

동아시아 경제성장의 성과와 모순 : 발전모델 추상수준에서의 분석*

김세걸**

- I. 머리말
- II. 동아시아 발전모델의 모순
- III. 동아시아 발전모델의 분화
- IV. 맺음말

이 글은 동아시아 발전모델에 내재된 성공과 위기의 모순구조를 통일적으로 파악할 수 있는 '개념의 지도'를 제시하고 있다. 또한 1990년대 이후 동아시아 발전모델의 상이한 분화 경로를 비교 분석함으로써 무엇이 그러한 차이를 가져오는지를 일본, 한국, 싱가포르 사례를 들어 분석하고 있다.

연구 결과, 국내 대기업 중심의 성장전략을 취해온 일본과 한국에서는 기업의 성장과 더불어 자본에 대한 국가의 우위를 상실한 데 반해, 외국인 직접투자 중심의 성장전략을 취해온 싱가포르에서는 기업의 성장에도 불구하고 자본에 대한 국가의 우위를 유지할 수 있었다는 점을 밝혀냈다. 개방경제 시대의 '포스트 발전국가'가 영미형 규제국가 방향으로 나아갈 것인지, 아니면 연성 발전국가의 방향으로 나아갈 것인지는 자본에 대한 국가의 우위 유지 여부에 달렸다고 할 수 있다.

주제어 강성 발전국가, 연성 발전국가, 수출주의, 경로 의존성

* 이 논문은 2002년도 학술진흥재단 기초학문육성 인문사회과학분야(지역연구) 연구비 지원(과제번호 : KRF 072-BL 2058)으로 이루어졌음.

** 서강대학교 동아연구소 상임연구원

I. 머리말

지난 세기 마지막 30년 동안 동아시아 국가들이 이룩한 경제성장은 세계인의 주목을 끌기에 충분한 것이었다. 이념적 대립과 분열, 전쟁과 권위주의적 억압, 저발전과 빈곤으로 표상되던 동아시아 지역이 세계경제의 가장 역동적인 성장의 중심으로 떠오른 것이다. 세계경제의 평균성장률을 훨씬 웃도는 동아시아 지역의 지속적인 고도성장을 가리켜 세계은행은 '동아시아의 기적'이라고 보고하였다(World Bank 1993).¹⁾ 그러나 그로부터 4년 후 동아시아 국가들을 급습한 경제위기는 동아시아의 '기적(Miracle)'이 '신기루(Mirage)'가 아니었나 하는 의구심을 확산시키는 계기가 되었다.

동아시아 국가들의 고도성장이 계속되는 동안, 동아시아 지역연구자들은 그 성공의 요인을 찾아내어 적절한 설명을 부과하지 않으면 안 되었다. 이를 위해 미국 정치경제와의 비교적 관점에서 동아시아 정치경제의 고유한 특징들을 도출하여 개념화하기도 하고, 라틴아메리카의 산업화 과정과 동아시아의 산업화 과정을 비교하기도 하였다.

이러한 과정을 거쳐 '계획합리적인 발전국가(developmental state)'의 전략적 시장개입에서 성공의 요인을 찾는 '발전국가론'(Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990; Chan 1993; MacIntyre 1994; Evans 1995)을 비롯하여 역내 국가들 간의 상이한 비교우위에 입각한 국제 분업과 자본 및 기술 이전의 선(善)순환 구조가 이 지역의 경제성장을 이끌었다고 강조하는 '거리기 떼(flying geese) 성장이론'(Kojima 1977; Cumings 1987), 개인보다 가족이나 공동체를 중시하고 교육과 저축의 미덕을 강조하며 민(民)에 대한 관(官)의 우위를 인정하는 '아시아적 가치'에 주목하는 '유교자본주의론'(Berger and Hsiao 1988) 등이 탄생하였다. 이 가운데

1) 1980-89년 세계경제의 평균성장률은 3.2%인데, 동아시아 국가들은 일본 4.0%, 중국 9.5%, 한국 7.8%, 대만 8.1%, 홍콩과 싱가포르 각기 7.3%, 말레이시아 5.8%, 태국 7.3%, 인도네시아 5.3%의 높은 성장률을 과시하였다(박변순 2002, 17의 표 참조).

데 발전국가론은 분석범주의 보편적 적용 가능성에 힘입어 동아시아 발전 모델의 핵심적 내용으로 자리 잡게 되었다.

냉전 종식 이전까지만 해도 동아시아 발전모델은 근대화의 과제를 안고 있는 제3세계 발전도상국들이 추구해야 할 하나의 모범적인 성장 전략으로 선전되었다. 특히 세계시장으로의 편입을 통해 (비록 비대칭적일지라도) 상호의존적 발전을 추구하는 수출지향 산업화 전략이 자립경제를 지향하는 수입대체 산업화 전략보다 경제적으로 더 나은 결과를 가져온다는 것을 입증해주는 결정적 사례로서 널리 인용되었다. 제3세계 자립경제모델의 실패와 동아시아 발전모델의 성공으로 인해 선진산업국 중심의 기성 국제질서에 도전장을 냈던 종속이론은 패퇴하지 않을 수 없었다.

그러나 냉전 종식과 함께 자본주의 대 사회주의의 체제경쟁이 종언을 고하고, 지구화(globalization)의 물결을 타고 서로 다른 유형의 자본주의 시스템간의 경쟁이 본격화됨에 따라 동아시아 발전모델은 심각한 도전에 직면하게 된다. 금융 지구화의 진행은 ‘금융 쇄국주의’를 전제로 하여 성립한 동아시아 발전모델의 근간을 흔드는 것이었다. 또한 미국과 동아시아 국가간의 통상마찰이 ‘구조마찰’로 발전하면서 동아시아 발전모델은 미국이 설정한 ‘세계표준(global standard)’—미국식 자본주의의 이념과 제도와 관행—에 맞지 않는다고 하여 그 해체를 강요당하고 있다. 한편 경제성장의 결과로 나타난 동아시아 각국의 시민사회의 성장이 국가의 자율성을 제약하고 시장에서의 국가의 퇴각을 요구함에 따라 발전국가의 전략적 시장개입을 핵심 내용으로 하는 동아시아 발전모델은 그 변용이 불가피해졌다. 그런 와중에 동아시아 경제위기가 급습함으로써 동아시아 발전모델은 외부로부터의 해체 압력에 더해 내부로부터도 심각한 회의(懷疑)에 봉착하게 된다.

이러한 도전에 직면하여 동아시아 발전모델의 운명은 어떻게 될 것인가? 동아시아 발전모델은 신증상주의적 통상·산업정책이 통용되던 20세기 국민국가 시대의 역사적 유물로서 남을 것인가? 아니면 신자유

주의 이데올로기가 지배적 영향력을 발휘하고 있는 지구화 시대에 맞게 새로운 형태로 변용되어 지속될 것인가? 혹시 발전국가의 쇠퇴가 불가피하다면, '발전국가 없는 동아시아 발전모델'은 가능한가? 동아시아 발전모델의 개념적 내포는 무엇이고, 그것의 외연은 어디까지 확대될 수 있는가? 경제위기 이후 더욱 뚜렷해지고 있는 동아시아 발전모델의 분화 현상을 어떻게 설명할 것인가?

이 글은 위와 같은 의문들에 부분적으로나마 답하기 위해 준비되었다. 이 글의 구체적인 목적은 다음 두 가지이다. 하나는 동아시아 발전모델에 내재된 성공과 위기의 모순구조를 통일적으로 파악할 수 있는 '개념의 지도'를 그리는 것이다(제2절). 다른 하나는 동아시아 발전모델의 상이한 분화 경로를 비교 분석함으로써 무엇이 그러한 차이를 가져왔는가를 밝히는 것이다(제3절). 이러한 분석을 통해 이 글은 변화된 환경 속에서 동아시아 발전모델의 생명력을 전망하고자 한다.

이 글은 제3절의 분석에 있어 한국과 일본, 그리고 싱가포르의 사례에 연구의 범위를 한정하기로 한다. 동아시아 발전모델에 포괄될 수 있는 그 밖의 여러 나라들에 대한 분석은 차후의 과제로 남겨둔다.

II. 동아시아 발전모델의 모순

선행 연구들은 동아시아 발전모델의 주요 특징을 다음과 같이 규정하고 있다. 정부-은행-기업간의 긴밀한 관계, 저소비와 고저축, 전략산업에 대한 대규모 투자, 기업부문의 고부채에 대한 정부의 보증, 제한된 시장경쟁과 독과점적 시장구조, 강한 규제와 정부 간섭, 유교문화와 공동체주의, 개발독재형 권위주의 정치체제, 국가주도형 수출지향 공업화 전략, '선경제, 후정치' 형 사회발전(구종서 1996) 등이 그것이다. 이 글은 이상과 같은 특징들을 압축적으로 담을 수 있는 개념의 용기로

서 ‘발전국가’와 ‘수출주도형 축적체제’라는 두 개의 개념에 주목하고, 이를 중심으로 동아시아 발전모델을 규정하려고 한다. 먼저 기존 연구에 의거하여 발전국가의 개념적 특성을 정리해보면 다음과 같이 요약될 수 있다(Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990; Evans 1995; 이병천 1998; 박은홍 2000; 윤상우 2003).

첫째, 발전국가는 ‘따라잡기 근대화’ 또는 ‘경제성장’이라는 목표에 대해 폭넓은 사회적 합의를 이끌어낼 수 있어야 하며, 이를 자신의 정치적 정통성의 근거로 삼는다. 달리 표현하면, 부국강병을 추구하는 신중상주의적 사고를 국가와 사회의 지배적 이데올로기로 내면화시킬 수 있어야 한다.

둘째, 발전국가는 사회의 정치적 압력으로부터 상대적으로 ‘자율적’이며, 경제성장이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 전략적으로 기업가 집단을 육성하기도 하고 노동자 집단을 억압적으로 동원하기도 한다. 사회에 대한 국가의 우위가 관철된다. 발전국가는 권위주의적 개발독재 체제와 친화력이 있지만, 그것이 필연적인 것은 아니다. 권위주의적 독재체제 하에서 국가가 특정 사회집단에 포획되어 ‘자율성’을 상실한 채 ‘악탈국가(predatory state)’로 전략하는 경우도 있고, 반대로 민주주의 정치체제 하에서도 관료기구의 정책적 자율성이 보장되는 경우도 있기 때문이다.²⁾

셋째, 발전국가는 자신의 전략적 목표를 달성할 수 있는 효과적인 정책수단과 정책집행 능력을 갖고 있는 ‘강한 국가(strong state)’이다. 즉 응집력 있고 잘 조직된 우수한 관료집단이 다양한 정책수단을 통해 제한된 자원을 민간부문에 전략적으로 할당하고, 민간부문과의 긴밀하고 협조적인 정책네트워크를 통해 이들을 지도하고 규율한다. 그런 의

2) 전후 일본에서는 경제관료가 정치적 압력을 차단하면서 정책적 자율성을 누릴 수 있었다. 이것이 가능했던 것은 “정치가는 관료의 인사에 개입하지 않는다”는 비공식적 불문율이 형성되어 있었기 때문이다. 정치가로부터 관료 인사권의 독립은 관료들의 정책적 자율성을 높이는 데 기여하고 있지만, 관료주도형 정책결정은 고도의 정치적 결정이 필요한 상황에서 정치가의 리더십을 잠식하기도 한다.

미에서 발전국가의 자율성은 민간부문과의 ‘연계된 자율성(embedded autonomy)’이라고 할 수 있다(Evans 1995).

일본과 한국에서는 국가가 사업 인허가권을 가지고 특정 산업부문을 직접 통제하는 경우도 있었지만, 주로 금융 감독권을 이용해 금융기관을 통제함으로써 간접적으로 민간부문을 통제하였다. 주식시장의 미발달로 인해 투자자금을 주로 은행을 통해 조달해야 하는 기업의 간접 금융 방식이 이를 가능하게 했다. 국가-금융-기업간에 긴밀한 협조적 정책네트워크가 형성되어 있었기 때문에 국가는 다양한 금융적 유인을 조작함으로써 시장을 ‘통치’할 수 있었다(Wade 1990).

넷째, 발전국가는 시장을 부정하는 것이 아니라, 효율성과 혁신의 원천으로서 시장을 존중하며, ‘시장 순응적’ 방식으로 시장에 개입한다. 발전국가는 ‘시장의 실패(market failure)’를 시정하는 역할을 할 뿐 아니라, 시장이 형성되어 있지 않으면 시장을 창출하는 역할도 수행한다. 또한 스스로 시장의 규율을 받아들임으로써 ‘국가의 실패(state failure)’를 예방하기도 한다. 그런 의미에서 ‘계획 합리적’인 발전국가는 강력한 개입주의 국가의 한 유형이지만, ‘계획 이데올로기적’인 사회주의 국가와 다르며, 자기 규율을 상실한 채 지대를 추구하는 ‘악탈국가’와도 구별된다.

이상은 지배이데올로기, 국가-사회관계, 국가-시장관계를 기준으로 하여 발전국가의 특성을 정리한 것이다. 1950년대까지의 일본의 국가, 1960~70년대의 한국, 대만, 싱가포르의 국가가 그 전형적 사례이다. 이 시기 동아시아의 특정 지역에서 나타난 발전국가는 지배적 경제이데올로기로서의 자유주의, 투명한 자유경쟁시장, ‘게임의 감독’이 아니라 ‘게임의 심판’으로서의 국가 등으로 특징지어지는 미국의 자유주의적 ‘규제국가(regulatory state)’와는 확연히 구별된다.

흔히 동아시아 발전국가와 동아시아 발전모델을 혼용하여 사용하고 있지만, 동아시아 발전모델은 단순히 발전국가 모델로 환원시킬 수 없는 또 하나의 개념적 구성물을 갖고 있다. 수출주도형 축적체제가 그것

이다. 경험적으로 동아시아 발전국가와 수출주도형 축적체제는 상호 밀접하게 결합되어 나타나고 있지만, 환경의 변화로 인해 발전국가가 쇠퇴하고 난 다음에도 '발전국가 없는 수출주도형 축적체제'는 지속될 수 있다는 점에서 양자의 개념적 차별화는 필요하다고 생각한다.

수출주도형 축적체제란 나이링 썸(Ngai-Ling Sum)이 대서양 포드주의(Atlantic Fordism) 발전모델과 동아시아 발전모델을 구별하기 위해 만들어낸 '수출주의(exportism)'라는 조절이론적 개념을 이 글의 추상수준에 맞게 다소 단순화시킨 것이다.³⁾ 조절이론에 의하면, '포드주의' 축적체제는 기본적으로 생산이 국내시장의 수요를 향해 이루어지고, 투하된 자본의 이윤이 국내시장에서 실현되는 "내향적 성장양식"인데 반해, '수출주의' 축적체제는 처음부터 생산이 국외시장의 수요를 향해 기획되고, 소비와 이윤 실현도 모두 국외시장에서 이루어지는 "외향적 성장양식"이다. 이 양자의 결정적 차이는, 생산과 이윤 실현의 호순환을 이루기 위해 전자는 국내 유효수요의 창출이 필요한데 반해, 후자는 그에 대한 유인이 약하다는 점이다. 이는 서로 다른 성격의 임금관계, 즉 생산성 향상과 연계된 임금관계(포드주의)와 비용 삭감과 연계된 억압적 임금관계(수출주의)를 결과하게 된다는 것이다 (Sum 1998; 왕젠환 2003).

수출주도형 축적체제는 '수출주의'의 이러한 개념적 내포를 계승하면서도 이념형적 개념을 좀 더 경험적인 추상수준으로 하향조정한 것이다. 그러면 수출주도형 축적체제의 내재적 속성을 살펴보도록 하자.

첫째, 수출주도형 축적체제는 특정 지역에 자본을 투자하고 노동을 고용하여 생산한 재화를 그 지역의 내수시장이 아니라 세계시장에서 판매하여 자본의 이윤을 실현하는 외향적 순환 형태의 자본축적양식이다. 따라서 이러한 축적체제는 경쟁력만 있다면 무한히 확장할 수 있는

3) 이 글은 조절이론의 개념 틀을 이용하고 있지 않기 때문에 '수출주의'라는 추상성이 높은 개념보다는 이를 좀 더 구체화시킨 '수출주도형 축적체제'라는 용어를 사용하기로 한다. 사실 동북아 국가들의 자본축적체제가 전적으로 수출에만 의존하는 것이 아니기 때문에 '수출주도형'이라는 표현이 더 정확하다고 생각한다.

세계시장을 상대로 생산을 하기 때문에 내수시장의 규모와 관계없이 생산을 확장할 수 있으며, '규모의 경제'를 실현할 수 있다. 즉 국제 분업체계에서 특화된 비교우위를 확보할 수만 있다면, 자본이나 노동과 같은 요소 투입의 확대를 통해 '고도성장'을 실현할 수 있는 기회 구조가 잠재되어 있다.

둘째, 수출주도형 축적체제는 세계시장에서 다양한 경쟁자들과 비교우위에 입각하여 자유경쟁을 해야 하기 때문에 국내 수출부문 생산자들에게 '국제경쟁력 강화'를 위한 비용 절감이나 생산성 향상을 강제하게 된다. 즉 발전국가의 신중상주의적 통상·산업정책에 힘입어 국내시장에서 독과점적 지위를 획득하더라도, 세계시장에서의 경쟁에서 살아남기 위해서는 끊임없이 자기 혁신을 추구하지 않으면 안 되게 만든다. 세계시장에서의 경쟁은 수출부문 생산자들의 지대추구(rent-seeking) 유인을 약화시킬 뿐만 아니라, 시장에 개입하는 발전국가를 시장 규율로 다스림으로써 산업정책의 문란을 규율하고 국가 개입의 효율성을 높이는 데 기여하게 된다.

셋째, 수출주도형 축적체제는 예측하기도 어렵고 통제할 수도 없는 세계시장의 수요 변동에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 언제나 과잉설비투자와 과잉생산의 잠재적 위기 요인을 내포하고 있다. 이러한 '시장의 불확실성'에 따르는 위기 이외에도 '정치의 불확실성'에 따르는 위기도 잠재해 있다. 즉 동북아 국가들처럼 "스미스(Smith)와 리스트(List)의 결합"(조영철 1998)이라고 할 수 있는 이중적인 통상정책—해외시장을 향한 수출촉진정책과 국내시장 보호정책의 동시 추구—을 취할 경우, 상대국의 무역보복과 시장개방 압력을 유발할 수 있다는 것이다.

넷째, 앞에서도 지적했듯이, 수출주도형 축적체제는 생산(국내)과 소비(해외)의 분리에 기초한 축적체제이기 때문에 국내 유효수요를 창출하기 위해 노동자의 소득과 복지를 향상시켜야 할 유인을 결여하고 있다. 높은 생산성-높은 임금-높은 소비의 포드주의적 호순환 구조 대신 국제

경쟁력 강화를 위한 비용 절감의 일환으로 임금인상을 억압하는 노동착취적 임금관계를 구조화시킬 가능성이 높다. 즉 수출주도형 축적체제는 세계시장의 수요 증가에 맞춰 공급을 확대해가는 성장 위주의 투자전략을 통해 고용 기회를 확대함으로써 농촌의 과잉인구를 흡수하고 도시의 실업문제를 해결하는 데 기여하지만, 노동자 복지를 시장과 기업에 맡김으로써 사회복지의 빈곤화를 초래하는 경향이 있다는 것이다.

이상의 논의를 종합해보면, 동아시아 발전모델은 발전국가의 '계획 합리적' 시장개입을 통해 국내저축과 해외자본을 동원하여 국제 분업 체계에서 비교우위를 확보할 수 있는 전략적 산업부문에 집중투자하고, 여기서 생산된 재화를 세계시장에 수출하여 이윤을 실현한 다음, 다시 국내에 재투자함으로써 수출주도형 축적체제에 내재된 고도성장의 가능성을 현실화시켜가는 발전 전략과 제도라고 할 수 있다. 이 모델은 발전국가에 내재된 '악탈국가'로의 타락 가능성과 수출주도형 축적체제에 내재된 '과잉투자'의 잠재적 위기 요인을 항상적으로 안고 있는 매우 위험스러운 전략과 제도이지만, 발전국가의 '계획 합리성'과 수출주도형 축적체제의 '비교우위 경쟁 규율'이 서로 위기 요인을 관리하고 규율함으로써 위기의 발현을 억제하고 성장의 가능성을 극대화할 수 있었다. 동아시아 발전모델은 다음과 같은 공통의 국내외적 환경 조건 하에서 형성되고 작동하였다.

먼저 공통의 국내 환경으로는 전쟁과 개혁 등으로 사회경제적 지배 계급이 해체됨으로써 시민사회가 현저히 약화된 반면, 국가는 '과대 성장'해 있었다는 점을 들 수 있다. 일본에서는 전후 개혁을 통해 재벌과 지주계급이 해체되었고, 한국과 대만에서도 내전 과정을 통해 지주계급이 소멸되었다. 후자에서는 자본주의 발전의 미성숙으로 인해 자본가와 노동자의 계급형성이 미미했다. 반면 이들 나라는 모두 전쟁을 수행하는 과정에서 잘 조직된 관료기구와 사회동원체제를 발전시킬 수 있었는데, 바로 이러한 제도적 유산으로부터 '강성' 발전국가가 출현할 수 있었던 것이다. 이들 나라의 '강성' 발전국가는 사회의 특수이익들과의 갈등을

조정하기 위해 시간을 낭비하거나 원래 계획을 비합리적으로 수정하는 일 없이 경제발전이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 사회의 모든 자원을 동원하는 '계획 합리성'을 유감없이 발휘할 수 있었다.

다음으로 공통의 국제 환경으로는 동아시아의 냉전 질서와 미국의 글로벌 패권 체제를 들 수 있다. 일본, 한국, 대만은 아시아에서의 공산주의 팽창을 봉쇄하기 위한 전략적 요충지에 위치함으로써 안보적 고려에서 미국의 특혜적 지원을 받았다. 즉 패권국으로서 미국은 이들의 초기 수출지향 산업화를 돕기 위해 차관도 제공하고 기술이전도 해주었을 뿐만 아니라, 자국의 시장을 개방하면서도 이들 나라의 국내시장 보호정책을 묵인하는 관용적 통상정책을 취했다. 이러한 '냉전 프리미엄'에 힘입어 이들 나라는 "수입대체와 수출대체가 상호의존하면서 강화되는 복선형 산업화"(이병천 1998)를 성공적으로 추진할 수 있었다. 그러나 이들 나라의 수출주도형 축적체제의 한 계기로서 미국 시장이 확고히 자리 잡게 됨에 따라 미국 시장의 수요 동향 및 우호적 개방 여부는 동아시아 발전모델의 성공과 위기를 가르는 결절점(結節點)의 하나로 부상하게 되었다.

이상과 같은 특수한 역사적 조건과 환경 속에서 형성된 동아시아 발전모델은 시간의 경과에 따라 환경이 변화하면 내재적 모순의 발전 등으로 인해 변용될 수밖에 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 발전 국가와 수출주도형 축적체제는 '성공의 위기'를 초래할 수밖에 없는 내재적 모순을 배태하고 있다는 것이다.

발전국가가 추구하는 '따라잡기 근대화' 또는 '압축성장'이 성공적으로 달성되면, '발전' 이데올로기는 쇠퇴하고, 한 가지 목표를 향해 달려가는 동안 억제되었던 사회의 다양한 욕구들이 분출하기 마련이다. 이는 기술합리성에 입각한 관료들의 자율적인 정책결정을 방해하고, 정책결정과정을 '정치화' 시키게 된다. 사회의 압력으로부터 차단되어 있던 발전국가는 이익집단들의 정치적 침투에 의해 점차 자율성을 침식당하게 된다. 또한 경제성장과 함께 성장해온 기업들이 더 이상 국가의

보호와 지원 없이도 세계시장에서 경쟁력을 가질 수 있게 됨에 따라 이들은 국가의 통제와 개입을 거부하게 된다. 이러한 과정을 통해 국가의 자율성은 점차 약화되어 간다.

한편 수출주도형 축적체제가 효율적으로 가동되어 미국 시장에서 성공을 거두면 거둘수록 동아시아 국가들에 대한 미국의 시장자유화 압력을 더욱 강화된다. 특히 제조업 분야에서 비교우위를 상실한 미국은 자국이 비교우위를 갖고 있는 금융·서비스·지식산업 분야의 시장 개방과 규제완화를 요구하게 된다. 무역불균형을 둘러싼 미국과 동아시아 국가들 간의 통상마찰은 국내 제도와 문화적 관행까지 미국이 설정한 '세계표준'에 맞추도록 강요하는 구조마찰로 발전한다. 무역적자의 누적과 냉전 종식으로 인해 미국은 '시혜적 패권국'에서 '악탈적 패권국'으로 변모한다. 동아시아 국가들이 누리던 '냉전 프리미엄'은 사라지고, 미국의 시장자유화 압력으로 인해 이들 국가가 선택할 수 있는 정책수단의 폭은 더욱 협소해진다. WTO 체제의 등장은 이러한 경향을 더욱 가속화시킨다. 발전국가는 자율성만 약화되고 있는 것이 아니라, 국가 능력까지 쇠퇴하게 된다는 것이다.

III. 동아시아 발전모델의 분화

1980년대에 들어 동아시아 발전모델에 내재해 있던 모순은 점차 현실화되기 시작한다. 모순의 발현은 동아시아 발전모델을 변용시키고 있을 뿐만 아니라 분화시키고 있다. 예컨대, 일본과 한국의 발전국가는 미국의 외압과 국내 대기업들의 내압에 눌려 점차 국가 자율성을 상실하면서 '신자유주의 규제국가'의 방향으로 변용되고 있는 데 반해, 대만과 싱가포르의 발전국가는 유사한 환경의 변화에 노출되었음에도 불구하고 어느 정도 국가 자율성을 유지하면서 새로운 유형의 '연성 발전국가'로 이행하는 양상을 보여주고 있다.

〈그림 1〉은 국가-사회관계(국가 자율성의 고저)와 국가-시장관계(시장의 자율성·투명성·개방도)를 양 축으로 하여 동아시아 발전모델의 적용 대상이 되는 국가들이 개발연대에 차지하고 있던 위상과 성숙기(혹은 경제위기 이후)에 들어 변화된 위상을 낮은 수준의 관찰에 기초하여 표시해본 것이다. 여기서는 축적체제의 변화는 표시하지 않고 다만 국가 성격과 역할의 변화만을 표시하였다.

1. 기본 가설

먼저 기존 연구의 개념들을 빌려 국가 유형을 정의해보면, 다음과 같다. ‘강성 발전국가’란 경제와 사회를 자신이 설정한 방향으로 적극적으로 형성해나갈 수 있는 능력을 가진 국가를 말한다. 존슨의 ‘계획합리적 발전국가’는 기본적으로 강성 발전국가이다. 이에 대해 ‘연성 발전국가’는 강성 발전국가와 같은 적극적인 형성 능력은 결여하고 있지만, 사회집단들의 요구를 조절하거나 거부할 수 있는 역량은 갖고 있는 국가를 말한다(Wade 1990). 논자에 따라서는 이러한 국가를 ‘유연한 발전국가’(O’ Riain 2000)라고 개념화하기도 한다. 유연한 발전국가란 독자적인 자율성을 누리는 국가가 아니라, 외국자본과 국내 혁신 네트워크에 다중적으로 ‘연계된 자율성’을 누리는 국가라고 할 수 있다.

한편 ‘규제국가’(Johnson 1982)란 시장의 공정한 경쟁 규칙을 확립하고, 경제행위자들이 그것을 준수하도록 감독하는 국가이다. 규제국가는 강성 발전국가처럼 경제와 사회를 자신의 의지대로 형성해가고자 하는 의지도, 능력도 없는 국가이지만, 그렇다고 결코 ‘약한 국가’는 아니다. 공정한 경쟁 규칙의 준수를 강제할 수 있을 만큼 사회로부터 자율적이고, 능력도 있는 ‘강한 국가’이다. 다만 재량적 규제권한을 추구하지 않을 뿐이다. 이에 대해 ‘시장국가’(박은홍 2003)란 공정한 시장적 경쟁을 보장하는 제도도 없는 상태에서 독점적 시장 세력을 감시

하고 통제할 수 있는 능력이 현저히 약화된, 무능한 국가를 말한다. 규제완화를 계기로 자본이 시장에서 독점적 지위를 남용함으로써 시장질서가 불안정해져도 시장국가는 이를 규제할 능력이 없다.

〈그림 1〉 동아시아 발전국가의 성격 변화

	← 통제된 시장	국가-시장관계	투명하고 개방된 자유시장 →
↑ 국가의 높은 자율성	C 계획국가 중국	강성 발전국가	연성 발전국가
국가-사회 관계	A 한국, 일본 B 대만, 말레이시아 D 인도네시아 E 타이	C 개방중국 싱가포르	싱가포르 B' 대만, 말레이시아 A' 한국, 일본 규제국가 (질서있는 시장)
↓ 낮은 자율성	D'인도네시아 약탈국가 (정실자본주의)	E 타이	시장국가 (무질서한 시장)

일반적으로 경제가 성장하고 시장이 발달할수록 국가의 역할은 '시장 형성자' 또는 '규칙 제정자'에서 '공정한 게임의 감시자'로 바뀌기 마련이다. 국민경제가 상대적 폐쇄상태에서 벗어나 개방체제로 이행할수록 국가의 재량적 시장개입은 국제사회의 규범에 의해 제약을 받기 때문에 국가의 정책수단 선택 폭은 협소해진다. 신고전파 발전론에서는 〈그림 1〉에서 좌상방에 위치한 강성 발전국가가 장기적 추세로 볼 때 우중방을 향해 이행해가는 것이 정상적인 경로이며 보편적이고 필연적인 과정이라고 본다.

그러나 현실에서는 <그림 1>에서 볼 수 있는 것처럼, 다양한 분화 현상이 나타나고 있다. 어떠한 요인들에 의해 이러한 분화가 나타나게 되었는가? 신제도주의에서는 제도 변화의 ‘경로 의존성(path dependency)’ 때문에 이처럼 상이한 결과가 나온다고 본다. 결국은 제도 형성의 역사적 ‘경로’를 비교적 관점에서 추적해볼 수밖에 없다.

〈표 1〉 상이한 경로의 제도적 배경

	일본, 한국	싱가포르
국가-사회관계	민주주의의 과속, 민주화의 급진전 이익집단정치의 활성화	민주화의 지연 또는 점진적 진행 이익집단정치의 비활성화
국가-자본관계	국내 대기업 중심의 성장 → 대기업의 정치적 영향력 증가 → 자본에 대한 국가 우위 상실 외국자본의 직접투자 견제 + 대기업의 금융자유화 선호 → 국가의 금융통제 악화	국가자본+ 다국적기업 중심의 성장 → 자본에 대한 국가 우위 유지 외국자본의 직접투자 선호 + 금융자유화 견제 → 국가의 금융통제 유지
국가-세계체제관계	상대적으로 폐쇄적인 국내시장 강한 외압 → 타율적 개방 ‘통제를 상실한’ 급진적 개방	상대적으로 개방적인 국내시장 자발적·선제적 개방 통제된 점진적 개방
위기관리	시장에 대한 국가의 통치능력 약화 장기불황(일본), 외환위기(한국)	시장에 대한 국가의 통치능력 유지 외환위기 회피

〈표 1〉은 고전적 동아시아 발전모델에 속하는 일본과 한국, 그리고 싱가포르가 어떠한 제도적 배경 때문에 발전국가의 변용에 있어 서로 다른 경로를 걷고 있는지를 가설의 형태로 비교한 것이다. 이를 풀어서 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자본의 지배적 형태가 자본에 대한 국가의 자율성에 상이한 영향력을 미친다. 국내 대기업 중심으로 성장해온 일본과 한국에서는 경제가 성장함에 따라 대기업집단의 정치적 영향력이 크게 증가하여 국가가 자본에 대한 통제력을 상실하고 있는 데 반해, 국가자본의 적극적인 역할과 다국적기업의 직접투자 중심으로 성장해온 싱가포르에서는

경제성장과 함께 기업들이 성장해도 자본에 대한 국가의 통제력이 유지되고 있다는 것이다.

둘째, 시장자유화의 타율성과 자발성이 개방된 시장에 대한 국가의 통치(governing) 능력에 상이한 영향력을 미친다. 상대적으로 폐쇄적인 국내시장을 갖고 있는 일본과 한국에서는 시장자유화를 요구하는 강한 외압에 의해 타율적으로, 그리고 급진적으로 시장을 개방함으로써 개방된 시장에 대한 국가의 통치능력을 상실하였는데 반해, 국내시장에 대해 상대적으로 개방적인 정책을 취해온 싱가포르의 개방된 시장에 대한 국가의 통치 능력을 유지할 수 있었다는 것이다.

셋째, 민주화 또는 이익집단정치의 활성화 정도가 국가의 자율성에 상이한 영향력을 미친다. 고도성장기 이후의 일본과 민주화 이후의 한국에서는 이익집단정치가 활성화됨에 따라 정책결정과정의 점차 정치화되어 국가의 자율성이 크게 침식당하고 있는 데 반해, 민주화의 지연 또는 점진적 이행으로 이익집단정치가 억제된 싱가포르에서는 국가가 사회로부터 상대적 자율성을 유지할 수 있었다는 것이다.

끝으로 이상의 가설들을 종합하여 한마디로 표현한다면, 시장에 대한 국가의 상이한 통치능력이 경제위기 예방 및 관리에 있어 상이한 결과를 가져온다는 것이다. 국가의 시장 통치능력이 현저히 약화된 일본에서는 경제위기가 장기화되고 있음에도 불구하고 국가가 위기 타개를 위한 산업구조조정을 적극적으로 추진하지 못하고 있다. 한편 신자유주의 정책으로의 성급한 전환으로 인해 시장에 대한 국가의 통치능력을 상실했던 한국에서는 외환위기가 발생하였다. 이에 비해 국가가 시장에 대한 통치능력을 유지하였던 싱가포르는 외환위기의 발생을 예방할 수 있었다.

그러나 여기서 유의해야 할 것은 시장에 대한 국가의 통치능력이 반드시 ‘좋은 경제실적’을 보장하는 것은 아니라는 것이다. 경제발전은 미국경제가 1980년대의 ‘창조적 파괴’ 과정을 거쳐 1990년대에 IT 산업을 중심으로 역동적인 발전을 보여주었던 것처럼 시장의 경쟁 원

리와 효율적인 자원배분에 의해서도 달성될 수 있다. 다만 여기서 강조하고자 하는 것은 ‘경제위기 예방 및 관리’에 있어서 시장에 대한 통치능력을 상실한 국가보다 이를 유지하고 있는 국가가 더 잘 대응할 수 있다는 것이다.

그러면 일본, 한국, 싱가포르 사례에 대한 간략한 비교를 통해 이상의 가설들을 검증해보도록 하자.

2. 자본의 지배적 형태와 국가 자율성

먼저 자본의 지배적 형태와 국가 자율성의 관계에 대해 살펴보도록 하자. 전후 일본에서는 점령개혁의 일환으로 ‘자이바츠(財閥)’가 해체되었지만, 국제냉전의 심화로 인해 민주적 개혁이 후퇴함—이를 ‘역(逆)코오스’라고 한다—에 따라 ‘자이바츠’는 ‘게이레츠(系列)’의 형태로 다시 부활하였다. 경제부흥에 대한 국민적 합의 하에 일본의 경제관료들은 금융통제를 통해 전략적 산업부문으로의 자원의 경사배분을 유도하고, 적극적인 산업정책을 통해 중화학공업 부문에서 대기업 집단을 육성하였다. 고도성장의 불균등 발전 과정에서 상대적으로 낙후된 내수 부문의 중소기업과 자영업자층에 대해선 국내시장 보호정책과 재정정책을 통해 보상해주는 전략을 취했다.

대장성의 인위적 저금리정책에 힘입어 일본의 대기업들은 자본시장에서의 직접금융보다 주로 은행을 통해 투자자원을 조달하는 간접금융 방식을 선호하게 되었고, 그 결과 국가-금융-기업간의 긴밀하고 협조적인 정책네트워크가 형성되었다. 이는 기업통치구조(corporate governance)에도 영향을 미쳐 메인뱅크(main bank) 중심의 ‘내부자 통제’ 모델을 만들어냈다. 즉 소유구조 측면에서 개인주주들의 비중이 낮은 반면, 은행 및 기업간의 상호출자의 비중이 절대적으로 높고, 그 결과 개인투자자들이 기업의 의사결정에 영향력을 미칠 수 있는 길이 사실상 봉쇄되어 있

고, 외부자에 의한 적대적 M&A의 가능성도 배제되어 있는 기업통치구조가 형성되었다.

이러한 구조 하에서는 기업 경영자들이 시장의 변동으로부터 경영권의 안정을 보장받을 수 있기 때문에 단기적인 이윤을 극대화보다는 장기적인 안목에서 시장점유율 극대화를 추구하는 성장지향형 경영을 하게 된다(シェアード 1997; 中谷 巖 1996; 아오키·오쿠노 1998). 이렇게 성장한 일본의 대기업들은 '게이단렌(經團連)'과 같은 총자본의 입장을 정치적으로 대변하는 기구를 통해 집권 자민당에 정치자금을 제공하면서 점차 국가의 정책결정과정에 영향력을 행사하게 된다.

일본에서 국가-자본관계에 있어 국가 우위는 고도성장기에 접어들면서 서서히 종식되었다. 1950년대 중반까지는 통산성의 산업정책이 기업의 활동에 상당한 영향력을 미쳤지만, 고도성장이 이룩한 이후부터는 민간기업 주도로 경제성장이 이루어졌다는 것이 최근 학계의 정설이다(野口悠紀雄 1995; Aoki and Patrick 1994; Calder 1993; 樋渡展洋 1991; 小宮隆太郎他 1984). 1960년대에 들어 일본이 개방경제체제로 이행하고, 세계 유수의 경제대국으로 부상함에 따라 일본의 발전국가는 그 기능에 있어 큰 변화를 보이게 된다. 성장산업 보호육성정책보다는 쇠퇴산업 합리화정책으로 산업정책의 중심이 이동하고, 불균등 성장에 따른 지역간 소득격차를 시정하기 위해 재정정책이 발동된다. 국가의 보호와 지원 없이도 세계시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 대기업들은 국가의 간섭을 배제하려고 할 뿐 아니라, 자신이 바라는 방향으로 국가를 통솔하려고 하기에 이른다. 1970년대의 석유위기를 '감량경영'과 '집중호우식 수출'을 통해 성공적으로 극복함으로써 자신감과 사회적 권위를 회복한 일본의 재계는 1980년대에 들어 '중세 없는 재정재건'이라는 기치 하에 행·재정개혁을 주도하면서 국정의 리더십을 발휘하였다.

한국의 발전국가도 1960~70년대의 산업화 과정에서 적극적인 산업정책과 금융정책을 통해 국가가 설정한 전략적 산업부문에서 대기업들

집중적으로 육성해왔다. 국가는 은행에 대한 소유권과 임원 인사권을 통해 은행의 경영과 대출과정에 직접 개입하였고, 은행은 정부의 지시에 따라 엄격한 대출심사도 없이 기업들에게 금융자금을 배분해왔다. 한편 국가의 파트너로 선정된 대기업들은 국가가 사업영역과 투자재원을 배분해주고 투자위험까지 부담해주었기 때문에 성장에만 몰두하면 되었다. 이 과정에서 재벌이라고 불리는 “총수 및 그 가족에 의해 소유·지배되는, 다각화된 대규모 기업집단”(강철규 1999)이 급속히 성장하였다. 재벌들은 주로 은행대출과 계열사간 상호출자를 통해 계열사들을 확장해왔기 때문에 자기자본비율은 낮으나 상대적으로 높은 내부지분율을 유지함으로써 총수의 지배력은 그대로 유지·확대될 수 있었다. 그 결과 총수 1인이 다각화된 거대 기업집단을 독단적으로 지배·경영하는 독특한 통치구조가 형성되었다.

국가-자본관계의 측면에서 볼 때, 개발연대의 한국 발전국가는 군부권위주의 정권이 사회로부터의 정치적 압력을 모두 차단해주었기 때문에 고도의 자율성을 누리면서 오로지 ‘발전’ 목표만을 추구할 수 있었다. 불법 쿠데타로 권력을 장악한 군부엘리트들은 정치적 정통성의 결여를 경제적 업적을 통해 보충하려는 유인이 강했기 때문에 비록 정권·재벌 간의 이권 결탁이 있기는 했어도 재벌들의 이해에 종속되지 않았다. 국가는 금융지배를 지렛대로 하여 재벌들을 규율할 수 있었고, 자신이 설정한 전략적 산업부문으로 대규모 투자를 유도할 수 있었다(최병선 1991; 조영철 1998; 이병천 1998).

그러나 경제가 성장함에 따라 국가-기업간의 정보 비대칭성 문제가 더욱 심화되고, 또한 국가-기업간의 전략적 상호의존 관계가 고착됨으로써 국가 자율성은 점차 약화되어 갔다. 1979년의 석유파동으로 인한 중화학공업 부문에의 과잉투자 위기는 국가-기업간의 정보 비대칭성 문제가 심각해졌음을 보여주는 단적인 예였으며, 위기 수습을 위한 투자조정 과정에서 정부의 조치에 순응하지 않는 기업들에 대해선 금융지원을 중단하겠다고 경고했음에도 불구하고, 관련 기업들이 이에 저항한

것은 재벌에 대한 국가의 통제력이 크게 약화되었음을 보여주는 것이었다. 1980년대에 들어 국민경제에서 차지하는 재벌기업의 비중이 더욱 커짐에 따라 이들에 대한 국가의 구조적 의존성이 심화되었고, 그 결과 국가-재벌 관계는 초기의 국가 우위에서 공생적 상호의존 관계로 변화되어갔다(Kim 1988).

그러나 한국의 재벌들은 부의 축적 과정에서 도덕적 정당성을 가질 수 없었기 때문에 일본의 재계처럼 시민사회의 지지를 동원하면서 정치적으로 강력한 영향력을 행사할 수 없었다. 재벌들은 경제적으로 성장했어도, 정치적으로는 항상 취약했다. 국가와 정권은 재벌의 경제력과 정치자금에 각기 의존하면서도, 시민사회의 불만을 동원하여 선택적으로 재벌들을 규율할 수 있는 여지가 있었다.

일본과 한국의 경우와는 달리 싱가포르에는 1965년 독립 당시 경제적 민족주의의 전통이나 국내 대기업이 존재하지 않았다. 국내기업들은 주로 서비스 및 중계무역에 종사하는 소규모 영세자본들이 고작이었다. 정부부문도 산업화에 필요한 자본, 기술, 자원 등을 충분히 보유하고 있었던 것도 아니다. 이에 싱가포르 정부는 다국적기업들을 최대한 유치하여 수출지향 산업화를 추진하였다.

싱가포르 정부가 해외차관보다는 ‘외국인 직접투자(FDI)’를 더 선호한 이유는, 전자는 자본 이외에는 가져오는 것이 없지만, 후자는 자본, 기술, 경영기법, 시장 등을 모두 수반하기 때문이다. 또한 해외차관은 외채 누증과 통화량 팽창, 물가상승 등으로 연계되기 쉽기 때문에 인민행동당 정부가 표방하고 있는 ‘안정성장론’과 양립하기 어렵다는 점도 들 수 있다. 그런데 외국인 직접투자를 무제한적으로 유치할 경우 싱가포르 경제가 외국자본에 완전히 종속되어 국가주권마저 잠식당할 우려가 있다. 이에 대비하여 싱가포르 정부는 대규모 국영기업의 창설, 외국자본 유치선의 다변화, 국내 기업과 다국적기업 간의 상호보완적 역할 분담 등 다양한 예방책을 마련하였다(전제국 2002).

여기서 특기할 사항은 싱가포르 국영기업의 경우 기업경영의 목표

나 원리, 환경 등에서 일반 사기업들과 별 차이 없다는 것이다. 싱가포르 국영기업은 정부로부터 그 어떤 특혜나 보조금도 받지 않으며, 동일한 조건에서 국내 사기업 및 다국적기업들과 경쟁하였다. 경쟁에 밀려 적자에 시달리면, 시장경제의 원리에 따라 파산하도록 방치되었다. 싱가포르 국영기업의 활동 영역은 매우 광범위하여 철강, 조선, 정유, 해운, 항공, 금융, 관광, 부동산개발 등 거의 모든 부문에 이르고 있다.

이처럼 싱가포르에서는 국가가 주요 산업부문에 직접 국영기업을 창설하고 경영함으로써 취약한 국내자본의 경제적 역할을 보완하고 있을 뿐만 아니라, 외국자본의 부당한 압력에 대해 국가의 자율성을 유지하고 있다. 경제성장과 더불어 싱가포르 국민경제에서 차지하는 외국자본의 비중이 더 커지고 또한 국내기업들도 크게 성장했음에도 불구하고, 자본에 대한 국가의 우위와 자율성은 여전히 유지되고 있다. 광범위하고 효율적인 국영기업 부문이 이러한 국가 자율성의 버팀목이 되었던 것이다.

3. 시장자유화와 국가의 규제 능력

다음으로 시장자유화와 국가의 규제 능력의 관계에 대해 살펴볼도록 하자. 1980년대의 '집중호우식 수출'을 통해 일본이 흑자대국으로 부상함에 따라 일본의 시장자유화를 요구하는 국제사회의 압력은 더욱 증가하였다. 일본의 국가 관료들이 갖고 있던 다양한 규제권한은 '불공정 무역' 관행을 양산하는 원천으로 비난되었다. 일본의 수출부문 대기업들도 해외시장에서의 무역보복을 피하기 위해 정부의 규제완화를 요구하였다. 이러한 내외의 압력에 밀려 일본의 관료들이 선택할 수 있는 정책수단은 매우 제한되었고, 그에 따라 국가 능력도 현저히 약화되어 갔다.

일본의 국가 능력의 쇠퇴를 결정적으로 보여주는 사례가 바로 금융

자유화에 따른 대장성의 금융 감독기능의 약화이다. 일본의 경상수지 흑자가 급증함에 따라 이를 상쇄하기 위해 대장성은 일본기업의 대미 투자를 촉진할 필요가 있었고, 이를 위해 1980년 외환거래법의 개정을 통해 외환거래의 자유화를 허용하였다. 그 결과 일본 기업들은 정부허가 없이도 해외시장에서 자금을 조달할 수 있게 되었다. 이처럼 ‘금융 쇄국체제’가 붕괴되면서 국내금융시장이 해외금융시장과 경쟁하게 됨에 따라 대장성은 회사채 발행 조건을 크게 완화하는 탈규제 조치를 추가적으로 실시하지 않을 수 없었다. 또한 1980년대 중반에는 미국의 압력에 밀려 예금금리의 점진적 자유화, 외국계 은행에 대한 신탁업무 허가, 외국인에 대한 국채거래 한도 확대, 유로엔의 자유화 등을 허용하였다.

이러한 일련의 자유화 조치로 인해 일본의 메인뱅크(main bank)들과 오랫동안 안정된 관계를 맺어온 수출부문의 대기업들이 해외시장에서의 직접금융(회사채 발행, 증자 등)을 선호하면서 메인뱅크를 떠남으로써 일본 정치경제의 특징의 하나였던 메인뱅크에 의한 기업통치(corporate governance) 시스템이 붕괴하기 시작한다. 일본의 은행들은 대출 공백을 메우기 위해 새로운 대출선을 찾아야 했고, 새로운 고객으로 등장한 것이 부동산을 다량으로 보유하고 있던 건설업, 부동산업, 유통업 등 내수부문의 기업들이었다. 이들에게 부동산을 담보로 하여 대출을 해주는 과정에서 은행의 대출심사 규율이 문란해지고, 이것이 결국은 1980년대 말의 버블경기로 이어지게 된다.

1990년대 장기불황의 한 원인이 된 버블경기의 등장과 붕괴는 금융 자유화 과정을 적절히 통제하지 못한 대장성의 정책실패에서 그 원인을 찾을 수가 있다. 그러나 대장성의 정책실패는 행위자의 오류에 의한 실패라기보다는 국가 능력의 쇠퇴가 가져온 실패라고 해야 할 것이다. 1980년대 말 대장성은 부동산 관련 용자의 억제를 은행들에게 요청했지만, 은행들은 이에 순응하지 않았다(岡崎哲二·星岳雄 2002). ‘일본 주식회사’로 상징되던 국가-금융-기업의 긴밀한 협조적 네트워크는 이

제 박물관에 가야만 볼 수 있는 과거의 유물이 되어버리고 말았다.

한국에서도 1980년대에 들어 시장자유화를 요구하는 미국의 압력이 증가하면서 발전국가 내부에 신자유주의적 정책지향을 가진 관료들의 영향력이 증가하였다. 이들은 국가에 의한 정책금융이 재벌기업으로의 여신편중 및 과잉중복투자와 같은 비효율적인 자원배분을 초래하고 은행의 부실화를 가져왔다는 반성 하에 금융자유화 조치를 취하기 시작했다. 은행을 민영화하고, 은행경영의 자율성을 저해해온 각종 규제들을 폐지하였다. 금융업에의 진입장벽을 크게 완화하여 외국과의 합작은행의 설립을 허용하고, 제2금융권에서의 단자회사 신설을 대거 허가하였다. 금리자유화도 단계적으로 추진하여 1988년부터는 여신금리 대부분을 자유화하였다. 이는 국가의 금융통제로부터 벗어나기를 원하는 재벌들의 요구와도 부합하는 것이었다.

1990년대에 이르면 미국으로부터의 금융시장 개방 압력이 한층 강화된다. 이에 대해 한국 정부는 1992년 1월부터 외국인에게 주식시장을 개방하여 총발행주식의 10%까지 직접증권투자를 허용하였고, 7월에는 외국환관리법령을 ‘원칙 자유화, 예외 규제’ 방식으로 전면 개정하였다. 1993년에 출범한 김영삼 정부는 글로벌 경제 시대에 적극적으로 대응한다는 슬로건 하에 내국인의 해외직접투자자와 해외증권투자, 기관투자자의 해외예금, 일반기업의 상업차관과 해외예금 등을 허용하는 획기적인 외환자유화 조치를 단행했다. 또한 OECD 가입을 적극 추진하면서 국내 기업들의 해외직접투자를 격려했고, 자본금이나 경영능력이 뒤떨어지는 단자회사들이 종합금융회사로 전환하여 외국환 업무를 취급하는 것을 허가해주었다(한국은행 1999; 김왕식 1999).

그러나 이와 같은 금융자유화 조치들은 금융건전성에 대한 감독 기능의 강화를 수반하지 않은 채 이루어졌다. 그 결과 국제금융자본들은 투자수익률이 높은 한국의 단기채권에 투자하였고, 국내 금융기관과 재벌들도 해외시장에서 금리가 낮은 단기성 차관을 끌어들여 금리가 높은 장기투자의 형태로 방만하게 운용하였다. 이로 인해 한국의 외채구

조는 단기외채의 비중이 과도하게 높은 구조로 급격히 전환되어 국제 금융자본의 유동성에 취약하게 노출되었다. 이러한 상황에서 동남아의 외환위기를 발단으로 국제금융자본이 동아시아에서 급격히 철수함에 따라 한국의 외환위기가 발생한 것이다. 한국의 외환위기는 투기자본화된 국제금융자본의 군집적 투자행동(Sachs 1997; Wade & Veneroso 1998)과 한국 기업과 금융기관의 도덕적 해이(Krugman 1998)에 구조적 원인이 있지만, 무엇보다도 한국 발전국가의 자발적 해체, 즉 선부른 신자유주의 정책으로의 전환과 위기관리 능력의 상실(이병천 1998; 김왕식 1999; 정진영 1999)에 가장 큰 책임이 있다고 하겠다.

일본과 한국의 경우와는 달리 싱가포르에는 자유무역의 오랜 전통이 있었으며, 1960년대 말 수출주도 산업화의 본격적인 추진과 더불어 싱가포르 정부는 관세율을 대폭 인하하고 수입자유화 조치를 확대해갔다. 싱가포르 정부가 이처럼 수입자유화를 적극적으로 추진한 것은 싱가포르에서 활동하고 있는 기업들의 원자재 수입비용을 낮추어 줌으로써 생산비 절감을 도와주기 위해서였다. 이는 외국인 직접투자의 적극적인 유치를 위해서도, 국내기업의 경쟁력과 효율성을 제고하기 위해서도 필요한 조치였다.

해외시장과 외국인 직접투자에 대한 높은 의존도라는 싱가포르 경제의 특수성은 싱가포르 정부로 하여금 일찍이 환거래, 외국인 주식 보유, 이윤 송금 등에 대한 제한을 철폐하도록 하였으며, 자국 화폐의 안정적 강세를 유지하는 환율정책을 쓰도록 하였다. 일반적으로 자국 화폐가 평가 절상되면 세계시장에서 자국 제품의 가격경쟁력이 떨어져 수출이 감소하기 때문에 수출주도형 산업화를 추진하고 있는 대부분의 나라에서는 자국 화폐를 평가 절하하려는 경향이 있는 데 반해, 싱가포르 정부는 자국 화폐의 강세를 유지하는 안정된 환율정책을 써왔다. 싱가포르 정부가 강세 유지 환율정책을 쓰면서도 높은 수출신장률을 유지할 수 있었던 것은 환율의 평가 절상에 따른 국제경쟁력 감소 효과를 임금억제를 통해 상쇄할 수 있었기 때문이다(전제국 2002).

싱가포르 정부는 1978년 외환통제를 철폐하면서도 금융부문의 건전성을 유지하기 위해 엄격한 규제와 고삐를 놓지 않았다. 정부에서 보증해주는 예금은 우편저축뿐이었지만, 은행에 대한 감독은 엄격하였다. 대부분의 은행들은 높은 자기자본 비율을 유지하였다. 통화는 외환보유고를 100% 반영해서 발행했는데, 외국인 자본의 유입은 통화 공급을 늘리는 결과를 가져왔다. 그러나 정부는 중앙공제기금(고용인과 피고용인이 의무적으로 소득의 일정 부분을 축적하여 조성한 기금)을 통해 유동성을 규율하고 통화량 증가를 억제하였다(박은홍 2003). 싱가포르 정부는 이처럼 자발적·선제적으로 외환자유화를 추진하면서도 금융부문에 대한 감독과 규율 수단을 포기하지 않음으로써 금융지구화의 파고를 주체적으로 극복할 수 있었다.

IV. 맺음말

이 논문은 일본과 동북아 신흥공업국들의 고도성장 메커니즘이 동남아 신흥공업국들과 중국으로까지 확산된 상황에서 동아시아 발전모델을 어떻게 개념적으로 재구성할 것인가 하는 문제로부터 출발했다. 그리고 발전국가론과 기러기 떼 성장 이론을 근간으로 하여 동아시아 발전모델을 재구성하되, 그 외연과 내포는 국가별 제도와 전략의 공통점과 차이점의 비교분석을 통해 경험적으로 설정해야 함을 강조하였다. 그 다음 동아시아 발전모델이 어떠한 내재적 모순을 안고 있는가를 분석하였다.

동아시아의 경제성장을 '기적'이라고 찬미한 1993년 세계은행 보고서는 "동아시아 각국의 경험과 제도가 다양하고 정책에서도 큰 차이가 있기 때문에 동아시아 발전모델이란 존재하지 않으며, 다만 동아시아 국가들이 시장 기능을 제고하고 경쟁 원리를 촉진하는 다양한 정책 조합을 유연하고 실용적으로 구사했기 때문에 높은 경제성장을 달성했

다”고 해석하였다. 특히 동 보고서는 “일본, 한국, 대만은 고유한 역사와 제도적 배경 하에서 정부의 선택적 개입 및 성과 감시 메커니즘을 개발했으나 이는 특수한 경우이고, 또한 정부 개입을 허용한 1960~70년대 국제환경 하에서나 가능한 것이기 때문에 다른 발전도상국에 적용하기는 무리”라고 지적하였다(World Bank 1993).

이는 자유경쟁 시장의 보편성을 강조하는 신고전파 발전론의 입장을 대변한 논리이지만, 동아시아 발전모델의 유효성을 주장하려는 입장에서 신중히 고려해보아야 할 문제를 제기하고 있다. 즉 1960~70년대의 국제환경 하에서 수출지향 산업화에 성공한 일본, 한국, 대만, 싱가포르의 경험에 기초하여 만들어진 발전국가론에 근거한 동아시아 발전모델의 외연을 어디까지 확장할 수 있는가 하는 문제이다. 동아시아 발전모델의 개념적 내포를 너무 엄격하게 규정할 경우, 이는 신고전파 경제학자들의 주장처럼 ‘특정 지역의 특수한 역사적 산물’이 되기 때문에 다른 지역에는 확대 적용할 수 없게 된다. 반면 동아시아 발전모델의 외연을 동아시아의 후·후발 산업국 모두에게 확대할 경우, 분석 대상 모두를 만족시킬 수 있는 개념의 공통분모는 그만큼 줄어들 것이기 때문에 동아시아 발전모델의 개념적 내포는 희박해질 것이다. 그럴 경우 동아시아 발전모델은 많은 사례들의 현상적 유사성만을 묘사하는 엉성한 설명 틀로 변질될지도 모른다.

이러한 맥락에서 이 논문은 동아시아가 정치·문화적으로 다양한 뿐 아니라 경제적으로도 서로 다른 발전단계에 있는 매우 이질적인 국가들로 구성되어 있기 때문에 지리적으로 동아시아에 위치해 있고, 또한 현상적으로 유사한 경제성장의 패턴이 나타난다고 해서 하나의 분석틀로 묶어 설명하기 어려운 측면이 있음을 전제로 동아시아 발전모델의 전범(典範)이자 동일 범주로 유형화하기에 보다 유리한 일본과 한국, 그리고 싱가포르를 사례로 하여 동아시아 발전모델의 분화를 검토하였다.

정리하자면, 일본에서 국가 우위의 산업화 패턴은 고도성장기에 접

어들면서 서서히 종식되었다. 일본의 수출부문 대기업들은 규제완화를 요구하였다. 이러한 압력에 밀려 관료들이 선택할 수 있는 정책수단은 매우 제한되었고, 그에 따라 국가 능력도 현저히 약화되어 갔다. 국가 능력의 쇠퇴를 보여준 단적인 예가 바로 금융자유화에 따른 대장성의 금융 감독기능의 약화이다. 이러한 측면에서 일본이 '신자유주의적 규제국가'로의 이행을 시작했다는 시각이 제기될 수 있다. 그러나 제도 변화의 경로 의존성을 고려할 때 이른바 일본에서의 '포스트 발전국가'가 과연 영미형 규제국가 형태로 나아갈 것인지, 아니면 제3의 규제국가 형태를 취할 것인지는 불확실하다고 하겠다.

한국의 발전국가는 국가개입의 비효율성을 시정하기 위해, 또는 변화하는 외부 환경에 능동적으로 적응하기 위해 스스로 신자유주의적 규제국가로의 전환을 추구한 것이었지, 국내정치의 세력관계에서 사회에 대한 통제력을 완전히 상실했기 때문에 자유방임으로 밀려간 것은 아니었다. 경제성장에 따른 재벌기업들의 영향력 증가, 민주화에 따른 정책과정의 정치화 등으로 인해 국가의 자율성은 크게 침식당했지만, 위기 시 경제와 사회를 규율할 수 없을 정도로 국가 능력이 쇠퇴한 것은 아니었다. 외환위기 이후 국가개입에 의한 구조조정의 신속한 추진 등을 볼 때, 한국 국가의 대내적 자율성과 능력은 아직도 유지되고 있는 것으로 보인다.

그러나 IMF의 '금융실태통치'에 쉽게 순응하는 모습에서 볼 수 있듯이, 한국 국가의 대외적 자율성은 매우 취약한 것처럼 보인다. 이러한 대내적 자율성과 대외적 자율성의 괴리가 한국 발전국가의 분화 경로를 '연성 발전국가'로의 길이라고 규정해야 할지, 아니면 '신자유주의 규제국가'로의 길이라고 규정해야 할지를 애매하게 만들고 있다. 한국의 국가는 이념적으로는 신자유주의 규제국가를 지향하고 있지만, 제도 변화의 경로 의존성으로 인해 앞으로도 상당 기간 연성 발전국가의 속성을 보일 것으로 예측된다.

한편 싱가포르의 경우 독립 당시 자본도, 자원도, 시장도 없는 도시

국가라는 태생적 조건에 의해 '생존의 정치'라는 차원에서 외국인 직접투자를 적극 유치하지 않으면 안 되었고, 이를 위해 처음부터 개방적인 경제체제를 구축하지 않으면 안 되었다. 그러나 이러한 개방적인 정책 속에서도 싱가포르의 국가는 금융을 비롯한 모든 산업부문에 대해 적절한 통제력을 유지할 수 있었다. 일당우위의 안정된 정치권력과 깨끗하고 유능한 관료제, 그리고 광범위한 부문에 걸쳐 구축된 국영기업들이 싱가포르 국가의 대내적·대외적 자율성을 보장하는 제도적 기초였다. 싱가포르의 국가는 일찍이 자율적으로 개방정책을 선포해왔기 때문에 신자유주의적 세계화의 파고에 밀려 정체불명의 규제국가로 표류하지 않고, 변화된 환경에 적응한 연성 발전국가의 길을 걸을 것으로 전망된다.

참고문헌

- 강철규. 1999. 『재벌개혁의 경제학』. 서울: 다산출판사.
- 구종서. 1996. "아시아 발전모델과 한국." 『한국정치학회보』. 30(2).
- 김강식. 1999. "한국의 외환위기의 원인과 발생과정." 백광일·윤영관 편. 『동아시아 위기의 정치경제』. 서울: 서울대학교출판부.
- 박은홍. 2000. "발전국가론의 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계." 『국제정치논총』 39(3).
- . 2003. "싱가포르 모델의 형성, 진화, 적응: 예외적 발전국가." 김대환, 조희연 편. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』. 서울: 한울.
- 아오키·오쿠노, 기업구조연구회 역. 1998. 『기업시스템의 비교경제학』. 서울: 연암사.
- 왕젠환. 2003. "수출주의의 구조조정: 대만 성장 모델의 이해." 김대환, 조희연 편. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』. 서울: 한울.
- 윤상우. 2003. "동아시아 발전국가의 위기와 전환: 한국과 대만의 비교연구." 김대환, 조희연 편. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』. 서울: 한울.
- 이병천. 1998. "발전국가 자본주의와 발전 딜레마." 이병천·김균 편. 『위기, 그

리고 대전환』. 서울: 당대.

전제국. 2002. 『싱가포르: 도시국가에서 글로벌 국가로』. 서울: 봉명.

정진영. 1999. “한국 외환위기의 배경과 발생.” 세종연구소 연구논문 99-07.

조영철. 1998. “국가후퇴와 한국 경제발전모델의 전환.” 이병천·김균 편. 『위기, 그리고 대전환』. 서울: 당대.

최병선. 1991a. “정치경제체제의 전환과 국가능력.” 강민 외. 『국가와 공공정책』. 서울: 법문사.

_____. 1991b. “국가의 금융지배와 정치경제.” 강민 외. 같은 책.

한국은행. 1999. 『우리나라의 금융제도』. 서울: 한국은행.

岡崎哲二・星岳雄. 2002. “1980年代の銀行經營.” 村松岐夫, 奥野正寛 編. 『平成バブルの研究(上)』. 東京: 東洋經濟新報社.

小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎 編. 1984. 『日本の産業政策』. 東京大學出版會.

猪口孝・岩井奉信. 1987. 『族議員の研究』. 日本經濟新聞社.

中谷 巖. 1996. 『日本經濟の歴史的轉換』. 東京: 東洋經濟新報社.

野口悠紀雄. 1995. 『1940年體制』. 東京: 東洋經濟新報社.

樋渡展洋. 1991. 『戦後日本の市場と政治』. 東京大學出版會.

シェアード・ポール. 1997. 『メインバンク資本主義の危機』. 東京: 東洋經濟新報社.

中谷 巖. 1996. 『日本經濟の歴史的轉換』. 東京: 東洋經濟新報社.

Aoki, M. et al. eds. 1998. *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Press.

_____, and H. Patrick, eds. 1994. *The Japanese Main Bank System*. Oxford: Clarendon Press.

Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.

Berger, P. L., and H. H. M. Hsiao, eds. 1988. *In Search of East-Asian Development Model*. New Brunswick, NJ.: Transaction Books.

Calder, Kent E. 1993. *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton: Princeton University Press.

Chan, Steve. 1993. *East Asian Dynamism: Growth, Order, and Security in the Pacific Region*. Boulder: Westview Press.

Cerny, Philip. 1994. “The Dynamics of Financial Globalization: Technology, Market Structure, and Policy Response.” *Policy*

Science 27.

- Cumings, Bruce. 1987. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences." Frederic C. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan. 1994. "Business, Politics and Policy in Northeast and Southeast Asia." A. MacIntyre ed. *Business and Government in Industrializing Asia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Johnson, Charlmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- . 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." Frederic C. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kim, Eun-Mee. 1988. "From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in Korea." *Pacific Focus* 3, Fall.
- Kojima, Kiyoshi. 1977. *Japan and a New World Economic Order*. Boulder, Colo.: Westview.
- Krugman, Paul. 1994. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs* Nov./Dec.
- MacIntyre, A. ed. 1994. *Business and Government in Industrializing Asia*. Sydney: Allen & Unwin.
- O' Riain, S. 2000. "The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and the New 'Celtic Tiger'." *Politics and Society* 28(2).
- Sum, Ngai Ling. 1998. "Theorizing Export-Oriented Economic Development in East Asian Newly-Industrializing Countries: A Preliminary Attempt from a Regulation Perspective." I. Cook et al. eds. *Dynamic Asia: Business, Trade and Economic Development in Pacific Asia*. Aldershot: Avebury.
- Sachs, Jeffrey. 1997. "Korea: Riding to the Rescue." *The Financial Times* Dec. 5.
- Wade, Robert, and Frank Veneroso. 1998. "The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex." *New Left Review* 228.

- World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and the Public Policy*. Oxford University Press.
- Zysman, John, 1983. *Governments, Market, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Contradictions and Differentiation of East Asian Development Model

KIM Sekeol

Research Fellow,
Institute for East Asian Studies of Sogang University

The main purposes of this paper are two-folds; one, suggesting the map of concepts to explain the contradictions of success and crisis of East Asian Development Model; two, pointing out crucial elements in the process of differentiation of East Asian Development Model by analyzing comparatively three cases of Japan, South Korea and Singapore.

This paper pointed out that the state of Singapore, adopting a strategic of economic growth centering around Foreign Direct Investment, could maintain its superiority over the capital, while the states of Japan and Korea, adopting a strategic of economic growth centering around Domestic Big Business, lost its superiority over the capital. This paper concludes that whether the post-developmental state in the era of open economy will be a "Regulatory State" or a "Flexible Developmental State", depends on whether the state has maintained its superiority over the capital or not.

Key Words : Strong Developmental State, Soft Developmental State, Exportism, Path-Dependency