

# 엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의 사례\*

한 병 진 | 계명대학교 정치외교학과 전임강사

러시아, 북한, 중국 엘리트의 지대추구 유형을 각각 국가포섭형, 국가귀속형, 국가의존형으로 구분한다. 러시아의 국가포섭형 지대추구인 국지적 거래를 통한 국부수탈전략은 초기 불안정한 민주적 헌정질서와 선택적 친화성을 지녔다. 하지만 이러한 지대추구가 독립적 자본가계급의 부재, 급증하는 경제적 불평등성 등을 야기하면서 러시아의 유동적 헌정질서는 권위주의로 변모했다. 북한의 엘리트는 극심한 경제난과 고도로 발달한 국가기구라는 경제적 제도적 조건 하에서 국가로 귀속하여 자신의 정치경제적 지위를 유지 보존했다. 이는 엘리트의 자산특정성을 높이면서 단기적이거나 권위주의를 공고히 했다. 중국의 엘리트는 폭발적으로 팽창하는 시장경제와 자신의 지대추구 권리를 지지해주는 당-국가사이에서 다양한 경제적 지대를 취득했다. 따라서 정치적 도전을 통해 다원주의적 정치질서 형성에 매진할 경제적 이유가 이들에게는 없었다. 오히려 제한적 권위주의의 공고화를 통해 이들은 시장에서 발생한 부의 재분배를 도모했다.

주제어: 엘리트의 지대추구, 국가포섭형, 국가귀속형, 국가의존형

\* 본 논문을 읽고 논평과 도움을 준 이해정 교수와 최원기 교수에게 감사한다. 익명의 심사자의 유용한 지적과 격려에 감사한다.

## I. 서론

국가·시민사회의 이중구조를 파괴한 당·국가와 계획경제라는 특징을 지닌 공산주의에서는 정치 지배집단과 사회지배세력의 분리가 존재하지 않는다. 이와 같은 제도적 사회적 특질을 1991년 소련 붕괴를 전후한 러시아, 등소평이 경제개혁을 추진할 당시의 중국, 김일성 사망 이후 위기를 맞이한 북한은 공유한다. 이는 기존 정권 변동론이 다루고 있는 구체제의 초기조건과 확연히 다르다. 본 연구는 이렇듯 다른 권위주의 국가들과 구별되는 이들의 초기 조건 혹은 경계조건(boundary conditions)에서 출발한다.<sup>1</sup>

당·국가와 계획경제의 유산으로 인해 정치사회, 시민사회, 경제사회의 분화가 약하거나 부재하기 때문에 러시아, 북한, 중국은 엘리트의 광범위한 지대추구를 피할 수 없다. 여기서 필자는 지대추구를 개인이나 집단이 국가권력을 이용하여 경제적 부와 제도적 특권을 분배하는 행위로 폭넓게 정의한다. 고전적 엘리트주의의 입장을 따라 필자는 엘리트를 “지배의 업무에 필수적 자원을 통제하는 집단”으로 규정한다(Faulks, 2000: 40). 엘리트의 형태는 분석대상 국가별로 시기별로 다양한 형태를 취했다. 러시아에서는 당관료, 공장장, 지방주지사, 올리가르히 등 엘리트의 형태와 구성인자가 지속적으로 변했다. 중국의 경우 당관료가 간부·사업가 등으로 변신하기도 했다. 소련과 동유럽의 정권이행에 관한 주요 연구는 행위자 중심이론의 관점에서 엘리트 사이의 전략적 상호작용을 강조하는 정치주의적 설명을 제공하였다(Roeder, 2001; McFaul, 2004). 하지만 국가, 사회, 경제의 제도적 융합으로 인해 엘리트의 정치적 선택은 국부에 대한 실질적 소유권 등 이들이 향유하는 경제적 제도적 특권의 유지 혹은 확대 방식과 밀접히 관련되어 있다. 따라서 필자는 엘리트의 지대추구 유형의 분석과 분류를 통해 러시아, 북한, 중국 엘리트의 정치적 선택과 정권의 경로를 설명하고자 한다.<sup>2</sup>

1. 따라서 본 연구에서 주장하는 이론적 주장은 초기조건을 공유하는 경우에만 적용될 수 있는 제한적 일반성만을 지닌다(Pierson, 2004: 169-72).

필자는 지대추구 유형에 따라 국가포섭형, 국가귀속형, 국가의존형으로 러시아, 북한, 중국 엘리트를 구분한다. 이러한 유형 차이는 공산주의의 제도적 유산과 (비)개혁개방 정책의 차이에서 비롯되었다. 다시 말해 이들의 정치경제적 이해는 제도구조적 경로의존적으로 형성되었다. 1990년 무렵부터 1997~1998년까지 러시아 엘리트의 지대추구는 그 다양성에도 불구하고 국가포섭형이 지배적이었다. 필자는 국가포섭형을 국가 내외부의 엘리트가 국가조직의 일부분을 사적으로 전유하는 지대추구 형태로 정의한다. 공산정권의 예기치 않은 붕괴와 함께 러시아 정책결정자들의 급진적 사유화로 대표되는 자유주의적 개혁정책은 국가포섭형 지대추구에 유리한 환경을 제공했다.<sup>3</sup> 더욱이 거대규모 중심의 소련 공산경제의 유산은 강력한 지대추구자 형성에 유리한 조건을 제공했다(Wedeman, 2003: 21). 러시아 지대추구자들은 국가의 경제통제권에 의존하기 보다는 국가의 통치능력 전반을 약화시키면서 국가자산의 사적 전유를 통해 경제적 지대를 추구했다. 이러한 지대추구전략에 의거 러시아 엘리트는 막대한 양의 국부를 자신들에게로 재분배했다.

북한 엘리트는 국가귀속형으로 분류될 수 있다. 극단의 빈곤과 고도로 발달한 국가기구의 존재라는 모순적 상황이 이러한 엘리트의 정치경제적 이해를 형성하는데 기여했다. 북한의 경우 극빈의 상황으로 인해 기회주의적 지대추구의 기회정도와 그 효용성이 상당히 낮다. 여타 탈공산 국가의 경우 분

- 
2. 공산화 이전에 민주주의를 경험했던 일부 동유럽 국가를 제외하고 대부분 공산주의 국가에서 시민사회는 허약하다고 할 수 있다. 러시아를 비롯한 동유럽국가에서 시민사회의 허약성을 체계적으로 분석한 글로 하워드(Howard, 2003)가 있다. 본인의 연구 역시 러시아의 시민사회의 허약성에 동의한다(Han, 2004). 중국의 경우 시민사회의 핵심세력이라 할 수 있는 자본가계급이 정치적으로 허약하다는 분석들이 있다(Pearson, 1997; Dickson, 2003). 북한정권에 대한 조합주의, 전체주의, 술탄이즘, 유격대 국가론 등의 논쟁에서 알 수 있듯이 북한 전문가들 사이에서 시민사회의 존재 여부는 심각히 의문시된다(최완규, 2001; 와다 하루키, 2005). 또한 본 연구가 엘리트에 주목하고 있지만 이행기에 한정해서 엘리트의 다양하고 유연한 선택을 강조하는 민주주의 이행론(Di Palma, 1990)과 차이가 있다. 행위자들이 여러 선택 중 하나를 택하는 것이 아니라 엘리트의 정치경제적 이해가 이전 시기 공산주의제도와 다양한 (비)개혁개방정책에 의해 구조적으로 결정된다고 전제하기 때문이다. 키셸트(Kitschelt, 1992)의 분류에 따르면 후자의 입장은 구조주의적 설명에 가깝다.
  3. 필자는 다른 논문에서 러시아의 급진적 사유화 정책이 국가의 하부구조권력을 약화시키는데 기여했다고 주장한다(한병진, 2006).

권형 시장개혁은 국유재산에 대한 실질적 소유권을 향유하고 있는 국가엘리트에게 기회주의적으로 사적 부를 추구할 수 있는 기회를 제공한다. 그러나 북한의 경우 절대적 빈곤으로 인해 분권적 시장개혁은 엘리트에게 수지타산이 맞는 지대추구 기회를 제공하지 않는다. 이러한 경제의 피폐화와는 달리 군을 포함한 국가기구는 고도로 발달했다. 소위 ‘과대성장국가론’을 넘어설 정도로 국가와 사회의 비대칭성이 극명하다. 이는 사실상 ‘자원의 저주(resource curse)’를 경험하고 있는 많은 아프리카 국가들과 정반대의 상황이다. 따라서 단기적 이익추구보다는 장기적 시간지평(time horizon)을 유지하면서 북한 당-국가의 유지를 위한 집단행동을 하는 것이 자신의 기득권과 지위를 유지할 수 있는 전략일 것이다. 이러한 가정은 현재 북한의 선군정치가 경제개혁의 문제를 압도하는 현상과 일맥상통한다.

중국 엘리트는 국가와 시장사이에서 지대를 추구하는 국가의존적 지대추구를 보여주었다. 1970년대 말 이후 점진적 시장개혁의 성공이 엘리트의 국가의존적 성향에 주요한 영향을 미쳤다. 사유화를 배제한 국유재산권의 개혁, 이중가격을 통한 계획경제와 시장경제의 병존으로 대표되는 점진적 시장개혁은 엘리트에게 시장과 국가 사이에서 경제적 지대를 획득할 기회와 능력을 부여했다. 이들은 국유재산, 금융시장에 대한 국가통제권, 각종 시장규제 등 국가의 광범위한 관할권을 자의적으로 이용하여 성장하는 시장에서 경제적 부를 취득했다. 따라서 중국의 경우 지대추구의 국가의존성과 경제적 효용성이 모두 높다고 할 수 있다.

필자는 이러한 차이가 정권의 경로에 영향을 준다고 주장한다. 러시아의 국가포섭형 지대추구 엘리트는 권위주의 정권보다 허약한 민주적 헌정질서에 선택적 친화성을 지닌다. 허약한 민주적 헌정질서가 국유재산의 포섭에 유리한 정치적 환경을 제공하기 때문이다. 북한의 국가귀속형 지대추구는 강력한 독재 권력의 유지에 기여한다. 국가와 정권 사이의 제도적 구분이 없는 고도로 억압적인 당-국가의 조건하에 정권의 붕괴나 이행은 국가의 붕괴로 연결된다. 따라서 북한 정권은 극심한 경제적 빈곤에도 불구하고 상당한 권위주의의 안정성을 획득했다. 사유화 등을 배제한 중국의 점진적 이행전략의 경제적 성공에서 유래된 중국 엘리트의 국가의존적 지대추구는 권위주의와

친화적 성격을 지닌다. 민주적 책임성의 부재 등 권위주의 정치질서는 엘리트의 지대추구에 우호적인 정치적 환경을 제공한다. 또한 권위주의는 지대추구자의 국유재산에 대한 사용권과 수익권을 안정적으로 보장해 준다. 하지만 엘리트는 자신의 기회주의적 이익추구를 위해 중앙 권위주의 권력에 제한을 가한다. 다음 장에서 지대추구유형과 정권경로에 대한 인과 관계를 더욱 깊이 있게 논의할 것이다.

위의 주장과 관련하여 다음과 같은 반론을 예상할 수 있다. 정권 경로를 규정짓는 주요 원인으로 설정된 엘리트의 지대추구 형태는 이전 시기 정책결정자의 이행전략에 영향을 받은 바가 크기 때문에 정권의 경로를 설명하기 위해 엘리트의 지대추구 형태를 고려할 필요가 없다. 필자는 이행전략과 정권의 경로 사이에 존재하는 상관관계는 엘리트의 지대추구 유형이라는 인과고리를 통해 형성된다고 주장한다. 이행전략이 야기한 정치경제적 환경 속에서 엘리트는 특정 이해를 형성, 정권의 경로를 규정한다. 이러한 인과적 설정이 없다면 우리는 다음의 질문들에 완결적 답을 제공할 수 없다. 공산당 일당독재의 몰락이 왜 불안정한 민주주의로 귀결했는가? 점진적 시장경제로의 성공적 이행이 왜 권위주의와 친화적인가? 위기에 대한 수구적 대응이 단기적이거나 왜 정권의 안정을 가져왔는가? 다시 말해 이행전략과 정권의 경로 사이에 엘리트의 정치경제적 이해가 고려될 때 그 인과적 경로가 분명해진다. 필자는 이행전략을 환경적 요인으로 간주하고 이에 지대추구자들이 어떻게 반응하여 정권의 경로에 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다.

이러한 관점에서 기존 연구의 한계를 지적할 수 있다. 러시아 정권 이행에 관한 대표적인 학자인 맥폴(McFaul, 2004)은 엘리트의 전략적 상호작용을 다루면서 엘리트의 정치경제적 이해 형성의 문제를 상대적으로 도외시 했다. 이와 같은 맥락에서 북한의 경우 행위자 중심이론의 관점에서 북한 정권의 경로에 대한 설명과 전망을 시도한 연구로 부에노더메스키타와 모종린의 연구(Bueno de Mesquita and Mo, 1997)를 들 수 있다. 반대로 놀란드(Noland, 2004)는 행위자의 전략적 선택이 아닌 경제적 요인을 중심으로 북한의 정권경로를 논하고 있다. 중국의 개혁개방 정책과 정권의 경로를 연결하는 설명으로 갤러허(Gallagher, 2002)를 들 수 있다. 위의 연구들과 달리

본 연구는 공산주의 유산과 개혁개방정책과 엘리트의 정치경제적 이해의 관련성을 지대추구의 유형화를 통해 확립하고 이를 통해 정권의 경로를 설명한다. 공산주의의 유산과 개혁개방정책의 선택에 의해 경로의존적(path-dependent)으로 형성된 엘리트의 정치경제적 이해를 중심으로 정권의 경로를 분석함으로써 기존 연구 성과를 접목하고자 한다. 이러한 작업이 국가소유의 당-국가라는 제도적 유산을 공유한 국가의 정권경로에 대한 보다 완결적인 설명을 제공할 수 있기를 기대한다.

이와 함께 엘리트의 지대추구의 유형화를 통해 중간 이론화(middle-range theorizing)를 시도할 수 있다.<sup>4</sup> 공산주의 제도 및 개혁개방이라는 유산과 정권의 변동 사이에 이론적 인과성을 분명히 하기 위해 도입한 엘리트의 지대추구라는 변수는 제한적 범위 내에서 이론적 일반화를 도와준다. 지대추구에 대한 유형화는 사회적 현상의 복잡성, 특히 경로의존적 인과성(Pierson, 2004)을 포괄하면서 동시에 제한적 일반화를 시도할 수 있는 매개 고리의 역할을 한다. 또한 경로의존적 사회현상의 개념화, 유형화를 통해 사회현상의 복잡성과 비교가능성을 동시에 확보할 수 있다.

하지만 러시아, 북한, 중국 사례연구는 필자가 제시하고 있는 이론적 논의의 현실적 사실가능성(probing plausibility)을 살펴보는 것으로 밀(Mill)식의 차이(method of difference)나 동의(method of agreement)와 같이 체계적인 비교분석을 통한 이론 검증은 아니라는 점을 지적하고자 한다. 실제로 사회과학 분석단위의 복잡성으로 인해 체계적 비교분석-다른 모든 것이 동일하고 설명변수에서만 차이가 있는 준실험적 비교-를 수행한다는 것은 대부분의 경우 상당히 어렵다. 특히 여러 단일 변수 혹은 변수들의 독특한 결합(interaction effect)이 동일한 결과를 가져온다는(multiple causality or equifinality) 점을 인정할 경우 비교분석의 이론검증 기능은 더욱 제한적 일 수밖에 없다 (George and Bennett, 2005: 152-60). 러시아, 북한, 중국이 지대추구 유형이라는 설명변수와 정권의 경로 면에서 유의미한 질적 차이를 보인다는 점은 앞서 이미 간략히 살펴보았다. 본 연구는 이러한 차이를 분석하는 국가 간

---

4. 이 부분은 익명의 심사자에게 도움을 받았다.

사례연구(cross-national case studies)로 규정될 수 있다. 다음에서 지대추구 유형과 정권의 경로에 관해 보다 구체적으로 논의하고 이를 바탕으로 세 국가를 분석한다.

## II. 지대추구의 세 가지 유형과 정권의 경로

### 1. 국가포섭형 지대추구와 유동적 헌정질서

공산정권 몰락 이후 헌정질서의 수립과 변화는 주로 정치 행위자들의 정치적 연합과 갈등을 중심으로 설명되었다. 정치주의적 입장은 소련 몰락을 전후하여 나타난 다수의 정치 행위자들의 세력균형이 권위주의의 거부 혹은 불완전한 민주주의로 귀결했다고 설명한다(Roeder 2001; McFaul, 2004). 이러한 설명은 공산주의의 제도적 맥락에서 형성된 엘리트의 이해관계를 충분히 고려하고 있지 않다. 필자는 공산화 이전 민주주의 경험과 시민저항의 부재, 강력한 국가주의 전통 등으로 반권위주의 세력이 약한 러시아에서<sup>5</sup> 헌정질서 수립은 국가자산을 사적으로 확보코자 하는 엘리트의 지대추구전략과 관련이 있다고 주장한다.

러시아의 경우 국가포섭형 지대추구를 위한 유리한 조건이 공산주의의 유산과 개혁개방과정에서 마련되었다. 소수의 대규모 기업에 기초한 강력한 산업화와 석유 천연가스 등 시장가치가 높은 천연자원 등을 통해 형성된 소련 공산당과 러시아의 국유재산은 국부에 대한 침탈을 유인했고 거대 지대추구자의 형성을 용이하게 했다. 이러한 환경에서 소련은 고르바초프의 정책실패로 인한 혼란스러운 개혁의 결과, 내부로부터 붕괴했다. 이 과정에서 국부의 일부를 사적으로 점유한 강력한 지대추구자들이 나타났다. 이제 이들은 국가

5. 이러한 역사적 조건은 러시아와 다수 구소련 국가를 여타 동유럽 국가와 차별 짓는다. 탈공산 정권 변화에 대한 인과적 설명을 위해 과거로 거슬러 올라가는 경우 그 인과적 차별성의 기원 문제에 대한 심도 있는 논의로 키셴트(Kitschelt, 2003)를 참조.

를 포섭할 준비가 되었다.

새롭게 획득한 재산을 보호하고 더 많은 국부를 차지해야 하는 이들 신흥 엘리트에게 권위주의는 양면의 칼날이다. 권위주의를 통해 보다 장기적이고 안정적으로 자신의 정치경제적 지위를 유지할 수도 있지만 다른 한편으로 권위주의 권력이 자신의 권리와 이익을 침해할 때 방어할 기제가 부족하다. 다시 말해 권력 남용을 방지할 안전책을 확보해야 하는 어려움이 있다 (Roeder, 2001). 또한 법치가 부재한 경우 권위주의는 외부세력이 국부를 찬탈하려는 행위에 민주주의보다 효과적으로 저항할 수 있다. 권위주의가 공고한 경우 법적 기초가 약하더라도 국가 통치자는 권위주의 권력을 통해 국가 기구를 위임받은 관료의 기회주의를 효과적으로 제어할 수 있다. 권위주의 국가의 경우 지배자는 대리인의 기회주의적 행동을 제3의 심판기구에 증명(verifiability)할 필요가 없다(Dixit, 2004: 142). 따라서 국부를 사적으로 전유하고자 하는 엘리트에게 권위주의는 그리 매력적이지 않다. 오히려 엘리트는 민주주의의 외피 속에서 국가재산을 손쉽게 사적으로 전유하여 단기적 이익을 극대화하는 것을 선호한다.

특히 탈공산화에서 국부의 탈취는 제대로 정비된 자원추출 조식을 필요로 하지 않는다. 국가가 조세를 통해 사회적 부를 추출하는 방식과는 달리 국가 포섭형 지대추구 엘리트는 연줄망을 통해 국지적 “전략적 거래”만으로 자신의 목표를 쉽게 달성할 수 있다(Ganev, 2001: 19). 이러한 국부(國富)추출 과정의 특성으로 인해 민주적 헌정질서를 수립하고 일반대중에 참정권을 부여하는 것이 엘리트의 경제적 이익추구에 별다른 위협이 되지 않는다. 일반적으로 민주주의에서는 정치적 권리를 향유하는 민중이 엘리트의 부의 수탈에 저항하고 재분배를 요구한다고 예상할 수 있다(Boix, 2003). 하지만 엘리트의 음밀한 수탈전략으로 인해 민중의 저항은 그 방향을 찾을 수 없다. 공산주의로 이미 약화된 시민사회는 엘리트가 수행하는 소규모 국지전에 허약할 수밖에 없다.

그러나 국부수탈을 통한 부의 재분배라는 엘리트의 지대추구는 시간이 갈수록 민주주의의 외피마저도 위협한다. 극단적인 재산권 재분배 활동은 전체 경제를 위기로 몰아가면서, 경제적 불평등성을 증가시킨다. 이러한 경제적



결과로 지대추구자들은 권위주의에 경도된다. 정치적 참여와 민주적 책임성을 형식적이나마 보장하는 정치질서에서는 경제적 불평등에 불만을 가진 개혁의 패배자들의 위협이 상존하기 때문이다. 권위주의화는 이러한 패배자들의 정치적 위협을 미연에 방지하고 재산권을 안정화시키는데 일조 한다.

요약하면 초기 엘리트는 국부의 수탈을 위해 권위주의 권력의 성립을 방해한다. 하지만 이러한 지대추구 전략은 부의 불평등성을 높이고 안정적인 국가건설을 방해하고 강력한 부르조아지의 형성을 억제하여 민주주의의 공고화가 아닌 퇴행으로 귀결된다.

## 2. 국가로의 귀속과 독재의 공고화: 빈곤의 역설

경제적 풍요의 정도와 정권변화 간의 상관성이 그리 단순하진 않지만, 극단적 빈곤이 정권의 안정에 별다른 도움이 되지 않는다는 사실에는 많은 이들이 동의하는 듯하다. 사실상 북한 경제 위기의 심각성이 다양한 사건들을 통해 외부에 알려지면서 북한정권의 위기에 대한 많은 기대 혹은 우려가 있다(Noland, 2004). 하지만 엘리트의 지대추구 유형을 통해 북한의 위기를 재조명할 경우 북한의 빈곤이 단기적이나마 권위주의의 유지와 강화에 기여하는 역설을 발견한다.

제3세계 저발전을 분석하면 국가를 강화하는 것이 결코 통치엘리트의 내재적 이해가 아니라는 점이 분명해 진다. 아프리카의 몇몇 국가들은 1980년대 가산제적 국가의 허약한 국가조직을 그대로 방치하여 국가가 붕괴하는 것을 막지 않았다. 이는 아프리카 국가지도자들의 의도적 결정이었다(Reno, 2002). 이들은 공공재 공급을 거부하고 국가자산을 완전히 사적으로 전유했다. 국가가 붕괴하여도 아프리카의 엘리트는 이의 악영향에서 상대적으로 자유롭다. 풍부한 부존자원이 존재하기 때문에 국가의 시장관리 기능 등 공공재 공급의 절대적 실패가 엘리트의 권력자원에 영향을 미치지 않는다. 이렇듯 국가의 강화 혹은 약화는 지배자와 그를 둘러싼 엘리트의 합리적 계산의 결과이다. 아프리카의 지배자나 엘리트는 개인의 권위와 부를 확장하기 위해

의도적으로 이미 허약한 국가를 더욱 약화시켰다.

이와 반대 현상이 북한에서 발생했다. 북한은 극도로 낙후한 경제에 비해 과도하게 성장한 국가기구를 유지하고 있다. 이러한 비대칭성은 탈식민지의 “과대성장국가”를 뛰어넘는 정도이다. 북한의 경우 정권 수립 이래 지속적인 대외적 불안정성으로 인해 국가 및 군사 기구를 강화하면서 경제기반을 희생해 왔다. 이로 인해 북한 경제는 사회주의 경제 일반이 겪는 경제적 비효율성과 저발전보다 훨씬 심각한 문제를 안고 있다. 이와 같은 조건 하에서 엘리트가 자신의 기득권을 유지할 수 있는 유일한 대안은 국가일 수밖에 없다. 설사 최고 결정권자가 경제개혁을 단행하여 경제정책의 자율성을 높여준다 하더라도 이러한 조치가 엘리트의 경제적 이익을 확장하는데 단기적으로 커다란 도움이 되지 못한다. 따라서 부족한 통치자원을 잘 발달된 국가기구를 공고히 하는데 투자하는 대신 경제개혁에 사용하는 것은 지배엘리트의 입장에서 보면 그 기회비용이 상당히 크다. 오히려 국가조직의 강화를 통해 대외 원조를 포함한 경제적 지대를 압출하는 것이 자신들의 기득권을 유지하는데 훨씬 낮은 기회비용을 지불하는 것이다. 다시 말해서 내부로부터의 공산정권의 해체를 가져온 소련 공산관료의 사업가적 행동과는 정반대로 북한 공산관료는 전형적인 관료적 현상유지에 사활적 이해를 가지고 있다고 할 수 있다.

특히 경제빈곤은 국가기구 중에서 국가권력의 최정점에 존재하는 군사기구의 강화를 더욱 재촉한다. 허약한 경제로 인해 경제 관리와 분배를 다루는 국가 기능은 심각히 축소된다. 이와 동시에 국가의 다양한 기능 중 대내외적 위협을 관리하는 부문만이 지속적으로 발달한다.

이러한 제도발전은 엘리트의 자산특정성(asset specificity)을 더욱 높여 정권의 안정에 기여한다. 다시 말해 국가 내 조직체계의 점유를 통해서만 다양한 이득을 취할 수 있기 때문에 엘리트는 조직 붕괴에 강하게 저항할 수밖에 없다. 러시아의 경우 콥소물 조직이 손쉽게 붕괴한 이유 중의 하나는 조직의 자산인 화폐나 건물 등이 손쉽게 다른 상업적 용도로 전환될 수 있었기 때문이다. 이와 반대로 비밀경찰 등 소련의 국가통제 억압기구들은 자산의 특정성이 높기 때문에 당-국가의 급작스러운 붕괴에도 불구하고 조직체계를 전반적으로 온전히 유지한 것으로 평가된다(Solnick, 1998: 227). 소련의 비밀경

찰과 마찬가지로 군을 포함한 국가억압기구를 중심으로 포진한 북한 엘리트는 자신의 제도적 기득권을 다른 용도로 쉽게 전환할 수 없다. 즉 북한 엘리트의 자산특정성은 러시아의 비밀경찰처럼 높다고 할 수 있다. 높은 자산특정성으로 인해 북한의 엘리트는 자신의 기득권을 유지하기 위해 국가귀속형 지대추구 전략을 취할 수밖에 없다.

국가귀속형 지대추구 전략이 정권의 안정으로 귀결되는 이유는 바로 북한에서 체제(regime)와 국가(state)가 분리될 수 없을 정도로 착종되어 있기 때문이다. 이는 당-국가의 일반적 제도적 특성과 함께 북한 특유의 강력한 가산제적 성격(patrimonialism)이 결합되면서 이루어졌다. 당-국가는 일반적으로 비서국을 통해 당과 국가제도 사이에 조직적 인적 평형구조를 유지한다. 김정일의 가신들은 이러한 제도적 결합성에 새기를 박았다. 따라서 안정적 국가기구의 유지는 정권의 안정과 불가결하게 연결되어 있다.<sup>6</sup>

결론적으로 경제 위기는 국가기구의 유지 공고화에 대한 엘리트의 내재적 이해를 더욱 강화하고 정권의 위기 대신 안정에 역설적으로 기여한다. 빈곤이 정치적 위기를 가져온다는 단선적 이해와는 달리 빈곤이 엘리트의 지대추구 전략에 영향을 미쳐 오히려 권위주의를 공고히 한다.

### 3. 국가의존형 지대추구와 제한적 권위주의

중국의 경우 점진적 시장개혁이 성공을 거두면서 엘리트의 지대추구는 고전적 형태를 보이고 있다. 필자는 고전적 지대추구를 국가엘리트가 경제활동에 대한 광범위한 관할권을 통해 자의적으로 시장에 개입하여 시장에서 창출된 부의 일부를 이전하는 것으로 규정한다. 국영기업, 국가재정, 국가소유 은행 등 다양한 제도적 장치는 중국의 당-국가 엘리트가 급격히 팽창하는 시장에서 효과적으로 지대를 추구할 수 있는 수단을 제공했다.

중국 공산당의 개혁전략이 국가의존형 지대추구 전략에 영향을 미쳤다는

6. 아프리카와 중동에서 장기간 유지되는 권위주의 국가의 정치적 안정성의 원인으로 군과 정권사이의 제도적 분리의 부재에 주목하는 주장이 있다(Bellin, 2004).

점은 분명하다. 이중가격제도 및 사유화를 배제한 재산권 재확립 정책 등 부분적 점진적 개혁정책으로 인해 계획경제와 국가소유 기업이 시장과 병존했다. 이러한 가운데 해외직접투자와 농촌경제의 활성화를 통한 급속한 시장의 발전은 당-국가 엘리트가 각종 재량권을 이용해서 시장의 부를 취득할 수 있는 환경을 마련해 주었다.

국가의존형 지대추구는 권위주의에 친화적이다. 국가에 의존하여 시장에서 이윤추구 활동을 벌일 경우 자본가계급은 민주화를 경원시 한다. 민주주의의 작동 원리 중의 하나인 국가책임성은 이들이 이윤을 창출하는데 필요한 국가의 자의적 개입과 상충되기 때문이다(Bellin, 2000: 180-1). 중국의 “간부사업가” 역시 권위주의적 국가권력과 공모를 통해 이윤(collaborative profitability)을 확보한다는 점에서 국가의존성이 높다고 할 수 있다. 따라서 이들의 정치경제적 이해는 여타 후발산업화 국가의 자본가계급과 일맥상통한다.

1995년 이후 본격적인 사유화 정책이 추구되기 전 국가의존형 지대추구의 핵심 기초는 국유재산에 대한 사용권과 수익권이었다는 점을 특별히 강조한다. 이러한 제한적 재산권의 궁극적 기초는 처분권을 보유한 공산당이다. 공산당의 권위를 제외하고 엘리트의 제한적 재산권 지지를 위한 제도적 장치는 부재하다(Solnick, 1998: 234-8). 따라서 국가의존적 지대추구 엘리트는 공산당 권위의 안정성을 원한다.

권위주의를 선호한다는 점에서는 동일하지만 국가의존형 엘리트는 국가귀속형 엘리트에 비해 훨씬 기회주의적이다. 급속히 성장하는 시장에서 개인으로 귀속되는 부를 축적하고자 하는 국가의존형 엘리트는 자신의 재량권을 제한하는 중앙권위의 감시와 통제에 강하게 저항한다. 바로 이러한 이유로 국가의존형 지대추구 국가에서 보다 뚜렷하고 빈번한 정치 갈등을 발견할 수 있다. 결과적으로 권위주의 권력의 정도는 국가귀속형 지대추구의 경우와 달리 제한적이다.

### III. 본론

#### 1. 러시아

러시아의 국가포섭형 지대추구자들은 주요 정치세력들의 권위주의 프로젝트를 무력화시키면서 국부를 수탈했다. 러시아는 1991년 말 소련의 붕괴와 함께 의회와 행정부 사이의 혼란스러운 권력분립을 1993년 중·후반까지 경험했다. 중앙과 지방에서 주요 산업조직과 화폐유통망을 장악한 엘리트 집단은 엘친과 의회의 대립에서 어느 한편의 입장에 서서 세력균형 상태를 변경시키기 보다는 혼란스러운 권력분립을 악용해서 국부를 사적으로 전유하고 다양한 경제적 이권을 확보했다. 예를 들어 급속한 사유화와 극심한 인플레이션은 이들의 노력에 힘을 실어주었다.<sup>7</sup>

엘친이 새로운 헌법제정을 통해 의회와 행정부의 권력분립을 명확히 하지 않았다는 점이 당시 혼란스러운 정치상황의 이유로 꼽힌다(McFaul, 2001). 하지만 엘친과 의회 지도자들이 헌법제정을 방기했다기 보다는 이들이 자신에게 유리한 헌법을 제정하기 위한 쟁탈전을 벌였다는 것이 보다 적절한 평가이다. 어느 누구도 상대를 압도할 수 없었기 때문에 의회와 행정부는 헌정 질서 수립을 두고 소모전을 벌였다.

피쉬(Fish, 2001a)는 1992년에서 1993년 동안 엘친이 직면한 정치적 제약성은 그 스스로가 자초했다고 평가한다. 소련붕괴를 전후로 엘친은 대중적 인기를 기반으로 새롭게 의회선거를 실시하여 구세력을 제거하고 개혁적인 세력으로 의회를 재구성할 수 있는 기회를 방기했다고 평가한다. 하지만 엘친은 강력한 정치적 기반을 구축하는데 무관심하지 않았다. 그는 공산정권 몰락 직후인 1991년 11월부터 자신의 권력기반을 강화하기 위한 다양한 조치를 취했다. 1991년 11월 엘친은 공산당을 불법화하는 조치를 시행했지만

7. 당시 지대추구 엘리트의 기회주의적 정치행위에 대한 상세한 논의로 한병진(Han, 2006)의 글을 참조.

동년 12월 헌법재판소는 이를 뒤집는 결정을 내렸다. 1992년 초 옐친은 대통령을 중심으로 뭉친 정당을 설립코자 했지만 별다른 성과를 내지 못했다 (Roeder, 2001: 47). 이후 가이다르를 승계한 체르노미르진의 “러시아는 우리의 집”이라는 권력당 역시 지방 엘리트와 주요 산업지도자들의 협조를 얻는데 실패했다. 사유화나 고물가 정책 등을 통해 옐친이 이들의 정치적 지지를 확보하기 위해 상당한 정치적 경제적 양보를 취하였음에도 불구하고 (Han, 2006) 옐친의 정치적 실험이 실패했다는 점에 주목할 필요가 있다.

이 당시 지대추구자들은 의회와 행정부의 혼란스러운 권력분립을 적절히 이용하여 다양한 경제적 이권을 확보했다. 의회와 행정부는 자신의 권력을 확대하기 위해 경제엘리트의 지지를 받는 민정동맹(Civic Union)이라는 강력한 의회 내 파벌의 지지와 연합이 필요했다. 의회와 행정부는 사유화와 고물가 정책이라는 혜택을 지대추구자들에게 부여했다(Han, 2006). 산업엘리트는 내부자 소유를 보장하는 양보를 얻어냈고 사유화 집행기구와의 연줄망 등을 이용해서 실질적인 기업의 소유자로 변신했다. 또한 중앙은행으로부터 막대한 연성자금을 끌어와서 막대한 경제적 부를 단시간 내에 축적했다.

하지만 초기 재산권 이전이 일단락되면서 지대추구자들은 혼란스러운 권력분립과 정치적 양극화 속에서 신속히 세력을 회복한 공산당의 진출에 위협을 느꼈다(Frye, 2002). 공산당의 정강정책은 지금까지 진행된 재산권의 전면적 재조정이었다. 이러한 정치경제적 변화는 옐친의 권력욕에 손을 들어주었고 옐친은 1993년 말 의회를 해산하고 대통령에게 막강한 권력을 부여한 신헌법을 제정했다.

초대통령제로 특징 지워지는 1993년 신헌법은 위임된 독재권(delegative dictatorship)에는 미치지 못했다. 옐친이 새롭게 부여된 대권을 통해 권위주의적 통치를 수행하는 것에 지대추구자들은 여전히 동의하지 않았다. 초대통령제의 출현에도 불구하고 러시아 헌정질서는 권력의 지방분권화를 더욱 조장했다. 중앙정부는 주지사들의 정치적 보호를 제공하는 연방의회를 신설했으며 더욱 확대된 재정적 정치적 자율성을 지방정부로 이양했다. 혼란스러운 의회와 행정부의 갈등은 이제 중앙-지방관계에서 재현되었다. 러시아 전역에서 국지적인 전략적 거래를 통한 지대추구가 끊이지 않고 발생했다. 이의 대

표적인 예가 바로 지방엘리트와 주요 대기업들이 형성한 비화폐경제와 기업 구조와 운영에서 나타나는 재산권의 불안정성이었다.

1990년대 정치과정에서 필자의 주장과 관련하여 흥미로운 사건이 1996년 대통령 선거였다. 1996년 엘친의 친위그룹은 엘친의 한자리 수 지지율을 우려하여 1996년 대통령 선거 일정을 취소하려고 했다. 이 당시 신흥금융그룹을 중심으로 한 경제엘리트는 이러한 계획에 반대해서 선거를 예정대로 치를 것을 주장했다. 절차적 정당성을 포기할 경우 국가엘리트의 정치적 힘이 강해지기 때문에 신흥 금융엘리트는 선거가 초래하는 불확실성에도 불구하고 형식적이거나 민주적 절차를 통해 정권재창출을 시도했다. 그리고 이들은 이후 더 많은 국유재산을 사유화했다.

앞서 논의했듯이 엘리트의 국부수탈 전략은 여러 가지 측면에서 제한적 민주주의의 기초를 더욱 약화시킨다. 먼저 경제적 불평등성이 지속적으로 증가했다. 경제적 불평등성은 권위주의가 민주화로 이행하는 데 있어 불리한 조건을 형성했다(Boix, 2003). 점증하는 불평등성으로 인해 부의 재분배 요구가 강해지면서 이에 대한 부유층의 반발 역시 거세질 수밖에 없었다. 부의 불평등성이 높아지면서 다양한 민주적 장치와 다원주의가 부유층에 위협으로 돌아오면서, 이들에게 표피적 민주주의의 유용성은 급감했다.<sup>8</sup>

재산권의 재조정을 통한 부의 축적을 시도했기 때문에 올리가르히를 비롯한 엘리트 지대추구자들은 안정적인 재산권 질서 수립을 지속적으로 방해해 왔다. 주요 국유자산이 사유화되었음에도 불구하고 근본적으로 사법제도 개혁과 강화에 대한 실질적인 비용과 노력의 투입이 1990년대 동안 줄곧 없었다는 사실이 이를 웅변하고 있다. 이러한 안정적 재산권 제도의 부재는 곧 부유한 사적 소유자들을 위협했다.

1997년을 거치면서 주요 국유자산의 재분배는 일단락된다. 이후 1998년

8. 소위 푸틴 집권 이후 정치권의 전면에 등장한 국가안보 관료는 부유층의 이러한 두려움과 대중의 요구를 수렴하면서 독자적인 권력기반을 급속히 강화하고 있다. 러시아 올리가르히 대부분이 프리마코프 대신에 푸틴을 선택한 이유는 바로 부의 재분배에 대한 두려움 때문이었다. 프리마코프는 올리가르히에 대한 적대 의식을 숨기지 않았으며 집권 이후 재산권 재조정에 대한 의욕을 숨기지 않았다. 푸틴은 올리가르히의 재산권 재조정에 대한 두려움을 이용하여 이들의 동의와 협력을 확보했다.

재정위기와 금융산업의 붕괴라는 경제적 위기와 함께 점증하는 경제적 불평등성에 따른 정치적 정당성의 위기가 더해지면서 올리가르히는 극단적인 지대추구를 자제했다. 이와 함께 러시아 정부와 올리가르히 사이에 조건부 협력관계가 1999년부터 형성되었다. 러시아 정부는 조세제도 개혁을 비롯한 다양한 자유주의 경제개혁을 단행했고 올리가르히는 조세납부와 자본투자로 화답했다(한병진, 2005).

이러한 조건부 협력관계는 푸틴과 국가안보 관료의 대중적 인기가 가파르게 상승하면서 위협받기 시작했다. 정권 재창출 과정에서 더 이상 올리가르히의 산파역할이 불필요해지면서 푸틴을 중심으로 형성된 국가안보 관료는 지속적으로 올리가르히의 재산권을 위협했다.<sup>9</sup> 이들은 기존의 지대추구자들이 국부를 찬탈하는 방식과는 달리 국가권력을 기반으로 이미 분배된 사적 재산권을 찬탈해야 하기 때문에 권위주의에 친화적이었다. 이들은 소위 비자유주의적 민주주의(illiberal democracy)의 경향을 노골화하면서 푸틴 집권기 동안 주요 경제 분야에서 재산권을 새롭게 재편성했다(Jack, 2004). 푸틴 집권 초기 민간 방송 언론회사들이 국가소유로 전락했다. 이후 2004년 러시아 최대 민간 석유회사인 유코스(Юкос)의 주요 생산시설이 국영석유회사에 강제로 합병되었다. 또한 최근에 시브네프찌(Сибнефть)가 주식매각을 통해 재국유화 되었다.<sup>10</sup> 이외 다른 주요 기간산업에 대한 국가통제 역시 증가하고 있다. 경제활동을 비롯한 사회전반에 걸쳐 국가의 관할권(state jurisdiction)이 확장되면서 이탈세력에 대한 보다 적절한 제어가 가능해졌다. 이렇듯 국가포섭형 지대추구가 형성한 불안정한 민주적 헌정질서는 푸틴 집권 이

- 
9. 한 가지 흥미로운 사실은 푸틴이 대중의 정치적 지지에 힘입어 정치적 자율성을 확보했음에도 불구하고 여전히 부의 재분배에 인색하다는 점이다. 이는 그의 사회정책에서 여실히 나타난다. 최근 푸틴의 의료보장을 비롯한 사회정책에 대한 자유주의적 조치는 밑으로부터의 강력한 정치적 저항을 야기했다.
  10. 푸틴이 올리가르히에 대해 우위를 누리는 이유로 몇 가지를 들 수 있다. 첫 번째 올리가르히의 집단 행동력의 저하이다. 유코스 사태에서 알 수 있듯이 올리가르히는 그 어떤 집단적 저항이나 반대행동을 취하지 못했다. 또한 올리가르히의 주요 자산이 석유자산이었다는 점 역시 고려할 점이다. 석유를 비롯한 자산특정성이 높은 자산을 소유할 경우 자산소유자들은 국가권력의 재산권 침해에 허약하다(Boix, 2003). 이와 함께 제정러시아 시절부터 구축된 강력한 국가주의 전통과 제도가 국가안보 관료의 신속한 권력회복을 가능케 했다.



후 점차 권위주의가 강화되는 양상으로 발전했다.

## 2. 북한의 선군정치: 국가성의 비정상적 강화

1990년대 북한의 경제적 빈곤은 북한의 체제 변화 심지어 정권 위기를 가져올 것이라는 예견을 불러일으킬 정도로 심각했다. 외부에서 보았을 때 경제 문제의 심각성으로 인해 정권 내부에서 국가운용과 관련한 정책 대결이 존재할 법도 한데 아직까지 심각한 갈등이나 분열의 모습이 뚜렷이 나타나고 있지 않다. 선군정치의 기치를 내걸면서 “강성대국으로 진군”할 것을 제창하는 북한의 노력과는 대조적으로 경제 분야에서는 포괄적인 개혁 정책이 제시되고 있지 않다. 북한의 “점분산형” 개방정책(이종석, 2000a: 100)은 1980년대 중국이 시도한 이중가격제도와 지방분권화 등에도 미치지 못하는 미비한 변화이다. 2002년 6월 이후 제시된 경제개혁 역시 뚜렷한 장기적 청사진을 제시하지 못한 채 임기응변적이고 모순적인 조치에 불과했다(Noland, 2004). 다시 말해 위기의 정도에 비해 변화의 폭과 정도가 경제 분야에서는 상당히 약하다고 할 수 있다.<sup>11</sup>

주체의 사회주의 건설 결과 북한은 경제문제 해결에 대한 자정능력을 완전히 상실했다. 다시 말해서 외부의 대규모 자본투입이 경제회복과 발전을 위해 필수 불가결했다. 북한 경제는 김정일 스스로가 밝히고 있듯이 계획경제 운용에서 당의 지나친 간섭, 연성재정제약에 따른 자원낭비와 비효율적 경제 운용, 경제단위의 자족화(자력갱생) 등 사회주의 계획경제의 고전적 문제들을 지니고 있었다(김정일, 2001). 이와 함께 1960년대 이후 본격적으로 추진된 북한의 자주와 군사화 노선은 북한경제를 더욱 기형화시켰다. 북한은 한국전쟁과 냉전, 그리고 중소분쟁을 경험하면서 국가규모에 걸맞지 않게 거대한 군 조직을 유지했다. 소위 4대 군사노선으로 대변되는 과도한 군사화전

11. 극히 부분적 경제개혁 역시 중국과의 관계개선을 위한 북한의 전술적 변화로 평가되기도 한다. 특히 식량위기에도 불구하고 농업 개혁이 지지부진하다(재스퍼 베커, 2005).

락과 자력갱생의 “주체적” 발전전략은 경제구조를 심각하게 왜곡했다.

이렇듯 경제문제의 심각성에도 불구하고 북한은 근본적 경제개혁 대신에 선군정치를 통한 체제유지에 더욱 박차를 가했다. 이는 앞서 이론적 논의에서 주장하였듯이 엘리트의 이해에 반하는 것이 아니라 조용하는 것이다. 보다 구체적으로 1994년 김일성 사망 이후 선군정치의 부상과정은 앞서의 이론적 논의를 뒷받침한다. 1998년 선군정치가 본격적으로 하나의 이론적 정형을 획득하기 이전 북한은 소위 “고난의 행군”을 경험했다. 그리고 이 고난의 행군과 함께 군부가 부상했다(와다 하루키, 2005: 257-69). 즉 경제적 위기가 엘리트의 국가귀속성으로 이어졌다.

선군정치가 단순한 대외적 군사노선 이상이라는 사실은 여러 연구를 통해 지적되었다.<sup>12</sup> 김정일은 선군정치를 통해 당-국가를 새롭게 제도화하고 군으로 주요 정치권력을 이양했다. 1998년 김정일이 헌법 개정을 통해 국가주석직과 중앙인민위원회를 폐지하면서 군의 제도적 위상이 더욱 격상되었다(김근식, 2002). 김정일은 국방위원장으로 군을 중심으로 북을 통치할 것임을 계속해서 천명했다.

북의 선군정치를 평가하는데 있어 당과 군의 관계에 대한 논쟁이 있다. 이종석(2000b: 16-9)은 북한의 사회주의체제에서 당의 중요성을 상기시키면서 “북한의 군대는 당의 군대이며, 군대가 당을 대체하거나 그 우위에 서기는 어렵다”고 평가한다. 이에 반해 서대숙(2000: 243)은 “군을 정치 제도화된 전시형 국가관리 체제로 발전시켰다고” 평가한다. 이와 달리 김근식은 선군정치 등 일련의 제도적 변화는 국가주석을 통한 당, 군, 정의 제도적 연결을 해체하고 각각의 정치제도를 통해 김정일이 자의적으로 통치할 수 있는 길을 열었다고 평가한다.

북한의 사회주의 통치 경험을 염두에 둘 경우, 북한의 선군정치를 군과 당 사이의 제도적 갈등의 표출로 규정하기는 힘들다. 수령-당-대중의 “사회적 생명체”에서 당이 정치지도자에 대해 가하는 집단적 제약성은 김일성에 의해 지속적으로 축소 소멸되었다. 엘리트에 대한 정치적 숙청은 사회주의 정권

12. 김일성 사후 선군정치 이데올로기 강화에 대해서는 와다하루키(2005: 311-3)를 참조했다.

수립 이후 지속적으로 진행되었고(서대숙, 2000), 이후 북한은 혁명적 수령관에 기초해서 당-국가를 재조직화했다. 김일성은 주석직을 신설하여 일인독재체제를 완성하고, 당의 기능을 국가로 대폭 이양했다. 후견적 카리스마에 의거한 지배방식은 인민대중의 강력한 정치적 지지를 가져왔고 누구도 김일성의 절대 권력에 도전할 수 없었다.<sup>13</sup> 이 결과 북한의 정치과정에서 소련이나 중국에서 나타나는 엘리트 간 파벌정치에 의한 정치적 제약(Roeder, 1993; Shirk, 1993)을 찾아볼 수 없었다. 이렇듯 수령제에 의거한 당제도화에 비추어 볼 때 내부 파벌정치가 1994년 김일성의 사망과 함께 갑자기 부상했다고 보기는 힘들다. 특히 파벌로서의 군부는 수령체제가 본격적으로 확립되기 시작한 1967년 정치 갈등에서 심각한 철퇴를 맞았다. 북한 수령체제가 형성한 정치권력자의 자의적 권력의 정도를 염두에 둘 경우 당과 군의 관계를 “이분법적 갈등구도로 보는 것은 다원주의적 시각”이라는 비판은(류길재, 2001: 136) 적실성이 있다.

필자는 이러한 비판에 근거하여 선군정치를 정치엘리트의 재배치로 평가한다. 김일성 사망 이전까지 북한 정치제도화의 핵심원리인 혁명적 수령관에 의거한 사회적 생명체는 경제적 위기와 함께 흔들리고 있다. 인민대중의 기본적 생존을 보장하지 못하는 상황에서 “유교적 가족주의” 징후를 보이는 후견주의 노선은 그 빛을 잃을 수밖에 없다(재스퍼 베커, 2005). 이를 간접적으로 증명하는 것이 바로 선군정치이다. 이전 시기 즐기치게 주창된 구호인 인민대중 중심의 혁명적 군중노선을 대신해서 혁명의 “중심고리”로 군(고상진, 1999: 18)이 부상했다. 북한은 전통적인 수령-당-대중을 대신해서 선군정치를 통해 핵심 권력기반을 공고히 하는 동시에 행정 관료의 정책 자율성과 책임성을 높이는 일련의 조치를 시행했다. 중앙인민위원회가 폐지되고 정무원이 내각으로 격상되어 경제행정과 관련하여 행정부의 제도적 위상이 제고되었다. 하지만 내각의 수장인 홍성남의 서열은 다른 엘리트에 비해 상당히 낮았다. 이러한 제도적 변화를 엘리트의 분산이 아니라 군을 중심으로 엘리

13. 일반적으로 사회주의 통치는 계급과 계급투쟁을 강조하고 있지만 북한은 계급을 인민대중으로 대치했다. 한국전쟁 이후 북한의 사회주의 건설노선은 “혁명적 군중노선”에 의거하여 인민대중의 “자주성”을 발양하는 대중동원이었다. 혁명적 군중노선은 김일성주의의 후견주의적 카리스마를 그대로 대변한다고 평가할 수 있다.

트의 동심원적 재편성으로 평가한다. 경제적 위기로 인해 북한은 수령이 대중을 동원하는 후견적 카리스마 대신에 잘 발달된 군 조직을 중심으로 가산 제적 통치를 강화하고 있다. 지속적인 엘리트 숙청을 통해 절대 권력에 대한 도전과 제약을 미연에 방지하기 보다는 군이라는 위계적 조직체계를 이용해서 엘리트의 내부결속을 다지고 있다.

이러한 김정일의 지배전략은 북한엘리트의 이해와 합치한다고 평가할 수 있다. 북한의 엘리트가 기존의 특권을 유지할 수 있는 주요한 원천은 국유재산도 아니며 시장에서 형성된 부도 아니다. 바로 과대하게 성장한 지배기구로서의 국가이다. 따라서 이들은 국가제도의 통일성과 응집성을 유지하는데 내재적 이해가 있다. 선군정치가 고난의 행군 이후 현재까지 북한의 지배전략의 핵심으로 일관되게 주창되는 데서 이를 간접적으로 확인할 수 있다. 선군정치로 인해 엘리트의 자산 특정성이 더욱 높아지면서 지배자의 명령과 지시를 기회주의적으로 위반하여 자신의 부를 확장할 수 있는 기회와 동기는 사라졌다.<sup>14</sup>

### 3. 중국

중국의 부분적, “분절적(disarticulated)” 시장개혁은 당관료 특히 지방 당 엘리트의 국가의존형 지대추구를 위한 우호적 환경을 마련했다. 중국은 기존 국가소유의 계획경제를 유지한 채 경제특구를 설치하여 해외직접투자를 유치하고 이중가격제도 등 부분적 시장자유화를 통해 시장의 성장을 도모했다.

14. 북한 엘리트를 국가귀속형 지대추구자로 규정할 경우 대외원조는 이들을 위한 지대의 주요 원천으로 작동한다고 예상할 수 있다. 최근 남한의 쌀을 군량미로 사용하라는 김정일의 지시에서 이를 간접적으로 확인할 수 있다(중앙일보, 2006/12/4). 대외원조가 일반적으로 지대추구 국가의 개혁을 유발하는데 별 다른 효과가 없다는 점은 이미 아프리카의 많은 나라들에서 증명되었다. 아프리카의 지대추구형 국가는 대외원조를 지배엘리트의 사리사욕을 채우는데 효과적으로 사용했고 현상유지를 지속했다(Fukuyama, 2004: 16-7; Noland, 2004: 61-2). 따라서 필자의 논지는 현재 대외원조가 북한의 경제개혁에 긍정적 역할을 할 수 있다는 기대에 반대한다. 개입정책이 북한의 대외정책 결정에 미치는 영향은 또 다른 문제이다(Cha and Kang, 2003).

국유재산권 개혁에 있어 러시아와는 달리 중국은 다양한 재산권 질서를 실험하면서 사유화를 배제했다. 이러한 혼합적 경제 질서를 배경으로 농촌경제의 활성화를 비롯하여 폭발적으로 시장이 성장했다(Naughton, 1995). 중국 당-국가는 중앙의 권위주의적 결정을 일관되고 신속하게 전달 집행하는 구조가 아니라 협상과 협의를 통해 다양한 국가기관의 동의를 정책집행에 필수적인 구조를 지녔다(Lieberthal, 1992: 8-12). 이렇듯 “파편적 권위주의(fragmented authoritarianism)”로 특징되는 중국의 국가제도는 이행기 경제를 관리 감독하는 다양한 수준의 당-국가 엘리트에게 손쉬운 지대추구의 기회를 제공했다. 이와 함께 경제개혁 이전부터 존재한 분권적 계획경제 질서 역시 엘리트의 지대추구에 주요한 몫을 했다. 파편적 국가제도로 인한 행정적 자율성과 국유재산권의 분권적 편재에 기인한 경제적 자율성을 이용하여 당-국가 엘리트는 시장에 직간접적으로 참여, 다양한 형태의 경제적 이득을 확보했다.

역설적이게도 중국의 성공적 시장경제로의 이행은 바로 당관료의 경쟁적 지대추구에 기인한 바가 크다는 점에서 지대추구의 강도와 범위를 감지할 수 있다. 소위 개혁 이전에 다양한 자율권을 누리고 있던 하부단위 관료들은 시장경제가 활성화되면서 국가의 권위를 시장행위자에게 매매했다. 국가권위의 경쟁적 매매행위는 결과적으로 지대의 분산, 시장질서의 확립, 계획경제의 붕괴로 귀결되었다(Lin, 2001: 197-8). 예를 들어 중앙정부는 가격통제 등을 유지하고자 했지만, 자신의 경제적 지대를 확보하고자 하는 지방정부의 자원 전쟁(resource wars)은 통제가격을 실제 시장가격으로 상승시켰다(Wedeman, 2003: 250-2). 즉 위에서 시작된 부분적 시장개혁은 하부관료의 적극적인 지대추구로 인해 실질적인 시장경제 이행으로 진행했다.

당-국가의 자의적 통제권을 행사하는 당관료는 성장하는 시장에서 다양한 지대를 추구했다. 이행 초기의 경우 이중가격제도를 통해 합법적으로 혹은 불법적으로 경제적 이익을 얻었다. 생산을 높여 시장이윤을 획득했을 뿐만 아니라 종종 계획가격과 시장가격의 차이를 이용하여 막대한 이윤을 남겼다.<sup>15</sup> 혹은 비효율적 부문은 여전히 계획경제의 보호를 받을 수 있었다. 다양

15. 이중가격제도 하에서 불법적 이윤활동의 양상과 국민경제에 미치는 위험성에 대해서는 머피, 실라이퍼, 비쉬니(Murphy, Shleifer, and Vishny, 1992)를 참조.

한 국가자원에 대한 독점적 접근을 향유하는 당관료들은 시장경쟁에서 유리한 고지를 점했다. 기업구조 개혁 등 생산성 향상노력 없이 국가금융기관으로부터 낮은 이자율의 특혜금융을 손쉽게 대출받아 높은 이윤율을 달성할 수 있었다(Lardy, 2002: 14).

소위 발전주의 지방정부(local developmental states)에서 당관료와 지방기업의 경제적 유착을 분명히 감지할 수 있다. 시장 활동을 위한 제도적 환경이 미비한 가운데 지방정부는 지방 내 경제행위자들에게 다양한 법적 금융적 편의를 제공했다. 또한 정치적 권위를 이용하여 지방공장들의 자원수급의 불안정을 완화시켰고, 이들의 시장개혁에 적극 참여했다(Oi, 1992).

시장경제의 위력이 점점 더 분명해 지면서 당관료는 국가내부에 안주하지 않고 직접 시장에 참여했다. 이 결과 소위 “간부 사업가”가 출현했다. 중국의 다양한 위계 단위에 존재하는 당관료들은 비국영기업 설립 등을 통해 국가와 시장 사이에 상당한 경제적 이윤을 확보했다(Lin and Zhang, 1999). 니(Nee)에 따르면 1990년대 초까지 가장 활발한 성장을 보인 분야는 민영 국영 기업이 아닌 “혼합적 재산권”을 보유한 기업이었다. 시장 활동을 위한 법적 제도적 장치가 미비한 환경 속에서 당관료의 개입은 경제활동의 불확실성을 감소시키는 주요한 수단이었다(Nee, 1992; Wank, 1999).

이렇듯 고도 경제성장기 동안 적색 자본가들을 비롯한 대다수의 중국 기업인들은 국가로부터의 독립이 아닌 국가와 보다 근접한 결합을 원했다(Dickson, 2003: 19). 이들은 집단행동을 통해 제도적 문제해결을 시도하기 보다는 국가 행위자들과의 특수한 연줄망을 통한 개인적 자구책에 집중했다(Pearson, 1997). 소위 하해(下海)한 자본가(관에서 민으로)와 호선된 자본가(민에서 관으로) 사이에 별다른 질적 차이가 없다는 점 역시 주목할 만하다(Dickson, 2003: 136).

간부사업가의 소위 “관료기업”의 경제이득이 주요하게 국가의존형 지대에 의존한다는 사실은 중국에서 발생하는 부패의 양상을 보면 쉽게 알 수 있다. 무엇보다도 중국의 부패는 경제개혁이 진행되면서 지속적으로 가파르게 상승했다. 그리고 부패의 주요 행위자는 국가나 집단소유 기업의 공공장이나 재정관리들 이었다(Manion, 2004: 97). 이들은 전현직 당간부들로 정부부처

와의 연줄망을 이용하여 경제적 지대를 취득했다. 이들은 당-국가질서에서의 이점(국유재산에 대한 위임권, 은행 등 금융자산에 대한 차등적 접근, 관료적 재량권 등)을 이용해서 점증하는 시장에서 발생하는 이윤의 일부를 자신에게 이전시켰다. 이를 반영하듯 중국의 부패는 러시아와는 달리 약탈(looting)이 아닌 이익 공유(profit sharing)의 성격을 보였다(Sun, 1999).

중국 지대추구자의 경제적 규모가 이들의 국가의존성을 더욱 강화했다. 중국의 지대는 러시아와는 달리 소수에게 집중되지 않고 폭넓게 분산되었다. 러시아의 경우 고도로 중앙 집중화된 계획경제 하에서 형성된 거대 기업들이 전면적으로 사유화되면서 거대한 지대(concentrated rents)를 수혜한 강력한 지대추구자가 형성되었다. 이와 달리 중국의 계획경제는 성단위로 분산된 계획경제 체제로 중앙집중화 정도가 상대적으로 낮았고, 국유재산권 재확립과 관련하여 급진적 사유화를 배제하여 거대한 지대의 발생을 미연에 방지했다(Wedeman, 2003: 253). 이러한 이유로 경제적 지대를 수혜한 중국 엘리트의 정치적 경제적 영향력은 러시아의 경우에 비해 크게 약했다. 동아시아 발전국가가 해외차관에 기초해 국내 대기업을 키운 것과는 달리 중국은 해외직접투자를 통해 시장경제를 활성화시켰다. 이 또한 가까운 장래에 국가에 도전할 만한 중국 대기업을 출현을 어렵게 했다(Gallagher, 2002).

중국의 국가의존형 엘리트는 국유재산 및 정치시장의 궁극적 지지자인 당-국가의 권위주의에 강한 친화성을 지니고 있지만, 동시에 이들은 기회주의적 이익추구를 위한 통로를 유지 확대하기 위해 중앙의 권위주의 권력을 제한했다. 그 예가 바로 1990년대 초의 정치 갈등이었다. 1989년 천안문 사태 이후 중앙의 보수파가 지방의 재정적 경제적 자율성을 축소시키면서 재집중화를 시도할 때 등소평의 지도하에 집단행동을 통해 이를 저지했다(Fewsmith, 2001: 55-68).<sup>16</sup>

16. 이 결과 재정연방주의의 안정적인 기초가 마련되었다는 평가가 있다(Montinola, Qian, and Weingast, 1996).

## IV. 결론

위의 분석을 통해 국가, 경제사회, 정치사회 등이 미분화된 사회적 조건에서 엘리트의 지대추구 유형이 정권의 공고화, 약화, 전환 등에 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. 러시아의 경우 국지적 거래를 통한 국부수탈은 불안정한 민주적 헌정질서와 선택적 친화성을 지녔다. 하지만 국부의 사유화가 마감되면서 러시아 헌정질서는 민주주의의 공고화와는 반대로 진행되었다. 법치의 방기, 시민사회의 약화, 독립적 자본가계급의 부재, 경제적 불평등으로 인해 러시아 민주주의는 지속적인 퇴행을 경험했다. 이와 함께 재산권의 재협상과정에서 새로운 정치세력들이 지속적으로 등장하면서 유동적 헌정질서는 권위주의로 발전했다.

극심한 경제난에 시달리는 북한의 엘리트는 고도로 발달된 국가 억압기구로 결집하여 자신의 특권을 유지 보존하고 있다. 이는 엘리트의 자산특정성을 높이면서 권위주의를 단기적이거나 공고히 했다. 중국의 엘리트는 폭발적으로 팽창하는 시장경제와 자신의 지대추구 권리를 지지해주는 당-국가사이에서 다양한 경제적 지대를 취득했다. 따라서 정치적 도전을 통해 다원주의적 정치질서 형성에 매진할 경제적 이유가 이들에게는 없었다고 할 수 있다. 오히려 제한적 권위주의의 공고화를 통해 이들은 시장에서 발생한 부의 재분배를 도모했다.

## 참고문헌

- 고상진. 1999. “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징.” 『철학연구』, 1999년 1호. pp. 17-20.
- 노동신문. 2004. “선군사상을 우리 시대 혁명의 지도적 지침으로 튼튼히 틀어쥐고 나아가자.” 2004년 6월 16일 편집국 논설(조선일보 웹사이트 <http://nk.chosun.com/original>, 검색일 2005. 10. 20).
- 김정일. 2001 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할데 대하



- 여,” 2001년 10월 3일 당정 경제관리들에게 내린 지시(조선일보 웹사이트 <http://nk.chosun.com/original>. 검색일: 2005. 10. 20).
- 김근식. 2002. “김정일 시대 북한의 당 정 군 관계의 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 36집 2호 pp. 349-66.
- 류길재. 2001. “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대.” 최완규 역음. 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한울아카데미. pp. 107-39.
- 서대숙. 1989. 『김일성: 북한의 지도자』. 서주석 옮김. 창계연구소.
- 서대숙. 2000. 『현대북한의 지도자: 김일성과 김정일』. 서울: 을유문화사.
- 이종석. 2000a. “김정일 정권의 위기관리 방식: 대내적 측면.” 함택영 외. 『김정일체제의 역량과 생존전략』. 경남대학교 극동문제연구소. pp. 71-110.
- 이종석. 2000b. “김정일시대의 조선노동당: 위상, 조직, 기능.” 이종석, 백학순. 『김정일 시대의 당과 국가기구』. 성남: 세종연구소. pp. 9-42.
- 와다하루키. 2005. 서동만, 남기정 역. 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』. 돌베개.
- 재스퍼 베커. 2005. 김구섭, 권영근 옮김. 『불량정권: 김정일과 북한의 위협』. 서울: 기파랑.
- 중앙일보. 2006. 12. 4. “남조선서 쌀 들어오면 부족한 군량미 채워라.”
- 최완규. 2001. “국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점.” 최완규 역음. 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한울아카데미. pp. 11-42.
- 한병진. 2005. “국가권력의 역동성과 러시아 시장개혁.” 『한국정치학회보』. 39권 제2호. pp. 103-24.
- 한병진. 2006. “사유화와 러시아(1991-1999)국가 하부구조권력의 쇠퇴: 중국(1984-1992)과의 대비.” 『국제.지역연구』. 제15권 제1호. pp. 65-93
- Bellin, Eva. 2000. “Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries.” *World Politics* 52(2). pp. 175-205.
- Bellin, Eva. 2004. “The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective.” *Comparative Politics* 36(2). pp. 139-57.
- Bueno De Mesquita, Bruce, and Mo, Jongryn. 1997. “Prospects for Economic Reform and Political Stability.” In Thomas H. Hendriksen and Jongryn Mo (eds.). *North Korea After Kim Il Sung*. Stanford, CA: Hoover Institution. pp. 13-31.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cha, Victor D. and David C. Kang. 2003. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.
- Dickson, Bruce J. 2003. *Red Capitalists in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkely and Los Angeles: University of California Press.
- Dixit, Avinash K. 2004. *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton: Princeton University Press.

- Fewsmith, Joseph. 2001. *China Since Tiananmen: The Politics of Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fish, M. Steven. 2001. "Conclusion: Democracy and Russian Politics." in Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds., *Russian Politics: Challenges of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 215-51.
- Faulks, Keith. 2000. *Political Sociology: A Critical Introduction*. New York: New York University Press.
- Frye, Timothy. 2002. "The Perils of Polarization: Economic Performance in the Postcommunist World." *World Politics* 54(3). 308-37.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State Building*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Gallagher, Mary E. 2002. "Reform and Openness: Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy." *World Politics* 54(3). pp. 338-72.
- 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] (2004. 6. 20 접근).
- George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development of Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gong, Ting. 1997. "Forms and Characteristics of China's Corruption in the 1990s: Change with Continuity." *Communist and Post-Communist Studies* 30(3). pp. 277-88.
- Han, Byungjin. 2004. *Politics of Reform in a Privatized State*. Ph. D. Dissertation of University at Buffalo.
- Han, Byungjin. 2006. "Russia's Macroeconomic Stabilization Revisited." *Journal of International and Area Studies* 13(1). pp. 89-102.
- Hellman, Joel. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions." *World Politics* 50(2). pp. 203-34.
- Howard, Marc Morje. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge University Press.
- Jack, Andrew. 2004. *Inside Putin's Russia*. Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert. 1992. "Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?" *American Political Science Review* 86(4). pp. 1028-34.
- Kitschelt, Herbert. 2003. "Accounting for Postcommunist Regime Diversity: What Counts as a Good Cause?" In Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson (eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 49-86.
- Lardy, Nicholas R. 2002. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lau, Lawrence J., Yingyi Qian, and Gerard Roland. 2000. "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition." *The Journal of Political Economy* 108. pp. 120-43.

- Lieberthal, Kenneth G. 1992. "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations." In Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Policy, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press. pp. 1-30.
- Lin, Yi-Min. 2001. *Between Politics and Markets: Firms, Competition, and Institutional Change in Post-Mao China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, Yi-Min and Zhanxin Zhang. 1999. "Backyard Profit Centers: The Private Assets of Public Agencies." In Jean C. Oi and Andrew G. Walder (eds.), *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press. pp. 203-25.
- Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design*. Cambridge: Harvard University Press.
- McFaul, Michael. 2001. *Russia's Unfinished Revolution*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McFaul, Michael. 2004. "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World." in Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss (eds.), *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 58-95.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1996. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success." *World Politics* 48(1). pp. 50-81.
- Murphy, Kevin, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1992. "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform." *Quarterly Journal of Economics* 107(3). pp. 889-906.
- 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). pp. 1-27.
- Noland, Marcus. 2004. *Korea after Kim Jong-il*. Washington, DC.: Institute for International Economics.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporation in China." *World Politics* 45(1). pp. 99-126.
- Oi, Jean C. and Andrew G. Walder. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, California: Standard University Press.
- Pearson, Margaret M. 1997. *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform*. California: University Of California Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Reno, William. 2002. "Mafiya Troubles, Warlord Crises." In Mark R. Bessinger and Crawford Young (eds.), *Beyond State Crisis*. Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. pp. 105-27.
- Roeder, Philip G. 1993. *Red Sunset: the Failure of Soviet Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roeder, Philip G. 2001. "The Rejection of Authoritarianism." In Richard Anderson, Jr., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder, *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press. pp. 11-53.
- Shevtsova, Lilia. 1999. *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Shirk, Susan. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Solnick, Steven L. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sun, Yan. 1999. "Reform, State, and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China Than in Russia?" *Comparative Politics* 32(1). pp. 1-20.
- 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. pp. 248-72.
- Way, Lucan. 2005. "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: the Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine." *World Politics* 57, January. pp. 231-61.
- Wedeman, Andrew H. 2003. *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism and Marketization in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

## Rent-seeking Types of Elites and Regime Trajectories in Russia, North Korea, and China

Han, Byungjin

A Full-time Lecturer, Department of Political Science of Keimyung University

This study classifies elites in Russia, North Korea, and China in terms of the types of rent-seeking: state-capturing, state-vested, state-dependent. Russian elites

captured the state through strategic local transactions to loot out state properties into their private riches. They preferred an unconsolidated democracy to a strong authoritarianism. However, their relentless capture of state properties led to a rapid increase of economic inequality and a weak civil society to erode the foundations of the fledgling democracy and eventually facilitated an authoritarian turn in Russia. Elites in North Korea, because of its extreme poverty and highly developed state apparatus, clung to the state in order to maintain their various privileges. As a result of their state-vested rent-seeking strategy, the specificity of their power resources increased and sustained the stability of the poverty-ridden party-state. The Chinese elites relied on discretionary and arbitrary employments of regulatory rules and de-facto property rights of state-owned properties to extract wealth from the rapidly growing market. Therefore, they preferred an authoritarian regime to a pluralistic political order. However, they worked to limit its central authority in order to preserve their lucrative rent-seeking sources at the same time.

Key Words: State-Capture Rent-Seeking, State-Vested Rent-seeking,  
State-Dependent Rent-Seeking