

# 글로벌 금융위기 이후 한국 발전모델의 지속과 변화\*

윤상우 동아대학교 사회학전공 교수

발전국가에 기반한 국가주도적 산업화 전략으로 고도성장을 달성하였던 한국의 발전모델은 1997년 외환위기를 기점으로 신자유주의적 경제모델로 전환되었다. 한국의 신자유주의는 과거 발전국가의 관성이 강하게 잔존하는 '발전주의적 신자유주의'의 특성을 지니고 있다. 한국은 이를 통해 2000년대 이후에도 건실한 성장세를 이어 갈 수 있었지만, 2008년 글로벌 금융위기 이후 대내외적인 경제상황이 악화되면서 발전모델의 불확실성은 증대되고 있다. 이 연구는 2008년 글로벌 금융위기 이후부터 2020년 코로나 팬데믹 발발 이전까지의 시기를 대상으로 한국 발전모델의 지속성과 변화를 분석하고자 한다. 한국 발전모델의 지속성은 발전주의적 신자유주의가 2010년대에 특별한 반전이나 질적 변화 없이 유지되고 있는 점을 들 수 있다. 한국의 국가는 이 시기에도 규제완화 등의 신자유주의 정책과 환율·금리 등의 발전주의적 정책을 배합하여 대기업의 수출부문을 지원해 왔다. 그리고 한국 발전모델의 변화로는 다음의 3가지 측면을 들 수 있다. 첫째, 2010년대의 모든 정부들은 혁신산업에 대한 산업정책적 개입을 더 강화함으로써 이전 시기에 비해 발전주의적 속성이 더 강화되고 있다. 둘째, 그럼에도 발전레짐의 분절화·파편화가 증대하면서 제도적 응집력은 쇠퇴하고 있는데, 이는 국가기구의 정책역량 하락과 경제정책 패러다임에서의 혼선에서 기인한다. 셋째, 2000년대 이후 대기업들이 구축한 수출주도적 성장체제는 한국 경제성장의 핵심동력이었다는 데 글로벌 금융위기 이후 세계무역과 세계화의 퇴조로 점차 한계에 직면하고 있다.

**주제어** 한국, 발전주의적 신자유주의, 발전레짐, 글로벌 금융위기, 혁신성장, 수출주도적 성장체제

## I. 문제제기

발전국가에 기반한 국가주도적 산업화 전략으로 고도성장을 달성하였던 한국의 발전모델은 1997년 외환위기를 기점으로 신자유주의적 경제모델로 전환

\* 본 연구는 2022년 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행되었다. 또한 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음을 밝혀둔다(NRF-2019S1A5C2A03080978). 논문심사과정에서 유익한 조언을 해 주신 아시아리뷰의 심사자 선생님들께 깊이 감사드린다.

되었다. 그러나 한국의 신자유주의 모델은 영미형의 고전적 신자유주의와는 다르게 과거 발전국가의 관성이 강하게 잔존하고 있으며, 신자유주의 정책을 도구적·선택적으로 활용하는 발전주의적 신자유주의(developmental neoliberalism)의 특성을 지니고 있다(Hill et al., 2012; Carroll, 2017; 윤상우, 2018). 한국은 발전주의적 신자유주의를 통해 이전만큼의 고도성장은 아니지만 2000년대 이후에도 비교적 꾸준하고 견실한 성장세를 이어 갈 수 있었다. 이는 신자유주의적 정책으로 해외투자자본의 지속적 유입, 국제무역 및 글로벌 가치사슬(GVC)에의 적극적 참여가 보장되고, 발전주의적 정책(환율, 금리 등)으로 수출대기업의 국제경쟁력을 강화하고 지속적인 무역흑자를 창출하는 전략이 나름 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 대내외적인 경제상황은 지속적으로 악화되고 있다. 먼저, 자본주의 세계경제가 경기침체 국면에 진입하여 2010년대 내내 성장세가 둔화되고 경제의 역동성이 하락하고 있으며, 탈세계화(deglobalization) 또는 세계화의 둔화(slowbalization)라고 지칭될 수 있는 경향성(세계무역, FDI, 글로벌 가치사슬의 축소)은 점차 강화되고 있다(James, 2018; *The Economist*, 2019; Saad-Filho, 2020). 여기에 미중 무역분쟁과 코로나19 팬데믹의 발발은 세계경제의 불확실성과 위기가능성을 더욱 증폭시키는 외부효과로 작용하고 있다. 그리고 국내적인 경제상황도 그리 좋지 못하다. 한국은 2010년대에 2%대 성장률의 저성장체제가 고착화되고 있고, 수출·무역에 대한 의존도가 압도적인 가운데 수출성장률과 투자율은 완만하게 하락하고 있는 추세이다(강두용·정인환, 2015; 석병훈·이남강, 2021).<sup>1</sup> 또한 불평등·양극화로 내수시장의 성장잠재력이 여전히 취약하여 대기업이 주도하는 수출부문을 제외하면 사실상 경제발전의 동력을 찾기가 어려운 실정이다(전병유·정준호, 2018; 조영철, 2018).

그러면 글로벌 금융위기 이후 한국의 발전모델은 어떻게 규정될 수 있는가?

<sup>1</sup> 석병훈·이남강(2021)에 따르면 한국의 1인당 실질GDP 성장률은 1981~1989년 7.5%, 1990~1999년 5.5%, 2000~2009년 3.7%, 2010~2019년 2.3%로 저성장의 고착화가 우려되는 상황이다. 또한 통계청 KOSIS 자료에 따르면 총고정자본형성 증가율은 2012년 -0.1%, 2015년 5.4%, 2018년 -2.2%였고, 수출성장률은 2012년 5.8%, 2015년 0.2%, 2018년 4.0%로 상당히 저조한 실적을 보이고 있다.

외환위기 이후 정립된 발전주의적 신자유주의의 원리가 여전히 관찰되고 있는가? 아니면 한국 발전모델에 다른 변화가 나타났는가? 한국 발전모델과 한국 경제성장의 향후 전망은 어떠한가? 이 연구는 이러한 문제의식 토대로 2008년 글로벌 금융위기 이후부터 2020년 코로나19 팬데믹의 발발 이전까지의 시기를 대상으로 한국 발전모델의 지속성과 변화(continuity and change)를 분석하고자 한다.

한국 발전모델의 지속성의 측면은 발전주의적 신자유주의가 글로벌 금융위기 이후에도 특별한 발전이나 질적인 변화 없이 지속되고 있는 측면을 지칭한다. 물론, 각 정권별로 상이한 경제정책들(녹색성장, 창조경제, 소득주도성장 등)이 추가되긴 했지만, 이는 부차적인 부분일 뿐 발전모델의 지배적 성격은 발전주의적 신자유주의라고 판단했다. 발전주의적 신자유주의는 2010년대에도 규제완화, 감세, 대외개방 등 신자유주의적 정책과 저금리, 저환율, 경기부양책 등의 케인스주의적·발전주의적 정책을 배합하여 한국 경제성장의 사실상 유일한 버팀목인 수출부문을 지원해 왔다(윤상우, 2018; 윤희식, 2019). 한편, 한국 발전모델의 변화와 관련해서는 다음의 3가지 사항을 지적할 수 있다. 첫째, 2010년대의 모든 정부들은 발전주의적 신자유주의를 유지하고는 있지만, 혁신산업에 대한 산업정책적 개입은 더 강화함으로써, 이전 시기에 비해 신자유주의적 특성보다는 발전주의적 속성이 더 강화되고 있다. 사실, 글로벌 금융위기 이후 서구선진국에서는 대외적 불확실성에 대응하기 위해 보호무역주의 경향성이 확산되고 전략산업에 대한 국가개입은 강화되고 있는 추세인데, 한국에서도 그와 유사한 흐름이 나타나고 있다. 둘째, 그럼에도 발전레짐의 분절화·파편화가 증대하면서 그것의 제도적 응집력은 하락하고 있다. 이는 발전레짐을 구성하는 국가기구, 사회경제세력, 경제정책 패러다임 간의 유기적 연계성이 쇠퇴하고 있음을 의미하는데(렐펠, 2020), 이는 특히 국가기구의 정책역량 하락과 경제정책 패러다임에서의 혼선에서 기인한다. 셋째, 2000년대 이후 대기업들이 구축한 수출주도적 성장체제가 글로벌 금융위기 이후 세계무역과 세계화의 퇴조로 점차 한계에 직면하고 있다는 점이다. 이는 2010년대 한국의 경제성장률, 수출성장률, 투자율이 정체·하락하는 데 직접적인 원인으로 작용하고 있다.

이상의 문제의식과 연구목적은 이후의 장에서 여러 경험적 자료를 토대로 분석될 것이다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 한국 발전모델을 분석

하기 위한 이론적 논의로서 한국 자본주의의 제도적 특성을 고찰한다. 여기서는 자본주의 다양성이론(Hall and Soskice, 2001; Hancké, 2009), 동아시아 자본주의론(Walter and Zhang, 2012), 발전레짐론(뎀펠, 2020)을 검토하여 발전레짐론의 관점에서 한국 발전모델의 분석틀을 도출하고자 한다. 3장에서는 글로벌 금융위기 이후 한국 국가의 정책대응을 검토한다. 여기서는 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 경제정책 패러다임과 세부적 내용을 고찰하고 국가기구의 능력성과 제도적 응집성을 평가한다. 각 정부가 출범당시 천명했던 경제정책 패러다임은 뭔가 상이한 듯 보이지만 중국에는 대기업 수출부문을 지원하는 성장정책으로 회귀했고, 혁신성장 정책도 성과와 한계가 공존했다. 4장에서는 2000년대 한국 경제성장의 동력이 되었던 대기업 중심의 수출주도적 성장체제를 고찰한다. 여기서는 수출주도적 성장체제가 가능할 수 있었던 대내외적 요인을 검토하고 글로벌 금융위기 이후 그것이 쇠퇴하게 된 원인을 분석한다. 마지막 5장에서는 앞서의 논의들을 토대로 최근의 한국 발전모델의 변화와 지속을 종합적으로 평가하고, 향후의 전망과 과제를 논의하기로 한다.

## II. 한국 발전모델 분석의 이론적 자원

1960년대 산업화가 본격화된 이후 1997년 외환위기 이전까지 한국 발전모델의 핵심은 발전국가(developmental state)에 기반한 국가주도적 산업화 모델이었다(Amsden, 1989, Haggard, 1990; Evans, 1995; 윤상우, 2005; 임혜란, 2018). 비록 1980년대에 주류경제학에 기반한 시장중심적 접근법과 발전국가론 간의 논쟁이 있었지만(The World Bank, 1993), 한국의 발전경험에 대한 설명력과 현실적합성에서 발전국가론이 더 우위에 있었다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 장기간의 고도성장이라는 성공적 결과를 이끌어 냈던 발전국가는 1980년대 이후 이른바 '성공의 역설'에 의해, 또한 정치경제적·사회적·국제적 환경의 변화로 인해 점차 쇠퇴와 해체의 경로를 걷게 되었고, 그 결과 1997년 외환위기라는 파국적 상황에까지 이르게 된다(Evans, 1995; 신장섭·장하준, 2004; 윤상우, 2005; 지주형, 2011). 외환위기 이후 IMF 구조조정 프로그램에 따라 신자유주의 체제로 전환될 수밖에

없었던 한국의 발전모델은 과거의 발전국가론으로 그 변화된 성격과 작동 메커니즘을 분석하기는 어렵다. 따라서 현단계 한국의 발전모델을 분석하기 위해서는 다른 이론적 자원을 끌어 와야 할 필요성이 제기되는데, 여기서는 자본주의의 다양성이론(Hall and Soskice, 2001; Hancké, 2009), 동아시아 자본주의론(Walter and Zhang, 2012), 발전레짐론(펠렐, 2020) 등을 검토하여 한국 발전모델의 지속과 변화를 분석할 수 있는 이론적 프레임을 도출해 보고자 한다.

자본주의 다양성론(Varieties of Capitalism)은 2001년 홀과 소스키스(Hall and Soskice, 2001)의 논의를 기점으로 형성된 현대자본주의 및 비교정치경제학의 새로운 이론적 흐름이다. 홀과 소스키스는 기업의 핵심역량과 관련된 자본주의의 제도영역으로 ① 노사관계, ② 직업훈련 및 교육, ③ 기업지배구조, ④ 기업간 관계, ⑤ 기업 내 피고용인과의 관계를 설정하고, 이에 기반하여 서구자본주의의 이념형적 모델로 미국으로 대표되는 자유시장경제(LME)와 독일로 대표되는 조정시장경제(CME)의 유형을 제시한 바 있다(Hall and Soskice, 2001: 6-20). 그러나 이후 자본주의 다양성론의 후속 논쟁에서 이분법적 유형화의 한계에 대한 비판이 지속적으로 제기되면서 LME, CME 외에도 혼합시장경제(MME)나 국가자본주의(state capitalism) 유형을 추가한 자본주의 다양성 모델이 제기되기도 했다(Schmidt, 2002; Amable, 2003; Hancké et al., 2009).

한국의 발전모델을 자본주의 다양성의 이론틀에 대입해 보면, 외환위기 이전의 한국은 조정시장경제(CME)의 한 하위유형으로 간주되거나(Hall and Soskice, 2001: 34),<sup>2</sup> 아니면 자유시장경제 및 조정시장경제와는 구분되는 국가자본주의 유형으로 분류되기도 한다(Schmidt, 2002; Amable, 2003; 이영훈, 2014). 그러나 1997년 외환위기 이후 한국은 강제성과 자발성이 결합된 신자유주의 경제로의 전환을 거치면서 자유시장경제의 특성을 지니는 쪽으로 변화하게 된다. 물론, 자본주의의 제도적 기초 모두가 LME의 특성으로 전환된 것은 아니어서, 하위제도별로 LME와 CME의 특성이 공존하는 ‘혼종적(Hybrid) 시장경제’의 상태인 것으로 평

<sup>2</sup> 홀과 소스키스는 조정시장경제 안에 산업별 조정기제(산별노조 및 산별교섭)에 기반한 유형(독일)과 기업집단별 조정기제(재벌, 케이레츠)에 기반한 하위유형(일본, 한국)이 있음을 지적한 바 있다.

가된다(최병삼 외, 2019: 68). 구체적으로, 금융시스템, 기업 간 관계, 교육·직업훈련 체계는 LME적 특성이 지배적인 것으로, 반면 기업지배구조는 CME적 특성(총수 지배체제)이 잔존해 있으며, 노동시장은 LME적 성격(노동시장 유연성)과 CME적 성격(정규직 내부노동시장)이 혼재되어 있는 것으로 분석되고 있다.

한국의 자본주의 유형이 LME와 CME의 제도적 혼종성을 지니고 있는 점은 무엇보다도 과거 발전국가의 제도적 유산을 반영하는 것이며, 또한 외환위기 이후 발전주의-신자유주의 혼재성과 결합된 현상이기도 하다. 외환위기 이후 추진된 신자유주의적 구조조정에도 불구하고 총수중심의 재벌체제와 강력한 대기업 노조는 질적인 변화 없이 유지되면서 한국 발전모델에 여전히 강력한 규정력을 행사하고 있다. 그리고 한국의 발전주의적 신자유주의 체제에서 신자유주의적 정책은 자유시장의 구현을 위해서가 아닌, 외국인투자 유치와 수출촉진을 위해 선택적·도구적으로 운용되고 있고, 필요할 경우 국가개입이 강화되거나 정책의 반전이 나타나는 경우가 흔하다는 점에서 신자유주의의 제도적 엄격성은 그다지 높지 않다. 따라서 한국 발전모델의 이러한 독특성이 한국 자본주의의 혼종적 성격을 야기하고 강화시켜 왔다고 볼 수 있다.

그러나 자본주의 다양성이론은 외환위기 이후 한국 발전모델의 지속성과 변화를 분석하는 데 있어서 많은 취약성과 한계를 지니고 있다. 자본주의 다양성론은 애초부터 유럽을 중심으로 한 서구 선진자본주의 국가들을 대상으로 이념형적인 유형화와 제도적 특성을 제시하고 있기 때문에 한국을 포함한 비서구 자본주의의 유형이 분석에서 제외되는 한계를 지니고 있었다(윤상우, 2018: 34). 그리고 무엇보다도, 자본주의 다양성론은 기업중심적, 기업관계적 접근법에 기초하여 자본주의 모델의 제도적 특성을 유형화하고 있기 때문에 국가개입방식, 국가의 경제·산업정책 특성, 세계경제에의 편입방식 등을 고려하지 않는 한계를 지닌다. 외환위기 이후의 한국 발전모델은 신자유주의로의 전환에도 불구하고 과거 발전국가의 제도적 관성이 많이 남아 있고 국가의 경제개입의지와 개입능력도 여전히 높은 수준이라는 점을 감안할 때, 자본주의 다양성론은 한국 발전모델에서 가장 중요한 변수를 배제한 채 기업관계적 변수만을 고려하는 일면적 분석으로 경도될 가능성이 높다.

다음으로 검토할 이론적 자원은 월터와 장(Walter and Zhang, 2012a) 등이 제기한

표 1 동아시아 자본주의의 유형화

경제활동의 사회적 조정			
		강함	약함
국가의 경제조직화	포괄적	공동관리적 자본주의: (Co-governed) 한국, 대만(1980년대)	국가주도 자본주의: (State-led) 중국, 말레이시아, 인도네시아
	온건함	네트워크적 자본주의: (Networked) 일본	개인화된 자본주의: (Personalized) 필리핀, 태국

출처: Walter and Zhang(2012a: 15).

동아시아 자본주의론(East Asian Capitalism)이다. 이들은 1997년 동아시아 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기에서 동아시아 국가들이 보인 높은 회복력에 주목하면서, 동아시아 경제권이 표준적인 자본주의 유형화와는 구분되는 상이한 자본주의 모델은 아닌지의 여부를 검토한다. 월터와 장은 기본적으로 자본주의 다양성(VoC) 이론의 제도분석을 수용하여 유사한 방식으로 자본주의 모델의 제도영역을 구성하는데, ① 기업체계(기업 간 관계, 경영자-노동자 상호작용, 기업내 네트워크), ② 금융구조(금융시장구조, 기업지배구조), ③ 노동시장레짐(고용관계, 노조조직력, 복지공급방식)이 주된 분석대상이 된다(Walter and Zhang, 2012a: 10-13). 그런데 이들은 동아시아 자본주의를 유형화하는 데 있어서는 동아시아 국가들의 높은 국가개입수준과 국가-기업 간 배태된 자율성의 중요성을 감안하여 이를 기준으로 동아시아 자본주의의 4가지 이념형적 유형을 제시하고 있다(Walter and Zhang, 2012a: 15) (표 1 참조). 종합하면, 동아시아 자본주의의 4가지 유형(공동관리적, 국가주도, 네트워크적, 개인화된 자본주의)이 기업체계, 금융구조, 노동시장 레짐 각각에서 어떤 제도적 차이를 보이는지를 분석하고 있는 것이다.

이들의 동아시아 자본주의 유형화에서 한국은 1980년대를 기준으로 포괄적인 국가개입과 사회세력의 역량이 강한 ‘공동관리적 자본주의’로 분류되었는데, 이후 여러 제도영역에 대한 경험적 자료를 토대로 2000년대 후반의 진화경로를 추적했을 때도 여전히 공동관리적 자본주의의 특성을 유지하고 있는 것으로 분석되었다(Walter and Zhang, 2012b: 263-266). 근거는 국가개입 및 정부규제가 과거보

다 약화되긴 했지만 발전전략을 형성할 수 있는 국가행위자의 역량이 다른 동아시아 국가들보다 강력한 수준이고, 또한 노조조직률도 하락추세이지만 다른 동남아 국가들과 비교할 때 정상 노조조직의 단결력과 집합행동능력이 여전히 높으며, 기업협회도 기업 간 네트워크와 영향력을 유지하는 데 여전히 중요한 역할을 수행하고 있음을 들고 있다.

이들의 분석에서 한국이 공동관리적 자본주의 유형에 해당하고 1997년 외환위기 이후 신자유주의적 전환을 경험했음에도 불구하고 이전 발전모델의 성격과 연속성을 유지하고 있다는 주장은 예상 밖의 흥미로운 결과이고 과연 현실에 부합하는지 경험적으로 검증해야 할 문제라 할 수 있다. 하지만, 이러한 점을 제외하더라도 월터와 장의 동아시아 자본주의 유형화는 이론적 분석틀로서 상당한 약점을 노정하고 있다. 가장 큰 문제점은 자본주의 모델의 핵심 제도영역으로 기업체제, 금융구조, 노동시장레짐을 설정해 놓고 정작 동아시아 자본주의를 유형화하는 데 있어서는 국가개입 정도와 사회의 조정역량이라는 다른 변수를 사용함으로써, 4가지 유형의 자본주의 모델이 기업체제, 금융구조, 노동시장레짐 등에서 어떤 명확한 제도적 차이점을 보이는지가 잘 드러나지 않는다(Walter and Zhang, 2012a: 17 참조). 구체적으로, 한국·대만의 공동관리적 자본주의와 일본의 네트워크적 자본주의는 세부적인 제도적 특성을 비교해 보면 차이점보다 유사점이 더 많아 과연 상호배타성을 지니는 차별적 유형인지를 판별하기가 어렵다.

마지막으로 검토할 이론적 논의는 펠펠이 제기한 발전레짐론이다(펠펠, 2020). 펠펠은 발전모델을 일종의 ‘레짐(regime)’으로 규정하는데, 레짐은 특정 국가의 정치경제에서 필수적인 ① 국가기구, ② 사회경제세력, ③ 해당국가에 영향을 미치는 외부적 힘, ④ 경제정책 패러다임간의 상호작용 방식을 지칭한다(펠펠, 2020: 12). 그는 동남아와 북한 등을 포함한 동아시아 10개국의 정치경제를 3개의 레짐으로 구분하는데, 그것은 발전적 레짐(일본, 한국, 대만), 유사발전레짐(말레이시아, 태국, 인도네시아), 약탈적 레짐(필리핀[마르코스], 북한, 미얀마)이며, 중국은 이들 3가지 레짐의 특성들이 혼재되어 있는 혼종적 유형으로 분류된다(펠펠, 2020: 30-39). 그리고 일본, 한국, 대만에서 고도성장을 낳았던 발전적 레짐은 1990년대 이후 세계경제의 변화 속에서 레짐의 응집력과 효율성이 하락하면서 재구성되

표 2 동아시아의 레짐유형

	국가기구	사회경제세력	외부적 힘	경제정책 패러다임
발전적 레짐 (일본, 한국, 대만)	응집적, 능력분위의 유능한 관료집단	응집력 및 포괄성, 강력한 경영활동 지원	미국의 강력한 군사·경제지원	배태된 중상주의, 빠른 기술정교화, 인적기술훈련
유사발전레짐 (말레이시아, 태국, 인도네시아)	파편화된 인종적 후 견, 저숙련 관료집단	파편화된 기업계	투자 지지	중속된 발전, 낮은 인적기술훈련, 중진 국 함정
약탈적 레짐 (필리핀[마르코스], 북한, 미얀마)	응집적, 정치적으로 선발됨, 저숙련	최소한으로 독립된 기업계	각기 다름	약탈적, 최소한의 낮은 인적 기술훈련
재구성되는 발전적 레짐(일본, 한국, 대만)	당파적 분절화, 당파 적 목표에 의해 통 제되는 관료	파편화된 기업목표	세계화의 압력, 안락한 시장상실	중상주의에 대한 도전, 혁신에 대한 방해
중국	집중적, 재능 있는 정치적-능력주의의 혼합	정당-국가의 통제, 최소한으로 독립된 기업계	성장·무역을 위 한 글로벌 지원, FDI 의존적	선택적 세계화, 빠른 기술정교화, 높은 인적기술

출처: 펠펠(2020: 26).

고 있는 것으로 분석되고 있다. 동아시아 레짐의 주요 유형과 제도적 특성을 요약하면 표 2와 같다.

사실, 펠펠의 발전레짐론도 이론적 분석틀로 활용하기에는 상당히 많은 취약성과 한계를 지니고 있다. 먼저, 그는 정치경제적 측면에서 이질성이 매우 크고 경제발전 수준도 천차만별인 동아시아 및 동남아시아 국가들을 모두 끌어 모아 발전레짐의 유형화를 시도하고 있는데, 이것이 과연 어떤 의미와 타당성을 지니는지 의문이다. 한 예로, 약탈적 레짐은 경제발전에 실패한 유형으로서 굳이 동아시아 발전모델에 포함시킬 필요가 없는 국가들이다. 또한 이러한 분석틀로는 각 레짐 간의 제도적 차이점은 잘 파악될 수는 있어도 동일 레짐에 속한 국가들 간의 제도적 차이와 발전모델의 독특성을 인식하기는 어렵다. 비유하자면, 물고기를 잡기에는 그물이 너무 성글고 구멍이 크다는 느낌이다. 다음으로, 일본, 한국, 대만이 속한 발전적 레짐이 1990년대 이후 내외부적 환경의 변화로 재구성되고 있다는 그의 주장에는 동의하지만, 재구성되는 발전적 레짐의 특성을 집약하는 핵심 개념을 제시하지 못하는 것은 분명한 한계라고 보인다. 그가 제시한

용어만으로는 이들이 어떤 방향으로 재구성되고 있는지, 그것이 단순한 양적인 변화인지 질적인 전환인지가 포착되지 않는다.

그럼에도 불구하고, 펠펠이 동아시아 발전레짐을 분석하기 위해 제시한 제도적 변수들(국가기구, 사회경제세력, 외부적 힘, 경제정책 패러다임)은 앞서 기업관계적 변수에 편중되어 있는 자본주의 다양성론이나 월터와 장의 동아시아 자본주의론과 비교할 때, 매우 적절한 분석변수를 포괄하고 있다고 판단된다. 한국 등 동아시아 국가들의 발전모델을 이해하는 데 있어서 국가기구 및 경제정책의 특성은 현재에도 여전히 중요한 제도적 변수다. 과거보다 약화되긴 했지만 국가의 경제개입의지와 개입능력이 서구와 비교할 때 상대적으로 높고, 과거 발전국가의 제도적 관성과 경로의존성이 아직 강하게 남아 있기 때문이다. 또한 기업부문으로 대표되는 사회경제세력의 전략적 대응방식도 당연히 중요하다. 특히 한국의 경우 재벌기업들이 외환위기 이후 세계적 수준으로 성장함에 따라 이들의 전략적 행동방식은 국가를 뛰어넘어 한국의 경제성장과 발전모델을 좌지우지하는 수준에까지 이르고 있다. 그리고 동아시아 경제성장의 메커니즘은 수요-공급 측면에서 내부적으로 완결성을 갖는 구조가 아니라 미국, 서구를 대상으로 한 세계무역과 동아시아 역내의 생산네트워크에 강하게 의존하고 있기 때문에 세계경제·세계무역의 대외적 변수도 발전모델의 변화와 지속을 강제하는 요인으로 고려될 필요가 있다. 그럼에도, 펠펠의 발전레짐론이 동아시아 발전에 대한 적실성 있는 분석틀이 되기 위해서는 향후 이론적 모형을 보다 세련화·정교화하는 작업이 필요할 것으로 보인다. 그것은 발전레짐의 유형을 핵심 준거를 기준으로 이념형적으로 체계화하는 것, 그리고 발전레짐의 4가지 변수들의 세부적인 구성요인과 측정지표 등을 제시하는 것 등이 포함되어야 한다.

이상의 이론적 논의를 바탕으로, 다음 장에서부터는 발전레짐론의 4가지 변수를 토대로 글로벌 금융위기 이후 한국 발전모델의 지속성과 변화를 경험적으로 분석하고 검토하고자 한다. 구체적으로 3장에서는 국가기구의 제도적 응집성과 경제정책 패러다임의 특성 및 변화를, 그리고 4장에서는 한국 기업들의 전략적 대응방식과 이에 영향을 미치는 대외적 환경변수를 함께 검토한다. 마지막 5장에서는 국가기구, 사회경제세력, 외부적 힘, 경제정책 패러다임의 상호작용 방식을 종합적으로 검토하여 한국 발전모델의 지속과 변화를 판별하기로 한다.

### III. 글로벌 금융위기 이후 한국 국가의 정책대응

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제환경 변화에 대한 한국 국가의 정책대응은 적극적·선제적 대응이라기보다는 수동적·반응적 대응이 주를 이루며, 이조차도 한국 발전모델에 대한 장기적인 관점이나 전략적 목표하에서 진행된 것이라기보다는 선거지형이나 여론추이에 따라 도구적으로 활용되거나 급조된 것들이 상당수였다. 글로벌 금융위기 이후 집권한 정부는 이명박정부(2008~2013)-박근혜정부(2013~2017)-문재인정부(2017~2022)의 순으로 이어지는데, 이들 정부는 정치적·이념적 성향의 차이에도 불구하고 주요 경제정책은 외환위기 이후 정립되어 2000년대 한국 발전모델의 작동원리로 정착된 ‘발전주의적 신자유주의’ 모델에 입각해 있었다(윤상우, 2018; 윤희식, 2019). 이들 세 정부는 ① 규제완화, 감세, 대외개방 등의 신자유주의적 성장정책을 경제정책의 핵심기조로 유지하고, ② 대기업의 수출경쟁력 강화와 무역흑자 창출을 위해 환율, 금리, 재정 등에서 케인스주의적·발전주의적 개입정책을 수행하며, ③ 벤처, 신성장동력, 혁신성장 등 첨단산업분야에 대한 정책의지와 투자를 천명해왔다는 점에서 공통점을 지닌다.

이명박정부는 자칭 친기업적 정부답게 감세, 재벌 규제완화(출자총액제한 및 지주회사 규제철폐), 금산분리 완화, 수도권 규제완화, 공기업 민영화 등 가장 포괄적이고 적극적인 신자유주의 정책을 추진했고, 수출촉진을 위해 인위적 고환율정책과 저금리기조를 지속하고, 글로벌 금융위기 시에는 은행권, 건설업체, 중소기업에 대한 자금지원을 단행했다(조복현, 2011; 윤상우, 2018). 박근혜정부도 집권 1년차 이후 기업의 투자활성화를 위해 포괄적인 규제완화(규제비용총량제, 부처별 규제감축목표 설정, 네거티브 규제방식 도입, 규제개혁 신문고)를 추진했고, M&A 규제완화와 보건의료, 교육, 관광, 콘텐츠 등 유망서비스업 규제완화, 노동시장 유연성 확대(기간제 계약기간 연장 등), 전략적 FTA 타결(캐나다, 호주, 뉴질랜드, 중국, 베트남) 등의 신자유주의적 정책을 추진했다(기획재정부, 2015). 그럼에도, 좀처럼 경기회복이 되지 않자 부동산 규제완화(분양가 상한제 폐지, 양도세 감면, 취득세 인하, 대출규제 완화 등)를 통해 건설경기 활성화를 유도하여 성장률과 고용을 끌어올린 바 있다(조영철, 2018: 139). 한편, 문재인정부는 진보정부의 특성상 명시적으로 신자유주의 정책

을 지향하지는 않았지만 그렇다고 전임정부들의 신자유주의 정책기조를 전환하거나 폐기하지도 않았다(윤홍식, 2020: 7-8). 대통령의 의중과는 무관하게 보수적 경제관료들에 의해 균형재정의 신자유주의적 재정정책이 지속되었고, 초기의 소득주도성장 정책이 한계에 부딪치자 2019년부터는 규제완화를 통한 투자확대, 수출경쟁력 강화, 경제활성화 정책 등 예전의 성장정책이 답습되기도 했다(김정주, 2019; 정준호, 2021).

이렇듯 글로벌 금융위기 이후 한국 정부들은 기본적으로 ‘발전주의적 신자유주의’를 발전모델의 기본원리로 공유하고 있지만, 이외에도 각 정부의 선거공약이나 정치적 성격에 따른 경제정책의 차별성도 분명히 존재한다. 이명박정부의 경우 ‘토건형 발전주의(4대강 사업)-녹색성장-동반성장’, 박근혜정부의 경우 ‘경제민주화-창조경제’, 문재인정부의 경우 ‘소득주도성장-혁신성장-공정경제’가 각 정권의 정체성을 상징하는 정책담론으로 제시되고 추진된 바 있다. 하지만 각 정권특색의 이러한 경제정책들이 한국 발전모델 및 세계경제 변화에 대한 적절한 대응방식이었다고 평가하기는 어려워 보인다.

먼저, 이명박정부의 4대강 살리기 사업은 국가주도의 대규모 토목건설사업으로 성장·고용을 끌어올리겠다는 박정희 발전국가식의 퇴행적인 성장정책으로 볼 수 있고, 녹색성장 정책은 집권초에 즉흥적으로 제기되어 4대강 사업에 대한 시민사회의 반발을 무마하고 관련 일자리를 창출하려는 목적에서 시도되었다(김인영, 2012; 진상현, 2013).<sup>3</sup> 또한 집권 후반기의 동반성장 정책도 집권초반의 친기업적 정책으로 불평등과 서민경제가 악화되어 지지율이 하락하고 지방선거에서 패배하자 이를 만회하기 위한 정치적 의도에서 추진된 것이었으며, 세부적인 내용도 노무현정부의 동반성장 정책과 대동소이한 것이었다(김인영, 2011). 다음으로, 박근혜정부는 ‘경제민주화’를 핵심 공약으로 내세웠고 실제로 이것이

<sup>3</sup> 이명박정부의 녹색성장은 선거공약이나 대통령직인수위원회의 정책과제에 포함되지도 않았지만 2008년 8월 광복절 축사에서 공식적인 국정기조로 등장하였다. 그 결정적인 계기는 2008년 7월 일본에서 열린 G8+ 정상회담이었던 것으로 보이는데, 이때의 논의주제가 기후변화 문제였다. 여기서 이 대통령이 온실가스의 자발적 감축을 선언하자 국제사회의 호평이 이어졌고, 이것이 국내적으로도 4대강 사업의 논란을 종식시키고 성장과 고용창출에 기여할 수 있다고 판단되자 곧바로 국정기조로 발표된 것으로 보인다(진상현, 2013: 13-14).

중도층의 지지를 이끌어냄으로써 집권에 성공할 수 있었다. 그러나 집권과 동시에 경제민주화는 ‘원칙이 바로 선 시장경제’라는 애매한 목표하에 관련 법률을 제·개정하는 수준으로 격하되어 철저하게 주변화되었고, 급기야는 집권 6개월 만에 관련 입법이 끝났다는 이유로 대통령이 경제민주화의 종료를 선언함으로써 대통령 스스로가 이것이 선거공학적 정책의 일환이었음을 자인한 바 있다(임운택, 2015: 4-5).<sup>4</sup> 또한 박근혜정부가 핵심 성장정책으로 제시한 창조경제는 도대체 이것이 무엇을 지칭하는지 개념의 모호성을 둘러싼 논란이 일었고 정책담당자와 관료들조차 그 실체와 지향성이 무엇인지를 파악하지 못하는 경우가 허다했다(유철규, 2014a). 박근혜 대통령은 취임사에서 “창의성을 경제의 핵심가치로 두고 과학기술과 IT의 융합을 통한 산업과 산업의 융합, 산업과 문화의 융합으로 새로운 부가가치를 창출하고 일자리를 만들어 내는 것”이라고 언급했지만(유철규, 2014b: 20), 현실에서는 IT, 과학기술, 창업, 벤처기업, 중소·중견기업, 문화산업 등을 잡다하게 끌어 모은 정체성 없는 정책에 불과했다. 당연히 이런 정책이 성과를 낼 리가 없었고, 창조경제론은 2014년 ‘경제혁신3개년계획’에서 혁신경제 전략에 흡수되면서 점차 흐지부지되고 만다.

한편, 문재인정부의 핵심 경제정책은 ‘소득주도성장-혁신성장-공정경제’를 축으로 하는데, 이 중에서 소득주도성장은 과거 정부와 차별성을 지니는 지점으로 한국경제 및 발전모델의 패러다임을 전환하려는 나름 진지한 시도였다고 평가된다(관계부처 합동, 2017; 조영철, 2018; 장시복, 2019). 소득주도성장은 기존의 대기업중심 수출주도경제가 국민의 삶의 질 개선을 동반하지 않았다고 성찰하면서, 가계소득 증대와 소득분배 개선을 통한 소비진작과 내수시장 활성화, 그리고 이를 통한 기업투자 증대와 일자리 창출을 지향하는 정책이다. 그리고 이를 위해 집권 초에 최저임금 인상, 근로시간 단축, 비정규직의 정규직화, 공적 이전소득의 확충 등을 추진한 바 있다. 그러나 최저임금의 급격한 인상을 둘러싸고 자영업자·중소기업의 격렬한 반발이 제기되었고, 서민들은 부동산가격의 폭등으로

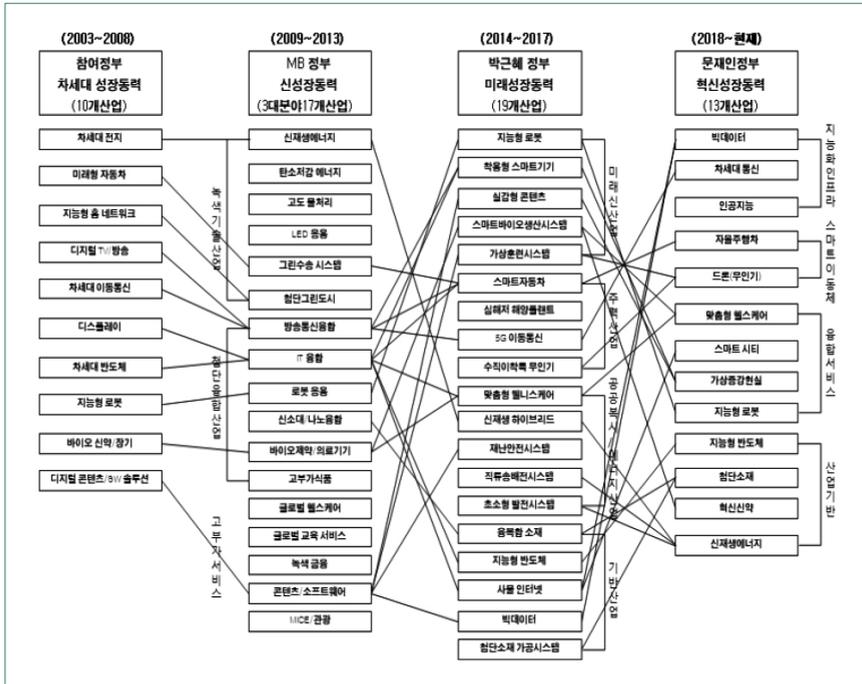
<sup>4</sup> 물론 집권 초에 경제민주화와 관련해 지배주주의 사익편취를 금지하는 일감 몰아주기 규제, 공정위의 전속고발권 완화, 하도급법상 징벌적 손해배상제의 확대, 산업자본의 은행지분 보유한도 축소 소법안 등의 성과를 내기도 했지만, 곧 재계의 강력한 반발에 직면하여 애초의 공약에서 후퇴한 법안이 상정되거나 법안제출이 무기연기 되는 등의 표류를 겪었다.

가계소득 증대를 체감하기가 어려웠다. 또한 소극적인 재정정책으로 사회안정망의 확충과 일자리 창출 등 그 부작용을 완화할 수 있는 재정여력이 없었다는 점도 지적될 필요가 있다(조영철, 2019). 결국, 여러 반발과 부작용 속에서 2019년부터는 이전과는 결이 다른 ‘혁신적 포용국가’가 정책기조로 등장하였고 소득주도성장은 더 이상 호명되지 않음으로써 문정부 스스로도 이를 실패한 정책으로 인식하고 있음을 드러냈다. 이후의 경제정책은 규제완화, 혁신산업 지원, 수출촉진책 등으로 과거 정부들에서 나타났던 발전주의적 신자유주의의 연장선으로 이해될 수 있다.

사실, 문재인정부의 소득주도성장을 실패한 정책이라고 단언하기는 어렵다. 결과론적이긴 하지만 소득주도성장은 노동소득분배율, 지니계수 등 소득분배지표의 개선에서 분명한 성과를 거두었기 때문이다.<sup>5</sup> 그러나 그것의 공급측면 목표였던 소득증대·내수활성화를 통한 고용창출은 여전히 부진했고, GDP에서 가계소비와 내수시장의 비중은 여전히 정체된 상태를 벗어나지 못했다는 점에서 절반의 성공에 그쳤다고 판단된다(정준호, 2021: 38-42). 오히려 더 중요한 부분은 문재인정부가 집권 2년 만에 소득주도성장을 포기하고 과거의 발전주의적 신자유주의로 회귀했다는 점인데, 이는 문재인정부가 과연 소득주도성장을 한국 발전모델의 패러다임 전환을 이끌어 낼 국정철학으로 견지하고 있었는지 의문을 갖게 하기 때문이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 글로벌 금융위기 이후 각 정권이 주창한 정권특색의 경제정책들은 그다지 성공적이지는 않았던 것으로 보인다. 그러면 모든 정권들이 신자유주의와 더불어 공유했던 발전주의적 특성, 그중에서도 특히 혁신성장과 신성장동력에 대한 국가정책이 한국의 발전모델에 어떤 기여와 영향을 미쳤는지 검토해 보기로 한다. 글로벌 금융위기 이전부터 한국의 모든 정부들은 혁신성장과 기술혁신을 강조하고 나름대로 신성장동력, 혁신성장부문을 선정하고 지원하는 정책을 추진하였다. 혁신성장과 신성장동력 관련 국가정책은 첨단기

<sup>5</sup> 통계청 KOSIS 자료(가계금융복지조사)에 따르면, 가처분소득 기준으로 지니계수는 2011년 0.388, 2015년 0.352, 2020년 0.331로 감소했고, 소득5분위배율도 2011년 8.32, 2015년 6.91, 2020년 5.85로 낮아졌다. 노동소득분배율도 2011년 59.8%, 2015년 62.6%, 2019년 66.4%로 개선되었다. 특히 문재인정부에서 소득분배지표의 개선이 뚜렷했다.



출처: 최병삼 외(2019: 43).

그림 1 2000년대 이후 각 정부의 신성장동력 사업

술부문에서 선진국을 따라잡는다는 캐치업(catch-up) 전략의 일환이고, 과거 발전국가의 전략적 산업정책과 유사한 방식으로 차세대 주력산업의 선별적 육성(selective targeting)을 지향하다는 점에서 발전주의적 특성이 분명하게 드러나는 정책이라 할 수 있다. 그림 1은 노무현정부부터 문재인정부까지 혁신성장 육성 산업을 망라한 것이다. 이를 보면, 각 정부별로 선정된 혁신성장 및 신성장동력 산업은 상당부분 중첩되는 것을 알 수 있는데, 그럼에도 이는 전임정부의 정책을 계승한 형태는 아니며, 유사한 정책아이템이 계속해서 중복되어 기획·추진되고 있다고 보아야 한다.

혁신성장과 신성장동력에 대한 국가정책은 다음과 같은 성과를 거둔 것으로 보인다. 첫째, 글로벌 금융위기 전후로 적극 추진된 혁신성장 정책으로 한국은 R&D투자비중과 투자증가율에서 세계 최고 수준에 도달했다. R&D투자총액은

2008년 34조 원, 2014년 63조 원, 2019년 89조 원으로 미국, 중국, 일본, 독일에 이어 세계 5위권을 유지하고 있고, GDP대비 R&D투자액 비중은 2008년 2.99% 이던 것이 2014년 4.08%, 2019년 4.63%로 급증하여 이스라엘에 이어 세계 2위 수준인 것으로 나타났다. 또한 최근 10년간 R&D 투자증가율은 9.5%로 중국(12.4%)에 이어 세계 2위이다(통계청 KOSIS 자료; 전자신문 21/01/24). R&D 투자재원은 2018년 정부·공공부문이 21%, 민간·해외부문이 79%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 각 정부의 혁신성장 정책들은 한국경제의 차세대 주력산업으로 부상하고 있는 신재생에너지, 차세대 반도체, 바이오·헬스, 전기차, 이차전지, 신소재 등 신성장산업이 산업생태계를 갖추고 본격적인 성장궤도에 올라가는 데 분명한 기여를 하였다. 이명박정부의 신성장동력 정책의 경우 녹색기술·첨단융합 분야에서 2011년 생산 200조 원, 설비투자 16.8조 원, 수출 272달러를 창출한 것으로 평가되고 있고(산업연구원, 2017: 40), 문재인정부의 혁신성장정책의 경우 2018~2020년 11조 4,358억 원의 생산유발효과가 발생한 것으로 추정되고 있다(김상우·최세중, 2020: 34). 또한 전체 수출에서 신성장산업이 차지하는 비중은 추세적으로 확대되어 2015년 22.9%, 2019년 29.7%에 달하는 것으로 나타났다(박창현 외, 2022: 7-8).

그러나 이러한 성과에도 불구하고 혁신성장 및 신성장동력 정책들은 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 한국의 혁신성장 정책은 R&D투자의 양적 확대에 지나치게 의존하여 과거 투입주도형 성장체제의 또 다른 형태로 전개되고 있다. 이는 R&D투자규모에 비해 투자의 효율성이 낮다는 것을 의미한다(주현 외, 2015: 293-294). 일례로, 2019년 국가 과학기술혁신역량 평가에 따르면 한국은 혁신활동에서는 세계최상위권(2위)이었지만, 혁신성과의 측면에서는 22위로 하위권이었고 2015년 12위에서 순위가 계속 하락했다(한국과학기술기획평가원, 2019: 27). 또한 기술무역수지도 만성적인 적자구조를 벗어나지 못해 2011년 -58억 달러, 2014년 -57억 달러, 2017년 -46억 달러 적자를 기록했다(통계청 KOSIS 자료). 이는 혁신부문의 성장에도 불구하고 핵심기술의 해외수입에 의존한 조립형 생산이 여전히 한국경제의 지배적 형태임을 보여 준다.

둘째, 앞서 본 것처럼, 각 정부들은 앞다투어 백화점식으로 다양한 혁신산업

부문을 선정·지원하였고, 그중 상당수의 사업들이 계속해서 중복되고 있음에도, 각 정부들은 과거 정책의 일관성을 유지하기보다는 정책의 차별성과 단절성을 강조하여 사업추진 동력이 약화되는 결과를 초래하였다(산업연구원, 2017: 53; 이찬구 외, 2022: 211-214). 성장동력의 개념이 각 정부마다 상이했고 사업 선정기준이나 사업 운영주체도 새로운 정부가 들어설 때마다 변화했다. 또한 선정된 사업분야에 대한 관련 정부부처의 관할권과 예산권 싸움은 정책의 추진력과 효율성을 떨어뜨렸고, 몇몇 분야는 지나친 정부주도성으로 기업들과의 연계성과 호응이 떨어져 실패하는 사례도 다수 있었다. 이러한 정책추진과정에서의 혼란은 R&D투자규모에 비해 투자 효율성이 낮은 이유 중 하나다.

셋째, 혁신성장 정책으로 신성장산업이 성장하고 생산·수출에서 성과를 내고 있지만, 이는 주로 대기업에 집중됨으로써 한국경제의 양극화와 불균형을 심화시키고 있다. 2018년 총 R&D투자액 85조 원 중에서 민간부분은 68조 원을 지출했는데, 대·중견기업의 비중은 77.6%, 중소·벤처기업은 22.4%로 나타났다(전자신문 21/01/24). 중소·벤처기업 투자 비중은 2009년 29.1%를 기록한 후 지속적으로 하락하고 있는데, 이는 중소·벤처기업의 R&D투자 부진이 장기화되고 있고 정부의 혁신성장 정책의 수혜를 받고 있지 못함을 의미한다.

그러면 이상의 논의를 토대로 글로벌 금융위기 이후 한국 국가의 정책대응과 발전모델에 대한 함의를 종합적으로 평가해 보기로 한다.

첫째, 이명박-박근혜-문재인정부 모두 핵심 정책기조로 발전주의적 신자유주의의 원리를 유지하고 있지만, 그것이 내적인 일관성을 지니고 있다거나 전임정부의 정책을 비판적으로 계승하고 한계를 보완하여 발전모델을 확대·발전시키는 형태는 아니었다. 모든 정부들은 전임정부와의 차별성만을 강조했고 자신만의 새로운 정책아젠다를 주창했다. 그러나 각 정권 특색의 경제정책들이 별다른 성과를 내지 못함에 따라 결국 대기업의 수출주도적 성장체제를 지원하는 발전주의적 신자유주의 정책으로 회귀한 것으로 보인다. 따라서 이런 측면들은 한국 신자유주의의 도구성·선택성·자의성의 특징을 잘 보여 주며, 발전주의적 신자유주의가 체계적인 발전모델이라기보다는 다른 선택의 여지가 없어서 불가피하게 채택된 수동적인 정책대응의 일환임을 시사한다. 그리고 경제정책의 비일관성은 이들 세 정부들 사이의 문제일 뿐만 아니라, 각 정부의 집권기간 중에도 모

두 발견되는 현상이다. 이명박정부의 신자유주의-녹색성장-동반성장, 박근혜정부의 경제민주화-창조경제-신자유주의, 문재인정부의 소득주도성장-혁신성장-신자유주의 등 각 정부에서 핵심 정책기조의 급격한 변동은 발전모형을 이끌어 갈 수 있는 국가기구의 능력성이 그다지 높지 않음을 보여 준다.

둘째, 각 정부에서 경제정책의 비일관성과 급격한 전환은 정치적 지지율과 선거정치가 일정한 영향을 미친 것으로 보이지만, 보다 근원적으로는 정치엘리트와 정부관료 사이의 역할분담과 정책협의, 상호작용이 쇠퇴함에 따라 국가기구의 능력성과 제도적 응집력이 하락한 데서 기인하는 것으로 판단된다. 정치엘리트와 정부관료 사이의 엇박자와 정책혼선은 모든 정부들에서 발견되는데, 이는 정치엘리트의 관료조직 장악력이나 정책조정능력이 현저히 떨어지고 있음을 의미한다. 이명박정부의 경우 녹색성장을 추진할 때 추진기구 구성이나 정책주도권을 둘러싸고 지식경제부, 환경부, 국토해양부 간의 주도권 싸움이 있었고 여기에 탄소배출권을 둘러싼 기업계의 반발까지 더해지면서 정책추진이 여의치 않았다(김인영, 2012: 43-46). 박근혜정부의 경우, 선거공약을 만든 그룹과 집권 후 정책을 주도하는 그룹이 분리되고 대통령 주위에 국가개입주의자와 시장주의자가 혼재하는 상황에서 관료들은 정책입안 및 방향설정에서 혼란을 겪을 수밖에 없다. 대표적인 것이 ‘창조경제’인데 관료들은 물론 주무부처 장관까지도 그것이 무엇을 의미하는지 제대로 파악하지 못했고, 그 결과 정체성 없는 잡탕밥과 같은 정책이 나왔음은 물론, 이전 정부의 ‘녹색’성장사업이 ‘창조’로 이름만 바뀌는 촌극이 빚어지기도 했다(유철규, 2014a). 문재인정부의 소득주도성장 정책도 확장적 재정정책을 저지하려는 기재부 관료들의 저항을 받았고, 이를 설계한 핵심 그룹이 정부요직에서 물러나자 정책기조가 ‘혁신적 포용국가’로 전환된 사례가 존재한다(김정주, 2019).

셋째, 그러나 세 정부가 공통적으로 추진했던 혁신성장 및 신성장동력 정책들은 앞서 지적했던 정책의 단절성·불연속성·중복성의 한계에도 불구하고 한국경제와 한국 발전모델에 분명한 공헌을 했다고 보인다. 이명박정부의 녹색성장은 다소 즉흥적으로 제기된 정책이었으나 신재생에너지, 원전산업, LED, 바이오·제약 등 최근 급성장하고 있는 신성장산업의 토대가 되었던 것은 분명하다. 또한 박근혜정부의 미래성장동력이 추진되던 2010년 중반 대부터 차세대 반도체

체, 디스플레이, 전기자동차, 이차전지 등의 성장과 경쟁력 강화가 본격화되었다. 문재인정부가 2018년 미중 무역분쟁, 2019년 한일 무역갈등의 배경 속에서 추진된 소재·부품·장비산업 육성정책도 적절한 산업정책적 대응이었던 것으로 보인다. 따라서 이러한 점을 감안한다면, 글로벌 금융위기 이후의 모든 정부는 발전주의적 신자유주의의 기본틀을 유지하는 가운데, 혁신산업에 대한 산업정책적 개입을 더 강화했다고 평가할 수 있다. 이는 글로벌 금융위기 이후의 한국 발전모델이 이전의 2000년대에 비해 신자유주의적 특성보다는 발전주의적 속성이 더 강화되는 방향으로 점차적으로 변화하고 있음을 시사한다.

#### IV. 2000년대 이후 한국 대기업의 수출주도적 성장체제: 성과와 한계

글로벌 금융위기 이후 한국의 모든 정부들이 발전주의적 신자유주의를 핵심 정책원리로 유지하고 있는 것은 1997년 외환위기 이후부터 현재까지 대기업 중심의 ‘수출주도적 성장체제(export-led growth regime)’가 사실상 한국경제를 이끌고 있는 점과 맞물려 있다(윤홍식, 2019; 정준호, 2020; 박찬중, 2021). 이는 역설적으로 한국의 경제성장에서 내수시장, 가계소비, 중소기업, 노동의 위상과 역할이 지속적으로 하락하고 있음을 의미하는 것이며, 다른 한편으로는 국가 차원에서 포용성장이나 동반성장과 같은 한국 발전모델의 패러다임 전환시도가 부재했거나 실패했음을 보여 주는 것이기도 하다.

과거 발전국가의 고도성장기에도 수출은 한국의 경제성장에 중요했지만 이때는 수출 못지않게 투자와 민간소비도 성장의 핵심요인이었다. 그러나 외환위기 이후로는 수출이 압도적인 성장기여도를 보여 주고 있다. 표 3을 보면, 1990년대에는 민간소비(3.28%)와 수출(3.58%)의 성장기여도가 유사한 수준이었는데, 2000년대 이후로는 민간소비와 투자의 성장기여도가 급락하는 가운데 수출부문이 가장 큰 성장기여도를 보여 주고 있고 이러한 경향성은 글로벌 금융위기 이후 더 심화되고 있다. 이는 외환위기와 글로벌 금융위기 이후 실질임금 및 가계소득의 정체, 노동소득분배율의 하락으로 민간소비가 위축되고 기업의 투자

표 3 지출항목별 GDP 성장기여도

(단위: %)

	1990~1999년	2000~2009년	2010~2019년
민간소비	3.28	2.19	1.0
총고정자본형성	2.55	1.28	0.9
수출	3.58	3.38	2.33

출처: 한국은행 경제통계시스템(ECOS).

활동도 이전 시기보다 상대적으로 부진한 가운데, 그나마 수출부문이 경제성장의 버팀목 역할을 하고 있음을 의미한다. 실제로 2000년 1,722억 달러이던 수출액은 2008년 4,220억 달러로 급증했고 2013년 5,596억 달러, 2018년 6,048억 달러로 지속적으로 증가하였다. 이에 따라 무역의존도(GNI대비 무역액)는 2012년 108.3%에 달하며, 수출의존도 역시 56%라는 사상최대 수준에 이르고 있다(통계청 KOSIS 자료). 한국 수출의 주력은 반도체, 전자, 자동차, 조선, 석유화학 등 제조업부문의 대기업들로서, 2018년 수출액에서 대기업 비중은 66.5%, 중견기업 16.3%, 중소기업 17.1%의 비중을 점하는 것으로 나타났다(관세청·통계청, 2019: 2).<sup>6</sup>

과거 국가주도적 산업화과정에서 발전국가의 전략적 동반자이자 하위파트너였던 한국의 대기업, 재벌기업들은 1997년 외환위기 이후 기업구조조정과 제품 경쟁력 강화, 핵심기술 획득을 통해 급속하게 국제경쟁력을 제고했고, 이후 세계시장에서 선진국 기업들과 선두지위를 놓고 경쟁하는 위치로까지 성장하였다. 그런데 2000년대 한국 대기업들의 국제경쟁력 강화는 국가의 산업정책의 산물이라기보다는 기업 자체의 전략적인 판단과 방향설정, 자체적인 설비투자 와 R&D투자, 안정적인 생산·공급네트워크의 구축, 적극적인 해외투자 등을 통한 혁신능력의 확대에서 기인하는 결과라고 할 수 있다(김석현, 2007). 한국 대기업들은 2008년 글로벌 금융위기에도 그다지 큰 타격을 입지 않고 자신의 성장 방식을 지속하였다.

<sup>6</sup> 여기서 대기업은 전체 수출기업 수(96,237개)의 0.8%에 해당하는 806개 기업으로 2018년 4,020억 달러를 수출하여 총수출액의 66.5%의 비중을 차지한다. 나아가 최상위 10대기업의 수출집중도는 대기업 전체 수출액의 절반 이상인 37.9%에 달하고 있다.

2000년대 이후 한국 대기업들이 국제경쟁력을 강화하고 수출주도적 성장체제를 선도할 수 있었던 것은 생산체제의 측면에서 다음과 같은 요인들에 기인한다고 보인다. 첫째, 수출대기업들의 경쟁력 원천으로서 계열화된 기업집단체제와 다층적인 협력기업 공급네트워크를 들 수 있다(남종석, 2021a). 외환위기 이후 한국 대기업들은 과거의 문어발식 확장(비관련 다각화)을 지양하고 기술적 연관성을 지닌 핵심 업종내에서 계열사 체제를 재구축했다(김경원·권순우 외, 2003). 핵심적인 부품업체를 인수하거나 자회사를 설립해 공급생태계를 계열사 체제로 구축하고,<sup>7</sup> 이외에도 준계열화된 협력기업(하청기업) 네트워크를 통해 중간재를 조달받았다. 계열사 체제는 공동기술개발, 핵심 엔지니어를 매개로 한 공정혁신 등으로 계열사 전반의 기술수준을 집합적으로 높이고 제품고도화를 가능하게 했으며, 계열사 전반의 공격적인 투자로 기술추격기간을 단축시켰다. 그리고 협력기업들의 전속성 체제로 이들을 준계열화된 기업처럼 활용하여 비용절감 및 시장비용의 공유가 가능했다. 물론 대기업-협력기업 간 준계열화된 관계에서 납품단가 인하, 기술탈취, 비용전가 등의 수탈구조가 분명 존재하긴 했다(전병유·정준호, 2018; 정준호, 2020). 그러나 협력기업들은 대기업이 요구하는 중간재의 질을 담보할 수 있는 기술적 역량과 제조역량을 갖춰야 하기 때문에 수직적 전속구조에서 대기업들은 중소 협력기업의 조직적 기술학습을 촉진했고, 협력업체도 안정적인 납품물량을 확보할 수 있었기 때문에 유형자산투자와 기술혁신을 확대할 수 있었다(남종석, 2021a: 3-6). 2000년대 이후 수출주도 대기업의 기술 및 제조역량이 매우 높아지고 세계시장 점유율이 상승하면서 중간재를 공급하는 협력기업의 규모와 수도 커졌다.

둘째, 수출대기업들은 계열사 및 협력기업 공급생태계를 기반으로 생산의 모듈화와 자동화를 적극적으로 추진했는데, 이는 생산성 향상 및 제품경쟁력 강화로 이어졌다. 모듈생산방식(modular production)은 기업 내외부에서 복수의 부품을 모듈단위로 중간조립하여 최종 생산라인에 투입해 완제품을 만드는 방식

<sup>7</sup> 예컨대, 삼성그룹의 경우 삼성전자-삼성전기-삼성SDI-삼성디스플레이-삼성SDS-스텍코-세메스-삼성전자로직텍 등으로 계열사 체계가 구축되었고, 현대자동차 그룹의 경우 현대자동차·기아자동차-현대모비스-현대위아-현대다이오스-현대파워텍-현대오토에버-현대캐피코-현대글로벌비스-현대하이스코 등으로 부품납품 계열이 형성된다(김종호 외, 2019).

으로 최근 전자산업과 자동차산업 등에서 확산되어왔다(조형제, 2005: 190). 대기업 계열사 및 준계열화된 협력기업들이 중소기업으로부터 부품을 공급받아 모듈화된 중간재를 공급하면 대기업은 자동화를 통한 모듈의 조립으로 생산성과 부가가치를 높여왔다.<sup>8</sup> 특히 계열사가 생산하는 핵심 모듈에는 기술혁신을 최대한 반영해 제품경쟁력을 끌어올리고, 그 외 부가가치가 낮은 부품들은 2차, 3차 협력기업들이 생산하도록 함으로써 비용효율성도 달성했다. 또한 모듈생산방식은 자동화를 촉진시켰는데, 모듈화된 중간재는 최종재의 조립과정에서 로봇의 활용을 용이하게 하기 때문이다(남중석, 2021a: 8-10). 실제로 2000년대 이후 한국의 생산 자동화는 급속히 진행되어 2019년에는 싱가포르와 더불어 로봇사용량에서 세계 최고 수준에 도달하게 된다.<sup>9</sup> 분명 한국의 생산 자동화는 적대적 노사관계하에서 노동을 대체하고 노동비용을 절감하기 위한 수단으로 도입된 것이다(윤홍식, 2019: 412-412). 하지만 다른 한편으로는 수출대기업들이 노동의 숙련형성에 의존하지 않고 노동집약도를 높일 수 있는 효율적인 수단이었고, 이는 단기간에 생산성이 높은 선진국을 추격하는 데 매우 유용했다.

이렇듯, 한국 대기업들은 생산체제의 혁신과 제조역량의 강화를 통해 세계시장에서 선진국 수준의 제품경쟁력을 확보할 수 있었지만, 단순히 이것만으로는 2000년대 이후 수출액의 급증과 수출주도적 성장체제의 형성을 온전하게 설명할 수 없다. 다른 거시적, 외부적 힘들이 고려되어야 하는데, 그것은 2000년대 이후 중국경제의 부상과 이에 따른 동아시아지역의 글로벌 가치사슬 확장이라는 지경학적 요인이다(박찬중, 2021: 284). 개혁개방 이후 저임금을 토대로 세계의 공장으로서 부상한 중국은 2001년 WTO 가입 이후 선진국 및 동아시아 국가들의 투자와 생산재배치가 더욱 가속화되면서 세계최대의 제조업 수출공장이 되었고 또한 동아시아 역내국가들에게는 최대의 수출시장으로 부상하게 된다. 이는 한

<sup>8</sup> 핸드폰산업의 경우, 핸드폰을 최종 생산하는 대기업이 플랫폼(제품설계 및 사양)을 제공하면, 메모리 칩, LCD패널, 인쇄회로기 조립품, 카메라 모듈, 배터리 등 5개 분야 핵심모듈 공급업체들이 제시된 설계 및 사양에 맞는 모듈 부품을 생산하여 납품하고 대기업은 이를 최종적으로 조립하여 시장에 공급한다. 각 핵심모듈의 생산에는 수많은 2차, 3차 하청업체들이 연결되어 있다(남중석, 2021a: 8).

<sup>9</sup> 2019년 한국 제조업의 로봇밀도(노동자 1만 명당 로봇 수)는 855대로 싱가포르(918대)에 이어 세계2위이며, 일본(364대), 독일(346대), 미국(228대)를 압도하고 있다(남중석, 2021a: 10).

표 4 한국의 상위 5대 수출국

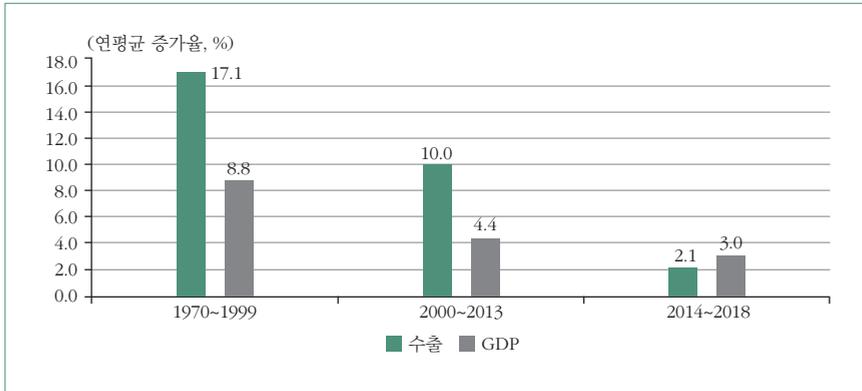
	2000년	2005년	2010년	2015년	2019년
총수출액	1,722억 달러	2,644억 달러	4,663억 달러	5,267억 달러	5,422억 달러
1위	미국(376억)	중국(619억)	중국(1,163억)	중국(1,371억)	중국(1,362억)
2위	일본(204억)	미국(413억)	미국(498억)	미국(698억)	미국(733억)
3위	중국(184억)	일본(240억)	일본(281억)	홍콩(304억)	홍콩(319억)
4위	홍콩(107억)	홍콩(155억)	홍콩(252억)	일본(255억)	일본(284억)
5위	대만(80억)	대만(108억)	싱가포르(152억)	싱가포르(150억)	대만(156억)

출처: 한국은행 경제통계시스템(ECOS).

국·일본·대만 등 동아시아 국가들이 중국에 중간재를 수출하고 중국에서 최종재를 조립·가공 생산하여 미국과 세계시장에 수출하는 국제분업구조와 삼각무역체제가 형성됨을 의미한다(전병유·정준호, 2018; 남종석, 2021b: 3).

표 4를 보면, 2000년 미국, 일본에 이어 한국의 3위 수출대상국이었던 중국은 2003년 미국을 추월하여 1위에 오른 이후 현재까지도 압도적인 최대 수출시장으로서의 지위를 유지하고 있다. 2019년 기준 대중국 수출액은 한국 총수출액의 25.1%의 비중을 점한다. 특히, 한국의 수출액이 급증하기 시작한 2005~2015년 기간 동안 다른 국가들의 수출증가율보다 중국의 수출증가율이 월등하다는 점에서 이 시기에 공고화된 한국의 수출주도적 성장체제는 상당부분 대중국 수출의 급격한 성장에 기인한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 수출추이는 한국의 해외직접투자 추이와 직접적으로 연동되어 있다. 2001~2010년 동안 한국기업들의 대중국 직접투자누적액은 287억 달러에 달함으로써 중국은 미국(239억 달러) 넘어 최대 투자대상국으로 부상하였다(한국수출입은행 해외직접투자통계 계산).<sup>10</sup> 즉, 한국기업들의 대중국 직접투자액과 생산재배치가 대중국 수출액의 급증을 가져온 것으로 평가할 수 있다. 한국 기업들의 대중투자액과 대중수출액의 연동관계는 수출품목내역에서도 확인된다. 예컨대, 2016년 대중 수출품목 가운데 중간재가

<sup>10</sup> 2010년대에는 상황이 역전되어 대중국 투자는 정체·감소하고 대미국 투자는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 2015년 대중국 직접투자액은 29억 달러에 불과했으나 대미국 투자액은 70억 달러에 달했고, 2019년에는 대중투자 58억 달러, 대미투자 157억 달러로 격차는 더 벌어진다.



출처: 한국은행 경제통계시스템(ECOS); 강두용(2019: 4).

그림 2 한국의 기간별 수출증가율과 경제성장률 비교

77.4%를 차지하는데 비해 최종재는 21.7%였으며, 최종재에서 자본재를 제외한 소비재의 비중은 3.4%에 불과했다. 또한 무역형태별로 보았을 때 한국의 대중 수출에서 가공무역의 수출은 45.5%로서, 다른 주요 대중 수출국인 일본(29.2%), 미국(14.4%), 독일(7.5%)에 비해 월등히 높은 비중을 차지했다(박찬중, 2021: 287). 이는 한국 기업들이 현지 자회사나 현지 중국기업을 통해 중국을 가공생산기지로 활용하고 있음을 의미한다.

그러나 이상의 기업적 요인과 지경학적 요인으로 급성장하던 한국 대기업의 수출주도적 성장체제는 글로벌 금융위기 이후 2010년대 중반에 오게 되면 성장세가 둔화·정체되면서 점차 한계에 직면하기 시작한다. 그림 2를 보면, 2014~2018년 한국의 수출증가율은 2.1%에 불과해 이전 기간의 1/5 수준으로 급락했으며, 또한 사상처음으로 수출증가율이 경제성장률을 하회하는 현상까지 나타나고 있다(강두용, 2019: 2). 이 시기에 내수 및 투자가 부진한 상황에서 경제 성장을 견인하던 수출부문마저 주춤함에 따라 한국경제의 저성장 기조는 한층 더 공고화된다. 2010년대 수출주도적 성장체제의 쇠퇴는 다음과 같은 내외부적 요인들에 기인하는 것을 판단된다.

첫째, 글로벌 금융위기 이후 세계경제가 장기침체에 진입하여 성장률이 둔화되고 특히 세계무역의 위축이 두드러진 점을 꼽을 수 있다. 2000년대 글로벌

별 금융위기 이전까지 세계무역 증가율은 세계 경제성장률보다 두 배 가까이 높았지만 금융위기 이후에는 세계 경제성장률을 하회하는 수준으로 하락한다. 2012~2019년 세계 경제성장률은 2.6%였는데 비해, 세계 무역증가율은 2.4%에 불과했다(WTO, 2020: 18). 2010년대 세계무역의 퇴조는 글로벌 금융위기 이후 미국 등 선진국 소비시장의 위축, 중국의 경제성장률 하락과 구조전환, 글로벌 가치사슬의 정체와 중간재 수입의 둔화, 전 세계적인 보호무역주의 기조의 확산 등에 기인하는 것으로 분석된다(강두용·정인환, 2015; 박찬중, 2021).<sup>11</sup>

둘째, 세계경제·세계무역의 환경변화들 중에서 한국의 수출주도적 성장체제에 직접적인 타격을 가한 것은 최대 수출시장이었던 대중국 수출의 위축이었다. 2000~2008년 연평균 22.4%에 달하던 한국의 대중국 수출증가율은 2011~2014년 3.9%로 쪼그라들었고 2015년에는 -5.6%까지 하락했다(강두용·정인환, 2015: 25-26; 박찬중, 2021: 304). 이는 중국 자체의 성장률이 하락하면서 중국의 수출·수입이 모두 축소되었고, 중국내에서 중간재를 조달하는 비중이 늘어나면서 가공무역의 비중이 감소한 것과 관련이 있다. 중국의 총수입에서 부품수입이 차지하는 비중은 2002년 61%에서 2013년 44%로 감소하였다. 그리고 이와 유사하게 중국진출 한국기업이 매입하는 중간재·원자재 중에서 한국으로부터의 수입이 차지하는 비중은 2006년 40.3%에서 2014년 26.1%로 하락한 바 있다.

셋째, 한국 대기업들이 주도하는 수출주도적 성장체제는 지역적으로도 중국 등 소수 국가에 편중되어있을 뿐만 아니라 수출품목에서의 집중도도 높아 세계 시장의 휘발성에 취약한 구조를 가지고 있다. 2000년대 이후 한국 대기업들의 주력 수출품목은 반도체, 자동차 및 부품, 석유화학제품, 디스플레이, 무선통신기기, 선박 등인데, 이들 품목에 대한 높은 의존도는 한국경제에 부메랑이 되기도 했다. 실제로 2015년 한국의 주력 수출산업이던 조선산업이 위기에 봉착하면서 한국의 수출증가율은 2015년 -8.0%, 2016년 -5.9%를 기록했고 경제성장률도 각각 2.8%, 2.9%로 하락하였다. 또한 2019년에는 메모리 반도체의 경기가

<sup>11</sup> 2008~2011년 사이 전 세계에서는 자국시장을 보호하기 위한 1,400여 개의 무역보호조치가 실행되었는데 이중 2/3는 G20국가들에서 이루어진 것이었다. 이 조치들은 고전적인 반덤핑조치에서부터 국내기업에 대한 선별적 조치, 재정지원이나 세금면제와 같은 은폐된 보호무역조치까지 그 범위가 매우 넓었다(박찬중, 2021: 299).

침체되면서 반도체부문의 수출실적이 악화되어 총수출증가율은 -10.4%, 경제성장률 2.0%로 하락한 바 있다(박찬중, 2021: 307). 특히 2000년대 이후 한국경제의 성장·후퇴는 단일 품목인 반도체의 경기 사이클에 따라 크게 좌우되는 동조화 현상이 두드러지고 있다(정준호, 2021: 51).

넷째, 수출 주력산업에서 해외투자·해외생산이 크게 확대되면서 수출대체효과가 나타나고 있는 점도 수출주도적 성장체제의 쇠퇴를 가져온 요인이다. 제조업의 해외생산은 수출 주력업종인 자동차 및 부품, 무선통신기기, 가전제품, 반도체 등에서 최근 크게 확대되는 추세인데, 무선통신기구나 TV 가전의 해외생산비율은 80~90%를 상회하고 자동차의 해외생산비율도 50%를 넘어서고 있다(강두용·정인환, 2015: 26-27). 또한 최근 들어 해외생산이 생산공정의 일부가 아니라 삼성전자의 중국 시안공장과 같이 전공정의 진출형태로 확대되고 있는 점도 수출대체 가능성을 더욱 높이고 있다.

이러한 수출주도적 성장체제의 쇠퇴는 곧바로 한국 대기업의 경영지표의 악화로 귀결된다. 2011년 이전 한국 대기업의 매출액 성장률은 13% 내외였는데 2013년 이후로는 2%대 수준으로 급락했고, 제조업 영업이익률은 2011년 이전 6%대에서 2013년 이후 3~4%대로 감소했다. 매출성장율의 하락과 수익률 하락은 곧 투자율의 하락으로 귀결되어, 제조업 투자율은 2010년 이전 15%대에서 2015년 이후로는 5%대로 급속하게 감소하고 있다(남중석, 2021c: 3-4). 수출주도적 성장체제의 쇠퇴가 그간 한국 경제성장의 또 다른 축이었던 투자의 쇠퇴를 유발하고 있는 것이다. 글로벌 금융위기 이후 한국의 경제성장이 이전 시기에 비해 부진했던 것은 수출주도적 성장체제에 내재한 이러한 메커니즘에 기인한다.

문제는 한국 대기업의 수출주도적 성장체제를 제약하는 외부적 힘들, 즉 세계경제 및 세계무역의 침체, 미중 간 무역갈등과 전 세계적인 보호무역주의의 확산, 세계화와 글로벌 가치사슬의 퇴조 등이 향후에도 지속될 가능성이 높다는 점이다. 이 경우, 수출주도적 성장체제에 과도하게 의존하는 한국의 경제성장과 발전모델은 더 이상 지속가능하지 않게 될 것이다. 수출의 성장기여율이 하락할 수밖에 없는 조건이라면 다른 요인을 통해 경제성장을 견인하는 방법이 필요한데, 이전의 고도성장기에 경제성장을 이끌어 왔던 투자는 더 이상 그 역할을 하기가 어려울 것으로 보인다. 2010년대에 투자증가율이 정체·하락하고는 있지

만 한국의 총고정자본형성 비중은 OECD 국가들과 비교해 월등히 높은 수준을 유지하고 있다는 점에서 투자를 획기적으로 더 늘리기는 어렵기 때문이다(정준호, 2020: 51-54).<sup>12</sup> 그렇다면 가장 유력한 대안은 민간소비의 활성화와 내수시장의 확충을 통해 수출과 내수가 성장을 견인하는 역할을 나누어맡는 구조로의 전환이다(강두용, 2019). 이는 한국 발전모델의 전환이 요구되는 지점인데, 이런 점에서 문재인정부의 소득주도성장 정책의 실패는 더더욱 아쉬움이 남을 수밖에 없다.

## V. 평가와 전망

이상으로 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국 발전모델의 지속성과 변화에 대해 살펴보았다. 2010년대 한국경제와 한국 발전모델을 전체적으로 평가해 보면 현상유지적인 특성이 강했던 것으로 보인다. 먼저, 이 시기의 경제성장이 성공이었나 실패였나를 판단해 보면 딱히 무엇이라고 답변하기가 쉽지 않다. 한국경제가 성장률이 둔화되어 저성장 기조에 접어들었다는 우려가 많지만, 이 기간 동안 ‘위기’국면이라고 특정화할 수 있는 시기가 없었고, 또한 경제성장률의 감소는 한국뿐만이 아닌, 글로벌 금융위기 이후의 전 세계적 현상으로 볼 수 있기 때문이다. 그리고 현 시기 한국의 경제성장과 발전모델을 이끄는 힘은 무엇인가, 다른 말로 국가인가 시장(기업)인가를 판단해 보면 이 역시 판단하기가 쉽지 않다. 일단 한국 대기업들이 주도하는 수출주도적 성장체제가 성장의 핵심요인인 것으로 보이지만 한국 국가의 발전주의적 신자유주의 체제도 나름의 중요한 기여를 했다고 보이기 때문이다. 일관되고 체계적인 방식은 아니지만, 모든 정부들이 추진해 왔던 혁신성장 정책이 새로운 산업생태계를 만들고 한국의 차세대 주력산업을 육성하는 데 도움이 된 것은 분명하다.

그런데 2010년대 한국 발전모델의 현상유지적 특성이 지속되는 가운데, 이것

<sup>12</sup> 한국의 GDP대비 총고정자본형성 비중은 1991년 41.1%로 정점에 도달하고 점차 하락하다가 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 이후 20%대로 감소하였다. 그러나 이후 반등하여 2017년 31.1%로 30%대를 유지하고 있다. 미국, 일본, 독일 등 선진국의 총고정자본형성 비중은 20~25%대에 위치한다.

의 한계도 점차 명확해지고 있는 것으로 보인다. 국가의 발전주의적 신자유주의 체제는 정책적 효율성이 하락하는 가운데 국가기구의 응집력과 능력성도 떨어지고 있고, 또한 대기업 중심의 수출주도적 성장체제도 더 이상 확장하거나 지속하기 어려운 대내외적 상황에 직면하고 있는 것으로 보인다. 그리고 본 연구에서 자세하게 언급하지는 못했지만 현 시기 한국경제의 최대 난제라고 할 수 있는 양극화의 구조, 즉 대기업-중소기업, 수출부문-내수부문, 자본-노동, 성장-고용의 양극화·불평등 구조는 향후 어떤 정부가 어떠한 정책을 쓰더라도 단기간에 해결하기는 쉽지 않을 듯하다. 한마디로, 발전레짐은 구성하는 4가지 요인인 국가기구, 사회경제체력, 외부적 힘, 경제정책 패러다임이 유기적 연계성을 잃고 각자도생(各自圖生)하는 발전레짐의 파편화·분절화 상황에 처해 있는 것이다.

그러면 무엇을 할 것인가? 무엇보다도, 발전주의적 신자유주의 체제와 수출주도적 성장체제에 기초한 기존 발전모델에 대한 진지한 재검토가 필요하며, 경제 전반의 양극화를 제어·극복할 수 있는 한국 발전모델의 새로운 패러다임을 모색하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 그것은 당연히 어렵고 어쩌면 실현불가능해 보일 수도 있는 과제이겠지만, 적어도 수출-내수, 대기업-중소기업, 자본-노동, 성장-고용 간의 균형점을 지향하는 발전모델을 구축하는 것이어야 한다. 그리고 나서 국가를 포함한 모든 경제주체들이 참여하는 사회적 대화와 토론을 통해 최소한의 합의점을 만들어 나가고 정책을 형성하는 민주주의의 과정이 수반되어야 할 것이다.

투고일: 2022년 6월 6일 | 심사일: 2022년 6월 20일 | 게재확정일: 2022년 7월 29일

## 참고문헌

- 강두용. 2019. “수출주도형 성장, 지속가능한가: 글로벌 교역 둔화 시대의 성장전략.” 『i-KIET 산업경제이슈』 제62호, 1-8.
- 강두용·정인환. 2015. “최근 수출둔화 무엇이 문제인가? 수출부진의 구조적 측면.”

- 『KIET 산업경제』 2015년 6월호, 18-32.
- 관계부처 합동. 2017. “새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환.” 2017. 7. 25.
- 관세청·통계청. 2020. “2019년 기업특성별 무역통계 결과.” 2020. 12. 18.
- 기획재정부. 2015. 『경제백서 2014』. 기획재정부.
- 김경원·권순우 외. 2003. 『외환위기 5년, 한국경제 어떻게 변했나』. 삼성경제연구소.
- 김상우·최세중. 2020. 『혁신성장 전략투자의 현황 및 경제적 파급효과 분석』. 경제현안분석 제99호. 국회예산정책처.
- 김석현. 2007. 『외환위기 이후 한국 기업의 성장요인 분석: 기술혁신을 중심으로』. 정책자료 2007-25. 과학기술정책연구원.
- 김인영. 2011. “이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의 국가인가, 발전국가의 변천인가.” 『비교민주주의연구』 제7집 2호, 71-94.
- \_\_\_\_\_. 2012. “발전국가에서 포스트 발전국가로: 이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제31집 1호, 29-53.
- 김정주. 2019. “문재인 정부 2년 경제정책을 둘러싼 몇 가지 논쟁과 구조개혁의 과제.” 『진보평론』 제81호, 310-336.
- 김중호·남종석·문영만. 2019. 『한국 산업생태계의 구조와 특징』. 형설출판사.
- 남종석. 2021a. “재벌 대기업·중소기업·노동자, 2000년 이후 한국 자본주의 전개.” 2021. 4. 5. (redian.org/archive/151289)(검색일: 2022. 3. 30.).
- \_\_\_\_\_. 2021b. “IMF·세계금융위기 이후 한국 자본주의의 변모와 그 양상들.” 2021. 4. 11. (redian.org/archive/151414)(검색일: 2022. 3. 30.).
- \_\_\_\_\_. 2021c. “한국경제의 성장둔화와 장기침체: 새로운 성장체제는?” 2021. 4. 22. (redian.org/archive/151746)(검색일: 2022. 3. 30.).
- 박찬중. 2021. “포스트 세계화 시대 한국의 수출주의 성장체제: 복지체제에의 함의.” 『사회와 이론』 제39집, 265-324.
- 박창현·이용대·이웅. 2022. “국내 주요 신성장산업의 글로벌 경쟁력 및 리스크 요인 평가.” 『조사통계월보』 제76권 3호, 3-22.
- 산업연구원. 2017. 『범부처 성장동력 정책·사업 평가 및 개선방안』. 2017년 과학기술중합조정사업 2017-07. 과학기술정보통신부.
- 석병훈·이남강. 2021. “한국경제의 추세 성장률 하락과 원인.” 『BOK 경제연구』 2021-2호, 1-8.
- 신장섭·장하준 저. 장진호 역. 2004. 『주식회사 한국의 구조조정: 무엇이 문제인가』. 창비.

- 유철규. 2014a. “박근혜 정부의 경제정책: 구호와 실제의 괴리.” 『황해문화』 제83호, 287-304.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “박근혜 정부 ‘창조경제(문)’의 지향과 한계.” 서울사회경제연구소 편. 『박근혜 정부의 경제·사회정책』. 한올아카데미.
- 윤상우. 2005. 『동아시아 발전의 사회학』. 나남출판.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『신자유주의와 자본주의의 사회학』. 한울엠플러스.
- 윤홍식. 2019. 『한국 복지국가의 기원과 궤적 3: 신자유주의와 복지국가, 1980년부터 2016년까지』. 사회평론아카데미.
- \_\_\_\_\_. 2020. “한국판 뉴딜에서 복지국가 찾기: 루스벨트의 뉴딜에는 있고 문재인인의 한국판 뉴딜에는 없는 것.” 『복지동향』 2020년 9월호, 5-11.
- 이영훈. 2014. “총론: 한국형 시장경제체제를 찾아서.” 이영훈 편. 『한국형 시장경제체제』. 서울대학교출판문화원.
- 이찬구·장문영·손주연·이향숙. 2022. “국가 성장동력 정책의 변동 분석: 정책문제와 정책혁신 방향.” 『기술혁신학회지』 제25권 2호, 193-226.
- 임운택. 2015. “박근혜 정부의 경제혁신 3개년 계획에 대한 평가와 노조의 대응전략.” 『노동저널』 2012년 2월호, 1-17.
- 임혜란. 2018. 『동아시아 발전국가모델의 재구성』. 서울대학교출판문화원.
- 장시복. 2019. “문재인 정부의 경제정책 비판.” 『마르크스주의연구』 제16권 1호, 39-71.
- 전병유·정준호. 2018. “한국경제 성장체제의 재구성을 위한 시론.” 『동향과 전망』 제95호, 9-42쪽.
- 정준호. 2020. “상생과 연대를 위한 우리나라 ‘산업체제’의 평가와 과제.” 『상생과 연대를 위한 사회개혁 비전 수립 정책연구①: 한국사회가 풀어야 할 쟁점』. 연구보고서 2019-가01. (재)공공상생연대기금.
- \_\_\_\_\_. 2021. “문재인 정부 경제정책의 성과와 평가.” 『동향과 전망』 제113호, 26-75.
- 조복현. 2011. “경제성장과 고용증대, 복리증진: 이명박 정부의 경제정책 평가와 경제성장의 새로운 과제.” 『황해문화』 제73호, 96-124.
- 조영철. 2018. “문재인정부 경제정책 평가.” 『경제와 사회』 제120호, 134-157.
- \_\_\_\_\_. 2019. “문재인정부 2년 경제성과 평가.” 『동향과 전망』 제106호, 164-195.
- 조형제. 2005. 『한국적 생산방식은 가능한가?: Hyundaism의 가능성 모색』. 한올아카데미.
- 주현·김인철·노영진·최현경·김영민·김종일·권혁욱·G.Erber·P.Buigues. 2015. 『글로벌 금융위기 이후 선진국의 산업정책 연구』. 연구보고서 2015-741. 산업연구원.

- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
- 진상현. 2013. “이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 국정기조의 경로의존성.” 『한국행정논집』 제25권 4호, 1049-1073.
- 최병삼·이용호·김석관·양희태·엄미정·김가은·이예원·추수진·김단비. 2019. 『한국형 발전모델의 탐색과 성장동력 정책의 전환: 제1권 총괄보고서』. 정책연구 2019-06-01. 과학기술정책연구원.
- 팸펠, T. J. 저. 김성조·오승희 역. 2020. 『레짐으로 본 동아시아: 제도, 파워, 패러다임』. 동아시아연구원.
- 통계청 KOSIS 자료.
- 한국과학기술기획평가원. 2019. 『2019년 국가 과학기술혁신역량평가』. 기관 2019-002. 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원.
- 한국은행 경제통계시스템(ECOS).
- 『전자신문』. 2021. 1. 24. “[R&D 100조원 시대 개막] 세계 Top 5 대열 합류, 민관협력으로 성장동력 확보.”
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- 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.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- 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.
- Hancké, Bob, ed. 2009. *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, Bob, Martin Rhodes, and Mark Thatcher. 2009. “Beyond Varieties of

- Capitalism.” In Bob Hancké, ed. 2009. *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Richard Child, Bae-Gyoon Park, and Asato Saito. 2012. “Introduction: Locating Neoliberalism in East Asia.” In Bae-Gyoon Park, Richard Child Hill, and Asato Saito, eds. *Locating Neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing Spaces in Developmental State*. Chichester, UK: John Wiley and Sons, Ltd.
- James, Harold. 2018. “Deglobalization: The Rise of Disembedded Unilateralism.” *Annual Review of Financial Economics* 10, 219-237.
- Pempel, T. J. 2021. *A Region of Regimes: Prosperity and Plunder in the Asia-Pacific*. Ithaca: Cornell University Press(T. J. 펨펠 저, 김성조·오승희 역. 2020. 『레짐으로 본 동아시아: 제도, 파워, 패러다임』. 동아시아연구원.).
- Saad-Filho, Alfred. 2020. “From COVID-19 to the End of Neoliberalism.” *Critical Sociology* 46(4-5), 477-485.
- Schmidt, Vivian. 2002. *The Future of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- The Economist*. 2019. 1. 29. “Slowbalization: The Steam Has Gone out of Globalization.”
- The World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Walter, Andrew and Xiaoke Zhang. 2012a. “Debating East Asian Capitalism: Issues and Themes.” In Andrew Walter and Xiaoke Zhang, eds. *East Asian Capitalism: Deversity, Continuity, and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2012b. “Understanding Variations and Changes in East Asian Capitalism.” In Andrew Walter and Xiaoke Zhang, eds. *East Asian Capitalism: Deversity, Continuity, and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- WTO. 2020. *World Trade Statistical Review 2020*. Geneva: WTO.

## Abstract

## Continuity and Changes in the Korean Development Model since the Global Financial Crisis of 2008

Sang-Woo Yoon Dong-A University

South Korea's (hereafter, Korea) development model, which achieved high growth through the developmental state in the early industrialization era, was converted to a neoliberal economic model after the 1997 Asian financial crisis. Korea's neoliberalism has the characteristics of 'developmental neoliberalism', in which the inertia of the developmental state remains strong. Through this, Korea was able to maintain solid growth in the 2000s. However, as the economic conditions deteriorated after the Global Financial Crisis of 2008, uncertainty in the development model is increasing. This study aims to analyze the continuity and change of Korea's development model since the Global Financial Crisis (2008-2019). The continuity of Korea's development model is that the developmental neoliberalism was maintained without any reversal or qualitative change even in the 2010s. The changes in Korea's development model can be attributed to the following three aspects. First, all governments in the 2010s reinforced their industrial policy interventions in innovative industries, thereby strengthening the developmentalist nature more than in the previous period. Second, because of increasing fragmentation of Korea's development regime, institutional cohesion of the state apparatus is declining. Third, while the export-led growth system established by large corporations since the 2000s was a key driver of growth, the system

is gradually facing limitations due to the decline of world trade and globalization after the Global Financial Crisis.

**Keywords |** South Korea, developmental neoliberalism, development regime, Global Financial Crisis of 2008, innovative growth, export-led growth regime