

# 동남아의 경제위기와 정치적 선택: 권위주의와 민주주의\*

박사명\*\*

- I. 서론
- II. 위기의 원인: 지연된 전환
- III. 위기의 결과: 타율적 전환
- IV. 위기의 대안: 자율적 전환
- V. 결론

이 연구는 '세계화의 제1차 위기'로서 동남아 경제위기의 원인과 결과를 정부능력, 국가역할, 정치체제를 중심으로 분석하고, 세계화에 대한 효과적 대안으로서 '지속가능한 발전'을 위한 대내적 현대화와 '개방적 지역주의'를 향한 대외적 지역화의 과제를 제시한다. 산업화의 시차성에도 불구하고 세계화는 정부능력, 국가역할, 정치체제의 동시적 전환을 요구하는 바, 동남아 각국의 지연된 전환은 위기의 대내적 조건을 조성한다. 위기의 직접적 피해자인 태국, 인도네시아, 말레이시아의 '수동적 개혁'이든 그 간접적 피해자인 필리핀, 싱가포르, 베트남의 '능동적 개혁'이든, 폐쇄적 민족주의와 급진적 민주주의의 확산에 관한 예상과는 달리 정부능력, 국가역할, 정치체제에 대한 개혁의 기본적 방향은 국제주의와 자유주의로 수렴된다. 동남아의 경제적 위기와 회복은 세계화가 수반하는 '위험'의 최소화와 '기회'의 최대화를 위한 효과적 대안은 '폐쇄적'이거나 '방임적'이 아닌 '관리적' 세계화임을 시사한다.

**주제어:** 정부능력, 발전국가, 규제국가, 권위주의, 민주주의

\* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단 기초학문육성 인문사회과학분야(해외지역연구) 연구비 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BL2058).

\*\* 강원대학교 정치외교학과 교수

## 1. 서론

1990년대 종반 동남아의 경제위기가 일반적 예상을 초월한 충격적 사태라면, 그 이후 동남아의 경제회복 또한 일반적 예상을 초월한 획기적 현상이다(Stiglitz and Yusuf 2001; Economist 2002, 65-67). 위기 이전의 ‘기적’에 대한 지나친 낙관주의와 위기 이후의 회복에 대한 지나친 비관주의는 모두 동남아의 경제발전 가능성에 대한 지나친 과대평가와 지나친 과소평가의 편향을 드러낸다. 그러한 양극적 편향은 바로 경제적 발전, 위기, 회복의 전개과정에 대한 분석에서 드러나는 정치적 조건의 간과에서 기인한다고 할 수 있다. 사실 1997년 위기의 외중에서 싱가포르 리관유(李光耀 Lee Kuan Yew)가 갈파한 바와 같이 “거의 모든 경제적 위기에 있어서 그 근본적 원인은 경제적이 아니라 정치적”인 것이다(Winters 1999, 87). 따라서 미래의 지속적 발전을 위하여 경제적 위기와 회복의 역동적 전개과정이 초래한 정치적 지형의 변화에 대한 심층적 분석이 요구된다.

동남아의 외환위기가 금융위기, 경제위기, 사회위기, 정치위기로 급속하게 확산됨에 따라 각국 정치체제의 구조적 조건 및 정치과정의 역동적 양태는 다양한 방향과 속도의 정치변동을 추동한다. 위기 당시 민주주의적 정치체제이던 태국의 경우 위기에 대한 국제주의적 대응에 따라 헌법개정 등 민주주의적 정치발전이 진전되지만 경제개혁의 부정적 파급효과에 대한 민족주의적 저항이 다시 정권교체를 초래한다. 위기 당시 ‘준민주주의’ 정치체제이던 말레이시아의 경우 위기에 직면하여 민족주의적 대안과 국제주의적 대안이 충돌하지만 전자의 승리에 따라 정치체제의 현상유지가 관철된다. 위기 당시 권위주의적 정치체제이던 인도네시아의 경우 국제주의적 대안의 최종적 승리에 따라 정치체제의 민주주의적 전환이 가속된다. 그와 같이 파국적 경제위기와 획기적 경제회복의 역동적 전개과정에서 동남아 각국에서 권위주의와 민주주의의 명암이 다양하게 교차되는 것이다.

이 연구는 동남아 각국이 경제위기 이전에 직면하고 있었던 정치적 전환의 요구와 경제위기 이후에 진행되는 정치적 선택의 대안을 비교함으로써 개별 국가적 차원은 물론 전체 지역적 차원에 있어서 지속적 경제발전에 요구되는 정치발전의 실천적 전망을 모색하고자 한다. 따라서 이 연구에서는 정부능력, 국가역할, 정치체제 등 세 차원을 중심으로 동남아 각국의 정치적 선택에서 나타나는 공시적 차원의 유사성 및 차별성에 대한 유형론적 분석과 통시적 차원의 계속성 및 가변성에 대한 변동론적 분석이 유기적으로 결합될 것이다. 위기 이후 5년 이상 경과한 시점에서 시도되는 이와 같은 비교분석은 그 동안 동남아의 경제위기에 관한 본격적 연구를 제약하던 시간적 한계로 인한 정태적 연구경향을 탈피함으로써 동남아의 정치발전에 대한 연구의 적실성을 제고하고자 한다.

동남아의 급속한 경제발전에 대한 평가에 있어서 대외개방, 국가역할, 경제성장을 강조하는 ‘기적’론과 대외종속, 정경유착, 빈부격차를 강조하는 ‘신화’론이 대립한다. 그에 따라 위기의 원인에 관하여 중심부의 패권주의적 기획을 부각하는 외인론과 동남아의 정실주의적 부패를 부각하는 내인론이 갈등하고, 위기의 결과에 관하여 지속적 발전을 위한 개혁의 계기에 주목하는 ‘축복’론과 전면적 종속을 위한 통제의 계기에 주목하는 ‘수탈’론이 대치하며, 위기의 대안에 관하여 폐쇄적 지역화론과 개방적 세계화론이 충돌한다. 이 연구는 그와 같은 정태적 이분법을 탈피하여 내재적 요인과 외재적 요인, 부정적 효과와 긍정적 효과, 폐쇄적 대안과 개방적 대안에 포괄적으로 접근하여 위기의 원인으로서 ‘지연된 전환’의 정치적 현실을 구명하고, 위기의 결과로서 ‘타율적 전환’의 정치적 변화를 분석하며, 위기의 대안으로서 ‘자율적 전환’의 정치적 선택을 전망하게 될 것이다.

## II. 위기의 원인: 지연된 전환

“동아시아의 위기는 세계화의 제1차 위기이다”(Robison et al. 2000, 5). 그것은 지구적 차원에 있어서 경제적 세계화의 급속한 진전에 따른 단기자본의 자유이동에 관한 효과적 세계금융질서(global financial architecture)의 미비라는 위기발생의 구조적 조건과 국제통화기금(IMF)의 (신)자유주의적 구조조정정책 남용이라는 위기악화의 전략적 조건이 상승적으로 복합된 결과이다. 그와 같은 외재적 요인은 지역적 차원에 있어서 세계화에 대응하는 경제적 및 정치적 전환의 지연이라는 일정한 내재적 요인과의 상호작용을 통하여 잠재적 위기의 현재화를 추동한다 (Islam and Chowdhury 2000, 50-53). 바로 그 점에 있어서 동아시아의 경제위기는 냉전종식과 정보혁명에 따라 가속되는 세계화의 최초의 위기로 규정된다. 그러나 여기에서는 경제적 위기에 대응하는 지역적 차원의 정치적 선택이 연구의 중심적 과제이므로 외재적 요인의 문제는 분석의 대상에서 유보될 것이다.

사실 2차대전 이후 냉전체제의 지정학적 ‘전선시대’이자 세계경제의 지경학적 ‘보호구역’으로서 수출지향 산업화전략을 통한 외향적 경제발전이 전개되는 동아시아는 1990년 전후 사회주의의 붕괴, 냉전체제의 해체, 정보혁명의 확산, 세계시장의 통합 등에 따른 세계화의 급속한 진전으로 인하여 그 지정학적 위상 및 지경학적 위상이 전면적으로 전환된다 (Cumings 1999). 동남아의 경우 1980년대 중반 석유 등 일차산품의 가격 하락에 대처하여 일차산품 수출에 의존하는 내향적 수입대체에서 노동 집약적 공업제품 수출을 추구하는 외향적 수출주도로 산업화전략이 전환되고, 1985년 플라자합의(Plaza Accord) 이후 일본자본을 비롯한 외국 자본의 투자가 급증함에 따라 세계시장 편입이 급속하게 심화된다(Bowie and Unger 1997). 그러나 세계화에 대응하는 국제적 시장규칙의 수용에 필요한 정치적 전환의 지연으로 인하여 동남아는 ‘세계화의 제1차 위기’에 직면한다.

동북아의 경우 단일민족, 일본통치, 미국원조 등의 역사적 유산 및 자원부족, 토지개혁 등의 구조적 조건으로 인하여 이미 1960년대 중반에 발전전략이 내향적 수입대체에서 외향적 수출지향으로 전환됨으로써 노동집약적 산업화에 대한 국가의 역할이 강화된다. 그러나 도시국가 싱가포르를 제외한 동남아 각국의 경우 다수민족, 서구통치, 민족주의 등의 역사적 유산 및 부존자원, 토지집중 등의 구조적 조건으로 인하여 그러한 전략적 전환이 지연되며, 일차산품 가격이 급락하는 1980년대 중반에야 발전전략이 수입대체에서 수출지향으로 전환됨으로써 노동집약적 산업화에 대한 국가의 역할이 부각된다. 세계시장에 대한 동아시아의 편입이 심화되는 수출지향적 산업화에 있어서 동북아와 동남아의 그와 같은 시차성에도 불구하고 1990년대에 이르러 정치적 탈냉전과 경제적 세계화의 급속한 진전이 정치적, 경제적 전환에 대한 역사적 요청의 동시성을 규정하게 된다.

양극적 냉전체제의 해체로 인하여 권위주의적 안보국가(security state)의 정치적 정당성이 약화되고 외향적 경제발전의 진전으로 인하여 중상주의적 발전국가(developmental state)의 경제적 효율성이 저하됨에 따라 태국, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀 등 동남아 ‘선발국가’의 경우에는 정치적 다원화·민주화와 경제적 시장화·자유화를 위한 ‘이중적 전환’의 과제가 제기된다(Chai-Anan 2002; Berger 2004). 동아시아에 있어서 탈냉전으로 인한 지정학적 조건의 변화와 세계화로 인한 지경학적 조건의 변화는 동남아의 경우에도 권위주의적 현상유지와 민주주의적 현상타파 사이의 정치적 선택을 요청하게 되는 것이다. 그 점에 있어서 1997년 태국에서 시발하여 동남아 및 동북아 전역으로 급속하게 확산되는 경제위기는 보다 근본적인 차원에 있어서 그러한 정치적 선택의 지연으로 인하여 심화되는 정치적 균열의 경제적 표출로 파악될 수 있을 것이다.

현실적으로 그러한 역사적 전환은 가장 우선적으로 정부능력의 강화를 요구하는 바, 유사한 국가역할의 경우에도 정부능력은 다양한 편차를

드러내는 한편 유사한 정치체제의 경우에도 국가역할은 다양한 양상을 드러낸다. 일반적으로 단기적 차원에 있어서 위기의 관리는 정부능력의 효과적 제고를 요구하고, 중기적 차원에 있어서 위기의 타개는 국가역할의 합리적 조정을 요구하며, 장기적 차원에 있어서 위기의 극복은 정치체제의 근본적 전환을 요구한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 경제위기의 직접적 근인은 정부능력의 문제로서 그 현실적 양태가 ‘선정’(good governance)에서 ‘악정’(bad governance)까지 다양하고, 경제위기의 간접적 원인은 국가역할의 문제로서 그 현실적 양태가 국가 주도적 발전주의에서 시장 주도적 자유주의까지 다양하며, 경제위기의 근본적 조건은 정치체제의 문제로서 그 현실적 양태가 폐쇄적 권위주의에서 개방적 민주주의까지 다양하다.

## 1. 정부능력: ‘선정’과 ‘악정’

세계화가 수반하는 각종 ‘위험’과 ‘기회’라는 ‘양날의 칼’과 관련하여 위기의 ‘위험’을 최소화하고 발전의 ‘기회’를 최대화할 수 있는 정부능력(governance)의 문제가 중요하게 부각된다(World Bank 2002; Shimomura 2003). “필리핀의 경제발전에 긴요한 것은 민주주의가 아니라 사회질서”라는 리관유의 문제의식은 바로 정부능력을 강조하는 것이다. 물론 민주주의가 반드시 효율적 경제발전을 위한 안정적 사회질서를 보장하는 것은 아니다. 그러나 권위주의가 반드시 지속적 경제발전을 위한 안정적 사회질서를 보장하는 것도 아님은 마르코스(Marcos)의 ‘신사회’(New Society)와 수하르토(Soeharto)의 ‘신질서’(New Order)에서 시도된 권위주의적 실험의 궁극적 실패에서 충분히 입증된다. 권위주의적 정치체제에서도 일정한 ‘선정’이 가능하며, 싱가포르와 말레이시아는 그 대표적인 사례로 평가된다. 그러나 민주주의적 정치체제에서도 다양한 ‘악정’이 가능하며, 태국의 차왈릿(Chavalit) 정부와 필리핀의 에스트라다(Estrada)

정부가 그 대표적인 사례로 지적된다.

‘선정’은 그 다양한 개념적 내포에도 불구하고 시장화와 자유화가 초래한 최근의 경제위기와 관련하여 일반적으로 정책기구의 자율성, 경쟁 규칙의 공정성, 결정과정의 투명성, 집행결과의 책임성으로 정의된다. 세계은행(World Bank)에 의하면 ‘선정’은 개방적 정책결정의 투명성, 효과적인 관료조직의 자율성, 지도적 집행기구의 책임성, 참여적 시민사회의 공정성, 보편적 법치주의의 실효성을 포괄한다. 특히 시장경제의 운용에 있어서 ‘선정’은 “재산권의 보장, 시장경쟁을 지원하는 규제제도의 확보, 시장경제의 안정적 환경을 조성하는 건전한 거시경제정책의 제공, 정책 목표를 오도하고 시장제도의 정통성을 잠식하는 부패현상의 제거” 즉 “정보의 제공, 경쟁의 강화, 계약의 집행 등 시장을 지원하는 제도의 공급”에 관한 정부능력을 의미한다(World Bank 2002, 99-116).<sup>1)</sup> 그 점에 있어서 동남아 경제위기의 내재적 원인은 ‘선정’의 결핍으로 지적된다(Jayasuriya 2000, 323-24).

동남아의 경우 경제발전을 위한 시장경제의 운용에 있어서 한편으로는 정부와 기업의 협력을 유도하고 다른 한편으로는 자본과 노동의 관계를 조정하는 국가의 역할은 각종 문화적 명분을 통하여 미화되는 행태적 부패를 조장함으로써 정부능력의 심각한 약화를 초래한다. 집단적 공생주의(communitarianism) 및 조합주의(corporatism)의 ‘문화적 가치’가 개인적 가산주의(patrimonialism) 및 정실주의(cronyism)의 ‘도덕적 해이’를 은폐하는 것이다. 따라서 경제위기를 전후하여 인도네시아에서 수하르토 정부의 KKN(부정부패, 정경유착, 정실주의)에 대한 척결을 요구하는 시민사회의 개혁운동(reformasi)이 고조되고 말레이시아로 급속하게 확산되는 현상은 바로 권위주의적 ‘악정’에 대한 항변과 민주주의적 ‘선정’에 대한 사회적 기대의 지연된 표출이다. 따라서 발전의 장기적 지속 가능

---

1) 효과적 정부능력을 강조하는 세계은행의 협의적 ‘선정’ 개념에 비하여 OECD의 광의적 ‘선정’ 개념에는 효과적 정부능력 이외에 민주적 정치체제가 필수적 요건으로 포함된다(Shimomura 2003).

성은 단순한 성장의 단기적 효율성을 초월하는 ‘선정’의 과제를 제기하는 것이다.

이른바 ‘정상’(政商 political business)의 확산(Gomez 2002)은 경제발전을 위한 제도적 ‘정경협력’이 발전과정에서 구조적 ‘정경유착’으로 전락하고, 그에 따라 정부능력이 약화되는 발전주의적 정치과정의 악순환을 초래한다. 태국의 ‘자유조합주의’(Anek 1992)와 인도네시아의 국가조합주의는 가산주의적 부패의 온상으로 변질되고, 말레이시아의 ‘강압적 연합주의’(consociationalism)(Mauzy 1993)와 베트남 국가조합주의의 ‘폐쇄적 권위주의’는 정실주의적 부패의 문화에 심각하게 오염되는 바, 싱가포르의 국가조합주의적 ‘정경협력’의 구조가 ‘정경유착’의 행태를 양산하지 않은 동남아의 유일한 사례이다(Mauzy and Milne 2002). 위계적 국가구조뿐만 아니라 과도적 사회구조도 부패를 조장하는 바, 필리핀은 그 전형적 사례이다. 획기적 경제발전을 과시하는 동남아가 세계적으로 지극히 심각한 수준의 정치부패를 드러냄으로써 동남아의 지속적 경제발전을 심각하게 위협한다.

## 2. 국가역할: 발전주의와 자유주의

동남아의 경제발전에 있어서 기업에 대한 정부의 위상은 동북아의 수직적, 자율적, 주도적 발전국가에 비하여 훨씬 수평적, 상호적, ‘유도적’인 것으로 평가된다(Deyo 1987).<sup>2)</sup> 동북아 발전국가의 원형적 요소는 첫째, 산업화의 우선순위를 설정하고 금융자원을 배분하며 시장경쟁을 감독하는 효율적 관료조직; 둘째, 그러한 산업정책의 결정과 집행의 자율성을 보장하는 권위주의적 정치체제; 셋째, 정부와 기업의 긴밀한 협력관계를 통하여 ‘시장순응적’(market-conforming)인 수출지향적 시장개

2) 그와 관련하여 동북아의 ‘발전국가’와 동남아의 ‘약탈국가’(predatory state)를 대조하는 시각은 시장에 대한 국가의 역할에 있어서 정치부패의 양적 차별성을 질적 차별성으로 과장한다(Evans 1995).

입을 추구하는 강력한 국가기구 등이다(Johnson 1999, 37-39). “문제는 경제에 대한 국가개입 자체가 아니다. 모든 국가는 다양한 이유로 경제에 개입한다. 미국은 규제주의적 경향이 압도적이고 일본은 발전주의적 경향이 압도적인 사례이다. 요컨대 ‘시장합리적’(market-rational) 규제국가(regulatory state)는 실물경제 대신 시장경쟁의 형식적 규칙에만 개입한다”(Johnson 1999, 37).

동북아의 선발산업화에 있어서 시장의 불완전경쟁으로 인한 ‘시장실패’를 보완하기 위한 국가의 ‘가격왜곡’(getting prices wrong)을 통한 ‘시장형성적’(market-forming) 역할을 강조하는 발전주의적 시각이 제시된다(Wade 1990). 그와는 대조적으로 동남아의 후발산업화에 있어서 시장의 완전경쟁에 의존하여 ‘국가실패’를 방지하기 위한 국가의 ‘가격교정’(getting prices right)을 통한 ‘시장순응적’ 역할을 강조하는 자유주의적 시각이 제기된다(World Bank 1993). 그러나 냉전시대의 특수한 역사적 배경과 구조적 조건이 초래한 동북아모델의 지역적 특수성에 비하여 산업화를 위한 국가의 역할이 물적 자본 및 인적 자본의 축적에 국한되는 동남아모델이 오히려 제3세계적 보편성을 함축한다는 자유주의적 시각을 비판하고, 동남아의 경우에도 비록 동북아 수준에는 미치지 못하더라도 다양한 성격의 산업정책이 실재한다고 주장하는 발전주의적 시각이 더 타당하다(Jomo 1997).

발전국가는 냉전시대의 동북아라는 지정학적 특수성 때문에 그 세계적 보편성에 관한 시각이 대립하며, 그 권위주의에 대한 역사적 친화성 때문에 민주주의에 대한 현실적 양립가능성에 관한 시각도 충돌한다(Woo-Cumings 1999). 그러나 탈냉전에 따른 정치적 민주화와 세계화에 따른 경제적 자유화의 전환단계에서 발생한 최근의 경제위기는 ‘실패의 위기’가 아닌 ‘성공의 위기’(Woo et al. 2000)로서 권위주의적 발전국가의 적실성이 심각하게 약화된 현실을 반영한다. 권위주의적 안보국가와 유기적으로 결합되는 발전국가는 탈냉전과 세계화에 따라 정치적 민주화와 경제적 자유화의 역사적 도전에 직면하는 바, “세계화는 발전국가를

전복한다”(Jayasuriya 2000, 315). 세계경제의 냉전적 양극구조에서 성장한 발전국가는 탈냉전과 세계화에 따라 규제국가로 전환되고 있으며, 이 제 문제의 핵심은 국가역할의 상대적 약화 여부가 아니라 변화의 기본적인 방향이다(Berger 2004).

### 3. 정치체제 : 권위주의와 민주주의

경제위기 직전 동남아 각국의 정치체제는 민주주의(태국, 필리핀)에서 권위주의(인도네시아, 베트남)까지 양극적 유형을 포괄하며, 그 중간적 유형으로서 준민주주의(말레이시아)와 준권위주의(싱가포르)가 공존한다. 민주주의는 필리핀의 대통령제와 태국의 의회제로 분류되고, 권위주의는 인도네시아의 개방적 권위주의와 베트남의 폐쇄적 권위주의로 분류된다. 그러나 정치체제의 다양성과 무관하게 모든 국가가 산업화 및 시장화에 따른 대내적 조건의 변화와 탈냉전 및 세계화에 따른 대외적 조건의 변화에 대응하는 정치체제의 전환이 지연되는 유사성을 드러낸다. 그러한 전환의 지연은 탈냉전 이후 동구권의 전면적이며 심층적인 정치변동에 비하면 그 지정학적 차별성을 감안하더라도 여전히 대조적인 현상으로서 이른바 ‘아시아적 정체성(停滯性)’의 부활이 우려될 정도이다. 그와 같은 정치적 정체성은 ‘전장에서 시장으로’ 전환되는 경제적 역동성과 명암이 엇갈린다.

그 결과 경제위기는 태국의 민주주의, 말레이시아의 준민주주의, 인도네시아의 권위주의 등 모든 유형의 정치체제를 기습적으로 교란한다. 물론 필리핀의 민주주의, 싱가포르의 준권위주의, 베트남의 권위주의 등은 경제위기의 직접적 태풍권을 모면함에도 불구하고 그 간접적 영향권은 탈피하지 못한다. 따라서 지역적 차원에 있어서 경제위기와 정치체제 사이의 직접적 인과관계는 확인되기 어렵다. 그러나 보다 구체적인 차원에서 각국 정치체제의 내재적 한계는 경제위기에 대하여 일정한 인과론

적 해명을 제공한다. 민주주의와 권위주의를 막론하고 각국의 정치체제는 일정한 국가역할의 현상유지를 담보하고, 그러한 국가역할은 위기관리를 위한 정부능력을 제약한다. 예컨대 태국의 경우 지극히 유동적인 다당제도에 기초한 자유주의적 민주주의의 연립정부는 발전주의적 권위주의의 유산인 정경유착의 차단과 금융질서의 감독에 필요한 정부능력을 제약하는 것이다.

그와는 대조적인 인도네시아의 가산주의적 권위주의에 있어서도 발전주의적 국가역할에서 기인하는 정경유착의 행태가 흥미함으로써 자본이동의 자유화를 효과적으로 감독하기 위한 정부능력을 저해한다. 그러므로 국제금융질서의 결합이라는 외재적 조건이 전제되는 경우에도 정치체제 전환의 지연이라는 내재적 조건이 다양한 경로를 통하여 경제위기와 연계되는 것이다. 요컨대 정치적 탈냉전과 경제적 세계화의 역동적 전개과정에 잠재하는 다양한 위기를 효과적으로 관리하는 정부능력은 국가역할 및 정치체제와 긴밀하게 관련된다. 따라서 정부능력의 강화는 국가역할의 변화를 요구하고, 국가역할의 변화는 정치체제의 전환을 요구한다. 세계화의 '위험'과 '기회'에 효과적으로 대응하기 위한 자율적 전환의 지연이 초래한 파국적 위기는 동남아에 타율적 전환을 압박하게 된다.

### III. 위기의 결과: 타율적 전환

세계화에 대응하기 위한 자율적 전환의 지연이 초래한 1997년 동남아의 경제위기는 정책의 변화, 정부의 교체, 정체(regime)의 전환 등 다양한 수준의 정치변동을 추동한다. 인도네시아의 'IMF 식민체제'에서 말레이시아의 'IMF 없는 IMF식 개혁'까지 동남아 각국은 위기의 경제적 도전에 대응하기 위하여 다양한 정치적 대안을 모색하기에 이른다. 그러한

대응은 우선적으로 정부능력의 개선, 이차적으로 국가역할의 조정, 궁극적으로 정치체제의 재편에 이르기까지 각국의 역사적 배경과 현실적 조건에 따라 다양한 범위와 속도의 변화를 초래한다. 그와 같은 변화의 계기와 동력이 수동적이든 능동적이든, 변화의 범위와 속도가 급진적이든 점진적이든, 경제적 위기에 대한 정치적 대응의 기본적 방향에 있어서 전반적으로 개방적 국제주의와 점진적 자유주의가 폐쇄적 민족주의와 급진적 민주주의를 압도하게 된다. 그러한 경향은 세계화의 함정에 대한 반발로서 대외적 민족주의와 대내적 민주주의의 확산에 대한 위기 직후 일부의 우려나 기대에 상반되는 것이다.

일반적 예측을 초월한 동남아의 파국적 경제위기는 경제회복에 대한 비판적 전망을 확산한다. 그러나 위기의 전개과정에서 동남아는 일반적 예측을 초월한 획기적 경제회복의 성과를 과시한다. 경제위기가 노정인 동남아 각국의 다양한 결함에도 불구하고 경제회복은 그 결정적 계기가 국내개혁의 진전에 있던 국제환경의 호전에 있던 동남아의 일정한 저력을 실증한다고 할 수 있다(표 1). 위기 이전의 고도성장에는 미치지 못함에도 불구하고, 인도네시아를 제외한 모든 국가에 있어서 1997년 및 1998년의 위기국면 이후 상당한 성장의 동력이 다시 가동되는 것이다. 그와 같이 역동적인 위기의 전개과정에서 그 직접적 충격에 직면하는 태국, 인도네시아, 말레이시아의 ‘수동적 개혁’과 그 간접적 파장에 대처하는 필리핀, 싱가포르, 베트남의 ‘능동적 개혁’은 정부능력, 국가역할, 정치체제 등 세 차원에서 드러나는 다양한 차별성에 비하여 그 기본적 유사성이 더 부각된다.

〈표 1〉 GDP 성장률 (단위 : %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
태국	5.5	-1.3	-10.5	4.4	4.8	2.1	5.4	6.0	6.3
인도네시아	8.0	4.5	-13.1	0.8	4.9	3.4	3.7	3.9	4.5
말레이시아	8.6	7.5	-7.4	6.1	8.5	0.3	4.1	4.8	5.6
싱가포르	7.6	8.4	-0.9	6.4	9.4	-2.4	2.2	0.9	5.1
필리핀	5.8	5.2	-0.6	3.4	6.0	3.0	4.4	3.9	4.2
베트남	9.3	8.2	5.8	4.8	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2

주: 2003년은 추정, 2004년은 예측.

자료: 1996년-2002년은 World Bank, 2004, World Development Indicators database.

2003년-2004년은 *Far Eastern Economic Review*, January 29, 2004, pp. 36-49.

## 1. 정부능력: '선정' 과 '약정'

경제의 획기적 회복에도 불구하고 개혁의 성과는 정치적 투명성과 경제적 경쟁력 등 정부능력의 개선에 있어서 지극히 부진하다. 경제위기 이후 5년 이상의 경과에도 불구하고 '세계부패지수'가 반영하는 정치적 투명성에 있어서 상위의 싱가포르와 중위의 말레이시아를 제외한 태국, 필리핀, 베트남, 인도네시아는 모두 하위로 평가되며, 말레이시아도 괄목할 변화에는 실패한다(표 2). 제도개선, 기술혁신, 거시경제 등을 포괄하는 경제적 경쟁력에 있어서도 경제위기 이전과 이후 사이에 뚜렷한 변화는 발견되지 않는다(표 3). 최근의 총선에서 말레이시아의 신임 압둘라 (Abdullah Ahmad Badawi) 정부에 대한 압도적 지지와 인도네시아의 신생 민주당(Democratic Party: PD) 및 정의당(Prosperity Justice Party: PKS)에 대한 파격적 지지는 개혁의 부진에 대한 실망과 개혁의 진전에 대한 희망의 표출로 해석된다(Lopez 2004; Komandjaja 2004). 위기관리에 대한 정부능력의 한계를 반증하는 그와 같은 현상은 향후에도 위기국면이 재현될 가능성을 강력히 시사한다.

〈표 2〉 정치적 투명성 (순위)

	1995	1997	1999	2001	2003
싱가포르	3	9	7	4-5	5
말레이시아	23	32	32-33	36	37
태국	34	39	68-69	61-62	70-75
필리핀	36	40	54-55	65-68	92-99
베트남	-	43	75-79	75-76	100-105
인도네시아	41	46	96-97	88-89	122-123
대상국가수	41	52	99	91	133

자료: Transparency International. 2004. *Global Corruption Report*. Berlin.

〈표 3〉 경제적 경쟁력 (순위)

	2001	2002	2003a	2003
싱가포르	4	7	6	6
말레이시아	30	30	27	29
태국	33	37	30	32
필리핀	48	63	62	66
베트남	60	62	56	60
인도네시아	64	69	66	72
대상국가수	75	80	80	102

주: 2003a는 2002년의 경우와 동일한 대상국가에 대한 비교.

자료: World Economic Forum. 2004. *Global Competitiveness Report*. Geneva.

‘근대화’를 주도하는 ‘관료정체’(bureaucratic polity)는 경제발전과 사회변동으로 인한 점진적 개혁이나 경제위기와 정치변동으로 인한 급진적 개혁의 요구에 직면하게 된다(Girling 1981). 동남아의 경제위기는 바로 그러한 ‘관료정체’의 심각한 한계를 부각함으로써 정부능력의 강화를 위한 다각적 개혁의 계기를 제공한다. 가속적 경제발전과 파국적 경제위기의 드라마가 현상유지와 현상타파 사이 정치적 선택의 요구에 직면하

는 동남아 '관료정체'의 딜레마를 증폭하는 것이다. 그에 따라 '수동적 개혁'이든 '능동적 개혁'이든 정부능력의 획기적 개선을 위한 행정개혁이 위기의 고조국면에서 분권화, 전문화, 효율화, 투명화, 제도화 등의 목표 아래 다양하게 시도된다(Shimomura 2003). 그러나 그와 같은 행정개혁을 위한 정치적 의지는 위기의 하강국면에서 다시 강화되는 현상유지 세력의 저항에 직면하여 급속하게 약화되고, 정부능력의 개선은 다시 장기적 과제로 유보된다.

태국, 인도네시아, 말레이시아 등 '수동적 개혁'의 경우 위기의 긴박성은 개혁의 시급성을 강박한다. 태국의 경우 1997년 위기 직후 추언(Chuan Leekpai) 정부는 경제개혁과 아울러 헌법개정에 따른 정치개혁에 신속하게 대처한다. 1998년 행정개혁법, 1999년 행정조직법은 개혁의 목표로서 행정의 분권화, 전문화, 효율화, 투명화 등을 설정한다(Kuwajima 2003). 2001년 이후 탁싌(Thaksin Shinawatra) 정부는 행정의 분권화보다 효율화를 강조하면서 공공행정에 민간기업의 경영방식을 도입한다. 중앙부처를 '1부처 1업무' 원칙에 따라 14개에서 20개로 전문화하는 관료체제의 개혁도 단행된다(Case 2002). '사회적 자본주의'(social capitalism)를 표방하며 분배를 통한 내수부양과 동시에 성장을 위한 자유무역을 추진하는 그의 '양면전략'은 단기적 성과에도 불구하고 권위주의, 민주주의, 정실주의 등 부정적 효과의 장기적 파급에 대한 비판에 직면한다(Mukdawan 2003).

인도네시아의 경우 1998년 수하르토의 퇴진 이후 정치적 민주화에 대한 사회적 요구와 경제적 자유화에 대한 IMF의 요구에 따라 착수되는 각종 개혁조치에도 불구하고 정부능력은 오히려 악화된다. 효율성과 실효성, 투명성과 공정성, 민주성과 책임성 등을 위한 행정개혁은 민주화로 인한 민원업무의 개선 이외에 정치안정, 규제능력, 부정부패의 해결에는 실패하며, 행정의 분권화는 곧 부패의 분권화라는 비판이 확산된다. 사실 민주화 이후 어떠한 정부에서도 분권화 이외의 행정개혁은 제대로 시도되지도 않는다(Aspinall and Fealy 2003; Rohdewohld 2003). 그러한 '악정'

의 파장은 동남아 각국 가운데 가장 저조한 수준의 경제회복으로 나타난다. 하비비(Habibie), 와히드(Wahid), 메가와티(Megawati) 등 모든 정부가 위기관리를 위한 정책결정의 효율성, 정책내용의 일관성, 정책집행의 실효성에 필요한 정부능력의 개선에는 실패하는 것이다(Inada 2003; Legowo 2003).

‘IMF 없는 IMF식 개혁’으로 평가되는 말레이시아의 경우 위기의 전개과정에서 IMF의 구제금융 조건에 상반되는 재정확대, 자본통제, 금리인하를 제외하면 개방화, 자유화, 탈규제, 민영화 등 ‘워싱턴 컨센서스’(Washington Consensus)에 따른 자유주의적 경제개혁의 기본적 방향은 견지된다. 금융제도, 기업경영, 자본시장의 개혁도 투명성과 책임성의 원칙에 따라 기준이 개선되고 감독이 강화된다. 따라서 외인론적 시각은 경제회복의 원인을 경제기초의 건전성 및 수출부문의 역동성 이외에도 개혁조치의 실효성을 강조한다(Mahani 2003). 그러나 내인론적 시각은 위기 이전 민족주의적 국가개입을 통한 말레이계 우대정책으로 인한 정경유착의 부정부패와 정실주의적 이권추구(rent-seeking) 등 ‘도적적 해이’의 확산을 초래하는 내재적 원인으로서 정경유착의 정당화 및 제도화에 기여하는 패권적 권력구조 자체에 대한 근본적 개혁의지의 결핍을 비판한다(Khoo 2000).

필리핀, 싱가포르, 베트남 등은 위기의 긴박성이 부족한 상황에서 그 지역적 파급효과에 대처하기 위한 ‘능동적 개혁’을 추진한다. 필리핀의 경우 발전수준의 격차와 경제개혁의 진전으로 인하여 파국적 경제위기를 모면한다(Hutchcroft 1999). 아키노(Corazon Aquino) 정부의 1991년 지방자치법은 ‘지속가능한 발전’은 중앙집권이 아니라 지방분권을 요구한다는 전제에 따라 정책결정 및 정책집행의 효율성과 실효성, 참여성과 대표성, 투명성과 책임성을 그 목표로 제시한다(Tigno 2003). ‘강성국가’를 표방하는 라모스(Fidel Ramos) 정부는 행정의 분권화와 경제의 자유화를 통하여 정치안정과 경제발전의 여건을 조성한다. 그러나 위기 직후의 에스트라다(Joseph Estrada) 정부는 자유화는 수용하는 반면 분권화는 외

면함으로써 그 민주주의적 지향의 민주주의적 합의에 대한 기대가 무산된다. 중앙정부에 대한 과두세력의 영향과 지방정부에 대한 토호세력의 통제도 여전히 심각하다. 따라서 관료기구의 개혁은 정부능력의 개선을 위한 필수적 과제이다(Hutchison 2001).

싱가포르는 동남아 발전국가의 가장 전형적인 사례로서 정치적 투명성과 경제적 경쟁력에 있어서 세계적으로 거의 최상의 수준을 과시한다(표 2 및 표 3). 정치체제의 안정성, 관료기구의 효율성, 정책과정의 투명성, 시장관리의 건전성 등 효과적 정부능력 때문에 위기의 타격에서 제외되는 싱가포르의 지역적 위기를 이용하여 국가적 위상을 강화하기 위한 부분적 개혁을 단행한다(Drysdale 2000, 232-38; Rodan 2001). 그러나 요소투입을 통한 외연적 성장에서 기술혁신을 통한 내포적 성장으로 전환하기 위한 정부능력은 ‘근대화’ 단계의 가속적 성장을 위한 정치적 일관성과 안정성, 경제적 효율성과 실효성 이외에 세계화 단계의 지속적 발전을 위한 정치적 개방성과 책임성, 사회적 자율성과 창의성을 요구한다(Islam and Chowdhury 2000). 싱가포르 정부도 정보혁명에 대응하여 전통산업에서 지식산업으로 전환하기 위한 대안으로서 사회에 대한 통제의 ‘점진적 개방’을 제시하는 바, 장기적으로 국가역할과 정치체제의 근본적 개혁은 필연적이다(Rodan 2001).

베트남의 경우 1986년 이후 경제개혁과 대외개방은 계획경제의 축소와 시장경제의 확대를 초래하지만, 소유제도 분화와 세계시장 편입의 진전에도 불구하고 그에 부응하는 행정개혁, 사법개혁, 정치개혁 등은 지연된다. 그러나 1997년 동남아 경제위기의 파급효과가 확산됨에 따라 그에 대응하여 각종 개혁방안이 모색된다. 시장경제의 충격에 대한 반작용으로서 보수적 대안의 가능성에 대한 일부의 예상과는 달리 오히려 시장경제의 발전을 위한 개혁적 대안이 적극적으로 추진되는 것이다(丁文恩 2004). 2001년 헌법개정을 통하여 중국과 유사하게 ‘사회주의 시장경제’와 ‘공유제 위주의 다양한 소유제’가 공식적으로 규정된다. 대외적으로 WTO 가입을 위하여 국제적 표준에 부응하는 시장제도의 정비와 아울러

대내적으로 행정조직의 혁신이 추진된다. 2003년 36개 부처가 26개로 축소되고, 시장경제의 요구에 적합하도록 정부기능이 재편된다. 그 목표로서 행정의 효율성, 민주성, 투명성, 책임성을 위한 과학화, 간소화, 공개화, 전문화가 제시된다. 그러나 중국에 비하여 10년 이상 지연된 경제적 전환으로 인하여 정부능력의 한계가 여전히 심각하다.

## 2. 국가역할 : 발전주의와 자유주의

경제위기와 경제회복의 역동적 전개과정에서 위기의 직접적 파장에 대응하는 ‘수동적 개혁’이든 위기의 간접적 영향에 대처하는 ‘능동적 개혁’이든 동남아 각국은 기존의 국가역할에 관한 거의 동시적인 도전에 직면한다. 그에 따른 국가역할의 변화는 범위와 속도의 다양성에도 불구하고 그 기본적 방향에 있어서 일정한 유사성을 드러내는 바, 시장에 대한 국가의 발전주의적 개입의 약화와 자유주의적 규제의 강화가 요구된다(Woo-Cumings 1999; Islam and Chowdhury 2000; Jayasuriya 2000; 김대환·조희연 2003). 인도네시아의 ‘수동적 개혁’과 싱가포르의 ‘능동적 개혁’은 그러한 요구의 정도와 속도에 있어서 두 양극적 사례라고 할 수 있을 것인바, 전자는 발전주의적 역할의 급진적이며 전면적인 약화를 대표하며, 후자는 발전주의적 역할의 점진적이며 부분적인 약화를 대표한다.

태국, 인도네시아, 말레이시아 등 ‘수동적 개혁’의 경우 1980년대 냉전체제의 이완에 따라 안보국가의 균열이 심화되고, 수출지향 산업화로 의 전환에 따라 발전국가의 약화가 개시된다. 1990년대 정치적 탈냉전과 경제적 세계화의 진전에 따라 안보국가 및 발전국가의 해체가 가속된다(Chai-Anan 2002, 157-79). 시장화와 자유화의 진전이 발전주의적 국가역할의 축소와 자유주의적 역할의 확대를 초래하는 것이다. 태국의 경우 1980년대 중반 일차산품의 가격하락이 초래한 경제위기에 대응하여 수입대체 산업화가 수출지향 산업화로 전환되며, 자유화, 탈규제, 민영화

등 외국인자본에 대한 자유주의적 유인정책에 따라 세계시장에 대한 편입이 급속하게 심화되는 과정에는 국가역할의 변화가 수반된다. 그러나 수입대체와 수출지향을 통하여 1990년대에 이르기까지 경제성장을 주도하는 기술관료세력이 민주화에 따라 정치사회의 이권추구세력(rent-seekers)에 압도됨으로써 자유화 과정의 효과적 관리에 실패하고, 파국적 위기의 조건이 조성되는 것이다(Case 2002, 153-55).

인도네시아에서 1980년대 전반까지 수입대체 산업화 과정에서 강화되는 발전주의적 국가역할은 1980년대 후반 이후 수출지향 산업화 과정에서 점차 자유주의적 역할로 전환된다. 그러나 수하르토의 가산주의적 권력남용과 정실주의적 자원배분이 품미함에 따라 발전국가의 '정경협력'은 '약탈국가'(predatory state)의 '정경유착'으로 급속하게 퇴화한다(Inada 2003). 따라서 자유화, 탈규제, 민영화를 향한 인도네시아의 자유주의적 개혁과정은 투명성과 책임성이 지배하는 자유시장에서의 기업활동의 진흥이 아니라 국가기구와 금융기관의 정치적 후견세력이 통제하는 기업세계의 진입을 위한 정실주의적 정치과정으로 전락한다(Robison 2001). 그 결과 1990년대 중반의 경제위기와 정치변동은 국가역할의 자유주의적 전환을 강박함에도 불구하고, 정부능력의 약화로 인한 정책결정의 혼선과 정책집행의 부진에 따라 인도네시아는 동남아의 획기적 경제회복 대열에서 탈락한다.

말레이시아의 경우 신경제정책(NEP)의 발전주의적 국가역할은 1980년대 전반 자동차, 제철, 시멘트 등 중공업에 대한 민족주의적 수입대체 전략에서 절정에 도달한다. 그러나 1980년대 중반 경제위기는 수출지향 산업화와 자유주의적 국가역할을 위한 결정적 전기를 제공한다. 1990년대 자유화, 탈규제, 민영화 등 경제개혁의 진전에 따라 발전주의적 국가역할은 점차 자유주의적 국가역할로 전환된다(Mahani 2003). 1997년 경제위기에 직면하여 IMF의 요구를 수용하는 부총리 안와르(Anwar)의 국제주의적 대안과 총리 마하티르(Mahathir)의 민족주의적 대안의 정책적 갈등이 정치적 투쟁으로 비화하여 후자의 일방적 개선으로 귀결된다. 그

러나 그것은 발전주의적 국가역할의 궁극적 승리가 아니라 자유주의적 전망과 발전주의적 전략의 일시적 타협으로 평가된다. 동남아 경제위기의 긴장이 완화됨에 따라 말레이시아는 다시 세계경제에 복귀하는 것이다(Khoo 2001, 198-99).

필리핀, 싱가포르, 베트남의 ‘능동적 개혁’에 있어서도 발전주의적 국가역할의 구조적 유산과 시장경제 발전수준의 현실적 격차에 따른 개혁조치의 구체적 다양성에도 불구하고, 급진적이든 점진적이든 자유주의적 개혁방향의 기본적 유사성은 관찰된다. 필리핀의 경우 1990년대 자유화, 탈규제, 민영화를 위한 라모스(Ramos) 정부의 자유주의적 개혁은 정부능력을 강화하는 정치적 지도역량으로 인하여 비교적 효과적으로 진행된다. 경제위기 이후 에스트라다(Estrada) 정부는 그 민주주의적 구호에도 불구하고 자유주의적 개혁노선을 견지한다. 그러나 정치적 지도역량의 타락에 따른 정부능력의 약화로 인하여 국가역할의 혼선이 악화된다. 후임 아로요(Arroyo) 정부는 라모스의 개혁노선을 계승함에도 불구하고, 이른바 ‘민중권력’(people power)의 가두진출과 군부조직의 내부균열 등 정치혼란의 지속에 따라 정부능력의 개선과 국가역할의 개혁은 여전히 미완의 과제이다.

싱가포르는 정부와 국영기업의 협력을 통하여 수출지향 산업화를 주도하는 발전국가의 전형으로서 동남아 각국의 발전주의적 동향을 선도한다(Rodan 2001; Iwasaki 2003). 한국, 대만, 말레이시아, 중국의 경우처럼 일본모델에 대한 관심이 각별한 싱가포르의 정치안정과 경제발전을 위한 발전주의적 준권위주의의 제도화에 성공한다(Vogel 2001). 따라서 동남아의 경제위기 이후 그 정부능력, 국가역할, 정치체제에는 두드러진 변화가 전무하다. 따라서 싱가포르의 성공은 정치체제의 유형과 무관한 정부능력에 대한 실증이며, 경제발전과 정치발전의 단선적 인과관계에 대한 반증이다. 그러나 미래의 생존은 노동집약적 전통산업에서 기술집약적 지식산업으로의 전환을 요구하는 바, 개인의 자율성과 창의성을 제약하는 온정주의(paternalism)적 통제는 싱가포르의 세계화를 저해할 것이

다. 발전주의적 현상유지와 자유주의적 현상타파 사이에 심화되는 ‘싱가포르 딜레마’(Islam and Chowdhury 2000, 53-54)는 세계화의 진전에 따라 ‘점진적 개방’의 한계를 드러낼 것이다.

1986년 사회주의 계획경제의 ‘혁신’(Doi Moi)에서 2001년 ‘사회주의 시장경제’의 선언까지 베트남의 경제개혁은 일부 공업제품에 대한 제한적 상품화를 지나 자본, 재산, 노동, 기술, 용역 등 모든 생산요소의 상품화를 지향한다(郭大洛 2004). 공유부문, 사유부문, 혼합부문, 외자부문 등 소유제도의 다양화를 수반하는 시장경제의 발전은 ‘시장형성’에서 ‘시장순응’으로 국가역할의 전환을 요구한다. 계획경제의 구조적 유산과 시장경제의 역동적 요구가 상충하는 베트남의 ‘사회주의 시장경제’에서 국가의 발전주의적 역할이 부각된다. 그러나 경제발전에 따라 국가의 역할은 점차 거시적 조절로 전환되고, 정치안정의 확보, 시장실패의 보완, 발전목표의 설정, 경제제도의 구축, 사회정의의 실현 등으로 제한되어야 할 것이다(丁文恩 2004). 따라서 베트남형 발전국가의 위상은 국내시장과 해외시장의 확대에 따라 지극히 유동적이다. ‘사회주의 시장경제’에 대한 동아시아 위기의 교훈은 ‘경제건설형’에서 ‘공공봉사형’으로 국가역할의 전환이 요청된다는 것이다(遲福林 2004).

### 3. 정치체제: 권위주의와 민주주의

위기의 충격은 직접적이든 간접적이든, 급진적이든 점진적이든, 동남아 각국에 대하여 정치체제에 관한 역사적 선택을 요구한다. 경제적 위기의 극복을 위한 정치적 대안은 각국의 역사적 배경과 현실적 조건에 따라 권위주의적 현상유지와 민주주의적 현상타파 사이의 다양한 선택으로 귀결된다. 권위주의나 민주주의가 반드시 정치안정이나 경제발전을 보장하는 것은 아니다. 그러나 정치적 선택의 현실적 결과와 무관하게 정치변동의 역동적 과정에서 일정한 객관적 조건은 일정한 주체적 선택

의 합리성을 부각한다. 탈냉전의 새로운 지정학적 조건은 안보국가의 정당성에 대한 도전이며, 세계화의 새로운 지정학적 조건은 발전국가의 효율성에 대한 도전이다(Berger 2004). 그러므로 안보국가와 발전국가를 매개하는 권위주의적 정치체제는 새로운 역사적 전환에 직면하는 것이다.

정치체제의 ‘수동적 개혁’에 직면하는 인도네시아, 태국, 말레이시아 등의 경우 위기의 충격은 체제의 재편, 개혁, 균열을 가속한다. 1990년대에 이르러 ‘관료주의적 권위주의’에서 ‘가산주의적 권위주의’로 전락하는 인도네시아의 정치체제는 1998년 수하르토의 퇴진에 따라 다시 자유주의적 민주주의로 전환된다. 1999년 이후 4차에 걸친 헌법개정을 통하여 행정부에 대한 입법부의 견제가 강화되는 바, 대통령의 임기가 제한되고 입법에 관한 의회의 권한이 강화되며 전쟁과 군부에 관한 대통령의 권한이 축소되지만, 다시 대통령 직선제도가 도입됨으로써 의회에 대한 대통령의 위상이 일정하게 회복된다. 정당, 선거, 사법, 인권, 군부, 행정 등 주요한 부문의 개혁과제가 제기된다. 그러나 수구세력의 저항과 개혁세력의 무능으로 인하여 획기적인 정치개혁과 경제회복에 실패하는 민주주의적 ‘연성국가’에 대한 반작용으로서 권위주의적 ‘강성국가’에 대한 퇴행적 정치의식이 확산되는 상황에서 2004년 대통령선거는 정치발전의 결정적 계기로 주목된다(Crouch 2003).

1992년 이후 태국의 민주주의는 원심적 다당체제, 구조적 정치부패, 정략적 정부교체 등 각종 부정적 양상을 드러낸다. 보수적 이권추구세력에 포획되는 정부는 정치개혁과 경제개혁의 과제를 유기하는 바, 1997년의 위기는 헌법개정의 효과적 계기를 제공한다. 새로운 ‘민중헌법’은 정당제도, 선거제도, 의회제도, 정부교체, 정치부패, 관료기구, 시민사회 등 민주주의적 정치개혁을 촉진하며, 당면한 경제위기는 금융제도, 국영기업, 기업제도, 시장제도 등 자유주의적 경제개혁을 추동함으로써 위기극복에 기여한다. 그러나 그 부정적 파급효과에 대응하여 보수적 정치세력과 급진적 사회세력의 민족주의적 연대가 강화된다. 그 결과 2001년 이후 탁싌(Thaksin) 정부는 정치적 안정성과 정책적 효율성의 상당한 성과

에도 불구하고 ‘참여민주주의’를 표방하고 싱가포르형 정치체제를 예찬함으로써 일당독재의 위험과 정실주의의 병폐에 대한 우려가 심화되고, ‘준민주주의’, ‘의사민주주의’, ‘민주적 권위주의’ 등 권위주의적 퇴행에 대한 비판이 제기된다(Case 2002, 193-97).

말레이계, 중국계, 인도계의 민족적 연합주의에 기초하는 말레이시아의 민주주의는 1980년대 이후 마하티르의 권위주의적 성향이 강화됨에 따라 ‘강압적 연합주의’에 기초한 ‘준민주주의’로 이행한다(Mauzy 1993). 1970년대 이후 신경제정책(NEP)에 따라 급속하게 축적되는 국가자본은 자유화, 탈규제, 민영화 등 ‘워싱턴 컨센서스’를 수용하는 1990년대의 자유주의적 경제개혁에 따라 말레이계의 민족자본으로 재편된다. 그에 따라 구축되는 정경유착의 제도적 부패구조는 마하티르의 개인적 권력기반을 강화한다. 그러한 상황에서 1997년 경제위기에 대한 대응전략을 둘러싼 국제주의적 대안과 민족주의적 대안 사이 정책갈등이 마하티르와 안와르의 권력투쟁으로 전화함에 따라 ‘준민주주의’ 정치체제의 균열이 심화된다. 그러나 비교적 안정적인 위기국면에서 마하티르의 압도적 후견자원이 통합말레이민족기구(UUMNO)의 지속적 패권과 마하티르의 일방적 승리를 담보함에 따라 ‘준민주주의’의 민주화를 향한 말레이시아의 정치변동은 정체된다(Case 2002, 131-37).

그와 같은 ‘수동적 개혁’의 상대적 역동성과는 대조적으로 필리핀, 싱가포르, 베트남 등 ‘능동적 개혁’의 경우 정치체제의 기본적 정체성(停滯性)이 주목된다. 필리핀의 경우 1986년 ‘가산주의적 권위주의’의 민주화 이후에도 ‘과두적 민주주의’에 대한 비판이 지속적으로 제기된다. 1990년대 라모스(Ramos)의 자유주의적 경제개혁도 과두적 지배세력의 해체와 지속적 정치안정의 확보에 실패함에 따라 다시 헌법개정에 대한 사회적 요구가 강화된다. 회교세력의 급진화 등 지역갈등에 대한 대안으로서 연방제도가 제기되고, 권력분립의 경직화 등 입법부진에 대한 대안으로서 내각책임제가 제출된다. 그러나 원심적 다당제도로 인한 정당의 이합집산과 유동적 정부교체로 인한 행정의 동맥경색이 우려되는 현실

에서 구심적 정당제도와 직업적 관료제도의 정착이 전제되지 않는 경우 내각책임제는 정부능력의 약화와 과두체제의 현상유지에 기여한다는 반론도 강력하다(David 2004).

말레이시아의 ‘준민주주의’에 비하여 싱가포르는 그 정치이념, 권력 구조, 정당제도, 선거제도, 사회통제, 경제구조 등의 국가주의적 성향에 있어서 ‘준권위주의’ 또는 ‘연성적(soft) 권위주의’로 분류된다. 지역적 경제위기의 충격은 싱가포르에 경제적 세계화의 정치적 함의에 대한 일정한 성찰의 기회를 제공한다. ‘아시아적’ 공생주의(communitarianism)는 ‘포위된’ 도시국가 싱가포르의 정치안정과 경제발전에 기여한다(Chua 1995). 그러나 ‘근대화’에 따른 사회변동은 개인주의의 부상을 초래하고, ‘세계화’에 따른 문화변동은 개인주의의 확산을 추동한다. 산업화에 기여하는 국가의 집단적 규율과 질서는 정보화가 요구하는 사회의 개인적 자율성과 창의성을 제약한다. 따라서 미래의 생존과 발전은 ‘준권위주의’ 정치체제의 대안으로 제시되고 있는 ‘점진적 개방’을 넘어 장기적으로 국가조합주의적 통제구조의 근본적 혁파를 요구한다(Case 2002, 95-97). ‘제3세계에서 제1세계까지’ 싱가포르 경제발전의 역동성은 그에 상응하는 정치발전의 역동성을 가동할 것이다.

그 점에 있어서 베트남의 ‘폐쇄적 권위주의’는 ‘사회주의 시장경제’의 정치적 전망을 제약한다. 경제적 전환과정에서 사회주의와 시장경제의 절충적 대안으로 부상하는 베트남의 ‘폐쇄적 권위주의’에 있어서 사회에 대한 국가의 전면적 통제는 지극히 점진적으로 선택적 통제로 이행한다(Kerkvliet 1995). 그러나 중국에 비하여 현저하게 지연되는 베트남의 경제적 전환으로 인하여 사회구조의 분화와 정치체제의 완화가 심각하게 정체되며, 다양한 사회적 요구의 적체에 따라 장기적으로 안정적 정치발전의 전망이 약화된다. 따라서 중국과 같은 새로운 ‘사상해방’이 시급한바, “사회주의가 새로운 과학기술혁명과 다양한 사상문화의 엄중한 도전에 직면한 새로운 역사적 조건에서 개혁이 없는 출구는 없다. 인간 중심적 개혁시각에 입각하여 경제체제뿐만 아니라 정치체제, 사회체제,

문화체제의 구조적 개혁이 지속적으로 추진되어야 한다”(蔣萊 2004). 세계화의 도전은 시장경제의 지속적 발전을 위하여 ‘폐쇄적 권위주의’의 지속적 개방을 요구하는 것이다(Jönsson 2002).

#### IV. 위기의 대안: 자율적 전환

동남아의 경제위기는 동북아를 포함한 동아시아 전역에 심대한 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 충격을 제공한다. ‘기적’이 위기로 반전하는 새로운 역사적 도전은 동아시아 각국에 있어서 대내적으로 산업화 중심의 ‘근대화’와 대외적으로 개방화 중심의 세계화에 대한 다각적 성찰의 계기를 제공하는 바, 대내적으로는 ‘성찰적 근대화’ 즉 ‘현대화’의 과제가 제기되고, 대외적으로는 ‘관리적 세계화’ 즉 지역화의 과제가 제기되는 것이다. 그 점에 있어서 직접적 위기를 모면한 중국의 전략적 선택이 오히려 위기의 교훈을 가장 체계적으로 반영하는 현상은 지극히 역설적이다(中國現代化戰略研究課題組 2003). 예컨대 대내적으로 기업구조의 조정과 시장제도의 확충을 재촉하고, 대외적으로 WTO 가입과 동남아에 대한 자유무역협정을 서두르는 중국의 전략적 선택은 세계화에 대한 개방적 시각과 지역화를 그에 대한 ‘걸림돌’이 아니라 ‘디딤돌’로 파악하는 적극적 시각을 대표한다.

그러한 접근에 있어서 대내적으로 산업화의 역사적 시차성과 정보화의 현실적 동시성이 중첩하는 중층적 과제는 ‘근대화’를 넘어 ‘현대화’로 집약되고, 대외적으로 시장화의 역사적 시차성과 세계화의 현실적 동시성이 중첩하는 복합적 과제는 국가형성을 넘어 지역통합으로 요약된다. 세계화는 창조적 기회와 파괴적 위협을 동시에 수반하는 ‘양날의 칼’이다. 지역화는 소극적으로는 세계화에 수반하는 각종 위협에 공동으로 대처하기 위한 경제적 집단안보 전략이며, 적극적으로는 세계화가 제공하

는 각종 기회에 공동으로 접근하기 위한 경제적 집단학습 전략이다. 냉전종식으로 인한 지정학적 조건의 변화와 정보혁명으로 인한 지정학적 조건의 변화가 초래하는 ‘세계화의 제1차 위기’에 대한 동아시아의 역사적 경험은 세계화에 대한 효과적 대응으로서 그에 대한 폐쇄적 거부나 방임적 수용을 허용하지 않는 바, 세계화에 효과적으로 대응하기 위한 자율적 전환이 요청된다.

### 1. 현대화: ‘지속가능한 발전’

동아시아 각국에 있어서 산업화에 주력하는 ‘근대화’의 지역적 시차성에도 불구하고 세계화에 대응하는 ‘현대화’의 동시성은 장기적으로 빈부격차와 환경오염 등 산업화의 함정을 효과적으로 극복할 수 있는 경제적으로나 생태적으로 ‘지속가능한 발전’ 이외에도 세계화의 위기를 역동적으로 타개할 수 있는 사회적으로나 정치적으로 ‘지속가능한 발전’을 요구한다(Islam and Chowdhury 2000, 208-32; Chai-Anan 2002; 中國現代化戰略研究課題組 2003). ‘수동적 개혁’이든 ‘능동적 개혁’이든 동남아 각국은 경제우기를 계기로 다양한 정도와 속도의 개혁에 착수하는 한편, 세계화의 도정에 잠복하는 각종 위기에 효과적으로 대응할 수 있는 미래의 ‘지속가능한 발전’을 위한 전략적 전망을 모색한다. 그 점에 있어서 파격적 ‘기적’과 파국적 위기에 대한 동남아 각국의 실천적 경험은 역설적으로 동남아의 역동적 미래를 위한 ‘은폐된 축복’의 측면도 함축하는 것으로 평가된다.

인도네시아의 경우 수하르토(Soeharto) 이후 하비비(Habibie), 와히드(Wahid), 메가와티(Megawati) 등 일련의 탈권위주의적 정부가 모두 미래의 ‘지속가능한 발전’을 위한 전략을 ‘현대화’로 기획한다. 한 경제장관에 의하면 동남아의 지정학적 조건이 전면적으로 재편되는 경제위기 이후 인도네시아의 과제는 단기적인 경제의 회복에 그치지 않으며, 미래의

‘지속가능한 발전’을 위한 장기적인 기반의 구축이다. 따라서 정치, 경제, 행정, 사법 등 4대 부문은 동시적이고 전면적이며 심층적인 개혁이 요구되는 바, 정치의 다원화 및 민주화, 경제의 시장화 및 자유화, 행정의 분권화 및 효율화, 사법의 자율화 및 제도화 등이 그러한 총체적 개혁의 기본적 목표로 설정된다(Dorodja 2002). 경제적 위기와 회복을 통하여 인도네시아의 ‘지속가능한 발전’을 위한 경제적 ‘현대화’의 전망은 궁극적으로 정치적 ‘현대화’의 진전에 의존한다는 실천적 교훈에 대한 성찰이 심화되는 것이다.

태국의 경우 경제위기 직후의 총리 추언에 의하면, 경제적 세계화의 급속한 진전에도 불구하고 세계적 표준에 상응하는 정치체제, 사법제도, 거시경제, 금융제도, 기업경영의 ‘현대화’는 지극히 부진하다(Chuan 1998). 금융개방에 따른 외국자본의 대량유입이 초래한 경제의 일시적 성공은 공공행정과 기업경영에 내재하는 효율성, 투명성, 책임성의 결핍을 은폐한다. 따라서 위기 직후 IMF 조건에 따라 정부재정긴축과 기업구조조정 등 각종 (신)자유주의적 경제개혁이 단행된다. 정치적으로도 투명성, 책임성, 참여성의 증진을 통한 ‘선정’은 당면한 경제의 회복과 미래의 ‘지속가능한 발전’에 필수적인 것으로 인식된다. 위기의 교훈은 세계화의 새로운 국제환경에 대응하는 ‘새로운 발전모델’을 요구하는 바 (Mukdawan 2003), 후임 총리 탁싰에 따르면 “위기의 폐허에서 부활한 태국은 이제 보다 지속가능한 방법으로 세계화와 자유화의 혜택을 향유하고자 한다”(Thaksin 2002).

말레이시아의 경우 ‘현대화’의 과제는 민주주의와 시장경제로 집약된다. 마하티르에 의하면 “민주주의는 사회와 국가의 관리에 있어서 가장 공정하고 생산적이며 문명적인 체제”이며, “사회적 양심에 인도되는 시장경제는 경제적 재화와 용역의 생산에 있어서 가장 공정하고 생산적인 체제”이다. 따라서 경제와 사회는 모든 부정적 요소의 철저한 개혁을 통하여 부단히 ‘재구성’되고 ‘재발명’되어야 한다. 정실주의와 부정부패의 척결, 정부능력과 국민의식의 제고, 투명성과 책임성의 강화가 진보적

개혁의 중요한 과제이다(Mahathir 1999). 그러나 정치안정, 사회질서, 경제발전을 저해하지 않는 점진적 민주화가 요구된다. 문제의 요체는 자유와 민주 자체가 아니라 각국의 능력과 필요에 상응하는 ‘선정’이다. 가족, 규율, 조화, 합의, 저축, 절약, 근면, 교육, 희생 등 과거의 긍정적 가치는 미래에도 유효하다. 시장의 ‘보이지 않는 손’은 중앙은행, 감독기구, 민주정부 등 ‘보이는 손’의 도움을 통하여 그 효율성이 최대화된다고<sup>3)</sup> 따라서 국제금융질서의 개혁이 부진하더라도 “강점의 강화와 약점의 약화”를 위한 지속적 내부개혁이 긴급하다(Mahathir 2003).

싱가포르의 리콴유에 있어서 동아시아의 위기는 세계금융체제의 결합이 전면적으로 노정된 최초의 사태로서, 정실주의, 정경유착, 정치부패가 만연하는 금융제도의 부실과 규제제도의 미비에도 불구하고 성급한 자본시장 개방과 왜곡된 환율정책 유지에 따른 해외단기자본의 과잉투자에 기인한다. 따라서 그것은 은행부실채권, 파산관계법령, 금융감독제도 등 경제개혁의 계기를 제공하는 ‘이중적 축복’이다(Lee 2000). 따라서 IMF ‘제국주의’에 대한 사후비판보다 훨씬 중요한 것은 IMF 구제금융에 대한 사전예방이며, 동아시아의 신속한 경제회복은 노동, 교육, 저축, 투자 등 동아시아의 일정한 성장동력을 입증한다. 문화는 영구불변의 정태적 현상이 아니라 경제발전 및 사회변동과 더불어 변화하는 역동적 현상이다. 그러나 미국문화의 경쟁지향적 개인주의와 동양문화의 평등지향적 공생주의의 근본적 차별성은 중요하며, 경쟁과 형평의 적절한 균형이 요구된다(Lee 2004).

에스트라다 정부에 있어서 필리핀의 경우 위기의 비교적 경미한 영향은 경제발전의 후진성이라는 구조적 조건 이외에도 경제개혁의 자발성이라는 정책적 조건에서 기인한다. 따라서 미래를 위한 ‘지도철학’은 “자유화, 탈규제, 민영화를 통한 시장지향적 접근”이고, ‘행동지침’은 “세

---

3) 마하티르는 말레이시아의 ‘자본통제’는 모든 국가와 모든 경우에 모두 유효한 위기관리의 대책은 아니며, 특수한 경우 이외에는 파국적 결과를 초래할 수도 있음을 경고한다(Mahathir 1999).

계획에 대응하는 현대화를 통한 예방적 개혁”이며, 정책과제는 경제적으로 전통농업부문, 사회간접자본, 첨단정보기술의 진흥, 정치적으로 민주성, 개방성, 투명성, 책임성의 증진을 통한 국가의 ‘현대화’이다(Estrada 1999). 한 외무장관에 의하면, 세계화와 지역화는 “기업의 회계, 공개, 파산, 경영에 관한 국제적 표준의 수용”을 통하여 투명성과 책임성을 강화하는 ‘선정’을 요구한다(Siazon 2000). 아로요 정부의 시각에 있어서 선진국과 개도국에 대한 세계화의 혜택은 불균등하고 불확실한바, 필리핀과 같은 민주국가에서 세계화에 대응하는 ‘지속가능한 발전’을 위한 정치개혁과 경제개혁에 대한 사회적 합의와 지지를 위해서는 빈곤계층에 대한 실질적 지원이 절실하다(Arroyo 2003).

베트남은 “산업화와 현대화의 가속화”를 세계화에 대응하는 국가목표로 설정한다(Nong 2004). 동아시아의 경제위기는 경쟁력이 결여된 개도국의 주변화를 위협하는 세계화의 도전을 실증한다. 상호의존이 심화되는 세계에서 베트남은 동아시아의 일원으로서 경제성장의 둔화를 경험한 바 있다. 경제위기는 동아시아 경제체제의 구조적 결함을 실증한다(Vu 2000). 그러한 위기의 교훈을 반영하는 베트남의 새로운 사회경제개발전략(2001-2010)은 “지속가능한 방식의 가속적 경제성장”을 ‘현대화’의 전략으로 선택함으로써 경제성장, 사회정의, 환경보호 등의 조화를 추구한다(Phan 2001). 경제, 사회, 국가의 ‘심층적, 거시적, 통합적’ 개혁이 지속될 것이며, 국가기구 특히 행정체제의 개혁은 효율성, 민주성, 투명성의 강화에 집중될 것이다. 대내적 ‘혁신’(renovation)과 대외적 ‘통합’(integration)은 ‘현대화’의 핵심으로서 자본, 재산, 노동, 용역, 기술 등의 전면적 시장화와 자유화가 촉진되고, 국제적 표준에 접근하는 사법개혁과 행정개혁이 가속될 것이다(Nguyen 2004).

## 2. 지역화: '개방적 지역주의'

탈냉전 이후 세계화의 초기단계에서 발생하는 동남아의 경제위기는 세계화에 대응하는 효과적 전략은 '폐쇄적' 대안(Bello 2003)이나<sup>4)</sup> '방임적' 대안이 아니라 각국의 구체적 조건에 따라 세계화의 범위와 속도를 주체적으로 조절하는 '관리적' 대안이다(Haass and Litan 1998; Islam and Chowdhury 2000). '개방적 지역주의'는 바로 지역적 공공재를 이용하여 세계화에 대응하기 위한 '관리적' 대안이다. 세계화에 대응하는 대외적 전략으로서 동남아의 지역화는 1980년대 종반 냉전종식과 더불어 안보 협력 중심적 접근에서 '경제협력' 중심적 접근으로 전환되고, 1990년대 종반 경제위기를 계기로 '경제통합' 중심적 접근으로 진전되는 한편 지역화의 외연이 동북아를 포함한 동아시아로 확장된다(Palmujoki 2001). 지역화의 외연을 인도 등 남아시아를 포함한 아시아 전역으로 확장하는 태국의 구상에도 불구하고 아직 동아시아 중심적 구상에 대한 지지가 압도적이다(Kavi 2004).

세계화에 대응하는 지역화에 관한 총론적 유사성에도 불구하고 동남아 각국의 각론적 차별성은 다양하다. 일반적으로 산업화의 선발국가(시장경제)와 후발국가(전환경제)의 격차에 따른 차별성이 부각되며, 전자의 경우에도 경제위기의 수준에 따른 차별성이 주목된다. 선발국가의 일원으로서 위기의 경제적 효과가 가장 파괴적인 인도네시아의 경우 한 경제장관에 의하면, "세계화에 대한 가치판단은 더 이상 타당하지 않다. 그것은 이미 주관적 평가와 무관한 21세기의 객관적 현실이다. 우리는 그에 적응하여 전진하거나 그렇지 않으면 전략할 위험을 감수해야 한다"(Dorodja 2002). 따라서 AFTA, APEC, WTO 등의 규범과 규칙이 관철되는 새로운 세계에서 경쟁력의 강화가 유일한 대안인 것이다. 그러나 현실적으로 인도네시아는 동남아의 경제통합이나 동아시아의 경제협력

---

4) 세계화에 대한 전략적 대안으로서 동아시아의 폐쇄적 지역주의를 지지하는 대표적 시각에 의하면, 지역적 자급자족을 위한 지역적 국제분업구조와 지역적 수입대체정책이 필수적이다(Bello 2003).

에 있어서 싱가포르, 말레이시아, 태국 등에 비하여 상대적으로 신중하게 접근한다(Kavi 2004).

태국의 시각에 있어서 동남아 경제위기의 연쇄적 파급효과는 지역적 상호의존을 실증하는 바, 범아시아 차원의 지역적 상호협력이 긴급하다. 국가적 자율성과 지역적 연대성의 조화는 범아시아 지역경제의 ‘재발명’과 ‘재구축’을 위한 필수적 조건인 것이다(Thaksin 2003). 따라서 ‘서방정책’(Look West)에 따라 인도 등 남아시아까지 포함하는 탁싌 정부의 아시아협력대화(Asia Cooperation Dialogue: ACD) 구상은 아시아의 동부에서 서부까지 22개국을 포괄하는 지역협력의 새로운 패러다임을 제시한다. 거시적으로 중국과 인도의 세력균형을 추구하는 ACD 구상은 동남아와 동북아의 지역통합을 추구하는 동아시아공동체(East Asian Community: EAC) 구상에 비하여 구심력이 현저하게 약화된다. EAC 경우조차도 중국과 일본의 경쟁적 주도, 말레이시아와 싱가포르의 적극적 지지, 인도네시아와 베트남의 소극적 입장 등이 대조적인 상황에서 ACD의 단기적 전망은 회의적이다.

말레이시아는 동남아의 경제통합은 그 ‘규모의 경제’로 인하여 중국에 대한 동남아의 경쟁력을 제고함으로써 외국자본의 투자유인을 강화할 것으로 판단한다. 그러나 동남아와 중국의 상호관계는 경쟁과 의존의 양면성을 내포하므로 중국의 부상은 동남아에 대하여 ‘도전’이며 ‘기회’이다. 동아시아의 평화와 발전을 위하여 일본과 한국을 이용하여 중국을 견제하는 한편 미국과 유럽에 대한 경쟁을 위하여 중국을 이용하기 위하여 동남아와 동북아를 포괄하는 동아시아의 광역적 협력이 긴급하다. 그러나 ‘동방정책’(Look East)의 연장으로서 EAC에 적극적인 말레이시아의 시각에서도 현실적으로 동아시아의 지역주의는 유럽에 비하여 느슨할 수밖에 없다. 21세기는 ‘아시아의 세기’가 아니라 세계화로 인한 ‘지구촌의 세기’로서 동아시아의 고립은 그 지속적 발전을 저해한다. 따라서 동아시아의 지역주의는 미국의 패권주의와 대조되는 다원적 ‘국제주의’이다(Mahathir 2003).

싱가포르의 시각에서도 경제위기 이후 중국에 대한 경쟁력의 약화에 대처하기 위한 동남아의 시장통합은 필수적이다. 그러나 중국의 부상에 대한 균형자로서 미국의 역할도 중요하므로 동남아는 ‘개방적 지역주의’를 추구해야 한다(Lee 2000). 동남아의 파국적 경제위기는 상품과 용역에 대한 역내무역의 자유화와 전문화를 통한 가속적 경제통합을 요구한다. 그러나 역외무역의 적극적 진흥도 필요한바, 동남아의 ‘개방적 지역주의’에 있어서 중국과의 자유무역협정 추진은 획기적 진전이다. 중국의 부상이 제공하는 ‘도전’과 ‘기회’에 적극적으로 대응하는 한편, 미주와 유럽의 지역주의에 효과적으로 대처하기 위한 동남아와 동북아의 광역적 지역협력은 지극히 타당하고도 필요한 것이다. 그러므로 급변하는 동아시아의 지경학적 조건에 부응하기 위한 EAC 구상의 실현을 위해서 지역협력의 근본적 성격과 현실적 방향에 관한 동아시아 공동의 전망이 요구된다(Goh 2002).

그와 유사한 필리핀의 시각에 있어서 “경제적으로는 이미 세계에서 가장 통합된 지역”으로서 동아시아의 경제회복은 각개약진이 아니라 공동대응을 요구한다(Siazon 2000). 중국은 단기적으로 동남아의 상품에 대한 막강한 경쟁자이지만, 장기적으로 동남아의 상품과 용역에 대한 거대한 수요자이다. 동남아와 중국의 자유무역은 동남아시아 시장의 효율성과 경쟁력을 제고할 것이다. 따라서 지역적 자유무역은 ‘개방적 지역주의’의 핵심적 고리로서 WTO와 같은 지구적 다자주의를 보완하고 강화할 것이다(Arroyo 2002). 동아시아 지역주의의 핵심적 과제는 무역투자, 금융통화, 동력자원, 생태환경 등 기능적 협력을 평화와 안보 등 정치적 협력과 연계하는 것이다(Arroyo 2003). 경제위기의 교훈은 세계화의 도전은 지역 협력을 통해서만 극복될 수 있음을 시사한다. 동남아에 대한 일본과 중국의 지원은 위기의 극복에 기여하고, ‘ASEAN+3’은 위기의 와중에서 탄생한다. 따라서 동아시아에 있어서 지역적 연대 이외의 대안은 지구적 경쟁으로부터의 탈락일 뿐이다(Ramos 2004).

베트남은 동남아의 경제위기가 지역협력의 시급성을 실증하는 것으

로 파악한다. 동아시아의 ‘개방적 지역주의’는 각국의 ‘현대화’를 위한 내부자원과 외부자원의 동원에 있어서 가장 효과적인 전략이다. 상호의존이 급속하게 심화됨에 따라 동아시아의 경제회복은 역내협력과 역외협력의 확대를 요구한다. 역내협력을 강조하는 것이 역외협력을 배제하는 것은 아니며, 세계화의 동향, 기회, 도전에 대한 객관적 인식을 바탕으로 WTO 등 다자기구에 대한 적극적 참여가 요구된다(Pham 2002). 동아시아의 심화되는 경제적 상호의존은 평화적 갈등해결을 촉진할 것이다(Phan 2001). 베트남은 세계경제에 적극적으로 참여하여 발전의 기회를 포착할 것이며, 현재의 일부 보호정책은 잠정적이며 선택적인 조치에 불과하다. AFTA에 따른 비관세 보호정책의 관세화, WTO 가입을 위한 시도, 대미무역협정의 체결 등 각종 다자협정과 양자협정은 지역적 차원의 ‘통합’과 동시에 지구적 차원의 ‘통합’을 지향하는 베트남의 ‘개방적 지역주의’를 실증하는 것이다(Nguyen 2004).

## V. 결론

1990년대 중반 동남아 경제위기의 원인은 일차적으로 정부능력의 문제로서 그 대안이 ‘악정’에서 ‘선정’까지 지극히 다양하고, 이차적으로 국가역할의 문제로서 그 대안이 발전주의적 개입에서 자유주의적 규제까지 대단히 다양하며, 궁극적으로 정치체제의 문제로서 그 대안이 폐쇄적 권위주의에서 개방적 민주주의까지 상당히 다양하다. 냉전종식에 따라 안보국가의 정당성이 약화되고 정보혁명에 따라 발전국가의 효율성이 약화되는 세계화의 가속적 전개과정은 동남아의 ‘근대화’를 주도하는 권위주의적 발전국가의 자유주의적 규제국가로의 전환을 요구한다. 그러나 현상유지와 현상타파 사이 지연되는 전환은 정부능력의 약화, 국가역할의 혼선, 정치체제의 균열을 촉진하며, 그에 따른 파국적 경제위기는

타율적 정치변동으로 귀결된다. 정부능력, 국가역할, 정치체제 등에 대한 ‘수동적 개혁’과 ‘능동적 개혁’의 다양한 차별성은 ‘세계화의 제1차 위기’에 대한 대응에 있어서 대내적으로 자유주의적이고 대외적으로 국제주의적인 전략의 기본적 유사성에 압도된다.

그에 따라 위기의 발생 직후 세계화의 부정적 파급효과에 대한 반사 작용으로서 폐쇄적 민족주의와 급진적 민주주의의 지역적 확산에 대한 기대나 우려는 철저히 무산되며, 그 점에 있어서 타율적 식민화와 자율적 세계화의 역사적 차별성이 부각되는 것이다. 그러나 세계화의 역동적 전개과정에 잠재하는 다양한 위기의 함정에 대응하기 위한 정부능력의 개선, 국가역할의 조정, 정치체제의 재편은 그 ‘경로의존성’ 때문에 지나친 낙관이 허용되지 않는다. 민주주의, 준민주주의, 준권위주의, 권위주의 등 동남아의 다양한 정치체제가 모두 직접적이든 간접적이든 경제위기의 파급적 파급효과에 따른 다양한 수준의 정치변동을 경험함에도 불구하고 세계화의 객관적 요구에 대한 주체적 대응에 있어서 모든 정치체제가 여전히 다양한 한계에 직면한다. 따라서 세계화의 새로운 지형학적 조건과 지형학적 조건에 효과적으로 대응하는 새로운 전망과 전략이 요청되는 것이다.

동남아의 경제위기가 탈냉전 이후 세계화의 초기단계에서 발생하는 것이라면, 그에 대한 실천적 경험은 세계화에 대한 효과적 대응으로서 ‘폐쇄적’ 대안과 ‘방임적’ 대안의 양자택일이 아니라 각국의 구체적 조건에 따라 세계화의 범위와 속도를 주체적으로 조절하는 ‘관리적’ 대안을 지지한다. 그 점에 있어서 동남아 각국은 대내적으로 ‘지속가능한 발전’을 위한 ‘현대화’의 과제를 제기하며, 대외적으로 ‘개방적 지역주의’를 위한 지역화의 과제를 제기한다. 그러나 1980년대 이전 일본패권에 대한 우려와 1990년대 이후 중국패권에 대한 우려가 부침하는 동아시아의 지형학적 현실에 있어서 세계화의 ‘걸림돌’이 아닌 ‘디딤돌’로서 제기되는 동아시아의 지역주의는 경제적 상호의존이 정치적 상호의존으로 심화되는 ‘방류효과’(spill-over)와 정치적 상호갈등이 경제적 상호갈등으로 확대

되는 ‘역류효과’(spill-back)의 전개과정에 대한 동아시아 각국의 지혜로운  
공동관리를 요구한다.

## 참고문헌

- 김대환·조희연 편. 2003. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할전환』. 한울.
- 丁文恩. 2004. “越南的社會主義定向市場經濟.” 『轉軌通信』 第2期, 總29期.
- 蔣 萊. 2004. “評‘建設社會主義定向市場經濟’.” 『轉軌通信』 第2期, 總29期.
- 中國現代化戰略研究課題組·中國科學院中國現代化研究中心. 『中國現代化報告 2003: 現代化理論, 進程與展望』. 北京: 北京大學出版社.
- 遲福林. 2004. “中國經濟體制的轉軌: 進程, 挑戰與目標.” 『轉軌通信』 第3期, 總30期.
- 郭大洛. 2004. “越南的社會主義市場經濟改革.” 『轉軌通信』 第3期, 總30期.
- Anek Laothamas. 1992. *Business Association and the New Political Economy of Thailand*. Boulder: Westview Press.
- Arroyo, Gloria Macapagal. 2002. “Philippines: Growth Prospects and the Future of ASEAN.” *The Future of Asia 2002*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- \_\_\_\_\_. 2003. “Her Excellency Gloria Macapagal Arroyo.” *The Future of Asia 2003*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Aspinall, Edward, and Greg Fealy, eds. 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapore: ISEAS.
- Bello, Walden. 2003. *De-Globalization*. London: Zed Books.
- Beeson, Mark, ed. 2002. *Reconfiguring East Asia*. London: RoutledgeCurzon.
- Berger, Mark T. 2004. *The Battle for Asia*. London: RoutledgeCurzon.
- Bowie, Alasdair, and Danny Unger. 1997. *The Politics of Open Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Case, William. 2002. *Politics in Southeast Asia*. London: Curzon Press.
- Chai-Anan Samudavanija. 2002. *Thailand: State-Building, Democracy and Globalization*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Chua, Beng-Huat. 1995. *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. London: Routledge.
- Chuan Leekpai. 1998. “Lessons from East Asian Financial Crisis.” Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Cummings, Bruce. 1999. “The Asian Crisis, Democracy, and the End of ‘Late’

- Development.” T. J. Pempel, ed. *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Crouch, Harold. 2003. “Political Update 2002.” Edward Aspinall and Greg Fealy, eds. *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- David, Randy. 2004. “Politics of Constitutional Reform.” *Philippine Daily Inquirer*. July 3.
- Deyo, Frederic C., ed. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dorodja Kuntjoro-Jakti. 2002. “Economic Progress in a Democratic Indonesia.” *The Future of Asia 2002*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Drysdale, Peter, ed. 2000. *Reform and Recovery in East Asia*. London: Routledge.
- Estrada, Joseph. 1999. “Securing Economic Development and Stability in Asia.” *The Future of Asia 1999*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Girling, John L.S. 1981. *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies*. Singapore: ISEAS.
- Goh Chok Tong. 2002. “Deepening Regional Integration and Cooperation.” Jakarta: ASEAN Secretariat.
- Gomez, Edmund Terence, ed. 2002. *Political Business in East Asia*. London: Routledge.
- Haass, Richard N., and Robert E. Litan. 1998. “Globalization and Its Discontents.” *Foreign Affairs* 77(3).
- Hutchcroft, Paul. 1999. “Neither Dynamo Nor Domino.” T. J. Pempel, ed. *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hutchison, Jane. 2001. “Crisis and Change in the Philippines.” Gary Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. *The Political Economy of South-East Asia*. 2nd Ed. South Melbourne: Oxford University Press.
- Inada, Juichi. 2003. “Governance Factors in Indonesian Economic Development.” Yasutami Shimomura, ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Islam, Iyanatul, and Anis Chowdhury. 2000. *The Political Economy of East Asia: Post-Crisis Debates*. Oxford: Oxford University Press.
- Iwasaki, Ikuo. 2003. “State Bureaucrats, Economic Development, and Governance.” Yasutami Shimomura ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- 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.
- Johnson, Chalmers. 1999. “The developmental State: Odyssey of a Concept.” Meredith Woo-Cummings, ed. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jomo, K. S., ed. 1997. *Southeast Asia’s Misunderstood Miracle*. Boulder: Westview press.
- Jönsson, Kristina. 2002. “Globalization, Authoritarian Regimes and Political Change: Vietnam and Laos.” Catarina Kinnvall and Kristina Jönsson, eds. *Globalization and Democratization in Asia*. London: Routledge.
- Kavi Chongkittavorn. 2004. “Regional Perspective: The EAC vs the ACD.” *Nation*. July 5.
- Kerkvliet, Bebedict J. Tria, and Doug J. Porter, eds. 1995. *Vietnam’s Rural Transformation*. Boulder: Westview Press.
- Khoo Boo Teik. 2000. “Economic Nationalism and Its Discontents.” Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2001. “The State and the Market in Malaysian Political Economy.” Gary Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. *The Political Economy South-East Asia*. 2nd Ed. South Melbourne: Oxford University Press.
- Kinnvall, Catarina, and Kristina Jönsson, eds. 2002. *Globalization and Democratization in Asia*. London: Routledge.
- Komandjaja, Eva C. 2004. “Rise of PKS, PD ‘Result of More Political Awareness’.” *Jakarta Post*. April 17.
- Kuwajima, Kyoko. 2003. “Health Sector and Governance in Thailand.” Yasutami Shimomura, ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Lee Kuan Yew. 2000. “Will Asia’s Economic Miracle Return?” *The Future of Asia 2000*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- \_\_\_\_\_. 2004. “The Culture That Makes a Nation Competitive or Not.” *Straits Times*. April 22.
- Legowo, Tommy A. 2003. “Local Governance in Indonesia’s Decentralization Era.” Yasutami Shimomura, ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Lopez, Leslie. 2004. “Abdullah Gains in Corruption Fight.” *Far Eastern Economic Review*. March 4.

- Mahani Zainal Abidin. 2003. "Economic Governance in Malaysia and the Links with the Asian Crisis." Yasutami Shimomura, ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Mahathir bin Mohamad. 1999. "Asia and the Century of the World." *The Future of Asia 1999*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Genesis of a New Asia Order." *The Future of Asia 2003*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Mauzy, Diane. 1993. "Malaysia." John McGarry and Brendan O'Leary, eds. *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_ and R.S. Milne. 2002. *Singapore Under the People's Action Party*. London: Routledge.
- Mukdawan Sakboon. 2003. "Between the Lines: Dual Track or Double Standards?" *Nation*. October 4.
- Nguyen Tan Dung. 2004. "Economic Integration Tops State Agenda." *Viet Nam News*. July 8.
- Nong Duc Manh. 2004. "Fundamental Changes Towards Quality Economic Growth and the Fight Against Vice." *Nhan Dan*. January 20.
- Palmujoki, Eero. 2001. *Regionalism and Globalism in Southeast Asia*. New York: Palgrave.
- Pempel, T. J. 1999. "The Developmental State in a Changing World Economy." Meredith Woo-Cumings, ed. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_, ed. 1999. *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pham Gia Khiem. 2002. "Strengthen Cooperation, Promote Integration for the Future of a Prosperous Asia." *The Future of Asia 2002*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Phan Van Khai. 2001. "Vietnam of Renewal, Development and Active International Economic Integration." *The Future of Asia 2001*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Ramos, Fidel. 2004. "Philippines' Ex-President Ramos Urges East Asian Economic Bloc." *The Future of Asia 2004*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Robison, Richard, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, eds. 2000. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.

- \_\_\_\_\_. 2001. "Indonesia: Crisis, Oligarchy, and Reform." Gary Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. *The Political Economy South-East Asia*. 2nd Ed. South Melbourne: Oxford University Press.
- Rodan, Gary. 2001. "Singapore: Globalization and the Politics of Economic Restructuring." Gary Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. *The Political Economy South-East Asia*. 2nd Ed. South Melbourne: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, Kevin Hewison and Richard Robison, eds. 2001. *The Political Economy South-East Asia*. 2nd Ed. South Melbourne: Oxford University Press.
- Rohdewohld, Rainer. 2003. "Decentralization and the Indonesian Bureaucracy." Edward Aspinall and Greg Fealy, eds. *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Shimomura, Yasutami, ed. 2003. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Stiglitz, Joseph E., and Shahid Yusuf, eds. 2001. *Rethinking the East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University Press.
- Thaksin Shinawatra. 2002. "Asia Cooperation Dialogue: The New Asian Realism." Jakarta: ASEAN Secretariat.
- \_\_\_\_\_. 2003. "His Excellency Dr. Thaksin Shinawatra." *The Future of Asia 2003*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Tigno, Jorge V. 2003. "Economic Viability and Local Governance." Yasutami Shimomura, ed. *The Role of Governance in Asia*. Singapore: ISEAS.
- Transparency International. 2003. *Global Corruption Report*. Berlin.
- Vogel, Ezra. 2001. *Is Japan Still Number One?* Subang Jaya: Pelanduk Publications.
- Vu Khoan. 2000. "Vietnam and the Future of Asia." *The Future of Asia 2000*. Tokyo: Nikkei Net Interactive.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Woo, Wing Thye, Jeffrey Sachs and Klaus Schwab, eds. 2000. *The Asian Financial Crisis: Lessons for a Resilient Asia*. Cambridge: MIT Press.
- Woo-Cumings, Meredith, ed. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Building Institutions for Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. *World Development Indicators*. Washington D.C.: World Bank.
- World Economic Forum. 2004. *Global Competitiveness Report*. Geneva.

## ABSTRACT

---

# Economic Crisis and Political Choice in Southeast Asia: Authoritarianism and Democracy

---

**PARK Sa-Myung**

Professor,  
Department of Political Science of Kangwon National University

This study analyzes the causes and effects of the economic crisis of Southeast Asia as the 'first crisis of globalization', centering on the capacity of government, the role of state, and the structure of regime. It suggests modernization for 'sustainable development' and regionalization for 'open regionalism' as autonomous initiatives for globalization. The open economies of Southeast Asia were faced with transitional tasks such as the improvement of government capacity, the readjustment of state role and the transformation of political regime to cope with globalization. As delayed transition precipitated their breakdown, their breakthrough converged on internationalism and liberalism in contrast to the prediction on the spread of closed nationalism and radical populism. The dynamics of economic crisis and recovery implies a 'managed', neither 'closed' nor 'laissez fair', strategy as the most feasible alternative to minimize the risks and maximize the opportunities of globalization.

**Key Words :** Governance, Developmental State, Regulatory State,  
Authoritarianism, Democracy