

제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의*

하 태 수**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 민간정권의 등장과 신자유주의 물결
- III. 사회학적 신제도주의의 적실성과 한계
- IV. 한국의 역사적 유산
- V. 역사적 신제도주의와 토착화
- VI. 결론: 보다 적실성 있는 이론을 위하여

〈요 약〉

민간정권의 출범과 더불어 한국은 자유주의와 개인주의 사상에 기초하여 영·미에서 고안된 제도들을 많이 수입하고 있다. 그리고 새로운 제도들과 이들의 이전을 설명하는데 신자유주의 시각, 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의 이론 등이 많이 사용되고 있다. 하지만 이전된 제도들 중 많은 제도들이 한국에 토착화되어 영·미에서 작동되는 것과는 다른 방식으로 작동되고 있다. 그 결과 위의 이론들은 설명에 한계를 가질 수밖에 없다. 그렇다고 역사적 제도주의가 큰 설명력을 가지는 것도 아니다. 역사적 유산이 영향을 미치는 하지만 전에는 없던 제도들이 도입되어 운영되는 것은 부정할 수 없는 현실이기 때문이다. 따라서 새 제도의 도입과 한국식 토착화를 설명하기 위해서는 지금까지 제시되었던 이론들을 변증법적으로 통합하는 작업이 요구된다. 이런 의도에서 이 논문은 사회학적 신제도주의의 동형화 이론과 역사적 신제도주의를 변증법적으로 통합하는 시도를 하였다.

* 이 논문은 2002년도 한국행정학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

** 서울대학교 행정대학원 BK21사업단 박사 후 연구원 & 서울대, 가톨릭대 강사

I. 서 론

90년대에 들어와 냉전이 종식되고 나라간에 경쟁이 치열해지고 있다. 또한 기술 진보로 정책결정자들 사이의 의사소통이 쉬워지고 그 속도도 빨라지면서 성공한 나라들의 제도들을 다른 나라들이 모방하는 경향이 강화되고 있다(Rose, 1993 : 6-7 ; Dolowitz and Marsh, 2000 : 6-7). 한국도 예외가 아니어서 93년 문민정부 출범 후부터 소위 글로벌 표준(global standards)으로 불리는 영·미식 제도들을 본격적으로 도입하였다. 이 제도들은 신자유주의 패러다임에 기초한 것으로 시장기제의 적용을 확대하는 것, 국민을 소비자로 인식하여 선택의 폭을 넓혀주는 것 등을 핵심으로 한다. 이와 더불어 학계에서는 공공선택론, 합리적 선택 신제도주의 등이 많은 주목을 받아왔다. 그러나 현실에서 보면 신자유주의(neoliberalism) 패러다임에 근거한 제도들은 종종 관계자들의 반발에 직면하거나 영·미에서 운영되는 방식과 다른 방식으로 운용되고 있다. 외양은 사회학적 신제도주의자들이 말하는 동형화(isomorphism) 개념에 부합되지만, 현실에서의 작동은 그렇지가 않다. 한편 이런 상황은 제도변화를 설명하는 또 다른 이론인 역사적 신제도주의의 경로의존성(path dependence) 개념에 의해서도 제대로 설명되지 않는다. 엄연히 과거에는 없던 새로운 제도가 수입·이식되었기 때문에 기존 제도의 경로의존적 변화라는 설명은 타당성이 낮다.

본 연구의 목적은 외국에서 수입된 제도들이 본국에서와는 다른 방식으로 작동되고 있는 현상을 설명할 수 있는 이론적 접근법을 탐구하는 것이다. 수입국의 역사적 유산과 수입된 제도 사이의 갈등이 제도의 토착화(indigenization)를 초래한다는 시각에 입각해, 기존의 역사적 제도주의와 사회학적 제도주의 이론이 가지고 있는 한계점을 지적하고 양자의 변증법적 통합을 통해서 신제도주의 이론을 수정하여 토착화 현상을 설명할 수 있는 이론적 시각을 제시하고자 한다.

구체적으로는 다음과 같이 진행된다. 제2절에서는 한국에서 전개된 신자유주의화 경향과 그것의 사상적 토대를 살펴본다. 사상적 토대에 초점을 맞추는 이유는 사상이 사람들의 가치관을 좌우하고 가치관은 사람들의 행동을 좌우하기 때문이다. 한국인들이 새 제도들에 반발한다면 한국인들이 가지고 있는 가치체계와 새 제도가 전제로 하는 가치체계가 모순관계에 있을 가능성이 높는데, 이를 분석하기 위해서는 먼저 새 제도들이 전제로 하는 가치관을 파악할 필요가 있다. 제3절에서는 제도의 동형화를 설명해주는 사회학적 신제도주의 이론과 그것의 한계를

논의한다. 이 이론의 한계를 입증하기 위해서 공공분야에 적용된 성과급 제도와 책임운영기관 제도를 분석한다. 제4절에서는 한국인들의 가치체계에 커다란 영향을 미친 유교주의, 일본의 지배, 군부정권의 통치 등을 분석한다. 앞에서 언급한대로 본 연구는 역사적 과정을 통하여 형성된 전통적 유산이 한국인들의 가치관에 영향을 미치고 이것이 새로운 제도들의 도입과 작동에 영향을 미친다고 보기 때문에, 한국의 역사 특히 사상적·문화적 측면의 역사는 매우 중요한 요소이다. 제5절에서는 역사적 제도주의의 한계를 제시하고 사회학적 신제도주의와 역사적 신제도주의의 한계를 극복할 수 있는 두 이론의 변증법적 통합을 논의한다.

II. 민간정권의 등장과 신자유주의 물결

1. 민간정권의 등장과 정책변화

한국에서는 93년 김영삼 정부의 출범 후부터 신자유주의 패러다임에 입각한 정책들과 공공관리기법들이 본격적으로 도입·적용되기 시작하였다. 전두환 정권도 경제자유화조치, ZBB 예산제도 등 영·미식 정책들과 공공관리기법들을 도입하였지만, 정권의 정치적 정통성 부족과 그로 인한 통제위주의 행정으로 인하여 자유주의에 입각한 영·미식 제도의 도입은 한계가 있을 수밖에 없었다. 하지만 80년대 후반부터 이어지는 공산권 국가들의 붕괴로 좌파 이데올로기가 힘을 잃자 한국에서도 영·미식 신자유주의가 점점 힘을 얻기 시작하였다. 이러한 세계사적 추세 속에서 김영삼 정부는 여러 분야에서 규제를 완화시켰는데, 특히 경제분야 그 중에서도 재벌들에 대한 규제를 대폭 완화시켰다. 그리고 95년에 WTO체제 출범을 맞이하고, 96년에 OECD 가입하면서 규제완화 움직임은 더욱더 가속화되었다. 이 시기를 전후하여 금융분야에 대한 규제를 완화함으로써 경제와 관련해서는 산업과 금융 분야 모두가 자유화되었다.

이러한 신자유주의화 움직임은 외환위기 이후에 들어선 김대중 정부에 의해서 더욱 가속화되어, 글로벌 표준들이 전방위적으로 한국사회에 적용되었다. IMF가 구제금융의 조건으로 사회 전반에 대한 구조조정을 요구하면서 새로운 규제들이 도입된 측면도 있지만, 과거의 기업규제와 금융규제들은 대폭 완화되었다. 한편 노동분야에 대한 개혁도 실시되어 정리해고제가 도입되었고 이로 인하여 노동시장에서 유연성(flexibility)이 크게 제고되었다. 공공분야에서도 NPM라는 새로운 접

근법에 의해 성과급이 도입되었고 많은 공기업들이 민영화되었거나 민영화 중에 있다.

2. 신자유주의 패러다임의 사상적 배경¹⁾

냉전 종식 후에 세계를 휩쓸고 있는 신자유주의 패러다임은 정치적으로는 개인주의, 경제적으로는 시장주의에 근거하고 있는데, 16세기 사회계약론자들에 의해 시작되어 포퍼(Popper), 하이에크(Hayek), 버얼린(Berlin) 같은 냉전자유주의자들을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 사회계약론자들은 중세말기 종교의 횡포와 봉건영주들 간의 전쟁으로부터 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 사회계약론을 만들었기 때문에, 이 사상은 사적 개인(private individual) 또는 부르주와라는 '절대개인' 중심으로 구축되었다. 이하에서는 인간관, 가족관, 이해갈등 해소 기제, 공인(公人)관, 국가관으로 나뉘어 좀 더 자세히 분석된다.

자유주의에서 인간은 그 누구의 간섭도 받지 않는 철저히 독립적이고 자족적인 존재다. 그는 어떤 사회제도에도 의지하지 않고 충분히 자신의 생활을 영위해 나갈 수 있는 능력이 있다. 개인은 생존권과 재산권을 신 또는 자연으로부터 부여받았기 때문에, 그 누구의 소유물이 아닌 나 자신만의 소유물이다. 그래서 이러한 소유권의 행사를 방해하는 그 어떤 권력도 용납되지 않는다. 자유주의적 개인은 타인과의 관계 이전에 선협적으로 존재하기 때문에 다른 개인들, 가족, 종교, 국가, 도덕, 공공선 등 그 어떤 것도 개인의 생존권과 재산권을 억압할 수 없다. 또한 개인은 자연으로부터 이성을 부여받은 이성적인 존재이다. 이성은 특정한 교육과정을 거치거나 사회화 과정을 통하여 습득되는 것이 아니다. 그렇기 때문에 자유주의적 인간은 자신의 권리를 명확히 알고 자신의 이해를 정확히 계산해 낼 줄 아는 존재며, 이러한 권위와 이해를 바탕으로 자기가 추구하는 목적과 그것을 달성하는데 최선인 대안을 합리적으로 선택할 수 있는 존재이다. 개인의 자유와 권리를 제한할 수 있는 것은 오직 그 개인이 자신의 이성과 욕구를 가지고 타인들과 체결한 계약뿐이다. 이 천부적인 이성은 타인과의 합리적인 교류를 가능하게 할뿐만 아니라, 자신들의 안녕과 복지를 위하여 정부를 수립하는 계약을 맺을 수 있게 해준다. 하지만 국가와 사회가 인간을 위하여 기여할 수 있는 것은 극히 제

1) 함재봉의 연구에 대한 의론이 과도하다는 세 심사위원들의 공통된 지적이 있었다. 인정한다. 다만, 저자가 과묵한 탓이 크겠지만, 함재봉의 연구를 제외하고는 한국의 전통사상과 서양사상을 모두 소화한 연구물을 찾을 수 없었다는 점을 변명으로 제시하고 싶다.

한적이다. 개인은 자신에 대한 소유권을 바탕으로 시장에서 자유로운 계약을 통하여 나 자신의 이익을 극대화시킬 수 있다. 가족, 국가, 도덕, 공공선 등 전통적으로 개인을 억압하던 제도와 개념들은 모두 개인의 이해와 욕구를 충족시키는 도구로 재해석된다. 인간의 행위는 신의 명령, 관습, 전통이 아닌 이성을 바탕으로 하는 개인의 의지(will)에서 비롯될 때 진정으로 자유롭다.²⁾ 이러한 인간관은 이기적인 사고(self-interestedness)를 적극적으로 긍정한다(함재봉, 2000 : 57-59, 121-124, 139).

자유주의자들은 가족도 개인들의 이성에 기초한 계약관계의 일종으로 본다. 하지만 개인의 자유와 권리를 위협할 가능성이 아주 높다고 경계한다. 그리고 가족이 가장 근본적인 위계질서와 권위체계의 장이라고 본다. 즉 자식에 대한 부모의 권위는 모든 권위의 원조라고 본다. 그래서 로크와 루소는 가족을 철저히 해체시키고자 하였다. 로크는 개인의 완벽한 자유를 확보하기 위해서는 무엇보다도 부모의 권위를 부정하는 것이 중요하다고 생각하였다. 즉 개인의 자유를 확보하기 위한 일차적인 투쟁은 부모와 가족을 상대로 벌여야 한다고 생각했다. 맑스, 베버 등 현대의 사회과학자들도 이들의 가족관을 계승하여 가부장적인 권위를 가장 원초적이고 가장 위험한 권위로 본다. 이들이 상정하는 이상적인 가족형태는 위계질서를 최소한으로 줄여주는 19세기 빅토리아 시대 영국의 핵가족이다. 이때 가족은 개인이 심리적·정서적 안정을 취하는 휴식의 장 즉 노동현장에서 보다 효율적으로 일하기 위하여 휴식을 취하는 장으로 기능할 뿐이다. 이러한 목적에 부합되지 않는 가족은 이혼을 통하여 해체되고 재혼을 통하여 재구성되어야 한다고 주장한다(함재봉, 2000 : 131-133).

자유주의자들은 사회는 만인에 대한 만인의 투쟁의 장이기 때문에 각 개인의 이해가 충돌하는 것은 필연적이라고 본다. 그들은 이러한 이해갈등이 공정한 절차에 바탕을 둔 경쟁에 의해 해결되어야 한다고 보았다. 그 결과 경제행위, 학문, 스포츠, 법률체제 등 이해가 갈등하는 모든 분야에서 경쟁과 토론을 중시한다. 정치는 이러한 경쟁들이 원만하게 그리고 모든 사람들에게 이익이 될 수 있게 해주는 절차에 불과하다. 자유민주주의 이론과 경쟁주의, 즉 시장주의는 동전의 양면과 같은 이론들이다. 자유주의자들은 각 개인의 이해가 충돌한다는 것을 명시적

2) 이러한 사상의 바탕은 데카르트의 이성중심주의이다. 데카르트는 지식의 근거가 인간 외부에 있지 않고, 인간의 내면세계에서 찾아질 수 있다고 주장한다. 지식은 외부세계가 인간의 내면세계인 마음(mind)에 반영될 때 생기는 것으로, 확실한 지식을 가능케 하는 절차를 이성적 방법(rational method)이라고 하였다(함재봉, 2000 : 125).

으로 긍정하고 사회시스템들을 구축하였다. 그것의 대표적인 예가 정당제도이다. 서구의 정당들은 계급, 종교, 인종, 지역 등 갖가지 사회분열구조에 기반을 두고 있다. 즉 대부분의 정당은 이해관계와 갈등이 제도화된 것이다(함재봉, 2000 : 137-141).

자유주의자들은 정치와 종교, 정치와 도덕을 분리시켰다.³⁾ 이들은 종교전쟁이라는 역사적 경험을 통해서 종교와 도덕에 환멸을 느낀 사람들이었기 때문에 정치가 종교나 도덕의 영향을 받아서는 안 된다고 생각했다. 정치는 공적 영역의 일 이었고, 종교와 도덕은 사적 영역의 일이라고 생각했다. 이러한 사고방식은 공인(公人)을 보는 시각에도 그대로 투영되었다. 정치인과 관료는 도덕군자가 아니라, 니스카넨(Niskanen)이나 던리비(Dunleavy)가 보는 바와 같이 자기이익을 극대화하려는 이기적인 인간이다(함재봉, 2000 : 127-128, 135).

자유주의자들은 정부에 대하여 근본적인 불신을 가지고 있다. 정부는 사적인 이해관계를 관철시키려는 이익집단과 개인들의 각축장이기 때문에, 공공선(公共善)은 객관적으로 규명될 수 없다고 보았다. 그래서 이러한 불신에 기초하여 선거를 통한 정권교체 같은 제도들을 발전시켰다. 또한 정부의 역할 및 기능과 관련하여 이들은 최소국가(minimal state)를 지향한다. 개인들은 적나라한 생존경쟁에서 벗어나기 위하여 즉 최소한의 질서와 안전을 위하여 서로 사회계약을 맺었기 때문에, 정부는 개인들이 자발적으로 체결하는 계약들이 올바르게 집행되는지를 살피는 객관적이고 중립적인 절차들의 집합체에 불과하다. 즉 정부의 핵심적인 임무는 개인들의 합리적 극대화 노력이 펼쳐지는 시장이 유지되도록 기본적인 치안과 법질서를 제공하는 것이다. 정부가 이러한 사회계약 본래의 취지를 망각하고 주어진 권력을 남용한다면, 그것은 국민들의 자연권을 침해하는 것임과 동시에 사회계약을 위반하는 것이다(함재봉, 2000 : 58, 126, 127).

<표 1> 신자유주의 패러다임의 사상적 배경

인간관	철저하게 독립적이고 자족적인 존재
가족관	이성에 기초한 개인간 계약관계의 일종
이해갈등 해소 기제	공정한 절차에 바탕을 둔 경쟁
공인(公人)관	자기이익을 극대화하려는 이기적인 인간
국가관	기본적인 치안과 법질서를 제공하여 시장을 유지시키는 최소 국가

3) 이 원칙은 제퍼슨의 「버지니아주의 종교적 관용에 대한 법」에서 명시적으로 표현되어 있다(함재봉, 2000 : 135).

Ⅲ. 사회학적 신제도주의의 적실성과 한계

1. 사회학적 신제도주의와 동형화

사회학적 신제도주의자들 중에서 포웰과 디마지오(Powell and DiMaggio)는 조직 구조와 과정에서 나타나는 동형화를 설명한다. 이들에 의하면 조직혁신가들은 처음에는 성과를 향상시키기 위한 혁신을 일으키지만, 이들이 택한 새로운 제도들은 성과 제고를 넘어서는 가치와 융합되고 만다. 그리고 이 혁신이 확산되면 새로운 제도의 의의는 성과를 향상시키기보다는 오히려 정당성(legitimacy)을 제공하는 것으로 변한다. 즉 몇몇 조직들에는 합리적인 제도가 다른 많은 조직들에는 비능률적으로 작용할 수 있음에도 불구하고, 다른 조직들은 그 제도가 규범적으로 인정되었기 때문에 그것을 채택한다. 포웰과 디마지오는 이러한 동형화를 규범적, 억압적, 모방적 세 가지로 구분하였다(Powell and DiMaggio, 1991 : 65-67).

‘규범적’(normative) 동형화는 주로 전문가 직업사회에서 회원들의 전문화 과정을 통하여 나타난다. 전문화 과정이란 한 전문직의 회원들이 작업조건과 방법을 정의하고, 생산자들의 생산을 통제하고, 직업적 자율성을 취득하기 위한 인지적 기초와 정당화를 확립하기 위한 집합적 노력을 말한다. 구체적으로는 고등교육과 자기들만의 네트워크를 정교화하는 과정에서 동형화가 나타난다. ‘억압적’(coercive) 동형화는 초점(focal) 조직이 자신의 자원을 통제하는 다른 조직들 또는 자신이 작동하고 있는 사회로부터 가해지는 공식·비공식 압력에 순응하는 과정에서 나타난다. 환경으로부터의 압력과 기대는 대부분 직접적이고 명시적으로 부과되지만, 좀더 미묘하고 덜 명시적인 부과도 무수히 많다. ‘모방적’(mimetic) 동형화는 초점 조직이 자발적으로 성공사례를 벤치마킹하여 모방하는 과정을 통하여 나타난다. 초점조직이 불분명한 목표를 가지고 있거나 분명한 해결책을 가지고 있지 않아 당면한 불확실성이 높을 때 모방할 가능성이 높아진다. 모방은 사람들의 이동, 컨설팅 기관의 조언, 의도적 학습 등 다양한 경로를 통하여 나타난다. 다음절에서 보듯이 19세기 후반에 일본이 서양을 모방한 것이 대표적인 예이다. 이러한 모방은 효율성이나 능률성 제고를 직접적인 목표로 하기보다는 ‘성과를 향상시키기 위하여 노력하고 있다’는 인상을 환경에 심는 것을 목표로 한다(Powell and DiMaggio, 1991 : 65-70).

세 가지 동형화 기제 중에서 억압적 동형화와 모방적 동형화는 조직 차원의 동형화 뿐만 아니라, 국가차원의 동형화를 설명하는 데에도 유용하다. 예를 들면 과

거 서구 열강들의 식민지에의 제도부과, 최근 IMF의 구제금융 수혜국에 대한 구조조정 요구 등을 설명하는 데에는 억압적 동형화가 유용할 것이고, 포웰과 디마지오도 언급한 19세기 일본의 서양 배우기, 1970~80년대 서구의 일본 배우기, 1990년대 이후 IMF 이전까지 한국의 신자유주의화 등을 설명하는 데에는 모방적 동형화가 적실성이 높을 것이다.

2. 영·미 제도의 도입과 토착화

하지만 동형화 이론은 제도의 국가간 확산을 설명하는 데에는 일정한 한계를 가진다. 신자유주의 사상에 기초한 제도들은 영·미 문화권 이외의 국가들에 이전되면 대개는 본래의 방식과 다른 방식으로 작동된다. 즉 외형은 같을지라도 실제로 작동되는 양식이나 수행하는 기능은 본고장에서의 그것과 상이하다. 그렇다면 이것은 표면적인 동형화에 불과하며, 사회학적 신제도주의는 이식된 제도의 작동을 설명하는데 한계를 갖게 된다. 이러한 사례들은 한국에서도 많이 발견되는데, 여기서는 공공관리 분야에 새로 도입된 성과급 제도와 책임운영기관 제도가 한국에 도입된 이후에 본고장인 영·미에서 작동되는 방식과 다른 방식으로 작동되는 것을 제시하여 사회학적 신제도주의의 동형화 이론의 한계를 증명하고자 한다. 이 두 제도를 다루는 이유는 이들이 NPM의 핵심적 제도이기 때문이다 (James, 2001 : 233).

1) 성과급(Performance Pay) 제도의 도입과 토착화

외환위기 이후에 들어선 김대중 정권은 공공분야 개혁의 일환으로 성과급 제도를 도입하였다. 이것의 본래 취지는 공공분야에서 낭비를 줄이고 능률성을 제고시키는 것으로 공무원들의 성과에 비례하는 보상을 지급하는 것이다. 그렇기 때문에 공무원 개개인의 성과에 대한 측정과 개인별 차등지급이 불가피하고 어느 정도까지는 이것들이 장려된다.

이 제도는 99년도에 도입이 되고 2001년부터 시행되었는데, 집행된 지 1년만에 한국적 토착화가 일어나고 있다. 정부는 2002년부터 성과급 지급 방식을 일부 변화시켰다. 우선 전체 보수에서 성과급이 차지하는 비중이 매우 낮다. 성과급으로 책정된 예산은 공무원 전체 보수액의 1.2%에 해당되는 2300억 원에 불과하다. 보수를 인센티브로 이용하여 공무원들의 업무능률을 향상시킨다는 제도의 취지를 본다면 이 비율은 너무나 낮아 보인다. 또한 정부는 성과급을 공무원 개개인의 성과에 기초하여 지급하는 것이 아니라 계급을 기준으로 분배하여 성과급 제도의

본래 취지를 벗어났다. 그러나 이렇게 변형된 제도마저도 2002년부터 더욱더 토착화되고 있다. 정부는 성과급의 차등지급이 일으키는 조직 내 위화감 조성 같은 부작용을 줄이기 위해 성과급 지급 대상자를 종전에 상위 70%에서 상위 90%로 확대하였고 계층간 지급액 차이를 줄였다. 최상위 그룹 10%의 경우 종전에 상여금이 150%이었으나 110%로 줄어들었다. 2위 그룹은 20%가 상여금 100%를 받았으나 그 대상이 30%로 확대되고 상여금은 80%로 축소되었다. 3위 그룹은 40%가 상여금 50%를 받았으나 그 대상이 50%로 확대되고 상여금은 40%로 줄어들었다.⁴⁾ 이것은 성과별 보상으로 직원간 경쟁과 사기진작을 노리는 NPM 정신이 공동체주의에 입각한 조직원들의 화합을 중시하는 한국의 조직문화에 의해 변형되는 전형적인 사례이다. 성과급 본래의 정신은 퇴색되고, 계층주의 성격은 다시 한번 영향력을 입증하였다.

2) 책임운영기관(Agency) 제도의 도입과 토착화

한국에서는 1998년 정기국회에서 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」이 통과되어 1999년부터 시행되었다. 1999년 3월 11일 기획예산위원회가 발표한 경영진단조정위원회 건의안에 따르면 17개 중앙행정기관의 28개 기관을 책임운영기관의 후보로 선정하였다. 그런데 김근세(2000 : 221-227)에 의하면 한국의 책임운영기관 제도는 다른 나라와 비교하여 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째, 적용대상의 측면에서 볼 때, 상당히 좁은 개념으로 인식되고 있다. 대상기관의 대부분이 중앙행정기관의 본부보다는 소식기관에 국한되었다. 참고로 영국의 경우 국가공무원의 2/3 이상이 집행기관화 되었다. 둘째, 이 제도를 추진하는 중앙관리기관이 상당히 복잡하다. 행정자치부, 기획예산처, 중앙인사위원회 간에 이 제도의 추진 및 감독에 대한 기능이 중첩되어 있다. 그 결과 책임운영기관의 자율성이 크게 위축될 가능성이 크다. 또한 주무부처 장관의 역할이 상당히 위축되어 있어, 주무부처 장관과 책임운영기관장과의 협의 및 합의를 원칙으로 하는 책임운영기관 제도의 분권화 원리와 상치된다. 책임운영기관에 대한 중앙관리기관의 직접적 관리는 책임운영기관의 관리자율성을 훼손하고 국정관리의 집권적 통제성향을 지속시킨다. 셋째, 관리권한 위임의 측면에서 상당히 제약적이다. 법률의 기저논리가 중앙관리기관-주무부처-책임운영기관의 관계를 계서적인(hierarchical) 관계로 설정하고 있다. 책임운영기관장이 관리권한의 위임이라는 총론적 원칙에도 불구하고 인사, 조직, 예산관리 권한의 구체적인 집행시에 중앙관

4) 조선일보, 2002. 1. 2.

리기관과 협의해야 하고 주무부처 장관의 사전 승인을 받아야 한다. 넷째, 성과통제의 측면이 강하다. 주무부처 장관이 위촉하는 5~9으로 구성되는 「책임운영기관 운영심의회」는 단순한 자문기능을 넘어 사업성과 평가 등 심의기능을 담당하면서 장관의 책임운영기관에 대한 통제력을 제고시킨다. 또한 행정자치부에 설치된 「책임운영기관 평가위원회」는 운영심의회와 함께 책임운영기관의 존속여부 등을 심의하는데, 행자부 장관의 권한을 지나치게 강화하는 제도이다. 이러한 특징들은 ‘분권화’를 핵심명제로 하는 제도가 한국의 ‘집권화’ 유산에 의해 토착화 되었음을 보여주는 것이다.

3. 동형화 이론의 한계와 이론적 보충의 필요성

위의 두 가지 사례들은 제도적 동형화 이론이 설명할 수 있는 사례인 것은 분명하다. 하지만 동형화 이론은 최근에 한국에서 전개되고 있는 제도의 이전과 토착화를 충분히 설명하지 못한다. 제도의 외양이 영·미의 그것과 같다는 측면에서 동형화 이론은 타당하지만, 이전된 제도들이 영·미에서와 다른 방식으로 운영되고 있다는 것을 설명하지 못한다는 점에서는 한계가 있다. 그러므로 이와 같은 제도의 변형을 설명할 수 있는 이론적 보충이 요구된다. 제도의 토착화는 역사를 통해서 형성된 한국의 제도적 기반이 이전된 제도들과 정합하지 않아(incongruent) 새 제도들이 한국의 토대에 적용(adaptation)하는 과정이다. 최근에 도입되고 있는 제도들은 위에서 살펴본 자유주의와 개인주의 사상에 기초한 것들인데 이들은 전체주의와 공동체주의에 기초한 한국의 역사적 유산과 충돌하고 있는 것이다. 이런 의미에서 한국의 핵심적 역사적 유산인 유교주의, 공동체주의, 전체주의의 역사적 형성과정을 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

IV. 한국의 역사적 유산

1. 유 교

1) 유교의 사상적 내용

유교는 조선조 500년 동안 한국인들을 규율하는 규범으로서 이용되었고, 아직도 한국인들의 의식구조와 행태에 강한 영향을 미치고 있다. 예를 들면 유교의 가족주의는 명절 때만 되면 한국인들이 지위고하를 막론하고 귀성전쟁이라고까지

불리는 교통혼잡을 무릅쓰고 고향을 찾아가게끔 만들고 있다. 또한 유교는 통치 이념으로 작동해왔기 때문에 공무원들과 공공정책에도 막강한 영향을 미치고 있다. 여기서는 앞에서 제시된 자유주의 사상과 비교를 위하여 인간관, 가족관, 이해갈등 해소 기제, 공인관, 국가관을 중심으로 유교를 분석해본다.

먼저 유교에서 인간은 간주관적(intersubjective)인 존재다. 인간은 조부모, 부모, 형제자매, 조카, 사촌, 동기, 동창, 선후배, 선생과 제자 등 철저하게 타인과의 관계 속에서 존재의 가치와 의미를 갖게 된다. 개개인의 욕구보다 사람 사이에서 지켜져야 할 가치와 덕목이 우선시되는데, 삼강오륜이 이것을 잘 표현해준다.⁵⁾ 군신(君臣), 부자(父子), 부부(夫婦), 붕우(朋友), 장유(長幼) 등 항상 다른 사람과의 관계 속에서 자신을 규정함은 물론 자신의 행동방향과 원칙을 정한다. 인의예지(仁義禮智) 역시 철저하게 타자와의 관계 속에서만 구현될 수 있는 가치규범이다. 한편 유교는 인간을 도덕적으로 완성될 수 있는 존재로 본다. 여기서 도덕적이고 윤리적인 행동이란 인간관계에 합당한 가치와 규범을 올바르게 실천하는 것을 뜻한다. 또한 인간은 이성을 통하여 객관적이고 도덕적인 것을 알고 실천할 수 있다고 간주한다. 사람이 다른 동물과 구별되는 것도 도덕성과 윤리성을 갖출 수 있기 때문이다. 인간은 자신의 사리를 극대화시키기 위해서 태어난 것이 아니다. 인간은 이기적이고 사리사욕을 채우고 싶어하지만, 교육을 받으면 달라진다. 제대로 배운 사람은 좁게는 가족을 위하고 나아가서는 사회와 국가를 위하여 일하고 봉사하고 싶어한다⁶⁾(함재봉, 2000 : 59, 128-129).

가족은 인간이 수신(修身)을 통하여 사단칠정(四端七情)을 가장 먼저 실천에 옮기는 ‘공동체’이며 도덕교육과 윤리교육의 장이다. 가족은 노동시장으로 나아가기 위해 정서적 안정과 휴식을 취하는 제도이거나 공공영역으로 나아가기 위한 발판이 아니라, 그 자체가 가장 중요한 공공영역이다. 가족은 개인이나 국가와 대등하거나 때로는 우월한 위치에 있는 제도이다. 그렇게 때문에 효가 충보다 결코 낮지 않다(함재봉, 2000 : 133-134).

인간들이 도덕적이라고 보기 때문에, 이해갈등을 조화나 상호보완을 통해서 해결하려고 한다. 그 결과 중재를 통한 문제해결이 중시되고, 법을 통한 문제해결은 회피된다. 이(利)라는 개념은 인의(仁義)와 가장 반대되는 개념으로 인식된다.

5) 절대적인 인권, 인간관계에 우선하는 권리, 사회전체의 이익을 위해서라도 침해할 수 없는 신성불가침의 개인영역은 없다.

6) 자유주의에서 상정되는 개인주의적이고 이기적인 인간은 유교에서는 ‘덜 된’ 인간이다.

이해갈등을 해소하는 가장 핵심적인 기제는 '수신'이다. 모든 사람들이 도덕적인 수양을 갖춘다면 사사로운 이해관계로 인한 마찰과 갈등은 일지 않을 것이기 때문에, 인의예지 사단으로 회노애락애오욕 칠정을 다스려야 한다. 그 결과 유교에서는 사회의 갈등구조를 정형화시키고 근본적으로 충돌할 수밖에 없는 이해관계들을 정당한 절차를 통해서 조절해 나아간다는 개념이 부재하다. 대신에 도덕적 함의를 바탕으로 하는 강력한 단일정치 공동체를 갈망한다. 사회분열구조를 정치적 기반으로 이용하는 서구식 정당정치는 유교식 전통에서 보면 부적합하고 부도덕한 것이다(함재봉, 2000 : 137, 141-142).

공공사무를 담당하는 공인(公人)은 사적인 이해관계를 초월하여 공공선(公共善)을 위하여 일할 수 있는 기본적인 도덕적 소양을 갖춘 사람들이다. 윤리적이고 도덕적인 공인들이 이끄는 국가나 사회는 경계대상이거나 필요악이 아니다. 오히려 사회 전반의 기강을 세우고 풍속을 바르게 함으로써 국민들을 도덕적으로 계도하는 주체이다. 국가는 근본적으로 선하고 당위적으로도 선해야 한다. 궁극적인 가치인 인의예지의 실현은 국가, 정부, 정치를 통해서 실현된다. 그렇기 때문에 정치와 도덕은 분리될 수 없다. 개인의 도덕성의 원칙이나 정치의 기술은 같고, 사생활·도덕·윤리가 공인의 자질을 규정한다. 그래서 공인의 사생활은 깨끗하고 청렴해야 한다. 자기 몸도 제대로 다스리지 못하는 사람은 가정과 나라도 다스릴 능력이 없기 때문이다. 국민들은 지도자들이 윤리와 도덕의 담지자로서 덕으로 국가를 이끌기를 바란다. 조선의 선비 즉 사대부들은 국가의 녹을 먹는 관료(bureaucrat)였지 귀족(aristocrat)이 아니었다. 이들은 수신제가치국평천하(修身齊家治國平天下)의 철학을 실천하려고 노력하였고 특히 도덕성을 모든 인간의 가장 중요한 지향점인 동시에 척도로 생각하였다.⁷⁾ 게다가 조선에서는 왕도 유교의 영향을 강하게 받았다. 즉 왕도 일상의 삶에 있어서 그리고 철학에 있어서 철저하게 사대부의 사상인 주자성리학의 영향을 받았다. 경연, 언관, 사관 등은 이것을 가능하게 한 제도들이었다. 그래서 왕은 일상생활에서 호화스럽고 사치스러움을 회피하였다⁸⁾(함재봉, 2000 : 60, 135-136, 198, 200).

국가는 가족의 연장이며, 윤리와 도덕을 구현하는 기제로서 인간들이 자기의 인간다움을 계발시킬 수 있는 장을 제공해 주어야 한다. 마치 아버지가 가족을 돌

7) 따라서 이들은 무력의 행사를 정체성의 핵심으로 간주하고 봉토와 권력을 세습하던 서양의 귀족과는 판이하게 다른 인간형이었다.

8) 조선의 궁궐이 상대적으로 덜 호화로운 것도 이것 때문이다. 중국에서는 왕들이 유교를 통치용으로만 이용하고 자기는 따르지 않아 궁궐들을 호화롭게 건축하였다.

보듯이 가부장적으로 백성들을 돌봐야 한다. 국가는 국민들의 기본적인 생존권을 보장해 줌은 물론 윤리와 도덕이 융성하는 사회를 건설하는 책임을 지고 있다. 이것을 위해서 국가는 기본적인 안보와 치안 이외에 풍요로운 경제 즉 복지와 교육도 제공해야 한다(함재봉, 2000 : 57-62).

<표 2> 유교의 사상적 내용

인간관	간주관적 존재
가족관	공동체. 도덕교육과 윤리교육의 장.
이해갈등 해소 기제	수신(修身)에 바탕을 둔 조화, 상호보완, 중재.
공인(公人)관	도덕적 소양을 갖춘 윤리적이고 도덕적인 사람
국가관	안보와 치안 이외에 복지와 교육도 해결해주는 가부장적 국가

2) 소결론 : 유교의 영향

일제시대 때 그리고 해방 후에 서양에서 도입된 사상들이 유교적 전통을 일소하는 듯 보였지만, 일상적인 언어·사고방식·행동양식·가치관 등에서는 아직 그것이 강력하게 남아있다. 먼저 인간을 절대적인 개인으로 보지 않고 간주관적인 존재로 보기 때문에 일상생활에서 예·조화·상호보완을 중시한다. 이런 것들은 공동체주의를 전제로 하는 것이다. 개인주의 사회는 예보다는 계약과 그것을 인정해주고 그것의 집행을 보장해주는 법을 중시한다. ‘법대로 하자’는 말이 아직도 한국에서는 인정머리 없는 사람과 동격으로 이해되는 것은 유교의 영향을 잘 보여주는 것이다. 또한 유교주의에서 규정하는 도덕적 공인관이 정치와 행정에 그대로 나타나고 있다. 예를 들면 아직도 공무원의 이상은 청백리(淸白吏)다. 한국에서 개발독재 정권이 붕괴된 것도 국민들이 자유주의에 바탕을 둔 민주주의를 추종해서 만든 아니다. 오히려 윤리와 도덕의 담지자가 되어야 할 공인들이 덕으로써 국가를 이끌지 못하고 총칼로써 통치하고 부패했기 때문이다. 한국인들이 아직도 인간다운 것, 정의로운 것, 도덕적인 것으로 간주하는 대부분의 가치 지향들은 유교에 바탕을 두고 있다. 아직도 많은 한국인들은 의식적으로는 서구의 자유민주주의를 정치적 이상으로 표방하고 있지만, 무의식적으로는 유교적 세계관을 지키고 있다. 즉, 거시적이고 이론적인 차원에서는 유교전통이 부정되고 있지만, 미시적이고 일상적인 차원에서는 아직도 유교전통이 긍정되고 있다. 전반적으로 볼 때 유교는 개인의 자유를 중시하고 개인의 사익추구를 사회의 동인으로 보는 개인주의 또는 자유주의와 상반되는 영향을 미치고 있다.

2. 일본의 영향

부정하고 싶지만 부정하기 힘든 한 가지 사실(史實)은 19세기 후반이래 일본이 한국 사회에 큰 영향을 끼쳤다는 것이다. 일본은 1876년 강화도 조약을 체결한 이래 1945년 해방 때까지, 그리고 일제시대 때 나고 자란 세대를 통하여 해방 후에도 간접적으로 한국에 영향을 미쳤다. 일본은 일본 고유의 제도와 문물을 한국에 부과한 것이 아니라, Westney(1987)의 주장처럼 의도적인 학습을 통하여 서양제도를 배우고⁹⁾, 그것들을 일본에 토착화시킨 후¹⁰⁾에 한국에 부과했다.

9) 일본의 서양제도 학습과 수입은 세 가지 경로를 통하여 이루어졌다. 그 첫째는 유학생 파견이다. 일본의 유학생 파견은 메이지유신 이전인 막부말기에 시작되었다. 메이지유신 직전에 해외 유학생 수는 막부 파견 유학생을 포함해 총 150명이나 되었다. 이 시기 유학생들은 군사학, 항해, 조선 등 국력에 직접 기여할 수 있는 과목에 전념하도록 요구되었다. 하지만 메이지유신 이후에는 학과목의 범위가 넓어졌다. 1871~1873년 사이에는 총 350여 명이 해외에 유학하였다. 나라마다 주된 학습과목이 달랐는데 미국 유학생들은 기술, 광업, 상업, 농업을 배웠고, 영국 유학생들은 공학, 산업, 무역을 공부하였고, 프랑스 유학생들은 법률을, 독일 유학생들은 정치학과 의학, 자연과학에 집중하였다. 1868~1900년 사이에 총 900명이 미국에서 유학하였다는 것을 보면 이 시기에 유학을 통한 서양학습이 매우 활발했음을 알 수 있다(장인성, 1999 : 118).

둘째 경로는 정부에서 사절단을 파견한 것이다. 1871년에 지방 다이묘들의 세력근거지인 번이 폐지되고 왕정체제가 어느 정도 안정되자 일본 정부는 서양국가들로부터 신체제에 대한 승인을 얻고, 서양문명 중에서 일본에 유익한 요소들을 조사하기 위해서 서방에 외교사절을 파견하기로 결정하였다. 이들의 궁극적 목적은 기존 법과 제도의 결점들을 고치고, 과거의 독단적인 관습들을 포기하였다는 것을 서구 열강들에게 확신시켜 서구와 체결한 불평등 조약들을 개정하려는 것이 그들의 궁극적 목적이었다. 그리하여 1871년 12월 이와쿠라 도모미를 수반으로 하는 사절단이 파견되었다. 사절단은 관리 50여명과 유학생 59명으로 구성되었는데, 이들은 미국에서 7개월 영국에서 4개월을 보내고, 프랑스·벨기에·네덜란드는 잠깐 들른 뒤 1873년 3월 독일에 도착하였다. 이들은 정부부서·군사시설·국회·법정·교회·박물관·은행·각종 공장들을 시찰하였다.

셋째 경로는 외국인들을 고용하여 그들로부터 신문물을 배우는 것이었다. 외국인 전문가들과 고문들은 막부말기부터 고용되기 시작하여 메이지 시기(1868~1912)에 총 4,000 명이나 고용되었다(장인성, 1999 : 120). 초기에는 영국인이 많았으나 후에는 독일과 미국 출신이 많아졌다. 이때 일본은 한 나라가 과도한 영향력을 발휘하지 못하도록 하기 위해 매우 신중하였다(Westney, 1987 : 19). 1870년대에는 정부부처의 법률가, 철도건설, 등대업무 운영, 기선 지휘, 공장기계의 설치, 학교 교육 분야에 대부분 몰려 있었다. 이들로부터 기술을 배워 이들을 대체할만한 일본인이 나타나면 외국인 고문들은 즉각 해고되었다.

10) 메이지 일본은 서구 열강에 맞먹는 군사력을 갖추는 것, 서구 열강과 맺은 불평등 조약들을 개정하는 것, 일본을 국제사회에서 문명화된 사회로 인식시키는 것 세 가지 동기에서 서양을 학습하고 모방하였다(Westney, 1987 : 18). 하지만 서양의 제도와 문물을 복사하여 아무런 변화 없이 일본에 이식하지 않고 일본의 현실에 맞게 조정하였다. 그것을 가장 잘 보여줄 수 있는 예가 메이지 헌법 제정이다.

1880~1881년경에 일본에서는 “1882년에 국회의원을 선출하고 1883년에 국회를 개원하자”고 주장하는 자유민권파와 이와쿠라 도모미와 이토 히로부미를 중심으로 하는 왕권파가 갈등하고 있었다. 자유민권파는 선출국회, 정당정부, 의회에 대해 책임을 지는 내각 등 영국형 헌법을 일본에 도입하려고 했었는데 반하여 왕권파는 천황신성론을 절대적인 것으로 하여 천황의 특권을 보장하는 정치체제를 완성시키려고 하였다. 다수파이던 왕권파는 1881년에 자유민권파의 핵심인 오쿠마 시게노부를 참의에서 제거한 후에 “1890년에 국회를 개설하기로 하고 헌법은 1899년에 반포”하기로 방침을 정했다. 이토 히로부미는 1882년 3월에 칙명을 받아 각국의 헌법 및 의회제도를 조사하기 위하여 헌법조사단을 이끌고 유럽으로 가서 18개월 동안 체류하였다. 이들은 독일에 초점을 맞추었다. 당시 독일은 보불전쟁(1870)에서 승리를 거두어 국위를 떨치고 있었고, 재상 비스마르크가 황제 빌헬름 1세를 보좌하여 국운이 융성하였을 때라, 천황의 권위를 드높이려 하였던 이토 일행에게 아주 좋은 모방대상이었다. 이들은 독일에서 헌법학자 그나이스트(Gneist)의 강의를 듣고, 오스트리아에 가서는 슈타인(Stein)의 강연을 들으면서 대부분의 시간을 보냈다. 벨기에, 영국, 프랑스, 이탈리아, 러시아 등도 방문하기는 했지만 이곳들의 정치적 전통은 헌법조사단의 목적에 맞지 않았다. 1883년 8월에 귀국하면서 헌법기초를 도와줄 독일인 알프레드 모세(Alfred Mosse)와 헤르만 뢰슬러(Hermann Roesler)를 고용하였는데 이들은 그나이스트와 슈타인의 생각을 잘 반영시켰다. 1884년 3월부터는 이토의 주도로 헌법초안을 작성하기 시작하였고, 1887년에 초안이 완성되었다. 이 초안은 1888년 5월에 추밀원에 제출되었고 1889년 2월에 황궁에서 선포되었다.

왕권파 메이지 지도자들은 헌법을 제정할 때 일본의 현실을 고려하여 민주주의 성격이 강했던 영국형 대신 상대적으로 왕권이 강했던 독일(프로시아)형을 채택하였다. 그리고 프로시아형을 도입할 때에도 모방만 한 것이 아니라, 일본의 현실에 맞게 그 내용을 조정하였다. 즉 헌법의 철학적 틀은 슈타인의 사회군주제 개념을 차용하였지만 사회적 목적 즉 복지적 요소는 제거하고 단결과 국론통일만 강조하였다. 메이지 지도자들은 정치적 이전은 국가를 약화시키는 요인이라고 보았다. 이토는 일본과 같은 나라에서는 조직의 완전한 단결을 가지고 크기와 인구의 왜소함을 보상해야만 할 것이기 때문에, 극히 민주주의적인 이념이 쳐들어오는 것을 저지해야 한다고 주장했었다. 이러한 접근법의 결과 선진포고·조약체결·군통수권 등 많은 권한이 천황에게 부여되었다. 게다가 천황은 통괄적인 포고권을 가졌고, 국회를 자유로이 연기하거나 정지시킬 수 있게 되었다. 재정에 관해서는 경상지출 중 일부 주요 항목들이 국회의 심의사항에서 제외되었다. 국회가 예산안을 통과시키지 못했을 경우에는 전년도 예산에 준해서 집행할 수 있는 준예산 제도가 도입되었다. 국회도 국가정책을 통제할 수

1) 식민지 이전에 서구화된 일본의 한국에 대한 영향

서양을 학습하고 일본식으로 조정하면서 서양제도들을 받아들인 일본은 한일합방 이전부터 한국인들과 한국정부에 많은 영향을 미쳤다. 이 시기에 일어난 일본의 영향은 민간차원의 영향과 정부차원의 영향 두 가지로 나눌 수 있다. 민간차원에서 한국인들에게 가장 큰 영향을 미친 사람은 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)다. 이 사람은 1880년대 중반이후 일본의 군국주의적인 탈아론(脫亞論)을 제시하여 한국을 일본 식민지로 만드는데 사상적 기반을 제공한 사람이지만, 그 이전까지는 몸소 조선인들과 교류하면서 조선의 개화에 영향을 미쳤다. 이 사람은 한성순보의 발간 등을 통해서 조선 말기 개화파 인물들, 특히 게이오 의숙의 조선인 유학생들에게 영향을 미쳤다.

정부차원에서 일본정부는 한국정부에 큰 영향을 미쳤다. 1894년 7월 3일 일본은 동학을 구실로 병력을 배치한 다음 일방적으로 조선정부에 내정개혁을 통보하였다. 그 내용은 정부조직 개혁과 인재등용, 재정정리와 자원개발, 사법제도 개정과 공정한 재판, 민란진압과 치안유지를 위한 군비확충, 교육제도 확립 등이었다. 그러나 이것이 받아들여지지 않자, 7월 24일 청일전쟁을 시작하였다. 그리고 청일전쟁에서 일본이 우세해지자 11월 20일에는 이노우에 공사가 고종을 알현하고 재차 국정개혁을 요구하였다. 그 내용은 왕실과 국정의 분리, 예산제도 도입, 군제·조세·사법제도 확립, 엄정한 관리등용, 고문관 초빙, 일본에 유학생 파견 등 20개항이었다. 고종은 이것들을 모두 받아들일겠다고 약속했고, 12월 17일에는 개각을 단행하여 갑신정변 이후 권력에서 소외되었던 개화파 박영효를 내무대신에 그리고 서광범을 법무대신에 임명하였다. 이 개각은 물론 일본의 요구를 받아들인 것이었다. 그후 1895년 1월 7일 고종은 종묘에서 내정개혁 14개조를 서약했다. 흥법

있을 만큼 권한이 강하지 못했다. 선거에 의해 구성되는 중의원과 세습으로 임명되는 귀족원이 동등한 권위를 갖게되어 중의원이 국회의 결의를 결정할 수 없었다. 그 결과 국회는 새로운 조세를 부정할 수 있는 권한 이상의 통제력을 갖지 못했다. 메이지 헌법은 개인의 자유를 보장하는 측면에서도 미흡하였다. 신민(臣民)의 권리는 '법의 한계 내에서' 혹은 '치안질서를 해치지 않는 범위 내에서' 보장될 뿐이었다. 천황과 신민의 관계는 '가족' 개념으로 설정되었고 충이 효보다 우월한 지위를 차지하였다(강창일, 2000, 3장; 장인성, 1999, 5장).

요약하면, 이 헌법의 정치·행정적 특징은 국민개인의 자유와 인권보다는 천황과 국가에 대한 충성, 다양한 의견의 제기와 토론보다는 국론일치, 삼권분립보다는 천황과 내각으로의 권력집중 등을 강조한 것이다. 즉 자유주의와 개인주의보다는 전체주의·엘리트론의 색채가 강했다고 볼 수 있다.

14조라고 불리는 이것은 이노우에가 권고한 20개조를 기초로 한 것이다. 일본 정부는 이 개혁의 실행에 소요되는 300만엔 규모의 차관을 제공하였다(정일성, 2001 : 173-201).

이 시기부터 일본이 서양으로부터 배우고 일본식으로 토착화시킨 제도들이 한국에 부과되기 시작한다. 이러한 제도들의 배후에 있는 사상적 배경은 메이지 헌법 부분에서 언급된 바와 같이 천황과 국가에 대한 충성, 국론일치, 천황과 내각으로의 권력집중 등이다. 즉, 개인주의라기보다는 파시즘적 전체주의였다.

2) 한일합방 후 통치의 영향

한일합방 이후에는 전체주의가 더욱 더 강화되었다. 일본의 조선식민지 통치는 1920년부터 1929년까지의 문화통치 기간에 상대적으로 윤택했지만, 기본적인 통치 방식은 절대적인 중앙집권이였다. 1919년까지는 무차별적인 무력통치가 행해졌고, 1930년대부터는 파시즘적 요소가 강화되었다. 1929년 경제공황, 1931년 만주사변, 1937년 중일전쟁, 뒤이은 태평양전쟁 등으로 인하여 군국주의 경향이 강해지고 일본경제는 완전히 전시동원체제로 바뀌었다. 1930년 이후 한국은 일본의 식량공급 기지, 대륙침략을 뒷받침해주는 병참기지로 전략하였기 때문에 억압적 통치가 강화되었다. 한국의 통치를 책임졌던 조선총독부는 관료적이고 관주도적인 행정을 시행하였다. 총독은 정권(政權)·병권(兵權)·입법권(立法權)을 동시에 갖고 있는 전제군주와 같은 존재였다. 총독은 군사경찰인 헌병과 일반경찰이 완전히 합작된 헌병경찰제도를 운영하였는데 헌병과 경찰은 한국인을 착취하고 감시하고 압박하고 수탈하는 것으로 일관하였다. 웬만한 사건은 헌병과 경찰서장이 재판절차를 거치지 않고 마음대로 즉결할 정도로 한국인들의 자유와 권리가 유린되었다. 요약하면, 일본의 한국지배는 무엇보다도 군대와 경찰을 통한 통제와 억압위주의 지배였다. 무력을 바탕으로 한 강제력이 지배의 근간이었고 개인의 자유와 권리는 심각하게 유린되었다(이대회, 1992 : 19 ; 이상철, 1990 : 40-41, 52-59).

3) 소결론 : 일본이 한국의 행정에 미친 영향

구한말 이래 일본은 국민을 위한 보호나 봉사의 대상으로 보기보다 통제·압박·수탈의 대상으로 보는 시각을 한국에 남겼다. 모든 권한이 집중된 중앙정부는 강한 관료주의와 권위주의 사상을 가지고 획일적·억압적·착취적 행정을 실시하였다. 지방정부 조직은 중앙의 통제력을 민간에 전달하는 억압행정의 일선집

행기관으로 기능하였다. 이에 반발하여 국민들은 정부에 대하여 항거와 방어 의식을 키우게 되었다(이상철, 1990 : 65-67).

3. 미군정과 건국정부

이 시기에는 일본식과 확연히 다른 미국식 행정이 한국에 도입되었을 가능성이 높아 보이지만, 현실에서 보면 조선총독부 시절의 행정제도들이 지속되었다. 다소 과장적으로 비유한다면 조선총독이 일본인에서 미국인으로 바뀐 것에 다름 아니었다. 행정부 우위의 체제가 유지되었고, 지방자치 대신 중앙집권적 체제가 유지되었고, 행정부 내부에서도 미군정장관을 중심으로 한 핵심행정부에 모든 권한이 집중되었다. 또한, 정부조직의 업무와 역할의 분화가 미진하여 치안위주·약탈본위의 8국 1방 정부조직이 그대로 유지되었다(김운태, 2001 : 2 ; 김종성, 1999 : i-ii). 이러한 제도적 지속성은 우선 인적 지속성에 의해 초래되었다. 미군정과 건국정부의 핵심 고위직 관료들은 구총독부의 한국인 관료들이었다. 좌파세력들은 반공정책과 정당제도에 의해 적극적으로 배제되었다. 둘째, 행정부 내부의 운영절차와 그 원천이라고 할 수 있는 법령의 지속성도 행정의 지속성을 초래한 원인이 되었다. 특히 사회·경제생활에 대한 억압적 법령들은 지속적으로 강화되었다. 행정부 내부의 운영절차에 관한 법령은 인사행정에 관한 몇 개의 규정 이외에는 새로이 제정된 것이 거의 없고 총독부의 법령들이 지속적으로 적용되었다(김종성, 1999 : ii ; 박은경, 1994 : 133).

4. 박정희 정권과 이후의 군사정권

1961년부터 1992년까지 지속된 군부정권들의 행정스타일은 박정희 정권에 의해 형성된 행정스타일과 동일하다고 해도 과언은 아닐 것이다.¹¹⁾ 그런데 박정희 정권의 행정과 정책은 많은 부분에서 2차 대전 이전의 일본의 행정 그 중에서도 특히 일본이 사회실험을 했다고 볼 수 있는 만주국의 행정 및 정책과 매우 비슷하다. 이것은 아마도 막강한 권력을 행사하였던 박정희의 개인이력으로부터 상당한 영향을 받은 것으로 보인다. 박정희는 1940년 장춘(長春)에 있던 만주군관학교에 들어가 2년 후에 수석으로 졸업을 하였고 다시 도쿄에 있는 일본 사관학교에서 2년간 훈련을 받았다. 그후 만주에서 육군장교로 근무하였다(Clifford, 1994 : 35).

11) 전두환 정권이래 부분적인 자유화 조치들이 나타났지만 정권의 정치적 정통성 부족으로 인하여 크게 진전될 수 없었다.

그런데 1940년대 전반기는 일본 군부가 전시 동원경제를 운영하던 시기이다. 당시 일본 군부 특히 만주에서 근무하던 청년장교들은 국가통제에 관한 맑스-레닌식 사고와 우익군부 사고가 혼합된 강한 반자본주의적 사상을 가지고 있었다.¹²⁾ 일본 육군의 청년장교들은 1934년 경제에 대한 국가통제 강화를 요구하였고 불로소득으로 살아가는 계급들을 비판했었는데, 이 주장들은 그들이 근무하던 만주에서 실험되었다.¹³⁾ 당시 일본은 만주로부터 전쟁수행에 필요한 자원을 추출해야 했는데, 이를 위해서는 먼저 전력과 수송시설이 필요했다. 그래서 일본 군부는 댐과 발전소를 건설하고 도로망을 확충했는데, 이 과정에서 자기들과 연합을 맺었던 재벌들과 긴밀히 협동하였다(Clifford, 1994 : 35). 만주에서 일본 청년장교들에 의해 군사훈련을 받고 그곳에서 근무했던 박정희는 국가주도적 경제발전 그리고 중공업의 발전을 생생하게 목격할 수 있었다. 경제개발의 초기 단계에서 일어나는 일들을 모두 경험할 수 있었고, 국가가 어떻게 자본주의를 조직해야 하는지도 배울 수 있었다. 그리고 이 시기의 경험으로부터 대자본과 전문적인 관리 없이는 한국이 발전할 수 없다는 교훈을 얻었고 훗날 재벌을 육성하게 된다.

전전(戰前) 일본의 사회주의-군부식 경제정책 패러다임은 박정희의 집권 이후 한국의 경제개발 패러다임으로 정착된다. 박정희는 쿠데타 한 달 후인 1961년 6월에 경제기획원의 전신인 경제기획위원회를 만들었는데, 이 조직은 재건부에서 기획기능을, 재무부에서 예산기능을, 내무부에서 통계수집 기능을 흡수하였다. 즉 모든 경제정보가 이 조직에 집중되었다.¹⁴⁾ 그리고 이후에는 물가정책 · 공정거래 정책 · 사업심사 기능까지도 관할하면서 정부의 경제개입에서 중추적인 역할을 하였다. 성장전략과 관련해서도 박정희는 메이지 일본과 유사한 불균형성장 전략을 택했다. 미국에서 교육을 받은 경제학자들은 노동집약적 경공업에 의존한 경제발전을 주장했었는데 박정희는 이 의견을 무시하고 70년대부터 중화학공업화를 추진하였다(Clifford, 1994 : 48-50, 59).

12) 당시 만주에서 시행된 산업 및 자연자원 개발에 초점이 맞추어진 5개년 개발계획의 아이디어는 본래 소련에서 나온 것이며, 유사 레닌주의자인 다카하시 카메키치(1891-1977)에 의해 일본에 도입되었다. 다카하시는 일본의 독학 맑시스트였는데, 맑시스트적 분석과 국가와 대기업이 협동해야 한다는 명제를 주장한 1920년대와 1930년대 일본 사상가들 중 선두주자였다. 이 사람은 만주국과 대만에 초대되어 컨설턴트로 활동하기도 하였다(Clifford, 1994 : 52-53).

13) 2차 대전 이후에 일본정부가 경제가 강하게 개입한 것도 이같은 만주에서의 경험이 있었기 때문에 가능했던 것이다.

14) 이점에서 1940년대 일본의 군수성과 흡사하다.

언론분야에서도 군부정권은 1875년이래 일본 정부가 시행한 것과 매우 흡사한 방식으로 사회를 통제하였다. 일본에서는 언론사 소유주·편집자·인쇄자는 모두 등록을 해야 했고, 모든 논평기사는 사전승인을 받아야 했고, 편집자는 불온적이거나 중상적인 기사에 대해 책임을 져야만 했다. 또한 이러한 조치를 어기는 신문의 발행을 금지하거나 지연시킬 수 있는 권한이 내무장관에게 부여되었다. 1880년 이후에는 통제의 대상에 정당 및 유사조직들도 포함되어 정치집회는 경찰의 감독하에 놓였다. 군대의 구성원·교사·학생들은 정치집회에 참석할 권리가 부정되었다. 그리고 정치적 목적을 위해 형성된 결사는 집회를 광고하고, 회원가입을 권유하거나, 국내 여타 지역의 유사단체와 교신하는 것이 금지되었다(장인성, 1999 : 104-105). 유신 정권과 그 뒤를 이은 전두환 정권에 의해 자행된 언론통제·정치활동 규제는 위의 일본식 통제와 동일하지는 않지만 상당히 유사함을 발견할 수 있다.

이외에도 군대식 행정이 정부관료제와 정책에 미친 영향은 막대하다. 권위주의적인 의사결정, 획일주의적 정책, 반공을 국시로 한 국론통일 강조, 다양한 의견 분출을 국론분열로 매도한 것, 상명하복식 위계주의 등등. 또한 정부관료제 내부에서 사용되던 지휘서신, 말씀자료 같은 행정용어와 문서들은 군대식 행정의 영향을 잘 입증해준다(Clifford, 1994 : 47 ; 정두언, 29-33). 이처럼 해방 후에 32년간 한국사회를 장악한 군부정권은 군국주의 일본정부와 유사한 방식으로 민간경제를 통제하고 국민들의 자유와 권리를 억압하는 통제위주의 행정을 펼쳤다. 그 결과 사회 전반적으로는 상명하복 같은 위계주의가 지배적인 윤리와 예절로 기능하였다.

5. 소결론 : 한국의 역사적 유산

조선시대의 유교, 구한말 일본의 영향, 식민지 시대에 일본의 통치, 미군정과 건국정부의 통치, 해방 후 군부정권의 통치가 한국의 정부관료제 및 공공정책 그리고 국민들의 의식 속에 남긴 것은 가족주의, 도덕과 예절중시, 정부의 대(對)민간 우위, 계서주의, 권위주의, 국론통일, 단결 등이라고 할 수 있다. 이같은 역사적 유산을 가지고 있는 한국에 개인주의와 자유주의에 기반한 영·미식 제도가 도입되었기 때문에 새 제도가 토착화되는 것은 어찌 보면 예정된 과정이었다고 볼 수 있다.

V. 역사적 신제도주의와 토착화

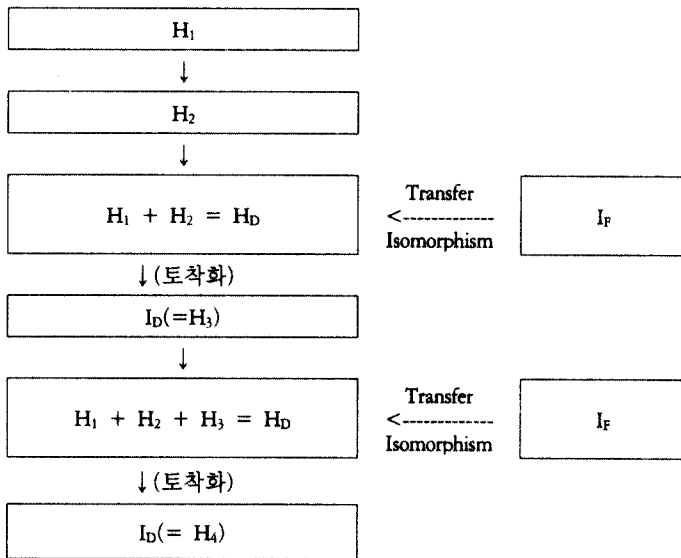
3절에서 살펴본 바와 같이 동형화 이론은 제도의 수입과 토착화를 충분히 설명하지 못한다. 조직혁신가들 또는 통치자들이 외국으로부터 어떤 새로운 제도를 도입한다고 해서 그것이 자동적으로 작동되는 것은 아니다. 하나의 제도가 새로운 환경에 도입되고 제대로 작동하기 위해서는 그것과 맞물려 있는 선행조건적 제도들과 보상조건적 제도들도 더불어 도입되고 시행될 필요가 있다(Rose, 1993 : 122-126 ; Dolowitz and Marsh, 2000 : 17 ; 정정길, 2002: 8-9). 만일 이런 제도들 없이 초점제도만 도입된다면 그것은 기존의 환경에서 존재하던 다른 제도들에 맞게 조정되거나 변형될 가능성이 높다(Beeson, 2001 : 495). 그리고 이러한 토착화 과정이 없다면 외국의 제도를 모방·이식하는 것은 성공하기 힘들다(Westney, 1987 : 6). 바로 이점에서 포웰과 디마지오가 제시한 동형화 이론은 한 사회에서 존재하는 제도적 특성들이 경로의존적으로 유지되는 현상에 초점을 맞추는 역사적 제도주의와 결합될 필요가 있다.

새로 이식된 제도가 토착화될 때 준거틀로 작용하는 것은 그 나라의 역사를 통하여 형성된다. 그러나 이 측면을 강조하여 자국의 고유한 전통만을 고집해서는 안 된다. 그 이유는 오늘날 한국 고유의 역사적 전통으로 보이는 것들도 과거에는 외국이나 이웃 사회로부터 자발적으로 학습된 것이거나 강제적으로 부과된 후 토착화된 것이기 때문이다. 예를 들면 조선조에서 정치·사회영역 전반에 큰 영향을 미친 유교는 중국에서 들어온 후에 한국식으로 토착화되었다. 위에서 보듯이 한국에서는 중국과 달리 왕도 유교원리를 준수하였다. 이것뿐만이 아니다. 오늘날 한국의 조직문화의 대표적인 특징으로 꼽히는 수직적·상명하복 문화도 일제 식민통치의 영향을 크게 받은 것이다. 또한 한때 한국의 사회과학자들이 한국식 발전모델로 내세웠던 정부주도 경제개발도 위에서 본 것처럼 소련의 계획경제가 그 뿌리이고 만주에서의 실험을 거쳐 한국에 도입된 것이다.

이런 측면을 고려할 때 중요한 것은 한 나라에 역사적으로 고유한 전통을 탐구하는 것이 아니라, 외국의 제도들이 들어와서 이전에 존재하던 역사적 전통들과 어떻게 융합되면서 토착화되는지 그리고 그것은 어떤 방식으로 다음 세대에 들어오는 외국의 제도에 대하여 역사적 유산으로 작용하는지 그 과정을 분석하는 것이다. 이 과정에서 노스가 말하는 경로의존성이 일정 부분 적실성을 제공할 것이다. 그러나, 그것만으로는 불충분하다. 제도가 경로의존성을 유지한다고 할지라도

변하지 않는 제도는 없기 때문이다. 이같은 논의를 고려하면, 제도의 수입과 변형을 설명하기 위해서는 사회학적 신제도주의와 역사적 신제도주의가 변증법적으로 통합될 필요가 있다. 어느 한 이론만 고수한다면 그것은 반쪽만의 설명에 그칠 가능성이 높다.

이상의 논의를 그림으로 표현하면 아래의 <그림 1>과 같다. 하나의 외국제도(I_F)가 수입되면 국내의 역사적 유산(H_D)과 충돌·타협하면서 토착화되고 그 결과 토착화된 제도(I_D)가 나타난다. 그리고 이 제도는 다음 단계의 제도수입 및 토착화에서 또 다시 국내의 역사적 유산(H_D)으로 작용한다.



H_T : T기 현재의 역사적 유산 H_D : 국내 역사적 유산의 총합
 I_F : 외국의 제도 I_D : 모방되어 토착화된 제도

<그림 1> 제도의 도입과 토착화

VI. 결론 : 보다 적실성 있는 이론을 위하여

냉전체제가 붕괴되고 자유민주주의가 지배적인 이데올로기로 군림하자, 나라들은 치열한 제도변화 경쟁을 벌이고 있다. 즉 보다 나은 제도를 구축하여 능률성 경쟁에서 다른 나라들을 제치려고 한다. 이런 경쟁의 일환으로 나라 상호간에 제

도학습과 모방이 전례 없이 많이 일어나고 있다. 정보·통신기술의 발달은 이 과정을 더욱 용이하게 만들고 있다. 그러나, 한 제도가 본국이 아닌 제도적 환경이 다른 나라에 적용되면 본국에서 작동되던 방식으로 운영될 가능성은 낮아진다. 제도는 집합(set)적 성격을 갖고 있기 때문에 초점 제도는 선행적 제도들과 보상적 제도들을 필요로 한다. 그 결과 외국의 제도가 들어오면 그것은 그 나라에 이미 존재하던 역사적 유산들과 타협하여 토착화될 가능성이 높다.

지금까지 여러 이론적 시각들이 제도변화를 설명해왔다. 특히 최근에 학계에서 많은 관심을 끌고 있는 신제도주의는 각 분파별로 서로 다른 각도에서 제도변화를 설명하고 있다. 이 연구는 그 중에서 사회학적 신제도주의와 역사적 신제도주의를 다루었다. 사회학적 신제도주의나 역사적 신제도주의는 그 자체만으로는 현재 많이 나타나고 있는 제도의 동형화와 토착화를 충분히 설명할 수 없다. 전자는 제도의 토착화 측면을 다루지 못하고, 후자는 새로운 제도의 도입을 설명하는데 취약하다. 현실의 제도변화를 보면 현재 역사적 유산으로 작용하는 것도 과거에는 제도적 동형화 과정을 통하여 수입된 것임을 알 수 있고, 오늘날 수입되는 외국의 제도도 일정 시간이 지나면 미래의 한 시점에서 역사적 유산으로 작용할 가능성이 있음을 예상할 수 있다. 그러므로 세계화 시대에 진행되는 제도변화를 이해하기 위해서는 양 시각을 변증법적으로 통합할 필요가 있다.

합리적 선택 신제도주의에서 논의되는 합리적 혁신가의 유인구조 설계에 의한 제도변화는 이 논문에서 다루어지지 않았다. 하지만 이 측면의 설명과 앞에서 논의된 두 가지 시각이 절연관계에 있는 것은 아니다. 혁신가에 의해 합리적으로 설계된 제도는 능률성을 제고시킬 가능성이 높고, 이것이 달성되면 다른 나라들이나 다른 조직들에 의해 모방되고, 그곳에서 토착화될 가능성이 높다. 이렇게 본다면 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의, 역사적 신제도주의는 서로 밀접하게 연결되어 있는 것을 서로 다른 측면 또는 서로 다른 단계에서 분석할 뿐 서로 모순되는 것이 아니라고 볼 수 있다. 그리고 이렇게 통합적인 시각을 견지해야 현재 진행중인 제도변화를 조금 더 적실성 있게 설명할 수 있을 것이다.

이 연구는 제도의 이전과 토착화 현상을 이해하는데 도움이 되는 하나의 이론적 시각(perspective)을 제시하는 것을 목적으로 하기 때문에, 토착화 현상에 대한 가치적 판단은 유보한다. 한 최근 연구(정정길, 2002 : 14-16)는 본 논문이 토착화라고 칭한 현상을 개혁실패 내지 바람직하지 못한 것으로 인식하고 시간적 요소를 고려하여 제도를 도입해야 한다고 주장한다. 하지만 저자는 이 견해와 조금 다른 생각을 갖고 있다. 강대국들의 영향력에 민감한 한국의 국제 정치경제적 위치

에서 비롯되는 제한적인 선택자유성, 가속되는 지구차원의 변화, 정치인들의 단기주의(political short-termism), 관련 정책담당자들의 인지상의 제약, 문화 및 가치관의 강한 지속성 등(Pierson, 2000)을 고려해 볼 때 통치자들 또는 정책담당자들이 시차적 요소들을 고려하여 차근차근 제도를 도입한다는 것은 한국의 상황에서 현실성이 높아 보이지 않는다.(관련 행위자들의 합리성을 다소 비관적으로 보는 경향이 있기는 하지만) 수립된 제도의 토착화는 그 결과가 비록 본국에서와 다를지라도 주어진(given) 것 또는 불가피한(inevitable) 것으로 인식하고 이러한 전제 위에서 이론을 구축하거나 정책적 조치들을 모색하는 것이 보다 현실적이라고 생각한다.

참 고 문 헌

- 강창일(역), 「이등박문」, 서울 : 중심, 2000.
- 김근세, 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」, 서울 : 집문당, 2000.
- 김운태, “한국행정 근대화 100년의 회고 : 미 군정의 과도기를 중심으로”, 「한국행정학보」 35(2) : 1-17, 2001.
- 김종성, 「한국행정제도의 지속성에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위 논문, 1999.
- 박동서, 「권두언 : 주체성 있는 연구를」, 「서울행정학회소식 2001-3호」, 2001.
- 박은경, “일제시대 조선총독부 조선인 관료에 관한 연구”, 「한국정치학회보」 28(2) : 133-163, 1994.
- 이대회, “懷柔調整期 조선총독부의 위기 관리에 관한 연구”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문, 1992.
- 이상철, “일제시대 행정이 현대행정에 미친 영향”, 「역사, 사회, 철학」 3 : 39-70, 1990.
- 장인성(역), 「일본 근현대 정치사」, 서울 : 을유문화사, 1999.
- 정두언, 「최고의 총리 최악의 총리」, 서울 : 한울, 2001.
- 정용덕 외, 「신제도주의 연구」, 서울 : 대영문화사, 1999.
- 정일성, 「후쿠자와 유키치」, 서울 : 지식산업사, 2001.
- 정정길, “행정과 정책연구를 위한 시차적(시차적) 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로”, 「한국행정학보」 36(1) : 1-19, 2002.
- 함재봉, 「유교, 자본주의, 민주주의」, 서울 : 전통과 현대, 2000.
- Beeson, M. “Globalization, Governance, and the Political-Economy of Public Policy Reform

- in East Asia”, *Governance* 14(4), 2001.
- Clifford, M. L., *Troubled Tiger : Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, NY : M. E. Sharpe, Inc., 1994.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D., “Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance* 13(1), 2000.
- Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice : Economic Explanations in Political Science*, NY : Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Evans, P., *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*, New Jersey : Princeton Univ. Press, 1995.
- James, O., “Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies”, *Governance* 14(2) : 233-252, 2001.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, NY : Aldine-Atherton, 1971.
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990.
- Pierson, P., “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review* 94(2) : 251-267, 2000.
- Powell, W. W. and DiMaggio, P., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago : Univ. of Chicago Press, 1991.
- Rose, R., *Lesson-Drawing in Public Policy*, New Jersey : Chatham House Publishers, 1993.
- Westney, D. E., *Imitation and Innovation*, Mass. : Harvard University Press, 1987.