

# 발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화\*

최 병 두\*\*

## Shift from Developmentalism to Neoliberalism and Changes in Spatial Policy in S. Korea\*

Byung-Doo Choi\*\*

**요약** : 신자유주의는 국가 개입을 통해 작동하는 경로의존적, 혼종적, 모순적 프로젝트로 이해된다. 신자유주의 하에서 실제 국가의 개입은 그 힘이 약화되었다기보다는 전략이 변화했다고 할 수 있으며, 이는 특히 도시공간의 재구성을 위한 신자유주의적 정책들에서 잘 나타난다. 이러한 점에서 이 논문은 발전국가로 특징지어지는 한국에서 신자유주의의 도입과정과 이에 따른 도시정책의 특성 변화를 고찰하고자 한다. 이를 위해 이 논문은 우선 1960년대 이후 국가주도적, 수출지향적 경제개발을 주도한 발전국가 및 그 공간정책의 특성을 살펴보고, 1980년대 후반 이후 신자유주의의 전개과정을 두 단계, 즉 1980년대 후반에서 1997년 경제위기 이전(1단계)과 그 이후 현재까지(2단계)로 구분하여 고찰하고자 한다. 특히 이러한 신자유주의화 과정은 기존 발전주의와 상호 중첩적, 혼종적으로 결합되어 있으며, 이러한 성향은 공간정책의 변화과정에 반영되고 있다고 주장한다. 끝으로 국가와 시장 간 결합(즉 발전주의적 신자유주의)은 다양한 유형으로 전개될 수 있지만, 국가의 발전 전망과 공간정책은 산업(자본)중심이 아니라 복지(인간)중심이어야 한다는 점이 강조된다.

**주요어** : 발전주의, 신자유주의, 발전주의적 신자유주의, 공간정책, 정책의 혼종성.

**Abstract** : Neoliberalism can be seen as a path-dependent, hybrid and contradictory project that operates actually (not just ideologically) through intervention of the state that has been not weakened in its strength but different in its strategies, especially through neoliberal policies of remaking urban space. This paper seeks to characterize the development of neoliberalism and urban policies in S. Korea, by examining the trajectory of neoliberalism generated in its contextually specific way since the late 1980s, by illuminating the intersection between new neoliberal programs and the existing developmentalism of the state and changes in spatial policy with its effects, which can be divided into two phases: the first from the late 1980s to the economic crisis in 1997, and the second from the crisis to the present. This paper finally identifies several paths in which the state and the market would be interrelated, and argues that the vision of national development and spatial policy should be welfare(i.e. human)-oriented, not industry(i.e. capital)-oriented.

**Key Words** : Developmentalism, neoliberalism, developmental neoliberalism, spatial policy, hybridity of policies.

### 1. 서론

한국을 포함하여 동아시아 국가들의 급속한 경제성장과 사회공간적 변화를 설명하는 이론들 가운데 대표적인 이론이 발전주의(developmentalism) 또는 '발전국가론'이다. 1960년대 이후 박정희정권에 의해 강력하게 추동된 한국의 발전국가는 1980년대 후반 민주주의와 세계화의 진전으로 인해 내·외적 환경과의 부정합성을 드러내었고, 1997년 외환위기를 맞으면서 실효성을 상실한 것처럼 보였다. 그러나 최근 정부의 다양한 정책들은 여전히 발전을 국정의 최고 목표로 설정하고 시장지향적

경제를 강조하면서도 이를 위한 국가 개입을 오히려 확대시키고 있다. 다른 한편 1970년대 선진경제의 위기와 신보수주의 정권의 집권을 배경으로 등장한 신자유주의(neoliberalism)는 국가별로 다소 상이한 양상을 보였지만, 오늘날 전세계 국가들의 경제 및 정치를 지배하는 이념과 실행방식으로 자리 잡게 되었다.

우리나라에서도 1980년대 초 초권위주의적 국가 통치전략이나 정책들에서도 내면적으로 일부 신자유주의적 성향을 찾아 볼 수 있지만, 신자유주의적 정책들이 명시적으로 시행되기 시작한 것은 1980년대 말에서 1990년대 초라고 할 수 있고, 특히 1997

\* 본 논문은 2006년도 동일문화재단학술연구비에 의해 수행되었음.

\*\* 대구대학교 지리교육전공 교수(Dept. of Geography Education, Daegu Univ.)(bdchoi@daegu.ac.kr)

년 발생한 외환위기의 극복 과정에서 국제통화기금(IMF)의 노골적인 요구에 따라 신자유주의적 프로그램들이 강력하게 시행되었다. 그러나 자유시장을 지향하는 신자유주의적 정책들이라고 할지라도 기본적으로 정부에 의해 추진되고 있다는 점에서 여전히 시장경제에 대한 국가 개입은 중요한 기능을 하고 있다는 모순을 안고 있다. 이러한 점에서 최근 우리나라의 경제·정치 활동의 기본 성향은 비록 발전주의에서 신자유주의로 이행하고 있다고 할지라도, 이는 단절적이라기보다는 중첩적이고 혼종적이며 모순적으로 이루어지고 있는 것으로 이해할 수 있다.

이와 같이 국가의 성격이 발전주의에서 신자유주의로 중첩적으로 이행하는 과정, 즉 ‘발전주의적 신자유주의’(developmental neoliberalism)로 지칭될 수 있는 과정 속에서 공간정책이 어떻게 변화하고 있는가를 분석해 보는 것은 중요한 의미를 가진다<sup>1)</sup>. 왜냐하면 사회정책과 더불어 공간정책은 해당 정부가 추구하는 목표나 이념, 나아가 국가의 성격을 반영하고 있기 때문이다. 사실 1960년대에서 1980년대에 이르는 군부 권위주의적 발전국가 하에서 우리나라의 국토 및 도시 공간정책은 기본적으로 ‘개발독재’라고 일컬어질 정도로 억압적으로 추진되었다. 1990년대에 들어오면서 관련 지역 주민들의 저항이 커지고 전반적으로 시민사회가 성숙됨에 따라 시민들의 참여를 전제로 한 시장지향적, 즉 신자유주의적 정책들(예로 민영화, 민관합동 또는 제 3섹터방식의 개발 등)이 일반화되게 되었다.

그러나 1997년 경제위기 이후 경제 회복에 대한 요구가 높아지면서, 국가가 이를 추진해야 한다는 기본인식이 광범위하게 확산되었다(물론 어떠한 방식으로 추진하는가에 대해서는 다양한 의견이 존재하며, 정책에 따라서 이런저런 이유로 상당한 반발도 있지만). 특히 현 정부가 추진하고 있는 행정 복합도시, 공공기관 지방이전, 지역혁신체계(RIS)의 구축, 기업도시 및 경제자유특구 등 다양한 공간정책들은 절차적으로 다소 민주화되었다고 할지라도 실제적으로는 여전히 발전주의와 신자유주의가 혼합된 혼종성(hybridity)을 띠고 있다고 할 수 있다. 이러한 국가의 사회공간적 정책에 내재된 발전주의와 신자유주의의 혼종성을 어떻게 재개념화 또

는 유형화하는가의 문제는 앞으로 사회공간 정책의 미래를 가늠할 수 있도록 할 것이다.

이러한 문제의식을 배경으로 본 연구는 우리나라에서 발전주의에서 신자유주의로 중첩적으로 이행하는 과정에서 국토 및 도시 공간정책이 어떻게 변화하고 있는가를 고찰하고자 한다. 이를 위해, 본 연구는 첫째 시장 메커니즘과 국가 개입의 역사에 대한 인식과 발전주의 및 신자유주의의 개념을 우선 살펴보고, 둘째 발전주의에서 신자유주의로의 중첩적 이행이라는 관점에서 1960년대에서 1980년대 중반까지의 발전국가의 특성과 당시의 공간정책을 개관한 후, 셋째 1980년대 후반 국내외 상황을 고찰하여 1단계 신자유주의의 도래 배경과 공간정책의 주요 특성, 그리고 넷째 1997년 경제위기의 발생과 이로 인한 2단계 신자유주의의 강제적 추동 배경과 공간정책의 주요 특성들을 고찰하고, 다섯째 앞으로 국가나 지역별로 다양하게 전개될 ‘발전주의적 신자유주의’의 유형들을 구분하고, 이에 따른 국가발전 및 공간정책의 전망을 논의하고자 한다.

## 2. 발전주의, 신자유주의, 발전주의적 신자유주의

오늘날 세계적 양상을 보면, 전후 국가주도적 발전(주의)의 시대에서 시장지향적 신자유주의의 시대로 전환이 매우 극적으로 이루어지고 있으며, 결국 전 세계적 신자유주의화에서 자유시장의 논리가 승리한 것처럼 보인다. 그러나 이에 대해 여전히 어떤 의문이 제기될 수 있다. 한편으로 전후 국가주도적 발전주의의 패망과 다른 한편으로 자유시장을 지향하는 신자유주의의 전승기를 불가피한 것으로 받아들여야만 하는가? 자유시장을 지향하는 신자유주의는 국가의 개입이나 규제 없이도 시장메커니즘을 만들어낼 수 있는가? 그리고 인간의 운명을 자본주의의 시장 메커니즘에 맡겨야만 하는가? 즉 신자유주의 정책을 처음 시행한 대처가 주장한 바와 같이, ‘다른 대안은 없다’는 점을 인정해야만 하는가? 신자유주의자들에 의하면, “시장 메커니즘은 인간 운명을 좌우하도록 허용되어야만 한다. 경제는 사회에 대한 그 통치를 지지해야만 하며, 그 외 다른 방법은 없다”(George, 1999; Harvey,

2000).

그러나 이 점은 현실과 부합되지 않는다. 우리는 일단의 이데올로기이며 실행의 결합체로서 신자유주의의 전개와 그 성공을 부분적으로 인정한다고 할지라도, 현실은 신자유주의와 국가 개입 간 어떤 선택의 문제로 인식될 수는 없다. 왜냐하면, 동아시아 발전국가의 정책을 분석하면서 Yeung(2000, 139)이 주장한 바와 같이, “시장은 국가에 의해 제약되고, 국가에 의해 규제되며, 따라서 [순수한] 신자유주의적 환경 속에서는 작동할 수 없기” 때문이다. 이 점은 이미 ‘신자유주의화된’ 국가들에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 예로, Peck과 Tickell(2002, 37, 35)은 북미와 서유럽에서의 도시 재구조화에 초점을 둔 연구를 통해 “제도적이며 규제적 재구조화에 관한 보다 최근의 유형은 신자유주의화된 경제 관리와 권위주의적 국가 형태의 급진적이고 긴박한 결합”으로 특징지워질 수 있음을 밝혔다. 즉 “실제 존재하는” 신자유주의들은 항상 (어떤 방식이든) 혼종적 또는 혼잡적 구조들”이다. 바로 이러한 발전주의와 내적으로 결합한 신자유주의의 개념화에 기초하여, 우리는 한국 사회에서 ‘발전주의적 신자유주의’와 공간 정책의 ‘혼종성’에 관해 논의를 할 수 있다. 그러나 그 전에 발전주의와 신자유주의의 개념을 보다 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

발전주의라는 용어는 매우 광범위하게 사용될 수 있지만, 대체로 2가지 유형, 즉 이데올로기적 코드이거나 또는 특정 국가군(특히 동아시아 국가들)의 특성을 지칭하기 위하여 사용되어 왔다. 우선 ‘발전주의’라는 용어는 “북부(the North) [국가들]에 의해 ‘발전되기’에 반대하여 남부(the South)의 국가들이 그들 스스로를 ‘발전시킬’ 수 있다는 믿음과 관련된다(Wallerstein, 2005). 즉 발전주의는 ‘발전’ - 특히 높은 경제성장률과 급속한 산업화를 의미하는 것으로 해석되는 발전 - 을 자신에게 주어진 중대한 (또는 유일한) 사명으로 인식하는 사람들의 이데올로기적 기반이다. 발전주의의 이러한 이데올로기적 성분은 그 구조적 또는 제도적 행위자, 즉 그 정당성을 확보하기 위한 원칙으로서 발전을 촉진할 수 있는 능력을 갖추고자 하는 ‘발전국가’를 요청한다. 따라서 문헌적으로 보면, 발전주의는 두 가지 성분, 즉 이데올로기적 성분과 구조적 성분을

가지며, 이러한 이데올로기-구조의 결합체는 발전 국가를 다른 형태들의 국가와는 구분지운다.

그러나 보다 특정한 의미에서, 동아시아에서 발전주의 및 발전국가에 관한 이론은 일본의 급속하고 매우 성공적인 전후 재건과 산업화 과정에 관한 존슨(Johnson, 1982)의 독창적 분석과 밀접하게 관련되어 있다 (박은홍, 1999; Evans, 1995 등 참조). 그의 핵심 주장은, 일본의 팔목할 발전은 ‘계획-합리적’ 국가의 노력의 결과로 이해될 수 있으며, 이러한 국가는 사회주의 국가도 아니고 자유시장 국가도 아닌 어떤 다른, 즉 계획-합리적 자본주의적 발전 국가로서 개입주의적 국가의 배버적 이념형을 보여준다는 것이다. 발전국가에 관한 이러한 개념화는 세계의 어느 곳이든 국가 개입주의와 급속한 경제성장을 연계시키고자 하는 인과적 주장으로 이해된다. 즉 발전국가는 흔히 이러한 경제성장을 통해 국민들의 생활수준을 전반적으로 향상시키고, 나아가 국가의 국제 경쟁력을 강화시키는 것을 목적으로 한다고 주장된다. 그러나 발전국가가 제시한 이러한 주장의 이면에는 물론 도구주의적 또는 경제적 합리성에 기초한 원활한 자본축적을 전제한다.

이런 의미에서 발전주의 또는 발전국가는 제 3세계 국가들에만 한정되는 것은 아니라고 할 수 있다. 장하준(Chang, 1999)은 경제발전의 성공을 경험한 나라들에서 국가가 담당했던 역할을 연구하면서, 국가주도적 발전이라기보다는 시장기반적 발전의 전형이라고 할 수 있는 영국과 미국도 산업화의 초기 단계에는 유의한 국가 지원을 향유했다는 점을 지적하고 있다. 이러한 서구 선진국들은 1970년대 경제침체와 냉전의 종식 이후 후기 단계에서는 신자유주의를 심화시키게 된다. 동아시아 국가들의 전후 발전국가들도 최근에는 사회공간적 정책에서 신자유주의화로 이행하고 있으며, 국제적 및 국내적 경제 기류는 최근 신자유주의에 의해 지배되고 있다고 할 수 있다. 그러나 세계의 어떤 나라에서든 경제발전은 순수하게 시장에 의해서만 추동될 수 없으며, 어떠한 형태로는 국가의 지원을 요청해 왔고, 또한 현재에도 그렇게 진행되고 있다. 이러한 점에서 우리는 신자유주의와 발전국가의 여러 형태들의 결합을 지칭하기 위하여 ‘발전주의적 신자유주의’라는 용어를 사용할 수 있을 것이다<sup>2)</sup>.

신자유주의는 그 기원적 의미에서 하이에크(Hayek)에 의해 이데올로기적으로 주창되고, 프리드만(Friedman)의 경제적 정당화 그리고 대처 및 레이건의 정치적 실행에서 찾아 볼 수 있는 일단의 시장지향적 이념이라고 할 수 있다(Harvey, 2005). 이데올로기적으로 신자유주의는, 경제적, 정치적, 사회적 관계들은 시장이라는 제도적 틀 속에서 그들 자신의 이해관계를 개선하고자 하는 합리적 행위자들의 형식적 자유 선택을 통해 조직된다고 주장하고, 여기서 시장은 합리적 행위자의 효율성을 극대화시키는 것으로 간주된다. 경제적으로 신자유주의는 시장경제의 범위 확장, 즉 모든 생산요소들(노동을 포함하여)의 상품 형태로 전환과 형식적으로 자유롭고 화폐화된 교환을 가능한 많은 사회공간적 활동으로의 확산을 요청한다. 정치적 실행에서 신자유주의는 1970년대 후반 영국과 미국에서 이루어진 케인즈주의적 복지국가에서 신자유주의적 국가형태(또는 조절양식)로의 체제 전환과 관련된다.

이와 같이 신자유주의는 다소 순수한 유토피아적 지적 운동에서 시작하여, 1980년대 들어와서 레이건과 대처에 의해 공격적이고 다양한 경제적, 정치적 전략들을 통해 정치화되었으며, 그 이후 1990년대 자기양식화된 '워싱턴 콘센서스'(Washington Consensus)에서 보다 관료적인 형태를 획득하게 되었다. 그리고 2000년대에 들어오면서 (특히 9.11 테러 이후) 신자유주의는 미국의 신보수주의자들이 주도하는 신제국주의적 세계화와 현대 국가 '개혁'을 위한 지배적인 이데올로기적 합리화를 추동하게 되었다(Peck and Tickell, 2002, 33. 또한 Harvey, 2005 참조). 물론 신자유주의는 그 논리와 체계에 있어 고정되고 정태적인 상태로 존재하는 것이 아니라, 그 초기단계에서부터 역동적인 변화를 추동하면서, 다른 유형이나 논리의 경제적, 정치적 체계들과 상호 결합되어 있다. 따라서 신자유주의는 그 이데올로기적 논리나 경제, 정치적 전략의 역동적 과정 속에서 개념화되어야 할 것이다.

첫째, 신자유주의는 전형적으로 자유시장의 이상을 지향하는 논리이지만, 국가의 기능이 없다면 존립할 수 없다. 즉 신자유주의는 경제·정치적 정책이나 사회 및 공간의 조직 유형과 그 담론에서 발전주의 또는 발전국가 전략의 일부 요소들과 어퍼

한 형태로든 공존한다. 이는 원칙적으로 "경제는 국가에 뿌리를 두고(embedded) 있으며, 그 역도 성립하기" 때문이다. 즉 국가는 생산, 교환, 소비를 포함하여 경제활동의 모든 영역들을 촉진하는 불가분의 역할을 한다. 따라서 Yeung(2000, 155)이 주장하는 바와 같이, 이러한 '착근된 국가'(embedded state)의 관점에서 보면 "우리는 국가-경제 관계를 상호의존성과 상호연계성의 변증법적 과정으로 개념화해야 한다". 변증법적으로 결합된 논리와 체계의 행렬 내에서 이들 간의 비례 몫과 임시적 균형은 제도화된 (그러나 가변적인) 타협 내에서 힘의 균형 변화에 좌우된다 (Jessop, 2002).

둘째 신자유주의는 시장지향적 이념이나 자유시장의 논리만으로 이해될 수 없으며, 민감한 경제적, 정치적, 사회적, 그리고 공간적 체계들의 전환이 이루어지는 맥락으로서 신자유주의화(neoliberalization) 과정과 관련되어 설명되어야 한다. 이 과정에 관한 분석은 따라서 단순히 과거 국가와 그를 이은 최근 국가들 간의 이원론적 또는 정태적 비교가 아니라 경제적 공간적 재구조화의 지배적 유형의 변화에 초점을 두고 논리와 체계들의 중첩적인 이행 과정을 연구해야 한다. 이러한 관점에서 특히 펙과 티켈(Peck and Tickell, 2002)은 1980년대 동안 포드주의적-케인즈주의적 조절양식의 탈피와 탈규제화를 강조하는 '퇴행적(roll back) 신자유주의'와 새로운 제도와 국가 및 사회 규제의 적극적인 창출을 강조하는 '공격적(roll-out) 신자유주의' 간을 구분한다. 이 논문은 우리나라에서도 이와 유사한 배경에서 신자유주의는 2단계로 전환해가고 있다고 주장하고자 한다.

셋째, 신자유주의화 과정은 상이하고 때로 얽혀 있는 맥락들에서 추구되는 '경로-의존적' 과정으로 이해되어야 한다. 즉 신자유주의적 프로젝트는, 신자유주의 논리가 제국주의, 수출주도형 산업화, 수입대체 성장 등의 유산으로부터 물려 받은 매우 상이한 조절양식에 반영되며 또한 지구상에서 상이한 지역이나 국가들에서 사회공간적 발전의 상이한 궤적들을 구축하는 특정 방법에 따라 수행되고 발전하게 된다. 즉 "신자유주의는 여러 가지 모습으로 다가오며, 다중적 공간 규모들에서 접합되고, 다양한 역사적 궤적에 따라 움직인다 ..... 신자유주의는 여러 규모들로 파편화된 지배계급들의

실행과 이데올로기를 통해 존재하며, 지배계급들은 신자유주의에 따라 그들의 특정한 프로젝트들을 자신들의 영향력이 미치는 영토나 영역들에서 수행하고자 한다”(Brenner and Theodore, 2002). 따라서 내면화된 제도적 틀, 정책 레짐, 규제 관행, 그리고 정치적 투쟁 등의 잔재들에서 찾아 볼 수 있는 신자유주의화의 ‘맥락적 착근성’(contextual embeddedness)을 이해해야 한다.

끝으로, 그러나 가장 중요하게, 신자유주의와 상호 얽혀 있는 신자유주의는 긴장과 모순을 증대시키는 경향이 있는 자본주의적 전환의 맥락에서 해석되어야 한다. 즉 핵심 자본주의 국가들인 영국과 미국에서 시작하여 점차 주변부로 확산된 신자유주의는 근본적으로 케인즈적 타협에 반대하여 그 자신의 축적을 촉진하고자 하는 자본, 그리고 자신의 물질적 및 이념적 이해관계를 회복하고자 하는 지배계급들의 상층부에 의해 (반)혁명적으로 수립된 새로운 경제적, 사회적 질서라고 할 수 있다(Dumenil and Levy, 2005; Harvey, 2005). 이러한 관점에서 우리는 ‘워싱턴 콘센서스’에서 제시된 주장, 즉 국제통화기금(IMF)과 세계무역기구(WTO)를 통한 지구적 신자유주의와 핵심 금융자본에 의한 주변부 나아가 전세계 경제의 통제는 기아와 재난에 대한 유일한 현실적 대안이라는 주장이 양극화가 점점 심화되고 있는 전지구적 상황 속에서 얼마나 이데올로기적인가를 이해할 수 있어야 한다(Tabb, 2003). 이러한 주장과는 달리, 신자유주의적 (반)혁명은 한편으로 정당성을 확보해야 하지만 다른 한편으로 자본축적을 위한 조건들을 보장해야 할 국가의 모순적 필요들 간 긴장을 증대시킨다고 할 수 있다.

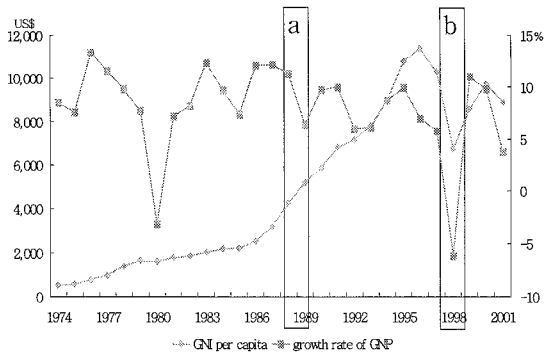
### 3. 권위적 발전국가에 의한 경제성장과 공간정책

우리나라는 1960년대 이후 1997년 경제위기를 겪기 전까지 30여년 동안 국가 총생산이 연평균 9~10% 정도 증가하는 급속한 경제성장을 향유하였다. 이러한 경제성장률의 달성은 세계적으로 다른 선진국이나 개도국들에서는 찾아볼 수 없을 정도로 놀라운 것이었다. 이러한 성장은 국가주도적이고 수출지향적인 경제 구조의 전환을 통해 이루어

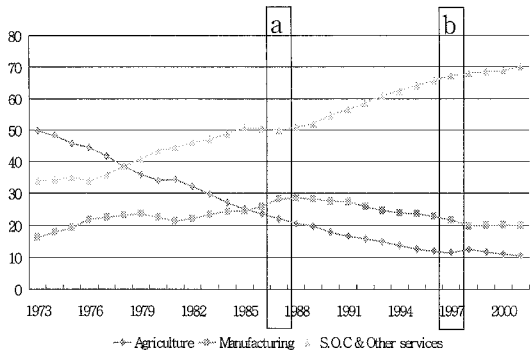
졌다는 점은 잘 알려져 있다. 산출과 고용에서 제조업이 차지하는 비중은 1962년 10%에 불과했지만, 1990년대에는 25-30%를 차지하게 되었고, 상품 수출은 이 기간 동안 연 평균 25%이상 증가했다. 이러한 경제성장은 물론 거대한 공간적 재편을 동반했다. 도시인구의 비중은 1960년 28%에서 1990년 75%, 그리고 2000년에는 80%를 훨씬 상회하게 되었다(그림 1).

이러한 한국의 경제성장과정에서 본 논문의 연구 주제와 관련하여 2번의 큰 계기적 전환을 지적해 볼 수 있다. <그림 1>에서 (a)로 표시된 시기는 GDP 성장률은 점차적으로 하락세로 돌아서고 있지만 1인당 소득은 급속히 증가하였으며, 또한 산업구조에서 2차 산업이 차지하는 비중이 정점을 이룬 시기이기도 하다. 또한 이 시기는 한국에서 처음으로 수출이 수입을 능가하여 무역수지의 흑자를 보인 시기이다. 뒤에서 논의할 바와 같이 이 시기는 한국에서 포드주의적 축적체제가 성숙한 시기로 이에 이어 신자유주의의 첫 단계가 시작되었다고 할 수 있다. <그림 1>에서 (b)는 GDP 성장률이 마이너스 이하로 크게 떨어지고 이에 따라 1인당 국민소득도 절대적으로 감소한 시기이며, 수출과 수입도 절대적으로 감소하였고, (그림에서 확인하기는 어렵지만) 자영 서비스업이 증대한 시기이다. 이 시기는 1997년 금융위기와 그 직후 1~2년을 의미하며, 뒤에서 논의할 바와 같이 한국에서 신자유주의 2단계 국면이 전개되는 계기가 되었다.

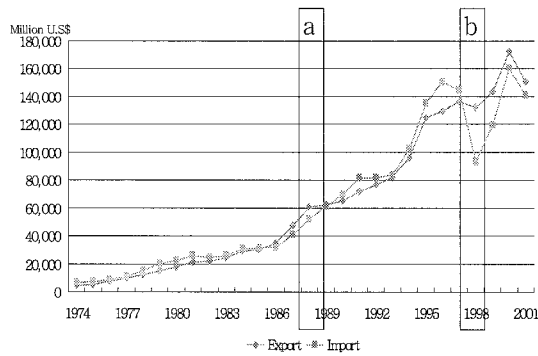
한국 경제발전의 이러한 성공을 분석함에 있어, 세계은행이나 일부 신자유주의적 학자들은 이를 ‘시장의 기적’이라고 지칭했다. 그러나 한국 경제의 성공에 대한 이러한 신자유주의적 견해는 급속한 경제성장과 압축적 산업전환을 위한 경제산업정책의 중심성을 강조하는 국가주의적 학자들에 의해 도전을 받게 되었다. ‘발전국가’에 관한 존슨(Johnson)의 사고 또는 아시아 경제기적에 관한 ‘국가주의적’ 해석에 따라서 한국 경제는 여타 동아시아 국가들과 더불어 1990년대 초반까지는 국가 개입의 합리성으로 인해 달성된 기적으로 찬사를 받을 수 있었다. 사실 많은 학자들과 세계은행(World Bank)을 포함한 여러 연구기관들은 아시아 경제발전 과정에서 국가의 개입을 ‘좋은 거버넌스’(good governance) 또는 시장-친화적 개입으로 인정하였다.



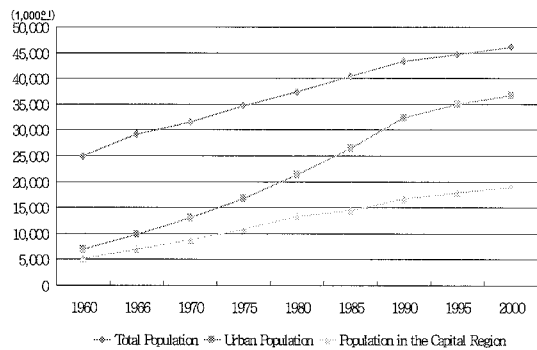
1-1. GDP성장율과 1인당 소득 증가 추이



1-2. 산업구조 변화 추이



1-3. 수출과 수입 증가 추이



1-4. 총인구 및 도시인구 증가 추이

그림 1. 한국의 사회경제적 변화 추이

그러나 동아시아 발전국가들의 시장 개입에 성공은 단순히 시장친화적이었기 때문이라기보다는 매우 권위주의적 성향과 결합되어 있었기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 '권위적'(authoritarian) 발전주의의 국민들의 합의나 동의에 기초하지 아닌 공권력의 동원을 전제로 하였다라는 점에서 '민주적'(democratic) 발전주의와는 구분될 수 있다. 사실 1961년 군사쿠데타를 통해 권력을 장악했던 박정희정권(1963~79)은 식민지 해방 및 6.25전쟁으로 인해 피폐하였던 1950년대 원조경제 하에서의 빈곤을 극복하기 위하여 경제성장을 가장 중요한 국가적 의제로 설정하였다. 이에 따라 1960년대 이후 본격적인 자본주의적 성장과정이 추동되었다고 할지라도, 반공과 더불어 경제발전을 위한 '조국근대화' 구호는 쿠데타로 정권을 장악했던 군사정부의 정당성을 충족시키기 위한 이데올로기로 동원되었다(Kim, 1999). 특히 1970년대 들어오면서 박정희 대통령은 정권을 연장하기 위하여 3선 개헌

과 유신을 추진하면서 보다 노골적인 군사독재정권의 권위주의에 의존하였다.

1960~70년대 이러한 군사독재정권의 경제성장 전략은 기본적으로 해외에서 자본과 원료를 도입하여 국내의 값싼 노동력과 결합하여 상품을 생산하고 이를 다시 해외에 수출함으로써 국가 경제를 발전시키고는 전략, 즉 자본·원료 수입 → 저임금 공업생산 증대 → 수출확대 → 고도 경제성장의 실현이라는 수출주도형 전략이었다. 생산요소 투입의 양적 증대를 통해 이루어진 상품생산의 확대는 1960년대 경공업(그리고 수입대체산업)중심에서 1970년대 중반 이후 중화학공업 중심으로 전환하면서 더욱 가속화되었다. 값싼 노동력과 함께 저렴한 차관을 통해 도입된 자금은 철강, 석유화학, 전자·기계·통신장비 등에 투입되었고, 특히 정부가 선호하는 기업들에 대해 엄청난 보조금이 주어졌다. 이러한 점에서 한국의 수출지향적 성장의 성공은 수출업자들에게 자율적인 대출할당체계를 수립하

고자 했던 박정권 후기의 노력에 크게 의존하였다 고 할 수 있다 (Hong, W.-T, 1998, 146). 이에 따라 수출기업체들은 급속한 팽창을 하게 되었고, 특히 1975년을 전후하여 종합상사들은 1970년대 말~1990년대 초반, 한국 수출의 견인차 역할을 해왔다. 이러한 과정에서 한국 경제를 지배하고 나아가 세계적으로도 거대규모의 기업군들에 속하는 재벌이 창출되게 되었다.

이와 같이 박정화정권이 수출주도형 경제발전을 촉진할 수 있었던 기반은 군사 엘리트들에 의해 수립·시행된 국가경제발전계획이었다고 할 수 있다. 존슨(Johnson)이 일본의 경제계획 관료주의 모형을 개입주의적 국가의 베버적 이념형으로 강조한 바와 같이, 박정권은 1962년부터 시작한 경제개발5개년 계획과 1971년부터 시작한 국토종합개발계획(10년)을 추진하였다. 이러한 계획의 입안과 시행은 대부분 미국에서 교육을 받은 관료들에 의해 추진되었으며, ‘조국 근대화’를 경제발전과 동일시한 군부지도자 출신의 정치가들에 의해 감독되었다. Douglass(2000, 9)가 서술한 바와 같이, “국영은행과 고도로 훈련된 관료들의 결합은 박정권으로 하여금 국가의 부를 도시 인프라와 산업조직 구조의 창출에 투입되도록 함으로써, 그 다음 40년간의 경제성장을 위한 기반이 될 수 있도록 했다”고 주장되기도 한다. 이 과정을 통해 한국 경제는 급속히 성장하면서 점차 신흥공업국으로 변모해 갔지만, 동시에 과열된 성장정책은 산업간 불균형과 외채문제, 만성적인 인플레이션 등의 부작용을 초래하기 시작하였고, 특히 1970년대 후반 과도한 중화학공업화는 재정인플레이션과 과잉시설에 따른 불황, 내수용 소비재 생산위축이라는 부작용을 가져오기도 하였다.

뿐만 아니라 1960~70년대 박정권 하에서 군부 엘리트들의 역할이 한국의 경제 및 국토발전에 어느 정도 기여했는가는 매우 의문스럽지만, 분명한 사실은 국내 값싼 노동력뿐만 아니라 토지라는 생산요소로서 국토공간이 경제성장에 대규모로 동원되게 되었다는 점이다. 박정권은 1960년대 경공업과 수입대체산업의 육성을 위하여 기존의 대도시에서 산재한 값싼 노동력을 우선 동원하고자 하였으며, 1960년대 후반 이후 국토공간의 활용을 위한 계획의 필요성을 느끼게 되었고, 이에 따라 국토중

합개발계획을 입안·시행하게 되었다. 특히 1970년대 중반 이후 정부는 중화학공업을 육성하기 위하여 외국에서 수입한 원료들을 가공할 수 있는 임해지역들에 대규모 공단들을 집중적으로 개발하고, 조세특혜와 금융보조 등으로 산업입지를 촉진하고자 하였다. 이에 따라 발전한 포항, 울산, 부산, 창원, 광양으로 이어지는 동남권 임해지역은 최소한 1980년대 말까지는 서울을 중심으로 한 수도권지역에 비견될 정도로 한국의 경제성장을 추동하는 한 축이 되었다. 그러나 중화학공업화를 위한 이러한 대규모 공단건설과 도시 개발은 과잉투자로 인한 재정문제와 더불어 공단 가동의 지연 및 공단들 간 연계성의 부족 등으로 심각한 문제점을 드러내게 되었다 (최병두, 1991).

박정권의 붕괴 이후 이를 이은 전두환 정권 역시 군사엘리트들에 의해 권위주의적 성격을 더욱 강화시켰으며, 기본적으로 발전주의적 입장에서 경제발전을 지속적으로 추진하였다. 1970년대 말 도래한 경제침체를 극복하는 과정에서 일부 독점재벌의 해체와 더불어 국내자본시장의 확충방안으로 시중은행의 민영화와 제 2금융권(단자회사 및 상호신용금고 등)의 설비 자유화를 추진하였다. 또한 전정권은 명목상 민주, 정의, 복지 등을 강조하였으며, 정주권 개발계획에 따라 국토균형발전을 목표로 한 제 2차 국토종합개발계획을 입안·시행하고자 하였다. 이러한 점에서 우리나라에서 신자유주의의 도래를 1980년대 초로 설정할 수 있는 단서들도 있지만, 시장 메커니즘이나 자유 경쟁을 통한 일부 독점재벌의 해체 또는 자율적인 금융자본의 성장은 철저히 정부 통제 하에서 이루어졌다는 점에서 신자유주의적 이념에 따라 추진되었다고 보기는 어렵다. 특히 정치적 측면에서 비록 정의와 복지, 국토개발에서 균형발전 등을 강조했다고 할지라도, 전정권의 등장과 이 과정에서 보여준 폭력성은 그 이전의 박정권 보다 더욱 강화된 권위주의적 정권이라고 할 수 있다. 전정권에서의 도시지역정책은 중국의 개방정책과 맞물려 서해안 지역의 새로운 대규모 공단건설을 제외하고는 신규 국가공단의 건설보다 기존의 공단들의 내부 정비와 연계성 강화, 그리고 중소 하청공장들이 입지할 수 있는 중소규모의 지방공단 및 농공단지의 건설에 초점을 두었다.

요컨대 1980년대 중반까지 한국 국가의 성격과 이에 의해 추동된 산업경제 및 국토공간의 발전 과정은 '발전주의'라는 용어로 잘 특징지어질 수 있다. 뿐만 아니라 "경제발전은 정당성의 결여로 고통을 받았던 한국의 권위주의 정권들을 합리화시키는 것이었다. 경제발전은 1960년대 초 재빨리 지배 군부엘리트층을 위한 국가 이데올로기가 되었으며, 이에 따라 상대적으로 자율적인 국가는 1980년대 중반까지 급속한 경제성장을 촉진하였다"(Kim, 1999, 10). 물론 이러한 주장은 발전국가가 한국의 경제발전을 추동하고 그 성공을 달성한 유일한 행위자임을 의미하는 것은 아니다. 즉 발전국가는 비록 경제성장을 자신의 정당성을 확보하기 위한 이데올로기적 성격을 강하게 가지고 있었다고 할지라도, 1960년대 이전에는 원활하지 못했던 자본주의적 산업화과정을 추동하면서 시장 메커니즘을 작동시키는 주요한 계기를 마련하였다고 할 수 있다. 그러나 국가 개입에 의한 시장메커니즘의 합리화 과정은 여러 가지 부작용을 초래하면서, 예로 관치금융에 따른 금융시장의 부실과 같은 정경유착으로 인한 시장의 왜곡 또는 비합리성이 오히려 심화되는 측면도 있었다.

또한 한국의 권위주의적 발전국가는 이러한 경제성장을 위한 물적 토대로서 도시발전을 촉진시켰다. 도시는 수출을 위한 생산기지로 확대되거나 새롭게 건설되었으며, 과잉상태의 농촌인구를 유입하여 저렴한 노동력의 풀을 만들어 내었다. 특히 정부의 투자가 집중되었던 수도권과 동남임해 지역은 경제발전을 견인하는 두 축이 되었으며, 국토 공간의 재편이 이루어지면서 지역불균등발전이 점차 심화되었다. 1980년대 중반까지 경제발전이 동반된 지역불균등발전은 기본적으로 농촌/도시간의 불균등발전을 전제로 한 것으로, 농촌지역에 인구유출에 따른 생산성의 저하와 더불어 사회서비스 기능의 제공 미비가 초래되었고, 도시지역은 비록 급속한 생산성 증대를 보였다고 할지라도, 누적된 도시인구의 생활수준을 향상시킬 수 있는 여건들은 제대로 조성되지 않았다. 국가는 외국 차관을 도입하여 경제발전을 위한 사회간접시설들의 건설을 촉진하였고 이로 인해 1960년대 말과 1970년대 말에 부동산 가격이 급등했으며, 또한 도시로 집중된 인구를 위한 주거를 제공하기 위하여 아파트건

설이 점차 활성화되었다. 그러나 도시의 일상생활을 위한 주택 및 여타 사회적 인프라(교육, 의료보건 등)는 1980년대 중반 이전까지는 아직 그렇게 활성화되지는 않았다.

#### 4. 신자유주의의 도래와 그 첫 번째 국면의 공간정책

한국의 신자유주의의 도래를 이해하기 위하여, 한국의 정치 및 경제의 특성에 관한 이해가 우선되어야 할 것이다. 일부 한국 학자들(손호철, 1999; 이광일, 2003)은 전정권에 의해 통치되었던 1980년대 초 한국에 신자유주의적 증후가 있었다고 주장된다. 이 시기는 영국의 대처 정부와 미국의 레이건 정부가 신보수주의적 정책을 통해 케인즈적-복지주의에서 벗어나서 시장경제를 위한 탈규제정책들을 추구하기 시작한 때였다. 전정권은 전형적으로 군사적 권위주의를 무장한 경성 발전국가로 이해되지만, 이 정권은 앞서 언급한 바와 같이 경제 재구조화를 위한 강력한 국내 정책과 자본 및 무역 거래의 자유화를 위한 외적 정책들을 활발하게 추진하였다. 이에 따라 전정권은 재벌들의 과잉경쟁과 이에 따른 과잉투자로 초래된 1970년대 말 자본의 확대재생산 위기를 극복하고, 1980년대 중반이후 급속한 경제성장을 촉진할 수 있도록 했다. 이러한 상황에도 불구하고 신자유주의가 시발되었다고 보기에 어려운 여러 이유들이 있다.

한 이유는 일반적이고 잘 알려진 것으로, 전정권은 군사정권에 강력하게 반대하는 대중들의 지속적 저항에 봉착했으며, 따라서 정권은 자유시장 메커니즘과 사회적 정치적 안정화와 같이 국제적 자본의 신자유주의적 요구에 부응할 수 있는 상황에 있지 않았다고 하겠다. 정부 관료들은 독점적 권력을 가지고 있었고, 단지 정치적 영역에서만 아니라 경제적 및 사회적 영역에서 이루어지는 의사결정과정에도 심대한 영향력을 행사(심지어 재벌들의 기업 관리에 직접 개입하여 해체시킬 정도로)하였다. 그 결과 권위주의적 독재정권은 민주주의를 요구하는 한국 국민들의 오랜 열망과 이의 표출에 따라 1987년 일련의 민주화 운동을 통해 권력이 약화되게 된다. 즉 1987년 한국사회의 민주화 운동은 한국의 정치적, 사회적 발전을 위한 명확한 한



선을 긋게 되었고, 군사독재적 권위적 발전국가에서 보다 민주화된 발전주의와 새롭게 도입되기 시작한 신자유주의가 결합한 국가로 전환하는 계기를 제공했다.

그러나 권위주의적 발전국가의 붕괴는 한국에서 신자유주의의 도래를 설명할 수 있는 유일한 요인은 아니다. 신자유주의는 물론 국내 상황에서 자발적으로 도입될 수도 있지만, 자본주의 선진국들에서 시발된 신자유주의가 세계적으로 확산되고 특히 우리나라에도 도입되게 되는 계기 또는 요인으로서 우리는 내적 및 외적으로 몇 가지 주요 사항들을 보다 체계적으로 고려해 볼 필요가 있다. 즉 세계적 차원에서 자본주의 경제의 세계화과정 및 구소련의 붕괴와 관련된 냉전체제의 해체, 그리고 국가적 차원에서 위에서 언급한 권위주의 정권의 붕괴와 더불어 포드주의적 경제체제의 성숙(즉 포드주의적 경제체제에서 주변부적 특성의 탈각)을 들 수 있다. 자본주의의 세계화와 국제 냉전체제의 붕괴는 지구상의 대부분 국가들에 영향을 미치는 일반적 상황이라고 할지라도, 권위주의 정권의 붕괴와 포드주의적 축적체제의 성숙은 한편으로 이러한 외적 조건들과 연계되어 있다고 할지라도 한국 사회에 특정한 상황이라고 할 수 있다. 이들은 상호 연계하여 1980년대 말 한국에 신자유주의가 도래하여 지배적인 이데올로기 및 실행과정이 되도록 하는 배경을 이루었다(그림 2).

1980년대 후반 이래, 지구적 차원에서 세계화 과정의 도전을 받지 않은 국가나 지역은 없다고 할 수 있다. 물론 세계화를 어떻게 정의할 것인가는 여전히 문제로 남아 있지만, 지리학적 측면에서 세

계화는 기본적으로 세계를 둘러싸고 있는 경제공간간의 통합성 증대와 관련된다. 이는 또한 국가적 및 국지적 정부가 세계화 과정의 도전에 상응하여 자신의 영토 내에서 어떻게 발전을 촉진할 것인가의 문제, 즉 지방화과정을 동반한다. 이러한 세계-지방화과정(glocalization)에서, 한국 정부는 자신의 대외지향적인 경제가 세계경제에서 경쟁력을 가질 수 있도록 하기 위하여, 아래에서 논의하는 바와 같이 (노골적 또는 암묵적으로) 신자유주의적인 경제 및 공간 정책들을 적극적으로 수행하고자 하였다. 사실 신자유주의는 자본주의 세계화 과정에 내재되어 있다는 점에서 신자유주의/세계주의(globalism)는 병행하는 쌍생적 외부 힘으로 간주될 수 있다.

세계화 과정은 1980년대 말 냉전적 국제정치체제의 해체와 동시에 이루어졌다. 특히 냉전체제의 해체는 한국에서 발전국가에서 신자유주의로의 이행을 초래한 또 다른 결정적 외부 힘이였다. 한국의 발전국가에 의한 기간산업의 보호 등 산업구조 및 경제활동에의 개입은 단순히 수출주도형 산업화의 성공만을 위한 것이 아니라, 냉전체제 하의 남북대치 상황에서 경제적 우위를 점하기 위한 전략으로 이해된다. 사실 한국을 비롯하여 일본, 타이완과 같은 국가들의 발전주의적 정책들은 경제적 민족주의를 내재하고 있으며, 이는 동북아시아에 구축되어 있었던 과거 구소련 및 중국, 북한 등 공산권과의 정치적, 군사적, 이데올로기적 전선의 대치상황에서 경제적 우위를 확보해야 한다는 점에서 지지되었다(양재진, 2005; Cumings, 1987). 즉 이러한 대치 상황은 방어적 보호주의를 통해 국가적 이해관계를 극대화시킨다는 지정학적 잇점을

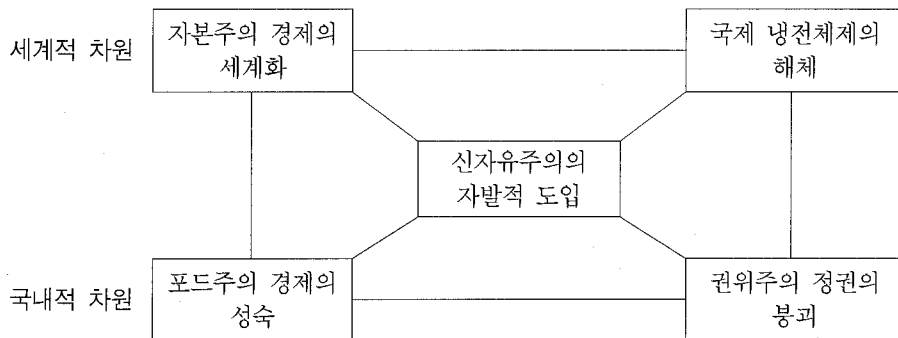


그림 2. 1980년대 말 신자유주의의 첫 번째 국면의 도입 배경

이데올로기적으로 활용할 수 있도록 했다. 한국에서 경제발전의 이데올로기는 이러한 점에서 반공 이데올로기와 내면적으로 상호 연계되어 있었다. 그러나 구소련의 해체와 동구 사회주의 국가들의 민주화 이후 탈냉전체제에서, 이러한 유형의 지정학적 잇점은 사라지게 되었고, 한 때 이 전선의 최첨단에 위치해 있었던 국가들도 서구 선진국들로부터 정치적으로 뿐만 아니라 경제적으로도 더 이상 보호될 명분을 잃게 되었고 보다 적극적으로 자본주의 세계화 과정에서 적합한 세계적 표준의 적용을 요구받게 되었다.

다른 한편, 신자유주의적 입장에서 한국의 국내 상황을 검토해 보면, 근대사에서 부르주아적 혁명의 경험 없이 권위주의적 정부에 의해 추동된 자본주의적 산업화는 기본적으로 합리화된 시장경제의 발달을 필수적으로 요청하는 것으로 가정된다. 한국은 1980년대 말까지는 이러한 신자유주의의 요청에 부응할 수 없었다. 즉, 수출주도형 경제체제는 한국의 총량적 경제성장을 가능하게 했다고 할지라도, 내수시장의 성장과 이를 규제하는 메커니즘의 발전을 지연시켰다. 사실 한국 경제는 1970년대 중반 이후 중화학공업 중심의 포드주의적 축적체제를 발전시켰다고 할지라도, 이는 기본적으로 해외로부터 도입된 자본과 원료 및 기술에 의한 대량 생산과 이렇게 생산된 제품들의 해외 수출을 전제로 한 것이었다. 이에 따라 해외 수출을 전제로 한 제품들의 생산뿐만 아니라 해외 자본과 기술의 도입에 따른 이자나 로얄티의 해외 송금으로 인하여, 한국의 국내 시장이 형성될 수 있는 여건을 갖추지 못했다. 1980년대 말에 오면서 이러한 상황이 극복되면서, 한국 경제는 국내시장의 확충을 통해 대량생산-대량소비가 조율하는 포드주의적 축적체제를 성숙시키면서 주변부 포드주의의 성격을 벗어나게 되었다.

사실 1980년대 말은 한국 사회의 경제적, 정치적, 사회적 발전에 중요한 계기라고 할 수 있다. 한국은 1980년대 후반 3저 호황에 따른 수출의 확대로 생산성을 급속히 증대시키게 되었지만 이에 뒤이는 선진국의 관세장벽 등으로 인해 수출이 둔화되면서 엄청난 유흥자본이 형성되었고, 이러한 자본들은 한편으로 부동산시장에 투입되어 부동산 가격을 폭등시키기도 했다. 그러나 다른 한편 이

시기에 동반된 민주화 운동은 권위주의적 정부의 붕괴와 민주화를 위한 전망을 가져왔을 뿐만 아니라 광범위한 노동운동을 통한 실질임금의 상승을 가져왔다. 이러한 임금 상승은 소비자들의 구매력을 증대시킴으로써 국내 시장의 확충에 따른 대량생산-대량소비의 조율을 가능하게 함으로써 포드주의적 축적체제를 성숙시켰다. 이러한 과정에서 팽창한 내수시장은 시장지향적 신자유주의의 도래를 위한 결정적인 여건을 만들어내었다고 할 수 있다. 그러나 1980년대 후반 내수시장의 확충은 물론 양적 팽창이었고, 이에 따라 시장 메커니즘이 질적으로 성숙했는가는 또 다른 문제라고 할 있다<sup>3)</sup>. 사실 한편으로 권위주의적 독재정권의 후퇴와 다른 한편으로 시민사회의 미성숙은 시장을 국가의 통제로부터 벗어나 무정부적인 상태로 방치하거나 또는 영향력을 급속하게 확대시키게 된 독점자본들에 의해 지배되는 상황으로 몰고 갔다.

이상에서 제시된 주장, 즉 한국 사회에서 포드주의적 축적체제의 성숙에 따라 신자유주의가 도입될 수 있는 계기가 되었다는 주장은 서구 선진국들의 상황과는 상반되는 것처럼 보인다. 서구 선진 자본주의 경제는 기본적으로 1970년대 포드주의적 축적체제의 경직성에 따른 경제침체를 극복하기 위한 전략으로 신자유주의로 전환하게 되었다고 할 수 있다. 즉 신자유주의는 대처시대의 경험에 의해 형성된 위기 극복 전략의 정치적 요체로서 제시된 것이다. 그러나 한국에서 신자유주의의 도래를 위한 결정적 조건은 국내 시장의 팽창과 합리화 과정을 동반한 포드주의적 경제 발전에 의해 형성되었다고 할 수 있다. 이러한 두 주장은 조절이론의 입장에서 설명되는 경제발전의 단계에서 서로 다른 단계에서 신자유주의의 도래를 강조하고 있지만, 실제 각 주장이 강조하고자 하는 상황은 국가개입의 상대적 축소와 시장 규제의 완화라는 공통점을 가지며, 따라서 실제 상반된 주장이라고 할 수 없다<sup>4)</sup>.

그러나 서구 선진 자본주의 국가들에서 탈포드주의적 축적체제로의 전환과정에서 등장한 신자유주의와 한국의 포드주의적 축적체제의 성숙에 따른 신자유주의 여건의 성숙은 최소한 명목상 국가개입의 축소와 시장지향적 탈규제 정책이라는 점에서 공통점을 가진다고 할지라도, 시민사회의 미

성숙과 복지제도의 미흡에서는 큰 차이점들을 가지고 있었다. 이에 따라 서구 선진국들에서는 신자유주의의 등장과 더불어 케인즈적 복지국가의 성격을 제거 또는 축소하고자 했지만, 1980년대 후반과 1990년대 전반에 집권한 노태우, 김영삼 대통령과 그 행정부는 명목상일지라도 사회 민주화와 복지에 대해 최소한의 관심을 기울리게 되었다. 이러한 점은 노태우 대통령의 취임사에서 “새 정부는 바로 국민이 주인이 된 국민의 정부임을 선언”하고, “그 동안 이룩한 고도성장의 열매가 골고루 미치는 정직하고 정의로운 분배를 실현”할 것을 약속했다. 이러한 점에서 “이 당시 권력을 잡게 된 노태우 정부는 재벌과의 협력관계를 유지하면서, 공적지지를 호소하기 위하여 다양한 복지향적 정책들을 시도하였다”고 할 수 있다(Kim, 1999).

신군부세력의 연장선 상에서 있었던 노태우정부가 민주화와 복지 향상에 기여하였는가에 대해서는 매우 부정적이지만, 분명한 점은 정권의 권위가 현저히 축소되었고, 국가의 기능이 약화되었다는 점이다. 노태우정권의 허약성은 출범부터 내재한 것이었지만, 이로 인한 국민들의 냉소주의와 탈정치화는 국가 기능에 대한 기대를 상실하도록 했다. 이로 인해 근대 정치사에서 처음으로 여소야대의 구도가 형성되었으나 3당 합당으로 인해 김영삼 대통령을 중심으로 한 보수주의 정권이 재창출되게 되었다. 김영삼 정부는 출범 초기 ‘작은 정부’를 내세우고, 국가 기능의 축소를 위한 행정개혁을 추진하였으며, 본격적인 지방자치선거를 도입하여 지방분권을 제도화하고자 하였다. 그러나 이러한 행정개혁은 1995년 지방자치제도의 실시와 더불어 오히려 행정기능이 확대되고(예로 지방공무원 수가 크게 늘어 총 공무원 수는 이전 정부보다 4.7만명 증가했음) 중앙정치권력의 지방정치 지배구조를 공고히 하는 결과를 초래했다.

한국에서 신자유주의는 김영삼 대통령의 문민정부에 들어와서 명시적으로 추진되었다. 김영삼 정부의 신자유주의는 기본적으로 세계화 전략, 즉 ‘세계 시장으로 나아가자’는 경제적 민족주의에 기초한 것으로, 탈국가, 탈민족, 탈영토의 추세와는 대조적으로 국제 시장에 더 많이 수출하기 위한 국가경쟁력 강화를 목표로 했다. 즉 김영삼정부의 전략은 과거 60~70년대 정부 정책들과 같은 맥락에

서 공격적 수출을 통한 경제성장을 추동하는 것이었다. 이러한 세계화 전략은 그러나 점차 신자유주의의 성격을 띠게 되었다. 자본의 국제경쟁력 강화 논리는 국내 노동에 대한 통제와 더불어 탈규제 및 민영화 정책으로 이어졌다. 경제성장을 위한 노동의 고통 분담이 강조되면서, 임금가이드라인 제시라는 임금억제 정책을 ‘사회적 합의’라는 명분으로 치장하면서 강행하고자 했다. 또한 작은 정부의 실현과 경제적 효율성 제고를 명분으로 정부투자기관, 정부출자기관 및 그 자회사들을 포함한 61개 공기업들에 대한 민영화계획이 수립,추진되었다. 뒤이어 WTO체제의 출범과 OECD 가입 신청으로 김영삼 정부의 신자유주의적 지향은 가속화되게 되었다.

이러한 점에서, “김영삼정부의 세계화 선언은 바로 서구의 신자유주의적 흐름에 대한 ‘세계적 동참’을 의미한다. 김영삼 정부는 그 세계적 동참을 안정적으로 수행하기 위해서 자본우위의 계급관계를 ‘확실히’ 정착시키는 집권후반기 ‘문민정부 개혁’을 추진”하였다. 뿐만 아니라 이러한 김영삼정부의 자발적인 신자유주의화를 위한 탈규제정책들은 시장(기업 또는 자본)에 대한 통제 불능과 더불어 국내 시장(상품시장뿐만 아니라 외환시장까지)을 다국적 자본 특히 국제적 투기자본들의 공격에 무방비 상태로 노출시키는 결과를 초래하여 임기 말기에는 결국 외환위기를 초래하게 되었다. 이러한 점에서 1980년대 후반 한국 사회에 도래하여 1997년 외환위기가 발생하게 된 시점까지 신자유주의의 첫 번째 국면은 선진 강대국들의 직접적인 강제 없이 경제발전을 목표로 한 탈규제, 민영화, 시장개방 확대 등의 전략에 따라 자발적으로 추진되었다고 할 수 있다. 물론 기존의 발전국가의 성격은 완전히 포기된 것은 아니라고 할지라도 축소지향적이었으며 국내 정치의 민주화(즉 탈권위주의화) 과정과 맞물려 있었다고 할 수 있다. 즉 우리나라에서 신자유주의화의 첫번째 국면은 탈권위주의적 발전주의와 자발적 신자유주의화의 결합 형태를 이루어져 있었다고 할 수 있다.

이러한 국가 성격의 변화가 현실 정책들, 특히 공간정책들에 어느 정도 반영되었는가는 실제 보다 면밀하게 검토해 보아야 할 문제이다. 우선 노태우정부의 경우 주요 공간정책으로, 대통령의 선

거공약으로 주택 2백만호 건설계획을 제시하였고 수도권 5대 신도시건설을 추진했으며, 다른 한편으로 부동산투기 대책으로 '토지공개념'을 반영한 토지정책을 시행하였다는 점을 들 수 있다. 이러한 주택, 토지정책은 기본적으로 도시인들을 위한 주택공급과 이로 인해 발생하는 지가폭등과 투기 문제를 잡기 위한 것이었다고 하겠지만, 이러한 정책은 경제메커니즘과 밀접한 내재적 관계를 가지고 있었다. 즉 수도권 5대 신도시를 포함한 주택 2백만호 건설계획의 추진은 한편으로 건설자본의 투자 및 이윤확보 기회를 제공하기 위하여 주택시장에 개입하여 활성화시키기 것이라고 할 수 있다. 그리고 토지정책에 공개념을 도입한 것은 과열된 토지시장을 안정화시키고 특히 개인이나 기업의 투기를 억제함으로써 유희자본을 생산부분으로 전환시키기 위하여 정부의 의도를 반영한 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 이 시기 주택 및 토지정책은 주택 및 토지의 수급과 가격 결정을 단순히 이들의 시장에 의존하는 신자유주의적 정책이 아니라 국가가 개별 자본들의 단기적 이해관계를 능가하여 시장의 활성화 및 합리화를 위하여 시장에 개입하는 발전주의적 특성을 보여준 것이라고 할 수 있다.

그러나 전반적으로 이 시기 정부의 공간정책은 그렇게 활성화되지 못했다. 노태우정부는 제2차 국토종합개발계획을 수정하여 전정권에서 설정한 개발 전략 및 정책을 수정하여, 기존의 지역생활권에 기초한 국토 다핵구조 형성에서 국토균형발전을 위한 광역권개발계획으로 전환하게 되었다. 또한 1992년 제 3차 국토종합개발계획을 수립하여 '지방분산형 국토골격의 형성', '자원절약적 국토체계 확립', '국민복지 향상과 환경보전', '남북통일에 대비한 국토기반 형성' 등을 기본목표로 설정했다. 그러나 이 시기 제2차 수정계획과 제3차 국토종합개발계획은 실효성 있게 시행되지 않았고 대체로 백지계획에 불과하였다. 물론 이 시기 국토종합개발계획 외에 노태우정부는 서해안 개발 및 제주도개발특별법에 의한 개발 촉진 프로젝트들을 수행하고자 하였다. 그리고 김영삼정부는 수도권 개발억제를 위하여 공장총량제 및 과밀부담금제의 도입 등 강력한 규제정책 추진하고자 하는 한편 개발촉진지구 도입 및 준농림지 개발 허용 등 규제완화

로 선회함으로서 수도권 내 공장 및 주택 건설의 가속화를 초래했다. 이러한 점들로 보면, 이 시기 공간정책은 과거 발전주의적 개발정책의 권위적 추진에서, 개발을 위한 직접적 개입보다는 탈규제를 통한 개발의 유도라는 신자유주의적 공간정책으로 점차 전환하게 되었다고 할 수 있다.

## 5. 신자유주의 두번째 국면으로의 이행과 공간정책

1997년 한국에서 경제위기가 왜 발생하였는가의 문제는 여전히 논란거리지만, 분명한 점은 김영삼 정부의 지나친 세계화 전략과 방만한 탈규제 정책의 시도에 뒤따라 발생했다는 사실이다. 신자유주의화의 가장 심각한 결과를 가운데 하나는 국내의 은행으로부터 자본의 과잉 도입과 이에 따라 생산영역에 경쟁적 중복 투자가 이루어졌다는 점이다. 이 점은 국제적 투기자본들에게 불안정한 외환시장을 공격할 수 있는 기회를 제공했다. 한국 원화의 환율은 1987년 10월 1달러당 918원이었으나 1998년 1월에는 1709원으로 두달 사이 배 이상 치솟았다. 기업들은 자산대비 부채비율이 400~700%에 달할 정도로 불안정하고 과열된 경기를 수반하는 거품경제를 초래했다는 점이 밝혀졌다. 이러한 사실은 한국의 기업들이 부실한 경영으로 외부에서 감당하기 어려운 부채(특히 단기 부채)를 끌어들이는 방만하게 과잉투자를 하였으며, 정부는 신자유주의적 탈규제정책으로 이를 부추기거나 방치하였기 때문에 경제위기가 초래되었음을 인식하도록 했다. 이러한 위기 상황에서 대기업뿐만 아니라 중소기업들도 조직규모 축소 또는 재구조화를 통해 자본의 유동성을 확보하고자 함에 따라 고용 감축, 임금 인하가 뒤따랐다. 실업률이 급증하여 실업자 수는 1998년 155.7만명에 달하게 되었고, 임금 하락으로 소비가 위축되면서 금융위기는 경제전반으로 확산되었다.

물론 당시의 경제위기는 한국에만 국한된 것이 아니라 태국과 인도네시아 등 동아시아 국가들 대부분에서 발생했다는 점에서 동아시아 지역경제의 문제 그리고 세계적 자본주의 경제발전과정에서의 문제 등이 작용했다고 할 수 있다(그림 3) (최병두, 1999). 특히 자본시장의 신자유주의적 개방과 관련

하여, 미국에 근거를 둔 펀드형 금융자본의 투기화가 촉진되었다. 이들은 대체로 단기채권 형태로 동아시아 국가들에 유입되었고, 위기 조짐 상황에서 급속히 빠져나가면서 공략한 국가의 외환 및 금융 시장을 교란시켰다. 이 상황에서 미국의 통제 하에서 신자유주의적 국제 거버넌스를 구축하고 있었던 국제통화기금(IMF)이 개입하여 위기에 봉착한 국가에게 최소한 구제 금융을 지원하면서, 국가의 거시경제정책에 개입하여 탈규제와 민영화, 시장 개방 등의 신자유주의적 정책의 확대를 요구하였다. 이러한 과정이 전개되는 사이 투기적 국제금융자본은 엄청난 환차익을 얻었을 뿐만 아니라 거품의 붕괴로 폭락한 주식시장을 공략하거나 부실경영과 유동성 부족으로 위기에 처한 기업들을 적대적 합병함으로써 엄청난 자산이득을 거두어 갔다.

이러한 위기로 인해 동아시아경제는 '얼어붙은 기적' 또는 '기적의 붕괴'라고 비난받았다. 이러한 용어들로 동아시아 위기를 서술한 학자나 국제기관들은 동아시아 국가들이 시장메커니즘에 의한 효율성-추동 성장이 아니라 발전국가에 의한 투입-추동적 성장을 지적하면서, 이로 인해 부실한 경제구조, 과잉 해외부채, 외환시장의 관리 미흡, 그리고 금융제도의 미발달 등이 위기를 초래했다고 주장한다. 대부분의 기업들 특히 재벌기업들은 국가의 특혜적 보호 하에서 급속히 성장했으며, 이 과정에서 정경유착이 심화되었다고 지적하고, 따라서 더 이상의 국가 개입 없이 경제가 자기관리체계를 갖추도록 할 필요가 있다고 제안했다. 이러한 제안들은 궁극적으로 경제 회복을 위하여 신자유

주의 프로그램의 도입을 노골적 또는 암묵적으로 강제하는 것이었다.

경제위기 상황에서 한국은 신자유주의적 개혁 프로그램을 요구하는 IMF의 구제금융을 회피할 수 없었다. 이러한 프로그램은 국가장치의 축소, 긴축 재정, 공공서비스의 축소와 정치행정적 개혁, 그리고 대규모 독점기업들의 해체, 경제 재구조화, 그리고 기업의 투명하고 합리적인 경영 등 경제적 개혁을 요구했다. IMF가 제시한 이러한 신자유주의적 처방은 결국 경제 보호를 위한 국가 개입을 제거하고, 단기자본의 유출에 따라 파산 직전에 처한 경제를 세계적 자본의 유치를 자유화하도록 강제하는 것이었다. 이러한 신자유주의적 처방과 정책은 경제위기를 흡수할 수 있는 가능성이 있는 것처럼 보였다. 심지어 국가의 산업정책과 시장개입을 옹호하였던 국가주의적 입장의 진보적 학자들조차 처음에는 재벌 해체와 투명 경영 등과 같은 경제 합리화 정책을 환영하기도 했지만, 기본적으로 이 시기의 신자유주의화는 '종속적 신자유주의의 모험'으로 성격지워질 수 있다(이병천, 1999).

그러나 이러한 전반적인 반국가주의적 처방은 한국에서 발전국가의 역할을 완전히 대체한 것처럼 보이지는 않는다. 세계자본주의 체제가 서구 선진국들에서 1990년대 경제침체 이후 신자유주의적 경향을 강화시킨 것처럼, 한국의 자본주의 경제도 1997년 경제위기 이후 강하게 신자유주의화된 것은 사실이다. 즉 "신자유주의는 매우 강건하기 때문에 1990년대 초 영미의 경제침체나 또는 1990년대 후반 아시아의 위기에 의해 해체되지 않았다. 이러한 경제위기는 신자유주의의 발전적 전환에 중

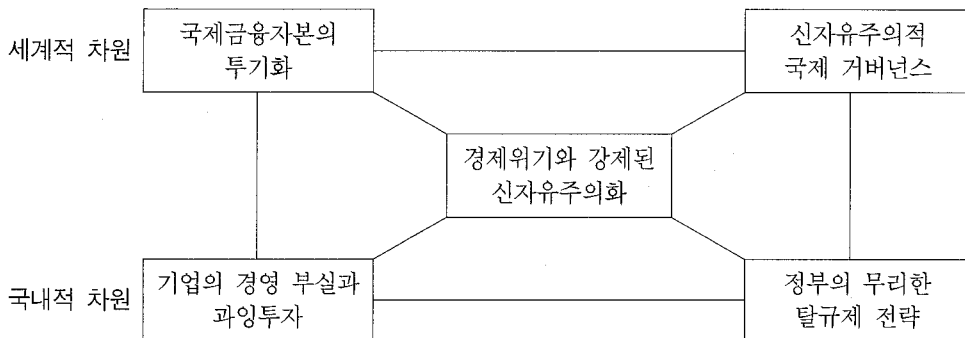


그림 3. 1997년 경제위기와 강제된 신자유주의화

요한 계기가 되었음을 입증했다". 달리 말해, 신자유주의는 경제위기 과정에서 자기 '발전적 전환' - 즉 퇴행적(roll-back) 신자유주의에서 공격적(roll-out) 신자유주의로의 전환 - 을 통해 더욱 강건해졌다고 할 수 있다. 그러나 이 점에서 동아시아의 발전 국가들이 국내 경제의 통제를 포기한 것으로 결론 내릴 수는 없다. 즉 "본연적으로 경쟁력이 국가의 후퇴에 의해 자발적으로 '자유화된' 시기라고 볼 수 없다. 오히려 신자유주의의 주도권은 시장의 정치적 구축과 연계하여, 여태까지 비교적 사회화된 영역들까지 경쟁의 논리와 민영화 관리의 확장과 결합되어 있다"고 주장된다(Tickell and Peck, 2002, p.48. 또한 Yeung, 2000 참조).

사실 김대중대통령의 국민의 정부와 노무현대통령의 참여정부는 경제위기 또는 경제침체를 극복하기 위하여 적극적으로 시장에 개입하고자 했다는 점은 여러 정책 사례들에서 찾아볼 수 있다. 김대중 대통령의 당선과 국민의 정부 출범(1998~2003)은 부분적으로 한국 사회의 전통적 지역주의로 설명될 수 있지만, 또한 당면한 경제위기를 극복할 능력에 대한 국민적 신뢰에도 일부 기인한다고 할 수 있다. 그러나 김대중 정부는 처음부터 신자유주의적 국제기관들로부터 시장지향적 정책들을 강하게 요구 받았다. 이로 인해 국민의 정부 하에서 대부분의 정책들은 시장 경제의 합리화 및 경제활동에 대한 여러 제도적 규제의 완화 또는 제거를 동반하는 신자유주의적 성격을 가지고 있었다. 위기에 빠진 경제를 구하기 위한 주요 정책들은 국내 기업에 대한 조직 규모와 부채비율의 축소 등과 투명하고 공개적인 경영을 요구하는 한편, 외국 기업들에 대해서는 경제활동을 최대한 보장할 수 있는 다양한 조건들(국제 투자자유도시 건설, 부동산 취득 허용 등)을 제공했다. 결과적으로 일부 거시적 지표에서 한국 경제는 1998년 후반 최악의 수준을 겪은 후 점차 회복하게 되었다.

그 이후 한국 경제는 위기 국면으로부터 완전히 회복되었는가에 대한 질문은 일단 제쳐놓고, 또 다른 중요한 의문이 제기된다. 즉 한국 사회는 심각한 경제위기와 이를 회복하기 위한 국제통화기금 등의 신자유주의적 처방 등을 계기로 발전주의를 완전히 포기하게 되었는가? 1987년 민주화운동이 전반적으로 확산되는 1990년대를 거치면서 한국

사회는 과거의 권위주의적 정권을 탈피하게 되었다는 점에는 대체로 합의할 수 있을 것이다. 국가의 의사결정과정은 점차 탈중심화되었고, 한편으로 시민사회의 참여가 확대되었고 다른 한편으로 1990년대 초반 지방자치제가 본격적으로 시행되면서 지방의 목소리도 점차 커지게 되었다<sup>5)</sup>. 그러나 경제위기를 극복하기 위한 주요 정책들은 기업들이 자발적으로 추동하거나 또는 시민사회의 요구에 의해 이루어진 것이 아니라, 국가와 관료들에 의해 시행된 것이다. 즉 국제적 신자유주의 기관들은 시장의 이데올로기를 강조하고 시장 지향적 정책들을 강력히 요구했지만, 한국의 경제는 시장 메커니즘에 대한 국가의 개입 없이는 위기를 극복할 수 없었을 것이다. 즉 "자유시장의 이론적 및 실행적 논리로서 신자유주의는 그 자체로서 비논리적임을 드러내게 되었다. 신자유주의는 그 자신의 존재조건을 창출하기 위하여 정치적 담론을 통해 신비화되고 침투하게 되었다"(Yeung, 2000).

신자유주의 정책의 전략적 시행은 현 노무현대통령의 '참여정부'(2003-2008)에서도 계속되고 있다. 노무현 대통령은 기존의 어떠한 보수적 헤게모니집단과의 연대 없이 선출되었지만, 그는 진정한 민주적 개혁을 추구하기 위한 정치적 리더십을 발휘하지는 못했다. 그의 진보적 지지자들의 기대와는 달리, 노무현정부의 행정 관료들은 여전히 민간 기업의 구조조정과 공기업의 민영화 그리고 비정규직 노동에 대한 통제 등에 있어 신자유주의적 정책들을 시행하거나 심지어 강화하는 경향을 보이고 있다. 신자유주의적 세계화를 배경으로 이루어지는 산업구조조정과 노동통제는 상대적으로 높은 실업의 지속과 비정규노동의 일반화를 초래하면서 새로운 도시빈곤으로서 근로빈곤층을 만들어 내게 되었다. 물론 이러한 상황에서 다소 진보적이고 민주적 성향을 가진 김대중정부와 노무현정부는 공통적으로 복지에 대해 많은 관심을 가지고 사회안전망 확충을 위한 국민기초생활보장제도와 다양한 자활사업지원제도, 그리고 근로장려제 및 우리사주제 등 새로운 복지제도들을 도입하고자 했다. 그러나 이러한 복지제도들은 확대되는 양극화 현상에 필적하기에는 매우 미흡했을 뿐만 아니라, 이른바 '생산적 복지'라는 명분으로 복지를 노동력의 재생산과 관련시킴으로써 복지를 생산의

하위범주로 간주하는 경향을 보이게 되었다.

이 시기 국토 및 도시 공간정책들은 그 이전 시기(즉 신자유주의 첫단계)보다 더 적극적으로 추진되고 있다고 할 수 있다. 김대중정부는 김영삼정부에 이어 국토종합계획(제 3차)에 큰 관심을 가지지 않았지만, 국토균형발전정책 및 지역산업육성 정책들을 입안하여 시행의 초기단계까지 감으로써 그 다음을 이은 노무현정부에서 보다 적극적으로 국가균형발전정책과 지역혁신체제 육성 정책 등을 시행하도록 했다. 김대중정부에서 추진된 공간정책은 기본적으로 '신자유주의'를 반영한 것이었다. 즉 "국민의 정부 ..... 하에서 채택된 공간환경정책은 그 이념면에서 신자유주의를 표방하고 있다. 이는 우선 정권 출범 당시 채택했던 '민주주의와 시장'의 이념을 반영하는 것이지만, 보다 중요하게는 [김대중]정부 하의 구조조정이 신자유주의의 지구화에 종속적으로 편입되는 과정에서 강제 받았던 '종속적 신자유주의'를 공간환경정책 부문에 투영된 것의 결과라 할 수 있다" (조명래, 2002, 4).

사실 김대중 정부는 그 초기에 경제위기를 극복하기 위한 정책의 일환으로, 토지거래규제를 철폐했을 뿐만 아니라 노태우정부에서 명목상 도입된 토지공개념 관련 3개법(택지소유상한제, 개발부담금제, 토지초과이득세)을 폐지하거나 유보했다. 또한 토지관련 세제를 조정하면서 양도소득세 과표 현실화 및 실거래가 등기 등 거래의 투명성을 확보하기 위한 조치를 취하긴 했으나 기업의 비업무용 토지에 대한 중과세를 유예하였고, 수도권 지역의 민영아파트 분양가 자율화, 아파트 전매 제한 폐지 등을 시행함으로써 참여정부에서 아파트가격이 폭등할 수 있는 빌미를 제공하기도 했다. 그 이후에도 김대중정부는 고밀도 고층아파트 재개발을 위한 건축 규제 완화, 신규 개발사업을 위한 도시 주변 준농림지 개발 허용 등 도시환경에 심대한 영향을 미칠 수 있는 탈규제 정책들을 시행했다. 이러한 탈규제정책들 가운데 가장 전형적인 것이 개발제한구역의 해제 또는 완화 결정으로, 이러한 결정에는 시장주의자들의 주장이 강하게 반영된 것이었다<sup>6)</sup>. 또한 김대중정부는 거대한 공기업이나 국가자산의 민영화를 지속적으로 추진하면서, 대형 개발 사업들도 대부분 민간자본 또는 민-관 파트너십으로 추진되었다.

노무현대통령의 참여정부는 보다 명시적으로 국토 및 도시 공간정책을 수행하고 있다는 점에서 발전주의를 되살려 놓은 것처럼 보일 정도이다. 그러나 과거의 발전주의가 기본적으로 권위주의적 의사결정을 통해 입안·시행되었다면, 참여정부에서의 공간정책은 도시 시민이나 지역주민들의 의견과 이해관계를 어느 정도 반영하고자 했다는 점에서 '신'발전주의라고 칭해지기도 한다. 참여정부의 공간정책은 기본적으로 수도권외의 과잉집중과 가용토지 부족이라는 2가지 전제에서 출발하며, 이들은 각각 국가균형발전의 논리와 토지이용의 탈규제 논리로 이어진다(변창흠, 2005). 국가균형발전의 논리(또는 패러다임)는 수도권의 과밀로 인한 불이익을 해소하고 지방의 균형발전을 추진함으로써 명분으로 하지만, 내용상 지리적 자원 이용의 극대화 와 수도권 과밀에 따른 기존의 규제를 완화시킬 수 있는 조건의 창출 등을 함의하고 있다. 특히 후자의 논리는 전형적으로 토지의 절대적, 상대적 부족을 명분으로 토지 규제를 완화하고자 하는 신자유주의적 논리로 이어질 수 있다.

이러한 국가균형발전을 명분으로, 참여정부에서 추진되고 있는 국토 및 도시 공간정책들은 실제 상당히 신자유주의적 성향을 내포하고 있다. 수도권 기능의 일부를 옮겨가지 위한 행정중심복합도시의 건설과 수도권에 입지한 공공기관들의 지방 이전을 위한 혁신도시 건설계획은 신자유주의적 정책이라기보다는 국토균형발전 자체를 우선한 정책이라고 할 수 있다. 그리고 정부기관과 민간자본 및 대학과 연구소들 간 네트워크 강화를 통한 지역혁신체제의 구축을 전제로 한 지역혁신개발전략이 신자유주의적인가의 여부를 판단하기에는 아직 이르다. 그러나 참여정부의 또 다른 공간정책들 예로 기업도시 건설계획 및 경제자유지구 개발계획은 매우 신자유주의적 성향을 내포하고 있다. 기업도시 건설계획이 낙후지역의 개발을 촉진하여 국가균형발전에 기여하도록 한다는 점에서 의의를 가진다고 할지라도, 기업도시 건설계획은 기본적으로 조세감면과 탈규제 행정지원(예로 환경규제 완화) 등을 통해 '기업하기 좋은 도시'를 건설하고자 한다. 이러한 기업도시의 건설은 과거 신도시개발에서 보여준 정부주도적 프로그램에 의한 것이 아니라 완전히 민간기업의 주도 하에서 건설될 예정이

다. 자유경제지구(FEZs) 건설계획은 해외 자본의 직접투자를 유치하여 동북아의 금융·물류·경영의 허브의 구축을 목적으로 하고 있으며, 곳에 입지한 외국기업들과 노동자들은 조세감면, 노동의 유연성, 외국어 서비스, 외국계 대학 및 의료서비스 등을 받을 것으로 계획되고 있다. 이러한 자유경제지구 건설계획은 신자유주의적 세계화에 부응하기 위한 전형적인 프로젝트라고 할 수 있다<sup>7)</sup>.

## 6. 한국 국가의 성격 전망과 대안적 공간정책

1997년 경제위기는 한국 사회에서 발전국가의 개념과 정책에 종말을 고한 것처럼 보였다. 고도성장기를 추동했던 권위주의 국가가 1980년대 중반 이후 퇴행하면서 자본에 대한 통제력을 점차 상실하게 된 반면, 특히 1980년대 후반 이후 포드주의적 축적체제의 성숙으로 기업과 시장(자본)은 더욱 비대해지게 되었다. 1980년대 후반 이후 민주화 운동으로 한국의 정치체제는 시민사회의 합의에 근거할 것으로 기대되었으나, 실제 김영삼정부는 이러한 기대에 부응하기 보다는 이른바 세계화 전략을 통해 신자유주의화의 경로를 과도하게 선택하면서 시장에 대한 통제력을 더욱 약화시켰고 급기야 1997년 금융위기를 초래하게 되었다. 즉 Kang(2002)이 지적하듯이, 국가와 자본의 힘의 균형이 경제발전의 성공으로 인해 재벌 우위로 바뀌면서, 재벌이 시장 자율화를 추구하고 민간주도 경제라는 외피 속에 재벌 규제가 풀렸기 때문이다. 이러한 과정을 통해 후발산업화를 이끌었던 동아시아 발전국가는 '성공의 위기'로 인해 해체되었다고 할 정도로 그 원형적 모습을 상실하게 되었다. 그러나 발전국가의 해체단계에 진입한 이후에도 국가의 (기업가적) 역할은 계속되고 심지어 더욱 강화되고 있는 것처럼 보인다. 이러한 점에서, Woo-Cumings(2001, 244-345)는 외환위기 이후, "한국에서 개혁은 국가의 퇴각을 의미하지 않는다. 국가는 투명성과 시장규율을 증대시키는데 깊이 관여했고, 이를 위해서 위기 이전보다 더 깊숙이 시장에 개입해야 했다. 위기는 발전관료제(the developmental bureaucracy)를 되살려 내었다"라고 진단한다.

이러한 점에서 과거의 발전주의의 새로운 변형으로서 신발전주의를 주장하는 학자들도 있다. 이들에 의하면, 한국을 포함한 동아시아의 발전국가는 오늘날 선진산업국의 대열에 올라섰지만, 경제발전을 위한 국가의 주도적 역할은 여전히 중요한 의미를 가진다. 따라서 발전국가는 해체되어야 할 구시대의 유물이 아니라 재구성되어 새로운 발전국가로 발전해야 한다고 주장한다(Shin and Chang, 2003). 이러한 주장은 심지어 미국과 같은 신자유주의 국가에서도 주요 산업의 발전 초기단계에는 국가가 매우 폐쇄적인 규제와 보호무역 정책을 시행했다는 점에서 옹호된다. 또한 영국에서처럼 시장메커니즘의 원활한 작동과 질서 유지를 위하여 어느 정도의 국가 규제는 불가피하다고 할 수 있다(이연호, 2002). 나아가 세계화 시대에 적극적으로 대응하기 위해서는 '규제국가'가 상정하듯<sup>8)</sup> 단순한 규칙제정자의 역할에 머물러서는 안되며, 사회적 조합주의에서처럼 노사간의 협력과 조율을 이끌어내는 수준으로 국가의 역할이 확대되어야 한다고 주장하거나, 그 이상의 국가 역할의 필요성을 강조하는 학자나 실제 사례들이 있다(양재진, 2005 등 참조).

이러한 상황에서 국가와 시장(또는 자본)과의 관계는 어떻게 설정될 것인가의 문제에 대한 논의는 앞으로 한국의 국가 성격을 방향지우고, 공간 정책을 전망하는 데 도움을 줄 것이다. 현대 사회는 기본적으로 시장메커니즘에 의해 추동되는 자본주의 사회라고 할지라도 국가의 장치와 기능 없이는 작동될 수 있다는 점은 명백하다. 특히 Chang(1999)에 의하면, 국가가 발전의 문제에 있어 중심 역할을 할 수밖에 없는 이유로 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째 수많은 경제주체들이 상호 연계되어 얽혀 있는 경제현실에서, 발전을 위한 경제 및 공간 구조의 제편은 조정을 필요로 하며, 이를 수행할 수 있는 공적 권위를 가진 주체는 국가뿐이다. 둘째, 경제발전에 필요한 장기 전망은 자원과 재정 의 할당(또한 사회적 부의 재분배) 문제를 동반하기 때문에, 이는 시장에서 자율적으로 이루어질 수 없고, 국가의 다양한 정책들(조세제도를 포함하여)을 요구한다. 셋째 한 사회의 발전 전망이 결실을 맺기 위해서는 이를 실행할 수 있는 조직이 있어야 하며, 정부조직이 이를 담당하게 된다. 넷째 산



업 고도화(그리고 이의 공간적 재배치)는 결국 낙오자(그리고 낙후지역)를 낳게 되며, 불가피하게 사회(공간)적 갈등을 수반하게 된다. 낙오한 계층과 지역에 대한 보상과 관리를 통해 산업구조조정으로 인간 갈등을 해소해야만 하며, 이는 국가의 역할이라고 할 수 있다.

결국 문제는 국가와 시장 간 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제라고 할 수 있으며, 이는 개별 국가가 처해 있는 역사 발전의 단계 또는 발전의 경로에 좌우된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 우리는 여러 가지 유형의 시장/국가가 간 관계를 전제로 국가 발전의 경로들을 살펴 볼 수 있다(그림 4) (양재진, 2000; Jessop, 2002 등 참조). 우선 가장 이념형적으로 시장주의적 입장에 있는 경우로, 신자유주의적 최소국가를 설정해 볼 수 있다. 이 국가는 자본주의 초기 단계의 자유방임국가와 유사하게 시장에 대한 개입은 일체 하지 않고 단지 개인이나 기업의 기본 권리를 보장하고 사회질서를 유지하기 위한 최소한의 역할만을 담당한다. 그러나 과거의 자유방임국가와는 달리 국가 조세 및 재정이 담당하는 비중이 엄청나게 커졌을 뿐만 아니라 국내 산업의 고도화와 더불어 세계경제에서 경쟁력 제고에 대한 인식은 국가가 최소한 경제적 기능을 담당하도록 한다. 예로 자유주의적 최소국가(the minimal state)의 이상에 가장 가까운 미국

의 경우만 하더라도 산업화단계에 있어서는 가장 폐쇄적인 보호무역정책을 폈고, 현재도 농무부와 국방부의 막대한 R&D 투자는 생명공학, 항공, 우주, IT산업 등 선도산업을 창출하고 세계를 리드해 나가는데 버팀목이 되고 있다(Stiglitz, 2001, 518).

두 번째 유형은 질서-자유주의(order-liberalism)와 규제국가(regulatory state)로 영국에서 대표적으로 볼 수 있다. 질서자유주의는 시장질서가 제대로 형성되도록 인위적으로 형성하는 질서, 즉 제정된 질서를 강조한다(이연호, 2002). 이런 배경에서 등장한 규제국가는 발전국가와는 달리 산업육성을 위한 경제정책을 실시하지 않고, 개인의 이익보다 공동체적 이익을 우선하지 않으며, 또한 확산적 복지정책을 강조하지도 않는다. 그러나 국가가 불간섭으로 일관하여, 시장이 완전한 자유방임상태로 있도록 하지도 않는다. 국가는 시장의 투명하고 공정한 경쟁을 유도하기 위하여 매우 정교하게 발전된 규제장치를 고안, 시행한다. 이러한 질서자유주의를 추구하는 국가는 '규제국가'로 개념화되고 있다. 규제국가도 재규제를 강조하는 만큼, 발전국가와 마찬가지로 시장에 대한 간섭을 인정한다. 그러나 발전국가가 전략산업의 보호와 육성을 위해 시장에 간섭하고 관세, 환율, 금리를 왜곡하여 시장형성을 직접적으로 유도한 것과는 달리, 규제국가는 엄정한 '규칙제정자' 혹은 '심판자'로서 간접적이고 제한적인 간섭을 상정한다.

세 번째 유형으로 경쟁적 조합주의(competitive corporatism) 또는 유연적 발전국가를 들 수 있다. 노사정이 협력하여 국가경쟁력을 확보하면서도 사회안정성을 해치지 않는 발전 모형으로, 네덜란드, 스페인, 그리고 아일랜드가 대표적인 사례로 꼽힌다(Rhodes, 2001). 특히 노동이 노동시장의 유연화에 동의하는 대신, 국가와 자본은 파트타임노동자 등 유연적 노동자의 복지와 사회보장을 강화하여 유연-안정성(flexicurity)을 확보하여 주는 대타협을 전제로 하고 있다. 최근 '유연적 발전국가'로 불리는 아일랜드의 경우도 이 유형과 유사하다고 할 수 있다(O'Riain, 2000; 홍성걸, 2003). 1980년대 새롭게 부상한 유럽의 경쟁적 조합주의 유형은 한국에서 과거 발전주의를 대체하는 모델로서 한때 관심을 많이 끌었다. 유럽의 경쟁적 조합주의의 수준에는 아직 못 미치지만, 한국도 민주화 이후 유

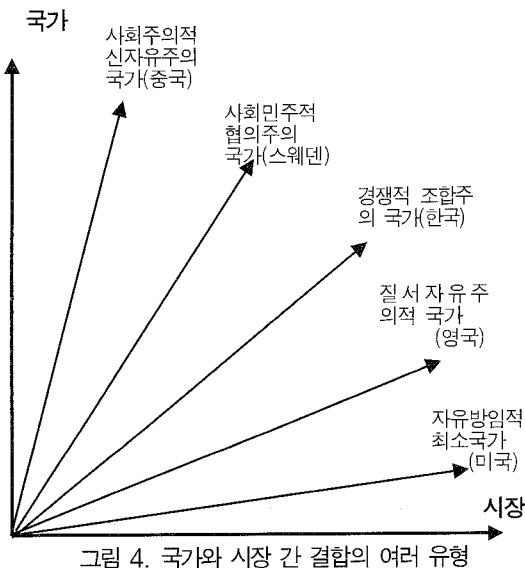


그림 4. 국가와 시장 간 결합의 여러 유형

립식으로 노사정간 사회협약을 제도화하기 위해 노력해 왔다는 점이 인정된다. 그러나 최근 참여정부에 들어오면서 이러한 조합주의적 성격은 많이 약화되는 반면, 비정규직에 대한 노동통제 등은 거의 일방적으로 이루어지고 있다.

네 번째 유형으로, 유럽의 작은 국가들이지만 선진된 사회경제체제를 갖춘 국가들에서 나타나는 사회협약주의(social concertation) 국가를 들 수 있다. 이 유형의 국가에서 자본과 국가 그리고 노동은 함께 동등한 위치에서 사회적 합의를 추구한다는 점에서, 노동을 배척하는 기존의 동아시아 발전주의와는 상충하지 않는 것으로 간주된다. 그러나 이러한 사회협약주의가 제도화된 유럽의 개방경제(오스트리아, 핀란드, 스웨덴 등)는 동아시아의 발전국가와 몇 가지 측면들, 예로 관료제와 국가주도 경제계획의 전통, 국가와 사회의 높은 착근성과 국가의 시장 개입의 용인 분위기, 그리고 외적 안보 위협 등에서 공통점을 가진다. 이와 같이 지역적 및 문화적으로 유사성을 찾기 어려운 유럽의 작은 국가들과 동아시아의 후발산업국들이 이러한 공통점을 가지는 이유는 기본적으로 이 양 집단의 국가들이 공통적으로 수출지향의 개방경제이기 때문이라고 할 수 있다. 즉 조절양식이 민주적인가, 권위적인가에는 차이가 있지만, 세계시장과 기술변화에 적응하여 변화해야만 생존할 수 있다는 절박함은 공통된다.

또 다른 유형으로, 중국식 신자유주의를 들 수 있다. 1978년 개혁·개방의 물결 이후 중국은 “권위주의적 중앙집권 통제와 단단히 결합된 상태에서 신자유주의적 요소들을 점점 더 많이 편입시키는 특정 유형의 시장경제의 구축”을 추동해 나가고 있다(Harvey, 2005). 이러한 중국의 신자유주의화 과정은 과거 중국의 발전 경로에서 매우 벗어난 것이며, 세계사에서도 크게 개연적 사건이라고 할 수 있지만, 분명한 점은 중국의 이러한 발전과정은 영국과 미국에서 신자유주의적 전환과 우연히 일치할 뿐만 아니라 이러한 전환이 없었다면 아마 불가능했을 것으로 이해된다. 이러한 중국의 신자유주의화 과정은 이미 중국의 경제발전에도 돌이킬 수 있는 경로를 만들어내었고 세계경제에도 엄청난 영향을 미치고 있다. 앞으로 중국이 계속 사회주의적 권위주의에 바탕을 두고 시장 경제를 통제

해 나갈 수 있을 것인가, 또는 이 과정에서 급속히 형성되고 있는 기업의 자본력이나 상위계급들의 영향력이 국가의 권위주의를 벗어나게 될 것인가에 대해서는 아직 예측하기 어려운 상황이다.

이상에서 제시된 국가와 시장간 결합의 유형들과 관련해 보면, 개별 국가들의 전망은 각기 상이한 발전경로뿐만 아니라 내적 역동성의 동원 체계에 좌우된다고 할 수 있다. 따라서 국가와 시장이 어떻게 결합될 것인가의 문제와 더불어, 이러한 발전이 무엇을 지향하는가에 대해 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 신자유주의의 이념이 얼마나 광범위하게 보급된다고 할지라도, 그리고 신자유주의화 과정의 어떠한 발전경로를 밟게 된다고 할지라도 시장에 대한 국가의 개입이나 규제는 어떠한 형태에서든 필수적이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 문제는 국가와 시장의 결합에서 어떤 이행이 있다고 할지라도 이것이 무엇을 위한 것인가라는 점이다. 즉 시장중심인가 또는 국가중심의 발전에 관한 논란 보다는 복지(인간)지향적인가 또는 산업(자본)지향적인가에 대해 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 시장중심적인 신자유주의가 아무리 산업발전에 기여한다고 할지라도 이것이 단순히 상위계급의 권력 회복이나 형성을 위한 것이라면(Harvey, 2005), 이는 비판되어야 할 것이다. 동아시아 국가에서 기존의 발전국가가 비록 고도의 경제성장을 이룩했다고 할지라도, 이것이 진정하게 인간 복지의 향상을 위한 것이 아니었다는 점에서 비판되었음을 상기할 필요가 있다.

이와 같이 신자유주의화 과정은 어떠한 형태로든 국가의 개입이나 규제를 필요로 한다는 점에서 한국의 국토 및 도시 공간의 재편도 시장메커니즘 또는 자본의 논리에 의해 완전히 결정되지 않을 것이다. 오히려 역으로 신자유주의화 과정에서 도시공간은 보다 적극적인 역할을 할 것으로 예측된다. 사실 Brenner and Theodore(2002)가 주장한 바와 같이, “신자유주의는 도시공간을 그 특권적 도구로 사용하는 …… 정치경제적 재구조화 전략을 나타낸다”고 할 수 있다. 즉 신자유주의는 도시에 영향을 미치지만 또한 도시들은 신자유주의가 전개되는 주요한 제도적 무대가 된다. 즉 신자유주의 프로그램은 세계경제 전반에 걸쳐 세계 도시와 도시-지역들의 발전에 심대한 효과를 가지는 것처

럼, 최근 정부가 추진하고 있는 공간정책은 도시 내부 발전과 도시간 경쟁 구조와 그 역동성에 능동적인 영향을 미칠 것이다.

앞으로 사회공간적 정책들은 신자유주의 프로젝트에 의해 이루어질 뿐만 아니라 이의 지지를 목적으로 한다는 점에서 보다 확대될 것으로 예측되지만, 이러한 예측은 시장 지향적 신자유주의화 과정에서 국가 개입의 증대라는 시장과 국가 간 역할적 관계를 전제로 한다. 이와 같이 국가 재개입을 전제로 한 발전주의적 신자유주의는 시장메커니즘을 발전적 엔진으로 간주하며 또한 국가 개입을 이러한 엔진의 운전 및 관리자로 이해한다. 사실 한국 사회에서 1960년대 자본주의 발전이 본격화된 이래, 발전주의는 '시장경제의 발전'에 기여함으로써 1980년대 중반까지 한국 경제의 발전과정과 이의 성공을 특징지었다. 한국에서 신자유주의는 1980년대 후반 외적으로 자본주의 경제의 세계화와 냉전체제의 해체, 그리고 내적으로 권위주의 정권의 붕괴와 포드주의 경제의 성숙을 배경으로 도래하게 되었다. 1997년 위기 이후 탈규제의 논리는 신자유주의화된 국가의 재등장(roll-out)과 체계적으로 결합되어 있었고, 공간발전 정책들에 지대한 규정력을 행사했다. 앞으로 국토 및 도시 공간정책에서 국가의 개입은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

그러나 문제는 1997년의 경제위기 이후 신자유주의화 과정에서 경제성장은 저하되면서 사회공간적 양극화는 오히려 확대되고 있다는 점이다. 한국 경제에서 외국자본과 재벌의 영향력은 더욱 지배적이게 되었고, 수출의존성과 노동착취는 경제 위기 이전에 비해 오히려 심화되었다. 국토 및 도시 공간정책에서 탈규제의 논리는 중상류층 시민들로 하여금 토지와 주택에서 지대추구 활동에 몰두하도록 한다. 신자유주의화는 사회,환경적 규제의 기준을 낮추고, 보다 진보적 대안이 구축될 수 있는 제도과 관행들을 침식해 가고 있다. 시장 자유화나 탈규제, 민영화 등은 발전을 위한 대안적 방안들의 모색을 점점 더 불가능하게 한다. 대안적 공간정책에서 필요한 것은 재벌이나 정부의 의사결정이 아니라 시민들과 공동체에 기초한 의사결정과 실천이다(Landsberg and Burkett, 2001). 우리는 권위적 독재권력 뿐만 아니라 무정부적 시장력을 시민

사회의 공동체적 의사결정 메커니즘으로 대체함으로써 시민/공동체 중심적 위기 극복 및 발전 프로그램을 만들어야 할 필요가 있다고 하겠다.

## 7. 결론

이 논문은 한국에서 발전주의에서 신자유주의로의 중첩적 이행과 도시 정책의 혼종적 특성과 관련된 주요한 이슈들을 고찰하고자 했다. 1960년대 이후 한국에서 본격화된 자본주의적 경제발전과정은 흔히 이해되는 바와 같이 국가주도적 수출지향적 발전과정이었으며, 이러한 과정을 권위주의적으로 주도한 국가는 이른바 발전국가로 명명된다. 그러나 실제 자본주의 경제발전은 기본적으로 국가의 역할을 일정하게 전제로 하고 있다는 점에서 순수한 (신)자유주의 국가란 존재할 수 없으며 어떠한 형태라도 발전주의적 성격을 내재하고 있다고 하겠다. 특히 한국에서 신자유주의화는 국가의 '발전주의적 신자유주의'라고 칭해질 정도로 국가의 규제와 개입을 여전히 전제로 한 것이었다. 한국에서 신자유주의의 도래는 기본적으로 1980년대 중반 이후 자본주의 경제의 세계화와 국제 냉전체제의 해체와 같은 외적 요인의 변화와 더불어 권위주의적 정권의 붕괴와 포드주의적 축적체제의 성숙이라는 내적 요인을 배경으로 하였다고 할 수 있다. 그러나 1990년대 초반 당시 정권들의 미숙한 신자유주의화 과정은 시장의 탈규제로 인한 혼란을 초래하면서 1997년 경제위기를 유발하게 되었다. 물론 1997년 경제위기는 단지 당시의 국내 상황의 문제, 즉 정부의 무리한 탈규제(세계화) 전략과 기업의 경영부실 및 과잉투자의 문제뿐만 아니라 국제금융자본의 투기화와 신자유주의적 국제거버넌스(IMF와 세계은행을 중심으로)를 배경으로 하고 있었다. 이러한 내적, 외적 상황 속에서 발생한 경제위기는 한국 사회로 하여금 신자유주의화 과정을 보다 노골적으로 추진하도록 강제했다.

한국에서 전개된 신자유주의화 과정은 이러한 점에서 두 국면(또는 시기)으로 구분될 수 있다(표 1). 즉 1980년대 후반부터 1997년 경제위기 전까지 신자유주의 첫 단계에서, 신자유주의 정책들은 이 시기 정권들(특히 김영삼 행정부에서)에 의해 자발적이고 능동적으로 추진되었다. 이 단계의 신자유

표 1. 신자유주의 발전 단계 구분

구분	신자유주의 1단계 (shallow 또는 roll-back neoliberalism)	신자유주의 2단계 (deep 또는 roll-out neoliberalism)
시기	1980년대 후반 - 1997년 경제위기	1997년 경제위기 이후 - 현재
도입 배경	포드주의 축적체제 성숙	금융위기와 IMF 구제금융의 요구
시행 과정	자발적, 명시적 신자유주의화	강제적, 묵시적 신자유주의화
국가 기능	시장을 위한 시장개입 축소	시장을 위한 시장개입 확대
목적 지향	외향적 목적(수출증대, 경제성장 등)	내향적 목적(기업경영 및 시장 합리화)
주요 공간 정책	토지공개념, 수도권과밀규제 등(부분적으로 규제를 강화하는 효과를 가짐)	그린벨트 완화, 국가균형발전 정책(기본적으로 규제완화 효과를 가짐)

주의화는 Peck과 Tickell(2002, 35)이 명명한 바에 의하면 ‘얕은’(shallow) 신자유주의 단계로, 서구 선진국들에서 대처/레이진 시기에 해당 된다<sup>9)</sup>. 한국에서 경제위기 이후 신자유주의화의 후기 과정은 외적으로 한국 정부에 불가피한 선택으로 주어진 것으로, 보다 최근 세계적으로 ‘표준화된’(normalized) 신자유주의의 경험을 겪은 조절양식 또는 조절적 프로젝트로서 ‘심층적’(deep) 신자유주의에 비견될 수 있다. 이러한 심층적 신자유주의는 시장메커니즘의 활성화를 위한 국가의 재개입을 요청한다. 특히 한국에서 최근 다양한 사회공간적 정책들은 시장지향적이라는 점에서 신자유주의적이라고 할 수 있지만, 이들이 국가에 의해 적극적으로 추동되었다는 점에서 여전히 발전주의적 성격을 강하게 내포하고 있다고 할 수 있다.

물론 발전주의적 신자유주의에서 국토 및 도시 공간정책들은 과거의 발전국가에서의 공간정책과는 구분된다. 발전국가에서 공간 계획은 경제발전의 목적에 기여하고 정부나 민간 자본가들을 포함한 개발업자들을 위한 명분을 제공했다. 권위주의 정부에 의해 하향식으로 전개된 이러한 공간계획과 발전정책은 공급자 시장의 활성화를 위한 것이었고, 그 과정에서 시민이나 지역 주민들의 참여를 배제하였을 뿐만 아니라 그 결과에서 이들의 필요나 삶의 질 향상과는 무관하게 추진되었다. 이러한 공간계획은 신자유주의적 정부에서는 외형상 다소 변화하게 되었다. 의사결정과정에서 시민이나 지역 주민들의 참여가 늘어나고, 국민들의 삶의 질에 대한 관심도 증대하게 되었다. 그러나 대부분의 공간 계획들은 탈규제, 민영화, 민간파트너십 등의 방식으로 기업가적 정부에 의해 추진된다. 신자유주의

2단계에서 공간정책들은 보다 활성화되지만, 국가균형발전과 지역혁신체계의 구축 등을 명분으로 정책적 ‘문제’의 제기, 정책 프로그램의 개발, 그리고 개혁적 운동의 동원과 전략의 선택 및 시행 등에 있어서 매우 특이하다. 그러나 균형발전과 지역혁신과 같은 언어의 사용에도 불구하고 사회공간적 양극화는 오히려 심화되고, 도시의 신빈곤 계층들은 늘어나고 있다.

앞으로 한국의 신자유주의화가 어떻게 전개될 것인가에 대한 전망과 관련하여, 신자유주의가 아무리 발전한다고 할지라도 국가의 개입이나 규제 없이는 불가능하다는 점이 주장될 수 있다. 물론 국가와 시장 간 관계가 어떻게 설정될 것인가는 개별 국가들의 발전 경로와 내외적 발전 조건들의 차이에 따라 다양하게 유형화될 수 있다. 그러나 중요한 점은 국가와 시장이 어떻게 결합할 것인가의 문제보다는 이러한 결합이 무엇을 지향할 것인가, 즉 국민 복지를 지향하는가 또는 산업(자본) 발전을 지향하는가의 문제라고 할 수 있다. 이러한 점에서 정부의 경제적 및 공간적 정책들은 효율성이나 개혁의 문제라기보다는 시민들의 복지와 삶의 질 개선에 어느 정도 기여할 것인가를 기준으로 입안, 시행, 평가되어야 할 것이다.

註

- 1) 신자유주의의 전개과정과 공간정책에 관한 지리학적 연구에 관한 소개로 Peck(2004) 참조. 또한 북미와 서유럽에서 전개된 신자유주의와 공간적 정책에 관한 연구로 Brenner and Theodore(eds)(2002); 남미의 경우는 Chase(2004) 참조.
- 2) 이러한 점에서 기존의 발전주의 또는 발전국가와 구분

- 하기 위하여 탈(또는 후기) 발전주의(post-developmentalism)라는 용어가 사용된다. 조명래(2003) 등 참조. 그러나 이 논문에서는 보다 선도적인 이념과 실행이라는 점에서, 탈(후기)발전주의라는 용어보다는 신자유주의 성격을 보다 강조하기 위하여 발전주의적 신자유주의라는 용어를 사용하고자 한다. 뒤에서 다시 신발전주의에 대해 논의할 것임.
- 3) 이러한 점에서 신자유주의는 매우 상이한 경제발전 상황에서 도입될 수 있다. 하비(Harvey, 2005; 최병두 역, 2007)에 의하면 1970년대 말은 영국이나 미국 뿐만 아니라 중국에서도 등샤오핑의 주도 하에 '중국식' 신자유주의가 시발되게 되었다고 주장된다.
  - 4) 그러나 실제 자유주의에서 신자유주의로의 전환으로 '민주주의'는 오히려 축소되고, '국가 몰신(성)'은 오히려 심화되었다고 주장되기도 한다. 이광일(2003) 참조. 지역정치의 차원에서, 실제 지방자치제는 지방의 정치를 중앙 권력에 예속되도록 했고, 정치화된 지역감정으로 왜곡되었다고 할 수 있다.
  - 5) 시장주의자들의 입장에서 보면, 개발제한구역의 설정으로 인한 토지거래 및 이용 제한은 토지의 사적 소유와 이용을 규제하는 것일 뿐만 아니라 도시 전체로 보면 토지공급시장에 제약을 가함으로써 토지가격의 폭등을 조래하는 원인으로 간주된다(조명래, 2002, 7).
  - 6) 규제국가(the regulatory state)의 개념은 동아시아의 발전국가 및 서구의 복지국가와는 대조되는 것으로 등장하였다. 이론적으로 넓게 보면 자유주의에 기원을 두고 있지만 보다 직접적으로는 질서자유주의(order-liberalism)를 바탕으로 한다. 질서 자유주의는 자유시장이론이 최소국가(minimal state)를 지향한다는 점에서 신자유주의와 일맥상통하나, 시장의 경쟁질서는 자생적으로 형성된다고 믿는 시장근본주의적 입장을 취하지는 않는다는 점에서 구분된다. 이러한 관점에서 규제국가는 탈규제(deregulation)의 산물이면서 동시에 재규제(re-regulation)의 결과라고 볼 수 있다(이연호, 2002).
  - 7) 그러나 Peck and Tickell(2002, p.35)은 서구 선진국들에서 신자유주의화 과정을 3 국면을 통해 전환해 나가는 것으로 분석하고 있다. 즉 1980년대 초 실험적인 원형적(proto) 신자유주의에서 1990년대 동안 정치-경제적 프로젝트로서의 신자유주의 구성, 그리고 최근의 '심층적'(deep) 신자유주의로 발전해 가는 과정을 고찰했다.

## 文獻

박은홍, 1999, 발전국가론 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계, 국제정치논총, 39(3), 117-134.  
 변창흠, 2005, 참여정부 균형발전 추진 체제의 성격과 과제, 참여정부의 지방분권, 균형발전정책 2년간 평가와 대안, 한국공간환경학회, 춘계 심포

지움 자료집(2005.6.3).  
 손호철, 1999, 신자유주의 시대의 한국 정치, 푸른숲.  
 양재진, 2005, 발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래, 한국행정학보, 39(1), 1-18.  
 이광일, 2003, 자유주의에서 신자유주의로의 전화: '민주주의'의 축소와 '국가 몰신'의 심화, 정치비평, 75-105.  
 이병천, 1999, 한국의 경제위기와 IMF 체제: 종속적 신자유주의의 모험, 사회경제평론, 13, 131-146  
 이연호, 2002, 한국에서의 금융구조개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁, 한국사회학, 36(4), 59-88.  
 조명래, 2002, 김대중 정부의 신자유주의와 공간환경 정책, 한국공간환경학회 외 편, 2002, 김대중 정부의 국토, 도시, 환경정책 및 차기 정부의 과제, 대운.  
 조명래, 2003, 후기발전주의 도시화, 환경변화, 거버넌스: 서울시를 사례로, 지역사회발전연구, 28(2), 181-201.  
 최병두, 1991, 자본축적의 위기와 지역불균등 발전, 한국의 공간과 환경, 한길사.  
 최병두, 1999, 동아시아의 위기와 대안적 지리학, 공간과 사회, 12, 66-107.  
 홍성걸, 2003, 정보화시대에서의 국가역할과 경제발전: 아일랜드와 한국 발전국가의 비교, 한국정치학회보, 37(3), 357-379.  
 Brenner, N. and Theodore, N. (eds.), 2002, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford.  
 Chang, H.-J., 1999, The economic theory of the developmental state, in Meredith Woo-Cumings, *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.  
 Chase, J., 2004, Introduction: the spaces of neoliberalism in Latin America, in Chase, J. (ed), *The Spaces of Neoliberalism: Land, Place and Family in Latin America*, Kumarian Press, Bloomfield, CT.  
 Cumings, B., 1987, The origins and development of the Northeast Asian political economy, in

- F.C.Deyo(ed), *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Cornell Univ. press, Ithaca. NY.
- Douglass, Mike, 2000, Turning points in the Korean space-economy: From the Developmental state to intercity competition, Asia-Pacific Research Center, Standford Institute for International Studies, Working Paper, <http://apar.stanford.edu/publications/10042/>
- Dumenil, G. and Levy, D., 2005, The nature and contradictions of neoliberalism, (<http://www.jourdan.ens.fr/levy/>)
- Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- George, S., 1999, A short history of neoliberalism, (Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World, March 24-26, 1999), <http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/histneol.htm>.
- Harvey, D., 2000, *Spaces of Hope*, Edinburgh Univ. 최병두 등 역, 2002, 희망의 공간, 한울.
- Harvey, D., *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford Univ.; 최병두 역, 2007, 신자유주의, 한울.
- Hong, W.-T., 1998, Financing export-oriented catching-up in Korea: credit rationing, sustained high growth and financial chaos, *International Economic Journal*, 12(1).
- Kang, D., 2002, *Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge Univ. Press.
- Jessop, B., 2002, Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective, in Brenner, N. and Theodore, N. (eds), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford, pp.105-126.
- Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy*, Standford Univ. Press. Standford, CA.
- Kim, W.-B., 1999, Developmentalism and beyond: reflections on Korean cities, *Korea Journal*, 39(3), 5-34.
- Landsberg, M. and Burkett, P., 2001, Economic crisis and restructuring in South Korea: Beyond the free market - statist debate, *Critical Studies*, 33(3), 403-430.
- O'Rianin, S., 2000, The flexible developmental state: globalization, information technology and the 'Celtic Tiger', *Politics and Society*, 28(2), 157-193.
- Peck, J. and Tickell, A., 2002, Neoliberalizing space, in Brenner, N. and Theodore, N. (eds), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford, pp.33-57.
- Peck, J., 2004, Geography and public policy: constructions of neoliberalism, *Progress in Human Geography*, 28(3), 392-405.
- Shin, J.-S. and Chang, H.-J., 2003, *Restructuring Korea Inc.*, Routledge, London.
- Stiglitz, J. E., 2001, From miracle to crisis to recovery: lessons from four decades of East Asian experience, in J.E. Stiglitz and S. Yusuf (eds), *Rethinking the East Asian Miracle*, New York, Oxford Univ. Press.
- Tabb, W., 2003, After neoliberalism?, *Monthly Review*, 55(2).
- Wallerstein, I., 2005, After developmentalism and globalization, what?, *Social Forces*, 83(3), 1263-1278.
- Woo-Cumings, M., 2001, Miracle as prologue: the state and the reform of the corporate sector in Korea, in J.E.Stiglitz and S.Yusuf(eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford Univ. press.
- Yeung, H. W.-C., 2000, State intervention and neoliberalism in the globalizing world economy: lessons from Singapore's regionalization programme, *The Pacific Review*, 13(1), 133-162.

(접수 : 2006. 12. 28, 채택 : 2007..2. 8)