

중국 발전국가론에 대한 비판적 검토*

이정구**

목 차	
I. 서론	IV. 발전국가론의 중국 적용에 대한 비판적 고찰
II. 발전국가론과 동아시아 신흥공업국	V. 중국 경제발전에 대한 대안적 명제들
III. 발전국가론의 확장: 중국에도 적용할 수 있는가?	VI. 결론

| 논문요약 |

이 논문은 동아시아 신흥공업국의 경제발전을 설명하기 위한 가설로 등장한 발전국가론과 이 이론의 중국 적용에 대한 논의를 비판적으로 다루고 있다. 중국을 발전국가로 보는 입장에 대해서는 국가에 대한 설명, 중앙정부-지방정부의 관계, 산업정책 등의 측면에서 적절하지 않다는 주장을 제시할 것이다.

그리고 중국의 급속한 경제발전은 발전국가에 있다기보다는 다양한 요소들에서 그 원인을 찾을 수 있는데, 이 논문은 특히 해외직접투자의 증대, 수출주도 경제로의 변모, 농민공의 노동력 제공 등의 점들을 중요하게 제시할 것이다.

물론 중국과 더 나아가 동아시아 신흥공업국들의 경제발전에서 국가의 역할이 크다는 점을 이 논문은 부정하지는 않는다. 하지만 이 논문은 중국을 포함한 이 국가들의 경제발전이 세계 자본주의에 편입되고 그 속에

* 이 논문은 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2010-413-B00027). 이 논문에 대해 유익한 논평을 해준 익명의 심사자 세 명에게 감사드린다. 심사자들의 건설적인 논평 중 일부는 이 논문에서 충분히 반영하지 못했지만 필자의 향후 연구에 큰 도움이 될 것임을 지적하고 싶다.

** 경상대학교 사회과학연구원 연구교수.

서 수출 주도 경제로서 틈새시장을 발견했던 점이 국가의 역할보다 더 중요한 요소라고 주장한다.

▪ 주제어: 발전국가, 수출주도경제, 해외직접투자, 상대적 자율성, 산업정책

I. 서론

1978년 중국이 경제개혁과 대외개방 정책을 추진한 이래로 놀라운 경제적 성과를 보여주면서 중국 관련 전문가들에게 두 가지 쟁점을 던져 주었다. 첫째는 중국이 높은 경제성장을 거둔 동력이 무엇인가 하는 점이고, 둘째는 미국이 국제 정치경제 영역에서의 영향력이 서서히 줄어들면서 중국이 미국을 대체할 수 있을까 하는 점이다. 특히 둘째 쟁점은 중국이 세계 2위의 무역대국으로 올라서고 무역수지 흑자폭을 확대하여 세계 최대의 외환보유고를 기록함으로써 중국의 경제성장 모델이 워싱턴 컨센서스로 요약되는 미국의 신자유주의 발전모델을 대체할 수 있지 않을까 하는 기대 또는 전망을 반영하고 있다.

이 두 가지 쟁점은 긴밀히 연결되어 있다. 중국의 높은 경제성장이 신고전파 성장모델(시장의 확대, 규제완화, 작은 정부, 전면적인 대외개방 등)을 따른 것이 아니라면 중국식 발전모델이 미국 같은 앵글로색슨 자본주의를 대체할 수 있는 가능성을 열어두기 때문이다. 중국의 비약적인 경제 발전에 비해 미국은 쌍둥이 적자에다 2008년 심각한 경제위기의 진앙지이기도 하기 때문에 이 두 국가의 경제전망은 뚜렷한 대비를 보이고 있다. 2004년 조슈아 쿠퍼 라모의 베이징 컨센서스는 이런 기대를 적절히 잘 표현한 것이라 할 수 있다(Ramo 2004). 또한 최근 중국 모델에 대한 학계의 관심사가 증대한 것도 이를 반영한다(전성홍 2008; 장윤미 2011).

중국 경제도 2008년부터 시작된 세계경제위기의 영향을 받고 있긴 하지만 여전히 중국의 발전경험에 대한 인기와 기대 그리고 중국 경험의 일반화와 중국모델의 해외 확산 기대가 존재한다. 푸스미스는 중국 모델

에 대한 논쟁이 1990년대 초반에 벌어진 사회주의나 자본주의나 하는 논쟁의 재연이며, 더 나아가 중국 문명의 독특성에 대한 논쟁으로 볼 수 있다고 주장한다(Fewsmith 2011). 중국 내에서도 중국 모델에 대한 관심이 많다. 대표적인 인물은 북경대학교 판웨이(Pan Wei) 교수인데, 그는 중국 모델이 성공적이었을 뿐 아니라 중국 문화의 연속성을 구현하고 있다고 주장한다(Pan 2010). 한 가지 흥미로운 사실은 판웨이 교수가 법치와 민주주의는 분리할 수 있고 또 분리되어야 하는데, 중국은 전자는 받아들이고 있지만 후자는 그렇지 못하다고 지적한다. 판웨이의 이런 주장이 나올 수 있었던 것은 중국이 민주주의는 억압하지만 그 대가로 경제발전을 가져다주었다는 인식 때문인 듯하다.

중국은 권위주의적 체제이고 또 중국공산당(CCP)의 일당국가이긴 하지만 바로 그 덕분에 경제발전을 가져왔다는 함의가 발전국가론에 내포되어 있다. 이런 점에서 중국의 경제발전을 설명하는 하나의 유력한 가설인 발전국가론을 검토해 보는 것은 의미 있는 일이다.

이 논문은 동아시아 신흥공업국의 경제발전을 설명하는 가설로 제기된 발전국가론을 중국에 적용하는 문제를 비판적으로 검토하고자 한다. 2장에서는 발전국가론의 역사적 기원과 이 모델을 동아시아 신흥공업국에 적용한 사례를 통해 발전국가론의 일반적 특징을 묘사하고 이를 비판적으로 검토할 것이다. 3장에서는 발전국가론 모델을 중국에 적용해 설명했던 이전 논의들을 검토할 것이다. 4장은 발전국가론을 중국에 적용할 때 생기는 문제점들을 국가와 자본의 관계, 국가의 산업 정책, 그리고 국가의 대외 경제정책의 측면에서 고찰할 것이다. 이 장에서 논의되고 도출되는 결론은 중국의 경제발전을 발전국가론으로 설명할 수 없다는 주장에서 더 나아가 동아시아 신흥공업국에도 발전국가론을 적용할 수 없다는 함의를 보여줄 것이다. 5장에서는 중국의 경제발전을 설명하는 대안적인 명제들을 제기할 것이다. 6장은 결론이다.

II. 발전국가론과 동아시아 신흥공업국

발전국가론의 역사적 기원은 19세기에 영국이나 프랑스에 비해 후진국이었던 독일에서 형성된 역사학파나 경제발전에서 후진성의 이점을 주장한 거셴크론(A. Gerschenkron) 또는 미국 건국 초기에 영국의 선진 산업의 침투에 대비해 보호주의를 주장한 해밀턴(A. Hamilton)으로까지 거슬러갈 수 있다. 위의 세 경우에서 공통점은 자유무역과 시장 개방을 주장하는 선진 자본주의 경제의 영향으로부터 자국 산업을 보호하고 후진 상태의 자국 경제를 발전시키려는 전략을 추구했다는 점이다.

제2차 세계대전 이후 남미 국가들은 수입대체공업화를 통해 경제발전을 추진했지만 1980년대 초반에 벌어진 외채 위기를 맞이하면서 경제발전은 실패로 귀결되었다. 이어서 1980년대 후반 냉전의 종식과 더불어 정부의 역할을 최소한으로 줄이고 시장의 힘(market force)을 강화할 경우에만 경제 발전을 달성할 수 있다는 믿음이 널리 퍼졌는데, 이런 믿음을 보통 신자유주의라고 부를 수 있다.

이런 지적 분위기에서 동아시아 신흥공업국이 등장했다. 처음에 신자유주의 경제학자들은 동아시아 신흥공업국들의 발전은 제약 받지 않은 시장의 힘 때문이라고 주장했다(Balassa et al 1982). 하지만 일본의 경제발전과 그 발전과정에서 통산성(MITI)이 수행한 역할에 대한 찰머스 존슨의 고전적 연구(Johnson 1982)를 필두로 앨리스 암스덴(Amsden 1989), 로버트 웨이드(Wade 1990), 피터 에반스(Evans 1995) 등의 연구들이 제시되었는데, 이 연구들에서 핵심적인 내용은 산업화와 근대화 과정을 지도하는 국가의 전략적 역할에 대한 강조였다. 이로 인해 발전국가론이 인기를 얻고 학계에서 논의가 활발해지자 자유시장과 최소정부의 강력한 옹호자였던 세계은행도 동아시아 국가들에서 경제발전과 생활수준 향상에서 국가의 역할을 인정하게 되었다(World Bank 1993).

발전국가론은 신자유주의 경제학의 교리가 아닌 다른 방식으로든 경제발전을 이룩할 수 있다는 내용을 담고 있기 때문에 그 나름의 역사성을 갖고 있으며, 국가의 독특한 역할을 강조한다는 점에서 일반적인 국가론과는 구분된다. 보통 정부는 재정 및 통화 정책을 통해 경제에 개입하고

자국 산업과 시장을 보호하기 위해 무역 및 환율 정책을 펼치지만 이런 모든 국가들을 발전국가라고 말할 수는 없다. 발전국가론은 다음의 몇 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 발전국가는 국가의 경제발전, 생활수준의 향상, 기술 격차의 해소를 위해 힘과 권한을 지닌 강력한 정치경제적 엘리트 또는 정책입안자를 갖고 있다. 이 엘리트들은 발전이라는 의제를 달성하기 위해 민족주의에 호소하기도 한다.

둘째, 이 엘리트들을 보완할 능력 있고 권위주의적인 국가기구가 경제영역에서 존재하는데, 이 기구들이 수행하는 기술적 관리 능력은 경제 및 사회 발전을 지도하고 촉진한다. 이런 경제기구로는 일본의 통산성(MITI), 한국의 경제기획원, 대만의 경제계획발전위원회 등이다.

셋째, 발전 지향적인 엘리트나 국가 기구들은 사회의 특정한 이해집단으로부터 상대적 자율성(relative autonomy)을 갖고 있다. 그래서 발전국가는 자본이나 노동의 어느 한쪽에 치우치지 않으면서 경제발전이라는 지상과제를 수행한다. 에반스는 경제발전이라는 목표를 수행하는 데 발전국가가 다른 국가에 비해 더 효과적이라는 점을 설명하기 위해 ‘착근된 자율성’(embedded autonomy)이라는 개념을 주조했다. 그는 “국가를 사회에 묶고, 목표들과 정책들의 지속적인 협상과 재협상을 위한 제도화된 경로를 제공하는 것은 일련의 구체적인 사회적 유대에 착근된 자율성”(Evans 1992, 162)이라고 주장했다.

넷째, 발전국가는 권위주의적 정치체제를 유지하고, 시민사회나 정치적·시민적 권리를 억압하는 경향을 가진다. 신자유주의 경제학자들은 경제발전이 이루어지면 민주주의가 확립되고 좋은 정부(good government)가 들어설 것이라고 주장했지만 발전국가론은 경제발전과 민주주의 사이의 연관이 높지 않다고 생각한다.

발전국가론의 특징들을 다른 방식으로 정리하는 것이 얼마든지 가능할 뿐 아니라 발전국가론에 대한 정의도 논자들에 따라 다양하다(윤상우 2006, 45-68; 박은홍 2008, 17-38 참조). 그래서 스티브스(R. Stubbs)는 “발전국가 개념은 여전히 통용되고 있는데, 어떻게 발전국가를 정의하느냐에 따라 논쟁의 많은 것이 달려 있다”고 지적했다. 그는 “정의가 협소

할수록 발전국가의 사망을 선언하는 것이 더 쉬워지고, 정의가 광범할수록 발전국가 최초구성의 더 많은 측면이 동아시아 국가들의 현대사회에 남아 있게 된다.”고 주장했다(Stubbs 2009, 13).

1990년대 들어서면서 발전국가론은 두 가지 점에서 도전을 받았는데, 하나는 이론적인 것이었고, 다른 하나는 실제 현실의 검증의 문제였다. 첫째는 세계화가 확산되고 심화되면서 발전국가는 물론이고 심지어 모든 국가가 그 권한이나 역할을 제약받거나 억제된다는 주장이었다(Cerny 1997). 둘째는 1997년의 동아시아 위기를 계기로 발전국가가 더 이상 작동하지 않게 되었고, 세계화나 신자유주의의 영향으로 인위적인 시장개입 및 전략적 산업정책이 불가능해짐에 따라 규제국가로 바뀌었다는 주장이다(김윤태 1999). 이런 주장들에 대해 발전국가론의 유효성을 주장하는 논자들은 세계화 시대에 국가의 역할이 사라지는 것이 아니라 변형되었을 뿐이며, 1997년 동아시아 경제위기 이후 신흥공업국들이 신자유주의 정책을 펼쳤음에도 불구하고 경기회복에서 국가의 역할을 제기하며 발전국가론이 여전히 유효하다고 주장한다(위스 2002, 110-118).

특히 세계화로 인해 국가 능력의 약화 주장에 반대하는 린다 위스(L. Weiss)는 일본이 “아시아에서 생산의 지역적 통합”을 추진하는 것으로 세계화에 대응했다고 주장한다. 위스는 통합 과정에서 위계적 질서가 확립되는데, 이것은 국가의 강력한 변형 능력이라고 지적한다. 따라서 그녀는 세계화 시대에 국민국가의 역량이 계속 증가할 것이라고 예상한다(위스 2002, 309).

다른 한편 하야시도 발전국가론이 여전히 유효하다고 주장하고 있다. “발전국가 모델은 시장 메커니즘이 저발전 상태에 있거나 아예 존재하지 않는 개도국에서 국가 주도의 산업화 모델이다. 시장의 저발전(또는 부재)은 산업이 성장하거나 사라져야 하는 신호를 시장이 제공하지 못한다는 것을 의미한다. 이런 상황에서 정부는 모든 경제 활동을 시장에 내맡기기보다는 주도적인 역할을 해야 한다. 정부는 어떤 산업을 정해서 발전시킬지를 파악하고 정해야 한다. 하지만 특정 산업을 촉진하는 수단이 무역 보호주의와 같은 것은 아니다. 동남아시아 국가들이 다국적기업들을 활용해 국가주도의 산업화를 수행하고 해외직접투자를 통해 자신들의 경

제적 구조를 성공적으로 업그레이드시켰다. 오늘날 개도국들이 추구해야 할 미래의 전략을 고려할 때 이들의 경험은 중요한 통찰을 제공한다”(Hayashi 2010, 62).

윙은 신자유주의 세계화라는 현실에서 기존의 발전국가는 더 이상 맞지 않게 되었고, 이에 대응하여 동아시아 국가들의 역할이 변화했지만 발전의 개념을 폭넓게 정의하면 동아시아 국가들은 여전히 발전국가라고 주장했다. 그는 기존의 발전국가를 재구성하는 것이 진부화를 의미하지 않으며, 발전을 지향하는 국가들이 동아시아의 경제, 사회, 정치 발전에서 계속 중요한 역할을 하고 있다고 주장했다(Wong 2004, 357). 특히 윙은 새로운 발전국가의 역할이 산업정책에 국한되지 않고 연구개발, 사회복지 개혁, 일반적인 경제 정책까지 포함한다고 주장하고 있다. “국가는 여전히 경제발전에서 중요하고 단지 그것이 어떻게 중요한가가 상당히 변화했을 뿐”이다(Wong 2004, 357).

마크 비슨(M. Beeson)은 동아시아 발전국가들이 미국식 자본주의로 수렴한다는 가설을 받아들이지 않는다. 그는 “세계화 현상으로 모든 곳에 산재한 외부적 경쟁 압력이 있음에도 고도로 독특한 형태의 경제적 조직들이 지속된 것은 가장 놀랄 만한 역설”(Beeson 2001, 488)이라고 지적한다. 그는 발전국가라는 것이 동아시아의 특수한 역사적 환경에서 과거의 투쟁과 타협을 통해 형성된 독특한 계급구조에 기초하여 성장해왔고, 가장 강력한 행위자들인 국가와 자본가계급의 필요를 충족시키고 이해를 증진시켰기 때문에 지속되었다는 점을 제대로 이해하는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 그는 윙처럼 강력하게 주장하지는 않지만 발전국가가 더 이상 적절하거나 효과적이지 않게 되어도 경로의존성 때문에 계속 영향력을 발휘할 수 있다고 주장한다(Beeson 2001, 489).

발전국가론에 대한 다양한 도전과 반박들이 존재한다. 하지만 이 글에서는 동아시아 신흥공업국의 경제발전을 설명하기 주조된 발전국가론을 중국에도 적용할 수 있는지에 대한 검토를 중심으로 논의할 것이다.

Ⅲ. 발전국가론의 확장: 중국에도 적용할 수 있는가?

많은 중국 전문가들은 개혁과 경제발전을 설명하기 위해 새로운 개념들을 도입하곤 했는데, 기업가적 국가(entrepreneurial state), 조합주의 국가(corporatist state), 규제 국가(regulatory state), 이중 발전국가(dual development state), 시장촉진 국가(market-facilitating state), 지대추구 국가(rent-seeking state) 등이 그것들이다.

중국의 경제발전을 설명하는 데 이처럼 다양한 개념들이 등장하는 데에는 두 가지 이유가 있다. 첫째는 동아시아 신흥공업국들에 비해 중국 국가는 너무 거대하다는 점이다. 중앙정부 외에도 31개의 지방정부가 개혁과 경제발전의 주체들일 뿐 아니라 같은 중국 내에서 경제 정책도 서로 상반되기까지 하는 사례가 동시에 나타나곤 한다. 그래서 중국을 하나의 개념들로 일반화하기 힘들다는 주장도 제기된다. 둘째는, 첫째 이유와 연결되는 것으로서, 정책 결정의 단위가 분권화되어 있기 때문이다. 중앙정부 산하의 각 부처들이 경제적 업적을 위해 서로 경쟁하고 있을 뿐 아니라 방권양리(放權讓利) 정책 덕분에 정책 결정 단위가 더욱 분산되면서 정책의 방향이 다양하게 나타났다.

중국을 발전국가 모델로 설명한 최초의 학자는 고든 화이트(G. White)였다. 그는 발전국가라는 개념을 사회주의 국가에도 적용할 수 있는 것으로 생각했는데, 성숙한 사회주의 발전을 이룩한 중국 같은 국가와 니카라과, 앙골라 같은 원형 산업화(proto-industrializing) 단계에 있는 국가 그리고 쿠바나 베트남 같은 이들 사이에 있는 국가군으로 분류했다(White 1984, 111-114). 그는 개혁개방 정책을 추진하던 초기 중국이 전형적인 개혁주의 발전국가라고 주장했다(White and Wade 1988, 19). 하지만 대부분의 발전국가론자들은 국가가 경제발전에 유리하도록 시장을 규제하긴 하지만 시장 메커니즘, 사적 소유권 등을 부정하지 않으며, 따라서 사회주의가 아니라 자본주의에서 발전국가론이 더 잘 적용된다고 보기 때문에 화이트의 논의는 학계에서 계속 이어가거나 발전되지 못했다. 더욱

이 화이트가 사회주의로 분류한 국가들 대부분이 시장개혁을 추진하면서 사회주의 발전국가라는 개념은 이데올로기적 유용성을 상실했다.

마크 블레처(M. Blecher), 비비안 슈(V. Shue), 진 오이(J. C. Oi) 같은 학자들은 개혁개방 초기인 1980년대에 지방정부의 경제적 역할을 강조하는 연구를 수행했다(Blecher 1991; Blecher and Shue 1996; Oi 1995). 비비안 슈는 기업가 국가, 규제국가라는 새로운 용어를 주조했는데, 그녀는 기업가 국가를 생산에 직접 관여할 뿐 아니라 심지어 새로운 기업을 설립하고 자금을 제공하며 기업 경쟁력을 높이는 데 도움을 주는 존재로 설명했다(Shue 1995). 진 오이도 발전국가라는 개념에 영감을 받아서 분권화된 발전국가의 한 유형으로서 지방정부의 조합주의 국가(local corporatist state)라는 용어를 만들었다(Oi 1995, 1139). 오이는 지방정부 관료들이 사업 정보나 자원과 기술을 제공하고 심지어 자원을 재분배하여 지방의 농촌기업들을 지원함으로써 지역의 경제발전을 촉진했다고 주장했다. 이런 지방정부의 조합주의 국가 모델에서 지방 정부 관료들은 완전한 의미에서 경제적 행위자가 되었다. 더 나아가 오이(Walder and Oi 1999, 12-15)는 중국 농촌에서의 공업화 과정을 자본에 대한 접근 방식에 따라 조합주의적 형태(corporative form)와 연안적 형태(littoral form)로 구분했는데, 전자에서는 지방 관료들이 자금을 공급하여 사실상 경영주처럼 행동하는 반면 후자에서는 홍콩 등 동아시아 화교들이 보내준 자본으로 사기업을 시작한 것이 특징이다.

다른 한편 제인 두켓(J. Duckett)은 텐진시정부의 부동산개발부와 도시 상업부가 기업가적 국가 역할을 한 사례를 연구했는데, 그녀의 연구가 블레처나 오이와 다른 점은 지방정부의 특정 부서가 위험을 감수하면서 신규 사업을 벌이거나 공공자금을 투자하고 다른 부서와 경쟁하면서 이윤 추구에 나섰다라는 점이다. 하지만 시정부 또는 지방정부의 개별 부서가 이윤 추구를 위한 독자적인 단위로 보기는 힘든데, 이 부서가 시정부 또는 지방정부에 의해 폐쇄될 수 있는 가능성이 상존하기 때문이다(Duckett 1998).

넓은 의미에서 볼 때, 국가가 기업가적 마인드를 갖고 경제활동의 주요 행위자가 된다는 점에서 기업가적 국가가 발전국가론의 일부라고 볼 수

도 있다. 하지만 기업가적 국가는 발전국가론의 특징으로 제시되는 요소들, 즉 경제발전에 대한 집단적 비전과 이를 달성하기 위한 엘리트의 존재, 경제발전을 조율하는 국가의 조정 능력 그리고 사회 전체의 이해관계를 통합하는 통일되고 단일한 국가 등의 요소를 갖고 있지 않기 때문에 발전국가와는 구별된다.

다른 한편 중국이 1980년대 이후 추진된 분권화 정책으로 인해 중앙정부뿐만 아니라 31개의 지방정부도 경제정책을 담당하고 독립적인 경제적 이해관계를 갖고 있어서 중국을 발전국가로 보기 힘들다는 주장과 분권화된 거버넌스 구조에도 불구하고 여전히 발전국가라고 볼 수 있다는 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 이 논의의 연장선에서 밉 시아(Ming Xia)는 중앙정부와 하위 정부 단위 사이 그리고 집행부와 입법부 사이의 새로운 권력 관계를 설명하기 위해 이중적 발전주의 국가(dual developmental state)라는 개념을 제시하고 있다(Ming 2000, 21-26).

동아시아 신흥공업국들의 경제발전을 설명하는 가설로 제시된 발전국가론이 동아시아 신흥공업국들을 서로 비교하거나 이들 국가(들)와 중국을 비교하면서 중국도 동아시아 신흥공업국의 길을 걸을 것인가 하는 논의도 활발히 전개되었다. 백승욱은 중국이 동남아시아 국가들에 비해 발전 국가적 특징을 더 많이 보이고 있지만, 중국의 경우 국유기업의 높은 비중과 정부의 시장형성 정책을 통해 발전한 비국유 부문(또는 국유기업과 비국유기업의 이원체계), 그리고 비국유부문의 수출지향 공업화 등에서 차이를 보인다고 지적한다(Baek 2005, 493-495; 백승욱 2008, 264-265). 또한 그는 중국과 동남아시아 국가들 사이에는 은행 중심의 금융체계를 통해 투자 자금을 제공하고 이런 통제에 기반하여 경제구조를 일정한 방향으로 유도한다는 점에서 유사성이 있지만, 금융체제 면에서 주거래은행 제도를 통해 기업에 대한 통제권을 지닌 일본이나 대기업 집단의 형성을 통한 다각화 현상을 보이는 한국과 차이를 보인다고 지적한다(백승욱 2008, 265-266). 윤상우도 중국의 경제성장을 단일 요인만으로 설명할 수는 없지만 시장화 개혁을 추동하고 성장의 동기와 유인을 제공하며 제반 경제적·제도적 요인을 조정하고 조율했던 중국의 발전국가의 역할을 가장 중요한 성장 요인이라고 지적한다(윤상우 2006, 304).

백승욱이나 윤상우는 특히 2001년 WTO 가입 이후 신자유주의 세계화의 물결 속에서 중국이 이전과 같은 발전국가적 성격을 계속 유지할 수 있을까 하는 물음을 던진다(백승욱 2008, 267-68; 윤상우 2006, 299-303). 백승욱은, 중국이 처한 이런 난관에도 불구하고, 중국이 자본시장 자유화를 동반한 영미식 모델을 추구하기보다는 동아시아 발전모델의 몇 가지 중요한 특징들을 공유하는 방향을 유지할 것으로 전망한다(백승욱 2008, 269-271).

다른 한편 신자유주의 세계화의 물결 속에서 국가의 권한이 약화되었다는 주장과 함께 동아시아 발전국가론도 이제 낡은 개념들이 되었다는 주장들이 나오고 있다. 또 중국은 신자유주의 구조조정을 진행하고 있고, 일본은 장기침체에 빠져 있어서 이 국가들을 더 이상 발전국가로 부를 수 없다는 주장도 제기된다. 하지만 중국과 일본을 포함한 동아시아 국가들이 여전히 발전국가론이라는 주장도 존재한다. 마크 비슨(Mark Beeson)은 일본과 중국의 발전국가 경험을 비교하고 있는데, 일본은 국가 주도의 발전모델을 개혁하고 있긴 하지만 발전국가가 더 이상 작동하지 않는다고 말하는 것은 때 이른 주장이라고 주장했다. 더욱이 일본의 전후 초기 경험을 추종하고 있는 중국이 신중상주의적(neomercantilism)이고 국가개입주의(state interventionism) 요소를 적극 수용하고 있다고 주장한다(Beeson 2009, 22-27).

정용넌(Zheng Yongnian)은 세계화 시대에 중국 국가가 어떻게 변형되었는가를 연구했는데, 그의 결론은 세계화가 중국에게 심각한 문제들을 가져다주었지만 중국의 이데올로기적·제도적 차원에서 매우 신축적으로 대응하고 있다고 지적한다(Zheng 2004, x vii).

지금까지 발전국가론 개념을 중국에 적용시킬 수 있다는 논의들을 살펴해보았다. 그렇다면 중국의 맥락에서 발전국가론이 과연 적용될 수 있는지를 살펴볼 차례다.

IV. 발전국가론의 중국 적용에 대한 비판적 고찰

중국을 발전국가론으로 바라보는 시각의 핵심 주장을 국가와 자본의 관계, 국가의 산업정책, 그리고 국가의 대외정책의 측면에서 살펴보도록 하겠다.

1. 국가와 자본의 관계

발전국가론은 국가가 속해 있는 사회의 여러 집단들의 이해관계를 초월하여 이들의 이익을 조정하고 통합하는 주체로 본다. 이런 점에서 국가는 독립적인 조직일 뿐 아니라 자율적인 조직이기도 하다.¹⁾ 스카치폴은 국가란 “사회집단, 계급 또는 사회의 요구나 이해를 넘어서는 목적을 형성하고 추구한다”고 주장했는데, 그에 따르면 “자율적인 국가를 구분하는 핵심적인 특징은 국가가 계급들의 이해로부터 독립적인 목표를 가진다는 점”이라고 지적했다(Skocpol 1985, 9). 또한 루시마이어와 에반스는 국가 관료들은 사적 지배계급 집단과 구분되는 독특한 안목을 가진다고 주장했는데, 이는 국가관료들에게는 단기적인 이윤 고려에 대한 관심이 구조적으로 부재하고 공유된 전문적 훈련이 국가 관료들에게 독특한 안목을 양산해주며, 국가는 이데올로기적으로 스스로를 보편적 이해의 보호자로서 제시하는 경향이 있다는 의미였다(Rueschemeyer and Evans 1985, 53). 스카치폴, 루시마이어 그리고 에반스는 국가가 사회의 다양한 집단의 이해관계로부터 분리되어 독립함으로써 시장에 반대되는 사회가 국가의 지도에 따라 구조화되고 시민사회가 경제적·정치적·이데올로기적 영역의 빈 공간을 차지하게 된다고 주장했다. 그래서 이들은 발전의 핵심적인

1) 블레처는 “보나파르티즘이 현대 권위주의의 선구자일 뿐 아니라 자본주의 발전국가의 선구자이기도 하다”(Blecher 2008, 171)고 지적했는데, 이는 루이 보나파르트 나폴레옹(나폴레옹 3세) 치하의 국가가 자본가와 노동자 모두로부터 거리를 두고 사회 전체의 발전을 위해 사회 집단들 사이의 이해관계를 조정하고 통제할 역사적 사실을 현대의 발전국가와 연결시키고자 하는 것이다.

추진주체로서 “국가를 다시 끌어들이기”(Bringing the State back in)한다는 개념을 핵심적으로 제시하고 있다.

중국의 경험을 보면, 국가가 경제발전에서 핵심적인 역할을 수행한 것은 사실이다. 1980년대에 중국의 경제정책은 국유부문을 유지하면서 비국유 부문에서 사영기업의 발전을 용인 또는 묵인하는 것이었다. 이런 전략을 노턴(B. Naughton)은 ‘계획 밖에서 성장하기’(Growing out of the plan)라고 지적했다(Naughton 1996). 비국유 부문이 비약적으로 발전하여 경제 전체에서 큰 비중을 차지하고 또 대외개방과 해외직접투자의 유치 등으로 세계경제 편입 과정에서 주도적인 역할을 하고 있지만 국유부문이 경제에서 차지하는 비중이 무시할 만큼 줄어든 것은 아니다. 국유부문은 중화학공업, 철강, 에너지, 원자재 부문에서 핵심적인 비중을 유지하고 있을 뿐 아니라 고정자본투자, 생산총액, 고용 노동자 수 등에서 여전히 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 이 때문에 중국 경제를 국유부문과 비국유부문의 이원체계가 1990년대부터 형성된 것을 주요한 특징으로 지적되기도 한다(백승욱 2008, 250-251).

또한 1995년 중국공산당 14기 5중전회에서 결정된 ‘조대방소’(抓大放小) 정책이 국유기업의 민영화를 추진하는 것으로 여겨지지만 실제로는 국가의 국유부문 강화 정책이었다. 이 정책에 대해 피터 놀란은 글로벌 경쟁의 장에서 중국이 살아남기 위해 “중소기업은 신경 쓰지 말고 대기업을 육성하자”는 전략이라고 지적했고, 1997년 제15차 중국공산당 대회에서 장쩌민 국가주석은 “우리는 중소기업에 대해서는 유연한 정책을 펴나가는 한편 대기업을 잘 경영하여 국유기업을 전략적으로 개조하는 데 최선을 다할 것”(놀란 2002, 38-39)이라고 강조했다. 다시 말하면 이 정책은 경쟁력 없는 중소기업은 민영화하는 대신 대기업에 대해서는 이전보다 지원을 더 해주는 것으로 이해할 수 있다.

2003년 이후부터 중대형 국유기업의 민영화를 주도하고 있는 국무원 산하 국유자산감독관리위원회(SASAC)는 국가 소유의 기업지분 매각을 추진하고 있지만 상장기업의 전체 주식의 3분의 2에 해당하는 비유통주를 계속 보유하고 있고, 군수, 에너지, 천연자원 등 기간산업이나 공익사업에 대한 국가 통제권을 장악하고 있다.²⁾ 정용넌은 중국의 대규모 국유

기업 개혁의 주된 전략은 한국의 재벌과 같은 대규모 산업집단을 구성하는 것이라고 지적했다(Zheng 2004, 105).

하지만 중국이 1990년대부터 본격화하기 시작한 국유부문에 대한 구조조정은 회사법 등의 시장제도 확립, 대량 해고와 복지제공의 축소 등 발전주의적이라기보다는 신자유주의적이었다. 이는 국가 스스로가 경제 전체에 큰 영향을 미치는 집합적 자본가일 뿐 아니라 외국자본과 민간 자본의 이익을 위해 제도를 정비하고 편의를 제공하는 등의 역할을 수행하고 있음을 보여 준다.

중국에서 개혁개방 이후 사영기업이 급속히 증대했고, 이렇게 형성된 부르주아지는 1990년대 중반 이후부터 자기 집단의 정체성을 갖기 시작했다(Dickson 2003, 163). 중앙 차원에서 성공적인 기업가들은 인민대표자회의의 대표로 선출되어 관련 법안을 제정 및 개정함으로써 경제정책에 대한 자신의 이해관계를 관철시키려 노력했다. 또한 자본가 계급은 중국공산당과의 연줄이나 상공인협회 같은 주요 기업가조직의 전략적 책략을 통해 자신의 이익을 관철시키기도 했다. 특히 딕슨(B. Dickson)은 공산당이나 중앙정부 부처에서 물러나 기업가가 된 사람과 이와 다른 사회적 배경을 가진 기업가들을 구분하여 분석한 결과 두 가지 흥미로운 결과를 제시했다. 첫째는 에반스가 말한 착근된 자율성의 핵심 요소 중의 하나인 비공식적 연계가 중국에서는 나타나지 않는다는 점이다.³⁾ 당과 정부 관료들과 기업가들이 학력과 경험을 서로 공유하지 않기 때문이다. 심지어 당 관료로 있다가 사영기업의 경영자가 된 사람들이 점점 당과의 연계 고리를 상실하고 있다고 지적했다(Dickson 2003, 44-45). 둘째는 사영기업주들이 경제에서 미치는 힘과 영향력이 거대해짐으로써 국가가 경제 전반에 미치는 영향력이 이전보다 크게 줄어들었다는 점이다. 2001년

2) 중국 증권감독관리위원회에 따르면, 2005년 '주식주권불일치계획'이라는 주식시장 개혁조치를 단행했는데, 대표적인 내용이 비유통주를 유통주로 전환하는 것이었다. 그 결과 2007년 비유통주의 비중이 69.6%였지만 2009년 말에는 40.6%로 줄어들었다.

3) 에반스는 국가 내에서 그리고 국가와 산업 엘리트 사이의 비공식적인 네트워크가 발전국가 효율성의 핵심 요소라고 주장했다. 같은 학교출신이나 비슷한 사회적 경험에 기반을 둔 국가 관료와 산업체 엘리트들 사이의 사회적 연계는 산업화 과정을 촉진하는 요소다(Evans 1995, 20; 41).

7월 21일 장쩌민이 사영기업주들에게 당 문호를 개방한다고 발표한 것은 사영기업주들의 힘과 영향력이 강력해졌음을 의미한다.⁴⁾ 그 결과 중국 정부는 산업자본의 축적과정에서 선별적 개입을 하고자 해도 이런 의도를 실현하지 못하고 있다. 또한 국가의 정책적 의도에 대한 사영기업주들의 끊임없는 의심은 중앙정부의 정책에 대한 사영기업주들의 신뢰가 높지 않다는 것을 말해준다(Dickson 2003, 107-114; 161-162).

중국 정부는 1978년 개혁개방 이후로 사영기업의 등장과 발전을 위한 기반과 영역을 제공해 주었고, 국가의 이런 뒷배에 기초하여 사영기업은 발전했다. 중국의 경제발전에서 국가의 역할이 지대하게 컸다는 점에서 발전국가론이 주장하는 바가 중국에도 적용될 수 있다고 말할 수 있겠지만 한 가지 점에서는 그 적용에 대한 큰 도전을 제시한다. 앞서 언급한 것처럼 발전국가론에서 국가는 강력한 힘을 갖고 사회 전체를 이끄는 능력 있는 존재이지 그 스스로가 자본으로 역할하지는 않는다. 이런 점에서 볼 때 중국 국가는 상대적 자율성을 지닌 발전국가라기보다는 그 스스로 집합적 자본가로서 사회 전체 자본과 자신의 이해관계를 위해 행동하고 역할을 했다고 볼 수 있다. 중국 국가가 스스로 집합적 자본가의 구실을 했다는 사실은 국가가 국유기업을 구조 조정하는 과정에서 한편으로는 경제의 관제고지를 장악하고자 시도(발전국가론자들은 이를 발전국가의 모습으로 제시한다)하면서 동시에 시장경제 제도를 확립하고 단일한 규제를 강화하고 복지를 삭감하는 등의 소위 규제국가 또는 약탈국가의 모습도 함께 보여주는 이유를 말해 준다. 2000년대 들어서면서 중국 정부 또는 국가는 발전한 사영자본과 해외자본과의 경쟁의 압력에 노출되어 있다. 중국이 2001년 WTO에 가입하면서 사적 자본에 대한 통제력을 1990년대 이전만큼 가질 수 없기 때문이다(Howell 2006, 285). 중국 국가의 이런 모습은 발전국가론을 중국에 적용하는 것의 한계를 보여준다.

4) 그럼에도 불균등성은 존재하는데, 일부 부유한 지방정부를 제외한 나머지 지방에서는 아직 기업주들의 힘이 강력하게 형성되어 있지 못하다.

2. 국가에 대한 해부

발전국가론에서 국가는 경제발전이라는 정언명령(imperative)을 위해 일사불란하게 행동하는 단일한 이해관계를 갖는 집단으로 이해한다. 또한 국가의 이해관계는 사회의 다양한 집단들이나 국가 관료 개인의 이해관계와는 구별되는 사회 전체의 집합적 이해관계로 여겨진다.⁵⁾ 그래서 에반스는 국가 행위를 개인 동기의 단순한 총합으로 개념화하는 것에 반대하면서 국가 관료들의 의사결정은 사회적 구조 속에 체화된 역사적으로 등장하는 복잡한 상호작용 양식의 제도적 맥락에 의존하며, 이러한 제도적 양식은 개인적 이해에 선행하는 현실적 존재를 가진다고 주장했다 (Evans 1995, 28).

에반스는 국가가 보여줄 수 있는 상대적 자율성의 여지는 지배계급 내의 분열과 피지배계급으로부터 받는 압력(Rueschemeyer and Evans 1985, 63)에 달려 있다고 주장했는데, 이는 그가 국가를 단일한 이해관계를 가지는 위계화된 구조물로 바라보지는 않았다는 점을 말해준다. 또한 국가의 내부구조와 사회의 계급구조 관계가 국가 자율성에 영향을 미치는 주된 요인이라는 점을 에반스의 주장에서 유추해볼 수 있다. 하지만 에반스는 이런 제약을 극복할 조건들도 존재하는데, 바로 충분히 협력적인 응집력을 갖춘 관료 장치와 지배계급으로부터의 일정한 정도의 자율성을 가지는 것이라고 주장했다(Rueschemeyer and Evans 1985, 67).

그런데 중국의 정치적·경제적 정책 결정과정을 면밀히 살펴보면, 응집력 있고 이해관계가 일치하는 관료집단을 찾기 힘들다. 케네스 리버탈(K. Lieberthal)은 이를 ‘파편화된 권위주의’(fragmented authoritarianism)라고 표현했다. 리버탈은 중앙정부의 정책결정이 부서별로 나뉘어져 있고, 부

5) 루시마이어와 에반스는 국가가 지배수단, 조합주의적 행위자(corporate actor), 사회 갈등의 장, 보편적 이해의 수호자의 네 기능을 수행한다고 보았다. 보편적 이해의 수호자로서 국가의 역할은 주류 국가 이론의 최소국가와 비슷한 주권, 방위, 제도적 하부구조의 유지 등이다. 루시마이어와 에반스는 조합주의적 행위자로서의 국가의 역할에 관심을 기울이겠다고 주장했다(Rueschemeyer and Evans 1985, 47-48). 이때 조합주의적 행위자란 관료 개인의 이해관계도 아닐 뿐 아니라 사회를 구성하는 집단들(자본, 노동, 시민 등) 중 특정 집단의 이익을 옹호하는 것이 아님을 의미한다.

서간 경쟁 때문에 그리고 정치적·이데올로기적·군사적 배경을 달리하는 지도자들의 경쟁 때문에 일관성과 통일성을 가지지 못한다고 지적했다(Lieberthal 1992, 1-30). 더욱이 비비안 슈가 지적했듯이, 중국의 정치 지도자들은 통치의 정당성을 경제성장과 번영의 안정적인 환경을 유지하는 것에 두고 있지만(Shue 2004, 24-30) 이런 기반은 1978년 이전 혁명적 열기에 기반한 것에 비하면 불확실하고 취약한 편이다.

정용넌은 중국 정부가 시장을 관리하는 핵심 부서로서 1993년에 주룽지 총리에 의해 설립된 SETC(State Economic and Trade Commission)의 역할에 주목하고 있는데, 이 기구조차 정치 지도자들의 교체와 기구의 개편 등으로 실질적인 영향력을 발휘하지 못했다고 지적한다(Zheng 2004, 103-108).

국가의 일치단결된 정책 지향성과 목표를 추진하는 강력한 능력과 의지가 발전국가에서 잘 드러나지 않다는 점을 인식한 위스는 기존의 발전국가론이 자신의 목표와 결정을 부과할 능력과 의지가 있는 상대적으로 강력한 국가를 주장했지만 이는 역사적 사례들과 모순되고 국가의 일방주의는 발전에 이점보다는 약점으로 존재했다고 주장했다. 그녀는 “국가가 자율성을 사용해 사적 부문과 상의하여 동의와 협력을 이끌어낼 수 있는가 하는 점”(Weiss 1995, 595)이 중요한 문제라고 지적했다. 위스는 국가와 자본가 계급의 협력과 국가의 자본가 계급으로부터의 단절성 모두가 필요하다고 주장하며 ‘관리되는 상호의존성’(governed interdependence), 즉 역설적이게도 거리를 두면서 동시에 밀접한 연계를 지니는 개념을 제시했다(Weiss 1995, 604).

위스의 ‘관리되는 상호의존성’ 개념은 발전국가론의 국가론이 지닌 모순, 즉 국가가 자본과 거리두기를 한다는 것이 실제의 현실과 맞지 않는 모순을 반영한다. 그럼에도 ‘관리되는 상호의존성’ 개념에는 여전히 국가가 자본과 거리두기를 한다는 의미가 함축되어 있다. 하지만 다른 어느 발전국가보다 국유부문의 비중이 큰 중국에서 국가가 자본과 거리두기를 하고 있는지는 의문이다. 왜냐하면 앞서 지적했듯이, 국가가 집합적 자본으로서 민간 및 해외 자본뿐 아니라 다른 국유부문 자본과도 경쟁해야 하는 처지이기 때문이다.

이상의 논의로부터 알 수 있는 사실은 발전국가론이 제기하는 일사불란한 국가가 중국에는 존재하지 않는다고 말할 수 있다. 사실 중국의 관료주의가 단일한 이데올로기와 정치경제적 목표를 갖지 않는 것은 역사적 전통을 갖고 있다. 1978년 개혁개방 이전에도 중국의 관료주의 내에는 시장경제의 가격 경쟁은 존재하지 않았지만 국가 관료와 산업의 책임자들이 더 높은 직위와 더 많은 영향력을 위해 자원이나 노동력을 확보하는 경쟁을 벌이곤 했다(Solinger 1984, 36). 중국 국가 내부의 다면적이고 다층적 이해관계가 관료들의 내부 경쟁으로 나타나고 있다는 사실은 중국 국가를 발전국가론으로 이해하는 것의 또 다른 한계를 보여 준다.

3. 중앙-지방의 관계

발전국가론의 일반적인 정의는 중앙정부가 경제 발전의 추동력 역할을 한다는 점이다. 그래서 발전국가론은 중앙정부의 경제정책 결정기구나 경제발전을 강조하는 국가 지도자에 집중하는 경향이 있다. 이런 특징은 지방정부가 중앙의 경제적 목표를 달성하는 데 순순히 따르지 않고 나름의 경제정책 결정의 자율권을 갖고 있는 중국의 현실과 거리가 멀다. 또한 중앙정부와 마찬가지로, 지방정부들도 서로 동질적인 경제 주체라고 보기 힘들 뿐 아니라 발전국가에서 핵심적 요소인 내적 응집력을 확보하고 있다고 보기 힘들다.

중국은 1980년대 초반부터 분권화 작업을 진행해 왔기 때문에 정책 권한과 힘이 지방 정부에 더 많이 속해 있다. 그래서 지방 정부는 중앙정부가 내려 보내는 예산 외에도 거대한 자금을 자체적으로 동원할 수 있을 뿐 아니라 상당한 예산 외(off-budget) 자금을 확보하고 있다. 또한 상하이, 광둥, 텐진 같은 부유한 지방정부는 별도의 대외 차관을 끌어들이거나 다양한 수수료 수익을 거두고 있어서 중앙정부에 대한 재정적 의존도도 낮은 편이다.

이런 분권화 전략이 초래한 약점은 중앙정부가 국가적 정책을 강제하거나 일관된 방향으로 국가의 경제 발전을 추진하기가 힘들 뿐 아니라 자원을 지역적으로 분배하는 데서도 어려움을 겪는다는 점이다(Breslin

1996, 690). 차이는 지방정부가 사영부문에 대해 보이는 태도가 적극적인 장려와 협력에서부터 방해나 적대감을 보이는 등 매우 다양하다고 지적했다(Tsai 2004). 이런 점 때문에 밉 시아는 중앙 정부의 엘리트들뿐 아니라 지방정부의 엘리트들도 발전에 대한 열망을 지적하면서 이중의 발전국가론을 제기했다(Ming 2000, 136-177).

중국의 행정구조가 연방적 성격을 띠고 있기 때문에 중국을 발전국가라고 보기 힘들다는 주장과 그럼에도 여전히 발전국가라고 할 수 있다는 주장이 서로 팽팽히 맞서고 있다. 몬티놀라(G. Montinola) 등은 중국의 연방적 성격 때문에 중앙정부의 정책 추진에 상당한 제약을 받고 있다고 지적했지만(Montinola 1995, 50), 차이(H. Cai)와 트레이스만(D. Treisman)은 설사 거버넌스가 연방정부의 구조를 띠더라도 발전국가의 모습을 보인다고 주장했다. 이들은 중국 국가가 매우 집중화되어 있고 권위주의적일 뿐 아니라 최근의 발전의 토대가 된 주요 개혁들은 분권화가 진행되기 전인 1970년대와 1980년대에 이루어졌다고 주장했다(Cai and Treisman 2006, 505-535). 하지만 차이와 트레이스만의 주장은 현실과 부합하지 않는데, 시장개방 이후 지역간, 부문간 격차가 더 벌어진 것이 이를 말해준다. 2008년까지 지방정부가 직접 추진하거나 조장한 부동산 개발은 중국 전체 경제의 자원 배분의 효율성을 떨어뜨렸을 뿐 아니라 지금도 중국 경제를 위협하는 심각한 요소 중의 하나로 부상하고 있다. 이처럼 중국에서 나타나는 지역주의는 지방정부에 대한 중앙정부의 통제를 제약하고 그로 인해 자원 배분에서의 효율성을 떨어뜨리며 지방정부들 사이에서 투자유치 등의 경쟁을 격화시킬 뿐 아니라 사회경제적으로 지역적 격차를 좁히지 못하게 만든다.

4. 관시(關係) 자본주의

발전국가론의 핵심적 요소 중의 하나는 중앙 정책을 추진하는 정치 엘리트들의 사회 응집 이데올로기의 역할이다. 중국에서는 이런 사회응집 이데올로기가 한편으로는 경제발전에 대한 강조로 다른 한편으로는 민족주의로 나타난다. 그런데 민주주의를 억압하더라도 경제 발전을 가져다준

다는 경제발전 이데올로기가 사회적 불평등이 심화되면서 오히려 부작용을 낳고 있다. 2000년대 들어 중국에서 빈부격차가 더 벌어지면서⁶⁾ 농민, 노동자 등 사회적 약자들의 불만이 증대하고 있다. 다른 한편 민족주의 이데올로기도 양날의 칼과 같은 효과를 지닌다. 1998년 나토군이 유고를 폭격할 당시 중국대사관도 함께 폭격을 받았고, 이 때문에 중국에서는 반미 시위가 거대하게 벌어졌다. 이런 반미 시위는 중국 정부와 공산당에 대한 불만으로 번지면서 중국 정부는 이 시위를 강제로 진압해야 했다. 이 사건은 사회적 불만이 퍼져 있는 상황에서 우연적인 불씨가 중국의 이런 응집력을 일거에 허물어버릴 수 있음을 보여 주었다.

더욱이 발전국가의 정당성은 경제적 성과뿐 아니라 인구의 다수로부터 공유되는 성장에 대한 기대의 충족이다. 하지만 경제성장을 하더라도 생활수준의 향상이 없다면 이런 성장 제일주의 이데올로기가 효력을 계속 발휘할 수 없다. 중국의 낙후된 지역에서 교육과 보건 시설의 열악함은 이런 응집 이데올로기가 제대로 작동할 수 없게 만든다. 이런 상황 때문에 2003년 집권한 후진타오-원자바오 체제는 ‘조화로운 사회’라는 기치를 내걸 수밖에 없었다.

다른 한편 당과 국가 기관의 부패 문제도 이런 정당성을 허무는 데 중요한 역할을 한다. 당내에서 강력한 규율이 부재한 상황에서 당에 기반을 둔 비공식적 네트워크가 만들어내는 잠재적인 ‘조합주의적 응집력’(corporate coherence)(Evans 1992, 163)은 개인적 이해관계에 종속될 가능성이 높다. 공공의 이익이 아닌 사적 이해관계가 우선시되는 현상은 중국에서 국가와 당 관료들의 구조적이고 고질적인 부정부패로 나타나고 있다. 이것은 발전국가에서 행정부가 능력이 있을 뿐 아니라 권위적이지만 특정한 이해관계에 상대적으로 자유롭다고 여기는 에반스의 주장과 대비된다. 에반스는 한국이나 일본의 발전국가가 잘 작동했던 것은 착근된 자율성이 있었기 때문이라고 지적했다.⁷⁾ 하지만 중국에서는 이런 요

6) 중국에서 빈부격차를 나타내는 한 지표로 지니계수는 최근 들어 0.48까지 치솟았다. 이는 1980년대의 0.24와는 대비되는 수치이다.

7) 에반스는 “국가를 사회와 연계시키고 목표와 정책의 지속적인 협상과 재협상을 위한 제도화된 채널을 제공하는 것은 구체적인 사회적 연결고리에 착근된 자율성”(Evans 1992, 163)이라고 지적했다.

소가 없다.

국무원 산하 사회과학아카데미와 중앙당교가 조사한 바에 따르면, 2007년 1억 위안 이상의 부를 소유한 3,320명의 중국인 중에서 약 2,932명이 당 또는 정부 고위층 자녀였다(Bardhan 2010). 맥널리(C. A. McNally)는 민간부문의 제도적 발전에도 불구하고 중국에서 비공식적인 관시(guanxi) 네트워크가 사영기업의 성공에서 여전히 중요한 요소라고 지적했는데(McNally et al 2007, 2), 이런 비공식적 네트워크가 관료들의 부패로 이어지는 주요 통로 역할을 하고 있다(민신 2011, 268-273; 313-318).

5. 산업정책

발전국가론은 국가의 경제발전을 위한 개입에서의 핵심이 바로 산업정책이라고 여긴다.⁸⁾ 산업정책의 목표는 국제경쟁력을 강화하고 수출지향적 공업화를 진행하는 것이기 때문이다. 웨이드는 “국경 내에서 산업 투자를 촉진하고 이런 투자의 많은 부분이 미래의 경제발전에 중요한 산업에 투입되도록 국가 정책을 활용해야” 하고 “수출촉진정책을 우선적으로 추진해야”(Wade 1990, 350) 한다고 강조했으며, 에반스는 국가가 산업에 얼마나 많이 개입하느냐가 아니라 어떤 종류의 개입이 어떤 상이한 효과를 초래하느냐가 중요하다고 역설했다(Evans 1995, 10-20). 발전국가에서 국가의 산업정책은 기업 또는 산업이 (국제적) 시장기준을 스스로 충족시키는가의 여부에 따라 국가 개입이 이루어진다. 더욱이 세계화와 신자유주의 시대에 국가의 산업정책은 이전과는 달리 많은 제약을 받게 되었다. 그래서 시장 불완전성 접근론이 주장하는 것처럼 산업정책은 국가와 자본 사이를 대립적인 것이 아니라 상호 보완적인 것으로 인식하게 되었다. 그럼에도 문제가 없는 것은 아니다. 산업정책을 고려할 때 다양성, 복잡성, 역사적 맥락 등을 살펴봐야 할 뿐 아니라 기술발전, 금융부문의 산업

8) 발전국가론은 국가의 경제발전이 산업, 즉 제조업의 발전에 기초를 두어야 한다는 생각을 암묵적으로 가정하고 있다. 자본주의 발전이 농업에 비해 제조업의 우선적 발전에 기초해왔다는 점을 고려하면 잘못된 주장은 아니라 할지라도 최근 생태위기가 심각해지는 상황에서 지속가능한 발전을 주장하는 생태주의자들의 발전국가론 비판도 고려할 필요가 있다.

에 대한 지원, 시장의 확대, 숙련도 제고, 경쟁의 억제 또는 강화, 국제무역에 미치는 효과 등을 염두에 두어야 한다. 그런데 이런 요소들을 모두 고려하는 국가는 사실상 존재하지 않는다. 그래서 하우스만(R. Hausmann)과 로드리크(D. Rodrik)은 “정부는 시장에 대해 보완적인 투입물을 제공하는 것에 초점을 맞춘다. 이것은 국가 대 시장의 문제가 아니다. 정부가 투입물을 제공하지 못하면 시장 효율성도 낮아질 것이다. 이런 세계에서 자유방임주의는 막다른 골목이다. 그 대신 대안적인 것은 정부가 모든 잠재적인 [시장] 활동에 대해 보완적인 모든 투입물을 제공하는 것”(Hausmann and Rodrik 2006, 25)이라고 주장했다.

하지만 하우스만과 로드리크의 주장은 두 가지 이유 때문에 사실상 불가능하다. 첫째는 정부가 모든 잠재적인 하부구조의 필요를 파악하고 경제 활동에 영향을 미치는 현존하거나 잠재적인 모든 규범이나 규율을 정해야 하는데, 이것은 불가능하기 때문이다. 이렇게 되기 위해서는 정부가 금융, 관리, 정치적 자원들을 모두 그리고 완전히 통제하고 있어야 하기 때문이다. 둘째는 국가가 개입하거나 하려는 것의 목록을 사전에 파악할 수 없다는 점이다. 제도와 시장은 함께 발전하며, 새로운 거래가 등장하면 새로운 시장과 제도가 발전하는 식으로 거래비용과 그에 따른 문제들이 함께 나타난다. 이런 상황을 고려하면, 발전국가론의 산업정책이 과연 계획한 대로 실행될 수 있을까 하는 의문이 든다.

다른 한편 발전국가론의 산업정책이란 무엇인가 하는 정의를 내리는 것도 힘든 문제다. 왜냐하면 발전국가가 아닌 국가들도 산업정책을 추구하기 때문이다. 예를 들어 영미 기업을 연구하는 라조닉(W. Lazonick)과 오설리번(M. O'sullivan)은 영미 국가들이 민간기업의 발전을 위해 금융을 포함한 각종 자원할당을 하고 있다는 사실에 기초하여 미국 같은 국가도 발전국가라고 주장하는데(Lazonick and O'sullivan 1997, 22), 이런 적용은 발전국가론 개념의 인플레라고 할 수 있다. 이런 점 때문에 발전국가론의 산업정책에 대한 정의가 중요하다. 장하준은 “산업정책이란 특정 부문에게 유리하도록 정부의 선별적인 개입을 통해 이 부문의 확장이 경제 전반의 생산성에 도움을 주는 것”(Chang 1993)이라고 정의하는데, 발전국가론의 특징을 포괄하고 있다는 점에서 산업정책에 대한 범위와

정의에 천착하기보다는 그의 정의에 기초하여 논의를 시작하는 것도 한 방법일 것이다.

다른 한편 산업정책에는 세 가지 차원이 있다. 산업 전반에 영향을 미치는 무역, 경쟁, 혁신 등과 관련한 수평적 정책, 특정 부문을 목표로 하는 수직적 정책 그리고 경제활동의 구조적 변화를 추구하는 구조적 정책이 그것이다. 이 세 가지 기준을 갖고 중국의 산업정책을 살펴본다면, 개혁·개방 이후부터 1993년 사이에는 국유부문의 개혁에 초점을 맞춘 수직적 정책이 주로 추진되었다면, 1993년 이후에는 회사법의 도입과 국유기업의 지배구조 변화와 같은 산업 전반에 영향을 미치는 수평적 정책이 추진되었다고 할 수 있다. 그럼에도 1993년 이후에도 국유부문 중 중소기업의 민영화와 중대형 기업의 경쟁력 강화 같은 수직적 정책도 함께 추진되었다. 그리고 개혁·개방 이후 일련의 산업정책은 점진주의적이긴 하지만 구조적 변화를 추구하는 방향으로 전개되었다. 백승욱도 중국의 산업정책은 산업조직의 개편보다는 산업구조조정에 더 무게가 실리고 있다고 지적한다(백승욱 2008, 260).

중국의 산업정책은 국유기업의 생산력 저하에서 비롯한 구조조정의 필요성 때문에 추진되긴 했지만 전체적으로 볼 때 산업 정책이 구체적 내용을 결여하고 있거나 아니면 계획대로 실행되지 못하고 무산된 점 때문에 산업정책이 뚜렷하게 정착되지 않았다(백승욱 2008, 260-261). 이런 점 때문에 백승욱은 중국이 대체로 발전국가적 산업정책을 따랐음에도⁹⁾ 중국의 산업정책을 발전국가의 그것이라고 단정적으로 주장하지 못한다(백승욱 2008, 259-264).

2001년 중국이 WTO에 가입하면서 세계화의 흐름에 직접 편입되었다. 그리고 이런 변화는 중국의 산업정책에서 변화를 초래할 수밖에 없었다. 중국이 WTO에 가입함으로써 이전까지 활용했던 수출보조금이나 수입관세 등의 정책을 더 이상 사용할 수 없게 되었을 뿐 아니라 외국자본, 특히 헤지펀드의 중국 내 유입으로 인해 국가의 금융정책상의 목표(금리나 환율의 조정)를 이전처럼 쉽게 달성하기가 힘들어졌다.

9) 백승욱은 중국이 국유기업의 높은 비중과 국유/비국유의 이원적 틀 때문에 한국이나 일본과도 다른 특징을 보이고 있다고 주장한다. 사실 중국의 이런 특징은 다른 동아시아 국가들과도 다른 점이라 할 수 있다(백승욱 2008, 245).

하지만 세계화 시대에 깊숙이 들어간 중국 국가가 시장의 힘이나 외부의 압력에 완전히 굴복했다고 보기는 힘들다. 한편으로는 국가가 통제하거나 장악하면서 경쟁력을 강화하고자 하는 산업부문이 있는 반면(이 부문에서는 여전히 발전국가의 산업정책이 적용된다고 할 수 있다), 다른 한편으로는 세계시장의 압력이 국가의 관리나 통제보다 더 강력하게 작용하는 산업부문(사영기업이 지배하는 부문들)도 존재한다. 이런 다면적인 성격은 적어도 중국에서는 발전국가론에서 말하는 국가 주도의 일면적 산업정책만 존재하는 것이 아님을 보여 준다.

V. 중국 경제발전에 대한 대안적 명제들

발전국가론에 대한 비판적 연구와 중국을 발전국가론으로 보는 입장에 대한 비판적 연구들이 많이 존재한다(Breslin 1996; Hart-Landsberg and Burkett 2001; Howell 2006; Radice 2008; Fine 2012). 특히 중국을 발전국가론으로 보는 입장에 대한 비판들은 주로 중국이 분권화된 체제라는 점과 중앙정부의 강력한 지도가 존재하지 않았다는 점들이 지적되었다.

하지만 더 중요한 점은 아래와 같다.

(1) 국가는 상대적 자율성을 지닌 기구가 아니라 자본 축적을 위한 도구이자 스스로 자본축적을 담당하는 조직이다. 국가가 자본축적을 수행한다는 것의 의미는 국가 자체가 집합적 자본으로서 기능한다는 것을 말한다. 그리고 국유기업으로 표현되는 국유부문과 사영기업과 외자기업으로 표현되는 민간부문 사이에서 그리고 각 부문 내에서 자본간 경쟁이 존재하며, 이런 경쟁이 국가를 사회 일반이 아니라 자본에 친화적인 구조물로 역할을 하도록 강제한다.¹⁰⁾

10) 국가가 집합적 자본으로 기능한다는 점은 오히려 중국을 발전국가로 보는 근거가 될 수 있다고 주장할 수 있겠지만, 국가에 대한 인식이나 이해가 다르다는 점에서 받아들이기 힘들다. 발전국가론에서의 국가는 자본축적을 용이하게 하고 사회의 이해관계 상충을 조절하는 기능주의적·도구주의적 국가론을 받아들이고 있는 반면 국가를 집합적 자본으로 보는 입장은 국가가 다수 자본의 관리자(또는 이해관계 조정자)이면서 동시에 스스로 자본으로서 민간(또는 해외) 자본과 경쟁할 수밖에

(2) 국가가 경제발전을 위해 적극적으로 개입하고 필요하다면 규제를 강화하는 것을 회피하지 않았다는 점에서 중국은 신자유주의 국가라 할 수 없다. 그럼에도 중국은 국가의 역량 또는 능력이 국내외 자본들 사이의 경쟁에 종속되어 있다는 점에서 발전국가와는 다르다.

(3) 국가와 자본은 구조적 상호의존관계를 형성하고 있는데, 경제의 발전이 세수 확대 등을 통해 국가의 강화에 도움을 주고 또 권위주의적이고 강력한 국가가 자본의 이해관계를 침해할 수 있는 사회세력을 제압해 준다는 점에서 국가와 자본은 구조적 상호의존관계를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

(4) 국가와 자본 사이의 융합 또는 유착 정도는 대외적으로는 세계자본주의 경쟁이 가하는 압력과 대내적으로는 사회 내부의 여러 계급들(특히 노동자와 농민)의 힘에 의해 결정된다고 할 수 있다. 세계자본주의 경쟁 압력이 강력할수록 그리고 아래로부터의 저항이 적을수록 국가와 자본 사이의 융합 정도는 강화될 것이다.

중국은 지역적 거대함이나 분권화 때문만이 아니라 국가와 자본 사이의 다양하고 복잡한 관계들의 양식(form of the relation) 때문에 다면적 성격을 가진다. 이런 성격은 중국뿐 아니라 자본주의 국가들 모두에서 나타나는 일반적 특징이라고 할 수 있다. 현대 자본주의에서 국가 부문은 절대적으로 중요한 역할을 한다. 국가는 거대 소비자이면서도 구매력을 이용해 다른 정책의 지렛대 역할을 할 수 있기 때문이다. 앞서 지적한 바 처럼, 국가는 경제적·사회적 하부구조를 제공함으로써 자본 친화적인 정책들을 수행한다. 또한 국가는 그 스스로 거대 산업이면서도 산업정책을 통해 산업과 밀접한 연관을 맺고 있다. 이런 특징은 국유부문과 민간부문의 이원적 구조를 가진 중국경제에서 잘 적용된다고 할 수 있다.

그럼에도 한 가지 문제가 남아 있는데, 발전국가론이 제기하는 국가의 지도를 통한 발전이 아니라면 또는 국가의 지도적 역할이 가장 중요한 원인이 아니라면 무엇이 중국 경제를 비약적으로 발전하게 만들었을까 하는 물음이 그것이다.

중국이 급속한 경제성장을 이룬 비결은 개혁·개방 이후 시기별로 그

없는 처지에서 국가의 역할과 행위를 설명한다.

원인이 서로 다르다. 1978년 이후부터 1993년까지는 국내시장의 확대, 농촌의 잉여 노동력과 국내 틈새시장에 기반한 향진기업의 발전, 국가가 허용한 시장경제의 영역에서 사영기업(개체호 포함)의 발전이 주요 원인이라면, 1993년 이후부터 2000년대 초반까지는 국유기업의 구조조정을 통한 경쟁력 제고와 해외직접투자 덕분이었고, 2000년대 초반 이후부터 현재까지는 중국이 국제생산 네트워크의 한 고리를 차지하는 과정이 주된 요소라 할 수 있다. 특히 1993년 이후 비약적으로 증대한 외국인직접투자는 중국 내부의 저렴한 노동력(농민공)과 결합하면서 수출 주도의 경제로 탈바꿈하도록 만들었다(하트-랜스버그 2010, 273-76).

특히 중국은 수출 주도형 경제로 변모하면서 두드러진 특징들을 보여 주었다. 중국이 아시아에서 생산된 부품을 수입하여 완제품을 만든 다음 미국이나 유럽 같은 최종 소비지로 보낸다. 이 때문에 중국은 세계의 공장일 뿐 아니라 아시아 국가들에게 거대한 시장을 제공하고 있다(Ahearne et al 2006; Haltmaier et al 2007). 둘째는 중국이 완제품을 만들어 수출하면서 벌어들인 경상수지 흑자가 미국 국채 매입에 사용됨으로써 달러가 미국에서 중국으로 그리고 다시 미국으로 환류하는 흐름을 보이고 있다. 이런 달러 환류 흐름의 이면에는 바로 재화의 유통이 자리 잡고 있다(하트-랜스버그·버킷 2005, 99-108).

특히 1993년 이후 중국의 경제발전은 국제적으로는 생산네트워크의 재편과정에서 틈새 영역을 잘 발견한 점과 국내적으로는 농민공의 존재와 노동 억압적이고 자본 친화적인 권위주의 체제 덕분이라고 할 수 있다.

다른 한편 중국 경제가 개혁·개방 이후 급속한 경제발전을 이루는 과정에서 두 가지 특징이 나타났는데, 그 하나는 투자(총자본형성)가 전체 GDP에서 차지하는 비중이 40%에 이를 정도로 높은 수준을 유지했다는 점(노턴 2011, 189)과 다른 하나는 중국의 산업금융이 은행에 크게 의존하고 있다는 점이다. 중국에서 기업 금융의 80% 이상이 은행을 통해 조달되고 있고, 5대 국유상업은행이 기업 금융을 대부분 지배하고 있다(노턴 2011, 412; 607).

그런데 중국 경제가 개방과 자본축적 등을 추진하면서 국내외적으로 경쟁과 압력을 받게 되었고, 그 결과 시장 도입과 자유화는 국내 기업들

을 국제화하고 규제를 완화하는 방향으로 나아갈 수밖에 없었다. 그래서 하트-랜스버그와 버켓은 발전국가론이 노동시장 유연화를 수용하라고 요구하면서 신자유주의의 견해를 받아들이고 존재하지도 않는 자본-노동 사이의 협력이라는 유토피아적 호소를 하며, 결과적으로 신자유주의와 마찬가지로 발전국가들도 자본의 수익성과 경쟁력만 회복되기를 바랄 뿐이라고 주장했다(Hart-Landsberg and Burkett 2001, 422).

VI. 결론

이 논문은 동아시아 신흥공업국의 경제발전을 설명하기 위한 가설로 등장한 발전국가론과 이 이론의 중국 적용에 대한 논의를 비판적으로 살펴 보았다. 중국을 발전국가로 보는 입장에 대해서는 국가에 대한 설명, 중앙정부-지방정부의 관계, 산업정책 등의 측면에서 적절하지 않다는 주장을 제시했다. 특히 발전국가론은 국가를 상대적 자율성을 지닌 기구로 설명하는데, 이런 설명은 중국에서 국가가 집합적 자본의 역할도 하고 있다는 사실을 제대로 파악하지 못하게 된다는 점을 지적했다.

그리고 중국의 급속한 경제발전은 발전국가에 있다기보다는 다양한 요소들에서 그 원인을 찾을 수 있는데, 특히 해외직접투자의 증대, 수출주도 경제로의 변모, 농민공의 노동력 제공 등의 점들이 중요하다는 점을 지적했다.

물론 중국과 더 나아가 동아시아 신흥공업국들의 경제발전에서 국가의 역할이 크다는 점을 이 논문은 부정하지는 않는다. 하지만 이 국가들을 발전국가로 보는 견해에 대해서는, 이 논문의 본문에서 지적한 것처럼, 많은 문제점들이 제기될 수 있다. 이 논문은 중국을 포함한 이들 국가들의 경제발전이 세계 자본주의에 편입되고 그 속에서 수출 주도 경제로서 틈새시장을 발견했던 점이 국가의 역할보다 더 중요한 요소일 것이라는 주장을 내포하고 있다. 하지만 중국의 경제발전에서 나타난 특징들 중에서 중국의 발전국가론이 설명하는 설득적 요소들을 포함하면서도 그 한계를 극복하는 새로운 모델을 구축하는 일이나 중국의 연방제적 특성이

나 분권화 국가론 등의 논의를 더 천착하는 작업 등은 이 논문의 향후 과제로 남겨둔다.

| 참고문헌 |

- 김윤태(1999). “동아시아 발전국가와 지구화.” 『한국사회학』. 제33집. 제1호, pp. 83-102.
- 박은홍(2008). 『동아시아의 전환 - 발전국가를 넘어』. 아르케.
- 백승욱(2008). 『세계화의 경계에 선 중국』. 창비.
- 윤상우(2006). 『동아시아 발전의 사회학』. 나남출판.
- 장윤미(2011). “중국모델에 관한 담론 연구.” 『현대중국연구』. 제13집. 제1호, pp. 75-116.
- 전성홍(2008). “중국모델의 등장과 의미.” 전성홍 편. 『중국모델론』. 부키.
- 배리 노턴(2011). 『중국경제: 시장으로의 이행과 성장』. 이정구 · 전용복 역. 서울경제경영.
- 피터 놀란(2002). 『중국과 세계경제』. 임정재 역. 함께읽는책.
- 민신 페이(2011). 『불확실한 중국의 미래』. 황성돈 역. 책미래.
- 린다 위스(2002). 『국가몰락의 신화』. 박형준 · 김남줄 역. 일신사.
- 하트-랜스버그 · 마틴 폴 버킷(2005). 『중국과 사회주의』. 임영일 역. 한울아카데미.
- 하트-랜스버그(2010). “중국, 자본주의적 축적과 세계경제위기.” 『마르크스주의연구』. 제7권. 제1호, pp. 271-298.
- Ahearne, A. et al.(2006). “Flying Geese or sitting Ducks: China’s Impact on the Trading Fortunes of other Asian Economies.” Board of Governors of the Federal Reserve System. *International Finance Discussion Papers*. No. 887.
- Amsden, Alice H.(1989). *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. New York: Oxford University Press.
- Baek, Seung-Wook(2005). “Does China Follow ‘the East Asian Development Model’?” *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 35. No. 4, pp. 485-498.
- Balassa, B. et al.(1982). *Development Strategies in Semi-industrial Economics*. Johns Hopkins University Press for the World

Bank.

- Bardhan, Pranab(2010). "The Paradigm of Capitalism under a Developmental State: Does It Fit China and India?." *Singapore Economic Review*. Vol. 55. No. 2, pp. 243 - 251.
- Beeson, Mark(2001). "Globalization, Governance and the Political-Economy of Public Policy Reform in East Asia." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 14. No. 4, pp. 481-502.
- Blecher, M(1991). "Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinji Municipality and Guanghan County." White, Gordon(ed.). *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*. Basingstoke: Macmillan, pp. 265-294.
- Blecher, M.(2008). "Into Space: The Local Developmental State, Capitalist Transition and the Political Economy of Urban Planning in Xinji." *City*. Vol. 12. No. 2, pp. 171-182.
- Blecher, Marc and Vivienne Shue(1996). *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*. Stanford. CA: Stanford University Press.
- Breslin, Shaun G.(1996). "China: developmental state or dysfunctional development?." *Third World Quarterly*. Vol. 17. No. 4, pp. 689-706.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman(2006). "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?" *World Politic*. Vol. 58. No. 4, pp. 505-535.
- Cerny, Philip G.(1997). "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalisation." *Government and Opposition*. Vol. 32. No. 2, pp. 251-274.
- Chang, H. J.(1993). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.

- Dickson, Bruce J.(2003). *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs and Prospects for Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duckett, Jane(1998). *The Entrepreneurial State in China: Real Estate and Commerce Departments in Reform Era Tianjin*. London: Routledge.
- Evans, Peter(1992). “The State as Problem and Solution: Embedded Autonomy and Structural Change.” Stephen Haggard and R. R. Kaufman(ed). *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, pp. 139-181.
- Evans, Peter(1995). *Embedded Autonomy*. Princeton University Press.
- Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T.(ed)(1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fewsmith, Joseph(2011). “Debating ‘the China Model’.” *China Leadership Monitor*. No. 35, pp. 1-7.
- Fine, Ben(2012). *Locating the Developmental State and Industrial and Social Policy after the Crisis*. mimeo.
- Haltmaier, J. et al.(2007). “The Role of China in Asia: Engine, Conduit, or Steamroller?.” Board of Governors of the Federal Reserve System. *International Finance Discussion Papers*. No. 904.
- Hart-Landsberg, Martin and Paul Burkett(2001). “Economic Crisis and Restructuring in South Korea: Beyond the Free Market-Statist Debate.” *Critical Asian Studies*. Vol. 33. Issue. 3, pp. 403-430.
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik(2006). “Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament.” paper prepared for the first Blue Sky seminar organized by the Center for International Development. Harvard University. September.
- Hayashi, Shigeko(2010). “The Developmental State in the Era of Globalization: Beyond the Northeast Asian Model of Political Economy.” *The Pacific Review*. Vol. 23. No. 1, pp. 45-69.

- Howell, Jude(2006). Reflections on the Chinese State. *Development and Change*. Vol. 37. No. 2, pp. 273-297.
- Johnson, Chalmers(1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925 - 1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lazonick, W. and M. O'Sullivan(1997). "Finance and industrial development." *Financial History Review* No. 4, pp. 7-29.
- Lieberthal, Kenneth G.(1992). "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and its Limitations." Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton (ed.). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley. Calif.: University of California Press, pp. 1-30.
- McNally, Christopher, Hong Guo and Guangwie Hu(2007). Entrepreneurship and Politicla Guanxi Networks in China's Private Sector. *East-West Center Working Papers*. No. 19. Aug.
- Ming, Xia(2000). *The Dual Developmental State: Development strategy and institutional arrangements for China's transition*. Aldershot: Ashgate.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian and Barry R. Weingast(1995). "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics*. Vol. 48. No. 1, pp. 50-81.
- Naughton, Barry(1996). *Growing out of the plan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, Jean(1995). "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *The China Quarterly*. No. 144, pp. 1132 - 1149.
- Pan, Wei(2010). "Western System Versus Chinese System." *The University of Nottingham China Policy Institute Briefing Series*. issue 61.
- Radice, Hugo(2008). "The Developmental State under Global

- neoliberalism.” *Third World Quarterly*. Vol. 29. No. 6, pp. 153-174.
- Ramo, Joshua. C.(2004). *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre.
- Rueschemeyer, Dietrich and Peter Evans(1985). “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention.” Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol(ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44-77.
- Shue, Vivienne(1995). “State Sprawl: The Regulatory State and Social Life in a Small Chinese City.” Davis, Deborah S., Kraus, R., Naughton, B. and Perry, E. J.(ed.). *Urban Spaces in Contemporary China*. Cambridge: Cambridge University Press and Woodrow Wilson Center Press, pp. 90 - 112.
- Shue, Vivienne(2004). “Legitimacy Crisis in China?.” Gries, P. H. and Rosen, S.(ed.). *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. New York and London: Routledge Curzon, pp. 24-49.
- Skocpol, Theda(1985). “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research.” Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T.(ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37.
- Solinger, Dorothy J.(1984). *Chinese Business Under Socialism*. University of California Press.
- Stubbs, Richard(2009). “What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate.” *The Pacific Review*. Vol. 22. No. 1, pp. 1-22.
- Tsai, Kellee S.(2004). *Back-Alley Banking: Private Entrepreneurs in China*. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press.

- Wade, Robert(1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- Walder, Andrew G. and Jean C. Oi(1999). "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change." Jean C. Oi and Walder, Andrew G.(ed.). *Property Rights and Economic Reform in China*. California: Stanford University Press.
- Weiss, Linda(1995). "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia." *The Pacific Asia*. Vol. 8. No. 4, pp. 589-616.
- White, Gordon and Robert Wade(1988). "Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction." White, G.(ed.). *Developmental States in East Asia*. Basingstoke: Macmillan Press, pp. 1 - 29.
- White, Gordon(1984). "Developmental States and Socialist Industrialisation in the Third World." *Journal of Development Studies*. Vol. 21. No. 1, pp. 97-120.
- Wong, Joshep(2004). The Adaptive Developmental State in East Asia. *Journal of East Asian Studies*. Vol. 4. No. 3, pp. 345-362.
- World Bank(1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- Zheng, Yongnian(2004). *Globalization and State Transformation in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

| 논문투고일: 2012년 07월 30일 |

| 논문심사일: 2012년 07월 31일 |

| 게재확정일: 2012년 08월 13일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 19, No. 2 (2012)

A Critical Survey on the application of the developmental state on china

Jeong-Goo Lee

(Research Professor

Institute for Social Sciences, Gyeongsang National University)

This paper surveys the developmental state presented as the assumption described the East Asian economic development and debates on the application of the developmental state on China. The arguments that viewed China as developmental state are based on the role of the state, relationship between central government and local government and industrial policy.

The cause of the rapid economic development in China is not the developmental state but increase of the FDI, export-led economy, migrant workers, etc.

Of course, this paper doesn't oppose the role of the state in the NICs. But this paper argues that the economic development of the NICs including China is caused by the inclusion of the world economy and discovery of the niche market as export-led economy.

Key words: Developmental State, Export-led Economy, Foreign Direct Investment, Relative Autonomy, Industrial Policy.