

지대추구이론의 진화와 북한 정치경제에의 적용*

정 수 현**

논문 초록

지대추구이론(rent-seeking theory)은 신고전파 경제학의 지류인 공공선택론을 넘어, 개발경제학, 이행경제학, 권위주의(독재) 정권의 정치경제, 부패연구 등 광범위한 분야에서 정치와 경제 간의 유착관계를 유용하게 설명하는 개념 틀로서 진화해 왔다. 본고는 북한 정치경제의 분석과 전망에도 지대추구이론적 관점을 채용하는 것이 유용할 수 있음을 제시한다. 이를 위해, 북한 정치경제의 맥락에서 지대와 지대추구의 개념을 정의하고, 지대추구이론을 활용한 논의주제로서 시장 메커니즘 확대에 따른 지대 원천 및 지대 유형의 변화와 '경쟁적 지대추구'로의 지대추구 동학(動學)의 변화 그리고 지대추구의 사회후생과 경제성장예의 함의에 대해 논한다.

핵심 주제어: 북한 정치경제, 권위주의 이행경제, 경쟁적 지대추구

경제학문헌목록 주제분류: B3, O1, P2, P5, P6

투고 일자: 2022. 1. 6. 심사 및 수정 일자: 2022. 3. 2. 게재 확정 일자: 2022. 3. 31.

* 본고의 완성 과정에서 훌륭한 조언을 아끼지 않으신 익명의 두 분 심사자와 구갑우 교수님께 깊이 감사드립니다. 본고는 저자의 박사학위논문 “북한의 정치경제에서 지대추구와 부패에 관한 연구”(북한대학원대학교, 2021.7)의 일부를 바탕으로 추가 연구하여 작성한 것임을 밝힙니다.

** 대통령직속 정책기획위원회 과장, e-mail: suehyunjung@naver.com

I. 문제 제기

1960년대 말 1970년대 초부터 신고전학파의 지류인 공공선택론(Public Choice)에서 발전한 지대추구이론(rent-seeking theory)은 민간 경제활동에 대한 정부의 간여로 인해 창출되는 독점수익을 획득하려는 이익집단 또는 기업의 지대추구(rent-seeking) 행위를 연구하였다. 지대(rent)는 고전파 (정치) 경제학에 지주가 얻는 소득으로 편입되었는데, 신고전파 경제학에서는 토지뿐 아니라 공급 탄력성이 낮은 생산요소의 소유자에게 이전되는 ‘기회비용(한계비용)을 초과하는 수익’의 개념으로 확장되었다. 사공영호(2014, p. 132)에 따르면, 국내 학계에서만 해도 재벌, 금리규제, 진입규제 및 가격규제, 토지규제, 어족자원의 이용, 방송통신정책 및 IPTV, 선호시설의 유치, 근로 및 복지정책, 기업정책, 의료정책, 지역개발정책, 정부예산 배분 등 규제정책, 배분 정책 및 재배분 정책을 포괄하는 정책영역 전반에 대한 분석에 지대추구이론이 활용되어 왔다.

한편, 지대추구이론은 공공선택론에서 제시한 자유시장경제에서 민간 경제활동에 대한 정부의 단순한 개입과 규제의 차원을 넘어, 경제활동 전반에 대한 정부의 상시적인 조정과 통제가 광범위하게 이루어지는 개도국 경제, 권위주의(독재) 정권의 정치경제, 계획경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 이행경제를 설명하는 데도 유용한 개념 틀로서 진화해 왔다. 아울러, 지대추구 과정은 종종 정경유착에 따른 정치인과 관료의 부패를 상징하므로, 지대추구이론은 부패연구와도 상호 밀접한 영향을 미치며 발전해왔다.

이러한 지대추구이론은 이행경제, 개도국 경제, 권위주의(독재) 정권의 정치경제 성격을 모두 가지고 있는 북한의 정치경제 분석에도 유용하게 활용될 수 있다고 보인다. 기존의 연구에서도 지대와 지대추구의 개념을 통해 북한의 정치경제 현상을 설명한 바 있다. 먼저, Beblawi(1987)의 ‘외래지대 의존국가’(rentier state)의 개념을 활용하여, 2000년대 김정일 정권 시기를 배경으로 적절한 생산 투자가 이루어지지 못해서 내수경제는 피폐한 가운데, 대외무역, 해외원조, 노동력 수출, 원자재 수출, 관광객 유치 등 대외 관계로부터의 수익에 의존하는 국가로서 북한을 묘사한 연구들이 있다(박형중, 2011; 윤철기, 2013). 이들 연구는 북한 체제 연구에 지대 개념을 활용하는 데 있어 선구자적이라 평가할 수 있겠으나, Beblawi의 지대 개념은 네오마르크스주의(Neo-Marxism)적 해석에 따라 ‘권력(특권)에 따른 (불로소득적) 이전소득’의 성격을 띠고 있어, 북한 내 시장 메커니즘의 확대에 따라 새로이 발생한 여타 지대

원천을 설명하는 데에는 확장성의 한계를 갖는다고 할 수 있다.

둘째, ‘와크’(최봉대, 2011), 대외원조(한병진, 2006), 무기 수출, 마약 밀매, 위조화폐 제작 등 불법적이나 막대한 수익을 가져오는 경제활동(김태환, 2014, p. 5)과 같은 북한 내 일부 지대 원천을 식별한 연구들이다. 이들 연구는 주된 지대추구자를 수령과 공생관계에 있는 엘리트로 상정하고, 엘리트의 지대추구를 매개하는 수단으로서 시장의 기능에 주목하고 있는데, 이런 관점에서 보면 북한에서 지대추구와 시장 발전은 기존 권력집단의 경제권력을 유지하는 기능을 하며 변혁적인 성격은 부족하게 된다(김석진, 2019).

셋째, 부패 문제에 대한 처방의 측면에서 부패와 관련된 지대추구 개념을 활용함으로써 북한 내 지대추구 발생 메커니즘을 심도 있게 분석하고, 부패 및 지대추구와 관련한 다양한 사례를 제시한 연구들이 존재한다(박형중 외, 2011, 2012).

본고가 목표로 하는 것은 크게 두 가지이다. 먼저, 국가-시장 간의 상호작용의 맥락하에서 지대추구이론을 처음 제시한 공공선택론의 지대와 지대추구 개념에서 시작하여 1970년대를 풍미한 네오마르크스주의적 해석 및 그 이후 이에 대한 반론으로 부상한 네오베버주의(Neo-Weberianism)적 해석을 통한 지대추구이론의 진화를 추적하고, 북한의 정치경제에 적용할 수 있는 지대와 지대추구의 개념을 제시하는 것이다. 이는 기존에 북한 연구자별로 상이하게 사용해 온 지대추구 개념의 지적 계보를 밝힘으로써 북한의 정치경제 맥락에서 지대추구이론을 논하기 위한 공통된 토대를 만들기 위함이다. 둘째, 2000년대 이후 북한의 정치경제의 특징이라고 할 수 있는 시장 메커니즘의 확산과 경영 자율화·분권화 현상에 대해 지대 원천 및 지대 유형의 변화, 지대추구자 수 확대, 그리고 지대추구의 사회후생 효과 측면에서 지대추구이론을 적용하여 설명함으로써 북한 정치경제에 대한 이해에 새로운 시각을 도입하는 것이다.

김정은은 2011년 말 집권 이후 2014년 ‘우리 식 경제관리방법’을 실시하며 기업체의 경영자율권을 확대하고 시장 메커니즘을 공식적으로 제도화하였는데, 이에 따라 1990년대 이래 지속해서 추진되어 온 북한의 개혁·개방이 중요한 전기(轉機)를 맞았다고 볼 수 있다(정영철, 2019). 제도 개혁에 따라 북한의 기업체들이 계획경제와 무관하게 시장 경제적 활동을 한다고 가정한다면, 자본주의 사회와 마찬가지로 이윤극대화 논리에 따라 행위를 하는 것으로 상정해 볼 수 있다. 더욱이 사실상(de facto)의 개인기업의 발전과 이에 따른 사경제 부문(private sector)의 확대는 김정은 시대의 정책 방향과 경제 현실이 1980년대 후반 중국의 이행경제 양상과 대체로 일치하고

있음을 보이고 있다(박형중, 2015).

한편, 흔히 사회주의 체제에서 시장의 등장과 강화는 국가 자율성의 약화를 야기하는 요인으로서 해석되기도 하나, 중국, 베트남의 경우 일당독재를 유지하면서 계획경제체제에서 시장경제체제로의 이행을 점진적으로 이루어낸 바 있다. 이 과정에서 국가는 제도 개혁을 통해 분권화와 자율성을 높이면서 시장의 역량을 강화한 동시에, 다양한 소유제 기업의 시장접근, 사유화, 대외 개방 등 새로운 경제영역에서는 ‘허가’ 메커니즘을 통해 지대의 창출·배분을 통제하면서 개혁의 폭과 속도를 조절하였다. 이를 통해 중국, 베트남은 일당독재를 유지하면서 시장경제체제로 이행한, 강한 국가와 시장의 발전이라는 두 마리 토끼를 잡은 ‘권위주의 이행경제(authoritarian transition economy)’의 모델을 보였다고 할 수 있다.

현재 김정은 정권하에서 북한의 모습은 1990년대 이래로 확대되고 있는 시장을 국가가 위로부터 재조직화하고(정영철, 2019), 경제활동에 대한 공식적 및 비공식적 ‘허가’ 메커니즘을 통해 지대 할당을 재분배하면서 정권 내부의 ‘권력-부 네트워크’를 관리하는 것으로 볼 수 있다. 지대 창출자·할당자로서의 역할은 북한당국이 시장에 대해 상당한 통제력을 유지하고 있음을 방증하며, 중국, 베트남의 ‘권위주의 이행경제’ 특징이 북한의 정치경제 상황의 맥락에서도 재현되고 있는 점에 주목할만하다.

II. 지대와 지대추구 개념의 고찰

지대추구의 개념은 종종 연구자별로 차이를 보이는데, 이는 지대추구 현상에 대한 접근법이 각 연구자가 채택하는 국가-시장 간 관계를 해석하는 더 넓은 정치경제 패러다임에 달려있기 때문이다(Sekowski, 2021). 각 연구자가 제시하는 지대 개념에 대해서는 학계 동의가 이루어지지 않았으며, 다만 대체로 지대를 ‘정치 권력에 의해 매개된 초과 소득’이라고 보는 데 공통적인 견해를 가지고 있다고 할 수 있다(박형중 외, 2012, pp. 117-118). 신고전과 경제학의 지류인 공공선택론에서는 지대를 “한계비용(기회비용)을 초과하는 소득”으로 정의하고, 이를 도모하기 위해 국가의 시장개입을 로비하는 이익집단 및 기업의 행태와 그 과정에서 발생하는 경제적 비효율성에 주목한다. 네오마르크스주의적 해석은 이윤과 지대를 구별하고 전자는 잉여가치가 실현된 형태로서, 후자는 “권력과 특권에 의한 소득 이전”으로서 정의하고 있다. 마지막으로 시민 사회와 시장으로부터 국가 자율성을 강조하는 네오베버주의적 입장에서는 지대추구가 반드시 (경제학적 의미에서) 비효율적인 것은 아니며, 지대가 어떻게

사용되느냐에 따라 지대추구의 사회후생 효과는 달라질 수 있다고 주장한다. 이들 학파가 주목한 상이한 지대 원천과 지대추구 현상의 경제학적 해석은 각 학파의 국가-시장 간의 관계에 대한 인식을 반영하고 있다.

1. 공공선택론의 지대와 지대추구의 개념

공공선택론은 방법론적 측면에서 합리적 선택에 기반한 신고전파 경제학의 기본 가정들을 비(非) 시장적 상호 작용인 정치적 현상을 설명하는 데까지 확장하였으며, 그 틀 속에서 지대추구이론을 발전시켰다.¹⁾ G. Tullock, A. O. Kruger, J. M. Buchanan 등 초기 지대추구이론 연구자들은 부(富)의 이전(transfer of wealth)을 위해 정부의 인위적 시장개입 행위를 이끌어내는 지대추구 현상에 대해 초점을 맞추고 있다. 이때 지대 개념은 정치적으로 만들어진 한계비용(기회비용)을 넘어서는 초과 소득으로서, 자유로운 진입(또는 진입장벽의 부재)으로 특징지어지는 ‘경쟁’이 부재한 ‘독점’의 존재를 상징한다. 왜냐하면, 경쟁 상황의 경우에는 더 많은 경제 행위자가 시장에 자유롭게 진입하여 초과 소득인 지대를 소멸시킬 것이기 때문이다.

지대는 효율적인 시장 메커니즘 하에서는 장기적으로 존재하기 어렵고, 존재한다면 경제에 바람직하지 못한 정부의 개입이 있는 것이라고 보는 이러한 견해는 신고전파 주류경제학의 지대 개념을 반영한다. 신고전파 경제학의 창시자인 Marshall (1890)은 지주가 얻는 소득으로서 고전파 (정치) 경제학에 편입된 지대를, 토지뿐만 아니라 생산에 개입된 모든 요소에 대한 대가(payment)를 포함하는 ‘경제적 지대’(economic rent)’로 일반화시켰다.²⁾ 이러한 신고전파 경제학의 지대 개념은

1) 공공선택론은 “인간이 이기적이고, 이성적이며, 효용 극대화를 추구한다”는 가정에 따라, 정치적 활동에서도 행위자들이 필연적으로 개인적 이익을 최대한으로 끌어낼 방법을 계산해서 선택을 내릴 것이라 가정한다. 즉, 정치가에 대해 ‘공공선(公共善)에 기여’와 같은 고상한 존재론적 목적성의 가능성을 배제한 채, 선출직을 유지하기 위해 정치적 지지를 확보하려는 개인적 이익을 극대화하는 결과치를 선택하는 합리적 효용 극대론자(rational maximizer)의 경제적 인간으로 치환하고 있다.

2) 강성윤(2010)은 신고전파에 기반한 현대 주류경제학의 ‘경제적 지대’의 개념은 마르크스뿐 아니라 고전파의 애덤 스미스와 데이비드 리카도의 지대 개념과도 분명히 다르다고 지적하면서, “이러한 차이는 단순히 이론의 확장과 발전의 결과라기보다는 고전파와 신고전파 사이의 분명한 단절을 나타내는 것이다. 고전파 경제학자들이 노동가치이론에 기반하여 자본가와 지주가 얻는 이윤과 지대의 실체가 노동자가 생산한 것으로부터의 공제, 즉 잉여노동이라는 것을 인정했던 반면, 신고전파 경제학은 노동가치이론을 부정하는 동시에 생산수단의 소유 여부에 따른 계급의 구분을 생산자와 소비자라는 고립된 개인으로 치환함으로써 자본주의적 착취를 부정하는 이론

Ricardo (1817) 까지 거슬러 올라갈 수 있는데, A. Smith (1776) 가 임금, 이익과 지대는 상품의 가치, 가격, 그리고 국부(國富)에 모두 기여한다고 본 것과 달리, Ricardo 는 임금과 이윤만이 생산적이며, 희소성에서 유발된 지대는 가격, 가치 또는 국부 결정의 근거(cause)가 아닌 결과(consequences)라는 점을 강조했다. 즉, Ricardo는 (그가 식별한 경작지와 광산에 대한) 지대를, 이윤과 임금이 토지와 광산 소유자에게 재분배된 불로소득(uneared income)으로 본 것이었다(Mihályi and Szelényi, 2019, pp. 28-29).

독점은 자연독점의 경우 규모의 경제 또는 네트워크 외부성으로 인해 발생하기도 하나, 정부의 생산면허 및 특허 발부, 가격 통제, 무역 쿼터제 실시 등으로 인위적으로 창출되기도 한다. 공공선택론의 창시자 중 한 명인 Tullock (1967)은 정부 규제로 인한 독점의 사회적 비용이 신고전파 경제학에서 주장한 ‘하버거 삼각형(Harberger triangle)’의 사중손실(deadweight loss)보다 크다고 주장하였다. 독점의 사회적 비용에는 하버거 삼각형이 나타내는 소비자에서 생산자로의 ‘부의 이전’ 외에도, 이러한 독점을 인위적으로 창출하는 정부 규제를 이끌어내기 위한 로비, 뇌물 수수 등의 사회적 낭비 비용이 포함되어야 하기 때문이다. 지대추구 행위는 지대가 경쟁으로 인해 모두 소실될 때까지 이루어지기 때문에 지대추구로 인해 지대 가치가 모두 소실됨은 물론, 지대 경쟁을 위해 추가로 생산적인 활동에 투입될 수 있었던 자원의 낭비를 가져오게 하므로 이는 사회후생의 손실로 이어진다고 보았다.

한편, 최초로 지대추구의 단어를 사용한 것으로 알려진 Kruger (1974)는 관세, 수입허가 등 보호무역 조치가 시장경제에서 지대를 발생시키고, 이를 얻기 위한 지대추구의 경쟁이 발생한다고 주장하였다. 지대추구는 부를 재분배하기 위해 정부의 개입을 조종하는 것을 의미하는데, 재분배된 부를 얻을 수 있다는 기대는 기업가들이 생산적인 활동에 집중하는 것이 아니라, 로비 등 합법적 형태 또는 뇌물, 부패, 밀무역, 암시장 등 불법적 형태의, 자원을 낭비하는 비생산적인 활동에 개입하는 것으로 나타난다. Krueger의 추정에 따르면, 지대의 규모는 인도(1964년)에서 국민소득의 7.3%, 터키(1968년)에서 GNP의 15%에 달했다.

이처럼 초기 지대추구이론가들은 이윤추구와 구별되는 지대추구의 비생산적 측면에 주목하였다. Buchanan (1980)은 이윤추구(profit-seeking)와 기업가정신은 자원

체계를 구축했다. 이 과정에서 지대는 자본가가 취득한 잉여가치의 일부가 토지소유자에게 이전되는 형태라는 그 본래적 의미를 잃어버리고, 계급관계와 무관한 개념으로 변질된 것이다.”고 언급하고 있다.

할당을 통해 가치를 창출하는 생산적인 결과를 가져오는 행위이며, 지대추구가 아니라라는 점을 명확히 하였다. Bhagwati (1982, p. 100)는 지대추구를 “직접적으로 비생산적인 이윤추구 활동(directly unproductive profit-seeking)”으로 일반화하고, “비생산적”의 개념을 “금전적 이익을 얻게 해주지만, 생산 증가를 통해 직·간접적으로 효용 함수에 포함되는 재화나 서비스의 양을 증가시키지 않는 활동”으로 정의한 바 있다. 이후 지대추구이론은 Buchanan (1980)의 지대추구 행위의 분류에 따라, 첫째, 자신에게만 독점적인 권한을 주도록 하는 기업가 등의 로비, 둘째, 정부 부문에 축적된 자원에 접근하기 위해 관료 또는 정치인이 되려는 과정에서 지출되는 자원의 낭비,³⁾ 셋째, 과세 특혜, 보조금 획득과 같은 정부지출 과정에서의 지대추구의 측면에서 연구가 이어졌다.⁴⁾

한편, 초기 지대추구이론은 일정한 한계를 노정하기도 했다. 지대추구 비용에 대한 추산은 “지대는 지대추구 비용으로 다 소진되어 버린다”라는 다소 불합리한 가정에 근거하여 이루어졌다. 그러나 Congleton (1980), Rogerson (1982) 등 ‘2세대 지대추구 이론가’들은 지대추구 비용에 대한 경험적 분석을 하고, 지대추구 과정에서 지대가 완전히 소멸할 것이라는 가정이 실증에 부합하지 않음을 밝혔다(Khan, 2000, pp. 71-75). 만일, 지대추구가 창출된 지대의 가치를 모두 소진하는 것이 아니라면, 1세대 지대추구이론가들의 지대추구로 인한 낭비액의 추정치는 타당하지 않으며, 또한 지대추구가 반드시 사회후생 손실을 초래한다고 주장할 수 없게 된 것이다.

2. 지대와 지대추구 개념의 네오마르크스주의적 해석

Karl Marx는 자본론에서 리카르도를 추종하며 지대를 “잉여가치 가운데 경영에 투하된 자본에 대한 평균이윤을 제하고 남은 것으로서 토지소유자에게 지불되는 부분”으로 보았다. 그리고, 토지의 생산성, 위치 등의 생산조건의 차이에 따라 얻어지는 초과이윤으로 구성되는 ‘차액지대’뿐 아니라, 토지에 대한 독점적 소유에 기초하여 얻어지는 초과이윤인 ‘절대지대’를 제시하였다. Marx는 절대지대가 “생산가격을 넘는 가치의 초과분으로부터 생기는 것”이고, “단순히 농업상 잉여가치의 일부이며, 이 잉

3) 이는 지대 개념을 최초로 제시한 A. O. Krueger (1974, p. 293)의 “Competition for entry into government service is, in part, a competition for rents.”의 언급과 관련된다.

4) 지대추구 문헌에 대한 광범위한 조사는 Buchanan, Tollison and Tullock (1980), Tollison and Congleton (1995), Congleton, Hillman and Konrad (2008)에서 다루어졌음을 참조.

여가치가 지대로 전환되어 토지소유자가 수취하는 것”으로서 “이것은 마치 차액지대가 지배적인 일반적 생산가격에서 초과이윤이 지대로 전환되어 토지소유자가 수취하는 것으로부터 생기는 것과 마찬가지로”고 언급하였다(Marx, 2006, p. 929). 절대지대는 독점적 소유에 대한 대가로서 발생하는 (가치와 비례하지 않는) 독점가격을 상정하며,⁵⁾ 토지를 소유하는 지주 계급에 귀결된다는 점에서 계급지대(class rent)라 할 수 있다. Marx는 이윤과 지대 모두 자본가들의 불로소득이고, 새로운 가치의 원천은 노동뿐이라는 착취이론을 만들어냈다(Mihályi and Szelényi, 2019, pp. 10-11). 지대에 대한 네오마르크스주의적 해석은 Marx의 착취적 관계에 입각한 계급론에 근거하며, 지대를 “권력과 특권에 의한 소득 이전”으로 정의하고 있다(Elsenhans, 1996, p. 54).

1960년대 말 1970년대 초 선진국의 에너지 위기와 관련해서 천연자원 문제(석유지대, 광산지대 등) 분석에 네오마르크스적 해석이 적용되었다. 예컨대, 1970년대 OPEC의 산유국 카르텔은 막대한 석유 지대를 발생시켰고, 이에 따라 중동과 북아프리카 산유국들의 GDP는 18%에서 45%로 증가하였으나 산업 발전은 제한적이었다. 산유국 노동자들은 외래지대 의존계층(rentier class)인 “엘리트들에 의해 던져진 (석유 지대의) 부스러기만을 받았다”(Elsenhans, 2022, pp. 111-112). Beblawi(1987)에 따르면 OPEC의 산유국은 다음의 외래지대 의존국가(rentier state) 특징을 갖는다. 첫째, 지대가 경제활동에서 우세한 형태인 경제, 둘째, 내수경제의 발달 없이도 국가 경제를 유지할만한 상당한 외부 지대(external rent)의 존재,⁶⁾ 셋째, 소수만이 지대형성에 관여하며, 나머지는 부의 분배나 활용에만 관여, 넷째, 외부 지대의 주요 수혜자는 정치 권력. 이에 따라, 외래지대 의존국가에서는 국민 대다수가 특권계급의 체제에 순응적이고 국가 의존적인 멘탈리티를 형성하게 된다(Elsenhans, 2022, pp. 111-112; Beblawi, 1987).

5) 고전과 경제학자들이 토지의 지대가 독점에서 발생한다고 간주한 것은, 독점으로 인해 장기적으로 채화의 공급을 제한함으로써 더 높은 가격을 부과할 수 있는 경우를 제외하고는 채화의 가격이 생산원가와 같아야 한다는 견해에 따른 것인데, 토지의 경우 생산비용은 '0'이지만 지대가 지불되기 때문이었다(Evans, 1991).

6) 이에 따라, Beblawi(1987)는 대외교역 비중이 높은 개방경제는 사회 대다수가 부(富)의 창출 과정에 관여하는 한, 단지 외부세계에 국가 수입을 의존한다고 해서 외래지대 의존국가에 포함되지 않는다고 강조한다.

3. 지대와 지대추구 개념의 네오베버주의적 해석

네오베버주의자들은 국가가 사회로부터 잠재적으로 독립적이고 자율적이라는 가정에서 출발하여, 지배계급은 다른 사회집단들과 대치하면서 강제력과 행정 수단을 활용해 목적을 추구한다고 간주한다. Weber에 따르면, 지대는 폐쇄적 관계 질서하에서 정치적 권위, 독점 및 중요한 생산수단에 대한 수탈에서 기인하는 소득이다 (Mihályi and Szelényi, 2019, p. 42).

North et al. (2007)은 “열린 접근 질서(open access order)”와 상반되는 “제한된 접근 질서(limited access order)”의 개념을 제시하고, 이를 유지하는 핵심이 소수 지배집단의 토지, 노동, 자본 등 생산요소에 대한 접근, 계약 집행, 재산권 집행, 무역 등 가치 창출 활동에의 참여 등과 관련한 독점적 권한이라는 점을 지적한 바 있다. 열린 접근 질서하에서 지대는 보통 경쟁으로 소실되나, 지대수취 여부가 권력과의 관계에서 결정되고 권력에 의해 보장받는 제한된 접근 질서하에서 지대는 영속적일 수 있다. 유사한 맥락에서 Mihályi and Szelényi(2019, p. 57)는 특정 신분, 단체 소속 등 폐쇄적 관계를 활용하는 경우, 열린 관계에서와 비교해 추가적인 소득을 올리는 점에 주목하고, “지대 = 폐쇄적 관계에서의 수입 - 열린 관계에서의 수입”으로 정의하였다.

이러한 네오베버주의적 지대 개념은 권위주의(독재) 국가에서의 정치경제를 설명하는 데 적실성을 갖는다. 정치적으로 경쟁과 참여를 억압하는 권위주의 국가는 경제 운영에서도 종종 경쟁과 참여를 제한하는 양태를 보인다. 모든 독재자는 홀로 통치할 수는 없으므로, 소수 엘리트의 조력을 받아 독재자-엘리트 간 공생관계를 통해 지배 체제를 유지한다. 이 경우, 독재자는 엘리트의 정치적 충성을 유도하기 위해서 적절한 경제적 보상을 제공해야 한다. Wintrobe(1998, pp. 231-233)는 독재자의 엘리트에 대한 지대 배분의 경제적 보상이 이들의 충성을 끌어내기 위한 지불 비용이라는 의미에서 ‘충성 자본(loyalty capital)’이라고 명명하였다. 반대로 엘리트는 지대수취 권한을 지속해서 얻기 위해 독재자의 환심을 살 수 있도록 충성 서약, 뇌물 상납 등을 하게 된다. 독재자와 엘리트 간 지대-충성의 교환은 독재자에게는 체제 유지를 위한 엘리트 감시 비용을 절감시키고, 엘리트의 입장에서는 지속적인 독재자의 신뢰를 보장하며 신변안전을 유지하는 윈(win)-윈(win) 메커니즘이라 할 수 있다.

그런데, 네오베버주의적 관점에서 지대추구의 경제후생적 효과는 ‘완전 경쟁적’인 지대 경쟁을 상징한 공공선택론의 지대추구이론과는 차이를 낳는다. 독재자와 엘리

트 간 지대-충성의 교환에서 독재자는 엘리트에 지대를 주는 대가로서 정치적 지원이나 금전적 보상 등 반대급부를 받기 때문에 지대추구가 경제적 의미에서 ‘낭비’를 발생시킨다고 보기 어렵다(Wintrobe, 1998, pp. 152-153). 또한, 권위주의 국가에서 엘리트들은 지도자를 상대로 현존하는 지대뿐 아니라 새로운 지대 창출을 위해서도 로비할 수 있고, 특히 자원을 많이 가진 엘리트의 경우에는 더욱 그러할 가능성이 크다고 할 수 있다. 지대창출자인 독재자는 오직 지대로부터 이득을 볼 경우에만 지대를 창출할 인센티브가 있게 되므로 창출된 지대가 모두 소실된다고 보기 어렵다(Holcombe, 2017). 이처럼 권위주의 국가에서 지대와 지대추구는 어떻게 사용되는냐에 따라 경제후생 효과의 측면에서 긍정적일 수도 있는 것이다.

4. 북한 정치경제에서 지대와 지대추구의 개념 정의

지금까지 지대추구이론이 진화를 거치면서 지대 개념 또한 공공선택론에서 기회비용을 넘어서는 초과 소득, 네오마르크스주의적 해석에서 권력과 특권에 따른 이전소득, 네오베버주의적 해석에서 폐쇄적 지배 관계에서 특권적 경제활동에 수반하는 초과 소득 등 다양하게 정의될 수 있음을 살펴보았다. 북한의 ‘권위주의 이행경제’에 지대와 지대추구의 개념을 적용하는데 있어, 자유시장경제를 상정한 공공선택론의 지대추구이론을 그대로 적용하기는 어렵다. 엘리트 특권경제의 지대추구로 인한 저발전, 소득 불평등 구조 및 새로운 계층 형성 문제 등을 해석하는 데에는 네오마르크스주의적 해석이 유용할 수 있다.⁷⁾ 또한, 엘리트 특권경제의 폐쇄적 후진주의 구조하에서 발생하는 위계적 지대 배분 및 분권화 제도개혁에 따라 새로이 나타나는 지대 배분 구조의 변화 등을 분석하는 데에는 네오베버주의적 접근이 적실성이 있을 수 있다. 아울러, 북한에서 지대추구의 사회후생 효과 분석에 있어서는 네오베버주의적 해석에 따른 지대창출자로서의 국가 권력에 초점을 맞추어 지대추구의 사회후생에 대한 긍정적 효과도 고려할 필요가 있다.

이에 따라, 본고는 북한의 정치경제 연구에서 적용되는 지대의 개념을 “i) 정치적 권력에 의해 매개된 ii) 권한으로부터 발생하는, iii) (종종) 경제활동에 부수하는 iv)

7) 사회주의체제는 경제 비효율성과 성장의 한계를 극복함으로써 정권과 체제 유지를 위한 방책으로 시장체제를 도입하게 된다. 시장의 도입은 집단적 소유방식을 사적 소유구조로 전환함으로써 평등을 핵심 가치로 작동하던 사회주의체제 내의 계급구조를 근본적으로 변화시키며, 기득권 집단과 이해관계가 충돌하는 신흥부유층 집단을 형성한다(김병로, 2013).

기회비용을 초과하는 수입”으로 제시한다. 이에 따르면, 지대를 얻고자 하는 지대추구의 개념은, “i) 정치적 권력에 의해 매개된 ii) 권한으로부터 발생하는, iii) (종종) 경제활동에 부수하는 iv) 기회비용을 초과하는 수입을 얻고자 하는 행위”가 된다.

우선, 지대는 정치적 권력에 의해 매개된 것이어야 한다. 정치적 권력에는 공식적 또는 비공식적 정치 권력의 행사가 포함되는데, 새로운 제도 창출 등은 공식적 권력 행사의 예이며, 암묵적 허가 또는 (잠정적) 처벌 유예 등은 비공식적 권력 행사의 예가 될 것이다. 종종 노동자의 파업, 기업의 가격 담합 등과 같이 정치 권력에 의해 매개되지 않는 소득 이전의 경우도 지대추구로 설명되기도 하나, 북한의 정치경제 상황에서는 이러한 자율적 유형의 지대추구의 여지는 적으므로 논의에서 제외한다. 경제적 자연독점의 경우도 같은 이유로 제외되어야 할 것이다.

둘째, 지대는 권한으로부터 발생한다. 이 권한은 계급 또는 폐쇄적 관계의 구성원으로서 부여받은 특권을 의미한다. 지대의 크기(n)가 불변한다는 전제하에, 특권을 가진 집단의 크기가 커진다면 지대추구자의 수가 증가하여 1인당 누리는 지대의 크기는 $1/n$ 으로서 작아질 것이다.

셋째, 지대는 ‘종종’ 경제활동에 부수하는 것으로서 완전한 불로소득(uneearned income)만을 지칭하는 것은 아니다. 앞서 살펴본 대로 네오마르크스주의적 해석에서는 ‘계급지대(class rent)’로서 불로소득적 이전소득으로서의 지대 개념을 강조한다. 북한에서도 관료의 뇌물 수수, 국제원조 유용 등 이전소득에 가까운 지대가 존재하므로, 이를 완전히 지대의 정의에서 제외하기는 어렵다. 그러나, 본고가 더욱 관심을 두는 것은 폐쇄적 관계에서 경제활동에 부수하는 네오베버주의적 지대 개념으로서, 북한경제의 이행경제 성격 심화에 따라 특정 경제활동에 대한 접근권이 어떻게 변화해 나가고, 이에 따라 지대추구 구조가 어떻게 재구성되는가에 주목한다.

같은 맥락에서, 지대추구의 정의에서 ‘비생산적’이라는 공공선택론의 1세대 지대추구이론가들이 중요하게 본 개념을 포함하지 않는다. 로비, 충성맹세, 뇌물 수수 등의 지대추구 활동은 1세대 지대추구이론가들이 지적한 바대로, 자원을 생산적이지 않은 활동에 사용하며 낭비하는 것은 확실하다. 그러나, 지대추구 없이는 생산적인 비즈니스 활동에의 접근 자체가 불가능한 상황이라고 한다면, 그리고 지대추구를 통해 생산적인 비즈니스 활동에 참여함으로써 실질적인 이윤창출로 이어진다면, 지대추구 활동을 과연 경제적 의미에서 ‘비생산적’ 성격으로 볼 수 있을 것인가에 대해 의문을 가지지 않을 수 없다. 앞서 살펴본 대로, 1세대 전통적 지대추구이론은 자유시장경제에서의 ‘특권’과 ‘독점’의 사회후생에의 부정적 결과를 강조하기 위해서, 과도하게 지대

의 ‘비생산적’ 특징을 강조했다. 그러면서 지대추구가 이윤추구와 함께 맞물려 발생할 수 있음에 대한 설명을 간과하였다. 그러나 북한과 같이 이윤추구 활동을 위해 수령으로부터 ‘특권’과 ‘독점’을 얻어야 하는 것이 규범인 정체(政體)에서는 지대추구의 성격을 ‘비생산적’으로 규정하기 어렵다고 생각된다. 이는 북한에서 지대추구의 사회후생 효과에 대한 논의와도 관련된다.

넷째, 지대는 기회비용을 초과하는 수입이다. 여기서 기회비용은 정치적 권력에 의해 매개된 권한이 없는 경우, 한 경제주체가 종종 경제활동을 통해 벌어들였을 최소한의 수입의 개념이다. 정치적 권력에 의해 매개된 권한을 통해 경제주체는 종종 경제활동에 부수하는 기회비용을 초과하는 수입을 얻게 되고, 이것이 본고에서 사용하는 지대의 개념이다.

Ⅲ. 지대추구이론의 북한 정치경제에의 적용

1. 북한 정치경제에서의 지대 원천 및 지대 유형의 변화

북한에서는 절대 권력을 가진 수령이 정권을 유지하기 위해 자의적으로 지대의 원천이 되는 경제적 특권을 창출하고 이를 선별적으로 배분해왔다고 볼 수 있다. 이러한 정치경제 구조는 특권적 경제활동이 가져오는 이익을 배분받고자, 반대급부로서 수령에게 뇌물, 로비, 충성 등을 제공하는 지대추구 행위를 조장하게 된다. 즉, 수령과 지대추구자 간의 부패한 상호 작용을 매개로 한 결탁 관계는 북한에서 ‘지대추구형 정치경제’를 형성해왔다고 볼 수 있다.

그런데, 중국, 베트남의 이행경제 경험에서 보듯, 계획경제에서 시장경제로의 체제이행은 새로운 지대 원천을 야기하였다. 예컨대, 국가 당국이 계획경제에 시장 메커니즘을 도입하여 상당 기간 계획-시장의 과도기적 공존을 만들어 낸 결과, 차익거래 등 새로운 지대의 폭증을 낳았다. 국유자원의 불하(拂下), 해외투자 유입, 외자기업 설립 등 국가의 각종 규제 및 재산집행 권한은 또 다른 막대한 지대 원천을 창출한 근원이었다. 북한에서도 1990년대 이후 시장 메커니즘의 확산으로 인해 새로운 지대의 원천이 창출되었으며, 지대의 유형도 다양화되어 나타나고 있다.

지대 원천을 접근권(access rights), 이전소득(transfer income), 재산집행권(property execution rights)으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 접근권에 의한 지대 원천은 특정 산업에 대해 진입을 규제함으로써 독과점시장이 형성되어 초과 수입이

발생한다. 이전소득은 국가가 정책적으로 개입하여 일부 집단 또는 경제주체의 경제 활동에 생산 비용을 절감해주거나 새로운 소득을 창출하는 경제활동에 대한 계약권을 보장해 줌으로써 독점 수입을 발생시키는 경우이다. 마지막으로 재산집행권은 체제 이행국가에서 사유화 현상이 발생하면서 재산권 집행 권한을 일부 집단 또는 경제주체에게 공식·비공식적으로 우선적으로 부여함으로써 지대를 창출하는 원천이 된다.

〈표 1〉 북한에서의 지대 원천과 지대 유형

구분	지대 원천	지대(예시)	시장 메커니즘 확대에 따른 신규창출 지대 여부
접근권	독점권(허가권) 수여	대외무역 지대	
		광업 지대	해당
		장마당 매대 지대	해당
		건설업 지대	해당
이전 소득	특권적 연성예산계약	국정가격-시장가격 차이를 활용한 차익거래 지대	해당
	특권적 비즈니스 계약	합영·합작 등 대외경제협력 지대	
		국제원조 지대	
		노동력 수출 지대	
	불법적 경제활동*	무기 수출, 마약 밀매, 위조화폐 제작 지대	
재산 집행권	(사실상의) 사유화 집행	개인사업 지대	해당
	권한	사적투자 지대	해당

주: * 지대 원천으로는 포함하되, 이에 대한 구체 논의는 본고의 논지와 크게 관련이 없으므로 생략.

(1) 독점권(허가권) 수여

독점권(허가권)의 수여는 특정 비즈니스에의 진입을 제한함으로써 지대를 창출하는 원천이 된다. 대외무역 지대, 광업 지대, 장마당 매대 지대, 건설업 지대 등을 상정해 볼 수 있다. 먼저 대외무역 지대와 관련해서는, 북한에서 ‘와크’라 불리는 라이선스와 쿼터제를 포괄하는 무역허가권이 있으며, ‘와크’를 소지한 기관만이 대외무역에 종사할 수 있어 막대한 지대의 원천으로 기능하였다(양문수, 2008).

북한에서 탄광 개발권은 전적으로 국가의 몫이고, 석탄 생산은 대규모 기업소를 중심으로 국가 차원에서 이뤄지므로 탄광 개발권은 막대한 지대의 원천이었다. 비생산 기관·단체에게는 탄광 개발권이 부여되지 않았으나, 2006년 말 북한은 ‘중소탄광개

발 및 운영규정'을 공표하고 업종과 관계없이 어떤 기관·기업소·단체라도 국가의 허가를 받는 조건하에서 자체적으로 중·소 탄광을 개발하고 운영할 수 있다고 법적으로 보장하는 제도 개혁을 실시하였다. 이에 따라 재력이 있는 북한 주민인 돈주가 투자를 통해 작은 규모의 광산을 개발하고 이를 무역 등의 사업과 연계하는 것이 거의 합법적으로 가능한 공간이 만들어졌다(윤인주, 2015, p. 169). 한 증언에 따르면, 2010년대 초 분할 광권을 받기 위해 광산, 광업 연합 그리고 도당위원회 간부들에게 초기 사업비로 10만 위안(약 17,000달러) 넘게 지출하기도 하며, 그에 더해 주기적으로 판매수익의 절반 정도를 도당위원회와 광산연합 간부들한테 상납하였다고 한다(최봉대, 2020). 제도 개혁과는 별도로 돈주의 지대추구 과정에는 정치적 권력을 가진 간부들을 대상으로 뇌물 수수 등이 필수적임을 알 수 있다.

장마당 매대 지대의 경우에는, 2000년대 초반 종합시장이 합법화된 이후 새로이 지대의 유형으로 편입되었다. 물자 부족 상황이 지속되면서 시장 메커니즘이 확산되자, 북한 정권도 국영상점과 경쟁 관계에 있는 시장에서 장사하는 현상을 공식적인 유통 시스템으로 인정하게 된 것이다. 매대는 시장관리소에서 보통 50~60cm 정도의 크기의 매대를 할당하고, 팔리는 물건 가격을 기준으로 두고 임의대로 자릿세를 매겼다. 오랜 시행착오를 거쳐 최근에는 장세가 상품의 종류나 매대의 크기에 따라 금액이 책정되며, 매일 시장관리소 관리원들에 납부하는 것으로 알려졌다(임을출·최창용, 2021).

건설업 지대는 김정은 시대에 미래과학자거리, 려명거리, 문수물놀이장 등 대규모 아파트와 유락시설 건설 사업에 돈주들이 참여하면서 새로운 지대 유형으로 부상하였다. 아파트 건설허가증에 해당하는 '건설명시'는 흡사 대외무역 '와크'처럼 그 자체로도 돈이 되며, '건설명시' 하나에 당시 장마당가 5~10만 달러 선에서 매매되었다고 한다(최진이, 2017, pp. 72~73). 북한 정부가 국가건설과제를 내각, 당 기관, 군대에 할당하면 책임자들이 돈주들의 자금을 동원해 건설을 진행하고, 돈주들은 공사가 끝나면 건물 사용권을 넘겨받아 투자금을 회수하는 한편, 김일성·김정일 표창 등 훈장을 받아 사회적 명예도 획득하고 있다(양문수, 2016, p. 129).

(2) 특권적 연성예산제약

계획경제하에서 기업의 행태와 관련하여 Kornai는 “기업은 기업의 직접 통제 담당 정부 부서, 재정 당국, 금융 부문, 가격 당국 등 여러 관료 부문들 사이를 오가며 (연

성 보조금, 연성 세금, 연성 신용, 연성 국정가격 등) 예산제약의 연성화를 위한 로비를 할 수 있다”, “연성예산제약은 Krueger가 언급한 ‘지대추구 행위’를 낳는다”라고 언급하였다(Kornai, 1992, p. 142 및 각주19). 연성예산제약을 활용할 수 있는 특권 경제주체의 경우, 차익거래(arbitrage)를 통해 초과수익을 얻을 수 있게 된다. 자본주의 시장경제에서도 거대은행, 기간산업 등에 ‘too big to fail’이라는 개념이 적용된 바 있으며, 이들은 로비 등 지대추구 행위를 통해 보조금, 자금조달, 이자율 및 환율 가격 등 측면에서 기업 운영상의 특혜를 받았다.

북한에서는 1990년대 경제난으로 계획이 유명무실화한 와중에서도 군(軍) 경제, 당(黨) 경제 등 특권경제 소속 기업, 최고위층이 관심을 두거나 문건으로 ‘배려’한 사업에 우선적으로 원료, 자재 등 재원이 배분되는 차별화 현상이 발생했다(임강택, 2013, p. 48). 예컨대, 국가계획에 의해 원부자재를 공급받은 단위는 생산된 물품을 국가에 납품하고, 나머지 생산능력을 활용하여 시장 수요가 높은 제품을 위주로 추가적인 생산 활동을 통해 국정 가격과 시장가격 간 차익거래의 지대추구를 한 후, 수익은 기업 차원에서 활용하거나 간부들이 사적으로 유용하기도 했다. 국정 가격은 사실상 유명무실해졌지만, 계획은 상품의 국정 가격을 토대로 관리되었기 때문이다(임강택, 2013, p. 60). 이에 따라, 국가의 공식가격과 시장가격의 괴리 및 물자 부족을 배경으로 하여 시장의 공급을 독점하는 소수 특정 계층에게 지대가 귀속되었다(양운철, 2009).

김정은 시기에는 기업소가 생산한 물품을 자체 설정 가격으로 시장에 판매하는 것이 허용되고, 기업활동을 보장하기 위해 설비, 원료, 연료, 자재 등 생산수단을 유통하는 기업 간 물자교류시장의 운영이 확대되는 등 제도적 개선에 따라 대부분의 내각 소속 기업체에서 차익거래 지대를 지속해서 수취하고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 일부 특권기관 소속 기업체 또는 대형 국유기업에는 기업 운영에 있어 특권적 우대조치가 지속되고 있을 가능성을 완전히 배제하기 어렵다. 북한 문헌에 따르면, 금융 부문 은행기관 간부들의 “기업체들에서 [...] 자금을 류용, 사장, 낭비하는 것과 같은 위법현상에 대”해 경제적제재의 “원칙을 양보하는 것과 같은 현상” 및 “통제 권한을 가지고 세도를 쓰”는 행위를 지적하고 있다(홍증범, 2018). 일부 기업체에 대해서는 은행대부, 금융 활동 등과 관련해서 특권적 우대조치가 지속되고 있음을 추정해 볼 수 있는 부분이다.

(3) 특권적 비즈니스 계약

특권적 비즈니스 계약은 특정 비즈니스 주체만 계약에 참여할 수 있도록 제한함으로써 지대의 원천을 구성한다. 이에 따라, 합병·합작 등 대외경제협력 지대, 국제원조 지대, 노동력 수출 지대 등이 발생했다.

2000년대 라선자유무역지대 등 특수무역지대에서 활동하는 합병·합작회사들에는 호위사령부, 군수동원총국 등 특수기관들의 외화벌이회사들이 많이 진출해 있는 것으로 알려졌다. 또한, 남북경협 및 규모가 큰 역내 경제협력사업도 독재자로부터 충성심을 인정받기 위한 외화벌이 실적 경쟁으로 인해 특수단위 내 김정일 측근들이 경쟁적으로 주도하는 경향을 보였다(최봉대, 2011).

국제원조의 경우, 관료들은 수취한 원조를 배분하는 정치적 권한을 가지며, 원조 배분 과정을 모니터링하는 데에는 어려움이 따르므로, 정치 권력이 국제원조 물품을 전용하는 체제적 부패가 발생할 가능성이 클 수밖에 없다. 국제원조가 북한 인민들에게 전달되는 과정에서 원조물자의 배분에 관련된 관료들의 사익 추구 현상은 매우 빈번하게 목격되는 것으로 알려져 있으며, 관료들은 해외원조 가운데 일부를 수취한 후, 이를 시장에 유통하여 지대를 챙겼다(박형중 외, 2012, pp. 136-137).

(4) (사실상의) 사유화 집행 권한

개인사업 지대는 개인사업자가 ‘보호한 재산권 레짐’을 활용하여 식당, 상점, 소규모 공장, 버스, 택시 등 운수사업체 등 생산수단을 사실상 소유하면서 개인사업을 영위하고 수익을 얻는 과정에서 발생한다. 사실상의 개인사업자는 대부 투자, 기관·기업소의 명의 또는 생산수단 대여, 독립적 사기업 등의 형태로 나눌 수 있는데, 2000년대 이후 서비스업과 제조업에서 장기적으로 수적 증가 추세를 보여왔다(양문수·윤인주, 2016).

사적투자 지대는 돈주들에게 국가사업에 대해 돈을 투자하게 하여 돈주들에게 상당한 이권이 차례지게 하는 과정에서 발생한다. 예를 들어 돈주들이 많이 진출한 사금융 분야를 보면, 돈주들이 사금융업을 독점하면서 관련한 지대를 누려왔다고 할 수 있다. 김정은 시기에는 돈주들의 사금융업을 보다 양성화하려는 제도 개혁도 나타나고 있다. 예컨대, 2015년 7월 중앙은행법 및 상업은행법 개정이 이루어졌으며, 기업체들은 필요자금을 확보하기 위해 은행대부 외에도 돈주가 보유한 유희회폐자금을 합

법적으로 동원할 수 있게 되었다고 할 수 있다(남석춘, 2019).

2. 제도 개혁에 따른 지대추구 양태의 변화: 경쟁적 지대추구

북한의 2002년 ‘7·1경제관리개선조치’, 2014년 ‘우리 식 경제관리방법(사회주의기업책임관리제)’ 등 일련의 제도 개혁의 핵심은 기업체의 경영자율권을 확대하며 분권화 개혁을 한 것이었다. 이러한 제도 개혁에 따라 북한 내 지대추구 양태도 크게 변화해 왔는데, 이를 분석하는 데 있어 ‘경쟁적 지대추구모델(Competitive Rent-Seeking Model)’⁸⁾을 참고해 볼 수 있다.

먼저, ‘경쟁적 지대추구’는 종전에 ‘독점적 지대추구’의 상황에서 지대추구자의 진입이 이루어져 산업 내 총 지대추구자가 수적으로 증가한 상황을 지칭한다. ‘경쟁적 지대추구’는 제도의 변경 등으로 인해 특정 산업에의 진입장벽이 낮아지면서 기존 지대추구자가 독식하던 지대추구 활동이 신규 지대추구자에게도 허용되는 경우 발생하며, 이는 ‘독점 와해 활동’ 내지는 (경제학에서 ‘진입장벽의 부재’로서 정의되어 ‘독점’과 대칭적으로 사용되는) ‘경쟁’을 창출하는 ‘경쟁 창출 활동’에 해당한다.

예컨대, 체제이행기 국가는 분권적 제도 개혁의 실행을 통해 기존에는 특권 세력에에만 허용해 주던 경제활동을 뇌물 수수 등에 대한 반대급부로서 그 이외의 계층 또는 경제주체에 허용할 수 있다. 이 경우 기존에는 특권 엘리트가 지대추구를 독점하는 ‘독점적 지대추구’의 경쟁 형태가 엘리트와 비(非)엘리트를 포함하는 과점적 행태로 변화하면서 ‘경쟁적 지대추구’가 발생하게 된다. 1980년대 중국의 이행경제에서 시장 메커니즘의 도입이라는 개혁조치는 “쌍궤제(two-track price system)”의 가격 통제 및 시장진입 통제와 함께 이루어졌는데(Wu and Huang, 2008; Liew, 1993), 이러한 조치는 막대한 지대를 창출하였으며, 정치가와 관료 집단이 지대를 배분하는데 큰 재량권을 행사하였다. 지대의 배분 기회에 접근이 가능한 관료 등 엘리트는 준(準)기업가로 변신하며 지대추구를 하였으며, 그렇지 못한 일반 기업 등 경제주체들은 관료에게 뇌물 수수를 하며 지대추구를 하였다(Ngo, 2008). 이처럼 새로운 지대의 창출과 지대추구자 수의 증가—‘경쟁적 지대추구’의 등장—가 나타나는 이행경제에서는 종종 심각한 부패 문제가 발생하게 된다.

한편, ‘경쟁적 지대추구’는 지대 경쟁의 형태가 ‘독점적’으로부터 자유시장경제의

8) 이하의 설명은 Jung (2022) 을 부분적으로 참조.

‘완전 경쟁적’ 형태로 진화해 나가는 과도기적 상태이기도 하다. 신고전과 경제학의 지대추구이론은 자유시장 경제에서는 지대를 얻기 위해 어느 사업에나 진·출입하는 것이 자유로우므로, 일시적으로는 지대가 형성될 수 있으나 궁극적으로는 경쟁을 통해 지대가 자연스럽게 소진될 것이라 보았다.

또한, 지대추구 경쟁 양태는 산업 분야별로 다르게 나타날 수 있다. 예컨대, 분권화가 크게 진전된 영역에서는 지대 소실이 일어나 일반 이윤만을 얻게 되는 경제 비즈니스 영역도 있겠으나, 다른 영역에서는 여전히 특권 집단의 독점적 지대추구가 보호를 받을 수도 있다.

〈표 2〉 독점적 지대추구 vs. 경쟁적 지대추구

구분	독점적 지대추구 (Monopolistic Rent-Seeking)	경쟁적 지대추구 (Competitive Rent-Seeking)	자유시장에서 완전한 지대 소실 (Complete Dissipation of Rents in Free Market)
경쟁 형태	독점적 (ex > 특권경제 엘리트)	과점적 (ex > 특권경제 엘리트 + 내각 소속 국영기업 + 지방기업 + 돈주 등)	완전 경쟁적
진입장벽	높음	중간	낮음
경쟁 촉진적 제도화 수준	낮음	중간	높음

주: Jung (2022) 참조.

북한에서 ‘경쟁적 지대추구’는 기존에 경제에서 지대를 독점하고 있던 특권경제 이외의 ‘내각 소속 국영기업 + 지방기업 + 돈주’ 등 비엘리트층이 기존에 접근하지 못했던 경제활동에 참여함으로써 지대추구를 하는 과정에서 나타났다. ‘경쟁적 지대추구’는 분권적 제도 개혁을 통해 공식적으로, 또는 뇌물 수수 등을 통한 엘리트와의 결탁 관계에서 비공식적으로 이루어졌다. 북한 내 대표적으로 지대추구가 만연한 산업 분야 중 하나인 대외무역(외화벌이) 분야에서 지대추구자 수의 확대와 이에 따른 경쟁의 확대를 ‘경쟁적 지대추구 모델’을 참고하여 재구성하면 다음과 같다.

수익의 창출이 제한된 사회주의 계획경제 내에서 무역허가권은 부(富)를 축적할 수 있는 주요한 창구로서 전통적으로 국가에 의해 독점되어왔다. ‘와크’라 불리는 북한의 무역허가권은 특권적 성격의 인허가권으로서 당경제 및 군경제 등 특권경제 소

속의 무역회사들에만 주어졌다(양문수, 2008, pp. 12-13) 이들은 기존에 내각에 소속되어 있던 광산, 공장, 농장, 어장 가운데 수익성이 높은 단위, 이른바 고수익을 보장하는 수출 원천 동원 단위를 자신의 산하로 흡수(찬탈)하면서 몸집을 키워나갔다(양문수, 2010, p. 138).

1990년대 고난의 행군의 경제위기 상황에서 국내 생산체계가 와해하면서, 수출 원천 확보를 위한 과당경쟁 등으로 특권경제 내 무역회사가 난립했다. 또한, ‘워크’를 보유하지 못하는 일반 기업체 및 개인 상인 등 비엘리트층도 음성적으로 대외무역 비즈니스에 참여하기 시작했다. 일반 기업체는 최소한의 공장 운영을 위해 비공식 수출입(밀무역)에 참여하였다(양문수, 2008, p. 29). 개인 상인들은 이익이 남는 장사를 하기 위해 뇌물 공여를 통한 군부와의 결탁과 비호하에서 워크와 수출 원천을 확보하며 무역사업의 주체로 역할을 하였다(박형중 외, 2012, pp. 131-133). 이러한 배경하에서 1990년대 후반 이미 대외무역 분야에서 ‘경쟁적 지대추구’가 음성적으로 나타나기 시작했다고 볼 수 있다.

2002년 7·1경제관리개선조치를 계기로 공식적 대외무역 분권화가 진전되었다. 북한당국은 하부단위 경쟁을 통한 대외무역 활성화를 유도하기 위해 무역 권한을 일부 개별 시(市), 군(郡)과 기업 단위까지 확대하고, 무역회사의 국영상점 인수와 국내 시장 판매를 위한 수입 활동을 허용하였다. 이에 따라 기존의 특권기관 엘리트 외에도 도에서 시, 군 및 기업소 단위까지 대외무역에의 진입장벽이 크게 낮아지고 공식적으로 무역 분야에 참여할 수 있는 주체가 확대되었다(양문수, 2008). 한편, 이러한 조치는 돈주의 뇌물 수수를 통한 밀무역 또는 무역회사 명의대여라는 새로운 양태의 지대추구를 촉진했다(박형중 외, 2012, pp. 129-132).

김정은 시기 대외무역과 관련한 분권화 정책은 한층 더 심화하였다. 2015년 개정된 무역법 제11조(무역거래를 할수 있는 기관)는 종전의 2007년의 무역법에서 “법에 따라 설립되고 영업허가를 받은 무역회사가 한다”의 규정을, “중앙무역지도기관으로부터 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체가 한다”로 변경하였다. 5급 기업소까지 워크 배당을 확대하고 개인 사업가에게 무역을 장려하는 정책을 통해 대외무역 수행 주체가 대폭 확대되었다. 개인 사업가들은 때로는 국가기업들 통해 때로는 개인기업의 형태로, 불법(밀무역)과 합법의 경계에 걸쳐 무역행위를 하는 것으로 나타나며, 이에 김정은 시기 대외무역의 주체는 개인기업, 하이브리드 기업, 국가기업 등이 혼재되어 나타난다(정영철, 2019). 제도 변화는 기존에 대외무역 지대에 공식적으로 접근하지 못한 개인기업 등 경제주체들에 지대추구 기회를 공식적으로 부여하고, 대외무역 분

야 내 지대추구의 경쟁 양태를 엘리트+비엘리트층의 과점적 형태로 고착화하였다고 볼 수 있다.

그러나, 이러한 경쟁의 형태를 아직 ‘완전 경쟁적’이라고는 볼 수 있는지는 의문이다. 대외무역 단위가 새로이 설립되며 경쟁이 강화되었다고 해도 이들이 기존의 특권 기관 산하 무역회사들과 동등한 수준의 경쟁을 한다는 의미는 아닐 수 있다. 신규 대기업 등 무역단위는 대외무역의 위계제 구조하에서 하부에 속하는, 즉 상대적으로 무역 규모나 수익성 면에서 특권기관 산하 무역회사들이 크게 관심을 기울이지 않는 품목에 대해 무역 활동을 전개할 가능성이 크다(이석기 외, 2018, p. 210). 제도 변경에도 불구하고 개인사업자들의 밀무역은 지속되고 있는 점은 경쟁 형태가 아직은 ‘완전 경쟁적’이지 못하다는 해석을 강화한다.

또한, 북한은 2022년 1월 무역법을 재차 개정하면서 “모든 무역활동을 국가경제의 자립적발전을 도모하는 방향에서 확대발전시키고 무역사업에 대한 중앙집권적, 통일적 지도와 통제를 더욱 강화하기 위한” 조항들을 보충하였다고 발표하였다. 이는 강력한 대북 제재와 코로나19 상황으로 북한의 경제가 어려운 가운데, 주요 지대 창출 수단인 대외무역 분야에서의 ‘경쟁적 지대추구’ 과정에 대한 중앙의 개입과 통제를 강화하겠다는 신호로 해석된다.

3. 지대추구의 사회후생과 경제성장예의 함의

그렇다면, 북한에서 지대추구의 사회후생과 경제성장예의 함의는 무엇인가? 2000년대 이후 북한당국의 시장 메커니즘에 대한 태도는 용인과 억압이 주기적으로 교차하였으나, 시장의 위상은 꾸준히 높아져 계획경제를 점차 잠식해 나갔다. 이로 인한 국가-시장의 이중적 자원배분 메커니즘의 혼재는 정치 권력의 자의성에 의해 합법-비법이 결정되는 무주공산(無主空山)적 ‘회색 지대(grey area)’를 대량 양산해 냈으며, 이를 활용하여 사익을 취하려는 지대추구와 부패행위의 증가를 초래했다.

부패는 일반적으로 ‘사적 이익을 위한 권력의 오용(misuse of power for private gain)’으로 정의된다. 이는 부패를 측정 가능한 경제적 개념으로 정의하는 것인데, 국제기구 및 국제적으로 사용되는 여러 부패지수에서 널리 사용되고 있는 정의이기도 하다. 지대추구와 부패는 종종 혼용되기도 하나, 완전히 동일한 개념은 아니다. 지대추구는 지대를 획득하고 창출하려는 합법적, 불법적 시도를 모두 포착하는 반면, 부패는 완전히 불법적인 거래의 종류와 관련이 된다(Coolidge and Rose-Ackerman,

1997, pp. 2-3). 지대추구 방식에는 뇌물수수 외에도 합법적 로비 등이 있을 수 있으므로, 부패는 지대추구의 수단 중의 하나이며 부패의 근원에 지대추구가 존재하는 것으로서 양자 관계를 설정하는 것이 적절하다고 할 수 있다(박형중 외, 2011, p. 21).

지대추구이론은 사회후생에 대한 함의를 가지고 발전해왔으며, 이에 대한 연구가 개발경제학을 중심으로 꾸준히 이루어져 왔다. 공공선택론의 견해를 반영하여 ‘비생산적’인 지대추구의 철폐가 개도국의 경제성장을 위한 제도적 전제조건으로 꼽히기도 했다. 그러나, 이러한 견해는 초기 지대추구 문헌이 지대추구에 소모되는 사회적 비용에만 집중했다는 비판으로 이어졌다(Khan, 2000). 잘 발달한 시장경제에서도 소위 공보(public relations) 활동을 피할 수 있는 기업 CEO는 거의 없으며, 특히 개도국에서 기업의 책임자는 원자재의 가용성, 생산 할당량, 상품의 공식가격, 신용 할당 등의 문제 차원에서 우대조치를 받기 위해 담당 공무원들과 사적 관계를 돈독히 하는데 상당한 시간과 노력을 투자해야 할 수도 있다(Lu, 1994).

또한, 앞서 살펴보았듯이, 권위주의 국가의 맥락하에서는 지대추구가 사회적으로 비용만을 구성한다는 해석은 타당하지 않으며, 많은 개도국은 정치적으로 권위주의 국가이기도 하다. 예컨대, 보조금 지급, 세제 혜택, 국가의 산업정책, 수출입 관세 규제, 지역 콘텐츠 홍보 등의 지대추구는 실제로 개도국에서 시장 실패를 해결하고 국가의 산업화 계획을 추진하기 위한 강력한 무기 중 하나였다(Akinola, 2019). 경험적으로도 1980-90년대 중국, 베트남의 이행경제 과정에서 지대추구의 존재가 이들 경제의 지속적 성장을 저해하지 못했음이 드러났다. 지대추구가 소련 및 동유럽의 이행경제에서 막대한 부패와 후생 손실을 발생시켜 경제성장을 지연시키는 주범으로서 비판받았던 것과 비교할 때, 이러한 차이는 왜 발생하는가? 중국, 베트남 이행경제 과정에서의 지대추구모델의 특징은 무엇이었으며, 북한에서의 지대추구 양태가 중국, 베트남식의 지대추구모델을 따라갈 수 있을 것인가의 질문이 제기될 수 있다.

우선적으로 지대추구의 사회후생 효과는 지대추구의 성격에 따라 다를 수 있다. 즉, 지대추구가 ‘악탈적 손(grabbing hands)’ 인지 아니면 ‘돕는 손(helping hands)’ 인지에 따라 사회후생 효과 및 나아가 경제성장예의 함의에 있어 상이한 결과를 낳는다고 할 수 있다. 지대추구가 수수료, 벌금 및 납부금을 추출하는 등 잉여 악탈을 통해 단순히 생산 집단에서 특권 집단으로의 소득 이전을 도모하는 “악탈적 손”의 경우에는, 지대추구가 사회후생에 부정적 효과를 가져올 것이다(Frye and Shleifer, 1997). 그러나, 지대추구가 사업을 유치하고 유지하면서 사회 잉여를 축적하는 “돕는 손”의 형태로 나타날 때는 사회후생에 긍정적 효과를 가져올 수 있다(Walder,

1995). 다시 말해, 부패가 성장에 긍정적 효과를 가져오는지 아니면 부정적 효과를 가져오는지는, 부패의 “양”이 아닌 부패의 “질” 즉, 부패한 소득이 어떻게 사용되는지에 달려있다고 할 수 있다(Harrison and Kim, 2006).

그런데, 부패한 소득이 사회후생에 긍정적인 방향으로 사용되는 데 있어 주요한 원동력이 되는 것은, 그것이 ‘독점적 지대추구’ 상황인지 아니면 ‘경쟁적 지대추구’ 상황인지 여부와 관련될 수 있다. ‘독점적 지대추구’ 상황의 경우에는, 특권 집단이 부패한 소득을 사회후생에 긍정적 효과의 방향으로 사용할 유인이 없다. 그런데, ‘경쟁적 지대추구’의 상황에서는 ‘부패에의 경쟁’이 경제 내 성장 잠재력을 분출시키는 기제로 역할 할 수 있다. 즉, 정치인과 공무원이 뇌물 수수 등의 반대급부로서, 기존에는 불가능하였던 권한을 허가하게 되면, 개별 기업은 이를 활용하여 지대를 확보하는 것이 가능해지며, 지대추구로 인해 가능해진 생산활동 영역의 확대는 기업의 이윤추구와 연결될 수 있다. 물론, ‘경쟁적 지대추구’ 상황에서 각 주체가 경쟁적으로 뇌물 수수 등 부패에 연루된다면, 사회후생에 낭비적 요소가 발생할 가능성이 있다. 그러나 다른 한편으로는 경제주체들에 경쟁의식을 주입하고, 권한이 없던 생산영역에서 생산 효율성이 높은 경제주체가 지대를 얻어 생산 활동을 전개한다면, 사회후생의 증가로 이어질 수 있다. 전자와 비교하여 후자의 크기가 큰 경우, 지대추구와 부패의 증가가 경제성장에 반드시 부정적 결과를 가져오는 것은 아니며, 순기능을 수행할 수 있다.

북한의 개별 생산자의 관점에서 보면, 지대의 획득 여부는 특정 경제활동에 종사할 수 있는지를 결정한다. 그러므로 북한의 개별 기업 생산자는 보유한 총 자원 중 얼마만큼을 지대추구와 이윤추구 생산 활동에 각각 투입할 것인지를 결정하게 된다. 예컨대, 뇌물 수수의 대가로 국가가 개별 기업의 배급품을 시장에서 판매하는 행위를 묵인했다고 치자. 이에 따라, 개별 기업은 계획-시장 간의 차익거래를 통해 지대를 수취하는 것이 가능해진다. 만일 이러한 시장 접근권을 여타 생산제품의 시장 판매로 연결한다면, 지대추구를 이윤추구와 결부시키는 것이 되며, 사회후생에도 긍정적 효과를 가져오게 될 것이다. 다시 말해, 부패는 사회 전반적 부(富)의 공평한 재분배를 저해할 수 있으나, ‘지대추구 경쟁’ 또는 ‘부패에의 경쟁 (competition for corruption)’이라는 다소 아이러니한 상황에서조차도 ‘경쟁’은 효율성 제고와 사회후생 증가의 긍정적 효과를 가져올 수 있다.

중국, 베트남의 체제이행 과정을 참고하여 북한경제에서 어떻게 ‘경쟁적 지대추구’가 사회후생에 긍정적 효과를 가져올 수 있는가에 대한 두 가지 시나리오를 전망해 볼 수 있다. 첫째, 북한은 중국, 베트남이 집체소유기업, 사영기업, 외자기업 등 다

양한 소유제 기업의 창업을 장려한 조치가 생산 경제활동에의 진입장벽을 낮추고 경쟁을 강화하면서 생산성 향상을 촉진한 점을 참고할 필요가 있다. 진입장벽을 낮추고 자유로운 진·출입 환경을 조성하는 것은, 생산성이 낮은 기업에서 생산성이 더 높은 기업으로 자원을 재할당할 수 있는 원동력으로 작용할 수 있다(Caballero and Hammour, 2000, pp.10-11). 현재 북한에서는 사실상의 개인기업에 국가기관 및 기업소의 명의를 대여해주고 ‘사회주의 모자’를 씌워주면서 합법성을 부여하고 있으며, 이에 대한 반대급부로서 사실상의 세금을 수취하는 식의 ‘경쟁적 지대추구’의 양태가 여러 서비스 및 제조업 분야에서 나타나고 있다. 이를 보다 전향적으로 확대하여, 군수산업과 기간산업 부문에서는 국유기업에 특권을 유지하되, 여타 경공업, 제조업, 서비스업 등 부문에서는 돈주 등 사경제 부문의 비중을 대폭 확대하는 이중 체제를 유지하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우의 장점은 ‘경쟁적 지대추구’를 확대함으로써 기업들의 경쟁의식과 기업가정신을 고취하며 시장 메커니즘의 활력을 강화하고 생산을 증대해 나가면서도 기존의 국유기업 체제를 유지하면서 엘리트 관료조직의 경제 권력도 일정 수준 보장해 주는 타협 가능한 체제라는 점이다. 김정은 시기 북한 정권은 이미 이러한 방향으로 진행 중인 것으로 볼 여지도 있다. 김정은 시기에는 경제정책 법제화가 빈번히 이루어지고 있는 점이 특징적이며, 이는 당국이 새로운 방향으로 제도 개혁을 활발히 추진하고 있음을 방증한다(조동호, 2021). 무역법, 기업소법, 중앙은행법, 상업은행법 등 법률의 제·개정을 통해 나타난 일련의 분권화 조치는 돈주 등 사경제 부문 경제주체들에 공식적으로 일정한 경제활동에의 참여를 ‘허가’함으로써 공식적으로 ‘경쟁적 지대추구’를 가능케 한 측면도 있다.

둘째, 북한은 체제이행기 중국, 베트남이 대외개방을 통해 추가로 지대를 창출해냄으로써, 지대 창출과 ‘경쟁적 지대추구’ 간의 지속적 상호작용을 유지한 점을 참고할 필요가 있다. 북한의 개혁조치는 경제주체의 생산 잠재력을 효과적으로 동원하는 것에 초점을 맞추고 있을 뿐, 생산 잠재력을 어떻게 확대할지와 관련한 근본 대책에 대한 고심은 상대적으로 빈약한 것으로 관찰된다. 추가적인 경제활동에의 진입장벽 해소와 같은 지속적인 지대의 창출 없이, 주어진 지대만을 활용하여 생산 확대를 도모하는 전략이 지속해서 긍정적 경제효과를 발생하리라 담보할 수 없다. 이에 따라 향후 북한경제에서 긴요한 것은 새로운 지대 원천의 지속적인 확보이며, 이를 제도 개혁에 따른 진전된 분권화 조치와 연계하여 생산 확대로 도출해 내는 것이라 할 수 있다. 그런데, 현재의 북한경제 상황에서는 새로운 지대 원천의 확보를 위한 북한의 역량이 크게 제한받고 있다. 북·중 무역 등 대외무역 분야는 주요한 지대 원천이나,

대북 제재 상황에서 그 활용이 상당 부분 차단되어 있다. 북한은 중국인 관광객 유치를 통한 외화벌이를 시도하였으나, 2020년 이후 코로나19로 인해 어려움을 겪었다. 김정은 정권이 ‘우리 식 경제관리방법’과 유사한 시기에 모색해 온 ‘경제개방구’ 발전 전략도 새로운 지대 원천이 될 수 있겠으나, 해외투자 유치를 위해서는 무엇보다 대북 제재의 완화와 같은 근본적 해결책이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

IV. 결 론

본 연구는 북한정치경제에 적용할 수 있는 지대와 지대추구의 개념을 제시함과 동시에, 북한에서의 시장 메커니즘의 확산과 경영 분권화 현상에 대해 지대추구이론을 변형하여 적용함으로써 북한정치경제에 대한 이해를 제고할 수 있음을 보이고자 하였다. 지대와 지대추구 개념이 시공간을 뛰어넘는 설명력을 가진 것은 확실하나, 국가와 시장 간 관계에 대해 저마다 다른 관점을 가진 학자들이 자신의 견해를 뒷받침하기 위해 사용함에 따라 그 개념의 외연이 크게 확장된 측면이 있다. 이에 따라, 지대와 지대추구 개념을 활용하는 때에는 어떠한 개념 정의와 맥락을 바탕으로 하는지를 각 연구자가 명확히 밝히는 것에 각별한 주의를 기울일 필요성이 있다는 점도 환기하고자 하였다.

본고는 지대추구이론의 분석 틀을 활용하여 북한의 정치경제를 설명하는 것은 다음의 유용성을 가질 수 있음을 보였다. 첫째, 지대추구이론은 정치적 행위가 공공선(公共善)을 위한다는 위선의 거품을 걷어내는 데 일조하면서 자유시장경제에서 시장에 대한 정부 간여의 비효율성을 분석하기 위해 고안되었지만, 이론이 진화하면서 경제에 대한 정치 권력의 규제와 개입이 상대적으로 크고 빈번한 이행경제, 개도국 경제 및 권위주의 정치경제에도 적용되어왔다. 따라서 지대추구이론은 절대 권력을 가진 수령이 제도 변화를 통해 자의적으로 지대를 창출하고 선별적으로 이를 배분하는 것이 가능한 북한의 정치경제를 설명하는 데에 설득력을 가질 수 있다.

둘째, 김정은 시기 북한 정권은 무역법, 기업소법, 중앙은행법, 상업은행법 등 법률의 제·개정을 통해 경제주체들에 더욱 폭넓게 시장경제활동에의 참여를 ‘허가’함으로써 공식적으로 ‘경쟁적 지대추구’를 가능케 한 측면이 있다. 그런데, 1980년대 중후반 이후 일당독재를 유지하면서 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행한 중국, 베트남의 ‘권위주의 이행경제’의 경험을 참고하면, 모든 사회주의 체제에서 시장의 등장과 강화가 국가의 약화를 불러온 것은 아니며, 국가는 제도를 활용하는 국가역량을

바탕으로 지대창출과 배분 메커니즘을 통해 시장경제체제로의 이행의 속도와 폭을 조절할 수 있었다. 이는 북한에서도 국가역량 유지와 시장 활성화가 함께 진행될 수 있음을 시사하며, 일견 모순되어 보일 수 있는 북한당국의 시장에 대한 정치적 통제와 경제 활성화 조치의 양립을 해석하는 데 도움이 될 수 있다.

셋째, 지대추구이론은 북한이 지대창출자이자 배분자인 수령 중심의, 경제가 정치에 종속된 체제라는 정태적 설명 외에도, 주어진 경제상황 하에서 개인적 이익을 도모해 나가는 경제주체들의 역동성도 함께 보일 수 있다. 경제주체들은 부패에 관여하면서 시장 메커니즘이 확대되어 나가는 북한경제 내에서 활발한 지대추구 활동을 하였으며, 이 과정에서 부패 문제는 북한 사회 내 크게 확산되었다. 즉, 지대추구이론은 지대창출(및 배분)자와 지대추구자 간의 상호 작용으로서 북한 이행경제의 심화과정을, ‘제도에 따른 지대 창출→지대추구→추가적 제도 변화→새로운 지대추구’로서 동태적으로 설명하는 것이 가능하다.

넷째, 무엇보다도 지대추구이론은 북한의 경제성장을 예측하는 모델을 가능케 한다. 북한이 지향할 것으로 예상되는 중국 및 베트남의 ‘권위주의 이행경제’ 과정에서 나타난 정책 변화와 이의 후생 효과를 지대추구이론을 활용하여 해석하거나 모형화하여 분석한다면, 비교의 방법을 통해 북한의 정치경제 향방에 대한 전망과 예측도 가능할 수 있다.

추후 지대추구이론이 김정은 시기 북한의 정치경제에서 중요하게 제기되는 새로운 문제들의 퍼즐들을 조합하는 데 있어 연구에 유용한 시각을 제공하기를 기대한다.

■ 참 고 문 헌

1. 강성운, “정보재 가치논쟁: 특별잉여가치와 지대에 관한 쟁점19),” 『마르크스주의 연구』, 제7권 제1호, 2010, pp. 137-173.
2. 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화,” 『현대북한연구』, 제16권 제1호, 2013, pp. 171-213.
3. 김석진, “최근 북한경제 연구 현황과 과제,” 『통일과 평화』, 제11집 제1호, 2019년, pp. 33-78.
4. 김태환, 『북한의 경제변혁 경로 시나리오: 지대(地代)와 정치적 지배연합의 변화를 중심으로』, 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석, No. 2014-14, 2014, pp. 1-29.
5. 남석춘, “사회주의사회에서 상업은행의 자금원천과 그 특징,” 『경제연구』, 제4호, 2019, pp. 49-51.
6. 박형중, 『김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교』, KINU Online Series, CO 15-09, 2015, pp. 1-6.
7. _____, 『북·중 경제관계 증대와 북한정권의 미래: ‘외래지대 의존국가(rentier state)’론적 분석』, KINU Online Series, CO 11-19, 2011, pp. 1-6.

8. 박형중 · 김국신 · 이기현 · 최창용, 『부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁』, 통일연구원, 2011.
9. 박형중 · 전현준 · 박영자 · 윤철기, 『북한 부패 실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색』, 통일연구원, 2012.
10. 사공영호, “지대추구행위: 실천적·전체론적 접근,” 『한국정책학회보』, 제23권 제1호, 2014, pp. 127-161.
11. 양문수, “제2장: 시장화 측면에서의 김정은 체제 5년,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 위임, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단하다』, 늘봄플러스, 2016, pp. 117-136.
12. ———, 『북한경제의 시장화: 양태 · 성격 · 메커니즘 · 함의』, 한울, 2010.
13. ———, 『북한 무역의 제도와 실태』, 한국개발연구원, 2008.
14. 양문수 · 윤인주, “북한 기업의 사실상의 사유화: 수준과 추세에 관한 정량적 분석,” 『통일연구』, 제20권 제2호, 2016, pp. 45-88.
15. 양운철, “분권화의 관점에서 본 북한의 시장 현황과 전망,” 『세종정책연구』, 제5권 제1호, 2009, pp. 113-138.
16. 윤인주, 『북한의 사유화 현상』, 한국학술정보, 2015.
17. 윤철기, “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일 시대 ‘정치적 렌트수취국가’ 으로의 이행과 ‘과도기 사회’적 특성,” 『한국정치학회보』, 제47집 제1호, 2013, pp. 47-73.
18. 이석기 · 권태진 · 민병기 · 양문수 · 이동현 · 임강택 · 정승호, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식 경제관리방법’을 중심으로』, 산업연구원, 2018.
19. 임강택, 『북한경제의 비공식(시장) 부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』, 통일연구원, 2013.
20. 임을출 · 최창용, “북한 주민들의 세부담(tax payment) 실태에 대한 고찰,” 『정치정보연구』, 제24집 제2호, 2021, pp. 173-203.
21. 정영철, “북한 경제의 변화: 시장, 돈주, 그리고 국가의 재등장,” 『역사비평』, 통권 제126호, 2019, pp. 134-159.
22. 조동호, “김정은 시대 북한경제의 개혁 · 개방 평가,” 『한국경제포럼』, 제13권 제4호, 2021, pp. 1-37.
23. 최봉대, “북한의 자생적 개인사업자 집단의 비공식적 연결망 및 신뢰 구축 기제와 그 특성,” 『현대북한연구』, 제23권 제2호, 2020, pp. 7-47.
24. ———, “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징: 신가산제적 사인독재정권의 ‘혁명자금 관리제도’와 대외경제협력의 제약,” 『현대북한연구』, 제14권 제1호, 2011, pp. 188-248.
25. 최진이, “기사: IT기기가 조선의 장마당에 미친 영향,” 『임진강』, 제27호, 2017, pp. 72-73.
26. 하태규, “마르크스 지대론의 전개,” 『사회경제평론』, 제28권 제3호, 2015, pp. 41-77.
27. 한병진, “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로: 러시아, 북한, 그리고 중국의 사례,” 『국제지역연구』, 제15권 4호, 2006, pp. 1-29.
28. 홍증범, “사회주의상업은행에 관한 독창적인 사상리론,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제64권 제1호, 2018, pp. 76-79.
29. Akinola, A. O., “Rent Seeking and Industrial Growth in Africa: The Case of Dangote’s Cement Industry,” *The Rest: Journal of Politics and Development*, Vol. 9, No. 1, 2019, pp. 6-17.
30. Beblawi, H., “The Rentier State in the Arab World,” *Arab Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 4, 1987, pp. 383-398.
31. Bhagwati, J. N., “Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities,” *Journal of*

- Political Economy*, Vol. 90, No. 5, 1982, pp.988-1002.
32. Buchanan, J. M., "Rent Seeking and Profit Seeking," in J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press, 1980, pp.3-15.
33. Caballero, R. J. and M. L. Hammour, *Creative Destruction in Development: Institutions, Crises, and Restructuring*, The World Bank, 2000.
34. Congleton, R. D., "Competitive Process, Competitive Waste, and Institution," in Buchanan J. M., R. D. Tollison and G. Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press, 1980, pp.153-179.
35. Congleton, R. D., A. L. Hillman and K. A. Konrad, eds., *Forty Years of Research on Rent Seeking* 1, 2, Springer, 2008.
36. Coolidge, J. and S. Rose-Ackerman, "High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases," No. 1780, The World Bank, 1997.
37. Elsenhans, H., *Capitalism, Development and Empowerment of Labour: A Heterodox Political Economy*, Routledge, 2022.
38. _____, *State, Class and Development*, Radiant Publishers, 1996.
39. Evans, A. W., "On Monopoly Rent," *Land Economics*, Vol. 67, No. 1, 1991, pp.1-14.
40. Frye, Timothy and A. Shleifer, "The Invisible Hand and The Grabbing Hand," *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, 1997, pp.354-358.
41. Harrison, M. and Byung-Yeon Kim, "Plans, Prices, and Corruption: The Soviet Firm under Partial Centralization, 1930 to 1990," *The Journal of Economic History*, Vol. 66, No. 1, 2006, pp.1-41.
42. Holcombe, R. G., "Political Incentives for Rent Creation," *Constitutional Political Economy*, Vol. 28, 2017, pp.62-78.
43. Jung, Suehyun, "Elite-Middle Class Competition for Rent-Seeking in North Korea and Kim Jong Un's Anti-Corruption Movement," *Asian Survey*, 2022(forthcoming). <https://doi.org/10.1525/as.2022.1553701>.
44. Khan, M. H., "Chapter 2: Rent-seeking as Process," in M. H. Khan and K. S. Jomo, eds., *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, 2000, pp.70-144.
45. Kornai, J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, The Clarendon Press, 1992.
46. Krueger, A. O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, pp.291-303.
47. Liew, Leong H., "Rent-Seeking and the Two-Track Price System in China," *Public Choice*, Vol. 77, 1993, pp.359-375.
48. Lu, Ding, "The Entrepreneurs Who Do Both: Production and Rent-seeking," *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 23, No. 1, 1994, pp.93-98.
49. Marshall, A., *Principles of Economics*, 8th ed., Macmillan, 1920[1890].
50. Marx, K., *Capital*, 1867. [김수행 역, 『자본론 III 하』, 비봉출판사, 2006.]
51. Mihályi, P. and I. Szelényi, *Rent-Seekers, Profits, Wages and Inequality The Top 20%*,

- Palgrave Macmillan, 2019.
52. Ngo, Tak-Wing, "Rent-seeking and Economic Governance in the Structural Nexus of Corruption in China," *Crime, Law and Social Change*, Vol. 49, No. 1, 2008, pp.27-44.
 53. North, D. C., J. J. Wallis, S. B. Webb and B. R. Weingast, "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development," The World Bank Policy Research Working Paper, No. 4359, 2007.
 54. Ricardo, D., *The Principles of Political Economy and Taxation*, Batoche Books, 2001[1817].
 55. Rogerson, W. P., "The Social Costs of Monopoly and Regulation: A Game-Theoretic Analysis," *The Bell Journal of Economics*, Vol. 13, No. 2, 1982, pp.391-401.
 56. Sękowski, S., "The Pros and Cons of Rent-seeking: Political Rent in Various Research Paradigms," *Studia z Polityki Publicznej*, Vol. 8, No. 2, 2021, pp.11-27.
 57. Smith, A., *The Wealth of Nations*, 1776. <https://political-economy.com/wealth-of-nations-adam-smith/>.
 58. Tollison, R. and R. Congleton, eds., *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Edward Elgar Publishing, 1995.
 59. Tullock, G., "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft," *Western Economic Journal*, Vol. 5, No. 3, 1967, pp.224-232.
 60. Walder, A. G., "China's Transitional Economy: Interpreting Its Significance," *The China Quarterly*, No. 144, 1995, pp.963-979.
 61. Wintrobe, R., *Political Economy of Dictatorship*, Cambridge Press, 1998.
 62. Wu, Jinglian and Huang Shaoqing, "Innovation or Rent-seeking: The Entrepreneurial Behavior during China's Economic Transformation," *China and World Economy*, Vol. 16, No. 4, 2008, pp.64-81.

Evolution of Rent-Seeking Theory and Its Application to the North Korean Political Economy

Suehyun Jung*

Abstract

The rent-seeking theory has evolved beyond public choice and is now conceived as a useful tool for explaining the collusion between politics and the economy in development economics, transition economics, political economy of authoritarian regimes (dictatorship), and corruption studies. This article argues that it can also be useful to consider rent-seeking theory in order to analyze and suggest possible outlooks for the North Korean political economy. First, it presents definitions of rent and rent-seeking that is applicable to the North Korean political economy. Second, it discusses changes in the sources of rent and rent-seeking dynamics including “competitive rent-seeking” with the spread of market mechanism as well as new perspectives on rent-seeking relative to social welfare and economic growth in the North Korean political economy.

Key Words: North Korean political economy, authoritarian transition economy, competitive rent-seeking

JEL Classification: B3, O1, P2, P5, P6

Received: Jan. 6, 2022. Revised: March 2, 2022. Accepted: March 31, 2022.

* Director, The Presidential Commission on Policy Planning, #1305, Government Complex, 209 Sejong-Daero, Jongno-Gu, Seoul, Republic of Korea, Phone: +82-2-2100-1466, e-mail: suehyunjung@naver.com