

## 국가위기로서 IMF 경제위기의 성격\*

### The Characteristics of IMF Economic Crisis as a National Crisis

Jeongmi Baek\*\*

Institute of Public Affairs, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

#### Abstract

IMF economic crisis is a major turning point to distinguish the South Korea Society. Country can be defined as a Nation, Superstructure, Ruling blocks, Cohesion of social relation, Bureaucracy and legal system, Government, and Country Chief Manager. According to the definition of Country, the content, the method of explanation, and the objectives of crisis are different. First, IMF economic crisis can be seen as the National crisis, because it bring about the weakening of the external autonomy. Second, IMF economic crisis is the crisis of the Superstructure. Since there are change of capitalism—from the state monopoly capitalism to neo-liberalism, change of ideology—from development to liberty and equity, and change of the recognition of democracy. Third, IMF economic crisis is the crisis of Ruling class coalition in that it bring the conflicts within and between ruling classes. Forth, IMF economic crisis is the crisis of the Social relation cohesiveness. Because it bring about the social deviance, social conflict, and finally weakening of trust. Fifth, the bureaucracy institution is changed because of IMF economic crisis. Sixth, IMF economic crisis is obviously failure of government. Finally, IMF economic crisis leads to regime change.

**Key words:** IMF economic crisis, country crisis, characteristics of crisis

---

\* 이 논문은 연구재단 대학중점연구소지원사업(인문사회분야)의 지원으로 이루어진 논문입니다(과제번호 NRF-2011-413-B00003).

\*\* Tel. +82-010-7769-8879. E-mail. jeongmi90@yonsei.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Dec. 8, 2014 / Revised: Jan. 7, 2015 / Accepted: Jan. 19, 2015

### 국문초록

IMF 경제위기는 한국사회를 구분하는 중요한 분기점이 되어, IMF 경제위기 전·후 한국사회는 서로 다른 사회라고 볼 수 있다. 국가는 계층에 따라 나라상부구조지배블록·사회관계응집·관료기구나 법제도·정부국가관리자로서의 국가로 구분할 수 있는데, 국가의 계층에 따라 위기의 내용, 설명방식, 그리고 위기의 대상이 다르다. IMF 경제위기는 대외적인 자율성의 약화를 가져옴으로서 나라로서의 국가위기라고 볼 수 있으며, 국가독점자본주의에서 신자유주의, 발전으로부터 자유, 형평으로의 국가이념 변화, 민주주의 체제 인식 변화를 가져왔다는 점에서 상부구조로서의 위기에 해당한다. 그리고 지배계급내 및 지배계급간 갈등을 가져오고 지배계급의 변화를 꾀했다는 점에서 지배블록으로서 위기이기도 하다. 계속해서 사회격차 확대와 함께 사회세력들간의 갈등이 확대됨으로써 제도 및 대인신뢰가 저하되는 등 새로운 사회체제의 필요성이 제기되었다는 점에서 사회관계 응집으로서의 국가위기이고, 재정경제원의 축소 분리 등 관료기구와 법제도의 변화를 가져왔다는 점에서 관료기구나 법제도로서의 국가위기이다. 마지막으로 IMF 경제위기는 정부실패와 정권교체를 가져온 정부로서의 국가위기, 국가관리자로서의 국가위기에 해당한다. IMF 경제위기의 잔상은 현재까지도 이어지고 있고, 추상적으로는 국가구조, 사회체제, 그리고 구체적으로는 정부와 국가운영자에게 전방위적으로 영향을 주었다는 점에서 6·25이후 가장 큰 사건이라고 볼 수 있다.

**주제어:** IMF 경제위기, 국가위기, 국가위기 성격

## 1. 서론

현대사회는 각종 위협에 상시 노출되어 있어 위험사회라고 한다. 위협이 개인, 조직, 국가의 생존 등을 위협할 때 위기로 인식하게 되는데, 위기는 그 자체가 위협이기도 하지만 다른 한편으로는 기회가 되기도 한다. 위기를 잘 극복하면 더 나은 방향으로 나아갈 기회가 되지만 위기에 대해 제대로 대응을 하지 못하면 생존을 위협받게 된다. 위기는 위기이전과 위기이후 상황을 단절하는 중요한 사건으로, 정도에 따라 이전과는 다른 새로운 삶을 경험하기도 한다.

위기는 수준, 내용, 대상, 범위에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 위기의 내용에 따라 경제위기, 사회위기, 정보위기 등으로 분류될 수 있고, 위기의 정도와 범위에 따라 개인위기, 조직위기, 사회위기, 정부위기, 국가위기 등으로 분류할 수 있다. 이렇듯 위기는 내용, 대상, 범위에 따라 다양한 논의가 가능하고 주요 관련된 변수도 달라진다. 예로 6·25 전쟁은 ‘나라’로서의 위기로 ‘대한민국’이라는 국가의 존립자체에 영향을 준데 반해, 1987년의 민주화 운동은 국가지배구조에 변화를 가져오는 ‘지배블록’으로서는 위기로, 지배블록에게는 위기였지만 지배블록이 아닌 계층에게는 민주화의 기회가 되었다.

우리는 IMF 경제위기를 겪었다. IMF 경제위기는 민주화 이후 사회 곳곳에 가장 광범위한 영향을 준 위기로 경제, 특히 외환위기로부터 출발했지만 정치, 경제, 사회, 문화뿐만 아니라 국민의 의식과 인식에 영향을 주었다. 우리는 흔히 어떤 현상을 설명할 때 IMF 경제위기 이전과 이후로 구분해서 이야기하기도 한다.

기존의 IMF 경제위기와 관련한 연구들은 IMF 경제위기의 원인과 영향에 초점이 맞추어져 있었다.

IMF 경제위기의 원인이 대외적인 압력에 의한 것인지 대내적인 구조적인 문제에 의한 것인지를 밝히고자 하였으며, 이러한 IMF 경제위기가 정치, 경제, 문화, 사회 전반에 걸쳐 어떤 영향을 주었는지에 대한 논의들이 그것이다. 그러나 IMF 경제위기의 성격에 대한 논의는 찾아보기 힘들다. 위기의 성격에 따라 그 대상과 설명방식은 다양하고 또한 위기에 대한 대응방식도 달라질 수 있다. 이것이 본 연구의 출발점이다. 특히 국가의 개념을 체계화하고, 이를 IMF 경제위기와 연계함으로써 IMF 경제위기가 국가위기로써 어떠한 특성을 보이는지 분석하고자 한다. 이로부터 IMF 경제위기가 어느 측면에서 누구에게는 위기이지만 누구에게는 호기인지에 대한 설명이 가능하다. 또한 국가의 성격에 따라 IMF 경제위기의 성격을 체계화함으로써 위기가 국가에 미치는 영향뿐만 아니라 실질적인 내용을 더욱 잘 파악할 수 있다. 본 연구는 이를 위해 김석준(1991)의 위기분류를 따른다. 이는 IMF 경제위기 뿐만 아니라 향후 각종 위기 발생시 위기의 성격을 분명히 함으로써 위기의 대상과 위기의 내용을 더욱 구체적으로 밝힐 수 있고, 더 나아가 보다 합리적인 대응책을 마련하는 틀을 제공하는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

## II. 위기에 대한 이론적 고찰

### 1. 위기에 대한 논의

위기(crisis)의 사전적 의미는 ‘어떤 일이 그 진행 과정에서 급작스럽게 악화된 상황, 또는 파국을 맞을 만큼 위험한 고비’이다. 위기의 영어 어원은 그리스어 ‘Krisis’로, 원래 의학적으로 ‘질병의 전환점(히포크라테스와 갈렌에 의해 사용됨)’의 의미로부터 출발했는데, 이는 판단, 시험의 결과, 선택을 의미한다(online Etymologies dictionary, <http://www.etymonline.com/index.php>). 이렇듯 위기는 ‘결정 혹은 전환점’이라는 의미를 내포하고 있는데, 한자에서 위기의 의미가 더 분명해진다. 한자로 ‘危機’는 ‘위험과 기회’의 뜻으로, 파국을 맞을 만큼 위험한 고비이지만 전환점이 되기도 한다는 점에서 위험이자 기회이기도 한 것이다.

현대사회는 발전할수록 구조적인 위험과 내재된 위험이 증가하는 위험사회(울리히 벡, 2014)라고 할 수 있다. 지구온난화가 지속되면서 파생되는 각종 자연재난에서부터 자원의 고갈로 인한 유가상승과 글로벌화된 경제 네트워크에 의한 경제적 재난뿐만 아니라, 과학기술의 발전으로 과거에는 존재하지 않았던 사이버범죄와 같은 다양한 신종범죄 등장 등 새로운 위험이 증가하고 있다. 현대사회에 있어서 각종 위험들은 지속적으로 증가하고 있으며, 국민은 다양한 잠재적인 위기상황에 노출되어 있는 것이다(이재은, 2013b: 187; 조민상·조호대, 2012: 1).

위기는 국민 개개인의 생활뿐만 아니라 조직, 더 나아가 국가의 생존에 영향을 준다. 따라서 국가의 생존을 위해서 정부의 위기관리는 매우 중요하다. 현대 복지국가의 출현에 따라 위기 개념이 확대되

고 안보위기를 넘어서 경제 및 모든 범위를 포괄하는 포괄적 위기관리의 중요성이 점차 부각되었다. 1990년대 말 이후 시민의식의 증대에 따라 국가는 복지국가를 지향하면서 경제발전과 안보뿐만 아니라 사회복지와 환경, 국민의 생명과 재산 보호, 인권 등에까지 역할과 책임을 확대하고, 특히 다양한 위협에 노출된 국민을 위협과 위협으로부터 보호하는 것이 국가의 중요한 책무라고 인식하기 시작했기 때문이다(허태희 외, 2005: 31-32; 이주호 외, 2012: 36).

위기는 미치는 범위에 따라 개인수준의 위기, 조직수준의 위기, 국가수준의 위기, 세계수준의 위기로 구분할 수 있다. 이러한 수준에 따른 위기는 고정적이지 않고 개인수준의 위기가 조직수준의 위기, 국가수준의 위기가 될 수 있고, 조직수준의 위기가 국가수준의 위기가 될 수 있다. 또한 국가수준의 위기가 세계수준의 위기가 될 수 있다. 물론 그 역도 가능하다. 예로 현재 세계화와 맞물려 한 국가의 경제위기는 다른 국가의 경제에 영향을 주고, 더 나아가 세계경제에 영향을 주면서 세계 경제위기로 이어질 수 있다. 역으로 세계 경제위기는 개별 국가들의 경제위기를 초래하고 개인의 경제위기로 이어지기도 한다.

다음으로 위기는 영역(내용)과 원천에 따라 정치위기, 경제위기, 군사위기, 사회위기, 과학기술위기, 환경위기 등 다양하게 구분할 수 있다. Buzan, et. al.(1998)은 사회안보<sup>1)</sup> 개념을 제시하면서 국가의 존재를 위협하는 요인, 즉 위기요소를 정치, 군사, 경제, 사회, 환경의 5가지 부문으로 구분하였다. 위기는 실존에 위협을 가하는 상태로, 군사부문은 주로 물리적 압력으로 그 중요한 대상은 국가(state)이고, 정치부문은 주권과 이념에 위협을 가하는 상태로 정통성과 통치권위에 의문을 제기함으로써 실존에 위협을 받는 것을 의미한다. 경제부문은 국민경제와 삶의 질을 대상으로 하고, 사회부문은 집합적 정체성에 위협을 받는 것을 의미한다. 마지막으로 환경부문은 생명 및 문명의 생존에 위협을 받는 것이다(Buzan, et. al., 1998; 이재은, 2013b: 188). 이러한 각 위기요소들은 독립적일뿐만 아니라 상호 영향을 준다. 즉, 경제위기가 정치위기로 확대될 수 있고 정치위기가 군사위기로 확대될 수 있다.

<표 1> 위기의 부문과 준거 대상

부문(sector)	준거대상(reference objectives)
정치	주권(sovereignty), 이념(ideology)-정통성, 통치권위에 의문을 제기함으로써 실존 위협
군사	국가(state), 다른 유형의 정치실체(political entities)
경제	국민경제(national economy), 삶의 질(basic need of the population)
사회	집합적 정체성(collective identities)
환경	생명 및 문명 생존(survival of species, survival of human civilization)

※ 자료: Buzan, et. al.(1998: 22-23) 재구성.

또한 국가수준에서 국가의 구성요소와 국가 안보<sup>2)</sup> 개념을 결합하여 국가 위기를 정의하고 분류할

1) 사회안보는 국가안보에 대응하는 별도의 독립적 개념이다(이재은, 2013b: 187).

2) 기존 국가안보는 국가의 가장 중요한 목표는 생존이고, 안보는 대내외적인 물리적 공격이나 공격의 위협으로부터 주권국가와 그 통치체제를 방어하는 것이라는 현실주의적 입장에서 협소하게 논의되어 왔다. 즉, 전통적

수 있다(이재은 2013a, 이재은 2013b). 국가위기는 국가를 구성하는 요소인 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전보장을 위협하는 것으로, 국민의 생명과 재산, 국가의 주권과 영토, 그리고 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태라고 할 수 있다(이재은, 2013a: 58; 이재은, 2013b: 191).

구체적으로 보면, 국민의 안전보장을 위협하는 국민안보위기는 생활위기와 재난위기로 구분할 수 있다. 국민생활 위기는 국가를 구성하는 국민의 일상생활의 안전을 위협하거나 위협할 가능성이 있는 상대를 의미하고, 재난위기는 자연재난과 인적재난으로 구분할 수 있다. 다음으로, 영토안보와 주권안보를 위협하는 위기는 전통적인 안보를 위협하는 위기들로 군사위기와 맞물리는 지점이 많다. 마지막으로, 핵심기반안보를 위협하는 위기는 핵심기반위기로 국민의 생명과 재산, 국가의 주권 및 경제적 사회적 생명력의 기반이 되는 핵심적인 시설, 시스템의 문제와 기능으로서 대규모 시위, 폭동 등의 원인에 의해 국민의 안위와 국가경제 사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적 물적 기능적 체계가 마비되는 상황이 핵심기반 위기이다(이재은a, 2013: 60).

<표 2> 국가안보 개념에 입각한 위기분류

국가 구성요소	국가안보 유형	국가안보 위기	위기유형		위기 종류
국민	국민안보	국민안보 위기	생활위기		취약계층위기, 생활경제위기, 생활치안위기, 교통생활위기, 직업생활위기, 학교생활위기, 생활식품위기, 생활용품위기, 생활건강위기, 생활시설위기, 생활환경위기
			재난 위기	자연재난	태풍, 호우, 집중호우, 폭풍, 지진, 해일, 폭설, 폭염 등
				인적재난	화재, 붕괴, 폭발, 침몰, 추락, 교통사고, 유해화학물질사고 등
영토	영토안보	영토안보위기	전통적 군사안보 위기	전쟁, 국지도발, 대량살상무기 개발 및 확산, 주변국 군사적 위협, 주변국과 갈등충돌, 영토침범, 주권훼손, 국지분쟁, 테러 등	
주권	주권안보	주권안보위기			
핵심기반	핵심기반안보	핵심기반안보위기	공공핵심기반위기	금융, 교통수송, 전력, 정보통신, 에너지, 원자력, 댐, 정부시설, 공공안전, 공중보건, 산업단지, 유물유적 등	
			민간핵심기반위기	상업시설, 생활필수품, 유해물질, 사회갈등 등	

※ 자료: 이재은(2013a: 58) 내용 재구성.

으로 국가를 기본 단위로 하여 국외적 위협, 주로 군사적 침략으로부터 국가 및 국민을 보호한다는 의미에서 안보라는 용어가 사용되었는데, 이러한 안보개념은 급속한 산업화와 세계화가 진행되고 냉전이 종식되면서 국가의 주권과 생존, 국민의 안전이 국내외에서 발생하는 물리적 억압뿐만 아니라 빈곤, 환경오염, 질병의 확산 및 자원 확보를 위한 경쟁 등 정형화되지 않은 다양한 요인에 의해서도 위협받을 수 있다는 인식이 대두됨에 따라 변화되었다(이재은, 2013b: 178-179).

한편, 김석준(1991)은 국가를 7개의 계층구조를 가진 개념으로 보고 이에 따라 위기의 내용(위기의 성격)과 위기의 대상(누구에게 위기인가)이 다르다고 보았다<sup>3)</sup>. 위기의 성격을 구조성, 체제성, 상황성으로 구분하고, 위기의 대상에 따라 나라로서의 위기, 상부구조로서의 위기, 지배블록으로서의 위기를 구조적 위기, 사회관계 응집으로서의 위기, 관료기구와 법질서의 총체로서의 위기를 체제적 위기, 그리고 정부로서의 위기, 국가관리자 및 지도자로서 위기를 상황적인 위기로 구분하였다. 위기의 성격에 따라 위기에 영향을 주는 주요 변수가 달라지는데, 구조성은 주로 세계체제에 의해, 체제성은 사회계급에 의해 그리고 상황성은 발전국가의 특성에 의해 영향을 받는다고 하였다. 위기에 대한 논의에서 위기의 대상은 매우 중요한데, 동일한 위기라 하더라도 위기의 대상이 다름에 따라 누구에게는 위기이지만 다른 누구에게는 호기가 될 수도 있다는 점을 주의 깊게 살펴봄으로서 위기의 성격을 더 분명히 할 수 있기 때문이다.

이렇듯 위기는 다양하게 분류될 수 있고, 위기의 내용에 따라 그 영향도 다양해진다. 위기를 여러 기준에 따라 분류를 하긴 했지만, 서로 영향을 주고받으며 위기가 확대되기도 한다. 그리고 위기는 개인, 사회, 국가가 갖고 있는 구조적, 제도적 특성에 따라 증폭되기도 하고 축소되기도 한다. 예를 들면 세계경제위기가 도래했다 하더라도 위기를 해결할 수 있는 국가의 정책능력이 발휘된다면 세계경제위기가 한 국가에 미치는 영향은 최소화될 수 있다. 반대로 국가의 정책능력이 낮거나 위기시스템이 작동하지 않는 구조일 경우 심각한 위기상황을 초래할 수 있다. 여기에 국가의 위기관리능력의 필요성이 제기된다.

## 2. IMF 경제위기

1997년 가을부터 본격화된 경제위기는 지난 30년간 아시아 경제 기적의 중심에서 고도성장 행군을 해온 한국사회를 과거에 경험하지 못한 불확실성의 세계로 몰아넣었다(전주성, 1998: 235). IMF 경제 위기는 한국의 정치, 경제, 사회, 문화 전 분야에 걸쳐 영향을 주었으며, 한국사회는 IMF전과 IMF후의 사회로 구분되기도 한다.

IMF 경제위기의 원인은 정부의 시장개입방식의 문제, 1960년 이후 정부주도형 규제중심의 성장전략 및 공급중심의 경제정책과 발전국가시대의 관치금융과 정경유착 등 한국경제의 구조 문제에 해당하는 내부결함론 및 구조적 위기론, 자본시장의 준비 없는 개방을 유도한 IMF 비판론, 자본의 유동성 문제 등 다양하게 제시었다(김홍희, 2000; 이명수, 2007; 정연승, 2004; 전주성, 1998). 사실상 1997년 초반 대기업들이 쓰러지면서 금융기관의 부실채권이 누적될 때부터 금융위기의 문턱에 진입하기 시작했다고 볼 수 있다. 성장위주 경제정책을 추구하는 과정에서 장기에 걸쳐 축적된 기업, 금융, 정부부

3) 김석준(1991: 220)은 국가위기 수준(나라위기, 상부구조위기, 지배블럭위기, 사회관계응집위기, 관료적 법질서 위기, 정부위기, 국가관리자위기), 성격(구조성, 체제성, 상황성), 기능적 위기(분단위기, 정당성위기, 발전위기), 관련주도변수(세계체제, 사회계급, 국가)을 통합하는 국가위기의 계층적 통합분석모형을 제시하였다.

야의 구조적 비효율성이 외화유동성의 일시적 부족으로 촉발된 외환위기의 직접적 원인이라고 보기는 힘들지만 일단 경제적 위기상황으로 추락한 상황에서 표면화된 경제적 구조적 문제점들이 경제적 회복을 가로막는 가장 큰 걸림돌이 된 것이다(전주성, 1998: 237). 학자들마다 강조하는 것은 다르지만 자본시장의 단기 유동성의 문제가 준비가 아직 덜 된 국가들의 자본시장 개방을 통해 위기를 가져왔고, 각 국가가 갖고 있던 여러 가지 경제제도와 경제운영에 따라 확대 재생산되었다는 것이 일반적인 분석이다. 이와 더불어서 경제규모의 증가와 주변 환경 변화에 따라 시장개입방식을 적절히 변화시키지 못하고, 위기의 조짐이 보일 때 투명하고 일관성 있는 신축적인 대응책을 제시하지 못해 국가신뢰도 추락을 부채질한 정부실책 등 정부책임으로 그 원인으로 돌리기도 한다.

김영삼 정부는 1993년 취임식에서 신한국창조론을 제창하면서 ‘부정부패척결,’ ‘경제회복,’ ‘국가기강 확립’을 3가지 당면과제로 제시하면서 문민정부라는 정당성과 과거 군사정부와 단절 등 민주화 요구, 경제성장의 기대 속에서 출범하였다.

대내적으로 민주화의 요구 속에서 출발한 김영삼 정부는 군부정치문화의 청산과 발전국가시대의 부정부채를 단절해야 된다는 시대적 사명감과 함께 집권 초 경제적 침체국면을 타개하기 위한 축적의 요구를 도외시킬 수 없었다.<sup>4)</sup> 김영삼 정부는 문민정부의 성격을 과시하면서도 동시에 경제성장의 논리에 집착하지 않을 수 없었는데, 고도성장에 의해 정권의 정당화를 모색해왔던 우리나라에서 경제성장 없는 정권의 정당화는 불가능하기 때문이었다(이명수, 2007: 235).

이와 함께 당시의 시대적 흐름은 세계화와 신자유주의로 대별된다. 세계화가 민족국가의 주권과 경제선이 약화되면서 지구적 차원의 지정학적 단절이 완화되는 공간적 융합과정으로 세계화정책은 탈냉전 후의 국가의 대내외적인 정책의 외형적 틀이다. 반면 신자유주의는 선진자본주의 국가들의 국내외적 이윤추구를 위한 경제적 토대의 변화에 따른 자본축적을 위한 국내외적 경제 운영의 자유주의화 과정의 산물이며, 국가정책의 이론적 기반이면서 정치경제적 이념에 해당되는 국가정책의 내적 중심 원리라 볼 수 있다(이명수, 2007: 227). 대처리즘과 레이거노믹스로 대표되는 신자유주의는 복지비 삭감, 세금 삭감, 민영화 정책 등을 전제로 국가예산을 줄여 작은 정부를 지향하되 자유로운 기업 활동과 자유무역을 지원한다. 신자유주의 정책의 핵심사상은 시장의 이윤추구를 제한하는 국가의 개입, 즉 기업 활동에 대한 규제를 없애고 자본과 시장에 자본주의 재생산의 자기 규제 기능을 보장해야 한다는 것이다. 이에 따라 정부의 재정정책은 비효율성을 낳는다고 보고, 정부의 재정긴축정책과 정부역할의 축소를 주장하며, 사회의 전반적인 유연화를 강조하였다. 이와 더불어 신자유주의는 세계화를 통한 생산의 국제화와 초국적 국제금융 기구를 통하여 국민국가의 경계를 넘어서서 자본주의적 무한경쟁을 부추겨 왔다(최경구, 2000: 85-86). 이러한 세계화와 신자유주의의 흐름 속에서 우리나라도 발전국가적 제도와 구조를 탈피해야 할 시대적 과제에 봉착하게 되었다.

4) 물론 92년의 GNP 성장률 4.7%를 저성장·경제침체로 보는 것은 잘못된 것이었다는 비판도 있다. 즉, 김영삼 정부가 4.7%를 저성장이라고 보고 경기활성화를 국정목표로 삼고, 그 이후에 제도개혁을 하겠다는 슬로건은 3공 이후 우리나라에서 추진해온 전통적 고도 성장정책과 선성장·후분배의 이데올로기를 기저로 깔고 있으며, 이는 결국 실패로 이어질 수밖에 없다는 비판이다(조우현, 1993: 195).

세계화 흐름 속에서 김영삼 정부는 1994년 ‘시드니 구상’을 발표한 이후, 1995년에는 세계화를 재임 기간의 주요 국정목표로 설정하였다. 이에 1995년에 WTO(세계무역기구)에 가입했고, 그 이듬해에는 OECD(경제협력개발기구)에 가입하기에 이른다. 그러나 내적인 제도정비의 부재와 발전국가 시대의 불합리한 관행을 개선하지 못한 상태에서 이루어진 세계화를 위한 자본시장 개방은 세계자본 세력에 대한 대외적 자율성의 강도를 약화시켜 외국자본의 손쉬운 유출입을 허용함으로써 긴급구조 금융을 요청하는 외환위기를 자초하는 결과로 귀착되고 말았다(이명수, 2007: 235-236). 따라서 1996년 당시 김영삼 정부가 추진한 대외적인 목표인 세계화정책과 OECD 가입은 이에 대한 국내여건이 마련되지 않은 상황에서 축복이라기보다는 저주였다는 표현이 지나치지 않다(김홍희, 2000: 50).

1990년대 들어와 WTO 체제 출범과 OECD 가입으로 상품 서비스 시장이 전면 개방되어 국내외 시장에서의 경쟁이 치열해지는 상황에서도 우리나라 대기업들은 과거 개발연대에 추구했던 외형위주의 차입경영과 선단식 경영을 지속하였다. 이러한 비효율적인 자본 투자와 높은 금융 비용부담은 기업의 부채 증가를 초래하여, 1994-95년에 30대 재벌그룹 부채비율이 이미 위험수준을 넘어 350% 수준에 달하였다. 더 나아가 기업 부실화와 이에 수반되는 금융 부실화에도 불구하고 지속된 정부의 고성장 정책은 경상수지 적자 누적과 외채 급증을 초래하였다. 1996년에는 적자규모가 경상 GDP의 4.7% 수준으로 급증하였다. 원화의 평가절하의 압력이 가중되어 있음에도 환율을 800원대에서 계속 유지시킴으로써 원화의 고평가가 지속되어 국내 수출산업의 경쟁력이 약화되는 악순환을 가속시켰다(김홍희, 2000: 51). 자본의 해외투자가 곧바로 세계화로 인식되어 이루어진 저임금지역으로의 공장이전은 국내 노동조건의 악화를 초래했고, 국내의 축적기반이 미약한 상태에서 선진국으로의 상품수출을 위한 전진기지를 구축하기 위한 과도한 해외진출은 자본의 해외차입을 통해 세계금융자본에 포섭될 수밖에 없었다(이명수, 2007: 238).

결국, 김영삼 대통령은 최초 문민정부, 정치경제 민주화, 경제성장 등의 기대 속에서 높은 지지율을 보이며 출발했지만 개혁정책의 지지부진함과 때로는 개혁 후진과 구태정치의 답습과 준비가 덜된 상황에서의 세계화정책으로 경제위기를 초래함으로써 국가를 위기에 빠뜨리고 결국은 정권의 위기마저 초래하였다. 이는 김대중 정부로의 정권교체로 이어졌다. 이렇듯 IMF 경제위기는 경제적인 부분 특히, 외환위기로 출발했다가 정치위기와 사회위기, 더 나아가 한국 사회 전반에 걸친 위기로 확대되었다.

### III. 연구분석틀

본 연구는 기본적으로 김석준(1991)의 국가 계층에 따른 위기 모형을 토대로 한다. 국가는 수준 혹은 추상성 정도에 6~7개의 의미로 계층화할 수 있다(김석준, 1991; 손호철, 1990). 나라로서의 국가, 상부구조로서의 국가, 지배블럭(지배연합)으로서의 국가, 사회관계응집으로서의 국가, 관료적 법질서·제도로서의 국가, 국가운영자 집단(정부)·국가운영자로서의 국가가 그것이다. 이러한 각각의 수준에



따라 위기의 내용, 위기 대상, 그리고 위기 요인 등 위기를 설명하는 방식이 달라진다.

첫째, 나라로서의 국가는 영토에 기초한 정치적 공동체(손호철, 1990), 즉, 영토, 국민, 주권을 지닌 공동체(김석준, 1991)이다. 나라로서의 국가위기는 국민이 나뉘거나 영토 혹은 주권이 단절되거나 분리되는 경우에 겪는 위기이다(김석준, 1991). 한반도 분단이 나라로서의 국가위기였고, 우리나라는 북한과의 관계 속에서 이런 위기 속에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 우리나라가 분단 상황으로부터 발생하는 여러 가지 위기를 겪고 있는 것은 사실이다. 그러나 여기서는 주권, 특히 국가의 대외적 자율성 관점에서 나라로서의 위기에 접근하고자 한다. 이는 Wallerstein(1976)의 세계체제론적 시각으로, 현대국가의 정치, 경제는 세계체제, 특히 세계자본으로부터 자유로울 수 없는데, 세계화가 확대되는 속에서 더욱 더 중요하게 이야기 될 수밖에 없다. 따라서 IMF 경제위기에 대한 나라로서의 국가위기는 대외적 자율성과 세계자본의 영향력과 종속성을 중심으로 설명하고자 한다.

둘째, 국가를 사회적 총체를 구성하는 제 구조 및 층위의 하나로 지배적 사회관계 재생산의 기능을 수행하는 객관화된 구조, 즉 경제적 하부구조에 대응한 정치적·법적 이데올로기적 장치로서의 상부구조로 이해할 수 있다(김석준, 1991; 손호철 1990). 따라서 상부구조의 위기란 시장경제중심의 자본주의 이념과 자본주의 체제를 유지하는 사유재산제도 등 각종 법제도 등을 위태롭게 하는 것으로 볼 수 있다. 자본주의 체제에서 사회주의, 공산주의 체제로의 이행이 상부구조 위기의 대표적인 예이지만, 자본주의 체제에서도 (국가)독점자본주의에서 자유자본주의로 자본주의 내에서 변형이 이루어질 때도 위기라고 볼 수 있다. 이 경우 지배계층 내에서 위기를 달리 인식할 수 있다(김석준, 1991). 그리고 이러한 정치적·법적 이데올로기로서 중요한 역할을 하는 것이 국가이념이다. 따라서 발전, 자유, 민주, 형평과 같은 주요 국가이념의 변화는 상부구조의 위기로 볼 수 있다.

여기서 IMF 경제위기와 관련한 상부구조로서의 국가위기를 설명하기 위한 변수는 자본주의 형태의 변화, 국가이념의 변화, 민주주의 체제인식에 대한 변화이다.

셋째, 국가의 요체를 국가권력으로 보고, 국가를 국가권력을 장악하고 있는 지배계급이나 지배집단의 성격으로 정의하여, 지배연합 내지 지배블록으로 개념화할 수 있다. 이 개념에서의 국가 위기는 국가자체의 위기보다 특정한 사회체제의 구성세력을 중심으로 파악된다. 즉, 자본주의체제에서 지배블록은 자본가를 중심으로 형성되는데, 지배계급을 구성하는 특정계급의 이익이 현저히 침해를 받거나 위협받게 될 때, 이를 지배블록으로서의 국가위기로 표현할 수 있다(김석준, 1991). 지배블록으로서의 위기는 지배계급 및 지배연합에 대한 직접적인 위기와 함께 지배연합 내에서의 관계 변화로 설명할 수 있다. 즉, 자본가계급의 해체 등 자본가계급의 생존과 관련한 위기, 지배계급 내 즉, 정치 및 관료집단, 관료집단과 자본가계급의 갈등 및 권력 투쟁 등 국가와 자본의 관계 변화로 설명할 수 있다.

따라서 IMF 경제위기와 관련한 지배연합으로서의 국가위기 설명변수로 지배계급 내, 지배계급 간 변화로 기업의 도산, 국가와 자본가의 관계변화, 노사정위원회를 선정하였다.

넷째, 국가를 사회관계의 응집체로 보았을 때 이는 다원주의 국가론으로, 국가는 사회세력 간의 힘의 관계 내지 균형 상태를 반영한 사회관계의 응집이라고 이해할 수 있다(손호철, 1990: 28). 이 때 국

가의 역할은 다양한 사회세력 및 집단들의 이해관계, 갈등 및 긴장을 주도적인 입장에서 해소하는 것으로, 사회세력간의 갈등을 잘 해소하지 못하고 새로운 관계를 형성해야 할 때, 기존의 사회관계에는 위기를 맞게 된다. 따라서 사회관계 응집으로서의 국가위기는 사회가 맺고 있는 응집된 관계의 위기를 중심으로 규정된다(김석준, 1991). 이러한 사회관계 응집으로서의 국가위기는 사회격차와 사회세력들 간의 갈등, 제도 및 대인 등 사회전반에 대한 신뢰로 설명하고자 한다.

다섯째, 국가를 일련의 제도 내지 조직의 집합체, 즉, 사회관계의 응집가운데 국가기구와 법제도를 중심으로 좁게 해석할 때, 국가는 관료기구와 법제도로 정의할 수 있다(김석준, 1991; 손호철, 1990). 관료기구나 법제도로서의 국가위기는 관료기구나 법제도가 변화할 때를 의미한다. 관료기구나 법제도로서의 국가위기는 관료기구의 변화(재정경제원 등), 정부기구 간 갈등, 관료제의 실패, 노사정위원회 등으로 설명하고자 한다.

여섯째, 정부를 국가로 보는 것으로, 정부로서의 국가위기는 기본질서나 이념에는 변화가 없더라도 정책실패와 함께 정부의 사회에 대한 관리능력 약화, 과도한 재정지출에 따른 재정파탄 등으로 인한 정부실패로 정부의 존립이 위협받는 것을 의미한다(김석준, 1991). 외환위기는 정부실패의 대표적인 예이다. 여기서 IMF 경제위기와 관련한 정부로서의 국가위기는 정부정책실패와 정부효과성으로 설명하고자 한다.

마지막으로, 국가개념을 가장 좁게 보는 것으로 국가관리자로서의 대통령이나 내각 등 소수 국가엘리트 집단을 국가로 보는 것이다. 국가관리자로서의 국가위기는 지도자 개인의 사고, 관리능력 상실, 도덕성 상실 등으로 인해 대통령 등 국가관리자가 그 지위를 원활히 수행할 수 없을 경우가 그 대표적인 예이다(김석준, 1990). 국가관리자로서의 국가위기는 대통령에 대한 지지도로 설명할 수 있다. 정부로서의 국가위거나 국가관리자로서의 국가위기는 지배세력이나 정치 체제에는 변화가 없이 정권변화로 나타나게 된다(김석준, 1991). 물론 경우에 따라서는 정치체제의 변화와 정권변화가 같이 발생하기도 한다.

이러한 국가개념은 일정한 계층성을 지니면서 일정한 관계를 형성하기도 한다. 손호철(1990)은 국가의 개념이 추상성의 정도와 관계가 있다고 보았다. 즉, 나라로서의 국가일수록 추상성이 강하고 국가관리자로서의 국가는 구체성이 강한 개념이라고 보았다. 김석준(1991)은 국가위기의 성격을 구조성, 체제성, 상황성으로 구분하였고, 관련주도변수를 세계체제, 사회계급, 국가로 구분하였다. 두 개념을 결합하면 국가의 구조적 측면에 초점을 맞출수록 추상성이 강하고 상황성에 초점을 맞출수록 구체성이 강해진다.

본 연구는 일차적으로 김석준의 국가위기 성격 분류와 개념을 따르면서, 설명요인은 각 국가개념이 갖고 있는 기본적인 요소를 반영하여 IMF와 관련하여 주요한 요인들을 선정하였다. 구조성은 사회구조와 관련된 것으로 세계체제, 국가체제의 성격, 사회구조 및 사회체제의 변화와 관련되어 있다. 체제성은 사회체제를 주어진 것으로 보고 그 안에서의 각 사회관계와 제도에 초점을 맞춘다. 상황성은 체제성보다 범위가 더 축소된 것으로 거시적인 구조나 체제에는 영향을 주지 않으면서 구조와 체제를

운영하는 집단(정부)과 관리자의 지위유지나 이익에 영향을 주는 것은 상황성이라 할 수 있다.

각 위기의 설명변수는 아래 표와 같다. 계층간 국가개념과 국가위기는 서로 분리되지 않는다. 즉, 상부구조로서의 국가, 지배블록으로서의 국가는 자본주의라는 사회구조 및 사회체제 내에서 설명이 된다. 이와 관련하여 IMF 이후 구성되어 운영되었던 노사정위원회는 지배블록으로서의 국가위기, 관료기구나 법제도로서의 국가위기를 설명하는 좋은 실체이기도 하다. 그리고 관료기구나 법질서의 총체로서의 국가, 정부로서의 국가와 국가관리자로서의 국가도 서로 연관성을 갖고 설명이 되는데, 관료기구의 구체적인 형태가 정부이고, 정부 운영을 책임지는 것이 대통령을 비롯한 최고관리자이기 때문이다. 따라서 구체적인 분석에서 개념상 구분해서 설명하고자 하지만 일부 설명에서도 서로 겹치는 요소들이 존재할 수 있다.

그리고 IMF 경제위기와 관련한 국가위기로써의 설명변수들은 원인론적인 측면과 결과론적 측면이 혼용되어 있다. 즉, IMF 경제위기 이후 나타나는 신뢰하락은 결과론적 측면에서 국가위기를 설명하는 것이지만 정부실패는 원인론적인 측면에서 국가위기를 설명할 수 있다.

<표 3> 연구개념틀

추상성 수준	위기 성격	국가계층구조 국가개념	내용	요인(설명변수)
추상적	구조성	나라로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 국민, 영토, 주권을 지닌 정치적 물리적 공동체</li> <li>국가위기: 영토, 주권 단절, 분리 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>세계체제-대외적 자율성</li> <li>세계자본의 영향력과 종속성</li> </ul>
		상부구조로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 자본주의 체제유지를 위한 법적, 이데올로기적, 정치적 장치로서의 상부구조</li> <li>국가위기: 시장경제 중심의 자본주의 이념과 자본주의 체제를 유지하는 사유재산제도, 사적 소유권 보호의 각종 법제도를 위태롭게 하는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자본주의 형태: 국가독점자본주의 → 신자유주의(경제적 자유주의)</li> <li>국가개념의 변화: 발전 → 자유, 형평(복지)</li> <li>민주주의 체제에 대한 인식</li> </ul>
		지배블록(지배연합)으로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 특정한 사회체제의 구성세력으로서 지배블록 혹은 지배연합(자본가를 중심으로)</li> <li>국가위기: 지배계급을 구성하는 특정계급의 이익이 현저히 침해받거나 위협받게 될 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지배계급내, 지배계급간 갈등                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업도산</li> <li>- 국가(관료)와 자본가의 관계(정경유착 등)</li> <li>- 노사정</li> </ul> </li> </ul>
체제성	사회관계응집으로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 다양한 사회세력 및 집단의 이해관계 → 제도화(의회민주주의, 3권분립, 이익대표체제)</li> <li>국가위기: 사회세력들간의 갈등을 국가가 잘 해소하지 못하고 새로운 관계 형성해야 할 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회격차(실업률과 소득격차)와 사회세력들 간의 갈등</li> <li>제도, 대인신뢰</li> </ul>	
	관료기구나 법제도로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 관료기구나 법제도</li> <li>국가위기: 관료기구나 법제도가 변할 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가관료기구의 변화</li> <li>정부기구의 갈등</li> <li>관료제의 실패 •노사정위원회</li> </ul>	
구체적	상황성	정부로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 국가기구 점유집단 중심으로 이해</li> <li>국가위기: 정부의 사회에 대한 관리능력 상실, 정책실패 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 정책 실패</li> <li>정부효과성</li> </ul>
		국가관리자로서의 국가위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가개념: 대통령이나 내각 등 국가관리자 혹은 국가엘리트. 좁은 의미의 정권과 유사함</li> <li>국가위기: 지도자 개인의 사고, 관리능력 상실, 도덕성 상실 등으로 그 지위를 원활히 수행할 수 없는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령에 대한 지지도</li> </ul>

※ 자료: 김석준(1991), 손호철(1990) 내용 재구성.

## IV. IMF 경제위기의 성격과 한국사회의 재구성

IMF 경제위기의 성격과 내용을 크게 구조성, 체제성, 상황성으로 구분하여 전개하고자 한다. 이는 IMF 경제위기가 갖는 성격을 증화시키면서 위기의 성격을 체계적으로 이해하는데 도움을 준다.

### 1. 구조성

#### 1) 나라로서의 국가위기

IMF 경제위기는 나라로서의 국가위기에 해당한다. 국가의 구성요소인 국민, 영토, 주권과 관련하여 주권을 대외적 국가자율성 개념에서 볼 때, IMF 경제위기는 국가의 대외적 자율성의 약화를 가져온 국가위기라고 볼 수 있다.

개별 국가의 대외적 자율성 약화는 세계화와 맥을 같이 한다. 세계화는 한 국가의 경제, 사회, 정치, 문화가 개별적으로 발전하는 것이 더 이상 불가능하고 다른 국가 더 나아가 세계체제와의 관계 속에서 설명되어야 함을 의미한다. 이런 의미에서 세계화 시대를 위험사회라고 한다. 즉, 세계화를 통한 세계경제 체제에의 편입은 위기의 단초를 제공한 것이라 볼 수 있다. 그러나 모든 세계화가 곧바로 위기로 이어지는 것은 아니다. 세계화 흐름 속에서 국가는 세계체제에 강하게 영향을 받는다는 사실은 명백하지만 각 국가가 갖고 있는 국가능력에 따라 그 효과는 달라질 수 있다.

세계화가 가장 활발하게 이루어지는 것이 경제, 즉 금융의 세계화, 생산의 세계화, 노동의 세계화로, ‘영토성에 기반하지 않는 세계경제라는 새로운 공간의 탄생’(구갑우, 1998: 39)을 의미한다. 따라서 한 국가의 경제는 더 이상 한 국가의 것이 아니고 세계경제 속에서 규정되고 세계경제의 변화에 영향을 받고 종속될 수밖에 없다. 범지구적 금융시장의 형성으로 개별 국가의 통화정책을 비롯한 경제정책은 자율성이 제한될 수밖에 없는 것이다(구갑우, 1998: 44).

세계화를 통한 세계체제의 재편은 특히 금융의 세계화에서 급속하게 진행되었으며, 세계경제체제 재편에서 가장 중요한 역할을 하는 것이 WTO, IMF, 세계은행 등 국제기구이다. 이들 국제기구들은 그들의 규칙을 따르라고 개별 국가들을 압박한다. 특히, IMF는 국제통화질서의 안정에서 더 나아가 지원조건이라는 이름으로 위기를 겪고 있는 국민경제의 구조조정을 강제하는 역할을 담당한다는 점에서 단순히 지원을 넘어서 개별 국가의 경제정책을 좌지우지하는 강력한 체제이다. 한편, IMF는 다른 국가들에게 비해 미국의 지분이 많다는 점과 막강한 초국적 금융자본을 배경으로 하고 있다는 점에서 미국을 중심으로 한 세계자본을 대표하고, 선진자본주의국가 금융자본의 집합적 이익을 대변하면서, 자본주의 질서를 유지하고 특히 신자유주의 정책을 강요하는 역할을 한다(구갑우, 1998: 55; 최경구, 2000: 86). 따라서 IMF 경제지원을 받은 국가들은 지원과 함께 IMF, 즉 세계자본이 요구하는 구조조정에 필요한 정책들을 추진하도록 강요받고, 개별국가들은 국내적인 여건과는 상관없이 대외적인 압

력에 의한 정책을 추진해야만 한다. 개별국가는 더 이상 자율적인 경제정책을 추진할 수가 없고 IMF에서 강요하는 정책을 받아들이고 추진해야 함으로써 대외적 자율성이 크게 약화되는 것이다.

김영삼 정부의 세계화정책과 더불어, 경제위기로 인한 IMF 관리체제는 대외적 자율성의 약화라는 측면에서 나라로서의 국가위기를 적나라하게 보여준다. 먼저, 김영삼 정부의 세계화정책은 세계자본 세력에 대한 국가의 대외적 자율성을 약화시켰다(이명수, 2007: 238). 물론 모든 세계화정책이 국가의 대외적 자율성을 약화시키고 위기를 가져오는 것은 아니다. 그러나 제도의 미비 등 준비가 안 된 세계화정책은 어떤 형태로든 경제에 위협요인으로 작용하게 된다. 김영삼 정부의 준비가 안 된 세계화정책은 IMF 경제위기를 가져오는 중요한 원인으로 제기된다.

IMF 경제위기를 맞은 한국은 IMF의 긴급구조를 받으면서 IMF 권고를 이행해야 하는 이행각서를 체결하고 IMF 권고안에 맞춰서 경제정책을 추진함으로써 국가 자율성이 크게 훼손되었다. IMF 경제위기로 IMF에 의한 규제금융 수급의 조건으로 세계체제의 요구사항을 액면그대로 수용할 수밖에 없었다. IMF 구조금융 프로그램에 따라 금융·기업·공공·노동부문 등 4대 중점분야를 선정하여 강력한 구조조정을 단행했다(백두주, 2011: 88). 즉, 금융시장 개방이 본격적으로 진행되어 해외자본의 진입장벽을 그들의 요구대로 낮추는 등(이명수, 2007: 244) 경제개방과 자유경쟁 환경에 맞는 거시경제 운영, 국가개입의 차단, 경쟁친화적인 법규와 제도의 정비, 유연한 노동시장 환경, 시장경쟁에 부합되는 산업구조 정비 등(권혁창·여유진, 1999: 25)을 단행하였다<sup>5)</sup>. IMF라는 세계자본의 대행자에 의해 한국 경제정책이 통제되었던 것이다. 사실, IMF 경제위기 이전 거시경제지표는 양호한 상태였다. 따라서 많은 학자들은 외환위기 이전에도 고금리 통화긴축 상태에 있었기 때문에 추가적인 금리인상은 기업의 연쇄도산을 야기할 우려가 있다고 진단하였으며, 과도한 긴축이 신용공황을 야기할 우려가 있고 진단하였음(구갑우, 1998: 56)에도 불구하고 IMF는 해당 구조조정정책을 강요하였고, 한국정부는 이를 수용할 수밖에 없었다. 즉, 국가의 경제정책이 국가의 대내적인 요구에 의해서가 아닌 대외적인 압력에 의해서 추진된 것이다.

비록 전쟁으로 인한 영토 상실과 영토 분단, 국민 생존위협, 병합에 따른 주권상실 등의 형태는 아니었지만 IMF 경제위기는 경제주권이라는 측면에서 국가 자율성을 크게 훼손함으로써 나라로서의 위기를 가져왔다. 경제주권으로서의 국가위기는 세계화와 함께 상존하는 위험이 되었다.

5) 처음 IMF와 한국정부가 체결한 대기성 차관협정의 지원조건에는 통화·재정정책의 긴축적 운용과 금융산업의 구조조정뿐만 아니라 무역 및 자본자유화, 기업지배구조 및 기업구조 개혁, 노동시장 유연화 등 구조개혁 프로그램이 담겨있었다. 이후 1997년 12월 24일 IMF와의 재협상을 통해 콜금리 등의 대폭인상, 금리상한제도 철폐, 일일 환율변동폭 폐지 등의 환율안정 정책, 부실금융기관 입수합병 및 폐쇄, 수입선 다변화제도 조기 폐지, 정리해고제 도입과 같은 IMF 권고사항을 수용한 2차 의향서를 IMF에 보냈고, 이로 인한 조기자금지원이 결정되면서 한국경제는 안정되기 시작했다. 결론적으로 IMF에 의해 한국에 강제된 구조조정 프로그램은 통화 공급 축소와 고금리를 유지하는 통화 및 환율정책, 재정적자 축소 및 세수확대를 유도하는 재정정책, 금융산업 구조조정, 무역 및 자본 자유화, 재벌의 차입의존 경영행태 개선 및 경영 투명성 제고와 관련된 기업 지배구조 개혁, 정리해고를 포함한 노동시장 유연화 등으로 요약할 수 있다(구갑우, 1998: 33-56).

## 2) 상부구조로서의 국가위기

IMF 경제위기는 이념과 체제에 대한 인식의 변화를 가져왔다는 측면에서 상부구조로서의 국가위기라고 할 수 있다. 우선, 한국의 자본주의는 국가독점자본주의로 국가주도의 발전주의 중심의 자본주의였다. 그러나 세계화와 함께 신자유주의는 개별국가 주도의 발전주의를 벗어난 탈발전주의적 시장국가의로의 전환(이명수, 2007: 245)을 강조함으로써 국가주도의 발전주의에 위기를 가져왔다. 이는 자본주의 형태의 변화라는 측면에서 상부구조 위기로 간주할 수 있다. 자본주의 체제 내에서의 변형도 위기로 이 경우 지배계층 내에서 위기를 달리 인식할 수 있다(김석준, 1991).

물론 IMF 경제위기가 발전이라는 이념에 위기를 가져온 것은 아니다. IMF 경제위기 이전 김영삼 정부는 금융자유화 등 시장과 자유 이념을 정책으로 구현하고자 했다. 민주화와 함께 발전국가의 모델 효용성 자체에 대한 비판, 즉 발전국가 모델은 더 이상 가능한 선택이 아니라는 주장(국민호, 2011: 136)과 함께 국가의 역할을 축소하고 시장의 자율성을 강화하는 흐름이 IMF 위기 이전에도 존재한 것은 사실이다. 그러나 IMF 경제위기로 자유와 시장중심의 이념이 본격적으로 힘을 발휘하면서 정책화되기 시작했다. 점에서 IMF 경제위기는 발전주의 이념에서 시장과 자유주의 이념으로의 전환에 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다. 즉, 신자유주의 이념이 국가 전체적으로 확산되면서(자의든, 타의든) 국가중심의 발전에서 시장중심의 자유라는 이념의 변화를 가져온 것이다<sup>6)</sup>. 이에 따라 각종 규제를 완화하면서 시장 기능을 활성화시키기 위한 정책들이 추진되었다.

또한 IMF 경제위기는 신자유주의의 경제적 효율성과 함께 형평성과 생산적 복지라는 새로운 이념이 한국에서 중요한 이데올로기로서 힘을 발휘하게 하였다. 이는 성장이데올로기와 분배정의 이데올로기의 관계로, 실제 IMF 경제위기 이후 한국사회의 불평등 문제는 형평성 이데올로기의 확산에 기여했다. IMF 경제위기 이후 나타난 사회적 양극화가 더욱 심화되면서 발전주의 이데올로기 지속에 대한 안티테제로서의 복지주의의 등장을 가져왔다(현재호, 2008: 223).

이런 측면에서 IMF 경제위기는 경제발전에 대한 이념 전쟁이었으며(Higgott, 1998), 발전에서 자유, 시장, 형평성으로의 이데올로기의 변화를 가져왔다는 측면에서 상부구조의 위기라고 볼 수 있다.

다음으로 IMF 경제위기는 민주주의 체제에 대한 위기를 보여주었다. 1987년 민주화 이후 짧은 역사로 민주주의가 사회전반에 뿌리내리고 정착되기 전이긴 하지만, IMF 경제위기와 같은 경제위기는 민주주의 공고화에 매우 위협한 요소로 작용하였다.

한국사회에 대한 인식조사인 코리아 바로미터<sup>7)</sup>에 따르면, 경제위기 전후 민주주의 체제에 대한 선

6) 물론 신자유주의가 경제영역으로부터 국가영역의 단순한 후퇴를 의미하는 것은 아니다. 권혁창·여유진(1999: 19~20)에 따르면 신자유주의적인 개입주의의 양상은 국내적으로는 '작지만 강한 국가'를 표방하는 보수주의 정부에 의해 '재규제'의 형태를 통해, 대외적으로는 자국 자본의 해외진출을 용이하게 하기 위해 제 3세계의 정책을 직간접적으로 개입하는 신제국주의 형태로 나타나고 있다. 결국 신자유주의의 국가개입의 후퇴란 국가의 '복지기능'의 철폐를 의미할 뿐이며, 국가의 축적기능은 오히려 강화되는 경향으로 나타난다.

7) 코리아 바로미터(Korea barometer)는 1994년부터 현재까지 정치, 경제, 사회에 대한 인식을 조사한 것으로 연속적인 데이터를 수집한다는 점에서 의미가 있다.

호도에 유의미한 차이를 보인다. 1996년과 1997년 외환위기 직전에 60% 이상이던 민주주의 체제 지지는 1998년과 1999년 절반에 가깝게 하락하더니(각각 53.7%, 55.1%), 2001년에는 절반이하(44.6%)로 떨어졌다. 즉, 경제위기와 같은 특수한 상황에서 민주주의에 대한 지지를 철회할 수도 있다는 견해가 급증했음을 알 수 있다. 관련하여 홍재우, 조성대(2006: 129-130)는 이는 한국의 민주주의가 아직 뿌리 깊지 않음을 의미하는 것이지, 전적으로 경제위기의 결과라고 보기는 어렵다고 보았다. 그러나 분명한 것은 우선 민주주의체제를 선호하지만, 민주주의 선호체제에 대한 인식은 상황에 따라 변경될 수 있음을 보여준다. 상황에 따라 권위주의 체제를 선호한다는 응답의 변화에서도 이는 분명히 드러났으며, 연도별 인식차이는 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

경제위기 이후 한국인들의 민주주의 지지는 정체하거나 약화된 것이 사실이다. 따라서 경제위기는 권위주의에 대한 향수와 함께 민주주의에 대한 위기로 작동할 수 있음을 보여준다. 특히, 권위주의 체제에 대한 기억과 관련하여 권위주의 체제가 어떤 특정한 측면에서 매우 우월한 성과를 보였고 뒤이어 등장한 민주주의 체제가 그에 조응하는 성과를 내놓지 못했다면, 권위주의에 대한 향수가 정치적 힘을 발휘하게 된다. 한국의 경우 공교롭게도 권위주의 정부에서 본격적인 민주화가 시작되었다고 볼 수 있는 문민정부 시기 막바지에 외환위기가 닥침으로써 권위주의와 민주주의에 대한 인식에 혼란을 가져왔다고 볼 수 있다. IMF 경제위기 당시 드러난 박정희 신드롬은 이를 대변한다.

〈표 4〉 체제 선호도에 대한 인식(단위: %)

	1996년	1997년	1998년	1999년	2001년
항상 민주주의 체제	64.9	68.6	53.7	55.1	44.6
상황에 따라 권위주의 체제	17.4	20.6	31.4	30.2	36.9
상관없다	10.2	10.8	14.9	14.7	18.5
모르겠다	7.5	-	-	-	-
$\chi^2=485.584(\text{sig}=.00)$					

※ 자료: 코리아 바로미터 각 연도별 자료 분석(www.koreabarometer.org).

이는 경제발전과 민주주의에 대한 인식과 관련이 있다. 즉, 국민들은 아직도 경제발전을 더 선호하고 있음에 따라 경제위기와 같은 상황에서 민주주의를 포기할 수 있음을 보여준다. 민주화와 경제발전에 대한 인식 비교에서 민주화보다 경제발전이 더 중요하다고 인식하는 가운데, IMF 경제위기 직후인 1998년에는 65.2%까지 상승하였다. 1999년을 제외하고 민주화가 더 중요하다는 응답은 10%에 미치지 못했다. 국민들이 전반적으로 경제발전을 중요하게 생각하는 가운데, 경제위기라는 상황에서 경제발전에 대한 중요성 인식이 더 확대되고, 더 나아가서 민주주의에 대한 인식에도 영향을 준 것이다<sup>8)</sup>. 이는 1999년에 외환위기극복을 선언했을 때 변화를 보면 알 수 있다. 교차분석결과 연도별 차이

8) 이에 대해, 홍재우, 조성대(2006: 124-125)는 우리나라 국민들은 경제위기를 논외로 하더라도 경제발전을 민주화보다 훨씬 중요하게 생각하고 있기 때문에 경제위기가 민주화에 대한 인식을 변화시키지 않는다고 보았다. 민주화가 경제문제를 어떻게 해결하는가에 따라 민주주의에 대한 지지도가 달라지지만 조사 시기에 이미 민

는 통계적으로 유의미하다.

<표 5> 경제발전과 민주주의(단위: %)

	1997년	1998년	1999년	2001년
경제발전이 중요	53.3	66.1	49.8	62.6
민주화가 중요	8.8	7.9	15.5	9.8
똑같다	37.8	24.9	34.2	27.3
모르겠다	0.2	1.1	0.6	0.4
$\chi^2=110.451(\text{sig}=.00)$				

※ 자료: 코리아 바로미터 각 연도별 자료 분석(www.koreabarometer.org).

### 3) 지배블록으로서의 국가위기

IMF 경제위기는 지배블록 및 지배연합으로서 국가에 위기를 가져왔다. 사실 IMF 경제위기가 정부(관료)와 자본가로 형성된 지배블록으로서 국가 위기의 촉발요인은 아니다. 정부와 자본가, 즉 재벌과의 관계는 한국경제발전, 자본주의 발달 선상에 설명할 수 있다. 그러나 IMF를 통해 자본가간 갈등, 정부(관료)와 자본가간 갈등이 보다 명백해지고 첨예화되었다는 점에서 IMF 경제위기와 지배블록으로서의 국가 위기는 관계가 있다고 볼 수 있다.

IMF 경제위기의 원인으로 국가주도 발전국가의 한 면인 정경유착, 관치금융이 많이 거론되었다. 따라서 IMF 경제위기로 정부와 기업의 관계는 어떤 식으로든 변화가 있을 수밖에 없었고, 정경유착과 관치금융을 통한 지배블록은 더 이상 경제발전전략으로서 작동하기 힘들었다는 점에서 지배블록으로서의 위기라 볼 수 있다.

우선, 불패신화를 보였던 기업들의 도산과 이의 처리는 정부와 자본가의 지배연합구조의 변화를 보여주는 단면적인 현상이다. 외환위기가 발생한 1997년 들어 30대 재벌에 드는 그룹들인 한보, 삼미, 진로, 기아, 해태 등의 부도가 줄줄이 이어졌다. 정부의 금융지원으로 방만한 운영을 하던 재벌기업들이 쓰러진 것이다. 이는 재벌정책의 변화를 의미한다. 과거 대기업 부도정책은 파급효과를 염려하여 다른 재벌그룹에 이를 인수시키고 그 대가로 특별융자를 제공하는 것이었다(정연승, 2004: 43). 그러나 이제 더 이상 정부는 대기업을 구제하지 않고 도산 처리하였다.

재벌기업의 잇단 도산이라는 실물경제의 위기발생은 김영삼 정부의 산업정책의 포기때 따른 재벌들 간의 파괴적 경쟁의 산물로 1997년 7월 기아 부도는 이 파괴적 경쟁의 대표적 사례이다. 기아 부도는 삼성이 자동차 산업 진출 후 삼성의 자금위기와 상당한 상관관계를 갖는 사건이다. 기아를 둘러싼 재벌들 간의 갈등(기아의 부도와 삼성의 자동차 산업 진출), 즉 경제적 지배계급의 충돌과 관련하여 정부는 재벌간 갈등을 해결할 능력이 없었고 재벌 간에도 장기적 이익을 고려한 연합의 형성이 이루어지지 않았다. 결국, 실물부분의 과잉투자로 말미암아 지배계급의 헤게모니에 균열현상이 발생한 것이

주주의 문제가 많이 해결되었다고 보고 당면과제가 경제발전이라고 생각했기 때문일 수도 있다고 주장한다.



다. 1997년 8월부터 시작된 초국적 금융자본의 투기적 공격이 발생하기 이전에 이미 지배계급 연합체제는 위기에 직면하고 있었다고 볼 수 있다(구갑우, 1998: 54).

다음으로, 지배연합을 구성하고 있는 정부와 기업간 관계는 한국근대사의 발전과 함께 변화했다. 1960년~1980년대 각 정권은 반(反) 재벌적 수사를 표명하기도 했지만 국가와 기업 간 공모적 연합이 강화되면서 대기업 집단은 종속적 지위에서 정부가 계획한 경제발전 계획을 충실히 수행하는 집단으로 기능하였다. 1980년대 경제에 대한 정부의 간섭이 줄어들긴 했어도 정부는 재벌의 경제활동에서 가장 중요한 후원자요, 통제자였던 것이다(국민호, 2011: 138~154).

그러나 1980년대 말부터 정부주도의 정부-기업관계가 점차 변하기 시작하는데, 1990년 초에 이르러 제 2금융권 진출 등 금융자유화를 통해 재벌들은 점진적으로 정부의 금융통제로부터 독립할 수 있었다. 정부와 재벌 간 위계적 관계는 재벌들이 국민 경제를 지배할 정도로 성장하고 정부의 경제정책에 지속적으로 영향을 미치게 됨으로써 크게 변화되었다. 금융시장 개방 압력과 자유 시장 이데올로기 확산과정에서 재벌들은 정부로부터 점차 독립적으로 되어가고, 금융개혁은 재벌들에게 이익이 되는 방향으로 진행되거나 재벌들의 이해관계를 반영하는 방향으로 진행되면서, 재벌들은 정부를 사업실패에 대해 보증을 제공해주는 ‘위험관리 파트너’로 간주하였다. 1993년 김영삼 정부는 대출과 예금에 대한 다양한 이자율에 대한 규제를 철폐하는 등 금융자유화를 급속도로 진행하면서 재벌들은 정부의 감독이나 금융기관의 규제 없이 해외에서 쉽게 외자를 조달할 수 있게 되었다. 1990년대 중반에 이르러 정부는 재벌들의 투자결정에 대한 통제권을 대부분 상실함으로써, 재벌은 정부로부터 점차 정책결정에 대한 독자적인 주도권을 확보해갔으며, 상대적으로 정부는 경제정책 결정과정에서 더 이상 전능한 상급 파트너가 될 수 없었다. 이렇듯 재벌들을 지도하고 통제하는 정부의 역할이 실제적으로 크게 약화되고, 더 나아가 관료들은 더욱 더 재벌과 밀착하고 재벌에 대해 협조적일뿐만 아니라 재벌들의 경제 논리에 흡수되었다(국민호, 2011: 141-155). 1990년대 중반 중금사의 증가가 이를 반영한다.

한국경제는 재벌에 의해 성장했는데, 재벌들이 급성장하고 더욱 독립적으로 되면서 정부-재벌간 역학관계가 재벌중심으로 변화된 것이다. 정부와 재벌기업 관계의 문제는 IMF 경제위기로 더욱 더 부각되면서 지배연합의 위기로 작동하였다. IMF 경제위기 이후 등장한 김대중 정부에서 정부와 재벌의 지배연합 갈등이 전면적으로 드러났다. 김대중 정부는 IMF 권고에 따라 강력한 재벌개혁<sup>9)</sup>을 단행하는데, 이는 지배연합구조에서 IMF 경제위기를 기반으로 정부가 다시 기업우위에서 서게 됨으로써 진행되었다. 김대중 정부 초기 몇 달 동안 재벌들은 정부정책에 복종하면서 상대적으로 낮은 자세를 유지했다. 그 당시는 재벌개혁에 대한 막대한 외부압력이 IMF로부터 강하게 제기되고 있는 상황이었다

9) 김대중 정부는 IMF 경제위기 요인 중 하나로 재벌의 지나친 팽창과 방만하고 비효율적인 경영으로 보고 재벌 개혁을 단행하였다. 재벌개혁은 5+3원칙에 기반을 둔 것으로 첫째, 재벌의 경영투명성을 높이는 것, 둘째 계열사들간의 상호채무보증을 없애는 것, 셋째, 기업 재무구조를 획기적으로 개선하는 것, 넷째, 재벌의 핵심사업 부문을 설정하고 재벌과 중소기업 간의 협력을 강화하는 것, 다섯째, 지배주주와 경영진의 경영에 대한 책임을 강화하는 것이고, 3원칙은 산업자본의 금융지배 차단, 순환출자와 부당한 내부거래 억제, 변칙상속 차단이다(국민호, 2011: 148).

(국민호, 2011: 150-151). 국민적인 정서도 마찬가지였다<sup>10)</sup>.

그러나 1998년 가을에 이르러 한국경제가 경제위기로부터 회복조짐이 보이기 시작하자 재벌들은 자신들에게 경제위기에 대한 책임을 묻는 기존의 지배적인 합의에 도전하기 시작했다. 1989년 9월 전경련은 정부의 기업개혁의 핵심 내용을 비판하기 시작했으며<sup>11)</sup>, 전경련의 도전에 대해 김대중 정부는 현재의 경제개혁 속도가 너무 늦으며 기업구조조정을 위해서는 더욱 엄격한 정부간섭이 필요하다고 논박하였다. 이에 대해 재벌들은 직접적이고 공개적인 도전을 회피하는 대신 정부개혁 노력을 지연시키거나 반대하는 책략을 펴으로써 재벌개혁은 계속적으로 좌절을 겪어야 했으며 재벌개혁의 속도는 매우 더디게 진행되었다(국민호, 2011: 152). 1997년 외환위기를 계기로 국가-재벌 관계에서 권력은 다시 국가에게 돌아왔다. 김대중 정부 초기 2년 동안 정부는 과거 정부들과는 다르게 전례 없는 강력한 반재벌 정책을 수행하면서 기존의 지배연합구조의 균열이 커지고 있었다. 그러나 과거와는 다르게 재벌은 국가의 재벌개혁에 직·간접적으로 여러 수단을 동원해 이에 저항하였으며, 그 결과 김대중 정부의 재벌개혁 노력은 근본적인 재벌체제를 전혀 변화시키지 못한 채 끝을 맺었다(국민호, 2011: 154).

마지막으로 지배연합구조의 위기에서 의미있는 것이 노사정협의회다. 노사정협의회를 통한 사회협약정치는 기존의 정부와 기업이라는 지배연합이 더 이상 힘을 발휘하지 못하고 새로운 지배구조가 형성되었음을 의미한다. 기존의 정부-자본에 의한 정책결정이라는 지배구조가 정부-자본-노동의 협약에 기반한 정책결정으로 변화된 것이다. 그러나 김대중 정부에 의한 사회적 합의의 시도는 획기적인 것이었음에도 불구하고 불안정한 일시적 타협에 불과했다. 새로운 형태의 지배연합을 구축할 수 있는 가능성을 보여주긴 했지만 사회세력의 자발적 동의가 아닌 경제위기라는 예외적 상황에 의해 강제된 면이 컸었다. 특히, 재벌-노동관계에서 재벌세력에 편향된 구조조정에 의한 사회세력관계의 불균형은 초기의 사회적 합의가 지속되는데 방해가 되었다. 그 결과 1998년 7월 일방적 구조조정 중단을 요구하는 노동계의 불참선언으로 활동이 일시 중단되었다가 1999년 2월에 민주노총이 탈퇴를 선언하면서 노사정위원회의 기능이 축소되어, 김대중 정부는 사회적 합의를 통해서 자본 세력을 통제할 수 있는 유효한 수단을 상실하게 되었다(경제사회발전노사정위원회 in <http://www.esdc.go.kr>, 2013년 8월 접근; 이명수, 2007: 240-241).

1990년대 한국은 국가주도의 개입주의적 발전국가에서 시장중심의 신자유주의적 기업국가로의 형태 변환이 이루어지는 과정이라고(구갑우, 1998: 152) 볼 수 있는데, 이것은 지배블록의 변화된 모습을 보여주는 대표적인 문구이고, 이의 중심에 IMF 경제위기가 있었다.

## 2. 체제성

10) Korea barometer 1998년 자료에 따르면, IMF 제1, 제2원인으로 가장 많이 지적된 것이 정경유착(41%)이다.

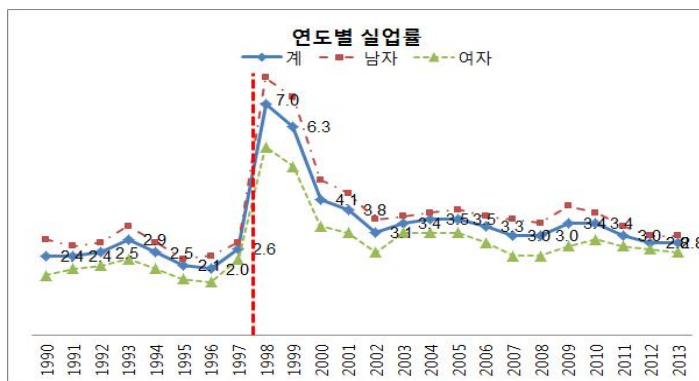
11) 1989년 9월 전경련은 결합재무제표 작성이 도리어 기업의 비용과 집합 신용 비용을 증가시킨다고 주장하고, 또한 이익을 내지 못하는 기업을 합리화하는 선별 기준이 명확하지 않고 공정하지도 않다고 비난하였으며, 나아가 빅딜의 속도가 너무 빠르다고 주장하였다(국민호, 2011: 152 재인용).

### 1) 사회관계 응집으로서의 국가위기

IMF 경제위기는 국가가 다양한 사회세력간의 갈등을 해소하지 못하고, 기존의 사회관계에 변화를 가져왔다는 점에서 사회관계 응집으로서의 국가위기이다.

IMF 경제위기 이후 한국의 실업률은 증가하였고, 소득분배의 불평등구조는 심화되어 빈부 격차 증대에 영향을 주었으며, 중하류계층에 속하는 실업자들의 수가 증가하는 등 전반적으로 소외계층이 양산되어 사회적 위화감을 조성하게 되었다(최경구, 2000: 87). 이러한 사회적 위화감은 계층간 갈등을 가져오고 더 나아가 사회통합을 저해하는 요인으로 작용한다. 이는 결국 대인 및 기관에 대한 신뢰저하와 맞물린다.

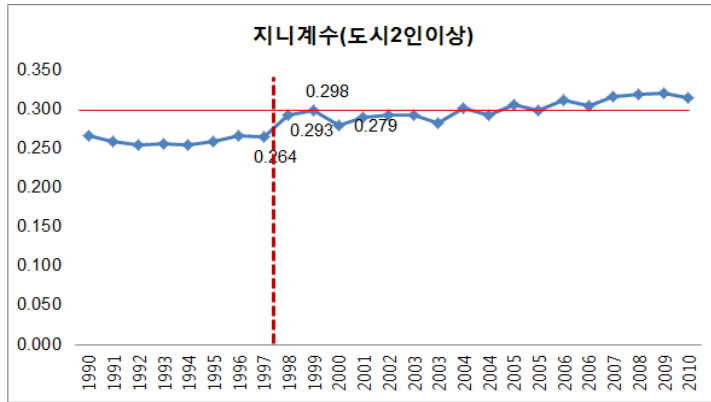
IMF 전후 연도별 실업률을 보면 1997년 2.6%였던 실업률이 IMF 경제위기 직후인 1998년 7.0%까지 치솟았다. 이후 실업률이 하락하긴 하지만 2012년까지 실업률이 3.0%이하로 떨어지지 않고 있다. 이러한 실업률의 변화추이는 월별 자료를 보면 더욱 명확해진다. IMF 경제위기 직전인 1997년 10월과 11월 실업률은 2.1%, 2.7%로 3.0%를 넘지 않았다. 그러나 IMF 원조가 이루어진 다음 1997년 12월에는 3.1%로 증가하였으며, 이후 지속적으로 증가하다가 1년 후인 1998년 12월에는 8.0%로 치솟았다. 이후 1999년 2월 최대 8.8%까지 치솟았다가 감소추세를 보이고 있다(통계청 국가통계포털, 2013).



<그림 1> 연도별 실업률

※ 자료: 통계청-국가통계포털(<http://kosis.kr/>).

다음으로, 소득불평등을 보여주는 도시 2인 이상 지니계수(시장소득 기준)를 보면, 1997년 이전에는 0.264를 넘지 않던 것이 1998년 0.293, 1999년 0.298로 증가하여 IMF 경제위기 이후 소득불평등이 심화되었다. 소득격차를 보여주는 다른 지표들도 동일한 양상을 보이는데, 상대적 빈곤율(중위소득의 50% 미만의 인구비율)은 1997년 8.7%이던 것이 1998년에는 11.4%, 1999년 12.2%로 거의 3% 가깝게 증가했다. 또한 상위 20% 소득을 하위 20% 소득값으로 나눈 소득5분위 배율도 1997년 3.97에서 1998년 4.78, 1999년 4.93으로 증가하여 소득격차가 증가했음을 보여준다(통계청, 2010).



<그림 2> 연도별 지니계수(도시 2인이상, 시장소득)

※ 자료: 통계청-국가통계포털(<http://kosis.kr/>).

이렇듯 IMF 경제위기 이후 노동시장의 유연화 등 구조조정 정책은 실업률 상승과 소득격차 확대를 가져오고 이러한 소득격차는 사회통합을 저해하였다. 계급·계층의 양극화, 신빈곤계층 등장과 함께, 노동시장의 왜곡, 비정규직 고용확대, 실업의 대중화, 노숙자 사회문제, 결식아동 증가, 범죄와 일탈의 증가, 한탕주의 사회 가치관 확산, 이혼 증가, 가족해체 등과 같은 사회해체 현상을 가속화시켰다(박길성, 2003: 106-117; 최경구, 2000: 87). 김대중 정부의 생산적 복지는 경제 체계의 효율성과 사회체계의 형성을 가능하게 하는 통합적 환류체계로서 복지를 통한 사회통합의 목적을 달성하는 것이었지만, 실제 빈곤과 사회격차는 해소되지 않았다. 양극화 현상이 지속될 경우, 사회 불만은 법, 제도, 도덕마저도 거부할 수 있다. 사회갈등의 악화에서 가장 두드러진 것은 자본과 노동의 갈등과 관련된 것들로, 이러한 갈등양상은 국민의 인식에도 영향을 주게 되는데, 부자-가난한자와 취업자-실업자, 관리자-노동자간의 갈등에 대한 인식이 높게 나타났다(박길성, 2003: 106-117)<sup>12)</sup>.

<표 6> 사회갈등에 대한 인식(단위: %, 점)

	매우 심함	심한 편	심하지 않은 편	없음	갈등 점수
부자-가난한자	26.2	59.0	13.2	1.6	70.1
취업자-실업자	21.4	57.6	19.6	1.4	66.5
관리자-노동자	21.0	52.4	25.3	1.3	64.5
젊은이-노인	9.2	43.9	43.2	3.7	52.9
남-여	4.5	36.9	54.1	4.5	47.1
한국인-외국인	7.4	36.0	50.0	5.7	48.3
영남-호남	18.9	49.5	29.0	2.8	61.6

※ 자료: 박길성(2003: 117) <표 4> 재인용.

12) 해당 자료는 2001년 8월 제주도를 제외한 전국의 만 20세 이상 성인 남녀 1000명을 대상으로 하는 한국인의 삶의 질 조사 자료이다(박길성, 2003: 107).

IMF 경제위기는 전반적인 사회격차와 함께 사회통합에 중요한 요소인 사회신뢰에도 영향을 주었다. 김용학(1999)에 따르면 98년, 99년 대중매체에서 신뢰에 관한 단어의 빈도수가 급격히 증가하는데, 특히, 정부, 기업, 공직자와 관련된 것이 대부분이고, 정부나 공직자와 불신을 함께 사용한 기사수가 1999년에 들어서 급증하였다. 이렇듯 제도불신에 대한 기사가 폭증했다는 사실은 정부와 공무원, 정치권 등 사회통합 기능을 담당하는 제도의 기능 상실을 의미하기도 한다. 더 나아가 제도에 대한 신뢰 위기는 제도의 위기, 사람에 대한 신뢰위기<sup>13)</sup>로 이어질 수 있다.

<표 7> 신뢰와 관련된 단어 빈도수( 99년 11월 말 기준 )

연도	신뢰	신뢰& 정부	신뢰& 기업	신뢰& 공직자	불신	불신& 정부	불신& 기업	불신& 공직자	부정 부패
1997	599	110	122	5	974	254	142	28	1588
1998	1178	249	185	25	656	160	82	16	1207
1999	1952	711	408	36	2721	1014	265	145	1273

※ 자료: 김용학(1999: 144) <표 4> 재인용

1996년과 2001년 각 기관에 대한 신뢰를 분석한 결과 국회와 행정부, 특히 정책입안자에 대한 신뢰가 상당히 하락하였다. 국회에 대한 신뢰는 1996년 49.1%에서 12.3%로 36.8% 하락하였고, 행정부에 대한 신뢰도 62.9%에서 21.5%로 41.4% 하락하였다.

<표 8> 기관에 대한 신뢰(단위: %)

13) 신뢰는 대상에 따라 사람에 대한 신뢰와 제도에 대한 신뢰로 나눌 수 있다. 사람에 대한 신뢰는 신뢰의 가장 기본적인 형태로, 사적인 형태의 신뢰이다. 사적인 신뢰는 다시 사람의 ‘능력에 대한 신뢰’와 ‘의도에 대한 신뢰’로 나눌 수 있다. ‘능력에 대한 신뢰’는 신뢰의 대상이 될 사람이 특정 작업이나 역할을 얼마나 잘 수행할 수 있는가에 대한 믿음이다. ‘의도에 대한 신뢰’는 상대방이 자신의 기대대로 행동해줄 것을 믿는 정도로 가장 안정적인 형태의 신뢰이다. 다음으로 제도에 대한 신뢰는 사적인 수밖에 없는 신뢰가 공적인 형태로 확대된 것으로 서로의 의도를 모르는 행위자들 사이에도 서로 신뢰할 수 있도록 하는 것으로 제도는 특정한 행위를 가능하게 하고, 제약하기 때문에 제도에 대한 신뢰는 벌어지고 있는 상황을 예측 가능하고 안정적으로 대할 수 있게 해준다. 제도에 대한 신뢰는 한 사회가 유지되고 발전하는데 필수적이다(김용학, 1999: 131-132).

기관	연도	매우 신뢰	약간 신뢰	별로 신뢰안함	전혀 신뢰안함	신뢰 함	신뢰하지 않음(a)	차이(a)
국회	1996	2.4	46.7	41.6	9.3	49.1	50.9	
	2001	0.7	11.6	54.8	32.9	12.3	87.7	36.8
행정부	1996	4.7	58.2	33.6	3.5	62.9	37.1	
	2001	0.8	20.7	58.9	19.6	21.5	78.5	41.4
대기업	1996	2.6	43.7	47.6	6.1	46.3	53.7	
	2001	1.8	25.9	58.0	14.3	27.7	72.3	18.6
법원	1996	11.8	59.6	24.5	4.0	71.4	28.6	
	2001	3.2	37.5	46.2	13.1	40.7	59.3	30.7

<표 8> 기관에 대한 신뢰(단위: %)(계속)

기관	연도	매우 신뢰	약간 신뢰	별로 신뢰안함	전혀 신뢰안함	신뢰 함	신뢰하지 않음(a)	차이(a)
노동조합	1996	13.0	62.2	22.3	2.5	75.2	24.8	
	2001	4.8	40.2	47.2	7.8	45.0	55.0	30.2
경찰	1996	5.2	51.8	36.9	6.0	57.0	43.0	
	2001	4.3	46.5	38.2	11.0	50.8	49.2	6.2
군대	1996	16.8	57.2	22.6	3.3	74.0	26.0	
	2001	7.7	45.0	37.8	9.5	52.7	47.3	21.3
종교기관	1996	13.7	51.5	29.2	5.7	65.2	34.8	
	2001	8.0	46.1	37.3	8.6	54.1	45.9	11.1

※ a) 자료: 1996년 자료는 korea barometer 자료이고, 2001년 자료는 박길성(2003: 121) 재인용함.

b) 두 연구에서 중복되는 기관을 중심으로 추출함. 질문형식은 동일하여, 직접적인 비교대상은 아니지만 경향성을 파악할 수 있음.

계속해서 코리아 바로미터의 사회조사 결과, ‘대부분의 사람들을 어느 정도 믿을 수 있다고 생각하느냐(대인신뢰)’의 질문에 IMF 직전인 1997년에는 ‘많이 믿을 수 있다’와 ‘다소 믿을 수 있다’를 합쳐 믿을 수 있다는 의견이 75.4%였던 것이, IMF 이후인 1998년에는 56.7%로 거의 20% 가깝게 하락하였다. 사회신뢰의 하락은 사회통합을 더욱더 어렵게 하는 요소가 되고, 경제위기와 같이 환경이 극도로 불확실한 경우 비대면 관계의 일반화된 타인에 대한 신뢰는 감소한다(김용학, 1999: 142).

<표 9> 대인신뢰(단위: %)

대인신뢰	1997년	1998년
많이 믿을 수 있다	12.4	7.1
다소 믿을 수 있다	63.3	49.6
별로 믿을 수 없다	22.8	36.7
전혀 믿을 수 없다	1.2	4.7
모름/무응답	.4	1.9
합계	100.0	100.0

※ 자료: korea barometer 각 연도별 자료 분석.

1960년대 초부터 시작된 경제근대화이래 사회관계의 균열과 사회통합의 문제가 IMF 경제위기만큼 심각하게 다가온 적은 없다. 사회구성의 기본 버팀목인 정체성이 흔들리고 신뢰구조가 한번 붕괴되면 사회통합이 복원되는 데는 한 세대 혹은 그 이상의 세월이 걸린다는 역사적 교훈이 결코 남의 얘기가 아니게 된 것이다(박길성, 2003: 106).

## 2) 관료기구나 법제도로서의 국가위기

IMF 경제위기는 관료기구와 법제도에 대대적인 변화를 가져온 위기이다. 중앙부처의 구조조정으로부터 지방정부, 공기업 및 산하단체에 걸쳐 관료기구에 대대적인 변화가 일어났다. 먼저, IMF 경제위기 이후 정부조직의 가장 큰 변화는 재정경제원의 분리와 경제부총리제의 폐지이다. 물론 새로운 정부가 출범하면서 정부조직 개편은 당연한 것으로 보일 수 있으나, 특히, 재정경제원의 개편과 경제부총리제 폐지는 IMF 경제위기와 관련이 깊다. 1994년 김영삼 정부 출범과 함께 경제기획원과 재무부의 통합으로 탄생한 재정경제원은 IMF 경제위기 이후 김대중 정부가 들어서면서 재정경제부, 기획예산위원회, 예산청(재정경제부 외청)으로 분리되었다. 이후 1999년 다시 기획예산위원회와 예산청을 통합하여 기획예산처로 재편되었다. 경제기획원과 재무부의 통합은 재정경제원이 너무 비대하고 강력하여 부처의 정책결정 기능을 약화시켜 객관적이고 합리적인 정책결정을 저해함으로써 IMF 경제위기에 일조했다는 문제의식에서이다(김홍희, 2000: 54). 특히, 1997년의 재정경제원은 전신인 재무부나 후속 부처인 재정경제부와 비교해도 비대해 예산·세제·외환정책은 물론이고, 금융정책과 금융 감독 기능까지 보유한 금융정책의 핵심이었다.<sup>14)</sup> IMF 이전 금융 감독체제는 은행, 증권, 보험 등 금융권역별로 분산되어 있었지만 기본적으로는 그 중심에 재정경제원이 있었다. 은행권역의 경우 한국은행 은행감독원과 재정경제원, 증권권역의 경우 증권감독원과 재정경제원, 보험권역의 경우 보험감독원과 재정경제원이 각각 감독권한을 보유하고 있었다. 그러나 최종적인 감독·제재·인가권은 재정경제원의 몫이었다. 따라서 재정경제원이 금융권 전 영역에 대한 감독 총괄권과 제재권 등을 행사하였다.

경제·산업·금융정책을 총괄하며 세력을 불려가던 재정경제원은 금융위기에 대한 책임론에 직면해 재정경제부로 축소된 것이다. 계속해서 재정경제부의 여러 기능 중 금융 감독 기능은 이후에 신설된

14) 이 중 금융기관에 대한 감독권은 정부가 정책적으로 산업을 육성하면서 금융을 도구로 사용하던 1960~1970년대를 거치면서 손에 쥘 것이었다.

금융감독위원회와 금융감독원으로 이행되었다. IMF 경제위기의 원인으로 지적되었던 관치금융을 극복하고자 하는 제도 변화인 것이다.

재정경제원의 분리·축소와 함께 경제부총리제가 폐지된 것도 관료기구로서의 위기에 해당한다. 경제부총리제는 1963년 박정희 대통령이 경제개발 계획을 추진하면서 기획기능과 예산이 밀접히 연계되어야 한다는 문제의식에서 설립된 경제기획원 설립과도 연관이 있다. 그 후 30여 년간 한국의 경제개발을 주도했던 경제부총리제는 IMF 외환위기 이후 국민의 정부가 들어서면서 폐지되었다(노정현, 2000: 10). 당시 경제부총리제를 폐지하게 된 공식적인 사유는 국무총리의 실질적 내각 총괄권을 위한 정책기능의 강화, 행정 각부간의 견제와 균형 강화, 장관중심의 책임행정 구현, 작고 효율적인 정부 구현을 위한 옥상옥의 상급기관 폐지 등이었다(노정현, 2000: 12 재인용). 그러나 사실상 경제부총리제 폐지는 IMF 경제위기 책임에 대한 성격이 강하다.

다음으로 법제도를 동반한 관료기구의 중요한 변화는 금융위원회와 금융감독원의 설립이다. 금융감독위원회는 IMF 경제위기의 충격 속에서 탄생했다고 볼 수 있다. IMF 이전 금융 감독 체제는 기본적으로 재정경제원을 중심으로 하면서 금융권별로 여러 법과 기관에 분산되었는데, 이를 체계적·종합적으로 조정하는 기능은 취약하였다. IMF 경제위기의 원인 중 하나로 제기되었던 종금사의 부실과 관련하여 종금사의 업무를 규율하는 법들은 은행법, 단기금융업법, 종합금융회사에 관한 법률, 시설대여법, 증권거래법, 증권투자신탁업법, 외국환관리법 등으로 나뉘어 있었고, 종금사의 취급업무별로 규율하는 법이 다른데다가 재정경제원내의 관련부서도 자금시장과, 산업자금과, 증권업무과, 국제금융과 등으로 다원화되었다. 검사업무도 재정경제원 감사관실, 은행감독원, 증권감독원, 신용관리기금 등으로 분산되어 있었다. 이렇듯 종금사의 업무영역이 다양하고 감독기능이 분산되어 있는 만큼 법규의 충돌과 감독의 사각지대발생의 방지를 위해서는 금융 감독을 체계적, 종합적으로 조정할 기능이 중요하게 제기된 것이다(최두열, 이연호, 2002: 180). 또한 1980년대 후반 이후 금융회사 업무가 경업화, 다양화되고, 금융 산업의 대외개방, 세계화가 촉진되는 등 금융환경이 크게 바뀌면서 파생금융상품 개발 등을 통한 은행, 증권, 보험 상품의 성격을 내포하는 신종 금융거래가 더욱 확대되었다. 은행, 증권, 보험 등 권역별로 분산되어 있는 다원적인 금융감독체계로는 변화하는 금융환경에 대응하여 효과적으로 감독업무를 수행하는데 한계가 있었던 것이다.

김영삼 대통령은 IMF 구제금융 전부터 금융개혁위원회를 통해 금융감독체계 개편을 추진하고 있었다. 1년 가까이 지지부진했던 금융감독체계 개편 논의는 IMF가 ‘통합적인 독립 감독기구를 설치할 것’을 권고하면서 급물살을 탔다. 금융개혁위원회<sup>15)</sup>의 보고서를 근간으로 1997년 12월 ‘금융감독기구의 설치 등에 관한 법률’이 제정됐고, 이듬해 1998년 4월 합의제 행정기구인 국무총리 산하의 금융감독위원회(현 금융위원회)가 출범해 재정경제부의 금융 감독 기능을 넘겨받았다. 이 후 1999년 1월 한국은행 은행감독원(은행·카드·신용협동조합), 증권감독원(증권·선물), 보험감독원, 신용관리기금(상호신용금

15) 1997년 대한민국 대통령 직속 금융개혁위원회는 금융개방화 및 겸업화 추세와 금융 불안정성 심화에 대비한 금융감독기구 통합·일원화, 거시경제정책 및 통화신용정책으로부터 독립된 자율적인 금융감독기구 설립, 관련 기관간 적절한 책임 부여와 상호협력 강화를 내용으로 하는 금융감독체계 개편방향 보고서를 제출하였다.



고·종합금융사) 등 4개 기관을 통합한 금융감독원이 설립되어 현재까지 이르고 있다.

그리고 IMF 경제위기는 정부기구간 갈등을 분명하게 보여주었는데, 재정경제원과 한국은행의 갈등이 그것이다(시사저널, 1997년 6월 12일자). 1997년 10월 27일 한국은행은 청와대와 재정경제원에 제출한 서면보고에서 외국인 외화자금의 유출, 환율급등 및 해외차입여건의 악화 등으로 외환사정이 위기로 급전될 가능성이 있음을 지적하고 이와 같은 상황이 지속될 경우 외환위기가 도래될 것으로 간주하고 비상대책을 마련하여 조속 실행할 것을 건의하였으나, 같은 날 강경식 부총리는 확대장관회의와 국회 본회의에서 한국은 기초경제여건이 튼튼하므로 동남아와 같은 외환위기 상황이 오지 않을 것이라고 하면서 어떠한 조치도 취하지 않았다(김홍희, 2000: 48 재인용).

또한 IMF 경제위기는 관료제의 집단사고의 위기를 보여준다. 집단사고란 응집력이 있는 집단에서 생기는 하나의 사고방식으로, 집단 내 어떤 규범에 대한 동조현상이 강해 대안의 현실적인 평가를 하지 않게 된다는 것이다(Janis, 1982). 이러한 집단사고<sup>16)</sup>는 비판적 사고를 억압하고 결과적으로 정보의 합리적 수집과 이용을 방해하여 정책결정의 실패를 가져온다(김홍희, 2000: 42). 한국 관료들의 사회경제적 배경의 동질성과 강한 엘리트 의식이 집단사고의 요인으로 작용하면서 그들의 실제능력과 지도력에 비해 자신들에 대해 자만하고 과신함으로써 위기를 초래한 것이다.

마지막으로 노사정위원회라는 사회협약기구를 통한 정책형성은 중요한 제도변화이다. 비록 이후 민노총이 탈퇴하는 등 과정이 원활하지는 않았지만 국가의사결정체제가 관료중심에서 이해관계당사자간의 합의를 통한, 즉 사회협약기구의 제도화란 측면에서 그렇다.

### 3. 상황성

#### 1) 정부로서의 위기

IMF 경제위기는 정부의 경제에 대한 관리능력 상실과 정책실패라는 측면에서 명백한 정부위기라 할 수 있다. IMF 경제위기의 원인 중 하나로 재벌의 도덕적 해이와 함께 국가 경제개입의 비효율성이 제시되었다. 비효율적인 정부의 경제 간섭과 함께 금융정책, 외환관리 실패의 결과가 바로 IMF 경제위기이다. 경제위기는 정부실패를 보여주는 것이다. 외환위기의 위협성이 경고되던 시점에서 한국정

16) 동조과잉으로 특징되는 집단사고에 영향을 주는 7가지 선행 또는 전제조건이 있고, 동조 과잉의 집단사고는 8가지의 심리적인 집단사고의 증상들로 나타나고, 이는 빈약한 의사결정 결과인 정책결정의 실패로 이어진다. 집단사고의 7가지 전제요소는 그룹 응집성, 전문가 집단으로부터의 고립, 공정한 지도자의 부재, 절차적 규범의 부족, 집단 구성원의 동질성, 외부 위협으로부터의 높은 스트레스, 최근의 실패에 의한 낮은 자긍심을 들 수 있다. 그리고 8가지 증상으로는 과신의 착각, 도덕적 우월성에 대한 믿음, 집단적인 합리화, 외부집단에 대한 스테레오타이핑, 자아검열, 만장일치의 착각, 이견자에 대한 압력, 심리적 방어가 있다. 이는 의사결정에 있어서 대안의 불안정한 조사, 목표의 불완전한 조사, 우선시 되는 선택 안의 재검토의 실패, 기각된 대안의 재검토의 실패, 빈약한 정보탐색, 정보처리에 있어서 선택적 편견, 상황계획 개발의 실패 등 합리적인 의사결정을 불가능하게 한다(김홍희, 2000: 43-44).

부의 환율정책은 부재했다는 비판의 그것이다. 가치의 고평가로 인한 투기위험, 대만의 두 차례에 걸친 평가절하 등을 보면서 정책결정자들은 한국 원화에 대한 투기적 공격의 가능성을 염두해 두고 있어야 했음에도 불구하고 제대로 된 대응을 하지 못한 것이다(구갑우, 1998: 50-51; 국민호, 2011: 130).

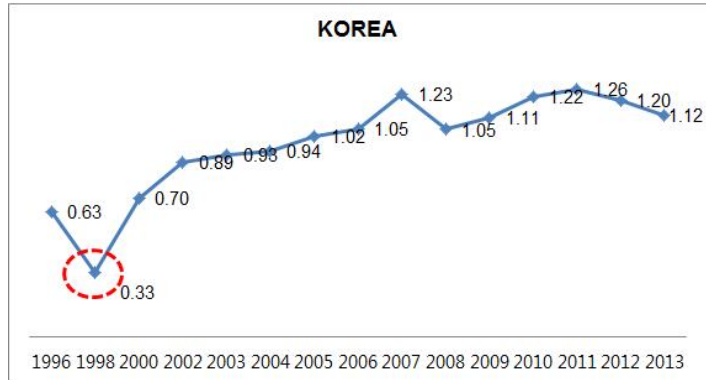
세계화가 확대되면서 그 만큼 세계경제의 위험성도 확대된다. 세계화가 곧바로 위기를 가져오는 것은 아니지만 그 만큼 위기 위험성이 커졌다는 것을 의미한다. 위험이 위기로 이어질 것인지는 국가능력에 따라 달라진다. 국가능력 혹은 더 구체적인 수준에서 정부의 정책능력에 따라 위기가 증폭될 수도 있고, 축소될 수도 있다. 한국의 IMF 경제위기의 원인중 하나로 외환유동성의 부족과 자본시장의 개방이 제시되었다. 그렇다면 한국이 외환위기를 겪는데 반해, 홍콩, 대만에는 외환위기가 발생하지 않은 이유가 무엇인가? 싱가포르, 홍콩, 대만이 건전한 금융제도를 가지고 있었지만 외환보유고가 충분하지 않았으면 외환위기를 겪었을 것이라는 주장이 이를 반증한다(정연승, 2004: 48). 이와 같은 논의와 관련하여 IMF 경제위기의 원인으로 준비되지 않은 세계화가 이야기되는데, 자본시장 개방을 결정하면서 외환보유고를 늘릴 생각을 하지 못한 것은 명백한 정책실패인 것이다(정연승, 2004: 58).

이와 함께 1997년 7월 23일 재정경제원 극비보고서에는 한보, 진로, 대농, 기아 등의 부도로 발생한 금융위기가 통화위기로 이어질 수도 있다는 내용이 담겨 있었다(구갑우, 1998: 46 재인용). 그럼에도 불구하고 정부는 이에 대해 특별한 조치를 취하지 않았다. 더불어 외환위기가 가시화되었을 때, 정부는 적극적으로 외환시장에 개입한 것이 아니라 금융기관과 기업이 외화부도에 빠지지 않도록 달러를 공급했다. 관치금융에 길들여진 금융기관들의 자율적 회복능력은 거의 없는 상태였기 때문에 정부의 보조없이 금융기관의 부도를 막는 것은 불가능했던 것이다. 민간기업과 금융기관들의 달러 부도를 틀어막는데 급급했던 정부의 정책대응은 외환보유고의 감소와 외국자본의 투자회수라는 결과를 초래하고 말았다(구갑우, 1998: 54).

정부는 종금사의 외환업무에 대한 감독에서도 실패했다. 종금사의 외환업무의 경우 외화유동성 관리비율의 미설정, 중장기 외화대출비율 규제시의 리스대출 제외, 유가증권의 투자한도 관리시 외화유가증권 제외, 단기차입금한도 관리시 외화차입금 제외 등 외환건전성 감독이 적절하게 수립 시행되지 못하였다. 또한 전환종금사들이 무모하게 국제금융 업무를 확대해 나가던 1994~1996년 기간 중에 종금사의 외환업무에 대한 건전성 감독이 없었으며, 재정경제원이나 은행감독원 등 감독당국에 의한 법규준수여부에 대한 검사도 없었다. 이처럼 종금사의 외환업무에 대한 감독의 시각지대가 발생한 것은 종금사의 외환업무에 대해서 ‘종합금융회사에 관한 법률’과 ‘외국환관리법’이 충돌하고 있음에도 불구하고 감독에 대하여 종합적·체계적으로 조정기능이 취약했기 때문이다(취두열, 이연호, 2002: 180-181). 종금사에 대한 규제와 감독체계는 전반적으로 낙후된 사전적 규제와 취약한 사후적 감독시스템 아래 운용되고 있었으며, 이것이 종금사를 부실하게 만든 제도적 환경요인들이 되었다. 즉, 종금사의 각종 영업한도 규제대상에서 외환업무를 제외하는 원화와 외화의 이분법적 사고는 금융 및 자본자유화가 진전되기 이전까지만 타당했던 패러다임으로써(최두열, 이연호, 2002: 203) 이는 명백한 정부실패의 예로 볼 수 있다. 이 외 정부의 경제건전성에 기초하는 국제정세판단의 오류와 국제금융자본흐름

에 대한 오관, 그리고 금융개혁법 처리에 있어서의 정당간 마찰과 기아부도를 둘러싼 정책갈등으로 인한 외환위기불감증 등 정부실패 요소는 다양하다.

이러한 정부실패와 관련하여 흥미로운 자료가 있다. 정부능력을 보여주는 세계은행의 정부효과성에 평가가 그것이다. IMF 경제위기 전후 정부효과성은 확연히 차이를 보이는데 IMF 경제위기 전인 1996년에 0.63 이던 것이 IMF 경제위기 직후인 1998년에는 0.33으로 거의 2배 가깝게 하락하였다.



<그림 3> 연도별 한국의 정부효과성

※ a) 자료: world bank, WGI(Worldwide Governance Indicator) 중 Government Effectiveness(<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>).

b) -2.5부터 2.5까지의 값을 갖고, +2.5에 가까울수록 강한 효과성이 높음.

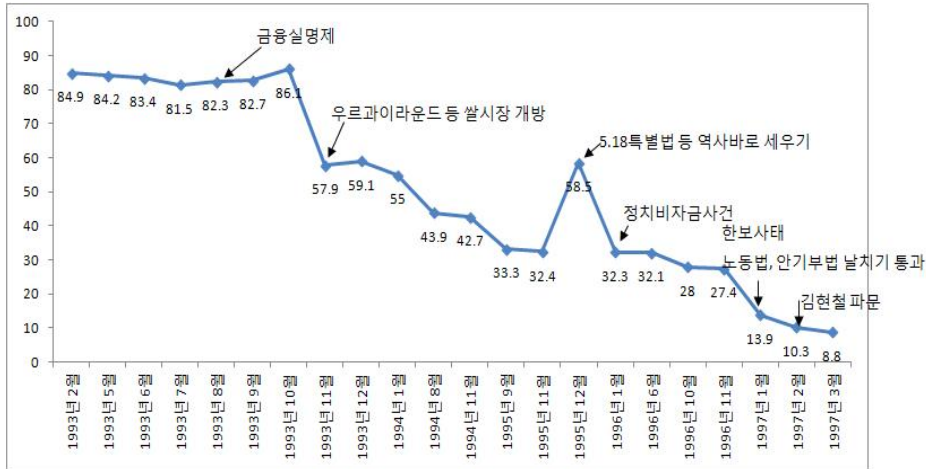
## 2) 국가관리자, 지도자로서 위기

IMF 경제위기는 국가관리자 위기, 지도자 위기를 그대로 보여준다. 대통령에 대한 지지도는 국정관리 원천 중 하나로 대통령의 정책 의제 수행과 정책목표 달성을 위해서 필요하다. 대통령에 대한 지지도는 대통령의 정책목표달성에 긍정적·부정적 영향을 주면서 정책변화, 더 나아가서는 통치위기를 가져오기도 한다. 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 국민의 성격, 정책성과 혹은 중요한 이슈들에 영향을 받기도 하고, 시간에 따라 점차 하락하기도 한다(Citrin, 1986; Clarke, 2005; Edward III, *et. al.*, 1995; Eisenstein, *et. al.*, 2000; Gilens, 1984; Newman, 2003).

선거시기와 맞물리긴 했지만 대통령에 대한 지지도는 IMF 경제위기와 맞물리면서 급격하게 하락하였다. 84.9%로 높게 출발했던 김영삼 대통령 지지도는 금융실명제, 북한 핵위협과 김일성 조문파문 등의 공안정국 조성, 역사바로세우기와 과거 청산작업, 노동법 개정안과 안기부법의 날치기 통과, 한보 사태와 청와대 및 김현철 관련설 등으로 등락을 보이다가, 정권 말기에는 8.8%까지 하락하였다. 이러한 낮은 지지도와 함께 1997년 11월 IMF 구제금융요청, 12월 3일 IMF 협약체결이라는 경제위기 초래는 김영삼 대통령에 대한 하야 논의까지 확대되었다. 1997년 12월에 이루어진 여론조사 결과 45.6%에 달하는 국민이 ‘김영삼 대통령이 임기 전에 물러나는 것’에 찬성한다고 응답하였다(갤럽패널 데이터, 1997년 12월).

결국, 김영삼 대통령은 최초 문민정부, 정치경제 민주화, 경제성장 등의 기대 속에서 높은 지지율을 보이며 출발했지만 개혁정책의 지지부진함과 때로는 개혁 후진과 구태정치의 답습과 준비가 덜된 상황에서의 세계화정책으로 경제위기를 초래함으로써 국가를 위기에 빠뜨리고 결국은 정권 위기마저 초래하였다. 이는 김대중 정부로의 정권교체로 이어졌는데 한국 현대사에서 최초로 집권당이 아닌 야당

에서 출마한 후보가 당선된 것이다.



<그림 4> 김영삼 대통령에 대한 지지도 변화와 이슈

※ 자료: 갤럽 패널 데이터(panel.gallup.co.kr).

## V. 맺으며

IMF 경제위기는 한국사회를 구분하는 중요한 분기점이 되어, IMF 경제위기 전·후 한국사회는 서로 다른 사회라고 볼 수 있다. 기존 연구들은 IMF 경제위기의 원인과 영향에 초점을 맞췄지만 IMF 경제위기의 국가위기로서의 성격에 대한 포괄적인 접근이 이루어지지 않았다. 본 연구는 IMF 경제위기의 성격을 국가의 개념에 따라 구분하여 살펴보았다. IMF 경제위기를 국가개념에 따라 체계적으로 분석함으로써 IMF 경제위기의 성격을 분명히 하고, 위기의 대상과 내용에 대한 보다 구체적이고 논리적인 접근이 가능하고, 위기에 대한 대안을 마련하거나 위기를 해석하는 시각을 제공한다.

국가는 크게 나라로서의 국가, 상부구조로서의 국가, 지배블록으로서의 국가, 사회관계응집으로서의 국가, 관료기구나 법제도로서의 국가, 정부로서의 국가, 국가관리자로서의 국가로 구분할 수 있다. 이러한 국가유형에 따라 국가위기를 다르게 설명할 수 있고, IMF 경제위기는 위 모든 유형의 국가위기로 설명이 가능하다. 먼저 나라로서의 국가위기는 대외적 자율성의 약화로 설명할 수 있다. 세계화와 함께 세계자본에의 종속성이 강화되었으며, IMF 관리체제는 자율적인 경제정책이 불가능하게 만들었다. 나라로서의 국가위기 그 영토에 속한 모든 대상을 포괄한다. 경제정책의 대상이 되는 모든 국민이 위기로부터 영향을 받게 되는 것이다.

둘째, IMF 경제위기는 상부구조로서의 국가위기이다. 이는 국가독점자본주의 형태로부터 신자유주의로의 자본주의 형태 변화, 발전으로부터 자유, 형평으로의 국가이념 변화, 민주주의 체제 인식의 변

화로 설명가능하다. 셋째, IMF 경제위기는 기업도산 등을 통한 지배계급내 그리고 지배계급간 갈등, 국가관료와 자본가간의 관계 변화와 갈등, 노사정을 통한 새로운 지배연합체제 구축이라는 측면에서 지배블럭으로서 국가위기로 설명할 수 있다. 즉, IMF 경제위기는 세계체제 속에서의 한국의 위상뿐만 아니라 신자유주의와 자유, 형평 이념의 확산, 지배블럭의 변화 측면에서 국가구조의 변화에 기여했다.

넷째, IMF 경제위기는 사회격차 확대와 사회세력들간의 갈등 확대, 이를 통한 제도 및 대인신뢰 저하라는 측면에서 사회관계 응집으로서 위기를 보여주었다. 다섯째, IMF 경제위기는 재정경제원의 분리, 축소, 경제부총리 폐지, 관료제의 실패, 노사정위원회를 통한 협약정치 구현 등 제도적인 변화를 꾀했다는 점에서 관료기구나 법제도로서의 국가위기가 될 수 있다. 이는 체제성에 대한 것으로 IMF 경제위기가 사회체제 및 국가운영체제에 상당한 변화를 가져왔다고 볼 수 있다.

여섯째, IMF 경제위기는 명확한 정부실패를 보여주는 정부로서의 위기로 IMF 경제위기 이후 정부 효과성이 상당히 약화되었다. 마지막으로 IMF 경제위기는 국가관리자로서의 국가위기로 이후 정권의 교체는 이를 설명해준다. 정부로서의 국가위기와 국가관리자로서의 국가위기에서 주요 대상은 국민전체가 아닌 일부 정부 관료와 지도자에 대한 것으로 정권교체를 통해 설명된다.

IMF 경제위기의 잔상은 현재까지도 이어지고 있고, 추상적으로는 국가구조, 사회체제, 그리고 구체적으로는 정부와 국가운영자에게 전방위적으로 영향을 주었다는 점에서 6·25이후 가장 큰 사건이라고 볼 수 있다. 그리고 우리는 현재도 IMF 경제위기 선상에 놓여있다고 볼 수 있다. 따라서 IMF 경제위기의 산물들에 대한 지속적인 정책들을 계속 추진하고, 각종 위기에 대한 대응전략들을 마련할 필요가 있다. 이는 국가관리자 및 정부에 대한 위기뿐만 아니라 국가전체에 대한 위기관리라는 측면에서 접근할 필요가 있다.

우리는 현재 위험이 상존하고 있는 위험사회에 살고 있다. 위기가 언제 어디서 어떻게 나타날지 모르는 것이다. 이런 의미에서 상시적인 위기관리는 생존에 있어서 매우 중요하다. 이와 함께 위기의 성격과 함께 위기의 내용, 범위, 대상에 대한 구체적인 분석과 함께 위기에 대한 대응전략이 마련될 필요가 있다. 한발 더 나아가 모든 위험요소가 위기를 가져오는 것은 아니다. 국가위기는 국가능력 더 나아가 정부능력에 의해 위기는 확대될 수도 있고, 축소될 수도 있으며, 더 나아가 기회가 되기도 한다. 따라서 다양한 측면에서 국가능력을 제고할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.

## 참고문헌

갤럽 패널 데이터베이스 in <http://panel.gallup.co.kr>.

경제사회발전노사정위원회 in <http://www.esdc.go.kr/about/about0201.asp>.

권혁창, 여유진. 1999. IMF가 강제하는 신자유주의 이념. 상황과 복지. 5: 13-45.

구갑우. 1998. '세계정치경제(론)적 시각에서 본 IMF 관리체제: '국가의 위기' 또는 '정부없는 통치'. 한

- 국정치학회 춘계학술회의 발표집.
- 국민호. 2011. 국가주도에서 기업주도로: IMF 외환위기 이후 국가와 재벌과의 관계 변화. 현상과 인식. 35(3): 129-158.
- 김석준. 1991. 국가위기이론의 적실성과 제6공화국 국가위기의 경험적 분석. 한국정치학회보. 25(1): 207-235.
- 김용학. 1999. 경제위기의 충격과 신뢰 위기: 위기 전후의 경험적 지표 비교 분석. 사회발전연구. 5: 125-149.
- 김홍희. 2000. IMF 외환위기에 이르는 과정에서의 정부고위정책관료의 의사결정과정 연구: Janis의 집단사고(groupthink)를 분석의 틀로. 한국행정학보. 34(4): 41-58.
- 노정현. 2000. IMF 체제 이후를 대비하는 국정관리 방향. 한국행정연구. 9(2): 5-23.
- 박길성. 2003. 외환위기의 사회적 비용: 삶의 질, 사회갈등, 신뢰구조. 비교사회. 5(7월호): 105-128.
- 박찬웅. 2000. 사회적 자본과 사회적 신뢰. 비교사회. 3(10월호): 137-163.
- 백두주. 2011. 경제위기 이후 한국 사회정책의 변화와 효과. 담론 201. 14(1): 83-120.
- 손호철. 1990. 국가자율성 개념을 둘러싼 세 문제들: 개념 및 이론적 문제를 중심으로. 한국정치학회보. 23(2): 296-318.
- 시사저널. 1997. 재경원-한국은행 겨루기 한판: 금개위 개혁안 청와대 보고 뒤 본격 힘겨루기... 법안 통과 시기 놓고 대결 벌일 듯. 1997. 6. 12일자.
- 육동석, 함영진. 2009. 재정관련 중앙행정조직 개편의 의의와 과제. 한국조직학회보. 6(1): 195-231.
- 울리히 백, 홍성태 옮김. 2014. 위험사회: 새로운 근대성을 향하여. 서울: 새물결.
- 이명수. 2007. IMF 외환위기 전후의 국가역할변화에 관한 연구: 문민정부와 국민의 정부시기를 중심으로. 한국동북아논총. 44: 225-250.
- 이재은. 2013a. 위기관리정책의 개념적 틀 제시. The KAPS. 33: 55-60.
- 이재은. 2013b. 국가안보 환경의 변화와 국가위기관: 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형. 한국 위기관리논집. 9(2): 177-196.
- 이주호, 안철현, 이재권, 심형섭. 2012. 한국의 국가위기관리 감사체계의 발전방향. 한국위기관리논집. 8(5): 33-52.
- 전주성. 1998. IMF 체제이후의 한국경제: 정부역할의 재정립. 사회과학논총. 2: 235-261.
- 정연승. 2004. 국내문헌에 나타난 외환위기 원인에 대한 비판적 고찰. 경제학연구. 52(3): 33-64.
- 조명래. 2003. 지구화, 경제위기, 그리고 발전국가의 성격전환. 김대환·조희연 편. 동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환. 서울: 한울.
- 조민상, 조호대. 2012. 위기 대응 역량 강화를 위한 통합무선연결망 구축방안. 한국위기관리논집. 8(5): 1-14.
- 조우현. 1993. 신경제정책과 고통분담론의 허구. 월간 길. 5월호: 194-203.

- 최경구. 2000. IMF 체제 이후의 한국 사회정책 방향. *한국행정연구*. 9(2): 83-103.
- 최두열, 이연호. 2002. 금융감독과 외환위기: 종합금융회사에 대한 제도적 접근. *한국경제연구*. 8: 171-208.
- 코리아 바로미터(Korea Barometer) 연도별 자료 in <http://www.koreabarometer.org/AboutKDB.htm>.
- 통계청. KOSIS 국가통계포털. <http://kosis.kr>.
- 허태희, 이상호, 길병욱. 2005. 위기관리이론과 사이버안보 강화방안: 이론과 정책과제. *국방연구*. 48(1): 29-62.
- 현재호. 2008. 한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체제로서의 정당을 중심으로. *한국정치학회보*. 42(4): 213-241.
- 홍재우, 조성대. 2006. 경제주의와 민주주의: 외환위기 전후 대중의 민주주의 체제 지지의 변화. *신뢰 연구*. 16(1·2): 109-136.
- Almond, Gabriel Abraham and G. Bingham Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach* Boston Little and Brown.
- Bäck, Maria & Elina Kestilä. 2009. Social Capital and Political Trust in Finland: An Individual-level Assessment. *Scandinavian Political Studies*. 32(2): 171-194.
- Barber, B. 1983. *The Logic and Limit of Trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Burden, Barry C. and Anthony Mughan. 2003. The International Economy and Presidential Approval. *Public Opinion Quarterly*. 67(4): 555-578.
- Burt, R. S. and M. Knez. 1996. Trust and Third-Party Gossip. R. M. Kramer and T. R. Tyler. eds. *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* London: Sage.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Wever, Ole Weve, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher.
- Citrin, Jack & Donald P. Green. 1986. Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government. *British Journal of Political Science*. 16(4): 431-453.
- Clarke, Harold D., Marianne C. Stewart, Mike Ault, and Euel Elliott. 2005. Men, Women and the Dynamics of Presidential Approval. *British Journal of Political Science*. 35(1): 31-51.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Havard University Press.
- Edward III, George C, and Stephen J. Wayne. 2003. *Presidential Leadership: Politics and Policy Making 6th ed*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Edward III, George C., William Mitchell, and Reed Welch. 1995. Explaining Presidential Approval: The Significance of Issue Salience. *American Journal of Political Science*. 39(1): 108-134.



- Edward III, George C., John H. Kessel, and Bert A. Rockman. 1993. *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh & London: University of Pittsburgh Press.
- Eisenstein, Maurice M. and Marie A. Witting. 2000. Time and the Life Cycle of Presidential Approval: A Research Note. *The Social Science Journal*. 37(1): 27-42.
- Gilens, Martin. 1984. Gender and Support for Reagan: A Comprehensive Model of Presidential Approval. *American Journal of Political Science*. 32(1): 19-49.
- Higgot, Richard. 1998. The Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment. *New Political Economy*. 3(3): 333-356.
- Janis, Irving. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Keele, Luke. 2007. Social Capital and the Dynamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science*. 51(2): 241-254
- Lewis-Beck, M. S. 1988. *Economics and Elections: the Major Western Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Luhmann, N. 1979. *Trust and Power*. New York: John Wiley & Sons.
- Newman, Brian. 2003. Integrity and Presidential Approval, 1980-2000. *Public Opinion Quarterly*. 67(3): 335-367.
- Online Etymologies dictionary. <http://www.etymonline.com/index.php>
- Wallerstein, Immanuel. 1976. *The Modern World System Theory*. N.Y.: Academic Press.
- World Bank. Government Effectiveness in <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

---

**백정미:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 연세대학교 공공문제연구소 전문연구원으로 재직 중이다. 정책학, 대통령학, 조사방법론, 성과관리 등이 주요 관심분야이다(jeongmi90@yonsei.ac.kr).