

제도변화의 논리: 권력관계의 변화를 중심으로

이 경 원*

목 차

- I. 머리말
- II. 개념적 논의

- III. 제도변화의 분석틀
- IV. 맺는말

I. 머리말

사회적 갈등이나 문제해결에 제도의 필요성이 제기되어 왔다. 그러나 제도의 존재는 사람들 사이에서 사회적 질서를 형성 하였으나 동시에 협상 관계에 있어 불평등이라는 결과를 초래하였다. 이러한 점은 우리가 현재 갖고있는 제도적 장치의 경직성과 불안정성으로 나타나게 된다. 사회 또는 조직내에서 문제해결의 능력은 상대방의 결정을 효과적으로 제한할 수 있는 강제적(coercive) 내지 협상자원(bargaining resource)의 구조에 달려있다. 그와 같은 권한을 행사할 수 있는 자는 자기의 이익과 의사를 관철하기 위해 현재의 제도적 장치를 유지하거나, 아니면 그들이 보유한 수단을 바탕으로 제도개혁을 추구하고자 할 것이다. 그같은 정책이나 권력작용의 대상이 되는 사람들은 거래관계로 부터 이득을 보고 있거나, 또는 교환관계를 중지 함으로서 발생하는 비용이 너무 높거나 또는 별다른 대안을 찾지 못하는 한 현재의 제도적 장치에서 이루어지는 권력의 결정(정책 결정)에 동의하게 될 것이다.

제도의 생성변화는 다양한 환경과 조건의 결과로서 이들에 대한 압축된 설명이란 간단하지 않다. 그럼에도 불구하고 제도는 만들어지고 변화하게 된다. 따라서 제도의 생성과 변화에 대한 의문, 특히 변화의 원인에 관한 의문은 제도연구의 중심적인 주제가 되어 왔다(Immergut, 1998). 이러한 의문에 대한 해답은 제도에의 다양한 접근에 따라 각기 다른 해석이 가능하며¹⁾ 이는 개인이나 집단의 의사결정에 있어 제도의 개념 설정과 역할을 분석하는 것과 관련이 있다. 여기서는 개인이 제도를 만들어내고 이는 그 개인이나 다음세대의 사람들의 선택행위에 제약으로 작용하게 된다는 가정에서 출발한다. 즉 제도의 전개는 경로 의존적(path dependence)이라 할 수 있다.

의사결정자는 그 결정에 의해 영향을 받는 자들과 다양한 이해관계에 놓이게 되며, 제도를 활용하는 사람들 사이에는 자원이나 권력의 불평등한 분포가 존재한다는 것을 가정에 볼 수 있다. 바꿔 말해 제도가 보유한 강제력과 사람들이 의존하는 자원(resources)에 있어 불평등한 접근이 존재

* 제주대학교 행정학과 교수

1) 대체로 이에에는 역사적, 합리적 그리고 사회학적 관점에 초점을 맞춰 논의되어 진다.

한다는 것이다. 이러한 가정으로부터 제도변화의 한 원인은 제도내의 권력관계에 있어서 협상 능력과 강제력의 재분배로부터 기인할 수 있다는 결론이 가능해진다. 그러나 이러한 논리에 있어서도 명확해야 할 부분이 있다. 즉 무엇이 권력 관계의 변화를 유발시키는가 이다. 또한 어떠한 조건 하에서 상대적으로 약자가 변화의 방향을 유도할 수 있는가 이다. Levi(1990)는 현재의 제도적 장치(institutional arrangement)에 대한 순응(acquiescence) 또는 同意의 행태상의 철회는 제도변화의 한 근거가 될 수 있으며 이는 약자의 중요한 무기가 될 수 있다는 주장을 제기한다. 본 논문은 Levi(1988, 1990)의 관점을 중심으로 제도 변화의 원인과 함의에 대해 권력관계의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 개념적 논의

제도 변화의 조건이나 논리를 논하기에 앞서 제도의 개념에 대해 여러 접근을 살펴볼 필요가 있다. 제도의 개념에 관한 체계적인 설명은 North(1990)에서 찾아볼 수 있다. 그에 의하면 제도는 선택(choice)의 범위(한계)를 설정하는 방식이며 집행기제(enforcement mechanism)의 보유 여부에 파악할 수 있다. 제도의 역할과 관련하여 제도는 계약을 성사 유지하는데 수반되는 거래비용(transaction cost)을 감소시킨다. 제도는 예기치 못한 행동으로부터 야기될 수 있는 불확실성(uncertainty)을 감소시키고, 결과적으로 적합한 계약 당사자를 선정하고 우발적 사건의 가능성을 모두 고려한 가운데 계약을 성사시킨다.²⁾ Kiser와 Ostrom(1982)은 제도적 장치의 개념적 성격으로서 규칙(rule)을 강조한다. 그들에 있어 규칙이란 의사결정 상황에서 요구되는 절차나 요소 그리고 참여자를 결정하는 규칙이며, 어떻게 정보가 구조화되고, 어떤 결정을 내릴 것이며 그의 결과는, 그리고 개인결정이 집단의 결정으로 전환되는 방법에 관한 규칙을 의미한다. 일상적인 행동을 규제하는 규칙외에 제도의 상대적인 내구성(durability)을 특성으로 지적할 수 있다(Keohane, 1988). 이러한 내구성은 제도개혁이 그만큼 어렵고 또한 지속적으로 우리의 관심대상이 됨을 보여준다.

제도의 개념과 관련하여 규칙에 대한 강조는 제도의 내용을 보다 구체화 시키는데 기여하게 된다. 이는 개인행동이 집합행동으로 옮겨가는데 있어 제도와 다른질서 사이에서 발견되는 차이점을 통해서도 알 수 있다. 그럼에도 제도와 규범(norm) 사이의 구별은 우리가 규칙의 본질을 고려한다 해도 간단하지가 않다. 실제로 사회의 규범을 여기는 자들에게도 제재는 가해진다. 그러나 규범에의 준수를 확보하는데 있어 가장 중요한 동기는 행위자의 인식적(cognitive)인 측면과 사회적인 상호 관련성이라 할 수 있다. 반면 제도는 순응확보를 위한 법적 측면을 가지고 있고 나름대로 집행을 위한 명백한 수단들에 의존한다. 노동의 분화와 계층제 그리고 징벌이 따르는 책임을 그러한 수단의 범주에 넣을 수 있다(이경원, 1999). 한 예로써, 조직은 계층제에 따른 인사 체계를 가지고 있으며, 조직내 구성원들은 각자의 역할에 따라 제도 내에서 행동을 모니터 한다거나 또는 필요에 따라 책임과 징벌을 가하는 임무를 담당하게 된다.

2) North(1990)는 그러나 협상 상대자와 교류의 횟수가 증가 하면서 거래비용 또한 증가 할 수 있음을 인정하고 있다.

제도의 주요 성격을 일단의 규칙의 집합으로 보는 관점은 또한 각기 상이한 제도들 사이의 다양성을 간과할 수 있다. 일상적으로 제도의 의미는 결정을 위한 절차나 시장(market)기구로부터 가족, 공공기관 그리고 국가에 이르기까지 다양하다. 이들을 모두 제도로 부르는 것은 동일한 현상에 대해 각기 다른 실례를 드는 것이라 할 수 있다. 이처럼 독특한 사회적 제약의 형태를 유사하게 취급하는 것은 제도의 분석을 어렵게 만드는 요인이 되기도 한다. 명확한 개념이나 최소한의 분류 기준 없이 제도의 생성, 유지, 변화를 설명한다는 것은 불가능에 가깝다. 하나의 방법은 제도의 모든 구성요소에 대해 추상적인 윤곽(schema)을 개발하거나(e.g., Ostrom, 1986) 아니면 제도의 분류를 시도하는 것이다.

실제로 우리가 제도라 부르는 것은 그 규칙이 포괄하는 人的 대상의 크기, 규칙이 관할하는 행동에 의해 구별되어지며, 제도가 보유한 집행력의 정도는 국가라는 외적(external) 제도의 힘(power)에 달려 있다고 볼 수 있다(Levi, 1988). 각기 다른 제도는 결정을 모니터하고 집행하는데 있어 상당히 차이가 있는 장치(arrangement)을 가지고 있다. 한 예로 가족의 구성원에 대한 규칙과 정부의 복지정책의 시행에 적용되는 규칙에는 많은 차이가 있다. 후자는 서비스의 제공에 있어 전자보다 더욱 세부적인 협력, 서비스전달, 집행, 예산 등의 기제를 요구하게 된다. 이것은 가족이 그의 구성원에 대해 권한(power)을 결여하고 있다는 것을 의미한다기 보다 정부의 권한에 비해 내용적으로 다르다는 것을 의미한다.

여기서는 제도의 개념과 관련하여 집행행동을 규율하는 공식적인 배열과 공식적인 권한을 가진 참여자들에 의해 집행되는 구체적인 규칙과 결정과정을 통해 집단구성원의 행위를 규제하는 것으로 규정할 수 있다(Levi, 1990: 405-406). 그러한 규칙이 성문법이나 또는 관습의 형태를 띠고 있는 약속 이진간에 행위상의 기대를 요구한다는 것은 분명하다. 따라서 개념상 제도는 비교적 지속성을 유지하는 공식적인 규칙으로, 권력 자원(resources of power)을 배분하고 관련대상자나 집단의 선택을 제한하며 이를 관철시키기 위한 내적인 집행기제를 보유하고 있는 것으로 정의할 수 있다.

공개적이고 명백한 규칙 그리고 계층제의 요소는 공식적 제도와 다른 형태의 조직배열을 구별하며 또한 유인구조(incentive system)를 통해 행위를 규제하는 규범과도 구별되어진다. 비록 관습이나 문화가 인간들 사이의 반복적인 상호작용을 규제한다 해도 이들은 위의 개념 정의에서 제외되어진다. 각종 이익집단이나 집단운동들도 제도로 규정하기가 힘들다. 비록 그들이 결과에 영향을 미칠수는 있으나 그들의 상대방에게 의사를 집행(강요)할 수 없기 때문이다. 더구나 그들은 일시적인 성격을 띠고 있기에 더욱 그러하다. 물론 정당과 같은 형태의 집단적 조직은 오랜 시간에 걸쳐 제도화의 과정을 겪어왔다. 이는 그러한 조직이 상대적으로 지속성을 유지해오고 계층제를 발전 시켜 왔음을 의미한다.

제도를 권력적 관점에서 이해한다는 것은 참여자들 사이의 잠재적인 갈등을 해결하기 위해 한 집단에 의한 다른 개인이나 집단으로 권력의 양보(concession of power)를 의미하는 것으로 볼 수 있다. North (1990) 역시 제도의 역할에 대해 사회적 갈등을 해결하거나 피하기위해 선택의 범위를 제한하는 것으로 보고 있다. 그는 거래비용(transaction cost)을 인용하여 회사를 포함한 제도는 더 이상 마술상자가 아니라 복잡하지만 분석가능한 계약관계임을 밝히고 있다.³⁾ 대부분 경제학자

3) 거래비용의 관점은 꽤 오랫동안 연구되어 왔다. 먼저 Coase(1937)에 의해 소개 되었으며 그후Fama(1980).

들에 의해 행해진 거래비용에 관한 연구는 계약내용과 모니터링 장치(monitoring arrangement)의 행태적 효과를 밝히는 데까지 많은 진전을 보았다. 그에 관한 연구는 교환으로부터 이득을 증대시키고 거래비용을 줄이기위해 계약의 범위를 정하고 촉진 시키는데 있어 제도의 역할이 무엇인가에 관심을 국한시키고 있다.⁴⁾

공식적인 제도들은 의사결정과 집행에 대한 내부적인 제충제를 가지고 있을 뿐만 아니라, 사회내의 특정 구성원들이 다른 구성원들에 비해 협상력과 강제력을 구축하고 강화시키는 역할을 하게 된다. 따라서 이러한 권한에 의해 서비스는 제공되고, 공동의 이익을 가진 구성원들의 행동이 조정되고, 기득권층의 특권이 지속되기도 한다⁵⁾. 또 다른 제도의 중요한 역할을 보면 피할수없는 갈등의 경우에 당사자나 그밖의 영향을 받는 사람들에 대해 비용을 감소시키는 방향으로 중재하는데 이용되어 진다. 어떤 제도는 다수의 이익을 옹호하고 또 다른 제도는 소수의 이익을 위해 존재하지만 분명한 것은 모든 제도가 권력의 근원(수단)을 규제하거나 촉진시킨다는 것이다. 이러한 사실을 외면한 제도의 개념은 최소한 제도의 독특한 성격을 제대로 파악하지 못한 것이다. 즉 계약을 포함한 선택의 범위를 제약하는 기제는 권력의 배분을 반영하고 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.

제도는 갈등상황에 있어 문제해결의 목표를 달성하기 위해서 관련 집단의 참여와 조정, 그리고 강제집행 등의 기여를 이끌어 내고, 이를 통해 집단행동의 문제를 해결하고자 한다. 제도는 갈등해결의 조건을 설정하고 결과적 대안들의 범위를 제한 한다.⁶⁾ 어떤 제도가 해결할 수 있는 갈등의 내용수준이나, 창조해 낼 수 있는 권력 자원은 장기간에 걸쳐 유지되고 적용되어 진다. 제도간의 여러 차이점에도 불구하고 제도는 권력(power)을 창출하거나 제한하는 이중적 성격을 가지고 있음을 알 수 있다.

III. 제도변화의 분석틀

무엇이 제도의 변화를 일으키는가? 제도변화란 규칙과 집행절차에 있어서의 변화를 의미하며, 따라서 새로운 행동이 요구되거나 제약되는 상태를 말한다. 앞서 설명한 바와 같이 공식적인 제도

Jensen and Meckling(1976), North(1981), Williamson(1985) 등은 그러한 개념을 회사나 조직의 행태를 이해하는데 유용하게 적용하였다. 대리인이론(Principal-Agent Theory)도 그중의 하나라 할 수 있다.

- 4) 제도적 장치가 Pareto 최적을 지향하는가에 대해서는 논란의 여지가 많다(Levi and Bates, 1988). 제도의 안정성(stability)이란 상황에 달려 있다는 것이다. 따라서 가능한 전략적 선택이 존재한다 할지라도 현재의 균형점(equilibrium)으로부터 쉽사리 이동이 발생할 것 같지는 않다. 따라서 내쉬(Nash) 균형점이 존재한다 할지라도 결과는 모든사람이 보다 나아지는(better off) 것이 아니고 일부는 많은 집단 행동의 상황에서 보아 왔듯이 사정이 보다 더 악화될 수 있다.
- 5) 국가와 같은 강력한 제도가 어떻게 경제적 강자가 독점이나 규제를 통해 시장이 제공하는 잉여 이상의 특권을 누릴수 있도록 하는가에 대해 지대추구 모델(rent-seeking model)을 통해 알 수 있다(Buchanan, Tollison and Tullock, 1980).
- 6) 이는 갈등의 제도화(the institutionalization of conflict)로 부를수 있으며(Dahrendorf, 1957) 어떻게 단체협상이 노·사간의 관계에 한계를 설정하는가를 묘사하는데 적용할 수 있다.

의 성격을 권력 자원의 특정한 배분(distribution of power resources) 반영하는 사회적으로 구성된 규칙으로 정의한다면, 공식적인 제도는 권력 자원의 배분이 변하게 되면 그러한 변화에 민감하게 작용하게 된다. 변화는 이를 추구하는 개인(집단)의 효과성이 증대하고, 현재의 제도적 배열에서 이익을 보는 개인이 변화에 대해 역지력이 감소할때 일어날 가능성이 높다.

공식적인 제도 변화의 한 논리는 상황적 同意(contingent consent)가 감소하고 결과적으로 집행 비용이 증가하는 예기치 않은 결과를 가져오는 의사결정에서 찾아볼 수 있다. 상황적 同意의 철회와 그에 따른 제도의 변화는 더 이상 순응하지 않는 상대방의 협상력이 제고되고, 현재 동원되는 강제적 수단이 약화될때 촉진 된다. 상황적 동의의 철회가 갖는 결과를 분석하는데 있어 제도적 행위자들 사이의 관계를 고려해 볼 수 있다. 즉 관리자, 고용인, 그리고 고객들 사이의 관계나 또는 지배자와 국민들 사이의 관계에서 협상력의 변화를 주목할 필요가 있다. 제도변화의 성격을 결정하는 것은 그들의 행동이나 그들이 갖는 자원들이라 할 수 있다.⁷⁾

만약에 한 제도가 정책의 성공적인 집행을 위해 오로지 강제적(coercive) 수단에만 의존한다면 집행비용은 감당하기 힘들 정도로 상승할 것이다(Levi, 1988). 따라서 제도의 리더들은 순응을 확보하기 위해서 대안적 수단들을 모색하게 될것이다. 합리선택이론에(rational choice theory)에 따르면 강제적 수단과 성과급(side payments)이 개인에게 있어 순응을 이끌어낼수 있는 기본적인 수단들이다. 사회학자는 이에 규범(norm)을 추가한다. Levi(1988)는 앞서 제시한 전통적인 세 부류의 순응확보 방식에⁸⁾ 상황적 同意(contingent consent)를 추가한다.

선택적 유인(selective incentives)의 효과성은, 그것이 강압의 형태와 같이 부정적이든 성과급(side payment)의 형태로 긍정적이던 간에, 직선적인 功利的 계산에 바탕을 두고있다. 강제와 성과급은 제도적 규칙(institutional rules)에 대한 순응 여부의 선택에 있어 비용과 이익의 상대적 비중 에 영향을 미친다. 그러나 그것만이 전부는 아니다. 무형의 보상과 형벌도 있다. 명예의 부여나 철회와 같이 선택적 유인으로 설명할 수 없는 그 이상의 순응(compliance)이 있다. 논리적인 설명 이상으로 대다수의 사람들은 무단횡단이나 쓰레기 버리기를 삼가하고 또는 조세나 병역의무를 준수 하는 것은 이를 잘 설명하고 있다.

정치경제학자들은 최근 자발적 순응을 확보하기 위한 방편으로 행동규범이나 이념(ideology)의

7) 이러한 관점을 확대하면 변화의 모든 요인은 내생적(endogeneous)이라 할 수 있다. 혁명도 내적 제도적 의 사결정의 결과라 할 수 있다. 기술변화도 마찬가지다. 슈페터의 관점에서 보면 기술변화는 제도의 외적 요소에 그 근거를 두고있다. 탁월한 발명가나 기업가가 혁신적인 대안을 제공한다는 것이다. 발명가가 보다 나은 기계를, 의사는 새로운 치료방법을, 행정가는 혁신적인 조직을, Ford나 Taylor는 근로자를 동원하는데 혁신적인 방법을 개발한것을 예로 들 수 있다. 그와 같은 진보는 혁신을 통해 관련된 제도에 급진적인 결과를 초래하였다. 그러나 여기서는 North(1981)의 견해에 따라 내생적으로 파생되는 기술변화의 설명을 따르고자 한다. Marx의 해석에서 연유한 North의 주장은 현행 맑스주의 접근과 일맥상통하고 있음을 알 수 있다(Cohen, 1978). 이러한 관점으로부터 기술혁신은 이 과정을 촉진시키는 제도의 산물이라 할 수 있다. 변화는 그러한 혁신이 현재의 제도가 바탕을 두고있는 관계를 위협할때 일어난다. 이는 흔히 행위자들이 현상유지의 상태를 타파하고자 변화를 위한 수단과 유인책을 자극함으로써 발생한다.

8) 한 예로 Etzioni(1961)는 강제적(coercive), 효용적(utilitarian), 규범적(normative) 순응을 구별하고 있다. 우리는 원칙적으로 강제의 의미에는 동의한다. 그러나 그는 효용적 순응의 범주에 보수(remuneration)로 국한하고 규범적 순응은 상징적 보상(symbolic reward)과 같은 모호한 범주로 국한하고 있다. Levi(1988)가 설명하는 순응의 전략적 모형은 Oran Young(1979)을 바탕으로 하고 있다.

역할에 관심을 기울이고 있다. 물론 가장 효과적인 제도적 장치는 비공식적이고 내재화된 규칙(internalized rules)과 같은 규범적 체계를 포함하는 것이다. 그러나 규범은 다양한 측면을 포함하고 있다. 한편으로 규범은 다른사람의 행동이나 또는 비용 여부에 상관없이 사람들을 순응(또는 불응) 시킨다. 한 예로 어떤사람은 일단 전쟁이 발발하면 그 전쟁의 정당성이나 누가 적인지에 관계없이 입대를 한다. 반면 어떤 사람은 어떠한 전쟁도 거부 한다. 그러한 애국자나 평화주의자는 어떠한 보상체계에도 영향을 받지 않으며, 누가 적이든가 또는 상대방 내지 정부가 어떠한 조치를 취하던 간에 상관하지 않는다. 하지만 이러한 도덕적 원칙에 입각한 행동은 그 정도에 관계없이 경험적 연구의 대상으로 남아 있다.

순응을 이끌어 내는데 보다 광범위하게 적용될 수 있는 또 다른 규범이 있다. 공정성의 규범(norm of fairness)도 사람들이 따라야 하는 규칙을 제공 함으로서 행동을 이끌어 낸다. 공정성은 규범적인(normative) 동시에 효용적인(utilitarian) 요소 모두를 포함하는 순응을 이끌어낸다. 즉 상황적 順應(contingent consent)이라 부르는 것이다(Levi, 1990: 405). 만약 현재의 제도적 장치가 받아들일 만한 계약조건을 담고 있고, 상대방 역시 그 계약조건을 지키기 위해 합리적으로 기대되는 행동을 하는 경우 그 제도적 장치는 '공정한'(fair) 것으로 간주될 수 있다. 만약 구성원들이 공정의 규범이 제대로 작동한다는 인식을 갖게되면 그들은 더욱 더 공정의 규범이 의미하는 행동규칙에 따라 행동하게 될 것이다. 공정성의 규범은 항상 집합적으로 인식이 되고 적용이 된다. 위의 도덕적 원칙보다 더욱 분명하게 공정의 규범은 사회적 과정과 맥락에서 형성이 된다. 공정의 규범은 관계적(relational)이고 상황적(contextual)이라 할 수 있다.

同意(consent)로서 순응은 다음의 두 요소에 바탕을 두고 있다: 1) 사회적 계약조건에 승인 ; 2) 서비스를 제공하는 자들의 순응. 첫째 요소는 규범적 평가를 나타낸다. 두 번째 요소는 상황적 순응은 부분적으로 조건적 협동이라는 사실을 반영한다(Taylor, 1987). 즉 낮은 할인율(discount rate), 반복적인 상호작용, 상대방에 대한 지식 그리고 오랜기간 동안의 상호주의들은 순응과 관련하여 합리적 의사결정의 출현을 가능케한다. 공식적인 제도의 경우에 있어 한 개인의 순응이나 협동은 조직의 관리자에 의해 제공될 수 있는 혜택에 대한 기대와, 제3자의 지속적인 순응 여부에 달려있다. 아무도 바보(sucker)가 되길 원하지 않는다. 따라서 순응과 관련하여 특정 참여자의 결정 여부는 상대방도 규칙준수와 관련하여 그의 몫을 다하고 있다는 신뢰에 바탕을 두고 있다.

이러한 관점에서 제도는 사회적 교환조건을 나타내며 이러한 조건에는 순응에 대한 반대급부가 포함되어 있다. 물론 모든 사람이 동등하게 혜택을 받는 것은 아니며 전혀 혜택을 받지 못하는 구성원도 있다. 그럼에도 불구하고 다수의 입장에서 교환(순응과 보상)으로 부터 이득을 얻을수 없다면 순응확보는 불가능해지며 제도는 더 이상 유지되지 않는다. 제도가 참여자들 사이의 집단행동의 문제(collective action problem)를 해결할 수 있다는 전제하에, 순응에 따른 정의 반대급부(positive return)는 제도를 형성하는데 있어 필수적인 요소라 할 수 있다. 이러한 논리에 따라 다른 모든 사람 역시 동일한 규범을 준수한다는 확신을 갖게된다.

이러한 가정에 따라 제도변화를 설명할 수 있는 한 논리가 가능해 진다(Levi, 1990). 먼저 순응의 확보를 위해 요구되는 구성 요소의 소멸은 同意의 철회와 이어서 집행비용의 증가로 이어진다. 제도변화를 추구하는 자들은 不應(non-compliance)을 협상수단으로 이용한다. 현상유지를 고수하고자 하는 자들은 더 이상 같은 수준의 강압적 수단에 의존할 수 없게 된다. 따라서 제도적 관행

은 어느때보다 변화의 가능성이 높아지게 된다. 새로운 규칙이 개발되거나 추가적으로 강압적인 수단들이 동원되어야 할 필요가 발생할 수 있고 또는 兩者가 모두 필요할 수도 있다.

그렇다면 어떠한 조건하에서 상황적 동의(contingent consent)가 철회되는가? 제도는 지속적인 성향을 가지고 있지만 동시에 제도는 권력자원의 불평등(inequality)에서 기인하는 불안정(instability)의 지배를 받는다. 피지배자(subordinates)는 비록 교환관계로 부터 초반 이득을 보았다 하더라도 보다 유리한 결과를 달성하기 위해 제도를 구성하는 규칙들을 변경하는데 관심을 기울이게 된다(Popkin, 1979). 이러한 상황은 특히 피지배자들이 새로운 권력자원을 획득하거나, 새로운 정보가 그들이 과거 알지 못했던 수단들을 일깨워 준다거나 또는 새로운 상황이 피지배자들로 하여금 이제까지 받아들여졌던 교환조건에 의문을 제기하는 경우에 나타날 가능성이 높게된다. 최근 시민단체에 의한 공천 또는 낙천 기준에 관한 평가 기준의 도입 및 운동도 이 경우로 볼 수 있다. 즉 정치과정에 있어 정당 이외의 집단에 가능해진 권력자원의 증가는 현재의 정치적 제도배열에 크나큰 변동을 가져올 가능성을 높이고 있다. 즉 유권자들과 정치인들 사이에 교환조건이 변하고 있는 신호로 볼 수 있다는 것이다.

사회적 교환조건에 승인 여부는 어떤 그룹이 현재의 교환조건을 거부할 수 있는 수단의 증가와 반비례의 관계에 있다. 현상유지를 타파 하고자 하는 중요한 또 하나의 힘으로 의식의 변화를 들 수 있다. 이는 무엇이 정당하고 이를 어떻게 평가 할것인가 대해 사람들의 인식을 바꿔 놓을 수 있다.

상황적 동의는 다른사람을 순응 시키는데 있어 신뢰(confidence)가 상실되었을 때 철회될 수 있다. 이는 제도적 권력(institutional power)을 가진자가 그 권력을 남용하여 사회적 교환조건을 파괴하거나 다른 사람들이 동의를 거부하는 것이 명백할때 발생하게 된다. 그같은 신뢰의 상실은, Hardin(1982)이 지적하는 바와같이, 조건부적 협동이나 대등한 상호관계로의 전환에 의해 알수 있게 된다. 또한 그러한 행동은 공개적인 관찰을 필요로 한다.

同意의 철회 결정은 개인적 차원의 행동이다. 하지만 이는 공정성 규범(norm of fairness)의 효과성을 집단적으로 평가할 수 있는 기회를 제공 함으로서 다른사람의 행동을 유도하게 된다. 교환조건에 수용은 의무나 정당성과 같은 개념에 바탕을 둔 이념(ideology)이나, 주어진 목표달성의 성패 정도를 가능하는 자원(resources)에 의해 영향을 받는다. 그러나 그러한 규범도 행태적으로 규정되고 관찰될 수 있다. 즉 사람들이 그러한 규범(공정성의 규범)에 입각해서 행동하지 않는 경우, 규칙으로서의 힘은 약화될 수 밖에 없다.

자원과 의식에 있어서의 변화가 어떻게 집단행동의 가능성을 증대 시키는가에 대해서는 이미 많은 연구가 이루어져 왔다(Piven and Cloward, 1977; Zald and McCarthy, 1987). 르비(Levi, 1990)는 어떻게 기관의 長이나 관리자의 행동이 주민이나 고객과의 관계에 있어 상황적 동의에 영향을 미치는가에 초점을 맞추고 있다.

공식적인 기관내에는 구성원들 사이에 자원의 불평등과 집행과정의 제충제가 존재한다. 기관의 長이나 관리자는 누구보다 더 많은 강제적 능력을 보유하고 있다. 정보에 대한 우월적 접근과 의사결정, 인사 그리고 집행에 있어서 보다 우월적 능력은 長(principals)으로 하여금 비록 그들의 고용인이나 고객의 이익과 배치되는 경우에 있어서도 그들의 이익을 관철시키는 것을 가능하게 한다. 대리인 이론(principal-agent theory)에서 나타나는 기회주의적 성향은(Jensen and Meckling, 1976; Williamson, 1985) 마찬가지로 長들에게도 부정적인 영향을 미친다. Pareto(1966)는 이러한

현상을 “강탈(spoliation)”이란 개념으로 보고 있으며 이는 정부 관료들이 국민들의 후생을 희생하여 私的 이득을 취하는 경우가 해당될 수 있다.

長의 기회주의적 태도의 문제는 대다수의 거래비용(transaction cost) 이론가들 사이에서 주목을 받지 못하였다. 대리인 이론은 관리 지향적인 경향을 보여주고 있다. 그의 주된 관심은 조직의 가장 효율적인 형태를 찾아내는데 있으며, 특히 어떠한 유인구조(incentive structure)가 피고용인들로 하여금 최고의 근로의욕을 고취시킬 것인가에 모아져 있다(권순만, 김난도, 1995). 생산성이나 순응과 같은 조직상의 요구조건은 조직의 長이 代理人의 행동을 제약 할 수 있을 때, 그리고 공공 서비스나 행정의 경우에서와 같이도 공무원들이 그들의 관할 주민들의 행동을 제약할 수 있을 때 충족 되어질 수 있다. 비록 代理人 이론에 있어 長의 성격을 분석하고 이를 제한할 필요성에 대해 강조한 경우는 드물지만(North, 1981; Levi, 1988), 권력 남용의 문제는 거래비용의 관점에서 비효율의 또 다른 경우로 취급될 수 있다.

거래비용의 이론과 달리 제도주의적 관점은 長에 의한 권력의 남용에 관해서 관심을 갖는다. 정부나 기업 그리고 대다수의 공공기관은 법적 근거에 기초하여 타인에 대해 권력을 행사하는 자들에 대해 통제의 필요성을 인식하고 있다. 따라서 대부분의 기관은 통치자나 기관장 또는 기업의 대표가 그들의 私的 목적을 강제적 수단이나 정보 또는 그외의 불법적 수단들에 대해 불평등한 접근이나 사용을 어렵게 만들고 있다.

그럼에도 관리인이나 長들에 의한 권력남용을 보여주는 예는 많다. 보다 중요한 것은 정책결정자나 관리자들의 결정은 예기치 않은 결과를 초래하여 상대의 협상력을 증대시키고, 이는 결과적으로 제도변화의 가능성으로 작용하게 된다.

정책결정자들 뿐만 아니라 피고용자, 고객, 그리고 피지배자들이 제도적 규칙에 순응 하고자 하는 결정도 중요하다. 이러한 순응의 결정은 이미 지적인바와 같이 몇가지 동기에 의해 이루어진다. 그러한 결정은 강제나 특혜에 대한 반응일 뿐만 아니라, 다른사람의 행동에 대한 계산에 바탕을 둔 중요한 전략적 측면의 결과일 수 있다. 선택을 전략적 상황으로 이끄는 것은 기본적으로 참여자들 사이에 있어 결정의 상호의존적인 성격이라 할 수 있다. 그러나 그러한 전략적 상황에서 선택을 좌우하는 것은 권력의 불평등이라 할 수 있다. 不應(non-compliance)은 개인적인 결정이지만 집단 행동의 한 부분으로 작용할 수도 있다. 징집의 거부와 같이 저항의 적극적인 행동으로 나타날 수도 있고 또는 무임승차나 회피와 같은 방관(non-effort)의 형태로 나타날 수도 있다.

North(1981)가 제기하는 바와 같이 압제적인 제도적 틀에 있어서도 계약적 요소가 존재하고 있다. 그러한 상황에서도 순응을 강요받는 자들이 최악의 거래조건의 최상(the best of a bad bargain)을 부여받지 못한다면 그들은 지도층으로 하여금 순응을 확보하기 위해 더욱 값비싼 비용을 치루게 할것이다. 이의 결과는 제도의 약화와 궁극적으로 개혁이나 혁명을 통한 변화로 이어지게 될것이다.

어느 누구도 제도에 의해 불공정한 대우를 받고 있다면 최선을 다해 그 제도를 변경하고자 할 것이다. 따라서 노동자는 노동조합을 결성하고 농민들은 쟁기하게 된다. 그러나 상대적으로 약하고 힘없는 자들은 집단행동이 결코 쉽지 않다. 조직화에는 성공했지만 집단행동의 성공 가능성은 매우 낮다. 그들은 집단행동을 유지하고 승리하는데 필요한 수단들을 결여하고 있다. 또한 변화를 이끌어 내는데 있어 성공한다 하더라도 이것이 그들이 원하는 방향이라는 보장은 없다.

여기서 제시한 공식적 제도변화의 모형은 어떠한 경우에 상대적으로 약하고 힘없는 자들이 제도 배열의 개혁을 성공적으로 달성해 낼수 있는가를 보여주고 있다. 가장 확실한 시나리오는 그들이 자기들 방식으로 다룰수 있는 어떤 새로운 자원을 이용한다거나 또는 현재의 제도적 배열을 통해 정책결정에 영향력을 행사하는 자들의 상대적인 협상력을 약화시키는 일이다. 그러나 위의 경우에 있어서도 약자들은 협상수단과 강제수단에 있어 본래적으로 열세이고 또 그러한 여건이 계속되기 때문에 그들의 열악한 상태로 부터 새로운 협상수단을 만들어 내야한다. 이를 요약하면 조직화의 능력과 순응을 거부할 수 있는 능력으로 볼 수 있다. 일반적으로 개인적인 不應(비록 집단의 차원에서 모니터 되고는 있지만)은 보다 용이하다. 이는 집단행동의 문제(collective action problem)를 우회할 수 있고 불응자로 하여금 제재를 피할수 있게 한다. 그러나 공정성 규범의 작용을 감안할 때, 상황적 동의를 철회는 제도를 반영하는 사회적 교환관계(social bargain)의 파기로 이어질 가능성이 높다.

제도변화의 설명에 구조주의적인 관점을 동원하는 Skocpol(1979)이나 보다 인류학적으로 접근하는 Scott(1985)은 역시 이러한 분석틀을 활용하고있다. Skocpol은 국민들이 기대했던 혜택을 제공받는데 있어 현 제도적 배열의 능력에 의문을 제기하면서 나타나는 권력의 약화를 예로 들고 있다. 동시에 관리자(institutional manager)의 물리적 힘의 쇠퇴는 반대자들로 하여금 반전의 기회를 제공하게 된다. Scott에 따르자면 약자의 가장 강력한 무기는 순응을 철회할 수 있는 능력이다. 이는 회피(shirking)와 같은 소극적인 형태나 또는 폭동(rebellion)과 같은 적극적인 형태를 펼 수 있다. 어느 경우에건 이러한 현상은 제도적 규칙을 집행하는 자의 힘을 약화 시키고 또한 이는 사회적 계약이 파기되었을때 가장 보편적으로 나타날 수 있는 현상이기도 하다.

제도변혁에 관한 두 사람의 주장은 외생적 요소의 강조를 들 수 있다. 이 요소들은 궁극적으로 변화를 가져올 수 있는 능력이나 권력관계의 변화를 유도할 수 있는 계기를 제공한다. Skocpol에 따르자면 전쟁은 군사적, 재정적 자원을 고갈시키고 국가로 하여금 정책을 통해 내적 순응을 집행할 수 있는 능력과 정통성을 약화 시키게 된다. Scott에 따르자면 농업에 있어서의 녹색혁명(Green Revolution)은 지주의 농민에 대한 의존을 감소시키고 따라서 그들의 전통적인 기존의 관계를 유지하는데 요구되는 유인조건을 변화시킨다. 전자의 경우 국가 지도자의 전쟁개입 결정은 궁극적으로 대리인이나 국민들에 비해 상대적으로 지도자의 권력을 약화 시킨다. 후자의 경우 기계의 도입은 농민과의 관계에 있어 지주의 협상 능력을 증대 시킨다. 양자의 경우 발견되는 공통적인 사항은 현재의 사회적 합의에 대한 동意的 감소와 사람들이 그들의 교환조건을 지킬 것 이라는 신뢰의 감소를 들 수 있다. 지도자의 선택이 그들의 권력을 증가 시키거나 변경함에 따라 제도는 변혁을 겪게된다.

상황적 동意的 철회는 제도내에서 권력자원의 배분을 변경시키는데 있어 가장 중요한 동기는 아니라 할지라도 하나의 근거는 될 수 있다. 더욱 중요한 것은 피지배자에 의한 새로운 권력자원의 발견이나 창출이며 또는 현재의 제도적 배열을 결정하는 자들이 보유하고 있는 자원의 쇠락을 들 수 있다. 한 예로서 성공적인 사회혁명의 경우를 보면 군중들이 효과적인 집단행동을 전개하기 위한 능력을 증대 시키거나 또한 그러한 변화를 저지 시키기 위한 국가능력의 감소가 동시적으로 일어날 것을 필요로 한다(e.g.,Skocpol, 1979).

한편 대다수의 제도변화는 전면적이라기 보다는 점진적으로 일어난다. 제도는 일단 구축이 되면

자생력을 갖게된다. 제도 구축의 과정은 동시에 그의 생존을 증대시키는 과정이기도 하다. 대부분의 공식적인 제도는 법률에 의해 구축이 되고 또한 그들의 지속성도 법률에 의해 지지를 받는다. 보건 및 복지 서비스를 구축하기 위해 경영 마인드와 공공규제를 도입하는 것은 어떻게 공권력, 즉 정부가 제도의 존재를 의도적으로 강제할 수 있는가를 보여주는 한 예라 할 수 있다. 이러한 측면이 비록 불가능은 아니지만 제도의 해체를 어렵게 만든다. 그러나 그러한 공식적인 제도들도 자원의 배분을 변경시키는 내부적인 조직결정의 결과에 따라 민감한 변화를 보이게 된다.

때때로 그같은 변화는 제도 관리자의 의도적인 행동으로부터 기인한다. 역사상으로 많은 중요한 인물들은 그들 관할하의 제도를 변혁시켜 그들의 목적을 충족 시키고자 하였으며, 이 경우 그들의 권한을 증대 시키기 위한 의도적인 행동이 요구되곤 하였다. 그들의 목적은 사회적 효율성의 달성으로부터 개인적 이익의 성취에 이르기 까지 다양하다 (Levi, 1988). 남북 분단 상황에서 안보의식을 고취시키고 국토방위를 강조하기 위해 지도자들은 반공 및 국가 보안을 강조해 왔다. 국가 지도자들에 의해 주입된 이러한 투철한 안보관은 정책적 및 이념적 측면에서 방위체계의 혁신적인 변화를 가져왔다. 고취된 안보의식은 실질적인 국토방위와 국민국가의 이념적 결속에 많은 기여를 하였다. 동시에 장기적 관점에서 안보의식의 강조는 우리나라 지도자의 국정 수행방식(예로써 권위주의적 내지 독재적 국정관리를 들 수 있다)과 국민들의 정치 및 사회적 의식구조에 총체적인 변화를 불러 일으켰다.

몇몇 역사적으로 중요한 제도개혁은 일상적인 결정의 예기치 않은 결과로 부터 점진적으로 전개 되었다. 역사적 유물사관에 관한 Marx의 이론은 자본주의에 관한 분석에 있어 그러한 예를 보여 주고 있다. Marx에 따르자면 그들의 이익을 확대 시키고자 하는 자본가의 행동이 어떻게 그들의 권력수단을 약화시키고 또한 아울러 노동자의 권력수단을 증대 시키는가를 보여주고 있다(Cohen, 1978; Elster, 1985).

점진적인 제도변화에 있어 중요한 촉매제는 종종 관리자와 측근의 결정을 들 수 있는데, 그들의 결정은 거꾸로 그들의 권력을 약화 시키는 예기치 않은 결과를 초래 하기도 한다. 우리는 많은 군사독재자들이 그들의 권력을 공고히 하기 위해 강화시킨 바로 그 군대에 의해 무너지는 것을 목격 해왔다. 확실히 '빈곤과의 전쟁'(War on Poverty)은 상대적으로 가난하고 힘없는 자들이 정부에 대항해 호전적인 집단행동을 의도하여 시작된 것은 아니었다. 많은 결정은 다른 사람들이 어떻게 행동할 것인가 하는 전략적 고려에 바탕을 둔 것이기 때문에 오판은 예기치 않은 결과로 이어진다. 이는 다시 만약 제도적 의사결정자들이 시간부족이나 그외의 능력부족으로 인해 문제의 정의를 제대로 하지 못하거나⁹⁾ 또는 만약 불응자에 대해 권력자원의 재배치가 충분한 경우에 제도의 변화로 이어질 수 있게된다.

North(1990)의 관점에서 보면 특정한 제도적 장치의 상대적인 가격(relative price)의 변화는 권력관계의 변화를 초래하게 된다. 그러나 가격(price)과 계약(contracting)이라는 용어는 "가격"을 책정하고 "계약"조건을 협상하는 사회적 갈등과 투쟁을 간과하고 있다. 비시장 상호작용(non-market interaction)은 수요, 공급 그리고 교환에 따른 이득으로 전환 설명되어질 수 있지만 제도적

9) 국가의 리더쉽이 세계화, 개방화의 결과에 따른 외국자본의 자유로운 이동과 결과 그리고 충격을 예상치 못하고 IMF 관리체제로 들어간 우리의 경우도 이에 해당할 수 있다.

결과(산출)는 무차별 곡선에서 보여지는 시장 가격(market clearing price)과는 거리가 멀다. Bates (1989)의 주장에 따르면 합리적 선택(rational choice)은 단순히 경제학적 논리가 보다 일반적으로 적용된 것이 아니다. 신고전 경제학자들(Neo-Classical Economists)은 모든 사람은 이익 극대자임을 가정하고, 후생극대화를 추구하는 개인의 선호가 집단선택으로 전환되는 기제로서 시장에 초점을 맞추고 있다. 그러나 아쉬운것은 신고전 경제학자들은 계약과 가격을 결정하는 자원에 대한 불공정한 접근(unequal access)의 결과를 간과하는 경향이 있다는 것이다. 합리적 선택론자들에게 있어 선호함수(preference function)의 내용은 참여자와 상황에 달려있으며, 그들은 선호의 집합(aggregation)과 관련하여 다양한 기제를 제시하고자 한다. 분석적 Marx주의자(e.g., Roemer, 1986)로 구별되는 합리적 선택론자들에게 있어 불공정한 협상력과 강제력은 갈등과 역사변화의 설명에 있어 가장 중요한 단서를 제공해 왔음을 알 수 있다.

IV. 맺는말

이제까지 제기된 제도변화의 논리가 시사하는 함의는 무엇인가? 제도변화를 분석하기 위해서는 제도 내에서 권력의 배분에 관한 이해는 필수적이다. 뿐만 아니라 전략적 상호작용의 맥락에서 개인결정들의 의도적 및 비의도적 결과를 이해하는 것이 필요하다. 더욱이 순응의 확보는 제도의 유지에 있어 결정적인 조건이 된다. 제도적인 의사결정자의 권력은 순응을 대가로 어떠한 혜택을 제공할 수 있는 능력과 불응을 모니터하고 강제할 수 있는 능력에 달려있다. 아울러 사회적 지도자의 관점에서 보다 중요한 것은 사회적 협상관계(social bargain)는 사회구성원 모두에게 필요하고, 그 협상관계는 유지되어야 한다는 것을 강조 함으로서 제도의 신뢰(trust)를 구축하는 일이라 할 수 있겠다.

참 고 문 헌

- 권순만, 김난도, 1995. "행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로", 『한국행정학보』, 29(1): 77-95
- 이경원, 1999. "제도와 선택: North의 관점에서", 『법과 정책』, 5: 111-126, 제주대학교, 법과 정책 연구소
- Bates, Robert H., 1989. *Beyond the miracle of the market: The political economy of agrarian development in rural Kenya*, Cambridge: Cambridge Univ. Press
- Brenner, Robert. 1982. "The Agrarian Roots of European Capitalism." *Past and Present* 97: 16-113
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock, eds. 1980. *Toward a Theory of a Rent-Seeking Society*. College Station, Texas : Texas A&M University Press.

- Coase, Ronald. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*(November) : 386-407.
- Cohen, G. A. 1978. *Karl Marx's Theory of History: A Defense*. Princeton: Princeton University Press.
- Dahrendorf, Ralf. 1957. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Elster, Jon. 1985. *Making Sense of Marx*. N.Y. and Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzioni, Amitai. 1961. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Fama, Eugene F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm." *Journal of Political Economy*, 88, no. 21: 288-307
- Hardin, Russel. 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press
- Heiner, Ronald A. 1983. "The Origin of Predictable Behavior." *American Economics Review*, 73 (September) : 560-95
- Immergut, Ellen M.. 1998. "The theoretical Core of the new institutionalism." *Politics and Society* Mar., 26(1) : 5-30.
- Jensen, M. C., and W. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*, 3(4) October: 306-60.
- Keohane, Robert O. 1988. "International Institutions : Two Approaches." *International Studies Quarterly*. 32, no. 4: 379-96
- Kiser, Larry, and Elinor Ostrom. 1982. "The Three Worlds Action : A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches." *On Strategies of Political Inquiry*, (ed.)by Elinor Ostrom, 179-22. Beverly Hills : Sage Publications
- Kreps, David M. 1984. "Corporate Culture and Economic Theory." *Manuscript*. Stanford University, Graduate School of Business.
- Levi Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: The University of California Press
- _____. 1990. "A Logic of institutional change" in *The limit of Rationality* (ed.)by Cook, Karen S. & Margaret Levi. pp 402-418. University of Chicago Press.
- Levi Margaret, and Robert Bates, eds. 1988. "The Political Economy of French and English Development." *Politics & Society*, 16 nos. 2-3.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *APSR*, 78 (September): 734-49.
- Michels, Robert. 1949. *Political Parties*. New York : Free Press.
- North, Douglass C. 1987. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Ostrom, Elinor. 1986. "A Method of Institutional Analysis." In *Guidance, Control, and Evaluation*, edited by G. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom, 229-44. Berlin and New York : Walter de Gruyter.
- _____. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* .

- New York: Cambridge University Press.
- Pareto, Vilfredo. 1966. *Sociological Writings*. Edited by S. E. Finer and translated by Derick Mirfin
New York : Praeger.
- Piven, Frances Fox, and Richard Cloward. 1977. *Poor People's Movements*. New York : Vintage
Books.
- Popkin, Samuel. 1979. *The Rational Peasant*. Berkeley: University of California.
- Poemer, John, ed. 1986. *Analytical Marxism*. New York : Cambridge University Press.
- Poot, Hilton. 1987. *Peasants and King in Burgundy: Agrarian Foundations of French Absolutism*.
Berkeley: University of California Press.
- Schotter, Andrew. 1981. *The Economic Theory of Social Institutions*. New York: Cambridge
University Press.
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven
: Yale University Press.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee
Power." *APSR*, 81 (March): 85-104.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, Michael. 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge and New York: Cambridge
University Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York : The Free
Press.
- Young, Oran R. 1979. *Compliance and Public Authority: A Theory with International
Applications*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Zald, Mayer N., and John D. McCarthy. 1987. *Social Movements in an Organizational Society*.
New Brunswick and Oxford : Transaction Books.