

동남아의 후발산업화, 지구화, 그리고 선거민주주의*

김세걸 · 이동윤**

I. 문제제기

II. 후발산업화와 발전국가 모델: 정치경제적 특성과 성공의 조건들

III. 지구화와 발전국가 모델의 전환: 민주화와 자유화

IV. 동남아의 민주화와 자유화, 그리고 선거민주주의의 확대

V. 맺음말

본 연구는 그 동안 발전국가 모델을 중심으로 경제성장을 추진해 온 동남아 후발산업화 국가들이 전세계적 지구화의 확산에 직면하여 정치경제적으로 어떤 변화를 표출하고 있는가를 분석하는데 주요 목적이 있다. 특히 본 연구는 민주화와 자유화로 일컬어지는 동남아 국가들의 새로운 변화가 지구화의 영향에 기인한 결과로 인식하고, 이를 통해 나타나는 선거민주주의의 확대에 주목하여 동남아 국가들의 정치적 변화 양상을 개괄적으로 분석하였다. 연구 결과, 지구화의 영향으로 국가 주도의 경제정책이나 권위주의적 통치구조를 유지하기 어려워진 동남아 후발산업화 국가들은 국가의 지속적인 경제성장과 발전을 위해 정치적으로 새로운 변신과 전환을 추진하는 과정에서 선거민주주의를 확대하기에 이르렀다. 오늘날 동남아 국가들의 선거민주주의 확대는 동남아 정치변동의 동학을 설명하는 핵심적인 요인이자 지구화의 영향에 따른 동남아 발전국가 모델의 새로운 전환을 보여주는 가장 대표적인 현상이라고 논의할 수 있다. 현실적으로 지구화의 확산에 따른 민주화와 자유화, 그리고 이에 상응하는 발전국가 모델의 전환은 그것의 완전한 해체가 아니라 절차적 정당성과 정치권력을 획득하기 위한 정치구조의 재편을 유도하고 있는 것이다. 그러나

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단 기초학문 육성과제(KRF 072-BM3010)의 지원을 받아 작성되었음을 밝힌다.

** 김세걸, 서강대학교 동아연구소 상임연구원.
이동윤, 서강대학교 동아연구소 상임연구원.

이러한 변화와 전환이 완전한 민주주의의 정착을 보장하는 것은 아니며, 아직도 동남아 국가들에 있어서는 과거 권위주의체제 시기의 발전국가 모델로 회귀할 수 있는 가능성도 공존하고 있다. 따라서 지구화에 따른 발전국가 모델의 전환과 선거민주주의의 확대가 보다 민주적인 방향으로 정착되기 위해서는 단순한 제도적 변화나 개혁뿐만 아니라 보다 실질적인 노력이 지속되어야 할 것이다.

주제어: 동남아, 후발산업화, 지구화, 민주화, 자유화, 선거민주주의

I. 문제제기

일본의 경제성장에 뒤이어 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 이른바 ‘네 마리 용’(four dragons)의 급속한 궤적을 따라 비상하는 것으로 보였던 동남아 후발산업국들에게 1997년의 경제위기는 커다란 충격을 가져다 준 것이 사실이다. 홍콩으로부터 촉발된 금융위기는 태국으로 급속하게 확산되어 말레이시아, 인도네시아에 뒤이어 ‘한강의 기적’이라 불리는 한국에서 그 종지부를 찍게 되었다. 또한 1990년대 중반까지 이른바 ‘발전국가’(developmental state) 모델로 예시되던 동아시아 후발산업화 국가들의 급격한 경제성장과 위기는 “지구화가 발전국가를 해체하고 전복시킨다”는 주장을 바야흐로 현실화시키는 것처럼 보였다. 특히 다음과 같은 세 가지 측면에서의 변화는 설령 지구화가 후발산업화와 경제성장 전략으로서 발전국가 모델을 채택하고 있는 이들 국가들을 완전하게 해체하고 전복시키지는 않을지라도 근본적인 전환을 야기하게 될 것임을 암시하고 있다.

첫째, 지난 수십 년 동안 동남아를 포함하여 대부분의 동아시아 국가들에서 나타난 후발산업화의 성공 조건은 정치권력이 경제발전

력을 통해 자금공급원을 장악함으로써 자본에 대한 통제력을 지니고 있었고, 은행 대출에 개입하여 자금배분을 관리함으로써 투자결정에 큰 영향력을 행사하였다. 그러나 금융지구화는 이들 국가들에 있어서도 기업들로 하여금 국제금융시장을 통한 자본 조달의 길을 열었고, 그 결과 기업들의 국가에 대한 재정의존도가 대폭 줄어들게 되었으며, 또한 기업에 대한 국가의 통제수단 역시 취약해졌다. 국제적인 자본의 유입이 증가되면서 경제발전 전략에 있어서 기존의 발전국가가 지니는 국가 역할의 수정이 불가피해진 것이다.

둘째, 경제적 지구화가 진전되면서 초국가적 경제라고 지칭될만한 현상들이 확산되어 경제활동에 있어서 국민국가라는 영토적 개념이 약화되는 새로운 현상이 출현하였다. 새로운 정보·통신기술의 발달은 초국가적 기업들의 경제활동을 기존의 공간적 제약으로부터 해방시켰으며, 이들을 초국가적 경제체제 형성의 주체로 부상시켰다. 초국가적 기업들은 이른바 '전지구적 영업전략'을 통해 임금비용, 노동력의 질, 환경규제, 정부지원, 시장 전방 등에서 가장 유리한 생산업지를 공간의 구애를 거의 받지 않고 선택할 수 있게 되었다. 동남아를 비롯하여 동아시아 전역에서 초국가적 기업의 영향력은 지난 20년 동안 급속히 증대되었으며, 이러한 변화는 기존의 발전국가 모델이 추구하는 국가의 '계획합리성'에 심각한 혼돈을 야기하게 되었다. 요컨대 개별 국가들의 경제적 위상이 초국가적 기업의 지구적 생산망으로의 편입 여부에 의해 크게 좌우되는 상황이 등장함으로써 발전국가 모델의 변용이 불가피해진 것이다.

셋째, 지구화를 경제적 차원을 넘어 보다 폭넓게 정의할 때, 이것은 무엇보다도 전지구적 의사소통 및 대중교통 수단의 신속한 확산을 통해 가능해진 '원거리 행위'(action at distance)의 심화과정으로 이해할 수 있다(기든스 1997). 주지하듯이 동남아 지역에 있어서도 인터넷 및 위성 텔레비전과 같은 새로운 정보통신 수단의 확산

은 민주적 가치와 제도의 확산을 가져오는데 긍정적으로 작용하여 왔다. 필리핀, 태국, 인도네시아 등 일련의 동남아 국가들이 연속적으로 정치적 민주화에 성공한 것이나 과거 사회주의체제 국가들이 경제적 자유화를 단행하게 된 것은 민주적 가치와 제도의 지구적·지역적 확산과 무관하지 않다는 것이다. 요컨대 지구화, 즉 '원거리 행위'의 심화과정은 시민사회에서 민주주의를 지향하는 의사소통의 공간을 확장시키는데 기여하였고, 또한 지배 엘리트들의 탈권위주의화에도 긍정적으로 작용했다고 말할 수 있다.

물론 발전국가 모델의 전환을 촉구하는 압력이 지구화의 충격으로부터만 등장한 것은 아니다. 동아시아, 특히 동남아 지역에 있어서도 발전국가 모델의 작동을 가능케 했던 국가와 시민사회 사이의 독특한 관계가 역설적으로 후발산업화의 성공과 더불어 부식하기 시작했다는 점을 주목해야 할 것이다. 요컨대 발전국가 모델이 추구했던 따라잡기 식의 근대화와 후발산업화가 어느 정도 성공적으로 달성된 결과, 경제성장이라는 목표 아래 그 동안 억눌려왔던 시민사회의 다양한 욕구들이 정치적으로 분출되기 시작한 것이다. 발전국가는 이제 더 이상 시민사회의 압력으로부터 자유롭지 않게 되었으며, 이익집단들의 정치적 침투에 의해 점차 자율성을 침식당하기 시작하였다. 특히 지속적인 경제성장과 함께 기업과 시민사회의 영향력이 증대되면서, 이들이 점차 국가의 통제와 개입에 저항하는 상황이 등장하게 되었다. 이른바 후발산업화와 경제성장을 목표로 한 동남아 국가들의 발전국가 모델은 전지구적 차원과 국내적 차원에서 동시에 정치·경제적 전환의 압력을 받게 된 것이다.

그렇다면 후발산업화와 발전국가 모델로 특징지어지는 동남아 국가들의 정치·경제체제는 전세계적 지구화의 확산을 맞아 어떤 변화가 나타나고 있는가? 특히 과거 동남아 국가들에서 후발산업화와 경제성장을 위한 최선의 전략으로서 채택되어진 발전국가 모델은

지구화 현상에 대응하여 어떤 변화를 나타내고 있는가? 지구화의 영향으로 확산되고 있는 동남아 국가들의 민주화와 자유화 물결은 정치과정에서 어떤 변화를 촉발하고 있으며, 이러한 변화의 양상은 이들 국가들의 선거과정과 연관되어 어떤 함의를 지니고 있는가? 현재 민주화와 자유화의 귀결로 표출되고 있는 동남아 국가들의 선거민주주의 확대는 지구화에 따른 발전국가 모델의 전환이 나타난 결과이자, 동시에 발전국가 모델이 재편되는 새로운 계기를 제공해주고 있다. 최근 동남아 국가들의 민주화와 자유화, 그리고 선거민주주의의 확대는 지구화의 확산에 따른 발전국가 모델의 위기 및 재편과정과 함께 논의될 때 그 국내외적 맥락과 정치경제적 함의가 보다 명확히 밝혀질 수 있다는 것이다.

이에 따라 본 연구는 후발산업화에 따른 경제성장과 발전국가 모델을 표방하는 동남아 국가들의 정치경제적 변화와 전환을 선거민주주의의 확대 현상을 통하여 살펴보고자 한다. 우선 본 연구는 후발산업화와 경제성장을 추구하는 발전국가 모델을 정치권력과 사회구조의 불균등한 발전에서 등장한 근대 자본주의국가의 한 유형으로 파악하고, 그 정치경제적 특성과 성공의 조건들을 논의할 것이다. 또한 본 연구는 지구화 현상의 확산을 맞아 이들 국가들이 어떻게 대응하고 전환되고 있으며, 이것은 이들 국가들의 정치경제적 전환 및 재편과 어떤 상관관계에 놓여 있는가를 논의할 것이다. 그리고 마지막으로 본 연구는 지구화의 영향으로 정치경제적 전환과 재편이 나타나고 있는 가운데 동남아 국가들의 민주화·자유화 확산과 선거민주주의 확대가 정치경제적으로 어떤 함의를 내포하고 있는가를 포괄적으로 비교분석할 것이다.

II. 후발산업화와 발전국가 모델: 정치경제적 특성과 성공의 조건들

1982년 찰머스 존슨(Johnson 1982)이 일본을 '발전국가'(developmental state)로 지칭한 이래 이 개념은 한국, 홍콩, 대만 등 동북아 국가들은 물론 싱가포르와 태국, 말레이시아 등 동남아 국가들의 후발산업화와 경제성장을 설명하는 주요한 키워드로 자리 잡게 되었다. 이 개념이 처음 등장할 때만 하더라도 국가 관료의 계획합리성이 발전국가의 핵심으로 이해되었지만, 동남아를 비롯한 동아시아 여러 국가들의 사례분석에 이 개념이 적용되면서 그 외연이 크게 확장되었다. 사실 일본을 통한 발전국가 개념에서는 사기업의 활동을 조정하기 위한 관료기구의 역할이 강조되었지만, 그 이후 출현한 한국, 대만, 그리고 동남아 후발산업국들의 발전국가 개념에서는 관료기구뿐만 아니라 국가의 물리적 강제력과 억압 역시 경제활동의 조정과 노동제급의 훈육에 있어 중요한 역할을 담당하였기 때문이다.

발전국가 개념을 동아시아 지역의 고도 경제성장 국가들로 확장시켜 적용한 기존 연구들은 이 지역의 발전국가 모델을 구성하는 요인들로 다음과 같은 것들에 주목하고 있다. 즉, 정부-은행-기업 간의 긴밀한 관계, 전략산업에 대한 우선적 투자 및 국가의 후원과 규율 및 지도, 보조금 지급을 축으로 한 산업정책, 기업의 부채에 대한 정부 보증, 제한된 시장경쟁과 독과점적 시장구조, 국가주도형 수출지향 공업화 전략, 강한 규제와 정부 간섭, 유교문화와 공동체주의, 저소비와 고저축, 개발독재형 권위주의체제 등이 바로 그것이다(Amsden 1989; Evans 1995; 구종서 1996; 이병천 1998; 박은홍 2000; 윤상우 2003). 이러한 요인들의 배치와 결합은 각 국가들마다 조금씩 차이를 나타내고 있지만, 그럼에도 불구하고 이들 요인들로 구성된 동아시아식 발전국가는 영미식의 자유주의적 '규제국가'(regulatory state) 또는 유럽 대륙식의 케인즈주의적 '복지국가'(welfare state)와

구별되는 독특한 국가 형태로 이해되고 있다.

그렇다면 기존의 국가 유형과 구별되는 발전국가의 특수한 자질은 무엇인가? 주지하듯이 경제발전에 대한 강조는 발전국가에만 국한된 문제는 아니다. 경제발전과 성장은 사실상 모든 근대 국가들의 공통적인 목표였다. 케인즈주의적 복지국가는 완전고용을 달성하고 유지하기 위해 지속적인 경제성장을 추구했으며, 최근의 신자유주의적 국가 역시 기업의 수익성 회복을 목표로 경제성장을 유도하는 여러 조치들을 강구하고 있다. 라틴 아메리카 국가들이 시도했던 수입대체 공업화전략 역시 경제발전을 목표로 한 것이며, 동아시아 국가들의 수출 지향적 공업화전략 역시 급속한 경제성장을 달성하기 위한 것이었다. 국가 목표로서 경제성장과 발전은 근대 국민국가의 여러 유형들에서 공통적으로 발전되는 것이며, 발전국가를 특징짓는 독특한 성격이라고 얘기할 수는 없다.

그렇다면 발전국가는 다른 근대 국민국가의 유형들에 비해 어떤 특성을 지니고 있는가? 우선 발전국가가 탄생할 수 있었던 정치적 조건으로서 국가와 시민사회의 지극히 비대칭적인 발전을 지적할 수 있다. 사회세력들로부터 일정하게 자율성을 확보한 강력한 국가 권력의 존재는 발전국가가 출현할 수 있는 정치적 필요조건이다. 즉, 발전국가는 사회세력의 저발전 상태에서 등장한다. 두 말할 나위 없이 발전국가는 대항권력을 압도해야 한다. 예컨대 과거 일본에 서와 같이 전후 노동운동의 분열과 패배, 그리고 한국이나 대만, 동남아 여러 국가들에서처럼 수십 년 동안에 걸친 노동운동에 대한 억압과 통제 등이 발전국가의 성공적 작동을 돕는 전제조건이던 것이다. 분배에 대한 노동 부문의 요구가 체계적으로 봉쇄되었을 때 발전국가의 성장 이데올로기가 사회 곳곳으로 침투할 수 있었다. 다른 한편으로 발전국가는 사회의 전통적 지배세력들에 대해서도 자율성을 획득하여야 한다. 발전국가로 지칭되는 대부분의 국가들은

성공적인 토지개혁을 경험한 바 있다. 미군정 하에서 이루어진 전후 일본의 토지개혁은 지주계급을 해체하였고, 한국과 대만에서도 내전과정을 거치면서 지주계급이 소멸하였다. 필리핀을 예외로 한다면,¹⁾ 고도 경제성장을 경험한 대부분의 동남아 국가들 역시 탈식민화 과정에서 토지개혁을 경험하였으며, 발전국가 모델을 모방한 또 다른 동남아 국가들 또한 이러한 과정을 그대로 답습하였다. 요컨대 발전국가는 사회의 대항권력 및 전통적 지배세력들로부터 독립된 강력한 국가권력을 갖고 있었기에 경제발전이라는 목표를 달성하기 위해 사회의 모든 자원을 효과적으로 동원할 수 있었던 것이다.

시민사회에 대한 국가의 우위는 발전국가 모델을 규정짓는 본질적인 특징이다. 그리고 이러한 특징이야말로 발전국가를 다른 유형의 근대 국가들로부터 구분 짓게 만드는 주요한 요소이다. 그런데 사회세력들이 미처 발달되지 않은 상황에서 시민사회에 대한 국가 권력의 우위는 종종 발전국가를 독재 권위주의체제와 결합시킨다. 그렇다고 하여 물론 모든 독재 권위주의체제가 곧바로 발전국가로 형상화되는 것은 아니다. 예컨대 국가가 특정 사회집단에 포획되어 자율성을 상실하게 된다면, 그것은 발전국가가 아니라 ‘약탈국가’(predatory state)로 전락하게 되기 때문이다.²⁾ 또한 예외적인 현상이지만, 발전국가는 종종 민주주의체제와도 결합될 수 있다. 예를 들어 전후 일본의 경우 미국에 의해 강제된 민주주의체제가 정치경

1) 필리핀에서는 국가 밖에 강하게 뿌리내린, 그리고 국가기구에 대해 강력한 통제를 행사하는 지주계급이 존재하였다. 상당한 지역적 권력을 갖는 지주계급의 정치적 후원과 중앙정부 관료의 경제적 수혜 사이에서 이루어진 호혜관계가 필리핀의 정치를 특징지었다. 이 관계는 스페인의 식민지배 기간, 미국의 식민지배 기간, 일본의 짧은 식민지배 기간, 그리고 독립 이후 마르코스(Ferdinando E. Marcos)에 의한 권위주의체제 시기에 이르기까지 거의 변하지 않고 지속되었다(Hutchcroft 1991).

2) 예컨대 에반스는 약탈국가의 전형적인 사례로 모부투(Mobutu Sese Seko) 체제 아래 자이레를, 그리고 발전국가의 예로는 일본, 한국, 대만을, 그리고 그 중간적인 사례로서 브라질과 인도를 각각 들고 있다(Evans 1995, 45-70).

제적으로 발전국가와 결합하는 모습을 띠기도 하였던 것이다.

발전국가 모델에서 시민사회에 대한 국가의 우위가 공고화된 요인으로는 사회세력의 취약함뿐만 아니라 국가의 '과대성장'에도 주목해야 한다. 발전국가의 원형으로 평가되는 근대 일본의 경험적 특징은 사회세력 내부에 대해서는 물론 서구 열강 등 국가의 외부세력에 대해서도 자신을 관철시키는 강력한 국가의 존재를 통해서도 찾아진다. 한국과 대만에서 일어난 내전은 지주계급을 소멸시켰을 뿐만 아니라 군대와 경찰 같은 거대한 국가기구가 구축되는 계기가 되기도 하였다. 동남아의 여러 국가들 역시 식민지 경험으로부터 잘 정비된 국가기구를 유산으로 받았으며,³⁾ 인도차이나 반도의 공산화 과정을 겪으면서 군대와 경찰의 급격한 증대를 경험하였다. 탈식민화 과정은 사회를 혼돈 속에 빠뜨렸지만, 국가기구를 붕괴시키지는 않았다. 이와 같이 시민사회에 비해 압도적으로 과대 성장한 국가는 동아시아 여러 국가들에서 거의 절대적인 힘을 행사하는 '국가계급'(state class)의 출현을 가능하게 만들었다. 한국에서의 박정희 정권, 대만에서의 장제스(蔣介石) 정권, 인도네시아에서의 수하르토(Suharto) 정권,⁴⁾ 태국에서의 군부 권위주의 정권,⁵⁾ 말레이시아에서

3) 말레이시아는 1826년에서 1957년까지 영국의 식민통치를, 인도네시아는 거의 350년에 달하는 네덜란드의 식민통치를, 그리고 필리핀은 스페인에 의한 장기간의 식민통치에 뒤이어 20세기 전반에 미국의 식민통치를 경험하였다(SariDesai 1997).

4) 1965년 수하르토는 수카르노(Sukarno) 정권의 친위쿠데타를 역쿠데타로 무너뜨렸다. 수하르토는 1967년 이후 권력을 획득하여 1998년 물러날 때까지 32년 동안 이른바 '신질서'(Orde Baru)체제를 유지하였다. 인도네시아의 경우 다른 발전국가들과 달리 수하르토 개인 및 친족과 측근 등을 중심으로 권력이 집중되었기 때문에 흔히 가산주의(patrimonialism) 정치체제로 불려진다(Crouch 1979; Bellin 2002).

5) 태국은 1932년 소장파 군부와 신진 관료들의 궁정쿠데타에 의해 절대군주제가 무너지고 입헌군주제가 채택되었지만, 이후 반세기 이상 군부 권위주의체제가 유지되었다. 태국의 현대사는 무려 17차례에 걸친 군부쿠데타 경험을 통하여 '태국 정치의 악순환'(vicious cycle of Thai politics)을 형성하여 왔다(Samudananij 1982, 1; Hewison 1993).

의 마하티르(Mahatir) 정권⁶⁾ 등이 바로 그것에 속할 것이다.

다른 근대국가의 유형들과 구별되는 발전국가의 특성은 경제에 대한 국가의 개입방식에서도 찾아볼 수 있다. 모든 발전국가는 중앙 집중화된 강력한 경제정책 입안기구를 가지고 있었다. 일본의 통산성을 필두로 한국의 경제기획원, 대만의 경제계획발전위원회와 같은 경제정책 입안기구는 이후 동남아 국가들에서도 발견된다. 이러한 기구는 농업, 광업, 교통, 금융 등 다른 산업 분야를 관장하는 조직들과 연계되어 핵심적인 경제발전 전략을 수립하였다. 물론 발전국가 모델에서 국가의 경제적 역할은 경제계획과 정책 입안에만 한정된 것은 아니다. 국가는 종종 경제계획자의 역할을 넘어서서 기업가로서의 역할도 수행하였기 때문이다. 한 동안 대만은 비공산권 국가들 가운데 가장 큰 공공부문을 보유하여 1970~80년대에 대만의 국영기업은 전체 고정자본 형성의 3분의 1을 차지하였으며, 한국에서도 그 비율은 4분의 1에 이르렀다. 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아에서도 공공투자와 재정지원은 경제발전의 지렛대 역할을 수행하였다. 예컨대 싱가포르 주택공급의 90%는 국가에 의해 이루어졌으며, 말레이시아의 5개년 경제개발계획에서도 공공부문에 대한 할당액은 매년 큰 폭으로 증가하였고, 인도네시아의 경우도 기업의 활동은 국가의 지원에 크게 의존했던 것으로 평가된다.

경제에 대한 국가의 강력한 개입은 발전국가를 서구의 케인즈주의적 국가보다는 동구의 스탈린식 경제개입과 비교하게 만든다(신광영 1999, 35). 그러나 동구권 사회주의가 자원배분에서 시장의 역

6) 인종적으로 뒤섞여 있는 말레이시아는 마하티르의 권력 기반이 통일말레이국민조직(UMNO: United Malay National Organization)에 의존되어 있다. 통일말레이국민조직은 1946년 말레이계의 민족의식과 권익옹호를 기치로 등장하였고, 1990년대까지 약 240만 명의 당원을 확보하면서 거대한 지역 조직망을 갖고 있었다. 통일말레이국민조직은 위로부터 국가기구에 의해 만들어진 조직이 정당 및 사회단체의 역할을 동시에 수행하면서 정치체제를 유지하는 핵심적 역할을 담당했다(이와사키 이쿠오 2002).

할을 완전히 폐지하였던 것에 반해, 발전국가는 시장 논리를 설령 왜곡했는지언정 부정하지는 않았다는 점에서 큰 차이가 있다. 요컨대 전자가 시장의 역할을 국가의 포괄적이고 세부적이며 직접적인 경제계획으로 대체하려고 시도했다면, 발전국가는 시장을 적극적으로 활용했다는 점에서 시장 친화적이었다고 논의할 수 있다. 발전국가는 시장이 형성되어 있지 않으면 시장을 창출하려 시도하였지, 사회주의에서와 같이 시장을 국가가 지휘하는 현물경제로 메울 의도가 없었던 것이다.

경제에 대한 국가의 광범위한 개입이라는 측면에서 발전국가는 케인즈주의적 국가를 연상시키기도 한다. 그러나 케인즈주의적 국가가 완전고용을 창출하기 위한 경제성장을 목표로 수요 중심으로 개입했다면, 발전국가의 개입은 지극히 공급 중심적인 것이었다. 물론 발전국가의 공급 중심적 개입은 신자유주의적 국가의 공급 중심적 개입과도 구별된다. 신자유주의가 탈규제화, 유연화, 자유화, 민영화라는 이름 아래 기업의 경쟁력이 의존하는 생산조건들의 개선을 체계적으로 지원함으로써 케인즈주의적인 수요 중심적 개입의 한계를 극복하려는 시도라고 한다면, 발전국가의 개입은 국가의 강력한 계획과 지도를 통해 공급 부문을 새롭게 창출하는 프로젝트였다고 말할 수 있다.

일반적으로 발전국가가 경제에 개입하는 방법 중 가장 중요한 수단은 은행의 국유화였다. 국가 소유의 은행은 수입을 억제하고 투자를 늘리는 전략적 도구였음은 물론이다. 발전국가는 자신의 계획에 따라 특정 기업들에게 선택적으로 특혜 금융을 제공하는 방식으로 사기업들의 경제활동을 통제하였다. 국가는 저축을 장려하기 위하여 이자율을 높였고, 또한 전략산업 부문에 대한 투자를 확대하기 위해 전국적인 저축운동을 주도하기도 하였다(신광영 1999, 36). 특히 무엇보다 중요한 것은 국가가 해외로부터 조달되는 자본을 직접

통제했다는 사실이다. 즉, 발전국가는 국제금융시장으로부터 유입되는 자본을 국내에 배분하는 ‘수도관’을 장악하고 있었던 것이다. 대부분의 동아시아 발전국가들에서 경제성장의 핵심요소였던 성공적인 국내자본의 형성은 은행의 자유화가 아니라 은행의 국유화를 통해 가능했다는 점에 주목해야 한다.

마지막으로 국가경제의 수출 주도형 축적체제 역시 발전국가 모델의 본질적인 특징에 속한다. 주지하듯이 총수요 관리정책을 중심으로 운용된 케인즈주의적 복지국가는 근본적으로 내수 중심적인 축적체제였다. 신자유주의적 국가에서는 세계시장의 의미가 보다 강조되기는 하지만, 수출은 신자유주의적 국가가 지향하는 경제적 지구화의 한 부분에 지나지 않았다. 그런데 발전국가의 축적체제는 처음부터 생산이 국외시장의 수요를 향해 기획되고, 소비와 이윤 실현도 모두 국외시장에서 이루어지는 외향적 성장방식이었다(Sum 1998). 수출 주도형 축적체제는 생산(국내)과 소비(해외)의 분리에 기초한 축적체제이기 때문에 국내 유효수요를 창출하기 위해 노동자의 소득과 복지를 향상시켜야 할 유인이 결여되어 있다. 높은 생산성과 높은 임금을 결합시켜 대중소비를 창출한 포드주의적인 선순환 구조 대신 수출 주도형 축적체제에서는 국제경쟁력 강화를 위한 비용 절감의 일환으로 임금 인상을 억압하는 노동 착취적 임금 관계를 구조화시켰다. 수출 주도형 축적체제는 세계시장의 수요 증가에 맞추어 공급을 확대해 가는 성장 위주의 투자전략을 통해 고용기회를 확대함으로써 농촌의 과잉인구 흡수 및 도시의 실업문제 해결에 기여했지만, 노동자의 복지를 시장과 기업에 맡김으로써 사회복지의 빈곤화를 초래하였다. 발전국가 모델은 공급의 측면에서 국가의 강력한 개입과 지도를 행사하지만, 국가의 사회적 책임에 대해서는 극도의 자유주의적 입장에 위치해 있었다.

지금까지의 논의에 따라 발전국가 모델은 국가와 시민사회의 지

극히 비대칭적인 발전 위에서 출현된 근대국가의 한 유형이라고 말할 수 있다. 사회세력의 저발전에 비해 국가가 과대성장한 상황은 사회계급들을 압도하는 '국가계급'의 등장을 가능케 하였다. 발전국가는 강력한 경제정책 입안기구를 가지고 국가경제에 개입했으며, 종종 기업가의 역할도 수행하였다. 특히 국가에 의한 은행의 소유는 자본의 흐름과 기업을 통제하는 지렛대로 작용하였다. 발전국가는 국내저축과 해외자본을 동원하여 국제 분업체제에서 비교우위를 확보할 수 있는 전략적 산업부문에 집중 투자하고, 여기서 생산된 재화를 세계시장에 수출하여 이윤을 실현한 다음, 다시 국내에 재투자함으로써 고도 경제성장을 실현하였다. 물론 발전국가는 항상 '약탈 국가'로의 타락 가능성과 수출 주도형 축적체제에 내재된 과잉투자의 잠재적 위기 요인을 안고 있었지만, 국가기구의 '계획합리성'과 세계시장에서의 경쟁이라는 규율이 위기의 발현을 억제하고 경제성장의 가능성을 극대화할 수 있었다.

이러한 가운데 동남아를 포함하여 동아시아 국가들의 정치체제는 대부분 국가기구의 강력한 지도력을 바탕으로 경제성장과 발전을 기획하고, 국가가 전면에서 사회적 자원을 동원하는 독재 권위주의체제를 형성하였던 것이 사실이다. 국가와 민족의 번영이라는 미명 아래 "경제성장을 위한 정치적 안정"을 주창하는 국가권력은 노동 부문을 위시하여 사회와 경제 전반의 모든 부문을 장악하였으며, 시민사회의 형성과 성장을 원천적으로 봉쇄하였다. 여기서 국가권력과 정치체제의 유지를 담보하는 경제성장과 발전은 양면적 성격을 지니게 되는데, 우선 억압적 권위주의체제의 형성으로 권력의 정당성이 빈약한 발전국가에서는 그들의 미약한 정당성을 만회하기 위해 경제성장을 국가목표로 설정하고 국가가 주도하여 사회적 자원을 동원하게 된다. 반면 경제성장의 성공은 시민사회의 정치사회화와 정치참여를 증진시킴으로써 궁극적으로 억압적 권위주의

체제에 반하는 대항세력을 양산해 낼 수 있다. 현실적으로 후발산업화와 경제발전을 국가 목표의 전면에 내세운 동남아 국가들에서 “경제성장을 위한 정치적 안정”의 논리는 그 동안 급격한 경제성장의 성공과 결과를 발판으로 하여 독재 권위주의체제의 유지에 중요한 요인으로 작용하여 왔다.

사실상 후발산업화와 급속한 경제성장을 추구하였던 이들 국가들에서 그동안 대의민주주의의 실현을 위한 선거와 정당정치는 요식적인 행위에 불과하였다. 국가 중심적 권위와 질서를 추구하는 권위주의적 발전국가 내에서 시민의 자유로운 정치참여와 경쟁을 통해 대표자를 선출한다는 선거의 기본적인 역할과 기능은 단지 국가 정책을 기획하고 추진하는 특정 ‘국가계급’의 절차적 정당성을 확보해 주는 도구적 방편으로 전락하였다. 실질적으로 동남아 국가들에서 선거와 정당정치는 관료국가의 형성, 민족형성, 자본주의화 및 산업화와 동시에 유입되고 형성되었기 때문에 이것이 순차적으로 실현되었던 서구 국가들에 비해 훨씬 짧은 역사적 경험을 지니고 있었으며, 현실적으로도 이것이 일반 대중과 사회에 뿌리 깊게 내재화되지 못한 형편이었다. 이에 따라 후발산업화와 발전국가 모델을 추구하는 많은 동남아 국가들에서 선거와 정당정치는 국가의 정치·경제적 위기 상황이 도래할 때마다 무시되었으며, 설령 야당의 존재를 인정하고 선거를 시행한다고 하더라도 그것은 경제성장이라는 국가목표를 실현하기 위한 정부여당의 절차적 정당성을 보장해 주기 위한 들러리 역할에 불과하였다. 그 동안 권위주의적 발전국가 모델의 성과로 치부되었던 후발산업화와 고도 경제성장의 성공은 정치적으로도 이러한 정치체제의 유지와 존속을 보장해 주었던 것이다.

III. 지구화와 발전국가 모델의 전환: 민주화와 자유화

지구화는 그것이 지나는 엄청난 영향력만큼이나 상당히 논쟁적인 개념이기도 하다. 지구화가 지칭하는 정확한 내용이 무엇인지에 대해서는 매우 다양한 견해들이 제시되고 있다. 여러 학자들이 낙관적 혹은 비관적으로 서로 다르게 강조하고 있는 지구화의 개별적 특징들은 사·공간적, 정치적, 경제적, 사회·문화적, 생태학적, 의사소통적, 노동조직적 등등의 요소들을 포괄하고 있으며, 따라서 지구화라는 개념이 매우 다양한, 그리고 다차원적인 과정과 관련된 것이라는 점을 암시한다(헬드 외 2002). 지구화가 학문적으로 어떻게 논쟁되던지 간에 지구화가 후발산업화와 경제성장을 추진하는 동아시아 발전국가 모델의 전환을 초래하고 있다는 사실은 이미 현실적으로 등장하고 있다(안승국 2006). 특히 1997~98년 발생한 '동아시아 경제위기'는 지구화가 발전국가에게 있어서 축복이 아니라 재앙을 의미할 수도 있음을 보여주었다. 그렇다면 발전국가 모델의 전환을 추동하는 지구화의 요인들은 어떤 것들이 있는가? 달리 얘기하여 발전국가 모델이 성공적으로 작동할 수 있었던 조건들을 지구화는 어떻게 변화시키고 있는가?

지구화와 관련하여 제시된 다양한 견해들에도 불구하고, 많은 학자들은 전반적으로 오늘날 지구화과정의 가장 급속하게 진행되고 있는 곳으로, 그리고 지구화의 문제점이 가장 전형적으로 드러나고 있는 곳으로 국제금융시장을 꼽는데 동의하고 있다. 전지구적으로 연결된 전자정보망을 통해 하루에도 수십 번씩 빛과 같은 속도로 움직이는 거대한 화폐의 흐름은 "자유로운 무한 국경의 시장"이라는 말을 새삼 실감나게 만든다. 국제금융시장은 24시간 전지구적으로 연결되어 움직이면서 상상을 초월하는 규모의 엄청난 매출액을 기록하고 있다. 오늘날 전세계를 통틀어 이루어지는 하루 평균 무역액

이 100억 달러를 겨우 상회하는 반면, 국제금융시장의 하루 매출액은 거의 3조 달러에 육박하고 있다. 이러한 상황은 화폐의 움직임이 생산과 교역이라는 실물경제 조건으로부터 일정하게 자립했음을 보여주는 것이라고 할 것이다.

1970년대 중반 이래 급속히 진전된 금융시장의 지구화와 자유화는 선진 자본주의 국가들에서 한 동안 성공적으로 작동했던 케인즈주의적 경제정책을 무력화시켰고, 1980년대에는 소위 ‘채무위기’를 통해 제3세계 대부분의 국가들을 경제적 정체 속으로 몰아넣었다. 금융시장의 지구화는 1990년대 들어 보다 강화되었고, 1992~93년의 유럽통화제도(EMS: European Monetary System) 위기, 1994~95년의 멕시코 위기를 통해 대외적으로 표출되었다. 금융시장의 지구화와 관련된 불안정이 발전국가 모델을 ‘전복’시킬 수 있음은 홍콩으로부터 시작하여 태국, 한국, 말레이시아, 인도네시아를 강타한 1997~98년의 금융위기를 통해서도 잘 드러나고 있다. 한국을 비롯하여 태국, 인도네시아, 말레이시아를 휩쓴 이른바 ‘동아시아 경제 위기’는 전지구적 자본주의의 가장 역동적인 성장지역을 강타했다는 점에서 주목할 만한 것이지만, 금융시장의 지구화와 결부된 파괴적인 영향력의 표현이라는 점에서는 크게 새로운 현상은 아니었다.

그럼에도 불구하고 금융 지구화와 자유화가 ‘금융 쇄국주의’를 전제로 하여 성립된 동아시아 발전국가 모델의 정치·경제적 근간을 뒤흔드는 사건이었음은 물론이다.⁷⁾ 금융 지구화는 이미 1980년대 일본에서 국가능력의 명백한 쇠퇴를 가져 왔으며, 고도 경제성장을 추구하던 한국 또한 1990년대에 이르러 국제금융자본의 시장개방 압력에 직면하여 다양한 금융 자유화 조치를 단행하였다. 동남아의

7) 금융 지구화와 자유화는 동전의 양면과 같은 상호 연계된 현상이다. 금융 지구화는 주요 국가들의 자유화 조치를 통해 이루어졌고, 역으로 금융 지구화는 보다 급진적인 자유화 조치를 유도하였다.

발전국가들 역시 금융 지구화와 자유화가 진행되기 이전부터 이미 상당 부분 국제금융자본의 포괄적 침투를 받아 왔던 것이 사실이다. 이에 따라 발전국가 내에서 이러한 국제금융자본의 영향력 증대는 발전국가 자체의 성공의 지지기반을 동시에 상실케 만드는 계기가 되었다. 이른바 금융 쇠국주의, 즉 금융 부문의 국유화와 통제야말로 그 동안 발전국가에 있어서 성공적인 산업화전략의 지렛대였기 때문이다. 금융 자유화와 함께 국제금융자본들은 투자수익률이 높은 동아시아 국가들의 단기채권에 투자하였고, 국내 금융기관과 재벌들도 해외시장에서 금리가 낮은 단기성 차관을 끌어들이며 금리가 높은 장기투자에 활용하는 등 방만한 자금운용 실태를 보여주었다. 이로 인해 동아시아 국가들의 외채구조는 단기외채의 비중이 과도하게 높은 구조로 급격히 전환되어 국제금융자본의 유동성에 대한 취약성이 노출되었다. 이러한 상황에서 동아시아 외환위기를 발단으로 국제금융자본이 동아시아 지역에서 급격히 철수함에 따라 이들 국가들에서 외환위기가 발생한 것이다. 물론 이들 국가들의 외환 위기는 투기 자본화된 국제금융자본의 군집적 투자행동과 기업 및 금융기관의 도덕적 해이 등 구조적 원인도 있었지만(Sachs 1997; Wade et al, 1998; Krugman 1998), 무엇보다도 발전국가의 자발적 해체, 즉 선부른 신자유주의 정책으로의 전환과 위기관리 능력의 상실도 큰 책임이 있다고 하겠다.

경제적 지구화의 관철과 더불어 발전국가 모델을 추구하는 국가들 내에서 국가와 자본 사이의 관계는 근본적인 변화가 모색되었다(이병천 1998). 국가가 금융지배를 지렛대로 하여 기업들을 규율하고, 자신이 설정한 전략적 산업부문에 대규모 투자를 유도하였던 산업화전략은 경제적 지구화의 시대에는 불가능한 것으로 판명되었다. 경제가 성장함에 따라 국가와 기업 사이의 정보 비대칭성 문제가 더욱 심화되었고, 국가-기업간 전략적 상호의존 관계가 고착됨으

로써 국가의 자율성이 점차 약화되었던 것이다. 경제적 지구화와 결부된 국가 역할의 변화는 동남아 국가들에 있어서도 더 이상 예외가 아니어서 기존의 발전국가 모델에서 표출된 국가의 효율성이 심각하게 훼손되었으며, 1990년대 이후에는 이미 과거 발전국가 모델이 추구하였던 전통적인 산업정책의 의미도 크게 쇠퇴되어 갔다. 이러한 변화는 초국가적 기업들의 생산기지를 자국에 유치하려는 새로운 생산입지 정책의 출현을 가져왔으며, 개별 국가들의 경제적 위상이 초국가적 기업의 지구적 생산망 편입 여부에 따라 크게 좌우되는 상황에까지 이르게 되었다. 이에 따라 초국가적 기업의 지구적 생산망은 기존 국내 자본들의 배치구조에 커다란 변화를 가져오게 되었으며, 초국가적 기업에 편입된 기업들과 그렇지 않은 기업들 사이에 이해관계의 균열이 등장하여 이것이 다시금 발전국가 자체의 기반을 와해시키는 방향으로 작용하였다.

다른 한편으로 경제적 지구화는 단지 경제적 영역에만 국한되지 않고 정치·사회적 영역에 있어서도 점진적인 변화와 전환의 영향력을 시사하였다. 국가 중심적 권위주의체제 아래에서 자본을 통제하던 ‘국가계급’의 영향력이 상대적으로 약화된 발전국가의 위기는 그동안 지속적으로 억압되었던 시민사회 영역을 크게 성장시키는 결과를 초래하였던 것이다. 초국가적 기업들에 의해 추동되는 경제적 지구화의 확산과정은 기존의 국가와 자본 사이의 관계, 즉 자본주의적 축적과정에서 뿐만 아니라 국가와 시민사회 사이의 관계에서도 민주주의 전파에 따른 국가 역할의 변화와 전환을 촉진시켰다. 지구화된 경제체제 내에서 국가의 새로운 역할은 전지구적으로 유연하게 활동하는 자본에게 다른 국가들에 비해 보다 유리한 가치증식 조건을 제공하기 위한 경쟁으로 특징지어지는데, 이러한 국가들 간의 경쟁은 보다 많은 투자 유치를 위해 초국가적 기업들에게 일방적인 양보를 일상화하는 소위 “바닥으로의 경쟁”을 양산해냈다.⁸⁾ 이

러한 가운데 정치과정과 사회구조에 있어서도 국가 및 지배계급의 역할과 입지가 상대적으로 축소되었으며, 노동과 자본, 기업과 시민 사회의 역량은 상대적으로 증대됨으로써 정치체제의 지배구조와 정치과정에 있어서도 새로운 변화와 전환이 나타나게 된 것이다.

어쩌면 이러한 현상은 후발산업화와 경제성장을 추구하였던 발 전국가 모델이 노정한 자연스러운 결과였을 지도 모른다. 흔히 산업 화와 경제성장에 따른 부(富)의 축적과 중산층 증가는 일반 시민들 의 정치적 사회화과정과 더불어 교육 수준을 향상시키게 되며, 이러 한 일련의 과정들은 자연스럽게 국가 통제에 대한 정치적 자유와 참여를 갈망하는 민주시민 의식과 시민사회의 성장을 촉진시키게 된다는 것이다(Lipset 1959, 69-105; Seligson 1987). 특히 오늘날 세 계체제는 국가간 상호의존성이 증대됨에 따라 개인과 국가(정부), 초국가적 기업들이 서로 복잡하게 얽혀 있는 그물망 구조를 형성하 고 있으며, 과거 국가가 담당하였던 다양한 기능과 역할들이 점차 축소되어 시민사회와 초국가적 기업들의 역할로 대체되는 현상이 확대되고 있다(Dicken 1998, 79-80). 또한 이러한 현상은 단지 그러 한 상황이 발생한 한 국가나 지역에만 국한되지 않고 다른 국가와 지역들로 자연스럽게 전이되는 도미노 현상이 나타나고 있다. 따라 서 산업발전과 경제성장에 따른 중산층 증대와 시민사회의 성장은 그동안 억압적 통제구조와 권위주의체제를 유지해 왔던 정치 영역 에 있어서도 필연적으로 자유로운 경쟁과 정치참여를 촉구하는 민 주화와 자유화를 추동하게 되었던 것이다.

경제적 지구화의 확산과 국가 역할의 약화라는 세계적 변화의 흐 름은 그 동안 경제성장과 발전을 권위주의체제의 미덕으로 간주해

8) 자본의 전지구적 유연화전략을 지원하기 위한 국가의 새로운 역할은 신자유주의적 '경쟁국가' 또는 슐페터리안적 '근로국가' 등의 개념으로 묘사되기도 한다(이호근 2001).

왔던 동아시아 발전국가들에 있어서도 새로운 정치변동을 유발하게 되었다. 이미 1986년에는 필리핀 국민들의 격렬한 저항 끝에 마르코스의 독재 정권이 붕괴되었으며, 1987년 한국에서는 '6월 항쟁'이 발생하여 권위주의적 지배엘리트들의 퇴진과 정치구조의 재편이 발생하였다. 태국의 1992년 민주항쟁은 그 동안 17차례나 계속된 군사쿠데타에 종지부를 찍게 만들었으며, 여기에는 중산층과 시민단체들의 참여가 지대한 영향을 미쳤다. 이에 따라 동아시아 경제위기의 와중인 1997년 태국의 시민사회는 '인민헌법'(People's Constitution)이라 불리는 태국 정치사상 가장 민주적인 헌법을 쟁취하는데 성공하기도 하였다. 그리고 1997년 경제위기는 인도네시아에서도 일반 시민들이 참여한 민주화운동을 촉발시킴으로써 결국 1998년 5월 32년간 장기 권위주의체제를 향유하였던 수하르토의 신질서체제를 붕괴시키기에 이르렀다. 말레이시아의 경우 비록 민주화에는 성공하지 못했지만, 중산층을 중심으로 정치적 경쟁과 자유를 촉구하는 야당과 시민사회의 역량이 더욱 증대되었으며, 경제위기의 진화 이후 결국 마하피르 총리가 퇴임하고 신임 바다위(Badawi) 총리를 중심으로 한 새로운 정부가 출범하게 되었다. 이른바 민주화과정으로 지칭되는 이들 국가들의 정치적 변화와 전환은 과거 '국가계급'의 절차적 정당성을 확보하기 위한 정치적 수단으로 간주되었던 선거과정 에 있어서도 정치세력들 사이의 경쟁성을 제고시켰으며, 특히 후발 산업화와 경제발전의 성공으로 증대된 중산층의 정치참여는 정치과정의 새로운 변동 요인으로 자리를 잡게 되었다.

비록 발전국가는 아니지만, 탈냉전 이후 발전국가 모델을 표본으로 정치·경제적 재편과정을 추진하였던 동남아 지역의 구(舊) 공산권 국가들도 지구화 시대의 변화와 흐름에 부응하는 새로운 전환을 모색하게 되었다. 1985년 도이머이(Doi Moi) 정책의 추진으로 이미 자본주의 시장경제체제를 유입한 베트남은 발전국가 모델에 입

각한 국가의 역할을 강조하면서도 경제적 자유화에 부응하여 정치·사회적으로도 새로운 대안을 모색하게 되었다(Brown 1996). 과거 오랜 내전을 끝내고 1993년 유엔(UN) 감독 아래 민주적 선거를 치르고 새로운 정부를 구성하게 된 캄보디아 역시 지구화의 확산에 따른 자본주의 시장경제체제의 자연스러운 유입과 더불어 민주주의의 확대를 경험하게 되었다. 비록 1997년 발생한 훈 싸엔(Hun Sen) 주도의 쿠데타는 유엔에 의해 주어진 타율적 민주화의 한계를 노정하기도 하였으나, 정치적 민주화와 경제적 자유화를 향한 캄보디아의 거대한 변혁의 흐름은 제어할 수 없는 상황에 이르게 되었다(이동운 2005a). 이른바 경제적 자유화로 특징지어지는 시장경제체제의 급격한 전환과 변혁이 이루어지면서 이들 국가들에서는 이제 경제적 개혁·개방은 물론 정치적 영역에 있어서도 점진적인 변화와 개혁의 조짐들이 나타나고 있는 것이다.

결과적으로 후발산업화와 경제성장을 위해 발전국가 모델을 채택한 대다수 동아시아 국가들에서 지구화의 확산에 따른 정치·경제적 변화와 전환은 곧 정치적 민주화와 경제적 자유화로 특징지어질 수 있다. 궁극적으로 지구화의 확산은 국가 중심적 경제 기획과 발전전략을 추진함에 있어서 국가와 정부의 강력한 역할을 표방하였던 발전국가 내부의 경제정책적 변화뿐만 아니라 정치·사회적 전환과 변혁도 함께 추동하였던 것이다. 특히 국제금융시장의 환경 변화와 1997~98년 발생한 '동아시아 경제위기'는 이들 국가들이 당면한 경제적 위기는 물론 정치·사회적으로도 커다란 반향과 대전환을 촉진시키는 주요한 요인으로 작동하였다. 이에 따라 권위주의적 발전국가 모델을 중심으로 경제성장을 추구하였던 동아시아 독재국가들에서는 경제성장과 시민사회의 확장에 힘입은 민주화운동이 거세게 촉발되었으며, 발전국가 모델을 모방하여 국가 기획의 자유시장 경제체제를 채택하였던 구 공산권 국가들 내에서도 보다 빠른 속도로

의 시장 자유화와 더불어 정치 영역에서도 점진적으로 경쟁과 참여의 요소들이 확대되어 나타나기 시작하였다. 물론 이러한 변화와 전환의 움직임들은 각 국가들이 처한 정치·경제·사회·문화적 환경 조건들에 따라 부분적으로 차이가 있거나 혹은 전환에 실패한 경우들도 발생하였으나, 지구화에 따른 발전국가 모델의 점진적인 변화와 대전환을 이끌어내게 되었다.

IV. 동남아의 민주화와 자유화, 그리고 선거민주주의의 확대

지구화의 확산은 과거 발전국가 모델이 성공적으로 작동했던 국가들의 제반 조건들을 와해시키고 정치·경제적 위기를 초래하였으나, 결과적으로 이들 국가들의 위기 극복과 전환은 동시에 발전국가 모델의 새로운 성공을 의미하는 것이기도 했다. 과거 발전국가 모델이 추구하였던 '따라잡기식 근대화' 혹은 고도의 압축적 경제성장이 성공적이라면 성공적일수록, 발전국가의 이데올로기는 쇠퇴하고 경제성장이라는 국가 목표 아래 억제되었던 시민사회의 다양한 욕구들이 분출되었던 것이다. 이른바 '민주화'와 '자유화'로 일컬어지는 이들 국가들의 정치·경제적 변화와 전환은 발전국가 모델이 경제발전 전략의 핵심이 되었던 동남아 국가들에 있어서도 예외가 아니어서 각 국가들마다 부분적으로 정도의 차이는 있을지언정 공통적으로 억압적 권위주의체제의 쇠퇴와 절차적 민주주의체제의 확산이 정치변동의 주요한 동인으로 작동하면서 전반적으로 선거민주주의의 확대를 추동하였다.

사실상 그 동안 동남아 국가들에 있어서 선거란 서구 민주국가들의 그것과 비교하여 상대적으로 짧은 역사와 경험을 지닌 낮은

정치제도에 불과하였다. 서구 국가들에 의한 식민지배와 그들로부터의 해방, 그리고 새로운 독립국가 수립과정으로부터 유입된 선거 제도는 이들 국가들의 토착적인 정치발전을 통해 형성되기 보다는 인위적인 유입과 필요에 따라 급조되었기 때문에 제도적 시행의 초기 과정부터 많은 굴곡과 문제점이 발생하였다. 그리고 그 동안 이들 국가들에서 선거제도는 시민사회의 정치참여를 보장하는 정치적 기제라기보다는 국가와 시민사회 사이의 비대칭적 역학관계를 포획하는 도구적 수단에 지나지 않았다. 전체주의체제나 권위주의체제를 채택한 이들 국가들에서 선거제도는 그 자체가 완전히 무시되거나, 이미 무력으로 정치권력을 장악한 집권세력의 절차적 정당성을 사후적으로 보장해 주는 도구적 기제로 활용되기도 하였다. 설혹 이들 국가들에서 간헐적으로 선거가 치러졌다고 하더라도 대부분의 선거들은 관권선거나 금권선거 등 선거부정이 동반되는 경우가 많아 정치권력에 대한 국민적 통제라는 선거 자체의 본원적 기능과 역할을 기대하기 어려웠다.

그러나 근래 들어 동남아 지역에서 확산되고 있는 민주화와 자유화 현상은 선거에 대한 부정적 인식과 폐단의 새로운 전환을 유도하고 있다. 우선 과거 오랜 기간동안 '정치적 안정과 경제성장'이라는 미명 아래 국가 주도의 발전국가 모델을 채택하면서 억압적 권위주의체제를 형성하여 왔던 필리핀, 태국, 인도네시아 등이 민주화되어 선거민주주의가 확대되었으며, 말레이시아의 경우 국민적 요구와 기원에도 불구하고 비록 민주화에는 실패하였으나 '개혁'(reformasi)과 선거과정의 진전을 통해 민주정치를 위한 새로운 내부적 도전이 활성화되고 있다. 우리에게는 '킬링 필드'(killing field)로 보다 잘 알려진 캄보디아의 경우는 과거 오랜 기간동안 지속되어 온 내전과 정치적 갈등을 끝내고 유엔 감독 아래 민주선거를 치르고 새로운 정부를 구성하게 되었으며, 베트남, 라오스 등과

같이 1975년 공산화와 더불어 사회주의체제를 채택했던 국가들에서도 자발적인 경제자유화 조치와 더불어 정치적으로도 민주적 절차와 경쟁성을 강화한 점진적 변화와 민주개혁의 새로운 바람이 불기 시작하였다.

우선 민주화와 자유화 이후 새롭게 추진된 이들 국가들에서의 선거제도 변화는 정치적 경쟁성의 강화와 절차적 공정성의 보장 등으로 특징지어질 수 있다(이동운 2003, 82-3). 비록 싱가포르나 말레이시아와 같이 일반 국민들의 정치적 의사와 민주화 요구가 철저하게 차단되고 있는 일부 권위주의체제 국가들은 예외이지만(Rodan 2004, Khoo 2005; Gomez 2006), 1986년 필리핀을 필두로 1992년 태국, 그리고 1998년 인도네시아에서 성공한 민주화운동은 이들 국가들의 선거제도와 과정에 있어서 새로운 전환과 변혁을 초래하게 되었다. 필리핀은 1986년 민주화 이후 1987년 헌법 개정을 통해 민주적 규범과 법절차에 입각한 새로운 선거제도를 공포하였으며, 1991년에는 ‘동시선거 및 선거개혁법’(Synchronized Elections and Electoral Reform Law)을 제정하여 국민들의 보다 폭넓은 정치참여와 선거경쟁을 보장하였다(정영국 2001, 56-7). 1992년에 민주화가 이루어진 태국의 경우 1997년 헌법 개정을 통해 태국 정치사상 가장 민주적이라고 평가받는 새로운 헌법을 만들게 되었으며(Siwaraksa et. al. 1997, 1), 1998년 선거법·정당법 개정을 통해 선거과정의 경쟁성과 공정성을 한층 더 강화하였다(Callahan 2000, 165; 윤진표 2001, 93). 1998년 민주화에 성공한 인도네시아 또한 일차적으로 1999년 1월에 선거법과 정당법, 국회운영법 등을 개정하여 1999년 6월 의회선거를 치렀으며, 지난 2002년 8월에는 헌법 개정을 통해 장·부통령 직선제와 결선투표제 실시, 국회(DPR: Dewan Perwakilan Rakyat)와 국민협의회(MPR: Majelis Permusyawaratan Rakyat)의 군경 대표제 폐지, 헌법재판소 설치, 선거위원회의 독립

성과 중립성 강화 등을 내용으로 하는 민주적 법·절차의 기틀을 마련하였다(Suryadinata 2002; Schwarz 2004).

특히 선거제도와 관련하여 이들 국가들에서 나타나고 있는 공통적인 특징은 선거과정의 공정성을 확보하기 위해 선거위원회의 독립성과 권한을 대폭 강화하였다는 점이다. 과거 권위주의체제 시기에 있어서 이들 국가들의 선거위원회는 비민주적 관행과 제도 운영을 통해 집권세력의 절차적·제도적 정당성을 보장해 주는 정치적 도구 역할을 수행하여 왔다. 군인과 경찰, 관료 등 관권을 동원한 부정 선거나 금권을 이용한 매표(vote-buying) 행위 등을 규제하고 적발해야 하는 선거위원회가 적절한 기능을 수행하지 못함으로써 민주주의의 참뜻과 선거의 본원적 기능을 올바르게 지켜낼 수 없었다. 이에 따라 민주화 이후 이들 국가들에서 공통적으로 나타나고 있는 선거제도의 개혁은 선거위원회의 독립성과 정치적 중립성을 보장하고, 선거를 감시하고 규제할 수 있는 그들의 권한을 대폭 강화함으로써 선거과정의 공정성을 확보하는 것으로부터 시작되었다. 필리핀의 경우 선거위원회(Comelec: Commission of Election)가 설치되어 선거관리 및 감시업무를 총괄하면서 보다 강력한 위상과 역할을 통해 선거업무의 공정성을 확보하게 되었으며(Manacsa 1999, 179), 태국 또한 1997년 헌법을 통해 독립된 선거위원회(ECT: Election Commission of Thailand)를 설치하고 그 권한과 기능을 강화하는 조항들을 신설함으로써 보다 자유롭고 공정한 선거관리를 통해 선거과정의 경쟁성을 확충하였다(Callahan 2000, 165). 인도네시아의 경우에도 정부로부터 독립된 선거위원회(KPU: Komisi Pemilihan Umum)를 설치하고 그 산하에 행정기구로서 지방 단위별 선거위원회를 구성하여 선거관리 및 감시업무의 공정성을 강화하였다. 과거 문제시되었던 금권선거를 방지하기 위해 선거비용을 제한하는 조항들이 신설되었으며, 선거법 위반에 대한 처벌 규정도 대폭 강화되었

다(Hara 2001, 311-2).

비록 민주화가 이루어진 것은 아니지만, 점진적인 변화와 경제적 자유화의 길에 들어선 동남아의 구 공산권 국가들도 국민들의 대표와 지도자를 선출하는 선거제도에 있어서 새로운 제도적 변화를 맞이하게 되었다. 우선 캄보디아의 경우 과거 오랜 기간동안 지속되어 온 내전을 끝내고 유엔의 감독 아래 민주적 절차에 입각한 선거제도를 확립하고 의회선거를 실시하여 새로운 정부를 구성하게 되었다. 비록 선거법에 제시된 선거위원회의 역할과 기능은 아직도 제한적이고 부정선거를 감시하기 위한 제대로 된 기능을 수행하기에 부족한 점이 많지만, 그럼에도 불구하고 민주정치의 불모지였던 캄보디아에서 선거가 치러졌다는 점 하나만으로도 매우 놀라운 변화라고 아니할 수 없다(이동운 2005a; 정연식 2006). 베트남 또한 비록 그들의 선거제도가 서구 민주국가들의 그것과는 비교가 될 수 없겠지만, 1986년 전면적인 경제개혁 정책인 '도이머이' 정책을 채택한 이후 정치 부문에 있어서도 점진적인 변화가 추진되어 국회의원 선거제도에 일부 경쟁적인 요소가 가미되었으며, 선거과정에서 후보자와 유권자의 접촉 기회가 늘어나고, 비공산당원 출신의 후보자가 출마하여 당선되는 등 절차적 민주주의가 확대되는 경향이 나타나고 있다(Brown 1996; 이한우 2006).

한편 이러한 제도적·절차적 변화에도 불구하고 동남아 국가들의 선거과정에서 나타나는 선거문화와 선거행태는 아직도 크게 개선되지 못하고 과거부터 지속되어 온 여러 가지 문제점들을 양산해내고 있다. 아직도 민주화의 길이 요원한 싱가포르나 말레이시아, 타일적 민주화에도 불구하고 정치과정의 왜곡과 변형을 경험하고 있는 캄보디아, 그리고 서구식 선거민주주의 개념과는 많은 차이점을 표출하고 있는 베트남 등을 예외로 하더라도 민주화에 성공한 필리핀과 태국, 인도네시아 등에서 과거 통용되었던 관권선거의 악행들

은 거의 대부분 사라졌지만, 선거과정에서 나타나고 있는 대표 행위나 금권선거, 선거폭력 등의 잘못된 관행들은 여전히 근절되지 못한 채 지속되고 있다(Callahan 2000, viii; 이동윤 2003, 85). 이른바 “무력과 조직, 자금”(3G: Guns, Goons, and Gold)으로 이어지는 선거과정에서의 부정적인 요인과 행태들은 가시적으로 점진적인 완화와 감소 현상이 나타나고 있음에도 불구하고 아직까지도 완전하게 사라지지 못하고 있는 것이 현실이다(Linantud 1998, 298-318; Arghiros 1995, 13; Callahan et. al. 1996, 376-92).

특정한 정치지도자나 유력한 정치엘리트들을 중심으로 선거 시기마다 ‘헤쳐 모여’를 반복하는 정치인들과 정당의 선거행태 또한 동남아 국가들의 선거과정을 특징짓는 또 하나의 부정적인 요인이다. 과거 이들 국가들의 정치지도자나 정치엘리트들은 선거와 정당정치를 그들의 정치권력을 영속시키기 위한 정치적 수단으로 활용하여 왔다. 이에 따라 선거과정에서 정당정치는 근대화 이후 전통적인 후원자-추종자 관계(patron-client relations)를 대체하는 가장 효율적인 기제로 활용되어 왔다. 필리핀과 태국, 인도네시아 등 동남아 국가들에서는 민주화 이후에도 많은 수의 정당들이 선거 시기마다 급조되고 이합집산하는 모습이 나타나고 있는데, 이 과정에서 개별 정당의 후보자나 선거운동원들은 선거과정에서 후원자-추종자 관계에 따라 유권자들을 정치적으로 동원하고 있다. 이에 따라 매 선거 시기마다 새로운 정당들이 출현하고 퇴장하지만, 정당의 지도자나 의원들은 바뀌지 않고 옛 정치인들의 모습 그대로를 보여주고 있다(Sidel 1989, 19-30; Leones et. al. 1998, 335; McVey 2000, 13). 물론 이러한 현상들은 각 국가들의 주요 정당들이 민주화 이후 대중적 지지기반을 둔 정당으로 발전하기 위한 노력을 전개함으로써 점진적으로 개선되고 있기도 하지만, 선거 및 정당정치와 연관된 정치문화가 근본적으로 변화되지 않는 한 앞으로도 많은 문제점을 양

산하게 될 것이다. 특정 정치지도자나 지방의 유력한 정치엘리트 등을 중심으로 한 개인 중심적 정당정치와 투표행태, 군소정당의 난립 및 이합집산 등으로 특징지어지는 이들 국가들의 선거와 정당정치는 제도적 개혁만으로 개선되는 것이 아니라 현실적인 차원에서도 보다 지속적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

결과적으로 동남아 국가들 중 민주화에 성공한 필리핀, 태국, 인도네시아의 민주화 이후 선거제도와 선거과정은 포괄적인 차원에서 공통적으로 정치적 혼란이나 불안정한 요인들을 억제하기 위해 저마다 자국 실정에 알맞은 제도적 개혁을 추진하였으나, 그 제도적 변혁의 성과는 아직도 미미한 수준이라고 평가할 수 있다(이동운 2005b, 54). 또한 이들 국가들의 선거제도 개혁은 권위주의체제 붕괴 이후 민주주의체제의 수립이라는 측면에서 일단 가시적인 효과를 나타내고 있으나, 보다 근본적인 개혁과 변화를 촉진시키기 위해서는 정부와 시민사회 모두의 지속적인 노력이 추진되어야 할 것으로 보인다. 최근 들어 동남아 국가들은 민주화나 자유화를 통해 저마다 선거제도나 선거과정의 민주적 절차와 경쟁성이 점진적으로 강화되는 선거민주주의의 확대를 경험하고 있지만, 이것이 현실적인 차원에서 보다 큰 성공과 결실을 거두기 위해서는 앞으로도 지속적인 노력이 요구되고 있는 것이다.

V. 맺음말

최근 들어 동남아 국가들에서 나타나고 있는 선거민주주의 확대는 이 지역에서 후발산업화와 지구화, 그리고 발전국가 모델의 전환 및 재편과정과 관련하여 대단히 중요한 정치·경제적 함의를 내포하

고 있다. 즉, 지구화의 확산과 영향으로 인해 국가 주도의 위계적 경제정책이나 권위주의적 통치구조의 유지가 더욱 힘들어지고 있는 상황에서 후발산업화와 경제성장을 효율적으로 달성하기 위한 동남아 국가들의 경쟁과 노력은 이제는 시장과 시민사회의 다양한 주체들을 정책결정과정에 참여시켜 자율적인 조정과 협력의 메카니즘을 만들어내기에 이르렀다는 것이다. 이른바 민주화와 자유화로 일컬어지는 동남아 국가들의 새로운 정치·경제적 변화는 과거 이들 국가들이 추진하여 온 후발산업화와 발전국가 모델의 새로운 변신이자 전환을 의미하는 것이기도 하다. 여기서 새로운 변신과 전환의 한 형태로 나타나고 있는 선거민주주의의 확대가 시민사회의 자율적 조직화와 정치참여를 보다 강화시키는 방향으로 작용한다면, 우리는 장기적으로 동남아 국가들에서 민주주의의 공고화를 기대해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 선거민주주의의 확대는 지금 현재 필리핀이나 인도네시아 등지에서 찾아볼 수 있듯이 ‘엘리트 민주주의’(elite democracy)를 강화시키는 방향으로 나타날 수도 있고, 이러한 경우 후발산업화를 주창하던 발전국가 모델은 민주화나 자유화 물결에도 불구하고 여전히 ‘비자유적’(illiberal) 요소를 지니는 방향으로 재편될 가능성도 있을 것이다.

최근 들어 확산되고 있는 지구화의 영향과 국제적 환경 변화, 발전국가 모델의 정치·경제적 위기와 대응, 그리고 경제발전에 따른 시민사회의 성장과 역할 강화 등 일련의 현상들은 후발산업화를 추진하던 동남아 국가들에 있어서도 그 정도의 차이는 있을지언정 공통적으로 절차적·제도적 민주주의의 확대를 초래하게 만들고 있다. 이러한 결과로서 나타나고 있는 선거민주주의의 확대는 오늘날 동남아 정치변동의 동학을 설명하는 주요한 요인의 하나이자 지구화의 영향에 따른 발전국가 모델의 정치·경제적 전환을 암시하는 가장 대표적인 현상이라고 할 것이다. 지금 현재 동남아 국가들 사이에서

전파되고 있는 민주화나 자유화의 거대한 흐름은 정치과정에 있어서도 이제 더 이상 특정 정치지도자나 정치엘리트 중심의 권력 세습과 물리적 강제력이 통용되지 않는 정치적 정당성을 요구하고 있다. 지구화의 영향이 확산됨에 따라 동남아 국가들 사이에서도 민주화와 자유화가 점진적으로 진전되면서 과거 후발산업화와 경제성장을 위해 권위주의적 발전국가 모델을 추진하여 왔던 이들 국가들에서도 이제는 선거를 통한 경쟁과 민주적 대전환이 모색되고 있는 것이다.

결과적으로 이제 남은 과제는 새로운 발전국가 모델의 전환이 앞으로 동남아 국가들에서 어떤 방향으로 나아가고 진전될 것인가의 문제이다. 현실적으로 지구화가 초래한 발전국가 모델의 전환은 그것의 완전한 해체라기보다는 정치적 정당성과 경제적 합리성을 추구하기 위한 정치경제구조의 재편이라고 말할 수 있다. 과거 권위주의적 위계질서와 억압적 통치구조를 형성하여 왔던 구시대의 지배엘리트들은 정치권력으로부터 물러나고, 시민사회의 정치참여와 지지를 바탕으로 한 새로운 정치엘리트들이 정치권력의 전면에 등장하여 경제정책의 기초와 정치구조를 재편하고 있는 것이다. 그러나 이러한 변화와 전환만으로 완전한 민주화와 자유화가 구현되는 것은 아니다. 아직도 동남아 국가들에 있어서는 과거 권위주의체제 시기의 발전국가 모델로 회귀할 가능성도 상존하고 있다. 따라서 지구화에 따른 발전국가 모델의 전환과 이를 통한 선거민주주의의 확대가 보다 자유롭고 민주적인 방향으로 정착되기 위해서는 단순한 제도적 변혁이나 개선이 아닌 보다 실질적인 정치과정에서의 변화가 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

참고문헌

- 구중서. 1996. "아시아 발전모델과 한국." 『한국정치학회보』 30(2).
- 기든스, 앤소니 저, 김현옥 역. 1997. 『좌파와 우파를 넘어서』. 서울: 한울.
- 박은홍. 2000. "발전국가론의 재검토: 이론의 기원, 구조, 그리고 한계." 『국제정치논총』 39(3).
- 신광영. 1999. 『동아시아의 산업화와 민주화』. 서울: 문학과지성사.
- 안승국. 2006. "동북아 발전국가에 대한 세계화의 영향: 해체인가? 재구축인가?" 『세계지역연구논총』 24(1).
- 윤상우. 2003. "동아시아 발전국가의 위기와 전환: 한국과 대만의 비교연구." 김대환조희연 편. 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환』. 서울: 한울.
- 윤진표. 2001. "태국의 정당정치." 고우성 외. 『동남아의 정당정치』, 87-126. 서울: 오름.
- 이동윤. 2003. "선거제도의 변화와 민주화 이후 선거개혁: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례." 『국제지역연구』 12(3).
- _____. 2005a. "캄보디아의 선거와 정당정치: 타율적 민주화의 한계." 『국제지역연구』 9(1).
- _____. 2005b. "민주화 이후 민주주의: 동남아 정당정치의 경험 비교." 『비교민주주의연구』 1(2).
- 이병천. 1998. "발전국가 자본주의와 발전 딜레마." 이병천·김균 편. 『위기, 그리고 대전환』. 서울: 당대.
- 이와사키 이쿠오 저, 최은봉 편역. 2002. 『아시아 국가와 시민사회』. 서울: 을유문화사.
- 이한우. 2006. "베트남의 선거제도와 국회 구성의 변화." 『동남아시아연구』 16(1).
- 이호근. 2001. "세계화 경제속의 국가의 변화와 서유럽 다층적 통치체제의 발전." 『한국정치학회보』 35(2).
- 정연식. 2006. "캄보디아의 선거과정: 정치적 기능과 의미." 『동남아시아연구』 16(1).
- 정영국. 2001. "필리핀의 정당과 정당정치." 고우성 외. 『동남아의 정당정치』. 서울: 오름.
- 헬드, 데이비드 외 저. 2002. 『전지구적 변환』. 서울: 창작과 비평사.

- Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Arghiros, Daniel. 1995. *Political Structures and Strategies: A Study of Electoral Politics in Contemporary Rural Thailand*. Hull: Center for Southeast Asian Studies, University of Hull.
- Bellin, Eva. 2000. "Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries." *World Politics* 52(2).
- Brown, Frederick Z. 1996. "Vietnam's Tentative Transformation." *Journal of Democracy* 7(4).
- Callahan, William A. 2000. *Pollwatching, Elections and Civil Society in Southeast Asia*. Aldershot: Ashgate.
- and Duncan McCargo. 1996. "Vote-Buying in Thailand's Northeast: The July 1995 General Election." *Asian Survey* 36(4).
- Crouch, Harold. 1979. "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia." *World Politics* 31(2).
- Dicken, Peter. 1998. *Global Shift: Transforming the World Economy*. New York: Guilford press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gomez, Edmund Terence. 2006. "The 2004 Malaysian General Elections: Economic Development, Electoral Trends, and the Decline of the Opposition." Saw Swee Hock and K. Kesavapany, eds, *Malaysia: Recent Trends and Challenges*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hara, Abubakar E. 2001. "The Difficult Journey of Democratization in Indonesia." *Contemporary Southeast Asia* 23(2).
- Hewison, Kevin. 1993. "Of Regimes, State and Pluralities: Tai Politics enters the 1990s." Kevin Hewison, Richard Robinson, and Garry Rodan, eds, *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. St. Leonards: Allen & Unwin.
- Hutchcroft, Paul D. 1991. "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder." *World Politics* 43(3).
- Johnson, Charlmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of*

- Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Khoo Boo Teik. 2005. "Limits to Democracy: Political Economy, Ideology and Ruling Coalition." Mavis Puthucheary and Norani Othman, eds. *Elections and Democracy in Malaysia*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Krugman, Paul. 1994. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs* 73(6).
- Leones, Errol B. and Miel Moraleda. 1998. "Philippines." Wolfgang Sachsenröder and Ulrike E. Frings, eds. *Political Party System and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Vol. I: Southeast Asia. Brookfield: Ashgate.
- Linantud, John L. 1998. "Whither Guns, Goons, and Gold? The Decline of Factional Election Violence in the Philippines." *Contemporary Southeast Asia* 20(3).
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy." *American Political Science Review* 53(1).
- Manacsá, Rodelio C. 1999. "The Formal Structures for Political Participation: The Electoral and Party Systems in the Philippines." Department of Political Science, Ateneo de Manila University, ed. *Politics and Government: Theory and Practice in the Philippine Context*. Manila: Office of Research and Publications, Ateneo de Manila University.
- McVey, Ruth. 2000. "Of Greed and Violence and Other Signs of Progress." Ruth McVey, ed. *Money & Power in Provincial Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rodan, Garry. 2004. *Transparency and Authoritarian Rule in Southeast Asia: Singapore and Malaysia*. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Sachs, Jeffrey. 1997. "Korea: Riding to the Rescue." *The Financial Times*, December 5.
- Samudananija, Chai-Anan. 1982. *The Thai Young Turks*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- SarDesai, D. R. 1997. *Southeast Asia: Past and Present*. Thailand: Silkworm Books.
- Schwarz, Adam. 2004. *Indonesia: The 2004 Election and Beyond*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Seligson, Mitchell A. 1987. "Democratization in Latin America: The Current Cycle." James M. Malloy and Mitchell A. Seligson, eds. *Authoritarians and Democrats*. London: University of Pittsburgh Press.
- Sidel, John Thayer. 1989. "Beyond Patron-Client Relations: Warlordism and Local Politics in the Philippines." *Kasarinlan* 4(3).
- Siwaraksa, Paichart, Chaowana Taimas, and Ratha Vayagool. 1997. *Thai Constitution in Brief*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Sum, Ngai Ling. 1998. "Theorizing Export-Oriented Economic Development in East Asian Newly-Industrializing Countries: A preliminary attempt from a Regulation Perspective." Ian G. Cook, Marcus A. Doel, Rex Y. F. Li, and Yongjiang Wang, eds. *Dynamic Asia: Business, Trade and Economic Development in Pacific Asia*. Aldershot: Avebury.
- Suryadinata, Leo. 2002. *Elections and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Wade, Robert and Frank Veneroso. 1998. "The Asian Crisis: The High Debt Model Versus The Wall Street-Treasury-IMF Complex." *New Left Review* 228.

ABSTRACT

Late-Industrialization, Globalization, and Electoral Democracy in Southeast Asia

KIM Sekeol

Research Fellow,
Institute of East Asian Studies, Sogang University

LEE Dong-Yoon

Research Fellow,
Institute of East Asian Studies, Sogang University

This study attempts to analyse the political and economic changes in late industrializing countries of Southeast Asia. They followed the strategy of 'developmental state' model for its economic development, but are now facing the force of globalization. Under an assumption that the democratization and liberalization in those Southeast Asian countries are the consequence of globalization, this article explained the patterns of political and economic changes, focusing on the burgeoning electoral democracy. As a consequence of globalization, Southeast Asian countries found it difficult to maintain state-led development and authoritarian control of society. Subsequently, the states allowed electoral democracy in an attempt to sustain its economic development. Today, the emerging electoral democracy in Southeast Asia is a vivid example of political and economic transition from developmental state which was weakened

by globalization, as well as is a major element of the dynamics of political change in Southeast Asia. In fact, the widespread impacts of globalization, and the following democratization and liberalization does not mean a disintegration of developmental state. It only induces a reshaping of political structure to a degree that the developmental state would acquire procedural legitimacy and political power. Such changes do not guarantee installment of sound democracy. Still the Southeast Asian states have the possibilities to go back to the old authoritarian developmental states. Therefore, for a stable democracy in Southeast Asia, following the transition from developmental state and the onset of electoral democracy, not only institutional changes and reform, but also incessant effort to deep-root democracy is required.

Key Words: Southeast Asia, Late-Industrialization, Globalization, Democratization, Liberalization, Electoral Democracy