改革과 抵抗 : 政治經濟的 葛藤의 理論的 側面에 대한 檢討

崔 潤 宰*

논문초록 개혁은 제도와 정부정책을 바로잡음으로써 장기적 경제발전을 가능하게 하고 분배를 공평하게 하려는 것이다. 그러나 개혁은 쉽게 이루어지지 않는다. 개혁의 장애는 많은 경우 개혁이득 분배를 둘러싼 정치경제적 갈등에서 발생하며, 이러한 측면을 무시한 채 이상적인 목표만을 추구하는 개혁은 실패하기 쉽다. 본고에서는 개혁과 관련한 정치경제적 갈등의 유형과 원인 및 그 영향을 살펴보았다. 개혁에 대한 저항이 큰 경직적인 사회는 문제가 누적되어 위기를 맞게 되고, 위기를 당해서야 비로소 개혁을 할 수 있다. 그러나 위기를 계기로 추진되는 개혁은 부담이 크다. 개혁은 평상시에 추진되어야 하며 이를 위해 정치개혁과 법의 지배의 확립 등을 통해 개혁에 대한 저항을 낮추는 작업이 선행되어야 한다.

핵심주제어: 개혁, 정치경제, 경제발전
경제학문헌목록 주제분류: O0

I. 서 론: 경제성장 논의의 변천

왜 어떤 나라는 잘살고 어떤 나라는 못사는가. 어떻게 하면 한 나라를 부강하게 만들 것인가. 이러한 경제성장의 문제에 대해 동서고금의 수많은 통치자들과 수많은 학자들이 끊임없이 해답을 구해 왔다. 오늘날의 해답은 무엇인가.

* 고려대학교 경상대학 경제학과 교수

제2차 세계대전이 끝나고 전세계적으로 많은 신흥 독립국들이 탄생하면서 경제성장 문제가 본격적으로 제기되었을 때만 해도 경제성장의 핵심으로 주목받은 것은 자본 조달 문제였다. 경제성장을 위해서는 투자가 필요한데, 저축으로는 부족하므로 그 차이를 원조 혹은 차관으로 메워야 한다는 소위 저축-투자 갭이 관심의 초점이었다. 자금확보를 우선시하던 이러한 생각은 이후의 경험을 통해 상당히 바뀌었다. 확보된 자금이 얼마나 자본축적으로 연결되느냐를 더 중시하게 된 것이다. 적지 않은 나라들은, 특히 아프리카 지역에서는, 원조나 차관으로 얻은 돈을 제대로 투자하지 않고 소비해 버렸다. 한편으로는 당장 먹고 살아야 하는 절박한 사정이 있기도 하였겠지만, 다른 한편으로는 정부가 무능하고 부패하였기 때문이기도 하였다. 또한, 이보다는 다소 뒤늦게 깨달은 것이지만, 일단 마련된 재원이 소비되지 않고 투자되는 경우에도 좀더 효율적인 용처를 찾아 투자하는 것이 중요하며, 이를 위해 금융시장이 제대로 기능하는 것이 중요하다는 점을 들지 않을 수 없다. 금융시장이 낙후되면 투자는 낭비되기 쉽다. 이는 최근의 경제위기를 통해 우리나라가 비싼 대가를 치르며 얻은 교훈이기도 하다.

빌리거나 얻거나 저축한 돈을 비교적 잘 투자한 나라들은 그동안 자본축적을 성공적으로 하면서 높은 경제성장을 달성하였다. 특히 정부주도의 경제개발은, 처음부터 실패하는 경우도 적지 않았지만, 여러 곳에서 가난한 나라를 짧은 기간에 성장시키는 데 큰 힘을 발휘하였다. Krugman(1994)이 상기시켜 준 바와 같이 계획경제를 택한 소련은 1960년대까지만 해도 놀라운 경제성장을 보여주었으며, 중국과 북한도 이에 크게 뒤지지 않았다.[1] 1960년대 이후 우리나라의 박정희 정부 역시 한국의 생산력을 놀랍게 향상시켰다.[2] 그러나 여기에도 문제는 있다. 자본의 한계생산성이 체감하기 때문이다. 자본이 빈약한 상태에서는 자본축적이 조금만 진행되더라도 생산의 증가가 비약적일 수 있지만, 이러한 '기적적인' 성장추세가 오래 지속되기는 훨씬 힘들다. 이러한 한계를 극복하고 지속적인 성장을 하기 위해서는 또

1) 예컨대 Joan Robinson(1965)의 글 "Korea, 1964: Economic Miracle"은, 오늘날의 학생들에게는 믿어지지 않겠지만, 북한경제의 성공에 관한 이야기로서 가난한 남한에 북한을 본받으라는 충고를 하고 있다.

2) Young(1995)에 의하면 예컨대 1966~1990 기간의 우리나라 연평균 성장률 10.3% 가운데 8.6%는 자본과 노동 투입의 증가에 의한 것이며, 나머지 1.7%만이 기술진보에 의한 것으로 추정된다. Rodrik(1997, 1995)은 1960년대에 우리나라를 비롯한 동아시아 국가들에서 투자가 활발할 수 있었던 것 자체가 제도와 경제정책의 개혁 때문이라고 지적하였다.

다른 길을 찾아야 한다.

생산을 더 하는 데에는 크게 두 가지 길이 있다. 하나는 물적자본과 인적자본을 동원하고 축적하여 더 많은 생산요소를 투입함으로써 생산을 늘리는 것이며, 다른 하나는 생산요소의 추가적인 투입이 없이 같은 생산요소로 더 많이 생산하는 것이다. 후자에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 생산기술의 발달이며, 다른 하나는 제도와 경제정책의 개선을 통한 효율성의 제고다. 넓게 보아 이 둘을 기술진보라 할 수 있는데,[3] 이는 장기에서 경제성장의 궁극적인 요소가 된다. 느리기는 해도 기술진보를 통한 경제성장은 자본축적을 통한 경제성장에 나타나는 한계생산 체감과 같은 현상이 없기 때문이다. 오늘날 경제성장에 대한 관심은 이러한 기술진보에 집중되어 있다. 본고는 그 중에서도 제도와 정책의 개혁을 통한 효율성 증대라는 측면에 관한 것이다.

제도는 본질적인 안정성을 가지고 있어서 보다 효율적인 제도로 저절로 진화해 가지 않는다. 개혁은 제도와 정책을 개선하여 경제의 효율성을 높이는 작업이다. (효율성보다 분배의 공평성을 중시하는 개혁은 본고에서는 Ⅲ절 3항에서만 잠시 다루고, 그밖에는 효율성을 높이는 개혁에 초점을 맞추기로 한다.) 개혁을 추진하기 위해서는 우선 이상적인 정책목표가 무엇인지를 알아야 할 것이다. 그러나 이것으로는 부족하다. 개혁에는 어려움이 많이 따르기 때문이다. 개혁은 경제를 넘어 정치와 사회를 포함하는 국가 전체와 관련한 문제이다. 개혁의 장애는 많은 경우 개혁에 따른

3) 생산기술의 발달과 제도 개혁을 통한 효율성의 증대를 구분하여, 전자는, 경제가 이미 효율성을 달성하고 있다는 가정 아래, 생산가능곡선을 밖으로 이동시키며, 후자는, 아직 효율성을 충분히 달성하지 않았다는 가정 아래, 경제를 생산가능곡선 내부로부터 경계쪽으로 이동시킨다고 볼 수도 있다. 예컨대 Olson (1996)에서 이러한 구분을 볼 수 있다. 그러나 이 둘의 차이는 그리 간단한 것은 아니다. 선진 생산기술이 존재하는데 아직 비효율적인 생산기술을 사용하고 있는 후진국은 생산가능곡선이 작은 것인가 아니면 생산가능곡선의 내부에 있는가. 후진국의 제도 개혁은 생산가능곡선 내부로부터의 이동이고 선진국의 제도 개혁은 생산가능곡선의 이동인가. 아니면 둘을 같이 해석할 수 있는가. 좋은 생산기술과 제도에 관한 선진국의 지식을 후진국이 아느냐 모르느냐 혹은 얻을 수 있느냐 없느냐에 따라 그 해답은 달라지는 것인가. 생산라인을 재배치하는 것, 기업내부의 조직을 개편하는 것, 임금지급체계를 바꾸는 것, 기업지배구조를 개편하는 것 등은 모두 생산을 증대시킬 수 있는 사안들인데, 어디까지가 생산기술의 발달이고 어디까지가 제도 개혁을 통한 효율성의 증대인가. 회사경영기술의 발달과 국가경영기술의 발달은 어느 쪽으로 취급되어야 하는가. 둘은 같은가 다른가 등등. 이러한 문제에서 쉽게 벗어나는 길은 제도적인 제약 역시 자연자원의 제약이나 기술적인 제약과 마찬가지로 취급하여 생산가능곡선을 정의하는 것일 것이다. Eggertsson (1990, p. 319)은 이를 구조적 생산가능곡선이라 하여, 생산기술만을 고려한 기술적 생산가능곡선과 구분하였다.

이득 분배를 둘러싼 정치경제적 갈등에서 발생하며, 이러한 측면을 무시한 채 이상적인 목표를 추구하는 개혁은 실패하기 쉽다. 본고에서는 개혁과 관련한 정치경제적 갈등을 주로 이론적 측면을 중심으로 살펴보고 이를 토대로 효과적인 개혁추진 방법을 모색해 볼 것이다. 논문의 배경에는 물론 우리나라의 현 상황에 대한 관심이 으뜸일 것이다. 그러나 이는 배경일 뿐이다. 논문은 되도록 일반화될 수 있는 측면들에 초점을 맞추어 구체적 사례를 드는 것은 꼭 필요한 경우로 최소화하였으며, 개혁의 내용에 대한 구체적 논의도 다른 기회로 미루었다. 개혁에 대한 포괄적인 이해를 위해서는 여러 사례의 특수성에 대한 비교 검토가 수반되어야 함은 두말할 필요가 없을 것이다. 다만 제한된 분량의 논문 한 편에서 모든 것을 다룰 수 없기에 여기에서는 일단 초점을 특수성보다는 일반성에 맞추었다. 이는 본고의 한계인 동시에 좀더 깊이있는 검토를 가능하게 한다는 장점이 되기도 할 것이다.

아래 Ⅱ절에서는 먼저 국제통화기금 및 세계은행 등이 최근 개발도상국의 개혁에서 중시하는 소위 '워싱턴 합의'에 대해 살펴보고, 제도와 경제정책이 경제성장에서 갖는 중요성을 논의한다. 개혁이 왜 필요한가에 못지않게 최근에는 개혁이 왜 어려운가 하는 문제가 중요하다는 인식이 확산되어 가고 있다. 개혁과정에서 발생하는 갈등을 이론적으로 설명하려는 경제학자들의 노력은 그동안 많은 진전을 보였다. Ⅲ절에서는 이러한 연구결과들을 검토해 본다. Ⅳ절은 저항을 감안하여 개혁을 추진하는 방법에 관한 것이다. 급진적 개혁론과 점진적 개혁론을 비교해 볼 것이며, 위기를 맞이하여 개혁이 추진되는 데 따른 장단점을 살펴보고, 이를 토대로 장기적으로 개혁을 성공적으로 추진하는 데 중요한 점들을 모색해 본다. 끝으로 Ⅴ절에서는 논의를 마무리하며 앞으로의 연구방향을 가늠해 볼 것이다.

Ⅱ. 제도와 경제성장

1. 워싱턴 합의

1980년대는 주로 남미의 여러 나라들이 경제적 어려움을 겪던 시기였다. 이 시기의 경험을 바탕으로 Williamson(1994)은 국제통화기금과 세계은행 등에서 개발도상국에 권고할 바람직한 정책방향이라고 일반적으로 여겨지는 것들을 소위 '워싱턴

합의'(Washington consensus)라는 목록으로 요약하였다. 여기에는 ① 재정의 건전성, ② 보건, 교육 및 사회간접자본 분야로의 정부지출의 전환, ③ 세원 확대와 한계세율의 인하를 포함하는 조세 개혁, ④ 환율의 일원화 및 적정 수준 유지, ⑤ 재산권 보호, ⑥ 규제완화, ⑦ 무역 자유화, ⑧ 민영화, ⑨ 외국인 직접투자에 대한 장벽 철폐, ⑩ 금융 자유화 등 열 가지 항목이 들어 있다. 이 목록은 오늘날에도 대체로 이들 국제기관 정책권고의 핵심을 반영한다고 볼 수 있다.

Rodrik(1996)은 워싱턴 합의, 그리고 이를 바탕으로 한 국제통화기금의 정책처방이, 경제위기 대처방안으로서는, 지나치게 미시적인 문제를 강조하고 있다고 비판하였다. 오랫동안 동아시아 국가들은 — 이때만 해도 아시아 경제위기가 발생하기 이전이었다 — 미시적인 왜곡 문제를 지니고 있었음에도 불구하고(심지어는 적극적인 산업정책을 시행하였음에도 불구하고, 혹은 시각에 따라서는 바로 산업정책 덕택에) 경제위기 없이 장기적 경제성장을 성공적으로 해왔는데 그 비결은 바로 거시경제의 안정이라는 것이다. 이에 비해 남미 국가들은 국제통화기금 등이 요구하는 대로 시장자유화를 시행하였는데도 불구하고 계속되는 경제위기에 시달리게 되었는데 그 원인은 바로 거시경제의 불안정이라는 것이다. 이 시각에 따르면, 미시경제적인 각종 문제들을, 물론 장기 경제성장에 중요하다는 점에서, 경제위기의 분위기에 편승하여 시정하려는 것 자체를 꼭 나쁘다고만은 할 수 없겠으나, 거시경제 문제에 앞서 혹은 거시경제 문제를 제쳐놓고 미시경제 문제에 치중하는 것은 방향과 시점 선택이 잘못되었다는 것이다.

동아시아와 구 공산권 국가들의 경제위기를 겪고 난 시점에서 세계은행 부총재[4]를 맡고 있는 Stiglitz(1999, 1998b)는 오히려 워싱턴 합의가 거시경제 문제에 지나치게 치중하고 또한 미시경제 문제도 잘못 다루고 있다는 점을 비판하였다. 예컨대 거시경제가 불안한 것은 더 깊이 들여다보면 금융부문이 취약한 탓인데, 이를 시정하지 않고 금융자유화를 포함하여 시장자유화를 추진하게 되면 거시경제가 더욱 불안하게 된다는 것이다. 또한 물가와 정부 재정수지에 문제가 거의 없던 동아시아 국가들에 긴축을 요구하는 것은 잘못이라고 지적하였다. Stiglitz에 의하면 문제는 정부가 너무 일을 많이 해서라기보다는 너무 적게 혹은 잘못 해서 발생한다. 중요

4) Stiglitz의 아래와 같은 주장은 어디까지나 개인 의견이며, 세계은행(및 특히 국제통화기금)의 공식적인 입장과는 다소 차이가 있다. 입장 차이에 대해서는 1999년 9월 18일자 *Economist* 참조.

한 것은 자유화가 아니라 시장경쟁의 강화며, 규제를 무조건 푸는 대신 규제와 감독을 제대로 하는 것이다. 시장, 특히 금융시장에는, 정보의 불완전성에 기인한 여러 가지 문제들이 따르므로, 이를 극복하기 위하여 적극적인 규제와 감독이 필요하다. 이는 물론 정부가 일일이 지시하는 관치경제를 옹호하자는 것이 아니다. 시장참여자들이 제대로 경쟁하고 효율성을 달성할 수 있게끔 각종 제도를 정비하자는 것이다. 유인구조가 잘못 설계된 상태에서 자유화를 하는 것은 실익이 없으며 때로는 위험하기도 하다. 예컨대 유통시장이 독점인 상태에서는 생산자의 수를 늘리거나 수입을 자유화하더라도 유통업체의 독점이익을 키울 뿐이며,[5] 기업지배구조가 정비 안된 상태에서 민영화를 해봐야 공기업과 다를 것이 없다. 감독이 따르지 않는 금융자유화는 금융체제를 위험하게 하며, 성급한 외환자유화는 자본의 해외도피와 외환위기를 부추길 수 있다. 정부는 시장을 방치하는 대신 시장경제의 문제점을 보완하는 방향으로 제도를 정비해야 한다. 이것이 기존의 워싱턴 합의를 대신할 새로운 합의이어야 한다고 Stiglitz는 강조하였다.

워싱턴 합의에 대한 Rodrik과 Stiglitz의 비판에는 여러 가지 차이에도 불구하고 한 가지 공통점이 있다. 그것은 단기적 대책과 장기적 대책을 구분할 필요가 있다는 것이며, 일반적으로 미시경제적인 문제는 거시경제적인 문제에 비해 더 신중히, 그리고 더욱 장기적인 시각에서, 다룰 필요가 있다는 것이다. 이 점에 관해서는 본고의 마지막 부분에서 다시 논의할 것이다. 아시아 경제위기의 구체적인 원인과 (특히 단기적인) 처방에 대해서는 아직도 논의가 진행중이며 이는 본고의 주제가 아니다. 여기에서는 개혁에 대한 위와 같은 논의를 배경으로 하여, 좀더 장기적인 관점에서 그리고 개발도상국의 일반적인 상황을 전제로 제도를 개혁하는 문제에 대해 초점을 맞추도록 하겠다. 바람직한 제도의 일반적인 측면에 관해서는 뒤에 잠시 언급하겠으나, 구체적으로 어떠한 제도가 바람직한 것인가 하는 문제는 때와 장소에 따라 그 답이 달라질 수밖에 없으며, 이 역시 다음 기회로 미룬다.

---

5) 부패도 마찬가지 역할을 한다. 예컨대 수많은 식당이 존재하는 경우에도 식당영업을 중지시킬 권한이 부패한 관리 한 사람에게 있다면, 부패 관리는 실질적인 독점 공급자가 되어 식당의 수를 줄이고 거기서 나오는 독점이득을 모두 뇌물로 챙긴다. 식당 수가 많고 각각의 식당이 뇌물을 주고 난 후 아무런 이윤을 남기지 못하여 겉보기에는 완전경쟁시장인 것 같지만 이 시장은 실질적인 독점시장이 되는 것이다(Bliss and Di Tella, 1997).

2. 제도와 경제성장

제도는 사회에 적용되는 게임의 법칙이며 사람들 사이의 교류에 적용되는 인센티브를 구조화한다(North, 1990, p. 3). 경제정책은 기존 제도의 테두리 내에서 정책변수를 바꾸는 것으로, 특히 미시경제정책은 각종 인센티브를 변화시켜 경제에 영향을 준다. 또한 제도는 정보 획득, 협상, 계약이행 감시, 계약 강제이행 등과 관련한 제반 거래비용을 감소시켜 경제의 효율성을 높인다. 이러한 역할을 통하여 제도와 경제정책은 경제성장에, Olson(1996, p. 19)의 말을 빌리면, '압도적'인 중요성을 갖는다. Olson은 생산기술, 노동, 인적자본, 물적자본, 그 어느 것도 경제성장을 설명하기에는 턱없이 부족하다고 지적하였다. 후진국은 선진 생산기술을 얻을 수 없어서 낙후한 것이 아니다. 선진국의 생산기술은, 기술도입비용을 감안하더라도, 비교적 싼값에 도입할 수 있다. 예컨대 고도성장기였던 1973~1979 기간중 한국이 외국에 지불한 기술도입비용은 아무리 많이 잡아봐야 국내총생산 증가분의 1.5%를 넘지 않는다. 인구가 많아서 가난한 것도 아니다. 오히려 인구밀도는 선진국이 훨씬 높은 경우가 많다. 인적자본의 차이가 있기는 하지만 아주 큰 것은 아니다. 예컨대 성인이 되어 미국으로 이민하는 사람의 경우, 선진국인 독일에서 온 사람은 후진국인 아이티에서 온 사람에 비해 평균 약 두 배의 소득을 올리는데 이는 대체로 인적자본의 차이 때문이라 할 수 있다. 그러나 아이티와 독일의 소득 격차는 열 배에 달한다. 물적자본의 차이로도 충분히 설명되지 않는다. 인도는 미국보다 자본이 크게 부족한데, 이를 반영하여 계산상으로는 자본의 한계생산성이, 인도의 1인당 인적자본을 미국의 5분의 1로 보았을 때, 미국의 5배에 달한다(Lucas, 1990, p. 93). 그러나 자본은 그에 상응하는 크기로 이동하지 않는다. 오히려 자본은 때로 후진국에서 선진국으로 이동한다. Olson은 후진국이 기술과 자본을 끌어들이지 못할 뿐 아니라 가지고 있는 기술과 자본조차 충분히 활용하지 못하는 것은 제도와 경제정책이 잘못된 때문으로 해석할 수밖에 없다고 지적하였다. 쉽게 말하면 좋은 제도는 비싼 기계와 첨단기술보다 더 중요하다는 것이다. 또한 전세계에서 가장 높은 경제성장률을 보이는 나라들은 항상 후진국들인데, 가장 중요한 까닭은 이들이 선진국을 모방하여 새로운 제도를 도입하고 경제정책을 바로잡을 수 있는 기회를, 비록 완전하지는 않으나, 상당 정도 활용하였기 때문이라는 것이다. 선진국들은 이미 이러한 기회를 활용한 후이기 때문에 소득은 높아도 상대적으로 경제

성장은 더디다는 것이다.[6]

Knack and Keefer(1995)는 행정관료의 질, 부패 정도, 법의 지배의 확립 정도, 재산권과 계약의 보장 정도 등 각종 제도 수준을 수치화한 국제적 투자위험평가기관의 자료를 사용하여, 제도의 수준이 경제성장에 결정적 영향을 미침을 실증적으로 보여주었다. 예컨대 아르헨티나의 제도가 이탈리아 수준으로 정비된다면 연평균 경제성장률은 1.2%포인트 정도 올라갈 것으로 추정되었으며, 경제성장에서 제도는 교육수준과 맞먹는 정도의 중요성을 갖는 것으로 나타났다. Rodrik(1997)은 같은 자료를 바탕으로 하여 경제성장을 시작할 무렵의 초기 소득수준과 초기 교육수준 외에 제도의 수준만을 가지고서도 동아시아 국가들 사이의 경제성장률 차이를 거의 전부 설명할 수 있음을 보였다.

Rebelo(1991), King and Rebelo(1990) 등은 세금으로 대표되는 정부정책이 투자를 저해하여 장기적으로 경제성장을 둔화시킴을 보였다. 물론 각종 제도의 비효율성은 경제에 세금과 유사한 효과를 미치는 것으로 해석할 수 있다. Isham and Kaufmann(1999)은 세계은행 등으로부터 자금지원을 받은 61개 개발도상국의 1,276개 투자사업을 대상으로 한 실증분석에서 제도와 정부정책이 투자 수익률에 미치는 효과가 뚜렷함을 보였는데, 예컨대 왜곡된 정책은 투자 수익률을 평균 10%포인트 가량 낮추는 것으로 조사되었다.

사례연구의 예를 보면, 예컨대 Frye and Shleifer(1997)는 비슷한 시기에 시장경제체제로 이행한 러시아와 폴란드를 비교하였다. 외관상의 개혁정책 내용 및 개혁 추진 속도는 두 나라가 비슷하였으나 성과는 러시아가 폴란드에 크게 못 미쳤다. 특히 폴란드에서는 소규모 자영업이 개혁 이후 번창한 반면 러시아에서는 그렇지 못 했는데, Frye and Shleifer는 그 원인을 법 집행과 정부규제 면에서 러시아가 크게 부족하였다는 점에서 찾았다. 한편 Stiglitz(1999)는 중국과 러시아를 비교하였는데, 1989년에 국내총생산으로 보아 중국의 두 배가 넘던 러시아가 불과 7년 뒤인 1996년에 중국의 3분의 2 수준으로 전락한 것은 무엇보다도 러시아의 제도와 정책이 실패한 때문이라고 지적하였다.

개혁의 필요성을 인식하면서도 개혁이 어려운 것은 다음 절에서 살펴보듯이 개혁 과정에서 여러 가지 갈등이 발생하기 때문이다.

---

6) 물론 이는 제도 발전에 한계생산 체감의 법칙이 작용한다는 것을 의미하는 것은 아니며, 후발국가의 상대적 이점을 보이는 것이다.

Ⅲ. 개혁에 대한 저항

Krueger (1992, p. 64)는 개혁이 "경제 전반적인 기능의 장기적 문제들을 시정하기 위한 일단의 정책변화"라 하였다. 이에 비해 Huntington (1968, p. 344)이 인용하면서 사용한 Albert Hirschman의 정의는 개혁을 "기득권 집단의 권력이 억제되면서 그만큼 비기득권 집단의 경제적 사회적 지위가 향상되는 것"이라 풀이하였다. 전자가 주로 경제개혁을, 후자가 주로 정치개혁을 염두에 둔 것이기는 하나, 이 둘 사이에 존재하는 시각 차이는 눈여겨볼 필요가 있다. 전자는 개혁이 전체에게 좋은 것이란 점을 강조한 반면, 후자는 개혁이 이득을 가져올 뿐 아니라 최소한 특정집단에 손실을 끼침으로써 밥그릇 다툼의 성격을 가지게 됨을 나타낸 것이다.[7] 개혁이 갖는 이러한 양면성은 개혁의 필요성이 강조되면서도 실제로는 잘 추진되지 않는 이유가 된다. 최근 정치경제적인[8] 갈등을 경제학적 시각에서 분석한 연구들이 많이 나오고 있다. 이들을 종합하여[9] 본 절에서는 개혁에 대한 반대를 세 가지 경우로 나누어 보기로 한다. 첫째, 개혁을 통해 이득을 보는 사람만 있고 손해보는 사람은 아무도 없는 순수한 파레토 개선의 경우; 둘째, 이득을 보는 사람의 이득이 손해보는 사람의 손실보다 큰 경우; 셋째, 이득이 손실보다 작은 경우 등이다. 개혁에 대한 반대가 강하다는 것은 동시에 그만큼 상대적으로 개혁을 추진하는 힘이

---

7) 개혁이 경제성장과 대치되는 것으로 보일 수도 있다. 예컨대 최장집 (1996, p. 261)은 "경제회생과 고도성장에 대한 강조는 그 자체가 개혁, 특히 구조개혁에 저해적이라는 사실이 지적되지 않으면 안된다. … 개혁은, 다음 단계에서 보다 건실하고 안정적인 성장을 보장해 주지만 일정 기간에는 저성장의 위험을 무릅쓰고 이에 대한 정치적 대가를 치를 각오가 되어 있느냐 하는 선택의 문제인 것이다"라 하였다. 겉보기와는 달리, 이러한 견해는 본고의 입장과 거의 차이가 없다. 본고에서 말하는 경제성장과 효율성은 "다음 단계의 보다 건실하고 안정적인 성장"에 관한 것이며, 소위 '전환의 계곡'에서 나타나는 단기적인 경기후퇴에 관한 것이 아니다.

8) '정치경제' (political economy)에는 여러 가지 뜻이 있다. 원래 political이란 말은 나라를 의미하는 그리스어 polis에서 나온 것이며 economy는 그리스어 oikos (집)와 nemein (다스린다)이 합한 집안살림이란 뜻으로, 고전학파 시절의 political economy는 집안경제가 아닌 나라경제라는 뜻이었다. 이후 신고전학파에서 관심이 개인의 선택에 모아지면서 경제학을 economics로 부르게 되고, 맑스경제학에서 이와 구분되게 고전학파의 맥을 잇는다는 뜻으로 political economy라는 용어를 고집함에 따라 이는 한동안 맑스경제학을 지칭하는 의미로도 쓰였다. 오늘날 political economy는 정치현상과 경제현상을 복합적으로 연구하는 분야를 가리키는 경우가 많은데, 본고에서 정치경제란 이 마지막 의미로 쓴 것이다.

9) 개혁의 정치경제적 문제를 조감한 기존의 글로는 Alesina (1994), Rodrik (1996), Stiglitz (1998a), Williamson (1994) 등을 들 수 있다.

약하다는 것으로 해석할 수 있겠다.

1. 이득만 있는 경우

불확실성이 전혀 없는 순수한 파레토 개선의 경우는 현실적으로 거의 찾아보기 어려울 것이나, 아무에게도 손해를 끼치지 않아 가장 쉬워 보이는 이 경우에도 개혁은 반대에 부딪칠 수 있다. 그 첫째 이유는 비합리성 때문일 것이다. 전문가의 입장에서 볼 때 의심할 여지가 없는 파레토 개선의 경우라고 하더라도 정치권 및 일반인들이 받아들이지 않으면 그만이다. 미국의 대통령 정책자문기구에서 4년을 지낸 Stiglitz (1998a)는 이를 '단순성의 제약' (simplicity constraint)이라 이름하였다. 복잡 미묘하기는 하나 전문가에게는 명확한 논리를 제대로 이해하지 못하는 사람은 의외로 많을 수 있다.[10] 이들에게는 전문가에게 확실하게 보이는 결과가 불확실하게 혹은 반대 방향으로 확실하게 보일 것이다. 특히 많은 일반인들은 상대방의 이득은 곧 나의 손해라는 식의 제로섬 논리에 더 익숙해 있기 때문에 다 같이 좋을 수 있다는 파레토 개선의 개념 자체를 잘 수긍하려 들지 않을 뿐 아니라 뭔가 속고 있는 것이라고 의심하는 경향이 있다는 지적도 아울러 주목할 필요가 있겠다. 그러나 전문가들이 더 똑똑할 것이라고 자신하는 것은 위험하다. 아래에서 보듯 정치권 및 일반인들은 전문가들이 생각하는 것 이상으로 훨씬 더 복잡한 게임을 합리적으로 하고 있을 수 있다.

현재의 상태와 개혁 후의 결과를 비교하여 개혁이 자신에게 최소한 아무런 손해도 끼치지 않는다고 제대로 이해하더라도 개혁에 대한 반대는 있을 수 있다. 자신이 얻는 이득의 절대적인 수준보다는 상대방과 비교한 상대적인 이득이 더 중요한 경우, 상대방에게 더 큰 타격을 입히기 위하여 자신의 손해를 감수하는 것이다. 정권을 잡느냐 마느냐로 승자와 패자가 갈리는 정치권에서 이러한 파괴적 경쟁은 낯선 일이 아니다.[11]

당장의 이득을 거부함으로써 나중에 더 큰 이득을 얻고자 할 수도 있는데, 이는 모종의 불확실성이 존재하기 때문이다. 상대방이 개혁을 통해 구체적으로 얼마큼의

10) 예컨대 Stiglitz는 인플레이션에 연동되는 채권을 도입하는 과정에서 명목변수와 실질변수조차 제대로 구분하지 못하는 사람들이 많아 설득이 어려웠다고 토로한다.

11) 시장에서의 파괴적 경쟁에 관해서는 Salop and Scheffman (1983) 참조.

이득을 보는지 혹은 개혁이 지연됨에 따라 얼마큼의 손해를 보는지 서로 잘 알지 못하는 경우, 개혁이 지연되는 것 자체가 고통이 되더라도, 먼저 양보하여 작은 이득에 머무르게 되지 않기 위하여, 쌍방은 어느 쪽이 먼저 한계상황에 이르러 포기하게 되는지 확인될 때까지 개혁을 지연시키는 소모전을 벌일 수 있다(Alesina and Drazen, 1991). 이 경우 경제위기는 버티기에 따른 쌍방의 비용을 증가시켜 합의를 재촉함으로써 개혁을 촉진하는 기능을 하기도 한다(Drazen and Grilli, 1993).[12]

협상이 한 차례에 그치는 대신 앞으로 비슷한 종류의 협상이 여러 차례 예상되는 경우라면, 비록 이번에(상대방이 알지 못하는 가운데) 확실히 손해를 보더라도, 다음 번 협상에서 유리한 위치를 차지하기 위해 이를 감수하면서 반대할 수 있다. 또한 개혁을 지연시키는 가운데 시간이 흘러가면 미래에는 상황이 자신에게 더 유리한 방향으로 바뀔 수 있다고 믿는 경우에도 당장 개혁을 통해 얻을 수 있는 이득을 포기할 수 있다. 정권교체에 대한 기대가 그 대표적인 예일 것이다(Stiglitz, 1998a, p. 12).

이와 같이 미래를 내다보며 복잡한 게임을 하는 사람들에게 한 시점에서의 정태적인 파레토 개선의 이점만을 내세워 설득하려는 전문가는 오히려 '단순성의 제약'에 빠질 위험이 있다.

2. 이득이 손실보다 큰 경우

개혁에 따라 일부 손해보는 사람이 있으나 전체적으로 이득이 손실보다 큰 두번째 경우에 대해 주로 이득을 보는 사람이 다수이고 손해보는 사람이 소수인 상황을 생각해 보자. (이득을 보는 사람이 소수이고 손해보는 사람이 다수인 상황은 따로 언급하지 않아도 미루어 짐작할 수 있을 것이다.) 외견상 이러한 경우에 이득을 보는 다수는 최대 다수의 최대 행복을 위한다는 취지로 일부의 반대를 무릅쓰고 개혁을 밀어붙이든지, 아니면 이득으로 손실을 충분히 보상하여 앞서와 같은 파레토 개선의 형태로 바꾼 다음 모두의 동의를 구함으로써 개혁을 쉽게 달성할 것으로 생각될 수 있다. 과연 그럴까.

---

12) 이는 동시에, 버티기에 따른 고통을 경감해 주는 정책이 개혁을 지연시킴으로써 장기적으로 사회 전체의 후생수준을 낮출 수도 있음을 의미한다(Rodrik, 1993, p. 359).

■ 정치력의 차이

손해에 대한 보상이 없는 경우를 먼저 생각해 보자. 다수결의 원칙을 충실히 따르는 곳이라면 수만으로도 다수는 소수를 누를 수 있을 것이다. 그러나 개혁 여부가 국민 전체의 다수결로 결정되는 것은 매우 드문 일이며, 간접민주주의 체제에서 소수의 정치력이 다수를 압도하는 경우는 흔하다. 개혁 이전의 상태에서 이득을 보아 왔던 쪽은 대개 단순한 경제적 이득뿐 아니라 정치적인 영향력에서의 우위도 누렸을 것이다. 달리 보면 그동안 강한 정치적 영향력을 바탕으로 하여 경제적 이득을 취하여 왔을 것이다. 이들은 개혁이 당면과제로 거론되는 것부터 막거나 왜곡시킬 것이며 추진 과정 곳곳에서 여러 가지 핑계를 대고 제동을 걸 것이다. 정치력의 차이는 세대간에서도 두드러지게 나타난다. 개혁을 통해 이득을 볼 최대의 집단은 미래세대라 하겠다. 그러나 비록 국민 전체가 다수결 투표를 한다 하더라도 투표권이 없는 미래세대의 이익은 제대로 반영되지 않는다.

정치력의 차이는 다른 데서도 나타난다. 예컨대 4천만 명이 1만 원씩 이득을 본다면 그 총액은 4천억 원으로, 2천 명이 1억 원씩 도합 2천억 원의 손해를 보는 것보다 많다. 그러나 이 경우 1인당 큰 손해를 볼 2천 명은 목돈을 들여서라도 캠페인을 벌이거나 로비를 하겠지만, 4천만 명의 대부분은 자신이 이득을 얻게 된다는 사실조차 모르고 있거나, 설혹 알게 되더라도 만 원의 작은 이득을 위해 적극적으로 나서는 대신 남들이 나서는 뒤에서 무임승차를 하려 할 것이다. 이 문제는 일찍이 Olson (1971)의 집단행동에 관한 연구에서 지적된 바 있다. 심지어는 언론 등을 통해 크게 보도되는 2천 명의 '가련한' 입장에 동조하는 경우조차 적지 않을 것이다. Krueger (1992, p. 158)는 이를 정체성의 왜곡(identity bias)이라 이름하였다. 이득과 손실 사이에 존재하는 심리적인 비대칭성도 원인의 일부일 수 있다. 실험심리학에 근거한 Kahneman and Tversky (1991)의 전망 이론(prospect theory)에 따르면 심리적으로 사람들은 대체로 이득보다는 같은 크기의 손실을 더 중요하게 생각하는 소위 손실회피적(loss averse) 성향을 갖는다는 것이다. 이러한 성향을 인정한다면, 같은 크기의 득실이라도, 이득을 보려는 사람보다 손실을 막으려는 사람이 더 적극적으로 대처할 것이라는 점을 이해할 수 있을 것이다.

■ 불확실성

개혁에 따른 이득이 누구에게 돌아가는지가 불확실하여 개혁이 어려워질 수도 있다(Fernandez and Rodrik, 1991; Rodrik, 1996, p. 37). 예를 들어 100명 중 60명이 3만 원씩 이득을 보고 40명이 3만 원씩 손해를 보는 개혁프로그램이 있다고 하자. 전체로 보아 180만 원−120만 원＝60만 원의 순이득이 있으니 해볼 가치가 있는 개혁일 것이다. 그런데 이득을 볼 60명 중 45명의 명단만이 확정되어 있고, 15명은 일단 개혁안이 통과되고 난 후 나머지 55명 가운데에서 무작위 추첨을 통해 선정될 것이라고 하자. 누가 이득을 볼지 모르는 55명에게 기대이익은 마이너스다: $3\times(15/55)+(-3)\times(40/55)=(-3)\times(25/55)$. 따라서 어느 15명이 이득을 보느냐가 확정되기 전에는 이들 55명은 집단적으로 개혁을 거부하게 되며, 전체에 이득을 줄 이 개혁프로그램은 45 대 55로 저지된다.

보상 약속을 해보면 어떨까. 개혁이 이루어지고 난 후 이득 보는 60명이 2만 원씩 거둬 손해보는 40명에게 3만 원씩 나눠준다면, 60명은 여전히 1만 원씩 이득이고 40명은 이득도 손실도 없게 된다. 이때 사전적으로 55명의 기대이익은 플러스로 된다: $1\times(15/55)+0\times(40/55)=15/55$. 밑질 게 없으므로 모두 개혁에 찬성할 것도 같다. 보상이 약속대로 이루어질 것이 확실하다면 개혁에 반대는 없을 것이다. 그러나 이것도 쉬운 일은 아니다. 일단 개혁안이 통과되고 60명이 다 확정되고 나면 이들은 60 대 40의 다수결로 보상 약속 취소를 결의할 수도 있기 때문이다. 결의까지 가지 않고 최소한 보상의 집행을 차일피일 미루더라도, 여론은 그리 불리하게만은 돌아가지 않을 것이다. 이러한 사태를 예상하게 되면 미래가 확실하지 않은 55명은 보상약속을 믿을 수 없게 되며, 개혁안은 반대에 부딪쳐 좌절될 것이다. 동시에 이는 뒤집어 이야기하면, 시행 전에 반대가 많던 개혁안이라도 어떤 경로로든 일단 시행되고 나면 상당한 지지를 확보할 수 있다는 것도 된다. 물론 그렇다고 해서 여론이 나쁜 어떤 개혁안이든지 밀어붙이면 그만이라고 생각해서는 안될 것이다. 중요한 것은 불확실성을 조기에 줄이는 것이다.[13]

---

13) 이러한 논리는 반대 방향으로도 작용된다(Rodrik, 1993, p. 357). 100명 중 40명이 5만 원씩 이득을 보고 60명이 2만 원씩 손해를 보는 개혁안에서, 이득을 볼 40명 중 10명의 명단만이 확정되었다고 하자. 나머지 90명에게 기대이익은 플러스다: $5\times(30/90)+(-2)\times(60/90)=30/90$. 일단 개혁안은 만장일치로 통과될 것이나, 나머지 30명의 명단이 확정되고 나면 60명은 다수의 힘으로 개혁을 저지할 것이다.

위의 경우는 개혁의 득실에 관한 계산이 확률적으로 가능하다는 것을 전제로 하며 위험에 대한 선호도가 중립적이라 하더라도 개혁을 반대할 수 있음을 보여준다. 여기에 확률적 계산이 가능한 위험(risk)에 대해 사람들이 회피적 성향을 갖는다는 점을 감안하면 반대가 더 심해질 것임을 짐작할 수 있다. 그런데 이와 구분되는 의미로 확률적 계산이 가능하지 않은 불확실성 혹은 모르는 것(uncertainty 혹은 ambiguity)에 대해서도 사람들은 회피적 성향을 가지며, 이로 인해 일정 범위 내에서 현상유지를 선호하게 된다.[14] 이는 자신에게 미치는 영향을 확률적으로도 예측할 수 없는 개혁에 대해서도 사람들이 반대할 수 있음을 뜻한다.

■ 숨은 이득

보상약속을 확실히 하는 경우라도 또 다른 이유에서 반대가 있을 수 있다. 개혁을 통해 잃어버리게 될 이득을 현재 누리고 있는 사람들의 경우, 사실은 이득을 보고 있다는 것 자체를 (의도적이든 아니든) 여러 가지 복잡한 규제와 핑계를 통해 위장하고 있을 수 있다. 예컨대 화장품과 같은 '사치품'에 외화를 낭비할 수 없다는 핑계 아래 외제 화장품 수입을 규제함으로써 우리나라 국민들은 그간 (잘 알지 못하는 가운데) 국내의 화장품 생산업체에 매년 막대한 보조금을 주어 왔다.[15] 화장품 수입을 자유화하면서 손해를 보게 될 화장품 생산업체에 그만큼의 보조금을 명시적으로 준다면 표면상 화장품 생산업체는 손해를 면하게 될 것이다. 그러나 막대한 액수의 국민 세금이 공개적으로 화장품 생산업체에 주어지는 것을 알고 나면 국민 여론은 나빠질 것이고 조만간 보조금은 철폐될 것이다. 이를 예상하는 한 화장품 생

14) Camerer and Weber(1992) 참조. 예컨대 자산시장에서는 자산을 팔지도 않고 사지도 않는 일정 범위의 가격대가 존재하게 되며(Dow and Werlang, 1992), 국제주식투자에서는 내용을 잘 모르는 외국기업의 주식을 기피하고 자기 나라 기업의 주식에 편중 투자하는 양상을 보인다(French and Poterba, 1991). 1513년에 쓴 『군주론』 제 6 장에서 Machiavelli는 새 제도에 대한 회피성향에 대하여 다음과 같이 말하였다: "it ought to be remembered that there is nothing more difficult to take in hand, more perilous to conduct, or more uncertain in its success, than to take the lead in the introduction of a new order of things … [Men] do not readily believe in new things until they have had a long experience of them."

15) 유정호 · 홍성훈 · 이재호(1993)에 따르면, 의약품 및 화장품이 대부분인 '기타화학' 부문의 경우 수입제한을 통한 산업보호는 1990년을 기준으로 약 1조 2천억 원의 소득이전에 해당하는데 이는 이 부문 총생산액의 15.5%에 해당하는 크기다. 이 소득이전은 소비자들뿐 아니라 다른 산업부문으로부터 얻는 것을 투입-산출 모형을 통해 합산한 것이다.

산업체들은 보상약속에 기대를 걸 수 없게 되어 여러 가지 핑계를 대며 수입자유화를 반대할 것이다.

■ 단기적 비용

계층간의 갈등 대신 시간적인 갈등도 개혁에 대한 저항으로 나타날 수 있다. 장기적 경제성장을 위해 제도를 개혁하는 소위 '전환의 계곡'에서 부문간의 자원이동이 제한적이고 사람들의 행동 변화가 제도 변화를 미처 따라가지 못할 때 단기적으로(혹은 더 간단히 '현재'에) 비용이 발생할 수 있다. 장기적인 이득은 일단 현재 가치로 환산하여야 단기적 비용과 비교할 수 있는데 이 과정에서 장기적 이득의 중요성은 어느 정도 줄어들게 된다. 첫째, 시간 할인율의 문제이다. 단기 비용과 장기 이득의 크기가 일정하더라도 시간 할인율이 높을수록(즉 상대적으로 현재를 더 중시할수록) 장기 이득의 현재 가치는 줄어들고 그만큼 단기 비용을 더 중시하게 된다. 둘째, 단기 비용은 확실한 데 비해 장기 이득은 불확실하다. 확률 계산이 가능한 위험(risk)이든 확률 계산이 불가능한 불확실성(ambiguity)이든 이에 대해 회피적인 성향을 갖는 한 장기적 기대 이득은 덜 중요해진다. 시간 할인율과 불확실성에 대한 회피 정도는 사람에 따라 계층에 따라 다를 수 있으며 이에 따라 같은 단기 비용과 같은 장기 이득을 놓고서도 찬반이 엇갈릴 수 있다.

모든 사람의 시간 할인율과 불확실성에 대한 회피 정도가 동일하다면 이를 감안하여 할인한 장기 이득이 단기 비용보다 큰 개혁은 마땅히 추진되어야 할 것이다. 그러나 여기에도 두 가지 문제가 따른다. 첫째, 단기 비용이 지나치게 커서 현재의 최저 생활수준조차 유지할 수 없다면 장기 이득이 아무리 크더라도 개혁은 추진되지 않는다. 이는 현재의 생활수준에 일종의 유동성 제약과 비슷한 한계가 존재하는 것으로 해석할 수 있는데, 이론적으로 볼 때 현재의 생활수준이 하락함에 따라 한계효용이 급격하게 상승하는 것으로 생각한다면 정상적인 시간적 선택 문제로 이해하지 못할 것은 없다. 둘째, 실험심리학에 따르면 사람들이 미래를 할인하는 정도는 그동안 이론적으로 가정되어 온 것처럼 지수 함수에 의해(exponentially) 나타내지는 것이 아니라 직각쌍곡선에 의해(hyperbolically) 나타내진다고 한다. 이는 시간선호율 자체가 시간이 감에 따라 변화한다는 것을 의미하는데, 실제 실험의 예를 들자면 대부분의 사람들은 현재의 50달러를 2년 후의 100달러보다 중시하는 동시에 4년 후의 50달러보다는 6년 후의 100달러를 더 중시한다는 것이다(Ainslie, 1991,

p. 334). 다시 말하면 현재의 시점에서는 4년 후의 50불보다 6년 후의 100불이 좋다고 생각하면서도 막상 4년 후가 되면 현재의 50불이 2년 후의 100불보다 좋다고 생각한다는 것이다.[16] 우리의 주제로 돌아가자면, 개혁이 시작되기 전에는 장기 이득을 위해 단기 비용을 지불할 용의가 있다고 생각하다가도 막상 단기 비용을 지불할 때가 되면 장기 이득을 위해 단기 비용을 지불하지 않으려 한다는 것이다. 이 경우 개혁을 하느냐 마느냐 하는 선택은 현재의 자신과 미래의 자신 사이의 갈등이 된다.

■ 저항의 정도

개혁에 따른 일부 계층의 손실을 보상한다고 하더라도 보상이 충분히 이루어지는 경우는 현실적으로 많지 않을 것이다. 이에 따라 개혁은 상당 정도 소득 재분배, 달리 말해서 밥그릇 다툼의 성격을 가지게 된다. 손실을 입게 될 집단이 보이는 저항의 정도에 영향을 미치는 요인을 몇 가지 생각해 볼 수 있겠다. 첫째는 정치적 결집력이다. 정치적으로 분열된 곳에 비해 결집된 곳에서는, 득실의 크기가 현재의 시점에서 확실하지 않은 경우라도, 개혁의 소득 재분배 효과가 계층간에 비교적 공평히 부담될 것이라는 믿음이 있어서 저항이 작을 것이다. 여기에는 정부의 지도력도 영향을 줄 것이다.[17] 민주주의 정부이든 권위주의 정부이든 강력한 지도력을 가진 정부는 소득 재분배에 따른 반발을 비교적 쉽게 극복할 수 있다. 정부의 지도력과 정치적 결집력은 사회가 동질적일수록 강할 것이다.[18] 둘째, 추가적인 소득 재

16) 출산 때 진통제를 쓰지 않기로 결심한 임신부가 막상 출산 때가 되면 진통제를 찾는다거나, 평소에는 담배를 끊는 것이 좋다고 생각하던 흡연자가 막상 금연을 실행할 때가 되면 결심을 번복한다거나 하는 등 여러 가지 '충동적'인 것으로 보이는 행동의 경우에 있어서, 사람들은 미래에 자신이 선호를 바꿀 것이라는 점을 알면서도 현재의 장기적인 시점에서는 미래에 선호를 바꾸지 않는 것이 자신을 위해 더 좋다는 점을 동시에 인식하고 있다. 이를 알기 때문에 때로는 미래에 자신의 선호가 바뀌더라도 현재의 선호에 따른 결정대로 강행하도록 서약 등을 통해 미래의 자신을 미리 구속해 놓는다.

17) 정부 지도력의 중요성을 강조한 것으로는 Harberger (1993), Ruzindana (1997), Myrdal (1968, pp. 66~67), Krueger (1993, p. 133) 등을 들 수 있다.

18) 분열된 사회에서는 '사회 전체'의 이익에 대한 합의가 쉽게 이루어지지 않는다. Easterly and Levine (1997)은 아프리카 국가들을 대상으로 한 연구에서 인종적, 언어적 분열이 심한 나라일수록 경제성장이 둔하다는 결론을 얻었으며, 이는 분열된 사회에서는 생산활동보다 소득 재분배에 열중하며 또한 경제발전을 위한 공공재 공급 문제에 대해 쉽게 합의를 보지 못하기 때문이라고 풀이하였다. 마찬가지로 Alesina, Baqir, and Easterly (1999)는 미국 도시들을 대상으로 한 연구에서 인종적으로 분열된 도시일수록 공공재의 공급이 부실함을 보여주었다.

분배에 따른 충격을 흡수할 수 있는 사회적 완충장치가, 추진중인 개혁안에 직접 포함되어 있지 않더라도, 따로 마련되어 있는 경우에는 저항이 덜할 것이다. 그렇지 못한 경우에는 시간이 지남에 따라 손실이 현재화하는 계층으로부터의 저항이 심화될 것이다. 셋째, 정책결정 과정의 제도적 차이이다. 하원과 상원, 지방정부와 연방정부 등과 같이 여러 단계에 걸쳐 승인을 받아야 통과가 되는 제도일수록 같은 정책 패키지를 두고서도 이쪽에서는 이런 점을 저쪽에서는 저런 점을 이유로 하여 단계마다 제동이 걸리기 쉽다. 반면 하나의 패키지를 두고 한 번에 다같이 모여 결정하는 체제에서는 이러한 단점이 작다.[19]

3. 이득이 손실보다 작은 경우

개혁에 따른 이득이 손실보다 작은 경우는 바람직하지 않은 개혁 혹은 개악이라 할 것이다. 실제로 개혁이라는 이름을 빌려 전체에게 손해가 되는 정책이 추진되는 경우도 적지 않으며, 나아가 이러한 잘못이 몇 번이고 되풀이되는 경우조차 드물지 않다. 이 경우에는 오히려 '개혁에 대한 저항'이 너무 작은 것이 문제일 것이다. 전체적으로 손해가 되는 정책은 왜 추진되는 것일까. 가장 쉬운 답은 무능력 혹은 근시안적인 사고방식으로 설명하는 것이다. 실제로 저개발국일수록 정책당국의 판단능력이 부족한 경우가 많다. 혹은 불확실성이 큰 경우 나름대로 합리적인 정책을 준비한다고 하였으나 사후적으로 볼 때 실패에 그치고 마는 경우도 있을 것이다. 사회과학적인 여러 현상이 대개 그렇듯이 사후적으로도 실패의 원인이 속시원히 밝혀지지 못함으로써 결국은 정책당국의 무능력 탓으로 매도되는 경우도 적지 않을 것이다.

그러나 그밖에도 합리적인 설명이 가능한 부분이 있을 수 있다. 정책당국의 목표 자체가 전체보다는 자신들을 포함한 소집단의 이득을 극대화하는 데 있는 경우가 그것이다. 사람들이 합리적이라는 점을 전제로 할 때 다수의 이득에 앞서 소수의 이득을 추구하는 것은 민주국가보다는 억압적인 독재국가에서 더 가능할 것이다. 그리고 안정적인 독재국가보다는 쿠데타 등에 의해 정권교체가 잦은 독재국가에서 이러한 현상을 더 자주 접할 수 있을 것이다. 안정적인 독재정부는, 붙박이 깡패가

19) 이는 독재정부가 민주정부에 비해 가질 수 있는 몇 안 되는 '장점' 중 하나일 것이다. 물론 정책결정 과정이 단순할수록 잘못된 정책판단을 바로잡을 기회는 줄어들 것이다.

관할 업소의 이익을 보호해 줌으로써 장기적으로 더 많은 이득을 노리듯이, 장기적인 이득을 위하여 최소한 국가경제의 근본을 보호하는 반면, 불안정적인 독재정부는, 떠돌이 깡패가 그렇듯이, 장기적으로 국가경제에 미치는 피해는 고려하지 않고 단기적인 이득을 극대화하는 데 관심을 갖기 때문이다.[20] 민주국가라도 투명성이 부족한 곳에서는, 강제에 의하지 않더라도, 소수가 다수를 속이며 자신들의 이득을 추구할 것이다.

때로 소득 재분배는 개혁의 부수적인 결과가 아닌 주요 목표가 되기도 한다. 소득 불평등을 시정하는 것은 공평성의 제고라는 측면에서 그 자체로서 의미를 가진다. 그러나 직접적인 소득 재분배 정책은 그 방법과 정도에 따라서는 인센티브를 왜곡하여 효율성을 저해하는 측면이 있기 때문에 조심스럽게 추진되어야 할 것이다.[21] 예컨대 빈곤한 다수의 정치적 영향력이 큰, 혹은 빈곤한 다수의 이익을 대변한다고 자처하는, 인민주의(populism) 성향을 표방하는 정부와 같은 경우, 효율성 저하에 따른 손실이 큰데도 불구하고 이를 거의 무시하고 '개혁'의 이름으로 소득 재분배가 추진되기도 한다. 이러한 상황에서 정권 교체까지 잦게 되면 그때마다 지난번에 빼앗긴 부를 되찾아오거나 덧붙여 보복으로 상대방의 부를 빼앗는 일이 반복되면서 국가경제는 파탄에 이르게 된다. 생산적인 활동 대신 나라 전체가 경쟁적으로 소득 재분배에 열중함으로써 파탄을 자초하는 것은 국민이 합리적이지 못하기 때문인가.

Murphy, Shleifer, and Vishny(1993)는 이러한 현상도 합리성에 기초하여 설명할 수 있다고 믿었다. 이들에 따르면, 소득이 낮은 상태에서는 생산적인 활동보다는 소득 재분배에 열중하는 것이(전체적인 소득 수준을 더욱 낮추더라도) 개인에게는 더 큰 이득을 가져다 줄 수 있다. 이는 소득 재분배, 달리 말해서 도둑질[22]에 규모

---

20) Shleifer and Vishny(1993) 참조. 비슷한 맥락에서 Lal and Myint(1996, p. 261)는 보호하는 국가(guardian state)와 약탈하는 국가(predatory state)를 구분하였다.

21) 최근 들어 소득 불평등이 장기 경제성장을 저해한다는 연구결과는 많이 있다(Persson and Tabellini, 1994; Alesina and Rodrik, 1994; Bertola, 1993). 그러나 이들이 (경제성장의 관점에서) 소득 재분배를 정당화하는 것은 아니다. 소득 불평등이 장기 경제성장을 저해한다는 이들의 주장은 바로 소득 불평등이 클수록 생산활동보다는 소득 재분배에 열중하게 되어 효율성을 저해한다는 점을 토대로 한 것이다. 물론 모든 소득 재분배가 효율성을 저하시키는 것은 아니다. 예컨대 토지개혁을 통해 소작농이 자영농으로 바뀌면 생산성이 향상된다.

22) 소득 재분배를 도둑질로 표현한 것은 이해를 돕기 위한 것일 뿐 소득 재분배를 폄하하려는 것은 아니다.

에 대한 수익이 체증하는 성질이 있어서 도둑질은 증가할수록 더욱더 도둑질을 부추기기 때문이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 도둑질하는 방법을 배우는 초기에는 배우는 데 따른 고정비용이 들지만 일단 기술을 습득하고 나서 여러 번 이를 활용하는 데 따른 추가비용은 적다. 둘째, 한쪽이 도둑질에 열중하면 이를 방어하고 손실을 만회하기 위해서도 다른 쪽 역시 도둑질에 열중하게 된다. 셋째, 소수가 도둑질할 때보다는 다수가 도둑질할 때 적발되고 처벌될 확률이 낮다. 넷째, 도둑질이 만연하면 정상적인 생산활동에 따른 이득이 줄어들기 때문에 상대적으로 도둑질의 이득이 커진다. 이러한 사회에서는 많은 사람들이 도둑질에 열중하여 경제 전체를 파탄에 몰아넣는 것이, 전체적으로 볼 때 비합리적인 행동으로 보이겠지만, 개인으로 보아서는 이득을 극대화하는 합리적인 선택이 된다. 죄수의 딜레마와 같은 맥락이라 하겠다. 도둑질은 분열된 사회에서 더욱 심각할 것이다. 상대방의 피해에 대한 배려를 그만큼 덜 하기 때문이다.

또 다른 설명은 Perotti (1992)에 근거한 Rodrik (1996, p. 24) 및 Alesina (1994, p. 51)에서 볼 수 있다. 이에 따르면 단기적인 거품경제 이후에 오는 경제위기에서 상류층은 부의 해외도피를 통해 피해를 최소화하고 하층계급은 이미 가난하여 더 이상 손해를 볼 것이 없으므로, 이 두 계층이 합심하여 '근시안적인' 거품경제를 일으키고 추후 경제위기에 따른 부담을 중산층에 전가한다는 것이다. 다수가 작은 이익을 위하여 소수의 큰 이익을 희생시키는 경우이다. 이러한 모형들이 모든 것을 설명할 수는 없겠으나 이는 일견 근시안적으로 보이는 정책이라도 합리적인 설명을 할 수 있다는 가능성을 보여주는 것이라 하겠다.

정책결정행위와 정치행위를 각자의 이득을 극대화하는 데 따른 행위로만 모두 설명할 수 없다는 데에는 이견이 없을 것이다. 때로는 명백히 비합리적이라고 볼 수 밖에는 없는 경우도 있을 수 있고, 때로는 자신의 희생을 바탕으로(이를 통해 이름을 남기고 싶은 이기적인 동기가 있는지 모르지만) 전체의 이익을 추구하는 경우도 있을 수 있다. 현실적으로 사람들은 자신의 이득을 추구하는 한편, 오랜 기간 각 사회가 전체의 생존을 위해 진화시켜온 사회적 압력, 혹은 이를 내면화한 양심의 압력에 따라서도 행동한다고 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 개혁의 추진

1. 제도의 안정성

개혁을 통해 손해를 보게 될 계층의 저항이 아니더라도, 제도에는 본래 잘 바뀌지 않으려는 안정성 혹은 관성이 있다. 제도경제학의 대가인 North (1990, p. 95)는 Arthur (1988)의 자기강화 메커니즘을 적용하여 제도의 안정성을 설명하였다. 첫째, 제도는 처음 만들 때 고정비용이 든다. 둘째, 한 번 만들어진 제도의 틀 안에서는 여러 조직들이 생겨나는데, 일단 생겨난 조직들은 새로운 제도에는 잘 맞지 않는 소위 학습효과가 있다. 셋째, 기존 제도는 관습, 사회적 관계 등 각종 비공식적 제도와 일정한 관계를 맺고 있는데 제도가 바뀌면 이들과 서로 맞지 않게 되는 협조효과가 있다. 넷째, 기존의 제도는 새로운 제도에 비해 불확실성이 작다는, 즉 더 익숙하다는 적응적 기대 효과가 있다. 이들로 인해 제도는 규모에 대한 수익 증가의 성질을 갖게 되며, 이로써 한 번 만들어진 제도는 잘 바뀌지 않는 안정성을 갖게 되는 것이다. 제도의 안정성은 효율적 제도뿐 아니라 비효율적 제도에도 마찬가지로 있으며, 이 때문에 제도는 비록 그것이 오래도록 존속해 왔다 하더라도 효율적일 것이라는 보장이 없고, 앞으로도 '저절로' 효율적인 방향으로 바뀔 것이라는 보장이 없다. 바뀐다 하더라도 제도는 경로의존성 때문에 대부분 점진적으로 바뀔 뿐이다. North에 의하면 제도는 제도변경에 따른 이득이 제도변경 비용보다 클 때 바뀐다. 제도변경의 이득은 상대가격의 변화, 사람들의 기호 변화 등과 같은 외부 경제환경의 변화에 영향을 받는데, 경쟁의 강화, 인구의 변화 등이 그 예이다. 제도변경의 비용은 현재의 제도를 포기하는 데 따른 기회비용과 아울러 제도 내의 집단적 학습능력 혹은 적응적 효율성, 즉 새로운 제도를 실험하고 받아들일 태세가 얼마나 되어있는지에 영향을 받는다. 적응적 효율성은 사람들의 믿음 체계, 정치구조 및 변화의 시도에 대한 각종 인센티브 구조 등에 달려 있다.

Ⅲ절에서 살펴본 개혁에 대한 저항은 North가 언급한 제도의 안정성을 한층 더 강하게 하는 효과가 있다. 전체적으로 제도 변화가 순이득을 가져다준다고 하더라도 정치경제적인 여러 가지 이유들로 인해 변화는 일어나지 않을 수 있는 것이다. 정책에서는 제도에서와 같은 본질적인 안정성을 찾아보기는 어려울 것이다. 그렇다고 하더라도 변화에 대한 저항은 정책에도 상당 정도의 안정성을 부여해 준다. 개

혁은, 비효율적인 제도와 정책이 안정성 때문에 자연발생적으로는 효율적인 방향으로 바뀌지 않는 점을 감안하여, 외부로부터 다소의 힘을 가해 안정상태에서 벗어나게 하는 것이다.

2. 개혁의 계기

개혁은 언제 시작되는가. 정체상태에 빠진 채 아무도 벗어날 생각을 하지 않고 있는 상황에서 소수의 선각자들이 개혁을 추진하는 경우를 역사적으로 종종 볼 수 있는데, 이러한 방식으로 성공한 예는 많지 않다고 하겠다. 소수의 개혁 추진 세력은, 때로는 자신들의 정치적 야망을 달성하기 위하여, 때로는 희생적인 자세로 사회를 위하여, 개혁을 시도한다. 어느 쪽이든 개혁을 현실적으로 성공시키기 위해서는 짧은 시일 내에 다수를 설득으로 혹은 강압으로 개혁에 참여시키는 것이 관건일 것이다. 다수의 지지를 얻는 과정에서 애당초 의도했던 개혁이 변질되는 경우는 흔하다.

일반적으로 정권교체는 개혁의 좋은 기회가 된다. 구정권의 실정을 비판하며 선거 혹은 쿠데타를 통해 집권한 후 공약을 실천하는 차원에서 개혁을 추진하기도 하고, 집권 전에는 개혁에 대한 언급 혹은 계획이 없다가 집권 후 구정권의 잔재세력인 기득권 집단을 약화시키는 수단으로 — 이것이 더 큰 개혁을 위한 기초작업일 수도 있지만 — 개혁이 추진되기도 한다. 정권교체는 동시에 집권세력의 정치적 기반의 교체를 수반하는 경우가 많으며, 새 정권은 때로는 전체 혹은 미래 세대를 위해, 때로는 새 정치적 기반을 형성하게 된 계층의 이득을 위해, 개혁을 한다. 정권교체 직후는 보통 개혁에 유리한 소위 밀월시기인데, 이는 개혁에 따라 발생하는 단기적 비용을 구정권의 탓으로 돌림으로써 정치적 부담을 줄일 수 있을 뿐 아니라, 다소의 시행착오에 대해 국민들이 비교적 관대한 평가를 하는 경향이 있기 때문이다.[23] 또한 개혁의 결과가 가시적으로 나타나기까지 비교적 긴 시간이 소요된다는 점도 정권교체 직후를 개혁의 시기로 선택하는 이유가 된다. 이는 동시에 개혁은 시작보

23) 밀월시기의 내용은 정권의 형태에 따라 다를 것이다. 예컨대 쿠데타로 집권한 경우는 초기의 공포 분위기가 개혁에 대한 저항을 줄이는 역할을 할 것이다. 군주제를 염두에 둔 Machiavelli (1998, 6장)는 집권 초기가 구정권 잔재세력의 힘이 아직 강하고 새 체제에 대한 믿음이 작다는 점에서 오히려 정권의 추진력이 약한 시기라고 하였다.

다는 지속적인 추진이 더 어렵다는 것을 뜻하기도 한다.[24] 전쟁에서의 패배 혹은 힘겨운 승리는 정권교체를 수반하든 안 하든 기득권 집단의 입지를 약화시키며, 이 역시 개혁의 계기가 된다.[25]

개혁은 경제위기를 계기로 하여 추진되는 경우가 많다.[26] 이제까지의 논의를 토대로 볼 때 이는 이해하기 어렵지 않다. 위기는 외부 경제환경이 변화하거나 혹은 기존 제도 및 정책의 문제들이 누적되어 발생할 수 있는데, 어느 쪽이든 위기는 기존 제도 및 정책으로는 당면문제를 해결하는 데 한계가 있다는 것을 의미한다. 이는 한편으로 현재의 제도 및 정책을 유지하는 데 따른 이득을 감소시키며, 다른 한편으로 새로운 제도 및 정책을 택하는 데 따른 이득을 증가시킴으로써, 그동안 유지되어 온 안정상태를 깨뜨린다. 또한 앞서 언급한 소모전과 같은 경우, 위기는 소모전에 따른 비용을 증가시켜 개혁에 대한 합의를 재촉하게 된다. 개혁이 어떠한 영향을 미칠지 확실히 몰라 주저하고 있던 경우에도 위기는 두려움을 떨치고 새로운 제도와 정책을 시도해 볼 수 있는 용기를 준다. 달리 말하면 위기는 그동안 제도와 정책을 국지적 안정상태에 가두어 놓았던 '마찰력'을 이겨낼 충격을 줌으로써 더 나은 새로운 안정상태로 가도록 하는 것이다. Drazen and Grilli (1993)는 위기에 따른 직접적인 비용을 감안하더라도 새로운 균형으로 감으로써 발생하는 이득이 더 클 수 있음을 이론적으로 보였다.[27] 그러나 그렇다고 해서 위기를 의도적으로 유도하여 장기적 이득을 취하기는 쉽지 않다. 위기와 그에 따른 개혁은 결과를 예측하기가 어렵기 때문일 것이다. 반면 자연적으로 발생한 혹은 인위적으로 유도한 작은 위기를 큰 위기로 과장하여 개혁을 추진하는 예는 종종 볼 수 있다.

앞서 보았듯이 개혁이 잘 안 되는 데에는 무관심, 무지 혹은 정보의 불완전성 등의 이유도 매우 중요하다. 위기는 새로운 정보를 제공하고 관심을 모으는 계기를 제공함으로써 현상유지를 선호하던 사람들의 생각을 바꾸어 놓는다. 이는 열세에

---

24) 정권이 자주 바뀌는 곳에서는 한편으로는 개혁의 기회가 많겠지만 다른 한편으로는 장기적으로 추진되어야 할 개혁이 지속되지 못하거나 아예 시작되지 못하는 경향이 있을 것이다.

25) 제2차 세계대전 후의 독일과 일본을 그 예로 들 수 있을 것이다.

26) '위기'를 정의하는 것은 쉽지 않다. 여기에서는, 기존의 제도와 정책이 더 이상 유지되기 곤란한 상태를 위기로 정의하는 것이 순환논리에 빠질 위험이 있다는 점을 인식하면서 논의를 덮어두기로 한다.

27) 위기를 맞아 제대로 대처하지 못하여 몰락하게 된 나라들은 기존의 균형을 벗어나 더 나쁜 새로운 균형으로 간 것이다.

있던 다수의 정치력을 강화시키며 정치권 및 정부에 압력으로 작용하여 개혁을 시도하게 한다.

위기를 맞아 개혁을 추진하는 것은 동시에 위험하기도 하다. 위기는 대체로 신속하고 과감한 대책을 필요로 하는 시기다. 거시경제적인 대책, 예컨대 정부 재정적자나 통화공급의 조정과 같은 것은 신속히 이루어질 수 있고[28] 또한 신속히 하는 것이 좋은 경우가 많다. 금융부문의 불안 역시 신속히 대처하여 시스템의 붕괴를 막아야 한다. 반면 미시경제적인 대책들은 문제가 그렇게 간단하지 않다. 미시경제적인 원인은 보통 오랜 기간 문제가 되어온 것으로, 그 시정이 필요하다고 느꼈더라도 개혁에 대한 저항 등의 이유로 고쳐지지 못한 것들이다. 기존 제도의 틀 안에서 세율을 바꾼다든지 하는 정책 변경은 위기상황에서 비교적 쉽게 추진될 수 있다. 그러나 미시경제적 문제는 근본적인 제도개혁을 요하는 경우가 많다. 위기를 맞이하여 저항이 약화되고 새로운 제도에 대한 요구가 높아지면 그동안 손대지 못했던 여러 가지 제도개혁을 한꺼번에 추진할 욕심이 생기는데, 문제는 제도개혁이 신속하고 과감하게 이루어지는 것이 바람직한 것인가 하는 점이다. 이 점은 아래에서 다시 언급하도록 하겠다.

개혁은 위기상황이 아닌 평상시에, 더 바람직하게는 호황기에, 하는 것이 훨씬 부담도 작다. 호황기에 정리해고된 근로자는 새 직장을 얻기 쉽지만 불황기에는 실업자로 남게 되며, 호황기에는 제값을 받을 수 있던 기업자산이 위기를 당해 구조조정을 한다고 사방에서 매물로 쏟아져 나오게 되면 값이 형편없이 떨어지게 된다. 경제위기는 기업의 생사 여부를 가늠하여 각별히 신중하게 대출을 선별해 주어야 하는 때인데 대대적인 은행폐쇄로 기업신용을 평가할 기관과 인력이 크게 줄어들면 여신회수가 무차별로 이루어져 정상적인 기업마저 어렵게 된다. 또한 부실은행을 인수할 여력도 불황기에는 작아진다.

개혁은 추문을 계기로 시작되는 경우도 많다. 추문은 경제환경의 별다른 변화 없이도 사람들의 인식을 바꾸고 정치적 압력을 강화시켜 개혁을 가능하게 하는 촉매작용을 한다. 추문을 계기로 시작되는 개혁은 위기의 경우에서와 같은 비용은 지불

---

28) 이는 제도개혁에 비해 그렇다는 것이지 거시경제정책의 변화가 쉽게 이루어진다는 것은 아니다. II절에서 다룬 저항에 관한 연구의 상당수는 사실 거시경제정책의 변화를 대상으로 하여 모형을 만든 것들이다. 물론 이러한 모형들은 제도 변화보다 거시경제정책 변화가 더 어렵다고 생각한 결과는 아니고 후자가 전자보다 모형 만들기가 더 쉽기 때문일 것이다.

하지 않아도 될 것이다. 추문은, 기존 제도와 정책의 문제가 같은 수준이라면, 투명성이 강화될수록 많이 불거져 나올 것이다. 그러나 추문은 사람들의 주의를 개인적이고 국지적인 측면에 집중하게 함으로써 문제의 전체적인 윤곽을 왜곡시키는 경향이 있다.

가장 바람직한 것은, 병들고 나서 병원에 가기보다 평소에 건강관리하는 것이 최선이듯, 평소에 대화와 타협을 통해 개혁을 추진하는 것이라 하겠다. 그러나 평상시는 개혁에 대한 관심과 정치적 지지가 낮고 저항이 높은 시기이기도 하여, 개혁 추진에 딜레마가 된다. 이에 관해서는 아래에서 다시 살피기로 한다.

3. 급진론과 점진론

개혁에는 거의 모든 경우 급진적 개혁론과 점진적 개혁론이 맞선다. 물론 어느 쪽이 더 타당한지는 구체적인 사례에 따라 다를 수 있겠는데 여기에서는 잠시 일반적인 비교를 해보도록 하겠다.

급진적 개혁론[29]은 짧은 시간 안에 많은 제도를 한꺼번에 고치려는 것이다. 여러 가지 제도는 상호보완적이기 때문에 국지적으로 한두 가지만 고쳐서는 기대하는 성과를 얻을 수 없다(Lipton and Sachs, 1990; Murphy, Shleifer, and Vishny, 1992; van Wijnbergen, 1992). 또한 점진적인 개혁은 추진 과정에서 결국 기득권 집단의 이해관계에 맞추어 변질되기 마련이다(Krueger, 1993). 먼저 전체적인 윤곽에 대한 뚜렷한 청사진을 마련한 다음 신속하고 과감하게 모든 것을 바꾸는 것이 최선이며, 이로써 개혁의지에 대한 신뢰를 얻을 수 있다. 깊은 구렁을 두 걸음에 뛰어넘을 수는 없다. 특히 위기가 심각하고 급속하게 진행되는 경우, 많은 사람들은 문제의 원인이 무엇인지 어떤 해결책이 자신에게 어떻게 영향을 미칠지 확신하지 못하는 상태에서 단순한 불안감 때문에 이런 저런 대안들에 대해 반대할 수 있다. 이러한 때에는 어느 정도의 반발이 있더라도, 이들을 일일이 설득하고 합의에 도달하느라고

29) 급진적 개혁에 대한 최근의 연구는 대개 러시아 등과 같이 시장경제에 처음 진입하는 경우를 주 대상으로 한 것으로, 우리나라와 같은 상황에 직접적으로 적용될 수 있는 것은 아니라 하겠다. 중국의 점진적 개혁이 성공적인 것으로, 러시아의 급진적 개혁이 실패한 것으로 평가되는 분위기에서 Sachs(1996)는 러시아가 중국과는 다른 여건에서 출발하였기 때문에 이를 급진적 개혁정책 자체의 실패로 볼 수 없다고 주장하였다.

시간을 보내는 것보다는, 전문가들끼리 상의하여 신속하고 과감하게(이를 위해서는 다소 비밀리에) 개혁을 추진하는 것이 위기의 심화를 막을 뿐 아니라 저항을 작게 받는 길일 수 있다(Sachs, 1994). 앞서도 지적하였듯이 일단 개혁이 시작되면 불확실성이 상당 부분 줄어들기 때문에 사후적으로 사람들로부터 승인을 받을 가능성이 그만큼 높아질 뿐 아니라, 일단 이루어진 개혁은 새로운 現狀(status quo)과 그에 따른 새로운 기득권 집단을 만들어냄으로써 후퇴를 그만큼 어렵게 한다 하겠다(Roland and Verdier, 1994). 개혁에 대한 저항을 고려할 때 기회는 흔치 않다. 위기는 그런 점에서 아주 좋은 기회이며 이를 놓치지 말고 할 수 있을 때 가능한 한 많은 것을 해치워야 한다. 급진적 개혁의 극단적인 예로는 프랑스 혁명기의 자코뱅, 소련의 볼셰비키 등을 들 수 있다.

점진적 개혁론은 오랜 기간을 두고 제도를 조금씩 고쳐 가자는 것이다. 인간의 인식능력에는 한계가 있기 때문에 백지 상태에서 그린 청사진이 실제로 어떻게 작동하는지는 막상 시행해 보기 전에는 아무도 알 수 없다(Murrell, 1992). 한꺼번에 고친 제도들 사이에는 예상하지 못한 심각한 불일치가 발생하기 쉽다(Qian, 1999; Lian and Wei, 1998). 또한 제도의 보완성은 법과 같은 공식적인 제도간에만 존재하는 것이 아니라 공식적 제도와 비공식적 제도 사이에도 존재한다. 관습이나 사회적 관계 등과 같은 비공식적 제도는 하루아침에 바뀔 수 있는 것이 아니므로 공식적인 제도만을 바꾼다고 해서 해결될 문제는 아니다. 제도는 또한 그에 바탕을 둔 조직들이 생겨나 뒷받침되어야 하는데, 전혀 새로운 조직이 탄생하여 제대로 작동하기까지는 상당한 시간이 걸린다(Stiglitz, 1999, 1998b). 깊은 구렁은 눈감고 뛰어넘으려 할 것이 아니라 다리를 놓아가며 건너는 것이다. 급진적 개혁은 실패할 확률이 높으며, 실패하게 되면 처음에 열렬하던 사람들의 지지는 급격히 냉랭해져 더 이상의 개혁이 어렵게 된다. 점진적 개혁을 통해 부분적인 개혁성과라도 가시적으로 나타나야 사람들의 지지를 장기간 받을 수 있으며, 그래야 궁극적인 개혁을 달성할 수 있다(Wei, 1997; Lian and Wei, 1998; Dewatripont and Roland, 1995). 점진적 개혁은 구조조정 등에 따른 비용도 적게 든다(Dewatripont and Roland, 1992a, 1992b).[30] 점진적 개혁론은 영국의 Edmund Burke 및 오스트리아 학파 등에 그

30) Li(1999, 1997)는 러시아의 급진적인 개혁이 독점기업을 탄생시켜 생산을 제한적으로 할 유인을 제공한 반면, 중국의 점진적인 개혁은 경쟁적인 시장환경을 조성하여 효율성에 기여하였다는 점을 들기도 하였다.

뿌리를 두고 있다. 영국은 점진적 개혁에 대한 오랜 전통을 갖고 있는 대표적인 나라이며, 오늘날에는 중국의 경우에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

급진적 개혁론이 극단적으로 주장되는 경우는 많지 않으며 실제로 추진되는 경우는 더욱 드물다. 최근에는 러시아와 동유럽의 일부 등 처음으로 시장경제를 도입하는 경우에만 급진적 개혁의 경우를 찾아볼 수 있을 뿐이다. 대부분의 개혁은 요즈음의 우리나라 경우를 포함하여, 굳이 구분한다면, 점진적인 범주에 들어가며, 단지 추진 속도와 범위에 대하여 다소 의견 차이가 있을 뿐이다. 그렇다고 하더라도 추진속도가 높고 개혁범위가 넓을수록 위에 언급한 급진적 개혁의 성격을 많이 가지게 된다. 이러한 범주 내에서 급진론과 점진론을 확연히 구분하기는 힘들다. 속도 문제만 하더라도 결정과 실행을 다 급속히 하는 경우와 결정은 신속히 하되 실행은 천천히, 혹은 결정과 실행을 다 천천히 하는 경우 등이 있다. 추진속도와 개혁범위는 달리 짝지어질 수도 있다. 예컨대 과거 한국의 경제개발계획, 혹은 Myrdal (1968)의 대추진(big push) 정책은 범위로 보면 다소 급진적인 성격을, 속도로 보면 점진적인 성격을 가졌다고 평가할 수 있을 것이다. 반면 작은 정책 하나 하나를 순차적으로, 그러나 속도에는 구애받지 않고, 추진하는 경우도 생각해 볼 수 있다.[31]

■ 정보의 불완전성과 차선이론

점진적 개혁론의 주된 현대적 이론근거는 정보의 불완전성과 차선(second-best) 이론이다. 정보의 불완전성으로 인해 예컨대 조직에는 필연적으로 주인-대리인 문제가 발생하는데, 이를 해결하기 위해서는 적절한 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 시장경제가 발달할수록 이 관계는 복잡해진다. 예컨대 근로자는 경영진의 대리인이고 경영진은 주주의 대리인이며, 중요한 주주의 하나인 뮤추얼펀드의 경우, 뮤추얼펀드 주식의 많은 부분을 연금 및 기금 등에서 가지고 있고, 연기금은 근로자의 대리인이다. 이러한 관계가 무리없이 운용되는 것은 하루아침에 되는 것이 아니고 오랜 기간 시행착오를 거쳐 각종 소송 등을 통해 판례가 쌓이고 회사 정관이 다듬어지고 관련 정부규제가 만들어지고 거래관습이 확립된 후라야 되는 것이다. 선진국에

31) 이러한 정책(piecemeal policy)은 개혁 저항세력을 매번 소수화한다는 장점이 있는 반면(Wei, 1997), 정책들 사이의 부조화 문제를 야기할 수 있으며, 결정과정에서 비토권이 발휘되는 경우라면 단계마다 제동이 걸리기 쉽다(Martinelli and Tommasi, 1995, 1997).

서 성공한, 겉보기에는 아무리 훌륭한 제도라 하더라도 법체계와 행정풍토와 거래관습 등이 상이한 나라에 이식되면 그 결과는 크게 달라질 수 있다(Stiglitz, 1999, 1998b). 특히 투명성과 감독의 문제에서 후진국은 크게 부족한 경우가 많다. 주인-대리인의 문제가 제대로 해결되지 못하면 각종 부패가 만연하게 되며 이로써 경제의 효율성은 크게 저하된다.[32] 예컨대 소액주주 보호, 투명성 등의 제도적 뒷받침이 되어 있지 않은 상황에서 대기업의 소유와 경영을 분리하면 경영주가 회사의 이익에 앞서 자신의 이익을 추구함으로써 회사를 위험에 빠뜨릴 수 있다.[33] 정보의 불완전성은 다른 한편으로 의사결정권이 분산되어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 이 역시 많은 시행착오를 통해 적절한 감독과 상호견제 장치가 마련되기 전까지는 부패의 온상으로 전락하여 오히려 효율성을 해치기 쉽다.

후진국의 제도가 선진국의 제도 수준으로 바뀌기까지는 시간이 걸릴 수밖에 없으므로 과도기에는, 비록 문제가 있는 제도라고 하더라도, 후진국의 수준에 맞는 제도를 택하는 것이 나을 수 있다. 이는 다른 부문에 왜곡이 있을 때 한 부문의 왜곡만 바로잡는 것은 오히려 손해가 될 수 있다는 차선이론을 원용하여 이해할 수 있다(Qian, 1999). 예컨대 후진국에서 흔히 볼 수 있는 가족경영체제는 선진국의 주식회사보다 비효율적인 점이 있겠으나, 주인-대리인 문제에 관한 제도적 뒷받침이 되어 있지 않은 상황에서는 오히려 더 바람직할 수도 있다.[34] 물론 모든 차선이론이 그렇듯 여기에는 한계가 있다. 첫째, 어디까지나 차선은 최선이 아니라는 점이다. 차선책이 지속되면 최선책을 채택할 수 없게 만든 왜곡을 고착화시키고 이를 개선할 노력을 작게 할 수 있다. 최선을 택할 수 없게 만드는 왜곡을 직접적으로 개선하는 것이 우선되어야 할 것이다. 둘째, 차선이론은 최선책이 가능한 경우에도 이를 부인하고 차선책을 택할 변명으로 잘못 사용될 우려가 있다. 사회가 아직도 차선책을 필요로 하는 수준인지 아니면 이제는 더 나은 효율적인 제도를 필요로 하는 상황인지는 사안별로 따져 보아야 할 것이다.

---

32) 부패문제에 관해서는 Bardhan(1997), Tanzi(1998) 등 참조.

33) 우리나라에서 재벌 총수가 주식을 많이 가지지 않고서도 계열사 상호출자를 통해 특정 회사의 실질적인 경영권을 갖는 경우가 있는데, 이 역시 소유와 경영이 잘못 분리된 것으로 보아야 할 것이다. 이 문제에 관해서는 장하성(1999) 참조.

34) 그렇다고 해서 지금 우리나라 대기업을 가족경영체제로 해야 한다는 주장은 아니다.

4. 적응적 효율성의 제고

점진적 개혁론의 핵심은 개혁의 속도보다는 개혁의 우선순위 혹은 전제조건에 있다고 하겠다. 예컨대 민영화에 앞서 기업지배구조 개편을, 기업지배구조 개편에 앞서 투명성 및 상호견제 장치를 적절히 마련해야 한다는 것이다. 또한 개혁을 실행해 가는 과정에서 문제가 발견될 때마다 개혁안을 적절히 보완하는 기능이 중요하다. 이 점에서 근원적으로 중요한 것은 사회 전체의 '적응적 효율성'을 높이는 것이라 하겠다. 적응적 효율성이 높은 유연한 사회는 저항이 작아 평소에 개혁을 꾸준히 이룰 수 있으며, 이러한 개혁은 규모가 클 필요가 없어서 저항이 작다. 반면 경직된 사회에서는 문제가 누적되어 위기를 맞게 되고, 위기를 당해서야 비로소 개혁을 할 수 있다.[35] 위기에는 점진적이어야 할 제도 개혁을 단시일 내에 조급하게 해치울 위험이 높다. 또한 모처럼 만난 기회에 하는 개혁은 규모가 커지기 쉬우며 이는 다시 저항을 높인다. 저항이 높으면 이를 극복하기 위해 원칙을 희생함으로써 기형적인 개혁이 되기 쉽다. 소 잃고 나서 외양간을 안 고치는 것보다는 고치는 것이 낫겠지만 역시 외양간은 소 잃기 전에 고치는 것이 옳다. 그러나 평상시는 개혁에 대한 관심과 정치적 지지가 낮고 저항이 높은 시기이어서 개혁을 추진하기가 쉽지 않다.

어떻게 하면 사회의 적응적 효율성을 높여 평상시에 새로운 제도를 쉽게 받아들이도록 할 수 있을까. 이에 대한 자세한 해답은 다음으로 미루고 여기서는 윤곽만 간단히 살피기로 한다. 무엇보다 중요한 것은 정치구조다.[36] 정치가 다수보다는 소수의 이익을 대변할수록, 대립적이고 분열되어 있을수록, 상대방에 대한 믿음이 작을수록, 대화와 설득보다는 밀어붙이기에 의존할수록 개혁에 대한 저항은 그만큼 더 커진다. 투명하고 공평하고 민주적인 정부는 그만큼 저항을 극복하고 평상시에 점진적으로 개혁을 추진할 수 있다. 대립적인 자세보다는 협조적인 자세로 그리고 비밀스럽게보다는 공개적으로 개혁을 추진할 때 개혁 이득의 분배를 둘러싼 장기적인 갈등의 소지를 줄임으로써 개혁의 성공 가능성을 높일 수 있다. 대립적인 자세

35) Olson (1982)에 따르면 사회가 안정기에 접어들게 됨에 따라 이익집단의 영향력이 증대되고 사회는 경직적으로 된다. 이러한 경직성을 극복하지 못한 사회는 몰락의 길을 걷는다.

36) 우리나라에서 경제개혁에 앞서 정치개혁을 하여야 한다는 주장으로는 예컨대 임경훈(1999) 참조. 『사상』, 1999년 여름호는 이를 포함한 8편의 글로 정치개혁에 관한 특집을 꾸몄다.

로 밀어붙이게 되면 당장은 성공할지 몰라도 추후 정권이 바뀔 때 문제는 원점으로 돌아가게 되기 쉽다. 정권을 잡는 데 따른 이득이 클수록 정치가 대립적이 된다는 점을 감안하여[37] 이러한 이득을 원천적으로 줄이는 길을 모색하는 것이 근원책일 것이다. 이는 다음에 언급할 법의 지배의 확립과도 관련되는 문제이다. 밥그릇 다툼 자체는 손실을 본 쪽이 있는 만큼 이득을 본 쪽도 있게 마련이다. 밥그릇 다툼의 진정한 문제는 여기에 정신이 팔려 있는 동안 개혁이 지연되고 그로써 경제성장이 제대로 이루어지지 못함으로써 정치권을 포함한 나라 전체 어느 누구에게도 도움이 되지 않는 경제적 순손실(deadweight loss)이 발생한다는 데 있다.

법의 지배가 확립되어야 한다. 이는 그 자체가 개혁의 내용 가운데 하나이기도 하지만 평소의 개혁을 가능하게 하는 중요한 수단이 되기도 한다. 정치권의 결단과 현명한 행정관료의 판단이 중요하기는 하나 이들은 사람에 따라 바뀔 수 있는 것들이어서 장기적인 신뢰성이 없다. 결정한 것을 법과 제도로 남겨야 영속성과 투명성이 있어 신뢰를 받게 되고 그래야 사람들은 개혁을 진지하게 받아들이는 것이다. 법의 지배는 또한 그만큼 정치권과 행정관료가 자의적으로 행사할 수 있는 힘을 줄이는 것이며, 이로써 정치의 대립적인 측면을 완화시켜 지속적인 개혁을 가능하게 한다.

기업에는 시장경쟁을 통한 압력만큼 큰 것이 없다. 경쟁의 강화 역시 개혁의 내용이기도 하면서 동시에 더 많은 개혁을 가능하게 해주는 것이다. 독점이윤을 유지하고자 하는 욕심은 개혁에 대한 기업의 저항 중 가장 큰 부분을 차지하며, 이는 정치권에도 많은 악영향을 미친다. 규제완화가 중요하기는 하나 시장경제는 방치한다고 해서 저절로 생기는 것이 아니다. 형식적인 경쟁이 아닌 실질적인 경쟁이 이루어지도록 하기 위해서는 치밀한 제도의 설계가 요구된다. 이 역시 장기에 걸친 시행착오로부터 얻는 경험을 소중히 여겨 이를 반영하는 자세가 필요하다. 또한 건전한 금융체제를 구축하여 그로 하여금 기업을 감독하게 해야 한다. 이를 위해서는 금융 건전성 유지를 위한 평소의 정부 감독이 필수적이다.

사회적으로는, 위기 상황을 맞아 긴급하게 일방적으로 제도를 개혁하는 경우라도, 사전에 손실계층에 대한 보상을 소홀히 한 만큼, 사후에 손실계층의 반발을 보

37) 또한 여야간에 힘의 격차가 작을수록 대립적이 될 것이다. 이는 독재국가에서 오히려 개혁이 쉬울 수 있음을 의미한다. 반면 독재국가에서는 개혁이 전체보다는 집권층의 이익을 위주로 이루어질 위험이 따른다.

아가며 적절한 보상책을 강구하는 것이 중요하다. 단기적으로 성공한 개혁이 장기적으로 반발에 밀려 후퇴하는 경우도 적지 않기 때문이다. 이는 동시에 개혁에 따른 손실 부담이 공평할 것이라는 믿음을 주어 앞으로의 개혁을 쉽게 한다. 또한 평상시에 사회보장제도 등 안전망을 구축해 놓는 것은 그 자체로서도 의미가 크지만 개혁에 대한 저항을 줄인다는 의미도 작지 않다. 문제의식을 높이고 말없는 다수의 정치력을 강화하는 데 있어서의 시민운동과 언론의 역할도 빼놓을 수 없겠다.

이와 같이 사회의 적응적 효율성을 높이는 방향으로 개혁을 해 간다면 개혁은 자생력을 얻게 되고 그로 인한 경제의 효율성 증대는 그만큼 국민 생활수준의 향상으로 돌아올 것이다. 적응적 효율성이 낮은 상태에서 제도를 개혁하는 데는 한계가 있다. 개혁을 하기 위해서는 무엇보다도 개혁을 잘 할 수 있는 저변구조(infrastructure)가 중요하다. 물론 사회의 적응적 효율성이야말로 하루아침에 얻어지는 것은 아니다. 적응적 효율성이 부족하다는 것이 다른 부문의 개혁을 늦추는 변명이 되어서는 안 될 것이다. 적응적 효율성이 부족하면 부족한 대로 다른 개혁을 계속 추진해 가야 한다는 것은 차선이론의 또 다른 측면이다. 다만 장기적으로 적응적 효율성을 높이는 작업에 꾸준히 우선적인 노력을 기울여야 한다는 점을 지적하고자 함이다. 개혁은 어차피 장기투자일 수밖에 없다.

V. 결 론

개혁을 단지 자원배분의 효율성을 높이는 차원으로 혹은 경제위기를 극복하는 수단으로만 인식하는 것으로는 부족하다. 개혁 추진과정에서 이득 분배를 둘러싸고 여러 가지 저항이 나타나기 때문에 개혁은 쉽게 이루어지지 않는다. 개혁이 지연되면 그만큼 문제가 많이 누적되어 나중에 대규모의 급진적인 개혁을 필요로 하게 되는데, 이는 점진적인 개혁에 비해 비용이 많이 들 뿐 아니라 저항이 커서 왜곡된 형태로 나타나기 쉽다. 때문에 장기적인 성장을 가능하게 하기 위해서는 평소에 저항을 낮추어 소규모의 점진적인 개혁이 꾸준히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 평소의 작은 개혁이 가능하도록 하는 것, 즉 적응적 효율성을 높이는 것이야말로 개혁의 근본임을 잊지 말아야 할 것이다. 개혁은 지도자의 현명하고 과감한 결단에 의존하기보다는 효율적인 정치구조와 공정한 법의 지배에 따라 사회적 합의

를 바탕으로 추진되는 것이 바람직하며, 우리의 최대 노력은 바로 이러한 적응적 효율성을 높이는 데 모아져야 할 것이다.

일반적으로 경제정책은 정치논리가 아닌 경제논리에 따라 추진되어야 한다고 강조된다. 그러나 정치논리를 무시하는 경제정책은 실현되지 못하고 단지 계획에 그치는 경우가 많다. 경제정책의 목표가 단지 계획을 세우기 위한 것이 아니라 실행을 위한 것임은 두말할 필요가 없을 것이다. Colander (1992)는 Milton Friedman이 경제학을 실증경제학(positive economics)과 규범경제학(normative economics)으로 구분한 데 대해, Friedman이 인용한 John Neville Keynes (John Maynard Keynes의 아버지)의 원전에서는 이 두 가지 이론경제학 외에 실천경제학(art of economics)의 중요성이 강조되었음을 상기시키면서, 실천경제학이 부활되어야 한다고 역설하였다.[38] 다행히 오늘날의 경제학은 서서히 그 방향으로 가고 있다고 생각된다. 본고는 이러한 흐름을 나름대로 정리해 본 것이다. 다시 Keynes의 원전으로 돌아간다면 "실천경제학은 나라마다 달라야 한다. … 거의 모든 문제에 있어서 찬반 양론이 있을 수 있으며 현실적인 결정은 양쪽을 비교하여 내리는 것인데 양론의 상대적인 비중은 상황에 따라 달라질 수밖에 없다"(Colander, 1992, p. 193). 본고는 개혁에서 일반적으로 찾아볼 수 있는 공통적인 문제를 이론적으로 설명하는 데 치중하였다. 이것으로 개혁에 대한 분석이 완결되는 것은 물론 아니며, 앞으로 개혁의 사례마다 갖는 특수성에 대한 비교 검토를 통해 또 다른 논문으로 보완되어야 할 것이다. 본고는 앞으로의 연구에 방향을 제시하기 위한 것이다.

---

38) Colander (1992, p. 193)가 인용한 John Neville Keynes의 글을 일부만 재인용하면 다음과 같다: "〔F〕ew practical problems admit of complete solution on economic grounds alone … Account must also be taken of ethical, social, and political considerations that lie outside the sphere of political economy regarded as a science …." Colander는 실천경제학을 실증경제학과 규범경제학뿐 아니라 응용경제학(applied economics), 계량경제학(empirical economics) 등과도 구분하였다.

■ 참고문헌

1. 유정호 · 홍성훈 · 이재호, 『산업보호와 유인체계의 왜곡: 1990년 명목 및 실효보호율 추정』, 한국개발연구원, 1993.
2. 임경훈, "경제개혁과 정치개혁," 『사상』, 1999 여름, pp. 7~26.
3. 장하성, "기업경영의 투명성과 소액주주의 보호," 경제자유찾기모임 편, 『경제위기 극복을 위한 새로운 체제관리 방안』, 선학사, 1999, pp. 155~182.
4. 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』, 나남출판, 1996.
5. Ainslie, G., "Derivation of 'Rational' Economic Behavior from Hyperbolic Discount Curves," *American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, May 1991, pp. 334~340.
6. Alesina, A., "Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform," in S. Haggard and S. Webb(eds.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York: Oxford Press, 1994, pp. 37~60.
7. Alesina, A., R. Baqir, and W. Easterly, "Public Goods and Ethnic Divisions," *World Bank Policy Research Working Papers* No. 2108, May 1999.
8. Alesina, A. and A. Drazen. "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, December 1991, pp. 1170~1188.
9. Alesina, A. and D. Rodrik. "Distributive Politics and Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2, May 1994, pp. 465~490.
10. Arthur, W. B., "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics," in P. W. Anderson, K. J. Arrow, and D. Pines(eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1988.
11. Bardhan, P., "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3, September 1997, pp. 1320~1346.
12. Bertola, G., "Factor Shares, Saving Propensities, and Endogenous Growth," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 5, December 1993, pp. 1184~1198.
13. Bliss, C. and R. Di Tella, "Does Competition Kill Corruption?" *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 5, 1997, pp. 1001~1023.
14. Camerer, C. and M. Weber. "Recent Developments in Modeling Preferences: Uncertainty and Ambiguity," *Journal of Risk and Uncertainty*, 1992, pp. 325~370.
15. Colander, D., "The Lost Art of Economics," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 3, Summer 1992, pp. 192~198.
16. Dewatripont, M. and G. Roland, "Economic Reform and Dynamic Political Constraints," *Review of Economic Studies*, Vol. 59, October 1992a, pp. 703~730.
17. ———, "The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy," *Economic Journal*, Vol. 102, March 1992b, pp. 291~300.
18. ———, "The Design of Reform Packages under Uncertainty," *American Economic Review*, Vol. 85, No. 5, December 1995, pp. 1207~1223.
19. Dow, J. and S. R. C. Werlang, "Uncertainty Aversion, Risk Aversion, and the Optimal Choice of Portfolio," *Econometrica*, Vol. 60, No. 1, January 1992, pp. 197~204.
20. Drazen, A. and V. Grilli, "The Benefit of Crises for Economic Reforms," *American*

Economic Review, Vol. 83, No. 3, June 1993, pp. 598~607.

21. Easterly, W., "The Quest for Growth," mimeo, November 1998.
22. Easterly, W. and R. Levine, "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, November 1997, pp. 1203~1250.
23. *Economist*, "Criticisms over Reform Prescriptions," September 18, 1999.
24. Eggertsson, T., *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
25. Fernandez, R. and D. Rodrik, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," *American Economic Review*, Vol. 81, No. 3, December 1991, pp. 1146~1155.
26. French, K. R. and J. M. Poterba, "Investor Diversification and International Equity Markets," *American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, May 1991, pp. 222~226.
27. Frye, T. and A. Shleifer, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand," *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, May 1997, pp. 354~358.
28. Harberger, A. C., "Secrets of Success: A Handful of Heroes," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, May 1993, pp. 343~350.
29. Huntington, S., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
30. Isham, J. and D. Kaufmann, "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 1, February 1999, pp. 149~184.
31. Kahneman, D. and A. Tversky, "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 4, 1991, pp. 1039~1061.
32. King, R. G. and S. Rebelo, "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, 1990, pp. S126~S150.
33. Knack, S. and P. Keefer, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3, November 1995, pp. 207~227.
34. Krueger, A. O., *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Oxford: Blackwell, 1992.
35. ———, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MA and London: MIT Press, 1993.
36. Krugman, P., "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6, November 1994, pp. 62~78.
37. Lal, D. and H. Myint, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*, Oxford: Clarendon Press, 1996.
38. Li, Wei, "The Impact of Economic Reform on the Performance of Chinese State Enterprises, 1980~1989," *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 5, October 1997, pp. 1080~1106.

39. ———, "A Tale of Two Reforms," *Rand Journal of Economics*, Vol. 30, No. 1, Spring 1999, pp. 120~36.

40. Lian, P. and S.-J. Wei, "To Shock or Not to Shock? Economics and Political Economy of Large-Scale Reforms," *Economics and Politics*, Vol. 10, No. 2, July 1998, pp. 161~183.

41. Lipton, D. and J. Sachs, "Creating Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990, pp. 75~133.

42. Lucas, R. E., "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" *American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, May 1990, pp. 92~96.

43. Machiavelli, N., *The Prince*, The Project Gutenberg Etext, 1998.

44. Martinelli, C. and M. Tommasi, "Economic Reforms and Political Constraints: On the Time Inconsistency of Gradual Sequencing," mimeo, 1995.

45. ———, "Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints," *Economics and Politics*, Vol. 9, No. 2, July 1997, pp. 115~131.

46. Murphy, K. M., A. Shleifer, and R. W. Vishny, "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 3, August 1992, pp. 889~906.

47. ———, "Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, May 1993, pp. 409~414.

48. Murrell, P., "Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform," *Economics of Planning*, Vol. 25, No. 1, 1992, pp. 79~95.

49. Myrdal, G., *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Twentieth Century Fund, 1968.

50. North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

51. Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

52. ———, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press, 1982.

53. ———, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, Spring 1996, pp. 3~24.

54. Perotti, R., "Increasing Returns to Scale, Politics and the Timing of Stabilization," mimeo, 1992.

55. Persson, T. and G. Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, June 1994, pp. 600~621.

56. Qian, Y., "The Institutional Foundations of China's Market Transition," Paper presented to 1999 World Bank's annual bank conference on development economics, 1999.

57. Rebelo, S., "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3, 1991, pp. 500~521.

58. Robinson, J., "Korea, 1964: Economic Miracle," *Collected Economic Papers*, Vol. 3,

1965, pp. 207~215.

59. Rodrik, D., "The Positive Economics of Policy Reform," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, May 1993, pp. 356~361.

60. ———, "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich," *Economic Policy*, April 1995, pp. 55~97.

61. ———, "Understanding Economic Policy Reform," *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1, March 1996, pp. 9~41.

62. ———, "TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia," *NBER Working Paper* No. 5914, February 1997.

63. Roland, G. and T. Verdier, "Privatization in Eastern Europe: Irreversibility and Critical Mass Effects," *Journal of Public Economics*, Vol. 54, No. 2, 1994, pp. 161~183.

64. Ruzindana, A., "The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda," in K. A. Elliott(ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, 1997, pp. 133~145.

65. Sachs, J. D., "Life in the Economic Emergency Room," in Williamson, J. (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994, pp. 501~523.

66. ———, "Reforms in Eastern Europe and the Former Soviet Union in Light of the East Asian Experiences," *NBER Working Paper* No. 5404, January 1996.

67. Salop, S. and D. Scheffman, "Raising Rival's Costs," *American Economic Review*, Vol. 73, No. 2, May 1983, pp. 267~271.

68. Shleifer, A. and R. W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, August 1993, pp. 599~617.

69. Stiglitz, J., "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 2, Spring 1998a, pp. 3~22.

70. ———, "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus," The 1998 WIDER annual lecture, January 1998b.

71. ———, "Whither Reform: Ten Years of the Transition," Paper presented to 1999 World Bank's annual bank conference on development economics, 1999.

72. Tanzi, V., "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, December 1998, pp. 559~594.

73. van Wijnbergen, S., "Intertemporal Price Speculation, Shortages and the Political Economy of Price Reform," *Economic Journal*, Vol. 102, 1992, pp. 1395~1406.

74. Wei, S.-J., "Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 30, No. 4, November 1997, pp. 1234~1247.

75. Williamson, J. (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

76. Young, A., "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, August 1995, pp. 641~680.