

제도변화의 형태 : 역사적 신제도주의를 중심으로

하태수*

〈目 次〉

- | | |
|--------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 점진적이며 단절적인 변화 |
| II. 급진적이며 단절적인 변화 | V. 한국 외환위기의 경우 |
| III. 점진적이며 지속적인 변화 | VI. 맺음말 |

〈요약〉

역사적 제도주의에서는 제도변화의 형태에 관해 세 가지 시각이 발전하였다. 가장 많은 주목을 받아 온 노스의 경로의존적 변화(path-dependent change) 시각과 이에 비해 상대적으로 큰 주목을 받지 못한 크래스너의 구두적 균형(punctuated equilibrium) 및 스코우로넥의 누더기식(patchwork) 변화 시각이 그것이다. 노스는 제도가 지속적이며 점진적으로 그리고 비교적 평화로운 협상(negotiation)을 통하여 변한다고 한다. 크래스너는 제도가 단절적이며 급진적으로 변한다고 한다. 스코우로넥은 제도가 단절적으로 변하나 점진적으로 그리고 정치적 투쟁들的政治struggles을 통해서 변한다고 한다. 이들 시각에 비추어 1997년 말 한국에서 일어난 외환위기 이후 전개된 재벌 거버넌스 개혁을 간략하게 설명해 보면, 크래스너의 구두적 균형적 변화가 예상되었으나 현실에서는 스코우로넥의 누더기식 변화가 나타났다.

I. 서론

이 글은 역사적 제도주의 학파에서 발전된 제도변화의 형태에 관한 이론들을 정리하기 위한 것이다.¹⁾ 일반적으로 신제도주의 이론들에 관한 기존 논의들은 제

* 서울대 행정대학원 강사 & 서울대학교 BK21 행정학 패러다임 교육연수단 연수연구원

1) 신제도주의는 다양한 측면을 가지고 있고, 그것을 분류한 시도도 수 차례 있었다. 예를 들면, 홀과 테일러(Hall & Taylor, 1996 : 937-954)는 신제도주의를 역사적, 합리적

도의 내용, 제도와 개인간의 관계, 제도의 확산 등에 초점이 맞추어져 있다. 제도의 가장 본질적인 특징 중의 하나가 지속성(persistence)이기 때문에 제도의 변화가 큰 주목을 받지 못하는 것은 당연할 수 있다.²⁾ 그러나 제도는 인간에 의해 인간을 위해서 만들어진 것이기 때문에 인간의 삶의 토대인 사회환경이 변하면 제도도 더불어 변하고 변화되어야 한다. 제도가 사회환경의 변화에 부합하여 적절히 변화되지 않는다면, 그 제도는 새로운 환경 하에서 더 이상 인간들에게 이로운 제도가 아니고 그 결과 언젠가는 폐기되고 말 것이다.

여기서는 제도를 「사람들이 적당하고 당연하다고 받아들이는 지속적인 가치들과 규범들 그리고 그것들을 구현하고 있는 구조들」로 정의한다. 즉 이하에서 제도란 규칙 및 규범 그리고 그것들을 구체화하고 있는 안정적인 조직들(예를 들면, 행정기구나 기업들)을 포함한다. 현대 사회과학에서 제도만큼이나 정의하기 어렵고 다양하게 정의되면서도 수없이 사용되는 단어도 드물 것이다. 이렇게 수많은 정의들을 제도의 변화를 논의하는 이 글에서 다루는 것은 부적합하고 지면제약상 모두 다를 수도 없다. 이에 이 글은 위의 정의를 제시하는 것으로써 정의와 관련된 문제는 일단락 하고자 한다.

제도변화의 형태는 변화의 폭과 빈도라고 하는 두 가지 기준을 중심으로 유형화될 수 있다. 즉 (1) 폭이 크면서 빈도가 높은 경우, (2) 폭이 크면서 빈도가 낮은 경우, (3) 폭이 작으면서 빈도가 높은 경우, (4) 폭이 작으면서 빈도가 낮은 경우의 네 가지 종류가 있을 수 있다(<표 1>). 이 네 가지 제도변화의 형태 가운데에서 유형 1은 논의에서 제외한다. 앞에서 언급한 대로 제도가 자주 그리고 큰 폭으로 변한다면 그것은 논리적으로 제도로서의 특성이 약하다. 지속성이 없으며, 개인들이 행동할 때 주어진 것 혹은 당연한 것으로 처리하지 않고 가변적인 것으로 생각하는 것은 정의상 제도가 될 수 없다. 유형2에서는 스틴치코움(Stinchcombe, A. L.)과 크래스너(Krasner, S.)의 시각이 대표적이다. 유형3에서는 노스(North, D.)가 대표적이다. 유형4에서는 스코우로네(Skowronek, S.)이 대표적이다.

선택, 사회학적 신제도주의 세 가지로 분류하고 있다. 이와 같은 유형화는 정용덕 등 (1999 : 3-4)의 분류와 같다. 카토(Kato, 1996 : 554-555)는 사회-역사적, 합리적 선택, 제한적 합리성의 신제도주의로 분류하고 있다. 피터스(Peters, 1999 : 19-20)는 규범적, 합리적 선택, 역사적, 경험적, 국제적, 사회총체적 신제도주의 여섯 가지로 분류한다. 따라서, 합리적 선택 신제도주의는 명확히 분류되지만, 역사적 제도주의는 사회학적 제도주의 및 규범적 제도주의 등과 경계가 뚜렷하지 않다.

2) 제도의 또 하나의 특징은 '제도에 대한 개인의 부차성'이다(Krasner, 1988 : 73).

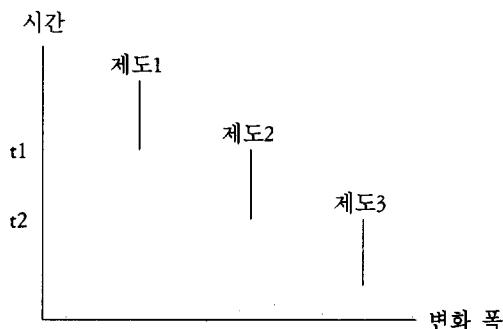
<표 1> 제도변화의 형태

빈도	지속적	단절적
급진적	유형 1	유형 2
점진적	유형 3	유형 4

II. 급진적이며 단절적인 변화

이 유형에 속하는 학자들이 상정하는 제도변화는 한마디로 크래스너의 구두적 균형 (punctuated equilibrium)으로 표현된다 (Krasner, 1984 : 240). 크래스너는 고생물학자 굴드 (Gould, S. J.)와 엘드레즈 (Eldredge, N.)의 진화에 관한 논문으로부터 이 아이디어의 힌트를 얻었다. 굴드와 엘드레즈는 한 종 내에서 환경조건에 적응하는 자연선택 (natural selection)에 성공한 개체들이 살아남고 이 과정을 통하여 점진적으로 진화가 일어난다는 다원식 진화론에 반대하였다. 이들은 다위니즘이 19세기 영국 빅토리아 사회의 자유주의 문화 및 정치의 영향을 받아 지속적이며 점진적인 진화를 지지해줄 수 있는 증거만을 채택하고 다른 화석들은 불완전한 것으로 처리하여 채택하지 않았다고 비판하였다. 대신에 이들은 종의 선택 (species selection)이라는 개념을 제시한다. 즉, 선택이 여러 종들 사이에서 일어나, 한 종이 아예 다른 종에 의해 대체된다고 주장한다. 이때 새로운 종은 다른 곳으로부터 침입해온다 (Gould & Eldredge, 1977 : 139-140).

크래스너는 제도가 일정기간 동안 안정적으로 유지되다가 제도 내외의 모순들이 제도의 완충능력을 넘어서는 임계시점에서 붕괴되고 전혀 다른 새로운 제도가 등장한다고 주장한다 (Krasner, 1984 : 242-243). 하지만 그는 ‘일정기간’이 얼마나 긴 시간인지는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 자연과학과 달리 구체적인 계량화가 어려운 사회과학의 학문적 특성을 고려할 때 이 일정기간이란 상대적인 개념으로 이해되어야 할 것이다. 그리고 가능하면 단일사례를 연구하기보다는 복수의 사례들을 비교하는 연구에 사용되는 것이 보다 적합할 것이다. 예를 들어 어떤 제도가 30년마다 변한다면 이것은 10년마다 변하는 제도에 비하여 단절적으로 변하는 것이지만, 100년만에 한 번 변하는 제도보다는 지속적인 변화라고 볼 수 있기 때문이다. 이 유형에 포함되는 학자들의 주장은 아래의 <그림 1>과 같이 표현된다.



<그림 1> 급진적이며 단절적인 제도변화

1. 제도의 유지

제도는 사람들에 의해 사람들을 위해 만들어진 것이다. 그러므로 하나의 제도에는 그것을 옹호하고 방어하는 사람들이 있게 마련이다. 대부분의 개인들이 제도에 대하여 부차적인 위치에 있는 반면에 일부의 사람들은 제도옹호에 각고의 노력을 기울여야 그 제도를 유지할 수 있다. 옹호하는 사람들이 없고 사람들로부터 절연된 제도들은 제도로 존재하거나 가능하기 어렵다. 스틴치코움은 그 중에서도 권력자(power-holders)들이 제도유지에서 수행하는 역할에 주목한다. 그는 권력자들은 일반 사회구성원들에게 특정 가치를 부과하고, 이 구성원들은 사회화과정을 통하여 자기의 후손들에게 그 가치들을 전수하고, 다음 세대들은 그 가치들을 행동으로 구현하는 방식으로 제도가 유지된다고 주장한다(Stinchcombe, 1968 : 109).

또한 권력자들은 일반 구성원뿐만 아니라, 자기들의 후임 권력자들에게도 여러 가지 방법을 사용하여 자기들이 가지고 있는 가치를 전수한다. 이들이 사용하는 첫째 방법은 선발에 대한 통제이다. 권력자들은 아예 자기들과 비슷한 가치와 관심들을 가지고 있는 사람들을 후계자로 선발한다. 둘째 방법은 엘리트의 사회화에 대한 통제이다. 권력자들은 고의적으로든 우연적으로든 후계자들의 사회화를 통제한다. 야심 있는 젊은이들은 승진을 하거나 소위 출세를 하는데 필요한 것이면 무엇이든지 믿고 말이나 행동에서 그것을 드러낸다는 점을 이용하는 것이다. 셋째 방법은 권력자로서 근무하는 조건에 대한 통제이다. 이들은 후계자들이 기존 제도에서 벗어나지 못하도록 견제세력을 만들어 놓는다. 예를 들면 대통령을 국회와 대법원이 견제하는 것도 기존 제도를 유지시키는 기능을 하는 것이다. 넷

째 방법은 미래의 권력자가 될 청소년들에게 기존의 가치를 이상으로 제시한다. 왕, 백만장자, 천재, 스타 등 기존의 제도적 구조하에서 성공한 사람들을 청소년들에게 영웅으로 제시하고 청소년들이 무의식적으로 기존의 제도를 수용하도록 만든다 (Stinchcombe, 1968 : 109-111).

2. 변화압력 하에서의 제도유지

권력자들이 제도를 유지시키려고 노력한다고 해서 제도가 영구적으로 유지될 수 있는 것은 아니다. 제도는 인간을 위해서 형성되는 것이기 때문에, 기존의 삶의 조건이 변하여 기존 제도가 더 이상 인간에게 도움이 되지 않는다면 변화의 압력을 받을 수밖에 없다. 문제는 제도가 이러한 압력을 받는 즉시 변하는가 아니면 이런 압력을 견디다가 일정시점에서 갑자기 와해되는가의 여부이다.

유형 2에 속하는 학자들은 기존 제도가 어느 정도까지는 변화압력을 무시하다가 일정시점에서 크게 변화된다고 주장한다. 기존 제도가 변화압력을 견뎌낼 수 있는 것은 첫째, 그것을 옹호하고 있는 권력자들이 의사소통과 사회화를 담당하는 미디어 같은 기구에 대하여 다른 사람들보다 상대적으로 큰 영향력을 가지고 있기 때문이다. 자본주의 사회에서는 미디어들도 자원을 필요로 하는 기업이기 때문에, 여러 종류의 자원 특히 경제적 자원에 대한 통제력이 있는 권력자들은 미디어들에 영향력을 행사하기가 용이하다. 이런 상황에서 비(非)권력자들이 결과를 확실히 예측할 수 없는 불완전한 정보에 근거하여 기존 제도를 바꾸려고 시도하는 것은 너무나 위험스러운 일이다. 그렇기 때문에 기존 제도가 내·외부 환경으로부터 오는 변화압력을 완충시킬 수 있는 능력이 있다면 그것은 계속 유지될 수 있다 (Stinchcombe, 1968 : 112-113 ; Krasner, 1988 : 86). 둘째, 권력자들은 다른 일은 안 하고 오로지 기존제도를 보존하는 일만 하기 때문에 제도에 대한 변화압력을 어느 정도 완충시킬 수 있다. 비권력자들은 문제가 생길 때만 자기들이 옹호하는 가치를 방어하고 평상시에는 방어하지 않는다. 그 결과 이들이 제도유지 전문가들인 권력자들이 방어하고 있는 제도들을 봉괴시키기란 쉽지 않다 (Stinchcombe, 1968 : 113-114). 셋째, 제도변화에 대한 내부저항도 제도유지에 일조한다. 제도변화로 인하여 자원통제 능력이 줄어드는 사람들이나 조직들은 제도변화에 반발한다. 특히 개혁의 결과에 대한 확실성이 낮을수록 이러한 반발의 효과는 더욱 더 커진다. 이런 상황에서 제도변화의 압력이 아주 강하지 않다면, 이러한 내부저항은 기존 제도를 계속 유지시킬 수 있다 (Krasner, 1988 : 83). 넷째, 제도와 환경의

연계가 강하면 강할수록 기존 제도는 유지될 가능성이 높다. 현실에서 대상(focal) 제도는 다른 제도들 그리고 환경에 존재하는 조직들에 맞물려 있는 경우가 많다. 이런 경우에는 다른 제도들과 주위 조직들이 모두 변해야 대상 제도가 변화될 가능성이 높다. 그러나 이러한 전반적인 변화는 쉽게 일어나지 않는다. 그 결과 기존 제도가 어느 정도의 변화압력을 받는다 할지라도 그것이 환경에 맞물려 있으면 변화될 가능성은 낮아진다(Krasner, 1988 : 82-84).

3. 급진적 변화

하지만 기존 제도는 내·외부 환경으로부터 가해지는 변화압력을 언제까지나 억제할 수 있는 것은 아니다. 모든 제도는 변화압력을 억제하고 기존 체제를 유지 시킬 수 있는 완충능력을 가지고 있다. 그러나 제도와 내·외부 환경 사이에서 생겨난 모순과 긴장 그리고 그에 의해 생겨난 변화압력이 누적되어 이 능력을 초과하게 되면 기존 제도는 붕괴되고 만다. 그리고 새로운 제도가 기존의 제도를 신속하게 대체한다. 이때 새로 등장하는 제도는 기존 제도와는 완연히 달라 제도의 연속성은 찾아보기 힘들다(Krasner, 1984 : 242-243).

크래스너는 구두적 제도변화를 보이는 사회는 다원주의 및 행태주의가 상정하는 사회와 다른 종류의 세계라고 주장한다(Krasner, 1984 : 243). 변화의 양태를 결정하는 것은 기존 제도가 가지고 있는 신경체제, 즉 문제인지 및 해결능력에 달려 있다. 정체(polity)에서 신경체제는 정당체제, 선거체제, 대의제도, 민주화의 정도 등이다. 민주화 정도가 높은 사회에서는 정책결정자들이 신속하게 사회문제를 인식하기 때문에 그 문제가 커져서 폭발하기 전에 해결할 가능성이 높다. 그러나 민주화 정도가 낮은 사회에서는 정책결정자들이 사회문제를 신속하게 그리고 왜곡 없이 이해하지 못하기 때문에 문제를 초기단계에서 해결하지 못하고 키울 가능성이 높다. 이렇게 확대되고 깊은 사회문제가 폭발하면 그것은 큰 폭의 제도변화를 초래할 가능성이 높다. 즉 구두적 제도변화는 정책결정과정이 민주화되지 않은 사회에서 나타날 가능성이 높다. 하지만 구두적 제도변화가 자동적으로 급진적 제도변화로 이어지는 것은 아니다. 급진적 제도변화가 일어나기 위해서는 새로운 제도들을 옹호하는 권력자 혹은 전문가들이 사전에 철저한 준비를 하고 있어야 한다. 여러 대안들 중에서 하나가 주된 제도로 부상하기 위해서는 그것을 옹호하는 사람들의 철저한 준비가 필요하다. 이것은 영국의 대처리즘 등장에서 잘 나타났다.

4. 사례 : 영국 대처정권의 케인즈주의 포기와 화폐주의 채택

영국에서는 1970년대에 조합주의적 경향이 강화되어 정책과정이 경직화되었고, 영국 특유의 점진적이고 부드러운 정책결정 및 정책변동이 나타나지 않았다. 특히 노동자들이 1975년 가을에 경직적인 소득정책에 동의한 이후부터 경제정책들은 더욱 더 경직화되기 시작했고, 이익세력들은 경제정책에 자기들의 구체적인 요구사항들을 반영시키는 것이 더욱 더 어려워졌다. 그러자 정책과정에 대한 이들의 불만은 커져갔고, 파업이라는 보다 과격한 대안을 택하였다.

이런 상황에서 1976년 가을에 영국이 IMF로부터 차관을 얻는 등 기존 제도들이 사회문제들을 해결하는데 더 이상 효과적이지 못하다는 징후들이 포착되자 언론, 정치인들, 금융계, 대학들 사이에서 경제문제들을 토론하면서 케인즈주의의 대안으로 화폐주의를 옹호하는 사람들이 생겨나기 시작했다. 언론인 중에서는 리즈모그(William Rees-Mogg)와 브리탄(Samuel Brittan)이 화폐주의를 강하게 옹호하였다. 신문의 경우에도 1970년대의 주요 신문 4개중에서 3개가 화폐주의를 강력하게 지지해주었다(Hall, 1992 : 108 ; Hall, 1993 : 287). 정치인들 중에서는 보수당 우파가 적극적이었다. 이들은 보수당의 온건주의자인 히스(Heath) 수상이 1974년 총선에서 패배한 이후부터 당을 장악하고 공공지출 축소, 세금축소, 재정적자 축소, 소득정책 제거, 공공영역 축소, 노조의 합법적 권한 제한 등을 줄기차게 주장하였는데, 화폐주의는 이런 주장을 이론적으로 잘 뒷받침해주었었다. 이들 중에서도 대처(M. Thatcher)와 조셉(K. Joseph)은 정책연구센터를 설립하고 이를 통하여 화폐주의를 보수당 내부에 확산시키려고 하였다(Hall, 1992 : 91, 97, 105 ; Hall, 1993 : 287). 런던증권거래소의 조사부도 당시에 화폐주의를 확산시키기 위하여 두드러진 활동을 보였다. 또한 런던경제정치대학교와 캠브리지대학교 부설 연구소들도 이러한 움직임에 동참하였다(Hall, 1992 : 104).

대처는 1979년 총선에서 승리하고 수상에 취임하자마자 내각의 경제위원회를 화폐주의자들로 채우고, 재무성 고문을 화폐주의자로 교체하였고, 자신은 소수의 화폐주의자들로 구성된 자문단을 구성하였다. 대처가 수상이 된 이후에도 재무성의 계량경제방정식들과 예산평가를 위한 표준운영절차들은 케인즈주의에 입각해 있었는데, 대처는 이것들을 화폐주의 패러다임으로 대체할 것을 명령하였다. 그 결과 1982년까지 재무성과 영란은행의 운영절차들, 정책을 토론할 때 쓰는 용어들이 완전히 화폐주의 패러다임으로 바뀌었다(Hall, 1992 : 96 ; Hall, 1993 : 287). 채만 3년이 안되어 경제정책의 패러다임과 이것을 구체화하는 정책절차 및 정책수

단들이 케인즈주의로부터 화폐주의로 완전히 바뀐 것이다.

5. 해석 및 평가

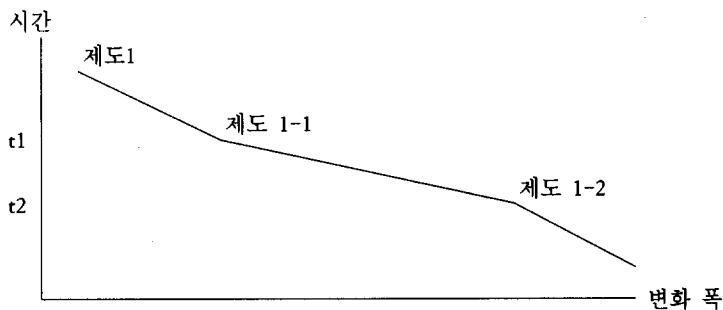
이 유형에 속한 이론들은 기본적인 특징으로 지속성을 가지고 있는 제도가 질적으로 전혀 다른 제도로 변할 수 있다는 것을 제시하였다 점에서 의미가 크다. 하지만 앞에서도 간접적으로 시사되었지만 언제 기존 제도가 붕괴하는지를 예측 할 수가 없다는 문제점을 가지고 있다. 즉 급진적인 제도변화를 일으킬만한 충분 한 변화압력이 존재한다고 판단할 객관적이고 일반적인 기준이 없다는 것이다. 그 결과 기존 현상을 설명하는 데에는 유용하지만, 예측하는 데에는 아직 부족한 점이 많다.

III. 점진적이며 지속적인 변화

이 유형의 제도변화는 한마디로 노스의 경로의존성으로 표현된다 (North, 1990 : 94). 노스는 제도는 안정적이면서도 계속적으로 변한다고 주장한다 (North, 1990 : 6). 그는 제도적 틀이 크게 변하는 것은 충분한 협상력을 가진 사람들이 그 것으로 인하여 이익을 볼 때뿐이며, 대부분의 제도변화는 점진적이라고 주장한다 (North, 1990 : 67). 전쟁, 혁명, 정복, 자연재해 등은 단절적 제도변화의 원천이 될 수 있지만, 제도변화는 압도적으로 점진적이고 계속적이라고 주장한다. 비공식적 제약들이 사회와 밀접히 맞물려 있기 때문에 혁명이나 정복 같은 단절적인 변화 조차도 결코 완전히 단절적일 수 없다. 공식적 제도는 하룻밤 사이에 변할 수 있지만, 비공식적 제도는 관습, 전통, 행위코드 등에 구체화되어 있어서 의도적인 정책들이 뚫고 들어가기가 매우 힘들다 (North, 1990 : 6).

또한 노스는 제도는 일정한 경로를 따라 변한다고 주장한다. 이 경로는 ‘제도와 행위자들의 공생적 관계로부터 생기는 잠금’, ‘인간들이 기회집합에서의 변화를 인지하고 그것에 반응하는 환류과정’에 의해 형성된다 (North, 1990 : 7). 제도적 틀과 행위자들 사이에 맺어진 관계, 매몰비용 같은 이유 때문에 기존의 경로에서 완전히 새로운 경로로 이동하는 과격한 제도적 변화는 현실적으로 일어나기 어렵다. 또한 행위자들은 불완전한 정보를 받아들이고 그나마 그것도 비능률적으로 처리하기 때문에 능률적인 제도로의 이동이 현실적으로 어렵다. 대부분의 사람들이

기존 제도의 틀 내에서 생각하고 정보를 처리하기 때문에 완전히 새로운 제도로 이동하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이 유형의 제도변화는 아래의 <그림 2>와 같이 표현된다.



<그림 2> 점진적이며 지속적인 제도변화

1. 점진적 변화

제도의 안정성은 제도들의 계층에 의해 확보되는데, 계층에서 상위에 있는 제도일수록 바꾸기가 어렵다. 예를 들면 한 나라의 공식적 제도들 중에서 헌법이 가장 바꾸기 어렵다. 그렇다고 비공식적 제도들이 쉽게 변화되는 것도 아니다. 루틴, 관습, 전통, 관행 같은 단어들은 모두 비공식 제도들의 지속성을 표현하고 있다 (North, 1990 : 83). 한편, 제도의 안정성이 제도의 경제적 능률성을 보장하는 것은 아니다. 경제적 교환이 일어나려면 안정적인 제도들이 필요하지만, 제도가 안정적이라고 해서 그것이 반드시 능률적인 것은 아니다(North, 1990 : 83-84).

제도변화를 야기하는 가장 중요한 원천은 상대가격의 변동이다. 기호와 선호의 변화도 상대가격의 변화와 함께 제도의 변화를 일으키는 원천이다. 또한 상대가격의 변화가 기호의 변화를 일으키기도 한다. 상대가격의 변화는 사람들의 행태 패턴을 바꾸고, 그들이 자신들의 행태를 합리화하는 기준을 바꾸어 버린다. 예를 들면 근로, 여가, 피임의 상대가격의 변화가 20세기에 가족의 구조를 변경시켰다 (North, 1990 : 84).

제도를 바꾸려 할 때 관련 행위자들은 정치적 활동을 하게 된다. 제도들을 바꾸는 데에는 상당한 자원이 소요되기 때문에 주 행위자가 있게 마련이다. 제도의 변화로 실현되는 이익이 클수록 혹은 제도의 변화로 자기가 잃는 이익이 클수록 행위자들이 제도변화에 영향을 미치기 위하여 쏟아 붓는 자원은 커질 것이다(North,

1990 : 79, 87). 상반되는 이해관계자들이 모두 막대한 자원을 투자하여 제도변화에 영향을 미치려 한다면 급격한 변화는 일어나기가 쉽지 않을 것이다.

혁명 같은 단절적 변화도 사실은 겉으로 보이는 것만큼 단절적이지 않다. 이는 혁명을 위한 연합이 오래 가기 어렵기 때문이다. 억압자가 사라지면 이념적 헌신은 지속되기 어렵고 각 분파들은 자기들의 이익을 확보하는데 바쁘게 된다. 이 과정에서 또 다시 협상이 일어나고 결과는 처음과 큰 차이가 나지 않는 작은 변화에 불과하다. 한편, 비공식적 제도도 의견상 단절적 변화에서 급격한 변화가 나타나는 것을 어렵게 만든다. 비공식적 제약들은 뿌리 깊은 문화적 유산들을 내포하고 있기 때문에 쉽게 변하지 않는다. 또한 비공식적 제약들은 근본적인 거래문제들을 해결해주기 때문에 생존할 가능성이 높다. 그 결과 혁명으로 새롭게 생겨난 공식적 제도들과 비공식적 제도들간에는 긴장이 생기고, 시간이 지나면서 새로운 공식적 제도들이 전반적으로 재구조화 된다. 이 때문에 결국은 점진적 변화가 나타난다(North, 1990 : 90-91).

2. 경로의존적 변화

일단 특정한 경로가 선택되면, 과거에 배제된 대안이 더 능률적이라고 할지라도, 채택된 경로가 계속 유지된다. 노스는 ‘수익체증’과 ‘무시못할 수준의 거래비용들이 존재하는 불완전한 시장’ 두 가지가 제도적 변화경로를 형성한다고 주장한다. 수익체증은 큰 고정비용, 학습효과, 네트워크 외부효과, 적응적 기대의 네 가지 자기강화적 메커니즘들 때문에 나타난다. 일단 제도들이 창설될 때에는 상당한 초기비용이 들어간다. 그리고 일단 창설된 제도들은 무시할 수 없을 정도의 학습효과를 갖게 된다. 또한 다른 조직과의 계약 등으로부터 네트워크 외부효과가 나타난다. 그리고 구체적인 제도는 영속성에 대한 의구심을 감소시켜 주는 적응적 기대를 형성시킨다(North, 1990 : 95).

만일에 시장이 완전경쟁 상태에 있다면 제도의 수익체증은 문제되지 않는다. 그러나, 시장이 불완전경쟁 상태에 있고 정보환경이 단편적이어서 거래비용이 상당하다면 행위자들의 주관적인 모델들은 불완전한 환경과 이념에 따라 일정한 경로를 형성할 것이다. 행위자들이 가지고 있는 주관적인 모델들이 완전한 정보환경에 의하여 수정된다면, 경로의존은 나타나지 않지만, 정보가 불완전하면 현 상황에 대한 행위자들의 관념들은 천천히 변화할 수밖에 없다(North, 1990 : 96).

제도적 틀은 조직을 포함한 행위자들의 지식과 기술 획득방향을 설정하고 그 방향은 사회의 장기적 발전에 결정적인 요인이 된다. 즉 제도적 틀 안에 구축된 인센티브들은 그 상황에서 수지가 맞는 기술과 지식의 선택, 나아가 행위자들의 학습에 큰 영향을 미친다(North, 1990 : 78, 81). 제도변화를 꾀하는 핵심 행위자들은 기존의 제도적 틀 내에 존재하는 대안들만 선택할 수 있을 뿐만 아니라, 목표를 달성하는 것과 관련해서도 불완전한 지식을 갖고 있다. 이들의 주관적인 모델은 이들의 아이디어, 이념, 신념 등을 반영한다. 만약 정보환경이 정확하여 이들의 주관적인 모델이 현실의 참된 모델과 일치한다면 이들이 내린 결정은 의도한 결과를 초래할 것이다. 그러나, 정보환경이 정확하지 않다면 의도한 결과가 아닌 다른 결과가 나타날 것이다(North, 1990 : 100, 104).

노스의 제도변화 이론과 관련하여 한 가지 주의해야 할 점은 경로의 존성은 행위자들이 선택할 수 있는 대안들의 영역을 좁히고 시간에 따라 의사결정들을 연결시키지만 미래의 운명을 구체적으로 결정짓거나 필연적인 경로를 제시하는 것은 아니라는 것이다(North, 1990 : 98). 행위자들은 제도로부터 일방적으로 영향을 받기만 하는 것이 아니라, 새로 등장하는 제도에 독립적인 영향을 미치기도 한다. 그렇기 때문에 사전에 미래에 나타날 구체적인 제도적 경로를 정확히 예측할 수는 없다.

3. 사례 : 라틴아메리카의 제도적 전통

북아메리카는 영국의 식민지였고, 남아메리카는 스페인과 포르투갈의 식민지였다. 그 결과 이 지역의 나라들은 식민지 종주국 제도들로부터 강력한 영향을 받았다. 예를 들면 미국은 독립전쟁을 치르면서까지 독립을 하였음에도 불구하고 종주국 영국의 정치적 종교적 다양성을 많이 반영하는 제도를 발전시켰다. 한편 라틴아메리카 나라들은 스페인과 포르투갈의 단일종교와 관료적 행정체제의 영향을 받은 제도들을 발전시켰다.

그러던 중 라틴아메리카 나라들이 19세기 말과 20세기 초에 스페인과 포르투갈로부터 독립을 쟁취하자, 이 나라들에 대한(신흥 강대국인) 미국의 영향력이 확대되었고, 라틴아메리카를 미국식으로 연방화 혹은 분권화시키려는 조치들이 취해졌다. 그러나, 이러한 시도들은 초기 몇 년 동안만 형식적으로 작동하였다. 20세기에 대부분의 라틴아메리카 나라들은 중앙집권화된 관료적 지배체제로 회귀하였고, 20세기 말까지 이 경향이 그대로 유지되었다. 즉 북아메리카의 경로를 만든

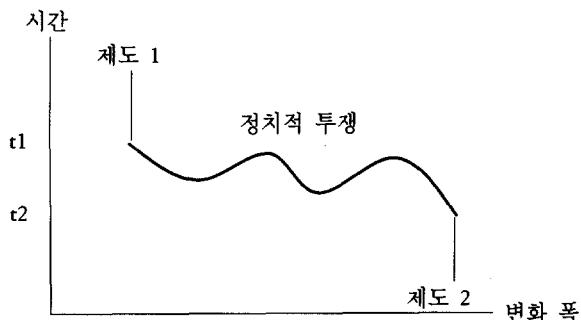
영국의 제도적 전통과 유사한 규칙집합이 독립 후에 라틴아메리카 나라들에 부과되었음에도 불구하고 스페인과 포르투갈에 의해 부과되었던 제도유형이 지속적으로 라틴아메리카의 정책과 지각의 발전에서 근본적인 역할을 수행하였고, 남미의 역사를 구별짓게 되었다(North, 1990 : 101-103).

4. 해석 및 평가

이 모형은 제도의 핵심적 요소인 지속성을 강조한 점에서 유형 2,4와 구별된다. 하지만 이 모형은 제도변화시 현실에서 일어나는 갈등적 측면을 소홀하게 다룬 것으로 사료된다. 또한 심한 권력불균형 상황에서는 단절적인 제도변화가 나타날 수도 있는데 비공식적 제도의 작용을 근거로 이 가능성을 차단시킨 문제가 있다. 위의 사례와 관련하여, 영국과 스페인은 그들의 식민지인 아메리카 대륙에서 살던 인디언들의 문화를 포함한 각종 제도들을 파괴하고 북아메리카에는 앵글로색 순식 사회를 그리고 남아메리카에서는 라틴식 사회를 건설했듯이 일정한 조건하에서는 단절적 제도변화도 가능하다.

IV. 점진적이며 단절적인 변화

이 유형의 제도변화를 한 마디로 표현한다면 스코우로넥의 누더기가 가장 적합할 것이다(Skowronek, 1982 : 39). 제도변화의 결과 측면에서 새로운 제도가 기존의 제도와 질적으로 다르다는 것을 보면 이 변화는 단절적이라고 표현할 수 있다. 그



<그림 3> 점진적이며 단절적인 제도변화

러나, 제도변화 과정은 유형 2에서와 달리 신속하지 않기 때문에 점진적으로 표현하는 것이 적합할 것으로 판단된다. 또한 유형 3에서와 달리 새로운 제도는 환경 조건의 변화에 따라 기능적으로 적응하면서 비교적 평화롭고 순조롭게 나타나지 않는다. 그것은 기존의 제도적 장치들에 의해 형성된 권력구조의 영향하에서 벌어지는 정치적 투쟁들 (political struggles)을 통해서 형성된다. 그리고, 일단 한번 형성된 제도는 역사성을 보이면서 일정기간 동안 유지된다. 이 점에서 유형 3과 또 한번 차이가 난다. 이 유형의 제도변화는 아래 <그림 3>과 같이 표현된다.

1. 단절적인 변화

스코우로네에 의하면 1877년 이전의 초기 미국의 국가 (State)와 1920년 이후 미국의 국가는 확연히 다르다. 미국 정부는 19세기 중반까지 무국가성 (Stateless)을 보였다. 1877년 이전에 미국의 중앙관료제는 정당의 지배, 법원의 직접적인 감독, 지역주의적 경향 등에 의해 압도되었었다 (Skowronek, 1982 : 15). 그러나 1876년 경에 전후재건이 완료되고, 뉴프런티어가 종식되고, 도시가 발달하고, 계급분열이 심화되고, 국제적 고립이 끝나자 행정수요가 늘어나고 기존의 법원과 정당중심의 허약한 국가에 대한 의구심이 강하게 일어나면서, 정부의 권위가 중앙관료제에 집중될 필요가 있다는 인식이 팽배해졌다 (Skowronek, 1982 : 9, 39, 41).³⁾

반면에 1920년 이후에는 무국가성이 없어졌다.⁴⁾ 기존의 제도와 동질인 국가제도가 강해진 것이 아니라 아예 질적으로 상이한 종류의 국가제도가 나타났다. 즉, 이전에 존재하던 경로와 전혀 다른 새로운 경로가 나타났다 (Skowronek, 1982 : 4-5). 그리고 이 경로는 이후에도 계속 유지되고 있다. 1930년대와 1960년대에도 미국의 정부조직이 크게 팽창했지만, 이 때의 발전들은 20세기 초에 일어난 발전에 뿌리를 두고 있는 것이지 질적으로 다른 것은 아니다 (Skowronek, 1982 : 14).

2. 제도변화 과정

제도변화는 1877년부터 1920년까지 오랜 시간에 걸쳐 일어났다. 크래스너는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 제도변화가 짧은 시간에 신속하게 일어난다고 주장

3) 유럽에서는 정당들이 발달된 국가관료제에 도전하던 시기에, 미국에서는 역으로 강한 정당에 대항할 국가관료제의 발달이 요청되고 있었다.

4) 이것에 대해서는 의견이 나뉜다. 스틸만 (Stillman, II, R., 1990)은 미국의 무국가성 (Statelessness)이 현대에도 여전하다고 본다.

하지만, 스코우로넥은 그렇지 않다고 본다. 또한 <그림 2>에서 보는 바와 같이 제도가 적응적으로 순조롭게 진화한다고 보지 않는다. 그는 제도변화를 변화하는 환경조건들에 대한 자연적이고 적응적인(natural and adaptive) 반응으로 보면 안 된다고 주장한다. 나아가 제도변화에 대한 기능주의적 설명은 제도변화의 역사를 왜곡하는 것이라고까지 주장한다(Skowronek, 1982 : viii).

환경변화는 제도변화를 위한 자극에 불과하다. 관련 행위자들은 이러한 환경변화에 적절한 혁신책을 가지고 자동적으로 반응하지 않는다. 행위자들은 잠재적인 제도가 자기의 위치에 미칠 영향을 정치적 셈 법에 따라 계산한다. 그리고 제도적 권력을 놓치지 않으려고 혹은 그것을 더 확보하려고 제도변화 과정에서 서로 갈등하고 투쟁한다. 새로운 제도는 이와 같이 변화무쌍한 정치적 투쟁과 타협을 통해서 등장하는 것이다(Skowronek, 1982 : 4, 5, 12, 15).

1877년부터 1920년 사이에 미국 국가제도 변화는 크게 두 단계를 거쳤다. 첫째 단계는 1877년부터 1900년까지로 이때 일어난 제도변화는 누더기식 변화였다(Skowronek, 1982 : 39). 이 시기에는 제도변화를 주도하는 개혁세력과 기득권을 지키려는 자들 사이에서 정치적 투쟁이 많이 나타났고 결국 기득권자들의 반발로 개혁이 성공하지 못했다. 그 결과 제도변화는 중구난방식으로 전개되고 말았다. 이 시기에 국가건설이라는 제도변화를 주도한 사람들은 새로운 지식인 계층이었다. 그 중에서도 법률전문가, 사회과학자, 직업군인들이 주도적이었다. 이에 맞서 정당과 법원 같은 기득권 세력들은 자기들의 기득권을 지키기 위하여 새로운 수요를 해결하는데 많은 노력을 하였다. 그러나, 이들은 제도개혁에 있어서 자기들이 가지고 있는 권력의 본질 때문에 제약을 받을 수밖에 없었다. 법원들은 새롭게 요청되는 나라경제에 대한 경찰역할을 떠맡으면서 급격한 사회변동 사이에서 생긴 거버넌스의 공백을 차지하고 말았다. 1890년에 고등법원이 설치되면서 사법부는 더욱 강화되었다. 법원은 대륙규모의 새로운 경제질서를 인식하고 통치권위의 집중을 꾀하였다. 하지만 법원은 초기 미국국가의 한계를 모두 보충하기에는 역부족이었다(Skowronek, 1982 : 41-42). 그 결과 이들은 개혁주도자들의 개혁시도를 방해할 수밖에 없었다. 그 결과 제도변화는 누더기 입기 같은 형상이 되고 말았다. 개혁주도자들 중에서 일부가 정부기관에 고용되었지만, 그것은 그 기관들을 근본적으로 대체하는 것이 아니라 단순히 급한 대로 갖다가 쓰는 미봉책에 따라 고용된 것에 불과하였다(Skowronek, 1982 : 43, 46).

둘째 단계인 1900년 이후에는 제도변화가 비교적 안정적으로 추진되었다. 20세기 전환기에 정당보스들과 전제적인 판사들에 대한 비판이 거세게 일어났다. 그

리고 이때부터 행정기구들을 새로운 정부질서의 중심이라고 보는 사람들이 권력을 얻기 시작했다. 논쟁의 핵심도 국가를 형성할까 여부가 아니라, 누가 새로 세워진 국가의 행정권력을 행사하는가 여부로 바뀌었다. 상황이 이렇게 바뀐 가장 큰 이유는 1986년부터 1911년까지 공화당이 계속 대통령을 배출하였고 동시에 의회도 장악한 것에서 비롯된 정치적 안정이었다. 여당이 의회를 장악하여 대통령의 지위가 공고해지자 대통령은 행정특권을 과감하게 주장할 수 있었다. 특히 1900년부터 1907년까지 재임한 씨어도어 루스벨트 대통령은 연방정부를 강화시키는 신해밀토니안적 개혁을 추진하였다. 그리고 이러한 정치적 상황은 정부공무원들의 행동에 영향을 미치는 제도적 기회들, 인센티브들, 위험 및 제약들을 크게 변화시켰다. 1912년 대통령 선거에서 민주당 윌슨 대통령이 당선되었지만, 19세기에서처럼 혼란스럽거나 불확실성이 크지 않았다. 1914년에 유럽에서 일어난 세계 제1차 대전도 미국의 중앙정부를 강화시키는데 한 몫 하였다. 윌슨 대통령은 신제 퍼슨주의자로서 의회와의 협력을 중시하는 사람이었지만, 전쟁 상황에서는 그도 어쩔 수 없이 정부관료제를 강화시킬 수밖에 없었다(Skowronek, 1982 : 167-175).

3. 사례 : 20세기 전환기에 일어난 미국의 기업규제제도 변화

스코우로넥은 인사행정 개혁, 육군개혁, 기업규제 개혁 세 가지를 분석하였는데, 이 글은 그 중에서 기업규제 개혁을 간단히 소개하고자 한다. 미국 전역에 철도망이 건설되기 이전에는 기업에 대한 규제가 주(州)별로 이루어졌고, 경찰력을 이용하기 위하여 법원과 판례법에 크게 의존해왔다. 그러나 1870년부터 1876년 사이에 전국적인 철도망이 부설되어 주(州)간 경제적 상호의존이 강해졌고, 이로 인하여 주별 규제와 자유시장 논리는 더 이상 타당하지 않게 되었다. 즉 자본가 분파들 간의 치열한 경쟁, 떨어져 있던 지역들 간의 경쟁 등으로 인하여 오랫동안 통용되던 연방정부의 불개입주의는 더 이상 의미가 없었다. 한편 상인, 농부, 철도업자들은 철도를 늘리는 데에는 동의하였지만 막상 철도망 건설을 마치자 서로 간에 이익이 충돌함을 발견하였다. 특히 막대한 돈이 투입되는 간선(trunk line)에서의 경쟁은 모든 철도회사를 위협하게 만들었고, 철도회사들은 장기적으로 살아남기 위해서 간선의 증설을 막고 기존 노선들을 나누어 쓸 수밖에 없었다. 이에 철도회사들은 경쟁을 피하기 위한 몇 가지 방법들에 합의하였다. 그러나 화물주와 지역 사회의 요구사항을 충족시켜주고 나아가 자기들의 단기이윤을 늘리기 위해 철도 회사들은 이 합의들을 자주 위반하고 말았다. 또한 간선 철도회사들은 경쟁에서

떠안아야 했던 낮은 운임의 부담을 지선 철도회사들에게 떠넘겼었는데, 이로 인해 간선회사들과 지선회사들 사이에도 갈등이 일어났다. 이와 같이 모든 이익세력들이 즉각적인 이익을 추구하다보니 혼란상태가 계속될 수밖에 없었다. 그래서 이들은 연방정부가 입법으로 이 문제들을 해결해주기 바랬다. 그러나, 연방정부 그 자체가 이익배분의 장이었기 때문에, 이익세력들간의 갈등이 연방정부 안으로 전화되었을 뿐 근본적인 문제해결은 일어나지 않았다(Skowronek, 1982 : 121-135).

이런 상황에서 1885년 후반에 연방차원의 규제를 도입하려는 시도가 있었다. 그러나 상원만 주간통상위원회(ICC, Interstate Commerce Commission)를 통한 규제에 동의했고, 하원은 이것을 반대하였다. 우여곡절 끝에 1887년에 주간통상법(Interstate Commerce Act of 1887)이 제정되었고 ICC가 새로 설치되었지만 어느 한 이익세력도 만족시키지 못했다. 오히려 의회는 모든 이익세력들에게 항복한 것이나 마찬가지였다. 게다가 사법부는 이러한 상황을 이용하여 경제문제에 대한 자기들의 규제권한을 유지하려고 안간힘을 썼다. 법원은 ICC의 권한을 가능한 축소하여 단순한 통계수집기관으로 전락시키려고 하였고, 이념 및 조직에서 ICC와 사사건건 충돌하였다. ICC는 상법규정이 모호한 경우에는 행정권위를 주장하였고, 법이 구체적인 경우에는 아예 법을 무시해 버렸다. 반면에 사법부는 상법이 모호하면 법원의 우위를 주장하였고 법이 구체적인 경우에는 ICC가 법에 따라야 한다고 주장하였다. 일례로 ICC는 철도회사들의 장·단거리 화물에 대한 운임차별을 금지시켰는데 법원은 이것이 경쟁의 결과이기 때문에 제한할 필요가 없다고 주장하였다. ICC는 1900년대 초까지 이런 식으로 기존의 정부운영방식에 의해 장악되어 본래의 규제기능을 제대로 수행하지 못했다(Skowronek, 1982 : 138-156).

그러나 20세기에 들어와 ICC는 주, 의회, 법원, 행정부에 흩어져 있던 권력들을 끌어 모았고, 전국 철도시스템의 모든 측면을 감독할 수 있게 되었다. 19세기에서 와 마찬가지로 철도규제에 대한 생각은 화물주, 철도회사, 전문가들, 사법부 등 관련 세력들마다 모두 달랐다. 하지만 1900년에 당선된 루스벨트 대통령은 규제전문가들의 이익을 강력히 옹호하였다. 그는 의회와 법원이 규제행정에 간섭하는 것을 어떻게든 막으려 했다. 즉, 규제전문가들을 정치적·사법적 영향력으로부터 절연시켜 규제의 안정성을 확보하려고 했다. 그는 이 목적을 달성하기 위하여 부분적인 정치적 타협도 수용하였다. 1904년에 대통령에 재선되자마자 여세를 몰아 ICC에 광범위한 권한을 부여하는 법을 하원에서 통과시켰는데, 상원의 한 공화당파별(the Old Guard Republicans)이 이것을 반대하였다. 이에 루스벨트는 그들의 의견을 일부 수용하여 1906년 6월에 상원에서도 동법을 통과시켰다(Skowronek, 198

2 : 251-258).

상황이 이런 식으로 전개되자 사법부도 자기들의 기득권을 포기할 수밖에 없었다. 새 법에 따라 ICC가 내린 조치가 문제가 되어 철도회사들이 소송을 제기했을 때에 연방대법원은 ICC가 그 법을 어겼는가 여부만 조사했고 그 법 자체를 문제 삼지는 않았다. 연방대법원은 사법부가 민주주의의 적이라는 비판을 피하려고 일부러 자체했다. 연방대법원은 당시에 사법부의 특권 및 위신을 지키기 위해서는 달리 어쩔 도리가 없었다. 1908년에 당선된 신매디슨주의인 태프트 대통령은 1910년 통상법원을 세우고 대법원의 기득권을 조금이나마 유지시키려고 하였으나 결국에는 실패하고 말았다. 1910년에 실시된 의회선거를 계기로 反사법부 감정이 전국에 팽배해지고, 선거 후에는 더 격화되자 상·하 양원은 1912년에 통상법원을 폐지하고 말았다. 통상법원 폐지를 계기로 규제행정에 대한 법원의 간섭은 종식되었다. 이후 월슨 대통령 임기에도 농부들, 화물주들, 철도회사들, 철도회사 노동자들, 투자자들, 철도이용 승객들 같은 이해당사자들 사이에서 정치적 갈등은 계속 되었다. 하지만 우여곡절 끝에 1920년에 수송법 (The Transportation Act of 1920) 이 제정되었는데 이 법은 철도규제에 관한 새로운 질서의 틀을 잡았다. 이제는 연방정부의 행정적 권위가 모든 이해당사자들에게 영향력을 가지게 되었다. 연방주의가 지역주의를, 시스템이 단편성을, 행정적 유연성이 법적 형식성을, 규제전문가들이 정치적 선동가들과 판사들을 대체하였다. ICC는 좀더 질서정연한 통제시스템을 구현하게 되었고, 의원들과 판사들의 기업규제에 대한 특권들은 파괴되었다 (Skowronek, 1982 : 260-284).

4. 해석 및 평가

이 모형은 점진적인 변화를 통해서도 질적으로 다른 새로운 제도로의 변화가 가능함을 제시하였다는 의의가 있다. 특히 점진적인 변화과정에서 당사자들의 순조로운 협상보다는 정치적 투쟁이 나타남에 주목할 필요가 있다. 노스의 경로의 존적 변화에서와는 달리 관련 이해당사자들은 기득권을 지키기 위해서 혹은 권력을 더 차지하기 위하여 서로 갈등한다. 그러나, 공화당의 장기집권이 질적 제도변화의 원인인 것을 고려하면 대등한 세력간의 지속적인 투쟁 외에 권력의 불균형도 이 유형의 제도변화에 필요함을 알 수 있다.

V. 한국 외환위기의 경우

본 절에서는 위에서 논의된 세 가지 제도변화 시각을 바탕으로 한국의 외환위기 발생과 그 이후에 전개된 재벌 거버넌스 개혁을 간단히 설명해 보고자 한다. 주식회사의 거버넌스는 경영자들이 자기들의 성과와 관련하여 소유자들에게 책임을 지는 과정이며, 동시에 외부행위자들이 경영자들의 기업권력을 통제하는 과정이다. 하지만, 이것은 안정화되어 관련행위자들에게 구조로 작용하기 때문에 일련의 과정인 동시에 제도로 인식될 필요가 있다.

한국의 재벌 거버넌스는 1961년 박정희 정권이 들어서면서 본격적으로 형성된 이래 1997년 외환위기 이전까지 안정적으로 제도화되어 왔다. 그러나 1998년에 들어선 김대중 정권은 자의반 타의반으로 재벌 거버넌스를 개혁하였다. 김대중 대통령이 야당 총재시절에 보였던 재벌에 대한 태도와 IMF로 대표되는 외국계 자본들의 요구를 감안한다면 재벌과 그들의 거버넌스는 크게 변할 것으로 예상되었다. 그러나 3년 반의 시간이 흐른 2001년 여름 시점에서 재벌 거버넌스를 보면 외환위기 이전과 별 차이를 찾아볼 수 없다. 우선 총수들이 낮은 주식소유 지분에도 불구하고 전체 계열사들에 막강한 영향력을 행사하는 것은 전혀 변한 것이 없다. 또한 개혁과정 도중에도 삼성, 현대, SK 등 주요 재벌들은 세대간 상속을 마무리 하였거나 진행시키고 있었다. 더구나 현대그룹은 상속을 둘러싼 형제간 다툼으로 한국경제와 중시에 큰 충격을 주기도 하였다. 이에 더하여 경기침체가 계속되자 재벌들은 국가경제를 위해서 재벌규제가 완화되어야 한다는 주장을 하면서 그동안 취해졌던 개혁조치들을 뒤집으려 하고 있다. 이와 같이 재벌 거버넌스는 급진적인 제도개혁이 예상되었음에도 불구하고 현실에서는 점진적이고 중구난방식의 개혁이 결과되었다. 본 절은 이 현상을 위에서 언급된 이론적 시각들을 배경으로 간단하게나마 해석해 보려는 것이다.

먼저 1997년 외환위기의 원인에 대하여 전문가들이나 학자들 사이에 완전히 합의된 견해는 없다. 하지만, 재벌들이 그 위기의 중심에 있다는 것은 부인할 수 없다. 문제는 재벌이 모든 비난을 받아야 하는가 아니면 다른 주체들도 그 비난을 분담해야 하는가 여부이다. 결론을 먼저 말하자면 이 글은 재벌이 IMF 위기의 주원인을 제공하였고, 상대적으로 비민주적으로 운영되던 정책결정시스템이 위기를 모면할 수 있었던 기회를 유실시켰다는 입장을 취한다.

1. 억압된 변화압력과 지체된 개혁 : 스틴치코움의 시각

재벌체제 특히 그 거버넌스가 더 이상 한국경제에 효과적이지 못하다는 징후는 전두환 정권 말기와 노태우 정권에서 이미 노정되었다. 국내에서는 재벌들이 총 수의 자산을 극대화하기 위해 부동산 투기에 혈안이 되어 있었고, 국제무대에서는 중국의 추격으로 저임금 대량생산에 기초한 재벌의 수익모델이 한계를 보이고 있었다. 이에 총수 1인이 견제도 받지 않으면서 모든 것을 결정하는 기존 모델보다는 계열사별로 혹은 고객과 가까운 혹은 생산현장에 있는 사람들이 보다 많은 의사결정 권한을 가질 것이 요청되었다. 그러나, 노태우 정권과 김영삼 정권은 재벌 거버넌스 시스템을 적절한 시기에 개혁하지 못했다.

노태우 정권은 태생적으로 정치적 정당성이 낮아 재벌들의 지지가 필요한 군부 정권이었기 때문에 어쩔 수 없었다고 하더라도, 문민정부라고 자부하던 김영삼 정권조차도 재벌들을 제대로 개혁시키지 못했다. 전직 대통령들을 비자금 사건으로 사법처리하면서도 비자금을 제공했던 재벌들에게는 이렇다 할 처벌을 하지 못했다. 오히려 비자금을 제공한 한보그룹 정태수 회장이 국회청문회에 나와 공개적으로 정치인들을 협박하는 발언을 하는 촌극까지 벌어졌다. 김영삼 정권과 재벌들의 이러한 관계는 김영삼 정권초기인 1993년 시행된 '신경제 100일 계획'에서 이미 잘 드러났다. 부실한 재벌계열사들을 정리하고 거버넌스 시스템을 개혁해야 할 시점에서 김영삼 정권은 오히려 경기부양책을 실시하여 죽어 가는 회사들의 생명을 연장시켰다.

왜 두 정권이 제때에 재벌을 개혁시키지 못했는가에 대해서는 정치경제학적으로 다양한 설명이 가능하겠지만 이 글은 재벌들이 경제적 권력을 바탕으로 정치권력을 통제했기 때문이라고 주장한다. 재벌들은 정치자금과 인적 망으로 연계된 도구적 권리, 수출·투자·고용에서 차지하는 막강한 비중을 바탕으로 하는 구조적 권리, 각종 경제연구소·언론에 대한 영향력에 바탕을 둔 담론적 권력을 이용하여 노태우 정권과 김영삼 정권을 통제하였다.⁵⁾

재벌들은 대통령 선거, 국회의원 총선거 등 주요 선거에서 정치인들 특히 여당에 막대한 정치자금을 제공하였다. 즉 재벌들은 재벌이라는 제도를 유지하기 위하여 환경과의 수평적 유대를 강화시켰던 것이다. 막대한 정치자금이 소요되는 한국의 정치풍토에서 정치인들은 이 돈들을 거부하기 어려웠고 돈을 받은 다음에

5) 기업권력(corporate power)의 세 가지 차원에 대한 논의는 Levy & Egan(1998)을 참고할 것.

는 재벌들의 요구를 거절하기 어려웠다. 그 결과 정치인들은 자기들의 후원자인 재벌들을 제때에 개혁시키지 못했다. 재벌이 초래하는 몇몇 사회문제들이 있기는 했지만, 1995년까지는 그 문제들이 급박한 것으로 인식되지 않았기 때문에, 굳이 정치적 위험과 희생을 감수하면서까지 재벌개혁에 앞장서지는 않았다.

재벌들이 가지고 있는 구조적 권력 또한 재벌개혁을 염두에 두었던 정치인들을 주저하게 만들었다. 한국경제에서 재벌들이 매출액, 수출, 투자, 경제성장 등에서 차지하고 있는 막대한 비중은 별도의 설명이 필요 없을 정도로 자명한 사실이다. 한국의 정치인들로서는 경제에서 막강한 비중을 차지하고 있는 재벌들이 국가경제에 큰 타격을 입히지 않게 하면서 그들을 개혁해야 하는 아주 풀기 어려운 숙제를 가지고 있었다. 그 결과 정치인들로서는 명백한 위기적 징후가 없는 상태에서 재벌개혁에 착수하기 어려웠다. 자그마한 규제들을 추가하는 일에도 국가경제에 미칠 파장을 운운하며 저항하는 재벌들을 대상으로 근본적인 개혁을 추진하는 것은 결코 쉽지 않았다. 또한 대통령이나 핵심 정책결정자들이 재벌개혁을 착수했다면, 재벌들로부터 음으로 양으로 도움을 받던 기타 정치인들이 재벌 편을 들면서 개혁에 소극적으로 대처했을 가능성도 높았다. 이와 같이 정권담당자들은 재벌들의 구조적 권력과 정치권 내·외부에서 예상되는 반발 때문에 재벌개혁을 지체했다.

재벌들은 무시 못할 정도의 담론적 권력도 가지고 있었다. 우선 재벌들은 신문사를 소유하거나 광고를 통하여 신문에 상당한 영향력을 미쳤다. 삼성그룹은 중앙일보를, 현대그룹은 문화일보를, 대우그룹은 부산매일신문과 부산경제신문을, 한화그룹은 경향신문을, 삼양사는 동아일보를, 롯데그룹은 국제신문을, 동부그룹은 강원일보를 직·간접적으로 소유하여 여론에 막강한 영향력을 행사하였다. 또한 재벌들의 이익단체인 전경련은 5대 재벌을 중심으로 한국경제신문을 소유하고 있었다(최현철, 1999 : 148). 재벌들의 언론사 소유의 가장 큰 문제는 객관적인 정보의 유통을 저해했다는 점이다. 재벌들이 야기하는 문제들에 대한 정보들이 언론을 통하여 가감없이 유통되었다면 아마 재벌개혁에 대한 시민사회의 압력은 훨씬 더 높았을 것이다. 이외에도 재벌들은 전경련과 그 연구기관인 한국경제연구원을 매개로 엄청난 정책능력을 가지고 있었다. 재벌들은 각종 간담회, 토론회 등에 경제담당 장관들이나 정당의 정책위 소속 의원들 같은 핵심 정책결정자들을 초대하고 자기들이 만들어낸 정책 아이디어를 제시하고 궁극적으로는 이것을 정부정책으로 만들었다(홍덕률, 1997 : 21-24).

이와 같이 재벌들은 자기들이 가지고 있는 세 가지 차원의 권리자원을 바탕으로 정책결정자들을 통제하여 재벌개혁을 지체시켰다. 그 결과 재벌들이 초래하는

문제들과 모순들은 점점 누적되어 갔다. 그리고 한국 경제는 이러한 문제들을 흡수하고 별다른 위기의 조짐을 보이지 않을 만한 완충능력을 가지고 있었다. 그러나 1996년부터는 상황이 급변하였다. 무역수지 적자폭이 200억 달러를 넘어서자 위기의식이 팽배해졌다. 1996년 말부터는 중견 재벌들이 파산하기 시작했고, 1997년 들어서는 기아그룹 등 10대 재벌들도 혼들리기 시작하였다. 이와 동시에 동남아 국가들은 하나둘씩 IMF에 구제금융을 신청하기 시작하였다. 당시 한국의 경제 담당 장관들은 한국은 동남아 국가들과 달리 안전하다고 주장했지만 한국도 이미 손을 쓸 수 없는 상황에 이르렀다. 지체된 개혁이 기존 제도를 와해시키는 순간이었다.

2. 누더기식 개혁 : 스코우로넥의 시각

급기야 김영삼 정부는 1997년 11월 말 IMF에 구제금융을 신청하고 말았다. IMF는 구제금융 제공의 조건으로 재벌개혁 그 중에서도 특히 거버넌스 개혁을 요구하였다. 이런 와중에서 치러진 대통령 선거에서 야당의 김대중 후보는 박병의 승리를 거두고 37년만에 정권을 교체하였다. 그는 야당 총재시절에 발간한 자신의 저서 「대중참여경제론」과 「시민경제이야기」에서 중소기업을 재벌체제보다 선호한다는 것을 명백히 천명해 왔었기 때문에, 김대중 정권은 재벌 거버넌스 시스템을 대대적으로 개혁할 것으로 예상되었다.⁶⁾ 실제로 김대중 대통령은 집권 초기에 김태동과 최장집 같은 진보적인 학자들을 전면에 포진시켜 큰 폭의 재벌개혁을 시도하였다.

그러나 재벌개혁은 도중에 방향을 잃었고 개혁의 폭도 줄어들었다. 또한 김대중 정권은 형평성 있고 철저하게 추진해야 할 개혁과정에서 특정 재벌을 편애하는 듯한 태도를 취하였다. 게다가 5대 재벌을 파산시킬 경우 나타날 국민경제에의 파장 때문에 사실상 파산상태에 이른 재벌들과 몇몇 대기업들의 처리를 지연시켰다. 이런 상황에서 재벌들은 자기들의 피해를 최소화하기 위해서 기존의 재벌 거버넌스 시스템을 해체하면 국가경제가 또 다시 위기에 처한다는 위기론을 대대적으로 유포시켰다. 반도체와 자동차 두 품목의 수출에 크게 의존하고 있었던 한국 경제를 고려해 볼 때 재벌들의 이러한 선전은 국민들과 정치인들에게 상당한 설

6) 「대중참여경제론」의 8장 “금융자유화”, 10장 “수출위기와 근본대책”, 11장 “중소기업과 대기업”, 「시민경제이야기」의 6장 “재벌의 자율성과 책임”, 7장 “중소기업은 21세기 한국경제의 주력엔진” 등을 참조할 것.

득력을 발휘하였다.

그 결과 2001년 8월 현재 재벌들은 외환위기 이전과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이사회에 사외이사의 비중이 늘어나고, 소액주주권리 행사 조건이 완화되는 등 가시적인 성과가 없는 것은 아니지만, 실질적인 측면에서 본다면 재벌총수와 그 가족들은 총 3~4%의 적은 지분을 소유하고도 전 계열사에 압도적인 영향력을 행사하고 사외이사들이나 주주들로부터 별다른 견제를 받고 있지 않다. 소액주주 관련 소송도 참여연대가 제기한 것을 제외하면 사실 전무하다.

이러한 결과는 몇 가지 원인들에 의해 초래되었다. 우선, 김대중 정권은 정권을 획득하는데 급급해서 재벌 거버넌스 개혁에 대한 확고한 정책을 갖고 있지 않았다. 대통령 개인은 저서에서 언급한대로 커다란 밑그림은 가지고 있었던 것으로 보이나, 그것을 구체화하고 집행할 제도적 장치들을 가지고 있지 않았었다. 영국에서 보수당 우파, 학계, 금융계가 대처리즘을 수년 동안 준비한 것에 비교하면 김대중 정권은 거의 준비를 하지 않은 것이나 다름없었다. 또한 영국에서는 언론이 화폐주의를 착실히 뒷받침 해주었던 반면에 한국의 언론들은 대부분 김대중 후보와 그의 당에 대하여 적대적인 태도를 가지고 있었다.

또한 기득권 세력인 재벌들과 상대적으로 그들의 이익을 크게 대변해 온 야당인 한나라당의 정치적 힘이 너무나 강해 김대중 정권의 개혁시도들을 좌절시켰다. 김대중 정권의 연정파트너인 자민련도 과거에 재벌체제를 탄생시킨 뿌리와 한국에서 가장 보수적인 정책 패러다임을 갖고 있었기 때문에, 김대중 정권의 급진적인 재벌개혁에 제동을 걸었다. 이에 더하여 여당은 재벌들이 제공하는 정치자금을 무시할 수 없었다. 여당은 1999년 지방선거, 2000년 국회의원 총선거, 다가오는 2002년 대통령 선거 등에서 필요한 정치자금을 마련하기 위해서 재벌들을 일방적으로 개혁할 수만은 없었다.

이와 같이 김대중 정권은 재벌개혁에 대한 정책을 제도화시키기 위한 준비에서 철저하지 못했고, 정치권력과 경제권력 차원에서도 재벌들을 압도적으로 제압할 만한 정치권력을 갖고 있지 못했다. 그 결과 대대적인 재벌개혁이 있으리라는 막연한 기대와는 정반대로 실제로 초래된 재벌개혁은 누더기식 상황에 이르고 말았다. 그리고 이런 개혁들이나마 2001년 여름 현재 경기회복을 명분으로 전복될 위기에 처해 있다.⁷⁾ 정권초기 정권담당자들의 의지 그리고 일반인들의 예상과 3년

7) 부채비율 완화, 재벌의 은행소유 조건 완화, 30대 기업집단 지정제 폐지 움직임 등이 예이다.

반인 지난 시점에서 나타난 결과는 너무나 큰 차이를 보이고 있다.

3. 소결론

한국의 재벌 거버넌스 개혁은 위에서 언급된 유형 2로 시작해서 유형 4의 외양에 이르렀다. 1961년이래 1997년까지 총수가 주주, 이사, 감사의 실질적인 견제를 받지 않고 독단적으로 경영하는 가족중심의 기업집단이라는 큰 틀에는 변화가 없다가, 외환위기와 37년만의 정권교체를 계기로 기존 제도가 크게 변화될 상황에 처했다. 재벌 거버넌스 시스템이 외환위기의 주원인으로 지목되고 대통령이 재벌보다는 중소기업을 선호해 왔기 때문에 급진적인 제도변화가 예상되었다. 그러나 현실에서는 급진적인 제도변화가 나타나지 않았다. 기존 제도하에서 권력자원을 축적한 재벌들은 급진적인 제도변화에 반발하여 변화의 폭을 감소시키고 변화속도도 저연시켰다. 그 결과 재벌 거버넌스 개혁은 현재 스코우로넥의 누더기라는 용어에 가까운 상황에 이르렀다.

하지만 한국에서 일어난 재벌개혁은 아직 3년 반이라는 시간을 보냈을 뿐이다. 스코우로넥의 분석에서 보듯이 미국에서는 24년간 누더기식 개혁을 경험하고 이후 20년 동안 새로운 제도로 변화해 갔다. 이런 것들을 고려해 볼 때, 한국도 좀더 시간이 흐른다면 그리고 개혁 마인드로 무장된 세력이 계속 정권을 잡는다면 재벌 거버넌스 시스템이 크게 바뀔 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 어쨌든 간에 2001년 여름까지의 개혁은 누더기식 개혁을 벗어나지 못하고 있다.

VII. 맷 음 말

이 글은 크게 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째는 그 동안 신제도주의 논의에서 제도변화가 상대적으로 적은 주목을 받아 왔기 때문에, 제도변화에 대한 이론들을 정리하고자 했다. 그러나, 저자의 능력과 지면제약 등의 문제 때문에 신제도주의의 모든 분파들을 다루지 않고, 역사적 신제도주의에만 초점을 맞추었다. 둘째 목적은 역사적 신제도주의에서 노스의 경로의존성 외의 다른 이론들을 제시하는 것이었다. 크래스너 중심의 구두적 제도변화, 스코우로넥의 누더기식 제도변화는 다른 나라들에 비해 상대적으로 행정부 중심으로 정책결정과정이 경직화되어 있는 한국에서 노스의 경로의존적 제도변화보다 보다 더 적실할 수 있기 때문에

보다 많은 주목을 받을 필요가 있다. 세째 목적은 위 이론들을 97년 외환위기 이후에 전개된 재벌 거버넌스 개혁에 적용하는 것이었다. 이 글은 외환위기 이후에 전개된 재벌 거버넌스 개혁을 크래스너류의 단절적이며 급진적인 제도변화가 예상되었지만 스코우로넥류의 단절적이며 점진적인 누더기식 제도변화로 결과되었다고 해석하였다. 그리고 이런 결과를 초래한 가장 큰 이유로 기존 제도구조 하에서 권력을 축적한 재벌들의 급진적인 제도변화에 대한 강력한 저항을 제시하였다.

한국에의 응용에서 본 바와 같이 어느 한 제도변화 유형만으로는 현실의 제도변화를 완벽하게 설명하기는 어렵다. 또한 각 유형은 이론상의 부족함을 가지고 있다. 예를 들면 유형 2는 제도의 와해를 포착할 수 있는 객관적 기준이 없고, 유형 3은 정책과정이 민주화되지 않은 나라에서는 설명력이 약하고, 유형 4는 제도변화가 어떻게 시작되는가에 관한 언급이 부족하다. 이런 점을 고려해 볼 때, 제도변화에 관한 좀더 완벽한 설명을 위해서는 제도변화 유형간의 연결문제, 각 유형 속에 존재하는 부족함 등이 해결되어야 한다.

참 고 문 헌

- 강명현, 「재벌과 한국경제」, 서울 : 나남출판, 1997.
- 김대중, 「대중참여경제론」, 서울 : 산하, 1997a.
- _____, 「시민경제이야기」, 서울 : 산하, 1997b.
- 서울경제신문사, 「재벌」, 서울 : 한국문원, 1995.
- 정용덕 외, 「신제도주의 연구」, 서울 : 대영문화사, 1999a.
- _____, 「합리적 선택과 신제도주의」, 서울 : 대영문화사, 1999b.
- 조동성, 「한국재벌」, 서울 : 매일경제신문사, 1997.
- 참여연대, 「한국재벌개혁론」, 서울 : 나남출판, 1999.
- 최현철, “재벌의 언론지배와 통제,” 「한국재벌개혁론」, 서울 : 나남출판, 1999.
- 홍덕률, “재벌 해계모니의 대변자, 전경련,” 「동향과 전망」 가을호, 서울 : 한울, 1997.
- Gould, S. J. and Eldredge, N., “Punctuated Equilibria : The Tempo and Mode of Evolution Reconsidered,” *Paleontology* Vol.3 No.2, 1977.
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. R., “Political Science and the Three New Institutionalists,”

- Political Studies* XLIV, 1996.
- Hall, P. A., "Policy Paradigm, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics* Vol.25 No.3, 1993.
- _____, "The Movement from Keynesianism to Monetarism : Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s," in Steinmo, S., Thelen, K., and Longstreth, F. (ed), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York : Cambridge University Press, 1992.
- Kato, J., "Review Article : Institutions and Rationality in Politics - Three Varieties of Neo-Institutionalists," *British Journal of Political Science* Vol.26 No.4, 1996.
- Krasner, S. D., "Approaches to the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* Vol.16 No.2, 1984.
- _____, "Sovereignty : An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies* Vol.21 No.1, 1988.
- Levy, D. and Egan, D., "Capital Contests : National and Transnational Channels of Corporate Influence on the Climate Change Negotiations," *Politics and Society* Vol.26 No.3, 1998.
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Peters, B. G., *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*, London : Pinter, 1999.
- Scott, W. R., *Institutions and Organisations*, London : Sage, 1995.
- Skowronek, S., *Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York : Cambridge University Press, 1982.
- Stillman, II, R., "The Peculiar Statelessness Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today," *Public Administration Review* Vol.50 No.2, 1990.
- Stinchcombe, A. L., *Constructing Social Theories*, New York : Harcourt, Brace & World, Inc., 1968.