

한국 경제체제의 탈권위주의화 과정에서의 정부 리더십의 약화와 금융위기

이만희

일본 풀 학원 대학 교수, 정치경제 전공
leekorea@poole.ac.jp

- I. 머리말
- II. 금융위기의 원인에 관한 선행 연구의 고찰
- III. 경제체제의 탈권위주의로의 이행과 정부-재벌 관계의 재편
- IV. 신산업정책에서의 정부-재벌 관계의 해체
- V. 맺음말

I. 머리말

1997년 11월 21일, 한국 정부가 타이 발 국제 금융위기에 전염되어 국제통화기금(IMF)에 긴급 지원 자금을 요청함으로써, 경제 주권을 포기한 한일합방 이후의 최악의 ‘국치일’, 한국전쟁 이후의 최대의 ‘위기’로 일컬어지는 치욕적인 순간이었다. 이로부터 2001년 8월, 긴급 자원 지출을 변제하면서 IMF지원 프로그램으로부터 졸업하기까지, 즉 경제 주권을 회복하기까지 그로부터 파생된 사회 경제적 비극은 상상 이상으로 광범위하고 장기간 파급되었다.

한국 경제는 60년대 이후 고도 성장을 지속하여 1993년 세계은행(WB)으로부터 ‘아시아의 기적’을 일으킨 NICs 중 최고의 모범생으로 칭송받았고, 1995년 말, 국민 1인당 총소득이 이미 1만 달러를 돌파했다. 1996년에는 경제 선진국으로 일컬어지는 OECD에도 가입했다. 또한 외국 언론으로부터 “한국 경제가 샴페인을 일찍 터뜨렸다”는 경고 사인도 있었으나, 한국 경제는 위기 직전까지 인플레이션, 재정 수지, 저축률 등에서도 건전한 펀더멘탈을 보이고 있었다. 그러나 타이 발 국제 금융위기의 여파로 외환 보유고를 소진하면서 1997년 12월 18일(대통령 선거일) 현재, 실질적으로 이미 15억 6천만 달러의 국가 부도 상태에 직면해 있었다.

왜 한국 경제는 금융위기에 직면했는가? 특히 NICs 중 한국 경제만 금융위기에 전염되었는가? 이 연구는 80년대부터 본격화된 경제체제의 탈권위주의화 과정에서 파생된 정부 리더십의 약화, 이로 인한 정부-재벌 관계의 해체에서 그 원인을 찾고자 한다.¹⁾ 한국 경제는 60-70년대 권위주의형 발전 연합을 바탕으로 고도 성장을 경험할 수 있었으나, 한편으로는 그 한계를 인식하게 되면서 탈권위주의로의 이행 압력을 받고 있었다.

차머스 존슨(Chalmers Johnson)에 의하면, 개발형 국가의 경우 국민

1) ‘정부 리더십’이란 발전 연합에서 정부가 시장 유도적 역할, 또는 시장 대체적 역할을 통하여 시장을 지도(market guidance)할 수 있는 능력을 의미한다. 웨이드(Robert Wade)는 동아시아의 연성 권위주의에서 나타나는 시장 지도 능력으로서 투자 가능 자원의 공급 확대 능력, 장기 투자에 수반되는 리스크의 분산과 사회화 능력, 투자 배분 및 조정 능력 등을 지적하고 있다. Robert, Wade, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), p.27. 따라서 ‘정부 리더십의 약화’는 대내외적인 환경의 영향으로 발전 연합이 변형되면서 정부의 이러한 시장 지도 능력이 약화됨을 의미한다.

1인당 소득이 4천 달러 수준에 도달하기까지는 강성 권위주의 레짐이 효과적이라고 주장하고 있다. 그 이후는 강성 권위주의가 연성 권위주의로, 그리고 국가 조합주의는 사회 조합주의로 변형되어야 한다고 한다.²⁾ 탈권위주의로의 이행 과정에서 요구되는 것이 '순응적'이기보다는 '협력적' 정부-재벌 관계이다. 이 관계에서 정부는 권위주의적 리더가 아니라 재벌과의 상호 동의에 의존하는 '상호 협력자'이다. 재벌도 정부의 정책을 학습하고 실행하는 추종자가 아니라 민간의 이니셔티브를 정부에 제공하고 정책을 지도하는 협력자가 된다. 따라서 관료 지배적 시장 구조, 또는 관료 리더십이 관리하는 '통제받는 상호 의존(governed interdependence)'보다는 이니셔티브의 균형에 기초하는 '협력적 상호 의존 관계'가 그 핵심을 이룬다고 볼 수 있다.³⁾ 이와 함께 협력적 상호 의존 관계가 작동하기 위해서는 재벌의 자율적인 질서화 및 조정 능력을 전제로 한 정부-재벌 간의 커뮤니케이션 능력도 매우 중요한 요소로 거론된다.⁴⁾ 이 연구는 탈권위주의화 과정에서 정부 리더십이 약화되면서 정부-재벌 관계를 설정하는 제도가 효력을 상실하고, 재벌의 자율적 조정 능력이 구축되지 못한 결과, 금융위기를 초래하게 되었다고 본다.⁵⁾ 80년대부터 재벌의 국민 경제적 비중의 상승, 경제개발계획의 유명무실화에 의한 재벌의 정부 프로젝트에의 의존도 저하, 경제 민주화에 의한 재벌의 활동 영역 확대, 특히 자본 자유화에 의한 정부 금융에의 의존도 저하 등이 두드러지면서 재벌의 영향력은 급격히 팽창되어 갔다. 상대적으로 정부 능력은 약화되면서 그 리더십도 약화되었다. 그 결과 정부-재벌 관계는 협력적이기보다는 마찰을 겪게 되었다. 정부의 정책 효과도

2) Chalmers, Johnson, "What is the Best System of Nation Economy Management for Korea," in Lee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim(eds.), *Korea's Political Economy* (Boulder: Westview Press, 1994), pp.71-82. 한국은 1980년대 중반 이후 정치적 민주화 시대를 맞게 되었으나, 정부-재벌 관계에서는 여전히 정부의 영향력이 존재하고 있어 경제 민주화를 맞았다고 평가하기는 어렵다. 이러한 점에서 이 연구에서는 '탈권위주의화'로 표현하고자 한다.

3) Linda, Weiss, "Government-Business Relations in East Asia," *Asian Perspective*, vol.18, no.2(Fall/Winter 1994), pp.93-102.

4) 橋川武郎, 「日本の競争優位と中間組織」, 持田信樹 他, 『市場と国家』(東京: 木鐸社, 1992); 樋渡展洋, 『戦後日本の市場と政治』(東京: 東京大学出版会, 1991).

5) 노태우 전 대통령도 같은 맥락에서 일련의 재벌 개혁 조치가 재벌의 막강한 저항과 시간적 제약에 쫓겨 실패했다고 후술하고 있다. 이것이 금융위기의 직접적 원인이며, 한편으로는 IMF 리더십이 그 개혁을 대신하고 있다고 지적한 바 있다. 월간조선편집부, 「노태우, 역사를 위한 육성 회고 ③」, 『월간조선』(조선일보사, 1999년 7월), 424-453쪽.

크게 제약됨으로써 재벌의 무분별한 차입 의존적 비관련 다각화는 방치될 수밖에 없었다. 이것은 재벌뿐만 아니라 국가 경제의 잠재적 리스크를 크게 높였고, 타이 발 금융위기를 기폭제(trigger)로 한국 경제도 국제 금융위기의 파고에 노출된 것이다. 즉 탈권위주의로의 이행 과정에서 정부 리더십이 약화됨으로써 정부-재벌 관계가 해체되고, 그 결과 금융위기를 초래하게 되었다는 것이 이 연구의 주요 논점이다.

지금까지 이루어진 한국 금융위기의 원인에 대한 연구는, 첫째 경제체제의 탈권위주의화를 뒷받침하지 못한 금융 제도, 둘째 갈등적이고, 반재벌적인 정치 문화, 그리고 셋째 글로벌 자본주의의 충격 등으로 집약할 수 있다. 첫 번째의 관점은 정부의 재벌 거버넌스 구조 및 금융 부문의 리스크 관리 감독에 대한 제도적 취약성, 금융 부문의 저발전 등에도 불구하고 1988년부터 자본 자유화를 일찍이 그리고 전면적으로 추진했다는 데서 그 원인을 찾고 있다.⁶⁾ 이 관점에 의하면 아시아 금융위기는 금융 제도의 취약성을 노출시킨 계기에 불과하다고 한다. 두 번째의 관점은 1987년 이후의 보수-혁신 간의 갈등적 정치 문화, 김영삼 정권의 유교적, 반재벌적 태도, 이에 따르는 크로니즘, 정경 유착, 도덕적 해이 등의 구조적 왜곡에서 금융위기의 원인을 규명하고 있다.⁷⁾ 세 번째의 관점은 투기 자본의 유동화에 의한 글로벌 자본주의의 위기, 1997년경부터 불안정화된 일본 금융 시스템의 영향, 한국의 자본 수지의 더블 미스매치(mismatch), 국제 투자가의 패닉에 따른 단체 행동 등에서 금융위기의 원인을 찾고 있다. 이 관점은 자본 자유화를 촉진시킨 선진국과

6) 이러한 관점의 연구는 다음에서 볼 수 있다. Suehiro, Akira, *Catch-up Industrialization: The Trajectory and Prospects of East Asian Economies*, trans. By Tom Gill(Honolulu: University of Hawaii Press, 2008), p.86; 吉富勝, 『東アジア経済の真実: 奇跡, 危機, 制度の変化』(東京: 東洋経済新報社, 2003), 15-16쪽; 今井讓, 「グローバル化とアジア通貨金融危機について」, 今井讓 編, 『アジアの通貨危機と金融市場』(東京: お茶の水書房, 2003), 11쪽; 下村恭民, 「回想の東アジア金融危機」, 下村恭民·稲田十一 共編, 『アジア金融危機の政治経済学』(東京: 日本国際問題研究所, 2001), 15쪽, 75쪽; Yung Chul, Park, *Economic Liberalization and Integration in East Asia: A post-crisis paradigm*(Oxford: Oxford University Press, 2006), pp.43-63.

7) 이러한 관점의 연구는 다음에서 볼 수 있다. Jungug, Choi, *Governments and Market in East Asia: The Politics of economic crisis*(London: Routledge, 2006), pp.39-43; 金恩喜 他, 『韓国型資本主義の解明』(九州: 九州大学出版会, 2001), 3-11쪽; Jongrin, Mo and Chung-in, Moon, "Business-Government Relations under Kim Dae-Jung," in Stephan Haggard; Wonhyuk Lim; Euysung Kim(eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*(New York: Cambridge University Press, 2003), p.136; Mo and Moon, *Ibid.*, p.127; 吉富勝, 앞의 책, 84쪽.

대량 자본을 유입시킨 자본가에게 금융위기의 책임이 크고, 구조적 취약성은 위기가 확대되면서 노출된 것에 불과하다고 주장한다.⁸⁾

위 관점은 부분적으로 설득력을 지니고 있으나, 한국 경제체제의 탈권위주의화 과정으로의 이행 과정에서 나타난 정부-재벌 관계의 해체와 금융위기의 연관성을 충분히 다루지 못하고 있다. 금융위기의 원인을 규명하는 데 있어서 80년대부터 시작된 경제체제의 탈권위주의화 과정에서 정부 리더십이 약화되면서 정부-재벌 간의 상호 협조 관계가 구축되지 못했다는 점과 금융위기와의 인과 관계를 간과하기는 어렵다. 정부-재벌 관계에 초점을 맞출 때, 첫 번째와 세 번째의 관점은 금융위기의 근본적 원인을 제시하기보다는 그것을 표면화시킨 동기, 즉 매개적 원인을 제시하고 있다고 평가할 수 있다. 실제로 탈권위주의로의 이행 과정에서 국내의 경제 민주화로부터 비롯된 급격한 규제 완화 및 자본 자유화에 의한 글로벌 자본 시장으로부터의 대량의 단기 자본 유입 등은 정부-재벌 관계를 해체시키고,⁹⁾ 나아가 정부 리더십을 더욱 약화시키면서 금융위기를 표면화시킨 중요한 매개 변수로 작용하였기 때문이다.

이 연구는 이와 같은 내부적 원인을 중시해야 한다는 문제 의식에서 금융위기의 원인을 정부-재벌 관계의 변화에서 찾고자 한다. 이것이 금융위기와 어떠한 인과 관계를 갖고 있는가, 외부적 변수가 정부-재벌 관계에 어떠한 영향을 미치면서 금융위기를 현재화시켰는가가 이 연구의 검토 과제이다. 이를 규명하기 위하여 80년대 들어서 탈권위주의로의 이행 압력을 받고 있던 상황에서 정부의 리더십은 왜 소극적(*small leadership*)¹⁰⁾으로 전환되었는가, 이러한 변화가 정부-재벌 관계에 어떠한

8) 이러한 관점의 연구는 다음에서 볼 수 있다. 下村恭民, 앞의 논문, 15쪽; Mark, Beeson, *Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development*(New York: Palgrave Macmillan, 2007), p.48; Alan, Greenspan, "Analysis of the Causes of the Crisis," <http://www.bog.frb.us/boarddocs/speeches/19980227.htm>(접속일: 1998년 4월 15일); 今井諒, 앞의 논문, 8쪽; 吉富勝, 앞의 책, 15-6쪽; Park, *op.cit.*, p.69; 久保田哲夫, 「アジア通貨危機とIMF改革」, 今井諒 編, 『アジアの通貨危機と金融市場』(東京: お茶の水書房, 2003), 29쪽; 비상경제대책위원회, 『비상경제대책위원회 활동결과보고서』(서울: 비상경제대책위원회, 1998).

9) '정부-재벌 관계의 해체'란 재벌 규모의 급팽창, 자본 자유화 등의 환경 변화로 순응적 발전 연합이 이완되면서 정부의 재벌에 대한 지도 능력이 효과를 발휘할 수 없는 상태를 의미한다. 그 결과 정부-재벌 관계를 규정하는 제도적 틀이 효력을 상실하게 된다. 예컨대 1980년대 후반 들어 자본 자유화가 본격화되자, 정부의 자본 통제 능력이 약화됨으로써 재벌은 정부의 유도적 역할에 대해 순응하기보다는 저항하는 행태를 보여 관련 제도(공정거래제도, 주력업종제도 등)의 효력이 약화되었다

영향을 미쳤는가, 나아가 탈권위주의로의 이행 과정에서 소극적 리더십을 대체할 수 있는 안전장치는 없었는가 등을 논의하고자 한다.

이러한 논의를 구체화하기 위하여 이 연구는 다음과 같이 구성한다. 제2장에서는 세 가지 관점의 장점과 한계를 구체적으로 검토함으로써 정부-재벌 관계와 금융위기의 인과 관계에 대한 연구의 필요성을 제시한다. 제3장에서는 경제체제의 탈권위주의로의 이행 압력과 그로 인한 정부-재벌 관계의 변화를 검토함으로써 정부 리더십이 왜 소극적으로 변화했는가를 살펴본다. 그리고 제4장에서는 신산업정책을 사례로 순응적 정부-재벌 관계의 해체 및 정부 리더십의 약화 등이 현실화되면서 이것이 금융위기로 전이되는 과정을 살펴보고자 한다. 특히 이 정책은 정부 리더십이 소극적으로 변환되었음을 확인할 수 있는 신호로서 이를 대체할 수 있는 안전 장치 구축의 필요성을 시사한다.

II. 금융위기의 원인에 관한 선행 연구의 고찰

1. 「금융 제도의 취약성」의 관점

금융 제도의 취약성을 강조하는 이 관점은 한국 정부가 자본 자유화를 일찍이, 그리고 전면적으로 실시함으로써 금융위기를 맞게 되었다고 분석한다. 이와 함께 정부의 금융 감독 기능의 미흡과 금융 제도의 후진성도 결코 간과할 수 없는 원인으로 지적하고 있다.

한국 정부는 국내 금융 시장의 제도적 후진성에도 불구하고 이에 대한 감독 메커니즘을 갖추지 못한 상태에서 1988년부터 자본 자유화를 본격화하여 국내 금융 시장에는 거액의 글로벌 자본이 급속히 유입되었다. 특히 국내 금융 기관은 이러한 환경 속에서 재벌에 대한 감독 기능 및 리스크 관리 시스템을 갖추지 못한 채 경쟁적으로 ‘단기’ 자본을 차입하고, 국내 재벌에는 ‘장기로 대출하는 패턴을 지속적으로 보였다. 재벌도 거버넌스 구조가 불투명한 상태에서 간접 금융에 지나치게 의존함으로써 차입률과 부채율을 점차 증가시키고 있었다. 한국 경제에서

10) ‘소극적 리더십’이란 정부 측에서 거의 자원이나 영향력을 동원하지 않거나, 할 수 없기 때문에 산업에서의 투자와 생산 패턴의 변화를 낳지 못하는 수준의 정부 이니셔티브를 의미한다. Wade, *op. cit.*, p.28.

차지하는 비중이 높은 재벌의 경우, ‘재벌 불패의 신화’를 신봉하고, 부채 비율의 상승에도 불구하고 금융 기관 및 정부와의 특별한 관계를 활용하여 차입을 더욱 확대함으로써 스스로 경기 변동에 취약하게 되는 경영 관행에 빠져 있었다. 더욱이 재벌은 차입금을 생산 활동보다는 부동산 투자를 비롯한 ‘지대 추구 행위’에 활용하는 경우가 드러나 사회적 비난의 대상이 되기도 했다.¹¹⁾

이 관점은 금융위기에 대한 정부 책임론을 강조한다. 한국 경제에 있어서 정부는 제도적 자율성을 기반으로 시장을 리드해 왔고, 그 영향력은 절대적이었다. 금융 감독 및 규제 권한을 갖고 있는 정부는 리스크 관리 제도 및 능력을 갖추지 못한 상태에서 ‘성장우선주의’를 뒷받침하고자 자본 자유화를 적극적으로 실시하고, 금융 기관과 재벌의 높은 리스크 행위를 용인해 왔다. 이것이 단기간에 자본 수지의 더블 미스매치를 초래한 주요 원인으로 작용했다. 금융 제도의 미성숙에도 불구하고 정부가 자본 자유화를 무리하게 전면적으로 실시함으로써 금융위기를 낳았다고 보는 것이 이 관점의 핵심 주장이다.¹²⁾

이러한 원인론과 함께 권위주의 발전 모델로부터 파생된 제도적 취약점에서 금융위기의 원인을 규명하려는 연구도 적지 않다. 정부 주도의 성장 과정에서 나타난 크로니즘, 담합주의, 금융 시스템의 후진성, 정경 유착 및 부패, 경제 주체의 도덕적 해이 등이 그것이다.¹³⁾ 그러나 외국 투자자들은 이러한 현실을 충분히 인식하고 국내 시장에 진입했기 때문에 이것이 근본적 원인이라고는 할 수 없다. 이보다는 앞서 서술한 바와 같이 경제 주체 간에 상호 관련된 제도적 취약성 때문에 펀더멘탈이 약화되면서, 그것이 타이 발 금융위기를 계기로 국제 투자자들의 패닉과 집단 탈출을 유발하여 위기를 맞았다는 논점도 제기되고 있다.¹⁴⁾

이 관점은 한국 경제의 금융 부문의 제도적 취약점에도 불구하고, 성장 구조를 뒷받침하고자 80년대 후반부터 전면적 자본 자유화를 추진한

11) Akira, *op. cit.*, p.19, p.86; Park, *op. cit.*, p.43; Byung-Kook, Kim, “The Politics of Chaebol Reform, 1980-1997,” in Haggard, Stephan·Lim, Wonhyuk·Kim, Euysung (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*(New York: Cambridge University Press, 2003), pp.38-70; 下村恭民, 앞의 논문, 15쪽, 75쪽.

12) 吉富勝, 앞의 책, pp.15-16, p.97; 今井讓, 앞의 글, 10쪽, 24쪽.

13) 今井讓, 앞의 논문, 11쪽; Beeson, *op. cit.*, p.206.

14) Park, *op. cit.*, p.67, p.69.

거시 정책적 미스를 강조한다. 동남 아시아로부터의 영향은 그로부터 생성된 부작용을 표면화시킨 계기에 불과하다고 주장한다. 그러나 금융 제도의 취약성을 지나치게 강조함으로써 금융위기를 직접적으로 초래한 재벌의 행태를 간과하고 있다고 평가할 수 있다. 이와 함께 재벌의 비이성적 행동은 체제 이행기에 정부 리더십이 협조적 정부-재벌 관계를 구축하지 못한 데서 비롯되었다는 점도 동시에 강조될 필요가 있다.

2. 「정치문화의 후진성」의 관점

이 관점은 80년대 후반부터 위기 직전까지의 한국의 정치적 상황을 토대로 금융위기의 원인을 규명하고 있다. 권위주의 발전 모델에서의 정부-재벌 관계에서 생성된 본질적 취약점, 위기 직전에 전개된 엘리트 간의 분열 현상, 리더십의 상실, 나아가 유교적 국가관에 바탕을 둔 반재벌적 태도 등이 상호 연관되어 금융위기의 원인을 낳았다고 주장한다.

권위주의 발전 모델의 취약점으로서 국가의 임의적 행동의 위험성, 정부-재벌 관계의 불투명성, 리더십 승계의 불확실성 등이 거론된다. 이러한 취약점과 함께 1987년의 민주화 이후에도 엘리트 간의 분열, 재벌에의 자본 집중이 계속되어 한국 경제가 금융위기를 맞게 되었다는 것이다. 이에 대해 민주주의는 선거를 통하여 자기 조정이 가능하여 그런 문제를 낳을 가능성이 낮다고 본다.¹⁵⁾ 그러나 1987년의 민주화 이후 권력 승계는 제도화되고, 나아가 시민 사회의 등장으로 국가의 임의적 행동도 제약을 받게 되었다는 점에서 이러한 논점은 다소 수정되어야 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고, 이 관점은 두 가지 면에서 정치 문화와 금융위기의 관련성을 보여주고 있다. 첫째는 민주화 이후 여전히 엘리트 사이에 보수-진보 간의 이념적 분열, 특히 위기 직전에 노동 입법을 둘러싸고 혼란이 끊이지 않았다는 사실은 정부 리더십이 약화되었음을 보여준다. 둘째는 정부의 리더십이 약화되면서 정부-재벌 관계가 해체되는 커다란 변화를 겪게 되었고, 재벌의 질서화 및 자기 조정 능력도 기대할 수

15) Choi, *op. cit.*, pp.16-42.

없게 되었다는 점이다. 예컨대 1992년 현대 그룹의 정주영 전 명예 회장이 '통일민주당'을 창당하고 정치 참여를 선언한 데서 보듯이, 정부-재벌 관계가 대립적으로 변화하면서 재벌에 대한 정부의 리더십은 더 이상 발휘되지 못하고 있었다.

한편, 김영삼 정권의 유교적 국가관이 위기의 원인을 제공하였다는 논점도 주목을 받고 있다. 유교적 도덕관이란, 도덕적으로 우위에 있는 인사가 권력자로 되는 것으로, 따라서 군인, 상공업자는 권력자가 되지 못한다는 관점이다. 이러한 관점은 정부가 유교적 도덕관을 기반으로 계속 반재벌적 태도를 견지함으로써 재벌은 의욕을 상실하고, 외국 기업의 투자도 위축되면서 결국 위기를 초래했다고 주장한다. 정부가 위기 직전에 재벌의 도산을 방치하고 위기 이후에도 재벌 책임론, 나아가 재벌 해체론을 강조한 것도 이러한 도덕관을 보여주는 증거라고 주장한다.¹⁶⁾

그러나 유교의 반자본주의적 위치 설정과 김영삼 정권의 반재벌적 태도에 대한 논점은 재고할 필요가 있다. '아시아 가치론(Asian Values)'으로 함축되듯이, 유교가 문화적 측면에서 한국의 경제 발전에 커다란 기여를 했다는 사실을 부인할 수는 없다.¹⁷⁾ 이 점에서 김영삼 정권의 태도는 반재벌적이라기보다는 재계에 정부의 리더십을 주입시키기 위한 정권 초기의 메시지였다고 평가할 수 있다. 현대 그룹의 정주영 전 명예 회장이 기업 경영에 있어서 가장 곤란했던 때는 '정권 교체기'라고 언급한 것도 이러한 맥락을 시사한다.¹⁸⁾ 역대의 정권은 집권 이후 곧 재벌과의 공생적 관계로 전환하여 오히려 재벌의 정부 의존 현상이 심화되는 등 기업가 정신이 약화되는 폐해를 초래한 것에서 보듯이 정부의 반재벌적 태도 관점에서 금융위기의 원인을 설명하기는 어렵다.¹⁹⁾

16) 金恩喜 他, 앞의 책, 3-11쪽.

17) Beeson, *op. cit.*, pp.135-137.

18) 정주영, 『시련은 있어도 실패는 없다』(서울: 현대문학신문사, 1991).

19) Mo and Moon, *op. cit.*, p.136.

3. 「글로벌 자본주의의 충격론」의 관점

이 관점에 의하면, 글로벌 자본주의화에 따라서 투기 자본을 비롯한 국제 자본이 유동하기 쉽게 됨으로써 한국 경제가 세계 금융 시장의 위기에 노출되게 되었다고 주장한다. 특히 한국의 금융위기가 동남 아시아로부터 전염되었다는 점에서 한국 경제는 동남 아시아에 투자된 국제 자본의 패닉 행동으로 희생된 것에 불과하다고 주장한다.²⁰⁾

그린스판(Alan Greenspan)의 “글로벌 체제는 국경을 넘어서 상품 및 서비스의 교역을 매우 원활하게 하는 데 공헌했으나, 각국 경제의 구조적 취약점을 신속하고 결정적으로 위기에 노출시켜 공격과 처벌을 하기도 한다. 안타깝게도 이 체제는 금융 혼란의 전염을 이전보다 효과적으로 촉진하는 것 같다”²¹⁾라는 평가에서 보듯이, 세계 자본주의의 글로벌화가 개도국 금융 시장에 미치는 충격은 더욱 커지고 있었다.

자본 시장의 글로벌화가 선진국의 주도로 추진되어 왔다는 점에서 선진국은 한국을 포함하는 동아시아에 미친 충격에 대해 커다란 책임이 있다는 논점도 적지 않다. 이것을 촉진해 온 주체는 선진국이기 때문에 이들은 동아시아의 금융위기로부터 책임을 면할 수 없다는 것이다.²²⁾ 선진국은 80년대 후반부터 동아시아를 중심으로 개도국에 자본 자유화를 추진하도록 압력을 가하여 국제 자본이 유동하기 쉬운 환경을 만들어내는 데 성공했다. 한국도 80년대 후반부터 구미로부터의 통상 압력으로 자본 시장의 개방을 추진하여 해외 자본을 적극적으로 유치하고, 해외 투자와 여행 자유화를 적극적으로 장려해 왔다.²³⁾

동아시아 기적의 환상에 사로잡힌 국제 투자는 대량의 자본을 동아시아에 유입시켰다.²⁴⁾ 특히 한국을 포함한 동아시아는 80년대에 들어서 경기 확장기를 맞아 고도 성장을 계속하여 국제 투자자에게는 매력적인 투자 대상으로 부상했다. 국제 투자는 리스크를 낮추기 위해 단기 자본을 중심으로 한 거액의 자본을 동아시아에 투자하면서 1995년에는 그 정점에 도달했다. 한국을 포함한 동아시아의 금융 기관은 롤백(roll

20) Park, *op. cit.*, p.69.

21) Greenspan, *op. cit.*

22) 今井謙, 앞의 논문, 29쪽.

23) 이만희, 『국제경쟁력정책론』(서울: 대광문화사, 1996), 298쪽.

24) 今井謙, 앞의 논문, 34쪽.

back)의 불확실성에도 불구하고, 압도적으로 단기 자본을 도입하여 국내 재벌에게는 해지를 하지 않고 장기 자금으로 투자함으로써 리스크 관리를 게을리하는 행동으로 일관했다.²⁵⁾

그 이후 동아시아 경제는 경기 후퇴기로 진입하여 버블 붕괴의 조짐과 함께 재벌의 이윤도 급락하게 되자 더블 미스매치에 노출되게 되었다.²⁶⁾ 한국의 경우도 마찬가지로 경기 후퇴기로 진입하면서 더블 미스매치를 초래하게 되었다. 그 결과 투기 자본의 공격에 대항할 수 없게 되었다. 이러한 취약점을 간과한 국제 투자는 패닉 상태에서 벗어나지 못한 채 단시간에 투자 자금을 집단적으로 철수하는 행동을 보임으로써 동아시아의 금융 시장은 희생을 면치 못했다.²⁷⁾ 이 점에서 시모무라(下村恭民)는 동아시아 금융위기는 거대한 단기 자금의 불안정한 움직임에 의한 글로벌 자본주의의 위기이자, 금융 시스템의 취약성과 정부 주도형 경제의 문제점이 위기로 표면화된 것에 불과하다고 주장한다.²⁸⁾

이러한 상황을 더욱 악화시킨 것이 1997년의 일본 금융 시스템의 불안정이다. 일본 경제는 90년대 들어서 금융 부문을 대폭 완화하여 고도 성장을 계속해 온 한국을 비롯한 아시아 국가에 대량의 자본을 투자하고 있었다. 그러나 버블 붕괴의 영향으로 1997년부터 일본 금융 시스템의 불안정이 심화되어 한국을 비롯한 아시아 국가에 투자한 자금을 회수하기 시작했다. 즉 일본 금융 시스템의 악화가 아시아 금융위기를 초래했고, 이것은 다시 일본 금융 시스템에도 악영향을 미쳤다고 볼 수 있다.²⁹⁾

이러한 관점에서 한국뿐만 아니라 동아시아 각국은 자본 자유화를 확대하는 한 국제 자본, 특히 투기 자본의 공격에 노출될 수밖에 없다는 논점도 적지 않다. 국제 자본의 움직임에 의하여 국내 금융 구조가 더욱 약화되기 때문에, 국내 기관의 구조 개혁을 통하여 외부로부터의 공격을 완화하는 것은 가능하나 재발을 막는 것은 불가능하다고 본다. 이것을 극복하기 위해서는 헤지 펀드에 저항할 수 있는 국제 금융 협력 체제를 구축할 필요가 있다는 주장이 대두되고 있다.³⁰⁾

25) Park, *op. cit.*, p.56.

26) 吉富勝, 앞의 책, 48쪽.

27) Park, *op. cit.*, p.69.

28) 下村恭民, 앞의 논문, 15쪽.

29) 今井謙, 앞의 논문, 8쪽.

글로벌 자본주의로부터의 충격론 관점은 금융위기 당시의 상황을 상세하게 설명하고 있으나, 국외적 원인을 지나치게 강조하고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 한국 경제가 금융위기에 전염된 원인으로서 금융 제도의 미성숙, 이것을 개선하지 않은 채 자본 자유화를 서둔 거시 정책적 미스, 나아가 이것을 초래한 정부-재벌 관계에서의 정부 리더십의 약화 등을 간과할 수 없기 때문이다. 또한 이러한 논리에서는 같은 위기에 노출되었던 동아시아 NICs는 왜 전염되지 않았는가를 설명할 수가 없다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 세 가지의 관점은 금융위기의 원인을 규명하는 데 있어서 각각의 논리적 타당성을 갖추고 있으나, 특정의 관점으로는 전체를 설명할 수 없다는 사실을 명백하게 보여준다. 그러나 금융위기는 글로벌 자본주의의 충격으로 노출되었으나, 그러한 충격에 저항하지 못한 원인은 내부적 취약성에서 찾아야 할 것이다. 특히 한국 이외의 NICs는 금융위기에 전염되지 않았다는 점에서도 내부적 원인을 중시해야 할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 탈권위주의 과정에서의 정부-재벌 관계의 변형과 금융위기의 인과 관계를 중시하고자 한다.

III. 경제체제의 탈권위주의로의 이행과 정부-재벌 관계의 재편

1. 권위주의형 발전 연합의 한계

일반적으로 개발형 자본주의 국가의 경우, 정부가 리더십을 구축하기 위해서는 지배 계급과 이해 집단으로부터 자율성을 확보하고, 응집력 있는 거대한 관료주의를 형성할 수 있어야 한다. 그러나 이에 성공하더라도 그 역할 수행에 필요한 제 자원을 통제할 수 있는 권력과 능력, 경제 행위자 간의 효과적 관계를 구축할 수 있는 능력 등을 갖추지 못할 경우, 오히려 그 자율적 능력이 약화될 수도 있다.³¹⁾ 이러한 관점에서

30) 위의 논문, 15쪽.

31) Dietrich, Rueshemeyer and Peter, B. Evans, "The State and Economic Transforma-

불 때, 군사 정부는 1961년 5.16 쿠데타 직후인 1961년 5월 기획, 조정, 집행 기능이 통합된 슈퍼 관료 기구인 건설부(7월부터 경제기획원으로 개칭)를 신설하고, 산업화에 필요한 제 자원을 신속하게 독점함으로써 개발형 자본주의 국가의 형성에 요구되는 정부 능력을 강화할 수 있었다.

군사 정부는 이러한 능력을 바탕으로 협력적 정부-재벌 관계를 지향하고자 했다. 그는 제1차 경제개발 5개년 계획에서 기업 활동의 자유를 보장하는 자유경제체제를 원칙으로 하되, 기간 부문과 그 밖의 중요한 정책 수단 부문에 대해서는 정부가 직·간접적으로 참여하는 ‘지도받는 자본주의 체제’를 지향하고 있었다. 이 체제에서 경제개발의 추진 세력은 궁극적으로 기업으로 인식하고, 정부의 역할은 기업의 원활한 활동을 지원하는 데 중점을 두는, 이른바 협력적 정부-재벌 관계를 지향하고 있었다.³²⁾

그러나 박 대통령의 “우리 경제의 자립과 고도 성장을 밀고 나가는 데 가장 큰 애로의 하나로 등장한 것은 개발의 주역을 담당해야 될 민간 기업의 존립 기반이 허약한 것과 근대적 시장 구조와 새로운 기업가 정신이 갖추어지지 못하였다는 사실이었다. 따라서 장기적으로는 민간 기업가의 창의와 이니셔티브에 의존해야 한다는 것을 알면서도 우선 자립에서의 기반을 구축하는 것이 시급하다는 현실적 불가피성 때문에 개발의 전위로서의 과업을 정부 자체가 떠맡지 않을 수 없었다”³³⁾에서 보는 바와 같이, 정부는 원칙적으로 협력적 정부-기업 관계를 지향했으나, 현실적으로는 시장을 유도하고 대체하는 역할, 즉 순응적 정부-재벌 관계를 지향하지 않을 수 없었다. 이른바 정부 우위의 발전 연합이 형성된 것이다.

이러한 현실론적 접근법은 70년대의 중화학 공업화 기간 중에는 더욱 강화되었다. 국내적으로 3선 개헌의 강행(1971), 나아가 종신 집권을 기도한 10월 유신 체제의 구축(1972)은 국민의 격렬한 반정부 감정을 불러일으켰다. 이에 대응하여 정부로서는 업적 정통성을 과시할 필요가

tion,” in Dietrich Rueshemeyer, Peter B. Evans, Theda Skocpol(eds.), *Bringing the State Back In*(Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp.47-56; Beeson, *op. cit.*, p.141.

32) 한국재정40년사 편찬위원회, 『한국재정40년사』 제1권(서울: 한국개발연구원, 1991), 431쪽.

33) 박정희, 『민족의 저력』(서울: 광명출판사, 1971), 141-142쪽.

있었다. 국외적으로는 1969년의 닉슨 독트린을 시발점으로 한반도를 둘러싼 안보 환경이 급격히 변화되었다. 70년대 들어서는 미일 및 미중 관계가 냉전으로부터 테탕트로 전환하고, 그 영향으로 1971년 주한 미군의 철수가 시작되어 정부로서는 대미의존적 안보체제를 개선해야 하는 긴급한 과제, 즉 '방위산업'의 육성 과제에 당면하고 있었다. 이러한 두 과제를 해결하기 위한 해법으로서, 청와대는 재계와 관료의 반대에도 불구하고 중화학 공업화로의 구조 전환을 선택하였다. 따라서 정부의 시장 대체적 역할은 극대화되고, 정부 우위의 발전 연합은 더욱 순응적으로 되어갔다.

정부는 경제개발계획 상의 프로젝트의 배분, 산업 자본의 통제, 행·재정 권한의 동원, 정책 변수의 조작 등을 자원으로 정부 우위의 발전 연합을 리드해 갈 수 있었다. 이 연합에서의 정부-재벌 관계는 '최수의 딜레마 게임'으로 표현된다. 정부는 재벌이 특혜적 기회를 잘못 이용하면 앞으로의 생산에서는 보호 및 지원을 철회한다는 계약 하에서 특혜를 제공함으로써 재벌로 하여금 기회를 생산적으로 활용할 수 있도록 유도할 수 있었다. 또한 재벌로서도 능력이 취약했기 때문에 정부의 리더십을 신뢰하고, 이에 순응할 필요가 있었다.³⁴⁾ 이것이 한국 경제에서 고착화된 순응적 정부-재벌 관계의 속성이었다.

일반적으로 신흥 공업국에 있어서 뛰어난 능력을 갖춘 정부는 정책 변수의 조작으로 높은 목표 수준을 달성할 수 있다. 또한 보유하고 있는 능력의 성격과 질(質)에 의하여 활동 범위를 스스로 규정할 수 있다.³⁵⁾ 마찬가지로 한국의 개발형 정부도 국내적으로는 재벌을 리드할 수 있는 자원을 통제하고 있었고, 국외적으로는 시장 보호가 가능하여 정책 변수의 조작 범위가 비교적 제약되지 않고 있었다. 또한 개발형 국가의 경험에 비추어볼 때, 정부만이 발전을 촉진할 수 있는 효과적인 공공 능력(effective public capacity)을 동원할 수 있었다.³⁶⁾ 이 점에서 한국의 개발형 정부는 '만능적' 존재로 인식되고 있었다고 평가할 수 있다.³⁷⁾

34) Richard, Grabowski, "The Successful Developmental State," *World Development*, vol.22, no.3(1994), pp.418-419.

35) 三輪芳朗, 『政府の能力』(東京: 有斐閣, 1998), 224-225쪽.

36) Adrian, Leftwich, "Governance, the State and the Politics of Development," *Development and Change*, vol.25, no.2(April 1994), p.365.

이러한 정부 만능적 발전 연합은 팔목할 만한 고도 성장을 유발하는 데는 효과적이었다. 그러나 그것이 고도로 정치화되면서 적지 않은 부작용을 축적하고 있었다. 그 중 두드러진 것은 성장 구조가 왜곡되면서 재벌의 정부에의 의존 심리, 정경 유착, 기업가 정신의 약화 등으로 집약되는 도덕적 해이가 심화되었다는 사실이다. 이것이 재벌을 포함한 한국의 기업이 국내외의 환경 변화에 신속적으로 대응하지 못하게 된 결정적 원인일 뿐만 아니라, 한국 경제의 잠재적 리스크를 높이는 계기를 이루었다. 1979년부터 두드러진 중화학 공업화에 대한 과잉 투자 논쟁은 순응적 정부-재벌 관계에서 비롯된 부작용이었을 뿐만 아니라, 그 대외적 리스크를 그대로 반영하고 있었다.³⁸⁾ 즉 70년대 후반부터 시장은 이미 경제체제의 탈권위주의로의 이행을 압박하고 있었던 것이다.

2. 경제 민주화와 탈권위주의로의 이행

후쿠야마(Francis Fukuyama)에 의하면 경제 성장만을 지상과제로 삼는다면 권위주의형 근대화가 민주주의형 근대화보다 나은 것으로 보인다고 한다.³⁹⁾ 그러나 동아시아의 발전 모델에서 공통적으로 나타나는 바와 같이, 한국 경제에서도 권위주의형 경제 성장이 가져온 교육 수준의 향상, 도시화, 소득 수준의 향상, 그리고 국제 교류 증대 등의 영향으로 권위주의형 발전 연합의 효과에 대한 의문이 확산되고 있었다.⁴⁰⁾

80년대 들어서 분출된 경제 민주화에 대한 욕구는 이러한 의문을 표면화시킨 사회적 변화로 평가할 수 있다. ‘경제 민주화’는 재벌의 활동 영역을 넓히는 정부 규제의 완화뿐만 아니라 지역간, 계층간, 산업 간의 균형 발전 등으로 함축된다. 특히 재벌 의존형의 불균형 성장 전략은

37) 발전형 정부-재벌 관계에 있어서 정부의 정책 변수 조작 능력은 경제위기를 극복하는데 결정적 요인으로 작용한다. 예컨대 한국 경제가 오일 쇼크(1973)의 영향으로 1974년 금융위기에 직면하게 되자, 정부는 이러한 능력을 동원하여 위기를 극복할 수 있었다. 그 능력은 긴축 재정, 국내 금융 기관의 대형화, IMF와의 스탠드 바이 협정 체결, 환율 평가 절하, 금융의 국제화를 통한 국제 금융 기관의 국내 지점망 확대 등으로 나타났다. 김용환, 『입자, 자네가 사명관 아닌가』(서울: 매일경제신문사, 2002), 173-176쪽.

38) 이에 대해서는 다음을 참고. 이만희, 위의 책, 247-265쪽.

39) 후랜시스 후쿠야마, 이상훈 역, 『역사의 종말』(서울: 한마음사, 1992), 193쪽.

40) 太田辰幸, 『アジア経済発展の軌跡』(東京: 文真堂, 2005), 87쪽.

경제 민주화의 주요 쟁점으로 부상했다.

재벌 의존형의 불균형 성장 전략이 가능했던 것은 개발형 정부가 제 자원을 독점하고 '보이는 손'으로 전략적 목표에 자원을 중점 배분할 수 있었기 때문이다. 그 결과 소수의 재벌에 자본과 자금을 집중시켜 중화학 공업화를 달성할 수 있었다. 그러나 그 이면에는 정경 유착 구조가 탄생되고, 나아가 경제 구조의 양극화 현상을 고착시켰다.⁴¹⁾

그러나 80년대 중반 이후, 시민 사회의 급성장은 경제 민주화에 대한 욕구를 분출시켰다. 권위주의형 성장 구조가 단기간에 경제 성장을 유발하는 데는 효과적이었으나, 경제 규모의 급신장과 함께 규제 비용, 정부 실패의 경제 사회적 비용도 크게 증대하였기 때문이다. 규제 비용은 10%/GNP에 이르렀다는 평가도 제기되었다.⁴²⁾ 정부 스스로도 “기존의 정부 주도에 의한 사업 추진과 수입 억제 및 독과점 심화 등의 보호 시책은 단기간에 빠른 성장을 위하여 불가피하였으나, 우리 경제의 체질을 악화시켰으며 시장 기능이 정상적으로 작용하는 것을 저해하였다”⁴³⁾고 경제 민주화의 필요성을 인식하고 있었다.

경제 민주화에 대한 사회적 요구는 정부-재벌 관계의 탈권위주의화를 촉진하였다. 이와 함께 경제 규모의 급팽창과 국내외간의 상호 의존도가 높아짐으로써 개발형 정부의 만능적 역할이 한계를 맞으면서 경제체제의 탈권위주의화를 촉진했다는 사실도 간과할 수 없다. 이전과는 달리 정부의 정책 변수 조작 가능의 범위가 분명히 제한되면서 정부의 실현 가능한 정책 범위도 제한되었기 때문이다.⁴⁴⁾

80년대 중반 이후 두드러진 글로벌 현상도 이러한 전환을 촉진한 중요한 요인으로 작용하였다. UR을 시발점으로 한국 경제에 대한 개방 압력과 함께 선진국의 보호주의, 중국을 비롯한 새로운 라이벌의 등장 등으로 한국 경제는 상품 경쟁력을 보다 강화하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 이를 위해 재벌을 정부의 보호 하에 육성하기보다는 시장 경쟁에 맡겨 스스로의 경쟁력을 강화시킬 필요가 있었다. 특히

41) 스루마끼 야스오(鶴蔭靖夫), 『대만 대 한국: 제2의 기적은 일어날 것인가』(서울: 해돋이, 1992), 50-51쪽.

42) 정갑영, 「개방화의 정부규제」, 구석모 편, 『경제민주화와 정부규제』(서울: 한국경제연구원, 1991), 35-37쪽.

43) 대한민국정부, 『제5차 경제사회발전 5개년 계획 1982-1986』(1981), 14쪽, 41쪽.

44) 三輪芳朗, 앞의 책, 225쪽.

오랫동안 정부의 보호 하에서 규모의 경제, 비관련 다각화를 추구해 온 재벌이 국제 시장에서 경쟁하기 위해서는 세계 수준의 경쟁력을 지향하는 '산업 전문화'도 중요한 과제로 인식되었다. 그 기반이 되는 것은 재벌에 대한 보호가 아니라 시장경쟁체제의 구축이었다.

경제체제의 탈권위주의화 과정에서 정부는 시장의 리더 또는 규제자가 아니라 조정자로서 경제 구조의 효율성과 균형을 지향하는 역할 변화를 시도해야 했다. 특히 재벌과의 관계에서는 보호자로서의 역할보다는 오히려 경제력 집중을 억제하는 역할로 전환해야 할 필요가 있었다. 즉 정부는 시장 규제자에서 조정자로, 나아가 정부 우위의 순응적 발전 연합에서 협력적 정부-재벌 관계를 지향하여 그 역할을 재편할 필요가 있었다.

이러한 인식에서 정부는 이미 80년대부터 경제계획을 통하여 경제체제의 탈권위주의로의 이행을 준비하고 있었다. 정부의 역할은 민간 경제 활동에 대한 유도 계획을 지양하고, 정부의 보호와 규제를 완화하여 민간의 창의력을 유도하는 데 있는 것으로 재정립되었다. 그 일환으로 자유 시장 경쟁 질서를 확립하여 경제력의 집중을 억제하고 공정거래제도를 확립하는 한편, 정부의 시장 개입은 공익목적상 불가피한 경우로 제한하였다. 동시에 경제 활동을 지원하는 사회 개발, 기술 및 인력 개발, 사회 간접 자본 등에 대해서는 정부의 역할을 적극화하는, 이른바 실질적인 '협력적' 정부-재벌 관계를 지향하고 있었던 것이다.⁴⁵⁾

3. 협력적 정부-재벌 관계 구축의 한계

앞서 설명한 바와 같이 탈권위주의로의 이행에서는 협력적 정부-재벌 관계, 재계의 질서화 및 조정 능력이 선결되어야 한다. 정부 권력이 시장을 지배하는(power over market) 것이 아니라 정부 권력은 질서화된 시장으로부터 생성되어(power through market) 발전 능력으로 변형되어야 하는 것이다.

이를 위해서는 우선적으로 정부 우위의 발전 연합에서 위축된 시장의 자율성을 회복하는 것이 필요했다. 이러한 움직임은 중화학 공업 과잉투

45) 대한민국정부, 앞의 책(1981), 15-16쪽; 대한민국정부, 『제6차 경제사회발전 5개년 계획 1987-1991』(1986), 33-35쪽.

자 조정중이던 1980년 1월 12일 ‘환율 및 금리 인상’ 조치에서 시작되었다. 당시의 이한빈 전 경제기획원 장관에 의하면 “... 일시적인 부작용을 무릅쓰고 IMF의 권고 사항(신자유주의)을 충실히 이행하는 시장 경제 원칙으로 전환하기 위하여 이 조치를 감행했다”⁴⁶⁾고 한다. 여기에는 경제 관료들의 신념도 크게 작용했다. 이들은 고도 성장을 경험하면서 정부의 시장 개입은 시장 기능에 입각한 ‘시장 촉진적’ 개입이어야 한다는 강한 신념을 축적하고 있었다.⁴⁷⁾

전(全) 대통령도 “지난 날의 경제는 지나친 관주도로 자유경제체제의 장점인 기업의 자율성을 훼손한 일면이 없지 않았고, 그에 따라 기업의 의존성이 심화되는 국면과 기업의 국제 경쟁력 약화 현상을 초래하였다. 이제 이러한 일은 없어야 하겠으며, 기업의 체질과 자율성이 높아져서 명실상부한 민간주도 경제를 이룩하는 것이 우리가 앞으로 달성할 과제이다...”⁴⁸⁾라고 하면서 경제 관료의 정책적 전환을 뒷받침했다.

시장의 자율성을 회복하는 데 가장 커다란 걸림돌은 재벌의 경제력 집중 현상이었다. 이것은 고도 성장기에서는 ‘필요악’으로 인식되었으나, 탈권위주의로의 이행 과정에서는 균형 발전을 저해할 뿐만 아니라 국가 경제의 리스크를 높일 수 있다는 우려를 낳고 있었다. 예컨대 1985년 국제그룹의 해체가 몰고 온 사회적 파장은 이러한 인식을 확산시키는 계기로 작용하였다. 따라서 재벌이 누려온 독과점 이익, 여신 특혜 등을 비롯한 보호 정책은 더 이상 효율적 발전 전략이 될 수 없다는 인식이 사회적으로 공유되고 있었다.

그러나 80년대까지 절차 정통성을 결여한 권위주의 정부로서는 업적 정통성을 과시해야 하는 필요성에서 ‘5공 비리’ 재판 과정에서 나타난 바와 같이 재벌과의 유착 관계를 유지해 갔다. 1980년 12월 31일 제도화된 ‘독점 규제 및 공정 거래에 관한 법률’이 그 이후 수차례 개정되면서도 별다른 효과를 발휘하지 못한 근본적인 원인도 여기에 있었다. 따라서 재벌의 경제력 집중 현상은 완화되기보다는 오히려 심화되어 훗날 밝혀진

46) 《이한빈 전경제기획원장관과의 인터뷰》, 1991년 4월 29일.

47) Chalemers, Johnson, “Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan,” in Frederic C. Deyo(eds.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization*(Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp.140-141.

48) 《매일경제신문》, 1980년 11월 26일자.

바와 같이 1994년 현재 30대 재벌의 총매출액이 82%/GNP에 이르고 있었다. 또한 노태우 정부에서 드러난 바와 같이 재벌의 지대 추구 행위(부동산 투자 등)와 비관련 다각화도 방치되고 있었다. 이것은 정부 리더십의 한계와 재벌의 자율적 질서화 및 조정 능력의 결여를 보여주는 단면이다.

이러한 상황에서 협력적 정부-재벌 관계를 구축하기는 어렵다. 오히려 이번에는 정부가 재벌의 경제력 집중을 우려하여 이것을 규제하려고 하자 재벌의 저항이 거세게 나타났다. 예컨대 1984년 정부가 공정 거래 제도를 통하여 재벌의 경제력 집중을 억제하려고 하자, 전국경제인연합회는 불합리성을 이유로 거센 항의 의견을 보이기도 했다.⁴⁹⁾

이것은 이미 80년대 중반부터 정부의 리더십이 약화되면서 발전 연합에서 재벌의 자율성이 상대적으로 크게 제고되었음을 의미한다. 80년대 이후부터 경제개발계획이 유명무실화되면서 재벌의 개발 프로젝트에의 의존도가 크게 저하되고, 80년대 중반 이후 두드러진 통상 압력과 일시적인 국제 수지 흑자의 영향으로 '자본 자유화'가 본격적으로 실시되면서 정부 통제 하의 금융에의 의존도가 크게 저하되었다. 재벌로서는 이전과 달리 굳이 정부 지원에 의존할 필요가 없어진 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 90년대 들어서 개혁을 앞세운 규제 완화와 자본 자유화를 급속히 추진하면서, 스스로 정책 변수의 조작 가능 범위를 되돌이킬 수 없을 정도로 크게 위축시키는 오류를 범했다. 그에 따르는 부작용에 대한 안전 장치, 예컨대 금융위기 이후 필요성이 제기된 투기 자본에 대한 국제 협조 체제의 구축, 아시아관 국제통화기금의 설치, 통화 스왑 협정 등에 대해서는 정부 리더십이 전혀 발휘되지 못하고 있었다.

재벌의 질서화 및 조정 능력을 기대하기에도 한계가 있었다. 그 결과 정부-재벌 관계가 협력적이기보다는 오히려 해체되는 중요한 변화를 겪게 된다. 이것은 정부의 정책 효과를 크게 제약함으로써 재벌의 국제 금융 시장 의존적 차입 경영이 방치되는 결정적 원인으로 작용했다.

지금까지의 논의를 토대로 경제체제의 탈권위주의로의 이행 과정에서 나타난 정부-재벌 관계의 변화를 요약하면 표1과 같다.

49) 《매일경제신문》, 1984년 8월 30일자.

표1-탈권위주의로의 이행 과정에서의 정부-재벌 관계의 변화

	권위주의	이행 촉진 동기	탈권위주의
정부의 능력(리더십) ① 시장 지도 능력 ② 경제행위자 간의 네트워크링 능력	높음	① 재벌의 비대화 ② 경제민주화 및 규제 완화 ③ 자본 자유화	낮음
정책 변수의 조작 가능 범위	넓음	④ 글로벌화 등에 의한 재벌의 정부 지원에의 의존도 저하	축소
정부-재벌 관계	• 정부 우위의 발전 연합 • 재벌의 태도: 순응적		• 발전 연합을 규정한 제도의 효력 상실 • 재벌의 태도: 저항적
재벌의 정부에의 의존도	높음		낮음
재벌의 국제금융시장에의 의존도	낮음		높음
대외적 국가 리스크	낮음(대외 개방도의 저하)		높음(안전 장치의 결여)

IV. 신산업정책에서의 정부-재벌 관계의 해체

신산업정책은 정부-재벌 관계에서 정부의 리더십이 효과를 상실하고 있음을 보여주는 실례로 평가할 수 있다. 자본 자유화가 급속하게 진행되자, 재벌로서는 더 이상 정부의 리더십에 의존할 필요성이 적어졌기 때문이다. 이것은 재벌의 차입 의존적 경영을 가속화시켰고, 국가 경제의 리스크를 금융위기로 전이시키는 결정적 원인으로 작용하였다.

1. 공정거래제도의 정착 시도와 정부-재벌 관계의 마찰

60년대 이후, 재벌은 정부의 보호와 지원 하에서 거대하게 성장할 수 있었다. 그러나 다른 한편으로는 지대 추구, 정부에의 과잉 의존, 정경 유착 등의 도덕적 해이로부터 벗어나지 못한 채 재무 구조 등을 비롯한 스스로의 펀더멘탈을 잠식하는 환경 속에 갇혀 있었다. 재벌은 외형적으로만 비대화되었을 뿐이지 질적으로는 고비용 구조가 심화된 것이다.⁵⁰⁾ 이것을 개선하기 위해 정부는 거시적 정책 면에서 앞서 설명한

50) 한국은행, 『기업경영분석』(1994), 182-201쪽 참고.

바와 같이 '환율 및 금리 인상 조치'를 전환점으로 안정우선주의로 전환하고, 미시적 정책 면에서는 재벌의 무리한 경제력 확장 및 독과점 이익을 규제할 목적으로 공정거래제도를 정착시키고자 했다.

사실, 이 제도가 시작된 것은 앞서 설명한 바와 같이 1980년 12월 31일 제도화된 '독점 규제 및 공정 거래에 관한 법률'이었으나, 그 취지를 발휘하지 못하고 있었다. 전두환, 노태우 정권도 업적 정통성을 과시하기 위해서는 재벌의 실적에 의존할 수밖에 없었고, 또한 재벌과의 유착 관계를 유지할 필요가 있었기 때문이다. 1987년 6.29의 정치적 민주화를 계기로 경제적 민주화에 대한 요구가 확대되면서도, 공정거래제도는 재벌의 구조 개선에 별다른 효과를 발휘하지 못했다. 그 결과 재벌의 비관련 다각화는 더욱 확대되어 재벌의 역량은 분산되게 되었다.⁵¹⁾

그러나 1992년 대통령 선거에서 '개혁'을 슬로건으로 내건 김영삼 후보의 당선으로 시장 경쟁의 활성화를 뒷받침할 수 있는 규제 완화에 대한 개혁 압력이 커지게 되었다. 다른 한편으로는 시장 경쟁을 제한해 온 재벌의 독과점 이익을 규제해야 한다는 개혁 압력이 커지게 되었다. 특히 선거에서 정주영 후보와의 경쟁 과정을 거치면서 생성된 그의 반재벌적 태도(반기업적 태도는 아님)는 재벌 규제의 수단으로서 공정거래제도의 정착을 앞당기는 계기를 이루었다. 이것은 상당한 논란을 거쳐 1994년 8월의 공정거래제도의 개선을 낳았다. 타 회사에의 출자 제한, 상호 채무 보증 제한, 부당한 거래 행위 제한 등을 포함한 불공정 거래 행위를 개선하고, 재벌의 비관련 다각화를 억제함으로써 시장 경쟁을 촉진하고자 하는 것이 그 목적이다.

이 제도를 전환점으로 정부는 자산 총액을 기준으로 대규모 기업 집단(재벌)을 지정하던 경직성에서 벗어나 그 외에도 내부 지분율(소유 집중의 건전성), 자기 자본 비율(채무 구조의 건전성) 등을 고려하여 신축적으로 지정하였다. 이 기준을 달성한 재벌에 대해서는 기업 집단의 규제를 받지 않는 혜택이 주워지게 된다. 즉 대규모 기업 집단의 출자 총액은 순자산의 25%(경과 기간 3년, 그 이전에는 40%)로 제한하고 있으나, 소유 분산 및 채무 구조 면에서의 우량 계열 기업에 대해서는 출자 규제가 해제된다. 상호 지급 보증은 자기 자본의 200% 이내(1996년

51) 한국은행, 『기업경영분석』(1992), 92-93쪽; 《동아일보》, 1992년 10월 10일자 참고.

6월까지 유예)로 축소하고 있다.⁵²⁾

재벌이 특히 주목한 것은 타 회사에의 출자 한도액의 조정이었다. 이것은 재벌의 비관련 다각화의 주요 수단으로 활용되면서, 재벌의 재무 구조를 악화시키고 생산성을 잠식하는 주범이었다. 그러나 재벌은 “출자 한도 총액을 해소하는 데 10조 4천억 원의 순자산 증자가 필요하며 이를 위해서는 향후 3년간 19조 1,500억 원의 세전 순이익을 내야 하므로 현실적으로 불가능하다. 따라서 출자 한도를 현행 40%로 유지하되 5년마다 5%씩 단계적으로 낮추자 … 경영권 자체가 위협받을 수 있다”⁵³⁾고 함으로써 정부의 방침에 격렬하게 반발했다. 정부도 이에 대하여 재계의 반론을 근거 없는 것으로 일축하고 정부안을 견지하였다. 이러한 마찰은 정부-재벌 관계가 냉각기로 접어드는 결정적 계기가 되었다.

따라서 협력적 파트너로서 재벌의 질서화 및 조정 능력을 기대할 수 없는 한 이러한 제도가 경제력 집중 완화의 효과를 남기는 어려웠다. 실제로 30대 재벌은 정부의 방침과는 달리 타 회사에의 출자 및 흡수·합병 등을 통하여 계열사를 늘려나갔다. 예컨대 1995년 4월 1일 현재 30대 재벌은 계열사를 623개(1994년 616개)로 늘렸고, 평균 18.5 업종에 진입하고 있었다. 또한 자기 자본 비율은 19.9%(1994년 20.1%)로 하락하고, 자기 자본 지도 비율(21.3%)에 미달하는 계열사도 전체의 55%에 달했다.⁵⁴⁾ 이것은 재벌이 여전히 차입 경영을 통해 비관련 다각화를 시도하고 있고, 그 영향으로 재무 구조가 보다 악화되고 있음을 시사한다. 정부로서는 재벌이 국가 경제에서 차지하는 비중을 고려할 때, 한국 경제의 리스크를 우려하지 않을 수 없게 되었다.

한편, 이러한 실적은 정부-재벌 관계에서 정부 리더십의 효과를 기대할 수 없게 되었음을 보여준다. 앞의 표1에서 보는 바와 같이, 정부의 정책 변수 조작 범위가 제한된 것은 재벌의 정부에의 의존도가 급격히 저하되면서 자율성이 확대되었기 때문이다. 특히 자본 자유화를 통하여 정부 통제 하의 금융 부문에 의존할 필요가 적어졌기 때문이다. 종금사를 비롯한 국내 금융 기관은 재벌의 자본 수요에 대응하고자 국제 금융 시장에서 단기 자본을 조달하여 국내에는 장기 자본으로 대출하는 패턴으

52) 공정거래위원회, 『공정거래백서』(1995); 《매일경제신문》, 1995년 1월 25일자.

53) 《매일경제신문》, 1994년 8월 10일자.

54) 《매일경제신문》, 1996년 4월 1일자 및 5월 31일자.

로 재벌의 자금원 역할을 수행하면서 재벌의 비관련 다각화를 뒷받침했다. 이것이 한국 경제의 국제 수지 적자를 증폭시킨 원인이다. 그럼에도 불구하고 정부는 국제 수지 적자는 감내할 수 있는 범위에 있다고 공언하면서 자본 자유화를 견지해 나갔다. 그렇다고 앞서 제시한 안전 장치에 대한 고려는 전혀 제기되지 않았다. 그 결과 1996년부터 국제 금융 시장이 불안정화되면서 변제 기간의 미스매치 및 롤 백의 불확실성이 높아지자, 한국 경제의 리스크가 표면화되었다.

이와 같이 재벌이 스스로의 이익과 충돌하는 정부 정책에 대해서는 저항하게 되면서 정부-재벌 간의 협력적 상호 의존 관계를 구축할 수 없게 되었다. 따라서 프로젝트 배분, 정책 금융 배분 등을 주요 수단으로 재벌에 리더십을 행사해 온 정부로서는 규제 완화와 자본 자유화로 이러한 수단의 효력이 약화되자, 정부의 정책 조작 가능 범위가 크게 위축될 수밖에 없었다.

2. 산업 전문화와 정부-재벌 관계의 해체

정부가 재벌의 비관련 다각화를 억제하고자 시도한 또 다른 정책으로는 '산업 전문화'를 지적할 수 있다. 재벌은 외형적으로 정부의 지원에 힘입어 비대해졌으나, 앞서 살펴본 바와 같이 펀더멘탈의 악화에도 불구하고 비관련 다각화를 무리하게 추구하는 무질서 행태에서 벗어나지 못하고 있었다. 정부는 이러한 행태가 한국 경제의 리스크를 높인다고 판단하고, 산업 전문화를 시도하게 되었다.

재벌은 60년대 이후 비관련 다각화에 몰두하여 그 역량이 크게 분산되어 있었다. 예컨대 국내 제1의 재벌의 매출액과 R&D투자는 세계 제1의 단일 기업에 비해 매우 낮음에도 불구하고, 비관련 다각화를 추구하는 데 몰두해 왔다. 이것은 '정주경중'의 정부-재벌 관계에서 고착된 '정치화된 성장우선주의'가 낳은 외부 불효과이자 필요악이기도 했다. 재벌도 이에 편승하여 생산성과 기술력을 향상시키는 노력보다는 리스크가 낮고 안정적으로 이익을 보장하는 '재테크', 예컨대 개발 인플레이에 편승하여 부동산에 투자하는 등 기형적 경영 관행에 젖어 있었다. 1990년 5월 8일의 '부동산 투기 억제 및 물가 안정을 위한 특별 대책'⁵⁵⁾으로 공개된 재벌의 부동산 소유 실태는 재벌의 자체 조정 능력의 결여를

적나라하게 보여주었다.

이러한 재벌의 무질서를 방지하는 한 한국 경제가 글로벌 시대에서 경쟁할 수 없게 되고, 리스크가 보다 높아질 것은 분명하다. 이를 우려하여 노태우 정부는 30대 재벌을 대상으로 비업무용 토지의 매각을 전제로 하여 일률적으로 계열 기업 중에서 금융 지원 규제의 틀에 얽매이지 않는 '주력 기업'을 각각 세 개씩 선정하도록 하는, 이른바 '주력 기업 제도'를 도입하였다. 그 결과 재벌은 자본 수요가 많은 석유 화학, 자동차, 전자 등과 관련된 계열사를 주력 기업으로 선정하여, 정부의 제조업 육성 취지에는 부합하였으나 중복 업종이 많아 과잉 생산의 가능성을 배제할 수 없었다. 즉 재벌의 행태는 전문화를 통하여 경쟁력 향상을 지향하려는 정부의 취지와는 맞지 않았다.⁵⁶⁾

재벌로서는 스스로의 계열사가 주력 기업으로 선정되면 금융 기관의 용자를 무제한으로 받을 수 있고, 공장 용지 취득 및 신기술 개발을 위하여 투자하는 경우, 특히 자구 노력을 하지 않고도 주거래 은행의 승인만으로 용자를 포함한 다양한 혜택을 받을 수 있기 때문에 의도적으로 정부의 취지와는 다른 선택을 했다고 평가할 수 있다. 이것은 자본 자유화와 경제 민주화의 영향으로 재벌의 자율성이 향상되어 정부-재벌 관계가 점차 해체되고 있음을 보여준다. 즉 재벌에 대한 정부의 리더십이 효력을 상실하고 있는 것이다.

이를 보완하기 위하여 김영삼 정부는 외형적으로는 반재벌적 태도를 보이면서 또 다시 '주력 업종 제도'를 통하여 재벌에 리더십을 행사하고자 하였다. 이것은 이전의 제도와는 달리 '기업 수'보다는 '업종 수'를 중심으로 하는 전문화 정책이었다. 10대 재벌의 경우, 세 개 업종을, 11-30대 재벌의 경우, 두 개 업종을 각각 주력 업종으로 선택하도록 하여 스스로의 역량을 집중시킴으로써 전문화를 유도하고자 하는 것이 본래의 목적이었다.⁵⁷⁾

그러나 주력 업종 제도에 대하여 재벌의 반응은 기대 이하였다. 더욱이 그들은 이것을 금융 자금의 안정적 공급원을 확보하려는 수단으로 악용함

55) 한국경제개발연구원, 『한국경제 반세기: 정책자료집』(서울: 한국경제개발연구원, 1995), 559-560쪽.

56) 이만희, 앞의 책, 430쪽.

57) 《한국경제신문》, 1993년 10월 28일자.

으로써 재벌의 구조 개혁을 늦출 가능성도 배제할 수 없었다. 실제로 1995년 현재, 선정된 업종에 속하는 계열 기업 중에서 부채 비율이 500%를 초과하는 기업이 전체의 35%에 달하고, 그 이하의 재벌은 아홉 개에 불과했다. 30대 재벌의 계열사는 623개(1994년 616개)로 증가하고, 영위 업종도 18.5개로 확대되어 재벌은 여전히 비관련 다각화를 추구하고 있음을 보여주었다.⁵⁸⁾ 그럼에도 불구하고 정부는 경기 활성화를 우선시 하여 '선(先) 경기 활성화, 후(後) 재벌 정책'의 방침으로 후퇴함으로써 재벌의 무분별한 확대를 일관되게 묵인하였다. 그 결과 재벌은 전문화를 포기하고, 새로운 비즈니스로 그 영역을 확장하는 데 몰두하였다.

이러한 정책 실패는 재벌이 그 규모의 확장과 자본 자유화를 통한 자율성의 신장으로 이미 정부의 리더십으로부터 벗어났음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 김영삼 정부는 협력적 정부-재벌 관계를 구축할 수 있는 제도적 장치를 구축하지 못한 채 '개혁'을 명분으로 경제 민주화, 자본 자유화를 급속히 추진했다. 이러한 개혁은 재벌의 정부 의존도를 저하시켜 자율성을 더욱 신장시키는 효과를 낳았다. 그 속에서도 정부는 여전히 권위주의형 '행정 지도'에 의존하여 리더십을 행사하려고 하자, 그 관계가 '협력적'이 되기보다는 '저항적'으로 변형된 것이다.

재벌도 더 이상 정부에 의존하기보다는 국제 금융 시장에서 자본을 조달하면서, 여전히 비관련 다각화에 몰두하는 등 자체의 조정 및 질서화 능력을 상실하고 있었다. 그 결과 국제 수지 적자, 부채 비율이 더욱 높아지면서 한국 경제의 리스크는 더욱 높아졌다. 국제 금융 시장에서 더 이상의 차입이 어려워지는 것은 당연했다. 금융위기 이전의 한보철강, 기아자동차 등의 도산은 한국 경제의 리스크를 국제 금융 시장에 인식시키는 결정적 동기를 제공하였다. 이러한 상황에서 타이 발 금융위기가 확산되자 한국 경제의 건전성에 의문이 제기되었고, 이를 감지한 국제 자본이 집단적으로 탈출함으로써 한국 경제는 금융위기에 전염되기에 이른 것이다.

58) 《매일경제신문》, 1994년 7월 12일자 및 1995년 7월 1일자.

V. 맺음말

이 연구는 경제체제의 탈권위주의로의 이행기에 정부-재벌 관계의 변화와 금융위기의 인과 관계를 밝히고자 했다. 체제 이행기에서 요구되는 선행 조건으로서 협력적 정부-재벌 관계, 그리고 재벌의 자체 조정 및 질서화 능력을 지적할 수 있다. 한국 경제가 이러한 조건을 충족하지 못한 상황에서 외부로부터의 충격을 계기로 금융위기가 표면화되었다는 것이 이 연구의 핵심 논의이다. 즉 80년대 이후 탈권위주의로의 이행 과정에서 정부 리더십이 약화되면서 정부-재벌 관계가 해체되고, 또한 재벌의 자기 조정 및 질서화 능력이 발휘되지 못하면서 금융위기를 맞게 되었다는 것이다.

제2장에서 고찰한 바와 같이 지금까지의 선행 연구에서는 금융 제도의 취약성, 갈등적 정치 문화, 글로벌 자본주의의 충격 등에 초점을 두는 논의가 주류를 이루고 있다. 체제 이행기에서 나타난 정부-재벌 관계의 변화와 금융위기의 인과 관계에 대해서는 그 중요성에 비해 상대적으로 충분히 논의되지 못하고 있음을 파악할 수 있었다. 이들 중에는 부분적으로는 금융위기의 원인을 설명하는 데 유용한 논점도 적지 않다. 그러나 체제 이행기의 정부-재벌 관계의 변화의 관점에서 볼 때, 이것은 금융위기의 직접적 원인이라기보다는 이것을 표면화시킨 매개적 원인으로 이해할 수 있다.

제3장에서는 60-70년대 형성된 권위주의형 발전 연합이 80년대 들어서 한계를 맞게 되면서 탈권위주의로의 이행 압력을 받고 있었다는 점을 밝혔다. 규제 완화와 균형 발전으로 집약되는 경제 민주화에 대한 사회적 요구, 경제계획 실효성의 저하, 글로벌 현상(자본 자유화) 등은 정부 역할의 탈권위주의로의 이행, 나아가 '협력적' 정부-재벌 관계의 구축을 요구하였다. 그러나 재벌의 정부 지원에의 의존도가 급속도로 저하되자, 정부의 정책 변수의 조작 가능 범위는 크게 위축될 수밖에 없었다. 재벌의 자체 조정 및 질서화 능력을 기대할 수 없는 한 정부의 리더십으로 협력적 정부-재벌 관계를 추구하는 데는 한계가 있었다.

제4장에서는 신산업 정책의 실례를 통하여 정부 리더십의 약화, 정부-재벌 관계의 해체, 나아가 금융위기로의 전이 현상을 밝히고자 했다. 공정거래제도의 정착 시도를 둘러싼 정부-재벌 관계의 냉각, 그리고

산업 전문화 정책 과정에서 나타난 정부-재벌 관계의 해체 등을 살펴보았다. 여기에서는 정부 리더십이 약화되면서 재벌의 저항이 나타나고 있음을 엿볼 수 있었다. 그 과정에서 외부로부터의 충격을 계기로 한국 경제가 금융위기에 전염되었음을 살펴보았다.

정부 리더십이 약화된 것은 여러 가지의 환경적 변화가 복합적으로 작용한 결과였다. 국내적으로는 80년대 들어서 재벌의 국민 경제적 비중의 상승, 재벌의 경제개발계획 금융위기 상의 개발 프로젝트에 대한 의존도 저하, 경제 민주화에 의한 재벌의 자율성 확대 등이 두드러지게 나타났다. 국외적으로는 글로벌화와 통상 압력의 영향으로 자본 자유화가 추진되면서 재벌의 정부 금융에의 의존도의 저하 등이 두드러지게 나타났다. 이러한 변화로 정부의 정책 변수의 조작 가능 범위는 크게 위축되어 그가 재벌-정부 관계에서 리더십을 발휘하기에는 한계가 있었다. 그 결과 정부-재벌 관계는 협력적이기보다는 대립적으로 변화되었다. 재벌의 자기 조정 및 질서화 능력도 기대하기가 어려웠다. 이러한 상황에서는 앞서 제시한 바와 같은 사례의 안전 장치를 구축하는 것이 정부 리더십의 중요한 과제였다.

국내외적인 환경 변화로 정부 리더십이 약화되고 정부-재벌 관계가 대립적으로 변화되면서 재벌은 국제 금융 시장에 의존하는 차입 의존적 비관련 다각화에 몰입했다. 비관련 다각화에 소요되는 자본 수요는 종금사를 비롯한 국내 금융 기관의 단기 외화 조달로 충족했다. 국내 금융 기관은 국제 금융 시장에서 단기 자금을 조달하여 국내에는 장기 자금으로 공급함으로써 더블 미스매치의 위험성에 노출되고 있었다. 이것은 한국 경제의 국제 수지 악화, 차입금 증가에 의한 국제 신용도의 저하를 낳았다. 나아가 국제 금융 시장에서 스스로의 리스크를 한층 높이는 결정적 원인으로 작용하였다. 이러한 상황에서 타이 발 금융위기에 노출되어, 결국 금융위기를 맞게 된 것이다.

이와 같이 한국 경제의 탈권위주의로의 이행 과정에서 나타난 구조적 취약성은 정부 리더십의 약화, 이로 인한 정부-재벌 관계의 해체에서 비롯되었다고 평가할 수 있다. 이것을 가속화한 동기로서는 80년대 중반부터 본격화된 글로벌화, 자본 자유화, 경제 민주화 등의 환경 변화에서 찾을 수 있다. 따라서 앞서 검토한 세 가지 관점은 금융위기의 근본적 원인이라기보다는 구조적 취약점을 더욱 악화시키고, 나아가 국제 금융

시장에 그 리스크를 표면화시킨 동기를 제시하고 있다고 평가할 수 있다.

한편, 리스크가 금융위기로 전이되기까지의 정부 리더십의 정책적 미스는 중요한 교훈을 시사한다. 그 미스는 두 가지로 집약할 수 있다. 첫째는 80년대 후반 들어서 두드러지게 나타난 글로벌화, 경제 민주화의 압력으로 경제체제가 탈권위주의로 이행하는 과정에서 정부 리더십으로 협력적 정부-재벌 관계를 구축하지 못했다는 점이다. 둘째는 재벌의 차입 경영에 대한 위험 신호 전달 체계의 구축, 자본 자유화의 속도 조절, 나아가 금융위기 이후 필요성이 대두된 투기 자본에 대한 국제 공조 체계의 구축, 아시아권 통화 안정 체계의 구축, 스왑 협정 등의 안전 정치를 구축하지 못했던 점이 그것이다.

참 고 문 헌

- 공정거래위원회, 『공정거래백서』. 서울: 공정거래위원회, 1995.
- 김용환, 『임자, 자네가 사령관 아닌가』. 서울: 매일경제신문사, 2002.
- 대한민국정부, 『제5차 경제사회발전 5개년 계획 1982-1986』. 1981.
- 대한민국정부, 『제6차 경제사회발전 5개년 계획 1987-1991』. 1986.
- 박정희, 『민족의 저력』. 서울: 광명출판사, 1971.
- 비상경제대책위원회, 『비상경제대책위원회 활동결과 보고서』, 1998.2.2.
- 스루마끼 야스오(鶴蔞靖夫), 『대만 대 한국: 제2의 기적은 일어날 것인가』. 서울: 해돋이, 1992.
- 월간조선편집부, 『노태우, 역사를 위한 육성 회고 ③』. 『월간조선』, 1999년 7월.
- 이만희, 『국제경쟁력정책론』. 서울: 대광문화사, 1996.
- 정갑영, 『개방화의 정부규제』. 구석모 편, 『경제민주화와 정부규제』, 서울: 한국경제연구원, 1991.
- 정주영, 『시련은 있어도 실패는 없다』. 서울: 현대문학신문사, 1991.
- 한국경제개발연구원, 『한국경제의 반세기: 정책자료집』. 1995.
- 한국은행, 『기업경영분석』. 1992.
- 한국은행, 『기업경영분석』. 1994.
- 한국재정40년사 편찬위원회, 『한국재정40년사』 제1권. 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 후랜시스 후쿠야마, 이상훈 역, 『역사의 종말』. 서울: 한마음사, 1992.
- 《매일경제신문》, 1962년 6월 8일자; 1980년 8월 20일자; 1980년 11월 26일자; 1984년 8월 30일자; 1994년 7월 12일자; 1994년 8월 10일자; 1994년 8월 16일자; 1995년 4월 1일자; 1995년 5월 31일자; 1995년 7월 1일자.
- 《중앙일보》, 1991년 10월 11일자.
- 《한국경제신문》, 1993년 10월 28일자.
- 今井諒, 「グローバル化とアジア通貨金融危機について」. 今井諒 編, 『アジア通貨危機と金融市場』. 東京: お茶の水書房, 2001, 3-19쪽.
- 稲田十一, 「アジア経済危機の政治的側面」. 下村恭民·稲田十一共 編, 『アジア金融危機の政治経済学』, 東京: 日本国際問題研究所, 2001, 17-40쪽.
- 太田辰幸, 『アジア経済発展の軌跡』. 東京: 文真堂, 2005.
- 久保田哲夫, 「アジア通貨危機とIMF改革」. 今井諒 編, 『アジアの通貨危機と金融市場』. 東京: お茶の水書房, 2003, 21-67쪽.
- 金恩喜 他, 『韓国型資本主義の解明』. 九州: 九州大学出版会, 2001.

- 下村恭民, 「回想の東アジア金融危機」. 下村恭民·稲田十一 共編, 『アジア金融危機の政治経済学』, 東京: 日本国際問題研究所, 2001, 3-16쪽.
- 下村恭民, 「東アジア金融危機の政治社会的影響」. 下村恭民·稲田十一 共編, 『アジア金融危機の政治経済学』, 東京: 日本国際問題研究所, 2001, 71-90쪽.
- 三輪芳朗, 『政府の能力』. 東京: 有斐閣, 1998.
- 橋川武郎, 「日本の競争優位と中間組織」. 持田信樹 他, 『市場と国家』, 東京: 木鐸社, 1992.
- 樋渡展洋, 『戦後日本の市場と政治』. 東京: 東京大学出版会, 1991.
- 吉富勝, 『東アジア経済の真実: 奇跡, 危機, 制度の変化』. 東京: 東洋経新報社, 2003.

Akira, Suehiro, *Catch-up Industrialization: The Trajectory and Prospects of East Asian Economies*, trans. By Tom Gill, Honolulu: University of Hawaii Press, 2008.

Balassa, Bela, "Indicative Planning in Developing Countries." *Journal of Comparative Economics*, vol.14, no.4, December 1990.

Beeson, Mark, *Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Choi, Jungug, *Governments and Market in East Asia: The Politics of economic crisis*. London: Routledge, 2006.

Grabowski, Richard, "The Successful Developmental State." *World Development*, vol.22, no.3, 1994.

Greenspan, Alan, "Analysis of the Causes of the Crisis." <http://www.bog.frb.us/boarddocs/speeches/19980227.htm>(접속일: 1998년 4월 15일).

Haggard, Stephan and Cheng, Tun-jen, "State and Foreign Capital in the East Asian NICs.", in Deyo, Frederic C.(ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Haggard, Stephan and Moon, Chung-In, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study." *World Politics*, vol.42, no.2, January 1990.

Johnson, Chalmers, "What is the Best System of Nation Economy Management for Korea." in Cho, Lee-Jay and Kim, Yoon Hyung(eds.), *Korea's Political Economy*, Boulder: Westview Press, 1994, pp.64-83.

Johnson, Chalmers. "Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." in Deyo, Frederic C.(eds.), *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Kim, Byung-Kook, "The Politics of Chaebol Reform, 1980-1997," in Haggard, Stephan;

- Lim, Wonhyuk; Kim, Euysung(eds.) *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp.53-70.
- Leftwich, Adrian, "Governance, the State and the Politics of Development," *Development and Change*, vol.25, no.2, April 1994.
- Mo, Jongrin and Moon, Chung-in. "Business-Government Relations under Kim Dae-Jung." in Haggard, Stephan; Lim, Wonhyuk; Kim, Euysung(eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp.127-147.
- Park, Kyung Suh, "Bank-led Corporate Restructuring." in Haggard, Stephan; Lim, Wonhyuk; Kim, Euysung(eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp.181-202.
- Park, Yung Chul, *Economic Liberalization and Integration in East Asia: A post-crisis paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Rueshemeyer, Dietrich and Evans, Peter B., "The State and Economic Transformation." in Rueshemeyer, Dietrich, Evans, Peter B., Skocpol, Theda(eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Shin, Jang-sup and Chang Ha-joon, *Restructuring Korea Inc*. London: Routledge Curzon, 2003.
- Wade, Robert, *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, New-Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Weiss, Linda, "Government-Business Relations in East Asia." *Asian Perspective*, vol.18, no.2, Fall/Winter 1994.

국 문 요 약

이 연구는 한국 경제의 탈권위주의로의 이행 과정에서 정부-재벌 관계와 금융위기의 인과 관계를 검토하고 있다. 그 과정에서 협력적 정부-재벌 관계, 그리고 재벌의 자체 조정 및 질서화 능력 등이 충족되지 못함으로써 금융위기를 초래하게 되었다는 것이 이 연구의 논점이다. 그것을 충족하지 못한 원인은 1980년대 이후 국내외적 환경이 복합적으로 작용한 결과, 정부 리더십이 약화된 데서 비롯되었다. 산업 전문화 정책 과정에서 나타난 바와 같이, 재벌은 정부 지원에의 의존도가 저하되자 오히려 정부 리더십에 대하여 저항적 태도로 일관하면서 차입 의존적 비관련 다각화에 몰두했다. 정부로서도 이러한 행위에 개입할 수 있는 리더십을 갖추지 못하고 있었다. 재벌의 조정 및 질서화 능력도 발휘되지 못하고 있었다. 이것은 국제 수지 적자, 나아가 국가 리스크를 확대시켰다. 이러한 상황에서 타이 발 금융위기를 계기로 한국 경제의 건전성을 우려한 국제 자본이 집단적으로 탈출함으로써 금융위기를 맞게 된 것이다. 따라서 금융 제도의 취약성, 글로벌 자본주의의 충격 등은 금융위기의 근본적 원인이라기보다는 그것을 현재화시킨 매개적 원인으로 평가할 수 있다.

투고일 2010. 4. 12.

수정일 2010. 5. 24.

게재 확정일 2010. 6. 7.

주제어(keyword) 탈권위주의(Post-authoritarianism), 금융위기(Financial Crisis), 정부 리더십(Government Leadership), 협력적 정부-재벌 관계(Cooperative Government-Chaebol Relations), 재벌의 조정 및 질서화 능력(Self-Coordinating and Ordering Capacity Inside the Chaebol Circle)