

## 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로\*

하 연 섭<sup>\*\*</sup>

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 정책아이디어로서의 신자유주의와 선택적 해석: 이론적 논의
- III. 신자유주의로의 전환
- IV. 정치경제적 맥락과 한국의 신자유주의
- V. 요약 및 결론

〈요 약〉

1980년대 이후 전 세계 거의 모든 국가에 심대한 영향을 미치고 있는 정책 아이디어가 바로 ‘신자유주의’이다. 신자유주의의 등장과 확산에 따라 국가와 경제의 관계, 국가와 사회의 관계뿐만 아니라 국가 그 자체의 범위, 구성 및 운영방식에 있어서 ‘시장의 담론’이 지배적인 위치를 차지하게 되었다. 그런데 신자유주의라는 정책아이디어가 모든 국가에서 동일한 내용으로 적용되고 있지는 않다는 사실에 주목할 필요가 있다. 아무리 지배적인 영향력을 행사하는 정책아이디어라 할지라도 전 세계적인 확산의 과정을 거쳐 동일한 내용의 아이디어가 각국에 적용되는 것이 아니라, 각 국가에 고유한 역사와 제도적 맥락 하에서 아이디어의 구체적인 내용이 선택적으로 해석·적용되는 것이 일반적이다. 따라서 신자유주의가 폭넓게 적용되었다 할지라도 각 국가에서 정책으로 발현되는 신자유주의의 구체적인 내용과 상대적인 강조점은 다르기 마련이다. 이러한 측면에서, 이 글에서는 우리나라에 도입·적용된 신자유주의 정책의 독특성을 발전국가로부터의 전환이라는 우리나라에 고유한 국가개입의 역사적 특징, 세계화 및 경제위기의 성격과 이에 대한 해석, 그리고 우리나라 정치·경제제도의 특징적 모습에 초점을 맞추어 설명하고 있다.

【주제어】 정책아이디어, 제도변화, 신자유주의, 선택적 해석, 선택적 동형화】

\* 이 논문은 2003년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2003-041-B00650).

\*\* 연세대학교 행정학과(hays@yonsei.ac.kr).

## I. 서 론

1980년대 이후 전 세계 거의 모든 국가에 심대한 영향을 미치고 있는 정책아이디어가 바로 ‘신자유주의(neoliberalism)’이다. 신자유주의의 등장과 확산에 따라 국가와 경제의 관계, 국가와 사회의 관계뿐만 아니라 국가 그 자체의 범위, 구성 및 운영방식에 있어서 ‘시장의 담론(market discourse)’이 지배적인 위치를 차지하게 되었다. 따라서 신자유주의가 어떻게 생성·확산·적용되었는지에 대한 적절한 이해 없이 최근의 국가정책과 제도변화를 이해하기란 불가능하다고 해도 과언이 아니다.

그런데 신자유주주의라는 정책아이디어가 모든 국가에서 동일한 내용으로 적용되고 있지는 않다는 사실에 주목할 필요가 있다. 아무리 지배적인 영향력을 행사하는 정책아이디어라 할지라도 전 세계적인 확산의 과정을 거쳐 동일한 내용의 아이디어가 각국에 적용되는 것이 아니라, 각 국가에 고유한 역사와 제도적 맥락 하에서 아이디어의 구체적인 내용이 선택적으로 해석·적용되는 것이 일반적이다. 따라서 신자유주의가 폭넓게 적용되었다 할지라도 각 국가에서 정책으로 발현되는 신자유주의의 구체적인 내용과 상대적인 강조점은 다르기 마련이다.

이러한 측면에서, 이 글은 우리나라에 도입된 신자유주의 정책아이디어의 구체적인 내용과 특징을 살펴보고 이에 기반하여 우리나라에서 신자유주의적 정책아이디어가 독특성을 띠게 된 이유를 설명하고자 하는 데 목적이 있다.

본 연구의 시간적 범위는 김영삼 정부와 김대중 정부로 한정한다. 무엇보다도 ‘세계화’ 담론과 외환위기 이후 신자유주의적인 정책아이디어가 국내에 본격적으로 도입되고 논의되었기 때문이다. 그런데 우리나라에 도입·적용된 신자유주의의 특징을 제대로 이해하기 위해서는 다른 사례들과의 비교가 필요하다. 이에 따라 우리나라 신자유주의의 특징을 설명하는 과정에서 미국, 영국, 뉴질랜드, 프랑스 등의 사례를 활용하고 있지만, 이 글은 신자유주의 정책에 대한 본격적인 비교연구를 지향하고 있지는 않다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 정책아이디어란 무엇이며 아이디어가 왜 중요한가를 설명하고 있다. 이어 각 국가에 나타나는 신자유주의의 다양성을 설명할 수 있는 개념적 도구로서 ‘선택적 해석’ 혹은 ‘선택적 동형화’라는 개념을 제시하고 있다. 제3장에서는 우리나라에서 신자유주의로의 전환 과정을 설명하고 있다. 제4장에서는 우리나라에 고유한 정치경제적 맥락과 역사적 발전과정에 기초하여 우리나라에 도입된 신자유주의의 특징을 설명하고 있다. 끝으로 제5장에서는 논의를 요약하고 결론을 맺고 있다.

## II. 정책아이디어로서의 신자유주의와 선택적 해석: 이론적 논의

### 1. 불확실성과 정책아이디어

아이디어 개념은 논자에 따라 다양하게 쓰인다. 아이디어는 논자에 따라 가치에 대한 서술, 인과관계에 대한 서술, 공공문제에 대한 해결책, 상정이나 이미지, 혹은 세계관이나 이데올로기 등 다양한 대상을 지칭하는 개념으로 활용되어 왔다. 아이디어에 대한 관심이 높아지면서 아이디어에 대한 정의와 유형 분류가 시도되고 있는데, 아이디어는 크게 프로그램으로서의 아이디어, 패러다임으로서의 아이디어, 그리고 공공의 정서로서의 아이디어로 구분할 수 있다(하연섭, 2006).

프로그램 아이디어(programmatic idea)는 정책과정의 참여자들이 정책문제에 대해 갖고 있는 구체적인 해결책을 의미한다. 이는 정책문제를 둘러싼 인과관계를 명확히 하고 이에 기반하여 정책의 구체적인 방향을 제시하는 기술적·전문적 아이디어(technical and professional ideas)이다. 프로그램 아이디어가 정교하고, 구체적이며, 특정 정책 지향적인 문제 해결책을 의미한다면, 패러다임은 정책의 거시적인 방향성을 제시하는 이론적 가정 혹은 당연시되는 세계관(taken-for-granted world views)을 의미한다. 이 글에서 주목하는 신자유주의 정책아이디어는 바로 이러한 패러다임으로서의 아이디어에 해당한다고 할 수 있다. 패러다임이 정책 결정자나 전문가들이 지니고 있는 가정을 의미한다면, 공공의 정서는 일반 국민들이 지니고 있는 문제 해결책에 대한 가정을 의미한다. 패러다임이 인지적 차원에서 문제해결책의 범위를 제약한다면, 공공의 정서는 규범적인 차원에서 수용가능한 문제해결책의 범위를 제약한다고 할 수 있다(Campbell, 2004).

정책연구에서 아이디어에 주목하게 된 이유는 무엇보다도 상황의 복잡성에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 개인이 봉착한 현실이 매우 복잡하기 때문에 개인이 선택하고 행위 하기 위해서는 복잡한 현실을 단순화하는 것이 필요한데, 이러한 복잡한 현실에 대한 여과기제(filtering mechanisms)의 역할을 담당하는 것이 바로 아이디어라는 것이다. 그런데 현실의 복잡성과 개인의 계산능력의 한계를 넘어 아이디어의 중요성이 더욱 커지는 상황이 바로 불확실성(uncertainty)이다. 사실, 아이디어의 영향력에 주목하는 연구들에서 나타나는 공통점은 불확실성이 증가하면 할수록 아이디어의 영향력이 커진다고 본다는 점이다. 불확실성은 의사결정의 결과를 예측할 수 없을 뿐만 아니라 결과에 대해 확률조차도 부여할 수 없는 상황을 의미한다!) 이러한 이론바 나이트 불확실성(Knightian

#### 4. 행정논총(제44권4호)

uncertainty) 상황 하에서 행위자들이 어떻게 의사결정을 하는지에 초점을 맞추면서 주목하게 된 개념이 바로 ‘아이디어’이다. 즉, 최선의 결과를 도출하기 위해 무엇을 해야 하는지를 모르는 상황에서 그래도 의사결정을 하기 위해 의존해야 하는 메커니즘에 주목하게 되었고, 정책연구에서는 ‘아이디어’의 중요성이 부각된 것이다.

Blyth(1997)에 따르면 나이트 불확실성은 대단히 독특한(unique) 상황을 의미하기 때문에 계산능력의 중대를 통해서 불확실성을 감소시킬 수 있는 가능성은 아예 없다. 대신, 불확실한 상황과 그 원인을 해석함으로써 불확실성을 감소시키게 되는데, 이러한 기능을 수행하는 것이 바로 ‘아이디어’라는 것이다. 다시 말해서, 무엇을 문제로 인식하며, 문제의 원인을 어떻게 해석 하는가 그리고 인지된 문제에 대해 어떤 대응을 할 것인가 등이 정책엘리트들이 갖고 있는 아이디어에 의해 좌우된다는 것이다. 위기의 원인에 대한 해석과 위기의 타개책을 동시에 제공해 준다는 측면에서 정책아이디어는 불확실성을 감소시켜주는 기능을 수행하는 것이다.

경제정책에 있어서도 아이디어는 불확실성을 감소시키는 기능을 수행한다. 시장과 민간부문으로부터의 시그널이 명쾌한 것이 아니라 오히려 불확실하거나 갈등적인 경우가 더 많은데, 이러한 불확실한 상황에서 아이디어는 정책엘리트들이 시장으로부터의 시그널을 어떻게 해석하고 어떻게 반응할지에 영향을 미치게 된다. 예를 들면 아이디어는 정책엘리트들이 시장의 경향을 어떻게 해석하는가, 어떤 외국 사례를 받아들일 것인가, 그리고 새로운 정책을 어떻게 적용할 것인가에 대한 해석에 영향을 미친다는 것이다. 아이디어는 정책결정자들이 시장으로부터의 시그널을 해석하는 여과장치(filter)의 역할을 수행하기 때문에, 아이디어를 보지 않고서는 신자유주의 정책의 적용에서 나타나는 국가 간 차이를 이해할 수 없다고 할 것이다(Vogel, 1996).

이렇게 볼 때 현상을 단순화시키면서 일관되게 해석하게 해 주는 아이디어가 정책 처방으로 채택될 가능성이 높다. 다시 말해서, 불확실한 상황으로부터 빠져 나올 수 있는 가장 명쾌한 로드맵(road map)을 제시해 주는 아이디어가 정책 아이디어로 채택될 가능성이 높다는 것이다(Campbell, 2001; Goldstein & Keohane, 1993). 또한 개별 정책은 그 자체로서가 아니라 다른 정책과 연계되어 어떻게 패키지(package)화 되는가에 따라 그 영향력이 좌우된다. 정책엘리트와 이해관계자들이 특정 정책의 의미나 실현가능성 등을 평가할 때 특정 정책 그 자체만을 놓고 고려하는 것이 아니라 관련되어 있는 다른 정책과의 연계 속에서 특정 정책의 의미를 파악하는 것이 일반적이다. 즉, 특정 정책이 어떤 정책

1) 이와는 달리 결과를 예측하기 어렵지만 확률을 부여할 수 있는 경우는 위험(risk)에 처해있다고 표현한다.

패러다임에 속하는 것인지, 과거에 시행되었던 정책과는 어떤 유사점과 차별성을 갖는 것인지, 또 현재 부각되고 있는 국가적인 아젠다와는 어떤 관련성을 지니고 있는가 등을 고려하고, 이에 따라 특정 정책에 대한 지지와 반대를 결정하는 경우가 대부분이라는 것이다(Weir, 1992: 194). 이렇게 볼 때 특정 정책이 다른 정책과의 연계 속에서 어떻게 패키지화되는가에 따라 정책의 수용도가 달라진다고 할 수 있는데, 이 때 정책의 패키지화는 바로 정책 간 연계를 찾아내고 이를 한데 묶어주는 역할을 하는 아이디어에 의해 이루어진다는 점에 주목할 필요가 있다. 결국 현실에 대한 해석과 처방을 단순화시켜 줄 뿐만 아니라 다양한 정책들을 일관된 틀에 따라 한 데 묶어 줄 수 있는 정책아이디어가 강력한 영향력을 발휘하게 된다고 할 것이다. 신자유주의 사상은 이러한 특성과 매력을 모두 갖춘 정책아이디어라고 할 수 있다.

## 2. 신자유주의의 다양성과 선택적 해석

세계화에 따라 각 국의 제도와 정책이 시장주의적 모형으로 수렴할 것이라는 수렴이론(convergence thesis)에 대해 이른바 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 혹은 생산레짐(production regimes) 이론을 주장하는 일군의 학자들은 세계화의 압력에도 불구하고 각 국의 제도와 정책은 차별성과 다양성을 유지하고 있다는 주장을 견지하고 있다(Amable, 2002; Hall & Soskice, 2001; Soskice, 1999). 이에 대해 Cerny와 같은 학자들은 선진 자본주의 국가의 경제정책이 신자유주의로 수렴하고 있는 것만큼은 분명하며, 이러한 큰 틀 내에서 신자유주의 정책의 구체적인 내용만이 국가마다 차이를 보이고 있다고 주장하고 있다. 자본주의 다양성의 유지가 아니라 신자유주의의 다양성(varieties of neoliberalism), 즉 수렴 속의 다양성(diversity within convergence)이 존재하는 것으로 해석하는 것이 보다 정확하다는 것이다(Cerny, et al., 2005).

자본주의의 다양성이건 혹은 신자유주의의 다양성이건 각 국의 정책이나 제도가 동질화하고 있지 않다는 것만은 분명하다. 신자유주의의 영향력을 무시할 수 없다 하더라도 각국이 단일한 신자유주의 모델로 수렴하고 있지는 않다는 것이다. 그렇다면 이러한 다양성을 어떻게 설명할 것인가? 이러한 현상에 대한 이론적 해명의 필요성에도 불구하고 신자유주의 모델의 다양한 요소들이 각 국가의 맥락 속에 어떻게 해석되고 적용되었는지에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

신자유주의는 일반적으로 다음과 같은 특징을 지닌다. 신자유주의의 가장 중요한 특징은 자원배분 메커니즘으로서 시장의 효율성에 대한 절대적인 믿음이다. 따라서 국내외적인 정책의 주된 방향은 시장이 제대로 작동할 수 있는 환경을 만들어주는 것이다. 이에 따라 국가는 공정한 경쟁의 규칙을 만들고 이를 집

## 6. 행정논총(제44권4호)

행하는 심판관의 역할에 머물리야 한다는 최소 국가론을 주장하는 것이다.

둘째, 모든 경제관계에 있어서 시장원리의 확대를 강조하는 것이 특징이다. 따라서 대외경제관계에 있어서 자유화(즉, 무역, 자본이동 및 생산의 자유화)와 함께 국가-사회관계에 있어서의 시장논리의 확대와 경쟁원리에 대한 강조가 신자유주의의 특징이다.

셋째, 국가기구 그 자체의 운영에 있어서도 시장관계의 확대를 특징으로 한다. 이에 따라 공공부문의 축소와 민영화뿐만 아니라 공공부문 운영 원리에 있어서도 시장관계의 확대, 즉 시장화(marketization)에 대한 강조가 신자유주의의 특징이다.

넷째, 경제정책에 있어서 수요관리를 강조하는 케인즈 경제학과는 달리 공급 측면(supply-side)과 통화주의(monetarism)에 대한 강조가 특징이다. 이에 더하여 신자유주의정책은 소득재분배보다는 자본축적을 강조하는 조세정책, 근로의욕을 저해하는 복지지출의 축소, 민영화, 규제완화, 노동시장의 유연성 제고 등을 주된 정책방향으로 설정한다(Hay, 2004; Cerny, et al., 2005).

그런데 신자유주의의 이러한 일반적인 특징에도 불구하고 각 국가에서 나타나는 제도변화의 양상은 다양하다. 예를 들면 영국의 경우는 케인즈주의적 경제 정책으로부터 통화주의로의 전환이 전형적으로 나타난 사례이며, 뉴질랜드의 경우는 경제정책의 변화, 국가-사회관계의 변화 그리고 공공부문의 개혁 등 모든 측면에서 신자유주의적인 요소들이 강력히 반영된 사례이다. 이와는 달리 서유럽의 독일, 프랑스나 북유럽의 스웨덴 등의 경우에는 신자유주의적인 정책요소들이 제한적으로 나타나고 있다.

특히, 신자유주의 정책 중 민영화가 신자유주의적 개혁 프로그램의 주요 요소로 나타나는 국가가 있는 반면, 탈규제 혹은 규제완화가 신자유주의의 핵심적인 내용으로 나타나는 국가가 있다. 예를 들면 영국과 프랑스의 경우 민영화가 지배적인 경향으로 나타난 국가이며, 미국과 독일의 경우는 탈규제 혹은 규제완화가 지배적인 경향으로 나타난 사례이다(Prasad, 2006). 우리나라의 경우에는 공급중시 경제학(supply-side economics)이나 통화주의로의 전환, 국가기구 운영에 있어서의 시장화는 대단히 제한적인 범위에서 이루어졌다는 특징을 지니고 있다. 또한 민영화보다는 경제관계의 자유화와 탈규제 등의 논리가 강조되어온 것이 특징이다.

우리나라에 도입·적용된 신자유주의적 정책아이디어를 기술하는 차원을 넘어 “왜” 이러한 정책아이디어가 나오게 되었는지를 설명하는 것이 필요하다. 다시 말해서, 우리나라에서 영향력을 행사한 신자유주의 이데올로기와 정책처방이 다른 나라의 그것과 비교해서 다른 이유를 설명하는 것이다. 이를 위해 주목해야 하는 개념이 바로 ‘해석(translation)’이라는 개념이다(Kjaer & Pedersen, 2001). 신

자유주의 정책아이디어 혹은 정책 패러다임은 모든 국가에서 동일한 의미를 갖는 것이 아니라 시간과 장소에 따라 상대적 강조점과 내용이 다르다. 이는 신자유주의 정책아이디어가 각 국가에 고유한 역사와 맥락에 따라 선택적으로 해석되고 적용되기 때문이다.

아이디어의 확산(diffusion)이나 전이(transfer)만을 강조하게 되면, 특정 아이디어가 다른 맥락으로 단순히 전달되는 것에 초점을 맞추게 된다. 이렇게 되면 정책아이디어를 받아들이고 이를 적용하는 과정 전체가 수동적인 과정으로 해석된다. 아이디어의 적용 과정을 이렇게 수동적으로 해석하게 되면, 실제 적용된 정책아이디어의 내용 또한 전 세계 거의 모든 국가에서 유사하다는 결론에 도달하게 된다. 그러나 어떤 정책아이디어이건 각 국가에 적용되는 아이디어의 내용은 사뭇 다른 것이 일반적이다. 왜냐하면 정책아이디어를 받아들이는데 있어서 정책엘리트들이 아이디어의 특정한 측면만을 강조하고 아이디어의 내용을 취사선택하기 때문이다. 또한 특정 정책아이디어가 해석되고 적용되는 데 있어서 각 국가에 고유한 역사적 요인과 제도적 맥락의 중요성을 무시할 수 없다. 그리고 이러한 역사적 요인과 제도적 맥락의 영향력 때문에 특정한 정책아이디어를 통해 이루어지는 제도변화의 양상 또한 각 국가마다 사뭇 달라지게 마련이다.

이렇게 볼 때 정책아이디어의 해석 및 수용과정은 사회학적 제도주의에서 주장하는 동형화(isomorphism)의 과정을 봤는 것이 아니다. 사회학적 제도주의에서 주장하는 것과는 달리 정책아이디어가 전 세계적인 차원에서 동일한 형태로 확산되는 것은 아니며, 각 국가에 고유한 제도적 맥락에 따라 선택적으로 해석되고 적용된다는 점에 주목할 필요가 있다.

최근 들어 사회학적 제도주의에서 주장하고 있는 동형화 개념에 대해 동형화가 이루어지는 구체적인 상황에 대한 분석이 결여되어 있다는 비판이 제기되고 있다(Barley & Tolbert, 1997; 하연섭, 2003). 사회학적 제도주의에서는 정당하다고 인정받는 제도가 등장하면 동형화의 과정을 통해 전 세계적 차원이나 혹은 조직군에서 동일한 형태의 제도가 확산되어 간다는, 이른바 제도변화의 동질성(homogeneity)을 강조하는 경향이 있다. 이러한 이유로 사회학적 제도주의자들은 국가간 혹은 조직간 유사성에만 관심을 가질 뿐 국가간 혹은 조직간 차이점과 다양성을 소홀히 하는 문제점을 드러내고 있다(Campbell & Pedersen, 1996). 무엇보다도 사회학적 제도주의에서 그리고 있는 동형화의 압력이 대단히 강하다면 전 세계적으로 조직의 형태가 꼭 같아야 하지만, 현실적으로 조직구조와 형태가 염연히 다양성을 띠고 있다는 것이다. 이렇게 조직형태가 다양하게 나타나는 이유는 조직형태의 수렴과정이 개별적인 지역상황(local circumstances)과 수렴과정에서 능동적인 역할을 수행하는 행위자들의 대응에 영향을 받기 때문이다.

## 8. 행정논총(제44권4호)

다시 말해서, 사회학적 제도주의에서 그리고 있는 동형화는 수동적으로 그리고 무차별적으로 이루어지는 것이 아니라 각 지역 상황에 기초한 구체적인 행위자들의 해석과 대응과 결합되어 이루어진다고 보아야 할 것이다. 사회학적 제도주의에서 주장하는 것처럼 동형화가 모든 지역과 상황에서 동일하게 이루어진다면 동형화가 이루어지는 구체적 상황을 분석할 이유가 없다. 이와는 달리 동형화가 차별적으로 이루어지는 구체적인 상황에 주목하게 되면, 이 차별화 과정에 영향을 미치는 구체적인 상황과 맥락의 중요성이 부각되는 것이다.

정책아이디어의 확산 과정 또한 사회학적 제도주의에서 주장하는 것처럼 동형화나 동질화의 과정이라기보다는 선택적 동형화(selective isomorphism)의 과정을 밟는다고 보는 것이 보다 정확할 것이다. 선택적 해석(selective translation) 혹은 선택적 동형화(selective isomorphism)가 이루어지는 이유는 무엇보다도 한 국가에 내재하는 역사적·제도적 맥락 때문이라고 할 수 있다.

### 3. 제도변화의 맥락과 정책전환

신자유주의는 자본주의 사회의 주요 구성원리라고 할 수 있는 국가와 시장 중에서 시장의 역할을 강조하는 것이 특징이다. 따라서 신자유주의적인 정책처방은 국가의 기본 정책 방향, 국가-경제관계, 국가-사회관계, 국가의 구성 원리에 있어서의 변화를 의미하는 것으로, 한마디로 근본적인 제도변화(institutional change)를 의미한다고 할 수 있다. 제도는 ‘게임의 규칙’인 반면 정책은 그 틀 속에서 나오는 정부활동의 결과로 해석한다면, 제도와 정책은 엄격하게 구분되는 개념일 것이다. 그렇지만 일반적으로 정책결정은 규칙과 법을 만들고 이를 변화시키는 과정인 경우가 많은데, 이렇게 되면 정책결정과정이 제도형성과 제도변화의 과정이라고도 볼 수 있다. 이에 더하여 정책변화를 통해 비공식적 관행이 바뀔 뿐만 아니라 이렇게 변화된 관행이 당연한 것(taken-for-granted)으로 여겨질 경우에는 정책이 제도변화(비공식적 제도의 변화)로 바로 연결되는 것이다. 사실, 각 개인과 조직의 상호작용 패턴에 영향을 미치는 핵심적인 ‘게임의 규칙’이 바로 정책인 것이다(Campbell, 2004; Pierson, 2006). 특히, 신자유주의와 같이 국가와 시장의 관계, 국가와 사회의 관계, 그리고 국가의 내부 운영 방식 등의 큰 틀을 근본적으로 변화시키는 정책과 같은 경우에는 정책과 제도, 그리고 정책변화와 제도변화를 구분하기 어렵다. 사실, 신자유주의로의 전환 그 자체가 기본적으로 ‘게임의 규칙’을 바꾸는 제도변화의 과정인 것이다.

경제운용에 있어서 근본적인 게임의 규칙을 바꿀 수 있는 신자유주의의 영향력은 막강하지만, 정책아이디어의 구체적인 내용과 정책의 결과는 국가마다 사뭇 다르게 나타난다. 무엇보다도 제도의 변화는 기존의 제도가 존재하는 상황에서 새로운 제도가 형성되는 과정이다. 즉, 기존 제도가 새로운 제도가 취할 모

습을 제약하게 되는 것이다. 새로운 정책아이디어를 받아들임으로써 정책의 근본적 틀이 변화하는 과정에서도 이미 존재하고 있던 제도와 관행이 정책의 어떤 측면이 강조될 것인가에 대해 중대한 영향을 행사하게 되는 것이다. 다시 말해서, 아이디어가 제도변화를 촉발하긴 하지만 이러한 아이디어의 도입과 적용 또한 역사적·제도적 맥락과 분리시켜 생각할 수는 없다고 할 것이다(Heclo, 1994).

결국 신자유주의 정책으로 전환하게 된 역사적 배경이 이후 전개되는 신자유주의 정책 내용에 중대한 영향을 미치게 된다고 할 수 있다. 우선 이전 단계 국가개입의 특징과 이로부터의 전환을 추진하는 정치적 동기 그리고 이를 둘러싼 정치적 역학관계의 차이가 각국에서 나타난 신자유주의 정책의 차별성을 설명 할 수 있는 요인이다. 우리나라의 독특한 경험을 설명하는 데 있어서 보다 중요한 요인으로서는 복지국가의 위기가 아닌 발전국가의 위기에 대한 대응으로서의 정책전환, 그리고 정치적 민주화와 경제적 자유화의 동시적 진행을 들 수 있을 것이다. 신자유주의 정책이 추진되는 과정에서도 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는가 하는 점이 각국에서 나타나는 신자유주의의 다양성을 설명할 수 있는 요인이다. 우리나라에서는 영국이나 뉴질랜드 등과 비교할 때 신자유주의적 개혁이 상대적으로 불철저하게 이루어졌을 뿐만 아니라 여전히 국가 주도적 신자유주의 정책의 추진이라는 독특성을 지니고 있다. 권위주의적 국가주도 발전에서 비롯된 사회안전망의 미비와 중간적 사회제도의 미성숙이 이러한 특징을 설명할 수 있는 요인이라고 할 수 있다.

요약하자면, 복지국가의 위기가 아닌 발전국가의 위기에서 비롯된 신자유주의, 정치민주화와 경제자유화의 동시적 진행과 이에 따른 정치민주화와 경제자유화의 동일시, 최소 복지국가라는 동아시아 발전국가의 정책적 유산, 중간적 사회제도의 미성숙이라는 역사적·제도적 요인들이 결합되어 신자유주의라는 보편적인 개혁 프로그램에도 불구하고 우리나라에서 신자유주의가 해석되고 적용되는데 있어서 독특성을 지니게 되었다는 것이 이 글의 기본 주장이다.

### III. 신자유주의로의 전환

#### 1. 경제자유화정책으로의 전환

우리나라에서 신자유주의 정책으로의 전환은 1980년대 초반 추진되었던 경제자유화 정책에서 단초를 발견할 수 있으며, 이러한 신자유주의적인 정책지향이 강화된 결정적인 계기는 김영삼 정부에서 추진된 ‘세계화’ 프로그램과 1997년의 ‘외환·금융위기’라고 할 수 있다.

우리나라에서 경제자유화 정책은 애당초 1970년대에 이루어진 중화학공업화의 문제, 즉 과잉투자와 과잉시설로 인한 경제 불안정을 해소하기 위한 방편으로서 추진된 것이었다. 1980년대 초반 경제안정화정책과 경제자유화정책으로의 전환을 주도했던 정책엘리트들의 시각에서 보면, 금융자원의 비효율적 배분과 그에 따른 전략산업부문에서의 과잉투자와 과잉시설의 문제는 본질적으로 시장 기능의 왜곡에서 기인된 것이었기 때문에 국가역할의 축소와 시장기능의 활성화만이 경제위기에 대한 근본적인 대응책이었던 것이다. 그리하여 경제자유화 정책은 경쟁적 국내 경제 환경의 조성, 수입자유화, 외국인 직접투자의 자유화, 그리고 금융자율화를 주요 내용으로 하게 된다(하연섭, 1992).

중화학공업화의 위기뿐만 아니라 국제적 압력과 국내 이익집단들의 요구 또 한 경제자유화의 배경이다. 1980년대 이후의 자유화 정책을 논하면서 미국을 비롯한 국제적 압력을 빼놓을 수 없다. 사실 1980년대 중반부터 미국은 지속적으로 한국 시장의 개방을 요구해 왔었으며, 이 시기 이후 미국을 중심으로 양자간(bilateral) 혹은 다자간(multilateral) 협상과정에서 시장개방을 요구하는 압력이 거세지게 되었던 것이다(Gills, 1996). 특히, 미국을 비롯한 G7 정부, 외국기업과 은행 등은 단순히 무역거래의 자유화뿐만 아니라 국내 금융시장에 대한 규제완화와 자본자유화를 지속적으로 요구했었다.

금융자율화와 관련된 재벌의 이해관계 변화도 경제자유화를 촉진시킨 요인이다. 1960년대와 1970년대 재벌은 정부의 금융 규제와 통제의 직접적 수혜자이었기 때문에, 금융자율화에 반대하는 입장이었다. 그렇지만 1980년대 이후 재벌이 세계적 차원에서 활동하는 기업으로 변모한 이후, 금융자율화와 외국자본에 대한 자유로운 접근을 요구하게 된 것이다. 그리고 금융자율화의 결과, 재벌의 국제자본시장에 대한 접근도가 높아지고 제2금융권에 대한 통제력을 갖게 되면서 금융자원 확보과정에서 독립성을 확보하게 되자 정부역할의 축소를 공공연히 주장할 수 있게 된 것이다.

그렇지만 규제완화와 자유화 정책으로의 전환에 있어 가장 중요한 동인은 재벌로 하여금 대안적 자금동원의 원천을 확보해 줌으로써 정부와 재벌간 유착관계를 해소하는 수단으로서 금융자율화를 추진하고자 했던 경제 관료들이었다. 즉, 1980년대 초반 이후 엘리트 경제 관료들은 관치경제로부터의 탈피와 정부와 재벌간 유착관계 해소를 위한 수단으로서 규제완화와 금융자율화를 추진했던 것이며, 이러한 정책을 추진하는 핵심적인 요소가 바로 ‘시장의 활성화’였던 것이다. 그리고 이러한 ‘시장’에 대한 강조는 ‘국가개입의 과잉’이라는 발전국가의 유산에 더하여 시장 친화적 이데올로기의 득세라는 국제적 수준에서의 지적 환경의 변화에 의해서도 촉발된 것이었다. 중화학공업화 위기의 원인에 대한 해석, 국제 경제 환경의 변화에 대한 해석, 앞으로의 정책방향에 대한 결정 등이

필요한 시점에서 이 모든 것을 명쾌하고 단순하게 설명해 줄 수 있는 이론체계가 바로 ‘시장의 활성화’를 주장하는 신자유주의였다고 할 것이다. 이와 함께 경제에 대한 국가의 통제와 과거의 권위주의 정부가 동일시되었기 때문에 통제의 약화가 곧 민주화로 인식되었던 것도 신자유주의가 힘을 얻게 된 중요한 요인이다. 어쨌건 이 당시 경제자유화를 추진한 엘리트 경제 관료들과 한국개발연구원 등에서 종사하던 경제학자들이 모두 미국에서 유학하고 신자유주의적 이론체계에 영향을 받았다는 사실은 바로 아이디어 차원에서 문제의 해석과 대안의 제시라는 정책지향에 있어서 신자유주의가 지속적으로 영향력을 행사할 수 있었음을 의미하는 것이다(Weiss, 2000).

## 2. 세계화 담론과 신자유주의로의 전환

김영삼 정부의 경제개혁 프로그램은 애당초 신자유주의에 기초하고 있었다. 김영삼 정부 초기 발표한 신경제 5개년 계획은 경제에 대한 국가개입의 축소와 시장기능의 강화라는 ‘신자유주의’의 세계적 물결을 그대로 받아들인 것이다(정무권, 2000). 그렇지만 김영삼 정부에서 신자유주의로 급격히 전환하게 된 계기는 바로 ‘세계화 선언’이었다고 할 수 있다.

김영삼 대통령은 1994년 11월 17일 제2차 APEC 정상회의 후 호주 순방길에 시드니에서 기자간담회를 통해 세계화 구상을 밝혔다. 그 후 1995년 1월 21일 세계화추진의 중심기구로서 세계화추진위원회가 발족되었고, 시드니 구상을 보다 더 체계적으로 밝히고 향후 나아갈 방향을 정리한 대통령의 ‘세계화 구상’이 1995년 1월 25일에 발표됨에 따라 세계화가 본격적으로 추진되게 되었다(안병영, 2000: 42-43).

세계화라는 이름하에 김영삼 정부는 세계경제의 변화에 대응하기 위한 한국 정치경제의 변화를 모색하게 된다. 사실, 세계화란 일본식의 발전국가로부터 세계경제에서의 경쟁력을 확보하기 위한 시장 지향적 모델로의 변화를 추구하는 정치적 수사와 개혁 프로그램이었다고 할 것이다(Kang, 2000: 77). Rosamond (1999)가 적절히 지적하고 있는 것처럼, 세계화에 대한 강조는 담론의 과정에서 특정 정책지향을 강화시키는 역할을 수행한다. 즉, 전 세계에 걸쳐 경제자유화가 진행되는 과정으로 세계화를 인식하기 때문에, 국내 정책에 있어서도 신자유주의적인 정책지향을 자연스럽게 만든다는 것이다. 따라서 김영삼 정부의 ‘세계화’ 선언이란 곧 신자유주의적 정책지향을 자연스럽게 강화시키는 결정적인 계기였다고 할 것이다. 세계화는 외적인 위협으로 인식되는데<sup>2)</sup> 이에 따라 이러한

2) 김영삼 정부의 세계화 선언도 사실상 국제환경 변화에 대한 인식에 기초한 것이었다고 할 수 있다. 즉, 1990년대 초에 이루어진 EU와 NAFTA와 같은 지역경제공동체의 탄생, 하이테크 산업으로의 전환, 우루파이라운드의 타결, 중국과 후발 동남아시아 국

위협에 대처하는 다른 대안은 있을 수 없다는(이른바 logic of no alternative) 신화를 만들어내고 그 결과 신자유주의적 정책지향이 자연스럽게 강화되는 것이다(Rosamond, 1999; Fourcade-Gourinchas & Babb, 2002)

이미 널리 알려진 바와 같이 김영삼 정부의 세계화 구상은 한국이 OECD 회원국으로 가입하기 위한 기초를 닦는 의미를 지니고 있었다. OECD 가입을 중요한 정치적 목표로 설정함으로써 국제사회에 경제자유화를 위한 실질적인 진척을 보여줄 필요가 있었으며, 그 결과 무역과 자본 자유화 그리고 금융자율화를 강력하게 추진해 나갔던 것이다. 그런데 OECD 가입을 위한 전제조건으로서의 세계화뿐만 아니라 실질적으로 OECD 가입의 결과 신자유주의적 정책지향은 훨씬 강화될 수밖에 없었다. Dolowitz와 Marsh(2000)가 의무적 전이(obligated transfer)라고 표현하고 있듯이, 국제기구의 회원자격을 갖게 되면 어쩔 수 없이 회원에 상응하는 정책을 채택해야 하는 경우가 생기게 된다. 따라서 발전국가로부터의 탈피를 위한 세계화 구상, 세계화 전략을 기초로 한 OECD 가입 등 일련의 사건 전개는 바로 신자유주의적 정책지향을 강화시키는 과정이었다고 할 것이다.

### 3. 외환·금융위기와 신자유주의의 심화

세계은행은 공식보고서(1998)에서 아시아 금융위기의 원인을 민간자본, 특히 단기자본의 급격한 유입, 단기자본의 대규모 유입을 가능케 한 거시경제 및 외환정책, 그리고 자유화되었지만 제대로 규제되지 못한 금융시스템을 들고 있다. 그런데 경제정책의 선택에 있어서는 위기가 왜 발생했는지 ‘해석’하는 것이 중요하며, 이러한 ‘해석’의 기초가 되는 것이 바로 정책엘리트들이 갖고 있는 ‘아이디어’이다.

사실, 외환·금융위기 이후 위기의 원인에 대한 ‘해석’은 그 이전에 추진되었던 경제개혁 프로그램의 이론적 기초였던 신자유주의적 시작에 의해 이루어진다. “외환위기의 원인이 기업과 금융의 부실에 따른 것이고, 그 부실을 초래한 근본적인 원인은 공공부문의 과다한 개입과 비효율성 그리고 국제기준에 맞지 않는 경직적인 노동관련 법·제도와 노사관계에 있다”(이주선, 2001: 1)는 표현은 금융위기의 원인에 대한 전형적인 해석이라고 할 수 있다. 즉, 정부의 과도한 개입에 의해 경제위기가 초래되었기 때문에, 민영화와 규제완화를 통해 공공부문을 축소시키고 ‘정부의 실패’를 교정하는 것이 경제위기를 극복하는 가장 확실한 방법이라는 것이다. 이에 따라 1997년의 외환·금융위기는 발전국가 모형의 유효성에 대해 강력한 의문을 제기하는 계기가 되었으며, 이제 발전국가의 종언과 새로운 모델로의 전환은 이데올로기적 차원에서 기정사실화되었다고 할 수

---

가의 성장 등을 한국에 대한 주요한 경쟁압력으로 인식하게 되었던 것이다.

있다(Cherry, 2005; Ha, 2004).

세계은행의 보고서에서도 지적한 바와 같이 금융위기를 초래한 근본 원인은 자유화 그 자체에 있는 것이 아니라 금융시스템에 대한 통제와 감독기능의 미비였고 국제자본에 대한 자유화 속도가 국내 금융부문에 대한 개혁 속도보다 빠르게 진행되었기 때문에 국내 금융시스템의 문제가 증폭되어 나타났던 것이다. 다시 말해서, 시장주의자들의 해석과는 달리 과잉규제(over-regulation)가 아닌 일방적인 탈규제에 의한 과소규제(under-regulation)가 금융위기를 야기한 주요 원인이었다고 할 수 있다. 국가가 수행해야 하는 가장 중요한 기능은 시장이 대체할 수 없는 이른바 궁극적인 시스템 관리자(ultimate system manager)로서의 역할인데, 우리나라에서는 국가의 위험관리 기능이 자유화라는 이름하에 무력화 되었던 것이 금융위기를 초래한 원인이라고 할 수 있다(Kang, 2000; Shin & Chang, 2005; Weiss, 2000). 그런데 매우 흥미로운 사실은 금융위기 이후에도 위기의 원인을 불철저한 신자유주의로 규정함으로써 신자유주의적 개혁에 박차를 가하게 되었다는 것이다.

1997년 김대중 대통령의 당선은 발전국가로부터 자유시장경제로의 전환에 있어서 중요한 계기가 된 사건이다. 국민의 정부는 민주주의와 시장경제의 병행발전을 국정철학으로 내걸고, ‘시장의 활성화’, ‘정부규제의 완화’, ‘시장개방’, ‘공정한 경쟁’, ‘시장경쟁을 통한 보상’, 그리고 ‘기회의 균등’ 등을 강조했다(대한민국정부, 1998). 이러한 표현들은 금융위기의 주요 원인이 국가주도의 산업화 과정 속에서 정경유착과 부패와 같은 부정적 요소에 의해 시장이 왜곡되었던 것에 기인하기 때문에, 시장이 제대로 작동할 수 있는 여건을 조성해 줄 필요가 있다는 현실 인식에 기초하고 있다.

IMF 양해각서에 기초한 김대중 정부 구조개혁의 목적은 기존에 추진되었던 자유화 정책을 강화하는 것이었다. 즉, 노동시장의 유연성을 높이고, 자본시장 중심의 금융시스템으로 전환함으로써 자원배분 과정에서 정부의 영향력을 줄이고, 재벌의 경제력 집중을 완화하며, 국내시장을 외국 자본과 기업에 완전히 개방함으로써 한국경제의 효율성을 높이고자 하는 것이 목표였다(Crotty & Lee, 2002). 이는 사실상 국제표준(global standards)에 입각한 경제운용으로의 전환을 모색한 것인데, 국제표준이란 다름 아니라 미국의 표준(American standards)를 의미하는 것이다(Vogel, 2005). 즉, 김대중 정부의 개혁 프로그램은 엔글로-아메리칸 유형의 자본주의로의 전환, 곧 발전국가로부터의 탈피를 의미하는 것이다.

위기의 상황에서는 외적인 압력이 정책변화를 가져오는 가장 중요한 요인인 될 수 있다. 일반적으로 정책을 수립하는 동기는 강제적인 압력과 자발적인 결정이 합쳐진 경우가 대부분이다(Dolowitz & Marsh, 2000). 그런데 이 중 어떤 요소의 영향력이 더 큰가는 정책전이가 이루어지는 상황에 따라 달라진다. 즉, 정

치경제적 안정기에 정책전이가 이루어질 경우, 정책전이는 자발적인 경우가 대부분이다. 이와는 달리 위기의 경우에는 정책전이가 강압적 요소(coercive elements)를 포함할 가능성이 높다. 그러나 김대중 정부의 경우 IMF의 압력은 기존 경제정책의 급격한 방향 선회로 이어진 것이 아니라 오히려 기존의 정책 방향을 강화시키고 공고화시켰다는 의미를 지닌다. 위기가 현재화되고 신자유주의라는 정책아이디어가 수입된 것이 아니라, 이미 수입된 신자유주의라는 정책 아이디어를 통해 위기를 해석하고 있었기 때문이다. 특히 김대중 정부는 외환·금융위기와 IMF의 압력을 사회집단의 저항 없이 신자유주의적 개혁을 강력하게 추진할 수 있는 호기로 인식했다고 할 것이다(Shin & Ha, 1999).

## IV. 정치경제적 맥락과 한국의 신자유주의

### 1. 발전국가의 위기, 민주화, 그리고 신자유주의

신자유주의 정책은 주로 무역, 자본이동 및 생산의 자유화 등 대외경제관계에 있어서의 자유화, 통화주의, 효율성 위주의 조세정책으로의 전환, 복지지출의 축소, 민영화, 규제완화 등으로 표현되는데, 우리나라에서 신자유주의적 개혁에서 가장 강조되었던 것이 ‘탈규제’ 혹은 ‘규제완화’이다. 탈규제가 우리나라 신자유주의 개혁 프로그램의 핵심적인 요소로 등장한 이유로서는 발전국가의 위기에 대한 인식, 경제민주화와 정치민주화에 대한 요구가 결합된 것이라고 할 수 있다.

발전국가의 역사적 사명이 다했다는 믿음이야말로 신자유주의로의 전환에 있어 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 즉, 정부의 권위주의적 개입과 지시에 의해 경제성장을 이를 수 있었지만 지속적인 경제성장을 위해서는 기존의 모델로부터 탈피해야 하는데, 정부의 개입과 지시가 ‘규제’로 주로 표현되었기 때문에 그 반대방향이 바로 ‘탈규제’ 혹은 ‘규제완화’로 나타나게 된 것이다.

이러한 탈규제에 대한 강조는 민영화가 신자유주의 개혁 프로그램의 핵심정책으로 추진되었던 영국과 프랑스의 사례와는 극명하게 대비되는 측면이다. 영국과 프랑스에서는 생산부문에 대한 국가의 개입으로의 탈피가 가장 중요한 정책방향으로 인식되었고 이것이 ‘민영화’로 표출되었다면 우리의 경우에는 국가의 생산부문에의 직접적인 참여가 이루어지기는 했지만, 지배적인 개입방식은 아니었던 것으로 인식되었기 때문에, 신자유주의적 개혁의 메뉴로서 민영화가 항상 포함되어 있었지만 상징적인 측면에서는 그 파괴력이 약했다고 할 수 있다. 신자유주의 개혁 프로그램 중 민영화가 핵심적인 정책으로 채택되었던 영국과 프랑스의 경우에는 공기업이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 높았다. 보

수당이 집권한 1979년 당시 영국의 공기업은 GDP의 10%, 국내총투자의 1/7을 차지하고 약 1,500만 명의 근로자를 고용할 정도로 규모가 매우 컸다. 프랑스의 경우에도 1985년을 기준으로 공기업이 전체 고용의 20%, 투자의 35%를 차지할 정도로 그 비중이 매우 높았다(기획예산처, 2002). 사실, 우리나라에서 경제자유화는 전두환 정부 때부터 점진적으로 추진되었고 금융부문을 제외하고 나면 상당한 수준의 자유화가 이루어졌었다고 할 수 있다. 민영화의 경우에는 국가의 생산부문에의 직접적 참여가 그리 크지 않았기 때문에, 민영화로 개혁의 상징을 삼기에는 부족한 점이 있었다. 그렇다면 남는 것은 규제완화였고, 이것이 개혁의 상징으로 등장할 수밖에 없었다고 할 것이다.

김영삼 정부 개혁의 청사진이라 할 수 있는 ‘신경제 5개년 계획’을 보면 경제개혁의 추진 과정로서 재정개혁, 금융개혁, 행정규제개혁, 경제의식개혁을 들고 있지만 민영화는 전혀 거론되고 있지 않다(대한민국정부, 1993). 이러한 이유로 김영삼 정부에서 민영화는 상징적으로 뿐만 아니라 실질적으로도 거의 진척되지 못하였다. 김영삼 정부에서는 8개 정부투자기관, 1개 정부출자기관 그리고 52개 정부투자기관 자회사를 포함한 총 61개 공기업의 민영화를 계획하였지만 계획 대비 26.2%에 불과한 16개 공기업의 민영화에 그쳤을 뿐이다. 특히 정부투자기관이나 정부출자기관은 단 한 개도 민영화하지 못하였다(이주선: 2001, 10). 우리나라에서 민영화가 본격적으로 추진된 것은 신자유주의적 개혁이 심화되는 외환·금융위기 이후의 일이다. 김대중 정부에서는 금융 관련 공기업을 제외한 26개 모기업(정부투자·출자기관) 중에서 기업성이 강한 11개 모기업을 민영화 대상으로 선정하였는데, 김대중 정부 말 현재 모기업 8개를 민영화하고 자회사 66개를 민영화 또는 통폐합하여 민영화 추진 실적이 역대 정부와 비교하여 가장 높았다(기획예산처, 2002). 이러한 실적에도 불구하고 영국이나 프랑스 등과 비교할 때 국가의 생산부문에의 참여가 상대적으로 적은 상태였기 때문에 민영화가 신자유주의적 개혁의 핵심으로 등장하기에는 한계가 있었던 것이다.

민영화를 둘러싼 정치적 동기의 차이도 다른 나라와 우리나라를 구분 짓는 중요한 차이점이다. 민영화가 신자유주의 정책의 핵심적인 수단으로 활용되었던 대표적인 사례라 할 수 있는 영국의 경우, 기존의 케인즈주의적 복지국가를 재편하는 데 있어 가장 걸림돌이 되었던 대상이 바로 노동조합이었고 이러한 노동조합의 중요한 분파가 바로 공공부문 노조였다는 것을 고려하면 민영화는 국가의 역할 축소와 함께 신자유주의적 개혁을 이루는데 있어서 최대의 반대파라고 할 수 있는 공공부문 노조의 힘을 약화시킬 수 있는 중요한 정책수단이었다고 할 수 있다. 이와는 달리 우리나라의 경우에는 생산부문에서의 공공부문 노조가 아예 사회적 이슈로 등장하지도 않았다. 따라서 정치적 측면에서 민영화를 강력하게 추진할 유인도 부족했었다고 할 수 있다. 우리의 경우 민영화란 사실

공공부문의 효율화를 기하기 위한 관리적 측면의 개혁이었다고 할 수 있다.

탈규제에 정책엘리트들뿐만 아니라 많은 국민들이 동의하게 된 배경에는 정부와 재벌 간 유착관계를 해소하고 관치위주의 경제운용으로부터 벗어나겠다는 의지 또한 강하게 작용했다. 정부와 재벌 간 유착관계를 끊기 위해서는 이를 간 연결고리를 약화시켜야 하는데 이것이 바로 탈규제로 나타났던 것이다. 다시 말해서, 우리나라에서는 ‘경제자유화’가 이른바 ‘경제민주화’로 연결되었던 것이며, ‘시장’의 자유로운 작동이 민주적인 경제 질서를 정착시키는데 필수적인 요소로 인식되었던 것이다. ‘경제적 효율성’ 대 ‘사회적 형평성’이라는 측면에서 시장과 경제민주화가 대립되는 관계로 설정된 것이 아니라 관치와 유착관계를 해소하기 위해서는 시장이 자유롭게 작동해야 한다는 인식이 팽배했다는 것이다. 이에 따라 ‘민주화 = 시장’이라는 등식이 성립됨으로써 시장에 대한 규제가 민주화 차원에서도 발붙이기 어려웠던 것이다.

탈규제는 정치민주화와 맞물리면서도 강력한 영향력을 발휘했다고 할 수 있다. 압축적인 경제성장 과정과 권위주의적 정치구조 하에서 개인의 자유와 권리가 억압되는 상황이 발생했었기 때문에 개인의 자율성이 최대한 보장되는 새로운 정치사회질서를 구축할 필요가 강력히 제기되었던 것이다. 이에 따라 민주화란 곧 권위주의적 질서로부터의 탈피를, 그리고 권위주의적 질서로부터의 탈피는 곧 자유화를, 자유화란 시장의 활성화를, 그리고 이러한 시장의 활성화는 궁극적으로 개인의 창의와 자율성을 보장해줄 것이라는 등식이 성립하게 된 것이다. Lee & Kim(2000: 121)이 적절히 표현한 바와 같이 “경제적 자유화와 민주화를 동일한 것으로 인식함으로써(Identifying economic liberalization with democratization)”, 민주정부를 위한 정책은 자유 시장 원리에 기반해야 된다는 점이 강조되었던 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 우리나라에서 신자유주의적 개혁의 지배적인 경향이 탈규제로 나타났던 것이며, 이러한 탈규제를 중심으로 하는 신자유주의적 개혁은 ‘~으로부터의 자유’는 강조했지만, 새로운 질서의 창조로까지는 이어지지 못했던 것이다<sup>3)</sup>.

## 2. 신자유주의로의 전환을 둘러싼 정치적 역학관계

영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 신자유주의적 정책이 추진된 대표적인 국가들에서 신자유주의는 국내 기업의 경쟁력을 제고시키려는 경제정책적인 측면과 반대파의 기반을 잠식하려는 정치적인 의도가 결합된 것이었다(King & Wood, 1999). 이들 국가에서는 신자유주의가 복지국가의 위기에 대한 대응으로서 복지국가 지지 세력에 대한 정치적 기반을 약화시키려는 의도에서 추진된 것임에 반해, 우리나라에서는 신자유주의가 ‘복지국가의 위기’가 아니라 ‘발전국가의 위

3) 김대중 정부의 구조개혁을 분석한 Kim(2000)도 동일한 견해를 피력하고 있다.

기’에 대한 인식에서 추진되었다는 특징을 지닌다. 이 때문에 우리나라에서는 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 볼 수 있는 신자유주의로의 전환을 둘러싼 정치적 균열, 권력 갈등, 지지 세력의 재편 등 정치 동학(potitical dynamics)을 발견하기 어렵다.

호주, 뉴질랜드, 덴마크, 스웨덴에서의 신자유주의적 정부개혁을 비교분석한 Schwartz(1994a, 1994b)는 이른바 ‘이 부문 모형(two sector model)’을 이용하여 신자유주의 정책으로의 전환 과정을 설명하고 있다. Schwartz에 따르면 국제경제에 개방된 교역가능부문(tradables sector)과 교역불가능부문(nontradables sector) 간의 이해관계의 상충이 신자유주의적 정책으로 전환하게 된 근본 원인이라는 것이다. 즉, 교역불가능부문(특히, 공공부문)에서의 경직성과 비효율성으로 인하여 비용이 지속적으로 증가되는 문제가 발생하였으며, 이러한 비용의 증가는 결국 조세부담의 증가로 이어졌고 이러한 조세부담의 증가는 교역가능부문에서의 임금상승 압력과 비용 증가로 이어졌다 것이다. 그리하여 세계화라는 국제 경제 환경의 변화 속에서 이들 국가의 기업들은 국제경쟁력의 약화를 경험할 수밖에 없었던 것이다. 따라서 교역가능부문에 속하는 기업가들뿐만 아니라 노동부문조차도 교역불가능부문의 개혁을 강력하게 요구하게 되었는데, 이 때 시장관계의 확대야 말로 교역불가능부문을 시장의 압력에 노출시키는 유일한 길로 인식되었다는 것이다. 그리고 이러한 시장의 압력에 교역불가능부문을 노출시키는 정책수단이 바로 공공부문의 축소, 탈규제, 민영화로 나타나게 되었던 것이다. 결국 교역가능부문에서의 기업가와 노동부문, 재정적자와 국가채무를 축소하고자 하는 중앙예산기관의 관료들(fiscal bureaucrats), 그리고 이전 정권과는 차별화된 정책을 추구하는 새로이 집권한 정당들의 이해관계가 맞아떨어지면서 신자유주의로 전환하게 되었다는 것이다. 특히, 교역가능부문에 속하는 노동의 이해관계가 교역불가능부문의 축소와 시장화를 원하는 방향으로 변화했기 때문에, 노동부문이 전통적인 지지 세력이었던 뉴질랜드와 호주의 좌파정당이 우파 정책으로 전환하게 되었던 것이다.

이에 더하여 유권자들의 사회경제적 위치와 성향의 변화가 신자유주의로의 전환을 가속화한 배경이었다. 경제성장과 복지 프로그램의 확대 결과 대부분의 유권자들이 중산층으로 성장했고, 이러한 중산층이 국가개입의 비용을 부담해야 하는 중대한 상황 변화가 발생한 것이다. 이러한 상황에서 영국의 경우에는 강력한 노동운동이 노동부문과 중산층을 분리시키는 결정적인 계기가 되었을 뿐만 아니라 이러한 상황의 변화를 활용할 수 있는 정치적 리더십이 존재했기 때문에, 유권자들이 시장친화적인 정책에 대한 지지로 급격하게 선호하게 되었다는 것이다(Prasad, 2006).

Terry Moe(1990)가 주장하듯이 제도는 집권당이 정치적 반대파가 정치권력을

다시 잡았을 경우 현 집권당이 구상하고 추진했던 정책의 변화를 어렵게 만드는 장치로서 고안되는 것이다. 예를 들면 공공부문의 축소와 약화는 사회민주주의적인 경제 관리에 기초한 산업정책이나 경제정책을 추진할 수 있는 가능성을 떨어뜨리는 것이다. 이는 전통적인 사회민주주의 정책으로의 회귀를 막는 일종의 투자라고 할 수 있다. 또한 영국에서 민영화 정책은 1970년대 말에 노동당 정부에게 심각한 문제를 초래했던, 그렇지만 노동당의 가장 강력한 지지 세력 중의 하나인 공공부문 노조를 약화시키는 부수적인 효과를 지니고 있었다(King & Wood, 1999: 390-91).

우리의 경우에는 영국과 같이 케인즈주의적 경제정책이나 복지국가의 위기에 대항하기 위한 이데올로기적 수단으로 신자유주의가 강조되고 제도화된 것이 아니라 발전국가로부터 벗어나는 경로의 변화를 정당화하는 이데올로기적 수단으로서 신자유주의가 도입된 것이 특징이다. 이에 따라 기존에 형성된 제도에 대한 지지 세력을 약화시키는 동시에 향후에도 경로의 변화를 어렵게 만드는 일종의 투자로서 제도를 설계하고 정책변동을 추구한 것은 아니라고 할 것이다. 그런데 경로의 변화는 단순히 구제도로부터 벗어나는 소극적 행위(negative action) 뿐만 아니라 새로운 제도와 질서를 창조하는 적극적 행위(positive action)를 필요로 한다. 하지만 우리나라의 경우는 신자유주의가 발전국가로부터 벗어나는 이데올로기적 수단으로서만 활용되었을 뿐 새로운 질서와 제도를 만들어내는데 까지는 이르지 못했다고 평가할 수 있다. 이러한 신자유주의 제도화의 실패는 사실상 규제완화 혹은 탈규제만을 강조함으로써 발전국가의 과잉규제로부터 탈피하려는 노력만이 있었을 뿐 시장이 중심이 되는 새로운 질서를 만들 어내는 규제 혹은 재규제(re-regulation)를 제도화하지 못한 데서도 드러난다.

### 3. 신자유주의와 우리나라 규제완화의 특징

우리나라 신자유주의의 가장 큰 특징은 규제개혁에 대한 강조이다. 그런데 우리나라에서 추진된 규제개혁은 자유화로서의 탈규제, 재규제와 결합되지 않는 일방적인 규제완화만을 강조했다는 데서 그 특징을 찾을 수 있다.

전통적인 규제 개념은 시장에만 맡겨두었을 경우 공익을 저해하는 결과가 초래될 수 있는 경제부문에 대한 직·간접적인 정부 통제를 의미한다. 1970년대에 미국에서 처음으로 추진되었던 규제개혁은 이러한 전통적인 개념의 규제가 초래하는 문제에 대한 대응으로서의 의미를 갖는 것이었다. 전통적인 규제는 공익을 저해할 수 있는 경제부문에 대한 정부의 통제를 의미했지만, 실제로는 규제 기관이 규제하고자 하는 산업에 의해 포획(captured) 현상이 발생하게 되었다는 것이다. 그리고 이렇게 포획된 규제기관들이 가격의 상승 등을 허용하는 법안들을 통과시킴으로써 소비자의 희생 위에 기업의 이윤을 보장해주는 현상이 나타

났던 것이다. 따라서 미국에서 처음으로 규제완화가 시도될 당시 그 목표는 자유 시장으로의 전환이 아니라 대기업의 횡포와 정부권력의 남용에 대응하여 소비자를 보호하고자 하는 데 있었다.<sup>4)</sup> 다시 말해서, 1970년대에 미국에서 추진되었던 규제개혁은 친기업적인 정책이 아니라 오히려 소비자를 보호하고자 하는 대중지향적인(populist) 경향을 띠는 것이었다.

이러한 규제완화의 논리가 1970년대 말 이후에 오게 되면 Reagan과 같은 우파 정치인들에 의해 급격하게 자유 시장 지향적인 정책으로 전환되었던 것이다. 즉, 비용 상승, 관료적 비효율성, 정부권력의 남용이라는 이슈들이 친기업적 시각에서 재해석되었고 그 결과 공정한 시장질서와 경쟁규칙을 조성하기 위한 수단으로서 규제완화가 시도되었던 것이다(Prasad, 2006). 이에 따라 미국에서 발달된 규제의 개념은 특정한 결과를 냄기 위해 시장에 개입하는 것이 아니라 경제의 특정부문에 대한 일반적인 규칙을 만들고 집행하는 것, 즉 시장 참여자들에게 공정한 경쟁 상태(level playing field)를 만들어주는 것을 의미한다. 신자유주의 정책을 핵심을 이루는 것은 바로 이러한 규제 개념이다.

여기서 주목해야 할 사실은 공정한 시장 질서를 만들어주는 의미를 가진 탈규제가 글자 그대로 탈규제를 의미하는 것은 아니었다는 점이다. 오히려 탈규제는 특정 결과 지향적인 개입에서부터 친시장적인 규제, 다시 말해서 친시장적 재규제(pro-market re-regulation)로의 전환을 의미한다(Cerny, et al., 2005: 17-8). Vogel(1996) 또한 우리가 목도하고 있는 것은 탈규제(de-regulation)가 아니라 재규제(re-regulation)라는 점을 강조하고 있다. 선진 각 국의 정부는 민간부문을 통제하는 방법을 재조직화한 것이지, 규제의 정도를 상당 수준 감소시킨 것이 아니라는 것이다. 통상적으로 시장에 경쟁적인 요소를 더 많이 도입하는 것(자유화, liberalization)과 정부규제를 줄이거나 없애는 것(규제완화, deregulation)을 모두 탈규제라고 칭하는 경향이 있지만 대부분의 ‘탈규제’의 경우, 자유화와 재규제의 결합, 즉 보다 자유로운 시장과 보다 많은 규칙들(freer markets and more rules)의 결합이 특징이라는 것이다.

우리나라의 경우에는 이른바 ‘포획이론’에 기초해서 규제완화를 추진하였다 고 할 수 있다. 피규제자에 의한 ‘포획’ 때문에 규제기관이 오히려 규제 대상 산업이나 기업의 이익을 증진시켜주는 현상, 다시 말해서 이른바 관치경제하에서 경경유착이 발생했기 때문에 이 구조를 혁파하기 위해서는 정부와 기업의 연결고리인 ‘규제’를 없애야 한다는 논리였다. 규제완화를 촉진시킨 또 다른 요인은 경제개방정책이다. 외국자본에 국내시장을 개방하면서 국내기업에 대한 규제를 지속할 수 없다는 것이 민간 기업들의 주장이었다. 즉, 국내적 차원에서의

4) 사실 바로 이런 이유 때문에 민주당의 대표적인 진보적 상원의원이었던 Edward Kennedy가 규제완화를 적극적으로 추진했던 것이다.

규제완화가 개방경제의 전제조건이라는 것이었다(Lee & Kim, 2000).

그렇지만 우리의 경우 가장 큰 문제점은 자유화정책을 보장하기 위한 규제 및 감독체제를 제도화하는데 실패했다는 것이다. 시장도 제도이기 때문에 시장 기제의 자유로운 작동을 위한 제도적 장치를 갖추진 못한 상태에서 국가 역할의 축소는 효율성의 재고가 아니라 혼란으로 나타날 수 있다는 사실을 제대로 인식하지 못했다는 것이다. Vogel(1996)이 지적한 바와 같이 자유화와 탈규제를 동일한 것으로 인식하고 자유화와 규제를 대칭되는 개념으로 파악함으로써 경쟁의 보장을 위한 재규제의 필요성을 인식하지 못했던 것이다.

‘자유화 = 탈규제’라는 등식이 ‘자유화 = 국가개입의 최소화’라는 등식으로 연결되었고 이러한 아이디어 차원에서의 혼란이 외환·금융위기를 초래한 가장 중요한 원인이었다는 해석이 최근 설득력을 더해 가고 있다. 그러나 외환·금융 위기가 발생하고 엄청난 사회적 비용을 들인 이후에는 이러한 분석과 평가가 설득력 있게 전달될 수 있다. 그런데 이러한 사후적인 설명보다는 실제로 정책 결정이 이루어지는 시점에서 상황을 어떻게 해석했는가가 대단히 중요한데, 문제의 원인과 해결책에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서는 정책엘리트들이 어떤 아이디어를 갖고 있는가에 따라 문제에 대한 해석과 정책 대응이 달라지는 것이다. 무엇보다도 탈권위주의에 대한 요구가 강력히 제기되는 상황에서 그리고 미래에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서는 이데올로기적 수준에서 자율화를 위한 새로운 제도적 장치, 즉 재규제가 필요하다는 주장이 설득력을 갖기는 어려웠을 것이다. 민주화과정에서 자율화와 자유화를 강조하면서 탈권위주의와 신자유주의를 구분하지 못했던 것이며, 자율화를 위한 자율화가 거침없이 진행되었다고 할 것이다. 이에 따라 신자유주의적 이데올로기에 기반해서 규제 완화를 추진했던 미국보다도 더 일방적인 규제완화, 즉 공정한 경쟁 상태를 만들어주기 위한 재규제가 동시에 진행되지 않는 규제완화가 추진되었던 것이다. 이러한 자유화에 대한 강조는 정책엘리트뿐만 아니라 일반 국민들도 ‘당연한 것’으로 받아들일 만큼 이데올로기적 차원에서 지속적으로 강력한 영향력을 행사했다고 할 것이다.

## V. 요약 및 결론

1980년대 이후 전 세계 거의 모든 국가에 신자유주의가 심대한 영향을 미치고 있지만, 각 국가에 적용된 신자유주의 정책의 범위와 강도 그리고 상대적 강조점은 사뭇 다르다. 이 글에서는 정책아이디어의 선택적 해석 혹은 선택적 동형화라는 개념을 제시하고 있으며, 이에 기반하여 우리나라에 적용된 신자유주

의 정책아이디어의 독특성과 그 원인을 분석하고자 하였다. 신자유주의가 추진된 역사적 맥락, 우리나라에 고유한 국가개입의 역사적 특징, 세계화와 경제위기의 성격에 대한 해석, 그리고 우리나라에 고유한 정책 및 제도적 특징이 우리나라에 적용된 신자유주의 정책의 특징에 영향을 미친 요인이라고 할 것이다.

무엇보다도 ‘복지국가의 위기’가 아니라 ‘발전국가의 위기’에서 비롯된 정책 전환과 ‘정치적 민주화’와 ‘경제적 자유화’의 동시적 진행이 우리나라에 적용된 신자유주의의 독특성을 설명하는 요인이다. 앞에서 계속해서 강조했듯이, 우리나라에서 신자유주의적 개혁은 ‘복지국가의 위기’에서 나타난 것이 아니라 ‘발전국가의 위기’를 타개하기 위해서 도입된 것이었다. 영국이나 뉴질랜드 등에서는 복지국가의 과잉을 해소하기 위해 정부로부터 시장으로 선회한 것이고, 이는 반대파의 지지 세력을 약화시키기 위한 정치적 동기까지도 내포한 것이었다. 그러나 우리의 경우에는 경제적 영역에서의 국가개입의 과잉과 정치적 자유화를 위한 전제조건으로서 ‘시장’을 강조한 것이 특징이며, 그 결과 ‘탈규제’, 특히 시장의 제도화를 위한 장치로서의 재규제가 무시된 일방적인 ‘탈규제’가 주요한 정책지향으로 자리 잡았던 것이다.

이에 더하여 우리나라에서는 신자유주의 경제개혁의 대표적인 사례라 할 수 있는 영국이나 뉴질랜드 등과 비교할 때 신자유주의적 개혁이 상대적으로 불철저하게 이루어졌을 뿐만 아니라 여전히 국가 주도적 신자유주의 정책의 추진이라는 독특성을 지니고 있다. 이러한 특징 또한 우리나라에 고유한 역사적 그리고 정치경제적 맥락 속에서 이해될 수 있다. 권위주의적 국가주도 발전에서 비롯된 사회안전망의 미비와 중간적 사회제도의 미성숙이 이러한 특징을 설명할 수 있는 요인이라고 할 수 있다.

사실, ‘시장’을 중심으로 하는 광범위한 구조조정은 필연적으로 사회적 불안정(social dislocation)을 야기할 수밖에 없다. 영국 등의 경우에는 복지의 과잉이 문제였을 정도로 신자유주의적인 정책을 추진하면서 발생하는 사회문제를 해결할 수 있는 제도적 장치가 이미 마련되어 있었다고 할 수 있다. 특히, 신자유주의라는 솔로건에도 불구하고 신자유주의 정책을 추진했던 국가들에서 나타나는 공통적 현상은 사회적 지출(social expenditure)의 절대 규모나 GDP에서의 비중이 전혀 줄지를 않았다는 것이다<sup>5)</sup>. 이는 바로 신자유주의 정책을 추진하기 위한 전제조건이 바로 사회적 안전망(social safety net)의 존재라는 것을 의미한다. 그렇지만 우리의 경우에는 신자유주의적 정책의 추진에서 발생하는 사회적 불안정을 해결할 수 있는 사회적 안전망이 턱 없이 부족한 상태였고, 이것이 바로

5) 신자유주의 정책이 본격화되는 1980년대 초와 2000년대 초를 비교하면, 프랑스와 영국에서는 GDP 대비 사회적 지출(social expenditure)의 비중이 약 20%에서 각각 약 30%와 약 25%로 증가했으며, 미국의 경우에도 15% 수준을 유지하고 있다.

신자유주의적 개혁을 강력하게 추진하는데 결립돌로 작용했다는 점을 부인할 수 없다. Vogel(2005)이 지적하고 있는 바와 같이 일본에서도 신자유주의적 정책으로 전환하는데 있어 사회적 안전망의 미비가 결립돌로 작용했는데, 우리나라도 이 문제의 예외가 아니었다고 할 것이다. 다시 말해서, 신자유주의라는 아이디어가 모든 나라에서 공통적으로 도입·적용되었지만, 아이디어가 도입된 역사적 배경 혹은 역사발전의 순서가 신자유주의 정책의 집행에 영향을 미쳤다는 것이다. 즉, 발전국가의 위기와 복지국가의 위기라는 원인의 차이가 신자유주의 정책의 내용뿐만 아니라 집행의 강도에 있어서도 중대한 차이를 초래했다는 것이다.

이와 동시에 국가의 후퇴(the retreat of the state)를 대체할 만한 이른바 중간 조직 혹은 중간적 사회제도(intermediate societal institutions)의 부재와 미성숙도 신자유주의 정책의 집행 방식에 중대한 영향을 미친 요인이었다. Levy(2005)가 지적하고 있듯이 사회적 지출과 사회정책을 강화함으로써 일본과는 달리 프랑스에서는 신자유주의 정책으로 선회할 수 있었지만, 프랑스에서의 문제는 국가를 대체할 중간조직의 미성숙으로 말미암아 여전히 신자유주의 정책을 추진하는 주체가 국가일 수밖에 없는 상황이 발생했다는 것이다. 프랑스를 발전국가라고 정의할 수는 없지만, 국가개입주의(dirigisme)의 전형으로 여겨지는 국가이다. 그런데 프랑스에서는 국가와 시장 사이에 존재하는 중간적 사회제도를 강화시키는데 실패함으로써 국가가 지속적으로 전면에서 정책을 수행해야 하는 상황이 초래되었다는 것이다. 이에 따라 프랑스의 경우에는 신자유주의적 정책으로 선회하긴 했지만, 여전히 국가 관료제 중심의 정책을 유지할 수밖에 없었다는 것이다. 우리나라의 경우에도 바로 이러한 중간적 사회제도의 미성숙으로 말미암아 역설적이게도 국가 중심적 신자유주의 정책의 추진이라는 상황이 지속될 수밖에 없었다고 할 것이다.

결론적으로, 복지국가의 위기가 아닌 발전국가의 위기에서 비롯된 신자유주의, 정치민주화와 경제자유화의 동시적 진행과 이에 따른 정치민주화와 경제자유화의 동일시, 최소 복지국가(minimalist welfare state)라는 동아시아 발전국가의 정책적 유산, 중간적 사회제도의 미성숙이라는 역사적·제도적 요인들이 결합되어 신자유주의라는 보편적인 개혁 프로그램에도 불구하고 우리나라에서 신자유주의가 해석되고 적용되는데 있어서 독특성을 지니게 되었다고 할 것이다.

## 참고문헌

- 기획예산처. (2002). 「국민의 정부 공공개혁백서」.
- 대한민국정부. (1993). 「신경제 5개년 계획 1993-7」.
- 대한민국정부. (1995). 「정부의 세계화 구상」.
- 대한민국정부. (1998). 「국민과 함께 내일을 연다: 국민의 정부 경제청사진 -- DJ노믹스」.
- 손호철. (2000). “한국의 신자유주의와 민주주의.” 안병영·임혁백(편). 「세계화와 신자유주의」. 375-401. 서울: 나남.
- 안병영. (2000). “세계화와 신자유주의: 충격과 대응.” 안병영·임혁백(편). 「세계화와 신자유주의」. 25-55. 서울: 나남.
- 이연호. (1999). “김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례.” 「한국정치학회보」 33(4): 287-307.
- \_\_\_\_\_. (2002). “한국에서의 금융구조개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁.” 「한국사회학」 36(4): 59-88.
- 이주선 (2001). “김대중행정부 민영화정책: 평가와 시사점.” 「규제연구」 10(2): 123-47.
- 정무원. (2000). “국민의 정부’의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환?” 안병영·임혁백(편). 「세계화와 신자유주의」. 319-70. 서울: 나남.
- 하연섭. (1992). “산업화 전략의 변화와 재정·금융정책의 정치경제.” 「한국행정학보」 26(4): 1165-81.
- \_\_\_\_\_. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- \_\_\_\_\_. (2006). “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 「행정논총」 44(2): 217-46.
- Amable, Bruno. (2002). *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Barley, Stephen R. and Pamela S. Tolbert. (1997). "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution." *Organization Studies* 18(1): 93-117.
- Blyth, Mark M. (1997). "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics* 29: 229-50.
- Campbell, John L. (2001). "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 159-89. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.

- \_\_\_\_\_ and Ove K. Pedersen. (1996). "Theories of Institutional Change in the Postcommunist Context." in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *Legacies of Change*. 3-26. New York: Aldin de Gruyter.
- Cerny, Philip G., Georg Menz, and Susanne Soederberg. (2005). "Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World." in Susanne Soederberg, Georg Menz, and Philip G. Cerny (eds.), *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*. 1-30. New York: Palgrave Macmillan.
- Cherry, Judith. (2005). "'Big Deal' or Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State." *Pacific Review* 18(3): 327-54.
- Crotty, James and Kang-Kook Lee. (2002). "A Political-economic Analysis of the Failure of Neo-liberal Restructuring in Post-crisis Korea." *Cambridge Journal of Economics* 26: 667-78.
- Dolowitz, David and David Marsh. (2000). "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13(1): 5-24.
- Fourcade-Gourinchas, Marion and Sarah L. Babb. (2002). "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries." *American Journal of Sociology* 108(3): 533-79.
- Gills, B. (1996). "Economic Liberalization and Reform in South Korea in the 1990s: A 'Coming of Age' or a Case of 'Graduation Blues'?" *Third World Quarterly* 17(4): 667-88.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. (1993). "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. 3-30. Ithaca: Cornell University Press.
- Ha, Yeon-Seob. (2004). "Budgetary and Financial Management Reforms in Korea: Financial Crisis, New Public Management, and Fiscal Administration." *International Review of Administrative Sciences* 70(3): 511-25.
- Hall, Peter A. and David Soskice. (2001). "An Introduction to Varieties of Capitalism." in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. 1-68. New York: Oxford University Press.
- Hay, Colin. (2004). "The Normalizing Role of Rationalist Assumptions in the

- Institutional Embedding of Neoliberalism." *Economy and Society* 33(4): 500-27.
- Heclo, Hugh. (1994). "Ideas, Interests, and Institutions." in Lawrence C. Dodd and Calvin Jilson (eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. 366-92. Boulder, CO: Westview.
- Kang, C. S. Eliot (2000). "Segye-hwa Reform of the South Korean Developmental State." in Samuel S. Kim (ed.), *Korea's Globalisation* 76-101. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, Sun-Hyuk. (2000). "The Politics of Reform in South Korea: The First Year of the Kim Dae Jung Government, 1998-1999." *Asian Perspective* 24(1): 163-85.
- King, Desmond and Stewart Wood. (1999). "The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s." in Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. 371-97. New York: Cambridge University Press.
- Kjaer, Peter and Ove K. Pedersen (2001). "Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy." in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 219-48. Princeton: Princeton University Press.
- Lee, Yeon-ho and Hyuk-rae Kim. (2000). "The Dilemma of Market Liberalization: The Financial Crisis and the Transformation of Capitalism." in Richard Robinson, Ma↗ Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim (eds.), *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. 116-29. London: Routledge.
- Levy, Jonah D. (2005). "Redeploying the State: Liberalization and Social Policy in France." in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 103-26. Oxford: Oxford University Press.
- Moe, Terry M. (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213-53.
- Pierson, Paul. (2006). "Public Policies as Institutions." in Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 114-31. New York: New York University Press.
- Prasad, Monica. (2006). *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal*

- Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States.* Chicago: University of Chicago Press.
- Rosamond, Ben. (1999). "Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities," *Journal of European Public Policy* 6(4): 652-68.
- Schwartz, Herman (1994a). "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s." *Administration & Society* 26(1): 48-77.
- \_\_\_\_\_. "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s." *World Politics* 46: 527-555.
- Shin, Jang-Sup and Ha-Joon Chang. (2005). "Economic Reform after the Financial Crisis: A Critical Assessment of Institutional Transition and Transition Costs in South Korea." *Review of International Political Economy* 12(3): 409-33.
- Shin, Roy W. and Yeon-Seob Ha. (1999). "Political Economy of Policy Reform in Korea: Review and Analysis." *Policy Studies Review* 16(2): 65-97.
- Soskice, David. (1999). "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s." in Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* 101-34. New York: Cambridge University Press.
- Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Routine Adjustment and Bounded Innovation: The Changing Political Economy of Japan." in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 145-68. Oxford: Oxford University Press.
- Weir, Margaret (1992). "Ideas and the Politics of Bounded Innovation." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. 188-216. New York: Cambridge University Press.
- Weiss, Linda. (2000). 'Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'Normalizing'.' *Pacific Review* 13(1): 21-55.
- World Bank. (1998). *East Asia: the Road to Recovery*. Washington, D.C.

## Abstract

# Policy Idea and Institutional Change: Translating Neoliberalism in Korea

Yeon-Seob Ha

Since the 1980s, public policy in an increasing number of countries has moved in the direction of neoliberalism. The rise of neoliberalism has led to the fundamental changes in policies and institutions throughout the social, political, and economic spheres. Nevertheless, although neoliberal policy projects were pursued in a number of countries, the specific contents of neoliberal policy ideas differed from country to country. There has not been convergence on a single neoliberal model of economic policy. In this respect, this article argues that the phenomenon of neoliberalism should be analyzed in terms of how it was translated in particular historical and institutional contexts. In explaining the characteristics of neoliberal policies pursued in Korea, this article focuses on the sequence of policy developments, the political and economic contexts including the crisis of the developmental state and political democratization, and the institutional contexts and historical situations.

【Key words: policy idea, institutional change, neoliberalism, selective translation, selective isomorphism】