

87년 체제의 제도는 어떻게 재생산되었을까?

정치학과 박사과정 정성일

이번 주 텍스트들의 핵심 기여는 제도의 안정성뿐 아니라 내생적·점진적 변화를 설명하는 이론적 도구를 발전시켜 왔다는 데 있다. 홀과 테일러는 세 학파-역사적 제도주의(HI), 합리적 선택 제도주의(RCI), 사회학적 제도주의(SI)-의 지형도를 그리며 각자가 “제도와 행위의 관계를 어떻게 개념화하는가”와 “제도는 어떻게 발생하고 변화하는가”라는 두 질문에 서로 다른 답을 내놓고 있음을 보였다. 텔렌은 이로부터 나아가 재생산 메커니즘의 파악이 안정과 변화를 동일한 분석 틀 안에서 설명하는 핵심임을 논증했고, 피어슨은 정치의 구조적 특성이 수확 체증 과정을 경제보다 훨씬 강하게 만든다고 주장했다. 마호니와 텔렌은 이 흐름을 집대성하여 점진적 제도 변화의 네 유형과 변화 행위자의 유형론을 제시했다.

87년 체제는 헌팅턴의 시각으로 볼 때 타협형(transplacement) 민주화의 산물이다. 6월 항쟁이라는 아래로부터의 거대한 압력이 있었지만, 직선제 쟁취의 구체적 내용은 정치엘리트 간 협상의 결과물로 귀결되었고, 권위주의 세력은 청산되지 않은 채 새로운 제도의 참여자로 존속했다. 그렇다면 그 타협으로 설계된 제도는 왜 그토록 오래 지속되며, 어떤 방식으로 변화해왔을까?

마호니와 텔렌은 제도를 단순히 효율적인 조정 기제나 무의식적인 문화적 대본이 아니라, 자원 분배의 결과를 낳고 항상 갈등과 권력 관계가 내재된 ‘분배적 도구’로 보았다. 어떤 제도든 누군가에게는 유리하고 누군가에게는 불리하며, 제도를 둘러싼 갈등은 따라서 언제나 내재돼 있다. 특히 제도가 상충하는 목표를 가진 행위자들 간의 “모호한 타협(ambiguous compromise)”의 산물일 때, 제도를 둘러싼 갈등은 내재되어 있을 가능성이 더 크다.

87년 체제에서, 단임제, 소선거구제 구조는 특정 세력에게 유리하게 설계된 분배적 선택이었다. 6.29 선언으로 시작된 협상 과정에서 여당은 대통령 6년 단임제를, 야당은 4년 연임제를 제안했으나 5년 단임제로 합의함으로써 야권의 직선제 요구를 들어주는 동시에 단기적으로 정권 재창출의 가능성을 열었고, 소선거구제는 군소 정당의 원내 진입을 구조적으로 차단함으로써 정치 경쟁을 기존 엘리트 카르텔 안에 묶어두었다.

87년 체제가 왜 그토록 안정적으로 재생산되었는가? 텔렌은 제도의 지속을 설명하는 두 가지 피드백 메커니즘을 구분했다. 먼저 유인구조 피드백의 관점에서 보면, 소선거구제는 정당들이 지역·인물 중심으로 조직화하도록 유인하고, 이 구조에 적응한 행위자들이 제도를 더욱 강화한다. 공공재로서의 사회정책보다 지역구 서비스 경쟁이 중심이 되는 정치 문화가 형성되고, 이는 복지국가 발전의 구조적 걸림돌로 작동했다. 양재진·정의룡의 실증 연구는 이를 통계적으로 뒷받침한다. 소선거구제와 같이 개인투표성향이 큰 선거제도일수록 복지국가

발전 정도가 낮게 나타났으며, 기업별 노조 체제와 대기업 집중 경제구조의 결합이 공공복지 압력을 약화시킨다는 사실이 확인되었다(양재진·정의룡, 92~93쪽).

분배적 효과 피드백의 관점에서 보면, 87년 체제는 기업별 노조 구조를 통해 노동의 집합행동 능력을 약화시키고, 이렇게 약화된 노동은 다시 제도 변화를 압박할 동력을 상실하는 악순환이 반복된다. 피어슨은 여기에 정치 고유의 특성이 더해짐을 지적한다. 탈출 옵션의 부재, 정치인의 짧은 시간 지평, 제도의 현상유지 편향이 결합할 때, 비례대표제 확대나 노동법 개혁처럼 장기 이익이 있는 변화는 단기 선거 비용을 이유로 반복적으로 좌절되었다. 87년 체제에서 선거제도 개혁 논의가 매 선거마다 부상했다가 소멸하는 패턴은 이 경로 의존성(path dependence)의 강도를 잘 보여준다.

그렇다면 87년 이후의 변화는 어떤 성격이었는가. 마호니와 텔렌의 유형론을 적용하면, 그것은 외부 충격에 의한 대체(displacement)가 아니라 표류(drift)와 전환(conversion)의 반복이었다. 표류의 측면에서, 대통령 단임제라는 형식은 유지됐지만 수평적 책임 구조가 실질적으로 약화됐다. 의회·검찰·감사원이라는 견제 기관들은 제도적으로 존재하면서도 그 실질적 독립성은 환경 변화에 맞게 갱신되지 않은 채 방치되었다. 전환의 측면에서는, 각 정부가 검찰·국정원 등 기존 제도를 원래 설계 의도와 다르게 집권 유지 수단으로 재배치하는 패턴이 반복됐다. 규칙은 그대로인데 그것을 집행하는 주체와 방향이 달라지는 이 전환의 구조는, “규칙과 그 실행 사이의 간극(Mahoney & Thelen, 14쪽)”이 정치 변화의 핵심 공간이 된다는 명제를 잘 예시한다.

사용 AI 도구: notebooklm

활용 단계: 번역, 쪽글 평가

활용 비중: 5%

프롬프트: 000의 글 번역해줘 / 쪽글의 오타를 검수해줘.

검증 과정: 번역과 원문 비교 확인

본인 기여 내용: 작성