

# 1980년대 한국의 경제정책 변화와 정책선택의 정치

한 석 지\*

## 목 차

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| I. 서론: 정책선택의 정치                         | V. 1980년대 초 경제정책의 이념적 기초:<br>신자유주의    |
| II. 개발연대 경제정책의 이념적 기초:<br>케인즈주의적 국가개입주의 | VI. 신자유주의적 정책선택의 정치과정:<br>정책 논쟁과 관료정치 |
| III. '성장의 정치'와 경제발전                     | VII. 맺음말                              |
| IV. 경제정책 변화의 배경: '발전의 위기'와<br>'정당성의 위기' | 참고문헌                                  |

## I. 서론: 정책선택의 정치

대부분의 현대 민주국가들은 부(富)의 생산과 분배의 극대화에 국가의 정치경제적 목표를 두고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 전략의 선택 및 집행은 통상적으로 정부의 정책 영역에 속한다고 할 수 있다. 그런데 국가의 정책은 다양한 요인들로 인해 끊임없이 변화하게 마련이다. 예를 들면, 정치인, 관료, 이익집단, 여론, 정책 수혜자, 그리고 정책결정에 관련된 요소들의 상호작용과 같은 '정치적' 요인과 산업화, 경제발전, 소득수준, 기술진보 등과 같은 '사회경제적' 요인, 그리고 국제정치적인 역학관계의 변화나 국제 무역규범의 변화와 같은 '국제적' 요인 등이 변화 요인들로 작용할 수 있다. 더욱이 이들 다양한 요인들이 복합적으로 작용할 경우 기존 정책의 변화 가능성은 훨씬 더 높다고 할 수 있다.

정책변화 과정에서는 항상 새로운 '선택'(choice)의 문제에 직면하게 된다. 그리고 기존 정책에 가해지는 변화의 압력이 어떤 내용과 의미를 함축하고 있는가에 따라 다양한 정책이 선택될 수 있다. 정책변화에는 기존 정책의 '개혁'이나 새로운 정책의 '도입'이라는 대안 선택의 의미가 함축되어 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

그런데 실제로 정책이 변화되는 과정에서 새로운 정책선택에는 경제적 합리성만이 고려되는 것은 아니다. 대통령과 정책 보좌진의 정책이념이나 선호가 작용하고, 지배연합의 정치적 이해관계가 계산되며, 관료들 사이에서 벌어지는 관료정치도 무시될 수 없다. 정책 선택(policy choice)에는 이러한 정치적 요인들이 고려되기 때문에 아무리 좋은 정책이라 하더라도 반드시 선택되어지는 것은 아니다. 정치적 반대에 부딪치게 되면 폐기되거나 연기될 수밖에 없고, 그 반대의 경우라 하더라도 정치적 동원을 통한 사회적 지지와 연계시킬 수 있다면 채택될 수 있다.<sup>2)</sup> 이는 정책 선택에는 경제적 합리성이

1) Carsten Daugbjerg, *Policy Networks Under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*(Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 1998), p. 68.

2) Peter A. Gourevitch, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices." Peter A. Hall(ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*(Princeton: Princeton

중요한 기준으로 작용하지만, 국면에 따라서는 정치적 합리성이 더 결정적으로 작용할 수도 있음을 의미한다. 특히 정치적 위기 국면에서 이루어지는 정책 선택은 경제적 합리성에 기반을 둔 공공이익을 고려하기보다는, 권력을 공고히 하고 사회적 지지 기반을 넓히며 정치적 생존을 유지하기 위한 정권의 정치적 이익을 우선시할 가능성이 높다.<sup>3)</sup> 따라서 새로운 정책선택은 그에 대한 갈등을 둘러싸고 있는 '정치'도 설명되어야 한다.<sup>4)</sup>

이상적으로 볼 때 정책선택의 준거는 분명히 공공의 이익이다. 그러나 실제 정책과정(policy process)에서는 정치권력의 유지 및 확대를 위한 정치연합의 구축을 위해, 지지세력을 보상해주고 반대세력을 견제하는 동시에 중간적 입장을 취하는 세력을 회유·포섭할 수 있는 방향으로 이루어지는 경우가 많다.<sup>5)</sup> 따라서 정책변화의 동기가 사회경제적 변화와 위기 대처에 있고, 그 때문에 정책선택의 준거 또한 경제적 합리성이 중요하게 고려되지만, 정책결정 과정에서 정치의 개입이 불가피하고 그러한 개입으로 인해 오히려 정치적 합리성을 더 중요하게 고려하는 경우가 많기 때문에, 결국 정책선택은 '정치'의 문제로 환원될 수 있는 것이다.<sup>6)</sup>

1970년대 말에서 1980년대 초 한국의 정치경제적 상황은 경제적 위기와 정치적 위기가 맞물려 있었다. 국가의 과도한 경제개입에 의한 경제발전전략은 시장구조의 독과점화, 가격체계의 왜곡 등으로 인한 자원배분의 비효율성과 1970년대 중반 이후의 중화학공업화 추진을 위한 정부의 과도한 보호정책으로 인해 과잉투자과 중복투자 등으로 '발전의 위기'가 심화되고 있었다. 국제경제적 측면에서도 그동안 개발도상국들에게 예외적으로 부가해 오던 무역거래상의 특혜조치가 철폐되고 호혜주의 원칙에 따르도록 요구하는 선진국들의 경제개방 압력이 등장하기 시작했다. 이 와 더불어 박정희 대통령을 시해하는 1979년 10·26사건으로 국정의 단절과 정치사회적 혼란을 초래하여 체제 붕괴를 가져왔고 신군부의 등장으로 '정당성의 위기'는 더욱 가중되는 상황이었다.

이런 정치경제적 위기 상황에서 전두환 정권은 기존의 국가의 적극적인 시장개입을 통한 경제발전 전략과는 다른 새로운 정책을 선택했다. 소위 '경제안정화와 경제자유화 정책'으로 일컬어지는 '신자유주의'(neo-liberalism) 정책을 채택하게 된 것이다. 그런데 이러한 전두환 정권의 새로운 정책 선택은 박정희 정권의 경제발전 경험에 비추어 볼 때 중대한 '정치적 실험'이었다. 전두환 정권의 경제정책 변화는 경제위기에 대한 정부의 단기적 처방이라기보다는, 대통령을 비롯한 고위 경제정책 결정자들의 정책 아이디어의 변화에서 비롯된 것으로 정책 목표와 수단뿐만 아니라 정책의 기본 성격까지도 변화되는 근본적인 정책변화(fundamental policy change)<sup>7)</sup>였다. 왜냐하면, 이전에는 '성장'이 중요한 정책 가치였지만, 1980년대 이후에는 '안정'이 보다 중요한 정책 가치로 제시되었고 경제안정화와 경제자유화가 거시경제정책의 주된 목표가 되었기 때문이다.

University Press, 1989), pp. 87-88.

3) Robert Bates. *Markets and States in Tropical Africa*(Berkeley: University of Berkeley Press, 1981) 참조.

4) 이런 측면에서 구레비치(Peter A. Gourevitch)도 '정책 선택의 정치'(politics of policy choice)의 중요성을 강조한다. Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Reponse to International Economic Crisis*(Ithaca: Dornell University Press, 1986), part I. the politics of policy choice.

5) Robert Bates, *op. cit.* 이러한 주장은 정치가와 그들을 지지하는 사회세력간의 연합관계에 따라 정책이 선택되어 진다는 정치적 연합이론으로 볼 수 있다. Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*(Cambridge: Polity Press, 1986), pp. 12-13.

6) 특정한 정책이 정치의 산물이라는 주장에 대해서는 Robert Bates, *op. cit.*; Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times*: 문정인(편), 『민주화시대의 정부와 기업』(서울: 오름, 1998) 참조.

7) Carsten Daugbjerg, *op. cit.*, p. 39.

박정희 정권의 경제적 성과는 그야말로 '기적'에 비유되었다. 통계 수치로만 볼 때도, 1인당 국민소득이 1961년 83달러에서 1979년에는 1,546달러로 18배 이상 증가했고, 수출은 1979년 150억 달러를 기록하여 1961년에 비해 무려 300배의 급성장세를 보였으며, 실업률은 1962년의 8.1%에서 1979년에는 3.8%로 현저하게 낮아졌다. 전두환 정권은 이런 경이적인 경제적 성과를 거둔 정책을 버리고 왜 새로운 정책선택을 할 수밖에 없었는가?

이 글은 '정책선택의 정치'의 관점에서 1980년대 한국의 경제정책 변화의 배경과 과정에 대해 분석하고자 한다. 본격적인 논의에 앞서 개발연대로 일컬어지는 1960~70년대의 경제발전에 대해 간략하게 조명한다. 특히 경이적인 압축적 경제성장을 가능케 했던 경제적 성과를 개발연대 경제정책의 이념적 기초로서 케인즈주의적 국가개입주의와 '성장의 정치'의 관점에서 살펴본다. 다음으로 경제정책 변화의 배경으로 1970년대 말의 정치경제적 위기를 발전의 위기와 정당성의 위기의 결합이라는 측면에서 고찰한다. 그리고 1980년대 초 새로운 정책선택의 이념적 기초로 작용한 신자유주의에 대해 간략한 고찰을 하고, 마지막으로 신자유주의적 정책선택의 정치과정을 관료정치의 관점에서 정책논쟁 과정과 그 결과에 대해 살펴본다.

## II. 개발연대 경제정책의 이념적 기초: 케인즈주의적 국가개입주의

흔히 '개발연대'로 일컬어지는 1960~70년대 한국의 경제정책 기조는 국가의 적극적인 시장개입을 통한 경제발전이었다. 군사 쿠데타에 의해 권력을 장악한 박정희는 그의 전 집권기간을 통해 '경제성장'을 최고의 정치적 가치로 설정하고 국가의 주도적 계획 하에 경제발전 전략을 추진했다.<sup>8)</sup> 박정희 정권이 국가의 적극적인 시장개입을 통한 경제발전 전략을 채택한 이유는 '경제성장'이 쿠데타를 통해 집권한 박 정권의 취약한 정통성(legitimacy)을 희석시켜 줄 수 있었기 때문이다. 따라서 박정희 정권의 정치경제적 목표로서 경제성장이라는 목표 설정은 '정치적 선택'이라는 중요한 의미를 가지고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

그런데 이 시기의 국가의 경제개입은 한국에만 국한된 고유의 정책 기조는 아니었다. 가깝게는 일본을 비롯한 동아시아 국가들이 '개발국가'(developmental state)의 형태로 국가개입을 통한 경제성장을 추진했다. 또한 서유럽 국가들에서도 '케인즈주의적 복지국가'(Keynsian welfare state)의 형태로 경제에 대한 국가개입이 어느 정도 정당화되던 시기였다. 사실, 케인즈주의(Keynesianism)나 신자유주의와 같은 한 국가의 경제정책 이념(economic policy ideas)의 형성과 변화는 일국적 수준에서 진행되기 보다는 세계 자본주의체제의 지형 변화로 이해할 수 있다.<sup>10)</sup> 따라서 국가개입주의를 한국 또는 동아

8) 이점은 역대 정권들이 추구했던 정치적 목표가치와 비교해 보면 더욱 두드러진다. 이승만 정권의 정치적 목표 가치가 '서구식 자유민주주의국가의 건설'이었고, 장면 정권의 그것이 '사회 민주화'와 '경제건설'이었다면, 박정희 정권의 경우는 시종일관 '경제성장'을 최고의 목표가치로 선택했다. 유영준, "한국 역대정권의 국가목표설정과 그 정치적 과제," 『한국정치학회보』, 제14집(1980), pp. 47-65.

9) 박정희 대통령의 연설문을 분석한 한 연구에 의하면, '경제성장'에 대한 강조는 단순히 당시의 경제 현안 문제들을 극복하기 위한 차원에서만 제시된 것은 아니라, 국민들에게 경제목표를 제시하고 이를 달성함으로써 권력유지와 연장에 성공하였고, 이를 통해 미약했던 정치변동의 정당성 문제, 정치권력의 정통성 문제를 희석시키고 장기집권이 가능했다. 구경서, 「박정희 정치연설 연구: 연설문의 내용분석을 중심으로」, 박사학위논문, 건국대학교, 1998, p. 171.

시아적 현상으로 국한시키기보다는, 당시의 지배적인 경제사상 또는 경제정책 이념이었던 케인즈주의의 국제적 확산의 영향으로 이해할 필요가 있다. 이런 측면에서 개발연대 한국의 국가개입주의의 성격에 대한 규정도 미국과 서유럽에서 발흥한 케인즈주의적 복지국가와의 비교를 통해 일반성과 특수성을 도출해야 한다.

19세기 영국 헤게모니 하의 자유방임시대는 시장논리가 전세계적으로 보편화되던 시대였다. 국내적으로 생산요소의 자유로운 이동을 가로막는 제도적 장벽, 그리고 자유기업과 그 기업의 이윤추구 활동을 가로막는다고 생각될 수 있는 그 어떤 것도 개혁해야 한다는 움직임이 전세계적으로 진행되었다.<sup>11)</sup> 그러나 20세기 들어 자유방임주의는 양차대전 사이의 대공황을 거치고 2차 대전이 끝날 때 즈음에 와서는 개입주의(interventionism)가 득세하기 시작했다. 그리고 1960년대 들어서는 국가가 적극적인 개입을 통해 자본주의의 폐해를 시정하는 수정 자본주의 혹은 혼합경제(mixed economy)의 시대가 도래하게 되었다.<sup>12)</sup>

전후 서구에서는 다양한 형태의 '시장의 실패'가 1930년대의 대공황을 불러일으켰으며 이는 2차 세계대전이라는 미증유의 파멸적 사건으로 이어졌다는 인식이 광범위하게 확산되었다.<sup>13)</sup> 이러한 '시장의 실패'에 대한 대안은 반(反)시장주의적 대안으로서 국가주의적 성격을 띠는 것이었다. 즉 국가의 개입을 통해 시장의 '비효율성'과 '비윤리성'을 시정하자는 것이었다. 이에 따라 케인즈주의와 비버리지주의의 결합으로 '케인즈주의적 복지국가'가 전후의 사회적 합의로 등장하게 되었다. 케인즈주의는 경제의 수요 측면에 대한 국가의 적절한 개입을 통해 완전고용과 경제성장을 동시에 달성하려 한다는 점에서 시장의 '효율성' 실패에 대한 경제적 해결책이었다. 한편 비버리지주의는 시장의 파멸적 결과로부터 인간을 보호하기 위해 국가가 다양한 복지 형태로 사회적 임금을 제공해야 한다는 주장을 하고 있다는 점에서 시장의 '윤리적' 실패에 대한 사회적 해결책이라고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

여기서 우리가 주목하는 케인즈주의는, 시장경제에 대한 적절한 개입을 통해 공공지출을 증가시킴으로써 경기침체를 끌어올리고 완전고용을 달성하는 정부의 조정적 역할을 강조한다. 생산의 격감, 대량 실업의 발생, 정치적·사회적 불안정 등 자유방임주의로 인해 발생하는 사회경제적 비용, 다시 말하면 시장경제의 낭비와 비효율성은 정부의 적절한 개입을 통해 시정될 수 있다는 것이다. 또한 케인즈주의는 독점과 담합으로 시장에 의해서 충분히 공급되지 않는 공공재(public goods)나 규모의 경제가 발생하는 산업—예컨대 통신 또는 전력산업—을 시장보다 국가가 담당해야 한다는 것이었다.

결국 케인즈주의는 경제성장의 최대 장애 요소가 수요의 부족이기 때문에 이 수요를 촉진시키기 위해서 국가에 의해서 유인되고 촉진되는 지출이 필요하다는 것이다. 그리고 공급은 수요의 변화에 의해 자동적으로 적응할 것이라고 믿었다. 따라서 케인즈주의는 경제의 수요 측면에 대한 국가개입을 통해서 고도의 경제활동과 완전고용을 보장하고자 하는 경제사상이라고 할 수 있다.

10) 이에 대해서는 안승국, "한국에 있어서 포드주의의 위기에 관한 정치경제적 재성찰: 조절이론의 접근을 중심으로," 『한국정치학회보』, 제33집 2호(1999 여름), pp. 99-103 참조.

11) 서용석, "복지국가와 발전국가의 위기 유형," 한국비교사회연구회(편), 『동아시아의 성공과 좌절: 새로운 발전모델의 모색』(서울: 전통과 현대, 1999), p. 247.

12) 장하준, "제도주의적 정치경제학의 정립을 향하여," 한국사회경제학회 『사회경제평론』 13호, 『신자유주의와 국가의 제도전』(서울: 풀빛, 1999), p. 55 참조.

13) Chris Freeman, "Comment 4," Joseph E. Stiglitz et al., *The Economic Role of the State*(Oxford, UK: Basil Blackwell, 1989), p. 141.

14) 임혁백, "신보수주의 국가론," 『시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론』(서울: 나남출판, 1994), p. 118.

이와 같이 케인즈주의는 국가가 시장의 실패를 극복할 수 있는 우월한 기구의 역할을 할 수 있다는 이론적 바탕 위에서 전개된 정책이념이다. 그런데 한국의 개발연대의 정책이념이 서구 케인즈주의적 복지국가들의 정책이념과 동일하게 취급될 수 없는 차별적 요인들, 즉 몇 가지의 특수성들이 있다.<sup>15)</sup>

첫째, 서구 국가들에서는 완전고용과 거시경제의 안정성을 도모하는 정도의 수준에서 국가가 개입했지만, 한국에서는 국민주력기업의 육성을 위해 사적 자본을 지도·통제하면서 자본주의적 물질 토대를 구축해 나가는 훨씬 더 적극적인 국가개입이었다.

둘째, 시장경제의 비윤리성이라는 해독을 제거하기 위한 복지정책 대신에 성장일변도의 정책만이 있었고, 대량소비와 대량생산을 가능케 했던 포드주의적 계급타협 대신에 일방적인 노동통제가 있었다.

셋째, 한국의 국가는, 시장과 사회 간의 중재적 역할을 담당했던 서구 국가들과는 달리, 시민사회의 탈동원화를 통해 직접적으로 시장을 형성하고 발전시켰다.

넷째, 서구 국가들은 성장과 분배를 동시에 달성하려는 사회적 시장경제 요소가 있었지만, 한국에서는 성장만을 추구할 수 있는 사회적 토대가 구조적으로 이미 형성되어 있었다. 이를테면, 역사적으로 발전해온 국가기구의 시민사회에 대한 통제와 동원능력, 전후 미국 주도의 반공질서에 대한 편입, 이에 따른 권위주의적 정치체제의 안정적 확립, 빈곤에 처한 대다수 국민의 존재가 경제성장을 체제의 정당성 확보의 가장 중요한 목표로 삼게 했다.

결국, 선진자본주의 사회의 국가개입주의가 자본주의의 성장과 함께 제기되는 사회경제적 문제의 신속한 해결이라는 측면에서 복지국가로의 전환이라는 성격을 포함하는 것이었던 반면, 한국의 국가개입주의는 국가가 산업화의 추진자라는 성격을 갖는 것이다.<sup>16)</sup> 이렇게 볼 때, 개발연대 한국의 국가개입주의가 서구의 케인즈주의적 복지국가들의 그것과 가장 크게 다른 점은, 한국에는 '복지', '분배', '계급타협'이 없다는 것이다. 이는 역사적으로 발전해온 국가와 시민사회 관계의 토대가 다르고 경제발전 단계가 다르며, 민주주의 수준의 차이에서 비롯된 것으로 해석할 수 있다. 따라서 케인즈주의와의 본질적 유사성을 간과하지 않으면서 이러한 차이를 인정할 때, 개발연대 한국의 경제정책 기조는 케인즈주의적 국가개입주의로 개념화할 수 있다.

### Ⅲ. '성장의 정치'와 경제발전

개발연대 한국의 경제발전이 국가의 적극적 역할에 의해 가능했다는 사실은 재론을 요하지 않는다. 이러한 평가는 한국사회가 전통적으로 중앙집권적인 국가주도적 사회였다는 역사적 해석으로부터 유추된다.<sup>17)</sup> 통치의 편의를 목적으로 국가구조를 중앙집권화한 일본 식민지관료제, 미군정 국가기구의 재편성 등의 과정을 거치면서 이러한 경향은 정부수립 이후에도 온전히 전수되었다. 이승만 정권은 전국 규모의 효율성을 지닌 유일한 조직체인 행정기구와 경찰조직을 장악하고, 국가주도 하에 토지개혁과 귀속재산의 불하 및 원조물자의 배분 등을 통해 정치·사회를 통제할 수 있었다. 그러나 사실 이와 같은 중앙집권화 경향과 그에 따른 정치·경제·사회적 측면에서의 국가주도 논리는, 경험적으

15) 서용석, 앞의 책, pp. 254-257 참조.

16) 박형신, 『정치위기의 사회학』(서울: 한울아카데미, 1995), p. 108.

17) 서재진, 『한국의 자본가 계급』(서울: 나남출판, 1991), p. 15.

로 볼 때도 시장기구가 미숙한 개발도상국의 경우 공통적으로 나타나는 현상 중의 하나라는 점을 상기할 필요가 있다.<sup>18)</sup>

5·16으로 등장한 군부세력은 그동안 형성되어온 중앙집권적인 국가주도적 구조를 정치·경제·사회적으로 제도화시키는 역할을 했다. 군사 정권은 생래적으로 정치적 공동체의 유기적 통일성과 안정적 발전을 강조하고 이를 위해 강력하고 개입주의적인 국가성격을 정당화하는 유기체적 국가(organic state)의 성격을 갖는다.<sup>19)</sup> 이와 같은 성격의 박정희 군사 정권은 자신을 '근대화의 기수'로 자처하며 경제발전을 최우선의 가치로 삼고, 민주주의는 경제발전에 의해 촉진된다는 논리를 내세우며 국가주도의 논리를 강화해 나갔다.<sup>20)</sup> 그리고 이에 따라 군사 정권은 경제를 정치에 우선하고 국가에 의해 체계적으로 발전전략을 수립하기 위해 독자적인 정치적 지지기관으로서 사회세력의 통제를 담당할 '중앙정보부'와 종합적인 경제개발의 계획과 집행을 담당할 기관으로 '경제기획원'을 창설했다. 이 두 국가기관이 정치·경제·사회적으로 국가의 주도적 역할을 사회화(socializing)하는 데 중요한 제도적 기제였다.

박정희가 집권했던 1960~70년대 한국의 경제발전 전략은 국내외적 여건 변화와 정치적 고려에 의해 두 차례 큰 변화를 경험했다. 첫번째 변화는 1960년대 중반의 수입대체 전략에서 수출주도 전략으로의 전환이다.<sup>21)</sup> 당시 한국사회는 경제적 빈곤과 높은 인플레이션 및 실업률 등 고질적인 경제위기와 사회적 불안정 상태에 놓여있었다. 군부 쿠데타를 통해 집권한 박정희는 이러한 경제·사회적 어려움을 타개하기 위해서는 한국경제를 구조적으로 변형시켜야 한다는 목표 아래 금리·환율·세금·신용 등을 포함하는 일련의 제도적·정책적 개혁과 수출부문에 대한 과감한 정부의 재정적·행정적 지원을 전개하였다.<sup>22)</sup> 이와 같은 조치들은 일련의 '경제개발 5개년 계획'을 통해 수행되었고, 단기간에 현저한 경제적 성과를 창출할 수 있었다.

두번째 변화는 1970년대 중반의 경공업 위주의 수출정책에서 중화학공업화 육성정책으로의 전환이다.<sup>23)</sup> 이러한 전환은 1970년대 초 국제수지의 지속적 악화, 경기침체, 노동운동의 고양 등의 국내 경제적 위기가 세계경제의 불황 심화라는 외적 요인에 매개되어 이루어졌다. 이에 따라 1970년대 들어 급속히 변모하는 국제시장에서의 비교우위 및 국가안보 상황에 대처하여 기존의 노동집약적인 경공업 중심의 발전전략으로부터 중화학공업을 집중적으로 육성하는 심화전략(deepening strategy)으로 경제정책을 전환하였다. 정부는 조선, 철강, 중공업, 자동차, 전자, 석유화학 등 6개의 전략분야를 지정하여 집중적인 재정적 지원을 아끼지 않았다. 그러나 이와 같은 1970년대 중반 이후의 중화학공업 육성을 위한 집중적인 자원 투자는 만성적인 인플레이션을 초래하였고, 결국 1979~80년의 경제위기라는 최악

18) Thomas Bierstecker, "Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescription," *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 4(December 1990), p. 479.

19) Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*(Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 26-40.

20) 이에 대해서는 사공일·L. P. 존스, 『경제발전과 정부 및 기업가의 역할(한국개발연구원, 1981), pp. 70-71; 사공일, 『세계속의 한국경제』(서울: 김영사, 1993), p. 45 참조.

21) Stephan Haggard and Chung-in Moon, "The South Korean State in International Political Economy: Liberal, Dependent, or Mercantile?" J. Ruggie(ed.), *The Anatomies of Interdependence*(New York: Columbia University Press, 1983) 참조.

22) 김용철·문정인, "한국의 경제발전과 민주화의 경험: 정치경제의 역설적 순환," 연세대 『사회과학논집』, 제26권(1995), p. 121.

23) 조인원, 『국가와 선택』(서울: 나남출판, 1998) 참조.

의 결과를 가져오고 말았다.

그럼에도 개발연대 전체적으로 볼 때, 경제적 성과 면에서는 규모의 팽창뿐만 아니라 구조적 또는 질적으로 비약적 성장이라 아니할 수 없다. 1인당 국민소득은 1961년 83달러에서 1979년에는 1,546달러로 18배 이상 증가했고, 수출은 1979년 150억 달러를 기록하여 1961년에 비해 무려 300배의 급신장세를 보였으며, 실업률은 1962년의 8.1%에서 1979년에는 3.8%로 현저하게 낮아졌다. 산업구조면에서도 생계를 위한 전통적 농업경제에서 공산품 수출을 바탕으로 한 산업경제로 탈바꿈하였고, 사회간접자본 및 인력자원에 대한 광범위한 투자, 도전적이며 적극적인 기업가정신에 대한 사회적 보상 등은 전례 없는 경제적 성과를 낳는 기초가 되었다. 또한 박정희 정권의 중화학공업 정책은, 단기적인 실패에도 불구하고, 1980년 이후 한국경제가 시장경쟁력을 확보하는 중요한 자산으로 작용하였다.<sup>24)</sup> 결과적으로 볼 때, 이러한 국가주도에 의한 수출일변도의 고도성장정책이 한국경제를 급격히 양적으로 팽창시켰을 뿐만 아니라 산업구조의 고도화를 낳았다.

개발연대의 경제적 성과는 몇 가지 요인으로 설명되어질 수 있을 것이다. 첫째, 정부의 효율적이며 일관된 정책선택과 정책집행은 성공적인 경제성장의 원동력이 되었다. 그리고 정책적 효율성은 다시 국민의 국가정책에 대한 신뢰도를 높이는 데 기여했다. 둘째, 기술관료의 합리성과 내부적 통일성, 그리고 사회적·정치적 압력으로부터 기술관료의 독립성 보장은 효과적인 경제정책 경영의 제도적 기반이 되었다. 셋째, 관료의 통일성과 경제정책의 탈정치화에 기여한 행정부 지배적인 제도적 특징을 지적할 수 있다. 마지막으로 자본주의적 발전에 대한 정치지도자의 적극적인 관심과 개입 역시 중요한 요인으로 작용했다.<sup>25)</sup>

이와 같은 정치경제적 요인에 덧붙여 정치사회적 요인으로서 정치사회 세력에 대한 정치적인 억압과 통제도 중요한 요인중의 하나로 지적하지 않을 수 없다. 중앙정보부, 보안사, 그리고 경찰을 중추 세력으로 하여 이루어진 정치사회적 통제는 모든 사회부문이 경제성장이라는 단일 목표를 향해 매진할 수 있도록 정치동원화의 기능을 담당했다.

이상에서 볼 때 한 논자의 지적처럼, 개발연대의 정치경제적 목표는 '성장의 정치'로 개념화할 수 있을 것이다.<sup>26)</sup> 즉 정치적 정당성을 결여한 채 출범한 군부권위주의 정권은 경제성장의 성패에 정치권력의 운명을 걸었고, 또 경제성장을 통해 만들어진 '파이'를 배분하는 문제보다 그 '파이'를 더욱 크게 만드는 데, 즉 생산성 향상에 의해 자신을 정당화하는 길을 채택했다. 이러한 성장의 정치는 특히 '10월유신'을 통해 정치적 불만을 경제적으로 해소시키기 위해 보다 강력하게 추진되었다.<sup>27)</sup>

이러한 개발연대 한국의 경이적인 경제발전과 성장의 정치를 가능케 한 근본적인 요인은 일반적으로 사회부문에 비해 상대적으로 자율적이고 강력한 '국가능력'을 지적한다. 이러한 국가의 능력은 케인즈주의적 거시경제정책과 연관됨으로써 그 효율성을 배가시킬 수 있었다. 이는 달리 말하면, '케인즈주의적 국가개입주의' 정책이념이 다양한 경로를 통해 정책결정자들과 집행자들, 그리고 다양한 경제제도 속에서 배태되어 제도화되었기 때문이라고 말할 수 있다. 나아가 개발연대에 제도화된 케인즈

24) Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*(New York, Oxford: Oxford University Press, 1989); World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*(New York: Oxford University Press, 1993) 참조.

25) 김용철·문정인, 앞의 책, p. 122.

26) 박형신, 앞의 책, p. 117.

27) 이는 '10월유신' 다음 달인 11월 '월간경제동향보고'에서 제시한 "1980년대 1,000불 소득, 100억불 수출"이라는 청사진에서 명확히 드러난다. 위의 책, p. 121.

주의적 정책이념은 1980년대 이후 완화되는 경향을 보이기도 했지만, 그 유산은 1990년대까지 지속되었다. 예를 들면, 성장률이 저조할 경우에는 케인즈주의적 처방을, 반면 성장률이 호조를 보이는 시점에서는 신자유주의적 처방을 채택하기도 했기 때문이다.

#### IV. 경제정책 변화의 배경: '발전의 위기'와 '정당성의 위기'

정책변화는 기존 정책의 정당성이 부정되는(delegitimation) 시기에 시작된다. 전쟁이나 국제적 불황과 같은 국제정치경제적 조건의 변화나 기존 정책이 소망스러운 결과를 산출하는 데 실패했을 경우, 기존 정책의 정당성이 부정되고 새로운 아이디어에 기초한 정책변화에 관심을 갖게 된다.<sup>28)</sup> 특히 정치가들의 경우 현재의 정책이 자신들, 지지자들, 그리고 국가의 물질적 욕구를 더 이상 충족시키지 못하는 경우에 변화를 모색할 것이다. 따라서 정책이 실패했다는 것에 대한 인식은 경제정책의 근본적인 변화를 위한 충분조건은 아니지만, 필요조건이 된다.<sup>29)</sup> 1970년대 말에서 1980년대 초의 정치경제적 위기는 이런 면에서 중요한 정책변화의 시기에 해당된다고 할 수 있다. 이 시기의 위기는, 경제적으로는 그동안의 '성장의 정치'에서 누적되어온 '발전의 위기'이면서, 동시에 정치적으로는 그동안 경제성공에 의해 묻혀있던 '정당성의 위기'가 현재화되어 나타난 결과로 볼 수 있다.

'발전의 위기'는 대내외적 측면에서 동시에 진행되었다. 우선 국내경제적 측면에서 기존의 발전정책의 위기는 크게 국가의 경제개입의 모순과 중화학공업화의 문제점에서 비롯되었다.<sup>30)</sup> 국가의 과도한 경제개입에 의한 경제발전전략은 시장구조의 독과점화, 가격체계의 왜곡 등으로 자원배분의 비효율성이 발생하여 경제의 탄력성이 상실되는 등 문제점을 누적시켰다. 이의 연장선상에서 1970년대 중반 이후 추진된 중화학공업화도 정부의 과도한 보호정책으로 인해 과잉투자과 중복투자를 낳아 자원배분의 왜곡과 낭비를 심화시켰다. 1970년대 말에 이르러 이러한 문제들이 누적되면서 대내적으로는 산업정책적 차원에서 구조조정과 경쟁성 제고의 필요성이 제기되었다. 이를 위해서는 우선적으로 거시경제적 '안정'이 요구되었던 것이다.<sup>31)</sup>

한편 국제경제적 조건도 크게 악화되었다. 이러한 조건들 중에서도 가장 국내경제에 타격이 컸던 것이 국내시장의 개방을 요구하는 국제적인 압력이었다.<sup>32)</sup> 개발연대 동안 개발도상국들에게 예외적으로 부가해 오던 무역거래상의 특혜조치를 철폐하고 호혜주의 원칙에 따르도록 요구하는 경제개방 압력이 등장하게 된 것이다. 특히 한국과 같이 국제시장, 특히 미국에 대한 무역의존도가 높은 국가에서는 자유화에 대한 국제적 압력이 정책선택의 폭을 제한하게 된다.

28) Judith Goldstein & Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." Judith Goldstein & Robert O. Keohane(eds.), *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*(Ithaca and London: Cornell University Press, 1993), p. 3; Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*(Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 14.

29) Judith Goldstein, *op. cit.*, pp. 12-14.

30) 김용복, 「경제자유화시기에 있어서 산업조정의 정치: 한국과 일본의 산업정책과정 비교연구」, 박사학위논문, 서울대학교, 1996, p. 135.

31) 권태한, 「경제자유화에 관한 연구: 세 편의 이론적·경험적 에세이」, 박사학위논문, 서울대학교, 1993, pp. 235-236.

32) 김용복, 앞의 책, p. 136.

미국이 한국경제에 적극적인 시장개방압력을 가하기 시작한 것은 1979년 초였다. 37개 품목에 대한 개방을 요구하고 적절한 조치가 없을 시에는 한국의 대미수출에 보복조치를 취하겠다고 위협을 가해왔다. 이에 한국은 구매사절단을 파견하고 원자력발전소 건설을 지렛대로 삼아 미국측의 요구를 막아냈다.

이상과 같은 '발전의 위기'는 '정당성의 위기'와 결합되면서, 1979년 10·26사건인 박정희 대통령의 시해를 계기로 절정에 달했고, 이는 국정의 단절과 정치사회적 혼란을 초래해 체제의 붕괴를 가져왔다. 사실 이전부터 군사정권의 '정당성의 위기'는 가중되고 있었다. 10월유신 이후 군부권위주의 체제에 대한 사회적 저항이 위협 수위에 이르고 있었고 야당 당수의 제명, YH 사건과 부마항쟁 등이 그러한 위기의 기폭제로 작용하고 있었다. 1970년대 말에 이르면 박정희 정권은 경제위기와 함께 점증하는 사회적 불안정에 직면하게 된다. 또한 과도한 중화학 투자의 후유증으로 1977~81년간 제조업 투자의 64%가 중화학 분야에 집중되어 산업간 불균형이 심화됨으로써 경제성장세도 둔화되고 있었으며, 물가고와 부가가치세 도입, 개발자원 부족분을 적자재정으로 보전함으로써 만성화된 인플레이션, 1976년 말 부가가치세가 도입된 이후 영세상인의 불만 증대 등 민심 이반도 체제의 정당성의 위기를 침식시켜 가고 있었다.<sup>33)</sup> 이러한 사회적 불안정의 가중과 경기침체의 심화는 박정희정권에 대한 지지율의 하락으로 연결되었다.<sup>34)</sup>

이와 같은 구체제의 발전의 위기와 정당성의 위기, 그리고 뒤이은 체제붕괴의 과정에서 집권한 신군부는 구체제와는 다른 새로운 정책이념에 입각하여 전반적인 경제정책의 변화를 추진하게 된다. 그러나 엄격히 말하면 이것을 과거와 전혀 다른 새로운 정책이라고는 할 수 없다. 중화학공업 투자조정 의 일환으로 1979년 '4·17 경제안정화종합대책'이 제시된 적이 있었기 때문이다. 1978년 12월 22일 성장정책을 주도한 남덕우 부총리가 물러나고 신현확이 경제기획원 장관에 취임하면서 안정정책으로 정책이 전환되어, 1979년 4월 17일 '경제안정화종합시책'을 발표하게 된다. 경제운용의 기초를 '성장'에서 '안정'으로 전환하고 금융긴축과 재정긴축을 강력히 추진하겠다는 선언이었다.<sup>35)</sup> 그러나 이러한 개발연대 경제정책의 '새로운 모색'은 유신체제의 붕괴로 중단되고 말았다.

그런데 분명한 것은 개발연대의 케인즈주의적 국가개입주의 정책이념을 근간으로 한 '성장의 정치'는 1970년대 말에 이르게 되면 그 정당성이 부정되기 시작했다는 점이다. 따라서 이 때부터 그 수명을 다한 케인즈주의적 국가개입주의를 대신할 수 있는 새로운 정책이념을 고려하기 시작했다고 볼 수 있다.

## V. 1980년대 초 경제정책의 이념적 기초: 신자유주의

1981년 3월 3일에 공식 출범한 전두환 정권은 구체제로부터 정권만 물려받은 것이 아니라 '발전의 위기'와 '정당성의 위기'도 고스란히 물려받았다. 이런 점에서 1960년대 초와 1980년대 초의 두 군사

33) 전영재(외), "전국 50년, 한국경제의 역정과 과제." CEO Information, 제153호(1998. 8. 5)(삼성경제연구소 홈페이지 <http://seriecon.seri2.org/>).

34) 1967년과 1971년의 제7, 8대 총선에서 각각 50.6%와 48.8%를 기록했던 집권 공화당의 득표율은 유신체제 출범 이후 큰 폭의 하락세를 보이면서 1973년 9대 총선에서는 38.7%, 1978년 10대 총선에서는 31.7%의 지지율을 기록하는 데 그쳤다. 최한수, 『한국정당정치변동 1』(서울: 세명서관, 1999), pp. 537, 541, 546, 549.

35) 이에 대해서는 경제기획원, 『경제백서』(1980), p. 72를 참조할 것.

정권 출범의 초기 정치경제적 조건은 상당히 유사했고, 그러한 제약조건을 헤쳐나가기 위한 목표 설정 또한 유사할 수밖에 없었다. 왜냐하면, 박정희 정권이 경제발전을 통해 정통성의 위기를 극복하고자 했던 것처럼, 전두환 정권도 정통성이 취약했던 체제의 유지를 위해 위기에 처한 경제를 회생시키는 것이 중요한 목표였다.

그러나 위기 타개의 구체적인 방식에서는 두 정권이 크게 달랐다. 박정희 정권이 낙후된 경제를 발전시키기 위해 국가의 주도적 역할을 강조했다면, 전두환 정권은 지나치게 개입적인 국가의 역할을 재조정하고 민간기업에 활력을 불어넣기 위한 신자유주의로의 전환을 시도했다. 이에 따라 전두환 정권의 경제정책은 경제안정화를 통해 단기적인 경제적응과 산업재조정, 금융자유화, 무역 개방, 국가-시장 역할의 재정립을 통한 경제의 구조적 변화를 목표로 하였다.<sup>36)</sup> 이와 같은 1980년대 초의 위기에 대한 전두환 정권의 정책적 반응은 오늘날 국제사회의 경제이념으로 폭넓게 자리잡고 있는 '신자유주의'(neo-liberalism) 경제정책이었다.<sup>37)</sup>

신자유주의는 전후 세계 자본주의를 이끌어 온 복지국가, 케인즈주의, 포드주의가 초래한 경제사회적 위기 타파를 위한 대안적 이데올로기라고 할 수 있다. 1970년대에 이르러 서구 자본주의가 새로운 축적 위기를 맞게 되면서 케인즈주의의 유용성에 대한 거센 비판에 직면하게 되었다. 즉 수요를 조절하고 완전고용을 유지하기 위해 국가의 개입이 절대적으로 필요하다고 주장해온 케인즈주의는 고실업, 인플레이션, 경기침체 등으로 인해 불신을 받게 되었고, 이 같은 경제위기의 상황 속에서 복지의 제공 역시 국가에게 부담이 되었다. 이처럼 국가의 경제관리 및 복지관리 능력에 대한 신뢰가 무너지고 경제 침체가 계속되자 '정부의 실패'를 극복하는 방안으로 시장의 역동성을 회복해야 한다는 신자유주의가 제창된 것이다.

신자유주의는 국가의 개입과 규제로부터 자유로운 자유시장만이 자원의 효율적인 배분에 적합하다고 주장하는 경제이념이다. 이는 자유시장경제에 가해지고 있는 대부분의 정치적·사회적 제약을 폐기하고 사회적 관계 전체를 시장 경제적 관계와 자본의 경쟁논리에 따라야 한다고 주장한다. 또한 대외개방을 통해 세계적 차원에서 자유시장 경제체제를 확립하는 것이 개별 국가적 차원이나 세계적 차원에서 경제적 효율성을 높이고 복지를 증대시키는 길이라고 주장한다.<sup>38)</sup>

한 국가의 경제정책 이념으로서의 신자유주의에 대한 정치적 실험은 영국의 대처 정부와 미국의 레이건 정부에 의해서 이루어졌다. 1979년에 등장한 대처 정부는 2차대전 후의 케인즈주의적 소득정책을 버리고 전전의 통화주의로 복귀했으며, 케인즈주의적 복지국가의 해체를 시도했고, 국영기업의 민영화를 추진했다. 대처 정부보다 1년 뒤 출범한 레이건 정부는 수요중시 경제학을 공급중시 경제학으로 바꾸면서 감세, 탈규제, 복지지출의 삭감을 시도했다. 이 두 정부의 신자유주의 정책이 구체적으로 많은 차이를 보이고 있기는 하지만 시장주의, 반국가주의, 사회적 보수주의라는 공통점을 가지고 있다.<sup>39)</sup>

36) 김용철·문정인, 앞의 책, p. 125.

37) 최병선, "한국의 경제정책결정 구조와 특성: 경제기획원의 위상과 전략적 역할을 중심으로," 안청시(편), 『한국정치경제론』(서울: 법문사, 1990); Stephan Haggard and Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study," *World Politics, World Politics*, Vol. 42, No. 2(January 1990), pp. 210-237.

38) 신자유주의에 대해서는 다음을 참조할 것. 장하준, 앞의 책; 김세균, "신자유주의와 정치구조의 변화," 김성구·김세균(외 지음), 『자본의 세계화와 신자유주의』(서울: 문화과학사, 1998); 손호철, "한국의 신자유주의와 민주주의," 『신자유주의 시대의 한국정치』(서울: 푸른숲, 1999); 정진영, "신자유주의의 확산과 국제경제질서의 미래," 국제정치경제연구회(편저), 『20세기로부터의 유산: 세계경제와 국제정치』(서울: 사회평론, 2000) 참조.

39) 임혁백, 앞의 책, pp. 145-153; 고세훈, "영국 보수당의 보수주의와 대처리즘의 일탈," 안병영·임혁백(편),

신자유주의는 케인즈주의가 목표로 하는 완전고용은 시장경제가 자연상태에 있을 때 달성될 수 있기 때문에, 이를 실현하기 위해서는 다양한 형태의 규제조치와 보호장치를 해제함으로써 시장의 힘을 복원시켜야 한다고 주장한다. 신자유주의는 특히 정부를 문제해결의 원천으로 보기보다는 문제를 일으키는 주범으로 보고 있다는 점에서 전통적인 자유주의의 최소한의 국가를 지향하고 있지만, 이는 반드시 약한 국가를 의미하지 않는다는 점에서 전통적 자유주의와 근본적으로 다르다. 케인즈주의적 복지국가를 해체하고 시장을 복원하기 위해서는 그 이전보다 더 강력한 국가를 요구할지 모르기 때문이다. 또한 신자유주의는 노동자들로 하여금 자발적 유인이 부족한 복지국가를 해체하기 위해서 국가에 의해 제공되는 공공복지, 의료, 교육, 사회보장 등을 다시 재상품화시키고 고용과 해고, 노동시간, 임금에 관한 노동시장의 유연성을 높임으로써 노동자들을 다시금 시장의 기율에 복귀시키려 한다. 이러한 시장의 기율은 자본가들에게도 동일하게 적용된다.

이러한 신자유주의 국가는 민영화와 예산삭감을 통해 공공부문의 전체적 규모를 축소하고 예산 제약의 경성화를 시도하며, 사적 부문에 대한 규제조치를 해제한다. 또 신자유주의 국가는 한편으로는 노동자에 대한 경영자의 특권을 강화시켜 주려 하면서도, 다른 한편으로는 기업가들로 하여금 정부의 보호에 의한 지대를 추구하기보다는 기업가적 혁신에 의한 이윤을 창출하도록 독려한다. 국제화의 물결에 대해서도 기업가들을 국경의 장벽으로 보호해 주려 하기보다 철저히 세계시장의 번덕에 내맡김으로써 자생력에 의한 경쟁력을 키우도록 강요한다.<sup>40)</sup>

이러한 신자유주의가 그 내포와 외연이 명확하게 규정된 것은 아니지만, 대체로 공공부문의 민영화, 각종 경제적·사회적 규제의 철폐 및 완화, 노동시장의 유연성 제고, 공공지출의 축소, 산업정책의 재조정 등을 구체적인 정책 내용으로 한다.<sup>41)</sup> 그리고 이러한 정책 내용은 대내외의 정치경제적 조건과 상황의 변화에 따라 조금씩 그 초점을 달리하면서 지속·확대되고 있다.

한국에서 신자유주의의 도입은 5공화국의 '경제안정화와 경제자유화'로 대표된다. 안정화 정책은 재정긴축과 금융긴축으로 가격안정을 목표로 하였고, 자유화 정책은 은행 민영화와 금융 자율화, 공기업의 민영화 등을 추진한 대내적인 자유화 조치와 수입 자유화와 자본이동의 자유화가 주 대상이 되는 대외적 자유화 조치였다.<sup>42)</sup> 이와 같은 5공화국의 거시경제정책, 즉 신자유주의 정책은 5공화국에만 국한되는 경제정책 기조가 아니라 이후 오늘날까지 지속되어 오고 있다.<sup>43)</sup>

## VI. 신자유주의적 정책선택의 정치과정: 정책 논쟁과 관료정치

새로운 정책이념의 형성 과정은 전형적인 정치적 과정으로서, 필연적으로 정부 부처간 갈등, 정부-기업간 갈등, 또는 기업간 갈등을 수반되고, 그러한 갈등을 조정하고 타협하는 과정이기도 하다. 국가 개입주의적인 정책이념이 신자유주의적 정책이념으로 전환된다는 것은 정부 부처나 관료, 기업, 사회

『세계화와 신자유주의: 이념·현실·대응』(서울: 나남출판, 2000), pp. 169-229.

40) 임혁백, 앞의 책, p. 107.

41) 조홍식, "유럽대륙의 신자유주의: 정책변화의 정치," 안병영·임혁백, 앞의 책, pp. 235-236 참조.

42) 김용복, 앞의 책, p. 137.

43) 한국의 신자유주의 경제정책은 전두환 정권에서는 '경제안정화와 경제자유화'로, 노태우 정권에 와서는 '경제민주화'로, 김영삼 정권 들어서는 '세계화 정책'으로 지속되어 왔다. 손호철, 앞의 책, pp. 170-171 참조.

세력들에게 큰 영향을 미친다. 그런 만큼 그에 대한 초기의 찬반 논란과 사회적 혼란은 불가피하다고 할 수 있다. 경제안정화와 경제자유화의 추진도 시작부터 곳곳에서 이에 대한 반대의 목소리가 불거지기 시작했다.

당초 상공부는 수입자유화 확대와 수출금융 축소는 있을 수 없다며 강력히 반발했고, 재무부는 금융자유화 추진이 시기상조라는 이유로, 농수산부는 농어민과 농촌보호라는 명분을 앞세워 거세게 반대하고 나섰다. 업계에서도 마찬가지였다. 수출업자들은 수출금융의 축소와 전면적인 수출업체 지원 축소계획에 대해, 중화학공업 추진 기업들은 중화학공업에 대한 지원 축소 방침에 대해 각각 반대했고, 금리인상에 대해서는 모든 업계가 일제히 반발했다. 농민들도 수입자유화에 항의하며 반대 대열에 동참했다.<sup>44)</sup> 그러나 당시의 중앙집권적 또는 국가주도적 정책결정의 관행속에서 사회경제적 세력들의 이해관계는, 그들의 이해를 대변하는 정부 부처를 통해 간접적으로 반영되는 데 불과했기 때문에, 이들 사회세력의 영향은 비교적 미미했다고 할 수 있다.

한국의 신자유주의의 도입을 둘러싼 정책선택의 정치는 정부 부처간 갈등과 경쟁에서 극적으로 표출되었고, 이들 부처간 정책논쟁을 통해 여과되어 정책으로 자리잡게 되었다. 신자유주의 정책의 선택을 둘러싼 정부 부처간 대립구도는, 이를 적극 추진하고자 하는 경제기획원과 재무부 등 거시경제정책을 관장하는 부처를 한 편으로, 그리고 고도성장정책을 유지하고자 하는 상공부, 농수산부, 건설부 등의 부처를 다른 한 편으로 하여 형성되었다.

신자유주의 정책의 채택을 둘러싼 부처간 갈등과 경쟁에는 또한 부처간의 패권 다툼, 자기 부처와 관련된 이익집단 등에 대한 고려도 작용했다. 경제기획원은 여타의 경제부처와 달리 사회의 어떠한 이익집단과도 특수하게 긴밀한 관계에 있지 않고 상대적으로 동등한 거리를 유지해 왔다는 점에서 기관적 자율성(institutional autonomy)이 컸다.<sup>45)</sup> 관장하는 업무가 경제 전반에 대한 자원배분과 장기적인 발전을 위한 기획을 하는 것이어서 특정 이익집단과 직접 상대하는 일이 적었기 때문이다. 그러나 상공부의 경우는 기업의 이익을 대변하려는 경향이 농후했다. 기존의 국가주도적인 발전모델을 취하고 있는 국가의 경우에는 국가정책의 미세한 변화라도 즉각적으로 업계에 중요한 영향을 미치기 때문에 기업은 항상 관계되는 부처와 평소 긴밀한 접촉을 하고 있다. 예컨대 상공부는 물가안정을 위한 수입자유화를 반대했는데, 수입을 자유화하게 되면 국내 시장에서 독점적 이익을 얻고 있는 상공부의 수혜집단인 대기업에 심각한 타격을 주기 때문이다.<sup>46)</sup> 단적인 예로 부처간 갈등과 경쟁은, 수입자유화의 속도와 정도를 둘러싸고 한국개발연구원(KDI)과 산업경제연구원(KIET)간의 정책 경쟁으로 비화되기도 했다.<sup>47)</sup>

한편 재계의 입장은 경제적 이해관계에 입각하여 이중적인 태도를 보였다. 즉 해외로부터 가해지는 개방압력에 대해서는 산업보호정책을 지속할 것을 요구하는 반면, 국내에서의 기업활동에 대해서

44) 김흥기(편), 『비사 경제기획원 33년. 영욕의 한국경제』(서울: 매일경제신문사, 1999), p. 279.

45) 최병선, 앞의 책, p. 258.

46) Byung-Sun Choi, *Economic Policymaking in Korea*(Seoul: Chomyung Press, 1991), ch. 4 참조.

47) 1983년 경제기획원과 상공부 산하의 연구기관들인 한국개발연구원(KDI)과 산업경제연구원(KIET)간의 정책논쟁에서, KDI는 '급진적 자유무역정책론'을 주장하였고, 이러한 논리는 경제기획원과 재무부의 지원을 받았으며, KIET는 '단계적·점진적·품목별 자유화'를 주장하여 상공부의 견해를 대변하였고, 이는 경제4단체의 입장과의 유사하였다. 이러한 논란 속에서 정부는 상공부의 입장에 가까운 단계적이고 점진적인 개방프로그램을 추진하게 되었다. 이에 대해서는 경제기획원, 『자율개방시대의 경제정책: 경제기획원 30년사(1981-1992)』(서울: 미래사, 1994), pp. 144-148 참조.

는 정부의 간섭에서 벗어나기 위해 신자유주의의 수용을 주장했다.<sup>48)</sup> 그러나 신자유주의에 대한 정부와 재계의 입장은 상충되는 점이 많았다. 왜냐하면 정부는 해외로부터의 개방압력에 대응해 수입자유화를 적극 추진함으로써 기업의 경쟁력을 제고시키려 했기 때문에 '대외적' 자유화에 초점을 두었던 반면, 재계는 금융자유화를 적극 주장하여 정부의 개입과 규제에서 벗어나려고 했기 때문에 '대내적' 자유화에 중점을 두었다. 이러한 차이가 신자유주의를 주장하면서도 정부와 기업이 갈등을 일으키는 원인이 되었다.

이와 같이 새로운 정책의 도입을 둘러싼 관료정치는 전두환을 정점으로 하는 5공화국의 정부구조의 특성에서 비롯된 것이다. 전두환 정권하에서의 경제정책 결정은 대통령 개인의 정책이념도 중요한 요인이었지만, 대통령을 보좌하는 고위 경제관료들의 역할이 보다 중요한 요인으로 작용하였다. 직업 군인 출신의 전두환 대통령은 경제문제에 대해 과외를 받았음에도 불구하고 1980년대 당시의 복잡한 경제문제를 이해하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 그러나 그는 복잡한 경제문제를 단순화시켜 일관성있게 집행함으로써 경제문제에 대처하고자 하였다. 그 단순화되고 일관성있는 정책이 바로 경제안정화 정책이었고, 이 정책을 더 단순화시켜 '물가 안정'을 고집스럽게 감독·수행해 나갔다.<sup>49)</sup> 이러한 전두환의 경제적 리더쉽 스타일은 자연히 경제정책을 둘러싼 부처 또는 관료들간의 대립과 경쟁을 낳았다.

부처 및 관료들간의 대립과 경쟁은 대통령 비서관, 경제관련 각 부처의 장관, 각 부처 고위 관료들을 중심으로 삼각구도 속에서 대립과 경쟁이 이루어졌지만, 이는 다시 경제개방과 자유화 정책을 추진하는 외국 유학과 출신의 비서관 및 일부 장관과, 국가개입적인 기존의 발전모델을 지지하는 직업관료들간의 정책적 대립과 갈등으로 축약할 수 있다. 신자유주의를 주창하는 세력들은 주로 경제기획원에 포진해 있었고, 기존의 발전모델을 지지하는 관료들은 주로 상공부를 비롯한 현업부처에 포진하고 있었고, 이들 부처간의 대립구도가 신자유주의를 둘러싼 정책논쟁의 대립 축을 형성하였다.

국가개입주의와 신자유주의를 놓고 벌어지는 정부 부처간 갈등과 경쟁은 일차적으로 정책의 기본적인 성격에서 나타나듯이 이를 지지하고 추진하려는 각 세력들의 교육배경의 차이를 통해서 확인할 수 있다. 기존의 국가개입주의를 유지하려는 세력들은 일제시대에 일본이나 국내에서 교육을 받으며 일본의 국가주도적인 발전모델을 몸소 경험했던 인사들이 대부분이었다. 반면에 신자유주의를 주장하는 세력들은 미국에서 시장경제원리를 강조하는 신고전파 경제학을 공부한 인사들이었다. 따라서 이들이 수학한 학풍의 차이가 국가와 시장의 관계를 규정하는 데 근본적인 인식의 차이를 만들어낸 것으로 보인다.

이들 두 세력의 갈등과 경쟁 속에서 경제정책의 기초가 신자유주의로 귀결된 데에는 이들의 개인적인 노력이나 역량과 함께 지식의 국제적 전파의 영향을 무시할 수 없을 것이다. 새로운 정책이념의 국제적 확산은 일반적으로 세계적 지도력을 가진 패권국의 전파자로서의 역할과 그 국가내의 정치엘리트의 그 이념에 대한 지지와 정책엘리트의 능력, 동기부여, 기회 등이 복합적으로 작용하여야 한다.<sup>50)</sup> 이런 점에서 신자유주의에 대한 미국의 역할과 국내의 미국 유학과 경제관료들의 영향을 지적

48) 김연철, 「한국의 국가능력의 변화와 경제발전: 발전모델을 중심으로」, 박사학위논문, 고려대학교, 1993, pp. 182-183.

49) 김정길, "대통령들의 정책관리 스타일," 『계간 사상』(1992년 가을), pp. 154-155.

50) Albert O. Hirschman, "How the Keynesian Revolution was Exported from the United States, and other Comments," Peter A. Hall(ed.), op. cit., p. 351; Peter A. Hall, "Conclusion: The Politics of Keynesian

할 수 있는 것이다. 1980년대에 미국은 막대한 무역 및 재정적자로 표현되는 미국경제력의 전반적인 하락에 대한 대책으로 보호주의적인 정책을 취하면서 한국 등에 대해서는 개방정책을 요구하고 나섰다. 그리고 1980년대 주요 경제관직에 있던 정책엘리트들은 상당수 미국에서 시장원리를 강조하고 정부 역할의 장점을 인정하지 않는 신고전파 경제학으로 박사학위를 받은 인사들이었다. 이러한 경향은 미국 유학파들의 유입으로 신고전파 경제이론이 관료의 의식과 총원 패턴에 영향을 미침으로써 신자유주의 정책을 선택하는 데 중요한 영향을 미쳤다.<sup>51)</sup>

1980년대 초의 신자유주의 정책이념을 둘러싼 정책선택의 정치에서는 부처간 갈등과 경쟁에서 대통령이 적극적인 지원을 받은 김재익 경제수석을 중심으로 한 안정론자들이 역할이 컸다. 이들 안정론자들은 재무부를 기획원 관료들이 점령하도록 하는 인사정책을 통해 관계부처와 재계의 반발을 무마하고 정부 부처 내의 합의된 정책목표로서 신자유주의를 기조로 하는 경제안정화와 경제자유화가 채택되도록 했다.<sup>52)</sup> 그러나 신자유주의 수용의 정도와 속도까지 경제기획원이 주장하는 바대로 급진적으로 취해진 것은 아니다. 이런 측면에서는 상공부나 재계의 입장을 어느 정도 반영하여 단계적인 과정을 거쳐 수용하는 전략을 마련함으로써 부처간 이견을 수렴했다.

## Ⅵ. 맺음말

본질적으로 새로운 정책선택은 '정치'와 불가분의 관계에 있다. 그것은 공공의 이익과 이를 바탕으로 한 경제적 합리성을 가장 중요한 선택의 준거가 되어야 하는 경제정책에서도 마찬가지이다. 달리 말하면, 경제문제를 해결하기 위한 새로운 아이디어는 많지만, 그 아이디어가 실제 정책으로 실현되기 위해서는 정치권력을 가진 사람들의 지지를 획득해야 함을 의미하는 것이다. 경제이론은 우리에게 정책대안에 대한 많은 것을 담고 있지만, 만약 경제학이 권력에 대한 이해를 담고 있지 않다면, 실제로 이루어지는 정책선택을 충분히 이해하기는 어려울 것이다.<sup>53)</sup>

이와 같은 '정책선택의 정치'는 정치학이나 행정학 분야에서도 비교적 고전적 명제에 속한다. 그러나 우리는 이러한 정책선택에서 정치적 합리성을 고려하는 것에 대해 거부감을 가지고 있다. 그것은 공공의 이익(public interests)을 위한 정책이 정책결정에서 주도적 위치를 차지하고 있는 사람들의 정치적 이익, 특히 특수이익(special interests)과 결부된다는 인상을 주기 때문이다. 그러나 정책선택에 대한 이해에서 그에 대한 정권의 정치적 고려가 빠진다면 속은 텅 비어 있는 '박제'(剝製)를 보는 것이나 다름없다.

특히 정책변화 과정이 심각한 경제적 위기와 결부되어 나타날 때 새로운 정책선택에서 '정치'의 중요성은 더욱 강조된다. 경제위기, 정책논쟁, 그리고 정치적 실험은 분명히 어떤 방식으로든 서로 연결되어 있기 때문이다. 경제위기는 정책논쟁과 함께 정치적 논란을 불러일으키고, 이런 갈등 속에서 새로운 정책이 나오는데, 그 정책은 혁신적이든 전통적이든 정치를 필요로 한다. 이는 경제위기에 대한

Ideas." *Ibid.*, p. 389.

51) 이렇게 신고전파 경제학을 전공한 해외유학파이면서 1980년대의 경제자유화를 적극적으로 추진한 대표적인 인물들이 김재익 경제수석비서관, 김기환 한국개발연구원장, 강경식 재무부 차관 등이었다.

52) 이장규, 『경제는 당신이 대통령이야: 전두환시대의 경제비사』(서울: 중앙경제신문사, 1991) 참조.

53) Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, p. 17.

정책적 대응은 기본적으로 정치적 지지를 필요로 함을 의미한다. 따라서 정책선택을 이해하기 위해서는 그러한 선택을 낳은 정치를 이해해야 하는 것이다.<sup>54)</sup> 이런 측면에서 1980년대 초의 한국의 신자유주의 정책으로의 전환은 1970년대 말에서 1980년대 초의 정치경제적 위기를 극복하기 위한 정치적 선택이라는 차원에서 이해할 필요가 있는 것이다.

새로운 정책선택으로서의 신자유주의는 오늘날에 와서 많은 비판과 함께 전세계적으로 광범위하게 수용되고 있다. 그러나 그 수용의 정도는 국가별로 전폭적인 수용과 제한적 수용 등으로 다양하게 나타나고 있다. 국가에 따라 신자유주의가 전폭적으로 또는 제한적·선별적으로 수용하는 양상을 보이는 것은 특정 국가의 독특한 정치적 상황 또는 제도적 조건들이 상이하기 때문이다. 다시 말하면, 신자유주의가 이데올로기의 시장에서 헤게모니를 획득하고 각 국가로 확산되어 기업, 정치인, 관료들의 지지를 얻는다 하더라도, 실제 신자유주의가 국가의 경제정책 기조로 채택되거나 신자유주의의 정책요소가 수용되는 정도는 국가의 정치상황이나 제도적 배경에 의해 결정된다는 것을 의미하는 것이다. 한국에서의 신자유주의 정책도 전두환 정권 이래로 더욱 강화되고 있는 것이 사실이다. 이 또한 각 정권별로 상이한 정치적 상황과 제도적 조건 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이는 달리 말하면, 본질적으로 각 정권의 정치적 이해를 극대화시키기 위해 취해지는 정치적 결정의 의미가 함축되어 있는 것이다.

## 참고문헌

- 경제기획원, 『경제백서』, 1980.
- \_\_\_\_\_, 『자율개방시대의 경제정책: 경제기획원 30년사(1981-1992)』, 서울: 미래사, 1994.
- 고세훈, "영국 보수당의 보수주의와 대처리즘의 일탈," 안병영·임혁백(편), 『세계화와 신자유주의: 이념·현실·대응』, 서울: 나남출판, 2000.
- 구경서, "박정희 정치연설 연구: 연설문의 내용분석을 중심으로," 건국대학교 정치학과 박사학위논문, 1998.
- 권태한, "경제자유화에 관한 연구: 세 편의 이론적·경험적 에세이," 서울대학교 박사학위논문, 1993.
- 김세균, "신자유주의와 정치구조의 변화," 김성구·김세균(외 지음), 『자본의 세계화와 신자유주의』, 서울: 문화과학사, 1998.
- 김용복, "경제자유화시기에 있어서 산업조정 정치: 한국과 일본의 산업정책과정 비교연구," 서울대 정치학과 박사학위논문, 1996.
- 김용철·문정인, "한국의 경제발전과 민주화의 경험: 정치경제의 역설적 순환," 연세대 『사회과학논집』, 제26권, 1995.
- 김흥기(편), 『비사 경제기획원 33년, 영욕의 한국경제』, 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 문정인(편), 『민주화시대의 정부와 기업』, 서울: 오름, 1998.
- 박형신, 『정치위기의 사회학』, 서울: 한울아카데미, 1995.
- 사공일, 『세계속의 한국경제』, 서울: 김영사, 1993.

54) *Ibid.*, p. 19.

- 사공일 · L. P. 존스, 『경제발전과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
- 서용석, “복지국가와 발전국가의 위기 유형,” 한국비교사회학회(편), 『동아시아의 성공과 좌절: 새로운 발전모델의 모색』, 서울: 전통과 현대, 1999.
- 서재진, 『한국의 자본가 계급』, 서울: 나남출판, 1991.
- 안승국, “한국에 있어서 포드주의의 위기에 관한 정치경제적 재성찰: 조절이론의 접근을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제33집 2호, 1999 여름.
- 김연철, “한국의 국가능력의 변화와 경제발전: 발전모델을 중심으로,” 고려대 정치외교학과 박사학위 논문, 1993.
- 유영준, “한국 역대정권의 국가목표설정과 그 정치적 과제,” 『한국정치학회보』, 제14집, 1980.
- 이장규, 『경제는 당신이 대통령이야: 전두환시대의 경제비사』, 서울: 중앙경제신문사, 1991.
- 임혁백, “신보수주의 국가론,” 『시장 · 국가 · 민주주의: 한국민주화와 정치경제이론』, 서울: 나남출판, 1994.
- 장하준, “제도주의적 정치경제학의 정립을 향하여,” 한국사회경제학회 『사회경제평론』 13호, 『신자유주의와 국가의 재도전』, 서울: 풀빛, 1999.
- 전영재(외), “건국 50년, 한국경제의 역정과 과제,” CEO Information, 제153호(1998. 8. 5)(삼성경제연구소 홈페이지 <http://seriecon.seri2.org/>).
- 정정길, “대통령들의 정책관리 스타일,” 『계간 사상』, 1992년 가을.
- 정진영, “신자유주의의 확산과 국제경제질서의 미래,” 국제정치경제연구회(편저), 『20세기로부터의 유산: 세계경제와 국제정치』, 서울: 사회평론, 2000.
- 조인원, 『국가와 선택』, 서울: 나남출판, 1998.
- 조홍식, “유럽대륙의 신자유주의: 정책변화의 정치,” 안병영 · 임혁백(편), 『세계화와 신자유주의: 이념 · 현실 · 대응』, 서울: 나남출판, 2000.
- 최병선, “한국의 경제정책결정 구조와 특성: 경제기획원의 위상과 전략적 역할을 중심으로,” 안청시(편), 『한국정치경제론』, 서울: 법문사, 1990.
- 최한수, 『한국정당정치변동 1』, 서울: 세명서관, 1999.
- Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Bates, Robert, *Markets and States in Tropical Africa*. Berkely: University of Berkely Press, 1981.
- Bierstecker, Thomas, “Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescription,” *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 4, December 1990.
- Choi, Byung-Sun, *Economic Policymaking in Korea*. Seoul: Chomyung Press, 1991.
- Daugbjerg, Carsten, *Policy Networks Under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 1998.
- Freeman, Chris, “Comment 4,” Joseph E. Stiglitz et al., *The Economic Role of the State*. Oxford, UK: Basil Blackwell, 1989.
- Goldstein Judith & Robert O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” Judith Goldstein & Robert O. Keohane(eds.), *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions*.

- and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- Goldstein, Judith. *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Gourevitch, Peter A.. *Politics in Hard Times: Comparative Reponse to International Economic Crisis*. Ithaca: Dornell University Press, 1986.
- 
- \_\_\_\_\_. "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices." Peter A. Hall(ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Haggard Stephan and Chung-in Moon. "The South Korean State in International Political Economy: Liberal, Dependent, or Mercantile?" J. Ruggie(ed.), *The Anatomies of Interdependence*. New York: Columbia University Press, 1983.
- 
- \_\_\_\_\_. "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study." *World Politics*, World Politics, Vol. 42, No. 2, January 1990.
- Hall, Peter A.. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press, 1986.
- 
- \_\_\_\_\_. "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas." *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Hirschman, Albert O.. "How the Keynesian Revolutuin was Exported from the United States, and other Comments." Peter A. Hall(ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Stepan, Alfred. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- World Bank. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993.