

# 동아시아의 발전경로와 국가의 역할에 대한 비교분석\*

서문기 승실대학교 정보사회학과 교수

오늘날 국제지형에서 중요한 위상을 차지하고 있는 동아시아 국가는 구조적인 사회경제적 갈등에 직면함으로써 발전의 기로에 서 있으며, 발전전략과 국가의 역할에서도 많은 편차를 갖고 있다. 이에 본 연구에서는 발전국가를 독립변수로 접근하는 기존 방식과 달리 발전국가의 구성요소를 중심으로 거버넌스의 영향 요인을 경험적으로 분석한다. 특히 아시아 자본주의 정신과 문화적 유산을 진단하여 다양한 발전가치가 포함된 발전모델의 정립이 필요하다는 이론적 적실성을 검토하여 발전이론의 지형에 대한 대안적 성찰과제를 제시한다. 분석결과는 국가역할에 대해서 국가기구의 자율성, 동원력, 연결망, 발전전망 등이 통계적으로 의미 있는 영향을 미치고 있다는 것을 보여 준다. 발전국가의 핵심요소인 국가자율성이 거버넌스 수준에 부의 영향을 미친다는 점은 다원화된 현대 사회의 분화과정과 밀접한 상관관계가 있는 것으로 추정된다. 국가조직체의 동기부여 및 재정적 측면이 국가의 역할에 정의 영향을 미치고 있다는 결과에서 경제적 차원이 여전히 중요한 요소이라는 것을 알 수 있다. 연결망과 발전전망의 상대적 중요성은 조직의 네트워크 구조와 문화적 가치체계의 특성을 통해 거버넌스 수준을 높이고 발전의 방향을 결정해 주는 요인으로 작용하고 있음을 의미한다. 사회발전의 중심축이 국가에서 시장 및 시민사회로 이동하면서 발전국가의 특성에 대한 재성찰이 필요하며, 사회집단의 이해관계를 조정하고 정부신뢰를 제고함으로써 새로운 거버넌스와 가치체계에 의해 국가의 잠재력을 실현시킬 수 있는 토대가 더욱 중요해진다.

**주제어** 발전경로, 국가의 역할, 제도수준, 문화가치, 동아시아

## I. 서론

오늘날 대부분 국가에서 경제성장과 산업화는 사회발전의 중요한 목표이자 생존전략이라고 할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해 많은 국가들이 다양한 발전전략을 모색하고 있으며, 그 가운데 동아시아의 특징적인 발전경로는 자

\* 본 연구는 서울대학교 아시아연구소의 2017년 아시아기초연구기획과제(0448A-20170007)의 지원에 의해 수행되었으며, 논문작성에 도움을 주신 임현진, 황석만, 윤상우, 이재열, 공석기 선생님께서 깊이 감사드립니다. 아울러 세심하고 유익한 의견을 제안해 주신 익명의 심사자들에게도 진심으로 사의를 표한다.

본주의 시장경제에 대한 국가의 역할과 관련하여 많은 이론적 쟁점을 가져다주고 있다. 주지하다시피 이 지역에서의 급속한 경제성장과 산업화 과정은 매우 인상적이며 유례를 찾기 어려울 만큼 괄목할 만한 성과를 보여 왔다. 실제로 동아시아 지역은 제3세계의 변혁과정에서 선두주자로 자리매김했듯이 생산 및 소비, 투자의 관점에서 신흥시장으로서 위상을 굳건하게 지켜 왔던 것이다. 그러다가 1997년의 외환위기와 2008년 금융위기 등을 거치면서 국가의 역할과 정책 효율성에 대해 강한 의문이 제기되었으며 서구의 발전경로와 비교됨으로써 발전 패러다임의 부침을 단적으로 보여 주고 있다.

일련의 위기에 따른 낙진현상은 동아시아 발전모델을 재평가하는 계기가 되었으며, 급격한 외부환경의 변화는 학문적 및 정책적 차원에서 기존의 당연시되어 온 가정들에 대해서 재고하는 출발점이 되었다. 아울러 세계 경제와 산업에서 커다란 영향력을 미치는 중국의 위상은 동아시아 국가들의 발전경로에 대한 전망과 발전전략을 수정하게 하는 중요한 변수가 되고 있다. 기존에 동아시아 국가들이 많은 비중을 차지하고 있던 외국인 투자의 유입을 중국이 흡수해 가면서 중국의 경제성장은 광범위한 세계 공장으로서 역할과 함께 급속하게 이루어져 왔다. 중국에 의한 시장경제의 가치사슬구조와 독점력이 점차 강화됨에 따라 동아시아 국가의 상대적 위치에도 상당한 변화가 나타나고 있다(윤상우, 2005). 동아시아 국가의 발전경로는 기존의 세계 경제의 구도에 맞춰져 왔던 틀에서 벗어나 다시 설계해야 하는 단계에 와 있는 것이다.

이론적 지형에서 발전경로에 관한 논의는 매우 광범위하게 진행되어 왔지만 연구주제와 쟁점의 범주가 주로 경제 영역에 대한 국가의 역할에 편중되어 있다는 한계를 가진다(서문기, 2016). 이에 한국을 비롯한 동아시아의 경우 강력한 국가주도의 발전모델이 필요하다는 전통적인 주장(Amsden, 2001; Haggard, 1990; Johnson, 1982; Wade, 1990)에 대한 검증이 필요하며, 발전의 중심축이 국가에서 시민사회로 이동함에 따라 사회발전의 결과가 다르게 나타날 수 있다는 가능성을 고려할 수가 있다. 경험적 차원에서 볼 때, 발전국가에 의해 지속적인 경제성장을 추구하였던 동아시아 지역은 최근 위기중후군의 모습을 보여 주면서 발전전망이 이전과는 상당히 다르다는 사실에 주목할 수가 있다. 특히 비슷한 발전과정을 거치면서 동일한 지역문화권으로 분류되는 동아시아에서도 국가의 역할과

성격에는 큰 편차가 나타나고 있다. 따라서 동아시아 국가의 특성과 발전경로를 체계적으로 분석함으로써 발전모델과 관련하여 치열하게 진행되고 있는 기존의 이론적 관점에 대해 새로운 틀을 마련한다면 매우 유용한 공헌을 할 것으로 기대할 수 있다.

주어진 사회의 발전경로는 목표와 성과에 따른 평가와 전망을 반영하여 미래 청사진을 제시하고 이에 관한 장·단기 추진전략과 정책효과를 가져다준다(Hart-Landsberg, 1993). 사회역사적 구성물인 발전과정에 따른 성과 부의 효과는 각국의 특수한 사회문화적 환경에 따라 다르게 형성되어 왔으며, 국가의 역할이 이들 지역에서 구체적으로 어떻게 전개되어 왔는지를 반영하고 있기 때문이다(임현진, 2010). 이와 같은 맥락에서 동아시아 발전국가의 전망에 관해 목적지의 진행방향을 알려 주는 정확한 지도와 나침반이 요구되며 핵심적인 연구문제는 다음과 같다. 동아시아 발전경로의 보편성과 특수성은 어떻게 바라볼 수 있는가? 동아시아 발전국가의 핵심요소는 무엇이며 구조적 특색이 갖는 함의는 어떻게 이해할 수 있는가? 이에 본 연구에서는 동아시아 발전경로의 특성을 아시아 자본주의 발전에 따른 거버넌스 구조에서 찾고 있으며, 국가를 독립변수로 접근하는 기존 방식과 달리 종속변수로서 국가의 구성요소를 중심으로 거버넌스 효율성의 영향 요인에 대해 경험적으로 분석한다. 나아가 아시아 자본주의 정신을 진단하기 위해서는 핵심적인 발전가치가 반영된 분석틀의 설계가 필요하다는 전제 아래 발전국가 이후의 단계(post-developmental state)에서 문화적 가치체계의 중요성을 검토하여 발전이론의 지형에 대한 대안적 모델과 함의를 제시하고자 한다.

## II. 본론

### 1. 발전국가의 이해

사회발전의 성공과 실패에 관한 요소를 분석하기 위해서는 발전과정에 연관된 다양한 원인과 결과를 체계적으로 분류하여 평가하는 작업이 중요한 관건이 된다. 사회발전은 구조적으로 특징적인 과정을 포함하며 발전과정이 하나의 모

델이나 패러다임으로 특화되기 위해서라면 이에 관한 개념들을 분석하고 관련된 핵심명제들을 검증하는 단계가 필요하다. 더욱이 국가 간 비교분석은 주어진 환경에서 공통분모를 추출하여 이론적으로 제시된 인과관계가 동일한 것으로 남는지를 규명하는 데 방점이 있다(Prezeworski, 2000). 동아시아 발전모델의 공통분모는 강력한 발전국가의 역할에 있으며, 이론적으로 시장의 원활한 기능을 강조하는 자유주의 접근으로부터 시장경제에 대한 국가개입을 강조하는 보수주의 접근에 이르기까지 매우 다양하다(Vogel, 1991). 방법론에서는 사회의 발전과정에 대한 심층 서술법(thick description) 등 질적 분석에서부터 국가 간 회귀분석을 포함하는 양적 분석에 이르기까지 광범위하게 펼쳐져 있으며 양쪽 접근의 분석결과가 일치하느냐가 쟁점이 되고 있기도 하다(Rueschemeyer et al., 1992).

먼저 시장기제론은 국가개입이나 규제로부터 자유로운 시장기제의 긍정적인 효과를 강조하는 데 비해, 신(新)자유주의는 시장을 창출하고 유지하는 데 필요한 국가의 역할을 인정하고 있다(Balassa, 1988). 두 가지 진영의 기본 주장은 자유로운 경쟁이 경제적으로 발전을 가져다주며, 이에 따른 제도적 경쟁력은 사회발전의 결과를 설명해 준다는 것이다(Kennedy, 2009). 예를 들어 해외시장은 경제적으로 발전할 수 있는 기회를 제공하며 경제성장은 사회의 정치적 민주화를 이끄는 원동력이 된다. 산업화는 교육, 의료, 복지 등의 발전을 가져와 전통사회의 저(低)발전적인 속성을 없애는 데 이바지하지만, 전통적인 가치체계는 자본주의적 정치·경제 발전에 공헌하지 못하며 구성원의 성취 욕구를 강조하는 개인주의 가치를 수용하는 데 장애요소가 될 뿐이다(Lal, 1985).

반면에 국가역할을 강조하는 진영에서는 생산과정을 통해서 나타날 수 있는 시장기능의 부정적인 왜곡가능성에 유의한다(Krueger, 1990). 국가개입을 최소화하고 시장을 내버려 두면, 시장의 독점기능이 강화될 뿐만 아니라 국가목표에 부합되는 발전과정은 점점 멀어져 간다고 경고한다(Deyo, 1989). 시장의 착취기제가 경제적으로 또는 정치적으로 발전을 저해하며, 사회제도가 갖는 왜곡성이 발전의 결과를 말해 준다는 것이다. 예를 들어 해외시장은 경제적 종속을 가져다주며 후발국가의 경제성장을 위한 노력은 정치적 선택을 제한한다(김시윤, 2010). 다만 강력한 권위주의 체제에서는 경제성장을 일정 수준 달성하는 데 효과적이더라도 시장이 왜곡됨으로써 불평등과 갈등이 심화되어 사회양극화로 치

닫는 결과를 초래하기도 한다(정태환, 2003).

본 연구에서는 국가의 역할을 시장 영역뿐만 아니라 사회 차원도 중요하다고 보고 양자 간의 함수관계에 초점을 둔다. 이러한 관점에서 가장 일반적인 명제는 사회정치적 준칙 또는 거버넌스 체계가 경제성장을 가져다준다는 것이다(임혁백, 1994). 전통적으로 강한 국가는 사회적 자원을 효과적으로 동원하여 국제지형에서 국익을 증진시키고 경제성장을 효과적으로 이끌 수가 있다. 사회토대는 경제성장과 정치안정에 근원적인 동력을 제공하며, 문화적 가치를 반영하는 경우 장기적인 효과를 가진다(Halpern, 2010). 동아시아 국가는 오랫동안 강한 국가의 유산 속에서 경쟁체제를 통해 공공 및 민간 영역에서 경제적 부와 사회적 지위가 부여되는 능력주의(meritocracy)의 가치를 중요시해 왔다. 이러한 가치체계는 거버넌스의 토대로서 사회구성원의 생활세계에 광범위하게 영향력을 미쳐왔으며, 특히 교육에 대한 높은 열망과 국가에 대한 강한 신뢰로 나타난다.

현실적인 차원에서 동아시아의 발전과정은 시장기제론이 전제하듯이 비교우위에 의한 정태적 과정으로만 볼 수 없으며, 국가주도론이 주장하듯이 국가와 시장의 결합효과라고 쉽게 단정하기도 어렵다. 예를 들어 이 지역은 시장기제가 종종 배타적 형태로 나타나며 국가를 둘러싼 주요 행위자 간에도 선택적 친화력이 지속되어 왔다(임혜란, 2018). 그러므로 동아시아 발전모형을 진단하기 위해서는 양쪽 진영의 공통분모인 국가의 역할을 일면적인 관점이 아닌 통합적인 관점에서 살펴봐야 하며 사회문화적 요소를 반영하는 분석공간을 마련할 필요가 있다. 국가를 사회구성원의 반응을 토대로 하여 접근하는 분석전략은 기존의 경제성장의 결정요소에 대한 일반화의 오류를 제어하고, 국가변수의 방법론적 여백을 체계적으로 보완할 수가 있다. 시장 및 사회 영역에서 차지하는 제도 및 문화 차원의 영향력을 고려할 때, 이에 관한 분석결과는 사회발전의 지속가능성에 대한 이론적 함의를 제공할 뿐만 아니라 기존의 분석틀을 넘어설 수 있다는 장점을 가진다.

국가의 역할과 관련하여 본 연구의 내용은 크게 네 단계로 구성된다. 전체적으로 아시아의 지역차원과 거시 및 미시의 분석수준에서 연구조사가 진행되며, 단일한 사례나 영역에 관한 좁은 분석보다는 발전국가의 역할과 국가개입의 질에 영향을 주는 주요 변수들에 대해 보다 통합적인 밑그림을 제시하고자 한다.

1. 첫 번째 단계는 아시아 지역의 국가수준에 관한 분석영역이다. 국가의 역할에 관한 거버넌스 질의 구성요소에 관한 경험적 자료를 활용함으로써 국가개입의 지속가능성을 검토한다.
2. 두 번째 단계는 1단계 분석결과를 바탕으로 거시적 및 미시적 차원에서 어느 요소가 국가개입의 질을 어느 정도 결정하는가를 검증한다.
3. 세 번째 단계는 2단계 분석결과를 반영하여 발전국가의 모델인 동아시아 지역에서 국가역할에 관한 핵심 가치체계의 효과를 진단한다.
4. 네 번째 단계는 각 단계의 분석결과를 종합하여 발전국가의 특성과 경로를 비교, 분석함으로써 국가의 역할과 사회발전에 관한 함의를 도출한다.

사회발전의 지형에서 국가의 역할에 관한 개념과 이론적 관점이 어떻게 이루어져 왔는지를 살펴보고 각 국가별로 사회발전을 향한 거버넌스 수준이 어떻게 나타나고 있는지를 체계적으로 비교한다면, 어떤 형태의 사회 체계가 사회구성원의 욕구를 잘 반영하여 토대를 완성하는지에 대한 이론적 단초를 찾을 수가 있다. 이에 본 연구는 사회발전에 관한 기존연구들의 중착점을 국가개입의 질이라는 새로운 출발점으로 전환함으로써 어떤 결정요인들이 국가개입에 효과적으로 영향을 미치는가에 대한 인과론적 추론을 찾고자 한다. 구체적으로는 거버넌스의 제도적 측면인 객관적 차원과 사회구성원의 국가에 대한 반응 등 주관적 차원을 함께 고려함으로써 국가역할의 구조적인 연결고리를 규명한다. 발전국가의 역할을 단순히 시장 및 사회의 계급적 이해관계의 반영이라고 파악하기보다는 역동적 과정이라고 접근하는 것이 필요하다. 나아가 이를 다시 종속변수로 분석하는 작업은 국가, 시장, 시민사회를 둘러싼 발전국가의 경향과 전망을 파악하는 데 유용한 기초자료를 제공할 수 있다.

## 2. 발전국가의 구성요소

앞서 살펴보았듯이 국가의 효율적인 개입능력은 제도적 수준과 함께 사회문화적인 맥락에 의해 결정된다고 하겠다(Acemoglu and Robinson, 2013). 먼저 제도적인 요소와 관련해서는 전통적인 핵심 변수인 국가기구의 자율성과 동원능력 뿐만 아니라 정책기구와 민간부문 사이의 연결망을 포함한다(Cohen, 1995; North,

1990). 사회문화적인 맥락에서는 정책의 결정 및 수행과정에 관한 효율성을 결정하는 요소로서 국가 엘리트 집단의 가치체계를 반영하며, 특히 성과체계와 밀접한 관계를 갖는 조직구성원의 근면성, 경쟁성, 발전전망, 사명감을 고려할 수가 있다(Gardiner and Kosmitzki, 2010).

### 1) 국가 자율성과 동원력

국가자율성(state autonomy)은 크게 두 가지 영역으로부터의 독립성을 확보할 때 가능하며, 이를 기반으로 발전전략을 효과적으로 수립, 추진할 수 있다(Önis, 1991). 일차적으로는 조직체 내 상부로부터의 압력에서 벗어날 수 있는 정책결정의 독립성이 필수적이며 부처 간 이해관계와 정책방향의 상관관계가 효율성의 관건이 된다. 국가자율성의 두 번째 차원은 조직체 외부의 정치 및 경제 영역의 로비나 압력으로부터의 독립성을 말하며, 국가개입의 지속성을 보장하는 핵심 요소라고 할 수 있다(Gardner, 2013). 다른 한편으로 국가가 사회경제적 자원을 동원할 수 있는 힘(state capacity)은 정책추진에 관한 동기부여와 보조수단을 강화할 수 있는 정책수행의 능력을 의미한다(Shapiro and Taylor, 1990). 정책추진의 투명한 기준을 마련하고 이를 강화시킬 수 있는 동기부여로 재정적 측면에서 지원할 때 민간부문의 개별적 이해관계에서 벗어나 정책의 신뢰도가 향상되며 시장 및 사회 영역의 정책에 대한 지지도가 증가한다. 이와는 반대로 국가가 정책성과의 기준을 공정하게 설계 및 집행하지 못하거나 엄격하게 감시하지 못한 채 공공부문에서 활용 가능한 지원책을 사적인 영역으로 전환하여 정책부서가 민간부문에 매몰 또는 포획되는 경우에 거버넌스의 수준은 크게 약화될 수 있다(Hendrix, 2010).

### 2) 연결망

국가의 역할에 관한 전통적인 견해는 거버넌스의 관료적인 성격을 강조하지만 기업부문과의 상호작용에 의해 이해관계를 조정해야 하는 배태된 자율성(embedded autonomy)의 측면을 간과할 수가 있다(Evans, 1995). 나아가 사회적 복잡성이 증가된 오늘날에는 공무원과 기업체의 관계뿐만 아니라 시민단체와의 협상여부를 결정하는 (비)공식적인 사회조직의 구성 원리가 중요해지며, 연결망이

상호간에 긴밀하게 이루어질수록 국가개입의 능력이 증가하고 거버넌스의 수준은 높아진다(Kapucu et al., 2017). 정부와 민간부문 간의 광범위한 의사소통체계는 양방향의 대칭적인 정보흐름과 교환을 핵심적인 전제로 하며, 이를 통해 국가의 발전전략에 따른 기대효과를 민간부문이 인지하고 또 국가의 정책 부서는 시장 및 사회의 관심과 어려움을 파악할 수가 있다. 국가전략의 장단기 성과에 따른 수정이 불가피할 경우에는 정책연결망을 통해 담당부서의 신속한 정책전환을 기대할 수 있다는 점에서 거버넌스의 융통성을 높이는 장점이 있다(강황선, 2003). 다만 정책연결망은 기획·예산 등의 영역에서 긴밀하게 소통되어 편중된 이해관계를 반영하는 경우에 소규모의 배타적이고 분절적인 특성을 초래할 수 있기도 하다.

### 3) 근면성과 경쟁성

국가의 발전전략은 관료집단이 조직 내에서 체화하고 있는 가치체계의 성격에 의해 많은 영향을 받는다(Harrison and Huntington, 2000). 기본적으로는 국가가 목표를 효과적으로 달성하기 위해 필수적인 사회적 태도인 근면성과 함께 사회적 자원의 희소가치를 최대한 효과적으로 확보하기 위해서는 경쟁성을 추구하는 가치체계가 요구된다(Sarah, 2006). 이를 통해 조직체의 기능적 분화가 이루어지면서 관료사회의 전통적인 한계인 폐쇄성과 경직성을 벗어나 급변하는 국내외 환경변화에 대응할 수 있는 근원적인 토대를 마련할 수 있다. 근면성과 경쟁성의 문화적 가치체계는 국가조직의 구성원이 무엇을 또는 어떻게 해야 하는지에 관한 규범적인 기준을 제시하며, 국가의 거버넌스 능력이 제도적 차원뿐만 아니라 문화적 차원에서 규명될 수 있다는 점에서 중요한 함의를 가진다(Porter, 1990).

### 4) 발전전망

발전전망은 국가엘리트가 발전계획을 수립하고 추진전략에 전념하여 사회구성원으로부터 지지와 권위를 위임받을 수 있는 청사진의 효과에 관한 요소로 국가정책의 신뢰에 직접적으로 연관된다(Nye, 2005). 국가의 전략적 선택에 관한 정책 담당자의 목표 및 가치 지향점에 따라 국가개입의 성격뿐만 아니라 경제적

장과 사회발전의 양과 질이 바뀔 수 있기 때문이다. 발전국가의 향후 지속가능성을 진단하기 위해서는 분석적인 수준에서 발전전망과 국가 거버넌스의 관계를 천착할 필요가 있는 것이다(Cetron and Davies, 2006). 국가 엘리트가 사회적 공감에 기초한 발전전망을 제시한다면, 정부신뢰와 정책기대의 수준을 높이고 시장 및 사회부문에 대한 동기부여와 정책수단의 강화를 통해 국가경쟁력을 효과적으로 제고함으로써 결과적으로 국가의 거버넌스 수준에 긍정적인 효과를 가져다줄 수가 있다(Chibber, 2002).

### 5) 사명의식

관료제 집단의 사명감(esprit de corps)은 국가엘리트가 장기적 발전전략을 선택할 것인지 아니면 개별적 이해관계에 매몰되어 정책의 일관성과 투명성을 사상시킬 수 있는지 여부에 커다란 영향을 미친다. 일차적으로 발전전략에 대한 정책담당자의 기본태도는 국익을 위하여 정책수행에 얼마나 몰입하는가를 나타내는 조직충성도를 말하며 동아시아 발전국가의 공통된 특성으로 간주된다(Domjahn, 2013). 사명의식과 관련하여 또 다른 중요한 측면은 국가엘리트들이 공정하고 치열한 고시(考試)제도와 같은 공개채용시험에 의해 충원됨으로써 관료조직체의 연대감을 유지하고 있다는 점이다. 엄격한 선발 및 훈련 기제를 통해 사회적 위신을 획득하고 공공선을 실현해야 된다는 선민의식은 다른 집단으로부터 일정한 사회적 거리감을 갖는 동질적 지위공동체로서 규정되고 이에 따른 사명의식을 배태하게 된다(안병영, 1992). 능력주의 가치체계가 국가엘리트의 사명감을 고취시키고 정책입안과 추진과정에서 독립성과 열정을 가져다줌으로써 국가의 개발계획과 사회개혁에 대한 중요한 사회정치적 맥락을 제공하는 것이다.

국가의 역할을 좀 더 체계적으로 이해하기 위해서는 분석대상을 시장과 사회로 구분하여 개입정도에 따른 중앙집권화를 살펴보는 것이 의미가 있다. 이를 통해 발전국가의 기본적 성격과 전환에 대한 분석적 함의를 찾을 수가 있기 때문이다. 표 1은 관료조직체의 두 가지 기본 영역과의 상호작용의 변이정도를 구분함으로써 새로운 교차분석표를 보여 준다. 네 가지 유형은 국가의 강력한 시장개입을 특징으로 하는 발전국가의 초기 단계에서 벗어나 국가의 성격과 정책방향에 따라 기능적으로 분화되는 연결망의 특성을 반영하고 있으며, 상대적인

표 1 아시아 국가역할의 분화

		시장(성장)	
		개입	불개입
사회 (분배)	개입	중국, 싱가포르	일본
	불개입	한국, 대만	홍콩

개념으로 이해할 수 있다. 예를 들어 홍콩의 분권적 국가개입과 분절적 민간부문은 경제 및 사회 영역에서 사용가능한 정책적 선택범위를 좁힘으로써 연결망의 복잡성의 수준이 상대적으로 낮다. 그러나 동시에 연결망의 다원주의 성격은 사회로부터 국가정책에 대한 압력으로 나타나 반(反)담합정책의 가능성을 사전에 차단하는 등 정책결정과정에서 소수의 국가 및 민간 엘리트로 집중되는 현상을 원천적으로 봉쇄하기도 한다(Freeman and Hew, 2002). 반대로 한국과 대만은 중앙집권적 조직문화와 위계질서에 기초한 관료제적 특성으로 광범위한 정책선택지를 집중적으로 활용해 왔지만, 발전전략에 따른 산업별 정책예산과 효율성이 높은 데 반해 사회분야에 대한 국가개입은 상대적으로 작은 비중을 차지하고 있다(Suh, 1998; UNDP, 2018).

중국과 싱가포르 사례에서처럼 국가의 개입이 시장과 사회 영역에서 모두 높은 수준을 보여 주는 경우 강력한 국가자율성과 동원력을 바탕으로 사회발전의 주체와 객체 간의 비대칭관계를 형성하기 때문에 국가권위에 대한 도전은 사실상 불가능하다(So, 1990). 이 유형에서는 국가개입의 효과적인 정책추진을 통해 체제의 현상유지(status quo) 상태를 담지한 채 높은 거버넌스 수준을 보여 줌으로써 서구와는 다른 맥락을 가진다. 반면에 발전국가의 원형인 일본은 발전국가의 전형적인 시장개입의 단계에서 벗어나 보다 적극적인 사회개입의 단계로 이동하면서 국가-시장-시민사회의 각 영역이 상호 협력하기도 하지만 때로는 상호 견제하는 틀을 유지하고 있다. 이를 통해 발전국가의 특성인 과도한 국가의 시장개입에 의한 왜곡효과를 제어하고 사회영역에서 협력과 공존을 모색함으로써 유연하고 복합적인 네트워크 체제를 형성하고 있다(Shibagaki, 1994; 사사다, 2014).

### 3. 국가역할의 영향 요인

국가의 궁극적인 발전목표는 사회구성원의 삶의 질을 높이는 데 있으며 발전 과정에서 국가정책에 대한 사회적 반응은 되돌림 효과를 가짐으로써 국가의 역할을 이해하는 데 매우 중요한 요소다(Bevir, 2006; Midgely, 2014). 국가의 역할에 관한 제도 차원뿐만 아니라 사회구성원의 신뢰정도가 거버넌스 수준에 커다란 영향을 미치기 때문이다. 이에 본 연구에서는 국가의 정책효과와 공공서비스에 대한 수준을 나타내는 지표로서 국가의 역할에 관한 세계 거버넌스 지수(World Governance Index)를 채택한다(World Bank, 2020). 이 지수는 공공서비스의 설계, 입안, 실행과정에서 정책형성 및 집행을 포함하는 거버넌스의 포괄적인 효율성을 평가하는 분석척도다. 그러므로 이론적 차원에서 국가의 역할에 대한 개념은 분석적 차원에서 거버넌스 지수로 연계되어 종속변수로 활용 가능하며, 측정지표의 핵심내용은 국가 간 비교분석에서 정부효율성을 의미한다. 관료조직체의 독립성을 의미하는 국가자율성은 외부압력 여부를 묻는 항목에 관한 국제조사에서 5분위 척도로 측정하는데, 구체적으로 “의회나 선거 등 외부압력부터 방해받지 않는 강한 국가 지도자를 갖는 것이 필요한가?”라는 설문문항에 대해 국가별 조사대상자가 응답한 점수의 평균치로 비교할 수가 있다. 국가의 동원능력에 대한 지표는 국제비교연구에서 일반적으로 사용하는 국내총생산(GDP)에서 차지하는 국가세입의 비중을 고려하며, 이는 사회발전의 목표달성을 효과적으로 수행하기 위한 국가의 재정적 능력을 반영한다(UNDP, 2020).

연결망과 같은 국가의 역할에 대한 구조적 차원과 함께 근면성, 경쟁성, 전망 및 사명감 등 미시적 차원을 분석하기 위해서는 가장 보편적으로 사용되는 세계가치조사의 자료(World Values Survey, 2020)를 사용한다. 사회발전의 핵심영역에 관한 가치자료의 수집은 조사대상국인 세계 57개국의 8만 5,000명에 대해 구조화된 설문지를 통한 대인면접조사에 기초하여 이루어진다. 예를 들어 “정부는 사회구성원의 삶의 질 요소를 포함한 제반 공공재의 공급에 대해 어느 정도 책임이 있는가?”에서와 같이 국가의 사명감에 대한 주관적 평가와 가치체계에 관한 내용을 포함하고 있다. 이 자료는 국가별 조사대상자의 응답내용을 표준척도에 의해 측정하며, 국가표본은 현지조사의 타당성 검증을 통해 18세 이상의

표 2 측정지표 및 세부내용

변수	측정지표	세부내용	출처
국가역할	거버넌스지수(WGI)	정부정책의 효과에 대한 지표로 공공행정 서비스의 질, 정책형성 및 집행 등을 포함하는 거버넌스 능력을 평가	World Bank (2020)
자율성	독립정도	‘의회나 선거 등 외부압력으로부터 방해받지 않는 강한 지도자를 갖는 것이 필요한가?’ 항목에 대한 조사(국가별 평균 1,491명 대상)에서 5분위 척도로 측정	WVS(2020)
동원력	세입/GDP (%)	사회발전의 목표달성을 효과적으로 수행하기 위한 국가의 동기부여 제도 및 재정적 능력을 반영	UNDP (2020)
연결망	네트워크	‘사회 활동에서 네트워크에 기초한 정치력이 중요한 요소인가?’ 항목에 대한 면접조사(국가별 평균 1,491명 대상)에서 5분위 척도로 측정	WVS(2020)
근면성	노동윤리	‘열심히 일하는 노동윤리는 삶의 질을 높이고 사회적 성공을 가져다주는가?’ 항목에 대한 면접조사(국가별 평균 1,491명 대상)에서 10분위 척도로 측정	WVS(2020)
경쟁성	경쟁구도	‘경쟁구도는 업무효율성과 창의력을 제고시키는 데 자극을 주기 때문에 좋은 것인가?’ 항목에 대한 면접조사(국가별 평균 1,491명 대상)에서 10분위 척도로 측정	WVS(2020)
전망	발전목표	‘정부는 사회발전목표에서 명확한 전망을 제시하고 있는가?’ 항목에 대한 면접조사(국가별 평균 1,491명 대상)에서 5분위 척도로 측정	WVS(2020)
사명감	책임정도	‘정부는 사회구성원의 삶의 질을 포함한 제반 공공서비스의 제공에 대해 책임이 있는가?’ 항목에 대한 면접조사(국가별 평균 1,491명 대상)에서 10분위 척도로 측정	WVS(2020)

전체 인구에서 계층화추출법을 사용하여 주기적으로 수집된다. 요컨대 삶, 가치, 종교, 인권 등 사회 환경에 대한 공통의 설문문항 및 동일한 조사기법을 일관적이고 지속적으로 적용함으로써 국가별, 분야별, 시계열별로 비교연구의 토대로서 활용이 가능하다. 대표적으로 세계문화지도는 전통적 가치와 세속적·합리적 가치, 생존 가치와 자기표현 등 (탈)물질적 가치의 두 가지 주요한 문화적 차원 안에서 세계 각국이 유사성과 차별성을 바탕으로 어떻게 분류되는지를 잘 보여 준다(Inglehart, 2018). 국가의 역할에 관한 연구 설계와 관련하여 아직까지 정부의 역할 및 사회구성원의 의식수준이나 가치체계 등을 핵심적인 변수로 함께 분석한 연구는 많지 않다. 선행연구들은 대부분 경제성장과 소득분배와 같은

표 3 기술통계량

	N	최소	최대	평균	표준편차
국가역할	26	24	100	58.8	27.8
자율성	26	19.7	82.4	43.2	15.0
동원력	26	.9	27.5	14.4	6.5
연결망	26	25.4	73.0	47.9	11.5
근면성	26	2.1	6.6	4.1	.8
경쟁성	26	2.0	4.9	3.7	.7
전망	26	40.1	81.0	56.6	12.1
사명감	26	2.8	6.3	4.6	1.1

외형적 측면에 초점을 두므로써 사회발전의 비(非)경제적 여건에 관해 사회구성원이 실질적으로 받아들이는 측면을 놓치고 있기도 하다(Suh, 2014). 이와 같은 맥락에서 자료획득이 가능한 26개 아시아 지역 국가에 대한 조사결과를 활용하여 분석에 사용된 변수별 측정지표와 세부 내용은 표 2를 참조할 수 있다.

국가역할의 다양한 차원을 충분히 다루지 않는 연구 작업은 분석적인 차원에서 사회발전의 경험적 현실을 제대로 반영하지 못함으로써 실제적인 현실을 파악하는 데 한계를 가진다. 본 연구에서는 국가 거버넌스의 효율성에 관한 객관적 및 주관적 측면을 반영하고 개념 및 측정방법을 세분화하여 최소자승법(ordinary least squares estimates)에 기초한 회귀분석을 통해 공통점과 차이점을 이해하고자 한다. 국가의 역할에 관한 분석모형을 구성하는 각 변수들의 평균값과 표준편차 등 기술통계량은 표 3에서 나타나고 있다. 국제지형에서 구조적 특성에 관한 횡단면을 살펴보면, 예를 들어 조사 대상인 26개 국가들은 평균적으로 국내총생산 대비 14.4% 정도의 국가세입구조를 가진다. 전반적으로 26개국의 발전전망과 사명감의 평균값은 최대 및 최소 사례의 중간 수준과 비슷하며, 연결망 및 근면성이 상대적으로 양호한 편인 데 비해 자율성과 경쟁성은 약간 낮은 수준의 분포를 보여 주고 있다. 평균값 대비 표준편차의 크기는 국가역할(.472), 자율성(.347), 동원력(.451), 연결망(.240) 등 제도적 차원이 높은 것으로 나타나며, 발전전망(.213), 사명감(.239), 근면성(.195) 및 경쟁성(.189) 등 미시적 차원이 다소 낮은 것으로 추정된다.

표 4 아시아 국가의 역할에 관한 회귀분석결과

독립변수	국가의 역할			
	모델 1		모델 2	
	b	VIF	b	VIF
상수	-2.765 (34.192)		-17.442 (40.253)	
자율성	-.944*** (.264)	1.097	-1.192** (.399)	2.313
동원력	1.930*** (.805)	1.049	1.579** (.833)	1.428
연결망	1.177*** (.356)	1.155	1.171** (.442)	1.572
근면성	4.089 (5.644)	1.121	3.305 (8.714)	2.435
경쟁성	-		-3.743 (11.983)	3.136
전망	-		.728 (.469)	1.763
사명감	-		1.927** (4.769)	1.673
$R^2_{adj}$	.665***		.730***	
F	16.847		17.542	
N	26		26	

주: 괄호 안은 각 회귀계수의 표준오차를 나타냄.

\* $P < 0.1$ , \*\* $P < 0.05$ , \*\*\* $P < 0.01$

분석모델이 일정한 자유도(degree of freedom)를 유지하기 위해서는 각 변수군의 크기가 최소화되는 것이 이상적이며, 분석상의 적은 사례 수를 고려할 때 이론적 타당성을 갖는 선택적인 모델설정이 필요하다. 아울러 국가단위와 같은 거시적 차원에 대한 분석모델은 공통분모와 제한된 사례수를 통해 이론적 구성에 따른 인과적 실험설계와 통제가 상대적으로 용이하다는 장점을 갖는다. 이 기준에 의해 관료조직체의 구조적 차원을 반영하여 자율성 및 동원력과 연결망의 함수관계를 기본 축으로 하는 모델과 문화적 가치체계인 근면성, 경쟁성, 발전전망, 사명감을 포함하는 확장모델의 분석결과는 표 4에서 제시하고 있다. 회귀결정계수( $R^2_{adj}$ )값에서 알 수 있듯이 각 모델은 종속변수인 국가역할의 변동편차에 대해 66% 및 73%의 통계적으로 유의미한 설명력을 나타낸다. 다중공선성(multicollinearity)의 가능성을 진단하기 위해서 다결정계수(multiple  $R^2$ )방법을 활용하여 분산의 변동요소를 통제한 결과, 각 변수별 크기(variance inflation factor: VIF)는 1~3점대에 분포하여 비교적 양호한 것으로 보인다. 국가기구의 객관적 측면

에 초점을 두는 모델 1에서는 국가의 역할과 관련하여 자율성 및 동원력과 연결망에 대한 이론적 전망과 일치하는 결과를 확인할 수가 있다. 제도적 차원과 주관적인 측면을 함께 반영하는 모델 2의 경우 사명감에 관한 가설이 추가로 검증되어 모델 1의 분석결과를 좀 더 확장시켜 주고 있다.

모델 1을 구체적으로 살펴보면, 모든 조건이 동일할 경우 동원력 및 연결망의 변수는 거버넌스에 대해 공통적으로 정의 계수효과를 가지며 통계적으로 .01수준에서 유의미한 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 국가의 동원능력이 증대하거나 네트워크 영역이 확장되어 참여정도가 많을수록 거버넌스 질의 수준도 높아진다는 이론적 기대를 지지하고 있다(Matthews, 2012). 반면에 국가자율성의 계수효과는 통계적으로는 유의미하지만 가설방향과는 일치하지 않은 것으로 추정된다. 확장 모델인 모델 2의 변수별 회귀계수효과와 관련하여 기본요소에서는 모델 1의 분석결과와 동일하며, 여타 변수를 통제했을 때 동원력과 연결망에서 통계적으로 .05 수준에서 유의미한 것으로 보여진다. 확장요소에서는 사명감에 관한 회귀계수효과가 .05 수준에서 정의 방향을 나타내고 있으며, 근면성, 경쟁성, 발전전망은 함께 통계적으로 유의미하지 않는다는 사실에 주목할 수가 있다.

한 가지 흥미로운 사실은 모델 1에서와 같이 자율성이 높을 경우 전반적으로 거버넌스에 대해 부정적인 효과를 가지며 여타 요소들에 비해 상대적으로 중요한 영향력을 미친다는 점이다. 이를 계수효과의 탄력성(elasticity)으로 전환하여 살펴보면, 자율성이 1% 상승할 때마다 거버넌스의 수준은 .693% 감소하는 것으로 이해할 수가 있다. 동원력이 1%가 강화될 때 정부효율성을 반영하는 거버넌스 지수는 .472% 상승하며, 정책연결망의 경우 1%씩 증가할 때 거버넌스의 수준은 .958%씩 증가하는 것으로 변량의 크기가 추정된다. 사명감은 1%의 상승에 .157% 증가를 나타냄으로써 상대적으로 작은 계수효과를 보여 주고 있지만, 구성원의 가치체계가 거버넌스 지수와 관련하여 공통적으로 중요한 위치를 차지한다는 것을 알 수가 있다. 그러므로 국가역할의 결정요인과 관련하여 객관적 및 제도적 차원 또는 주관적 및 문화적 차원 가운데 어느 한 쪽의 효과만으로 충분하다는 관점은 수정될 필요가 있으며, 실제로 두 차원이 상호배제적인 것은 아니다.

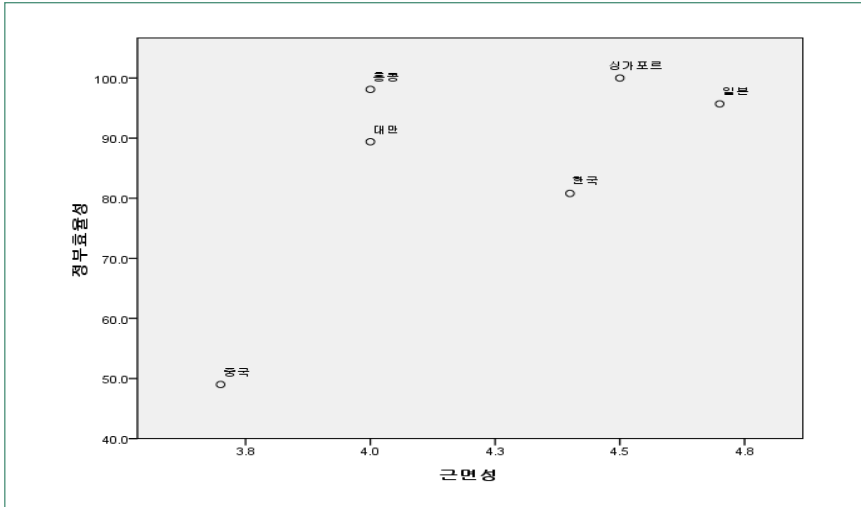


그림 1 정부효율성과 근면성

회귀분석에서 유의미하지 않은 변수로 나타난 문화적 가치체계를 한국, 일본, 중국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 동아시아 발전국가에 적용한 분석결과는 다음과 같다. 전반적으로 근면성, 경쟁성, 발전전망의 가치체계는 거버넌스와 정의 상관관계를 가진다. 그림 1에서 나타나듯이, 근면성의 가치체계가 증가할수록 정부효율성이 높아지는 것을 알 수가 있다. 국가분포는 일본, 싱가포르, 한국, 홍콩, 대만의 순서로 구성되며, 특히 홍콩과 대만의 경우는 근면성 정도에 비해 국가의 역할이 높은 것으로 나타나고 있다. 대부분 정부효율성과 근면성이 상대적으로 높지만 중국은 두 가지 영역에서 모두 낮은 것으로 추정된다. 동아시아 지역은 전통적으로 위계질서적인 권위주의 문화에 의해 국가의 역할이 상대적으로 중요하며 이에 따른 역동적인 발전의 흐름에 주목할 수가 있다. 이론적 지형에서 근면성의 가치는 주체성을 바탕으로 하는 개인의 역능성(capability)과 주어진 환경변화의 구조적 함수관계를 의미한다(Sen, 2010). 근면성의 가치가 강조되는 동아시아 국가에서는 구성원이 목표실현을 위해 주체적으로 참여하는 경우 관료조직체의 효율성을 높이는 데 효과적인 것으로 보인다.

정부효율성과 경쟁성의 가치체계에 관한 분포는 그림 2에서 제시하고 있다. 싱가포르, 홍콩, 일본, 한국, 중국의 순서로 정의 상관관계를 나타내고 있는데,

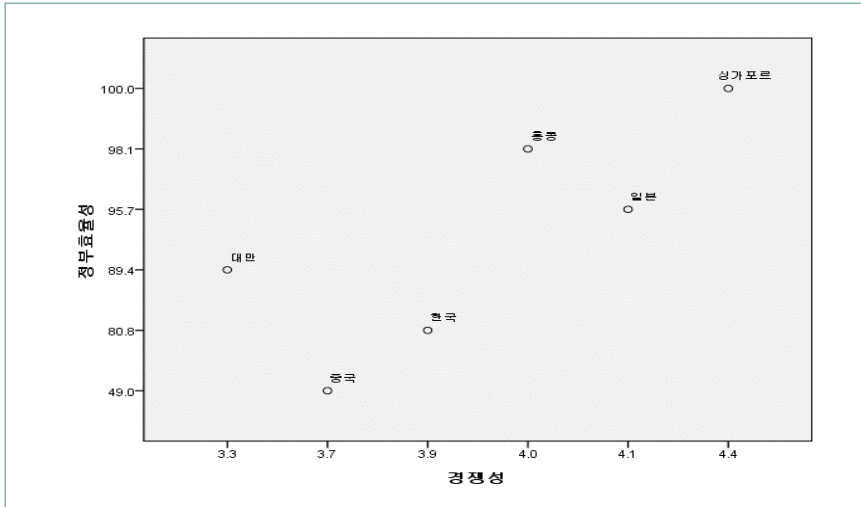


그림 2 정부효율성과 경쟁성

대만의 경우 특이하게도 경쟁성 정도가 낮은 데 반해 거버넌스 수준은 높은 것으로 추정된다. 이는 대만의 발전국가가 초기에 커다란 성과를 거두었음에도 불구하고 오늘날 여타 동아시아 국가들과 비교하여 경제성장과 사회발전의 정도가 다소 뒤처지고 있는 경향과 무관하지 않다. 국가의 역할과 경쟁성의 가치체계가 함께 간다는 것은 관료집단 구성원이 발전목표를 향해 도전적인 자세로 일에 집중하는 문화를 반영하며, 최적의 목표를 달성하기 위해서는 치열한 경쟁 과정을 통해 거버넌스가 향상될 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 관료조직체에서 경쟁추구의 성향이 높아지면 기존의 권위체계에 의한 수직적 통제방식보다는 네트워크 방식에 기초한 수평적 상호작용으로 창의적 성취문화가 발달하며, 교육의 열망수준이나 기업을 정신이 높은 동아시아 국가군이 이러한 범주에 속한다.

그림 3의 국가별 분포에서는 전반적으로 발전전망이 명확하게 제시될수록 정부효율성이 증가하는 것을 알 수 있다. 두 변수의 상관관계는 싱가포르, 일본, 대만, 한국, 중국의 순서로 나타난다. 국가엘리트의 발전전망은 제도 및 정책적 틀을 체계적으로 정비하여 추진할 수 있도록 하여 정부효율성을 증가시키며 결과적으로 거버넌스 수준과 정부신뢰에 대해 상당히 중요한 요소가 된다. 나아

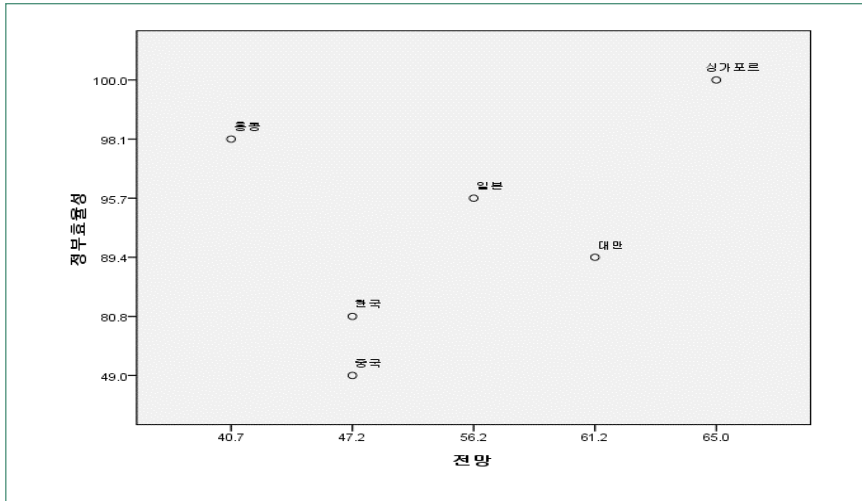


그림 3 정부효율성과 발전전망

가 사회구성원의 사회적 요구나 주장을 반영하여 발전전망에 대한 조정의 기회로 활용함으로써 국가와 사회의 상호 소통체계의 역할을 정립한다면 발전의 지속가능성을 더욱 확장시킬 수가 있다(Kang, 2003). 예외적으로 홍콩은 발전전망이 낮은 수준임에도 불구하고 정부효율성이 상대적으로 높은 것으로 나타나 가외치 또는 이상치로 간주할 수 있다. 이는 1997년 홍콩의 중국반환 이후 최근까지 일국양제(一国两制)를 둘러싼 발전전망의 혼란과 사회갈등을 반영한 결과이기도 하다.

### III. 결론 및 함의

동아시아의 발전과정에서 국가의 역할이 핵심요소였던 근원적인 원인은 관료조직체가 발전목표와 추진전략을 공유하고 강력한 사명의식으로 거버넌스 수준을 제고시킬 수 있는 제도문화적인 조건을 배태한 결과다. 만약 국가엘리트가 개별적인 이해관계에 매몰되어 국익을 우선시하는 공통의 집합적인 목적을 공유하지 못하거나 조직체의 폐쇄성 및 왜곡성이 증가한다면 정부신뢰의 문제

는 되돌릴 수 없는 엄청난 비용을 수반해야 한다. 더욱이 사회발전의 중심이 국가에서 시장 및 사회로 이동하면서 발전국가의 전통적인 특성에 대한 재성찰이 요구되고, 새로운 네트워크와 거버넌스 방식에 의해 정부효율성과 신뢰에 영향을 주는 사회적 토대가 중요해지고 있다.

이와 같은 문제의식은 국가의 역할을 이해하는 기본적인 전제가 되며 기존의 시장기제와 국가주도의 이론적 지형을 확장하는 데 기여한다. 예를 들어 국가를 종속변수로 접근하는 방식은 국가연구에 관한 새로운 가능성을 제시하고 지리적으로 유사하지만 서로 다른 국가개입의 수준과 특성을 체계적으로 고찰하는데 도움을 준다. 나아가 관료조직체의 제도적 특성뿐만 아니라 문화적인 요소들을 바탕으로 거버넌스의 수준을 비교할 수가 있다. 이에 본 연구의 분석결과는 국가의 역할에 대해 관료조직체의 자율성, 동원력, 연결망, 발전전망 등이 실증적으로 유의미하게 영향을 미치고 있다는 것을 보여 준다.

발전국가의 핵심요소인 자율성이 거버넌스 수준에 부정적인 영향을 미친다는 점은 시장 및 시민사회의 높아진 위상을 고려할 때 다원화된 사회의 분화과정과 밀접한 관계가 있는 것으로 추정된다. 강력한 독립성을 바탕으로 하는 발전국가의 특성은 사회발전의 초기 단계에서 발전목표를 수립하고 추진체계를 구성하는 데는 효과적이었더라도 오늘날 네트워크 사회구조의 복잡성을 반영하지 못함으로써 발전국가의 재조직화가 필요한 것이다(박천오, 2006). 다른 한편으로 관료조직체의 동기부여 및 재정적 측면이 국가의 역할에 많은 영향을 미치고 있다는 점은 경제적 차원이 여전히 중요한 요소이라는 것을 말해 준다. 거버넌스에 대한 연결망 및 발전전망의 상대적 중요성은 발전국가의 지속가능성을 결정해 주는 요인으로 작용하고 있다는 데서 찾을 수 있다.

국가동원력에서 업무성과에 대한 평가기준의 공정성은 필수적이며 예산 및 인사를 둘러싼 부처이기주의 등이 중요한 변수가 될 수 있다. 은행 등 금융기관을 중심으로 하는 재정적 보조 및 지원수단은 관료조직체의 자율성 정도와 일정한 상관관계가 있으며 정책의 안정성 및 예측가능성 차원에서는 정책연결망 구조와 밀접한 관계를 갖는다. 다만 상·하위직의 집단별 간극이 너무 넓어진다거나 권한과 책임의 범주가 명확하지 않을 때 부정부패의 가능성은 상존할 수밖에 없다(서문기, 2018). 공무원 사회의 가치체계나 삶의 질에 대한 만족도

문제도 거버넌스를 이해하는 데 향후 고려해야 할 사항이다(Helliwell and Putnam, 2004).

정책연결망이 일상적인 의미에서 매우 강력하게 작동하는 경우 정부 및 민간 부문 간의 상호 긴밀성을 반영하며 정보교류는 양 부문의 협력방안을 모색하는데 큰 도움을 줄 수 있다. 반면에 민간부문의 로비나 압력이 국가자율성에 영향을 미치게 되어 정책 형성 및 추진 과정이 왜곡된다면 거버넌스의 투명한 운영과 공정한 효과를 기대하기는 어렵다. 발전전망에서는 사회발전을 향한 구성원의 강한 열정이 필수적이며 장·단기 미래 청사진에 대한 구성원의 지지와 신뢰를 바탕으로 한다(Fukuyama, 1995). 반대로 정부신뢰가 급격하게 무너지거나 부서간의 갈등하는 전망과 상충하는 이해관계를 조정하지 못하면 발전전략의 불안정성을 초래하여 거버넌스 자체가 흔들릴 수 있다. 29개 아시아 국가를 표본으로 하는 회귀분석의 결과와 달리 분석대상을 동아시아 지역으로 좁힐 경우 근면성, 경쟁성, 발전전망의 가치체계는 국가의 역할과 관련하여 유의미한 것으로 나타나고 있다. 이는 전통적으로 능력주의에 기초한 교육과정과 사회이동의 열망을 바탕으로 근면성과 경쟁성의 가치를 높게 평가하고 발전전망을 추구해 온 이 지역에서 정부효율성이 상대적으로 높다는 점을 함의한다.

동아시아 지역은 국가가 경제개발 과정에서 주도적인 역할을 했던 초기 단계를 지나 국내외 환경이 급격하게 변하고 이에 따라 새로운 거버넌스와 가치체계를 필요로 하는 발전국가 이후의 시기를 대비할 단계에 와 있다. 이러한 변화과정은 동일한 권역 내에서 국가별 편차를 반영하고 있으며, 자유방임 및 야경국가에 기초한 서구의 고전적 신자유주의와도 차별화되어 있다는 점이 특징적이다. 한편으로는 세계화 이후 신자유주의의 높아지는 파고 속에서 정책적 효율성의 저하와 함께 국가의 시장개입 능력이 감소하고 있으며, 다른 한편으로 발전국가의 관성을 유지한 채 시장뿐만 아니라 사회영역에까지 광범위한 발전주의 정책을 추진하고 있거나 국가와 시장의 중간 지점에서 전략적 정책성과를 도모하고 있기도 하다.

본 연구결과에서 나타나듯이 발전의 가치는 국가주도형이 아니라 사회적 토대에 의해 수용, 흡수되어야 하기 때문에 자본주의 발전양식은 단순한 경제체제라기보다 다양한 사회문화적 가치를 포함하는 총체적 과정이다(Braudel, 1995;

Weber, 2010; 조홍식, 2020). 그러나 기존의 발전국가의 개념적 특성에는 국가가 시장을 선도하고 조정해야 한다는 반(反)시장적 가치가 뿌리깊이 자리 잡혀 있으며 동아시아 지역에서 국가정책의 개입과 규제방식을 통해 급속한 경제성장이 이루어졌다는 경험적 체험에 기인한다. 이러한 지형은 다원화된 네트워크 사회에 알맞은 제도문화적인 변혁과정에서 심각한 장애가 되고 있는 것이다. 과도한 국가주도형 거버넌스는 경제력 편중과 사회적 불평등으로 인한 갈등을 초래하여 복지국가를 향한 지속적인 사회발전을 어렵게 할 따름이다. 그렇다면, 동아시아 국가군은 경제성장과 위기의 과정을 거치면서 새로운 환경에 알맞은 가치체계를 반영하고 개혁정책을 끊임없이 추진하고 있는가? 아니면 지난날 높은 효율성을 보여 준 발전국가의 울타리 안에 안주하고 있는가? 이 질문에 대한 대답이 바로 동아시아 사회발전의 미래와 국가의 역할을 결정하게 될 것이다.

투고일: 2020년 5월 19일 | 심사일: 2020년 6월 14일 | 게재확정일: 2020년 7월 27일

## 참고문헌

- 강황선. 2003. “정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 14권 3호, 201-227.
- 김시윤. 2010. “발전이론과 국가-기업관계: 지대추구에서 성장지향으로.” 『한국비교정부학보』 14권 1호, 101-120.
- 박천오. 2006. “정부관료제 연구의 두 관점.” 『행정논총』 43권 1호, 1-31.
- 서문기. 2016. “한국의 사회발전경로에 관한 이론적 소고.” 『사회과학논총』 18권, 1-25.
- \_\_\_\_\_. 2018. “부패인지에 미치는 영향요인 연구: 한국과 아시아의 경험을 중심으로.” 『아시아리뷰』 7권 2호, 3-31.
- 안병영. 1992. “한국관료제의 변천과 전망.” 『한국행정연구』 1권 1호, 76-84.
- 윤상우. 2005. 『동아시아 발전의 사회학』, 나남.
- 임혁백. 1994. 『시장·국가·민주주의: 한국 민주화의 정치경제이론』, 나남.
- 임현진. 2010. “동북아시아에서의 내셔널리즘과 보편주의의 조화: 문화공동체의 모색.” 『동북아문화연구』 24권, 169-187.

- 임혜란. 2018. 『동아시아 발전국가모델의 재구성』. 서울대학교출판문화원.
- 정태환. 2003. 『한국의 정치사회적 갈등』. 일신사.
- 조홍식. 2020. 『자본주의 문명의 정치경제』. 서강대학교출판부.
- 사사다, 히로노리(佐田博教) 저. 박성진 역. 2014. 『일본 발전국가의 기원과 진화』. 한울.
- Acemoglu, D. and J. Robinson. 2013. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. NY: Crown.
- Amsden, A. 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Balassa, B. 1988. "The Lessons of East Asian Development: An Overview." *Economic Development and Cultural Change* 36, S. 273-293.
- Bevir, M. 2006. "Democratic Governance: Systems and Radical Perspective." *Public Administration Review* 66(3), 426-436.
- Braudel, F. 1995. *A History of Civilizations*. NY: Penguin Books.
- Cetron, M. and O. Davies. 2006. "The Dragon vs. the Tiger." *The Futurist* 40(4), 39-46.
- Chibber, V. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State." *American Journal of Sociology* 107(4), 951-989.
- Cohen, J. 1995. "Capacity Building in the Public Sector: A Focused Framework for Analysis and Action." *International Review of Administrative Sciences* 61(3), 407-422.
- Deyo, F. 1989. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Domjahn, T. 2013. "What (If Anything) Can Developing Countries Learn from South Korea?" *Asian Culture and History* 5(2), 16-24.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Freeman, N. and D. Hew. 2002. "Rethinking the East Asian Development Model." *ASEAN Economic Bulletin* 19(1), 1-5.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press.
- Gardiner, H. and C. Kosmitzki. 2010. *Live Across Cultures: Cross-Cultural Human Development*. NY: Pearson.
- Gardner, J. 2013. "The Myth of State Autonomy: Federalism, Political Parties, and the

- National Colonization of State Politics.” *Journal of Law and Politics* 29(1), 1-68.
- Haggard, S. 1990. *Pathways from Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Halpern, D. 2010. *The Hidden Wealth of Nations*. NY: Polity Press.
- Harrison, L. and S. Huntington. 2000. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. NY: Basic Books.
- Hart-Landsberg, M. 1993. *The Rush to Development: Economic Change and Political Struggle in South Korea*. NY: Monthly Review Press.
- Helliwell, J. and R. Putnam. 2004. “The Social Context of Well-Being.” *Philosophical Transactions of the Royal Society* 359(1), 1435-1446.
- Hendrix, C. 2010. “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict.” *Journal of Peace Research* 47(3), 273-285.
- Inglehart, R. 2018. *Cultural Evolution: People’s Motivations Are Changing, and Reshaping the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. CA: Stanford University Press.
- Kang, D. 2003. “Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia.” *Comparative Politics* 35(2), 439-459.
- Kapucu, N., Q. Hu, and S. Khosa. 2017. “The State of Network Research in Public Administration.” *Administration & Society* 49(8), 1087-1120.
- Kennedy, G. 2009. “Adam Smith and the Invisible Hand: From Metaphor to Myth.” *Economic Journal Watch* 6(2), 239-263.
- Krueger, A. 1990. “Government Failure in Development.” *Journal of Economic Perspective* 4, 9-23.
- Lal, D. 1985. *The Poverty of Development Economics*. London: Institute of Economic Affairs.
- Matthews, F. 2012. “Governance and State Capacity.” In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Midgely, J. 2014. *Social Development: Theory and Practice*. CA: Sage.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. NY: Columbia University Press.
- Nye, J. 2005. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. NY: Public Affairs.

- Önis, Z. 1991. "The Logic of the Developmental States." *Comparative Politics* 24, 109-126.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. NY: Free Press.
- Przeworski, A. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D., E. Stephens, and J. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sarah, R. 2006. *Culture and Development in a Globalizing World: Geographies, Actors, and Paradigms*. London: Routledge.
- Sen, A. 2010. "Adam Smith and the Contemporary World." *Erasmus Journal for Philosophy and Economics* 3(1), 50-67.
- Shapiro, H. and L. Taylor. 1990. "The State and Industrial Strategy." *World Development* 18, 861-878.
- Shibagaki, K. 1994. *The Development of Japanese Capitalism and Its External Relations from 1945 to the Present*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- So, A. 1990. *Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World-System Theories*. London: Sage.
- Suh, M. 1998. *Developmental Transformation in South Korea: From the State-sponsored to the Quest of Quality of Life*. NY: Praeger.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Quality of Life and Happiness: The Myth of Development in South Korea." *Korea Observer* 45(1), 61-86.
- UNDP(United Nations Development Programme). 2020. *Human Development Report*. NY: UNDP.
- Vogel, E. 1991. *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*. MA: Harvard University Press.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. NJ: Princeton University Press.
- Weber, M. 2010. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2020. *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- World Values Survey. 2020. *Online Data Analysis*. <http://www.worldvaluessurvey.org>(검색일: 2020. 1. 13).

## Abstract

## A Comparative Analysis of Developmental Pathway and the Role of the State in East Asia

Moon-Gi Suh Soongsil University

Despite strong economic growth, the developmental pathway in East Asia which has global importance, faces structural social conflict and shows national differentials in the developmental strategy and the role of the state. This study empirically analyzes the factors influencing governance efficiency, focusing on the components of the developmental state, unlike the previous approach to the state as an independent variable. It suggests an alternative framework that reflects the spirit of Asian capitalism and the cultural residue by extending an analytical model with various development values. The results show that the autonomy, capacity, network, and vision have a statistically significant effect on the role of the state. The finding that state autonomy, which is a key element of developmental state that negatively affects the level of governance, is presumed to be closely related to the process of diverse differentiation. The fact that the motivation and financial aspects have a positive impact on the role of the state, indicates that the economic dimension is still an on-going variable. The relative importance of network and developmental vision can be seen as a factor in increasing the level of governance and determining the direction of social development through the characteristics of network structure and cultural value system. It is necessary to reconsider the nature of the developmental state as the power shift moves from the state to the

market and civil society. The new governance and value system can be the potential of the state by adjusting social interests on development and enhancing the trust of the government.

**Keywords |** Developmental Pathway, Role of the State, Institution, Cultural Residue, East Asia