

한국의 경제발전 모델은 즉각 폐기되어야 하는가

김용학

1. 문제의 제기

1997년 말부터 시작된 경제위기는 대다수의 국민들에게 견디기 어려운 물질적 고통을 가져다주었지만, 동시에 우리 자신을 돌아볼 수 있도록 하는 좋은 학습의 기회를 제공했다. 인류의 역사가 써어진 이래로 가장 빠르게 발전한 국가 중의 하나로 꼽히던 한국이 무엇 때문에 위기를 맞게 되었는지 그 원인을 냉철히 분석하고, 위기 이전에 스스로 자랑스럽게 내세웠던 경제발전 모델은 이제는 폐기되어야 하는지를 검토하는 사회과학적 작업이 우리의 커다란 숙제로 남게 되었다.

한국의 경제위기에 대한 원인 분석은 크게 두 가지 대립되는 시각으로 나눌 수 있다. 첫째는 하버드대학의 제프리 삭스(Jefferey Sachs) 교수를 중심으로 전개되는 주장으로, 한국의 경제구조는 비교적 건전하며, 외환위기는 구조적이라기보다는 외국 투자기관들의 패닉에 의해 야기되었다는 시각이다. 위기는 외국투자자들이 “스스로 이루어 가는 예언”(self-fulfilling prophecy)¹⁾의 과정을 통해, 일순간에 투자를 철수함으로써 야기된 것이고, 경제위기의 원인은 오히려 IMF가 급작스럽게 금융권의 BIS를 맞추도록 요구하

1) ‘스스로 이루어 가는 예언’은 “아무리 허구적인 것이라도 행위자들이 그 허구적인 것이 참이라고 믿으면, 그 결과가 실제로 나타난다”는 현상을 가리킨다. 예를 들어, 외국의 투자자들이 한국에 경제위기가 닥칠 것이라고 주관적으로 믿으면, 경제위기라는 실제적인 상황이 발생한다는 것이다.

고, 구조조정을 급하게 요구한 데 있었다는 것이다. IMF의 처방은 라틴아메리카 등 경제구조가 부실한 곳에서 개발되었던 것인데, 똑같은 처방전을 비교적 건실한 한국에 그대로 적용한 것이 오히려 위기를 부추겼다는 주장이다(Feldstein, 1998). 이러한 시각은 한국의 경제가 문제가 없다는 것이 아니라, 문제는 있지만 경제위기를 맞을 만큼 심각한 상황은 아니었다는 것으로 요약된다.

이와 상반되는 시각으로, MIT 대학 교수인 크루그만(Paul Krugman)은 동아시아의 경제기적은 애초에 존재하지 않았다는 자신의 주장의 연장선상에서, 한국의 경제위기는 취약한 경제구조에서 발생한 당연한 결론이라고 분석한다. 그의 핵심적인 주장은 한국의 금융제도, 특히 관치금융과 연관되어 있다. 정부의 직접적인 통제 아래에 있던 금융기관은 ‘도덕적 해이’의 상황에 직면하게 된다. 금융기관이 기업 신용평가(credit)에 의해서가 아니라 정부의 압력에 의해 돈을 빌려줄 때, 금융기관들은 경영부실에 대해서 책임지지 않는다. 이 경우 이들은 높은 위험을 수반한 곳에 투자할 동기를 갖게 된다. 투자의 결과 우연히 좋은 성과를 내면 은행(장)이 생색을 내고, 잘못된 결과를 내면 책임을 안 져도 되기 때문이다.

위에서 간략히 살펴본 상반된 시각은 한국의 사회과학계 지식인들 사이에서도 그대로 이어지고 있는 것처럼 보인다. 위기를 야기한 것이 선진 자본주의 국가들의 음모라고 보는 시각, 또는 적어도 IMF를 통하여 미국이 자국의 이익을 관철시키려는 음모가 한국의 경제위기를 악화시켰다는 시각, 그리고 잉여 국제금융자본의 대이동에 의해 위기가 야기되었다는 외인론적(外因論的) 시각이 그 첫째이고, 음모나 국제자본의 이동보다는 한국 내의 금융구조의 취약성이나 기술후진성 등이 위기의 근본적인 원인이었다고 보는 내인론적(內因論的) 시각이 그 둘째이다. 이 글은 두번째 입장에서, 한국의 경제위기를 바라보는 시각을 비판적으로 점검하는 것이다. 특히 위기 이전에 한국의 경제발전 모델을 찬양하던 사회과학 이론들을 점검하고, 이들 이론이 즉각적으로 폐기되는 것이 옳은지를 반성적으로 기늠

김용학

연세대 사회학과 졸업, 미국 시카고대학 사회학 석사 및 박사

현재 연세대 사회학과 교수

저서 : 《사회구조와 행위》, 《역사의 행위》(역) 외 논문 다수

해 보려는 것이다. 충분한 증거도 없는 가운데, 경제발전의 기적을 설명할 때 꼽던 요인들을 바로 위기의 원인이라고 지적하는 것은 실로 과학적 태도가 아니다. 가령 중국 저발전의 원인으로 유교를 꼽더니 동아시아 자본주의 발전의 기적을 유교로 설명하고, 이제는 또다시 경제위기의 원인을 유교에 돌리려는 시도가 그 좋은 예이다. 사회과학자들의 변절인가, 아니면 현실을 따라잡겠다는 의지인가?

이 글은 산업화의 견인차 역할을 수행해온 한국의 발전모델의 핵심을 도출하고, 위기를 경험한 현 상황에서 앞으로 한국의 경제발전 모델은 즉각적으로 폐기되어야 하는지, 아니면 긍정적인 면을 계승 발전시킬 수 있는지를 검토하려고 한다.

2. 한국의 경제발전 관련 이론들

한국 경제발전 모델의 핵심을 포착하기 위해서는 1970년대 이후에 붓물 같이 쏟아진 경제발전 이론을 먼저 검토하는 것이 필요하다. 한국의 급속한 경제 발전을 설명하는 이론들은 크게 문화론, 국가론, 조직이론, 그리고 지정학적 이론이라는 4가지 부류로 나누어 볼 수 있다.

1) 문화론

문화론은 유교문화의 전통적인 가치와 규범이 산업화와 경제발전에도움을 주었다는 이론으로서, 주로 후기유교 문화의 긍정적인 측면을 열거하고 있다. 이른바 동아시아적 가치라는 말로 표현되는 문화론¹⁾ 주목하는 주된 발전요인들을 간추리면, 교육열, 권력에 대한 태도, 집단주의적 문화, 그리고 연줄망 문화라고 할 수 있다.

첫째, 유교문화에 자리잡은 높은 교육열은 인적자본에 대한 투자를 늘려 노동생산성을 높였다. 둘째, 동아시아적 가치에 내재하는 권위에 대해서 순응하는 태도와 관료에 대한 존경심은 개발독재에 의한 산업화를 용이하게 하였다. 루시안 피이라는 학자는 집안 내의 권력관계가 국가차원의 권력관계로 확대된 결과 '나라의 어른'이 가부장적 권위를 갖게 되었고, 그로 말미암아 국가에 의한 중앙집중적 산업정책이 가능하게 되었다고 주장한다.²⁾

2) 이러한 시각의 대표적인 예는 뉴욕주립대 윤봉준 교수의 글에서 발견할 수 있다.

"... 동아시아 경제는 유교자본주의이며, 이는 군왕의 권위가 국가의 기업통제로 나타나

문화론자들이 지적하는 세번째 발전요인은 개인의 이익보다는 집단의 이익을 우선하는 집단주의 문화이다. 집단주의적 문화에서는 개인의 목적과 집단의 목적이 합일되어 있기 때문에 조직에의 헌신을 유도하고, 조직원을 감시하는 데 드는 비용을 줄일 수 있었다(Lincoln & Kelleberg, 1990). 특히 평생 직장제와 같은 관행은 조직원들이 장기적인 안목에서 헌신할 수 있도록 유도하여 장기적인 X-효율을 낳게 했다. 한편 가족주의 문화는 조직을 혈족(*clan*) 형태로 관리하여, 감시비용이나 거래비용을 줄일 수 있었다(Ouchi, 1980).³⁾ 끝으로 혈연, 지연, 학연 등의 연줄망도 연줄 내에 존재하는 신뢰의 효율 때문에 경제발전에 기여했다고 주장한다. 가령, 은행 대출에 대한 보증제도는 연줄을 최대한으로 활용한 것이다. 대출인을 신뢰하는 보증인의 기대 때문에 대출인은 자신의 이익뿐만 아니라, 연줄망 안에 있는 보증인을 보호하기 위해서라도 더욱 열심히 일했던 것이다.

문화론이 지적하는 가치나 규범 등의 변수들은 배경변수로서 결국은 교육제도나 국가권력 혹은 조직 등의 제도로 표출되기 마련이다. 따라서 풀자는 그럴듯해 보이지만 검증하거나 반증하기 어려운 문화론을 이론적으로 평가하기보다는 제도에 관한 이론의 진위에 대해 논쟁하는 것이 더 생산적이라고 생각한다.

고 기업자가 고용인을 통치하는 경제로 비유되기도 한다... 유교원리의 기본은 충과 효이다. 그런데 충과 효 중 어느 것을 우선시하는가에 따라 유교자본주의의 성격은 달라진다... 일본은 충을 더 큰 덕목으로 강조했고 기업문화 역시 충성을 강조하게 되었을 것이다... 한국인은 다르다... 최소한 한국에서의 아시아적 가치는 충보다 효를 우선하는 가족주의이다. 관료주의나 국가주의 명령경제가 아니다... 현재 동아시아의 금융공황을 아시아적 가치의 몰락, 구미 자본주의의 일방적 승리라고 규정할 수는 없다. 버터 냄새 나는 국영 사회보험 확대에 대한 유혹을 뿌리치고 효와 가족주의로 무장한 자조적 시장 경제를 구축하면 한국이 아시아적 가치의 중주국이 되어 21세기를 아시아적 세기로 만들 수 있을 것이다”(윤봉준, 《매일경제》에서 인용).

3) *clan* 조직은 관료조직과 대비되는 개념으로서, 성과에 따라 보상을 하지 않고 관료제적 규칙에 의해서 움직이지 않는다는 특징이 있다. 오우치는 개인의 목적과 조직의 목적이 일치되는 상황(*goal congruence*)과 조직원의 성과를 측정하기 어려운 경우(*performance ambiguity*)에는 *clan* 조직 형태가 더 효율적이라고 주장한다.

2) 국가론

한국의 경제발전을 설명하는 국가이론은 '시장친화적 국가론'과 '발전국가론'이라는 상호 대립되는 이론으로 구별될 수 있다. 시장친화적 국가론의 주된 주창자는 세계은행(World Bank, 1993)으로서, 동아시아 국가들이 발전에 유익한 신고전주의적 시장요인들을 복돋는 산업정책을 펼친 것이 경제발전의 일등공신이라고 주장한다.⁴⁾ 국가는 높은 저축률(이자율)과 투자율, 그리고 낮은 인플레이션을 목표로 하는 다양한 정책을 폈으며, 자유무역지역 설정, 비교우위산업을 중심으로 한 수출지향적 산업 전략, 그리고 기업 간 경쟁을 유발하여 성과가 좋은 기업을 지원하는 정책 등이 경제발전에 주효했다는 입장이다. 국가는 또 교육에 많은 자원을 투입함으로써 풍부한 인적 자본을 육성하였으며, 시장의 신호(*market signal*)를 비교적 잘 읽어내면서 산업정책을 펼쳤다는 것이다. 이러한 시각에 의하면, 한국의 국가는 라틴아메리카나 아프리카의 다른 개발도상국가들에 비하여 시장개입과 규제를 적게 했다고 본다.

이와는 대비되는 발전국가론은 "전문관료들이 전문지식으로 무장되어 경제를 발전시키는 다양한 정책을 개발하고, 실행할 수 있는 능력이 뛰어났으며, 전략적인 자원배분 정책을 통하여 시장에 적극적으로 개입하면서 국가가 사적 행위자들을 지도하고 상충하는 이해를 중재하면서, 국가정책에 동참하도록 훈련시켰다"(Johnson, 1982; Wade, 1990)는 점을 강조한다. 이 이론의 주된 주장은 국가가 자유시장을 왜곡시키면서까지 시장에 개입하여 특정 산업을 육성시킨 것이 경제발전에 주효했다는 것이다. 한 가지 구체적인 예로서, 암스덴은 국가가 인위적으로 시장가격을 왜곡시킨 것이 오히려 산업발달을 촉진했다고 주장한다(*getting relative price wrong right*, Amsden, 1989). 또한 발전국가는 노동통제라는 물리적인 힘을 가하여 임금을 낮추었고, 그 결과로 값싼 노동력에 의한 국가경쟁력이 생겼다(Deyo, 1989). 여기에서 가장 중요한 가정은 국가가 사적 이익의 포로가 되지 않았다는 점이다. 즉 산업정책과 금융정책을 통해 자원을 관리하고 배분하는 과정에서 지대추구 행위자로부터 자유로웠을 뿐만 아니라, 국가 스스로도 지

4) 시장을 왜곡시키면서까지 시장개입을 한 것이 발전의 원동력이었다고 보는 발전국가론의 시각과 정면으로 대치되는 것이다.

대 추구행위를 하지 않고 경제발전이라는 국익을 추구했다는 것이다.⁵⁾ 그렇게 될 수 있었던 이유로는 관료의 청렴성이나 정치지도자들의 국가발전에 대한 장기적인 안목이 있었다는 점과⁶⁾ 국가가 그러한 정책을 실행할 수 있는 '자리대겨진 자율성' (*Embedded Autonomy*) 이 있었다는 점이 강조된다 (Evans, 1995). 국가는 또한 장기 경제발전계획을 세워 사적 행위자들의 예측가능성을 높임으로써 거래비용을 줄였고, 동시에 사적인 중재자의 역할을 수행함으로써 자원낭비를 줄일 수 있었다 (Amsden, 1989).

그러나 시장친화적 국가론은 국가의 적극적인 시장개입이 경제발전을 야기했다는 발전국가론의 주장을 일축한다. 그 이유는 크게 세 가지로 구분된다. ① 국가는 시장행위자들보다 정보가 부족하기 때문에 국가의 시장개입은 시장신호를 왜곡시켜 발전을 저해하며 ② 국가 정책결정자나 관료들도 국익보다는 자신들의 사적 이익을 먼저 추구하기 때문에 약탈적 성격을 띠며 ③ 국가의 개입은 지대를 발생시켜 부패를 발생시키고 시장의 효율을 낮춘다는 것이다 (World Bank, 1993; Balassa, 1988).

3) 조직 이론

세번째 부류의 경제발전이론은 조직구조의 특성으로써 경제발전을 설명하는 조직이론으로 주로 재벌에 그 초점이 맞추어져 있다. 경제집중과 소유집중이라는 발전전략이 낳은 재벌이라는 특이한 조직구조 혹은 지배구조에 내재한 경제적 효율로써 경제발전을 설명하는 것이다.

조직론이 흔히 지적하는 설명요인은 재벌의 '도덕경제' (*moral economy*) 이다. 재벌집단 내 기업들은 동일한 조직문화와 규범을 공유하기 때문에 높은 사회적 자본을 누리며, 그 결과 재벌 내부의 감시비용과 조정비용이 낮아진

5) 지대 추구 (*rent-seeking*) 는 독점적 공급이 가능할 때 발생한다. 국가는 국영기업이나 특정 재벌에게 금융지원 및 세금감면, 보조금 지급 등의 특혜를 부여함으로써 지대를 추구하게 된다.

6) 한국의 국가가 지대 추구를 하지 않았다는 주장에 대한 반론도 만만치 않다. 국가의 지대추구는 존재했지만, 오히려 지대 추구가 효율적이었다는 주장이 있다. 부정부패로 이어지는 지대추구 행위는 국가영역에 시장요소를 첨가할 수 있었기에 성공적이라는 이른바 '부정부패의 효율성'에 대한 이론이 제안되기도 한다. 즉, 국가가 경제정책을 독점하고 있을 때, 부정부패는 경직된 관료조직에 시장의 정보가 관철될 수 있도록 하는 기제였다는 것이다 (*free-marketization mechanism of the state*).

다는 것이다. 특히, 모든 계열기업이 동일한 내부 통제수단(이데올로기나 상징적 조작)을 동일함으로써 조직원들의 높은 헌신을 유도하는 조직문화를 만들어낼 수 있었다는 것이다(Granovetter, 1994: 466~468).

둘째, 조직론적 관점에서는 재벌이 취한 관련-비관련 다각화가 재벌의 장기적인 성장에 도움이 되었다고 주장한다. 시장이 불확실한 상태에서는 투자를 한곳에 모으기보다는 분산시키는 것이 위험을 낮추는 방법인데, 이른바 문어발식의 비관련 다각화 전략은 외부충격을 흡수하고 위험을 분산시키는 데 기능적이었다는 것이다(Fligstein, 1991). 또한 다각화는 '범위의 경제'를 발생시키고, 수직적으로 통합된 부문에서 기술의 시너지 효과를 발생시킨 것이 발전의 견인차 역할을 했다.

조직론자들이 주목하는 세번째의 발전요인은 재벌의 지배구조이다. 재벌의 소유집중은 소유주로 하여금 장기적인 안목에서 투자결정을 내리도록 했다. 미국처럼 주식소유주들이 전문경영인들의 성과를 항상 평가하고 감시하는 체제 아래서는 경영인들이 장기적인 투자계획을 세울 수 없다. 왜냐하면, 장기적인 투자는 단기적인 손해를 감수해야 하는데, 주식배당금을 노리는 주주들은 단기적인 이익을 챙기려고 한다. 이러한 주주들의 직접적인 영향 아래에 있는 전문경영인들은 장기적인 투자전략을 회피하게 된다(Lightfoot, 1992). 그러나 한국재벌의 소유집중과 경영관행은 (소액) 주주들의 발언권을 봉쇄했고, 이것이 단기적인 이익을 추구하는 주주들의 압력으로부터 최고경영층을 보호하는 기제로 작용했던 것이다. 간략히 말해서 재벌경영자들은 '대리인의 문제'를 피할 수 있었다는 것이다. 소유집중의 또 다른 효과는 후발 산업국가가 세계시장의 높은 진입장벽을 넘어 세계의 대기업들과 경쟁을 할 수 있도록 했다.

재벌 효율의 네번째 원천은 "유사 내부 자본시장"(*quasi-internal capital market*)이라는 개념과 관련되어 있다. 이 개념은 자본이 외부 자본시장에서 조달되는 것보다는 내부 자본시장에서 조달되는 것이 더 효율적이라는 의미를 담고 있다. 그 이유는 내부 자본시장에서 정확한 정보에 근거하여 자본이 배분될 수 있기 때문이다. 기업집단 내부에 은행을 포함하고 있는 일본의 자이바쓰(*zaibatsu*)가 내부 자본시장의 전형적인 예로 꼽힐 지적되곤 한다. 재벌은 시장의 각 부문에 진출해 있는 계열사로부터 각 산업에 관한 정보를 직접 수집할 수 있기 때문에, 재벌의 최고경영자는 가장 정확한 정보

에 근거해서 신속하게 자본을 필요한 계열사에 배분할 수 있는 장점이 있다는 것이다. 한국의 재벌은 비록 은행을 소유하지는 못하지만, 금융을 통제하는 국가를 통하여 그룹 안에 자본을 배분하는 원리가 유사 내부 자본시장과 흡사하다는 것이다(Lee, 1992).

재벌의 효율을 설명하는 다섯번째 이론은 “제도 동형화 이론”(DiMaggio & Powell, 1991; DiMaggio, 1994)으로서, 환경과 조직구조의 일대일 대응에서 조직의 효율을 찾으려는 이론이다. 이 이론을 동아시아 국가의 조직형태에 적용한 오루(Orru, Biggart, & Hamilton, 1991)는 한국, 일본, 대만에서의 조직형태는 나라별로 서로 다르지만, 각 나라 안에서는 매우 비슷하다는 것을 보여주고 있다. 그 이유는 각 나라의 제도적 특성에 따라 그 나라에서의 주된 조직의 형태가 달라지기 때문이라는 것이다. “제도적 동형화”는 불확실성에 대한 대응이다. 불완전한 정보하에서 다른 조직을 모방하거나, 법적 제도에 순응하여 정당성을 확보하면서, 혹은 사회적 규범을 따르면서, 각 나라 안에서의 조직은 서로 닮아간다. 이렇게 비슷하게 수렴된 조직형태는 환경과 조응되기 때문에 각 사회의 제도적 틀 안에서 효율적이라는 이론이다. 재벌도 절대적 권력 국가와 문화적 환경에서 잘 적응된 조직형태로 성장했다는 주장이다.

4) 지정학적 이론

이상의 이론들이 한국 국가나 시장, 혹은 조직의 사회 내적인 요인들에 초점을 맞추었다면, 이와는 상반된 시각으로 외인(外因)에 의해서 한국의 경제발전을 설명하려는 시도들이 있다. 그 첫째는 조절이론으로서, 동아시아 국가들이 급속하게 경제발전을 할 수 있었던 이유는 그들의 독특하고 독자적인 능력에 있는 것이 아니라 전지구적 규모로 발생하고 있는 자본주의 체제의 재편의 시기와 동아시아의 산업화 시기가 우연히 일치했기 때문이라고 본다. 선진 자본주의 국가들은 노동집약적인 산업을 제3세계에 이전하려는 시장의 압력을 받고 있던 바로 그 시기에 한국 등이 우연히 산업화를 시작했다. 자연스럽게 한국은 섬유, 가발 등의 노동집약적 산업을 선진자본주의로부터 이전받을 수 있었고 신국제분업질서에서 한 몫을 담당할 수 있었다는 것이다. 한마디로 한국은 “운”이 좋았다는 이론이다.

조절이론이 자본주의 국제적 분업체계의 재편과정에 초점을 맞추었다면,

일군의 학자들은 한국의 지정학적인 외적 요인에 주목한다. 동유럽과 냉전을 치르고 있던 미국이 전략적으로 최전방에서 공산주의와 대치하고 있는 대만이나 한국 등을 선별하여 경제를 발전시켰다는 이론이다. 군사원조나 경제원조 등의 직접적인 방법을 통하여, 혹은 다른 제3세계에서와 같은 착취를 하지 않음으로써 발전을 도왔다는 것이다. 브루스 커밍스는 이 과정을 성경구절을 인용하여, “(자본주의에) 부름받은 자는 많으나 초대받은 자는 적다”에 비유하고 있다(Cummings, 1987).

또 다른 외인 이론은 선진자본주의 국가들의 투자방식에 주목한다. 간접 투자방식을 유도한 동아시아가 직접투자방식이 지배한 라틴아메리카보다 발전의 속도가 더 빨랐다고 지적한다. ‘이자’에 의한 자본유출이 ‘이윤’에 의한 자본의 유출보다 훨씬 미미하기 때문이라는 주장이다.

3. 한국의 경제발전 모델: 연결망 국가론

위에서 언급한 다양한 이론들은 각기 한국 경제발전 모형의 일부분만 부각시키고 있다. 단순화의 위험을 무릅쓰다면 문화론은 경제행위자들의 근면성이나 교육열, 태도 등의 행위자의 속성에, 개발국가론은 국가의 적극적인 시장개입에, 시장친화적 국가론은 시장친화적 경제정책에, 조직론은 재벌의 효율에 각기 그 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 나는 한국 경제발전의 모델을 “연결망 국가(Network State)론”으로 재정립하는 것이 이들 다양한 이론들이 지적하는 요인들을 가장 포괄적으로 포섭할 수 있다고 생각한다. 나는 연결망 국가론이란 “국가, 거대기업, 금융권 각각의 내부에, 그리고 그들 사이에 존재하는 안정적인 연결망의 성격으로 국가의 정책결정과 국가의 시장개입의 효과를 설명하려는 이론”이라고 정의한다.

신제도주의 경제학의 영향을 받아 발전한 연결망 국가이론의 핵심은 간략히 말하여 국가 내부의 결속력과 동질성, 그리고 국가와 기업 사이에 존재하는 안정적인 연결망, 그리고 기업집단 내의 수직적 연결망이 거래비용(transaction cost)을 낮추기 때문에 효율적이며, 그 결과로 경제가 발전한다는 것이다. 국가와 대기업 사이에 장기적으로 지속하는 안정적인 연결망은 시장에 관한 정보뿐만 아니라 정책대안에 관한 정보교환이 이루어지기 때문에 국가정책이 효율적이고 효과적으로 수행될 수 있다는 점은 이미 여러 학자들에 의해 지적된 바 있다(Okimoto, 1989). 국가와 기업 사이의 제도적

인 연결망뿐만 아니라 관료가 퇴직한 후 기업으로 진출함으로써 발생하는 연결망도 정부정책의 효과적 실현에 긍정적으로 작용한다. 가령 일본의 관료가 퇴직 후 기업이나 다른 사적 영역에 옮겨가면서 둘 사이의 긴밀한 상호작용을 유발한다는 것이다(김용학·유석춘, 1996; Johnson, 1982; 1987). 서구의 경우와는 달리 일본에서의 ‘오렌 친구 연결망’은 관과 기업 사이의 관계를 밀접하게 만들고, 기업을 특정한 규제 없이 규제할 수 있는 기제가 된다.

앤스덴(Amsden, 1989)도 연결망 국가라는 이름을 사용하지는 않았지만, 한국 정부가 금융지원이나 정책적 지원을 할 경우 연결망이 사용된다고 주장한다. 그의 주장을 연결망 이론의 개념으로 바꾸어 설명하면 다음과 같다. 정부와 기업이 안정적인 연결망으로 서로 연결되었을 경우에 정부는 금융지원 등의 효과를 감시(*monitoring*)할 수 있다. 단일 감시한 결과, 어느 기업의 수출 성과가 나쁘면 정부지원을 끊는다. 결과적으로 더 나은 성과를 향한 기업 사이의 경쟁이 촉진된다. 즉, “경쟁적인 훈련(*competitive discipline*) 혹은 유도된 경쟁과 훈련(*induced competition and discipline*)”에 근거해서 자원을 배분하는 방식은 연결망이 없었으면 불가능했다는 주장이다. 따라서 연결망이 일종의 “내부 자본시장”(internal capital market)의 효과를 발생시켰다는 주장으로 요약될 수 있다. 앞서 이야기했지만, 신제도주의 경제학에서 강조하는 내부 자본시장은 신속하고 정확한 정보전달과 자본조달 때문에 외부 자본시장이 비해 거래비용을 낮추는 장점이 있다(Williamson, 1976). 가령, 부서를 다각화한 조직 내의 어느 하위부서의 판매업적이 떨어지고, 다른 하위부서의 업적이 올라가면, 최고경영자는 떨어진 부서를 떼어내고, 잘되는 부서에 몰아줄 수 있다. 어느 분야의 부서가 잘 되는지에 대한 정보는 일반 시장에서 얻는 것보다 다각화한 기업 내부에서 얻는 것이 신속하고 정확하다. 마찬가지로, 국가와 기업이 연결망으로 연결되면 기업의 성과에 따라 국가가 지원을 하기 때문에 효율적이라는 것이 앤스덴 설명의 요지이다.

국가와 사적 영역 사이의 연결망의 효과에 대한 또 하나의 중요한 이론적 진전은 에반스(Evans, 1995; 1996)의 최근 연구결과에서 발견된다. 그는 시장에 적극적으로 개입하는 국가가 어떻게 사적 자본의 이해만을 증진시키는 ‘자본이익의 포로’가 되지 않는가라는 질문을 던진다. 국가가 시장에 개

입하면 지대(rent)가 발생한다. 가령, 국가의 정책결정자가 컴퓨터 산업이 매우 유망한 산업분야라고 판단하고, 이를 육성하기 위하여 세금혜택과 금융지원정책을 수립했다고 하자. 이러한 정부의 지원책은 시장에 지대를 발생시킨다. 국가나 사적 이익은 이러한 지대를 추구하는 것이 일반적인 현상인데, 에반스에 의하면 한국의 국가는 다른 개발도상국 국가들과는 달리 지대를 추구하는 사적 이익을 반영하는 정책을 펴지 않았다. 그 구조적 요인은 어디에 있는 것인가? 에반스는 국가의 정책결정자 사이의 역동적인 연결망과 사적 영역 내부의 연결망, 그리고 국가와 사적 영역을 잇는 연결망이 국가의 자율성을 확보하게 하였다고 주장한다. 이러한 연결망이 바로 “자리매겨진 자율성”(embedded autonomy)의 근거인 것이다.

연결망 국가의 또 다른 측면은 국가와 재벌이 하나의 M형 조직(Chandler, 1962; Williamson, 1985)으로 일사불란하게 움직일 수 있었다는 점이다. M형 조직에서처럼 국가는 중앙통제소(head office)의 역할을 맡고, 재벌들은 산하 부서(multi-division)의 역할을 수행함으로써 국가와 재벌이 하나의 효율적인 조직체와 같이 움직였다는 주장이다(Islam, 1994). 이러한 연결망 조직체는 유사 조직(quasi-organization)으로서 혹은 정보를 공유하는 정보클럽으로서, 신속 정확한 내부정보에 의해 성장 가능한 산업에 자원을 배분하는 효율을 누릴 수 있었다는 것이다(Lee, 1992).

이상의 논의에 근거하여 한국의 발전모델의 특징을 연결망 국가론을 중심으로 재구성해 보도록 한다. 우선 국가가 그 중심에 자리잡은 연결망은 ① 정부조직 내부의 연결망 ② 국가와 기업(금융권 포함) 사이의 연결망, 그리고 ③ 기업(금융권 포함)간 연결망으로 나누어 볼 수 있다. 일반적으로 ①은 국가 내부의 결속력과 일관성을 제공하고, ②는 국가와 시장 사이에서 정보의 흐름과 자원의 흐름의 통로를 제공하며, ③은 주식소유의 상호 출자망이나, 겸설이사(interlocking board of directorate)의 얽힘 등과 같은 기업간 제도적 관계의 틀을 마련한다. 한국의 경제발전 모델은 ①의 결속력이 매우 높고⁷⁾ 중앙집중화되어 있으며, 관료와 정치인 사이의 대리인 문제가 심각하지 않았고, ②는 국가 지배형으로 국가가 중앙통제부(Head Office)가 되

7) 고시 출신자들 사이의 동창관계를 주목하면 결속력을 쉽게 이해할 수 있다. 약 절반 정도가 한 대학 출신이며, 대부분이 고교 평준화되기 이전의 이른바 1류 고등학교 출신자들이었던 것이다.

는 M형 조직과 같은 준조직체 연결망이었으며, 그리고 ③은 각 기업집단의 폐쇄성으로 인해서 재벌 내부의 수직적 연결망만 존재했을 뿐 재벌간 수평적 연결망은 없었다는 특징이 있다. 이러한 상태에서 국가는 국가와 겹치는 연결망에 참여하는 기업집단의 숫자를 제한하여 산업정책에 동참하려는 친밀한 파트너로 만들고, 이들의 성과를 감시하면서 자원을 배분했던 것이다. 한마디로 축약하여, 한국의 경제발전 모델은 국가가 중심이 된 연결망이 유사조직(*quasi-organization*)이 되어 산업화를 추진한 것이라고 할 수 있다.

4. 발전모델에 대한 반성적 고찰

앞 절에서 검토한 한국의 경제발전을 설명하던 이론들은 이제는 왜 한국에 경제위기가 닥치게 되었는지를 설명하는 짐을 떠안게 되었다. 세밀한 분석도 없이, 위기 이후에 발전을 설명하던 요인들은 순간적으로 위기의 원인으로 둔갑하였다. 이러한 급작스러운 전환에는 기능주의적인 사고가 도사리고 있다. 발전한 데는 발전의 이유가 있고, 위기에 도 위기의 이유가 있을 것이라는 사고, 따라서 존재하는 동일한 현상들으로써 발전과 위기를 설명하는 방식은 기능주의적 사고의 전형인 것이다. 동일한 현상의 부정적 결과와 긍정적 결과의 대차대조표를 만들면 <표>와 같다.

한국의 경제발전에 대한 이론들은 모두 표의 왼쪽 열에 있는 긍정적인 요인들에만 관심을 집중했었다. 그러나 위기 이후에는 언제 그랬었냐는 듯이, 모두 오른쪽에 있는 부정적인 요인에 초점을 맞추고 있다.

동일한 원인이 긍정적인 결과를 낳다가 부정적인 결과를 낳게 된 것을 설명하는 것은 그다지 어렵지 않을 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 국제환경의 변화이다. 단기적인 이윤을 추구하는 핫 머니의 급증과, 국내의 자본시장은 자율화되지 않은 가운데 국제 자본시장이 갑작스럽게 자율화된 점이 중요 요인이다. 변화하는 국제환경에 대처하지 못한 국가가 제도적 관성에 의하여 과거의 관행을 답습하면서 기존의 산업정책, 통화정책, 금융정책 등을 그대로 펼친 것이 국가의 시장개입 효과를 부정적으로 만들었던 것이다. 두번째 요인은 산업화 단계와 관련되어 있다. 산업화의 초기에는 자원을 집중해야 할 필요성 때문에 국가의 시장개입이 효과적이었다. 그러나 산업화의 단계가 고도화됨에 따라 시장이 복잡계로 변하기 때문에 특정한 목적을 지닌 국가의 개입은 오히려 의도하지 않은 결과를 낳을 수 있다. 셋

〈표〉 사회적 요인들의 긍정적 결과와 부정적 결과의 대차대조표

주체	요인들	긍정적 결과	부정적 결과
노동	평생고용제, 내부노동시장, Clan 조직	거래비용을 낮춤, Partial Gift Exchange (Akerlof)	유연하지 못한 노동시장
거래	관계적 계약 (<i>Relational Contracting</i>)	X-효율, 신뢰, 장기적인 이해를 추구하는 호혜적 거래	시장의 혁신을 흡수하기 어렵다
재벌	다각화 전략, 의사결정체제 및 지배구조	준내부자본시장, 정보클럽, 위험분산(<i>Portfolio</i>) 및 위험공유(<i>risk sharing</i>) 전략, 충격흡수 체계, 대리인문제의 감소, 장기적 안목의 투자, 경제집중의 효율	투명성 부재, 정경유착과 대마불사론, 의사결정체제의 전제성 (왕과 같은 재벌총수)
국가론	국가-기업 연결망, 국가의 시장개입	자리매겨진 자율성(<i>embedded autonomy</i>): 국가가 사적 이익의 포로가 되지 않았다(Evans, Amsden). 국가가 자원동원을 효율적으로 관리할 수 있었다(Amsden, Wade, Okimoto) 국가가 사적 이해 충돌의 중재자로서의 역할을 통해 자원 낭비를 줄일 수 있었다(Amsden) 장기발전계획을 세워 사적 행위자들의 예측가능성을 높였다 M형 조직과 같은 준내부조직, 정책연결망	관료부패 및 정치부패, 관치금융으로 인한 도덕적 해이, 사적 지대추구 행위자들의 포로가 됨, 국가개입의 원천적 비효율성
기업 연결망	신뢰 對 정실자본주의	기업집단의 도덕경제학, R&D 공유 및 기술의 시너지 효과, 낮은 거래비용	연고주의, 불공정성, 불완전시장

제는 연결망 국가에서 연결망의 고착화를 들 수 있다. 마치 중국의 왕조들이 혁명 이후 200년 내지 300년의 주기를 두고 망하게 되는 한 원인이 각 왕조가 구축하고 동원한 연결망이 정체되고 부패해 갔기 때문이듯이, 국가와 기업 사이의 연결망이 부패고리로 작용했기 때문이라고 설명할 수 있다.

위기 이후 발전모델의 방향은 어떻게 설정되어야 하는가? 사회과학계에서의 논의는 명확하게 두 가지의 상반된 견해로 나뉘고 있다. 대부분의 경제학자들은 국가의 시장개입을 줄여 나가야 한다는 생각에 동의하는 반면에, 대부분의 사회학자들은 국가가 공공선을 위해서 사악한 시장에 고삐를 죄는 시장개입의 역할을 계속해야 한다고 생각한다. 나는 국가가 게임의 규칙을 만들고 집행자가 되어야 하며, 구체적인 경제적 사안에 대해 개입하는 개입주의자의 역할은 그만두어야 한다고 믿는다. 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 국가는 시장이 발달하면 할수록 시장에 대한 통제능력을 점차 상실해 간다. 우선 국가는 시장을 대상으로 한 정보수집 능력에서 사적 행위자들보다 점차 열등해져 간다. 국제시장이 점차 복잡체계(*complex system*)로 되어 가면서 국가와 사적행위자 사이의 정보 비대칭성은 더욱 심해지기 때문이다. 지난 환란의 경우에서 보듯이, 국가는 국제금융에 대한 정보에 어두울 뿐 아니라, 기업의 구체적인 활동에 대해서도 무지해지기 때문에, 기업 통제가 점차 어려워지는 것이다. 경제학자들이 주장하듯이, 국제 금융시장에 대한 개방 이후에는 자본통제란 곧 지난 시대의 유물인 것이다(*Capital controls: An idea whose time is gone*).

둘째, 시카고 학파의 주장대로 국가의 정책결정자들이 국익을 위해서 행동할 것이라는 보장이 없다. 국가가 개별적인 경제사안에 대해서 끊임없이 개입하는 과정에 유교자본주의론자들이 가정하는 선한 통치(*virtuocracy*)가 어떻게 실현될 수 있단 말인가? 국가중심적 발전을 옹호하는 사람들에게는 자유시장에 대한 불신이 깔려 있다. 그러나 시장을 불신한다고 해서 곧바로 국가에 대한 신뢰로 나아가는 데는 결정적인 논리적 결함이 있다. 왜냐하면 현실적인 (사악한) 시장과 이상적인 국가를 비교하는 것은 모순이기 때문이다. 물론 이상적인 시장과 현실적인(이기적인) 국가를 비교하는 것도 잘못이다. 올바른 비교는 현실적인 시장과 현실적인 국가 사이에서 이루어져야 한다. 나는 지금의 정치구조를 보고, 또 앞으로 다가올 어떤 형태의 정치판을 상상해 보더라도, 게임의 규칙이 갖추어진 시장이 오히려 권력을 위해

시장을 왜곡시키는 국가보다 우월한 점이 더 많다고 생각한다. 따라서 경제 위기를 극복한 이후의 국가의 역할은 게임의 규칙을 만들고 이를 집행하는 역할로 제한되는 방향으로 가야 한다.

그렇다면 이러한 논의는 연결망 국가라는 발전모델이 어떻게 바뀌어야 한다는 말인가? 먼저 국가-기업 연결망에 대하여 언급하면, 산업정책과 금융정책이라는 국가가 시장을 쥐고 있는 두 가지 고삐 중 금융의 고삐를 먼저 놓아야 한다. 관치금융과 이에 따른 도덕적 해이현상, 그리고 이러한 상황에서 금융이 위험부담이 높은 곳에 투자하게 되는 동기, 그 결과 ‘희망적 가치’(Pangloss value)를 추구하면서 생기는 거품현상은 우리 경제위기의 주범이라는 것이 증명되지 않았는가? 아직도 국가가 금융자원을 배분하는데 주된 역할을 담당한다면 이는 정치부패를 청산하지 않겠다는 선언에 다름 아니다. 한편 연결망 국가의 핵심이었던 국가-기업의 연결망은 자원배분의 통로로 사용되기보다는 정보교환의 통로로 제한되어야 한다. 이러한 연결망은 국가와 기업 사이의 상호신뢰를 만드는 데 필수적이다. 대통령의 말 한마디에 기업의 총수가 바뀌는 우리의 현상은 시장을 왜곡시키는 국가의 간섭주의임이 명백하다.

끝으로 기업 내부의 연결망은 수직적 연결망에서 수평적 연결망으로 전환하고, 동시에 재벌 내에 폐쇄적이었던 연결망을 개방하여 여러 기업집단 사이의 연결망을 활성화시켜야 할 것이다. 이것은 국가가 중심이 된 방사선형 연결망 모델에서 국가가 느슨하게 연결된 거미줄형 연결망 모델로의 전환을 의미하며, 중심의 역할이 시장개입에서 제도적 틀의 경영으로 바뀌는 것을 뜻한다.

울프(Wolf, 1988)가 바르게 지적하듯이, 시장도 국가도 불완전하다. 이러한 두 가지 불완전한 제도를 적당히 조합하여 한 나라의 경제구조를 짚 수밖에 없다. “제3의 길”도 결국은 시장과 국가를 적당히 절충시키자는 텅 빈 주장일 뿐이다. 이미 밝혀졌듯이, 이 글에서 나는 기존의 경제발전 모델을 즉각 폐기하지는 주장을 하는 것은 아니다. 아직 경험적인 자료가 부족하기 때문에, 무엇이 효율적이고 무엇이 비효율적인지, 혹은 어느 시간의 간격을 두고 효율성이 나타날 것인지 등에 대한 판단이 어렵다. 그러나 무엇보다도 중요한 이유는 우리의 경제발전모형이 다차원적이기 때문에, “모두 아니면 아무 것도 아닌 all or nothing” 식의 사고를 할 수 없다는 점이

다. 따라서 “국가중심형 폐쇄적 연결망 국가”라는 발전모델은 폐기하고, 시장중심형 개방형 연결망 국가의 모습으로 변형되어야 한다. 재벌과 금융권에 닫혀 있던 연결망을 시장의 혁신적 행위자에게 열어 놓고, 시장개입 국가가 제도적 틀을 관리하는 관리국가로 변환되는 것이 가장 시급한 전환의 모습이다.

참고문헌

- 김용학·유석춘. 1996. “한국의 권력엘리트 이동유형에 관한 연구.” 《성곡논총》, pp. 165~197.
- 구해근. 1985. “동아시아 경제발전에 관한 최근의 정치·경제학적 접근방법들의 비판적 검토.” 서울대학교 인구및발전문제연구소 편, 《사회변동의 이론과 실제》, pp. 27~40. 서울대 출판부.
- Amsden, A. 1989. *Asias Next Giant : South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Balassa, B. 1988. “The Lessons of East Asian Development : An Overview.” *Economic Development and Cultural Change*, S273~S290.
- Chandler, A. D. 1962. *Strategy and Structure*. Cambridge: MIT Press.
- Deyo, F. 1989. *Beneath the Miracle : Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- DiMaggio, P. and W. W. Powell. 1991. “The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality.” In W. W. Powell and P. J. DiMaggio(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 41~62. Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, P. 1994. “Culture and Economy.” In Neil Smelser and Richard Swedberg(eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, pp.26~57. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. 1996. “Embedded Autonomy and Industrial Transformation.” *Political Power and Social Theory*, Vol. 10: 259~282.
- Fligstein, N. 1991. “The Structural Transformation of American Industry : An Institutional Account of the Causes of Diversification in the Largest Firms, 1919~1979.” In W. W. Powell and P. J. DiMaggio(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 311~336. Chicago: University of Chicago Press.

- Granovetter, M. 1994. "Business Groups." In Neil Smelser and Richard Swedberg (eds.), *Handbook of Economic Sociology*, pp. 453~475.
- Islam, I. 1994. "Between the State and the Market : The Case for Eclectic Neoclassical Political Economy." In Andrew MacIntyre(ed.), *Business and Government in Industrialising Asia*, pp. 91~112. Ithaca: Cornell University Press.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lee, C. H. 1992. "The Government and Financial System in the Development of Korea." *World Development*, 20: 187~197.
- Lincoln, J. and A. L. Kalleberg. 1990. *Culture, Control, and Commitment : A Study of Work Organization and Work Attitudes in the United States and Japan*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Moon, C. I. and R. Prasad. 1994. "Beyond the Developmental State : Networks, Politics and Institutions." *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, 7: 360~386.
- Okimoto, D. 1989. *Between MITI and the Market : Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Orru, M., N. Biggart, and G. Hamilton. 1991. "Organizational Isomorphism in East Asia." In Walter Powell and Paul DiMaggio(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ouchi, W. G. 1980. "Markets, Bureaucracies and Clan." *Administrative Science Quarterly*, 25: 129~140.
- Lee, C. H. 1992. "The Government and Financial System in the Development of Korea." *World Development*, 20: 187~197.
- Lightfoot, R. W. 1991. Note on Corporate Governance Systems : The United States, Japan, and Germany. Harvard Business School Working Paper, No. 9-292-012: 1~15.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Introduction. Princeton: Princeton University Press.
- Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Wolf, C. 1988. *Markets or Governments : Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge: MIT Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- Yeom, J. 1996. *Economic and Government-Business Relations in Korea : Toward an Institutional Approach*, pp. 85~106.