

국가유형과 국가주도적 발전: 중국의 경제발전을 중심으로

김시윤*

국가와 경제발전에 대한 통례적인 시각에서 신자유주의는 국가를 강한 국가와 약한 국가의 두 가지 유형으로 분류하여 왔다. 그리고 강한 국가는 약탈적 국가로 변질되기 쉽기 때문에 경제적 성과에 대해서 약한 국가는 더 좋은 국가로 인식되어 왔다. 이러한 논리에 바탕을 두면서 그들은 시장으로의 회귀와 국가주도적 발전전략의 포기를 강조하여 왔다. 그러나 신자유주의적 처방의 결과는 그들의 기대와는 거리가 멀었으며 오히려 많은 발전도상국에서 경제적 위기와 침체를 초래하였다. 이러한 원인은 다양하게 설명할 수 있지만 가장 중요한 것은 국가의 성격에 대한 잘못된 이해와 잘못된 발전전략에 있다고 볼 수 있다. 국가에 대한 신자유주의적 사고의 중요한 문제점은 다양한 국가형태가 존재한다는 점을 간과하고 있다는 것이다. 더욱이 강한 국가는 약탈국가로 변질하기 쉽다고 보면서 강한 국가에 의한 국가주도적 발전의 유용성을 고려하지 않았다는 것이다. 이에 본 연구에서는 새로운 국가유형론을 토대로 신자유주의적 국가론을 비판하고 중국 경제발전의 분석을 통하여 국가주도적 발전의 유용성을 재평가하고자 한다.

주제어: 국가유형, 약탈국가, 발전국가, 약한 국가, 국가주도적 발전

I. 서론

1980년대는 발전도상국에서 경제성장을 촉진하는데 중요한 역할을 한 국가에 대한 평가에 급격한 변화가 일어난 시기였다. 세계경제의 위기축적과 아프리카, 라틴 아메리카 및 동유럽에서 행하여진 국가개입의 비효율성에 의해 1940년대 이

* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경일대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 국가-기업관계, 거버넌스 등이다(E-mail: sykim@kiu.ac.kr).

후 인정되어온 국가주도적 발전은 지적, 정치적 정당성을 상실하였다. 그리고 그 반동으로 정책결정자와 정치엘리트는 시장기반적 경제로의 회귀를 요구하여 왔다. 따라서 신자유주의적 정책은 1980년대 이후 국제 경제, 정치영역에서 지배적인 위치를 차지하게 되었다.

그러나 지난 30여년간 발전의 지배적인 패러다임으로 인정되어온 신자유주의는 특히 2000년대 초부터 논란과 비판의 대상이 되어 왔다(Weyland, 2004; Huber & Solt, 2004; Elliner, 2006; Vargas Llosa, 2005: 23). 현실은 경제를 개방하고 국가의 역할을 최소한으로 유지하는 국가들은 변함없이 급격한 경제성장을 경험할 것이라는 신자유주의의 주장과는 거리가 멀었기 때문이다. 신자유주의를 수용한 지역, 즉 라틴아메리카와 아프리카 국가들의 경제적 성과는 국가개입과 경제개방이라는 혼합적 방법을 추구한 중국, 인도 및 베트남과 같은 아시아 국가들의 성과에 비해 훨씬 뒤처지고 있었다(Amsden, 2007; Kohli, 2007). 그리고 실제의 경제적 기록도 신자유주의의 낙관적인 예상과는 일치하지 않았다. Wolf(2004)에 의하면 강력한 국가개입의 시대인 1950년대부터 1970년대 후반 사이에 일인당 GDP의 세계 성장률은 2.93%를 기록하는 반면 신자유주의 시대인 1970년대 후반부터 1990년대 후반 사이에는 1.33%를 보여주고 있다. 또한 Chang & Grabel(2004: 17)에 의하면 발전도 상국에서 1인당 국민소득은 1960-1980년 동안 3%에서 1980-2000년 동안에는 1.5%로 감소되었다. 그리고 특정지역인 사하라 이남의 아프리카 국가들은 1980-2000년 사이에 1인당 GDP가 약 15%정도 떨어졌다. 따라서 신자유주의 실험의 결과로서 우리는 최근의 인간 역사에서 보지 못했던 비참함, 불평등 그리고 절망을 경험하였다고 할 수 있다(Chang & Grabel, 2004: 205).

본 연구에서는 신자유주의의 경제적 실패에 대한 경제적 분석을 재시도 하자는 것은 아니다. 그러나 이러한 경제적 실패는 신자유주의의 패러다임 특히 신자유주의적 국가에 대한 신중한 분석을 요구한다고 본다. 그리고 정책결정자들이 발전에 대한 신자유주의적 처방의 실패에 대한 대안을 구축하려 한다면 신자유주의 발전 전략과 국가주도적 발전전략을 재평가하는 것 또한 중요한 일이라고 생각한다.

신자유주의는 그동안 국가를 강한 국가 대 약한 국가라는 이분법적 시각으로 보아왔다. 그리고 강한 국가의 약탈적 행위를 비판하면서 약한 국가를 더 좋은 국가라고 인식하여 왔다. 또한 이러한 논리에 바탕을 두면서 시장으로의 회귀와 국

가주도적 발전전략의 포기를 강조하여 왔다. 그러나 신자유주의적 처방의 결과는 그들의 기대와는 거리가 멀었으며 오히려 많은 발전도상국에서 경제적 침체와 위기를 초래하였다. 이러한 원인은 다양하게 설명할 수 있지만 가장 중요한 것은 국가의 성격에 대한 잘못된 이해와 그에 따른 잘못된 발전전략에 있다고 볼 수 있다. 국가에 대한 신자유주의적 사고의 문제점은 국가유형을 너무 협소하게 분류함으로써 더 많은 다양한 국가형태가 존재한다는 점을 간과하고 있었다. 더욱이 강한 국가는 약탈국가로 변질하기 쉽다고 보면서 강한 국가의 국가주도적 발전의 유용성을 고려하지 않는 단순 논리의 우를 범하여 왔다. 이에 본 연구에서는 새로운 국가유형론을 토대로 신자유주의적 국가론을 분석, 비판하고 중국 경제발전의 사례를 통하여 국가주도적 발전의 유용성을 재평가하고자 한다.

II. 신자유주의 국가이론

1. 신자유주의와 국가

지난 30여년 동안 많은 국가에서 공공 담론과 국가 양식을 지배하여 온 신자유주의는 1970년대의 경제적 위기, 1980년대의 신우익 정부의 등장과 함께 시작한 일련의 상호연계된 변화를 통해 발생하였다. 그리고 신자유주의는 권력균형, 정치경제적 권력의 사회적 형태 그리고 일상 생활패턴에 있어서 역사적 전환점이 되어 왔다. 신자유주의의 기본적 관념은 국가는 개인의 재산권과 계약을 보호하는 것 외에는 그 역할을 제한하여야 한다는 것이다. Friedman은 국가들은 신자유주의를 채택하여 나아가야 한다고 주장하면서 사부문을 경제성장의 엔진으로 만들어야 한다고 주장한다. 그리고 동시에 국가관료제의 크기를 줄여야한다고 강조하고 있다(Albo, 2002: 46). 신자유주의는 국가를 시민사회 위에 위치하여 사회전체의 이익을 위하여 경제적 기능에 개입하는 존재에서 자본의 이익을 촉진하기 위하여 행동하는 존재로 변화하여야 한다고 본다. 이러한 국가의 변화는 때때로 국가의 퇴각으로 불리어지는데 이는 소비자, 투자자 그리고 생산자로서부터 사유화를 수행하는 새로운 역할자로서의 변화에서 명백히 나타나고 있다(Patnaik, 2006).

1990년대 중반 신자유주의의 선봉자인 세계은행은 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르 등을 포함한 동아시아 국가들이 어떻게 그들의 경제를 발전시켰는가에 대하여 논의하였다. 이 논의에서 세계은행은 그 이유를 동아시아 국가들의 외부지향적 경제성장에 돌리고 있다. 세계은행에 의하면 동아시아 국가들의 정책은 내부지향적 정책에 대비하여 수출 성과를 올리는데 맞추어져 있다고 한다. 즉 그들은 시장 메카니즘의 기본을 올바르게 함으로써 경제적 성공을 이룩하였다는 것이다. 시장은 특효약(magic bullet)이기 때문에 국가를 경제로부터 축출하는 것이 더 낫다고 본다. 그리고 세계은행은 국가개입에 대하여 두 가지 결론을 끄집어내었다. 첫째, 국가에 의한 산업정책은 일반적으로 성공적이지 않았다는 것이다. 둘째, 어떤 산업 정책은 성공적이었다고 하더라도 동아시아 국가들의 성공은 국가에 의한 시장개입 때문이 아니라 시장개입에도 불구하고 때때로 발생하였다는 것이다(Tzeng, 2005: 5-6).

이와 같이 신자유주의는 국가에 대해 매우 비판적이다. 산업화를 촉진하기 위하여 국가의 개입을 요구하는 발전경제학과는 달리 신자유주의는 국가를 발전의 방해물로 인식한다. 시장을 자원배분에 있어서 가장 효과적인 메카니즘이라고 보는 신자유주의 이론은 최소국가를 주창한다. 국가주도적 발전의 포기라는 환상을 가지면서 신자유주의는 국가란 시장의 왜곡을 창출하므로 축소되어야 한다고 주장한다(Menocal, 2004: 766)²⁾.

2. 신자유주의의 국가유형론

국가와 경제발전에 대한 신자유주의의 이론적 토대로서 신고전주의 경제학은 국가를 강한 국가와 약한 국가의 두 가지 유형으로 분류한다(Klitgaard, 1991). 그리고 강한 국가는 전형적으로 발전을 위한 개입주의 전략을 선택한다고 본다. 이러

2) 이러한 신자유주의적 사고를 가장 잘 설명하고 있는 대표적인 연구는 Bates(1984)의 아프리카 국가에 대한 분석이다. Bates는 아프리카 사하라이남 국가의 농업정책을 분석하면서 이들 국가들이 왜 농부의 이익에 반하며 농업부문을 개혁하는데 실패하는가에 대하여 연구하였다. 여기서 Bates는 합리적 선택의 분석틀을 사용하면서 아프리카 국가에서 가장 기본적인 문제는 시장의 자연스러운 작동을 방해하는 국가의 개입이었다고 본다. 국가개입은 경제적 논리와는 맞지 않는 정치적 논리가 작동하도록 만들었으며 지대추구자들로 구성된 약탈국가를 만들었다는 것이다(Menocal, 2004: 766-67).

한 개념은 주로 과거 라틴 아메리카의 강한 국가의 예에 근거를 두고 있는데, 라틴 아메리카의 국가개입은 주로 포퓰리즘, 수입대체화 그리고 시장의 규제적 조정을 포함하며 재분배적 목표를 추구하도록 고안되었다고 주장한다(Dornbusch & Edwards, 1991).

신고전주의 경제학에 의하면 발전도상국이 강한 국가를 채택하는 이유는 민간 부문이 경제성장에 필요한 대규모의 공공투자를 공급할 수 없기 때문이라고 한다. 그러나 현실에서 강한 국가는 그들의 지도자들을 위한 권력을 추구하는 것으로 끝나며 엘리트주의, 부패 그리고 자원의 비효율적 분배를 초래한다고 본다. 따라서 국가주도적 발전전략에 대한 환멸은 약한 국가를 옹호하도록 하였다. 약한 국가는 시장을 내버려둠으로써 성장을 촉진시킨다. 그러므로 약한 국가는 안정되고 신뢰할 수 있는 화폐와 사유재산권을 수행할 수 있도록 고안된 강력한 법체계를 공급하는 것 이상을 하지 못하도록 요구된다. 그러나 반면에 약한 국가는 역사적으로 볼 때 관료제와 지대추구적 엘리트에 의한 경제정책의 왜곡과 포획을 막을 수 없었다. 그러므로 강한 국가 대 약한 국가라는 전통적인 이분론은 경제적 성과를 육성하거나 방해하는 국가의 능력을 설명하는 데 실패하였다. 특히 한국, 대만 등을 비롯한 동아시아의 높은 경제적 성취를 이룩한 국가들은 전통적인 신고전주의가 주장하는 국가유형의 오류를 잘 입증하고 있다. 동아시아에서 강한 국가들은 민간부문이 경제성장에 중요한 기여를 하도록 유도할 수 있었다. 한편 예상과는 달리 인도네시아, 필리핀 같은 약한 국가들은 강력한 민간부문을 육성하지 못하였다. 그리고 실제로 국내 수요를 창출하고 자본과 기술을 축적하는데 있어서 강한 국가들보다 훨씬 덜 성공적이었다(Root, 2001: 565-66).

이에 동아시아 국가의 경제적 성공에 대응하여 국가이론의 새로운 세대가 출현하였는데, 신제도주의로 불리는 그들은 경제발전을 촉진하는데 있어서 강한 국가의 긍정적 역할을 주장하였다(Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1992). 그들은 약한 국가를 선호하는 신자유주의적 국가론은 이미 19c 후반 유럽의 일부국가에서 보여주는 명백한 사실들을 설명할 수 없기 때문에 비판받아야 한다고 본다. 왜냐하면 사회의 이익집단으로부터 어느 정도 자율적인 관료제를 통해 작동하는 국가는 일부 후발 경제국가에서 경제발전의 중요한 행위자로서 역할을 보여주었기 때문이다.

그러나 다른 한편 이와 같은 신제도주의 발전이론의 출현은 국가이론에서 양극단적인 시각을 초래하기에 이르렀다. 즉 하나는 강한 국가를 경제발전에 방해물로 보는 견해이고 다른 하나는 강한 국가를 경제성장의 본질적인 요소로 간주하는 극단의 양 시각으로 나뉘어졌다. 그런데 이와 같은 시각 모두는 상당부분 진실을 설명하지만 발전도상국의 다양한 경제적 성과를 설명하는 데는 매우 제한적이라는 문제점을 가진다. 먼저 신고전주의의 강한 국가 대 약한 국가라는 전통적 시각은 동아시아의 경제발전을 육성한 국가의 능력을 적절히 설명할 수 없다. 오히려 동아시아 지역에서 강한 국가는 민간부문이 경제성장에 주요한 기여를 하도록 만듦으로써 경제성장에 긍정적 기여를 했으며 따라서 강한 국가의 필요성이 강조되어 왔다(Wade, 1990: 337-42).

이렇게 볼 때 신고전주의 경제이론의 강한 국가 대 약한 국가라는 이분법은 국가와 경제발전의 관계를 이해하는데 큰 도움을 주지 못하였다. 즉 신고전주의 경제이론은 강한 국가에 속하는 국가들이 발전국가로 나아갈 수 있다는 사실을 인식하지 못하였다. 따라서 약한 국가는 좋은 것이며 강한 국가는 나쁜 것으로 보아 왔다. 그러나 다른 한편 강한 국가의 유용성을 주장하는 신제도주의 발전이론 역시 강한 국가의 유형의 차이를 구분하는데 주의를 두지 않았다. 신제도주의는 신고전주의 경제이론의 견해에 타당한 비판을 제시하였지만 그들 역시 왜 어떤 강한 국가는 경제발전을 촉진시켰지만 반면 또 다른 강한 국가들은 경제성장에 해를 끼쳤는지를 충분히 설명하지 못하였다. 따라서 강한 국가 대 약한 국가라는 전통적 이분론은 국가와 경제발전의 관계를 이해하는데 적절하지 못하다. 그러면 강한 국가를 경제발전에 대한 장애물로서 보는 신고전주의 시각과 강한 국가의 유용성을 주장하는 신제도주의의 견해를 어떻게 조화시킬 수 있는가? 신고전주의의 시각과는 달리 강한 국가는 한 가지 유형만을 가지는 것이 아니라 두 가지 유형으로 변화할 수 있다고 본다면 이러한 문제는 해결될 것이다. 즉 강한 국가를 강화하면서 약탈적인 국가와 강화하면서 발전적인 국가라는 두 가지로 유형화한다면 강한 국가들의 서로 다른 경제적 결과를 잘 이해할 수 있을 것이다(Root, 1996: 142-42).

Ⅲ. 국가유형과 국가주도적 발전

1. 신국가유형론

신고전주의 경제이론의 이분론적 국가유형론을 체계적으로 비판하며 다양한 국가모델을 제시한 대표적인 논의는 먼저 Evans(1989)에 의해 이루어졌다. Evans는 국가에 대한 신자유주의적 시각을 비판하면서 국가의 다양한 모델을 제시하였다. 그는 국가를 약탈국가, 발전국가 그리고 중간적 국가(intermediate state)로 구분하고 자이레를 약탈국가로, 일본을 발전국가로 그리고 브라질을 중간적인 경우로 보았다. Root(2001) 역시 국가에 대한 이분론적 시각을 비판하면서 강한 국가를 더욱 세분화하였다. 즉 그는 국가유형을 먼저 강한 국가와 약한 국가로 나누고 다시 강한 국가를 강하고 무제한적인(strong and unlimited) 국가와 강하지만 제한적인(strong and limited) 국가로 나누어 국가유형을 세 가지 유형으로 분류하였다. 더욱 최근에 Kohli(2007)는 국가의 역사적 패턴에 따라 국가를 신가산제(neopatrimonial) 국가, 응집적(cohesive) 자본주의국가 그리고 분열된 다층계급(fragmented-multiclass)국가의 세 가지로 유형화하였다³⁾. 결국 이들은 명칭은 서로 다르지만 공통적으로 약한 국가와 대비되는 강한 국가를 더욱 세분화시켜 세 가지 유형으로 분류함으로써 다양한 국가 특히 발전도상국에 있어서 경제성장과 쇠퇴를 분석하고 있다. 여기서는 이들의 주장에 바탕을 두고 새로운 국가유형을 강한 약탈국가, 강한 발전국가 그리고 약한 국가로 나누고 그 특징들을 살펴보고자 한다.

국가의 첫 번째 유형으로서 강한 약탈국가(이하 약탈국가)는 자주 자유재량적인 양식으로 행동함으로써 민간부문의 부를 약탈하는 존재이다. 법적으로 규정된 한계를 넘어서 약탈국가는 개입주의적이고 몰수적인(confiscatory) 행동을 보여준다. 시장을 뜻대로 변경할 수 있는 약탈국가는 민간부문의 발전을 가져오지 못한다. 시장의 참여를 유도하기 위하여 약탈국가는 독점적 권한, 차별관세 또는 보조금 등의 특권을 제공하지만 이 같은 행동은 민간부문의 지대추구를 초래하고 결국 사회적 부의 손실을 가져온다. 그리고 약탈 국가의 정치적, 관료적 재량권은

3) 여기서 신가산제 국가, 응집적 자본주의 국가 및 분열된 다층계급국가는 일반적으로 각각 약탈국가, 발전국가 및 약한 국가에 해당된다. 자세한 것은 Kohli(2007)을 참조할 것.

특정한 집단의 지지를 얻기 위하여 그들에게 과도한 이익을 약속하는데 이러한 행동은 경제투자를 감소시키고 개혁의 결과를 손상시키면서 정치적 위험을 가져 온다(Root, 2001: 567-68). 대표적인 약탈국가로는 아프리카의 자이레와 나이지리아를 들 수 있다. 이러한 국가들은 현대국가의 모습을 가짐에도 불구하고 관료들이 공공자원을 그들 개인적 자산으로 취급하기 때문에 신가산적 국가라고도 불린다. 그리고 독재국가 또는 명목적인 민주주의국가로 조직되었든 간에 이들 약탈국가 하에서 국가주도적 발전은 파멸을 초래하여 왔다(Kohli, 2007: 3).

국가의 두 번째 유형으로서 강한 발전국가(이하 발전국가)는 재산권을 구축, 유지할 수 있도록 하고 이러한 권한이 침해당하지 않도록 할 수 있는 강한 존재이다. 그리고 국가는 경쟁적인 민간부문을 유지할 수 있는 규칙을 채택할 수 있으며 불가피하게 시장에의 접근을 독점화하려는 정치적 힘에 반응하는 것을 막을 수 있을 정도로 강한 존재이다(Root, 2001: 568). 이러한 발전국가는 동시대의 발전도상국에서 볼 수 있는 약탈국가와는 전혀 다른 형태의 국가이다. 응집적 자본주의의 국가라고도 불리는 이 발전국가는 정치적 효과성이라는 선상에서 약탈국가의 반대편에 자리한다. 발전국가는 응집적인 정치구조 즉 사회 깊숙이 침투한 중앙집권적이고 목적을 가진 권위구조로 특징지어진다(Kohli, 2007: 3-4). 대표적인 발전국가로는 한국, 싱가포르 그리고 대만과 같은 높은 경제적 성과를 이룩한 국가들을 들 수 있으며 이들 국가는 일반적으로 국가의 정치적 기능과 경제적 기능을 분리하는 메커니즘을 채택하고 민간부문의 이윤에 대한 관료의 재량권 행사를 제한함으로써 경제발전을 이끌었다(Root, 2001: 568).

약탈국가와 발전국가라는 양 극단의 중간에는 세 번째 국가유형으로서 약한 국가가 존재한다. 약탈국가와 달리 약한 국가 역시 공적 권위를 가지며 지도자가 공공정책과 수행에 책임을 진다. 그러나 발전국가와는 달리 약한 국가 하에서 공적 권위는 좀 더 분열되어 있고 광범위한 계급적 제후에 의존한다. 즉 약한 국가는 응집적인 발전국가처럼 목표를 구체적으로 정의하고 그 목표를 효과적으로 추구할 수 있는 위치에 있지 않다. 그것은 약한 국가의 지도자들은 발전도상국의 다른 유형의 지도자보다 더욱 정치적 지지를 필요로 하기 때문이다. 이러한 범주에는 인도와 브라질이 속하는데 이들 국가들은 응집적인 정치구조를 가지지 못하고 분열되어 있으며 따라서 단일의 목표를 세우고 목표를 달성하기 위한 자원을 추출할

수 있는 국가 능력을 가지지 못하는 유형이다(Kohli, 2007: 4; Acemoglu, 2005: 1202).

2. 국가유형과 국가주도적 발전

만약 발전도상국에서 국가가 약탈국가, 발전국가 그리고 약한 국가로 좀 더 다양하게 분류될 수 있다면 다음의 중요한 문제는 이러한 다양한 국가들이 어떻게 경제적 결과에 영향을 미치는가를 분석하는 것이다. 한편 국가 유형에 따른 개입의 상대적인 효과를 이해하는 데에는 국가가 어떻게 조직화되고 민간부분과 어떠한 관계를 가지고 있는지를 아는 것이 중요한 변수가 된다. 아마도 다른 것이 동일하다면 발전도상국에서 경제발전에 가장 효과적인 환경은 발전국가의 존재와 경제 성장에 대한 발전국가의 공약이 기업들의 요구와 일치된 경우이다. 즉 국가를 일종의 국가지도의 회사형태(예컨대 한국주식회사)로 변화시킬 때 가장 빠른 성장을 가져올 수 있다고 본다.

성장지향적인 발전국가는 잘 고안되고 수행된 정책을 통해 산업을 발전시킴으로써 높은 경제성장률에의 공약을 추구한다. 정책수단들은 다양하지만 일반적으로 기업들이 직면하는 공급과 수요의 제약을 없애는 데 목표를 둔다. 이와 같은 수단들은 어떤 면에서는 직접적이고 또 어떤 면에서는 간접적으로 이루어진다. 한편 특정 정책들 간의 중요한 차이를 보여주지만 발전국가에 의해 채택된 대부분의 정책들은 확고하고 단호한 성장률에의 공약을 반영한다. 때때로 이것은 가격을 올바르게 하는 것을 요구하지만 자주 환율절하, 수출보조금 및 임금삭감과 같은 가격왜곡을 요구한다. 이에 반해 약한 국가는 경제성장 뿐만 아니라 재분배, 정당성 그리고 국가주권과 같은 여러 가지 중요한 목표들을 동시에 추구한다. 그리고 이러한 국가에서 국가와 기업 간의 목표 일치는 거의 이루어지지 않는다. 왜냐하면 약한 국가에서는 응집적인 국가권력이라는 정치적 조건과 국가-기업엘리트 간의 연합은 잘 이루어지기 어렵기 때문이다. 그 결과 약한 국가의 지배엘리트들은 분열적인 정치구조를 가진 국가를 통치하며 이에 따라 국가목표를 좀 더 광범위하게 정의한다. 따라서 약한 국가의 혼합된 정치적 목표들은 발전정책을 선택하고 추구하는데 있어서 발전국가와는 다른 결과를 가져온다. 먼저 지배엘리트들은 경제성장이라는 목표를 위한 국가개입을 덜 강조한다. 그리고 분산된 목표들은 다

양한 집단과 개인들이 단기적 이익을 위해 국가자원을 포획하도록 만든다. 따라서 정책형성은 더욱 정치화되며 정책형성과 집행이 한 방향으로 움직임으로써 나오는 정책 효과성은 매우 낮아진다(Kohli, 2007: 4-6).

한편 경제성장에 가장 나쁜 환경은 지배엘리트들이 국가를 자신들의 개인적 권력 확대의 영역으로 보는 약탈국가이다, 약탈적 국가개입은 자주 단기적인 정치적 지지를 구축하기 위한 필요성이나 개인적 욕심에 의해 발생한다. 따라서 이와 같은 환경에서 국가와 민간부문은 자주 부패적인 관계가 된다. 그리고 약탈국가는 민간부문을 강화시키는 대신에 희소한 경제자원을 약탈하고 생산적인 투자 외의 곳으로 자원을 빼돌린다. 더욱이 정치적 불안정, 모순적인 정책 및 개인적 이익을 위한 공공자원의 도둑질은 경제성장을 촉진하기 위한 국가주도적 노력에 흠집을 낸다. 그러므로 발전국가처럼 약탈국가 역시 경제에 깊숙이 개입하지만 그 결과는 재앙적인 것이 된다(Kohli, 2007: 6-7).

이렇게 볼 때 국가의 정치가 어떻게 조직화되고 국가권력이 어떻게 사용되는지에 따라 국가 유형은 경제 환경에 결정적으로 영향을 미친다는 것을 알 수 있다(Pankaj, 2007: 322-23). 따라서 국가개입이 항상 경제에서의 비효율성과 왜곡을 가져온다는 신자유주의적 주장은 받아들이기 어렵다. 또한 자유방임이라는 요구에 부응하는 최소국가가 발전도상국에서 급격한 경제성장을 초래하였다는 가정 역시 충분한 증거가 없다. 오히려 많은 증거들은 후기후발산업화는 언제나 국가의 보호라는 조건하에서 시작하였다는 것을 설명해주고 있다. 그리고 국가와 기업의 이익이 일치하는 발전국가의 개입은 경제발전에 긍정적인 효과를 미쳤다는 것을 보여주고 있다.

IV. 중국의 사례

1980년대 이후부터 번성한 신자유주의적 발전전략은 라틴 아메리카나 아프리카에서는 오히려 낮은 경제성장, 대규모 실업, 사회적 쇠퇴 그리고 정치적 저항 등을 초래하여 왔다. 신자유주의 하에서 이러한 지역들의 경제적 성과는 기대했던 것보다 낮았고 약속했던 것에 훨씬 덜 미쳤다. 1990년대 이후로 경제적 불평등은

현저하게 증가하였고 경제성장은 훨씬 뒤쳐졌다(Elliner, 2006; Gereffi, 2009: 38-39). 그러나 같은 시기 즉 1980년대부터 2000년대 초까지 이 지역들과 다른 국가주도적 발전 전략을 추구해온 중국은 급격한 경제성장을 이룩하였다. 1980년대 중반 이후 중국의 경제는 놀랄만한 속도로 확대되어갔다. 이시기에 중국GDP는 매년 약9% 정도로 증가되었고 수출은 매년 12.4%이상 성장하였다. 더욱이 2000년 이후로는 해마다 10%이상의 성장률을 보여주고 있다(IADB, 2005).

중국 국가는 1980년대 이후 선진산업경제를 따라잡기(catch-up) 위한 경제발전을 동기화하며 지도하여 왔다(Nee & Oppper, 2007: 95-6). 이 시기에 중국은 확실히 1950-60년대의 일본과 1970년대의 한국과 중요한 특징을 공유하고 있었다. 경제성장은 수출지향적 산업, 높은 저축률, 제조업인구의 급격한 증대 그리고 산업정책 등 강력한 국가개입에 의해 추진되었다(Kroeber, 2006). 따라서 중국의 경제발전 역시 국가주도적 발전의 범주에 속하며 한국 및 대만과 같은 동아시아 국가의 발전전략과 유사한 양상을 보여주고 있었다(Burton, 2005; Zhu, 2004; Lan, 2009: 327).

여기서는 먼저 국가주도적 발전의 일환으로서 중국 산업정책의 내용과 그 수단들을 살펴본다. 그것은 산업정책이란 미래의 경제발전을 위해 중요한 것으로 인식되는 부문에 자원을 배분하는 국가주도적 발전전략이기 때문이다. 또한 동아시아 경제발전에 있어서 국가주도적 발전에 대한 논의는 자연스럽게 산업정책에 대한 논의로 연결되기 때문이다. 그리고 산업정책을 효과적으로 수행하기 위한 조건으로서 중국이 어떻게 발전국가로 변화되어 나갔는가를 분석한다. 발전국가의 지표 또는 특성으로는 Evans(1989)와 Fritz & Menocal(2006)이 주장하는 관료제의 능력과 친밀한 국가-기업 관계를 중심으로 살펴본다⁴⁾.

4) Evans는 국가주도적 발전의 효과성을 가져올 수 있는 발전국가는 베버리안적 국가관료제의 존재여부에 달려있다고 주장한다. 그리고 그는 잘 훈련된 관료가 어떻게 경제발전을 동기화하고 지도할 수 있는지를 설명하기 위하여 관료들이 기업의 전략적 행동에 직접적으로 개입한 일본의 통산성에 주목하였다(Evans, 1989: 574). 한편 국가의 능력만이 발전국가의 충분조건은 아니다. 일반적으로 국가는 더 나은 발전목표를 세우기 위한 기업의 정보와 노-하우를 필요로 한다. 따라서 국가와 기업 간에 목표와 정책에 대한 협상과 협력을 위한 제도적 통로가 필요하다(Fritz & Menocal, 2006).

1. 중국의 산업정책

1) 산업정책의 내용과 주체

동아시아 신흥국가와 마찬가지로 경제발전에 대한 중국 국가의 국가주도적 발전은 산업정책으로 구체화되어 왔다. 개혁 및 개방 이후 중국 국가는 일본 및 한국 등의 산업정책을 재현하여 경제성장을 이룩하고자 하였다. 그것은 동아시아의 급격한 경제성장은 적어도 부분적으로 산업정책의 결과로서 인식되었기 때문이다. 즉 시장경제로의 전환시기에 있어서 산업부문간 자원배분에 대한 중국 국가의 개입은 점차적으로 중앙계획체제에서 신흥산업국가와 유사한 산업정책체제로 이동하였다. 그리고 과거 중앙계획체제의 유산은 국가가 경제정책결정에서의 중요한 역할을 계속적으로 수행하여 나가도록 만들었다. 과거 중국에서 산업정책 자체가 전혀 없었던 것은 아니었으나 이는 국가의 기업에 대한 정책지시 또는 중앙계획의 집합에 불과하였다는 점에서 동아시아 발전국가의 산업정책과는 구분된다. 실제로 중국은 1980년대 중반에 이르러서 동아시아 국가의 산업정책을 모델로 하여 자신의 산업정책을 제도화 해왔다(Ding, 2000: 9).

1980년대 중반 이후 국가는 산업정책에 특별한 관심을 두었으며 1987년 제1차 산업정책을 공표하였다. 1970년대 후반부터 1987년까지 중국의 발전전략의 가장 뛰어난 특징 중의 하나는 분권화였다. 그러나 이러한 10년간의 분권화전략은 경공업과 중공업간의 심각한 병목현상을 초래하였다. 지방은 경공업을 촉진시키는데 몰두한 반면에 중공업과 사회간접자본에 거의 투자를 하지 않았는데 이는 중국의 발전 잠재력의 쇠퇴를 가져왔다. 따라서 중앙 정부는 불균형적인 발전 문제를 수정할 필요성을 느꼈으며 이것은 결국 산업정책을 착수하게 만들었다(Eun & Lee, 2002: 7).

즉 국가는 ‘국민경제와 사회발전 제7차 5개년계획’의 ‘산업구조와 산업정책’이라는 항목에서 에너지, 원자재 산업의 발전을 가속하고 동시에 일반 가공 산업의 발전 속도를 통제하여 둘 사이에 조화를 이룰 수 있도록 한다는 것을 목표로 하는 산업정책을 제시하였다. 그리고 이 정책목표를 달성하기 위하여 투자에서 이들 산업을 우선적으로 배려하는 것 이외에 다음과 같은 정책수단을 사용하였다. 중앙정부는 물론이고 각 부문과 지방의 예산외 자금에서 일정한 비율의 건설기금을

징수하였다. 또한 석유부문의 기업에게는 목표량을 넘어서는 초과생산량에 대해서는 수출할 수 있는 권한을 주었다. 그리고 에너지, 교통, 통신, 원재료 공업의 기본건설에 대해서는 5년 이하는 5.76%, 6-10년은 6.48%, 11년 이상은 7.2%의 특혜금리를 적용하는 정책금융을 실시하였다(이남주, 2001: 2).

한편 1990년대 들어 중국의 산업정책은 좀 더 능동적인 방향으로 변화하였다. 산업정책의 목표가 과거의 균형발전에서 산업구조의 고도화로 전환하였다. 1990년대 초 중국의 산업정책은 산업구조의 고도화라는 목적을 달성하기 위하여 미리 중점발전 대상을 선정하고 이러한 산업의 발전을 지원하기 위하여 각종 지원을 행하는 방향으로 변화하였다(이남주, 2001: 4). 1992년 10월 중국공산당 제14차 전국대표회의에서 강택민이 행한 정치보고에서 원재료산업, 기초산업, 기초시설의 건설을 강화하는 것과 함께 기계, 전자, 석유화학, 자동차산업 등을 적극적으로 육성하는 지주산업 발전정책이 처음으로 등장하였다. 그리고 그 후 1994년 제8차 5개년계획을 끝내기 전에 국무원(State Council)이 ‘90년대 국가산업정책강요’를 공포함으로써 제2차 산업정책은 시작되었다.

이 정책강요는 기초공업, 지주산업을 중점 발전대상으로 정하고 이들 산업의 발전을 촉진하기 위한 지원 정책의 방향을 제시하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이와 함께 정책강요는 위의 산업구조정책과 함께 산업조직정책 및 산업기술정책의 방향을 제시하였다. 또한 국가계획위원회(State Planning Commission)가 산업정책에 대한 연구와 작성을 책임지고 산업정책을 총괄하는 기관임을 분명히 하였다. 그리고 이 정책강요에 근거하여 국가계획위원회는 자동차, 통신, 운송, 건설, 전자, 기계, 화학 산업 등 특정부문의 산업정책을 고안하였으며 국가적 중점산업을 지원하였다(Eun & Lee, 2002: 8; 이남주, 2001: 5).

이와 같은 산업정책의 중심적인 역할은 국가계획위원회에 의해 이루어져 왔다⁵⁾. 1952년에 설립된 국가계획위원회는 정치경제체제의 변화에도 불구하고 여

5) 1950년대 초 중국에서 경제회복과 발전은 ‘회복의 3년 이후 발전의 10년’이라는 목표 하에 두 가지 중요한 과제였다. 3년의 성공적인 경제회복과 국가권력의 집중화 이후에 중국에서는 발전계획에 우선권이 주어졌다. 그리고 이를 수행하기 위하여 일련의 제도적 장치가 만들어졌다. 이 일환으로 1952년 장기적이고 미래지향적 계획을 위해 국가계획위원회가 설립되었다(Wang, 2008). 그 후 국가계획위원회는 국가발전계획위원회(State Development Planning Commission)로 변경되었고 현재는 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission)로 국무원의 산하기관이다.

전히 중국의 발전전략과 산업정책 등을 입안하고 정책을 조정하는 역할을 담당하여 왔다. 국가계획위원회는 마오쩌둥의 사회주의체제에서 덩샤오핑 체제로 전환하는 과도기에 중공업 발전을 위한 신약진정책을 주도하였고 이후에는 조롱경제론에 입각한 경제적 관리의 역할을 수행하였다. 그리고 1990년대 초 이후 중국의 발전모델로서 동아시아 발전국가의 모델이 적용되면서 국가계획위원회는 한국의 경제기획원과 같은 선도기관으로서의 역할을 수행하여 왔다. 즉 국가계획위원회는 과거부터 담당해온 발전의 중장기 계획의 수립은 물론 거시경제적 조정 및 산업정책의 수립 등 경제정책을 담당하는 종합적인 경제기구로서의 역할을 수행하여 왔다(서상민, 2007).

좀 더 구체적으로 살펴보면 ‘정책강요’에서는 산업정책결정의 권한과 산업정책을 위한 개관 및 승인의 절차를 정의하고 있는데 국무원은 국가전체차원의 산업정책을 수립하는 권한을 가진다. 반면에 국가계획위원회는 부문별 산업정책을 고안하고 조정하는 책임을 가진다. 그리고 ‘정책강요’는 정책을 수행하기 위한 공식적인 장치와 정책의 결과를 평가하고 감시하는 시스템의 설립을 요구하고 있는데 여기에서 계획, 예산, 금융, 조세, 대내외 교역, 관세, 등의 권한을 가지는 모든 주요 국가기관들은 국가의 산업정책을 수행하는데 헌신하도록 되어 있다. 그리고 그들은 산업발전을 포함하는 어떠한 주요 정책결정을 형성하기 전에 국가계획위원회와 협의하여야 하며 국가계획위원회는 산업정책의 수행을 감시하고 평가하고 분석하기 위한 적절한 권한을 가지고 업무를 수행하도록 되어 있다(Ding, 2000: 6).

2) 산업정책의 수단

두 차례의 산업정책을 수행하면서 중국 국가는 동아시아 발전국가와 마찬가지로 다양한 산업정책수단을 사용하여 왔다. 이를 유형별로 나누어 보면 국가는 주로 여섯 가지 유형의 정책수단에 의지하여 왔다. 첫째는 차별적 금리 및 조세 인센티브로서 산업에 따라 차별적인 대출 및 낮은 금리의 국가은행대출과 다양한 조세 인센티브를 제공하였다. 두 번째는 행정지시로서 산업정책을 수행하기 위하여 국가소유기업을 폐쇄하거나 합병하기 위한 직접적인 명령을 발하는 것과 같은 행정적 수단을 사용하여 왔다. 세 번째는 가격정책으로서 전력과 수자원 공급 등에 대하여 국가가 직접적으로 가격을 통제하는 수단을 행사하였다. 네 번째는 직접

적인 재정권한을 가지는 중점 산업의 육성으로서 지방정부와 국가소유 콘소시엄은 에너지 및 통신 산업을 발전시키기 위한 건설공채(construction bond)를 발행할 수 있도록 허가하였다. 다섯 번째는 유치산업의 보호로서 수입의무, 수입쿼터, 수입허가 같은 관세 및 비관세수단을 사용하여 왔다(Ding, 2000: 9). 마지막으로 외국인투자의 인허가와 승인으로서 1990년대 이후 국가는 장려되고 허가되는 투자계획과 제한되고 금지되는 투자계획을 명확히 하기 위하여 외국인투자 지침을 정기적으로 공표하였다.

이러한 정책수단은 국가주도적 발전 기간 동안에 공식적인 산업정책을 수행하는데 중요한 역할을 수행하였다. 그러나 이 정책수단의 상대적 중요성은 서로 달랐으며 시간에 따라 변화되어 왔다. 일반적으로 가장 중요한 정책수단은 조세 인센티브정책과 외국인 투자정책이라고 볼 수 있다. 먼저 조세 인센티브를 보면 1994년 국가는 다음의 네 가지 범주에 드는 특정 기업에 소득세 면제와 감면을 부여하였다. 첫째, 첨단산업개발지역 안에 있는 첨단기업은 법인소득세의 15%를 감면받을 수 있었다. 둘째, 3차 산업 안에 속하는 대부분의 새로운 기업들은 1-2년 동안 소득세를 면제받거나 감면받았다. 세 번째, 재활용 재료를 사용하면서 생산하는 기업은 5년 동안 소득세를 면제받았다. 네 번째, 기술이전으로 인한 소득은 면제받았다. 그리고 국가에 의해 긴급하게 요구되는 프로젝트에는 제로 세율이 적용되었다. 이러한 프로젝트는 농업, 수자원관리, 에너지, 수송, 통신 등의 고정자본 투자를 포함한다(Ding, 2000: 9-11).

또 다른 중요한 정책수단은 외국인 직접투자정책이다. 1980년대 중국이 외국인 직접투자에 대한 문호를 개방한 이래로 국가는 산업정책에 의해 우선시 된 지역에 외국인 투자를 유치하기 위한 지렛대로서 국가의 거대한 시장잠재력을 사용하였다. 1993년에 국가는 재정, 통신, 정보기술, 농업생산가공 등의 영역에 외국인 투자를 끌어들이기 위한 일련의 조치를 계획하였다(Trade and Development Board, 1993). 그리고 1995년 국가계획위원회와 대외무역경제합작부(MOFTEC)는 처음으로 외국인 투자지침을 공표하였다. 원칙적으로 국가는 외국인 투자프로젝트를 4개의 영역으로 나누었다. 즉 장려되는 프로젝트, 허용되는 프로젝트, 제한적인 프로젝트 그리고 금지되는 프로젝트로 나누어졌다 이러한 원칙에 근거하여 국가계획위원회는 규칙적으로 외국인 투자의 지침목록을 만들고 개정하고 공표하였다.

외국투자의 프로젝트에 대한 정부 부처의 평가와 승인은 국가계획위원회의 투자 지침목록에 따라 이루어졌다(Ding, 2000: 12-4).

2. 중국발전국가의 형성

1) 관료제의 능력 증대

다른 동아시아의 발전국가들처럼 중국에서 산업정책의 형성과 집행은 국가의 발전전략의 중심적인 요소였다. 먼저 산업정책은 1980년대 중반 이후 구시대의 계획경제는 자유화된 시장 환경에서는 더 이상 적절하지 못하다고 인식되면서 국가에 의해 수행되었다. 국가는 경제의 구조적 개혁에서 승자산업과 패자산업을 골라내기 위한 노력으로 자주 산업의 우선순위를 재구성하였다. 그리고 효과적인 정책수행을 위해 가격통제, 조세 인센티브 및 정책금융 등과 같은 정책수단들을 이용하였다(Lu, 2000).

한편 국가는 경제발전을 유도하고 효과적인 산업정책의 집행을 위하여 가장 중요한 조건인 관료제의 능력을 향상시키기 위하여 개혁을 단행하였다. 관료제의 근대화는 개혁 시대를 통해 국가의 최우선순위였다. 마오쩌둥의 10년간의 문화혁명 은 국가 관료제를 혼란에 빠뜨리고 무능력하게 만들었다. 따라서 지배엘리트들은 관료제의 근대화는 새로운 정책들을 효과적으로 수행하는데 필수불가결한 것이라고 인식하였다. 그리고 예상대로 1980년대 수행된 행정개혁은 관료의 정책결정의 예측성을 높였고 경제계획의 불확실성을 감소시켰다(Nee & Oppen, 2006: 8).

행정개혁은 우선 개방적이고 경쟁적인 임용제도에 의해 특징되어 지는데 이는 관료의 능력을 향상시키는데 매우 커다란 긍정적인 영향을 미쳤다. 비록 1970년대의 전성기시대 보다는 관료 직에 대한 위신은 떨어졌지만 관직에 종사하는 것은 여전히 높은 사회적 지위를 가지는 것이었다. 따라서 관직에 들어가는 것은 특히 중앙정부 수준에서는 매우 치열하였고 경쟁적이었다. 이는 1994년부터 2004년 동안에 행정부 내의 각 직책의 지원자 수가 10대 1에서 18대1로 크게 증가하였다는 사실에서 알 수 있다(OECD, 2005: 60-1). 이와 병행하여 1980년대 행정개혁은 교육 받지 못하고 전문적 지식을 가지지 못했던 수많은 혁명시대의 관료들을 유능한 기술 관료들로 대체하였다. 먼저 강제적인 퇴직을 제도화함으로써 관료제를 일중

의 노인지배(gerontocracy)로부터 벗어나게 만들었다. 고위 관료의 연령제한 조건은 중앙정부와 지방정부 모두에서 시행되었으며 젊고 교육받은 관료에로의 변화는 1990년대를 걸쳐서도 계속적으로 이루어졌다. 그 결과 관료의 평균 연령은 낮아졌고 대학교육을 받은 관료의 비율은 급격히 증가하였다. 따라서 2000년대 초 고위직 관료의 80-90%가 대학졸업자였으며 전체 관료의 54.4%가 대학교육을 받은 자였다(Huang, 2004: 34-5).

한편 1980년대 초부터 시행된 퇴직제도 역시 관료의 연령을 낮추었다. 시장지향적 경제개혁의 진전을 방해하는 구시대의 관료들을 퇴출시키는 수단으로서 국가는 엄격한 퇴직 제도를 도입하였다(Nee & Oppen, 2006: 9). 1982년부터 중국 정부는 강제적인 퇴직제도(남자는 60세, 여자는 55세)를 공식적으로 채택하였다. 그 결과 1980년대를 거쳐 관료의 평균 연령은 63.6세에서 56.9세로 떨어졌다. 1980년 부(ministerial)와 성(provincial) 수준에서 관료들의 80% 이상이 60세 이상이였다. 그러나 1990년대 말 60세 이상의 관료 비율은 약 54%로 낮아졌다. 동시에 국(bureau) 수준에서 60세가 넘는 관료의 비율은 37%에서 11%로 떨어졌다. 더욱이 전체 관료를 대상으로 하면 1990년대 말 50% 이상이 40세 이하였다(OECD, 2005: 62-3).

이와 같은 개혁은 두 가지 중요한 결과를 초래하였다. 첫 번째 직접적인 결과는 높은 수준의 교육을 받은 젊은 관료들이 나이 많은 혁명시대의 관료들을 대체하였다는 것이다. 이 새롭고 젊은 관료들은 경제개혁을 지지하였으며 이전보다 더욱 실용적인 태도를 견지하고 있었다. Tang & Parish(1998)의 실증적 연구에서 보듯이 중국에서 젊고 교육수준이 높은 관료는 나이 많고 교육받지 못한 관료보다 개혁을 더욱 지지하였다. 그리고 거의 모든 경우에 있어서 더 나은 교육을 받았기 때문에 그들은 일반적으로 전임자들보다 더욱 유능하였다. 두 번째 결과는 증대된 관료의 조직개편 때문에 정부직위에서 관료의 정년보장기간이 감소되었다는 것이다. 과거의 관료제와 비교하여 엄격한 연령과 높은 교육수준의 조건을 견지하는 변화된 관료제는 젊고 고등교육을 받은 관료들에 의해 시간당 더 높은 업무수행이 이루어졌다(Huang, 1997; Li, 1998: 4).

또한 행정개혁은 능력위주의 임용시험과 교육훈련제도를 실시함으로써 유능한 관료제를 구축하였다(Nee, 2000). 1993년 이후 관료들은 또 다시 개방형 경쟁시험에 의해 선출되었으며 해마다 교육, 훈련을 받아 왔다. 그 결과 교육받은 관료의

비율은 1990년대 중반 26%에서 2000년대 초에는 62.3%로 증가하였다. 교육훈련 프로그램의 중요한 내용은 한편으로는 관료의 능력과 지방정부의 능력을 향상시키고 다른 한편으로는 부패의 기회를 없애기 위한 순환제도였다. 이 순환제도는 매 5년마다 이동하도록 되어 있는데 특히 인사, 재정, 물자관리, 허가 업무에서 근무하는 관료들에게 적용되었다. 따라서 1990년대 중후반을 거쳐 400,000명 이상의 관료들이 새로운 위치에 순환되었다(OECD, 2005: 65).

관료의 충원과 구성에 있어서 이와 같은 변화는 중국 관료제를 개인의 정치적 태도를 강조하는 도덕정치로부터 벗어나 개인의 능력과 업적이 중시되는 실적주의로의 변화를 초래하였다(Huang, 2004: 34). 그리고 이와 함께 능력위주의 평가제도와 성과위주의 인센티브제는 경제발전을 향상시키려는 관료의 동기를 강화시켰다. 중국 정부는 관료의 성과를 평가하는 자세한 기준을 발전시켰는데 기준의 대부분은 경제적 성과에 초점이 맞추어져 있다. 1991년에 발행된 지침에 따르면 지방정부의 관료는 18가지 기준에 따라 평가받도록 되어 있는데 그 중에서 15개가 경제적인 내용이었다(Whiting, 2001). 그리고 실제로도 경제적 성과에 따라 관료 특히 지방 관료의 승진이 이루어졌다(Li & Zhou, 2005).

한편 이와 같은 행정개혁과 더불어 관료의 합리성과 능력을 제고시킨 중요한 요소는 국가에 의해 부분적으로 소유되거나 또는 지원받는 새로운 기업체의 대량적인 출현이었다. 새롭게 설립된 이 기업들은 조직적 측면에서 국가소유기업과는 완전히 달랐다. 경영자는 그들 자신의 재정과 인적 자본에 기여한 기업설립자 중의 한 사람이었으며 많은 경우 기업설립자 중의 한 사람은 전직 관료였다. 따라서 경영자는 보증인으로서 국가와 함께 실질적인 통제권을 공유하였는데(Li, 1996), 이러한 반관반민기업(semi-private businesses)의 대량적인 설립은 관료들의 유인체계와 행동에 커다란 영향을 미쳤다. 먼저, 관료들에게 성과중심의 기업가정신을 심어 주었다는 것이다. 그리고 더욱 중요한 것은 관료들을 실제로 뇌물수수자가 되기보다는 기업의 주주로 변화시킴으로써 현존 관료들의 구시대적 행동양식을 변화시켰다는 것이다. 즉 구시대의 관료들은 일종의 정치적 재화를 극대화하기 위하여 상부의 비합리적인 결정을 무조건 채택하는 성향을 가졌는데 새로운 변화는 관료들의 구시대적 행태를 감소시키면서 효율성과 합리성을 향상시켰다(Li, 1998: 6).

2) 친밀한 국가-기업관계

중국에서의 국가와 기업은 큰 의미에서 동아시아 발전국가의 친밀한 국가-기업 관계의 양상을 보여준다. 중국은 정치적 시장과 경제적 시장의 중첩으로 인해 국가가 기업 수준에서 직접적으로 개입하는 기회를 가진다. 국가는 규칙을 세우는 역할뿐만 아니라 기업의 거래 및 의사결정에 적극적으로 참여한다. 한편 기업들은 성공을 위하여 시장의 신호에 반응해야 할 뿐만 아니라 관료와의 우호적 관계를 형성하여야 한다. 따라서 중국에서 친밀한 국가-기업관계는 국가와 기업 모두의 필요성에 구축되어져 왔다. 이를 구체적으로 국가의 측면과 기업의 측면으로 나누어 설명하면 다음과 같다.

① 국가의 측면

먼저 중국과 같이 기업들이 부분적으로 자유화된 국가통제경제에서 국가는 제3자로서 경제적 거래에 광범위하게 개입한다. 중국에서 시장의 결과는 수요와 공급을 균형 상태로 가져오는 시장 메카니즘을 통해서 오로지 결정되지 않는다. 기업의 거래는 여전히 국가에 의해 규제되고 통제된다. 국가는 기업의 소유지분을 통한 기업지배구조에 직, 간접적으로 개입하고 기업과의 연계를 구축한다. 물론 1994년 회사법의 시행은 국가로부터 이전의 국가소유기업에 대한 독점적 권한과 통제권을 박탈하면서 기업에 대한 국가개입의 질과 강도를 변화시켰다(Guthrie, 1999; Wong 외, 2004). 그러나 기업의 의사결정에 대한 국가 참여는 완전히 폐지되지 않았다. 국가는 주요 산업 부문에 대한 통제권을 모두 잃지 않으려는 노력 하에 기존의 국가개입구조는 여전히 유지되어 왔다(Nee & Swedberg, 2007: 117).

1990년대 중반이후 중국은 공공부문의 크기를 70%이상 축소시키는 거대한 민영화 실시하였다. 그러나 이러한 민영화에도 불구하고 국가는 여전히 대규모 기업들에 대하여 일부 통제권을 보유하고 있었다. 공사화 및 주식상장은 상하이 증권거래소에 상장된 기업들의 평균적인 국가 지분율을 기업의 전체 지분의 약 1/3까지 감소시켰다. 그러나 또 다른 1/3은 공사로 변화된 국가소유기업에 의해 보유하고 있었다. 따라서 전체적으로 볼 때 기업 지분의 약 60%는 여전히 직, 간접적으로 국가의 영향 하에 놓여있었다. 여기서 관료들은 국가소유의 지분을 대표하면서 기업위원회의 구성원으로서의 참여를 통해 기업들과 직접적인 연계를 유

지하고 있었다. 관료들은 기업의 전략적 결정에의 국가의 관심을 대신하는 자격을 가지고 있었기 때문에 비록 기업의 최고경영자인 CEO가 기업경영에 대한 완전한 통제권을 가지더라도 국가는 기업의 의사결정에 대하여 목소리를 내고 투표권을 행사할 수 있었다(Nee & Swedberg, 2007: 117-18). 이와 같이 국가의 지분소유는 기업위원회와 주주총회를 넘어서 지배구조에의 참여를 가져오게 하였다. 특히 증권거래소에 상장된 기업의 지배구조에 대한 국가개입은 그것이 합병 등과 같이 재정적 문제에 영향을 주는 중요한 결정일 때는 더욱 분명하게 나타났다(Nee 외, 2007).

비록 공식적인 정책기조가 경제영역의 합리화를 지원하기 위하여 국가와 기업의 분리를 장려하지만 실제로는 매우 모호하고 일정하지 않았다. 국가에게 기업의 지배구조에 개입할 수 있는 권한을 부여하지 않고 일반적인 주주의 역할로 제한한다는 공식적인 선언에도 불구하고 중국의 새로운 회사법은 국가소유기업의 탈정치화에 대하여 애매모호한 위치를 보여주어 왔다(Nee & Swedberg, 2007: 119).

② 기업의 측면

중국에서 관료는 물론 기업의 외부에 존재한다. 그러나 관료는 국가소유의 지분을 대표하는 위원회의 구성원으로서 기업지배구조에의 참여를 통해 기업과 직, 간접적인 연계를 유지한다. 따라서 기업가는 관료와의 친밀한 관계를 통해 우호적인 결정을 확보하고 안정적인 기업 환경을 보장할 수 있도록 노력한다. 중국 내의 외국기업의 경영자들조차 관료들과의 좋은 관계를 기업 성공을 위한 필수적인 조건으로 본다(Pearson, 1997). 서구선진경제에서는 이사회와 CEO가 기업의 성공에 있어서 전적으로 중요한 역할을 하지만 중국과 같은 통제경제에서는 관료와의 연계가 기업의 성장을 위한 중요한 요인이 된다(Peng & Luo, 2000). 이와 같이 중국에서 기업의 성공은 시장진입에 요구되는 재정적, 물질적 또는 인적 자원을 통제하는 관료들과의 관계를 형성할 수 있는 능력에 달려있다(Guiheux, 2006: 234).

그러므로 대부분의 개인이나 집단은 국가로부터의 자율성보다는 국가와 좀 더 가까운 관계를 형성하려고 노력한다. 중국의 기업에 있어서 자율성이란 오히려 무력감(powerlessness)과 같은 것이다. 자신들의 이익을 추구하고 영향력을 극대화하는데 최선을 다하는 기업가들은 국가와 연계되어지는 방법을 찾는다. 따라서

중국에서 국가-기업 관계는 동아시아의 발전국가처럼 적대적이라기보다는 친밀하고 협력적이다(Guiheux, 2006: 232-33).

이와 같은 국가-기업의 공생적 관계는 중국에서는 당연한 현상이라고 할 수 있는데 그것은 기업가들이 체제 밖에서 나타난 것이 아니고 체제의 일부분이기 때문이다. 즉 중국에서 많은 기업가들 기업을 경영하기 전에 공기업 또는 행정부의 간부였는데 국가는 관료들이 민간부문으로 진출하도록 요구하거나 장려하여 왔다(Goodman, 2001). 이와 더불어 점차 번영하는 시장경제는 많은 관료들을 퇴직 이후에 지역기업에서 직업을 찾도록 만들었다. 그리고 퇴직이후의 경력 기회를 높이기 위하여 관료들은 지역경제공동체를 지지하였으며 긍정적인 평판을 구축하려고 노력하였다(Li, 1998). 즉 관료들은 지역의 경제 행위자를 적극적으로 지원하는 기업지향적 행위자로서 평판을 구축하려고 하였다(Nee & Opper, 2006: 11-2).

V. 결론

신자유주의는 발전경제학에서 지배적인 패러다임으로서 자신의 위치를 구축하여 왔다. 그러나 경제발전에서 국가의 역할에 대한 지속적인 연구들은 신자유주의의 교리에 대하여 의문을 나타내기 시작하였다. 국가주도적 발전주의자들은 신자유주의의 기본적인 주장인 약탈적 국가론은 국가주도 산업화의 성공이야기보다는 실패를 설명하는데 더욱 적절하다고 본다. 오히려 그들은 경제적 성공의 중심에는 개입주의적 국가의 뛰어난 정책에 있다고 본다. 특히 동아시아에서 발전적 국가의 후원아래 일어난 경제적 성공의 많은 사례가 이를 뒷받침하고 있다고 주장한다. 또한 국가주도적 발전주의자들은 일반적인 생각과는 달리 선진경제의 국가들도 더 높은 세입을 끌어올림으로써 경제에 있어서 더욱 중요한 역할을 수행하였다는 것을 보여주는 사례도 있다고 한다(Acemoglu, 2005: 1200). 따라서 그들은 국가개입에 있어서 중요한 것은 국가의 성격에 따른 질적 차이라고 보고 있다.

Kohli(1996: 670)가 주장하듯이 신자유주의적 국가는 역사적 증거에 의해 태어난 것은 아니다. 경험적 연구에 의하면 국가는 각각의 국가에 따라 긍정적인 경제적 역할과 부정적인 역할을 동시에 수행하여 왔다는 것이 입증되었다. 그러므로 국

가를 이데올로기적으로 단순하게 인식하는 것은 커다란 문제점을 가진다 (Menocal, 2004: 774). 즉 개입주의적 강한 국가는 약탈국가로 변질되기 쉽기 때문에 최소한의 약한 국가를 주장하는 것은 잘못된 단순 논리이다. 특정 국가의 역사적 배경에 따라 강한 국가는 약탈국가로 변질하기도 하지만 강한 발전국가로 변모하기도 한다. 그리고 이 같은 발전국가는 국가주도적 발전전략을 통해 경제성장을 가져왔다.

중국 역시 개혁을 통해 사회주의의 강한 국가에서 발전국가로 변모하였고 국가주도적 발전을 효과적으로 수행한 국가였다. 즉 국가관료제의 능력을 강화하고 국가와 기업 간의 친밀한 관계를 유지하면서 동아시아의 발전국가들처럼 국가주도적 발전전략을 통해 급격한 경제성장을 이룩하였다. 물론 전형적인 발전국가와는 차이가 있다는 점을 인정하더라도 많은 부분 유사점을 지니고 있다. 이렇게 볼 때 시장 외에는 다른 대안이 없다는 신자유주의적 주장은 잘 못된 것이며 신중하고 효과적인 국가개입은 여전히 경제적 성공에 큰 책임을 질 수 있다고 볼 수 있다. 그러므로 국가주도적 발전은 미래 글로벌경제 안에서 여전히 국가의 발전을 위한 하나의 처방으로 남는다고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 중국만을 대상으로 하였다는 점에서 일반화의 한계를 가진다. 따라서 추후 연구를 통해 아시아의 베트남이나 아프리카의 보츠와나 같이 1990년대 이후 급격한 경제성장을 이룩한 국가들의 발전전략을 분석함으로써 단순화의 문제를 보완할 필요가 있다고 본다. 또한 같은 사회주의 경제체제에서 시장경제체제로 변화하면서 신자유주의적 발전전략을 사용한 러시아와의 비교 연구 등을 통해 이러한 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 본다.

■ 참고문헌

- 이남주. 2001. “개혁개방이후 중국산업정책의 변화과정과 변화요인.” 《현대중국》. 1999(3): 1-16
- 서상민. 2007. 《중국식 발전국가와 국가계획위원회(SPC)의 기능과 역할에 관한 연구》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- Acemoglu, Daron. 2005. “Politics and Economics in Weak and Strong States.” *Journal of*

- Monetary Economics. 52: 1199-1226.
- Albo, Gregory. 2002. "Neoliberalism, the State and the Left: A Canadian Perspective." *Monthly Review*. 54(1): 46-55.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2007. *Escape from Empire*. Cambridge: MIT Press.
- Bates, Robert. 1984. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley: California University Press.
- Burton, C. 2005. The Role of China's Political Institutions in China's Economic Development. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Burton.pdf>
- Chang, H-J. & I. Grabel. 2004. *Reclaiming Development*. London: Zed Books.
- Ding, Lu. 2000. Prospect of Industrial Policy Regime after the WTO. http://www.cpb.nl/research/sector6/afgeronde_projecten/wto/papers/c-inpol-wto.pdf
- Dornbusch, R. & S. Edwards. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elliner, S. 2006. "Globalization, Microeconomic Policies and Latin American Democracy." *Latin American Politics and Society*. 48(1): 175-187.
- Eun, Jong-Hak & Keun Lee. 2002. "Is an Industrial Policy Possible in China?" *Journal of International and Area Studies*. 9(2): 1-21.
- Evans, Peter. 1989. "Predatory, Developmental and Other Apparatuses." *Sociological Forum*. 4(4): 561-587.
- _____. 1992. "The State as Problem and Solution." In S. Haggard & R. Kaufman, eds. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Fritz, V & A. R. Menocal. 2006. Building Developmental States: From Theory to Practice. <http://www.odi.org.uk/resources/download/1568.pdf>
- Goodman, D. S. G. 2001. "The interdependence of state and society." In Chien-min Chao & Bruce J. Dickson, eds. *Remaking the Chinese State: Strategies, Society and Security*. 132-156. London: Routledge.
- Gereffi, G. 2009. "Development Models and Industrial Upgrading in China and Mexico." *European Sociological Review*. 25(1): 37-51.
- Guiheux, G. 2006. "The Political Participation of Entrepreneurs: Challenge or Opportunity for

- the Chinese Communist Party?" *Social Research*. 73(1): 219-244.
- Guthrie, D. 1999. *Dragon in a Three-Piece Suit*. Princeton: Princeton University Press.
- Huang, Y. 1997. *Inflation and Investment Controls in China*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2004. "The State of China's State Apparatus." *Asian Perspective*. 28(3): 31-60.
- Huber, E. & F. Solt. 2004. "Success and Failure of Neoliberalism." *Latin American Research Review*. 39: 150-164.
- Inter-American Development Bank. 2005. *The Emergence of China*. Washington, DC: IADB.
- Klitgaard, Robert. 1991. *Adjusting to Reality*. San Francisco: ICS.
- Kohli, Atul. 1996. "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation." *American Political Science Review*. 90(3): 669.
- _____. 2007. States and Economic Development. <http://www.princeton.edu/~ohli/ocs/ED.pdf>
- Kroeber, A. 2006. China's industrial and foreign trade policies. <http://www.polsci.indiana.edu/hina/papers/kroeber.pdf>
- Lan, C. I. 2009. Local Developmental State? State-led Entrepreneurial City? http://www.corp.at/corp_relaunch/papers_txt_suche/CORP2009_69.pdf
- Li, David D. 1996. "A Theory of Ambiguous Property Rights." *Journal of Comparative Economics*. 23(1): 1-19.
- Li, David D. 1998. Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy. <http://www.bus.umich.edu/KresgeLibrary/Collections/Workingpapers/wdi/제130.pdf>
- Li, H. & L. A. Zhou. 2005. "Political turnover and economic performance." *Journal of Public Economics*. 89: 1743-1762.
- Lu, Ding. 2000. "Industrial Policy and Resource Allocation." *China Economic Review*. 11: 342-360.
- Menocal, A. R. 2004. "And if there was no state?" *Third World Quarterly*. 25(4): 765-777.
- Nee, V. 2000. "The Role of the State in Making a Market Economy." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 156: 64-88.
- Nee, V., S. Opper and S. M. Wong. 2007. "Developmental State and Corporate Governance in China." *Management and Organization Review*. 3(1): 19-53.
- Nee, V. & S. Opper. 2006. China's Politicized Capitalism. [http://siteresources.worldbank.org/INTCHIINDGLOECO/Resources/Keefter\(032906\)1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCHIINDGLOECO/Resources/Keefter(032906)1.pdf)

- Nee, V. & R. Swedberg. eds. 2007. *On Capitalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Nee, V. & S. Opper. 2007. "On Politicized Capitalism." In V. Nee & R. Swedberg, eds. *On Capitalism*. Stanford: Stanford University Press.
- OECD. 2005. *Governance in China*. Paris: OECD.
- Pankaj, A. K. 2007. "State-led Development of Developing Societies." *Journal of Asian and African Studies*. 42(3/4): 321-327.
- Patnaik, Prabhat. 2006. The State Under Neo-liberalism. http://www.macrosan.com/fet/oct06/pdf/Neo_liberalism.pdf
- Pearson, M. M. 1997. *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Peng, M. W. & Y. Luo. 2000. "Managerial Ties and Firm Performance in a Transition Economy." *Academy of Management Journal*. 43(3): 486-501.
- Root, Hilton L. 1996. *Small Countries, Big Lessons*. New York: Oxford University Press.
- Root, H. L. 2001. "Do Strong Governments Produce Strong Economies?" *The Independent Review*. 5(4): 565-573.
- Tang, W & W. L. Parish. 1998. *The Changing Social Contract*. New York: Cambridge University Press.
- Tzeng, C. H. 2005. "Understanding Economic Development in Modern China." *Business and Economic History On Line*. 3: 1-25.
- Vargas Losa, A. 2005. "The Return of Latin America's Left." *New York Times*. 22 March 2005.
- Wang, Zhengyi. 2008. Understanding Transition in China. <http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/beijing08/papers/Wang.pdf>
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Weyland, K. 2004. "Assessing Latin American Neoliberalism." *Latin American Research Review*. 39: 143-149
- Whiting, S. H. 2001. *Power and Wealth in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, M. 2004. *Why Globalization Works*. New Haven: Yale University Press.
- Wong, S. M., S. Opper & Ruyin Hu. 2004. "Shareholding Structure, Depoliticization and Enterprise Performance." *Economics of Transition*. 12: 29-66.
- Zhu, J. 2004. "Local Developmental State and Order in China's Urban Development during Transition." *International Journal of Urban and Regional Research*. 28(2): 424-447.