

‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로: ‘한국발전모델’ 논쟁에 대한 비판적 평가*

문돈** 정진영***

| 목 차 |

I. 서론	의 논쟁): 1997-1998년 외환위
II. 발전국가모델(developmental state model) 논쟁: 1960-1980년대 한국발전모델	기 후 한국체제 성격 논쟁
III. 포스트발전국가 논쟁(신자유주	IV. 대안모델 논쟁: 신발전국가모
	델, 조합주의/사민주의모델, 규
	제국가모델

| 논문요약 |

이 글의 목적은 한국발전모델을 둘러싼 이론적 쟁점들을 다음의 세 논쟁을 중심으로 정리하고 평가하는 것이다. 첫째의 논쟁은 60년대 중반부터 80년대 후반까지 성공적으로 작동했던 ‘발전국가모델’을 둘러싼 논쟁이다. 한국은 ‘동아시아 발전국가모델’의 전형에 가깝다고 볼 수 있는데, 정부의 압도적인 주도력하에 일사분란한 산업정책, 통상정책, 거시경제정책이 실행되었으며, 그 결과 수출주도형, 대외의존형, 고도성장형 경제체제 성립을 특징으로 한다. 97-98년 외환위기는 이 발전국가의 내부적 모순과 한계에 의해 배태된 것이며 발전국가체제의 해체를 가져온 결정적 계기가 되었다. 둘째의 논쟁은 ‘포스트발전국가’ 논쟁으로서, 외환위기 이후 성립된 한국 정치경제사회체제

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-328-B0007). 본고의 일부 내용은 2011년 7월 19일 경희대학교 사회과학정책연구원이 주최한 학술회의에서 발표되었음. 유익한 코멘트를 해 주신 회의 참가자, 자료정리를 도와준 황성민 조교, 그리고 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

** 경희대학교 국제학과 부교수, 제1저자.

*** 경희대학교 국제학과 교수.

의 성격을 규정하는 문제이다. 발전국가의 유산, 상반된 여러 정책에도 불구하고, 국가의 축소와 자본의 권력강화, 무역과 투자자유화, 규제완화와 민영화, 구조조정 실시와 노동시장 유연화 등 그 핵심적인 성격에 있어 신자유주의체제로 규정하는 것이 타당하다 할 것이다. 미래의 한국발전모델에 대한 논쟁, 즉 ‘대안모델’ 논쟁은 (신)발전국가형 발전모델, 조합주의/사민주의적 발전모델, 규제국가형 발전모델의 세 가지 일반모델을 중심으로 진행되어 왔다. 신자유주의체제의 문제점과 심화된 경제적 불평등을 제어하는 가장 현실적이고 설득력 있는 대안모델로서 이 글은 ‘규제국가형 발전모델’을 주장한다.

- 주제어: 발전모델, 발전국가, 조합주의/사민주의국가, 규제국가, 포스트발전국가 논쟁

I. 서론

최근 한국발전모델에 대한 관심이 국내외적으로 높다. 단기간에 경제발전과 민주화를 함께 성취한 거의 유일한 사례라는 점에서, 한국은 이미 이론적·정책적 연구의 대상으로 주목받아 왔다. 하지만 최근 관심이 더욱 높아지는 까닭은, 한국의 정치·경제·사회·문화적 역동성에 대한 높은 평가에 더하여, 한국이 1997-1998년 동아시아 외환위기와 2008-2009년 글로벌 금융위기를 신속하게 극복한 사례로서 인식되기 때문이다. 상대적으로 견고한 최근의 경제적 성과가 한국 발전모델에 대한 관심을 고조시키는 것이다. 또한 한국이 2009년 OECD 산하에 있는 개발원조위원회(DAC: Development Assistant Committee)에 가입하여 수원국에서 공여국으로 전환된 최초의 사례가 된 것 역시, 한국발전모델에 대한 관심을 더욱 높이는 계기가 되었다. 한국형 개발원조의 일환으로 우리의 발전경험을 개도국들에 전수할 의의와 필요성이 더욱 커진 것이다. 한국발전모델에 대한 관심의 증대는 한국의 세계적 위상과 국가브랜드를 높이는 데 기여하고 있다. 한국의 발전경험을 사례로 연구하는 경향이 증대하고 한

국의 사례에서 각 국가들이 자신의 경제발전 문제 해결을 위한 모범적인 답을 찾으려는 노력이 증가할 것이기 때문이다.

그러나 한국발전모델에 대한 연구는 대외적인 측면보다 대내적인 측면에서 더욱 큰 이론적·실천적 중요성을 지닌다. 60년대부터 80년대까지 성공적으로 작동했던 발전국가(developmental state)모델이 해체되고 난 후, 우리는 체계적이고 일관성 있는 우리 나름의 모델을 형성·발전시키는데 적지 않은 어려움을 겪어왔고 지금도 겪고 있다. 기존의 발전모델이 주로 일본을 비롯한 선진국의 그것을 많은 부분 모방함으로써 이루어졌던 것이라면, 이제 한국의 정치적·경제적 위상에 비추어 새로운 발전모델을 단순히 외국의 것을 빌려오거나 따라잡기(catch-up)하는 방식으로는 더 이상 만들어질 수 없기 때문이다. 87년 민주화 이후, 우리는 외부의 압력에 순응하거나 국내 정치적 투쟁에 떠밀려서 매우 혼란스럽고 상충되는 모델과 전략, 정책을 좌충우돌 식으로 사용해 왔다. 그 결과 우리가 어디에서 와서 어디에 서 있는지 그리고 어디로 가야 하는지에 대해 찬찬히 살펴 보지 못했다. 즉, 우리의 목표를 알려주는 발전모델과 이를 달성하기 위한 전략, 전략을 구체화하는 방침으로서의 (개별) 정책들에 대해 일관되고 충실하게 논의해 오지 못했다.

발전모델을 둘러싼 논쟁은, 그것이 과거에 대한 평가이건 현재에 대한 분석이건 미래에 대한 전망이건, 그 자체로 매우 민감한 정치적 논쟁의 대상이다. 과거에 대한 평가는, 일반적으로는 후발/후후발 국가들에서 발견되는 개발독재에 대한 평가, 경제발전과 민주주의의 상관관계에 대한 논란, 한국의 맥락에서는 박정희 정권의 공과에 대한 평가와 직결되는 매우 격렬한 정치적 논쟁이다. 또한 97-98년 외환위기의 원인에 대한 논쟁, 즉, 발전국가가 위기의 원인인지 아니면 발전국가의 성급한 폐기가 원인인지에 대해 아직 함의를 이루지 못하고 있는 논쟁과도 관련된다. 또한 한국발전모델 논쟁은, 외환위기 이후 급격한 변화를 거쳐 온 한국 정치경제사회체제의 성격을 둘러싼 논쟁, 위기 후 현재까지 교차하여 집권했던 개혁적/보수적 정권에 대한 평가나 가치판단과도 관련된 문제이다. 한편, 2008년 미국 발 글로벌 경제위기 이후 영미식 자본주의의 문제점이 광범위하게 노출된 상황에서, 발전모델의 유일한 대안으로 맹목적으로 받아들

여겼던 신자유주의 모델에 대해서 의문과 회의가 제기되고 있다. 따라서 현재의 발전모델에 관한 논쟁은 과거, 현재, 미래를 아우르는 포괄적인 시대인식과 직간접적으로 연결되지 않을 수 없다.

이러한 쟁점들을 여기서 모두 다루는 것은 가능하지도 않고 본인의 역량을 벗어나는 것이다. ‘기존 발전모델에 대한 평가와 새로운 발전모델의 정립’이라는 대규모 프로젝트로, 총론으로서의 발전모델부터 각론으로서의 개별 정책까지 통일적으로 조망하는 집단적인 작업을 요구한다. 또한 새로운 발전모델의 정립을 위해서는, 과거에서 현재에 이르는 한국 정치경제사회체제의 성격과 그 변화를 분석하고 이를 토대로 대안을 모색하는 경험적, 실증적 연구가 절대적으로 필요하다. 이러한 점에서 본다면, 본 작업은 전체 연구의 방향성을 설정하는 사전작업으로서 기존의 발전모델 논쟁을 평가하고 정리하는 수준에 머물고 있다는 점에서 그 한계가 명백하다. 하지만, 기존의 발전모델 논의가 매우 혼란스럽게 진행되었으며, 한편 지나치게 정치화되어 각 견해의 차별성과 유사성이 체계적으로 비교·검토되지 못했다는 점을 감안한다면, 본 작업의 의의가 작지 않을 것이라 생각한다.

이 글에서 본인은 한국발전모델을 둘러싼 기존 논쟁들을 다음의 세 주제를 중심으로 평가하고자 한다. ① 60-80년대 한국발전모델로서 발전국가모델 (developmental state model)과 외환위기의 원인에 대한 논쟁, ② 발전국가모델의 급격한 해체를 가져온 97-98년 외환위기 후, 한국의 정치경제사회체제 성격을 둘러싼 논쟁(포스트발전국가 논쟁), 그리고 ③ 현재 한국체제의 성격에 기초하여 대안을 모색하는 미래의 발전모델을 둘러싼 논쟁.¹⁾ 나아가 각 쟁점에 대한 본인의 견해를 명료하게 제기함으로써 향

1) 한 심사자의 지적처럼, 미래의 발전모델을 모색하기 위해서는 한국사회의 성격과 변화에 대한 분석이 필요하다는 주장은 일면 타당하다. 하지만 ‘대안모델’을 둘러싼 논쟁 자체가 이미 경험적, 논리적 차원에서 상당히 진행되어 왔다는 점을 고려할 때, 본 논문에서 대안적 발전모델 논쟁 자체를 검토하는 것이 부적절하거나 무의미한 것은 아니라고 판단된다. 즉 (대안모델 논쟁을 포함하여) 한국발전모델을 둘러싼 논쟁들을 비판적으로 평가하는 이 논문의 목적에 비추어, 대안적 발전모델로 제시된 여러 주장들의 경험적, 논리적 근거를 비판적으로 평가하는 작업은 충분히 의미가 있는 작업이다. 특히 대안모델 논쟁의 혼란과 난맥상을 고려하면 더욱 그러하다.

후 진전된 논쟁에 기여하고자 한다. 본인의 주장을 요약하면, 첫째, 동아시아 발전국가모델이 과거 한국발전모델의 전형이며, 97-98년 외환위기는 발전국가모델의 해체를 가져온 결정적 계기가 되었다는 것, 둘째, 97-98년 동아시아 외환위기 이후 현재까지 한국의 정치경제사회체제는 본질적으로 ‘신자유주의체제’로 규정하는 것이 타당하다는 것, 셋째, 우리의 대안적 발전모델로서 가장 적절한 것은 ‘규제국가형 발전모델’이라는 것이다.

발전모델에 대한 기존의 논의를 검토하기에 앞서, 발전모델, 발전전략, 정책 등 혼재되어 사용되는 용어들을 정리할 필요가 있다. 한국발전모델에 대한 체계적인 연구를 진행한 바 있는 백종국(2011, 212)은 발전모델을 “한 국가가 공동체적 안전과 복지를 위해 추구하는 정책적 선택의 틀”이라고 정의하고, “이 발전전략이 실천되는 국가들의 집단이나 지역에 대한 분류”를 발전모델이라 칭한다. 무엇이 바람직한 목표와 가치인가에 대해, 그리고 어떤 수단과 방법을 통해 그러한 목표와 가치를 실현할 것인가를 둘러싸고, 한 공동체 내의 구성원 간에, 공동체와 공동체 간에, 그리고 지리적으로 인접한 공동체 단위들을 묶은 지역과 지역 간에 일정한 차이가 존재할 수 있다. 따라서 발전모델은 지역(동아시아, 유럽, 영-미, 중남미 등), 시기(선발, 후발, 후후발 등), 패러다임(자유방임주의, 중상주의, 마르크스주의 등), 제도적 기준(시장중심, 국가중심, 사회중심 등)에 따라 몇 가지 유형으로 분류가 가능하다.

백종국(2011, 215)은 이런 분류기준을 이용하여, “한국발전모델은 지역적으로는 동아시아 모델이며, 패러다임으로서는 민족주의, 산업화의 시기로 보아 후발산업화, 발전전략의 방향으로 보아 외부지향적, 산업화의 성격으로 보아 수출대체산업화, 제도의 비교로 보아 조정시장경제, 그리고 국가와 시장의 역할을 기준으로 볼 때에는 국가주도형 발전전략”이라 규정한다. 흔히 발전모델과 발전전략이 혼용되어 쓰이기는 하지만, 엄격히 구분한다면 양자는 동일한 개념은 아니다. 발전모델이 공동체가 도달하고자 하는 바람직한 정치, 경제, 사회, 문화적 목표와 지향점을 강조하는 것이라면, 발전전략은 그 목표를 실현할 중장기적 계획을 의미한다. 즉, 전자가 목표와 상에 대한 개념화라면, 후자는 (‘전략’의 원래적 의미처럼)

주체의 행동계획을 지칭하는 것이다. 한편 정책은 전략이라는 포괄적인 계획을 구성하는 구체적이고 세분화된 이슈별(국방정책, 경제정책, 외교정책 등), 분야별(경제정책 내에서도 통상정책, 금융정책, 산업정책, 조세정책, 복지정책, 노동정책 등) 혹은 사안별 방책과 계획을 의미한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 발전모델과 연관된 쟁점과 이슈를 모두 다룰 수는 없으므로, 본 논문의 핵심적 문제의식과 관련된 연구들을 세 주제로 나누어 정리, 평가한다. 2장에서는 과거의 한국모델인 발전국가모델 및 이와 관련한 쟁점들을 다룬다. 60-80년대 한국 정치경제체제를(동아시아) 발전국가의 전형으로 규정하면서, 발전국가의 형성, 진화, 소멸의 과정으로 당시 한국의 체제변화를 이해하고 정리하는 연구들이다. 97-98년 외환위기의 원인을 둘러싼 논쟁 역시 발전국가의 공과라는 측면에서 살펴볼 것이다. 3장은 외환위기 이후 현재에 이르는 내외적 조건의 변화, 그리고 그 속에서 형성되는 한국 정치경제사회체제의 성격에 대한 논쟁 - 포스트발전국가 논쟁 - 이다. 그리고 이 논쟁의 이면에는 과연 한국의 포스트발전국가체제가 신자유주의체제인가라는 실천적 논쟁, 그리고 ‘자본주의 다양성 논쟁’과 같은 이론적 논쟁이 자리 잡고 있다. 4장에서는 미래의 발전모델, 우리에게 요구되는 대안모델은 무엇인가를 탐색한다. 대별되는 세 가지 유형의 대안모델 - 신발전국가형 발전모델, 조합주의/사민주의적 발전모델, 그리고 규제국가형 발전모델 - 가운데, 본인은 규제국가모델을 가장 현실성 있는 대안으로 주장하고자 한다. 5장은 규제국가형 발전모델의 한계에 대한 논의를 포함한 간략한 결론이다.

II. 발전국가모델(developmental state model) 논쟁: 1960-1980년대 한국발전모델

한국발전모델에 대한 초기의 연구들은 동아시아 발전모델의 한 사례로 한국을 이해하는 것이 주종을 이루었다. 일본의 사례를 원형으로 하여 정립된 발전국가모델(Johnson 1982)을 동아시아 후발주자인 한국과 대만에

적용하는 연구는 80년대 말과 90년대 초에 걸쳐 활발하게 이루어졌다 (Amsden 1989; Wade 1990; Haggard 1990; World Bank 1993; 김영명 1996). 다음과 같은 몇 가지 특징들을 동아시아발전모델(발전국가모델)의 핵심요소로 제시하는 데 학자들 사이에 대체적인 합의가 형성되어 있다. 첫째, 주체와 제도적 요소로서, 강력한 정치 지도자의 리더십, 사회집단으로부터 독립적인 유능한 엘리트 관료조직(Haggard & Moon 1983), 그리고 이들에 의한 효율적인 사회적 통제와 자원의 동원, 둘째, 대외환경적 요소로서, 냉전기 미국과의 동맹관계(Woo-Cumings 1998), 미국시장에 대한 특혜적 접근과 보호주의의 용인, 수출주도 성장이 가능한 우호적인 국제통상조건, 그리고 셋째, 이념적 요소로서, 경제성장과 산업화를 최우선의 국가목표로 설정하고 그 달성을 정권 정통성의 근거로 삼는 민족주의, 국가주의, 개발주의, 신중상주의적 이데올로기(Haggard 2004; Deans 2000).²⁾ 일부에서는 유교문화와 공동체주의(McCord 1989), (서구와 구분되는) 관계지향형 네트워크 자본주의 등 문화적 특성을 동아시아자본주의와 발전국가의 중요한 특성으로 설명하기도 한다(김일영 1996; 박기덕 1999; 구종서 1996; 백종국 1998).

동아시아 발전국가모델이 포괄하는 지역적 범위(Stubbs 2005; 2009), 경제성장과 정치 민주화의 관계, 동아시아 발전에서 유교문화의 역할에 대한 평가 등 몇몇 지점에서 이견이 존재함에도 불구하고, 60년대와 70년대의 한국 국가와 경제체제의 성격이 발전국가모델과 매우 잘 부합된다는 점에서는 거의 이견이 없다. 정부실패를 최소화하고 수출주도의 고도성장, 압축적인 산업화 및 산업구조의 고도화를 가능하게 했던 한국적 특수성과 관련하여, 박정희라는 지도자의 역할(정성화 2005; Kim, Byung-Kook 2011), 경제성장과 자립경제를 추구하는 국민적인 공통의지(김진업 2001), 정부-재벌-금융의 삼각관계에 기초한 노동배제적/금융억압적 발전(전창완 2004), 북한으로부터의 위협과 체제경쟁 등을 한국발전모델의 특징적 요소로 제기하는 연구도 있다. 김형기와 서익진(2006)은 개발독재

2) 동아시아 발전모델을 둘러싼 국내외 이론 논쟁에 대한 체계적인 리뷰로는 Stubbs(2009), 백종국(2011)의 논의를 참조할 것. 특히 Stubbs는 동아시아모델의 특징을 제도적 요소, 관계적 요소, 이념적 요소로 구분하고, 각각의 요소에 대한 강조를 기준으로 기존 연구들을 구분하고 있다.

발전모델의 핵심요소로 축적체제로서의 차입·수출경제, 조절양식으로서의 개발독재, 그리고 기업에 대한 국가의 효율적 통제메커니즘으로서의 금융제도를 들고 있다.

발전국가모델에 대한 논의가 역사적 평가 수준을 넘어 현실적인 맥락에서 제기된 것은 97-98년 동아시아 외환위기의 원인에 대한 논쟁을 통해서였다.³⁾ 위기의 원인을 동아시아 발전국가의 내재적·본질적 문제점에서 찾아야 한다는 견해에 의하면, 정경유착과 관치금융, 부정부패와 정실자본주의, 방만한 재벌경영의 도덕적 해이 등 국내 구조적 문제가 동아시아 외환위기의 가장 중요하고 근본적인 원인이었다고 본다(IMF 1998; OECD 1999; Fisher 1998; Chung & Eichengreen 2004; Krugman 1998; 윤영관 1999; Woo-Cumings 1999). 반면 98년 동아시아 외환위기가 국내 구조적 요인보다는 외부적 요인에서 기원하였다고 주장하는 견해 역시 다양하게 제기되었는데, 불안정한 국제금융시장(Radelet & Sachs 1998; Furman & Stiglitz 1998), 서방 투기자본의 음모론(Linda Lim 1998), 또는 냉전종식 후 미국 대외정책 변화(Woo-Cumings 1998, 1999) 등이 외부적 요인의 예로 제시되었다.

한편, 동아시아 발전국가모델과 97-98년 외환위기를 결부시키는 것에 대해 비판적인 입장에서는, 외환위기가 발생할 당시 한국의 정치경제체제가 이미 발전국가의 틀을 상당 정도 벗어난 것이었으며 오히려 발전국가의 급속하고 무전략적인 해체과정에서 위기가 발생하게 되었다고 주장한다(윤상우 2006; 국민호 2008; 신장섭·장하준 2004; 정연승 2004). 80년대와 특히 90년대 김영삼 정권하에서 진행되었던 자유화, 민영화, 규제완화, 자본시장개방과 같은 탈발전국가적 경제개혁조치들이 재벌에 의해 포획되거나 한국경제를 외적 충격에 매우 취약하게 함으로써, 결국 1998년의 외환위기를 맞게 되었다는 것이다(백종국 1998; 정진영 2000).

여기서 97-98년 외환위기의 원인에 관한 논쟁을 반복할 필요는 없을 것이다. 모든 위기가 내적 요인과 외적 조건이 결합되었을 때 비로소 현실화된다는 것이 상식이라 한다면, 내인론과 외인론의 대립은 강조와 비

3) 정진영(2000)은 동아시아 외환위기 발생 이후 동아시아 발전모델에 관한 논쟁이 두 차원에서 제기되었는데, 하나는 위기발생의 원인과 관련해서, 그리고 다른 하나는 동아시아 발전모델의 미래와 관련하여 진행되었다고 주장한다.

중의 차이일 뿐 둘 중 하나를 선택하는 문제가 아니다. 마찬가지로 발전 국가가 위기의 원인인가 아니면 발전국가의 급속한 이완·해체가 위기의 원인인가의 논쟁 역시 상호 대립적인 양자택일의 문제가 아니다. 87년 정치적 민주화를 거치면서 국가의 자본, 노동 및 시민사회에 대한 압도적 우위가 상실되었고, 80년대 이래로 대외 통상압력과 자본시장 개방압력이 증대되었으며, 정경유착에 따른 부패와 방만한 재벌경영구조의 문제점이 노정되는 등 80년대와 90년대를 거치면서 기존 발전국가체제가 내부적 한계와 외부적 조건 변화에 의해 더 이상 효과적으로 작동할 수 없다는 것이 명확하게 되었다. 따라서 개혁과 변화, 국가의 후퇴와 시장주도성을 강화하는 자유주의적 혹은 신자유주의적 방향으로의 변화는 불가피한 것이었으며, 변화과정에서 적절한 감독과 통제력을 발휘하지 못한 정부의 실패(특히 금융자유화와 외환거래자유화 과정에서 정부의 감독책임의 방기와 정경유착의 부패)가 위기의 직접적인 원인이 되었음 역시 자명하다. 즉 발전국가의 내적 문제점과 발전국가 해체과정에서의 문제점, 양자 모두가 위기의 원인으로 타당하다는 것이다.

실제로 외환위기 전 한국 정치경제체제가 여전히 발전국가체제에 머물렀는가, 아니면 80년대와 90년대를 거치면서 이미 국가에 대해 자본이 우위에 선 자유주의나 신자유주의체제, 혹은 포스트 포디즘체제로 이행했는가⁴⁾ 하는 것은, 당시에 또 그리고 지금도 논쟁의 핵심은 아니다. 당시 논쟁의 결과, 97-98년 위기를 전환점으로 한국발전국가체제의 근본적인 변화, 전면적이고 급격한 해체가 이루어지기 시작했다는 점에 대해 대다수의 학자들이 합의했다는 것이 더욱 중요하다.⁵⁾ 발전국가의 종언이, 발전국가모델의 내부적 모순 때문이건, 세계화에 따른 자본주의의 세계적 동조화/동질화 현상 때문이건, 미국의 압력과 길들이기 때문이건, 아무튼 발전국가의 틀과 패러다임은 세계화, 탈냉전, 신자유주의 확산과 같은 시

4) 김형기와 서익진(2006)은 98년 외환위기 이전에 한국이 이미 개발독재형 발전모델에서 한국적 포드주의의 단계로 이행하였다고 주장하면서, 그 근거로 내수와 수출의 쌍두경제, 임금상승, 무역과 자본의 자유화 정책의 실시 등을 들고 있다.

5) 뒤에 살펴보겠지만, 98년 위기 이후, 혹은 지금까지도 발전국가모델이 여전히 (한국의 상황에서) 유용하다고 주장하는 일부의 견해(박병영 2003; 장하준 2006; 장하준·정승일·이종태 2012)는 이러한 인식에 동의하지 않을 것이다.

대적 흐름과 대세에 역행하는 것으로 더 이상 현실적인 대안모델이 될 수 없다는 데 상당한 합의가 이루어졌다는 것이다. 이제 막 국가체제가 정비되고 새롭게 경제성장을 시작하려는 후후발 개발도상국의 경우, 한국적 발전국가모델이 일정한 유의미성을 가질 수도 있을 것이다. 하지만, 이미 중진국을 넘어 선진국과 대등한 위치에 서서 경쟁하고 있는 한국의 수준에서 과거의 발전국가모델은 더 이상 대안이 될 수 없다. 국가-자본 간 권력관계의 변화, 민주화와 시민사회의 성장, 탈냉전과 국제경제질서의 변화, 한국의 국제적 위상에 상응하는 책임과 의무를 요구하는 대외압력 등 내외적 조건의 변화에 의해 구모델은 이미 시대착오적인 것이 되어버린 것이다.

Ⅲ. 포스트발전국가 논쟁(신자유주의 논쟁): 1997-1998년 외환위기 후 한국체제 성격 논쟁

한국발전모델과 관련한 두 번째 논쟁은 97-98년 위기 이후 한국 정치, 경제, 사회 시스템의 변화를 어떻게 설명할 것인가를 놓고 벌어진 한국 사회 성격 논쟁, 소위 ‘포스트발전국가’ 논쟁이다. 한국에서 포스트발전국가체제의 성격이 신자유주의인지 아닌지를 중심에 놓고 논쟁이 진행되었으므로, ‘신자유주의’ 논쟁이라 불러도 무방할 것이다. 이 논쟁은 구체적으로는 김대중/노무현 정권의 성격과 정책에 대한 평가, 이명박/박근혜 정권의 성격과 정책에 대한 평가를 포함하는 매우 정치적인 논쟁이기도 하다. 따라서 학계를 넘어 정치계, 시민사회, 노동계 전체에 걸쳐 폭넓게 진행되었고 아직도 진행형이다. 그리고 그 기초에는 세계적 차원에서 진행되는 자본주의의 수렴과 이산을 둘러싼 이론 논쟁인 ‘자본주의의 다양성’논쟁이 자리 잡고 있다. 또한 우리 정치경제체제가 과거의 발전국가모델에서 신자유주의모델로 이행했는가 하는 실증적 논쟁에만 머무는 것이 아니고, 그러한 이행이 바람직한가라는 규범적 논쟁을 내포하고 있다.

97-98년 외환위기 후 한국의 체제를 설명하는 다수의 견해는, IMF 구제금융의 조건으로 우리에게 강제된 여러 정책들이 전면적인 신자유주의

정책들이었으며 이를 수용하고 이식하는 과정에서 기본적으로는 우리 체제가 신자유주의 모델에 가까운 경제체제로 급속하게 변화되었다는 것이다(지주형 2009; Hall 2003; Minns 2001; 김형기 외 2007). 한편, 팡(Pang 2000, 587-589)은 금융의 세계화에 따른 해외자본의 유입, 그리고 이로 인한 신용 할당자로서의 국가 역할이 약화된 것이 발전국가를 해체시킨 근본 원인이라 주장하면서, 이는 한국뿐 아니라 98년 동아시아외환 위기를 겪은 동남아시아 국가들에서 공동으로 발견되는 현상이라고 지적한다. 1997년 외환위기는 더 이상 글로벌 경제(금융의 세계화)와 발전국가가 양립 불가능하다는 것을 알려주는 최초의 경고사격(warning shot)이었으며, 동아시아 국가들은 국가주도적 발전에서 시장주도적 발전으로 패러다임적 변화를 추구해야만 한다는 것이다. 윤상우(2009, 50-51)는 한국이 심층적 신자유주의화의 단계로 이행하게 된 결정적인 기점이 1997년 외환위기이고, IMF 구제금융 프로그램으로 시행되었던 거시경제긴축, 대외개방 및 자유화 조치(외환/자본/무역 자유화), 4대 구조조정(금융, 기업, 노동, 공공) 등이 신자유주의화를 전면화한 정책들이라고 주장한다.

물론 이러한 신자유주의적 사회경제정책의 도입과 체제변화에 대한 규범적 평가는 좌·우 정치적 입장에 따라 극단적으로 대조적이다. 외환위기 이후 김대중 정부가 금융부문과 기업부문의 부실을 털어내고 국가-기업 관계를 바람직하게 재정립하고 노동의 유연성을 높이는 등 구조개혁과 조정을 성공적으로 달성했으며, 그 결과 외환위기를 빠른 시일 내에 성공적으로 극복할 수 있었다는 것이 우파의 일반적인 평가이다. 피어리(Pirie 2005)에 따르면, 한국은 발전국가에서 효율적인 신자유주의국가로 매우 빠르게 (그리고 성공적으로) 전환하고 있다는 것이다. 반면, 좌파적 시각에서는 신자유주의체제로의 변화가 한국경제의 대외적 종속성과 불안정성을 심화시키고 노동자를 비롯한 다수 국민들의 삶을 더욱 어렵게 하며 사회경제적 민주주의의 심각한 후퇴를 야기한다고 본다. 또한 신자유주의로 인한 사회적 갈등의 억압하기 위해서는 신자유주의적 경찰국가의 등장 불가피하다고 본다(손호철 2006, 16-21).

이와는 반대로, 발전국가의 유지나 부분적 변형으로서 98년 이후 한국 체제를 설명하는 견해도 적지 않게 발견된다. 예를 들어 이연호(1999)와

추(Chu 2009)는 IMF의 여러 조치들에도 불구하고 여전히 한국의 국가성격이 발전국가의 원형에 가깝다는 주장을 편 바 있다.⁶⁾ 외환위기를 극복하기 위한 개혁조치로서 김대중 정부가 실행했던 직접적 개입 정책들(예를 들어, 대기업 간 빅딜을 성사시키기 위한 직접적 압력행사)을 근거로, 김대중 정권의 행태가 발전국가의 그것과 별반 다르지 않다고 주장하는 것이다. 위기 상황에서 나타났던 공적 자금의 금융권 투입과 금융권에 의한 기업종속은, 정부의 금융지배 및 이를 통한 산업자본지배라는 과거 발전국가 모델과 매우 유사한 양상을 보여주기도 한다(류석춘·왕혜숙 2007). 박영수(Park 2011)는 금융개혁과 기업개혁의 속도와 방향이 정부에 의해 결정되고 주도되었다는 점, 발전국가 시절의 재벌우선정책이 지속된다는 점 등을 근거로 한국의 발전국가가 여전히 존재한다고 주장하며,⁷⁾ 그 이론적 논거를 경로의존성(path dependence)에서 찾고 있다. 임혜란(Lim 2010) 역시 제조업, 정보산업, 금융부문에서 상이한 방식으로 진행된 개혁을 검토하면서, 각 분야별 개혁과정에서 여전히 발전국가의 유산이 발견됨을 주장한다. 해외직접투자(FDI)에 대한 국가의 전략적 접근과 통제에 주목하면서 발전국가의 지속성을 주장하는 연구도 있다(Thurbon & Weiss 2006). 한편, 발전국가와 신자유주의국가의 혼합으로 한국의 국가와 사회경제체제를 설명하는 절충적 입장 역시 제기된다(박상영 2012).

포스트발전국가 논의와 관련하여 본인의 입장을 정리하자면, 97-98년 위기 후 성립된 한국 정치경제체제는 (그 본질적 성격에 있어) ‘신자유주의체제’라고 개념화하는 것이 타당하다는 것이다. 외환위기 직후, 위기의 신속한 극복을 위해 국가가 여러 개입조치들을 주도적으로 실행했음은 주지의 사실이다. 하지만 이러한 비상조치들을 발전국가모델에서 상정하는 일상적인 국가의 역할 - 총체적 경제계획의 입안, 금융억압 및 신용할당을 통한 기업지배, 특정 기업과 산업에 대한 특혜적 지원과 육성 등

6) 그러나 이연호 등은 이후의 연구(2002)에서, 과거의 연구가 경제 구조조정의 결과 정부의 거시경제 운용양식이 규제국가의 속성을 강하게 내포해 가는 현실을 잘 반영하지 못했다고 평가하면서, 한국의 국가는 “발전주의적 속성을 내포한 체제국가로 변화해 가고 있다.”고 정정한다.

7) 흥미로운 것은 Park(2011)이 이명박 정부의 대규모 국가주도 공공건설사업(4대강 사업 등)을 발전국가의 예로 들고 있다는 것이다. 즉, 외환위기 후 10여 년이 지난 지금까지도 여전히 한국 사회경제체제는 발전국가체제라는 것이다.

- 과 혼돈해서는 안 된다. 1998년부터 2000년대 초반까지 금융부문(불량 기관의 퇴출과 공적 자금의 투입)과 기업부문(부실기업 정리와 빅딜추진)에서 국가가 개혁조치들을 강제하면서 직접적 영향력을 행사했던 것은, 일상적으로 제도화된 성격의 조치라기보다는 위기에 대응한 임시적 비상 조치들이었다. 한편으로는 국가로부터 독립적인 외국자본이 금융기관의 대주주로 등장할 수 있도록 한 제도적 조치들에 의해, 다른 한편으로는 구조조정 후 우량기업들이 정부의 지원 없이 생존할 수 있는 자생력이 강화되어 감에 따라, 정부-금융-기업 관계에 본질적인 변화가 생겼다는 것이 중요하다. 과거와 같은 국가의 우위와 일방적 지도력의 발휘는 점점 불가능하게 되었다. 위기의 시기를 벗어나면서, 과거 발전국가의 보편적 행태인 직접적 시장개입은 점차 예외적인 것이 되었다.

제도의 현상유지 편향(status quo bias)을 감안한다면, 특정 사회나 체제의 성격을 규정함에 있어 이질적인 (때로는 상호 모순적이거나 충돌적인) 제도와 정책들이 혼재되어 나타나는 것은 너무나도 당연한 일이다. 혁명을 통한 빅뱅 식의 전면적 제도 변화를 예외로 한다면, 일반적으로 체제 변화는 점진적으로 기존 체제의 특징과 새롭게 등장하는 체제의 특징이 공존, 경쟁, 착종되는 복잡한 양상으로 진행될 수밖에 없다. 따라서 여러 요소의 혼재를 단순히 열거하는 것이 아니라 무엇이 질적으로 중요한 특징인지, 어떤 요소가 현재와 미래의 체제의 성격을 규정함에 있어 보다 본질적인 요소인지를 판별해내고 정의하는 것이 매우 중요하다. 즉, 부수적이고 잔존적인 요소와 본질적이고 발전적인 요소를 구별하고 후자를 명확히 해야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우, 각 요소의 단순한 병렬적 강조는 불필요한 형용모순과 개념혼란으로 귀결되기 쉽다.⁸⁾

이상의 논의를 간략히 정리하면 다음과 같다. 이미 한계와 문제점을 노정했던 (그리고 80년대 이래로 점진적 변화와 개혁이 시도되었던) 발전국가모델이 위기를 통해 전면적으로 해체되는 결정적 계기가 바로 97-98년 동아시아 외환위기였다. 이후 성립된 한국의 정치경제사회체제는 발전국가적 특성(위기극복 조치들에서 국가의 주도성), 케인즈주의적/개입주의

8) 각 주장의 타당성을 일정하게 인정함에도 불구하고, 이런 이유에서 본인은 “발전주의적 신자유주의”(윤상우 2009)나 “국가주도적 신자유주의”(지주형 2009)와 같은 형용모순적 신조어의 사용을 반대한다.

적 특성(정부지출 확대와 공적 자금 투입, 일자리 창출), 심지어는 일부 사민주의적 특성(노사정 위원회, 사회복지예산 확대)에 이르기까지 매우 다양한 요소들을 내포하고 있다. 하지만 중요한 것은 체제 전체의 성격을 규정짓는 지배적인 질적 특성이다. 무역/투자/금융시스템의 자유화와 대외개방, 국제적 변수에 대한 높은 의존도, 국가의 시장에 대한 직접적 개입 축소, (국외와 국내를 포함한) 자본의 독자성과 지배력 강화, 규제완화 등 친 기업정책의 실행, 제한적이고 소극적인 사회복지 시스템 운용, 노동유연화와 노동배제적 노사정책 등 본질적인 측면에서 신자유주의체제가 포스트발전국가의 성격으로 가장 타당한 개념이라 할 것이다.⁹⁾

IV. 대안모델 논쟁: 신발전국가모델, 조합주의/사민주의모델, 규제국가모델

한국발전모델과 관련한 세 번째 논쟁은 대안모델에 대한 것인데, 제기되는 대안모델들을 크게 구분하면 대략 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 과거 발전국가모델의 수정보완을 통해 여전히 주도적인 국가의 역할이 가능하고 필요하다고 주장하는 ‘신발전국가형 발전모델’. 둘째, 안정된 정당체계, 잘 발달된 복지시스템, 그리고 국가-자본-노동의 대타협과 합의를 특징으로 하는 ‘조합주의/사민주의적 발전모델’. 셋째, 신자유주

9) 개념사용과 관련하여 발견되는 또 다른 하나의 편향은, ‘신자유주의’라는 개념을 영미의 역사적 특수성에 기초한 개념으로 한정하여 제한적으로 사용하려는 것이다. 서구에서 2차대전 후부터 70년대까지 작동했던 케인즈주의와 복지국가모델이 한계에 도달하면서 이에 대한 대안으로 등장한 개념이 ‘신자유주의’이기 때문에, 아직 케인즈주의나 복지국가모델의 단계를 경험하지 못한 한국에 대해 신자유주의라는 개념을 적용하는 것 자체가 원천적으로 잘못되었다고 주장하는 것이다(이제민 2007). 미국과 영국에서 발견되는 원형으로서의 신자유주의와, 후발산업화와 발전국가의 고도성장기를 거쳐 간신히 선진국의 문턱에 도달한 우리의 신자유주의는 당연히도 상당한 차이를 지닐 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 금융, 투자, 무역에 있어서의 전면적인 대외 개방 표방, 규제완화와 민영화를 통한 시장주도의 경제운영 메커니즘, 취약한 사회안전망과 복지시스템, 그로 인한 경제적 불평등과 사회적 불안정성의 심화 등은 우리의 사회경제체제를 신자유주의의 한 유형, 혹은 하위형태(윤상우 2009)로 규정하는 데 별반 무리가 없도록 하고 있다.

의적 경제질서를 세계적인 그리고 국내적인 대세로 인정하면서, 이에 대한 일정한 제어를 강조하는 ‘규제국가형 발전모델’ 기타 세 모델들을 절충하거나, 하나를 기본으로 다른 모델의 장점을 취합하는 방식으로 만들어진 다양한 모델들이 존재한다. 실현가능성에 대한 고려보다는 규범적인 당위성이나 지향성만을 강조하기도 하고, 우리 현실과의 부합 여부에 대한 충분한 숙고 없이 몇몇 외국 사례를 직수입하여 모델을 제시하는 경우도 없지 않다. 먼저 기본이 되는 세 가지 모델의 차별성을 중심으로 살펴보기로 하자.

1. 신발전국가형 발전모델

사회에 대한 높은 자율성(autonomy)과 능력(capacity)을 가지고 시장에 개입하여 지도적 역할을 하는 국가를 발전국가라 한다면, 이 모델의 옹호자들은 그러한 국가의 역할이 오늘날의 한국에서도 여전히 가능하고 필요하다고 주장한다. 비진수립, 제도수립, 조절구조 구축, 비진실현 등 기업가로서의 역할과 사회적 갈등의 조정자로서 역할을 국가가 여전히 수행해야 한다는 것이다(장하준 2006, 73-74; 88). 특히 신자유주의하에서 금융자본의 투기성에 의한 시장의 위험요소와 낭비 요소가 매우 크기 때문에, 유능한 국가관료에 의해 입안되고 집행되는 선별적 산업정책과 금융정책이 매우 중요하다. 국가의 경제개입 필요성과 주도성을 강조하기는 하지만, 국가개입을 통한 복지확대를 역설하고 시장주도의 신자유주의 경제정책에 반대한다는 점에서, 이들 주장은 일면 진보적인 성격을 지니고 있다. 이들이 보기에 개혁/진보세력과 시민운동 일각에서 주장하는 경제민주화론 - 시장개혁과 재벌개혁 주장 - 은 좌파신자유주의, 영미식 주주자본주의에 불과하다(장하준 외 2012). 산업정책을 포기함으로써 국내 산업과 기업의 국제경쟁력이 약화되고, 자본시장 개방에 의해 국내자산의 해외매각과 국부유출이 불가피하며, 국내재벌에 대한 강한 규제를 의미하는 경제민주화 정책은 결국 외국자본의 이익에 봉사할 뿐이라 비판한다.¹⁰⁾ 제대로 된 관치, “금융시장과 주주 자본주의를 일관된 원칙을 가지

10) 신발전국가형 발전모델과 (자유주의적) 규제국가형 발전모델 사이의 논쟁은, 박

고 통제·규제하고, 산업정책과 정책금융을 일관된 원칙과 가이드라인에 입각해 시행하는 그런 관치와 그런 경제관료가 필요하다.”(장하준 외 2012, 182)는 것이다.

이 모델은 박정희모델, 과거 성공적으로 작동했던 발전국가모델의 성과를 나름 객관적으로 평가하고 있다는 점에서 일정한 유의미성이 있다. 그러나 이 주장의 결정적인 문제점은 성장전략 수립, 산업정책을 통해 전략 산업의 선발과 육성, 나아가 재벌들을 효과적으로 통제·감독할 수 있는 독립적이고 유능한 국가 및 행정관료가 지금 우리에게 존재하고 있고 존재할 수 있으리라 믿는 것에 있다. 90년대를 거치면서 국내적 조건과 국제적 조건, 그리고 무엇보다 국가/행정관료들의 능력과 성향이 결정적으로 변화되어 왔음을 간과하고 있다. 87년 민주화 이후 일정한 수준의 내용적·절차적 민주주의를 확립한 한국의 정치지형에서, 기업가 집단을 포함한 여러 사회집단에게 강력한 지도력과 통제력을 발휘할 수 있는 국가체제, 분배과정에서 노동과 사회세력의 요구를 강압적 방식으로 배제할 수 있는 국가체제는 더 이상 존재하지 않으며, 그 복원 역시 가능하지도 바람직하지도 않다.

과거 발전국가가 사회로부터의 별다른 제약 없이 정치적, 경제적 지배력을 행사할 수 있었다는 사실 자체가, 국가 능력(state capacity)의 (충분 조건은 아니었다 하더라도) 필요조건이었다는 점을 유념할 필요가 있다. 즉, 국가가 국내 사회세력과 이익집단들에 대해 독자적, 우월적 지위에서 권력을 행사할 수 있다는 전제조건이 충족되지 않고는, 비전의 제시와 경제계획의 입안, 강력한 산업정책과 정책금융의 집행, (강압적 방식을 포

정희에 대한 역사적 평가, 98년 외환위기의 원인과 처방에 대한 평가, 그리고 이후 김대중/노무현 정권의 성격과 정책에 대한 평가에 이르기까지 매우 폭넓게 걸쳐져 있다. 그러나 양자 사이에 가장 민감하고 치열하게 논쟁이 되었던 지점은 바로 재벌정책을 둘러싼 논쟁, 소위 ‘경제민주화 논쟁’이라 할 것이다. 전자가 재벌개혁이 한국 대기업을 외국자본에 넘겨 국민 경제의 기초를 위협하는 것이라고 비판하면서 재벌 가문의 경영권 보호 장치를 마련해 주는 대신 복지국가 문제에서 명확한 대가를 받아내는 ‘국가-재벌 대타협’을 대안으로 제시한 반면, 후자는 소액주주를 포함한 주주의 권리강화, 주주에 의한 재벌 가문의 소유구조 제어와 기업운영상 전횡 통제, 산업자본과 금융자본의 엄격한 분리, 독과점에 대한 규제, 재벌의 불법/탈법 행위에 대한 엄벌을 통해 자본주의의 정상화가 필요하다고 주장한다. 이에 대해서는 장하준 외(2012)와 김상조(2012)의 논의를 참조할 것.

함한) 갈등의 신속한 해결 등 과거의 발전국가가 충족시켰던 총 기획자, 관리자로서의 기능은 더 이상 달성되기 어렵다는 것이다. 이 말이 곧 시장에 모든 것을 맡겨야 한다거나 국가의 역할이 전혀 없다는 것은 의미하는 것은 아니다. 새로운 조건에 맞는 새로운 내용과 형식의 국가역할이 요구된다는 것이며, 그것은 과거 발전국가에서의 국가역할과는 현격하게 다르다는 것이다. 국가 자신이 직접적인 참가자로서 시장과 제도를 설계하고, 금융통제를 통해 자원 분배를 좌우하는 방식으로 특정 기업과 산업에 대해 선택적으로 지원하며, 국제통상의 보편적 규범과 법에서 벗어나 자의적으로 보호주의를 실행하는 것 등은 더 이상 한국이 선택할 수 있는 정책수단으로서 현실적이지도 바람직하지도 않다는 것이다. 더구나 98년 외환위기를 거치면서 한국의 경제관료들의 성향 역시 이미 발전국가형 모델보다는 신자유주의적 모델에 더 적합한 관료들로 바뀌었다. 김상조(2012)가 “재벌과 MOFAT의 함정에서 탈출하라.”고 갈파했던 관료, 재벌에 포획되었거나 다양한 방식으로 재벌과 결탁하여 공적 이익보다 사적 이익을 추구하는 이익집단화된 경제관료가 되었다는 것이다. 이들에게서 과거 발전국가모델의 중추적 요소인 국가관료의 독자성과 유능성은 더 이상 기대할 수 없다.

2. 조합주의/사민주의적 발전 모델¹¹⁾

국가-자본-노동의 대타협, 사회적 합의에 기초한 조합주의/사민주의적 발전모델에 대해 살펴보자. 이 모델은 유럽대륙의 조합주의, 사민주의 국가들에서 공통적으로 발견되는 모델인데, 중소규모의 인구와 영토를 가지고 대외적으로 개방경제체제를 유지하면서 대외환경의 변화에 대한 적응력이 높고 발달된 복지제도를 갖춘 사회경제체제를 우리의 지향점으로

11) 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen 1990)의 복지국가 유형 구분에 따르면, 조합주의적 복지체제(독일, 프랑스, 오스트리아, 영국 등)와 사민주의적 복지국가체제(스칸디나비아 국가들)는 복지의 대상, 급여의 수준, 보편/선택적 복지, 탈상품화의 정도 등에서 차이가 있다. 하지만 대표적인 세 가지 모델(신발전국가형모델, 유럽식 복지국가형 발전모델, 그리고 규제국가형 발전모델)을 중심으로 한국발전모델의 대안은 모색하는 이 논문의 성격상, 조합주의와 사민주의체제를 크게 하나의 범주로 묶어서 다루어도 큰 문제는 없을 것으로 생각한다.

삼는 것이다(Katzenstein 1985). 독일, 네덜란드, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크 등 이 모델에서 예시되는 국가들 사이에 편차가 존재하기는 하지만, 주요 사회세력들 간의 권력 균형, 정치적 합의제의 전통, 보편적 복지체제의 구축, 높은 조직률을 가진 전국단위의 산업별 노조의 존재, 사회민주주의(혹은 온건좌파) 정당과 노조의 연계, 잘 확립된 지방자치제의 전통 등 대체로 유사한 사회경제적 특징을 발견할 수 있다(오승구·김득갑 2003; 안재홍 2002; 전기원 2009).

이 모델은 정치·경제·사회체제의 각 측면에서 매우 이상적으로 여겨지는 요소들을 두루 내포하고 있다. 합의와 협의에 기초한 체제의 운영, 안정된 진보-보수 정당체제 사이의 정권교체 및 정치사회적 통합성, 잘 발달된 복지체제, 높은 수준의 조세와 정부지출을 통한 분배정의의 실현, 그리고 (혹은 그럼에도 불구하고) 일정 수준의 경제 활력과 실적 유지, 기업의 효율성과 국제경쟁력 담보 등. 자본주의 다양성 논쟁에서 영미식 자유시장경제체제(LME: Liberal Market Economies)와 대별되는 조절시장경제체제(CME: Coordinated Market Economy)의 예로 제시된 것이 유럽의 조합주의/사민주의 경제체제였는데(Hall & Soskice 2001), 학계와 정계 일각에서는 전자의 문제점과 후자의 장점을 대비시키면서 후자를 우리의 대안모델로 주장하기도 한다.

그러나 고전적 형태의 복지국가모델 역시 70-80년대를 거치면서 세계화의 압력과 경제실적 저하로 인해 상당한 변신을 거쳐왔다. 유럽에서 지속된 경지침체와 높은 실업률, 경제활력의 저하 등은 사민주의체제가 혁신의 부족, 과도한 국가개입, 고비용과 저효율 복지시스템, 노동시장의 경직성 등으로 한계에 부딪혔음을 증명하는 것처럼 보였다. 더욱이 탈규제와 재정적자 축소를 주장하는 신자유주의 경제논리, 지식기반 신경제 담론, 세계화와 금융자본주의 논리로 무장한 영미식 체제의 경제실적이 유럽식 체제의 그것을 능가하는 것으로 나타나면서, 사민주의의 대안모델로서의 매력은 90년대 들어 급격히 낮아지게 되었다. 여러 중간형·혼합형 모델들, 예를 들어 영국 노동당의 제 3의 길(Giddens 2001), 이해관계자 자본주의(고세훈 2003), 소강 강중국(小康 強中國) 발전모델(전기원 2009; 임현진 2009), 영국의 사회투자국가론(제갈현숙 2008), 독일의 질서자유주

의(성태규 2002) 등은 모두 유럽의 전통적 복지국가들이 신자유주의 논리의 일부 혹은 상당 부분 - 탈규제, 재정적자 축소, 노동의 유연화, 복지제도의 축소 등 - 을 수용한 것이라 이해할 수 있다.

조합주의/사민주의의 모델이나 이를 변형시킨 유럽의 여러 모델들 자체를 비판하거나 반대할 이유는 없다. 각각은 나름의 역사적·사회적 맥락 속에서 구체적이고 특수한 방식으로 형성·발전되어 온 것이기 때문이다. 문제는 이런 모델들이 과연 우리에게 도입 가능하고 작동 가능한 모델인가 하는 점이다. 바람직하다는 당위의 차원에서 어떤 발전모델의 적합성을 평가할 수는 없으며, 각 단위 공동체의 역사성과 현실적 조건에 비추어 그 현실성을 충분히 고려해야 한다. 이런 점에서, 대안모델로서 사민주의모델, 혹은 그 변형모델을 받아들이는 것에 대한 우리의 평가는 매우 부정적이다. 무엇보다도 이러한 체제가 만들어진 유럽의 역사적·지역적 맥락이 우리의 그것과 판이하게 다르다. 장기간의 계급투쟁을 통해 확립된 타협과 합의의 전통, 높은 노동조합 조직률과 교섭/쟁의 능력, 노조에 확고한 기반을 둔 사민주의정당, 그리고 민주주의 확대와 복지확대를 가져온 사민주의 정당과 정책에 대한 광범위한 대중적 지지 등 조합주의/사민주의적 발전모델이 성립하고 발전할 수 있었던 유럽의 조건들을 우리에게선 찾아보기 어렵다.

낮은 노조 조직률,¹²⁾ 쟁의 등 노조활동에 대한 사회적 냉대,¹³⁾ 계급/계층-이념-정당의 안정적 연결을 가로막는 뿌리 깊은 지역주의, 사민주의를 포함한 진보세력 전체의 취약함과 지리멸렬함, 내전 경험과 이데올로기 대립의 고착화로 형성된 진보정치세력에 대한 불신과 반감 등 사민주의나 조합주의적 발전모델이 착근하고 생존하기에 매우 불리한 여건에 놓여 있다. 분권화, 타협과 합의의 문화가 발달한 유럽과 달리, 중앙집중화, 경쟁과 승자독식의 문화가 강하고 벼랑 끝 투쟁(brinkmanship)을 통

12) 2011년 한국의 노조조직률은 9.88%로 OECD 33개국 중 30위에 머물고 있다. 반면 북유럽 국가들의 노조조직률은 70%에 달하고 있다. 더욱이 한국의 조직률은 1990년 최고치인 17.2%를 기록한 후 지속적으로 하락해 온 것이라는 데에 더 큰 문제가 있다.

13) 이는 단순히 자본 측의 이데올로기 공세 때문만은 아니며, 비정규직 문제 등 주요한 사회적 문제들을 등한시하고 자신들의 경제적 이익추구에만 몰두해 왔던 정규직 대기업 노조에 대한 국민적 냉대라는 측면도 없지 않다.

한 문제해결이 선호되는 사회문화적 전통¹⁴⁾ 역시 조합주의/사민주의적 발전모델의 수용을 어렵게 만드는 요인이다. 유럽의 조합주의/사민주의 국가들이 밟아 왔던 경로를 우리의 대안모델로 수용하기에는 너무나 큰 괴리감과 이질성이 존재하고 있다는 것이다.

3. 규제국가형 발전 모델

신발전국가형 발전모델과 조합주의/사민주의적 발전모델 모두 역사적, 현실적 조건 때문에 우리의 모델로 별반 적절하지 않다고 한다면, 대안으로 검토할 수 있는 것이 규제국가형 발전모델이다. 규제국가란 특정 산업을 육성하기 위한 산업정책, 국가에 의한 직접적 고용창출이나 보편적 복지제공과 같은 급진적 복지정책은 일반적으로 사용하지 않지만, 시장의 공정성을 보장하기 위해 시장과 시장행위자들에게 일정한 제약을 가하는 국가를 의미한다(이연호 외 2002).¹⁵⁾ 운영관(1999)이 주장하는 국가의 역할 - 규칙을 제정하고 중립적인 심판으로서 공정한 게임이 가능하도록 하는 역할 - 즉, 민주주의와 시장경제의 효율적 작동을 위해 정치, 경제, 사회의 각 권력구조들 사이에 상호 견제와 균형의 메커니즘을 확립하는 역할 - 이 바로 규제국가에서 상정하는 국가의 역할이다. 발전국가에서 상정하는 시장의 기획자, 직접적 행위자, 금융에 대한 통제와 신용할당, (특정기업과 산업에 대한) 육성자로서의 역할은 여기서는 정상적인 것으로 간주되지 않는다. 반면, 조합주의/사민주의적 발전모델에서 상정하는

14) 김대중 정부에서 도입된 노사정 협의체는 국가주도로 계급타협을 촉진시키는 조합주의적 성격의 제도로 이해할 수 있다(손호철 2006; 김윤태 2007). 하지만 협의체 운영의 실패가 말해주듯, 타협을 배척하고 극한적 투쟁을 높게 평가하는 (그리고 실제로도 후자가 전자에 비해 더 좋은 협상의 결과를 얻게 되는) 관행과 전통 하에서, 협의적 제도의 입지는 극히 좁을 수밖에 없다.

15) 이연호(2002)는 유럽의 복지국가로부터 규제국가로 전화된 유형(복지국가에서 지원된 규제국가)과 동아시아의 발전국가로부터 전화된 유형(발전국가에서 지원된 규제국가)으로 구분한다. 그리고 후자는 전자보다 경제정책과 산업정책에서 (국가의) 간섭주의적 속성을 강하게 보존하고 있다고 주장한다. 하지만 이러한 차이에도 불구하고, 여기서 중요한 것은 양자 모두 규제국가의 핵심적 특성을 공유하고 있다는 점이다. 즉, 그 지원이 무엇이든 발전국가나 복지국가의 성격보다 규제국가의 성격이 더 강하다는 점이다.

국가의 역할, 팽창적 재정정책과 수요관리정책, 정부주도의 고용확대, 복지 확충, 국가에 의한 기업-노조 간 타협촉진 등, 분배와 형평의 수호자로서의 국가의 역할도 여기서는 일반적인 것이 아니다. 독점이나 과점에 의해 시장의 공정성과 효율성이 훼손되는 것을 막는 것이 가장 중요한 규제국가의 역할이다. 공정거래제도의 강화, 정부 및 비정부적 감독기구 설치를 통한 시장 감독의 강화, 경제력 집중의 폐해를 단속하고 재벌의 불공정 거래행위를 처벌하는 것이 구체적인 예가 될 것이다.

규제국가를 둘러싼 논란은 ‘경제민주화 논쟁’이라는 정치적 논쟁으로 세간의 흥미를 끌었다.¹⁶⁾ 재벌 및 그들의 이익을 대변하는 보수적 정치세력과 언론에서는, 규제국가형 발전모델에서 상정하는 국가 역할, 즉 재벌로의 경제력 집중 억제, 불공정거래행위의 감독과 처벌, 엄격한 금산분리, 순환출자에 기반한 방만한 경영구조 개선 등 기본적인 수준에서의 국가개입과 규제에 대해서도 부정적이거나 미온적인 태도를 보인다. 반대로 진보진영에서는, 소액주주운동, 재벌감시운동, 불공정 거래행위의 고소/고발 등 규제국가 옹호론자들이 주장하는 정책적 수단들은 지나치게 지엽적이고 소극적인 것에 불과하다고 비판한다. 보편적 복지의 실시, 노동체제 개편, 생산의 민주화와 같은 급진적이고 포괄적인 과제를 달성하는데, 규제국가의 역할은 지나치게 점진적이고 개량적이며 소극적이라는 것이다.

흔히 규제국가의 보수성을 비판하는 주장들은, 규제국가와 70-80년대 미국과 영국에서 등장한 신자유주의국가, 그리고 1차 세계대전 전 금본위제 아래 유럽에서 작동했던 정통자유주의(orthodox liberalism)에 기반한 자유방임형(laissez-faire) 국가를 유사한 것으로 치부하는 경향이 없지 않다. 규제국가가 복지국가체제 혹은 케인즈주의체제의 경직성을 비판하면서 국가의 경제개입 축소, 재정적자 축소와 균형예산 추구, 복지예산 감축, 기업규제 완화, 노동시장 유연화 등 친자본적, 친기업적 정책을 상당

16) 우리 사회에 만연한 재벌들의 (지위를 남용한) 불공정 거래행위가 소위 ‘갑-을 관계’, ‘일감 몰아주기’, ‘골목상권 침해’ 등 사회적 공분의 대상이 되면서, 이것을 어떻게 규제·감독·처벌할 것인가를 놓고 대중적인 관심이 매우 높아졌다. 또한 박근혜 대통령 후보자의 주요 공약 중 하나였던 ‘경제민주화 공약’이 집권 후 거의 유명무실해진 것도, 재벌규제의 폭과 깊이, 속도를 둘러싼 쟁점이 첨예하게 형성되는 데 일조했다.

부분 포함하는 방향으로 우클릭한 모델임은 주지의 사실이다. 하지만 규제국가는 중앙은행 독립, 금융자본과 산업자본의 분리, 금융감독체계 강화, 공정거래제도 강화, 독과점 등 경제력집중 억제조치, 우월적 시장지위를 이용한 부당거래행위 금지 등 중요한 법적, 제도적 장치들을 갖추고 있으며, 이를 사용할 의지를 갖추고 있는 국가이다. 이러한 장치 전반이 거세되고 무력화된 신자유주의국가, 특히 시장효율성과 규제완화 논리에 사로잡혀 금융자본의 투기성과 위험성에 대한 적절한 규제를 방기한 2008-2009년 글로벌 금융위기 전의 신자유주의국가와는 중요한 차이가 있다는 것이다. 하물며, 국가의 경제개입 필요성 자체도 인식하지 못했으며 조세정책, 화폐정책, 복지정책과 같은 정책적 개입수단을 전혀 갖추지 못했던 전통 자유주의(orthodox liberalism) 국가와는 완전히 다르다.

규제국가를 신자유주의국가의 한 유형이나 아류 정도로 치부하는 견해는, 결과적으로 규제국가가 담고 있는 진보적 성격을 외면하고 현실적 개혁의 수단들을 방기하는 것으로 귀결되기 쉽다. 규제국가모델과 상통하는 입장에 선 김상조(2012, 53-58)는, 한국경제의 문제는 ‘신자유주의의 과잉과 구자유주의의 결핍’에 있다고 주장한다. 법치주의와 공정경쟁질서의 확립과 같은 “구자유주의적 과제의 실천이 자신의 책무라는 사실도 인식하지 못하는 한국의 기득권 세력에 대비해서, 아래로부터의 대중적 요구로 구자유주의적 개혁과제를 실현한다는 것은 한국사회에서 충분히 진보적이다. 나아가 소유권에 기초한 개혁의 성공 경험을 누적함으로써 연대의 원리에 기초한 진보의 영역으로 나아갈 수 있을 것이다(2012, 39-40)”라고 규제국가가 가지는 진보적 성격을 강조하고 있다.

본인 역시 규제국가가 현재 우리의 실정에서 가장 현실성 있는 대안이라고 생각한다. 그 이유는, (앞서 살펴본 것처럼) 국가관료의 적극적인 시장개입을 통해 성장을 추구하는 (신)발전국가모델, 유럽에서 발전해 온 사민주의/조합주의국가모델(혹은 그 변용으로서의 여러 절충모델) 양자 모두 현재 우리의 정치경제사회적 실정과 너무나 동떨어진 발전모델이라고 여겨지기 때문이다. 과거의 발전국가체제가 성공적으로 작동할 수 있었던 내외적 조건은 더 이상 존재하지 않으며, 우리는 유럽의 제도가 착근했던 토대와는 매우 다른 물적, 정치적, 이념적, 사회문화적 토대 위에

서 나름의 고유한 발전경로를 밟아왔다. 경로의존성과 관련하여 간과해선 안될 것은, 우리 체제가 97-98년 외환위기 이후 15년 이상의 기간 동안 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 매우 급속하고 심도 깊게 신자유주의체제로 변화해 왔다는 점이다. 대안모델을 둘러싼 논쟁에서 흔히 발견되는 오류는, 60년대부터 20여 년간 진전된 발전국가체제의 유산에 대해서는 과도하게 경로의존성을 주장하는 반면, 발전국가의 해체 이후 거의 동일한 시간 동안 진행되어 온 신자유주의체제의 경로의존성에 대해서는 지나치게 경시하는 것이다.

98년 이후 진행된 자본시장과 금융시장 개방, (주식과 채권시장에서) 높은 외국인 투자비율과 그에 따른 불안정성, 미국과 EU 등 거대 선진시장과 높은 수준의 FTA를 맺음으로써 완성된 (중상주의국가로부터) 개방형 통상국가로의 전환, 수출중심 거대기업과 내수중심 중소기업의 양극화, 정규직과 비정규직으로의 노동시장 이분화 및 양자 사이의 격차 확대 등 90년대 이래로 진행되어 온 신자유주의국가로의 변화는, 1960년대부터 1980년대에 이르는 발전국가의 유산이 여전히 우리에게 일정한 영향을 미치는 것 이상으로, 더욱 심대한 규정성을 미치고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 이러한 경로의존성의 문제가 중요한 까닭은, 기존의 신자유주의적 방향으로 진행되면서 이미 지불해 온 매몰비용(sunk cost)이 매우 크기 때문에 급격한 변경의 비용 또한 매우 클 수밖에 없기 때문이다. 신자유주의적 체제와 정책으로부터 급진적이고 전면적인 역전을 시도하는 경우, 예를 들어 높은 수준의 금융장벽 설치나 자본의 (국제적) 이동 제한, 무역자유화로부터 보호주의로의 전환, 주요 교역대상국과의 갈등을 유발하는 두드러진 중상주의적 무역정책과 산업정책, 재벌체제의 급진적 변화와 해체, 노동의 경영참가와 생산자민주주의, 보편적 복지의 전면적 확대 등, 기존의 경로를 급격하고 전면적으로 새로운 방향으로 전환시키기 위해서는, 상당한 비용과 혼란, 내외적 갈등을 감내해야만 한다는 것이다. 또한 외환위기를 거치면서 우리 사회의 문화적·정서적 특징 역시 신자유주의적 사회문화논리에 순응하는 방향으로 빠르게 변모해 왔음에 유념할 필요가 있다. 승자독식과 무한경쟁의 문화, 집단과 공동체에 대한 관심보다 개인과 가족의 소시민적 이익과 안정추구, 직장과 공동체에 대

한 충성도 약화와 개인주의적 문화의 확산, 소집단 이기주의와 연고주의의 강화, 물질적 가치의 숭배와 생태/형평/안전 등 기타 가치의 주변화 등 우리 시대의 지배적 가치와 담론 역시 외환위기를 거치면서 현격한 변화가 있었다.

일각에서는 한국의 시대적·상황적 특수성을 고려한 독자적인 한국발전모델의 구축을 강조한다. 예를 들어, 백종국(2011, 226-227)은 (대안적) 한국발전모델의 수립이 이루어지고 있다고 주장하면서 이를 ‘공동체적 자본주의’모델로 규정한다. 공동체적 경로를 유지하면서 복지를 증진시키는 것이 한국발전모델의 고유성을 유지하는 가장 적절한 길이라는 주장이다. 박세일(2008)의 “선진화 발전모델” 역시 “공동체자유주의(communitarian liberalism)”를 그 이념으로 제시하면서, 공동체와 복지(공동체적 입장에서)의 사회적 약패자에 대한 보호와 지원, 공공부조의 확대)를 중요한 담론으로 내세우고 있다. ‘신투자국가론’을 제시하는 임혁백 등(2009, 36)도 산업화와 민주화 이후 “한국의 시대정신, 즉 민족시간은 복지화”라고 주장한다. 2007년 체결된 한-미 FTA가 신자유주의적 통상국가의 정점이라고 한다면, 신자유주의모델의 한계를 뛰어넘는 새로운 발전은 성장잠재력 및 사회통합의 달성수단으로서 사회투자를 활성화하는 신투자국가의 건설(임혁백 외 2009, 42)을 통해서 가능하다고 본다. 한편, 사민주의모델에 대한 비판적 성찰을 기반으로 한국적 발전모델을 모색하는 김형기 등(2007)의 ‘혁신주도형 민주적 시장경제’모델도 시장의 무정부성과 파괴성을 국가, 네트워크, 공동체가 제어하는 체제를 주장한다. 참여(경제영역과 정치영역에서 노동자와 시민의 참여를 통한 기업과 정부에 대한 민주적 통제), 연대(시장의 약패자에 대한 최저한의 조건 보장), 그리고 생태(생태계 보전을 통한 지속가능한 발전)가 변화된 체제와 시대에 적합한 새로운 사회패러다임이다.¹⁷⁾ 이러한 고유한 한국형 모델들은 한국발전모델의 역사성과 경로의존성을 전제조건으로 인식하면서, 현재 우리의 시대적

17) 이러한 주장들은 앞서 언급한 절충주의모델들과 일맥상통한다. 예를 들어, 인적 자원에 대한 투자를 통한 노동복지의 실현, 소득재분배보다 기회의 재분배 강조 등 영국의 사회투자국가론(제갈현숙 2008)의 주장은 신투자국가론의 그것들과 흡사하며, 주주의 이익을 뛰어넘어 기업과 관련된 이해관계자 전체의 이익을 추구하는 이해관계자 자본주의의 주장(고세훈 2003, 248-249)은 “혁신주도형 민주적 시장경제”모델과 그 문제의식을 상당부분 공유하고 있다.

과제로 부각되는 중요 문제들에 대한 해결(경제민주화, 양극화 문제 해결, 복지의 확대, 공동체의 복원, 생태적·문화적 가치의 중시 등)을 정책적으로 모색한다는 점에서 일정한 구체성을 가지고 있다.

하지만, 우리 시대의 핵심적 과제, 예를 들어 앞서 여러 고유한 한국형 모델들에서 공통적으로 강조한 바 있는 복지확대, 양극화 해소, 공동체 복원 등에 과제에 있어서도 (그 문제의식에는 누구나 동의하지만) 구체적으로 어떤 속도와 강도로, 어떤 방법론과 접근법으로 이 과제들을 해결할 것인지에 대해서는 매우 상이한 해법들이 존재하고 있다. 복지 확대의 필요성에 대해서는 모두가 공감하지만, 보편적/선별적 복지 중 어떤 접근이 더 타당한지, 재원을 어떻게 마련할 것인지(증세 논쟁), 누구를 대상으로 어떤 유형의 복지를 최우선적으로 제공하는 것이 적절한지(인적 투자와 노동을 통한 복지(workfare)를 강조하는 사회투자국가적 접근과 시장탈락자들에 대한 최소한의 생존조건 제공에 일차적 초점을 맞추는 접근법은 큰 차이가 있다.), 더 많은 논의를 통해 합의를 도출할 필요가 있다.

원형적 일반모델로서 규제국가모델의 유의미성이 강조되는 까닭이 바로 여기에 있다. 즉, 복지확대를 추진함에 있어서도 규제국가는 막대한 재정지출을 전제로 하는 적극적인 복지정책, 높은 수준의 실직수당 제공이나 국가에 의한 직접적인 고용창출, 상당한 인적 투자를 통한 노동복지의 제공에 중점을 두기보다, 절박한 지원을 필요로 하는 시장탈락자들에게 기본적인 삶의 조건을 제공하기 위해 일차적으로 재원을 분배할 것을 요구한다. 정책추진의 기본적 방향에 있어, 재정수지 불균형에 유념하면서 보편적 복지보다 선택적 복지가 적합한 접근법임을 주장한다. 이것은 복지확대를 위해 증세 등 투자재원의 확대가 필요한가 아닌가의 문제가 아니라(기존의 발전국가체제와 신자유주의체제하에서 우리의 사회복지시스템은 매우 취약하고 저투자된 상태를 벗어나지 못했으며, 이를 극복하기 위해 더 많은 투자가 필요하다는 것은 동의할 수 있는 전제이다.) 가능한 재원을 어디에 어떤 우선순위로 쓸 것인가의 문제이다.

또한 현 시기 심각하게 대두되는 사회경제적 불평등(양극화)의 문제를 해결하기 위해서도, 규제국가모델은 공정거래제도의 강화, 대기업의 경제력 집중 억제, 금산분리 강화, 시장지배적 사업자의 부당행위 처벌, 불법

정치자금 수수와 불법 로비활동 처벌, 전관예우나 퇴직관료 특혜영입과 같은 재벌과 관료의 유착관계 근절 등, 재벌에 대한 경제권력 집중과 이로부터 파생되는 사회적, 정치적 불합리와 불평등을 1차적 공격의 대상으로 삼는다. 재벌기업과 재벌가 개인들의 탈법·위법행위에 대한 감독과 처벌(경제민주화), 그리고 재벌에 의한 정치적, 사회적 권력의 포획(정경유착)을 차단하는 것을 핵심적인 과제로 추진하게 된다. 이러한 접근은, 노동자의 경영참여를 통한 재벌통제를 주장하는 생산자민주주의의 주장(김세균 2009)이나 주주를 넘어선 폭넓은 이해관계자 전체의 참여와 규제를 주장하는 이해관계자 자본주의의 주장(고세훈 2003), 혹은 기업에서의 노사공동결정과 노동자 자주관리를 새로운 패러다임으로 제시하는 ‘혁신주도형 민주적 시장경제’(김형기 2007)의 정책대안들에 비해, 훨씬 쉽게 대중적 설득력을 획득할 수 있다.

<표 1>은 각 발전모델들이 여러 경제정책의 영역에서 국가개입의 필요성을 어떻게 상이하게 이해하고 있는지를 정리한 것이다. 강한 부정(XX)에서 중립(Δ), 그리고 강한 긍정(2000)에 이르기까지, 각 모델들이 필요하다고 주장하는 적절한 국가개입의 정도를 나타낸다. 60-80년대의 발전국가모델의 유산으로, 아직까지 우리는 통상정책(수출진작을 위한 외환정책을 포함하여), 산업정책, 화폐정책(중앙은행의 독립성) 등에서 과도한 국가개입의 양상을 보이고 있다. 이러한 개입은 불필요하게 큰 정부, 국가의 과잉규제, 관료제의 비효율성, 나아가 관료와 기업(재벌) 사이의 유착과 비리의 구조를 형성하게 된다. 또한 미흡한 복지체제와 노동 억압적/배제적 노동정책은 사회 갈등의 예각화와 전투화를 초래한다. 한편 90년대 말 이후 신자유주의발전모델로의 급격한 전환은 기존 발전국가체제의 성격을 약화시킴과 동시에, 친화적인 일부 정책영역에서는 기존체제의 성격을 유지, 강화시켰다. 통상정책(외환정책을 포함하여)과 산업정책에서 정부의 주도성은 약화되었지만 여전히 잔존하고 있다. 과거 발전국가체제 하에서 형성되었던 정부우위의 정부-재벌 결탁관계는, 시장에서 사적 권력의 강화와 더불어 재벌우위의 결탁관계, 신자유주의체제하의 재벌에 의한 관료집단의 포획으로 그 성격이 변모했다. 87년 정치적 민주화의 성취 후, (구)발전국가체제의 열악한 복지정책과 폭압적(노동배제적) 노동정책

에 비해 진전이 있기는 했지만, 신자유주의체제의 그것들 역시 매우 미흡하거나 자본편향적 성격을 지니고 있다. 따라서 우리의 대안적 발전모델은 규제국가의 기본틀을 유지하면서도, 과도하고 비효율적인 국가개입이 지속되어 왔던 정책영역(예를 들어, 산업정책, 외환정책, 화폐정책, 경제성장정책 등)에서는 국가의 개입을 축소·제한하는 한편, 국가의 개입과 감독이 지나치게 결핍되었거나 편향되었던 다른 정책영역(예를 들어, 대재벌정책 등 경쟁정책, 복지정책, 노동정책 등)에서는 적극적인 개입을 모색하는, 균형 잡힌 방식으로 접근할 필요가 있다.

<표 1> 다양한 발전모델과 각 정책영역에서의 국가개입 정도

발전모델 유형	통상정책 (외환정책)	산업정책	거시경제정책 (화폐정책, 재정정책)	경쟁정책 (재벌규제)	복지정책	노동정책
신자유주의 모델	XX	XX	Δ	X	X	X
규제국가 모델	X	X	Δ	O	Δ	Δ
전통적 사민주의모델	O	OO	OO	OO	OO	OO
절충형 모델 (이해관계자 자본주의 등)	Δ	O	O	O	O	Δ
발전국가 모델	OO	OO	OO	X	XX	XX
신발전국가 모델	OO	OO	OO	Δ	O	Δ

V. 결론

이 글에서 본인은 한국발전모델을 둘러싸고 진행된 기존의 논쟁들을 정리하고 대안적 발전모델에 대해 검토해 보았다. 한국발전모델에 대한 관심이 대내외적으로 높아지고 있음에도 불구하고, 기존의 논쟁은 박정희 정권의 공과에 대한 평가, 1997-1998년 외환위기의 원인에 대한 논쟁, 신자유주의체제에 대한 찬반 논란, 지난 15여 년 간 교체된 개혁적/보수적

정권의 성격과 정책에 대한 평가 등 개별화된 논쟁으로 다루어지거나 정치화된 논쟁의 성격에서 크게 벗어나지 못했다. 또는 역사적·지역적·사회문화적 특수성을 사상한 채, 외국의 모델을 전폭적으로 수용하는 방식으로 우리의 대안모델에 대한 논의를 진행하기도 했다.

1960년대 중반부터 1980년대 후반까지 작동했던, 정부주도, 수출중심, 고도성장지향, 총력적 자원동원과 노동역압적 경제발전모델로서의 ‘박정희 모델’이라고 한다면, 이것은 ‘동아시아 발전국가모델’을 그 원형으로 하고 있다. 아울러, 97-98년 외환위기는 이 발전국가모델의 내부적 모순과 한계에 의해 배태된 것이며, 당시의 위기는 발전국가모델의 해체를 가져온 결정적 계기가 되었다. 포스트발전국가 논쟁은 외환위기 이후 급격하게 변화해 온 한국 정치경제사회체제의 성격을 규정하는 논쟁이다. 지난 15년 간 발전국가의 유산이 일부 정책영역(특히 산업정책 등)에서 잔존해 있고, 상반된 정책들이 시험적으로 도입되기도 했지만, 기본적으로 위기 후 한국의 체제의 성격은 신자유주의체제라 규정할 수 있다. 무역과 투자 자유화와 대외개방, 시장에서 차별/외국자본의 주도성 강화, 규제완화와 민영화, 구조조정의 실시와 노동시장 유연화 등 전체적인 방향성에서 신자유주의적 경로로 신속하게 전환해 왔다고 보는 것이 타당하다. 대안모델에 대한 검토를 위해, 여기서는 신발전국가모델, 조합주의/사민주의적 발전모델, 규제국가형 발전모델의 세 가지 일반모델을 기본으로, 여타의 절충적 모델과 ‘한국형’ 모델들을 함께 살펴보았다. 각 모델이 지닌 고유의 장단점에도 불구하고, 본인은 신자유주의의 문제점과 심화된 경제적 불평등을 제어하는 가장 현실적이고 설득력 있는 안으로서 ‘규제국가형 발전모델’을 주장하였다.

이 논문에서 우리는 세 가지의 일반적 대안모델들 가운데 규제국가형 발전모델을 그 실현가능성의 측면에서 가장 긍정적으로 평가하고 있기는 하지만, 이것이 곧 서구에서 발전된 규제국가론을 단순히 직수입해야 한다는 의미는 아니다. 유럽의 복지국가나 미국의 케인즈주의적 개입국가 단계를 거치면서 그 체제의 비효율성에 대한 대응으로 도출되었던 서구 규제국가모델은, 사회안전망과 기본적 복지시스템이 거의 갖추어지지 못했고 노동역압적·배제적 정책으로 일관해 왔던 (구)발전국가체제로부터

매우 급속하게 신자유주의체제로 전환된 우리의 상황에서 상당한 수정과 변형을 거쳐야 하기 때문이다. 또한 경제정책과 산업정책, 무역정책 등에서 국가의 개입주의가 여전히 강하게 남아 있는 발전국가의 잔존적 성격 역시 우리의 구체적인 대안모델을 구체화하는 데 특히 유념해야 할 요소이다. 즉, 우리의 역사적·공간적 특수성을 충실하게 반영해야 하며, 현 시기 제기되는 우리 사회의 핵심적 과제들 - 경제민주화, 복지의 확충, 양극화의 해소, 공동체의 복원 등 - 을 해결하기 위한 실천적이고 구체적인 방안이 대안적 발전모델 속에 담겨있어야 한다는 것이다. 따라서 우리의 대안적 발전모델은, 발전국가의 유산으로서 비효율적 국가개입이 지속되어 왔던 정책영역(예를 들어, 산업정책, 외환정책, 화폐정책, 경제성장정책 등)에서는 국가의 개입을 축소·제한하는 한편, 국가의 개입과 감독이 결핍되었거나 자본에 편향되었던 다른 정책영역(예를 들어, 경제민주화, 복지정책, 노동정책 등)에서는 더 적극적인 국가의 역할을 요구하는, 균형 잡힌 모델로 구체화되어야 할 것이다.

한국발전모델을 둘러싼 논쟁, 한국 정치경제사회체제의 성격과 대안에 대한 논쟁은 그 폭과 깊이가 너무 방대해서 이 논문에서는 제한적인 몇 가지의 주제만을 선택적으로 다룰 수밖에 없었다. 또한 실천적인 정책과 대안을 다루는 발전모델 논쟁의 성격상, 이 글도 일정한 정치적·이념적 지향과 편향을 드러낼 수밖에 없었을 것이다. 그럼에도 불구하고, ‘기존 발전모델에 대한 포괄적 평가와 새로운 발전모델의 정립’을 목표로 하는 장기적 과제의 기초 작업으로서, 그리고 향후의 토론을 촉진하는 시론적 문제제기로서 이 글의 의의와 기여를 찾을 수 있기를 기대한다. 특히 대안적 발전모델을 둘러싸고 진행되어 온 기존의 논쟁에서 흔히 발견되는 편향들, 예를 들어, 발전모델이 형성되고 작동되며 변형되는 시간적·공간적·제도적·사회문화적 조건에 대한 불철저한 이해, 그러한 조건에 의해 촉진되거나 제약되는 이념적, 정책적 요소들에 대한 경시, 그리고 대안모델의 현실성과 실현가능성보다 이론적 정합성과 가치지향성을 우선시하는 태도 등을 극복하는 것은, 대안적 발전모델을 둘러싼 토론을 생산적으로 만들어 가기 위해 중요한 과제라 할 것이다.

| 참고문헌 |

- 고세훈 (2003). “대안체제로서의 ‘이해관계자 자본주의’: 영국과 한국의 경우.” 『국정정치논총』. 제43집. 제2호, pp. 245-271.
- 구중서 (1996). “동아시아 발전모델과 한국.” 『한국정치학회보』. 제30집. 제2호, pp. 209-224.
- 국민호 (2008). “한국의 경제 위기와 발전국가 모델.” 『사회와 이론』. 13권, pp. 213-249.
- 김상조 (2012). 『중흥무진 한국경제: 재벌과 모피아의 함정에서 탈피하라』. 서울: 오마이북.
- 김세균 (2009). “신자유주의의 대안을 찾아서.” 이정복 편. 『21세기 한국 정치의 발전방향』. 서울: 서울대학교출판부, pp. 147-168.
- 김영명 (1996). 『동아시아 발전 모델의 재검토』. 서울: 소화.
- 김윤태 (2007). “자본주의의 다양성과 한국의 발전모델.” 『동향과 전망』. 70호, pp. 46-75.
- 김일영 (1996). “동아시아 발전 모델의 재검토.” 『한국정치학회보』. 제30집. 제3호, pp. 463-468.
- 김진업 (2001). 『한국자본주의 발전모델의 형성과 해체』. 서울: 나눔의집.
- 김형기·서익진 (2006). “IMF 경제위기 직전에 존재했던 발전모델은? 개발독재인가 ‘한국적’포드주의인가.” 『경제학연구』. 제54집. 제1호, pp. 137-169.
- 김형기 외 (2007). 『대안적 발전모델: 신자유주의를 넘어서』. 과주: 한울 아카데미.
- 류석춘·왕혜숙 (2007). “외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적 자금을 중심으로.” 『한국사회학』. 41권. 5호, pp. 64-97.
- 박기덕 (1999). “동아시아발전모델의 구성과 동아시아 지역 경제위기의 원인.” 『한국정치학회보』. 제32집. 제4호, pp. 373-387.
- 박병영 (2003). “제2장 ‘개발국가’ 패러다임의 적실성: 남한 발전 모델의 사례.” 『비교사회』. 제5호, pp. 35-66.
- 박상영 (2012). “한국 ‘포스트발전국가론’의 발전과 전개-90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제.” 『현대정치연구』. 5권. 1호, pp. 63-90.
- 박세일 (2008). 『대한민국 국가전략』. 21세기북스.
- 백종국 (1998). “『동아시아 모델 위기론』에 대한 비판적 고찰: 한국의 외환위기를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제32집. 제3호, pp. 95-116.
- 백종국 (2011). “『한국발전모델』 논의에 대한 비판적 고찰: 한국정치학계에서 나타난 연구들을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제45집. 제1호, pp. 211-321.

- 성태규 (2002). “독일 질서자유주의에서의 정치적 질서정책: 시장 경제와 민주주의의 발전을 위한 함축.” 『국제정치논총』, 제42집, 제2호, pp. 217-236.
- 손호철 (2006). “세계화와 한국국가의 성격 변화.” 『동아연구』, 5권, pp. 16-33.
- 신장섭·장하준 (2004). 『주식회사 한국의 구조조정』. 창비.
- 안재홍 (2002). “세계화와 노·사·정 대응의 정치경제: 스웨덴, 네덜란드, 오스트리아 사례의 비교.” 『한국정치학회보』, 제36집, 3호.
- 양재진 (2005). “발전 이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래.” 『한국행정학회보』, 제39권, 1호, pp. 1-18.
- 오승구·김득갑 (2003). 『유럽식 경제모델의 성과와 한계』. 삼성경제연구소
- 유철규 (2004). “1980년대 후반 경제구조변화와 외연적 산업화의 종결.” 유철규 편. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서: 산업화 이념의 재고찰과 대안의 모색(II)』. 서울: 함께읽는책, pp. 63-82.
- 윤상우 (2006). “한국형 발전모델의 역사적 해부: 신화를 넘어서.” 『경제와 사회』, 제70호, pp. 242-248.
- 윤상우 (2009). “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책 대응을 중심으로.” 『경제와사회』, 83호, pp. 40-68.
- 윤영관 (1999). “동아시아 모델과 세계자본주의: 시장, 국가, 제도의 관점에서.” 백광일·윤영관 편. 『동아시아: 위기의 정치경제』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 이연호 (1999). “김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례.” 『한국정치학회보』, 제33집, 제4호, pp. 287-307.
- 이연호·임유진·정석규 (2002). “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계.” 『한국정치학회보』, 제36집, 제3호, pp. 199-221.
- 이제민 (2007). “한국의 외환위기: 원인, 해결과정과 결과.” 『경제발전연구』, 13권, 2호, pp. 1-42.
- 임혁백 외 (2009). 『신투자국가론: 포스트 통상국가 시대와 한국의 성장전략』. 파주: 나남.
- 임현진 (2009). “21세기 한국의 발전모델 탐색: 소강 강중국 발전모델을 향하여.” 박삼욱 외. 『지속가능한 한국발전모델과 성장동력』. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 장하준 (2006). 『국가의 역할: Globalization, Economic Development, and the Role of the State』. 서울: 부키.
- 장하준·정승일·이종태 (2012). 『무엇을 선택할 것인가』. 서울: 부키.
- 전기원 (2009). “세계경제위기 이후 한국 발전모델의 모색: 소강(小康) 발전국가모

- 델을 위한 시론.” 『한국시민윤리학회보』. 제22집. 2호, pp. 225-252.
- 전창완 (2004). “1980년대 발전국가의 재편, 구조조정, 그리고 금융자유화.” 유철규 편. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서: 산업화 이념의 재고찰과 대안의 모색(II)』. 서울: 함께읽는책, pp. 85-126.
- 정성화 (2005). 『박정희 시대 연구의 쟁점과 과제』. 정성화 편. 서울: 선인
- 정연승 (2004). “국내 문헌에 나타난 외환위기 원인에 대한 비판적 고찰.” 『경제학 연구』. 제52권. 제3호, pp. 33-64.
- 정진영 (2000). “외환·금융위기와 동아시아 발전의 미래: 발전모델, 구조조정, 지역 협력을 둘러싼 논쟁을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 16권. 2호.
- 제갈현숙 (2008). “생산적 복지체제 이후 한국 복지체제 담론에 대한 비판적 고찰: 사회투자국가 논의를 중심으로.” 『사회복지정책』. 제35집.
- 지주형 (2009). “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신 자유주의 국가권력으로.” 『한국정치학회보』. 43권. 4호, pp. 175-203.
- Amsden, Alice H (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Chu, Yin-wah (2009). “Eclipse or Reconfigured?: South Korea's Developmental State and Challenges of the Global Knowledge Economy.” *Economy and Society*. Vol. 38. No. 2, pp. 278-303.
- Chung, Duck-Koo and Barry Eichengreen (2004). “Introduction.” *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham. UK: Edward Elgar, pp. 1-24.
- Deans, P (2000). “The capitalist developmental state in East Asia.” in R. P. Palan and J. P. Abbott(eds). *State Strategies in the Global Political Economy*. London: Pinter, pp. 78-102.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Fisher, Stanley (1998). “In Defence of the IMF.” *Foreign Affairs*. July/Aug 77.
- Furman, Jason and Joseph E. Stiglitz (1998). “Economic Crisis: Evidence and Insights from East Asia.” *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 2, pp. 1-135.
- Giddens, Anthony (2001). *The Third Way and Its Critics*. Cambridge. Polity.
- Haggard, S. and Moon, C.-I (1983). “The South Korean state in the international economy: liberal, dependent or mercantilist.” in J. G. Ruggie(ed.) *The Antinomies of Interdependence*. New York: Columbia University Press, pp. 131-190.

- Haggard, S (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, S (2004). “Institutions and growth in East Asia.” *Studies in Comparative International Development*. Vol. 38. No. 4, pp. 53 - 81.
- Hall, P. A. and D. Soskice(eds.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Hall, Rodney (2003). “The Discursive Demolition of the Asian Development Model.” *International Studies Quarterly* 47.
- International Monetary Fund (1998). “Republic of Korea: Article IV Consultations.” IMF Staff Report.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. New York: Cornell University Press.
- Kim, Byung-Kook (2011). “The Labyrinth of Solitude: Park and the Exercise of Presidential Power.” in Kim, Byung-Kook and Ezra F. Vogel.(ed.) *The Park Chung Hee era: the transformation of South Korea*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Krugman, P (1998). “Asia: What Went Wrong.” *Fortune*. March 2.
- Lim, Haeran (2010). “The Transformation of the Developmental State and Economic Reform.” *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 40. No. 2, pp. 188-210.
- Lim, Linda Y. C (1998). “Whose “Model” Failed? Implications of the Asian Economic Crisis.” *Washington Quarterly*. Vol. 21. No. 3, pp. 25-36.
- McCord, W (1989). “An East Asian model of development: growth with equity.” *The Pacific Review*. Vol. 2. No. 3, pp. 209-217.
- Minns, John (2001). “of Miracles and Models: The Rise and Decline of the Developmental State in South Korea.” *Third World Quarterly*. Vol. 22. No. 6, pp. 1025-1043.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1999). *Economic Surveys: Korea*.
- Pang, Eul-Soo (2000). “The financial crisis of 1997-98 and the end of the Asian development state.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 22. No.

- 3, pp. 570-593.
- Park, Yong Soo (2011). "Revisiting the South Korean developmental state after the 1997 financial crisis." *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 65. No. 5, pp. 590-606.
- Pirie, Iain (2005). "The New Korean State." *New Political Economy*. Vol. 10. No. 1, pp. 25-42.
- Radelet, Stephen and Jeffrey Sachs (1998). "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects." *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1, pp. 1-90.
- Stubbs, Richard (2005). *Rethinking Asia's Economic Miracle: The Political Economy of War, Prosperity and Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stubbs, Richard (2009). "What Ever Happened to the East Asian Developmental States? The Unfolding Debate." *The Pacific Review*. Vol. 22. No. 1, pp. 1-22.
- Thurbon, Elizabeth, and Linda Weiss (2006). "Investing in Openness: The Evolution of FDI Strategy in South Korea and Taiwan." *New Political Economy*. Vol. 11. No. 1, pp. 1-22.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Woo-Cumings, M. J.-E (1998). "National security and the rise of the DS in South Korea and Taiwan." in H. S. Rowen(ed.) *Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity*, London: Routledge, pp. 319 - 337.
- Woo-Cumings, M. J.-E.(ed) (1999). *The Developmental State*. Ithaca. NY: Cornell University Press.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.

| 논문투고일 : 2014년 05월 30일 |

| 논문심사일 : 2014년 06월 02일 |

| 게재확정일 : 2014년 06월 17일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 21, No. 2 (2014)

From “Developmental State Model” to “Neo-Liberal Model”: A Critical Review on the Debate over Korean Development Model

Don Moon

(Dept. of International Studies, Kyung Hee Univ.)

Jin-Young Chung

(Dept. of International Studies, Kyung Hee Univ.)

This paper critically reviews debates over Korean development model, which attracts increasing attention in academia as well as policy circles. We classify various debates into three categories. The first debate is about the Korean model from mid-1960s to 80s called ‘East Asian developmental state,’ and there has been a consensus that the key characteristics of the model fit well with Korean experiences of state-centric economic developments, export-oriented industrialization strategies, etc. The second debate is about the properties of ‘post-developmental state,’ and this debate is directly related to how we understand the drastic changes of the Korean political, economic, social system after the 1997-98 East Asian Financial Crises. In spite of disagreements among scholars, it is fair to define the current political/economic/social system as a neoliberal system. As for the final debate, the future development model of Korea, we examine the three most representative development models. Among the neo-developmental state model, the corporatist social-democratic welfare state model, and the regulatory state model, we find the last one is the most realistic and politically viable option, given political,

economic, social, and cultural constraints and conditions under which a future model should be operative.

- Key words: Development Model, Developmental State, Regulatory State, Post-developmental State, Neoliberal State