

# 동남아의 위기극복과 정치리더십:

태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀의 비교연구\*

박사명\*\*

- I. 서론
- II. 경제위기의 배경
- III. 정치권력의 자원
- IV. 위기관리의 정치
- V. 결론

이 연구는 동남아의 경제회복에 대한 설명에 있어서 경제구조를 강조하는 결정론적 시각과 정치과정을 강조하는 자원론적 시각의 양극적 편향을 넘어 양자의 상호작용에 주목하고, 위기관리의 정치과정을 주도하는 리더십의 개인적 역량과 제도적 조건을 각각 독립변수와 매개변수로 설정하여 경제개혁과 정치개혁의 전개과정을 역동적으로 분석한다. 탈냉전과 세계화의 도전은 권위주의적 안보국가와 중상주의적 발전국가의 약화를 초래하는바, 수출주도적 경제발전에 따른 경제적 시장화와 정치적 다원화의 동향은 경제위기를 계기로 경제적 자유화와 정치적 민주화에 대한 요구로 진전한다. 그러한 객관적 요청에 대응하는 경제개혁과 정치개혁은 리더십의 개인적 정향에서 급진적 현상타파를 지향하는 전환성과 보수적 현상유지를 추구하는 교환성의 유연한 결합을 요구하며, 제도적 조건에서 지나친 권력집중의 경직성과 지나친 권력분산의 유동성 사이 적절한 균형을 요구한다. 경제적

\* 이 논문은 한국학술진흥재단의 2004년도 연구비(KRF-2004-072-BS3037) 지원에 의하여 작성된 것이다. 이 논문의 초고에 관한 두 심사위원의 매우 유익한 논평에 감사한다.

\*\* 강원대학교 정치외교학과 교수

자유화의 비용을 정치적 민주화의 성과로 보상하는 리더십의 역할에 따라 양자의 선순환이 실현되거나 악순환이 발생할 수 있다.

주제어: 전환성, 교환성, 시장화, 다원화, 자유화, 민주화

## I. 서론

동아시아에 있어서 가속적 경제성장은 세계화가 제공하는 기회를 입증하는 반면 그 파국적 경제위기는 세계화가 수반하는 위험을 반증하며, 경제위기 이후의 획기적 경제회복은 세계화에 내재하는 기회와 위험의 양면성을 실증한다. 그러나 현실적으로 동아시아의 성장, 위기, 회복은 모두 일반적 예측을 초월하여 전개되는 현상으로서 객관적 설명을 요구하는바, 국내·외의 연구는 여전히 성장, 위기, 회복에 관한 이론적 시각의 첨예한 대립을 드러낸다. 예컨대 성장에 관하여 ‘발전국가(developmental state)’를 예찬하는 기적론과 ‘약탈국가(predatory state)’를 질타하는 신화론이 대립하고, 위기에 관하여 ‘워싱턴 합의(Washington Consensus)’를 고발하는 외인론과 ‘도덕적 해이(moral hazard)’를 매도하는 내인론이 대립하며, 회복에 관하여 종속의 심화를 강조하는 수탈론과 개혁의 계기를 부각하는 촉복론이 대립한다. 그러나 어느 경우를 막론하고 모두 정태적 경제구조에 집착하여 역동적 정치과정을 간과하는 이론적 편향이 심각하다(Islam & Chowdhury 2000).

경제적 성장, 위기, 회복의 정치과정에서 각종 사회적 가치의 배분을 둘러싸고 전개되는 정치과정을 관리하는 리더십은 타협적 현상유지를 추구하는 ‘교환적(transactional)’ 리더십과 변혁적 현상

타파를 지향하는 ‘전환적(transforming)’ 리더십으로 분류되며, 후자는 혁명적 리더십과 개혁적 리더십을 포괄한다(Burns 1978; 2003). 민주화를 위한 정치개혁이든 자유화를 위한 경제개혁이든 위기관리의 정치과정에서 리더십의 역할은 지극히 중요한바, 그에 대한 연구에 있어서 객관적 구조와 상황을 부각하는 결정론(determinism)적 시각과 주체적 역량과 실천을 강조하는 자원론(voluntarism)적 시각이 대립한다.<sup>1)</sup> 그러나 마르크스(Karl Marx)의 고전적 명제와 같이 역사를 창조하는 것은 인간이지만, 자신이 선호하는 임의의 조건이 아니라 과거가 전수하는 특정의 조건 속에서 창조한다(Marx 1968, 97). 그러므로 이 연구는 객관적 조건과 주체적 실천의 상호작용에 주목하는 역동적 시각을 통하여 동남아 각국에서 전개되는 위기관리의 정치과정을 분석할 것이다.

정치과정을 주도하는 리더십에 대한 연구에 있어서 품성론이나 행위론과 같이 지도(자)의 위상을 부각하는 엘리트주의적 경향과 추종(자)의 위상을 강조하는 민중주의적 경향이 대립한다(Rost 1991). 그러나 안정국면과는 대조적으로 위기국면에서는 추종(자)에 비하여 지도(자)의 역할이 훨씬 중요한 것이므로 지도(자)와 추종(자)의 상호작용을 강조하면서도 전자의 역할이 더욱 부각되어야 할 것이다. 다만 지도(자)와 추종(자)의 정치적 상호작용에서 추종(자)은 유기적으로 통합된 행위주체가 아니며, 계급, 계층, 부문, 집단 등 구조적으로 분화된 행위주체로서 균열과 갈등은 그 내재적 속성이다. 따라서 위기의 진단, 대안의 제시, 전략의 선택, 자원의 동원 등을 통하여 정치갈등을 관리하고 경제위기를 타개하는 리더십의 역할은 필수적이다. 더욱이 동남아의 경우 “정치체제에서 작

---

1) ‘Voluntarism’의 사전적 번역은 ‘주의주의(主意主義)’임에도 불구하고 여기에서는 ‘결정론(determinism)’과 보다 자연스럽게 대조될 수 있도록 하기 위하여 ‘자원론(自願論)’으로 표기한다.

동하는 다양한 구조와 세력의 상호관계에 내재하는 허약하고 와해되기 쉬운 특성이 정치적 리더십의 개인적 역할에 중요성을 부여한다”(Ayooob and Chai-Anan 1989; Williamson 1994).

그러나 리더십은 개인적 특성이면서 동시에 사회적 과정이다(Rost 1991). 경제적 성장과 분배는 사회적 갈등구조의 점진적 변화를 추동하는 장기적 사회과정이지만, 경제적 위기와 개혁은 사회적 갈등구조의 급진적 재편을 촉진하는 단기적 정치과정이다. 이 연구는 위기관리의 정치과정에 대한 분석에 있어서 경제적 결정론과 정치적 자원론의 양극적 편향을 지양하는 한편, 경제구조와 정치과정의 상호작용에 주목할 것이다(Williamson 1994). 그러한 정치과정의 리더십에 대한 분석에 있어서 지도(자)와 추종(자)의 상호관계에 대하여 위로부터 지도(자)의 역할을 강조하는 엘리트주의적 접근이나 밑으로부터 추종(자)의 역할을 부각하는 민주주의적 접근의 양극적 편향을 지양하여 지도(자)와 추종(자)의 상호작용이 강조될 것이다. 비용과 효과의 불확실성 때문에 경제개혁의 정치과정은 사회갈등을 극대화한다. 따라서 정치적 리더십과 사회적 갈등의 상호작용을 매개하는 요소로서 관료기구, 정당제도, 이익집단 등에 대한 제도적 분석도 필요할 것이다(MacIntyre 2002).

사실 정치적 리더십의 경제적 효과는 단선적으로 실현되는 직접적 결과가 아니라 각종 제도적 조건의 매개를 통하여 다선적으로 실현되는 간접적 결과이다. 따라서 이 연구에서 제도적 조건은 독립변수인 정치적 리더십과 종속변수인 경제적 효과 사이의 인과관계에 개입하는 매개변수로 설정될 것이다(MacIntyre 2002, 102). 그러한 가설에 있어서 위기에 대응하여 동원되는 개인적 정치정향은 독립변수로서 교환성(transactional orientation)과 전환성(transforming orientation)을 기준으로 유형화되고(Burns 1978; 2003), 제도적 조건은 매개변수로서 경직성(rigidity)과 유동성

(fluidity)을 기준으로 유형화될 수 있을 것이다(그림 1).

〈그림 1〉 정치적 리더십의 유형

		정치정향		
		전환성		교환성
정치제도	경직성	종교적		보수적
	유동성	혁명적	개혁적	방임적

종교적 리더십은 제도적 경직성이 극대화된 객관적 조건에서 추종자의 근본적 변화를 추구하는 반면, 방임적 리더십은 제도적 유동성이 극대화된 조건에서 추종자에 대한 타협적 거래에 안주한다. 그와는 대조적으로 혁명적 리더십은 제도적 유동성이 극대화된 조건에서 추종자의 전면적 변화를 추구하는 반면, 보수적 리더십은 제도적 경직성이 극대화된 조건에서 추종자에 대한 타협적 거래에 안주한다. 그러나 개혁적 리더십은 타협적 교환성과 변혁적 전환성의 효과적 결합을 요구한다. 현상유지를 위한 타협과 현상타파를 위한 변혁의 적절한 균형이 필요한 개혁의 점진적 성격은 개인적 전환성 및 교환성의 효과적 결합과 아울러 제도적 경직성 및 유동성의 합리적 균형을 요구한다. 일반적으로 정상적인 안정국면에서 제도적 조건은 리더십의 자율적 선택의 가능성이 배제된 채 타율적으로 부과되는 객관적 조건이지만, 예외적으로 유동적인 위기국면에서는 리더십의 개인적 정향에 따라 제도적 조건 자체가 변화할 수도 있다.<sup>2)</sup> 따라서 리더십의 개인적 정향과 정치체제의 제도적

2) 예컨대 태국의 탁신(Thaksin)은 원심적 다당제도의 극단적 유동성에도 불구하고 ‘금

조건이 결합하는 구체적 방식은 경우에 따라 역동적으로 변화한다.

리더십의 개인적 정치정향은 어디까지나 잠재적인 정치자원에 불과하며, 그것은 정치제도의 매개를 통하여 정치적 능력으로 구현된다. 개인적 자원은 정치제도라는 구조적 조건을 통해서만 실현될 수 있는 것이다. 정치적 리더십의 개인적 정향에 있어서 현실적 이해에 대한 거래에 의존함으로써 소극적으로 현상유지에 안주하는 교환성과 현실적 이해에 대한 타협을 거부함으로써 적극적으로 현상타파를 추구하는 전환성이 대비된다. 후자는 다시 혁명적 리더십과 개혁적 리더십으로 구분될 수 있다. 동남아의 경제위기는 그 합리적 대안으로서 급진적 현상타파를 위한 혁명이 아니라 점진적 현상변경을 위한 개혁을 요구한다(Hill 1999). 혁명에 비하여 개혁은 역사적 ‘경로의존(path-dependence)’의 제약이 더욱 강력하므로 개혁적 리더십에는 필수적으로 전환성과 교환성의 효과적 결합이 요구된다(North 1990). 개혁에 따른 수혜와 피해 사이의 적절한 교환이 강구되지 않을 경우, 개혁에 대한 소극적·부분적 저항은 리더십에 대한 적극적·전면적 거부로 악화될 것이다.

이 연구에서 비교분석의 범위는 시간적으로 1990년대 중반의 경제위기에서 2000년대 초반의 경제회복까지 지극히 역동적인 기간으로 설정되며, 공간적으로 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 경제위기와 정치위기가 다양한 양식으로 착종하는 동남아의 4개 국가로 한정된다. 태국, 인도네시아, 말레이시아는 경제위기의 직접적 피해 사례인 반면 필리핀은 간접적 피해 사례임에도 불구하고, 모두 위기국면을 전후하여 강력한 개혁의 요구에 직면하는 한편 회복국면에 이르면 개혁의 성과에서 다양한 편차를 드러낸다.

---

권정치의 교환적 정향을 통하여 새로운 헌법을 효과적으로 활용함으로써 사실상 일당제도와 유사한 제도적 조건의 창출에 성공한다.

동남아의 4개 구사회주의국가(베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마)와 2개 도시국가(싱가포르, 브루나이)를 제외한 위의 4개 국가는 경제 구조, 개발전략, 대외의존 등 경제적 유사성이 두드러지므로 경제 위기에 대한 대응에 있어서 정치제도와 정치리더십 등 정치적 차별성의 효과를 구명하기 위한 ‘통제된 비교(controlled comparison)’에 적합한 사례로 판단된다.

## II. 경제위기의 배경

냉전종식과 정보혁명에 따라 세계화가 가속되는 1990년대 중반에 이르러 동남아 각국은 심대한 ‘전환의 위기’에 직면한다. 경제적 참여의 축소를 강박하는 자유화와 정치적 참여의 확대를 요구하는 민주화의 ‘이중적 전환’이라는 모순적 과제가 제기되는 것이다(Przeworski 1991). 그러한 역사적 전환의 곤경은 가속적 경제 성장이 초래하는 경제의 시장화와 급속한 사회이동이 추동하는 정치의 다원화라는 구조적 조건의 변동에 기인한다. 경제적으로, 1980년대 중반 수입대체 공업화에서 수출주도 공업화로의 전략적 전환에 따른 급속한 시장화는 대내적 시장형성과 대외적 시장개방을 촉진하고, 그로 인하여 경제적 자유화에 대한 국제적 압력이 가중된다. 정치적으로, 그와 같은 경제구조와 사회구조의 역동적 분화과정이 수반하는 관료기구의 균열, 정당조직의 재편, 이익집단의 증가 등이 정치적 기회구조의 확대를 초래하고, 그에 따라 정치적 민주화에 대한 사회적 압력이 강화되는 것이다.

## 1. 경제적 시장화

1970년대 초반의 제1차 유가폭등과 1970년대 중반의 제2차 유가폭등을 거치면서도 산유국인 인도네시아와 말레이시아는 물론 비산유국인 태국과 필리핀도 기본적으로 기존의 민족주의적 수입 대체 공업화전략을 견지한다. 그러한 현상은 오히려 가속적 경제성장을 저해하는 ‘자원의 저주’로 인식되기도 하는바, 1960년대 중반에 수출주도 공업화전략으로 전환하는 동북아의 선발국들과 달리 동남아의 후발국들은 풍부한 부존자원 때문에 일차산품 수출을 통한 공업제품 수입대체에 안주하는 것이다. 그러나 1980년대 중반 일차산품의 가격폭락으로 인한 경제위기에 대응하는 수출주도 공업화전략으로의 전면적 전환에 뒤이어 1990년대 초반 금융시장의 전면개방으로 인한 외국자본의 급속한 유입에 따라 동남아 각국 국민경제의 세계경제에 대한 편입이 급속하게 확대되고 심화된다 (Bowie and Unger 1997).

세계시장에 대한 국내시장의 상호의존이 증대하는 과정에서 동북아 ‘발전국가’와 일정하게 유사한 산업정책을 통하여 수출주도 공업화가 효과적으로 추진된다(Jomo 1997). 1990년대에 급증하는 수출총액에서 새로운 공업제품의 비중이 급속하게 증가하며, 무역 의존도가 또한 현저하게 증가한다(표 1). 식민체제의 해체 이후 동남아 각국이 보편적으로 추구하는 민족주의적 수입대체 공업화전략이 국제주의적 수출주도 공업화전략으로 전환됨에 따라 국민경제의 시장화와 국제화도 급속하게 진행된다. 그러나 세계시장에 대한 편입의 심화에 따라 필연적으로 국민경제에 대한 세계경제의 압력도 급증한다. 냉전종식 이후 1990년대에 가속되는 정보혁명이 국민경제의 국제화, 자유화, 민영화를 향한 세계화의 도전을 강화함에 따라 시장형성적 ‘발전국가’는 이제 시장순응적 ‘규제국가

(regulatory state)’로의 이행에 대한 압력에 직면하는 것이다 (World Bank 1993; Jomo 1997; Jayasuriya 2000).

〈표 1〉 개방경제의 동향 (단위: %)

		태국	인도네시아	말레이시아	필리핀
수출증가율	1980-90	14.3	5.3	11.5	2.9
	1990-94	21.6	21.3	17.8	10.2
공산품비중	1970	9.0	1.0	9.0	9.0
	1992	84.0	66.0	67.0	84.0
무역의존도	1973	33.5	34.6	69.4	36.0
	1993	66.4	42.6	144.0	55.2

자료: Bowie and Unger 1997, 4, 10.

1990년대 중반에 이르면 동남아 각국의 외채총액 규모와 그에 대한 단기외채 비중이 급속하게 증가한다(표 2). 그러한 금융개방과 관련하여 자본이동 자유화의 지나친 조급성을 비판하는 ‘시기상조론’에 대하여 금융개방 자체보다는 자본이동에 대한 효과적 감독 기제의 미비를 비판하는 ‘자유방임론’이 대립하는바, 후자의 경우 금융개방을 신중하게 관리해야 하는 국가역할의 안이한 방기가 문제라는 것이다(Lee 2000, 343-50; Jomo 2004). 영국 식민지배의 유산으로서 합리적 금융제도와 효과적 감독기제를 구비하고 있었던 싱가포르나 홍콩과는 달리 태국, 인도네시아, 말레이시아 등은 ‘발전국가’의 부정적 유산인 정실주의적 정경유착의 부패한 관행 때문에 금융시장의 개방을 합리적으로 관리함으로써 그 위험에 효과적으로 대처할 수 있는 관리능력이 결여되어 있었다는 것이다 (Lee 2000, 343-50).<sup>3)</sup> 사실 그것은 태국, 인도네시아, 말레이시아가 모두 직면하고 있었던 문제인 반면, 필리핀은 아키노(Corazon

Aquino) 정부(1986-92)에 뒤이어 라모스(Fidel Ramos) 정부 (1992-98)가 추진한 경제개혁으로 인하여 금융위기의 직접적 충격이 상당히 완화된다.

〈표 2〉 금융개방의 동향 (단위: 10억 달러)

		1992	1994	1996	1997
태국	외채총액	41.8	65.6	90.8	95.9
	단기외채	14.7	29.2	37.6	36.5
	무보증민간외채	13.8	20.2	36.2	66.8
인도네시아	외채총액	88.0	107.8	129.0	120.7
	단기외채	18.1	19.5	32.3	80.0
	무보증민간외채	16.3	24.4	36.7	50.8
말레이시아	외채총액	20.0	29.3	39.8	42.9
	단기외채	3.6	6.2	11.1	14.6
	무보증민간외채	4.0	9.5	13.0	25.9
필리핀	외채총액	33.0	40.0	41.2	42.6
	단기외채	5.3	5.7	7.2	9.3
	무보증민간외채	1.0	2.9	4.9	6.8

자료: Winters 1999, 82, Table 4.2.

경제적 세계화에 따라 중상주의적 ‘발전국가’는 자유주의적 ‘규제국가’로의 전환에 대한 외부압력이 가중되는 새로운 도전에 직면한다. 태국과 인도네시아는 금융위기 직전 외채총액의 누증과 그에 대한 단기외채 및 민간외채의 비중이 급증한다는 점에서 근본적으

3) 경제발전을 위한 긍정적 역할에도 불구하고, ‘발전국가’가 그 부정적 유산으로서 ‘약탈국가’에 대한 정도의 차이는 있지만 정실주의적 정경유착의 부패한 관행을 초래하는 것은 거의 불가피한 현상이다.

로 유사하다. 그러나 말레이시아와 필리핀은 외채총액의 규모는 물론 그에 대한 단기외채 및 민간외채의 비중이 비교적 과중하지 않았다는 점에서 전반적으로 유사하다. 따라서 경제적 자유화에 대한 외부압력은 말레이시아와 필리핀에 비하여 태국과 인도네시아의 경우에 훨씬 가중될 수밖에 없을 것이다. 그 점은 이미 위기의 발생국면에서 국제적으로 인정된다. 예컨대 말레이시아는 해외차입의 비중이 낮았기 때문에 IMF에 의존할 가능성도 낮았는바, 경제개혁을 둘러싼 마하티르(Mahathir bin Mohamad)의 민족주의적 접근과 안와르(Anwar Ibrahim)의 국제주의적 접근의 대립은 권력투쟁의 정치적 차원에서는 전자의 전면적 승리로 귀착함에도 불구하고, 경제개혁의 정책적 차원에서는 전자의 최종적 승리가 아니라 양자의 잠정적 타협을 통한 후자의 궁극적 승리로 귀결한 것으로 평가된다(Jomo 1998, 10; Khoo 2001, 198-99).

## 2. 정치적 다원화

동남아의 경제발전은 냉전시대의 전략적 보호구역이라는 특수한 지정학적 조건에서 기인하는바, 미국의 집중적 원조와 일본의 선도적 역할이 그 핵심적 요소이다. 1975년 베트남의 통일을 계기로 미국의 군사적 위상이 전면적으로 약화되는 한편 일본의 경제적 위상은 가속적으로 강화된다. 그에 따라 동남아의 권위주의적 ‘안보국가(security state)’는 외부적 도전과 내부적 균열에 직면한다(Chee 1991; Chai-Anan 2002). 1980년대 캄보디아 사태를 위한 중국과 ASEAN의 안보협력으로 인한 냉전체제의 이완과 1990년대 사회주의권의 붕괴로 인한 냉전체제의 해체는 냉전시대에 민족주의적 국가형성과 국가안보를 지상의 과제로 설정하는 권위주의적

‘안보국가’의 새로운 국제환경에 부응하는 변화를 요구한다. 냉전 체제의 해체가 경제적 시장화와 정치적 다원화를 통한 ‘안보국가’의 민주주의적 전환을 촉진하는 것이다. 동남아를 ‘전장에서 시장으로’ 전환하자는 1988년 태국총리 차차이(Chatichai Choonhavan)의 제안은 바로 ‘안보국가’의 ‘전환의 위기’를 상징한다.

그 점에 있어서 1986년 필리핀에서 부상하는 ‘민중권력(people power)’과 1992년 태국에서 출현하는 ‘중산층반란’은 냉전시대를 풍미하는 권위주의적 ‘안보국가’의 민주화를 추동하는바, 동남아에 있어서 냉전종식 이후 ‘안보국가’의 균열과 민주주의의 확산을 선도하는 획기적 사례인 것이다(Chee 1991; Chai-Anan 2002). 경제 발전에 따라 국가와 사회의 분화가 촉진되고, 냉전종식에 따라 국가이념의 약화와 국가기구의 균열이 가속되는 정치변동과 개방경제의 발전에 따라 사회구조가 분화되는 사회변동은 점차 권위주의적 정치체제에 대한 도전을 강화한다. 그와 같이 확대되는 사회적 자율성은 1990년대 후반 인도네시아에서 출현하여 1997년 경제위기를 계기로 말레이시아까지 확산되는 ‘개혁운동(reformasi)’으로 표출된다. 계급, 부문, 지역 등 사회구조의 다양한 분화가 가속되는 가운데 발생한 경제위기에 대응하는 위기관리의 정치과정에서 긴요한 것은 바로 역동적 리더십이다.

정치적 탈냉전에 따른 ‘안보국가’의 균열은 동남아 각국에서 다양한 양태의 정치변동을 추동하는바, 일반적으로 국가주의적 권위주의에서 다원주의적 민주주의로의 정치발전에 대한 압력을 강화한다. 그것은 냉전시대의 양극적 이념대립과 군사안보에 대한 요구가 완화됨에 따라 권위주의적 정치체제의 정당성이 약화되기 때문이다. 민주국가의 경우에는 정치과정의 투명성과 책임성을 강화하기 위한 사회세력의 참여가 확대되고, 비민주국가의 경우에는 정치체제의 정통성과 민주성을 제고하기 위한 국가권력의 재편이 요구

된다. 그와 같은 정치발전의 요구가 1997년 경제위기 직전에 이르러 급속하게 강화되는 것은 전혀 우연이 아니다. 이른바 ‘민중헌법’을 위한 태국의 헌법개정, 에스트라다(Joseph Estrada)의 등장으로 표출되는 필리핀의 민주주의적 계급정치, 이른바 *KKN*(부정부패, 정경유착, 정실주의)에 도전하는 인도네시아의 ‘개혁운동’, 권력독점과 정경유착이 촉발하는 말레이시아의 정치갈등 등은 ‘안보국가’의 균열에 따른 정치적 다원화의 새로운 역사적 동향을 대변한다.

동남아 각국에 있어서 그러한 정치적 다원화의 동향은 1980년대의 전략적 전환으로 인한 경제적 시장화의 동향과 중첩한다. 냉전체제의 해체가 ‘안보국가’의 균열을 촉진하고, 정보혁명의 가속이 ‘발전국가’의 전환을 추동하는 1990년대 세계화의 새로운 현실에서 동남아 각국은 민족주의적 과거와 국제주의적 미래 사이의 역사적 선택에 직면한다. 1990년대 동남아 각국의 금융개방은 바로 그러한 전략적 선택을 대변하는 것이다. 그러나 그와 같은 ‘전환의 위기’를 합리적이고 효과적으로 관리하기 위한 제도적 장치가 미비한 동남아 각국의 정부는 시장개입을 ‘자유방임’으로 대체하는 한편 세계화에 대한 국가의 합리적 관리역할을 방기함으로써 금융위기를 자초한다. 이제 경제위기 이후 10년이 경과한 시점의 전반적 합의는 국제금융체제의 결함 등 외부적 조건을 위기의 일차적 원인으로 평가하고, 그러한 외부환경의 변화에 대응하는 정부능력의 결핍 등 각국의 내부적 문제를 부차적 요인으로 파악한다(Islam and Chowdhury 2000; Stiglitz and Yusuf 2001; Beeson 2002).

### III. 정치권력의 자원

위기관리의 정치과정에서 리더십의 개인적 정향은 제도적 조건의 매개를 통하여 위기극복의 성공에서 실패까지 다양한 성과로 귀결된다. 따라서 합리적 정책결정과 효율적 정책집행을 위한 리더십의 정치적 자원은 주체적 정치정향과 객관적 정치제도의 결합으로 구성된다. 제도화의 수준이 저조한 동남아의 현실에서 문제의 진단, 대안의 처방, 전략의 선택, 자원의 동원을 통하여 위기관리를 주도하는 정치적 리더십의 개인적 역량은 제도적 조건보다 더욱 중요하다(Ayoob and Chai-Anan 1989). 특히 안정적 성장국면이 아니라 유동적 위기국면에서 리더십의 역할은 더욱 중요하게 부각될 것이다. 그러나 급진적 혁명이든 점진적 개혁이든 현상변경의 방향과 속도를 교정하거나 왜곡하는 역사적 '경로의존'의 제약은 여전히 정치체제, 정부형태, 정당제도 등 정치제도의 중요성을 시사한다. 그것은 정치적 기회구조를 확장하거나 축소함으로써 리더십의 객관적 환경을 조성하는 것이다(Burns 1978).

#### 1. 개인적 정향

파국적 경제위기에 직면하는 동남아 각국은 그 정치적 리더십에 있어서 전반적으로 급진적 현상타파를 지향하는 전환적 정향보다는 보수적 현상유지를 추구하는 교환적 정향이 압도적인 경향을 드러낸다. 식민체제의 해체에 따라 국가형성을 주도하는 초기의 리더십에 비하여 경제개발을 주도하는 후기의 리더십에 있어서 전반적으로 전환적 정향이 약화되는 반면 교환적 정향이 강화되는 것은 거의 필연적이다. 그러나 후자의 경우에도 경제발전을 위한 개

혁적 현상변경의 수준은 다양한 편차를 드러내며, 전환성과 교환성의 효과적 결합에 성공하는 개혁적 리더십과 현실적 교환성에 안주하는 보수적이거나 방임적인 리더십이 엇갈린다. 그러한 현상은 경제위기 직후 동남아 각국에서 부침하는 다양한 리더십의 경우에도 마찬가지이다(표 3). 그러나 위기국면의 개혁적 리더십은 기존의 이해관계에 집착하는 교환적 정향을 넘어 새로운 이해관계를 추구하는 다양한 수준의 전환적 정향을 요구한다.

〈표 3〉 경제위기 이후 정치변동의 동향

국가	정체	정부	기간
태국	민주주의	차왈릿(Chavalit Yongchaiyudh)	1996-1997
		추언(Chuan Leekpai)	1997-2001
		탁신(Thaksin Shinawatra)	2001-2006
	과도정부	수라윳(Surayud Chulanont)	2006-
인도네시아	권위주의	수하르토(Suharto)	1996-1998
	과도정부	하비비(B.J. Habibie)	1998-1999
	민주주의	와히드(Abdurrahman Wahid)	1999-2001
		메가와티(Megawati Sukarnoputri)	2001-2004
		유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono)	2004-
말레이시아	연성권위주의	마하티르(Mahathir bin Mohamad)	1981-2003
		압둘라(Abdullah Ahmad Badawi)	2003-
필리핀	민주주의	라모스(Fidel V. Ramos)	1992-1998
		에스트라다(Joseph Estrada)	1998-2001
		아로요(Gloria Macapagal-Arroyo)	2001-

그러나 리더십의 개인적 정치정향은 필요에 따라 단기적으로 급조될 수 있는 것이 아니며, 성장단계의 가족배경 및 교육과정, 성숙단계의 직업경력 및 사회활동, 성취단계의 정치성향 및 지지기반 등을 통하여 장기적으로 형성되는 것이다. 그것이 바로 긴박한 위기국면에도 불구하고 동남아 각국에서 리더십의 빈번한 교체가 발생하는 배경이다. 특정의 상황에 따라 특정의 리더십이 부상하는 것도 사실이지만, 그러한 리더십의 개인적 정치정향에는 여전히 다양한 한계가 내재하는 것이다. 경제위기의 발생에서 수습까지 위기 관리의 정치과정에서 드러나는 동남아 각국 리더십의 급속한 전변은 바로 리더십의 개인적 역량과 제도적 조건의 상호관계가 이론적 단순화를 거부하는 지극히 역동적이고 복합적인 현상임을 반증한다(표 4). 예컨대 개인적 정향의 교환성 및 전환성이 제도적 조건의 경직성 및 유동성과 결합하는 양태에 따라 종교적 리더십을 제외한 정치적 리더십의 유형이 혁명적 리더십, 개혁적 리더십, 보수적 리더십, 방임적 리더십 등으로 분화되는 것이다.

〈표 4〉 경제위기 이후 정치리더십의 정향

국가	위기발생단계	위기대응단계	위기수습단계
태국	차왈릿(교환적)	추언(교환적)	탁신(교환적)
인도네시아	수하르트(교환적)	하비비/와히드(전환적)	메가와티(교환적)
말레이시아	마하티르(교환적)	마하티르(전환적)	압둘라(교환적)
필리핀	라모스(전환적)	에스트라다(교환적)	아로요(교환적)

태국의 경우 리더십의 개인적 정치정향에 있어서 경제위기 발생단계의 차왈릿(Chavalit Yongchaiyudh)은 군부출신으로서 방임

적 교환성에 안주하고, 대응단계의 추언(Chuan Leekpai)은 법조출신으로서 방임적 교환성이 부각되며, 수습단계의 탁신(Thaksin Shinawatra)은 재계출신으로서 보수적 교환성에 집착한다. 그러나 추언은 방임적 교환성 때문에 개혁의 피해세력을 포섭하는 적절한 개혁적 전환성을 결여함으로써 농촌빈농층 민중의 불만에 직면하고, 그로 인한 정치적 기회구조에 편승한 탁신은 보수적 교환성 때문에 개혁적 전환성을 상실함으로써 도시중산층 엘리트의 저항에 직면한다. 추언의 자유주의적 개혁은 위기관리의 단기적 성과와는 무관하게 사회적 불만을 확산하며, 탁신의 자유주의적 경제정책과 민중주의적 사회정책의 이중전략이 시사하는 개혁적 전환성은 지지기반의 획기적 확대에 기여한다. 그러나 그의 리더십은 정치적 비민주성과 경제적 비효율성의 심화에 따라 권력남용과 정치부패에 대한 사회의 도전과 군부의 개입이라는 파국에 직면한다.

태국과 유사하게 필리핀의 경우에도 민주체제의 리더십이 드러내는 혼란이 심각하다. 민주화 이후 경제정책의 추진에 있어서 나름대로 개혁적 전환성을 과시하는 라모스(Fidel V. Ramos)는 동남아 경제위기의 발생단계에서 필리핀이 직접적 타격을 모면하는 사실을 자율적 개혁의 성과로 자부한다. 그러나 위기의 지역적 파급효과가 나타나는 대응단계에서 과도적 지배구조를 타파하기 위한 민중적 계급정치의 구현에 대한 기대를 바탕으로 부상하는 에스트라다(Joseph Estrada)는 현상타파를 추구하는 개혁적 전환성을 상실하고 철저하게 방임적 교환성에 안주한다. 그의 민중주의적 상징 조작에 은폐된 무능과 부패의 방임적 교환성이 노출됨에 따라 리더십은 제2의 ‘민중권력’을 통하여 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo)에게 승계된다. 그러나 과도체제의 역사적 계속성을 담보하는 방임적 교환성은 아로요의 경우에도 연면히 계승된다. 과도체제의 현상변경을 주도하는 모성적 리더십에 대한 기대마저 무산되

고, 필리핀의 정치는 다시 부패와 혼란의 악순환을 거듭한다.

그러한 현상은 인도네시아의 권위주의적 정치체제에서도 유사하다. 수하르토(Suharto)의 리더십은 그 전반의 개혁적 전환성과 대조되는 후반의 보수적 교환성이 경제적 합리성과 효율성을 심각하게 제약한다(Robison and Hadiz 2004). 그를 승계하는 하비비(B. J. Habibie) 과도정부의 새로운 전환성은 정치체제의 전환과 경제위기의 관리에 있어서 획기적인 성과를 기록한다. 그러나 그의 개혁적 전환성은 수하르토가 상속한 구조적 유산의 핵파라는 보다 근본적인 과제에 대한 접근은 허용하지 않는다. 그러한 한계는 와히드(Abdurrahman Wahid)의 개혁적 전환성과 메가와티(Megawati Sukarnoputri)의 방임적 교환성에도 답습된다. 예컨대 와히드는 “사회혁명은 모든 것에 대한 민중의 반란”으로서 부정부패, 정경유착, 정실주의(KKM) 등에 대한 ‘개혁운동’의 점진주의적 원칙에 배치된다고 평가함으로써 방임적 교환성을 수용한다(Barton 2002; Robison and Hadiz 2004, 179).

‘연성권위주의’ 또는 ‘준민주주의’로 분류되는 말레이시아의 경우, 안와르의 정치적 도전에 대한 강압적 대응에 성공한 마하티르는 정치체제의 권위주의적 현상유지와 경제구조의 자유주의적 현상변경을 매개하는 고리로서 민족주의적 정치수사와 자본통제의 경제정책을 효과적으로 동원한다. 따라서 마하티르는 ‘IMF 없는 IMF식 개혁’이라는 풍자가 시사하는 바와 같이 전환성과 교환성을 유연하게 결합하는 개혁적 리더십을 대표한다. 그러나 탈냉전에도 불구하고 국가보안법을 전가의 보도로서 활용하는 그의 보수적 교환성은 위기관리의 경제적 성과와 무관하게 정치적 현상유지에 대한 부정적 평가를 회피할 수 없을 것이다. 그의 유산을 승계하여 위기의 수습단계를 관리하는 압둘라(Abdullah Ahmad Badawi)의 리더십은 보수적 교환성에 더욱 철저하다. 그러한 개인적 정향을

고려한다면, 민주주의를 위한 현상변경의 동력은 근본적으로 시민 사회의 성장에서만 기대될 수 있을 것이다.

## 2. 제도적 조건

경제위기는 정치적 세력균형은 물론 사회적 지배구조에 대해서도 심대한 충격을 제공하므로, 위기관리의 정치과정은 다양한 국가 기구, 정치세력, 사회계층의 이해관계가 조정되고 재편되는 ‘사회적 가치의 권위적 배분’ 과정이다. 그러한 위기관리의 정치과정은 그 궁극적 결과에 대한 손익계산의 불확실성 때문에 정치갈등이 증폭될 수밖에 없는 것이므로 리더십의 개인적 역량을 적극적으로 지원하거나 소극적으로 제약하는 정치체제, 정부형태, 정당제도 등 제도적 조건에 대한 분석이 필요하다. 그와 같은 제도적 조건은 바로 다양한 물질적 이익 및 관념적 가치가 첨예하게 갈등하고 충돌하는 위기관리의 정치과정에서 독립변수로서의 정치적 리더십과 종속변수로서의 정책적 결과 사이에 개입하는 핵심적 매개변수이다. 따라서 제도적 조건의 지나친 경직성이나 지나친 유동성은 모두 정책적 효율성, 일관성, 신뢰성의 약화를 촉진함으로써 효과적인 위기관리를 저해하게 된다(MacIntyre 2002).

그러나 제도적 조건은 리더십이 자율적으로 선택하는 조건이 아니라 타율적으로 부과되는 조건이다. 따라서 유사한 정향의 리더십이라 하더라도 다양한 제도적 조건에 따라 다양한 정책적 결과를 산출할 수 있는 것이다. 예컨대 민주적 리더십이 비민주적 제도와 결합하거나 비민주적 리더십이 민주적 제도와 결합하는 경우에는 위기관리에 대한 리더십의 순기능보다는 역기능이 증폭될 가능성이 다분하다. 동남아 각국의 경우 현실적으로 교환적 정향에 경

사되는 정치적 리더십의 전반적 유사성에도 불구하고 제도적 조건의 다양한 차별성으로 인하여 위기관리의 정치과정과 정책결과가 다양한 굴절을 경험하게 된다. 물론 제도적 조건의 구심적 경직성이나 원심적 유동성의 수준이 상당히 유사한 경우에도 그 제도화의 구체적 수준에 따라 리더십의 역량 및 역할이 차지하는 중요성은 다양할 것이며, 그에 따라 제도적 조건의 성격 자체에 있어서 다양한 변화가 발생할 가능성도 있다(표 5).

〈표 5〉 경제위기 이후 정치제도의 변화

국가	위기발생단계	위기수습단계
태국	유동성(원심적 민주주의)	경직성(구심적 민주주의)
인도네시아	경직성(구심적 권위주의)	유동성(원심적 민주주의)
말레이시아	경직성(구심적 연성권위주의)	경직성(구심적 연성권위주의)
필리핀	유동성(원심적 민주주의)	유동성(원심적 민주주의)

위기관리의 정치과정에서 리더십을 위한 정치적 기회구조를 제공하는 제도적 조건은 국가에 따라 다양하다. 태국의 경우 경제위기 발생단계(차왈릿)의 지극히 원심적인 다당제도는 대응단계(추언)의 외견상 일정하게 구심적인 양당현상을 거쳐 수습단계(탁신)의 지극히 구심적인 일당현상으로까지 변화한다. 인도네시아의 경우 경제위기 발생단계(수하르토)의 지극히 구심적인 일당제도가 대응단계(하비비 및 와히드)에서 지극히 원심적인 다당현상으로 전화하고, 수습단계(메가와티)에서 상당히 원심적인 다당제도로 귀착한다. 말레이시아의 경우 경제위기의 발생단계(마하티르)부터 대응단계(마하티르) 및 수습단계(압둘라)까지 지극히 구심적인 패권정당제도가 유지된다. 필리핀의 경우 지극히 원심적인 다당제도가 경제

위기의 발생단계(라모스)에서 대응단계(에스트라다) 및 수습단계(아로요)까지 지속된다. 그와 같이 원심적 유동성에서 구심적 경직성까지 광범한 스펙트럼에서 위기관리의 효율성과 정당성이 극대화되는 최적의 균형은 다분히 리더십의 개인적 역량에 의존한다.

태국 및 필리핀의 다당연립적 민주주의와 인도네시아 및 말레이시아의 일당지배적 권위주의에 있어서 그 정치구조의 제도적 구심력 및 원심력의 수준은 현실적으로 다양하다(MacIntyre 2002, 43-52). 태국의 내각책임제에서는 연립정부에 참여하는 다수 정당의 이합집산과 지나친 권력분산이 합리적 정책수립과 효과적 정책집행을 저해한다. 그러나 필리핀의 대통령제에서는 대통령의 리더십에 따라 다수의 정당이 여권과 야권으로 재편되는 양당현상이 발생하므로 외형적 원심력에도 불구하고 실질적 구심력을 강화할 수 있는 리더십의 개인적 역량이 위기관리에 필요한 합리적 정책수립과 효과적 정책집행에 기여한다. 그와는 대조적으로 인도네시아의 대통령제 군부권위주의에서는 지나친 권력집중으로 인하여 리더십의 독단적 자의성이 위기관리에 필요한 합리적 정책수립과 효과적 정책집행을 저해하였다. 그러나 말레이시아의 의원내각제 ‘연성권위주의’에서는 지나친 권력집중이 상당히 완화되는 경향이 있으므로 리더십의 독단적 자의성이 일정하게 견제될 수 있다.

#### IV. 위기관리의 정치

위기관리의 정치과정에 있어서 개인적 역량과 제도적 조건을 적절하게 동원함으로써 정치개혁과 경제개혁의 이중적 과제를 효과적으로 실현할 수 있는 역동적 리더십이 요구된다. 정치개혁과

경제개혁은 궁극적으로 정치자원과 경제자원의 새로운 배분을 수반할 것이므로 그 수혜와 피해를 둘러싼 정치갈등이 증폭되는 것은 거의 필연적이다(Rodan et al. 2001). 각종 개혁을 지지하거나 반대하는 다양한 정치연합이 형성되고 충돌하며 타협하는 위기관리의 정치과정에서 리더십이 가동되는 양상은 정치체제(전체주의, 권위주의, 민주주의), 정부형태(대통령제, 의회제, 의원집정제), 정당제도(일당제도, 양당제도, 다당제도) 등의 유형에 따라 지극히 다양하다. 동남아의 경제회복에 있어서 미국경제 등 세계시장의 경기회복에 따른 수출증가라는 국제적 요인이 부각되지만(Hill 1999; Jomo 2004), 국제신뢰의 회복에 기여한 경제개혁과 정치개혁 등 국내적 요인의 중요성도 간과될 수 없을 것이다.

## 1. 경제적 자유화

1997년 경제위기의 와중에서 싱가포르 리관유(李光耀: Lee Kuan Yew)가 설파한 바와 같이, “거의 모든 경제위기에서 그 근본적 원인은 경제적인 것이 아니라 정치적인 것이다”(Winters 1999, 87). 그 점에 있어서 동아시아 경제위기는 근본적으로 외국자본 및 내국자본의 도덕해이에 따라 악화되는 시장실패와 관치금융 및 정경유착에 따라 악화되는 국가실패가 중첩하는 복합적 위기로 평가된다. 그러나 현실적으로 위기의 결정적 요인은 금융시장을 개방하면서도 해외단기자본의 행태에 대처하는 국가역할을 방기하는 자유방임적 정부정책이다. 따라서 “아시아의 최근 문제는 경제와 관련된 것이 아니라 정부와 관련된 것이다”(Krugman 1997, 27). 위기의 발생 직후 세계화의 위협에 대한 반발로서 폐쇄적 민족주의와 급진적 민중주의가 확산될 가능성이 예상된다(Bello 1998; 2002;

2003). 그러나 각국의 전략적 선택은 경제적 자유화라는 기존의 대안으로 수렴하는바, 그것은 정부의 대응에 따라 세계화의 기회에 대한 활용이 충분히 가능하다는 낙관적 시각을 반영한다.

사실 동아시아의 경우 주목되는 것은 1997년에 위기가 발생했다는 사실이 아니라 그 이전 30년 동안은 위기가 거의 발생하지 않았다는 사실이다(Stiglitz 2001, 510). 경제의 시장화에 잠재하는 다양한 위기의 함정은 세계화의 단계에서 더욱 증가할 수밖에 없다. 과거의 위기에 대한 다양한 논란에도 불구하고 미래의 위기에 대한 효과적 대응은 국제주의적 경제개혁과 민주주의적 정치개혁을 요구한다. 따라서 경제위기에 대응하기 위한 전략적 선택은 ‘발전국가’에 대한 경제적 자유화의 도전과 ‘안보국가’에 대한 정치적 민주화의 도전을 적극적으로 수용하여 경제적 자율성 및 효율성과 정치적 투명성 및 책임성을 제고하는 동시에 사회적 형평성과 공정성을 증진하는 전향적 대안으로 수렴한다. 그러나 각국의 구체적 실정에 따라 시장실패에 대응하는 경제개혁과 정부실패에 대응하는 정치개혁이 보완적으로 추진되거나 어느 한 부분의 개혁이 집중적으로 추진되는 다양성이 존재한다.

경제위기 이후 5년이 경과한 2003년에 이르면 동남아 각국의 상황은 경제위기 이전의 고도성장에는 미급하지만 대체로 매년 5% 수준의 안정적 성장동력을 회복한다(표 6). 그것은 경제위기 직후의 경제회복에 대한 비관적 전망을 압도하는 낙관적 전망의 타당성을 입증한다(Radelet and Sachs 1997; Lee 2000, 343-50). 그러나 파국적 위기 이후 획기적 회복에 대한 이론적 설명은 다양하바, 위기에 대한 설명과 같이 회복에 대한 설명에 있어서도 외인론과 내인론이 대립한다. 전자의 경우 미국시장 등 세계시장에 대한 수출증가라는 국제적 요인이 강조되는 반면, 후자의 경우 국제적 신뢰의 회복에 기여한 경제개혁 및 정치개혁이라는 국내적 요인이

부각된다(Jomo 2004). 그러나 어떤 경우든 과거의 위기에 대한 대응은 물론 미래의 위기에 대한 예방을 위해서도 주체적 개혁은 지극히 필요하다.

(표 6) 경제회복의 동향: GDP 성장률(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
태국	5.9	-1.4	-10.5	4.4	4.8	2.2	5.3	6.9	6.1
인도네시아	7.8	4.7	-13.1	0.8	4.9	3.8	4.4	4.9	5.1
말레이시아	10.0	7.3	-7.4	6.1	8.9	0.3	4.4	5.4	7.1
필리핀	5.8	5.2	-0.6	3.4	4.4	4.5	4.4	3.3	6.0

자료: ASEAN 2005, 36-37.

일반적 예측을 초월한 획기적 경제회복에도 불구하고 동남아 각국은 여전히 다양한 개혁과제에 직면하고 있다. 균형예산, 물가안정, 국내저축, 교육훈련, 기초시설 등 전반적으로 양호한 거시경제의 기초에도 불구하고, 국제신뢰의 상실이 경제위기의 지역적 ‘전염’을 가속한 바 있다. 그러한 현상은 기본적으로 부패한 정실주의, 만연된 이권추구(rent-seeking), 왜곡된 환율정책, 이완된 감독기제, 과도한 해외차입, 온정적 문화전통 등이 풍미하는 반면, 효율성, 공정성, 투명성, 책임성 등을 담보하는 현대적 경제제도는 미비한 현실에 기인하는 것이다. 따라서 경제위기는 ‘주도적(state-initiated)’이든 ‘유도적(state-induced)’이든 국가의 경제적 역할에 대한 새로운 성찰을 요구한다(Deyo 1987). 그것이 중상주의적 ‘발전국가’의 부분적 조정이든 자유주의적 ‘규제국가’로의 전면적 전환이든, 세계화의 도전에 대응하기 위한 국가역할의 재편이 불가피한 것이다(Jayasuriya 2000; Wong 2004).

경제개혁은 정부, 금융, 기업 등 세 부문에 집중된다(Drysdale 2000; Woo et al. 2000; Stiglitz 2001). 정부부문의 개혁은 정실주의적 부패의 확산을 초래하는 정경유착과 관치금융의 구조와 관행을 청산함으로써 정책과정의 투명성과 책임성을 제고하도록 국가 역할을 시장의 직접적 참여자에서 공정한 심판자로 전환할 것을 요구한다. 금융부문의 개혁은 합리적 규제와 효과적 감독이 가능하도록 금융제도의 재편을 요구한다. 기업부문의 개혁은 경영의 투명성, 책임성, 효율성, 공정성을 강화하도록 지배구조의 혁신을 요구한다. 그러한 경제개혁에 있어서 정부의 핵심적 역할은 시장의 효율성과 공정성을 위한 제도적 공공재의 공급이다(World Bank 1993). 그러나 장기적으로 누적되고 중첩되는 다양한 이해관계로 인하여 현상변경을 지향하는 개혁세력과 현상유지를 추구하는 보수세력의 대립과 갈등이 증폭되는바, 그러한 정치과정이 전개되는 양상은 정치체제의 유형에 따라 다양하다.

금융위기의 발생국면에서 원심적 다당제도에 기초한 민주적 정치체제인 태국과 필리핀의 경우, 위기관리의 정치과정은 자유주의적 기술관료와 민중주의적 사회세력 사이에서 갈등과 타협의 역동성을 연출한다. 특히 긴장된 대응국면을 지나 이완된 수습국면에 이르면 다양한 잠재적 갈등이 본격적으로 표출된다. 필리핀의 에스트라다와 태국의 탁신은 자유주의적 개혁에 대한 민중주의적 대안을 대표한다. 그러나 그들의 개혁적 전환성은 정치적 상징조작의 한계를 노정하면서 보수적·방임적 교환성에 압도된다. 탁신의 국제주의적 수출정책과 민족주의적 내수정책의 ‘이중전략’은 전자의 압도적 중요성을 은폐한다(McCargo and Pathmanand 2005, 217-18). 에스트라다의 경제정책에서도 현상유지를 추구하는 자유주의적 경제정책이 현상변경을 지향하는 민중주의적 상징조작을 압도하며, 마하티르의 민족주의적 자본통제도 자유주의적 경제개

혁의 실상을 호도한다(Kawai 2000).

1997년 금융위기의 발생 초기 태국과 인도네시아는 모두 구제 금융을 위한 IMF의 조건을 수락하지만 그 신속한 이행에 실패한다. 태국의 차왈릿 연립정부는 통화긴축, 금리인상, 은행통합 등에 관한 IMF협정의 이행을 지연함으로써 정책적 일관성에 대한 국제 신뢰를 상실함으로써 위기의 악화를 자초한다. 여당과 야당을 막론하고 거의 모든 정치세력이 은행 및 기업과 긴밀하게 유착된 현실에서 원심적 다당제도와 연립정부라는 제도적 조건의 지나친 유동성이 오히려 정책적 대응의 지나친 경직성을 초래함에 따라 11월 차왈릿 정부는 의회의 불신임 결정에 직면하게 된다. 그와는 대조적으로 인도네시아의 경우 지나치게 구심적인 패권정당제도와 권위주의체제의 제도적 경직성이 정책결정의 지나친 유동성을 초래한다. 수하르토의 자의적 독단에 따라 IMF협정의 이행이 지연되거나 반전되어 국제신뢰가 추락함으로써 위기가 심각하게 악화되는 것이다(Lee 2000, 345; MacIntyre 2002).

사실 위기의 대응단계에서 태국의 추언 정부와 인도네시아의 하비비 정부는 각각 전임 정부와 지극히 유사한 제도적 조건에서 전임 리더십과 상당히 유사한 개인적 정향의 리더십을 보여준다. 그러나 차왈릿의 방임적 교환성과 유사한 추언의 방임적 교환성은 제도적 유동성에 대한 통제에는 실패하는 반면 정책적 유동성의 통제에는 일정한 진전을 기록한다. 수하르토 후반의 보수적 교환성과 유사한 하비비의 보수적 교환성은 그가 수하르토의 후견으로 성장하여 권력을 승계하지만 ‘양부’의 보수적 교환성에 머물지 않고 인도네시아의 제도적 경직성을 타파하기 위한 사회적 압력을 적극적으로 수용함으로써 개혁적 전환성으로 변화한다. 긴장이 고조되는 위기의 대응국면을 지나 긴장이 이완되는 위기의 수습국면에 이르면 개혁의 수혜세력과 피해세력의 갈등이 심화됨에 따라

태국은 탁신 정부가 등장하고, 인도네시아는 와히드 및 메가와티 정부가 출현한다. 따라서 태국과 인도네시아의 후임 리더십은 모두 국내경제의 현실적 조건을 고려한 개혁정책의 다각적 조절을 시도한다.

## 2. 정치적 민주화

경제개혁의 성과는 궁극적으로 정치개혁의 진전을 통해서만 확보될 수 있다. 개방적인 경제체제는 필연적으로 개방적인 정치체제를 요구하는바, 정치적 투명성과 책임성은 경제적 효율성과 형평성의 핵심적 필요조건인 것이다. 역사적으로 경제적 산업화는 사회적 다원화와 정치적 민주화를 추동한다. 정치적 민주화가 반드시 가속적 성장의 단기적 효율성을 담보하는 것은 아니지만, 지속적 발전의 장기적 합리성은 충분히 담보한다. 동남아의 경제위기가 마른 풀밭을 휩쓴 들불이라면 그 불씨는 해외단기자본이며 그 풀밭은 위기의 전염을 자초한 각국의 제도와 관행으로서, 장기적으로 정치적 민주화의 진전을 통해서만 해결이 가능한 과제이다. 따라서 경제적 세계화가 수반하는 각종 위기의 함정에 효과적으로 대응하는 ‘지속가능한 발전’은 정치적 투명성과 책임성의 제고를 요구한다. 그것이 바로 경제위기 전후 민주주의가 동남아 각국에서 시급한 정치적 의제로 설정되는 배경이다.

이미 민주화된 국가의 경우, 관료지배체제(태국) 및 과두지배구조(필리핀)의 민주화 이후 출현하는 지나치게 원심적인 다당난립적 정치구조의 지나친 권력분산이 위기에 대한 대응의 유연성을 제약하는 지나친 정책적 경직성을 초래한다. 따라서 권력의 적절한 집중을 통하여 정치적 구심력을 강화함으로써 정책형성과 정책집행

의 합리성과 효율성을 제고하는 과제가 제기된다. 그러나 아직 민주화되지 않은 국가의 경우, 군부권위주의(인도네시아) 및 ‘연성권위주의’(말레이시아)의 장기화가 초래한 지나치게 구심적인 일당지배적 정치구조의 지나친 권력집중은 리더십의 자의적 정책결정 가능성을 극대화함으로써 위기에 대한 대응의 일관성과 신뢰성을 저해하는 지나친 정책적 유동성을 초래한다. 따라서 권력의 적절한 분산을 통하여 정치적 원심력을 강화함으로써 정책형성과 정책집행의 투명성과 책임성을 제고하는 과제가 제기된다(MacIntyre 2002). 요컨대 민주주의의 효율화와 권위주의의 민주화가 모두 시급한 과제로 부상하는 것이다.

사실 동남아의 경제위기는 민주주의적 정치발전을 향하여 국가에 따라 다양한 양태로 전개되는 정치변동의 거시적 동향이 강화되는 단계에서 발생한다. 그러나 경제위기가 민주주의적 정치발전을 추동하는 수준은 국가에 따라 다양하다. 태국의 경우 정치적 민주화에도 불구하고 확산되는 정치부패에 대응하기 위하여 헌법개정을 추진하는 밑으로부터 사회세력의 도전이 지속적으로 강화된다. 필리핀의 경우 정치적 민주화에도 불구하고 개선이 부진한 정부능력을 제고하기 위하여 내각책임제 헌법개정을 모색하는 위로부터 국가권력의 시도가 반복된다. 그와 같이 민주주의의 효율화가 요구되는 단계에서 경제위기가 발생한다. 인도네시아의 경우 수하르토의 권위주의에 도전하는 ‘개혁운동’이 부상하는 단계에서 경제위기가 발생하며, 말레이시아의 경우에도 마하티르의 권위주의에 대한 비판이 고조되는 단계에서 경제위기가 발생한다. 그것은 바로 경제적 시장화와 정치적 다원화의 진전에 따라 경제적 자유화와 정치적 민주화가 요구되는 보편성을 반영하는 것이다.

필리핀의 경우 경제위기의 발생 직전 1996년 라모스가 의회와 사회의 반대에 따라 내각책임제 헌법개정 시도를 철회한다

(MacIntyre 2002, 123-31). 그러나 경제위기 직후 1998년 진보적이며 민주주의적인 전환성을 표방하면서 등장하는 에스트라다 정부는 그의 무능하고 부패한 방임적 교환성의 실상에 대한 ‘제2 민중권력(people power)’의 도전에 직면함으로써 2001년 무력하게 와해된다(Wilkinson 2001; Bernas 2003). 그러한 사태의 전개과정은 민주주의의 위기적 국면에 효과적으로 대처하는 시민사회의 저력을 과시한다는 점에서는 긍정적이지만, 민주화에도 불구하고 민주주의의 제도화가 지연된다는 점에서는 부정적인 것이다. 그를 승계한 아로요도 다시 민주주의의 제도적 절차를 이탈한 ‘제3 민중권력’의 도전에 직면하는 등 개혁적 전환성이 실종된 방임적 교환성이 위기관리의 정치과정을 지배함에 따라 이른바 ‘엘리트민주주의’는 아직 심각한 위기를 내장하고 있다.

태국의 경우 차왈릿은 1997년 경제위기 발생 직후 강화되는 시민사회의 헌법개정 요구에 승복한다(MacIntyre 2002, 109-23). 경제위기를 계기로 재기하는 추언은 방임적 교환성 때문에 위기관리의 정치과정을 민주주의의 제도화에 효과적으로 이용하는 데 실패한다. IMF의 요구에는 나름대로 적절하게 부응하는 반면, 경제개혁의 피해에 대한 보상은 간과함으로써 확산되는 반발에 따라 2001년 선거에서 패배한다. 그를 승계하는 탁신의 보수적 교환성은 경제개혁의 피해에 대한 보상을 효과적으로 고려함으로써 지지기반의 파격적 확대에 성공하는바, 개혁적 전환성의 단초를 과시하기도 한다. 그러나 금권정치에 의한 권력축적을 통하여 지나친 다당연합적 권력분산이 지나친 일당지배적 권력집중으로 급전함에 따라 부정부패, 권력남용, 인권탄압, 종교갈등이 증폭되는 현상은 권력집중의 역사적 경험법칙을 입증하는 것이다(Pasuk and Baker 2004; McCargo and Pathmanand 2005).

인도네시아의 경우 위기관리의 정치과정에서 권위주의의 일당

지배적 경직성이 수하르토의 정책적 유동성을 증폭함에 따라 정책적 일관성에 대한 국제신뢰가 급속하게 실종되고 경제위기가 심각하게 악화된다. 1998년 수하르토의 전격적 퇴진에 따라 하비비 과도정부는 ‘1945년 헌법’의 복원을 통하여 1999년 정치체제의 전면적 전환에 성공한다. 정치체제의 일당지배적 권력집중이 다당난립적 권력분산으로 전환됨에 따라 리더십의 개인적 정향에 따른 정책적 유동성이 견제되고 정치적 책임성이 강화된다(MacIntyre 2002, 137-49). 그러나 1950년대와 유사한 다당난립의 제도적 유동성은 1999년 이후 와히드의 개혁적 전환성과 2001년 이후 메가와티의 방임적 교환성에 의하여 일정하게 제어된다(Barton 2002; Robison and Hadiz 2004). 2004년 이후 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono)는 최초의 직선 대통령으로서 그 위상의 강화에 다른 보수적 교환성이 주목되는바, 민주주의의 정착에 따라 향후 개혁적 전환성이 부각될 수도 있을 것이다(Ananta et al. 2005).

말레이시아의 마하티르는 1998년 경제위기에 대응하는 정책대안을 둘러싸고 전개되는 정치위기를 안와르를 비롯한 비판세력에 대한 철저한 배제와 지지세력에 대한 광범한 포섭의 양면전략으로 돌파한다. ‘권력의 사물화’로 요약되는 일당지배적 권력집중이 초래하는 마하티르의 정책적 유동성이 경제위기의 악화를 촉진하지만, 인도네시아보다 비교적 다원적인 연립정부의 정치구조로 인하여 일정하게 견제된다(Milne and Mauzy 1999; MacIntyre 2002, 131-37; Hwang 2003). 그의 민족주의적 수사는 정치적 현상유지를 추구하는 보수적 교환성을 반영하는 한편, 경제적 현상변경을 주도하는 개혁적 전환성을 반영하는 것이다. 따라서 경제위기의 발생, 대응, 수습 등 위기관리의 모든 단계에서 마하티르가 과시하는 정치적 리더십은 나름대로 전환성과 교환성의 효과적 결합에 성공한 것으로 평가된다. 그러나 가속적 성장을 넘어 지속적 발전을 위

해서는 정치체제의 민주적 전환이 필수적으로 요구될 것인바, 그것은 이미 다음 세대의 압둘라 정부가 승계한 과제이다.

민주화 여부와 무관하게 동남아 각국의 정치체제가 가족주의와 집단주의에 기초한 권위주의적 전통을 반영하는 이른바 ‘비자유주의적 민주주의’(Bell et al. 1995; Zakaria 1997)로 규정되는 것은 현상유지에 안주하는 교환적 리더십이 현상변경을 추구하는 전환적 리더십을 압도하기 때문이다. 그러나 경제발전이 역동적으로 전개되고, 사회구조가 다원적으로 분화되며, 정치문화가 참여적으로 변화함에 따라 국가와 사회의 다양한 영역에서 자유주의적 요소가 확대될 것이다. ‘비자유주의적 민주주의’는 민주주의의 일종이 아니라 권위주의의 변종이다. ‘비자유주의적 민주주의’에서 강조되는 가족주의적 가치와 집단주의적 전통의 합리적 측면은 자유주의적 민주주의에서도 충분히 수용될 수 있다. 그것은 체제의 문제가 아니라 정책의 문제인바, 굳이 체제의 차원에서 접근하는 것은 민주주의를 부정하는 권위주의적 발상이다. ‘안보국가’와 ‘발전국가’의 구조적 유산을 ‘비자유주의적 민주주의’를 통하여 합리화하고자 하는 시도는 지극히 근시적이며 정태적인 관점에 불과하다.

## V. 결론

동남아 각국의 경제위기와 경제회복에 대한 설명에 있어서 이론적 분석수준은 세계, 지역, 국가, 제도, 집단, 개인 등 거시적 차원에서 미시적 차원까지 다양한 실정인바, 거시적일수록 경제적 결정론에 경사되는 반면 미시적일수록 정치적 자원론에 경사된다. 따라서 동남아 각국 위기관리의 정치과정에 주목하는 이 연구는 리더십

의 개인적 역할에 주목하는 동시에 그 자원론적 편향을 통제하기 위하여 제도적 조건을 매개변수로 설정함으로써 보다 역동적인 접근을 모색하였다. 경제적 위기와 회복의 전개과정에서 동남아 각국은 다양한 양태의 정치변동을 경험하는바, 경제위기의 극복에도 불구하고 정치리더십이 오히려 지속적 발전을 위협하는 역설적 현상이 발생한다. 태국의 탁신과 필리핀의 아로요가 권력남용과 부정부패 때문에 정치적 위기에 직면하는 것은 그 대표적 사례이다. 사실 필리핀, 태국, 인도네시아 등 ‘민주화 이후의 민주주의’가 모두 여전히 심각한 경제구조적 제약을 탈피하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 거시적 접근에서 간과되기 쉬운 정치과정의 암실(black box)에 은폐된 정치리더십의 인간적 요소는 지극히 중요하다.

민주주의적 정치체제의 경우, 태국의 경제위기에 있어서 발생단계의 리더십(차왈릿)은 그 방임적 교환성 때문에 효과적 대응능력을 상실한다. 대응단계의 리더십(추인)은 일정한 성과에도 불구하고 방임적 교환성에 회귀하여 개혁의 피해세력에 대한 보상을 외면함으로써 수습능력을 상실한다. 수습단계의 리더십(탁신)은 소외세력의 포섭에는 성공하지만, 일당우위를 지향하는 지나친 보수적 교환성 때문에 개혁적 전환성을 상실함으로써 민주세력의 도전이 강화된다. 그와 유사한 경우는 필리핀으로서, 발생단계의 리더십(라모스)은 위기 이전 개혁의 성과 때문에 위기의 직접적 타격을 모면한다. 그러나 위기의 지역적 파급효과가 발생하는 대응단계의 리더십(에스트라다)은 방임적 교환성에 경사됨으로써 효과적 대응능력을 상실하고, 수습단계의 리더십(아로요)도 비상수단을 통하여 승계한 정치권력의 현상유지에 급급하여 방임적 교환성에 안주함으로써 개혁세력의 도전에 직면하게 된다.

권위주의적 정치체제의 경우, 경제위기는 체제전환과 정부교체에 이르는 인도네시아의 전면적 현상타파와 아울러 체제유지와 정

책변경에 그치는 말레이시아의 기본적 현상유지로 귀결된다. 경제 위기의 극복에 대한 리더십의 역할에 있어서 인도네시아의 전환적 리더십(하비비)은 경제적 파탄을 대가로 정치적 전환에 성공하는 반면, 말레이시아의 전환적 리더십(마하티르)은 정치적 손실을 대가로 경제적 돌파에 성공한다. 그러나 세계화의 도전에 효과적으로 대응할 수 있는 경제적 합리성 및 효율성과 정치적 투명성 및 책임성은 지극히 가변적인 리더십의 개인적 역량이 아니라 장기적 확실성을 담보하는 민주주의의 제도적 기제에 의존하는 것이다. 따라서 개방적 시장경제와 마찬가지로 다원적 민주주의의 제도화는 각국의 권위주의적 리더십에 부여되는 역사적 과제이다. 경제위기는 그에 대한 극복은 물론 예방을 위해서도 민주적 정치체제의 중요성을 새삼스럽게 확인하는 것이다.

동남아 경제위기의 극복에 기여하는 것은 주로 해외시장의 경기회복에 따른 수출수요의 급증이라는 외부적 요인이지만, 민주화를 위한 정치개혁과 자유화를 위한 경제개혁의 진전이라는 내부적 요인도 중요하다. 그것은 대외적으로 국제신뢰의 회복과 외국자본의 복귀에 상당한 영향을 미치는데, 위기관리의 정치과정에서 빈번하게 교체되는 리더십의 유동성은 바로 리더십의 중요성을 반증하는 것이다. 현상타파를 추구하는 전환성과 현상유지를 모색하는 교환성의 적절한 결합은 효과적 위기관리를 위한 개혁적 리더십의 필수적 요건이다. 그러나 정치적으로든 경제적으로든 제도화의 수준이 여전히 낮은 동남아 각국의 현실에서 개혁적 리더십의 수요에 비하여 그 공급은 지극히 저조하다. 경제적 자유화와 정치적 민주화는 상호의존적인 동시에 상호모순적이다. 자유화의 비용을 민주화의 성과로 보상하는 정치과정의 리더십에 따라 양자의 선순환이 실현되거나 악순환이 발생할 수 있다.

## 참고문헌

- Ananta, Aris, Evi Nurvidya Arifin, and Leo Suryadinata. 2005. *Emerging Democracy in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- ASEAN. 2005. *ASEAN Statistical Yearbook*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Ayoob, Mohammed and Chai-Anan Samudavanija, eds. 1989. *Leadership Perceptions and National Security*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Barton, Greg. 2002. *Abdurrahman Wahid*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Beeson, Mark, ed. 2002. *Reconfiguring East Asia*. London: Curzon.
- Bell, Daniel A., David Brown, Kanishka Jayasuriya, and David M. Jones. 1995. *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Bello, Walden. 1998. "Asian Financial Crisis." *Focus on Trade*, 31.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Strategic Cooperation or Marginalization?" *Philippine Daily Inquirer*, February 20.
- \_\_\_\_\_. 2003. *De-Globalization*. London: Zed Books.
- Bernas, Joaquin G. 2003. *A Living Constitution*. Quezon: Ateneo de Manila University Press.
- Bowie, Alasdair and Danny Unger. 1997. *The Politics of Open Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burns, James MacGregor. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Transforming Leadership*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Chai-Anan Samudavanija. 2002. *Thailand*. Bangkok: Institute for Public Policy Studies.
- Chee, Stephen, ed. 1991. *Leadership and Security in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Deyo, Frederic, ed. 1987. *The Political Economy of New Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.

- Drysdale, Peter. 2000. *Reform and Recovery in East Asia*. London: Routledge.
- Hill, Hal. 1999. "An Overview of the Issues." H. W. Arndt and Hal Hill, eds. *Southeast Asia's Economic Crisis*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hwang, In-Won. 2003. *Personalized Politics*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Islam, Iyanatul and Anis Chowdhury. 2000. *The Political Economy of East Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Jayasuriya, Kanishka. 2000. "Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-Crisis East Asia." Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya, and Hyuk-Rae Kim, eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.
- Jomo, K. S., ed. 1997. *Southeast Asia's Misunderstood Miracle*. Boulder: Westview Press.
- \_\_\_\_\_, ed. 1998. *Tigers in Trouble*. London: Zed Books.
- \_\_\_\_\_, ed. 2004. *After the Storm*. Singapore: Singapore University Press.
- Kawai, Masahiro. 2000. "Building Institutions and Resolution of the East Asian Crisis." Peter Drysdale. *Reform and Recovery in East Asia*. London: Routledge.
- Khoo Boo Teik. 2001. "The State and the Market in Malaysian Political Economy." Garry Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. *The Political Economy of Southeast Asia*. 2nd Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Kinnvall, Catarina and Kristina Jonsson, eds. 2002. *Globalization and Democratization in Asia*. London: Routledge.
- Krugman, Paul. 1997. "What Ever Happened to the Asian Miracle?" *Fortune*, 136(4).
- Lee Kuan Yew. 2000. *From Third World to First*. New York: HaperCollins.
- MacIntyre, Andrew J. 2002. *The Power of Institutions*. Ithaca: Cornell University Press.

- Marx, Karl. 1968. "The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte." Marx and Engels. *Selected Works*. New York: International Publishers.
- McCargo, Duncan, and Ukrist Pathmanand. 2005. *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- McLeod, Ross H. and Ross Garnaut, eds. 1998. *East Asia in Crisis*. London: Routledge.
- Milne, R.S. and Diane K. Mauzy. 1999. *Malaysian Politics Under Mahathir*. London: Routledge.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasuk Phongpaichat and Chris Baker. 2004. *Thaksin*. Chiangmai: Silkworm.
- Pempel, T. J. 1999. *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Radelet, Steven and Jeffrey Sachs. 1997. "Asia's Reemergence." *Foreign Affairs* 76(6).
- Robison, Richard and Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganizing Power in Indonesia*. London: RoutledgeCurzon.
- Rodan, Garry, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. 2001. *The Political Economy of Southeast Asia*. 2nd Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rost, Joseph C. 1991. *Leadership for the Twenty-First Century*. New York: Praeger.
- Stiglitz, Joseph E. and Shahid Yusuf. 2001. "From Miracle to Crisis to Recovery." Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf, eds. 2001. *Rethinking the East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilkinson, Earl K. 2001. *Trial of the Century*. Verlag: Book of Dreams.
- Williamson, John, ed. 1994. *Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

- Winters, Jeffrey A. 1999. "The Determinant of Financial Crisis in Asia." T. J. Pempel, ed. *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wong, Joseph. 2004. "The Adaptive Developmental State in East Asia." *Journal of East Asian Studies* 4.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woo, Wing Thye, Jeffrey D. Sachs, and Klaus Schwab. 2000. *The Asian Financial Crisis*. Cambridge: MIT Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University Press.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76(6).

## ABSTRACT

---

### Crisis Management and Political Leadership in Southeast Asia:

A Comparative Study of Thailand, Indonesia, Malaysia and the  
Philippines

---

**Park Samyung**

Professor,  
Kangwon National University

This study is designed to overcome the two extremes of economic determinism and political voluntarism in explaining the economic crisis and recovery of Southeast Asia. It analyzes the dynamic process of economic and political reforms by treating the role of political leadership as the independent variable and the nature of institutional conditions as the intervening variable. The end of the Cold War accelerated economic globalization, posing grave challenges to the authoritarian 'security state' and the mercantilist 'developmental state'. The economic crisis intensified pressures for economic liberalization and political democratization, resulting from the economic marketization and political pluralization owing to export-oriented industrialization. Under the circumstances, economic and political reforms required a flexible combination of the 'transforming' and 'transactional' orientations of political leadership, and an adequate balance between the centrifugal fluidity and centripetal rigidity of institutional conditions. Whether there exists a vicious or a virtuous cycle between economic and political reforms depends on the role of political leadership to compensate

the costs of economic liberalization with the benefits of political democratization in a certain institutional context.

**Key Words:** transforming orientation, transactional orientation, marketization, pluralization, liberalization, democratization