

포스트 발전국가로의 전환: 한국·일본·대만의 경험*

윤상우 동아대학교 사회학과 교수

이 연구는 동아시아 자본주의에서 발전국가 이후 포스트 발전국가로의 전환을 고찰하고 포스트 발전국가의 유형과 그 특성을 규명하기 위한 목적을 지닌다. 주요 분석대상은 동아시아 발전국가 모델의 핵심이라 할 수 있는 한국, 일본, 대만으로서, 이들 국가에서 1990년대 이후 나타난 발전국가의 변화요인과 전환경로의 다양성을 밝히고자 했다. 주된 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 세계화 이후 동아시아의 포스트 발전국가의 전환경로는 국가별로 상이한 흐름이 나타난다. 한국과 일본은 발전국가 모델의 해체와 신자유주의 경제로의 전환이 나타나는 데 비해, 대만은 악화·변형되긴 했지만 발전국가의 기본틀이 유지되고 있다. 둘째, 국가별 편차는 존재하지만 세계화 시대의 동아시아 발전모델에서도 신자유주의 방향으로의 수렴 경향이 비교적 뚜렷하게 나타난다. 셋째, 그럼에도 동아시아 국가들은 과거 발전국가의 관성도 강하게 유지하고 있다. 한국은 발전국가적 지향성을 지닌 발전주의적 신자유주의의 특성을, 일본은 케인스주의적 개입성향이 강한 규제국가적 신자유주의의 특성을 보인다. 넷째, 신자유주의하에서 한국과 일본의 발전국가적 정책이나 대만의 혼종적 발전국가에서 추진된 전략산업 육성이 의도했던 정책 성과를 거두거나 경제적 효과가 있었다고 보기는 어렵다. 다섯째, 한국, 일본, 대만 모두가 신자유주의로 경도됨에 따라 경제적 불평등과 양극화가 심각한 사회문제로 부상하고 있다. 그러나 동아시아 국가 모두 부분적인 복지정책으로 대응할 뿐, 복지국가적 경로를 대안적인 발전모델로 진지하게 고민하고 있지 않다.

주제어 동아시아, 포스트 발전국가, 발전주의적 신자유주의, 케인스주의적 신자유주의, 혼종적 발전국가

I. 동아시아 발전국가의 역사성

발전국가(developmental state)는 20세기 동아시아 국가들이 성취한 고도성장의 독특성과 역사성을 보여 주는 핵심 키워드다. 발전국가는 제2차 세계대전 이후 일본, 한국, 대만 등에서 나타난 후발산업화, 캐치업(catch-up) 모델, 경제적 민족주

* 이 연구는 2017년 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업(0448A-20170007)의 지원을 받아 수행되었음. 과제 중간발표회에서 유익한 조언을 해 주신 공석기 선생님, 그리고 논문심사과정에서 생산적인 논평을 해 주신 익명의 논평자 선생님들께 깊이 감사드린다.

의의 동아시아적 버전이라 할 수 있다. 동아시아 국가들은 발전국가에 기반한 국가주도적 산업화모델에 힘입어 20세기 중반의 이른바 ‘발전의 시대(development decades)’에서 누구도 범접할 수 없는 장기적이고 독보적인 경제실적을 거뒀으며 자본주의 세계경제에서 사실상 유일하게 성공적인 상향이동을 달성하였다(The World Bank, 1993).

그러나 발전국가가 어떠한 시공간적 조건에서도 적용될 수 있는 보편적인 발전모델이라고 보기는 어려우며, 오히려 동아시아 국가들이 처해 있던 20세기의 특정한 역사적 상황하에서만 가능할 수 있었다는 점에서 역사적 특수성을 지니는 발전모델로 이해해야 한다(Cummings, 1987; Castells, 1992; 윤상우, 2006). 동아시아 발전국가의 성립과 발전은 대외적으로는 동아시아지역의 냉전질서, 미국 헤게모니, 전후의 배태된 자유주의(embedded liberalism) 등의 조건과 맞물려 있고, 대내적으로는 동아시아 국가들의 독특한 역사적 조건(식민통치, 분단, 전쟁 등)에서 연유하는 ‘과대성장국가-저발전의 시민사회’와 밀접한 관련이 있기 때문이다.

동아시아 발전국가의 역사성은 또한 그것이 일종의 생애주기적 수명을 지니고 있음을 함축하는 것이기도 하다. 즉, 발전국가의 형성과 발전을 가능하게 했던 특정한 역사적 국면에서의 대외적·대내적 조건, 정치적·경제적·사회적 조건이 소멸할 경우 발전국가는 쇠퇴·전환될 수밖에 없기 때문이다. 실제로, 20세기 중반의 ‘발전의 시대’에서 승승장구했던 동아시아 발전국가는 20세기 후반 ‘세계화(globalization)의 시대’가 도래하면서 빠져덕거리기 시작했고(맥마이클, 2012), 또한 발전국가에 의한 수십 년간의 고도성장이 가져온 ‘성공의 역설’로 인해 대내적인 국가자율성의 약화가 나타나면서 위기에 직면하게 된다(Evans, 1995; 윤상우, 2005).

동아시아 발전국가의 쇠퇴·위기는 곧 포스트 발전국가(post-developmental state)로의 전환을 의미한다. 현시기 발전국가의 위기가 상당부분 신자유주의적 세계화의 흐름과 맞물려 있다는 점에서 포스트 발전국가의 경로는 이전의 국가주도적 발전모델에서 벗어나 시장중심적인 신자유주의 발전모델로의 이행을 일정 정도 함축한다. 그런데 동아시아에서 포스트 발전국가로의 전환의 계기는 국가별로 다양했다. 한국은 1990년대 이후 내부적으로 발전국가 모델의 해체가 진행되는 가운데 1997년 외환위기를 겪게 되었고 IMF 구조조정 프로그램에 입각

하여 신자유주의 경제모델로 이행한 강제적 전환의 사례였다. 일본은 1990년대의 장기불황에서 국가의 다양한 경기부양책과 구조조정정책이 모두 실패하고 난 뒤, 2000년대 고이즈미 정부에서 급진적인 신자유주의적 개혁을 추진함으로써 나타난 자생적 전환의 경로를 걸었다. 대만은 동아시아 외환위기를 겪지 않았고 발전국가의 제도적 형태도 여전히 유지되고 있지만, 2000년대 이후 정권 교체와 저성장·저투자의 경기침체 상황이 이어지자 부분적으로 신자유주의 정책을 도입해 발전국가 모델을 보완하려는 시도를 보인 바 있다. 중국은 1990년대에 동아시아 발전국가와 유사한 발전모델의 특성이 나타나는데 2008년 세계 금융위기 이후로는 발전국가에서 한발 더 나아간 국가자본주의(state capitalism) 모델이 오히려 더 강화되는 추세를 보이고 있다.

이 연구는 동아시아 자본주의에서 발전국가 이후 포스트 발전국가로의 전환을 고찰하고 포스트 발전국가의 유형과 그 특성을 규명하기 위한 목적을 지닌다. 주요 분석대상은 동아시아 발전국가 모델의 핵심이라 할 수 있는 한국, 일본, 대만으로서, 이들 국가에서 1990년대 이후 나타난 발전국가의 변화요인과 전환경로의 다양성을 밝히는 데 주력할 것이다. 중국도 1990년대에는 발전국가적 특성이 나타나지만 최근의 국가자본주의로의 발전모델 전환은 동아시아의 보편적인 현상으로 보기는 어렵고 주로 사회주의 시장경제라는 중국경제의 예외성에서 연유한다고 판단되어, 포스트 발전국가의 분석에서는 제외했다.¹

II. 포스트 발전국가의 이론적 검토

사실, 동아시아 발전국가론을 제기했던 학자들도 발전국가 모델이 시효성을 지니고 있다는 점과 그것이 위기를 맞고 전환될 수 있는 가능성을 인식하고 있

¹ 최근 중국의 국가자본주의로의 역주행은 이른바 ‘국진민퇴(國進民退)’ 현상으로 지칭되는데 국유기업들의 재강화, 경제전반에 대한 국가의 통제력 증대를 주된 내용으로 한다. 이는 개혁개방 이후 외국기업들에게 내준 시장점유율을 재탈환하고 국유기업들을 글로벌 챔피언으로 육성하려는 중국 공산당 지도부의 전략적 판단에서 기인한다. 이에 대한 상세한 분석으로는 윤상우(2018b)를 참조하라.

었다(Johnson, 1994; Evans, 1995; Kim, 1997; Weiss, 1998). 대략적인 설명은 발전국가에 의한 장기간의 경제성장의 결과, 발전국가의 제도적 토대였던 국가자율성과 국가가능성이 국가-사회관계(자본, 노동)의 변화, 신자유주의 세력(국가관료, 기업부문)의 성장으로 약화되기 때문에 발전국가는 점차 쇠퇴하리란 것이다. 그러나 많은 수의 학자가 발전국가의 위기가능성에 대해서는 대체로 동의하고 있지만, 발전국가 이후의 발전모델, 포스트 발전국가의 성격과 지형에 대해서는 이론적 합의를 이루고 있지 못하며 상당한 논란이 존재한다. 포스트 발전국가의 지형과 관련해서는 상이한 세가지 주장이 제기되고 있다(윤상우, 2005; 문돈·정진영, 2014; 박상영, 2015).

첫째는 발전국가 해체론이다. 이는 1990년대 이후 세계화와 신자유주의의 영향으로 발전국가의 자율성이 쇠퇴하면서 발전국가의 해체·소멸이 진행되고 결국 신자유주의적 규제국가로 변모하게 되었다는 것이 핵심 주장이다(Minns, 2001; Pirie, 2008; 손호철, 2006; 지주형, 2011). 외환위기로 IMF 구조조정이 강제된 한국이 전형적인 사례로 꼽히는데, 여기서 국가는 대외개방 및 자유화, 규제완화로 인해 전략적 산업정책과 적극적 시장개입이 점차 불가능해짐에 따라 시장기제의 자유로운 작동과 시장안정성을 보장하는 관리감독 및 중립적 심판으로서 역할하는 규제국가(regulatory state)로 변모하는 것으로 전망된다.

둘째는 발전국가 지속론이다. 이는 전통적인 발전국가가 약화·쇠퇴하고 있는 것은 사실이나 발전국가의 특성이 완전히 소멸했다고 보기는 어려우며, 과거의 제도적 관성과 경로의존성에 의해 개입주의적·발전주의적 속성이 여전히 유지되고 있다는 입장이다(Weiss, 2003; Lim, 2010; Chu, 2013; Wade, 2018; 이연호, 1999; 류석춘·왕혜숙, 2007). 이 입장은 한국에서 신자유주의 구조조정이 국가주도하의 하향식 방식으로 추진된 점과, 금융부문 및 경제전반에 대한 국가의 개입의지와 통제력이 여전히 높은 점, 그리고 벤처산업 등 전략산업 육성이 여전히 시도되고 있는 점 등을 근거로 든다. 또한 대만의 경험을 토대로 R&D 부문이나 첨단산업으로 산업정책을 전환하는 유연한(flexible) 발전국가 또는 적응적(adaptive) 발전국가론도 발전국가 지속론에 포함시킬 수 있다(Wong, 2004; Wu, 2007).

셋째는 발전국가 혁신론이라 칭할 수 있지만 실제로 존재하는 포스트 발전국가의 경로라기보다는 발전국가론자들의 소망사고가 투영된 발전국가의 대안

모델이라 할 수 있다. 주로 1990년대에 제기된 이 주장은 ‘사회조합주의적(social corporatist) 발전국가’의 가능성을 언급한다(Johnson, 1994: 81-82; Evans, 1995: 234-243). 에반스에 따르면 예전에 자본부문에게만 국한되었던 발전국가의 배태된 자율성(embedded autonomy)을 노동계급 등 민중부문으로 확장한다면 성장과 분배를 동시에 달성하는 보다 긍정적이고 혁신적인 발전국가로의 전환이 가능하다는 것이다. 그러나 모두가 잘 알고 있듯이, 이러한 유형의 포스트 발전국가는 아직 출현하지 않았다.

포스트 발전국가에 대한 이상의 다양한 주장은 설득력을 지닌 부분도 있지만 대부분 많은 약점과 한계를 지니고 있다. 포스트 발전국가론에 대한 기존 연구들을 비판적으로 평가하면 다음과 같다.

먼저 발전국가 해체론의 경우, 발전국가의 쇠퇴·해체가 곧 영미형의 신자유주의 체제나 규제국가로 이어질 것으로 전망한다. 문제는 이들이 신자유주의 자체가 다양성을 지닐 수 있으며 현실에서 해당 국가의 특수성과 독특성이 반영된 다양한 형태의 신자유주의 체제가 출현할 수 있다는 사실에 주목하지 못하고 있다는 점이다(Brenner et al., 2010b: 330-332).²

그리고 발전국가 지속론은 발전국가의 경로의존성을 지나치게 강조하고 세계화 및 신자유주의의 영향력과 강제성을 과소평가한다는 점에서 한계를 보인다. 세계화와 신자유주의는 과거와 같은 발전국가적인 경제운용을 어렵게 만들고 발전국가의 정책효율성을 지속적으로 하락하게 만든다(Pirie, 2013).

마지막으로, 발전국가 혁신론은 노동계급과 시민사회가 자본·국가에 비해 여전히 취약한 동아시아 국가들의 사회적 조건을 고려하고 또한 세계화와 신자유주의 이후 전 세계적으로 사회민주주의와 조합주의 체제가 퇴조하고 있는 사실을 감안할 때 현실성을 결여한 희망사항에 불과하다고 평가할 수 있다.

이렇듯, 포스트 발전국가의 지형과 전환경로에 대한 대체적인 이론적 합의가 부재하고 상반된 다기한 주장이 제기되는 상황 속에서 포스트 발전국가의 분석

² 브레너 등은 신자유주의화(neoliberalization)가 시장규율적인 규제체제로의 구조조정을 의미하지만 그것은 역사적으로 특수하고 불균등하게 발전하며 혼종성과 패턴화된 양상을 지님을 지적한 바 있다.

프레임을 구성하는 문제는 복잡하고 어려운 일임에 분명하다. 포스트 발전국가로의 전환과정을 설명하고 이해하기 위해서는 포스트 발전국가로의 전환과 분화를 낳는 역사적·제도적 조건, 행위자들의 전략, 국내외적 정치과정(국가-사회관계, 국가-초국적관계) 등에 대한 체계적인 변수설정과 종합적인 이론모형의 구축이 필요할 것이기 때문이다. 이는 어쩌면 ‘자본주의의 다양성(varieties of capitalism)’을 분석했던 홀과 소스키스(Hall and Soskice, 2001)의 연구와 맞먹는 작업으로, 솔직히 본 연구의 범위와 역량을 넘어서는 일이다. 따라서 포스트 발전국가의 전환에 대한 종합적인 분석프레임을 구축하는 작업은 후속연구의 몫으로 남기고, 본 연구에서는 동아시아 3개국의 경험을 바탕으로 한 제한적인 일반화와 비교분석만을 수행하고자 한다. 이후의 장에서 한국, 일본, 대만의 포스트 발전국가 전환과정에 대한 구체적인 분석이 진행되겠지만, 이상의 이론적 논의와 평가를 종합하면 세계화 시대에 발전국가의 쇠퇴와 포스트 발전국가의 경로에 대해서는 다음과 같은 대략적인 전망이 가능하리라 생각된다.

첫째, 발전국가가 여전히 유지되든, 아니면 신자유주의 체제로 전환했든 간에 세계화의 조건에서 각국의 발전모델은 신자유주의적 성격이 강화될 수밖에 없다. 즉, 어떠한 경우든 자국기업들의 국제경쟁력 강화와 해외자본의 유입을 위해서는 규제완화, 대외개방, 자유화, 민영화 등을 전면적 또는 부분적으로 수용·채택할 수밖에 없기 때문이다(Schmidt, 2002; Cerny et al., 2005; Pirie, 2013). 따라서 발전모델에서 일정 정도 신자유주의로의 ‘수렴’ 현상이 발생한다고 봐야 한다.

둘째, 그러나 현실의 신자유주의 체제는 해당 국가의 제도적 특수성을 매개로 투영되거나 실현된다(Fourcade-Gourinchas and Babb, 2002; Harvey, 2005; Brenner et al., 2010b). 이는 동아시아 발전국가의 유산이 이들 지역의 신자유주의적 전환과 그 성격에 중대한 영향력을 행사하며, 영미형의 고전적 신자유주의와는 구분되는 독특한 형태의 신자유주의 체제가 나타나게 하는 원인으로 작용할 수 있음을 시사한다. 뒤에서 살펴보겠지만, 동아시아 신자유주의의 특성은 발전주의적 이념(경제성장, 캐치업, 수출중대 등)에 종속된 도구적 성격을 지닌다는 점과 국가가 신자유주의 정책을 선택적으로 수용하고 다소 자의적으로 운용하고 있다는 점을 들 수 있다.

셋째, 과거 발전국가의 유산은 동아시아 국가들이 전면적 또는 부분적 신자

유주의적 전환에도 불구하고 여전히 전략적인 시장개입을 지향하고 실제로도 시행한다는 점에서 확인될 수 있다(Weiss, 2003). 그러나 세계화와 신자유주의하에서 발전국가적 시장개입의 경제적 효과는 극히 제한적이고 부정적이다. 이는 2000년대 이후 동아시아에서 발전국가적 산업정책이 애초 의도했던 성과를 냈던 사례는 매우 미미했다는 점에서도 확인된다(윤상우, 2018a).

그러면 발전국가의 위기·쇠퇴와 포스트 발전국가의 전환에 대해 이상의 분석적 관점을 토대로 하여 한국, 일본, 대만의 실제 전환과정과 특징들을 이후의 장에서 세부적으로 고찰하기로 한다.

III. 한국의 경로: 발전주의적 신자유주의

1990년대, 특히 김영삼정부 시기는 한국에서 발전국가의 쇠퇴와 포스트 발전국가로의 전환이 본격화되고 가속화된 시기였다. 발전국가의 위기를 야기한 정치경제적 요인들은 이미 1980년대부터 한국사회의 구조 전반에 배태되었지만,³ 실제로 발전국가의 쇠퇴와 해체가 진행된 것은 이 시기였다. 발전국가 해체의 근거들은 다음의 요인을 들 수 있다.

첫째, 박정희정부 이래로 한국 발전국가의 선도기구였던 경제기획원이 폐지되었고, 경제운용의 핵심 기조이자 정책지침으로 역할해 왔던 경제개발계획도 마찬가지로 폐기되었다. 둘째, 1992년 미국과의 금융협약에서의 개방압력, 그리고 OECD 가입요건을 맞추기 위한 정치적 배경하에서 급진적인 금융·외환자유화 정책이 추진되었다. 이로써 발전국가의 핵심 정책수단이었던 금융정책의 이완이 나타났고, 국내외 민간기업 및 금융기관의 자금흐름에 대한 국가의 정책 능력이 약화되었다. 셋째, 민주화 이후 선거동학과 정치논리의 개입 등으로 산

³ 한국 발전국가의 위기는 1980년대부터 나타난 국가-세계체제의 변화, 국가-시민사회의 변화, 국가-민간기업의 변화, 국가관료기구의 능력성 하락 등에서 연유한다. 이는 구체적으로 세계체제적 압박구조의 등장(선진국의 시장개방·자유화 압력과 후발개도국의 추격), 민주화이행에 따른 국가의 정책적 자율성 하락, 재벌의 경제력 성장으로 국가의 기업통제력이 약화된 점 등에서 연유한다(윤상우, 2005).

업정책의 비밀관성과 비효율성이 증가했다. 대표적 사례로 재벌개혁과 친재벌 정책을 오락가락했던 재벌정책이나 삼성자동차 인허가와 관련된 국가관료기구 내부에서의 혼란과 찬반논쟁 등을 들 수 있다. 넷째, 그 결과로 재벌들의 차입경영과 과잉중복투자, 금융기관의 과도한 해외차입에 대한 국가의 통제력 상실을 꼽을 수 있다. 주지하듯이, 이 요인은 외환위기의 직접적 원인으로 작용하였다.

한국에서 발전국가의 쇠퇴·해체는 결국 1997년 12월 사상초유의 외환위기와 IMF 협정으로 귀결되었다. 위기 직후 집권한 김대중정부는 IMF 프로그램에 입각해 강제적인 구조조정을 실시할 수밖에 없었고 신자유주의 경제정책으로의 전환이 강제되었다. IMF 프로그램에 의한 신자유주의 정책은 거시경제 긴축(고금리와 통화·예산 긴축), 자본·외환·무역의 완전자유화, 4대 구조조정(금융, 기업, 노동, 공공)을 핵심 축으로 한다(신장섭·장하준, 2004; 윤상우, 2018a). 이중 거시경제 긴축은 위기 초반에만 잠깐 시행되고 곧 완화되었지만, 자본·외환·무역의 자유화와 대외개방, 그리고 4대 구조조정은 한국정부의 적극적 호응과 일관된 정책의지하에 비교적 완전하게 이행되었다. 따라서 한국의 신자유주의적 전환은 IMF 프로그램이라는 외부적 강제가 일차적인 계기로 작용했지만 한국의 국가 스스로의 자발적 선택의 산물이었다는 점도 강조될 필요가 있다(조영철, 2007).

이는 다음의 두 가지 요인으로 설명될 수 있다. 첫째, 김대중정부는 과거 개발독재·발전국가의 정실자본주의(crony capitalism)가 외환위기를 초래했다고 인식했고 신자유주의 정책을 통해 관치금융과 정경유착 등 과거 악순환의 고리를 끊을 수 있다고 판단했다(윤상우, 2016). 둘째, 한국이 IMF 프로그램을 통해 비교적 단기간에 외환위기에서 탈출할 수 있었던 것도 신자유주의 정책에 대한 국가의 신뢰와 사회적 정당성을 강화하는 요인이 되었다. 이때부터 규제완화와 자유화 등 신자유주의 정책을 통해 외국자본을 적극적으로 유치하는 것이 위기탈출과 경제성장의 핵심 열쇠라는 인식이 국가엘리트들 사이에서 자리 잡게 되었고 그러한 기조는 큰 변화 없이 노무현, 이명박 정부로도 지속된다.

그런데 한국의 신자유주의 체제는 신자유주의적 정책을 경제의 기본 운영원리로 삼지만, 이와는 구분되는 차별적 성격의 정책들도 결합된 혼종성(hybridity)을 특징으로 한다. 혼종적 성격의 경제정책은 일정 부분 발전국가의 유산과 관성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 한국의 포스트 발전국가의 경로는

성장 우선주의적 지향성과 발전국가적 관성을 강하게 배태하는 ‘발전주의적 신자유주의(developmental neoliberalism)’로 규정될 수 있다(윤상우, 2018a: 155-160). 발전주의적 신자유주의 체제에서는 다음의 정책들이 결합되어 있다.⁴

첫째, 신자유주의 정책이 경제의 핵심 운영원리로 작동한다(Pirie, 2008: 10-14). 그 주된 내용으로는 완전한 대외개방과 자유화, 규제완화로 자본·금융·무역에 대한 모든 장벽과 규제를 철폐하고 핵심 제조업과 은행부분을 과감하게 해외자본에게 매각한 것을 들 수 있다. 또한 기업구조조정으로 영미식 주주자본주의 모델과 기업지배구조를 정착시키고자 했고, 정리해고제와 파견근로 허용으로 노동시장 유연성을 확립했다. 그리고 포괄적인 공기업 민영화를 시행하고 FTA 협정을 적극 추진한 것을 지적할 수 있다.

둘째, 그럼에도 필요할 경우, 신자유주의와는 상충되는 케인스주의적 정책이나 발전국가적 정책도 실시된다(김기원, 2007; 유종일, 2008). 케인스주의적 정책의 경우, 수출촉진을 위한 인위적 고환율정책이나 투자 활성화와 경기부양을 위한 저금리정책 및 재정지출 확대가 대표적이며, 부실 금융기관에 대한 공적자금 투입 및 부실 대기업에 대한 선별적 구제조치 등도 포함된다. 발전국가적 정책의 경우, 김대중정부에서 실시했던 재벌기업 간 빅딜(big deal)정책이나 벤처기업 육성책 등이, 노무현정부에서는 신성장동력 및 혁신클러스터 사업, 이명박 정부는 4대강 살리기와 같은 토건형 공공사업, 그리고 녹색성장 정책 등이 해당된다.

셋째, 복지 및 재분배 성격의 사회민주주의적 정책도 발견된다. 김대중정부 이래로 복지예산의 지속적 증대와 사회보험의 확대시행, 노무현정부에서의 종합부동산세 신설 및 양도소득세 강화, 박근혜정부에서의 기초연금 실시 등이 이에 해당한다고 할 수 있다. 또한 노사관계에서 사회적 합의주의를 지향했

⁴ 한국과 같이 신자유주의와 발전국가적 정책이 혼재된 발전모델을 개념화하는 것은 많은 논란이 있었고 또 통일된 개념도 존재하지 않는다. 본고의 발전주의적 신자유주의와 유사한 개념으로는 ‘잡종적 신자유주의(variegated neoliberalism)’(Brenner et al., 2010a), ‘잡종적 시장국가(variegated market state)’(Carroll, 2017) 등을 들 수 있다. 한편, 외환위기 이후 한국을 신자유주의 국가로 규정했던 파이리(Pirie, 2018: 141)는 최근의 논의에서 신자유주의와 발전주의가 혼재한 한국의 상황을 포스트 발전국가(Post-developmental State)란 개념으로 규정한 바 있다. 다만 본 논의에서 포스트 발전국가는 발전국가 이후의 발전모델을 지칭하는 개념으로 사용하기 때문에 파이리의 개념화는 혼동을 불러일으킬 수 있어 여기서는 사용하지 않는다.

던 노사정위원회의 법제화도 사회민주주의적 정책이라 볼 수 있다. 그러나 이들 정책이 복지국가를 지향한다거나 신자유주의적 정책기조를 넘어서는 것은 아니다. 넓게 본다면 신자유주의 경제정책에 따른 사회적 불평등을 완화하여 신자유주의의 정당성과 지속성을 보장하려는 확장된 워싱턴 컨센서스(augmented Washington Consensus)의 일환이라 할 수 있다(Beeson and Islam, 2005; Hayashi, 2017).

이상과 같은 한국의 발전주의적 신자유주의 체제는 발전모델의 측면에서 다음과 같은 특징을 지닌다(윤상우, 2018a: 162-164).⁵

첫째, 한국의 신자유주의는 자유 시장을 구현하기 위한 목적이 아닌, 발전주의적인 경제성장 목표(높은 경제성장률, 수출증대, 캐치업 등)를 달성하는 도구적 수단이자 동원전략으로 활용되고 있다. 따라서 한국의 신자유주의 정책들은 시장원리를 완전하게 실현한 경제운용을 지향한다기보다는 오로지 외자유치와 기업투자확대, 수출촉진을 위한 유인책으로서 지극히 도구적인 성격을 지닌다.

둘째, 한국의 발전주의적 신자유주의 체제하에서는 정치엘리트와 국가 관료들의 신자유주의에 대한 인식이 도구적이고 편의적이기 때문에 경제성장을 위해서 필요하다면 신자유주의 원리에 반하는 자의적인 정책개입도 흔하게 발견된다.⁶ 앞서 다양한 케인스주의적 정책이나 발전국가적 정책이 한국의 신자유주의 체제에서 흔재하고, 경우에 따라 신자유주의적 정책을 압도하는 것은 바로 이러한 이유에서 기인한다.

셋째, 한국의 신자유주의적 전환은 영국과 칠레와 같이 강력한 경제엘리트(기업) 및 민간 정책집단(학계, 싱크탱크, 언론)이 신자유주의 담론을 선도하고 좌파정부 정책과의 이데올로기적 투쟁을 통해 나타나게 된 ‘정치적 전환’의 경로라기

⁵ 발전주의적 신자유주의는 한국과 동아시아만의 현상은 아니다. 2000년대 브라질 룰라(Lula)정부의 경우에도 신자유주의 정책과 발전주의 정책이 결합된 ‘발전주의적 신자유주의’가 나타난 바 있다(Ban, 2013; Morais and Saad-Filho, 2012). 다만, 브라질 룰라 정부의 발전주의적 신자유주의는 한국보다 사회정책이 강화된 사회적 신자유주의(social neoliberalism)의 성격도 동시에 지니고 있는 특징을 보인다(윤상우, 2018a).

⁶ 대표적으로 김대중정부의 기업구조조정에서 재벌들에게 빅딜을 강요한 것이나 노무현정부의 신용카드사 부실처리에서 나타난 관치금융의 행태, 이명박정부의 금융시장 협박, 노골적인 외환시장 개입, MB 물가지수 관리 등을 꼽을 수 있다. 그러나 외환위기 이후 이러한 유형의 발전주의적 개입주의적 정책이 애초에 의도했던 경제적 성과를 달성하고 경제성장에 뚜렷하게 기여한 사례는 찾기 힘들다.

보다는, 멕시코와 프랑스 등에서 나타난 외환위기라는 특정한 위기국면에서 국가기술관료들이 현실적 필요성에 의해 톱다운 방식으로 채택한 ‘실용적 전환’의 경로에 가깝다고 할 수 있다(Fourcade-Gourinchas and Babb, 2002). 한국에서 신자유주의에 대한 이념적 지향성과 정책적 몰입도가 낮은 것은 일정 부분 이러한 이유에서 기인하는 측면도 있다.

문제는 한국이 발전주의적 신자유주의를 통해 단기간에 외환위기를 극복하고 수출대기업의 경쟁력 강화와 호황 등 경제성장의 모멘텀을 재정립했지만, 이후 신자유주의 체제가 지속적으로 재생산되면서 사회경제 전반에 엄청난 부작용과 문제점을 야기하고 있다는 점이다. 우선, 한국의 발전주의적 신자유주의가 낳은 ‘재벌중심적-외자의존적-수출편향적 축적구조’는 한국경제의 대외의존도를 지나치게 높여서 2008년 세계금융위기에서 보듯이 외부 충격에 대한 내성을 매우 약하게 만들었다. 또한 수출대기업의 해외투자 및 해외하청망 확대는 수출-내수의 선순환고리를 해체하고 고용 없는 성장과 내수시장 침체를 결과하고 있다. 그리고 신자유주의 체제의 모든 모순이 응축되는 집결지로 더 이상의 설명이 필요 없는 경제적 불평등과 양극화, 비정규직과 빈곤의 급증을 들 수 있다. 이렇듯 한국의 발전주의적 신자유주의는 그것이 가져온 성과 이상으로 큰 비용과 사회적 폐해를 수반하고 있다.

IV. 일본의 경로: 케인스주의적 신자유주의

이미 잘 알려져 있듯이, 일본은 동아시아 발전국가의 원형이자 전범(典範)이었다. 일본의 자민당(自民黨) 장기집권체제인 이른바 ‘55년체제’에서 성립된 발전국가는 전후 일본의 고도성장을 견인하는 핵심 동력으로서의 역할을 하였다(Johnson, 1982). 그러나 거침없이 순항하던 일본경제는 1970년대에 세계경제의 위기와 오일쇼크 등을 거치면서 중화학부문의 구조조정과 산업합리화 정책을 시행하는 등 조금씩 변화의 조짐들이 나타나고, 1980년대에는 일본기업들의 엄청난 수출 경쟁력과 세계 2위의 경제대국이라는 자신감을 바탕으로 일본의 국가는 점차

발전국가적 정책에서 탈피하여 규제국가(regulatory state)적 성격을 강화해 간다.⁷ 따라서 일본에서 포스트 발전국가로의 전환 움직임은 이미 1980년대부터 시작된 것으로 볼 필요가 있다. 이 시기에 나타난 일본 발전모델의 변화요인은 다음과 같다(윤상우, 2005).

첫째, 국가관료의 자율성 약화로 경제정책의 일관성과 효율성이 쇠퇴했다는 점이다. 이는 수십 년간 자민당의 장기집권이 지속되면서 정책결정과정이 사실상 ‘자민당 내부화’된 점, 자민당 내에서 경제정책에 상당한 지식과 전문성을 갖춘 족(族)의원이 출현한 것, 그리고 정치엘리트 충원방식이 퇴직관료에서 순수정치인으로 바뀐 점 등에서 연유한다(Krauss, 1989: 55; Johnson, 1995: 207).

둘째, 일본 산업정책의 축소와 성격변화이다. 전략산업 육성을 위한 전통적인 산업정책수단들(금융통제, 보조금 지급, 관세·무역쿼터 등)은 1960년대 후반부터 축소되기 시작하였고, 1980년대 이후 일본 산업정책의 기초는 사양산업이나 한계산업의 적절한 퇴출을 유도하고 산업 전반을 아우르는 포괄적이고 기능적인 정책(에너지 대책, 통상마찰 대책 등)으로 전환되었다(Eads and Yamamura, 1987: 452-458; 권혁기·이지평, 1993).

셋째, 일본경제의 자유화와 세계화의 진전으로 일본기업들의 이해관계가 분화되어 간 점을 들 수 있다. 1980년대 이후 일본기업들은 독보적인 국제경쟁력을 확보한 자동차, 전자산업의 수출대기업과 상대적으로 생산성과 경쟁력이 떨어지는 내수부문(건설, 시멘트, 보험, 금융 등)으로 분화되었다(Katz, 1998; Pempel, 1998). 수출대기업들은 굳이 국가의 보호와 정책적 지원을 필요로 하지도 않았고 통상마찰을 우려해 경제자유화를 요구한 데 비해, 내수기업들은 낙후된 생산성에도 불구하고 국내시장을 독점할 수 있도록 국가가 계속해서 개입하고 보호해 주기를 바랐다.

넷째, 발전국가의 전성기에 큰 역할을 했던 심의회 등 국가-기업 간의 제도적 정책망도 예전과 같은 효율성을 보여 주지 못했다. 대표적인 사례가 컴퓨터 산업(하드웨어 및 소프트웨어) 육성을 위한 민관 프로젝트를 꼽을 수 있는데 이 결과는

⁷ 1980년대 집권한 나카소네(中曾根康弘) 정부에서 국영기업의 대규모 민영화 등 일부 신자유주의 정책을 추진했지만 제한적이고 부분적인 적용에 그친 바 있다(국민호, 2016).

참담한 실패로 끝났다, 이는 과거 중화학공업 육성 때의 개입방식을 첨단산업에 관성적으로 적용하고 참여기업들의 이해관계를 국가가 중재·조정하는 데 실패한 데서 기인한다(한상영 외, 2001).

발전모델의 모순적 상황과 불안정성이 가중되는 가운데, 일본은 결국 1990년대 초반 부동산가격 폭등과 뒤이은 거품경제 붕괴로 경제성장세가 꺾이게 되고 이후 극심한 장기불황을 경험하게 되었다.⁸ 1990년대 일본정부는 과거 발전국가의 관성대로 수차에 걸친 경기부양책을 실시하고 부실 금융기관을 구제하는 등 다각적인 경제개입을 시도했지만, 장기불황의 흐름을 극복하는 데는 역부족이었다. 특히 1996년 하시모토(橋本龍太郎) 정부에서 금융빅뱅을 포함한 신자유주의적 규제완화를 추진했음에도, 자민당정부가 경기활성화를 위한 신자유주의적 정책과 선거정치를 위한 후원주의적, 복지주의적 정책에서 오락가락하면서 아무런 성과도 내지 못하고 실패하게 된다(Tsunekawa, 2014: 195-197). 결국 일본은 2000년대 이후에야 본격적으로 신자유주의적 경제로의 전환을 추진하게 되는데, 이것이 일본의 포스트 발전국가의 경로를 규정하는 핵심 요인으로 부상하게 된다.

일본경제의 신자유주의적 전환은 2001년 집권한 고이즈미(小泉純一郎) 정부(2001. 4.~2006. 9.)에서 본격화되었다. 고이즈미 정부는 거품경제 붕괴 후 장기불황을 탈출하고자 일본 고유의 경제모델인 발전국가에서 영미식 신자유주의 모델로의 전환을 시도했다. 이즈음 일본 발전국가의 상징적인 선도기구였던 통상산업성(MITD)은 경제산업성(METI)으로 개편되어 사라졌고 경제산업성은 규제완화 정책의 총본산이 되었다(Fields, 2012: 53). 고이즈미 정부에서 시행된 신자유주의 정책의 주요 내용들은 다음과 같다(김용렬, 2008: 258-259; 국민호, 2016: 80-83).

첫째, 기업의 투자 활성화를 이끌어 내기 위한 시장 규제완화 정책이다. 이를 위해 1,500건의 각종 규제완화 및 제도개선을 추진하고 해외이전 기업의 국내 유턴을 촉진하고자 수도권 입지제한 정책을 폐지했다. 둘째, 노동시장 유연성

⁸ 일본은 1981~1990년에 연평균 4.65%의 나름 견실한 경제성장률을 보였지만, 1991~2000년에는 1.14%, 2001~2012년에는 0.79%의 극심한 저성장에 시달렸다. 특히 2000~2012년에는 연평균 소비자물가상승율이 -0.3%로 디플레이션이 고착화되고 있다(김용복, 2016: 94).

정책으로 노동자 파견에 대한 규제개혁을 단행하고 노동자 파견기간을 1년에서 3년으로 연장했다. 또한 고용보험 조건을 완화하고 파트타임 노동지침을 개정하여 아르바이트, 파견노동자, 계약직 등 고용형태를 다양화하였다. 셋째, 작고 효율적인 정부를 위한 재정 효율화와 공공부문 개혁을 추진했다. 재정건전화를 위해 국채발행을 억제하고 지자체 보조금을 삭감했으며 정부산하 법인(공기업) 163개 중 136개에 대해 폐지, 민영화, 독립법인화를 추진하였다. 특히 논란이 많았던 350조 엔 규모의 우정사업을 민영화한 것이 상징적 정점이었다. 넷째, 금융기관 부실채권을 정리하기 위하여 금융 구조조정 정책을 단행하였다. 2003년 '산업재생기구'를 설립하여 금융기관이 보유한 부실채권을 인수하는 방식으로 이 문제를 정리하였다.

고이즈미 정부의 신자유주의 정책은 구조개혁의 효과와 함께 국제경제의 호조가 결합되면서 일본경제에 분명한 성과를 가져왔다. 2002~2007년 동안 엔저기조하에서 수출이 증가하면서 전후 최장의 경기회복과정이 나타났고 일본 수출대기업의 수익성이 대폭 개선되었다. 그러나 표면적인 경기회복에도 불구하고 일본의 신자유주의 체제에 대한 대체적인 평가는 그리 긍정적이지 못하다.

첫째, 일본의 신자유주의 정책도 이념적으로 신자유주의 사상에 철저히 입각해 있다기보다는 그때그때의 상황논리에 따라 즉흥적이고 편의적으로 채용되었다. 따라서 정책체계의 이념으로서 확고한 위치를 차지하지도 못했고 정책의 일관성도 부족해서 결국은 파탄을 맞았다는 평가가 지배적이다(다케다 하루히토, 2016: 28-29). 츠네가와와 일본의 신자유주의 정책이 자민당이 기반하고 있는 발전주의적, 후원주의적 정책 지지세력의 저항으로 한계에 직면한 것으로 분석한다(Tsunekawa, 2014: 205).

둘째, 신자유주의 교리에 따라 법인세 인하가 이루어졌고 기업들의 경상이익률이 2000년대에 걸쳐 상승했지만 기업부문의 적극적인 투자는 창출되지 않았다. 규제완화로 다양한 측면에서 정부로부터 자유를 획득한 민간기업들은 주주배당 이상의 사회경제적 책임을 지려고 하지 않았고 신규투자자 고용창출에 소극적이었다.

셋째, 신자유주의 정책에 의한 노동시장 유연성으로 비정규직이 급증하고 불

평등이 악화되면서 일본경제의 불균형은 더욱 심화되었다.⁹ 즉, 국민의 소득감소로 내수시장과 국내소비는 더욱 위축되고 수출부문 의존도는 더욱 심화되었다. 또한 경기회복의 효과는 대기업과 일부 지방에서만 나타나고 가계, 저소득층, 중소기업, 지방경제에는 미치지 못했다.

결국 고이즈미 정부의 신자유주의 정책에 따른 격차사회(格差社會)와 사회경제적 양극화의 피로감은 2009년 중의원 선거에서 자민당 정권의 실각과 ‘복지주의’를 내세운 민주당 정권으로의 정권교체를 초래하게 된다. 그러나 3년 4개월의 집권 기간 동안 수상이 세 번이나 교체될 정도로 정치적 리더십과 정책능력이 취약했던 민주당정부는 ‘중세 없는 보편적 복지주의’의 허구성, 소비세 인상에 대한 국민적 저항, 2011년 동일본대지진 및 후쿠시마 원전사고 수습과정에서 드러난 무능력으로 인해 곧 단명하였다(김용복, 2016: 96-98; 국민호, 2016). 2012년 출범한 자민당의 아베 신조(安倍晋三) 정부는 신보수주의, 신국가주의, 아베노믹스(Abenomics)를 축으로 재집권에 성공하였다. 아베노믹스는 기본적으로 고이즈미 정부와 같은 신자유주의 정책(규제완화, 법인세 감세, TPP 참여 등)을 기본 축으로 하지만 이전의 자민당정부가 그러했듯이 단기적으로 대규모 양적 완화, 포괄적인 재정지출에 기반한 경기부양책 등 케인스주의적 성격을 동시에 지닌다(Tsunekawa, 2014: 205). 이는 일본의 신자유주의도 자유시장의 원리를 구현하고 지향한다기보다는 한국과 마찬가지로 도구적이고 개입주의적인 속성을 지니고 있음을 보여 준다고 할 수 있다.

V. 대만의 경로: 혼종적 발전국가

대만도 한국과 마찬가지로 1980년대 이후 국가-세계체제, 국가-시민사회, 국가-자본관계의 변화로 인해 발전국가가 다소 약화·쇠퇴하는 발전국가의 연성

⁹ 단적으로, 실업률은 2009년 5.6%로 역대 최악의 수준으로 치솟았다. 또한 1990년대 20%대였던 비정규직 노동자의 비율은 2003년 30.4%를 돌파하였고 2010년에는 34.3%로 증가하는 추세이다(전영수, 2010: 6-7; 국민호, 2016: 84).

화 과정을 경험하였다. 그러나 대만은 발전국가의 연성화에도 불구하고 경제전반에 대한 국가의 정책능력과 해외자본에 대한 통제력을 유지함으로써 한국 및 여타의 동아시아 국가들과 달리 1997년 동아시아 외환위기에 감염되지 않았고 나름대로 견실한 경제성장을 지속할 수 있었다. 그런데 2000년대 이후로는 대만에서도 발전모델의 전환 압력이 대내외적으로 점차 제기되기 시작한다.

첫째, 1990년대 이후 대만기업들의 대중국투자와 중국진출이 가속화되면서 대만경제의 공동화(空洞化) 문제가 점차 가시화되고 실제로도 2000년대 내내 저성장·저투자 국면이 지속되면서 대만경제의 활력이 급격히 감소한 점을 들 수 있다(윤상우, 2005; Pirie, 2018).

둘째, 동아시아 외환위기에서 생존했음에도 불구하고 대만의 공공담론은 많은 동아시아 국가가 채택한 신자유주의 정책노선에 상당히 동요하고 있었다(Chu, 2013: 659; Wu, 2007: 990). 대만의 외국금융기관, 국내기업가, 신자유주의적 경제학자들은 대만도 포괄적인 경제자유화와 규제완화를 도입해야 한다고 강력하게 주장했으며, 대만정부도 2001년의 WTO 가입을 위해 금융부문 규제완화, 국제금융자본에 대한 개방과 자유화 등의 가입조건을 이행해야 하는 상황이었다.

셋째, 2000년 총선거에서 대만 발전국가의 정치적 토대였던 국민당 일당지배가 막을 내리고 상이한 정치노선과 정책성향을 지닌 민진당(民進黨)으로의 정권교체가 이루어진 점을 들 수 있다. 이때의 천수이벤(陳水扁) 정부는 연임에 성공해 2008년까지 집권한 바 있다.

그러나 대내외적인 상황변화와 발전모델의 전환압력에도 불구하고 대만의 발전모델은 2000년대 이후에도 발전국가의 기본틀과 제도적 연속성을 유지해 왔다는 것이 지배적인 평가이다(Wong, 2005; Wang, 2012; Fields, 2012; Chu, 2013). 그 핵심근거들은 다음과 같다.

첫째, 대만 발전국가의 제도적·조직적 자원은 민주화 이행과 정권교체를 거치면서도 별다른 변동 없이 과거의 형태와 권한, 기능을 거의 그대로 유지하고 있다. 대만에서는 선도기구인 경제건설위원회(經濟建設委員會)와 경제부 공업국(經濟部工業局) 등 경제관료기구가 건재하고 이들은 여전히 경제개발계획과 다양한 산업정책을 입안·실행하고 있다.

둘째, 대만 발전국가는 산업고도화와 국제경쟁력 강화를 위해 적극적인 산업

정책을 추진하고 있다. 많은 대만학자는 2000년대 이후 신성장산업 발굴, 혁신 R&D 투자 강화 및 거점 구축, 생명공학산업의 전략산업화 등을 대표적인 산업 정책으로 꼽는다.

셋째, 대만 발전국가는 중앙은행을 통해 금융부문에 강력한 통제력을 유지하고 있으며 산업발전기금과 4대 연기금(우편기금, 국민연금기금, 노동보험기금, 고용보험기금) 등 방대한 금융자원을 보유하고 통제하는 점도 발전국가 지속성의 근거로 언급된다. 산업발전기금은 국가가 설정한 중요산업(석유화학, 반도체)과 10대 첨단 산업(정보통신, 생명공학, 항공우주 등)에 주로 투자된다.

그럼에도 2000년대 이후로도 대만에서 발전국가 모델이 지속되고는 있지만 과거와 동일한 형태인 것은 분명 아니다. 여러 가지 경제적, 정치적 이유에서 발전국가와는 상당히 결이 다른 상이한 유형의 정책들이 결합됨으로써 혼종적(hybrid) 성격의 발전국가로 진화해 가고 있는 것으로 판단된다. 대만 발전국가의 혼종성은 다음의 두 가지 측면에서 확인된다.

첫째, 신자유주의적 세계화의 대세적 흐름에 적응하고 국내기업들의 투자유인을 위해 신자유주의 정책을 부분적으로 도입하는 제한적 신자유주의화가 시도되었다. 천수이볜 정부 이후 본격화된 대만의 신자유주의 정책은 외국인투자 및 금융부문, 독점산업(통신, 석유)에 대한 규제완화, 국영기업 및 국영은행의 민영화, 기업의 투자유인을 위한 감세정책, 중국과의 ECFA(兩岸經濟協力基本協定)를 포함한 FTA 추진 등이 대표적이다(Chu, 2013: 662-664; 이수행 외, 2007: 105-106). 그러나 대만의 신자유주의 정책은 제한적이고 부분적인데, 그것은 노동시장 유연성을 채택하고 있지 않으며, 금융시장도 전면 자유화하고 있지 않아 해외자본 유입과 M&A 등에는 소극적인 것에서 확인할 수 있다.¹⁰

둘째, 민주화 이후 시민사회의 성장과 변화된 정치지형에 대응하기 위하여 복지국가적 정책이 추진되고 확대되고 있다(Kwon, 2009: S17; 김성숙 외, 2011: 132). 대표적인 것으로는 노동보험과 실업보험 등으로 파편화된 실업급여 체계를 재구

¹⁰ 대만은 「취업복무법」과 「대량해고노동자보호법」을 통해 정리해고 및 노동자 대량해고를 억제하고 있으며 신자유주의로 전환한 한국, 일본 등과 달리 전체 노동력에서 파트타임과 비정규직의 비중이 차지하는 비중은 각각 6%, 3.6%로 매우 낮은 수준이다.

성·통합한 고용보험이 2003년부터 시행되었고, 전 국민을 대상으로 하는 공적 연금을 확충하기 위하여 2009년부터 국민연금제도를 시행했다. 그리고 민진당의 집권 이후 정부예산에서 사회복지예산의 실질적 증대가 이루어졌다. 그러나 복지정책에서 일정한 제도적 진전과 실질적 개선이 이루어졌음에도 불구하고 복지정책 및 복지예산의 규모와 범위가 미약하여 대만의 발전모델이 복지국가적 전환을 이루었다고 보기는 힘들다.¹¹

대만은 명시적으로 신자유주의적 전환을 수행했던 한국, 일본과 달리, 과거의 발전국가 모델을 발전모델의 기본축으로 하면서 특정 영역의 신자유주의 정책과 복지국가적 정책을 부분적으로 도입해 발전국가 모델의 약점과 취약성을 보완하려는 혼종적 발전국가의 경로로 진화해 가고 있다. 대만의 발전모델이 변화보다는 연속성이 우세하고 여전히 발전국가로 규정될 수 있는 결정적 근거는 금융자본에 대한 국가의 통제력이 여전히 확고하기 때문이다. 2008년 국민당이 재집권할 당시, 대만의 국가는 10대 상업은행 중 3개를 직접 소유하고 4개를 실질적으로 지배하고 있었으며 총 은행자산의 43%를 소유·통제하고 있다(Chu, 2014: 78-79). 대만의 혼종적 발전국가를 평가해 보면 다음과 같다(윤상우, 2018a).

첫째, 대만에서 기존의 발전국가 모델에 이질적 성격의 신자유주의 정책과 복지국가적 정책이 부분적으로 결합된 것은 장기적이고 체계적인 발전모델의 전환을 고려해서가 아니라 그때그때의 상황적 필요성과 정치적 고려에 의한 것이다. 대만에서 복지국가적 시도는 국민당과 민진당 사이의 선거동학과 정책경쟁의 산물이었는데 그 때문에 대만의 복지정책은 정치적 상황논리에 따라 부침을 거듭했고 복지정책의 규모나 정책효과는 미미했다. 또한 신자유주의적 정책의 도입은 대만기업들의 해외진출과 중국투자로 빚어진 대만경제의 공동화, 경제의 활력저하와 정책효율성 하락을 저지하기 위한 부득이한 선택이었다. 이런 맥락에서 대만은 발전국가 모델과 신자유주의화, 그리고 복지정책이라는 극히 이질적인 요소들이 병렬적으로 결합하고 모순적으로 공존하는 애매한 발전모델

¹¹ 2010년 대만의 사회복지지출 비중은 정부예산 대비 16.2%, GDP 대비 3.0% 수준인데, 이는 2007년 한국의 사회복지지출 정부예산 대비 25.9%, GDP 대비 7.6%, 일본의 GDP 대비 복지지출비중 18.7%와 비교할 때 크게 낮은 수준이다(윤상우, 2018a: 192-193).

로 진화하게 된 것이다.

둘째, 대만은 21세기에도 여전히 발전국가 모델을 유지하고 있지만 발전국가의 정책 성과나 경제적 효율성은 과거와 달리 현저히 약화되고 있다(윤상우, 2018a: 207-208). 단적으로, 발전국가의 제도적 관성이 유지되고 경제계획과 산업정책이 지속적으로 추진되고 있는데도 2000년대의 대만경제가 저성장과 저투자의 침체국면을 벗어나지 못하는 것은 신자유주의적 세계화 시대에는 발전국가 모델이 더 이상 유효성을 지니지 못함을 보여 주는 징후라 할 수 있다. 기업들이 해외진출과 자본이동이 빈번해지고 세계시장에서의 경쟁이 더욱 첨예화되며 리스크와 불확실성이 큰 첨단산업의 등장은 발전국가의 산업정책에 한계를 부여하고 정책효율성을 떨어뜨리는데, 현재의 대만 발전국가는 바로 이러한 상황에 처해 있다.¹²

셋째, 혼종적 발전국가의 등장과 발전국가 자체의 국가능력성 쇠퇴로 인해 대만의 경제지표와 사회지표는 좀처럼 개선되지 않고 있다. 2000년대 대만의 경제성장률은 연평균 3.8%로 한국보다 낮은 수준이며 마이너스 성장도 종종 나타났다. 수출성장률은 2~3년을 주기로 성장과 정체를 반복하는 기복이 심한 모습을 보여 주며, 특히 총고정자본형성 증가율이 2000년대 내내 사실상 마이너스 성장 또는 사실상 정체된 극심한 저투자의 양상이 나타나고 있다. 또한 혁신된 산업정책의 결과로 꼽히는 R&D 지출액 비중은 꾸준히 증가하고는 있지만 한국 및 일본의 실적과 비교하면 투자규모와 증가속도에서 상당히 뒤처지는 수준이다. 그리고 사회불평등 지표와 관련하여 실업률, 지니계수, 소득5분위배율 등도 지속적으로 악화되고 있는데, 심지어는 신자유주의 경제로 전환하여 불평등·양극화 문제가 심각했던 한국 및 일본보다 더 높은 수준을 보이고 있다.¹³ 이는 대

¹² 2000년대 대만 발전국가의 산업정책으로 자주 언급되는 생명공학산업 육성도 사실상 실패한 정책으로 평가된다(Wu, 2007: 999-1000). 대만정부는 생명공학산업을 전략산업으로 지정하고 적극 지원했는데, 결과는 대만 GDP 및 세계 생명공학생산에서 아주 미미한 비중만을 점하는 소규모 생명공학 기업만을 양산하는 것으로 귀결되었다. 2005년 대만의 생명공학산업은 1,156개 기업에서 38,085명 고용, 16억 달러의 수출에 그치고 있다.

¹³ 대만의 불평등은 1991년 지니계수 0.308, 소득5분위배율 4.97로 양호한 수준을 보였으나 2000년대 이후 급등하여 2008년 지니계수 0.341, 소득5분위배율 6.05로 악화되었다. 이는 한국의 2008년 지니계수 0.316, 소득5분위배율 5.74, 일본의 2005년 지니계수 0.308보다 월등히 높은 수준이다.

만의 사회정책과 복지국가적 시도가 불평등을 억제하는 데 별다른 효과가 없었음을 입증한다.

VI. 동아시아 포스트 발전국가의 성격

앞서 살펴본 한국, 일본, 대만의 경험을 토대로 동아시아 국가들에서 나타나는 포스트 발전국가의 전환경로와 그 특징들을 종합하면 다음과 같은 경험적 명제들을 도출할 수 있다. 이는 전 세계의 모든 발전국가의 사례를 포괄하는 것이 아니라는 점에서 보편적인 주장이 될 수는 없겠지만, 세계화 시대에 발전국가의 변동과정, 세계화와 신자유주의하에서 발전모델의 향후 전망을 가늠하는데 있어서 하나의 제한적 일반화, 가설적인 분석틀로서의 역할을 할 수 있으리라 생각된다.

첫째, 세계화 시대 이전에 동아시아 국가들의 발전모델은 발전국가가 지배적인 경향성으로 나타났고 또한 모든 주요국가에서 이를 토대로 탁월한 경제성장을 거두었다. 그러나 발전국가가 창출한 고도성장이 그 자신의 구조적·제도적 토대를 침식시키는 이른바 ‘성공의 역설’과, 보다 결정적으로 신자유주의적 세계화라는 세계경제질서 및 대외 경제환경의 변화로 인해 동아시아에서 발전국가는 1990년대 이후 점차 쇠퇴하게 되고 포스트 발전국가로의 전환단계에 접어들게 된다. 하지만 동아시아 국가들에서 포스트 발전국가의 전환경로는 단일하지 않았고 국가별로 분화되는 흐름들이 나타난다. 전환의 계기에서 다소간의 차이가 있지만 한국과 일본은 발전국가 모델의 해체와 신자유주의 경제로의 전환이 이루어진 반면, 대만은 과거보다 약화되고 변형되긴 했지만 발전국가 모델의 기본틀이 여전히 유지되고 있다(Fields, 2012; 윤상우, 2018a).

둘째, 그러나 국가별 편차와 다양성에도 불구하고, 세계화 시대의 동아시아 발전모델에서도 신자유주의적 방향으로의 수렴 경향이 비교적 뚜렷하게 나타난다. 1997년 IMF 위기로 인해 신자유주의 경제로의 전환이 강제된 한국과, 1990년대 이후 장기불황에 대한 타개책으로 신자유주의적 정책을 자발적으로 채택하고 확장한 일본의 경험은 물론이고, 발전국가의 틀을 여전히 유지하고 있는 대만조

차도 대내외적인 압력과 저성장·저투자자의 상황으로 인하여 규제완화와 민영화, 금융개방 등 부분적인 신자유주의 정책을 채택하고 있다. 이는 세계화와 신자유주의 경향성하에서 자본유입과 자국기업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 대외 개방과 자유화, 규제완화를 추진할 수밖에 없다는 점과, 세계화하에서 발전국가의 경제선도능력과 경제개입정책의 효율성이 하락하고 있기 때문인 것으로 보인다.

셋째, 그럼에도 동아시아 국가들은 과거 발전국가의 관성과 경로의존성을 강하게 유지하고 있다. 신자유주의로 전환한 한국과 일본도 영미형의 고전적 신자유주의와는 많은 점에서 차별성을 지니며 국가 성격도 자유시장의 작동과 경쟁경쟁을 관리·감독하는 단순한 규제국가의 수준을 넘어선다(Fields, 2012; Pirie, 2018). 특히 한국과 일본의 경우 신자유주의적 전환에도 불구하고 경제성장을 위한 개입주의적 정책과 발전주의적 정책을 다방면으로 추진하고 있으며, 오히려 신자유주의 정책은 외국자본 유치나 국내기업의 투자유도, 경기활성화(감세) 등 상황적 필요에 따라 도구적으로 수용되고 선택적으로 활용되는 성격이 강하다. 이런 맥락에서 한국의 신자유주의 체제는 발전국가적 지향성을 지닌 발전주의적 신자유주의(developmental neoliberalism)로 규정할 수 있고, 일본의 신자유주의 체제도 약한 형태의 발전주의적 신자유주의, 또는 경기부양책과 재정지출을 축으로 개입주의적 성향을 강하게 지닌 케인스주의적 신자유주의(Keynesian neoliberalism)로 볼 수 있다.

넷째, 그러나 발전주의적 신자유주의하에서 한국의 발전국가적 정책이나 일본의 케인스주의적 정책, 그리고 대만의 혼종적 발전국가에서 추진했던 전략산업 육성 등이 애초에 의도했던 정책 성과를 거두거나 경제성장에 실질적으로 기여했다고 보기는 어렵다. 한국의 김대중, 노무현 정부에서 추진했던 재벌 빅딜과 지역 혁신클러스터 사례, 일본의 아베노믹스와 무제한 양적 완화, 대만의 국영기업·국영은행 민영화와 차세대 전략산업으로 생명공학산업 육성 등이 대표적인 사례이다. 한국의 재벌 빅딜과 지역 혁신클러스터 사업의 경우 사실상 실패한 정책이라고 할 수 있고, 일본의 아베노믹스와 무제한 양적 완화는 초반에만 반짝 성과를 냈을 뿐 일본경제의 체질을 바꿀 정도의 파급력을 지니지는 못했다. 또한 대만의 전략산업, 생명공학산업의 육성은 초라한 실적으로 경제성장

에 실질적으로 기여하지 못하는 것이 현실이다. 한국과 일본에서 국가의 개입정책이 경제적 효과를 발휘한 것은 수출대기업의 경쟁력을 강화하기 위한 인위적 고환율과 투자 활성화를 위한 저금리정책 정도이다. 따라서 이러한 점들은 세계화와 신자유주의 시대에 발전국가적인 산업정책이 더 이상 과거와 같은 정책실효성과 경제성과를 거두기 어렵다는 점을 시사한다고 할 수 있다.

다섯째, 한국, 일본, 대만 모두가 신자유주의로 경도됨에 따라 경제적 불평등과 양극화가 심화되고 핵심적인 사회문제로 부상하고 있다. 문제는 한국, 일본, 대만 모두 불평등과 양극화에 대해 부분적인 복지정책으로 대응할 뿐, 복지국가적 경로나 진보적·대안적 발전모델을 진지하게 고민·검토하고 있지 않다는 점에 있다. 그 이면에는 경제성장과 민주주의 발전에도 불구하고 노동계급의 조직력과 시민사회의 역량이 여전히 국가에 비해 취약하다는 점과, 신자유주의 및 불평등·양극화로 인해 시민사회의 원자화가 가속화되는 현실이 놓여 있다. 따라서 역설적이게도, 동아시아 국가들에서 경제적 불평등과 양극화에 대처하는 방식과 발전모델에 대한 국민적 선호는 오히려 신자유주의 체제를 더 강화하는 쪽으로 맞춰져 있다. 한국에서의 기업가적 국가를 표방한 이명박정부의 등장, 일본에서 민주당정부의 실패와 자민당 아베 정부의 재집권, 대만에서 중국과의 FTA에 적극적이었던 마잉주(馬英九) 정부의 출현 등 신자유주의적 성향의 정권이 계속 집권한 사실은 이를 반영하는 것이라 할 수 있다.

VII. 평가와 전망

이상으로 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가들을 대상으로 발전국가 모델 이후 포스트 발전국가로의 전환과정과 그 성격, 주요 특징에 대해 살펴보았다.

그간 발전연구에서 동아시아 국가들의 위상과 의미는 다소 특별한 것이었다. 주류경제학의 평가 및 전망과는 다르게, 국가의 적극적인 시장개입과 시장원리의 역행·왜곡에도 불구하고 오히려 그러한 국가개입과 발전국가를 토대로 장기간의 탁월한 경제실적을 거두었기 때문이다. 그러나 1990년대 이후 세계화와 신자유주의 경향성하에서 발전국가는 그 자신을 지탱하기도 어려웠고 어떻게

든 유지된다 하더라도 예전만큼의 경제성장을 달성하지는 못하고 있는 것이 엄연한 현실이다. 따라서 이런 점들을 감안하면 동아시아의 발전국가 모델은 어느 시점, 어느 상황에서도 보편적으로 적용·채택될 수 있는 발전모델이라기보다는 그것의 대척점에 있었던 사회민주주의적 복지국가 모델, 또는 라인형 자본주의 모델과 마찬가지로 20세기 중반의 ‘발전의 시대’에서만 가능했던 역사적으로 특수한 발전모델이 아니었나 하는 생각을 해 보게 된다.

물론 장하준 교수와 같이 발전국가는 여전히 유효하고 세계화와 신자유주의 하에서도 지속 가능하며 경제성장과 사회발전을 견인하는 핵심 동력으로 역할할 수 있다고 믿는 학자들과 지지자들은 아직도 많고 또한 그들이 제시하는 근거들이 설득력을 지니는 경우도 많이 있다(신장섭·장하준, 2004; 장하준, 2006). 그러나 현시점에서 수많은 제3세계의 후발개도국이 동아시아 발전국가의 몇몇 제도적 특성이나 정책수단들을 벤치마킹하고 부분적으로 도입할 수는 있어도, 한국, 일본, 대만에서 발전국가의 전성기를 가능하게 했던 국가자율성과 국가능력성의 정치사회적 조건을 확립하고, 또 이를 토대로 고도성장과 상향이동을 달성할 수 있는 자본주의 세계체제의 조건을 향유한다는 것은 지극히 어렵고 불가능에 가까울 것으로 보인다. 세계화의 시대에 발전국가 모델은 신자유주의 발전모델을 넘기 어렵고, 나아가 미국과 같은 헤게모니 국가를 제외한 보통의 국가들은 전 세계 어디든 자유롭게 돌아다니며 국가·사회의 통제를 회피할 수 있는 초국적 거대자본을 넘어서기 어렵다.

그러면 발전국가의 시효성 만료와 신자유주의의 대세적 흐름 속에서 우리는 무엇을 해야 하는가? 일단 사회 내부에서 신자유주의의 파괴적 효과를 억제하고 초국적 거대자본의 권력과 독주를 통제하려는 노력을 전개할 필요가 있다. 물론, 압도적인 자본권력하에서 시민사회와 노동계급이 한없이 무력화되고 신자유주의의 무한경쟁하에서 모든 개인이 원자화, 파편화되는 현 상황에서 이러한 시도는 당연히 어렵고 지난한 과제가 될 것이다. 그러나 자본주의 시장경제의 역사적 발전과정에서 폴라니(Polanyi, 2009)가 지적했던 ‘이중운동(double movement)’, 즉 시장교환의 파괴적 결과에 맞서 사회와 공동체가 그 스스로를 보호하려는 움직임이 늘 있어 왔고, 또한 제2차 세계대전 이후 유럽에서 사회와 국가가 자본을 적절히 통제하여 경제발전과 공공선을 달성한 경험이 있기 때문

에 아주 불가능한 일은 아니다. 현재 신자유주의로 전환되고 있는 동아시아에서 발전모델의 전망과 성찰은 바로 이 문제를 천착하고 이를 극복하기 위한 시민 사회 모두의 노력에서 시작되어야 할 것이다.

투고일: 2019년 11월 18일 | 심사일: 2019년 12월 16일 | 게재확정일: 2020년 1월 29일

참고문헌

- 국민호. 2016. “전후 일본의 신자유주의 실험과 경제위기.” 『현상과 인식』 39(3), 69-109.
- 권혁기·이지평. 1993. 『일본형 자본주의: 관민협조의 성공모델』. 럭키금성경제연구소.
- 김기원. 2007. “김대중-노무현 정권은 시장만능주의인가.” 『창작과 비평』 137, 171-186.
- 김성숙 외. 2011. 『아시아 태평양 10개 국가의 공적연금제도 비교연구』. OECD 대한민국 정책센터·국민연금연구원.
- 김용렬. 2008. “일본기업의 소유구조와 고이즈미 정권의 친기업정책.” 『일본연구논총』 28, 257-288.
- 김용복. 2016. “2000년대 일본의 장기불황과 정권변동: 신자유주의, 복지주의, 신보수주의.” 『일본비평』 15, 84-111.
- 다케다 하루히토(武田晴人). 2016. “성장신화로부터의 탈출: 제로성장기 일본경제를 보는 새로운 시각.” 『일본비평』 15, 18-49.
- 류석춘·왕혜숙. 2007. “외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적 자금을 중심으로.” 『한국사회학』 41(5), 64-97.
- 맥마이클, 필립(McMichael, Philip) 저. 조효제 역. 2013. 『거대한 역설: 왜 개발할수록 불평등해지는가』. 교양인.
- 문돈·정진영. 2014. “발전국가모델에서 신자유주의모델로: ‘한국발전모델’ 논쟁에 대한 비판적 평가.” 『아태연구』 21(2), 129-164.
- 박상영. 2015. “발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰: 90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성.” 『아태연구』 22(4), 5-40.
- 손호철. 2006. “세계화와 한국국가의 성격 변화.” 『동아연구』 5, 16-33.
- 신장섭·장하준 저. 장진호 역. 2004. 『주식회사 한국의 구조조정: 무엇이 문제인가』. 창비.
- 유종일. 2008. 『위기의 경제: 금융위기와 한국경제』. 생각의 나무.

- 윤상우. 2005. 『동아시아 발전의 사회학』, 나남출판.
- _____. 2006. “한국 발전국가의 형성·변동과 세계체제적 조건, 1960-1990.” 『경제와 사회』 72, 69-94.
- _____. 2016. “한국 성장지상주의 이데올로기의 역사적 변천과 재생산.” 『한국사회』 17(1), 3-38.
- _____. 2018a. 『신자유주의와 자본주의의 사회학』, 한울엠플러스.
- _____. 2018b. “중국 발전모델의 진화와 변동: 발전국가를 넘어 국가자본주의로?” 『아시아리뷰』 7(2), 33-61.
- 이수형·김운태·이준엽·문현미. 2007. 『대만경제의 침체배경과 시사점』, 경기개발연구원.
- 이연호. 1999. “김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례.” 『한국정치학회보』 33(4), 287-307.
- 장하준 저. 이종태·황해선 역. 2006. 『국가의 역할』, 부키.
- 전영수. 2010. “신자유주의 이후 일본의 대안모델 담론분석: 경제시스템을 중심으로.” 『한일경상논총』 49, 3-38.
- 조영철. 2007. 『금융세계화와 한국경제의 진로: 민주적 시장경제의 길』, 후마니타스.
- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』, 책세상.
- 폴라니, 칼(Polanyi, Karl) 저. 홍기빈 역. 2009. 『거대한 전환: 우리 시대의 정치·경제적 기원』, 도서출판 길.
- 한상영·김용학·송복. 2000. “일본 퍼스널컴퓨터 산업의 저발전에 대한 연구: 기업간 연결망과 정부의 역할을 중심으로.” 『한국사회학』 34(1), 135-166.
- Ban, Cornel. 2013. “Brazil’s Liberal Neo-developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy?” *Review of International Political Economy* 20(2), 298-331.
- Beeson, Mark and Iyanatul Islam. 2005. “Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus.” *The Journal of Development Studies* 41(2), 197-210.
- Brenner, Neil, Jamie Peck, and Nik Theodore. 2010a. “Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways.” *Global Networks* 10(2), 182-222.
- _____. 2010b. “After Neoliberalization?” *Globalization* 7(3), 327-345.
- Carroll, Toby. 2017. “Late Capitalism and the Shift from the ‘Developmental State’ to the Variegated Market State.” In Toby Carroll and Darryl S. L. Jarvis, eds. *Asia After Developmental State: Disembedding Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Castells, Manuel. 1992. “Four Asia Tigers with a Dragon Head: A Comparative

- Analysis of the State, Economy, and Society in the Asia Pacific Rim.” In R. P. Appelbaum and J. Henderson, eds. *State and Development in the Asian Pacific Rim*. London: Sage.
- Cerny, Philip G., Georg Menz, and Susanne Soederberg. 2005. “Different Roads to Globalization: Neoliberalism, the Competition State, and Politics in a More Open World.” In Susanne Soederberg et al., eds. *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Chu, Yun-Han. 2013. “Coping with the Global Financial Crises: Institutional and Ideational Sources of Taiwan’s Economic Resiliency.” *Journal of Contemporary China* 22(82), 649-668.
- Chu, Yun-han. 2014. “Unravelling the Enigma of East Asian Economic Resiliency: The Case of Taiwan.” In T. J. Pempel and Keiichi Tsunekawa, eds. *Two Crises, Different Outcomes: East Asia and Global Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cumings, Bruce. 1987. “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences.” In Frederic C. Deyo, ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Eads, George C. and Kozo Yamamura. 1987. “The Future of Industrial Policy.” In Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba, eds. *The Political Economy of Japan. Vol.1: The Domestic Transformation*. Stanford: Stanford University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fields, Karl. 2012. “Not of a Piece: Developmental States, Industrial Policy, and Evolving Patterns of Capitalism in Japan, Korea, and Taiwan.” In Andrew Walder and Xiaoke Zhang, eds. *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Fourcade-Gourinchas, Marion and Sarah L. Bobb. 2002. “The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries.” *The American Journal of Sociology* 108(3), 533-579.

- Hall, Peter and David Soskice. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism." In Peter Hall and David Soskice, eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayashi, Shigeko. 2017. "Globalization and Development: The Evolving Idea of the Developmental State." In Toby Carroll and Darryl S. L. Jarvis, eds. *Asia After Developmental State: Disembedding Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. 1994. "What is the Best System of National Economic Management for Korea?" In Lee-Jae Cho and Yoon Hyung Kim, eds. *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*. New York: Westview Press.
- _____. 1995. *Japan: Who Governs?: The Rise of the Developmental State*. New York: W. W. Norton and Company.
- Katz, Richard. 1998. *Japan, the System That Soured: The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle*. New York: M. E. Sharpe.
- Kim, Eun Mee. 1997. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany: State University of New York Press.
- Krauss, Ellis S. 1989. "Politics and the Policymaking Process." In Taheshi Ishida and Ellis S. Krauss, eds. *Democracy in Japan*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Kwon, Huck-Ju. 2009. "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia." *International Journal of Social Welfare* 18, S12-S21.
- Lim, Haeran. 2010. "Whose 'Model' Failed? Implications of the Asian Economic Reform." *Journal of Contemporary Asia* 40(2), 188-210.
- 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.
- Morais, Lecio and Alfredo Saad-Filho. 2012. "Neo-Developmentalism and the Challenges of Economic Policy Making under Dilma Rousseff." *Critical*

- Sociology* 38(6), 789-798.
- Pempel, T. J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pirie, Iain. 2008. *The Korean Developmental State: From Dirigisme to Neo-liberalism*. London: Routledge.
- _____. 2013. "Globalization and the Decline of the Developmental State." In Ben Fine, Jyoti Saraswati, and Daniela Tavasci, eds. *Beyond the Developmental State: Industrial policy into the twenty-First Century*. London: Pluto Press.
- _____. 2018. "Korea and Taiwan: The Crisis of Investment-led Growth and the End of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 48(1), 133-158.
- Schmidt, Vivian. 2002. *The Future of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Tsunekawa, Keiichi. 2014. "Japan: The Political Economy of Long Stagnation." In T. J. Pempel and Keiichi Tsunekawa, eds. *Two Crises, Different Outcomes: East Asia and Global Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wade, Robert H. 2018. "The Developmental State: Dead or Alive?" *Development and Change* 49(2), 518-546.
- Wang, Chia-Huang. 2012. "Moving toward Neoliberalization? The Restructuring of the Developmental State and Spatial Planning in Taiwan." In Bae-Gyoon Park, Richard Child Hill, and Asato Saito, eds. *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental States*. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of Powerless State: Governing the Economy in an Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- _____. 2003. "Guiding Globalization in East Asia: New Roles for Old Developmental States." In Linda Weiss, ed. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institution Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wong, Joseph. 2004. "The Adaptive Developmental State in East Asia." *Journal of East Asian Studies* 4, 345-362.
- _____. 2005. "Re-making the Developmental State in Taiwan: The Challenges of

Biotechnology.” *International Political Science Review* 26(2), 169-191.

Wu, Yu-Shan. 2007. “Taiwan’s Developmental State: After the Economic and Political Turmoil.” *Asian Survey* 47(6), 977-1001.

Abstract

Transformations of the Developmental State into the Post-Developmental State: Experiences of South Korea, Japan, and Taiwan

Sang Woo Yoon Dong-A University

This study aims to examine the transformations of the developmental state into the post-developmental state, and to identify diverse trajectories and distinctive features of the post-developmental states in East Asian Capitalism. Especially, this study focuses on the experiences of South Korea (hereafter, Korea), Japan, and Taiwan, which were considered as core countries adopting the developmental state model actively and achieving economic development successfully. The major research findings are as follows. First, since globalization, the transformative path of the post-developmental state in East Asia has differed from country to country. While South Korea and Japan have tried to dismantle the developmental state model and turned into the neoliberal model, Taiwan has maintained the developmental state model despite of some decline and modification. Second, even though some national variations, convergence tendency into neoliberalism was founded obviously in the East Asian development models. Third, nevertheless, because institutional inertia of the old developmental state remained and affected more or less to the development model, the post-developmental states in East Asia have revealed hybrid forms and distinctive features. For example, Korea's model since the post-developmental state would be characterized as 'developmental neoliberalism.' Fourth, developmental and interventionist policies under

Korea and Japan's neoliberalism and Taiwan's developmental state have almost failed to achieve the desired results and positive performances. Fifth, as the East Asian countries shifted into a neoliberal economy, all of them have suffered from increasing income inequality and social polarization.

Keywords | East Asia, Post-Developmental State, Developmental Neoliberalism, Keynesian Neoliberalism, Hybrid Developmental State

