

# 03

## 탈사회주의 권위주의 정권의 개혁저항

### \_이론적 논의와 유형 분류

#### ■ 김태환

연세대학교 국제교육교류부 연구교수(2001~2008)

한국정치학회 연구이사(2009)

한국국제교류재단 정책연구실장(2008~현재)

#### 주요 논저

「독재정권의 개혁저항: 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 북한에서의 정치경제적 지대와 지배연합」(2009)

“Impassive To Imperial? Russia in Northeast Asia From Yeltsin To Putin”(2008).

“Recombinant Capitalism: Fragmented State and Associated Economy in Post-Socialist Russia”(2005)

#### Contents

- 1 문제의 제기
- 2 탈사회주의 변혁의 정치경제적 성과
  - 권위주의 정권과 경제개혁의 낙후성
- 3 이론적 논점
  - 경제개혁의 불확실성, 자원지대, 정치연합
- 4 권위주의 정권의 정치연합과 개혁저항의 유형
- 5 결론

본 연구는 지난 20년에 걸친 탈사회주의 변혁의 다양한 결과 중 권위주의 정권 하에서 경제개혁이 낙후되어 있다는 현상에 주목하여 양자, 즉 권위주의와 경제개혁 낙후성 간의 관계를 설명하기 위한 이론적 · 개념적 시도다. 본 연구가 제시하는 주 명제는 “자원지대와 지대를 전유하는 정치적 지배연합의 성격과 형태에 따라서 개혁에 대한 저항의 양상이 달라질 수 있다”는 것이며, 이에 따라 ① 자원지대의 성격과 ② 정치적 지배연합의 형태를 근거로 세 가지 개혁 경로의 유형을 제시하고 있다.

첫 번째 유형은 지대국가-가산연합이 조합되는 경우다. 풍부한 자원지대를 폐쇄적인 정치연합이 통제하고 독점할 때 경제개혁이 지체될 수 있으며(투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔), 설혹 지대를 생성하는 천연자원이 부재한다 할지라도 이에 상응하는 경제적 지대를 역시 유사한 가산연합이 독점하여 정치화할 경우 경제개혁에 있어서 유사한 결과가 초래될 수 있다(벨라루스).

두 번째 유형은 자원지대가 분배연합에 의해서 공유되는 경우다. 자원지대를 공유하는 과정에서 분배연합을 구성하는 제3의 세력에 대한 국가의 의존도가 높은 경우, 경제개혁은 이들 세력의 이익에 의해서 크게 제약을 받게 된다(러시아, 카자흐스탄). 자원지대가 부재하는 경우에도 분배연합이 형성될 수 있으며 전자의 경우와 같은 개혁 패턴을 보이지만, 이 경우 지배연합은 자원의 부족과 결핍으로 인해서 상당한 불안정성을 노정할 수 있다(우크라이나, 그루지야, 몰도바, 아르메니아, 타지키스탄).

끝으로 세 번째 유형은 자원지대가 부재한 상황에서 정치적으로는 포괄적 연합이 등장하는 경우로서, 이 경우에는 경제개혁을 진전시키고자 하는 정치적 인센티브가 오히려 커지게 되어 개혁이 진전될 가능성이 높아진다(중동부 유럽 국가들, 발트 3국).

물론 이와 같은 유형화는 후속적인 경험 사례분석을 통해서 입증해야 할 과제다. 본 연구의 핵심 초점은 단순히 천연자원의 존재 유무와 경제개혁 간의 관계를 밝히는 데 있는 것이 아니라, 자원으로부터 파생되는 정치적 · 경제적 지대가 어떠한 지배 정치연합에 의해서 어떻게 전유되고 분배되는냐에 따라서 개혁의 결과가 달라진다는 점을 밝히는 데 있다. 이러한 점에서 본 연구는 ‘자원의 저주’ 논의와는 뚜렷이 구별되는 것이며, 바로 여기에서 이 연구의 이론적 의미를 찾을 수 있을 것이다.

#### 주제어

경제개혁, 권위주의, 자원지대, 지배연합

## 1. 문제의 제기

베를린 장벽의 붕괴로 본격적인 탈사회주의 변혁이 시작된 지 20년이 지난 시점에서 그 변혁의 궤적과 정치적·경제적 결과는 특정 체제유형으로의 수렴이라고보다는 다양성으로 특징지어진다.<sup>1)</sup> 중부유럽 국가들(구 동유럽 공산권 국가들)과 발틱 국가들은 정치적 민주화, 시장경제로의 변혁 및 국가건설(state building)이라는 탈사회주의 변혁의 세 분야에서 가장 앞선 진전을 보이고 있는 반면, 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States)에 속하는 국가들은 이들 각 측면에서 상대적으로 낙후되어 있을 뿐만 아니라 CIS 국가들 간 변화의 차이도 두드러진다.

탈사회주의 정치경제 변혁의 다양한 양상 중 주목을 요하는 현상 중 하나는 CIS 국가들 중 두드러지게 나타나는 정치적 ‘권위주의(authorita-

1) 이 글은 저자의 전 연구(“포스트소비에트 정치경제체제 변혁의 상이한 경로: 이론적 고찰과 적용”, 신범식 역음, 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』(파주: 한울, 2006), pp.61-102; “독재 정권의 개혁저항: 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 북한에서의 정치경제적 지대와 지배연합”, 중앙아시아: 정치, 사회, 역사, 문화, 대외경제정책연구원 전략지역심층연구 09-04, 논문집 I(서울: 대외경제정책연구원, 2009), pp.109-180)을 이론적 논점과 유형 분류에 초점을 맞추어 발전시킨 것이다.

rianism)’ 현상이다. 특히 러시아, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔, 우즈베키스탄 등 자원부국과 벨라루스, 키르기스스탄, 타지키스탄과 같이 자원이 풍부하지 않은 국가에서도 권위주의가 대두하고 있다. 자원 부존에 관계없이 이들 권위주의 정권 국가들에 공통적인 점은 경제개혁이 다른 탈사회주의 국가들에 비해서 가장 낙후되어 있다는 것이다. 그렇다면 이들 권위주의 정권에서 경제개혁의 낙후성을 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 경제적 여건, 특히 자원의 부존 정도에서 편차를 보이고 있는 이들 국가들이 권위주의 정권을 유지하면서 경제적 성과를 향상시킬 수 있는 개혁을 마다하고 있는 이유는 무엇인가? 경제자원과 정치적 권위주의는 어떠한 상관관계가 있는가? 경제자원은 독재정권에서 어떠한 기능을 수행하며, 자원이 풍부한 국가와 그렇지 못한 국가에서의 권위주의 정권은 어떠한 차이를 보이고 있는가?

본 연구는 권위주의 정권의 정치적·경제적 조건에 초점을 맞추어 이 문제에 대한 답을 구하고자 한다. 본 연구에서 독재정권의 개혁저항을 설명하기 위해 주목하는 두 가지 변수는 ① 경제적 자원의 성격과 ② 지배 엘리트들간 정치적 지배연합(ruling coalition)의 형태며, 이러한 두 가지 변수의 상이한 조합, 즉 정치적·경제적 자산으로부터 파생되는 지대(地代, rent)와 이러한 지대를 전유(專有)하고자 하는 지배연합의 성격과 형태에 따라서 개혁에 대한 저항의 양상이 달라질 수 있다는 것이 본 연구의 핵심 명제다. 그러나 본 연구의 초점은 이러한 명제를 입증하기 위한 본격적인 사례 분석에 있는 것은 아니며, 동 명제와 관련된 이론적 논점들을 밝히고, 상기 두 가지 독립변수를 기반으로 탈사회주의 사례를 분류하는데 있다.

이어지는 절에서는 정치체제 및 경제개혁의 진전이라는 두 가지 측면에서 지난 20여 년에 걸친 탈사회주의 체제변화의 결과를 요약하고, 3절에서는 경제개혁의 불확실성, 자원지대, 그리고 정치연합에 대한 이론적 논점과 개념을 제시하고자 한다. 4절에서는 이와 같은 핵심 논점에 의거하여 개혁저항의 유형을 분류한 후 마지막으로 결론을 내리고자 한다.

## 2. 탈사회주의 변혁의 정치경제적 성과

### - 권위주의 정권과 경제개혁의 낙후성

지난 20여 년간 탈사회주의의 경험은 무엇보다도 그 변혁의 경로와 결과의 다양성에 주목할 만하다. 탈사회주의 변혁 20년이 지난 시점에서 이들 국가들의 정치체제는 프리덤하우스(Freedom House)의 '민주주의 점수(Democracy Score)'에 의거하여 다음 [표 3-1]과 같이 분류할 수 있다.

[표 3-1] 탈사회주의 국가 정치체제의 분류<sup>2)</sup>

정치체제 유형 (민주주의 점수)	국가
공고화된 민주주의 (1.00~2.99)	슬로베니아(1.93), 에스토니아(1.93), 라트비아(2.18), 체코공화국(2.18), 폴란드(2.25), 헝가리(2.29), 리투아니아(2.29), 슬로바키아(2.46)
준공고화된 민주주의 (3.00~3.99)	불가리아(3.04), 루마니아(3.36), 크로아티아(3.71), 세르비아(3.79), 몬테네그로(3.79), 알바니아(3.82), 마케도니아(3.86)
이행 또는 하이브리드 정권(4.00~4.99)	보스니아(4.18), 우크라이나(4.39), 그루지야(4.93)
준공고화된 권위주의 또는 국제적으로 관리되는 지역 (5.00~5.99)	몰도바(5.07), 코소보(5.11), 아르메니아(5.39)

2) 프리덤하우스의 '민주주의 점수'는 선거과정, 시민사회, 독립적 미디어, 국가 차원의 민주적 거버넌스, 지역 차원의 민주적 거버넌스, 사법체계와 독립성, 부패 등 7개의 세부 인디케이터 점수의 평균치이며, 1~7의 스케일에서 숫자가 낮을수록 민주주의 정도가 높고, 숫자가 높을수록 권위주의의 정도가 높은 것을 나타낸다.

공고화된 권위주의 (6.00~7.00)	키르기스스탄(6.04), 러시아(6.11), 타지키스탄(6.14), 아제르바이잔(6.25), 카자흐스탄(6.32), 벨라루스(6.57), 우즈베키스탄(6.89), 투르크메니스탄(6.93)
--------------------------	--

출처: Freedom House, *Nations in Transit 2009*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=485>.

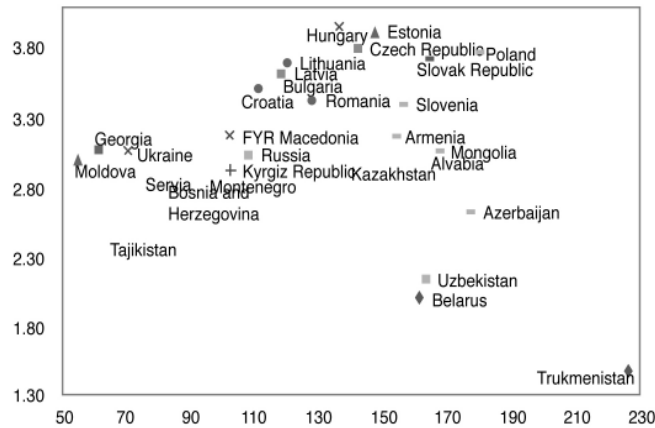
[표 3-1]에서 보듯이 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 러시아 등 8개 국가들은 가장 비민주적인 '공고화된 권위주의(consolidated authoritarianism)' 정권으로 분류되고 있으며, 특히 프리덤하우스의 '민주주의 점수'에서도 가장 비민주적인 국가로 평가되고 있다.

[그림 3-1]에서 보듯이 탈사회주의 국가들은 2008년 현재 EBRD의 이행지수(transition indicator)로 측정된 경제개혁의 진전에 있어서 크게 세 그룹으로 대별될 수 있으며,<sup>3)</sup> 공고화된 권위주의 정권으로 분류된 8개 국가들은 중간(러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아제르바이잔, 타지키스탄) 또는 최하위 그룹(우즈베키스탄, 벨라루스, 투르크메니스탄)에 속하고 있다. 그러나 1989년 이래 GDP 회복도에 근거한 경제적 성과의 측면에서는 이들 국가들은 최하위 그룹에 속하는 타지키스탄으로부터 최상위의 투르크메니스탄까지 광범한 분포를 보이고 있다.

[그림 3-1]에서 나타나듯 투르크메니스탄과 우즈베키스탄은 벨라루스와 더불어 경제개혁의 진전의 측면에서는 가장 낙후되어 있으나(2008년도 EBRD 이행지수 각각 1.44, 2.15, 2.0), 경제회복의 측면에서는 상당히 앞선 그룹에 속하고 있다(1989년 GDP 대비 2008년 GDP 각각 226,

3) EBRD 이행지수(transition indicator)는 1.0에서 4.3까지의 스케일로 이루어지며, 숫자가 높을수록 시장화 개혁의 정도가 진전된 것을 의미한다. 여기에서 세 그룹은 이행지수 1~2.3 이하 그룹, 2.3~3.3 그룹 및 3.3 이상의 그룹이다.

[그림 3-1] 탈사회주의 경제개혁의 진전과 경제적 성과  
(가로축 - 2008년 예측 실질 GDP(1989년 GDP=100), 세로축 - 2008년도 EBRD 이행지수<sup>4)</sup>)



출처: EBRD의 이행지수(transition indicator)를 근거로 저자 산출

163, 161). 우즈베키스탄은 CIS 국가들 중 소련 붕괴에 따른 경제적 쇠퇴(이른바 post-Soviet dip 또는 transition valley)가 상대적으로 가장 경미했으며, 소련 붕괴 이래 GDP가 최저점에 달했던 1995년에도 1989년 대비 83.4%를 유지할 수 있었다. 투르크메니스탄은 1997년에 1989년 대비 42% 수준까지 하락했으나 2003년경 1989년 수준을 회복하였다.<sup>5)</sup> 투르크메니스탄과 우즈베키스탄은 탈사회주의 국가들 중 가장 빠른 경기 회복세를 보이면서 이미 2000년대 초반 양국은 1989년 당시 GDP 수준을 회복할

4) 2008년도 실질 GDP는 EBRD, *Transition Report 2009*, Table A, 1, 1, 1, p. 21 참조. 2008년도 EBRD 이행지수는 14개 세부 인디케이터 중 5개(telecommunications, railways, electric power, roads, water & waste water)를 제외한 9개 인디케이터의 평균치로 저자가 산정한 것이다. 14개 인디케이터의 수치는 EBRD 웹사이트(Economic Statistics and Forecasts, <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm>) 참조.

5) EBRD, *Transition Report 1999* (London: EBRD, 1999).

수 있었다.

탈사회주의 국가들의 이와 같은 과거 20여 년간 정치경제적 성과로부터 다음과 같은 몇 가지 잠정 결론을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 경제개혁의 정도에서 가장 앞서 있는 중부 유럽 및 발트 국가들이 정치적 민주화의 측면에서도 상대적으로 앞서고 있다. 물론 이와 같은 경제개혁과 민주화 간의 상관관계에는 이들 국가들의 서유럽에 대한 지리적·문화적·역사적 친화성이라는 요소 이외에도 'EU에 가입'이라는 요소가 정치경제개혁의 상당한 인센티브가 되었던 것으로 보인다.<sup>6)</sup>

그러나 탈사회주의 변혁 20년이 지난 시점에서 이들 국가들에서 시장화와 민주화에 대한 인식이 긍정적인 것만은 아니라는 점에 유념할 필요가 있다. 최근 한 연구기관이 탈사회주의 9개국을 대상으로 시행한 여론조사는 이들 국가들이 과거 20년간 이룩한 시장화 및 민주화에 대한 지지도가 오히려 1991년에 비해서 퇴조하고 있음을 보여주고 있다.<sup>7)</sup> 예컨대 헝가리에서는 자본주의에 대한 지지가 1991년에 비해서 34%, 민주주의에 대한 지지는 24% 퇴조하였고, 러시아에서는 각각 4%, 8%의 퇴조를 나타냈다. 이러한 '지지 역조' 현상의 저변에는 단순한 개혁 피곤증(reform fatigue) 외에도 과거 20년간 변화로 인해서 일반 국민들보다는 소수의 정치 및 경제 엘리트들이 훨씬 더 많은 혜택을 향유하게 되었다는 인식이 팽배해 있기 때문인 것으로 보인다.<sup>8)</sup>

6) 주지하듯 중동부 유럽 및 발틱 10개 국가들은 2004년(폴란드, 체코, 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아)과 2007년(불가리아, 루마니아)에 EU에 가입하는데 성공하였다.

7) 구동독, 체코, 폴란드, 슬로바키아, 불가리아, 리투아니아, 헝가리, 우크라이나 및 러시아의 9개국. "The Glow Fades", *Economist* (November 4, 2009).

8) 이와 관련 흥미로운 사실은 EBRD와 World Bank가 작금의 세계경제위기가 표면화되기 이전인

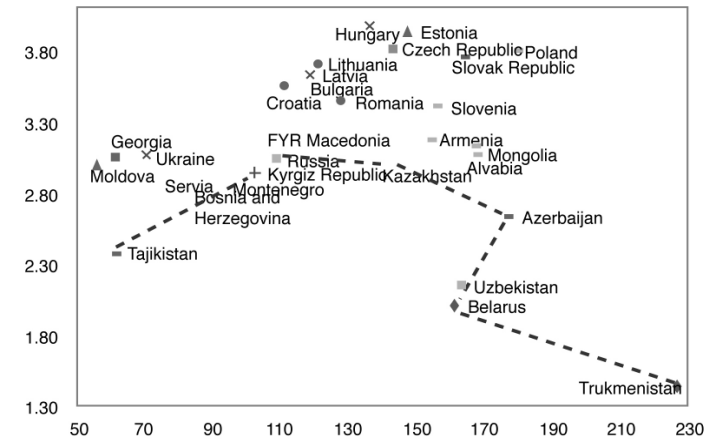
둘째, 러시아를 비롯한 대부분의 CIS 국가들의 탈사회주의 변혁에서는 경제개혁과 민주주의 정권 간의 상관관계가 뚜렷하게 드러나지 않고 있다. 경제개혁의 진전에 있어서 중간그룹(EBRD 이행지수 2.3~3.3)에 속하는 이들 국가들은 정치체제의 측면에서도 ‘공고화된 민주주의’와 ‘공고화된 권위주의’에 걸쳐서 폭넓게 분포되어 있는 것이다. 그러나 개혁이 가장 낙후되어 있는 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 벨라루스가 가장 권위주의적인 정권으로 분류되고 있는 사실은 경제개혁의 낙후성과 권위주의 정치체제 간의 상관관계를 시사하고 있다.

셋째, 경제개혁의 진전, 정치체제의 유형 및 경제적 성과 3자간의 관계에 있어서는 뚜렷한 결론을 도출하기 쉽지 않다. 프리덤하우스가 ‘공고화된 권위주의’로 분류하고 있는 8개 국가 중 타지키스탄은 비교적 낮은 정도의 경제개혁과 낮은 경제성가를 보여주는 반면, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄은 중간 정도의 경제개혁과 성과를, 그리고 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 벨라루스는 상대적으로 낮은 정도의 개혁이 높은 경제성과와 결합된 양상을 보여주고 있다. 한편 경제개혁에서 가장 앞서 있는 중부 유럽 및 발트 국가들은 경제회복에 있어서 중간 또는 높은 정도의 성과를 보여주고 있다.

[그림 3-2]는 프리덤하우스가 ‘공고화된 권위주의’로 분류한 8개 국가를 연결한 ‘권위주의 전선(authoritarian front)’을 나타내고 있다. 이들 국

2006년 탈사회주의 국가들을 대상으로 시행한 서베이에서 ‘국가의 경제개입’에 대한 지지도가 상당히 높게 나왔다는 것이다. 물론 중앙아시아 국가들의 평균치(1~5의 스케일 중 3.07)가 여타 국가군에 비해서 가장 높게 나왔지만, 가장 낮은 수치를 기록한 중부 유럽 및 발트 국가군의 평균치가 2.4를 기록함으로써 상당 정도 국가의 경제개입에 대한 지지를 표명하고 있는 것이다. EBRD, *Transition Report 2009* (London: EBRD, 2009).

[그림 3-2] 정치체제의 유형과 경제개혁 - 권위주의 전선



가들은 경제개혁의 정도에서는 모두 중간 또는 낮은 수준에 머물고 있으나, 경제적 성과의 측면에서는 전 영역에 분포되어 있다. 즉 권위주의 정권과 경제성과 간에는 뚜렷한 관계를 발견할 수 없으나, 흥미로운 사실은 ‘권위주의 전선’ 아래쪽에는 그 어느 비권위주의의 국가도 분포하고 있지 않음으로써 적어도 권위주의 정치체제에서 경제개혁이 더디게 진행되어 왔음을 보여주고 있는 것이다. 8개의 ‘공고화된 권위주의’ 국가들이 지난 20년간 29개 탈사회주의 국가 또는 지역에서 진행된 경제개혁의 최저선을 형성하고 있는 것이다. 이들 8개 국가들 중 경제개혁이 가장 앞선 러시아보다 개혁이 뒤쳐진 국가 그룹에서 세르비아, 몬테네그로 및 알바니아 3개국만이 비권위주의의 국가로 분류되고 있다. 그렇다면 지난 20년에 걸친 탈사회주의 변혁의 경험으로부터 드러나는 ‘권위주의 정권’과 ‘경제개혁의 낙후성’ 간의 상관관계를 어떻게 설명할 수 있을 것인가?

### 3. 이론적 논점 - 경제개혁의 불확실성, 자원지대, 정치연합

#### (1) 개혁의 불확실성

개혁의 정치경제 문헌에서 흔히 지적하고 있듯 경제개혁에 수반되는 중요한 문제점들은 첫째, 개혁은 전 사회적인 집합효과(aggregate effects)와 더불어 각 사회계층이나 집단 간 상이한 분배효과(distributional effects)를 수반하며, 둘째, 특히 분배효과는 특정 계층이나 부문에 대한 혜택과 더불어 다른 계층에 대한 고통을 수반함으로써 개혁의 승자와 패자 간의 갈등과 대립을 야기할 수 있다는 점이다. 또한 개혁으로 인한 혜택은 통상 중장기적으로 사회 전반에 걸쳐 광범위하게 분산되는 반면, 개혁의 고통은 보다 단기적으로 소수 집단이나 계층에 집중되는 경향이 있기 때문에 경제개혁의 진전을 더욱 복잡하게 만든다.<sup>9)</sup> 이는 곧 소수의 단기적 개혁 패자세력이 중장기적 다수 승자세력보다 개혁에 대한 저항의 형태로 “집단행동(collective action)”<sup>10)</sup>을 하기가 수월하다는 것을 의미하며, 이에 따라 패자세력의 집단적 저항이 개혁을 좌초시킬 가능성이 크다는 것을 의미한다.

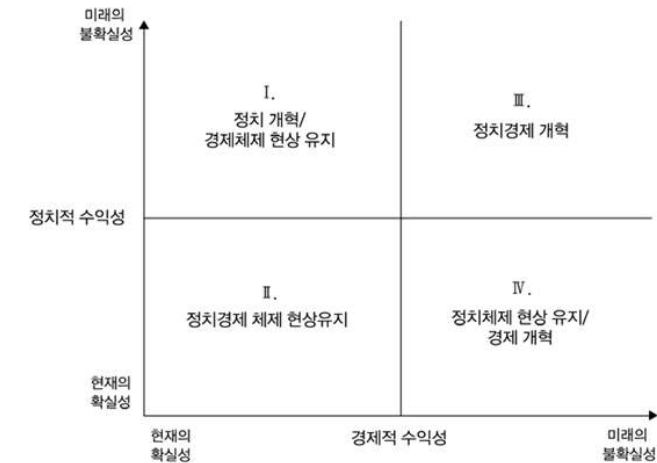
그러나 개혁의 승자와 패자가 고정되어 있는 것은 아니며, 개혁의 진전에 따라 양자의 입장이 바뀔 수도 있다. 여기에서 특히 주목을 요하는 점은 개혁의 분배효과에 대한 ‘미래의 불확실성(uncertainty)’이다. 즉 설혹 개혁이 중장기적으로 경제 전반의 효율성을 강화한다 할지라도, 그것이 수반

9) 이와 같은 경제 개혁의 여러 측면들에 대한 논의는 Adam Przewoski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991) 참조.

10) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

하는 분배효과의 측면에서 과연 누가 궁극적인 승자이고 패자인지 확실하지 않을 수 있으며, 이러한 상황에서는 합리적 행위자라면 개혁의 도입에 저항하거나 최소한 이에 소극적 태도를 취하게 될 것이다. 개혁이 초래하는 이와 같은 불확실성은 따라서 개혁의 정치경제를 더욱 복잡하게 하는 요인이 된다. [그림 3-3]은 현재의 확실성과 개혁으로 인한 미래의 불확실성에 대한 정치 지도자/정치 엘리트의 선호를 유형화하고 있다.

[그림 3-3] 개혁의 미래 불확실성과 정치지도자의 선호



정치경제적 수익을 극대화하고자 하는 합리적 정치 지도자라면 현재 상당한 정치경제적 수익의 흐름을 확보하고 있을 경우 — 즉 정치적으로 현 지위를 유지할 수 있을 뿐 아니라 경제적으로도 현재의 재정수입을 유지할 수 있을 경우 — 미래의 불확실한 수익보다는 현재의 확실한 수익을

선호할 것이고, 이에 따라 정치 지도자는 개혁을 도입하기보다는 현 체제를 유지하고자 할 것이다(그림 3-3의 II사분면).

이와는 달리 현재의 정치경제적 수익이 열악할 경우, 정치 지도자는 현재의 여건을 변화시키고자 할 인센티브가 있으며, 이에 따라 열악한 현재보다 미래의 정치경제적 불확실성을 선호할 가능성이 높다. 즉 현재의 정치적 지위를 유지할 수 있는 정치적 기반이 부재할 뿐만 아니라 경제적 수익의 확보도 어려운 상황에서는 정치경제적 개혁을 도입함으로써 현상의 변화를 도모할 가능성이 큰 것이다(그림 3-3의 III사분면). [그림 3-3]의 I, IV 사분면은 이러한 양 극단의 중간적 선호를 예시하고 있다. 즉 정치적 지지 기반은 부재하지만 경제적 수익구조를 확보하고 있는 경우에는 정치 개혁은 도입하지 경제개혁에는 미온적 태도를 보이는 반면(I사분면), 현재의 정치 기반은 확고하나 경제적 수익 기반이 부재한 경우에는 현재의 정치 체제를 유지하면서 경제개혁을 도입하고자 할 것이다(IV사분면). 이러한 개념적 논리의 핵심 포인트는 개혁의 도입(또는 미도입)은 정치 지도자가 자신의 정치경제적 수익을 극대화하기 위해서 현재의 확실성과 미래의 불확실성 간의 교환관계를 신중히 고려하는 합리적 선택(rational choice)의 결과라는 점이다.

‘현재의 확실성과 미래의 불확실성 사이의 합리적 선택’이라는 관점에서 볼 때, 정치 지도자가 개혁을 통한 미래의 불확실한 자원 흐름보다는 오히려 현재의 확실한 재정수입을 선호하고, 따라서 경제개혁을 도입할 인센티브가 줄어들 것이라는 예측이 가능하다.<sup>11)</sup> 특히 정치 지도자가 천

11) 이러한 예측은 노스(Douglas North)의 ‘신교전주의 국가론’에 의해서 뒷받침될 수 있다. 노스는 역사적으로 많은 통치자들이 경제성장을 도모할 수 있는 경제개혁을 도입하지 않았고, 그

연자원 및 그로부터 유래되는 수익의 흐름을 현재 확고하게 통제하고 있다는 조건 하에서는 이러한 논리가 보다 힘을 얻는다. 구체제의 급격한 붕괴로 세금을 거두어들이는 기본적 국가 추출능력(extractive capacity)이 미약한 탈사회주의 체제변혁의 상황에서는, 풍부한 천연자원의 존재는 재정 수입의 확보라는 측면에서 중대한 의미를 갖는다.

## (2) 자원지대(資源地代, resource rent)

풍부한 부존 천연자원이 초래하는 부정적인 정치경제적 파급효과에 대해서는 이미 상당한 이론적·경험적 연구가 진행되어 왔다.<sup>12)</sup> 이른바 “자원 저주(natural resource curse)”로 일컬어지는 이러한 논의에서는 풍부한 천연자원의 존재가 경제발전이나 민주주의를 촉진하기보다는 오히려 저

결과 오히려 개혁을 통한 경제성장보다는 경제적 정체나 퇴행이 만연하였다는 점에 주목하고, 이에 대해서 첫째, 개혁의 도입이 상당한 정치적 협상력(bargaining power)을 갖고 있는 세력(정치적 지지 또는 반대 세력)의 경제적 이익을 침해하는 경우나 둘째, 경제개혁으로 인한 보다 효율적 제도 하에서의 거래비용(transaction costs)이 현 경제체제의 거래비용을 초과할 경우 통치자에게 경제개혁은 가능한 옵션이 되지 않는다는 답을 제시하고 있다. 노스는 또한 경제 개혁을 도입한 경우라 할지라도 이를 집행할 국가기구나 관료들의 기득 이익이 침해될 경우 개혁은 이들 집단의 저항에 부딪히게 될 것이며, 국가의 행정능력이 개혁을 제대로 집행할 수 없을 정도로 낮을 경우에도 개혁은 기대했던 효과를 달성할 수 없게 된다는 점을 지적하고 있다. Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990); *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton, 1981) 참조.

12) 예컨대, Jeffrey Sachs and A. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, NBER Working Paper No. 5398(1995); R. F. Mikesell, “Explaining the Resource Curse with Special Reference to Mineral Exporting Countries”, *Resources Policy* 23:4(1997), pp.191-99; A. Dalmazzo and G. de Blasio, “Resources and Incentives to Reform: A Model and Some Evidence on Sub-Saharan African Countries”, IMF Working Paper No. 86(2001); Nathan Jensen and Leonard Wantchekon, “Resource Wealth and Political Regimes in Africa”, *Comparative Political Studies* 37:7(September 2004), pp.816-41; Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley, CA: University of California Press, 1997) 참조.

해하는 요소로 작용하고 있음을 많은 경험적 사례를 통해서 밝히고 있다. 특히 러시아, 아제르바이잔, 투르크메니스탄 및 카자흐스탄과 같은 탈사회주의 국가들의 경우에는 풍부한 에너지 자원이 정치적 권위주의화의 근저에 있다는 “탄화수소 권위주의(hydrocarbon-fueled authoritarianism)” 또는 “권위주의 오일국가(authoritarian petro-state)”론이 대두하고 있다.

“경제지대(經濟地代, economic rent)”란 통상 땅이나 천연자원으로부터 유래되는 잉여 또는 이윤, 즉 총수입에서 모든 생산 비용을 차감한 부분을 의미한다. 이러한 의미에서의 지대는 ‘자연의 선물(free gift of nature)’로서 지대를 파생하는 경제자산, 즉 땅이나 땅 밑에 부존하는 천연 자원의 양이 고정되어 있기 때문에 공급이 극히 제한되어 있거나 고정되어 있고, 또한 재생산이 불가능하다는 특징을 가진다. 이러한 점에서 지대는 공급이 고정되어 있지 않을뿐더러 재생산이 가능한 노동이나 자본 등과 같은 다른 생산요소로부터 파생되는 이윤과는 구분된다. 지대는 또한 특정 생산요소로부터 파생하는 현재의 수익(최고 수익)과 그 생산요소를 차선의 용처에 사용하였을 때에 생성되는 수익과의 차액, 즉 ‘기회비용(opportunity cost)’으로 정의되기도 한다.<sup>13)</sup>

또한 천연자원과 같이 공급이 자연적으로 고정 또는 제한되어 있지 않는 경우라 할지라도, 인위적인 방법을 통해 특정 자원의 공급을 제한시킴으로써 인위적인 경제지대를 창출하고 이로부터 배타적인 이득을 올릴 수 있다. 예컨대 특정 집단이 로비를 통한 국가 규제나 간섭으로 특정 재화

13) 이러한 의미에서 공급이 제한되어 있고 재생산이 불가능한 선천적·천부적 재능에 따른 조단(Michael Jordan)과 같은 농구선수의 추가적 수익 역시 경제적 지대에 해당된다.

시장에서 독점적 지위를 차지할 경우, 그 집단은 이른바 ‘독점지대(monopoly rent)’라는 형태로 시장경쟁 하에서 발생하는 수익을 훨씬 넘어서는 독점적이고 배타적인 지대를 전유하게 된다. 이 경우 특정 집단에 의한 지대추구(rent-seeking) 행위는 곧 고도의 정치적 행위를 수반하며, 그로부터 파생되는 독점지대는 사회 전체적으로는 손실을 의미하게 된다.<sup>14)</sup>

따라서 경제지대란 ① 천연자원과 같이 공급이 고정된 경제자원으로부터 파생되는 수익(순수 경제지대) 또는 ② 정치적인 지대추구 행위를 통해서 임의적으로 공급을 제한시킴으로써 창출하는 초과수익분(정치적 지대추구 행위를 통한 경제지대)을 지칭한다. 후자에서 ‘초과수익분’이라 함은 물론 임의적 간섭이나 규제가 없는 경쟁시장 하에서 창출되는 ‘정상수익(normal profit)’을 초과하는 잉여부분을 의미한다.

한편 이와 같은 경제지대의 개념에서 유추하여 비경제적 자원으로부터 유래하는 ‘정치지대(政治地代, political rent)’를 ① “비경제적, 특히 정치적 자원에 대한 임의적 독점 또는 통제를 통해서 인위적으로 파생 또는 창출하는 정치적 초과수익분”으로 정의할 수 있다. 여기에서도 ‘초과수익분’이라 함은 ‘해당 비경제적 자원의 본래의 기능에서 초래되는 수익 또는 효용을 넘어서는 잉여부분’을 의미한다. 예컨대 군부(military)라는 비경

14) 지대추구 이론의 선구적 논의로서는 Gordon Tullock, (1967), “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”, *Western Economic Journal* 5:3(1967), pp.224~232; Anne Kruger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review* 64:3(1974), pp.291~303 참조. 한편 Bhagwati는 ‘지대추구’ 대신 ‘비생산적인 이윤추구행위(DUP, Directly Unproductive Profit-Seeking activity)’라는 개념을 사용하고 있다. Jagdish N. Bhagwati, “Directly Unproductive, Profit-Seeking(DUP) Activities”, *The Journal of Political Economy* 90:5(1982), pp.988~1002.



제적 자원의 고유 기능은 대내외적인 국방과 안보이지만 이를 독점과 통제를 통해서 '특정 정권의 유지'를 위한 강제력의 수단으로 사용할 경우, 군부의 고유 기능, 즉 국방과 안보라는 고유 기능을 넘어서서 정권유지에 전용됨으로써 파생되는 정치적 수익 또는 정치적 효용 부분을 곧 정치지대로 볼 수 있는 것이다.<sup>15)</sup>

그러나 정치지대는 비경제 자원에만 국한된 것은 아니며, ② 경제적 자원이라 할지라도 이를 '임의적인 독점이나 통제와 비시장적 거래행위를 통해서 정치적 목적에 사용할 경우, 해당 경제자원에서부터 파생하는 정상적인 경제수익(normal economic profit)을 넘어서는 정치적 초과수익분'으로 규정할 수도 있다. 여기에서 '정상적인 경제적 수익'이란 해당 경제자원이 경쟁시장에서 창출할 수 있는 경제적 수익을 지칭하며, '정치적 초과수익분'이란 이러한 경제적 수익을 초과하여 해당 자원이 산출하는 정치적 수익 또는 효용 부분을 지칭한다. 예컨대 특정 경제자원에 대한 임의적인 독점이나 통제를 통해서 정상적인 경제적 수익을 초과하는 수익을 창출하고 이를 정권유지를 위한 '정치자금'으로 전용할 경우 동 경제자원에서부터 파생되는 궁극적인 정치적 수익 또는 효용 부분을 정치지대로 볼 수 있는 것이다.

15) 예컨대 Alfred Stefan은 1960년대 브라질에서 군부 권위주의 정권이 등장한 이면에는 브라질 군부의 역할을 국방, 안보라는 군의 고유 기능 이외에도 국내 정치안정과 경제발전으로까지 확대시키는 이른바 "신프로페셔널리즘"이 대두했다는 점을 지적하고 있다. 이러한 경우는 군부를 정치적 목적에 이용함으로써 발생한 정치지대의 대표적 사례라 할 수 있다. Alfred Stefan(ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future* (New Haven, CT: Yale University Press, 1973).

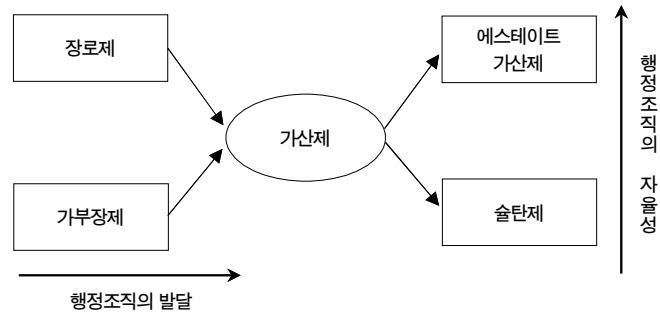
### (3) 정치적 지배연합

그러나 여기에서 주목을 요하는 점은 단순히 부존자원의 정치적·경제적 파급효과보다는 정치적 자원과 경제적 자원에서부터 파생되는 포괄적 의미에서의 자원지대가 어떠한 정치연합에 의해서 어떻게 전유(專有, appropriate)되고 분배(distribute)되느냐에 따라서 경제개혁의 진전과 결과가 달라질 수 있다는 점이다. 즉 천연자원에서부터 파생하는 순수 경제시대나 정치적 지대추구 행위를 통해서 경제자산의 공급을 임의적으로 조작함으로써 창출해 낸 인위적 경제지대, 또는 정치적 자산에서 파생되는 정치지대가 어떠한 정치 또는 사회 세력에 의해서 배타적으로 독점, 전유 또는 배분되는가에 따라서 특정 국가의 지배 정치연합이나 정권의 성격과 유형이 결정될 수 있다는 것이다.

정치적 지배연합이 최고 정치 지도자를 정점으로 주변의 최측근 가신들과 국가기구의 공직을 점하고 있는 소수 정치 및 관료 집단으로 구성되는 '가산연합(家産聯合, patrimonial coalition)'의 형태를 띠고, 또한 이러한 폐쇄적 가산연합이 풍부한 자원지대를 독점하고 있는 경우, 전향적 경제개혁을 도입하고자 하는 인센티브는 낮아질 수밖에 없다. 막스 베버(Max Weber)는 전통적 권위(traditional authority)에 근거한 지배(domination) 또는 거버넌스의 형태를 통치를 위한 행정조직의 발달의 정도, 그리고 행정조직의 자율성의 정도를 근거로 다음의 몇 가지로 구분하고 있다 ([그림 3-4] 참조).<sup>16)</sup>

16) Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Vol. I, ed. By Guenther Roth and Claus Wittlich (Berkeley, CA: University of California Press, 1978), pp.231~242.

[그림 3-4] 막스 베버의 전통적 권위에 근거한 상이한 거버넌스의 형태



가장 초보적인 형태의 전통적 지배양식인 ‘장로제(gerontocracy)’나 ‘가부장제(patriarchalism)’에서는 지배자는 통치를 위해 필요한 정도로 발달된 자신의 행정 조직과 관료를 갖추고 있지 못하다. 장로제의 경우에는 통치권이 원로들(elders)에게 부여되는 반면, 가부장제에서는 세습규칙에 의거한 적임자에게 부여된다. 그러나 지배자의 의지나 명령을 집행할 수 있는 행정적 기제가 부재하기 때문에 이러한 지배형태에서의 통치행위는 피치자의 복종의지(willingness to comply)에 상당 정도 의존할 수밖에 없다.

이들 초보적 지배형태와는 달리 ‘가산제(家産制, patrimonialism)’에서는 지배자가 통치에 필요한 행정조직과 특히 군사력을 갖추고 있으며, 이들 행정조직과 힘은 통치의 과정에서 지배자의 개인적 도구로 사용된다. 이 경우 지배자의 권위는 지배집단 전체의 집단적 권리가 아니라 지배자의 ‘개인적 권리(personal rights)’가 되며, 따라서 지배자는 가부장제나 장로제에서의 제약이나 한계를 벗어나서 자신의 ‘임의적 힘(arbitrary power)’을 강화할 수 있다.

특히 지배자가 자신의 권력을 극대화하여 통치가 주로 지배자의 극단적 임의권(discretion)에 의해서 이루어지는 거버넌스 형태를 베버는 ‘술탄제(Sultanism)’로 규정하였다. 반면 지배자가 충원한 행정관료가 자신에게 주어진 공식 직위로부터 파생하는 권력과 경제적 자산을 사적 재산으로 전유하여, 이를 기반으로 지배자로부터 상당한 자율성을 갖게 되는 경우를 베버는 ‘영지(領地)형 가산제(estate-type patrimonialism)’로 규정하고 있다.

정치적 지배연합으로서의 가산연합은 이와 같은 베버의 ‘가산제’ 개념에 근거하고 있으며, 따라서 다음과 같은 세 가지 특징을 갖는다. 첫째, 통치자는 비교적 잘 발달된 행정조직을 가지며 자신의 개인적 인맥, 인적 관계 또는 자신에 대한 충성심에 근거하여 행정관료를 충원하고 이들은 지배자 개인의 ‘가신(家臣)’의 성격을 띠게 된다. 둘째, 국가 자산은 흔히 지도자의 사적 재산으로 간주되고, 이에 따라 공적 영역과 사적 영역 간, 또한 통치권과 소유권 간 뚜렷한 구분이 없이 양자가 혼재되어 있다. 셋째, 국가 공직과 국가 자산은 지도자와 지배계층의 사적인 재정 수익원이 될 뿐 아니라 공직은 그에 상응하는 경제적 자산을 수반함으로써 지도자와 그의 행정 스태프 간에 일종의 교환관계가 성립한다. 즉 전자가 후자에게 공직과 그에 상응하는 경제적 수익권을 제공하는 대신, 후자는 전자에게 정치적 충성과 통치를 위한 서비스를 제공하는 교환관계가 성립하는 것이다.

이러한 형태의 지배연합은 최고 지도자의 직계가족이나 친지는 물론 지연이나 종족(tribe, clan) 등 지도자의 개인적 연고가 공직 배분이나 지배계층 구성의 중요한 기준이 되며, 지배연합 자체가 거대한 후견 네트워크

(patronage networks)를 형성하게 되고 따라서 연고주의나 정실주의(cronyism or nepotism)가 만연할 가능성이 높아진다.

지배자가 지대에 대한 독점을 통해서 이를 자신의 임의에 따라 관할하고 분배하는 술탄형 '독점 가산연합(monopolistic patrimonialism)'의 경우에는 지배자에게 권력이 집중되고 정치적·행정적 가신들의 종속성이 높아지는 반면, 후자가 자신들의 직위와 지대로부터 파생하는 정치경제적 자원을 바탕으로 자율성을 강화한 영지형 '과점 가산연합(oligopolistic patrimonialism)'의 경우에는 오히려 가신들에 대한 지배자의 의존성이 높아지게 된다. 따라서 독점 가산연합의 경우 지배자 자신의 이익 극대화 와 이에 따른 임의적 결정이 개혁의 향방을 가름하는 데 반해, 과점 가산연합의 경우에는 개혁의 향방이 자율적인 가신들의 이익에 의해서 상당 정도 제약(constrained)을 받게 될 것이다.

이와는 달리 집권 정치엘리트가 소수의 자원 보유세력과 정치적 지배 연합을 형성하여 자원으로 부터 파생되는 지대를 공유할 경우, '배타적인 권위주의 정권(exclusionary authoritarian political regime)'의 출현을 예상할 수 있으며, 이러한 정권 하에서 경제개혁의 도입과 추진은 자원 보유세력에 대한 정치엘리트의 '정치적 의존도'에 크게 영향을 받게 될 것이다. 이와 같은 지배연합은 올슨(Mancur Olson)이 말하는 "분배연합(distributional coalition)"의 유형에 해당된다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

분배연합은 예컨대 강력한 비즈니스 로비나 지역이익 등 국가 이외의 사적 세력이 지배연합의 중요한 구성원으로 참여하는 경우로서 여기에서

17) Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982).

도 국가와 '사적 이익(narrow special interests)' 사이에 교환관계가 성립한다. 즉 국가는 사적 이익의 정치적 지지나 자원 제공에 대한 대가로 이들의 이익을 보호하고 상당한 특권과 특혜를 제공하게 되며, 이러한 교환관계는 사회 전체의 이익과는 상관없이, 통상 사회 전체의 이익을 침해하면서 유지된다. 올슨이 지적하듯 분배연합은 국가경제의 생산 증대보다는 자신들에게 유리한 국부의 재분배를 통해서 자신들의 이익을 극대화하고자 하므로 경제성장에는 부정적인 영향을 미친다. 또한 국가와 정치 지도자는 이들 좁은 사적 이익을 보호해야 하므로 그 자율성에 심각한 제약을 받게 된다. 예컨대 개혁정책에 관한 결정을 할 때에도 이러한 정책이 지배연합을 구성하는 사적 이익을 침해하는지의 여부를 심각히 고려해야 할 뿐 아니라, 지배연합의 기득 이익을 증대시키거나 최소한 침해하지 않는 선까지만 개혁을 추진하게 되는 것이다.<sup>18)</sup>

물론 자원으로 부터 파생하는 이익이 정치엘리트와 특정 소수계층에 의해서 독점되지 않고 전 사회적으로 공유되거나 시장 메커니즘에 의해서 분배될 경우, 인민주의적(populist)이거나 또는 민주주의적인 "포괄적 연합(encompassing coalition)"의 등장을 예견할 수 있다. 이러한 경우 경제 개혁의 도입과 성패는 정치 엘리트를 포함한 전 사회적 차원에서의 개혁의 승자와 패자간 동학의 결과에 영향을 받게 될 것이다.<sup>19)</sup>

권위주의 정권의 가장 큰 특징 중 하나는 일반 국민 대다수가 정치적

18) 이 점은 이른바 '부분개혁(partial reform)' 논의의 핵심 포인트다. Joel Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions", *World Politics* 50:2(1998), pp.203-234.

19) 경제개혁과 민주주의 동학에 대한 이론적 논의는 Przeworski, *Democracy and the Market* 참조.

권리나 경제적 수익으로부터 차단되는 '배타성(exclusionary)'이며, 따라서 권위주의 정권의 정치적 지배연합은 포괄적이기보다는 배타적인 가산연합 또는 분배연합의 형태를 띠게 된다. 경제개혁의 진전과 결과는 자원지대, 즉 정치적 자원과 경제적 자원으로부터 파생되는 포괄적 의미에서의 자원지대가 어떠한 정치연합에 의해서 어떻게 진유되고 분배되느냐에 따라서 달라질 수 있다는 것이다.

이상에서 살펴본 자원지대와 정치적 지배연합이라는 두 가지 변수의 조합으로부터 우리는 경제개혁의 경로에 대해서 다음과 같은 몇 가지 가설을 도출할 수 있다.

첫째, 현재 풍부한 천연자원이 국가 및 지도자를 포함한 지배계층의 재정적·사적 수익의 흐름을 보장해 주고, 특히 최고 정치 지도자를 중심으로 하는 가산적 정치연합이 이러한 수익의 흐름을 독점하고 있을 때에는, 정치 지도자는 경제개혁을 통한 미래의 불확실성보다는 현재의 확실성을 선호할 것이고, 따라서 경제개혁을 도입할 가능성이 낮아진다.

둘째, 동일한 자원 조건 하에서도 정치 지도자나 국가가 자원으로부터 유래하는 수익의 흐름을 독점하지 못하고 이를 제3의 세력과 공유해야 하거나, 또는 제3의 세력이 통제 또는 보유하고 있는 자원에 대한 국가의 의존도가 높을 경우, 개혁정책의 도입 여부는 분배연합을 구성하고 있는 제3의 세력의 이익에 제약을 받는다.

셋째, 자원의 부재로 인해서 현재 안정적인 사적·재정적 수익을 확보할 수 없고, 또한 대체자원을 조달할 수 있는 정치연합의 파트너가 부재할 경우, 국가나 정치 지도자는 현재의 각박한 확실성보다는 미래의 불확실성

을 선호하게 되고, 이에 따라 개혁을 도입할 가능성이 높아진다.

다음 절에서는 이와 같은 가설을 기반으로 탈사회주의 권위주의 정권의 개혁저항의 유형에 대한 분류를 시도하고자 한다.

#### 4. 권위주의 정권의 정치연합과 개혁저항의 유형

##### (1) 가산연합의 개혁저항

풍부한 천연자원이 생성하는 경제지대나 자원지대에 국가 재정수익의 상당 부분을 의존하는 국가는 '지대국가(rentier state)'로 개념화되고 있다.<sup>20)</sup> 지대국가는 통상 "해외로부터 유래하는 상당한 양의 경제적 지대(external economic rents)를 정규적으로 받는 국가"<sup>21)</sup>로 정의된다. 베블라위(Hazem Beblawi)는 지대국가의 본질적 특징으로서 첫째, 경제적 지대 현상이 국가 경제에서 현저해야(predominant) 하고, 둘째, 지대 수익의 근원이 국내가 아니라 해외여야 하며, 셋째, 국가(정부)가 해외로부터 생성되는 이러한 지대의 직접적인 주 수납자(recipient)이고, 마지막으로 지대 생성 과정에는 소수만이 참여하고 국민 대다수는 분배와 소비에만 연루된다는 점을 지목하고 있다.<sup>22)</sup>

20) '지대국가'의 개념은 1979년 이란혁명 이전까지의 팔레비 정권 하의 이란을 대상으로 개념화된 이래 주로 중동 전문가들 사이에서 널리 통용되었다. 지대국가에 대한 선도적 연구로서는 Hazem Beblawi and Luciani Beblawi(eds.), *The Rentier State: Nation, State and Integration in the Arab World* (New York: Croom Helm, 1987) 참조.

21) Hossein Mahdavy, "The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran", M. A. Cook(ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East* (Oxford: Oxford University Press, 1970), p.428.

22) Hazem Beblawi, "The Rentier State the Arab World", Beblawi and Luciani(eds.), *The Rentier State*, p.51.

이러한 요건을 충족시키는 지대국가는 재정수입의 상당 부분(통상 40% 이상)을 해외로부터 유래하는 지대수입에 의존함으로써 국내 경제에 대한 재정 의존도가 현저히 낮으며, 따라서 사회로부터 상당한 자율성을 확보하게 된다. 또한 지대국가에서는 징세를 위주로 하는 행정 조직과 능력이 상대적으로 덜 발달하게 되며 추출능력(extractive capacity)보다는 분배능력(allocative capacity)이 발달하게 된다.<sup>23)</sup> 이러한 지대국가의 특징은 전쟁 수행과 이에 따른 징세의 필요성이 근대국가 형성 과정에 중요한 역할을 한 서유럽의 경우와 좋은 대조가 된다. 국내 세수에 대한 의존도가 높을 경우 세수의 근원이 되는 국내 경제의 발전과 성장이 재정수입의 확대나 유지를 위해서 필연적이지만, 국내 세수에 대한 의존도가 낮다는 것은 곧 지도자나 국가의 입장에서 국내 경제를 성장시키고자 하는 유인이 낮으며, 이에 따라 경제개혁을 통해서 국가 경제의 효율성을 제고하고자 하는 인센티브 역시 현저히 감소하게 된다는 것을 의미한다.

이러한 이유로 지대국가는 사회로부터 상대적으로 '격리(insulate)'되어 있으며, 특히 자원지대의 흐름과 근원을 국가가 충분히 통제하고 있는 한 특정 사회세력을 정치적 지배연합의 파트너로 삼을 필요성도 없게 된다. 따라서 지대국가의 정치연합 형태는 통상 최고 지도자를 정점으로 측근 가신과 국가기구 및 공직을 점유하고 있는 관료집단에 국한되며, 이들 국가기구를 점하고 있는 집단 역시 지도자의 개인적 계통(personal lineage)과 연고에 근거하여 충원되는 전근대적 양상을 보인다.<sup>24)</sup>

23) Douglas A. Yates, *The Rentier State In Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon* (Trenton, NJ: African World Press, 1996), Chapter 1.

24) 이러한 관점에서 전통적 권위와 세습에 기초한 왕족이 중동 산유국들을 지배하고 있는 것은 지역적·문화적 특성뿐만 아니라 경제적 특성에도 기인하는 것이라는 논리가 가능하다.

[표 3-2] 에너지 자원의존도(단위: %)

	석유, 가스가 각 부문에서 차지하는 비중			
	총 수출	GDP	정부 재정수입	FDI
아제르바이잔	85.2	30.5	36.2	80.5
카자흐스탄	46.8	24.7	27.5	69.7
러시아	50.4	21.5	30.1	10.7
투르크메니스탄	81.0	68.7	42.0	n.a.
우즈베키스탄	12.3	4.3	14.8	n.a.
이란	69.4	14.7	45.9	n.a.

\* 아제르바이잔은 2001년 자료, 이란은 1999년 자료, 이외에는 모두 2000년 자료임.  
출처: Akram Esanov, Martin Raiser and Willem Buiters, "Nature's Blessing or Nature's Curse: The Political Economy of Transition in Resource-based Economies", EBRD Working Paper No. 65(November 2001), p.4, <Table 1>.

구소련 국가들 중 경제지대를 산출하는 대표적 천연자원인 석유 및 가스가 풍부한 국가는 러시아를 비롯해서 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄의 5개 국가이며 이들 국가들의 에너지 자원에 대한 의존도는 [표 3-2]와 같다. 물론 지대국가 부합성을 에너지 자원에 대한 의존도만으로 수치적으로 규정하기에는 무리가 있지만 [표 3-2]에서 보듯 우즈베키스탄을 제외한 4개 국가들은 이미 대표적 지대국가인 이란의 에너지 자원의존도에 근접하고 있으며, 특히 이들 국가들의 미개발된 에너지 자원 보유고와 석유 및 가스 이외의 수출 광물자원의 존재를 감안할 때에는 이들 국가들을 지대국가로 규정하는 데는 큰 무리가 없다.<sup>25)</sup> 우즈베키스탄의 경우에는 석유 및 가스에 대한 자원의존도는 상대적으로 낮지

25) 이들 국가들의 석유 및 가스 자원에 대한 상세한 통계적 정보는 미국 에너지부(Energy Information Administration) 웹사이트 참조. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/contents.html>.

만, 또 다른 천연자원인 금과 면화가 수출에서 차지하는 비중이 50%를 넘고 있다.<sup>26)</sup>

그러나 이들 5개 자원 보유국의 정치연합은 상이한 양상을 보이고 있다. 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔의 경우에는 최고 정치 지도자를 정점으로 한 후견적 네트워크가 국가기구 내부의 관료집단을 중심으로 형성되어 있는 가산연합의 형태를 띠는 반면, 옐친 시기 러시아와 카자흐스탄의 경우에는 지배정치연합이 최고 정치 지도자의 측근과 국가기구 내의 관료집단을 넘어서서 비국가 세력을 포함하는 분배연합의 형태를 띠고 있다. 러시아의 경우 국가와의 연합을 이룬 이러한 비국가 세력은 '과두귀족'으로 널리 알려져 있으며, 카자흐스탄의 경우에도 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령의 가족이나 측근으로 구성된 후견 네트워크와 더불어 러시아의 과두귀족에 비견될 수 있는 비국가 세력이 정치적 지배연합의 중요한 구성 인자가 되고 있다. 이에 따라 일견 지대 국가의 요건을 갖추고 있는 것처럼 보이는 러시아와 카자흐스탄의 경우 풍부한 천연자원의 존재에도 불구하고 국가 외부 세력인 과두귀족에 대한 높은 의존성으로 인해서 정책의 결정이나 집행에 있어서 상당한 제약에 직면하게 되는 반면, 국가 내부의 후견 네트워크에 근거한 가산적 정치연합 국가들은 정책 결정이나 집행 과정에서 이러한 제약으로부터 상대적으로

26) 1998년 현재 면화와 금은 우즈베키스탄 총 수출에서 각각 41.5%와 9.6%의 비중을 차지하고 있다. CIA World Factbook, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/uz.html>(검색일: 2006. 7. 17). 물론 면화와 같은 농산물 수출로 인한 수입이 경제지대에 해당되는 것에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 우즈베키스탄이 과거 소련 계획경제체제를 거의 그대로 유지하면서 면화부문에 대한 강력한 통제를 행사하고 있고 면화 수출의 상당 부분이 국가 재정 수입으로 직접 귀속된다는 점에서 우즈베키스탄의 면화 수출·수입은 최소한 준지대(準地代, quasi-rent)로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

로 자유로운 것이다.

우크라이나, 투르크메니스탄, 아제르바이잔과 같이 자원이 풍부한 동시에 최고 지도자 및 대통령실(Presidential Administration)을 정점으로 하는 가산적 지배연합이 이러한 자원을 통제하고 있을 경우, 개혁을 도입할 인센티브가 거의 존재하지 않는다. 경제개혁은 자원지대를 분산시킴으로써 미래의 지대수익에 대한 불확실성을 가중시키기 때문이다.

한편 벨라루스는 소련 붕괴 후 슈스케비치(Shushkevich)와 케비치(Kevich) 정권 하에서 국가와 산업 부문 국영기업 그룹 사이에 분배연합이 형성되었으나,<sup>27)</sup> 1994년 루카셴코(Aleksandr Lukashenko)의 집권과 함께 가산연합으로의 전이현상이 두드러지고 있다. 벨라루스의 경우 천연 자원이 풍부하지는 않지만 러시아와의 긴밀한 경제 관계에서 유래하는 경제적 수익이 자원지대에 상응하는 효과를 가짐에 따라서 가산연합-지대 국가와 유사한 변혁 경로를 밟고 있다. 러시아의 석유와 가스는 벨라루스와 우크라이나의 파이프라인을 통해서 유럽으로 수출되고 있으며, 양국은 이로부터 상당한 정도의 이른바 '통과지대(transit rents 또는 location rents)'를 받고 있다. 벨라루스는 또한 세계 시장가격보다 훨씬 싼 가격으로 러시아로부터 공급받은 석유와 가스를 시장가격으로 해외로 수출함으로써 자원지대에 준하는 수익을 올렸을 뿐만 아니라 러시아 경제와의 밀접한 통합과 양자 무역을 통해서도 지대한 경제적 이득을 얻었다.<sup>28)</sup> 이러한 경

27) Mihalisko, in Karen Dawisha and Bruce Parrott(eds.), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova* (New York: Cambridge University Press, 1997).

28) 1996년 루카셴코는 옐친과 '주권국가연합(Union of Sovereign Republics)'을 창설하기로 합의하였으며 1999년에는 '연합조약(Union Treaty)'을 체결하였다.

제적 수익은 상당 부분 벨라루스의 재정수입으로 직접 귀속되고 있으며, 따라서 준지대 또는 의사지대(semi or quasi rent)의 효과를 갖는 것이다.

자원지대에 상응하는 재정수익을 확보하고 있는 벨라루스는 우크라이나, 투르크메니스탄, 아제르바이잔과 같은 지대국가의 경우에서처럼 경제개혁을 도입하고자 하는 유인 동기가 낮으며, 이에 따라 구소련 국가들 중에서 투르크메니스탄과 더불어 거의 개혁을 도입하지 않은 국가 중 하나로 꼽히고 있다. 2005년 현재 벨라루스 경제에서 국가가 차지하는 비중은 투르크메니스탄과 더불어 가장 높은 수준인 75%에 달하며,<sup>29)</sup> 이처럼 높은 국가 비중은 러시아에서 유래하는 의사지대가 사경제부문이 아닌 국가로 직접 귀속된다는 것을 방증한다.

그러나 벨라루스의 가산연합은 투르크메니스탄이나 우즈베키스탄과는 다소 상이한 양상을 보이고 있는 것도 사실이다. 전자의 경우에서와 같이 루카셴코 대통령을 정점으로 한 국가 내 후견 네트워크가 지배 정치연합으로 역할하기는 하지만,<sup>30)</sup> 루카셴코 개인에게 권력이 보다 집중되어 있는 점과 후견 네트워크에 루카셴코의 직계 가족이나 친지들이 부재한다는 점이 두드러진다.<sup>31)</sup> 따라서 벨라루스에서는 정실주의나 연고주의가

29) EBRD, *Transition Report: Business in Transition* (London: EBRD, 2005).

30) 소련 체제 하에서 노멘클라투라의 일원이 아니었던 루카셴코로서는 이러한 수직적 권력 집중을 실현하고 유지하기 위해 내부부와 비밀경찰기구를 확장, 이용하였으며 자신이 직접 관장하는 안보위원회(Security Council)가 그 조정 역할을 수행하고 있다. 이러한 수직계통이 국가 경제와 재정을 엄격히 통제하고 있다.

31) 이에 따라 일부 학자들은 벨라루스의 거버넌스를 가산제의 극단적 형태로서 최고 지도자의 임의적 통치권이 극대화되고 관료집단의 자율성이 최소화되는 '술단체제'나 포퓰리즘체제로 규정하고 있기도 하다. Steven M. Eke and Taras Kuzio, "Sultanism in Eastern Europe: Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus", *Europe-Asia Studies* 52:3(2000), pp. 523~47; Kimitaka Matsuzato, "A Populist Island in an Ocean of Clan Politics: The Lukashenka Regime as an Exception among CIS Countries", *Europe-Asia Studies* 56:2

상대적으로 덜하며, 이는 곧 구소련 국가들 중에서는 벨라루스의 부패가 상대적으로 덜 심각하다는 사실을 설명해 준다.<sup>32)</sup>

## (2) 분배연합의 개혁저항

비국가 세력을 정치적 지배연합에 포함하는 분배연합의 경우에도 자원지대의 존재 여부는 개혁저항에 적지 않은 의미를 갖는다. 자원지대가 풍요로운 러시아나 카자흐스탄의 경우, 최근 들어 정치권력의 공고화와 이에 따른 권위주의화 경향이 두드러지지만, 그렇지 못한 국가들의 경우 정권교체나 국가 능력의 약화 등 보다 불안정한 추세를 보이고 있다.

러시아의 경우 1990년대 대규모 사유화 과정을 통해서 가스를 제외한 석유, 철강, 알루미늄 등 주요 천연자원 자산이 국가의 손에서 민간의 손으로 이전되었고, 이 과정에서 산업-금융 과두귀족이 태동하고 이들 과두귀족 간에 긴밀한 분배연합이 형성되었다.<sup>33)</sup> 이와 같은 국가-과두귀족 간 연합의 배후에는 1990년대 중반에 이르기까지 지속된 낮은 원유가와 러시아 연방정부의 만성적 재정적자 문제가 도사리고 있었다. 즉 낮은 에너지가격과 국가 재정의 불안정성으로 엘친(Boris Yeltsin) 정부는 자원 충당은 물론 정치적 지지 확보를 위해서 신흥 과두귀족들과 정치적 연합을 맺게 되었으며, 1990년대 중반 이후 이들 금융-산업 과두귀족의 정치경제적 영

(March 2004).

32) 국제투명성기구(Transparency International)가 발표한 2002년의 '부패인식지수'에 의하면 벨라루스는 102개국 중 36위를 차지하였다. 이는 리투아니아와 동등이고 폴란드(45위), 러시아(71위), 루마니아(77위), 우크라이나(85위)를 크게 앞서는 것이다. 부패인식지수는 국제투명성기구 웹사이트(<http://www.transparency.org/>) 참조.

33) 러시아의 분배연합 형성 과정에 대해서는 김태환, "영토적·경제적 거버넌스로서의 신흥과두주의: 탈사회주의 러시아의 경험", 『한국정치학회보』 36집 1호(2002) 참조.

향력은 절정에 이르게 되었다.

과두귀족들은 러시아 정책결정과정에서 직·간접적 영향력을 행사하면서 특히 개혁노선의 심각한 제약요인이 되었다. 러시아 초기 경제개혁의 가장 큰 수혜 세력인 이들 과두귀족들은 자신들의 이익이 충족되는 한 경제 및 정치 개혁의 지지자로 역할하였으나, 이와 같은 개혁이 자신들의 이익을 침해하는 시점에서는 가장 강력한 반개혁세력으로 변신하였다.<sup>34)</sup> 특히 '황금알을 낳는 오리'와 같은 러시아의 주요 천연자원 자산을 수중에 확보한 이들 과두귀족들은 국가와의 연합을 통해 자원이지의 극히 일부를 국가에 양여하는 대신 국가로부터 받은 다양한 혜택과 특권을 이용하여 자신들에게 돌아오는 자원이지의 몫을 극대화하고자 하였으며, 시장경제의 확산과 이에 따른 경쟁의 심화로 초래될 수 있는 자원이지의 증발을 방지하고자 하였던 것이다. 러시아 분배연합과 과두귀족들의 이와 같은 지대추구행위는 경제개혁의 둔화는 물론 1998년 금융위기의 중요한 원인이 되었다.

천연자원이 풍부한 카자흐스탄의 경우에도 러시아의 경우에 상응하는 국내 과두귀족이 등장하였고, 국가와 이들 사이의 분배연합은 주로 철강·알루미늄·우라늄·금광 및 에너지 부문과 금융부문을 중심으로 형성되었다.<sup>35)</sup> 특히 아제르바이잔에서처럼 에너지 자원 개발을 위한 외자유치가 절실하였던 카자흐스탄의 경우 1990년대에 외자유치를 위해 석유

34) 러시아 금융부문 개혁 과정에서 과두귀족이 개혁에 끼친 구체적 영향에 대해서는 김태환, "러시아 금융개혁의 정치경제: 친시장과 시장저항의 이원운동(double movement)", 『국제정치논총』, 43집 1호(2003) 참조.

35) 자세한 내용은 Martha Brill Olcott, *Kazakhstan: Unfulfilled Promise* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2002), Chapter 5 참조.

및 가스 부문 자산의 급격한 사유화가 진행되었고, 이에 따라 카자흐스탄의 분배연합은 러시아의 분배연합과는 달리 국내 과두귀족뿐만 아니라 상당한 외국자본을 포함하고 있다.<sup>36)</sup> 카자흐스탄 분배연합이 러시아의 분배연합과 다른 또 하나의 측면은 전형적인 지대국가 가산연합의 경우에 서처럼 나자르바예프의 친족들이 대거 포진하고 있다는 점이다. 한 연구에 의하면 카자흐스탄 내 주요 7개 비즈니스 그룹을 대통령 가족과 긴밀한 관계에 있는 저명 정치인이 이끌고 있으며, 특히 나자르바예프의 두 사위 알리에프(Rakhat Aliev)와 칼리바예프(Timur Kulibaev)가 국가와 비즈니스부문을 연결하는 분배연합 네트워크에서 중추적 역할을 하고 있다.<sup>37)</sup> 더욱이 나자르바예프의 딸들과 사위들은 카자흐스탄 상업은행(Kazkommertsbank) 그룹 및 유라시아은행(Eurasia Bank) 그룹을 통해서 주요 산업을 관장하고 있을 뿐만 아니라 신문 및 방송 등 주요 언론매체도 장악하고 있다.<sup>38)</sup>

외국자본의 투자를 포함한 석유·가스 자원이지와 국내 과두귀족과의 연합으로부터 파생하는 수익이 카자흐스탄 정부의 재정수입 및 나자르바예프를 정점으로 하는 정치 엘리트들의 사적 이익과 통차 자금을 공급하는 중요한 근원이 되고 있음은 어렵지 않게 추측할 수 있다.<sup>39)</sup> 이에 대한

36) 카자흐스탄 석유·가스 산업에 진출한 대표적 외국자본에 대해서는 미국 에너지부 웹사이트 참조. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/kazaproj.html>.

37) Bhavna Dave, "Kazakhstan", Adrian Karatnycky and Alexander Motyl(eds.), *Nations in Transit 2000-2001*(Transaction Publishers, 2001).

38) Bhavna Dave, "Kazakhstan", Adrian Karatnycky and Alexander Motyl(eds.), *Nations in Transit 2001-2002*(Transaction Publishers, 2002).

39) 미국 석유회사와의 계약체결 과정에서 나자르바예프 대통령과 총리가 뇌물을 받은 것으로 알려진 '카자흐게이트'는 이러한 추측을 뒷받침해 주는 대표적 사례다. 카자흐게이트에 대해서는 "Big Oil's Dirty Secrete", *Economist* (May 8, 2003) 참조.



반대급부로서 카자흐스탄 정부는 정치연합을 구성하는 국내의 자본에게 각종 특혜를 제공하였고, 이러한 교환 과정에서 외국자본은 카자흐스탄의 초기 경제개혁을 촉진하는 요소로 작용하기도 하였으나, 특히 국내 과두귀족은 러시아의 경우에서처럼 자신들의 기득 이익을 보호하기 위해서 지속적인 개혁에 반대하는 저항세력의 역할을 하였다.

한편 우크라이나의 경우에는 러시아나 카자흐스탄과는 달리 천연자원은 부족하지만 이들 국가에서처럼 산업부문 과두귀족과의 분배연합이<sup>40)</sup> 두드러지며, 이러한 연합의 핵심에는 쿠치마(Leonid Kuchma) 대통령의 최측근 인물들이 포진하고 있었다.<sup>41)</sup> 그러나 지대를 창출할 수 있는 자원의 부재는 분배적 정치연합을 지속시킬 수 있는 재원의 결핍이라는 한계에 부딪혔고, 이것이 궁극적으로는 2004년 12월의 이른바 '오렌지혁명'을 통한 정권교체의 중요한 원인이 되었다. 풍부한 자원지대의 존재가 러시아나 카자흐스탄에서 집권적 권력 공고화의 재원이 되고 있는 것과는 달리, 우크라이나에서 자원지대의 부재는 쿠치마 정권의 공고화를 가로막은 중요한 요인이 되었다고 볼 수 있다. 즉 유사한 분배연합에 기반하고 있는 정권도 자원지대의 유무에 따라서 상이한 변혁 경로를 걷게 되는 것이다.

역시 천연자원이 부재한 몰도바의 경우 집단농장의 매니저나 와인 및 담배 산업의 기득 이익들을 대상으로 국지적인 부문별 분배연합이 형성되었다.<sup>42)</sup> 그러나 분배연합을 구성하는 비국가 행위자들은 국가에 제공

40) 우크라이나 과두귀족에 대해서는 Anders Aslund, *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc* (New York: Cambridge University Press, 2001) 참조.

41) Lucan A. Way, "The Sources and Dynamics of Competitive Authoritarianism in Ukraine", *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20:1(March 2004).

할 수 있는 자원의 부재로 인하여 러시아의 과두귀족처럼 국가에 대해서 강한 영향력을 행사할 수 없었으며, 국가 역시 같은 맥락에서 약한 모습을 보일 수밖에 없었다.<sup>43)</sup> 이와 유사한 '약한 국가, 약한 분배연합' 추세는 독립을 전후하여 전쟁을 겪은 타지키스탄, 그루지야, 아르메니아, 아제르바이잔 등의 경우에서도 발견된다. 이들 국가군에서는 전쟁 수행을 위한 인력과 물자 동원의 필요성에 따라 특정 산업이나 지방의 군벌들(warlords), 심지어는 범죄 집단까지 포함하는 정치적 분배연합이 구성되었으며,<sup>44)</sup> 분배연합의 기본적 교환관계는 전쟁 수행을 돕기 위한 대(對)국가재정 지원과 이에 대한 반대급부로서 수출입 허가를 비롯한 각종 특혜의 공여로 압축될 수 있다.

그러나 이와 같은 '파편화된 국지적 분배연합(fragmented distributional coalition)'은 전쟁의 와중에, 그리고 종전 또는 휴전 후에도 국가능력의 강화에는 부정적인 '봉건적 연합(feudal coalition)'으로 귀결되었고, 이는 경제개혁의 중요한 제약 및 저해 요인으로 작용하고 있다. 이들

42) Stuart Hensel and Anatol Gudim, "Moldova's Economic Transition: Slow and Contradictory", in Ann Lewis(ed.), *The EU and Moldova: On a Fault-line of Europe* (London: Federal Trust, 2000).

43) 바로 이러한 점에 착안 몰도바를 '실패한 국가'로 규정하고 몰도바에서 민주주의 진전을 '본원적 다원주의(pluralism by default)' 또는 '실패한 권위주의'라는 개념으로 설명하기도 한다. Lucan A. Way, "Pluralism by Default in Moldova", *Journal of Democracy* 13:4(October 2002).

44) Muriel Atkin, "Thwarted Democratization in Tajikistan", in Karen Dawisha and BruceParrott(eds.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus* (New York: Cambridge University Press, 1997); Payam Foroughi, "Tajikistan", Karatnycky and Motyl(eds.), *Nations in Transit* (2002); Rafis Abazov, "Playing at Democracy?", Karatnycky and Motyl(eds.), *Nations in Transit* (2002); ICG, "Tajikistan: An Uncertain Peace", *Asia Report* 30(December 24, 2001); Robin S. Bhatti, "Tough Choices: Observations on the Political Economy of Armenia, Azerbaijan, and Georgia", mimeo(WorldBank, December 2002).

전쟁을 겪은 국가들에게는 자국 영토 내에서 강제력의 독점과 더불어 경제 자원에 대한 배타적 통제가 국가 형성의 근간이 되는 것이었으며, 아제르바이잔은 풍부한 자원지대로 인해서 이러한 국가 건설 프로젝트에서 상대적으로 성공적이었던 데 반해 다른 국가들은 그렇지 못하였던 것이다.

이상의 논의를 종합할 때 분배연합이 지배적 정치연합이 되는 경우에도 자원지대의 존재 유무에 따라서 탈사회주의 국가들은 다소 상이한 변혁 경로를 밟게 된다는 것을 알 수 있다. 첫째, 러시아나 카자흐스탄의 경우처럼 자원지대가 풍부하지만 지대국가와는 달리 자원지대가 과두귀족의 통제 하에 있을 경우, 경제개혁의 추이는 지배세력의 구성원인 이들 과두귀족의 이익에 의해서 제약을 받는다. 둘째, 천연자원지대가 부재한 경우에도 금융·산업·농업 자원을 통제하는 과두귀족과의 분배연합이 결성되지만, 이 경우의 분배연합은 한정된 자원으로 인해서 상당한 취약점을 노정하게 되고, 따라서 경제개혁은 분배연합 자체의 제한된 자원 능력에 의해서 제약을 받는다.

### (3) 포괄연합의 개혁

리투아니아, 라트비아, 에스토니아의 발트 국가들에서는 폴란드, 헝가리, 체코 등을 비롯한 여러 중동부 유럽 국가들에서처럼 구정권에 뿌리를 두지 않거나 구체제의 이반세력이 독립과 체제변혁을 주도하였다. 이들 세력들은 따라서 구체제의 기득 이익으로부터 자유로운 동시에, 다른 한편으로는 구체제의 정치적·행정적 자산을 이용할 수 없는 상황에 놓이게 되었다.

천연자원으로 인한 자원지대가 부재하고 이에 따라 현재의 재정수익이 불안정·불확실할 뿐만 아니라 이러한 수요 자원을 충당해 줄 대체 공급

원도 부재하는 상황에서 이들 국가의 새로운 정치 지도자들은 오히려 미래의 불확실성을 선택하였다. 즉 이러한 경우에는 국가 경제의 효율성을 제고하는 경제개혁을 통해서 국민 대다수의 소득수준을 향상시키고 이로부터 세금을 징수함으로써 재정수입을 확보하는 전략이 합리성을 갖게 되며, 따라서 이들 국가들에서는 경제개혁과 민주화가 사회적 지지를 얻기 위한 중요한 정치적 어젠다로 등장하였다. 선거를 통해서 다수표를 획득하는 것이 정치적 경쟁의 핵심이 되었으며, 이러한 정치적 경쟁의 과정에서 경제개혁이 주 이슈로 부각되었던 것이다.

## 5. 결론

본 연구는 20년에 걸친 탈사회주의 변혁의 다양한 결과 중 권위주의 정권 하에서 경제개혁이 낙후되어 있다는 현상에 주목하고, 자원지대와 지대를 전유하는 정치적 지배연합의 성격과 형태에 따라서 개혁에 대한 저항의 양상이 달라질 수 있다는 명제를 제시하였다. 이에 따라 동 명제에 핵심적인 이론적·개념적 논점을 제시하고, 탈사회주의 권위주의 정권의 개혁저항을 유형화하였다.

첫 번째 유형은 지대국가-가산연합이 조합되는 경우다. 풍부한 자원지대를 폐쇄적인 정치연합이 통제하고 독점할 때 경제개혁이 지체될 수 있으며(투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔), 설혹 지대를 생성하는 천연자원이 부재한다 할지라도 이에 상응하는 경제적 지대를 역시 유사한 가산연합이 독점하여 정치화할 경우 경제개혁에 있어서 유사한 결과가 초래될 수 있다(벨라루스).

두 번째 유형은 자원지대가 분배연합에 의해서 공유될 경우다. 자원지대를 공유하는 과정에서 분배연합을 구성하는 제3의 세력에 대한 국가의 의존도가 높을 경우, 경제개혁은 이들 세력의 이익에 의해서 크게 제약받게 된다(러시아, 카자흐스탄). 자원지대가 부재하는 경우에도 분배연합이 형성될 수 있으며 전자의 경우와 같은 개혁 패턴을 보이지만, 이 경우 지배연합은 자원의 부족과 결핍으로 인해서 상당한 불안정성을 노정할 수 있다(우크라이나, 그루지야, 몰도바, 아르메니아, 타지키스탄).

이와는 달리 자원지대가 부재하고 정치적·행정적 자원 역시 열악할 경우 정치 엘리트들은 오히려 미래의 불확실성을 선택함으로써 광범위한 정치경제개혁을 도입할 수 있고, 이 경우 개혁이 가장 진전될 수 있다(발트 3국).

그러나 이와 같은 유형화는 후속적인 경험 사례분석을 통해서 입증되어야 할 과제를 앞두고 있다. 지금까지 구소련권 국가들의 탈사회주의 체제변혁의 궤적은 풍부한 천연자원의 존재가 오히려 개혁을 저해하는 요인이 되며, 비공식 정치연합의 폭이 경제개혁의 진전과 정(正)의 관계에 있음을 보여주고 있다. 이러한 과거 20년간의 추세는 '자원의 저주' 논의와 일치하고 있다. 불행하게도 구소련권 국가들의 경우 적어도 지금까지는 풍부한 자원이 경제 발전이나 민주주의를 촉진하기보다는 오히려 저해하는 요소로 작용하고 있는 것이다. 그러나 본 연구의 핵심 초점은 단순히 천연자원의 존재 유무와 경제개혁 간의 관계를 밝히는 데 있는 것이 아니라, 자원으로부터 파생되는 정치적·경제적 지대가 어떠한 지배정치연합에 의해서 어떻게 전유되고 분배되느냐에 따라서 개혁의 결과가 달라진다는 점을 밝히는 데 있다. 또한 자원지대가 부재하는 상황에서도 이와 같은

상이한 정치연합이 상이한 개혁의 결과를 초래하는 측면을 밝히는 데 있다. 이러한 점에서 본 연구는 '자원의 저주' 논의와는 뚜렷이 구별되는 것이며, 바로 여기에서 이 연구의 이론적 의미를 찾을 수 있을 것이다.

논문 접수일 2010.06.28  
심사 완료일 2010.07.28

# Authoritarian Resistance to Post-Socialist Economic Reforms

Kim, Taehwan

Director, Policy & Research Department, Korea Foundation

This paper addresses the issue of elective affinity between authoritarian political regime and backwardness in economic reforms, clearly demonstrated in the post-socialist trajectory of the past two decades. The analytical point of this paper is not simply on the relationship between affluent natural resources and economic reforms, as is the case in many of the vast literature on 'natural resource curse', but on progress or regress of economic reforms, which is shaped by the way in which different political ruling coalitions appropriate and distribute different types of resource rents. Based on the two key variables of resource rents and political ruling coalition, the author constructs a classification of diverse paths of post-socialist economic reforms into three types:

When a narrow patrimonial political coalition monopolizes economic rents emanating from natural resources, political leadership, and its closest cohorts, have no incentive to embark on serious economic reforms in fear of future uncertainty that may be caused by the reforms(Turkmenistan, Uzbekistan and Azerbaijan). This is true of those countries even without affluent natural resources once economic rents deriving from abroad are politically monopolized by a similar type of patrimonial coalition(Belarus).

The second is the reform path, in which resource rents are shared by, and distributed within, a narrow distributional coalition composed of the state and an influential group of people who own and control natural resources. In this case, reform path is greatly constrained by the powerful group that abhors too much advancement of economic reforms that will eventually encroach upon their group interests(Russia, Kazakhstan). Even without affluent natural resources, distributional coalitions may emerge to occupy scarce sources of economic profits, but eventually end up being exposed to political and economic instability due in great part to the deficiency of economic resources(Ukraine, Georgia, Moldova, Armenia, Tajikistan).

Lastly, when an encompassing coalition emerges with no affluent resource rents available, it is likely that the political coalition prefers future uncertainty to today's certain deficiency with incentives to push for economic reforms(Baltic and Central and East European countries).

- Keywords

economic reforms; authoritarianism; resource rent; political ruling coalition