학술원상 수상자 기고

『Changes by Competition: The Evolution of the South Korean Developmental State』

-업적 소개-

權熒基* 教授 (서울대학교)



1. 연구의 문제의식: 한국 발전국가는 왜 사라지지 않았는가

『Changes by Competition: The Evolution of the South Korean Developmental State』(Oxford University Press, 2021)는 1960년대 이후 한국 발전국가의 형성과 변화를 장기적으로 추적하면서, 한국이 세계화·자유화·민주화와 경제위기에도 불구하고 어떻게 국가조정모델을 유지하며 지속적인 경제성장을 이룰 수 있었는지를 설명한 연구이다. 이 책의 출발점은 한국 경제의 장기적 성공을 자유시장 또는 강력하고 응집된 국가라는 하나의 고정된 원리로 설명할 수 있는가라는 질문이다. 한국은 빈곤한 농업국가에서 고도 산업국가로 전환했을 뿐 아니라, 1980년대 이후 금융·무역 자유화와 민주화를 경험하고 1997년 외환위기를 거치면서도 산업구조를 지식·기술 집약적으로 전환하였다.

기존 논의는 크게 두 방향으로 나뉘었다. 신고전주의와 신자유주의적 접근은 무역 개방, 비교우위, 시장경쟁과 국가개입의 축소를 성장의 핵심으로 보았고, 특히 외환위기 이후 한국이 신자유주의적 시장경제로 수렴했다고 해석하였다. 반대로 발전국가론은 유능하고 응집된 관료제, 금융 통제, 전략산업에 대한 선택적 지원과 같은 국가의 제도적 역량을 한국 성장의 핵심으로 설명하였다. 그러나 전자는 세계화 이후에도 국가가 산업발전과 혁신에 적극적으로 개입해 온 사실을 충분히 설명하기 어렵고, 후자는 한국 발전국가가 전통적인 정책수단을 상당 부분 포기하면서도 왜 계속 작동할 수 있었는지를 설명하는 데 한계가 있다.

이 책은 한국 발전국가의 핵심을 '고정된 제도'가 아니라 변화하는 환경에 대응하는 '조직적 적응 능력'에서 찾는다. 한국의 국가조정모델은 과거 제도를 그대로 보존했기 때문에 지속된 것이 아니라, 오히려 기존 정책수단과 발전전략을 바꾸었기 때문에 지속될 수 있었다. 이를 '변화를 통한 지속(continuity by changes)'이라고 개념화하고, 그러한 변화의 동력을 설명하기 위해 '경쟁을 통한 변화(changes by competition)'라는 명제를 제시한다.

2. 이론적 기여: '변화를 통한 지속'과 '경쟁을 통한 변화'

이 책의 핵심적인 이론적 기여는 발전국가를 단일하고 응집된 행위자로 보는 기존 전제를 수정한 데 있다. 전통적인 발전국가론은 국가 내부의 높은 응집성과 일관된 합리성을 성공의 중요한 조건으로 보았다. 이에 따르면 경제 부처 간 갈등과 관료조직의 분화는 국가 역량의 약화나 발전국가의 쇠퇴를 의미한다. 그러나 이 책은 박정희 정부 시기부터 경제기획원, 재무

* 제71회 대한민국학술원상 사회과학부문 수상자

부, 상공부, 이후의 과학기술부와 정보통신부 등에 이르기까지 국가 내부에 서로 다른 문제 인식과 정책대안을 가진 조직들이 지속적으로 경쟁해 왔음을 보여준다.

따라서 국가는 하나의 합리성을 가진 단일 행위자가 아니라 다양한 조직과 엘리트가 권위와 정책 주도권을 놓고 경쟁하는 장(locus of competition)이다. 경제위기나 국제환경의 변화가 발생했을 때 문제의 의미와 가능한 해결책은 처음부터 명백하게 주어지지 않는다. 정책 엘리트들은 동일한 상황을 다르게 해석하고 각자의 경험과 전문성에 기초해 상이한 대안을 제시한다. 이러한 경쟁은 단순한 권력투쟁이 아니라 새로운 정책 아이디어와 제도적 실험을 만들어내는 계기가 된다.

이 책은 엘리트 간 경쟁과 갈등이 반드시 국가 역량을 약화시키는 것은 아니라고 주장한다. 경쟁이 공통의 발전 목표 아래 조정되고 상호 학습과 숙의를 통해 해결된다면 오히려 정책 혁신과 제도적 적응성을 높일 수 있다. 중요한 것은 '갈등의 부재'가 아니라 '갈등을 생산적으로 조정하는 능력'이다. 한국의 경제 부처들은 국가 산업경쟁력이라는 공통 목표를 공유하면서도 그 실현 방법을 둘러싸고 경쟁했고, 대통령의 조정, 부처 간 협의, 정책실험과 성과평가를 통해 새로운 정책 조합을 만들어냈다.

이 관점에서 제도적 지속과 변화는 서로 반대되는 현상이 아니다. 1970년대의 시장진입 통제, 가격 규제, 금융 배분과 같은 권위주의적 정책수단을 세계화 시대에도 그대로 유지했다면 발전주의는 오히려 경쟁력을 잃었을 수 있다. 한국은 이러한 수단을 완화하거나 폐기하는 대신 R&D 지원, 조세 인센티브, 정책금융, 연구개발 컨소시엄, 산업생태계 구축과 같은 새로운 수단을 발전시켰다. 발전주의의 목표는 유지되었지만 이를 실현하는 전략과 수단은 변화했다.

3. 세계화 시대의 자본주의 다양성과 산업공유재

이 책은 한국의 경험을 세계화 시대 자본주의의 다양성이라는 비교정치경제의 문제와 연결한다. 세계화 시대에도 한국은 어떻게 국가조정모델을 통해 한단계 업그레이드 할 수 있었는가? 신자유주의적 세계화론은 자본 이동과 글로벌 생산 네트워크의 확대가 국민국가의 정책 자율성을 약화시키고 각국의 제도적 차이를 축소할 것이라고 예상했다. 그러나 실제로 기업들이 가치사슬을 국경 밖으로 재조직하는 과정에서 어떤 국가는 국내 산업역량을 유지·고도화한 반면, 다른 국가는 제조업 기반과 혁신역량의 약화를 경험하였다. 이 책은 이러한 차이를 설명하기 위해 '산업공유재(industrial commons)'에 주목한다.

산업공유재란 개별 기업이 혼자 만들어내기 어려운 산업생태계의 공동 역량이다. 숙련된 기술인력, 부품·소재 공급업체, 대학과 공공연구기관, 시험·인증 시설, 장기금융, 기업 간 연구개발 네트워크 등이 이에 포함된다. 혁신은 개별 기업 내부의 연구개발만으로 이루어지는 것이 아니라 이러한 상호보완적 역량이 축적된 산업생태계에서 발생한다. 따라서 세계화의 핵심 문제는 기업의 해외진출 자체가 아니라 글로벌 생산 확대 속에서 국내 산업공유재를 어떻게 유지하고 재구성할 것인가이다.

책은 미국, 독일, 일본, 한국 등의 경험을 비교하면서 서로 다른 조정 방식이 상이한 결과를 만들어낸다고 설명한다. 자유시장 모델에서는 기업의 개별적 이익 추구가 중심이 되고, 독일과 같은 사회적 코포라티즘에서는 기업·노동조직·지역기관 등 사회적 행위자의 협상과 공동조정이 중요하다. 반면 한국은 국가가 전략산업과 산업생태계의 발전 방향을 설정하고 다양한 공공·민간 행위자를 연결하는 국가주의적 조정모델의 특징을 보여준다. 한국 정부는 부품·소재 산업

육성, 중소기업의 기술역량 강화, 공공연구기관과 기업의 공동 R&D, 대기업과 협력업체를 연결하는 컨소시엄 등을 통해 국내 산업생태계를 재구성하였다. 이는 세계화가 모든 국가를 하나의 자유시장 모델로 수렴시키는 것이 아니라, 서로 다른 조정방식을 통해 자본주의의 다양성이 재생산될 수 있음을 보여준다.

4. 한국 발전국가의 역사적 진화

책의 경험적 분석은 한국 발전국가의 변화를 1960년대부터 2010년대까지 추적한다. 1960년대의 고전적 발전국가는 처음부터 완성된 모델로 등장한 것이 아니었다. 1950년대에도 국가주도 산업화 아이디어는 존재했지만 이를 실행할 조직적 역량이 충분하지 못했다. 박정희 정부 초기 군부 "혁명" 세력이 추진한 내포적·균형적 공업화와 화폐개혁이 실패한 뒤 경제정책의 주도권이 경제관료에게 이동하면서 경제기획원과 상공부가 핵심 조직으로 부상했다.

수출지향 산업화 역시 미리 완성된 청사진의 실행이라기보다 정책실험과 경쟁의 결과였다. 상공부는 처음에는 수입대체 산업화를 선호했지만 외환 부족 속에서 제조업 수출의 가능성을 확인하면서 수출촉진을 적극적으로 주장하기 시작했다. 경제기획원과 상공부는 외자 도입, 산업정책, 수출촉진의 우선순위를 놓고 경쟁했고, 이 과정에서 수출지향적이면서도 국가가 전략산업을 선택적으로 지원하는 한국형 발전주의가 형성되었다.

1970년대 중화학공업화는 이러한 경쟁이 보다 극적으로 나타난 사례이다. 부채 증가, 안보위기, 선진국의 보호주의 속에서 경제기획원은 안정화와 투자조정을 강조한 반면, 상공부와 청와대 경제참모들은 중화학공업화와 산업구조 고도화를 주장하였다. 대통령이 후자의 대안을 선택하면서 철강, 조선, 기계, 전자, 화학 등 전략산업에 대규모 자원이 집중되었다. 이 정책은 산업구조를 빠르게 고도화했지만 동시에 과잉투자, 높은 부채, 재벌집중과 중소기업의 취약성이라는 새로운 문제를 낳았다.

1980년대에는 고전적 발전주의의 한계에 대응하여 본격적인 전환이 이루어졌다. 경제기획원과 KDI는 안정화·자유화를 강조했고, 상공부와 재무부는 산업경쟁력과 수출의 질적 고도화를 중시했다. 경쟁과 조정 속에서 시장진입 규제와 직접통제는 완화되었지만 국가의 산업조정 기능 자체가 폐기되지는 않았다. 오히려 연구개발과 기술정책이 새로운 발전수단으로 부상하였다. 즉 '자유화하면서도 국가조정력을 유지하는' 새로운 발전주의가 형성되었다.

민주화 이후 노태우·김영삼 정부에서는 대기업의 자율성과 영향력이 커져 과거와 같은 일방적 국가통제가 어려워졌다. 그럼에도 정부는 산업구조의 전문화와 기술집약화를 추진하였다. 경제기획원·재무부뿐 아니라 상공부, 과학기술부, 정보통신 관련 조직들이 정책 주도권을 놓고 경쟁하면서 국가의 산업정책 역량은 다원화되었다. G7 프로젝트와 반도체·정보통신 분야의 전략적 지원은 이러한 변화의 대표적 사례이다.

1997년 외환위기는 발전국가의 해체를 예고하는 사건처럼 보였지만, 책은 오히려 새로운 전환점으로 분석한다. 정부는 금융 자유화와 기업지배구조 개혁을 수용하는 동시에 재벌의 부채 중심 확장을 구조조정하고 벤처기업, 중소 부품·소재 기업, 지식집약 산업을 육성하였다. 김대중 정부의 기업 구조조정과 빅딜, 벤처 육성, 부품·소재 산업정책은 국가가 과거 방식의 직접통제에서 벗어나 새로운 방식으로 산업구조 전환을 조정했음을 보여준다. 이후 노무현 정부의 차세대 성장동력, 이명박 정부의 녹색성장, 박근혜 정부의 창조경제에서도 전략산업과 혁신생태계 육성이라는 발

전주의적 요소는 지속되었다.

5. 연구방법과 자료

이 책은 한국 발전국가의 변화를 실제 정책결정과 갈등의 과정으로 재구성하기 위해 장기적 역사분석과 집중적인 현장조사를 결합하였다. 예비조사는 2010년 5월부터 2011년 3월까지, 본격적인 현장조사는 2013년 4월부터 2018년 6월까지 수행되었다. 총 81회의 개인 인터뷰에는 정부 및 정부 산하 연구기관 관계자 34명, 기업 관계자 27명, 경제단체 및 노동 관련 조직 관계자 20명이 포함되었다. 자동차와 전자산업의 대기업, 부품업체, 산업협회, 공공연구기관을 폭넓게 조사하여 정책이 정부 내부에서 형성되는 과정과 산업현장에서 수용·변형되는 과정을 함께 추적하였다.

인터뷰 자료는 전·현직 경제관료와 기업인의 회고록, 정부 문서, 월간지와 신문자료, 산업별 정책자료와 교차 검증되었다. 또한 한국수출입은행 자료를 비롯한 국내 통계와 OECD 등 국제기구의 비교자료를 활용하여 산업구조와 R&D, 정책금융, 생산과 고용, 첨단산업 경쟁력의 변화를 분석하였다. 이러한 자료 구성은 어떤 조직이 문제를 어떻게 해석했고, 서로 다른 대안이 어떻게 경쟁했으며, 어떤 대안이 선택되어 새로운 제도와 정책으로 정착했는지를 구체적으로 밝히기 위한 것이다.

책은 총 9장으로 구성된다. 제1장은 기존 이론을 비판하고 이론적 대안을 제시한다. 제2장과 제3장은 비교적·역사적 관점에서 한국 자본주의의 위치와 변화를 분석한다. 제4장부터 제8장까지는 박정희 정부의 고전적 발전국가 형성, 1970년대 말과 1980년대의 전환, 노태우·김영삼 정부 시기의 변화, 외환위기 이후 김대중 정부의 재편, 그리고 노무현·이명박·박근혜 정부에 이르는 발전주의의 지속과 변화를 추적한다. 제9장은 한국의 경험을 다른 동아시아 발전국가와 비교하면서 이론적 함의를 일반화한다.

6. 학술적 의의와 기여

이 책의 첫째 의의는 한국 발전국가의 반세기 변화를 하나의 일관된 분석틀로 설명했다는 데 있다. 특정 정부나 특정 제도의 존속 여부를 중심으로 발전국가의 성립 또는 쇠퇴를 논하기보다, 1960년대의 고전적 발전주의에서 세계화 이후의 혁신지향적 발전주의까지를 장기적 진화 과정으로 연결하였다. 한국 발전국가의 핵심은 특정 조직(예, 경제기획원)이나 정책수단의 존속이 아니라 변화하는 환경 속에서도 산업발전과 국가경쟁력을 전략적으로 조정하는 능력에 있음을 보여준다.

둘째, 발전국가론의 핵심 전제였던 '응집된 국가'(cohesive state)에 대한 대안을 제시한다. 한국의 경제정책은 단일한 관료집단이 일관된 청사진을 실행한 결과가 아니라, 서로 다른 관료조직과 정책 엘리트가 경쟁하고 실패와 성과를 통해 학습하며 대안을 수정한 결과였다. 경쟁과 갈등은 적절한 조정이 이루어질 때 정책혁신의 원천이 될 수 있다. 이 주장은 발전국가 연구를 국가의 '강도'나 '자율성' 중심의 분석에서 국가 내부의 정치, 아이디어 경쟁, 조직 간 상호작용을 분석하는 방향으로 확장한다.

셋째, 세계화와 국가의 관계를 국가 쇠퇴 또는 과거 제도의 잔존이라는 이분법에서 벗어나 재해석한다. 한국의 사례는 세계화가 국가의 역할을 단순히 축소시키는 것이 아니라 국가가 새로운 정책수단과 조정방식을 개발하도록 압력을 가할 수 있음을 보여준다. 금융통제와 시장진입 규제가 약화된 뒤에도 국가는 R&D, 정책금융, 조세지원, 공공연구기관, 산업 네트워크와 같은 수단을 통해 산업공유재를 구축하고

혁신역량을 강화하였다. 이는 세계화 속에서도 국민경제의 제도적 다양성과 국가조정의 유효성이 지속될 수 있음을 보여주는 비교정치경제적 함의를 갖는다.

넷째, 이 책은 발전을 위한 조정의 조건에 대한 보다 일반적인 문제를 제기한다. 경쟁 자체가 언제나 바람직한 것은 아니다. 경쟁과 갈등이 발전과 혁신으로 연결되기 위해서는 다양한 대안이 제시될 수 있는 제도적 공간, 상대방의 경험에서 학습할 수 있는 수평적 상호조정, 그리고 경쟁을 공동의 문제 해결로 연결하는 공유된 목표가 필요하다. 한국의 경험은 국가의 응집성과 획일성이 아니라 다원적 경쟁과 조정의 결합이 장기적 적응성을 높일 수 있음을 보여준다.

결국 이 책이 제시하는 핵심 명제는 간결하다. 한국 발전국가는 변하지 않았기 때문에 살아남은 것이 아니라, 변화했기 때문에 지속될 수 있었다. 그리고 그 변화는 외부 충격에 대한 기계적 반응이나 하나의 합리적 계획의 실행이 아니라, 국가 안팎의 다양한 엘리트와 조직들이 문제와 해결책을 둘러싸고 경쟁하고 조정하는 과정에서 만들어졌다. ‘Changes by Competition’과 ‘Continuity by Changes’라는 두 개념은 한국의 장기적 경제발전을 설명하는 동시에, 불확실성이 커지는 세계경제 속에서 국가와 제도가 어떻게 유연하게 적응할 수 있는가를 설명하는 일반적 분석틀을 제시한다는 점에서 이 책의 가장 중요한 학술적 성과라고 할 수 있다.