

한국정부의 경제적 역할 변화와 시장제도의 변화: 1980년대 초 '안정화 시책'에 대한 담론제도주의 분석*

윤 흥 근 | 서울과학기술대학교

80년대 5공화국 정부의 '안정화 시책'은 한국정부의 경제적 역할 변화의 결정적 터닝 포인트였으며, 한국의 시장제도의 가장 중요한 변환점이었다. 정부가 경제개발과 성장을 조장하기 위해 특정 기업을 타깃팅하여 선별적으로 육성하는 '촉진자'(promoter)로서의 역할을 지양하고, 시장을 '안정과 자율, 개방'이라는 민간주도의 정책 기조로 전환했다는 점, 또한 정부가 기업들 간 경쟁을 유도하기 시작했고, 기업 활동의 사회적 부작용을 염두에 둔 '규제자'(regulator)로서의 역할을 체계적으로 제도화해 나가기 시작했다는 측면에서다. 이 연구는 최근의 담론제도주의 설명 틀에 의거하여 이러한 변화가 발전국가의 위기나 글로벌 외압에 기인한 것이라기보다는 당시 경제기획원 관료들의 '아이디어와 담론'으로부터 발단된 내생적인 변화라고 설명하고 있다.

주제어: 경제기획원, 규제정책, 담론제도주의, 발전국가, 시장제도, 안정화 시책

I. 서 론

시장경제를 유지하고 있는 국가들 사이에서도 정부의 경제적 역할에 적지 않은 차이가 존재한다. 동일한 국가 내에서도 집권당의 이념이나 정책 노선에 따라 정부의 경제적 역할이 달라지기도 한다. 그런가하면 그 나라 산업발전의 수준이나 경제성장의 단계에 따라 정부의 경제적 역할이 바뀌기도 한다. 정부의 경제적 역할의 차이는 궁극적으로 시장과 경제에 영향을 미치는 공공정책의 차이로 나타난다. 정부가 시장에 영향을 미칠 수 있는 공공정책 수단은 다양할 수 있다. 각국에서 기업 활동은 역사적으로 형성되고 정치적으로 선택된 그 나라의 시장제도 안에서 이루어지며, 시장과 경제에 작동하는 공공정책의 직간접적

*이 논문은 서울과학기술대학교 교내 학술연구비를 지원받아 작성된 것이다.

인 영향을 받는다. 시장과 기업 활동에 영향을 미치는 제도 및 공공정책의 내용과 형식, 그리고 이러한 공공정책이 결정되는 방식에는 국가적 편차(national variance)가 있다.

‘자본주의의 다양성’(varieties of capitalism)이나 ‘다양한 시장경제 모델’(multi-model of market economy), ‘비교정치경제’(comparative political economy) 개념은 이러한 시장제도의 다양성을 설명할 수 있는 비교분석의 틀로서 제시된 것들이다. 시장제도의 다양성은 자유 시장경제-조정된 시장경제(Hall and Soskice 2001), 발전국가-규제국가(Johnson 1982), 시장주도의 경제-국가주도의 경제-조합주의 경제(Wilson 2003) 등으로 범주화되고 있다. 이들 시장제도의 비교 유형은 근본적으로 정부의 시장 개입의 정도 및 그 개입유형을 기준으로 한 것이다. 정부는 중립적 심판관의 입장에서 시장행위자의 활동이 시장규칙에 따라 제대로 이루어지고 있는지 감독하고, 위반자를 적발하여 제재를 가하는 역할에 중점을 할 수 있다. 그런가하면 정부는 시장행위자들의 경제활동을 조장하고 촉진하는 역할에 주안점을 둘 수 있다. 정부는 특정 산업이나 기업을 선별하여 기회와 자원을 몰아주는 방식으로 시장승자를 골라낼 수도 있다. 그런가하면 때로는 정부 스스로가 재화나 서비스를 생산하는 시장행위자로 나설 수도 있다.

이 연구는 60~70년대부터 80년대 이후의 한국에서의 시장제도의 변화를 한국정부의 경제적 역할 유형의 변화라는 차원에서 분석하고 있다. 그 동안 많은 논자들은 전두환 정부 하에서의 시장과 경제에 대한 정부의 개입방식은 박정희 정부와 차이가 없는 것으로 설명해 왔다. 이러한 설명은 외환위기 이전까지의 시기를 이른바 ‘발전국가’의 지속이라고 성격을 규정짓는 많은 연구들에서 전형적으로 찾아볼 수 있다. 하지만 한국정부의 경제적 역할의 변화라는 측면에서 80년대 전두환 정부 하에서의 변화는 매우 큰 의미를 갖는다. 이 연구는 80년대 경제기획원이 주도한 ‘안정화 시책’이 한국의 시장제도의 변화 과정에서 중대한 전환점이었다는 점을 밝히는 데 그 목적이 있다.

발전국가의 변화는 정부의 경제적 역할 변화라는 차원에서 설명될 필요가 있다. 정부가 촉진자로서의 역할에 주력하느냐 아니면 시장에 대한 감독관이나 규제자로서의 역할에 주력하느냐 하는 것이 관건이 된다.¹⁾ 여기서는 정부가 시장에 개입해서 산업과 기업의 승자를 골라내어 키우는 역할을 지속하고 있느냐의 여부가 문제가 된다. 또한 정부가 성장

1) 찰머스 존슨(Charlmers Johnson 1982)의 발전국가-규제국가 패러다임 각각에 부합하는 정부의 경제적 역할을 리처드 렌(Richard Lehne)은 ‘촉진자’로서의 역할과 ‘규제자’로서의 역할로 구분하고 있다. 이 연구에서 말하는 촉진자-규제자로서의 정부의 역할과 그 정책 수단에 대해서는 렌의 분류법에 의존하고 있다(윤홍근 2009).

촉진을 위한 경제 관리자로서 역할에 주력하느냐, 혹은 안정을 위한 경제 관리자로서의 역할에 주력하느냐가 문제이다. 나아가 공공정책 수단을 통해 경제성장을 뒷받침해 나갈 수 있는 제도적 장치가 얼마나 잘 정비되어 있는가, 혹은 기업들 간의 공정 거래와 시장 경쟁을 감독하기 위한 제도적 장치가 얼마나 잘 정비되어 있느냐 하는 것이 관건이다. 이러한 관점에서 볼 때 한국의 발전국가는 근본적 변화를 경험해 오고 있음을 알 수 있고, 그 변화는 이미 1980년대 초반에 시작된 것임을 알 수 있다.

이 연구는 ‘국가와 자본’ 혹은 ‘국가와 시민사회’라는 차원의 거시적인 설명의 틀 대신, 분석 수준을 낮추어 ‘정부’와 ‘기업’이라는 구체적인 행위자를 분석 단위로 채택하여 80년대 이후의 변화가 얼마나 큰 의미가 있는 것인지를 설명한다. 분석 수준을 낮추고 분석단위를 행위자로 특정화하면 ‘구조적 변인’을 부각시키고 있는 연구에서 놓치고 있는 중요한 현상과 흐름을 포착할 수 있다. 이 연구에서 ‘정부’는 보다 구체적인 행위자로서 ‘관료조직’이 분석 단위가 되며, 경제기획원을 중심으로 경제관료 조직 내의 주된 정책행위자의 ‘아이디어’가 어떠한 방식으로 발전국가라는 시장제도의 변화의 발단이 되고 있는지 설명한다.

II. 선행연구의 검토 및 담론제도주의 분석틀

1. 발전국가의 변화

발전국가의 변화를 다루고 있는 연구들은 상대적으로 제한되어 있다. 발전국가 모델에 기초하여 한국정부의 경제적 역할의 변화를 설명하고 있는 대표적인 연구로는 이연호 등(이연호 1998, 1999; 이연호 외 2002; 양재진 2005; 장지호 2005)을 들 수 있다. 이들 대부분의 연구는 1990년대 초 ‘문민정부’와 환란 이후 ‘국민의 정부’에 초점이 맞추어져 있으며 김영삼 정부의 ‘신경제정책’으로부터 발전국가 모델의 변화를 설명하고 있다. 1980년대 이후 문민정부 등장 전까지 전두환 정부와 노태우 정부의 시기에 대해서는 60~70년대 전형적으로 나타났던 발전국가와 동일한 연장선상에 있었던 것으로 본다. 이연호 외(2002, 205)는 길게 논하고 있지는 않으나 전두환 정부 하에서의 안정화 정책, 그리고 노태우 정부 하에서의 재벌 규제정책의 성과를 얼마간 인정하고는 있다. 하지만 이러한 성과들이 시장자유화와 경제자유화 측면에서 문민정부 하에서 추진된 시장제도의 변화와 어떠한 연계성을 가지고 있는지에 대해서는 설명하고 있지 않다.

발전국가의 변화를 탐색하는 이들 연구들은 ‘발전국가의 유산’, ‘발전국가의 제도적 장치 지속’, ‘경로의존성’ 등의 개념들을 강조하고 있는 데에서 잘 나타나 있듯이 역사적 제도주의(historical institutionalism) 분석틀에 의존하고 있다.²⁾ 역사적 제도주의 하에서 ‘제도’는 역사적 형성물로 ‘주어져 있는 것’으로 설명되며, 현상을 지속하려는 ‘경로의존성’을 갖는다. ‘경로의존성’을 강조하는 역사적 제도주의의 설명 틀 하에서 제도변화의 주요 원인은 전쟁이나 공황, 극단적 경제위기 상황, 세계화의 도전 등과 같은 외부적 충격에 의한 것이며, 중대 전환점(critical junctures)에서 이루어지는 단절적 균형(punctuated equilibrium)이다(Pierson 2000; Mahoney 2000). 역사적 제도주의론자들은 단절적 균형 속에 내포되어 있는 역사적 우연성(historical contingency)을 강조한다. 왜 단절적 큰 변화가 가능한지를 충분히 설명하지 못한 채, 그것을 역사적 우연한 사건으로부터 생긴 중대한 결과로만 다루어 나가는 것이다.

이 연구는 1980년대 전두환 정부에 의해 추진된 ‘안정화 시책’이 한국 발전국가 모델의 중대 전환점이었지만 이러한 변화가 외부적 충격에 의한 것이 아니라 경제관료 조직 내부로부터 비롯된 ‘내생적’ 변화라는 점을 밝힌다. 1980년대 전두환 정부에 의해 추진된 ‘안정·자율·개방’의 경제 안정화 정책은 한국에서 발전국가로부터의 새로운 차원의 근본적 제도 변화의 시작이었다. 중요한 것은 이러한 시장제도의 변화 시기가 급박한 글로벌 외압이나 재계의 강력한 요구가 있기 이전인 1980년대 초라는 점이다. ‘내생적’ 개념에는 안정화 시책 추진이 IMF나 WTO 등과 같은 국제기구의 압력이나 재벌 기업들의 요구에 밀려 추진된 것이 아니라는 의미가 담겨 있다.

1980년대 ‘안정화 정책’은 외국의 모범적 사례를 본뜬 ‘정책모방’(policy copy)이 아니었고, 외국 정부나 국제기구로부터 강압적인 ‘정책이전’(policy transfer)이 추진된 것도 아니었다. 동시대에 영국의 대처 정부와 미국의 레이건 행정부가 시장자유화의 신자유주의적 개혁을 추진하고 있었다. 하지만 이들의 경험이 학습되고 모방되면서 글로벌 차원으로 ‘정책 확산’(policy diffusion)이 이루어지기 시작한 것은 한참 후의 일이며, WTO나 IMF와 같은 국제기구들에 의한 ‘글로벌 외압’ 속에서 신자유주의적 개혁을 강요받기 시작한 것은 그 보다 훨씬 이후의 일이다.

발전국가의 ‘성공의 위기’가 나타나지 않은 단계에서, 그리고 글로벌 외압이 아직 존재

2) 이들 연구들 가운데 명확하게 역사적 제도주의의 분석틀을 제시하고 있는 연구로는 양재진(2005)를 들 수 있고, 다른 연구들은 역사적 제도주의의 분석틀에 의존하여 논의를 전개시키고자 한다는 점을 명시적으로 밝히고 있지는 않다.

하지 않은 상황 하에서 이러한 변화가 이루어진 것이라면 변화의 동인은 무엇이고, 이러한 변화가 이루어지는 과정은 어떻게 설명될 수 있는가? 제도변화의 가능성을 증대한 위기상황이나 외압에 한정하는 것만으로는 사회나 조직 내부로부터 발단되는 내생적인 변화를 설명할 수 없게 된다. 따라서 이 연구는 1980년대 경제 안정화 시책은 경제기획원 관료들의 국가 경제운용에 대한 ‘정책 아이디어’(policy ideas)의 전환으로부터 촉발되었다는 점을 밝힌다. 즉 성장정책의 ‘전위 기관’으로 설명되던 경제관료 조직 내부로부터의 정책아이디어 변화가 장기적으로 제도 변화를 추동한 원천이었다는 것이다.

2. 내생적 제도 변화와 담론제도주의

역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의 등 신제도주의 각각의 이론 틀 속에서 제도는 ‘역사적 형성물로 주어진 것’(historically established pattern), ‘이해관계의 균형상태’(interest-based equilibrium), ‘사회적으로 구성된 규범’(socially constituted norms) 등으로 설명되어 왔다. 이들은 제도가 행위자의 선택과 행동에 제약하는 ‘외재적’ 형성물이며, 그 자체로서 있는 그대로의 현상으로부터 쉽게 벗어나지 못하는 항상성(stasis)과 연속성을 갖는다고 본다. 이 점에서 공통점이 있었다. 초기 신제도주의 이론들은, 따라서, 현실 세계에서 끊임없이 변모해 나가는 제도의 변화 과정을 적절하게 설명하지 못한다는 비판에 직면해 왔다.

이러한 비판 속에서 보다 최근의 신제도주의의 이론적 동향은 각각의 이론체계 속에 제도의 변화를 설명하려는 노력들을 포함하고 있다. 새로운 접근법의 공통된 특징은 행위자의 선택과 역할을 매개로 이루어지는 내생적, 점진적 제도 변화의 가능성을 각각의 이론체계 속에 열어 두면서 제도변화의 내재적 원천으로 행위자의 ‘아이디어의 변화’에 설명의 초점을 맞추고 있다는 것이다(하연섭 2011, 226; Schmidt 2011, 51). 제도 자체는 개인이나 집단 등 행위자들의 선택에 의해, 그리고 행위자 간 갈등과 전략적 상호작용의 결과로 변화할 수도 있다는 이론적 전망이 나타나기 시작하였다(Hall and Taylor 1993; Blyth 2002; Streek and Thelen 2005; Thelen and Steinmo 1992). 새로운 아이디어에 접하게 됨으로써 행위자의 선호가 변화할 수 있을 뿐 아니라 상황에 대한 정의 또한 변화할 수 있기 때문에 개인의 선택이 달라질 수 있다. 아이디어는 행위자가 특정 상황에서 행위자로 하여금 특정의 구체적인 선택을 유도할 수 있는 것이기 때문에 아이디어를 통해 제도변화의 원인과 경로를 설명할 수도 있는 것이다.

행위자의 아이디어와 그 변화를 원천으로 제도변화를 설명하고자 하는 최근의 신제도주의 흐름은 ‘담론제도주의’(Discursive Institutionalism)라는 제4의 신제도주의(the forth new institutionalism)의 유형으로 묶여지기도 한다(Campbell 2004).³⁾ 슈미트(Schmidt 2002; 2008; 2011)는 아이디어와 담론의 변화가 제도 변화를 가져올 수 있다는 점을 역설하고, 이를 ‘담론제도주의’라는 설명모델로 제시하고 있다. 담론제도주의 접근법에서 제도 변화는 정책행위자들 간 ‘정책아이디어’의 소통과 경쟁에서 기인하는 것으로 설명된다. 정책행위자 간 권위를 둘러싼 경쟁이 정책 변화를 설명하는 주요 동인이 되며, 제도변화는 정책결정과정에서의 권위 유지를 위한 경쟁관계에서 혁신을 추구하는 정책엘리트에 의해 주도 된다. 정책형성과정에 참여하고 있는 엘리트들은 ‘정책 아이디어’를 고안·선택하며, 선택된 아이디어를 실행해 나감으로써 정책변화를 견인한다(Genieys and Smyrl 2008; Hassenteufel et al 2010; 하연섭 2011, 228-229).

80년대 한국에서의 시장제도의 변화는 경제기획원 관료들의 아이디어와 담론의 변화가 변화의 원천이었다는 점에서 이러한 담론제도주의의 설명모델 속에서 재평가될 수 있다. 최근의 담론제도주의 접근법을 취하고 있는 국내의 대표적인 연구로는 김영삼 정부 이후 추진된 신자유주의적 정책변화를 담론제도주의 틀로 분석하고 있는 하연섭(2011, 10장)을 들 수 있다. 하지만 담론제도주의의 설명 틀을 가지고 한국에서의 시장제도의 변화를 보다 잘 설명해 줄 수 있는 정책사례는 1980년대 초 제5공화국 정부 하에서 추진된 ‘안정화 시책’이라고 할 수 있다. 경제관료 조직 내의 정책아이디어, 즉 경제현실 인식과 정책 비전의 상충이 명료하게 드러나 있었고, 정책엘리트 간의 상호 갈등과 경쟁을 배경으로 시장제도의 전환이 추진되었다는 점에서이다.

이 연구는 1980년대 안정화 시책을 담론제도주의 설명 틀을 가지고 분석하는 과정에서 당시 정책결정 현장에서 활동했던 정책엘리트들의 회고록에 대한 문헌 분석에 주력하며, 이들 가운데 일부 인사에 대한 인터뷰에서 확보한 증언을 그 논거로 제시한다.

3) ‘담론제도주의’는 캠벨과 페더슨에 의해 처음 명명되었다(Campbell and Pedersen 2001). 담론제도주의와 마찬가지로 행위자의 아이디어와 소통 등의 개념을 중심으로 제도변화를 설명하고 있는 접근법은 아이디어 제도주의(ideational institutionalism) 혹은 구성주의적 제도주의(constructivist institutionalism)라고도 불리어지기도 한다(Hay 2001; 2006).

III. 한국정부의 경제적 역할변화

‘발전국가’를 이끌어 나가는 한국정부의 ‘촉진자’로서의 역할이 자원동원 및 배분에 초점이 맞추어져 있으나, 아니면 산업의 선별 육성과 집중지원에 초점이 맞추어져 있느냐에 따라 경제관료 조직 내의 역할 관계가 달라졌으며, 경제관료들 간에는 경제현실에 대한 진단과 비전을 둘러싸고 적지 않은 갈등 관계가 표출되기도 했다. 60년대 이후 일관되게 성장 정책을 밀고 나가고자 했던 상공부 및 재무부와는 달리, 경제기획원은 70년대 중반 이후 안정화 정책을 적극 추진해 나가고자 하였다. 경제기획원의 ‘경제안정화’ 정책아이디어는 때로는 박 대통령의 노골적인 불만에 직면하기도 했다. 최고결정권자가 어느 부처의 정책대안을 수용하느냐에 따라 경제 관료조직 내의 권위 관계에 큰 변화가 초래되었다. 60년대 초 출범 단계에서 정점에 있었던 경제기획원은 위상은 이후 부침을 거듭하다가 80년대 초, 안정화 정책을 주도하면서 다시 경제관료 조직 내의 권위가 복원되는 과정을 거치게 된다.

1. 경제기획원의 역할과 위상변화

경제기획원은 출범 당시 경제성장을 견인하는 핵심적 국가기관으로서의 권한과 책임이 주어졌다. 경제기획원은 경제성장 계획을 수립하고, 계획 집행에 소요되는 내자 지원을 위한 예산 기능과 차관 등 외자 도입을 위한 대외경제협력 업무가 하나의 관료조직 내에서 유기적으로 통합될 수 있도록 하기 위해 만들어진 정부조직이었다. 경제기획원 장관은 다른 경제 부처들보다 상위인 부총리 지위에서 경제정책 조정자의 역할을 수행하도록 되어 있었고, 경제정책과 관련된 주요 회의체를 리드해나갈 수 있는 수장으로서의 지위가 주어졌다. 경제기획원에 부여된 이러한 특별한 지위와 권능은 경제성장을 위한 ‘강력한 중앙개발 센터’로서의 기관사명이 부여되었음을 말해 준다.⁴⁾

출범과 함께 기획원에 부과되었던 기획과 예산, 외자도입의 3대 기능 가운데 가장 중심적인 기능으로서 한국 경제성장 신화 창조에 가장 큰 기여자로 인식되어 온 것이 ‘기획’기

4) 경제기획원은 1공화국 정부조직 가운데 부흥부의 기획조정기능과 재무부의 예산기능, 내무부에 속했던 국가통계관리 기능을 한 부처 내로 통합한 것이었다(김흥기 1999, 23-48).

능이다. 경제기획원의 강력한 지위와 권한은 기획·조정 기능에서 나오는 것으로 인식되었다. 경제 계획을 세우고, 여기에 맞추어 자원과 기회를 배분할 수 있는 권한이 동시에 주어졌기 때문에 강력한 국가 기관으로서 경제성장의 견인차 역할을 해왔다고 여겨졌다. 그러나 기획원의 사정에 정통한 많은 실무 담당자들은 경제개발 5개년 계획으로 상징되는 기획원의 ‘기획’ 기능이 1960년대 초반 이후 그 위상과 역할이 점점 위축되어 갔음을 지적하고 있다. 경제개발 5개년 계획은 실제적으로는 경제개발을 위한 사업집행 계획이 아니었다는 것이다.⁵⁾

경제기획원 내에서 기획과 예산, 외자도입 업무가 유기적으로 맞물려 잘 작동되어 간 것도 아니었다. 기획국의 5개년 계획에 포함된 사업이 예산국의 예산 편성에 그대로 반영된 것도 아니었고, 실제 다른 정부부처가 역점을 두어 추진한 사업들 가운데에는 기획국이 작성한 5개년 계획에 나와 있지 않은 것들이 많았다. 기획원 내부의 조직체계 작동이 유기적이지 않았을 뿐 아니라, 기획원과 다른 경제부처와의 관계도 마찬가지였다. 상공부, 재무부 등 다른 경제부처에서 역점을 두고 추진한 국책사업들의 구상은 경제기획원의 기획기능의 산물이 아니었다. 이와 같은 현상은 60년대 후반 이후, 특히 한국경제의 성장 신화가 만들어졌던 70년대에 들어오면서 두드러지게 나타났다. 예컨대 한국정부의 경제성장 전략의 대표적인 성과물로 거론되는 60년대 후반의 경부고속도로 건설이나 포항제철 건설, 70년대 초 중화학공업화 추진 등 국력을 총집결했던 주요 국책 사업 대부분은 경제기획원에서 작성한 경제개발 5개년 계획에 포함되지 않은 ‘비계획 사업’들이었고, 경제기획원과 무관하게 별도의 준정부 기구를 신설하여 입안·집행되었다.

하지만 이러한 제한된 범위 가운데에서도 경제기획원의 기획 기능이 한국 경제성장과정에서 매우 중요한 역할을 담당했다는 점을 부인하기는 어렵다. 왜냐하면 경제개발 5개년 계획은 정부 주도의 “경제개발 의지를 효과적으로 표현하는 가장 강력한 수단”이었고, 국정 우선순위를 경제개발에 둔다는 국정목표를 국민들에게 가장 잘 전달할 수 있는 ‘상징’으로서 훌륭하게 기능하였기 때문이었다.⁶⁾ 경제기획원의 기획 기능과 예산편성 기능이 유

5) “경제계획 5개년 계획이 경제개발을 이끈 주도적 역할을 했고, 또 5개년 계획하면 매우 조직적으로 잘 짜여 있고, 일관성 있게 추진된 것으로 알려져 있다. 하지만 실상은 이와는 거리가 멀었다 [...] 예산을 편성할 때 ‘5개년 계획’에 포함 여부는 고려 대상이 아니었다. 예산담당자가 독자적으로 판단해서 예산을 책정했다. 기획국에서 작성한 사업계획은 대개의 경우 이를 무시했다 [...]”(강경식 2010, 283-284).

6) 강경식 인터뷰(일시: 2011년 9월 8일. 장소: 서울 동부금융센터): 강경식 전부총리는 60년대 ‘경

기적으로 결합되기 시작한 것은 70년대 후반(76~80) 제4차 경제개발 5개년 계획부터였다. 이때부터 5개년 계획에 포함되지 않은 사업계획에 대해서는 예산 편성에 반영되지 않았고, 그러한 만큼 기획국의 5개년 계획 작성 과정에서 다른 부처들과의 소통과 협력이 제대로 이루어질 수 있었다.⁷⁾ 경제기획원의 기획 기능은 성장촉진 시기가 아니라, 안정정책으로의 전환이 모색되는 70년대 후반 이후 제대로 자리를 잡아갈 수 있었던 것이었다.

2. 경제관료 조직 내의 정책아이디어 경쟁

60~70년대 한국의 ‘발전국가’는 서로 다른 정책 선호와 이해관계를 가진 경제관료 조직 간의 대립과 경쟁 구도 속에서 작동되어 나갔다. 경제기획원과 상공부, 재무부 등 한국의 주요 경제관료 조직들이 전반적으로 ‘촉진자’로서의 역할을 공유하면서도 구체적인 정책 수단을 선택하는 과정에서는 적지 않은 입장의 차이를 확연히 드러내고 있었다. 경제관료 조직들 사이의 정책선호와 입장의 차이는 발전국가 성장전략의 성과 및 그 한계가 동시에 나타났던 70년대 중반 이후 더욱 두드러지게 나타났으며, 경제부처 간 이러한 정책아이디어 경쟁은 80년대 안정화 시책을 둘러싸고 첨예한 형태로 표출하게 된다.

1960년대 촉진자로서 한국 정부의 역할 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 기업 활동을 조장할 수 있는 자원을 동원하고 배분하는 역할이었다. 자원조달의 촉진적 기능은 상공부와 재무부와 공유하는 것이었다. 촉진자로서의 역할이 기업들을 선별하여 정부 보조금이나 정책금융을 직접적으로 지원하는 것이라면 개발연대 시대에서 이러한 한국 정부의 역할은 상공부가 주축이 되었다. 촉진자로서의 역할이 국책은행을 통한 금융특혜나 기업들의 금융조달 지원, 다양한 세제 혜택 제공 등의 정책수단 조합에 의해 실행되는 것이라면 이러한 역할은 재무부가 주축이 되었다.

1960년대 개발 재원을 조달하고 배분하는 성장 촉진자로서 한국 정부의 역할은 경제기획원의 기획·조정 리더십 아래 상공부와 재무부 등 주요 부처 사이에 유기적 협력을 가능

제개발 5개년 계획’이 한국경제의 성장촉진을 위한 ‘방향성’을 제시하고 있었다는 점을 강조하면서, 예산의 뒷받침을 전제로 한 실행계획의 성격을 가질 수는 없었지만, 한국 정부의 경제성장 우선주의를 대내외에 천명하고 국민적 에너지를 결집시키는 데 크게 기여하였다는 점을 역설하면서 경제기획원의 기획 기능은 성장 촉진 시대가 아니라, 경제 안정화 정책이 추진되면서부터 본격적 궤도에 오른 것으로 설명한다.

7) 강경식 인터뷰(2011).

하게 하였다. 하지만 1970년대 초에 들어오면서 그 동안의 성장전략의 가시적 성과와 한계, 그리고 그 부작용들이 동시에 터져 나오면서부터 상황이 달라지기 시작하였다. 한국 기업들은 장기적 인플레이션 속에서 차관이나 은행융자 등 단기자금으로 생산 설비 도입 등 장기투자를 감행해 왔기 때문에 은행부채뿐 아니라, 거대한 사채를 짊어지고 심각한 경영위기에 빠졌다(남덕우 2009, 86). 1970년대 이러한 상황 변화는 한반도를 둘러싼 국제정치적 환경변화와 불안정성을 더해 가는 국내정치 상황을 배경으로 하고 있었다. 특히 70년대 초, 중동발 오일쇼크로 시작된 세계경제의 장기적 침체 상황은 그 동안 한국 정부가 추진한 성장전략에 대하여 근본적인 재검토를 요청하는 것이기도 했다.

1970년대 초 제1차 오일쇼크를 배경으로 촉발된 경제위기 속에서 정부주도의 성장전략의 한계를 지적하면서 민간주도의 성장지속론이 조심스럽게 고개를 들기 시작하였다. 학계와 일부 전문가들 사이에서 일기 시작한 민간주도론은 경제기획원의 신진 관료들을 중심으로 정부 내에서도 힘을 얻기 시작하였다(김흥기 1999, 214).⁸⁾ 경제기획원의 이러한 입장은 70년대 초 경제정책의 최대 현안으로 등장한 중화학공업화 추진에 대해서도 비교우위의 시장원리에 입각한 점진적 육성 방안을 역설하는 것으로 나타나기도 했다.

안정화 시책의 연원은 70년대 초반의 시기까지 거슬러 올라간다. 경제기획원은 70년대 민간주도의 지속적 성장 구상과 시장원리의 도입을 담은 제3차 경제개발 5개년(72~76) 계획을 발표했다. 경제기획원은 제3차 5개년 계획을 통해 '성장 안정 균형의 조화'를 정책기조로 내세웠고, 박정희 대통령은 '1972년 예산안에 대한 시정연설 및 제안 설명'을 통해 경제운용의 기본 방향이 안정화 기조의 공고화에 있음을 천명하기도 하였다. 박정희 대통령은 경제기획원이 작성한 이러한 새로운 안정 정책기조에 대해서 일면 수긍하기도 하였지만, 민간주도의 경제발전 구상에 대해서는 끝내 부정적인 입장을 나타냈다. 박 대통령은 경제기획원이 중심이 된 민간자율의 성장전략을 '탁상공론'으로 못마땅해 하면서, 제3차 계획과는 별도로 중화학 공업을 육성하기로 결심하였다(김흥기 1999, 213-215). 경제기획원의 점진적 중화학공업화 방안과는 달리 상공부에서는 중화학 공업을 국가주도로 매우

8) 70년대 후반 안정화 시책을 주도했던 경제기획원 관료(강경식, 김재익, 김재일, 박유광 등)들과 기획원에서의 정책형성 과정을 지원했던 KDI 주역들(사공일, 김기환 등)은 대부분 미국 유학경험을 통하여 신고전파 경제학을 공부한 신진 그룹들이었다. 이들은 안정화 시책을 총괄했던 경제기획원의 장관, 차관, 국실장 등의 주요 보직을 거쳐 80년대 초 전두환 정부 하에서 단행된 대대적인 경제부처 간 인사이동으로 재무부와 상공부의 주요 요직을 차지하면서 타 경제부처의 안정화 시책에 대한 반발과 저항을 제어해 나갔다.

과감하게 추진해야 한다는 입장이었다.

경제기획원은 중화학 공업 추진을 위한 별도의 조직을 구성하는 것에 반대하기도 하였다. 당시 경제기획원은 스스로가 중화학 공업 추진 업무를 맡고 '유도계획'으로 민간주도의 점진적 중화학 공업 육성을 추진해야 한다는 입장이었다. 박 대통령은 기획원의 이러한 점진적 추진 방안에 대해 노골적인 불만을 드러냈고, 기획원과 별도의 조직을 만들어 전적으로 청와대 주도로 중화학 공업화를 추진해 나갔다. 청와대 직할의 '중화학공업추진기획단'이 만들어진 것이었다.⁹⁾ 경제기획원은 사업타당성을 조사하는 보조적인 역할을 주어졌을 뿐이다. 기획원에서 타당성 조사 결과 부정적인 견해를 내어도 청와대 주도로 그냥 추진된 것이 많았다(김흥기 1999, 216). 청와대는 '과감한 추진'을 역설한 상공부 입장에 확고한 신뢰를 나타내었다. 70년대 초 중화학공업 추진기획단 출범 이후 경제정책 결정 채널이 사실상 이원화된 것이었고, 경제기획원은 경제정책의 중심권에서 벗어나 있게 되었다.

중화학 공업 집중 육성 여부를 둘러싼 경제부처 간의 갈등은 70년 초 중화학 공업육성 정책이 채택된 이후 추진을 위해 가장 문제가 되었던 자원조달 문제를 둘러싸고 기획원과 재무부 간의 정책갈등으로 나타나기도 했다. 당시 한국기업들은 일반 은행으로부터 단기자금을 빌려 설비 투자에 투입해 왔기 때문에 재무구조가 극단적으로 취약한 상태에 있었다. 기업들은 고금리의 사채시장에서도 자본 조달해 왔고, 만연된 지하경제는 사채시장에서 악성적 고금리 관행을 만들어 놓은 상태였다. 수출과 투자 재원 확보를 지원한다는 명분 하에 한국정부로서는 관치금융으로 기업들의 요구에 응할 수밖에 없었기 때문에 통화증발로 인한 인플레이션을 피할 수 없었다.

70년대 초 기획원과 재무부의 정책갈등은 8·3조치를 둘러싸고 본격화되었다. 박 대통령은 재무부 장관과 청와대 김정렴 비서실장을 불러 극비리에 사채동결 방안을 입안하라고 지시하였다. 8·3조치가 성안되고, 대통령 긴급명령 형태로 시행되기까지 1년여 기간의 준비 작업이 있었지만, 경제기획원은 철저히 배제되었다. 국무총리(김종필)도 긴급명령이 발동되기 바로 전날 통보를 받았을 뿐이었다(김정렴 2006, 320-323). 실질적인 작업은 재무부 출신으로 청와대에 파견되어 대통령 비서실장 보좌관직을 수행하고 있던 김용환 차관보(후에 재정부 장관 역임)와 단 두 명의 실무인력에 의해 진행되었다(김용환 2002,

9) 단장에 상공부 광공업 차관보로서 과감한 중화학공업 추진을 역설한 오원철을 단장에 임명하고, 동시에 청와대 제2경제수석으로 임명하였다. 중화학공업 추진기획단 결정의 대부분은 최고 정책결정권자였던 대통령의 지시였고, 당시 중화학 공업 사업과 사업자 선정은 청와대와 상공부가 직접 담당하였다(오원철 2006, 145-149).

79-108).

1973년 ‘국민투자기금법’ 제정이나 77년 부가가치세제 역시 중화학 공업에 대한 투자 및 수출을 촉진시킨다는 정책적 배려를 반영하는 것이었지만 정책 형성과정은 마찬가지로였다. 중화학 공업육성을 위한 자원 마련 차원에서 이루어진 국민투자 기금설치나 부가가치세제 도입 과정에서 경제기획원은 정책결정 과정에서 주변부에 머물러 있었고, 사후에 소극적으로만 대응할 수 있을 뿐이었다. 재무부가 주도한 국민투자기금과 부가가치세제에 대해 경제기획원 관료들은 시기상조론으로 맞섰고, 정책 집행이 구체화되는 단계에서는 실시 연기를 주장하거나 반대하는 입장을 나타내기도 하였다(김용환 2002; 강만수 2005).

70년대 후반까지 이러한 경제부처 간 정책갈등 과정에서 박 대통령은 재무부와 상공부의 정책아이디어를 수용하였기 때문에 경제기획원의 위상은 더욱 저하될 수밖에 없었다. 하지만 경제 기획원은 경제정책 실패에 대한 비판이 들끓는 가운데 실시된 78년 12월 총선 이후 다시 경제정책의 중심으로 복귀할 수 있었다.

IV. 1980년대 ‘안정화 시책’과 시장제도의 변화

1970년대 후반 경제관료 조직 내의 상충하는 정책아이디어 경쟁은 1980년대 제5공화국 정부의 출현을 새로운 전환의 계기를 맞게 되었다. 하지만 그러한 전환이 제5공화국 정부 출현 자체로부터 발단된 것은 아니었다. 시장을 민간주도의 자율에 맡길 때가 되었다는 정책아이디어는 경제기획원 내에서 오랜 기간 동안 무르익어 왔다. 안정화 시책이 선언적 ‘경제계획’이 아니라, 집행을 전제로 한 ‘실행계획’으로 처음 등장한 것은 박정희 정부의 마지막 해인 1979년이였다. 79년 4월 경제기획원은 정부 주도의 중화학 공업육성 정책을 업계의 자율조정과 시장경제 원리에 입각한 민간 주도형으로 바꾸어 나간다는 구상을 담아, 이를 ‘경제안정화 종합시책’으로 내어 놓은 바 있었다. ‘경제안정화 종합시책’은 지난 18년간 지속되어 온 성장우선 정책으로부터 안정화 정책으로의 대전환의 시작을 알리는 것이었다.

4·17조치의 발단은 1978년 초 경제기획원 경제기획국 관료들과 KDI 신진박사들이 중심이 되어 만들어진 한국경제의 근본적 점검을 위한 작업팀에서 비롯되었다.¹⁰⁾ 이 작업팀

10) 강경식 인터뷰(2011): 이 인터뷰에서 강 前 부총리는 한국기술연구소(KIST) 영빈관을 빌려 진행

은 한국 경제가 그 동안 성장의 결과로 경제규모도 커지고, 국내외 여건이 달라진 만큼 정책의 일대 전환이 필요하다는 결론에 도달하였다. 성장제일주의에서 탈피하여, 안정과 자율, 개방으로 경제운용의 대전환이 필요하다는 것이었다. 경제정책에 대한 근본적 재검토 필요성은 78년 이후 극심한 형태로 표출되기 시작한 성장정책의 부작용 문제가 그 배경이었다. 당시 연 30% 이상의 물가폭등과 임금상승의 인플레이션 악순환 고리가 한계 상황에 이르렀고, 그 동안 큰 팽창을 거듭해 오던 수출산업을 중심으로 공장 가동률이 급속한 속도로 부진에 빠져들면서 한국경제에 대한 위기감이 팽배해갔기 때문이었다. 경제기획원 중심의 안정화 시책 추진론자들은 경제정책 패러다임의 근본적 대전환만이 이러한 경제 위기 상황에서 벗어날 수 있는 길이라는 인식을 공유하였다. 78년 상반기 이후 '안정화 시책'의 도입을 주창한 경제기획원이 경제부처를 총괄하는 위상을 가질 수 있었던 것은 78년 12월 총선 직후 단행된 개각 때문이었다. 총선에서 야당인 신민당의 득표율이 집권 공화당을 능가하는 것으로 나타나 집권 공화당의 사실상 패배라는 평가가 내려졌다. 당시 집권당 총선 패배에 대해서는 그 직접적인 주요 요인이 고물가와 부동산 투기, 수출부진 등 경제정책의 실패라는 분석이 지배적이었다.

1. 촉진자 역할의 축소: 중화학 공업 투자조정

80년대 초 전두환 정부에 의해 추진된 '안정화 시책'은 우선 70년대 성장정책의 중핵이었던 중화학 공업에 대한 투자조정과 정책금융 축소작업부터 시작되었다. 80년 과도기 상황에서 국보위는 절대 권력을 배경으로 중화학 공업 투자조정 정책을 과격하게 밀고 나갔다. 국보위는 중화학 공업에 대한 추가투자를 중지한다는 결정을 내리고, 후속 조치를 경제기획원이 말도록 하였다(강경식 2010, 442-445). 이로써 경제기획원 내 '중화학투자조정 위원회'가 설치되어 중화학 공업에 대한 신규투자 연기 또는 중단, 투자 연기와 규모 축소, 합병 등의 조치가 시행되었다. 이러한 조치는 81~82년 정부 예산 중 경제개발비의 대대적인 감축과 중화학 공업 지원비의 급격한 삭감으로 나타났다.

70년대 후반에서 80년대로 넘어 오면서 한국 정부의 일반재정 가운데 '경제개발비'의 향

되었던 난상토론회에서 대부분의 국·과장급 참석자들(김재일 기획국장, 박유일 기획과장 등)이 그 동안의 성장정책 지속으로서는 한국 경제의 앞날이 없다는 점에 대해 인식을 공유할 수 있게 되었고, 성장제일주의로부터 탈피해 안정, 균형, 개방으로의 경제정책 대전환이 필요하다는 데에 대한 확고한 공감대가 형성되었다는 점을 역설하였다.

〈표 1〉 1980년대 일반재정 중 중화학공업 및 상공지원 예산규모의 변화

(단위: 백만원, %)

연도	구분 경제개발비	중화학공업 및 상공지원			중화학 공업지원		
		예산	전년대비 증 감율	경제개발 증 구성비	예산	전년대비 증감율	경제개발 증 구성비
1980		279,110	-	20.0	185,884	-	13.3
1981		167,114	▼ 40.1	11.2	56,203	▼ 69.8	3.8
1982		171,996	△ 2.9	10.2	43,904	▼ 21.9	2.6
1983	1,752,640	198,344	△ 15.3	11.3	62,201	△ 41.7	3.5
1984	1,691,428	172,200	▼ 13.2	10.2	47,716	▼ 23.3	2.8
1985	2,003,342	231,752	△ 34.6	11.6	68,439	△ 43.4	3.4
1986	2,270,136	296,281	△ 27.8	13.1	123,382	△ 80.3	5.4
1987	3,070,716	277,111	▼ 6.5	9.0	92,066	▼ 25.4	3.0

출처: 한국재정 40년사 편찬위원회(1990) 제5권, 「재정통계」의 주요 내용을 정리한 것임.

목이 큰 수준으로 떨어졌음을 알 수 있다. 경제개발비는 민간부문의 산업 활동을 촉진하기 위한 모든 유형의 재원이 다 포함되어 있다. 이 가운데에는 기업 활동 촉진에 직접적으로 투입되는 정부보조금 성격의 재원도 포함되어 있는데, ‘중화학공업 및 상공지원’ 항목의 정부예산이 여기에 해당된다. 〈표 1〉은 중화학 공업지원을 위한 예산 규모가 80년대 이후 어떻게 달라졌는지를 보여주고 있다. 5공화국 출범 직후 편성된 81년 경제개발비 가운데 중화학 공업 및 상공지원 항목의 예산이 급격하게 줄어들었으며, 특히 중화학 공업지원 예산이 81년 한해 무려 70% 정도 축소되었음을 보여준다. 경제개발비 가운데 중화학공업 지원의 비중이 70년대 평균 10~13%를 차지하다가, 80년대 들어오면서 그 1/3~1/4 수준으로 크게 감축되었음을 보여 주고 있다.

5공 초기 중화학공업 투자조정 시책으로 인하여 81~84년 연속 정부 일반회계의 경제개발비 가운데, 중화학 공업과 상공지원에 투입되는 정부예산 비중과 크기가 크게 축소되는 결과가 나타났다. 경제개발비 가운데 특히 중화학 공업에 투입되는 예산 규모는 81년 무려 69.8%가 감소하였고, 구성비도 13.3%에서 3.8% 수준으로 급감하였음을 보여주고 있다. 투자조정이 이루어지기 전인 1980년 경제개발비 가운데, 중화학 공업 및 상공지원 예산은 20%를 상회하였지만, 81년에는 그 절반 수준인 11%로 줄어든 이후 지속적으로 그 수준을 유지하고 있다. 산업과 시장에서의 승자를 골라, 선별적으로 집중 지원하는 ‘촉진자’로서

의 한국 정부의 역할이 80년대 이후 급격한 축소 조정을 보인 것이다.

정부 예산 삭감으로 시작된 중화학 공업 축소 조정정책은 80년대 중반에 들어오면서 아예 중화학 공업 등 개별 산업에 대한 선별적 집중지원을 금지하는 것을 법제화하는 변화로 이어졌다. 1986년 제정된 「공업발전법」은 산업에 대한 정부의 정책 지원을 개별 산업을 대상으로 하는 대신, 기능별로 일반적 지원이 이루어지도록 하는 방식의 정책 전환이 이루어지도록 제도화한 것이었다. 이는 산업에 대한 선별적 집중 육성정책(industrial targeting)을 통해 경제성장을 이끌어 나간다는 성장전략에 대한 중대한 제도적 수정이기도 했다.

2. 시장 규제자 역할의 제도화: 공정거래제도 강화

한국 정부는 70년대 초 오일파동 이후, ‘국민생활의 안정’을 명분으로 석유류 등 원자재와 주요 생필품에 대하여 고시 가격을 지정하는 등 시장가격에 대한 행정 통제를 강화해 왔었다.¹¹⁾ 한국정부는 경제기획원 내에 물가정책국을 별도로 신설하여 물가를 관리해 나가도록 하였다. 기업이 제품 가격이나 요금을 올리고자 할 때에는 정부의 승인을 받아야 했다. 이러한 규제가격 제도는 1980년 이후 크게 달라졌다. 5공화국 정부에 들어와 정부가 시장 가격을 규제하는 가격 통제 정책에서 벗어나 기업이 자율적으로 가격을 정하도록 하는 물가정책의 대전환이 이루어졌다. 물가에 대한 직접 규제의 안정화 정책은 가격담합 등 불공정 행위에 대한 감시와 기업 간 경쟁을 촉진하는 ‘규제자’로서의 정부의 역할을 강화하는 것으로 대체되어 갔다. 그 동안 한국 기업을 보호한다는 취지의 수입억제정책은 수입을 자유화하여 물가를 잡고, 서민 생활을 보호한다는 정책으로 전환되었다.

80년대 안정화 시책은 공정거래제도의 본격적 도입을 낳는 성과를 이루었다. 70년대 중후반 이후 경제기획원의 공정거래 정책은 어디까지나 물가관리 차원에서 다루어진 것이었다. 물가인상이 기업 간 담합 등 불공정 거래에서 기인하는 것으로 보고, 이를 행정력으로 규제한다는 것이었다. 이 당시 공정거래 정책은 형식적으로만 이루어졌다. 물가인상에 직접적으로 영향을 주는 담합 등만이 규제의 대상이 되었을 뿐, 물가에 영향을 미치지 않는 기업 간 공동행위는 전혀 규제 대상이 아니었다. 물가에 악영향을 미치지 않는 한, 기업 간 담합은 종종 묵인되었으며, 특히 업계 단체를 통해 도모되는 기업 간 협력은 오히려 권

11) 1979년까지 독과점 품목 148개, 주요 생필품목 100여 개에 대해 공장도 최고가격을 지정고시하고 있었고, 방·모직물 등 400여 개 품목에 대해서는 사전행정 지도품목으로 지정가격 감시를 하는 등 전체 800여 개 품목이 정부의 가격규제 대상이었다.

장되기까지 하였다. 시장경쟁 그 자체가 갖는 경제학적 함의가 정부 정책에 반영되지 않았던 것이다.

80년 국보위 입법회의에서 통과된 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’은 한국의 시장제도 변화에서 가장 의미 있는 일 가운데 하나였다고 평가할 수 있다. 한국 정부가 기업 활동을 감시하고, 기업 간 경쟁을 촉진시키는 ‘규제자’로서의 역할이 처음 제도적으로 공식화되었음을 뜻하는 것이기 때문이다. 5공화국 정부가 공정거래를 주요한 경제 정책 범주로 다루어 나가겠다는 정책의지는 81년 정부조직 개편에 반영되어 경제기획원 내에 공정거래 정책을 다루는 ‘실’ 단위(공정거래실)의 거대 부서의 탄생으로 나타났다.

그렇지만 기업들 간의 경쟁을 촉진하여 물가를 안정시킨다는 경제기획원 주도의 새로운 정책 아이디어는 업계뿐 아니라, 다른 경제부처들의 완강한 반대에 부딪혔다. 아직 한국 기업들이 경쟁 보다는 정부의 지원과 보호에 친숙해 있었고, 재벌 기업들을 중심으로 업계의 이해관계가 복잡하게 얽혀 담합과 불공정 거래가 정부의 묵인 하에 사실상 관행화되어 있었기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 경제기획원의 개혁추진 세력은 경제정책 대전환 차원에서 공정거래제도의 도입이 필수적이라는 인식을 정권실세들에게 성공적으로 인식시킬 수 있었다. 국보위 같은 초법적인 힘이 뒷받침 되지 않았다면 공정거래제도의 정착은 불가능했을 수도 있었다(이장규 2008, 144). 1980년 공정거래법은 한국 정부가 촉진자의 역할을 지양하고, 규제자로서의 역할 전환을 위한 가장 기본적인 제도적 장치의 의미한다.

V. 시장제도의 변화에 대한 새로운 설명

1. 권위주의 체제 하에서의 ‘안정화 담론’

1970년대 후반 발달된 한국 시장제도의 변화는 경제기획원 내 주요 정책행위자들의 ‘정책아이디어’로부터 기인하는 점진적, 내생적 변화였다. 당시 시장제도 변환의 발단이 되었던 경제기획원 관료들의 기본적인 정책아이디어는 정부의 경제적 역할을 획기적으로 축소 조정하고, 그 동안의 국가주도의 성장 패러다임을 바꾸어 시장과 경제를 민간 주도형으로 바꾸어 나간다는 것이었다. 이러한 정책 아이디어는 당시 경제기획원 관료들이 전면에 내세웠던 ‘안정, 자율, 개방’이라는 안정화 시책의 구호에 잘 집약되어 있다. ‘안정, 자율, 개

방'은 추상적인 선전용 구호에 그친 것은 아니었다.

'아이디어'는 특정의 정책프로그램(policy solution)을 지칭하는 것일 수도 있고, 혹은 차원을 달리하여 정책 패러다임(paradigm)이나 공공철학(public philosophy 또는 public sentiments)을 의미하는 것일 수도 있다(Schmidt 2002, ch.5; Campbell 2002, 2004). 아이디어는 관료나 정치인 등의 정책행위자들에 의해 고안되거나 집행되는 구체적인 정책적 처방전(policy solution)을 뜻하는 것일 수도 있고, '케인즈주의'나 '신자유주의'처럼 정책 아이디어의 이념적 기초로서 정책의 준거틀(frame of reference)이나 로드맵(road maps)을 뜻하는 것일 수도 있다(Béland 2005, 8). '담론'(discourse)은 이러한 아이디어를 언어로 표현하거나, 교류 소통하는 활동을 지칭한다.

안정화 담론을 주도했던 기획원 관료들의 정책아이디어는 세 차원 정책유형으로 구현되었다. 첫째, 가장 구체적인 차원에서 정책적 처방전(policy solution)이나 정책 수단을 뜻하는 것으로서 안정화 시책의 일환으로 집행되었던 중화학 공업 축소 조정이나 공정거래 정책, 수입자유화정책 등이 이 범주에 속한다. 둘째, 구체적인 정책수단들의 근저에 전제되어 있는 정책 패러다임 차원의 것을 지칭하는 것으로 '안정, 자율, 개방'에 집약되어 있는 시장개혁 혹은 시장자유화 정책이 이 범주에 속한다. 셋째, 가장 추상성이 높은 수준에서 공공철학(public philosophy) 혹은 공공정서(public sentiments) 차원의 것을 뜻하는 것으로 국가주도나 혹은 민간주도나 하는 경제에 대한 국가의 역할범위 혹은 정부의 경제적 역할의 적정성에 대한 인식이나 규범적 판단이 여기에 해당한다. 1980년대 시장제도의 전환을 주도했던 기획원의 관료집단의 '정책아이디어'는 시장을 민간주도에 맡길 때가 되었다는 기본 철학 아래, '안정, 자율, 개방'의 안정화 시책으로 집행되었으며, 중화학공업축소·공정거래 정책·수입자유화 등의 구체적인 정책 수단들을 통해 구현되었다.

제도변화를 추진하는 정책행위자는 자신들의 아이디어를 다른 관료 조직 내의 정책행위자들에게 전파하는 한편, 최종 의사결정권자를 설득해 나가기 위한 전략적 활동에 주력한다. 정책아이디어는 전략적 담론활동을 통해 현실 정책으로 구현되는 과정을 거치게 된다. 담론 활동은 정책아이디어의 확산이나 공유를 목적으로 다른 정책엘리트들이나 일반 국민들을 대상으로 이루어진다. 담론은 정책결정 영역에서 정책엘리트 간 정책아이디어의 조율과 합의를 위한 조정담론(coordinative discourse)과 정치적 결정과정에서의 정치적 지지 확충을 위한 소통담론(communicative discourse)으로 나누어진다(Schmidt 2002, ch.5; 2010).

쉬미트에 의하면 국가별로 상이한 정치제도상의 차이가 담론 활동 방식의 차이를 낳는

다. 분권형 정치제도 하에서 변화를 주도하는 정책엘리트는 다른 정책행위자 집단과의 합의를 위한 '조정 담론'에 주력한다. 정책이 어느 한 강력한 정책행위자 집단에 의해 주도되는 집권형 정치제도 하에서 변화를 주도하는 정책엘리트 집단은 일반 국민과의 '소통 담론'에 주력한다(Schmidt 2002a). 경제기획원 내부로부터의 '안정화 담론' 형성 과정에서 기획원 중심의 경제 관료들은 타 경제부처 관료들과의 조정 담론에 나서는 한편, 우선 일반 국민을 상대로 한 소통담론에 주력하기도 하였다. 전국의 공무원들을 대상으로 경제교육 프로그램이 가동되었고, 예비군 교육훈련장에서도 경제교육을 통해서 안정화 시책에 대한 정책홍보가 대대적으로 이루어졌다(이장규 2008, 68-74; 김흥기 1999, 312-313). KBS와 MBC 등 TV에서는 지속적으로 경제교육 프로그램이 방영되기도 하였다. 이러한 소통담론 노력은 1981년 신설된 경제기획원 내 '경제교육기획관실'에 의해 제도적으로 뒷받침되었다.

상공부와 재무부 등 발전국가의 정책 유산을 지속시켜가기 원하는 타 경제부처 관료들은 기획원 주도의 안정화 시책에 크게 반발하였다. 타 경제 부처 관료들과의 조정담론은 그 자체로서는 성공적일 수 없었다. 타 경제부처 관료들은 당시 정권 실세의 한 축을 이루었던 군부출신 인사들과 접촉하면서 안정화 시책의 집행에 저항하기도 하였다.¹²⁾ 청와대와 기획원에서 안정화 시책 추진을 지휘했던 정책엘리트들은 특히 저항이 심했던 재무부에 대해서는 장관, 이재국장 등의 주요 요직을 아예 경제기획원 관료들로 대체 보임시키는 전략을 성공적으로 구사하게 되었다. 1980년대 초, 5공 출범과 함께 이루어진 경제기획원의 '정치적 부활', 그리고 경제기획원의 타 경제 부처 '점령'을 배경으로 안정화 담론의 정책 주역들은 조정담론 보다는 대통령을 설득하기 위한 소통담론에 치중하였다. '안정화 시책'의 제도 변화는 극단적인 집권형의 권위주의 정치제도 하에서 추진된 것이었다. 대통령에게 국가적 의사결정권이 집중되어 있었고, 정부의 정책결정 과정에서도 대통령의 정책 선호가 관건이 되다시피 했다. '안정화 시책'이 정부의 정책으로 확고하게 자리 잡을 수 있었던 것은 경제기획원 관료들이 대통령과의 '소통담론'에 성공적이었음을 의미한다.

12) 상공부 경제 관료들은 허삼수, 허화평 등 당시 군부출신 실세들과 접촉하여 김재익 수석 등을 '한국경제의 실정을 모르는 시카고 보이'로 규정하면서, 안정화 시책 때문에 신군부 정권의 근간이 흔들릴 수 있다는 명분 등으로 정책 수정을 압박하도록 유도하기도 하였다. 하지만 이들은 이철희·장영자 금융부정사건에 연루되어 권좌에서 물러나게 된다.

2. 내생적, 점진적 변화

한국에서 시장제도 변화를 설명하는 많은 연구들은 변화의 원인을 '발전국가의 성공의 위기'와 '글로벌 외압'으로 설명한다. '성공의 위기'론은 발전국가의 성공의 결과로 정부와 자본(기업)의 역학관계가 바뀌면서 자본의 힘에 밀려 - 기업의 요구로 - 시장자유화가 추진되고, 그 결과 시장제도의 변화가 이루어지는 것으로 설명한다. 경제성장의 결과로서 세계의 힘이 커지고, 민주화의 요구로 국가자율성이 침해되면서 발전국가의 위기가 시작되고, 발전국가 모델의 변화가 시작되었다는 논지이다(양재진 2005, 4-5). '글로벌 외압'론은 1990년대 이후 시장 규칙의 조화를 추구하는 초국가기구로부터의 외압에 의해 발전국가 체제가 변화되지 않을 수 없었다는 것이다. 한국의 경우 1997년 이후 경제적 위기의 해법으로 선택된 IMF 구제금융의 '협상조건'(conditionality)에 의해 불가피하게 신자유주의적 개혁을 추진할 수밖에 없었고, 그 결과로 발전국가를 지탱해 주던 정책적, 제도적 장치들이 해체되면서 규제국가로의 이행이 시작되었다는 설명이다(Shin and Chang 2003).

수십 년에 걸쳐 이루어진 장기적인 변화를 거시적인 관점으로 설명하고자 한다면 이러한 성장위기론이나 글로벌 외압론이 설득력을 가질 수도 있다. 그렇지만 80년대 '안정화 시책'이 한국 시장제도의 근본적 변환의 결정적 계기가 되었으며, 이러한 변화가 70년대 중후반 이후 80년대 중반까지 불과 10여 년 이내의 비교적 단기간에 이루어진 것이라면 이는 성장위기론이나 글로벌 외압론만으로 설명할 수 없다. 성장위기론이나 글로벌 외압론은 원인과 결과를 혼동하거나, 사건 발생의 순서를 뒤바꾸어 해석하는 등 인과론적 설명의 한계를 보여준다. 1997년 경제위기가 1979년 경제위기의 재판이라는 설명이 있는 것처럼(Woo-Cummings 2001, 358), 90년대 후반 IMF 사태를 배경으로 이루어진 시장 개혁은 70년대 후반경제기획원이 주도한 자율과 안정, 개방의 안정 정책과 큰 유사성을 갖는다. 하지만 70년대 후반 이후 추진된 경제 개혁은 글로벌 경제위기를 배경으로 한 것도, 재벌들의 경제개혁 요구에 의해 발단된 것이 아니었다.

70년대 후반 이후 경제기획원을 중심으로 안정화 시책을 입안하고, 민간주도의 자율경제를 내세우면서 정책변화를 추진했을 때 재계는 여기에 저항하였다. 재계는 전경련을 앞세워 금융혜택, 세제혜택의 지속을 요구했으며, 이들에 대해 정책적 지원을 뒷받침해 주던 상공부와 재무부 등을 압박하면서 '촉진자'로서의 정부의 역할 지속의 필요성을 역설하였다. 재계는 민간주도형의 경제패러다임 전환을 '봄이 오기 전에 비닐하우스를 걷어버리는

식'의 '정부 책임 회피 발상'으로까지 몰아붙였다. 재계는 전경련을 중심으로 '민간주도형 경제보다 한 단계 낮은 수준인' '민간활력형 경제로의 이행'을 주장하기도 하였다(전국경제인연합회 2001, 402). 재계의 이러한 저항으로 안정화 시책의 구체적 정책 추진과정에서는 일부 정책 시행을 지연되거나 정책추진 과정에서 중대한 수정이 이루어졌다. 특히 금융개혁이나 업종전문화와 소유분산정책 등은 재계의 반발로 중도 포기되는 결과가 나타나기도 하였다.

안정화 시책이 타부처 경제관료들의 반발과 재계의 저항에도 불구하고 5공화국 정부의 경제정책 근간으로 자리 잡을 수 있었던 것은 무엇보다도 전 대통령의 압도적인 권력행사를 배경으로 해서였다. 또한 대통령을 움직일 수 있었던 기획원의 안정화 담론은 경제기획원 관료조직의 독특한 조직문화를 배경으로 하는 것이었다. '안정화 담론' 형성과정을 주도한 경제기획원은 상공부나 재무부와는 달리 '정책고객'을 가지지 않은 관료조직이었다. 또한 안정화 시책을 주도했던 경제기획원은 '개방과 합리성'이라는 독특한 조직문화를 가진 관료조직이었다(김흥기 1999, 104). 경제기획원 관료들 사이에는 '끝장을 보는 토론' 문화가 자리 잡고 있었고, 현재 직면하고 있는 문제보다는 미래에 도래할 문제에 더욱 관심을 가지고 토론하는 독특한 조직이었다.¹³⁾ 경제기획원은 대내외 여건에 따라 신속적으로 조직을 바꾸어가면서 경제현황에 적극 대응해 왔으며, '관료조직이라기보다는 자유분방하고 개방적인 싱크탱크였다'(강경식 2010, 401). 경제기획원 관료들이 제도와 시스템을 고치거나 새로 만드는 개혁지향성을 가지고 있었다는 주장은 이러한 조직문화의 산물로써 설명될 수도 있다

60~70년대 불과 한국경제의 기록적인 성장은 성장 촉진을 견인했던 박정희 대통령의 강력한 리더십을 빼 놓고 설명할 수 없다. 마찬가지로 5공화국 정부에서 짧은 기간 동안 이루어진 전혀 반대 방향으로의 한국 시장제도의 변화는 무엇보다도 압도적인 권력 행사권을 장악하고 있던 전 대통령의 강력한 리더십의 지원으로 가능한 일이었다. 영국의 대처 정부의 개혁정책 사례에서 그 전형을 찾아 볼 수 있듯이, 경제정책의 대전환으로 이루어지는 시장제도의 변화 과정에서는 정치리더십의 강력한 역할이 필수적일 수 있다. 시장제도의 대대적인 전환은 정치 리더십이 설정한 정책 의제에 의해서 '위로부터의 개혁'으로 추진될 수 있다. 1980년대 안정화 시책으로의 시장제도 변환은 역설적이게도 극단적인 집권형의 권위주의 체제하에서였기 때문에 가능했던 것일 수 있다. 하지만 80년대 한국에서의 변

13) 박남훈 인터뷰(일시: 2011년 5월 14일. 장소: 선진사회 만들기 연대 사무실)

화 과정은 ‘위로부터의 변화’가 아니었다. 대통령과 권력 실세 그룹은 시장행위자들에 대해 강력한 통제력을 행사할 수 있었지만, 경제정책 의제설정에서 이니셔티브를 발휘하지는 않았다. 대통령은 경제기획원 등 경제관료 집단이 설정한 정책의제를 수용하고, 그 강력한 추진을 뒷받침 해주었을 뿐이다.

VI. 맺는 말

이 연구는 80년대 5공화국 정부의 ‘안정화 시책’이 한국정부의 경제적 역할 변화 및 시장제도 변화의 중대한 터닝 포인트였다는 점을 강조하고 있다. 정부가 경제개발과 성장을 조장하기 위해 특정 기업을 타깃팅하여 선별적으로 육성하는 ‘촉진자’(promoter)로서의 역할을 지양하고, 시장을 ‘안정과 자율, 개방’이라는 정책 기조에 맡기기 시작했다는 측면에서이다. 또한 정부가 시장행위자로서 기업들 간 경쟁을 유도하기 시작했고, 기업 활동의 사회적 부작용을 염두에 둔 ‘규제자’(regulator)로서의 역할을 본격적으로 법제화해 나가기 시작했다는 측면에서이다.

80년대 안정화 시책은 경제정책 발상의 전환을 의미하며, 정부의 경제운용의 기본 패러다임이 바뀌어지는 변곡점을 의미한다. 그렇지만 이 연구는 80년대 안정화 시책으로 한국 자본주의 작동체계 자체가 근본적으로 달라졌다는 것을 주장하는 것은 아니다. 80년대 초 안정화 시책을 기점으로 한국의 시장제도가 발전국가로부터 규제국가로 바뀌었다고 주장하는 것은 더욱 아니다. 지금까지 많은 연구들은 한국에서 시장제도의 근본적 변환이 이루어진 것은 97년 외환위기 이후의 글로벌 외압에 따른 것으로 설명한다. 하지만 한국에서의 시장제도의 변화는 글로벌 외압에 의한 단절적 변화가 아니다. 한국에서 국가주도의 성장전략을 탈피, 시장이 민간기업 주도로 움직여 나가도록 시장 제도의 변환이 시작된 것은 1980년대 초 5공화국 정부 하에서였다. 이후 문민정부를 거치면서 민간주도의 시장경제를 뒷받침하기 위한 제도적 보완이 이루어질 수 있었고, 글로벌 외압은 80년대 이후 축적된 점진적 변화가 더 이상 과거로 되돌아가지 못하도록 불가역성을 강제하는 ‘쇄기’(ratchet)로 작용한 것이라고 할 수 있다.

1980년대 안정화 시책에로의 정책 대전환의 원천은 이를 주도한 경제기획원 관료들의 정책아이디어 전환이었다. 이 연구는 당시 경제기획원이 ‘관료조직으로서 보다는 자유분방하고 개방적 싱크 탱크’였다는 주장을 수용하는 바탕 위에서 이루어졌다. 하지만 경제

부처 간 정치적, 관료주의적 경쟁이 엄연한 역사적 현실이었다는 점을 감안한다면 ‘조직문화’ 차원의 설명을 뛰어 넘어 기획원의 관료주의적 이해관계가 실제 정책형성 및 집행과정 에 어떻게 반영하고 있는지에 대한 설명은 후속 연구가 필요한 중요한 학술적 과제가 아닐 수 없다.

투고일 2012년 12월 3일

심사일 2013년 1월 8일

게재확정일 2013년 1월 24일

참고문헌

- 강경식. 2010. 『국가가 해야 할 일, 하지 말아야 할 일』. 서울: 김영사.
- _____. 2011. 인터뷰(일시: 2011년 9월 8일. 장소: 서울 동부금융센터).
- 강만수. 2005. 『현장에서 본 한국경제 30년』. 서울: 삼성경제연구원.
- 김용환. 2002. 『임자, 자네가 사령관 아닌가?』. 서울: 매일경제신문사.
- 김정렴. 2006. 『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국경제정책 30년사』. 서울: 랜덤하우스.
- 김흥기. 1999. 『경제기획원 33년 영욕의 한국경제』. 서울: 매일경제신문사.
- 남덕우. 2009. 『경제개발의 길목에서: 남덕우 회고록』. 서울: 삼성경제연구소.
- 박남훈. 2011. 인터뷰(일시: 2011년 5월 14일. 장소: 선진사회 만들기 연대 사무실).
- 양재진. 2005. “발전 이후의 발전국가론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래.” 『한국행정학회보』 39집 1호, 1-18.
- 오원철. 2006. 『박정희는 어떻게 경제 강국을 만들었나?』. 서울: 동서 문화사.
- 윤흥근. 2009. “한국경제의 성장과 정부-기업관계의 변화.” 이정복 편. 『21세기 한국정치의 발전 방향』, 533-566. 서울: 서울대학교출판부.
- 이연호. 1998. “경제적 자유화에 있어서의 국가의 역할: 경제규제의 정치학.” 『한국정치학회보』 32집 3호, 77-94.
- _____. 1999. “김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례.” 『한국정치학회보』 33집 4호, 287-307.
- 이연호 · 임유진 · 정석규. 2002. “한국에서의 규제국가의 등장과 정부-기업관계.” 『한국정치학회보』 36집 3호, 199-222.
- 이장규. 2008. 『경제는 당신이 대통령이야』. 서울: 올림.

- 장지호. 2005. “김대중 정부의 벤처기업 지원정책에 관한 고찰: 산업정책의 부활인가 혹은 ‘촉매적’ 정부의 새로운 역할인가.” 『한국행정학회보』 39권 3호, 21-41.
- 전국경제인연합회. 2001. 『전경련 40년사』. 서울: 전국경제인연합회.
- 하연섭. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.
- 한국재정 40년사 편찬위원회. 1990. 『한국재정 40년사 제1권-7권』. 서울: 한국개발연구원.
- Béland, Daniel. 2005. “Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective.” *Social Policy and Administration* 39. No.1, 1-18.
- Blyth, Mark M. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, John L. 2002. “Ideas, Politics, and Public Policy.” *Annual Review of Sociology* 28. No.1, 21-38.
- _____. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. and O. Pederson. 2001. “Introduction.” In J. L. Campbell and O. Pederson, eds. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, 1-24. Princeton: Princeton University Press.
- Genieys, W. and M. Smyrl. 2008. *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. and R. Taylor. 1993. “Policy Paradigm, Social Learning, and the State.” *Comparative Politics* 25. No.3, 275-296.
- 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.
- Hassenteufel, P., M. Smyrl, W. Genieys, and F. J. Moreno-Fuentes. 2010. “Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States.” *Journal of Health Politics, Policy and Law* 35. No.4, 117-138.
- Hay, Colin. 2001. “The Crisis of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach.” In John Campbell and Ove K. Pederson, eds. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 193-218. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2006. “Constructive Institutionalism.” In R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 56-74. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

- Mahoney, J. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29. No. 4, 507-48.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94. No.2, 251-67.
- Schmidt, Vivien A. 2002. "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" *Comparative Political Studies* 35. No.2, 168-93.
- _____. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11. No.1, 303-326.
- _____. 2010. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Forth 'New Institutionalism'." *European Political Science Review* 2. No.1, 1-25.
- _____. 2011. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism." In Daniel Beland and Robert Henry Cox, eds. *Ideas and Politics in Social Science Research*, 47-64. Oxford: Oxford University Press.
- Shin, Jang-Sup and Ha-Joon Chang. 2003. *Restructuring the Korea Inc.* London: Routledge Curzon.
- Streek, Wolfgang and Kathleen Thelen. 2005. "Institutional Change and Advanced Political Economies." In Wolfgang Streek and Kathleen Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. and S. Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In Sven Steinmo and Kathleen Thelen, eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-32. New York: Cambridge University Press.
- Wilson, G. 2003. *Business & Politics: A Comparative Introduction*. New York: Chatham House Publisher.
- Woo-Cummings, Meredith. 2001. "Miracle as Prologue: The State and the Reform of the Corporate Sector in Korea." In Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf, eds. *Rethinking the East Asian Miracle*, 343-378. New York: Oxford University Press.

ABSTRACT

The Change of the Economic Role of Korean Government and the Change of the Market Institution: A Discursive Institutional Approach

Hong Keun Yoon | Seoul National University of Science and Technology

The ‘stabilization policy’ initiated by the 5th Republic Government in the early 1980s was a decisive turning point of the economic role of the national government, and the critical juncture for the change of the market institution in Korea. During early 1980s, the role of Korean government in economy had changed radically from the ‘promoter’ to the ‘market regulator’ focusing on retreating interventionist policies. This study explains the ‘stabilization policy’ was designed neither as a reactive response to the exogenous pressure from abroad nor as a response to the crisis of the success of the ‘developmental state’, but as policy solutions originated from the ‘ideas’ and ‘discourse’ of policy actors within the EPB.

Keywords: developmental state, discursive institutionalism, EPB, market institution, regulatory policy, stabilization policy

