

발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰:

90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성

박상영*

| 목 차 |

- | | |
|----------------|-------------|
| I. 서론 | IV. 융합적 혼재성 |
| II. 잔여적 혼재성 | V. 결론 |
| III. 경로의존적 혼재성 | |

| 논문요약 |

본 연구는 1990년대 이후 한국 국가에서 나타나고 있는 발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 분석적 고찰을 목적으로 한다. 90년대 이후 한국 국가에서 나타나고 있는 발전주의와 신자유주의의 혼재성은 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, '잔여적(residual) 혼재성'은 한국 국가가 90년대 이후 급격한 신자유주의 개혁을 단행함으로써 과거 발전국가적 유산들이 점차 소멸해 가는 과정에서 발생하는 일시적 혼재성이다. 둘째, '경로의존적(path-dependent) 혼재성'은 90년대 이후 실시된 일련의 급격한 신자유주의적 개혁에도 불구하고 한국의 발전국가 제도들이 강한 경로의존성을 띠면서 지속되는 과정에서 발생하는 지속적인 혼재성이다. 셋째, '융합적(synthetic) 혼재성'은 90년대 이후 가속화되고 있는 신자유주의 개혁의 결과물들이 이전부터 존재하고 있는 발전국가 제도들과의 상호작용을 통하여 발생하는 혼재성이다. 본 논문에서는 이러한 세 가지의 혼재성을 그 발생 원인과 제도적 결과를 중심으로 논의해 본고, 각각의 혼재성 개념이 가지는 이론적 효용성과 한계에 대한 비판적 분석을 시도한다. 이러한 분석을 바탕으로 본 논문은 현재 한국의 국가에서 나타나고 있는 혼재성 현상이 단순히 발전주의와 신자유주의가

* 한국교원대학교 일반사회교육과 조교수.

단순 결합된 동질적인 현상이 아닌 내부 동학에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있음을 상정하는 ‘혼재성의 다양성’ 관점을 통해 더 잘 이해될 수 있음을 제안한다.

▪ 주제어: 혼재성, 발전국가, 신자유주의국가, 신자유주의, 발전주의

I. 서론

국내외 연구자들 사이에서 1990년대 이후 한국의 국가 성격을 둘러싼 논의는 지속적인 주목의 대상이다(김윤태 2015, 51-55; 문돈·정진영 2014, 138-142; Hundt 2015, 466-468; Kalinowski 2015, 255-260; Kim & Thurbon 2015, 1-7; Pirie forthcoming, 1-3; Satgar 2014, 126-131; Suh & Kwon 2014, 688-689). 한국 발전국가 이후의 국가, 즉 ‘포스트발전국가’에 대하여 최근까지도 국내외 학자들이 지속적으로 높은 관심을 보이는 이유는 여러 가지가 있다. 첫째로 1980년대 말 이후 민주화와 신자유주의적 세계화 개혁, 즉 ‘이중 이행(double transition)’(Kim et al. 2013, 329)이라는 급격한 변화를 겪으며 그 영향력이 급격하게 쇠퇴할 것이라 예측되었던 한국의 국가가 예상과는 달리 정치경제사회의 주요 영역에서 여전히 ‘독립변수’ 역할을 유지하고 있다는 것과 관련된다. 즉, 민주화와 세계화 개혁 이후에도 한국의 국가는 여전히 중요한 분석 대상이고 우리는 그것의 작동 기제에 대한 새로운 이론적 설명을 필요로 하고 있는 것이다. 둘째로 신자유주의적 세계화에 대응하여 ‘자본주의의 다양성’ 논의를 주목하는 이들에게 발전국가 이후 한국의 국가 변화는 매우 중요한 경험적 사례가 되고 있다(Kalinowski 2015, 245-246; Pirie 2012, 366). ‘세계화로 인하여 세계는 하나의 체제로 점점 수렴되고 있는가 아니면 점점 다양해지고 있는가?’에 대한 논의는 세계화 논쟁에 있어서 매우 중요한 질문이며 이에 대해서는 열띤 논쟁이 진행되어 왔다. 이런 점에서 앵글로 아메리칸 스타일의 규제국가도 아니고, 유럽식 복지국가도 아니었던 동아시아의 발

전국가가 세계화 흐름에서 어떻게 변화해 가고 있는지에 대한 연구는 세계화와 자본주의의 다양성 논의에 대한 중요한 실마리가 될 수 있다. 셋째로 발전국가 이후 한국의 미래 발전모델을 모색하는 이들에게도 한국의 포스트발전국가 논쟁은 매우 중요한 시사점을 지닌다(문돈·정진영 2014, 142-155). 이는 무엇보다도 ‘향후 우리는 어디로 가야 할 것인가’에 대한 비전은 ‘현재 우리는 어디에 있는가’라는 문제의식과 밀접하게 맞닿아 있기 때문이다. 즉 후자를 고려하지 않은 전자의 논의는 공허할 수밖에 없고, 따라서 현실적 대안 모색에 있어서 현재에 대한 냉철한 분석과 진단이 반드시 필요하다. 마지막으로 90년대 후반 이후 한국 발전국가론에 대한 학계의 관심이 어느 정도 줄어든 것은 사실임에도 불구하고 한국 발전국가 모델에 대한 국제사회의 실용적 관심은 계속되고 있다는 것도 관련이 있다. 최근 아프리카의 여러 나라들이 발전국가 모델에 대해 높은 관심을 가지고 있다는 것은 잘 알려져 있으며(Mkandawire 2001, 289-290; Routley 2014, 159-160), 또한 한국 정부 역시 ODA(Official Development Assistance) 정책 수단을 통하여 지속적으로 한국의 발전모델을 외국에 적극적으로 수출하고 있다는 점(Kim et al. 2013, 315-319) 역시 한국의 발전국가 모델이 이들에게 하나의 전략적 발전모델로서 여전히 유효성을 지니고 있음을 보여준다.¹⁾

이와 같이 한국의 발전국가의 발전과 변화는 여전히 많은 이론적 그리고 현실적 시사점을 가지고 있다. 특히 최근 한국 포스트발전국가론을 구성하는 주요 논점들²⁾ 중에서 가장 핵심적인 이슈는 ‘1990년대 이후 한국

1) 2000년대 이후로 발전국가 이론이 아시아 이외의 지역, 특히 경제적으로 발전된 나라들의 사례에도 적용되고 있는 것 역시 발전국가론에 대한 관심이 지속되고 있음을 보여준다. 즉, 이스라엘 발전국가론(Maman & Rosenhek 2012, 363-395), 아일랜드 발전국가론(Ó Riain 2004, 143-166), 그리고 심지어 미국의 ‘감추어진’ 발전국가론(Block 2008, 174-176)까지 나타나고 있다.

2) 문돈·정진영(2014, 132)이 한국발전모델을 둘러싼 기존 논쟁들을 세 가지로 범주화시키고 있는 것은 90년대를 전후로 진행되어 온 한국 발전국가 논의의 전반적인 지형을 파악하는 데 유용하다. 즉, 그들에 따르면 한국 발전국가 모델에 대한 논쟁은 첫째, 60-80년대 발전국가 모델과 외환위기의 원인에 대한 논쟁, 둘째, 발전국가 모델의 급격한 해체를 가져온 97-98년 외환위기 후 한국의 정치경제사회 체제를 둘러싼 논쟁, 그리고 마지막으로 현재 한국체제의 성격에 기초하여 대안을 모색하는 미래의 발전모델을 둘러싼 논쟁이다. 문돈·정진영은 이 중에서 두 번째 논쟁을 ‘포스트발전국가 논쟁’으로 지칭하고 있다. 박상영(2012, 66-68)은 한국 발

의 국가는 발전국가 체제를 유지하고 있는가 혹은 신자유주의국가로 변화했는가?’라는 것이다. 이 질문은 1990년대 민주화와 세계화를 급격하게 경험한 한국의 발전국가가 어떻게 변화했고 그 변화의 본질은 무엇인지를 탐색하는 작업으로 이에 대해서는 최근까지도 다양하고 흥미로운 주장들이 계속 제기되고 있다. 간략히 정리하자면, 한국의 국가는 본질적으로 여전히 발전국가적인 요소들을 유지하고 있다는 ‘발전국가 지속론’(혹은 ‘신발전국가론’)과 한국의 국가는 이미 소멸했으며 신자유주의국가가 등장했다고 보는 ‘발전국가 소멸론’(혹은 ‘신자유주의국가론’)이 논쟁의 대척점에 있다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 논쟁 스펙트럼의 중간 지점에는 한국의 국가모델 변화에 대하여 보다 신중한 태도를 보이는 일종의 절충주의적 입장 역시 존재한다(이에 대해서는 본문에서 좀 더 구체적으로 살펴볼 것이다).

흥미로운 것은 이러한 논의의 지형이 최근 조금씩 변화하면서 이들 사이에서 느슨하게나마 한국의 발전국가 이후의 국가, 즉 포스트발전국가에 대한 한 가지 합의점이 도출되고 있다는 것이다. 그것은 바로 90년대 이후 한국의 국가에서 발전주의와 신자유주의의 혼재성이 나타나고 있다는 것이다. 이는 한국의 발전국가가 90년대 이후 급격한 신자유주의 개혁으로 인하여 발전국가적인 측면과 신자유주의국가적인 측면을 동시에 그리고 지속적으로 나타내고 있다는 것과 관련된다. 한국 포스트발전국가에서 나타나는 이러한 혼재성은 최근 한국의 국가 관련 연구에 있어서 ‘발전주의적 신자유주의(developmental neoliberalism)’(윤상우 2009, 42; Choi 2012, 88)³⁾, ‘국가주도적 신자유주의’(지주형 2009, 189), ‘규제국가적/신자유주의적 발전국가’(김인영 2008, 192-200) 등의 다소 형용모순적 개념들이 사용

발전국가 논쟁을 정리하며 한국 포스트발전국가 논쟁의 개념적 범위 규정을 시도하고 있다.

3) 윤상우(2009, 42)는 ‘발전주의적 신자유주의’란 개념을 최병두(2007, 83-86)로부터 빌려오고 있음을 밝히고 있으며, ‘신자유주의의 다양성’이란 관점에서 이를 신자유주의의 넓은 범주 안에 포함시키고 있다. 그러나 이후 최병두(Choi 2012, 86-113)의 연구에서 ‘발전주의적 신자유주의’는 신자유주의의 한 변형이라기보다는 발전주의와 신자유주의의 하이브리드적 개념으로 다루어지고 있다. 따라서 본 논문에서는 최병두(Choi 2012, 86-113)의 논의대로 ‘발전주의적 신자유주의’를 발전주의와 신자유주의의 하이브리드적 개념으로 사용한다.

되는 원인이 되기도 한다. 한국 국가에 있어서 발전주의와 신자유주의의 혼재성은 사실 앞에서 지적한 세 가지 입장들 중 절충주의적 입장(이병천 2011, 9-12; 하용출 2012, 222-223; Choi 2012, 86-113; Park 2010, 596-597)에서 가장 일관되게 제기되어 왔다. 그러나 최근 이러한 혼재성의 존재는 현재 다른 두 입장들에서도 동일하게 확인되고 있다. 먼저 1990년대 이후 한국에서 발전국가가 새롭게 진화하는 양상으로 지속되고 있다고 보는 발전국가 지속론자 혹은 신발전국가론자들 입장에서 신자유주의 개혁의 영향을 주목하고 있는 것은 매우 당연한 접근이다(Lim 2010, 200-206; Thurbon & Weiss 2006, 5-12; Hundt 2014, 3-6; Hundt 2015, 468-470). 또한 최근 한국의 발전국가는 이미 쇠퇴했으며 한국의 국가는 신자유주의 국가로 변화했다고 보는 발전국가 소멸론자 혹은 신자유주의국가론자들 역시 한국 국가의 급진적인 신자유주의적 전환 이후에도 부분적으로 발전국가적 요소들이 지속되고 있음을 인정하고 있다(문돈·정진영 2014, 138-142; Pirie forthcoming, 8-11).

90년대 이후 한국의 국가 제도 및 정책을 분석하는 데 있어서 흔히 발견하게 되는 발전주의와 신자유주의의 혼재 현상은 상충하는 요소들 간의 양립 가능성에 대한 논의의 단계를 지나 이미 경험적 현실의 문제로 나타나고 있다. 문제는 이러한 혼재성이라는 경험적 현실을 이해하는 데 있어서 기존의 개념적 틀은 여러 가지 면에서 한계가 있다는 점이다. 지금까지 한국 포스트발전국가 문헌들에서 보이는 발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 이해는 주로 ‘기술적(descriptive)’인 차원에서 이루어지고 있으며, 일면 단순하고 자연스러운 현상으로 가볍게 치부되어지고 있다(문돈·정진영 2014, 141; Pirie 2012, 383). 이는 무엇보다도 그러한 혼재성 자체를 하나의 정태적이고 동질적인 현상, 즉 한 가지 종류의 동질성만을 상정하는 것으로부터 기인한다. 그러나 혼재성에 대한 이러한 이해 방식은 하나의 사회과학적 개념으로서 현실을 정확하게 반영하고 있지 못할 뿐만 아니라 그 현상 내부의 복잡한 동학에 대한 우리의 분석적 이해마저도 제한시킨다는 난점이 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 90년대 이후 한국의 국가 제도 및 정책들에 대한 연구들에서 나타나고 있는 발전주의와 신자유주의의 혼재성 개념에 대한 분석을 통해 하나의 혼재성이 아닌

복수의 혼재성 개념이 혼용되고 있음을 밝힌다. 이를 위해 최근 10여 년 동안 국내외에서 나온 발전국가 관련 주요 연구물들에서 명시적으로 혹은 암묵적으로 사용되고 있는 혼재성 개념을 분석하고, 이를 통해 발전주의와 신자유주의의 혼재성이 적어도 세 가지 유형으로 구분될 필요가 있음을 지적한다. 즉, 90년대 이후 한국의 국가 관련 연구들에서 사용되고 있는 혼재성 개념은 잔여적(residual) 혼재성, 경로의존적(path-dependent) 혼재성, 그리고 융합적(synthetic) 혼재성 등으로 구분될 수 있다. 잔여적 혼재성은 한국의 발전국가에서 90년대 이후 급격한 ‘신자유주의화’로 인하여 과거 발전주의적 유산들이 점차 소멸하면서 발생하고, 경로의존적 혼재성은 급격한 신자유주의적 개혁의 영향에도 불구하고 이전의 발전국가적 제도들이 강한 경로의존성을 가짐으로써 발생하며, 융합적 혼재성은 신자유주의 개혁의 결과물들이 기존의 발전국가 제도들과의 지속적인 상호작용을 통하여 발생한다.⁴⁾ 본 논문에서는 이러한 세 가지 유형의 혼재성을 그 발생 원인과 제도적 결과를 중심으로 추론 및 재구성해 보고, 각각의 혼재성 개념이 가지는 이론적 효용성과 한계에 대한 비판적 분석을 시도해 본다.

II. 잔여적 혼재성

1. 잔여적 혼재성의 제도적 원인

먼저 ‘잔여적(residual) 혼재성’은 한국의 국가에서 1990년대 이후 급격

4) 본 논문에서 제시하고 있는 세 가지 혼재성 유형들은 최근 한국의 국가 연구에서 사용되는 혼재성 개념의 분석을 통해서 얻어진 것이다. 그러나 이 논문에서 제시되고 있는 세 가지 혼재성 유형들이 발전주의와 신자유주의의 결합 양식에 있어서 유일하고 가능한 모든 조합을 포괄하고 있지는 않다. 세 가지 유형의 혼재성들과 구분되는 다른 혼재성 유형이 충분히 있을 수 있으며, 이에 대해서는 향후 경험적인 사례 연구가 뒷받침되어야 할 것이다. 무엇보다 본 연구에서 제시하고 있는 세 가지 혼재성 유형들은 각각의 이론적 경계선이 명확한 상호 배타적인 개념으로 이해되기보다는 최근의 한국 포스트발전국가 연구들에서 보여지는 혼재성의 ‘경향성’으로 이해될 필요가 있다.

한 ‘신자유주의화’로 인하여 과거 발전주의적 유산들이 점차 소멸하는 과정에서 발생하는 혼재성으로 볼 수 있다. 90년대 후반 이후로 한국의 국가에서 나타나는 발전주의와 신자유주의의 혼재 현상을 ‘잔여적 혼재성’으로 파악하는 이들은 주로 97년 외환위기를 기점으로 한국에서 발전국가는 거의 소멸하였으며 이후 한국의 국가는 신자유주의체제에 부합한다는 견해를 피력한다. 이러한 입장을 견지하는 학자들은 주로 한국의 “금융, 기업, 노동 분야 등에서 신자유주의체제의 공고화가 이루어졌다”(Pirie 2012, 373-377)고 보거나, 혹은 좀 더 구체적으로는 “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 친기업정책의 실행, 제한적이고 소극적인 사회복지 시스템 운용, 노동유연화와 노동배제적 노사정책 등 본질적인 측면에서 신자유주의체제가 포스트발전국가의 성격으로 가장 타당한 개념”(문돈·정진영 2014, 142)이라고 지적하고 있다. 흥미로운 것은 발전국가 이후 한국의 국가가 신자유주의 체제로 전환되었음에도 불구하고 이들 대부분은 여전히 발전주의적 요소들이 지속되고 있음을 인정하고 있다는 점이다. 즉, 한국 정치경제의 급속한 신자유주의적 변환에도 불구하고 이미 기존 시스템의 일부로 남아 있는 발전주의적 요소들이 자연스럽게 한국 국가 제도 및 정책에 있어서 잔여적 현상을 발현시키게 된다는 것이다. 이러한 잔여적 혼재성에서 중요한 것은 새롭게 변화된 신자유주의적 체제가 본질적이고 핵심적인 것으로 간주되는 반면 기존의 발전주의적 요소들은 잔여적이고 부수적인 요소로 규정된다는 점이다. 이러한 시각에는 기본적으로 부수적이고 잔존적인 요소로 간주되는 발전주의 요소들이 시간이 흐르면서 점진적으로 더욱 약화되어 갈 것이라는 가정이 짙게 깔려 있다.

1997년 외환위기 이후 한국의 국가성격 변화에 대한 문돈·정진영(2014, 138-142)의 진단과 분석은 이러한 잔여적 혼재성 개념에 근접해 있다. 이들은 우선 1997-98년 위기 이후 한국의 구발전국가모델은 전면적인 해체 과정에 들어섰으며 이후 성립된 한국 정치경제는 본질적으로 ‘신자유주의 체제’라고 규정한다. 그러나 이들은 신자유주의체제로 전환된 한국의 정치경제가 1997년 외환위기를 기점으로 국가의 위기 극복을 위한 국가 주도

적인 개입조치들로 인하여 신자유주의체제와 발전주의체제가 공존하는 시스템이 되었다고 지적한다. 문돈·정진영이 파악한 이러한 혼재성은 제도적으로 일상화되어 있거나 지속성을 띠는 구조적 현상이라기보다는 일시적이고 예외적인 현상에 가깝다. 즉, 위기 당시 나타났던 한국 국가의 개입적인 조치들은 일상적으로 제도화된 성격의 조치였다기보다는 위기에 대응한 임시적 혹은 예외적 비상조치들이었다는 것이다. 문돈·정진영(2014, 141)에 따르면 외환위기 이후 한국의 국가는 “과거와 같은 국가의 우위와 일방적 지도력의 발휘는 점점 불가능”하게 되었고, “위기를 벗어나면서 과거 발전국가의 보편적 행태인 직접적 시장개입은 점차 예외적인 것”이 된다. 따라서 이들에게 이러한 잔여적 혼재성의 출현은 일면 자연스러운 현상으로 보일 수도 있는데 이는 무엇보다도 “일반적으로 체제 변화는 점진적으로 기존 체제의 특징과 새롭게 등장하는 체제의 특징이 공존, 경쟁, 착종되는 복잡한 양상으로 진행”된다고 보기 때문이다. 외환위기 이후 한국 국가에서 나타나는 발전주의와 신자유주의의 혼재성의 실체를 제대로 분석하기 위해서는 “여러 요소의 혼재를 단순히 열거하는 것이 아니라 무엇이 질적으로 중요한 특징인지, 어떤 요소가 현재와 미래의 체제의 성격을 규정함에 있어 보다 본질적인 요소인지를 판별해내고 정의하는 것”이 필요해지는 것이다. 즉, 문돈·정진영(2014, 139-142)의 분석이 기초해 있다고 보이는 잔여적 혼재성의 경우 신자유주의적 요소들이 현재와 미래의 체제의 성격을 규정하는 본질적인 요소인 반면 발전주의적 유산들은 잔여적이고 보조적인 요소라 할 수 있다.

또한 1997년 위기를 전후로 한국에서 국가 주도의 발전 모델은 끝났다고 단언하며 선명하고 일관되게 한국의 발전국가 쇠퇴론을 주장하는 학자인 이안 파이리(Pirie 2005, 28-30; Pirie 2012, 366-367; forthcoming, 18) 역시 이러한 잔여적 혼재성 개념에 근접해 있다. 파이리에 의하면 한국의 구발전국가 시스템은 97년 외환위기를 기점으로 하여 소멸하게 되며 이후 한국의 국가는 급격한 신자유주의적 변환을 거치게 된다. 파이리(2005, 31-38)에게 있어서 이러한 신자유주의적 변환이 가장 명확하게 드러나는 부분은 바로 글로벌 신자유주의적 질서를 구현하는 금융 시스템의 제도화이며, 그 구체적 근거는 바로 중앙은행의 독립과 자율적인 금융감독기구의

설립이다. 그러나 다른 한편으로 파이리(2012, 367-373; forthcoming, 8-11)는 한국 국가의 신자유주의체제로의 변환 이후에도 여전히 특정 산업 분야에서는 과거와 유사한 개입주의적 혹은 발전주의적 행태가 나타나고 있음을 인정하고 있다. 즉, 외환위기 이후 한국의 국가에서 나타나는 이러한 잔여적 혼재성으로 인하여 “1997년 이후 한국의 경제 정책 레짐(the Korean economic policy regime)은 어떠한 정돈된 정의를 내리기 어려운 것”이 되어 버렸고, 한국의 국가 내부에는 “다른 정책 논리들이 공존하는” 상황을 맞게 된 것이다(Pirie forthcoming, 11).

흥미로운 것은 역대 정부들 중 신자유주의 이념에 가장 근접했다고 평가받던 이명박 정부에 대해서 파이리(Pirie forthcoming, 8-11)는 한국 국가의 선별적 개입주의 행태가 더욱 강화되었음을 지적하고 있다는 것이다. 신자유주의 이념을 가장 공고화시켰던 이명박 정부시기에 발생한 전 세계적 경제위기는 이명박 정부의 관료들로 하여금 당시 위기상황을 이명박 정부의 정책 실패가 아니라 서구에 기반을 둔 국제금융기관의 실패로 해석하게 하고 그 위기의 원인을 ‘외재화(externalization)’ 시킴으로써 결과적으로는 신자유주의적 개혁으로부터 부분적으로 후퇴하게 되었다는 것이다. 즉, 파이리의 분석에 따르면, 발전국가적 요소들과 신자유주의가 공존하는 혼재성은 97년 이후 한국의 국가 시스템 내부에 줄곧 존재하고 있었으며, 역대 가장 신자유주의적 정권이라 평가받는 이명박 정부시기에 오히려 발전국가적 요소들의 강화로 인하여 혼재적 현상이 심화된 측면이 있다는 것이다. 그러나 파이리 역시 한국 국가에서의 이러한 잔여적 혼재성의 발현과 지속을 부자연스럽거나 모순적인 현상으로는 간주하지 않는다. 그것은 무엇보다도 외환위기 이후 한국의 국가에서 선별적으로 나타나고 있는 발전주의 요소들 보다는 새롭게 제도화된 신자유주의적 요소들이 더욱 본질적이며 강력하다고 보기 때문이다. 파이리(Pirie forthcoming, 11)에게 있어서 선별적으로 나타나는 국가의 개입주의는 기존 발전국가의 새로운 변형이나 부활이 아니라 기존 모델이 점진적으로 사라져가는 현상 또는 부수적인 현상에 가까운 것이다.

2. 잔여적 혼재성의 제도적 결과

잔여적 혼재성이 함의하는 국가 제도의 변화와 그 최종 결과물은 결국 ‘신자유주의국가’로 귀결된다. 그렇다면 잔여적 혼재성의 제도적 결과물인 신자유주의국가는 어떠한 국가 시스템인가? 이데올로기로서의 신자유주의 혹은 신자유주의적 개혁과 그에 따른 정치사회적 결과 등에 대한 이론적, 경험적 연구들은 사회과학의 여러 분야에서 그동안 많이 축적되어 왔으나 아이러니하게도 신자유주의국가에 대한 체계적인 연구는 좀처럼 찾아보기 힘들다. 지주형(2015, 363)은 이런 맥락에서 “신자유주의의 여러 측면 가운데서도 가장 연구가 미흡한 것이 바로 신자유주의 국가”라고 지적하고 있다. 이러한 현실적 제약으로 인하여 본 논문에서 신자유주의국가에 대한 포괄적이고 세세한 설명을 제시하는 것은 어렵겠지만 현재까지 제시된 신자유주의국가에 대한 주요 연구들-특히 한국과 연관된-을 비판적으로 고찰해 봄으로써 한국 신자유주의국가의 대략적인 윤곽을 살펴보는 본 논문의 논의를 위해 유용하다고 판단된다.

먼저 데이빗 하비(Harvey 2005, 64-67)에 따르면 이론적으로 신자유주의국가는 주로 개인의 사적 재산권, 법치주의, 자유롭게 작동하는 시장 제도 및 자유무역을 적극 옹호한다. 특히 자유로운 시장과 무역 활동을 할 수 있는 기업의 자유는 사회의 근본이라고 간주되기 때문에 신자유주의국가는 독점적 폭력을 이용해서 이러한 제도들을 적극 보호한다. 또한 신자유주의국가는 자본의 자유로운 이동을 방해하는 제도적 장치들을 제거하려고 하며, 상품과 자본의 이동에 대한 국가의 주권은 기꺼이 글로벌 마켓에 이양한다. 그러나 이러한 이론적 신자유주의국가는 현실의 신자유주의국가와 반드시 일치하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 하비(2005, 70-81) 역시 현실에서 나타나는 신자유주의국가의 스펙트럼은 매우 넓으며 경우에 따라서 그 모습은 매우 다르게 나타날 수 있음을 지적한다. 또한 하비(2005, 78)는 급진적 좌파 혹은 우파 이론가들이 말했던 것처럼 신자유주의는 국가 혹은 국가의 특정한 제도를 무의미한 것으로 만드는 것은 아니라고 지적함으로써 신자유주의국가의 현실적 모습은 이론과 어느 정도 거리가 있음을 암시하고 있다. 그러나 하비가 신자유주의국가의 현

실적 측면을 충분히 설득력 있게 구체적으로 제시하고 있는지는 회의적이다. 이런 면에서 지주형(2015, 366-367)은 데이빗 하비의 신자유주의국가론이 “신자유주의 국가에 대한 설명 또한 신자유주의의 역사적 특수성을 충분히 드러내기보다는 사유재산권, 개인책임, 민주주의에 대한 회의와 법치, 경쟁과 사영화, 독점과 시장실패, 노동 유연성, 자본의 국가 지배 등에 초점을 뒀으로써 구자유주의 또는 자유방임주의적 국가와 구별되는 신자유주의 역사적 특수성을 충분히 드러내지 못하고 있다”고 비판한다.

이에 비해 지주형(2015, 384)이 제시하고 있는 신자유주의국가는 자본의 사적 리스크 관리 및 상품화에 기초한 자유로운 금융적 자본축적과 국제 경쟁력 강화를 위한 적극적 개입을 특징으로 한다. 지주형(2015, 388)의 신자유주의국가 논의는 하비의 것보다는 좀 더 현실적이고 구체적인 모습을 띠는데, 이러한 현실적 구체성은 주로 발전국가 모델과의 비교를 통해 획득되고 있다. 즉, 그에 따르면, 발전국가의 산업정책과 신자유주의국가의 산업정책은 주요한 측면에서 구별될 수 있는데 전자가 “금융통제를 바탕으로 제조업 중심의 산업화와 산업경쟁력 강화”에 초점을 두었다면, 후자는 “제조업보다도 비물질적인 고급 지식/정보서비스/문화산업”에 초점을 맞추게 된다. 지주형은 그러나 신자유주의 국가가 반드시 제조업 경쟁력 강화를 게을리한다고 할 수는 없다고 지적하면서, 신자유주의 국가는 여전히 선풍적인 산업혁신 전략을 통해 교육, 기술개발 및 연구에 대한 공적 투자를 확대하고 지식의 투입을 통해 제조업의 생산성과 경쟁력 역시 높이려 한다고 주장한다. 무엇보다도 지주형은 신자유주의국가가 금융을 통제하기보다 자유화하고 산업적 발전의 논리보다는 자본축적에 더 많은 관심을 기울인다는 점에서 발전국가와 구별된다고 지적한다.

지주형이 제시한 이러한 신자유주의국가는 하비가 말한 이론적 신자유주의국가와 공통점과 차별성을 동시에 갖는다. 먼저 지주형이 제시한 신자유주의국가는 여전히 시장에 적극 개입할 수 있으며 국가 경쟁력 강화를 위한 전략적 스탠스를 취할 수 있음을 지적하고 있다는 점에서 주로 최소국가론을 개진하는 하비의 이론적 신자유주의국가론과는 구별된다. 그러나 다른 한편으로 지주형의 신자유주의국가는 자본에 대한 ‘국가자율성’을 갖기 힘들다는 점에서 하비의 이론적 신자유주의국가와 상당히 근

접해 있기도 하다. 지주형(2015, 394)에게 있어서 결국 신자유주의국가는 “확실히 지배적 자본가 계급에는 더 많은 권력, 더 많은 축적, 그리고 더 많은 자유를 제공”하며, 신자유주의국가의 정치행태 또한 “지배적 자본에게 더 많은 정치적 권력을 부여”하는 것으로 나타나며, “종종 노골적으로 자본을 대표하거나 자본에 의해 직접 지배”되는 것이기 때문이다. 즉, 지주형(2015, 399)이 제시한 신자유주의국가는 “자본가 계급권력의 강화를 통해 탄생했으며 금융적 축적과 통치성이 결합된 투자와 리스크 관리의 상품화에 대한 지원을 핵심적인 특징”으로 하는 국가인 셈이다.

반면 파이리(2008, 39-52)가 제시하고 있는 신자유주의국가는 자본과 관료에 대해서 상당히 높은 수준의 국가 자율성을 유지한다는 점에서 하비와 지주형의 신자유주의국가 논의와 구별된다. 파이리(2008, 39)는 우선 일반적으로 신자유주의국가로 간주되는 주요 국가들(주로 미국과 영국)의 실제 정책을 분석하는 동시에 또한 주요 정책 영역에서 ‘베스트 프랙티스(best practice)’의 국제적 기준을 규정하는 국제기구에서 발행된 주요 정책 문헌들에 기초하여 신자유주의국가의 ‘거버넌스 모델’을 추출하고 있다. 파이리는 특히 7개의 정책 영역, 즉 통화정책, 금융규제책, 기업지배구조, 규제개혁, 산업정책, 공공서비스, 노동시장 등의 영역들에서 신자유주의국가의 특징을 규정하고 있다. 이러한 7개의 정책 영역들에 대한 분석을 통해 파이리가 일관되게 지적하는 신자유주의국가의 특징은 바로 국가가 시장의 논리를 따르고 동시에 국가는 모든 시장 행위자들에게 시장 원칙을 엄격하게 적용한다는 것이다. 파이리에게 있어서 신자유주의국가는 시장 원리를 존중하기는 하지만 자본과의 특수한 이해관계에 종속되어 있는 것은 아니다. 이는 파이리가 특히 신자유주의국가의 가장 핵심적인 제도적 장치라고 보는 중앙은행의 독립에서 잘 드러난다. 그에 따르면, 중앙은행의 독립이 이루어지면 통화정책은 더 이상 정치적 타협의 대상이 될 수 없다. 즉, 중앙은행의 독립은 통화정책에 대한 주요 행위자들의 인식을 바꾸어 놓는다. 중앙은행의 독립으로 인하여 시장의 주요 행위자들은 통화정책이라는 것이 자신들이 영향력을 행사해야 할 대상이 아니라 자신들이 반드시 적응해야만 하는 규칙으로 인식하게 된다는 것이다(Pirie 2008, 39). 요컨대, 신자유주의국가를 규정하는 가장 중요한 통화정책은 “사회로

부터 독립된 중앙은행의 설립”이며, 이렇게 독립된 중앙은행은 “물가 안정 유지 및 시장의 중립성 원칙을 수호하기 위한 조치들을 거의 기계적인 방식으로 수행”하게 된다(Pirie 2008, 40). 여기에서 나타나는 신자유주의 국가의 주요한 특징 한 가지는 복잡한 이해관계를 가진 제반 사회세력들로부터 시장원칙들이 왜곡되지 않도록 국가가 일정 수준의 자율성을 가져야 한다는 것이다.

또한 파이리(2008, 47)는 현실에서의 신자유주의국가는 적극적인 산업정책을 추진하며 때로는 시장에 전략적으로 개입한다는 것을 지적하고 있다. 즉, 파이리는 발전국가의 산업정책이 주로 국가대표기업(national champion)을 육성하는 것에 초점을 맞추고 있는 것에 비해 신자유주의국가의 산업정책은 국가대표기업을 육성하는 것보다는 네트워크의 건설과 정보의 확산을 촉진하며, 또한 보조금이나 시장을 왜곡하고 특정 산업을 보호하는 것이 아닌 지속적인 혁신을 촉진하는 것에 초점을 맞추고 있다는 것이다. 파이리(2005, 26)는 발전국가론자들이 전지구적으로 벌어지고 있는 신자유주의적 전환이라는 현실에 대해 부정적인 입장을 견지하면서 신자유주의 국가를 단순히 ‘최소국가’와 동일시하는 오류를 범하고 있다고 말한다. 또한 그는 시장이 효율적으로 작동하게 하는 역할만을 하는 순수한 의미의 신자유주의 국가는 신화에 불과하다고 주장하며, 90년대 후반 이후 한국의 국가에서 지속적으로 나타나고 있는 간접주의적이고 전략적인 조치들은 발전국가 지속론자들이 말하는 발전주의적 요소들의 지속이 아니라 사실상 신자유주의국가의 일상적인 모습에 가깝다고 지적한다. 이러한 맥락에서 파이리(2012, 367-370)는 한국의 금융관련 분야에서 국가의 지속적인 발전국가적 접근을 취하고 있는 써본·웨이스(Thurbon and Weiss 2006, 17-19)의 주장을 강하게 반박하며 그들이 말하고 있는 발전주의적 조치들은 오히려 신자유주의국가와 부합한다고 주장한다. 이는 또한 문돈·정진영(2014, 140-141)이 97년 외환위기 당시 위기 극복을 위해 한국의 국가가 보였던 개입주의적 조치들을 ‘임시적’ 혹은 ‘예외적’인 것으로 간주했던 것과는 매우 다른 입장으로 파이리는 발전국가 지속론자들이 말하는 국가의 개입주의의 지속은 사실상 신자유주의국가가 수행하는 ‘일상적인’ 정책 수단들과 크게 다르지 않다고 주장한다.

3. 잔여적 혼재성 비판

발전국가 이후 한국의 국가에서 나타나는 발전주의와 신자유주의의 혼재 현상을 잔여적 혼재성으로 파악하는 이들의 주장을 살펴보면 몇 가지 공통점이 나타난다. 첫째, 이들은 외환위기 이후 한국의 국가에서 나타나는 잔여적 혼재성의 원인으로 급격한 신자유주의 개혁을 지적한다. 즉, 97년 외환위기를 기점으로 한국의 국가는 급격한 신자유주의 개혁을 단행했으며, 이러한 개혁의 결과물로 인하여 발전주의와 신자유주의의 공존 현상이 불가피하게 발생하게 된다는 것이다. 둘째, 이러한 잔여적 혼재성의 내적 동학은 신자유주의적 요소들이 본질적이고 핵심적인 역할을 하는 것에 반해 발전주의적 요소들은 보조적이고 잔존적인 역할에 그치는 것으로 파악된다. 셋째, 이러한 잔여적 혼재성은 주로 일시적인 현상이며 발전주의적 요소들은 시간이 흐름에 따라 자연스럽게 약화되거나 소멸될 것이라는 가정을 공유하고 있다. 이는 근본적으로 두 요소들이 상충적이거나 혹은 적어도 양립불가능하다는 인식에서 비롯된다. 그러나 이러한 공통점 이외에도 잔여적 혼재성을 주장하는 학자들 사이에서는 주요한 이견이 존재하고 있는데, 그것은 주로 잔여적 혼재성이 가져오는 제도적 결과물인 신자유주의국가의 성격과 관계가 있다. 즉 잔여적 혼재성의 궁극적인 제도적 결과물인 신자유주의국가가 자본에 대해 얼마나 자율성을 가질 수 있는가의 문제는 학자들마다 다른 견해를 보이고 있다. 특히 파이리의 경우 국가자율성이 매우 강하며 때로는 시장에 상당한 정도의 간섭을 할 수도 있는 신자유주의국가를 제시하고 있는데, 이 경우 그가 제시한 신자유주의국가는 기존의 발전국가와의 차이점을 찾기 힘들어진다는 문제를 발생시킨다.

종합해 보면, 잔여적 혼재성의 원인과 내적 동학에 대해서는 어느 정도의 의견의 일치를 보이고 있지만, 잔여적 혼재성의 제도적 결과물인 신자유주의국가의 성격과 메커니즘에 대해서는 합의점을 찾기 힘든 상황이다. 무엇보다도 현존하는 혼재성이 잔여적 혼재성이라고 파악하는 이들의 주장이 가지는 강점은 그들의 분석이 경험적 근거와 사실에 상당부분 조응하고 있다는 점이다. 따라서 적어도 현상적인 수준에서 잔여적 혼재성을

주장하는 이들의 분석과 주장은 상당한 설득력을 가진다는 점을 부인하기는 어렵다. 그러나 높은 설득력에도 불구하고 이러한 관점은 표면적인 현상에 집중하고 있는 반면, 보다 깊은 구조적이고 심층적인 부분에 대한 분석에 있어서는 부족한 측면이 있다(Hundt 2014, 500). 무엇보다도 잔여적 혼재성을 주장하는 이들은 발전국가 이후 한국의 국가에서도 나타나고 있는 발전주의적 요소들이 이후에도 지속되고 있거나 심지어 경우에 따라서 이러한 요소들이 강화되는 현상에 대한 충분한 설명을 제공하고 있지 못하다. 즉, 한국의 국가에 있어서 발전주의적 요소들이 일시적이고 예외적 요소들이라고 한다면 시간이 흐르면서 이러한 요소들은 점차 약화되거나 줄어들어야 함에도 불구하고, 이들은 90년대 후반 이후에도 지속적으로 나타나고 있으며, 오히려 특정 산업 분야에서는 발전주의적 요소들이 강화되고 있는 듯한 모습을 보이고 있는 것은 발전주의적 요소들이 단순히 부수적이고 잔존적인 요소들이라고 보기 어렵게 만들고 있는 것이다.

Ⅲ. 경로의존적 혼재성

1. 경로의존적 혼재성의 제도적 원인

한국의 국가에서 나타나는 발전주의와 신자유주의의 혼재성을 ‘경로의존적(path-dependent) 혼재성’으로 파악하는 이들은 1990년대 이후 일련의 급격한 신자유주의적 개혁으로 인한 제도적 변화를 인정하면서도 이전 발전국가의 핵심적인 제도와 정책 수단들이 상당부분 유지되고 있음에 주목한다(김인영 2013, 35-38; 임혜란 2008, 13-26; Chu 2009, 287-291; Hundt 2014, 1-3; Hundt 2015, 477-479; Kalinowski 2015, 255-260; Park 2011, 596-603; Suh & Kwon 2014, 688-689). 이러한 입장을 고수하는 학자들은 신자유주의적 개혁이 한국의 국가 시스템을 어느 정도 변화시켰다는 것을 받아들이고 있기는 하지만 그러한 신자유주의적 개혁 조치들이 이전 발전국가의 본질적 성격을 바꾸지는 못했다고 본다(Hundt 2015, 467). 예를 들어, 김인영(2013, 49)은 역대 가장 신자유주의적 정권이라고 할 수 있는

이명박 정권의 ‘저탄소 녹색성장’ 정책이 표면적으로 시민사회를 포함시키기 위한 제스처를 취하였지만 본질적으로는 발전국가적 특성인 ‘성장’에 전략을 다하였고 그 추진 방식에 있어서도 이전 방식을 답습하였다고 지적하고 있다. 또한 1990년대 이후 한국의 국가가 추진했던 ‘신산업정책’-대·중소기업 상생협력, 클러스터 산업단지 육성, 그리고 부품·소재산업 육성 정책 등-을 분석하고 있는 임혜란(2008, 27-29)의 연구 역시 1990년대 이후 한국의 국가는 세계화, 민주화, 정보화라는 새로운 시대에 맞는 새로운 내용의 산업정책을 시도하고 있으나 정책결정 및 실행과정의 패턴은 아직도 과거의 발전국가적 구조를 유지하고 있는 비정합적인 현상을 보이고 있다고 지적한다. 즉, 이러한 연구들은 신자유주의 개혁들의 영향에도 ‘불구하고’ 한국의 국가가 발전국가적 성격을 유지하고 있다고 주장한다. 신자유주의와 발전주의의 이러한 공존 현상은 자연스럽게 경로의존적 혼재성을 발현시키는데, 여기에서 신자유주의적 요소들은 보조적이거나 도구적인 요소로 간주되는 반면 후자인 발전주의적 요소들은 보다 본질적인 요소들로 여겨진다. 이는 앞 절에서 설명한 잔여적 혼재성과 관점만 뒤바뀌었을 뿐 매우 유사한 논리 구조를 갖는 ‘미러이미지(mirror image)’적 설명 방식이라고 볼 수 있다.

그러나 한국의 국가가 발전국가적 성격을 유지하고 있다고 보는 상당수 연구자들이 한국의 국가에서 나타나는 발전국가적 혼재성을 인식하고 그러한 현상을 지적하고 있기는 하지만 혼재성이 지속되는 원인에 대한 정교한 분석은 내놓고 있지 못하다. 실제로 많은 연구들이 신자유주의적 세계화 이후 발전국가의 영향력과 힘이 여전히 지속하고 있음을 경험적으로 ‘증명’하는 것에 주로 치중하다 보니 정작 발전국가 모델이 지속되는 구조적 혹은 제도적 원인을 분석하는 것에 대해서는 다소 소홀한 경향을 보이고 있다(Park 2011, 591-592). 물론 몇몇 학자들은 가설적 수준에서 한국의 발전국가가 1990년대 이후 지속되는 원인에 대한 추론을 시도해 왔다. 이를테면 임혜란(2008, 29)은 1990년대 이후 한국의 국가가 수평적, 상향적 조정패턴을 지향한다고 취지를 내걸었음에도 불구하고 과거의 조정기제인 수직적, 하향적 패턴을 유지하는 이유를 제도주의 시각에서 접근할 것을 제안하고 있다. 즉, 국가와 같은 하나의 거대한 제도가 변화하기 위

해서는 그 사회의 제도적 관성, 제도배열, 행위자의 관념인 문화가 큰 영향을 미치는데, 이러한 변수들을 고려했을 때 한국의 국가는 그 변화가 쉽지 않지 않으리라는 예상이 가능하다는 것이다. 스티브스(Stubbs 2009, 12-13)는 좀 더 체계적인 분석을 제시하고 있는데, 그는 1990년대 이후에도 동북아시아 국가들에서 발전국가모델이 지속되는 세 가지 원인이 있다고 본다. 첫째, 그동안 발전국가의 전략적 시장 개입을 정당화했던 신중상주의적(neo-mercantilist) 아이디어는 이미 해당 국가들의 공식적인 제도들과 정부의 비공식적 행태들에 깊숙이 배태되어(embedded) 정부의 시장 개입정책 수단들로부터 이익을 얻게 되는 다양한 정부 기관들 및 기업들에 광범위하게 포진해 있고 이들은 지속적으로 그러한 정책 수단을 옹호하게 된다. 둘째, 발전국가모델은 많은 동아시아국가들의 정치경제 시스템에 핵심적인 요소가 되었으며, 이는 무엇보다도 발전국가모델이 그 국가들에서 경제적 부를 창출했고 사회적 안정성을 가져왔으며, 또한 외부위협에 대한 국가안보를 정착시켰기 때문이다. 즉, 발전국가모델이 과거의 성공이라는 긍정적인 경험과 연계되어 있기 때문이라는 것이다. 셋째, 발전국가모델이 지속된 시기는 적어도 25년간으로 이는 발전국가모델이 그 사회에 각인되기 충분한 시간이 흘렀다는 것이다. 즉, 발전국가모델은 몇 개의 제도나 정책들의 단순한 묶음이 아닌 사회적, 정치적, 그리고 경제적 제도들의 총합이며, 이 모델은 오랜 세월을 거치며 그 사회 구성원들의 삶 전반에 깊이 뿌리내리고 있다는 것이다.

임혜란과 스티브스 등의 연구들이 명확하게 언급하고 있지는 않지만 이들의 분석은 최근 신제도주의 이론에서 주목받고 있는 ‘경로의존성(path-dependence)’ 개념을 염두에 둔 것이라 할 수 있다. 메리디스 우(Meredith Woo 1999, xii)는 이미 오래전에 발전국가의 변화를 이해하는 데 있어서 연구자들은 ‘경로의존성(path dependency)’ 개념에 유의해야 한다고 지적한바 있다.⁵⁾ 즉 이러한 경로의존성 이론에 의거한다면 제도의 변화는 그것이 아무리 거대한 변화라 할지라도 그 방향은 이전의 경로와 일관된 변화의 방향으로 흐르게 된다는 것이다. 이러한 경로의존성 개념을 한국 발

5) 본 논문에서 사용되는 ‘경로의존성’ 개념과 이론적 논의는 주로 Thelen(1999, 384-399), Mahoney(2000, 507-526), Vergne & Durand (2010, 736-741), Pierson(2000, 252-253) 등의 연구를 참조하였다.

전국가의 변화에 적용해 보면 한국 발전국가 이후의 발전은 적어도 그 변화의 방향에 있어서는 발전국가적인 제도적 유산으로부터 영향을 받을 뿐만 아니라 그러한 발전국가적 유산과 어느 정도 일관된 방향일 수밖에 없다는 결론을 얻게 된다. 이렇게 본다면 외환위기 이후 한국 국가가 발전국가적 유산들과 급격한 ‘단절’을 겪으며 짧은 시간 안에 신자유주의 국가로 변환한다는 신자유주의 국가론자들의 이론은 매우 회의적으로 바라볼 수밖에 없다. 이와 같이 ‘경로의존성’ 개념 및 이론은 발전국가 지속론자들에게 자신들의 논리를 뒷받침할 강력한 이론적 논거를 제시하고 있으며, 이를 반영하듯 최근의 상당수 발전국가 연구들은 한국의 국가가 일련의 신자유주의 개혁을 단행한 이후에도 발전주의가 지속되고 있는 가장 큰 원인으로 발전국가 제도들의 ‘경로의존성(path-dependence)’을 명시적으로 혹은 묵시적으로 빈번하게 지적하고 있다(김윤태 2015, 44-46; 황석만 2012, 158-161; Kalinowski 2008, 448-449; Kalinowski 2015, 246-247; Lim 2010, 197; Park 2011, 592-593).⁶⁾

2. 경로의존적 혼재성의 제도적 결과

경로의존적 혼재성의 제도적 결과물은 구발전국가 모델의 단순한 지속이 아닌 다소 ‘변형된 지속’으로 나타난다(Chu 2009, 286-296; Hundt 2014, 13-14; Kalinowski 2015, 255-260; Kim 2012, 160-162; Suh & Kwon 2014, 688-689). 여기서 ‘변형된 지속’이란 한국의 국가가 90년대 이후에도 발전국가의 핵심적 특징을 유지하는 한편 구발전국가 모델과는 달리 민주화와 세계화 등의 주요한 시대 흐름에 유연하게 적응하고 있음을 뜻한다.⁷⁾ 이러한 변형된 지속성을 가리키기 위해 학자들마다 다양한 형용

6) 이 중 황석만(2012, 153-156)의 연구는 90년대 이후 한국 발전국가의 변화가 아닌 과거 박정희 시기 발전국가의 형성과 발전에 초점을 두고 있다.

7) 한국 발전국가 모델의 향후 지속성에 대해서는 학자들마다 약간 미묘한 차이를 보이고 있다. 우선 한국 발전국가의 지속성을 주장하는 대부분의 학자들은 한국의 발전국가 모델이 향후 어느 정도의 변화를 보이기는 하겠지만 그럼에도 불구하고 그러한 속성이 가까운 미래에 쉽게 사라지지는 않을 것이라는 입장을 견지하고 있다. 그러나 이와는 달리 한국 국가의 발전국가적인 속성이 거의 ‘영구적’인 것에 가깝다고 보는 다소 강한 입장도 있다(Hundt 2014, 3).

사를 사용하며 ‘레이블링(labeling)’을 시도하고 있지만, 본질적으로 그러한 노력들이 의미하는 것은 한국의 국가가 어떤 형태로든 변화를 보이고 있음에도 불구하고 여전히 발전국가적 속성을 유지한다는 것을 지적한다는 측면에서 동일하다고 볼 수 있다. 일례로 Kalinowski(2015, 255-260)는 또한 최근의 연구에서 동아시아 발전국가들의 경기부양 정책들은 미국과 같은 ‘리버럴 마켓 이코노미’ 국가들이나 스웨덴이나 독일과 같은 유럽형 ‘네오코포라티즘’ 국가들보다 매우 크다고 지적하면서, 이것의 주요한 원인으로 발전국가 모델의 경로의존성을 지적한다. 또한 그는 동아시아 국가들에서 기존 발전국가모델이 단순히 지속되고 있는 것이 아니라 기존의 발전국가 모델이 ‘경로의존적 변형’을 통한 ‘신발전국가(neo-developmental state)’로 변화하고 있다고 주장한다.

칼리노브스키(Kalinowski 2015, 258-260)의 신발전국가는 구발전국가의 주요 요소들을 포함하고 있기는 하지만 세 가지 면에서 실질적인 변화를 보인다. 첫째, 신발전국가는 관세 및 비관세 장벽을 통하여 국내 산업을 보호했던 구발전국가와 달리 글로벌 경쟁에서 국내 기업들을 지원하는 전략을 사용하고 있다. 이에 따르면, 신발전국가에서는 경제적 개방과 경쟁 정책들이 상호보완적이면서도 기존의 산업정책을 대체하지 않는 ‘제도적 적층(institutional layering)’이 나타나고 있다. 한국의 경우 이러한 예로써 국내 모바일 통신기기 제조사들이 점증하는 스마트폰 수요에 대한 적응이 늦어지자 한국 정부가 나서서 애플사에 대한 사업권을 허가한 것을 예로 들고 있다. 이는 혁신이 느린 국내 스마트폰 시장에 대한 일종의 경종을 울리는 기능을 했으며 결과적으로 삼성과 LG 등의 대기업들은 빠르게 자신들의 제품을 개발하고 경쟁에서 우위를 점할 수 있었다는 것이다. 둘째, 구발전국가는 정부 자금을 직접적으로 지출하는 것보다는 경제개발계획을 통해서, 즉 산업정책의 재원을 정부예산이 아닌 재정 부문에 대한 정부 통제와 지시를 통해 충당했다면, 신발전국가는 재정부문에 대한 과거의 통제 정책들 상당수를 이미 철회했으며 대신 정부 예산을 증액시킴으로써 국내 산업을 지원하는 전략으로 변화하고 있다. 이는 또한 신발전국가의 재정부양책이 왜 다른 유형의 국가들보다 큰 것인지를 부분적으로 설명한다. 셋째, 구발전국가의 산업정책이 거시경제적 계획에 바탕을 두었다면

신발전국가의 산업정책은 미시적 간섭으로 변화하고 있다. 구발전국가의 산업정책은 그 핵심적 전략이 ‘승자를 만드는 것(making winners)’이었으며, 거의 성공을 확신할 수 있는 기업들에 대한 지원을 의미했다. 이는 정부로부터 독점적 지위를 부여받거나 재정적 혹은 기술적 지원을 받는 것을 통해 이루어졌다. 그러나 신발전국가의 새로운 ‘기업가형(entrepreneurial)’ 산업정책의 전략은 ‘승자를 만드는 것’이 아니라 ‘승자를 뽑는 것(picking winners)’으로 변화하고 있다. 즉 정부는 성공을 확신할 수 있는 성숙한 단계의 기업들을 지원하는 것이 아니라 경쟁력과 가능성이 풍부한 중소기업이나 벤처기업 등을 지원하고 있다는 것이다.

3. 경로의존적 혼재성 비판

경로의존적 혼재성을 주장하는 이들의 논의를 종합해 보면 세 가지 정도의 논점을 추려볼 수 있다. 첫째는 현재 나타나고 있는 혼재성을 경로의존적 혼재성으로 인식하는 이들은 이러한 혼재성의 원인이 주로 발전국가 모델의 강력한 경로의존성으로부터 기인하는 것으로 보고 있다. 둘째는 신자유주의 개혁의 결과물로 만들어진 신자유주의적 요소들과 발전주의적 요소(경로의존성)가 혼재하고 있는 상황을 인정하더라도 전자보다는 후자가 좀 더 우위에 있다고 본다. 이러한 인식의 배경에는 신자유주의적 요소들이 표피적이고 현상적이라고 보는 반면 발전주의적 요소는 좀 더 심층적이고 구조적이라고 보는 가정이 깔려 있다. 경로의존적 혼재성에서 신자유주의와 발전주의의 이질성과 차이점들은 서로 자연스럽게 조화를 이루고 있다고 볼 수는 없지만 그렇다고 해서 반드시 상충하는 요소들도 인식되고 있지는 않다. 이는 앞 절에서 분석한 잔여적 혼재성을 주장하는 이들과는 다소 대비되는 인식이라고 볼 수 있다. 셋째는 경로의존적 혼재성에서 경로의존성은 일단 그것이 만들어지고 나면 이후 상당히 안정적인 지속성을 갖게 됨에 따라 발전주의의 경로의존적 지속으로 인한 경로의존적 혼재성의 발현은 이후에도 쉽게 사라지지 않을 것임을 함의하고 있다. 이 역시 앞 절에서 지적한 잔여적 혼재성이 가지는 일시적 특징과 대비되는 측면이라 할 수 있겠다.

그러나 경로의존적 혼재성의 논의에 있어서 핵심적인 기능을 하는 경로의존성 개념이 구체적으로 무엇을 의미하고 또 그것이 어떻게 재생산되고 혹은 강화되는지에 대한 논의는 매우 부족해 보인다. 경로의존성 개념이 매력적이고 그 이론적 틀은 많은 제도들의 기원과 발전을 설명하는 데 매우 유용하다고 할지라도 이 개념을 정밀한 고찰 없이 다소 느슨하게 사용하는 것은 그리 생산적이지 못하다.⁸⁾ 예를 들어, 박용수(Park 2011, 593; 602)는 경로의존성이란 과거에 만들어진 일종의 제도적 틀로서 현재의 정책담당자들의 이후 정책 및 제도 선택에 상당한 영향을 끼치는 것이라고 지적하면서, 김대중 정권의 빅딜(the Big Deal) 정책과 노무현 정권 당시 실시됐던 재벌 중심의 경제정책과 투입 중심의 경제 성장 정책 등이 과거 발전국가의 핵심적인 정책 기조와 다르지 않은 것이며 이는 바로 발전국가의 경로의존성이 작동하고 있음을 보여준다고 주장한다. 그러나 하나의 제도가 소멸되지 않고 지속되는 주된 이유가 그것이 단지 과거에 성립되었고 그 제도가 경로의존성을 갖기 때문이라고 말하는 것은 경로의존성이란 개념을 충분히 활용한 분석으로 보기 어렵다(Mahoney 2000, 507).

하나의 제도가 경로의존성을 갖기 위해서는 그 제도가 ‘잠금(lock-in)’ 혹은 ‘결빙(freezing)’되는 계기가 있어야 하며, 이후 그 제도가 지속적으로 유지되기 위해서는 그러한 제도를 지속적으로 유지시키는 어떠한 메커니즘이 작동되어야 한다. 여기에서 전자(즉, 제도의 기원)를 발생시키는 힘과 후자(즉, 제도의 유지)를 가능하게 하는 힘은 매우 다른 종류의 과정이라는 것에 유의할 필요가 있다(Mahoney 2000, 512). 즉, 하나의 제도가 우연한 계기를 통해서 제도적 잠금 혹은 결빙됨으로써 경로의존성이 발생

8) 텔렌(Thelen 1999, 384)의 지적에 따르면 적어도 두 가지 버전의 경로의존성이 존재한다. 즉 하나는 기술의 변화 경로를 이해하려는 경제학적 시각에서 보는 경로의존성이고 다른 하나는 역사사회학적 신제도주의 시각에서 보는 경로의존성이다. 전자가 주로 중범위 수준(meso level)에서 기술의 발전과 지속의 문제를 설명하고자 한다면, 후자는 주로 거시적 수준(macro level)에서 거대 제도의 발전과 지속을 분석한다(Vergne & Durand 2010, 736-741). 본 논문에서 언급하고 있는 한국 발전국가 제도의 경로의존성은 주로 후자의 개념에 가깝다. 즉, 이러한 시각에 따르면 제도란 세계가 작동하는 방식에 대한 사람들의 공유된 문화적 이해라는 측면에서 사회적으로 구성된 것이며, 정책 담당자들이 제도를 새롭게 디자인할 때조차 정책 담당자들은 부지불식간에 이러한 문화적 틀에 어느 정도 구속받을 수밖에 없다(Thelen 1999, 386).

했다고 하더라도 그러한 제도나 정책들이 이후 지속적으로 경로의존성을 유지하고 되는가의 문제는 별개의 분석을 필요로 하는 것이다. 이렇게 본다면 현재 한국의 국가성격에 있어서 경로의존적 혼재성이 나타나는 원인이 한국의 발전국가 제도가 단순히 과거 박정희정권 시기에 ‘잠금’되었기 때문이라고 말하는 것은 발전국가 제도의 현재적 지속에 대한 충분한 경로의존적 설명이라고 보기 힘들다. 오히려 경로의존성을 통해서 현재에도 한국의 발전국가제도가 유지되고 있다면 그 구체적인 제도적 재생산 메커니즘이 무엇인지에 대한 분석이 뒷받침될 필요가 있는 것이다.

이러한 맥락에서 최근의 발전국가 관련 몇몇 연구들이 한국의 발전국가 모델이 90년대 이후 어떻게 지속적으로 경로의존성을 띠고 재생산되는가에 대한 구체적인 메커니즘을 분석하고 있는 것은 고무적이다. 그중 칼리노브스키(Kalinowski 2015, 261-263)는 한국 발전국가의 경로의존성이 재생산되는 세 가지 구조적 메커니즘을 지적한다. 즉, 첫째, 발전국가들의 경제 수준이 발전함에 따라 기술관료적 역량이 둔화하고 있고, 둘째, 비즈니스에 대한 국가 자율성이 쇠퇴하고 있으며, 셋째, 여전히 약한 노동자 계급의 정치적 힘이다. 또한 스티브스(Stubbs 2011, 152-153)와 헌트(Hundt 2015, 470-475)는 구조적 요인보다는 행위자인 지배 엘리트들의 역할에 주목하는데, 이들은 한국의 발전주의적 지배 엘리트들 혹은 국가 관료들이 신자유주의 개혁을 통해 오히려 자신들의 입지를 강화시키며 한국 발전국가 제도의 지속을 가능하게 한다고 지적한다. 또한 김성영과 써본(Kim & Thurbon 2015, 4-5)은 한국의 국가 관료 체제 내부에 배태되어 있는 ‘발전주의(developmentalism)’라는 문화적 혹은 이념적 요인에 주목하는데, 이들은 이러한 발전주의가 사회적으로 깊숙이 각인되어 있는 하나의 ‘제도’로써 한국 발전국가의 지속에 중요한 역할을 하고 있음을 함의하고 있다.

또한 경로의존적 혼재성을 주장하는 이들이 발전국가적 제도의 존속과 유지가 주로 경로의존성으로부터 기인하고 있다고 생각한다면 90년대 이후 한국에서 실시된 신자유주의 개혁의 결과물로 만들어진 신자유주의적 제도들의 경로의존성은 어떻게 받아들이고 있는지 답해야 할 필요가 있어 보인다. 한국에서 본격적인 신자유주의 개혁이 이루어지기 시작한지도 벌써 20여 년이 가까워지고 있으며, 이 시간은 어떤 제도나 정책의 경로의

존성이 생겨나기에 충분히 긴 시간이라고 볼 수 있다. 과거의 발전국가적 제도들이 현재에도 경로의존성을 띠며 과거의 정책과 제도를 유지하고 있다면 신자유주의 정책들과 제도들 역시 그간의 시간을 거치며 상당한 정도의 경로의존성을 획득했을 가능성이 매우 높다. 이와 유사한 논점으로 문돈·정진영(2014, 151) 역시 발전국가의 지속을 주장하는 이들이 발전국가체제의 유산에 대해서는 과도하게 경로의존성을 주장하는 반면, 발전국가의 해체 이후 진행되어 온 신자유주의체제의 경로의존성에 대해서는 지나치게 경시하고 있다고 비판하고 있다. 이렇게 본다면 현재의 상황은 신자유주의적 경로의존성과 발전국가적 경로의존성이 경합하는 상태로 보아야 할 것이며, 이러한 상황에서 발전국가적 경로의존성이 신자유주의적 경로의존성보다 더 강력하고 근본적인 기제로 작동하고 있다면 왜 그러한지, 또 그렇게 볼 수 있는 경험적 근거는 무엇인지에 대한 설명이 제시되어야 할 것으로 보인다.

IV. 융합적 혼재성

1. 융합적 혼재성의 제도적 원인

‘융합적(synthetic) 혼재성’은 앞 절에서 언급한 잔여적 혼재성과 경로의존적 혼재성의 중간적 성격의 혼재성이라고 볼 수 있다. 융합적 혼재성은 발전국가적 제도들이 잔여적이기보다는 구조적이고 지속적인 경로의존적 성격을 갖고 있다고 보는 동시에 90년대 이후 만들어지기 시작한 신자유주의적 제도들 역시 보조적이기보다는 실질적인 영향력을 발휘하고 있다고 본다. 즉, 이러한 입장은 발전주의와 신자유주의적 요소들 중 어느 한 쪽의 요소가 더 본질적이거나 혹은 지속적인 우위에 있다고 보기 어렵다는 판단에 기초해 있다. 명시적이지는 않지만 이러한 종류의 혼재성이 존재하고 있다는 것은 몇몇 연구자들에게 의해서 지적되어 왔다. 하용출(2012)은 2008년부터 2011년 사이에 전직 관료, 주요 재벌과 은행의 경영진 및 노조 간부를 대상으로 인터뷰와 설문조사 결과를 분석하면서, “외

환위기 이후 일련의 제도 개혁이 한국 정치경제구조를 개선하는 데 도움을 주었다는 수렴론과 동아시아적 특성이 사라지지 않았다는 자본주의의 다양성 이론 모두에 부합하지 않는다는 것을 보여준다”고 지적한다. 즉, 한국 경제모델의 성격을 규정하는 데 있어서 그것이 “영미식 모델에 근접했다는 결론을 내리기는 어렵고, 동시에 경제 내에서 정부의 역할이 여전히 중심적이라는 주장도 거의 뒷받침하지 않는다는 것”이다. 이에 따르면 현재 발전주의와 신자유주의가 혼재하고 있는 현상, 즉 융합적 혼재성은 신자유주의 이론으로 설명할 수 있는 잔여적 혼재성이나 발전국가 이론으로 설명할 수 있는 경로의존적 혼재성 모두와 부합하지 않는다는 결론에 이르게 된다.

또한 이병천(2011, 11-12)은 97년 이후 나타난 한국 경제의 자본축적체제를 분석하면서 한국 경제가 이미 개발자본주의의 핵심적 특성들을 탈각했고, 미국식 자본주의를 준거 모델로 삼은, 한국식 개발자본주의의 미국식 시장경제화가 이루어졌다고 본다. 그럼에도 불구하고 그는 위기 이후 한국경제가 미국식 금융 자본주의와는 매우 다른 특성을 보이고 있다는 것에 주목하는데, 우선 미국 경제가 금융 강국임에 반해 한국 경제는 여전히 제조업에 경쟁력을 가진 제조업 강국이라는 점과 한국 경제에는 미국의 월가와 같은 금융 권력이 존재하지는 않는다는 사실을 지적하고 있다. 즉, 그는 “97년 이후 한국 경제가 이전의 개발자본주의의 기본 특성을 벗어나 미국식 시장화, 앵글로 색슨화의 길로 나아갔지만 다른 한편 미국과 매우 다르게 제조업 강국의 경쟁력 기초와 재벌 체제라는 제도-권력을 갖고 있고, 또 그 때문에 규모 확대를 추구하는 개발주의의 경로의존성도 일정하게 갖고 있다”고 주장한다. 여기에서 이병천(2011, 58-60)은 발전주의와 신자유주의라는 이질적인 요소들 간에 ‘상호침투’가 이루어지고 있음을 상정하고 있으며, 그것의 결과물은 발전주의와 신자유주의 간의 일종의 혼합물 성격을 지니는 것으로 보고 있다는 점에서 그가 말하는 혼재성은 앞 절에서 분석한 잔여적 혼재성이나 경로의존적 혼재성과는 확연히 질적으로 구분되는 것이라 할 수 있다.

그렇다면 이러한 융합적 혼재성이 발생하는 구체적인 메커니즘은 무엇인가? 간단하게 얘기하면 융합적 혼재성은 발전주의와 신자유주의의 상호

작용을 통해 발생한다고 볼 수 있다. 그러한 상호작용에는 대립과 갈등, 모방, 그리고 선별적 조화 등의 다양한 기제들이 포함될 수 있다. 발전주의와 신자유주의의 두 이질적인 요소들이 반드시 대립항을 이루는 조합이 아니라는 것은 여러 학자들에 의해 지적되고 있다(윤상우 2009, 56; Hill et al. 2012, 4-6). 즉, 아이러니하게도 두 개의 이질적인 요소들 간에는 상당한 정도의 공통점이 있다는 것이다. 무엇보다도 이러한 두 요소들 간의 공통점은 서로 간의 상호작용과 상호침투 과정을 더욱 촉진하는 매개로 작용하게 된다. 윤상우(2009, 56)는 국가주도의 발전주의와 시장주도라는 신자유주의라는 극과 극의 경제원리가 그 성격상 이율배반에도 불구하고 선택적 친화성을 지니고 있다고 지적한다. 그러한 근거로 첫째, 이 둘 모두는 분배보다는 성장을 우선시함으로써 친기업적인 자본축적에 정책의 최우선권을 부여한다는 점, 둘째, 노동의 배제와 복지의 빈곤이라는 점, 셋째, 발전주의와 신자유주의 모두 민주주의에 대해 회의적이고 엘리트-기술관료 주도적인 경제운용이라는 특성을 지닌다는 점들을 들고 있다. 힐 외(Hill et al. 2012, 14) 역시 발전주의와 신자유주의가 반드시 전적으로 적대적이거나(entirely antagonistic) 상호 배타적(mutually exclusive)이지는 않다고 지적하면서 이 두 개의 정치적 프로젝트는 공통점을 가진다고 주장한다. 즉, 그것은 무엇보다 발전주의와 신자유주의는 ‘경제적 성과’와 ‘자본의 축적’을 다른 어떤 가치들보다 더 우선시하며, 또한 발전주의와 신자유주의 모두 시장 기제에 기초한 국가의 개입 방식을 옹호하고 있다는 것이다.

발전주의와 신자유주의의 이러한 공통점과 친화성은 두 이질적 요소들 간의 활발한 상호작용과 상호침투를 일으키게 되며, 이러한 상호작용 과정을 통해 잔여적 혼재성 혹은 경로의존적 혼재성과 구별되는 새로운 종류의 융합적 혼재성이 나타나게 된다. 힐 외(2012, 14)는 이러한 융합적 혼재성을 ‘발전주의적 신자유주의(developmental neoliberalism)’라는 이름으로 부르기도 한다. 즉, 그들은 발전주의와 신자유주의 간의 “이데올로기적 충돌, 정치적 수용, 그리고 선택적 전유”로 인해 ‘발전주의적 신자유주의’가 발생하며 이는 아시아 태평양 연안 국가들에서 다양한 형태로 볼 수 있는 일종의 하이브리드적 과정이라고 주장한다. 최병두(Choi 2012,

108-109)는 또한 발전주의적 신자유주의가 현재 한국에서 나타나고 있는 성장 엔진으로 시장 기제와 그러한 엔진의 조정자로서의 국가 개입이 결합된 것이라고 지적하고 있다. 즉, 융합적 혼재성은 발전주의와 신자유주의의 지속적인 상호작용과 상호침투로 인한 일종의 화학작용의 결과물로 나타나는 것으로 이는 두 요소들 간 대립과 충돌을 상징하는 잔여적 혼재성과는 매우 상반되는 가정에서 출발하며, 또한 두 요소들 간 양립가능성을 인정하지만 양자 간의 결합을 상징하고 있지는 않은 경로의존적 혼재성으로도 구별되는 혼재성이라고 볼 수 있다.

2. 융합적 혼재성의 제도적 결과

그렇다면 이러한 융합적 혼재성, 즉 ‘발전주의적 신자유주의’의 제도적 결과는 무엇인가? 무엇보다도 융합적 혼재성 혹은 발전주의적 신자유주의 제도적 결과물이 이전의 잔여적 혼재성과 경로의존적 혼재성의 결과물들과 다른 점은 그 변화의 지향점이 열려 있다는 점일 것이다. 즉, 잔여적 혼재성의 결과물이 신자유주의국가로, 경로의존적 혼재성의 결과물이 변형된 형태의 발전국가 모델로 어느 정도 고정되어 있고 그러한 결과에 대한 논리적 흐름 또한 자연스러운 반면 융합적 혼재성의 제도적 결과물은 어떤 지향점이 정해져 있지 않은 하나의 열린 상태로 그 결과물은 신자유주의국가, 변형된 발전국가, 혹은 제3의 대안모델이 될 가능성 모두를 포함하고 있다. 결과에 대한 이러한 열린 가능성으로 인하여 융합적 혼재성의 결과에 대한 학자들의 입장들 역시 다양하게 나타날 수 있다.

먼저 윤상우(2009, 63-64)는 발전주의적 신자유주의를 발전주의와 신자유주의의 하이브리드적 혼합이 아닌 신자유주의의 일종으로 규정한다. 그는 1990년대 이후 전 세계적으로 나타나고 있는 ‘확장된 워싱턴 컨센서스’, ‘신자유주의의 다양성’, 혁신되고 있는 유연한 신자유주의라는 관점에서 발전주의적 신자유주의는 분명 신자유주의의 넓은 범주 안에 포함되며 신자유주의의 변형된 하나의 하위버전이라고 주장한다. 이는 곧 융합적 혼재성이 구체화되어 나타나고 있는 발전주의적 신자유주의의 제도적 결과물이 신자유주의국가로 귀결된다는 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

이에 반해 하용출(2012, 223)은 이러한 융합적 혼재 상황이 ‘자본주의의 다양성’ 논의를 지지하면서 한국적 특성을 살려 나가는 방향으로 진행될 가능성을 조심스럽게 예측하고 있다. 이에 대한 근거로 하용출은 제도적 개혁 과정 내의 착근성(embeddedness)과 경로의존성을 제시하고 있는데 이러한 주장은 융합적 혼재성의 제도적 결과물이 결국 변형된 형태의 발전국가로 귀결되리라는 강한 함의를 내포하고 있다고 할 수 있다. 또한 문돈·정진영(2014, 146)은 발전국가 이후의 대안으로 여러 가지 국가모델을 검토하면서 그중 하나로 ‘조합주의/사민주의적 모델’을 살펴보고 있다. 이 모델은 합의와 협의에 기초한 체제의 운영, 안정 진보-보수 정당체제 사이의 정권교체 및 정치사회적 통합성, 잘 발달된 복지체제, 높은 수준의 조세와 정부지출을 통한 분배 정의의 실현, 그리고 일정 수준의 경제 활력과 실적 유지, 기업의 효율성과 국제경쟁력 담보 등의 요소들을 포함하고 있는 것이다.

그러나 문제는 융합적 혼재성의 제도적 결과물에 대한 이러한 열린 가능성들 중에서 어느 정도의 이론적 필연성 혹은 인과적 설명력을 가지는 대안 모델을 제시하는 것은 힘들다는 점이다. 이는 앞서 제시한 세 가지의 대안적 결과물들 중 융합적 혼재성의 결과가 반드시 어느 하나의 모델로 귀결되어야 할 구조적 혹은 제도적 이유를 찾기 힘들기 때문이다. 일례로 문돈·정진영(2014, 147)은 조합주의/사민주의 모델을 대안적 모델로 검토하고 있는 것은 주로 ‘당위의 차원’에 기초하고 있음을 지적하면서 한국의 경우 역사적·지역적 맥락이 유럽과 판이하게 다르기 때문에 역사성과 현실적 조건에서 조합주의/사민주의 모델을 받아들이는 것에 대해서는 부정적인 입장을 피력하고 있다. 이와 같이 융합적 혼재성의 제도적 결과가 향후 어떻게 나타나고 어떠한 방식으로 전개될 것인가의 논의는 많은 가능성들을 포함하고 있기는 하지만 그 구체적 실체는 아직 명확해 보이지 않는다.

3. 융합적 혼재성 비판

발전주의와 신자유주의의 혼재성을 융합적 혼재성으로 파악하는 이들의

주장을 종합해 볼 때 나타나는 몇 가지의 공통점은 다음과 같다. 첫째, ‘신자유주의적 발전주의’로 구체화되어 나타나고 있는 융합적 혼재성의 원인은 발전주의와 신자유주의적 제도들 간의 유기적 결합으로부터 기인한다. 둘째, 융합적 혼재성의 두 핵심 요소인 발전주의와 신자유주의는 서로 절대적 우위를 점하고 있지 못한 가운데 상호 간 대립, 교류, 침투 등의 상호작용을 통해 일종의 하이브리드적인 결과물을 만들어내고 있다. 셋째, 융합적 혼재성은 서로 상충하는 요소들을 가지고 있는 동시에 공통적인 요소들도 가진 까닭에 상호 모순적이고 불안정적인 측면을 가진 동시에 통합적이고 안정적인 모습을 보이기도 한다. 그러나 융합적 혼재성을 주장하는 연구자들은 이질적인 두 요소들 간의 지속적인 상호작용이 이어지고 있고 이러한 상호작용을 통해서 새로운 하이브리드가 만들어지고 있다는 측면에서 모순적이고 불안정한 모습보다는 통합적이고 안정적인 측면이 더 우세하다고 판단하는 것으로 보인다.

그러나 융합적 혼재성을 주장하는 이들은 그것의 제도적 결과에 대한 명확하고 일치된 의견을 보이고 있지 못하다. 이는 융합적 혼재성의 제도적 결과에 대한 이론적 논의가 아직까지는 많이 진전되어 있지 못함을 의미하기도 한다. 융합적 혼재성에 대한 논의가 잔여적 혼재성과 경로의존적 혼재성 이외에도 다른 종류의 혼재성이 존재할 수 있음을 보여주고 있다는 점에서 새로운 논쟁의 가능성을 제기하는 것은 이론적으로 의미가 있는 일이다. 하지만 동시에 그것의 제도적 결과에 이론적 함의가 무엇인지에 대한 논점이 명확하지 않다는 것은 그것이 주로 ‘기술적’ 가치를 가지는 개념일 뿐 하나의 현상을 설명하고 예측할 수 있는 ‘분석적’ 도구로 활용되기에는 아직 많은 제약이 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 즉, 융합적 혼재성은 현재로서는 이론적 가능성과 한계를 동시에 가진 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 융합적 혼재성을 주장하는 이들의 경우 향후 그 개념의 분석적 활용도를 높이기 위해서는 그것의 제도적 결과물에 대한 보다 심도 깊은 이론적 논의를 발전시킬 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 1> 혼재성의 종류, 원인, 그리고 제도적 결과

혼재성의 종류	혼재성의 원인	혼재성의 결과
잔여적 혼재성	신자유주의 개혁	신자유주의 국가
경로의존적 혼재성	발전국가 모델의 경로의존성	변형된 발전국가
융합적 혼재성	발전주의적 신자유주의	신자유주의국가 변형된 발전국가 제3의 대안

V. 결론

파이리(Pirie 2012, 383)는 한국 국가의 혼재성을 지적하는 이들의 주장에 대해 매우 비판적인 입장을 피력하고 있는데, 그것은 기본적으로 “국가는 어떤 면에서 모두 하이브리드적”이라고 보기 때문이며 따라서 하이브리드적 성격에 대한 지적은 분석의 시발점일 뿐 결과물이 아니라고 말한다. 그러나 이에 대해 본 논문은 현재 한국의 국가 제도에서 나타나고 있는 발전주의와 신자유주의의 혼재성은 하나의 동질적인 현상이 아니라 여러 가지 종류의 것이 있으며, 그것은 각각 의미 있는 이론적 함의를 가지고 있음을 밝히고자 했다. 즉 다양한 혼재성들 중에서도 어떠한 혼재성을 인식하고 있는가의 문제는 그 자체가 중요한 이론적 분석의 출발점이자 이후 전개되는 논의의 방향 설정에 있어서 매우 의미 있는 단계로 설정되어야 하는 것이다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 발전주의와 신자유주의의 혼재성을 잔여적 혼재성, 경로의존적 혼재성, 그리고 융합적 혼재성으로 나누고, 각각의 혼재성이 발생하는 주요 원인과 그것의 제도적 결과를 살펴보았다(이에 대한 간단한 요약 및 정리는 <표 1>을 참조할 것). 또한 본 논문은 각각의 혼재성 개념이 가진 이론적 함의와 한계점들 역시 비판적으로 고찰해 보았다.

그렇다면 우리는 이러한 복수의 혼재성, 혹은 ‘혼재성의 혼재’ 현상을

어떻게 이해하고 받아들여야 할 것인가? 어떠한 혼재성이 이론적으로 더 우월하고 어떠한 혼재성이 더 열등한 것이라고 판단해야 할 것인가? 이러한 거시적 문제들에 대한 답을 찾기 위해서는 일단 다양한 혼재성 개념들이 각각 다른 섹터와 분야에서 주로 발견되는 경향을 주목할 필요가 있다. 예를 들어 잔여적 혼재성이 금융 관련 분야에서 두드러지고 있으며, 경로의존적 혼재성은 전략산업 분야라고 할 수 있는 첨단 정보통신산업 분야에서 강하게 나타나고 있고, 융합적 혼재성은 그 외의 사회정책 분야(예를 들어, 교육 혹은 공간정책 등)에서 나타나고 있다는 점은 단순한 우연이라고 보기 어렵다. 이러한 상황은 우리로 하여금 여러 분야에서 나타나고 있는 혼재성은 단순히 발전주의와 신자유주의가 결합되어진 하나의 동질적이고 단순한 현상이 아니라 그 내부의 다이내믹스에 따라서 다양하고 복잡한 종류의 혼재성으로 나타나고 있음을 보여준다. 즉 이에 대해 우리는 발전주의와 신자유주의의 혼재성이 다양한 분야에서 그 내부의 고유한 다이내믹스로 인하여 여러 형태로 나타날 수 있다는 ‘혼재성의 다양성’ 관점을 가질 필요가 있다. 이러한 혼재성의 다양성 속에서 어느 하나의 혼재성 개념을 선택하고 다른 혼재성의 가능성을 배제하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 배타적 혼재성 개념에 의존하기보다는 다른 종류의 혼재성 개념들의 양립가능성을 인정하고 분석 대상과 분야에 따라 적합한 혼재성 개념을 사용하는 것이 발전주의와 신자유주의가 복잡하게 중첩된 한국 정치사회적 현상에 대한 좀 더 정확한 분석을 가능하게 할 것이라 생각한다.

| 참고문헌 |

- 김윤태 (2015). “역사적 경로의존성을 넘어서: 발전주의 복지국가의 쇠퇴와 제도적 역동성.” 『담론 201』. 18권. 1호, pp. 43-67.
- 김인영 (2008). “한국의 발전국가론 재고: 1997년 외환위기 이후 발전국가의 변화와 특질.” 『한국동북아논총』. 제47집, pp. 183-204.
- 김인영 (2013). “발전국가에서 포스트발전국가로: 이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제31집. 1호, pp. 29-53.
- 문돈·정진영 (2014). “발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로: ‘한국발전모델’ 논쟁에 대한 비판적 평가.” 『아태연구』. 제21권. 제2호, pp. 129-164.
- 박상영 (2012). “한국 ‘포스트발전국가론’의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제.” 『현대정치연구』. 5권. 1호, pp. 63-90.
- 윤상우 (2009). “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책 대응을 중심으로.” 『경제와사회』. 83호, pp. 40-68.
- 이병천 (2011). “외환위기 이후 한국의 축적체제: 수출주도 수익추구 축적체제의 특성과 저진로 함정.” 『동향과전망』. 통권 81호, pp. 9-69.
- 임혜란 (2008). “한국 산업정책의 변화와 거버넌스.” 『한국정치연구』. 제17집. 제2호, pp. 1-32.
- 지주형 (2009). “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로.” 『한국정치학회보』. 43권. 4호, pp. 175-203.
- _____ (2015). “신자유주의 국가: 전략관계론적 형태 분석.” 『경제와사회』. 제106호, pp. 360-406.
- 최병두 (2007). “발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화.” 『한국지역지리학회지』. 제13권. 1호, pp. 82-103.
- 하용출 (2012). “외환위기 이후 정실자본주의의 제도적 기반: 예비적 고찰.” 『한국정치연구』. 제21집. 3호, pp. 207-248.
- 황석만 (2012). “박정희 경제체제의 형성과 지속: 경로의존적 접근.” 『아시아리뷰』. 제2권. 제1호, pp. 153-184.
- Block, Fred (2008). “Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States.” *Politics and Society*. Vol. 36. No. 2, pp. 169-206.
- Choi, Byungdoo (2012). “Developmental Neoliberalism and Hybridity of the Urban Policy of South Korea.” Park, Baegyoon, Richard Child Hill & Asato Saito (eds.). *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalized*

- Spaces in Asian Developmental States*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, pp. 86-113.
- Chu, Yinwah (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.
- Harvey, David (2005). "Neoliberal State." *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 64-86.
- Hill, Richard Child, Park, Baegyoon & Saito, Asato (2012). "Introduction: Locating Neoliberalism in East Asia." Park, Baegyoon, Richard Child Hill & Asato Saito (eds.). *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalized Spaces in Asian Developmental States*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, pp. 1-26.
- Hundt, David (2014). "Economic Crisis in Korea and the Degraded Developmental State." *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 68. No. 5, pp. 499-514.
- _____ (2015). "Neoliberalism, the Developmental State and Civil Society in Korea." *Asian Studies Review*. Vol. 39. No. 3, pp. 466-482.
- Kalinowski, Thomas (2008). "Korea's Recovery since the 1997/98 Financial Crisis: The Last Stage of the Developmental State." *New Political Economy*. Vol. 13. No. 4, pp. 447-462.
- _____ (2015). "Crisis Management and the Diversity of Capitalism: Fiscal Stimulus Packages and the East Asian (Neo-) Developmental State." *Economy and Society*. Vol. 44. No. 2, pp. 244-270.
- Kim, Eunmee, Kim, Pilho & Kim, Jinkyung (2013). "From Development to Development Cooperation: Foreign Aid, Country Ownership, and the Developmental State in South Korea." *Pacific Review*. Vol. 26. No. 3, pp. 313-336.
- Kim, Sungyoung (2012). "Transitioning from Fast-Follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector." *Review of International Political Economy*. Vol. 19. No. 1, pp. 140-168.
- Kim, Sungyoung & Thurbon, Elizabeth (2015). "Developmental Environmentalism: Explaining South Korea's Ambitious Pursuit of Green Growth." *Politics & Society*. Vol. 43. No. 2, pp. 213-240.
- Lim, Haeran (2010). "The Transformation of the Developmental State and

- Economic Reform in Korea.” *Journal of Contemporary Asia*. Vol. 40. No. 2, pp. 188-210.
- Mahoney, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology.” *Theory and Society*. Vol. 29. No. 4, pp. 507-548.
- Maman, Danial & Rosenhek, Zeev (2012). “The Institutional Dynamics of a Developmental State: Change and Continuity in State-Economy Relations in Israel.” *Studies in Comparative International Development*. Vol. 47. No. 3, pp. 342-363.
- Mkandaiwire, Thandika (2001). “Thinking about Developmental States in Africa.” *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 25. No. 3, pp. 289-313.
- Ó Riain, Seán (2004). “Institutions of the Developmental Network State.” *The Politics of High-Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. New York: Cambridge University Press, pp. 143-166.
- Park, Sang-Young (2010). “Crafting and Dismantling the Egalitarian Social Contract: the Changing State-Society Relations in Globalizing Korea.” *Pacific Review*. Vol. 23. No. 5, pp. 579-601.
- Park, Yongsoo (2011). “Revisiting the South Korean Developmental State after the 1997 Financial Crisis.” *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 65. No. 5, pp. 590-606.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*. Vol. 94. No. 2, pp. 251-267.
- Pirie, Iain (2005). “The New Korean State.” *New Political Economy*. Vol. 10. No. 1, pp. 25-42.
- _____ (2008). “Global Competition, Neoliberalism and Alternatives.” *The Korean Developmental State: From Dirigism to Neo-liberalism*. New York: Routledge, pp. 36-58.
- _____ (2012). “The New Korean Political Economy: Beyond the Models of Capitalism Debate.” *Pacific Review*. Vol. 25. No. 3, pp. 365-386.
- Pirie, Iain. *forthcoming*. “Korea and the Global Economic Crisis.” *Pacific Review*
- Routley, Laura (2014). “Developmental States in Africa? A Review of On-going Debates and Buzzwords.” *Development Policy Review*. Vol. 32. No. 2, pp. 159-177.
- Stubbs, Richard (2009). “What Ever Happened to the East Asian Developmental

- State: The Unfolding Debate.” *Pacific Review*. Vol. 22. No. 1, pp. 1-22.
- _____. (2011). “The East Asian Developmental State and the Great Recession: Evolving Contending Coalitions.” *Contemporary Politics*. Vol. 17. No. 2, pp. 151-166.
- Suh, Chungsook & Kwon, Seungho (2014). “Wither the Developmental State in South Korea? Balancing Welfare and Neoliberalism.” *Asian Studies Review*. Vol. 38. No. 4, pp. 676-692.
- Thelen, Kathleen (1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, pp. 269-404.
- Thurbon, Elizabeth & Weiss, Linda (2006). “Investing in Openness: the Evolution of FDI Strategy in Korea and Taiwan.” *New Political Economy*. Vol. 11. No. 4, pp. 1-24.
- Vergne, Jean-Philippe & Durand, Rodolphe (2010). “The Missing Link Between the Theory and Empirics of Path Dependence: Conceptual Clarification, Testability Issue, and Methodological Implications.” *Journal of Management Studies*. Vol. 47. No. 4, pp. 736-759.
- Satgar, Vishwas (2014). “South Africa’s Emergent ‘Green Developmental State’?” Williams, Michelle (ed.). *The End of the Developmental State?* New York: Routledge.
- Woo-Cumings, Meredith (1999). “Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development.” Woo-Cumings, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 1-31.

| 논문투고일 : 2015년 11월 06일 |

| 논문심사일 : 2015년 11월 20일 |

| 게재확정일 : 2015년 12월 04일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 22, No. 4 (2015)

**Analysis on the Cohabitation of
Developmentalism and Neoliberalism in Korea:
Changes in the Korean Developmental State since the
1990s and Varieties of Developmental-Neoliberal Mixes**

Sang-Young Park

(Dept. of Social Studies Education,
Korea National Univ. of Education)

This article aims to analyze the continuing cohabitation of developmentalism and neoliberalism in the Korean state since the 1990s. Three different kinds of developmental-neoliberal mixes are discussed. First, 'residual' mix is the temporary coexistence of developmentalism and neoliberalism as a series of radical neoliberal reforms in Korea have transformed the nature of the Korean developmental state into a neoliberal state since the 1990s while most of institutional legacies of the Korean developmental state are fading away. Second, 'path-dependent' mix is a somewhat long-term and stable combination of developmentalism and neoliberalism mainly due to the strong path-dependence of the Korean developmental state institutions. Third, 'synthetic' mix is a hybrid mixture of developmentalism and neoliberalism as the two elements constantly interact and interpenetrate with each other, giving rise to something that belongs to neither of them. In this paper, these three mixes of developmentalism and neoliberalism in relation to the Korean state and its changes since the 1990s are discussed with a focus on their causes of origin, institutional outcomes, and theoretical implications. This paper suggests that we

understand the currently existing mixes of developmentalism and neoliberalism in the Korean state not so much as one homogeneous and passing phenomenon but as a set of diverse phenomena with distinct internal dynamics.

- Key words: Path-Dependence, Developmental State, Neoliberal State, Neoliberalism, Developmentalism