

## 東아시아經濟의 成長, 危機, 調節의 메커니즘에 관한 批判的 研究\*

田 炳 裕\*\*

### 논문 초록

동아시아 특히 한국의 고도성장은 정부의 신용할당(금융억압)을 정책수단으로 하고, 대외지향(수출 주도)을 규율의 수단으로 하여 국가 주도의 투자조절(선별적 산업정책)을 통해 고도성장을 달성하는 메커니즘에 기초하였다. 이들이 서로 보완하고 규율하는 긍정적인 상호작용을 보장하는 조절메커니즘은 국가가 시장을 활용하여 자본을 규율하는 것을 기본으로 하였다. 한국경제의 위기는 이러한 기존의 조절 메커니즘이 그 보수적 성격 때문에 내부적으로 해체한 데서 발생한 것으로 이해하고자 하였다. 따라서, 한국경제개혁의 과제는 기존의 소유권 구조의 해체를 통한 새로운 인센티브 시스템의 구축으로 경제의 역동성과 생산력을 제고하며, 다양하고 효율적인 제도의 구축과 일관된 규칙에 근거한 정부정책을 통한 경제의 사전적 조절메커니즘을 강화하는 것을 핵심 과제로 해야 할 것이다. 이 글은 기존의 다양한 경제이론과 동아시아 연구를 비판적으로 검토함으로써 위와 같은 논리구성을 검증하였다.

핵심주제어: 동아시아경제, 한국경제, 경제발전

경제학문헌목록 주제분류: O0

\* 이 글을 읽고 귀중한 논평을 해주신 두 분의 심사위원님께 감사드립니다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원

## I. 머리말

자본주의의 역사는 자본주의시장경제가 개인의 욕구를 해방함으로써 고도의 생산력 발전(성장)을 이루는 데 매우 효율적인 체제임을 보여주었다. 그러나, 동시에 자본주의의 역사는 불황과 경제파탄(붕괴)의 역사이기도 하다. 또한 자본주의의 역사는 이러한 붕괴를 사전적으로 방지하거나 사후적으로 처리하기 위한 조절<sup>1)</sup> 메커니즘을 다양한 방법으로 모색하는 역사이기도 하였다.

동아시아 및 한국의 경제발전도 나름대로의 성장, 위기, 조절의 메커니즘을 가지고 있었다. 이 글에서는 최근 동아시아경제위기를 조절 메커니즘의 위기로 파악하고자 한다. 동아시아 금융·외환위기의 직접적인 원인은 물론 금융세계화를 배경으로 하는 국제 단기금융자본의 불규칙한 움직임에 있었다. 그러나 이 글은 이를 사전에 막아내지 못하고, 오히려 이를 조장한 내부적인 메커니즘이 존재한다는 측면에 주목하고자 한다. 아무리 금융세계화가 진전되었다고 하더라도 다양한 제도와 정책수단을 통해서 이를 사전에 방어할 수 있는 여지가 사라진 것은 아니다. 특히, 한국경제에서 조절메커니즘의 위기는 '재벌의 문제'에서 발생하는 것으로 이해하고자 한다.

제Ⅰ절에서는 동아시아경제 특히 한국경제에서 성장과 조절 그리고 위기의 이론들을 비판적으로 검토한다. 고도성장의 메커니즘을 대외지향(수출주도전략), 투자조절(선별적 산업정책) 및 정책으로서의 금융(금융억압)의 상호연관 속에서 파악하고자 하였다. 기존의 이론 논문들이 대부분 동아시아를 포괄적으로 검토하는 글들이 많기 때문에, 본 논문에서 이론 검토는 동아시아 전반을 포괄하고 있으나 논지는 한국경제에 맞추어서 전개하고자 하였다.

제Ⅱ절에서는 위기가 이러한 성장의 조절메커니즘이 가지는 보수적 성격에 기본적으로 기인한다는 점을 논증하고자 한다. 보수적 성격은 국가의 친재벌적 경제정책과 시장을 활용한 조절이라는 점에서 이해하고자 한다.

제Ⅲ절은 동아시아경제 특히 한국경제의 진보적 발전 모델 구성을 위한 조건들을 모색하자 한다. 기존 기득권의 해체(재벌의 해체)를 통한 생산력 증강의 역동성 제고 그리고 대외적 위협의 관리 및 정부를 포함한 다원적 제도의 자율성 제고를 통한

1) 여기서, 조절이란 자본주의시장경제에 내재하는 불안전성을 제어하는 메커니즘으로 이해하고자 한다.

조절 메커니즘의 효율성 제고 등이 동아시아 특히 한국경제의 새로운 성장 및 조절 메커니즘을 모색하는 데 있어서 중요하다라는 점을 강조하고자 한다.

## II. 成長과 調節의 메커니즘

### 1. 대외 지향

동아시아의 경제성장이 하나의 모델로 관심을 끌게 된 시점은 아마 1960년대 중반 한국과 대만이 대외지향적 체제로 전환한 때일 것이다. 이때부터 수출지향적 동아시아 모델은 당시 발전도상국의 보편적 발전 모델이었던 수입대체 모델을 대체하는 새로운 모델로 각광을 받기 시작한다.

신고전파 경제학자들은 동아시아의 경제성장이 무역체제의 전환에서 시작된 것으로 주장한다. 이들의 주장은 다음과 같다. 첫째, 대외지향 체제로의 전환은 시장 메커니즘을 정착시켜 신고전파적인 자원배분의 효율성을 높이고, 국가 개입이라는 지대추구 행위의 원천을 제거함으로써 경제성장을 이끌었다는 주장(Krueger, 1998, 1997, 1995b, 1990b, 1974; Balassa, 1988),<sup>2)</sup> 둘째, 개방체제가 저축 및 인적자본 투자를 높이고 경쟁을 촉진하여 생산성(total factor productivity, TFP)을 향상시켰다는 주장(World Bank, 1987, 1991, 1993), 셋째, 개방은 시장개혁의 척도이고 시장개혁은 경제발전에서 가장 중요하며 개방적인 체제일수록 외부 쇼크에 잘 적응하

2) 무역체제 전환과 관련한 Krueger의 주장은 다음과 같다. 첫째, 무역체제 전환을 통해 수출재와 수입재 간의 인센티브 격차 해소, 수출산업간에 일률적인 인센티브의 제공 등으로 가격메커니즘이 비로소 형성되었다는 주장이다. 즉, 비교우위가 없는 경제활동을 조장하는 시도가 이루어졌을 때, 피드백이 매우 빠르게 작용해 이를 시정한다는 것이다. 예를 들어, 한국의 경우, 중화학공업화를 시도하였으나 경제의 불균형이 명확해지면서 바로 이를 시정하기 위한 조치가 사용되었고 이는 시장메커니즘의 작용에 따른 것이다(Krueger, 1995a, 1990b). 둘째, 무역에 대한 수량적 규제는 경쟁적인 지대추구 행위를 조장하고 이는 경제를 전환곡선(transformation curve) 밑에 있게 하며, 이 때의 후생 손실은 일률적인 규제인 관세보다도 더 크다. 즉, 자원을 지대추구 활동에 사용함으로써 사회적 비용과 사적 비용의 차이(낭비)를 초래한다. 또한, 정부의 규제와 이익집단의 지대 추구는 정치적 메커니즘을 통해서 서로를 강화한다(Krueger, 1993, 1974). 셋째, 규모의 경제는 민간부문에서 확보되었다. 비교우위를 가진 기업이 국제시장에서 경쟁이 제공하는 생산성 증가의 기회와 규모의 경제 및 분리를 통한 생산성을 신속하게 활용하는 능력을 가졌다(Krueger, 1995a).

는 탄력성을 가지고 있다는 주장(Sachs, 1985, 1995).<sup>3)</sup> 이들의 주장은 외채위기에 빠진 발전도상국의 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Program, SAP)의 원칙이 되고 있는 이른바 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)<sup>4)</sup>에 그대로 반영되고 있다.

그러나 무역자유화가 신고전파적인 효율성을 보장한다는 주장은 경험적 근거에 기초하고 있다기보다는 시장이데올로기의 성격이 강하다. 무역자유화와 자원배분의 효율성, 그리고 생산성 증가 사이의 연관에 대한 논리적 설명과 경험적 증거는 매우 부족하다.<sup>5)</sup> 무역과 생산성 증가의 관계는 아직도 경험적 증거가 일방적이지 않고 불확실하며(Bardhan, 1998; Tybout, 1992) 1960년대 한국과 대만의 수출 붐은 무역자유화가 시작되기 이전에(1968년 이전에) 이미 시작되었다(Rodrik, 1995c).<sup>6)</sup> 또, 이들의 주장은 왜 단 한번의 인센티브 중립적인 체제로의 전환이 장기적인 성장을 초래하였는지를 설명하지 못하고(Moreira, 1995), 국가 개입에 의한 지원이 없었는데도 왜 시장보호를 받던 기업들이 수출전선으로 나아갔는지를 설명하지 못한다(Haggard, 1998).

대외개방이 자원배분의 효율성 제고를 통해 생산성을 높인다는 주장의 이론적, 경험적 근거를 찾아내기가 어려워지자, 신고전파 경제학은 대외지향의 생산성 효과

3) Sachs(1985, 1995)도 동아시아 국가들이 지속적인 외채위기에서 벗어날 수 있었던 것은 GNP 대비 수출의 비중이 높았기 때문이라고 주장한다.

4) 외채위기에 직면한 발전도상국을 시장주도 경제로 전환시키기 위한 미국의 의도를 나타내는 이른바 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)의 내부적 원칙에 대해서는 Williamson(1994)에 일목요연하게 잘 정리되어 있다.

5) 알곤키도, 자원배분의 효율성과 생산성 간의 관계가 없다는 사실은 동아시아에서 생산성 증가가 없었다는 Young(1995, 1994)의 주장에 나타나 있다. 그는 동아시아의 성장에서 생산성 증가는 거의 없었고, 단지 투입의 증가와 신고전파적인 자원의 최적배분만이 있었을 뿐이라고 주장한다.

6) Rodrik(1997, 1995c)은 한국과 대만의 수출 붐을 칠레와 터키의 1980년대 수출 붐과 비교하면서, 한국과 대만의 수출 붐은 수출의 상대적 이용율이 높아지거나 수출에 대한 인센티브가 강화되면서 이루어진 것이 아니었음을 보여주고 있다. 그는 수출 붐을 상대 가격의 변화가 아니라 투자 붐의 결과로 파악하고 있다. 따라서 대외지향적 성장이라는 표현은 '묘사적인' 의미에서는 옳지만, '인과적'인 의미에서는 옳지 않다고 주장한다. 수출 붐은 성장의 원인이라기보다는 투자 증가의 결과로 해석하고 있는 것이다. OECD의 보고서로 작성된 Bradford(1994)에서도 Krueger류의 논리적 연관을 부정하고 있다. 그는 무역 주도의 성장(Trade-driven Growth)이 아니라 성장 주도의 무역(Growth-driven Trade)이 동아시아 성장의 특징이었음을 보여주고 있다.

를 증명하기 위해 내생성장 모형에 의존하기 시작했다. 세계경제로의 통합은 규모의 경제를 특징으로 하는 연구개발(R&D) 부문에 고용된 자원의 불필요한 중복을 피하고 그 생산성을 높임으로써 장기성장에 기여하고, 세계경제에의 통합에 따른 경쟁의 심화는 기업들이 세계경제에서 특수한 것을 개발하도록 하는 인센티브와 지식 습득의 기회를 준다는 주장이다.

그러나 이러한 내생성장 모형은 학습(learning by doing)과 관련된 규모의 경제(누적된 산업생산으로 측정될 수 있는 생산경험으로부터 나오는 학습효과)가 기존의 비교우위의 구조를 고도화할 뿐이기 때문에 발전도상국보다는 선진국에 오히려 유리할 수 있다는 함의를 가지고 있다. 무역은 발전도상국에서 연구개발(R&D)과 인적 자본에 대한 과소투자를 유발하여 발전도상국의 시장실패를 강화할 수 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 따라서, 내생성장 모형에 따르면, 오히려 역사적으로 긴박된(lock-in) 상태에서 벗어나기 위해서는 신중한 무역정책(국가 개입)이 필요할 수 있다는 함의가 유도된다.<sup>8)</sup>

한국과 대만의 1960년대 무역자유화는 시장주의적 개혁이라기보다는 산업정책의 한 부분으로 해석되어야 한다는 것은 발전국가론적 입장의 기본시각이고 경험적으로도 타당하다. 한국과 대만의 무역자유화는 복선형 산업화 전략의 일환이었으며(이병천, 1998) 리스트와 아담 스미스의 결합(조영철, 1998)으로서 세계시장 진출(수출 촉진)과 국내시장 보호(수입 대체)가 동시에 추진된 것이었다.

단, 많은 동아시아 연구자들이 동일하게 주목하는 점은 대외지향이 국가개입의 규율 메커니즘으로 작용하였다는 점이다. 동아시아에서의 산업정책은 기본적으로 선별적이었으며, 이 선택성이 초래하는 규율의 문제를 대외지향으로 해결했다는 것이다. 동아시아에서 국가가 시장과 개방체제를 활용한 목적은 시장가격의 자원배분 기능이었던기보다는 시장의 경쟁규율 기능이었다.

물론, Krueger도 수출 촉진은 모든 경제정책에 하나의 규율과 제한을 가하였고,

7) Young(1991)은 학습(learning by doing)에 의한 외부효과가 존재하는 경우, 자유무역은 개도국보다는 선진국에 더 유리하다는 결론을 내리고 있다. 물론 개도국도 자유무역을 통해 자원배분의 효율성이라는 정태적 이익을 얻는다고 토를 달고 있지만, Stokey(1991)도 인적자본이 학습에 의해서 창출되며 고품질 제품의 생산에 의해 촉진된다고 할 때, 자유무역은 북쪽의 인적자본을 축적하는 반면, 남쪽의 인적자본의 축적을 더디게 한다는 모델을 제시하고 있다.

8) 이 때문에 Krueger(1995b)는 내생성장 모형의 정책적 함의에 대해서 매우 신중하고 유보적인 입장을 취하고 있다.

이는 성장에 방해가 되는 많은 수단들의 채택을 방지하였다고 주장한다(Krueger, 1990a, p. 110). 그러나, 그 규율의 작용 메커니즘은 Krueger가 생각했던 것과는 달랐다. Krueger는 개방경제가 자원배분의 효율성을 높이고 정부개입의 근거를 없앴다는 점을 들고 있다. 그러나, 개방체제의 규율 효과는 Krueger의 주장과는 다른 메커니즘을 가지고 있었다. 우선, 개방체제는 투자 또는 기술과 관련된 시장 실패를 더욱 명확히 하여 시장 실패에 대한 국가 개입을 쉽게 하였다는 점이다. 둘째, 개방경제에서는 정책 실패가 덜 개방된 경제보다 더 빠르게 파악될 수 있었고 이러한 부담이 정책집행자로 하여금 자신의 실패를 빨리 발견하고 이를 교정하는 능력을 갖추도록 하였다는 점이다. 즉, 대외지향은 시장의 효율성을 높인 것이 아니라 국가 개입의 효율성을 높인 것이다. 또한, 대외지향의 규율 효과는 그 자체로서 작용한 것이 아니라 국가의 직접적인 감독기능과 결합되어 작용하였다. 수출의 인센티브 기능이 제대로 작동하지 않는 경우, 정부는 직접 개입하여 수출의 목표를 제시하고 감시하였다.<sup>9)</sup>

결국, 동아시아 발전모델에서 대외지향은 중요하고 필요한 요소이지만, 그것은 개방경제의 편익을 향유하는 방식으로 작용한 것이 아니라, 정부로 하여금 ‘특수한 실패’를 치료하기 위해서 또는 ‘불완전한 것’들을 최대한 이용하기 위해서 선별적인 개입을 할 수 있도록 활용되는 방식으로 작용하였다. 이때, 특수한 실패와 불완전한 것들은 주로 투자와 기술과 관련된 것들이다. 동아시아에서의 대외지향은 투자와 기술에 관한 정부의 산업정책을 보완하는 역할을 한 것으로 평가할 수 있다. 후발성의 이익은 단순히 개방체제를 통해서 달성된 것이 아니라 국가에 의한 국민경제의 세심한 조직화를 통해서 얻어졌다.

## 2. 투자 조정

발전은 어떤 한 유형의 경제가 다른 유형의 경제로 변화하는 과정을 의미한다. Hirshman(1958)에 따르면, “발전이 일단 시작되면 그것은 상향의 순환(upward

9) Westpahl(1990)은 다음과 같이 지적하고 있다. “한국 정부는 수출이 반드시 국제경쟁력을 나타내는 지표가 아니라는 점을 인식하고 있었다. 따라서, 정부는 인센티브의 크기, 국내가격과 세계가격의 관계, 다른 정보들을 면밀하게 감독하였다. 면밀한 정부의 감독만이 수출이 사적으로 이윤율이 높고 국제적으로도 경쟁적이라는 것을 보장하였다.”

spiral)이 된다. 발전은 주어진 자원과 생산요소의 최적 결합을 발견하는 것이 아니라, 감추어지고 흩어져 있으며 나쁘게 사용되고 있는 자원과 능력들을 발전의 목적을 위해 불러내고 편입하는 것이다”(Hirshman, 1958, p. 5). 발전은 ‘빈국은 가난하기 때문에 가난하다’라는 저발전의 덫(나쁜 균형)에서 벗어나 좋은 균형으로, 더 고도화된 산업구조로 이행하는 것이다. 이런 의미에서의 발전은 도약(take off)을 위한 투자에서 온다.<sup>10)</sup> 따라서, 동아시아의 경제성장은 분명 ‘발전’의 모델을 제시하는 데 성공하였다.

초기 발전경제학자들은 경제발전에서의 투자의 중요성 특히, 투자에서의 규모의 경제와 투자간 보완성의 문제를 강조하였다. Rosenstein-Rodan(1943)의 ‘소득효과를 통한 투자간의 전략적 보완성’, Fleming(1955)의 ‘중간재 생산의 규모의 경제에 따른 수직적 외부경제’, Scitovsky(1954)의 ‘시간 간격을 두고 나타나는(intertemporal) 투자의 상호의존에 따른 금전적 외부성’,<sup>11)</sup> Hirshman(1958)의 ‘전후방 연관효과를 통한 투자의 보완적 효과’, Myrdal(1957)의 ‘순환적이고 누적적인 인과관계’ 등은 국가가 계획을 통해서 산업간 상호수요를 만들어 주고 규모의 경제<sup>12)</sup>를

10) De Long and Summers(1993)는 개발도상국에서 성장과 장비투자 사이에 더 큰 관계가 있음을 보여주고 있다. 그들은 장비투자와 생산성 증가 사이의 강한 연계가 있음을 보여주고 있고, 장비투자의 사회적 이익은 사적 이익보다 크다는 점을 밝혔다. 따라서, 장비의 상대가격을 자유방임의 시장가치 이하로 유지하는 것이 성장과 장기적 후생 극대화에 중요한 의미를 가진다고 보았고, 개입주의적 국가가 경제발전을 지원했다면, 그것은 수출촉진 정책의 부산물로 기계와 장비를 불균형적으로 싸게 하는 상대가격 구조를 확립하였기 때문에 그럴 수 있었다고 보았다. 그럼에도, 이들은 이러한 결과가 반드시 국가 개입을 합리화하는 것은 아니라는 사족을 붙이고 있다. 서구의 경제학자들이 신고전파 경제학의 틀을 벗어나는 것의 개인적 위험은 대단히 큰 것 같다.

11) Scitovsky(1954)는 외부성은 기업간에 시간을 두고(intertemporal) 상호 의존하는 경우에 발생하는 외부효과(금전적 외부경제)가 가격메커니즘에 의해 유도될 경우 후진국 경제 발전에 큰 장애가 된다고 주장하였다. 이러한 주장은 미래시장이 존재하지 않는 경우 시장은 위험 공유 기능을 적절하게 수행할 수 없게 된다는 Greenwald and Stiglitz(1981)의 모델에서 다시 검토되고 있다.

12) 경제발전에서 규모의 경제의 중요성을 특히 강조한 것은 Krugman(1992, 1981)이었다. Krugman(1992)은 초기발전경제학자들의 아이디어를 ‘개별 기업 단위의 규모의 경제가 금전적 외부성을 통해서 전체 수준에서의 수확 체증과 전략적 보완성으로 연결되고, 이 전략적 보완성이 경제발전에서 매우 중요한 역할을 한다’고 해석하고 있다(Krugman, 1992, pp. 22~23). Krugman은 이미 자신의 1981년의 논문에서도 선진국 경제에 규모의 경제가 존재할 경우 레닌과 흡스적 의미의 불균등 발전이 지속될 것임을 이론적인 모델로 제시하기도 하였다. Krugman(1981)은 규모의 수확체증이 있을 경우, 최초의 자본-노동비율의 격차는 그것이 누

달성하게 하는 빅 푸쉬(Big-Push)<sup>13)</sup>의 이론적 기초를 제공하였다.

그러나 이러한 발전경제학은 경제학 내에서 실패하였을 뿐만 아니라, 실천적인 측면에서도 이 이론에 기초해 국가계획을 추진한 많은 나라들이 큰 성과를 내지 못하였다. 이들 초기 발전경제학자들이 투자와 관련한 기업단위의 규모의 경제, 투자의 전략적 보완성(수요 효과), 금전적 외부성 등을 잘 지적하였으면서도 실패한 이유는 무엇인가? 이들의 이론적, 실천적 실패는 Krugman(1992)의 주장대로 이들의 아이디어가 비경쟁적 모델을 정교화하지 못해서 그런 것이 아니라<sup>14)</sup> 국가 개입에는 단순한 상호전략적 보완관계 이상의 매우 복잡한 요소들이 많이 개입되어 있었다는 점을 초기 발전경제학자들이 적절하게 파악하지 못했기 때문일 것이다.<sup>15)</sup>

이들은 국가가 투자계획의 역할을 담당하여 일단 생산능력을 투자계획을 통해서 만들어내면, 생산, 고용, 소득 등의 다음 문제는 저절로 해결될 것으로 보았다. 투

---

적됨으로써 자본이 풍부한 산업국가와 자본이 부족한 농업국가 사이의 불균등 발전을 초래할 수 있다고 보았다.

- 13) 빅 푸쉬(Big-Push) 모델은 최근 신고전파 경제학 내에서도 정교한 모델로 재구성되었다. Murphy, Shleifer, and Vishny(1989)는 빅 푸쉬(Big-Push)를 산업간 수요의 외부효과(spillover)가 존재하는 경제에서, 나쁜 균형에서 좋은 균형으로 이행하는 산업화로 해석하고 있다. 이러한 복수균형의 원천은 대규모의 고정비용과 불완전 경쟁이 초래하는 금전적 외부성(pecuniary externalities)에 있으며, 이는 기업 단위의 규모의 경제와 탄력적인 요소 공급(탄력적인 노동 공급)에 의해서 창출되는데, 이 금전적 외부성이 경제발전에서 매우 중요하다고 주장한다.
- 14) Krugman(1992)은 초기발전경제학(high development theory)이 실패한 이유가 분석적인 명료함을 가지고 자신들의 핵심을 전달하는 데 실패하였다는 사실에서 찾고 있다. 그럼에도 이들의 아이디어는 오늘날에도 유의미하다고 주장한다. 즉, 초기발전경제학자들의 아이디어가 산업조직, 국제경제학, 경제성장 이론 등의 발전으로, 과거의 발전경제학의 국가개입주의적 발전모델에 대한 신고전파적 반혁명이 진행될 때에 비해 훨씬 더 큰 의미를 가지게 되었다고 주장하고, 1960년대 이전의 발전경제학의 특징들을 복구하는 신고전파적 반혁명에 대한 반혁명(counter-counterrevolution)이 필요함을 강조하고 있다. 그 정책적 함의로는 첫째, 자유시장의 교리를 너무 과도하게 전파하는 것에 대한 이론적 경고로서 의미가 있다는 점, 둘째, 수입 대체산업화 및 정부 개입이 초래하는 왜곡에 대한 공포 때문에 1960년대 이후 경제학이 발전경제학에 대한 반혁명(counter-revolution)에 의해 주도되었지만, 이제는 정부 실패뿐만 아니라 시장실패에 대해서도 생각해 볼 때라고 지적하고 있다(Krugman, 1992, pp. 31~32).
- 15) Bardhan(1998)도 1950년대의 초기 발전경제학이 제시했던 전략적 보완성과 투자조정 문제는 Krugman(1992)의 주장대로 불완전경쟁 시장 분석의 틀을 개발하지 못해서 그런 것이 아니라, 정책수준에서 전체적인 조정의 어려움이 과소평가되었다는 점(특히, 개발도상국이 당시 가지고 있었던 관리능력 및 정치적 응집력의 현재적 수준에서), 둘째, 자본의 미시적 관리에서 인센티브와 조직화의 문제가 과소평가되었다는 점 등을 지적하고 있다.

자가 일단 창출된 후에도 이것이 성장으로 연결되기 위해서는 매우 복잡한 사연이 많다는 것을 간과하였다. 즉 기술과 산업간 연관효과를 잘 파악하였지만, 행위와 제도적 문제들에 대해서는 잘 정의하지 못하였다(Datta-Chaudhuri, 1990, p. 27). 투자의사 결정의 조정 문제에만 집중하였지, 투자계획이 실제로 어떻게 집행되는가의 문제를 잘 다루지 않았다. 사실, 투자계획의 집행 문제는 각국의 역사적, 사회적, 제도적 조건에 크게 영향을 받게 되며, 서로 다른 국가간의 성과의 차이는 투자와 관련한 국가별 규제 메커니즘의 차이에 따라 좌우된다. 결국, 계획(planning)은 저축을 동원하는 데에는 효과적이었지만, 투자가 높은 수익을 내도록 하는 데에는 그리 효과적이지 못하였다.

따라서 이후 경제이론의 발전<sup>16)</sup>은 투자계획을 집행하기 위한 제도공급 능력이 취약할 경우, 복수 균형의 저발전 패러다임에서 벗어날 수 없게 된다는 점을 확인하였다. 투자의 의사결정과 투자의 효율적 집행을 위해서는 정보와 인센티브의 문제(Stiglitz, 1992, 1994), 불확실성의 문제(Pyndyck, 1991), 기대효과(자기충족적 기대) 및 경로의존성(Krugman, 1991) 등 다양한 문제들을 해결할 수 있는 제도가 공급되어야 한다.

예를 들어, Stiglitz는 규모의 경제와 투자의 전략적 보완성 자체가 문제가 아니라 정보와 인센티브가 중요하다는 점을 강조한다. Stiglitz(1992)는 규모수익 체증과 외부경제가 경제발전에서 핵심이었다면, 계획은 이 문제를 해결할 수 있었을 것이라고 보았다. 계획의 실패는 정보와 인센티브의 문제에서 나왔으며, 많은 정부들이 프로젝트를 발굴하고 프로젝트 관리자들에게 동기를 부여하는 데 실패하였다고 주장한다.<sup>17)</sup> 특히, Stiglitz는 정보문제에 대한 제도적 해결책은 금융제도에서 찾을 수 있다고 보았으며,<sup>18)</sup> 동아시아의 발전 모델의 의의는 국가에 의한 금융제도의 관

16) "신고전파의 경쟁의 교리가 다른 경제학 영역에서는 해체되는 와중에, 발전경제학의 영역에서만 자리잡게 된 것은 하나의 아이러니"라고 Krugman(1992, p. 29)은 평가하였지만, 이는 발전경제학에서도 많은 非신고전파적인 설명이 이루어졌다는 사실을 간과한 것이라는 Stiglitz(1992)의 비판을 받았다.

17) 특히 Stiglitz는 발전도상국일수록, 정보의 불완전성 문제가 더 크다고 본다. 이는 발전도상국의 경우 정보의 생산과 유포를 위한 제도들이 취약하고, 급속한 성장은 급속한 변화를 특징으로 하기 때문에 정보를 수집하고 확산시키는 능력에 커다란 부담이 되기 때문이다(Stiglitz, 1997, p. 73).

18) "신규투자에 학습효과가 존재하고, 그 학습효과가 투자자에 의해서 완전히 전유되지 않을 경우, 즉 학습이 생산에서의 경험의 축적이라는 의미를 가질 때, 현재의 투자는 미래의 투자에

리를 통해서 이러한 정보 실패의 문제를 해결하였다는 점에 있다고 분석하였다.

Krugman(1991)은 투자 조정에 있어서 예상과 자기충족적 기대의 문제를 제기하였다. 규모의 경제 및 외부효과의 존재에 기인하는 복수균형으로부터의 탈출은 이른바 '역사'(초기 조건 또는 경로의존성)뿐 아니라 (다른 기업의 투자에 대한) '예상'과 '자기충족적 기대'가 중요한 역할을 하는 모델을 제시하고 있다. 이러한 모델은 발전을 위한 정부개입이 투자와 관련된 예상을 조정하는 데 있다는 함의를 가진다.

또한, Pyndyck(1991)과 Serven and Solimano(1993)는 투자에서 불확실성을 제거하는 문제가 매우 중요하다고 보고 있다. 이는 대부분의 투자 지출이 비가역적이(irreversible) 때문에, 잠긴 비용(sunk cost)이 되며, 자본은 일단 장착되면 기업 또는 산업 특수적인 것이 되어서 다른 활동에 (적어도 상당한 비용을 치르지 않는 이상) 생산적인 목적으로 사용할 수 없기 때문이다.<sup>19)</sup>

한편, 거래비용 경제학의 관점에서는 시장의 실패를 부차적인 것으로 보고 거래비용의 문제에 관심을 집중하기도 한다. 투자 조정에 있어서 가장 중요한 기능은 개별 기업이 위험 때문에 혼자 하지 못하는 활동을 기업이 참여할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 특히 투자가 대규모이고 상호의존적일 경우 이들은 동시에 이루어져야 하는데, 국가가 이를 조정하는 것은 시장보다 거래비용을 줄일 수 있기 때문이다(Chang, 1994).

동아시아의 경제성장은 이러한 복잡한 요소들에 관한 새로운 경제이론들을 위해 매우 충분한 실험자료를 제공하였다. 동아시아경제는 우선 투자간 상호보완성 또는 규모의 경제 문제를 대외지향을 통해서(수출산업화를 통해 세계시장을 활용함으로써) 해결하였고,<sup>20)</sup> 투자의 불확실성 문제는 정부가 개입하여 투자의 위험을 (인플레이 정

---

대해 외부효과를 가진다. 따라서 정보 부족에 따른 시장의 부재는 자본시장에서 대표적으로 나타난다. 현재 가격이 투자의 미래 전망에 대해 적절한 정보를 제공하지 못하기 때문이다. 이는 특히, 선물 시장과 같은 자본시장이 충분히 성숙되어 있지 못할 경우 더욱 그러하다"(Stiglitz and Uy, 1996).

- 19) Taylor(1983)도 개발도상국에서 투자에 대한 정부 개입의 목적은 능력 사용을 증대시키고, 동물적 본능이 투자를 촉진하게 하는 신뢰의 환경을 조성하는 데 있다고 주장하고 있다.
- 20) Stiglitz(1994)는 대외 개방을 통해서 규모의 경제에 따른 시장 실패 문제는 극복할 수 있다고 주장하면서 빅 푸쉬(Big-Push) 이론을 비판하고 있다. 대부분의 동아시아 국가들에서 초기 도약을 책임지던 산업들—섬유, 신발, 완구 등의 산업은 규모의 경제나 조정의 실패 문제를 겪지 않았다는 점을 강조하고 있다. 물론, 그도 광범한 중간 투입의 확보 문제에서는 정부 개입이 필요하다는 점은 인정하고 있다.

책이나 규제 금융 등으로) 사회화했으며, 기업간 투자의 예상과 기대의 문제도 정부와 기업간 투자협의를 통해서 해결하였으며(때로, 과잉기대의 창출로 인한 투자조정 실패가 나타나기도 하였지만), 정보의 문제는 정부와 기업 간의 밀접한 협의를 통해서 해결했고, 투자 인센티브 문제는 조건부 지대(contingent rent)의 창출과 성과에 기초한 경합(contest)을 통해 해결하였다.

Stiglitz의 이론을 많이 수용한 World Bank의 『동아시아의 기적』(1993)에서는 이를 '조정 실패'라는 개념으로 파악했다(World Bank, 1993, pp. 79~103). 조정 실패는 크게 두 가지로 나누어서 '자본시장에서의 정보부족에 따른 시장의 부재'와 '외부효과, 상호보완적 투자, 규모의 경제'로 파악하고 있다. 그러나 World Bank(1993)도 외부효과 자체보다는 정보와 인센티브의 문제를 더 중요한 문제로 받아들였고,<sup>21)</sup> 동아시아에서는 이 문제를 정부와 기업 간의 밀접한 협조적 관계를 통한 투자조정 및 경쟁과 협력을 결합하는 경합(contest)의 창출로 해결했다고 본다.

그러나, 이러한 모델 구성이 모든 사실을 다 반영하는 객관적인 묘사는 아닐 수 있다. 예를 들어, 한국의 정부는 신용할당, 경합(contest)의 조직, 민관협의회의 조직 등으로 정보와 인센티브 문제에서 오는 시장 실패 문제를 해결한 것은 사실이지만, 정부는 투자의 조정뿐만 아니라 민간의 투자활동에 깊숙이 개입했고 그 이상으로 투자 그 자체를 창출하였다. 특히, 한국의 경우, 사전적 투자조정보다는 국가에 의한 투자의 인위적 확대와 그에 따라 더 커지게 되는 불확실성의 문제를 위험의 사회화를 통해서 해결하는 사후적 투자조정의 방법에 많이 의존하였다. Stiglitz나 World Bank(1993)의 주장은 국가는 개입하되 시장(특히 세계시장)을 활용하고 비시장적 금융제도에 의존했다는 주장이다. 그러나, 한국의 경우는 국가가 시장을 활용한 측면 이상으로, 국가가 기업의 투자활동 자체를 창출하고 직접 감시했던 측면도 크다. 앞에서 지적하였듯이 정부는 시장을 활용하면서도 항상 정부의 직접적인

21) Stiglitz(1994)는 산업에 규모 수확 체증이 존재하는 경우, 산업을 합리화하기 위해 정부가 개입해야 한다는 주장은 설득력이 없다고 보았다. 자연적인 시장의 힘이 정부 개입 없이 산업을 합리화할 것(자연 독점)이라고 보았기 때문이다. 일본 정부는 철강산업의 독점을 인정함으로써 성공했고, 혼다의 자동차 진입 제한정책은 일본 정부의 최대의 실패작이 되었을 수도 있다는 사실이 이의 증거로 제시된다. 단, 자본 부족과 결합된 규모 수확 체증이 중소기업의 성장을 저지할 때, 또 현재의 생산이 경험을 축적하여 미래의 비용을 낮출 수 있음에도 자본시장이 불완전하여 그 효과를 획득하지 못할 경우에 수확 체증 산업은 유치산업으로서 보호받을 가치가 있다고 주장한다.

감독과 결합한 것이 한국적인 모델의 한 특징이라고 볼 수 있다. World Bank (1993)가 정부 개입의 근거를 제시한 앞부분의 분석과는 달리 후반부에 선별적 국가 개입의 효과를 부정한 것은 이러한 사실을 의도적으로 간과한 결과라고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

이 때문에 Wade (1990)과 Lall (Moreira, 1995의 서문)은 정부의 정보 부족 문제는 그렇게 중요하지 않다고 본다. 후진국일수록 혁신의 침단을 걷는 선진국에 비해 정보 부족의 문제는 덜 심각할 수 있다는 것이다(선진국의 경험에서 배우면 되니까). 더욱이 동아시아에서는 투자에서 승자를 선별했던 것이 아니라 창출하였기 때문에 정보의 문제는 심각하지 않았다는 것이다. 사전적으로 잠재적인 비교우위가 드러나지 않는다고 하더라도 정부정책만 올바르게 정해진다면, 산업들은 경쟁력을 가지는 것으로 육성될 수 있다는 것이다. 이 주장은 Rodrik (1995a)에 의해서 객관적인 묘사일 수는 있으나, 규범적으로는 옳바르지 않다는 지적을 받았다. 잠재적인 비교우위를 가지지 않은 산업에서 성공적인 수출업자를 육성한다는 것은 자원을 낭비하는 정책이 될 수 있기 때문이다. 그러나 Wade (1990)의 주장이 하나의 모델로서 만들어지기에는 적합하지 않을지라도 더 객관적인 묘사일 수는 있다.<sup>23)</sup> 특히, 경제발전 단계가 낮아 투자조정의 문제가 그리 복잡하지 않을 경우 정보의 문제는 그리 중요하지 않았을 수도 있다. 그러나, 경제의 발전단계가 고도화될수록 정보의 문제는 더 중요해지고, Wade의 주장보다는 Stiglitz의 주장이 더 설득력을 갖게 될 것이다.

22) 시장에서 정보와 인센티브 문제의 실패를 정부 개입의 정당성 근거를 제시하고 있는 World Bank (1993)가 결국 선별적 산업정책을 부정하는 결론을 내린 것은 World Bank의 정책적 결론과 경제분석가들의 연구간의 괴리를 나타내는 것이기도 하다. World Bank (1993)의 선별적 산업정책과 관련한 분석과 결론에 대한 구체적인 비판 논문들은 *World Development*, Vol. 22, No. 4, 1994에 특집으로 실려 있다.

23) 한편, 기술과 관련한 외부경제 및 국가의 개입 방식에 관해서는 Pack and Westpahl (1986)과 Westpahl (1990)에서 잘 정리되어 있다. 이들은 한국의 경제성장이 기술이 가지는 외부경제를 국가 개입을 통해서 확보함으로써 가능했음을 보여주고 있다. 기술의 비교역재적 성격과 기술의 금전적 외부성 때문에, 투자의사 결정에 관한 조정(시장에서의 가격과 수량이 제공하는 정보 이상의 정보를 제공하는 조정) 없이는 어떤 산업도 다른 산업 없이 경쟁력을 확보할 수 없다고 보았다. 즉, 전방산업의 비교우위는 후방산업에서의 비교우위와 분리될 수 없고, 효율적인 수입대체가 이루어지지 않을 경우 이윤이 나는 수출 기회가 사라지게 된다. 한국에서 복선형 산업화 전략(이병천, 1998)은 이러한 기술의 외부성으로도 설명될 수 있다.

### 3. 정책수단으로서의 금융

동아시아 특히 한국에서 투자 촉진과 조정(선별적 산업정책)을 위한 수단은 금융이었다. 금융은 산업이 아니었으며 국가부문에 속해 있었다. 저축을 동원하여 투자로 전환하는 기능과 정보를 수집하고, 투자를 감시하고 감독하는 기능이라는 금융의 두 가지 기능 모두를 정부가 직접 담당하였다. 국가는 선별적 산업정책에 따라 직접적으로 감독하였기 때문에 금융의 두 번째 기능은 사실상 의미가 없었다. 금융은 재정을 대체하였다.

금융에 의한 재정의 역할 대체는 일본이나 대만에 비해서 한국에서 크게 나타났다. 그러면 왜 재정이 할 역할을 금융이 대신하였는가? Hellmann and Murdock (1997)은 조세정책 대신에 금융정책을 쓰는 이유를 금융정책이 우수한 지배구조(governance structure)를 제공한다는 사실에서 찾고 있다.<sup>24)</sup> 대부자로서 은행은 기업들이 대부자금을 갚을 수 있는지 끊임없이 감시할 필요가 있다. 단순히 보조금이나 세금혜택을 주는 정부기관보다 은행의 경우 기업에 대한 감독 통제의 인센티브가 높게 되며, 또한 은행은 정부보다 기업에 대한 정보가 많기 때문에 은행은 이 정보를 행사할 인센티브를 가지게 된다. 결국, 시장실패 때문에 보조금을 주어야 한다고 할 때, 이를 재정보다 금융을 통해서 하는 것이 기업을 감시하는 데 효율적이라는 것이다.<sup>25)</sup>

그러나 한국의 경우는 금융이 자율성을 가진 일본과는 달리, 지배구조의 행사는 은행보다는 정부가 직접 담당하였다. 따라서 한국에서 특히 조세정책보다 금융정책을 사용하게 된 것은 이것이 자본을 국가의 산업정책의 목표에 끌어들이고 자본을 규율하기 위한 수단으로 적합하였기 때문이라고 볼 수 있다.

24) Hellmann and Murdock (1997)은 금융정책을 쓰는 다른 또 하나의 이유로 정책금융은 겉으로 명확히 드러나지 않는 은밀한 보조의 수단이라는 점을 들고 있다. 특정 기업이 정책금융을 받았을 때, 그것이 낮은 위험 때문인지 보조의 성격인지를 구분하기 어렵고, 보조의 정도는 보조받은 기업이 실패할 때까지는 잘 알려지지 않는다는 점 때문에 정부는 재정정책보다 금융정책을 사용할 유인이 생긴다는 것이다.

25) 그러나, Johnson (1982)의 경우는 정책 집행이라는 면에서 조세정책이 보조금보다 우월한 측면이 있음을 보여주고 있다. 그는 일본의 국세청 관리의 주장을 인용하여, 조세정책의 경우 기업이 정부가 원하는 것을 한 다음에 세금감면이 이루어지는 반면, 금융 보조의 경우 성과가 확인되기 이전에 보조가 이루어진다는 점에서 세금이 규율수단으로 더 우월하다는 점을 지적하고 있다(Johnson, 1982, pp. 233~236).

각국의 금융제도와 국가능력 간의 관계를 검토한 Zysman(1983)의 경우도 국가의 산업구조 전환 능력은 그 나라의 자본배분 시스템의 구조에 의해서 결정된다고 보았다. Zysman(1983)의 주장에 따르면, 신용에 기초한 국가 주도 금융시스템은 국가 주도의 산업구조 상향조정 토대가 된다. 그 이유는 신용에 기초한 시스템은 주식시장의 단기적인 움직임에 좌우되지 않고 더 빠른 투자를 촉진할 수 있다는 점, 그리고 산업정책을 수행하기 위한 경제적 권력을 정부에 제공한다는 점 등을 들고 있다. Wade(1985)도 금융억압(financial repression)의 장점으로 신용할당을 통제함으로써 전략적 산업의 발전을 촉진하였다는 점과 자본으로부터의 정치적 지지와 협조를 얻을 수 있다는 점을 강조하고 있다. 국가는 금융할당이라는 수단을 가지고 기업을 통제하고 기업의 협조를 이끌어냄으로써 경제의 투자패턴과 산업구조 변화에 직접 영향을 미칠 수 있었다.<sup>26)</sup>

그러나 이러한 정책금융 시스템(금융억압)은 성장을 이끌고 산업구조를 고도화하는 데 매우 효과적이었지만, 이는 대단히 불안정한 시스템으로서 국가의 세심한 관리 없이는 그 안정성이 확보되지 않는다. 정부의 신용할당에 의해서 배분된 자금이 효율적으로 사용될 것이라는 보장이 없고, 불확실성을 완전히 제거하기가 어렵다. 우선, 정부의 신용할당에 의존하는 기업은 고부채기업이 되기 마련이다. 취약한 기업 재무구조는 기업들로 하여금 정부의 거시경제정책에 순응하게 만드는 역할을 하지만, 동시에 이러한 기업에 의존하는 경제시스템은 외적 충격에 매우 취약하게 된다. 둘째, 이 시스템은 기업의 안전성과 경제 전체의 안전성 사이의 모순을 초래한다. 정책금융을 할당받은 기업들은 대출 및 생산의 규모를 크게 할수록 그 자체로서 안전성을 보장받게 되지만, 전체 경제는 반대로 불안정성이 커지게 된다. 즉 시스템은 도산을 촉진하지만, 국가는 대규모 기업을 도산시킬 수 없다는 점을 이용하여 기업들은 규모를 키워 도산의 가능성이 하나의 위협이 되도록 하는 전략적 행위

26) 한편, 거래비용 경제학의 입장에서는 이러한 금융억압(정부에 의한 신용할당)을 내부 자본시장으로 파악한다. Lee(1992)의 경우, 한국에서의 국가와 금융, 기업은 준내부조직으로서 시장 메커니즘에 의존했을 때의 거래비용을 줄일 수 있었다는 점을 강조한다. 대부자와 차입자 간에 정보의 비대칭성이 존재할 경우, 도덕적 해이와 역선택의 문제가 발생하지만, 국가와 차입 기업 간의 장기적이고 밀접한 관계가 신뢰와 협조의 환경을 창출할 수 있다면, 이것이 대부자 감독(lender monitoring)의 효과와 효율성을 보장하고, 그 결과 정보의 비대칭성(거래비용)은 최소화될 수 있다. Lee(1992)는 금융억압으로 보이는 것이 사실은 사적 자본시장보다 효율적인 내부 자본시장일 수 있다는 점을 강조하고 있다.

자가 된다. 결국 대규모 기업들은 기업금융의 안전성보다는 확장에 대한 인센티브를 갖게 되어 전체 금융시스템 자체는 매우 불안해진다. 셋째, 수출지향적인 대기업들은 대외적인 쇼크에 매우 취약하여 전체 금융시스템의 불안은 가중된다. 이러한 불안정성은 국가로 하여금 위험을 사회화할 수밖에 없도록 한다.

결국, 정부의 신용 할당은 그것이 잘못 사용되면 기업에 잘못된 인센티브를 제공하여 전체 경제의 시스템 위기를 증폭시킬 가능성이 있다. 따라서 이러한 시스템에서는 어떤 지배구조가 정책금융의 배분과 결합해야 하는가라는 문제가 매우 중요해진다. 많은 연구들은 한국에서의 지배구조는 성과기준에 따른 신용할당으로 모델화하고 있다. Amsden(1989)은 정부의 신용할당이 지대추구행위와 보조금 멘탈리티를 초래할 수 있으나 엄격한 성과기준의 부과를 통해서 이를 방지할 수 있었다고 분석하였다. 이러한 성과기준이 사전적인 사회적 수익률에 접근시킬 수 있다면, 정치적으로 결정된 신용할당이 바람직한 산업에서 사회적으로 유리한 투자로 연결될 수 있다고 보는 것이다. World Bank(1993)도 동아시아 경제성장에서 경합(contest)을 통한 신용 할당을 중요한 요소로 보고 있다. 경합(contest)을 통한 신용의 할당은 자유시장 경쟁보다 강한 인센티브를 제공하며, 정부 실패와 시장 실패를 동시에 극복할 수 있는 메커니즘으로 간주되고 있다(Hellmann and Murdock, 1997, p. 286).

한편, Stiglitz and Uy(1996)는 동아시아형 지배구조의 특징으로서 관계에 기초한 규제를 이야기하고 있다. 즉 동아시아형 규제의 특징은 적어도 최근까지 선진국에서 나타나는 구조화된 규칙에 의존하기보다는 규제적 자의성(regulatory discretion)과 규제자와 은행의 지속적인 상호작용에 의존하고 있었다는 것이다. 이러한 접근은 국가가 은행의 포트폴리오의 위험에 대한 정보를 신속하게 파악할 수 있도록 하였고, 은행이 기업의 투자를 감독하는 메커니즘으로 작용하였다는 것이다.

그러나, 한국의 경우는 이러한 성과 기준의 신용할당 및 정부, 은행, 기업간 밀접한 관계를 통한 정보의 교환 등과 같은 사전적 규제의 제도적 장치 이상으로 국가의 직접적 감독과 사후적 조정의 중요성이 훨씬 컸다. Hellmann and Murdock(1997)은 한국 금융시스템의 한 특징으로서 강력한 사후적 규율을 들고 있다. 그들은 한국의 금융시스템을 H-banking 시스템으로 규정하고 이를 중국이나 사회주의 국가의 S-banking 시스템과 구분하고 있다. H-banking 시스템의 기본적인 특징은 실패한 기업을 보조에서 잘라 내 파산하도록 하는 강력한 사후적 규율에 있다고 보았다. 정부는 금융기관을 소유하고, 신용할당에 대해 매우 밀착된 감독을 하며 성

과 기준의 신용할당 틀을 가지고 있었다는 점도 H-banking 시스템의 하나의 특징으로 간주하고 있다(Hellmann and Murdock, 1997, p. 313).

요약하자면, 동아시아에서 특히 한국에서 정책금융에 기초한 산업정책이 성공하기 위한 기본적인 조건은 강력하고 효과적인 금융 및 기업의 지배구조를 유지하는 것이었다. 한국에서의 지배구조로는 경합(contest)을 통한 신용의 할당과 국가-은행의 밀접한 관계에 기초한 정보 문제의 해결 등 사전적인 제도적 규제의 틀을 가지고 있었지만, 이는 국가에 의한 직접적 감독과 사후적 조정과 결합되어서 나타났다고 볼 수 있다.

#### 4. 조절의 메커니즘

이 절에서는 앞에서 지적된 고도성장과 그것의 조절 메커니즘을 다시 한번 요약하고자 한다. 동아시아의 경제성장은 정부의 신용할당(금융억압)을 정책수단으로 하고, 대외지향(수출 주도)을 규율의 수단으로 하여 국가 주도의 투자 조절(선별적 산업정책)을 통해 고도성장을 달성하는 메커니즘으로 요약할 수 있다. 금융억압, 수출주도, 선별적 산업정책은 하나의 일괄 프로그램(package)으로서 서로 보완하고 규율하는 긍정적인 상호작용이 이루어질 때 고도성장을 보장한다.

이러한 긍정적 상호작용이 보장되기 위해서는 이러한 시스템을 조절하는 메커니즘이 잘 확립되어 있어야 한다. 동아시아에서 이러한 조절 메커니즘은 시장을 활용한 조절 메커니즘과 국가 주도의 중앙집권적 조절 메커니즘이 결합되어 전개되었다. 그러나 이러한 조절 메커니즘은 기본적으로 시장을 활용하는 것 자체가 사후적인 조절이며, 국가 개입도 사후적 조절에 많이 의존하였기 때문에 내부적으로 불안정성을 항상적으로 가지게 된다.

이른바 시장을 활용한 조절은 수출과 국제 가격을 활용한 투자 정책과 금융 정책의 규율<sup>27)</sup>이라고 할 수 있다. 동아시아에서 국가의 개입은 분명히 있었지만, 이는

27) 그러면, 수출이 왜 경합(contest)의 수단으로 사용되었는가? 첫째, 사전적 계획의 필요성을 줄임으로써 계획의 실패를 벗어났다는 점. 많은 나라들이 무역을 개방함으로써 계획의 필요성을 줄였고 실물부문에서의 겹은 수입과 수출에 의해서 쉽게 충족될 수 있었다(Stiglitz, 1996, p. 75). 둘째, 수출은 높은 사회적 편익을 가지고 있다는 점. 특히 외환 부족이 있거나, 외환 부족 상황이 아니더라도, 수출은 높은 국제기준을 설정하거나 기술이전을 촉진하는 역할을 할 수 있다. 따라서 수출의 사회적 편익은 사적 편익보다 크다. 결국, 수출을 촉진하

계획(planning)에서와 같이 시장을 대체한 것이 아니라 시장의 인센티브 기능을 활용하였다는 점은 동아시아 발전의 규율 메커니즘의 한 특징이었다.<sup>28)</sup>

그러나, 동아시아에서 활용된 시장제도의 기능은 가격 시그널에 의한 자원배분 기능보다는 시장의 생산자 규율 기능이었다.<sup>29)</sup> 시장은 자원이 나쁘게 사용되는 것을 방지하는 생산자 규율의 기능을 수행하였고, 보상과 벌칙을 제도화하도록 하는데 사용되었다. 동아시아에서 개입주의적 국가는 경제주체의 행위에 영향을 줄 수 있는 시장제도를 직접 창출한 것으로 볼 수 있다. 즉, Krueger가 주장하듯이 수출 보조금(신용할당)의 지원이 모든 수출재에 대하여 일률적이었기 때문에 시장가격의 자원배분 메커니즘이 작용함으로써 시장규율이 확립된 것이 아니다. Amsden (1991)의 지적대로 수출보조금이 일률적이었다고 하여도, 중요한 것은 일률적이었던 사실이 아니라, 수출보조금이 자본과 정부 정책을 규율할 수 있도록 설계되었다는 사실에 있는 것이다.<sup>30)</sup>

그러나, 동아시아에서 시장을 활용한 조절 메커니즘이라는 모델은 객관적인 사실을 과대평가하고 있을 가능성이 높다. 첫째, 시장의 활용을 통해 제공되는 인센티브가 작동하지 않을 경우가 많았다. 한국 정부는 기업들이 특정한 인센티브에 예상대로 반응하지 않을 경우, 세무조사나 은행대출 차단 등의 방법을 자주 사용하였다

---

는 대부는 높은 사회적 보수(social return)를 가지게 된다. 반면, 해외시장 상황에 관한 정보가 부족한 은행의 경우, 매우 위험이 높은 것으로 평가되는 수출 기업에 대한 대부를 줄이려는 성향을 가지고 있고, 이는 사회적 편익을 감소시킬 수 있다. 여기에 수출을 위한 정책금융이 합리화될 수 있는 이유가 있다.

- 28) Amsden (1989, 1991) 이나 Wade (1990)의 '수출성과와 국제경쟁력에 기초한 자본의 규율론', Aoki *et al.* (1997)의 '국가가 제도를 통해 지대를 창출하고 이를 성과와 연결시킨다는 조건부 지대론', World Bank (1993)의 '경합(contest)을 통한 자본과 정부의 규율' 등은 모두 국가가 시장(특히 세계시장)을 활용하여 자본과 정부 정책을 규율하는 메커니즘을 정의하는 것들이다. 또, "성공적 산업정책의 제 일 요소는 시장을 형성하고 창조적으로 사용하는 것이다. 산업정책은 시장을 무시하거나 짓밟거나, 계획과 시장이 경제 조정의 서로 대체적인 수단으로 간주하는 산업정책은 실패한다"(Best, 1990, p. 20).
- 29) 시장의 경제적 가치는 올바른 가격을 제시하는 데 (getting the prices right) 있는 것이 아니라 경제주체들로 하여금 동일한 환경에서 경쟁하도록 강제함으로써 부정행위를 방지하는 데 있다 (Holmstrom, 1979).
- 30) Stiglitz (1996)는 왜 동아시아에서만 그렇게 설계되었는가 하고 자문하면서, 그 해답은 정치에서 찾을 수 있을 것이라고 주장하였다. 동아시아 국가의 실제 기적은 경제적인 것이라기보다는 정치적인 것에 있었으며, 동아시아 국가들이 효율적인 정책을 채택하게 된 이유, 왜 정치가와 관료들이 이런 정책을 채택하게 되었는가라는 문제는 아직도 연구대상이라고 지적한다.

는 사실은 이러한 인센티브가 잘 작동하지 않은 경우가 많았음을 보여준다. 즉, 인센티브 절차가 제대로 사용되지 않을 경우, 정부는 강제에 기초한 명령에 많이 의존하였다. 둘째, 수출성과라는 과거 실적에 기초한 조절은 사후적인 성격을 강하게 가질 수밖에 없다. 조절의 사후적 성격은 시스템 내에 항상적인 과잉의 가능성을 가지게 되며, 때로는 과잉을 촉진하기도 한다. 즉 '과거' 실적에 기초한 경합 게임은 과잉투자를 초래할 가능성(이른바 '나란히 경쟁'이라는 과점적 경쟁이 초래하는 과잉의 가능성)이 있다.

동아시아에서의 경제성장을 합리화하고 이를 모델로 꾸미기 위한 논리적 설계에서는 사전적 조절의 중요성이 강조되고 있지만, 실제로는 이러한 시장 메커니즘에 의한 사전적 조절 이상으로 사후적 조절이 많이 사용되었다. 투자의 조정 이상으로 투자의 확대가 중요하였고, 따라서 자본에 대한 '규율'보다는 '지원'이 앞섰기 때문이다. 특히, 규모의 경제를 달성하기 위해 또는 성과 측정의 도구로서 사용된 수출 촉진 전략은 대외시장에서의 불안정성에 민감하였고, 대외시장 여건에 따라 사후적인 투자실패를 초래하기 마련이다. 기본적으로 시장을 활용하는 사전적 조절 메커니즘은 투자조정에서의 불확실성을 완전히 제거할 수 없었다. 따라서, 대규모 투자와 해외시장의 문제에서 발생하는 투자조정의 문제(주로 이윤을 저하보다는 투자과잉으로 나타나는 문제)는 주로 사후적으로 해결되었다.

사후적 조정의 중요한 수단은 인플레이 정책과 정부 주도의 합리화 정책(정부 주도의 기업합병과 규모축소)이었다.<sup>31)</sup> 정부는 투자의 실패를 구제하기 위한 자금을 인플레이션을 통해서 조달하였다. 인플레이가 정부 주도 투자가 초래한 위험을 사회화한다는 측면에서 정당성을 가지고 있기는 하였지만, 이는 국민부담을 불공정하게 가중시키는 경향이 있었다. 또한 국가에 의한 사후적 조절은 시장에 의한 사후적 조절과 마찬가지로 매우 폭압적인 것이었지만, 이것이 새로운 성장을 위한 기초를 마련한 것도 사실이다.

31) Amsden(1989)은 과잉팽창의 발생한 경우 이루어진 정부 주도의 합리화까지도 자본규율의 하나의 수단으로 파악하고 있다.

### Ⅲ. 危機: 調節 메커니즘의 破産

동아시아 위기는 '성공은 수천 명의 부모를 지나 실패는 고아이다'라는 말이 통하지 않을 정도로 많은 실패의 원인들을 양산하고 있다. 더욱이 Stiglitz (1998)의 표현대로 한때 동아시아의 성공의 원인으로 간주되던 모든 요소들이 다 실패의 원인으로 둔갑하고 있다. 동아시아의 성장 메커니즘은 상호 연관된 요소들이 하나의 세트로 통합되어 작용한 것이고 위기는 이 세트가 작동 불능의 상태에 들어갔음을 의미한다면, 위기는 각 개별 요소의 위기로 파악되기보다는 이러한 세트의 조절 메커니즘의 위기로 파악되어야 할 것이다. 즉, 위기의 원인들은 독자적으로 원인 제공자의 역할을 한 것이 아니라 사실 모두 연관되어 있는 것으로 볼 수 있다.

우선 이번 위기는 과거의 위기와는 달리 외환 및 은행의 위기로 나타났다. 그러나, 이전의 위기와 마찬가지로 투자의 과잉이라는 현상은 이번 위기에도 빠지지 않았다. Greenspan (1998)은 동아시아의 성장 메커니즘이 근본적으로 한계를 가지는 것이며, 그 이유는 정부 주도의 생산 시스템이 필연적으로 투자과잉과 투자실패를 초래하기 때문이라고 주장한다.<sup>32)</sup>

물론 기존의 동아시아 성장 메커니즘은 과잉의 가능성을 그 자체 속성으로 가지고 있다. 그러나 과잉의 문제는 어떤 자본주의나 피할 수 없는 내재적인 속성이다. 단지, 과잉의 원인과 그것이 드러나는 방식 그리고 그 과잉을 조절하는 메커니즘이 개별 국가별로 다를 뿐이다.<sup>33)</sup>

32) "이번 위기는 금융이 국가목표를 위해 중요한 역할을 하던 정부주도 투자의 많은 요소들을 가지고 있던 시스템의 잔재들을 동아시아에서 허물 것이다. 그러한 시스템은 필연적으로 투자 과잉과 투자 실수를 초래한다. 정부 주도의 생산 시스템에서는 과잉과 부족이 필연적이다. IMF 경제위기를 맞은 국가의 제도적 구조는 기본적으로 불건전하다. 이는 상품, 금융, 노동 시장이 사회적 관계에 의해서 영향을 받으며 거리를 두는(at arms-length) 단기계약 방식으로 작동하지 않는다"(Greenspan, 1998). 그러나, 과잉투자를 정부 개입의 결과로 보는 것은 1980년대 한국사회의 변화를 제대로 이해하지 못하는 이데올로기적 비판에 불과하다. 위기의 현상을 보더라도 과잉투자는 명백히 정부의 통제를 벗어난 사적 부문에서 이루어졌고, 금융 기관은 이를 따라가기 바빴으며, 정부는 사후 추인하기 바빴을 뿐이다.

33) Jensen은 과잉이 1970년대 이후 더욱 두드러지게 나타나고 있고, 경영자 자본주의(Managerial Capitalism)에서 주주 자본주의(Shareholder Capitalism)로의 이행만이 이 과잉의 문제를 효과적으로 해결할 수 있다고 주장한다. 반면, Hall은 역사적으로 볼 때, 과잉은 자본주의에 내재적인 것이었으며, 1970년대 이후에도 기본 특징에는 변함이 없다고 주장한다(Hirshleifer, 1994).

앞에서 서술한 동아시아형 성장의 메커니즘에는 분명히 사전적 및 사후적 과잉의 가능성을 크게 내포하고 있다.<sup>34)</sup> 바로 이 과잉의 가능성을 사전적, 사후적으로 통제하는 제도를 형성할 수 있었던 데에 동아시아에서의 지속적 성장의 비밀이 있었던 것이다. 이번 위기는 이러한 과잉의 사전적, 사후적 통제의 메커니즘이 작동 불능의 상태에 들어갔기 때문에 발생한 것으로 볼 수 있다.

우선 유철규(1998), Wade(1998) 등은 기존의 조절 메커니즘이 파산하게 된 직접적인 이유로 금융 및 자본의 자유화 정책을 들고 있다. Wade(1995)가 주장했듯이 동아시아 성장의 비밀은 자본의 국경간 이동을 통제함으로써 신용할당에 의한 투자 주도의 성장이 가지는 내재적 불확실성을 줄일 수 있었던 데 있었다.<sup>35)</sup> 그런데, 내재적 속성상 과잉을 향해 내달리는 자본을 규율하는 정책수단이라고 할 수 있는 신용 및 외환에 대한 국가통제를 포기할 경우, 자본에 대한 규율은 당연히 사라지고 정부의 산업정책은 무력화될 것이며, 이른바 경합(contest)을 통한 자본의 규율은 무용지물이 되고 만다. 과잉과 위기는 필연적인 것이 된다. 자본 자유화가 정부에 의해 통제되었다면 이번 위기는 외환위기, 국가의 위기로까지 발전하지는 않았을 것이다. 취약한 금융 시스템과 투명성의 부족이 한국보다 더한 중국이 위기의 타격을 받지 않았고, 1980년대 외채위기 이후 자본 이동의 규제를 강화한 칠레가 위기로부터 자유롭다는 사실은 자본 이동의 자유화를 진전시키지 않았더라면 위기는 발생하지 않았을 것이라는 반증을 제공한다.

그러나, 앞에서도 지적하였듯이, 동아시아의 성장은 기본적으로 여러 정책들의 조합이다. 따라서, 금융자유화도 이러한 정책 조합들의 한 요소의 탈구라고 해석할

34) 동아시아의 연구자들은 산업정책을 통한 경쟁의 관리가 과잉과 집중의 문제를 해결할 수 있는 것으로 보았다(Amsden and Singh, 1994). 그러나, Aoki는 상호 대체적인 프로젝트에서 정부 주도 투자조정에 의한 예상의 동질화는 과잉을 초래할 가능성이 있다는 사실을 지적하고 있으며(Aoki *et al.*, 1997), Suzumura는 과거 성과 기준(수출증가율이나 시장점유율)의 보조 메커니즘은 과점기업들간의 나란히 경쟁(과점적 경쟁)을 유발하여 과잉을 초래할 수 있음을 지적하고 있다(Suzumura, 1997, p. 215). 과잉의 문제는 투자의 정부 주도나 시장 주도나 문제의 문제가 아니라, 이 과잉의 문제를 어떻게 조정하느냐의 메커니즘에 관한 문제인 것이다.

35) "은행 신용의 할당에 기초한 고부채 모델은 시스템적 쇼크에 취약하다. 즉 총수요의 축소, 실질 이자율의 상승, 통화의 평가절하와 같은 거시경제적 쇼크에 취약하다. 국가에 의한 자본계정의 통제는(폐쇄된 또는 부분적으로 폐쇄된 자본계정은) 고부채기업섹터를 시스템 쇼크로부터 보호하는 하나의 버퍼이고, 그들이 높은 투자를 유도하게끔 하는 수단이었다. 동아시아에서의 금융자유화는 이전의 산업과 금융간의 협조적 관계에 기초한 시스템을 해체하였으며 고부채의 취약한 구조를 버퍼 없는 쇼크에 노출시켰다"(Wade, 1998).

수 있다. 한국의 위기는 금융자유화에 의해 기존의 조절 메커니즘이 해체한 데서 직접적으로 발생한 측면도 있지만, 동시에 이러한 금융자유화라는 탈구는 기존의 성장 메커니즘에 따라 이루어진 성장 자체가 기존의 성장의 조절 메커니즘을 훼손하였기 때문에 발생한 것으로도 볼 수 있다. 이는 외압에 의해서 금융 및 자본자유화가 강제되지 않았더라도, 기존의 메커니즘에 따른 경제성장이 금융 및 자본의 자유화를 추동하는 힘을 만들어냈음을 의미한다. 동아시아의 경제성장의 메커니즘 내에 스스로를 조절하는 메커니즘을 해체하는 동인이 형성된다는 딜레마가 존재하였다. 금융자유화를 하지 않았더라도 기존의 조절 메커니즘이 한계에 봉착한 것은 사실이다.

물론 한국의 금융자유화는 일본과는 달리 외압이 강했던 것은 사실이다. 일본의 경우 금융자유화는 재정 적자와 과도한 기업의 유동성이라는 문제의 결과였고, 양자가 결합하여 은행의 신용 할당을 경제정책의 톨로서 무력하게 만들었다. 반면, 한국은 1980년 초 위기를 극복하는 과정에서 선진국의 지원 및 개입과 함께 물어 들어온 것이 금융자유화였다. 더 크게는 IMF-World Bank의 구조조정 프로그램(SAP)의 일환으로서 추진된 범세계적 금융자유화 프로젝트의 일환으로 추진된 것 또는 냉전체제의 와해과정에서 변화한 한미관계에 의해 강제된 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 한국의 경우 산업정책이 대기업(재벌)을 육성하는 방식으로 추진됨으로써 대만과는 달리 일본의 위기에 비슷하게 근접해 가고 있었다. 재벌의 성장은 금융을 수단으로 한 정부의 규율정책을 무력화하기 시작한 것이다. 물론, 한국의 재벌은 주식시장과 해외자본시장에서의 기체로 금융자유화의 혜택을 받으면서도 동시에 위기에 빠질 경우 스스로 책임지려 하지 않고 정부의 구제금융만을 요구한다는 점에서 더욱 천민적이다. 재벌은 국가의 규율뿐만 아니라 시장의 규율로부터도 모두 벗어나고자 한 것이다. 더욱이, 자본에 대한 규율 기능을 상실한 정부는 '보이지 않는 손'(재벌)에 의해 포획되고, 그 결과는 과잉과 위기로 나타났다.<sup>36)</sup>

36) 이러한 관점은 이병천(1998)의 '발전국가의 신자유주의로의 경향성', 조희연(1998)의 '발전국가의 약탈주의적 성격'이라는 형태로 제시되고 있다. Jenkins(1991)도 산업화를 촉진한 국가의 성공 그 자체가 그것의 상대적 자율성을 약화시키며, 중소기업이 지배적인 대만에 비해 한국의 재벌체제는 국가의 약화를 더욱 촉진하고 있다고 주장한다. 이러한 발전국가의 딜레마를 이론적으로 해소하려는 노력은 Evans(1995, 1997) 등의 '연계된 자율성'(Embedded Autonomy), Weiss(1998)의 '통제된 상호의존성'(Governed Independence) 등의 개념으로 시도되고 있다. 이들은 국가의 역할과 국가와 자본 간의 관계를 재설정함으로써 국가의 능력

이런 의미에서 한국의 위기를 태국, 인도네시아 등 동남아 국가들의 위기와 구별해 볼 필요가 있다. 국가의 조절 메커니즘이 상대적으로 약했던 동남아시아 국가들은 금융시장의 자유화, 해외 포트폴리오 자본을 끌어들이기 위한 높은 이자율 등 전형적인 Mckinnon과 Shaw의 금융자유화론을 따르고 있었다. 따라서, 이들의 위기는 1980년대 초 '과격'한 금융자유화를 추진했다가 외채위기에 직면한 남미의 남쪽 나라들(Southern Cone countries, 칠레, 아르헨티나, 우루과이 등)의 위기와 유사한 점을 많이 가지고 있다고 할 수 있다. 반면, 한국의 위기는 금융자유화의 위기 이전에 재벌의 위기로 나타난 기존의 조절 메커니즘의 위기라는 성격이 강하다.

이러한 동아시아 성장 모델의 내재적 딜레마는 '시장'을 통한 규율 시스템의 한계를 보여준다. 즉, 기존의 동아시아 성장 모델의 내재적 한계는 이 모델이 가지는 기본적인 보수적인 성격에 기인한다. 동아시아 모델의 친 기업가적 성격과 시장의 활용을 통한 조절이라는 보수적 성격 자체가 모델 자체의 한계를 규정하고 있다.

동아시아의 성장에서 중요한 요인으로 간주되었던 것은 국가의 상대적 자율성이었다. 정치적 이익집단의 이해관계로부터 자유로울 수 있었던 '강성 국가'가 발전의 목표를 차질 없이 추구했기 때문에 성장이 가능했다는 것이다. 그러나, 동아시아의 국가가 얼마나 정치적 이해관계로부터 자유스러웠는지는 몰라도,<sup>37)</sup> 동아시아의 성장모델은 그 자체의 보수성으로 인해서 강력한 경제적 이해집단(재벌)을 창출하고 말았고, 결국 강력한 경제적 이해집단으로부터 포획당하는 지경에 이르고 말았다.

정경유착, 관치금융, 지대추구 행위는 신고전파 정치경제학이 이야기하듯이 국가의 경제개입 모델에서 필연적으로 발생하는 것이 아니라 국가의 경제개입의 보수적 성격에 기인하는 것이다. 그 보수성으로 말미암아 새롭고 강력한 경제적 이익집단을 규제할 수 있는 진보적 이해집단의 힘을 비대칭적으로 약화시킴으로써 기존의 조절 메커니즘은 파경에 이르고 말았고, 새로운 조절 메커니즘은 형성되지 못하였다. 국가정책의 진보적 재구성과 진보적인 제도의 의도적인 도입이 이루어지지 않는 한, 경제의 조절 메커니즘은 소수의 경제적 이익집단에 의해서 형해화될 것이며, 시장을 활용한 고도성장의 메커니즘은 더이상 지속되기 어려울 것이다. 이런

을 재구성해야 한다고 주장한다.

37) 국가의 자율성에 관한 논쟁은 너무 많고 포괄적이어서, 이 글에서 다루기에는 필자의 능력이 벅하다. 다만, 최근의 연구로서 사회학에서는 Evans(1997, 1995)를, 정치학에서는 Weiss(1998), 경제학에서는 Rodrik(1997) 등을 참조할 수 있다.

의미에서 다음과 같은 Bello(1998)의 지적은 매우 의미가 깊다.

국가는 공공 목적을 위해 시장을 통제해야 하지만, 기존의 동아시아 국가와 사적 부문은 소수 재벌과 외국 자본의 이해를 증진시키기 위해서 투명하지 못한 방법으로 시장을 이용해 왔다. 시장과 국가는 자원 배분을 위해 중요하고 보완적인 역할을 하지만, 기본적인 경제 메커니즘은 공동체와 시민 조직, 민중 운동에 의한 민주적인 의사 결정에 따라야 한다. 어떻게 이러한 경제 민주주의의 제도들을 운영하는가가 동아시아가 직면한 중요한 도전이다.

#### IV. 새로운 成長과 調節 메커니즘의 모색

한국경제의 새로운 도약과 새로운 성장 모델의 형성의 문제는 곧 생산력 구조를 어떠한 형태로 가져갈 것인가, 그리고 그 생산력 구조를 어떻게 안정적으로 관리할 것인가의 문제이다.

앞의 제Ⅱ절에서도 검토하였듯이 지속적인 생산력의 발전 즉 안정적인 성장을 위해서는 여전히 투자를 잘 관리하는 것이 대단히 중요하다. 특히, 경제규모가 확대되면서 투자의 규모보다는 투자에 대한 인센티브와 정보의 문제가 앞으로는 더 중요해질 것이다. 이는 과거처럼 수출성파에 따라서 정부가 정책금융을 동원해 재벌체제로 돈을 집중시킨다고 해서 해결될 수 있는 문제가 아니다. 투자를 위한 인센티브는 더이상 재벌체제(재벌의 개별 기업이 아닌 재벌이라는 구조)에서 나오지 않는다. 재벌체제만이 우리 경제의 생산력의 주요 담지자라는 편견에서 벗어날 때가 되었다. 오히려 재벌체제는 우리 경제 전체로서의 투자의 인센티브와 효율적 배분을 저해함으로써 우리 경제의 또 한 번의 도약에 질곡으로 작용하고 있을 뿐이다. 재벌체제의 해체를 통해 경제 내에 새로운 인센티브 구조를 확산함으로써 성장의 새로운 동력을 만들어내야 한다. 이 문제와 관련해서는 이 절의 제 1 항과 제 2 항에서 다루고자 한다.

두 번째로는 주기적으로 반복되는 과잉-위기-붕괴(Boom-Bust)의 메커니즘을 효과적으로 차단함으로써 경제체제의 안정성을 도모하는 것이다. 이를 위해서는 다양한 제도의 자율적 작동과 및 일관된 규칙에 근거하는 정부 정책에 기초한 사전적 조

절메커니즘을 강화하는 것이 필요하다. 이와 관련해서는 제3항과 제4항에서 다루고자 한다.

### 1. 소유권 구조의 변화를 통한 인센티브 시스템의 재구축

동아시아의 발전 모델은 기본적으로 보수적인 국가 개입을 특징으로 하고 있다. 시장을 적극적으로 활용하여 자본을 육성하는 한편, 자본의 소유권을 강력하게 보장해 주었다.<sup>38)</sup>

그러나, 이러한 동아시아 성장 모델이 직면한 발전의 병목 현상을 해소하려면, 소유권 문제에 관한 진보적인 시각과 정책이 필요하다. 제도경제학에서 잘 정리되었듯이, 소유권 구조의 변화는 인센티브 구조의 변화를 초래하고 이것은 경제성장을 촉진하는 데 매우 중요한 역할을 한다.

신고전파 경제학자들은 후생경제학의 기본 명제를 통해 기존의 소유권 구조만 보호해 주면, 사적인 교환의 메커니즘을 통해서 후생을 극대화하는 방향으로 소유권 구조가 저절로 변화한다고 주장한다. 최초의 주어진 자산(lump-sum assets)의 배분이 주어지면, 경쟁적 교환과정을 통해서 후생을 극대화하는 배분이 달성 가능하다는 것이다.

이러한 후생경제학의 명제에 근거하여 신고전파 정치경제학의 지대 추구 이론은 소유권의 변동을 추진하려는 모든 제도 및 정책의 변화와 이에 따른 행위를 지대 추구 행위로 규정한다. 법적, 제도적 변화를 통한 소유권의 재분배를 추진하려는 행위는 지대 추구 행위로 사회적 낭비만을 초래한다는 주장이다. 일단 소유권이 확립되면, 이를 바꿀 수 있는 유일한 방식은 시장 교환을 통해서 가능하다는 주장이다. 법적 권리의 법적인 변화보다는 법적 권리의 시장 교환만을 선호한다.

그러나, 기존 소유권의 유지 및 보호가 시장의 발전에 중요하고 시장의 발전만이 경제성과를 높이는 인센티브 형성에 중요하다는 주장의 한계는 시장의 발전 자체가 소유권 구조의 변화를 통해서 달성된다는 사실을 간과하고 있다는 점이다. 소유권

38) Campos and Root(1996)는 다른 개발도상국들과는 달리, 동아시아의 정부는 소유권을 보호하였으며 사적 투자에 대한 강력한 인센티브를 제공하였다고 주장한다. 그러나, 이는 모델 차원에서(추상화된 수준에서) 그렇다는 것이고, 한국적인 현실에서는 때로 국가에 의한 소유권의 침해는 사후적 투자조정 과정에서 종종 나타났다.

구조를 변화시키는 제도의 변화 자체가 시장제도를 형성하는 것이다. “어떤 사회든 그 사회가 직면한 가장 실천적인 문제는 기존의 제도적 시스템을 어떻게 다시 만들 것인가의 문제이다. 권리를 확인하고 할당하는 법적 시스템은 구조를 재구축하고 권리를 분배하는 과정이다. 기술적 변화까지 포함하는 사회경제적 변화는 효과적인 상품과 자원을 정의하고 그것들에 권리를 할당하는 방식을 변화시키며 그것들을 재평가하게 하는 새로운 주제와 문제를 야기한다(Frank Knight, *Freedom and Reform*, 1947, p. 65, Samuel and Mercuro, 1984, p. 64에서 재인용). 즉, 기술진보를 포함한 사회경제의 변화 자체는 소유권 구조의 변화를 요구하고 이를 통해 변화된 사회경제기술적 환경에 적합하고 효과적인 인센티브 구조가 형성되는 것이다.

예를 들어, 동아시아를 연구하는 대부분의 학자들은 대만과 한국의 토지개혁이 평등과 교육의 확대뿐 아니라 지대 추구에서 이윤 추구로의 전환을 촉진하여 자본주의 발전에 기여하였다고 평가하고 있다(물론 많은 신고전파 학자들은 그런 일이 다시는 일어나서는 안되고 일어날 수도 없다고 토를 달고 있지만). 지금은 제 2의 토지개혁을 생각해야 한다. 재벌개혁은 제 2의 토지개혁으로 보아야 한다. 높은 부채비율과 열악한 경영성과는 경영권과 소유권 몰수의 근거가 될 수 있다. 시장 메커니즘에 의존하는 선진국 경제에서도 경영의 실패는 소유권 몰수와 처벌의 철저한 근거가 되고 있다. 시장 메커니즘의 유지를 위해서도 책임소재를 따지기 위한 소유권의 재편이 중요하다. 기존의 소유권 구조가 더 이상 인센티브를 창출하지 못한다면, 그 소유권 구조는 변화될 필요가 있다. 재벌의 소유권 구조를 현저하게 바꾸지 않는 한, 경제 전체의 인센티브 시스템은 재구축되기 어려울 것이다.

한편, 소유권 보호를 주장하는 후생경제학의 명제가 간과하고 있는 점은 생산적 자산에 대한 소유권의 재분배가 자산에 대한 통제권의 할당에 중요한 의미를 가진다는 점이다. 후생경제학의 명제에서는 경쟁에 의해 잔여이득이 사라지기 때문에 통제권에 대한 개념은 사라질 수밖에 없다. 그러나, 통제권의 개념은 인센티브 시스템과 관련해서 매우 중요하다. 잔여이득청구권과 기업통제권이 일치될 경우에만 인센티브 정합적인(incentive-compatible) 구조가 형성된다고들 많이 주장한다. 따라서, 재벌의 소유권을 재배치할 경우에는, 항상 통제권의 문제를 동시에 고려할 필요가 있다. 재벌의 주식을 은행과 종업원이 가지게 된다면, 당연히 이들에게 그에 해당하는 통제권을 제공해야만 인센티브의 문제를 올바르게 해결할 수 있다. 재벌의 경영 권력에 대한 민주적 규제도 이러한 인센티브 정합성의 문제를 배제할 수

는 없다. 재벌의 소유권 및 경영권 구조의 변화는 한국형 발전 모델의 진보적 재편을 위한 출발이 될 뿐만 아니라, 새로운 성장의 기초가 될 것이다.

## 2. 관리되는 개방경제

대외지향과 개방체제를 재검토할 때가 되었다. 동아시아 발전 모델에서 대외지향은 국가 개입과 분리될 수 없었다. 대외지향은 시장의 실패(규모의 경제, 정보, 불확실성 등)를 더욱 명확히 하였고 국내시장을 대신하여 자본과 정부를 규율하는 역할을 하였다. 이번 위기는 이러한 대외지향과 국가 개입의 결합이 해체되는 과정에서 발생한 것이며, 따라서 국가 개입 문제뿐만 아니라 대외지향의 문제도 재검토되어야 한다.

우선, 선별적 산업정책이 사라져서 수출 경쟁(contest)에 의한 자본 및 정부 정책 규율의 기능이 상실되었다면, 이제 이 수출지상주의의 도그마에서 벗어날 때가 되었다고 본다. 개방체제와 수출주도형 성장은 재벌을 규율한다기보다는 재벌체제 유효성을 선전하는 도그마가 되고 있다. 재벌들은 위기에 직면하여 '수출만이 살 길'이라는 주장으로 대기업에 대한 무역금융의 부활까지 주장하고 있다. 수출지상주의는 국제경쟁력 지상주의로 변화하였다가 다시 원본 수출지상주의로 회귀하는 느낌조차 준다.<sup>39)</sup>

대외지향적 수출전략은 국내 제조업 엘리트(재벌)와 외국 금융자본에만 봉사하면서 노동력의 많은 부분을 빈곤화한다. 형평의 문제와도 분리될 수 없다. 수출에 대한 의존도를 줄이는 것이 필요하다. 수출지향적 체제는 세계경제의 변화에 너무 민감하게 반응한다. (Bello, 1998)

둘째, 개방체제가 규모의 경제를 실현시켜 줄 것이라는 주장은 재검토해 볼 필요가 있다. 개방체제가 규모의 경제를 해결할 것이라는 주장은 Stiglitz (1992, 1994)에

39) 수출지상주의가 자본을 규율하는 효과라도 가지고 있었다면, 그 이후에 나타난 국제경쟁력 지상주의는 자본을 규율하는 기능보다는 노동의 규율만을 강제하고자 하였다. 그러한 측면에서 수출지상주의가 국제경쟁력지상주의보다 훨씬 진보적이라고 할 수 있지만, 위기에 직면한 재벌들은 다시 원본에 충실하자고 한다. (위기에는 원칙으로 돌아가야 한다!!!) 이제 수출 성과는 자신들을 옥죄는 제한선이 아니기 때문이다.

의해서 개진되었다. 40) 규모수확체증과 관련된 소득효과(수요효과)가 경제를 저수준균형에 갇히게 한다는 Rosenstein-Rodan(1943)의 주장은 일단 경제를 국제무역에 개방하게 되면 힘을 잃게 된다는 것이다(Stiglitz, 1992, p. 41). 물론, 개방체제가 규모수의 체증의 기술 채택에서 국내시장 규모의 한계를 극복할 수 있도록 하지만, 개방경제에서도 일국의 발전전략을 채택하는 데 있어서 국내시장 규모를 무시하는 것은 잘못된 것이다. 제조업의 집약적인 수출은 그 산업이 국내시장에서 확고하게 자리잡은 뒤에 이루어진다(Chenery *et al.*, 1986). 일본 자동차산업의 발전은 국내시장 규모의 함수였고, 국내시장은 규모의 경제를 획득하고 일본 시장이 최종적으로 국제 경쟁자들에게 개방되었을 때, 그들의 경쟁력을 키울 수 있게 하였다(Suzumura, 1997).

기업 단위의 규모의 경제와 산업 단위 규모의 경제, 그리고 국가 전체 단위의 규모의 경제를 구분한다면<sup>41)</sup> 반드시 개방체제가 국내 산업의 규모의 경제 실현의 유일한 수단일 수만은 없다. 기업내 분업의 증대에 따른 규모의 경제를 획득하기 위해서는 해외시장이 중요할 수 있지만, 이는 국내 산업간 분업 및 전문화의 증대가 시장 자체를 창출할 수 있다는 점을 간과하게 된다. 시장은 '위험한' 해외에만 있는 것이 아니다.<sup>42)</sup>

40) 대외지향과 외부경제 또는 규모의 경제와의 관련성에 관해서는 이미 North와 Tiebout의 논쟁이 있었다. North(1955, pp. 251, 257)는 외부경제를 제공하는 중심센터(nodal center)로서 수출의 중요성을 강조하였다. 반면, Tiebout(1956)의 경우, 수출중심의 접근법을 비판하면서 특정 지역에서 수출의 요소 비용 결정에 있어서 지역의 다양한 경제활동의 중요성을 강조하였다(Tiebout, 1956, p. 164). 그는 지역단위의 경제활동은 집중의 경제(economies of agglomeration)를 만들어내는 데 매우 중요한 요소로서 간주하였다.

41) 이와 관련하여 아담 스미스의 규모의 경제에 대한 이해와 Young(1928)의 규모의 경제에 대한 이해를 구분해 볼 필요가 있다. 아담 스미스는 분업(전문화)이 생산성을 증가시킬 것이지만, 이 분업은 시장 규모의 제약을 받는다고 하였다. 그러나, Young(1928)은 아담 스미스가 이야기한 기업내 분업의 증가보다는 산업간 혁신적 분업(progressive division)과 전문화가 규모의 경제가 실현되는 과정의 중요한 부분이라고 주장하고 있다. "분업이 시장에도 의존하지만, 시장은 분업에도 의존한다. ... 규모의 경제 메커니즘은 한 개별 기업의 규모나 특정 산업의 규모에서의 변화 효과를 관찰함으로써 파악되는 것이 아니다. 필요한 것은 산업활동(industrial operations)이 상호 연관된 전체(an intercorrelated whole)로서 파악되어야 한다는 점이다"(Young, 1928, p. 539).

42) 규모의 경제를 강조한 초기 발전경제학에서는 수출지향과 대량생산방식을 옹호하는 요소가 포함되어 있다. 균형성장 모델(Big-Push)은 소득효과를 통한 금전적 외부성(투자의 노동자 구매력 증대 효과)과 수평적 보완성만을 중요시하였고, 중간투입의 문제에 대한 배려가 적었

특히, 산업화 과정에서 점차 전문화된 중간재(중간자본재 및 전문서비스투입) 및 사회간접자본(infra-structure)의 중요성이 증대하고 있으며 이들은 특정 산업내 또는 경제 전체에서 규모의 경제를 실현하는 외부성 효과를 가지고 있다.<sup>43)</sup> 이들은 그 성격상 비교역재에 가깝다. 더욱이 중간 투입의 특징인 지식 및 정보는 규모의 경제와 외부 효과가 매우 크다(Arrow, 1998, 1991). Stiglitz(1994)도 중간 투입에서의 규모의 경제는 해외시장만으로 해결될 수 없음을 인정하고 있다.

따라서 대외 개방과 재벌체제의 결합을 옹호하는 논리로 사용된 기업단위의 규모의 경제의 도그마에서 벗어날 필요가 있다. 전문화된 중간재 투입 및 하부구조에서의 외부성과 규모의 경제 달성이 점차 중요해진다면, 해묵은 것으로 보이는 국내 산업간 연관의 문제를 다시 중요하게 고려해 볼 필요가 있다.<sup>44)</sup>

셋째, 개방에 따른 위험 증대의 문제를 중요하게 생각해야 한다. 교역조건의 변화, 수출산업의 집중도, 자본 이동의 규제 완화 등은 이번 위기에서 개방이 가져다 준 위험의 문제를 잘 보여주고 있다.<sup>45)</sup>

다. 따라서 대량생산방식을 일방적으로 옹호할 수 있는 여지가 있었고, 자원의 제약(예를 들어 중간투입의 제약)이 조정된 투자의 수익성을 악화시킬 수 있는 가능성을 배제하고 있었다.

- 43) 모든 기업이 고급기술을 선택하면 중간재는 규모의 경제로 생산되고 이것은 다시 중간재 가격을 낮춘다. 모든 기업이 낮은 수준의 기술을 선택하면 중간재 생산은 규모의 경제를 달성할 수 없고 가격은 높아진다. 즉, 중간재 생산의 경우, 시장가격이 존재하지 않을 수 있고, 복수균형을 초래할 수 있다. Faini(1984), Ethier(1982), Markusen(1989), Ciccone and Matsuyama(1993) 등은 중간 투입에서의 규모의 경제와 외부성의 문제 그리고 이것이 저발전 균형에서 고기술균형으로의 이동에서 가지는 경제발전론적 함의를 분석하고 있다. 사회간접자본의 경우에도, 제조업 기업들이 이를 공유할 경우 이에 들어가는 대규모 고정비용 형성에 기여하고, 다른 사용자에게도 도움을 줌으로써 산업화를 촉진한다. 광범한 산업들이 동시에 산업화되지 않을 경우, 사회간접자본은 형성되지 않을 것이다. 이는 조정의 실패이고, 저발전의 덩어리 걸리게 된다(Murphy, Shleifer, and Vishny, 1989).

- 44) 빅푸쉬 이론을 정교하게 모델화한 Murphy, Shleifer, and Vishny(1989)에서도 국내시장의 중요성이 강조되고 있다. 이들은 2천만 명 이상의 인구를 가진 경제에서 국내시장의 팽창이 국내산업생산증가의 72~74%를 차지한다는 점을 강조하고 있고, 대외지향적인 경제의 전형인 한국의 경우도 1955~73년간 국내수요 확대가 전체 산출 증가의 53%를 차지한다는 점을 지적하고 있다.

- 45) Rodrik(1996)은 정부 규모와 개방화의 정도 사이에 매우 강한 통계적 상관관계를 확인하였다. 정부는 교역조건 변화와 수출의 높은 집중도 등으로 대외적 위험에 노출되어 있는 경제에서 위험을 줄이는 역할을 한다는 것이다. Cameron(1978)도 OECD 국가에서의 정부 규모와 개방화의 높은 상관관계를 확인하고 있다. 단, 그는 개방경제는 높은 산업집중도를 가지고 있고, 이는 노조조직률을 높여서 단체교섭과 강력한 노동조합을 가지게 됨으로써 정부 이전 지출이 커지게 된다는 메커니즘을 제시하고 있다.

신고전파 이론에 따르면, 대외적 위험은 소국의 경우 국제 자본시장에 참여함으로써 다양화(diversifiable) 할 수 있다고 주장한다.<sup>46)</sup> 그러나 실제로, 완전한 자본시장 개방은 다른 정부정책과 마찰을 일으키고, 정부가 사용 가능한 금융수단의 범위를 제약함으로써 인센티브와 국가 위험 문제(sovereign risk)를 초래한다.

따라서 자본 이동에 대한 규제를 완화하는 것은 아무리 생각해도 우리 경제에 도움이 되지 않을 것 같다. Rodrik(1998)은 경험적 분석을 통해서, 자본자유화는 강력한 금융제도를 가지고 있는 나라들의 경우에 유의한 효과를 가져온다는 가설을 기각하고 있다. 은행에 대한 규제가 잘 갖추어져 있고, 은행이 기업을 아무리 잘 감시하는 체제를 가지고 있는 국가라고 하더라도 자본 계정의 개방(capital account convertibility)이 초래하는 위험으로부터 자유스럽지 않다. 물론 전술적인 의미에서 외환 위기에 외자조달을 위해 자본시장을 일시적으로 자유화할 수 있을지 몰라도 장기적인 국가경제의 운영이라는 측면에서 자본자유화는 재고되어야 한다.

### 3. 사전적 조절 메커니즘 강화를 위한 비시장적 제도의 구축

경제가 다양화하고, 수많은 경제단위가 존재할 경우, 특정 단위의 투자 실패는 시장에 의한 사후적 조절이든 국가에 의한 사후적 조절이든 경제 전체에 큰 영향을 주지 않을 것이다. 그러나, 우리 경제에는 국민경제의 큰 부분을 차지하면서 국민경제를 담보로 하여 투자행위를 벌이는 재벌이라는 경제단위가 이미 확고하게 자리 잡고 있는 한, 사후적 투자조정이라는 것은 국민에게 부담을 불공평하고 크게 지우며, 그 자체로 매우 폭력적인 성격을 가지게 된다.

또한, 재벌체제가 존재하고 있고, 시장규율을 담당할 제도가 갖추어지지 않는 상황에서 시장에 의한 사후적 조정이란 현실적으로 거의 불가능하다. 이러한 상황에서 시장 이데올로기란 재벌들의 끊임없는 확장욕을 감추기 위한 수사에 불과하다.

반면, 국가계획이 정보, 불확실성, 인센티브의 문제 등으로 조절의 문제 해결에서 근본적으로 한계를 가지고 있고, 또한 동아시아 성장 모델의 특징이었던 국가에 의한 시장 활용을 통한 사전적 조절이나 국가에 의한 직접적인 통제와 감독 또한 특정 경제적 이익집단의 성장으로 무력화되고 왜곡되고 있다.

46) Obsfeld(1994)는 자본에 대한 통제는 포트폴리오를 국제적으로 다변화함으로써 위험을 줄이고 고수익(고위험) 투자를 증진시킬 수 있는 수단을 제거한다고 주장한다.

이러한 상황에서 하나의 대안은 상대적으로 자율적이고, 책임성이 있으며, 투명한 제도들이 상호 작용하는 제도적 분권화 및 다원주의에 의한 조절이다. 물론 이러한 제도적 다원주의는 시장에 맡긴다고 해서 저절로 형성되는 것은 아니다. 국가가 수출을 독려하고 투자를 촉진하였듯이 이제는 제도가 틀을 갖추도록 하고 제도의 내용을 축적하는 데 국가가 기여해야 한다.

새로운 형태의 사전적 조절 메커니즘을 창출하기 위해서 중요한 요소는 비시장적 제도로서 금융기관이라고 할 수 있다. 여전히 높은 부채비율을 가지고 있는 재벌을 규율할 수 있는 유일한 수단은 금융밖에 없다. 재벌의 규율 문제를 해결하기 위한 수단으로서 은행의 재벌 주식 소유는 인센티브 정합적(incentive-compatible)인 유효한 수단이며, 재벌의 독단적 소유경영권 해소에 기여한다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다.

한편, 사전적 조절기능의 강화를 위해서는 중앙은행의 독립이 필요하다. 중앙은행은 정책금융의 공급자와 최종 대부자로서의 기능에 한정되지 않고, 금융제도의 안정성을 높이기 위한 사전적 규제 기능을 강화해야 할 것이다.<sup>47)</sup>

그러나 제도적 다원주의가 절대적인 원칙은 아니다. 극단적인 제도적 다원주의는 모든 경제주체에게 제도가 없는 상태로 귀결될 것이고 이는 시장에 맡기는 것과 마찬가지로 될 것이다. 제도간의 서투르고 나쁜 상호작용을 방지하기 위해서는 제도간의 상호작용을 규정하는 매우 세밀한 규칙이 마련되어야 한다. 또한, 특정 국가 기능이 낮은 제도적 수준으로 이전될 경우, 상호작용에 관한 규칙을 더 높은 수준에서(국가 수준에서) 확립하는 것이 중요하다. 이렇게 해야만 한 제도가 부정적인 외부효과를 다른 제도에 떠넘기지 않을 것이기 때문이다. 이 때문에 국가의 역할은 여전히 중요하다. 아직은 제도가 일종의 '유치산업'이기 때문에 정부는 제도를 보호할 필요가 있다.

예를 들어, 은행이 재벌의 주식을 소유한다고 하더라도, 은행과 재벌간의 관계는 크게 변하지 않을 수도 있다. 은행이 재벌의 주식을 소유하도록 하여 재벌을 규제하게 하는 데에도 한계가 있을 수 있다. 위기는 기본적으로 재벌의 문제이기 때문에 산업자본과 분리되고 수익성을 중시하는 금융전업가가 나오거나, 외국의 유수 금융기관이나 금융전문가가 수입된다고 하더라도 재벌을 규율하는 능력에는 한계가

47) 대만의 경우, 중앙은행이 상대적으로 독립적이어서 거시경제적 안전성이 상대적으로 높고, 외환위기에 대한 대응능력도 상대적으로 높은 것으로 평가되고 있다(Cheng, 1998).

있을 수밖에 없었을 것이다. 이 경우 국가는 은행과 재벌의 관계를 설정하는 규칙을 만들고 이를 엄격히 집행해야 할 것이다. 이는 단순히 은행에 대한 건전성 규제 수준을 넘어서는 것이어야 한다.

한편, 제도는 매우 보수적인 것이다. 제도의 변화는 언제나 사회적 필요보다 뒤에 오는 것이 일반적이다. 따라서, 정부 정책은 의사 결정을 위한 기존 제도와 한 사회가 대처하고자 하는 사회적 문제 사이의 갭을 해결하는 데 적극적이고 탄력적인 역할을 할 필요가 있다(특히 위기상황에서는).

#### 4. 자의성에서 규칙으로

우리는 몇 번의 위기 때마다 정경유착, 부패, 사정 등의 용어에 항상 접하곤 했다. 그러나 외국의 연구자들은 동아시아 경제발전이 국가가 가지는 상대적 자율성으로 인해 상대적으로 덜 부패하였고, 정경유착이 성장에 오히려 기여했다는 분석까지 내놓고 있다. 하지만, 이는 그들의 생각이지 우리의 생각은 아니다. 아무리 소득수준이 높아지고 소득분배까지 결과적으로 평등해진다고 하더라도, 재벌과 정치권의 유착과 부패에 대한 국민의 반감은 이미 머리끝까지 올라와 있다고 할 수 있다. “국가와 민간부문의 관계를 투명성의 제고, 공적 책임성 강화, 정부와 민간기업에 대한 민주적 감시라는 맥락에서 재설정하는 것이 중요하다”(Bello, 1998).

그러나, 민주적으로 규제되는 조절의 메커니즘이 구체적으로 어떠한 모습이어야 하느냐에 대해서는 아직 본격적인 논의가 이루어지지 않고 있는 듯하다. 여기서는 정부의 정책이 자의성을 가져야 하느냐 아니면 규칙에 의해서 규정된 틀 내에서 이루어져야 하느냐의 문제, 더 나아가서 정부와 기업이 서로 밀접한 관계(hands-on relationship)를 가져야 하느냐 아니면 거리를 두는 관계(arm's length relationship)를 유지해야 하느냐의 문제를 제기해 보기로 한다. 이는 이른바 ‘투명성’의 문제로 IMF에 의해서 제기되기도 하였다.

많은 동아시아 연구자들은 선별적 산업정책, 정부와 기업간의 밀접한 관계를 통한 정보 및 의사의 교환이 동아시아 성장에서 매우 중요한 요소였다고 주장한다. Rodrik(1997, 1995b)은 한국과 대만 및 브라질, 칠레에서의 정부 개입(수출보조정책)을 비교한 결과, 정부의 선별적, 차별적 개입이 일률적, 무차별적 개입보다 효과적이었음을 경험적으로 보여주고 있다. 특히, Rodrik(1997)과 Dixit(1996)는 거

래비용이 존재하는 상황에서는 정부정책이 미리 설정된 기본적 규칙에 따를 경우 효율적으로 집행되기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 효율적인 정부 정책을 제한하는 다양한 요소들 예를 들어, 정보의 불완전성, 정책이 의존하는 이해관계의 다양성, 관료적 성과의 측정 불가능성 등으로 관료적 조정이란 제한적으로 효율적일 (constrained efficient) 수밖에 없다는 점을 지적하고 있다. 정부 정책은 단순한 非개입성, 일률성, 단순성, 투명성, 非자의성 등 기본 규칙을 만드는 것 이상을 요구한다는 것이다.<sup>48)</sup>

반면에, Epstein and Gintis(1995) 및 Gintis(1992)는 동아시아에서 국가 개입의 성격을 정부가 시장을 관리하는 것을 포함하는 친 기업적 '보수적 개입주의'라고 규정하면서 자의적인 정책의 한계를 지적하고 있다. 자의적인 경제정책이 성공하는 경우는 엘리트들이 자신들의 성공이 사회 전체의 성공에 근거하고 있다고 생각하거나, 이들이 매우 강력해서 사회에 대해 잔여이익청구권자로 행동할 경우에만 가능하다는 것이다.<sup>49)</sup> 그러나 사회가 다원화될수록 이러한 조건은 사라지게 마련이고, 따라서 규칙에 근거한 정책으로 전환할 것을 주장하고 있다. 이들은 자유 재량권을 가지고 있는 대리인(관료)에게 효과적인 인센티브를 제공하기 어렵다는 주어진 조

48) Dixit(1996)는 “불완전하고 비대칭적인 정보, 노력을 완벽하게 감독할 수 없는 무능력, 기회주의적 행동, 복수의 주인의 문제(multiplicity of principles), 시간불일치성(time-inconsistency), 제한된 합리성(bounded rationality) 등으로 거래비용이 존재하는 상황에서 ... 우리가 할 수 있는 일은 시장과 정부로 이루어진 전체 시스템이 모순되는 정보와 인센티브, 그리고 완전히 이상적인 결과를 배제하는 행동들이 초래하는 문제 전체를 어떻게 다룰 것인가를 이해하는 것이다”(Dixit, 1996, pp. 2~3, Rodrik, 1997, p. 414에서 재인용). “정부가 사라질 수 없다는 사실, 그리고 정부가 불완전한 정보라는 환경하에서 다양한 이해를 가진 정치집단의 압력을 받으면서 작동할 수밖에 없다고 한다면, 전통적인 단순한 국가-시장의 이분법은 의미를 상실하게 된다. ... 예를 들어, 감독(monitoring)이 문제라면, 일률적이고 비선별적인 규칙을 만들고 적용하는 것이 최선이다. 그러나, 문제가 복수의 주인 문제라면, 그러한 정책은 유효할 수 없을 것이다. 또한 문제가 관리능력의 문제라면, 단순한 인센티브 구조를 관리하도록 하기보다는 시스템에 자동성을 부여하는 것이 효율적일 것이다”(Rodrik, 1997, pp. 414~415).

49) Epstein and Gintis(1995)는 자의적인 정책이 성공할 수 있는 두 가지 조건을 다음과 같이 들고 있다. 첫 번째 조건은 일반 대중이 사회정책에 관해서 모두 동질적인 선호체제를 가지고 있고, 공공정책의 의사결정자들이 무시할 수 없는 어느 정도의 공적인 합의를 이끌어내는 경우, 두 번째 조건은 지속적인 경제성장으로 성장하는 파이의 적은 부분을 취하는 것이 정제된 파이의 더 많은 부분을 가지는 것보다 선호될 경우이다. 어느 정도의 경제적 평등이 급속한 경제성장을 촉진시키고 그 증거가 확실하다고 할 때, 근대화 엘리트들은 자신의 자의적 권력을 공공적 선의 증진을 위해서 사용한다고 한다.

건하에서, 공공정책 수행을 위한 새로운 법인체적 의사결정기구를 만드는 것보다는 새로운 게임의 룰을 만드는 것이 중요하다고 본다.

결국, 이들은 경제적 결과에 영향을 미치기 위해서 선별적으로 개입하기보다는, 경제주체에게 권한을 부여하고 제한을 가하는 장기적인 규칙을 만들고 강제하는 정 부라는 의미에서 규칙(rule)에 기초한 경제정책(rule-based economic policy)을 주 장하고 있다. 규칙에 기초한 정책이 선호되는 이유는 민주적 책임성이라는 점에서 자의적 판단보다 우월하기 때문이라는 것이다. 자의적인 시스템에서는 민주적인 절 차에 따라 인센티브를 개발하는 것이 어려워지며, 인센티브가 잘 정의되지 못할 경 우, 특수한 이익집단(정치적, 경제적 이익집단)이 자신의 인센티브를 의사결정자에 게 강요할 수 있게 된다는 것이다.

한편, Okuno-Fujiwara(1997)는 정부와 기업간 관계나 정부 관료의 자의성에 기 초한 정부와 규칙에 근거한 정부의 장단점을 비교하고 있다. 우선, 일본의 관계지 향적 체제나 한국의 권위주의적 체제 모두 사후적 정황을 유연하게 고려할 수 있다 는 장점을 가지고 있다는 점을 지적하고 있다. 사전적 규칙보다는 정부와 기업간의 상호 조정 또는 국가의 자의적인 판단에 따라 진행 과정 중에도 조정이 이루어질 수 있기 때문에 사후적 정황을 유연하게 고려할 수 있고, 예측하지 못한 사건이 발생 하였을 경우 신속하고 자유스럽게 정책을 변경할 수 있다는 장점이 있다는 것이다. 또한, 규칙에 근거한 정부가 반드시 이익집단의 지대 추구 행위로부터 자유스럽지 않다는 점도 지적한다. 규칙에 근거한 정부는 사전적 의사결정이 매우 중요하기 때 문에 지대 추구 행위는 행정영역보다는 정치적 포럼(입법부)에 집중되는 경향이 있 게 된다. 그러나, 정부에 의한 자의적인 정책변경은 기업으로서는 미래의 기업환경 이 잘 짜여지지 않는다는 것을 의미하기 때문에 혁신활동의 인센티브가 제한될 수 있는 약점이 존재하며, 또한 정책 결정에서의 투명성의 결여로 지대 추구 활동에 취약할 수 있기 때문에, 이러한 정부가 주어진 목적을 달성하기 위해서는 사회 전 체의 후생 증진을 추구하는 잘 규율 잡힌 집단이 있을 경우에만 가능하다고 지적하 고 있다(Okuno-Fujiwara, 1997).

우리 경제의 경우 아직 발전의 목표는 사라지지 않았다. R&D 및 중간투입 생산 의 중소기업 지원 등의 영역에서는 여전히 국가의 선별적, 차별적 개입이 아직은 유효하다고 할 수 있다. 정부 개입의 일률성(uniformity in general)은 강력한 인센 티브의 제공과 마찰을 빚을 수 있고, 관료들을 기업과 일정한 거리를 유지하도록

하는 것은 관료들이 기업을 감시하도록 하는 능력을 떨어뜨릴 수도 있기 때문에 발전의 목표를 달성하는 데 있어서 비효율적일 수 있다. 또한, 선별적 시스템을 민주적으로 잘 관리·감독할 수 있다면, 이는 비선별적 시스템보다 우월할 수 있다.

그러나, 이러한 상황에 따라 자의적 판단을 허용하는 정책이라는 것은 거래비용을 줄일 수 있지만, 우리 경제의 경우 거래비용을 줄이기 위해서 다른 사회적 가치를 희생한 경우가 많았다. 거래비용의 절감을 위한 정부의 선별적 개입은 공동의 선을 위해 만들어진 규칙의 무시와 부재라는 또 다른 사회적 비용을 지불해왔다. 따라서, 민주주의의 실현을 위해 지출해야 하는 거래비용이라면, 지출하면서 사는 방법을 모색해야 할 것이다.

자의적 정책에 규칙을 부과하는 제도의 하나로서 계획(planning) 즉 정부의 자의적인 정책에 하나의 규칙을 가한다는 의미에서의 계획을 다시 생각해 볼 필요가 있다. 계획이라는 제도는 관료집단 내에서 효율적인 결과, 결정, 정책을 지지하고 촉진하고 규율하기 위한 유효한 수단으로 기능할 수 있을 것이며, 동시에 공공정책을 과도한 특수 이익집단의 영향력으로부터 분리하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.<sup>50)</sup> Weiss(1998)도 정부와 기업의 상호의존이 통제되지 않았기 때문에(ungoverned), 국가능력이 약화되어 위기가 발생했다고 본다. 이러한 국가능력 해체의 세 가지 원인 중의 하나로서 경제기획원의 해체를 들고 있다.<sup>51)</sup> 즉, 경제기획원의 해체는 국가 개입 또는 정부와 기업의 관계를 규율하는 하나의 제도로서의 계획의 해체를 의미하였다.

결국, 문제는 관료에게 정책의 자의성을 크게 부여할 것이냐 규칙을 부과하여 제한할 것이냐의 문제에 한정되는 것이 아니다. 선별적 시스템을 관리할 수 있는 국가 능력이 부족할 경우, 비선별적 시스템을 관리할 수 있는 능력 역시 떨어진다. 따라서, 문제는 기업과의 관계 그리고 경제정책을 엄격하고 투명하게 잘 관리할 수 있는 정부의 능력이라고 할 수 있다. 물론 이는 '잘 만들어진' 규칙을 엄격하게 적용하는 데에서 나올 수 있다.

Marshall은 정부의 개입주의적 능력은 중세 이래로 계속 증대되었다고 주장하였

50) 계획을 하나의 제도로서 파악하는 이러한 관점에 대해서는 Nabli(1997) 참조.

51) Weiss(1998)는 나머지 두 가지 원인은 한국산 미국채배종의 경제학자들에 의한 경제부처의 식민화 및 국가 후퇴의 설교와 금융자유화에 따른 정부와 기업 간의 밀접한 관계의 실종을 들고 있다.

다. “정부 개입이 이른바 부패(지대 추구 행위)에 취약할 수 있지만, 동시에 정부는 공동의 선을 위해 정직하게 행동하는 능력도 가지고 있다. 이 능력은 중세 시대 이후 계속 확대되어 왔다.”<sup>52)</sup> 정부가 공동의 선을 위해 일할 수 있도록 만드는 것이 민주주의이고, 민주주의의 발전은 동아시아에서 진보적 발전 모델을 형성하는 데 있어서 기초가 될 것이다.

## V. 맺음말

이 글은 단순히 1997년 동아시아경제 특히 한국경제의 위기를 설명하고자 하는 논문은 아니다. 1997년 외환위기 이전에도 우리 경제는 주기적으로 불황 또는 경제적 붕괴를 경험한 적이 있었고, 1997년의 위기가 그 규모와 파급 효과가 이전의 위기들에 비교할 수 없을 정도로 컸지만, 이전의 위기들과 근본적으로 성격이 다른 것이라고는 생각하지 않는다. 한국경제는 이 위기를 어떤 방식으로든 극복할 것으로 생각된다.

그러나, 1997년 경제위기가 발생하기 이전에 이미 한국경제는 하나의 발전모델로서의 한계를 충분히 드러냈다고 생각된다. 기존의 한국경제를 이끌어왔던 다양한 요소들이 서로 정합적으로 선순환을 이루는 메커니즘이 내부적으로 파열되기 시작한 것은 이미 10여 년 전부터였다고 생각된다. 따라서, 1997년 위기의 여부와 관계 없이 한국경제의 개혁작업은 우리 사회에서 가장 중요한 화두였다.

이 글에서는 한국경제의 개혁작업과 관련하여 다음과 같은 두 가지의 주장을 제기하였다.

첫째, 이 글은 경제개혁에서 가장 중요한 점은 기득권 구조의 해체라고 주장하였다. 한국경제에서 기득권 구조 해체의 핵심은 재벌체제의 해체라고 보았다. 재벌체제의 해체가 단순히 한국경제에 시장기능을 활성화하는 방식으로 나아갈 것이라는 이해는 본 논문에서도 검토하였듯이 경제학의 다양한 문제의식 및 연구주제의 발전 경향에 비추어볼 때 대단히 단순한 이해방식에 불과하다고 생각된다. 재벌체제의 해체는 경제 내에 새로운 경제활동을 위한 다양한 인센티브를 창출할 것이다. 이는

52) Rodrik, 1997, p. 415에서 재인용.

경제의 역동적 발전을 위한 새로운 동력이 될 것이다.

둘째, 경제개혁의 또 하나의 핵심적 과제는 효율적이고 다양한 제도의 틀을 갖추는 것이다. 한국경제의 규모는 이미 과거의 단순한 조절메커니즘에 의존하기에는 너무도 커져버렸고 복잡해졌다. 더욱이 글로벌라이제이션의 예측불가능성과 변동성으로부터 한국경제를 방어하기 위해서는 사회적 하부구조로서 정교하고 체계화된 제도의 구축과 이에 기반한 경제의 사전적 조절메커니즘의 강화가 매우 중요할 것이다.

#### ■ 參考文獻

1. 유철규, "한국의 금융위기와 IMF 경제개혁", 한국사회경제학회 심포지엄 발표문, 1998.
2. 이병천, "한국의 발전국가 자본주의: 동원형 경제발전체제와 발전딜레마", 한국사회경제학회 심포지엄 발표문, 1998.
3. 조영철, "국가후퇴와 한국경제성장모델의 전환", 한국사회경제학회 심포지엄 발표문, 1998.
4. 조희연, "동아시아 성장론의 검토: 발전국가론을 중심으로", 『경제와 사회』, 통권 36호, 1997 겨울.
5. Amsden, A. H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.
6. —, "Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia", *American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, 1991, pp. 282~286.
7. Amsden, A. H. and A. Singh, "The Optimal Degree of Competition and Dynamic Efficiency in Japan and Korea", *European Economic Review*, 38, 1994, pp. 941~951.
8. Amsden, A. H. and Yoon-Dae Euh, "South Korea's 1980s Financial Reforms: Good-bye Financial Repression (maybe), Hello New Institutional Restraints", *World Development*, Vol. 21, No. 3, 1993, pp. 379~390.
9. Aoki, M. et al.(eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
10. Arrow, K. J., "Returns to Scale, Information, and Economic Growth", Stanford Institute for Theoretical Economics, Technical Papers Series, 1991.
11. —, "Innovation and Increasing Returns to Scale", in K. J. Arrow, Yew-Kwang Ng, and Xiaokai Yang, *Increasing Returns and Economic Analysis*, Macmillan, 1998.
12. Balassa, B., "The Lessons of East Asian Development: An Overview", *Economic Development & Cultural Change*, Vol. 36, No. 3, 1988, S273~291.
13. Bardhan, P., *The Contributions of Endogenous Growth Theory to the Analysis of Development Problems*, 1998.

14. Bello, W., "The End of the Asian Miracle: What Should a Program of Radical Reform — Not Free Trade Nostrums — Look Like?", *Nation*, Vol. 266, No. 2, 1998.
15. Best, M., "Strategic Planning, the New Competition and Industrial Policy", in P. Nolan and S. Paine(eds.), *Rethinking Socialist Economics*, Oxford: Polity Press, 1986.
16. Bradford, C. I., Jr., "From Trade-driven Growth to Growth-driven Trade: Reappraising the East Asian Development Experience", OECD, Development Centre Documents, 1994.
17. Campos, J. E. and H. Root, *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Work*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1996.
18. Chang, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy*, New York: St. Martin's Press, 1994.
19. Chenery, H. B., S. Robinson, and M. Syrquin, "Industrialization and Growth: A Comparative Study", New York: Oxford University Press for the World Bank, 1986.
20. Cheng, Tun-Jen, S. Haggard, and D. Kang, "Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy", *Journal of Development Studies*, Vol. 34, No. 6, 1998, pp. 87~102.
21. Ciccone, A. and Kiminori Matsuyama, "Start-Up Costs and Pecuniary Externalities as Barriers to Economic Development", NBER Working Paper, No. 4363, 1993.
22. Dalla, I. and D. Khatkhate, "Regulated Deregulation of the Financial System in Korea", World Bank Discussion Papers, No. 292, Washington, D. C.: World Bank, 1995.
23. Datta-Chaudhuri, M., "Market Failure and Government Failure", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, 1990, pp. 25~29.
24. De Long, B. J. and L. H. Summers, "How Strongly do Developing Economies Benefit from Equipment Investment?", *Journal of Monetary Economics*, 32, pp. 395~415.
25. Diaz-Alejandro, J., "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics*, 19, 1985, pp. 1~24.
26. Dixit, A., *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspectives*, Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
27. Epstein, G. A. and H. Gintis., "Macroeconomic Policy after the Conservative Era: A Dual Agency Approach to State and Market", in G. A. Epstein and H. Gintis, *Macroeconomic Policy after the Conservative Era*, New York: Cambridge University Press, 1995.
28. Ethier, W., "National and International Returns to Scale in th Modern Theory of International Trade", *American Economic Review*, Vol. 72, 1982, pp. 389~405.
29. Evans, P., "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in S. Haggard and R. Kaufman(eds.), *The Politics of Adjustment*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
30. —, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton University, 1995.
31. —(ed.), *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*, UC Berkeley, International and Area Studies Publications, 1997.

32. Faini, R., "Increasing Returns, Non-Traded Inputs and Regional Development", *Economic Journal*, 94, June 1984, pp. 308~323.
33. Fleming, J. M., "External Economies and the Doctrine of Balanced Growth", *Economic Journal*, 65, 1955, pp. 241~256.
34. Gibson, H. D. and E. Tsakalotos, "The Scope and Limits of Financial Liberalization in Developing Countries: A Critical Survey", *The Journal of Development Studies*, Vol. 30, No. 3, April 1994, pp. 578~628.
35. Gintis, H., "New Economic Rules of the Game", *Challenge*, Vol. 35, No. 5, September-October 1992.
36. Greenspan, A., "Remarks by Chairman Alan Greenspan", Before the 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago, 1998.
37. Greenwald, B. C. and J. E. Stiglitz, "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 101, May 1981, pp. 229~264.
38. Haggard, S. M., "Business, Politics and Policy in East and Southeast Asia", in H. S. Rowen(ed.), *Behind East Asian Growth*, Routledge, 1998.
39. Haggard, S. and S. B. Webb, "What do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform", *The World Bank Research Observer*, Vol. 8, No. 2, July 1993, pp. 143~168.
40. Hellmann, T. and K. Murdock, "Financial Sector Development Policy: The Importance of Reputational Capital and Governance", in I. P. Szekely and R. Sabot, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
41. Hirshman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.
42. Hirshleifer, J. et al., "Economics and Organizational Innovation", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 12, No. 2, 1994, pp. 1~21
43. Holmstrom, B., "Moral Hazard and Observability", *Bell Journal of Economics*, Vol. 10, No. 1, 1979, pp. 74~91.
44. Islam, I. and A. Chowdhury, *Asia-Pacific Economic Development: A Survey*, Routledge, 1997.
45. Ito, Takatoshi, "Japan and the Asian Economies: A 'Miracle' in Transition", *BPEA*, 2, 1996, pp. 205~272.
46. Jenkins, R., "The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries", *Development and Change*, Vol. 22, 1991, pp. 197~231.
47. Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, California: Stanford University Press, 1982.
48. Krueger, A. O., "The Political Economy of Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, June 1974, pp. 291~303.
49. —, "Government Failure in Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, 1990a, pp. 9~23.

50. ———, "Asia Trade and Growth Lessons", *American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, 1990b, pp. 108~110.
51. ———, "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development", *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, 1993, pp. 351~355.
52. ———, "Policy Lessons from Development Experience since the Second World War", in J. Behrman and T. N. Srinivasan(eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. III, Elsevier Science, 1995a.
53. ———, "East Asian Experience and Endogenous Growth Theory," in Takatoshi Ito and A. O. Krueger(eds.), *Growth Theories in the Light of the East Asian Experience*, University of Chicago Press, 1995b.
54. ———, "Trade Policy and Economic Development: How We Learn", *American Economic Review*, Vol. 87, No. 1, 1997, pp. 1~23.
55. ———, "Why Trade Liberalization is Good for Growth", *Economic Journal*, Vol. 108, No. 450, 1998, pp. 1513~1522.
56. Krugman, P., "Trade, Accumulation, and Uneven Development", *Journal of Development Economics*, 8, 1981, pp. 149~161.
57. ———, "History versus Expectations", *Quarterly Journal of Economics*, 106, 1991, pp. 651~667.
58. ———, "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory", Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development, Washington, D. C. : World Bank, 1992, pp. 15~38.
59. Lee, C. H., "The Government, Financial System and Large Enterprises in the Economic Development of South Korea", *World Development*, February 1992.
60. Markusen, J. R., "Trade in Product Services and Other Specialized Intermediate Input", *American Economic Review*, 79, 1989, pp. 85~95.
61. Marshall, A., *Principles of Economics*, London: MacMillan, 1920.
62. Moreira, M. M., *Industrialization, Trade and Market Failure*, St. Martin's Press, 1995.
63. Murphy, K. M., A. Shleifer, and R. W. Vishny, "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, Vol. 95, No. 5, 1989, pp. 1003~1026.
64. Nabli, M. K., "Planning: Between Mitigating Market and Government Failures", in I. P. Szekely and R. Sabot, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, Vol. II, Oxford: Clarendon Press, 1979.
65. North, D. C., "Location Theory and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 63, 1955, pp. 243~258.
66. ———, "Three Approaches to the Study of Institutions", in D. C. Colander(ed.), *Neoclassical Political Economy*, Ballinger Pub, 1984.
67. Nurkse, R., *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York: Oxford University Press, 1953.
68. Obsfeld, M., "Risk-taking, Global Diversification, and Growth", *American Economic Review*, Vol. 84, No. 5, 1994, pp. 1310~1329.

69. Okuno-Fujiwara, Masahiro, "Toward a Comparative Institutional Analysis of the Government-business relationship", in M. Aoki *et al.* (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
70. Pack, H. and L. E. Westpahl, "Industrial Policy and Technological Change", *Journal of Development Economics*, 22, 1986, pp. 87~128.
71. Pyndyck, R., "Irreversibility, Uncertainty and Investment", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No. 3, September 1991, pp. 1110~1148.
72. Rodrik, D., "Trade and Industrial Policy Reform", in J. Behrman and T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. III, Elsevier Science, 1995a.
73. —, "Taking Trade Policy Seriously: Export Subsidization as a Case in Policy Effectiveness", in J. Levinsohn, A. V. Deardorff, and R. M. Stern (eds.), *New Directions in Trade Policy*, University of Michigan Press, 1995b.
74. —, "Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia", NBER Working Paper, No. 5339, 1995c.
75. —, "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe", *Journal of International Economics*, 40, 1996, pp. 1~22.
76. —, "The Paradoxes of the Successful State", *European Economic Review*, 41, 1997, pp. 411~442.
77. —, "Who Needs Capital-account Convertibility?", 1998.
78. Rosenstein-Rodan, P. N., "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53, 1943, pp. 202~211.
79. Sachs, J. D., "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1985.
80. Sachs, J. D. and A. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration", *BPEA*, 1, 1995, pp. 1~95.
81. Samuels, W. J. and N. Mercurio, "A Critique of Rent-seeking Theory", in D. C. Colander (ed.), *Neoclassical Political Economy*, Ballinger Pub, 1984.
82. Scitovsky, T., "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, Vol. 62, 1954, pp. 143~151.
83. Servén, L. and A. Solimano, "Debt Crisis, Adjustment Policies and Capital Formation in Developing Countries: Where do We Stand?", *World Development*, Vol. 21, No. 1, 1993, pp. 127~140.
84. Stiglitz, J., "Comment on 'Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory by Krugman'", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development*, 1992, pp. 39~49.
85. —, "The Role of State in Financial Markets", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development*, Washington, D. C. : World Bank, 1994.
86. —, "Some Lessons from the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, August 1996, pp. 151~177.
87. —, "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", in I. P.

- Szekely and R. Sabot, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, Vol. I, Oxford: Clarendon Press, 1997.
88. —, "Sound Finance and Sustainable Development in Asia, Keynote Address to the Asia Development Forum", Manila the Philippines, 1998.
89. Stiglitz, J. E. and M. Uy, 1996, "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, August 1996.
90. Stockey, N., "Human Capital, Product Quality, and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, May 1991.
91. Suzumura, Kotaro, *Competition, Commitment, and Welfare*, Oxford: Oxford University Press, 1995.
92. —, "Industrial Policy in Developing Market Economies", in I. P. Szekely and R. Sabot, *Development Strategy and Management of the Market Economy*, Vol. I, Oxford: Clarendon Press, 1997.
93. Tiebout, C. M., "Exports and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp. 160~164.
94. Tybout, J. R., "Linking Trade and Productivity: New Research Directions", *World Bank Economic Review*, Vol. 6, 1992, pp. 189~211.
95. Wade, R., "East Asian Financial Systems as a Challenge to Economics: Lessons from Taiwan", *California Management Review*, Vol. 27, No. 4, 1985, pp. 106~127.
96. —, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, 1990.
97. —, *The Asian Crisis: Debt Inflation, Vulnerabilities, Moral Hazard, or Panic?*, 1998.
98. Weiss, L., *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Polity Press, 1998.
99. Westpahl, L. E., "Industrial Policy in an Export-propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 3, 1990, pp. 41~59.
100. Williamson, J. (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D. C. : Institute for International Economics, 1994.
101. Woo-Cumings, M., "Slouching toward the Market: South Korea", in M. Loriaux (ed.), *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionists States*, Cornell University Press, 1997.
102. World Bank, *World Development Report*, 1987.
103. —, *World Development Report, The Challenge of Development*, Oxford University Press, 1991.
104. —, *East Asian Miracle*, Oxford University Press, 1993.
105. Young, Allyn A., "Increasing Returns and Economic Progress", *Economic Journal*, 38, 1928, pp. 527~542.
106. Young, Alwyn, "Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade", *The Quarterly Journal of Economics*, May 1991, pp. 368~405.

107. —, "The Tyranny of Numbers: Confrontating the Statistical Realities of the East Asian Growth Experiences", *Quarterly Journal of Economics*, 1005, 1995, pp. 641~680.
108. —, "Lessons from the East Asian NICS: A Contrarian View", *European Economic Review*, 38, 1994, pp. 964~973.
109. Zysman, J., *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1993.