

한국 ‘포스트발전국가론’의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연구 경향과 향후 연구 과제

박상영 | 서울대 한국정치연구소

| 논문요약 |

본 논문은 90년대 이후 나타나고 있는 한국 발전국가에 대한 국내외 주요 연구성과들을 ‘포스트발전국가론’이라는 하나의 큰 연구 흐름으로 분류하고, 이것의 세부 논의와 쟁점들을 제도적, 관계적, 그리고 관념적 측면에서 살펴본다. 제도적으로 나타나는 한국 포스트발전국가는 관료제 내부의 균열과 선도기관 폐지 등 기존 발전국가적 특성이 약화된 반면, 동시에 새로운 형태의 제도적 장치들과 겹으로 드러나지 않는 정책 메커니즘을 통해 여전히 발전국가적 특성을 유지하는 행태를 보이고 있다. 대내외적 관계 측면에서 1990년대 이후 한국의 국가가 새롭게 직면하고 있는 신자유주의적 세계화와 강한사회의 등장은 한국 국가의 발전주의적 성향을 일정 부분 약화시키는 요인들로 작용하고 있지만 동시에 한국 포스트발전국가는 변화된 환경에 빠르게 적응하면서 발전국가 특유의 행태를 지속하고 있다. 또한 정책기조와 관련하여 한국의 포스트발전국가가 90년대 이후 차용하고 관념적 요소들은 주로 신자유주의적 세계화와 관련된 담론들로 이는 이전 발전국가의 다양한 관념 요소들에 비해 다소 제한된 사회동원 효과를 나타내고 있기는 하지만 여전히 강력한 정책 이데올로기임을 부인할 수 없다. 이상 여러 측면에서 살펴본 한국 포스트발전국가는 무엇보다도 발전주의적 특성과 신자유주의적 특징이 혼합된 시스템으로 나타나고 있다. 이는 한국 포스트발전국가가 현재 완료형이 아닌 진행형 단계에 있음을 보여주는 것이며, 또한 향후 연구들에서 ‘포스트발전국가’라는 개념적 틀이 완성된 개념이 아닌 과정적이고 역동적으로 사용될 필요가 있음을 보여준다.

I. 서론

지난 삼십여 년간 한국 발전국가 연구는 괄목할 만한 연구 성과물들을 축적하며 동아시아 발전국가론의 경험적 및 이론적 토대를 제공해왔다. 1990년대 말 외환위기를 전후로 학계의 관심이 일정 부분 감소된 측면이 있지만, 그럼에도 불구하고 발전국가론은 여전히 한국의 국가 성격을 이해하고 설명하는 데 있어서 주요한 이론적 틀이 되고 있다. 이는 한국의 국가가 외환위기 이후 급속한 세계화 흐름 속에서도 상당 부분 발전국가적 특성을 지속하고 있다는 것과 관계가 있다. 이에 따라 한국 발전국가에 대한 연구와 관심은 현재까지 활발하게 지속되고 있으며, 이러한 경향은 앞으로도 상당 부분 유지될 것으로 예상된다. 그러나 이와 동시에 90년대 이후 이어지고 있는 한국 발전국가 연구에서는 중요한 이론적 변화가 감지되고 있음을 지적할 필요가 있다. 이는 최근 학자들 사이에서 90년대 후반 이후 한국의 국가를 지칭하는 용어가 더 이상 ‘발전국가(developmental state)’가 아닌 ‘포스트발전국가(post-developmental state)(Park 2010)’, ‘발전주의적 네트워크 국가(developmental network state)(Kim 2012)’, ‘후기산업 발전국가(postindustrial developmental state)(Wong 2004)’, 또는 ‘재구조화된 발전국가(reconfigured developmental state)(Chu 2009)’ 등으로 지칭되고 있는 것에서 잘 나타나고 있다.

한국 발전국가론 연구에서 나타나고 있는 이러한 변화는 무엇보다도 지난 20여 년간에 걸쳐 한국에서 일어난 일련의 급격한 구조적 변화들, 즉 1980년대 말부터 가속화된 민주주의 공고화와 역동적인 시민사회의 성장, 90년대 말의 외환위기와 강도높은 구조조정, 그리고 2000년대 심화되고 있는 신자유주의적 세계화 등과 연관되어 있을 것이라는 추론이 가능하다. 또한 좀 더 거시적인 차원에서 본다면 최근 한국의 경제발전 기조가 암스덴(Amsden 1989)이 지적한 이른바 ‘학습(learning)’과 ‘모방(imitation)’에 기초한 ‘캐치업(catch-up)’ 단계에서 ‘혁신(innovation)’과 ‘창조(creation)’에 기초한 ‘키퍼업(keeping-up)’과 ‘업그레이딩(upgrading)’ 단계로 전환되고 있다는 것도 주요한 요인이라 할 수 있을 것이다 (L. Kim 1997; S. Kim 2012; Weiss 2000; Wong 2004). 이러한 변화는 다른 동아시아

아 발전국가들에서도 역시 포착되고 있다고 보여지는데, 그 변화의 강도는 특히 한국의 사례에서 가장 강하게 나타나고 있는 듯하다(Stubbs 2009, 18). 이에 따라 한국의 국가 연구에 있어서 기존의 발전국가론적 접근을 취했던 많은 국내외 학자들은 기존의 발전국가 이론을 수정하거나 혹은 비판적으로 발전시키려는 노력을 보이고 있다.

본 논문은 한국 발전국가 연구에서 나타나고 있는 이러한 흐름을 '포스트발전국가론'으로 분류하고 그 연구 경향과 세부 쟁점들을 검토해 보고자 한다.¹⁾ 아쉽게도 현재 한국 포스트발전국가론에 대한 논의는 매우 혼란스러운 상태에 머물러 있다고 보여진다. 무엇보다도 학계에서 한국 '포스트발전국가'라는 용어가 점차 자주 사용되고 있는 추세임에도 불구하고 학자들 간에 그에 대한 개념적 합의를 찾아보기는 어려운 실정이다(예를 들어, 김윤태 1999; I. Park 2007; S. Park 2010). 현재 학자들 사이에서 지속되고 있는 포스트발전국가에 대한 개념적 혼란은 그동안 '발전국가' 개념에 대한 일관된 합의가 학자들 사이에서 존재하고 있지 않았음을 고려할 때 일면 당연하다 할 것이다. 이와 관련하여 스티프스(Stubbs 2009)의 논의는 한국 포스트발전국가를 좀 더 체계적으로 분석할 수 있는 실마리를 제공하고 있다. 스티프스(Stubbs 2009, 5-6)는 제2차 세계대전 이후 동아시아 정치경제와 관련하여 학자들이 지금까지 사용해오는 '발전국가' 개념에는 세 가지의 핵심 요소들이 있다고 지적한다. 그것은 첫째로 제도적(institutional) 요소이고, 둘째는 발전국가의 관계적(relational) 요소이며, 그리고 세 번째는 발전국가가 표방했던 관념적(ideational) 요소들인데, 스티프스에 따르면, 발전국가론자들은 그동안 이러한 세 가지 요소들 중 주로 하나 혹은 둘 이상의 요소들 간 결합으로 발전국가를 정의해왔다.

스티프스의 이러한 분석은 발전국가 개념을 좀 더 분석적으로 파악하기 위한 틀로 제시된 것이기는 하나, 필자는 이러한 분석적 틀이 한국의 포스트발전국가론의 핵심적 쟁점과 논의들, 더 나아가 그것의 이론적 개념을 파악하는데도 유용하게 쓰일수 있다고 생각한다. 따라서 본 논문에서는 1990년대 후반부터 현재까지

1) 논의의 혼란을 피하기 위해 본 논문에서는 90년대 이후의 한국 국가를 '포스트발전국가'로 통일하여 지칭한다.

이루어진 국내외 관련 연구들을 바탕으로 스티프스가 제시한 발전국가의 세가지 핵심 요소들이 한국의 포스트발전국가에서 어떻게 지속되고 또 어떻게 변형되어 지고 있는지를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 현단계에서 한국 포스트발전국가가 완성된 모습을 보이고 있다고 단정할 수 없기에 본 논문에서 시도하는 한국 포스트발전국가론에 대한 종합적 분석은 다소 제한적일 수밖에 없겠지만 그럼에도 불구하고 현 시점에서 한국 포스트발전국가론의 주요 쟁점들을 정리해 보는 것은 향후 연구 과제를 도출하는데 있어서도 매우 유용한 작업이 될것이라고 본다.

II. 한국의 포스트발전국가론: 개념과 범위

허성우(2011, 123-5)는 한국 포스트발전국가론이 크게 두 갈래의 연구 흐름으로 나뉘어진다고 본다. 하나는 90년대 이후 발전국가의 자율성이 쇠퇴했으며 한국의 발전국가가 '신자유주의 국가'로 변화했다고 주장하는 '발전국가 소멸론'이고, 다른 하나는 한국의 발전국가가 신자유주의 세계화의 영향 아래 변형, 지속, 강화되고 있다고 주장하는 '발전국가 지속론'이다.²⁾ 이에 반해 조희연(2011, 126-7)은 한국 포스트발전국가론의 범위를 한국의 발전국가가 1990년대 이후에도 형태를 달리하며 지속되고 있다는 발전주의 지속론과 박정희식 발전국가에 대한 비판적 입장을 가지고 있으면서도 새로운 상황에서 발전국가적 역할의 '긍정성'을 논하는 일종의 발전국가적 대안론으로 제한할 것을 제안하고 있다. 한국 포스트발전국가론의 범위에 대한 두 연구자들의 범주화는 상이해 보이는 하지만 반드시 상충하지는 않는다고 생각된다. 즉, 조희연의 포스트발전국

2) 발전국가 소멸론 혹은 신자유주의적 규제국가론에 대한 논의는 윤상우(2009), 지주형(2009), Hall(2003), Kim(1999), Minns(2001), Pirie(2005) 등의 논의를, 그리고 발전국가 지속론 혹은 신발전국가론에 대한 논의는 류석춘 외(2007), 임혜란 외(2009), Cherry(2005), Chu(2009), Hundt(2005), Kim(2012), Lim(2010), Thurbon and Weiss(2006), Wong(2004) 등을 참고할 것.

가론이 그 논의의 초점을 '발전국가의 변형과 발전'에 맞추므로써 좁은 의미의 포스트발전국가론을 지향하고 있다면, 허성우의 포스트발전국가론은 '발전국가 소멸론'까지도 포함하는 상대적으로 넓은 의미의 포스트발전국가론을 개진하고 있다고 보여진다.

이에 대해 필자는 '포스트발전국가'라는 개념적 틀과 하나의 연구흐름으로서의 '포스트발전국가론'은 구분될 필요가 있다고 생각하며, 전자는 조희연의 논의를, 그리고 후자는 허성우의 논의를 바탕으로 좀 더 보완할 필요가 있다고 본다. 먼저 하나의 개념으로서의 '포스트발전국가'는 조희연의 제안대로 그 개념적 경계를 기존 발전국가가 변형 및 발전된 국가로 이해한다. 그러나 필자는 본 논문에서 '포스트발전국가'의 개념을 그 본질적 성격이 규정된 국가 형태가 아니라 현재 계속 진화하고 있는 하나의 과정으로서의 국가로 이해하고자 한다. 이는 포스트발전국가라는 개념을 하나의 열린 개념으로 이해하는 것이며, 또한 포스트발전국가가 향후 발전국가적 특성을 지속할 가능성과 반대로 신자유주의적 규제국가로 변형될 가능성 모두를 포함하는 것이다. 한편 한국의 '포스트발전국가론'은 허성우가 범주화했던 것과 같이 발전국가 소멸론을 포함하되 그 논의의 외연은 보다 더 확대될 필요가 있다고 생각하는데, 이는 무엇보다도 이러한 접근 방식이 현재 진행되고 있는 더 넓은 의미의 동아시아(포스트) 발전국가 관련 연구 흐름과 상응하는 것이라 생각하기 때문이다.

자야수리아(Jayasuriya 2005)는 기존의 동아시아 발전국가론이 1980년대 사회제 세력에 대한 국가의 '자율성(autonomy)'과 '역량(capacity)' 개념을 강조하는 1세대 이론(대표적으로 Amsden 1989)을 거쳐, 1990년대에는 이러한 자율성과 역량 개념들이 이론적 뉘앙스를 획득해가며 국가와 사회 간에 존재했던 미묘한 파트너십 형성에 주목하는 2세대 발전국가론(대표적으로 Evans 1995)으로 발전해왔다고 지적한다. 필자는 여기에 덧붙여 1990년대 후반 이후에 진행되고 있는 발전국가 관련 연구들은 2세대 발전국가 연구들과는 또 다른 차별화가 이루어지고 있다고 생각된다. 즉, 최근의 발전국가 연구들은 이전 세대의 연구들과는 달리 하나의 거시적인 주제 영역으로 수렴되고 있다기보다는 다양한 주제와 방법론으로 심화 및 세분화되고 있는 추세를 보이고 있다. 동아시아 발전국가 모델을 유럽이나 미국, 혹은 아프리카 등에 적용시킴으로써 발전국가 모델의 지리적

제한성을 극복하고 동시에 이론적 보편성을 획득하려는 시도는 그 좋은 예라 할 것이다(Block 2008; Edidheji 2011; Hayashi 2010; O' Riain 2000).

이러한 흐름을 반영하듯 한국의 발전국가 연구 또한 최근 십여 년 동안에는 다양한 주제와 영역들로 세분화 및 심화되는 경향을 보이고 있는데, 그 주요 연구 영역과 성과는 관료제도(Ha and Kang 2011; B. Kim 2011; Stubbs 2011), 산업 금융 정책(임혜란 외 2009; Thurbon and Weiss 2006; Pirie 2005), 국제관계 및 세계체제(윤상우 2006; Gray 2011), 복지정책(Kwon 2005; Peng and Wong 2008), 발전국가의 기원 및 형성(Doner et al. 2005; Kim and Vogel 2011; Vu 2007), 1997년 외환위기 분석(류석춘 외 2009; Chang 2000; Wade 2000) 등으로 점점 세분화되어 나타나고 있다. 또한 이전의 한국 발전국가 연구들이 주로 국가-시장 관계에서 나타나는 산업 관련 정책들에 다소 제한된 측면이 있었다면 최근의 연구들은 그 초점이 점차 국가-사회 전반으로 확대되고 있는 것도 중요한 흐름으로 보여진다(Han 2004; Park 2010). 필자는 이러한 최근의 한국 발전국가 연구 경향을 제3세대 발전국가론으로 분류할 수 있을 것이라 생각하며, 이는 필자가 앞서 포스트발전국가론이라고 분류한 연구 흐름과도 상응하는 것이라고 본다. 결국 이러한 거시적인 연구 흐름과 그 내부 논의의 다양성은 한국 '포스트발전국가론'의 외연이 더욱 확대되어야 하는 필요성을 보여준다 하겠다.

III. 한국 포스트발전국가론의 발전과 전개

1. 제도적 측면

스텝스가 제시한 발전국가의 첫번째 핵심적 요소는 발전국가를 작동하게 하는 제도적(institutional) 장치들이다. 최근의 신제도주의 논쟁에서 사용되는 '제도'라는 개념은 공식적 제도와 문화 등을 포함하는 비공식적 제도를 포괄하는 매우 폭넓은 개념이지만, 스텝스가 지적하는 제도적 장치들은 주로 공식적인 제도적

장치들을 지칭하는 것으로 보인다. 이러한 발전국가의 제도적 특성은 무엇보다도 발전국가 개념을 처음 제시한 찰머스 존슨(Johnson 1982, 1999)에 의해서 잘 나타나고 있다. 존슨은 발전국가의 특징적인 제도적 장치들로 크게 4가지를 들고 있는데, 이는 1) 작고 비용 소모가 과도하지 않은 유능한 엘리트 관료 시스템, 2) 입법부 및 사법부에 대한 행정부의 우위, 3) 발전국가의 '시장순응적(market-conforming)' 간섭 정책들, 4) 정책입안 및 집행을 최종적으로 조정 및 조율하는 최상부 수준의 선도기관(pilot organization)의 존재를 지칭한다.

존슨이 개념화한 발전국가의 제도적 특징들은 일본의 경험을 바탕으로 한 것이기는 하지만, 이는 한국 발전국가의 발전과 전개 과정에서 대체로 적용되고 있다. 우선 한국의 근대적 관료제는 그 발전적 근원을 일본의 식민지 시대로 보는 견해가 많으며, 또한 산업화 과정에서 나타난 높은 수준의 정합성과 관료제적 자율성을 특징으로 한다. 이러한 한국 발전국가 관료제의 높은 내적 정합성과 자율성은 최고 통치자의 인사 방침이 큰 영향을 미쳤으며, 성과주의(merit-based) 인사, 지역주의, 학벌 연고 등으로 인해 더욱 강화되었다(Ha and Kang 2011). 또한 한국 발전국가의 행정부는 강력한 대통령제를 바탕으로 입법부와 사법부와 의 관계에 있어서 우월한 권력을 점해왔으며, 이는 박정희 정권의 유신체제와 전두환 정권에 이르러 정점을 이루었다. 한국 발전국가는 또한 일련의 시장순응적 산업정책들을 실시함으로써 적극적으로 수입대체산업 및 중화학공업을 육성 하였는데, 이 과정에서 경제기획원과 그리고 대통령 비서실을 정점으로 하는 선도기관들이 주도적인 역할을 수행하였다(Amsden 1989; Horikane 2005; Kim 2004; Woo 1991).

그렇다면 이러한 한국 발전국가의 제도적 특징들은 1990년대 이후 나타나고 있는 포스트발전국가 시스템에서 어떻게 지속 혹은 변형되어 나타나고 있는 것인가? 우선 한국 포스트발전국가의 관료제는 그 운영 방식에 있어서 중요한 변화가 감지되고 있다. 지주형(2009)은 김대중 정부 당시 정책 결정 과정의 내적 정합성이 과거에 비해 일정 부분 약화되었다고 지적하면서 이것이 90년대 이후 발전국가의 국가 자율성과 역량에 영향을 끼쳤다고 진단한다. 즉, 김대중 정부의 국가형태는 권위적 '위임민주주의(delegative democracy)' 라는 정치체제와 '국가주도적 시장경제' 라는 통치체제 간의 상호 이질성으로 인하여 다소 모순된 형

태를 띠게 되었고, 이에 따라 국가의 자율성과 역량의 범위가 구조적으로 제약받게 되었다는 것이다. 류석춘 외(2007) 또한 김대중 정권의 공적자금 조성 과정과 집행 과정을 분석한 후 이와 유사한 견해를 제시하고 있다. 즉, 이들은 공적자금과 관련하여 외환위기 이후 금융지배를 통한 산업자본에 대한 한국 관료제의 자율성은 오히려 강화되었으나, 관료제 내부 관련 정책기구들 간의 정책 조정과 권위의 배열이 적절히 이루어지지 않아 결국 이는 관료제 내부의 응집력 약화 및 더 나아가 국가 역량의 약화로 나타났다고 주장한다.

또한 스티프스(2011)는 1970년대 말부터 한국의 관료시스템은 내부적으로 '발전주의적 연합(developmental coalition)' 과 '신자유주의적 연합(neoliberal coalition)' 으로 분화되며, 이후로 두 연합들 간 경쟁과 긴장이 심화되었다고 지적한다. 그에 따르면, 발전주의적 연합은 강력하고 자율성 높은 관료체제 구축을 통하여 국가 경제를 특정한 방향으로 발전시키고 광범위한 계획과 통제를 통한 급속한 산업 발전 정책들을 지향한다. 반면, 신자유주의적 연합은 관료제의 제한된 역할 및 시장의 조정 기능을 강조하며 민영화와 각종 시장 규제완화 정책들을 추진한다. 스티프스는 한국 관료시스템에서 이러한 두 연합들 간 경쟁은 80년대 후반 이래 신자유주의적 연합의 우위로 나타났으나, 90년대 말 외환위기를 계기로 발전주의적 연합이 역설적으로 다시 세력을 얻고 있다고 지적한다. 그러나 이것이 발전주의적 연합의 완전한 승리를 뜻하는 것은 아니며, 두 연합들 간 경쟁은 현재에도 지속되고 있는 것으로 보인다. 이는 무엇보다도 90년대 이후 한국 관료시스템 내부에 정책 지향을 달리하는 연합이 존재하고 있음과 이로 인해 정책 형성 및 집행과정에서 기존 발전국가가 보여주었던 효율성과 내적 정합성이 과거에 비해 어느 정도 약화되었음을 보여준다.

1990년대 중반 김영삼 정부시절 한국 발전국가의 정책 조정 기능을 담당했던 경제기획원이 폐지된 이후 포스트발전국가의 정책 조정과 조율이 어떠한 식으로 이루어지고 있는가 역시 매우 중요한 문제다. 조셉 왕(Wong 2004)은 90년대 이후 한국의 생명과학 분야의 발전과 이에 대한 국가의 역할에 대한 흥미로운 연구를 통해 한국 관료제가 어떠한 발전주의적 특성을 지속하고 있으며, 또한 어떠한 변화를 꾀하고 있는지를 지적하고 있다. 즉, 그에 따르면 한국의 생명과학기술 발전과 관련하여 나타난 한국의 관료 시스템의 작동방식은 '조정(coordination),

협력(collaboration), 경쟁(competition)이라는 분석적인 '렌즈'를 통해서 비교적 잘 나타나고 있다(Wong 2004, 495). 우선 한국 포스트발전국가의 관료제에서는 부처 간 이견을 조정 및 조율하는 최상위 수준의 선도적 관료기관을 찾아볼 수 없는 가운데 이로 인해 여러 관련 부처들 간 제한된 자원을 획득하기 위한 경쟁이 치열해지고 있으며 때론 이로 인하여 정책의 중복이 나타나는 문제점이 있다고 지적한다. 그러나 왕은 동시에 이러한 변화가 한국의 국가 내부에서 새로운 정책 조정 메커니즘을 형성시키는 계기가 되었다고 지적하면서, 문제가 되었던 관련 부처 간 정책 중복과 조율은 부처 간 '분업(division of labor)' 과정을 통해 해결되고 있다고 말한다. 이는 정책 조정을 담당하는 선도기관의 부재 상태에서 새로운 형태의 조정 기능이 포스트발전국가 내부에서 나타나고 있음을 의미하는 것으로 발전국가의 선도기관 폐지라는 하나의 명시적인 제도 변화가 발전국가 자체의 소멸과 동일시되어서는 안 됨을 보여주고 있다.³⁾

한편 한국의 포스트발전국가에서 과연 선도기관이 실제로 소멸된 것인지에 대해서는 좀 더 논의해 볼 필요가 있다고 생각한다. 이연호(2002)는 김대중 정부시절 기획예산처 설립에 주목하는데, 그는 1999년 정부조직 개편을 통해서 장관급 부서로 개편된 기획예산처가 이전의 경제기획원이 부활한 것으로 파악하고, 기획예산처가 공공부분 개혁을 주도하며 과거 기획원의 권한을 거의 모두 회복하였다고 지적한다. 김성영(Kim 2012)의 연구 또한 이와 유사한 맥락에서 이전의 경제기획원과 같은 명시적인 선도기관을 갖추고 있지 않은 한국의 포스트발전국가에서 어떻게 선도기관의 역할을 하는 또 다른 기구가 등장하는지를 보여주고 있다. 즉, 2000년 이후 한국의 '3.5세대' 무선통신기술인 디지털 멀티미디어 방송 기술(Digital Multimedia Broadcasting)의 발전과 이에 대한 정부의 역할을 분석하며, 정보통신부가 이 과정에서 '의사적 선도기관(quasi-pilot agency)'의 역할을 하고 있음을 보여주고 있다. 김성영은 특히 새로운 의사적 선도기구로서의 정보통신부가 이전의 명시적 선도기구와 비슷하게 전략적 산업 분야에 대한 정

3) 조셉 왕(Wong 2011)은 좀 더 최근의 저작에서 동아시아 발전국가들의 전형이라고 할수 있는 싱가포르, 타이완, 그리고 한국에서의 바이오 산업 발전을 비교 분석하고 있는데, 그는 동아시아 발전국가의 쇠퇴론에 무게를 둬으로써 이전의 입장과는 다소 변화된 모습을 보이고 있는 듯하다.

책 조율과 조정을 담당하고는 있지만, 동시에 다소 느슨하게 분산된 시스템이고 또한 인적 구성에 있어서도 ‘제너럴리스트’가 아닌 ‘전문가’ 중심으로 이루어진 점 등 이전과는 다른 제도적 장치들을 갖추고 있다고 지적한다. 이러한 연구들은 포스트발전국가 관료시스템 내부에 명시적인 선도기관이 없는 상태에서도 그러한 기능을 수행하는 조직 혹은 기관이 기존과는 다른 방식으로 존재하거나 혹은 새롭게 나타날 수 있는 가능성을 보여준다는 점에서 명시적이고 공식적인 제도 변화와 연계하여 포스트발전국가를 분석하는 데 있어서 좀 더 조심스러운 판단을 할 필요가 있다고 생각된다.

명시적인 제도 변화와 다소 비공식적이지만 현재도 지속되고 있는 한국 포스트발전국가의 발전주의적 특성의 문제는 한국의 금융 제도 개혁에서도 나타나고 있다. 파이리(Pirie 2005)의 경우, 외환위기 이후 나타난 일련의 제도적 변화들, 즉 한국은행의 독립성 강화와 금융감독기구의 설립 등은 한국의 기존 발전국가가 ‘신자유주의 국가(neoliberal state)’로 급격하게 변화하였음을 보여주는 근거라고 주장하고 있다. 즉, 그에 따르면 이러한 제도적 변화는 한국의 외환위기 이후 주요 금융 관련 정책들이 각종 특수한 이해 관계를 가진 정치인들이 아닌 독립적이고 전문성을 갖춘 관료들에 의해 결정된다는 것이고, 또한 이는 신자유주의적 경제 질서가 한국의 국가 정책 결정 과정에 제도적으로 깊게 각인되었음을 나타내는 것이다(Pirie 2005, 38).

하지만 이와 유사하게 외환위기 이후 한국의 금융감독시스템의 제도 개혁을 연구한 임혜란 외(2009)의 연구는 파이리와 매우 상반된 주장을 전개하고 있어 흥미롭다. 즉, 이들은 외환위기 이후 한국의 국가는 한국은행의 독립성을 강화하고 금융안정성 확보라는 목표 아래 금융감독위원회라는 통합 금융기구를 신설함으로써 겉으로는 신자유주의적 개혁을 지향하는 것 같지만, 실제로는 독립성이 충분히 갖추어져 있지 않은 통합금융감독기구를 통해 금융부문에 영향력을 행사함으로써 오히려 발전국가적 특성을 지속하고 있다고 주장한다. 또한 이 과정에서 한국의 관료들은 위기를 기회로 삼아 새로운 개혁의제를 제시하며 자신들의 권력을 확대시키고 있다고 지적한다. 나아가 외환위기 이후 한국에서 급격하게 증가하고 있는 FDI(Foreign Direct Investment) 정책들을 분석하고 있는 써본 외(Thurbon and Weiss 2006) 역시 외환위기 이후 현저하게 증가한 FDI의 규모 자

체보다는 한국의 국가가 증가하고 있는 FDI에 대해 구체적으로 어떻게 대응하고 있는가를 주목해야 한다고 지적한다. 즉, 이들에 따르면 한국 정부는 외환위기 이후 증가하고 있는 FDI의 흐름에 대하여 여전히 매우 전략적인 접근을 취하고 있으며, 이는 현재의 국가가 기존의 발전국가적 특성을 유지하고 있음을 보여주는 것이다.

이상 한국 포스트발전국가에서 나타나고 있는 제도적 변화에 대한 연구들을 살펴보면, 이전 발전국가와의 지속성과 단절성이 동시에 나타나고 있음을 알 수 있다. 1990년대 이후 한국 포스트발전국가의 관료제는 주요한 정책 결정 및 실행에 있어서 여전히 핵심적인 역할을 담당하고 있으며, 상당한 수준의 자율성을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 동시에 90년대 이후 한국 관료제 내부의 다양성이 심화됨으로써 관료제 내부의 정합성과 효율성은 약화되고, 신자유주의적 제도 개혁으로 인하여 국가가 개입할 수 있는 정책 영역이 이전 발전국가 시기에 비해 현저하게 축소되고 있는 점은 중요한 질적 변화라고 할 수 있을 것이다.

하지만 앞서 검토한 여러 연구 결과들에 비추어 볼 때 90년대 이후 한국 포스트발전국가의 명시적인 제도 변화가 반드시 국가 자율성의 약화 혹은 발전주의의 쇠퇴를 의미하는 것이라고만은 볼 수 없다. 앞서 여러 연구들이 지적했듯이 한국의 포스트발전국가는 개방화 및 탈규제화를 지향하며 자유시장 논리를 따르고 있는 것으로 보이는 동시에 시장에 대한 재규제를 통해 발전국가적 특성을 유지하거나 오히려 강화하는 모습도 포착되고 있다. 이런 면에서 본다면 한국 포스트발전국가는 '보이지 않는 손'을 통하여 영향력을 행사함으로써 이전의 발전주의적 특성을 유지 혹은 심지어 강화하고 있는지도 모른다. 이는 한국 포스트발전국가 연구에 중요한 함의를 가질 수 있는데, 무엇보다도 연구자들이 겉으로만 드러나는 명시적이고 공식적인 제도 변화 자체에만 근거하여 한국 국가의 성격을 판단하는 것은 충분하지 않을 수 있으며, 따라서 정책 형성 및 실행 과정에서 깊게 각인된 그러나 명시적으로는 드러나 있지 않은 발전국가 특유의 전략적인 '정향(orientation)'에 주목하는 것이 포스트발전국가 연구에 더 중요할 수 있음을 의미하는 것이기도 하다.

2. 관계적 측면

한국 발전국가의 관계적 측면과 관련된 연구들은 흔히 한국 발전국가의 기원 혹은 한국 발전국가가 효과적으로 작동할 수 있었던 외적 '조건들'에 대한 연구라고도 볼 수 있다. 이는 크게 국제적 측면과 국내적 측면으로 다시 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 발전국가의 국제 관계 동학은 2차 대전 이후 지속된 냉전(Cold War) 체제의 한가운데 위치 지어졌던 한반도의 지정학적 구조와 이러한 흐름에서 나타난 미국 헤게모니 전략으로 요약될 수 있다. 캄포스 외(Campos and Root 1996)는 냉전 체제와 공산주의 세력으로부터의 실질적인 위협이 한국을 비롯한 동아시아 발전국가들로 하여금 사회에 대한 약탈을 지양하고 비교적 평등한 기조의 '공유된 성장(shared growth)'을 지향하도록 만들었다고 지적한다. 이러한 시각에 따르면 2차 세계대전 이후 한반도에서 지속된 냉전체제와 북한의 군사적 위협 등의 대외적 조건들이 한국 발전국가의 출현과 이후 작동 방식을 상당 부분 조건 지었다고 볼 수 있다. 한국 발전국가 형성과 발전에 있어서 냉전 체제와 외부로부터의 위협이라는 조건은 여러 학자들에 의해서도 빈번하게 강조되고 있다. 도우너 외(Doner et al. 2005)의 연구 또한 한국의 발전국가 형성에 있어서 심각한 외부 위협을 매우 중요한 조건으로 지적하고 있다.⁴⁾

이 밖에도 한국 발전국가가 특정한 방식으로 작동할 수 있었던 이면에는 당시 미국의 외교 정책도 매우 중요하게 작용했다. 류상영(1996)은 당시 미국의 동아시아 통합전략과 이후 박정희 정권에 대한 수출지향형 산업화 전략으로의 수정 압력은 한국이 세계체제에 선택적으로 편입하고 경제합리성을 제고시키는 요인이 되었다고 지적한다. 윤상우(2006)는 1960년대 미국의 개입과 압력이 한국 발전국가의 출현과 이후 산업화의 핵심적인 요인으로 작용했으며, 70년대 미국과의 갈등은 한국 발전국가의 권위주의화와 포괄적 국가개입을 더욱 강화하는 반

4) 도우너 외(Doner et al. 2005)의 연구는 동아시아 발전국가 형성 과정을 분석하는 데 있어서 매우 구조적인 접근법을 취하고 있다. 즉, 이들은 동아시아 국가들에서 발전주의 레짐이 형성될 당시 (1) 광범위한 국가-사회 연합, (2) 부족한 부존 자원, (3) 심각한 외부 위협 등이 공존했음을 지적하며, 이러한 조건들의 상호 작용 과정을 이른바 '총체적 취약성(systemic vulnerability)'이라 부르고 있다.

작용을 가져옴으로써 이후 한국 발전국가의 성장을 오히려 공고화시켰다고 지적한다. 이들 연구들에 기초해 본다면, 과거 한국 발전국가를 둘러싼 당시의 국제정세가 대체로 한국 발전국가의 형성 및 작동에 있어서 유리한 조건들을 형성해 주었다고 볼 수 있다.

한편 이전 한국 발전국가의 국내적 관계는 '강한국가-약한사회'라는 큰 구도로 파악할 수 있다(Migdal 1988). 과거 한국의 발전국가는 당시 사회의 여러 세력들로부터 높은 수준의 자율성을 바탕으로 효과적인 정책 집행을 할 수 있었으며, 동시에 당시의 사회 세력들(야당, 시민사회단체, 자본, 노동계급 등)은 국가 정책에 저항할 만큼 충분히 조직화되어 있지 않았거나 조직화되었더라도 세력이 그다지 위협적이지 않았다(Stubbs 2009, 6). 한국의 발전국가는 시장 영역에서 비지니스를 적극 육성하고 규율하는 동시에 노동을 배제하고 통제하는 기초를 유지하였으며, 시민사회 영역에서는 비판세력들을 강력한 권위주의적 정책으로 통제하였다. 그러나 이러한 '강한국가-약한사회'의 구도가 당시 한국 발전국가와 사회 간의 전반적인 권력관계를 보여줄 수는 있지만 동시에 우리는 그러한 관계가 가지는 복잡성과 다면성에 대해서도 유의할 필요가 있다. 구해근(Koo 1993)은 당시의 한국 시민사회가 조직화 정도에서는 미약했음지라도 권위주의 국가의 비민주적 통치행위에 대해서는 매우 도전적이고 순종적이지만은 않았다고 지적하며 발전국가 시기의 한국의 국가-시민사회 관계를 '강한국가-도전사회(strong state-contentious society)'로 규정한다. 또한 발전국가 당시 한국의 강한국가-약한사회라는 구도가 모든 면에서 일방적인 억압과 통제에 기반했던 것만은 아니었다는 것에 유의할 필요가 있으며, 당시 일반 국민들 사이에서는 발전국가의 경제개발 업적에 기반한 일종의 발전주의적 정당성이 일정 부분 받아들여지고 있었다는 주장 또한 여러 학자들에 의해서 제기되고 있다(Campos and Root 1996; Doner et al. 2005).

이에 반해 1990년대 이후 나타나고 있는 한국 포스트발전국가의 관계적 조건들은 기존 발전국가에 비해 매우 큰 폭의 변화를 보이고 있다. 먼저 대외적 관계에 있어서는 냉전 체제의 해체와 세계화로 인한 세계 경제체제의 통합 경향이 두드러진다. 2000년대 들어서 더욱 가시화되고 있는 '중국의 부상'은 동북아 지역 내 미국의 정치경제적 헤게모니를 위협하고 있는 수준이며, 급속히 진전되고

있는 세계화 흐름은 이제 한국의 정치경제가 세계 시장의 흐름과 더욱 긴밀하고 빠르게 연동되고 있음을 의미한다. 이러한 국제 관계의 급격한 변화는 한국 포스트발전국가의 작동 방식에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 스텝스(2009, 10-12)는 냉전 체제의 해체와 이후의 국제 정세 및 환경의 변화로 인해 한국을 비롯한 동아시아 발전국가 관료 시스템의 자율성 약화, 냉전에 기반했던 민족주의 성향의 감소, 발전국가의 중상주의적 시장 간섭에 대한 미국의 반대와 압력 증가, 군부세력의 퇴진, 그리고 국가의 통제가 쉽지 않은 이른바 ‘핫머니’라고 불리는 단기성 국제 투기 자금의 유입 증가 등의 현상이 나타나고 있다고 지적한다. 이에 따르면 90년대 이후 한국 포스트발전국가를 둘러싸고 있는 대외적 관계와 조건들은 기존 발전국가 특유의 전략적 움직임 지속하기에 유리하지 않은 환경을 조성하고 있다.

그러나 대부분의 발전국가론자들은 이러한 국제적 측면의 변화들이 이전에 비해 발전국가의 자율성 및 정책 집행에 있어서 불리한 조건을 조성하고 있음을 어느 정도 수긍하면서도 이를 확대 해석하여 기존의 발전국가가 발전주의적 속성을 완전히 잃었다고 보는 것에는 동의하지 않는다. 린다 웨이스(Weiss 2000; 2003)는 오히려 세계화와 개방화가 반드시 발전국가의 쇠퇴로 이어지는 것은 아니며 때로는 발전국가의 전략적 움직임을 새롭게 ‘촉진(enabling)’ 하는 효과를 가져올 수 있다고 지적한다. 즉, 세계화 과정에 내재되어 있는 불확실성과 경쟁의 불가피성은 발전국가로 하여금 경제적 논리가 아닌 정치적 논리를 사용할 수 있게 해주며, 이는 사회보장 시스템이나 국가혁신 시스템 등에 대한 지속적인 국가 역할을 강조하는 논리적 근거로 작용한다는 것이다.

한편 한국 포스트발전국가의 대내적 관계에서 가장 두드러지는 변화는 ‘강한 사회(strong society)’의 등장을 지적할 수 있다(Park 2012). ‘약한사회’로 특징지어졌던 한국 사회는 1990년대 이후 여러가지 면에서 급변하였으며, 사회의 여러 세력들은 이전에 비해 상당한 정도의 조직화를 보이며 정치적 영향력을 행사하게 되었다. 재벌은 더욱 강고해졌고, 노동계급은 조직화되었으며, 또한 민중운동을 대체하며 성장한 시민운동은 국가를 다방면에서 압박하기 시작하였다. 이러한 사회적 상황에서 90년대 이후 한국의 포스트발전국가의 효과적인 정책 집행 능력은 다소 제한될 수밖에 없을 것으로 보인다. 그러나 동시에 이를 근거로

한국 포스트발전국가가 '약한 국가'로 변질되었다고 주장하는 것은 과도한 일반화라고 생각된다. 오히려 한국 포스트발전국가는 과거와 다른 방식이기는 하지만 여전히 일정 수준 이상의 자율성과 국가 역량을 계속 유지하고 있다고 보는 것이 더 타당한 진단이라고 생각된다. 이는 여러 학자들의 연구와도 잘 부합한다. 주디스 체리(Cherry 2005)는 90년대 후반 이후 국가-재벌 관계에서 지속적인 상호 불신이 감지되고 있으며, 이들의 관계는 아직 확실히 정립되어 있지 않다고 진단하고는 있지만, 김대중 레짐의 '빅딜' 과정 분석을 통해서 국가가 여전히 재벌에 대해서 상대적 우위를 지키고 있음을 지적한다. 다만 국가가 그러한 지위를 지키는 방식은 다소 변화하였다고 보여지는데, 체리는 한국 국가의 재벌에 대한 관계는 이전의 '총사령관(commander-in-chief)'의 역할에서 '상급자(senior partner)'의 역할로 변화하고 있다고 주장한다.

김선혁 외(S. Kim et al. 2008)의 연구 역시 한국의 국가는 80년대 말 민주화와 90년대 말 경제 위기 및 구조조정을 겪으면서 자본과 노동과의 관계에 있어서 의미 있는 지속성과 변화를 동시에 나타내고 있다고 지적한다. 즉, 한국의 국가는 90년대 이후에도 자본과 노동에 대한 국가 자율성을 상실하지 않고 '강한 국가'로서의 특성을 보이고 있다는 점에서 이전 발전국가와의 지속성을 보이고 있다. 그러나 동시에 90년대 이후 한국의 국가는 자본과 노동 세력에 대해서 이전과 같은 강압과 강제를 통해 제압하려는 태도를 보이기보다는 다양한 사회 세력들과의 '연합'을 통해서 정책 결정을 정당화하고 이를 통해 국가가 선호하는 개혁 어젠다를 실현시키고 있다는 점에서 단절성을 보이고 있다. 즉, 한국의 국가는 여전히 사회 제 세력으로부터 정책에 대한 자율성을 유지하고 있으나 그러한 관계를 유지하는 방식은 예전과는 확연한 차이를 보이고 있다는 것이다.

3. 관념적 측면

한국의 발전국가는 매우 입체적이고 다양한 관념적 혹은 이데올로기적 요소들을 활용하여 정책의 효율성을 높이는 데 주력하였다. 한국 발전국가의 대표적인 관념적 요소들로는 시장 간섭주의(dirigisme), 민족주의(Kim and Park 2003), 반

공주의(조희연 2010), 평등주의(Han 2004; Park 2010) 등을 들 수 있다. 발전국가의 시장 간섭주의는 경제적 ‘캐치업(catch-up)’을 긴박한 국가목표로 추구하는 발전국가로 하여금 시장에 적극적으로 개입할 수 있는 명분을 마련해 주었다. 이는 존슨(1999)이 지적한 바와 같이, 당시 한국 발전국가가 상당 부분 캐치업을 지상 과제로 하는 ‘준진시체제’와 같은 상태에서 작동하였던 것과 관계가 깊다. 이러한 시대 상황에서 한국 발전국가의 적극적 시장 개입과 중화학공업화 과정에서 나타난 바와 같이 국가의 선도적 역할은 대중들에게 효과적으로 정당화되었다. 이러한 국가주도의 산업화과정에서 한국의 발전국가는 사회에 대한 강력한 동원체제 구축을 시도하였으며, 한국 발전국가는 성공적인 사회동원을 위해 매우 효과적인 관념적 요소들을 사용하였다. 김은기 외(Kim and Park 2003)의 연구는 6~70년대 한국의 발전국가가 민족주의적 감정과 유교적 가치를 활용하여 어떻게 노동자들의 근로 의식을 고취하고 동원 효과를 극대화시키려 했는지를 보여주고 있다.

즉, 국가는 ‘선진국/중진국’, ‘수출증대’, ‘무역전쟁’, ‘산업전사’ ‘하면 된다’ 등의 목표지향적이고 공격적인 캐치프레이즈와 다양한 시청각적 상징들을 동원하여 노동자들의 민족주의적 감정을 고취함으로써 생산력 증대에 이바지했으며, 또한 ‘근면’, ‘성실’, ‘희생’ 등의 유교 공동체주의적 가치들을 강조함으로써 노동자들의 희생을 정당화하였다. 김은기 외(Kim and Park 2003, 45)는 또한 이러한 과정에서 민족주의는 노동자들로 하여금 ‘왜’ 일을 해야 하는가에 대한 대답을 상기하도록 했고, 유교적 가치를 바탕으로 한 근로윤리는 노동자들로 하여금 ‘어떻게’ 일해야 하는가에 대한 일종의 방법론을 제시하였다고 지적한다. 한국 발전국가의 노동자들에 대한 이러한 적극적인 동원 메커니즘을 이해하는 것은 중요한데, 이는 무엇보다도 과거 산업화 당시 한국의 권위주의적 발전국가의 작동과 운영이 기술적인 산업 정책들 이외에도 다양하고 복잡한 정치사회적인 동학에 기반하고 있음을 보여준다.

또한 한국의 발전국가는 강력한 반공주의 이데올로기를 이용하여 사회동원은 물론 반대세력을 효과적으로 무력화시켰는데, 이는 조희연(2010)의 연구에서 잘 나타나고 있다. 조희연은 박정희 정권의 사회동원체제를 ‘권위주의적 반공·개발동원체제’로 규정하고 이를 비판적 시각에서 분석한다. 그는 1950년대 한국에

서는 반공에 대한 일체의 반대도 허용되지 않는 일종의 '원초적 반공주의'가 존재했으며, 1960년대에 이르러 반공주의는 박정희 정권에 의해 '수동적 동의'를 확보하기 시작했다고 지적한다. 그러나 그는 발전국가의 이러한 강력한 반공 동원체제와 국민 일반이 이를 어느 정도 '수동적으로' 받아들였다고 해서 그것이 박정희 시대의 지배 일반에 대한 전면적이고 지속적인 동의를 말해주는 것은 아니라고 강조한다. 즉, 그는 박정희 시기 전 기간은 '국가 강압력의 최후의 보루인 군대를 수시로 동원하지 않으면 안 되는 국민적 저항과 정치적 위기의 연속'이 있음을 지적하며 박정희 체제를 '전면적 억압과 저항의 관계로만 환원해서는 안 되지만 반대로 박정희 시대의 일부 국민, 특히 특정 영역에서의 수동적 동의 등을 확대해 박정희 시대의 지배 일반에 대한 동의를 가상해서는 안 된다'고 지적한다(조희연 2010, 274).

한승미(Han 2004)와 박상영(Park 2010)의 연구는 발전국가의 권위주의적 통치에 대하여 조희연이 지적한 '수동적 동의'의 수준보다는 좀 더 적극적이고 광범위한 의미의 사회적 동의와 지지가 존재했음을 보여준다. 즉, 이들의 연구는 박정희 정권과 전두환 정권 시기의 권위주의적 정치사회 통제가 억압과 강제에만 의존했던 것은 아니고 오히려 이에 대해 상당히 광범위한 사회적 지지가 있었다고 주장하는데, 이들이 공통적으로 지적하는 것은 발전국가의 적극적인 '평등주의(egalitarianism)' 정책들이다. 한승미(Han 2004)의 연구는 박정희 정권 당시 하나의 '농촌개발운동'으로 시작되었다가 이후 '전국적인 사회동원 프로젝트'로 확대 실시된 새마을운동 사례를 분석하고 있는데, 이에 따르면 새마을운동은 박정희 정권의 '국가 포퓰리즘(state populism)'이 구현된 성공적인 사회동원 프로젝트였으며, 그것의 핵심적인 요소는 바로 '평등주의'였다. 즉, 새마을운동을 통해 나타난 한국 발전국가의 평등주의적 접근은 당시의 특수했던 사회조건(예를 들어, 당시의 높은 사회유동성과 아직 견고해지지 않은 계급 계층구조 등)과 맞물리면서 일반 국민들에게 실질적으로 어필할 수 있었고, 이는 국가에 대한 광범위한 사회적 지지로 이어지게 되었다는 것이다.

박상영(Park 2010)의 연구 또한 비슷한 논의를 전개하고 있다. 그는 한국 사회의 고질적인 병폐로 지적되었던 '입시지옥', '사교육 망국병' 등의 교육 문제가 계층 간 '위화감'을 조성하며 사회 문제로 확대되는 상황에서 발전국가가 과감

한 평등주의적 정책들을 실시함으로써 이를 해결한 과정을 분석하고 있다. 유교적 전통이 강한 한국 사회에서 교육 문제는 상당한 사회적 파급력과 정치적 발화성을 갖는다는 것을 박정희 정권과 전두환 정권은 잘 인지하고 있었으며, 이들은 각각 중·고등학교 ‘평준화 정책’과 ‘과외 금지’ 정책을 실시함으로써 당시 악화되고 있었던 교육문제를 해결함과 동시에 사회적으로 넓은 지지 기반을 확보하는 데 상당한 성과를 거두었다. 박상영은 이러한 과정을 통해서 교육시스템의 작동과 운영에 대한 발전국가와 사회 간 사실상의 ‘사회계약’이 형성되었으며, 이는 과거 한국 발전국가의 비민주적이고 권위주의적인 정치사회 통제 시스템에도 불구하고 광범위한 사회적 기반과 지지가 존재했음을 역설적으로 보여주는 것이라고 지적한다.

이러한 발전국가의 관념적 요소들은 현재 상당 부분 그 정치사회적 동원효과를 상실한 것으로 보이는데, 이는 그간의 구조적 변화와 관계가 있어 보인다. 1980~90년대를 거치며 심화된 민주화와 시민사회의 성장은 국가의 사회동원적 담론들을 효과적으로 차단하거나 무력화시키는 계기로 작용했으며, 동구권의 몰락과 한반도에서의 남북 화해 협력 분위기 조성은 반공주의가 한때 한국 사회에서 가졌던 정치적 파급력과 도덕적 헤게모니를 상당 부분 희석시켰다. 시장에 대한 발전국가의 간섭주의적 정책들 역시 90년대 말 외환위기를 정점으로 점차 국제사회에서 받아들여지기 어려운 정책으로 인식되기 시작하였으며, 이전의 ‘발전주의적 간섭’은 부패와 특혜가 난무하는 ‘정실주의(cronyism)’의 대표적인 예로 치부되며 비판의 대상이 되기도 하였다(Chang 2000; Hall 2003; Kang 2002). 이와 비슷한 맥락에서 이전의 한국 발전국가가 사회적 동원을 위해 효과적으로 차용했던 평등주의적 요소들도 상당 부분 해체되기에 이르렀는데, 이는 90년대 이후 경쟁력 강화를 위해 개방화 및 규제완화를 추구하는 신자유주의 정책들과 상당한 관계가 있다. 동시에 한국 사회가 점차 다문화 사회로 변화함에 따라 이전의 ‘혈연적 민족주의’ 담론들도 상당한 질적 변화를 보이기 시작하였는데, 현 시점에서 한국의 민족주의 담론들은 국가의 동원 이데올로기적 요소보다는 오히려 ‘한류’ 등을 기반으로 사회 내에서 자생적으로 진화하는 모습을 보이고 있다.

이러한 상황에서 한국 포스트발전국가가 현 시점에서 차용하고 있는 관념적 요소들은 이전의 발전국가가 사용했던 것들과는 상당히 다를 수밖에 없다. 물론

1990년대 외환위기를 전후로 다분히 민족주의적 요소들과 포퓰리즘적 요소들이 한시적으로 포스트발전국가의 관념적 요소들로 차용되는 듯했으나 이러한 요소들이 그 이후 한국 포스트발전국가의 정책 담론들에서 지속적으로 나타나거나 제도화되지는 않은 것으로 보인다(Johnson 1999; Hundt 2005). 오히려 현 시점에서 한국 포스트발전국가의 관념적 요소로 가장 두드러지게 나타나고 있는 것은 주로 '세계화' 및 '신자유주의' 관련 담론들로 보인다. 실제로 90년대 말 이후로 '자유시장 질서 확립을 통한 국가 경쟁력 강화'는 김대중, 노무현, 그리고 이명박 정권에 이르기까지 각종 국가 정책들의 핵심적인 슬로건이 되었고, '선택과 집중'은 세계화 시대 한국 포스트발전국가의 전략적 거버넌스 프레임워크로 자리잡고 있다. 반면에 발전국가 당시 실질적인 복지시스템이 부재한 상태에서 사회통합적인 기능을 했던 담론들(예를 들어, 평등주의)은 한국 포스트발전국가의 정책 형성 및 집행과정에서는 상당히 미약하게 나타나고 있다(Hall 2003; Song 2009).

이에 비추어 볼 때, 한국 포스트발전국가의 신자유주의적 담론과 이데올로기가 향후 지속적으로 사회 구성원들의 동의를 이끌어내며 사회 전반에 영향력을 행사할 수 있을지에 대해서는 회의적이기는 하지만 현 시점에서는 가장 지배적이고 강력한 이데올로기로 작동하고 있음은 부인할 수 없다. 덧붙이자면, 최근 한국 사회에서 양극화와 계급계층 간 격차 문제가 심각해짐에 따라 '복지'에 대한 사회적 관심과 정치적 요구가 증가하고 있는 현상은 한국 포스트발전국가가 차용하고 있는 신자유주의적 담론의 효용성이 점차 소진되고 있음과 동시에 조만간 한국의 포스트발전국가가 새로운 종류의 관념적 요소를 차용해야 하는 필요성을 보여주는 것이라 생각된다.

IV. 결론

본고에서는 1990년대 후반 이후 이루어진 한국 발전국가에 대한 국내외 주요 연구들을 바탕으로 현단계의 한국 포스트발전국가에서 나타나고 있다고 보여지는 주요한 제도적, 관계적, 그리고 관념적 변화들을 살펴보았다. 먼저 한국 포스트발전국가의 제도적 변화를 살펴보면 기존 발전국가와의 '단절'이 두드러진다. 이러한 제도적 변화는 여러 학자들로 하여금 한국 포스트발전국가가 신자유주의적 규제국가로 변화하고 있다는 판단을 하도록 하는 주요 근거가 되고 있다. 그러나 반대로 상당수의 연구들이 한국 포스트발전국가가 기존의 발전주의적 특성을 여전히 지속하고 있음을 지적하고 있는 것 역시 간과할 수 없다. 이러한 연구들은 주로 한국 포스트발전국가의 발전주의적 특성이 공식적으로 잘 드러나지 않지만 효율적이고 강력한 비공식적 정책 메커니즘을 통해서 나타나고 있다고 지적한다. 관계적 측면에서 나타난 한국 포스트발전국가의 변화의 폭과 강도는 제도적 측면에서 나타난 변화보다 훨씬 크고 강하게 보이지만 그 변화의 성격은 유사하게 나타나고 있다.

즉, 내부적으로 강한사회의 등장과 외부적으로 급속한 세계화의 진전은 한국 포스트발전국가가 예전과 같이 일방적이고 적극적인 방식으로 각종 사회 정책이나 산업 정책들을 집행하기 어려운 조건이 형성되고 있음을 의미하지만, 반대로 상당수의 경험적 연구들은 한국 포스트발전국가가 이러한 변화들에 빠르게 적응함으로써 예전과는 다른 방식으로 사회에 대한 우위 및 세계 시장에서의 전략적인 스탠스를 지속하고 있음을 지적하고 있다. 또한 한국 포스트발전국가의 관념적 요소들은 현재 주로 신자유주의적 세계화 프로젝트에 주로 집중되어 있음으로 인하여 이전 발전국가가 차용했던 관념적 요소들에 비해 사회적 동원 효과에 다소 한계가 드러나고 있지만, 이러한 신자유주의적 이데올로기가 현재로서는 가장 강력한 담론을 형성하고 있는 것은 부인할 수 없다. 또한 향후 포스트발전국가의 관념적 요소로 복지나 다른 사회통합적 요소들이 강화될 가능성 역시 존재한다.

이상의 분석을 종합해 볼 때, 한국 포스트발전국가의 가장 두드러지는 특징은

신자유주의와 발전주의적 요소들의 혼재라고 생각된다. 먼저 발전국가론자들 사이에서 한국 포스트발전국가의 발전주의적 요소들이 지속되고 있는 것은 기존 발전국가의 유산이라는 견해가 우세하다. 이는 흔히 '경로 의존성(path dependency)'라는 개념을 통해서 설명되기도 한다. 한편 한국 포스트발전국가에서 신자유주의적 요소들이 강화되고 있는 것은 점점 강력해져가는 시장의 압력이라는 요소도 있지만 그보다 더 중요한 것은 국가 스스로 신자유주의 정책 프로그램을 적극적으로 받아들이고 있다는 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 즉, 조셉 웡(Wong 2012)이 지적한 바와 같이 한국 포스트발전국가는 신자유주의 국가로의 변화를 강제당하고 있다기보다 스스로 그러한 방향을 선택하고 있는 것에 가깝다고 보여진다. 이와 관련하여 가설 수준의 추론 하나를 제시한다면 한국 포스트발전국가의 이러한 이질적 요소들은 우리가 생각하는 만큼 이질적이거나 모순되는 요소들이 아니라 오히려 상호 보완적인 요소들로 작용하고 있을지도 모른다는 것이다. 이러한 이질적 요소들이 서로 간의 모순을 노출하거나 충돌함으로써 포스트발전국가의 정책 효율성을 심각하게 훼손하고 있다면, 두 가지 상충하는 요소들 중 더 효율적이고 경쟁력있는 요소로 수렴될 가능성이 높기 때문이다. 그러나 한국 포스트발전국가에서 나타나는 이질적 요소들은 이러한 심각한 충돌이나 갈등을 표출하고 있다기보다는 오히려 좀 더 안정적인 방향으로 제도화될 가능성을 보이고 있다는 점에서 겉으로 보이는 그 두 요소들 간의 모순과 긴장의 강도는 실제보다 과장되어 있을 수도 있다.

마지막으로 1990년대 이후 나타나고 있는 한국 포스트발전국가의 제도적, 관계적, 그리고 관념적 측면의 변화들에 대한 분석은 향후 한국 포스트발전국가 연구에 대해 중요한 함의를 갖는다. 우선 다소 모순되고 불안정해 보이는 요소들—즉, 발전주의와 신자유주의—간의 공존과 결합은 아마도 한국 포스트발전국가가 현재 완료형이 아닌 진행형 단계에 있음을 보여주는 것이라 할 수 있으며, 이는 한국 '포스트발전국가'라는 개념적 틀이 하나의 과정적이고 역동적인 개념으로 사용될 필요가 있음을 보여준다. 이러한 인식을 바탕으로 본 논문에서 인용된 연구 성과들을 살펴보면, 한국 포스트발전국가가 표출하고 있는 상이한 요소들 중 어느 한 쪽을 더 강조하는가에 따라 현 시기 한국의 국가를 발전국가의 지속으로 볼 것인가 아니면 새로운 신자유주의 규제국가의 출현으로 볼 것인가

가에 대한 판단이 가능해진다고 본다.

이러한 판단은 연구자의 시각과 연구 사례에 따라 달라질 가능성이 높는데 무엇보다도 연구자들은 신자유주의적 성격이 강하게 드러나는 섹터와 발전주의적 특성이 지속 강화되거나 새롭게 나타나는 섹터가 다를 수 있음을 인지하고 두 섹터 모두를 종합적으로 분석하는 시각을 갖도록 노력하는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 공식적인 변화와 비공식적인 변화들, 혹은 변하지 않은 것들에 대한 연구자들의 좀 더 주의 깊은 분석도 요구된다. 그러나 둘 중 어느 쪽에 방점을 찍더라도 현단계 한국 포스트발전국가의 작동 방식에서는 두 가지 상이한 요소들이 공존해 있다는 것과, 또한 그 상이한 요소들은 거의 동등한 수준으로 한국 포스트발전국가의 작동 방식에 영향을 미치고 있다는 것을 인지하는 것은 한국의 국가성격 연구에 있어서 중요한 의미가 있다고 생각한다.

【참고문헌】

- 김윤태. 1999. “동아시아 발전국가와 지구화.” 『한국사회학』 33: 83-102.
- 류상영. 1996. “박정희 정권의 산업화 전략 선택과 국제 정치경제적 맥락.” 『한국정치학회보』 30(1). 151-79.
- 류석춘·왕혜숙. 2007. “외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적자금을 중심으로.” 『한국사회학』 41(5). 64-97.
- 윤상우. 2006. “한국 발전국가의 형성 변동과 세계체제적 조건, 1960-1990.” 『경제와사회』 72. 69-94.
- _____. 2009. “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책 대응을 중심으로.” 『경제와사회』 83. 40-68.
- 이연호. 2002. “김대중 정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계.” 『한국정치학회보』 33(4). 287-307.
- 임혜란·이하나. 2009. “한국 금융감독체계 개혁의 정치경제.” 『한국정치연구』 18(1). 119-46.
- 조희연. 2010. 『동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2011. “시민사회, ‘포스트발전국가론’, ‘동원된 근대화’, 여성주의: ‘포스트발전국가론’에 대한 ‘정당하지 못한 비판’과 ‘정당한 비판’.” 『한국여성학』 27(2). 103-44.
- 지주형. 2009. “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로.” 『한국정치학회보』 43(4). 175-203.
- 허성우. 2011. “포스트 발전국가론과 여성주의적 개입.” 『한국여성학』 27(1). 117-54.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Block, Fred. 2008. “Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States.” *Politics and Society* 36(2): 169-206.
- Campos, Jose Edgardo, and Hilton L. Root. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Chang, Ha-Joon. 2000. “The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis.” *World*

Development 28(4): 775-88.

- Cherry, Judith, 2005. "‘Big Deal’ or Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State." *The Pacific Review* 18(3): 327-54.
- Chu, Yin-wah, 2009. "Eclipse or Reconfigured?: South Korea’s Developmental State and Challenges of the Global Knowledge Economy." *Economy and Society* 38(2): 278-303.
- Doner, Richard F., Bryan K. Ritchie, and Slater Dan, 2005. "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective." *International Organization* 59(2): 327-61.
- Edidheji, Omano, ed. 2011. *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*. Cape Town, South Africa: HSRC Press.
- Evans, Peter, 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gray, Kevin, 2011. "The Social and Geopolitical Origins of State Transformation: The Case of South Korea." *New Political Economy* 16(3): 303-22.
- Ha, Yong-Chool, and Myung-koo Kang. 2011. "Creating Capable Bureaucracy with Loyalists: The Internal Dynamics of the South Korean Developmental State, 1948-1979." *Comparative Political Studies* 44(1): 78-108.
- Hall, Rodney Bruce, 2003. "The Discursive Demolition of the Asian Development Model." *International Studies Quarterly* 47(1): 71-99.
- Han, Seung-Mi, 2004. "The New Community Movement: Park Chung Hee and the Making of State Populism in Korea." *Pacific Affairs* 77(1): 69-93.
- Hayashi, Shigeko, 2010. "The Developmental State in the Era of Globalization: Beyond the Northeast Asian Model of Political Economy." *The Pacific Review* 23(1): 45-69.
- Horikane, Yumi, 2005. "The Political Economy of Heavy Industrialization: The Heavy and Chemical Industry (HCI) Push in South Korea in the 1970s." *Modern Asian Studies* 39(2): 369-97.
- Hundt, David, 2005. "A Legitimate Paradox: Neo-Liberal Reform and the Return of the State in Korea." *The Journal of Developmental Studies* 41(2): 242-60.
- Jayasuriya, Kanishka, 2005. "Beyond Institutional Fetishism: From the Developmental to the Regulatory State." *New Political Economy* 10(3): 381-7.

- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- . 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." In *The Developmental State*, M. Woo-Cumings, ed. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kang, C. David. 2002. "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea." *International Organization* 56(1): 177-207.
- Kim, Andrew Eungi, and Gil-sung Park. 2003. "Nationalism, Confucianism, Work Ethic and Industrialization in South Korea." *Journal of Contemporary Asia* 33(1): 37-49.
- Kim, Byung-Kook. 2011. "The Leviathan: Economic Bureaucracy under Park." In *The Park Chung Hee Era*, B.-K. Kim and E. F. Vogel, eds. Cambridge, Massachusetts/London, England: Harvard University Press.
- Kim, Byung-Kook, and Ezra F. Vogel, eds. 2011. *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kim, Hyung-A. 2004. *Korea's Development under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-79*. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Kim, Linsu. 1997. *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kim, Sung-Young. 2012. "Transitioning from Fast-Follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector." *Review of International Political Economy* 19(1): 140-68.
- Kim, Sunhyuk, Chonghee Han, and Jiho Jang. 2008. "State-Society Relations in South Korea after Democratization: Is the Strong State Defunct?" *Pacific Focus* 23(2): 252-70.
- Kim, Yun Tae. 1999. "Neoliberalism and the Decline of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-61.
- Koo, Hagen. 1993. "Strong State and Contentious Society." In *State and Society in Contemporary Korea*, ed. H. Koo. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kwon, Huck-ju. 2005. "Transforming the Developmental Welfare State in East Asia." *Development and Change* 36(3): 477-97.
- Lim, Haeran. 2010. "The Transformation of the Developmental State and Economic Reform." *Journal of Contemporary Asia* 40(2): 188-210.

- Migdal, Joel S. 1988. *Strong societies and weak states: State-society relations and state capabilities in the Third world*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Minns, John. 2001. "Of Miracles and Models: The Rise of and Decline of the Developmental State in South Korea." *Third World Quarterly* 22(6): 1025-43.
- O' Riain, Seán 2000. "The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the 'Celtic Tiger' ." *Politics & Society* 28(2): 157-93.
- Park, Insub. 2007. "The Labor Market, Skill Formation and Training in the 'Post-Developmental' State: The Example of South Korea." *Journal of Education and Work* 20(5): 417-35.
- Park, Sang-Young. 2010. "Crafting and Dismantling the Egalitarian Social Contract: The Changing State-Society Relations in Globalizing Korea." *The Pacific Review* 23(5): 579-601.
- _____. 2011. "When the Post-Developmental State Meets the Strong Society: The Korean State's Abortive Anti-Private Education Policies since the 1990s." 『국민대학교 사회과학연구』 24(1). 339-69.
- Peng, Ito, and Joseph Wong. 2008. "Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Changes in East Asian Social Policy." *Politics and Society* 36(1): 61-88.
- Pirie, Iain. 2005. "The New Korean State." *New Political Economy* 10(1): 25-42.
- Song, Jesook. 2009. *South Koreans in the Debt Crisis: The Creation of a Neoliberal Welfare Society*. Durham and London: Duke University Press.
- Stubbs, Richard. 2009. "What Ever Happened to the East Asian Developmental States? The Unfolding Debate." *The Pacific Review* 22(1): 1-22.
- _____. 2011. "The East Asian Developmental State and the Great Recession: Evolving Contesting Coalitions." *Contemporary Politics* 17(2): 151-66.
- Thurbon, Elizabeth, and Linda Weiss. 2006. "Investing in Openness: The Evolution of FDI Strategy in South Korea and Taiwan." *New Political Economy* 11(1): 1-22.
- Vu, Tuong. 2007. "State Formation and the Origins of Developmental States in South Korea and Indonesia." *Studies in Comparative International Development* 41(4): 27-56.
- Wade, Robert. 2000. "Wheels within Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian

- Model.” *Annual Reviews of Political Science* 3: 85-115.
- Weiss, Linda. 2000. “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not ‘Normalizing’.” *The Pacific Review* 13(1): 21-55.
- _____. 2003. “Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental State.” In *States in the Global Economy: Bring Domestic Institutions Back In*, Linda Weiss, ed. Cambridge University Press.
- Wong, Joseph. 2004. “From Learning to Creating: Biotechnology and Postindustrial Developmental State in Korea.” *Journal of East Asian Studies* 4(3): 491-517.
- _____. 2011. *Betting on Biotech: Innovation and the Limits of Asia’s Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Woo, Jung-en. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.

투고일: 2012.02.23	심사일: 2012.04.01	게재확정일: 2012.04.13
-----------------	-----------------	-------------------

【ABSTRACT】

Exploring Korea's Emerging 'Post-Developmental' State: Research Trends and Agendas since the 1990s

Park, Sang-Young | Institute of Korean Political Studies at Seoul National University

This paper investigates the transformation of the Korean developmental state since the 1990s, or the so-called 'post-developmental' state, by analyzing recent studies on its institutional, relational, and ideational changes. Institutionally, Korea's post-developmental state seems to be losing the bureaucratic coherence and autonomy, which may indicate the weakening of its core developmental features. At the same time, however, it has been innovating some policy mechanisms to maintain its developmental orientation in the current institutional settings. In its relational aspect, Korea's post-developmental state is facing the rapid globalization internationally and the emergence of the strong society domestically, which are not likely to maintain or facilitate the favorable conditions for its strategic policymaking it once enjoyed. Yet, it still manages to adapt to these changes and continue its strategic policymaking. Ideationally, Korea's post-developmental state is mainly adopting simplistic but powerful neoliberal discourses such as 'globalization' and 'competition' to mobilize societal support, while lacking such integrative elements as 'welfare' and 'equality'. Based on these changes, this paper concludes that Korea's emerging post-developmental state is still in the making, and that it may be a seemingly uneasy but somewhat stable combination of developmentalism and neoliberalism.

Key Words | Korea, developmental state, post-developmental state, globalization, neoliberalism