

발전국가의 제도변화: 국가의 발전역할과 규제역할을 중심으로

이종찬*

이 논문은 발전국가 유형의 변화에 대해 발전국가의 지속 혹은 규제국가로의 변화라는 이분법적인 논쟁을 넘어서서 기존의 발전국가 유형이 어떻게 제도적으로 변화하였는가에 초점을 두고 발전국가의 제도변화를 분석하려고 한다. 특히 이 연구는 발전국가에 대한 이론적 논쟁을 발전국가의 발전 역할 및 제도의 변화와, 규제 역할 및 제도의 변화라는 관점에서 비판적으로 검토할 것이다. 첫째, 국가의 발전역할만을 강조하는 학자들은 기존의 지배적인 발전역할과 발전제도가 어떻게 다양하게 바뀌고, 또한 규제자본주의 하에서 새로운 규제역할과 규제제도가 등장하고 어떤 방식으로 형성되고 있다는 것을 명확하게 분석하지 못하였다. 둘째, 국가의 규제역할만을 강조하는 학자들은 새로운 규제자본주의 등장에 너무 매몰되어서 국가의 발전역할 및 발전제도의 변화를 보지 못하고, 또한 정부의 시장개입을 위한 기존 규제 역할과 제도를 변화시키는 데에 한계가 있다는 것을 간파하지 못하였다. 셋째, 후기 발전국가에서 기존 발전 역할과 제도가 다양하게 변화하였듯이, 새로운 규제 역할과 제도가 미국과 같은 규제국가나 유럽의 복지국가에서의 규제 역할 및 제도와 구체적으로 다르다는 것을 간과하였다. 마지막으로 결국 후기 발전국가에서는 발전제도 및 규제제도가 정부와 기업의 협력관계를 가져올 수 있고, 이는 국가의 발전역할과 규제역할을 실현하는 메커니즘을 형성하였다.

주제어: 발전국가, 발전제도, 규제제도

* University of Pennsylvania에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 국민대학교 정치외교학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 정치경제, 신제도주의, 정치제도, 정부-기업 관계 등이다 (E-mail: jcrhee@kookmin.ac.kr).

I. 서론

세계화시대에 공통적인 정책수렴화 현상이 발전국가, 복지국가, 그리고 규제국가의 경제운영방식에서 다음과 같이 일어났다고 볼 수 있다. 첫째, 이들은 정부가 시장에 개입하기 위한 기존의 규제를 철폐하거나 완화시키는 쪽으로 움직였다. 둘째, 이와 동시에 이 국가들은 공정한 시장경쟁을 강화하는 규제(재규제)를 증가시켜 왔다. 최근에 학자들이 이러한 자본주의 제도의 변화를 염두에 두고, 신자유주의 시대의 자본주의를 ‘규제자본주의(regulatory capitalism)’라고 개념화하기 시작하였다.¹⁾

규제자본주의는 국가유형별로 각 국가들은 ‘발전역할(developmental role),’ ‘복지역할(welfare role),’ 그리고 ‘규제역할(regulatory role)’ 중에서 기존의 지배적인 중심역할을 줄이거나 시장에 개입하고 간섭하는 기존의 정부규제를 줄이고 새로운 (재)규제를 많이 만들어낸 결과인 것이다. 다시 말해서 발전국가는 지배적인 역할인 기존의 발전역할을 줄이거나 변형시키고, 재규제역할을 증가시켰다. 복지국가는 지배적인 기존의 복지역할을 줄이거나 변형시키고, 재규제역할을 강화하였다. 그리고 규제국가는 시장활성화를 위해 기존의 지배적인 재규제역할을 극대화하는 규제제도를 만들었다. 이는 각 국가에서 행정적, 정치적으로 독립적이고 법적 감시를 하는 규제기관들을 설립하고, 각 국가를 재조직화하고 국가의 재규제역할을 중요시하고 부각시켰다. 시장이 정부규제의²⁾ 반대자로서가 아니라 규제메커니즘으로 등장하였다 (Minogue and Cario, 2006: 5; Braithwaite, 2008: viii, 8).

이로 인해서 최근에 국가유형에 대한 논쟁이 학계에서 일어났다. 이 논쟁들의 핵심은 규제자본주의의 등장과 더불어서 기존의 복지국가 혹은 발전국가가 규제국가로 변

1) 기본적으로 규제자본주의는 공정한 시장경쟁을 위해 새로운 규제(재규제)를 제정, 감시, 집행하는 것을 의미한다(Levi-Faur, 2011: 4, 6). 기존 ‘규제(regulation)’의 개념은 주로 정부규제를 의미하고, 정부가 시장에 간섭하기 위해 시장주체들의 경제행위를 제한하거나 지원하거나 조정하는 것을 말한다. 신자유주의 경제이념의 등장에 따라 국내의 경제자유화를 가져온 세계화는 국가들로 하여금 기존의 정부규제를 줄이거나 철폐하고, 새로운 규제역할을 담당하고, 새로운 규제제도를 설립하게 만들었다. 새로운 규제는 재규제(reregulation)라고도 불리며, 시장의 공정한 경쟁을 위한 시장자율 규제제도(공식, 비공식 제도를 포함하는 규칙 및 절차)를 주로 말한다. 새로운 규제제도는 이러한 시장제도와 규제기관을 포함한다. 어떠한 규제 제도가 마련되어지느냐는 ‘규제정치(regulatory politics)’에 의해 결정되어진다. 규제정치는 어떤 형태의 행위자들이 규제결정에 참여하고, 이들이 규제결정에 얼마만큼의 영향력을 행사하느냐를 의미한다(Balla, 2011: 71).

2) 여기서 정부규제는 정부가 시장에 개입을 위한 규제를 의미하는 것이 아니고, 정부가 제시하고 제정하는 규제를 의미한다.

화하였는가에 대한 것이다. 이러한 논쟁은 주로 이분법적인 관점에서 복지국가로 유지하거나 규제국가로 변화하고, 또한 발전국가로 유지하거나 규제국가로 변화하였다는 식으로 진행되어 왔다. 이 논문은 이러한 국가유형에 대한 이분법적인 논쟁을 넘어서서 기존의 발전국가 유형이 어떻게 제도적으로 변화하였는가에 초점을 두고 발전국가의 제도변화(the institutional transformation of the developmental state)를 분석하려고 한다. 특히 이 연구는 발전국가에 대한 이론적 논쟁을 발전국가의 발전 역할 및 제도의 변화와, 규제 역할 및 제도의 변화라는 관점에서 비판적으로 검토하면서, 후기 발전국가에서 이러한 국가역할 및 제도들이 어떤 방식으로 형성되었는가를 살펴 볼 것이다. 더 나아가서 이 논문은 문헌비평 연구를 기반으로 국가유형 이론의 대안으로서 거버넌스유형 이론의 연구방향을 제시할 것이다.

II. 발전국가 논쟁에 대한 검토: 쟁점과 한계

1. 기존 국가유형 개념의 한계

세계화 시대와 더불어서 등장한 규제자본주의는 각 국가유형에서 한편으로 국가역할, 정책과 제도를 어느 정도 수렴화시켰지만 다른 한편으로 국가역할 및 제도의 차이를 무너뜨릴 수 없었다. 다시 말해서 지배적인 국가역할이 무엇이냐를 따지는 것은 별로 중요하지 않아졌지만, 전체적인 자본주의 제도의 다양성이 여전히 존재하였다. 자본주의시장에서 국가와 시장의 역할이 어떻게 변화되었고, 이는 어떤 제도적 여건을 통해서 이루어졌는가를 분석하는 것이 중요하다.

일반적으로 기존의 국가유형은 발전국가, 복지국가, 그리고 규제국가로 분류되어 왔다. 특정한 국가유형은 정치경제분야에서 국가의 어떠한 역할이 시장에서 가장 지배적이냐를 규정하는 것이다. 발전국가에서는 국가의 발전역할이, 복지국가에서는 국가의 복지역할이, 그리고 규제국가에서는 국가의 규제역할이 각각 가장 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. 이 경우에 발전국가도 복지역할과 규제역할을, 복지국가도 발전역할과 규제역할을, 그리고 규제국가도 발전역할과 복지역할을 가지고 있는 것이다. 특히 발전국가와 복지국가에서는 세계화 시대에 규제자본주의의 물결 속에서 국가의 재규제역할이 급격히 증가하는 추세에 있다. 따라서 전체적인 국가에 대한 유형 논쟁의 실질적인 유용성이 없어지고 있다.

또한 국가들의 지배적인 기존 국가역할을 중심으로 발전국가, 복지국가, 규제국가

라는 국가유형을 설정하는 것을 넘어서서, 국가역할의 변화를 주목하는 학자들은 다시 이들 각 국가유형에서 새로운 국가역할의 등장을 보고 규제역할 대신에 ‘규제국가’나 복지역할 대신에 ‘복지국가’라는 용어를 사용하여 왔다. 통상적으로 많은 학자들은 분석하는 정책에 따라서 발전역할을 하는 국가를 발전국가, 복지역할을 하는 국가를 복지국가, 규제역할을 하는 국가를 규제국가로 지배적인 국가역할에 따른 국가유형에 관계없이 불러왔다. 예로, 레비포르(Levi-Faur, 2012c: 15)에 의한 규제국가 정의는 다음과 같다: “규제국가는 (시장상황을) 지속적이고 직간접적으로 반영하는 방식으로 규칙제정, 규칙감시, 규칙집행을 이행하고 확대해가는 국가이다.”

이러한 개념화에 따른 명칭은 국가역할에 대한 이론적 논의에서 많은 혼란을 불러올 수가 있다. 즉 이는 국가별 유형에 대한 자본주의 제도의 특성을 도외시하여 다양한 발전역할과 발전제도, 규제역할과 규제제도, 그리고 복지역할과 복지제도를 차별화하지 못하는 위험을 안고 있다.

2. 이분법적인 논쟁의 한계

기존 발전국가들은 국내의 경제자유화 속에서 자신들을 변화시켜 왔다. 이들 국가들은 한편으로 국가의 발전역할 및 발전제도를 변화시키면서 다른 한편으로 시장자유화에 따른 공정한 경쟁을 위한 재규제를 만들어냄으로써 시장자유화에 적응하려고 노력했다. 이러한 후기 발전국가(post-developmental state)의 역할과 유형에 대한 논쟁이 진행되어 왔다.

우선 많은 학자들은 신자유주의 환경 속에서 기존 발전국가들의 역할유지를 설명하려 했다(Kim, 2005; Cherry, 2005; Lim, 2009; Suh, 2007; Lee and Han, 2006). 이들 학자들은 지속적인 발전역할 관점에서 발전국가를 ‘개혁된 발전국가(reformed developmental state)’로 규정하였다. 후기 발전국가를 기존 발전국가의 변형된 형태라는 국가유형으로 보는 그룹은 다양한 발전국가의 형태를 염두에 두고 발전국가의 제도변화를 설명하였다(Fine, Saraswati, and Tavasci, 2013; Kim, 2012a; Kim, 2012b; Low, 2013; Chang, Fine, and Weiss, 2012). 이들은 주로 정부와 기업의 협력적 관계를 가져오는 새로운 제도적 메커니즘을 드러내면서 발전국가의 변화를 설명하였다. 예로, IT기술 개발에서는 한국의 발전국가가 새로운 제도적 여건 속에서 변화된 발전역할을 통해 정부-기업의 협력관계를 형성시켰다는 것이다. 소위 ‘발전 네트워크국가(developmental network state)’의 제도적 능력은 기업의 특수이익에 의해 휘둘리지 않는 관료제도, 정부와 정보기술(IT)분야를 연결하는 공식

및 비공식 네트워크(기술중심으로 형성된 포럼), 그리고 민간비즈니스 분야 안에서의 협력을 위한 조직화된 제도에 의해 형성되었다(Kim, 2012a: 141, 156-158).³⁾ 그러나 이들 학자들은 발전국가의 규제역할과 발전역할을, 또한 규제제도와 발전제도를 구분하지 않았다. 이러한 이론들은 규제역할 및 규제제도보다 발전역할 및 발전제도에 지나치게 초점을 두었다.

이에 반해서, 다른 부류의 학자들은 발전국가의 변화된 유형을 국가의 규제역할 관점에서 '규제국가'로 보았다. 후기 발전국가가 기존 발전국가의 형태를 탈피하여 규제국가라는 국가유형으로 변했다고 보는 그룹은 국내의 시장자유화 속에서 증가하는 국가의 새로운 규제역할에 주목하였다(Jayasuriya, 2001; Jayasuriya, 2005; Pirie, 2005; Pirie, 2007). 이들은 중앙은행의 독립 그리고 금융위원회, 방송통신위원회, 공정거래위원회 등의 규제기관의 설립, 독립 혹은 강화를 사례로 들면서 국가의 규제역할을 설명하였다. 그러나 이들 학자들은 국가의 발전역할보다 규제역할을 너무 강조한 나머지 정부-기업의 협력적 관계를 이끌어내는 국가의 새로운 발전역할을 간과하였다. 더욱이 이들 학자들은 발전국가의 다양한 변형된 형태뿐만 아니라 규제국가의 다양한 변형된 유형을 간과하여 설명할 수 없었다.

3. 국가의 발전역할과 규제역할의 공존

몇몇 학자들은 위와 같은 지배적인 국가역할에 대한 이분법적인 논쟁의 한계를 지적하였다. 복지국가나 발전국가는 규제자본주의 시대에 그 나름 본연의 역할을 유지하면서 새로운 국가의 재규제역할을 증가시켜 왔기 때문에, 이 국가들의 유형은 복지역할과 규제역할의 공존, 발전역할과 규제역할의 공존으로 이루어져 있다는 것이다.

이들은 규제국가로서의 역할이 복지국가나 발전국가로서의 역할을 대신하지 않고, 국가의 규제역할이 지배적인 복지역할이나 지배적인 발전역할과 함께 공존한다고 주장하였다(Levi-Faur, 2011b: 668; Levi-Faur, 2012b: 23-26; 김인영, 2011; 이연호 외, 2002). 더 나아가서 이 학자들은 복지역할과 규제역할, 그리고 발전역할과 규제역할이 상호보완관계 속에 있다고 보았다. 즉 복지국가에서는 넓은 범위의 규제시

3) 발전네트워크 국가에 대한 설명은 IV-1에서 언급될 것이다. 김성영(Sung-Young Kim)은 WIPI(Wireless Internet Platform for Interoperability)라는 무선인터넷 연결프로그램을 표준화하는 과정에서 한국 국가의 발전역할을 분석하였다. 한국정부는 무선인터넷표준화포럼(Korea Wireless Internet Standardization Forum)을 설립하여서 정부-기업 및 기업들 간의 협력을 이끌어내고, WIPI의 의무적인 사용을 실시하여 IT기술 도약을 이룩하였다(Kim, 2012b: 297-300).

시스템이 복지시스템을 작동시키기 위해 필요하고, 정책집행 과정을 관리하였다 (Levi-Faur, 2012c: 30). 발전국가에서도 많은 규제제도가 국가의 발전역할을 위한 제도적 여건을 관리하기 위해 필요하고, 이러한 과정을 도왔다고 주장하였다. 예로, 공정한 금융시장 경쟁을 강화하는 금융자유화를 위한 규제역할이 증가하면서, 동시에 금융위기 시에 금융시장을 복원하기 위해 금융구조조정, 금융기관의 통폐합 및 퇴출, 공적자금 투입 등으로 발전역할이 커졌다(이연호, 2002: 64).

이들은 복지국가에서 지배적인 국가역할이 더 이상 복지역할만이 아니고, 또한 발전국가에서도 지배적인 국가역할이 더 이상 발전역할만이 아니라고 주장하였다. 다시 말해서 복지국가와 발전국가에서는 국가의 규제역할이 또 하나의 지배적인 국가역할로 등장하였다는 것이다. 이들의 주장은 발전국가의 경우에 세 가지 점에서 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 발전국가에서 발전역할과 이를 위한 발전제도가 어떻게 변화하여 왔는가를 설명하지 않았다. 둘째, 발전국가의 발전역할과 규제역할 사이의 연계가 어떻게 제도적으로 이루어져 왔는가를 설명하지 못했다. 마지막으로, 발전국가에서 규제역할이 과거와 다르게 어떻게 변하였고, 이러한 규제 역할 및 제도는 전형적인 규제국가 유형에서의 규제 역할 및 제도와 어떻게 다른가를 분석하지 못했다.

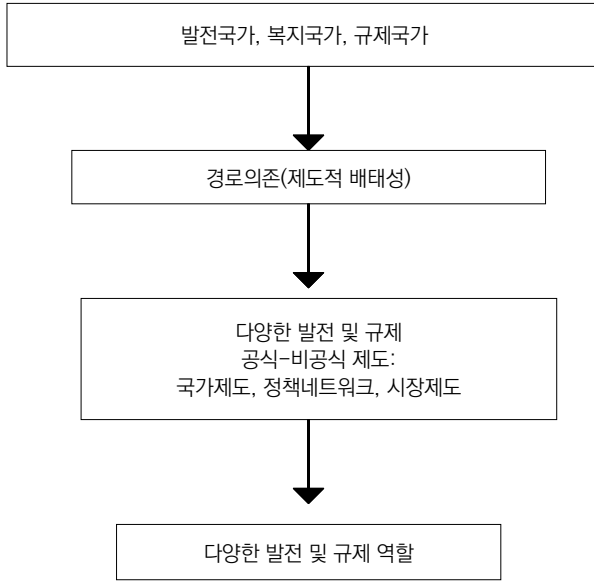
Ⅲ. 분석틀: 발전국가의 제도변화(the Institutional Transformation of Developmental States)

이 논문은 특정한 지배적인 국가역할에 따른 기존 국가유형이 갖고 있는 제도적 배태성(institutional embeddedness)하에서 국가역할의 변화와, 더 나아가서 기존 국가유형 사이에 동일한 국가역할의 각기 다른 제도화를 살펴볼 것이다. 제도의 “경로의존은 앞서 일어난 사건은 나중에 일어나는 일련의 사건에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 제도적 배태성은 기존 제도에 순응하는 경우에 개인적인 혜택이 증가하여, 행위주체들이 경로의존에 충실하게 되는 긍정적인 반응을 보인 결과로서 생성된다”(이종찬, 2014: 168). 이와 같이 기존 발전국가, 복지국가, 규제국가들은 각각의 국가유형 나름대로의 정책이념을⁴⁾ 유지하면서 제도의 경로의존을 거쳐서 국가제도, 정책네트워크, 그리고 시장제도로 이루어지는 발전 및 규제제도를 변화시켜왔다(그림 1

4) 정책이념(policy ideas)은 정책결정자들이 정책을 결정할 때에 정책실시와 정책결과를 이어주는 인과관계에 대해 공유하고 있는 신념체계를 의미한다.

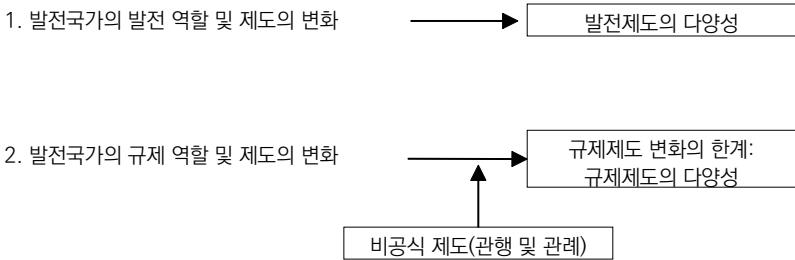
참조).

〈그림 1〉 국가유형에 따른 발전 및 규제 제도의 배태성



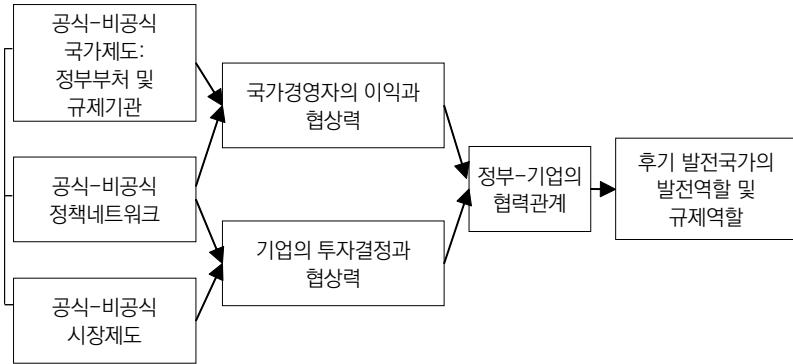
이러한 관점에서 보면 기존 발전국가 유형에서는 산업육성을 위한 국가주도 발전 역할과 이를 위한 공식-비공식 제도와, 산업 개입 및 조정을 위한 국가주도 규제역할과 이를 위한 공식-비공식제도가 뿌리 깊게 자리잡고 있으며, 이는 발전국가에서 국가역할에 따른 제도변화의 방향과 경로를 제한한다. 실제로 발전국가들은 기존의 발전역할 및 발전제도뿐만 아니라 기존의 규제역할 및 규제제도도 변화시켜 왔다. 한국의 경우에 국가경영자들은 새로운 발전역할의 일환으로서 제도변화를 실현하는 데에 성공하였지만, 미국과 같은 '시장주도 규제역할 및 규제제도'를 설립하는 제도변화를 이루지 못하였다. 한국과 같은 기존 발전국가들은 미국과 같은 기존 규제국가와 달리 시장경쟁보다는 시장경쟁력을 앞세우는 규제역할을 수행하고 이에 맞는 규제제도를 형성하게 되었다(그림 2 참조).

〈그림 2〉 분석틀1: 발전국가의 제도변화



이 글의 논지는 다음과 같다. 발전국가를 중심으로 한 국가유형 논쟁에 대한 문헌을 비판적으로 검토한 결과, 지배적인 국가역할이 무엇이나에 대한 논쟁은 전 세계적인 민주화와 세계화 흐름 속에서 이론적이고 현실분석적인 유용성을 다음과 같은 관점에서 많이 상실하고 있다고 볼 수 있다. 첫째, 국가의 발전역할만을 강조하는 학자들은 기존의 지배적인 발전역할과 발전제도가 어떻게 다양하게 바뀌고, 또한 규제자본주의 하에서 새로운 규제역할과 규제제도가 등장하고 어떤 방식으로 형성되고 있다는 것을 명확하게 분석하지 못하였다. 둘째, 국가의 규제역할만을 강조하는 학자들은 새로운 규제자본주의 등장에 너무 매몰되어서 국가의 발전역할 및 발전제도의 변화를 보지 못하고, 또한 정부의 시장개입을 위한 기존 규제 역할과 제도를 변화시키는 데에 한계가 있다는 것을 간파하지 못하였다. 셋째, 이들은 후기 발전국가에서 기존 발전역할과 제도가 다양하게 변화하였듯이, 새로운 규제 역할과 제도가 미국과 같은 규제 국가나 유럽의 복지국가에서의 규제 역할 및 제도와 구체적으로 다르다는 것을 간과하였다. 마지막으로 결국 후기 발전국가에서는 공식-비공식 국가제도, 정책네트워크, 그리고 시장제도를 포함하는 발전제도 및 규제제도가 정부와 기업의 협력관계를 가져올 수 있고, 이는 국가의 변화된 발전역할과 규제역할을 실현하는 메커니즘을 형성하였다(그림 3 참조).

〈그림 3〉 분석틀 2: 후기 발전국가에서 발전역할 및 규제역할의 작동 메커니즘



다음 장에서는 위의 세 가지 핵심쟁점을 중심으로 기존 발전국가의 발전 역할 및 제도와, 규제 역할 및 제도가 어떻게 변화하여 왔고, 이들의 제도적 연계는 어떻게 형성되었고, 그리고 발전국가의 규제 역할 및 제도가 미국과 같은 규제국가의 규제 역할 및 제도와 어떻게 다른가를 살펴볼 것이다.

IV. 후기 발전국가(Post-Developmental States)에서 국가 역할 및 제도의 변화

1. 발전 역할 및 제도의 변화

세계화 속에서 규제자본주의의 확산은 기존 발전국가의 역할을 변화시켜 왔다. 이는 기존 발전국가의 유형에서 국가의 발전역할을 민주화와 시장자유화에 맞게 새롭게 변신시켰다는 것이다. ‘후기 발전국가’에서 나타나는 새로운 발전역할은 정부가 일방적으로 산업화를 계획하고 지원해서 산업정책을 집행하는 과거의 국가주도 방식과 달리, 기업이 자발적으로 참여하는 관민협조 방식이라는 정책이념으로부터 나왔다. 또한 새로운 발전제도는 이러한 새로운 발전역할에 맞는 정책 결정 및 집행을 위한 국가 제도, 정부와 기업 간의 정책네트워크, 그리고 시장제도로 형성되었다.⁵⁾

5) 김성영은 새로운 발전역할의 제도적, 정치적 기반을 다음과 같이 열거하였다: 장기적인 전략적 목표설정; 산업육성을 위한 독립적인 추진기관; 정부와 기업의 협력적 관계를 위한 제도적

이와 같이 한편으로 후기 발전국가는 세계화에 따른 규제자본주의 하에서 기존 발전국가 유형에서 지배적인 발전 역할 및 제도의 변화과정에 있는 국가유형을 말한다.⁶⁾ 기본적으로 과거의 발전국가의 발전역할은 국가주도의 일방적인 하향식으로 경제계획의 목표를 설정하고 기업 투자대상 산업을 선정하여 기업의 참여를 이끌어내는 것이었다(Rhee, 1994: chap. 1). 이러한 국가의 역할은 기업의 자발적인 동의와 협력을 기반으로 하기보다는 정부시책에 대한 기업의 순응을 요구하는 규율메커니즘(disciplinary mechanism)⁷⁾을 낳았다. 이는 자금조달을 위한 금융지원이라는 유인과, 정부정책에 반하는 기업행태에 대한 제재를 통해 기업의 투자를 반강제적으로 유도하는 제도적 장치를 만들어냈다.

이에 반하여 후기 발전국가의 발전역할은 정부-기업의 수직적인 관계가 아니고 수평적인 관계에서 기업의 투자를 특정산업에 직접적으로 끌어내기 보다는 첨단기술을 개발하는 것을 지원하고 협력해 주는 것이었다. 이러한 국가의 역할은 기업의 자발적인 동의와 협력을 기반으로 상호신뢰 속에서 정부와 기업의 협력관계를 형성시켰다. 이는 기업에게 금융지원, 세제감면 등의 금융적 혜택을 주는 유인동기만을 가지고 기업의 자발적인 참여를 이끌어내는 제도적 여건을 마련하였다.⁸⁾

발전역할의 강도를 살펴보면, 기존 발전국가는 정부가 기업의 투자선택에 개입할 때에 '차별적인 영역조작(discretionary field manipulation)'을 통해 산업별, 기업별로 정부의 영향력을 행사하였다. 예로, 1970년대 동안에 한국 발전국가의 특정 산업에 대한 차별적인 육성뿐만 아니라 같은 산업에서도 특정기업들에 대한 차별적인 금융지원은 고도 경제성장 시기의 일본과 프랑스, 그리고 다른 후발 발전국가들보다 정부의 더 강한 개입(intervention)을 보여줬다(Rhee, 1994: chap. 2).

이에 반하여 후기 발전국가는 '비차별적인 영역조작(non-discretionary field

여건: 전략적인 산업정책을 추진하는 정치적 지지(Kim, 2012a: 296-297). 또한 레비포르는 기존의 발전국가 개념을 동아시아지역에만 국한하여 설정하지 말고, 지역기반을 확대하고, 다양한 발전역할을 설명할 수 있는 발전국가의 세분화된 유형을 개발하여야 한다고 주장하였다(Levi-Faur, 2012b: 4-11).

- 6) 한국 '후기 발전국가'에 대한 기존 연구검토에 대해, 박상영(2012)을 참조.
- 7) 양재진(2012)은 박정희 시대의 발전국가에서 수출주도 산업화가 성공할 수 있었던 것은 기업에 대한 규율메커니즘 때문이었다는 것을 주장하였다.
- 8) 김인영은 이명박정부의 '저탄소 녹색성장' 정책 결정 및 집행을 후기 발전국가에서 일어난 발전역할로 보고 분석한 결과, 이 정책이 정부부처 간의 갈등, 정치적 지지의 한계, 사회로부터의 국가자율성의 한계, 기업에 대한 투자유인의 한계 등으로 성공하지 못하였다고 설명하였다. 이는 후기 발전국가에 와서 과거 발전국가의 역할 및 제도의 한계를 보여주는 것이었다(김인영, 2013: 42-49).

manipulation)’을 통해 정부가 기업의 투자선택에 대한 차별적인 개입을 최소화하여 정부의 영향력을 줄였다. 단지 국가가 첨단산업의 특정한 기술개발에서 협력네트워크를 통해 기업을 지원하는 것은 정책수단을 가지고 해당기업의 자발적인 참여를 이끌어내어 협력적인 관계를 맺는 연루(involverment)를 나타냈다(표 1 참조).

〈표 1〉 발전국가와 후기 발전국가의 발전역할 차이

구분	발전국가	후기 발전국가
정책이념	국가주도 발전역할	관민협조에 의한 발전역할
정부-기업관계	기업이 정부시책에 대해 순응하는 수직적 관계	기업의 자발적인 동의와 협력을 기반으로 하는 수평적 관계
정책수단	재정적 유인과 금융적 제재조치	재정적 유인
제도적 여건	중앙집권적인 국가제도 및 관치 금융제도	주로, 정책네트워크
시장개입의 강도와 방식	산업별 및 기업별 차별적인 영역조적으로 기업의 투자선택에 개입	기본적으로 산업별, 기업별 비차별적인 영역조작하에서, 예외적으로 첨단기술 개발에 자발적인 기업투자 유도 및 정부-기업 협력관계
정부개입의 관행과 관례	정부의 임의 재량권이 강함	정부의 임의 재량권이 제한적임

몇몇 학자들은 이러한 후기 발전국가의 발전역할과 관련된 제도의 변화를 분석하는 개념을 개발하였다. 이 발전제도는 정책결정 및 집행을 위한 국가제도와, 정부와 기업을 연결하는 정책네트워크를 주로 포함하였다. 첫째, 웨이스(Weiss)는 후기 발전국가에서 발전국가의 해체가 아니라 상황변화에 맞게 변신하는 국가능력이 관건이라고 강조하면서 정부와 기업 사이의 ‘관리되는 상호의존(governed interdependence)’이라는 개념을 개발하였다(Weiss, 1994; Weiss, 1998). 이 개념은 후기 발전국가에서 일어나는 국가와 시장의 협력적 관계를 분석하였다. 둘째, 에반스(Evans)는 ‘내재된 자율성(embedded autonomy)’이라는 개념을 제시하였다. 이 개념은 후기 발전국가의 발전역할이 사회집단의 압력을 단순히 차단하는 것을 넘어서서 정부와 사회집단의 협력을 선도하는 국가의 협력적 자율성을 의미하였다(Evans, 1995). 셋째, 오리엔(ÓRiain)은 ‘발전네트워크 국가(developmental network state)’라는 개념을 만들었다(ÓRiain, 2000; ÓRiain, 2007). 이 개념은 다국적 외국기업의 투자 속에서 정부와 기업 사이의 정책네트워크를 통한 관민협조를 일어나게 하는 새로운 세부적인 국가유형을 드러내려 했다. 마지막으로, 블락(Block)

은 위의 오리엔이 개발한 발전네트워크 국가유형이 다른 국가에서도 가능한지를 살펴 보기 위해 칠레사례를 분석한 결과, 세부적으로 변형된 협력네트워크를 통해서 국가가 새로운 발전역할을 하였다는 것을 설명하였다(Negoita and Block, 2012).

이들 학자들은 세계화시대 속에서 기존 발전국가의 발전역할이 지속적으로 유지되고 있다고 주장하면서, 후기 발전국가의 변화된 역할모형을 개념화시켰다. 그러나 이들은 다음과 같은 이론적인 사항들을 놓치고 있었다. 첫째, 이들은 기존 발전국가의 발전역할이 변하였고 이에 따른 발전제도가 변형되어 왔다는 것을 인정하지만, 전체적인 국가유형의 관점에서 볼 때에 발전역할만이 과연 여전히 후기 발전국가의 지배적인 국가역할이라고 설명하는 것은 문제가 있다.

둘째, 이 그룹은 기본적으로 발전국가의 발전역할과 규제역할을 구분하지 않고 규제역할에 대한 이론적인 분석을 시도하지 않았다. 이들은 발전국가의 발전역할에 정부가 간섭하기 위한 기존 정부규제를 포함하여 이해하였다. 따라서 체리(Cherry)같은 학자는 김대중정부 하에서 경제위기를 극복하기 위한 빅딜을 포함하는 기업 구조조정을 전형적인 발전역할의 예로 보았다(Cherry, 2005: 331, 349). 그러나 정부의 조정 및 지원 하에서 기업의 합병과 인수가 일어나는 '국가주도 기업구조조정'에서의 국가역할은 발전역할이 아니고, 정부가 시장에 개입하는 규제역할에 속하는 것이다. 이에 반해서 기업의 인수와 합병이 공정한 시장경쟁 속에서 일어나는 '시장주도 기업구조조정'에서의 국가역할은 재규제역할에 해당된다. 웨이스는 규제자본주의 하에서 후기 발전국가의 재규제역할이 증가한 것을 인정하지만 이에 대한 분석이 없었다(Weiss, 2000: 32, 39). 마지막으로, 이러한 발전주의자 학자들은 후기 발전국가에서 새롭게 등장하거나 증가하는 재규제역할이 어느 정도로 국가의 경제운영에서 중요하고, 과거의 규제역할과 어떻게 다르고, 더 나아가서 후기 발전국가의 규제 역할 및 제도가 미국과 같은 규제국가의 규제 역할 및 제도와 어떻게 다른가에 대한 이론적 검토를 시도하지 않았다.

2. 재규제 역할 및 제도의 등장과 증가

앞에서 언급한 바와 같이, 세계화에 따른 규제자본주의의 등장은 기존 국가유형에 속하는 국가들에서 공정한 시장경쟁을 강화하는 재규제역할을 증대시키는 방향으로 규제제도의 변화를 가져왔다. 국가의 복지역할은 조세 수입과 지출을 통해 시장으로부터의 산출을 재분배하는 데에 관심이 있는 반면에, 국가의 재규제역할은 시장의 공정한 경쟁에 집중하고 있다. 최근 기존 복지국가에서는 규제역할이 증가하여 왔고, 이

는 복지국가가 재정적자를 줄이고 경제효율성을 높이는 일련의 복지개혁 정책과 맞물려 있다(Mabett, 2011: 215-218). 또한 미국이라는 기존 규제국가에서도 시장의 경쟁을 극대화시키는 쪽으로 재규제역할을 증가시켜 왔다.

이는 정부가 기업활동에 간섭하는 기존 규제를 철폐하거나 완화시키고, 공정한 시장경쟁을 강화하기 위한 재규제를 증가시켰다는 것을 의미한다. 많은 선진자본주의 국가들뿐만 아니라 개발도상 국가들은 시장자유화와 재규제의 흐름 속에서 독립규제기관(Independent Regulatory Agencies: IRAs)을 설립하여 왔다(Humphreys and Simpson, 2008; Cheng and Heberton, 2008; Gutierrez, 2003; Rodine-Hardy, 2013). 독립규제기관은 기존 정부부처 기관과 다르게 정치권으로부터 영향과, 중앙부처의 행정적인 명령으로부터 독립적인 정책 결정과 집행을 하는 것으로 되어 있었다. 이러한 현상은 공정한 시장경쟁의 강화라는 정책이념(policy ideas)의 확산과 더불어서 국가의 재규제역할이 커지면서 일어났다(Rhee, 2016: 157, n. 20).

예로, 통신시장의 자유화개혁이라는 정책이념의 전파는 통신산업을 관할하는 독립적인 규제기관을 전 세계적으로 확산시키는 과정에서 중요한 역할을 하여왔다(Dubash and Morgan, 2012: 270). 국제통신기구들과 전 세계적인 시장세력들은 통신규제 영역에서 공정한 시장경쟁 강화라는 정책수렴을 가져온 핵심동력이었다고 볼 수 있다(Rodine-Hardy, 2013: xv-12). 이러한 움직임은 기존 발전국가들로 하여금 이들 자신의 다양한 기존 규제방식을 넘어서는 재규제역할을 수행하게 만들었다.

이와 같이 다른 한편으로 '후기 발전국가'는 세계화에 따른 규제자본주의 하에서 기존 '발전국가 유형'에서 또 하나의 지배적인 국가역할로서 새로운 (재)규제역할이 등장하고 증가하면서, 이를 제도화하는 '규제제도의 변화과정'에 있는 국가유형을 말한다. 기존 발전국가 논쟁에서 세 부류의 학자들이 기존 '발전국가 유형'에서 규제 역할 및 제도를 분석하였으나 이론적 오류를 범했다.

첫째, 앞에서 언급한 것처럼, 일부 학자들은 기존의 발전국가가 규제국가로 변했다고 주장하였다. 다시 말해서 지배적인 국가역할이 발전역할에서 규제역할로 바뀌었다는 것이다. 이들은 국가역할의 변화에 따라서 발전제도가 규제제도로 대체되었다고 다음과 같이 보았다. 우선 정책 결정과 집행을 위한 정부부처 중심의 국가제도는 독립적인 규제기관 중심의 국가제도로 변하였다. 과거처럼 중앙집권화된 정부조직이 아니고 다수의 분산된 조직기구들이 정책을 입안하고 실행하였다. 한국의 경우에 중앙은행과 금융감독위원회는 정치적, 행정적 독립성을 유지하면서 금융시장의 자율규제를 가져왔다(Jayasuriya, 2005: 384-385; Jayasuriya, 2001: 110, 119; Pirie, 2005:

26, 31, 35). 또한 규제자본주의 흐름 속에서 기존 발전국가는 시장에 간섭하고 개입하는 기존의 정부규제를 줄이거나 철폐하고 대신에 공정한 시장경쟁을 유도하는 적극적인 재규제역할을 수행 하여 이에 맞는 시장제도를 설계하고 만들어왔다. 이는 특히 독과점 및 불공정거래 규제를 강화하는 시장제도를 설립하여 시장의 공정성과 효율성을 제고하였다는 것이다. 그러나 발전국가가 규제국가로 변했다고 주장하는 학자들은 기본적으로 발전국가의 새로운 변형된 발전역할과 발전제도의 변화를 인지하여 분석하지 못하고 국가의 재규제 역할증가와 규제제도의 변화만을 분석하였다.

둘째, 앞에서 언급한 것처럼, 발전주의자 학자들 중에 한 그룹은 기존 발전국가 유형이 민주화와 세계화 시대에 그대로 유지되고 있다고 주장하였다. 이들은 국가의 기존 발전역할이 지속적으로 유지되고 있다는 증거사례로서 경제위기를 극복하는 시장 구조조정에 정부의 개입 및 제도를 들었다. 또한 기존 발전국가에서 발전역할 및 발전제도의 변화를 인지하여 분석한 학자들 중의 일부는 신자유주의 정책 속에서 나타난 규제기관의 등장 및 재규제역할을 기존 발전국가에서 발전제도의 변화로 보았다(Maman and Rosenhek, 2012: 352-354, 359-360). 그러나 이러한 주장들은 발전국가가 과거 행하였던 정부개입을 위한 규제역할 및 규제제도를 발전역할 및 발전제도로 잘못 해석하고, 더욱이 정부개입을 위한 기존의 규제역할 및 규제제도와, 시장 자율규제를 위한 새로운 규제 역할 및 제도를 구별하여 비교분석하지 못하였다.

더 나아가서 '발전국가 유형'의 변화에 대한 논쟁에 참여한 학자들 중에서, 후기 발전국가에서 새로운 규제역할 및 규제제도를 분석하는 대부분의 학자그룹은 두 가지 점에서 이론적으로 중요한 부분들을 놓치고 있었다. 첫째, 이들은 규제제도의 변화를 설명하면서 공식제도의 변화만을 보고 규제국가의 등장을 알리거나 재규제 역할 및 제도의 작동을 분석하였다. 기존 규제의 완화 및 철폐와 더불어서 국가의 재규제역할이 증가하고 관련제도가 설립되었다고, 이러한 국가역할과 제도가 제도화 수준⁹⁾의 관점에서 볼 때에 후기 발전국가에서 제대로 자리를 잡았다고 볼 수 없다. 실제로 많은 경우에 재규제를 위한 공식제도의 설립이 기존의 비공식 규제제도의 방해로 제대로 작동하지 않았다. 둘째, 이들이 주장하는 후기 발전국가에서의 새로운 규제 역할과 제도가 미국과 같은 규제국가나 유럽의 복지국가에서의 규제 역할 및 제도와 구체적

9) 제도화는 수평적인 측면에서 제도의 상호보완성(institutional complementarities)과 수직적인 측면에서 제도의 영향력(구속력)에 의해 결정된다. 제도의 상호보완성은 "각 부분에서 제도들 간의 상호 유기적인 연결을 통한 제도적 복합체(institutional complexes)를 이루어서 제도화의 범위를 규정한다." 제도의 영향력은 "각 부문에서 제도가 행위자에게 미치는 영향의 정도를 말하며, 이를 통해 공식적 제도가 비공식적 제도로 심화되는 제도화의 수준을 규정한다"(이종찬, 2014: 178, n. 25).

으로 다르다는 것이다. 즉 기존 국가유형별로 제도의 경로의존성은 국가의 새로운 규제역할과 규제제도를 각기 다르게 형성시켰다.

3. 규제제도 변화의 한계: 기존 비공식 제도의 방해와 정책혼란

시장주도 자본주의 바람이 전 세계적으로 불면서, 후기 발전국가는 정부의 개입이나 간섭을 위한 정부규제를 완화내지 철폐하려고 노력하였지만, 원래 정책목표로서의도한 만큼 성공적이지 못하였다. 이와 동시에 시장자율규제를 설정하는 규제자본주의가 이러한 자본주의 시스템을 마련하기 위해 등장하면서, 이러한 국가는 공정한 시장경쟁을 강화하는 새로운 규제역할을 받아들여 새로운 규제제도를 정착시키는 과정에서 시행착오를 거듭하여 왔다. 결국, 후기 발전국가는 규제역할 및 규제제도의 변화 과정에서 과거의 정부규제를 많이 잔존시키고 있는 가운데, 새로운 재규제제도를 설계 및 설립하여 운영하는 것을 많은 경우에 실패하거나 어려움에 봉착하였다.

일본과 프랑스와 같은 과거 발전국가뿐만 아니라 한국과 라틴아메리카 국가들을 포함하는 후기 발전국가는 원래 의도한 대로 새로운 규제역할에 맞는 규제제도를 확립하지 못하였다. 가장 중요한 장애물은 과거의 발전역할과 규제역할에서 보여줬던 시장주도 경제운영에 대한 '관료의 저항(bureaucratic resistance)'과 국가개입을 위한 정책이념(policy ideas)이었다.(Prado, 2012; Humphreys and Sympson, 2008; Dubash and Morgan, 2012: 268, 270, 276, 275). 따라서 이러한 정책이념을 공유하는 경제관료와 집권 정치세력을 포괄하는 정책결정자들은 시장주도 경쟁체제를 위해 새롭게 설립된 국가제도와 정책네트워크에 국가개입을 위한 비공식 관례와 관행을 계속 주입시켜 왔다. 특히 후기 발전국가에서는 경제주체들에게 익숙한 비공식 시장제도 즉 부패 정실자본주의로 인한 불공정하거나 위법적인 관행이 공식적인 시장자율규제를 위한 국가의 재규제 역할과 제도를 자주 무력화시켰다.

예로, 일본을 포함하는 아시아 국가들에서의 금융개혁이 일어났음에도 불구하고 정부의 임의 재량권이 금융정책 과정 속에서 여전히 행사되었다(Walter, 2006). 즉 관련 공식적인 국가제도와 금융제도의 변화가 비공식적이고 실질적인 관행을 바꾸어 놓지 못했다. 라틴아메리카 사례에서는 세계화현상 이후에 신자유주의 개혁을 실천하기 위해 많은 독립규제기관이 생겨났다. 이들 규제기관들은 정치적, 행정적 독립성을 보장받는 법적 기반으로 설립되었다. 그럼에도 불구하고 이 기관들은 실질적인 운영에서 집권 정치세력의 영향을 많이 받았다. 또한 기존 대통령을 비롯한 정부관료들은 '국가의 시장개입'이라는 정책이념을 지속적으로 간직하면서 이들의 정책권력을 규제

기관에 넘겨주기를 꺼려했다(Jordana, 2011: 160, 162, 163; Prado, 2012: 302, 306).

이와 같이 후기 발전국가로서 한국의 경우는 과거 발전국가 유형에 속하는 국가들과 마찬가지로 규제제도 변화의 한계를 보여줬다. 과거 한국 발전국가에서 시장에 간섭하는 규제역할의 관행과 비공식 규제제도는 그 후에 한국의 후기 발전국가의 재규제 역할 및 제도에 붙어 살아남아서 재규제를 위한 공식제도의 작동을 방해하여 왔다. 이는 독립 규제기관의 정치화, 정부의 차별적인 시장개입, 그리고 공정한 시장경쟁을 위한 시장자유규제 제도에 대한 비공식시장의 반란 등을 가져왔다(Rhee, 2016: 148-153). 한국 통신시장 구조조정 사례를 보면, 대통령을 포함하는 행정부처가 통신사업자 인가 및 통신사업자의 인수-합병 과정에서 한국 통신규제기관의 행정적 독립성을 약화시켰고, 대기업과의 비공식 정책네트워크를 통해 기업투자의 허가 및 결정에 개입하였다. 특히 한국 방송시장 인허가 과정에서 집권세력은 정치적 이익을 앞세워서 유선방송사업의 인허가 과정에 상당한 영향을 미쳤다. 더욱이 정부가 내놓은 통신산업 재규제 정책은 공식 시장제도를 설립했으나, 불공정하거나 위법적인, 그리고 부패를 동반하는 비공식 시장관례가 재규제를 통한 공정한 시장경쟁제도의 운영을 지속적으로 빈번히 방해한 경우가 많았다.¹⁰⁾

더 나아가서 한국 정부는 정부규제를 일방적으로 마련하여 정부주도 산업구조조정을 과거 발전국가에서 시행하여 왔다. 민주화와 세계화 이후에 후기 발전국가에서는 한국 정책결정자들이 원칙적으로 시장자유 구조조정을 제시하지만 실질적으로 관민협조형 산업구조조정을 시도하였다. 그러나 기업의 인수 및 합병에 대한 재규제를 통한 시장주도 산업구조조정에서 벗어나는 이러한 산업구조조정은 정치적 리더십과 지지의 부족, 정부부처간의 갈등, 규제위원회(금융위원회)의 독립성 약화, 민간기업의 반발 등으로 시장구조조정을 효율적으로 집행하지 못하였다.

2008년 금융위기 이후에 한국 정부는 조선, 해운, 건설, 철강에 대한 구조조정 계획을 발표해 왔으나 기업퇴출이나 합병을 과감하게 실행하지 못하여 왔다. 최근 2016년도 조선산업 구조조정 사례를 보면, 정부가 구조조정안을 직접 만들지 않고 대신 조선사들의 연합체인 조선해양플랜트협회가 외부건설업 업체에 의뢰하여 만든 구조조정안을 바탕으로 관민협조 산업구조조정을 하려고 했다. 이 안은 원래 대우조선선을 분할하거나 매각하고 현대중공업과 삼성중공업의 2강 체제로 조선산업을 재편하는 것이었다. 그러나 이에 대우조선은 반발하였고, 기획재정부, 산업통상자원부, 금

10) 예로, 공식적인 휴대폰 보조금 제도가 불공정하고 위법적인 유통구조 관행 때문에 혼란에 빠지고 제대로 시장을 규제하지 못하였다.

용위원회 등의 정부부처들은 정책갈등을 일으켰고, 그리고 집권 정치세력은 정치적 책임을 다음 정권으로 미루었다. 결국 최종안은 대우조선을 생존시키는 기존 3강 체제를 유지하면서 인력 및 시설 감축을 하는 것이었다. 중국과 일본은 각각 정부주도 조선산업 구조조정과 정부-민간협력 조선산업 구조조정을 실시하여 기업의 통폐합을 통해 성공적인 결과를 보았다. 이에 반하여 한국 정부는 구조조정안을 적극적으로 마련하지도 않았고, 그렇다고 민간에 구조조정을 위임하지도 않은 어중간한 입장을 취하면서 정책혼선을 가중시켰다(조선일보, 2016/10/11; 2016/10/13; 2016/10/15; 2016/10/27; 2016/11/01).

4. 규제 역할 및 제도의 다양성: 후기 발전국가와 규제국가의 비교

후기 발전국가에서의 규제 역할 및 제도는 미국과 같은 기존 규제국가에서의 규제 역할 및 제도와 많이 달랐다. 국가들의 규제역할이 실제로 다르게 나타났고, 규제역할의 작동방식도 차별화되었다. 공정한 시장경쟁을 위한 재규제제도의 여건이 전체적으로 수렴화되었지만 구체적으로 다르게 나타났다. 기존 국가유형별로 구체적인 제도의 차이가 있지만, 보다 중요한 것은 공식제도의 운영이 본래 의도한 데로 작동되지 않았다는 것이다. 후기 발전국가는 재규제역할을 적극적으로 하고 이를 위한 공식 국가제도와 시장제도를 설계하고 설립하였다.

그러나 앞에서 언급한 것처럼, 기존의 정부규제를 위해 만들어진 비공식 국가제도, 비공식 정책네트워크, 그리고 비공식 시장제도로서의 관행 및 관례가 이러한 새로운 규제제도를 다르게 정착시켰다. 실제로 새로운 재규제를 위한 공식 재규제제도의 설계 및 설립이 원래 의도한 공정한 시장경쟁체제를 형성시키지 못한 경우가 많이 발생하였다. 공식 재규제제도는 정책결정 및 집행을 위한 규제기관과 시장규제 제도를 포함한다. 과거 발전국가에서 정부가 시장에 간섭하는 규제 관행과 관례가 공식 재규제제도를 방해하였던 것이다.

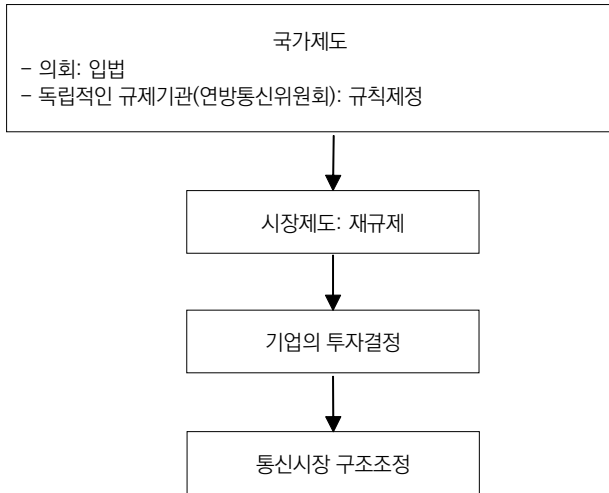
예로, 기업 인수-합병을 통한 시장구조조정을 위한 규제제도가 국가별 규제정책 이념(idea)에 따라 다르게 형성되었다(Buch-Hansen, 2012: 104). 영국이나 미국과 같은 경우에는 신자유주의적 담론을 기반으로 그야말로 공정한 시장경쟁체제를 우선시하는 규제정책 이념을 가졌지만, 한국은 중상주의적인 담론을 밑바탕에 깔고 시장 혹은 기업의 경쟁력을 우선시하는 규제정책 이념을 유지하여 왔다. 이러한 규제정책 이념의 차이는 여전히 국가의 규제역할 및 공식-비공식 규제제도의 차이를 가져왔다. 이러한 정책이념과 제반 제도적 여건은 정책결정자의 자율성, 자본부문 및 노동부문

의 영향력, 시장의 영향력 사이의 권력관계 속에서 결정되어졌다고 볼 수 있다. 영국의 경우에는 신자유주의 정책을 시행한 이후로 정치적, 행정적으로 독립적인 경쟁 위원회라는 규제기관이 인수-합병에 대한 결정을 관련 시장규제제도에 따라 결정하였다. 산업정책에 관여하는 타 정부부처가 더 이상 합병과정에 개입하지 못하였다(Buch-Hansen, 2012: 111).

반면에 한국의 경우에는 공정거래위원회의 역할이 증가하고 강화되었지만, 과거의 정보통신부, 산업자원부와 같은 산업정책과 관련된 정부부처들이 인수-합병에 대해 공정거래위원회와 협력하여 정책결정에 관여하여 왔다. 한국정부는 시장구조조정을 시장에만 맡기지 않고 정부부처와 정책네트워크를 통해 과거의 관행을 유지하면서 시장효율성에 따라 기업의 인수-합병을 조정하고 유도하였다(Rhee, 2016: 153).

2000년대 초반에 이루어진 통신시장구조조정을 보면, 그 당시의 정보통신부는 기업에 대한 직간접적인 압력, 설득, 혹은 암묵적인 위협을 통해 SK텔레콤이 신세계통신을 인수-합병하도록 설득하였고, 이후에 또한 KT(한국통신)의 소유와 경영을 지속적으로 분리하기 위해 두 회사가 각각 소유하고 있는 상대방 회사주식을 상호교환하도록 하였다(전자신문, 2001/06/20; 2002/05/20; 2002/11/15). 후기 발전국가와 다르게, 미국이라는 규제국가에서는 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)가 시장경쟁을 극대화시키는 통신시장 구조조정을 담당할 핵심 규제기관이었다. 이 규제기관은 공정한 시장경쟁을 강화하기 위해 이에 맞는 시장제도를 변경하고 설립하는 데에 지속적으로 노력하여 왔다. 특히 1996년의 통신법(the Telecommunications Act of 1996) 개정에 의거하여 변화된 통신시장제도는 공정한 시장경쟁을 극대화시키는 재규제제도였다. 이러한 시장제도의 변화는 통신시장의 모든 분야들을 완전경쟁에 노출시켜서 정보통신기술을 확산시키는 중요한 전환점이 되었다(Hundt, 2000: 25; Kennard, 1999: V-2; Zarkin and Zarkin, 2006: chap. 3, 74-75). 이와 같이 미국 규제국가에서는 시장제도의 조절에 의한 시장경쟁을 최고조로 끌어 올렸다(그림 4 참조).

〈그림 4〉 미국 규제국가의 통신시장에서 규제역할의 메커니즘



이에 반해 한국의 후기 발전국가에서는 정부부처가 통신사업자 선정 및 통신시장 구조조정을 위한 정책결정과 집행의 과정에 개입해서 조정역할을 하였다. 따라서 통신규제기관이 시장자유규제를 조정하는 본래의 역할을 하지 못하는 관례와, 정부관료의 임의재량권 행사로 나타나는 정부와 기업 간의 비공식 정책네트워크의 관행이 주로 시장효율성을 위한 경쟁구도를 만들어냈다. 또한 미국 규제국가에서는 연방통신위원회가 정치적 지지와 사회적 합의를 바탕으로 시장자유 재규제제도를 입법과정이나 규칙제정을 통해 변화시켰으나, 이에 반해 한국 후기 발전국가에서는 정부가 주도적으로 정책을 바꾸고 이에 따라 규제제도를 변경시켰다(표 2 참조).

〈표 2〉 한국 ‘후기 발전국가’와 미국 ‘규제국가’의 규제 역할 및 제도 비교

구분	한국 후기 발전국가	미국 규제국가
규제역할의 목표	시장경쟁력 극대화	공정한 시장경쟁 극대화
중요한 규제방식	국가주도 관민협조 방식	시장주도 방식
중요한 규제제도	공식-비공식 국가제도 공식-비공식 정책네트워크	시장제도
규제제도의 변화방식	정부주도 정책변화 및 제도변화	정치적 지지와 사회적 합의에 따라 독립적인 규제기관이 시장제도를 변화시킴

다른 금융산업 사례를 보면, 한국 금융산업의 경쟁력과 투명성을 제고하기 위해, 김대중 정부와 노무현 정부는 금융기관에 대한 규제를 완화하기 시작하였고, 금융자유화의 제도적 여건으로서 금융정책 결정과 집행을 위한 국가제도와 금융제도의 개혁을 지속적으로 추진하여 왔다. 그러나 최근 이명박 정부 하에서 일어난 저축은행의 부패와 비리는 국가의 과거 발전역할로 인한 부작용의 하나인 정실자본주의(crony capitalism)의 전형적인 관행이었다. 잘못된 금융관행은 도덕적 해이로 인한 비정상적이고 위법적인 부실경영 및 금융행태, 그리고 은행과 금융감독원의 유착으로 인한 금융감독의 실패 등이었다. 이러한 비공식 금융제도가 금융 규제제도의 개혁을 가로막았다(매경 Economy, 2012/05/16; 2012/05/23; 2012/07/03).

V. 결론: 대안으로서 거버넌스 유형

지금까지 발전국가를 중심으로 한 국가유형 논쟁에 대한 문헌을 비판적으로 검토한 결과, 지배적인 국가역할이 무엇이나에 대한 논쟁은 전 세계적인 민주화와 세계화 흐름 속에서 이론적이고 현실분석적인 유용성을 많이 상실하고 있다고 볼 수 있다. 특히 이러한 논쟁은 국가유형에 관계없이 실제 작동하고 있는 다양한 국가역할 및 관련 제도를 지나치게 단순화하는 이분법적인 논리를 전개시켜서 전체를 보지 못하고 부분만을 보는 우를 범하여 왔다. 많은 학자들이 국가의 발전역할과 규제역할을 명확히 구분하여 인지하지 못하고 연구결과에 대해 상호소통하지 못하였다.

첫째, 국가의 발전역할만을 강조하는 학자들은 기존의 지배적인 발전역할과 발전제도가 어떻게 다양하게 바뀌고, 또한 규제자본주의 하에서 새로운 규제역할과 규제제도가 등장하고 어떤 방식으로 형성되고 있다는 것을 명확하게 분석하지 못하였다. 둘째, 국가의 규제역할만을 강조하는 학자들은 새로운 규제자본주의 등장에 너무 매몰되어서 국가의 발전역할 및 발전제도의 변화를 보지 못하고, 또한 국가의 기존 규제역할과 규제제도를 변화시키는 데에 한계가 있다는 것을 간파하지 못하였다. 이들은 규제제도의 변화를 설명하면서 공식제도의 변화만을 보고 규제국가의 등장을 알리거나 재규제 역할 및 제도의 작동을 분석하였다. 그러나 실제로 많은 경우에 재규제를 위한 공식제도의 설립이 기존의 비공식 규제제도의 방해로 제대로 작동하지 않았다. 셋째, 후기 발전국가에서 기존 발전 역할과 제도가 다양하게 변화하였듯이, 새로운 규제 역할과 제도가 미국과 같은 규제국가나 유럽의 복지국가에서의 규제 역할 및 제도와 구체적으로 다르다. 기존 국가유형별로 제도의 경로의존성은 국가의 발전역할과

발전제도를 다르게 형성시켰듯이¹¹⁾ 국가의 새로운 규제 역할 및 제도를 각기 다르게 형성시켰다. 마지막으로, 결국 후기 발전국가에서는 발전제도 및 규제제도가 정부와 기업의 협력관계를 가져올 수 있고, 이는 기존 발전국가에서의 발전역할과 규제역할을 기존의 제도적 여건 속에서 변화시키고 실현하는 메커니즘을 형성하였다

앞으로의 학문적인 탐구와 논쟁은 기존 발전국가를 비롯한 기존 규제국가의 변화를 설명하기 위해 국가의 발전역할과 규제역할에 따라 자본주의 제도의 다양성을 분석하는 방향으로 가야 한다.¹²⁾ 이 논문에서는 국가유형 논쟁의 대안으로서 국가주도나 시장주도나 즉 '국가의 제도적 능력'과 '시장의 제도적 영향력'의 정도에 따라서 결정되는 거버넌스 유형을 제시하려 한다. 전체적인 관점에서 거버넌스 개념은 과거 일방적인 '국가주도 발전역할 및 규제역할'이 줄어들고, 이에 따라 관민협조 현상이 일어나고, 국가제도 및 시장제도의 변화를 설명하려는 목적에서 개발되어졌다(Levi-Faur, 2012: 7-14; Lobel, 2012: 66-69; Hardiman, 2012: 229). 거버넌스는 공식 및 비공식 제도로 이루어지며 시장에서의 국가역할에 대한 정치적 관리방식이다. 제도적 여건은 주로 국가제도, 정책네트워크, 시장제도로 이루어진다. 국가의 제도적 능력과 시장의 제도적 영향력은 주로 이러한 제도적 배열에 의해 결정된다. 전자는 국가가 시장에 개입하거나, 시장에서 조정역할을 하거나, 그리고 시장과 협력할 수 있는 힘을 의미하고, 후자는 시장이 스스로 공정한 시장경쟁을 극대화하는 자율규제를 할 수 있는 힘을 말한다.

국가역할에 따른 거버넌스의 유형은 기본적으로 국가능력과 시장영향력의 정도에 따라 정해진다. 우선 국가의 경제정책 이념은 역사적으로 정치적 지지와 사회적 합의를 바탕으로 형성된다. 이러한 정책이념은 국가의 발전역할에서 강한 국가능력과 약한 시장영향력으로, 또한 약한 국가능력과 강한 시장영향력으로 각각 맺어지는 '국가주도 발전거버넌스' 유형과 '시장주도 발전거버넌스' 유형을 만들어낸다. 정책사고는 국가의 규제역할에서도 이러한 방식으로 '국가주도 규제거버넌스' 유형과 '시장주도

11) 블럭은 미국이라는 전형적인 규제국가에서도 국가의 발전역할과 발전제도가 비공개적으로 형성되어 왔다고 주장하였다(Block, 2008: 170). 미국 국가의 역할과 능력은 시장원칙주의에 충실한 전통적인 역할 및 제도적 여건 속에서 이루어진 그 나름대로의 간접적인 발전역할 및 제도를 마련하여 안보 및 첨단 산업기술을 개발하였다. 웨이스도 최근연구에서 국가안보기술 관련분야에서 미국 국가의 발전 역할 및 제도를 분석하였다(Weiss, 2014).

12) 이 논문에서는 논의의 단순화를 위해 복지역할을 제외하고 국가의 발전역할 및 규제역할에 따라 자본주의 제도의 다양성을 유형화한다. 류석진은 한국 자본주의 모델의 방향이 세계경제의 구조적 수렴화 속에서 기존 제도의 '경로의존성'과, 상황변화에 따른 기존 제도의 '상호보완성'에 의해 설정될 것으로 보았다(류석진, 2012).

규제거버넌스' 유형을 형성시킨다(표3 참조). 따라서 이러한 거버넌스 유형에 대한 연구는 기존의 지배적인 국가역할에 상관없이 발전 역할 및 제도 그리고 규제 역할 및 제도의 변화를 구체적으로 파악하여 다양한 자본주의 작동시스템을 설명할 수 있다.

〈표 3〉 국가역할에 따른 거버넌스 유형

구분	시장의 강한 제도적 영향력	시장의 약한 제도적 영향력
국가의 강한 제도적 능력		-후기 발전국가의 발전역할: 국가주도 발전거버넌스 -후기 발전국가의 규제역할: 국가주도 규제거버넌스
국가의 약한 제도적 능력	-규제국가의 발전역할: 시장주도 발전거버넌스 -규제국가의 규제역할: 시장주도 규제거버넌스	

■ 참고문헌

김인영. 2011. "이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의 국가인가, 발전국가의 변
환인가?" 《비교민주주의연구》, 7(2): 71-94.

_____. 2013. "발전국가에서 포스트 발전국가로: 이명박 정부 '저탄소 녹색성장'을 중
심으로." 《세계지역연구논총》, 31(1): 29-53.

박상영. 2012. "한국 포스트발전국가론'의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전국가 연
구 경향과 향후 연구과제." 《현대정치연구》, 5(1): 63-90.

류석진. 2012. "세계경제위기와 한국형 자본주의 모델: 발전국가, 자본주의 모델 그리
고 경로의존성을 중심으로." 《한국과 국제정치》, 28(1): 155-183.

양재진. 2012. "산업화 시기 박정희 정부의 수출진흥 전략: 수출진흥과 규율의 정치경
제학." 《동서연구》, 24(3): 5-28.

이연호. 2002. "한국 금융개혁과 국가변화." 《한국사회학》, 36(4): 59-88.

이연호·임유진·정석규. 2002. "한국의 규제국가 등장과 정부-기업관계." 《한국정치학
회보》, 36(3): 199-222.

이종찬. 2014. "제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계." 《한국
정치학회보》, 48(1): 163-184.

Balla, Steven J. 2011. "Institutional Design and the Management of Regulatory

- Governance.” In Levi-Faur (ed).
- Block, Fred. 2008. “Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States.” *Politics & Society*, 36(2): 169-206.
- Braithwaite, John. 2008. *Regulatory Capitalism: How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham, UK: Edward Elga.
- Buch-Hansen, Hubert. 2012. “The Political Economy of Regulatory Change: The Case of British Merger Control.” *Regulation and Governance*, (6): 101-118.
- Chang, Kyung-Sup, Ben Fine, and Linda Weiss (eds). 2012. *Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era and Beyond*. London: Palgrave Macmillan.
- Cheng, Kuo-Tai, and Bill Heberton. 2008. “Regulatory Governance of Telecommunications Liberalization in Taiwan.” *Utilities Policy*, 16(4): 292-306.
- Cherry, Judith. 2005. “Big Deal’ or Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State.” *The Pacific Review*, 18(3): 327-354.
- Dubash, Navroz K. and Morgan, Bronwen. 2012. “Understanding the Rise of the Regulatory State of the South.” *Regulation and Governance*, (6): 261-281.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fine, Ben, Jyoti Saraswati, and Daniela Tavasci (eds). 2013. *Beyond the Developmental State: Industrial Policy into the 21st Century*. London: Pluto Press.
- Gutiérrez, Luis H. 2003. “Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector.” *Utilities Policy*, 11(4): 225-240.
- Hardiman, Niamh. 2012. “Governance and State Structures.” In Levi-Faur (ed).
- Humphreys, Peter, and Seamus Simpson. 2008. “Globalization, the Competition State and the Rise of the Regulatory State in European Telecommunications.” *Journal of Common Market Studies*, 46(4): 849-874.

- Hundt, Reed E. 2000. *You Say You Want a Revolution: A Story of Information Age Politics*. New Haven: Yale University Press.
- Jayasuriya, Kanishka. 2001. "Globalization and the Changing Architecture of the State: the regulatory state and the politics of negative co-ordination." *Journal of European Public Policy*, 8(1): 101-123.
- Jayasuriya, Kanishka. 2005. "Beyond Institutional Fetishism: From the Developmental to the Regulatory State." *New Political Economy*, 10(3): 381-387.
- Jordana, Jacint 2011. "The Institutional Development of the Latin American Regulatory State." In Levi-Faur (ed).
- Jordana, Jacint, and David Levi-Faur, eds. 2004. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jordana, Jacint, and David Sancho. 2004. "Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State." In Jordana and Levi-Faur (eds).
- Kennard, William E. 1999. *Connecting the Globe: A Regulator's Guide to Building a Global Information Community*. Washington, DC: Federal Communications Commission.
- Kim, Sung-Young. 2012a. "Transitioning from Fast-Follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector." *Review of International Political Economy*, 19(1): 140-168.
- _____. 2012b. "The Politics of Technological Upgrading in South Korea: How Government and Business Challenged the Might of Qualcomm." *New Political Economy*, 7(3): 293-312.
- Kim, Yun Tae. 2005. "DJnomics and the Transformation of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia*, 35(4): 471-484.
- Lee, Sook-Jong, and Taejoon Han. 2006. "The Demise of "Korea, Inc.": Paradigm Shift in Korea's Developmental State." *Journal of Contemporary Asia*, 26(3): 305-24.
- Levi-Faur, David (ed). 2011. *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- _____. 2011a. "Regulation and Regulatory Governance." In Levi-Faur (ed).
- _____. 2010b. "The Regulatory State and Regulatory Capitalism: an institutional perspective." In Levi-Faur (ed).
- _____. (ed). 2012. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2012a. "From Big Government to Big governance." In Levi-Faur (ed).
- _____. 2012b. "The Developmental State in the Age of Regulation." Unpublished Paper.
- _____. 2012c. "The Odyssey of the Regulatory State." Unpublished Paper.
- Lim, Haeran. 2009. "Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental States: Financial Reform in Korea and Taiwan." *Asian Perspective*, 33(1): 75-110.
- Lobel, Orly. 2012. "New Governance as Regulatory Governance." In Levi-Faur (ed).
- Low, Linda. 2013. *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* Nova Science Publishers, Inc.
- Mabbett, Deborah. 2011. "The Regulatory Rescue of the Welfare State." In Levi-Faur (ed).
- Maman, Daniel, and Zeev Rosenhek. 2012. "The Institutional Dynamics of a Developmental State: Change and Continuity in State-Economy Relations in Israel." *Studies in Comparative International Development*, 47: 342-363.
- Minogue, Martin, and Ledivina Carino (eds). 2006. *Regulatory Governance in Developing Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Negoita, Marian, and Fred Block. 2012. "Networks and Public Policies in the Global South: The Chilean Case and the Future of the Developmental Network State." *Studies in Comparative International Development*, 47: 1-22.
- ÓRiain, Seán. 2000. "The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the 'Celtic Tiger'." *Politics & Society*, 28(2): 157-193.
- _____. 2007. *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pirie, Iain. 2005. "The New Korean State." *New Political Economy*, 10(1): 25-42.
- _____. 2007. *The Korean Developmental State: From Dirigisme to*

Neo-liberalism. Routledge: London.

- Prado, Mariana Mota. 2012. "Implementing Independent Regulatory Agencies in Brazil: The Contrasting Experiences in the Electricity and Telecommunications Sectors." *Regulation and Governance*, (6): 300-326.
- Rhee, Jong-Chan. 1994. *The State and Industry in South Korea: the Limits of the Authoritarian State*. London and New York: Routledge.
- _____. 2016. "Limits of Regulatory Governance Change in the Post-Developmental State: Korean Telecommunications Market Restructuring from a Comparative Perspective." *Asian Journal of Political Science*, 24(1): 142-161.
- Rodine-Hardy, Kirsten. 2013. *Global Markets and Government Regulation in Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suh, Moon-Gi. 2007. "After the Developmental State in South Korea." *Korea Observer*, 38(3): 387-406.
- Walter, Andrew. 2006. "From Developmental to Regulatory State? Japan's New Financial Regulatory System." *The Pacific Review*, 19(4): 405-428.
- Weiss, Linda. 1994. "Government-Business Relations in East Asia: the Changing Basis of State Capacity." *Asian Perspective*, 18(2): 85-118.
- _____. 2000. "Developmental States in Transition: adapting, dismantling, innovating, not 'normalizing'." *The Pacific Review*, 13(1): 21-55.
- _____. 2014. *America Inc.? Innovation and Enterprise in the National Security State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zarkin, Kimberly A., and Michael J. Zarkin. 2006. *The Federal Communications Commission: Front Line in the Culture and Regulation Wars*. London: Greenwood Press.