

한국 통상정책 패러다임의 변천과 민족 정체성의 정치*

조 홍 식 | 숭실대학교 정치외교학과 전임강사

이 연구는 대표적인 '중상주의 발전국가 모델'로 손꼽히던 한국이 용감하고 적극적인 '개방의 신자유주의 국가 전략'을 추진하게 되는 과정과 원인을 분석하고 설명하려는 시도이다. 이를 위해 이 논문은 민족 정체성과 정책 패러다임이라는 두 개의 분석적 개념을 중심으로 논의를 전개한다. 시기별로는 한국의 중상주의 제도화(1960~1980)의 시기, 국제적 압력과 신자유주의의 도입 및 이에 대한 저항(1980~1997)의 시기, 신자유주의 패러다임으로의 전환(1997~2007)의 시기로 나누어서 볼 수 있다.

일반적으로 정책 패러다임의 변화는 첫째 기존 정책의 실패와 이로 인한 위기의 상황이 초래하는 유동적 국면(critical juncture), 둘째 기존 정치 세력이나 관료 집단의 정통성 위기(legitimacy crisis)와 이들의 새로운 패러다임에 대한 수요, 그리고 셋째 사회의 공공 공간에서 새로운 패러다임이 수용되고 확산되는 제도화(institutionalization)의 과정으로 나누어서 설명할 수 있다. 한국에서도 이러한 일반적인 패러다임 전환의 틀이 대부분 확인되며, 경우에 따라 특수한 요인이 작용하기도 하였다. 결정적인 사실은 한국에서 정책 패러다임의 도입이 처음에는 무척 느린 속도로 전개되다가 1997년 경제적 위기와 정치적 주기가 유동적인 국면을 만들고, 새로 집권한 민주화 세력이 정치적 정통성의 위기를 실감하게 되면서, 본격적으로 이뤄졌다고 분석할 수 있다. 이러한 경향은 김대중에 이어 집권에 성공한 노무현 정권이 지속적으로 추진하면서 제도화의 과정에 돌입하였다고 하겠다.

주제어: 한국, 민족, 정체성, 통상정책, 패러다임

* 본 연구는 숭실대학교 교내 연구비 지원으로 이루어졌음.

** 예리하고 생산적인 비판을 통해 이 논문을 향상시키는데 많은 도움을 주신 두 분의 심사 위원께 감사의 말씀을 드린다.

I. 패러다임 전환의 정치

2007년 4월 한국은 미국과 자유무역협정 체결에 합의함으로써 개방을 통한 경쟁력 제고의 국가 전략 방향을 명백하게 보여주었다. 그 뿐 아니라 유럽연합, 중국, 일본 등 기타 세계 경제 세력과 동시다발적으로 자유무역협정을 추진하겠다고 천명하는 것은 물론, 실제로 같은 해 5월 유럽연합과 협상에 돌입함으로써 신자유주의적 국가 발전의 방향을 적극적으로 실천하고 있다. 이 같은 정책의 귀결점은 한국으로 하여금 세계 자유 무역의 중심 지역으로 부상토록 하겠다는 것이며 급속하고 전면적이며 포괄적인 개방을 통해 한국 경제의 체질을 개선하겠다는 의지를 표명하는 것이다. 이 동시다발적 자유무역협정을 통한 개방정책이 지속될 수 있을지는 아직 확신할 수 없지만 적어도 노무현 정부의 정책 의지만큼은 확고해 보이며, 이러한 경향은 1998년 칠레와의 자유무역협정을 추진하면서부터 발전되어 온 정책 방향이라고 할 수 있다.

이 연구는 대표적인 ‘중상주의 발전국가 모델’로 손꼽히던 한국이 용감하고 적극적인 ‘개방의 신자유주의 국가 전략’을 추진하게 되는 과정과 원인을 분석하고 설명하려는 시도이다. 발전경제학이나 정치경제학에서는 1960년대부터 시작된 한국의 경제발전을 대표적인 국가 주도의 중상주의적 발전 경로로 분석해 왔다. 물론 중상주의적 성격을 강조하는 측과 그 반대로 시장 친화적 정부 정책을 강조하는 측이 서로 대립하는 모습을 보여주기도 하였지만, 궁극적으로 발전을 구상하고 촉진하는데 국가의 적극적 역할을 부정할 수는 없는 것으로 보인다. 그러나 1997~1998년의 경제위기 이후에는 국가가 경제 개입을 자제하고 후퇴하여 민간 부문이 스스로 국제경쟁에서 생존하고 발전할 수 있도록 간접적으로 지원하는 전략으로 방향을 전환한 것이다.

이 논문은 두 개의 분석적 개념을 중심으로 논의를 전개할 것이다. 그 첫 번째 개념은 민족 정체성으로, “민족 정체성과 민족은 종족적, 문화적, 영토적, 경제적, 법 및 정치적 요소와 같이 상호 연관된 요소로 구성되어 있는 복

합적인 구성체이다. 이들은 공유의 기억과 신화와 전통으로 통합된 공동체의 일원으로서 서로 연대의 관계를 의미”한다고 정의내릴 수 있다(Smith, 1991: 15). 이러한 민족 정체성은 특정 사회가 걸어온 과거의 경로에 따라 상당 부분 특정한 내용으로 구성되어 있는 것은 사실이지만, 그렇다고 그 구성 요소가 불변하는 본질적인 것은 아니며 다양한 사회 정치 세력의 전략에 따라 언제나 재구성되고 변화할 수 있는 유동적인 것이라고 하겠다. 이 민족 정체성은 국가의 다양한 정책을 구상하고 수립하고 실천하고 정당화하는데 빈번하게 동원되고 상기되며 이용된다. 특히 통상정책과 같이 경제적 이익이 우선적으로 고려되는 부분까지 민족 정체성의 영향력을 확인할 수 있다면 이는 정체성의 정치가 정책 부문에 미치는 포괄적 영향력의 반증이라고 할 수 있을 것이다.

두 번째 개념은 정책 패러다임으로 세계관과 원칙적 신념, 그리고 인과적 신념(Goldstein and Keohane, 1993: 3)이 특정 정책 분야에 있어 하나의 일관성 있고 구조화 되어 있는 사고 체계로 제도화 된 양식이라고 정의내릴 수 있다. 원래 과학철학에 있어 쿤(Kuhn, 1962)이 보편화한 인식론적 패러다임의 전환(예를 들면 뉴턴의 물리학에서 아인슈타인의 상대성 물리학으로의 전환)이라는 개념에서 비롯된 정책 패러다임은 사회과학에 도입되어 경제 정책 분야에서 활용된 바 있다. 특히 제2차 세계대전 이후 고전주의 경제학 패러다임에서 케인즈주의로의 전환은 그 대표적인 사례이다(Hall, 1989). 여기서 우리가 관심을 갖는 통상정책이라는 차원에서 본다면 중상주의와 자유무역주의는 대표적인 정책 패러다임의 경우라고 할 수 있다.

이론적인 차원에서 민족 정체성과 정책 패러다임은 확연하게 구분될 수 있다. 민족 정체성이란 집단적 정체성으로서 개인들이 자신의 범위를 확장하는 기제라고 할 수 있으며, “나는 누구인가”에 대한 답을 “우리는 누구인가”로 연결시켜 주는 존재의 차원에 해당하는 내용으로 구성되어 있다. 반면 정책 패러다임은 국가라는 집단적 행위자가 행동하는데 있어 목적과 수단을 규정하는 양식이라고 볼 수 있다. 예를 들어 윈트는 정체성을 행위자들이 자신이 누구인가에 대한 신념(belief)으로 보고, 이익을 행위자들이 무엇을 원하는가에 대한 욕구(desire)로 보며, 신념과 욕구가 합쳐져서 행동(action)이 발

생한다고 보고 있다(Wendt, 1999: 231). 이러한 웬트의 구분을 기초로 설명한다면 정체성은 행위자의 신념에 관한 것이고, 정책 패러다임은 신념과 욕구 즉 정체성과 이익이 종합되어 표출되는 행동의 양식에 관한 것이라고 하겠다.

덧붙여서 부연하자면 민족 정체성과 정책 패러다임은 적용되는 행위자에 있어서도 차이점을 보여주고 있다. 민족 정체성은 말 그대로 민족이라는 '상상의 공동체'에 적용되는 정체성으로 전통적인 정치학의 구분을 명확하게 따르자면 국가가 아닌 시민사회의 차원에서 논의되는 것이다. 반면 정책 패러다임이란 국가라는 기구에 참여하는 행위자들이 공유하고 있는 정책에 대한 체계라고 보는 것이 정확하다. 물론 이런 정책 패러다임은 제한된 국가 행위자들만이 공유할 수도 있고, 정책 과정에 참여하는 시민사회의 행위자(예를 들면 언론이나 전문가 집단, 이익 집단 등)들과 광범위하게 공유할 수도 있으며, 경우에 따라서는 전 국민이 또는 민족 공동체의 전원이 공유할 수도 있을 것이다. 민족 정체성이 대중적이라면 정책 패러다임의 범위는 다양할 수 있다는 의미이다.

이러한 두 개의 개념이 적용되는 행위자 범위의 차이는 상호 관계를 규정하는 중요한 조건이 된다. 대중적이고 전체적으로, 그리고 시간적으로 상당한 지속성을 가지고 공유할 수 있는 정책 패러다임은 실제로 집단 정체성의 한 부분적 요소라고 말할 수 있을 것이다. 반면 정책 엘리트만이 공유하는 정책 패러다임은 정책의 가시성이 적을 경우에는 별 문제 없이 적용될 수 있지만 공공 논의의 장에 등장하게 되면 민족 정체성의 내용과 상응하여 조화하거나 적어도 모순적이지 않아야 순조롭게 대중적 지지를 획득할 수 있을 것이다. 새로운 정책 패러다임이 민족 정체성의 한 부분이 되어버린 요소와 대립할 경우 그 실천 가능성은 낮아질 것으로 예측할 수 있다.

끝으로 민족 정체성과 정책 패러다임은 변화의 속도에 있어서 서로 다른 리듬을 가지고 있을 것으로 추정할 수 있다. 일반적으로 정책 패러다임이 민족 정체성보다 더욱 빨리 변화한다고 생각할 수 있지만 반드시 그런 것은 아니다. 정책 패러다임은 패러다임이라는 개념이 뜻하는 바와 같이 높은 일관성과 체계성을 요구하기 때문에 오히려 변화하는데 어려움을 가질 수 있다.

반대로 민족 정체성은 그 개념이 포괄하는 행위자의 범위를 고려하면 매우 장기적 리듬을 가지고 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 민족 정체성은 위의 스미스의 정의가 잘 보여주듯이 무척 다양한 요소로 구성되어 있기 때문에 부분적으로는 끊임없이 변화하는 복합체라고 보는 것이 정확할 것이다.¹

역사적으로 형성된 한국의 특수한 민족 정체성은 1960년대 박정희 군사 체제 아래서 중상주의와 긴밀한 방식으로 연결되었고 이는 전국적, 대중적으로 한국인의 의식을 지배하게 되었다. 이러한 상황에서 개인주의적 사고에 기초한 자유무역은 기본적으로 가지고 있는 민족 정체성과의 모순적 대립에 덧붙여 한국에서는 더욱 어려운 환경에 직면하게 되었다. 한미 FTA를 비롯한 정부의 전방위 자유무역협정정책이 가능했던 이유는 한국 사회가 박정희 시기에 정착했었던 기존의 중상주의적 정책 패러다임에서 자유주의 패러다임으로 전환을 하였기 때문이다. 따라서 연구의 핵심은 민족 정체성과 패러다임 전환의 상호관계라고 할 수 있다.

중상주의와 밀접하게 연관된 한국의 민족 정체성은 1960, 1970년대를 거치면서 대중적으로 뿌리를 내리게 되었다. 그 후 1980, 1990년대 국제적 변화와 국내적 신자유주의 도입의 움직임이 있었지만 워낙 견고하게 제도화 되어 있는 중상주의적 사고와 정체성으로 인해 패러다임의 전환은 이뤄지지 못했다. 하지만 1997년 한국을 강타한 경제 위기와 국제통화기금 체제는 민족 정체성의 저항까지도 초월할 수 있는 강력한 계기를 제공했다는 것이 이 논문의 주장이다.

일반적으로 정책 패러다임의 변화는 첫째 기존 정책의 실패와 이로 인한

1. 전반적이고 포괄적인 정체성을 논의할 때 지리적, 환경적, 언어적, 민속적 특성 등 무척이나 장기간에 걸쳐 형성되는 민족 정체성이 존재하는가 하면(Braudel, 1986), 식민지로부터의 해방이나 한반도 분단과 같은 국제정치적 사건이 비교적 단기간에 새로운 민족 또는 국가 정체성의 형성을 초래할 수 있다(강원택, 2007). 다른 한편 부분적인 차원에서 정치 제도의 예를 들면 민족 정체성의 변화는 장기적인 시간대에 일어나기도 하지만, 특정한 시기에 빠른 속도로 일어나기도 한다. 전자의 경우는 미국의 19세기 장기간에 걸쳐 발생한 헌법 애국주의의 사례를 들 수 있으며(Calhoun, 2002), 후자의 경우는 1958년 90여 년 가까이 지속되었던 의회제를 포기하고 반대통령제를 선택한 프랑스의 사례를 들 수 있다(Bernstein, 1989: 18-44).

위기의 상황이 초래하는 유동적 국면(critical juncture), 둘째 기존 정치 세력이나 관료 집단의 정통성 위기(legitimacy crisis)와 이들의 새로운 패러다임에 대한 수요, 그리고 셋째 사회의 공공 공간에서 새로운 패러다임의 수용과 확산, 그리고 제도화(institutionalization)의 과정으로 나누어서 설명하고 분석할 수 있다(Golob, 2003). 한국에서도 이러한 일반적인 패러다임의 전환의 틀이 대부분 확인되며, 경우에 따라 특수한 요인이 작용을 하기도 하였다.

시기별로는 한국의 중상주의 제도화(1960~1980), 신자유주의의 도입과 저항(1980~1997), 신자유주의로의 패러다임 전환(1997~2007)로 나누어서 분석을 전개해 나가도록 한다. 각 시기를 정체성의 차원에서 규정한다면 중상주의 제도화는 동원적인 민족 정체성의 형성과 밀접하게 상호 조응하면서 결합하는 관계의 시기라고 볼 수 있다. 두 번째 신자유주의의 도입의 시기에는 엘리트의 사회화와 국제적 압력을 통한 패러다임 전환의 경향에 대해 국민 대다수는 물론 국가 조직의 관료들마저 중상주의적 민족 정체성의 입장에서 저항하는 양식을 보여주었다. 셋째의 패러다임 전환의 시기는 위기를 통해 국제 사회로부터 강요된 패러다임 전환에 민족 정체성이 복합적인 상호 관계를 유지하며 적응해 가는 시기라고 할 수 있다.

II. 중상주의 패러다임의 제도화

중상주의는 17~18세기 유럽에서 생성된 경제 사상이자 정책적 틀로서 무역 및 경상수지의 흑자를 목표로 한다는 특징을 보여주었다. 하지만 이러한 초기의 중상주의는 19세기 독일의 리스트와 미국의 해밀턴에 의해 농업보다 공업의 발전을 강조하는 산업 중상주의로 발전하였고, 20세기 들어 세계 제 1, 2차 대전 이후에는 복지 국가를 강조하는 중상주의로 전환되었다. 최근에는 첨단 기술의 확보와 산업의 발전이라는 새로운 양상으로 중상주의는 나타나고 있다(Gilpin, 1987: 34). 이 같은 시대적 변천에 따른 내용의 다양성에도 불구하고 중상주의는 몇 가지 공통된 신념을 공유하고 있다. 1) 부는 권

력에 있어 절대적으로 중요한 수단이다. 2) 권력은 부를 획득하거나 유지하는데 있어 중요하거나 유효한 수단이다. 3) 부와 권력은 각각 국가 정책의 적절한 궁극적 목표이다. 4) 이 두 목표 사이에는 장기적으로 조화로운 관계가 존재한다(Viner, 1958: 286). 한국에 이러한 중상주의적 정책 패러다임을 도입하여 제도화 시킨 것은 박정희 군사 정권으로서 이 시기 이후 한국의 민족 정체성과 중상주의 정책 패러다임은 밀접한 상호 관계를 맺게 되었다.

여기서는 우선 한국의 민족 정체성의 형성과 그 거시적 유산을 살펴본다. 다음은 박정희 정권에 의한 중상주의 도입과 제도화를 검토한다. 마지막으로 중상주의와 민족 정체성의 상호 관계를 논의하도록 한다.

1. 민족 정체성의 거시 역사적 유산

한국의 근대적 민족 정체성은 민족주의자들이 원하는 것만큼 길지는 못한 것 같다. 평등한 구성원 간의 연대 의식을 동반하는 근대적 민족의식의 생성과 정체성의 형성은 아마도 19세기 후반 조선의 강요된 개국과 구한말 외세와의 상호 관계 속에서 태동한 근대화의 필요와 함께 시작되었다고 볼 수 있다.

다른 민족의 정체성과 마찬가지로 한국의 민족 정체성은 고유의 역사적 과정을 통해 생성되었기 때문에 특수한 요소들을 포괄하고 있다. 첫째 한국의 민족 정체성은 저항적 민족주의의 영향을 크게 받고 있다(박호성, 1997). 조선의 개국은 일제에 의해 강요된 개국이었고 일본에 이어 다른 제국주의 세력들과의 개국 조약 역시 불평등 조약이었다. 19세기 후반과 20세기 초반 동아시아의 양대 청일, 러일 전쟁은 모두 한반도 지배를 둘러싼 열강들의 전쟁이었다. 본격적인 일본 식민지 시기의 무역이란 자유로운 교역관계라기 보다는 일방적이고 체계적인 약탈의 모습을 띠고 있었다. 이 시기의 국채보상 운동이나 물산장려운동은 모두 한국의 민족 정체성의 시각에서 주권을 침탈하는 강대국에 저항하는 정의로운 운동으로 여겨진다. 해방 이후 미국과의 관계에 있어서 민족 정체성은 보다 미묘한 양상을 보여주는데 이는 아래서

다시 논의하도록 한다. 이 저항적 민족 정체성은 한국과 강대국 간의 상호 관계에 있어 불평등적 요소의 도입 가능성에 촉각을 곤두세우고 있다.

둘째는 나라를 빼앗기는 일본과의 합병의 경험이 워낙 충격적이었기 때문에 한국의 민족 정체성은 정치적인 독립과 경제적인 자립자족을 이상적인 목표로 삼아 왔다(차기벽, 1985). 구한말 세계 무역 체제로의 편입이나 일제 시기 일본과의 경제적 통합은 사실 상 한반도의 금은과 미곡의 유출과 선진 산업의 소비재가 유입되는 전형적 식민지 불평등 무역이었고 이는 자립자족 경제로의 경향을 강화하였다. 어떤 의미에서 북한의 대외 경제 정책은 외국과의 교역을 최소화하는 자립자족적 경향의 실현이라고 볼 수 있을 것이다. 한국에서도 농산물에 있어서 이 같은 자립자족의 경향은 여전히 살아 있는 정체성의 한 요소이다.

셋째는 분단 국가의 민족 정체성이 갖고 있는 다양한 문제들이다. 조선 왕조 정체성에서 유래하여 일제 식민지라는 공동의 경험을 거쳐 형성된 근대적 민족 정체성은 스스로의 국가 건설에 실패하고 두개 각각의 국가를 형성함으로써 분열될 수밖에 없었다(서중석, 2004). 여기서 ‘한국 민족 정체성’이라고 부르는 것은 남한에서 형성된 민족 정체성을 지칭하고 있지만 북쪽과 공통의 과거에 대한 기억과 잠재적인 공통의 미래에 대한 의지를 담고 있다. 북한에도 마찬가지로 ‘조선 민족 정체성’이라고 부를 수 있는 것이 형성되었고 이는 현재 북한인들을 하나로 묶고 있는 문화적 상징적 복합체이면서 동시에 남쪽과 과거와 미래를 잠재적으로 공유하게 된다. 하지만 분단의 상황이 장기화 되면서 다른 반쪽에 대한 고려와 포함의 필요성이 점차 약화되는 것 또한 분명한 현실이다. 다만 다른 반쪽과의 운명 공동체로의 관계를 적극적으로 부정하려는 움직임이 아직 공식적으로 나타나지는 않고 있으며, 이러한 전략은 매우 획기적이고 충격적인 정체성의 전환 전략이 될 것이다.²

남북한에 분단국가가 수립되고 이 체제가 한국 전쟁으로 고착된 뒤 한국의 민족 정체성은 심각한 모순을 안고 있었다. 잃어버린 국권을 부분적으로

2. 예를 들어 대만의 독립주의 운동은 이러한 새로운 민족 정체성의 출현을 의미한다. 대만의 독자적인 정체성의 형성은 기존 중화 민족 정체성의 부정을 바탕으로 이뤄졌으며, 장기적으로 국제 사회가 인정하는 주권의 형성을 통해서만 이 같은 배타적 정체성이 실현될 수 있다고 할 수 있다(Chu, 2000).

회복하였지만 여전히 독립적 정치와 자립자족 경제를 수립하기에는 역부족이었고, 한국의 경우 국가 경제가 미국의 원조에 크게 의존할 수밖에 없는 상황이었다. 특히 1957년 이후 미국의 원조가 감소하기 시작하면서 한국 경제는 생존의 위기를 맞게 되었고 이로서 자립자족의 목표에 대한 수정이 필요하게 되었다. 그러던 중 한국에서 민족 정체성과 경제 발전 전략으로서의 중상주의가 결합되는 것은 박정희 군사체제의 시기이다.

2. 박정희 군사 정권의 중상주의 도입

박정희의 군사 체제가 지배한 1961년부터 1979년까지의 시기는 민족주의 담론이 지배하였던 시기라고 할 수 있다. “박정희 체제는 당시 한국에 존재하고 있던 민족주의 감정에 편승하기 위해 자신의 지배 이데올로기를 민족주의 담론으로 생산·실천하고, 이 담론으로 자신의 모든 정책을 정당화 했다” (전재호, 1998: 91). 여기서는 박정희를 중심으로 한 군사 집단의 두 가지 전략적 선택을 목격할 수 있는데 첫째는 민족주의를 국가 건설에 동원하는 전략이었으며, 다른 하나는 중상주의적 민족주의 전략을 선택한 것이었다.

민족주의를 체제 전면에 내세운 가장 근본적인 이유는 무력을 통해 집권한 군부의 정당성 확보라는 목표이다. 제1공화국에서 금기시 했던 민족주의는 통일 지향의 민족주의였지만 4.19를 통해서 드러난 국민의 강력한 민족주의적 성향을 부당한 방식으로 집권하게 된 군부 정권에서 어떤 방식으로든 감안하지 않을 수 없었다. 하지만 박정희 체제가 여전히 반공주의적 노선을 견지했거나 강화하였다는 점에서 이들이 내세운 민족주의는 전통적 의미의 민족을 지향한다기보다는 남한의 국가 건설을 위해 동원한 국가 중심적 민족의 의미를 훨씬 강하게 갖게 된다.

민족주의 담론의 전략을 통해 정통성을 확보하고자 했던 박정희 체제는 그 구체적인 경제 정책의 틀로서 중상주의 패러다임을 도입하게 되는데 이 또한 몇 가지 이유로 설명할 수 있다. 첫째, 박정희 자신의 세계관이 일본의 성공적 근대화에게 크게 영향을 받았다는 점을 들 수 있다. 그가 “명치유신은

혁명 과업을 완수함에 있어서 이상적인 사상의 표본”(최동주, 1998: 271)이라고 강조한데서 볼 수 있다. 둘째, 당시 한국의 상황에서 역사적으로 가장 가깝고 쉽게 모방하거나 도입할 수 있는 정책 패러다임은 다른 아닌 일본의 패러다임이었다. 이러한 거시적으로 밀접한 관계는 남한의 국가 건설이 식민지 시대 관료 집단의 주도하에 진행되어 왔다는 점에서 미시적으로도 확인되는 부분이다. 셋째 당시 한국의 경제 상황이 미국의 원조가 급격히 줄어들고 일본을 중심으로 동북아의 경제를 재편성하려는 미국의 압력에 놓여 있었다는 점에서 기존의 자립 자족적 정책 패러다임의 변화가 요구되는 시점이었다.

국가 경제정책의 기초를 수입 대체 산업화에서 수출 지향 산업화로 전환한 것은 중상주의 전략 선택의 가장 핵심적인 변화였다. 국가가 미국에서 제공되는 원조를 분배하여 국내 산업화를 추진하는 전략에서 외국으로부터 차관을 들여와 금융적 재정적 지원을 통해 수출 지향 산업화를 장려하는 전략으로의 전환이었다(이헌창, 2006: 431-527). 따라서 박정희 체제는 정치적 정당성 확보를 위해 민족주의를 국가 건설에 동원하는 한편, 이를 실천하기 위하여 중상주의적 발전 전략을 채택하였다고 말할 수 있다.

3. 중상주의의 제도화

박정희 체제에서 중상주의 정책 패러다임은 다른 서구 국가나 심지어 일본과 비교했을 때도 훨씬 강력한 방식으로 국민에게 강요되었고 민족 정체성 속에 뿌리를 내린 패러다임이라고 할 수 있다. 19세기 미국이나 독일, 또는 일본의 중상주의는 모두 민족 정체성과 일련의 관계를 맺고 있었지만 엘리트 집단에 한정된 현상이었고 20세기 후반기 한국의 발전 과정에서처럼 체계적으로 전 국민에게 교육되었던 것으로 보이지는 않는다. 한국에서 중상주의 정책 패러다임의 제도화는 ‘위로부터의 민족주의’ 진행 과정에서 강압적으로 주입되었다고 말할 수 있다(한배호, 1993: 157-192).

중상주의 패러다임의 실현은 박정희 체제의 한국에서 극단적으로 이루어

졌다. 모든 정책 수단은 수입을 억제하고 수출을 장려하는데 초점을 맞추게 되었다(신현중, 1995: 12-42). 수입도 특히 국내 소비를 위한 수입은 억제 또는 금지되었고, 수출 산업을 위한 원자재 및 중간재의 수입은 무관세의 특혜를 누릴 수 있었다. 통상 정책상의 변화는 과거 관세를 통해 국가 재원을 확보하려던 국가 건설의 논리와는 다른 방향성을 제시한 것이었다. 경제발전계획은 수출의 증대를 위해서 수립되었고 수출의 날은 우수 수출 기업에게 상징적 애국 훈장을 부여하였으며, 무역진흥공사는 실제로는 ‘수출진흥공사’의 임무를 띄우고 설립되었다.

이러한 극단적 중상주의 정책을 정당화 한 것은 다름 아닌 민족주의였다. “기름 한 방울 나지 않는 나라가 살 길은 수출뿐”이라는 구호는 교육과정과 군대 의무복무를 통해서 전 국민에 주입되었다. 국내의 소비를 억압하기 위해 ‘근검절약의 미덕’과 같은 덕목이 찬양되고 반대로 ‘사치와 과소비’의 비난이 등장하였다. 조국의 근대화는 수출을 통한 산업 발전과 동의어가 되었으며 “우리도 한번 잘 살아보세”는 민족 정체성을 자극하여 중상주의적 동원을 하는 대표적인 표어가 되었다. 어떤 의미에서 박정희 체제가 가지는 중상주의적 성격을 가장 잘 보여주는 사례는 새마을 운동이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 농촌 부흥 운동은 경제적 효율성을 추구하는 시장 중심적 사고가 아니라 남한의 국가 건설 과정에서 농촌을 동참시키고자 하는 중상주의적 사고의 결과이기 때문이다. 결국 새로 집권한 군부와 관료 집단이 도입한 민족주의와 중상주의 정책 패러다임은 정책 부문에 깊이 뿌리 내린 것은 물론 전 국민의 민족 정체성에도 강력한 요소로 자리 잡게 되었다.

4. 민족 정체성과 중상주의 패러다임

박정희 체제의 중상주의 정책 패러다임은 몇 가지 중대한 결함을 지니고 있었다. 우선 중상주의 패러다임으로 국가 기구는 물론 국민 전체를 동원하려 하였고, 실제로 권위주의 체제의 강압적 기제를 통해 국가 기구와 사회의 상당 부분을 동원하는데 성공하였다. 그러나 막상 가장 고전적 중상주의의

목표라고 할 수 있는 무역이나 경상 수지의 흑자를 실현하는데 실패하였다. 물론 유치산업의 생성과 육성이라는 측면에서는 어느 정도의 성공을 거두었다고 하지만 이는 수많은 부실기업의 양산과 내수의 희생이라는 부분을 감안한다면 소수 독점 자본의 육성과 다수의 희생이라는 19세기적 산업 중상주의였지 20세기의 복지를 감안한 중상주의는 아니었다. 따라서 사람들은 민족 정체성을 통한 평등적 부의 증대를 기대하였지만 불평등한 산업과 부의 발전 속에서 불만을 누적하게 되었다(조기준, 1991: 79-99).

이 같은 국민들의 기대는 교육의 양면적 효과를 통해 설명할 수 있을 것이다. 점차 확대되는 교육의 혜택을 받는 국민들을 대상으로 민족주의 담론을 주입하고 교육함으로써 이들을 보다 수월하게 중상주의 국가전략에 동원할 수도 있지만, 위로부터의 민족주의가 아래로부터의 자율적이고 독립적이거나 심지어 저항적인 민족주의를 완전히 차단할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 국민들의 교육 수준이 향상될수록 박정희 정권이 주장하는 민족 정체성의 모순, 즉 남한의 '민족' 정체성은 실제로는 반쪽뿐인 민족 정체성이고 단지 국가 정체성에 불과하다는 사실을 쉽게 파악할 수 있다. 일부 사람들은 '진정한' 민족 정체성을 찾게 되고 이는 체제가 주장하는 국가 정체성을 부정하고 극복해야만 실현할 수 있다는 사실을 발견하게 되는 것이다.

특히 대외 경제 정책에 있어 '민족의 부흥'을 위한 중상주의 전략이 실제로는 민족 정체성을 부정하는 종속성으로 나타난다는 인식과 저항이 활발히 나타났다³. 이승만 시기에 명목상 자립 경제를 주장하면서 실제로는 대미 종속적 원조 경제였듯이, 박정희 시기에는 민족주의의 담론 속에서 실제로 추진한 것은 미국의 경제적 외교적 압력에 따른 일본과의 국교 정상화와 외자 도입을 통한 대외 종속이었다. 과거 식민 지배를 했던 일본과의 국교 정상화는 박정희 체제 또는 남한의 민족 정체성이 가질 수밖에 없는 한계를 노출하였다. 분단국가의 국익을 증진하는 전략은 엄밀하게 말해서 민족 정체성보다는 국가 정체성에 기초한 것이라고 하겠으며, 결국 이러한 모순은 통일을 통

3. “그러나 제3공화국 체제는 민족주의적 이데올로기에 의한 근대화의 기치에도 불구하고, 그 정치적이고 사회·경제적 오리엔테이션에 있어서 점점 보수적인 성향을 띠기 시작했다”(장달중, 1986: 246).

해서만 실현될 수 있다는 점이다. 실제로 남한의 민주화 및 민족주의 세력은 1980년대 들어 본격적으로 이러한 모순을 지적하면서 대외 종속성을 강력하게 비판하였다.

박정희 시기를 거치면서 중상주의 정책 패러다임은 민족 부흥과 조국 근대화를 위한 전략으로 제도화 되었을 뿐만 아니라 권위주의적 교육과 주입을 통해 대중적 기반을 확보하게 되었다. 흥미로운 사실은 군부 체제가 초기에 민족주의 담론을 통해 정치적 기반을 닦기 위해 도구적으로 도입한 중상주의가 정책 패러다임에서 집단 정체성의 한 요소로 확대 재생산되는 동안 실제 그들의 민족주의 담론은 단순한 정략적 국가주의 담론으로 비난 받게 되었다는 점이다.

우선 박정희 체제는 민족주의를 제일 중요한 가치로 삼고 체제의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 삼았다. 무엇보다 군사 쿠데타를 통해 집권했던 군부의 정통성의 결핍을 극복하고 정치적 경쟁을 완화하기 위해서는 민족주의와 같은 통합적 이데올로기를 필요로 했던 것이다. 또한 미국 원조에 의존하여 추진했던 수입대체화 전략을 수정하여 차관을 통해 수출산업을 육성하는 새로운 경제 발전 전략을 채택하였다. 이 전략의 틀은 수출 주도 산업화 중상주의라고 부를 수 있는데 19세기 후반 이후 일본을 지배했던 정책 패러다임의 도입이라고 보겠다. 박정희 체제는 자신의 권위적 힘을 이용하여 전후 일본보다 훨씬 강력하게 수입을 억제하고 수출을 장려하는 중상주의 정책을 추진하였다.

박정희 정권이 추진한 중상주의 경제발전 전략은 기존의 민족 정체성과 상당 부분 충돌하였다. 위에서 검토한 강대국에 대한 저항의식, 자립자족적 성향, 통일 지향성의 요소들은 한일 국교 정상화에 대한 반대 시위에서 상징적으로 볼 수 있듯이 민족 정체성을 통해 국가 정당성을 확보하려던 군부 정권의 전략에 대한 국민의 저항이라고 볼 수 있기 때문이다. 하지만 박정희 시기가 민족 정체성에 남긴 가장 커다란 영향은 중상주의적 사고가 제도적으로 뿌리를 내리는데 기여했다는 데 있다. 수출이 수입보다 좋다는 인식, 수출은 외화를 벌어들이고 수입은 외화를 낭비한다는 인식, 무역 흑자는 국부의 증진이고 적자는 국부의 유출이라는 인식, 국산품을 애용하는 것은 민족의

중흥을 위한 행동이고 외제품을 쓰는 것은 반민족적 행위라는 인식, 국제사회에서는 영원한 적도 동지도 없으며 상대방의 이익은 나의 손실이 된다는 영합적이고 흡수적인 세계관 등은 권위주의 체제의 체계적인 교육과 세뇌를 통해 사회에 확산되고 대중의 의식에 뿌리를 내리게 되었다.

상당한 경우 중상주의적 철학이나 세계관은 민족 정체성의 일부를 형성하고 있다. 소위 경제적 민족주의라고 부르는 현상은 이 같은 중상주의와 민족 정체성의 결합이라고 할 수 있다. 하지만 박정희 체제에서 만큼 강력하게 중상주의와 민족주의를 연결하여 범국가적으로 교육·훈련·세뇌한 경우는 많지 않아 보인다. 이러한 중상주의적 민족 정체성의 대중적 기반은 체제가 자유화되거나 엘리트의 인식이 바뀌는 것보다 훨씬 커다란 관성을 보유하고 변화에 저항하는 속성을 갖게 된다.

III 신자유주의 정책 패러다임의 도입과 저항

한국에서 민족주의 정체성의 전략을 통해 중상주의가 제도화 되는 1960~1970년대의 기간 동안 서구 선진국에서는 또 다른 정책 패러다임의 변화가 이뤄지고 있었다. 그것은 위에서 지적한 바와 같이 복지 중심의 중상주의 개념과 자유 무역의 원칙에 기초한 일명 브레튼 우즈 체제의 사회적 자유주의라고 부를 수 있는 패러다임에서 국내적으로 국가 주도력을 축소하고 국제적으로도 자유 무역의 개념을 관세 인하 뿐 아닌 비관세 장벽의 제거로까지 확대하는 신자유주의 패러다임으로의 전환이었다(Hall, 1993; Jobert, 1994; 안병영, 2000). 예를 들어 국가 거시 경제 정책의 차원에서는 케인즈주의 정책 패러다임에서 통화주의 정책 패러다임으로의 전환이 명백하게 진행되었다. 특히 미국 레이건과 함께 등장한 공급주의 학파의 경제정책과 영국 대처 수상의 탈규제 및 국가 퇴각 정책은 전 세계적으로 신자유주의적 정책 패러다임의 확산에 결정적으로 기여하였다. 한국은 1970년대 관료 및 학계를 중심으로 신자유주의 패러다임이 미약하게 도입되기 시작하였지만 적어도 1990년대까지 국가 내부에서 지배적인 지위를 차지하지는 못했던 것으로 보인다.

이러한 상황은 국내 정치에서 20여 년간 대중화 된 중상주의 패러다임의 강력한 역할에 기인하고 있으며, 특히 민주화를 통해 대중의 집단 정체성에 기초한 저항이 중요한 정책 과정의 요인으로 부상하였기에 신자유주의에 대한 저항이 강력했다고 할 수 있다.

1. 국제적 압력

한국에서 중상주의에서 자유무역으로의 통상 정책 패러다임의 변화는 무척이나 점진적으로 이뤄진 것으로 보인다. 우선 제일 먼저 자유 무역 패러다임을 도입하기 시작한 것은 정부 관료와 경제학계이다. 이들은 전 세대가 일본 식민지 시대의 관료 집단으로서 의식과 지적 풍토에 영향을 받았던 것과는 달리 대미 종속적 상황에서 미국의 지적 영향에 놓인 첫 세대였으며 특히 경제학의 경우 미국에서 이미 1970년대 지배적인 위치를 차지하기 시작한 반개입주의적이고 자유 시장 중심적인 패러다임에 크게 영향을 받은 세대라고 할 수 있다. 하지만 이들은 여전히 국내 관료 집단과 학계 전체를 놓고 본다면 1980년대까지 소수라고 할 수 있었으며, 지배적인 위치를 차지하지는 못한 것으로 판단된다.

지적인 영역에서 부분적으로 도입되는 신자유주의 패러다임 보다는 미국을 중심으로 한국에 가해졌던 대외적 압력에서 신자유주의적 패러다임 변화 또는 적응을 분석해야 할 것이다. 한국은 박정희 시기에 중상주의적 패러다임으로 경제 정책 뿐 아니라 사회 및 교육 정책까지 동원하였지만 단 한번의 대외 무역 흑자도 기록하지 못했다. 한국은 국제 무역 체제의 자유화 프로그램에 따라 관세를 점진적으로 낮추어 갔지만 여전히 수출 산업을 보호하고 육성하는 기초를 유지하였고 이러한 결과로 1982년부터는 대미 무역 흑자를 기록하기에 이르렀다. 특히 1986년부터는 미국 뿐 아니라 전 세계를 대상으로 한국이 무역 흑자를 기록하는 중상주의적 성공을 거두게 되었다. 따라서 1980년대 미국은 한국에 대해 시장 개방의 압력을 행사하기 시작하였고 한국은 어느 정도 강요된 자유무역의 도입 압력에 노출되었던 것이다(김호섭,

1990).

특히 1986년부터 GATT 체제 아래 우르과이 라운드 다자간 협상이 시작됨으로서 미국의 양자적 압력뿐만 아니라 전 세계의 다자적 압력에 한국 시장은 노출되었고, 이 시기부터 10여 년간 국내 정치에서는 자유 무역의 패러다임과 중상주의 패러다임이 서로 경쟁하고 대립하는 시기라고 하겠다. 부연하자면 박정희 시기에 긴밀하게 결합되었던 중상주의와 민족 정체성은 1980년대 들어 국제적 개방의 압력과 새로운 경제 정책의 패러다임이라는 이중적 변화의 요구에 직면하게 되었다는 것이다.

2. 국내 정치

1980년대 후반부터 1990년대 후반까지는 한국의 민족 정체성이 상당한 변화를 겪는 시기라고 할 수 있다. 핵심적인 변화는 과거에 권위주의 체제에서 어느 정도 강압적인 주입을 통해 형성된 위로부터의 민족 정체성이 점차 다양한 양상의 아래로부터의 정체성과 때로는 대립하고 때로는 융화하면서 여러 갈래로 나누어지기 시작했다는 점이다. 그 첫 번째는 진보적 민주화 세력의 '저항적 민족 정체성'인데 이들은 박정희 시기의 민족주의란 사실상 미국에 대한 반(半)식민지적 상황을 은폐하기 위한 국가주의일 뿐이며, 진정한 민족은 북한을 포괄하는 민족이며 통일을 통해 평등한 경제 사회 건설이 민족 정체성을 실현하는 길이라고 주장하였다(백낙청, 2006). 이들은 1987~1988년 성공적인 민주화 운동으로 체제의 자유화를 도출하는데 성공하였지만, 1989년 곧바로 닥친 공산주의권의 몰락으로 인해 이념적 지형에서 치명적인 타격을 받고 약화될 수밖에 없었다. 이 세력의 민족 정체성은 북한과의 통합을 지향하는 정체성이라는 점에서 한반도 전체로 확대된 중상주의적 패러다임과 조화를 이룰 수도 있지만, 보다 근본적으로는 한반도의 자립을 목적으로 하는 고립주의 패러다임에 더 가깝다고 하겠다.

두 번째는 한국 국민 대부분에서 찾아 볼 수 있는 대중적 정체성이라고 할 수 있는데 박정희 시기의 주입된 국가주의에 영향을 받았으면서도 사회의

민주주의와 평등적 민족의 개념을 주장하는 새로운 민족 정체성이다. 이들은 명목상 노골적으로 북한의 한(韓)민족성을 부정하지는 않지만 실질적으로 이들이 자신과 평등하다고 인식하는 타인과 공유하는 집단 정체성은 사실상 북한 주민을 제외한 남한만의 정체성이다. 이들은 본질주의적 민족의 개념보다는 실질적 운명 공동체로서 민족의 개념을 선호하고 있으며 이들에게 한민족이란 우선 남한의 인구를 포괄한다. 여기서 중상주의 정책 패러다임은 여전히 강력한 영향력을 행사하고 있다. 세계를 대상으로 벌이는 경쟁에서 민족은 단결하여 승리를 거두어야 하고 이를 위해 민족 구성원들은 열심히 노력해야 한다는 주장이다. 개방과 자유무역은 민족의 번영과 영광을 위한 수단이지만 그 자체로서 추구할 만한 목표는 아니다. 이러한 대중적 대한민국 민족 정체성은 1980년대의 문화적 민족주의의 발현과 더불어 1990년대 민주화 시대에 나타난 독특한 현상이라고 하겠다.

세 번째는 보다 개인주의적 양식의 민족 정체성으로 여기서 민족은 혈통과 전통의 유산도 아니고, 역사나 운명 공동체도 아니며 단지 개인이 선택할 수 있는 많은 정체성 중에 하나라는 탈근대적 정체성이라고 볼 수도 있다(임지현, 1999). 서구 선진국과 비교해 보았을 때 한국의 민족 정체성은 다른 집단 정체성에 비해 여전히 우선적인 지위를 차지하고 있지만, 그럼에도 불구하고 국내적 또는 국제적 계급, 직업, 종교, 정치적 성향, 성별 등 다양한 집단 정체성들이 민족 정체성의 결집력을 약화시키고 있다. 이러한 정체성의 분화는 신자유주의 패러다임의 확산과 정착에 적합한 토양을 제공한다. 경제학자와 관료들은 신자유주의 패러다임의 학술적 가치와 선진성에 기초하여 정책을 제시하고, 정치권과 언론은 이를 대중에 확대 설명하며, 각각의 사회 세력과 집단들은 자신들의 득실을 계산하여 찬성하거나 반대하는 양상을 띤다. 달리 말해서 이와 같은 정치경제학적 분석들은 충분히 경제적으로 발전되어 분화된 사회, 원초적 혈통이나 지연의 관계를 초월하여 이익의 정치가 실현되는 사회, 이론적 실천적 패러다임을 동원하여 설득의 정치가 실현되는 민주화된 정치 체제 아래에서 제대로 역할을 할 수 있다는 뜻이다. 한국의 경우 1990년대 이후가 이에 해당한다고 보여 진다.

1990년대 한국의 민족 정체성의 분화 속에서 김영삼 정권이 추진하였던

세계화는 여러 면에서 상징적이다. 이것은 외부적 압력을 주체적으로 극복하겠다는 의지의 표현이었는데 1993년 우르과이 라운드 협상의 타결과 이로 인해 국내 시장의 개방이라는 의제와 밀접하게 연관되어 있다. 강요된 피동적 개방이 아니라 스스로 추진하는 개방이라는 점에서 세계화 정책은 이미 국가 기구 내부와 정치권 및 언론영역에서 강화된 신자유주의 패러다임의 영향력을 반영하고 있다. 하지만 민족 정체성은 개방을 반대하는 세력과 집단에 의해서 다시 동원되었다(Cho, 2006). 예를 들어 막대한 경제적 영향력을 가진 민간의 문화적 민족주의는 1988년 올림픽 개최 이후 활발한 모습으로 등장하였다. ‘신토불이’라는 구호와 노래가 개방을 빗대어 유행하였으며 ‘소설 동의보감’이 베스트셀러로 등장하였고 ‘우리 것은 좋은 것이여’라는 광고가 인기를 끌었다. 그만큼 1990년대는 정치 체제의 자유화로 인한 다양한 사회 세력의 경쟁과 대립이 활발하였고, 세계화라는 외부적인 개방의 압력에 대해 이를 수용하려는 세력과 반대하는 세력의 투쟁이 민족 정체성을 중심으로 이뤄지는 시기라고 하겠다. 특히 이 시기에 나타나는 현상 중에서 우리의 관심을 끄는 부분은 국가 조직에서 신자유주의 패러다임의 필요성이 부각되는 한편 민주화와 함께 시민 사회에서 자율적 민족 정체성이 활발하게 표출되면서 양자가 과거와는 달리 상당히 대립적인 양상을 보여주기 시작하였다는 점이다. 이는 일방적으로 국가가 시민사회를 민족 정체성을 통해 위로부터 동원하던 시기에서 양자의 관계가 훨씬 복합적인 차원으로 이동하였다는 것을 의미하는 것이다.

IV 패러다임 전환과 제도화

1997년 한국을 강타한 경제 위기는 일명 IMF 체제의 수립이라는 경제 주권의 일시적 상실을 의미하였고, 동시에 더욱 심층적인 변화로 신자유주의 패러다임의 지배적 위상이 확보되었다. 경제 위기의 충격은 그 실질적 원인과 별개로 과거 한국 개발 지향 국가 또는 중상주의 전략의 실패로 인식되었

고, 그간 상당한 사회적 지지를 보유하고 있던 중상주의 패러다임은 정책 패러다임이라기보다는 대중적 관념의 차원으로 치부되었다. 시장과 경쟁의 원칙이 정책의 전면에 등장하게 되었고 국가의 개입은 비효율과 부패의 대명사로 등장하였다(좌승희, 2006). 정치적으로는 처음으로 야당이 집권에 성공하는 민주화의 발전을 이룩하였지만 국제통화기금의 체제는 이 정권으로 하여금 기존의 중상주의 틀을 파기하고 신자유주의적인 패러다임 속에서 정책을 수립하도록 하였다. 박정희 시기에 중상주의적 전략을 비판하면서 자립적 경제 정책을 주장하던 '대중 경제론'은 역설적으로 중상주의보다 훨씬 대외 의존적이고 개방적인 정책을 펼 수밖에 없었던 것이다. 과거 박정희 정권이 중상주의 발전 전략을 택하면서 어느 정도 보상적 정당화의 차원에서 민족주의 담론을 생성하였듯이, 김대중 정권은 자신의 경제적 정책 전환을 대북 햇볕 정책과 같은 민족주의적 상징 정치로 보상하려 했던 것으로 판단된다.⁴

1. 유동적 국면

1997년 동아시아 지역 경제의 상당 수 국가들은 해외 자본의 시기적으로 집중된 회수로 인한 외환 위기, 그리고 이에 따른 경제적 위기를 맞게 되었다. 동남아에서 시작된 지역 위기는 연말에 한국을 강타하게 되었고, 한국은 외국 자본의 회수로 더 이상 환율을 방어하거나 외채 상환금을 부담할만한 충분한 외환 보유고를 가지고 있지 못했다. 결국 IMF 체제가 수립되게 되는데 이는 국제통화기금이 외환위기를 극복할 수 있는 자금을 빌려주는 대신

4. 보상적 정당화는 특정 부문에서 자신의 정체성에 반하는 정책으로 지지 계층이 실망하는 것을 다른 부문에서 보상하여 자신의 정통성을 유지하려는 전략으로 규정할 수 있다. 프랑스 사회당 정권 역시 1982년 경제 정책 전환을 하면서 유럽 통합이라는 거대한 보상적 방향을 제시한 바 있다(Becker, 1998: 292-298). 당시 사회당은 1981년 공산당과 연합 정권으로 집권하면서 사회적 평등과 분배에 기초한 공약을 내세웠지만 초기의 경기 활성화 정책은 심각한 무역 및 재정 적자로 귀결되었다. 사회당 정부는 따라서 자신의 정치적 정체성과는 상반된 긴축적이고 시장 중심적인 경제 정책을 펼 수밖에 없었다. 이 시기부터 흥미롭게도 미테랑 사회당 정권은 적극적으로 유럽 통합을 추진하면서 상대적으로 반 유럽적 정서를 가지고 있던 시라크 및 골리스트들과 차별화하려는 모습을 보여주었다.

한국의 경제 정책에 대한 통제와 감시를 실시할 수 있는 체제를 의미하였다.

동아시아의 경제 위기에 대해서는 여러 가지 설명과 해석이 제시되었다 (이상환, 2002). 국제정치경제적 측면에서 위기의 구조적이고 체계적인 요인이 지적되었다. 그것은 자본의 자유로운 이동과 변동환율제 아래서 금융의 세계화가 가질 수밖에 없는 필연적 위기라는 시각이다. 동아시아 다음에 러시아, 남미 등이 위기를 경험하였고, 결국 투기적 단기 자본의 집단적 움직임에 따라 위기가 돌아가면서 발생하게 된다는 설명이다. 또 다른 설명은 정치문화적 설명으로서 동아시아의 자본주의는 정경유착을 통해서 발전해온 자본주의이기에 관치 금융의 비합리적인 대출과 국가의 과도한 경제 개입이 비효율성을 낳았고 결국 위기로 연결되었다는 주장이다.

시장 이데올로기의 핵심적인 세력으로 금융의 세계화를 추진하는 IMF가 동아시아의 위기에 대해 정치문화적인 설명을 중시했음은 두말할 나위도 없다. 구조적 원인에 주목할 경우 자본의 투기적 국제 이동을 규제해야 하는데 IMF는 그럴 권한도 의지도 있다고 보이지 않았다. 위기의 원인이 정경유착과 관치금융, 국가의 경제개입이라고 규정한 만큼 IMF가 추진하는 경제정책은 자유주의 패러다임에 기초하여 시장의 기제를 확산하는 것이었다. 기존의 중상주의 정책 패러다임은 용도 폐기의 대상이었고 국가의 개입과 규제는 의심과 감시의 대상이었다.

한국이 경험한 1997~1998년의 경제위기와 IMF체제의 수립은 국가의 위기로 인식되었다. 민족 정체성의 관점에서 보더라도 30여 년 이상 지속된 고속 경제 성장의 기록이 한순간에 무너지는 것이었고, IMF체제의 수립은 국제기구에 한국의 경제 주권을 빼앗기는 국치일로 인식되었다. 운명 공동체의 집단적 위기의 순간에 민족 정체성은 강력하게 표출된다. 외국인들에게 놀랍게 여겨졌던 국민들의 금 모으기 운동은 한국 민족 정체성의 역사에서는 100여 년 전 국채보상운동을 상기시키는 것이었고, 금과 은으로 상징되는 화폐적 부를 중시했던 가장 고전적 중상주의의 대응이었던 것이다. 국가의 중요성을 강조하는 중상주의적 사고에서 민족의 위기는 과거 정책의 실패에 기인하는 것이었고 따라서 새로운 정책이 필요하다는 인식으로 연결되었다. 이것은 역설적으로 기존의 중상주의 패러다임에서 새로운 자유주의 패러다임

으로 전환할 수 있는 기회의 창을 여는 유동적 국면이 도래하였음을 의미하였다.

한국은 공교롭게도 경제 위기와 대선이라는 정치 주기가 1997년 말기에 겹치게 되었다. 야당의 도전자 김대중 후보에게 경제 위기는 기존 정부의 실패를 의미하는 것이었고, 특히 그가 수십 년간 투쟁해 온 군부의 권위주의 체제의 실패였던 것이다. 하지만 위에서 살펴보았듯이 경제 위기는 단순히 정책과 정권의 실패만은 아니었다. 그것은 보다 커다란 의미의 국가 정통성의 위기를 초래하는 것이었다. 달리 말해서 당선자 김대중과 그의 새로운 정부는 '국치'를 회복할 수 있는 비전과 리더십을 필요로 했던 것이다.

이데올로기나 담론의 측면에서 IMF를 위시한 정치문화론과 김대중을 중심으로 한 한국 야권의 정권비판은 많은 공통점을 가지고 있다. 특히 정경유착과 관치금융에 대한 비판적인 시각은 국제적 시장 이데올로기와 한국의 민주화 담론이 공유할 수 있는 부분이었다. 하지만 정경유착과 관치금융을 개혁하여 나가야 할 방향에 대해서는 반드시 두개의 이념과 담론이 합치하는 것은 아니었다. 전자가 사회적 균형보다는 경제적 효율성과 시장의 원칙을 지향한다면 후자는 사회적 평등과 분배를 지향하였다. 1997년 대선에서 양대 노총이 김대중을 공식적으로 지지한데서 볼 수 있듯이 적어도 민주화를 지지하는 정치적 세력은 평등과 분배 지향세력이었던 것이다.

2. 정통성 위기

선거에서 승리하고 한국 최초의 민주적 정권교체에 성공한 김대중 정권은 아이러니하게도 이러한 역사적 순간에 별로 할 수 있는 일이 없었다. 경제 주권은 IMF의 손에 있었고 지지 세력의 염원과 희망에 부응할 수 있는 평등과 분배의 경제사회정책을 펼 수 없었다. 오히려 IMF가 추진하는 시장 중심의 경제 개혁을 동반하는 역할에 만족해야 했는데 이는 기존의 계급적 지지 기반을 흔들 수 있는 위험한 역할이었다. 또한 기존의 권위주의 세력이 가지고 있는 친일 및 친미의 성격을 비판적으로 강조했던 민주화의 자주 독립 담

론에서 갑자기 해외 투자 유치의 담론으로 옮겨오는 것도 쉬운 일이 아니었다.

김대중 당선자는 이러한 무기력과 자기모순의 상황에서 정치적 정통성의 위기에 직면하였고 어떤 방식으로든 돌파구를 찾아야 했다. ‘국민의 정부’는 IMF와 투쟁하기 보다는 기존의 평등과 분배의 목표를 수정하여 이미 시작된 IMF체제의 자유주의 패러다임을 수용하는 선택을 하였다(이연호, 2000). 정부는 본격적으로 해외 자본의 유치에 나섰고 ‘기업하기 좋은 나라 만들기’에 앞장섰다. 이를 위하여 노동 시장의 유연화가 추진되었고 금융 시장 역시 민영화를 통해 민간과 외국 자본에 개방되었다.

중상주의적 사고와 밀접하게 연결되었던 한국의 민족 정체성은 이런 변화에 혼란을 겪을 수밖에 없었다. 우리의 자본과 기업을 키워 외국에 나가서도 국산품을 보면 자랑스러워했던 민족 정체성, 내 집안의 금이라도 각출하여 나라 빛을 갚겠다는 민족 정체성은 “어느 나라 돈이건 기업이건 끌어오기만 하면 좋다”는 주장에 혼란스러웠다. 김대중 정부의 대북 햇볕 정책과 2000년 6.15 공동선언은 그나마 전통적 민족 정체성을 확인시켜 주는 내용이었다.

국제적 위기와 이를 통해 도입된 신자유주의 정책 패러다임과 기존의 중상주의적 민족 정체성의 팽팽한 대립의 관계는 시민사회에 기초를 둔 두 가지를 사례를 통해서도 확인되었다. 그 첫 번째는 음료수 시장에서 애국 소비주의를 내세워 국산품 애용운동을 벌인 ‘콜라독립 815’ 사례이다. 원래 1973년부터 코카콜라 하청 기업으로 성장한 범양식품이 국제통화기금 체제를 맞아 ‘독립’을 내세우면서 1998년 자체 생산 제품으로 시장에 뛰어든 것이었다. 하지만 이듬해 14%까지 시장 점유율을 높였던 콜라독립 815는 점차 영업에 어려움을 겪게 되었고 2005년 3월에는 파산하였다(김연기, 2006). 다른 한편 경제 위기를 맞아 경영난을 겪던 한국의 ‘한글과 컴퓨터’사가 1998년 6월 한글을 포기하고 마이크로소프트의 투자를 받아들이기로 결정하자 일종의 한글 민족주의가 격하게 발동하여 한글 살리기 운동이 전개되었다(김상배, 2003). 이 두 가지 사례는 그 성공여부는 차치하고 신자유주의 패러다임 도입 초기에 나타난 중상주의적 민족 정체성의 동원력을 확인시켜 주는 광범위한 사회적 운동이라고 할 수 있다.

3. 신자유주의 패러다임의 제도화

경제위기와 IMF체제 이후 한국 사회의 공공 공간에서도 자유주의 경제 정책 패러다임이 광범위하게 확산되면서 정부에 대한 불신과 민간에 대한 과신, 시장과 경쟁의 효율성에 대한 무조건적인 믿음, 개방의 필요성 등이 중점적으로 부상하게 되었다. 특히 조선, 중앙, 동아로 상징되는 신문시장의 지배적 보수 언론은 자유주의 패러다임 대중화의 선봉을 이끌고 있으며 다양한 방송, 경제신문, 잡지 등도 이러한 변화에 영향을 받기도 하고 또 주도하기도 하는 양상을 보여주고 있다. 반면 노조가 강한 방송의 보도부문과 한겨레와 같은 소수 신문이 자유주의 패러다임을 거부하고 있지만 완전히 그 영향에서 벗어났다고 보기는 어렵다.

신자유주의 패러다임이 시민 사회 공공의 장에서 뿌리는 내리는 양상을 대표적으로 보여주는 사례로는 수입차에 대한 인식을 들 수 있다. 국제통화 기금 체제의 초기만 하더라도 한국의 언론은 보수와 진보를 막론하고 수입차를 사치품이라는 인식에 기초하여 국제수지 악화나 사회의 위화감 조성이라는 시각에서 다루었다. 하지만 그 후 21세기에 돌입하면서는 여전히 과거의 시각을 유지하는 진보적 언론에 비해 보수적 언론에서는 소비자의 입장을 고려하여 수입차를 소개하고 분석하는 것은 물론, 잦은 노사분규에 휩싸이는 국내 기업에 대한 대안으로 수입차의 소비를 설명할 만큼 논조가 변화하였다.⁵

지배적 보수 언론의 경우 자유주의 패러다임에 의거한 논조가 경제 위기 이후 급격하게 증가하였는데 이것이 정부를 비판하기 위한 일시적 활용인지 아니면 진정한 장기적 신념인지는 구분하기 어렵다. 또한 국내 재벌 관련 쟁점에서는 완전한 시장 중심의 자유주의보다는 과거의 중상주의적 보호를 주장하기도 하는 이중성을 보여주고 있다. 정치의 장에서도 과거와 비교했을

5. 동아일보는 사설을 통해 “현대 자동차 노사의 행태가 수입차 구입을 망설이던 고급차 수요층의 마지막 심리적 걸림돌을 제거할 것 같다”면서 4~5%에 달하는 외제차 시장 점유율을 설명하고 있다(동아일보, 2007).

때 자유주의 담론이 훨씬 강력하게 대두된 것으로 보인다.

물론 통상 정책을 비롯한 다양한 정책 분야에서 신자유주의 패러다임의 도입이 자동적으로 그리고 일방적으로 한국 민족 정체성의 변화를 초래하는 것은 아니다. 그 보다는 국민들이 가지고 있는 민족 정체성과 정책 패러다임이 서로 영향을 미치는 상호 작용을 통해 변화해 간다고 보아야 한다. 특히 언론과 같은 공공 공간은 정책의 당위성을 확보하거나 비판하기 위해 다양한 시각이 충돌하기도 하고, 사회적인 의식을 동원하기도 하며, 새로운 상식을 만들어 낸다는 점에서 양자의 관계를 관찰할 수 있는 적절한 실험장이라고 하겠다.

이처럼 한국에서 중상주의에서 자유주의로의 전환은 경제 위기가 만들어 낸 유동적 국면에서 새로 집권한 민주화 세력이 분배 및 평등 지향적 정책을 전체적으로 실천할 수 없는 국제통화기금 체제의 제약 아래 강요된 전환이라고 하겠다. 김대중 정부는 경제사회적 패러다임 전환으로 초래될 수 있는 정통성의 위기를 남북 화해라는 한반도 민족 정체성⁶ 강화와 확인으로 극복하려는 모습을 보였다. 그 이후 보수 진영의 학계 및 언론을 중심으로 자유주의 패러다임의 제도화 과정에 돌입한 것으로 판단되며 한미 FTA는 이러한 패러다임의 전환과 제도화에 결정적으로 기여할 수 있는 계획으로 등장하였다.

패러다임 전환과 민족 정체성

	유동적 국면	정통성 위기	제도화
정책 패러다임	- 국제통화기금체제 - 대통령선거와 정권교체	- 정책과 정치적 정체성의 부조화 - 정책과 민족 정체성의 부조화	- 공공 공간에서 담론의 변화 - 자유무역협정을 통한 제도화
민족 정체성	- 위기의식(금모으기 운동) - 과거 부정과 변화의 필요성	- 보상적 정당화(햇볕정책) - 시민사회의 반발(815콜라, 한글 살리기)	- 점진적 변화 또는 지속적 대립(?)

6. 우리는 편의상 남북한을 포괄하는 민족 정체성을 ‘한반도 민족 정체성’으로, 그리고 북한을 노골적으로 제외하지는 않더라도 남한을 중점적으로 염두에 두고 있는 정체성을 ‘대한민국 민족 정체성’으로 구분하여 지칭한다.

2002년 한일 월드컵에서 드러난 한국인들의 폭발적인 민족 정체성의 표현은 “대한민국!”이라는 응원구호가 상징적으로 보여주듯이 의도적이건 결과적이건 남한을 핵심으로 제시하는 정체성이었다. 김대중에 이어서 등장한 노무현 정권은 한국 칠레 자유무역 협정이 보여주듯이 경제 위기 때 도입된 신자유주의 정책 패러다임에 충실하였고, 2007년 4월에는 미국과 자유무역협정을 체결함으로써 획기적인 개방을 결정하였다. 게다가 미국은 물론 향후 유럽연합, 중국, 일본 등 세계 최대 경제 세력들과 자유무역 협정을 체결할 목표를 추진하고 있다. 이러한 전방위 자유무역 정책은 역사상 세계 최대 산업 세력이었던 19세기 팩스 브리태니카의 영국이나 20세기 팩스 아메리카나의 미국의 사례를 제외하고는 찾아볼 수 없는 현실인데, 세계가 팩스 코리아나라고 할 수 있을 만큼 한국이 지배적이라고 볼 수는 없고 이는 한국 정책 공동체에서 신자유주의 정책 패러다임이 얼마나 강하게 뿌리 내리고 있는가를 역설적으로 보여주고 있다.

V. 결론

1960년대 군사체제와 함께 등장한 중상주의 정책 패러다임은 정책 공동체 뿐 아니라 사회에서 까지 제도화 되었고 대중화 되었다. 하지만 세계적으로 진행된 새로운 정책 패러다임으로의 변화 및 확산과 정치경제적 외부 압력은 한국의 변화를 초래하였고 특히 1997년 경제 위기 이후 신자유주의 패러다임이 한국을 지배하고 있는 것으로 보인다. 다른 한편 한국의 민족 정체성은 정부의 햇볕 및 포용 정책에도 불구하고 남한 정체성으로 결집력을 가지고 축소되는 경향을 보여주고 있으며, 신자유주의와는 모호한 관계를 유지하고 있다. 과거의 한반도 민족 정체성과 남한의 중상주의 발전 전략이 서로 모순된 것이었듯이, 개방과 경쟁을 통해서 민족의 집단적 이익을 도모한다는 것은 수사학적 수법은 될지언정 여전히 흡수적인 영합적 세계관을 가지고 있는 한국의 민족 정체성과는 상호 모순적이다. 자유 무역을 선전하기 위해 중상

주의적 원칙(우리의 흑자가 늘어날 것이다)을 통해 설득하려는 시도 자체가 모순이기 때문이다. 한국에서 정책 패러다임의 전환은 처음에는 무척 느린 속도로 전개되다가 1997년 경제적 위기와 정치적 주기가 유동적인 국면을 만들고, 새로 집권한 민주화 세력이 정치적 정통성의 위기를 실감하게 되면서, 본격적으로 이뤄졌다고 분석할 수 있으며 이러한 경향은 재집권에 성공한 노무현 정권에 의해 지속되면서 제도화의 과정에 돌입하였다고 분석할 수 있다. 향후 이 같은 패러다임 전환과 관련하여 추진되어야 할 연구는 과거 중상주의 패러다임이 권위주의 정권의 교육과 언론 통제를 통하여 대중적으로 주입되어 민족 정체성의 일부분으로 강요되었듯이, 신자유주의 패러다임 역시 장기적으로 민족 정체성의 한 부분으로 도입될 만큼 대중적 기반과 지지를 확보할 수 있는가에 대한 연구일 것이다.

이 논문의 목표는 기존의 한국 자본주의 발전모델에 대한 대안적 설명모델을 제시하려는 것은 아니다. 하지만 이 발전모델과 그 구체적 정책기조를 형성하고 있는 패러다임들이 한국의 민족 정체성과 밀접한 관계를 가지고 있다는 점을 강조함으로써 기존의 연구가 포착하지 못했던 부분들을 발견해 내는데 작은 기여를 할 수 있다고 본다. 첫째는 모든 정책이 가지고 있는 정당성의 차원을 설명하는데 ‘우리는 누구인가’의 문제가 무척 중요하다는 점이다. 일례로 개성공단 제품의 국적 부여 문제는 단순한 정치경제적 사안이라기보다는 민족의 정체성과 밀접하게 연관된 상징적 문제이기 때문이다. 둘째는 민족 정체성이라는 개념을 통해 정책이라는 국가 단위의 분석에 시민사회의 반응과 대응을 체계적으로 연결하는 것이 가능해 진다는 점이다. 국제통화기금 체제시기에 한편에서는 신자유주의 패러다임이 적극 도입되었지만 동시에 벌어진 금모으기, 콜라독립, 한글살리기 운동 등은 민족 정체성의 차원 없이는 설명되기 어렵다. 마지막으로 민족 정체성은 다양한 정책간의 포괄성을 포착하는데도 도움을 준다. 예를 들어 경제 부문에서 신자유주의 패러다임의 도입과 대북 관계에서 햇볕 정책 및 포용 정책의 도입은 각각 분석되었을 경우 상호 연관성이 없어 보이지만 민족 정체성과 정부의 정통성이라는 차원에서 해석하면 그 전체적이고 포괄적이며 상호 보완적인 성격을 발견하게 된다. 물론 이런 새로운 해석들은 더 심층적인 연구를 통해 확인되어야

할 것이다.

참고문헌

- 김상배. 2003. 「정보화 시대의 한글 민족주의: 아래아한글살리기 운동의 정치경제」. 『한국정치학회보』 37집 1호. pp.409-429.
- 김연기. 2006. 「'815콜라'가 전부 어디로 갔지?」. 『경향잡지』. 3월호. pp.70-71.
- 김호섭. 1990. 「경제개방의 대응정책: 수입자유화와 환율조정」. 『한국정치학회보』. 23집 2호 pp.50-64.
- 강원택 편. 2007. 『한국인의 국가정체성과 한국정치』. 서울: 동아시아연구원.
- 동아일보. 2007. 「무슨 차를 사지?」. 『동아일보』 1월 19일자. pp.35.
- 박호성. 1997. 『남북한 민족주의 비교연구』. 서울: 당대.
- 백낙청. 2006. 『한반도식 통일 현재 진행형』. 서울: 창비.
- 신현중. 1995. 『한국무역론』. 서울: 박영사.
- 안병영 편. 2000. 『세계화와 신자유주의』. 서울: 나남.
- 이상환. 2002. 「동아시아 경제위기와 그 해법: 한국 말레이시아 사례에 관한 비교연구」. 『한국정치학회보』 36집 2호. pp.223-244.
- 이연호. 2000. 「김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례」. 『한국정치학회보』 33집 4호. pp.287-307
- 이헌창. 2006. 『한국경제통사』. 서울: 법문사.
- 임지현. 1999. 『민족주의는 반역이다: 신화와 허무의 민족주의 담론을 넘어서』. 서울: 소나무.
- 장달중. 1986. 「제3공화국과 권위주의적 근대화」. 한국정치학회(편). 『현대한국정치론』. 서울: 법문사. pp.225-248.
- 전재호. 1998. 「박정희 체제의 민족주의: 담론의 변화와 그 원인」. 『한국정치학회보』 32집 4호. pp.89-109.
- 조기준. 1991. 『한국자본주의발전사』. 서울: 대왕사.
- 좌승희. 2006. 『신국부론』. 서울: 굿인포메이션.
- 차기벽. 1985. 『일제의 한국 식민통치』. 서울: 정음사.
- 최동주. 1998. 「한국의 베트남 전쟁 참전 동기에 관한 재고찰」. 『한국정치학회보』 제32권 2호. pp.267-287.
- 한배호. 1993. 『한국의 정치과정과 변화: 권위주의 정치의 생성과 전개』. 서울: 법문사
- Becker, Jean-Jacques. 1998. *Crises et alternances 1974-1995*. Paris: Seuil.
- Bernstein, Serge. 1989. *La France de l'expansion. I. La République gaullienne 1958-1969*. Paris: Seuil.
- Braudel, Fernand. 1986. *L'identité de la France*. Paris: Arthaud-Flammarion.

- Calhoun, Craig. 2002. "Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and Public Sphere." *Public Culture* 14. pp.147-171.
- Cho, Hong Sik. 2006. "Food and Nationalism: Kimchi and Korean National Identity." *The Korean Journal of International Relations* 46-5. pp.207-229.
- Chu, Jou-Juo. 2000. "Nationalism and Self-Determination: The Identity Politics in Taiwan." *African and Asian Studies* 35(3). pp.303-321.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Golob, Stephanie R. 2003. "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA." *World Politics* 55(3), April. pp.361-398.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*. April. pp.275-296.
- Hall, Peter A. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Jobert, Bruno. eds. 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe: Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan.
- Kuhn, Thomas. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smith, Anthony D. 1991. *National Identity*. Reno: University of Nevada Press.
- Viner, Jacob. 1958. *The Long View and the Short: Studies in Economic Theory and Policy*. New York: Free Press.

The Evolution of Trade Policy Paradigm and the Politics of National Identity in Korea

Cho, Hong Sik

Lecturer, Department of Political Science of Soongsil University

This article aims at analyzing and explaining the process by which Korea, considered as a representative case of developmental state, came to follow a national strategy based upon a neoliberal opening of her market. The discussion is organized around two analytical concepts of national identity and policy paradigm. Historically, Korea has experienced a period of mercantilist institutionalization

(1960–1980), international pressure for opening and the introduction of neoliberalism matched by the societal resistance (1980–1997), and the paradigm shift to neoliberalism (1997–2007).

It has been generally explained that a paradigm shift takes place when 1) a critical juncture appears because of policy failure and its consequent crisis, 2) political forces and bureaucrats face a legitimacy crisis with the need for a new paradigm, and 3) a new paradigm is accepted, adopted, and institutionalized at the public space. This general framework of paradigm shift can be identified in Korea with some particular elements.

It should be emphasized that in Korea the paradigm shift has been particularly slow at the beginning, and then accelerated in 1997 with the critical juncture of economic crisis and political cycle. The newly elected political forces of democratization were confronted with the legitimacy crisis and fully embraced the new paradigm. Since then, Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun administrations both have continued the new policy stance thus contributing to its institutionalization.

Key Words: Korea, Nation, Identity, Paradigm, Trade Policy

