

사유화와 러시아(1991~1999)

국가 하부구조권력의 쇠퇴:

중국(1984~1992)과의 대비*

한 병 진 | 중앙대학교 국제문제연구소 연구원

공산 국가의 두 제도적 특징은 국가소유에 기반을 둔 계획경제와 당-국가이다. 따라서 탈공산화 과정에서 당-국가로부터 경제사회 및 시민사회 등 다양한 사회 영역이 분화된다. 이러한 과정에서 탈공산 엘리트는 국가의 공적 기능을 약화시켜 국가의 전략적 자원을 자신에게로 이전하고자 한다. 서유럽 국가건설 과정에서 국가엘리트가 사회로부터 자원을 추출하기 위해 국가제도를 강화시키는 것과는 사뭇 반대되는 양상이다. 이러한 엘리트의 국가약화 전략은 다양한 이행전략에 의해 촉진 혹은 저지될 수 있다. 그 중 하나가 바로 탈공산국가의 재산권 재확립 전략이다. 급격한 사유화 정책은 탈공산 엘리트의 국가약화 전략을 강화시켜 국가 하부구조권력의 약화로 귀결된다. 이와 달리 부분적 재산권 재확립 정책은 국가엘리트의 국가약탈 이해를 약화시켜 시장이행과정에서 하부구조권력의 하락을 막을 수 있다.

주제어 : 재산권 재확립정책, 탈공산 엘리트, 국가 하부구조권력, 전면적 사유화, 부분적 재산권 재확립

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었다(KRF-2002-072-BM2075). 이 논문은 2004년도 한국정치학회 연례학술회의에서 발표한 글을 수정·보완하였다. 유익한 지적을 해준 김태환 교수와 익명의 심사위원들에게 감사한다.

I. 탈공산 이행과 국가건설

1980년대 말 이후부터 국가 소유에 근거한 공산주의 계획경제의 개혁노선을 둘러싸고 뜨거운 논쟁이 있었다. 이른바 ‘빅뱅’으로 불리는 급진적 시장개혁 노선은 전면적 사유화, 거시경제의 신속한 안정화, 완전한 가격 자유화의 동시적이고 전격적인 시행을 강조하였다. 이에 반해 중국의 성공적 시장 전환 경험을 강조하는 점진주의자들은 각각의 시장개혁 조치들의 단계적 시행과 더불어 그 개혁정책들마저도 점진적으로 수행할 것을 역설한다(Woo, 1994; Roland, 2000). 이러한 계획경제의 시장화 전략에 관한 논쟁은 그 경제적 효과와 시장 제도의 확립이라는 경제적 결과에 주로 주목하여 논의되어 왔다. 이와 달리 이 글에서는 시장개혁의 경제적 결과에 대한 논의를 넘어서 시장개혁 전략, 특히 사유화 전략이 효과적인 국가통치를 위한 국가 하부구조 권력(infrastructural power)에 미친 영향을 살펴본다. 만(Mann, 1986)에 따르면 하부구조권력은 “시민사회에 침투하여 영토전체에 걸쳐 병참적(logistical) 문제를 해결할 수 있는 능력”을 의미한다. 이러한 국가 하부구조 권력의 대표적인 예가 국가의 조세추출 능력, 중앙의 권위가 인정되는 안정적인 중앙-지방관계, 행정조직의 일관성 등이다.¹

탈공산 개혁 전략이 정치제도에 미친 영향과 관련하여, 정치개혁과 시장개혁의 동시적 수행이라는 소련의 전략과, 시장개혁만을 추진한 중국의 전략의 차이가 그 동안 주요한 연구들을 통해 강조되었다. 예를 들어, 소련의 경우 시장개혁과 민주화 조치가 동시에 시행된 결과 [이러한 고르바초프의 선택이 당정치의 정치적 제약성으로 인해 불가피하였는가라는 논의는 차치하고 (Roeder, 1993)] 소련이 내부로부터 몰락하였고(Solnick, 1998), 탈공산 러시아의 부패가 중국의 그것과는 달리 국가제도의 기초를 위협하는 수준이라는 분석이 있다(Sun, 1999: 1-20). 솔릭의 주장에 따르면 소련과 달리 중국

1. 이는 그린들(Grindle, 1996: 8-10)이 제기한 국가능력의 네 가지 측면 중에서 주로 제도적 행정적 면과 관련이 있다.

은 기존 당-국가체제를 유지한 상태에서 시장개혁을 수행했기 때문에 하부 당 관료의 기회주의의 폭발에 따른 위계질서의 붕괴를 막았을 뿐만 아니라, 권위의 안정성을 획득 할 수 있었다.

하지만 이행전략이 탈공산 이후 국가제도 형성에 미치는 영향은 뚜렷한 주목을 받지 못하였다.² 공산당-국가(party-state)의 실패한 국가건설로 인해 민주화와 시장화만큼이나 국가제도 재형성 문제가 탈공산화 과정에서 전면 에 등장함에도 불구하고 탈공산 이행을 다루는 많은 서구의 연구들은 국가제도를 고정된 실체로 간주하는 경향이 있었다. 하지만 탈공산화 과정에서 발생한 상당수 탈공산국가의 통치위기는 탈공산화 과정에서 국가건설이 체제 전환과 병행한다는 사실을 잘 보여주고 있다(Woodruff, 1999). 국가제도의 비인격적 기반이 약하기 때문에 탈공산 국가의 제도적 발전은 엘리트 사이의 갈등과 협상에 크게 좌우되며, 다양한 개혁 조처들은 각 분파들의 세력 형성과 전략에 영향을 미친다(Grzymala-Busse and Jones Luong, 2002: 529-554). 즉 민주화와 시장화가 독립변수로서 엘리트의 전략과 권력을 규정하면서 탈공산 국가제도 형성에 영향을 미친다.

이러한 평가를 바탕으로 필자는 시장개혁의 보다 미시적 측면인 재산권 재확립 정책이 국가 하부구조권력에 미친 영향을 살펴보고자 한다. 시장개혁의 핵심은 시장적 유인 제도를 확보하여 자원의 효율적인 사용을 유도하는 것이다. 이러한 시장개혁에는 재정개혁, 가격개혁, 재산권개혁 등이 포함된다. 재산권개혁과 관련하여 신자유주의 이론에 근거한 워싱턴합의(Washington Consensus)는 포괄적이고 과감한 사유화, 즉 국가 소유권을 완전히 사적 개인으로 이전하는 것이 성공적 시장화에 필수적이라고 간주한다. 전면적인 사유화는 재산권의 세 가지 측면, 사용권, 수익권, 처분권 모두가 국가로부터 민간으로 이전된다는 것을 의미한다. 러시아는 이러한 사유화 정책을 따른 대표적인 경우이다.

하지만 중국의 실험은 재산권 재확립에 또 다른 대안이 존재한다는 사실

2. 러시아를 비롯한 탈공산 국가제도의 문제점에 대해서는 다양한 연구가 있다. 이러한 연구는 러시아 국가제도의 문제점이 시장경제 성립에 미친 영향에 초점을 맞추고 있다(Roberts and Sherlock, 1999). 필자는 이와 반대로 시장화전략이 국가제도에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

을 증명하고 있다. 중국의 점진적 시장개혁은 시장이윤 동기를 유발하기 위해 쌍궤제도를 통한 부분적 가격자유화 정책과 함께 전면적 사유화 대신 계약을 통한 책임제를 도입하였다(Naughton, 1995). 중국은 계약을 통한 재산권 재확립 과정에서 수익권과 사용권을 다양한 경제 주체에게 부여하였지만, 처분권의 경우 대부분 당-국가 소유를 유지하였다(Walder, 1994; Oi and Walder, 1999). 이렇듯 국유재산권 재확립 정책에서 나타나는 뚜렷한 차이로 인해 중국의 경험을 살펴보는 것이 유의미하다.

필자는 이러한 중국의 경험을 염두에 두면서 러시아의 전면적 사유화가 국가 하부구조 권력에 부정적 영향을 미쳤다고 주장하고 이의 타당성을 중국의 경우에 대비하여 살펴보고자 한다.³ 먼저 국가소유권 개혁이 탈공산 개혁의 맥락에서 국가건설에 왜 중요한지를 논술한다. 당-국가와 국가소유 계획경제라는 제도적 유산과 공산국가의 근대관료 국가건설 실패가 강조될 것이다. 다음으로 사유화와 국가건설에 관한 일반적 주장을 검토하고 전면적 사유화가 국가 하부구조권력의 침식을 가져온다는 가설을 제기한다. 이러한 가설에 의거하여 러시아의 경우를 분석하고 이를 중국의 경험에 대비하고자 한다.

II. 국가소유권 개혁 정책과 탈공산 국가건설의 관련성

탈공산 국가건설에서 사유화 정책의 중요성을 인식하기 위해서 탈공산화의 맥락이 서유럽의 근대국가 형성 당시와 어떠한 차이가 있는지 먼저 살펴보자. 서유럽은 폭력을 독점한 엘리트가 사회로부터 자원을 추출하는 과정에서 국가제도를 강화하였다. 사회 내 자원을 보다 효과적으로 추출하기 위해 폭력조직을 정비하고 궁극적으로 관료 제도를 확충하면서 국가제도를 발전시켰다. 탈공산 이후 동유럽은 국가 소유에 기초한 당-국가라는 공산주의 유

3. 탈공산화에서 경제개혁을 재산권을 둘러싼 갈등으로 규정하고 재산권 분배에 미친 정치적, 제도적 영향에 대한 비교연구로 김태환(2003)을 참조.

산으로 인해 서유럽과는 상반된 발전을 경험하였다. 전략적 자원이 국가에 집중되어 있기 때문에 이행기 동안 국가 엘리트는 국가제도를 약화시켜 국가 소유의 부와 재화를 자신에게로 이전한다. 탈공산화 과정에서 국가로부터 사회로 자원이 이전되는 가장 대표적인 예가 국가소유에 기초한 계획경제의 해체이다. 탈공산기 엘리트는 근대국가 형성기 서유럽의 국가 엘리트가 취한 전략인 국가의 하부구조 권력의 강화를 통해 사회로부터 자원을 추출하는 전략을 구사할 필요가 없다. 오히려 이들에게는 국가소유 계획경제라는 공산정권의 유산으로 인해, 국가 제도 내에 전략적 고리를 선점하고 이에 기초, 국가 내부 자원을 국가 밖으로 추출하는 것이 최선의 선택이다. 따라서 탈공산화 국가에서 엘리트는 사회가 소유한 자원을 추출하기 위해 국가제도를 강화하는 것이 아니라 국가 제도의 약화를 통해 국가 자산을 사적으로 전유하고자 한다(Ganev, 2001). 예를 들어 강력한 사법권에 기초한 안정적인 재산권 질서는 엘리트의 국부 수탈 이해에 부합하지 않는다. 이 결과 엘리트를 적절히 견제하지 않을 경우 국가의 하부구조 권력은 침식된다.

당-국가는 전환기 엘리트의 국가약탈 행위에 저항할 수 있는 제도적 기초를 마련하는 데 실패하였다. 공산주의 국가건설 과정에서는, 근대적 정당성인 법적, 합리적 정당성에 기초한 비인격적 제도화가 이루어지지 않았다. 한 때 전체주의 시기 강력한 당과 이데올로기를 무기로 전 인민 동원에 성공한 전체주의체제는 이후 후견인-피후견인 관계가 지배적인 신전통주의사회로 퇴행했다. 왈더는 “덕치(virtuocracy)”(국가가 정의한 덕을 개인이 체화한 정도에 따라 사회의 희소자원과 권력을 분배하는 정치체)에 기초한 유일 지도의 당-국가의 위계체제는 혁명적 비인격주의를 특징으로 하는 전체주의적 사회관계 대신 인격적 관계망으로 연결된 전통적인 사회관계로 변질되었다고 분석했다(Walder, 1986). 그 결과 공산주의사회는 후견인-피후견인 관계가 지배적인 신전통주의 사회로 퇴행하였다. 또 다른 공산주의 연구에서도 이러한 주장에 동의하면서, 시장적, 근대 관료적 비인격주의가 부재한 소비에트 형태의 국가는 구조적으로 약한 국가라고 규정한다. 당-관료들이 관료조직을 사적으로 점유하면서 소비에트 형태의 위계질서는 중앙에서 하부로 일사불란한 권위의 소통을 달성하지 못했다(Urban, 1997). 오히려 노멘클라투라를

통한 지배엘리트의 총원과정은 후견인-피후견인 관계가 당-국가의 위계질서를 따라 깊숙이 자리 잡도록 도와주는 결과를 낳았다. 러시아 경우 이러한 경향은 “간부에 대한 존경”을 슬로건으로 집권한 브레주네프 이후 뚜렷해졌다. 자유투는 반관료적 제도화의 주요 원인으로 당-국가가 기초한 카리스마적 정당성을 꼽고 있다. 그는 극적 임무 달성에 경도된 카리스마적 정당성이 그 반제도적 성격으로 인해 국가 관료의 제도화를 방해했다고 평가한다(Jowitt, 1983: 275-297). 그리고 부패는 이 과정에서 발생한 부산물이었다고 평가한다. 하지만 자유투가 가정하는 것과는 달리 소비에트형 당-국가는 카리스마적 정당성을 법적 합리적 정당성으로 유연하게 전환 시킬 수 없었다. 소비에트 체제는 시장과 근대 관료의 비인격성을 근본적으로 거부하는 체제였으며 부패는 소비에트 체제의 실패에 따른 부산물이 아니라, 오히려 체제의 특성을 반영한 것이었다. 소비에트 체제에서 정치나 경제가 작동하기 위해서는 인격적 관계망이 필수적이었다(Willerton, 1992). 블라트(бла́т), 제2경제, 그림자 경제 등은 소비에트 체제에서 자의적인 사적 관계망이 관료적 비인격주의를 전반적으로 대체하고 있다는 사실을 여실히 보여준다(Ledeneva, 1998).

공산질서가 형성한 국가약탈의 기회와 이를 용이하게 하는 국가 내 사적 관계망의 광범위한 형성으로 인해 기회주의적 탈공산 엘리트는 사회가 아닌 국가를 대상으로 자신의 전략적 자원을 이용한 부의 추구라는 유혹에 탐닉하였다. 이미 상당히 약한 국가를 더욱 약화시켜 황금 알을 품고 있는 국가로부터 자신의 몫을 챙기는 것이 국가가 제시한 공적 임무를 수행하는 것보다 더욱 시급할 수밖에 없었다. 이러한 엘리트의 이해를 더욱 조장하는 결정이 바로 국가자신의 전면적 사유화였다.

III. 사유화와 국가 하부구조 권력의 약화

계획경제가 시장경제로 이행하는 과정에서 엘리트의 국유자산의 수탈에 직접적인 영향을 미쳐 국가 하부구조 권력에 영향을 주는 정책들 중의 하나

가 재산권 재확립정책이다. 재산권 재확립정책은 사회 내 전략적 자원을 독점하고 있지만 하부구조 권력이 약한 탈공산국가의 제도적 발전에 심대한 영향을 미친다. 필자는 탈공산 이행기 국가가 국가소유권의 전면적 사적 이전이라는 급진적 사유화정책을 취할 경우 이는 국가 내외부로부터 국가제도로 향한 사적 이해의 폭발을 야기하고 법적, 합리적 정당성이 약한 국가는 이러한 사회적 압력에 효과적으로 저항하지 못하고 제도적 쇠퇴를 경험한다고 가정한다.

특히 제도적 쇠퇴를 경험하는 과정이 경로 의존적이다(Pierson, 2004). 전면적 재산권의 이전인 사유화를 추진할 경우, 이는 국가 수탈 전략을 취한 엘리트의 정치경제적 힘을 강화하고, 이들의 국가 수탈 행위는 더욱 가속화되어 국가제도는 더욱 쇠퇴한다.⁴ 급격한 사유화를 기점으로 국가를 약화시키려는 엘리트의 노력과 국가제도의 퇴행이 악순환의 고리를 형성하면서 국가는 기본적인 공공재마저 공급하지 못한다. 그리고 엘리트는 이를 틈타 보다 급진적인 사유화 정책을 마련, 국부를 더욱 손쉽게 수탈한다.

이와 달리 처분권을 유보하는 부분적 사유화를 취할 경우, 엘리트는 자신의 부분적 소유권을 안정적으로 유지하기 위해 “재산권의 최종 지지자인 국가에”(Solnick, 1998) 대한 도전과 수탈을 스스로 제한한다. 또한 재산권의 궁극적 소유자가 중앙정부이기 때문에 중앙은 하부 관료를 효과적으로 통제할 수 있다. 이와 함께 재산권 재확립이 안정적 수익권을 보장하여 발전을 통한 수익이 자신에게 귀속되기 때문에 행정 관료는 부패의 양을 스스로 조절하면서 통치의 질을 개선한다(Roland, 2000; Che, 2002).

이러한 주장은 사유화가 건전한 국가 건설과 부패감소를 유인한다는 주장과 대비된다. 많은 신자유주의 논의에 따르면 부패의 원천이 국가의 경제개입에 있기 때문에 국가가 시장으로부터 후퇴하고, 사유화가 빠르고 전면적으로 시행되면 부정부패의 기회가 원천적으로 봉쇄된다. 최근 사미스는 국가소유 자산의 사유화가 국가제도를 약화시키기보다는 조세제도의 강화, 재산권

4. 소수 기업들의 국가 포섭이 높은 경제체제의 경우 시간이 경과하면서 불안정한 재산권 보호 등 공공재의 공급이 더욱 약화되는 경향이 나타났다. 이는 엘리트의 국가약화 전략과 국가 능력의 저하가 서로를 강화하는 악순환을 보여주는 하나의 증거라고 할 수 있다(Hellman et al., 2000: 28-29).

질서의 정비 등 다른 차원에서 국가제도를 합리화하고 강화한다고 주장했다 (Schamis, 2002). 이는 사유화가 행정부와 관료의 재량권과 영향력을 약화시켜 국가가 축소(shrinking)된다는 주장과 사뭇 다르다. 그에 따르면, 라틴아메리카와 유럽의 개혁정책 결정자들은 사유화를 반대하는 정부 관료들에게 사유화될 기업의 주식을 제공함으로써 이들의 정치적 반대를 사전에 봉쇄하였다. 이러한 전략을 통해 국가 기업을 관리하는 지대추구자로서의 정부 관료는 이윤을 추구하는 민간 기업인으로 변신하였다. 이윤 추구자로 변신한 이들은 자신들의 원활한 경제활동을 위해 정부의 친시장적 기능과 제도 강화를 요구하였다. 이 결과 사유화가 새로운 차원의 국가건설로 연결되었다.

하지만 유럽은행보고서는 사유화가 이루어지면 국가제도가 발전한다는 주장이 재고될 필요가 있음을 보여준다. 동구 탈공산화 국가들의 경우, 사유화가 정부통치의 질에 미치는 영향은 사적 이익집단의 국가 포섭 정도에 따라 상반되게 나타난다. 국가 포섭의 정도가 약하면 사유화가 진척됨에 따라 정부의 통치력이 강해지지만, 반대로 국가포섭의 정도가 강하면 사유화가 진척됨에 따라 정부의 통치력이 약해진다(EBRD, 1999). 이는 사유화의 효과가 여타 제도적 조건들과 상호작용을 통해 결정된다는 것을 의미한다. 다시 말하면 과감한 사유화가 탈공산 국가건설에 미치는 영향이 일률적이지 않다.

사유화 정책이 국가 하부구조권력에 미치는 영향은 탈공산국가의 정권 형태에 따라 다르게 나타난다고 볼 수 있다. 서유럽의 경우 국가건설과 정권의 선택이 시간적으로 분리된 데 반해, 탈공산 국가에서는 국가건설과 정권의 선택이 동시에 진행되었다. 따라서 어떤 정권을 선택했는가가 국가건설 경로에 주요한 영향을 미쳤다(Grzymala-Busse and Jones-Luong, 2002). 이미 탈공산국가의 경험은 시장전환에서 민주주의의 중요성을 입증하였다. 헬만의 분석에 따르면, 견제와 균형이 제대로 작동하는 국가들은 소수의 엘리트가 불완전한 시장개혁을 통해 경제적 지대를 추구하려는 시도를 저지하고 시장개혁을 완성하여 경제발전을 이룩하였다(Hellman, 1998). 이와 반대로 민주주의가 불완전하게 작동하는 국가들은 이행 초기에 축적한 경제적 부를 이용하여 개혁 과정을 장악, 왜곡, 좌절시키는 엘리트의 행위에 무방비로 노출되었다. 헬만의 “승자독식경제” 이론에서 충분히 주장되지는 않았지만, 시장개

혁에서 민주주의가 중요한 이유는 탈공산 국가들이 경제엘리트의 국가 포섭에 상당히 취약하기 때문이다(EBRD, 1999). 국가 내외의 엘리트가 국가약화 전략을 취하는 상황에서, 엘리트의 공격에 취약한 국가제도를 대신하여 민주주의를 통해 강화된 일반 시민의 정치력이 엘리트의 파괴적 행위를 견제할 수 있으며 완전한 경제개혁을 통해 건전한 시장 질서를 확립할 수 있다. 사적 이해의 침투에 대한 탈공산국가제도의 저항력이 약하기 때문에 민주주의는 엘리트의 국가 약화 행위를 견제하는 주요 변수이다.

이러한 논의는 민주주의와 국가건설에 관한 부정적인 의견과는 상당한 차이가 있다. 헌팅턴은 근대화 과정에서 국가의 통치 문제가 정권 형태의 선택에 우선한다는 점을 강조하면서, 국가제도가 약한 상태에서는 민주주의가 국가 통치능력을 저해하는 부정적 효과가 있다고 주장한다(Huntington, 1968). 이렇듯 기존 정치학에서는 민주주의가 국가건설과 국가자율성 등에 부정적인 효과를 준다고 인식했고, 경제개혁 등을 수행하기 위해서는 권위주의가 오히려 민주주의보다 효과적이라고 주장되기도 하였다.

하지만 전략적 자원을 독점한 국가로부터 여타 사회제도가 분화되어야 한다는 탈공산화의 특수한 발전경로와 전근대적 공산주의 국가제도로 인해, 민주주의는 탈공산 체제전환과 국가건설에서 기존의 경험과는 상이한 역할을 수행한다. 사유화 정책으로 고무된 엘리트의 국가약화 전략이 민주주의에 의해 견제를 받지 않을 경우 이는 쉽게 현실화된다. 탈공산 국가에서 민주주의는 국가 관료층을 대신해 국가의 공적 기능을 엘리트로부터 보호하는 중요한 대안이다. 민주적 제도를 통해 대중의 정치적 견제와 참여가 적절히 기능할 경우, 국가약화를 통해 기존 국가소유 재산의 무분별한 사적 이전을 도모하는 엘리트층을 견제할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면 다음과 같은 가설에 도달한다. 국유재산의 재산권을 재확립할 때 사용권, 수익권, 처분권 모두를 민간으로 이전하는 전면적 사유화는, 국가자산을 사적으로 전유하기 위해 국가약화를 도모하는 탈공산 엘리트층을 정치적 경제적 힘을 강화시켜 국가 하부구조권력의 약화로 귀결된다. 특히 이러한 사유화의 부정적 효과는 견제와 균형이 강력하게 이루어지는 민주정권이나 강력한 정치적 통제가 위로부터 이루어지는 권위주의 독재가 아

닌 경우 더 뚜렷하게 발생한다. 다음에서 불완전한 민주주의와 전면적 사유화가 결합된 러시아국가의 하부구조권력의 추이를 재정능력과 중앙-지방관계를 중심으로 분석한다.

IV. 불완전 민주주의 그리고 전면적 사유화: 러시아 국가의 하부구조권력의 침식

시장 전환 초기 러시아는 최악의 상황이 조합된 경우였다. 국가제도가 공산주의의 제도적 약점으로 인해 약화된 상태에서, 고르바초프의 혼란스러운 개혁정책은 자발적 사유화로 이어지면서, 국가자산을 사적으로 전유하는 데 강한 이해를 가진 엘리트층을 형성하였다. 이와 함께 엘친은 소비에트 몰락과정에서 획득한 대중적 인기를 정당 형성 등의 방식으로 정치적으로 조직화하지 않았다. 엘친의 가부장적 지배전략은 이후 초대통령제라는 헌법질서와 결합되었고 러시아 민주주의는 견제와 책임성을 상당히 결여하였다.

이러한 제도적 조건하에서 급진적 사유화 정책이 채택, 수행되었고⁵ 러시아 국가의 하부구조권력은 급속히 몰락하였다. 사유화와 국가 하부구조권력의 저하가 악순환의 고리를 형성하면서, 올리가르히를 비롯한 경제 엘리트는 기회주의적 국가엘리트와 “국지적 전략적” 거래를 통해 막대한 부를 축적하

5. 1990년대 러시아 국가의 경제개혁 정책과 관련하여 두 시각이 존재한다. 먼저 이익집단의 영향력에 우위를 두는 국가포섭론을 들 수 있다(Hellman, 1998). 이 견해에 따르면 주요 러시아 경제 개혁정책은 부분적 시장개혁을 통해 거대한 경제적 지대를 축적한 강력한 이익집단의 이해관계를 반영한 것이었다. 이와 반대로 엘친의 통치전략에 보다 큰 무게를 두기도 한다. 이 시각에 따르면 정치권력의 제도화, 예를 들어 강력한 집권당의 형성과 초기 의회선거를 통한 구세력의 몰락을 등한시 한 엘친이 국유재산의 분할을 정당성 확보와 핵심그룹의 충성도 유지를 위한 주요 수단으로 사용하였다는 해석이 가능하다. 이익집단 간 갈등 역시 자신의 정치적 권위를 유지하기 위한 엘친의 전략적 고려를 반영한 것으로 이해된다(Shevtsova, 2001: 80-83). 이익집단의 강력한 도전에도 불구하고 사유화정책과 관련하여 엘친을 비롯한 주요 권력엘리트가 자율성을 누렸다는 점은 세계적 규모의 천연가스 독점회사인 가스프롬의 예에서 분명히 나타난다. 부분적 사유화에도 불구하고 30% 정도의 국유주식(최근에 50% 정도로 높아졌지만)을 지속적으로 보유하였기 때문에 1990년대 중반부터 러시아 정부는 이 기업을 통해 자신의 몇몇 정책을 효과적으로 관철하였다.

였다(*Коммерсантъ-Daily*, 1998/6/20).⁶ 강력해진 지대추구자들은 국가의 자원추출능력과 국가권위의 침투능력을 파괴하면서 국가가 소유한 거대한 부를 손쉽게 자신들에게로 이전하였다. 정치적으로 무능력한 일반대중은 이러한 사태를 수수방관할 수밖에 없었다.

러시아의 사유화는 크게 1990년부터 1991년까지 자발적 사유화, 1992년부터 1994년까지 바우처 사유화, 그리고 1995년부터 1997년까지 현금 사유화의 세 시기로 구분될 수 있다. 사유화가 이러한 세 시기를 거쳐 진행된다면 러시아 국가의 하부구조권력은 이에 따라 지속적으로 약화되었다. 자발적 사유화와 바우처 사유화는 지방엘리트를 강화시켜 이들이 중앙의 권위와 행정에 도전할 수 있는 기반을 제공하였다. 러시아 국가의 행정조직의 일관성은 무너지고 중앙정부는 효과적인 정책집행과 침투에 실패하였다. 이는 러시아 국가의 하부구조권력이 급격히 침식되었음을 의미한다. 이 결과 <표 1>과 <표 2>에서 알 수 있듯이 러시아는 극심한 재정위기에 직면하였고 비화폐경제의 혼란 속으로 빠져들었다. 통치위기로 발전하는 재정적 곤란으로 인해 러시아 정부는 현금사유화라는 더욱 심각한 정책적 오류를 범하고 이는 올리 가르히라는 더욱 강력한 국부수탈자를 양산하였다. 이들은 국부수탈의 주요 통로인 국가공채시장을 유지하기 위해 국가의 재정능력 향상에 저항하였으며 더 많은 부의 재분배를 위해 안정적인 재산권 질서 형성 등 국가의 시장 관리기능 개선을 방해하였다. 그리고 마침내 재정붕괴와 외환위기로 러시아를 몰고 갔다.

<표 1> 총 경제 거래에서 비화폐 거래 정도

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998
퍼센트	9	17	22	35	42	51

자료: *Russian Economic Trends*, 2002(4): 103.

6. 효과적인 국지적 전략적 거래를 위해 러시아 정부는 법치를 확립하기보다 면제권 등 특수주의적 정책결정과 집행에 더욱 매진하였다(Rutland, 2001: 24).

〈표 2〉 러시아 연방재정적자 추이(GDP 대비 퍼센트)

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997
수입	15.6	13.7	11.8	12.2	13.0	11.6
지출	26.0	20.2	23.2	17.6	22.1	18.4
재정적자	10.4	6.5	11.4	5.4	9.1	6.8

자료: *International Monetary Fund*, 1998: 100.

러시아 올리가르히의 등장과 공고화는 민주적 압력의 부재 하에서 탈공산 엘리트의 국부수탈 전략의 효과성과 사유화의 제도적 위험성을 증명하였다. 올리가르히의 시초인 은행가집단은 다른 구공산엘리트와 마찬가지로 국부를 수탈하는데 매진하였고 여타 다른 집단과 마찬가지로 반국가적이었다. 1992년에서 1993년까지의 극심한 정치적 혼란을 틈타 러시아 은행가 집단은 국가 내 주요 관리들과의 유착관계를 이용하여 2000%를 넘어서는 고물가 시대에 단순한 화폐유통을 통해 막대한 금전적 이득을 남겼다(*Коммерсантъ-Daily*, 1998/3/5). 이와 더불어 현금사유화는 이들 신용은행가 집단을 명실상부한 러시아 국부의 사적 지배자로 등극시켰다. 정부는 악화되는 재정운용을 빌미로 악명 높은 정부자산담보 은행대출을 통해 재정상태 개선을 시도하였다(Kox, 1999). 하지만 이는 명목상의 이유일 뿐 실제로 이와 정반대의 상황이 벌어졌다. 정부는 핵심 천연자원 국유기업 주식의 상당량을 담보로 은행들로부터 상환할 의사도 능력도 없는 돈을 대출받았다. 그리고 이후 신용은행가 집단은 자신들이 조작한 경매를 통해 헐값으로 국유기업 주식을 구매하여 러시아 산업의 황금 알을 독식하였다. 이 경매는 러시아에서 국유 재산의 재분배를 향한 엘리트의 국부 수탈 전략이 얼마나 성공적이었는지를 여실히 증명하고 있다.

주요 국유재산을 성공적으로 자신에게 이전하여 올리가르히로 변신한 은행가들은 더욱 더 국가의 하부구조권력을 약화시켜 나머지 국유자산들을 독식하는 데 박차를 가하였다. 사유화를 통해 국유재산을 점유한 소수의 강력한 사적 소유자들은 정부에 재산권 질서 확립을 요구하기는커녕 오히려 정부 내 요직을 점유하고 재산권 질서를 불안정하게 만들고 이를 통해 국가와 사회 영역의 재산권을 마음대로 침해하였다. 이러한 메커니즘을 통해 러시아

사유화는 경제적 불평등성을 악화시켰다(Sonin, 1999; Black et al., 2000; Alexeev, 1999).

이와 함께 금융 올리가르히는 지방엘리트와 마찬가지로 국가재정 추출 능력을 악화시켰다. 이들은 이미 1996년을 지나면서 중앙정부의 일부가 되었음에도 불구하고 오히려 중앙정부의 재정 능력 향상에 반하는 행동을 하였다. 예를 들어 7대 금융산업그룹(FIGs)이 소유한 80개 이상의 기업 중 21개 기업이 연방정부의 거대 채무자 명단에 올랐다(*Russian Economic Trends*, 1998(3): 37).

이들은 보다 많은 국유자산을 자신의 금고로 옮기기 위해서 허약한 국가재정능력을 유지할 필요가 있었다. 국가재정능력을 악화시킨 이유는 바로 이들이 국부수탈의 용이한 수단인 국가공채시장을 유지하기 위해서였다. 1995년 본격적으로 발행된 정부공채는 단기성 채권으로 이자율이 한때 600%를 넘어서면서(당시 연 물가상승률은 20% 미만) 비정상적 이윤추구의 통로가 되었다. 이 정부채권은 족(clan)형성을 통해 정부 내 핵심 정책결정자들과 밀접한 인격적 관계를 맺고 있던 소수의 모스크바 은행에 불하되었다. 정부가 정부운용에 필요한 재원을 국가 하부구조권력을 통해 추출하는데 실패하였기 때문에 국가재정은 은행가집단에 비정상적으로 의존할 수밖에 없었다. <표 3>에서 알 수 있듯이 이로 인해 시중의 이자율은 상당히 높아졌다.

<표 3> 실질 이자율 비교(%)

	1995	1996	1997	1998. 6
러시아	28	28	17	25~140
G7	2.1	2.2	2.3	2.8
NICs	4.4	4.6	7.3	15.2

자료: Nagy, 2000: 36.

요약하면 러시아 최대 사유화인 현금사유화를 통해 자신의 경제적 정치적 지위를 공고히 한 엘리트는 중앙 정부를 재정적으로 악화시켰고 재산권 질서 확립 등 국가의 공공재 공급을 저지하였다. 이를 통해 이들은 자신들에게로 막대한 양의 사회적 부를 재분배하였다.

중앙에서와 마찬가지로 사유화는 지방에도 국가를 약화시켜 국가자산을 자신에게로 재분배하는 데 전념하는 엘리트 집단을 양산하였다. 이미 공산주의 시절 부와 권력기반을 공고히 한 지방당간부와 거대기업 공장장들은 고르바초프의 민주화 정책과 부분적 시장개혁이 야기한 혼란을 틈타 자신의 정치경제적 이해를 급격히 확대하였다. 이러한 조건에서 공산당만 아니면 누가 소유하더라도 상관없다고 믿는 추바이스에 의해 급진적 사유화가 추진되었다. 초기 대중사유화를 통한 외부소유자 확립 목표는 지방엘리트의 통일적이고 강력한 반대에 부딪히면서 지방 내 엘리트의 소유로 변질되었다. 이로써 공산당원(apparatchiki)은 “사업가(entrepreneurchiki)”로 성공적으로 변신하였다(Stoner-Weiss, 2003).

소련 계획경제의 유산으로 인해 소규모 기업은 거의 부재하였고 대부분 제조업의 규모가 상당하였다. 예를 들어 1,000인 이상 고용 기업이 국내 고용과 생산의 75% 정도를 담당하였다. 이러한 대기업들이 기업 고용인의 과반수 주식획득을 보장하는 내부자 사유화를 통해 처분되면서 내부자 주식보유 비율이 전례 없이 높아 졌다(Boycko et al., 1995). 계획경제에서 형성된 거대 제조업들이 내부자 사유화를 통해 헐값으로 처분되면서 중앙에서와 마찬가지로 지방에서도 소수의 강력한 엘리트가 형성되었다.

1992년의 사유화 이후 공고화된 경제엘리트와 지방정치 엘리트의 연결망은 그 관계의 복잡성에도 불구하고⁷ 중앙정부의 자원추출능력과 규제능력의 강화에 효과적으로 저항하면서 러시아 국가의 하부구조권력을 심각히 침식하였다. 지방엘리트의 효과적 저항과 중앙의 무기력을 증명하는 가장 대표적인 사례는 비화폐 경제의 확립이었다. 폴라니에 따르면, 시장경제로의 전환은 보통 권력의 중앙 집중화와 함께 진행된다(Polanyi, 1965). 하지만 러시아의 경우 이와 정반대의 현상이 벌어졌다. 지방 정치 경제 엘리트는 지방 내 기득권층을 보호하는 기제로 비화폐 경제를 확립하였다. 경제거래 행위에서 중앙정부가 발행한 화폐 이외의 교환수단으로 작동하는 비화폐 경제는 1995

7. 러시아 지방정치를 경제엘리트의 정치엘리트에 대한 일방적 포섭으로 규정할 수 없다. 상호의존과 공모를 기본으로 하여 다양하고 복잡한 양상을 보이고 있다. 구체적인 지방 내 권력집단의 상호작용에 대해서는 신범식(2004)을 참조.

년 거시경제 안정화 이후 꾸준히 증가하기 시작하여 1998년에 들어서면서 총 경제 거래의 51%가 비화폐적 수단으로 이루어졌다. 비화폐 경제를 통해 형성된 가상경제(virtual economy)가 없었다면, 무수한 러시아 제조업이 파산하였을 것이다. 이러한 비화폐 경제는 지방정부가 독자적으로 교환수단을 발행하면서 그 정점에 도달하였다. 이로써 화폐발행에 관한 중앙정부의 독점권이 무너졌다(Woodruff, 1999).

사실상 비화폐 경제는 러시아 연방정부의 재정추출 능력을 심각히 약화시켰다. 비화폐 경제를 확립하여 지방정부와 경제엘리트는 중앙으로 세원이 이전되는 것을 효과적으로 봉쇄하였다(OECD, 2000). 석유 및 가스 회사는 여타 제조업이 현물로 채무를 변제한 것을 다시 중앙 정부에 이전하였다(Gaddy and Ickes, 1998). 1996년과 1997년의 경우 연방정부의 조세수입의 40% 정도가 현물이었다(OECD, 2001: 90-91). 이와 함께 지방엘리트의 효과적인 저항으로 인해 중앙정부는 조세 체납자를 적절히 응징하지 못하였다.

지방 정치경제 엘리트 군이 자신들의 기득권을 유지하기 위해 중앙정부에 저항하였다는 점은 지방정부의 공공정책에서도 여실히 나타났다. 지방정부는 연방법과 일치하지 않거나 모순 되는 법을 제정하여 새롭게 형성된 지방엘리트군의 이익을 보호하려 하였다. 예를 들어 다양한 거주지 제한, 사법부의 재조직화 등은 사유화를 통해 형성된 기득권역내로 외부자의 진입을 차단하기 위한 것이었다. 보다 직접적인 예로 지방정부는 타 지역 물품에 대한 불법적인 관세 및 세금을 부과하였다(Stoner-Weiss, 2004: 158-160). 이 결과 소위 산업봉건주의(industrial feudalism)이라 불릴 정도로 노동시장의 분절화와 지방정치경제의 권위주의화가 심화되었다(Berglof et al., 2003: 205). 러시아 지역 간 경제격차가 시간이 경과하면서 해소되지 않고 오히려 증가하는 현상 역시 지방 기득권 세력의 성공적인 현상 유지 정책을 간접적으로 증명하고 있다(김성진, 2005).

국가의 하부구조권력의 침식을 여실히 보여주는 것이 러시아의 사법제도였다. 1995년 이후 법원은 오직 연방재정으로만 비용을 충당하도록 명령받았다. 하지만 연방 정부 자신도 정부운영 재원을 적절히 확보하지 못하는 상황에서 법원은 지방정부의 물적 지원에 의존할 수밖에 없었다. 이러한 재정적

종속성으로 인해 법원의 결정은 지방정부와 그 비호세력의 이해를 존중하였다. 예를 들어 법원은 지방 내 과도한 부채를 안고 있는 거대기업에 대해 파산선고를 내리기보다는 구조조정을 선호하였다(Berglof et al., 2003: 83-86).

효과적으로 중앙정부의 통치력을 약화시키면서 지방엘리트는 중앙의 올리 가르히와 마찬가지로 약탈적 부의 재분배에 전념하였다. 공장장을 비롯한 지방 엘리트는 중앙정부의 무기력한 시장통제 기능을 악용하여 나머지 공장자산을 돈세탁 등을 통해 자신들의 은행계좌나 사기업으로 이전하였다. 이 결과 소액주주들과 기업의 고용인들이 가장 큰 피해를 보았으며, 지방정부는 이를 묵인·방조하였다(Satter, 2003).

사유화를 통해 공고화된 지방엘리트는 연성재정제약(soft-budget constraints)을 더욱 심화시켜 국가와 사회의 부를 자신들에게로 재분배하였다. 사유화된 기업의 소유자가 된 기존 공장장들은, 기업의 구조조정을 비롯한 기업개혁을 통한 자산가치의 향상을 도모하기보다는 석유와 전기로 대표되는 정부보조금을 통해 기업을 유지하였다. 지방정부는 자신들의 이해와 일치하는 기업들에게만 선별적으로 에너지 무상 공급, 조세감면 등의 특혜를 부여하였으며 반대로 훨씬 생산성이 높고 많은 이윤을 창출하는 신규 기업들에게는 부담스러운 조세를 부과하였다. 사실상 이러한 어이없는 지방정부의 시장왜곡이 1990년대 러시아 국민총생산 급감의 가장 주된 원인이었다(McKinsey Global Institute, 1999).

국부 수탈 엘리트가 사유화를 통해 강력해지는 것에 비례하여 정부행정조직은 내부적 응집성과 일관성을 상실하였다. 정부의 각 부처는 다양한 이익 집단들에게 경쟁적으로 조세감면 및 면제 혜택을 부여하였다. 1996년의 경우 개인적 거래를 통한 조세당국의 조세감면 및 면제 추정 액이 전체 국민총생산의 7.2%에 달하였다(EBRD, 1997: 121). 은행가의 전쟁에서 알 수 있듯이 국부를 둘러싼 지대추구자들의 이익갈등은 정부 부처 간 전면전으로 쉽게 전환되었다.

이렇듯 소련 말기 이후부터 다양한 방식으로 급격하게 이루어진 사유화는 러시아 중앙과 지방에서 강력한 국가 약탈 엘리트를 양산하였고, 이들은 민주적 견제가 약한 가운데 국가요원들을 포섭 혹은 이들과 공모하여 중앙과

지방에서 국가 하부구조권력을 약화시키면서 기형적 국가제도를 형성하였다. 국가 조세추출 능력의 붕괴, 중앙권위에 대한 지방의 강력한 저항, 내부 행정 조직의 이완 등은 러시아 국가 하부구조권력의 심각한 훼손을 대변한다.⁸

사유화를 진행함에 있어 탈공산 러시아 공화국과 같이 국가의 제도적, 정치적, 행정적 능력이 약한 경우 급진적 사유화보다는 단계적 사유화가 새로운 대안일 수 있다.⁹ 전면적 재산권 재조정에 비해 단계적 사유화는 경제행위자에 대한 국가의 감시·통제·처벌을 용이하게 할 수 있다.¹⁰ 따라서 최소한 이러한 재산권 재확립 정책은 급격한 사유화에 비해 국가 하부구조권력을 덜 훼손한다. 단계적 사유화 정책을 통해 일정기간 재산권 중 처분권을 중앙이 보유하면서 이를 지방정부 혹은 사적 집단에 궁극적 사유화를 전제로 위임(delegation)한다면 중앙은 지방정부와 올리가르히를 비롯한 정치경제 엘리트의 약탈적 부패를 나름대로 제어할 수 있고 심각한 시장왜곡을 사전에 방지할 수 있다. 처분권의 사유화를 유보함으로써 정부는 자산약탈을 일삼는 위임자의 사용권과 수익권을 용이하게 취소하여 그들에게 상당한 경제적 위협을 가할 수 있다. 약탈적 경제 행위자들은 미래의 소득 원천을 상실하지 않기 위해서 정부정책에 상당 정도 순응할 것이다. 이와 함께 처분권을 보유함으로써 정부는 국가운용에 필요한 최소한의 자원 추출능력을 유지할 수 있고 기회주의적 엘리트의 급격한 성장을 막을 수 있다. 이러한 이유 때문에 전면적 사유화 보다 단계적 사유화가 국가능력이 약한 탈공산 국가에 보다

-
8. 하지만 이러한 올리가르히의 반국가적 행동은 2000년에 들어서면서 변화하고 있다. 사실상 러시아 주요 기업인들은 자본투자를 늘리고 국가에 세금을 현금으로 납부하면서 국가재정능력 향상에 기여하고 있다. 하지만 필자는 이것이 사유화의 궁극적 성공을 반영한다는 자유주의적 설명에 의견을 달리한다. 필자는 다른 논문(2005)에서 2000년 이후 기업집단과 국가재정능력의 변화를 올리가르히와 권력 엘리트사이의 조건부 협동(conditional cooperation)으로 설명하고 있다. 필자는 권력엘리트의 자유주의적 경제개혁 조치에 화답하는 올리가르히의 조세협력 행위를 의미하는 조건부 협동이 가능한 이유로 올리가르히의 내부갈등과 이들의 자산성격 변화에 주목하고 있다.
 9. 단계적 사유화 방식에 대한 구체적인 논의는 Black et al.(2000)의 글을 참조.
 10. 재산권 재확립 정책과 함께 국가통치력과 하부구조권력에 영향을 주는 정치지도자의 주요 결정 중의 하나는 정당건설의 문제이다. 정당을 통해 정치엘리트의 이해를 규제함으로써 안정적인 연방정부를 유지할 수 있다. 러시아 중앙-지방관계에서 정당의 역할을 규명하는 것은 주요한 연구대상이다(Filippov et al., 2004).

적절한 대안일 수 있다. 이러한 가능성을 염두에 두고 중국의 경험을 살펴보자.

V. 중국 경험에 대비

급진적 사유화를 추구한 러시아와 달리 1979년 농업개혁을 시작으로 점진적 시장개혁을 추구한 중국은 1990년대 중반까지 국유재산의 사유화를 미루었다. 자본 유입을 위해 사유화 대신 해외직접투자에 의존하면서 계획과 시장이 가격제도에서 뿐만 아니라 소유권제도에서도 병존하였다. 그 동안 집단 재산권, 공장장 책임계약제, 정부-공장장 파트너십, 공공재산 대여 등 다양한 형태의 재산권 질서가 존재했다(Oi and Walder, 1999; Naughton, 1995).

혼합적 재산권 질서는 중국이 실험했던 부분적 시장개혁에 적절히 조응하였다. 국가소유와 사적 소유의 중간에 위치한 혼합적 재산권을 통해 불안정한 시장화가 발생하는 높은 거래비용을 상쇄할 수 있었다(Nee, 1992: 1-27). 사적 재산권 제도가 불안정한 가운데 지방당 간부와 지방 경제 엘리트는 밀접한 인적 경제적 네트워크를 형성하여 서로의 경제적 이해를 증진하였다(Wank, 1999).

중국 계획경제의 제도적 유산이 이러한 재산권 재확립 정책에 영향을 주었다는 것은 분명하다. 다른 시장개혁 조처들과 마찬가지로 재산권 재정비는 기존 공산 계획경제 운용의 역사적 유산에 상당한 영향을 받았다. 고도로 중앙 집중화된 계획경제의 유산으로 인해, 소련의 정치 엘리트는 재산권 개혁 정책과 관련하여, 중국처럼 유연한 선택을 하기 어려웠다. 소련은 중국과 달리 기능주의 원칙(functional principles)에 따라 사업별 경제부서(branch ministries)를 중심으로 하는 고도로 중앙 집중화된 계획경제 형태를 유지하였다. 이러한 제도적 조건하에서 소연방 지방(oblast and raion)은 중국과 달리 계획의 입안과 자원의 배분에서 커다란 영향력을 행사하지 않았다. 예를 들어, 재정 운용에서 지방은 중앙(all-union level)의 강력한 통제 하에서 별

다른 자율권을 누리지 못하였다(Sakwa, 1998). 이와 달리 중국의 성과 그 하위 지방 단위들은 개혁 이전부터 지방 산업에 대해 실제적 재산권을 향유하면서 지방 경제의 운용에서 상당한 자율성을 누렸다(Granick, 1990).

이러한 탈집중화된 계획경제의 제도적 조건 속에서 분권화로 특징되는 재정개혁은 지방정부의 사용권과 함께 수익권을 보장해주는 효과를 가져왔다. 중앙이 각각의 지방들과 맺은 재정계약은 다양하지만(정재호, 1999: 158-159) 본질적으로 재정 분권화는 재산권질서를 명확히 하였으며 성 단위 이하 지방정부들 중에 발전주의적(local developmentalism) 양태를 보여주는 행정단위들이 나타났다(Oi, 1992; 1999).

분명히 계획경제의 개혁과정에서 공산당 중앙권위가 개혁 이전과 비교해서 내부적으로 침식당하는 것은 불가피하다. 노멘클라투라의 정치적 기제와 함께, 국가소유재산을 철저히 중앙이 관리하면서, 하부단위는 경제적 영역에서마저 자율성을 상당히 제한받았다. 따라서 계획경제의 개혁을 통해 이전과 달리 하부단위의 경제적 자율성을 공식적으로 인정할 경우, 공산당 조직 내부의 집중화 경향은 이완될 수밖에 없다(Walder, 1995a). 성공적인 경제개혁을 수행하고 있는 중국 역시 개혁 이후 경제적, 재정적 자율권을 신장시킨 지방이 중앙의 권위에 점점 더 효과적으로 대항하였다. 일예로 지방정부의 예산외 수입(extra-budgetary revenues)이 급격히 증대하면서 중앙 정부는 각종 국가사업을 위한 재정책보에 어려움을 겪었다.

하지만 중국의 경우, 이들의 저항이 국가제도의 기초를 위협하기보다는 협상을 통해 중앙-지방관계의 새로운 재편성으로 이어지면서 중앙-지방 관계가 재정적 연방주의로 평가될 정도로 안정성을 확보하였다(Montinola et al., 1996). 이 부분에서 러시아와 중국은 뚜렷한 차이를 보여주었다. 러시아의 경우 앞서 분석하였듯이 사유화가 지방이 중앙의 권위에 도전하는 것을 부채질 하면서, 중앙의 하부구조권력은 급속도로 몰락하였다. 이러한 혼란상으로 인해 러시아 연방주의는 친시장적 효과와는 정반대로 시장 형성을 방해하였다. 사실상 연방정부와 지방정부가 동일 세원을 경쟁적으로 징세하면서, 경제 행위자들은 과도한 세금과 부패를 피해 마피아경제로 탈출하였다(Schleifer and Treisman, 2000). 이와 달리 중국은 중앙과 지방 사이에 재

정관련 협약을 통해 친시장적 연방주의(market preserving federalism)를 형성하여 왔다(Weingast, 1995: 1-31). 중국에서 중앙과 지방과의 재정분담 협정은 유연하지만 연성예산제약과는 달리 그 협정이 유지·집행되었다(Walder, 1994). 이 때문에 지방정부는 친시장적 경제정책을 추구하여 자신의 세원을 확충하고자 시도하였다. 재산권제도 등 시장경제를 위한 근본적인 제도적 장치가 부재한 가운데, 혼합적 재산권은 지방정부의 지대 추구하고 같은 부패행위를 나름의 수준에서 제어하는 효과를 발생하였다(Che, 2002). 지방정부가 재산권을 향유하는 상황에서 부패를 통한 경제의 재분배행위는 자신의 살을 도려내는 결과를 가져오기 때문이다. 더 나아가 지방행정부로 재산권이 위임되면서 기존 중앙계획경제에서 나타나는 것과 같은 방만한 경제 운용이 상당히 개선되었다. 하부로 갈수록 재정제약이 강해지고(hard-budget constraints) 시장의 압력이 더욱 거세지면서 지방정부 소유 기업들은 사적기업처럼 생산성 향상을 통한 시장이윤을 추구하였다(Walder, 1995b).

이러한 중국의 안정적인 중앙-지방관계에 중앙정부의 인사권으로 대표되는 노멘클라투라 시스템과 당질서 유지에 대한 중앙엘리트의 확고한 의지가 성장하는 지방정부에 대한 구심적 역할을 한 점은 분명하다(정재호, 1999; Yang, 2004). 여기서 이러한 변수가 급격한 사유화가 집행되었을 경우에도 과연 똑같은 효과를 가져왔을 것인가에 대해 질문을 던질 수 있다.

이 질문에 다소나마 답을 하기 위해서 중국의 1980년대와 이후 국유기업의 소유권의 급진적 전환을 시작하는 1990년대 부패의 추이를 살펴보자. 1980년대 중국의 부패는 러시아와는 뚜렷이 대조되는 양상을 보였다. 사유화가 원천적으로 봉쇄되었고 시장이 급속히 성장하였기 때문에 중국공산당 엘리트의 지대추구 전략은 국가를 향하지 않았으며 시장을 향하고 있었다. 급속히 증가하는 해외직접 투자 등으로 인해 시장이 빠르게 성장하면서(Gallagher, 2002) 중국의 당 관료들은 당-국가가 보장해준 재산권질서를 이용해서 부를 축적하였다. 중국에서는 러시아에서와 같은 국유재산에 대한 전면적인 약탈(looting) 현상은 별로 나타나지 않았다. 당시 부패의 주 양상은 주로 이득의 공유(profit sharing)로 규정할 수 있다. 그러나 1992년 이후 사유화를 비롯한 보다 강도 높은 자유주의 개혁정책이 추진되면서, 국가재산의

직접적 이전인 횡령, 착복, 불법적인 국영자산의 사유화 등이 지배적인 부패로 부상하였다. 이와 함께 부패의 규모가 커졌고 방식 또한 보다 대담해졌고, 보다 상층의 관료들이 연루된 부패사건이 빈번하게 발생하였다(Sun, 2004: 207). 또한 1992년 이전 부패의 경우 그 이득이 행정조직으로 귀속된 데 반해 이후 발생한 부패의 수혜자들은 행정조직을 벗어난 개인이었다(Manion, 2004: 111).

필자는 중국 당-국가가 시장개혁에도 불구하고 위임(delegation)된 국유재산에 대한 처분권을 사유화시키지 않았다는 점이 다른 요인들과 함께 상대적으로 안정적인 중앙-지방관계에 주요한 역할을 하였다고 평가한다. 처분권의 사적 이전이 금지되었기 때문에 다양한 수준에 존재하는 행정 관료들이 재산권이전을 둘러싼 재분배투쟁과 이를 위한 국가약화에 매진하지 않았으며 국가는 사유화를 배제한 재산권 재확립정책을 채택해서 국가제도 약화를 향한 움직임을 미연에 방지할 수 있었다. 오히려 재정의 분권화와 수익권의 명확화로 인해 공산당 권위의 안정이 개혁 수혜자들의 내재적 이해가 되었다. 이 결과 시장개혁과정에서 당 간부는 국가를 공략하는 올리가르히가 아닌 “간부사업가(cadre-entrepreneur)”로 변신하였다(Solnick, 1998). 만약 사유화가 광범위하게 추진되었다면, 지방 당 엘리트는 위계질서로부터 탈출하더라도 자신의 부를 쉽게 유지·강화할 수 있었을 것이다.

VI. 결론

러시아의 경험은 국가소유 계획경제에서 사유화의 추진이 시장의 활성화가 아닌 국가제도의 퇴행과 시장의 기형화로 귀결될 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 이러한 위험성을 제대로 숙지하지 못한 채 사유화의 경제적 효과를 강조하는 시장자유주의는 그 기대와는 정반대의 결과를 산출할 수 있다. 국유재산의 광범위한 사유화는 약한 탈공산 국가와 “국지적 전략적” 거래를 통해 부를 축적하고자 하는 러시아 엘리트의 지대추구에 안성맞춤이었다. 사

유화를 통해 강력해진 지대추구자들의 중앙권위에 대한 지속적인 도전은 1990년대 중반을 거치면서 심각한 통치위기로 발전하였다.

공산 국가의 두 제도적 특징은 국가소유에 기반을 둔 계획경제와 당-국가이다. 따라서 당-국가로부터 경제사회 및 시민사회 등 다양한 사회 영역이 분화된다는 점이 탈공산 체제전환을 특징짓는다. 이 과정에서 탈공산 엘리트는 국가 능력을 약화시켜 국가의 전략적 자원을 사적으로 전유하고자 한다. 서유럽 국가건설 과정에서 국가엘리트가 사회로부터 자원을 추출하기 위해 국가제도를 강화한 것과는 사뭇 반대되는 양상이다. 이러한 엘리트의 국가약화 전략은 다양한 이행전략에 의해 촉진 혹은 저지될 수 있다. 그 중 하나가 바로 탈공산국가의 재산권 재확립 전략이다. 급격한 사유화 정책은 탈공산 엘리트의 국가약화 전략을 강화시켜 국가 하부구조권력의 약화로 귀결된다. 이와 달리 부분적인 재산권 재확립 정책은 국가엘리트의 국가약탈 이해를 약화시켜 시장이행과정에서 국가 하부구조권력의 하락을 막을 수 있다. 재산권의 전면적 사유화에 개혁의 우선순위를 배정함으로써 러시아 정부는 약탈적 엘리트의 정치적 경제적 역량을 강화시켰다. 이 결과 경제적 왜곡과 함께 안정적인 국가통치마저도 위협받게 되었다. 러시아의 사유화 정책과는 달리 처분권을 유보한 중국의 부분적 재산권 개혁은 국가 하부구조권력의 유지에 기여하였다. 결론적으로 사유화를 통해 국가의 경제개입을 원천적으로 제거하고 산업재건을 위한 자본동원을 도모하기 전에 과연 사유화가 각각의 사회적 맥락에서 어떻게 작동할 것인가에 대한 숙고가 요청된다.

참고문헌

- 김성진. 2005. 「러시아 지역간 경제격차의 변화(1994-2002): 1인당 지역생산을 중심으로」. 『한국정치학회보』 39집 2호. 한국정치학회. pp. 123-143.
- 김태환. 2003. 「탈사회주의 경제개혁에 대한 재산권 이론적 접근: 소련, 러시아, 중국의 경험과 북한의 경로」. 『한국정치학회보』 37집 2호. 한국정치학회. pp. 219-242.
- 신범식. 2004. 「체제전환기 러시아 지방정치의 제도화 과정과 엘리트 분화: 권력복합체(power complex)의 형성을 중심으로」. 『한국정치학회보』 38집 3호. 한국정치학회. pp. 339-363.

- 정재호. 1999. 『중국의 중앙-지방 관계론: 분권화 개혁의 정치경제』. 서울: 나남출판.
- 한병진. 2005. 「국가권력의 역동성과 러시아의 시장개혁」. 『한국정치학회보』 39집 2호. 한국정치학회. pp. 103-122.
- Коммерсантъ-Daily*. 1998/3/5, 1998/6/20.
- Кох, Альфред. 1999. “Государство-продавец.” Анатолий Чубай с. *Приватизация По-россий ски*. Москва: Вагриус.
- Alexeev, Michael. 1999. “The Effect of Privatization on Wealth Distribution in Russia.” *Economics of Transition* 7(2). pp. 449-465.
- Berglof, Erik, Andrei Kunov, Julia Shevts and Ksenia Yudaeva. 2003. *The New Political Economy of Russia*. Cambridge: MIT Press.
- Black, Bernard, Reiner Kraakman and Anna Tarassova. 2000. “Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?” *Stanford Law Review* 52. pp. 1731-1808.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer and Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Che, Jiahua. 2002. “Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township-Village Enterprises.” *Journal of Comparative Economics* 30(4), December. pp. 787-811.
- EBRD. 1997. *Transition Report 1997*. European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD. 1999. *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*. European Bank for Reconstruction and Development.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook and Olga Shvestsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaddy, Clifford G. and Barry W. Ickes. 1998. “Russia's Virtual Economy.” *Foreign Affairs* 77(5), October. pp. 53-67.
- Gallagher, Mary E. 2002. “Reform and Openness: Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy.” *World Politics* 54(3), April. pp. 338-372.
- Ganev, Venelin I. 2001. “Postcommunism as a Historical Episode of State-Building: a Reversed Tillyan Perspective.” *Working Paper #289* [www.nd.edu/~kellogg/289.pdf] (검색일: 2004. 6. 20).
- Granick, David. 1990. *Chinese State Enterprises: A Regional Property Rights Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grzymala-Busse, Anna and Pauline Jones Luong. 2002. “Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism.” *Politics and Society* 30(4), December. pp. 529-554.

- Hellman, Joel. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions." *World Politics* 50(2), January. pp. 203-34.
- Hellman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufman. 2000. "Seize the State, Seize the Day, State Capture, Corruption and Influence in Transition Economics." *Policy Research Working Paper* 2444.
- Hewett, Ed A., 1988. *Reforming the Soviet Economy: Equality versus Efficiency*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Huntington, Samuel D. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- International Monetary Fund 1998. *World Economic Outlook* Washington, D.C.: IMF.
- Jowitt, Kenneth. 1983. "Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime." *Soviet Studies* 35(3), July. pp. 275-67.
- Ledeneva, Alena V., 1998. *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking, and Informal Exchanges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mann, Michael. 1986. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." In John Hall (ed.). *States in History*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- McKinsey Global Institute. 1999. *Unlocking Economic Growth in Russia*.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1996. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success." *World Politics* 48(1), October. pp. 50-81.
- Nagy, Piroška Mohacsi. 2000. *The Meltdown of the Russian State: the Deformation and Collapse of the State in Russia*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub.
- Naughton, Barry. 1995. *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nee, Victor. 1992. "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China." *Administrative Science Quarterly* 37(1), March. pp. 1-27.
- OECD. 2000. *OECD Economic Surveys: Russian Federation*. Paris: OECD.
- OECD. 2001. *OECD Economic Surveys: Russian Federation*. Paris: OECD.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporation in China." *World Politics* 45(1), October. pp. 99-126.
- Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes Off*. Berkeley: University of California Press.
- Oi, Jean C. and Andrew G. Walder. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, Karl. 1965. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Bacon Press.

- Roeder, Philip G. 1993. *Red Sunset: the Failure of Soviet Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roland, Gerard. 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. Cambridge: the MIT Press.
- Roberts, Cynthia and Thomas Sherlock. 1999. "Bringing the Russian State Back In: Explanations of the Derailed Transition to Market Democracy." *Comparative Politics* 31(4), July. pp. 477-498.
- Rutland, Peter. 2001. "Introduction: Business and the State in Russia." In Peter Rutland (ed.). *Business and the State in Contemporary Russia*. Boulder, CO: Westview Press.
- Russian Economic Trends*. 1998. 7(3). Oxford: Blackwell Publishing.
- Russian Economic Trends*. 2002. 11(4). Oxford: Blackwell Publishing.
- Sakwa, Richard. 1998. *Soviet Politics in Perspective*. London: Routledge.
- Satter, David. 2003. *Darkness At Dawn: The Rise Of The Russian Criminal State*. Yale University Press.
- Schamis, Hector E. 2002. *Re-forming the State: the Politics of Privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: the University of Michigan Press.
- Shevtsova. 2001. "From Yeltsin to Putin: The Evolution of Presidential Power." In Archie Brown and Lilia Shevtsova (eds.). *Gorbachev Yeltsin and Putin: Political Leadership in Russia's Transition*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2000. *Without a Map*. Massachusetts: The MIT Press.
- Shirk, Susan. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Sodnick, Steven. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sonin, Konstantin. 1999. "Inequality, Property Rights, and Economic Growth in Transition Economics: Theory and Russian Evidence." *CEPR discussion paper* 2300.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 2003. *Resisting the State: Retrenchment and Reform in Post-Soviet Russia*. Unpublished Manuscript.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 2004. "Whither the Central State? The Regional Sources of Russia's Stalled Reforms." In Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss (eds.). *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sun, Yan. 1999. "Reform, State, and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China Than in Russia?" *Comparative Politics* 32(1), October. pp. 1-20.
- Sun, Yan. 2004. *Corruption and Market in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.

- Urban, Michael. 1997. "Politics and Communism: Figure and Ground." In Michael Urban with Vyacheslav Igrunov and Sergei Mitrokhin, *The Rebirth of Politics in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walder, Andrew. 1986. *Communist Neo-Traditionalism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Walder, Andrew G. 1994. "Corporate Organization and Local Government Property Rights in China." In Vedat Millor (ed.). *Changing Political Economies: Privatization in Post-Communist and Reforming Communist States*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Walder, Andrew G. 1995(a). "The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline." In Andrew G. Walder (ed.). *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Walder, Andrew G. 1995(b). "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2), September. pp. 263-301.
- Wank, David. 1999. "Producing Property Rights: Strategies, Networks, and Efficiency in Urban China's Nonstate Firms." In Jean C. Oi and Andrew G. Walder (eds.). *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(1). pp. 1-31.
- Willerton, John P. 1992. *Patronage and Politics in the USSR*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woo, Wing Thye. 1994. "The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland and Russia." *Journal of Comparative Economics* 18(3). pp. 276-308.
- Woodruff, David. 1999. *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. California: Stanford University Press.

A Comparative Analysis of Property Rights Reform and State Capacity in Russia (1991~1999)

Han, Byungjin

Research Fellow, Center for International Studies at ChungAng University

Party-states and state-owned planned economies characterized the communist states. Because of these institutional roots, economic, political, and civil societies had to be institutionally differentiated from the party-state in the post-communist transition. In this process, state elites had a strong incentive to weaken state institutions in order to facilitate the transfer of state-owned properties into their private riches. Their strategy to weaken the state was quite in contrast to that of state elites in Western European state-building. Various transition strategies affected post-communist state elites who wished to loot the state. One of them was property rights reform of state-owned properties. A complete privatization encouraged and helped state elites to extract resources from the state and harm its capacity. In particular, it was observed that a rapid downfall of state capacity was attributable to a complete privatization carried out under an imperfect democracy. On the other hand, a partial property rights reform discouraged state elites to prey on the state and helped the state to maintain its administrative capacity throughout the transitional period.

Key Words: Property Rights Reform, Post-communist State Elites, State Infra-structural Power, Privatization, Partial Property Rights Reform

