

02

탈사회주의 체제전환의 정치경제와 비교정치

■ 한병진

계명대학교 정치외교학과 조교수
서울대학교 외교학과 학사
미국 버팔로 뉴욕 주립대 정치학박사

주요 논저

「국가권력의 역동성과 러시아의 시장개혁」, 『한국정치학회보』 제39집 2호(2005)
「미국 헌정질서, 법치, 민주주의의 삼위일체: 애커만의 이중민주주의론을 중심으로」, 『대한정치학회보』 제14권 3호(2007)
「북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰」, 『국가전략』 제15권 1호(2009)

Contents

- 1 들어가며
- 2 탈사회주의 시장개혁과 비교정치
- 3 행위자 중심의 탈사회주의 국가건설
- 4 선거권위주의와 구소련 국가의 정치변동: 비교대상의 변경
- 5 결론

탈사회주의 체제전환은 비교정치의 고전적 주제를 새롭게 고찰할 수 있는 기회를 제공한다. 필자는 시장개혁과 관련하여 공산주의 정권 하의 시장개혁, 탈사회주의 시장개혁의 전략 등을 다룬다. 특히 탈사회주의 시장개혁에서 정권 형태와 시장경제 형성의 상관성을 다른 지역의 경험과 비교한다. 탈사회주의 국가제도 형성과 관련하여 최근 비교정치학이 이룩한 행위자 중심에 기초한 국가건설론을 소개하고 이를 바탕으로 탈사회주의 국가건설을 분석한다. 마지막으로 민주화 이행론에 대한 반성으로 대두되고 있는 선거권위주의론을 통해 탈사회주의 정치변동에 대한 비교연구의 가능성을 살펴본다.

주제어

탈사회주의 체제전환, 탈사회주의 시장개혁, 행위자 중심 국가건설론, 선거권위주의

1. 들어가며

정권변동, 경제제도 변경, 국가건설이라는 3중 전환이 동시에 급격하고 전면적으로 발생한다는 점이 탈사회주의 체제전환의 특징이다. 이는 기존 비교정치학 논의가 구축한 학문 성과를 비판적으로 재검토할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 이를 반영하듯 비교정치학과 탈사회주의 지역연구는 빠른 속도로 결합하고 있다. 탈사회주의 체제전환 연구는 비교정치분야 중 민주화론, 헌법의 제도적 효과, 독재와 민주주의의 경제적 결과, 개혁의 정치경제, 국가건설, 자원의 정치경제학 등에서 새로운 도전을 제기하고 있다.

이러한 학문적 흥분과 열정이 한국 학계에는 제대로 전달되지 못한 점이 없지 않다. 사실 한국 비교정치학의 관심은 주로 서구 민주주의와 동북아시아에 한정되어 왔다. 이를 반영하듯 아프리카, 동남아시아, 중동, 구소련, 동유럽 등을 다루는 비교정치학 연구 성과에 대한 관심은 매우 제한적이었다. 반대로 비서구·비동아시아 국가에 대한 한국의 지역 연구자들은 비교정치이론과 분리된 채 자신의 전문지식을 축적하는 경향이

강했다.

이 글에서 필자는 탈사회주의 체제전환 연구와 비교정치학의 연관성을 논의하면서 한국 비교정치학의 탈이론성과 국지성의 문제점을 지적하고자 한다. 이를 위해 필자는 다음과 같은 주제로 글을 전개코자 한다. 첫째 공산주의 시장개혁과 정치개혁의 상관관계를 러시아와 중국의 사례를 비교하여 고찰한다. 둘째 탈사회주의 동유럽, 구소련, 중국에서 개혁의 정치경제가 기존 이론과 어떻게 다른지 살펴본다. 셋째 탈사회주의 국가건설을 비교적 관점에서 논의한다. 넷째 러시아와 중앙아시아의 정치변동을 다른 지역 국가와 비교적으로 연구할 수 있는 분석틀로 선거권위주의론을 살펴본다.

2. 탈사회주의 시장개혁과 비교정치

(1) 공산주의 시장개혁: 정치개혁과 시장개혁의 위험한 조합

탈사회주의 체제전환을 본격적으로 논의하기 전에 먼저 역사적으로 선행한 공산주의에서 개혁의 정치경제를 논의해 보자. 공산주의 시절 개혁의 진행과 결과는 그 자체로 흥미로울 뿐만 아니라 이후 탈사회주의 발전 경로를 규정한다. 소련과 중국 공산주의 개혁의 정치경제를 살펴보는 것은 북한 개혁개방의 정치경제에 함의하는 바 역시 크다고 할 수 있다.

자본주의 경제개혁과는 차원이 다른 전면적인 변화가 불가피한 공산주의 시장개혁은 개혁의 일반론을 언급할 필요조차 없을 만큼 개혁으로 인해 정치적·경제적 피해를 볼 것으로 예상되는 집단이 명확하다. 바로 공산당 간부가 잠재적으로 개혁의 최대 피해자다. 그런데 이들이 공산주

의 일당 독재에서 권력을 독점하고 있다. 여기에 바로 공산주의 시장개혁의 딜레마가 있다. 개혁의 대상이 개혁의 주체가 되어야 하는 상황이다.

이러한 개혁의 정치적 딜레마를 다루는 방식에서 소련과 중국은 극명한 대조를 보인다. 소련의 고르바초프는 정치개혁 없이 경제개혁 없다는 대전제 하에서 시장개혁과 함께 다양한 정치개혁을 추진했다. 이와 반대로 천안문 사태에 대한 대응에서 알 수 있듯이 중국의 덩소평은 경제개혁을 추구하면서 동시에 정치개혁의 가능성을 철저히 봉쇄했다. 이렇듯 상반된 전략은 그 차이만큼이나 다른 정치경제적 결과를 낳았다.

당-국가의 국가소유 계획경제라는 정치경제 질서로 요약되는 공산주의 제도의 문제점은 주인-대리인 문제로 정형화될 수 있는 도덕적 해이와 기회주의의 만연이다.¹⁾ 모든 사회가 시장이 아닌 단일 위계조직으로 구성된 공산주의 사회에서 팽배한 정보의 비대칭성으로 인해 중하위 관료는 기회주의적으로 행동한다. 권위는 엄격하게 위에서 아래로 내려오지만, 정보는 철저히 아래에서 위로 흐른다. 민주 사회의 언론과 같은 제3의 정보 제공 집단이나 시장이 부재한 가운데 권력집단은 오직 하부단위가 제공하는 정보에 의존하여 국가와 경제를 운영할 수밖에 없다. 이러한 제도적 환경에서 당연히 하부단위는 다양한 종류의 정보를 숨길 충분한 이유를 지니고 있다. 더욱이 상위 명령권자는 국유재산의 사적 소유자가 아니기 때문에 주인 행세를 하지 않는다. 이들 역시 정확한 정보 혹은 불편한 진실을 굳이 알고 싶어 하지 않는다. 이러한 제도적 특징으로 인해 공산주의에서 도덕적 해이와 부패는 체제의 부산물이 아니고 체제 그 자체다.²⁾

1) Steven Solnick, *Stealing the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

2) Andrew Walder, *Communist Neotraditionalism* (California: University of California Press,

이러한 중하위 관료의 기회주의에도 불구하고 공산당 조직은 고도로 중앙집중화되었고 공산당 중앙 엘리트가 공산당 일당독재권력을 독점하고 있었다. 이들의 이해관계를 심각히 훼손할 경우 공산당 서기장마저도 권력유지를 장담할 수 없었다. 이러한 위험성을 여실히 증명한 사례가 흐루시초프의 실각이었다. 흐루시초프는 관료주의를 배격한다는 미명 하에 정부와 당 엘리트를 심하게 흔들었다. 이에 당 간부의 불만은 고조되었고 중앙상임위원회와 정치국은 흐루시초프의 해임을 결의했다.³⁾ 사실상 브레즈네프가 내건 “당 간부에 대한 존경”이라는 구호는 이러한 정치적 환경을 반영한 것이었다. 이렇듯 소련 공산당의 집단지도체제 성격으로 인해 총서기장은 공산당 간부의 정치적 제약에 직면했다.

고르바초프는 자신이 직면한 이러한 정치적 제약을 극복하기 위해 공산당 정치질서에 정면으로 도전했다. 바로 개혁의 정치적 걸림돌인 공산당 엘리트의 반대를 약화시키기 위해 고르바초프는 공산당의 일당독재를 약화시키는 급진적 정치개혁을 단행했다. 대표적으로 선거를 도입하고 대통령제를 신설하는 등 공산당의 권력독점을 흔들기 위한 다양한 노력을 펼쳤다.

여기서 고르바초프가 미처 깨닫지 못한 사실은 공산 질서의 모든 것이 공산당의 권위에 의존한다는 점이다. 사실상 전 국민의 공무원화를 달성한 공산국가에서 누가 무엇을 소유하는가는 오직 공산당의 권위에 의존한다. 상상해 보라. 앞서 언급한 정보의 비대칭성을 이용하여 시베리아 동토에서 수십 년 동안 정부 당국을 적당한 선에서 기만하면서 부를 축적한

1986).

3) Philip G. Roeder, *Red Sunset* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

안드레이라 불리는 석유공사 공장장—이들은 종종 석유 장군으로 불렸다—이 있다. 그는 석유회사에 대한 관리를 통해 자식들을 유럽과 미국으로 유학도 보내고 호사스러운 씽씽이도 유지하고 있다. 그런데 공산당의 정치적 독점을 흔드는 고르바초프의 정치개혁, 민족분규, 중앙당의 내분으로 인해 자신의 기득권이 불안해 보인다. 비슷한 처지의 다른 지역 석유공사 관리자는 앞서 언급한 정보의 비대칭성과 시장과 계획의 이중경제를 기회주의적으로 이용하여 과감하게 미래 자신의 몫이라고 생각한 부를 현재 착복하기 시작한다. 이러한 행위가 처벌받지 않고 지나가자 안드레이 역시 과감하게 자신의 몫으로 생각한 국유재산을 착복한다. 이러한 행위가 전염병처럼 퍼지면서 국가는 내부로부터 붕괴한다.

위의 소련의 예에서 알 수 있듯이 유일지도체제로 구성된 공산주의에서 정치개혁은 판도라의 상자를 여는 것이다. 자본주의 법치국가와 달리 모든 재산권이 공산주의 권위에 의존하는 사회주의 경제에서 정치개혁은 모든 것을 불분명하게 만든다. 시장개혁이 정치개혁과 만날 경우 판도라의 상자로부터 공산당 엘리트의 기회주의가 폭발한다. 이러한 논리는 다음과 같은 흥미로운 결론으로 이어진다. 공산주의에서 정치개혁과 시장개혁이 동시에 진행될 경우 공산정권의 안정성은 심각히 위협받는다. 이러한 일반화는 중국의 성공으로 인해 더욱 그 신빙성이 높다. 중국은 정치개혁을 철저히 배제하고 시장개혁을 주도했다. 이러한 정치개혁의 배제가 시장에서 경제적 성공을 거둔 엘리트의 정치적 충성 혹은 종속성을 강화시켰다⁴⁾ 왜냐하면 공산당 일당독재 하에서 공산당 간부의 재산권은 공산당

4) Solnick(1998); 한병진, “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로”, 『국제·지역연구』 제 15권 4호(서울대학교 국제대학원, 2006), pp.1~29.

의 권위에 의존하기 때문이다. 이 결과 시장개혁에도 불구하고 중국 공산당의 권위는 안정적으로 유지되고 있다.

(2) 시장개혁의 기술

비교정치는 개혁의 정치와 관련하여 다양한 논의를 쏟아내고 있다. 특히 죄수의 딜레마 모델을 원용하여 개혁의 정치적 위험성을 분석하고 있다. 일반적으로 개혁은 분산된 이득을 얻는 다수의 잠재적 경제적 승자와 거대한 손실을 입는 소수의 잠재적 경제적 패자를 발생시킨다고 예상된다. 더욱이 개혁의 경제적 이득은 많은 경우 비배제적 공공재의 성격을 지니고 있으며 개혁의 열매는 미래에 발생한다. 이에 반해 손실은 현재 발생한다. 친개혁세력은 인간의 이기적이고 회의적인 속성으로 인해 집단행동의 딜레마를 겪는다. 이에 반해 반개혁세력은 강력한 집단행동을 통해 자신의 경제적 이익을 보호하려 한다.

이러한 개혁의 분배적 결과로 인해 독재가 민주주의보다 개혁에 효과적이라는 주장이 있다. 독재정권은 이익집단의 정치적 영향력으로부터 정책결정자를 정치제도적으로 분리시킨다. 굳이 독재정권이 아닐지라도 이익집단의 정치적 영향력으로부터 분리된 제도적 장치가 개혁에 유리하다는 일반적 논리가 대세다. 탈사회주의의 경험은 이러한 일반론에 반하는 새로운 경험적 사례를 제공하고 있다.

먼저 탈사회주의 국가의 경험에 따르면 개혁전략에 따라 다수의 무기력한 친개혁 연합세력과 소수의 강력한 반개혁 연합세력이라는 개혁의 일반적 세력분포가 변동될 수 있다. 첫째 개혁에서 손해를 보는 집단이 발생하지 않도록 개혁전략을 사전에 조정하는 것이다. 즉 잠재적으로 강

한 집단행동력을 지닌 집단들 중 개혁 이전의 상태보다 처지가 악화된 집단이 발생하지 않도록 하는 것이다. 소위 패자가 없는 개혁이다.

둘째, 선택적 유인을 제공하여 강력한 친개혁연합을 형성하는 것이다. 최근 연구는 개혁의 수혜자가 단순한 공공재가 아니라 선택적 유인이라는 사유재를 향유한다는 분석 결과를 제시하고 있다.⁵⁾ 이러한 개혁의 사유재적 성격으로 인해 친개혁연합은 반개혁연합과 마찬가지로 개혁을 지지하는 강력한 집단행동을 전개한다. 예를 들어 사유화 과정에서 국유 재산을 관리하는 관료에게 사유화될 기업의 주식을 배정하는 전략을 들 수 있다. 이러한 전략은 관료가 국유재산의 사유화를 반대하는 대신 지지할 유인을 제공한다. 이는 구약을 다스리기 위해 최선이 아닌 차악을 선택하는 것이다. 이와 관련된 흥미로운 예로 최근 한국 로스쿨 개혁을 들 수 있다. 로스쿨 도입 과정에서 의도하지 않았지만 범조인 수를 늘리는 데 이해를 가진 강력한 이익집단이 발생했다. 바로 로스쿨 유치를 희망하는 대학들이었다.

먼저 첫 번째 경우를 논의해 보자. 1980년대와 1990년대 초 중국의 시장개혁이 패자 없는 개혁의 전형적 사례다. 중국의 등소평과 조자양은 시장개혁으로부터 야기되는 정치적 반대를 예방하기 위해 부분적 시장개혁을 시도했다. 중국 개혁입안자들은 부분적·점진적 시장개혁을 통해 시장개혁으로 손해를 입는 집단이 발생하는 것을 막을 수 있었다. 이를 가능케 한 개혁조치로 대표적으로 쌍궤제도를 들 수 있다. 쌍궤제도는 국영기업의 생산품에 대해 통제가격과 시장가격의 이중가격을 부여하는 제

5) Hector Schamis, "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America", *World Politics*, 51-2(1999), pp.236-268.

도다. 전면적 가격자유화를 대신한 이 제도 덕분에 국영기업은 생산한 물품의 일부를 통제가격으로 국가 명령에 따라 계획분야에 넘기고 나머지를 시장가격으로 시장에 내다 팔 수 있었다. 이와 더불어 국가에 양도하는 물품의 양을 절대적 수준에서 고정함으로써 계획경제영역이 시장의 확대와 더불어 축소하게 되었다. 여기에 덧붙여 점진적 시장개혁정책마저도 부분적이고 개별적으로 집행되었다. 일괄적이고 표준적인 개혁정책을 입안하여 강제적으로 집행하는 대신, 중앙정부는 특수주의적 계약을 맺어 원하는 자에게만 개혁을 도입하는 방식으로 개혁을 추진했다. 이러한 정책은 시장경쟁으로 인해 계획경제분야의 비효율적인 보수적 행위자가 경제적 피해를 입는 것을 예방하면서 동시에 보다 과감한 혁신적 행위자에게 시장 유인을 제공했다.⁶⁾

개혁의 두 번째 기술인 선택적 유인을 통해 강력한 친개혁세력을 구축하는 개혁전략은 러시아에서 행해졌다. 소련 붕괴 이후 중앙과 지방 엘리트 및 각종 이익집단의 도전으로 정치적으로 허약한 러시아 정부가 어떻게 사유화와 거시경제 안정화를 달성할 것인가라는 문제가 제기되었다. 그리고 이에 대한 해결책으로 러시아 자유주의 개혁가 집단은 선택적 유인을 특정 세력에게 제공하여 강력한 개혁지지 세력을 구축하는 정책을 입안 집행했다.

대표적인 예가 바로 국영기업의 사유화와 러시아의 거시경제 안정화

6) Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995). 중국의 점진적 개혁의 또 다른 정치적 합리성은 초기 개혁 성공으로 친개혁연합을 구축할 수 있고 개혁의 후퇴가 야기하는 비용이 상대적으로 낮기 때문에 개혁에 대한 반대가 정책입안과정에서부터 약하다는 데 있다. Gerard Roland, *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms* (Cambridge: MIT Press, 2000).

다.⁷⁾ 공장장과 노동자 등 대부분의 러시아 국민과 의회를 비롯한 주요 정치 세력의 반대에 직면한 러시아의 자유주의 개혁가들은 내부자 소유로 이어지는 사유화정책을 채택했다. 즉 사유화정책을 통해 기존 이해당사자들이 기업을 소유할 수 있도록 도와주었다. 이를 통해 사유화를 지지하는 강력한 친개혁연합이 구축되어 의회의 정치적 반대를 무력화시켰다. 또 다른 예가 거시경제 안정화다. 러시아의 살인적인 물가상승률은 1995년 갑자기 두 자리 숫자로 떨어졌다. 그 이유는 당시 국가의 연성자본의 수혜자인 은행에게 대단히 높은 이자가 지급되는 국공채가 발행되었기 때문이다. 이로써 연성재정 제약을 통해 물가상승을 지지했던 정치연합이 해체되고 자산의 현금가치를 보호하기 위해 물가상승에 반대하는 강력한 은행가연합이 형성되었다.

물론 위의 두 개혁정책에 대한 평가는 극히 논쟁적이다. 러시아의 자유주의 개혁가들은 이러한 정책들을 소위 최선의 선택이 어려운 정치적 제약에서 차악을 선택하는 합리적이고 창의적인 방책으로 자평했다. 그러나 1990년대 러시아 경제의 비극을 고려할 때 분명 러시아의 내부자 사유화와 국가공채에 의존한 거시경제 안정화가 과연 차악으로 평가될 수 있는 뜨거운 논쟁거리다. 사실상 이 두 정책을 통해 러시아의 승자독식 경제가 완성되었다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 중국의 패자 없는 개혁은 결국 부분 개혁의 딜레마에 빠질 것이라는 비판도 제기되고 있다. 부분적 시장개혁으로 부와 권력을 축적한 세력이 더 이상의 시장개혁을 저지할 것이라는 경고다.⁸⁾ 러시아에서처럼 중국의 부분적 시장개혁은 불

7) Andrei Schleifer and Daniel Treisman, *Without a Map* (Massachusetts: MIT Press, 2001).

8) Minxin Pei, *China's Trapped Transition* (Cambridge: Harvard University Press, 2008).

완전 시장균형을 유지코자 하는 강력한 경제적 승자를 양산할 것이라는 주장이다.

이러한 논쟁에도 불구하고 이 개혁 기술들이 개혁의 정치적 딜레마를 극복하는 대안으로 제시되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 기존 비교 정치학은 현상유지에 대해 탁월한 설명을 제공하고 있지만 변화의 경로와 기술에 대한 연구는 일천하다.⁹⁾ 이러한 점에서 우리는 탈사회주의 국가의 다양한 개혁 실험을 심도 있게 분석할 필요가 있다.

(3) 정권형태와 시장경제: 탈사회주의 시장개혁의 맥락

탈사회주의 시장개혁의 정치경제는 정권 형태가 경제에 미치는 영향을 새롭게 재고할 수 있는 기회를 제공한다. 정권 형태와 경제발전, 경제제도와와의 관련성은 정치학자와 경제학자의 뜨거운 관심사다. 탈사회주의의 경험이 기존 논의와 어떻게 접목될 수 있는지 살펴보자.

먼저 민주주의를 옹호하는 논리를 살펴보자. 민주주의를 어떻게 규정하느냐에 따라 민주주의가 경제에 미치는 영향에 대한 평가는 달라진다. 일반적으로 민주주의가 경제발전에 도움이 되는 이유로 자주 언급되는 요소가 재산권의 안정성이다. 역으로 경제에 악영향을 미치는 독재의 문제점으로 지적되는 것이 약속(commitment)의 문제로 인한 재산권의 불안정성이다. 독재정권이 경제발전에 기여한다는 한국 사회의 일반적 인식과 달리 독재정권에서 발생하는 약속의 문제는 경제발전을 저해하는 장애요소로 인식되고 있다. 제도주의자들은 경제발전의 핵심 요소로 적절한

9) 예외적인 시도로 다음의 연구를 참조. Aver Greif and David Laitin, "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review*, 98-4(2004). pp.633-652.

유인을 발생시키는 재산권 제도의 결정적 역할을 강조한다. 재산에 대한 권리는 기본적으로 폭력을 독점한 지배자와 경제활동을 수행하는 행위자 사이의 약속을 보증하는 것이다. 문제는 폭력의 우위로 인해 경제행위자에 대한 지배자의 약속이 많은 경우 믿음직스럽지 않다. 이 결과 경제행위자는 생산활동을 통해 부를 확장하기보다 비생산적 유인에 반응한다. 권력의 자의적 사용이 제한되면서 경제가 발전된 대표적인 예가 바로 영국이다. 영국 국왕은 일찍이 재정 압박을 해소하기 위해 귀족과 권력분담을 제도적으로 정착시켰다.¹⁰⁾ 권력분담으로 인해 국가부채의 지불이 믿을 만했기 때문에 영국은 프랑스와의 전쟁 등 고비용 국가정책을 막대한 조세에 의지하는 대신 부채를 통해 해결할 수 있었다. 이렇듯 왕권의 제한으로 인해 재산권이 안정되면서 영국은 산업혁명을 선도하고 경제발전을 이룰 수 있었다.

민주주의와 시장경제 사이의 우호적 관련성의 또 다른 근거를 승리연합의 논리가 제공한다. 독재에 비해 대규모 승리연합을 유지해야 하는 민주주의는 사유재보다 공공재를 통해 정치적 지지를 유지할 필요가 있다. 공공재 공급이 보다 비용 합리적이기 때문이다.¹¹⁾ 반대로 소규모 승리연합에 의거하는 독재자는 공공재 대신 사유재를 통해 승리연합의 지지를 확보할 수 있다. 이 결과 커다란 승리연합을 유지해야 하는 예외적인 경우를 제외하고 독재정권은 경제과탄으로 귀결된다.

이와 함께 독재정권에서 독재자는 자신의 독점이윤을 극대화하기 위

10) Douglas North and Barry Weingast, "Constitution and Commitment", *The Journal of Economic History*, 49-4(1989), pp.803-832.

11) Bruce Bueno de Mesquita, Smith Alastair, Siverson Randolph, James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Massachusetts: MIT Press, 2003).

해 공공재 가격을 높게 책정한다. 이에 반해 민주주의에서는 국민이 공공재의 공급자이자 수혜자이기 때문에 국가 서비스의 비용과 편익이 일치하는 지점에서 가격이 책정된다. 따라서 민주주의는 독재에 비해 정치에 의한 자원의 낭비를 방지한다.

하지만 남미의 경우 민주화 이후 오히려 거시경제가 불안정해지면서 국가경제는 극심한 불확실성에 사로잡힌다. 민주주의가 재산권을 안정시키고 공공재 공급을 정치적으로 유인하지만, 민주주의 하에서 강력한 이익정치가 진지전(war of attrition)으로 이어지면서 경제의 안정적 운용을 방해할 수 있다.

한국, 대만, 싱가포르, 나아가 중국을 포함한 동아시아 국가의 경험은 발전권위주의라는 용어로 집약될 만큼 독재와 경제발전의 긍정적 관계를 보여준다. 약속의 문제를 강조하는 논리와 달리 개혁의 딜레마에서 살펴본 바와 같이 독재는 개혁의 분배적 결과로 발생하는 패자의 집단행동으로부터 정책결정자의 정치적·제도적 자율성을 보장한다. 개혁에서 발생하는 패자의 도전에 저항할 수 있는 권위주의 정권이 자유주의 시장개혁을 일관되고 포괄적으로 수행할 수 있다.

더욱이 독재는 발전을 시작하려 하는 후진국에 더 필요해 보인다. 이들 나라는 시장과 국가 곳곳에서 죄수의 딜레마와 유사한 상황에 직면해 있다. 죄수의 딜레마를 극복하는 여러 방법 중 선의의 독재자가 약속 위반자를 처벌하는 방식이 효과적이다.

독재정치가 약속의 문제를 안고 있긴 하지만 민주주의자들이 우려하는 만큼 심각하지 않다. 많은 독재정권의 독재자는 자신의 권력을 유지하기 위해 다른 정치·경제 세력에 의존해야 한다. 따라서 이들과의 약속을

위반할 경우 권력을 유지할 수 없다. 이는 독재자가 이들의 재산권을 보장할 수밖에 없다는 의미다.¹²⁾ 재산권이라는 독재자의 약속이 정권 지지자의 처벌 능력으로 인해 믿을 만하다. 즉 김일성의 북한과 같이 극단적인 개인 독재정권이 아닌 경우 권위주의 하에서도 재산권 문제는 상당히 해결될 수 있다. 그 대표적인 사례가 바로 중국이다. 일당독재에도 불구하고 국내외 경제행위자는 재산권에 대한 불확실성이 없는 것처럼 투자하고 생산한다.

권위주의는 또한 국가 엘리트의 미래에 대한 기대수준을 높여 이들이 시장을 보호하고 경제성장을 추구하도록 유인한다. 국가건설에 대한 비교연구에 따르면 민주화는 국가 엘리트가 기회주의적으로 행동할 가능성을 높인다. 왜냐하면 민주화로 인해 정치적 장래가 불확실해진 국가 엘리트는 단기적 이해관계를 지니기 때문이다. 특히 이러한 유인은 국가소유라는 제도적 유산을 지닌 탈사회주의 국가에서 더욱 거세다고 할 수 있다. 예를 들어 러시아를 비롯하여 구소련 국가에서 공산정권의 붕괴 이후 민주화는 국가제도의 몰락으로 이어졌다. 만약 1900년대 초부터 러시아가 민주화 대신 푸틴과 같은 권위주의 정권이 자리잡았다면 어떠한 결과가 발생했을지 상상해 볼 만하다.

이렇듯 정권 형태와 시장경제와의 상관관계에 대한 경험적 규칙성과 설명은 그리 단순하지 않다. 상반되고 맥락 의존적 설명에 걸맞게 국가간 시계분석(cross-national time series analysis)은 시장과 경제발전에서 독

12) Stephen Harber, "Authoritarian Government", Barry Weingast and Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

재나 민주주의나에 대해 명확한 답을 주고 있지 않다.

특히 필자는 독재의 경제적 역할이 나라마다 차이가 나는 이유로 각국의 국가건설 정도가 다르기 때문이라고 상정한다.¹³⁾ 미시경제학의 생산이론을 빌리면 국가건설은 상당한 고정자본이 소요되는 산업분야다. 허약한 국가제도 하에서 독재자가 국가 하부구조 권력을 통해 통치코자한다면 상당한 자본을 투자해야 한다. 장기적 전망을 지니지 않을 경우 독재자는 국가건설에 자신의 희소한 권력 자원을 투자하지 않는다. 오히려 국가건설의 과도한 투자비용으로 인해 처음부터 이를 포기한다. 독재자는 허약한 국가의 발전 기능을 강화하기보다 국가의 약탈적 능력에 의거코자 한다. 이렇듯 허약한 국가와 독재의 약탈적 행위가 반복되는 대표적인 예가 아프리카다. 반대로 동아시아의 독재자가 생산적 활동에 몰두한 이유는 바로 국가제도가 이미 상당 정도 정비되었기 때문이다.¹⁴⁾

이렇듯 정권 형태의 경제적 효과는 맥락에 크게 좌우된다. 동유럽 탈사회주의 시장개혁의 맥락에서는 민주주의가 시장개혁을 용이하게 하는 듯하다. 동유럽과 구소련 국가를 비교하면 민주주의가 더욱 진행된 나라

13) 즉 독재의 경제적 효과는 다른 사회변수와 마찬가지로 맥락에 따라 그 효과가 달라지며 조건부 인과적이다. 사회현상의 복잡성은 하나의 변수가 맥락에 따라 그 효과가 달라지기 때문에 발생한다. 맥락의 의미에 대해 최근 한 연구는 정교한 구분을 제시하고 있다. 맥락은 인과적 측면에서 세 가지를 의미한다. 동일한 결과를 가져오는 다양한 원인, 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력이 다른 변수와의 결합으로 인해 달라지는 조건부 인과성, 그리고 변수들이 서로에게 영향을 미치는 내인성 등이다. Robert J. Franzese, Jr., "Multicausality, Context-Conditionality, and Endogeneity", Carles Boix and Susan C. Stokes(eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 27-72.

14) 발전국가에 대한 기존 논의는 국가건설을 단기 프로젝트로 인식하는 경향이 있다. 예를 들어 박정희와 이승만 정권을 비교평가하면서 박정희가 발전국가를 확립했다고 평가한다. 하지만 이러한 주장은 국가건설에 대한 박정희의 기여를 과대평가하고 있다. 아마도 유교권 국가의 경제성장을 설명하기 위해 보다 과거로 돌아가 유교문화가 국가건설에 미친 영향을 분석할 필요가 있다.

일수록 시장개혁이 신속하고 포괄적으로 진행된다.¹⁵⁾ 이 결과에서 우리는 탈사회주의 시장개혁의 맥락에 주목할 필요가 있다. 헬만이 분명하게 지적했듯이 동유럽 시장개혁의 분배적 결과의 특이성이다.¹⁶⁾ 일반적으로 시장개혁은 경제적 손실을 경험하는 소수의 패자와 분산된 이득을 경험하는 다수의 승자를 낳는다. 하지만 탈사회주의 시장개혁은 막대한 경제적 부를 획득한 소수의 경제적 승자를 양산한다. 이는 시장경제제도 확립과정에서 다양한 시장왜곡이 불가피하고 이로 인해 막대한 경제적 지대가 발생하기 때문이다. 소수의 경제적 승자는 자신의 부를 이용해서 더 이상의 시장개혁을 저지하여 손쉬운 경제적 지대의 원천을 보호코자 한다. 이러한 상황에서 견제와 균형이 작동한다면 다수 국민들이 이들의 지대추구 행위를 제어할 수 있다. 권력의 집중 정도가 낮을수록 시장개혁이 훨씬 전면적으로 진행되고 개혁이 유발한 경기침체로부터 빨리 탈출한다는 사실이 이를 입증한다.

하지만 권력분산의 긍정적인 역할에 대한 헬만의 설명은 아직 완전하지 못하다. 무엇보다도 거부권 행위자론의 논리를 빌리면, 권력분산은 변화를 방해하며 현상상태를 유지하는 경향이 있다.¹⁷⁾ 따라서 현상상태가 우호적이라면 선순환을 통해 바람직한 상태가 유지될 것이지만, 반대의 경우 비우호적인 현상상태가 지속된다. 견제와 균형의 미국 헌법으로 인해 의료보험제도 및 복지제도 변경이 어렵다는 사실에서 알 수 있듯이 견제

15) EBRD, *Transition Report 1999: Ten Years of Transition* (European Bank for Reconstruction and Development, 1999).

16) Joel Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions", *World Politics*, 50-2(1998), pp.203~234.

17) George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).

와 균형 그 자체는 사회가 특정 균형상태로부터 이탈하는 것을 막는다. 따라서 견제와 균형만으로 지대추구경제로부터 동유럽 민주주의 국가의 탈출을 설명하기 어렵다.

무엇보다도 견제와 균형의 민주성이라는 근인(proximate cause)을 넘어 보다 과거의 역사적·제도적 유산이 규정적일 수 있다. 키셴트는 보다 과거의 원인, 예를 들어 공산화 이전 사회제도의 특징 등이 정권형태와 시장개혁에 동시에 영향을 미칠 가능성을 설득력 있게 제시하고 있다.¹⁸⁾ 보다 과거의 원인과 현재 사건 사이의 행위적 메커니즘을 밝히는 과정은 남아 있지만 이들 사이에 상당한 조율이 발견된다.

이러한 반론을 염두에 두면서 탈사회주의 맥락에서 민주주의의 역할에 대해 논의해 보자. 탈사회주의 시장개혁에서 민주주의가 주요한 이유는 탈사회주의 국가 엘리트의 국가 약화전략에 기인한 측면이 있다. 국가 엘리트는 사적 엘리트와 협력하여 시장을 왜곡하고 법치를 지연한다. 이는 탈사회주의의 맥락에 기인한 바가 크다. 서유럽의 국가 엘리트는 사회로부터 자원을 추출하기 위해 국가를 건설한다. 이와 달리 탈사회주의 국가의 엘리트는 부의 원천인 국가를 착취하기 위해 국가를 약화시킨다.¹⁹⁾ 공산주의의 제도적 유산은 당-국가의 국가소유 계획경제다. 탈사회주의 엘리트는 국부를 독점한 국가의 일부분을 사적으로 점유함으로써 지배와 치부를 위한 경쟁에서 우위를 점할 수 있다. 국가가 관료제도와 법치를

18) Herbert Kitschelt, "Accounting for Postcommunist Regime Diversity: What Counts as a Good Cause", Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson(eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 49-86.

19) Venelin I. Ganev(2001), "Postcommunism as a Historical Episode of State-Building: a Reversed Tillyan Perspective", Working Paper #289 (www.nd.edu/~kellogg/289.pdf) (2004. 6. 20 접근).

통해 사적 이해가 침투하기 어려운 제도적 힘을 보유할 경우 엘리트의 국가 포섭전략은 제도적 저항에 직면한다. 따라서 탈사회주의 엘리트는 자신의 국가포섭전략을 원활히 하기 위해 국가를 약화시킨다. 사실상 탈공산권 국가 전반에 걸쳐 국가 능력의 심각한 저하가 보고되고 있다. 이렇듯 국가 엘리트는 지대추구경제 엘리트에 저항하기보다 오히려 야합한다. 필자는 다른 글에서 사유화 과정에서 국가 엘리트가 국부를 착취하기 위해 스스로 국가 하부구조 권력을 약화시킨다고 분석했다.²⁰⁾ 이러한 탈공산 개혁의 정치경제에서 민주주의는 개혁의 승자가 행하는 지대추구에 대한 사회의 유일한 방어수단이다.

하지만 권위주의 역시 지대추구자로부터 경제를 보호할 수 있는 방어 수단이다. 러시아의 경우 지대추구자들은 경제적 이윤을 확보하기 위해 권위주의 대신 불안정한 민주주의를 유지하고자 했다.²¹⁾ 2000년대 푸틴 정부가 보여주듯이 권위주의 정부는 이들의 재산권을 용이하게 위협할 수 있기 때문이다. 더 많은 민주주의만큼이나 권위주의가 불안정한 민주주의가 형성한 부분 개혁의 딜레마를 극복하는 대안일 수 있다. 이를 증명하듯 러시아가 권위주의로 진행되면서 러시아 국가경제도 개선되고 있다.

탈사회주의 동유럽에서 민주주의와 시장의 긍정적 관계는 유럽연합 가입이라는 변수로 인해 근본적으로 의심될 수밖에 없다. 유럽연합 가입의 기대가 서유럽에 가까운 동유럽 국가의 민주주의와 시장제도 형성에 강력한 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 예를 들어 동유럽 국가의 경우 민주

20) 한병진, "사유화와 러시아(1991~1999) 국가 하부구조 권력의 쇠퇴: 중국(1984~1992)과의 대비", 『국제·지역연구』 제15권 1호(서울대학교 국제대학원, 2006), pp.67~93.

21) 한병진, "엘리트의 지대추구 유형과 정권의 경로", 『국제·지역연구』 15권 4호(서울대학교 국제대학원, 2006), pp.1~29.

주의자뿐만 아니라 권위주의자 역시 유럽연합에 가입하기 위해 민주주의를 공고히 했을 것으로 예상할 수 있다. 만약 그러하다면 민주주의가 시장 개혁에 발휘하는 인과적 효과는 사라질 수 있다. 민주주의와 시장개혁 모두 유럽연합에 가입을 원하는 엘리트의 이해관계의 반영이라 할 수 있다. 이상의 논의에서 알 수 있듯이 정권형태와 시장경제의 인과적 관련성은 탈공산의 경험에서도 여전히 복잡하다.

3. 행위자 중심의 탈사회주의 국가건설

구조나 행위나, 장기 역사적 조건이나 엘리트의 단기 전략적 선택이나 등 탈사회주의 체제전환에서 나타나는 차이의 원인을 어디에서 찾을 것인가에 대해 활발한 논쟁이 있다. 필자는 탈공산권 국가의 국가건설을 설명하기 위해 행위자 중심의 입장을 견지할 필요성을 제기한다.

한국의 국가론 논의에서는 주로 최근까지 피터 에반스와 스카치폴식의 구조주의가 상당한 위력을 발휘했다. 한국의 경제발전에 대한 강성 국가론의 설명이 경험적 적실성을 발휘하면서 강한 국가, 약한 사회론이 흥미했다. 알라비의 과대성장국가론 논의에서부터 시작하여 강한 국가 약한 사회로 대변되는 한국의 국가론에서 구조주의에 입각한 정태적 분석이 주를 이루었다.²²⁾

이러한 경향과 반대로 국가를 지배자로 의인화하면서 행위자 중심의 관점에서 국가건설을 다루려는 시도가 최근 들어 활발히 개선되고 있다.

22) Hamza Alavi, "The State in Post Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review*, 74-1(July~August 1972), pp.59~81.

이 접근에 따르면 지배자의 목표는 자신의 부와 권력을 극대화하는 것이며 국가건설은 이 목표에 종속된다. 즉 주어진 조건에 따라 지배자는 강한 국가를 원하지 않을 수 있다. 그렇지만 우리는 많은 경우 국가 지배자는 강한 국가를 원한다고 당연하게 가정하는 경향이 있다. 이러한 가정은 유럽의 경우에는 적절하다. 근대국가 형성기 서유럽의 국가 엘리트는 강한 국가를 회귀했다. 서구의 경우 사회와의 대결을 통해 국가가 성장했다.²³⁾ 폭력에 비교우위가 있는 일단의 무력집단은 자신의 폭력 능력을 활용해서 시민사회 구성원으로부터 자원을 추출했다. 이러한 폭력집단의 자원추출 노력은 내부로부터 그리고 외부로부터 도전을 받았다. 시민사회는 자신의 부를 지키기 위해 저항했고 외부 경쟁자는 기존의 무력집단을 대체코자 경쟁했다. 효과적으로 자원을 추출하고 인접 무력집단과의 경쟁에서 살아 남기 위해 지배자는 국가제도를 정비했다. 내부와 외부로부터의 도전을 극복하기 위해 국가의 지배자는 강한 국가를 건설하기 위해 노력했다.

하지만 최근 아프리카의 국가건설에 대한 연구는 지배자가 강한 국가를 원한다는 가정에 결정적 타격을 가한다. 아프리카의 자원부국 혹은 외부원조에 의존하는 국가의 경우 지배자는 강한 국가를 건설하기보다는 약한 국가를 건지 혹은 조장했다.²⁴⁾ 다만, 한국 등 동북아시아의 국가들은 국가건설의 비용을 크게 부담하지 않고 쉽게 근대국가를 건설할 수 있었다. 왜냐하면 전통사회로부터 관료제 국가의 유산을 물려받았기 때문이다. 하지만 아프리카의 국가는 처음부터 모든 기초를 마련해야 했다. 즉 국가건설에 드는 초기 비용이 너무나 컸다. 다른 대규모 사업과 비교할

23) James Scott, *Seeing like the State* (New Heaven: Yale University Press, 1999).

24) William Reno, *Warlord Politics and African States* (Lynne Rienner Publishers, 1999).

수 없을 정도의 엄청난 규모의 초기 투자가 필요하다고 표현할 수 있다. 이러한 조건 하에서 지배자는 국가건설에 거대 자본을 투자하여 자원 추출 기능을 강화하여 자신의 투자금을 회수하기보다는 오히려 천연자원 및 외국인조라는 손쉬운 돈벌이에 몰입했다. 더욱이 단기적인 이해관계를 지니고 있는 아프리카 권위주의 국가의 지배자는 치안 및 방위 등 공공재 공급에 국가재원을 사용하는 것을 자신의 사적 자산의 낭비로 여기면서 약한 국가를 더욱 약화시켰다. 또한 비배제적 공공재 공급은 지배자의 선별적 사유재에 대한 종속성을 약화시켜 추종자의 정치적 충성을 약화시킬 수 있다.

이렇듯 국가를 의인화하여 행위자 중심으로 국가건설을 분석할 경우 국가건설에서 나타나는 주요한 편차의 미시적 기초를 밝힐 수 있다. 이러한 경향을 선도한 대표적 이론가는 노스와 레비의 행위자 중심의 약탈적 국가론이다.²⁵⁾ 이들은 지배자를 폭력을 통해 보호라는 상품을 독점적으로 공급하는 독점생산자로 규정한다. 이러한 정의는 국가의 행위를 설명할 수 있는 많은 레버리지를 우리에게 제공한다. 약탈적 국가론은 지배자의 행위를 한계생산성, 한계생산비용, 평균생산비 등의 경제적 분석수단을 통해 보다 분석적으로 이해할 수 있는 길을 제시하고 있다.

국가는 미시경제학에서 다루는 독점과 상당한 유사성을 지니고 있다. 다른 자연 독점과 마찬가지로 국가는 상당한 초기 고정자본이 소요되는 분야다. 이는 국가의 독점화를 야기하는 원인 중 하나다. 이와 함께 폭력 생산의 규모의 경제(increasing returns to scale) 역시 국가의 독점화를

25) North(1981); Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (California: University of California Press, 1989).

유발한다. 상대방보다 강한 무력을 보유할 경우 폭력 경쟁에서 승리할 확률이 크게 높아진다.²⁶⁾ 또한 국가를 건설하는 데 소요되는 평균생산비용과 국가에 대한 수요를 고려할 경우 하나 이상의 국가가 존재하기 힘들다.

이러한 독점화 경향을 지닌 국가의 지배자는 다른 경제독점기업과 마찬가지로 폭력의 독점을 통해 보호라는 상품을 생산하여 자신의 이익을 극대화하기 위해 노력한다. 독점생산자가 선호의 강도에 따라 소비자를 나누어 다른 상품가격을 부과하는 것처럼 지배자도 보호를 원하는 정도에 따라 보호라는 상품의 가격을 차별화한다.

합리적 행위자 모델의 전통을 이은 최근 행위자 중심의 국가건설이론은 합리적 행위자인 폭력행사자와 경제행위자의 상호작용을 죄수의 딜레마 게임으로 단순화하고 이들의 상호작용에 따라 국가건설의 양상이 달라진다고 설명한다.²⁷⁾ 반복적 만남을 가능케 해서 미래에 대한 기대수준을 높일 때 죄수의 딜레마 상황이 극복될 수 있다. 미래에 대한 기대가 높을 경우 현재의 기회주의 행위에 대한 보복 위협은 억지효과를 발휘한다. 이와 더불어 현재 기회주의적 행위에서 발생하는 이득이 미래를 만남을 포기할 정도로 크지 않아야 한다. 법적 제약이 허약한 국가의 경제발전을 논의하면서 죄수의 딜레마의 반복 게임이 원용된다. 데이비드 강은 명시적으로 이 모델을 언급하고 있지 않지만 한국의 경제발전은 대기업과 정부가 상대방의 기회주의를 처벌할 수 있는 능력을 보유했기 때문에 가능했다고 주장한다.²⁸⁾ 이는 반복적 죄수의 딜레마 게임에서 협동의 핵심 요소와 일

26) Jack Hirschleifer, *The Dark Side of the Force* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

27) Robert Bates, Avner Greif, and Smita Singh, "Organizing Violence", *Journal of Conflict Resolution*, 46-5(2002), pp.599-628.

치하는 것이다. 대기업과 정부 중 한쪽 세력이 다른 편을 압도할 경우 부패 혹은 국가포섭으로 이어진다. 하지만 한국의 강한 정부, 강한 기업은 정상적인 산업활동을 가능케 했다.

이러한 행위자 중심의 제도건설 논의는 러시아의 시장개혁이 2000년 대 이후 다소나마 정상적인 궤도로 진입하는 과정에 대한 이론적 시사점을 제공하고 있다. 한병진은 엘리트의 세력 배분상태의 변화를 통해 러시아의 국가-기업관계를 분석하고 있다.²⁹⁾ 소련 붕괴 직후부터 1997년 이전 시기 러시아를 국가포섭기로 분류할 수 있다. 소련 붕괴 과정에서 부를 축적한 노멘클라투라 기업인이 허약해진 국가를 포섭하여 비정상적인 경제적 부를 지속적으로 축적했다. 고르바초프의 소련이 내부로부터 붕괴하면서 국부를 사적으로 전유한 막강한 사적 이해집단이 국가 엘리트를 포섭하여 내부자 사유화, 국가공채 사업, 현금사유화 등을 거쳐 석유, 니켈, 알루미늄 등 러시아 핵심 천연산업을 독식했다. 이후 1997년에서 1998년 기간 동안 국가 엘리트가 자신의 권위주의적 능력을 다소 회복하고 기업 엘리트가 내분을 겪으면서 두 집단 사이에 세력균형이 이루어지고 이는 세력의 대치로 전개되었다. 러시아 국가는 자신의 강권을 이용해서 조세를 부과했지만 사적 기업은 외화 도피 등으로 대응했다. 이는 궁극적으로 러시아 정부의 재정위기로 발전했고, 마침내 동아시아 위기가 러시아로 전파되면서 러시아 정부는 파산했다. 외환위기로 촉발된 공동공망(共倒共亡)의 위기감에 힘입어 푸틴과 기업인은 자유주의 경제개혁과 조세납부

28) David Kang, *Crony Capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

29) Byungjin Han, "The Politics of Reform in a Privatized State"(Ph. D. dissertation of State University of New York at Buffalo, 2004).

로 대변되는 조건부 협력관계를 달성했다.³⁰⁾ 기업이 국가포섭활동을 중단하고 생산활동에 전념할 경우, 국가는 불법적으로 획득한 기업인의 재산을 보장하겠다는 합의였다. 경제 엘리트와의 조건부 협력을 통해 러시아 국가는 국가의 자원추출 능력 등 국가 능력을 빠르게 개선했다. 러시아 국가의 잠재적 능력이 단기적으로 엘리트의 조건부 협력을 통해 수면 위로 재상승할 수 있었다.³¹⁾

반복적 만남과 처벌 능력이 국가건설에 미치는 영향은 다른 탈사회주의 국가건설의 경험에서도 발견된다. 탈공산 유럽 국가에서 정당간 세력 균형이 형성된 경우, 이로 인한 다원주의적 정치 경쟁이 정상적인 국가건설을 가능케 했다.³²⁾ 선거 결과를 불확실하게 하는 강한³³⁾ 정치경쟁이 건전한 제도 발전에 기여하는 이유로 조건부 협동과 함께 사전 구속의 논리를 들 수 있다. 강한 정치경쟁이 다음 선거 결과를 불확실하게 할 경우 현 집권은 제도 개혁을 통해 행정부가 국부를 자의적으로 사용하는 것을 사전에 막고자 한다. 왜냐하면 다음 선거에서 자신의 집권이 불확실한 경우 제도 개혁을 통해 다음 정권 담당자의 손과 발을 묶기를 원하기 때문이다. 다양한 사전 구속 장치를 마련하여 선거 패배의 부담을 최소화하고자 하는 욕망으로 인해 건전한 제도 발전이 가능해졌다.

30) Paula Jones-Luong and Erika Weinthal, "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change", *American Political Science Review*, 98-1(2004), pp.139~152.

31) 유코스 사태 등 2004년 이후 러시아 국가 엘리트가 기업 엘리트를 압도하는 현상은 다음의 선거권위주의론에서 다루어질 것이다.

32) Anna Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

33) 사전 구속의 논리와 헌법적 장치에 대해서는 다음을 참조. Jon Elster, *Ulysses Unbound* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

필자는 구조보다 행위에 방점을 두고 탈사회주의 전환을 연구할 것을 제안하고 있다. 이러한 제안의 경험적 적실성을 검토하기 위해 최근 비교정치 연구가들이 정교화하고 있는 결정적 교차점(critical juncture)이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 결정적 교차점은 행위자의 선택이 구조적 제약으로부터 크게 벗어나 단기 상황적합적(contingency)인 성격을 보이는 시기다.³⁴⁾ 우리는 행위와 구조의 상대적 중요성을 결정하기 위해 공산주의 몰락 시기가 과연 결정적 교차점인지 아닌지에 대한 실증적 평가가 필요하다. 사실상 필자는 공산주의 몰락과 탈공산기는 구조적 제약성이 심각히 약화된 결정적 교차점이라고 가정하고 있다. 이에 대한 적절한 경험적 평가가 내려질 때 과거의 구조적 요인과 현재 행위자의 선택 사이의 인과적 연관성의 정도를 가늠할 수 있다.³⁵⁾ 만약 탈사회주의 시기가 결정적 교차점이라는 경험적 판단이 내려진다면 현재의 선택을 강조하는 행위자 중심 접근은 더욱 적절하다 하겠다.

4. 선거권위주의와 구소련 국가의 정치변동: 비교대상의 변경

구소련 국가, 특히 러시아의 민주화에 대한 흥분이 서구 학계를 휩쓸었지만 이제 과연 민주주의 이행이라는 가정이 타당한가라는 논쟁이 발생할 정도로 학계의 분위기는 반전되었다. 공산정권 붕괴 이후 서구 학계는 민주화라는 목적론적 세계관을 의식적 무의식적으로 수용했고, 시민사회,

34) Giovanni Capocchia and Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures", *World Politics*, 59-3(2007), pp.341~369

35) 탈사회주의 체제전환에서 구조와 행위의 다양한 인과적 가능성에 대해서는 다음을 참조. Kischelt(2003).

정당 등 민주화의 구성요소가 탈사회주의 국가에서 지속적으로 강화·발전될 것이라는 직선적·진화적 가정이 팽배했다. 그러나 민주주의로의 수렴 대신 탈사회주의 정권형태의 분산 정도는 이러한 가정 혹은 기대를 무색케 하고 있다. 특별히 구소련 국가 사례가 흥미롭다. 러시아 정권의 권위주의적 색채는 시간이 경과할수록 더 하고 있다. 또한 아제르바이잔, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등 중앙아시아 국가들은 민주적 외양과 실제 운용 사이에 커다란 차이를 보이고 있다.

구소련 국가에서 나타나는 정권 형태의 모호성은 타 지역에서도 동일하게 나타나고 있다. 사실상 제2차 세계대전 이후 중동, 남미, 북아프리카 등 비서구 비공산권 국가는 선거 등 민주적 장치와 권위주의 통치가 결합된 정권이다. 비교정치학은 이러한 정권을 비자유주의 민주주의(illiberal democracy) 등 다양한 개념 확장을 통해 민주주의 개념의 사다리 허부에 위치지우려 했다. 하지만 최근 연구는 권위주의적 요소에 더욱 주목하는 방향으로 선회하고 있다. 이런 가운데 제시된 분류 개념이 선거권위주의(electoral authoritarianism)다.³⁶⁾ 필자는 최근 비교정치학자들이 개발하고 있는 선거권위주의의 정치 동학을 통해 러시아와 중앙아시아 국가의 정치변동의 변동성이 보다 엄밀하게 설명될 수 있음을 아래에서 보여주고자 한다. 그리고 러시아와 중앙아시아의 유의미한 비교대상이 한국과 남미의 민주화가 아니라 최근 이란, 박정희와 전두환의 한국 등이라는 점을 강조하고자 한다.

남미와 중동 국가에서 발견되는 선거권위주의에 대한 최근 연구에

36) Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006).

바탕하여 필자는 선거권위주의의 정치 동학에 영향을 미치는 세 가지 주요 변수를 추출한다. 첫째 독재자와 지배 엘리트의 권력분담, 둘째 정당구도, 셋째 대중의 정치적 지지와 행동력이다. 이들의 결합을 통해 우리는 러시아와 중앙아시아 정권형태의 변동성을 보다 적절히 설명할 수 있다. 먼저 기존 연구를 통해 선거권위주의의 정치 동학에 영향을 미치는 변수를 살펴보자.³⁷⁾

먼저 선거권위주의에서 지배연합의 권력분담(power-sharing) 문제를 다루어 보자. 여타 독재정권과 마찬가지로 선거권위주의 정권에서도 독재자와 지배 엘리트 사이에 약속의 문제가 발생한다. 지배 엘리트로부터 현재의 충성을 유인하기 위해 독재자는 미래의 보상을 약속한다. 그러나 독재자는 자신의 이익을 극대화하기 위해 호시탐탐 보상의 약속을 위반할 기회를 엿본다. 즉 독재자와 지배 엘리트 사이에 미래의 보상에 대한 약속의 신뢰성 문제가 발생한다.

약속의 문제는 권력자의 권력을 제한하거나 지배 엘리트가 독재자를 처벌할 수 있는 능력을 향상시킴으로써 해결가능하다. 약속을 파기할 능력을 제거하는 것은 약속의 문제를 해결하는 전형적인 해결책이다.³⁸⁾ 자의적 권력의 제한과 함께 상대방의 약속 위반을 처벌할 수 있는 능력이 있을 경우 약속의 문제는 완화된다. 만약 독재자가 약속을 어기고 기회주의적으로 행동할 경우 지배 엘리트는 쿠데타 혹은 민중혁명과 같은 폭력적

37) 선거권위주의론에 대한 이론적 논의는(본문 페이지 106~113까지) 필자의 다음 논문에서 발췌했다. 한병진, "한국 선거권위주의의 정치동학", 『대한정치학회보』 제17집 3호(대한정치학회, 2010), pp.265~284.

38) Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

이탈 대신 선거 경쟁을 통해 기회주의적 지배자를 처벌할 수 있다.³⁹⁾ 즉 선거가 정치적 도전의 비용을 줄여 주기 때문에 기회주의적 독재자에 대한 지배 엘리트의 처벌이 폐쇄적 권위주의에서 보다 용이하고 위협적이다.

하지만 필자는 지배자와 엘리트의 권력분담(power-sharing)을 지지하는 선거의 기능만을 강조하는 주장에 동의하지 않는다. 지배 엘리트의 권력분담은 선거와 상호작용을 통해 강화될 수도 약화될 수도 있다. 즉 선거권위주의에서 선거는 양날의 칼이다. 날의 한쪽이 독재자를 향해 있다면, 다른 한쪽은 지배 엘리트를 향해 있다. 독재자가 대중의 지지를 획득하지 못한 상황에서 독재 의지를 표출할 경우, 선거를 통해 지배 엘리트는 독재자를 처벌할 수 있다. 만약 독재자가 대중의 지지를 등에 업을 경우, 선거는 권력분담기제가 아닌 권력집중을 도와준다. 다양한 유인책과 물리적 억압 능력에 더해 대중의 지지를 획득한 독재자에게 선거는 더 이상 위협이 아니다. 오히려 자신의 정치적 힘을 모두에게 분명히 과시할 수 있는 기회다. 독재자에 대한 대중의 지지가 강력할 경우 독재자의 유인과 억압에 취약한 엘리트는 세력균형(balancing)이 아닌 편승(bandwagoning)의 전략을 구사한다. 이 결과 독재자의 개인 독재권력이 강화되고 권력분담은 무너진다.

선거권위주의의 정치 동학에 영향을 미치는 두 번째 요소로 선거권위주의와 정당구도에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 권위주의 연구에서 정당구도에 대한 분석은 부차시되는 경향이 있다. 정당구도 문제는 주로 민주주의 정권의 정치 동학을 다루는 데 핵심 요소로 인식된다. 하지만

39) Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico* (Cambridge University Press, 2006).

선거 경쟁이 존재하는 선거권위주의에서 정당구도는 민주주의에서 만큼이나 정치행위자와 대중의 정치적 선택을 규정한다.

선거 경쟁에서 성공하기 위해서 반대세력은 조정(coordination)의 문제를 해결해야 한다. 조정의 문제에 영향을 미치는 요소가 바로 정당구도다. 정당구도는 크게 헤게모니적 정당구도와 양당제 정당구도로 구분할 수 있다. 집권당이 헤게모니적 지위를 누리고 야당이 좌우로 분열된 경우 집권당에 반대하는 유권자와 정당은 선거에서 전략적 협조를 하지 않는다. 이러한 정당구도 하에서 선거의 불확실성은 사라진다. 이와 달리 양당제 구도가 형성될 경우, 대항 엘리트의 협조가 용이하다.

마지막으로 선거에서 대중의 지지 정도다. 복수의 정당이 경쟁하는 선거권위주의에서 선거는 집권자의 정치적 정당성을 치장하는 의례적 행사 이상의 정치적 중요성을 지닌다. 무엇보다도 주기적으로 벌어지는 다당제 선거 경쟁으로 인해 대중의 안정적 지지를 확보하지 못하는 지배자는 지배연합의 균열을 걱정해야 한다.⁴⁰⁾ 선거를 통한 교체 가능성이 높아지면 지배연합으로부터 탈출한 이탈자와 반대세력의 연합이 새로운 대안으로 등장, 엘리트의 쓸림이 발생할 수 있고 상황이 견잡을 수 없는 양상으로 진행될 수 있다⁴¹⁾ 특히 권력집중이 높아 잘못된 선택의 정치적 대가가 큰 경우 패자의 편에 서지 않으려는 편승의 전략으로 인해 누가 승리할 것이라는 인식이 엘리트의 급격한 조정으로 이어진다.

40) Henry Hale, "Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia", *World Politics*, 58-1(2005), pp.133-65.

41) Nicolas Van de Walle, "Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce?", IAndreas Schedler(ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006).

기존 체제 전환 연구와 집단행동이론을 바탕으로 필자는 권위주의 지배자가 선거를 두려워해야 하는 이유로 선거의 두 가지 역할에 주목한다. 첫째 선거로 인해 정보의 비대칭성 혹은 불확실성이 완화된다. 권위주의의 억압으로 인해 동의가 강요되는 상황에서 정권에 대한 지지도는 실제로 과장되어 인식된다.⁴²⁾ 자신의 생각을 표현할 때 발생할 수 있는 정치적·사회적 박해로 인해 시민들은 공적 영역에서 거짓된 선호를 표출한다. 이로 인해 정권에 대한 집단의 충성도가 실제로보다 과장되고 이는 다시 개개인의 위장된 선호를 강화한다. 선거경쟁을 위한 열린 정치적 공간은 권위주의 정권에서 존재하는 정보 공유의 어려움을 상쇄해 주고 세력의 배분상태를 분명히 해 주는 것을 도와준다. 여기에 만약 미국의 프라이머리처럼 예비선거가 더해질 경우 행위자들은 본 선거에 앞서 세력배분을 보다 분명히 감지할 수 있다.

선거는 또한 집단행동을 위한 초점(focal point)의 역할을 한다. 특정 세력의 의식적 동원 없이도 선거가 다가오면서 다양한 정치세력의 정치적 요구와 행동이 집중하게 된다. 즉 대중과 정치단체는 선거 주기를 이용하여 자신의 행동을 통일할 수 있다.

선거의 이러한 정치적 폭발력으로 인해 독재자와 집권당은 정책과 권력자원을 이용해서 시민의 정치적 지지를 확보코자 한다. 선거에서 정치적 지지의 동원을 위해 독재자는 공공재와 사유재를 공급한다. 공공재의 대표적인 예로 경제발전과 안보가 있다. 사유재는 다양한 지역개발정책을 비롯하여 개개인에게 돌아가는 돈 봉투에 이르기까지 다양하다. 권

42) Timur Kuran, *Private Truth, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification* (Cambridge: Harvard University Press, 1997).

위주의 집권세력이 공공재 공급에 성공하고 강력한 후견주의 정책을 구사할 풍부한 정책수단을 지닐 경우 선거 부정과 억압에 의존하지 않고 대중의 지지를 동원하여 손쉽게 선거에서 승리할 수 있다.

선거권위주의 정권은 공공재와 사유재 공급을 통한 선거 승리와 함께 선거 부정을 통해 투표 결과를 변경할 수 있다. 이러한 부정선거전략은 대중이 폭력적 대치상태에 대해 어떠한 태도를 취하는가에 달려 있다. 만약 집권당이 대중의 소극적 행동력을 예상할 경우 부정선거가 유발할 수 있는 폭력적 대치는 집권당에게 믿을 만한 위협이 되지 못한다. 따라서 선거 부정을 사전에 막기 위해서는 대중의 믿을 만한 행동력이 뒷받침되어야 한다.⁴³⁾ 대중의 믿을 만한 행동력이 부재할 경우 선거 부정은 집권당의 승리를 위한 주요 무기다.

이렇듯 복합 게임이 벌어지는 선거권위주의에서 선거를 중심으로 다양한 행위자들이 자신의 전략을 수립하고 이해를 표출하면서 상호 작용한다. 위의 논의를 바탕으로 선거권위주의의 정권 경로에 대해 살펴보자.

이상에서 살펴보았듯이 폐쇄적 권위주의에서보다 선거권위주의에서 훨씬 복잡한 복합게임이 벌어진다. 독재자와 지배 엘리트의 권력분담과 선거의 상호작용, 권위주의 정권임에도 불구하고 정당구도의 중요성, 대중의 지지를 확보해야 하는 정치적 필요성 등이 우리가 주목해야 할 점이다. 이러한 요소들이 어떻게 결합되느냐에 따라 선거권위주의의 경로는 크게 셋으로 나누어진다. 첫째 현상유지, 둘째 완전한 권위주의로의 퇴행, 셋째 다원적 갈등의 폭발을 들 수 있다.

첫째, 선거권위주의의 유지는 독재자와 지배 엘리트 사이의 권력분담

43) Magaloni(2006).

이 정당을 통해 제도화되어 이들 사이의 신뢰의 문제가 해결되고, 동시에 반대당이 분열되고 지배연합이 일반 대중의 정치적 지지를 통해 헤게모니적 지위를 누리는 경우에 발생한다. 헤게모니 권위주의 정당이 공공재와 사유재를 적절히 공급하고 다른 반대당을 압도하면서 직업 정치인들은 집권당으로 몰려든다. 포섭의 전략으로 형성된 거대 여당이 선거의 불확실성을 제거하면서 안정적인 지배를 유지한다. 지배 엘리트는 독재자의 기회주의를 견제할 수 있는 선거제도를 유지한다. 선거는 독재자의 기회주의를 처벌할 수 있는 기제로 권력분담제도를 강화시켜 헤게모니 정당의 안정성에 기여한다.⁴⁴⁾ 대표적인 예로 멕시코의 PRI를 들 수 있다.

두 번째 경로로 선거권위주의에서 선거 경쟁이 없는 독재로의 퇴행이다. 이는 기존 선거권위주의론이 주목하지 않은 경로다. 권력분담이 제도화되지 않은 상태에서 독재자에 대한 대중의 지지가 높아질 경우 과대 성장 국가가 제공하는 다양한 권력자원을 보유한 독재자는 엘리트의 쏠림을 이용해서 비대칭적 엘리트 경쟁관계를 수직적 위계질서로 재편한다. 지배 엘리트의 편승에 힘입어 권력을 공고히 한 독재자는 분할지배를 통해 자신의 충성파로 지배 엘리트를 교체한다. 이 결과 시간이 경과하면서 독재자는 권력분담의 부담에서 벗어난다. 권위주의 초기 다소간 수평적 관계가 위계적 관계로 전환하면서 집단지도체제는 개인독재로 변질된다.

하지만 대중의 지지를 가져온 성공적인 경제발전은 선거의 불확실성을 증가시킨다. 중위 투표자의 소득수준이 증가하면 이들은 국가 후견주의 정책에 취약하지 않으면서 민주화의 이데올로기에 대한 수용적 태도를 강화한다. 정당구도 또한 선거의 불확실성에 큰 영향을 미친다. 집권당에

44) Magaloni(2006).

반대하는 야당이 통합되어 있고 이들이 소수의 급진세력이 아닌 중위 투표자를 놓고 선거 경쟁을 벌이는 정당구도에서는 선거의 불확실성이 한층 높아진다.

현재 대중의 지지를 이용해서 미래의 불안을 제거하기 위해 지배자는 선거의 철폐라는 선수를 둔다. 선거 경쟁을 제거함으로써 독재자는 대중의 지지를 잃을 경우 발생할 수 있는 정치적 불확실성을 제거한다. 선거권 위주의의 퇴행이다.

셋째, 다원적 갈등의 폭발이다. 선거권위주의에서 독재자와 집권당이 대중의 지지를 상실할 경우 지배연합 내외부의 이합집산이 활발히 일어난다. 특히 이는 독재자가 기존 권력분담의 약속을 이행하지 않는 경우에 더욱 그러하다. 권력에 접근하는 수단으로 선거가 작동하는 상황에서 대중의 이반은 정권의 미래를 불확실하게 한다. 독재자의 지속적 통치가 불확실해지면서 엘리트의 쏠림이 무너진다. 이로 인해 독재자의 지배 능력이 급속히 약해진다. 이와 함께 독재자를 선거 경쟁에서 대체할 세력이 존재하거나 혹은 지배연합 내 독재자를 대신할 대안이 존재할 경우 다원주의적 경쟁이 격화된다.

선거권위주의 정권이 대중의 지지를 상실하면서 집권당은 부정선거를 통해 재집권을 도모할 수 있다. 이들의 선택에 결정적 영향을 미치는 것이 반권위주의 정치세력의 행동력이다. 행동력을 갖춘 대중이란 선거 부정 등 권위주의 조치 이후 예상되는 폭력적 대치에 참여할 준비가 된 집단을 의미한다. 대중의 행동력과 관련하여 다음 네 가지 상황을 예상할 수 있다. 첫째, 지배자가 행동력을 갖춘 대중의 범위를 정확히 측정하지 못하는 경우다. 예를 들어 이전 시기 대중의 강력한 집단행동이 표출된

경우가 없을 경우 지배자는 선거 부정을 통해 부활을 꾀할 수 있다. 둘째, 과거 경험을 통해 대중의 행동력이 믿을 만한 위협으로 작용하고, 선거에서 승리를 확신할 경우 공정한 선거를 제도적으로 보장하여 집권을 도모한다. 왜냐하면 쉽게 증명될 공정선거 제도가 부재할 경우 야당이 대중을 동원하여 선거 부정을 주장할 수 있기 때문이다.⁴⁵⁾ 셋째, 대중의 집단행동력이 믿을 만하고 선거 결과가 불확실한 경우 제도 변경을 통해 권력집중을 완화시킨다. 권력을 상실하더라도 그 비용을 최소화할 수 있기 때문이다. 넷째, 대중의 집단행동력이 집권세력에 신뢰할 만한 위협이고 반대당의 선거 승리가 확실한 경우 집권 엘리트의 이탈이 발생하고 평화적 정권교체가 이루어진다.

위의 선거권위주의 논의는 러시아와 중앙아시아의 정치변동을 보다 비교적으로 이해할 수 있는 길을 제시하고 있다. 러시아의 정치변동은 앞서 제시한 선거권위주의의 세 가지 변수의 조합을 통해 이해할 수 있다. 러시아 엘리트의 세력관계, 러시아의 정당구도, 그리고 선거와 대중의 지지도 등이 상호작용하면서 러시아 정치는 요동쳤다. 1997년 이전까지 지배연합은 잠재적 권위주의자인 엘친을 압도했고, 엘친은 선거에서 대중의 지지를 크게 상실했다. 정당구도는 혼란스러운 다당제였다. 낮은 대중지지도로 인해 엘친은 권력분담을 거부하고 일방적으로 러시아를 통치할 수 없었다. 그럴 경우 엘리트는 선거를 통해 엘친을 효과적으로 처벌할 수 있었다. 엘리트의 권력분담을 대변한 대표적 사례가 바로 1990년대 내내 러시아 국가구조를 위협한 러시아식 연방주의였다. 혼란스러운 연방제를 통해 엘친은 중앙정부의 상당한 국가권력을 지방에 이전했다. 2000년

45) Magaloni(2006).

이후 세계 석유시장의 상황이 호전되면서 안정적 국가재정을 확립한 푸틴은 지배연합 엘리트를 압도했고, 선거에서 대중의 지지를 확보했다. 반대당이 좌우로 분산되어 갈등하면서 푸틴의 통일당은 선거경쟁 공간에서 중위자의 위치를 독점했다. 즉 헤게모니 정당구도가 형성되었다. 헤게모니 정당구도는 비례대표제를 통해 지지되고 있다. 이러한 변화를 배경으로 푸틴은 그동안 유지했던 다양한 권력분담 장치를 하나둘씩 제거했다. 대표적으로 연방제도, 선거제도 등을 정비하여 지방 엘리트의 정치적 자율성을 상당히 제거했다. 당연하게도 이전과 달리 선거 공간에서 푸틴을 효과적으로 처벌할 수 없게 된 정치 엘리트는 푸틴의 이러한 조치에 순응했다. 오히려 흥미로운 질문은 선거권위주의론에서 제기한 두 번째 경로가 과연 러시아에서 현실화될 수 있는가이다. 권위주의 통치자가 헤게모니 정당구도와 대중의 강력한 지지로 엘리트의 권력분담의 부담에서 벗어나면서 기존의 권력분담을 제거하는 정치변동 가능성이 높아진다. 예를 들어 박정희는 제3공화국 전반기 이룩한 경제성장과 대중의 지지를 바탕으로 삼선개헌을 달성했다. 사실상 엘친과 푸틴의 러시아는 한국의 선거권위주의인 제1·3·5공화국과 비교가능하다.

우크라이나의 경우 선거가 초점으로 역할을 하면서 대중의 지지를 상실한 권위주의 통치자가 권력분담을 위반하면서 엘리트의 일치된 도전을 야기했다는 시나리오가 가능하다. 특히 우크라이나 집권세력은 부정선거에 이은 폭력적 대치상황에서 예상되는 대중의 전투적 의지를 과소평가했다고 가정할 수 있다. 중앙아시아와 러시아처럼 선거권위주의이면서 동시에 석유 등 천연자원이 풍부한 지대의존 국가(rentier states)인 경우 흥미로운 정치변동을 예상할 수 있다. 중국의 경제적 성공으로 세계석유

시장 가격이 상승하면서 선거권위주의 국가는 권위주의적 색채를 노골화하고 있다. 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 러시아, 우즈베키스탄 등에서 이러한 경향이 뚜렷하다. 즉 높은 석유 가격으로 경제가 안정화되면서 민주주의가 강화되기보다 권위주의가 더욱 뚜렷해진다. 이는 앞서 선거권위주의의 발전방향을 규정하는 요소 중 하나인 대중의 지지를 고려한다면 그 답이 뚜렷해진다. 높은 석유가격을 통해 안정적 국가재정을 확보한 정부가 다양한 공공재와 사유재를 공급하여 국민의 정치적 지지를 유지하고 있다. 대중의 지지를 확보한 통치자는 권력분담의 부담에서 벗어나 개인 독재권력을 강화한다. 이상의 간략한 검토를 통해 최근 비교정치학이 제시하고 있는 선거권위주의론이 구소련 국가의 정치변동에 대한 유용한 설명을 제공한다는 사실을 확인할 수 있다.

5. 결론

탈사회주의 체제전환이라는 역사적 변동은 비교정치학의 본류와 맞닿아 있다. 비교정치학은 지금까지 인류 역사의 거시변동을 설명하기 위해 노력해 왔고 주목할 만한 연구 성과를 달성해 왔다. 비교정치학이 다루는 거시변동의 핵심은 바로 민주화, 국가건설, 경제발전 등이다. 탈사회주의 체제 전환은 바로 비교정치학이 다루어 온 정치변동의 한복판에 위치한다. 이를 반영하듯 동유럽과 구소련에 대한 연구는 전통적 소비에트 학자의 전유물에서 벗어나 본격적으로 정치학 이론과 방법론 훈련을 받은 젊은 정치학자들과 타 학문분야, 대표적으로 경제학자들의 진출이 활발히 이루어지고 있다.

필자는 이러한 탈사회주의 체제전환을 이해하기 위해 타 지역의 연구 성과와 비교정치학의 이론적 성과를 도외시 할 수 없다고 주장한다. 구체적으로 탈사회주의 체제전환은 정치제도와 경제발전, 시장개혁의 상관관계에 대한 기존 논의에 주요한 비판과 도전을 제기하고 있다. 최근 행위자 중심의 합리주의적 접근은 탈사회주의 제도건설에 흥미로운 설명을 제공한다. 탈사회주의 정치변동 중 특히 구소련 국가의 정치변동은 최근 중남미 지역과 중동지역 연구가들이 개발한 선거권위주의론을 통해 보다 적절히 설명될 수 있다.

본문에서 본격적으로 다루지 않았지만 자원의 저주(resource curse) 역시 탈사회주의 연구가 주목해야 할 비교정치학의 연구 성과다. 자원의 정치학에 따르면 자원이 풍부하여 전체 국민생산에서 천연자원 수출소득의 비중이 높은 지대의존 국가는 권위주의로 남아 있는 경향이 있다. 러시아, 아제르바이잔, 카자흐스탄 등 구소련 국가는 이러한 주장을 재검토할 수 있는 국가들이다. 자원의 정치학이 구축한 다양한 가설을 적극적으로 이들 국가에 대입한다면 천연자원 소득이 정치 및 제도 발전에 미치는 영향에 대한 다양한 주장의 경험적·이론적 적실성을 가늠할 수 있을 것이다.

필자는 행위자 중심의 관점에서 탈사회주의 경험을 이론화할 것을 제안하고 있다. 하지만 다른 연구자의 적절한 비판처럼 행위보다 구조에 방점을 둔다고 해도 여전히 적절한 설명이 가능하다. 오히려 행위나 구조가 아니라 탈사회주의를 비교정치 이론의 성과에 대비코자 하는 노력이 더욱 필요하다.

본명 이론의 일반성 속에 특수성과 맥락을 묻어 버리자는 주장은 아니다. 탈사회주의 연구자의 도전은 특수성과 맥락을 모델 정립을 통해 정교

한 이론으로 발전시키는 것이다. 거시적 변수들 사이의 연관성을 확립하고 미시적 인과성을 제시함으로써 탈사회주의 경험이 비교정치학의 분류에 맞닿아 있음을 증명할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해 동유럽, 러시아, 중앙아시아 연구의 지역적 고립성과 탈이론적 경향은 완화될 수 있다.

논문 접수일 2010.06.29

심사 완료일 2010.07.27

Post-Socialist Political Economy and Comparative Politics

Han, Byungjin

Department of Political Science, Keimyung University

Post-socialist transitions have offered us excellent opportunities to test classic issues in comparative politics such as market reform, state (institution) building, and regime change. With respect to market reform, I discuss reform attempts and their consequences under the rule of communism and post-socialist market reform strategies that might overcome reform dilemma. In addition, I examine studies of how regime types were associated with market transition in post-socialist contexts different from other market transitions. State building in post-socialism is examined in terms of rational choice perspective. Post-socialist regime changes have cast serious doubts on democratic consolidation school. In this paper I examine the applicability of electoral authoritarianism to post-socialist regime changes. I conclude this paper by suggesting that remaining challenge is to build theory-laden, preferably actor-based accounts to explain divergent post-socialist experiences.

- Keywords

post-socialist transition, post-socialist market reform, winner's takes all economy, post-socialist institution building, electoral authoritarianism