

한국 경제개혁 연구의 이론적 문제들과 대안적 방법론의 모색

2 연 서울대학교

이 논문은 그간 한국의 경제개혁에서 나타난 특수성을 첫째, 정치체제변동과 경제개혁의 결합, 둘째, '국가주도'의 신자유주의 경제개혁, 셋째, 신자유주의 경제개혁과 복수의 지배연합전략들간의 긴장과 접합으로 파악한다. 그런데 기존의 이론들은 분석틀이 경제적 영역에 국한되어 있거나 정치적 변수와 연결시켜 분석한다 해도 지나치게 미시적이어서 정치체제 변동과 결합되어 진행되는 경제개혁 전반의 모습을 고찰하기에는 협소하다. 그리고 신고전파의 경제개혁이론이 지닌 '국가 대 시장'의 이분법적 구조로는 신자유주의 축적전략과 국가형태 및 지배연합의 다양한 접합형태를 제대로 분석할 수 없다. 경제개혁의 조건으로서 국가자율성 내지 '강한 국가'의 복원을 주장하는 (신)국가주의론 역시 그 원천을 주로 국가 자체나 외적 환경의 변화에서 구한다는 점에서 국가와 시장의 동태적 접합을 분석하기에는 한계가 있다. 그래서 한국의 경제개혁을 역사특수적인 맥락에서 동태적으로 분석하기 위해서는 축적전략, 국가, 지배연합간의 다양하고 복합적인 접합양식들의 동학구조를 설명할 수 있어야 한다. 이 논문은 이 같은 분석요건을 충족하는 데 '전략-관계적 국가이론'의 가능성을 모색한다.

I. 머리말

한국은 일찍이 1980년대 초반부터 경제개혁을 추진해 왔다. 하지만 경제개혁이 본격적인 국가적 의제로 설정되고 구조개혁(structural reform)의 차원에서 추진된 것은 1990년대 초반부터였다. 경제개혁이 추진된 배경은 국내외적인 정치경제 환경의 변화에 있었다. 그 중에서 가장 핵심적인 요인은 바로 급속한 산업화와 민주

화에 의한 새로운 계급 및 사회세력들의 부상과 세계화로 불리는 새로운 국제환경의 출현이었다. 이 같은 환경요인의 변화는 1960~80년대 고도성장을 이끌어 왔던 국가주도의 개발주의 경제발전모델¹⁾을 구조적 위기에 봉착하게끔 하였고 새로운 경제발전모델을 모색하지 않으면 안되게 만들었다.

1980년대 이후 경제개혁은 대체로 산업화 과정에서 증대되어 온 국가(정부)의 직접적 개입을 축소하는 대신에 민간부문(시장)의 자율성을 확대시키는 이른바 '신자유주의적 경제자유화'라는 기조 속에서 진행되어 왔다(김용복 1996, 131-134). 정부는 시장의 영역을 확대하는 각종 경제적 조치를 강화하는 한편, 경제부문에 대한 공권력 행사방식과 관련해서도 강제력에 의한 직권조정의 형태를 새로운 형태의 간접적 규제로 전환해 나갔다.

그런데 그 동안의 경제개혁에 의해 진행되어 온 변화와 성과를 놓고 논자들의 평가는 각각 상이하게 나타나 왔다. 가령 "97년 금융위기는 왜 발생하였는가", "지금까지의 경제개혁을 통하여 한국의 개발국가는 얼마만큼 변화했는가", "경제적 성과의 측면에서 얼마만큼 성공 혹은 실패했는가"라는 문제들이 그것이다. 그런 차이는 대표적으로 1997년 금융위기 이후의 변화에 대한 평가에서도 두드러지는데, 어떤 논자는 경제개혁에 의해 전개된 일련의 변화에도 불구하고 한국은 여전히 개발국가의 원형에 가깝다고 평가하는가 하면, 다른 논자는 규제국가 내지는 시장경제(=신자유주의적 기준의 시장경제)로 기본틀이 전환해 왔다고 평가한

-
- 1) 일단, 학자들은 이를 '개발국가(developmental state)' = 발전국가라는 개념으로 체계화 하기도 하였다. 대표적으로 찰머스 존슨은 경제발전에서 국가가 수행하는 역할에 따라 두 가지 국가형태로 나누어 설명한다. 먼저 '규제적' 혹은 '시장합리적' 국가는 경제적 경쟁의 형태와 절차에 관심을 쏟으나 시장에서의 실질적인 의사결정에는 개입하지 않는다. 이에 반해 '개발형 또는 계획합리적' 국가는 경제발전의 목표를 세우고 시장에 개입하여 의사결정에 깊게 개입한다. 이에 대해서는 Chalmers Johnson, 장달중 역, 1984. 『일본의 기적: 통산성과 발전지향정책의 전개』. 서울: 박영사, 1장 참조. 그런데 이 개발국가라는 개념은 상당히 널리 사용되고 있음에도 불구하고, 그것이 축적체제 내지 축적전략의 개념인지, 아니면 국가형태에 관한 개념인지 모호하게 사용되고 있는 것이 현실이다. 개발국가는 국가와 시장이 모호하게 결합된 정치경제 개념이다. 이 때문에 개발국가라는 개념을 상이한 이론적 배경을 갖고 있는 다른 정치경제 개념과 수평적으로 연계하여 사용하기에는 근본적인 관점에서 문제가 없을 수 없다. 따라서 본 논문에서는 앞서 지적한 문제점들을 충분히 유념하는 선에서 60~80년대 한국의 정치경제모델을 지칭할 때에는 개발국가라는 명칭을 계속 사용하고자 한다.

다.²⁾ 이처럼 상이한 평가가 나오게 되는 이유는 국가-시장관계의 동태적 변화를 파악하는 분석 및 평가의 관점이 다르기 때문이다.

한국의 경제개혁에 대해 그간 발표된 연구들은 대부분 경제학의 실무적 분석시각에 국한하여 씌어진 것들이고, 그렇지 않은 연구들도 체계적인 이론들에 의해 뒷받침된 경우는 그다지 많지 않았다. 정치경제적 이론을 한국의 경제개혁과정에 적용하려는 연구들도 대개는 외국에서 발전된 이론들을 엄밀한 검증없이 차용하여 단편적인 응용에 그치는 경우들이 허다했다. 그러다 보니 그런 연구들은 구체적 분석보다는 각자의 이론적 취향에 따라 규범적 평가를 앞세우게 되어 생산적 토론보다는 공허한 논쟁으로 그치는 경우가 태반이었다. 예를 들어 한국의 신자유주의 경제개혁과정에서 광범위하게 나타나는 국가개입현상을 놓고 왜 그런 현상이 나타나는지에 대한 객관적 분석을 수행하기보다 국가역할에 대한 각자의 규범적 시각을 미리 전제하고 이를 정당화하는 식이 그것이다. 이 때문에 기존의 연구들은 한국의 경제개혁과정이 담고 있는 특수한 역사적 맥락들을 분석할 수 없었다.

따라서 이 논문에서는 먼저 그간에 한국의 경제개혁과정이 보여준 특수한 역사적 맥락들이 무엇이었고, 이것이 어떤 이론적 과제를 제기하는지를 살펴보고자 한다. 여기에서는 한국의 경제개혁과정에서 나타난 특수성을 첫째, 정치체제변동과 경제개혁의 결합, 둘째, '국가주도'의 신자유주의 경제개혁, 셋째, 신자유주의 경제개혁과 복수의 지배연합전력들간의 긴장과 접합으로 파악하고, 아울러 이러한 특징들이 어떤 이론적 문제들을 제기하는지 논하고자 한다. 나아가서 이 논문은 대안적 이론으로서 전략-관계적 국가이론의 한국에서의 적용가능성을 살펴보고자 한다.

2) 전자의 평가는 Chu, Yun-han(2001), 이연호(1999), 후자의 평가로는 대한민국정부의 평가, 이연호(2002)를 들 수 있다.

II. 한국 경제개혁에서 나타나는 특수성과 이론적 문제들

1. 정치체제변동의 일부분으로서의 경제개혁

한국의 경제개혁은 이미 '경제적' 위기의 차원을 넘어 '정치적' 위기, 나아가 '국가'의 위기에 대한 대응의 성격을 갖는 것이었다.³⁾ 1960년대부터 1980년대까지 한국의 고도경제성장을 주도했던 패러다임은 '개발국가'였다. 한국에서 개발국가모델이 성립한 배경은 한국의 계급구조, 정치구조, 국가구조의 특성에 있었다. 무엇보다 그것은 조직화되지 않은 무정형한 시민사회 — 파괴된 노동조합, 자본의 미형성, 그리고 자생력을 결여한 천민적 자본가 — 와 과대성장된 관료적 국가구조, 반공 보수주의적 지배연합이라는 조건 하에서 성립된 것이었다. 이런 조건 하에서 영미식 경제발전전략의 채택은 불가능했다. 또한 그것은 재정과 산업담당 부처 사이에 정밀한 세력균형이 확립된 일본의 개발국가와도 다르고, 국민당이 라는 강력하게 조직된 정당국가에서 채택된 대만의 경제발전전략과도 다른 것이었다(김병국·임혁백 2000).

이 속에서 국가는 자본과 노동에 대한 강력한 지시와 통제를 통해 자원을 특정한 방향으로 집중 배분함으로써 단기간에 고도성장을 이룩할 수 있었다. 그러나 개발국가의 이 같은 축적전략은 이미 1970년대 말부터 구조적인 한계에 봉착하기 시작하였다. 개발국가의 축적이 한계에 직면하게 된 원인은 급속한 산업화를 통해 성장하게 된 자본가계급과 노동자계급이 국가의 지시적 통제를 거부하기 시작했다는 데서 찾을 수 있었다. 특히 1980년대 후반 민주화운동의 폭발적 분출은 무정형한 한국사회의 구조를 조직화된 시민사회의 질서로 변화시켰다. 강력하게 조직된 노동계급운동 및 시민운동의 등장, 각종 이익집단의 형성, 이에 따른 분배갈등의 일상화, 이전보다 훨씬 다원화된 정당체계 및 정당내부구조의 출현은 기존 국가가 일방적으로 질서를 부과하는 방식의 경제운동을 더 이상 불가능하게 만들었

3) 여기에서 사용하는 '국가(state)'라는 개념은 계급구조, 정치체제, 국가구조, 즉 정치사회와 시민사회의 조건이 응축되어 있지만, 이런 것들을 포괄하는 광의의 국가가 아니라, 국가기구, 관료적 장치, 특정한 정치리더십으로 구성되는 특정 레짐(regime)을 지칭하는 것으로 사용한다.

다. 이런 속에서 자본세력 또한 국가가 효과적인 자본축적의 주도자로서 기능을 더 이상 수행하지 못하게 되자 국가의 지시적 통제를 거부하고 국가의 역할을 자본의 자율성을 보장하는 방향으로 전환할 것을 요구하게 되었다.

요컨대 한국에서 경제위기의 심화와 경제개혁의 착수는 정치체제의 정당성의 위기 및 체제전환의 과정과 긴밀하게 뒤얽혀 있었다. 경제위기에 대한 대응은 새로운 경제정책유형을 도입하는 것만이 아니라, 사회세력관계, 정치체제, 국가통치구조를 전반적으로 재구성하는 ‘국가 재구축(state rebuilding)’ 작업의 일환으로 진행되었다.

따라서 이와 같은 특징들을 갖고 있는 한국의 경제개혁과정을 분석하기 위해서는 정치체제 변동기(혹은 정치체제 전환기)라는 특수성을 감안하지 않으면 안된다. 경제개혁이 체제 변동기라는 특수한 조건 하에서 진행되고 있다는 것은 체제 안정기의 사회구조를 전제로 해서 수립된 경제분석에 관한 각종 미시, 거시적 이론들의 효용성을 현저히 감소시킨다.

그런데 기존의 경제개혁에 관한 각종 이론적 도구들은 정치체제의 변동요인을 외생적인 변수로 처리한다. 이는 특히 신고전파 계통의 경제학 이론들이 자주 범하는 오류인데, 이들은 ‘시장’을 가장 ‘자연적인(natural)’ 제도로서 파악하고 다른 제도들에 대한 선재성(primacy)을 가정하는 데서 출발한다. 그리고 국가를 포함한 다른 제도들은 시장이 실패할 때 나타나는 부수적이고 파생적인 현상들로 본다(Ha-Joon Chang 1997, 27). 그래서 이들은 경제개혁을 분석함에 있어서 대개 경제적 요인들에만 주목하고 심대한 정치제도적 변동을 무시하는 경향을 나타낸다. 이런 사고의 근저에는 선진자본주의국가들의 성공적인 제도들에 대한 관념을 당연한 것으로 전제하고 그런 제도들이 구축되지 않았을 뿐만 아니라 제도형성의 맥락이 다른 국가들의 이행경제에 대한 고려를 배제하는 경향이 깔려 있다고 볼 수 있다(Roland 2002, 47). 바로 이 같은 시각은 한국의 외환금융위기 원인과 IMF 프로그램의 타당성에 대한 논쟁에서도 잘 드러난다. 그러나 한국의 경제위기나 경제개혁과정은 신고전파 경제학 이론으로 설명하기에는 그 범위와 강도에 있어서 훨씬 근본적인 것이었다. 그것은 박정희 유신체제의 붕괴에서 김대중정부의 등장에 이르는 국가-시민사회의 체제변동과 긴밀하게 맞물려 진행되어 왔다는 점에서 명백히 정치적 위기, 나아가서는 ‘국가 정당성의 위기’를 내포하고 있었기 때문이다.

이 같은 경제학적 분석의 결함에 대응하여 학계에서는 경제현상을 정치적 관점에서 접근하고자 하는 다양한 이론적 모색이 있어 왔다. 예를 들어 신고전파 정치경제학, (신)국가주의론, 네오맑스즘적 국가론 등을 들 수 있다. 그러나 이 관점들 중 신고전파 정치경제학의 경우는 사실상 신고전파 경제학의 이론적 명제들을 정치적으로 정당화하고 세련화하는 차원을 넘어서지 못하였다.⁴⁾ (신)국가주의 이론은 국가자율성을 강조하면서 그것의 사회적 동학을 경시하였다. 국가와 사회의 분리는 당연시되며, 이 두 가지는 각각 독특하고 우연적으로만 상호연관되는 것으로 취급되는 경향이 있다. 그러다 보니 국가-시장의 이분법적 대립구조는 그대로 유지되며, 이로 인해 체제변동과 축적전략의 역동적인 변화를 설명하는 데에는 한계에 직면할 수밖에 없다. 네오맑스주의 이론은 국가와 사회범주에 대한 지나친 추상적 단순화로 인해 자본주의 운동법칙, 사회세력관계 등과 같은 사회적 범주들에 대해 구체·역사적인 분석을 수행하지 못하였다. 자본주의국가는 각 추상수준들 간의 조화로운 구조를 형성하는 정태적인 것으로 파악되고 무엇보다 행위자들의 전략적 선택에 의해 사회현상을 설명할 수 있는 여지를 남겨두지 않는다(Grindle & Thomas, 63).

그래서 근래에는 이상의 이론들 각각이 갖는 단점을 보완하여 통합하려는 제도주의적 접근(the institutionalist approach)들이 유행하게 되었다. 이들은 우선 '국가'의 우위성이나 '사회'의 규정성을 선형적으로 가정하기보다는 '국가-사회관계'라는 분석틀로 다양한 정치경제현상을 분석하고자 하였다(이호철 2001, 311). 즉 국가와 사회 제세력들을 균등한 행위자로 간주하고 그들간의 상호작용 양식에 초점을 맞추면서 제도를 중심개념으로 구성하고자 하였다(이호철 1993, 244). 가령 정부-기업관계의 동태적인 상호작용에 관한 실증적 고찰을 통해서 정치경제구조를 이해하고자 했던 시도들은 그 일환이라고 할 수 있다. 그러나 이 같은 시도들은 상당한 의미를 지님에도 불구하고 분석의 차원을 미시적 수준으로 축소함으로써 정치경제적 현상 전반의 구조적 변화를 파악하기에는 한계를 가질 수밖에 없다.⁵⁾ 물

4) 신고전파 정치경제학의 개혁이론에 대해서는, David Colander, ed. (1984); T.N. Srinivasan (1985)를 참조.

5) 가령 유석진(1992)은 한국에서 자동차부문의 산업화과정을 국가-자본관계의 틀로 분석하면서 국가가 1973년, 1980년, 1980년대 중반에 걸쳐 자동차산업의 발전전략을 시도했으나 산업화의 전략과 패턴은 오히려 국내자본의 주도적 역할에 의해서 결정됐다는 경

론 제도주의적 접근들은 단일한 조류로 구성되어 있지 않고 미시적 접근과 거시적 접근, 그리고 미시-거시적 접근 등 다양한 흐름들을 이루고 있다. 하지만 이들 접근들은 그들 자신의 문제의식에도 불구하고 공히 제도형성의 원천과 변화의 동학(dynamics)을 제대로 해명하는 수준에까지 이르지 못했다는 지적을 받는다(이석기 2000). 그러므로 이들 접근 역시 제도의 패러다임이 급격히 변화하는 체제 변동기의 경제현상을 분석하는 데에는 한계를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 한국의 경제개혁을 올바르게 분석하기 위해서는 “정치체제의 변동과 축적전략의 전환 사이에는 어떤 관계가 있는가”라는 문제에 있어서 기존의 이론들이 갖는 정태적 한계들을 보완할 수 있는 동학(dynamics)적 분석들에 의거해야 한다. 즉 사회계급구조·정치체제·국가형태의 정치학과 축적론(경제학)을 결합시킬 수 있는 정치경제학이론(political economic theory)이 필요한 것이다.⁶⁾

험적 분석을 제시하면서 국가주도 산업화가 자동차부문에서는 ‘신화’였음을 지적한다. 그러나 이런 시각은 개발국가라고 해서 국가가 일개 산업 내지 기업수준에서 반드시 주도적 결정력을 갖는다고 볼 수 없다는 점을 간과하고 있다.

- 6) 99년 11월 IMF의 주관하에 열린 ‘제2세대 개혁에 관한 학술대회’는 기존 노선에 대한 반성적 모색을 추구하고 있다는 점에서 주목을 끈다. 이 대회에서 참가자들은 시장주도적 성장을 뒷받침하는 국가-시장-시민사회의 관계를 주제로 열린 토론을 전개하였다. 이 대회의 취지는 기존의 경제안정화 및 구조조정 프로그램들이 성장의 질이나 지속성을 담보하지 못한 이유를 찾자는 것이었으며, 이를 위해서 분석시각이 사회체제 전반으로 확장되어야만 한다는 것을 역설하였다. 특히 과거의 ‘작은 정부’라는 신화를 넘어서 ‘시민사회와 협력하는 보다 진취적이고 활동적인 정부’를 창출하는 노력의 중요성이 강조되었다. 이 대회 주제발표자 중 한 사람인 야콥스(Scott H. Jacobs)는 제2세대 개혁의 5대 과제로 다음을 제시한다. ① 시민사회에 의해 뒷받침된 새로운 규제제도는 시장 경쟁의 잠재적 편익을 극대화할 필요가 있음, ② 국가는 양질의 제도, 정책수단, 시장유인, 시민사회와의 협력을 통해 각 집단의 이익들을 효과적으로 보호할 수 있어야 함, ③ 국가는 하나의 경직성이 또 다른 경직성으로 변질되는 것을 피할 수 있을 만큼 유연해야 함, ④ 국가는 시장주도적 성장에 일치하는 정책들을 발굴해야 함, ⑤ 민주적 정당성 및 법의 지배가 제도의 변화와 함께 유지되어야 함. 이에 대해서는 www.conference@imf.org, IMF Conference on Second Generation Reforms; Scott H. Jacobs (1999)를 참조할 것.

2. '국가주도적' 신자유주의 경제개혁

1980년대 이후 한국의 신자유주의 경제개혁은 주로 국가(특히 대통령제하의 관료집단)가 주도해 왔다는 공통된 특징을 보여준다. 1980년대 이후 주요 경제정책의 표본이라 할 수 있는 경제안정화정책, 수입자유화정책(1984), 공업발전법(1986), 주력업체제도(1991), 주력업종제도(1993), 4대 부문 구조조정(1998) 등의 입안과 집행은 주로 관료적 국가기구에 의해 이루어져 왔다. 여기에서 정책입안에 대한 자본가집단의 영향은 미미하였고, 다만 자본가집단은 정책의 허점을 활용하여 자신의 이익을 최대화하는 방법으로 관료의 정책의도를 좌절시켜 왔다(김용복, 1996, 226). 물론 자본가집단도 국가의 간섭과 규제철폐 등 신자유주의적 구호를 내세웠지만, 오히려 다른 한편에서는 개발국가 시대의 경영지배구조 유지, 대외개방으로부터 보호지속, 노동에 대한 국가의 물리적 탄압을 요구하는 것과 같이 전혀 신자유주의적이지 못한 행동을 표출하는 등 이중적 태도를 견지하였다. 또 국가는 단순히 신자유주의 제도의 도입에서 그치지 않고, 그것이 작동하기 위한 구조를 직접 만들거나 심지어는 사회세력관계를 재조직하는 등에게까지 적극적인 개입을 시도하였다. 한국의 경제개혁을 미국의 경우와 비교해 볼 때, 미국에서 국가는 조세 및 재정, 금리와 같은 거시경제적 수단을 통해 사회적 조절을 수행하고 그에 입각하여 기업들이 미시적 차원으로 구조조정을 수행해 나갔다면, 한국에서는 국가가 단순한 거시경제적 조절의 차원을 넘어서 시장 주체들의 행위를 규정하는 전체 사회구조나 사회관계의 개조를 주도해 나갔다. 가령 재벌개혁이나 금융구조개혁, 노사관계개혁 등은 그런 사례에 해당하는 것들이었다.

이와 같이 신자유주의 경제개혁과 국가의 주도적 역할의 결합은 한국의 경제개혁이 지닌 역사특수적 변이(variation)를 나타낸다. 그러므로 우리는 “한국의 경제개혁에서는 신자유주의 축적전략을 지향하면서도 왜 국가의 주도적 역할이 두드러졌는가”, “이 때의 국가 주도적 역할은 개발국가의 그것과는 어떻게 다른가”, “그 같은 국가가 신자유주의 경제개혁의 진행에 어떤 영향을 미쳤는가” 하는 문제를 규명해야 한다. 국가의 주도적 역할은 신자유주의의 교의에 비추어 볼 때, 분명히 하나의 역설이었다. 왜냐하면 신자유주의자들에게 국가의 개입은 근본적으로 시장보다 비효율적이어서 가급적이면 사라져야 할 대상이기 때문이다(임혁백

1991). 그런데 적어도 한국에서 국가는 신자유주의 경제개혁 그 이상의 존재였다. 시장은 경제개혁을 주도할 능력이 결여되어 있었고, 이 때문에 주로 국가를 통해 신자유주의 경제개혁이 추진되었다. 국가주도에 의한 경제개혁의 효과는 양면적이었다. 한쪽에서는 신자유주의 경제개혁을 진전시켰고, 다른 한쪽에서는 경제개혁을 왜곡시키는 방향으로 작용하였다. 그 효과는 국가-사회관계, 국가의 구조 및 개입형태에 따라 다소 다르게 나타났다.

바로 이 같은 현상은 한국에서 사회집단들간에 첨예한 논쟁과 이해갈등을 유발하였다. 국가의 주도적 역할을 놓고 재계와 주류 경제학자들은 개발국가(관치경제)의 잔재라고 비판하였다. 반면에 다른 한쪽에서는 시장의 실패에 대응하기 위한 불가피한 국가개입이라고 주장하였다. 그러나 그 같은 현상은 단순히 관치경제의 잔재만은 아니었다. 이 시기를 통하여 국가의 주도적 역할은 유지되었지만, 그 구체적인 역할은 내용적 측면에서 많은 변화를 보여주고 있다.⁷⁾ 이는 1997년 금융위기 이후에도 지속된 국가의 주도적 역할이 명백히 신자유주의의 국제적 전도사라 할 수 있는 IMF와의 합의 아래 이루어졌다는 점에서도 간접적으로 보여진다. 그렇다면 이 같은 현상에 대해 우리가 필요로 하는 관점은 국가의 역할에 대한 규범적 평가가 아니라, 신자유주의와 국가의 주도적 역할이 양립하게 된 현상 그 자체의 구조와 배경에 대한 객관적 분석일 것이다.

그런데 신고전파 이론이 지닌 '국가 대 시장'의 대립적 담론구조는 한국의 경제

7) 이에 대해서는 김용복(1996): 이연호(2001)을 참조. 최근 이연호 등은 1997년 경제위기 이후 한국에 등장한 국가의 성격을 규정하려는 의미있는 시도를 하고 있다. 그에 따르면 경제위기 이후 한국에서 국가는 거시적 관점에서 볼 때 보조금 지급, 시장진입규제, 정책금융지원 등을 급격히 축소하면서 대기업 경제력집중을 억제하고 시장의 공정거래를 촉진하는 규제장치를 강화하는 것과 같이 규제국가로 변화해오고 있지만, 빅딜, 중소기업육성정책에서 보듯이 발전국가적 속성 또한 강하게 살아있다. 따라서 한국의 국가는 발전국가적 속성을 내포한 채 규제국가로 변화해 가고 있다는 것이다. 그리고 한국에서 나타나고 있는 규제국가는 서구 복지국가에서 기원한 규제국가와는 다른 속성을 갖고 있다고 보고 그 특수성에 관심을 기울이고 있다. 그러나 이연호 등의 연구는 이 같은 양 측면을 어떻게 통일적으로 규정할 수 있는지에 대한 본격적인 분석으로까지는 나아가지는 못하고 있다. 경제위기 이후 국가의 성격을 통일적으로 규정할 수 있는 개념과 메커니즘을 규명하기 위해서는 현상적 분석이 아니라 국가에 대한 내재적이고 동학적 분석이 수행되어야 할 것이다. 이에 대해서는 이연호·임유진·정석규(2002, 200) 참조.

개혁과정을 분석하는데 적합하지 않다. 가령 신고전파 정치경제학은 국가이론의 측면에서 국가의 적극적인 역할에 대한 이론정립보다는 '국가가 왜 경제개혁에 부정적인 영향을 주는 방식으로 행동할 수밖에 없는가' 라는 소극적인 분석에 머물렀다. 또한 국가의 본질이 그렇다면 경제개혁을 추진하는 정부 정책엘리트는 어떻게 형성되고 추진력의 원천은 무엇인가라는 질문에 대해서도 납득할만한 설명을 제공해 주지 못한다. 기껏해야 그들은 개혁저항세력들을 분쇄할 수 있는 강력한 집행력을 추상적으로 강조할 뿐이다.⁸⁾

(신)국가주의론 역시 한국의 경제개혁분석에 적합하지 않다. 이 이론은 신자유주의의 '시장강화를 위한 국가의 약화' 명제에 대해 '강한 국가'의 복원을 주장한다(박재규, 328). 그리고 '강한 국가'의 원천을 축적체제의 운동법칙이나 사회계급관계에서 규명하기보다는 주로 국가 자체나 외적 환경의 변화에서 구한다는 점에서 국가와 시장의 다양한 접합양식을 분석하기에는 한계가 있다.

따라서 우리는 특정한 축적전략과 다양한 국가개입형태간의 연관성을 동태적으로 분석할 수 있는 이론을 필요로 한다. 이를 바탕으로 우리는 실제 현실에서 국가의 레짐(regime)형태를 어떻게 규정할 수 있고, 그것이 신자유주의 축적전략으로의 전환에 어떤 영향을 미쳤는가를 구체적으로 분석해야 한다.

3. 신자유주의 경제개혁과 다양한 지배연합의 접합

신자유주의 경제개혁과 국가 역할간의 다양한 결합 및 변화를 규정하는 결정적 기초는 바로 지배연합이었다. 한국의 경제개혁은 대체로 신자유주의를 지향해 왔음에도 불구하고 그 과정에서는 여러 가지 차별적 지배연합들이 접목되었고, 그에 따라 경제개혁의 진행에도 상당한 영향을 미치게 되었다. 예를 들어 먼저 전두환 정부에서는 권위주의적 지배연합을 기반으로 한 강력한 철권통치 아래에서 신자유주의 경제안정화정책이 추진되었다. 김영삼정부에서는 처음에 한 때 노동유화적, 자유주의적 정책이 부분적으로 추진되기도 하였으나, 전체적으로는 보수주의

8) 이 때문에 이들은 정치적으로도 대체로 기술관료를 선호하고 민주적 형태의 개혁과정을 불신하는 경향이 있으며, 사회적 합의나 타협의 추구에 의하여 방해받지 않는 다소 독재적이고 급진적인 정부에 의한 개혁에 동조하는 경향을 보인다(Kaufman & Stallings 1988, 201-23; 김동엽·최원익 1998, 245).

적 정치세력과 국내산업자본(재벌집단)의 배타적 지배연합을 근간으로 한 자생적 신자유주의 경제정책이 진행되었다. 김대중정부에서는 1997년 외환위기를 전후로 재벌집단과 보수주의적 정치세력의 영향력이 쇠퇴하고, 대신에 국제적 자본, 정부·금융자본본파의 이니셔티브가 상대적으로 강화되는 다소 새로운 형태의 신자유주의 지배연합이 출현하였다. 여기에서는 제한적이거나 “노동의 시민권을 확장” 하도록 허용하는 노동포섭적 연합정치가 시도되기도 하였다.

바로 이상과 같이 역사특수적이고 차별적인 국가-지배연합하에서 이루어진 신자유주의 경제개혁은 개혁의 성과에도 상당한 영향을 미쳤다. 조금 단순하게 묘사하자면, 전두환정부는 경제안정화에서는 상당한 성과를 거두었으나 거시경제정책의 변화⁹⁾를 넘어 경제구조개혁으로까지는 나아가지 못하였다. 김영삼정부에서는 경제구조개혁이 본격적인 의제(agenda)로 설정되어 추진되었으나 신자유주의 경제정책의 도입이 도리어 개발국가를 강화시키는 역설적 현상이 발생하여 중국에는 외환금융위기라는 파국을 맞고 말았다. 반면에 김대중정부에서는 과거 김영삼정부에서 도입에 실패한 각종 신자유주의 경제제도들이 도입되었고, 금융, 기업, 노사관계, 공공부문에 걸친 경제구조조정이 상당정도 진행되었으며, 그에 따라 개발국가의 축적구조에 일정한 변화들이 나타나기도 하였다.¹⁰⁾

바로 이 같은 현상들은 한국의 경제개혁과정에서 출현한 다양한 지배연합이 경제개혁의 진행에 미친 영향들을 어떻게 평가할 것인가의 문제를 제기한다. 지배연합은 국가가 추구할 수 있는 정책의 성격과 내용을 제약할 뿐만 아니라, 정책 수행에 있어서 효과적인 지지기반을 제공해 준다. 즉 지배연합의 상태는 축적전략의 성공적 추진을 위한 핵심적 조건이 된다. 그런데 지배연합과 축적전략간에는 반드시 1:1의 조응관계가 있는 것은 아니다. 하나의 축적전략에는 다양한 지배연합이 결합될 수 있고, 어떤 특정한 축적전략-지배연합의 조합(combination)이 어떤 효과를 산출할지는 동태적인 사회세력관계의 조건에 의존한다.

그런데 신고전파의 전통에 선 분석가들은 신자유주의 경제개혁이 다양한 지배

9) 이 시기 거시경제정책상의 중요한 변화들을 간추려 보면, 큰 폭의 평가절하(1980년 1월 17% 절하), 변동환율체제의 채택, 재정긴축정책, 고에너지가 정책 등을 들 수 있다. 드베시 카푸르(2000, 133).

10) 김대중정부의 경제구조조정은 김영삼정부에 비해 상대적으로 진전이 있었지만, 과연 성공적인 경제개혁이었는가 하는 문제와는 별개이다.

연합과 접합될 수 있고, 그에 따라 경제개혁이 다양하게 변형될 수 있다는 가능성을 간과하였다. 이들은 신자유주의 경제개혁과 조직노동의 이익이 양립 불가능한 것이라고 보았다. 그러므로 이들에게 정책엘리트의 역할은 경제적 개혁승자(the reform winners)를 강화하거나 경제적 개혁승자의 분배연합이 조직되기까지 사회이익집단의 압력으로부터 스스로를 절연(insulation)하는 것이었다.¹¹⁾ 그래서 이런 관점은 김대중정부가 1997년 금융위기 직후 IMF의 구제금융을 지원받으면서 그 반대급부로 신자유주의적 내용의 거시경제정책과 구조조정정책을 전폭적으로 수용하였지만 다른 한편에서 노사정위원회와 같은 집단적 시장개입기구를 등장시킨 데 대해 개혁의 혼선이라는 평가를 내린다. 그러나 조직화된 이익집단들 사이의 사회적 토론과 합의를 통해 신자유주의 경제개혁을 추진해 온 나라들에서 오히려 경제개혁은 더 성공적이었다는 증거를 찾기란 그리 어렵지 않다.¹²⁾ 이는 한국의 경제개혁과정에도 많은 합의를 담고 있는데, 김영삼·김대중정부가 신자유주의 경제개혁을 추진하면서 일시적·부분적으로나마 노동의 시민권 확장을 시도한 것도 바로 그 같은 차별적 축적전략의 일환이었다. 그러나 신고전파의 관점에 입각한 분석들은 신자유주의와 조합주의(corporatism)를 양립불가능한 것으로 보기 때문에¹³⁾ 김영삼·김대중정부의 개혁과정에서 왜 그 같은 단초적 시도가 나타나게 되었는지를 설명하지 못한다.

이와는 달리 김대중정부 초기에 나타나는 노사정위원회나 생산적 복지의 추진

11) 흔히 'J곡선' 이론으로 표현되는 이들의 개혁전략은 규제폐지, 시장에서의 경쟁 심화에 의한 독점강화, 소득분배 악화, 고용불안의 문제를 고려하지 않으며, 다만 그로부터 발생하는 저항을 효과적으로 봉쇄하고 관리하는 조건에만 초점을 맞추고 있다. 그러나 이 같은 관점은 여러 가지 이론적, 경험적 연구들에 의해 반박되고 있다. 그 중에서도 헬만(Joel S. Helman)의 비판은 주목할만한 것인데, 그는 동구권 국가들의 개혁과정을 분석하면서 개혁 승자들이 개혁 초기의 과실은 향유하면서 더 이상의 개혁의 진전을 방해할 가능성을 우려하였다. 그래서 그는 개혁 초기에 발생할 지대추구형의 승자를 통제하는 것이 개혁의 중장기적 진전을 위해 더욱 중요하다고 보았다(Helman 1998).

12) 유럽의 네덜란드, 남미의 칠레, 우루과이 등이 대표적인 사례로 꼽힌다.

13) 이에 대해서는 김용철(2001, 111-114). 이 외에 케인즈주의에 기반한 조합주의에 대해 회의론을 제기한 논자들로는 Goran Therbon (1987, 259-284); Ralf Dahrendorf (1989, 136); Scott Lash (1985, 216-239). 한국에서 조합주의적 실험의 문제점을 지적한 논문으로는 박덕제(1998); 박기성(1998) 참조.

을 실질적인 것으로 받아들이는 입장에서는 김대중정부의 경제개혁의 성격을 ‘반독점’, ‘재분배’ 같은 속성들을 내포하는 질서자유주의(order-liberalism)로 규정하고 신자유주의와는 크게 다른 것이라고 본다(조우현 2001; 이연호 2001). 그러나 김대중정부가 금융위기 이후 IMF의 관리기준을 전폭적으로 받아들인 것이나, 대기업 빅딜, 대형화, 겸업화와 같은 금융산업 구조개편 등을 볼 때, 김대중정부의 경제정책이 신자유주의가 아니라는 진단은 설득력이 없다. 그럼에도 불구하고 이런 분석이 나오게 된 데에는 축적전략과 다양한 형태의 연합(coalition)이 접합될 수 있는 차별적 전략들간의 상호작용에 관한 이론적 시각이 부재한 데서 기인한다고 볼 수 있다.

요컨대, 이상에서 설명한 바와 같이 한국의 경제개혁에서 나타나는 역사 특수적인 현상들을 분석하기 위해서는 정치체제의 변동과 기존 축적전략의 위기 및 전환 사이의 연관성, 축적전략의 전환에서 국가개입의 다양한 형태, 축적전략의 전환을 둘러싼 지배연합전략의 복수성과 그들간 경쟁 현상의 동학구조를 규명할 수 있어야 한다. 이는 축적전략, 국가, 사회계급관계(지배연합)간에 다양한 접합의 가능성을 담아낼 수 있는 이론적 도구를 필요로 한다.¹⁴⁾ 이를 통해서만 우리는 경제개혁을 분석하면서 구조적 결정론이나 규범론적 평가에 흐르지 않고 현실의 전개과정을 객관적이고 역사 특수적으로 설명할 수 있을 것이다. 그러면 다음 절에서는 이상에서 제시한 이론적 문제들을 보완할 수 있는 대안으로서 전략-관계적 국가이론의 적용가능성에 대해 살펴보기로 하자.

III. ‘전략-관계적’ 국가이론의 경제개혁 연구에 대한 적용가능성 모색

1. ‘헤게모니’ 개념의 경제분석적 의의

한국의 경제개혁 분석에서 ‘헤게모니(hegemony)’는 앞서 제시한 이론적 목적들

14) 이는 비단 한국의 경우만이 아니라, 세계적으로도 다양하게 전개되어 온 신자유주의 경제개혁의 이론적 유형화의 필요성에 의해서도 제기된다.

을 충족시켜 주는 데 유용한 개념이 될 수 있다. 제습(Bob Jessop)에 따르면, 헤게모니는 지속적인 자본축적에 필요한 조건들을 보장해 준다(Jessop 1990, 207).¹⁵⁾ 헤게모니란 지배계급이 자신의 단기적인 경제적-조합적 이익을 양보, 조정하면서도 지배계급(내지 분파)의 장기적 이익을 보장할 수 있는 "사회계급(내지 분파)들 간 힘관계의 타협적 균형"을 형성하는 능력을 말한다. 자본축적은 다양하고 이질적인 사회세력들이 참여하는 과정이기 때문에 국가는 언제나 이 사회세력들간의 '타협적 균형'을 창출할 수 있는 물질적 양보와 상징적 보상을 도모해야 한다(김호기 1993, 242). 다시 말해서 자본의 지배는 계급적 세력균형의 끊임없는 변화에 의존한다고 할 수 있다. 그런데 헤게모니는 지배계급의 지속적인 정치적·이데올로기적 지배에 의해 영향 받는데, 그 핵심은 '지배연합'의 성격과 '국가' 형태이다(Jessop 1990, 42-43). 가령 일정한 조건에서 자유선거와 강력한 의회지배는 전체 국가기구의 원만한 작동을 위협하지 않으면서 정부정책을 변화시킬 수 있는 수단과 계급적 세력균형의 이동에 대응하는 지배정당을 변화시킬 수 있는 수단을 제공한다. 이 때문에 이 체제내의 지배연합은 사회적 응집을 유지할 수 있으며, 따라서 지속적인 자본축적에 필요한 조건들을 보장할 수 있다(Jessop 1990, 43-44).

그리고 헤게모니의 형태는 사회적 힘관계의 구조적 변화, 구체적으로 말해서 정치적 체제변동에 따라 다양한 변이들(variations)을 겪게 된다. 그러나 그것은 기계적인 조응의 관계 속에서 변화하는 것이 아니라, 헤게모니적 실천을 매개로 한 축적전략과 지배연합-국가형태간의 다양한 접합의 과정들로 나타난다. 그리하여 이것은 자본주의적 지배의 다양한 하위유형들을 구성하게 된다.

이런 관점을 통하여 우리는 자본주의사회의 지배계급이 사회적 힘관계의 변화

15) 제습의 이론은 풀란차스, 푸코, 조절이론 등 다양한 이론적 조류들의 건설적 절충의 산물이지만 근원적으로는 그람시의 이론에 연원을 두고 있다(손호철 2002, 116). 여기에서 제습 이론의 가장 근본적 개념이기도 한 헤게모니에 대한 그람시의 정의를 살펴보면, 국가의 임무란 헤게모니 장치를 형성하는 것인데, 헤게모니란 사회집단들의 이해관계와 경향들을 고려하여 어떤 타협적 균형을 형성하는 정치경제적 장치를 설정하는 능력이다. 즉 지배계급의 경제적, 조합주의적 이익에 머물지 않고 타계급들의 이익과 자신의 계급적 이익을 일치시켜 내는 능력이다(Gramsci, SPN., 160). 한편 Hirsch & Roth는 헤게모니를 정의하면서 "지배계급의 주도아래 전체 체계를 재생산하기 위한 경제적, 정치적 및 이데올로기적 조건을 확보할 수 있는, 축적체제와 조절양식 사이의 역사적으로 특수한 접합(Hirsch & Roth 1985)"이라고 규정한다. 김호기, 1991, p.211에서 재인용.

에 대응하여 지배연합-국가의 형태를 끊임없이 쇄신함으로써 국가체제 내에서 경제적 요구가 어떻게 경제정책에 표현되어야 하는지를 결정하고 자본축적을 보장하기 위한 사회적 지형을 구성하는 동태적 과정을 고찰할 수 있다. 이는 체제변동기, 즉 헤게모니 구조의 변동기에 이루어지는 축적전략의 동태적 전환과정과 그 속에서 나타나는 축적전략, 국가, 지배연합간의 다양하고 복합적인 접합양식들을 제대로 설명하지 못하는 기존 이론들의 정태성과 단선성을 극복할 수 있는 가능성을 시사해 준다고 하겠다. 그러면 제습의 전략-관계적 국가이론을 좀 더 구체적으로 살펴보면서 한국 경제개혁연구에 대한 적용가능성을 검토해 보기로 한다.

2. 전략-관계적 국가이론의 정리: 축적전략과 헤게모니프로젝트

제습에 따르면 자본은 사물이 아니라 사회적 관계이다. 자본의 가치형태는 자본주의 발전의 모태를 규정하는 근본적인 사회적 관계이자, 자본관계 일반을 재생산하는 다양한 계기로서 유기적으로 결합되는 많은 상호 연관된 요소들로 구성된다(Jessop 1990, 197). 그런데 자본순환의 다양한 계기들(화폐 혹은 금융자본, 산업자본, 상업자본)은 한 분파의 헤게모니 하에 통일되어야 한다(Jessop 1990, 198-9). 자본순환의 다양한 계기들을 통합하기 위한 실천을 우리는 '축적전략'이라고 부를 수 있으며, 축적전략은 다양한 경제외적 조건을 함축하는 특수한 경제적 '성장모델'을 규정한다(Jessop 1990, 198).

축적전략이 성공적이기 위해서는 경제적 헤게모니가 확립되어야 한다. 경제적 헤게모니의 행사는 단순한 '경제적 지배' 및 산업자본의 순환에 의한 '경제적 결정'과 구별되어야 한다. 경제적 지배는 한 분파가 그 자신의 특수한 경제적-조합적 이익을 다른 분파들의 희망 또는 희생에 관계없이 그들에게 강제할 수 있을 때 발생한다. 이에 반해 경제적 헤게모니는 축적전략의 일반적 승인을 통해 획득된 경제적 지도력에서 나온다. 이 전략은 화폐자본을 헤게모니 분파의 다양한 투자영역으로 배분하도록 통제함으로써 헤게모니 분파의 장기적 이익을 보장하는 동시에 여타 분파들이 관련되어 있는 자본순환을 통합함으로써 그 분파들의 단기적 이익을 증진시켜야 한다(Jessop 1990, 199). 그리고 이 과정은 지배-피지배계급간 및 지배계급 분파들간 타협적 균형을 보장하기 위해 자신의 특수한 단기적인 경제적-조합적 이익을 희생하려는 헤게모니 분파의 일반의지에 의존한다.

그런데 이 같은 타협적 균형점은 “자본순환의 지배적 형태(자유주의적, 독점, 국가독점), 자본국제화의 지배적 형태(상업, 금융, 산업), 특정 국가자본이 담당하고 있는 특수한 국제정세, 국내외의 사회적·경제적·정치적 세력균형, 국내경제와 해외 자회사의 생산잠재력 속에 내재해 있는 책략의 여지”에 의해 제약된다(Jessop 1990, 200). 축적은 단순한 경제적 재생산뿐만 아니라 이에 필요한 다양한 사회적 조건들, 즉 ‘축적의 사회적 구조들’의 조절을 필요로 한다(손호철 2002, 129).

이와 같이 자본축적을 위한 경제적/비경제적 조건을 보장하는 데 국가가 수행하는 역할은 핵심적(pivotal)이고 독립적이다. 그러나 국가가 그 같은 역할을 수행하는 방식은 도구주의적 방식을 통해서가 아니라 자본주의적 생산의 일반적 법칙에 의해 제한을 받는 조건에서 국가라는 제도적 체제에 의해 조건지어지고 매개되는 계급투쟁의 복합적이고 모순적인 효과를 통해서 이루어진다(Jessop 1990, 44-46). 즉 자본주의국가는 도구주의적 관점의 맥락에서 ‘직접적’인 방식으로 자본의 이익을 보장해 주는 것이 아니라, ‘정치적 지배’라는 ‘효과’를 통해서 ‘간접적’인 방식으로 자본축적을 재생산한다는 것이다.

국가가 미치는 효과를 제대로 분석하기 위해서는 국가를 “형태결정된 세력관계의 응축”으로 파악하는 것이 필수적이다. 이것은 국가의 독특한 제도적 형태들을 고려해야 할 뿐만 아니라 정치적 세력균형이 어떻게 국가형태 그 자체를 넘어서 있는 요인들에 의해서 결정되는지도 고려해야 한다는 것을 의미한다(Jessop 1990, 206). 이는 국가의 형태적·실질적 측면에 대한 통일적 인식의 필요성을 강조하는 것이다. 국가의 형태적 측면은 국가의 대표형태, 개입형태, 제도적 총체로 간주되는 국가의 접합형태이다. 정치적 대표형태는 주어진 축적전략에서 자본의 이익들이 접합되는 방식을 결정하고 다른 전략들에 우선해 일부 축적전략에 차별적인 함의를 갖는다. 국가의 개입형태 역시 특정한 축적전략의 추진에 차별적인 함의를 갖는다. 마지막으로 국가기구내의 위계적이고 수평적인 권력분배와 국가 특정 부문의 상대적 지배는 이해관계를 둘러싼 국가권력의 행사에 중대한 영향을 미친다(Jessop 1990, 207).

그런데 국가의 형태적 측면은 국가에 대한 지지나 저항의 사회적 토대와 국가권력의 행사가 집중되는 헤게모니프로젝트의 성격을 연결시켜 파악함으로써 보다 완벽해질 수 있다. 여기에서 국가분석은 계급동맹(지배연합)에 대한 분석과 필연

적으로 연관되지 않으면 안되게 된다. 왜냐하면 국가권력의 효율성은 특정한 상황에 존재하는 세력균형에 좌우되고, 강제수단의 독점을 통해서뿐만 아니라 공공정책에 지지를 동원함으로써 강화되기 때문이다(Jessop 1990, 128). 바로 이와 같은 국가와 지배연합의 특수한 총체가 사회계급간 타협적 균형을 달성할 때 우리는 이를 헤게모니프로젝트라고 부르는 것이다.

그렇다면 자본축적을 보장하는 국가의 능력은 어떻게 측정되는가? 전체에 대한 국가 책임의 '물질적' 토대는 근대국가가 향유하는 물리력의 합법적 독점과 주권 국가에게 부여되고 관할되는 사회적 행위자들을 구속하는 결정을 집행할 수 있는 조직상의 능력이다. 이것은 소위 '국가자율성'에 대해 설명하는 부분인데, 제습은 국가자율성이란 개념 대신에 '구조적 결합(structural coupling)'과 '전략적 조정(strategic coordination)'이라는 개념으로 설명하고 있다(Jessop 1990, 358-360). 국가는 사회전체에 대한 응집의 임무를 수행하기 위해 여타 사회세력들과의 협력에 의존함으로써 국가개입의 성공을 보장받을 수 있다. 국가의 관심은 정치적 세력균형(=헤게모니)에 있다. 국가는 정치적 세력균형을 통해 국가체계 내에서 경제적 요구가 어떻게 경제정책에 표현되어야 하는지를 결정하고 자본축적을 보장하기 위한 사회적 지형을 구성한다.

한편 정치적 실천수준에서 헤게모니는 단기적으로 변이될 수 있다(Jessop 1990, 209). 이런 변이에는 헤게모니가 불안정한 시기, 파워블록에 대한 헤게모니와 대중에 대한 헤게모니 사이의 균열, 헤게모니의 위기, 헤게모니프로젝트가 뺏겨버리거나 노동계급(혹은 군부, 관료, 지식인 등과 같은 사회적 범주)으로 이동되는 것 등이 포함된다. 그러나 단기적 헤게모니의 변이가 반드시 자본주의의 구조적 결정형태를 전복하는 것은 아니다. 그 이유는 자본주의의 구조적·경제적 결정관계의 제약을 받기 때문이다. 즉 헤게모니의 단기적 변이가 피지배 사회세력 및 지배분파들의 경제적-조합적 이익을 증진시켜 줄 수는 있지만, 지배계급의 프로젝트 전반을 위협하지 않으면서 협상될 수 있다. 이는 자본주의의 장기적 이익이 사회세력관계의 조건에 따라 여러 가지 정치적 연합형태와 결합될 수 있으며, 이 같은 헤게모니의 단기적 변이에 따라 자본주의 축적체제는 한 단계 낮은 추상수준에서의 여러 가지 하위유형들로 분화된다는 것을 보여준다.¹⁶⁾ (그림 1 참조)

16) 그런데 제습의 이런 관점이 결코 새로운 것은 아니었다. 그림시는 이미 "대기업가들은

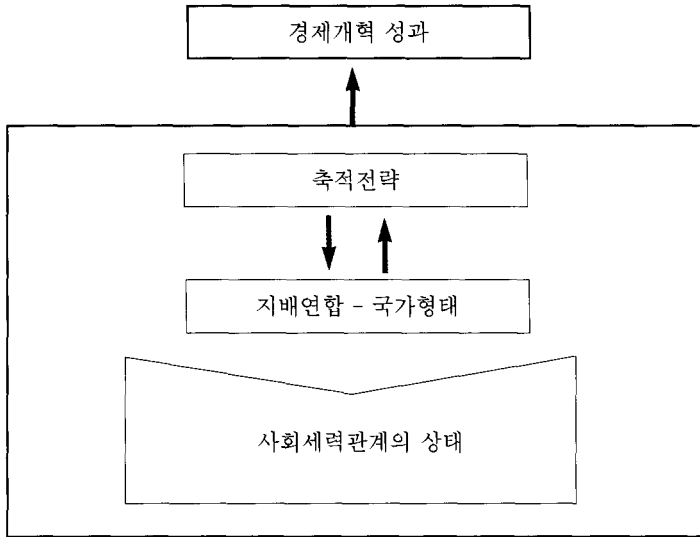


그림 1. 전략-관계적 국가이론에 의한 경제분석모형

요컨대, 자본축적은 잉여가치의 창출 및 전유의 다양한 전제조건들을 사회세력간의 투쟁 속에서 보장하는 자본의 능력에 의존한다. 자본주의 운동법칙의 실현은 자본과 노동간의 끊임없는 투쟁에서 나타나는 세력균형에 의해 좌우된다. 상황의 변화에 따라 이 균형을 재조직하는 것은 자본축적에 유리한 조건을 회복하는 데 필수조건이 된다. 여기에서 지배연합-국가전략의 역할은 결정적이다. 이 때 지배연합-국가의 역할은 도구주의적인 기능을 통해서가 아니라 계급투쟁의 복합적이고 모순적인 '효과'를 통해서 이루어진다. 국가는 지배계급의 도구가 아니라 전략의 장소이다. 지배계급이 국가를 활용하는 방식은 '정치적 지배'의 '효과'를 통해

기존의 모든 정당들을 번갈아 활용하며 그 자신의 영속적 정당을 가지고 있지 않다". "그들의 관심은 세력들간의 확실한 균형에 있다" (Gramsci 1978, 154)"고 말한 바 있다. 그리고 그람시는 이런 개념을 발전시켜 '수동혁명'이라는 역사적 현상 개념을 도출하였다. 즉 수동혁명이란 지배계급이 위기의 순간에 정치와 경제의 재조직화를 통해 기존의 국가를 지지하는 역사적 블록을 가장 유리한 형태로 재편함으로써 자신의 지배를 새로운 형태로 재생산하는 것을 말한다. 정치사회는 다양한 형태로 시민사회에 개입함으로써 위기를 타개한다. 그리하여 한 사회의 지배체제는 새로운 세력균형에 도달하게 된다.

서이다. 그런 점에서 국가기구의 접합, 그런 기구들로의 접근 수단의 조직화, 정치 동원의 형태, 국가개입의 성격, 정치적 전략 및 동맹의 변화는 축적전략(혹은 경제개혁)에 매우 중요한 의미를 갖는다.

3. 한국의 경제개혁연구에 대한 적용

그렇다면 이 같은 전략-관계적 국가이론이 한국의 경제개혁연구에 어떻게 적용될 수 있는지 간략히 살펴보자.

1. 세계적인 신자유주의의 흐름과 국내적인 민주화로의 이행은 개발국가의 경제 운영방식을 더 이상 불가능하게 만들었다. 노동은 억압적인 통제를 거부하였고, 자본 또한 국가가 더 이상 자본축적의 주도자로서의 역할을 수행하지 못하는 조건에서 국가의 지시적 통제를 거부하게 되었다. 국가는 정당성의 위기에 처하게 되었고, 이에 따라 국가-사회관계의 전반적 재편이 요구되었다. 즉 새로운 헤게모니의 재구성이 요구되었다. 그러나 자본은 기존 국가의 경제적 역할을 대체하여 새로운 경제적 헤게모니를 확립하지 못하고, 과거 개발국가하에서의 축적관행을 지속하였다. 바로 이런 속에서 국가가 축적전략의 전환과정에서 주도적인 역할을 수행하게 되었다.

2. 국가는 신자유주의적 방향으로 자본의 축적구조 및 관행을 쇄신하는 한편 노동의 경제민주화 요구를 이 속에 통합하고자 하였다. 여기에서 지배계급 내부에는 갈등하는 두개의 전략이 출현하였다. 하나는 신자유주의의 기조 속에 경제민주화를 수용하는 것이고, 다른 하나는 경제민주화를 배제하는 것이었다.

3. 김영삼정부는 초기에 양자간의 부분적 균형을 추구하였다. 그러나 김영삼정부의 지배연합은 사회집단들간의 참여와 협상을 통한 사회적 균형이라기보다는 외면적 대립에 기초한 세력균형을 지향하였다. 세력균형은 일시적인 것에 불과했고, 개혁지지세력들의 힘은 제도화되지 못했다. 김영삼정부는 이 같은 역학구조 위에 위임민주주의적 국가구조를 발전시켰다. 김영삼정부는 국가권력을 통한 여러 규제를 발전시킴으로써 경제개혁을 추진해 나갔다. 그러나 이미 민주화, 다원

화되고 조직화된 사회를 국가권력으로 규제하기에는 근본적으로 한계가 있었다. 특히 정통성이 약화된 상태에서 국가가 생산해 낸 규제의 그물망은 사회집단들로 하여금 '게임의 규칙'을 얼마든지 바꿀 수 있다는 인식을 심어주었다. 이는 곧 재벌과의 배제적 연합으로 변질되어 갔고, 국가는 재벌의 불모로 전략해 나갔다.

4. 1997년 금융위기의 와중에서 등장한 김대중정부는 경제위기를 배경으로 국제적 자본과 동맹을 형성하고 그 압력을 이용하여 구조조정을 추진하였다. 그 결과 외환위기 이후 경제구조에는 경영투명성, 수익중심의 경영패턴이 강화되고 재무건전성을 중시하는 변화가 나타났다. 그러나 김대중정부는 외국자본의 유입을 위해 인위적 경기부양 등 과도한 인센티브를 제공해야 했다. 이는 재벌들이 근본적인 구조개혁을 회피하도록 만들었는데, 재벌들은 증시활황을 이용하여 부실기업 매각 대신 증자에 치중하였고, 순환출자 등으로 내부지분율을 증대시켰다. 국가권력의 기능적 성격은 김영삼정부와 마찬가지로 위임민주주의적이었다. 김대중정부는 국내외 투자자들의 신인도를 유지하기 위해서 경제구조조정의 가시적 조치를 신속하게 보여줘야 했고, 이를 위해 정부는 이해당사자들간의 자율적 합의보다는 위임적 권한을 발동하여 구조조정을 강제하였다. 그런데 긴박한 경제위기가 점차 해소되고 집단적 분배갈등이 표면화하는 상황에서 더 이상 위임적 권한은 정당화되기 어렵게 되었다. 그 결과 국가권력은 재벌과 노동세력 양쪽으로부터의 저항에 직면해야 했고 구조조정 과정에서 미봉적인 타협을 양산하게 되었다.

IV. 맺음말

한국의 경제개혁은 민주화와 세계화에 의한 정치체제 변동기라는 조건에서 추진되어 왔다. 경제개혁은 새로운 경제정책의 유형만을 도입하는 것이 아니라 사회계급관계, 정치체제를 전반적으로 재구성하는 '국가재구축'의 일부분이었다. 다음으로 한국의 경제개혁은 축적전략의 측면에서 신자유주의의 지향을 나타내고 있었음에도 불구하고 주로 국가가 주도해 왔다. 마지막으로 한국의 신자유주의 경제개혁은 여러 가지 차별적 지배연합전략과 접합되었고, 또 복수의 지배연합전략들간의 긴장과 갈등현상을 나타내기도 하였다.

그런데 바로 이와 같은 특수성을 갖는 한국의 경제개혁을 분석하는 데 있어 기존의 이론적 연구들은 지나치게 단선적이거나 추상적이어서 근본적인 한계를 갖고 있다. 기존의 이론들은 분석틀이 경제적 영역에 국한되어 있거나 정치적 변수와 연결시켜 분석한다 해도 지나치게 미시적이어서 정치체제 변동과 결합되어 진행되는 경제개혁 전반의 모습을 고찰하기에는 협소하다. 거시적 접근을 시도하는 경우에도 추상적이고 구조적이어서 동태적 분석을 수행하기에는 한계가 많다. 그리고 신고전파의 경제개혁이론이 지닌 '국가 대 시장'의 이분법적 구조로는 신자유주의 축적전략과 국가형태 및 지배연합의 다양한 접합형태를 제대로 분석할 수 없다. 경제개혁의 조건으로서 국가자율성 내지 '강한 국가'의 복원을 주장하는 (신)국가주의론 역시 그 원천을 축적체제의 운동법칙이나 사회계급관계에서 구하기보다는 주로 국가 자체나 외적 환경의 변화에서 구한다는 점에서 국가와 시장의 동태적 접합을 분석하기에는 한계가 있다.

그래서 한국의 경제개혁을 역사특수적인 맥락에서 동태적으로 분석하기 위해서는 정치체제의 변동과 기존 축적전략의 위기 및 전환 사이의 연관성, 축적전략의 전환에서 국가개입의 다양한 형태, 축적전략의 전환을 둘러싼 지배연합전략의 복수성과 그들간 경쟁 현상의 동학구조를 규명할 수 있어야 한다. 이는 축적전략, 국가, 사회계급관계(지배연합)간에 다양한 접합의 가능성을 담아낼 수 있는 이론적 도구를 필요로 한다.

바로 이 같은 분석요건을 충족하는 데 '전략-관계적 국가이론' 으로부터 우리는 적용 가능성을 모색해 볼 수 있다. 그 이론에 따르면 자본축적은 잉여가치의 창출 및 전유의 다양한 전제조건들을 사회세력간의 투쟁 속에서 보장하는 자본의 헤게모니 능력에 의존한다. 즉 자본주의 운동법칙의 실현은 자본과 노동간의 끊임없는 투쟁에서 나타나는 세력균형에 의해 좌우된다. 상황의 변화에 따라 이 타협적 균형을 재조직하는 것은 자본축적에 유리한 조건을 회복하는데 필수조건이 된다. 여기에서 지배연합-국가전략의 역할은 결정적이다. 이 때 지배연합-국가의 역할은 도구주의적인 기능을 통해서가 아니라 계급투쟁의 복합적이고 모순적인 '효과'를 통해서 이루어진다. 또한 헤게모니 형태는 사회적 힘관계의 변동에 따라 축적전략과 지배연합-국가형태간의 다양한 접합의 과정들로 나타난다.

결론적으로 이런 관점을 통하여 우리는 자본주의사회의 지배계급이 사회적 힘관계의 변화에 대응하여 지배연합-국가의 형태를 끊임없이 쇄신함으로써 국가체

계 내에서 경제적 요구가 어떻게 경제정책에 표현되어야 하는지를 결정하고 자본 축적을 보장하기 위한 사회적 지형을 구성하는 동태적 과정을 고찰할 수 있다. 이는 체제변동기, 즉 헤게모니 구조의 변동기에 이루어지는 축적전략의 동태적 전환 과정과 그 속에서 나타나는 축적전략, 국가, 지배연합간의 다양하고 복합적인 접합양식들을 제대로 설명하지 못하는 기존 이론들의 정태성과 단선성을 극복할 수 있는 가능성을 시사해 준다고 하겠다.

참고문헌

- 김동엽·최원익. 1998. "경제개혁정책의 양상과 그 방향 모색." 『산연논총』 제23집, 경희대학교 산업관계연구소.
- 김명수. 1999. "시장의 '신화'와 국가의 '오해'." 한국비교사회연구회 편, 『동아시아의 성공과 좌절』. 고양: 전통과 현대.
- 김병국·임혁백. 2000. "동아시아 '정실자본주의'의 신화와 현실." 『사상』 여름호.
- 김세균. 1999. "'제3의 길'과 'DJ노믹스' 그리고 한국사회." 한국정치연구회 학술대회 발표문.
- 김용복. 2001. "1997년 경제위기와 경제개혁: 쟁점과 평가." 김유남 엮음, 『한국정치연구의 쟁점과 과제』. 서울: 한울.
- _____. 1996. "경제자유화시기에 있어서 산업조정의 정치." 서울대 정치학과 박사학위논문.
- 김용철. 2001. "신자유주의적 구조조정과 조합주의적 관리." 『국가전략』 제7권 2호.
- 김호기. 1993. "조절이론과 국가이론: 제습의 전략관계적 접근." 『동향과 전망』 봄·여름호.
- _____. 1991. "현대자본주의의 조절과 국가." 『사회비평』 제6호. 서울: 나남.
- 드베시 카푸르. 2000. "시녀인가, 희생양인가 혹은 돌팔이인가: IMF, 한국 그리고 아시아 위기." 『사상』, 여름호.
- 박기성. 1998. "노동정책에 있어서 자유재량과 원칙: 노사정위원회를 중심으로." 『노동경제논집』 제21권 2집.
- 박덕제. 1998. "노사정위원회의 문제점과 개선방향." 『노동경제논집』 제21권 2집.
- 박동운. 2002. 『시장경제인가, 반시장경제인가: 김대중정부의 구조개혁평가』. 서울: 자유기업원.
- 박재규. 1999. "한국의 발전위기와 국가 — 시장체제의 전환." 한국비교사회연구회 편, 『동아시아의 성공과 좌절』. 고양: 전통과 현대.
- 손호철. 2002. 『근대와 탈근대의 정치학』. 서울: 문화과학사.
- 우정은. 1999. "한국의 국가, 민주주의 그리고 기업부문개혁." 『창작과 비평』 가을호.
- 이석기. 2000. "체제전환에 대한 제도주의 이론의 성과와 과제." 『동향과 전망』 제44호, 봄호.

- 이연호. 2002. "한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계." 『한국정치학회보』 제36집 3호.
- _____. 2001. "DJ개혁의 신자유주의적 한계." 『사상』, 여름호.
- _____. 1999. "김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례." 『한국정치학회보』 제33집 4호.
- 이연호 · 임유진 · 정석규. 2002. "한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계." 『한국정치학회보』 36집 3호.
- 이종찬. 1999. "민주주의와 경제개혁: 경제자유화 개혁을 위한 정치적 조건." 『사회과학연구』 제12집.
- 임경훈. 2000. "미래로의 퇴행: 김대중 정부에서의 경제개혁의 정치." 『사상』 45호.
- _____. 1999. "경제개혁과 정치개혁." 『사상』 41호. 서울: 나남.
- 임혁백. 1991. "시장의 실패, 자본의 실패, 국가의 실패: 신고전주의 경제학과와 네오맑시스트들의 자본주의 국가이론의 비판적 분석." 『사회비평』 12월호.
- 조우현. 2001. "김대중정부 노동부문 개혁의 평가와 과제." 『2001년도 춘계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.
- Balassa, Bela. 1975. "Reforming the System of Incentives in Developing Countries." *World Development*, Vol. 3, No. 6, June.
- Balassa, Bela. 1988. "The Lessons of East Asian Development: An Overview." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36. No. 3, April.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Caporaso, James A. and David P. Levine. 1992. *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chu, Yun-han. 2001. "Re-engineering the Developmental State in an Age of Globalization." The Sixth International Conference on Korean Politics, August.
- Colander, David, ed. 1984. *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent Seeking and DUP Activities*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Dahrendorf, Ralf. 1989. "Tertium Non Datur: A comment on the Andrew Shonfield Lectures." *Government and Opposition* Vol. 24, No. 2.
- Dethier, Jean-Jacques, and Hafez Gahnem, Edda Zoli. 1999. "Does Democracy Facilitate the Economic Transition?: An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union." presented at a seminar at the World Bank in June.
- Diamond, Larry, and Marc F. Plattner, eds. 1995. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore:

- Johns Hopkins University Press.
- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gasiorowski, Mark J., and Timothy J. Power. 1998. "The Structural Determinants of Democratic Consolidation: Evidence From the Third World." *Comparative Political Studies*, Vol. 31, No. 6, December.
- Gramsci, Antonio. 1978. *Selections from the Prison Notebooks*, ed. and trans. by Quintin Hoare and Geoffery Nowell Smith. London: Lawrence and Wishart.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Ha-Joon Chang. 1997. "An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Towards an Institutionalist Political Economy." *First Draft*, October.
- Helman, Joel S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post communist Transitions." *World Politics*. Vol. 50, No.2, January.
- IMF. 1997. "Request for Stand-by Arrangement." December 3.
- Jacobs, Scott H. 1999. "The Second Generation of Regulatory Reforms." *Working Draft of a Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms*. Washington, D.C: www.conference@imf.org, November 8-9.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge: Polity Press.
- Kaufman, Robert, and Barbara Stallings. 1988. "Debt and Democracy in the 1980's: The Latin American Experience." in Barbara Stallings and Robert Kaufman, ed., *Debt Democracy in Latin America*. Boulder, Colo.
- Krugman, Paul. 1998. "What happened to Asia?." Jan.
- Lash, Scott. 1985. "The End of Neo-Corporatism?: The Breakdown of Centralized Bargaining in Sweden." *British Journal of Industrial Relations* Vol. 23, No. 2, July.
- Merilee S. Grindle and John W. Thomas. 1999. 유영학 역, 『개혁의 정치경제』. 서울: 경희대출판국.
- Moore, Mick. 1997. "Leading the Left to the Right: Populist Coalitions and Economic Reform." *World Development*, Vol. 25, No. 7.
- Murillo, M. Victoria. 2000. "From populism to neoliberalism: Labor unions and market reforms in Latin America." *World Politics*, Vol. 52, n02. January.
- Nelson, Joan M. 1990. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, Vol. 5. January.

- Poulantzas, Nicos. 1972. "The Problem of the Capitalist State." in Robin Blackburn ed., *Ideology in Social Science. Readings in Critical Social Theory*. Glasgow: William Collins Sons and Co. Ltd.
- Powers, Nancy R. 1997. "Re-electing neoliberals: Competing explanations for the electoral success of Fujimori and Menem." prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin America Studies Association, April 17-19.
- Roberts, Kenneth M., and Moises Arce. 1998. "Neoliberalism and Lower-class Voting Behaviour in Peru." *Comparative Political Studies*, Vol. 31 No. 2, April.
- Roland, Gerard. 2002. "The Political Economy of Transition." *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 No. 1, Winter.
- Roubini, N. 1998. "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis." September (<http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html>).
- Schamis, Hector E. 1999. "Distributional coalitions and the politics of economic reform in Latin America." *World Politics*, Vol. 51, No.2, January.
- Srinivasan, T. N. 1985. "Neoclassical Political Economy, the State, and Economic Development." *Asian Development Review*, 3, No. 2.
- Tat Yang Kong. 2000. *The Politics of Economic Reform in South Korea: A Fragile Miracle*. London and New York: Routledge.
- Therbon, Goran. 1987. "Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory." *Journal of Public Policy* Vol. 7, No. 3.
- Thomsen, Jens Peter Frolund. 1991. "A strategic-relational account of economic state interventions." Rene B. Bertramsen, Jens Peter, Frolund Thomsen & Jacob Torfing, *State Economy & Society*. London: Unwin Hyman.
- Weiss, Linda, and John M. Hobson. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.

ABSTRACT

Theoretical Issues and Exploration of Alternative Methodology in studying Korean Economic Reform

Koh, Won : Seoul National University

This paper argues that the distinctive characteristics of Korean economic reform were located in three aspects: integration of political regime change and economic reform efforts, state-led neo liberal economic reform, and competition as well as articulation among the neo liberal economic reform and various dominant coalition strategies. Previous studies were not persuasive enough in the sense that they tended to concern mainly on micro level analysis of economy and even in the case of examining political economy structures. While the binary understanding of “state versus market” in neo-classic theory cannot provide convincing analytical frame through which to understand the neo liberal accumulation strategies and various articulations between state forms and dominate coalitions. Consequently, to grasp Korean economic reform in its historical particularity and dynamics, this paper seeks to underscores the dynamic structures of multi-faced articulation mode among the accumulation strategies, state, and dominant coalitions.