

연구총서 02-16

남북한 관계의 제도적 발전 :
이론과 실제

김 학 성

통 일 연 구 원

요 약

세계적 냉전시대가 막을 내린 이후 지난 10여년간 남북한 관계가 점진적으로 개선되는 가운데 제도적 발전의 필요성이 강조되기 시작했다. 그러나 남북관계의 제도적 발전은 그것의 분명한 의미에 대해 전문가들이나 정책입안자들 사이에 합의된 견해도 없이 막연하게 사용되어온 경향이 있다. 따라서 본 논문은 일차적으로 제도적 발전이 무엇을 의미하는 것인지를 규명하는 데 역점을 두고 있다. 이와 관련, 행위이론에 기반을 둔 정책연구의 한계를 극복하기 위해 신제도주의 이론들에서 제기된 제도의 개념, 행위와 제도의 관계, 제도의 변화 등에 관한 이론적 논점들에 주목하고, 이러한 논의를 바탕으로 단기 및 중·장기적 정책과제들을 제시하고 있다. 이들 과제는 이미 누차 강조되어 왔으며, 또 부분적으로 실천되고 있는 것이기도 하다. 그렇지만 본 논문은 나름대로의 분석 틀을 제시하고 이를 바탕으로 각 과제들이 제도적 발전이라는 전체의 그림 속에서 시간적·공간적으로 어떻게 관계를 맺고 있으며, 또 어떠한 비중과 순서를 가지고 추진되어야 할 것인가를 보여주려는 의도에서 정책과제들을 요약적으로 정리하고 있다.

1. 행위와 제도에 관한 이론적 접근

가. 합리적 행위이론

합리적 행위이론의 핵심은 선택의 문제이며, 이는 게임이론적 개념들에 의해 논리적으로 설명되고 있다. 게임의 실제 진행과정은 주어진 제도적 환경에 따라 달리 전개될 수 있다. 즉 상호협력을 위한 제도가 거의 존재하지 않는 상태(유사 무정부상태)와 제도적 환경이 비

교적 갖추어진 상황에서 전개되는 게임의 방식은 서로 다르다. 전자의 경우, 게임은 ‘비협조적’ 성격을 띤다. 이에 반해 후자와 같이 협력의 제도적 장치가 존재하는 상황에서 게임시작 이전에 참여자들간에 구속력 있는 합의가 이루어짐으로써 게임과정에서 공동의 선택이 이루어진다면, 게임은 ‘협조적’ 성격을 띤다.

(1) 최소한의 제도적 환경 하에서의 게임

최소한의 제도적 환경 하에서 이루어지는 게임은 마치 시장에서 익명의 참여자들간에 교환이 이루어지는 것과 유사하다. 실제로 제도가 전무한 완벽한 무정부상태는 찾기는 어렵다. 가장 원초적인 의미에서라도 일단 시장이 성립하려면, 재산권이나 법적인 구속력을 갖는 계약과 같이 외부적으로 주어진 제도가 전제되어야 한다. 흔히 국제사회를 무정부상태로 비유하기도 하지만, 흡스적 의미의 무정부상태는 역사적으로 존재하지 않았으며, 특히 근대 국제사회는 최소한 주권과 외교라는 제도적 기반을 토대로 형성된 것이다. 이렇듯 최소한의 제도만이 존재하는 환경 속에서 이루어지는 게임방식은 ‘비협조게임,’ ‘상호 적응,’ ‘부정적 조정’으로 대별할 수 있다.

(2) 제도적 환경 하에서의 게임: 협상을 통한 합의

게임참여자의 일방적 행동양식 탓에 발생하는 공동이익의 손실은 협조게임을 통해서 회피될 수 있다. 자발적 합의의 성사를 위한 협상과정의 게임적 상황을 설명하기 이전에 먼저 고려해야 할 두 가지 문제가 있다. 즉 합의에 도달하는 것과 합의된 것을 성실하게 실천하는 문제이다. 양자는 실제로 별개의 것일 수 있다. 합의실천은 상대방의

기여뿐만 아니라 자신의 기여가 지속될 수 있는지의 여부에 달려있다. 이러한 점에서 실천의 문제는 비협조게임으로 더욱 잘 설명될 수 있다. 이에 비해 합의에 도달하는 문제에는 협조게임의 측면이 부각된다. 공동이익을 극대화하기 위한 협상의 어려움은 생산 및 분배의 두 가지 차원으로 구분해 볼 수 있다.

협상을 통해 합의에 도달하는 과정은 생산적 차원과 분배적 차원의 문제를 동시에 해결해야 하는 어려움을 내포하고 있으며, 이는 협상자의 딜레마이다. 그러나 협상의 형태에 따라 양 차원의 문제가 차지하는 비중은 각각 상이할 수 있다. 협조게임에서 생각할 수 있는 협상의 형태를 ‘현장계약’(spot contracts), ‘분배적 흥정’(distributive bargaining), ‘문제해결’(problem solving), ‘긍정적 조정’(positive coordination)으로 대별할 수 있다.

나. 신제도주의 이론들

(1) 합리적 선택 제도주의

이 이론의 뿌리는 신고전학과 경제학의 합리적 선택이론의 가설로는 현실세계의 경제행위가 제대로 설명될 수 없음을 비판하고, 대안으로서 합리성뿐만 아니라 제도에 관심을 집중한 ‘신제도경제학’ 이론에서 찾을 수 있으며, 노스(Douglas C. North)가 대표적인 학자이다.

노스에 따르면, 제도는 사회에 적용되는 게임의 법칙, 즉 인간이 고안한 제약으로서 인간사이의 상호작용을 구체화하는 것이다. 즉 제도는 정치적, 사회적, 경제적 분야의 모든 교환과정에서 인간의 상호작용을 특정방식으로 구조화함으로써 불확실성을 감소시키는 것이다.

노스는 행위자의 교환과정에서 효율적인 경쟁 및 결과가 발생하지 못하는 이유를 거래비용의 존재에서 찾고 있다. 노스는 거래비용을 감소시키려면, 행위자의 정보처리 방법에서 발생하는 문제를 해결해야 한다. 제도는 바로 그러한 방법을 확장시키는 역할을 한다고 주장한다. 즉 제도는 행위를 규정하는 동기부여와 환경이해의 다양성과 유연성을 유발시킨다는 것이다.

합리적 선택 제도주의는 제도변화와 관련하여 조직, 지식 및 이념, 적응효율성(adaptive efficiency), 상대가격 등의 개념을 제시한다. 노스는 먼저 목표달성을 추구하는 조직의 행위에서부터 출발한다. 조직의 목표달성 행위는 경험학습과 기술 및 지식에 대한 투자와 제도적 제약을 바꾸기 위한 자원 투입이라는 두 가지 방향에서 전개된다. 여기서 조직(행위자)과 제도의 상호작용이 발생하게 되는 데, 노스는 그것이 신고전학파의 주장처럼 분배효율성(파레토 최적)을 지향하는 것이 아니라 실제로는 ‘적응효율성’을 지향하기도 한다는 점을 밝히고 있다. 노스는 제도변화의 중요한 원천으로서 ‘상대가격’의 변화 — 요소가격 비율의 변화(노동과 토지간 비율, 자본에 대한 노동 또는 토지에 대한 자본의 비율변화)와 정보비용 및 기술의 변화 — 와 이념 및 이데올로기의 역할을 들고 있다.

(2) 사회학적 제도주의

사회학적 제도주의는 조직이론의 하위분야로서 1970년대 후반 마이어(J. W. Meyer)와 로완(B. Rowan)의 연구를 기반으로 주목받기 시작했다.

사회학적 제도주의는 제도를 “만성적으로 반복되는 행위연속을 위한 안정된 고안물(designs)”로 본다. 그러나 제도는 행위에 의해 재생산

되는 것이 아니라 문화와 상징을 통한 재생산과정에 의해 그 패턴이 지지되고 지속되는 것으로 이해된다. 이러한 제도의 개념에는 공식적 규칙, 절차, 규범뿐만 아니라 인간행위를 이끄는 ‘의미틀’(frames of meaning)을 제공하는 상징체계, 인지표식, 도덕적 저작도구가 포함된다.

사회학적 제도주의는 제도와 행위사이의 관계에 고도의 상호작용과 상호구성적 성격이 있음을 강조한다. 즉 행위자가 사회적 관습에 따라 행동할 때, 사회적으로 ‘의미’ 있는 행위를 하게 되는 것이고, 이러한 행동은 다시금 그 관습을 재강화하게 만든다. 이 과정에서 행위는 해석과 불가분으로 묶여있으며, 제도와 행위의 관계는 일종의 ‘실천적 이성’에 의해 형성된다. 합리적 행위라는 것도 결국은 사회적으로 구성된 것에 지나지 않는다. 이처럼 사회학적 제도주의는 행위자를 사회구조의 기초적 요소를 대표하는 것이라고 간주하지 않는 구조중심적 관점을 표방한다.

사회학적 제도주의는 제도변화의 형태를 제도형성, 제도발전 또는 제도의 정교화, 탈제도화, 재제도화의 네 가지로 분류한다. 사회학적 제도주의는 사실 제도변화 그 자체보다 제도의 형성과정 및 변화의 경로와 관련하여 흥미로운 논점을 제시하고 있다. ‘제도적 동형이성’(同型異性, isomorphism)의 개념이다. 즉 조직들 상호간에 정당성 관계를 맺고 있는 어떤 영역이 존재하며, 여기서는 각 조직들간에 평준화 과정이 발생한다는 것이다. 이러한 과정은 결국 제도의 변화경로가 역사적으로 기능적(환경변화에 대한 적응으로서의 변화라는 맥락에서)이며, 또 어떠한 일치되는 점을 향해 나간다는 역사적 효율성을 전제로 하는 사회학적 제도주의의 이해방식을 보여준다.

(3) 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 1950년대부터 사회과학을 지배해온 행태주의 및 다원주의를 비판하면서 1960/70년대 태동했다. 그 이론적 뿌리는 집단이론과 구조기능주의에서 찾아진다. 그러나 두 이론을 그대로 수용한 것이 아니고, 오히려 이를 극복하려는 의도를 가지고 있다.

역사적 제도주의에서 제도 개념은 매우 포괄적이고 다양하게 이해되고 있다. 일반적으로 역사적 제도주의자들은 행위자들의 이익에 대한 규정에 영향을 미치는 동시에 행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 규칙과 관습을 제도의 개념에 포함시킨다.

역사적 제도주의는 일견 합리적 행위이론과 사회학적 제도주의의 절충적 입장을 보이고 있다. 즉 기든스의 구조화(structuration) 이론과 같이 행위주체와 구조사이의 상호작용을 강조한다. 이는 행위와 구조의 어느 한 입장에서 사회를 바라보는 합리주의자나 사회학적 제도주의자의 시각에서는 모호하게 비춰질 수 있으나, 사회과학의 만성적인 문제 중의 하나인 동시에 딜레마적 상황을 지속시키고 있는 구조와 행위주체의 이분법적 시각을 초월하려는 의도의 산물이다.

역사적 제도주의자들은 어떤 정책결과가 정책과정에 대한 행위자들의 접근가능성과 접근정도, 선호와 이익에 대한 규정, 그리고 행위자들의 상호작용패턴에 영향을 미치고 제약하는 거시적인 구조에 궁극적으로 의존한다고 생각한다. 따라서 정책을 설명하기 위해서는 정책과정이 이루어지는 '제도적 맥락'에 초점을 맞추어야 하며, 제도적 맥락을 설명하기 위해서는 역사에 주목한다. 또한 사회제도의 비효율적 성격, 즉 정치적 갈등의 주체로서의 제도, 그리고 그 결과가 확장된 제도적 맥락 자체에서는 도출될 수 없는 정치적 갈등의 우연적 성격에 대해서도 주목하고 있다.

역사적 제도주의의 제도 변화에 관한 생각은 제도의 지속성이라는 관점에서 설명되고 있다. 이와 관련하여 ‘경로의존’(path dependence)과 ‘의도치 않았던 결과’라는 개념이 제시된다. 역사적 제도주의에 따르면, 어떤 시점에서 사회의 기능적 요구에 부응하기 위해 형성된 특정 제도가 애초의 사회적 환경이 변화하고 새로운 기능적 요구가 제기될지라도 지속성을 가지게 된다. 다시 말해서 현재의 제도적 구조는 과거의 산물이며, 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다는 것이다.

다. 이론적 접근의 함의

어떠한 이론도 현실세계를 있는 그대로 묘사하지 못한다고 하더라도 이론적 연구는 복잡한 사회문제에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 풍부한 상상력을 제공해줄 수 있다. 이와 관련, 핵심적인 몇 가지 시사점을 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 행위주체의 전략적 행위에 관한 미시적 분석은 협력 및 갈등의 상호작용 메카니즘을 설명하는 데는 유용하지만, 사회변화에 대해서는 설명해주는 것이 없다. 그럼에도 합리적 행위이론이 기여할 수 있는 바가 있다면, 단지 특정 시점에서 특정 문제를 해결하기 위한 행위자들간의 상호작용과정을 분석하고 적합한 정책대안을 모색하는데 제한된다.

둘째, 앞에서 언급한 모든 신제도주의 이론들이 공통적으로 강조하는 바와 같이 행위주체의 행동을 제대로 이해하기 위해서는 구조의 속성인 제도에 주목해야 한다. 따라서 어떠한 문제해결을 위한 행위자들의 상호작용 분석이 보다 현실적일 수 있으려면, 먼저 행위자들의 이익이나 목표가 어떻게 형성되며, 또 상호작용과정에서 단순한

전략선택의 변화가 아닌 처음의 목표나 이익이 변화할 수 있는 가능성에 대한 설명이 수반되어야 한다.

셋째, 마치(J. G. March)와 올슨(J. P. Olsen)이 개념화한 ‘결과주의의 논리’와 ‘적합성의 논리’는 이론적으로 상호배타인 것처럼 보이지만, 현실세계에서는 매우 미묘한 상호관계를 유지하고 있다. 즉 행위는 완벽하게 결과만을 계산하거나, 또는 완벽하게 규칙만을 따르지 않는다는 것이다.

넷째, 제도 개념은 이론적 관점에 따라 적지 않은 차이를 보이고 있지만, 신제도주의 이론들은 대체로 제도의 범주에 규칙, 규범, 관습 등과 같은 종류를 포함시킨다. 그런데 제도의 범주에 속하는 그러한 것들은 완전히 별개의 것이 아니라 어느 정도 인과적인 관계를 맺고 있다.

다섯째, 다양한 조직과 조직간의 위계관계로 형성되어 있는 사회에서 상위와 하위조직의 제도들 역시 서로 인과적인 관계를 맺고 있다. 일반적으로 상위조직의 제도는 하위조직의 제도를 결정하는 경향이 크다. 그러나 국가와 국제사회의 관계는 매우 다르다. 무엇보다 국제사회는 기본적으로 조직화되지 못한 사회이기 때문이다. 그렇지만 국제사회에도 ‘근본적 제도’(fundamental institution)와 같은 제도적 기반을 비롯하여 국제기구 또는 국제레짐과 같은 형식을 갖춘 제도가 존재한다.

여섯째, 제도화는 대체로 기능적이며 진화론적 개념으로 이해되는 경향이 있다. 그러나 제도는 항상 협력을 가능케 하는 메카니즘으로만 작동하는 것이 아니라 갈등의 원천이기도 하다. 또한 제도는 단기적으로 어떤 체계를 강화하는 데 기여하기도 하지만, 장기적으로는 타성 탓으로 변화에 저항하는 요인으로도 작용한다. 뿐만 아니라 제도화는 점진적인 과정을 걷기도 하지만, 위기상황에서 더욱 분명하게

이루어지기도 한다. 이러한 사실에 주목하면, 남북관계의 제도적 발전을 논하기 위해서는 각 차원에 내재하는 제도의 갈등적 요소와 변화를 거부하는 제도적 타성의 문제점에 관한 분석의 필요성이 제기된다.

2. 남북한 관계의 제도적 발전을 위한 정책과제

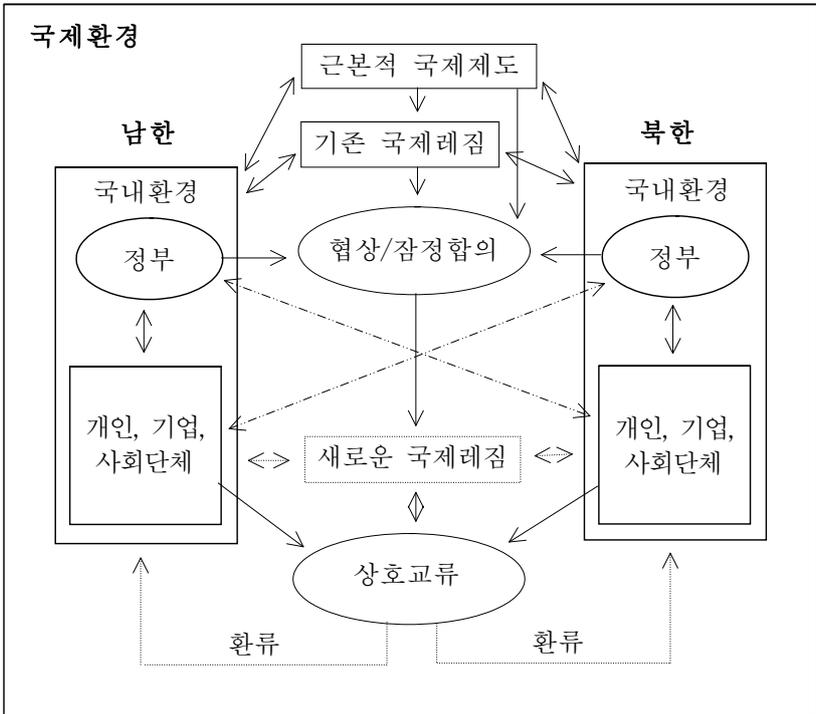
가. 제도적 발전의 분석틀: 접근방식과 적용범위

우리사회에서 일반적으로 사용되는 남북관계의 제도적 발전이란 개념에는 대체로 다음 세 가지 의미가 혼용되는 경향을 보인다. 첫째, 우리정부가 설정한 통일방안의 틀에서 제시되고 있는 법적 기구들의 단계적 실현과정을 의미한다. 둘째, 남북한이 반복적인 상호작용을 수 없이 거칠 경우, 남북관계에 어떠한 질서 내지 패턴이 확립됨으로써 안정적인 관계구조가 형성되고, 이는 불확실성을 줄이게 됨으로써 관계발전을 원활하게 이룰 수 있을 것이라는 의미이다. 셋째, 남북한이 조약, 협정 등의 체결을 통하여 남북관계를 국제법적 제도의 틀 속에 묶어놓음으로써 발전의 기반을 확립할 수 있다는 의미이다. 그러나 이 용법들은 방법론으로서의 구체성과 현실성을 각각 결여하고 있다.

이러한 용법들과 각각의 문제점들을 감안할 때, 남북관계의 제도적 발전문제에 대한 현실적 접근방식은 크게 두 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 남북한간 협상을 통해 기존의 형식적 제도를 변경시키거나 새로운 제도를 창출하는 과정에 초점을 맞추는 것이다. 둘째, 남북한이 궁극적으로 통일에 도달하기까지 관계개선에 필요한 포괄적인 제도기반을 개선 내지 확충해나가는 것이다. 일반적으로 전자는 단기적 정책과제로, 후자는 중장기적 정책과제로 간주될 수 있지만, 양자는 실제로 긴밀한 상호보완관계를 맺고 있다. 더욱이 제도적 발전의 궁극

적 목표가 단지 제도를 변화 내지 창출하는 데 있는 것이 아니라, 남북관계의 개선과 통일여건 확립에 있는 것인 만큼 그 어느 것도 소홀히 다루어질 수 없다. 이상의 두 가지 접근방식과 적용범위를 고려하여 하나의 분석틀을 제시하면, <그림 1>과 같다.

<그림 1> 남북관계의 제도적 발전에 관한 분석틀



나. 정책과제

(1) 국내적 차원

<정치사회적 민주화>

민주주의 사회에서 어떠한 정책이 추진력을 가질 수 있기 위해서는 정책의 수립 및 추진과정에서 절차적 정당성이 반드시 요구된다. 대북·통일정책도 예외일 수 없다. 절차적 정당성에 따라 국내적 합의기반을 확립하기 위해서는 기본적으로 세 가지 측면에서 정치체도의 개선이 필수적으로 이루어져야 한다. 첫째, 정당구조의 개선과 의회주의의 정립이다. 둘째, 민주화의 발전과 더불어 전세계적으로 확산되고 있는 참여 민주주의의 존중이다. 셋째, 의사소통 수단의 민주화이다.

<경제적 발전과 분배의 정의의 확립>

대북·통일정책에 있어서 경제적 이익을 둘러싼 갈등은 아직 심각하게 드러나고 있지는 않다. 그러나 독일통일이후 통일비용에 대한 우려와 대북 퍼주기 논쟁에서 그러한 잠재력을 충분히 엿볼 수 있다. 통일비용이나 대북지원 비용은 일차적으로 경제적 문제로 귀결될 수밖에 없기 때문에 남한의 경제력 증대가 필수적이다. 그렇지만 남한 전체의 가용자원이 많아진다는 것만으로 결코 경제적 갈등이 해소되지는 않는다. 경제발전에 못지 않게 분배정의의 확립이 중요하다. 따라서 향후 우려되는 대북·통일정책을 둘러싼 경제갈등의 증폭을 막기 위해서 단순히 경제발전을 넘어 분배정의가 이루어질 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다.

<통일교육의 재정립 및 활성화>

1990년대에 들어와 남북관계가 점차 확대되면서 통일교육의 필요성이 더욱 강조되기 시작했다. 통일교육은 지향해야 할 몇 가지 당면과제를 안고 있다. 첫째, 건전한 시민문화를 정착시키는 데 기여해야 한다. 둘째, 민족공동체적 정체성을 확립하는 데 기여해야 한다. 셋째, 분단 상황에 대한 이해의 폭을 넓혀나가는 데 기여해야 한다. 이와 같은 과제를 성공적으로 수행하기 위해서 통일교육은 적절한 방향 설정과 내용구성, 그리고 다양한 교육방법을 도입해야 하며, 나아가 이를 실천할 수 있는 제도적 뒷받침이 시급하다.

<남북교류·협력의 활성화를 위한 범규범의 정비>

1989년 「남북교류협력에 관한 지침」이 제정된 이래 국내 범규범은 점차 물적·인적 교류의 활성화 방향으로 신설되거나 개정을 거듭해오고 있다. 그러나 교류·협력에 관한 절차법들과 달리 보안법의 개정 및 폐지 문제는 사회적 이념 갈등을 반영하는 민감한 사안으로 간주되고 있으며, 앞으로도 당분간 이념갈등의 중심축으로 작용할 가능성이 높다. 보안법은 냉전적 대결의 산물로서 남북 교류·협력 활성화에 적지 않는 심리적 악영향을 미치고 있다. 보안법 존폐문제는 비단 대북·통일정책을 둘러싼 이념적 갈등뿐만 아니라 남북한의 인권문제와 연결되어 있기 때문에 남북관계의 제도적 발전의 척도로 간주될 것이다. 따라서 정치사회적 민주화의 진전과 통일교육의 성과를 토대로 보안법 문제에 대한 국민적 합의가 가능한 빨리 이루어져야 한다.

(2) 국제적 차원

우리정부는 항상 한반도 문제의 당사자 해결 원칙을 강조해왔다. 『남북기본합의서』 체결로 이 원칙은 더욱 큰 힘을 얻게 되었다. 그러나 1990년대 초반부터 남북관계의 개선과 한반도 평화정착 문제는 사실상 북한의 대량살상무기(WMD) 개발과 이에 대한 미국의 강력한 대응관계에 의해 좌우되어왔으며, 이러한 상황이 조만간 변화할 가능성은 매우 낮아 보인다. 특히 부시 미행정부의 출범이후 대북정책을 둘러싸고 한·미간에 이견이 노정되고, 또 북·미관계의 냉각은 남북정상회담이후 활발했던 남북관계를 정체시키는 결과를 초래했다. 이러한 현상을 두고 보면, 협력제도의 기반이 취약한 동북아 국제질서가 남북관계의 제도적 발전에 대한 매우 중요한 독립변수로 작용하고 있음이 자명하다.

<북·미관계 개선의 조정자 역할>

북·미간의 갈등이 남북관계 발전의 발목을 잡고 있는 상황에서 우리 정부는 이를 단지 관망하고 있을 수만은 없다. 비록 개입의 여지가 그리 넓지는 않더라도 최소한 양국관계가 더 이상 악화되는 것을 방지하며, 가능하면 양국관계가 개선될 수 있도록 만드는 조정자 역할을 자임해야할 입장에 놓여있다. 물론 조정자 역할의 전략과 내용은 북·미관계의 향후 전개방향에 따라 달라질 수밖에 없는 것은 당연하다.

북한 핵개발을 둘러싸고 북·미간 게임이 본격적으로 진행된다면, 우리의 조정자로서의 역할 가능성은 크게 세 가지로 압축된다. 첫째, 최악의 상황을 피하기 위해 북한과 미국을 설득하는 것이다. 이 경우, 우리의 제한된 수단과 능력으로 양국을 어느 정도까지 설득할 수 있

을지의 문제가 제기될 수 있다. 둘째, 북한에게 미국의 위협에 대한 신뢰성을 확신시켜줌으로써 북한이 협조를 선택하도록 유도하는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 남북한간에 의사소통이 유지되어야 한다. 셋째, 미국에게 보상적 대가지불의 일부를 분담할 수 있음을 밝힘으로써 미국의 비용부담을 경감시켜 사안간 연계에 대한 선호를 증대시키는 것이다. 이 경우, 북한을 자극하여 최악의 상황이 발생할 가능성을 최소화할 수 있다.

<동북아 안보 및 협력레짐의 형성노력>

안보협력의 필요성에 대해 동북아 지역국가들의 공감대는 서서히 확대되고 있으며, 부수적 내지 제한적이거나 다자적 안보협력이 실천되고 있다. 그러나 미국과 중국은 다자간 안보레짐 형성에 대해 소극적인 입장을 표명하고 있다. 비록 아직까지 안보협력을 위한 조직적 형태를 만들어 내지 못하고 있지만, 경제 및 사회문화협력의 조직화에는 적지 않은 가시적 성과를 보이고 있다. 탈냉전시기에 접어들어 세계화가 가속화되고 있는 가운데 안보개념도 점차 포괄적 안보의 중요성이 강조된다. 또한 상대적으로 취약한 우리의 국력을 고려할 때, 동북아의 다자적 안보협력레짐 형성을 위한 우리의 정치력은 매우 제한적이다. 따라서 비군사적 분야에서 동북아의 상호의존과 신뢰구축을 확대·심화하는 역할을 강화함으로써 군사안보적 협력을 촉진하는 노력을 배가해야 한다.

(3) 남북관계 차원

<정치적 대화통로의 기반확립>

정치적 대화는 그 자체가 목표로서 의미를 갖기보다 실질적인 분야별 협력의 기반을 마련하는 과정의 의미를 갖는다. 즉 정치적 대화는 경우에 따라 협력의 걸림돌을 제거하거나 협력을 촉진하는 선도적 역할을 한다. 따라서 정치적 대화의 통로는, 전쟁과 같은 최악의 상황이 아닌 한, 중·장기적 관점에서 어떠한 형태로든 유지되어야 한다. 이를 위해서 대화통로를 다양화할 필요가 있다. 즉 정상회담에서부터 아래로는 각 분야별 실무회담에 이르기까지, 또 행정부뿐만 아니라 입법부와 사법부, 그리고 공공단체들간의 대화통로를 개설하는 것이다. 대화통로가 다양화되면, 과거부터 끊임없이 반복되어왔던 안보문제로 인한 남북한 대화의 중단상태를 방지함으로써 관계악화를 완화할 수 있으며, 나아가 적극적인 해결책을 찾을 수 있는 가능성을 제고할 수도 있다. 물론 한반도의 안보적 딜레마 상황은 대화만으로 조만간 극복될 수 있을 것으로 기대하기는 힘들며, 궁극적으로는 국내외 차원의 제도적 맥락이 변화하는 가운데 해결책을 찾아야 할 것이다. 그렇지만 단기적으로도 정치적 리더십의 역할에 따라 그러한 난관이 돌파될 수 있다는 점을 간과하지 말아야 한다.

<경제협력의 확대>

남북한간의 경제적 격차와 북한의 심각한 경제난을 감안할 때, 남북경제교류·협력은 실제로 북한의 경제지원 형태를 띠고 있다. 따라서 경제교류·협력은 정치적 관계개선의 수단으로 활용될 수 있으며, 나아가 북한 변화의 지렛대로 간주될 수 있다. 그러나 이러한 의도를 북한이 모르고 있을리 없다. 북한은 동독의 전철을 밟지 않으려고 노력하고 있다. 다만 북한정권은 심각한 경제난이 체제의 내부적 붕괴를 야기할 가능성을 방지하기 위해 조심스럽게 남북경제교류·협력에 임하고 있다. 그러므로 경제협력을 북한변화의 지렛대로 조급하게 활용하

려는 시도는 성과를 거두기 힘들다.

이러한 점을 감안하면, 비록 남북관계에서 정치와 경제를 완전히 분리하기는 어렵지만, 가능한 경제협력은 경제적 논리에 의해 작동될 수 있는 범위를 넓히는 것이 필요하다. 민간기업을 통한 남북경제교류·협력은 정치적·안보적 문제가 갈등요인으로 등장할 경우에도 비교적 부담을 적게 가질 수 있기 때문이다. 이와 동시에 정부와 민간기업간의 정책조율 및 협력을 위한 내부의 제도적 장치를 마련하는 것을 고려해야 한다. 예컨대 동서독 및 중·대만관계를 참조하여 남한에서도 일원화된 대북창구를 개설함으로써 남북경제교류·협력을 보다 안정적으로 활성화시킬 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다.

<사회문화 교류의 점진적 확대>

지난 몇 년간 과거에는 상상도 못할 정도의 많은 남한주민이 북한을 방문했으며, 또 북한의 각종 사회단체들이 남한을 방문했다. 방북자 수의 급증현상은 단기적으로는 사회문화교류의 안정적 추진을 위한 새로운 규칙의 필요성을 증대시키며, 중·장기적으로는 남북주민들의 민족의식을 일깨우는 동시에 서로간 삶의 방식을 관찰하고 이해하는 기회를 제공한다. 이 맥락에서 남북당국간 협상의 중심의제는 인적 교류에 관한 규칙을 제정하는 것으로 모아진다. 규칙제정과 관련하여 우리는 무엇보다 방북자의 신변안전보장을, 북한은 이득이 없는 방북을 억제하는 데 각각 중점을 두고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 경의선과 동해선이 개통되는 등 인적 교류가 급증할 조건이 갖추어질 경우, 명문화된 규정의 마련은 불가피하다. 이와 관련, 신변안전보장의 수준을 생각해볼 필요가 있다. 사회문화 교류차원에서 이루어지는 인적 교류는 항상 불의의 사고가 발생할 가능성을 안고 있기 때문이다. 따라서 단순히 무사귀환 수준의 신변안전이 아닌 사고를 대

비하는 수준까지 고려하여 규정을 마련해야 한다.

<군사안보적 협력기반 형성>

현재 남북한간 군사안보협력을 방해하는 근본적인 요인은 북한이 이에 관해 남한과의 대화를 강력하게 거부하고 있다는 데 있다. 물론 남북한간 철도 및 도로연결 과정에서 남북한 군부간의 실무적 협력이 불가피하다. 그러나 이러한 실무적 협력이 자동적으로 확대·발전할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다. 사실 현재 한반도의 군사안보 문제는 남북한 및 미국의 3자 게임의 성격을 띠고 있으며, 그것도 교착 (deadlock)상태에 빠진 게임의 형태를 보인다. 이러한 교착상태를 탈피하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 이를 위한 우리의 당면과제는 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 당장 남북한 군사안보협력을 위한 대화가 불가능하더라도 정치적 신뢰관계 구축을 위한 노력을 지속함으로써 대화의 발판을 마련하는 것이다. 둘째, 이와 동시에 한·미간의 긴밀한 협력을 바탕으로 주변 안보환경이 남북한 군사안보 협력에 긍정적으로 작용할 수 있도록 외교적 노력을 배가하는 것이다.

- 목 차 -

I. 서론	1
II. 행위와 제도에 관한 이론적 접근	7
1. 합리적 행위이론	10
가. 게임이론의 주요 개념	14
나. 최소한의 제도적 환경 하에서의 게임	16
다. 제도적 환경 하에서의 게임: 협상을 통한 합의	24
2. 신제도주의 이론들	35
가. 합리적 선택 제도주의	35
나. 사회학적 제도주의	42
다. 역사적 제도주의	49
3. 이론적 접근의 함의	55
III. 남북한 관계의 제도적 발전을 위한 정책과제	62
1. 제도적 발전의 분석틀: 접근방식과 적용범위	65
가. 접근방식	65
나. 적용범위	70
2. 정책과제	74
가. 국내적 차원	74
나. 국제적 차원	85
다. 남북관계 차원	96
IV. 결론	111

참고문헌	114
------------	-----

- 그림목차 -

<그림 II-1> 사회질서의 동력에 관한 관점의 분류	10
<그림 II-2> 게임종류별 내쉬 균형	18
<그림 II-3> 공정한 분배에 대한 판단의 문제	27
<그림 II-4> 협상과정의 형태	29
<그림 III-1> 남북관계의 제도적 발전에 관한 분석틀	70
<그림 III-2> 북한 대량살상무기를 둘러싼 북·미간 게임	87
<그림 III-3> 향후 북·미관계의 전개 시나리오	90

I. 서론

남북한의 협력적 관계는 1970년대 초반 당국간 대화가 성사됨과 더불어 비로소 시작되었다. 이후 냉전시기동안 남북한 교류·협력은 연속성을 갖기보다 정치적 상황에 좌우되는 일회적인 이벤트 성격으로 점철되었다. 그러나 1990년을 전후한 공산권의 붕괴 및 세계적 탈냉전시대의 개막에 즈음하여 남한의 북방정책과 북한의 정치적·경제적 고립탈피 노력이 상응하면서 남북한 관계는 질적·양적 변화를 보이기 시작했다. 물론 우여곡절이 있었지만, 적어도 경제분야에서는 교류·협력이 점진적으로 확대되어왔다. 특히 1998년 대북포용정책이 추진된 이래 교류·협력은 과거에 비해 비약적인 발전을 보였다. 2000년 6월 15일 최초로 개최된 남북정상회담은 관계개선의 급진전 가능성을 보여주는 상징적 계기로 작용했다.

이렇듯 교류·협력의 질적·양적 증대와 관계개선에 대한 상호합의에도 불구하고 남북관계의 안정적 발전 전망은 아직도 불투명하다. 그 원인이 일차적으로 북한에 있음은 의문의 여지가 없다. 공산권의 붕괴이후 북한정권은 한편으로 총체적 경제난 및 외교적 고립을 극복하기 위해 남한 및 서방과의 관계개선을 필요하며, 다른 한편으로는 관계개선이 초래할 내부적 파급효과를 우려하는 딜레마 상황에 빠져 있다. 이런 상황에서 북한은 핵·미사일 개발이라는 고도의 계산된 전략을 추진함으로써 딜레마 극복은 물론이고 안보 및 경제적 차원에서 체제유지를 위한 활로를 모색해왔다. 즉 북한은 체제유지 전략의 차원에서 남북관계를 활용하고 있다는 것이다. 이에 따라 남북한이 상호 합의한 협력사안조차도 안정적으로 실천되지 못하고 있다. 나아가 북한의 그러한 전략적 태도는 2002년 중반 전격적으로 발표된 북한

2 남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제

의 국내적 개혁조치들과 대외개방정책에도 불구하고 남한 및 서방의 평가 및 전망을 매우 조심스럽게 만들고 있기도 하다.

물론 북한정권이 기존의 ‘안보우위’ 정책을 포기하고 ‘경제우위’ 정책을 선택함으로써 최근의 개혁·개방조치들을 유지·확대한다면, 남북관계가 더욱 개선될 가능성은 높다. 그러나 북한의 최근 개혁·개방조치들이 ‘선순환’의 출발점으로써 조만간 북한의 변화를 촉진시킬 수 있을 것이라고 예단하기는 아직 이르다. 무엇보다 미국의 대북특사 제임스 켈리의 방북시 북한은 우리나라 핵폭탄 개발(최소한 개발프로그램)을 시인한 것만을 보아도 북한의 정책의도가 명확하게 드러나지 않고 있기 때문이다. 또한 북한정권이 개혁의지를 가지고 있다고 하더라도 개혁을 성공적으로 이끌만한 북한체제의 인적·물적 능력에 대한 의문이 제기되기도 한다. 특히 북한은 단지 물적 능력부족문제를 해결하기 위해 제한적인 남북관계 개선과 대외개방을 모색하고 있다는 의혹도 제기되고 있다. 이러한 상황에서 남한 및 서방이 북한의 개방정책에 어느 정도 적극적으로 호응할 수 있을지는 아직 분명하지 않다. 남한 및 서방은 누적된 과거의 경험에 비추어 쉽게 북한을 신뢰하기 어려울 뿐만 아니라, 북한을 변화시키려는 공동의 정책목표에도 불구하고 전략적으로는 서로간에 차이를 보이고 있기 때문에 더욱 그러하다.

그렇지만 남북관계의 안정적 발전을 저해하는 원인을 단지 북한변수로만 설명하는 것은 불충분해 보인다. 남북관계는 한편에서는 남한 및 서방의 목표와 전략이, 다른 한편에서는 북한의 목표와 전략이 서로 교차하는 게임방식으로 전개되는 가운데 복잡한 동북아 국제정세 변화와 뒤엉켜서 발전과 정체를 거듭하고 있기 때문이다. 이렇듯 남북관계가 상이한 목표 및 전략을 가진 참여자들의 게임방식으로 이루어지고 있다는 점을 감안하면, 남북관계의 안정적 발전의 저해원인을

어떤 하나의 게임 참여자에게 모두 미룰 수는 없다. 문제해결의 일차적 열쇠를 쥐고 있는 북한정권이 변화를 모색한다고 하더라도 남한 및 서방이 이에 적극적 호응하지 않는다면, 또한 역으로 남한 및 서방의 북한체제변화 정책에 대해 북한이 방어적인 태도로 일관한다면, 실질적인 문제해결을 기대하기 어려운 것은 자명하다. 따라서 문제해결의 관건은 체제유지 목표에 맞춰진 북한정권의 정책이 북한체제변화를 목표로 삼는 남한과 서방의 정책과 어떻게 서로 조화를 이루고 타협점을 찾을 수 있는가에 달려있다.

남한이나 서방의 가치를 기준으로 문제해결의 당위성을 강조하는 이데올로기적 접근에서는 북한의 태도를 문제의 근원으로 간주할 수 있으나, 문제의 원인분석과 합리적 해결대안 모색을 추구하는 데 있어서 이데올로기적 접근은 실질적인 도움을 주지 못한다. 상대방이 존재하는 게임에서 실효성 있는 문제해결책을 찾기 위해서는 일단 주어진 현실을 인정하고, 게임참여자들의 목표 및 전략, 그리고 이것의 상호관계가 만들어내는 과정에 주목할 필요가 있다. 이 맥락에서 정책적 접근이 요구된다. 예컨대 정책의 영역에 있어서는 “북한이 변해야 한다”는 당위론이 아니라, “현재의 북한을 어떻게 변화시킬 것인가”라는 방법론이 더욱 중요한 의미를 갖는다.

우리의 관점에서 ‘남북관계의 안정적 발전’이란 과제는 일반적으로 북한변화에 대한 당위론의 연장선상에 놓여있다. 즉 남북관계가 안정적으로 발전함으로써 통일여건이 순조롭게 조성될 수 있을 것이고, 이는 궁극적으로 북한변화를 촉진함으로써 한반도 통일의 궁극적 목표가 달성될 것이라는 기대와 신념이 내재해 있다. 이론적으로 남북관계의 안정적 발전이 한반도 통일을 촉진할 수 있을 개연성은 충분히 있다. 그러나 이러한 인과적 연관성이 과연 현실화될 수 있을지, 또 그 과정에서 얼마나 많은 시간이 필요한지에 대해서는 현재 누구

4 남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제

도 정확하게 예측하기 어렵다. 남북관계의 발전과 한반도 통일에 대한 남북한과 주변강대국들의 의도와 목표가 상이할 뿐만 아니라, 의도치 않은 결과들로 점철된 역사의 교훈에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 다만 한가지 분명한 것은 남북관계의 안정적 발전이 한반도의 불안요인을 감소시키고 평화정착을 가능케 함으로써 통일여건의 조성에 크게 기여할 수 있다는 것이다. 그렇다면, 당위론적 접근은 미래에 대한 방향설정 이상의 다른 의미를 갖지 못한다. 현재 우리가 직면하고 있는 것은 그 방향을 향한 첫 단추, 즉 ‘남북관계의 안정적 발전’이란 과제를 유관국들간의 상이한 이해관계 속에서 어떻게 해결할 것인가를 둘러싼 방법론 차원의 문제이다.

‘남북관계의 안정적 발전’은 사실 우리에게만 국한되는 것이라기보다 한반도 문제에 직·간접적인 관계를 맺고 있는 모든 국가들이 공유하는 당면과제이다. 문제는 이러한 공동과제를 두고 각 국가들이 각각 상이한 의도와 목표를 갖고 있다는 사실이다. 우리의 의도와 목표는 재론의 여지가 없다. 이에 비해 북한은 과거 남북관계를 북·미관계 개선의 전략적 수단으로 활용해왔기 때문에 남북관계의 안정적 발전에 대한 관심이 별로 없었다. 그러나 최근 국내적 경제개혁조치들과 관련하여 남북관계 발전의 긴요성을 강하게 인식하기 시작했다는 징후들이 곳곳에서 나타나고 있다. 더구나 향후 북·미관계가 개선됨으로써 북한정권이 체제생존에 대한 자신감을 가지게 된다면, 체제유지·발전을 위해서 남북관계의 안정적 발전에 적극적인 자세를 보일 수밖에 없을 것이다. 또한 한반도 주변강대국들은 한반도에 대한 상이한 이해관계에도 불구하고 한반도의 평화적 현상유지에 대해 강한 공감대를 형성하고 있기 때문에 남북관계의 안정적 발전을 바람직한 것으로 판단하고 있다. 이처럼 모두가 그 필연성을 직·간접적으로 인정하고 있지만, 이면에 내재된 상이한 의도와 목표는 ‘안정적 발전’에 대한 인

식차이를 야기할 뿐더러, 남북관계의 실질적인 발전에 근본적인 걸림돌로 작용하고 있다.

남한사회에서 남북관계의 ‘안정적 발전’은 흔히 ‘제도적 발전’이란 용어로 대변되는 경향이 있다. 비록 제도의 필요성은 인식되고 있지만, 어떠한 제도를 어떻게 만들어야 하며, 또 만들 수 있는지에 대한 방법론적 구체성과 현실성이 결여되어 있다. 남한정부는 반복적 상호작용의 맥락에서 남북대화통로를 유지하거나, 한발짝 더 나아가 조약 및 협정과 같은 법적 성격의 제도를 만들어 내는 데 급급해왔다. 현실적으로 그러한 노력이 성과를 거두기조차 쉽지 않았던 것은 주지하는 바이다. 이러한 상황에서 남북관계의 안정적 발전을 가능케 하는 제도를 창출하려는 노력은 통일방안에 제시된 정책목표를 기준으로 전개될 수밖에 없었다. 그러나 상대가 있는 게임적 상황에서 정책목표를 달성하려는 노력은 아이러니컬하게도 제도의 문제를 관심 밖으로 밀어내는 결과를 초래했다. 정책목표를 극대화하기 위해서는 전략이 우선시될 수밖에 없게 되었고, 이에 따라 게임이론 및 합리적 선택이론 등과 같은 행위이론이 방법론적 중심으로 등장했기 때문이다.

사실 제도의 문제와 관련하여 구조주의 이론들이 행위이론보다 훨씬 풍부한 설명력을 가지고 있다. 행위이론에서 제도는 외부적으로 주어진 것으로서 단지 행위를 제약하는 메카니즘으로만 간주되고 있을 뿐이다. 이에 비해 구조주의 이론들은 제도를 행위의 독립변수로 보고 있으며, 행위보다 제도에 더욱 주목한다. 구조주의 이론들은 행위에 대한 설명이 취약하며, 또 비판적 성격을 때문에 정책적·전략적 접근과는 거리가 멀다. 그렇지만 목적합리성(Zweckrationalität)의 가정에 입각한 행위이론 역시 복잡한 사회현상을 있는 그대로 설명하는 데 있어서 일반적으로 여러 가지 한계를 노정하고 있다는 점도 부인할 수 없다. 따라서 행위이론의 가정에 의존하여 도출된 정책적 대

6 남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제

안들이 과연 현실문제 해결에 적실성을 가질 수 있을지에 대해서 의문이 제기되는 것은 당연하다. 특히 본 논문의 주제인 제도적 발전의 문제에 있어서는 더욱 그러하다.

어떤 사회현실에 대해 제도적으로 접근한다는 것은 조직, 사회질서 또는 사회 내의 인간행위를 이해하는 데 있어서 제도와 제도화의 역할을 강조하는 것이다. 이는 제도와 행위간의 밀접한 상관관계를 입증하는 것이다. 따라서 정책이나 전략의 개발에 있어서 제도에 대한 이해가 필요하다. 이와 관련하여 구조주의적 기반을 가진 제도주의 이론들은 정책 및 전략개발과정에 풍부한 상상력을 제공할 수 있다.

이상과 같은 문제의식 아래 본 논문은 남북관계의 제도적 발전 문제를 이론과 실제의 양 측면에서 구체적으로 논의하고자 한다. 이론적 측면에서는 행위이론과 구조주의 이론을 중심으로 각 접근방법의 강점과 약점을 살펴보고, 이론적 접근을 통해 얻을 수 있는 시사점을 찾음으로써 현실세계에 대한 이해수준을 높일 수 있는 분석 틀을 구축하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 남북관계의 제도적 발전을 위한 정책과제에 대해 생각해보아야 할 여러 문제를 제기하고 대안을 제시할 것이다.

II. 행위와 제도에 관한 이론적 접근

남북한 관계발전이란 주제는 대개의 경우 사회과학의 관심대상이다. 따라서 이와 관련한 기존 연구들이나 제시된 정책대안들은 명시적이든 묵시적이든 사회과학적 접근방법들을 따르고 있다. 사실 어떤 사회현상에 대한 관찰이나 설명은 항상 이론적 배경을 갖고 있게 마련이다. “알지 못하면, 볼 수 없다”라는 말에 함축되어 있듯이 현실세계는 체계화된 지식, 즉 이론을 통해 인식되고 있기 때문이다. 그러므로 현실세계에 대해 논하기 앞서 먼저 그 세계를 바라보는 눈에 대해 생각해보는 것이 필요하다. 자신의 시각이 어떠한 이론적 기반 위에서있는지를 제대로 인식하지 못한다면, 현실 설명이나 문제해결 대안이 도대체 어떤 의미를 갖는지 알 수 없을 것은 자명하기 때문이다.

세계를 바라보는 눈은 매우 다양하다. 그러나 가치의 개입을 일단 유보해두고 인식론의 문제에 접근하면, 시각의 차이는 근본적으로 존재론적 관점의 차이에 기인함을 알 수 있다. 사회과학분야에서는 두 가지 존재론적 관점이 오랫동안 서로 경쟁적 관계를 유지해왔다. 첫째, ‘개체주의’(individualism)의 관점으로서 인간, 기업, 단체, 국가 등 행위단위를 사회의 재생산 및 변화의 원동력으로 간주하고 ‘행위주체’(agency)에 초점을 맞추는 것이며, 둘째, ‘전체주의’(holism)의 관점으로서 사회적 구성은 물론이고 행위주체들의 상호작용이 사회관계구조에 의해 규정되는 것으로 간주하여 ‘구조’에 초점을 두는 것이다. 대부분의 사회과학이론은 두 관점 중 어느 한 쪽을 표방하고 있다고 해도 과언이 아니다.

양 관점의 차이는 제도에 대한 개념은 물론이고 제도와 행위의 관계에 대한 설명에서도 드러난다. 제도의 문제는 전통적으로 사회학의

핵심 주제였다. 뒤르켐(E. Durkheim)은 사회학을 ‘제도의 학문’으로 간주했으며, 베버(M. Weber)도 경제적 발전이 법, 조직, 관습, 규범과 같은 제도적 환경 덕분에 가능했다는 확신을 가지고 있었다. 즉 사회적 행위와 사회발전의 과정을 이해하기 위해서 제도가 중요하다는 것이다. 이처럼 제도분석에 주력한 고전 사회학의 전통은 제도주의적 성격을 띠고 있었다. 그러나 제도주의는 사회과학의 주류로 등장한 행태주의에 의해 비판에 직면했다. 특히 제도개념의 불명확성 탓에 제도주의는 이론적 동력이 부족하며 모델화가 불가능한 역사지향적 이론으로 취급되었다. 이와 더불어 신고전학과 경제이론과 행태주의로 대표된 개체주의적 관점은 제도에 대해 더 이상 관심을 갖지 않았다.

그러나 1970년대에 들어오면서 세 방향에서 제도의 재발견이 이루어졌다.¹⁾ 첫째, 경제학에서 등장한 ‘신제도경제학’이다. 이는 기본적으로 행위 중심의 관점을 표방하는 제도주의로서 ‘합리적 선택 제도주의’(Rational Choice Institutionalism)라고 지칭된다. 둘째, 조직 이론에서 발생한 ‘사회학적 제도주의’이다. 셋째, 집단이론과 구조기능주의를 비판적으로 계승한 ‘역사적 제도주의’이다.

제도를 새롭게 발견한 이들 세 가지 제도주의는 ‘신제도주의’로 불린다. 그러나 이들은 각각 상이한 이론적 계보에 속하는 만큼 각 이론들의 제도에 대한 개념도 다양하다. 따라서 다양한 제도 개념들은 개념 규정만을 따로 떼어놓고 보면 매우 불분명하고 혼란스럽게 보인다. 그러나 각 이론의 논지들과 연결시켜보면 비교적 명확하게 이해될 수 있다. 또한 제도와 행위의 관계에 관한 설명들도 큰 차이를 보인다. 가

1) Raimund Hasse & Georg Krücken, *Neo-Institutionalism* (Bielefeld: transcript Verl., 1999), pp. 7-12; Peter A. Hall & R.C.R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, Vol. XLIV (1996) 참조.

장 큰 이유는 앞에서 지적했듯이 사회를 바라보는 관점에서 찾을 수 있다. 이와 관련하여 조직이론가인 마치(J. G. March)와 올슨(J. P. Olsen)은 제도주의에 대한 보다 명확하고 체계적 이해를 위해서 행위와 구조의 역학관계에 대한 견해차이를 야기하는 두 가지 핵심적인 문제를 제시하고 있다. 첫째, 행위논리에 관한 문제이다. 즉 행위결과에 대한 기대를 중심으로 특정 선호 또는 이익 추구의 합리적 행위에 초점을 맞추는 ‘결과주의의 논리’(logic of consequentialism)와 행위를 결정하는 정체성 내지 규칙적 기반에 초점을 맞추는 ‘적합성의 논리’(logic of appropriateness)가 대립하고 있다는 것이다.²⁾ 둘째, 역사의 효율성에 관한 문제이다. 한편에서는 역사를 외부로부터 주어진 이익과 자원에 의해 형성된 유일한 균형을 향해 가차없이 재빠르게 나아가는 과정(course)으로 간주하는 반면, 다른 한편에서는 다양한 균형과 이익 및 자원의 내재적 변화에 의해 영향을 받는 미로와 같은 길(meandering path)을 따르는 비효율적인 것으로 이해한다.³⁾ 이러한 두 가지 문제에서 각각 제기된 상이한 견해를 서로 관계지어 보면, <그림 II-1>과 같이 각 이론에 내재된 관점들의 특징이 드러난다.

2) James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (N.Y.: Free Press, 1989); James G. March & Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Order," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), pp. 949-54 참조.

3) James G. March & Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Order," p. 954 참조.

<그림 II-1> 사회질서의 동력에 관한 관점의 분류⁴⁾

행위논리

결과주의의 논리

적합성의 논리

역사개념	효율적 역사	<u>기능적 합리성</u>	<u>기능적 제도주의</u>
	비효율적 역사	<u>역사의존적 합리성</u>	<u>역사의존적 제도주의</u>
		<ul style="list-style-type: none"> - 합리적 행위이론 - 주류 국제정치이론 - 신자유제도주의 IR 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회학적 제도주의 - 제도주의 경제학 - 일부 구성주의
		<ul style="list-style-type: none"> - 합리적 선택 제도주의 	<ul style="list-style-type: none"> - 역사적 제도주의 - 대다수 구성주의

본 논문에서는 <그림 II-1>을 기준으로 각 이론들이 표방하는 제도의 문제, 즉 제도개념, 제도와 행위의 관계, 제도변화 등에 대해 살펴봄으로써 남북한 관계의 제도적 발전을 위한 이론적 시사점을 찾고자 한다.

1. 합리적 행위이론

합리적 행위이론은 개체주의적 관점과 과학주의가 결합된 미시적 접근논리를 표방한다. 이 이론을 간략하게 설명하기는 쉽지 않지만,

4) 이 그림은 원래 국제정치질서의 역할관계에 관한 시각을 보여주고자 한 것을 약간 수정·보완한 결과이다. *ibid.* p. 957 참조.

여러 분야의 사회과학자들이 설명하고 있는 이 이론의 특징들을 살펴봄으로써 기본적인 접근방식을 이해할 수 있다. 예를 들면 ‘효용주의 이론,’⁵⁾ ‘신고전주의 모델,’⁶⁾ ‘합리적 접근,’⁷⁾ ‘계산적 접근,’⁸⁾ ‘결과주의의 논리,’⁹⁾ ‘문제해결이론’¹⁰⁾ 등은 합리적 행위이론의 성격을 여러 측면에서 바라보는 집약적 표현들이다. 여기서 공통적으로 지적되고 있는 합리적 행위이론의 기본가정들을 정리하면, 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 모든 행위의 기본단위는 개인, 조직, 기업, 국가 등과 같이 자유의사를 가진 행위주체이며, 사회는 이들간의 거래관계를 통해 형성된다. 둘째, 행위주체들은 특정목적을 달성하기 위해 합리적으로 행동한다. 여기서 강조되는 합리성은 도구적 합리성 내지 목적합리성을 의미한다. 셋째, 행위를 유발하는 주체의 이익 또는 선호는 부의 증대, 힘의 확대, 생존 등과 같이 이미 외부로부터 주어져 있는 것으로

5) Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism," *Neorealism and Its Critics*, ed. by R. O. Keohane (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1983), pp. 255-300.

6) James A. Caporaso, "Microeconomics and International Political Economy: The Neoclassical Approach to Institutions," *Global Changes and Theoretical Challenges*, eds. by Ernst-Otto Czempiel & J.N. Rosenau (N.Y.: Lexington Books, 1989), pp. 135-160.

7) Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 158-182.

8) Peter A. Hall & R.C.R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms," pp. 936-957.

9) J. G. March & J. P. Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), pp. 943-970.

10) Robert W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," *Neorealism and Its Critics* (N.Y.: Columbia University Press, 1983), pp. 207-209.

간주된다. 넷째, 이익의 극대화를 위해 효용성, 즉 비용-성과 관계가 중요시된다. 따라서 합리적 행위는 계산적 내지 전략적인 특성을 띤다. 다섯째, 행위주체들이 합리적으로 이익을 추구하는 거래관계에서는 항상 이익의 균형점이 형성된다.

콕스(R. Cox)는 이러한 가정들에서 출발하는 합리적 행위이론을 ‘문제해결이론’의 범주로 묶고 있다. 문제해결이론이란 “특정 관점 내에서 제기된 문제를 해결하는 안내자 역할”을 하는 것으로서 지배적인 사회관계와 현재의 제도가 어떠한 방식으로 작동하고 있는가를 밝히는 데 주력하는 것이다.¹¹⁾ 이러한 특징을 감안하면, 합리적 행위이론은 사회현상을 설명·분석하는 데 있어서 나름대로의 강점과 약점을 가지고 있다.

먼저 강점으로는 복잡한 사회현상을 단순화시킴으로써 행위주체들에게 보다 명확한 행위지침을 제시할 수 있다는 점을 들 수 있다. 이는 시장에서 각 개인들이 자원의 효율적 분배와 최적의 소비를 보장받기 위해 어떻게 행동(선택)해야 하는지를 보여주는 경제적 행위이론과 기본적으로 다르지 않다. 실제로 합리적 행위이론은 기본가정이나 원칙의 측면에서 신고전학파의 미시경제학적 이론을 근간으로 삼고 있다. 이러한 분석들은 특히 어떠한 문제가 인식되거나 발생했을 경우, 이를 해결하는 과정에서 요구되는 행위주체의 전략적 접근방법을 비교적 명확하게 보여줄 수 있다. 따라서 합리적 행위이론들은 주어진 상황 속에서 적절한 정책대안을 모색하는 데 유용하다.

그러나 이러한 강점은 동시에 약점으로 작용하기도 한다. 가장 큰 약점으로는 무엇보다 문제해결의 방향은 두말할 것도 없고, 문제를 문제로 생각하는 인식틀 자체가 특정 관점 속에 갇혀 있으며, 나아가 특정 관점 밖의 영역은 무시되거나 고정변수로 간주된다는 것이다.

11) *ibid.*, pp. 207-209.

단적인 예로서 행위주체의 목표, 이익, 선호 등을 이미 외부로부터 주어졌던 것으로 가정하며, 제도 또한 외부의 것으로서 행위를 묘사하고 지시하는 정치구조 또는 규칙으로 간주하는 것을 들 수 있다.¹²⁾ 이처럼 합리적 행위이론들은 주어진 사회관계와 제도를 그대로 인정하고 출발할 뿐이며, 이를 비판적으로 고찰하는 데 전혀 관심을 갖고 있지 않기 때문에 제도의 생성과 변화에 대해서는 침묵한다. 그러나 사회현실은 역사성을 내포하고 있다. 즉 주어진 제도나 사회관계는 그 자체로서 불변의 것이 아니며, 역사의 흐름 속에서 변화하는 것이다. 따라서 사회현실을 있는 그대로 묘사하려면, 부분을 구성하는 행위주체들의 상호관계를 단순히 분석하는 것만으로는 부족하며, 사회복합체라는 전체의 그림 속에서 제도나 사회관계의 기원과 변화를 규명해야 한다. 더구나 어떠한 사회이론도 시간과 공간의 제한을 벗어날 수 없기 때문에 그 이론의 이데올로기적 측면에 주목하여 이면에 숨어있는 관점을 거시적 차원에서 비판적으로 찾는 작업이 필요하다.

이처럼 합리적 행위이론의 강점과 약점을 염두에 두면, 이 이론이 남북관계 발전을 위한 대안을 모색하는 데 어떻게 활용될 수 있으며, 또 그 한계는 무엇인지를 알 수 있다. 요컨대 남북관계의 갈등 또는 협력 현안을 해결하기 위한 현실적 방안 모색과정, 즉 정책 내지 전략을 강구하는 과정에서 합리적 행위이론의 논리, 특히 게임이론적 개념과 분석틀은 매우 유용하게 활용될 수 있다. 그러나 단순한 현안해결이 아니라 남북관계의 전반적인 변화흐름과 이 과정에 내재된 가치, 이데올로기, 규범의 문제들은 합리적 행위이론만으로 설명되기 어렵다. 다시 말해서 합리적 행위이론은 정책 내지 전략의 효율성에 초점을 맞추고 있을 뿐이며, 정책의 정당성 문제에 대해서는 어떠한 판단

12) James A. Caporaso, "Microeconomics and International Political Economy: The Neoclassical Approach to Institutions," p. 141.

기준을 제공하지 못한다. 이러한 점을 고려하여 여기서는 합리적 행위 이론의 강점을 중심으로 남북관계 발전의 모색에 기여할 수 있다고 판단되는 몇 가지 이론적 개념을 정리·소개하는 데 중점을 둘 것이다.

가. 게임이론의 주요 개념

합리적 행위이론의 핵심은 선택의 문제이며, 이는 게임이론적 개념들에 의해 논리적으로 설명되고 있다. 게임이론의 기본적 개념은 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 게임참여자(players)로서 행위의 여러 대안들 중에 목적 지향적 선택을 할 수 있다고 인정되는 개인 또는 단체나 국가와 같은 복합적 행위자이다. 둘째, 전략(strategies)으로서 행위자가 활용할 수 있는 행위방향 또는 순차적인 행위를 의미한다. 만약 이러한 행위방향이 실제로 상호의존적이면 게임은 가능하며, 여기서 얻어진 결과는 모든 게임참여자의 선택에 의해서 영향을 받게된다. 셋째, 수익(payoffs)으로서 게임참여자의 선호에 따라 가능한 결과들을 보여주는 가치매김이며, 그 가치는 행렬식으로 미리 주어진다.

이러한 세 가지 개념의 조합을 통해 게임이 성립될 수 있으나, 게임의 실제 진행과정은 주어진 제도적 환경에 따라 달리 전개될 수 있다. 즉 상호협력을 위한 제도가 거의 존재하지 않는 상태(유사 무정부상태)와 제도적 환경이 비교적 갖추어진 상황에서 전개되는 게임의 방식은 서로 다르다. 일반적으로 게임이론은 행위자들이 상대방의 선택가능한 모든 전략에 관한 정보를 가지고 있는 것으로 가정하고 출발한다. 그러나 이것만으로는 한 행위자가 어떠한 것을 선택하는 순간에 상대방이 어떠한 것을 선택할 것인지를 알 수는 없다. 무정부상태에서는 이러한 상황이 일반적으로 발생하게 되고, 이 경우 게임은 '비협조적' 성격을 띤다. 이에 반해 협력의 제도적 장치가 존재하는 상

황에서 게임시작 이전에 참여자들간에 구속력 있는 합의가 이루어짐으로써 게임과정에서 공동의 선택이 이루어진다면, 게임은 ‘협조적’ 성격을 띤다.¹³⁾

‘비협조게임’의 경우, 행위자들의 어떠한 선택이 동시적(simultaneous)으로 발생하는지 또는 순차적(sequential)으로 발생하는지에 따라 ‘동시게임’ 또는 ‘순차게임’으로 구분된다. 전자의 경우에는 행위자들이 상대방의 선택을 모르는 상황에서 선택을 해야 하는 반면, 후자의 경우에는 일방의 선결정에 대해 상대방이 대응하는 방식의 선택이 이루어진다.¹⁴⁾ 일반적으로 동시적 게임은 각 참여자들이 한 번에 전략을 선택한 후 게임이 끝나는 정적 게임(one stage game)의 분석에 사용되며, 또한 전략에 중점을 두는 게임형태로서 정상형 게임(normal-form game)에 적용된다. 그리고 순차적 게임은 동적 게임(multi-stage game) 분석에 유용하게 활용되는 것으로서 확장형 게임(extensive-form game)에서 잘 드러난다. 정상형 게임의 모형은 주로 ‘n x n의 행렬’(matrix)로, 확장형 게임은 나무가지(tree)형으로 그려진다. 물론 정적이든 동적이든 동일한 게임이 반복될 수 있으며, 이 경우에는 전략과 수익구조가 변할 수 있다.

이상과 같은 개념과 상황조건에 따른 게임의 방식 차이는 게임이론적 사고방식을 이해하는 데 필요한 기초지식이며, 이를 바탕으로 게임이론의 두 가지 중요한 논리적 개념이 도출된다. 첫째, 행위자들은 상호 의존되어 있다는 사실을 앎과 동시에 자신이 어떠한 선택을 결정하는 과정에서 상대방의 특정 선택을 기대한다는 ‘전략적 상호작용’(strategic interaction) 개념이다. 둘째, 어떠한 행위자도 일방적

13) Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997), p. 8.

14) *ibid.*, p. 9.

으로 전략을 변경함으로써 자신이나 상대방의 수익을 변경할 수 없다는 것을 의미하는 ‘균형적 결과’(equilibrium outcomes) 개념이다. 이러한 논리적 개념을 토대로 제도적 환경에 따라 게임이 각각 어떠한 방식으로 전개되며, 또 어떠한 결과가 산출되는지를 구체적으로 정리하면, 다음과 같다.¹⁵⁾

나. 최소한의 제도적 환경 하에서의 게임

최소한의 제도적 환경 하에서 이루어지는 게임은 마치 시장에서 익명의 참여자들간에 교환이 이루어지는 것과 유사하다. 실제로 제도가 전무한 완벽한 무정부상태는 찾기는 어렵다. 가장 원초적인 의미에서라도 일단 시장이 성립하려면, 재산권이나 법적인 구속력을 갖는 계약과 같이 외부적으로 주어진 제도가 전제되어야 한다. 흔히 국제사회를 무정부상태로 비유하기도 하지만, 홉스적 의미의 무정부상태는 역사적으로 존재하지 않았으며, 특히 근대 국제사회는 최소한 주권과 외교라는 제도적 기반을 토대로 형성된 것이다. 이렇듯 최소한의 제도만이 존재하는 환경 속에서 이루어지는 게임방식은 ‘비협조게임,’ ‘상호 적응,’ ‘부정적 조정’으로 대별할 수 있다.¹⁶⁾

(1) 비협조게임

비협조게임은 ‘내쉬 균형’(Nash equilibrium)의 개념을 통해 가장

15) 이하에서 정리된 이론적 논의는 기본적으로 Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1997)에 수록된 내용들을 중심으로 요약된 것임을 미리 밝혀둔다.

16) *ibid.*, p. 99.

잘 설명될 수 있다. 내쉬 균형은 “어떠한 게임참여자도 일방적인 선택을 통해 자신의 수익을 개선할 수 없는 개별전략들의 묶음”으로 정의될 수 있다.¹⁷⁾ 즉 각 참여자들이 서로 상대방의 전략을 주어진 것으로 보고 이에 맞춰 자신에게 최적의 전략을 선택할 때 나타나는 각자의 최적전략의 조합이 내쉬 균형이다. <그림 II-2>은 게임의 종류에 따라 내쉬 균형이 어떻게 이루어지는지는 보여준다.

확신게임(assurance game)은 사슴사냥(stag hunt)¹⁸⁾과 같은 게임종류로서 게임참여자들이 선호하는 결과는 협력이다. 완전한 정보를 가진 게임참여자들은 특정한 이슈의 범위 내에서 기꺼이 협력하기를 원하게 된다. 다른 모든 참여자들이 협력을 할 경우, 속임수를 통해 얻을 수 있는 것이 전무한 바, 이탈을 조장하는 동기가 존재하지 않기 때문이다. 이 경우에 도출되는 내쉬 균형은 파레토 우월적인(Pareto-superior) 수익을 보장하게 된다. 그러나 상대방의 수익에 관해 불확실성과 상대방이 실제로 합리적인 행동을 할 것인가에 관한 의심 탓에 그러한 결과가 쉽게 도출되기는 어렵다. 많은 경우, 어떠한 참여자도 일방적으로 전략을 변경하려는 동기를 갖지 않기 때문에 차선적인 상호이탈이 발생할 수 있고 여기서 또 다른 내쉬 균형이 발생한다. 확신게임에서는 제도의 실질적 역할이 매우 미미하기 때문에 참여자들은 그러한 제도를 만들기 위해 자원을 낭비하려 하지 않는다.

17) *ibid*, p. 100.

18) 사슴사냥게임은 여러 사람들이 손에 손을 잡고 사슴몰이를 하는 가운데 토끼가 지나갈 경우, 참가자들은 계속 사슴몰이를 할 것인가, 아니면 대열에서 이탈하여 토끼를 잡을 것인가를 고민하게 되는 상황을 상정한 것이다. 계속 사슴몰이를 한다면, 사슴을 잡을 수 있을 것이고, 토끼를 잡기 위해 대열을 이탈하면, 사슴을 놓치는 대신 이탈자는 토끼를 잡을 수 있다.

<그림 II-2> 게임종류별 내쉬 균형

		확신게임		성(性)의 대결게임	
		C	D	C	D
C		4	3	1	4
		4 N	1	1	3 N
D		1	2	3	2
		3	2 N	4 N	2

		최수의 딜레마게임		접쟁이게임	
		C	D	C	D
C		3	4	3	4
		3	1	3	2 N
D		1	2	2	1
		4	2 N	4 N	1

C: 협조, D: 이탈, N: 내쉬 균형

출처: Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, p. 101; Lisa L. Martin, "The Rational State Choice of Multilateralism," *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Ed. by J. G. Ruggie (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993) pp. 95-109.

성의 대결게임(battle of the sexes)은 상이한 이익을 가진 전형적인 조정게임¹⁹⁾이다. 이 게임 역시 두 개의 내쉬 균형을 가지며, 이는 각 게임참여자가 선호하는 결과로 나타난다. 어떠한 참여자도 우월전략을 갖지 못하기 때문에 최선의 행위방향은 상대방이 어떻게 행동하는가에 달려있다. 이 상황에서 가장 핵심적인 딜레마는 두 가지 균형 중에 어느 것에 우선권이 주어질 것인가를 결정하는 것이다. 참여자들이 합의에 이르지 못할 경우, 결과에 관한 타협과정이 집중적으로 발생한다. 대체로 조정게임에서 협력적 해결책을 발견하기가 쉽지 않지만, 크게 두 가지 방향에서 그 가능성이 열려있다.²⁰⁾ 첫째는 강자에 유리하게 조정되는 것으로서 현실적으로 그 가능성이 높다.²¹⁾ 둘째는 상황에 따른 가변적 방법으로서 가장 이상적이기는 공정한 원칙의 적용, 즉 서로의 선호를 번갈아 가며 우선하는 조정이다. 비록 조정 게임의 논리상 균형점을 찾는 것이 쉽지는 않지만, 일단 참여자들의 기대가 수렴되고 서로 협력하게 되면, 제도가 생성되고 참여자는 스스로 그 틀 속에 구속된다.

최수의 딜레마게임(Prisoners' dilemma)은 공동의 이익을 추구하

-
- 19) 스타인(A. Stein)은 협력을 크게 두 가지로 구분한다. 하나는 '협동(collaboration)'으로서 공동이익의 균형을 찾으려는 것이고, 다른 하나는 '조정(coordination)'으로서 어떤 특정 결과를 기피하려는 '공동기피(common aversion)' 노력의 산물이다. Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in Anarchic World," *International Regimes*, ed. by Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983), pp. 120-27 참조; 조정게임의 논리와 특징에 대해서는 다음 논문 참조. Duncan Snidal, "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes," *APSR*, Vol. 79 (1985), pp. 923-42.
- 20) Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in Anarchic World," p. 127.
- 21) Duncan Snidal, "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes," p. 929 & 935 참조.

는 ‘협동게임’(collaboration game)의 전형으로서 내쉬 균형이 차선적 결과에서 이루어지는 특징을 갖는다. 이러한 결과는 ‘공동의 비극’(tragedy of the commons)과 ‘사회적 함정’(social traps)을 단적으로 보여주는 것이다. 협동게임에서는 균형의 결과가 파레토 최적에 도달하지 못함은 물론이고 이탈을 통해 얻는 수익이 큰 만큼 참여자로 하여금 항상 협력으로부터의 이탈 유혹을 느끼게 한다. 따라서 참여자들은 협력의 안정적 유지를 위한 강력한 메카니즘 구축에 강한 관심을 가지며, 이는 협정체결 또는 국제기구의 형성으로 나타난다. 협정 및 국제기구는 한편으로 제재의 효율성 증대, 다른 한편으로는 ‘미래의 그림자’를 길게 하는 기능을 한다. 즉 참여자들이 이탈하는 것을 방지하기 위해 ‘특화된 상호성’(specified reciprocity)이나 배제(exclusion)라는 제재수단을 확보할 수 있으며, 동시에 상호협력의 장기적 혜택 가능성을 증대시킴으로써 단기적인 협력의 비용을 상쇄시킨다. 요컨대 제도적 기반이 확고하지 않을 경우, 어떤 다른 게임에서보다 이 게임에서 협력이 이루어지기 힘들다.

겁쟁이 게임(chicken game)은 성의 대결게임과 죄수의 딜레마 게임의 문제를 공유하고 있다. 여기서는 성의 대결게임에서처럼 내쉬 균형은 비대칭적 수익결과에서 형성된다. 이러한 타협에도 불구하고 참가자들은 더 나은 결과(CC)를 얻을 수 있는 가능성이 있기 때문에 죄수의 딜레마 게임처럼 이탈의 유혹을 받으며, 이에 따라 균형은 불안정적이다. 그러나 이탈의 대가가 너무 크기 때문에 조정게임과 유사한 결과가 도출된다.

이상과 같이 내쉬 균형은 비협조게임에서 안정적 결과가 도출될 수 있다는 사실을 보여주는 데 매우 유용한 개념이다. 그러나 이 개념은 균형이 이루어지는 구체적 방법에 대해서는 설명해주지 못한다. 단지 어떠한 조건아래 결과가 안정적일 수 있는가에 대해서만 말해주고 있

을 뿐이다.²²⁾ 앞에서 제시한 게임들에서 나타나듯이 하나 이상의 내쉬 균형은 반드시 파레토 최적이나 분배적 정의를 보장하지 않는다. 그럼에도 불구하고 균형이 이루어질 수 있다는 사실에서 우리는 왜 그리고 어떻게 균형이 이루어지는가에 대해 관심을 가지게 된다. 무엇보다 현실세계에서 행위자들은 서로의 행동에 대한 합리적 기대를 통해 특정한 내쉬 균형에 도달하는 방법을 알고, 또 게임의 결과를 예측할 수 있기를 원하기 때문이다.

또한 모든 게임이 반드시 균형적 결과를 가진다고 말할 수 없다. 각 게임참여자들은 일차적으로 상대방의 전략과 상관없이 자신의 수익을 최대화할 수 있는 전략, 즉 ‘우월전략’(dominant strategy)을 선택했을 경우나 각 행위자가 여러 전략들을 검토하여 그 중에서 기대되는 최소의 수익이 가장 높게 나올 수 있도록 보장하는 ‘최대최소기준’(maximin rule)²³⁾을 선택했을 경우에는 균형이 이루어지지 않을 수도 있다. 물론 실제 게임에서는 각 참여자가 하나의 전략을 선택하고 그것을 고수하는 방식의 순수전략(pure strategy)보다 자신이 취할 행동을 여러 가능한 행동 중에서 확률적으로 선택하여 사용하는 혼합전략(mixed strategy)이 흔히 사용된다. ‘혼합전략 내쉬 균형’에 따르면, 수학적으로는 최소한 하나의 균형이 도출된다. 그러나 논리적 세계에서와 달리 현실세계에서는 균형적 결과가 도출되지 못하는 비협조적 상호작용이 있을 수 있다. 이러한 문제를 염두에 두면, 내쉬 균형의 개념은 주어진 결과를 두고 안정성 내지 불안정성을 분석하는 데 유용하지만, 현실세계에서 어떠한 특정결과가 도출될 수 있을 것인지를 예측하는 데는 실질적 도움을 주지 못한다.

22) Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, p. 106 참조.

23) 최대최소기준은 게임참여자가 최악의 상황을 상정하는 경우에 선택된다.

(2) 상호 적응(mutual adjustment)

각 게임참여자는 일차적으로 상대방의 전략에 대해 알지 못한 상황에서 자신의 전략선택과 수익만을 계산한다. 상대방의 특정 행동을 기대할 수는 없지만, 상대방의 과거 행동에 의해서 생성된 현 상태를 유지 또는 변경하는 것에 대해 상대방이 어떻게 반응할 것이라고 가정한다. 이러한 상황에서 각 게임참여자들이 자신의 수익을 개선할 수 있는 일방적 전략을 추진하는 가운데 전략적 상호작용이 이루어진다. 그러나 전략적 상호작용이 반드시 단번에 어떠한 균형을 생성시키지는 않는다. 즉 내쉬 균형이 생성될 때까지 각 참여자는 자신의 수익을 개선하기 위한 일방적 행동을 계속하며, 이는 상호 적응의 과정으로 간주된다. 다수의 내쉬 균형이 생성될 수 있는 경우에는 상호 적응과정이 처음 형성된 균형에 고정되는 경우가 일반적이다. 또한 내쉬 균형이 일단 이루어지면, 그 결과가 지속적으로 유지될 가능성은 매우 높다.

연속적인 행동과 반응을 통해 균형에 도달하기 위해서 상호 적응은 많은 시간을 필요로 한다. 여기서 반복게임, 학습효과, 미래의 그림자, 제도 및 관습, 자발적 질서(하이예크) 등과 같은 진화론적 개념들이 개입된다. 그러나 성의 대결게임과 같은 순수 조정게임의 상황에서 상호 적응의 잠재적 효율성은 제한적일 수도 있다. 무엇보다 분배적 정의의 측면에서 공정하지 않을 수 있으며, 또 균형적 결과가 관습으로 고정됨으로써 더 나은 진화적 선택을 방해하는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 이러한 문제점에도 불구하고 상호 적응을 통한 균형은 거래비용의 관점에서 보면, 어느 일방의 선택에 의해 좌우되는 것보다 더욱 효율적인 상호작용의 형식일 수도 있다. 예컨대 비협조게임에서 공동이익의 조정과 분배를 둘러싼 이익갈등이 공존하고

있을 경우, 어떠한 균형을 선택해야 할 것인지는 매우 어려운 과제이다. 이 때 순차적인 방법의 상호 적응은 어려움을 해결하는 데 도움을 준다. 성의 대결게임과 같은 상황에서 한 행위자가 자신에게 최선의 수익을 가져다 줄 수 있는 전략을 먼저 선택하고, 상대방이 그 전략이 초래한 상황에 적응하여 자신에게도 최선의 전략을 선택함으로써, 비록 애초에 다른 결과를 선호했다라도, 최적의 이익조정이 가능하다. 전자통신의 국제적 표준화를 위한 상호 적응과정은 대표적 사례이다.²⁴⁾

그러나 기본적으로 딜레마 게임의 성격을 띠고 있거나 고도의 분배 갈등을 내포한 게임에서는 상호 적응을 통한 조정은 쉽지 않다. 이 경우에는 강력한 조정능력을 가진 제도적 장치가 필요하다. 그렇지 못할 경우, 상호 적응의 시도는 오히려 균형을 왜하시키는 결과를 초래할 수도 있다. 요컨대 비협조게임 상황에서 상호 적응이 게임참여자들에게 반드시 현상유지보다 더 나은 결과를 항상 보장하지는 않는다.

(3) 부정적 조정(negative coordination)

최소한의 제도적 환경이 존재할 경우, 어떤 행위자는 일방적 행위를 통해 현상을 변경시키는 데 어려움을 겪게 된다. 범죄행위를 억제하는 형사법의 보호 기능은 대표적 사례이다. 이와 같은 법적인 보호 기능이 취약한 공적 분야나 국제관계에 있어서도 유사한 상황이 발생할 수 있다. 즉 행위자들이 연계망으로 연결된 관계를 맺고 있으며, 각자가 절차상의 거부권을 가지고 있다면, 조정과정을 통해 어떠한

24) Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, p. 111 참조.

행위자의 일방적 행위는 제한된다. 이러한 조정과정은 일방적 행위로 인해 발생할 수 있는 공동손실을 막을 수 있다는 점에서 긍정적이다. 그러나 각 행위자들의 보수적인 편견이 작용할 경우, 한 행위자의 거부행위는 전체의 이익을 증진시킬 수 있는 변화를 가로막는 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 다시 말해서 부정적 조정은 현상유지에 비해 파레토 우월적 해결책을 제공하는 정책적 선택을 제약함으로써 공동 이익을 증진시킬 수 있는 잠재력을 약화시킨다. 독립적인 거부권을 행사할 수 있는 행위자의 수가 많을수록 정책영역이 급속하게 축소되며, 현상변경을 향한 어떠한 시도도 더욱 봉쇄된다.

다. 제도적 환경 하에서의 게임: 협상을 통한 합의

게임참여자의 일방적 행동양식 탓에 발생하는 공동이익의 손실은 협조게임을 통해서 회피될 수 있다. 즉 공동의 규범 및 타자의 이익을 절차적으로 보호할 수 있는 법적 장치를 제공해줄 수 있을 뿐만 아니라 협상을 통한 합의의 구속력을 확신시킬 수 있는 제도적 조건이 갖추어진다면, 공동이익을 증대할 수 있다는 것이다. 신고전학과 경제학자인 코오즈(Coase)에 따르면, 합리적 행위자들은 어떠한 중앙권위가 없더라도 법적 안정성, 행위자들 간의 의사소통, 낮은 수준의 거래비용이라는 세가지 제도적 기반만 조성된다면, 자발적인 합의를 통해 공동이익을 증대시킬 수 있다고 주장한다(코오즈 정리 Coase Theorem).²⁵⁾ 물론 그 결과는 합리적 행위자가 자신의 이익을 증대하려는 의도의 산물이며, 또 합의를 통해 기대되는 이익이 그

25) Manfred Efinger, Volker Rittberger, Klaus Dieter Wolf, & Michael Zürn, "Internationale Regime und internationale Politik," *Theorien der Internationalen Beziehungen* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990), p. 270 참조.

렇지 않을 경우 기대되는 이익보다 클 경우에 도출될 수 있는 것임은 두말할 필요도 없다. 이 경우, 자발적 합의는 행위자들간 서로 영향을 주고받을 수밖에 없는 상황에서 상호작용의 게임으로 전개된다. 코오즈 정리는 중앙권위가 존재하지 않는 국제사회에 적용해 볼만한 가치가 충분히 있다. 국제협력의 필요성뿐만 아니라 국제레짐의 기능이 ‘코오즈 정리’의 전제조건들을 마련하는 과정으로 이해될 수 있기 때문이다.²⁶⁾

자발적 합의의 성사를 위한 협상과정의 게임적 상황을 설명하기 이전에 먼저 고려해야 할 두가지 문제가 있다. 즉 합의에 도달하는 것과 합의된 것을 성실하게 실천하는 문제이다. 양자는 실제로 별개의 것일 수 있다. 설령 합의에 도달했다고 하더라도 의무의 실천여부는 여전히 각 행위자의 일방적 결정에 달려있기 때문이다. 간단한 예를 들면, 국가간에 어떤 합의를 도출했다고 하더라도 한 국가내에서 국내적 합의가 이루어지지 못할 경우, 합의실천은 불가능하게 된다. 즉 합의실천은 상대방의 기여뿐만 아니라 자신의 기여가 지속될 수 있는지의 여부에 달려있다. 이러한 점에서 실천의 문제는 비협조게임으로 더욱 잘 설명될 수 있다.

이에 비해 합의에 도달하는 문제에는 협조게임의 측면이 부각된다. 공동이익을 극대화하기 위한 협상의 어려움은 두 가지 차원으로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 생산적 차원이다. 코오즈 정리는 기본적으로 공동이익을 극대화하는 문제해결책을 가정하고 있다. 그런데 그러한 해결책은 처음부터 주어진 것이라기보다 종종 공동으로 모색되거나 만들어져야 하는 것이다. 문제는 이러한 모색과정에서 참여자 모두를 만족시킬 수 있는 것뿐만 아니라 갈등의 여지가 있는 해결책도 고려

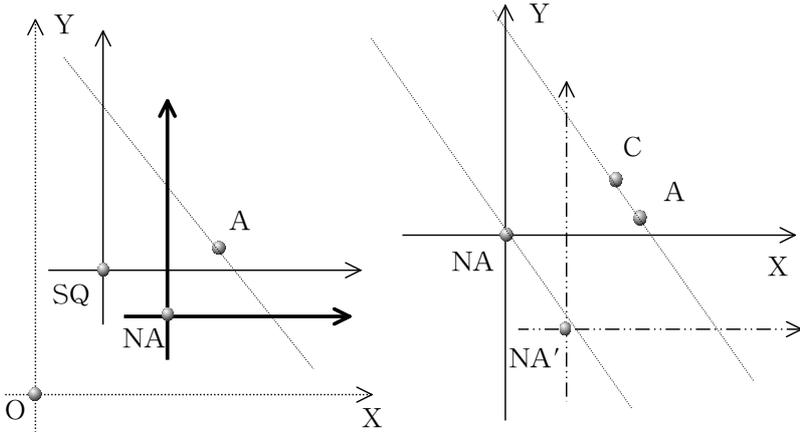
26) Robert O. Keohane은 1984년에 나온 그의 저서 *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*에서 코오즈 정리에 의거하여 국제레짐의 기능을 설명하고 있다.

의 대상이 된다. 후자의 경우에는 참여자들간에 우선적으로 비용과 이익이 어떻게 배분되어질 것인가에 대한 해결책이 마련되어야 한다. 즉 생산과 분배간의 분석적 구분이 요구되며, 이를 위해서는 수용할 수 있는 가치의 공유가 필수적이다. 바로 그러한 맥락에서 둘째로 배분적 차원이 제기된다. 사실 코오즈 정리는 총효용과 공동이익의 극대화에만 주목하고 있으며, 배분의 문제에 대해서는 별 언급이 없다. 배분의 문제는 기본적으로 영합(zero-sum) 갈등구조를 가지고 있다. 영합게임에서는 원칙적으로 어떠한 협상도 성과를 거두기 어렵다. 그러나 협조상황에서 행위자들은 합의가 이루어지지 못하는 지점(nonagreement point)을 피하고 싶어한다. 따라서 협조의지가 존재할 경우, 배분은 영합이 아닌 정합(positive sum)의 결과를 낳는다. 이러한 결과는 성의 대결게임과 유사한 상황에서 잘 드러난다.

게임참여자들이 합의를 통한 공동이익을 확보했을 경우, 이익의 배분 비율은 매우 다양하게 나타날 수 있다. 어쨌든 합의는 특정 지점에서 이루어지게 되고, 이 때 그 선택이 과연 공정한지에 대한 문제가 제기된다. 이 문제와 관련하여 두 가지 판단의 문제가 내재해 있다. 첫째, 규범적인 규칙과 각 행위자가 실제로 받아들이는 경험적 규칙이 항상 일치하지 않을 수 있다는 것이다. 둘째, 행위자들이 불완전하거나 비대칭적인 정보를 가짐으로써 잘못된 입장표명이나 기회주의적 행태가 나타날 수 있다는 것이다. <그림 II-3>은 그러한 판단의 문제가 어떠한 결과를 가져오는지를 도식적으로 보여준다.

<그림 II-3> 공정한 분배에 대한 판단의 문제

- ① 공정한 분배에 관한 평가기준들 ② 잘못된 입장표명의 영향



O: Zero/ SQ: Status Quo/ NA: Nonagreement

<출처> Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play*, p. 123 & 125.

<그림 II-3-①>에서 점A는 정합적 결과를 가진 분배의 합의점이며, 점A를 지나는 점선은 협상참여자들이 합의할 수 있는 모든 경우를 보여주는 것으로서 파레토 최적의 의미를 띤다. O점을 중심으로 XY축을 가로지르는 점선은 규범적 차원에서 절대적으로 평등한 분배상황을 의미하는 것이고, SQ점을 중심으로 XY축을 가로지르는 (동일한) 점선은 협상이전에 존재하는 불평등한 분배상황을 의미한다. 그리고 NA점을 중심으로 XY축을 가로지르는 (동일한) 점선은 협상을 통한 분배상황을 보여준다. 이 그림이 시사하는 바는 현상유지시 점A가 행위자 X에게 불리하지만, 협상과정에서 서로 합의가 이루어지지 못하는 지점(NA)이 확인될 경우, 설령 같은 지점에서 분배가 이루어지더라도 공정성은 증대된다는 것이다. 즉 동일한 분배가 이루어질지라도

협상을 통한 합의 여하에 따라 분배의 공정성을 달라질 수 있다.

<그림 II-3-②>는 기본적으로 협상을 통한 합의시 분배상황을 보여주는 것이다. NA점을 지나는 점선은 영합적 결과를 의미하며, 점A와 점C를 지나는 점선은 정합적 결과를 보여주는 것이다. 여기서 NA점을 중심으로 이루어진 XY 축은 참여자들이 완전한 정보를 공유한 상태에서 협상을 통해 합의에 도달하는 경우를 보여주는 것으로서 원칙적으로 점C에서 분배가 이루어지게 된다. 이에 비해 NA'점을 중심으로 이루어진 XY 축은 불완전한 정보 탓에 상대의 의도를 오해하여 불신이 대두되는 경우로서 분배는 점A에서 이루어진다. 이 경우, 행위자 X는 점C에서 점A로 이동한 만큼 실질적 손실을 얻게된다. 이러한 문제는 기본적으로 공동지식의 존재에 대한 게임이론의 가정에 내재한 문제에서 나타나는 것으로서 결국 분배의 공정성을 제고하기 위해서는 행위자들간의 의사소통을 통한 정보의 투명성 확보가 중요함을 보여준다.

이처럼 협상을 통해 합의에 도달하는 과정은 생산적 차원과 분배적 차원의 문제를 동시에 해결해야 하는 어려움을 내포하고 있으며, 이는 협상자의 딜레마(negotiator's dilemma)이다. 그러나 협상의 형태에 따라 양 차원의 문제가 차지하는 비중은 각각 상이할 수 있다. 협조게임에서 생각할 수 있는 협상의 형태를 '현장계약'(spot contracts), '분배적 흥정'(distributive bargaining), '문제해결'(problem solving), '긍정적 조정'(positive coordination)으로 대별하면, 양 차원의 비중은 <그림 II-4>과 같이 도식화될 수 있다.²⁷⁾

27) Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play*, pp. 124-135 참조.

<그림 II-4> 협상과정의 형태

		분배적 특징	
		낮음	높음
생산적 특징	낮음	현장계약	분배적 흥정
	높음	문제해결	긍정적 조정

<출처> Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play*, p. 128.

(1) 현장계약

현장계약은 가치의 생산이나 분배가 두드러지게 드러나지 않은 거래, 즉 거래비용이 거의 없는 거래를 의미한다. 즉 이 경우, 교환의 대상물은 매우 구체적이기 때문에 분배문제는 시장가격을 기준으로 해결되며, 교환행위는 동시 또는 매우 짧은 시간 내에 이루어진다. 정치의 영역에서 현장계약은 어떤 의안이 의회의 상임위원회를 거친 후 총회에 제출되거나, 또는 국제적 내지 정부간 협정에 대한 비준과 관련하여 이를 통과시킬 것인지 여부를 결정하는 것에 비유될 수 있다. 이 경우, 더 이상의 협상은 의미가 없다. 수용과 거부의 양자간 결정만이 있을 뿐이다. 이 점에서 현장계약은 앞에서 언급했던 부정적 조정과 유사한 점이 있다. 양자간의 차이는 부정적 조정은 시장가격이 존재하지 않은 상황에서 일방적 행위의 결과로 발생하는 것이며, 현장계약은 합의를 통해 발생한다는 것이다.

실제로 현장계약과 같은 협조게임은 표준화된 교환체계를 갖춘 매우 제한된 경우에만 발생할 수 있다.

(2) 배분적 흥정

배분적 흥정이란 어떤 공동의 계획을 성사하기 위해서 어느 일방이 다른 대가를 지불(side payments)하고 그 대가만큼 상대방으로부터 보상을 받으려는 협상게임에서 비용과 이익의 배분을 둘러싼 상호작용을 지칭한다. 이러한 게임은 세가지 형태로 구분할 수 있다.

첫째, 강제적 협상체계에서의 흥정이다. 즉 공동계획의 성사여부가 참여자들 모두의 의사에 달려있는 경우이다. 이는 각 협상참여자가 상대방이 제안한 계획안에 대해 거부권을 가지고 있거나 재산권의 보호를 받고 있는 상황에서 발생한다. 이 경우, 보상의 정확한 양이 중점 흥정대상이다. 합의에 도달하기 위해서는 어느 일방이 지불한 대가에 충분히 상응하는 보상이 이루어져야 하며, 그렇지 못할 경우에는 공동의 계획은 좌절된다.

둘째, 자발적 협상체계에서의 흥정이다. 이는 국제사회에서와 같이 재산권의 보호를 받지 못하는 어느 참여자들간의 상호작용에서 나타나는 것으로서 일방적 행동이 배제되지 않는 경우이다. 이 경우에는 어느 일방이 상대방에 대해 대가 지불을 약속하지 않은 채 어떤 계획을 먼저 추진함으로써 상대방은 그로 인해 발생할 수 있는 손실을 보전할 방도가 없는 상황이 발생할 수 있다. 만약 이러한 일방적 행위가 현상유지의 경우보다 전체의 이익을 증대시킬 수 있다면, 코오즈의 이론에서는 받아들일 수 있는 것이 된다. 그러나 어느 일방의 이익은 증대되는 반면, 전체의 이익이 감소하는 결과를 초래한다면, 문제가 발생한다. 이 때 어떤 계획을 일방적으로 추진한 행위자가 자신

의 계획을 포기한다면, 상대방은 그 행위자가 포기에 대한 대가를 지불할 용의가 있다. 여기서 어느 정도의 대가가 적당한지에 관한 배분적 흥정이 이루어진다. 지불해야할 최소한의 대가는 계획추진을 시도했던 행위자가 계획을 포기하지 않았더라면 얻을 수 있었던 잠재적 이득에 상응해야 하며, 또 최대한으로는 상대방이 입을 수 있었던 손실량보다 크지 않아야 한다. 물론 어떠한 경우에도 해결책이 마련된다는 것은 현상이 유지되었을 경우와 비교하여 상대방이 일방적으로 손해를 보게되는 결과를 초래하지만, 코오즈 이론에 따르면, 중요한 것은 협상이 전체의 이익을 감소시키는 것을 방지할 수 있다는 점이다.

셋째, 사안별 연계(issue-linkage) 또는 일괄타결(package deals)를 통한 흥정이다. 어떠한 흥정도 대가 지불이 거부권을 가진 행위자에게 수용될 수 있을 때 비로소 성공할 수 있다. 그러나 실제 정책적 문제들에서는 대가를 양적으로 계산할 수 없으며, 또 대가를 매개로 상호 수용 가능한 타협을 이끌어낼 수 없는 상황에서 신중한 해결책이 요구되는 경우가 적지 않다. 그렇지만 실제상황에서 사안별 연계, 일괄타결, 통나무 굴리기(logrolling)²⁸⁾와 같은 방법을 통해서 상호 수용 가능하거나 이익을 증대시키는 해결책을 찾고 있다. 이 같은 방법들은 유럽통합과정에서 보듯이 협상의 교착상태를 푸는 데 매우 유용하게 활용되었다. 그러나 일반적으로 사안별 연계의 정치적 적용가능성은 그리 높지 못하다. 무엇보다 정책과정이 다원적으로 특화되어 있는 탓에 한 분야의 정책행위자들은 타 분야의 이익에 대해 별 관심이 없기 때문이다. 또한 특정 분야 내에서도 모든 상호작용에는 비대칭적 이익구조가 존재한다. 따라서 사안별 연계라는 것도 실

28) '통나무 굴리기'란 협상참여자들이 각각 자신에게는 우선순위가 낮으나 상대방에게는 우선순위가 높은 의제들에 대해 서로 양보하는 태도를 보임으로써 전체적으로 효용을 극대화하는 방법을 말한다.

제로는 보상의 방식으로 이루어지는 것이 허다하다. 이러한 상황에서 상호성을 띤 일괄타결의 가능성도 높지 않으며, 특정 분야에서의 협상도 큰 의미를 갖지 못한다. 일괄타결이 이루어진 협상도 따지고 보면, 그 중에 한두 가지 정책은 이익구조의 비대칭성을 보완하기 위한 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 일단 일괄타결이 가능하기 위한 일차적 요건은 협상 의제에 포함된 모든 정책분야를 총괄할 수 있는 정상급 수준의 행위자가 직접 참여해야 한다는 것이다. 물론 정상회담을 통해 합의가 이루어질 수 있다고 하더라도 국내적 비준 등 내부의 합의가 문제시될 수 있다. 즉 일종의 양면게임(two-level games) 성격이 존재한다는 것이다. 이러한 맥락에서 일괄타결의 성공여부는 국내의 정책과정이 얼마나 전문화 및 탈중앙화되어 있는지에 달려있다. 만약 의회의 비준만 필요한 것이라면, 일괄타결의 성공가능성은 매우 높다. 그러나 사안이 정부수반의 직접적인 통제가 미치기 어려운 낮은 수준에서 실천되어야 하는 것이라면, 성공 가능성이 낮아진다.

이상에서 보듯이 분배적 흥정이 항상 성공적이지는 않지만, 적어도 성공할 경우에는 전체의 손실을 방지할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

(3) 문제해결

문제해결은 주로 가치의 창조에 중점을 두는 협상게임이다. 배분적 흥정은 협상의 대상 또는 마주보는 경계선을 이미 주어져 있는 것으로 가정하고 있는 데 반해, 문제해결은 더 나은 계획이나 목표를 공동으로 창조하는 데 초점을 맞춘다. 따라서 문제해결 협상의 핵심은 연합행동(joint action)에 있다. 어떤 문제에 대한 효율적 해결책을 찾으려는 연합행동이 제대로 이루어지려면, 각 행위자는 정책선택을

각자 독립적으로 향유하는 것을 고집하기보다 선택권의 공동 풀(pool)을 형성함으로써 정책선택에 있어 경우의 수를 줄이는 것이 필요하다. 그러할 때, 연합행동을 위한 범위가 넓어질 수 있기 때문이다.

이처럼 확대된 행동범위를 효율적으로 활용하기 위해서는 참여자들 간의 의사소통이 이루어져야 한다. 최선의 해결책을 찾기 위한 의사소통은 분배적 흥정의 경우와 달리 진리추구적 토론의 성격을 띠어야 한다. 즉 최대한의 열린 마음과 상호 신뢰를 바탕으로 하는 의사소통이 요구된다. 그러할 경우에는 결정과정에서 만장일치의 원칙이 유지되지만, 어떠한 경우에도 어떤 참여자의 이익에 저해되는 결정을 막기 위한 거부권은 더 이상 필요치 않게 된다. 이러한 일은 실제로 실현되기 어렵기 때문에 이상주의적이라고 간주된다. 그렇지만 그러한 것이 실현될 수 있을지의 여부가 전적으로 협조나 연대적 상호작용을 선호하는 주관적 지향성에만 달려있는 것이 아님은 분명하다. 특히 참여자들의 행위 동기가 수렴적이거나 양립 가능한 이익들에 지배되는 순수조정게임이나 확신게임과 같은 상황에서는 배분적 흥정과는 완전히 다른 협상이 진행될 수 있다는 사실에서 그 가능성은 조금이나마 발견될 수 있다.

어쨌든 최선의 해결책을 위한 연합적 모색에 협조할 의지가 개별적 노력보다 더욱 중요하다면, 언제라도 개별적 이익추구와 결과의 선택을 분리시키는 제도적 장치 및 동기부여체계를 구축할 수 있는 가능성은 존재한다. 그러한 의미에서 문제해결 게임방식의 협상은 지속될 수 있다.

(4) 긍정적 조정

대체로 협상에서는 생산적 차원과 분배적 차원의 문제가 모두 다루어는 것이 일반적이다. 다시 말해서 협상에서는 분배적 흥정과 문제 해결 게임이 동시에 발생한다. 긍정적 조정은 바로 그러할 때 나타나는 상호작용의 형태를 지칭하는 것이다.

일반적으로 긍정적 조정이 성립될 수 있는 일차적인 조건은 분배와 생산의 문제가 동시에 존재하며 정당성을 확보하고 있다는 ‘인식’과 이 문제들을 명백하게 해결하려는 ‘의지’이다. 문제는 이러한 것이 결코 일반적으로 확인되지 않는다는 점이다. 흔히 문제해결에 대한 공식적인 의사표명이 너무 강력해서 개인 또는 조직의 이익에 대한 고려가 정당화되지 못하며, 이면으로 숨겨지는 경우가 많다. 이 경우, 개인 또는 조직의 이익은 ‘문제해결’을 위해 표명된 논의들을 왜곡 또는 왜곡시키는 숨겨진 의제가 되어 버린다. 예컨대 국제통신 표준화를 위한 국제회의에서는 기술적 효율성에 대한 논의만이 정당성을 갖는 것처럼 보이며, 실제로 중요한 경제적 이익은 숨겨져 버린다. 따라서 합의에 의해 표준이 결정된다 하더라도, 실제로 해결책은 논의되지 못함으로써 해결될 수 없었던 분배의 문제에 의해 방해받는 상황이 연출된다.

긍정적 조정이 성공적인 결과를 얻을 수 있는 조건이 생산적 차원과 분배적 차원의 문제를 모두 취급하는 것이라면, 그리고 분배갈등이 공동의 학습에 이바지하는 마음가짐을 방해한다면, 이론적으로 생산과 분배 양 차원의 상호작용을 과정적으로 분리시키는 것이 유용하게 보인다. 즉 협상참여자들은 한편으로는 미래의 상호작용을 위한 일반적 지침으로 쓰이게 될 분배적 공정성의 기준을 규정하며, 이를 바탕으로 다른 한편으로는 생산적 차원의 문제해결책을 공동으로 모색하는 것이

다. 이러한 분리는 일반적으로 양립될 수 없는 의사소통 및 상호작용의 형태로 생각되는 ‘논의’(arguing)와 ‘홍정’(bargaining)간의 공존을 가능케 한다.²⁹⁾

그러나 과정적 분리가 불가능한 경우가 있다. 분배의 함축적 의미가 어떤 해결책의 특정한 기획적 성격과 분리될 수 없는 경우이다. 예를 들면, 낙태에 관한 타협규정을 만드는 과정에서 생명존중과 선택존중 사이의 협상을 해야 하는 경우이다. 이러한 상황에서 긍정적 조정이 성공적으로 이루어지려면, 참여자들 모두가 자신의 이익을 최대화하는 해결책보다 공정한 해결책을 찾으려는 생각을 가지고 분배문제에 접근하겠다는 입장표명을 해야만 한다. 비대칭적 정보를 활용하여 자기 이익을 추구할 수 있는 유혹이 도처에 깔려 있는 현실에서 그러한 입장표명을 계속 유지하는 것이 어려운 것은 자명하다. 그렇기 때문에 협상이 발생하는 제도적 배경의 중요성은 더욱 더 부각된다.

2. 신제도주의 이론들

가. 합리적 선택 제도주의

이 이론의 뿌리는 신고전학과 경제학의 합리적 선택이론의 가설로는 현실세계의 경제행위가 제대로 설명될 수 없음을 비판하고, 대안으로서 합리성뿐만 아니라 제도에 관심을 집중한 ‘신제도경제학’ 이론에서 찾을 수 있으며, 노스(Douglas C. North)가 대표적인 학자이

29) 논의와 홍정의 논리에 대해서는 다음 논문 참조. Thomas Risse-Kappen, "Let's Argue!: Communicative Action in World Politics," *International Organization*, Vol. 54, No. 1 (2000), pp. 8-11; 김학성, 「한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교」 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 165-167.

다. 정치학에서는 미국의회의 행태 연구를 통해 처음으로 합리적 선택 제도주의가 도입되었다.³⁰⁾ 합리적 선택이론의 가정에 따르면, 의원들의 다양한 선호순위와 이슈의 다차원적 성격 탓에 항상 안정적 다수가 확보되기 어려워야 하지만, 실제로는 의회의 결정은 의외로 안정적으로 이루어져왔다. 이렇듯 가정과 현실의 차이에 주목한 학자들은 제도개념을 도입하여 그 이유를 밝혔다. 즉 절차규칙 및 상임위원회와 같은 의회의 제도는 협상을 위한 거래비용을 낮춤으로써 입법과정에서 관습적으로 드러나는 집단적 행위문제들의 상당부분이 해결될 수 있다는 것이다.

(1) 제도 개념

노스에 따르면, 제도는 사회에 적용되는 게임의 법칙, 즉 인간이 고안한 제약으로서 인간사이의 상호작용을 구체화하는 것이다. 즉 제도는 정치적, 사회적, 경제적 분야의 모든 교환과정에서 인간의 상호작용을 특정방식으로 구조화한다. 이처럼 인간의 상호작용에 안정적인 — 그러나 반드시 효율적이어야 할 필요는 없는 — 구조가 설정됨으로써 불확실성이 감소될 수 있다. 이 맥락에서 제도는 단순히 제약일 뿐만 아니라 기회를 제공하는 것이기도 하다.³¹⁾

노스는 제도의 범주에 ‘비공식적 제약,’ ‘비공식적 규칙,’ ‘공식적 규칙’의 세 가지를 포함시킨다.

첫째, 비공식적 제약은 타인과의 일상적인 상호작용을 지배하는 것으로서 흔히 행위코드, 행동규범, 관습 등과 같은 사회적으로 전달된

30) Peter A. Hall & R. C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," pp. 942-943 참조.

31) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990), pp. 3-7.

유산, 즉 문화의 일부분이다. 여기서 문화는 지식, 가치, 기타 행동에 영향을 미치는 요인을 교육과 모방을 통해 한 세대에서 다음 세대로 전달하는 것으로 이해된다.³²⁾

둘째, 비공식적 규칙은 행위자가 다른 행위자에게 기대할 수 있는 것이 무엇인가를 규정함으로써 이해의 갈등을 제거하는 것이다. 그러나 규칙은 모든 문제를 해결하는 것이 아니라 생활을 단순화하고 활동을 조직하는 틀을 부여하는 것으로서 특정 기준과 수단이 보완될 때, 통제력을 가질 수 있다. 비공식적 규칙의 종류로는 공식적 규칙을 확장, 개량, 수정하는 위원회, 사회적으로 승인된 행위규범, 내적으로 강제되는 행위기준을 들 수 있다.³³⁾

셋째, 공식적 규칙은 정치조직의 위계구조, 기본적인 의사결정구조와 의제통제 등과 관련된 ‘정치적(사법상의) 규칙,’ 재산권을 규정하는 ‘경제적 규칙,’ 교환에 대한 합의와 관련된 ‘계약’의 형태를 띠는 것으로서 일차적으로 이기심에서 유래한다. 따라서 공식적 규칙은 일반적으로 새로운 규칙을 고안할 수 있는 교섭력을 지닌 사람들의 이익에 부합하도록 만들어진다. 규칙의 고안과정에는 항상 위반될 가능성을 염두에 두고 위반의 정도를 측정하며 위반자를 통제하는 ‘순응비용’(compliance costs)이 고려된다. 만약 이 비용이 규칙으로 얻을 수 있는 이득을 초과할 경우, 규칙은 만들어지기 어렵다.³⁴⁾

(2) 제도와 행위의 관계

합리적 선택 제도주의의 제도 개념은 행위의 합리성에 집착하는 합리적 선택이론의 현실세계에 대한 설명의 한계를 보완해준다. 즉 현

32) *ibid.*, pp. 36-37.

33) *ibid.*, pp. 38-40.

34) *ibid.*, pp. 46-48.

실세계를 더욱 정확하게 설명하기 위해서는 합리적 행위뿐만 아니라 제도의 역할이 동시에 고려되어야 한다는 것이다. 노스는 행위자의 교환과정에서 효율적인 경쟁 및 결과가 발생하지 못하는 이유를 거래비용의 존재에서 찾고 있다.³⁵⁾ 노스는 거래비용을 인간의 불완전한 정보 획득에서 발생하는 비용으로 이해한다. 신고전학파의 주장처럼 효율적 경쟁의 결과를 얻기 위해 거래비용을 감소시키려면, 행위자의 정보처리 방법에서 발생하는 문제를 해결해야 한다. 제도는 바로 그러한 방법을 확장시키는 역할을 한다. 즉 제도는 행위를 규정하는 동기부여와 환경이해의 다양성과 유연성을 유발시킨다는 것이다.³⁶⁾

경제행위에는 항상 거래비용이 발생한다. 앞에서 언급했듯이 재화나 서비스의 교환과정에서는 두말할 것도 없고, 생산과정, 즉 재화의 물리적 속성 변환과 토지, 노동, 자본의 투입에서 발생하는 비용에도 조직, 감독, 조정, 감시 등을 위한 거래비용이 발생한다. 무엇보다 행위자들간에는 항상 정보의 비대칭성이 존재하기 때문이다. 이러한 정보처리 방법의 문제 해결이란 맥락에서 제도는 거래비용과 재화의 물리적 변환에 소요되는 전환비용을 결정해주는 교환구조를 제공해주는 것이다. 다만 제도가 교환과정의 조정과 생산의 문제를 얼마나 잘 해결할지는 참여자의 동기(효용함수), 환경의 복잡성과 그 환경을 이해하고 순위를 부여하는 참여자의 능력(측정과 집행)에 의해 결정된다.³⁷⁾

노스는 계약이나 교환행위에서 자동적인 협력이 존재할 수 없으며, 항상 제도적인 신뢰성을 필요로 한다는 사실을 경제사를 통해 입증하고 있다. 또한 이론적으로 제도가 행위자들의 협력을 보증해줄 수 있는 근거로서 두 가지를 제시하고 있다. 첫째, 처벌이 언제 필요한지를

35) *ibid*, pp. 15-16.

36) *ibid*, p. 25.

37) *ibid*, p. 34.

알게 하는 정보를 제공하는 대화 메커니즘을 작동시킴으로써 배신 여부를 감시할 수 있다. 둘째, 처벌을 통해 공동체가 이득을 얻지만, 비용은 대개 소수 개별집단이 부담하게 된다. 즉 처벌은 공공재의 성격을 띤다. 따라서 처벌이 요구될 때, 처벌을 실행하는 행위자는 상응하는 동기부여를 얻어야 한다. 이처럼 강제력을 가진 제3자의 집행은 거래비용을 낮추는 데는 기여하지만, 엄청난 경제적 비용을 요구한다.³⁸⁾ 즉 제도는 항상 비용을 감소시키는 역할만을 하지 않는다. 현실적으로 제도체계는 비용을 낮추는 제도와 비용을 높이는 제도의 혼합체로서 이중성을 가지고 있다. 이 맥락에서 고전경제학의 가정처럼 시장은 완전하지도 반드시 효율적이지도 않다.

이러한 제도와 행위의 관계에 대한 생각을 기반으로 노스는 행위자가 완전한 정보를 가지고 목표달성을 위한 선택을 한다는 신고전학파들의 목적합리성 가설이 비현실적이라고 비판한다. 그 대신 행위자의 정보가 불완전하고, 선택의 길잡이로서 주관적인 모델을 고안하며 정보의 피드백에 의해 자기의 모델을 수정하기는 하지만, 매우 불완전하게 수정할 수만 있다는 의미에서 ‘절차적 합리성’(procedural rationality) 가설이 이론적 기반이 되어야 한다는 점을 강조한다.³⁹⁾

(3) 제도의 변화

합리적 선택 제도주의는 제도변화와 관련하여 두 가지 문제를 제기하고 있다. 하나는 제도변화의 동인 및 원천이고, 다른 하나는 제도변화의 속도 및 경로에 관한 것이다.

첫 번째 문제와 관련하여 조직, 지식 및 이념, 적응효율성

38) *ibid.*, pp. 57-58.

39) *ibid.*, pp. 108-109.

(adaptive efficiency), 상대가격 등의 개념이 제시된다. 노스는 먼저 목표달성을 추구하는 조직의 행위에서부터 출발한다. 조직이 목표를 달성하기 위해서는 정보와 지식이 필요하며, 이는 대개 특정한 제도적 맥락의 결과이다. 지식이 제도적 맥락의 결과라고 말할 수 있는 것은 단순히 전달할 수 있는 지식뿐만 아니라 실천과 경험을 통해서 획득되고 소통될 수 있는 ‘암묵적 지식’(tacit knowledge)⁴⁰⁾을 염두에 둔 것이다.

조직의 목표달성 행위는 경험학습과 기술 및 지식에 대한 투자와 제도적 제약을 바꾸기 위한 자원 투입이라는 두 가지 방향에서 전개된다. 여기서 조직(행위자)과 제도의 상호작용이 발생하게 되는 데, 노스는 그것이 신고전학파의 주장처럼 분배효율성(파레토 최적)을 지향하는 것이 아니라 실제로는 ‘적응효율성’을 지향하기도 한다는 점을 밝히고 있다. 다시 말해서 행위자의 이익에 의해 그 방향이 정해지는 것이 아니라, 제도들에 내재된 동기부여가 경험적 학습과정과 암묵적인 지식의 발전방향을 결정하고, 개별 행위자로 하여금 의사결정과정을 통해서 현재의 체계와는 다른 체계로 서서히 발전해나가도록 이끈다는 것이다.⁴¹⁾ 이 과정은 행위자에게 항상 성공만을 보장하지는 않으며, 실패를 통해 배워갈 수 있는 기회를 준다.

노스는 제도변화의 중요한 원천으로서 ‘상대가격’의 변화 — 요소가격 비율의 변화(노동과 토지간 비율, 자본에 대한 노동 또는 토지에 대한 자본의 비율변화)와 정보비용 및 기술의 변화 — 와 이념 및 이

40) 폴라니(M. Polanyi)가 만든 개념으로서 프로운동선수들은 경기에 대한 지식은 대표적 예가 될 수 있다. 이들은 특정한 규칙들 내에서 경기를 하지만, 규칙만 이해한다고 해서 훌륭한 경기를 펼칠 수는 없다. 반복적인 실천과 경험을 통해 경기의 기술과 지식이 습득되기 때문이다. 이들의 암묵적 지식은 아마추어와 분명한 차이를 보인다.

41) Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, pp. 80-81.

데올로기의 역할을 들고 있다.⁴²⁾ 중세유럽에서 페스트 만연이 토지와 노동비율의 변화를 야기한 것처럼 경우에 따라 상대가격의 변화는 외생적이기도 하지만, 대부분 내생적이고 기업가들의 정치·경제·군사적 측면에서 이익의 극대화 노력을 반영한 것이다. 이러한 상대가격의 변화는 사람들의 기호 및 선호를 바꾸는 데 영향을 미친다. 특히 장기적 측면에서 상대가격의 근본변화는 행위패턴은 물론이고 행동기준에 대한 합리적 판단에 영향을 미친다. 그리고 변화의 원천으로서 이념과 이데올로기가 영향을 갖기 위해서는 개인적 생각을 비용없이 표명할 수 있는 언론과 선거 등의 제도가 뒷받침되어야 한다.

두 번째의 변화속도 및 경로와 관련하여, 노스는 먼저 제도변화가 점진적으로 발생한다는 입장을 보인다. 즉 행위자는 현존하는 제도에 의해 선택대안이 제약될 뿐 아니라, 자신의 목표를 달성하는 데 대하여 불완전한 지식을 갖고 있기 때문에 제도변화를 위한 단기적 행위는 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다.⁴³⁾ 제도의 변화 및 속도문제와 관련하여 앞에서 언급했던 세 가지 제도적 종류의 긴밀한 상관관계가 드러난다. 먼저 노스는 제도적 제약이 중층적 구조로 이루어져 있다는 생각한다. 즉 특정한 문제에서 한쪽 또는 쌍방이 이득을 가질 수 있는 계약규칙을 바꾸기 위해서는 더 높은 수준의 규칙집합이 개편되어야 한다는 것이다. 이 맥락에서 공식적 규칙과 비공식적 제한의 불균형한 변화속도를 고려하면, 비공식적 제한이 더 상위에 있는 제도일 수 있다. 또한 비공식적 규칙(규범)은 공식적 규칙을 보완하기 위해 발전한 것으로 안정적 시기에는 영향력을 갖지만, 변화의 시기에는 공식적 규칙이 더 우선권을 갖는다.

제도의 변화경로에 대해서도 노스는 신고전학과와 상이한 견해를

42) *ibid.*, p. 80.

43) *ibid.*, p. 100.

표명한다. 거래비용이 저하되면, 문화권별로 상이하게 선택된 문제해결책도 장기적으로는 수렴할 것이라는 생각, 즉 역사의 효율성을 강조하는 신고전학파의 주장은 지속적으로 비효율적 사회나 경제가 존재하는 현실을 설명하지 못한다고 비판한다. 대신 노스는 상대가격의 근본적 변화가 사회별로 다른 영향을 주는 이유를 참가자들의 상이한 교섭력에서 찾으며, 또 그 차이를 이전의 제도적 장치 위에서 이루어지는 조정의 차이 탓으로 귀결짓는다. 즉 역사와 결과에 대한 불완전한 피드백과 동시에 행위자의 상이한 주관적 모델이 상이한 정책선택을 도출한다는 것이다.⁴⁴⁾ 이는 제도변화가 일단 특정궤도에 출발하게 되면, 다른 대체경로가 더 효율적이라고 판단되더라도 기존의 경로를 고집하게 된다는 기술발전의 경로에 관한 연구를 통해 입증된다.⁴⁵⁾ 물론 의도와 달리 예기치 않은 결과가 발생하여 다른 결론이 내려질 수도 있지만, 노스는 대체로 성공적인 경로가 작은 사건 또는 실수에 의해 역전되기는 어렵다고 말한다. 요컨대 노스는 역사의 비효율성에 주목한다.

나. 사회학적 제도주의

사회학적 제도주의는 조직이론의 하위분야로서 1970년대 후반 마이어(J. W. Meyer)와 로완(B. Rowan)의 연구⁴⁶⁾를 기반으로 주목받기 시작했다. 베버주의자인 파슨스의 사회학 전통에서 출발하는 조

44) *ibid.*, p. 101.

45) 기술발전의 경로는 4가지 자기강화 메카니즘, 즉 1) 거액의 창설비용 및 고정비용, 2) 학습효과, 3) 협력을 향한 조정효과, 4) 판매증대에 대한 신념을 고조시키는 적응적 기대를 가지고 있다. *ibid.*, p. 94.

46) John W. Meyer & Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, No. 83 (1977), pp. 340-363.

직이론은 제도를 현대사회와 관련된 과제를 실행하기 위해 더욱 합리적이고 효율적인 구조를 만들려는 집중적 노력의 산물로 간주했다.⁴⁷⁾ 여기서 문화는 어떤 다른 것으로 이해되었다. 그러나 마이어와 로완은 그 동안 조직이론이 간과되어왔던 제도적 가치, 규칙, 역할 등에 대해 주목하고, 이것들은 독립적으로 조직에 영향을 미칠 수 있는 상징적 요소라고 주장했다. 이 맥락에서 사회학적 제도주의자들은 제도적 형태와 절차를 합리성에 의해서가 아니라 문화적으로 특화된 실천으로 간주한다.

물론 사회학적 제도주의는 기존 조직이론의 기반이 사회학적 구체도주의에 뿌리를 두고 있기 때문에 양자간에 공유하는 점이 적지 않다.⁴⁸⁾ 이에 반해 합리적 선택 제도주의와는 매우 큰 차이를 보인다. 가장 분명한 차이는 합리적 행위모델을 거부하고, 인지적·문화적 설명지향성을 가지며, 또 개인의 속성 또는 동기의 직접적 결과 내지 총

47) 베버의 사회학은 기본적으로 제도분석이다. 그의 관심은 특정한 종류의 가치관계 내에서 지배적인 행위지향으로 나아가는 특정한 행위맥락의 형성과 단절에 있다. 베버에 따르면, 제도는 이익을 형성하고 그것의 관철을 위한 절차양식을 제공한다. 동시에 특정 행위맥락에서 이념에 타당성을 부여한다. 이익을 위한 투쟁, 이념논쟁, 제도간의 갈등은 항상 새로운 사회적 좌표를 성립케하며, 이 좌표는 역사발전을 열어놓는다. 이익, 이념 그리고 제도는 사회적 질서를 탄생시키며, 이 질서는 삶의 관계, 인격, 그리고 인간의 가치지향을 결정짓는다. M. Rainer Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990), p. 7 참조.

48) 양자의 차이와 유사성에 대해서는 각각의 입장을 대표할 수 있는 학자들의 다음 논문을 참조. Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, "Introduction," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. by Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Chicago: Te Univ. of Chicago Press, 1991), pp. 12-15; Philip Selznick, "Institutionalism 'old' and 'new'," *Administrative Science Quarterly*, Vol.41, No.2 (June 1996), pp. 270-278.

함으로 환원될 수 없는 초개인적(supraindividual) 분석단위의 속성에 관심을 가진다는 점에서 찾을 수 있다.

(1) 제도의 개념

사회학적 제도주의는 제도를 “만성적으로 반복되는 행위연속을 위한 안정된 고안물(designs)”로 본다.⁴⁹⁾ 즉 사회적으로 구성되며, 일상적으로 재생산되는 프로그램 또는 규칙체계라는 것이다. 그러나 제도를 인간이 고안한 산물, 즉 목적지향적인 개개인의 의도적 행동의 결과로 보는 합리적 선택 제도주의와 달리 사회학적 제도주의는 제도가 어느 정도 인간행위의 결과라는 것은 인정하지만, 의식적인 고안물은 아니라고 생각한다. 따라서 제도는 행위에 의해 재생산되는 것이 아니라 일상적인 재생산과정 — 문화와 상징을 통한 재생산과정 — 에 의해 그 패턴이 지지되고 지속되는 것이다. 즉 제도는 나름대로 자율성을 가진다.

이러한 제도의 개념에는 공식적 규칙, 절차, 규범뿐만 아니라 인간 행위를 이끄는 ‘의미틀’(frames of meaning)을 제공하는 상징체계, 인지표식, 도덕적 저작도구가 포함된다. 여기서는 제도와 문화간의 개념적 구분이 사라지고, 양자는 서로에 스며들어 있다. 이처럼 사회학적 제도주의는 다른 신제도주의보다 제도를 광범위하게 규정한다.

사회학적 제도주의에 따르면, 제도는 현실에서 상대적 속성을 보인다. 그러한 속성을 정리해보면, 첫째, 어떤 실천행위가 제도인가를 판단하는 것은 특수한 문맥에 대해 상대적이다. 둘째, 다층적 질서로 이루어진 조직체계에서 일차적 수준의 조직은 이차적 수준의 조직에 대

49) Ronald L. Jepperson, "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. p. 145 참조.

해 상대적으로 제도로서 기능한다. 셋째, 어떤 대상물이 제도인가 하는 문제는 어떤 관계성의 특수한 차원에 따라 상대적이다. 예컨대 A 대학이 B대학에 대해 더욱 제도적인가의 여부는 어떠한 외적 공동체와의 관계에 따라 달리 규정될 수 있다는 것이다. 넷째, 어떤 대상물이 제도인가 하는 문제는 중심과의 상관성에서 상대적이다. 즉 어떤 체계에서 중심에 가까운 것이 주변부에 비해 제도로 간주된다.⁵⁰⁾

(2) 제도와 행위의 관계

제도와 개인행위의 관계에 대한 사회학적 제도주의의 이해는 기존 사회학적 이해에서 출발하지만, 관심의 초점이 좀 다르다. 과거 사회학은 제도와 행위의 관계를 설명하는 데 있어서 ‘행위규범을 가진 역할’과 제도를 연결시켰다. 이에 따르면, 특정한 제도적 역할을 갖도록 사회화된 개인은 이 역할에 부과된 규범을 내면화하며, 그러한 방법으로 제도는 행위에 영향을 미친다는 것이다. 이는 행위에 대한 제도의 영향을 규범적 차원에서 바라본 것이다. 사회학적 제도주의는 여기에 더해 ‘인지적 차원’을 추가했다. 즉, 제도는 행동을 위해 필수적인 인지표식, 범주, 모델 등을 제공함으로써 행위에 영향을 미친다는 것이다. 만약 이러한 것이 없다면, 어떠한 행위자도 세계와 다른 사람의 행위를 해석할 수 없을 것이기 때문이다. 요컨대 제도는 단순히 무엇을 해야만 하는가 뿐만 아니라 주어진 맥락에서 스스로 행동할 것을 상상할 수 있게 만듦으로써 행위에 영향을 미친다는 것이다.⁵¹⁾

이 맥락에서 제도는 행위자의 선택을 제한하는 것이라기보다 기본적인 선호와 정체성을 발견할 수 있는 기준을 제공하는 것으로 이해

50) *ibid.*, p. 146.

51) Peter A. Hall & R.C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," p. 948.

된다.⁵²⁾ 이는 제도와 행위사이의 관계에 고도의 상호작용과 상호구성적 성격이 있음을 강조하는 것이다. 즉 행위자가 사회적 관습에 따라 행동할 때, 사회적으로 '의미' 있는 행위를 하게 되는 것이고, 이러한 행동은 다시금 그 관습을 재강화하게 만든다. 이 과정에서 행위는 해석과 불가분으로 묶여있으며, 제도와 행위의 관계는 일종의 '실천적 이성'에 의해 형성된다. 합리적 행위라는 것도 결국은 사회적으로 구성된 것에 지나지 않는다. 즉 행위나 이익이라는 것 자체가 그것의 기원이나 작동에 있어서 매우 제도적인 것이며, 더욱이 현대의 정치적 형태에 있어서는 이미 구성된 제도이다. 이처럼 사회학적 제도주의는 행위자를 사회구조의 기초적 요소를 대표하는 것이라고 보지 않는다. 여기서 사회학적 제도주의의 구조중심적 관점이 명백히 드러난다.

사회학적 제도주의가 중점을 두는 행위주체는 인간이라기보다 기본적으로 사회내 조직이다. 따라서 제도는 주로 조직의 형태와 구조에 관한 연구에서 활용된다. 사회학적 제도주의는 제도를 조직환경의 일부분으로 간주한다. 기존의 조직이론은 조직환경이 오로지 기술(technology)에 의해 형성되는 것으로 생각했다. 여기서는 합리성과 효율성만이 정당성의 기준이 될 수 있었다. 그러나 문화와 제도가 조직환경의 주요 구성요소로 재발견됨으로써 정당성의 인지적 측면이 강조됨에 따라 '절차적 정당성'이 조직행위의 중요한 기준으로 등장했다.⁵³⁾ 이에 따라 조직은 구제도주의의 생각처럼 더 이상 문화적 구성요소에 의해 그대로 만들어진 수동적 행위자가 아니라 제도적 환경과의 관계 속에서 '전략적 선택'을 하는 행위자로 인식되기 시작했다. 즉 어떤 결정에 따라 조직은 다른 제도적 환경에 놓일 수 있으며, 규

52) Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, "Introduction," pp. 8-11.

53) W. Richard Scott, "Unpacking Institutional Arguments," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, p. 169 참조.

제적 압력이 달라지고, 조직배치에서도 달라질 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 조직은 외부환경에 대해 ‘목적의 정당성’ 요구뿐만 아니라 ‘수단의 정당성’을 가지고 대응할 수 있는 것으로 인식된다.⁵⁴⁾

(3) 제도의 변화

사회학적 제도주의는 제도변화의 형태를 네 가지로 분류한다. 첫째, 제도형성으로서 사회적 엔트로피, 비재생산적 행위패턴, 행위에 기초한 재생산패턴으로부터의 탈출을 의미하는 것이다. 둘째, 제도발전 또는 제도의 정교화로서 탈출보다는 제도적 지속, 즉 기존 제도적 형태 내의 변화를 의미하는 것이다. 셋째, 탈제도화로서 제도화로부터의 탈출을 뜻한다. 넷째, 재제도화로서 기존제도로부터의 탈출과 동시에 다른 제도적 형태로 돌입을 의미한다.⁵⁵⁾ 이러한 제도변화가 발생하게 되는 동인은 크게 두 가지이다. 첫째, 환경, 다른 제도, 기초적 사회행위와 갈등을 빚음으로써 외부환경적 충격이 발생할 경우, 이는 재생산과정의 활성화를 가로막게 되거나 재생산과정의 성공적 완수를 위축시키게 됨으로써 제도의 변경이나 폐기를 야기하게 된다. 둘째, 내부적 변화동인도 있다. 사회제도 자체인 질차적 합리성이 그것을 일상화함으로써 사회적 변화를 유도하는 경우이다.⁵⁶⁾

사회학적 제도주의는 사실 제도변화 그 자체보다 제도의 형성과정 및 변화의 경로와 관련하여 흥미로운 논점을 제시하고 있다. 즉 ‘제도적 동형이성’(同型異性, isomorphism)의 개념이다. 마이어(J. W. Meyer)와 로완(B. Rowan)은 조직이 형식적·합리적 구조를 발전시

54) *ibid.*, p. 170.

55) Ronald L. Jepperson, "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism," p. 152 참조.

56) *ibid.*, pp. 152-153.

키는 것은 가능한 효율적인 문제해결을 위해서라기보다 정당성을 달성하기 위한 것이라고 말한다. 이 때 형식화된 조직구조는 사회적 환경 속에서 제도화되는 ‘신화’를 만들어낸다. 조직이 이 신화를 인식하고, 복제하며, 의식적인(ceremonial) 타당성을 만들어내기 시작하는 가운데 조직과 사회 사이에는 구조와 유사한 것(isomorph)이 탄생한다는 것이다.⁵⁷⁾ 이러한 생각은 디마지오(P. J. DiMaggio)와 파웰(W. W. Powell)에 의해 더욱 세련화 되었다. 이들은 마이어와 로완이 말하는 ‘사회’ 대신 ‘조직영역’이란 개념을 도입하고, 동형이성의 구체적 형성방법을 설명했다. 이들은 너무 포괄적이고 불투명한 사회적 환경이란 개념대신에 조직들 상호간에 정당성 관계를 맺고 있는 어떤 영역이 존재한다고 주장하고, 이를 조직영역이라고 개념화했다. 그리고 여기서는 각 조직들간에 평준화 과정이 발생한다고 주장한다. 이 과정에서 바로 제도적 동형이성이 나타나며, 또 그 과정의 발생은 세 가지 메카니즘을 가지고 있다. 첫째, 강제(coercion)이다. 이는 대개 국가에 의해서 이루어지는 것으로 법의 형태를 띤다. 둘째, 모방(mimesis)이다. 이는 불분명한 인과관계, 환경에 대한 이질적인 기대, 그리고 분명한 문제해결의 기술 부족의 경우에 발생하는 것으로 상호간의 관찰과 모방과정을 이끈다. 셋째, 규범적 압력(normative pressures)이다. 이는 주로 전문가들에 의한 것으로서 전문가들이 조직의 구성원들에게 정향적 틀을 제공함으로써 발생한다.⁵⁸⁾

이렇듯 조직영역에서 세 가지의 메카니즘을 통해 발생하는 평준화

57) Raimund Hasse & Georg Krücken, *Neo-Institutionalism*, p. 13에서 재인용.

58) Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 67-74.

과정은 결국 제도의 변화와 경로를 이해하는 열쇠가 되기도 한다. 디마지오와 파웰은 합리화과정이 인간을 ‘쇠우리’에 갇히게 할 것이라는 베버의 우려는 이제 더 이상 유효하지 않다고 말한다. 관료화와 합리화의 원인이 변질되었기 때문이라는 것이다. 관료화는 이미 조직의 공통적인 형식이 되었고, 이제는 조직의 구조적 변화가 더 이상 경쟁이나 효율성의 필요에 의해 발생되지 않는 상황에 접어들었기 때문이다. 즉 관료화나 조직변화의 다른 형태들은 효율적으로 만드는 것과 상관없이 조직을 유사하게 만드는 과정의 결과로서 발생한다는 것이다.⁵⁹⁾ 이러한 설명은 제도화의 과정이나 제도의 변화경로가 역사적으로 기능적(환경변화에 대한 적응으로서의 변화라는 맥락에서)이며, 또 어떠한 일치되는 점을 향해 나간다는 역사적 효율성을 전제로 하는 것이 아닐 수 없다.

다. 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 1950년대부터 사회과학을 지배해온 행태주의 및 다원주의를 비판하면서 1960/70년대 태동했다. 그 이론적 뿌리는 집단이론과 구조기능주의에서 찾아진다. 그러나 두 이론을 그대로 수용한 것이 아니고, 오히려 이를 극복하려는 의도를 가지고 있다.⁶⁰⁾ 집단이론으로부터는 희소자원을 얻기 위한 경쟁집단간 갈등이 정치의 핵심이라는 내용을 빌어왔다. 그러나 역사적 제도주의는 각 정치조직간 상이한 정책결과와 정책결과의 불평등을 설명하지 못하는 집단이론의 문제를 극복하고자 한다. 역사적 제도주의는 정치 및 경제의 제도적 조직은 특정집단의 이익과 다른 집단의 불이익과 관련된 갈등으

59) *ibid.*, pp. 63-64.

60) Peter A. Hall & R. C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," pp. 937-938 참조.

로 구조화된다는 사실에 주목한다. 이 맥락에서 주로 공식적 정치체도의 중요성을 강조한 집단이론과 달리 제도의 범위를 확장시키고 있다.

구조기능주의로부터는 정치조직이 상호작용하는 부분들의 총체적 체계라는 시각을 빌어왔다. 그러나 개인의 사회적, 심리적, 문화적 특징을 체계작동의 매개변수로 간주하는 구조기능주의의 일반적 경향과 달리, 역사적 제도주의는 정치조직 또는 정치경제의 제도적 조직을 집단행위를 구조화시키며, 특정한 정책결과를 산출하는 기본 요소로 간주한다. 또한 이들은 체계의 필요성에 반응하는 정책결과에 대해 ‘기능주의’가 아니라, 정치조직의 제도에 암묵적으로 내포된 ‘구조주의’를 기반으로 접근한다. 특히 한편에서는 다원주의적 구조기능주의와 다른 한편에서는 네오맑시스트와 국가론 논쟁을 거치면서 국가를 새롭게 해석하고 설명했다. 역사적 제도주의는 기본적으로 국가는 중립적 중재자가 아니라는 입장을 취하고, 사회와 정치제도들이 어떻게 상호작용을 구조화하여 특정 국가목표를 생성하는가에 분석의 중점을 둔다.

(1) 제도 개념

역사적 제도주의에서 제도 개념은 매우 포괄적이고 다양하게 이해되고 있다. 아이켄베리(G. J. Ikenberry)는 역사적 제도주의의 제도 개념을 세 수준에서 정리하고 있다.⁶¹⁾ 첫째, 가장 좁은 의미에서 제도는 정부제도, 즉 갈등을 중재하는 행정적, 법적, 규제적 규칙을 뜻한다. 둘째, 중범위 수준의 정의는 국가 내부에서의 권력집중과 분산

61) 정용덕 외, 『신제도주의 연구』 (서울: 대영문화사, 1999), p. 16에서 재인용.

을 의미한다. 여기서는 국가를 구성하는 다양한 조직들의 능력과 자원에 초점이 맞춰진다. 셋째, 가장 넓은 수준에서는 국가와 사회의 관계를 규정하는 규범을 의미한다. 이는 경제와 사회에 대한 국가개입의 수준 및 정도와 그 형태를 어느 수준까지 정당하다고 인정할 것인가의 신념체계와 연관성을 갖는다.

홀(P. Hall)은 넓은 의미에서 제도 개념을 “정치조직 또는 정치경제의 조직화된 구조 속에 배태되어 있는(embedded) 공식적 또는 비공식적 절차, 일상화된 것, 규범 그리고 관습”이라고 말한다.⁶²⁾ 이처럼 일반적으로 역사적 제도주의자들은 행위자들의 이익에 대한 규정에 영향을 미치는 동시에 행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 규칙과 관습을 제도의 개념에 포함시킨다.

(2) 제도와 행위의 관계

역사적 제도주의는 제도분석에서 분명한 태도를 보이고 있지 않다는 비판을 종종 받는다. 특히 제도와 행위의 관계에 대한 특화된 개념이 부족하다는 점이 지적된다.⁶³⁾ 일견 합리적 행위이론과 사회학적 제도주의의 절충적 입장을 보이고 있기 때문이다. 다시 말해서 기든스의 구조화(structuration) 이론과 같이 행위주체와 구조사이의 상호작용을 강조하기 때문이다. 이는 행위와 구조의 어느 한 입장에서 사회를 바라보는 합리주의자나 사회학적 제도주의자의 시각에서는 모호하게 비취질 수 있다. 그러나 역사적 제도주의는 사회과학의 만성적인 문제 중의 하나인 동시에 딜레마적 상황을 지속시키고 있는 구조와 행위주체의 이분법적 시각을 초월하고자 노력한다.⁶⁴⁾

62) Peter A. Hall & R.C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," p. 938.

63) *ibid.*, p. 940.

역사적 제도주의자들도 최소한 구조와 행위주체의 관계에 대해 기본적인 윤곽을 제시하고 있다. 문제는 접근방법이 매우 복잡하며, 합리적 선택이론이나 대다수의 사회학적 제도주의와 불화를 빚고 있다는 것이다. 분명한 것은 역사적 제도주의자들이 합리적 행위의 관점을 명백히 거부한다는 점이다. 특히 행위자들이 고정된 선호나 완벽한 정보와 예측력을 가지고 있으며, 또 이익추구적이거나 효용극대주의자라고 가정하는 것을 비판한다. 더구나 제도의 발전과 운영에 관련된 권력 관계의 불균형에 초점을 맞추는 역사적 제도주의는 정책과정에 참여하는 사람들의 갈등과 상호작용 과정을 분석하는 미시적 접근방법으로는 국가간 정책의 상이성과 한 국가 내에서의 정책 패턴의 지속성을 설명할 수 없다고 생각한다. 정책결과는 정책과정에 대한 행위자들의 접근가능성과 접근정도, 선호와 이익에 대한 규정, 그리고 행위자들의 상호작용패턴에 영향을 미치고 제약하는 거시적인 구조에 궁극적으로 의존하기 때문이다. 따라서 정책을 설명하기 위해서는 정책과정이 이루어지는 '제도적 맥락'에 초점을 맞추어야 하며, 제도적 맥락을 설명하기 위해서는 역사에 주목해야 한다. 또한 제도의 영향력 분석은 권력관계에 대한 분석과 밀접하게 연관되어 있다. 요컨대 역사적 제도주의는 역사적 조망과 거시구조적 분석을 결합한 접근법을 가진다.

흔히 사회학적 제도주의와 역사적 제도주의의 유사점이 부각된다. 그러나 이에 대해서는 조심스러울 필요가 있다. 사회학적 제도주의가 합리적 선택이론에 비교하여 더욱 다양한 사회적 존재기반을 가지고 있다는 점에서는 역사적 제도주의와 가깝다. 그러나 사회학적 제도주의는 행위주체의 역할을 과소평가하는 데 비해 역사적 제도주의는 반

64) Colin Hay & D. Wincott. "Structure, Agency and Historical Institutionalism," *Political Studies*, Vol. XLVI (1998), p. 953.

드시 그렇지 않다. 이 맥락에서 역사적 제도주의의 기본적 전제는 매우 분명하다. 역사적 사회주의는 행위자가 복잡하고 우연적이며, 때로는 변화하는 목표를 추구하는 데 있어서 전략적이라는 것을 부인하지 않는다. 특히 특정 전략을 선호하거나, 불안정한 상황 인식에 의존해야 하며, 또 대개의 경우 어떠한 사건에 대해 불확실한 태도를 보이게 되는 맥락에서 그러하다. 이러한 맥락은 합리적 선택 제도주의와 마찬가지로 제도적 측면에서 밝혀진다. 그러나 역사적 제도주의는 제도가 불확실성을 감소시키는 기능적 수단이라고 이해하지 않는다. 마찬가지로 그 기능성과 역기능성이 경험적으로나 역사적으로 열려져 있는 구조라고도 생각하지 않는다. 사실 역사적 제도주의는 사회제도의 비효율적 성격, 즉 정치적 갈등의 주제로서의 제도, 그리고 그 결과가 확장된 제도적 맥락 자체에서는 도출될 수 없는 정치적 갈등의 우연적 성격에 대해 더욱 더 주목하고 있다.⁶⁵⁾

이러한 제도와 행위의 관계에 대한 역사적 제도주의의 이해는 텔렌(K. Thelen)과 스타인모(S. Steinmo)의 다음 설명에서 명확히 드러난다. 즉 “제도적 분석은 역사의 대상이며 주체로서 정치적 행위자들의 관계를 탐구할 수 있도록 해준다. 역사적 제도주의의 핵심에 있는 제도는 정치적 전략을 매우 중요한 방법으로 형성하며 제한할 수 있다. 그러나 그 자체는 역시 정치적 갈등과 선택의 신중한 정치적 전략의 결과(의식적이거나 비의도적인 결과)이다.”⁶⁶⁾ 이는 “정치가 정책을 창조하고, 정책 역시 정치를 다시 만든다”는 스카치폴(T. Skocpol)의 유명한 말과 일맥상통한다.

65) *ibid.*, p. 954.

66) *ibid.* p. 957에서 재인용.

(3) 제도의 변화

역사적 제도주의의 제도 변화에 관한 생각은 제도의 지속성이라는 관점에서 설명되고 있다. 이와 관련하여 ‘경로의존’(path dependence)과 ‘의도치 않았던 결과’라는 개념이 제시된다.⁶⁷⁾ 역사적 제도주의에 따르면, 어떤 시점에서 사회의 기능적 요구에 부응하기 위해 형성된 특정 제도가 애초의 사회적 환경이 변화하고 새로운 기능적 요구가 제기될지라도 지속성을 가지게 된다. 다시 말해서 현재의 제도적 구조는 과거의 산물이며, 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다는 것이다. 따라서 아이켄베리는 일반적으로 정책이란 과거의 그림자라고 부를 수 있는 거시적 차원의 제약요건 아래 이루어지는 미시적 적응과정에 불과하다고 말한다.⁶⁸⁾

그러나 이러한 경로의존성 속에서 행위주체와 제도적 환경의 상호작용 관계가 변화의 동인이 된다. 일차적으로 변화에는 전략이 매우 중요한 역할을 한다. 의도된 것이든 아니든 간에 변화는 전략적 행위(직관적이든 도구적이든)의 결과이다. 이 때 전략적 행위는 특정 전략과, 행위자와 인식을 선호하는 제도적 맥락에 대한 (정확하든 부정확하든) 인식에 의해 여과된다.⁶⁹⁾ 무엇이 가능하고, 정당성을 가지고 있으며, 바람직하며, 개연성이 있는가에 대한 행위자의 관점은 그 자신이 존재하는 제도적 환경과 현존 정책의 패러다임 및 세계관에 의해 형성된다. 전략적 행위는 바로 인지적 여과장치를 통해 개념화되고 궁극적으로 평가된다. 다시 말해서 행위자들은 지식을 활용할 수

67) Peter A. Hall & R.C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," p. 938.

68) 정용덕, 『앞의 책』, p. 28에서 재인용.

69) Colin Hay & D. Wincott. "Structure, Agency and Historical Institutionalism," p. 955.

있으며, 반성적이기 때문에 항상 자신의 행위결과를 뒤돌아본다. 이를 통해서 자신이 이전에 의도했던 것과의 관계 속에서 이전의 전략적 영향력을 평가하는 동시에 타자의 행위에 대한 전략적 평가의 관점에서 기대된 결과를 평가한다. 이러한 의미에서 전략적 행위는 한편으로 그것이 발생한 제도적 내지 제도화된 맥락에 직접적 영향을 주며, 다른 한편으로 행위자의 측면에서는 전략적 학습을 가능케 한다.⁷⁰⁾

역사적 제도주의의 경로의존은 효율성 및 기능성과 항상 연관되는 것은 아니다. 역사적 제도주의는 구조가 특정한 기능을 수행하기 위해 존재한다는 기능주의적 설명 방식을 거부하는 것처럼 역사적 발전 과정도 기능주의적으로 이해하지 않는다. 오히려 역사 발전과정의 복잡성, 비효율성, 우연성을 강조한다. 이 맥락에서 제도는 점진적·지속적으로 변화하기만 하는 것은 아니다. 어떤 경우에는 매우 급격하게 또는 간헐적으로 발생한다. 경우에 따라 위기상황에서 새로운 제도가 탄생하기도 한다. 무엇보다 위기상황에서 정치는 기존의 규칙에 따라 자원을 배분하는 데 있지 않고, 규칙을 새롭게 설정하는 역할을 하기 때문이다. 따라서 위기상황에서 사회관계와 제도를 재구성하는 ‘역사적 전환점’(historical junctures)이 역사적 제도주의의 주목 대상이기도 하다.

3. 이론적 접근의 함의

이상과 같이 네 가지 이론의 사회질서의 동력을 바라보는 상이한 관점들은 부분적으로는 유사성을 보이기도 하지만 서로 조화를 이루기 어렵게 보인다. 그나마 역사적 제도주의가 비교적 포괄적인 관점을 갖고 있긴 하다. 그러나 포괄적인 만큼 다른 이론에 비해 이론적

70) *ibid.*, p. 956.

체계성이 떨어진다는 비판을 받기도 한다. 어쨌든 이론은 있는 그대로의 현실을 묘사하는 것이 아니라, 복잡한 사회현상을 보다 명확하게 인식할 수 있도록 지식을 체계화한 것일 뿐이다. 현실세계는 이론처럼 간단하지 않다. 서로 경쟁하는 이론들은 각각 자신의 이론이 현실을 가장 잘 그려낼 수 있다고 주장하지만, 실제로는 현실의 일면만을 부각시키는 경향이 있다.

비록 어떠한 이론도 현실세계를 있는 그대로 묘사하지 못한다고 하더라도 이론적 연구는 복잡한 사회문제에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 풍부한 상상력을 제공해줄 수 있다. 이 맥락에서 본 논문의 주제인 남북한 관계의 제도적 발전문제의 해결과 관련하여 앞에서 제시된 이론적 논점들을 통해 다양한 시사점을 얻을 수 있다. 그 중에서 핵심적인 몇 가지 시사점을 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 행위주체의 전략적 행위에 관한 미시적 분석은 협력 및 갈등의 상호작용 메커니즘을 설명하는 데는 유용하지만, 사회변화에 대해서는 설명해주는 것이 없다. 사실 남북한 관계의 발전은 기존의 한반도 질서를 변화시키려는 의도를 담고 있다. 사회질서의 변화는 기본적으로 구조적 차원의 문제이다.⁷¹⁾ 따라서 구조개념이 빈약한 합리적 행위이론을 바탕으로 남북한 관계의 발전문제에 접근하는 것은 매우 큰 한계를 갖는다. 그럼에도 합리적 행위이론이 기여할 수 있는 바가 있다면, 단지 특정 시점에서 특정 문제를 해결하기 위한 행위자들간의 상호작용과정 — 여기서는 남북한, 한·미, 북·미 등 한반도 문제와 직·간접적으로 관계된 국가들의 양자간 및 다자간 협상과정 — 을 분석하고 적합한 정책대안을 모색하는 데 제한된다.

71) John Gerard Ruggie, "International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method," *Global Changes and Theoretical Challenges*. Eds. by Ernst-Otto Czempiel & J. N. Rosenau (N.Y.: Lexington Books, 1989), p. 21 참조.

둘째, 앞에서 언급한 모든 신제도주의 이론들이 공통적으로 강조하는 바와 같이 행위주체의 행동을 제대로 이해하기 위해서는 구조의 속성(또는 행위주체와 구조의 매개물)⁷²⁾인 제도에 주목해야 한다. 실제로 합리적 행위이론조차도 제도의 중요성을 완전히 무시하지는 않는다. 즉 제도는 행위를 제한하는 외부적 요인으로서 행위를 제한하거나, 또는 행위과정에서 거래비용을 최소화하려는 고안물에 지나지 않는다고 간주한다. 문제는 합리적 행위이론이 이익이나 목표의 형성과정에 대해 침묵하고 있다는 것이다. 따라서 어떠한 문제해결을 위한 행위자들의 상호작용 분석이 보다 현실적일 수 있으려면, 먼저 행위자들의 이익이나 목표가 어떻게 형성되며, 또 상호작용과정에서 단순한 전략선택의 변화가 아닌 처음의 목표나 이익이 변화할 수 있는 가능성에 대한 설명이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 행위와 제도가 어떠한 관계를 맺으며 상호작용하고 있는지를 항상 염두에 두어야 한다. 뿐만 아니라 게임이론에 관한 앞 절의 설명에서도 암시되고 있듯이 완전한 무정부상태에서의 게임은 현실세계에서 생각하기 어렵다. 비록 수학적으로는 제도부재 상황의 비협조게임에서도 균형점이 형성될 수 있다는 것이 증명되지만, 이는 현실세계와 반드시 일치하지 않는다. 게임이 현실세계에 적용되면 제도의 존재유무와 제도화의 정도에 따라 상이한 결과를 낳게 되는 것은 이미 앞에서 충분히 설명되었다. 따라서 합리적 선택이 문제시되는 경우에도 제도적 맥락에 대한 관심을 집중해야 할 필요성은 아무리 강조해도 모자람이 없다.

72) 구조화이론을 주창한 기든스(A. Giddens)에 의하면, 제도는 구조의 속성이다. 그러나 구성주의자인 오너프(N. Onuf)는 제도를 행위주체와 구조의 매개물로 파악한다. 양자의 차이에 대해서는 다음 논문 참조. Harry D. Gould, "What Is at Stake in the Agent-Structure Debate?" *International Relations In a Constructed World*, eds. by Vedulka Kubalkova, et als (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998), p. 62.

이러한 점을 인정한다면, 남북관계의 제도적 발전은 진공상태에서 게임이론과 같은 방식으로 추구될 수 있는 것이 아니라 기존의 제도적 맥락에서 출발하게 된다는 사실에 주목해야 한다.

셋째, 마치고 올슨이 개념화한 ‘결과주의의 논리’와 ‘적합성의 논리’는 이론적으로 상호배타인 것처럼 보이지만, 현실세계에서는 매우 미묘한 상호관계를 유지하고 있다. 즉 행위자는 완벽하게 결과만을 계산하거나, 또는 완벽하게 규칙만을 따르지 않는다는 것이다. 이들 학자는 양 논리 간의 미묘한 관계를 몇 가지 측면에서 설명한다.⁷³⁾ 첫째, 상대적으로 명확한 논리가 불명확한 논리를 지배한다는 것이다. 즉 선호와 결과가 분명하고 정체성이나 규칙이 불분명할 경우, 결과주의 논리가 더욱 중요시되며, 이에 반해 서로 다투는 협력적 균형점들 사이에 분배적 비대칭성이 낮을수록, 그리고 권력자원의 불균형 정도가 낮을수록 적합성의 논리가 중요시된다. 둘째, 경우에 따라 어느 한 논리가 근본적인 결정요인이고 다른 논리가 그러한 결정 속에서 약간의 변화를 야기하는 것으로 사용될 수도 있다. 셋째, 양 논리의 관계가 발전적일 수도 있다. 예컨대 어떠한 상황에서 계산적 행위가 규칙에 따른 것이라면, 그 상황에서 축적된 경험은 더욱 큰 영향력을 갖는다. 즉 규칙과 표준지침(standard operating procedure)은 특정 상황에서 경험의 결과로서 도구적·계산적 행위를 보충하거나 제한한다.

이 맥락에서 보면, 남북관계를 설명하는 기존의 연구들이 대부분 결과주의의 논리를 따라왔던 이유가 비교적 명확해진다. 더욱이 제도적 발전조차도 하나의 목표 내지 이익으로 간주되는 경향을 보인다. 그러나 제도적 발전은 규칙뿐만 아니라 규범과 관습을 비롯하여 질서

73) James G. March & Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Order," pp. 942-943 참조.

의 전반적 변화를 의미하는 것이다. 만약 행위자들간의 협상을 통해 도출된 결과가 하나의 규칙으로 정해질 수 있다고 하더라도 이것이 지속적으로 준수될 수 있는 질서로 자리잡지 못한다면, 이것으로 제도적 발전이 되었다고 말하기 어려울 것이다. 즉 제도적 발전은 단지 새로운 규칙이 합의됨으로써 가능한 것이라기보다 그러한 규칙이 자연스럽게 수용되는 사회질서의 재정립을 통해 비로소 이루어질 수 있다. 따라서 남북관계의 제도적 발전문제에 접근하기 위해서는 결과주의의 논리와 적합성의 논리의 강점과 약점을 충분히 고려해야 할 것이다.

넷째, 제도 개념은 이론적 관점에 따라 적지 않은 차이를 보이고 있지만, 신제도주의 이론들은 대체로 제도의 범주에 규칙, 규범, 관습 등과 같은 종류를 포함시킨다. 그런데 제도의 범주에 속하는 그러한 것들은 완전히 별개의 것이 아니라 어느 정도 인과적인 관계를 맺고 있다. 이는 노스의 주장에서 비교적 잘 드러난다. 물론 이러한 인과적 관계는 항상 하나의 방향성을 띠고 있는 것은 아니며, 사회질서가 안정적인지 변화에 휩싸여 있는지에 따라 그 방향은 가역적이다. 또한 상호간의 인과적 영향력은 대체로 시간적 지연(time lag)현상이 나타난다. 즉 어떠한 공식적 규칙이 짧은 시간내 정해지고 반복적으로 실천된다고 하더라도 이것이 규범 또는 관습으로 자리잡기 위해서는 많은 시간이 걸린다는 것이다. 이러한 점을 염두에 두면, 남북관계의 제도적 발전이 가능하기 위해서는 남북한간의 협정, 조약 등과 같은 규칙의 제정과 의사소통을 통한 상대에 대한 기존의 인식변화와 신뢰의 축적이 서로 연계성을 띠고 이루어져야 한다는 점이 분명해진다.

다섯째, 다양한 조직과 조직간의 위계관계로 형성되어 있는 사회에서 상위와 하위조직의 제도들 역시 서로 인과적인 관계를 맺고 있다. 이는 사회학적 제도주의의 논지에서 적절하게 설명되고 있다. 일

반적으로 상위조직의 제도는 하위조직의 제도를 결정하는 경향이 크다. 예컨대 국가의 제도는 사회내 다양한 단체들의 제도형성에 직·간접적인 영향을 미친다. 그러나 국가와 국제사회의 관계는 매우 다르다. 무엇보다 국제사회는 기본적으로 조직화되지 못한 사회이기 때문이다. 그렇지만 국제사회에도 사회적 성격, 즉 빈약하나마 제도적 기반이 존재한다. 근대국제사회는 양자주의, 다자주의, 국제법, 외교, 강대국에 의한 관리 등과 같은 ‘근본적 제도’(fundamental institution)⁷⁴⁾에 의해 유지되어 왔다. 그러나 국제사회는 항상 근본적 제도만으로 영위되는 것은 아니다. 근본적 제도를 바탕으로 국제기구 또는 국제레짐과 같은 형식을 갖춘 제도가 탄생한다. 이러한 제도는 특정 문제에 국한된다는 점에서 국가조직과는 차이가 있다. 유럽통합과정에서 보듯이 문제영역이 확산되면서 조직화하는 사례도 있다. 어쨌든 일단 국제기구나 국제레짐이 형성되면, 특화된 문제영역에서는 국제사회의 제도가 국가제도를 구속하게 된다.

이러한 층위를 갖는 제도의 상호관계는 남북관계의 발전문제에도 나타난다. 남북한 관계는 기본적으로 국가간 관계의 성격을 띠고 있기 때문에 ‘근본적 제도’에 의해 제한 받거나 새롭게 정립될 수도 있다. 또한 한반도 현실에서 남북관계는 비단 남북한 양자에 의해서 뿐만 아니라 동북아 질서와 직결된 지역국가들간의 양자 및 다자관계에 의해 직접적 영향을 받는다. 동북아 질서의 영향력은 남북한 관계를 둘러싼 국제적 제도에도 층위가 있다는 보여준다. 그러나 이러한 국제적 제도와 남북한의 국내적 제도는 반드시 위계적인 관계만을 맺고

74) ‘근본적 제도’란 무정부상태에서 공존을 위한 협동(collaboration)과 조정(coordination)의 문제를 해결하기 위해 국가들이 형성한 기초적 실천규칙을 의미하는 개념이다. Christian Reus-Smit, "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institution," *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (1997), p. 558.

있지는 않다. 국제적 차원에서 제도화된 특정 문제영역에서는 국제적 제도가 구속력을 가질 수 있으나, 그렇지 못한 대부분의 문제영역에서는 오히려 남북한의 국내적 제도가 남북관계의 제도화를 결정하는 변수로 작용할 수 있다. 요컨대 남북관계의 제도적 발전은 단순히 남한과 북한의 국가간 차원의 문제에 국한되는 것이 아니라, 국제적 차원과 국내적 차원의 제도와 불가분의 상호관계를 갖는다는 사실이다.

여섯째, 제도화는 대체로 기능적이며 진화론적 개념으로 이해되는 경향이 있다. 그러나 역사적 제도주의의 통찰력은 그러한 이해의 문제점을 지적하고 있다. 즉 제도는 항상 협력을 가능케 하는 메카니즘으로만 작동하는 것이 아니라 갈등의 원천이기도 하다. 또한 제도는 단기적으로 어떤 체계를 강화하는 데 기여하기도 하지만, 장기적으로는 타성 탓으로 변화에 저항하는 요인으로도 작용한다. 뿐만 아니라 제도화는 점진적인 과정을 거치는 것이 일반적이나, 위기상황에서 갑작스럽게 이루어지기도 한다. 이러한 사실에 주목하면, 남북관계의 제도적 발전을 논하기 위해서는 각 차원에 내재하는 제도의 갈등적 요소와 변화를 거부하는 제도적 타성의 문제점에 관한 분석의 필요성이 제기된다. 또한 남북관계의 제도적 발전이 점진적 진화의 형태로 전개될 것이라는 가정에만 집착하기보다 한반도에 어떠한 종류의 급변 내지 위기상황이 돌출했을 경우를 대비한 대안도 항상 염두에 두어야 할 것이다.

Ⅲ. 남북한 관계의 제도적 발전을 위한 정책과제

이론적 차원에서 제기된 개념과 논의들은 ‘남북관계의 제도적 발전’이란 주제에 관한 논의의 방향과 범위를 규정하는 데 도움을 준다. 이와 관련하여 먼저 생각해야 할 세 가지 점이 있다. 첫째, 제도 개념의 다양성과 관련하여 과연 남북관계의 제도적 발전이 무엇을 의미하는지를 제대로 알아야 한다는 것이다. 일반적으로 우리의 관심은 제도적 발전을 어떻게 성취할 것인가에 집중되어 있다. 그러나 그것이 무엇을 의미하는지를 제대로 알지 못하는 상황에서 방법에만 치중하는 것은 사상누각을 짓는 일과 다름이 없다. 만일 남북한간 조약, 법, 기구 등이 지속적으로 창출된다면, 이것만으로 제도적 발전이라고 말할 수 있을까? 현재의 한반도 상황에서 그러한 성과를 반복적으로 거두는 것도 쉽지는 않은 실정이고 보면, 그렇다는 대답도 당연히 나올 수 있다. 그러나 남북관계의 발전을 당면과제로 삼는 근본적인 이유가 한민족의 삶을 더욱 풍요롭게 만들 수 있는 통일여건을 마련하려는 데 있다는 점을 염두에 두면, 그러한 형식적 제도의 창출을 넘어서 이것이 실질적으로 작동할 수 있는 환경조건이 조성되어야 한다. 다시 말해서 남북관계의 진정한 발전을 위해서는 규범과 문화의 차원에서 변화가 있어야 한다는 것이다. 따라서 포괄적인 제도 개념이 도입되지 않고서는 제도적 발전을 제대로 설명 내지 이해하기 어렵다.

둘째, 남북관계의 제도적 발전에는 의미맥락상 안정적·점진적·체계적 발전의 필요성이 강조된다. 그렇다면, 이를 가능하게 하는 제도의 형성, 즉 제도화는 어떠한 과정을 통해 이루어질 수 있는가에 관한 문제가 제기된다. 일차적으로 남북한의 의지와 양자간의 합의가 중요하며, 이에 못지 않게 한반도 문제에 직·간접적인 이해관계를 맺고 있는

주변 강대국들이 남북한간의 합의가 원활하게 도출될 수 있는 환경조성에 기여하고, 합의된 사항이 실천될 수 있도록 돕는 것이 필수적이다. 그러나 조만간 이러한 것을 기대하기란 현실적으로 매우 어렵다. 다만 남북한을 비롯하여 주변강대국들은 한반도 문제에 관련한 다양한 난제를 중심으로 양자간 또는 다자간 대화를 통해 문제해결책을 모색하고 있다. 문제는 서로의 이해관계가 상이하기 때문에 협상의 진전이 어려우며, 설령 합의가 이루어진다고 하더라도 실천의 불확실성이 여전히 존재한다는 사실이다. 이는 게임이론이 설정하고 있는 상황과 매우 유사하다. 그렇지만 제도적 발전을 하나의 국가목표로 삼고, 국가들간 전략적 게임의 대상으로만 이해하고 접근한다면, 예상되는 결과는 그리 긍정적이지 못하다. 뿐만 아니라 각 국가의 목표와 전략이 기존 제도의 산물임을 인식한다면, 각 국가의 전략에만 초점을 맞추는 방식의 게임이론이 남북관계의 제도적 발전문제에 그대로 적용될 수도 없다. 국가간의 전략적 상호작용을 제대로 이해하고, 현실에 적용시키려면, 무엇보다 기존의 국내 및 국제제도의 성격을 충분히 고려하여 제도의 생성 및 변화를 위한 포괄적 전략을 강구해야 한다. 요컨대 남북관계의 제도적 발전문제는 기존의 제도 틀 내에서 다양한 수준의 행위자들 — 개인, 사회, 정부, 국제적 비정부기구 등 — 이 참여하는 일종의 ‘다차원 게임’(multilevel game)⁷⁵⁾ 성격을

75) 다차원 게임이란 상이한 차원의 게임들이 서로 영향을 줌으로써 상호간에 우발적인 결과들이 나타날 수 있음을 보여주는 것이다. 여기서는 이슈연계, 국내와 국제정치와의 연결, 그리고 상이한 행위자들로 구성된 게임들간의 양립 가능성 등이 강조된다. 다차원 게임은 정치적 맥락(제도)을 배제한 채 어떤 특정한 상황을 분석하는 것만으로 국제적 협력의 발생양식을 충분히 설명할 수 없다는 점을 확인시켜준다. Robert Axelrod & R. O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, ed. by D. A. Baldwin (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993), pp. 98-103 참조.

된다. 즉 남북관계의 제도적 발전은 궁극적으로 통일이 실현될 때까지 제도적 맥락 속에서 이루어지는 다차원적이고 반복적인 게임과정인 동시에 그러한 게임의 결과가 다시 제도적 맥락을 변화시키는 방식으로 전개되는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 일상적으로 이해되듯이 제도적 발전이 반드시 그렇게 선순환적으로만 발생하지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 어떠한 위기 상황이 닥치고, 이를 해결하기 위한 제도가 갑작스럽게 생성될 수도 있기 때문이다. 만약 그러한 제도가 통일여건 조성에 긍정적으로 기여하는 것이라면, 이것 역시 제도적 발전의 한 방법일 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

셋째, 앞의 두 가지 논의는 논리적으로 본 주제의 공간적 적용범위에 관한 문제를 제기한다. 즉 남북관계의 제도적 발전이 남북한 관계 수준에서 전적으로 결정될 수 있는 것인가의 문제이다. 포괄적인 제도 개념에서 출발할 때, 남북관계의 제도적 발전은 남한과 북한의 국내환경은 물론이고 한반도 주변환경 수준과 밀접한 상관관계를 맺고 있다. 다시 말해서 남한과 북한 내부의 제도적 변화, 그리고 주변 국제환경의 제도적 변화는 남북관계의 제도화를 위한 주요 결정요인으로 작용하며, 동시에 역방향의 작용도 발생할 수 있다.

이러한 문제의식을 가지고 남북관계의 제도적 발전이 과연 무엇을 의미하며, 어떠한 적용범위를 가질 수 있는지를 우선 살펴보고, 이를 바탕으로 구체적 정책과제와 실천적 접근방법을 제시하면, 다음과 같다.

1. 제도적 발전의 분석틀: 접근방식과 적용범위

가. 접근방식

우리사회에서 일반적으로 사용되는 남북관계의 제도적 발전이란 개념에는 대체로 다음 세 가지 의미가 혼용되는 경향을 보인다. 첫째, 우리정부가 설정한 통일방안의 틀에서 제시되고 있는 법적 기구들의 단계적 실현과정을 의미한다. 둘째, 남북한이 반복적인 상호작용을 수없이 거칠 경우, 남북관계에 어떠한 질서 내지 패턴이 확립됨으로써 안정적인 관계구조가 형성되고, 이는 불확실성을 줄이게 됨으로써 관계발전을 원활하게 이룰 수 있을 것이라는 의미이다. 셋째, 남북한이 조약, 협정 등의 체결을 통하여 남북관계를 국제법적 제도의 틀 속에 묶어놓음으로써 발전의 기반을 확립할 수 있다는 의미이다. 이러한 용법은 일방적인 정책목표의 설정, 제도의 일반적인 개념 적용, 그리고 국가관계의 제도적 성격 반영이라는 각각 상이한 맥락에서 도출된 것이지만, 제도를 남북관계의 안정적 발전을 위한 전제조건으로 간주하고 있다는 점에서 공통점을 갖는다.

그러나 이 용법들은 방법론으로서의 구체성과 현실성을 각각 결여하고 있다. 첫째 용법은 일방적인 정책목표로서 상대방과의 관계성을 고려하지 않은 당위적 성격을 강하게 띠고 있는 탓에 실천 가능성을 별개의 문제로 남겨두고 있다. 둘째 용법의 경우에는 그러한 제도를 형성하는 과정에서 행위자의 다양한 행위양식이나 기존 제도의 영향력에 관한 고려가 없다. 즉 반복적인 접촉이 남북한의 사회문화에 각각 내재해있는 갈등지향성을 극복하는 계기로 작용할 수도 있지만, 접촉면의 확대는 오히려 기존의 갈등을 증폭시키거나 새로운 갈등을 유발함으로써 남북관계의 발전에 악영향을 미칠 수도 있다. 세 번째

용법은 국가간 협력에 관한 일반적 국제제도가 남북관계에도 효력을 발휘하고 있을 경우에만 현실성을 가질 수 있을 뿐이다. 과거 남북관계에는 이미 여러 가지 조약 및 협정, 또는 양국 정부대표들의 공동성명서가 체결 및 발표되었음에도 불구하고 실천되지 못하거나, 실천되더라도 지속되지 못한 경우가 대부분이었다. 따라서 이 경우에는 국제법적 제도를 창출하는 것보다 오히려 기존 제도의 효력을 유지할 수 있는 방법을 찾는 것이 더욱 중요한 문제로 대두된다.

이러한 용법들과 각각의 문제점들을 감안할 때, 남북관계의 제도적 발전문제에 대한 현실적 접근방식은 크게 두 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 남북한간 협상을 통해 기존의 형식적 제도를 변경시키거나 새로운 제도를 창출하는 과정에 초점을 맞추는 것이다. 둘째, 남북한이 궁극적으로 통일에 도달하기까지 관계개선에 필요한 포괄적인 제도기반을 개선 내지 확충해나가는 것이다. 일반적으로 전자는 단기적 정책과제로, 후자는 중장기적 정책과제로 간주될 수 있지만, 양자는 실제로 긴밀한 상호보완관계를 맺고 있다. 더욱이 제도적 발전의 궁극적 목표가 단지 제도를 변화 내지 창출하는 데 있는 것이 아니라, 남북관계의 개선과 통일여건 확립에 있는 것인 만큼 그 어느 것도 소홀히 다루어질 수 없다.

그러나 현실적으로 후자의 정책과제가 우리정부의 정책에서 차지하는 비중은 전자에 비해 상대적으로 매우 낮은 경향이 있음을 부인할 수 없다. 그 이유는 정책결과의 도출에 걸리는 시간적 변수의 문제이기도 하지만, 포괄적 의미의 제도변화가 정부주도로, 또 의도적인 계획에 따라 이루어지기 어렵기 때문이다. 그렇지만 포괄적인 제도변화의 필연성을 인식하는 한, 정부는 변화를 촉진할 수 있는 기반조성의 맥락에서 의미있는 정책과제를 찾아야 한다.

이와 관련하여 중장기적 정책과제들은 대내적 및 대외적 과제로 구

분될 수 있다. 대표적인 대내적 정책과제로서 통일교육의 문제를 일례로 들 수 있다. 물론 정부정책의 홍보에 활용되는 통일교육이 아니라, 분단현실과 북한을 이해하는 데 도움을 줄 수 있는 정보와 판단 근거를 제공함으로써 국민들간 의사소통을 통해 공동의 지식을 확대하고 이를 실천으로 연결시킬 수 있는 교육이 되어야 한다. 이러한 정책은 남한내부로부터 제도적 발전의 원동력을 조성하는 데 기여할 수 있다. 대외적 정책과제로는 북한의 내부적 변화를 비롯하여 국제제도의 변화를 들 수 있다. 이 과제들은 넓게는 남한의 국가능력, 좁게는 대외적 협상능력의 문제와 직결된다. 그러나 중장기적 관점에서 이러한 과제의 성취여부는 단지 물질적 힘이나 이익의 문제에만 달려 있는 것이 아니다. 힘이나 이익 못지 않게 상호신뢰와 공동이익을 발전시키는 공동의 지식을 형성할 수 있는지의 여부도 매우 중요하다.

대내외를 막론하고 적절한 중장기적 정책과제를 모색하고, 또 이를 추진하는 과정에서는 ‘합리적 효율성’보다 ‘적응효율성’에 더욱 주목해야 한다. 규범, 관습, 문화 등과 같은 이념적 성향의 제도변화 과정은 이익을 증시하는 시장의 합리적 효율성이 적용되지 않는 경우가 많기 때문이다. 즉 사회적 맥락에서 이루어지는 의사소통을 통한 정보교환, 상호갈등의 해소, 협력 등의 과정은 대체로 목적합리성에 따른 계산보다 정당성을 더욱 중요시한다.

그러나 협상을 통한 제도의 변경 내지 생성을 위한 단기적 정책과제는 중장기적 정책과제와는 좀 다른 성격을 띠고 있다. 일단 제도의 변경 및 생성이라는 단기적 목표가 설정되어 있으며, 이를 달성하기 위해서는 합리적 효율성을 따르는 전략적 행위가 상대적으로 더욱 중요시되기 때문이다. 물론 전략적 행위도 앞장의 이론에서 이미 언급했듯이 기존 제도에 영향을 받게 된다는 사실은 두말할 필요가 없다. 여기서 기존 제도는 국내 및 국제제도로 구분된다.

국내적으로는 목표 및 이익의 설정과 변화과정에 직·간접적으로 영향을 미치는 포괄적 의미의 제도와 정부조직의 규칙, 법 등의 형식적 제도를 생각할 수 있다. 사실 제도의 변경 및 생성은 공식적인 정책 목표로 표방되고 있지만, 실제로 그 이면에는 남북관계 개선, 평화공존, 통일이 보장해줄 것으로 생각되는 구체적 이익들이 존재하고 있다. 이런 이익들은 국내의 정치·사회·경제·문화적 질서, 즉 포괄적 의미의 제도를 기반으로 생성되고 정치적 과정을 거쳐 정책목표로 확립되는 것이다. 뿐만 아니라 이 과정을 통해 확정된 목표를 가지고 남북한간에 협상이 전개되어 어떠한 결과가 도출되면, 이는 다시 국내적 제도에 영향을 미치는 환류(feedback) 작용이 발생한다. 이러한 정부정책의 추진과정과 더불어 개인이나 사회단체들의 활동도 간과할 수 없다. 남북한의 비정부 행위자들은 상호대화 및 협력에만 그치지 않고 상대방 정부와의 관계를 맺기도 한다. 즉 남북관계의 제도적 발전과정은 일종의 양면게임(two-level game)적 성격을 띤다.

국제제도는 ‘근본적 제도’⁷⁶⁾와 기존의 국제조약 및 국제레짐으로 구성된다. ‘근본적 제도’는 메타레짐(meta-regime)으로서 근대국가 체계에서는 역사적으로 주어진 것이며, 국제협력을 야기하는 기반으로 간주된다. 그러나 남북한간에 실제로 작동하는 국제레짐은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 남북한간에 이미 몇 가지 협정이 체결되었지만, 실천되고 있지 못하며, 그나마 정전레짐이 존재한다고 볼 수 있으나, 북한은 1990년대 초반이래 이를 무실화하려는 노력을 하고 있기 때문이다. 국제적 차원에서 보면, 남북관계의 제도적 발전은 다양한 문제영역에서 새로운 국제레짐을 만들어 나가는 과정으로 이해될 수 있다. 그런데 국제레짐의 형성은 단순히 이익이나 힘에 의해서만 가능한 것이 아니라 이념, 정체성, 문화 등과 같은 포괄적 의미를

76) 각주 74) 참조.

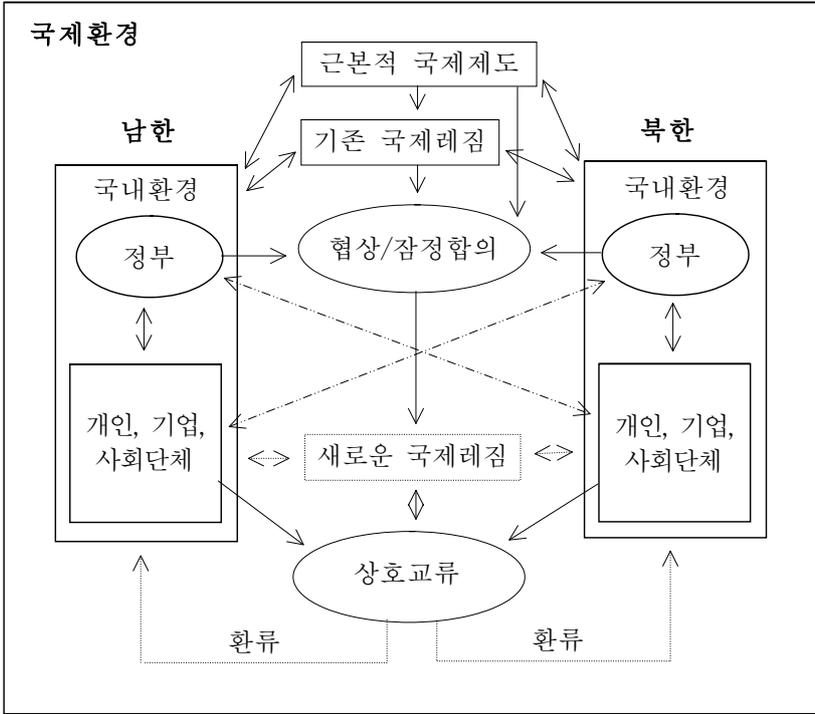
갖는 제도의 영향을 받을 수밖에 없다.⁷⁷⁾ 이는 부분적으로 이미 ‘근본적 제도’에 배태되어 있는 것이기도 하다.

국제레짐을 형성함으로써 남북관계의 제도적 발전을 모색한다고 하더라도, 이 과정은 한반도 문제를 둘러싸고 이미 존재하고 있는 국제 질서 및 국제레짐에 직·간접적인 영향을 받게 된다. 예컨대 한·미 동맹 관계, 북·중 및 북·러 친선우호관계, 미국의 동북아정책에 의해 형성된 미·일, 미·중, 미·러 및 북·미관계, 북·일관계, 그리고 한·미·일 대북정책 협력 관계와 KEDO 및 IAEA레짐에 이르기까지 다양한 국제제도적 변수들이 존재한다.

이상에서 보듯이 두 가지 접근방식과 이에 따른 단기적 및 중장기적 정책과제는 포괄적 의미의 제도를 중심으로 상호 긴밀한 연관성을 맺고 있다. 그러므로 남북관계의 제도적 발전문제에 대한 해결책을 강구하기 위해서는 양 접근방식을 연계시켜야 한다. 이를 염두에 두고 앞에서 설명한 내용을 종합하여 하나의 분석틀을 제시한다면, <그림 III-1>과 같이 도식화될 수 있다.

77) 이에 관해서는 다음 논문 참조. Andreas Hasenclever, P. Mayer, & V. Rittberger. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review*, No. 40 (1996).

<그림 III-1> 남북관계의 제도적 발전에 관한 분석틀



나. 적용범위

<그림 III-1>이 보여주듯이 남북관계의 제도적 발전은 단순히 남북한간의 협상에 의해 성취될 수 있는 것이 아니다. 제도개념의 포괄성을 염두에 두면, 남북한의 국내적 제도기반이 마련되어야 함은 물론이고, 한반도를 둘러싼 동북아 및 세계질서가 남북관계의 개선 및 발전에 긍정적으로 기여할 수 있어야 한다. 그러할 때 남북한간의 협상

은 매우 긍정적인 협력의 결과를 낳게 된다. 문제는 그러한 현실적 여건이 열악한 가운데 제도적 발전을 모색해야 하는 과제를 안고 있다는 것이다. 이러한 탓에 제도적 맥락이 무시된 채 특정결과를 얻기 위한 전략에만 골몰하는 경향이 득세한다. 그러나 단기적인 결과에 치중하는 전략만으로는 결코 제도적 발전을 담보할 수 없다. 이론적이나 현실적으로 보더라도 제도로서 정착되지 못한 전략적 결과는 매우 가변적이기 때문이다.

이를 염두에 두면, 구조에 대한 관심을 집중할 필요성이 제기된다. 어떠한 의도된 결과를 얻기 위해서는 전략적 행위가 반드시 요구되지만, 넓은 의미에서 그 행위의 구조적 맥락을 이해하지 않는다면, 전략 자체가 현실과 괴리되기 때문이다. 따라서 남북관계의 제도적 발전문제를 정확히 이해하고 이에 대한 구체적인 정책과제를 찾기 위해서는 우선 구조분석과, 이를 바탕으로 행위의 구조적 맥락을 개괄적으로 살펴보는 것이 필요하다. 이와 관련하여 구조적 맥락은 서로 밀접하게 연결되어 있는 세 차원으로 대별할 수 있다.

첫째, 국내적 차원이다. 국내적 구조는 기본적으로 남북관계와 관련된 제반 정책들의 목표와 전략을 선택하는 문제에 직·간접적인 영향을 미친다. 특정 목표와 전략은 정책의 추진과정에서 도출되는 잠정적 결과들에 의해 단기적으로 변화될 수 있다(환류과정). 그러나 단기적 변화는 급격한 위기상황의 경우를 제외하고 대개 구조변화에까지 영향을 미치기란 매우 어렵다. 즉 목표와 전략은 구조 의존적이라고 말할 수 있다. 일반적으로 목표와 전략의 선택과정에 영향을 미치는 주요인은 크게 이익과 이념으로 압축할 수 있다. 흔히 합리주의 이론에서는 이익만이 고려의 대상이 되는 데 반해 재귀론적(reflexive) 접근에서는 상호주관적 지식(공유지식)이 매우 중요시된다.⁷⁸⁾ 사실 합

78) 이와 관련하여 Robert O. Keohane, "International Institutions: Two

리주의 이론의 원조로 간주되는 베버(M. Weber)도 이념의 역할에 대해서 결코 무시하지 않았으며, 그 중요성을 인정하고 있다.⁷⁹⁾ 이를 염두에 두면, 목표와 전략의 선택과정에서 작용하는 국내적 구조의 맥락은 한편으로 이익을 형성하는 사회경제적 조건과 다양한 이익갈등을 조정하는 정치적 구조에서, 다른 한편으로는 이익형성의 기제인 동시에 정치적 상호작용의 기반으로 작용하는 상호주관적 지식에서 발견된다.

둘째, 국제적 차원이다. 국제적 구조는 현실적으로 국가의 행위능력을 제약하거나, 또는 국가의 행위에 어떠한 기회를 제공하는 요인으로 작용한다. 대체로 전자는 힘 내지 이익을 중시하는 관점에서, 후자는 협력지향적 공유지식에 주목하는 관점에서 강조된다. 어떠한 관점에서든 국제적 구조는 나름대로의 질서를 가지고 있으며, 이 속에서 국가들은 질서의 유지 또는 변경을 위해 노력한다. 그러나 이러한 노력에 대해서 전자는 힘과 이익에 따른 국가간의 전략적 행위에, 후자는 게임의 규칙에 관한 상황규정과 합의를 찾는 데 각각 초점을 맞추고 있다.⁸⁰⁾ 동북아지역에는 양자주의가 국가간 관계를 지배하고 있으며, 다자적 국제적 협력이 제도화되지 못한 탓에 전자의 관점이 현실을 더욱 잘 설명할 수 있는 듯하다. 그러나 동북아 지역도 탈냉전

Approaches," pp. 166-174 참조.

79) 베버는 “인간의 행위를 직접적으로 지배하는 것은 이념이 아니라 (물질적 및 관념적) 이익이다. 그러나 이념들에 의해서 창조된 세계상들은 종종 전철수(Weichensteller)로서 선로를 결정해왔으며, 그 속에서 이익들의 역동성이 행위를 진전시켰다”고 말한다. Max Weber, "Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen," *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd.I, 4. Auflage (Tübingen: Mohr, 1947), p. 252.

80) 이에 관한 자세한 논의는 다음 책 참조. 김학성, 「한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교」 (서울: 통일연구원, 2000).

이후 세계화의 확산 및 심화를 비롯하여 국제협력 추세를 거부할 수 없는 것도 사실이다. 이 맥락에서 한편으로는 남북관계의 발전을 제약하는 동북아 국제제도의 성격분석과 이에 따른 국가간의 전략적 상호작용관계를, 다른 한편으로는 남북관계의 발전을 가능케 할 수 있는 국제제도의 창출 가능성과 그 조건이 모색되어야 할 것이다.

셋째, 남북관계 차원이다. 남북관계의 구조는 기본적으로 앞에서 언급한 두 구조에 의해 결정된다. 그렇지만 남북관계는 분단이후 50여년간 나름대로 고유의 상호작용 구조를 구축해왔다. 상호대립과 갈등으로 점철되는 가운데 협력의 당위성이 강조되는 양자주의적 구조가 그것이다. 여기서는 ‘근본적 제도’를 넘어선 어떠한 협력의 제도화가 아직 이루어지지 못하고 있다. 이러한 상황에서 현재의 구조변화를 추구하는 과정은 게임을 하듯이 이루어진다. 흔히 남북관계는 이념 및 문화적 요소가 배제된 비협조게임으로 비유되는 경향이 있다. 그러나 그 게임은 언제나 동일한 것이 아니라 사안별로 게임의 종류와 방식이 달라질 수 있다. 또한 각 게임들은 과거부터 반복되어 왔으며, 통일이 실현될 때까지 앞으로도 반복될 것이다. 따라서 그 게임은 항상 과거의 경험과 미래의 기대를 반영하게 되며, 당연한 귀결로서 이익뿐만 아니라 이념 내지 문화의 요소가 개입된다. 뿐만 아니라 설령 비협조게임이라고 하더라도 게임이론가들이 말하듯이 수학적 논리처럼, 또는 ‘상징’ 내지 ‘언질주기’와 같은 ‘힘들이지 않은 대화’(cheap talk)를 통해 이익의 균형이 이루어질 수 있는 것은 아니다. 특히 협상의 경우에는 단순한 흥정만 있는 것이 아니라 설득 및 논의와 같은 의사소통과정도 존재한다. 의사소통은 통상 논증과정을 거치며 정당성 내지 진리추구적 특성을 띤다.⁸¹⁾ 이러한 점을 감안하면, 남북관계 차원에서는 사안별로 게임의 종류와 방식이 어떻게 다르며, 또 그 계

81) 『위의 책』, pp. 163-166 참조.

임에서 이익과 이념(또는 제도적 맥락)이 각각 어떻게 작용하는지를 규명할 필요가 있다.

이와 같은 분석틀을 바탕으로 남북관계의 제도적 발전을 위한 우리의 정책과제를 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

2. 정책과제

가. 국내적 차원

(1) 정치사회적 민주화

민주주의 사회에서 어떠한 정책이 추진력을 가질 수 있기 위해서는 정책의 수립 및 추진과정에서 절차적 정당성이 반드시 요구된다. 이익과 이념이 다원화된 현대사회에는 정책결정과정에서 항상 갈등이 표출되기 마련이고, 이를 평화적으로 해결하기 위해 민주적 방식이 강조된다. 물론 단순히 절차적 정당성만으로 정책갈등의 근본적 해결책이 찾아질 수 없는 경우도 많다. 예컨대 노사문제에 관한 정책은 대체로 자원배분을 둘러싼 상대적 권력관계의 산물인 탓에 사회세력들은 단순히 절차적 정당성에만 순응하기보다 기회있을 때마다 게임의 규칙을 변경하려는 욕구를 가진다. 이에 비해 대북정책 및 통일정책에서 나타나는 갈등은, 비록 자원배분의 갈등에서 완전히 자유롭다고 말하기는 어렵지만, 기본적으로 이념적 성격을 강하게 내포하고 있다. 비교적 분명한 자원배분 갈등과 달리 복잡한 원인과 배경을 가진 이념갈등문제에 있어서 민주화된 사회는 충분한 시간을 두고 의사소통과정을 거쳐 해결책을 모색한다. 이러한 과정에서는 절차적 정당성이 매우 중요한 역할을 하게 된다. 실제로 대북포용정책이 추진되

는 동안 인구에 회자되었던 ‘국민적 합의’의 문제도 바로 그러한 절차적 정당성의 문제와 직결된 것이다.

1980년대 후반이래 한국사회가 겪어온 정치·사회적 민주화와 다원화 과정은 통일문제에 대한 국민의식 변화에도 그 여파를 미침으로써 계층 및 세대간에 이견들이 과거보다 첨예하게 표출되는 경향을 낳고 있다. 정치·사회적 과도기를 겪고 있는 현실을 고려하면 그러한 문제는 당연한 귀결이라고 말할 수 있다. 그러나 남북관계의 제도적 발전을 성공적으로 추구하기 위해서는 국민적 견해의 수렴과 합의 도출은 매우 시급한 일이 아닐 수 없다.

통일문제에 대한 한국민의 의식구조를 분석해보면, 단지 계층 및 세대간의 인식적 차이 이상의 복잡한 통일문제의식이 존재하고 있다. 즉 남북한간의 전쟁 경험 및 반공이념교육의 뿌리, 산업화에 따른 정치·사회적 다원화, 그리고 한민족 특유의 동포애를 강조하는 민족주의라는 세가지 요소가 서로 뒤얽혀 혼재하는 가운데 북한에 관한 정보의 부족이 가세된 형태의 의식구조가 형성되어 있다. 이러한 사실은 정부의 구체적인 통일정책을 대하는 국민들의 이중적 심리구조에서 명백히 드러난다. 예컨대 남북교류·협력이나 대북 인도적 지원에 대해, 명확한 입장을 가진 보수와 진보세력을 제외하고 대다수의 국민들은 평화주의, 민족애, 그리고 인도주의적 입장에서 긍정적인 반응을 보이는 한편, 동시에 반공주의와 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 우려에서 부정적인 생각을 표출하기도 한다.

이러한 국민의식의 문제점과 병행하여 (간접적이거나 이 문제점의 원인 제공자이기도 한) 우리의 정치구조 문제는 국민적 합의를 토대로 일관성과 효율성을 가져야만 하는 통일정책의 형성과 수행에 큰 장애거리로 작용하고 있다. 아직까지 이념적 다양성이 제대로 반영되고 있지 못한 한국의 정당정치구조 하에서 통일정책을 둘러싼 정당간

의 갈등은 엄밀하게 따져서 정책갈등이라기보다 정치갈등의 성격을 강하게 띠고 있다. 다시 말해서 각 정치세력들은 통일정책을 국내정치적 권력확장의 도구로 이용하려는 경향을 보인다는 것이다.

대북·통일정책은 정부의 대내적 정통성 확보를 위한 전략으로 이용될 소지는 충분하며, 이는 사실상 대외정책의 한 속성이기도 하다.⁸²⁾ 그러나 대외정책이 실질적 성과를 거둠으로써 대내적 정통성을 강화할 수 있다면, 더할 나위가 없겠지만, 애초부터 성과에 대한 고려보다 국내정치적 효과에 더욱 치중하는 정책이 남발된다면, 이는 큰 문제가 아닐 수 없다. 후자의 경우라면 한국의 통일정책 전반에 대한 국내외적 불신을 초래할 위험성이 매우 높기 때문에 대내·외 양면에서 소기 목적을 달성하기도 어렵다.

설문조사들을 살펴보면, 국내정치 전반의 문제들 가운데 통일정책에 대한 국민들의 관심도는 생각보다 낮다. 이러한 결과는 통일정책을 정치적으로 이용할 수 있는 가능성이 실제로 크지 않다는 것을 보여준다. 따라서 통일정책은 민족과 국가대계를 염두에 두고 이루어져야만 한다. 만약 그렇지 못할 경우 정부와 정책엘리트들조차도 정책적 정당성에 대한 확신을 가질 수 없기 때문에 대다수 국민의 이중적 심리구조를 극복할 수도 없고, 보수와 진보세력들의 비판에 대한 민감한 반응이 불가피함으로써 정책적 혼선과 비일관성을 피하기란 매우 힘들다. 결국 정부의 정책 수행능력과 정책적 성과의 증대 여부는

82) 외교정책은 국제적 목표를 달성하기 위한 국내적 전략인 동시에 국내적 목표를 달성하기 위한 국제적 전략으로 파악될 수 있다. 따라서 외교정책 연구는 어떻게 국내적 자원을 동원하고 이를 대외적으로 효과 있게 이용하는가의 문제와 어떻게 국제적 환경을 효율적으로 활용해서 이를 대내적 정통성 확립에 기여할 수 있게 만드는가의 문제를 동시에 다룰 수밖에 없다. Michael Mastanduno, David A. Lake, & G. J. Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action," *International Studies Quarterly*, No. 33 (1989), pp. 461-465.

절차적 정당성에 합치하는 정책갈등과정을 통해 국민적 합의를 도출할 수 있는지에 달려있다.

절차적 정당성에 따라 국내적 합의기반을 확립하기 위해서는 기본적으로 세 가지 측면에서 정치제도의 개선이 필수적으로 이루어져야 한다. 첫째, 정당구조의 개선과 의회주의의 정립이다. 현대 민주주의는 태생적으로 이념적 프로그램을 가진 정당들을 매개로 구성된 의회에서 국민들의 의사가 대변되는 간접 민주주의의 성격을 띠고 있다. 그러나 우리의 정당은 이념적 프로그램에 따라 정체성을 갖기보다 소수 지도자에 의해 주도되는 지역당의 성격을 띠고 있다. 이런 정당에 소속된 의원들로 구성된 의회에서 이념적 정책갈등이 투명한 절차적 정당성에 따라 해결되기란 어렵다. 즉 통일문제가 정부와 정치엘리트들은 자의적 해석에 따라 국민정서를 내세우는 정치공방에 쉽사리 휩쓸려들게 되며, 정권의 획득 및 유지 차원에서 통일문제를 활용하는 사태가 반복되는 것이다. 따라서 현재의 정당 및 의회제도를 개선하는 것이 급선무이다.

둘째, 민주화의 발전과 더불어 전세계적으로 확산되고 있는 참여 민주주의의 존중이다. 사회의 복잡성이 증대하면서 정당 및 의회가 모든 문제를 해결하는 데 한계를 가짐에 따라 ‘풀뿌리 민주주의’ 또는 ‘거버넌스’(governance)의 중요성이 증대하고 있다. 통일문제와 관련하여 시민단체들의 민간통일운동이 대표적 사례이다. 민간통일운동의 활성화는 기본적으로 정부가 여론의 향배를 정확히 판단하고 국민적 합의에 따른 정책을 수립·추진하는 데 도움을 줄 수 있다. 이념적 배경이 다양한 시민단체들의 활동은 경우에 따라 갈등을 유발할 수도 있다. 그러나 시민운동은 실천과 대화의 방법을 통해 이루어지기 때문에 이념적 다양성이 표출되는 가운데에도 갈등의 민주적 해결가능성을 증대시킬 수 있다. 물론 현재 「민주평화통일자문회의」라는 제도

를 통해 통일문제에 대한 국민들의 참여가능성이 보장되고 있으나, 이는 기본적으로 국가기구로서 자발적 참여가 제한되고 있다. 따라서 이 기구를 국민참여의 장으로 활성화시키려면, 제도적 개선이 필요하다.⁸³⁾

셋째, 의사소통 수단의 민주화이다. 민주적·평화적 갈등해소는 의사소통을 통해서 이루어지기 때문에 의사소통 수단은 매우 중요하다. 최근 인터넷 기술의 급격한 발전에 따라 정보교류 및 의사소통의 방식에 변화가 발생하고 있다. 그렇지만 오프라인의 대중언론매체가 의사소통에서 차지하는 비중은 여전히 높다. 문제는 대중언론매체가 정치권력을 감시하고, 정확한 정보를 제공하며, 여론을 조성하는 수단으로서가 아니라, 자본의 힘을 바탕으로 스스로 권력화하는 경향을 보인다는 것이다. 모두가 그렇다는 것은 아니지만, 큰 영향력을 가진 언론단체들을 중심으로 그러한 경향이 나타난 것을 부인할 수는 없다. 의사소통 수단의 권력화는 여론을 왜곡시킴으로서 민주적 갈등해소를 방해한다. 실제로 대북포용정책을 둘러싸고 전개된 국민적 이념갈등은 언론매체들에 의해 실제보다 더욱 증폭된 경향이 없지 않다. 물론 언론이 다양한 목소리를 내는 것은 본연의 의무이자 언론자유 의 맥락에서 보면 보장받아야 할 일이다. 그러나 자유에는 책임이 따른다. 문제는 언론매체들이 책임감을 가지고 현존하는 갈등을 해소할 수 있는 방법을 찾기보다 통일정책을 두고 교묘한 권력투쟁에 더욱 집중하는 양상을 보였다는 데 있다. 이처럼 언론매체가 권력화의 길을 걷게 되면, 국민여론은 무엇이 정당한 것인지를 측정하는 올바른 기준을 갖기조차 힘들다. 따라서 제도적 개선을 통해 이를 방지하는 것이 필요하다.

83) 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 74-76 참조.

(2) 경제적 발전과 분배정의의 확립

대북·통일정책에 있어서 경제적 이익을 둘러싼 갈등은 아직 심각하게 드러나고 있지는 않다. 그러나 독일통일이후 통일비용에 대한 우려와 대북 퍼주기 논쟁에서 그러한 잠재력을 충분히 엿볼 수 있다. 더구나 아직은 사회적 논란거리로 등장하고 있지 않지만, 탈북자의 수가 앞으로 더욱 증가할 경우, 이들에게 지불하는 정착금에 대한 저소득층의 불만이 표출될 가능성이 농후하다.

세계적 냉전체제가 와해된 이후 통일문제를 바라보는 우리사회의 시각은 한층 다양해졌다. 과거 반공주의 위주의 통일인식과 비교하면, 격세지감을 느끼게 한다. 이는 정치적 민주화와 사회적 다양화에 따른 당연한 귀결일 수 있다. 그러나 이와 더불어 통일의 당위성에 대한 신념도 점차 약화되는 경향이 두드러지고 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 아마도 산업사회의 발달로 인한 개인적 관심의 다양화와 경제 우선주의 경향이 주 요인으로 작용하고 있는 듯하다. 실제로 우리사회에는 과거와 달리 국가와 민족과 같은 공동체적 삶보다 각자의 주변생활에 더욱 관심을 집중하는 경향이 급속도로 확산되고 있다. 게다가 경제우선주의적 삶은 독일의 통일후유증에 대한 간접 경험과 더불어 통일문제를 효용성의 잣대로 바라보게 만드는 계기를 제공했다. 즉 통일이 왜 필요하며, 또 통일이 될 경우 나에게 어떠한 이득과 손해가 있을지 등과 같은 질문이 제기되기 시작했다.

실제로 1990년 이후 통일문제에 관한 각종 설문조사들의 결과를 보면, 대체로 청소년층과 가계를 책임지는 가정주부들 상당수가 통일의 경제적 파급효과에 대해 매우 민감하게 반응하고 있다. 이들은 기본적으로 통일에 반대하지는 않지만, 세금부담의 증대처럼 자신들의 경제적 희생을 요구하는 통일을 원치 않는다는 입장을 보인다. 이러

한 입장은 특히 1997년 외환위기를 겪으면서 미래가 아닌 현재의 시점에서 나타나고 있다. 대북 퍼주기 논쟁이 바로 그것이다. 이는 기본적으로 대북정책의 기술적 이견을 반영한 정치적 의도에서 나온 것이지만, 외환위기로 인해 실업과 경제난을 겪은 중하위계층에게는 경제적 의미로 받아들여질 수 있다. 물론 대북지원에 대해서 아직은 민족 의식이 지배적이지만, 효용주의가 지배하는 산업사회적 삶의 방식은 인위적으로는 제어되기 힘들 정도로 이미 보편화되었기 때문에 향후 경제적 잣대로 대북정책이 평가될 가능성은 점점 높아지고 있다.

그러나 이러한 현상에 대해 대안이 전혀 없는 것은 아니다. 통일비용이나 대북지원 비용은 일차적으로 경제적 문제로 귀결될 수밖에 없기 때문에 남한의 경제력 증대가 필수적이다. 그렇지만 남한 전체의 고용자원이 많아진다는 것만으로 결코 경제적 갈등이 해소되지는 않는다. 경제발전에 못지 않게 분배정의의 확립이 중요하다. 만약 양자가 결합된다면, 남북관계 개선을 위해 현실적으로 불가피한 대북지원에 대해 남한주민들이 보다 너그러운 태도를 보일 가능성이 높다. 이와 관련하여 독일사례가 시사하는 바가 있다. 1960년대 말까지 동독을 국가로 인정하지 않는 분위기가 팽배했던 서독사회가 1970년대에 들어오면서 갑자기 브란트의 신동방정책을 수용하고, 분단문제의 평화적 해결에 대한 국민적 합의를 이루게 되는 배경에는 탈물질주의적 사회문화의 형성이 결정적인 요인으로 작용했다. 즉 1960년대 ‘라인강의 기적’으로 지칭되는 경제적 성장과 복지사회의 확립을 경험한 서독사회는 1960년대 말 학생운동이라는 한바탕 요란스러운 정치사회적 세대갈등을 거치면서 탈물질주의적 문화를 정착시켰으며, 이는 분단상황에 대한 근본적 인식변화를 초래했다.⁸⁴⁾

84) 이에 관해서는 다음 책 참조. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1977).

따라서 향후 우려되는 대북·통일정책을 둘러싼 경제갈등의 증폭을 막기 위해서 단순히 경제발전을 넘어 분배정의가 이루어질 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다.

(3) 통일교육의 재정립 및 활성화

1990년대에 들어와 남북관계가 점차 확대되면서 통일교육의 필요성이 더욱 강조되기 시작했다. 그러다가 1999년 마침내 ‘통일교육지원법’과 동법의 시행령이 제정·발효되었다. 그러나 아직은 재정지원이 뒷받침되지 않는 가운데 교육체계의 구성이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 물론 법 제정이전부터 부분적으로 국가주도, 또는 각급 학교와 사회 각계를 중심으로 독자적인 교육프로그램을 만들어 교육을 실시해왔다. 그러나 그 성과는 매우 미미하다. 현재 우리사회에는 통일문제에 대해 다양한 인식태도와 견해들이 있다. 민주적·다원적 사회에서 다양성 자체가 문제시될 수는 없다. 문제가 되는 것은 일차적으로 통일의 당위성을 회의적으로 바라보는 시각이 적지 않다는 데 있다. 특히 미래의 주역이 될 청소년 세대는 남북관계 개선이나 통일에 대해 무관심한 태도를 보이고 있다. 또한 계층·세대·지역간에 나타나는 대북인식의 격차는 우리사회의 이념적 갈등을 야기함으로써 국론분열과 이에 따른 국가 및 사회발전의 장애요인이 되기까지 한다.

이러한 현실을 고려할 때, 통일교육은 지향해야 할 몇 가지 당면과제를 안고 있다. 첫째, 건전한 시민문화를 정착시키는 데 기여해야 한다. 건전한 시민문화는 다원적 사회에 잠재되어 있는 갈등을 평화적으로 해소할 수 있는 가장 중요한 바탕이다. 갈등의 평화적 해소문화가 정착될 때, 비로소 대북·통일정책에 대한 국민적 합의가 가능하다.

둘째, 민족공동체적 정체성을 확립하는 데 기여해야 한다. 현재 한반도통일의 당위성은 남북한이 단일민족이라는 사실기반 위에서 의심없이 받아들여지고 있다. 그러나 현실은 이와 다르게 전개되고 있다. 무엇보다 사회적 분화가 가속화되면서 공동체적 구심력이 점점 이완되는 추세를 보이고 있기 때문이다. 따라서 분단과 통일문제에 대한 올바른 가치관과 태도를 함양하기 위해서는 일차적으로 민족공동체적 정체성이 확립되어야 한다. 셋째, 분단 상황에 대한 이해의 폭을 넓혀 나가는 데 기여해야 한다. 국민들이 대북·통일정책과 이에 대한 사회적 논쟁에 대해 비판적으로 평가할 수 있는 기준을 가지게 될 때, 국민적 합의는 물론이고 정책의 대내외적 정당성과 추진력이 확보될 수 있기 때문이다.

이와 같은 과제를 성공적으로 수행하기 위해서 통일교육은 적절한 방향설정과 내용구성, 그리고 다양한 교육방법을 도입해야 하며, 나아가 이를 실천할 수 있는 제도적 뒷받침도 시급하다.⁸⁵⁾

우선 통일교육의 내용을 구성하는 원칙으로는 무엇보다 변화하는 통일환경을 충분히 반영하여 민족의 화해와 협력에 초점을 맞추는 것이 중요하다. 그리고 일상생활과 직결된 소재를 찾아내어 피교육자들의 실질적인 관심과 흥미를 유발시킴으로써 교육내용을 쉽게 이해할 수 있도록 만드는 것이다. 이런 원칙 하에 교육내용은 주제의 세분화를 통해 체계적으로 구성되어야 한다. 예를 들면 ‘분단현실의 인식,’ ‘남북한 비교 및 북한사회의 이해,’ ‘동북아 및 세계정세와 통일환경,’ ‘남북한 화해·협력과 한반도 평화,’ ‘통일한국의 미래상과 통일대비’ 등 포괄적이고 체계적으로 주제를 설정해야 한다.

통일교육의 방법도 기존과 같은 일방적 강의 중심을 벗어나 다양해

85) 이에 관한 자세한 내용은 다음 책 참조. 한만길 외, 『통일교육 실태조사와 활성화 방안 연구』 (서울: 한국교육개발원, 1999).

져야 할 필요가 있다. 정보와 지식의 일방적 수용보다 객관적으로 주어졌던 정보를 바탕으로 스스로 깨닫는 방식의 교육, 즉 계몽적 교육이 가장 좋은 교육이란 것은 이미 잘 알려져 있다. 따라서 통일교육은 일차적으로 한반도 문제와 관련된 객관적·사실적 정보와 통일과 관련된 체험을 직접 할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

그러나 잘 짜여진 통일교육프로그램도 실천을 위한 제도적 뒷받침 없이는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 초·중등학교와 대학에서 통일교육에 필요한 물적·인적 자원의 확보 및 개발, 사회 및 시민교육기관에 대한 지원, 그리고 언론의 교육적 기능 활용 등이 가능하기 위해서는 제도적 보장이 필수적이다.

이렇듯 광범위한 통일교육의 체계화 작업이 효율적으로 추진되기 위해서는 정부, 학계, 정당, 사회 및 언론단체 등 통일교육 담당주체들의 횡적이고 민주적 협조체제의 구축과 동시에 이를 조직적으로 운영할 수 있는 중심기구가 설치되어야 한다. 물론 이 기구는 통일교육을 권위적으로 총괄하는 조직의 성격을 띠지 말아야 한다. 통일교육 기구가 수직적·권위적으로 제도화될 경우에는 사회적 다양성을 반영하지 못할 가능성이 높기 때문이다. 중심기구의 주 역할은 통일교육 담당주체들이 필요로 하는 여러 가지 지원책을 마련하며, 나아가 이들 간의 협조 및 의사소통을 민주적이고 효율적으로 관리하는 데 있어야 할 것이다. 이점에서 독일의 '연방정치교육본부'의 조직 및 운영방법은 훌륭한 모델이 될 수 있다.

(4) 남북교류·협력의 활성화를 위한 법규범의 재정비

1989년 「남북교류협력에 관한 지침」이 제정된 이래 국내 법규범은 점차 물적·인적 교류의 활성화 방향으로 신설되거나 개정을 거듭해오

고 있다. 순수한 법률적 차원에서 보면, 관련 법규범들은 절차규정의 복잡성과 규제적 성격을 띠고 있으며, 과도한 준용 및 위임 규정을 가짐으로써 일관성의 문제점을 안고 있다. 특히 북한당국에 의해 인정받지 못함으로써 실효성의 문제를 안고 있다. 이러한 문제는 궁극적으로 북한을 한국의 영토로 간주하는 형식논리상의 헌법규정과 실제로는 북한을 외국에 준하여 취급할 수밖에 없는 정치적 현실의 괴리에 기인한다. 따라서 남북관계가 점차 개선됨으로써 관계의 특수성이 충분히 고려되는 상황이 전개된다면, 법규범의 개선이 뒤따르게 될 것이다.

그러나 교류·협력에 관한 절차법들과 달리 보안법의 개정 및 폐지 문제는 사회적 이념 갈등을 반영하는 민감한 사안으로 간주되고 있으며, 앞으로도 당분간 이념갈등의 중심축으로 작용할 가능성이 높다. 보안법은 실제로 남북한 접촉면의 확대를 통한 상호신뢰구축이라는 우리정부의 정책목표와 상충하지 않는 측면이 있는 반면, 다른 한편으로는 북한의 위협에 대한 현실주의적인 신중함의 산물이란 시각에서 존재이유를 인정받고 있다. 이러한 딜레마 상황을 고려하여 법원은 보안법의 적용에 매우 신중하고 현실적인 판단으로 대응하고 있다. 그러나 이러한 과도기적 상황대처가 언제까지 지속될 수는 없다. 언젠가는 보안법을 극단주의자들의 사회적 혼란을 방지하기 위한 일반적인 치안법규로 대체하는 시도가 필요하다. 무엇보다 냉전적 대결의 산물인 보안법의 존재는 남북 교류·협력 활성화에 적지 않는 심리적 악영향을 미치고 있기 때문이다.

뿐만 아니라 보안법은 인권의 차원에서도 문제시되고 있다. 지난 몇 년동안 북한주민의 기아, 탈북자의 증대, 납북자 문제 등과 관련하여 우리사회내에서는 북한의 인권상황에 대한 관심이 증대하고 있다. 특히 보수세력은 북한내부의 자유화와 인권에 대해 비판의 목소리를

키우고 있다. 이들의 논리는 기본적으로 남한체제의 이데올로기적 정당성과 남북한간의 상대적 비교에 기반을 두고 있다. 그러나 보안법을 비롯한 국내적 인권문제에 대해서는 그와 달리 비판적·반성적 태도를 보이지 않는다. 진보세력 역시 딜레마 내지 자기모순에 빠져있다. 이들은 지난 세월 한국의 민주화 과정에서는 물론이고, 지금도 보안법 폐지와 같이 우리사회 내부에서 외치고 있는 자유적 기본권 요구를 북한정권에 대해서는 침묵한 채, 북한주민의 경제적 기본권에 대해서만 말하고 있을 뿐이다. 이처럼 정치적 상황논리에 지배되는 양세력의 모순된 행위는 보안법 존폐를 둘러싸고 합리적 해결책 모색보다 이념갈등을 부추기는 원인으로 작용하고 있는 것을 부인하기 어렵다.

이처럼 대북·통일정책을 둘러싼 이념적 갈등뿐만 아니라 남북한의 인권문제와 연결된 보안법 존폐문제는 남북관계의 제도적 발전의 척도로 간주될 것이다. 따라서 정치사회적 민주화의 진전과 통일교육의 성과를 토대로 보안법 문제에 대한 국민적 합의가 가능한 빨리 이루어져야 한다.

나. 국제적 차원

우리정부는 항상 한반도 문제의 당사자 해결 원칙을 강조해왔다. 『남북기본합의서』 체결로 이 원칙은 더욱 큰 힘을 얻게 되었다. 그러나 1990년대 초반부터 남북관계의 개선과 한반도 평화정착 문제는 사실상 북한의 대량살상무기(WMD) 개발과 이에 대한 미국의 강력한 대응관계에 의해 좌우되어왔으며, 이러한 상황이 조만간 변화할 가능성은 매우 낮아 보인다. 물론 우리정부는 미국 및 일본과 대북정책에 관한 협력을 강화하는 한편, 중국과 러시아와의 관계증진을 통

해 우리의 대북·통일정책에 대한 지지를 확대하는 데 전력을 기울여 왔다. 그러나 부시 미행정부의 출범이후 대북정책을 둘러싸고 한·미간에 이견이 노정되고, 또 북·미관계의 냉각은 남북정상회담이후 활발했던 남북관계를 정체시키는 결과를 초래했다. 이러한 현상을 두고 보면, 협력제도의 기반이 취약한 동북아 국제질서가 남북관계의 제도적 발전에 대한 매우 중요한 독립변수로 작용하고 있음이 자명하다.

(1) 북·미관계 개선의 조정자 역할

현재 남북관계의 제도적 발전을 저해하는 가장 큰 요인은 북·미간 갈등관계의 지속과 관계개선의 불투명한 향후 전망에서 찾을 수 있다. 양국 갈등관계는 비단 남북관계 뿐만 아니라 북·일관계 개선의 걸림돌로도 작용한다. 지난 9월 중순 고이즈미 일본 총리의 평양방문은 북·일관계 개선의 전기를 마련하는 듯이 보였다. 그러나 10월 초 켈리 미국특사의 평양방문에서 북한측의 핵개발 발언으로 미국이 북한에 대해 강경한 태도를 보이는 가운데 북·일관계개선을 위한 대화는 지속되지 못하고 있다.

이처럼 북·미간의 갈등이 남북관계 발전의 발목을 잡고 있는 상황에서 우리정부는 이를 단지 관망하고 있을 수만은 없다. 비록 개입의 여지가 그리 넓지는 않더라도 최소한 양국관계가 더 이상 악화되는 것을 방지하며, 가능하면 양국관계가 개선될 수 있도록 만드는 조정자 역할을 자임해야할 입장에 놓여있다. 물론 조정자 역할의 전략과 내용은 북·미관계의 향후 전개방향에 따라 달라질 수밖에 없는 것은 당연하다.

북·미갈등은 표면적으로 북한의 대량살상무기 개발을 둘러싼 게임의 형태로 전개되고 있다. 게임이론의 관점에서 보면, 양자관계는 성격상

양자주의와 힘에 의한 질서라는 ‘근본적 제도,’ 즉 최소한의 제도적 환경 하에서 발생하고 있다. 여기서 세계패권국가인 미국은 북한이라는 약소국가가 자신들에게 협조하도록 강요하거나 설득해야 하는 딜레마를 안고 있다. 이처럼 국가간 힘의 불균형이 확실한 상황에서는 대체로 조정게임의 일종인 ‘설득(suasion)게임’이 발생한다.⁸⁶⁾ 설득게임의 수익구조는 <그림 III-2>와 같다.

<그림 III-2> 북한 대량살상무기를 둘러싼 북·미간 게임

		북한	
		C	D
미국	C	3 4	4 3
	D	2 2	1 1

조정게임의 특성에 따라 설득게임에서 균형적 결과는 대개의 경우 약소국이 불만을 가질 수밖에 없다. 즉 미국은 북한이 협조하도록 만드는 우월전략을 추진하고, 이를 알고 있는 북한은 이탈함으로써 자신에 가장 최적의 결과를 얻고자 한다. 이 때 미국은 북한의 협조를

86) 설득게임에 관한 자세한 내용은 다음 논문 참조. Lisa L. Martin, "The Rational State Choice of Multilateralism," pp. 103-106.

확보하기 위해 두 가지 방법을 선택할 수 있다. 첫째는 북한이 이탈할 경우, 미국은 단기적으로 비이성적 행동을 취할 수 있다고 위협하는 것이다. 만약 그렇게 될 경우, 북한은 최소한의 수익을 얻게되기 때문에 협조를 선택할 수밖에 없다. 단, 이러한 방법이 효력을 갖기 위해서는 두 가지 조건이 전제되어야 한다. 북한이 위협에 대해 신뢰성을 가져야 하며, 미국은 북한이 위협에 반응하지 않을 경우에 단기적으로 큰 비용을 지불할 준비가 되어 있어야 한다는 것이다. 두 번째 방법은 전술적인 사안간 연계(tactical issue linkage)이다. 이러한 연계는 위협이나 약속, 즉 보상적 대가지불(side payment)의 형태를 띤다. 즉 사안간 연계에 있어서 미국은 일방적인 이탈(위협)을 통해 북한의 수익을 감소시키거나, 또는 상호협조(보상적 대가지불)를 통해 수익을 증대시킬 수 있다. 단, 어떠한 경우에도 협조가 발생하기 위해서는 다양한 사안들이 존재해야 한다. 실제로 북한의 대량살상무기 개발은 북한체제의 안보, 경제난 극복을 위한 외부지원, 북한의 불량국가 지정해제, 북·미관계 정상화 등과 같은 다양한 사안을 포괄하는 문제이기 때문에 사안간 연계가 충분히 적용될 수 있다. 위협이든 약속이든 일단 사안간 연계는 미국의 비용부담을 야기하기 때문에 북한에 신뢰할 수 있는 언질을 주어야 한다. 그리고 사안간 연계는 '특화된 상호성'(specific reciprocity)⁸⁷⁾의 기반 위에서 실천된다.

부시 행정부의 출범이후 북·미관계는 설득게임의 양상을 보여왔다.

87) '상호성'이란 협력지향적인 행위자는 더욱 큰 이익을 보장받는 데 반해, 속임수를 쓰거나 이탈하는 자는 응징을 받는다는 규범이 전제되는 전략이다. 키오헨에 따르면, '특화된 상호성'은 양자관계에서와 같이 대체로 의무규범이 약한 제도에서, '분산된 상호성'(diffuse reciprocity)은 의무규범이 존재하는 다자관계의 제도에서 적용될 수 있다. Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," p. 151.

그러나 미국이 위의 두가지 방법 중 어떠한 것을 선택할 것인지는 아직 분명하지 않다. 9·11 테러이후 미국은 대테러전쟁을 수행하느라 북한의 대량살상무기 개발 문제에 대한 집중할 여력이 없었다. 그렇지만 미국이 지금까지 보여준 태도를 감안하면, 강경한 대응책이 선호될 가능성이 높다. 미국은 이라크 문제를 어떤 식으로든 해결한 후, 북한문제에 본격적으로 대응할 것이다. 어떠한 방법이 선택될 것인가에 따라 남북관계의 제도적 발전문제는 상이한 방향으로 전개될 것이다. 경우에 따라 빠른 속도로, 또는 매우 느리게 진행될 수 있으며, 심지어 최악의 경우에는 역사적 제도주의자들이 말하듯이 급격한 변화와 위기상황에서 새로운 제도가 고안되는 역사의 전환점이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 어쨌든 앞으로 전략을 결정하는 과정에서 미국은 몇가지 점들을 고려하게 될 것이다. 우선 북한의 태도와 의지를 관찰할 것이고, 중국 및 러시아의 입장을 고려할 것이며, 또 동맹국인 남한 및 일본의 요구를 참조할 것이다.

이 맥락에서, 북·미간 설득게임이 본격적으로 진행된다면, 우리의 조정자로서의 역할 가능성은 크게 세 가지로 압축된다. 첫째, 최악의 상황을 피하기 위해 북한과 미국을 설득하는 것이다. 이 경우, 우리의 제한된 수단과 능력으로 양국을 어느 정도까지 설득할 수 있을지의 문제가 제기될 수 있다. 둘째, 북한에게 미국의 위협에 대한 신뢰성을 확신시켜줌으로써 북한이 협조를 선택하도록 유도하는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 남북한간에 의사소통이 유지되어야 한다. 셋째, 미국에게 보상적 대가지불의 일부를 분담할 수 있음을 밝힘으로써 미국의 비용부담을 경감시켜 사안간 연계에 대한 선호를 증대시키는 것이다. 이 경우, 북한을 자극하여 최악의 상황이 발생할 가능성을 최소화할 수 있다.

이처럼 조정자 역할을 위해서는 어떠한 경우에도 우리의 비용부담

을 피할 수 없다. 다만, 상황에 따라 그러한 역할의 방법과 비용도 달라질 수 있다. 따라서 북·미간 설득게임이 어떻게 진행될 것인지에 대한 시나리오를 생각해볼 필요가 있다. <그림 III-3>은 가장 핵심적이라고 생각되는 요인을 중심으로 향후 예상되는 설득게임의 전개 시나리오를 단순하게 도식화한 것이다. 장차 북·미협상에서 미국은 위협의 방식으로 북한에 대량살상무기의 완전한 포기를 고집하거나 또는 보상적 대가 지불의 맥락에서 클린턴 행정부 말기 북·미간에 논의된 수준에 만족하는 선택을 할 수 있다. 한편, 북한은 안보문제를 최우선으로 하여 핵·미사일 개발을 끝까지 포기하지 않거나 또는 2002년에 가시화된 일련의 경제개혁·개방조치들에서 보듯이 경제를 우선시하여 적절한 직·간접적인 보상을 전제로 핵·미사일 개발을 포기할 수 있다. 이러한 각각 두 가지의 선택지를 서로 관계 지우면, 네 가지 시나리오가 도출될 수 있다.

<그림 III-3> 향후 북·미관계의 전개 시나리오

미국 \ 북한	북한 WMD의 완전 포기 관철	적정수준에서 WMD 개발 동결
안보우위	I	IV
경제우위	II	III

시나리오 I 은 북·미대화가 단절된 상황이 지속되는 가운데 북한 핵 개발 포기를 둘러싸고 북·미갈등이 증폭되는 최악의 경우이다. 미국은 제네바 합의 파기를 선언하고 대북군사적 조치 가능성과 KEDO 사업

중단 등의 대북위협을 증대할 것이며, 북한 역시 제네바 합의 파기와 2003년 북한의 장거리미사일 발사 유예 취소 등으로 대응할 것이다. 이 경우, 미국의 군사적 위협은 북한에게 치명적인 것이 될 수 있으나, 북한도 남한이나 미사일 사정권에 드는 일본을 볼모로 삼고 있기 때문에 미국의 비이성적 행동을 억제하는 요인으로 작용한다. 어쨌든 이런 상황이 전개되면, 우리의 대북 및 대미 설득 노력은 매우 제한적일 수밖에 없다. 물론 최악의 상황이 본격적으로 전개되기 이전부터 여러 대화채널을 통해 미국과 북한을 설득해야 할 것은 두말할 나위도 없다. 미국에 대해서는 양자 및 한·미·일 대북협력체제, 즉 ‘삼자 조정·감독 그룹’(TCOG)을 적극적으로 활용해야 할 것이다. 북한에 대해서는 미국의 위협이 신뢰성을 가질 수 있는 것임을 확신시키는 방식의 설득과, 대량살상무기를 포기할 때, 북한이 얻을 수 있는 대가를 보장해주는 방식의 설득이 요구된다. 이를 위해서는 남북한간 인적·물적 교류·협력을 계속 유지함으로써 의사소통의 통로를 지속적으로 열어놓는 것이 필수적이다. 단, 북·미관계가 악화되는 가운데 남북관계의 유지는 한·미관계에 적지 않게 부담을 줄 수 있으나, 전략적 역할 분담을 강조함으로써 미국의 이해를 구해야 할 것이다. 만약 사전 설득노력이 수포로 돌아가 최악의 상황이 전개된다고 하더라도, 이러한 노력은 지속되어야 한다.

시나리오 II는 미국의 의도가 관철되는 경우로서 사안간 연계의 실천을 위해 북한에 대한 충분한 대가지불이 뒤따라야 한다. 이 경우에는 우리가 더 이상 조정자 역할을 할 필요는 없을 것이며, 다만 우리가 분담해야 할 보상적 대가의 범위를 잘 따져보고, 이를 효과적으로 활용하는 방안을 마련해야 할 것이다. 이 상황에서 우려되는 바는 안보문제와 관련하여 북한이 남한을 배제하고 모든 것을 미국과 타협할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 북·미간 협상게임이 본격적으로 전개

되기 이전에 남북 및 한·미 대화를 통해 한반도 문제 해결을 위한 어떠한 의제에서도 우리가 배제될 수 없다는 입장을 분명히 밝혀야 한다. 이를 위해 우리의 대가지불 분담이 협상카드로 활용될 수 있다.

시나리오 III의 경우에는 단기적으로 북·미협상 재개 및 관계개선의 단초가 마련될 수 있으나, 중장기적으로 이미 개발·배치된 북한의 대량살상무기 문제가 북·미관계의 정상화를 가로막을 것이며, 이를 둘러싼 게임이 지속될 것이다. 이 경우는 현재 미국이 견지하고 있는 포괄적 협상(package deals)의 틀 속에서 이루어지는 첫 타협일 가능성이 높다. 따라서 다른 어떤 시나리오보다 우리가 개입할 여지가 크며, 또 중요한 역할을 해야 한다. 예컨대 검증방법, 대가지불의 범위와 방식, 재래식 군사력 신뢰구축(CBM) 등에 관한 후속 협상이 성사될 수 있도록 한·미정책 공조와 남북대화가 확대·심화되어야 한다. 특히 포괄적 협상에서는 '특화된 상호성'의 적용 및 검증문제가 합의 이행의 걸림돌로 작용할 수 있기 때문에 북·미간 오해의 소지를 축소시키기 위해서 우리는 북한 및 미국과의 원활한 의사소통에 주력해야 한다.

시나리오 IV는 부시 행정부 하에서 기대하기 어렵지만, 북·미갈등이 어떠한 큰 변화없이 지속되는 가운데 2004년 미국 민주당이 대통령 선거에 승리하고, 미국이 북·미관계의 파국 또는 한반도 긴장고조를 잠정적으로 억제하기 위한 타협을 모색할 경우에 예상해볼 수 있는 것이다. 북·미간에 최종 합의가 이루어지기까지 우리가 할 수 있는 역할은 시나리오 I에서와 동일하다. 다만 차이가 있다면, 이 경우에는 시나리오 I보다 우리의 역할 가능성이 더욱 클 수 있다는 것이다.

이상의 시나리오는 각각 극단적인 가능성을 전제로 구상된 것으로서 단지 북·미관계의 향후 전개 방향성을 예상하는 데 도움을 주는 것일 뿐이며, 실제 상황은 둘 이상의 시나리오가 중첩되는 가운데 어느

한 방향을 향해 전개될 가능성이 높다. 그렇지만 어떠한 경우라도 향후 북·미관계는 단기적으로 남북관계의 제도적 발전방향을 좌우하는 결정요인으로 작용할 것이며, 이에 따라 중·장기적으로는 한반도 주변의 국제환경은 물론이고 남북관계에 새로운 제도적 질서가 창출될 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 우리는 북한 핵문제를 둘러싼 북·미간 협상과정에 모든 수단과 방법을 동원하여 최대한 개입하는 노력을 기울여야 한다.

(2) 동북아 안보 및 협력 레짐의 형성 노력

남북관계의 제도적 발전에 미치는 국제질서의 영향을 비단 북·미관계에서만 찾을 수 있는 것은 당연히 아니다. 북·미관계는 중·단기적으로 동북아 국제질서를 변화시킬 수 있는 태풍의 눈이라는 점에서 주목받는 것이다. 이외에도 동북아 강대국들간의 정치적·안보적 경쟁, 경제적 협력 및 경쟁, 사회문화적 교류·협력의 확대 등으로 구성된 한반도 주변 국제질서는 남북관계에 직·간접적인 영향을 미치는 제도적 맥락으로 간주될 수 있다. 이는 북·일관계의 개선 시도, 탈북자 문제를 둘러싼 중국의 역할, 경의선 및 동해선과 시베리아 횡단열차의 연결에 대한 러시아의 적극적 개입 등과 같은 근래의 몇몇 사례만 보더라도 분명히 드러난다. 문제는 동북아 국제질서가 과도하게 양자관계로 구성되어 있다는 점이다.

양자관계는 상대적으로 힘이 약한 국가에게 불리하게 작용하는 경우가 대부분일 뿐만 아니라 효용주의자들의 주장처럼 다수의 양자관계로 얽혀 있는 국제관계에서는 어떠한 협력을 위해 많은 거래비용을 필요로 한다. 따라서 협력이 필요한 사안에 대해서 국가들은 다자주의에 기초하여 국제레짐을 형성한다. 국제레짐은 자발적으로 형성되

기도 하지만, 처음 형성과정에서 적지 않은 진통을 겪으며 대체로 패권국가의 주도과 강요가 결정적인 역할을 한다. 그러나 국제레짐이 지속·발전하면, 패권국가의 권력을 대신하여 레짐의 규범 및 규칙이 참여국의 행위를 결정하는 기준으로서 더욱 큰 역할을 하게 된다. 나토(NATO), 유럽연합(EU), 유럽안보협력회의(CSCE) 등은 그러한 대표적 사례이다.

냉전의 종식과 더불어 안보적 갈등잠재력이 큰 동북아에서도 안보 및 협력 레짐의 필요성이 수시로 강조되어 왔다. 특히 한국을 비롯하여 일본과 러시아는 이미 1980년대 후반부터 다자간 안보레짐의 형성에 대해 적극적 태도를 보였다. 그러나 미국과 중국은 다자간 안보레짐 형성에 대해 소극적인 입장을 표명하고 있다. 미국은 아시아지역 방위를 위한 전통적인 양자간 동맹체제의 효과에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으며, 중국은 다자간 안보레짐이 미국과 일본의 주도하에 중국을 견제하는 목적으로 이용될 가능성을 우려함으로써 안보적 갈등의 양자간 해결을 선호하고 있기 때문이다. 미국과 중국의 소극적 입장을 감안할 때, 동북아 다자간 안보레짐의 형성 가능성은 당분간 기대하기 어렵다.

그러나 안보협력의 필요성에 대해 동북아 지역국가들의 공감대는 서서히 확대되고 있으며, 부수적 내지 제한적이거나 다자적 안보협력이 실천되고 있기도 하다. 예컨대 아세안 확대외무장관회의(ASEAN PMC)와 아·태경제협력체(APEC)에서 동북아 국가들은 양자적·다자적 대화를 통해 안보협력을 모색하고 있다. 이러한 현상은 궁극적으로 국제관계에 배태되어 있는 다자주의가 협력의 조직적 형태를 점차 강하게 요구하고 있는 것으로 이해될 수 있다. 다자주의는 국제기구나 레짐과 같이 어떠한 조직적 형태를 갖춘 다자적 제도와는 다른 ‘근본적 제도’이다.⁸⁸⁾ 다자주의는 공동지식이 부족한 곳에서도 작동한

다. 즉 어떠한 갈등문제를 본격적으로 해결하려는 협상이전에 일단 게임의 규칙을 만들기 위한 협상이 있으며, 이는 다자주의의 기반위에서 이루어진다. 예컨대, 비록 중단상태에 있지만, 1996년부터 시도된 ‘4자회담’은 대표적인 예로 간주될 수 있다.

동북아에서 다자주의는 아직까지 안보협력을 위한 조직적 형태를 만들어 내지 못하고 있지만, 경제 및 사회문화협력의 조직화에는 적지 않은 가시적 성과를 보이고 있다. 탈냉전시기에 접어들어 세계화가 가속화되고 있는 가운데 안보개념도 점차 포괄적 안보의 중요성이 강조된다. 따라서 갈등의 잠재력이 매우 크며, 조만간 급진적 성과를 얻기 어려운 군사안보문제의 협력적 해결에만 집중하기보다 경제적·사회문화적 문제들 둘러싼 공동이익을 찾는 노력을 배가할 필요가 있다. 일단 비군사적 분야에서 공동이익이 확인되고 상호의존과 상호신뢰가 확대됨으로써 게임의 규칙들이 제도화되면, 군사안보 협력이 한결 용이해진다. 뿐만 아니라 이러한 상황이 형성되면, 설령 안보적 갈등이 첨예화되더라도 전쟁보다는 오히려 위기관리를 위한 안보협력이 더욱 강조될 수도 있다. 동북아 다자간 안보 및 협력에 관한 국제레짐의 필요성이 대두할 때마다 흔히 거론되는 ‘유럽안보 및 협력회의’(CSCE)도 실제로는 안보협력 레짐으로서 그리 효율적인 것은 아

88) 러기(J. G. Ruggie)는 다자주의를 “어떠한 원칙들에 따라 국가들간의 관계를 조율하는 것”으로 간주하며, 국제적 삶의 근본적인 조직 원칙으로 간주한다. 이 맥락에서 카포라소(J. A. Caporaso)는 조직원칙으로서 다자주의의 제도적 속성을 분할 불가성(한 국가에서 발생한 어떠한 일은 지역국가에 반드시 영향을 미칠 수밖에 없다는 의미), 일반화된 행위원칙, 분산된 상호주의로 규정한다. John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, ed. by J. G. Ruggie (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993), p. 8; James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundation," *Multilateralism Matters*, pp. 53-56.

니었다. 오히려 동·서유럽간 경제 및 사회문화적 교류·협력을 활성화시키므로써 블록대결 속에서도 상호신뢰구축과 평화공존이 정착되는 과정에 큰 기여를 했다.

남북간 군사대치와 한·미안보동맹과 같은 한반도의 군사안보적 상황, 그리고 더욱 결정적으로는 상대적으로 취약한 우리의 국력을 고려할 때, 동북아의 다자적 안보협력레짐 형성을 위한 우리의 정치력은 매우 제한적이다. 그러나 경제적·사회문화적 협력레짐을 형성·강화하는 과정에서 우리가 할 수 있는 일은 결코 적지 않다. 따라서 비군사적 분야에서 동북아의 상호의존과 신뢰구축을 확대·심화하는 역할을 강화함으로써 군사안보적 협력을 촉진하는 노력을 배가해야 한다.

다. 남북관계 차원

1990년대 초반이래 남북한 관계는 북한의 생존전략과 남한의 평화공존 전략이 서로 교차하는 가운데 협력과 갈등의 양상을 보이고 있다. 비록 대북포용정책의 추진에 따라 남북한 관계의 활성화가 촉진될 수 있었으나, 아직까지 남북한 협력관계는 어떠한 공식적 규칙에 따라 전개되고 있지는 못하며, 오히려 남북한 각각의 내부질서와 주변 국제질서의 변화에 민감하게 또 직접적으로 영향을 받는다. 여기서 힘과 이익의 확보가 행위의 주요 동인으로 간주되는 가운데 갈등적 측면이 부각되는 경향이 있다. 그러나 이와 더불어 눈에 잘 띄지는 않지만, 국가관계를 규정하는 보편적인 ‘근본적 제도’와 특히 하나의 민족이라는 특수한 문화적 배경이 남북한의 협력노력을 지속시키고 있으며, 관계를 유지하는 규범으로 작용하고 있는 것도 사실이다. 나아가 분야별로 큰 차이가 있으나, 남북한은 점차 관계의 규칙 제정, 즉 제도화의 필요성에 대한 공감대를 형성하고 있으며, 또한 비

록 선언적 수준을 넘지 못했지만, 합의들이 이루어지기도 한다. 이러한 맥락에서 남북한 관계는 제도화의 맹아기에 접어들어 있다고 말할 수 있다.

(1) 정치적 대화통로의 기반 확립

정치적 대화통로의 확립은 남북관계의 제도적 발전을 위한 기본적인 전제조건으로서 크게 두 가지 방향에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 첫째, 대화는 상호 정보교류를 통한 공동지식 확대와 신뢰증진의 기회를 제공함으로써 선호의 변경, 정체성의 공유, 규범의 확립 등을 가능케 한다. 이는 곧 협력적 행위를 촉진시키는 제도의 생성을 의미한다. 둘째, 대화는 협상을 통한 합의도출뿐만 아니라, 합의된 것을 실천하는 과정에서 발생하는 문제를 해결하는 수단이다. 즉 게임의 규칙을 만들고, 이를 적용하는 데 가장 기본적인 것이다. 이러한 두 가지 의미는 사실상 서로 분리될 수 없는 것이지만, 시간적·과정적인 측면에서 차이가 있다. 전자의 경우, 성과를 얻기 위해서는 중·장기적 시간이 필요하며, 또 그 과정은 국내 및 국제환경의 제도적 맥락과 밀접한 연관성을 갖고 전개된다. 후자의 경우는 비교적 단기적인 성과를 목표로 하고 있으며, 또 이 과정에는 힘과 이익이라는 물질적인 요인이 선호를 결정하는 변수로서 보다 큰 영향력을 발휘한다. 그렇지만 단기적 성과들이 반복적으로 발생하면, 이 또한 협력의 제도적 기반조성에 기여할 수 있음은 자명하다.

실제로 정치적 대화는 그 자체가 목표로서 의미를 갖기보다 실질적인 분야별 협력의 기반을 마련하는 과정의 의미를 갖는다. 즉 정치적 대화는 경우에 따라 협력의 걸림돌을 제거하거나 협력을 촉진하는 선도적 역할을 한다. 따라서 정치적 대화의 통로는, 전쟁과 같은 최악의

상황이 아닌 한, 중·장기적 관점에서 어떠한 형태로든 유지되어야 한다. 이를 위해서 대화통로를 다양화할 필요가 있다. 즉 정상회담에서부터 아래로는 각 분야별 실무회담에 이르기까지, 또 행정부뿐만 아니라 입법부와 사법부, 그리고 공공단체들간의 대화통로를 개설하는 것이다. 나아가 북한체제의 특성과 북한정부의 관심을 고려할 때, 기업이나 민간단체도 북한정부 또는 권력층과의 대화통로를 마련할 수 있으며, 이는 유사시 우리정부에 의해 활용될 수 있다. 대화통로가 다양화되면, 과거부터 끊임없이 반복되어왔던 안보문제로 인한 남북한 대화의 중단상태를 방지함으로써 관계악화를 완화할 수 있으며, 나아가 적극적인 해결책을 찾을 수 있는 가능성을 제고할 수도 있다. 물론 한반도의 안보적 딜레마 상황은 대화만으로 조만간 극복될 수 있을 것으로 기대하기는 힘들며, 궁극적으로는 국내외 차원의 제도적 맥락이 변화하는 가운데 해결책을 찾아야 할 것이다. 그렇지만 단기적으로도 정치적 리더쉽의 역할에 따라 그러한 난관이 돌파될 수 있다는 점을 간과하지 말아야 한다.

단기적인 관점에서 보면, 정치적 대화는 결국 게임의 규칙(제도)을 만들어내어야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 과제는 성공적인 협상 게임을 통해서 해결될 수 있다. 일반적으로 제도의 발전 및 변화를 목표로 전개되는 협상게임의 상황은 세 가지 요소에 의해 결정된다.⁸⁹⁾ 첫째, 어떠한 문제영역을 대상으로 하고 있는가 하는 것이다. 예컨대 군사문제인지 또는 경제문제인지에 따라 게임의 종류가 달라진다. 둘째, 게임참여자의 현재 상황이다. 즉 국제적 힘의 위상과, 국내적인 정치적 연합수준, 정치인의 신념 등과 같이 국내적 위상이 어

89) Vinod K. Aggarwal, "Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting," *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, ed. by Vinod K. Aggarwal (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1998), p. 2 참조.

떠한가의 문제이다. 셋째, 협상의 대상영역에 제도가 이미 존재하는지의 여부이다.

첫 번째 요소와 관련하여 남북한간 협상은 주로 정치적 관계개선, 경제분야 교류·협력, 사회문화분야 교류·협력이라는 세 가지 문제영역을 중심으로 이루어져 왔다. 이 중에서 정치적 관계 개선을 위한 노력은 오랫동안 지속되었으며, 특히 1990년대부터는 경제분야의 지원 내지 교류·협력을 수단으로 활용했다. 정치적 관계 개선을 목표로 설정하는 남북한간의 협상은 기본적으로 제Ⅱ장에서 설명했던 비협조 상황에서 전개되는 ‘성의 대결게임’과 유사하다. 그러나 지난 몇 년이래 과거와 달리 남북대화가 비교적 활발하게 추진되면서 점차 협조게임의 성격을 띠기 시작했으며, 협상과정은 ‘배분적 흥정’의 형태로 바뀌어 가는 양상을 보인다. 그렇지만 국내의 상황의 변화에 따라 정치적 관계 개선을 위한 협상은 언제라도 비협조게임으로 되돌아갈 가능성은 항상 있다. 무엇보다 협상을 통해 어렵게 합의된 내용이 실천되지 못하고 있으며, 또 지금까지 구축된 정치적 관계가 국내외 상황변화로부터 아직은 자유롭지 못하기 때문이다. 다만 경제분야에서의 협상은 북한의 필요성 때문에 협조게임의 성격을 강하게 띤다. 여기서 정치적 대화통로가 유지·발전할 개연성은 충분히 있다. 그러나 가치의 창조와 배분적 문제를 동시에 해결하려는 게임참여자의 의지가 전제되어야 하는 ‘긍정적 조정’ 형태의 협상은 아직 요원하게 보인다. 긍정적 조정은 제도적 맥락에서 이루어질 수 있으며, 또 긍정적 조정과정을 통해 제도의 발전이 가능하다는 점을 고려하면, 남북간 정치적 협상이 긍정적 조정의 형태를 띠게될 때, 비로소 제도적 발전이 본격화될 수 있을 것이다.

두 번째 요소는 남북한 협상을 둘러싸고 가장 큰 주목을 받고 있는 것이다. 남한과 북한의 현재 상황을 정확히 이해하기 위해서는 국내

의 차원을 종합적으로 고려해야 한다. 여기서 남북한이 자신과 상대방의 현재 상황을 얼마나 정확하게 인식하고 있는지의 문제가 제기된다. 현실과 경험은 항상 일치하지 않는 경우가 많을 뿐만 아니라, 정보의 불완전성 내지 비대칭성으로 상대방의 의도 및 전략에 대해서 뿐만 아니라 스스로의 처지에 대해서도 오판하는 경우가 적지 않다. 이는 의사소통의 부족에서 기인한다. 그 결과, 제Ⅱ장에서 제시된 <그림 Ⅱ-3>과 같은 문제가 발생한다. 그렇지만 이 문제는 단순히 분배의 차이를 초래함으로써 어느 일방이 상대적으로 더 큰 이득을 얻을 수 있다는 것이 국한되지 않는다. 잘못된 인식 내지 판단으로 손해를 입었다는 사실을 뒤늦게 알게 되면, 합의가 실천되지 못하는 경우가 발생하며, 또 이 결과는 다음 협상에 영향을 미치게 되어 연속되는 협상게임에서 얻을 수 있는 공동이익이 줄어들거나 영합의 결과를 초래함으로써 더 이상 협력이익을 기대할 수 없을 가능성도 있다. 따라서 게임의 규칙을 만들거나 변경시키기 위한 협상에서는 단기적 이익에 집착하지 말아야 한다.

세 번째 요소와 관련하여 남북한 관계는 기본적으로 국제관계의 보편적인 ‘근본적 제도’에 의해 지배되고 있으나, 남북한은 그 이상의 어떠한 규칙을 만들 필요성에 점차 공감하고 있다. 이 맥락에서 남북한은 원칙에 대한 몇 차례의 합의를 이끌어 내었지만, 준수되지 못함으로써 합의된 원칙은 다만 선언적 레짐의 수준에 머물고 있다. 이에 따라 우리는 실천가능성을 고려하여 일단 문제영역별 협상을 통해 규칙을 만들고 이를 점차 확산시키려는 기능주의적 접근을 취하고 있다. 북한도 자신의 이익을 고려하여 문제영역별로 차별적 대응을 하고 있는 바, 문제영역에 따라 차이는 있지만 합의 가능성은 충분히 있다. 이러한 규칙은 한반도의 특수성과 국제사회의 보편성을 모두 반영하게 될 것이다. 우리가 준비해온, 또 북한에 제의해온 규칙

들은 대부분 국제사회에서 인정받고 있는 규범들을 기반으로 분단독 일이나 중국의 사례를 참조한 것이다. 북한도 협력의 의지가 있는 한, 그러한 보편적 규범에서 도출된 규칙을 완전히 거부하지는 못할 것이다. 따라서 규칙을 만들기 위한 협상에서는 이익을 좇는 합리성과 규범에 따르는 정당성이 타협의 기준으로 작용한다.

이상과 같은 점들을 고려한 협상이 합의점을 찾게 되더라도 합의가 실천되지 못하거나, 당장은 실천되는 것처럼 보일지라도 속임수라면, 결국 협력관계는 지속·발전되기 어렵다. 따라서 협정위반이나 상대방을 속일 경우를 대비하여, 상대방의 행위를 모니터링하는 장치와 이를 응징할 수 있는 수단이 강구되어야 한다. 일반적으로 성숙한 국제관계 내지 다자적 협력관계에서는 다양한 차원에서 투명한 정보공개와 협력규범에 기초한 ‘분산된(diffuse) 상호성’이 적용됨으로써 협력위반이나 속임수가 응징될 수 있다. 그러나 협력규범이 확립되지 못한 양자적 관계 또는 협력의 초기단계에서는 속임수에 대한 위협관리 차원에서 ‘주고받기’식의 ‘특화된(specific) 상호성’이 선호된다.

현 상황에서는 우선적으로 사안간 연계의 실천을 담보할 수 있는 수단이 요구되며, 이를 바탕으로 점차 모니터링 내지 검증의 방법을 찾아야 할 것이다. 사안간 연계의 실천 수단과 관련하여 우리사회에는 두 가지 상반된 견해가 경쟁하고 있다. 한편에서는 특화된 상호성과 동일한 의미에서 엄격한 상호주의를 적용해야 한다는 입장이고 다른 한편에서는 ‘신축적 상호주의’의 적용을 강조한다. 후자의 입장은 대체로 두 가지 논거를 갖는다. 즉 북한변화의 촉진과 평화구축을 위해 요구되는 비용을 선지불한다는 입장과 남북한은 궁극적으로 통일되어야 할 하나의 민족이기 때문에 통일 대비차원에서 여유가 있는 우리의 어느 정도 희생이 필요하다는 것이다.

‘신축적 상호주의’는 상황에 따라 유용한 전략으로 간주될 수 있다.

예컨대 남북대화의 촉진을 위해서라든지, 또는 우리의 도움으로 북한의 변화가 확실한 경우에 ‘신축적 상호주의’의 필요성은 존재한다. 그러나 대북경제지원이나 교류·협력이 확대되는 상황에서도 합의위반을 계속하며, 이를 이익극대화를 위한 일종의 지렛대로 활용하는 북한의 전략적 태도와 이에 대해 언제까지나 인내하기 힘든 우리사회적 분위기를 감안하면, ‘신축적 상호주의’의 지속적 적용은 중장기적으로 오히려 역효과를 낼 가능성이 높다. 따라서 향후 남북관계에서 보다 엄격한 상호주의에 대한 비중을 점증시키는 가운데 국제적 수준에 근접하는 협력규범을 만들어 가는 전략이 필요하다. 다만 북한이 우리사회 내부의 상호주의 논쟁에 민감한 반응을 보이는 만큼, 엄격한 상호주의 적용을 목소리 높여 공언하기보다 남북협상이나 협력과정에서 조용하게 실천하는 것이 바람직하다.

(2) 경제협력의 확대

남북한 관계는 오랫동안 비협조적 상황에서 상이한 이익을 조정하는 ‘성의 대결게임’의 양상을 보여왔다. 우리는 정치적 관계개선에 일차적 목표를, 북한은 경제적 이익추구에 일차적 목표를 두고 서로의 이익을 조율해왔기 때문이다. 현재에도 남북한 관계는 그러한 특징을 분명히 띠고 있다. 남북한간의 경제적 격차와 북한의 심각한 경제난을 감안할 때, 남북경제교류·협력은 실제로 북한의 경제지원 형태를 띠고 있다. 따라서 경제교류·협력은 정치적 관계개선의 수단으로 활용될 수 있으며, 나아가 북한 변화의 지렛대로 간주될 수 있다.

그러나 이러한 의도를 북한이 모르고 있을리 없다. 북한은 동독의 전철을 밟지 않으려고 노력하고 있다. 다만 북한정권은 심각한 경제난이 체제의 내부적 붕괴를 야기할 가능성을 방지하기 위해 조심스럽

게 남북경제교류·협력에 임하고 있다. 그러므로 경제협력을 북한변화의 지렛대로 조급하게 활용하려는 시도는 성과를 거두기 힘들다. 물론 북한이 스스로 개혁·개방을 선택함으로써 경제교류·협력이 활성화된다면, 우리의 경제력은 남북 협상게임에서 강력한 수단이 될 것은 분명하다. 그러나 그러한 상황이 도래하기 이전에는 인내력을 가지고 접근해야 한다. 비용과 효과만을 계산하다보면, 단기적 이익에만 치중함으로써 궁극적 목표를 놓치는 결과가 초래될 수 있다.

중·장기적으로 남북경제교류·협력은 북한정권 및 엘리트들에게 시장경제체제에 대한 교육적 효과를 거둘 수 있다는 점을 간과하지 말아야 한다. 역사적으로 사회주의 체제의 변화에 대한 서방의 영향력은 중·장기적인 의미만을 가졌으며, 변화는 항상 체제내부의 필요성과 동력에 의해 시작되었다. 만약 북한의 엘리트들이 시장경제체제에 대한 이해도가 높아진다면, 북한내부의 변화동력은 훨씬 증가할 수 있다.

이러한 점을 감안하면, 비록 남북관계에서 정치와 경제를 완전히 분리하기는 어렵지만, 가능한 경제협력은 경제적 논리에 의해 작동될 수 있는 범위를 넓히는 것이 필요하다. 즉 민간기업의 대북사업이 활성화될 수 있어야 한다. 물론 일차적 조건은 대북사업이 민간기업에게 경제적인 매력을 가질 수 있어야 한다. 이를 위해 남북한 당국은 남한기업의 대북진출을 위한 제도적 보장체계를 완비해야 한다. 현재 북한이 남한기업의 진출을 적극적으로 희망하고 있다는 사실을 염두에 두면, 제도적 보장체제에 대한 합의와 실천은 그렇게 어렵지는 않을 것이다. 문제는 우리의 대북투자에 대한 북한의 기대가 얼마나 충족될 수 있을 것이며, 또 이에 따라 제도적 보장체계가 실무적으로 얼마나 잘 작동할 수 있을지는 여전히 의문으로 남는다. 이는 금강산개발이나 개성공단 사업과 같은 선도적 사업들의 성과에 좌우될 것이다. 따라서 대규모 사업은 철저한 준비와 협상을 통해 추진되어야 한다.

민간기업을 통한 남북경제교류·협력은 정치적·안보적 문제가 갈등요인으로 등장할 경우에도 비교적 부담을 적게 가질 수 있다. 다만 북한에 대한 대규모 투자가 이루어질 경우, 북한은 이를 불모로 활용할 가능성이 있다. 그러나 아무런 리스크도 없이 북한의 내부적 변화를 도모할 수는 없다. 오히려 이러한 리스크는 북한정권에 어느 정도 자신감을 부여함으로써 남북관계에 보다 적극적인 태도로 임하게 만드는 계기로도 작용할 수 있다. 그렇지만 그러한 리스크를 최소화하는 노력이 반드시 수반되어야 한다. 이 맥락에서 정부와 민간기업간의 정책조율 및 협력을 위한 내부의 제도적 장치를 마련하는 것을 고려할 수 있다. 북한은 체제특성상 이미 민간단체로 위장한 당외곽조직인 아태평화위원회를 비롯하여 몇 개의 대외사업을 위한 무역회사를 내세워 남한의 개별기업과 교역협상을 전개하고 있다. 따라서 남한에서도 일원화된 대북창구를 개설하여 남북경제교류·협력을 보다 안정적으로 활성화시킬 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 이와 관련하여 중·대만 관계에서 「해기협」과 「해기회」라는 반관반민의 기구, 그리고 1970년대 이전 동서독 경제교류·협력과정에서 서독의 상공회의소 산하 ‘동·서독 교역을 위한 신탁관리사무소(TSI)’가 활용되었던 사례는 참조할만한 가치가 충분하다. 이러한 제도적 기반은 남북한의 공동이익을 확대할 수 있을 뿐만 아니라 이익의 분배과정에서 투명성을 확보하는 데 기여할 수 있다.

(3) 사회문화 교류의 점진적 확대

우리의 입장에서 남북한 사회문화교류는 정치적 관계 개선의 척도로 간주되고 있다. 이에 비해 북한은 남한문화의 유입을 우려하여 가능한 남북주민들의 접촉을 차단하려 노력하는 가운데 사회문화교류를

정치적, 경제적 목적을 위한 수단으로 활용하고 있다. 정치적으로는 남북한 정치적 관계 개선의 의지를 대외적으로 홍보하는 도구로 활용하는 한편, 내부적으로는 통일의 당위성을 강조함으로써 정권의 정통성을 확보하는 데 이용한다. 또한 경제적으로도 남한정부의 경제지원에 대한 대가를 확보하기 위해서뿐만 아니라 사회문화교류과정에서 남한의 단체들로부터 입북료, 공연료 등과 같은 민간차원의 경제적 이익을 획득하기 위한 수단으로 활용하고 있다.

지난 몇 년간 과거에는 상상도 못할 정도의 많은 남한주민이 북한을 방문했으며, 또 북한의 각종 사회단체들이 남한을 방문했다. 더구나 서해교전 등과 같은 군사적 충돌이 발생한 상황 속에서도 사회단체 대표들이나 남한주민들의 방북이 이루어졌다. 비록 북한당국은 아직도 남한의 민간단체나 주민들의 방북을 선별적으로 허용하고 있긴 하지만, 방북자 수의 급증현상은 단기적으로는 사회문화교류의 안정적인 추진을 위한 새로운 규칙의 필요성을 증대시키며, 중·장기적으로는 남북주민들의 민족의식을 일깨우는 동시에 서로간 삶의 방식을 관찰하고 이해하는 기회를 제공한다.

이처럼 사회문화적 동질성 회복이라는 우리의 중장기적 목표와 경제적 이익 추구라는 북한의 단기적 목표가 서로 경쟁하는 가운데 남북당국간 협상의 중심의제는 인적 교류에 관한 규칙을 제정하는 것으로 모아진다. 규칙제정과 관련하여 우리는 무엇보다 방북자의 신변안전보장을, 북한은 이득이 없는 방북을 억제하는 데 각각 중점을 두고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 지금까지는 큰 문제없이 사회문화교류가 이루어지고 있다. 그러나 경의선과 동해선이 개통되는 등 인적 교류가 급증할 조건이 갖추어질 경우, 명문화된 규정의 마련은 불가피하다. 문제는 신변안전보장이 어느 수준까지 이루어질 수 있는가에 있다. 사회문화 교류차원에서 이루어지는 인적 교류는 항상 불의

의 사고가 발생할 가능성을 안고 있기 때문이다. 예컨대 교통사고, 갑작스러운 발병, 고가품의 분실 및 도난 등 여러 종류의 예기치 않은 일들이 발생할 수 있다. 따라서 단순히 무사귀환 수준의 신변안전이 아닌 사고를 대비하는 수준까지 고려하여 규정을 마련해야 한다.

이러한 규정이 마련될지라도 사회문화 교류는 정치적, 안보적 상황이 악화될 경우, 가장 우선적으로 타격을 받을 가능성이 높다. 우리 정부가 남북한 사회문화 교류를 아무리 민간의 자율성 맡긴다고 하더라도 북한이 사회문화 교류를 정치적 수단으로 활용하는 한, 그러한 가능성을 배제할 수 없다. 특히 북한의 현 체제가 고수되고 남북간에 신뢰가 구축되지 않는 한, 사회문화 교류가 자체적인 확대재생산 능력을 가지기는 매우 힘들다. 그러나 민간차원의 사회문화 교류가 지속되는 한, 북한측 파트너가 자율성을 갖지 못한다고 하더라도 남북 주민들간 상호이해의 폭은 점진적으로 확대될 수 있다. 이러한 효과를 보다 증대시키기 위해서는 사회문화 교류의 범위가 더욱 넓어져야 한다.

그동안 사회문화 교류의 질적·양적 팽창에도 불구하고, 상호방문은 사실상 제한된 범위나 계층에게만 허용되어 왔다. 즉 대북지원 시민단체, 종교단체, 언론단체, 학술단체 등의 제한된 범위에 속한 사람들만이 상호방문의 기회를 가질 수 있다. 이들의 교류도 의미가 있지만, 남북한의 일반주민들이 접촉할 수 있는 기회가 확대되는 것이 필요하다. 현재로서는 단지 북한의 거부적 입장뿐만 아니라 그러한 사업을 추진할 능력을 갖춘 우리내부의 적절한 단체도 없는 실정이다. 따라서 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법을 찾는 노력이 필요하다. 이와 관련, 남북 지방자치단체간 교류·협력을 적극적으로 추진하는 것을 고려해볼 수 있다. 지자체간 교류·협력은 성격상 주로 경제와 사회문화 분야를 중심으로 추진될 수밖에 없다. 일단 북한이 필요한 경제분

야를 중심으로 사업을 진척시키는 가운데 상호 신뢰를 구축하며, 이를 바탕으로 지자체 주민들이 직접 참여할 수 있는 사회문화 프로그램을 공동으로 개발한다면, 자연스럽게 일반주민들의 접촉면이 확대될 수 있다. 특히 이는 책임있는 공적 기관의 활동으로서 지방정부의 특정 이익을 서로 충족시킬 수 있다는 점에서 북한측의 신뢰를 확보하기 쉽고, 또한 일부 지역에 국한된 교류·협력이라는 점에서 전국 규모나 중앙차원의 사업보다 북한의 거부태도를 상대적으로 쉽게 극복할 수 있다는 장점을 가진다.

(4) 군사안보적 협력기반 형성

군사안보적 분야의 제도적 협력은 남북관계 개선을 위해 가장 중요한 문제인 동시에 현실적으로 해결책을 마련하기에 가장 어려운 문제이기도 하다. 군사안보문제는 국가생존의 문제와 직결되어 있기 때문에 국가간 협력의 분위기 속에서도 항상 신중함과 최악의 상태를 고려하게 만든다. 특히 남북한은 전쟁을 경험했으며, 현재에도 휴전선을 맞대고 엄청난 군사력이 상호 대치하고 있는 상황에서 협력의 제도화를 논하기는 더욱 어렵다. 그럼에도 불구하고 남북한은 물론이고 주변 강대국들이 한반도에서 전쟁의 재발을 원하지 않는다는 점에서 군사안보적 협력의 잠재력은 상존한다.

일반적으로 적대적 관계를 맺고 있는 국가간에 군사안보협력이 이루어지기 위한 일차적인 전제조건은 정치적 의지이다. 일단 정치적 의지가 상호 확인되면, 상호 군사적 위협을 줄이기 위한 기본적 조치들에 대한 협상으로부터 구체적인 협력이 시작된다. 이러한 협상의 핵심적인 부분은 군비통제로 모아진다. 군비통제는 운용적 통제와 구조적 통제로 구분된다. 운용적 통제는 주로 신뢰 및 안전구축조치

(CSBM)를, 구조적 통제는 군사력의 동결, 제한 및 감축을 의미한다. 남북한의 경우에는 1990년대 초반 「비핵화공동선언」과 「남북기본합의서」를 통해서 군비통제에 관한 기본 틀이 합의되었다. 문제는 이러한 합의가 전혀 실천되고 있지 못하다는 것이다.

현재 남북한간 군사안보협력을 방해하는 근본적인 요인은 북한이 이에 관해 남한과의 대화를 강력하게 거부하고 있다는 데 있다. 북한은 남북한간의 안보적 문제가 이미 「남북기본합의서」를 통해 해결되었기 때문에 북·미간 ‘평화보장협정’만 체결하면, 한반도 안보문제는 해결될 수 있고 주장한다. 이러한 북한의 태도는 체제생존을 최대의 목표로 삼고 있는 전략의 산물이다. 즉 국내적으로 정권 및 체제유지를 군사력에 크게 의존하고 있는 북한정권은 남북한간의 적절한 군사적 긴장을 필요로 하기 때문에 남북한간의 군사안보대화에 매우 소극적이며, 또한 국외적으로는 남한에 주둔한 미국의 군사력으로부터 가장 큰 위협을 받고 있기 때문에 남한을 배제한 채 미국과 협상을 통해 체제보장을 얻고자 한다.

이러한 상황에서 남북한 군사안보협력의 첫 단추는 북한이 남한과 대화를 시작하도록 만드는 것이다. 그러나 앞에서 지적했듯이 북한의 생존전략이 변화하지 않는 한, 군사안보협력을 위한 남북대화는 쉽게 이루어지지 못할 것이다. 무엇보다 남한과 미국은 안보적 이유 탓에 북한의 요구를 그대로 수용할 수 없기 때문이다. 우리는 한반도 안보 문제를 해결하는 과정에서 우리의 의사가 반영될 수 없는 상황은 생각조차 할 수 없다. 더욱이 미국은 대량살상무기 개발을 수단으로 체제보장을 얻어내려는 북한의 전략에 말려들지 않으려 한다. 이는 기본적으로 미국의 세계 및 동북아 안보전략 차원과 북한에 대한 신뢰 부재 때문이지만, 한·미동맹관계에 대한 고려가 작용하고 있기도 하다. 즉 남북한의 당사자간 군사안보적 대화가 이루어지지 않은 상황

에서 미국이 남한을 배제한 채 북한과 군사안보적 대화를 추진할 의지가 전혀 없다.

물론 남북한간 철도 및 도로연결 과정에서 남북한 군부간의 실무적 협력이 불가피하다. 그러나 이러한 실무적 협력이 자동적으로 확대·발전할 수 있을 것으로 기대하기 어렵다. 사실 현재 한반도의 군사안보 문제는 남북한 및 미국의 3자 게임의 성격을 띠고 있으며, 그것도 교착(deadlock)상태에 빠진 게임의 형태를 보인다. 이러한 교착상태를 탈피하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 전제조건은 단기적인 것과 중·장기적인 것, 그리고 우리의 능력만으로 가능한 것과 대외적 변수에 의해 좌우되는 것으로 구분될 수 있다. 단기적으로 충족되어야 할 전제조건들 가운데 가장 결정적인 것은 북한 핵문제를 둘러싼 북·미갈등의 해소이다. 이 조건이 충족되지 않는 상황에서 우리의 능력만으로 교착상태를 깨트릴 가능성은 거의 없다.

우리가 할 수 있는 것은 중·장기적으로 비군사적 분야에서 남북관계의 개선을 통해 정치적 신뢰를 구축하고, 이를 바탕으로 군사안보분야의 대화를 점진적으로 열어나가는 것이다. 만약 대화가 시작될 수 있다면, 첫 의제는 정전체제를 평화체제로 전환하는 것이 되어야 할 것이다. 남북한간 평화체제에 관한 협상은 필연적으로 군비통제문제를 다루게 될 것이다. 그러나 남북한간에 군사안보 분야의 협상이 본격화되기 위해서는 한·미간에 우선적으로 해결해야 할 문제들이 산적해있다. 현재 한국과 미국은 안보동맹을 바탕으로 군사안보 분야에서 북한의 제의에 공동으로 대응하고 있지만, 북한의 대량살상무기 개발에 대해서는 미국이 전면에서 나서서 문제해결을 모색하고 있다. 또한 남북한간 재래식 군사력의 신뢰구축에 대해서는 겨우 2년전부터 한·미간 협력이 이루어지기 시작했다. 이러한 점을 고려할 때, 남북한 군사안보 협상이 현실적으로 대량살상무기와 재래식 군사력 문제를 분리

시켜 추진될 수 있을지의 문제를 두고 한·미간 합의가 선행되어야 한다. 뿐만 아니라 미국이 전시 작전통제권을 보유하고 있는 상황에서 과연 남북한간에 얼마나 실효성있는 군사안보 협상이 가능할지의 문제도 제기된다.

이러한 현실을 감안하면, 군사안보 협력은 단순히 남북한의 의지만으로 성취되기가 매우 힘들다는 사실이 자명하다. 미국의 역할은 두 말할 것도 없고, 한반도에 대한 중국, 일본, 러시아의 안보적 이해관계가 어떠한 방식으로든 개입될 것이기 때문이다. 또한 남북한이 장차 평화체제 구축에 대해 어떠한 합의를 도출할 수 있다고 하더라도 그 평화체제는 주변 강대국의 보장없이 지속적으로 유지될 수 있을 것으로 확신할 수 없다. 이렇듯 군사안보 협력은 남북한의 의지와 더불어 주변 국제환경이 뒷받침되어야 가능하다. 그렇다면 군사안보 분야의 제도적 발전을 위한 우리의 당면과제는 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 당장 남북한 군사안보협력을 위한 대화가 불가능하더라도 정치적 신뢰관계 구축을 위한 노력을 지속함으로써 대화의 발판을 마련하는 것이다. 둘째, 이와 동시에 한·미간의 긴밀한 협력을 바탕으로 주변 안보환경이 남북한 군사안보 협력에 긍정적으로 작용할 수 있도록 외교적 노력을 배가하는 것이다.

IV. 결론

남북한 관계의 발전은 오랫동안 우리국민의 바램이었고, 대북정책의 핵심과제였다. 특히 세계적 냉전시대가 막을 내린 이래 지난 10여년간 남북한 관계가 서서히 개선되는 가운데 제도적 발전의 필요성이 강조되기 시작했다. 그러나 남북관계의 제도적 발전은 그것의 분명한 의미에 대해 전문가들이나 정책입안자들 사이에 합의된 견해도 없이 막연하게 사용되어온 경향이 있다. 즉 경우에 따라 전략적 목표, 또는 방법론으로 혼용되고 있다.

이에 따라 본 논문은 일차적으로 제도적 발전이 무엇을 의미하는 것인지를 규명하는 데 역점을 두고, 제도의 개념에 주목했다. 대체로 정책연구는 행위이론 지향성을 띠고 있으며, 여기서 제도는 흔히 고정변수 내지 상수로 간주된다. 그러나 행위이론은 현실을 너무 단순화시키거나 특정 전제조건들을 상정하고 있기 때문에 현실을 있는 그대로 설명하지 못하는 한계를 지닌다. 제도적 발전이 비록 행위자들의 노력과 전략적 행위를 통해 이루어질 수 있는 것이긴 하지만, 궁극적으로 구조의 변화를 꾀하는 것이고 보면, 행위이론만으로 제도적 발전을 논하기 어렵다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서는 행위와 제도의 관계에 대한 이론적 논의를 충분히 이해할 필요가 있다.

행위와 제도의 관계는 1970년대 미시적 접근방법에 일방적으로 경도된 사회과학의 방법론을 비판하면서 등장한 신제도주의 이론들이 주목하고 있는 주제이다. 다양한 지적 전통에서 출발한 세 가지 신제도주의 이론들은, 비록 이론적으로 서로 경쟁하고 있지만, 공통적으로 행위이론의 한계를 분명히 보여주었고, 또 행위를 보다 정확하게 설명하기 위해 제도에 대한 이해가 뒷받침되어야 한다는 점을 밝히고

있다. 이에 따라 행위이론의 분석에서도 점차 제도주의적 개념들을 도입하여 현실을 더욱 정확하게 설명하려는 시도들이 이루어지고 있다. 예컨대 제Ⅱ장에서 소개한 합리적 행위이론 부분의 게임이론도 제도에 관한 고려에 따라 게임의 결과가 다르게 나타나며, 또 달리 설명되어야 한다는 점을 분명히 보여주고 있다.

앞에서 제시된 행위와 제도의 관계에 관한 이론들은 사회과학 각 분야에서 논의되고 있는 방법론의 문제를 압축적으로 요약·정리한 것이다. 이 내용들은 매우 추상적이고 이론적인 것으로서 지속적인 논쟁의 여지를 남겨두고 있기 때문에 남북한 관계의 제도적 발전이란 주제를 다루는 데 있어서는 더 이상 깊이 논의될 필요는 없을 것으로 보인다. 다만 그러한 이론적 논점을 대략적이거나 이해하고, 여기에 관심을 가짐으로써 제도적 발전을 위한 행위지침, 즉 정책과제를 설정하는 데 필요한 상상력을 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 각 분야의 정책과제들간 시간적·공간적 상관관계를 정확하게 인식하는 데에도 도움을 받을 수 있다. 이와 관련하여 제Ⅲ장에서 제시된 분석들은 남북 관계 개선을 위한 각 차원의 정책과제들이 어떻게 연관성을 가지고 있는지를 보여준다.

본 논문에서 제시된 단기·중기·장기의 정책과제들은 상당부분 이미 강조되어 왔으며, 또 실천되고 있는 것이기도 하다. 그럼에도 본 연구는 그러한 기존의 정책과제들이 제도적 발전이라는 전체의 그림 속에서 시간적·공간적으로 어떻게 관계를 맺고 있으며, 또 어떠한 비중과 순서를 가지고 추진되어야 할 것인가를 보여주려는 의도에서 이를 요약적으로 재정리했다. 동시에 정책과제별로 행위와 제도의 관계를 생 각해보는 나름대로의 방식을 제시하고자 했다.

본 연구는 제도적 발전을 협력의 제도화와 암묵적으로 동일시하고 있다. 포괄적인 제도의 개념에 따르면 갈등의 제도 역시 고려되어야

마땅하지만, 남북관계의 개선 내지 발전을 주제로 삼는 한, 협력의 제도화에 초점을 맞추는 것이 타당하다고 판단되었기 때문이다. 다만 현재 한반도 상황에는 협력보다 갈등의 제도가 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 현존하는 협력의 제도적 기반을 확대하면서 갈등의 제도를 극복해나가기 위한 정책과제와 이것의 실천노력이 강조되어야 할 것이다. 여기서 한가지 질문이 제기될 수 있다. 과연 제도적 발전을 판단할 수 있는 지표가 무엇인가에 관한 것이다. 좁은 의미에서는 남북관계를 규정하는 법규범의 창출을 지표로 삼을 수 있다. 그러나 누차 강조하지만, 어떠한 법규범이 명문화된다고 하더라도 실천되지 못한다면, 이를 제도적 발전이 되었다고 말할 수 없다. 따라서 넓은 의미의 지표가 필요하다. 예컨대 남북당국 간 및 주민들의 접촉횟수의 증가, 남북한 주민들의 분단상황 및 상대방에 대한 인식변화 등이 지표가 될 수 있다. 문제는 의식이나 문화적 측면을 지표화하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 그러나 전혀 불가능한 것은 아니기 때문에 이에 대한 분석적인 연구가 앞으로 뒷받침될 필요가 있다.

어쨌든 중요한 것은 남북한 관계의 제도적 발전이, 본 연구에서 어느 정도 규명되었듯이, 어떠한 전략적 목적이나 방법론의 문제에 국한되는 것이 아니라는 점이다. 너무 포괄적으로 보일지는 모르겠지만, 남북관계의 제도적 발전은 협력을 위한 법규범, 문화, 의식 등을 포괄하는 과정으로 이해해야 할 것이다. 또 이를 실천하기 위해서는 시간적·공간적으로 다양한 정책과제의 상호 연관성을 제대로 이해하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김학성. 「한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교」. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이교덕. 「대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성방안」. 서울: 통일연구원, 2000.
- 정용덕 외. 「신제도주의 연구」. 서울: 대영문화사, 1999.
- 한만길 외. 「통일교육 실태조사와 활성화 방안 연구」. 서울: 한국교육개발원, 1999.
- Hasse, Raimund & Georg Krücken. *Neo-Institutionalism*. Bielefeld: transcript Verl., 1999.
- Inglehart, Ronald. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1977.
- Knight, Jack. *Institutions and Social Conflict*. N.Y.: Cambridge Univ. Press, 1992.
- March, J. G. & J. P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. N.Y.: The Free Press, 1989.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.
- Scharpf, Fritz W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered*

Institutionalism in Policy Research Boulder, Colo.: Westview Press, 1997.

2. 논문

Aggarwal, Vinod K. "Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting," *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*. Ed. by Vinod K. Aggarwal. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1998.

Axelrod, Robert & R. O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Ed. by D. A. Baldwin. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993.

Caporaso, James A. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundation," *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Ed. by J. G. Ruggie. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993.

Caporaso, James A. "Microeconomics and International Political Economy: The Neoclassical Approach to Institutions," *Global Changes and Theoretical Challenges*. Eds. by Ernst-Otto Czempiel & J.N. Rosenau. N.Y.: Lexington Books, 1989.

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell, "Introduction," *The*

- New Institutionalism in Organizational Analysis.*
Eds. by Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio.
Chicago: Te Univ. of Chicago Press, 1991.
- Efinger, Manfred, Volker Rittberger, Klaus Dieter Wolf, & Michael Zürn. "Internationale Regime und internationale Politik," *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.
- Gould, Harry D. "What Is at Stake in the Agent-Sturcture Debate?" *International Relations In a Constructed World*. Eds. by Vedula Kubalkova, et als. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998.
- Hall, Peter A. & R. C.R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalism," *Political Studies*. Vol. XLIV (1996).
- Hasenclever, Andreas, P. Mayer, & V. Rittberger. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes," *Mershon International Studies Review*. No. 40 (1996).
- Hay, Colin & D. Wincott. "Sturcture, Agency and Historical Institutionalism," *Political Studies*. Vol. XLVI, 1998.
- Jepperson, Ronald L. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Eds. by W. W. Powell & Paul J. DiMaggio. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

- March, J. G. & J. P. Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders," *International Organization*. Vol. 52, No. 4, Autumn 1998.
- Martin, Lisa L. "The Rational State Choice of Multilateralism," *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Ed. by J. G. Ruggie. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993.
- Mastanduno, Michael, David A. Lake, & G. J. Ikenberry. "Toward a Realist Theory of State Action," *International Studies Quarterly*. No. 33, 1989.
- Reus-Smit, Christian. "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions," *International Organization*. Vol. 51, No. 4, Autumn 1997.
- Ruggie, John Gerard. "International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method," *Global Changes and Theoretical Challenges*. Eds. by Ernst-Otto Czempiel & J. N. Rosenau. N.Y.: Lexington Books, 1989.
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Ed. by J. G. Ruggie. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993.
- Sewell, William H. Jr. "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation," *American Journal of*

Sociology. Vol. 98, No. 1, July 1992.

Scott, W. Richard. "Unpacking Institutional Arguments," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Eds. by W. W. Powell & Paul J. DiMaggio. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

Selznick, Philip. "Institutionalism 'old' and 'new'," *Administrative Science Quarterly*. Vol. 41, No. 2 (June 1996).

Wendt, Alexander & R. Duvall. "Institutions and International Order," *Global Changes and Theoretical Challenges*. Eds. by Ernst-Otto Czempiel & J.N. Rosenau. N.Y.: Lexington Books, 1989.