

발전경제학의 전망 — 두 개의 방법론적 이슈 —

안 현 효**

1. 문제 제기

1997년 한국 금융위기 이후 한국 경제의 개혁 방향은 '외국자본을 이용하여 재벌을 개혁하자'는 것이었다. 그 후 한국 내에는 시장주의적 재벌개혁론과 글로벌자본주의가 결합한 한국판 신자유주의 동맹이 금융위기를 극복하는 주류 대안으로 떠올랐다. 이러한 신자유주의 동맹은 어떠한 결과를 낳았는가? 우선 재벌 개혁이라는 점에서는 구조조정 과정을 통해 전문화와 경영상의 합리화(과잉축적의 완화)를 달성하였지만, 소유 구조의 민주화를 달성하지는 못하였다. 재벌의 경제 집중도는 1997년 이전에 비해 더욱 증가했다. 왜냐하면 도산하는 재벌(대우, 기아)들의 빈 공간을 살아남은 재벌들이 채우는 방식 혹은 외국자본에 매각하는 방법으로 꾸려왔기 때문이다. 반면, 국내의 상품, 금융, 부동산 시장은 완전히 개방되어 은행, 주식, 부동산 등 모든 영역에서 외국자본의 비중이 높아지게 되었다. 정부는 일부 산업(기간산업과 금융부문)에 대해 여전히 영향력을 행사하고 있지만, 그 통제력은 예전에 비해 현저히 떨어지고 있다.

* 이 글은 2002년 7월 4일부터 17일까지 영국 캠브리지에서 열린 CAPORDE(Cambridge Advanced Program Rethinking Development Economics) 워크숍을 기초로 쓰여진 것이다. 이 워크숍을 조직한 장하준 교수(캠브리지 대학교)와, 이 초고를 『서울사회경제연구소』에서 토론해 준 여러 교수님께 감사를 표한다.

** 이화여대 사회생활학과

그리하여 현재 한국자본주의의 구조는 분명히 과거와 달라졌다. 경제 관리의 인적구성과 이데올로기뿐만 아니라 직면한 대내외적 조건이 달라진 것이다. 1997년 위기를 거치면서, 글로벌자본주의는 더 이상 한국자본주의의 외부가 아니라 내부조건이 될 교두보를 마련하였다. 앞으로 한국자본주의의 동학에서 글로벌자본주의는 더 이상 외적 조건으로만 존재하지 않을 것이다.

결국 발전경제학은 더 이상 한 나라 경제만을 연구하는 것으로는 충분하지 않고, 한 나라안에 내재화한 글로벌자본주의를 분석하지 않으면 안된다. 그러나 이러한 과정은 글로벌자본주의가 내재화한 한국자본주의가, 내적 추진력을 상실하고 글로벌자본주의에 지배당하게 될 것이라는 점을 의미하는가? 이 글은 이 질문에 대답하기 위하여 최근 발전경제학의 진화과정을 분석한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 2절은 발전경제학의 형성과정 및 진화과정을 살펴봄으로써 이른바 '구조주의' 발전경제학에서 '워싱턴컨센서스'로의 진화과정을 통해 발전경제학이 이전의 거시적 관점에서 미시적 관점으로, 또한 국가개입의 용인에서 시장에 대한 강조로 넘어가는 과정을 살펴본다. 3절에서 살펴보는 워싱턴컨센서스의 자기비판으로서의 포스트워싱턴컨센서스는 이러한 강조점 이동의 회귀과정을 보여주고 있다. 글로벌자본주의의 저성장, 과잉변동성이라는 낮은 성과로 인해, 발전경제학은 구조주의의 문제와 국가개입의 문제라는 고전적인 문제의식으로 회귀하는 경향을 보여주고 있다.

이러한 고전적 문제의식은 현대 발전경제학에서 경제발전이라는 거시적 주제의 '미시적 기초', 그리고 경제발전의 잃어버린 고리(missing link)로 간주된 '사회자본'에 관한 이슈로 표현되고 있다. 4절에서는 발전경제학의 진화과정에서 보여지는 구조와 개인의 관계라는 방법론적 쟁점을, 5절에서는 국가와 시장의 관계라는 문제를 최근의 발전경제학의 이슈를 통하여 각각 살펴보기로 한다. 그리하여 이 글은 글로벌자본주의의 글로벌라이제이션¹⁾ 현상 즉 글로벌자본주의의 일국자본주의로의 내재화는 구조적 경향임에는 틀림없지만, 그러한 구조적 경향의 현실화는 일국 경제 내의 경제주체의 개입을 통해서만 가능하며, 따라서 각 경제주체 특히 비국가적/비시장적 제도의 중요성이 새롭게

1) Globalization은 세계화라고도 번역되고 있으나, 이 글에서 사용하는 글로벌자본주의와 통일을 기하기 위해 편의상 글로벌라이제이션으로 사용하였다.

제기되고 있다는 점을 강조하고자 한다. 마지막으로 6절에서는 이러한 방법론적 논의가 대안적 발전경제학의 연구에 주는 시사점을 지적하였다.

2. 주류 발전경제학의 진화: 구조주의에서 신고전파로

현재 금융위기의 주요한 동기로 제시되는 글로벌라이제이션과 그 정책적 대응물인 워싱턴컨센서스는 자본주의 황금기(2차대전 이후부터 1960년대)의 잠식 이후에 나타난 현상이다. 특히 워싱턴컨센서스는 1982년 외채위기 이후에 나타난 자본주의 불안정성 경향에 대응한 안정화정책(stabilization)의 일환으로 제기되었다. 1980년대 초반 등장한 워싱턴컨센서스는 금융시장 개방(금융자유화), 자유무역, 노동시장 규제완화, 공기업개혁(민영화), 재정건전화 등 상품, 자본, 노동이라는 각 생산요소의 전 부문에 걸쳐 시장의 지배를 확대하고 국가를 축소하는 것을 내용으로 담고 있다(Williamson, 1989; 2000). 이러한 워싱턴컨센서스를 요약하면 재정긴축, 민영화, 자유화, 외국인투자 촉진 등 네 가지로 압축할 수 있다(Stiglitz, 2002, p.53). 워싱턴컨센서스는 구체적으로 IMF가 주도하며 인플레이제, 국제수지균형, 예산적자 감소 등을 포함하는 단기적 안정화정책과 세계은행이 주도하며 장기적 경제의 효율성과 장기성장을 높이고자 하는 구조조정 정책으로 나누어 진행되었다. 그러나 구조조정 정책의 대부분은 수입쿼터의 폐지, 재정제도 개혁, 농업가격정책 개혁 등 시장원리를 강화하는 정책으로 구성된다.

이러한 입장은 개발도상국의 개별적, 구체적 사정을 무시한 일반론적인 정책의 강요라는 점에서 많은 비판을 받아왔다. 하지만 문제를 단순화하는 보편주의적 사고방식은 워싱턴컨센서스 이전의 주류 발전경제학에서도 이미 발견된다. 주류 발전경제학은 저개발에 대해서 시기별로 다양한 원인들을 지적하였지만 단일의 원인으로 귀착시키는 사고방식 자체는 변함이 없었다. 예를 들면 발전경제학의 초기인 1940년대에는 저발전의 원인을 물적 자본에 귀착시켰지만, 1960년대에는 기업가 정신, 1970년대에는 상대가격의 왜곡 문제를 원인으로 보았다. 1980년대에 오자 개발도상국을 둘러싼 국제경제적 환경은 반복되는 금융

위기로 인해 매우 위축되었다. 그리하여 80년대 이후 현재까지도 구조조정(structural adjustment)이 주요 과제로 제기되고 있다. 이 시기에는 자유무역주의가 대두함에 따라 국제무역의 장애가 저발전의 원인으로 추가되었으며 동시에 정부의 과잉개입을 문제삼는 인식이 전면에 대두되었다(Adelman, 2001).

저발전의 원인에 대한 보편주의적 사고방식은 정책제안에도 영향을 미치게 된다. 발전의 요소로서 물적 자본을 중시한 초기의 입장(이른바 '구조주의')은 저개발 국가가 여하히 물적 자본을 축적할 것인가를 정책의 주요 이슈로 삼아 물적 자본을 형성하기 위해 필요한 일정한 수준 이상의 저축율을 달성하는 것을 중요한 목표로 보았다. 주류 발전경제학조차도 초기에는 이러한 목적을 달성하기 위해서 국가의 개입을 용인하였고, 특히 이로 인한 인플레이션 편향도 수용하였다. 60년대에 이르러 단순하게 물적 자본만 투입하는 것이 문제를 해결해주지 않는다는 것이 명백해지자, 발전경제학의 논의 방향은 이러한 물적 자본을 어떻게 운영하느냐 하는 쪽으로 관심이 바뀌었다. 이것이 물적 자본을 효과적으로 운영할 기업가 정신의 문제다. 이 시기에도 국가의 역할은 축소된 것이 아니다. 오히려 부재한 기업가 정신을 메꾸어줄 요소로서 국가의 직접적 역할이 강조되었다. 그러나 1970년대를 지나면서 논의의 지형은 다소 변환된다.

2차대전 이후의 주류경제학이었던 케인즈 경제학에 기반하여 형성된 주류 개발경제학인 구조주의²⁾는 만능의 정부를 가정한 위로부터의 발전(소위 trickle down) 전략이었다. 이러한 입장은 국가의 실패를 강조하고, 시장 기능의 복원을 주장하는 신고전파에 의해 비판되었다. 물론 60년대 말부터 남미를 중심으로 급속히 발전한 종속이론과 같은 비판적 시각도 구조주의 주류를 비판하였지만, 방법론적으로는 구조주의의 거시경제학적 방법을 사실상 수용, 발전시킨 것이었다. 이에 반해 신고전파 이론은 거시경제학을 버리고 합리적 개인의 미시경제학적 입장을 채택하여 시장의 효율성(국가의 축소)과 자유무역의 효율성(보호주의 비판)을 설명하고자 하였다.³⁾

2) 당시 발전경제학에서의 주류 이론이었던 구조주의는 경제발전의 원동력으로서의 자본축적이라는 영국의 고전파 경제학의 관점을 받아들이면서도 다른 한편 '시장의 실패'라는 케인즈의 고전파 비판을 중시하여 국가가 개입하는 자본축적이라는 고유의 발전경제학의 논리를 성립시켰다(Arndt, 1985; Chernery, 1975).

3) 따라서 1960년대 말부터 융성했던 '종속이론'(dependency theory)은 방법론적 지형이 구조

특히 지속적인 성장에도 불구하고 해소되지 않는 빈곤과 이중경제가 문제였다. 여기에서 발전경제학은 국가 주도의 경제성장이 야기한 불균등성을 그 원인으로 지목하였고, 이는 곧 시장의 근본적 희소성을 무시한 상대가격의 왜곡 문제로 이어진다. 이른바 “가격을 올바르게 하자(get prices right)”라는 논의가 시작된 것이다. 이를 위해서는 산업정책을 수행하면서 특정한 산업에 주어진 직/간접적 보조금, 관세보호, 정책금융 등 시장을 왜곡시키는 의도적 특혜들이 증지되어야 한다(선별적 산업정책의 폐지). 이 입장은 1970년대의 세계경제의 전반적 침체(스태그플레이션) 속에서 선진국의 경제개방 압력과 맞물려 1990년대에 이르러 보호무역제도의 철폐라는 주장으로 이어진다(자유무역주의). 요컨대 정부가 지원하고 보호하는 산업들은 비효율성을 야기하며, 이를 극복하기 위해서는 상품 시장에 대한 규제를 철폐하여 자유무역을 실시해야 한다는 것이다. 발전경제학의 논의는 자연히 시장에 대한 규제를 실시하는 주체인 국가에 대해 부정적인 방향으로 전개되었다. 초기의 논의가 국가의 역할에 대해 의문을 표하지 않는 것이었다고 한다면, 70년대 이후부터는 국가의 축소가 계속 주장되었다. 자유화에 대한 발전경제학의 입장은 이제 단순히 상품에만 한정되는 것이 아니라 자본, 노동, 재정, 화폐 등의 영역으로 확대되었다. 이는 주류 발전경제학이 ‘구조주의’에서 ‘신고전파’로 넘어가는 과정에서 나타났다. 그러나 국가의 축소는 시장의 복원, “잘못된” 국가정책의 수정이라는 내용을 담고 있었다. 왜냐하면 현실에서 순수한 시장은 가능한 것이 아니었기 때문이다. 따라서 국가의 축소와 시장의 확대는 그 내용에서는 “국가정책을 하지 말자”라는 뜻이 아니라 “정책을 올바르게 하자(get all policies right)” — 즉 시장이 활성화될 수 있도록 국가가 개입하라 — 는 주장이 되었다. 이것이 바로 신고전파에 입각한 개입을 주장하는 ‘신고전파 정치경제학’ — 워싱턴컨센서스 — 의 배경이자 내용인 것이다. 요컨대 주류 발전경제학은 단선론적 인과론을 유지하면서도 국가의 역할과 경제발전이라는 거시적 목표 및 수단에서 시장의 확대와 효율성을 추구하는 미시적 목표 및 수단으로 강조점을 전환하는 것으로

주의와 크게 다르지 않다. 다만 정치적 급진성의 정도에 따라 프레비쉬(R. Prebisch)와 카르도소(F. Cardoso)와 같은 구조주의로부터 직접 발전한 이론가와 산토스(D. Santos)와 프랭크(A. Frank)와 같이 계급적 요인을 강조한 급진적 이론가로 나누어 볼 수 있을 것이다(염종철, 1998, pp.33-63).

로 방향이 변화되었다고 할 수 있다.⁴⁾

세계은행에 의해 주도되고 있는 주류 발전경제학은 1990년대에 접어들면서 개발도상국 저발전의 원인을 좀더 포괄적으로 모색하여, 인적 자본 나아가 사회자본의 부재에 주목하고 있다(World Bank, 1997). 인적자본(human capital), 사회자본(social capital)에 대한 강조는 일견 주류 발전경제학과 구분되는 이질적 요소처럼 보인다. 그러나 세계은행에서 논의된 인적자본은 생산함수, 투입/산출 모형, 비용/편익 분석을 이용하여 역사적 사회성이 배제된 물적 자본 개념의 확장으로 이해되었다(Fine & Rose, 2001). 이는 원래 비주류적 주제였던 인적 요소(노동), 사회적 요소(문화)를 주류경제학의 영토로 포섭해나가는 과정에 다름 아니다(Harriss, 2002). 물론 주류 발전경제학 내에서 이러한 단선론적 사고에 대한 비판이 없지는 않다. 단선론적 사고는 내부 비판을 거쳐 국가의 유효성에 대한 부분적 인정(World Bank(1993)로 대표되는 절충주의적 국가 역할 인식), 특히 최근에는 워싱턴컨센서스의 취약함에 대한 인정과 국가의 시장보완적 역할을 강조하는 이른바 포스트워싱턴컨센서스(Stiglitz, 1999a, b)라는 견해를 도래케 하였다. 포스트워싱턴컨센서스는 주류 발전경제학 내에서도 국가의 역할을 인정하면서, 특히 개발도상국에서 나타나는 이해 집단의 대립을 통제할 주체로서 국가를 강조한다. 그리고 국가와 시장의 동시적 필요 속에서 국가의 적극적 역할, 즉 투자, 금융, 인적자본의 형성(교육 등), 기술획득, 제도설정 및 개혁 등에서 자본주의적 발전을 위한 국가의 기능을 강조한다.

3. 신고전파의 자기 비판: 포스트워싱턴컨센서스

주류 발전경제학이 '신고전파 정치경제학' —워싱턴컨센서스—에서 포스트 워싱턴컨센서스로 진화하는 과정은 단순히 발전경제학의 자기 한계 즉 개발도

4) '구조주의'에서 '신고전파'로 다시 '개량주의' 및 '새로운 발전경제학'에 대한 학설사적 설명에 대해서는 예쇼히데키(2002)를 참조.

상국 경제발전의 한계 때문에 야기된 것은 아니다. 워싱턴컨센서스는 1980년대 초반 선진국의 레이거니즘, 대처리즘이라는 신자유주의 경제학의 발전경제학적 대응물로 나타난 것이다. 그리고 포스트워싱턴컨센서스 역시 신자유주의 동맹의 이론적 한계인 시장만능주의의 자기비판, 즉 경제학의 진화과정에서 출현한 것이다. 경제학의 이러한 진화는 자본주의 경제제도의 진화과정과 긴밀히 관련되어 있다. 자본주의 경제제도는 2차대전 이후의 자본주의 황금기(Golden Age of Capitalism)에서 1970년대 스태그플레이션을 거치면서 글로벌 자본주의(Global Capitalism)로 변화하게 되었다.⁵⁾ 이에 따라 주류 경제학 역시 케인즈의 비판을 흡수하여 형성된 케인즈 종합(신고전파종합)에서 케인즈적 요소를 부정하고 신고전파적 요소를 온전히 복구하는 이른바 신자유주의의 경제학으로 진화하게 되었다. 이러한 조음과정은 <표 1>에 나타나 있다.⁶⁾ 따라서 발전경제학의 진화과정을 이해하기 위해서는 자본주의와 경제학 양쪽의 진화라는 맥락에서 파악해야 한다.

우선, 글로벌자본주의의 특징부터 살펴보자. 글로벌자본주의의 가장 큰 특징은 물론 글로벌라이제이션이다. 하지만 글로벌라이제이션이 역사적으로 하나의 경향이냐 아니냐는 큰 논란거리가 된다. 보통 19세기부터 현재까지를 자본주의 황금기라고 불리는 시기(양차대전 이후부터 1970년대까지)를 전후로 하여 세 단계로 나누는데, 1870년대부터 1914년까지, 그리고 1970년대부터 현재까지를 각각 1, 2차 글로벌라이제이션 시기라고 부르는 것은 일반적으로 수용된다.

5) 자본주의경제는 1870년대와 1880년대의 연속적 공황을 거치면서 이전의 산업자본주의단계에서 진화하기 시작하였다. 자본주의 경제공황은 1857년, 1863년, 1873년, 1882년, 1890년, 1900년, 1907년 등 약 10년 주기로 반복적으로 발생하였는데, 특히 1873년 이후에는 물량이 장기화하면서 독점자본의 형성이 촉진되었다. 또한 이 시기는 자본의 세계화가 완성화된 시기이기도 했다. 이러한 세계화는 1차세계대전 이후에 나타난 1929년의 대공황의 양상을 질적으로 구별짓는데 일익을 하였으며, 자본주의의 또 다른 진화를 야기하였다(김수행, 1986 참조). 1930년대 이후(특히 2차세계대전 이후) 달라진 자본주의는 논자에 따라서는 국가독점 자본주의, 국가개입자본주의, 혼합 경제 또는 자본주의 황금기(Golden Age of Capitalism)라고 부른다. 이러한 자본주의는 1970년대의 스태그플레이션 물황으로 또 다른 질적 변화를 겪게 되는데 그것이 우리가 이 글에서 부르는 바의 "글로벌자본주의"이다. 글로벌자본주의 자체의 개념규정에 대해서는 이 글에서 충분히 검토할 수 없으나, 일단 여기서는 1970년대 이후의 세계자본주의를 지칭하는 것으로 잠정적으로 확정하기로 한다.

6) 1980년대 후반 패러다임 전환 이후 발전경제학의 다른 조류인 신성장이론과 잠재능력접근은 논의에서 생략하였다.

<표 10> 자본주의, 경제학, 발전경제학의 진화과정상의 조음

| | | | |
|--------------|--------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 자본주의의 변화 | 자본주의 황금기 (2차대전-1960s) | 글로벌자본주의 I (형성: 1970s-1990s) | 글로벌자본주의 II (위기: 1990s-현재) |
| 경제학의 변화 | 케인지안 구정통 | 신고전파 신정통 | 새케인지안 또는 새제도학과 |
| 발전경제학의 변화 | 구조주의 (개입주의) | 신고전파정치경제학 (워싱턴컨센서스) | 새제도학과정치경제학 (포스트워싱턴컨센서스) |

글로벌라이제이션 경향에 대해 비판적인 연구(Glyn, 1998; Berger & Boyer, eds, 1996)에 따르면 1차 글로벌라이제이션에 비해 2차 글로벌라이제이션의 폭과 넓이는 그리 차이 나지 않는다. 다시 말해 현 시기 글로벌라이제이션 경향에 대한 많은 논의는 다소 과장되었다는 것이다. 이러한 논의는 글로벌라이제이션의 필연성을 강조하는 견해가 가진 함의를 비판하려는 실천적 의도를 가지고 있다. 즉 글로벌라이제이션의 필연성을 인정하는 논의는 결국 자본의 보편성, 각국 경제의 수렴, 국민국가의 역할 부정 등 시장주의적 함의를 지니게 된다는 것이다.

그러나 최근 10년간의 경험으로 미루어 볼 때 금융자본의 세계화를 중심으로 한 글로벌라이제이션은 하나의 특징적 경향으로 보아야 할 것이다. 글로벌라이제이션을 어떻게 정의할 것인가는 관점에 따라 다양한 입장이 있을 수 있지만, 대체로 생산요소(노동, 자본, 상품) 각각이 국민국가의 경계를 넘어서 세계자본주의로 편입되는 경향을 가리킨다. 따라서 세계화의 추세를 파악하기 위해서는 바로 이러한 생산요소들이 어떻게 세계자본주의에 통합되는가를 보아야 할 것이다.⁷⁾ 양 시기의 주요 생산 요소의 세계화에 대한 장기추세의 자료를 보면, 상품(무역), 노동, 직접투자 등은 1단계 글로벌라이제이션과 2단계 글로벌라이제이션 시기에 질적 차이를 보이지 않는다. 결정적으로 구별되는

7) 글로벌라이제이션을 정의할 때 국민경제의 세계경제로의 통합성 외에도 국민경제 간의 수렴성으로 정의하는 경우도 있다. 이 경우는 생산성의 수렴, 발전경로의 수렴, 제도의 수렴 등이 포함된다(Berger & Boyer (eds.), 1996). 그러나 통합이 곧 수렴을 의미하는가에 대해서는 의문이 있다.

것은 (금융)자본의 흐름이다. 자본의 흐름은 1995년 기준으로 총 외환거래가 1조달러를 넘어서며, 이는 무역 1달러당 50달러에 해당한다는 것이다. 이렇게 급증한 원인으로는 국제대부, 주식, 채권, 외환 등의 2차 자본시장, 파생금융시장 등이 제시된다(Baker, Epstein & Pollin, 1998).

이를 보다 구체적으로 보면, 1970년대 세계적 경제 위기가 시작될 때에는 다국적 기업을 중심으로 한 생산자본의 국제화가 특징적이었던 반면, 1980년대부터는 자립적인 금융적 자본의 국제화가 포트폴리오 투자, 은행금융을 중심으로 전개되었다. 금융적 자본은 일련의 국제 금융위기를 거치면서 성장 진화하는 특징을 보여주고 있다. 즉 1970년대 초반까지 자본의 흐름, 특히 개발도상국으로의 자본의 흐름은 차관과 같은 공적 금융이 주류를 형성하지만, 은행금융을 중심으로 한 민간금융의 흐름 역시 점차 증가하였다. 이러한 흐름은 1973-74년 오일위기 이후의 유러 달러시장의 팽창을 배경으로 더욱 증가하였다. 그러다가 1982년의 외채위기로 인하여 은행신용은 급감하고 80년대 내내 민간신용은 상대적으로 침체되었다. 이러한 경향은 서서히 회복되어 1990년대에 오면 다시 민간금융의 활황을 보여주지만 이제 그 구성은 단순히 해외직접투자(FDI)만으로 이루어지지 않고, 자본시장의 활황을 배경으로 한 포트폴리오 투자의 몫이 더욱 확대되는 양상을 보여준다(Akyuz & Cornford, 1999).

따라서 우리는 글로벌자본주의에서 글로벌라이제이션은 금융글로벌라이제이션을 중심으로 하는 하나의 경향으로 자리잡았다는 것을 알 수 있다. 이러한 금융글로벌라이제이션은 자본시장을 매개로 하는 포트폴리오 투자와 채권 등으로 구성되어 금융적 자본의 유동성을 극대화시킨다. 이는 글로벌자본주의를 둘러싼 논의에 어떤 함의를 가질까? 글로벌라이제이션과 국민국가의 관계에서 국민국가의 자율성을 더욱 취약하게 하는 효과를 가질 것이다. 1982년 외채위기와 1994, 1997, 1999년의 멕시코, 아시아, 러시아 위기 등은 모두 국민국가가 금융글로벌라이제이션으로 특징 지워진 제2기 글로벌라이제이션에 대해 체계적으로 대응하기 곤란한 상황이라는 것을 보여준다. 즉 각 나라의 국내적 상황은 달랐음에도 불구하고 비슷한 금융위기가 발생하였던 것이다.

이는 글로벌자본주의가 한편에서는 금융을 중심으로 한 글로벌라이제이션이라는 구조적 경향임과 동시에 불안정성을 내적으로 보유하고 있는 체제라는

점을 암시한다. 따라서 국민국가의 내적 조건이 이질적이라고 해도, 90년대 이후에는 동질적인 금융위기라는 비슷한 현상이 초래된다. 이와 같이 글로벌자본주의의 등장은 신고전파 발전경제학이 지배적으로 되는 계기가 됨과 동시에 자기한계를 노출하는 계기로서 작용하였다. 즉 글로벌자본주의의 형성기와 동시에 진행된 신고전파 발전경제학의 지배는 글로벌자본주의가 1990년대 이후 불안정성을 보임에 따라 새로운 패러다임으로 전환되었다고 볼 수 있다. 1990년대 후반 세계은행 내부에서 시작한 포스트워싱턴컨센서스라는 새로운 패러다임의 등장은 바로 금융시장 중심의 글로벌자본주의의 실패와 관련된다.

포스트워싱턴컨센서스의 등장은 또한 경제학 자체의 변화와 연관된다. 이는 발전경제학 변화의 두 번째 계기와 관련된다. 경제학이 최근 국가개입을 통한 경제발전이라는 거시적 목표를 축소하였음에도 불구하고, 경제학에서 경제발전의 문제를 무시할 수 없기 때문에 경제학의 이론적 혁신은 항상 발전경제학에 새로운 함의를 내포하는 것으로 인식되어 왔다.

장하준(Chang, 2002a)에 따르면 글로벌자본주의에서 주류경제학으로 부상한 신자유주의 경제학은 왈라스 등의 신고전파 경제학과 하이에크 등의 자유주의 경제학의 불순한 동맹이다. 하지만 신자유주의 경제학의 내적 모순과 무능력으로 인해 내재적 비판인 새제도학파(New Institutionalism)와 새케인지안 경제학(New Keynesian Economics)이 등장하게 되었고, 이는 '시장의 불완전성'이라는 사회문화적 복잡성을 포섭한 최적화 모형'의 출현, 즉 신고전파 경제학의 영토확장이라는 결과를 초래하고 있다. 새케인지안, 새제도학파는 한편에서는 불완전정보, 다른 한편에서는 거래비용의 존재를 이론구성의 중요한 전제로 삼아, 신고전파 경제학의 결론을 수정한다. 그리하여 자본주의 시장경제에서 시장실패의 필연성과 국가개입의 필요성을 이론적으로 증명하였던 것이다.^{B)} 스티글리츠는 이른바 '정보경제학' 또는 '정보이론적 접근(information-theoretic approach)'이라는, 정보비대칭성에서 유래하는 불완전시장을 이론화하였다. 이는 특히 노동시장에서 실업의 항구적 존재, 화폐시장에서 발생하는

B) 시장효율성에 관한 신고전파경제학의 명제는 시장에 외부성이 없어야 하고, 생산에서 규모의 경제가 없어야 하며, 경쟁시장이어야 하고, 완전정보가 가정되며, 거래비용이 없다는 전제 하에서 확보된다(후생경제학의 제1정리). 새케인지안, 새제도학파 등은 이러한 초기 가정의 물증축을 중시하되, 신고전파경제학의 최적화 모델은 받아들여 구성된 것이다.

신용할당(credit rationing)을 설명하지만, 사실상 불완전(비대칭) 정보를 가정하는 모든 종류의 시장에 적용할 수 있다. 즉 노동시장에서는 보다 많은 정보를 가진 노동자와 보다 적은 정보를 가진 자본가 간의 본인-대리인 문제로, 화폐시장에서는 보다 많은 정보를 가진 채무자와 보다 적은 정보를 가진 채권자의 본인-대리인 문제가 된다(Dymnski, 1993; Wolfson, 1996). 발전경제학에서 이 이론은 외관상의 비효율성에도 불구하고 매우 보편적으로 발견되는 소작제도(crop sharing)의 분석에도 적용할 수 있다(Stiglitz, 1996).

이러한 이론적 기반 위에서 스티글리츠는 워싱턴컨센서스의 보수주의(시장 근본주의에 기초한 신자유주의: neo-liberal based on market fundamentalism)를 비판하는 포스트워싱턴컨센서스를 주장하였다. 이 입장이 워싱턴컨센서스와 어떤 차이가 있는가를 보면, 첫째 국가개입의 필요성을 인정하였으며, 둘째 국가와 시장을 대립적으로 보지 않고 보완적으로 보았다. 워싱턴컨센서스가 국가와 시장의 이분법을 전제로 하여 국가의 실패를 강조하였던 것과 대조되며, 또 국가의 역할을 분석적으로 한정하지 않고 개입의 가능성을 광범위하게 열어 두었다. 더 나아가 포스트워싱턴컨센서스는 시장불완전성에 대한 국가의 적절한 역할에 대한 규정을 시도하였으며, 또한 시장불완전성을 보완하기 위해 사회를 이론에 도입하였다는 특징을 갖는다(Pine, 2001, p.139). 그리하여 포스트워싱턴컨센서스는 1950년대의 케인지안-복지국가-적인 근대화 이론의 요소를 복원하였던 것이다.

하지만 그러한 복원에도 불구하고 포스트워싱턴컨센서스의 방법론은 워싱턴컨센서스에 더욱 가깝다고 할 수 있다. 왜냐하면 합리적 개인의 최적화 행동 원리라는 미시적 기반에서 불완전 시장을 전제하여, 케인지안 실업, 복지주의, 근대화를 설명하였기 때문이다. 그 결과 50년대의 이론이 구조변화에 초점을 둔 것에 반해, 포스트워싱턴컨센서스는 개인행동의 결과로서 사회변동을 본다는 차이를 갖게 된다. 그리하여 국가에 대한 강조는 전(前)워싱턴컨센서스(근대화론)보다 취약하다. 왜냐하면 시장불완전성을 보완하는 선에서 국가의 역할이 주어지며, 국가실패의 가능성으로 인해 국가에 대해 보다 조심스러운 접근을 취하기 때문이다.

그리하여 포스트워싱턴컨센서스는 워싱턴컨센서스에 대한 비판에도 불구하고

고 국가와 시장의 보완성을 강조하고, 시장을 더 잘 작동하게 하기 위한 정책에 초점을 맞춘다는 점⁹⁾에서 워싱턴컨센서스의 대립물이라기보다는 워싱턴컨센서스라는 ‘특수이론’에 대한 ‘일반이론’적 성격이 짙다(Fine, 2001, p.10). 그러므로 포스트워싱턴컨센서스는 IMP와 같은 신자유주의 동맹, 즉 극단적인 글로벌주의자에 대한 비판에는 효과적이지만, 발전경제학의 대안으로서 기능하기에는 그 이론적 기반이 여전히 주류 경제학이라는 한계가 있다. 왜냐하면 포스트워싱턴컨센서스가 기반하고 있는 이론적 기초는 단순히 시장을 강조하는 신고전파의 신자유주의 동맹을 넘어서서, 사회자본 등의 다차원적 요소를 강조하는 새제도학과 새케인지안이기 때문이다(Meier, 2001, pp.23-35).

또 포스트워싱턴컨센서스는 워싱턴컨센서스가 실제로는 순수 시장주의가 아니라, 개입주의자였다는 점도 간과하고 있다. 따라서 워싱턴컨센서스는 바로 글로벌자본주의에서 글로벌주의의 이해를 대변하여 자유로운 세계시장을 강제로 형성하려는 노력의 산물로 볼 필요가 있을 것이다(Fine, 2001a). 그러나 포스트워싱턴컨센서스에는 이러한 관점이 없다.

결국 워싱턴컨센서스에서 포스트워싱턴컨센서스로의 변화는 주류 발전경제학의 자기 진화로만 파악될 것이 아니라, (1) 자본주의 경제제도의 글로벌자본주의로의 진화 및 위기, (2) 자본주의 경제학의 신자유주의로의 진화 및 위기라는 맥락 속에서 고찰될 필요가 있다. 포스트워싱턴컨센서스는 시장근본주의적 발전경제학과 신고전파 정치경제학, 글로벌자본주의의 실패에 대한 대안으로서 제기된다. 하지만 문제는 “완전경쟁모델을 부정하느냐 아니냐가 아니라, 어떻게 부정하느냐는 것”(Fine, 2001b, p.6)이다.

새케인지안 모델은 일반균형이론의 초기 가정을 부정한 것이지, 방법론적 개인주의와 최적화 행동모형을 부정한 것은 아니다. 따라서 방법론적 차원에서 볼 때 새케인지안 모델은 신고전파 모델과 크게 다르지 않다. 왜냐하면 사

9) “정부가 경제정책, 기초 교육, 건강, 도로, 법질서, 환경보호와 같은 근본적인 것(fundamentals)을 더욱 잘 수행하도록 행정능력을 개선한다는 것은 핵심적 절차이다. 그러나 근본적인 것에 초점을 맞추는 것은 극소주의 정부(a minimalist government)를 주장하는 것은 아니다. 국가는 적절한 규제, 산업정책, 사회보호와 사회보장에서 중요한 역할을 수행한다. 따라서 선택은 국가가 개입하느냐 아니냐가 아니다. 문제는 어떻게 개입하느냐의 문제인 것이다. 더 중요한 것은 국가와 시장을 대립적인 것으로 보아서는 안된다 ... 정부는 시장의 보완물이어야 하며, 시장이 더 잘 작동하도록 기여해야 한다.”(Stiglitz, 1998, p.25)

회적 차원(사회자본)의 국가개입(시장친화적 국가정책)을 인정하여 외관상 제도학과 및 케인지안과 유사한 정책 제안을 함에도 불구하고, 이론의 배경은 신고전파의 핵심부분을 공유하기 때문이다. 그 결과 국가는 시장증진(market-enhancing)적인 것으로 이해되고, 정치는 계급적, 계층적인 것으로 이해되지 않는다. 이제 주류 발전경제학의 수정주의-포스트워싱턴컨센서스-의 두 가지 방법론적 논점을 비판적으로 검토해 보기로 하자.

4. 방법론적 이슈로서의 구조-행위 : 경제발전의 ‘미시적 기초’

포스트워싱턴컨센서스는 정보이론적 접근을 통해 경제발전과 거시경제학에서 미시적 기초의 문제를 제기하였다. 이는 경제학의 역사에서 나타난 미시와 거시의 분열을 극복할 수 있는 단초로 이해된다. 그러나 그러한 분열의 접합이 진정 올바른 해결책이 될 수 있을까? 정보이론적 접근에 의해 케인지안 실업, 복지정책의 필요성, 근대화가 설명된다고 해서 그러한 거시적 현상의 동태성 역시 설명되는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 거시적 현상은 불완전한 시장에 기인하기 때문에 시장의 불완전성이 해소되는 것이 정책의 주안점이 될 수도 있기 때문이다.

이 문제를 생각하기 위해 우선 자본주의적 시장을 어떻게 이해할 것인가에 관한 논의로부터 시작해보자. 제도주의경제학은 자본주의에서 시장을 하나의 경향이자 구조로 본다. 그러나 시장이 순수하게 스스로 발전하는 것이 아니라 국가와 제도의 개입에 의해 창출되며 순수한 시장이라는 정의는 불가능하다고 언급함으로써 시장에 대한 모델적 정의(이상주의적 정의)가 아니라 제도주의적 정의(현실주의적 정의)를 시도한다. 즉 여기서 시장은 하나의 제도로서 인식되며, 그것도 다른 제도(법적, 이데올로기적, 사회심리적 제도) 없이는 형성될 수조차 없는 제도로서 인식된다.

“자유시장으로 가는 길은 집중적으로 조직되고 통제되며 엄청난 규모로 증가

된, 지속적인 개입에 의해 열렸고, 앞으로도 계속 그럴 것이다. 아담 스미스의 ‘단순하고 자연적 자유’를 인간사회의 필요와 양립시키는 것은 매우 어려운 일이었다’(Polany, 1957, p.140)

이러한 인식은 신고전파 이론 중에서, 제도를 설명하려고 시도한다는 점에 서 진일보한 이론으로 간주되는 새제도학과 구분된다. 새제도학파는 윌리엄슨(Williamson)이 말하듯이 ‘태초에 시장이 있는 것’(Williamson, 1975, p.75)으로 가정한다. 그러나 이러한 관점은 시장이라는 제도를 계약론적으로 설명하려는 것으로, 역사적으로 설명하려는 제도주의 정치경제학과는 다른 입장인 것이다(허준식, 1998, p.51).

그러나 시장이라는 제도를 설명하기 위해서는 그 제도의 발생을 설명해야 한다. 제도주의에서 이러한 과제는 어떻게 수행될 수 있을까? 우선 새제도학과 달리 “제도주의 정치경제학은 (개인의) 동기를 주어진 것으로 보는 것이 아니라 개인을 둘러싼 제도들에 의해 근원적으로 형성되는 것으로 본다. 왜냐하면 제도는 일정한 “가치”(세계관, 도덕관념, 사회적 규준 등)를 체화하고 있기 때문이며, 이러한 제도 하에서 개인은 필연적으로 이러한 가치들을 내재화하고, 스스로를 변화시키기 때문이다.”(Chang, 2002a; p.15) 여기에서 제도주의는 제도의 제약성을 넘어서서 제도가 개인을 구성하는 역할을 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 관점 역시 제도 자체가 어떻게 개인으로부터 규정, 형성될 수 있을 것인가를 설명하는 것은 아니다.

만약 우리가 시장에 대한 역사, 제도적 접근법을 일관되게 추구하려면, 어떻게 제도가 형성되어 왔는가를 설명하는 논리를 갖추고 있어야 한다. 이러한 설명은 또 다른 측면에서는 제도의 변화를 설명하는 논리이기도 하기 때문이다. 기든스(Giddens, 1984, p.2)와 같은 사회학자는 이 문제를 구조화(structuration)이라는 개념 속에서 이해하고자 하였다. 그에 따르면 사회과학의 영역은 개인의 경험도 아니고, 사회적 총체의 존재도 아니며, 시공을 관통하여 질서지워진 사회적 실천(social practices)이다. 기든스에 따르면 ‘구조’는 주체의 부재에 의해 특징지워진다. 왜냐하면 구조는 숨어있고, 비가시적인 것인 반면, 가시적인 것은 체계(system), 즉 구조화된 총체이기 때문이다. 구조

는 주체가 체계를 형성할 때만 존재할 수 있다. 그런데 기든스가 이해하는 주체는 경제학에서 상정하는 원자적, 합리적 주체가 아니다. 그 주체는 성찰적 주체(reflexive subject)로서 주변환경(구조, 제도, 체계)을 비판적으로 인식하는 주체이다. 따라서 주체의 행위는 항상 제도와 구조에 의해 제약되어 있는 반면, 그 제약에 의해 완전히 규정된다고도 볼 수 없다. 이러한 주체의 이중성(the ambivalence of subject)으로 인해 구조의 이중적 속성에 대한 이해가 나온다. 즉 구조는 규칙성과 변화라는 이중적 속성을 가지고 있다는 것이다. 그에 의하면 '구조화'란 '구조의 연속성과 변용 즉 사회체계의 재생산을 규정하는 조건'이다.

유사한 인식은 포스트케인지안의 근본적 불확실성(fundamental uncertainty)에 대한 논의에서도 찾을 수 있다. 포스트케인지안의 제도형성에 대한 인식은 케인즈의 "우리는 단순히 모른다(We simply do not know)" (Keynes, 1936, p.137)라는 전제에 기초하고 있다. 케인즈는 이러한 근본적 불확실성 하에서 사회가 어떻게 안정적으로 유지될 수 있는가라는 문제를 제기하고, "불확실한 상태에 중요성을 부여하는 것은 바보같은 짓이다 ... 관습(convention)의 핵심은 현재의 상태가 특별히 예외적인 변화를 예상할 수 없는 한 무한히 계속될 것이라고 가정한다는 점에 있다"(Keynes, 1936, pp.148-152)고 지적한다. 동시에 케인즈는 이후의 언급에서 "그러나 사물의 절대적인 입장에서 볼 때, 극히 자의적일 수밖에 없는 관습이 그 자체의 약점을 가지고 있다는 것이 놀랄 일이 아니다. 충분한 투자를 확보한다는 현재 문제의 상당부분은 이 관습의 불확실성에 의해 발생한다 ... 무지한 다수 개인의 대중심리의 결과로 일어나는 관습적인 평가는 예상수익에 대한 미세한 차이만으로도 세론에 동요를 야기하여 급격한 변동을 겪기가 쉽다"(Keynes, 1936, pp.156-157)라고 지적하고 있다. 이러한 관습의 이중적 속성에 대한 인식은 크로티(Crotty, 1994)에 의해 관습의 형성과정(convention formation process)으로 설명되었다. "비록 우리가 현재 가져야 하는 정보를 모르는 상황에서도, 안전한 결정을 하기 위해서 합리적 경제인으로서 마치 모든 정보를 아는 것처럼 행동할 필요를 갖게 된다. 이는 결국 안정성과 합리성이라는 환상의 안도감을 제공하는 것이다." (Crotty, 1994, p.120) 그러나 이러한 행위적 필요가 사회적 안정성을 항상 초

래하는 것은 아니다. 크로티에 의하면 “비록 제도적 구조가 불확실성을 줄이는 목적을 명시적으로 가지고 있다고 할지라도, 제도가 조건부 안정성(conditional stability) 외의 것을 창조할 수는 없다 ... 제도가 이전의 불확실성의 원천을 제거하더라도 그것은 안정성에 대한 새로운 장애물을 창조하게 된다. 제도들은 불확실성의 원천을 없애는 것이 아니라 단지 다른 형태로 바꿀 수 있을 뿐이다.”(Crotty, 1994, pp.133-136)¹⁰⁾

이러한 방법론적 전제는 구조나 행위 주체만을 분석의 우선 순위로 간주해서 획득될 수가 없다. 그렇다면 이러한 방법론적 전제가 발전경제학에 어떤 의미를 가지는지를 살펴보자. 예를 들어 시장을 자연적으로 주어진 제도로 인식하지 않는다는 것은, 시장의 발생을 하나의 형성물로 본다는 것을 의미한다. 시장행위자의 분석이란 바로 시장 속의 단순한 경제주체를 포함한 법적 주체, 행정적 주체, 이데올로기적 주체들일 것이다.¹¹⁾ 이때 시장은 하나의 구조라는 측면을 지님과 동시에 행위라는 측면을 동시에 지니게 된다. 시장 속에 존재하는 주체들은 시장의 조건(경쟁규칙)을 수용하는 존재임과 동시에 시장의 규칙을 거부하는 존재이기도 하다. 우리가 분석해야 하는 주체는 단일의 주체가 아니라 이중적(ambivalent) 주체인 것이다.

이러한 접근방법을 도입하면 글로벌라이제이션 역시 두 가지 측면을 지닐 수 있다. 즉 글로벌라이제이션은 구조의 측면을 가질 수도 있고, 다른 한편에서는 행위라는 측면을 가질 수도 있다는 것이다. 종종 글로벌라이제이션을 논할 때 은연중에 전자의 측면에서만(글로벌라이제이션이 실제로 존재하는가, 존재한다면 얼마나 규정적인가) 고찰되어 왔다는 점을 생각해보면, 행위의 측면으로 글로벌라이제이션을 고려한다는 것은 새로운 관점을 유발하게 된다.

글로벌라이제이션이 행위/구조적 요소를 모두 가진다고 할 때, 구조적 요소는 글로벌자본주의라고 규정되는 내용들을 포괄한다. 이는 외적, 내적 제약 조건으로 작용할 것이다. 그러나 글로벌라이제이션이 행위적 요소를 가진다고 한다면, 행위주체들에 대한 분석이 불가피해진다. 게다가 행위주체들에 대한

10) 자본주의 금융제도가 가진 이중적 속성에 대해서는 Ahn(1998)를 참조.

11) 시장을 구성하기 위한 행위자 또는 보완적 제도를 창출해가는 과정에 대한 자세한 묘사는 Chang(2002b)를 참조.

분석은 바로 글로벌라이제이션이라는 구조의 발생과 변동을 설명해줄 것이다. 여기에서 글로벌 행위 주체들은 단일한 주체가 아니다. 그것은 이중적 주체로서 한편에서는 지배주체, 즉 국제기구들(세계은행, IMF 등 브레튼우즈기관들)과 다국적기업, 국제적인 금융적 자본 그리고 다른 한편으로는 피지배주체, 즉 지배주체에 대항하는 세력으로 나뉘어진다. 이 양 주체는 모두 글로벌라이제이션으로부터 규정되고 있으며 이를 변화시킨다. 대안적 발전경제학은 여기에 초점을 두어 구조적 동질성, 차이성과 더불어 구체적 행위주체들의 동학에 대해 분석해야 할 것으로 생각된다.

이와 같은 접근법은 포스트워싱턴컨센서스가 기초하고 있는 새케인지안의 접근법과 구분된다. 즉 새케인지안의 미시적 기초에서는 정치적 요인이 이론 내에 포섭될 수가 없는 반면, 이중적 주체(ambivalent subject)에 대한 우리의 해석은 경제적 현상이 본질적으로 정치적인 것으로, 즉 정치경제학으로 파악되어야 한다는 함의를 갖는 것이다.

5. 방법론적 이슈로서의 국가와 시장 : '사회자본'

시장과 국가의 두 번째 쟁점 역시 발전경제학이 해결해야 할 방법론적 문제다. 워싱턴컨센서스에서는 시장을 극단적으로 강조했기 때문에 반대자들-발전국가론(development state approach)-역시 시장 대 국가라는 이분법을 수용하지 않을 수 없었다.

이에 대해 발전경제학의 새케인지안적 해결책은 시장실패를 인정하되 국가를 시장증진적인 방식으로 통합시키는 것이다. 시장의 불완전성과 비효율성(즉 시장의 실패)의 조건은 잘 알려져 있다. 규모의 경제(B. Arthur에 의해 보다 보편화되고 대중적으로 인식되어졌다), 불완전경쟁(케인지안 경제학자들에 의해 고전적으로 알려진 비효율성의 예), 공공재와 외부성(공공경제학의 주제), 불완전정보(새케인지안들의 관심사), 거래비용(새제도학파들의 관심사) 등은 시장교환으로 하여금 복지점(bliss point)인 파레토최적에 도달하는 것을 방해한다. 이런 상황 속에서 시장근본주의는 이론적 문제가 아니라 정치적 문제

일 수 있다. 따라서 워싱턴컨센서스의 배경을 이론 “가격을 올바르게 하자”는 슬로건은 국가의 철회가 아니라 국가개입의 친자본가적 방식으로의 변화를 의미하는 것일 수도 있게 된다.

그러나 다른 한편 시장근본주의 또는 신고전파 경제학에 대한 비판은 국가는 시장과정과 자본주의에 의해 야기된 문제를 해결하는데 여전히 유효하다는 취약한 가정에 입각해 있다. 또한 국민국가의 유효성이 점차 제약되고 있는 글로벌자본주의 하에서 1940년대와 1960년대에 이르는 동안 정통적 지위를 차지했던 케인즈적 정통파로는 거시경제문제를 해결하기가 어려워짐이 점차 드러나고 있다는 점도 사실이다. 전통적인 국가개입의 이론인 케인즈주의 총수요확대정책은 1970년 이래 그 유효성을 상실해오고 있다. 물론 현대에도 총수요관리정책 자체는 없어지지 않았지만, 경제발전의 적극적 기여는 반감되고 있다. 또 다른 국가개입의 방식인 스탈린적 국가개입 역시 1990년대를 거치면서 시대적 유효성을 다하게 되었다. 그렇다면 국가-시장의 관계는 어떻게 이해되어야 할 것인가? 국가-시장의 접합은 어떤 방식으로 이루어질 것인가?

이러한 점에서 국가를 시장보완적 과정으로 파악하려고 하는 새케인즈주의에 기초한 포스트워싱턴컨센서스의 입장은 이해할 만하다. 하지만 여기서 국가는 시장종속적 기능에서 벗어날 수 없을 것이다. 이 경우 국가의 기능은 매우 제한적으로 인정되며 경제발전에서 국가의 주도적 역할(특히 거시적 역할)의 이론적 분석 여지는 협소해진다. 하지만 이러한 딜레마는 방법론상으로 사회를 경제와 정치의 접합으로 보는 시각의 필연적 귀결이라고 할 수 있다. 사회철학자들과 사회학자들에 의하면 사회는 정치와 경제만의 접합으로 이해되지는 않는다. 사회는 여전히 다른 보완적 제도들, 예를 들어 학교, 시민결사체, 법질서, 뉴스미디어 등을 필요로 하는 것이다. 여기서 주목할 만한 범주는 최근 들어 광범위하게 등장하고 있는 비국가조직체(NGOs)이다. NGOs는 국가도 아니며 시장도 아닌 조직형태, 즉 정치와 경제가 접합되는 조직형태를 보여준다.

그리하여 여기에서 사회자본론이 개입한다. 포스트워싱턴컨센서스는 시장의 실패를 인식할 때 불가피하게 비시장적 제도의 필요성을 동시에 인식한다. 하지만 그러한 비시장적 제도로 이해된 사회자본은 시장을 보완하는가, 시장을 규제하는가?

사회자본의 개념은 시민사회의 개념만큼이나 논쟁적이다. 사회자본론은 원래 마르크스주의 사회학자 부르뒤에(P. Bourdieu)가 사회 내 계급적, 비계급적 차별이 어떻게 재생산되는가의 문제를 단순히 물질 자본의 소유 유무로만 판단할 수 없다는 인식 아래 이데올로기적, 상징적 차원의 차별을 개념화하면서 제기한 것이다. 그러나 합리적 선택(rational choice) 사회학자로 알려진 콜만(S. Coleman)은 사회자본을 발전에 유리한 공동체나 가족내의 일련의 자원(resources)으로 정의한다. 이제 이 개념은 사회적 차별(적대성)의 설명도구가 아니라 사회전체의 통합성을 설명하는 도구가 된다. 또한 사회학자 푸트남(R. Putnam)은 중부이태리에 대한 실태조사를 통해 정치적, 비정치적 참여를 망라하는 다양한 시민적 참여형태(예를 들어 합창단, 조기축구회 등)가 경제발전 및 민주주의 발전의 전제조건이 된다는 의견을 제시하였다. 푸트남은 사회자본을 '호혜성과 신뢰의 규준 또는 가치'라고 이해하여 경제발전에 필요한 협력적 요소를 여기에서 찾았다. 그러나 이 개념은 일종의 동어반복이거나, 증세(결과)를 원인으로 과도하게 해석한 것이라는 비판이 뒤따랐는데, 이후 세계은행에서 발전의 잃어버린 고리(missing link)로 지목하면서 발전경제학에서 급격히 관심을 가지게 되었던 것이다(Harriss, 2001). 해리스(Harriss, 2001)는 사회자본 개념이 주류 발전경제학에 의해 국민국가의 정치를 회피하고, 대신 지방정부나 비정부단체를 강조하는, 탈정치화(depolicizing)의 수단으로 전락하였다고 비판한다. 파인(Fine, 2001a) 역시 주류 발전경제학에서 사회자본론을 저발전의 또 다른 원인으로 지목하면서 사회자본론이 가진 비판적 요소를 제거하였다고 주장한다.¹²⁾

이러한 논의에서 사회자본이 지칭하는 것은 명백히 공식적이거나 비공식적인 비시장적, 비국가적 제도들, 즉 NGO를 포함한 미디어, 교육, 의료 시스템들이다. 따라서 우리는 사회자본이라는 개념의 원류를 이해하기 위해 시민사회론을 먼저 파악해볼 필요가 있다. 요컨대 문제를 시민사회라는 개념이 시장과 국가와의 연관성 속에서 어떻게 파악되어야 하는가라는 쟁점으로 이해할 수도 있다는 것이다.

12) "사회자본의 개념에서 부르뒤에를 배제함으로써, 결과적으로 사회자본이 무엇이며 이 개념의 효과가 무엇인가에 대해, 거의 무제한적 적용이 가능해졌다."(Fine, 2001a, p.97)

시민사회라는 개념 역시 매우 복잡한 혼동을 수반하였다. 하지만 이러한 혼동은 단순한 혼동이 아니라 시민사회 개념의 역사적 복잡성을 반영한다. 시민사회라는 개념은 역사적 형성과정에서 다양한 전통을 가지고 있는데, 그러한 전통은 대체로 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 시민사회를 국가의 대립 개념으로 보는 헤겔/마르크스의 전통이 있다. 마르크스는 '정치경제학비판: 서문'에서 "법적 관계 또는 정치적 형태는 삶의 물질적 조건에서 유래한다. 이러한 물질적 조건의 총체를 헤겔은 18세기 영국인과 프랑스인의 전례를 따라 시민(부르주아)사회'라는 이름으로 불렀다"(Marx, 1971, pp.19-20)라고 적고 있다. 두 번째의 전통은 로크적인 전통으로 시민사회를 자유교환의 경제적 영역에 바탕한 시민들의 공적인 의견형성의 영역으로 파악하는 자유주의적 전통이며, 세 번째 전통은 시민의 자발적 결사와 참여를 강조하는 몽테스키외적인 공화주의적 전통이다.¹³⁾

그러나 이러한 세 가지 개념은 각각의 한계와 모호함을 가지고 있다. 우선 국가와 대립되는 개념으로서의 시민사회 개념은 지금의 글로벌자본주의의 정점이 되고 있는 시장근본주의와의 차별성을 짓는데 취약하다. 자유주의적 전통의 시민사회 개념 역시 동일한 문제를 가지고 있는데, 전자와 후자의 차이는 시민사회를 비판하는가 아니면 시민사회를 옹호하는가의 차이일 뿐이다. 그렇다면 세 번째의 공화주의적 전통은 어떠한가? 공화주의적 시민사회관은 국가와 경제의 차이 속에 존재하는 자율적 민주주의 공간을 확보하지 못하고 있다는 문제를 가지고 있다. 공화주의 전통은 우리 사회에 존재하는 다양한 이해관계와 다양성을 포괄할 수 있는 개념 틀을 가지고 있지 못하다는 것이다. 결국 이 세 가지 개념은 시장과 국가를 이분법적으로 나누는 한계를 가지고 있다.

이와 같이 다양하게 이해된 시민사회 개념은 현대자본주의 하에서 확장과 진화의 과정을 거쳐왔다. 우리는 여기서 플라니와 하버마스의 논의를 통해서 그러한 진화과정을 살펴보기로 하자.

자본주의에서 시장의 자기완결성 및 그것의 이념적 산물인 경제적 자유주의

13) 시민사회의 세 가지 전통에 대한 분류는 장은주 교수(영산대)와의 토론에서 큰 도움을 받았다.

를 비판한 사람은 폴라니다. 자본주의에서 자기조절적 시장이라는 관념은 현실적으로 불가능하다고 주장한 폴라니는 시장의 과도한 팽창은 사회의 자기방어를 작동시켜, 이중적 운동(a double movement) 즉 시장이 지속적으로 팽창하지만 이러한 팽창을 제어하려는 반작용에 직면하게 된다(Polanyi, 1957, p.130)고 보았다. 폴라니는 '경제적 자유주의'를 '사회 방어'와 대립시켜 이러한 이중성으로 자본주의를 파악하였다(Stanfield, 1986). 그러나 폴라니는 시장의 자율성을 제어하는 요소, 즉 자본주의에서 사회의 자기방어요소를 정확히 파악한 것은 아니었다. 이는 폴라니의 약점으로도 볼 수 있지만, 역설적으로 폴라니의 약점으로 간주된 국가론의 부재는 최소한 그에게 이 문제가 열려있는 문제라는 점을 암시한다. 예를 들어 바움(Baum, 1996)은 폴라니의 재해석을 통해 시민사회를 20세기 자본주의 사회의 자기방어 운동의 한 예로 해석한다.

하버마스의 논의는 이 맥락에서 일정한 유의성을 가지고 있다. 하버마스는 공론장(public sphere) 개념을 통해서 국가와 경제의 경계를 유지하면서도 국가와 경제로 포섭되지 않는 새로운 민주주의의 가능성, 소통 경로로서의 공공성에 주목하고 있는 것이다. 공론장은 여론, 언론을 포함하여 우리 생활에 존재하는 다종다양한 소모임, 또는 인터넷을 통한 여론의 형성 등을 모두 포괄할 수 있는 개념이다(Habermas, 1962). 여기서 시민사회는 권력화하지 않은, 자율적 민주적 공론장의 사회적 토대로서 개념지워진다. 비국가적, 비경제적 조직으로서의 공론장은 사적 생활세계(즉 자본주의 경제)와 연결되면서도 이와 구별되어 이를 견제하는 일정한 역할을 그 임무로서 부여받은 '공적 영역' 즉 '공공성'의 영역이다. '화폐', '권력', '연대성'이라는 사회의 세 가지 차원은 우리가 살고 있는 자본주의 사회의 세 가지 중요한 핵심 축으로서 서로 견제하면서 통합되어 있는 사회통합의 차원을 이룬다. 하버마스의 공론장 개념은 시장실패를 국가개입과 단순 등치시키지 않는 논리를 제공한다는 점에서 현대 경제학에서 공공성의 확보를 둘러싼 고민과 일정한 연관성을 가지는 것으로 보인다. 코헨과 아레토(Cohen and Arato, 1992)는 하버마스의 공론장 개념을 시민사회론과 연관시켜 의사소통적 공론장(communicative public sphere)을 국가나 경제로 종속되지 않는 새로운 형태의 민주주의로서 주목하였다.¹⁴⁾ 코

14) 코헨과 아레토의 시민사회 규정은 "무엇보다도 친밀한 영역(특히 가족), 결사체들의 영역

헨과 아레토의 해석은 시민사회 자체가 민주주의와 동치되는 것이 아니라 공간적 조건일 뿐이라는 비판을 낳기도 하였지만(Chandhoke, 2001), 국가/시장의 이분법 대신 국가/시장의 결합관계에 대한 대안을 제시해야 하는 문제제기에 시사하는 바가 많을 것으로 생각된다.

한편 국가/사회의 이분법의 극복은 단순히 인식론적 차원의 문제만이 아니라, 자본주의 사회의 혁신의 문제일 수도 있다. 하버마스의 비판에도 불구하고 마르크스가 사회 개념을 경제적인 공간과 동일시하는 혼동을 일으킨 것은 아니다. 마르크스는 부르주아 사회와 사회일반을 구별하였는데, 이를 통해 마르크스는 하버마스와 마찬가지로 자유로운 인간존재의 자발적 관계의 계기를 인식하였던 것이다. 이러한 인식은 Verkehr(교류), Verbindung(연대)를 통해 자유롭고 비판적인 행위(즉 하버마스의 의사소통적 행위 또는 성찰적 행위)를 주체가 실천할 수 있다는 가능성을 보여주며, 그러한 실천의 구체적 현대적 형태로서 다양한 자발적 결사체의 운동을 들 수 있을 것이다. 따라서 하버마스, 플라니와 마찬가지로 마르크스 역시 국가와 시장의 이분법을 극복할 수 있는 방법을 발견하려고 애썼다는 점을 알 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 볼 때, 주류 발전경제학에 의해 잃어버린 고리(missing link)로 인식된 탈정치화된 사회자본(depolicitized social capital)에 대응한 입장은 단순히 국가를 재도입(bring the state back in)에서 벗어날 필요가 있다는 점을 알 수 있다(Evans, ed. 1996). 사회자본 자체가 보수/진보의 보장이 아니다. 시장과 결합한 시민사회, 사회자본은 탈정치화의 길을 걷게 될 것이지만, 정치적 민주주의의 과정으로서의 시민사회, 사회자본은 민주주의의 장으로 기능할 수 있다. 이러한 점에서 사회자본 개념 역시 정치경제학적 시각에서 재평가되어야 하는 것이다.

(특히 자발적 결사체들), 사회운동, 그럭 공공의사소통 형태로 구성된, 경제와 국가의 사회적 상호작용의 영역"이다. 보다 구체적으로는 (1) 다원성(가족, 비공식 집단, 자발적 결사), (2) 공공성(문화, 의사소통의 제도), (3) 프라이버시(개인의 자기발전과 도덕적 선택의 영역), (4) 합법성(국가와 경제로부터 다원성, 프라이버시, 공공성을 경계지우는데 필요한 법률과 기본권의 구조)로 구분한다(Cohen and Arato, 1992, p.346).

6. 결론

발전경제학은 글로벌자본주의의 등장과 위기에 따라 신고전파경제학에 기초한 워싱턴컨센서스에서 새케인지안(또는 새제도학파)경제학에 기초한 포스트워싱턴컨센서스로 진화하였다. 이러한 진화과정에서 드러난 것은 구조(거시)를 포기하고 개인(미시)만을 강조하거나, 국가를 포기하고 시장만을 강조하는 시장근본주의적 자유주의의 한계였다. 그러한 한계를 비판하면서 등장한 포스트워싱턴컨센서스는 거시적 현상의 미시적 기초와 사회자본의 개념을 통해 경제와 정치의 접합을 시도하지만 그러한 시도는 성공적인 것으로 보이지 않는다. 이는 포스트워싱턴컨센서스가 초기 조건을 수정할 뿐 여전히 방법론적으로 개인주의와 최적화, 시장실패의 보완물로서의 국가라는 관점을 고수하기 때문이다.

그렇다면 대안적 발전경제학은 어떤 입장에서 구성되어야 할 것인가? 경제발전의 구조적 차원 뿐 아니라 행위적 차원도 고려하며, 학설사적으로는 제도주의, 케인즈주의, 정치경제학을 통합할 필요가 있다. 대안적 발전경제학의 제도주의 요소는 글로벌자본주의가 각 나라의 제도적 특수성에 어떤 영향을 주고 받았는가에 대한 분석으로 관심을 돌리며, 정치경제학적 요소는 구체적 쟁점에서 대립하는 각 계급집단의 분석으로 관심을 돌리며, 케인즈적 요소는 국가개입과 정책을 통한 글로벌자본주의에 대한 대안제시로 나타난다. 결국 이러한 관점은 글로벌자본주의로 인해 한 나라 경제가 발전하거나 저발전하게 된다는宿命론적 결론을 거부하고, 오히려 각 나라의 고유한 발전 전략과 글로벌자본주의에 대한 대응을 수립해야 한다는 함의를 제시한다.

대안적 발전경제학의 가능성은 경제사상사의 역사 속에서 보면 주류적 사고방식(the standard canon)에 대한 대안적 사고방식(the other canon)의 대립이란 관점에서 명확해진다(Reinert, 1999). 주류적 사고방식이란 아담스미스의 인간본성에서 분업(교환)에 대한 강조로부터 완전경쟁과 완전정보의 가정, 개인의 추상화와 물질주의적 정의, 균형으로 가는 경향성을 가진 사회에 대한 관념 등을 특징으로 하는 반면, 대안적 사고방식은 생산에 대한 강조, 불확실성 하에서의 의사결정, 구체적, 이질적 개인, 불균형, 불안정성, 모순의 경향을 가진 사회에 대한 관념 등을 특징으로 한다. 이러한 대안적 사고방식을 강조하

는 경제학자로는 슈페터, 케인즈, 맑스, 리스트, 칼도, 폴라니, 샐클 등이 제시된다. 이러한 대안적 사고방식을 받아들여 경제발전에서 비시장적 제도의 적극적 역할을 강조하는 견해를 대안적 발전경제학이라고 파악하면 이는 발전경제학의 한 종류일 뿐 아니라 경제학상의 중요한 대립점에서 한 축을 구성하게 된다.¹⁵⁾

그러나 대안적 발전경제학이 이론의 방법론적 정립을 완성하지 못하여 역사주의, 경험주의로 빠질 위험도 간과할 수 없다. 발전경제학이 구조와 행위의 두 영역에 모두 주목하는 것은 옳바르나, 이를 어떻게 구체적으로 접목할 것인가라는 점은 여전히 구체적 분석에서 실현해야 할 과제이기 때문이다. 대안적 발전경제학의 방법을 더욱 발전시키기 위해서는 우선, 글로벌자본주의의 주요 주체인 글로벌기업, 글로벌금융과 이를 지원하는 선진국 정부의 세계화 담론에 대한 분석뿐 아니라 이에 대항하는 반세계화 담론의 분석도 필요하다. 이러한 반세계화 담론의 분석을 통해서 행위의 수준에서 대립하는 담론체계들에 대한 분석이 완성될 것이다. 둘째로는 현재 주류 발전경제학에서 시도하고 있는 경제학의 비경제학에 대한 식민지화에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이는 국가/시장의 이분법을 극복하는 유효한 방법론적 전제로서 제시된 사회자본 또는 시민사회론에 대한 비판적 분석이다. 주류 발전경제학은 사회자본 개념을 통해 이전의 경제주의로부터 사회, 문화적 요소를 적극 흡수하기 시작하였다. 하지만 이러한 사회자본 개념은 사회내의 적대를 고려하지 않는 통합성만 강조하는 개념으로 변질되었다. 이는 대안적 발전경제학이 여전히 국가/시장의 이분법 속에 있는 약점을 파고든 결과라고도 볼 수 있을 것이다. 따라서 대안적 발전경제학은 이러한 이분법을 넘어서서 자본주의 혁신 방안을 제시할 수 있는 방법론을 제시할 필요가 있다.

15) 이러한 경제학상의 대립점은 마치 폴라니가 말하듯이, 시장이 야기하는 존재론적 불안정성과 이 불안정성에 반작용하여 나타나는 사회의 자기보호작용의 이중성이라는 실제 경제의 이중성과 유비를 이룬다(Polanyi, 1957).

참고문헌

- 김수형, 1996, 『경제변동론』, 비봉출판사.
- 에쇼히데키, 2002, 『경제발전론』, 박종수 역, 진영사: 서울.
- 염홍철, 1998, 『다시 읽는 종속이론』, 한울, 1998.
- 허준식, 1998, "신제도학파의 이론적 기반에 대한 검토", 『사회경제평론』 제11호, pp.43-61.
- Adelman, I., 2001, "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy" in G.M. Meier & J.E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Oxford University Press, 2001.
- Ahn, Hyeon-Hyo, 1998, "Speculation in the Financial System as a 'Dissipative Structure'", *Seoul Journal of Economics*, Vol. 11, No. 3, pp.295-319.
- Akyuz, Y. & A. Cornford, 1999, "Capital Flows to Developing Countries, and the Reform of the International Financial System," *UNCTAD Discussion Paper*, No. 143, Geneva, UNCTAD, November.
- Arndt, H.W., 1985, "The Origin of Structuralism", *World Development*, Vol. 13, No. 2, pp.151-159.
- Baker, D., G. Epstein & R. Pollin, 1998 "Introduction," in D. Baker, G. Epstein & R. Pollin, 1998, *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge University Press.
- Baum, G., 1996, *Karl Polanyi on Ethics and Economics*, Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press.
- Berger, S. & R. Boyer (eds) (1996), *National Diversity & Global Capitalism*, Cornell University Press.
- Chandhoke, N., 2001, "The 'Civil' and the 'Political' in Civil Society," *Democratization*, Vol. 8, No. 2 (Summer, 2001), pp.1-24
- Chang, H-J, 2002a, "Breaking the Mould - An Institutionalist Political

- Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State," *Cambridge Journal of Economics*, 2002.
- Chang, H-J, 2002b, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London.
- Chenery, H. B., 1975, "The Structuralist Approach to Development Policy," *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2 May, pp.310-316.
- Cohen, J. & A. Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Crotty, J., 1994, "Are Keynesian Uncertainty and Macrotheory Compatible? Conventional Decision Making, Institutional Structures and Conditional Stability in Keynesian Macromodels," in G. Dymnski and R. Pollin eds, *New Perspectives in Monetary Macroeconomics*, Michigan: Michigan University Press.
- Dymnski, G., 1993, "Keynesian Uncertainty and Asymmetric Information: Complementary or Contradictory?", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 16, No. 1, 1993 Fall, pp.49-54.
- Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Evans, P., ed., 1996, *Development strategies Across the Public-Private Divide*, *World Development*, 24:6.
- Evans, P., et al., 1995, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press.
- Fine, B. & Rose, P., 2001, "Education and the post-Washington consensus" in B. Fine et al (2001), *Neither Washington nor Post-Washington Consensus: Challenging Development Policy in the Twenty-First Century*, London: Routledge.
- Fine, B., 2001, *Social Capital versus Social Theory : Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, London and New York: Routledge.

- Fine, B., 2001a, "Neither the Washington nor the post-Washington consensus: An Introduction", in Fine, B. C. Lapavitsas & J. Pincus (eds.), *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the post-Washington Consensus*, Routledge, London, 2001.
- Giddens, A., 1984, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkley: University of California Press.
- Gill, S., 1990, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Glyn, A., 1998, "Internal and external constraints on egalitarian policies," in D. Baker, Epstein G. & R. Pollin, 1998, *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge University Press.
- Habermas, J., 1962, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied: Luchterhand; *The Structural Transformation of Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trans. Thomas Berger, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989.
- Harriss, J., 2002, *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*, Anthem Press, London.
- Keynes, J. M., 1936, *The General Theory of Employment, Interest and Money*.
- Marx, K., 1971, *A Contribution to the Critique of Political Economy*, ed. M. Dobb, trans. S. Ryazanskaya, London: Lawrence & Wishart, 1971.
- Meier, G.M., 2001, "The Old Generation of Development Economists and the New," in in G.M. Meier & J.E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Oxford University Press, 2001.
- Polanyi, K., 1957, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Reinert, E. S., 1999, "The Role of the State in Economic Growth," *Journal of Economic Studies*, 1999, Vol. 26, no. 4/5: pp.268-326.

- Stanfield, J.R., 1996, *The Economic Thought of Karl Polanyi*, London: Macmillan. 원용찬 역, 『칼폴라니의 경제사상』, 한울, 1997.
- Stiglitz, J., 1996, "The New Development Economics", *World Development*, Vol. 14, No. 2 pp.257-265.
- Stiglitz, J., 1998a, "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus: The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki" in H-J Chang (ed.), *The Rebel Within*, Anthem Press, London, 2001.
- Stiglitz, J., 1998b, "The Role of International Financial Institutions in the Current Global Economy," in H-J Chang (ed.), *The Rebel Within*, Anthem Press, London, 2001.
- Stiglitz, J., 2002, *Globalization and its Discontents*, London: Allen Lane.
- Toye, J., 1987, *Dilemmas of Development*, Oxford: Blackwell.
- Williamson, J., 1989 "What Washington Means by Policy Reform," in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, J., 2000, "What should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *The World Bank Research Observer*, vol 15, no. 2(August 2000), pp.251-64.
- Williamson, O.E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications*, New York: The Free Press.
- Wolfson, M. H., 1996, "A Post Keynesian theory of credit rationing", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol 18, No. 3, 1996 Spring, pp.443-450.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Unit: Oxford University Press.
- World Bank, 1997, *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington: World Bank