

영국 시민사회의 속성에 관한 일고찰: 금융시장과 정부관계를 중심으로

양 오 석*

이 글은 1980년대를 전후로 영국의 시민사회와 정부간 관계가 어떻게 변화되었는지를 검토하고 있다. 본질적으로 영국사회는 정부에 대해 사회 집단이 강한 자치권을 발휘하는 전통적 연성국가의 모습을 보여왔다. 그러나 1980년대 신자유주의적 경제모델이 도입되면서 영국은 강한 규제국가로서의 면모를 갖추어 나가기 시작하였다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 영국사회는 시장이 국가를 주도하는 전통적인 모습이 그대로 관성으로 남아있다.

주요 용어: 시민사회, 연성국가, 정책네트워크, 다원주의사회, 조합주의, 의제설정

1. 문제제기

이 글은 1980년대 이래 국가의 기본정책정향이 케인지안 모델에서 신자유주의 모델로 전환되면서 영국의 국가-사회관계가 지속내지 변

* 한국외국어대 강사

화를 보이고 있음을 확인하는 데 목적을 두고 있다. 일반적으로 영국은 상이한 수준에서 기인하는 다수의 행위자들이 정책결정과정에서 참여한다는 점을 생각해 볼 때, 다원주의적 권력분석이 영국의 정책결정 과정을 분석하는 데 최적으로 적용될 수 있다는 가설을 취하기가 쉽다(Freedman 1996). 따라서 영국의 국가-사회관계는 대체로 '연성국가'로 인식되어 왔다.

여기서 말하는 연성국가란 국가가 사회의 압력에 대해 저항할 수는 있으나 사적 행위자들의 행태를 변화시킬 능력은 없는 상태를 말한다(Krasner 1978). 하지만 이러한 인식은 정부와 사회집단간 관계가 정책사안에 따라 다양하다는 사실을 간과하고 있다. 이러한 인식론적 오류는 정책결정에 참여하는 이익집단의 수가 극히 한정적이며 이익집단은 계층구조를 지닌다고 보는 조합주의적 접근법에서도 동일하게 나타난다.

이에 이 글은 기본적으로 정책사안별로 정부와 사회집단간 관계가 상이하게 나타난다는 가정에서 출발하고 있다. 이러한 가정에 가장 잘 어울리는 정책분석디자인은 아마도 정책네트워크 분석기법일 것이다. 정책네트워크는 '정부와 이익집단의 이익을 중재하는 영역(Peterson 1995: 391)'으로, 수많은 행위자들이 관련되어 있다. 이 글에서는 이들 모두를 거론하기보다 협의의 관점에서 기업-정부-노조간 관계에 초점을 두고자 한다. 이러한 정책네트워크는 중범위수준의 개념으로서 각각 다른 모형에 의거하고 있는 사람들이 동시에 채택할 수 있는 접근법이다. 이로써 우리는 분석단위의 개념화를 간결성(parsimony)에 치중하여 정확성을 상실할 수 있는 거대이론적 수준에서 내려와 현실적 맥락을 어느 정도 설명할 수 있는 추상화의 중범위 수준으로 위치시킬 수 있다.

이 글의 구성을 살펴보면 우선 2장에서는 역사적 고찰에 기반한 서

술적 분석을 통해 영국의 국가-사회관계의 지속내지 변화를 살펴보았고, 3장에서는 영국 시민사회가 정책결정에 참여하는 경로에 대해 살펴보았다. 이어지는 4장에서는 정책네트워크의 관점에서 금융정책분야로 좁혀 영국의 금융정책네트워크를 구성하는 주요 행위자를 중심으로 국가와 시장관계를 살펴보았다.

2. 다원주의적조합주의적 사회전통과 다수준 정체(polity)를 중심으로 하는 영국의 정책결정과정

1) 다원주의 사회

어느 특정 사회의 독특성을 제대로 이해하기 위해서는 그 사회가 형성된 역사를 들여다보아야 한다. 이는 역사가 권력이 공유되거나 분권되는 방도를 설명해주며 사회적 태도는 이러한 역사적 진행을 통해 축적되기 때문이다. 동일한 맥락에서 영국의 국가-사회형성의 역사를 살펴봄으로써 우리는 영국 사회의 독특성을 간파할 수 있다. 영국 사회는 역사적으로 다음과 같은 특성을 보여준다.

첫째, 영국의 국가형성기는 시민사회가 국가를 지배하는 반면 제도화된 국가가 탄생하지 못하는 구도적 특성을 보여준다. 이러한 특성은 수년간 분리주의가 팽배했던 프랑스와 달리 영국사회를 구성한 사회적 응집력과 더불어 중앙정부에 대한 지방 및 지역의 정치적 결집력에서 비롯되었다. 영국사회의 전통적 통합성은 노르만인들에 의한 중앙화의 완성시기로 그 연역을 거슬러 올라간다. 당시 통합과정에서 대중들은 이미 익숙해져 있는 행정관행을 확대하는 문제가 관건이었으며, 영국은 유럽국가들이 겪었던 유럽대륙식 봉건주의를 경험하지 않

왔다. 이는 노르만인들의 정책에 따라 앵글로색슨인들은 자신들의 관습을 유지할 수 있었고, 제한된 형태로나마 지역수준에서의 자치정부를 운영할 수 있었기 때문이었다(Badie & Birnbaum 1983).

둘째, 영국의 의회중심주의는 중앙정부가 시민사회와 연계를 유지하고 있다는 분명한 증거가 된다. 의회는 마찰을 완화시키고 권한기구들의 활동을 조정하는 도구이다 (Badie & Birnbaum 1983). 이러한 의회중심주의는 포악한 국가간섭 없이도 헌법을 달성할 수 있도록 해주었다. 이는 곧 영국의 중앙정부가 정치적 핵심축을 국가로 이전하기 위해 필요한 관료주의적 장치를 수립할 필요가 없었다는 이야기이다. 영국은 의회를 시민사회를 대표하는 기구로 삼고 이를 중심으로 지방자치단체 등 주변부와의 밀접한 연계를 유지해왔다.

셋째, 영국은 국가와 시민사회간 경계를 확정짓는 행정법체계가 존재하지 않았다. 전통적으로 영국은 로마법전통을 선호하지 않았으며 공식적인 법규보다는 이행절차규칙에 의존하는 경향을 보여왔다. 이러한 전통은 행정법이 수립되어 국가가 시민사회에 대해 자치권을 증가시킬 수 있는 유럽대륙의 상황과는 거리가 멀었다. 이러한 전통을 통해 영국은 중심부가 존재하지만 강력히 제도화된 국가가 존재하지 않는 다원주의적 국가형태를 유지해왔다. 이로써 영국식 다원주의는 정책결정에 있어서 다수의 참여자들이 영향을 미치는 반면 정부는 소극적 역할을 수행하는 데 그치는 구도를 형성한다.

그러나 1980년대 이래 영국은 새로이 집권한 대처정권이 신자유주의라는 새로운 형태의 정치 및 경제적 모델을 도입하면서 시민사회와 국가간 연계에 있어서 유의적인 변화를 겪게 되었다. 기존의 영국 경제 및 사회 모델은 복지정책을 강조하는 자유주의 케인지안적 사고에 기반하고 있었다. 이 사고는 국가가 사회복지정책을 책임지는 사회민주주의를 형성하였고 이는 곧 국가가 많은 재정을 지출해야 함을 의

미하였다. 또한 국가의 간섭주의를 필수불가결한 것으로 여기고 있었다.

그런데 이러한 구 모델과 달리 신자유주의적 경제모델은 시장의 논리와 통화주의를 강조하였다. 이 논리에서는 동일한 자유주의이면서도 실업보다는 인플레이션을 목표로 정하고 있다는 점에서 케인지안 자유주의와 상이함을 보여준다. 사회복지를 국가가 책임지느라 어쩔 수 없이 발생한 재정적 자폭의 증가를 해결하고자 대처정부는 재정적자의 주범인 수익성없는 국영기업체를 민영화시키고 인플레이션을 낮추는 데 주력하였다. 더불어 국가의 간섭주의를 배제하고자 하는 정책에 상응하여 작은 정부만들기와 탈규제화에 주력하였다.

그런데 사실 영국의 탈규제화는 정부와 기업간 관계에 있어서의 근본적인 변화를 야기시키기보다는 형태론적인 조정으로 특징지워진다. 이는 탈규제화가 사회에 대한 국가의 자율성과 능력(capacity)을 상대적으로 확장시키는 데 기여하였기 때문이다. 물론 시장에 기반하는 분배원리를 확대하고 더 자유로운 자본이동으로 정책을 전환하는 등 긍정적인 효과를 발생시키기도 하였다. 하지만 영국은 1980년대 이래 실행된 탈규제화의 뒷문을 통해 신자유주의적 기업국가내지 강한 규제 국가로 탈바꿈하여 왔다.

그렇다면 도대체 이러한 일이 어떻게 진행되었을까? 그 해답은 첫째, 탈규제와 재규제의 병행을 통해서 가능하였다. 영국정부는 신자유주의의 물결과 더불어 탈규제화를 위한 일련의 조치들을 단행하였다. 그 대표적인 정책수단은 정부의 권한축소였다. 대처정권은 ‘작은 정부론’을 앞세우고 국가간섭주의를 배제하기 위한 방침으로 제도적 정돈을 단행하였다. 그 일환으로 공무원을 대폭 줄이고 지방정부에 대한 중앙정부의 지원금을 감소시켰다. 또한 수익성이 낮은 국영기업체를 민영화시킴으로써 시장의 힘이 작동할 수 있는 공간을 마련해 주었다.

그러나 다른 한편에서는 지방정부의 권한 가운데 일부를 중앙정부로 귀속시키고 수상집무실의 힘을 강화하는 등 강한 권력행사를 위한 준비를 병행하였다. 또한 지방정부가 지니고 있던 기업세 조세권을 중앙정부로 귀속시켰다(Gamble 1988).

한편 민영화작업에서도 자본의 흐름을 개방하는 반면 소유권에 있어서는 여전히 정부의 간섭이 작동하는 영역을 남겨두고 있었다. 황금주(golden share)가 바로 그 정책수단이었는데 이는 국영기업을 민영화시키는 과정에서 공공재적 성격이 강하고 국가의 정체성과 직결될 수 있는 사업분야에서, 혹은 국가권력 내지 국가이익의 상징적인 부문에서는 그 기업의 핵심주식을 정부가 주관하도록 하는 원칙이었다. 이로써 영국의 민영화는 경제적으로는 그 규모가 크에도 불구하고 정치적으로는 상징적인 전시효과가 농후했다.

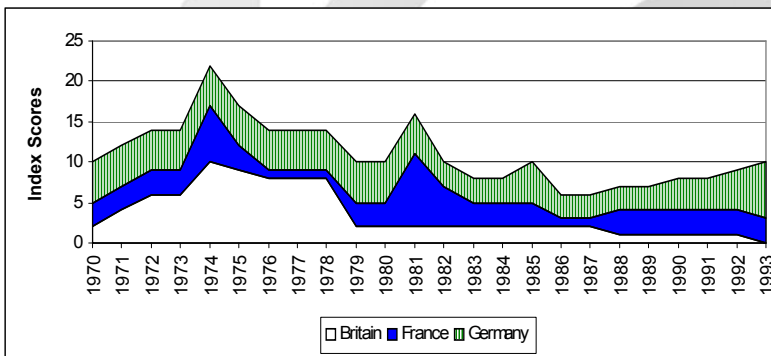
둘째, 기존의 국가와 시민사회간 정책네트워크가 변화하였다는 사실에서 우리는 두 번째 해답을 찾을 수 있다. 영국은 전통적으로 시민사회와 국가 사이에서 정당들이 이들을 연결시켜주는 채널역할을 담당해 왔다. 그리고 이러한 영국 정당들은 사회내에서 나름대로의 지지세력을 확보하고 있었다. 영국의 대표적인 정당은 보수당과 노동당인데 이들은 각각 기업가와 노동자세력을 자신들의 사회적 지지기반으로 확보하고 있다. 그런데 1980년대 대처정권 아래 기존의 사회적 모델을 버리고 새로운 모델을 도입하는 과정을 거치면서 영국의 정당들은 대중에게 의존하는 정치기구의 성격을 벗어나서 엘리트기구의 성격으로 탈바꿈하였다(장훈 외 2000). 이에 국민들은 자신들의 이해관계를 대변해주던 채널인 정당에 대해 불신감을 갖기 시작하였고 이는 급기야 정치적 무관심보다 더 무서운 정치권에 대한 반발로 이어졌다. 이러한 상황은 국민들로 하여금 지지정당으로부터 멀어져 정당소속감(parties identification)이 불투명해지는 국면으로 몰아갔다. 그리고 그 결

과 선거에서 나타나는 투표유동성이 급증하였다(Katz and Mair 1995). 이와 같이 시민사회와 정당간 연계가 끊어지면서 나타나게 된 결과는 국가의 강세였다. 영국정당들은 자신의 지지기반인 시민사회와의 긴밀한 연계가 느슨해지면서 그 빈 공간을 국가에게 의존하게 되었다.

2) 조합주의 사회

전통적인 유럽의 노동운동은 ‘사회 조합주의(social corporatism)’로 대표된다. 이는 노동자, 자본가 그리고 국가라는 삼자가 서로 협조하여 이익을 분점한다는 지식이다. 이러한 전통적인 지식이 1980년대를 거쳐 변용을 맞이하였다. 그리고 이러한 변용은 1990년대에 들어와 본격적으로 추진되는 유럽통합에 대한 노조의 대응방식을 규정하는 중요한 배경적 요인이 되었다. 그리고 1970-1990년대를 거쳐 영국사회에 나타난 신자유주의적 관행의 대표적 양상은 경제정책결정에 노조가 참가하는 정도가 다양했다는 점이다(Compston 1995).

<그림 1> 노조 참가의 다양성: 영국, 프랑스, 독일 (1970-1993)



참조: Britain (영국); France (프랑스); Germany (독일)
 자료: Data from Compston (1995).

1970-1993년 기간 동안 영국의 경제정책결정에 대한 노조참가의 양식은 동시대 프랑스나 독일보다 더 양극화 현상을 보여주었다: 참가 정도에 있어서 낮은 수준으로 출발하여 1974년 최절정에 이르렀고 그 후 점진적인 쇠퇴를 보이면서 매우 낮은 수준으로 급강하하였다 (Compston 1995: 326). 1979년 보수당 정부의 선거 승리 이전에 영국 경제는 산업내 상당수준의 경직성과 뚜렷한 정치적 영향력을 지닌 강한 노조로 특징지어진다. 윌슨 정부기간 동안 다우닝가 10번가를 장악한 노조의 리더들은 문제해결과 의사결정에 대한 조합주의적 접근법에 동조하였다(Edye and Lintner 1996: 157). 경제정책결정에 대한 노조참가의 지수에 따라 우리는 1970년대 영국 의사결정자들이 조합주의적 접근법을 선호한 정도를 엿볼 수 있다.

<1970-1973년>

이 시기 동안 에드워드 히스 레짐 아래 집중적이고 폭넓은 삼자 협상이 벌어졌고 물가위원회와 인력서비스위원회와 같은 신규 삼자 기구가 수립되었다(Bornstein and Gourevitch 1984; Crouch and Dore 1990).

<1974-1979년>

이 시기 동안에는 분명한 대립이 윤곽을 드러냈다. 1974년 보수당은 신규 정부에 의해 추구되는 경제 및 사회정책 전반에 있어서 대패하였다. 게다가 노동당 정부의 집권시기 내내 모든 수준에서 자문위원회의 몫을 확장하였다. 그러나 1975년 4월에 이르러 윌슨정부가 정부지출을 삭감했을 때 경제정책은 동의의 폭이 줄어들었다(Coates 1989). 게다가 1976-1979년간 매년 체결된 사회계약의 신규 기획안은 충분히 이행되지 못했다.

<1979-1993년>

1978-1979년간 진행된 ‘불만의 겨울(Winter of Discontent)’은 1979년 5월 캘러한 정부를 선거패배로 인도하였다. 1979-1993년간 집권한 보수당 정부는 정책결정과정에서 합법적인 역할을 하는 노조에 대해 명백한 반대 의사를 표명하였다. 그 결과 국가기업이사회 등과 같은 영국노동총동맹이 대표직을 맡고 있던 많은 기구들이 폐지되었다. 게다가 노동시장 사안에 대한 기존의 상의절차가 1988년 폐지되었고 1993년 국가 경제발전이사회의 월례회담에서도 상의절차가 폐지되었다.

3) 다수준 정체(Multi-level polity)

오늘날 국가는 외부적 및 내생적 도전으로 인해 더욱 구별화되고 다양화되고 있다. 그만큼 정책결정과정의 통합성과 결집성이 흐트러지고 이에 따라 자연히 한 나라의 정책결정과정을 이해하기가 어렵게 되었다. 이러한 변화의 흐름은 거버넌스(공치)의 개념으로 이어지고 있다. 거버넌스란 통치스타일이 변화하고 정치적 제도로서 민족국가에 배타적으로 기반하지 않는 새로운 통치과정을 지칭한다(Guibernau 2001: 28).

영국의 정책결정과정 역시 단일수준 정체로 보는 전통적 이해의 틀에서 벗어나 사회를 관리 및 운영하는 다양한 제도와 절차, 즉 ‘공치’ 구도를 강조하는 다수준정체로 이해되고 있다. 다수준 정체를 분석하기 위한 접근법은 크게 두 가지로 나뉘어진다: 하나는 국가적 공치와 지역적 공치이고 다른 하나는 초국가적 공치이다. 국가적 공치에서는 정책결정과정이 국가 내부에서 다루어지고 지역적 공치에서는 지역정부와 중앙정부간 권한이 분할되어 협조체제 하에 정책결정과정이 진행된다(Gamble 2000).

이러한 두 가지 형태의 공치에 덧붙여 영국은 유럽통합이 진전됨과 더불어 전 이슈영역은 아니지만 부분적으로 유럽연합이라는 초국가적 공치수준에 포함되어 있다. 동시대 유럽정치는 정책결정과정의 점차 상호연계되고 있는 전지구적 경제와 초국가적 시민사회로부터 발전되고 있는 초국가적 공치에서 다루어지기도 한다(Rosenau 1995; Gamble 2000). 이러한 탈국가적 공치에서는 국제시스템이 국가정부가 핵심을 이루는 ‘국가간 시스템’으로 인지되는 한편 국가정부의 통제를 넘어서는 기구와 네트워크간 다자적 연계가 허락되는 ‘초국가적 시스템’으로 동시에 인지된다. 이러한 조건에서는 시민단체나 비정부기구(Non-governmental Organizations, NGOs)가 특정 지역이나 국가 또는 국가간 정책결정과정에서 ‘목소리내기(voicing)’전략을 실천할 수 있는 토양이 갖추어진다.

결국 다수준 정체를 고려해 볼 때 동시대 영국의 정책결정과정은 세 가지 상이한 수준으로 구성되어 있다: 웨스트민스터의 행정부와 입법부 기관들로 이루어진 ‘국가적 수준’, 웨일즈, 스코틀랜드 그리고 북아일랜드 등에게 양도된 기관들로 구성된 ‘지역수준’, 그리고 유럽연합의 기관들로 구성된 ‘초국가적 수준’ 등(Gamble 2000: 291). 따라서 옛 웨스트민스터 국가의 주권이 이제는 이들 다른 지역 및 초국가적 기구들과 공유되고 있다. 그러나 이러한 다수준정체에서도 영국정부는 아직도 적실성과 권위적 정책결정을 위한 주요 권력자원을 여전히 소유하고 있다(Gamble 2000).

3. 영국 시민사회의 정책결정참여 경로

영국 시민사회가 정책결정과정에 참여하는 경로로는 크게 의제설정

과 의사소통적 담론채널, 그리고 직접적 행동을 통한 과시를 들 수 있다. 이 가운데 앞의 두 채널은 정치적 과정으로 거론될 수 있고 나머지 하나는 합의점이 무너졌을 때 동원되는 수단이다.

1) 의제설정권력

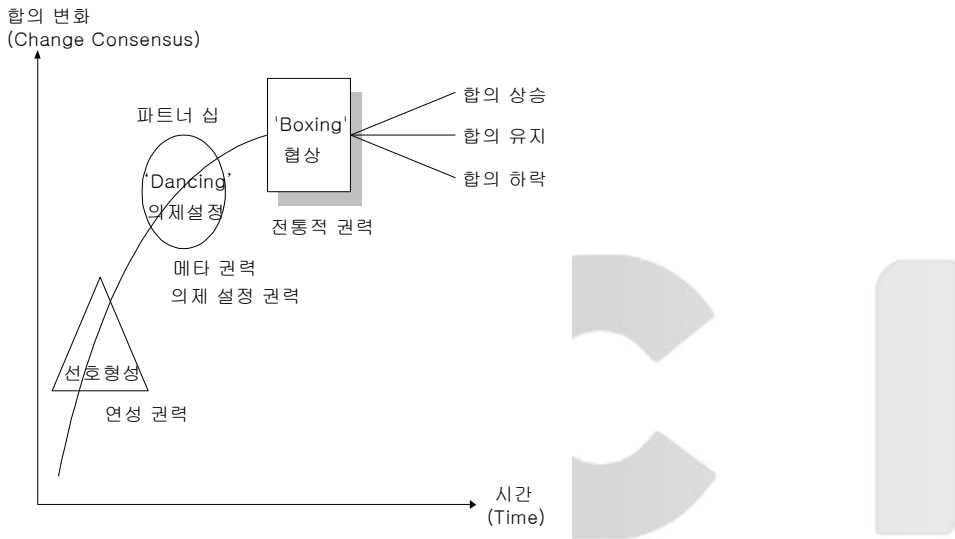
권력은 동질적이거나 일차원적이지 않다. 논쟁의 핵심은 실체설과 관계설 간의 선택이 아니라 권력행사의 맥락과 관련한 추상화의 문제이다. 개체론적 존재론과 경험론적 인식론에 근거하는 현대 국제정치학적 권력개념과 로버트 달의 제재형 및 명령형의 권력, 크라즈너의 거대권력, 그리고 나이의 연성권력 등은 상호 대체적이라기보다 보완적인 것으로 개체론의 분석영역을 넓혀준다(김병국 1995). 제기한 문제에 따라 분석의 방향과 수준은 달라진다. 그러므로 다양한 지적 갈등을 동시에 충족시켜 줄 하나의 권력개념을 찾고자 하는 것은 불가능하며 바람직하지 않다. 이에 <그림 1>은 상이한 권력개념이 시간의 틀에 따라 상이하게 작동하는 동태적 변화를 보여준다.

<그림 2>의 수직축은 특정한 변화의 중요성에 대해 조직내에 존재하는 동의나 합의의 정도를 나타내고, 수평축은 그 변화에 관련된 결정에 도달하고 실행하는 데 필요한 시간을 나타낸다. 이 모델은 대부분의 조직에 있어서 특정한 변화에 대한 정책결정자들간의 지지가 시간의 흐름에 따라 반복되는 내부 토의과정을 거쳐 달성된다고 전제하고 있다. <그림 2>의 곡선은 이러한 내부 합의가 어떻게 사각의 ‘복싱링’, 즉 전통적인 정책결정을 위한 협상의 장까지 나아가는지를 보여준다.

한편 <그림 2>에서 원형으로 표시된 ‘무도회장(dancing floor)’은 합의곡선이 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 의제설정단계에서의 정책결

정자들이 보여주는 전형적인 상황이다. 여기서는 '대화'의 기법이 작동하는데 영국노조가 현재 파트너십 개념을 중심으로 진행하고 있는 '신노동조합주의(New Unionism)'가 여기에 기반하고 있다. 신노동조합주의는 새출발운동과 더불어 광범위한 조합원의 이해관계를 대변하고 근로계급을 대변하는 권위기관으로 거듭나기 위해 포괄적 노동조합주의를 지향한다. 이는 대중적 동원을 통한 비타협적 투쟁을 주장하는 전투적 노동조합주의를 지양한다(윤진호 2000). 이러한 신노동조합주의의 기치 아래 영국 노조와 기업경영자들간에는 최종 입장에 이르기 전에 무도회에서 만나 대화를 통해 대립을 줄이고 훨씬 건설적인

그림 2. 신노동조합주의의 단계별 인식



참조: 이 그림은 데니스 그레고리 (2001)의 영국 노조의 파트너십을 설명하는 그림으로부터 변용한 것이다. 실상 그레고리 자신도 토미 닐슨 (Tommy Nilsson)의 표현을 차용한 것으로 밝히고 있다. 아래 참조. Denis Gregory (2001) "From Boxing to Dancing: Social Partnership at the Contemporary British Workplace." conference paper to be presented at the conference in Korea University, Seoul, 1. December.

참여를 이룬다는 이해가 형성된다. 이때 행위자들이 누리는 권력은 거대(메타)권력과 의제설정권력으로 이해될 수 있다(양오석 2002: 55-56).

한편 의제설정보다 훨씬 이전의 단계에서 작동하는 권력을 상정해 볼 수 있다. 조셉 나이의 '연성권력'이 그것인데 선호나 취향이 형성되는 단계에서 작동할 수 있는 권력개념이다. 이 권력은 상대적으로 합의 곡선이 매우 낮은 수준에 위치하고 있다. 이들 권력의 작용에 기반한 협상의 결과에 따라 궁극적으로는 변화에 대한 조직내 지지수준이 증가할 수도, 정체할 수도 그리고 저하될 수도 있다.

정책영역에 대한 사고는 두 개의 진영으로 나뉜다: 하나는 의제가 시민사회영역에서 정부영역으로 이전되는 것을 살펴보는 것이고, 다른 하나는 의제의 형성을 살펴보는 것이다. 전자는 사안의 정치적 민감성과 관련되고 후자는 특정 사안을 지지 또는 반대하는 이해관계의 연정을 수반한다. 무엇보다 정책의제를 생각할 때 시민사회 의제와 정부 의제간의 구별이 중요하다. 이러한 구별은 정책의제형성을 분석하기 위한 선행작업이다. 또한 더 폭넓은 시민사회의 의제가 더 협소한 정부의 의제로 이동하거나 이동하지 못하는 원인을 분석하는 데 활용된다. 일부 사안은 시민사회의 의제에서 정부의 의제로 이전되지 못하기도 한다. 그리고 일부 사안은 이전은 되나 상당한 시간이 소요된다. 그리고 이전된 이후에도 여전히 논쟁거리가 남게 되고 심지어 이를 되돌리려는 시도도 행해진다(Gamble 2000: 293).

한편 의제형성은 다시 행위자적 관점과 구조적 관점 등 두 진영으로 나뉜다. 행위자적 관점에서는 의제형성과정에서 나타나는 이익과 아이디어간 영향력의 불균형문제가 제기된다. 다수준 정체내에는 정당, 씹크탱크(thinktank) 그리고 압력집단 등 상이한 의사결정력을 지닌 다양한 행위자들이 존재한다. 이들은 상이한 역할을 수행하며 이들 가운데 중심이 되는 것은 정책주도자(policy entrepreneur)이다. 정책주도

자는 지지연합이나 이익연정을 창출하기 위해 시민사회내 이해관계와 아이디어를 끌어들이므로써 의제를 정부의 정책의제로 이전되게끔 촉매제 역할을 수행한다(Gamble 2000: 294).

구조적 관점에서는 제도적 제약에 의해 국가 엘리트들이 정책을 선별하는 방식이 결정된다. 또한 전지구화 과정이 민족국가내 정책과정에 제약을 가하기도 한다. 게다가 국제수지, 고정 및 변동환율제, 증가하는 국제금융시장의 규모와 휘발성 등의 외생적 제약이 충격을 가한다. 한편 국제시스템내 탈국가적 및 국가적 행위자들에 의해 적극적으로 호소되는 일부 지배적인 아이디어가 경제 및 사회정책내 최고 관행을 구성함으로써 구조적 제약으로 작용하기도 한다.

2) 의사소통적 담론채널

경제문화의 다양한 특성은 어떤 정책전환을 결정하는 데 필요한 담론을 산출하기 위한 상이한 진행절차에 투영되어 나타난다. 정책전환을 합법화하기 위해 유럽국가들은 정치적 정체성을 강화하고, 정치적 행동을 정의하고, 정치적 사건들을 해석하는 데 일조하면서 민주적 거버넌스(공치)의 중심부인담론의 특정 경로에 의존해 왔다 (March and Olsen 1995).

담론구축에는 두 가지 유형이 존재한다: 조정적 담론과 의사소통적 담론. 전자는 주로 정책구성에 집중하고 후자는 일반대중에 대한 논쟁에서 승리하는 데 초점을 둔다. 모든 나라들이 조정적 담론과 의사소통적 담론 모두를 보유하고 있지만 토론과정을 조형하는 제도적 맥락에 따라 둘 중 어느 하나에 대해 선호가 치우치기 마련이다. 일반적으로 '의사소통적 담론'은 정부의 힘이 행정부에 집중되어 있는 곳, 즉 영국과 프랑스와 같은 단일행위자 시스템(single-actor system)에서 널리

사용된다. 최소한 1980년대 프랑스에서는 사회에 대해 국가가 전형적으로 강한 힘을 보유하고 사회집단들은 상대적으로 힘이 약했다. 이러한 조건은 조정적 담론을 제공하지 못한다. 이로써 정책 프로그램은 일반적으로 작고 엄격한 정부-기술관료 엘리트들의 산물로 이해된다. 환언하자면 프랑스 정부는 야당, 사회적 파트너, 지방정부 또는 그 외 사회적 이익집단들로부터 기인하는 외부적 투입을 반영하지 않는 ‘과감한 정책’을 구성하는 경향을 보여준다(Schmidt V. 2001: 238). 반면 담론의 의사소통적 단계를 중요시한다.

영국과 프랑스정부는 양 국가 모두 정책프로그램에 대한 대국민의 의사소통의 중요성이 엄격한 정부중심적 정책엘리트들에 의해 수행된다는 점에서 서로 닮은 점이 많다. 영국과 프랑스에서는 정책 구성에 초점을 두는 ‘조정적 담론’이 일반 대중에 대한 승리에 초점을 둔 ‘의사소통적 담론’보다 그 정교함이 상당히 뒤처진다.

반면 정부의 힘, 또는 사회적 대표가 더 분산되어 있는 곳, 즉 독일과 같은 ‘다중행위자 시스템’에서는 대부분 ‘조정적 담론’이 만연되어 있다. 독일에서는 담론이 대중과의 의사소통보다는 정책구성을 조정하는 데 초점을 두고 있는 광범위한 정책 엘리트들의 산물이다(Schmidt V. 2001: 230). 이로써 독일에서는 정책 프로그램의 정교화는 광범위한 정책관련 엘리트들의 교차부문에서 기인하는 산물이다. 이들 엘리트들은 정부의 정치적 및 기술관료적 엘리트들뿐만 아니라 야당과 이익집단 리더들, 특히 기업과 노동으로부터의 이익집단 리더, 그리고 지방정부들도 포함한다.

3) 직접적 행동

직접적 행동은 ‘그게 무엇인가’라는 면보다는 ‘어떤 것이 아닌가’라

는 측면에서 정의하는 것이 더 쉽다. 장관이나 공무원과의 만남추진, 국회의원에게 편지쓰기, 다우닝가 (정부기관이 밀집해 있는 영국 정치 중심지. 수상관저는 다우닝가 10번지이다.)에 피력하기 등과 같은 전통적 정치행태는 직접적 행동이 아니다(Grant 2000). 직접적 행동은 폭력적이거나 비폭력적일 수 있다. 그리고 합법적이거나 불법적일 수 있다. 직접적 행동의 전형은 <표 1>처럼 나누어진다.

<표 1> 직접적 행동의 유형

행동유형	법적 지위	주요 목표
저항행진	일반적으로 합법적	정책결정자들에게 사안에 대한 지지의 규모나 관심을 표명하기
보이코트	합법적	기업에게 상업적 피해를 주기
스턴트 (stunts)	최소한의 불법	대중성을 통해 사안에 대해 주목하기
봉쇄, 점유, 방해	시민활동에 개방되고 있으며 점차 범죄화되고 있음	활동을 방해하기 위해 직접적 압력이나 목표를 피력
재산파괴	불법	행동종료
개인에 대한 폭력	범죄	비도덕적 행동에 대해 책임이 있는 듯한 자를 처벌하기

출처: Grant (2000: 140)

저항행진은 법적이며 대중성 확보가 그 목표이며 전통적인 정치형태이다. 보이코트는 법적이며, 기업에게 상업적 피해를 초래하는 것이 목적이다. 스톤트(stunts)는 이목을 끌기 위한 정치활동으로 대중성을 통해 사안에 주목하는데 이는 영국에서 진행된 환경운동 초기에 주요 동원수단으로 주목받기도 했다. 봉쇄, 점유 그리고 방해 등은 점차 범죄화로 변질되고 있으며 직접적 압력을 행사한다. 재산파괴는 분명히 불법이며 행동의 최종 결말로 이어진다. 마지막으로 직접적 행동 중 가장 범죄적인 형태를 띠는 것은 개인에 대한 폭력이다. 영국의 시민

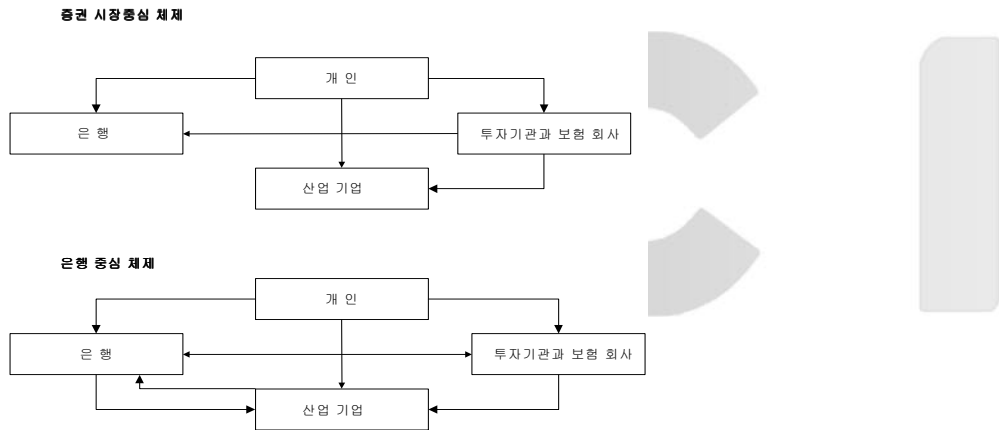
사회내 행위자들은 이들 직접적 행동을 사안별로 사용해 왔다.

4. 영국 금융정책네트워크내 변화를 주도하는 주요 행위자인 기업과 시장

1) 금융정책네트워크

영국 금융체제의 주요 국면은 금융체제의 독특한 구조와 기업통제 그리고 국가의 역할간에 형성된 복잡한 관계로 이루어져 있다. 특히 유럽대륙식 은행중심체제와 달리 금융시장을 중심으로 하는 체제, 즉 앵글로색슨계열의 구도를 보여준다(<그림 3> 참조). 즉 유럽대륙에서는 필요한 산업자본의 주요 분배자로 은행이 그 역할을 담당하는 반면, 영국에서는 간접금융(대출시장)보다 직접금융(증권거래)이 주요 금

<그림 3> 금융시장 체제와 은행중심체제와의 비교

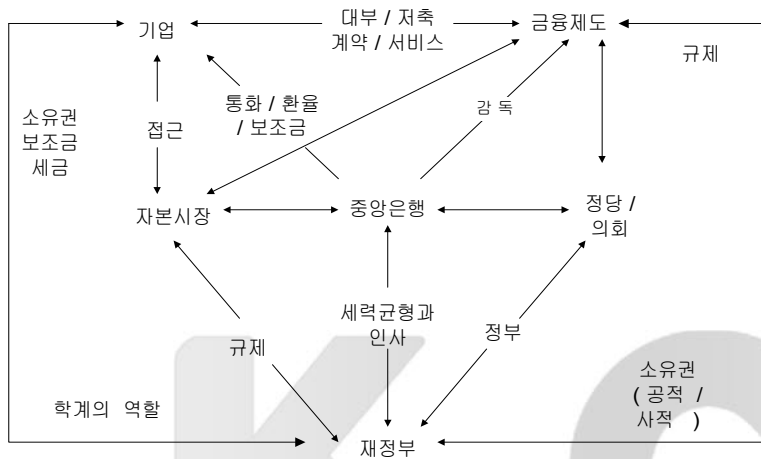


출처: Story and Walter (1997 : 139)

용자원의 출처이다.

이러한 의도에서 영국의 금융정책커뮤니티는 직접적 이해관계를 지닌 다음과 같은 모든 참여자들을 병합하고 있는 것으로 이해된다: 저축자, 투자자, 주주, 로비스트 그리고 규제자 등. 명심할 것은 이들 참여자들이 맺고 있는 영국 정부와의 관계구도가 다른 사안영역에서의 그것과 다를 수 있다는 것이다. 하지만 우리는 영국의 금융정책커뮤니티를 <그림 4>와 같이 표현할 수 있다.

<그림 4> 금융정책 커뮤니티



출처: Story and Walter 1997: 137.

2) 기업과 시장

영국은 강력한 자본주의 국가로서 민간 기업이 정부기관보다 국민들에게 더 많은 일자리를 제공하고 있다. 따라서 국가의 부에 있어서 많은 몫을 차지하는 것은 산업 및 금융기업 소유주나 관리자들의 통

제일 수밖에 없다. 이에 상응하여 영국에는 대기업을 대표하는 ‘영국 기업연합’과 중소기업을 대변하는 ‘영국상공회의소’ 등 다양한 조직들이 기업의 이익을 대변하고 있다. 특히 은행을 중심으로 경제체제가 운행되는 유럽대륙과 달리 금융산업이 핵심적으로 발달되어 온 영국에서는 런던의 시티(the City)를 중심으로 중요한 금융센터가 자리잡고 있다.

정치적으로 볼 때 기업과 금융집단은 압도적으로 보수당의 지지세력이다. 보수당 자금의 상당부분이 기업으로부터 제공되고 있고, 미국과 달리 기업의 직접적인 정치헌금을 금지하는 법률이 없는 영국으로서는 기업의 정치활동이 상대적으로 자유로운 편이다(Freedman 1996). 영국 법률은 기업이 매년 보고서에 정치헌금내역을 기재할 것만을 요구하며 세심한 조사대상에 들어가지 않는다. 이들은 수상이나 각료의 조언자로서 활약하거나 정부프로그램을 검토하는 공공기관의 책임을 맡기도 한다. 한편 각료들이 정치세계를 떠난 후 기업이나 금융기관에 합류하기도 한다. 대처정권 하에 통산성장관을 지내고 텔레콤 산업의 민영화를 담당하였던 기업경영자인 영(Lord Young) 경은 민영화된 케이블 앤드 와이어리스(Cable and Wireless) 사의 대표이사가 되기도 하였다. 그리고 영국 가스공사를 민영화시킨 전직 에너지성 장관 워커(Peter Walker) 역시 퇴임 후 기업체의 이사로 들어갔다(Freedman 1996). 물론 모든 기업인들이 보수당을 지지하는 것은 아니다. 그러나 영국의 기업인들은 자신들의 내부적 분열에도 불구하고 투표나 헌금에 있어서 보수당을 지지하는 전통이 이어져 왔다.

또한 보수당의 입지는 그들의 지지세력인 영국 기업가들이 소유하고 있는 언론을 통해 강화되기도 한다. 호주와 앵글로-아메리카의 신문재벌인 머독(Rupert Murdoch)은 영국의 위성방송 텔레비전 네트워크는 물론 타임즈(The Times)와 선(The Sun) 등의 일간지를 소유하고 있

으며, 뉴스 오브 더 월드(The News of the World) 등 다섯 개의 전국 규모의 신문을 소유하고 있다. 이로써 수많은 영국 언론들이 보수당을 지지하는 구도를 보여준다(Freedman 1996).

3) 금융부문에서의 국가-사회 관계

1980년대 이전의 영국은 금융기관들이 정부에 대해 커다란 자율권을 지니는 앵글로-색슨모델을 보여주었다. 특히 영국정부는 금융부문에 있어서 다른 국가들에 비해 직접적인 규제 역할을 선호하지 않는 편이었다. 그 대신 영국은 자기규제에 기반하는 금융체제를 유지해왔다. 영국은행들은 불문법적 감독의 대상이었고 영국 통산성(the Department of Trade and Industry, DTI)에 의한 최소한의 규제대상이었다. 주식거래소 역시 자신들의 엄격한 규율에 따르는 자기규제적 기구였다(Story and Walter 1997). 이와 같은 구도 아래 영국 금융제도는 비공식적인 제도에 의해 최소한의 범위 내에서 통제되어 왔다(Strange 1998). 영국정부의 경제정책이행을 위한 도구는 바클레이, 미들랜드, 나트웨스트 등의 은행이었고 이들은 정부의 은행으로 사용되는 한편 그 대가로 특혜를 누려왔다(Strange 1998). 이러한 특색은 은행이 금융체제의 중심을 이루는 유럽대륙 독일과 정부가 필요한 산업자본을 배치하는 프랑스와는 큰 대조를 이룬다.

한편 런던 금융시장이 소유하는 강한 힘에서 영국이 유럽대륙국가들과 대조를 이루는 또 다른 면을 발견하게 된다. 영국은 전통적으로 금융시장이 정부의 힘을 능가하는 구도를 그려왔다. 이러한 양상은 국가경제가 직접금융에 의존한다는 점에서 유럽대륙에 대한 비교관점을 제공한다. 전통적으로 영국은 은행대부에 의존하는 간접금융보다 주식시장에 의존하는 직접금융형태를 띠어왔다. 이러한 전통은 옛 대영

제국시대로부터 시작되었다. 대영제국은 해군력을 이용하여 전쟁에 승리하였고 영국의 금융자본을 확산시킴으로써 제국을 유지해 왔다. 이러한 영국의 금융체계모니는 라틴아메리카, 오토만 제국 그리고 중동과 극동에 이르기까지 영토를 벗어나 영향력을 발휘하여 왔다(Cain and Hopkins 1993; de Cecco 1974; Ingham 1984). 이로써 영국의 이익은 런던의 금융중심가인 시티(the City)에 의해 좌우되는 경향을 보였다. 실제 많은 역사가들은 영국정부가 시티를 움직이는 것이 아니라 반대로 시티가 영국정부를 움직인다고 평가한다(Strange 1998).

하지만 1980년대 금융자유화의 물결이 몰려오면서 이러한 전통적인 구도에 변화가 일기 시작하였다. 우선 시장과 은행간 구별이 무의미해지고 있으며 이에 따라 기업의 자금확보형태를 단기적으로 서술하기가 어려워졌다. 은행을 중심으로 하던 금융체계에 기반해온 유럽대륙에서는 직접금융형태가 발달하기 시작하였고 유럽전역에 걸쳐 자본의 자유이동이 확대되고 있다. 이에 따라 시장의 논리로 전환한다는 수렴가설이 어느 정도 설득력을 보이고 있다. 하지만 우리가 이들 국가들의 반응을 매우 신중히 살펴본다면 수렴가설에 가리워진 관성이 지속되고 있음을 발견할 수 있다.

한편 1980년대 영국을 강타한 금융자유화의 물결로 인해 대처정권이 국가에 대한 시티의 힘을 강화시켰다고 평가하기가 쉽다. 그러나 사실 대처정권은 금융체제가 비공식적인 제도에 의존하던 전통에서 벗어나 공식화 및 제도화되도록 유도하였고 자유화를 감찰하는 기구들을 설립하는 한편 그 규제를 성문화하는 작업을 병행하였다. 이로써 영국의 금융부문은 새로운 규제국가의 형태 속으로 빨리 들어갔다. 이러한 주장의 근거는 영국의 금융개혁은 강한 국가의 형태가 작은 정부론이라는 가면을 쓰고 있는 정치적 협상으로 특징지워진다는 점에 있다.

5. 결론

결론적으로 이 글이 주장하는 바는 영국의 대외정책결정에 있어서 시민사회는 전통적으로 구조에 대한 변형을 유도하는 두드러진 선행동적 행위자였다는 것이다. 영국 시민사회는 구조적 관점과 행위자적 관점으로 구성되어 있는 의제설정과정에서 구조에 의해 억압받는 소극적 '죄수'로 작용하기도 하고 구조에 대한 변형을 유도하는 적극적 행위자로 작용하기도 한다.

비록 1980년대 국가-사회간 관계의 변화가 있었으나 이 변화는 정부에 대한 영국 시민사회의 위상에 그다지 도전적인 의미를 던져주는 것은 아니었다. 국가와 시민사회간 공식 채널이었던 정당의 역할변화로 중앙정부의 위치가 달라졌으나 여전히 '시티'를 중심으로 하는 금융중심체제가 지속되고 있다. 이러한 구도 내에서 영국의 중앙정부는 강한 규제국가로서의 유형적 역할변화를 보여준다. 그러나 전통적 조합주의 방식과 다원주의 방식 그리고 사안별 차이를 보이는 정책네트워크의 작동은 지속적 관성의 궤도를 맴돌고 있다. 이러한 양면성 안에서 영국의 시민사회는 더 자유로운 시장을 향한 노정 가운데 적극적이고 선행동적인 행위자로 남아 있다.

참고문헌

- 김병국. 1995. “권력개념의 재해석: 개체론과 전체론의 해석.” 김달중 외 『국
제정치학의 새로운 영역과 쟁점』, 나남.
양오석. 2002. 『유럽정치경제연구의 이해』, 푸른길.
윤진호. 2000. “영국 노동조합의 새로운 운동전략과 그 시사점.” 민주노총 노

동운동발전전략위 원회 내부토론자료.

- 장훈 외. 2000. “영국에서 국가성 변화의 이중성에 대한 연구: 케인스주의 국가에서 신자유주의적 국가로.” 『국제정치논총』 40집 3호.
- Badie & Birnbaum. 1983. *The Sociology of the State, Eng.* trans. by Arthur Goldhammer, Chicago: University of Chicago Press.
- Bornstein, S. and Peter Gourevitch. 1984. “Unions in a Declining Economy: The Case of British TUC.” in idem et al., *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*, London: Allen and Unwin.
- Cain, P. J. and Hopkins, A. G. 1993. *British Imperialism: crisis and deconstruction, 1914 ~ 1990*. vol. 2, London: Longman.
- Coates, D. 1989. *The Crisis of Labour: Industrial Relations and the State in Contemporary Britain*, Oxford: Philip Allan.
- Compston, Hugh. 1995. “Union Participation in Economic Policy Making in France, Italy, Germany and Britain, 1970 ~ 1993.” *West European Politics*, Vol. 18, No. 2 (April): 314-39.
- Crouch, C. and Ronald Dore. 1990. “Whatever Happened to Corporatism?” in idem (eds.) *Corporatism and Accountability*, Oxford: Clarendon.
- De Cecco, M. 1974. *Money and Empire: the international gold standard, 1890 ~ 1914*, Oxford: Blackwell.
- Edye, David and Valerio Lintner. 1996. *Contemporary Europe: Economics, Politics and Society*, London: Prentice Hall.
- Freedman, L. 1996. *Politics and Policy in Britain*, Longman Publisher.
- Gamble, A. 2000. “Policy Agendas in a Multi-Level Polit.” in Patrick Dunleavy et al. (eds.) *Developments in British Politics*, London: Macmillan.
- Grant, W. 2000. *Pressure Groups and British Politics*, London: Macmillan.
- Gregory, D. 2001. “From Boxing to Dancing: Social Partnership at the Contemporary British Workplace.” conference paper to be presented at the conference in Korea University, Seoul, 1. December.
- Guibernau, M. 2001. *Governing European Diversity*, London: Sage.
- Ingham, G. 1984. *Capitalism Divided? The city and industry in British social development*, Basingstoke: Macmillan.
- Katz, R. and Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party

- Democracy: The Emergence of the Cartel Party.” *Party Politics* 1.
- Krasner, S. D. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- March, J. G. and Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- Peterson, J. 1995. “Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis.” *Journal of European Public Policy* 2 (1): 69-93.
- Rosenau, R. 1995. “Governance in the Twenty-First Century.” *Global Governance* 1: 13-43.
- Schmidt, V. A. 2001. “Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe.” in Weber Steven (ed.) *Globalization and the European political economy*, New York: Columbia University Press, 229-272.
- Stirling, J. 1991. “This Great Europe of Ours: Trade Unions and 1992,” *Capital & Class*, No. 45 (Autumn): 7-16.
- Story, J. and Ingo Walter. 1997. *Political economy of financial integration in Europe: the battle of the systems*, Massachusetts: The MIT Press.
- Strange, S. 1998. *Mad Money*, Manchester: MUP.

