

비교자본주의 시각에서 본 아시아의 발전국가: 한국의 경험을 중심으로*

임현진 서울대학교 사회학과 명예교수

이 연구는 아시아 국가들의 자본축적의 성공 신화를 가져온 발전국가의 역사적 궤적을 살펴보면서 그것이 한국, 일본, 대만, 중국 등에서 해체되고 있는지, 지속되고 있는지, 혁신되고 있는지를 살펴보고 있다. 세계화의 도전에도 불구하고 국가의 자실적 발전능력이 중요하다는 사실에서 지난날 발전국가의 자본축적 과정에서의 가능성과 한계를 주로 박정희정권 아래의 한국의 경험에 입각하여 다루고 있다. 작금의 포스트 발전국가의 성격을 정확히 파악하기 위해서는 아시아 국가들의 발전국가적 특징을 정확히 이해할 필요가 있기 때문이다. 1997년 아시아 국가들의 외환위기는 그 배후에 정경유착을 기반으로 한 발전국가의 모순이 자리 잡고 있다는 점에서 비판의 대상이 되었으나, 2008년 세계적 경제위기 아래 유독 아시아 국가들 중, 특히 한국, 중국, 대만, 일본 등이 신속하게 위기극복에 효율적이었다는 점에서 발전국가론은 다시금 주목의 대상이 되었다. 물론 발전국가라고 해서 모두 자본축적 과정에서 효율적이라고 할 수 없듯이 국가의 역할은 필요조건일뿐 충분조건은 아니라 할 수 있다. 필자는 발전국가란 어느 국가이건 간에 내부적인 경로의존과 외부적인 환경요인에 따라 연속성과 변화가 있지만 결코 쉽게 폐기되는 것이 아니라는 맥락에서 발전주의적 신자유주의의 등장을 지적하고 있다.

주제어 자본주의의 다양성, 발전국가, 포스트 발전국가, 국가-사회 관계, 국가-노동 관계, 발전주의적 신자유주의, 민주적 코퍼러티즘

I. 머리말

우리는 글로벌 패러독스의 시대를 살고 있다. 세계화가 고삐 풀린 망아지처럼 질주하면서 국가들 사이뿐만 아니라 국가 안에서도 경제적 불평등과 사회적 양극화가 깊어지면서 불신, 균열, 대립, 갈등, 해체가 일어나고 있다. 모두가 잘 살 수 있다는 세계화의 달콤한 약속은 쓰디쓴 기만으로 다가오고 있다. ‘정부를 버리고, 시장에 귀의하라’는 시장기복설이라 할 신자유주의 노선 아래 세계화는 약육강식과 적자생존이라는 정글의 법칙을 인간과 자연에 강요하고 있는 것이

* 이 연구는 2017년 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업(0448A-20170007)의 지원을 받아 수행되었음.

다. 오늘의 자본주의는 세계화의 와중에서 여러 가지 모순과 폐해를 보이고 있다. 세계화가 미국, 유럽, 중국, 일본 사이에서 다중적으로 원심화되면서 헤게모니의 공백이 나타나고 있다(Pieterse, 2017). 이 와중에서 세계화는 '세상을 계몽적으로 화합'하기보다 '세상을 계기적으로 화형'시키고 있다고 해도 지나치지 않다. 물질주의, 쾌락주의, 기후변화, 환경파괴, 장벽쌓기 등 인류공동체의 미래는 어두워지고 있다.

세계화는 만병의 구약이라기보다 근원이 되고 있다. 일찍이 세계화를 '바닥을 향한 질주(race to bottom)'로 본 폴 크루그먼(Krugman, 1996)은 모든 나라가 자유화와 탈규제 아래 더 싼 임금과 더 낮은 세금을 추구하는 가운데 복지국가를 향한 에너지는 소진되고 보통사람들의 삶의 질은 엉망이 될 것이라고 예측했었다. 80 대 20이란 숫자가 상징하듯 거의 모든 나라에서 눈사람 모양의 '두 개의 국민'이 나타나고 있다. 이 와중에서 민족, 인종, 종교, 젠더, 세대, 계층, 집단 등 사이에서 균열이 복합화되면서 자국 중심주의 아래 포퓰리즘이 나타나고 민주주의를 위협하고 있다. 이는 북미와 유럽에 국한되지 않고 남미와 아시아로도 파급되고 있다. 세계적으로 포퓰리즘 정당이 지난 20년 동안 정통적 보수, 중도, 진보 정당을 압박하면서 지지층과 의석수 확보에서 약진해 왔다. 포퓰리즘이 편용됨에 따른 베네수엘라는 정부재정은 바닥나고 기아와 빈곤 아래 사회갈등이 심화되고 있고, 이태리는 다수당이 부재한 가운데 극우와 극좌 포퓰리즘이 연정을 구성한 바 있다.

자유무역만이 부의 증진을 통해 인류의 행복을 가져다줄 것이라고 주장한 보수진영이 거꾸로 보호무역으로 방향을 틀고 있다. 예를 들어, 미국의 트럼프는 공정한 무역질서라는 미명 아래 환태평양경제동반자협정(TPP)을 파기하고, 북미 자유무역협정(NAFTA)을 거부하며, 한미 FTA도 재협상을 요구한 바 있다. 권력전이 일어나고 있는 작금의 세계 질서 아래 미국과 중국 사이에서 헤게모니 쟁탈을 둘러싸고 무역갈등이 일어나면서 세계경제는 혼돈에 빠져 있다. 세계경제 포럼의 창시자 슈밥(Schwab, 2017)이 포용적 세계화 4.0를 통해 제4차 산업혁명을 활용하여 세계경제를 구하려 하지만 그 가능성은 밝지 않다.

옥스팜(OXFAM)에 의하면 2019년 세계에서 가장 부유한 26명이 소유한 자산은 세계 인구의 절반이 넘는 38억 명의 것에 해당한다. 지난 40년 동안 세

계 하위 50%의 소득이 94% 증가하였다면 상위 0.1%의 소득은 133%나 늘어났다. 특권을 지닌 소수의 승자(the privileged)와 고용이 불안정한 다수의 패자(the precariat) 사이의 격차는 넓어져 왔다. 오늘의 자본주의가 엉망이라는 데 진보와 보수 차이가 거의 없다. 좌파 진영의 피케티(Piketty, 2014)가 소득 불평등을 완화하기 위해 ‘글로벌 자본세’의 도입을 주장했을 때 많은 박수를 받았지만, 지금은 우파 진영의 조나던 테퍼(Tepper, 2018)가 그의 처방이 ‘암환자에게 마약을 처방하는 꼴’이라고 비판하고 있다. 그는 독점기업이 시장을 쥐락펴락하면서 경쟁을 압살하는 가운데 자본주의가 위기에 빠져 있다는 것이다.

자유주의의 깃발 아래 자본주의를 선도했던 <이코노미스트>가 이제 자본주의를 구하기 위해서는 ‘새로운 혁명’이 필요하다고 주장한다. ‘마이크로 파이낸스’, ‘더 많은 시장’, ‘부유세’, ‘토빈세’, ‘포용적 소유기금’ 등 진보와 보수를 아우르는 제도적 조치로는 부족하다는 얘기가 정통 우파에서 나올 지경이다. 자본주의에 영미식, 라인식, 폴더식, 북구식, 아시아식 등 여러 유형이 있듯이 이제 주주자본주의를 넘는 새로운 형태와 방식의 자본주의를 추구할 필요가 있다.

시장만능의 세계화를 되돌리기 위해서는 지금과 다른 발전의 대안을 찾아야 한다. 세계화가 가져온 무한경쟁과 적자생존의 거센 바람을 이기려면 국가가 자심적인 발전능력을 회복하는 것이 무엇보다 중요하다. 필자는 국가의 정책적 입지를 강화하기 위해서 제2차 세계대전 이후 자본주의의 황금기를 가져온 ‘배태된 자유주의(embedded liberalism)’를 복기할 필요가 있다고 본다. 시장의 자율을 증시하되 정부가 조정에 나서면서 시민사회와의 협치를 통해 민주주의를 복원하고 사회보장을 확대할 수 있다. 이러한 국가는 자본과 노동을 포함하는 모든 이해관계자 사이의 타협을 통해 경제적 정체와 정치적 불안을 이겨 낼 수 있다. 발전국가가 지니는 강약점에도 불구하고 정부와 시장 사이의 적정한 견제와 균형에 관한 고민이 필요하다.

이 글에서는 아시아 국가들의 성공 신화를 가져온 발전국가의 역사적 궤적을 살펴보면서 그것이 한국, 일본, 대만, 중국 등에서 해체되고 있는지, 지속되고 있는지, 혁신되고 있는지를 살펴보려 한다. 작금의 포스트 발전국가의 성격을 이 나라들의 경험을 통해 알아보려는 배경은 바로 세계화의 도전에도 불구하고 국가의 자심적 발전능력이 중요하다는 사실에 필자가 공감하고 있기 때문이다.

1997년 아시아 국가들의 외환위기는 그 배후에 정경유착을 기반으로 한 발전국가의 모순이 자리 잡고 있다는 점에서 비판의 대상이 되었으나, 2008년 세계적 경제위기 아래 유독 아시아 국가들 중, 특히 한국, 중국, 대만, 일본 등이 신속하게 위기극복에 효율적이었다는 점에서 발전국가론은 다시금 주목의 대상이 되었다. 물론 발전국가라고 해서 모두 경제체제 유지에 효율적이라고 할 수 없듯이 국가의 역할은 필요조건일 뿐 충분조건은 아니라 할 수 있다. 필자는 발전국가란 어느 국가이건 간에 내부적인 경로의존과 외부적인 환경요인에 따라 연속성과 변화가 있지만 결코 쉽게 폐기되는 것이 아니라고 본다. 포스트 발전국가라는 맥락에서 볼 때 영미식 주주자본주의, 독일식 이해관계자 자본주의, 북구식 복지자본주의, 네덜란드식 풀더자본주의, 아시아식 국가자본주의에 대한 바람직한 대안은 아니지만 그 나름대로 내구성과 유용성을 지니고 있다는 사실은 부정하기 어렵다(임혜란, 2018; Iverson and Soskice, 2019). 특히 아시아 여러 나라에서 국가는 민주주의가 부식한 가운데 경제성장과 소득분배 사이에서 균형을 찾지 못한 것은 사실이나 여전히 무시할 수 없는 존재라 할 수 있다.

II. 비교자본주의의 시각

오늘의 자본주의는 역사적 전개과정에서 사회주의라는 대항체제를 잉태했지만 네오-마르크마르크스주의자들의 기대와는 달리 무너진 것은 자본주의라기보다 사회주의라는 역설을 보여 준다. 사실상 자본주의는 모순과 한계에 따라 그 자체의 개혁보다 유로코뮤니즘, 민주사회주의, 생디칼리즘 등 다른 체제로의 이행에 더 많은 관심을 가져왔다. 그럼에도 자본주의는 소멸되지 않는 가운데 오랫동안 존속하여 왔다. 즉, 자본주의의 지속 가능한 내구력에 대한 이해가 필요하다.

자본주의의 내구력에 대하여 오래전부터 분석을 해 온 여러 갈래의 학파가 있다.

‘근대화이론’, ‘신조합주의론’, ‘생산의 사회체제론(social systems of production)’ 학파 등이 그것이다. ‘다양한 자본주의론(variety of capitalism)’의 문제제기 이후 등

장한 비교자본주의론이 그 맥락을 잇고 있다. 자본주의의 다양성이야말로 적응성(adaptability), 유연성(flexibility), 변화가능성(changeability), 내구성(durability)을 키워 주었다고 지적할 수 있다(Lim, 2018: 17).¹

1960년대에 들어와 자본주의의 동학에 관해 근대화이론은 경제성장을 유도하는 과정에서 국가와 시장이 은행과 기업이라는 행위자들과 맺는 관계에 의해 경제체제, 특히 금융체제의 유형화를 시도한 바 있다. 기업주도의 영미식, 은행주도의 독일식, 정부주도의 프랑스식, 일본식 금융체제가 그것이다(Zysman, 1983). 1970년대 이후 인플레이와 같은 변화된 경제환경 아래, 유럽 국가들이 사용자와 노조와의 협상을 통해 임금과 노동조건을 결정하는 것을 추구하는 신조합주의론은 자본과 노동의 집중화의 정도에 의해 이익대변의 체계를 구분한 바 있다. 프랑스의 자유적 조합주의와 영국의 사회적 조합주의가 그것이다(Hall, 1986). 1980~90년대에는 자본주의의 차이점을 생산방식과 부문지배 등 국가혁신체계에 의해 설명하는 생산의 사회체제론이 등장한다. 생산의 사회적 체제론은 포드주의적 대량생산, 다품종대량생산, 숙련기술생산, 유연대중생산, 유연전문화 등 새로운 형태를 제시한다(Hollingsworth and Boyer, 1997).

자본주의는 마르크스에게는 단수이지만, 베버에게는 복수이다(Swedberg, 2005: 27). 마르크스(Marx, 1970)는 생산양식에 의해 자본주의의 구조적 성격을 밝히려 했다. 그러나 베버(Weber, 1978: 164-166)는 자본주의를 전통적, 정치적, 합리적 자본주의 등 여러 형태로 구분하였다. 슈페터(Schumpeter, 1951: 184-205)도 자본주의는 초기 단계에서 현재적 단계에 이르는 동안 많은 차이를 보이고 있다고 언급한 바 있다. 현대적 지평에서 여러 갈래의 자본주의에 대한 논의는 알베르(Albert, 1993)에 의해 시도되어 왔다. 그는 현대 자본주의를 크게 영미형 자본주의와 라인형 자본주의로 분류하여 그 특징을 대조하면서 프랑스식 자본주의나 일본식 자본주의의 가능성도 언급하였다. 결국 자본주의란 나라마다 정치경제의 제도적 맥락에 따라 달라질 수밖에 없다는 지적이다. 생산의 사회적 체제론의 모태가 된 조절이론은 이미 오래전부터 자본주의의 지속성을 통시적 맥락에서 추적

¹ 이 글은 비교자본주의 시각에서 아시아의 발전경험을 이해하기 위한 이론적, 방법론적 논점을 제시하고 있다.

체제와 조절양식의 변화에서 찾으려 했다. 자본주의의 발전단계에 따라 상이한 축적체제가 만들어진다면 그에 상응하는 조절양식이 태동한다는 분석이다. 자본주의의 생존력은 환경적 적응에 의한 부단한 자기개선에 기인한다고 볼 수 있다. 복지국가의 현실적 퇴조에도 불구하고 그 이상에 대한 추구도 그러한 적응의 결과라 하겠다. 정부개입을 중시하는 복지국가부터 시장경제에 맡기는 복지국가에 이르기까지 체질변화도 매우 다르다. 특히 스칸디나비아형 복지국가의 경우 자본주의에서 사회민주주의로의 점진적 이행을 전제하고 있는 것은 매우 흥미롭다.

비교시각에서 자본주의에 관한 연구는 세 단계를 거쳐 이루어져 왔다. 첫 단계는 '다양한 자본주의론'으로 선진 자본주의 국가들을 자유시장경제와 조정시장경제로 구분했다. 두 번째 단계는 국민국가의 경계를 넘어 활동하는 초국적기업과 ASEAN, EU, WTO와 같은 국제기관들 사이의 상호연계에 관심을 가졌다. 그리고 세 번째 단계는 아시아, 라틴 아메리카, 아프리카 등 비서구 자본주의 국가들과 새롭게 떠오르는 BRICS 나라들에 대해 초점을 맞추고 있다(Kristensen and Morgan, 2012: 12-13).

아마블(Amable)은 서구중심적 관점을 넘어 자본주의의 유형화를 시도하고 있다. 그는 프랑스 조절이론의 일원이지만, 그의 다양성론이 조절이론의 입장을 대표하는 것은 아니다. 홀과 소스키스(Hall and Soskice)가 자본주의 분석에서 근거했던 제도적 원리, 즉 기업중심적 접근법, 이해관계 조율기제로서의 제도, 제도적 상호보완성, 제도와 정치사회적 블록 간의 연계성 등의 원리를 거의 그대로 수용하여 논의를 전개한다. 아마블은 자본주의 유형화의 제도적 변수로서 자본주의의 3대 시장이라 할 수 있는 상품시장, 노동시장, 금융시장을 설정하고 여기에 이를 보완하는 제도영역인 사회적 보호(복지국가와 관련)와 교육부문(직업훈련 및 숙련형성과 관련)을 추가한다. 이를 정리하면, ① 상품시장 경쟁, ② 임노동관계 및 노동시장제도, ③ 금융부문과 기업지배구조, ④ 사회적 보호와 복지국가, ⑤ 교육부문이 그것이다(Amable, 2003: 14).

아마블의 분석에서 특징적인 것은 그가 다른 연구들과 달리 자본주의 모델의 유형을 선형적으로 전제하는 연역적 방식이 아닌, 경험적 분석결과로 유형화를 제시하는 귀납적 방법을 사용한다는 점이다. 그는 OECD 21개국을 대상으로

표 1 자본주의 다양성 모델의 요약

제도 영역	시장기반 모델	사회민주주의적 모델	아시아 모델	유럽대륙형 모델	남부유럽(지중해) 모델
생산 시장 경쟁	탈규제된 제품시장	규제된 제품시장	규제되기보다는 '관리된' 제품시장 경쟁	경쟁적이며 온건하게 규제되는 제품시장 경쟁	규제된 제품시장
임금-노동 관계	노동시장 유연성	규제된 노동시장	규제된 노동시장	조정된 노동시장	규제된 노동시장
금융 부문	시장기반 금융체계·기업지배구조	은행기반 체계	은행기반 금융 체계	금융기관기반 금융체계	은행기반 체계
사회적 보호	자유주의적 복지국가모델	보편주의적 모델	낮은 수준의 사회적 보호	조합주의적 모델	제한적 복지국가
교육	경쟁적 교육체계	공공교육체계	민간 3차교육 체계	공공교육체계	취약한 교육체계

출처: Amable(2003: 174-175).

5개 제도영역에 대한 지수를 추출하여 군집분석(cluster analysis)을 시도하여 다섯 가지의 자본주의 유형을 추출하였다.² 그것은 ① 시장기반 모델, ② 사회민주주의 모델, ③ 유럽대륙형 모델(이것은 다시 A와 B 유형으로 나누어짐), ④ 남부유럽 모델(또는 지중해 모델), ⑤ 아시아 모델이다. 표 1은 이러한 자본주의 유형의 핵심 제도적 특성을 요약해서 보여 주고 있으며, 이를 도해화하면 그림 1와 같이 나타낼 수 있다.

아시아지역의 한국, 일본, 대만, 중국이 세계계층구조 안에서 차지하는 위상은 자못 독특하다. 중국은 15세기 이전 세계의 중심부였으나 서구열강에 의해 반식민화되면서 주변부화되었고 제2차 세계대전을 전기로 사회주의와 자본주의의 길을 거쳐 지금은 반주변부로 올라섰다. 일본은 명치유신을 전기로 주변부에서 반주변부로, 그리고 제2차 세계대전 이후 반주변부에서 중심부로 상승하였다. 한국과 대만은 일본의 식민지 아래 주변부 신세를 면치 못했으나 제2차 세계대전 이후 독립과 함께 반주변부로 승격하여 왔다. 한국이 30-50클럽에 가

2 보다 자세한 분석방법 및 자료유형에 대해서는 아마블(Amable, 2003: 16-23)을 참조할 수 있다.

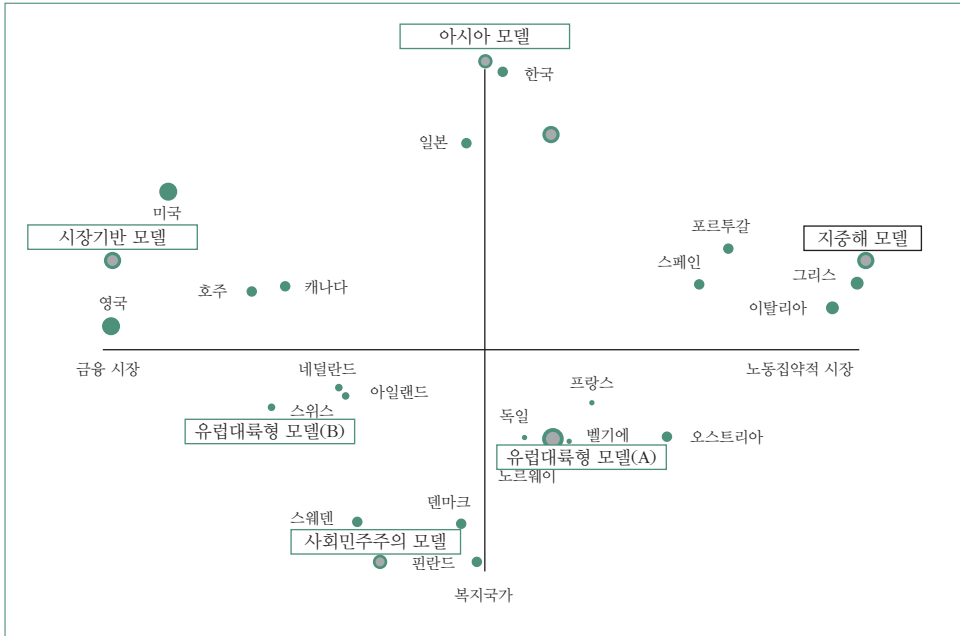


그림 1 아시아 자본주의의 위상

입하면서 중심부로 향하고 있다면, 한국에 앞섰던 대만은 중국으로부터의 견제에 따라 반주변부를 벗어나지 못하고 있다.

아시아자본주의는 무엇보다 정부가 생산과정에 직접 개입하고 금융부문을 통제하고, 낮은 복지와 낮은 임금을 특징으로 한다. 한국, 일본, 대만, 중국 가운데 초기 일본, 한국, 대만은 자본주의의 부문이 취약하여 국가가 자본축적의 기제를 스스로 마련한 경우이고, 중국은 사회주의 국가계획에 의해 생산수단을 직접 소유하다가 개혁·개방 이후 국영부문과 민간부문으로 이원화하였으나 근래에 이르러 다시금 국영기업의 중요성을 강조하고 있다. 국가는 세계체제 안의 외생적 제약 아래에서 자본축적을 도모해야 하기 때문에 경제와 사회에 대한 주도권의 장악을 통해 기업부르주아 행정관료의 역할의 수행을 동시에 요청받는다. 이것이 바로 정부의 기업가적 역할(Duvall and Freeman, 1981)이다. 경제적으로 국가는 생산수단의 소유와 통제의 확대를 통해 생산과정을 총괄한다. 사회적으로 국가는 공공선의 구호 아래 관제화된 이익집단안에 국민을 참여시킴으로써 시

민사회와의 이해관계의 결집을 강제적으로 규제한다. 또한 경제를 재조직하고 사회를 재구조화한다(Petras, 1976: 422-443). 이러한 국가자본주의적 성향은 자본주의의 이념에 입각한 혼합경제의 기반 위에 정부주도 아래 관료적인 경제계획을 전개하는 것으로 나아간다. 아시아 국가들에서 발견되는 발전국가의 묘상이라 할 수 있다. 해외시장에서 경쟁력 확보와 내수시장에서 경기침체를 방지하기 위하여 국가는 투자결정, 노사조정, 자원배분, 금융통제, 시장개입을 통해 국영부문과 민간부문을 직간접적으로 관리한다. 사적 소유를 원칙으로 하는 자본주의적 생산관계에서 공적 소유가 이루어지고 국가는 자본축적의 과정에서 특정 계급이나 집단과는 별개의 독자적인 집합적 이해관계를 표출한다.³

III. 아시아 발전경험: 문화주의적 해석과 제도주의적 해석

제2차 세계대전 이후 아시아 국가들 중에서 일본을 필두로 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등은 괄목할 만한 자본축적과 구조변화를 이루었다. 후발국 중 일본은 이미 중심부의 위상을 지녔지만 2000년대에 들어 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩은 반주변부 이상의 지위상승을 하였다. 일찍이 신흥공업국이라 불린 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩이란 ‘네 마리 용’의 경제적 성공의 요체는 국가의 주도적 역할에 있었다는 사실에 주목하여 발전국가에 관한 입론이 나타났다.

이러한 동아시아 발전 경험이 지니는 의의는 고도의 지속적인 경제성장이 보다 균등한 소득분배와 결부되어 왔다는 사실에 있다. 이 점이 만성적인 저발전과 불평등으로 시달리고 있는 라틴 아메리카와 아프리카 대륙으로부터 아시아 지역을 구별해 주는 주요한 특징이다. 그러나 그러한 경제발전이 연성이든 경성이든 간에 권위주의 정치체제와 연결된 정치안정에 기초하고 있었다는 점에서 개발독재의 범주를 벗어나지 못하고 있다는 본질적 한계를 지닌다.

³ 국가는 의도적이고 적극적으로 경제와 사회를 재조직하고 생산수단의 소유와 통제를 통하여 생산과정을 총괄하고 시민사회 안의 다양한 이해관계를 조정하였으나 사회적 생산관계를 근본적으로 바꾸거나 배외주의적인 것은 아니었다. 그러나 국가가 자본가의 역할만 수행한다는 점에서 국가주도 자본주의, 즉 발전국가에 가깝다고 할 수 있다.

이러한 동아시아 발전의 공과에 관해서 대체로 예찬론이 회의론을 압도하여 왔다. 1997년의 아시아의 경제위기와 연관하여 ‘중이 호랑이론’이 주목의 대상이 되기 이전까지만 해도 ‘경제기적론’이 대세를 이루었다고 볼 수 있다.⁴ 동아시아 발전에 관한 한 자유주의 계열과 마르크스주의 계열의 학자들 사이에 ‘좌우합의(left-liberal consensus)’가 이루어져 있다는 얘기가 나올 정도로 이 지역은 비교자본주의의 시각에서 볼 때 성공적인 사례를 제공한다. 실제로 동아시아 지역의 경제기적이 제3세계의 퇴장을 가져오고 있다는 주장으로부터 구(舊)사회주의 국가의 체제전환을 향한 대안적 모델을 제공하고 있다는 논리로 이어지고 있다(Arrighi, 1991; 1996). 이에 한걸음 더 나아가, 세계화의 와중에서 동아시아는 국가의 기능이 살아남는 한 성장이 지속될 것이라는 ‘동아시아 예외론’으로까지 전개된 바 있다(Evans, 1997; Weiss, 1997).

동아시아의 경제발전은 여러 가지 국내외적 요인의 상호작용에 힘입은 바가 크다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 두 차례에 걸친 석유파동과 경제위기를 거치면서 팽창과 수축을 반복해 온 세계경제는 동아시아 나라들에게 국제교역을 통한 성장의 외적 기회를 제공하여 왔음이 확실하다. 또한 세계경제의 주기적 변화는 미국과 유럽의 산업과 생산 시설이 동아시아로 옮겨 가게 하는 주요 배경이 되었음도 지적할 수 있다(Wallerstein, 1976). 따라서 동아시아 나라들은 새로운 국제 분업질서 아래 제조업에 기반한 비교우위를 가지고 격발적 발전(spurt of development)을 이룸으로써 주변부에서 반주변부로 그 지위를 높일 수 있게 되었다. 이 나라들은 시간상의 차이는 있지만 중심부 자본주의 국가들의 경쟁압력을 극복하기 위해 한편으로 세계시장에서 국제분업의 이점을 활용하면서 다른 한편으로 중상주의적 보호무역 아래 내수시장을 확충하는 쟁하스가 명명한 ‘선택적 이탈(selective delinking)’이라는 발전전략을 통해 추격발전에 성공할 수

⁴ 동아시아의 경제성장이 일본을 제외하고는 자본과 노동이라는 생산요소의 투입의 결과일 뿐 기술혁신에 의한 생산성의 향상이 아니기 때문에 외연적 성장으로부터 내포적 성장으로의 전환이 어렵다는 크루그만의 비판이 대표적인 중이 호랑이론이다(Krugman, 1994). 이에 대한 실증적인 분석으로 영(Young, 1994)의 논문이 있다. 그러나 후발국의 경우 외연적 성장의 시기에는 기술혁신이 통상 일어나지 않으며 또한 저축과 투자의 양과 질 면에서 동아시아가 특이하다는 사실을 고려할 때 크루그만의 논지는 결함을 갖는다. 이러한 반론으로 헤일(Hale, 1997)의 논문을 참조할 수 있다.

있어 왔다(Senghaas, 1990). 수출증진산업화(export-promotion industrialization)를 주(主)로 하고 수입대체산업화(import-substitution industrialization)를 종(從)으로 하여 내수시장의 부족을 해외시장에서 보충하는 대외지향성이 그러한 발전전략의 핵심을 이루었다고 볼 수 있다.

동아시아 발전의 성공을 내인적으로 설명하는 여러 이론 중에서 우리의 관심을 끄는 것은 무엇보다도 문화주의적 해석과 제도주의적 분석이다.⁵ 문화주의적 해석은 일본의 초기 근대화 과정에서 신도(神道)의 긍정적 기능에 대한 벨라(Bellah, 1957)의 연구를 효시로 하여, 모리시마(Morishima, 1981), 호프하인즈와 콜더(Hofheinz and Calder, 1982), 뚜웨이밍(杜維明, 1990) 등의 논의를 거쳐 ‘유교자본주의론’에 의해 절정에 달하고 있다. 반면에 제도주의적 해석은 일본의 자본주의적 산업화 과정에서의 국가의 적극적 역할에 대한 존슨(Johnson, 1982)의 연구를 기점으로 하여, 화이트(White, 1988), 암스던(Amsden, 1989), 에반스(Evans, 1995) 등의 논의를 거쳐 ‘발전국가론’으로 집약되고 있다.

문화주의적 해석은 전통문화로서 유교가 프로테스탄트 윤리와 같은 순기능을 수행해 왔다고 본다. 가족중심주의, 교육에 대한 강조, 조직에 대한 충성, 위계서열의 존중, 정부의 지도력, 공동체적 집합주의, 강한 성취욕, 헌신성, 기율 등이 경제발전의 동력을 제공해 왔다는 주장이다. ‘고급 유교(High Confucianism)’가 지난날 지배층의 통치 명분을 제공해 왔다면 오늘날 그것은 ‘하급 유교(Low Confucianism)’로서 사람들의 의식과 행동에서 생활윤리로 작용하고 있다는 것이다(Kim, 1994: 99).⁶ 그러나 모든 문화주의적 해석이 유교를 동아시아 발전의 독립변수로 파악하는 것은 아니다. 유교가 산업화를 가져오는 데 제도적 변환을 촉진한 매개변수라는 설명도 주목해야 한다.⁷

문화주의적 해석의 백미라 할 유교자본주의론은 이에 한걸음 더 나아가 유교가 동양적 근대화를 가져온 핵심적 인자라고 파악한다. 뚜웨이밍은 동아시아를 인류역사상 세 번째 산업문명으로 파악하고 있다. 그는 유럽과 미국 같이 시

⁵ 이 부분에 관한 논의는 임현진, 2001, 제2장을 참고하고 있다.

⁶ 이것을 뚜웨이밍은 ‘정치적 유교(political confucianism)’와 ‘유교적 개인윤리(confucian personal ethic)’라고 부른 바 있다(Tu, 1984: 1).

⁷ 이러한 견해로는 Kyong-Dong Kim(2017)을 볼 것.

장경제에 기반한 자본주의와 구소련과 동유럽으로 대표되는 계획경제에 기초한 사회주의에 대해 유교자본주의를 제3의 발전대안으로 제시한다. 역사적으로 볼 때, 유교는 과거 불교나 도교에 비해 커다란 영향력을 발휘하지 못했으나 민간에 광범위하게 침투된 이후 그것들에 대해 창조적 적응을 하였으며, 따라서 금후의 과제는 서양의 사상에 대한 발전적 대응에 따라 세계의 현대화를 주도할 수 있다는 논지이다(푸웨이밍, 1995: 382, 368-390).

그러나 유교자본주의론은 다음과 같은 문제점을 지닌다. 첫째, 동아시아를 중국문화권으로 보아 이 지역을 아우르는 문화면의 핵심요소로서 유교를 강조하는 것은 무리가 있다. 불교, 회교와 같은 세계종교뿐만 아니라 각 나라들마다 지니고 있는 샤머니즘을 비롯한 전통 종교의 영향도 고려해야 한다. 둘째, 자본주의를 영미형, 독일형, 일본형으로 구분하는 것은 가능하다. 이 점에서 유교와 일본형 자본주의 사이의 친화관계를 얘기할 수 있을지는 모르지만 유교자본주의란 범주 안에서 동아시아 지역을 모두 포괄하는 것은 지나친 일반화이다. 셋째, 유교자본주의는 정치인, 관료, 기업인의 과두적 이해를 대변하는 조합주의와 인치가 법치를 압도하는 권위주의와 연관되어 있다. 이는 지대추구, 부정부패, 정경유착, 매관매직과 같은 부정적 현상을 수반한다.

이와는 달리 제도주의적 분석은 국가에 의한 효율적인 산업정책의 입안과 집행이 급속한 경제성장과 구조분화를 가져오는 데 크게 기여해 왔다고 본다. 기업과 노동으로부터 상대적으로 자유로운 위치에 있는 국가가 직간접의 경제개입을 통해 자본축적을 견인해 낼 수 있었다는 것이다. 이러한 제도주의적 분석은 시민사회로부터 자율적인 국가를 상정한다는 점에서 스카치폴(Skocpol, 1985)이 명명한 ‘국가중심적 국가관(state-centered approach)’에 입각하고 있다. 특히 경제행위를 전체 사회와의 관련에서 파악하는 신제도주의의 입장에 서서, 국가를 문제아로 보는 시장중심론을 넘어, 최대주의적 국가관을 선호한다. 경제발전 과정에서 국가의 역할을 계획과 시장이라는 이분구조 위에서 파악하기보다 효과적인 개입과 보완이라는 시각에서 시장의 불완전성을 막기 위해 계획의 합리성을 중시하고 있다.⁸

⁸ 웨이드의 표현을 따르면, 시장은 지도(guide)되고 관리(govern)되는 것이다. 이 점에서 시장순

제도주의적 분석의 핵심을 이루는 발전국가론에 의하면 동아시아 지역의 경우 국가는 다른 어느 대륙의 후발국보다 단순히 자원형성과 투자배분뿐만 아니라 금융, 시장, 조세, 가격 등 거의 전 영역을 통제함으로써 국내산업과 국제경제와의 관계를 조절하는 모습을 두드러지게 보여 왔다. 에반스에 따르면 그러한 발전주의국가의 효과성은 배태된 자율성(embedded autonomy)에서 유래한다. 국가는 사회와 절연된 것이 아니라 잘 연결되어 있다. 그렇다고 사회의 이해집단으로부터 영향을 받는 약탈국가(predatory state)와는 반대로, 자체의 충원과 승진의 원칙을 갖는 관료제에 의해 뒷받침됨으로써 특정 집단이나 계급의 이해를 넘어 전체 사회를 향한 비교적 독자적인 정책을 추진할 수 있다. 여기서 흥미롭게도 바로 배태성과 자율성이라는 모순적인 성향에서 발전주의국가가 가능하다. 그런데 이러한 발전주의국가의 배태된 자율성은 자본축적 과정에서 기업의 독자적 능력이 증가하게 됨에 따라 국가의 상대적 우위가 약화되는 것처럼 변화되기 마련이다(Evans, 1997: 12-13).⁹

그러나 발전국가론은 다음과 같은 취약점을 지니고 있다. 첫째로, 과거 고도성장기의 일본, 한국, 대만의 경우 적합한 틀을 제공하여 주고 있지만, 지구화된 세계경제 안에서 보호주의가 더 이상 가능하지 않은 시점에서는 설명력이 떨어질 수밖에 없다. 국가의 정책입지가 약화되는 현실에서 발전주의국가는 더 이상 중상주의적 전략을 추구하기 어려워진다. 둘째로, 자본축적 과정은 계급형성과 분화를 수반하며 그 결과 발전주의국가의 배태된 자율성은 침식될 수밖에 없다. 그러므로 국가와 자본 사이의 변화하는 관계는 포착할 수 있지만 노동과의 연관성을 적절히 파악하지 못하는 한계가 있다. 셋째로, 국가의 재정적인 경제정책의 근간을 이루는 금융통제가 정경유착을 심화시킬 수 있다. 2007년 아시아의 경제위기에서 보았듯이 발전주의국가도 약탈국가와 마찬가지로 지대추구를 통한 부정부패의 소지를 다분히 안고 있는 것이다.

지금까지 살펴본 문화주의적 해석과 제도주의적 분석은 동아시아 발전의 열

응보다 시장형성의 정책이 중시되었다고 볼 수 있다(Wade, 1990).

⁹ 예를 들어, ‘한국주식회사’(Korea, Inc.)에서 정부와 기업 사이의 주종관계의 변화가 좋은 사례를 제공한다.

쇠를 자본주의 국가와 유교문화에서 각기 찾고 있다는 점에서 매우 상이하다. 그럼에도 두 가지 관점에서 서로 수렴되는 점이 전혀 없는 것은 아니다. 동아시아의 일부 나라들에서 발견되는 강력하고 효율적인 국가의 성격은 공공권위와 위계질서를 강조하는 유교의 전통과 무관치 않다. 바꾸어 말해 이는 제도와 문화를 동시에 고려할 때 동아시아 발전 경험이 보다 정확히 설명될 수 있음을 시사해 준다. 사실상 동아시아 발전 경험에서 가장 중요한 변수라 할 국가주의는 이 지역에서 오래된 단일국가와 민족형성의 전통에 근거하고 있다. 일종의 유기체적 국가라는 일극적 국가체제(state monism)가 이 지역 정치체의 특성을 이루고 있다는 말이다. 그러나 여기서 우리가 주목해야 할 사실은 그러한 일극적 국가체제는 유교문화가 정착되기 전에 이미 존재했고 바로 그 유교문화는 형성 내지 도입과 함께 일극적 국가체제를 강화해 주는 작용을 해 왔다는 점이다.

유기체적 국가의 장단은 동아시아의 고도성장의 배경을 이룬 개발독재에서 잘 파악될 수 있다. 주지하다시피 이미 민주주의를 제도화시킨 일본의 경우를 제외하고, 거의 모든 아시아 나라는 산업화와 민주화 사이에서 항시 긴장을 겪으면서 권위주의 정치체제로부터 벗어나 왔다. 그러나 일본, 한국, 대만을 제외하고 중국의 경우 민주주의는 유보되고 있을 뿐만 아니라 오히려 부정되는 실정에 있다. 이러한 현실에서 헌팅턴 같은 서구 학자는 국가의 권위와 책임을 강조하는 유교는 개인의 권리와 자유를 중시하는 민주주의와 양립 불가능하다고 꼬집은 바 있다(Huntington, 1991: 24). 그러나 오늘날 아시아 국가들 중에서 산업화 이후 권위주의로부터 민주주의 정치체제로의 이행을 거쳐 공고화에 이르는 과정에서 유교가 교육을 통한 중간층의 육성과 시민성을 제고함으로써 민주주의의 친화력을 지니고 있다고 반박할 수 있다.

IV. 한국의 발전국가: 신중상주의에서 신자유주의로¹⁰

한국에서 국가-사회 관계는 국가기구, 정치사회, 그리고 시민사회와 경제사회라는 네 가지 영역의 특징을 통해 접근할 수 있다. 우선 국가기구는 틸리(Tilly, 1994: 5)의 정의에 따라 “정해진 영토 내에서 집중화된 권력수단을 통제하고 행사하는 합법적 조직”이자 권력의 정점(頂點)으로 이해할 수 있다. 시민사회는 우선 좁게는 “국가의 통제로부터 상대적으로 자유로운 자발적 결사체의 영역(Habermas, 1996: 367)”이라고 분석적으로 정의할 수 있으며, 다시금 이러한 결사체의 영역은 시장, 자본, 노동, 계급과 같은 경제적인 영역이라 할 경제사회와 공존할 수 있다.¹¹ 마지막으로 정치사회는 “공공권력과 국가기구를 통제하는 정당한 권리를 획득하기 위한 경쟁이 이루어지는 영역(Linz and Stephan, 1995: 8)”으로 이해할 수 있다.

바꾸어 말하면 정치사회란 권력의 획득을 위해 경쟁이 벌어지는 정당정치 영역으로 간주할 수 있다. 나아가 정치사회는 국가와 시민사회·정치사회를 매개하는 중요한 역할을 한다. 박정희정권 아래에서 비대한 국가기구는 독주했고 법치주의는 무너져 있었다. 국가에 도전하는 시민사회는 약했고, 정치사회는 여야정당은 존재했으나 유명무실했다. 그렇다고 박정희정권의 존속력이 전적으로 물리적 억압에서 나왔던 것은 아니다. 유신체제가 지속될 수 있었던 것은 남북 분단과 한국전쟁, 5·16 군사쿠데타 등을 거치면서 사회운동이 억압되면서 시민사회가 거의 성장하지 못했기 때문이다. 실제 박정희정권의 정당성은 매우 취약했으며 그것을 효용성으로 메우려 했다. 특히 유신체제에 대한 국민 대중의 지지는 높지 않았으며 물리적 강제력과 달리 이데올로기적 통합력은 낮았다.

그러나 동시에 박정희정권은 ‘반공’과 ‘성장’ 등의 언술들을 동원해 매우 강력하게 대중을 동원했다. 유신체제는 다양한 사회적 캠페인을 통해 노동자, 농민

¹⁰ 이에 대한 상세한 고찰은 임현진, 2017, 제1장에 상세히 다루어져 있다. 특히 라틴 아메리카의 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 칠레와의 비교를 통해 박정희정권의 발전국가적 성격을 검토하고 있다.

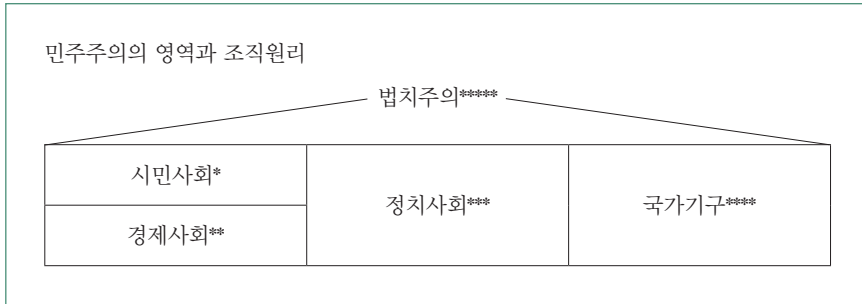
¹¹ 헤겔 이래 자유주의 전통에서는 시민사회를 사회적 노동 및 상품교환 등의 경제적 영역을 포괄하는 공간으로 이해했다. 이 글에서는 자발적 결사체에 초점을 두는 분석적 의미의 시민사회와 경제적 공간을 포괄하는 광의의 의미의 경제사회 개념을 사용하고자 한다.

등을 민중부문으로부터 탈정치화시키는 데 주력했고, 그들을 경제적으로 동원하는 데 초점을 맞추고 있었다. 국가의 캠페인 중 가장 전형적인 것이 ‘새마을운동’이었다. 1971년부터 시작된 새마을운동은 공장 새마을운동, 도시 새마을운동으로 확장되었다. 농촌 새마을운동은 도시-농촌 사이의 격차, 저곡가 정책 등 농촌과 관련한 문제들을 탈각시킨 채 농가의 소득향상, 농촌의 환경개선 등을 제기하였다. 농촌에 장려된 새마을공장은 농촌이 당면하고 있는 문제를 근본적으로 해결하는 것이 아니라 농촌 주변의 과잉인구를 흡수해 자본의 생산비 감소를 기도하는 것이었다.

공장 새마을운동은 계급 사이의 대립관계를 은폐시키고 이를 노사협력으로 대체한 것이었다.¹² 국가는 각종 캠페인과 각 부문의 지도층에 대한 제한적 포섭을 통해 민중부문을 탈정치화시키고 의사결정 과정에서 배제하였다. 이러한 상황에서 반공주의는 처벌에 대한 두려움을 일반 대중에게 내면화시켜 그들을 정치에 더욱더 무관심하게 만들었다. 유신체제는 경제적인 이슈와 관련해서만 선별적으로 대중을 동원했다. 사실상 박정희정권의 유일한 명분이라고 할 수 있는 ‘경제성장’ 이데올로기는 사회의 모든 부문이 탈정치화되고, 민중부문의 변혁적 힘이 부재했던 상황을 조건으로 해서 작동하였다. 정통성 기반이 매우 취약한 박정희정권이 의존할 수 있었던 유일한 것이 ‘경제성장’이었듯이, 탈정치화된 대중들이 기대하는 유일한 목표 또한 ‘경제성장’이었다는 역설을 발견할 수 있다.

그러나 대중은 재정치화될 수밖에 없었다. 첫째, 분배를 무시한 왜곡된 경제성장은 그 자체가 한계가 있었기 때문에 ‘경제성장’에 대한 대중의 기대는 약화되어 갔다. 둘째, 산업화에 따라 노동자계급이 점차 증대하게 되었다. 셋째, 경제성장 과정에서 물질적 보상이 거의 없는 배제 정책은 중장기적으로 대중의 반발을 살 수밖에 없었다. 박정희대통령의 사망과 유신체제의 종결이 사회운동의 전

¹² 도시 대독점자본이 채택한 공장새마을운동은 노·사 간의 대립에서의 자본-임노동이라는 본질적 문제를 은폐하고 환경개선이나 노사협력이라는 예방적 계 조직을 통해 모순의 둔화를 시도해 노동계급의 탈정치화를 사업장 수준에서 시도했던 것이다. 동시에 노-사가족주의가 갖는 봉건적, 온정적, 권위주의적 정향은 노동계급의 동원과 노동강도의 강화를, 노동자들의 반발을 극소화하면서 진행했던 경제적 동원의 메카니즘으로 작용했던 것이다(고성국, 1985: 136).



*: 언론·집회·결사의 자유, **: 제도화된 시장, ***: 자유롭고 공정한 선거경쟁

****: 합리적·합법적 관료규범, *****: 입헌주의

출처: Linz and Stepan(1995: 10-11)에서 재구성; 임현진(1996)에서 재인용.

그림 2 국가기구, 시민사회, 경제사회 및 정치사회의 관계

개와 그에 따른 권력자들 간의 경쟁에서 비롯되었다는 사실이 이를 뒷받침한다.

1. 국가-사회 관계

발전국가론에 의하면 동아시아 지역의 국가는 다른 어느 대륙의 후발국보다 자원형성과 투자배분뿐만 아니라 금융, 시장, 조세, 가격 등 거의 전 영역을 통제해 국내산업과 국제경제와의 관계를 조절하는 모습을 두드러지게 보여 주었다. 에반스(Evans, 1995)에 따르면, 발전주의 국가의 효과성은 배태된 자율성(embedded autonomy)에서 유래한다. 국가는 사회와 절연된 것이 아니라 연결되어 있다. 국가는 자본가계급의 이해관계를 위하여 근본적으로 봉사하지만 그들에게 정치적 권력의 열쇠를 궁극적으로 내맡기지 않았다는 점에서 ‘관료제화된 보나파르트주의(bureaucratized Bonapartism)’의 성격을 갖는다. 사회의 이해집단으로부터 영향을 받는 약탈국가(predatory state)와 달리, 이러한 발전국가는 자체의 충원과 승진의 원칙을 갖는 관료제에 의해 뒷받침되기 때문에 특정 집단이나 계급의 이해를 넘어 전체 사회를 향한 비교적 독자적인 정책을 추진할 수 있다. 배태성과 자율성이라는 서로 모순적인 성향에서 발전국가를 설명하고 있는 것이다(임현진, 2001: 85-86).

표 2 발전국가의 기초적 성격

		베버주의 국가 구조 차원		
		국가 관료제의 합리화의 정도		
		높음	낮음	
마르크스주의 계급-국가 차원		합리적-법적 관료제 이념형		세습 국가 이념형
		시민사회에서의 국가의 배태성의 정도: 지배계급과의 연결망 따위	높음	발전국가
		낮음	과대성장 포스트-식민 국가	약탈국가

출처: 임현진(2005: 282).

한국의 경제성장 과정을 보면, 발전국가론의 일반적 설명에 일치하는 듯 보인다. 1970년대의 산업화 과정에서 국가의 역할은 절대적이었다. 1970년대 국가는 중화학 공업의 육성을 통해 고도성장을 도모하려 했다. 정부는 ‘종합무역상사 설치’(1975), ‘수출입은행 설립’(1976), 이 외 각종 조세·관세 정책을 통해 중화학공업을 적극 육성하였다. 국가는 국민투자기금을 조성하고 5개 중화학공업 단지 건설에 재정적인 지원을 제공하여 적극적인 투자 재정 정책을 실시하였다. 금융정책에서도 국가는 수출지원금융을 주축으로 정책금융을 크게 강화시켰다(김호기, 1985).

그리고 일본, 한국, 대만, 중국 등 동아시아의 산업화와 관련해 국가 관료제의 효율적 작동을 강조하는 발전국가론의 설명은 1970, 80년대 한국의 대자본가 정책을 설명하는 데 적합한 일면이 있다. 이 시기 한국의 경제성장은 라틴 아메리카의 경험과는 달리 국가-국내자본-외국자본의 3자 동맹보다는 국가-국내자본 간의 2자 동맹에 의해 특징지을 수 있다. 외국자본의 직접투자 비중이 라틴 아메리카와 비교가 안 될 정도로 훨씬 적었으며, 국가는 수출에 주력하는 국내자본에 각종 특혜와 보호를 베풀었다. 국가와 국내자본의 관계에서 정부는 상위 파트너, 대기업은 하위 파트너이었으며, 국가는 각종 금융·세제·시장정책 등을 통해 국내자본을 규제하였다. 국가는 외자도입과 배분 과정에서 허가와 지불보증을 통해 국내자본을 통제하였다. 또한 산업자본의 은행 소유가 봉쇄된 가운데, 은행신용에 대한 독점을 통해 산업자본을 규제하였다. 이 시기 한국에서 국가는 단순한 부르주아지의 집행위원회가 아니었다.

그러나 이러한 유신국가의 상대적 자율성은 ‘구조적 자율성’이라기보다는 ‘도

구적 자율성'에 가까웠다. 유신국가는 한편으로 자본가에게 정치적 권력을 결정적으로 내맡기지 않고 그들을 통제하였다는 점에서 단순한 부르주아지의 집행위원회는 아니었지만, 다른 한편으로 부르주아지 전체의 이익을 위해 기능하였다(Lim and Baek, 2002). 1960년대 말, 1970년대 초의 기업들의 수익성 하락에는 금융비용의 증가, 인건비 증가가 주요 요인이었다. 당시 전경련 등 국내자본은 정치우위의 경제풍토 개선, 긴축금융정책의 해소, 재정부분 축소, 금융자율화, 물가대책, 국가에 의한 노동통제 및 임금통제 등의 국가 개입을 요구하였다(이성형, 1985: 24-25). 경제위기가 유신의 직접적인 원인이지는 않았지만, 유신을 전후한 국가의 정책들은 이러한 국내자본의 요구에 반응한 것이었다. 국가는 '8·3 긴급경제조치'(1972), '기업공개촉진법 제정'(1972) 등을 통한 사채시장을 규제하고 이자부 자본의 활동을 강하게 억제해 이를 산업자본으로 전환시키려 하였다(이재희, 1987). 그리고 국내 대자본(재벌)에 이를 장기저리의 산업자본으로 제공하였다. 또한 1970년을 전후로 하여 금융비용 부담이 없는 외국자본의 직접 투자를 권장하기도 하였다.

한국의 산업화 과정에서 국가의 역할, 국가와 자본 사이의 관계를 설명하는데 발전국가론은 상당히 유용하다. 발전국가론은 한국에서 국가와 국내자본 사이의 강한 연계와 자본에 대한 국가의 상대적 자율성, 특히 '도구적' 자율성을 정확히 짚어내고 있다. 그러나 발전국가론은 첫째, 경제성장이 가능했던 국제적 여건을 고려하지 않는다는 점, 둘째, 경제성장의 내용에 대해서, 다시 말해 경제성장을 위한 불균형 전략이나 그 결과로서 이중부문이라는 내적 모순을 무시한다는 점에서 한계를 갖는다.

먼저 한국의 괄목한 경제성장의 이면에는 발전국가론이 주목하는 자본축적과 구조분화의 기제로서 국가의 역할 이외에 정치적·군사적 국제냉전구조의 영향이 매우 크다. 한국이 자본주의 세계경제의 일원이 된 데에는 국제분업적인 교환의 논리보다는 국제관계적인 힘의 논리가 보다 더 작용하였으며, 그 후견자인 미국의 한국에 대한 이해관계는 경제적인 것이라기보다는 정치적·군사적인 것이었다(임현진, 1984: 271). 이른바 '초청에 의한 상승'이라는 요인을 결코 무시할 수 없다(Wallerstein, 1979). 아울러 박정희정권이 택한 중화학공업화 전략은 국제무역환경의 변화, 그리고 일본자본의 역할과 긴밀히 연결되어 있었다. 1970년

대를 전후하여 선진공업국은 고도의 자본과 기술을 필요로 하는 산업에 치중하고, 노동력을 많이 필요로 하거나 공해문제가 심각한 업종은 후진국에 넘겨주는 산업 간 국제 이동이 있었다. 특히 일본자본은 한국에 직접투자, 차관제공을 통해 철강, 알루미늄, 플라스틱, 전자, 조선 등과 같은 산업들을 육성하여 양국 간의 분업체계를 형성하려 했다(김태일, 1985: 51-53).

다음으로 이러한 한국의 발전 과정은 소위 ‘발전 딜레마’라고 명명할 수 있는 다양한 구조적 문제를 낳았다. 이병천(1998: 60-69)에 의하면, 한국의 발전 딜레마는 국가의 취약한 규율과 권위주의적 성장지상주의, 권위주의적 재량주의, 수직적 권위주의의 구조 등에 의한 산업정책의 문란, 재벌 가문의 족벌 지배에 바탕을 둔 기업지배금융, 관치금융과 정책금융체제로 인한 금융의 불구화, 노동의 배제와 재벌의 사회적 힘의 강화 등으로 요약될 수 있다. 따라서 국가와 국내 대자본 사이의 연합으로 가능했던 산업화는 그 성장의 한계를 구조적으로 잉태하고 있었다고 볼 수 있다. 유신체제 아래 산업화 과정의 가장 큰 특징으로 인식되고 있는 중화학공업화 또한 국내 산업부문 간의 균형과 조화와는 거리가 멀었다. 중화학공업화는 거의 대부분 수출산업으로 육성되었고, 그 재원은 거의 외자에 의해 조달되었다. 따라서 이러한 방식으로는 기초소재와 중간재, 자본재의 국내 생산을 통한 여러 산업부문 사이의 연계에서 나오는 시너지 효과를 충분히 극대화시키기 어려웠다.¹³ 따라서 ‘발전국가’라는 이념형은 한국의 발전모델의 성공은 가능할 수 있어도 그 실패라는 구조적 문제를 정확히 포착할 수는 없다는 한계가 있다.

분명 정경유착, 지대추구, 부정부패, 정책혼란 등은 박정희식 한국의 발전국가 모델과 전혀 동떨어져 있지 않았다. 더욱이 국내 대자본 편향적인 산업정책을 통해 재벌집단의 힘은 확대되어 갔고, 1980년대 중후반 이후 국가가 우위에 섰던 국가-자본 간의 관계는 점차 역전되어 갔다. 그러나 궁극적으로 유신체제 아래 산업화는 철저히 노동을 배제하고 억압하는 상황에서 국내자본의 협애한

¹³ 이러한 맥락에서 이재희는 국내산업 부문과의 연관이 결여된 상태에서 기계설비나 중간재를 해외에서 조달하여 진행된 점, 그리고 수출산업으로 육성된 점 등에서 이 시기 중화학공업화는 1960년대 축적기구의 연장과 확대에 불과하며, 그것이 수입의 대폭적인 증대 나아가 외채상환부담의 급증으로 귀결된 것은 당연하다고 지적한다(이재희, 1987: 218).

이해에 부응하여 진행되었다. 산업화와 더불어 노동자계급이 형성되고 분화되는 과정 속에서 한국의 발전국가는 그 구조적 모순의 가장 커다란 피해자인 노동과 정면으로 대면할 수밖에 없었다.

2. 국가-노동 관계

한국의 노동통제 방식을 적확히 이해하기 위해서는 노조 조직의 형태와 권력의 흐름이라는 두 가지 기준에 의거하여 표 3과 같은 네 가지 노동정치의 이념형을 제시할 수 있다. 이러한 이념형은 슈미터(P. Schmitter)의 조합주의와 다원주의라는 일차원적 이분법의 한계를 보완하는 것이다.

슈미터는 주로 노동부문의 조직성격에 초점을 맞추어 조합주의와 다원주의를 분류하고, 전자를 다시 국가조합주의와 사회조합주의로 구분한다. 조합주의와 다원주의는 이익대표의 체계가 취해야 할 제도적 형태에 대해 각기 다른 처방을 제공한다. 즉, 다원주의는 이익집단의 자연발생적 형성·진화·확대 및 경쟁적 상호작용에 기대를 걸면서 여러 정치세력의 조화 혹은 균형에 대한 믿음을 강조하는 반면에, 조합주의는 이익집단의 인위적 출현·수적 제한·수직적 통합 및 비경쟁적 상호보완을 중시하면서 여러 정치세력이 유기적으로 서로 의존하는 기능적인 적응에 호소한다.¹⁴

표 3 노동통제의 네 가지 방식

노조조직 권력의 흐름	집중	분산
상 → 하	국가조합주의	국가다원주의
하 → 상	사회조합주의	사회다원주의

출처: 임현진(2005: 285).

¹⁴ 슈미터는 이익집단의 제도적 형태에 치우친 나머지 첫째, 다원주의와 사회조합주의 간의 현실적 차이를 너무 강조하고, 둘째, 국가조합주의가 총체적 분석틀에서 다원주의 및 사회조합주의와 어떠한 이론적 관계를 맺고 있는가를 명확하게 설명하지 못하고 있다. 사회조합주의가 서부 유럽에서, 국가조합주의가 라틴 아메리카의 후발 자본주의국가에서 등장하는 것을 고려하면, 시민사회의 자율적 역할이 인정되고 있다는 점에서 다원주의와 사회 조합주의는 거의 흡사한 형태가 된다. 또한 국가조합주의는 이익집단의 종속성이라는 측면에서 그것들과 대립되는 것으로 파악될 뿐이다 (Schmitter, 1979).

라틴 아메리카 지역에서 현대적 의미의 국가조합주의가 등장한 시기는 1930년대였다. 당시에 라틴 아메리카는 대공황의 충격 속에서 지역·계급·부문 간 갈등의 심화를 겪고 있었다. 이에 대한 제도적 해결책으로 등장한 것이 바로 국가조합주의였다. 라틴 아메리카에서 국가조합주의는 보수와 혁신의 기운이 치열하게 경쟁하면서 제3의 변증법적 조화를 이루는 서구형 민주주의가 아니었다. 거대한 이익집단을 구성하여 통제하려는 국가조합주의는 처음부터 지배의 방법이였다. 국가조합주의는 국가가 나서서 계급갈등을 조정해 지배 권력을 방어하려는 전략이다. 정치적 개방이 방종을 통해 계층·집단 간의 소모전을 자초하고 억압이 저항을 불러와 전면전을 야기할 것을 우려해 그 중간 지점에서 국가가 선택적 '유인과 제재(incentives and constraints)'라는 처방책(Collier and Collier, 1979)을 스스로 제기하였던 것이다. 따라서 라틴 아메리카 국가는 다양한 관계기구 아래 갈등을 제도화하면서 인위적으로 계층·집단 간의 견제와 균형을 유지하는 데 주력하였다.

국가조합주의를 통한 지배방법에서 주목해야 할 단위는 공식노조였다. 라틴 아메리카 국가는 수많은 노조를 만들었다. 노조는 저항의 역량을 과시한 운동세력에게 정치적 참여의 길을 터 주면서 반체제적 비판의식의 확산을 방지하는 포섭 및 통제의 기제였던 것이다. 주로 국가 전략산업 내의 노조나 정부 공무원이 주 대상이었다. 국가는 노동자계급에게 공식노조를 '선사'하면서 그들의 독자적 조직역량의 형성 기회를 사전에 박탈하는 선점 전략을 썼던 것이다. 또한 국가는 노동자계급을 분할 통치의 논리에 따라 다양한 조직으로 나누어 배타적 견제심리를 부추기면서 시민사회 내의 힘의 수평적 결집을 방지하려 했던 것이었다.

그러나 이러한 국가조합주의는 세 가지 측면에서 결함을 내재하고 있다. 첫째, 국가가 공식노조 지지를 확보·유지하기 위해서 엄청난 경제적 비용을 치러야 했고, 국가는 곧 재정팽창의 함정에 빠지게 되었다. 둘째, 국가는 위로부터의 힘에 의해 인위적으로 갈등을 해소했기 때문에 정통성의 문제를 해결할 수 없었다. 셋째, 국가 내의 지배세력이 분열되어 그 안에 경쟁관계가 성립될 때 정권붕괴의 위험이 높아졌다. 이는 지배세력 내의 어느 한 분파가 권력투쟁에서 이기기 위하여 대중을 동원하기 시작하면, 다른 분파 역시 유사한 전략을 취하기 때

문이었다.

국가단원주의는 시민사회에 대한 국가의 비대칭적 통제력을 구축하는 데 목적이 있다는 점에서 국가조합주의와 매우 유사하다. 그러나 그 방법은 상이하다. 국가가 시민사회 내의 어떠한 자생적 혹은 인위적 조직도 인정하지 않는 특징을 지니고 있는 것이 국가단원주의이다. 국가단원주의는 시장에 대한 사회의 본능적 방어심리를 철저히 억압한다. 그것은 조직정비에 나선 이익집단을 적절히 달래면서 시장의 심판 기능을 차단하거나 손질하는 국가조합주의와는 전혀 다른 형태의 제도이다. 무엇보다 거기에는 시민사회를 억압하여 시장을 지키려는 경향이 있다. 그러므로 국가단원주의는 이념적·조직적으로 노동을 무장해제한 후 이들을 냉혹한 국제경쟁의 현실로 내던지면서 물량적 성장의 기반을 조성한다. 국가는 중간집단의 등장을 배제하면서 노동부문을 산산이 쪼개 버린다. 이를 위해 엄청난 국가권력의 투입이 요구됨은 물론이다.

이러한 국가단원주의는 한국에서 비교적 손쉽게 자리 잡을 수 있었다. 왜냐하면 해방 직후 폭발적으로 성장했던 노동운동 세력이 한국전쟁을 경유하면서 매우 약화될 수밖에 없었고, 이후 반공이데올로기는 노동부문을 축소시키는 환경이 되었기 때문이다. 그러나 한국의 노동통제 방식이 순수하게 국가단원주의적 방식으로 이루어진 것은 아니었다. 그보다는 최소한 국가조합주의의 외형을 갖춘 다음에야 제 기능을 발휘하는 아주 취약한 형태의 통제조직이었다. 개입국가는 진보적·혁신적 노동운동이 활성화되기 이전에 정치투쟁의 공간을 제도적으로 봉인하여 사실상 폐쇄시켰다. 그 수단은 다름 아닌 한국노총이었다. 1980년대 중반 이전까지 조직된 전국 규모의 노조는 대다수의 기층 노동자와 절연된 채 밀실에서 자본축적의 길을 돕는 어용노조였다. 아울러 국가단원주의는 보상 및 회유의 정치를 단순히 전국 수준의 노동지도자에 한정시킨 채 이를 일반 노동대중의 차원으로 확산시키지 않았다.

유신체제를 전후한 시기의 노동 정책을 구체적으로 살펴보자면, 우선 1969년 12월에 정부는 「외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법」을 제정하여, 외국인 투자회사에서의 노동조합 결성을 행정적으로 대단히 어렵게 만들었고, 노동쟁의가 발생하면 노사협의를 결과를 해당 장관에게 보고토록 하여 노동행위의 발생을 억제하였다(이영철, 2004). 또한 노동쟁의조정위원회

(이하 조정위)를 설치하여, 노동위원회가 맡던 기능을 대신 맡도록 하였는데, 조정 위에는 노동자 대표, 공익 대표, 사용자 대표 이외에 정부관리가 참여하도록 하였다. 조정위는 노동쟁의가 적법하다고 판정되면, 즉시 조정을 개시하되, 조정이 20일 안에 성립되지 아니하면, 중앙노동위원회의 중재에 회부하여, 노동자들이 파업 등의 쟁의행위를 사실상 할 수 없도록 만들었다.

이어서 1971년 12월, 정부는 국가비상사태를 선포하였고, 「국가보위에 관한 특별조치법」을 만들었다. 이 「국가보위법」은 국가비상 사태하에서 노동자들은 단체협상이나 단체행동을 하기 전에 행정부서에 조정을 요구해야 하며, 정부부서의 조정안을 따를 것을 요구하였다. 그리고 정부기관, 공사, 공공 서비스 기업, 경제에 큰 영향을 미치는 대기업의 노동자들에게는 특별한 조치를 취할 수 있다고 규정하여 대기업 노동자들의 단체행동권을 제약하였다. 한편, 노동청이 노사분규를 조정하도록 했으나 조정을 기피하여, 노사협의회를 통해서 단체협상을 벌이도록 유도하였다. 이로써 노동자-공익-사용자 대표 3자 동수의 원칙에 따라 구성되어 1960년대에 비교적 중립적인 역할을 하였던 노동위원회는 유명 무실해지고, 노동자의 단체행동권은 심각하게 제약되었다.

유신헌법은 노동자의 결사, 단체협상, 단체행동권을 ‘법이 정한 범위 안에서만’ 보장하였고, 주요 공공단체와 대규모 기업의 단체행동권을 제약하거나 인정하지 않았다. 또 대통령은 긴급조치권에 의해 법적인 제약 없이 노동권을 제한할 수 있었다. 1973년과 1974년에 유신헌법에 따라 노동조합법을 개정하였는데, 정부는 이를 통해, ① 노사협의회 기능을 상세히 규정하여, 노동조합을 대신할 수 없도록 하였고, ② 노사분규에 대한 결정을 노동자의 대의원회의가 아니고, 전체회의에서 결정토록 하여, 노조 지도부의 영향을 약화시켰으며, ③ 전국적인 산업별 노조를 언급하지 않음으로써 산별노조가 노사분규의 합법적인 참여자가 되지 못하도록 하였다.

자본축적과 관련하여 유신체제의 또 다른 특징은 임금 인상을 억제하고, 이를 위해 강력한 노동통제 정책을 실시한 데 있다. 「외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법」(1970), 「수출자유지역설치법」(1971), 「국가보위에 관한 특별조치법」(1971), 「유신헌법」(1972), 「노동관계법」 개정(1973) 등은 이를 위한 입법의 예로 볼 수 있다.

이러한 국가단원주의는 다음과 같은 세 가지 측면에서 문제를 지니고 있었다. 첫째, 국가가 노조다운 노조를 절대 허용하지 않았기 때문에 결과적으로 계급갈등을 심화·누적시켰다. 둘째, 국가가 노동운동을 억압하는 한 노동운동은 처음부터 정치투쟁의 성격을 지닐 수밖에 없었다. 셋째, 국가가 대중적 차원의 물질적 보상 및 회유의 정치를 구사하지 않았기 때문에 노동자계급에 대한 관제노조의 통제력은 매우 취약한 것이었다. 국가는 일반 노동대중에게 억압자이었을 뿐 그 어떤 이념적 헤게모니도 행사하지 못했다. 따라서 국가단원주의는 유인 없는 제재를 통해 노동자계급을 소외시켰고, 개입국가는 노동의 독자적 조직화와 이념적 급진화에 직면하게 되었다.

V. 결론: 포스트 발전국가로의 진화

변화하는 발전국가의 시각에서 보면 세계화의 와중에서 아시아 국가들은 신자유주의로 귀일하는 경향을 보이고 있다. 국가의 정책적 입지는 약화되고 경쟁력과 효율성을 강화하기 위해 개방확대와 규제완화를 거부하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 일본은 해체, 한국은 전환, 그리고 대만은 존속으로 이해할 수 있다. 중국은 발전국가라기보다 국가자본주의의 성격을 강하게 띠고 있다. 중국을 제외하고 한국, 일본, 대만에서 국가개입의 효능이 떨어짐에 따라 더 이상 신중상주의적 정책을 유지하기 어렵게 되지만 신자유주의적 정책을 수단적으로 편용하는 것이다.

한국의 경우 발전국가는 박정희정권의 붕괴와 더불어 변모의 길을 걷게 된다. 세계경제의 상승국면에서 전두환정권(1980~1987) 아래에서 3저(저달러, 저유가, 저금리)에 따른 호황으로 미국, 유럽 등 중심부 국가들로부터 개방의 압력을 받게 되면서 신중상주의적 발전국가는 서서히 신자유주의적 발전국가로의 전환이 이루어진다. 특히 김영삼정권(1993~1997)의 세계화 정책과 김대중정권(1998~2002)의 신자유주의적 구조조정은 발전국가에 대한 변화를 가져온 결정적인 배경이 되었다.

1990년대 초반 이후 지난 30여 년에 걸친 세계화 정책과 신자유주의적 구조조정 추진 이후 한국은 미국과의 자유무역협정(FTA)에서 보듯 그 어느 때보다도

자본주의 세계체제에 깊숙이 통합되었다. 자본주의 세계경제의 영향력이 압도적으로 커지면서 국가 간 국제체제 안에서 국가의 정책적 입지가 약화되는 가운데 국가의 구심적 역할은 제한을 받을 수밖에 없는 것이다.

세계화 정책은 두 가지 단계를 거쳐 추진되었다.¹⁵ 1994년 5월에 제시된 ‘국제화’가 그 첫 단계라면, 그것은 1994년 11월에 두 번째 단계인 ‘세계화’로 궤도 수정된 바 있다.¹⁶ 국제화는 “외국자본의 유치와 자본시장의 개방을 통해 국제협력개발기구(OECD: Organization of Economic Cooperation and Development) 가입을 준비하기 위해 지속적 성장과 번영을 달성하기 위한 불가피한 과정”으로 정의되었다(Gills and Gills, 2000: 36-37). 그러나 국제화는 바로 세계화에 의해 대체됨으로써 단명한다. 세계화는 “생산성과 유연성을 높임으로써 사회의 총체적 변화를 시도하는 모든 영역에 걸친 개혁”으로 규정되었다(Gills and Gills, 2000: 38). 대외적 요소를 강조한 국제화가 세계화를 통해 국내적 개혁으로 바뀌게 된 것이다.

불행히도 김영삼정권의 세계화 정책은 실패로 귀결되었다. 대통령 김영삼이 갈망한 대로 한국은 OECD의 회원국이 되었지만 그를 위한 급속한 자본시장개방의 대가로 그의 집권기간 말기인 1997년 가을에 외환위기에 직면하게 되었다. 무엇보다 큰 실책은 세계화가 바깥으로 뻗어 나가는 것 못지않게 안으로 들어오는 것도 있다는 점을 간과한 데 있다. 특히 마땅한 준비 없이 이루어진 금융자유화와 탈규제를 포함하는 자본시장 개방은 외국자본의 손쉬운 유출입을 허용함으로써 IMF에 의한 550억 달러에 해당하는 긴급 구조금융에 의해 외환위기를 진정시킬 수밖에 없는 곤혹을 치르게 되었던 것이다. 세계화가 가져올 득실을 면밀히 고려하였다면 국민경제의 자율성을 침식할 세계화에 대해 제반의 안전장치를 강구했었는지 모르나 사정은 그렇지 못했던 것이다.

헌정사상 처음으로 선거에 의해 수평적 정권교체를 달성한 김대중정권은 김

¹⁵ 한국은 1990년대 초반 미국으로부터 개방의 압력을 받아 왔다. 이른바 3저(저달러, 저유가, 저금리)로 인한 경상수지의 흑자를 기록한 한국에 대해 미국은 무역자유화를 포함하는 경제개방조치를 요구하였던 것이다. 그러므로 신자유주의적 자본축적은 이미 김영삼정권부터 시작된 것으로 보는 것이 옳바르다.

¹⁶ 비교적 국제경험이 적은 김영삼은 싱가포르와 미국 시애틀에서의 아시아태평양경제포럼(Asian-Pacific Economic Forum)에 참석한 이후 그곳의 발전상에 적지 않은 감명을 받은 것 같다. 처음에는 한국의 미래를 국제화에서 찾다가 한걸음 더 나아가 세계화를 제창한 배경이다.

영삼정권이 남겨 놓은 경제위기를 극복해야 할 어려운 과제를 안고 출범하였다. ‘국민의 정부’를 자처한 김대중정권은 ‘시장경제와 민주주의의 병행 발전’을 국정목표로 내걸었으며 이에 ‘생산적 복지’를 차후 추가하였다.¹⁷ 김대중은 그가 대선기간 중에 약속한 대로 IMF의 신자유주의적 구조조정에 착수하였다. 주로 금융, 기업, 노동, 정부 등 4대 부문에 초점을 맞춘 구조조정을 필두로 하여 사회 여러 분야에서의 개혁이 병행되었다. 금융의 재구축, 기업의 재조직, 노동시장의 유연화, 그리고 정부부문의 축소가 그 골자이다.¹⁸

자유화, 민영화, 탈규제를 지향하는 신자유주의 구조조정은 세계화를 착근시키는 정책적 수단임은 주지의 사실이다. 실제로 개발도상국가들은 구조조정을 통해 자본주의 세계경제 안에 보다 깊숙이 통합된 바 있다. 신자유주의적 구조조정은 한편으로 참여와 분배라는 민주화의 논리와 다른 한편으로 경쟁과 효율이라는 시장의 논리 사이에 내재적인 긴장을 유발한다. 특히 국제자본을 유치하기 위해 구조조정을 효과적으로 처리하는 과정에서 기술관료들은 위로부터의 ‘지시받는 민주주의(guided democracy)’를 원한다면, 일반민중은 정책수립 과정에서 그들의 이해를 신장하기 위하여 밑으로부터의 ‘참여 민주주의(participatory democracy)’를 바란다(Gamarrá, 1994: 2-3; Pereira et al., 1993: 182). 개발도상국가들의 정부가 위와 밑으로부터의 구조조정 중 어떤 방식을 취할 것인가는 선택의 문제이기도 하지만 세계경제 안의 위상, 국가의 정책 능력과 강도, 국회 내에서의 여당의 위치, 자본과 노동의 상대적 집중도의 차이, 시민사회의 성숙도 등에 따라 달라진다. 김대중정권은 김영삼정권의 세계화 정책을 부정하면서도 그 노선을 답습하는 모순을 보이고 있었다. 한걸음 더 나아가 그는 오늘의 지구촌 아래에서는 기업의 국적성에 너무 집착할 필요가 없다는 탈국가주의적인 국민경제

¹⁷ 세계조류에 해박한 김대중은 민주주의와 시장경제라는 전지구화의 흐름을 수용하면서 생산적 복지에 의해 사회안전망을 구축하려는 계산을 했다고 보인다. 그러나 그는 민주주의와 시장경제 사이의 내재적 긴장에 주목하지 못함으로써 애초의 ‘민주적 시장경제’의 구상은 성사되지 못하였다. 독일의 사회적 시장경제에 착안한 민주적 시장경제에 대한 논의는 김대중정권 초대 대통령정책기획위원회 위원장을 역임한 최장집 교수의 글(1998)을 참고할 것.

¹⁸ 개혁의 상당 부분은 김영삼정권에 추진된 것과 대동소이하다. 그러나 김대중정권은 김영삼정권과의 차별화를 위해 개혁의 연속성을 부정하고 독자성을 부각시키려 하였다. 김대중정권의 4대 부문 구조조정에 관한 자세한 소개와 비판에 관해서는 Lim and Hwang(2000)을 볼 것.

에 대한 생각을 개선하는 데도 주저하지 않았다.

김대중정권의 신자유주의적 구조조정은 국가주의와 조합주의의 요소를 가미하고 있다. 시장친화적인 구조조정을 하면서 그것을 국가가 주도한다는 점에서 국가주의, 그리고 자본과 노동의 타협을 시도하였다는 점에서 조합주의의 두 가지 면모를 엿볼 수 있다. 그러나 신자유주의적 구조조정은 위로부터의 기술관료들에 의한 것이었고 밑으로부터의 참여는 허용되지 않았다. 김대중정권의 구조조정의 한계는 장기적인 구조개혁보다 단기적인 안정화를 겨냥하되 사회안전망을 건설하여 성장과 복지를 동시에 추진하는 일종의 비정통적인 방법을 취했다. 따라서 구조조정은 발전전략의 근본적 수정보다 거시경제적 조정을 꾀하는 위기관리의 성격을 강하게 보인다.

신자유주의적 구조조정이 위기극복에서는 일단 성공한 것으로 평가될 수 있다. 김대중정권 아래 무역흑자가 800억 달러의 누적을 가져왔고 외환보유고도 무려 1,000억 달러로 늘어났다. 그러나 무역흑자가 수출 증가보다 수입 감소에 의해 주로 이루어졌고, 환율평가 절하가 이루어지면서 교역조건이 지속적으로 악화되어 왔다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 특히 국내 주식시장의 삼분의 일 이상을 외국투자자들이 장악하고 있다는 사실은 한국경제가 국제화되면서 일종의 대외종속이 늘어나고 있는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 금융과 기업의 구조조정 과정에서 160억 달러라는 공적자금을 사용함으로써 정부의 재정적자가 2020년 들어 1,000억 달러를 넘고 있다.

세계화 정책과 신자유주의적 구조조정의 여파로 국가와 사회 사이의 관계도 엄청나게 변화하고 있다. 한국의 국가는 발전주의 국가로서 사회와 밀접한 관련을 맺고 있지만 그것으로부터 영향을 받지 않는 ‘배태된 자율성’을 지니고 있었다(Evans, 1996). 이 배태된 자율성으로 인해 한국의 발전국가는 자본축적 과정에서 대기업과 제휴하면서 선도적인 역할을 할 수 있었다. 이러한 한국의 발전국가가 신자유주의 구조조정 이후에도 여전히 힘을 행사하고 있음은 물론이다.¹⁹

¹⁹ 이것은 칼러가 말하는 ‘정설의 역설(orthodox paradox)’이라는 맥락에서 접근 가능하다. 즉, 신자유주의적 구조조정 과정에서 국가가 자신을 약화시키는 시장형성에 일단 선두에 나설 수밖에 없는 모순된 상황을 말한다(Kahler, 1990).

그러나 IMF식 시장친화적 구조조정은 경제를 재조직하는 데 국가를 처음에는 적극 활용하지만 시장기제가 확립될수록 국가를 해체하는 경향이 있다(Hoogvold, 1997: 168-169). 경제위기 시에 민간부문이 진 부채를 국가가 떠안게 함으로써 국가는 결국 재정적자에 빠지게 되며 경기조율 기능도 외국자본의 역할이 증대함에 따라 약화되기 때문이다. 한국의 발전국가도 산업정책과 금융정책의 수립과정에서 초국적 자본에 의해 점차 그 기능이 침식되고 있다. 신중상주의 시절과는 달리 국가자율성이 약화되는 신자유주의 발전국가라 할 수 있다.

한국 국가의 배태된 자율성의 약화는 발전 동맹의 변화와 궤를 같이한다. 발전국가의 성공적 경제성장의 과정에서 대기업의 성장은 국가와 대기업 사이의 이자동맹을 국가와 대기업과 초국적 자본 사이의 삼자동맹으로 바꿔 놓았다. 국가를 상위파트너 그리고 대기업을 하위파트너로 하였던 발전주의 시기의 이자동맹은 초국적 자본의 역할 증대에 따라 무너지고 있다. 장기적으로 삼자동맹도 국가가 이탈하고 나아가 대기업도 일부만이 살아남고 다수가 약화된 가운데 초국적 자본과 제휴하는 새로운 현상이 나타났다. 자본주의 세계경제 안에서의 새로운 종속이 나타난 것이다.

세계화의 와중에서 지금까지의 북(北)과 남(南)의 국가들 사이에서 비대칭적인 착취관계가 더 강화되고 있다. 자본주의 세계경제 안에서 중심과 주변 사이의 종속관계는 완화되기보다 심화되고 있다. 그러므로 신자유주의 발전국가라 하더라도 자본주의 세계경제 안에서 국가의 정책적 입지를 어떻게 유지하는가가 매우 중요하다. 지난날 발전국가의 정경유착과 같은 문제점을 극복하여 민주적 코퍼러티즘 아래 시민참여와 계급타협을 유도할 수 있도록 해야 할 것이다. 오늘날 국제적 표준(global standard)이란 이름 아래 강요되고 있는 영미식 주주이해만을 중시하는 세계화 아래 노동의 정치참여도 중요하지만 경영참여를 통해 구조조정을 둘러싼 고통분담을 공유해야 하기 때문이다.

신자유주의적 구조조정 과정에서 노동자계급과 농민층이 가장 큰 피해자라면 대기업은 수혜자라 할 수 있다. 세계무역기구(World Trade Organization)의 출범과 함께 농촌의 붕괴는 이미 진행되어 왔지만, 신자유주의적 구조조정은 산업에 대한 농업의 상대적 위상을 약화시킴으로써 농민층을 더욱 어려운 처지로 내몰고 있다. 농촌이 잉여 노동력의 공급과 식량자원의 조달이라는 기능을 잃고 있

는 현실에서 농민층은 해체일로에 있다고 해도 과언이 아니다. 기업과 노동의 구조조정은 재무구조의 개선과 노동시장의 유연화의 결과로 인해 장기적으로 노동보다 기업에 혜택을 줄 것으로 전망된다. 기업은 구조개선에 따라 과잉투자 부분을 줄일 수 있었고 또한 기업부채를 축소할 수 있었다. 반면, 노동은 정치활동의 권한을 얻은 대신 정리해고, 파견근로 등으로 인해 실업과 반실업을 얻은 셈이다. 한국처럼 자본은 집중화되어 있고 노동이 분산화되어 있는 형편에서 신자유주의적 구조조정은 노동보다 기업에 유리한 결과를 가져오게 되었다.²⁰

이상의 논의를 종합하면 포스트 발전국가가 한국에서 살아남기 위해서는 과감한 복지의 확대와 민주적 코퍼러티즘(corporatism)의 도입이 필수로 보인다. 한국의 발전국가는 복지에 많은 관심을 기울이지 않았다. 대신 경제성장을 통해서 일자리를 제공하고 회사가 임금과 퇴직금은 물론 회사 건강 관리 프로그램을 포함하는 다양한 혜택을 제공하는 기업복지를 부분적으로 제공하였다(홍경준·송호근, 2003). 이 정책은 경제가 성장하는 한 잘 작동했다. 지속적인 발전으로 대부분의 사람이 일자리를 얻어 스스로 복지를 해결하였다.

한국은 그간의 괄목할 만한 경제성장에도 불구하고 대표적인 저조세-저복지 국가이다. 국민들 사이에 좋은 복지에 대한 기대수준이 매우 높다. 지난 10년간의 추세를 보면 복지지출의 증가가 조세부담에 비해 너무 빨라 재정건전성이 나빠질 수 있다. 그러므로 ‘증세 없는 복지’ 혹은 ‘부자증세’ 등 국민들 사이에 갈등과 저항을 가져오는 것보다 국민개세주의에 입각하여 세금은 국민이라면 조금이라도 부담하면서 누진적인 조세체계를 도입하여 중조세-중복지 국가로 나아가야 할 필요가 있다.

현재의 상황에서 가장 먼저 취해야 할 입장은 복지제도의 확대를 위해서는 무엇보다도 중산층을 포함하여 대다수의 국민이 부담해야 할 전반적인 세금인상이 불가피하다는 점을 분명하게 시인해야 한다는 데 있다. 세제를 보다 누진적으로 바꾸고 사회보장을 통해 재분배 기능을 늘리는 재정 원칙이 필요하다.

²⁰ 프랑스와 영국에 대한 홀의 조합주의 비교연구는 전자가 자본의 집중과 노동의 분산 그리고 후자가 노동의 분산과 자본의 분산이라는 서로 다른 상황에서 자본과 노동 사이의 관계의 새로운 재편성을 가져온다는 사실을 제시하고 있다. 즉, 프랑스가 영국에 비해 자본이 노동보다 유리한 입지를 갖는다는 사실이다(Hall, 1986).

우리의 조세체계는 형평성보다 효율성을 강조하다 보니 직접세보다 간접세의 비중이 크다. 따라서 조세형평성을 위해 과세의 누진율을 강화하고 소득재분배 효과를 위해 직접세의 비중을 늘려야 한다.

2016년 기준으로 전체 근로소득세 신고자 1,733만 명 중 46.8%에 해당하는 810만 명이 세금을 한 푼도 안 내고 있다. 따라서 소득과세 중 근로소득은 면세 범위를 줄이고 그에 비해 조세부담이 상대적으로 낮은 사업소득에 대한 과세를 강화할 필요가 있다. 이것을 출발점으로 하여 세금인상폭을 어떻게 결정할 것이며, 이것을 계층에 따라 어떻게 배분할 것인지, 그리고 이러한 부담과 관련하여 복지수준을 어떻게 조정할 수 있는지의 문제를 포스트 발전국가가 해결해야 하는 과제를 안고 있다(임현진, 2016).

이러한 개인적 차원의 복지 해결은 당시 가족 제도의 기능과 관련되어 있다. 19세기 말 조선 붕괴 이후 지역사회 중심 사회에서 가족 중심 사회로의 이행이 일어났다(Kim, 1990). 조선사회에서 사회구성원들에게 복지를 제공하는 것은 지역사회의 도덕적 의무였지만, 조선 붕괴 이후에는 가족의 의무로 좁혀졌다. 발전국가 주도로 산업화와 도시화가 이뤄진 이후에도 사람들은 확대가족을 통해 생존을 시도했다. 국가가 경제 발전에 주력했을 때, 가족들은 서로를 지원하는 부담을 지게 되었다. 특히 여성은 다른 식구들, 똑똑한 자녀교육을 위해 희생했다. 산업사회에서도 가족은 경기 순환이나 산업재해로 인한 충격을 흡수하는 역할을 했다. 가족구성원들은 실업자 또는 노동에서 장애를 입은 식구들을 서로 돌보았다(Kwon, 2005: 25).

2010년 지방선거에서 가족 기반 복지제도가 위기에 처해 있다는 징조가 나타났다. 경기도 교육감 후보자는 무상급식 공약을 제시하여 전국적인 주목을 받았다. 이어진 선거에서 야당 후보자들은 ‘공짜 점심’ 공약으로 전례 없는 승리를 했다. 전통적으로, 점심은 아이의 어머니에 의해 준비되어 있어야 했지만, 이제는 많은 엄마가 임금노동과 가사노동의 이중 부담으로 너무 바빠서 도시락을 직접 준비하기 힘들고, 또는 저소득으로 학교 급식비를 낼 여유가 없어졌다는 것이 드러났다. 이 ‘무료 급식’ 문제는 한국 국민의 대다수가 사회가 제공하는 복지 도움을 필요로 한다는 것을 보여 주었다. 한국의 저출산율도 복지 조치 확대가 필요하다는 것을 보여 준다. 자신의 가족을 부양할 만한 일자리를 찾을 수

없는 사람들은 결혼을 하지 않거나 자녀를 갖지 않는다. 세계에서 가장 낮은 출산율은 현 상황의 심각성을 증언한다.

1997년 경제위기 이후 이뤄진 광범위한 노동개혁은 비정규직 노동자들의 급격한 증가를 가져왔는데, 이들을 기업복지의 혜택에서 제외시킴으로써 복지의 사각지대를 키웠다. 기업, 특히 재벌 기업은 고용 유연성을 확보한다는 명분으로 정규직을 줄이고 대신 비정규직을 고용했다. 재벌은 사실상 독점적인 하도급 관계를 맺은 중소기업을 거의 완벽하게 통제하여 하청기업에게 최소한의 이윤만을 허용하고 있다. 이 결과 중소기업, 하청기업 정규직 근로자도 재벌 회사 근로자가 누리는 혜택을 거의 받지 못하고 저임금에 시달린다. 기업복지에 의해서 보호되는 것처럼 보이는 대기업 정규직 노동자도 복지확대가 필요하다. 수출지향적인 한국 경제는 국내 변수에 더해 해외 경제 구조 변화에 민감하게 반응하며 끊임없이 구조 조정이 필요한데, 이 과정에서 발생하는 실직 노동자들을 위한 안전장치로서 사회복지 확대는 절실하다(Rodrik, 2008). 이렇듯, 중소기업노동자, 비정규직 노동자, 실직자, 자산이 없는 은퇴자 등 전통적인 기업복지, 가족기반 자조 복지제도에서 제외된 사람들이 너무나 많아진 상황은 국가복지 도입과 확대를 시급히 요구한다. 확대된 공공 복지는 새로운 발전국가 체제에 대한 대중의 지지를 제공할 것이다.

한국의 발전국가의 불안정성은 노동자들을 정치적, 경제적, 사회적 의사결정 과정에서 배제한 것(Evans, 1995)과 밀접한 관련이 있기 때문에 이를 극복하기 위한 민주적 코퍼러티즘(democratic corporatism)의 도입이 필요하다. 과거 발전국가는 독단적으로 기업에게 유리한 발전계획을 수립하고 집행했다. 노동자들은 산업화가 시작된 이후로 의사결정 과정에서 체계적으로 제외되었고, 대신 국가와 기업 간의 긴밀한 관계가 발전국가의 중요한 축이었다. 그러나 이 관계는 시민사회와 노동자들로부터 끊임없는 비판을 불러일으켰다. 불투명한 국가의 의사결정은 기업을 제외한 소외된 집단의 불만으로 이어져서 발전국가의 전성기에도 산발적인 노동 분쟁이나 반정부시위로 나타났으며 1987년에는 노동자대투쟁으로 분출되기도 하였다.

민주주의는 최적의 자원 배분을 유도하여 발전을 촉진하는데, 이는 발전국가와 상호배제적이기보다는 양립하면서 상호보완적일 수도 있다는 주장이 있다

(Chang, 2010; Evans, 2010: 9). 노동자와 같은 중요한 이해 관계자들 참여를 보장하는 발전국가는 안정적으로 발전을 촉진시킬 수 있다. 확대된 다양한 집단의 국가 정책 결정 과정에 참여는 국민의 자유의 연장을 의미하기 때문에 참여 확대 자체가 발전을 이룩하는 것이기도 하다(Sen, 1999: 291; Evans, 2010: 9에서 인용).

한국 국가는 여전히 시위, 파업과 같은 높은 수준의 항의 활동에 직면하고 있다. 이데올로기적 대결도 있지만, 제대로 작동하지 않는 이해당사자의 참여 메커니즘 및 정당이 강력하고 적대적인 시민운동을 부추기는 주요 원인이다. 사회운동은 강하지만 정당은 약한 상황에서 정당은 시민들 간의 다양한 이해 관계를 모으고 대표할 수는 없다. 그렇기에 민주적 코퍼러티즘 도입을 통한 갈등 방지와 해소가 필요하다. 선례로 1998년 도입된 노사정위원회는 많은 취약점과 작은 효과성에도 불구하고 노사갈등을 제도적으로 해결하기 위한 유용한 조직이다. 발전국가 안에서도 더 많은 이해당사자를 포함시켜 더 나은 코퍼러티즘을 구축하는 것이 가능하다. 따라서 과거 발전국가가 기업에 배태한 자율성을 통해 성공했다면 노동과 시민사회의 다양한 이해당사자에 배태한 국가 자율성에 기반한 포스트발전 국가는 안정적이면서도 효율적인 미래 발전국가의 바탕이 될 수 있을 것이다. 확장된 복지와 코퍼러티즘 도입은 민주적 정당성을 회복하고 확장하여 포스트 발전국가의 초석이 될 것이다.

투고일: 2019년 11월 2일 | 심사일: 2020년 1월 3일 | 게재확정일: 2020년 1월 29일

참고문헌

- 고성국. 1985. “1970년대의 정치변동에 관한 연구: 유신체제의 성립과 붕괴과정.” 최장집 편. 『한국자본주의와 국가』. 한울.
- 김태일. 1985. “권위주의 등장 원인에 관한 사례 연구: 유신 권위주의체제의 성립을 중심으로.” 최장집 편. 『한국 자본주의와 국가』. 한울.
- 투웨이밍. 1995. “유가 철학과 현대화.” 정문길·최원식·백영서·전형준 편. 『동아시아, 문제와 시각』. 문학과 지성사.
- 이병천. 1998. “발전국가 자본주의와 발전 딜레마: 경제위기에 의한 국가주의적 동원형

- 발전체제의 재조명.” 이병천·김균 편. 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국 경제 패러다임을 찾아서』, 당대.
- 이성형. 1885. “국가개입에 관한 한 연구: 8.3조치를 중심으로.” 서울대학교 석사학위 논문.
- 이영철, 2004. “1970년대 초의 노동정책의 변화: 정치제도와 노동관계제도의 이중적 힘.” 『한국정치학회보』 38, 2(여름).
- 이재희. 1987. “자본축적과 국가의 역할.” 이대근·정운영 편. 『한국자본주의론』, 까치.
- 임현진. 1984. “중속적 발전에 따른 국가의 변모.” 박현채 외 편. 『한국사회의 재인식 1』, 한울.
- _____. 1996. “사회과학에서의 근대성 논의: ‘근대화 프로젝트’를 중심으로.” 역사문제연구소 편. 『한국의 ‘근대’와 ‘근대성’ 비판』, 187-210. 역사비평사.
- _____. 2001. 『21세기 한국사회의 안과 밖: 세계체제에서 시민사회까지』, 서울대학교출판부.
- _____. 2005. “비교발전 경험에서 본 박정희의 유신체제(I): 중남미 경험에 비춘 역학과 모순.” 『세계지역연구논총』 제23집 2호.
- _____. 2016. “한국 복지국가를 향한 발전 패러다임의 전환: 중조세-중복지 모형의 탐색.” 대한민국 학술원 『학술논문집』 제56집 1호.
- _____. 2017. 『비교시각에서 본 박정희 발전모델: 라틴 아메리카의 브라질·멕시코·아르헨티나·칠레, 그리고 아시아의 한국』, 진인진.
- 임혜란. 2018. 『동아시아 발전국가모델의 재구성』, 서울대학교출판문화원.
- 최장집. 1998. “김대중정부의 개혁방향과 전략에 관한 하나의 소고.” 『당대비평』 1998년 여름호.
- 홍경준·송호근. 2003. “한국 사회복지정책의 변화와 지속: 1990년 이후를 중심으로.” 『한국사회복지학』 55권, 205-230.
- 杜維明. 1990. 『儒家傳統的現代轉化』, 北京.
- Albert, M 저. 김이랑 역. 1993. 『자본주의 대 자본주의』, 소학사.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arrighi, Giovanni. 1991. “World Income Inequalities and the Future of Socialism.” *New Left Review* 189, September/October, 39-68.

- Arrighi, Giovanni. 1996. "Global Restructuring and the 'Strange Death' of the Third World." *Paper presented for the Annual Colloquium Series, Center for Social Theory and Comparative History*.
- Bellah, Robert N. 1957. *Tokukawa Religion: The Values of Pre-Industrial Japan*. Glendale: The Free Press.
- Chang, Ha-Joon. 2010. *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. New York: Penguin Books.
- Collier, David and Ruth B. Collier. 1979. "Inducements versus Constraints." *American Political Science Review* 73(4), 967-986.
- Duvall, R. D. and J. R. Freeman. 1981. "The State and Dependent Capitalism." In W. L. Hollist and J. N. Roseneau, eds. *World System Structure: Continuity and Change*. London: Sage.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 1996. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization." *World Politics* 50(1), 62-87.
- _____. 2010. "Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls." *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, 37-58.
- Gamarra, Eduardo A. 1994. "Market-Oriented Reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990s." In Acuna Smith and Eduardo A. Gamarra, eds. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Gills, Barry K. and Dongsook S. Gills. 2000. "Globalization and Strategic Choice in South Korea: Economic Reform and Labor." In Samuel Kim, ed. *Korea's Globalization*, 29-53. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms*. Massachusetts: MIT Press.
- Hale, David. 1997. "Is Asia's High Growth Era Over?" *The National Interest* 47, Spring, 44-57.

- Hall, P. 1986. *Governing the Economy: The Politics of Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hofheinz, Roy Jr., Calder, and Kent E. 1982. *The East Asian Edge*. New York: Harper and Row.
- Hollingsworth, J. and R. Boyer, eds. 1997. *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoogvold, Ankie. 1997. *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*. London: Macmillan Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. "Democracy's Third Wave." *Journal of Democracy* 2, Spring, 24.
- Iverson, Torben and David Soskice. 2019. *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Jan Nederveen Pieterse. 2017. *Multipolar Globalization: Emerging Economies and Development*. London: Routledge.
- John Zysman. 1983. *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Japanese Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Jonathan Tepper. 2018. *They Myth of Capitalism: Monopolies and the Death of Competition*. John Wiley & Sons.
- Kahler, M. 1990. "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilisation and Adjustment." In J. Nelson, ed. *The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations*, 33-62. Princeton: Princeton University Press.
- Kaufman, Robert and Barbara Stallings. 1989. "Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience." 201-223 in Stallings and Kaufman, op. cit.
- Kim, Dong-no. 1990. "The Transformation of Familism in Modern Korean Society: from Cooperation to Competition." *International Sociology* 5(4), 409-425.
- Kim, Kyong-Dong. 1994. "Confucianism and Capitalist Development in East Asia." In Leslie Sklair, ed. *Capitalism and Development*. London: Routledge.
- _____. 2017a. *Korean Modernization and Uneven Development: Alternative*

- Sociological Accounts*. Singapore: Palgrave.
- _____. 2017b. *Confucianism and Modernization in East Asia*. Singapore: Palgrave.
- _____. 2017c. *Alternative Discourse on Modernization and Development: East Asian Perspectives*. Singapore: Palgrave.
- Klaus Schwab. 2017. *The Fourth Industrial Revolution*. Crown Publishing Group.
- Kristensen, Peer H. and Glenn Morgan. 2012. "Theoretical Contexts and Conceptual Frames for the Study of Twenty-First Century Capitalisms." In Glenn Morgan and Richard Whitley, eds. *Capitalisms and Capitalism in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Krugman, Paul. 1994. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs* November/December.
- _____. 1996. *The Myth of Asia's Miracle in Pop Internationalism*. Cambridge: MIT Press.
- Kurth, James. 1979. "Industrial Change and Political Change: A European Perspective." In David Collier ed. *The New Authoritarianism in Latin America*, 319-362. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kwon, Huck-ju. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change* 36(3), 477-497.
- Lim, Hyun-Chin and Woonsun Baek. 2002. "The State Autonomy in Modern Korea: Instrumental Possibilities and Structural Limits." Korea National Commission for UNESCO, ed. *Korean Politics: Striving for Democracy and Unification*. Elizabeth and Seoul: Hallym.
- Lim, Hyun-Chin and Suk-Man Hwang. 2000. "The Political Economy of Structural Adjustment in South Korea: Reality and Façade." Paper presented at the 12th Meeting on Socio-Economics, London. *London School of Economics*, July 7-10.
- Lim, Hyun-Chin. 2018. "How to Study Capitalism in Asia? A Theoretical and Methodological Consideration." 『아시아리뷰』 별책부록, 제7권 제2호(통권 14호), 3-29.
- Linz, Juan and Alfred Stephan. 1995. "Towards Consolidated Democracies: Five Arenas and Three Surmountable Obstacles." A Paper Presented at International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies. *Trends and*

- Challenges*. August. 27-30. Taipei, Taiwan R.O.C.
- Marx, Karl. 1970. *Capital*. 3 vols. London: International.
- Morishima, Michio. 1981. *Why Japan Has 'Succeeded'?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Joan M. ed. 1990. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pereira, Carlos B., Maria Maraval Jose, and Przeworski Adam. 1993. *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peter A. Hall. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Piketty, Thomas. 2014. "Capital in the Twenty-First Century." A Multidimensional Approach to the History of Capital and Social Classes. *The British Journal of Sociology* 2014 65(4), 736-747.
- Rodrik, Dani. 2008. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schmitter Philippe, C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" *Pike and Stritch*, 85-131.
- Schumpeter, J. 1951. *Capitalism: Essays*. NJ: Addison-Wesley. 184-205.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Senghaa, Dieter 저. 한상진·유팔무 역. 1990. 『유럽의 교훈과 제3세계』. 나남.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swedberg, R. 2005. "The Economic Sociology of Capitalism: An Introduction and Agenda." In V. Nee and R. Swedberg, eds. *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1994. "Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances." *Berkeley Journal of Sociology* 38, 1-30.
- Tu, Wei-ming. 1984. *Confucian Ethics Today: The Singapore Challenge*. Singapore: Curriculum Development Institute of Singapore, 1.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University

Press.

Wallerstein, Immanuel. 1976. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology 2*. Berkeley: University of California Press.

Weiss, Linda. 1997. "Globalization and the Myth of the Powerless States." *New Left Review* 225, 3-27.

White, Gordon. ed. 1988. *Developmental States in East Asia*. London: Macmillan.

Young, Alwyn. 1994. "Lessons from the East Asian NICS: A Conrarian View." *European Economic Review* 38(3-4), 964-973.

Abstract

Developmental State in Asia from a Comparative Perspective: The Case of South Korea

Hyun-Chin Lim Seoul National University

This paper looks at historical trajectories of developmental states, including South Korea (hereafter, Korea), Japan, Taiwan and China often famed for their capital accumulation, to examine if their success stories are being continued, curtailed or regenerated. With the knowledge that developmental capacities that are self-centered, are important in spite of challenges from globalization, Korea's prospects and limits to capital accumulation as a developmental state are outlined by its experiences under the Park Chung-hee regime. It is critical to outline the characteristics of Asian developmental states to further the understanding of today's post-development states. With the onset of the 1997 financial crisis, Asian states have been criticized for having displayed the ironic nature of developmental states rooted in collusive ties between politics and business. However, Asian developmental states including Korea, China, Taiwan and Japan were noticed in another light when they displayed efficient recovery from the global financial crisis in 2008. As it cannot be assumed that all developmental states are efficient in capital accumulation, the role of government becomes a necessary condition and not a sufficient condition for these states. This paper contends that all developmental states are characterized by continuity and changes caused by internal path dependencies and external global economic conditions. However,

discontinuity in their states is rare and developmental neoliberalism can be discussed in such context.

Keywords | Diversity of Capitalism, Developmental State, Post-development State, State-Society Relations, State-Labor Relations, Developmental Neoliberalism, Democratic Corporatism

