

포스트 발전국가 시대 싱가포르의 산업과 인적자원 전략. 발전국가의 지속성과 진화*

배유일 | 동아대학교

| 국문요약 |

본 연구는 포스트 산업화 시대 이후 기존의 발전국가적 성격이 약화되고 신자유주의 개혁을 해 온 국가들과 달리 오랫동안 발전국가의 특징을 어느 정도 유지하면서도 경제적 성장을 하는 싱가포르 발전국가의 지속성과 진화 요인을 분석한다. 선도기구의 존재, 경제 엘리트의 존재, 배태된 자율성 등 핵심적 특징을 유지하고 있는 싱가포르는, 포스트 산업화로 인한 대전환 과정에서도 국가의 경제성장이라는 목표를 위하여 선도적 행위를 지속하며 국가와 기업, 그리고 노동자들의 갈등을 관리하고, 산업변화에 따른 인적자원 수급 계획을 중장기적 시각에서 예측하고 대비하는 모습을 보여왔다. 물론 제조업 육성 등 몇몇 분야에서 실패를 경험하거나 시민사회의 도전을 경험하였으나, 여전히 발전국가성을 유지하면서 지속적인 업그레이드(upgrade)를 통해 아시아에서 가장 성공한 발전국가로 지속성을 보여왔다. 또한 싱가포르는 국가 영향력을 잃지 않으면서도 개별 산업 및 노동조합과 긴밀하게 협조하며 발전국가의 진화 가능성을 보여주었다.

주제어 | 발전국가, 포스트 발전국가, 산업정책, 인적자원, 싱가포르

* 이 연구는 2023년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아 기초연구사업의 지원을 받아 수행되었음(0448A-20000000).

I. 서론

미국의 조 바이든(Joe Biden) 행정부 출범 이후 세계 정치·경제 질서가 새로운 변화를 맞이하면서 미국 정부가 중국의 굴기를 견제하기 위한 산업정책을 채택하고 유럽 국가에서도 환경적 지속가능성을 포함한 경제개발을 위한 산업전략을 세우는 등 ‘산업정책’이라는 용어가 다시 관심을 받고 있다. 산업정책에 관한 관심 제고는 단기간에 기적적인 경제성장을 이룩한 동아시아의 국가 전례와 비교되며 특히 반도체나 인공지능, 배터리 산업 등의 미래 전략 분야에 있어서 글로벌 공급사슬과 얽여 많은 주목을 받고 있다.

산업정책을 통한 국가의 개입을 긍정적으로 보는 견해에서는 과거 동아시아 경제 기적의 사례에 비추어 이러한 세계적 추세를 부정적으로만 보는 것은 아니다. 현대국가의 형성과 성장이 시장을 기반으로 한 경제발전과 정치적 민주화를 중심으로 진행되어 온 가운데, 제2차 세계대전 이후 국가는 대부분 경제성장을 추구하는 것으로 목표로 설정해왔다. 특히 자유무역을 중시하는 세계 경제 질서의 발전 전략과 달리 후발주자인 동아시아 국가들은 수출주도형 산업화 전략을 채택하면서 신흥공업국으로 성장하는 계기가 되었고, 국가가 주도하여 수출진흥과 국내 산업을 육성하는 여러 국가의 전략은 소위 ‘발전국가(developmental state)’라는 이름으로 일본을 위시한 동아시아의 경제 기적을 설명하는 중요한 이론으로 자리매김하였다.

물론 발전국가론을 개발도상국의 국가개입에 의한 경제성장으로 설명하려는 많은 시도가 있었지만 이를 보편적인 이론으로 적용하는 데 일정한 한계가 있는 것은 사실이며(윤상우 2020), 대표적인 국가인 일본과 동아시아의 호랑이들(대만, 싱가포르, 한국, 홍콩)도 세부 내용에서는 각기 다양한 모습을 갖추고 있었다. 오히려 1990년대 후반 아시아의 경제위기와 일본 경제의 침체, 그리고 신자유주의적 경제 질서의 등장과 세계 경제의 변화는 발전국가론에 대한 회의감을 넘어 후기 발전국가론(post-developmental state) 혹은 대체 이론에 대한 논의를 촉발

하였다(지주형 2016).

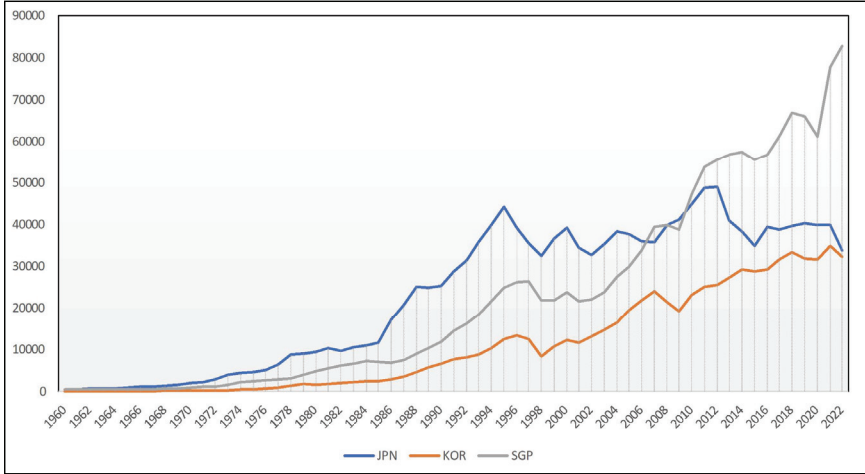
동아시아 발전국가론이 이처럼 발전국가 ‘이후’의 논의로 전환하고 있는 가운데, 싱가포르의 그 발전국가적, 국가주의적 성격에도 불구하고 몇 가지 특성 때문에 상대적으로 적은 관심을 받아왔다. 즉, 상대적으로 작은 규모의 도시국가인 싱가포르의 경제, 인구, 그리고 리관유(Lee Kuan Yew)로 대표되는 집권적 권위주의 정치체제 등의 이유로 우리나라 학계에서는 일본, 한국, 대만을 중심으로 다루어 오는 경향이 있었다는 것이다(윤상우, 2020; 임혜란 2006).¹⁾ 또한 싱가포르가 세계 경제에 매우 민감한 개방형 체제를 가지고 있으면서, 외견상으로는 국가의 규제 및 시장개입이 적고, 민영화 정책을 추진하는 등 친(親)시장적 접근을 하고 있으므로 다른 발전국가와 일정 부분 차별성이 있다는 점도 싱가포르에 관한 상대적 관심이 부족한 요인 중의 하나다.

그러나 싱가포르는 급성호흡기증후군(SARS)과 같은 산발적 경제위기를 제외하고는 눈에 띄는 경제성장을 지속하면서 1인당 국민소득 등에서는 아시아 최고 순위에 오르는 등 성과를 보여주고 있으며(그림 1), ‘스마트 국가(Smart Nation)’로 전환을 선언하면서 서구 선진국과 여러 면에서 경쟁하는 단계에 진입하고 있다(Calder 2017).²⁾ 특히 도시국가와 인구 소국이라는 약점을 극복하기 위해 개방형 경제체제를 유지하고 정치적 압력으로부터 상당한 자율성을 가진 엘리트 관료들이 국가 목적 달성을 위해 시장에 개입하는 발전국가적 모습도 갖고 있다(Woo 2019). 이는 곧 일본 및 동아시아 기적을 일군 국가 중 싱가포르가 유일하게 발전국가 모습을 유지하면서도 성공적인 국가로 볼 수 있다는 것이며, 싱가포르가 성공적인 국가개입으로 성장한 발전국가로 거론되는 이유라는 것이다(Lin and Yu 2017; Rodrik 2006; Weiss 2016). 최근의 연구에서도 싱가포르가 가장

-
- 1) 비슷한 맥락에서 펨펠(Pempel 1999)도 싱가포르의 다민족 국가와 도시국가적 특성을 근거로 다른 발전국가의 사례와 일정 부분 구분할 필요성을 강조하였다.
 - 2) 스마트 국가 주도권(Initiative)은 리셴룽(Lee Hsien Loong) 현 총리가 2014년 디지털 시대의 생산성 향상을 통한 국가 경쟁력과 시민의 삶 증진, 그리고 인재 확충 등을 목표로 디지털 경제, 디지털 정부, 디지털 사회를 전면에 내세운 국가 주도 계획이다.

산업정책을 효과적·성공적으로 사용해 온 나라로 평가되기도 한다(배유일·주유민 2021; Rasiah 2020; Chang et al. 2013).

〈그림 1〉 동아시아 발전국가의 1인당 GDP 추이: 일본, 한국, 싱가포르



출처: World Bank, data.worldbank.org

단위: 천 달러(dollar)

그렇다면, 다른 동아시아 발전국가가 전환기를 맞이한 가운데 싱가포르가 발전국가성을 어느 정도 유지하며 지속 성장하게 된 요인은 무엇인가? 본 연구는 싱가포르의 이러한 성과가 어느 특정 지도자 혹은 특정 집단에 의하여 주도된 것이라기보다는, 초창기부터 전세계에서 인재를 유치하고 대내적으로 산업발전 단계별로 지속해서 산업 지원 및 인적자원 계획을 수립하고 집행해왔다는 것에 주목한다. 최근 4차 산업혁명 및 자동화 시대에 접어들면서 이전의 경제성장 전략을 유지하면서도 미래 경제를 위한 좀 더 차별화된 전략을 고안하고 있다는 것이다. 특히 지속적인 인력 수요 변화에 대비하여 싱가포르는 평생학습 체제를 일찍부터 체계적으로 지원하기 시작하였고, 특히 디지털 전환에 필요한 기술을

전 생애에 걸쳐 학습할 수 있도록 ‘스킬스퓨처(SkillsFuture)’프로그램을 2015년부터 시행하기 시작하였다(Kim et al. 2021). 이와 더불어 ‘싱가포르 워크포스(Singapore Workforce)’라는 책임운영기관을 설립하여 급변하는 경제 상황에 맞는 자국 인재의 육성을 지원하고 있다. 또한 국내외 기업과 연구기관을 포괄한 산학연계 및 고등교육을 전략적으로 육성하면서 미래의 기술인력 수요에 대비하기 시작하였다. 그 결과, 디지털(digital), 녹색(green), 돌봄(care) 세 분야를 미래 경제의 주요 목표로 설정하고 집중적으로 투자해왔다는 것이다(Channel News Asia, 2022).

본 연구는 발전국가적 성격이 1세대 동아시아 발전국가에서 점차 약화하거나 후기 발전국가로 진행되는 가운데, 이미 독특한 발전국가적 특성이 있고, 효과적인 산업정책으로 평가받는 싱가포르가 다른 국가와 비교할 때 어떤 부분이 주목할 만한 부분인지 비교적 시각에서 분석하였다. 물론 디지털 경제에 대비하는 것이 싱가포르만의 전유물도 아니고 민간-공공의 구분을 초월하여 협업이 이루어져야 하지만, 싱가포르는 매우 일찍부터 체계적으로 접근해오고 있다는 점이 주목할 만하다. 이를 위해 현지 조사를 통한 주요 관련자 인터뷰와 2차 자료를 중심으로 사례 연구를 수행하였다.

II. 선행연구: 발전국가론의 진화와 싱가포르 분석을 위한 틀

1. 동아시아 발전국가론과 진화

1980년대 이후 선진국에서 케인지언(Keynesian) 아이디어에 기반한 거시적 국가개입이 축소되고 글로벌 분업화 및 금융 시장화가 진행되면서 국가의 역할이 바뀌는 조건이 형성되었다. 과거 국가발전을 주도했던 전통적 국가권력과 역할은 쇠퇴하는 가운데, 발전국가 개념은 1990년대 후반 동아시아의 경제위기와

함께 비판의 대상이 되었고, 그 후 포스트(post) 발전국가를 분석하는 연구들이 진행되었다(김윤태 2017). 그러나, 이어 주도적 패러다임으로 등장한 신자유주의 역시 아프리카나 신생국 등의 경제적 현실과의 괴리 때문에, 중국, 베트남 등 국가개입으로 성장을 이루고 있는 국가들과 비교되면서, 국가의 경제에서의 역할과 역량은 다시 관심을 불러일으키게 되었다. 이는 발전국가에 대한 많은 비판과 회의감에도 불구하고 그 연원과 성장, 변형에 대한 재평가의 필요성이 있음을 의미한다.

1) 발전국가 모형의 연원과 성장

기존 발전국가론 연구에서 주지하는 바와 같이, 국가이익을 위해 국내·외 시장에 정부가 적극적으로 개입하거나 중심적인 임무를 수행하며 소위 ‘길들이는(taming)’ 사례는 자본주의 초창기까지 거슬러 올라갈 수 있으며, 단지 동아시아의 경제 기적 사례에 국한되는 것은 아니다. 즉, ‘늦은 발전(late development)’을 경험한 나라에서는 국가의 전략적 역할이 흔하게 발견되는 현상이라는 것이다(White 1988).

그러나 발전국가의 정의가 위와 같이 동·서 지역에 국한되지 않고 공통적인 요소를 갖고 있다고 하더라도 구소련 및 동유럽과 동아시아의 정부 개입과 발전국가의 양상에는 실질적 차이도 존재한다. 예컨대 소비에트 연방에서의 발전국가의 양상은 국내 시장을 완전히 국가가 지배했지만, 일본과 같은 동아시아 발전국가에서는 사유재산이 허용되었고, 사기업이 육성되는 등의 정책들이 시행되었다(Chu 2016). 이와 같은 차이점은 남·북한의 차이를 포용적·약탈적 제도에서 찾는 시각과 유사하다(Acemoglu and Robinson 2012).

이러한 차이점에도 불구하고 세계 제2차대전 이후 동아시아의 경제적 부흥은 동아시아 발전 모델이 지배적인 모습으로 나타나는 데 공헌하게 되었다. ‘기러기 편대 모형(Flying Geese Model)’ 등의 초기 정치 및 경제 연구에서 일본의 사례를 동아시아 발전의 원형으로 묘사한 데 이어 찰머 존슨(Chalmers Johnson)의 일본 통산성 관료의 합리적 경제기획과 산업정책 성과에 관한 연구를 기점으로

발전국가라는 용어가 본격적으로 쓰이게 되었다(Johnson 1982). 특히 서구 경제 발전 과정에서 찾아보기 어려웠던 국가 경제에서 핵심적 역할을 한 일본 경제관료에 관한 연구는 다른 아시아 국가에서 그들의 역할을 탐구하고자 하는 방향으로 확대되었다(Evans 1985; Wade 1990; White 1984).

발전국가론의 성장은 일본의 성공사례에 기반하여 이론을 검증하려는 노력으로 이어지게 되었고, 발전국가론 가설에 대한 경험적 검증이 계속되었다. 한국의 경제적 부흥의 정치적·제도적 기반은 사회적 압력으로부터의 분리, 경제기획원과 같은 선도기구와 경제관료의 주도적 역할, 국가와 주요 산업 간 밀접한 협력관계 등 발전국가의 특징과 강한 유사성을 가졌다(Minns 2001). 대만의 과학기술 분야의 성장과 급속한 산업화 또한 발전국가에 관한 관심을 불러일으킨 중요 사례이다(Wu 2007). 대만도 국가가 수출진흥과 수입대체 전략, 공장 자동화와 재정 지원 등의 정책 수단을 통한 주요 산업 분야의 선정과 지원을 통해 경제성장을 하는 데 큰 역할을 했다는 점에서 발전국가로 볼 수 있다는 것이다. 소위 ‘아시아의 4마리 용(four little dragons)’의 사례를 통한 이론의 검증은 지속되었고, 2000년대 이후 중국의 급성장과 함께 중국이 또 다른 발전국가의 증거가 될 수 있을지에 관한 관심도 높아졌다(Tan 2005). 이후 발전국가 모형은 1997년 아시아 외환 위기와 신자유주의 물결 속에서도 발전에 대한 정치·경제적 모형에서 하나의 고정물(fixture)이 되었으며, 더는 동아시아의 사례에만 한정되어 적용되지 않게 되었다.

신자유주의의 등장과 경제위기 경험은 경제 엘리트 관료 중심의 선도기구가 배태된 자율성에 의존하면서 자원을 독점, 배분하고 산업계획을 통해 급격한 성장을 이끌었다는 발전국가론에 대해 재평가를 하면서 포스트 발전국가 시대를 논의하는 장을 열게 되었다. 즉, 국가의 경제와 시장에 대한 개입이 효과적인가에 대한 의구심이 증가하였다는 것이다(Kim 1999). 지주형(2017, 124-5)은 크게 여전히 발전국가가 그 성격을 지속하고 있다는 지속론, 신자유주의 국가로 전환되었다는 소멸론, 아직 명확한 특성을 이해하기 어렵다는 혼재론을 보여주고 있다. 즉, 신자유주의 등장과 1997년 아시아 경제위기, 그리고 2008년 리먼 브러더

스(Lehman Brothers) 발(發) 글로벌 경제위기는 국가의 역할을 재고(再考)하는 계기가 되었고, 국가 역할이 변화되었다는 것에 대해서는 큰 이의가 없는 상태지만, 현 상태에 대한 성격 규정은 아직 논의가 진행 중이라는 것이다. 국가-사회를 이분법으로 규정하기도 어렵고, 자본축적과 노동에의 국가 개입방식에 대한 상세한 이해가 필요하다.³⁾ 후기 발전국가에서 국가의 역할은 국가가 일방적으로 산업화를 기획하고 산업정책을 집행하는 것이 아니라 기업이 자발적으로 참여하는 관민 협조가 일어난다는 주장도 있다(이종찬 2016, 165-166).

이러한 포스트 발전국가 모형과 같이 기존 논의에 대한 회의, 쇠퇴, 전환에 관한 논의가 진행되어 온 가운데서도 발전국가는 일반적 평가와 자유 시장경제의 시각, 즉 신자유주의적 시각의 예상보다 훨씬 더 긴 생명력을 보여주고 있다. 선진국 가운데서도 미국의 바이든 행정부와 같이 산업정책적 요소에 눈을 돌리는 국가들이 나타나고 있고, 몇몇 국가들은 세계화와 경제적 자유화 가운데서도 변화에 적응하고 혁신하여 생존하는 능력을 보인다. 따라서, 소위 ‘포스트-발전국가’ 시대의 발전국가 모델 진화를 이해하기 위해 어떤 요소가 발전국가로서 공통적으로 가지고 있는 요소인지 자세히 정리할 필요가 있다.

2) 발전국가 모형의 공통적 특성

앞서 발전국가의 등장과 진화 논의에 기반하여 발전국가가 지닌 몇 가지 공통적인 요소를 찾아낼 수 있다. 존슨(Johnson 1982)의 일본, 엠스덴(Amsden 1989)의 한국, 웨이드(Wade, 1990)의 대만에 대한 설명은 개별 국가별로 조금씩 독특한 점이 존재하는 것이 사실이지만, 레프트위치(Leftwich 1995)의 분류에 따르면 대체로 전형적인 발전국가는 개발 엘리트(developmental elite), 영향력과 능력을 보유한 경제관료, 국가의 상대적 자율성, 비국가(non-state) 행위자의 경제적 이해관계에 대한 효과적 관리, 취약한 시민사회, 그리고 성과 정당성

3) 따라서 지주형(2017)은 단순히 국가가 개입하느냐 여부, 국가-시장의 이분법의 시각으로는 발전국가 여부를 정의하기 어렵다고 판단한다.

(performance legitimacy)으로 요약할 수 있다(그림 2).

첫째, 발전국가의 핵심에는 개발체제와 문화를 확립하는 데 수단적인 역할을 한 최고 행정수반과 가까운 관계에 있는 소수의 정치인과 관료로 구성된 ‘개발 엘리트’가 존재한다는 것이다(Leftwich 1995, 405). 물론, 정치학 등 사회과학 이론에서 비슷한 유형의 엘리트는 각기 정책 하부체제(policy subsystem), 이슈 네트워크(issue network), 정책 공동체(policy community) 등 다양한 이름으로 알려져 왔으며(Baumgartner and Jones 1991; Birkland 1996; Hecllo 1978), 어떤 ‘신념(belief)’을 바탕으로 한다는 점에서 개발 엘리트와 유사한 점이 있다. 그러나 동아시아 발전국가 맥락에서 개발 엘리트는 경제개발에 매우 강한 강조점을 두고 경제정책에 광범위하게 개입하여 정책수단을 선택하고 집행하는 특징을 가지고 있다. 또한, 경제정책에 광범위하게 개입하지만, 일상의(day-to-day) 정책까지 모두 개입하지는 않는 특징을 가지고 있다. 다만 동아시아의 관료적 개발 엘리트들은 경제정책을 결정 및 집행할 수 있는 기술적 전문성과 역량을 갖추고 있으며, 정치적 영향으로부터의 격리를 통해 과업을 수행하는 특징이 있었다(Johnson 1982, 142).

둘째, 발전국가의 개발 엘리트는 주로 경제관료를 지칭한다고 볼 수 있다. 이들이 발전국가의 전략적 경제기획의 핵심적 역할을 하였다는 것이다. 이들 경제관료는 정부와 기업 사이의 관계를 효과적으로 조율하였고, 그러한 조율을 할 수 있는 기술적 역량을 보유하고 있었던 존재였다. 이들은 주로 선도기구(pilot agency)로 불리는 정부 기구를 통해 정책을 형성하고 경제발전에 관계된 다양한 부처에 자원을 배분하는 역할을 하였다.⁴⁾ 또한 이들 경제관료는 그들이 속한 사회와 문화적 맥락을 반영하는 사회적 네트워크와 관계적 특성을 보유하고 있다(Woo 2019).

4) 다만, 일본의 사례의 경우는 경쟁적 채용 과정을 거쳐 임용된 통산성(MITI) 관료들이 오랫동안 능력주의에 기반한 인사행정 체제에서 핵심적 경제관료로서 해야 할 역할을 하였다면, 싱가포르나 중국의 경우는 핵심 경제관료들이 집권당(싱가포르의 인민행동당과 중국 공산당)과 매우 밀접한 관계를 하고 있다는 차이점이 있다.

셋째, 경제발전을 주도하는 경제관료와 관련 공공기관의 역할의 핵심에는 ‘배태된 자율성(embedded autonomy)’이 있다. 에반스(Evans1995)에 의하여 처음 소개된 이 개념은 발전국가에서 경제 엘리트 관료가 발전과정에서 주도적 역할을 하면서도 종속적 시민사회와 구체적 유대관계와 협상 통로에 배태된(embedded) 관계를 묘사하는 것으로써, 발전국가가 사회의 압력에 포획되지 않으면서 동시에 국가의 경제적 이익과 배치되는 기업을 훈육할 수 있는 성격을 묘사한다(Block and Negoita 2016). 이 요소는 발전국가가 발전지향적 정책 산출을 가져올 수 있는 능력과 연관되어 매우 중요한 특성이라고 볼 수 있으며, 특히 경제발전이라는 공통의 목표를 달성하는 과정 가운데 국가 관료의 방식이 단순히 강제적이 아닌 민간부문에 대한 설득과 타협의 결과물일 수 있다는 뉘앙스를 제시한다(Huff 1999, 217). 과학기술의 발전과 지식기반 경제로의 전환에 따라 국가가 경제발전의 주도 역할을 하기 어려워졌고, 오히려 기술 혁신과 기업가 정신을 촉진하는 역할로 바뀌고 있기 때문이다.

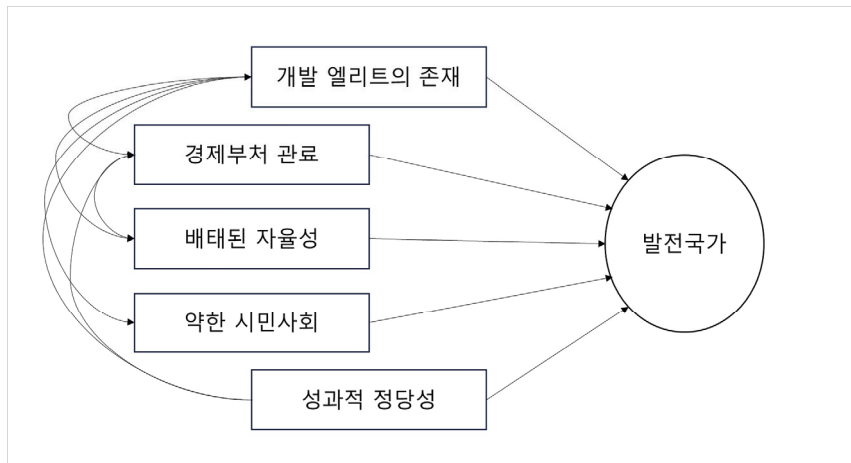
넷째, 배태된 자율성으로 인해 조정된 개발 엘리트의 정치적 영향력과 경제관료의 일관적 구성은 발전국가가 시장의 경제적 이해관계를 효과적으로 관리하고, 이런 사적 이해관계마저 국가의 개발 목표를 향해 공헌할 수 있도록 조정해왔다는 것이다. 이는 아시아 국가 대부분에서 국내외 자본이 영향력을 갖기 이전부터 정치 및 제도적 기반이 구축되어 있었기 때문으로 볼 수 있다(Leftwich 1995, 416-417). 국가는 해외직접투자(foreign direct investment)와 지식(knowledge)의 흐름을 국가의 개발 목표에 따라 조절할 수 있었고, 이는 특히 싱가포르의 사례와 부합한다(Low 2001).

다섯째, 국가 경제 엘리트와 관료가 사회세력으로부터 상대적 자율성을 가졌으면서도 정치적으로 강력한 위치를 차지하였던 발전국가에서는 반대로 약한 시민사회가 공통적으로 관찰되었다. 약하거나 억압된 사회세력은 경제적 취약성으로 인해 자원을 충분히 축적하지 못한 데서 기인하며, 결국 시민사회의 형성에 걸림돌이 되었다는 것이다. 역으로 약한 시민사회는 발전국가가 성과를 내는데

일정 부분 공헌을 하였다(Bae 2016; Pekkanen 2006).

여섯째, 위의 다섯 가지 특성은 결국 정치적 그리고 사회적으로 분리된 (insulated) 경제 엘리트와 관료가 시장과 사회를 효과적으로 통제하고 경제적 성장이라는 성과를 이루는 것으로 연결된다. 물론 이런 정치적 구조 때문에 저항이나 반대정치(opposition politics)가 있었으나, 이들이 이루어낸 높은 경제 성장률에서 기인하는 적절한 분배와 공공재 공급은 민주주의를 희생하고 경제적 성과와 사회 안정이라는 국가적 목적을 달성한 발전국가의 ‘성과적 정당성(performance legitimacy)’이 인정되었다는 것이다(Huff 1999). 국가의 성과는 발전국가 통치의 토대가 될 뿐만 아니라 기업이나 시민에게 정부를 지지하는 일종의 지표로서 역할을 한다고 볼 수 있다.⁵⁾

〈그림 2〉 발전국가 모형의 공통적 특징



5) 물론 이와 같은 여섯 가지 발전국가적 특성은 점차 아프리카나 라틴아메리카 등의 동아시아 이외의 국가에도 나타난다. 그러나 결정적으로 동아시아 발전국가의 특징은 직접적인 정치적 관리와 조작이 아니라 시장 메커니즘을 통해서 발전을 이루었다는 점, 석유 같은 자원에 크게 의존한 발전국가가 아니라는 점이다(Woo 2019).

2. 분석을 위한 틀(framework)

싱가포르도 마찬가지로 위의 <그림 2>와 같이 개발 엘리트, 경제관료 등의 요소가 다양하게 얽힌 발전국가 모형의 공통적 특징을 공유하면서도 성공적으로 선진국으로 진입한 스마트 도시국가로서 독특한 측면이 있으며, 이는 곧 싱가포르의 산업정책과 국가-기업 관계 등을 통해서 드러난다. 신자유주의의 등장은 발전국가의 영속성에 의문을 제기하고 1997년 동남아시아에서 시작된 경제위기 이후 더는 국가의 개입정책이나 보조금 제공 등의 정책을 유지하기 어려워졌음을 보여주었고, 발전국가가 사회경제적 진화 과정에서 일시적으로 국가가 개입해야 하는 과정에서 나온 것이라는 견해로 연결된다.

그러나 1990년 이후 20년 이상 경제침체를 겪은 일본과 아시아 경제 위기를 경험한 한국, 대만 등의 국가들이 과거 발전국가적 특성을 일부 변형 또는 포기한 데 반해, 지속적으로 세계 최고 수준의 경제적 성장과 성공을 거두며 발전국가적 성격을 계승, 발전시키고 있는 싱가포르 사례는 다시금 발전국가론에 관심을 불러일으키고 있다는 것이다(Mazzucato 2018; Wade 2018). 즉, 최근의 연구에서도 싱가포르를 발전국가론의 가장 성공적인 모형으로 보거나, 산업정책을 가장 효과적으로 쓰고 있는 국가로 거론하고 있다는 것이다.

이처럼 싱가포르는 <그림 2>에 나타난 발전국가적 유산을 대부분 가지고 있는 것은 사실이지만, 포스트 발전국가 시대에도 여전히 발전국가성을 유지할 수 있었던 요인은 ‘계속된 개선(continuous upgrading)’을 해왔기 때문으로 보는 견해가 있다(김시운 2010, 5).⁶⁾ 싱가포르는 발전국가성을 가지고 있으면서도 인적

6) 신재혁·이동일(2022)은 정권이 지닌 체계적 취약성 때문에 한국, 대만, 싱가포르 등의 지도자들이 국가 성장을 주도하며 발전국가로 거듭날 수밖에 없었다고 주장하면서, 오늘날 민주화를 이룩한 국가에서는 발전국가 효용성이 약화되었으나, 일당 권위주의 체제를 유지하고 있는 싱가포르는 여전히 발전국가성을 유지할 수 있는 정치적 기반이 있다고 주장한다. 그러나 싱가포르를 단순히 일당 권위주의 체제로 정의하기에는 논란의 여지가 있으며, 이에 관해서는 결론부분의 후술을 참조할 것.

자원 개발이나 벤처 캐피털 조성, 인프라 조성 등 광범위한 분야에서 전략적으로 산업정책을 집행해왔다. 과거 일본과 한국 등에서 국가가 특정 산업 육성을 하면서 산업정책을 통해 인위적으로 승자와 패자를 가른 것도 아니었으며(Yeung 2014), 오히려 특정한 이해관계가 산업정책에 기생하거나 압력을 행사하는 것을 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되었다. 발전국가의 원형을 유지하고 있으면서도 끊임없이 향상을 꾀하고 있는 싱가포르의 미래 먹거리를 위한 산업정책과 인력정책은 이런 점에서 매우 심도 있는 분석이 필요하다는 것이다.

III. 싱가포르의 발전국가성: 지속과 변화

싱가포르와 같은 발전국가에서 산업정책이 항상 긍정적인 결과를 가져온 것은 아니지만, 싱가포르는 적어도 산업정책이 사용되기에 매우 적합한 환경을 조성해왔다. 많은 지표에 따르면 싱가포르에서 시장의 경제적 자율성이 매우 높은 것으로 보일 수 있으므로, 이를 근거로 시장친화적 경제체제가 싱가포르의 경제적 성취를 가져온 것으로 해석하는 견해도 존재한다. 예컨대, 싱가포르는 외국인 직접투자의 비용과 수익률이 60%를 넘을 정도로 외국자본에 대해 차별적이지 않은 태도를 보여왔고, 또한 기본적으로 경제 및 산업정책이 시장을 매우 신뢰하는 기반 위에서 시행됐다는 것이다(고길곤 2021, 143-145).

그러나 구체적인 국가-사회 및 국가-기업 관계, 구체적 정책 집행 양상을 살펴볼수록 싱가포르가 집요하게 시장에 전략적으로 개입해 온 증거를 찾을 수 있다. 싱가포르는 단지 국가적 이익의 극대화를 위해 실용적으로 접근했으며, 시장을 신뢰하였을 뿐, 어떻게 보면 아시아에서 가장 깊숙이 시장에 개입하는 정부로 볼 수 있다는 것이다(고길곤 2021; Huat 2017). 후얏(Huat 2017)은 국가의 사적 영역에의 사회공학적 개입, 권위주의적 정치, 훈련된 혹은 국가에 길들여진 (disciplined) 시민사회, 국유기업, 그리고 효과적 산업정책이 놀랍게도 ‘자유로운

시장'과 어울려 오늘날의 성과를 가져왔다고 평가한다. 그 결과 시민의 생활 수준은 매우 높아졌고, 보건과 사회 인프라가 철저하게 조성되었으며, 세계 최고 수준의 교통망과 교육 등이 애초에 시장경제를 통해 예상한 것보다 훨씬 더 높은 수준으로 달성되었다는 것이다(배유일·주유민 2021).

1. 발전국가 싱가포르의 구축과 성장

싱가포르의 발전지향적 국가의 뿌리는 도시국가라는 한계와 주변국과의 긴장 관계에서 오는 국가안보의 위협이라는 요인 때문에 취할 수밖에 없었던 외부지향적 국가 전략과 실용주의의 전략적 적용이었다. 두 환경적 요인 가운데 국가는 정책 의제를 정의하고, 전략적 방향을 정하고 집행하는 핵심적인 역할을 하였다. 국가의 경제 및 산업정책은 외국인직접투자(FDI)의 활성화를 가져왔고, 자국 '정부 관계기업(Government-Linked Companies)'의 해외 진출이 쉽도록 제도를 확립하는 역할을 하였다.

싱가포르의 발전국가적 요소는 결국 집권당인 인민행동당(People's Action Party)의 오랜 집권으로 인한 정치적 안정성이 있었기에 가능하였다(Woo 2019). 정치적 안정성으로 인해 총리실 산하 미래전략센터(Center for Strategic Future: CFS)에서 장기 전략기획을 디자인하며, 다가오는 미래에 대한 시나리오를 작성하고 있다.⁷⁾ 또한 싱가포르의 장기적 계획은 정치적 안정성에 더하여 투명하고 효율적인 행정력에 의하여 뒷받침되고 있다. 항상 정부 투명성 평가에서 최상위권을 차지하는 행정과 정책의 효과성, 그리고 결과 중심주의는 장기적 전략기획의 효과성을 보조하는 중요한 역할을 한다는 것이다(Aoki 2015; Quah 2013). 이러한 전략과 행정적 적합성은 국가의 이익이라면 이념도 필요 없다는 실용주의

7) 미래전략센터(CFS)는 1990년대 말부터 시행되어 온 전략기획을 계승하여 2015년 설립되었다. 이 기관은 싱가포르에 닥칠 미래에 종합적 측면에서 대비하고 이에 따른 공무원 훈련을 통해 변화에 적응하기 위한 시나리오 디자인을 수행해왔다(Center for Strategic Future 2017).

적 태도로 인해 글로벌 자본을 유인하고 투자를 유치하는데 거리낌이 적었으며, 성장 가능성이 있는 틈새시장을 창출하여왔다는 것이다.

물론 싱가포르에서 정부의 더 직접적인 개입을 통해 특정 산업을 중심으로 이끌어가거나 투자를 하지 않았던 것은 아니다. 석유화학, 파이낸스 분야나 전자산업, 반도체 등으로 전환이 그것이다. 그러나 그런 가운데서도 총리실 산하 CFS가 단독으로 한 것은 결코 아니며, 경제검토위원회(Economic Review Committee) 등의 위원회를 통하여 정부 관료와 민간의 산업 관계자가 함께 전략적 방향을 제시해왔다. 즉, 국가중심적이지만 민간과 시장의 역량에 대한 신뢰를 두고 밀접하게 협력해왔다는 의미다(Woo 2015). 이 때문에 싱가포르의 발전국가는 국가중심주의에서 민간이 점차 실질적 참여를 하는 ‘싱가포르 주식회사(Singapore Inc.)’로 묘사하는 연구가 등장하였다(Aoki and Tay 2015).

그러면 앞서 <그림 2>에 근거해 볼 때, 싱가포르의 발전국가적 특성은 무엇인가? 첫째, 싱가포르 발전국가성은 경제정책 및 산업정책 등 주요 경제성장과 관련된 정책에 있어서 주도적인 개발 엘리트가 존재한다는 것이다. 싱가포르의 정치체제를 긍정적으로 또는 부정적으로 보는 입장 모두 엘리트 중심의 국정 운영을 인정하고 있으며, 이는 싱가포르를 둘러싼 정치·경제적 환경 속에서 필연적 선택이었다(Singh 2007). 무엇보다도 집권당(PAP)의 주요 인사들이 정치 엘리트로서 내각제 체제에서 정부 구성에 큰 영향을 미쳐왔으며, 이는 곧 정부 경제정책의 중요한 방향성을 제시하는 데 상당한 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 인민행동당 개발 엘리트의 구성은 전직 관료로 출발하여 정치인으로 바뀐 (bureaucrats-turned-politicians) 경우가 상당하며, 재무장관, 경제개발청장 등 경제개발과 관련된 부처에서 전문성을 쌓은 공직자가 정계에 진출하면서 개발 엘리트로서 해야 할 역할이 더욱 커지게 되었다.⁸⁾

8) 예컨대 2023년 9월 대통령에 당선된 타만 산무가라트남(Tharman Shanmugaratnam)은 싱가포르 최고 관료 출신이며, 오랫동안 재무부와 교육부 장관, 사회정책 장관, 부총리 등을 역임하였다. 2022년 부총리(Deputy Prime Minister)에 임명되며 총리 유고 시 대리할 권한을 부여받은 로렌스 왕(Lawrence Wong) 역시 관료 출신으로 경제부처에서 오랫동안

그러나 싱가포르의 경제개발 엘리트 집단이 다른 발전국가와 차이점이 있다면 개발 엘리트 집단 구성이 중요하다기보다는 싱가포르의 경제적 성장이라는 실용적 정책 목표와 이 목표를 달성하기 위한 능력주의(meritocracy), 그리고 부패 없는 정부 등과 같은 거버넌스 가치에 동의하느냐 여부가 훨씬 더 중요하다(Woo 2015). 이 때문에 싱가포르의 개발 엘리트 그룹에는 시장이 활성화될 수 있는 적절한 환경과 인프라를 보호하고자 하는 실용적 가치로 인해 경제 및 산업정책에 영향을 공식-비공식적 방식으로 영향을 미치고 정책을 공동으로 창출할 수 있는 민간 부문 행위자도 종종 포함되어 포용적 특징이 있다. 즉, 누가 개발 엘리트인가 보다 어떤 목적과 가치, 이념을 공유하느냐가 더 중요하다는 의미다.⁹⁾

개발 엘리트의 존재가 중요하기는 하지만, 결국 공통의 개발 목표와 정책의 집행은 싱가포르에서 정책 역량과 기술적 전문성을 보유한 경제개발청(Economic Planning Board) 같은 파일럿 기관을 통해서 조정되고 집행되었다. 1961년 설립된 싱가포르 경제개발청은 초창기 투자 증진의 역할에서 싱가포르를 비즈니스 중심으로 입지를 다지기 위해 전략기획을 수립하고 집행하는 역할을 한 것에서 벗어나 이제는 싱가포르의 미래 산업으로 투자유도를 위해 지식기반산업, 바이오 메디컬 분야, 정보통신기술 분야 등의 클러스터를 육성하여 혁신을 주도하고 있다(EDBI 2021). 이를 통해 국가-기업 관계를 공고히 하고 해외 사무소 설치를 통해 다국적기업(MNC)과도 관계를 증진하는 역할을 하고 있다(Huff 1999). 환경 복잡화로 인해 한 기관이 모든 영역을 담당하는 것이 바람직하지 않다고 보고 경제개발청을 중심으로 한 파일럿 기관은 진화하고 있는 단계

동안 전문성을 쌓았다.

- 9) 싱가포르 발전국가가 노동조합을 국가화하고 일정 수준의 노동권만 보장하며 노조의 활동을 관리할 수 있었던 것은 국가가 계속해서 경제적 취약성을 강조하면서 노동자의 협력이 있어야만 국가 경제의 생존이 가능하다는 발전이념을 주입하였기 때문이다(Pereira 2008, 1192). 심지어 2010년대 이후 인민행동당 위주의 경제성장에 대한 반발이 심해지면서 노동자당(Worker's Party) 등 야당의 사회적 형평에 요구에 동조하는 유권자가 많아지자 이러한 사회적 요구를 어느 정도 받아들이는 노력은 하였으나 대중영합주의(populism)는 극도로 경계하였다(Rodan 2019, 22-23).

에 있으나, 여전히 그 역할은 발전국가론에서 주장하듯 핵심적이라고 볼 수 있다.

이처럼 싱가포르도 다른 동아시아 발전국가와 마찬가지로 개발 엘리트와 파일럿 기관의 역할이 싱가포르의 경제성장과 산업발전을 디자인하고 이끄는 데 큰 역할을 하였다. 다른 국가와 마찬가지로 싱가포르의 개발 엘리트와 파일럿 기관은 사회·정치적 권력과 압력으로부터 일정 부분 자율성을 갖고 경제정책을 기술적으로 집행할 수 있었고, 이는 싱가포르의 경제적 급성장으로 이어졌다(Rodan 2009). 그러나 앞서 언급한 바와 같이 배태된 자율성을 누리면서도, 싱가포르의 공공-민간 부분의 특수한 관계로 인하여 경제발전 과정에서 민간부분의 역할도 상당히 두드러졌다(Woo 2019). 오히려 정부가 경제 및 산업정책을 결정 집행하고 규제를 도입하는 등의 과정에서 민간부분과 매우 밀접하게 조언과 제안을 받았으며, 정부-기업 리더들 간 인사교류도 매우 활발하게 이루어졌다. 해밀턴-하트(Hamilton-Hart 2000, 198-202)에 따르면 정부 관료나 정치권 인사가 민간기업의 이사회 고문이나 이사직을 수행하는 경우가 많았고, 반대로 기업 인사도 정부의 위원회나 책임운영기관(Statutory Boards)을 통해 공직을 다수 맡아왔다. 따라서 이종찬(2016)이 지적한 후기 발전국가에서의 국가-기업 간 긴밀한 협조는 이미 싱가포르에 존재하고 있었다고 보는 것이 타당하다.

결론적으로 싱가포르는 일본 및 다른 아시아의 용과 같이 개발 엘리트와 정부의 자율성, 권위주의적 정부, 발전주의적 정책, 파일럿 기관 등 발전국가적 성격을 공유하고 있고, 공공부분이 주로 경제성장을 주도한 것이 타당하다. 그러나 이에 못지않게 엘리트 구성이 편협하지 않고, 오히려 민간의 참여가 광범위하게 이루어진 특수한 형태의 발전국가라고 볼 수 있다.

2. 국가개입을 통한 산업정책의 전환과 기술 노동력 확보

위와 같이 시장친화적인 것처럼 보이면서도 발전주의적 특성을 가진 국가개입을 해 온 싱가포르의 경제성장은 산업구조의 변화에서 그 증거를 찾아볼 수 있

다. 즉, 국가 경제에 도움이 된다면 어떤 정책이라도 도입하겠다는 실용주의적 태도가 싱가포르가 처한 환경과 상황에 따라서 지속해서 적응해 온 산업구조의 전환으로 나타났다는 의미다(고길곤 2021). 다른 국가와 마찬가지로 초기 저임금 노동력은 풍부한 대신 자본이 부족했던 시기에는 노동집약적 산업을 추구하다가 노동력이 부족한 시기에 자본 및 기술집약적 산업구조로 전환한 후 싱가포르의 수출기반의 제조업, 무역, 파이낸스, 교통과 정보통신, 그리고 다국적 회사의 지역 본부(headquarter)로 거듭나게 되었다는 것이다.

싱가포르는 말레이 연방에서 독립을 선언한 이후, 다른 동아시아 발전국가들이 그러한 것처럼 산업화와 기술 수준, 노동력 유무 등에 따라 노동집약적 산업에서 지식기반 디지털 산업까지 발전단계를 경험하였고, 각 단계에 맞는 인력수급 정책을 계획하고 집행하였다. 이러한 계획은 대체로 대표적 선도기구이자 투자하기에 매력적인 싱가포르를 만들어 일자리를 창출하는 미션(mission)을 가지고 있는 경제개발청(EDB)이 중추적 역할을 하였다. 산업 단계별로 그 내용을 살펴보면 대체로 <표 1>과 아래의 구분과 같다.

1) 독립 이후 산업화 초기

첫째, 1960년대 말부터 1970년대는 대체로 저비용의 노동집약적 공업화를 추구하던 시기였다. 독립 후 중국계와 말레이계 간 인종 갈등과 높은 실업률, 국가 기반시설과 재정 부족, 영국군의 철군 등으로 혼란스러운 상황에서 인민행동당 정부는 정치적 안정화를 추구하는 한편 경제개발청(1961년 설립)을 통해 산업화 전략을 추진하기 시작하였다. 이 시기 대다수 개발도상국이 수입대체(import-substitution) 전략에 집중된 것과 달리 다국적기업(MNCs)의 생산기지를 싱가포르로 유치하는 방향으로 추진하였다(Lim 2018).

이런 해외 투자를 유치하기 위해 지리적 여건과 인프라 등 인센티브를 제공하는 약속을 하였으나, 역시 가장 중요한 부분 중 하나는 국내에 충분한 노동력이 있느냐 여부였다. 초창기에는 아무래도 노동집약적 경공업 중심으로 갈 수밖에

없었기 때문에 이에 맞추어 기본적인 역량과 직업 기술을 갖춘 인력 양성에 중점을 두었고, 보편적 직업 및 기술훈련을 제공한 것이 이 시기 산업정책과 연계된 인력 양성 전략이었다(Ngiam and Zhang 2011). 교육부(Ministry of Education)의 교육 방향도 주로 제2외국어로서의 영어, 과학, 수학 등 보편교육에 치중하였고, 이에 따라 자본투자도 기초적 수준에 머물렀다. 그러나 점차 경제가 성장하면서, 이런 보편적 교육은 인적자원의 고급화를 추구할 수 있는 기반이 되었다(Seong 2008). 교육부 산하에는 또한 기술교육부(Technical Education Department)를 설치하여 기술 및 직업교육을 강화하기 시작했다. 그러나 기술적 측면에서 가장 두드러진 현상은 경제개발청 훈련센터(EDB Training Center)를 설립하여 보편적 교육이 아닌, 보다 직접적으로 제조업에서 필요로 하는 기술을 교육했다는 것이다. 이 센터를 졸업한 후보자는 현장에서 적응 기간을 대폭 줄인 채 직접적으로 산업현장에서 일할 수 있었다(Seong 2008). 이와 같은 직접적 개입은 추후 개별 기업과 민관 합동으로 훈련을 제공하는 프로그램으로 확대되었다.

2) 자본집약 산업으로의 전환

1970년대 중반 이후부터 1980년대에 이르는 시기에는 앞서 해외기업 유치 지속하면서도 여러 산업정책을 통해 좀 더 자본 집약적 산업으로 탈바꿈을 시도한 시기였다. 상대적으로 저렴한 임금을 바탕으로 전자산업, 석유 관련 산업 등에 해외투자가 계속되며 1970년대 초부터 노동력 부족 현상이 일어나 이주노동자가 늘어나게 된 반면, 싱가포르 노동자에게는 저임금 중심의 일자리에서 탈피하도록 하는 정책을 사용하였다(Chia 2005, 7). 좀 더 전문화되고 자본 집약적 산업으로의 전환을 시도하면서 정부는 싱가포르 노동자가 좀 더 높은 부가가치의 산업에서 종사할 수 있도록 새로운 기술을 취득하는 방향을 강조하였다. 이 목표를 위해 1973년 산업훈련청(Industrial Training Board)을 설립하여 기술노동자 수요에 대응하고, 기초기술교육(Basic Education for Skills Programme)을 설립하여 1950년대에 기본 수학 및 영어 이외에는 기술이 없는 노동자를 대상으로 산업현

장에서 기술을 향상할 기반을 제공하였다. 또한 산업현장에서 훈련을 지원하고, 저임금 업종에 불이익을 주어 고임금 산업으로 전환하기 위한 전략으로 기술개발기금(Skills Development Fund)을 조성하였다(World Bank 2012).

재미있는 것은 국가가 주도하기는 하지만, 민간의 목소리까지 무시한 것은 아니라는 것이다. 1973년 설립된 기술훈련청(ITB)은 훈련 대상이 좀 더 확장된 직업 및 산업 훈련청(Vocational and Industrial Training Board)으로 합병되었으며(1979년), 이는 정부와 고용주, 그리고 노동자와 노동조합 대표자가 함께 참여한 기관이었다. 이러한 민-관 협업을 통해 기술훈련을 보조하는 프로그램은 기초교육밖에 받지 못한 노동자를 훈련하고 노동력 및 임금 수준을 향상할 기회를 제공하였다(Sung and Raddon 2014). 이에 따라 싱가포르 전체 노동 인력의 10%에 가까운 노동자가 혜택을 받을 수 있었다(Seong 2008). 결과적으로 노동자에게는 좀 더 생산성 높은 산업에서 취업을 할 수 있도록 하고, 기업으로써는 기술을 갖춘 노동력을 확보할 기회를 제공하였다.

3) 지식경제로의 전환기

1980년대 이후의 성과는 싱가포르가 국제적으로도 인정받는 계기가 되었고, 앞서 발전국가를 연구하는 학자들이 그 도시 국가성과 규모에도 불구하고 ‘아시아의 호랑이(Asian Tigers)’중 하나로 인정하는 시기였다. 자본집약의 산업구조 고도화로 전환에 성공한 싱가포르는 1980년대 중반 석유파동과 주변 개발도상국의 해외 투자 유치경쟁으로 인해 경제가 어려움을 겪게 되자 전략적 비전을 다시금 설정하기 위하여 경제위원회(Economic Committee)의 보고서를 통해 싱가포르 경제의 새로운 방향에 대해서 고민하기 시작하였다. 1986년의 보고서에서는 산업의 고부가가치화를 위해 구조조정이 필요하고, 제조업 중심체제에서 서비스 산업의 중요성을 강조하였다. 이에 따라 금융과 서비스 부문을 육성하고 국제 비즈니스 중심지로서의 전환을 꾀하게 되었다는 것이다.

그러나 보다 직접적으로 이 시기를 대표하는 정책은 1991년 발표된 정부의

전략적 경제계획(Strategic Economic Plan)이다. 서구 국가를 따라잡고 선진국형 경제구조로 전환하기 위한 국가 전략인 이 계획에서는 개방형 경제를 추구하면서 기존의 제조업 중심의 기술 향상과 고급 기술의 육성, 고등교육의 확대를 추진하게 되었다. 비록 1997년 동남아시아 외환 위기의 충격을 받기는 했으나 서비스 산업이 상당히 증가하였고, 지식형 경제로 전환을 위한 과학 및 공학자의 수도 상당히 증가하였다(Seong 2008).

선진국으로의 도약을 기대한 1990년대에도 경제 및 산업정책과 발맞추어 산업 발전단계에 맞는 인적자원 육성 및 교육정책이 도입되어 중간 수준 이상의 교육을 강화하여 중등교육 이상(tertiary education)을 받은 인력을 절반 이상으로 늘리고, 노동력 유지를 위한 계속적 훈련 프로그램을 제공하였다. 이를 뒷받침하기 위해 중등학교 이상에서 기술교육을 확대하기 위한 기술교육학교(Institute of Technical Education, ITE)를 1992년부터 개설하여 관련 산업과 협정을 맺어 현장에서 필요한 고급 기술을 교육하기 시작하였다. 이 기관은 수십 개의 시간제 과목들을 개설하고 교육 수수료 증명을 제공하였으며, 상당한 숫자의 민간기업과 산업 조직이 함께 참여하게 되었다. 이 기관에서 성공적으로 교육받은 학생들은 폴리텍(polytechnics)과 대학교에 진학할 기회를 부여받게 되었다(Seong 2008). 이 밖에도 전체 노동자의 직업교육을 뛰어넘는 기술 수준 향상을 위해 싱가포르 인력개발국(Singapore Workforce Development Agency) 설치와 기술인력 자격제(Workforce Skill Qualification) 등이 도입되어 거의 모든 산업 부문에서 역량 향상을 위한 훈련을 보조하게 되었다. 이와 같은 국가의 역량과 기술 향상을 위한 훈련에의 국가개입은 경제성장과 일자리 창출이라는 발전국가의 전형적 목표를 실용적으로 적용한 것에서 비롯되었으며(Sung and Raddon 2014), 특히 기업과 노동자(노동조합)의 참여를 통하여 훈련이 필요한 부분을 인식하고, 참여를 독려하기 위한 충분한 절차를 보장하였다.

〈표 1〉 싱가포르 산업화 단계에 따른 인적자원 전략

산업화 시기	주요 산업전략	주요 인적자원 전략
1960-1970년대	<ul style="list-style-type: none"> • 다국적기업 및 해외 투자 유치 • 노동집약산업, 경공업 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 초중등 교육 • 이중언어 정책 • 기술교육, 직업학교 설립 • 경제개발청 훈련센터 • EDB-민간기업 공동 훈련
1970-1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 자본 집약적 산업 전환 노력 • 외국인 노동자 수입 • 고임금 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 기술훈련청(ITB)와 직업 및 산업훈련청(VITB) 설립 • 고임금 전략을 위한 기술훈련교육 프로그램(BEST) • 기술개발기금(SDF)
1990-2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국형 지식경제로 전환 • 서비스 산업 육성 • 고부가가치 산업으로 전환 • 국제 비즈니스 거점화 	<ul style="list-style-type: none"> • 중등 교육 이상 강화 • ITE 설립 • 인력개발국(WDA) 설립 • 기술인력 자격제 시행

참조: Chia(2005); Seong(2008); Sung and Raddon(2017)

싱가포르의 경제 및 산업정책과 인적자원 확보 전략은 위와 같이 시기별로 나누어볼 수 있고 싱가포르 정부가 경제개발청 등 선도적 기구를 중심으로 하여 미리 계획을 세우고 투자를 함으로써 적시에 적합한 인력을 민간부문에 공급할 수 있었다. 각종 전략과 계획 수립에서 민간기업과 노동자의 목소리를 외면하지 않으면서도 서로 밀접하게 참여할 기회를 제공하여 다국적기업이 좋은 기업 환경에서 실적을 올릴 수 있도록 하였다. 이처럼 산업화에 필요한 국가적 기술의 형성은 단순히 교육정책이나 직업훈련으로 할 수 있는 것이 아니라 발전국가가 경제 및 사회적 발전이라는 국가적 목표를 위해 육성하고 장기적으로 추진한 결과로 나타났음을 볼 수 있다.

IV. 발전국가의 지속적 업그레이드: 미래 산업 및 인력 전략

1997년 아시아 외환 위기와 2001년 전자산업의 침체, 미국 9월 11일의 테러리즘 등의 여파로 경제가 침체를 겪었고, 싱가포르 경제도 새로운 성장의 동력이 필요하게 되었다. 중국, 인도 등 아시아에서 경쟁 관계에 있는 주변 국가의 부상은 위협요인이자 기회요인으로 등장하였다. 싱가포르 제조업 분야는 여전히 싱가포르 경제의 상당 부분을 차지하고 있으나(고길곤 2021), 다수의 경제전문가는 제조업 생산기지가 지속해서 주변 개발도상국으로 빠져나갈 것으로 예상하였다(Pereira 2008).

이런 상황에서 싱가포르 정부는 이러한 대외적 환경변화와 포스트 산업화 시대에 대비하면서 싱가포르의 미래 성장전략을 도모하게 되었다. 특히, 이 과정에서 신자유주의 정책 등을 도입한 다른 국가와 달리 오히려 어떤 측면에서는 발전국가성이 강화된 것이 특징이다(Pereira 2008, 1193). 즉, 정부가 계속해서 육성할 중점 분야를 선정 및 육성하고, 지식경제로 도약하기 위한 산업자원 발굴을 위해 연구개발(R&D) 투자, 바이오 메디컬(biomedical) 분야 등에 중점적으로 투자하였다는 것이다. 또한 마리나베이 샌즈호텔 등 복합리조트를 건설하여 MICE 산업 분야를 신산업으로 육성하기 위한 전략적 접근을 시도하였다(배유일 2020). <표 2>처럼 싱가포르 정부는 자국 경제를 냉정히 평가할 수 있는 각종 경제 관련 위원회를 조직하고 민-관 전문가의 협업을 통해 미리 장기적 경제 및 산업 전망을 평가하여 선제적 조치를 취한 것이다. 물론, 이러한 조치는 안정적인 정치적 상황과 경제 엘리트의 배태된 자율성으로 가능하였다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 싱가포르 산업화 단계에 따른 인적자원 전략

위원회	구호	주요 전략
경제검토위원회 (Economic Review Committee, 2003)	새로운 도전, 신선한 목표 - 다이내믹한 도시를 향하여	<ul style="list-style-type: none"> • 대외적 연계성 확대 • 경쟁력 유지와 유연적 경제 • 지식경제에서 기업가적 정신 함양 • 제조업과 서비스업 모두 증진 • 인적 자원 개발 지원
경제전략위원회 (Economic Strategies Committee, 2010)	고도 기술화된 사람들, 혁신적 경제, 그리고 독특한 글로벌 도시	<ul style="list-style-type: none"> • 기술과 혁신을 통한 성장 • 글로벌 아시아 허브도시 강조 • 활발하고 다양한 기업 환경 • 연구개발의 상업화 강조 • 스마트 에너지 경제로 전환 • 미래 성장을 위한 토지 생산성 • 독특한 글로벌 도시 건설
미래경제위원회 (Committee on Future Economy, 2017)	다음 세대를 위한 선구자들	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 네트워크 다변화 • 깊은 기술 습득 • 혁신 역량의 강화와 규모 확대 • 디지털 역량 강화 • 활발하고 연계된 도시 기회 • 산업전환지도(ITM)의 개발과 시행 • 혁신과 성장을 가능케 하는 관계

출처: 싱가포르 정부 홈페이지에서 저자 작성.¹⁰⁾

1. 포스트 산업화 시대 국가의 선제적 대응

어떤 측면에서 보면 대외의존도가 높은 싱가포르의 상황에서 특별한 대안이 없어 단기적 대책보다는 인적자원에 대한 투자를 강조하고 지식경제 기반으로 생산성 증대를 노리는 중장기적 접근을 해왔다고 볼 수 있으나, 구체적 과정을 살펴보면 매우 선제적으로 대응해왔다. 대표적인 사례가 바이오산업을 중심으로

10) Singapore Government Press Release (<https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/2003022805.htm>; Ministry of Trade and Industry 홈페이지 (<https://www.mti.gov.sg/Resources/publications?page=2> 참조.

한 클러스터 형성이다. 싱가포르 정부는 지식기반의 경제로 나아갈 계획을 수립하면서 지식 클러스터(cluster) 형성을 꾀했다. 지식기반의 클러스터는 공공부문의 기획과 지원 및 민간의 적극적 참여가 필요한데 싱가포르 정부는 이를 위해 과학기술연구청(Agency for Science, Technology Research, A*STAR)을 설립하고 바이오메디컬 연구위원회(Biomedical Research Council) 등 7개 과학기술 관련 연구기관을 산하에 두며 클러스터를 설립하였다. 이는 본래 2001년 제조업 분야 중심에서 벗어나 미래 경제를 신산업에서 찾으려는 계획의 일환으로 마련된 바이오메디컬 이니셔티브(Biomedical Science Initiative)에서 비롯된 것으로 당시 제조업에 의존하던 싱가포르 경제를 지식기반으로 전환을 시도하고자 바이오 메디컬 분야에 관심을 돌린 것이었다. 당시 가장 성장 잠재력이 높고 수익률이 높았던 바이오-의약 분야, 헬스케어 분야, 바이오 기술, 의료기술 등을 육성하고자 한 계획이었다.

그러나 2000년대 초반만 해도 제조업이 2003년 SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome) 충격을 제외하고는 큰 위기가 없었고, 싱가포르 국내에서는 바이오 메디컬 섹터 성장을 주도할 수 있는 기업이 없었기 때문에, 바이오 클러스터 프로젝트는 철저히 국가 성장을 목표로 하는 발전주의적 사고의 산물이었다. 이 계획의 선도기구 중 하나가 경제기획청(EDB)이었으며, 싱가포르에 장기적 경제 가치를 가져올 수 있는 투자를 끌어내는 것이었다는 것이 증거라고 볼 수 있다. 국가의 성장을 가져올 수 있다면 꼭 국내기업을 육성할 필요는 없다는 실용적 사고의 산물이었고, 이 전략을 위해 국내에 연구개발(R&D)과 클리닉(clinics), 그리고 지식기반 서비스를 가져올 수 있는 굴지의 다국적기업 유치하였다는 것이다(Finegold et al. 2004). 국내기업으로서도 신산업 분야에 진출하려면 많은 초기 투자 비용과 전문성이 필요하기 때문에 정부의 지원에 많이 의존하게 되었다.

이와 같은 생명과학단지(Biopolis) 건설을 위한 싱가포르 정부의 역할은 주로 앞서 다국적기업을 유치하고, 사이언스 파크(Science Park) 및 싱가포르대학교 병원과 연계될 수 있는 물리적 공간을 조성하며, 공공 연구기관을 바이오 클러스

터에 입주시키고, 과학기술개발청(A*STAR)를 이용한 장학금 등을 통해 고급 외
국인력을 유치하는 것이었다. 또한 필요한 국내 인력 공급을 위해 로컬 탠런트
(local talent) 육성에도 나서며 박사급 대학원생 양성에 적극적으로 투자하였다.
이는 모두 최소 6~8년이 걸릴 수 있는 프로젝트로 국가가 장기적 비전을 가지고
실용적인 접근을 한 사례로 볼 수 있다는 것이다(Pereira 2008).¹¹⁾

이러한 정부의 선제적 관여(proactive engagement)는 다른 첨단 산업 분야에서
도 예외가 아니다. 아시아뿐 아니라 글로벌 혁신 센터를 목표로 하는 싱가포르
인공지능이나 자율주행 모빌리티(mobility) 분야에서도 이러한 양상은 마찬가지
다. 예를 들면 자율주행차의 경우 국토교통청(Land and Transportation Authority)
가 특정 기술 분야에 관여를 시작하면 다른 연관 기관이 뛰어들어 정책이나 규제
와 관련된 조정을 시도하며, 정치적 지지와 함께 관련된 기술과 이해관계 문제를
다루는 위원회(committee)가 형성된다. 이런 위원회는 보통 정부 관계자와 민간
의 이해관계자가 함께 참여하며, 정치적 지지와 정책적 전문성을 제공하여 점차
관련 분야를 육성하고 기술 발전을 유도한다는 것이다. 이 과정에서 싱가포르
정부는 우월적 지위를 이용하여 정책과정을 주도하는 한편 민간, 학계, 산업 관
련자들이 계속해서 정보를 주고받으며 정책 학습(policy learning)을 하게 된다는
것이다. 이런 과정을 거치게 되면 민간기업으로서는 미래에 어떤 환경이 조성될
것이고 어떤 종류의 규제가 도입될지 예측 가능성이 커지게 되며, 모두가 이해를
공유하는 로드맵을 그릴 수 있게 된다는 것이다.¹²⁾

11) 싱가포르 정부의 박사과정 장학금을 받는 학생과의 인터뷰에 따르면 이런 계획이 쉽게
집행된 것은 아니다. 워낙 싱가포르 시민 사이에서 박사 등 대학원을 선호하지 않고,
전통적으로 공학이나 바이오 등에 대한 학생들의 선호도가 떨어지기 때문에 국내 인력
을 양성하기가 쉽지 않았다는 것이다(2023년 2월 17일). 또한 해외 명문대학의 우선적
선호현상이 고용자나 피고용자 사이에 광범위하게 공유되고 있다는 것도 걸림돌이다
(2023년 2월 16일).

12) 2023년 2월 15일 싱가포르 과학기술 정책 연구자 인터뷰.

2. 싱가포르 디지털 경제화와 인적자원의 선제적 확보 전략

앞서 밝힌 바와 같이 자연 자원의 부존과 비옥한 토지의 부족은 싱가포르 정부로 하여금 인적자원 개발에 집중하도록 만들었고, 다국적기업 유치 등을 통한 산업 및 경제성장 전략은 항상 인적자원의 육성 및 개발 정책과 그 궤를 같이해 왔다. 1990년대 말과 2000년대 초를 거치며 싱가포르 경제활동인구의 기술력과 학력은 실질적으로 성장해왔지만, 여전히 최고급 기술직, 전문직, 관리직은 미래 경제체제 변화에 대비하여 꾸준히 양성될 필요가 있었기 때문에 미리 미래의 수요에 선제적으로 대비할 필요가 있었다는 것이다.

싱가포르가 경제 및 산업정책을 통해 미래 역량을 키우고 있는 가운데 경제적 상황은 포스트 산업화, 탈산업화 시대를 경험하고 있었고, 이는 2000년대 초 약 GDP의 20% 정도를 차지하던 제조업이 쇠퇴하고 실업자가 양산될 것을 의미하였다. 싱가포르는 SARS와 같은 충격을 제외하고는 줄곧 3~4%대의 실업률을 유지하고 있었기에 경제가 나쁘지 않은 상황이었으나 제조업 쇠퇴와 같은 상황을 미리 내다보고 선제적 조치에 들어가기 시작하였다.

미래 성장을 위해 추진 동력으로 거론되어 온 것은 2020년 세계경제포럼(World Economic Forum 2020)에서 발표한 것처럼 주로 세 가지 분야, 즉 디지털 경제, 녹색 경제, 돌봄 경제 분야로 볼 수 있고, 이는 싱가포르 정책에서도 반영되었다. 즉, 전통적 제조업과 서비스업 중심에서 탈피, 신산업 육성을 통해 지속할 수 있는 경제를 구축하기 위한 노력을 하게 되었다는 것이다. 특히 앞서 바이오 클러스터 등의 첨단 산업 정책이 주로 고학력·고숙련 노동자를 대상으로 한 것이라면, 인공지능과 디지털화를 대비하여 싱가포르 국민이 전 생애(lifelong)에 걸쳐서 새로운 경제 질서에 적응하고 인간과 기술이 상호작용하여 미래를 준비할 수 있도록 대비하기 시작하였다(SkillsFuture 2021). 첫째, 디지털 경제로의 전환은 정부가 중점적으로 추진하고 있는 스마트 국가(Smart Nation) 프로젝트와 국가 인공지능 전략(National Artificial Intelligence Strategy)을 중심으로 성장

을 주도하고 있다. 둘째, 녹색산업 분야는 친환경적 산업 육성으로 전환하면서 새로운 일자리를 창출하여 제조업, 무역업, 금융업 등 모든 분야에서 성장을 주도하고 있다. 마지막으로 돌봄 경제 분야는 고령화를 비롯한 미래 직업과 학습, 돌봄에 대한 요구를 수용하고 혁신을 주도하는 정부의 역할이 기대되는 부분이라고 할 수 있다(SkillsFuture 2021).

〈표 3〉 싱가포르 인력 개발을 위한 주요 프로그램

주요 프로그램	내용
SkillsFuture	떠오르는 산업에 필요한 초·중·급 기술훈련 프로그램
MySkillsFuture	싱가포르 모든 시민을 대상으로 한 기술훈련 관련 웹사이트
SkillsFuture Earn and Learn Program	ITE와 폴리텍, 군대 등에서 졸업한 지 3년 이내의 학생에게 제공하는 일-학습 병행 프로그램
SkillsFuture Work-Learn Boot Camp	최근 졸업자 또는 중견 피고용자에게 높은 수요가 있는 분야의 구체적 과업 형태, 마인드셋, 기술 익힐 수 있는 기회 제공
SkillsFuture Work Study Degree Programme	학생들에게 고급 및 일반 기술을 학습토록하여 대학생에서 직장인으로 전환을 쉽게 할 수 있도록 보조
TechSkills Accelerator	IT 전문직 종사자에게 훈련과 취업 기회 강화
Young Talent Programme	해외 경험을 쌓고자하는 wjfqdms 싱가포르 학생에게 기회제공
SkillsFutureStudy Awards	초보에서 중급 직장인에게 핵심 분야에서 기술을 연마하고 개발하고자 하는 학생에게 제공되는 장학금
SkillsFuture Credit	25세 이상의 싱가포르 시민 모두에게 평생교육 기회 제공. 정부가 제공하는 코스 등을 수강 가능
SkillsFuture Advice	싱가포르 시민에게 평생교육의 중요성과 사용 가능한 자원등에 대한 어드바이스를 제공
SkillsFuture for Digital Workplace	전 국가적 이니셔티브로 모든 싱가포르 성인이 디지털 분야에서 준비될 수 있도록 2일 프로그램으로 제공

출처: Kim et al.(2021); Nguyen(2019)

이러한 새로운 형태의 경제는 일터에서의 과업 과정과 환경, 그리고 기능에 있어서 큰 변화를 가져오게 되고, 현존하는 직업군의 내용과 필요한 기술도 변화하게 되며, 새로운 기회를 얻기 위해 고용주와 피고용자들이 새 영역에서 관련된 기술과 지식을 습득하는 것을 우선순위로 두어야 할 상황이 전개되었다. 이에 따라 싱가포르 정부는 사양산업 노동자들을 대상으로 서비스 및 신산업에서의 고용 가능성을 높이기 위해 2003년 인력개발청(Workforce Development Agency, WDA)를 설립하였다. WDA가 성장 산업으로 본 것은 관광산업, 헬스케어, 파이낸스, 정보통신 등의 분야이며, 이들 모두 전 산업에 걸쳐 고용이 가능한 분야이고, 기술 재숙련(reskill)이 필수적인 분야였다. 특히 WDA는 다른 기관과 정부, 준정부기구, 시민단체와 밀접하게 협력하였으며, 고용자와 훈련대상자 간 중재 임무를 수행하였다(Pereira 2008). WDA는 2016년 미래기술 프로그램(SkillsFuture)과 싱가포르인력청(Workforce Singapore, WSG)로 재편되며, 기술교육과 일자리 창출에 선제적으로 대응할 프로그램을 <표 3>과 같이 지속적으로 향상하였다.

구글이 싱가포르 경제개발청(EDB)와 함께 협력하여 기술훈련 프로그램을 제공한 것은 정부가 주도하지만, 민간과 밀접하게 협력하는 사례다. 2020년 7월 경제개발청(EDB)과 정보통신미디어개발청(Infocomm Media Development Authority), 그리고 SkillsFuture는 구글과 함께 ‘기술-점화 프로그램(Skills-Ignition SG – A Grow with Google Program)’을 시작하였다. 이는 3천 명의 싱가포르 신입 및 중견 수준 구직자들에게 새로운 직업을 위한 기술 훈련을 제공하여 전 산업에 걸쳐 고용 가능성을 높이려는 노력의 일환이었다. 이는 구글이 개발하고 테스트한 계획서에 따라 현장 훈련 기회를 제공하고 디지털 마케팅이나 클라우드 기술(cloud technology) 등의 분야에서 기술 수준을 향상할 기회를 정부가 마련해준 것이었다(EDB 2020). 이처럼 디지털 경제로의 전환기에 정부의 주도권은 계속되고 있으며, 많은 분야에서 다양한 민간 행위자와의 협업을 진행하면서 국내 산업을 위한 노동력 풀(pool)을 강화하고, 미래 인력 수요에 선제적으로 대비하고 있다. 이는 싱가포르의 고등교육에도 영향을 미쳐 커리큘럼 개발과 신경제를 대비하기

위한 노력에 대학들도 동참토록 하고 있다 (NUS 2022).

V. 결론

이 논문은 발전국가 시대를 넘어 포스트 발전국가로 이행하면서 과거 발전국가로 알려진 일본과 대만, 그리고 한국 등을 포함한 다수의 동아시아 국가들이 과거 정부가 적극적으로 개입하여 경제성장을 주도하는 형태에서 벗어나거나 신자유주의적 경제 질서를 받아들인 것과 다른 경로를 보이며 발전국가성을 유지해 온 싱가포르의 독특한 사례를 산업정책과 인적자원 정책을 중심으로 분석하였다. 싱가포르 사례는 발전국가적 특성을 많은 측면에서 간직하고 있으면서도 국가의 경제성장이라는 목표를 추구하며 때로는 실용적 시각에서 국가개입을 시도하거나, 때로는 시장의 자율성을 존중하며 밀접하게 협력하는 모습을 보여왔다는 것이다. 이와 같은 싱가포르 정부의 경제성장이라는 목표 달성을 위한 전략은 중요한 경제적 전환점에서 국가정책의 효과성 보장을 위해 선제적으로 대응하며 중점 산업을 준비하는 것으로 나타났다. 특히, 미래 경제를 대비하여 중점 산업 분야가 전환기를 맞이할 때마다 필요한 인력 및 기술확보를 위해 선제적으로 기술훈련과 교육 기회를 다양한 형태로 - 즉, 민간 및 대학, 다국적기업 등과의 협력 - 업그레이드해 왔다는 것이다.

물론, 싱가포르의 '지속적 업그레이드'를 통한 발전국가성 유지가 늘 성공하는 것도 아니고, 신재혁·이동일(2022)의 지적처럼 정치적 권위주의를 오랫동안 유지하고 있는 것에 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 실제로 싱가포르는 2010년대 이후 불평등 증가, 외국인 증가에 대한 거부감, 공공서비스 질 저하 등으로 인한 시민들의 불만족이 인민행동당에 대한 지지 철회와 야당의 입지 강화, 온라인에서의 반정부적 활동의 증가로 이어지게 되었다(배유일·주유민 2021). 이는 리셴 룡 현 총리체제를 이을 4세대(4G: 4th generation) 정치 리더십 선정 문제와 더불어

어 싱가포르 엘리트 중심 정치의 미래에 대한 불확실성 때문에 발전국가성이 지속될 수 있을지에 대한 의구심으로 이어지고 있다(고길곤 2021).

그러나, 싱가포르의 방식이 일반화되기는 어려움에도 불구하고, 국가의 성장과 미래를 위해 사회적 계약, 즉 서구적 자유민주주의를 추구하지 않는 대신 인민행동당 정권이 경제적 번영과 안정을 제공하겠다는 약속에 기반한 거버넌스와 민간과의 밀접한 협업을 통한 지속적 업그레이드는 다른 국가의 발전정책에도 일정한 함의를 갖는다고 보아야 할 것이다(Chin 2023, 174). 이는 권위주의적인 체제이면서도 집권당의 지지가 내려가거나 국정에 대한 국민의 불만이 선거로 표출될 때마다 ‘우리 싱가포르 대화(Our Singapore Conversation)’ 등을 대대적으로 조직하여 시민들의 의견을 적극적으로 반영하여 복지 혜택 등을 확대하는 방식으로 지속적 정책 조정(policy adjustment)을 하는 모습을 보이고 있기 때문이다(Rodan 2019, 20-22). 따라서, 본 연구의 주장처럼 싱가포르 발전국가성을 단순히 정치적 권위주의에 관한 관심으로 이해하기는 어렵다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 고길곤. 2021. 『싱가포르 다시 보기: 싱가포르의 정치·행정 시스템 분석』(제2판). 고양: 문우사.
- 김시윤. 2010. “발전국가의 탄력성과 지속성: 싱가포르의 사례.” 『한국행정논집』 22권 4호, 1187-1204.
- 김윤태. 2017. “발전국가의 유산과 새로운 전망.” 김윤태 편. 『발전국가: 과거, 현재, 미래』, 21-53. 서울: 한울 아카데미.
- 배유일. 2020. “‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략: 복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의.” 『IDI도시연구』 17권 2호, 726-246
- 배유일·주유민. 2021. “싱가포르의 이주노동자와 코로나-19 대응: 이주노동자 정책 변화와 중대 전환점을 중심으로.” 『현대정치연구』 14권 3호, 239-274.
- 신재혁·이동일. 2022. “발전국가와 약탈국가의 기원: 한국과 필리핀 사례 연구.” 『한국정치학회보』 56집 1호, 61-87.
- 윤상우. 2020. “포스트 발전국가로의 전환: 한국·일본·대만의 경험.” 『아시아리뷰』 9권 2호, 159-189.
- 이종찬. 2016. “발전국가의 제도화: 국가의 발전역할과 규제역할을 중심으로.” 『정부학연구』 22권 3호, 157-182.
- 임혜란. 2006. “동아시아 발전국가와 거버넌스: 정보화 시대 한국과 대만의 산업정책을 중심으로.” 『신아세아』 13권 1호, 162-189.
- 지주형. 2016. “한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석.” 『인문논총』 41권, 219-261.
- _____. 2017. “한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석.” 김윤태 편. 『발전국가: 과거, 현재, 미래』, 121-165. 서울: 한울 아카데미.
- Acemoglu, Daron, and James. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.
- Aoki, Naomi. 2015. “Institutionalization of New Public Management: The Case of Singapore’s Education System.” *Public Management Review* 17(2): 165-186.

- Aoki, Naomi, and Melvin Tay. 2015. "Managerialism Meets Regime: A Distinctively Singaporean Marriage?" *Asian Journal of Political Science* 23(3): 346-365.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bae, Yooil. 2016. "Ideas, Interests and Practical Authority in Reform Politics: Decentralization Reform in South Korea in the 2000s." *Asian Journal of Political Science* 24(1): 63-86.
- Baumgartner, Frank, and Bryan Jones. 1991. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics* 53(4): 1044-1074.
- Birkland, Thomas. 1996. "Natural Disasters as Focusing Events: Policy Communities and Political Response." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14(2): 221-243.
- Block, Fred, and Marian Negoita. 2016. "Beyond Embedded Autonomy: Conceptualizing the Work of Developmental States." In *The Asian Developmental State: Reexaminations and New Departures*, edited by Yin-wah Chu, 57-72, New York: Palgrave Macmillan.
- Calder, Kent. 2017. *Singapore: Smart City, Smart State*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Center for Strategic Futures. 2017. *Foresight*. Singapore: CFS. <https://www.strategygroup.gov.sg/images/PublicationImages/foresight-2017.pdf> (검색일: 2023.05.14.).
- Chang, Ha-Joon, Antonio Andreoni, and Min Leong Kuan. 2013. International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK government Office for Science. <https://eprints.soas.ac.uk/19244/1/ep4-international-industrial-policy-experiences.pdf> (검색일: 2022.09.10.).
- Channel News Asia. 2022. "The Digital, Care, and Green Economies: Reshaping Singapore's Business and Employment Landscape." (February 21). <https://www.channelnewsasia.com/advertorial/digital-care-and-green-economies-reshaping-singapores-business-and-employment-landscape-2429996>(검색일:

2023.9.15.).

Chia, Siow Yue. 2005. "The Singapore Model of Industrial Policy: Past Evolution and Current Thinking." Paper Presented at LAEBA 2005, Buenos Aires, 28-29, November, 2005. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/The-Singapore-Model-of-Industrial-Policy-Past-Evolution-and-Current-Thinking.pdf>(검색일: 2022.12.15.).

Chin, James. 2023. "The PAP Model: Can the 4G Hold on to Power?" *The Round Table* 112, No.2, 173-182.

Chu, Yin-wah. 2016. "The Asian Developmental State: Ideas and Debates." In *The Asian Developmental State*, edited by Yin-wah Chu, 1-25, New York: Palgrave Macmillan.

Huat, Chua Beng. 2017. *Liberalism Disavowed: Communitarianism and State Capitalism in Singapore*. Ithaca: Cornell University Press.

Economic Development Board. 2020. "Google Supports 3,000 Locals through a New Jobs and Skills Initiative to Boost Employment and Employability Outcomes under the SGUnited Jobs and SKills Package." <https://www.edb.gov.sg/en/about-edb/media-releases-publications/google-supports-3-000-locals-through-a-new-jobs-and-skills-initi.html#:~:text=and%20Skills%20Package-,Google%20supports%203%2C000%20locals%20through%20a%20new%20jobs%20and%20skills,SGUnited%20Jobs%20and%20Skills%20Package&text=opportunities%20in%20various%20sectors%20and%20cater%20to%20every%20skill%20level> (검색일: 2023.10.02.).

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Finegold, David, Poh-Kam Wong, and Tsu-Chern Cheah. 2004. "Adopting a Foreign Direct Investment Strategy to the Knowledge Economy: The Case of Singapore's Emerging Biotech Cluster." *European Planning Studies* 12(7): 921-941.

- Hamilton-Hart, Natasha. 2000. "The Singapore State Revisited." *The Pacific Review* 13(2): 195-2016.
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In *The New American Political System*, edited by King Anthony, 87-124. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Huff, Gregg. 1999. "Turning the Corner in Singapore's Developmental State?" *Asian Survey* 39(2): 214-242.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, Soojin, Zheng Wei Chen, Jian Qi Tan, and Assel Mussagulova. 2021. "A Case Study of the Singapore SkillsFuture Credit Scheme: Preliminary Insights for Making Lifelong Learning Policy More Effective." *Asian Journal of Political Science* 29(2): 192-214.
- Kim, Yun Tae. 1999. "Neoliberalism and the Decline of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-461.
- Leftwich, Adrian. 1995. "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State." *Journal of Development Studies* 31(3): 400-427.
- Lim, Hank. 2018. "Innovation in Singapore." In *Innovation Policy in ASEAN*, edited by Masahito Ambashi, 198-217. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Lin, Justin Yifu, and Khuong Minh Vu. 2017. "Coordination through an Asian Lens." J. Page and F. Tarp eds. In *The Practice of Industrial Policy*, edited by John Page and Finn Tarp, 40-62, Oxford: Oxford University Press.
- Low, Linda. 2001. *The Political Economy of a City-State: Government-Made Singapore*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazzucato, Marianna. 2018. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Penguin Random House.
- Minns, John. 2001. "Of Miracles and Models: The Rise and Decline of the

- Developmental State in South Korea.” *Third World Quarterly* 22(6): 1025-1043.
- Nguyen, Thi Hanh Quyen. 2019. “An Analysis of the Singaporean Preparation for the Future Workforce and Recommendation for Vietnam.” *VNU Journal of Foreign Studies* 35(4): 92-113.
- Ngiam, Tong Dow and Zhibin Zhang. 2011. *Dynamics of the Singapore Success Story: Insights*. Singapore: Cengage Learning Asia.
- NUS College of Humanities and Sciences. 2022. “Future-Ready Skills for Careers in the Digital, Green and Care Sectors.” <https://chs.nus.edu.sg/2022/01/03/future-ready-skills-for-careers-in-the-digital-green-and-care-sectors/> (검색일: 2023.09.22.).
- Pekkanen, Robert 2006. *Japan’s Dual Civil Society: Members without Advocates*. Stanford: Stanford University Press.
- Pempel, Thomas. 1999. “The Developmental Regime in a Changing World Economy.” In *The Developmental State*, 137-181. Ithaca: Cornell University Press.
- Pereira, Alexius. 2008. “Whither the Developmental State? Explaining Singapore’s Continued Developmentalism.” *Third World Quarterly* 29(6): 1189-1203.
- Quah, Jon S. T. 2013. “Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries?” *International Journal of Public Sector Management* 26(5): 401-420.
- Rasiah, Rajah. 2020. “Industrial Policy and Industrialization in South East Asia.” In *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, edited by Arkebe Oqubay, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang, and Richard Kozul-Wright, 680-715. Oxford: Oxford University Press.
- Rodan, Gary. 2009. “New Modes of Political Participation and Singapore’s Nominated Members of Parliament.” *Government and Opposition* 44(4): 438-462.
- _____. 2019. “Inequality and Political Representation in the Philippines and Singapore.” *Journal of Contemporary Asia* 51(2): 233-261.
- Rodrik, Dani. 2006. “Industrial Development: Stylized Facts and Policies.”

- <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-development.pdf> (검색일: 2022.10.24.).
- Seong, D. 2008. Educational Development in Singapore (1965-2005). In *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore Since 1965*, edited by Fredriksen Birger, Chor Boon Goh, Sing-Kong Lee, and Jee-Peng Tan, 39-68. Washington D. C.: World Bank.
- SkillsFuture SG. 2021. *Skills Demand for the Future Economy: Spotlight on Singapore's Key Growth Areas* (1st Edition). https://www.skillsfuture.gov.sg/docs/default-source/initiatives/ssg-skills_demand_for_the_future_economy_2021.pdf (검색일: 2023.09.18.).
- Singh, Bilveer. 2007. *Politics and Governance in Singapore: An Introduction*. Singapore: McGraw Hill.
- Sung, Johnny and Arwen Raddon. 2017. "Approaches to Skills in the Asian Developmental States." In *The Oxford Handbook of Skills and Training*, edited by Chris Warhust, Ken Mayhew, David Finegold, and John Buchanan. Oxford: Oxford University Press, pp.509-528.
- Tan, Li. 2005. *The Paradox of Catching Up: Rethinking State-led Economic Development*. London: Palgrave Macmillan.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2018. "The Developmental State: Dead or Alive?" *Development and Change* 49(2): 518-546.
- Weiss, John. 2016. "Industrial Policy: Back on the Agenda." J. Weiss and M. Tribe eds. In *Routledge Handbook of Industry and Development*, edited by John Weiss and Michael Tribe, 135-150. London: Routledge.
- White, Gordon. 1988. *Developmental States in East Asia*. London: Palgrave Macmillan.

- Woo, Jun Jie. 2015. "Policy Relations and Policy Subsystems: Financial Policy in Hong Kong and Singapore." *International Journal of Public Administration* 38, No.8, 553-561.
- _____. 2019. *The Evolution of the Asian Developmental State: Hong Kong and Singapore*. London: Routledge.
- World Bank.2012. Singapore: Workforce Development. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/101071468299971244/pdf/799250WP0SABER0Box0379795B00PUBLIC0.pdf>(검색일 2023.10.11.).
- World Economic Forum. 2020. Jobs of Tomorrow: Mapping Opportunity in the New Economy. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf (검색일 2023.9.9.).
- Wu, Yu-Shan. 2007. "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil." *Asian Survey* 47(6): 977-1001.
- Yeung, Henry W. 2014. "Governing the Market in a Globalizing Era: Developmental States, Global Production Networks and Inter-firm Dynamics in East Asia." *Review of International Political Economy* 21(1): 70-101.
- EDBI(www.edbi.com)
- World Bank(data.worldbank.org)

투고일: 2023.10.15.	심사일: 2023.11.19.	게재확정일: 2023.11.20.
------------------	------------------	--------------------

Industrial and Human Resource Strategy in the Post-Developmental State Singapore: Continuity and Evolution of the Developmental State

Bae, Yooil | Dong-A University

This study aims to identify the unique character of Singapore, which has long maintained the traits of a developmental state through its industrialization and economic growth strategies, unlike countries that have undergone neoliberal reforms after the post-industrial era, weakening their traditional developmental state character. Singapore, with its core features such as a leading pilot agency, economic elites, and embedded autonomy as well as weak civil society, has demonstrated its commitment to national economic growth during its industrial transformation. It has managed conflicts between the state, business, and workers, and has prepared for the supply and demand of human resources in advance according to industrial changes in the medium and long term. Although it has faced challenges, such as the decline of manufacturing, Singapore has maintained its developmental status and continued to upgrade itself, becoming one of the most successful developmental states in Asia. Singapore has also shown that a developmental state can evolve by working closely with individual industries and labor unions without losing its influence.

Key Words | Developmental State, Post-Developmental State, Industrial Policy, Human Resource, Singapore

