

경제위기가 정치협력에 미치는 영향에 관한 일고찰: 힘의 균형 관점에서 본 비교정치경제이론의 재검토**

최정욱*

❖ 요약 ❖

민주주의 공고화에 관한 문헌에서 상호 협력 또는 타협하는 전통이 중요하다는 주장을 흔히 찾아볼 수 있다. 하지만 이른바 대화와 타협의 문화가 어디서 비롯되었는지에 관한 체계적인 연구를 찾아보기란 쉽지 않다. 이 글에서는 위기, 특히 경제위기가 그러한 정치적 타협과 협력의 문화의 기원으로서 작용할 수 있는지를 검토한다. 구체적으로, 정치적 타협의 대표적 사례라고 볼 수 있는 엘리트대타협(elite settlement), 또는 합의를 통한 민주주의 이행

(pacted transition)이 일어난 과정을 분석하여 힘의 균형을 중요한 변수로 도출하고서, 힘의 균형이 없다면 위기를 맞이하여서도 정치엘리트들이 상호협력을 할 가능성이 없다는 것을 협상이론(bargaining theory)을 빌려서 체계적으로 제시한다. 다시 말하면, 이 글은 통념과 달리, 경제위기가 정치협력을 촉발할 가능성이 있다는 것을 인정하고 있다. 하지만 경제위기가 정치적 엘리트 내의 협력을 유도하려면 정치엘리트 내의 힘의 균형이 또한 필수적이다.

핵심어: 정치협력, 경제위기, 힘의 균형, 협상이론, 엘리트대타협, 민주주의

I. 머리말

민주주의 이행과 확립에 관한 문헌의 대부분에서 우리는 상호 타협하는

『국가전략』 2004년 제10권 2호

* 서울대 정치학과 시간강사

** 이 글은 “Economic Crisis, Elite Cooperation, and Democratic Stability: Asia in the Late 1990s”라는 제목의 박사학위 논문 중 서론 일부를 수정한 것으로, 한글초고는 2003년 한국정치학회 하계학술회의에 발표한 적이 있다. 학위논문 과정과 정치학회에서 논평과 도움을 주신 여러분께, 특히 히글리(John Higley), 린(Tse-min Lin), 에널로(James Enelow), 맥클라크란(Patricia Maclachlan), 히니히(Melvin Hinich), 정상화 교수님과 이 글에 대한 익명의 심사자 3명께 감사드린다.

성향과 행태가 민주주의 안정에 필수적이라는 주장을 찾아볼 수 있다. 물론 이들 모두가 누구의 태도와 행태가 가장 중요한가하는 대목에 의견을 같이 하는 것은 아니다. 사회적 자본과 시민문화와 같은 용어를 구사하는 학자들은 일반 시민이나 대중에게 초점을 맞추고 있다(Putnam, 1993; Diamond, 1993; Almond and Verba, 1963). 반대로, 엘리트 이론가들은 사회에서 전략적으로 중요한 자리를 점유하고 있는 핵심적인 의사 결정자들을 민주주의 안정에 가장 중요한 행위자로 간주하고 있다(Higley and Gunther 1992). 따라서 이들 후자의 집단은 전자의 학자군과 같이 시민문화의 저변 확대나 사회적 자본의 광범위한 유포를 주창하는 대신에 엘리트간의 합의를 중시하고 있다. 하지만 이러한 차이점에도 불구하고, 이들 두 진영 모두가 상호 협조하려는 성향과 행태가 어느 정도 정착되는 것이 민주주의 안정의 토대라는 데는 이견이 없다.

상호협력의 성향과 행태가 중요하다는 인식에도 불구하고, 정치행위자들이 어떻게 해서 처음에 서로 협력하게 되고 그 이후에 또 지속하게 되는지 지금까지 알려진 바가 별로 없다. 예를 들어 푸트남(Putnam, 1993)은 이탈리아 내부의 대조적인 사회적 자본의 분포에 관한 한 저서에서 이탈리아 북부와 남부에서 시민 참여(civic engagement)의 전통이 너무나 상반되게 나타난다는 것을 여러 장에 걸쳐서 보였지만 왜 막상 그 두 지역이 그렇게 상반된 전통과 역사적 경로를 최초로 갖게 되었는지는 답을 못하고 다만 미결의 과제로 남겨두고 있다:

남부에 수직적인 위계질서를 갖춘 노르만 체제가 수립되었던 것은 특이할 만큼 강력했던 외국용병에 의한 점령의 결과라고 아마도 쉽게 설명할 수 있을 것이다. 하지만 그 보다 더 문제 거리인 동시에 더욱 흥미 있는 주제는 [북부의 소규모] 공동체타입의 공화국의 기원이다. 중북부 이탈리아 거주자들이 어떻게 해서 처음에 홉스의 딜레마에 직면해서 상호 협조라는 해결책을 찾게 되었는가? 이 질문에 대한 답은 현재 없고, 특히 역사학자들도 암흑의 중세 시대의 연무 속에 가려서 그 해답을 찾을 수 없는 것 같다고 한다(Putnam, 1993, 180).

그리하여 푸트남은 집단행동(collective action)의 딜레마에 대한 홉스적인 해결책, 즉 제삼자에 의한 강제라는 해결책의 대안으로 그가 제시한 사회적 자본과 상호신뢰의 해결책의 역사적 기원을 밝히지 못하고 있다. 그는 다만 이탈리아 두 지역에 다른 정도의 상호신뢰의 망이 존재한다는 사실과 만

약에 그런 상호신뢰의 망이 두텁게 조성되어 있다면 집단행동의 문제를 해결 하는데 도움이 된다는 것만을 말하고 있을 뿐이다. 하지만 대부분의 경우와 지역에는 그러한 상호신뢰의 망이 존재하지 않는다.

이 글은 이러한 상호 신뢰의 망 또는 상호협력의 전통이 어떻게 처음부터 생길 수 있는가를 다루어 보고자 한다. 위기 상황 특히 경제위기 상황이 정치적 협력의 전통을 촉발하는데 기여하는지에 초점을 맞출 것이다. 첫 번째 절은 경제위기와 정치협력의 관계에 관한 다양한 기존 의견을 재검토한다. 그런 다음에 정치협력의 대표적 사례로서 엘리트대타협을 예시하고 비교정치에서 그것과 유사한 다른 이론들을 검토한다. 그 다음 절에서는 이글의 핵심 주장, 즉 경제위기는 적대관계에 있는 정치세력 간에 힘의 균형이 동시에 수반되지 않는다면 정치 협력을 야기할 수 없다는 것을 협상이론(bargaining theory)을 인용하여 보여준다. 끝으로 이러한 주장이 민주주의 이론에 어떤 함의를 갖는지를 보면서 글을 맺고자 한다.

II. 경제위기가 정치협력에 미치는 영향: 다양한 견해

상호협력의 원천으로 작용할 수 있는 하나의 변수로 생각할 수 있는 것은 경제위기를 포함한 심각한 위기이다. 실제로 혹자는 최적의 결과에 미치지 못하는(suboptimal) 비극으로부터 탈출하기 위한 하나의 방편으로 기존의 균형을 파괴하는 위기를 겪는 것이라고 제안하기도 한다. 예를 들어, 와인 개스트(Weingast, 1997, 258)는 기존 균형에 외생적인 사건, 예를 들어, 경제위기나 해결불능의 내전 또는 새로운 국외 위협 같은 사건들이 엘리트 집단이 비대칭의 균형에서 파레토 최적의 균형으로 이동하는데 필요하다고 본다. 엘리트 이론의 한 분파도 이러한 견해에 동의하여, 위기는 엘리트 대 타협을 갑작스럽고도 신중하게 일어나게 함으로써 엘리트들 간 협력을 크게 촉진한다고 주장한다(Burton and Higley, 1998; Higley and Gunther 1992; Rustow, 1970). 또한, 기존의 다른 중남미 연구가들과는 달리, 현대 중남미의 경험을 검토한 렘머(Karen Remmer)는 경제위기에도 불구하고 정치적 불안정이 중국에 일어나지 않을 수 있다고 생각한다. 그녀에 따르면, “[경제위기가 극심했던] 1980년대에 중남미에 일어난 정부 구성의

양상을 보면 양극화된 정치보다는 합의를 통해 정치를 하려는 경향이 분명하게 드러난다. 극단적인 정치와 엘리트 분열의 조짐이 증대하기는커녕 1980년대는 범국가적인 정치적 합의를 이루어 내려는 노력이 과거 어느 때보다도 강했던 것이 특징이다”(Remmer, 1991, 793).¹⁾

이 모든 주장은 이론적 전통은 달라도 다같이 위기 또는 경제위기가 정치적 분열이 아니라 정치적 통합을 일으키는 요인으로 작용할 수 있음을 내비추고 있다.

그렇다고 모든 사람들이 위기를 협력의 주요한 원천이라고 보지는 않는다. 이렇게 반대 의견을 개진하는 사람들 중 첫 번째 부류는 경제위기로 인해서 정치 행위자간의 갈등은 깊어진다고 본다. 사실 이러한 견해를 우리는 일상적으로 가장 흔히 접한다. 아시아 경제위기가 1997년에 발생했을 때 말레이시아 수상인 마하티르(Mahathir Mohamad)는 “[경제]성장은 훌륭한 [갈등의] 완충제이다. 홍수로 넘친 강물처럼, 그것은 수면 아래의 돌들을 보이지 않게 덮어버린다.... 홍수물이 빠지면서 너무도 많은 돌들이 드러나게 된다”라고 말해 이러한 견해를 대변해주고 있다(Financial Times, 1998.1.13, 8). 어려운 경제 상황에서는 정치엘리트가 자신의 지지층(constituency)을 만족시키기가 어려운 반면, 경제 호황은 갈등을 줄이는데 기여한다. 똑같은 시기의 중남미의 정치판을 보면서도 프리덴(Frieden 1991, 36)은 램머와 다른 주장을 펴는데, 그에 따르면 “먹을 밥 그릇 수가 증가하고 있었을 때는 그것의 분배를 둘러싼 갈등은 거의 없었다. 하지만 일단 밥그릇 수가 줄어들기 시작했을 때 정치 투쟁이 발발했다.” 해거드(Haggard)와 카우프만(Kaufman)은 이러한 논지를 다음과 같이 보다 자세히 개진하고 있다.

경제상황은 [정치적] 타협이 얼마나 안정적으로 굳건히 유지될 것인지 결정한다. 호황은 지지를 낳는다. 경제위기는 반대로 사적 영역이 그러한 타협점으로부터 이탈하도록 하는 계기를 낳고, ‘아래로부터’ 정치적 저항을 받을 개연성을 증대시키고, 지배엘리트가 결과적으로 발생하는 갈등을 조정할 능력을 감소시킨다(Haggard and Kaufman, 1995, 7).

[경제] 성장은 정치적 지지를 마련하는데 필요한 거래(trade-offs)를 용이하게

1) 또한 Remmer(1990) 참조.

한다. 이것은 다른 이유 가운데 피해를 입은 집단에게 보상을 해줄 수 있기 때문이다. 보다 일반적으로는, 성장은 불평등이나 다른 사회적 분열에서 초래하는 좌절감과 갈등을 줄일 수 있다. 그 결과 경제성장은 정치적 소외의 경향과 사회 불안을 조성하는 사회적 폭력을 잠재울 수 있다(Hggard and Kaufman, 1995, 325).

또 다른 부류의 학자들은 경제위기로 인해서 정치적 갈등이 강화된다고는 믿지만 경제성장이 정치적 갈등을 완화한다는 데는 동의하지 않는다. 왜냐하면 경제성장이 반드시 소외계층을 줄인다고 볼 수는 없기 때문이다. 실제로 소수의 학자들은 경제성장, 특히, 급속한 경제성장은 오히려 정치적 갈등을 부추길 수 있다고 본다. 올센(Mancur Olson)이 이런 견해의 가장 대표적인 주창자이다. 그는 “급속한 경제 성장은 혁명과 불안정으로 나아가는 주요한 추동력이다”라고 주장한다(Olson, 1963, 530). 동시에 그는 급속한 경기하강도 또한 정치적 갈등을 가져온다고 본다. 따라서 그는 “안정된 경제 즉 급속한 경제성장이나 경제적 폭락이 없는 상태가 사회적 평온과 정치적 평온에 도움이 된다고 봐야만 한다”고 주장한다(Olson, 1963, 543).

경제성장이 정치적 협력에 도움이 되고 경제위기는 정치적 갈등을 낳는다는 견해가 가장 일반적인 견해이지만 또 다른 제3의 부류의 학자는 다른 모형을 제시하고 있다. 아쿠나(Carlos Acuna)와 스미스(William Smith)가 그런 부류에 속하는데 이 모형의 가장 두드러진 특징은 시간이라는 새로운 차원을 넣어서 경제와 정치관계를 이해하는 것이다. 구체적으로 이들은 경제적 성취도(economic performance)가 정치 갈등에 미치는 영향은 시간에 따라 차이가 난다고 본다. 구체적으로, 경제상황이 초기에 급락할 때, 정치적 갈등은 증대한다고 본다. 하지만 이러한 단선적인 관계는 나중에 경제위기가 심화되면서 반대로 바뀌게 된다고 본다. 역으로, 경제성장의 초기 단계에는 정치적 불안정이 감소한다고 본다. 하지만 경제상황이 시간이 가면서 더 좋아지면서, 정치적 긴장은 증대한다고 본다(Acuna and Smith 1994, 40). 만약에 우리가 경제위기와 성장을 각각 극명하게 드러내는 후반기에만 초점을 맞추면, 놀랍게도 아쿠나-스미스 모형은 해거드와 카우프만이 취한 입장과 정반대라는 사실을 알게 된다.

경제적인 성과와 정치갈등 간의 관계에 관해서 이렇게 다양하고도 서로간에 상충되는 견해가 존재하는데 이들 모두 다 나름대로의 논리와 타당성

이 있다. 하지만 본인은 그 둘 간의 관계를 중립적이라고 보는 것이 보다 정확하다고 본다. 여기서 중립적이라는 말은 위기 그 자체는 정치행위자들이 상호협력하게 부추길 수도 있고 아니면 그들을 보다 깊은 갈등 속으로 몰아넣을 수도 있다는 의미이다. 실제로 이러한 주장은 바로 짐머만(Ekkart Zimmermann)과 사알펠드(Thomas Saalfeld)가 1930년대의 경제위기, 즉 대공황이 유럽 여섯 국가에 어떠한 영향을 미쳤는지를 연구한 끝에 내린 결론과 유사한 것이다. “그 경제위기는 여섯 나라 모두에서 선거결과의 가변성(volatility)을 증대시켰지만 단지 독일과 오스트리아에서만 선거의 양극화와 엘리트의 양극화를 초래했다. 이 두 나라는 민주적으로 범국민적인 정치적 합의를 도출하지 못했고 그 결과 그 나라 민주주의 체제는 붕괴되었다. [반면, 영국, 프랑스, 네덜란드와 벨기에의 자유민주주의 체제는 살아남았다]”(Zimmermann and Saalfeld, 1988, 307). 본인의 주장은 위기는 정치적 협력의 원인도 갈등의 원인도 아니라 다만 어떤 상황에서 협력을 도모하는 요소로서 작용할 뿐이라는 것이다. 문제는 이제 위기가 협력을 위한 요소로서 작용하는 그 조건이 도대체 무엇이냐는 것이다. 이제부터는 이 문제를 다루어 보고자 한다. 미리 말하자면 모든 정치협력을 다 다룰 수는 없고 또한 여러 가지 정치협력 간에도 질적인 차이가 있을 수 있기 때문에 여기서는 논점을 보다 좁혀서, 어떻게 경제위기가 정치 협력의 가장 명약관화한 표현인 엘리트 대타협(elite settlement)을 일으킬 수 있는지에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

III. 엘리트대타협: 정치협력의 대표 사례

엘리트 대타협에 관한 논의를 시작하려면 그 전에 히글리(John Higley)와 버턴(Michael Burton)의 엘리트 이론에 관한 간단한 소개가 필요하다. 히글리와 버턴은 두 개의 기준, 즉 엘리트 통합과 엘리트 분화의 정도에 따라서 크게 합의형(consensual), 이념통치형(ideocratic), 분열형(fragmented), 양분형(divided)으로 4부류로 엘리트 형태(elite configurations)를 구분하고 있다. 즉, (1)서구의 안정된 다원주의 민주주의에서 흔히 보듯이 분화가 잘되었지만 통합이 강한 합의형, (2)다양한 정

치세력 간에 불안정한 민주주의가 지속되고 있는 체제에서 보듯이, 분화는 잘 되었지만 통합력이 약한 분열형, (3)과거 공산주의 체제에서 흔히 보듯이, 통합력은 강하지만 분화가 잘 안된 이념통치형, (4)체제와 반체제 인사로 나뉘어져 극단적으로 대치하고 있는 권위주의체제에서 흔히 보듯이, 분화가 비교적 잘 안된 동시에 통합력도 비교적 약한 양분형이 그것이다. 여기서 통합과 분화를 엄밀하게 측정하기는 어렵지만 대강 개념적으로 보면, 통합이 잘된 엘리트 유형이라 함은 가장 중요한 의사결정자에게 엘리트가 직접적으로 또 간접적으로 접근할 수 있도록 하는 공식적이고 비공식적인 연결망이 배타적이지 않게 구성되어 엘리트내의 결속이 잘되어 있다는 뜻이다. 또한 그것은 엘리트가 서로 동의하는 정치적 행태의 양식(modus operandi)과 게임 규칙이 존재하고 그들이 실제로 경쟁하고 협조할 때 그러한 규칙과 양식을 준수한다는 것을 의미한다. 분화가 잘된 엘리트라 함은 엘리트가 조직적으로 다분화되어 있고 기능적으로 전문화되어 있으며, 각자 다른 엘리트로부터 그리고 국가로부터 상당한 자율성을 지니고 있다는 의미이다. 한마디로 말하면 실질적으로 복수의(plural) 엘리트가 존재한다는 의미이다(Higley and Burton, 2000).

이렇게 엘리트 유형을 나누고 볼 때, 엘리트 대타협이란 양분형의 엘리트가 합의형의 엘리트로 급격하게 전환하는 과정이다. 다시 말하면 체제와 반체제 인사들로 나누어진 권위주의 체제에서 흔히 볼 수 있는 것과 같이 소수의 엘리트 집단으로 나뉘어 심각한 갈등을 전개하고 있는 엘리트 유형이 더욱 다분화되는 동시에 서로 간에 내부 통합력이 보다 높은 엘리트 유형으로 전환하는 하나의 통로가 엘리트대타협이다. 또한 이러한 엘리트대타협이 중요한 이유는 합의형의 엘리트가 바로 다원주의적인 민주주의 정치체제 또는 안정적인 민주주의를 건설하기 위한 전제 조건이라고 보기 때문이다.

엘리트 대타협 이론에 따르면 대타협이 일어나는 과정은 다음과 같다. 첫째로 모든 핵심 엘리트 집단이 심각한 손실을 입은 갈등의 역사가 우선 있어야 한다. 둘째로 이러한 집단 간에 힘의 대치(a power stand-off)가 이루어져서 한 집단이 다른 집단에 대해서 득세할 가능성이 거의 없어야 한다. 셋째로 이런 상황에서 어떤 새로운 위기 상황이 발발하여 모든 핵심집단이 추가로 값비싼 손실을 치를 위험성이 등장하게 된다. 넷째로, 이렇게 추가 손실이 예상되는 상황에 직면하여 적대적인 주요 엘리트가 새로운 위

기를 극복하고 그와 동시에 그러한 위기를 조장하는 것으로 보이는 장기간의 적대관계를 극복하기 위하여 서로 간에 가장 근본적인 분쟁사안을 해소하고 서로 협동하는 쪽을 택하게 된다. 이 결과 합의형의 엘리트 유형이 등장하기 시작한다(Burton, Gunther, and Higley, 1992, 13-24; Burton and Higley, 1998).

게임이론적인 용어로 다시 풀어서 말하면, 엘리트 대타협 이론은 이득(pay-offs)과 관련하여 이득이 어떤 가상의 수치 아래로 떨어지면 각 엘리트집단이 위기로 인해서 생기는 더 이상의 추가 손실을 감내할 수 없는 지점이 있다는 것을 암시하고 있다. 따라서 이 게임은 이득 극대화 게임이 아니다. 대신에 참가자(players)들은 상정할 수 있는 최저의 이득 아래로 떨어지는 것을 피하려고 노력하며 이러한 이득의 최저 한계점 이상에서는 각 엘리트 집단은 자신들의 이익을 증진하기 위해서 기꺼이 어느 정도의 손실을 감내하려고 한다. 이보다 더욱 중요한 사실은 게임에 임하는 적대적인 엘리트 집단사이의 힘의 균형으로 인해서 그 어떤 그룹도 자신의 손실을 다른 집단에게 전가할 수 없다는 것이다. 동시에, 이것은 갈등이 계속되어 한 그룹이 손실을 입으면 다른 집단들도 마찬가지로 손실을 입고, 갈등의 종결로 한 집단이 득을 보게 되면 다른 집단들도 그렇게 된다는 것을 의미한다.

엘리트 대타협의 개념은 때때로 “a four player game”(Linz and Stepan 1996, 61-5), “a transplacement”(Huntington 1991, 151-61) 또는 “an extrication”(Przeworski, 1991, 67-79) 등과 같이 다른 용어로 표현된다. 예를 들어, 린쯔와 스테판에 따르면, 4인 게임은 권위주의 체제의 온건파와 반체제세력의 온건파가 체제와 반체제 양쪽 강경파를 각자 이용하고 제어하면서 협상을 통한 체제이행을 유도하는 과정이다. 린쯔와 스테판은 4인 게임을 위한 조건을 구체적으로 명시하고 있다. 즉, 체제의 온건파는 체제의 강경파로부터 충분한 자율성을 가져야만 하고, 그와 동시에 반체제 온건파는 반체제 내의 강경파에 대항해 판을 이끌어 나갈 만큼 충분히 강해야만 한다. 다시 말하면, 협상에 임하는 양측 온건 엘리트 집단은 각자의 강경파 엘리트를 통제할 만큼 충분히 강력해야만 한다(Linz and Stepan, 1996, 61과 65).²⁾

2) 또한 Przeworski(1991, 66-79) 참조.

린쯔와 스테판의 4인 게임 또는 협약을 통한 이행(pacted transition) 이론은 참가자 사이의 권력관계에 초점을 맞추고 있는데 이것은 올바른 접근법이다. 그러나 그들의 4인 게임은 온건파가 강경파에 비해서 더 힘이 있어야만 한다는 사실을 지적할 뿐이고, 두 개의 적대적인 온건 집단 간의 힘의 관계나 체제와 반체제 진영 전체의 힘의 관계는 중요하게 다루고 있지 않다. 이와는 대조적으로, 본인은 장기간 지속되는 심각한 갈등에 임하는 주요 엘리트간의 힘의 균형이 협상의 성공적 타결을 위한 조건이라고 본다.³⁾

와인개스트(1997)는 이런 종류의 엘리트 협정을 통치자의 통치영역 설정 게임(a sovereign-constituency transgression game)으로 표현하고 있다. 정부가 어떻게 하면 시민의 권한을 침해하지 않도록 주어진 통치 범주 안에 있도록 스스로를 규제하게 만들 수 있는가를 설명하기 위해서 고안된 이 게임에는 3 명의 참가자가 있다. 그들은 국가 또는 왕과 두 명의 시민 또는 시민사회 행위자이다. 이 게임의 핵심은 국가는 두 명의 시민이 국가의 영역에 관한 한계를 설정하는 문제와 관련하여 기꺼이 공동으로 보조를 맞추어 싸우려고 한다면 국가는 시민의 권리를 침해하지 않을 것이라는 것이다. 이 게임의 결과를 “자율적으로”(self-enforced) 제한된 정부(limited government)라고 하는데 여기서 자율적이라는 것은 두 명의 시민이 다른 어떠한 결과에 대해서도 공동으로 맞서 싸울 의지가 있다는 것을 일단 국가가 인식하면 국가 또는 왕은 자신의 권력 행사에 관한 범위를 수용하는 것이 스스로에게 이익이라는 뜻이다.

하지만 이렇게 자율적으로 제한된 정부는 와인개스트 게임의 여러 균형점 중의 단지 하나에 불과하다. 그리하여, 분석적으로 볼 때, 여러 개의 균형점 중에서 다른 것이 아니라 파레토 최적의 균형점이 최종결과로 등장하기 위해서는 여러 균형점 중에서 특별히 그것이 일어나게 몰아주는 이른바 초점(a focal point)이 있어야 한다. 와인개스트는 그러한 초점으로 헌법, 지도자, 폭동 등을 들고 있다(Weingast, 1997, 251).

하지만, 이 게임의 문제점은 그러한 초점이 여러 개의 동시에 존재하는

3) 다른 맥락에서지만 게디스(Geddes 1991)는 정치개혁이 왜 일어나는가를 설명하면서 힘의 균등한 분배가 중요하다는 결론을 내리고 있다.

균형점 중에서 파레토최적의 균형점을 골라내는데 도움을 줄지는 모르지만, 초점을 가지고는 이미 존재하는 비대칭 균형점이나 비파레토최적(non-Pareto-optimal) 균형점에서 행위자들이 어떻게 처음에 빠져나오도록 추동하는지를 설명하지는 못하는 데 있다. 와인개스트는 어떻게 그리고 왜 행위자들이 비파레토최적점으로부터 처음에 빠져나올 수 있었는지 알기 위해서는 모델 외적인 요인, 즉 외부의 충격이나 다른 외생적인 힘에 의존해야만 한다는 것을 인정하고 있다(Weingast, 1997, 258). 이것은 우리로 하여금 다시 한번 앞에서 언급한 푸트남 책의 아킬레스 근을 연상시키는 대목이다.

협력의 발생과정은 신뢰할 만한(reliable) 강제(enforcement) 메커니즘만 주어진다면 언제든지 갈등을 종결하려는 행위자들 간에 순식간에 이루어지는 조정과정으로 볼 수는 없다고 강조하는 와인개스트의 주장은 우리의 논의와 관련하여 새겨들어야만 할 점이다. 하지만, 그의 게임 모형은 다른 게임모형과 같이 갈등의 상황에서 행위자들 간에 존재하는 힘의 관계를 경시하고 있다. 그러나 이러한 힘의 관계를 이해하는 것이 바로 왜 행위자들이 기존의 비파레토최적점으로부터 빠져나오는지를 이해하는데 필수적이다. 이러한 점은 비록 그가 핵심주장으로 부각은 시키고 있지는 않지만 그가 엘리트 협약의 세 가지 사례로 실제로 들고 있는 것들에서도 찾아볼 수 있다. 그 세 가지 사례는 1688~1689년의 영국의 명예혁명 대타협, 1994년의 엘살바도르의 평화협정, 1820년의 미국의 미주리타협인데, 이 세 가지 모두에서 각 갈등에 개입하고 있는 행위자들 사이의 힘의 균형이 엘리트 협약을 가능하게 한 결정적인 요소라는 것을 그의 설명을 통해서도 알 수가 있다. 명예혁명 대타협은 예전에 제임스 2세 왕의 지원에 힘입어 토리당파가 누리던 힘의 우위가 제임스 왕과 토리당파간의 공모의 와해로 손상을 입었기 때문에만 가능한 것이었다. 이러한 공모의 와해로 토리와 휘그파간의 세력 균형이 만들어 질 수 있었다. 엘살바도르 협약과 관련해서는, 와인개스트는 “수년에 걸친 전쟁으로, 반란군과 체제세력 모두 그 어느 누구도 이길 수 없다는 것을 인지하였다”고 적고 있다. 이러한 말도 두 세력 간의 힘의 균형을 암시하고 있는 부분이다. 끝으로, 미국 미주리타협과 관련해서는, 그는 “한쪽의 힘의 우세(sectional dominance) 문제는 더 이상 일방적이지 않았고 상호 양면적이었다. 양쪽 모두[북부인과 남부인] 취약성이

존재함으로써 양쪽은 당면 문제를 풀 수가 있었다”고 말하고 있다 (Weingast, 1997, 252-3과 259).

어떤 학자들은 그럼에도 불구하고 힘의 균형은 오히려 일시적인 갈등의 해소나 준최적의(sub-optimal) 해결책을 초래할 가능성이 크다고 본다. 예를 들어, 세브로스키(Przeworski, 1991)의 주장에 따르면, “정치세력 간에 힘의 관계가 균형을 이룰 때 순수 전략(pure strategies)으로는 균형 점을 찾을 수 없으며 한 가지 가능한 것은 내전이다.... 하지만 지속적인 갈등, 아마도 여러 세대에 걸쳐서 내전이 계속 될 것이라는 전망은 너무 끔찍한 일이다. 그리하여, 정치세력들은 일시적인 해결책으로나마 어쩔 수 없이 어떤 제도적인 틀을, 아니 아무 틀이라도 채택해야만 하는 상황에 처할 수 있다”(Przeworski, 1991, 83-4). 그는 계속해서 주장하기를, 안정적인 제도의 마련은 세력들 간에 힘의 관계가 롤스(John Rawls)의 무지의 천막에 의해서처럼 가려져 있을 때 가능하다고 한다(Przeworski, 1991, 87). 이러한 세브로스키의 주장은 본인이 보기에는 비현실적이다. 본인은 상호 수용 가능하고 따라서 더욱 오래 동안 지속 가능한 일단의 제도들이 세력 간의 힘의 균형이 이루어질 때만 확립될 것이라고 본다. 왜냐하면 그런 상황에서 합의된 제도는 어떤 특정한 정치 엘리트 집단에게만 유리하게 만들어 진 것이 아니기 때문이다.

IV. 엘리트 대타협의 협상이론

협상이론의 분석틀을 도입하면⁴⁾, 어떻게 힘의 균형이 위기와 맞물려서 엘리트의 협력을 도모할 수 있는가를 보여주는가 더욱 쉽다. 위기는 특정 합의실패점(a disagreement point, 즉, 최악의 경우 협상이 무위로 끝날 때 참가자들이 각자 얻게 되는 이득)이 주어질 때 상호합의 가능한 합의점이 분포해야할 파레토 최적점의 연속선인 기존의 타협점의 집합(bargaining set)를 확대함으로써 갈등관계의 엘리트 집단이 위기 이전에는 합의할 수 없었던 사항을 이제 합의할 수 있도록 만들어준다. 이러한 합

4) 협상이론에 관한 단순한 교재로는 Binmore(1992)의 5장 참조.

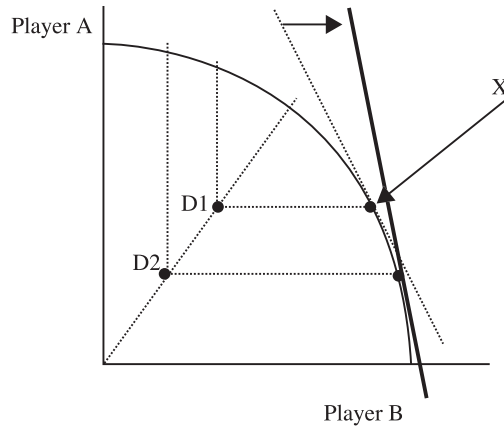
의 가능한 지점의 확장은 합의실패점이 위기 이후 더욱 낮아졌기 때문에 일어나는 것이다. 그렇지만, 이렇게 위기로 인해서 타협점의 집합만 단순히 확대되었다고 해서 갈등관계의 행위자들이 바로 협력을 하는 것은 아니다. 즉, 위기만으로는 협력을 낳을 수가 없다. 그와 동시에 힘의 균형이 수반하지 않는다면 그들은 협력하지 않는다. 보다 자세히 이 점을 논의하기 위해서 두 명이 참가하는 게임을 상정해보자. 그리고 그 둘 다 도박을 경계하는 (risk-averse) 효용함수를 지니고 있다고 가정하자.

우선 위기 이전의 상황을 가정하고 그 상황에서는 상당히 불균형한 힘의 관계가 존재했고 타협점의 집합에는 균형점 또는 합의가능한 점이 들어있지 않았다고 해보자. 즉, 각자 자신의 효용을 가능한 최대로 실현하려고 할 때 상호 합의점이 존재하지 않는다고 해보자. 하지만 위기로 인해서 협상실패 시 얻게 되는 각자의 이득이 훨씬 작아짐으로써 합의실패점이 그 이후 낮아지게 된다고 가정하면, 그 결과 타협점의 집합은 확대된다. 이렇게 위기 이후 새롭게 형성된 타협점의 집합에는, 두 명의 행위자 사이에 협상력의 변화가 없다는 것을 전제로 할 때, 이제 가상의 합의점이 포함되게 된다.

하지만, 위기는 합의실패점을 단지 낮추어 타협점의 집합을 확대할 뿐만 아니라 또한 기존에 협상력의 불균등이 존재했다면 이러한 협상력의 불균형을 더욱 악화시킬 가능성도 다분히 있다. 이것이 사실이라면, 경기참여자들은 위기 이후 타협점의 집합이 확대된다고 하더라도 상호합의 가능한 점에 도달하지 않을 수 있다. 다시 말하면, 위기가 일어나기 이전에 힘의 균형이 한 쪽에 유리하게 작용하고 있었다면, 따라서 지배적인 위치에 있는 엘리트 집단이 하위의 엘리트집단보다 다가오는 위기로 인한 추가손실을 감내하기가 보다 용이하다면, 합의실패점은 지배적인 엘리트집단에게 유리한 쪽으로 힘의 균형을 바꾸는 쪽으로 이동하게 된다. 이 결과 지배집단의 협상력은 더욱 증대하게 되어, 상호합의를 이루어 낼 가능성은 그림 1에서 보는 바와 같이 위기로 인해서 오히려 더욱 줄어들게 된다.

그림1은 위기로 인해서 두 명의 경기참가자 중에서 한 명, 즉 A에게 편중되게 손실이 일어난 상황을 묘사하고 있다. 타협이 없다면 경기참가자 A는 새로운 위기 상황에서 경기참가자 B보다 더욱 많은 희생을 치러야만 할 것이다. 이 결과, 위기 이후에 형성되는 합의실패점(D2)에서는 위기 이전의 합의실패점(D1)에서 보다 A가 B에 비해서 상대적으로 더 많은 손해를

그림 1. 합의실패점의 이동과 그에 따른 협상력의 변동



합의실패 때 갖는다는 것을 나타내주고 있다. 물론 상대적인 손실은 비록 A에게 불리하게 돌아가도 이 새로운 합의실패점에서는 경기참여자 양쪽 모두 그 이전에 비해서 절대적으로 갖는 이득은 줄어들게 된다. 이렇게 위기 이후에 형성된 새로운 합의실패점은 두 명간의 힘의 균형에 영향을 주게 되고, 결과적으로 B의 협상력을 증대시켜 결국은 그렇지 않았다면 잠재적으로 합의할 수 있었던 지점 X도 이제는 협상의 해결책이 될 수가 없게 되어 버린다.

다시 말하면, 위기 이전의 힘의 관계(가느다란 선으로 표시)와 합의실패 점을 동시에 감안하면, 두 명간에는 합의 가능한 잠재적인 점이 타협점의 집합 안에는 존재하지 않는다. 하지만 위기로 인해서 합의실패점이 변경되어 그 결과 타협점의 집합이 확대되고 만약에 두 명간의 힘의 균형에 아무런 변화가 없다면(즉, 위기 이후의 힘의 관계가 여전히 가느다란 선으로 표시된다면), 두 명은 이제 X 지점에서 합의를 보게 될 것이다. 하지만 합의 실패점의 변경은 단지 타협점의 집합의 변화만이 아니라 힘의 균형에도 변화를 가져다준다. 이 결과 새로운 힘의 관계가 형성되고 이것은 그림에서 굵은 선으로 표시되어 있다. 이렇게 불균형이 심화된 힘의 관계와 새로운 합의실패점을 동시에 고려하면 위기를 겪은 다음에도 여전히 합의가 도출되지 않을 수 있다.

물론 위에서 보여준 위기의 협상이론이 위기로 인해서 기존의 힘의 불균형이 항상 더욱 강화되고 정치 갈등이 오히려 항상 지속된다는 것을 시사하지는 않는다. 실제로 위기 상황 속에서 협력이 일어나느냐 아니냐하는 것은 위기로 인해서 합의 실패점이 정확하게 어떻게 바뀌고 또 위기가 기존의 힘의 균형에 어느 정도 정확하게 영향을 미치는가를 알아야만 예측할 수가 있다. 여기서 말하고자 하는 것은 단지, 위기는 그 자체로 합의를 도출하지 않으며, 기존의 힘의 관계와 위기 이후에 변화된 힘의 관계를 동시에 고려할 때만 비로소 위기 이후의 정치행위자들의 협력 가능성을 알 수가 있다는 것뿐이다.

지금까지 본인은 경기참여자들 간의 힘의 균등한 분배가 위기의 상황에서 서로 협력할 것인가를 결정하는 중요한 변수라는 사실을 보여주었다. 뒤집어 말하면, 주요한 행위자 간에 협상력의 균등한 배분이 없이는 위기 그 자체는 협력을 유도하지 못한다. 위기 발발 당시에 힘의 분포가 아주 불균등할 때, 경기참가자 중 한 명이 자신의 추가 손실 중 일부나 모두를 다른 사람들에게 전가할 수 있는 유리한 위치에 놓여있다. 또한 비록 모든 경기자들이 위기로 인해서 우연히 절대적으로 동일한 규모의 추가손실을 본다고 해도, 불균등한 협상력 아래에서는 이전에 보다 유리한 위치에 있었던 경기자가 이전에 불리한 위치에 있었던 경기자보다 손실을 보다 용이하게 견뎌 낼 수 있을 것이다.

앞 소절에서 말한 엘리트 대타협이론으로 돌아가면, 협상이론에 따른 분석에 기반을 두어, 우리는 위기는 그 이전에 주요한 엘리트 집단 사이에 협상력이 아주 불균등하게 분포되어 있지 않을 때만 그리고 오로지 그때만 갈등과 대립의 양분형 엘리트가 대타협 과정을 거쳐서 합의형으로 전환할 수 있을 것이라는 가설을 세울 수 있을 것이다. 이러한 엘리트대타협의 협상이론을 위기를 경험한 나라에 구체적으로 적용하기 위해서는, 우리는 우선 위기 발발 이전에 그 나라에 엘리트가 오랜 기간 극단적인 정치투쟁을 하여왔는가 다시 말하면, 진정으로 양분된 엘리트가 존재했는가를 물어야만 한다. 만약에 그런 엘리트 유형이 존재했다면, 그 다음 질문은 양분된 엘리트 사이의 힘의 균형이 다소 균형을 이루고 있었는가를 물어야 한다. 힘의 균형이 발견되지 않는다면 우리의 예측은 양분된 엘리트는 새로운 위기를 맞아서도 기존에 대립하던 문제에 대하여 대타협을 이루어내지는 못할 것이다.

V. 맺음말: 요약과 함의

민주주의의 공고화에 관한 문헌에서 상호 협력하는 또는 타협하는 태도나 전통이 중요하다는 주장은 흔히 찾아볼 수 있다. 하지만 이른바 대화와 타협의 문화가 어디서 비롯되었는지에 관한 체계적인 연구를 민주주의 이행과 공고화에 관한 문헌에서 찾아보기란 쉽지 않다. 이 글에서는 위기, 특히 경제위기가 그러한 정치적 타협과 협력의 문화가 시작된 시발점내지 기원으로서 작용할 수 있는지를 검토해보았다.

이를 위해서, 우선은 경제위기와 정치적 협력의 관계에 관한 비교정치경제학의 기존 문헌을 살펴보았다. 기존 글들은 각기 다른 심지어는 상반된 주장을 하고 있다. 하지만 공통적으로, 대부분의 글들이 경제위기를 정치협력을 악화시키거나 정치협력을 강화하는 단일요인으로 다루고 있다. 하지만 이 글에서는 경제위기 또는 위기를 하나의 매개체로서만 다룬다. 즉, 위기 그 자체만을 두고 볼 때는 정치협력을 낳을 수도 있고 정치적 갈등을 야기할 수도 있다. 실제로, 위기가 다른 정치적 조건들과 어떻게 결부하여 작용하느냐에 따라서 그것이 정치협력의 매개체가 될 수도 있고 정반대로 정치갈등의 매개체가 될 수도 있다.

이러한 기본 명제 아래, 엘리트대타협(elite settlement), 또는 체제와 반체제 진영간의 합의를 통한 민주주의 이행(pacted transition)을 정치적 타협의 대표적 사례로서 지적하고서 그것이 일어난 과정과 조건을 살펴보았다. 이런 검토과정에서 힘의 균형을 중요한 변수로 도출하였다. 힘의 균형이 정말로 정치협력의 중요한 요인이라는 것을 밝히기 위해서, 힘의 균형이 없다면 어떻게 해서 위기를 맞이하여서도 정치엘리트들이 상호협력을 할 가능성이 없다는 것을 협상이론(bargaining theory)을 빌려서 체계적으로 제시하였다.

다시 말하면, 경제위기가 정치적 불협화음과 불안정을 가져온다는 일반통념과 달리 이 글은 경제위기가 정치협력을 촉발할 가능성이 있다는 것을 인정하고 있다. 하지만 모든 경제위기가 정치적 협력을 가져다주는 것은 아니다. 경제위기가 정치적 불협화음과 갈등의 악화 대신에 정치적 엘리트 내의 협력을 유도하려면 정치엘리트 내의 힘의 균형이 필수적이다. 이러한 힘의

균형이 부재한 상태에서 경제위기를 맞게 되면 기존에 갈등관계에 있던 정치엘리트 집단의 갈등은 더욱 나빠질 가능성이 크다.

최근에 민주주의 체제를 전파하는 일군의 학자들은 경제위기는 권위주의 체제아래서만 체제의 불안정을 가져오고 민주주의 체제는 경제적인 성취도와 별개로 체제의 정당성을 확보하고 있기 때문에 경제위기에도 체제불안을 겪지 않을 것이라고 주장한다. 이러한 주장은 기존에 민주주의 체제의 다원성으로 인한 조정의 복잡성, 비효율성, 사회요구에 대한 취약성 등을 이유로 민주주의 체제가 경제위기를 극복하는 데 오히려 적합하지 않다는 전통적인 주장과 대치된다. 하지만 이러한 경제위기기에 대한 정치체제의 대응능력 문제는 별도로 논의할 사항이고 여기서는 다만 경제위기가 체제의 불안정으로 나아갈 것이냐 아니냐하는 것은 정치체제의 종류의 문제라기보다는 정치엘리트 내 분열과 통합의 문제라는 지적을 하고 싶다. 그리고 체제와 반체제 엘리트 간에 갈등이 심한 권위주의 체제가 경제위기기에 의해 체제엘리트의 통치능력의 완화를 가져와 정권을 상실한다고 해도 그것이 반드시 안정적인 민주주의 체제의 수립을 의미하는 것은 아니다. 안정적인 민주주의 체제의 수립에 보다 중요한 것은 어떤 과정을 거쳐 체제가 탄생하게 되었냐 하는 탄생의 비밀에 있다. 엘리트 대타협과 같은 합의를 통해 민주주의로 이행했을 때 안정적인 민주주의 수립에 도움이 된다. 그리고 이 때 합의를 통하여 이행할 것인지 아닌지 하는 문제는 적대관계의 정치세력간의 힘의 균형에 달려 있다는 것이 이 글이 암시하는 바이다.

끝으로 덧붙이자면, 어떻게 보면 서로 무관하게 제시된 다양한 이론들을 하나의 주제로 임의적으로 묶는 과정에서 다소 개별 이론에 관해서 부당한 오해의 여지를 남겨둔 바가 없지는 않다. 일례를 들어서, 본문에서 다루고 있는 모든 이론들이 위기를 언급할 때 반드시 경제위기만을 염두에 둔 것은 아니다. 하지만 기존의 이론이 상당히 포괄적인 위기 개념에서 출발하였다고 하여도 그러한 위기이론을 경제위기기에 비추어서 봄으로써 새로운 이론적인 시사점을 찾을 수가 있다고 본다. 결과적으로, 어쩌면 서로 완전히 별개의 학파에 속한다고 해야만 하는 여러 글을 경제위기와 정치갈등이라는 공동의 주제를 두고 한자리에 모아본 것만으로도 또한 중요한 한 의의가 있다고 본다. 그만큼 풍부한 논쟁을 시작할 수 있는 단초를 제공할 수가 있을 것이기 때문이다. 이 글은 전혀 혁신적인 주장을 담고 있는 데서 의의를 찾

는 것이 아니라, 경제위기와 정치갈등과의 관계에 관한 기존의 산만한 이론들을 단지 정리하고 느슨하거나 모호하게 흩어져 있는 주장을 협상이론으로 보다 정치하게 다듬었다는 데 의의가 있다고 본다.

참고문헌

- Acuna, Carlos H. and William C. Smith. 1994. "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform," in William C. Smith, Carlos H. Acuna, Eduardo A. Gamarra, eds. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Miami: The University of Miami North-South Center.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bates, Robert H. 1988. "Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism," *Politics and Society* 16: 387-401.
- Binmore, Ken. 1992. *Fun and Games: A Text on Game Theory*. Lexington: D. C. Heath and Company.
- Burton, Michael, Richard Gunther, and John Higley. 1992. "Introduction: Elite Transformation and Democratic Regimes," in John Higley and Richard Gunther, eds. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Burton, Michael and John Higley. 1998. "Political Crises and Elite Settlements." in Mattei Dogan and John Higley, eds. *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Diamond, Larry ed. 1993. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: L. Rienner Publishers.
- Elster, Jon. 1978. *Logic and Society: Contradictions and Possible Worlds*. Chichester, New York: Wiley.
- Financial Times. 1998/01/13.
- Frieden, Jeffry. 1991. *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Higley, John and Michael Burton. 2000. "Elite Transformation in Democratization's

- Three Waves.” The International Political Science Association World Congress, Quebec.
- Higley, John and Richard Gunther, eds. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Huntington, P. Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.
- Geddes, Barbara. 1991. “A Game Theoretical Model of Reform in Latin American Democracies,” *American Political Science Review* 85: 371-392.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rustow, Dankwart. 1970. “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model,” *Comparative Politics* 2: 337-63.
- Olson, Mancur. 1963. “Rapid Growth as a Destabilizing Force,” *Journal of Economic History* 23: 529-52.
- Remmer, Karen L. 1991. “The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s,” *American Political Science Review* 85:777-800.
- . 1990. “Debt or Democracy: The Political Impact of the Debt Crisis in Latin America,” in David Felix, ed. *Debt and Transfiguration?: Prospects for Latin America's Economic Revival*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.
- Weingast, Barry R. 1997. “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law,” *American Political Science Review* 91: 245-63.
- Zimmermann, Ekkart and Thomas Saalfeld. 1988. “Economic and Political Reactions to the World Economic Crisis of the 1930s in Six European Countries,” *International Studies Quarterly* 32: 305-34.

120 『국가전략』 2004년 제10권 2호

Zuckerman, Alan. 1979. *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule in Italy*.
New Haven: Yale University Press.