

성장기 동아시아의 정치변동: 체제변동과 도전*

이성형**

- I. 문제제기
- II. 동아시아 자본주의와 정치변동
- III. 일본의 정치변동: '55년 체제'의 붕괴와 그 이후
- IV. 동남아의 정치변동: '모방자본주의'의 정치변동
- V. 중국의 정치변동: 발전도상국 정치정후군의 등장

동아시아 각 지역의 정치변동은 경제발전 수준이 상이한 관계로 다양한 모습을 보이고 있다. 일본은 선진 민주주의 국가로 성숙한 민주화 모습을 보이고 있지만, 현 단계는 55년 체제의 붕괴 이후 새로운 판짜기에 돌입한 상황이다. 발전국가 모델의 카피가 뒤늦게 이뤄진 동남아 제국에서도 민주화가 진행되었지만, 모방자본주의적 특성 때문에 민주화 이행도 보수적이고, 전진과 후퇴를 반복하는 패턴을 띠었다. 중국의 경우는 연성 권위주의 체제로 시장개혁의 정치적, 사회적 파급효과를 관리하는 '시간에 저항하는 경주'의 모습을 띠고 있다. 전체적으로 볼 때, 정치 민주화에 관해서도 "일본-동북아(한국, 대만, 홍콩)-동남아(필리핀, 태국, 말레이시아, 인도네시아)-중국과 베트남"의 위계가 존재한다. 이는 곧 사회 경제적 지표와 정치민주화 수준이 거시적으로 상관성을 지니고 있음을 이야기한다.

주제어 민주주의, 발전국가, 모방자본주의, 연성 권위주의, 중간계급

* 이 논문은 2002년도 학술진흥재단 기초학문 육성 인문사회과학분야(지역연구) 연구비 지원(과제번호: KRF 072-BL2058)으로 이루어졌음.

** 세종연구소 객원연구위원

1. 문제제기

동아시아의 20세기는 굴곡이 많은 대하드라마처럼 변화무쌍했다. 제국주의 세력에 의한 식민지 경험, 양차 대전과 해방, 국민국가 형성과 근대화, 권위주의 체제와 민주화 운동, 경제위기와 지역협력에서 보듯이 20세기는 숨 가쁘게 흘러갔다. 저발전, 빈곤의 대명사처럼 인식되었던 동아시아는 20세기 후반에 와서 세계에서 가장 역동적인 경제권으로 부상하고 있다. ‘일본의 기적’에 이어, 동아시아 신흥공업국의 성장과 위기가 뒤따랐고, 지난 세기말부터 ‘중국의 기적’이 다시 동아시아의 열기를 계속 유지하고 있다. 20세기 후반부터 세계는 다시 ‘리오리엔트’(ReOrient) 되고 있는 셈이다.

동아시아에 대한 많은 연구는 주로 동아시아의 경제지적을 설명하는 데 초점이 맞춰져 있다. 시장의 역할을 강조하는 신고전주의 입장, 정부의 역할을 강조하는 국가주의적 입장, 문화적 요인을 강조하는 유교자본주의론 등이 실로 백가쟁명하고 있다(World Bank 1993; Wade 1990; Gereffi and Wyman 1990; 한국비교사회학회 1998; 경남대 극동문제연구소 1995). 하지만 최근까지 동아시아의 경제성장이 정치변동에 미친 영향을 살핀 연구는 별로 많지 않다. 한 연구자는 이렇게 회고한다.

“서구학자들의 주된 관심은 동아시아의 경제성장에 집중되었지 정치발전에 관해서는 거의 관심을 쏟지 않았다. 이른바 민주화의 ‘제3의 물결’이라고 불리는 1970년대 중반 이후의 민주화를 연구하는 많은 서구학자들의 주된 관심은 남미에 집중되었다. 그 결과 민주화 투쟁을 위해서 희생을 무릅쓴 수많은 사람들의 헌신과 열정은 논의되지 않고, 경제성장을 설명하기 위하여 권위주의 정권의 산업정책의 효율성이나 합리성이 더 많이 언급되었다. 이들 정권에 저항하고 ‘민주주의’와 ‘인권’을 위해서 투쟁한 사람들은 한낱 역사의 뒤안길로 버려질 수밖에 없는 지경에 이르렀다”(신광영 1999, 20).

이러한 언급은 기존의 동아시아 연구가 고도성장의 신화에 과도하게 집중되어 있음을 잘 지적하고 있다. 이런 연구들의 대부분은 주로 ‘강한 국가’나 시장의 효율성, 권위주의 체제와 고도성장의 상관성을 강조하는 논지가 많았다. 그렇다고 동아시아의 정치변동에 대한 연구가 전혀 없었던 것은 아니다. 동아시아에서도 민주화 연구 붐이 1980년대 부터 일었고, 또 개별국가 수준의 연구가 꾸준히 쏟아져 나왔다. 다만 지역 전체의 수준에서 산업화와 정치변동의 상관성을 다룬 연구나 비교연구가 많지 않은 것이다. 하지만 여기에도 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 동아시아 내부의 발전수준이 다양하고 문화적 편차도 크기 때문에 이를 비교하고 평가할 잣대를 구하는 일이 쉽지 않기 때문이다. 둘째, 동아시아의 산업화가 지역별로 시차를 두고 일어났고, 따라서 각 지역별로 발전수준이 달라서 겪게 되는 정치변동의 징후군도 상이하기 때문일 것이다.

20세기 후반부터 강화된 세계화와 민주화의 물결은 동아시아에도 들이 닥쳤다. 헌팅턴이 말한 민주화의 ‘제3의 물결’은 1970년대 중반 부터 시작되었다. 한국과 대만에서 성장과 더불어 반독재 운동이 태동 했고, 나아가 1980년대에는 동남아 사회에서 군부권위주의 체제에 대한 저항운동이 등장했다. 민주화는 다양한 형태를 띠었다. 먼저 성장의 결과 시민사회에 중간계급과 중간집단이 등장했고, 이들은 권력블록의 균열을 이용하거나, 아니면 정권에 저항하는 방식으로 민주화 이행을 부추겼다. 때때로 권력블록의 균열 자체가 선거정치와 민주화로 이끄는 경우도 있었다.

그런 점에서 산업화에 따른 정치변동은 오랫동안 지속된 경제적 변화에 따른 사회적 변동을 담고 있고, 그 속에서 새롭게 자란 시민사회 행위자들의 정치참여 욕구를 담고 있다. 이들은 낡은 권위주의 세력과 제도와 끈질기게 싸우며 일진일퇴를 거듭하며 정치변화를 일구어내었다. 지난 20년간 경이로운 경제성장을 이룩한 동아시아 제국의 정치변동은 그 어느 지역보다 드라마틱했다. 이 연구는 동아시아 지역의 정치

변동을 지역별로 나눠 살펴보고, 각 지역 내지 국가가 지닌 문제의 징후군을 탐구하여, 동아시아 전체의 정치지도를 그리는 데 그 일차적 목표가 있다. 따라서 일차적으로 각각의 공동연구의 결과를 요약하고, 전체의 경향을 파악하여, 이를 일목요연하게 거시적인 비교를 하는 데 연구의 강조점이 있다.

II. 동아시아 자본주의와 정치변동

동아시아는 대체로 다양한 문화와 국가로 구성되어 있다. 대부분이 자본주의 체제를 유지하고 있지만 중국, 베트남, 북한처럼 사회주의 체제를 지닌 나라들도 있다. 우리는 동아시아 국가군을 크게 네 가지 범주로 나눌 수 있을 것이다. 일본, 동아시아 신흥공업국, 아세안 국가, 그리고 중국과 베트남 등 사회주의 국가가 바로 그것이다. 흔히 ‘동아시아 모델’이라고 부를 경우 그것은 국가주도형 산업화 모델을 의미하는데, 이것의 고전적 전범은 일본의 ‘발전국가 모델’(Johnson 1982)이다. 이 발전국가 모델은 곧 동아시아 신흥공업국으로, 2차적으로 아세안 국가로 모방되었고, 동아시아 전체적으로 유사한 특징을 지니게 되었던 것이다. 특히 동아시아에 동남아 국가를 포괄하려할 경우 바로 이 발전모델과 성장의 확산을 강조한다.

동아시아의 정치변동을 거시적인 차원에서 파악하고, 발전단계별의 징후군을 일별하기 위해 먼저 동아시아 자본주의가 지닌 특징부터 살펴보기로 하자. 첫째, 동아시아 자본주의 내부에는 발전의 수준의 격차가 존재하며 이 격차에 기초한 ‘위계적인 연계구조’가 존재한다. 동아시아 지역에는 중심국으로서 일본, 반주변부 국가로서 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르, 그리고 주변적 위치에서 경제성장을 하고 있는 아세안 국가들, 마지막으로 시장개혁과 개방을 통해 자본주의권에 편입되고 있는 중국과 베트남 등이 있다. 여기서 보듯이 동아시아에는 경제발전의

단계와 세계체제 내 위치가 확연히 다른 국가군이 존재한다. 이러한 특징 때문에 각 국가군들이 겪는 정치변동의 징후군은 상당히 다를 수밖에 없다. 따라서 우리는 정치변동에 관한 한 공통점보다는 차이점에 주목을 해야하고, 가능하면 동질적 패턴(modal pattern)을 추출하는 데 주력을 해야할 것이다.

둘째, 동아시아에 ‘연계구조’가 존재한다고 말함은 곧 역내 무역과 자본이동이 존재함을 의미하고 그것은 곧 경제성장과 위기의 흐름에 영향을 받는다는 것이다. 김용복의 지적대로 “일본의 성장에 이은 신흥공업국의 경제도약, 그리고 이를 이어가려고 하는 아세안 국가들과 중국의 고도성장이란 ‘성장의 원심화’ 현상”(김용복 2000, 417) 내지 “선린효과”(good neighborhood effects: Minxin Pei 1995, 116)가 존재하는 것이다. ‘나르는 기러기 모델’ (flying geese model)이라 불리기도 하는 이 현상은 위기가 발생할 경우 ‘위기의 구심화’로 연결되기도 한다. 즉 1997년 ‘나르는 기러기’ 대형이 해체되면서 흔들렸을 때 위기는 주변부 태국에서 반주변부 한국으로, 나아가 중심부 일본에까지 파급이 되는 전염성을 보여주었다(김용복 2000, 417-8). 이런 전염성으로 인해 일정한 정치변동, 특히 정치적 위기가 동시성을 갖게 되기도 한다.

셋째, 연계구조 속의 ‘발전국가’ 전통은 대체로 모델 국가로부터 이웃 국가로 모방을 통해 전파된다. 이 과정에서 발전국가의 여러 가지 특징은 각 나라의 독특한 문화와 제도 속에서 접합된다. 그래서 우리는 대단히 상이한 국가전통과 제도 속에서도, 계획합리성을 강조하는 기술관료제의 우위 현상을 볼 수 있고, 또 지속적인 경제성장을 유지하기 위해 사회적 압력을 군부 같은 억압장치나 일당우위 체제로 흡수하려는 유혹도 공통점으로 발견할 수 있다. 즉 정도의 차이는 있지만 모두 ‘기술관료제적 해결의 유혹’과 ‘권위주의적 유혹’에서 자유롭지 못했다.

넷째, 동아시아 국가들은 대부분 1980년대와 90년대에 높은 성장률을 기록했다. 비록 1997년 외환, 금융 위기에 의해 성장이 둔화되고, 심

각한 사회경제적 위기를 겪기는 했지만, 곧 오래지 않아서 성장의 잠재력을 다시 회복하는 역동성을 보여주었다. 이 가운데 '권위주의 발전국가'인 중국은 지난 20년간 10% 수준의 연평균 성장률을 유지하여 엄청난 사회경제적 변화를 몰고 왔다. 1980년대에는 한국, 홍콩, 싱가포르, 태국, 인도네시아, 말레이시아 모두 연평균 5-7% 수준의 성장률을 유지했고, 이 기조는 1997년 외환위기에 이를 때까지 유지되었다. 이러한 동아시아의 역동성은 곧 '압축성장', '추격발전'이란 이름의 '동아시아 기적'을 만들어 내었다.

다섯째, '고도성장 아시아경제'(HPAEs)는 지속적인 고도성장과 평등한 소득배분이란 선순환을 가져왔다(World Bank 1993). 대중들의 물질적인 부는 상승했으며, 도시화와 더불어 중산층이 형성되어 소위 '중간계급 정치'를 낳았다(이와사쿠 2002). 이러한 시민사회의 변화는 곧 권위주의적 정치적 통제와 충돌하게 되고 지역적 편차는 있지만, 향후 민주화를 향한 진통을 예고한다. 발전국가는 곧 자신의 경제적 성공의 결과 정치적으로 위기에 봉착할 위험에 빠지는 것이다.

여섯째, 고도 성장기의 동아시아 지역에는 민주주의 제도와 전통이 허약했지만, 권위주의 체제는 비교적 온건한(soft authoritarianism) 성격을 띠었다. 대부분의 경우 억압의 수준은 줄어들고 있었고, 법치와 정치참여의 폭은 확장되고 있었다. 극심한 계급투쟁이나 이데올로기적 갈등은 경제성장의 전단계에 대체로 완결되었고, 고도 성장기에는 성장의 수혜자들이 창출되었고 피해자는 그다지 많이 발생하지 않았다. 바로 이러한 특징들 때문에 많은 국가들은 비교적 완만한 정치 민주화의 경로를 취했다. 이 점은 동유럽 사회가 겪고 있는 이중의 이행(double transition)의 어려움과도 다르고, 1980년대 이후 라틴아메리카 사회가 겪고 있는 정치민주화와 경제개혁의 엇박자와도 차이를 보인다.

이상에서 본 특징을 염두에 두고, 이제 각 지역별 연구과제들을 요약해 보기로 하자.

III. 일본의 정치변동 : '55년 체제'의 붕괴와 그 이후

현단계 일본이 겪는 정치변동의 징후군은 선진민주주의 체제이면서 전후 탄생한 '55년 체제'의 해체로 겪는 문제들이다. 이미 일인당 국민소득이 26,755달러(2000년 기준)가 되기 때문에 일본 민주주의가 겪고 있는 문제의 징후군은 사실상 '탈근대적 민주주의'를 향한 몸부림이라고 말할 수 있다. 하지만 55년 체제는 평화헌법으로 인해 무력 사용을 금지하고 있어 경제력의 성장에 비해 국제적 영향력은 왜소할 수밖에 없었다. 일본이 현재 당면한 과제는 탈냉전 시대에 새로운 정치적 지평에서 정치판을 다시 짜는 것이다. 그것은 보수파 정치인들이 주장하는 '보통국가화' 일수도 있고, 고도성장기의 유산인 '정-관-재 모델'(찰머스 존슨이 말한 '발전국가'의 요체)을 해체하여 새로운 시스템을 정착시키는 것이거나, 시민민주주의를 강화하는 것일 수 있다. 본 과제의 일본 지역 정치연구는 바로 이 55년 체제의 해체와 새로운 변화상을 담고 있다.

1993년 여름 7개 정당이 연합한 호소카와 정권이 탄생하면서 38년간 지속된 자민당 단독 집권의 역사가 끝났다. 냉전시대 자민당과 사회당의 양당체제로 시작된 1955년 체제는 자신에게 맡겨진 임무를 다하고, 숨을 거두었던 것이다. 이로서 "안정, 단독, 장기"로 대표되는 55년 체제는 이후 정당간의 연합에 의해 유동적이고 불안정한 지배가 이루어지는 시대로 이행했다. 그 후 1년도 지나지 않아서 자민당은 다시 집권여당의 지위로 복귀를 했지만, 이미 정치판은 달라져 있었다. 히와타리 교수의 표현대로 "위약, 연립, 단기"로 특징짓는 유동기로 이행한 것이다. 내외 압력에 의해 일본정치는 과거와 같을 수 없었던 것이다. 그렇다면 무엇이 어떻게 바뀌었던가? 55년 체제가 남긴 유산은 무엇이며, 그 이후 일본 정치가 받고 있는 도전은 어떠한 것들인가? 여전히 자민당의 지배는 계속 되고 있고, 약체의 수상들이 줄을 잇는다. 개혁 드라이브가 실행되어야 할 1990년대에 침체된 일본경제는 리더십의 실종

으로 소위 “잃어버린 10년”을 보냈다. 당내 파벌의 해체에도 불구하고 여전히 낡은 정치 방식은 완전히 사라지지 않고 있다. 야당의 역할도 여전히 자민당의 대안이 되기에는 미흡하다. 과연 새롭게 탄생하고 있는 체제는 어떤 체제인가?

먼저 1955년 체제의 특성부터 간단히 살펴보기로 하자. 1955년 자민당과 사회당의 양당체제가 구축되면서 38년간 지속된 자민당 장기집권 드라마가 펼쳐진다. 태평양 전쟁의 경험은 일본 진보세력들에게 평화주의의 가치를 깊이 심었다. 이들을 결집한 사회당은 미일상호보장조약의 반대, 자위대의 위헌성, 비무장중립을 옹호하는 소위 ‘평화헌법’ 체제를 내걸며 유권자들에게 호소했고, 제1 야당의 지위를 유지했다. 반면 자민당은 진보세력의 집권을 막기 위해 냉전체제 하에서 자유시장 질서를 옹호하는 보수 세력을 결집시켰다. 당시 일본 국민들은 전후의 폐허에서 “서양을 따라잡는” 경제성장과 복지 확충이라는 국민적 합의를 지니고 있었다. 자민당은 평화헌법과 경제성장이란 합의를 바탕으로 만년야당 사회당과 더불어 지속적으로 집권여당의 지위를 유지할 수 있었다. 중참의원 선거에서 지속적으로 과반수 의석을 차지한 자민당의 장기집권은 곧 정계, 관료제, 이익단체를 효과적이고 안정적인 방식으로 연계시킨, 소위 ‘철의 삼각형’이라 부르는 ‘정-관-재’ 관계를 구조화시키기도 했다. 일본은 이러한 시스템 아래 고도성장을 이룩했고, 미국을 이은 제2위의 경제대국으로 부상했다.

‘일당지배체제’(one-party dominant system, Nobutake Ike), ‘일당 우위 정당체제’(pre-dominant party system, Sartori)라 불리는 일본의 정당체제는 선진민주주의 국가에서 볼 수 없는 장기집권을 가져왔다. 이러한 장기집권의 이유는 무엇일까? 레버너(Hrebennar 2000)는 무엇보다 대중들의 자민당에 대한 신뢰감, 야당의 무능, 그리고 자민당의 유연한 전략을 든다. “자민당 내각이기 때문에” 지지한다는 맹목적인 지지자가 많은 반면, 사회당은 노동자계급의 지지조차 압도적이지 않다. 게다가 자민당은 농촌과 중소기업인과 같은 전통적인 지지기반을

넘어서 도시중간계급에게도 손을 뻗치는 데 성공했다. 일본의 중간계급은 기본적으로 안정희구 성향이 높은 보수적인 선거구민들이었기 때문이다.

그렇다면 이런 체제가 왜 1993년에 붕괴되었는가? 이에 대한 설명은 대체로 두 가지로 나뉜다. 외인을 강조하는 입장과 내인을 강조하는 입장이다. 외인론은 대체로 냉전의 종언이 일본 정치에 미친 영향을 강조한다. 파일(Pyle 1996)에 따르면 냉전의 종언이 55년 체제의 기축인 좌우 대립의 정치구도를 약화시켰고, 평화헌법과 고도성장을 뒷받침해 온 요시다 doktrin을 붕괴시켰다는 것이다. 1993년의 여름 선거에서 미와자와 내각이 선거에서 52석을 잃은 것은 바로 냉전의 의미가 대중들에게, 정치판에게 알려졌기 때문에 일어난 사건이라고 분석한다.

일본은 1990년대에 들어와 미일 무역마찰, 걸프전쟁, 평화유지군 파병 등으로 몸살을 앓아왔다. 중선거구제, 정-관-재 유착에 뿌리를 둔 자민당 장기집권 체제는 새로운 외부의 도전을 효과적으로 헤쳐나갈 수도 없었고, 1990년대 버블경제의 붕괴이후 지속된 장기침체도 수술할 수 없었다. 이런 맥락에서 신국제주의를 내건 오자와의 ‘보통국가’론이 나왔고, 또 개혁을 열망하는 민심도 형성되었던 것이다. 짧은 드라마에 끝났지만 1993년의 호소카와 연립내각의 탄생은 바로 이런 분위기에서 형성된 것이라 본다.

하지만 커티스(Curtis 1999)와 같은 내인론을 주장하는 학자들은 완전히 달리 이를 해석한다. 커티스는 1955년 체제가 붕괴한 것은 “서양을 따라잡자”는 전후의 국민적 합의와 목표가 달성된 덕분이라고 주장한다. 이미 일본 사회는 고도성장을 달성했고 복지가 확충되었다. 따라서 55년 체제에 형성된 초기의 정-관-재 시스템처럼, 단일화와 거대화 논리에 입각한 조직들도 큰 변화를 보이고 있다. 그만큼 이해관계도 다양화되었고, 사회구조는 탈산업화 사회의 징후까지 지니게 되었다. 이에 따라 55년 체제도 후반부로 오면서 사회의 다양화를 수용하여 양당제에서 다당제로 변화했고, 아울러 정-관-재의 작동방식도 달라질 수밖에

에 없었다. ‘족의원’ 현상이 이를 단적으로 보여준다. 내인론은 결국 지난 40년간 사회경제적 변동이 결국 55년 체제를 붕괴시킨 근본 원인이라고 주장한다. 여기에 요약하는 공동연구 결과들의 기본적인 논조는 바로 이 내인론에 기초해 있다.

박철희의 “55년 체제 이후 일본의 정당연립 및 자민당내 파벌연합의 역학”은 과거 자민당 중심론적 연구에서 빠져있었던 “정당간의 경쟁과 협력”에 대한 분석을 복권시키고, “사회세력들의 이해관계와 정치권의 주장이 연결되는 정치과정”을 살펴보면, 1955년 체제의 종언과 이후의 변화를 살펴본다. 박철희는 1990년대 정당정치의 위기의 원천이 “정책연합과 권력연합의 괴리”에서 발생한다고 주장한다. 여기서 정책연합이란 정당간 합의한 정책을 실현하기 위한 연합이고, 권력연합이란 국회내의 과반수 확보를 위한 정당간 연합을 의미한다.¹⁾

그는 먼저 외인론을 다음과 같이 비판한다. 첫째, 자민당이 정당연합을 필요로 하게 된 계기는, 1989년 참의원 선거에서 과반수 확보에 실패하면서 생긴 것이지, 냉전의 종결이란 외부환경의 변화가 아니다. 둘째, 걸프전이란 외부적 자극이 정당간 대립과 협력의 쟁점을 제공한 것은 사실이다. 걸프전을 둘러싼 국제공헌논쟁에서 자-공-민 협력체제가 이뤄지지 않았다면 자민당을 뒤흔쳐나오는 경우는 없을 것이다. 셋째, 55년체제의 기본구도가 변경되자 정당간의 협력과 권력연합의 가능성이 더욱 커졌다.

이후 “위약, 연립, 단기”의 내각이 줄을 잇는 것은 바로 이러한 정책연합과 권력연합의 괴리 때문에 발생한다. “반자민, 정치개혁”을 내건 1993년 호소카와 연립정권은 8개정당을 규합시켰지만, 오자와의 보통국가노선과 신자유주의에 반대하고 있던 사회당의 반대로 단명에 그치고 말았다. 권력연합에는 동의했지만, 정책에서 안정적인 합의를 도출하긴 힘들었기 때문이다. 1994년의 무라야마 내각은 자민당-사회당

1) 이 절에서 소개되는 박철희, 이면우, 최운도 등의 글은 동아시아연구단 연구발표논문집(1993a)에 수록되어 있다.

의 반오자와 연합이었지만 내부에서는 보수정치인들만의 새로운 연합을 주장하는 보수대연합파의 반대가 드세었다. 그러나 1996년 중의원 선거에서 사회당의 정책노선 변경에 유권자들은 철퇴를 내렸고, 이후 사회당은 ‘각외협력’ 세력으로 돌아섰다. 1998년 참의원 선거에서 또 자민당은 참패를 하였고, 다시 오자와의 자유당과 공명당을 연정 파트너로 삼지 않을 수 없었다. 2001년 탄생한 고이즈미 내각도 신보수주의 개혁과 보통국가를 향한 발걸음을 재촉하려 하지만, 권력연합 내부의 수구파들은 사회적 약자에 대한 배려, 군사대국화에 대한 신중한 입장으로 개혁파들의 발목을 잡고 있다. 그 결과, 93년 이후의 정치는 불안정하고 개혁의 속도는 여전히 느린 것이다.

이면우의 “일본의 정치적 리더십: 리더십 유형과 정책성과의 연관성”은 ‘평성불황’이란 장기불황에도 불구하고 일본의 경제개혁이 더디게 진행되는 이유를 과감한 정치적 리더십이 결여된 데서 찾는다. 55년 체제가 ‘화합형 리더십’을 통해 성장을 관리해왔다면, 장기불황을 타파할 리더십은 ‘선도형 리더십’이다. 그는 55년 체제의 붕괴 이후에 등장한 리더십의 특징을 두 가지로 요약한다. 첫째, 강력한 정치적 기반을 가진 리더십 유형이 거의 나타나지 않았고, 카리스마적 리더십 유형이나 전통적 리더십 유형도 거의 보이지 않는다. 둘째, 정치적 기반이 취약한 수상들 가운데 대중적 리더십 유형에 속하는 사람들이 상대적으로 높은 비율을 차지한다. 이 연구는 현재 수상 및 내각기능의 강화와 같은 선도적 리더십의 환경 만들기에 관심이 집중되어 있는데, 이와 더불어 리더십과 관료제와의 새로운 관계 정립이란 시스템 빌딩 차원에서 문제를 접근하는 것이 필요하다고 주장한다.

고선규(2003)의 “일본 관료조직의 구조와 한계: 정보화 정책에 대한 조직·정책적 대응”은 “넘버원 일본”, “일본의 기적”을 만들어낸 정치경제 시스템이 어떻게 이제 구조개혁의 대상으로 바뀌었는지 정보화 정책을 중심으로 살피고 있다. 전후 ‘일본의 기적’은 흔히 정·관·재의 삼각동맹이 서로 협조하는 네트워크형 정책결정 시스템의 효율성 때문에 가

능했다고 학자들은 말했다. 특히 엘리트 관료들이 국가자원을 효율적으로 동원하고 주도적으로 정책을 결정하고 지도하는 호송선단식 경제발전 전략은 “계획-합리성”을 극대화한 동아시아의 모델로 칭송받기도 했다.

하지만 1990년대 이후 이 체제는 심각하게 비판의 대상이 되었다. 정-관-재 삼각동맹은 이익유도 정치와 족의원 정치를 가져왔고, 이는 시스템 전반에 부패와 비효율성을 내장시켰다. 게다가 관료주도형 행정은 민간부문으로 하여금 중앙성청 관료의 규제와 보호에 익숙하게 만들어 국제화와 정보화라는 환경 변화에 둔감하게 대응하는 결과를 빚었다. 여기서 우리는 한때 모방의 대상이 되었던 일본 관료제의 위기상을 논의할 수 있다.

자민당의 장기집권과 정-관-재 유착구조는 입법부에 의한 행정부 내지 관료조직에 대한 견제 기능을 상실하게 만들었다. 효율성의 논리가 결국 민주적 견제의 부재로 독단적 관료행정과 불투명한 정책 실행으로 고착화되었던 것이다. 관료제의 문제점은 곧 성청간 관할 업무를 둘러싼 경쟁과 대립, 성청 이기주의, 종적 할거주의, 업무의 정합성과 효율성의 결여 등이 지적되었다. 고선규는 이를 정보화 추진과정을 구체적으로 살펴보면 문제점을 짚어주고 있으며, 우리에게 반면교사의 예를 보여준다.

일본 정부가 추진한 정보화 관련 사업은 관료제도의 종적 할거주의의 부작용을 잘 드러낸다. 예산의 중복투자는 물론, 추진사업과 정보 시스템의 차이로 인해 시스템의 통합과 연계가 곤란한 경우가 허다했다. 또 중앙정부가 보조금 지급을 통해서 지방자치단체를 통제했기 때문에, 중앙성청에 의존적인 구조가 만들어졌다. 하지만 성청간에는 업무와 역할 분담이 잘 조정되지 않아 성청체제로 고착되었고, 이것은 개별부처의 입지확보와 연계되어 전국적 차원의 정책형성은 곤란하게 되었다. 요컨대 종적 할거주의, 부처이기주의, 정보독점, 재량권과 보조금 중심의 정보화 인프라, 하드웨어 정비 사업으로 인해 일본은 IT 후진국으로 전락하게 되었고, 이는 곧 21세기 일본의 발목을 잡고 있는 것이다.

최운도의 “일본의 방위정책에 대한 구조적 요인들에 대한 논리적 평가”는 1990년대 이후의 방위정책이 어떤 구도 하에 변화해 왔는지를 추적한다. 대체로 1980년대까지 일본은 평화조약과 미일 안보조약 체제 아래 미군의 주둔을 허용하였고, 아울러 최소한의 방위지출을 하면서 고도의 경제성장과 복지 향상에 경주해온 바 있다. 이른바 요시다 독트린으로 알려진 일본의 안보정책은 “무임승차, 최소주의, 반응주의”의 특징을 지닌다. 이 정책은 사실 미국의 분담금 요구와 동아시아 국가들의 견제 사이를 절충하는 것이었고, 국내적으로는 자민당-사회당의 경쟁구조를 봉합하는 것이기도 했다.

하지만 1990년대 일련의 상황변화는 일본의 방위정책에도 큰 변화를 가져오고 있다. 최운도는 냉전구조의 붕괴, 일극체제의 등장, 일본경제의 장기불황, “96년 체제”의 등장 등을 독립변수로 삼고 일본의 보통국가화 과정을 구체적으로 살펴보고 있다. 먼저 냉전구조의 붕괴가 바로 일본의 역할 확대로 확대 해석되어서는 아니 된다고 주장한다. 그는 탈냉전 자체는 불확실성과 가능성의 구조일 뿐이다. 미국의 일방주의 경향도 일본의 최대한 방위분담을 요구하는 조건이 되고 있다. 1990년대 지속된 장기불황도 일본의 평화주의 외교의 기저를 흔들고 있는 변수이다. 하지만 가장 중요한 내부적 독립변수는 1990년대에 나타난 국내정치의 변화상이다.

무엇보다 1996년 사회당이 ‘사회민주당’으로 바뀌면서 55년 체제가 붕괴되었다. 이제 자민당의 보통국가화를 저지할 수 있는 거대 야당은 사라졌던 것이다. 아울러 중선거구제 대신에 소선거구 비례병립제를 도입되면서 자민당에게 유리한 보-보 연립정권이 탄생하였다. 이와 더불어 자민당 정치가가 정책결정에 강한 영향력을 행사하는 소위 ‘죽헌상’도 나타났다. 이런 맥락 속에서 방위청과 자위대의 정치적 위상도 강화되었고, 최근에는 거의 비판도 들리지 않는 가운데 유사입법안(무력공격사태 대처법안, 자위대법 개정안, 안전보장회의 설치법개정안)도 통과시켰다. 이제 유사법제 아래서는 “무력공격의 우려가 있다고 판단

되는” 상황에서도 대응조치의 발동을 규정하고 있기에 일본의 변신은 가히 파격적이라고 할 만하다.

IV. 동남아의 정치변동: '모방자본주의'의 정치변동

식민지 경험을 겪은 동남아 국가들은 동북아 제국과 다른 경로로 민족독립과 경제발전의 길을 걸었다. 식민시대의 동남아는 극소수의 외국인들이 참여하는 근대적인 부문과 대다수의 전통적이고 자급적인 소농경제가, 상호유기적인 통합성을 결여한 채 병존하는 경제적 이중구조를 배태시켰다. 이러한 경제적 이중구조는 근대적 부문을 지배하는 서양계 및 아시아계(중국계, 인도계)의 '외래사회'와 전통적 부문을 담당하는 토착사회의 분열을 고착화시켰고, 이로 인해 '이중사회'(Boeke)가 탄생했다. 제2차 대전 이후에 탄생한 독립 국가들은 곧 이러한 경제적 이중구조를 극복하여 자립적 국민경제를 건설하고, 대내적으로 분열된 이중사회를 하나의 국민으로 묶어내는 과제를 안고 출범했다. 다행히도 동남아의 반식민주의 운동은 '종족적 민족주의'가 아니라 '정치적 민족주의' 운동으로 시작되었기에, 종족 문제와 결부된 민족주의 운동이 전개된 세계 여타 지역보다는 비교적 민주주의 담론과 결합하기 쉬웠다(Mayall 2000, 195).

하지만 모든 것이 쉽지 않았다. 외부로부터 들어온 민주주의 이념은 동남아 사회에 쉽게 접합될 수 없었다. 다중사회의 종족적 균열, 이중사회의 계급투쟁이 초기에 등장한 국민국가들의 관리 능력을 마비시켰다. 많은 정권들이 파행적인 종속경제를 해체하고 통합적인 국민경제를 구축하려 했지만 그것은 쉬운 과제가 아니었다. 1960년대에 들어와서 새로운 틀에서 국민국가의 변형이 이루어졌다. 냉전이 확산되고 국내에서 봉기진압 기능을 적극적으로 담당하고 있던 군부의 역할이 강화되고, 또 성장 이데올로기로 정당화를 삼고자한 '신질서' 국가들이

이 시절 등장하기 시작했다. 박사명은 이 시점에 동남아 국가들이 곧 '안보국가'와 '발전국가'로 변형되기 시작했다고 파악한다.²⁾

발전국가의 탄생과 더불어 경제성장은 시작되었다. 경제성장을 관리하는 기술관료주의가 탄생했고, 국가의 억압장치도 강화되었다. 저발전한 사회 부문에 대비하여 국가 부문은 과대성장하기 시작했다. 수입 대체 산업화가 시작되었고, 몇몇 나라에서 화교 자본가들은 외부 기술을 들여와서 조립가공형 수출산업을 일으키기도 했다. 마침내 동남아 사회는 근대화의 물결에 휩싸이기 시작했다. 이런 변화와 더불어 국민들을 동원하는 이데올로기로서 민족주의 이념도 크게 강화되었다. 인도네시아에서는 '신질서' 운동이나 뻘짜실라(pancasila) 이데올로기가 탄생했고, 말레이시아에는 UNMO 중심으로 국민적 지지를 동원하는 시스템과 '국민적 가치'(rukun negara)를 강조하는 흐름이 이 시절에 나타났다. 태국의 사릿 군사정권(1958-63)은 "군주, 민족, 종교"를 옹호하는 이데올로기를 만들어내었다.

이 시절 '부드러운 권위주의'(soft authoritarianism)가 지배적이었다. 주기적인 선거정치가 탄생했지만, 그것은 주로 정권이 동원하는 정당들의 잔치에 불과했고, 사회세력들은 국가코포라티즘 체제에 포섭되었다. 경제발전과 국민통합의 동력은 곧 동남아 사회에 과대성장한 국가 부문을 만들어내었고, 또 불균등하긴 하지만 몇몇 나라들은 지속적인 성장을 통해 신흥공업국에 합류할 수 있었다.

하지만 동남아의 근대화 과정은 동북아와도 몇 가지 측면에서 차별이 있었다. 종족, 종교, 계급적 균열이 허약한 동북아 각국(홍콩, 대만, 한국)에서는 경제발전과 국민통합이 비교적 효과적으로 달성되었다. 이들 국가는 효율적인 기술관료제를 바탕으로 튼튼한 기업부문을 만들어내었고, 지속적인 성장의 동력을 일구었다. 하지만 동남아에서는 종족 간 갈등과 균열이 주기적으로 터져 나왔다. 또 플라자 합의 이후 엔화

2) 이 절에서 소개되는 박사명, 이동운, 황인원, 김홍구, 배궁찬 등의 글은 동아시아연구단 연구발표논문집(2003b)에 수록되어 있다.

강세를 바탕으로 일어난 수출산업은 지속적인 고도성장을 일으켰지만, 그것의 산업적 기반은 허약했다. 화교 자본가들이 증개자가 되어 들어온 일본자본과 기술은 곧 “기술없는”(technologyless) 발전 패턴을 고착화시켰고, 그것은 요시하라가 비판했듯이, 모방자본주의(ersatz capitalism)를 만들어냈을 뿐이었다(Yoshihara 1988). 여전히 수출 부문은 내수 시장과 연계되지 못했고, 통합적인 국민경제의 꿈은 요원하기만 했다.

하지만 동남아에서도 성장의 관리에 필요했던 권위주의와 기술관료주의 체제는 곧 경제성장에 의해 도전을 받기 시작했다. 도시화와 더불어 ‘광장의 정치’가 발전하기 시작했고, 늘어난 중간계급의 정치참여 욕구도 탄생하였다. 비록 동남아적 특성을 지니긴 했지만, 이들 나라에도 다두적 민주주의로의 길고 긴 여정이 시작되었다. 이러한 여정은 비록 1997년의 경제위기에 의해 굴절되기도 했지만, 계속 이어지고 있는 셈이다.

박사명의 “동남아 경제발전과 정치변동의 동학”은 전후 동남아 국가의 변형과정을 세 단계로 나눠 패턴화(modal pattern) 한다. 그는 전후에서 최근까지의 국가 변형 과정을 민주주의적 형성, 권위주의적 재편, 민주주의적 전환 세 단계로 나눈다. 그의 분석은 다음과 같다.

“탈식민화 초기 동남아 각국의 ‘위로부터의 민주주의’는 경제적이중구조를 극복하기 위한 경제발전과 종족적 다중구조를 타파하기 위한 국민통합에 실패한다. 대외적으로 양극적 냉전체제가 고착되는 상황에서 심화되는 ‘이중사회’의 계급갈등과 ‘다중사회’의 종족갈등에 대응하여 등장하는 ‘안보국가’는 정치안정과 경제발전을 표방하는 ‘발전국가’와 유기적으로 결합된다. 장기적으로 지속되는 권위주의적 ‘안보국가’ 및 ‘발전국가’는 국가의 ‘과대성장’과 사회의 ‘과소성장’을 초래한다…… 냉전 종식에 따른 ‘안보국가’의 약화와 경제발전에 따른 ‘발전국가’의 균열은 권위주의적 정치체제에서 배제되는 사회적 참여의 무정형적 분출을 초래함으로써 세계화의 도전에 대응하는 정부능력

을 제약한다.”

이런 맥락에서 그는 동아시아 경제위기를 다음과 같이 파악한다. “동아시아 경제위기는 세계적 냉전체제의 해체와 지역적 경제발전의 진전 등 객관적 조건의 변화에 따라 ‘안보국가’와 ‘발전국가’의 민주주의적 전환이 요구되는 세계화의 국면에서 ‘지연된 전환’으로 인한 ‘전환의 위기’로 파악된다. 1980년대에 이르러 종래의 수입대체 공업화 전략에서 수출주도 공업화 전략으로 전환하는 동남아 각국이 세계 시장을 지향하는 전략적 전환을 초래한 획기적인 발전에도 불구하고 세계적 규범과 제도에 부응하는 지역적 규범과 제도의 미비라는 이중적 상황이 경제적 위기를 자초하게 된다.”

이동윤의 “인도네시아의 정치권력과 정치체제 변동”은 수하르토 정권의 정치적 정통성과 경제적 효율성 사이의 관련성을 검토한다. 수카르노의 교도자본주의를 밀어내고 공산당을 불법화하면서 권력을 장악한 수하르토는 버클리 마피아를 영입하여 경제적 자유주의를 수용한다. 하지만 판짜실라 이데올로기와 ‘협동자본주의’(gotong royong) 이념은 그러한 자유주의 이념의 수용을 제한하였고 대신 코포라티즘 내지 가산제적 국가 구조를 선호하게 만들었다. 군부와 관료제, 대기업 사이의 협력은 정치적 안정을 만들어내었고, 또 지속적인 경제성장을 이룩해 내었다. 이동윤은 이런 맥락에서 수하르토의 신질서 국가가 “정치적 정통성 수준은 낮으나 경제적 효율성 수준이 높은 안정적 권위주의 체제”였다고 평가한다. 하지만 말기에 올수록 수하르토 체제는 왕조적 성격을 띠게되며 효율성을 잃게 된다. 특히 살림 그룹과 대통령의 관계, ‘마담 10%’, 자녀들의 재벌화 등으로 코로나 자본주의의 효율성은 1997년 경제위기를 통해 한계를 드러내고 해체된다. 이와 더불어 인도네시아는 민주화의 물결에 표류하고, 동티모르의 독립을 가져온 지역 분규와 종족분규 사태도 발생한다.

황인원의 “말레이시아: 정치안정과 체제변화의 동학”은 지난 40년간 정치적, 사회적 안정을 유지해온 말레이시아의 정치에서 연속성과

변화를 추적한다. 말레이시아는 말레이인(55%), 중국인(28%), 인도인(8%)을 포함한 다민족 국가이다. 집권여당 UMNO(말레이연합민족기구)는 1971년 신경제정책(NEP)을 실시하여 “평등을 동반한 성장”을 추구해왔다. 특히 말레이인들이 취업시에 일정한 혜택을 주는 부미푸트라 정책을 추구하여 종족간의 경제적 기회를 나누는 정책을 적극 시행했고, 그 결과 다른 나라들과 달리 사회적 안정을 유지해왔다. 황인원은 1981년에 등장한 마하티르 체제 아래서 생긴 권력의 권위주의화 현상을 분석한다. 마하티르는 지속적인 성장을 밀바탕으로 집권여당 UMNO에서 자신의 독점적 지위가 강화시켰고, 행정부로 권력이 집중화시켰다. 발전국가는 곧 ‘부드러운 권위주의’로 변모해갔던 것이다.

그렇지만 1997년 경제위기를 맞이하면서 마하티르 체제는 도전에 직면했다. 2인자였던 안와르 부수상이 부패, 연고주의, 정실주의의 청산을 내걸며 그의 권위에 도전했기 때문이다. 마하티르는 그를 밀어내었지만, 이 과정에서 자신을 오랫동안 지지했던 말레이계의 이반을 목격했고, 1999년 선거에서는 중국계와 인도계의 지지로 겨우 권좌를 지킬 수 있었다. 말레이시아 사회에도 경제발전과 도시화에 따른 정치의식의 변화가 감지되고 있다. 말레이인들은 더 이상 “UMNO = 말레이 종족의 수호자”라는 ‘허위의식’을 지니고 있지 않고, 향후 선거정치는 더욱 경쟁적이 될 가능성이 농후해졌다고 평가할 수 있겠다.

김홍구의 “태국의 사회구조 변화와 정치변동”은 태국의 정치변동을 정치행위자 그룹 중심으로 살펴보고 있다. 1980년대 이후 태국의 경제는 수출 진흥 정책과 거시경제적 안정에 힘입어 지속적으로 성장해왔다. 경제성장의 결과 성장한 기업인들과 시민사회의 사회세력들이 정치에 참여하면서, 전통적으로 강력했던 군부와 관료제의 힘은 약화되기 시작했다. 군부권위주의 체제는 1980년대에 민주적 이행을 시작했고, ‘준민주주의’(semi-democracy) 형태로 자리를 잡는다. 이제 선거와 정당정치는 태국 정치의 영속적인 특성이 되었고, 국왕의 중재력도 권위주의로의 역이행을 막는 주요한 도구가 되었다.

1991년에 쿠데타가 일어났지만 이듬해 시민사회 운동세력과 중산층이 주도하는 5월 민주화 운동에 의해 다시 문민정부가 부활했다. 이후 1997년의 경제위기에 이르기까지 선거가 유일한 정권교체 수단으로 자리를 잡았다. 하지만 정치적 리더십의 불안정은 여전했고, 정당정치는 곧 부정부패와 금권선거로 얼룩졌다. 1997년 경제위기와 더불어 획기적인 정치개혁 조치를 담은 헌법이 공포되면서 제도적 개선이 이뤄졌다. 하지만 2001년 시나와트라 그룹의 총수 탁신이 지도하는 타이 략타이당이 집권하면서 금권정치의 유혹은 여전히 사라지지 않고 있다. 태국 민주화는 인도네시아와 말레이시아에 비해 제도적으로 크게 개선되었지만, 여전히 민주화의 공고화에는 이르지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

배궁찬의 “동남아 지역주의와 ASEAN의 진화과정: 비판적 성찰”은 개별국가를 다룬 다른 논문들과 달리 지역협력체로서 ASEAN이 지닌 가능성과 한계를 규명하고 있다. 그는 아세안의 성장과정을 “단선적 발전”(development) 보다는 “중장기적 진화”(evolution)라는 개념으로 담아낸다. 이에 따르면, 아세안의 성장은 질적 발전이 결여된 양적 성장에 불과하다. ‘아세안 방식’(ASEAN way)는 공식적인 법과 제도적 규범보다는 비공식성과 사적 유대를 바탕으로 상호내정 불간섭 원칙을 강조하는 조직 운영방식을 채택했다. 그것은 자생적 발전의 토대가 결여한 채 외부의 지원으로 축조된 ‘경제기적’이 ‘모방자본주의’에 머물렀던 것과도 궤를 같이 한다. 이런 사회경제적 조건들로 인하여 자연스레 아세안 국가들은 권위주의체제와 친화력을 갖게 되었고, 동남아 특유의 정치문화에 기반한 ‘아세안 방식’이 탄생하게 되었던 것이다. 그렇기 때문에 아세안은 갈등해결을 위한 지역협력기구로 성숙하게 발전하지 못하고, 갈등을 회피하려는 ‘사교클럽’에 불과하다는 비판까지 얻게 된다.

배궁찬은 “개방성을 바탕으로 한 민주화가 전제되지 않는 한 상호내정 불간섭 원칙이 변경될 가능성이 거의 없기 때문에” 아세안이 질

적으로 한단계 성장하는 것은 힘들 것이라고 평가한다. 그렇다고 이 조직이 내부적 갈등이나 분열로 사실상 유명무실하게 되거나 또는 자신의 정체성을 완전히 상실할 가능성은 없을 것이라고 본다.

V. 중국의 정치변동: 발전도상국 정치집후군의 등장

명령지령형 계획경제가 당과 국가의 지도아래 스스로 시장경제로 변형을 피하고 있는 중국의 실험은 여러모로 우리의 흥미를 이끈다. 우선 이 실험은 소련 동구권 사회주의 체제의 붕괴와 시장경제로의 과격한 이행 경험과 크게 다르다. 쇼크 요법과 다원적 정당정치 도입으로 후자의 특징이라면, 중국의 경험은 당과 국가의 통제아래 점진적이지만 꾸준한 시장개혁 조치가 진행되고 있다는 점이다. 그 결과 중국경제는 1980~2000년 사이에 연평균 9.3%씩이나 고도성장을 유지해왔다. 더욱이 최근에는 WTO 체제에 가입하여 경제 개방에도 의욕을 보이고 있다. 많은 연구자들은 중국이 수많은 문제점에도 불구하고, 성장을 유지해갈 것이며 향후 50년 내에 세계 최강의 경제가 되리라 전망한다.

중국의 공산당은 공식적인 의견 표명과 달리 더 이상 “맑스-레닌주의 정당”이 아니다. 오히려 “마켓-레닌주의”(Market-Leninist) 정당이라 불릴 수 있을 것이다. 이미 당은 “농민과 노동자의 정당”이 아니라 엘리트 정당으로 바뀌었고, 심지어 사영기업가들도 당원이 될 수 있을 정도로 심각한 체제 변화를 겪고 있다. 중국 공산당은 현재로서는 명확하게 성격 규명을 하긴 쉽지 않지만, 1940년대 멕시코의 제도혁명당 체제처럼 헤게모니 일당체제에 가깝다고 할 수 있을 것이다. 우리는 지난 25년간의 중국 정치 변동을 어떻게 해독할 수 있으며, 또 그 미래를 어떻게 가늠할 수 있을까? 여기에는 대체로 세 가지의 견해가 제출되어 있다(Oksenberg 2000).

첫째의 입장은 지난 사반세기 동안 경제성장은 놀랍지만 정치변화

는 변변치 않으며, 민주화의 미래도 그리 밝지 않다고 주장한다. 이 견해는 중국 공산당과 국가가 대단히 강력하고 유연한 권위주의 체제로 살아남으리라 전망한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 권위주의적 제도가 사회 내부에 뿌리를 깊이 내리고 있다. 게다가 고도성장으로 정당성을 확보하고 잇기에 최소한의 지지세력을 확보하는 데 큰 어려움이 없다. 둘째, 지방수준에서 자유로운 선거제 도입하거나, 전인대를 강화하는 등의 가시적인 노력이 있지만, 민주화의 내용은 대단히 제한적이다. 셋째, 반체제 세력들이나 지식인들의 비판이 보이기도 하지만 아직 의미있는 정치적 반대세력으로 발전하기는 이르다. 이런 연유로 이 입장에 서는 연구들은 만약 사회 불평등, 실업, 분리주의 문제로 사회가 혼란에 처하면, 1989년처럼 다시 탄압 조치를 실행할 것이고, 부패하지만 대단히 “유연한 권위주의”(soft authoritarianism) 체제는 계속 지속될 것이라고 전망한다.

두 번째 입장은 민주화에 대해 낙관론적 태도를 견지한다. 이미 공산당의 영향력은 점차 약화되고 있다. 중앙권력의 권위는 지방 분권화와 권한 이양으로 인해 크게 약화되었다. 당과 국가 체제에 대한 대중들의 지지도 예전과 달리 크게 약화되었다. 사회적 불평등, 정치적 부패의 증가로 당과 국가에 대한 정당성과 효율성을 의심하고 있기 때문이다. 1989년의 시위사태는 대중들의 민주주의에 대한 갈망을 표출한 것이며, 시민사회가 형성될 수 있는 잠재력을 보여준 것이기도 하다. 다시 한번 1989년과 같은 시위사태가 발생한다면 군부가 강경진압을 할 수 있을 지도 의문이다. 이렇듯이 이 입장에서는 중국의 권위주의 체제도 정당성의 위기와 통제력의 상실로 점차 민주화 경로를 걸을 수 밖에 없을 것이라고 전망한다.

민주화에 대한 비관적 전망이나 낙관적 전망 모두 경험적인 증거를 바탕으로 논리를 전개한다. 하지만 두 입장 모두 아전인수 격으로 유리한 증거만 보려하기 때문에 때때로 균형감을 잃고 있다. 비록 지방 분권화로 인해 지방 당국의 자율성이 증대되었다고 하지만, 그것은 곧 중

양권력의 책임을 분산시키는 김빠기 전략으로도 읽힐 수 있을 것이다. 또 공산당 지방 지부에서, 현단위에서 부분적으로 경쟁, 자유 선거가 이뤄진다고 중앙당과 중앙권력이 약화되었다고 보는 것도 무리가 있을 것이다. 그것은 농민들이나 지방민들의 불만을 흡수하고, 효율성과 정당성을 제고하여 전체적으로 정치안정을 꾀하려는 시책일 수도 있기 때문이다.

하지만 이런 분권화 조치를 음모론적으로 몰아붙이는 것도 곤란하다. 이미 분권화는 “초보적인 연방제 구조”(nascent federalist structure)의 성격을 띠고 있고, 어쨌든 향후 민주화로 이행하는 데 주요한 디딤돌이 될 수 있기 때문이다. 이미 행정소송법(1990)의 제정에서 보듯이 법치제도도 강화되고 있고, 정부와 당이 지정하기는 하지만 “시민”(civic) 단체들도 나타나 시민들의 권리를 옹호하는 활동도 나타나고 있다. 엘리트들의 정치문화도 과거와 달리 상명하복에서 벗어나 토론과 심의를 강조하는 분위기도 등장하고 있다.

이런 점을 고려할 때 현단계 중국의 정치체제를 어떻게 평가할 수 있을까? 공산당의 일당지배는 여전히 공고하며 시민의 자유는 제한되어 있다. 하지만 점차 자의적인 권력행사에 대해서는 제도적 제한들이 가해지고 있고, 부분적으로 독립적인 단체나 여론이 움직일 수 있는 제한적인 공간도 탄생하고 있다. 스칼라피노의 용어를 빌자면 ‘권위주의적 다원주의’(authoritarian pluralism)란 말이 이 상황을 표현하는 적합한 용어일 수 있겠다.

중국의 경제개혁은 불가피하게 사회변화를 몰고 오며, 중국에서 사회 불평등, 도시와 농촌 간의 격차, 정치적 부패와 권력 남용, 대중들의 민주화 열망을 부추길 것이다. ‘연성 권위주의’ 체제는 곧 통치가능성(governability)을 잃지 않기 위해 대중들의 참여, 지방자치, 법치 제도의 강화, 민주적 기제의 도입 등으로 “시간에 저항하는 경주”(a race against time)에 안간힘을 다할 것이다.

결국 이 “시간에 저항하는 경주”를 구체적으로 이해하려면 우리는

우선 지난 25년간의 경제개혁과 성장의 정치적 결과를 면밀히 검토하지 않으면 아니 될 것이다. 즉 동아시아, 동남아의 산업화에서 민주화의 동력이 배태되듯이 중국 사회도 이런 동학 속에서 정치변동을 이끌 조짐이 있고, 이것을 비교의 관점에서 살펴볼 필요가 생겼다. 지난 25년간 중국의 개혁과 개방은 고도성장이란 선물도 주었지만, 사회 내부의 분화와 불평등이란 ‘반사회주의적’ 사회현상을 배태시켰다. 더 이상 중국은 일과일이 아니다. 게다가 중국에는 신장과 티베트의 분리주의 운동이란 원심적인 힘이 가해지고 있다. 사회내부에는 이해를 달리하는 다양한 사회계층이 탄생하여, 다면적인 사회변동의 도전을 함께 받고 있다. 사영기업가, 중간계급, 노동자, 농민, 실업자, 도시빈민이 함께 살아야만 하는 “불평등한 계급사회”가 된 것이다. 이렇기 때문에 우리는 경제성장과 개혁에 따른 사회분화의 구체적인 경로와 과정을 살펴보고, 이 결과 탄생하는 사회계층과 범주에 따라 정치적 성향이 어떻게 표출되고 있는 지 알아보아야만 한다. “중국: 발전과 통제의 딜레마”는 바로 이러한 정치변동을 구체적으로 이해하기 위한 첫걸음으로 시작된 연구들이다.³⁾

중국에서 시장경제의 발전은 사회구조 내부에 효율성과 경쟁성을 제고시키지만, 先富論에 입각한 부의 축적에 대한 합리화 기제는 극심한 빈부격차와 사회적 불평등을 야기시킨다. 이 과정에서 계급적 평등주의를 지향하는 사회주의 원칙은 손상을 입게 된다. 이제 중국학자들도 기능주의 계층이론을 도입하여 계층간의 분열을 정의하며, 이 과정에서 배태되는 문제점을 적시하고 있다. 김도희의 “계층분화와 빈부격차 그리고 사회통합의 위기”는 계층화 현상, 빈부격차의 현황과 문제점, 그리고 이 과정에서 국가에게 요구되는 역할을 살펴보면, 현단계 중국 사회의 계층적 분열 문제를 진단하고 있다.

중국학자 陳宗勝은 경제발전의 저급 단계에서는 노동에 대한 차별

3) 이 절에서 소개되는 김도희, 이민자, 김재관, 김재철, 전병곤 등의 글은 동아시아연구단 연구발표논문집(2003c)에 수록되어 있다.

이 커지면서 빈부격차가 확대되지만, 경제발전이 높은 단계에서는 농업 인구가 감소하고, 노동이 숙련노동으로 전환되면서 균형적인 소득을 갖게 되어 빈부격차가 축소된다고 주장한다. 빈부격차는 일종의 뒤집힌 U자와 유사하게 줄어든다는 것이다. 하지만 김도희의 판단은 “개혁초기와 80년대에는 소득과 빈부격차가 줄어드는 현상을 보인 반면, 90년대 이후에는 오히려 시장침투가 지속되면서 격차와 불평등에 따른 여러 가지 우려를 낳고” 있다는 것이다. 오히려 U자형으로 진행되고 있다는 것이다. 그 이유는 세 가지이다. 첫째, 도시와 농촌 공히 불평등한 임금체계가 작동하고, 도시의 경우 주택자산의 불평등한 분배도 한 몫을 한다. 둘째, 비합법적, 비합리적으로 국가와 개인의 재산이 소수의 수중에 집중되고 있기 때문이다. 셋째, 정부의 불완전한 정책이 지대추구, 독점, 부패 현상을 유발하고 있다.

소득분배의 불공정과 빈부격차 확대가 자칫하면 정치적 사회적 불안요소로 비화할 수 있기 때문에 중국 지도부도 이를 가장 시급히 해결해야 할 문제로 인식하고 있다. 2001년 당시 주룽지 총리는 지니계수가 0.39라고 우려를 표명했다(심지어 도시의 경우 0.459라는 주장도 있다). 게다가 1990년대 말 이래 매년 지니계수가 계속 0.1% 정도 늘어나고 있다고 한다. 빈곤계층은 농촌의 위기로 인한 빈곤농민, 이들이 도시로 진입한 농민공, 도시의 하강실업자 등을 포함하는데, 대부분 저임금, 단순 노동자들과 그들이 부양하는 가족들이다.

이민자의 “농민의 농촌이탈과 호구제도 개혁”은 바로 이런 농촌문제와 농민공의 문제를 직접 다루고 있다. 중국의 개혁개방은 동부지역의 급속한 성장과 산업화를 가져왔지만, 중서부 내륙 농촌의 상대적 빈곤을 심화시켰다. 게다가 지방간부들의 부정부패, 과중한 세금부과, 곡물 수매대금 체불 등으로 살기 힘든 농민들은 시위와 저항(voice)으로, 최후의 경우에는 도시로의 탈출(exit)로 대응했다. 도시로 나온 농민공들은 북경, 상해와 같은 대도시나 주강삼각주의 도시에서 저임금 노동력으로, 도시빈민으로서 살게 된다.

이들은 도시 시민권을 결정하는 호구(戶口)가 없기에 취업, 거주, 자녀교육 모든 분야에서 차별을 받는다. 외자기업의 직원들은 제3세계의 노동자처럼 12시간 이상의 긴 노동시간을 견뎌야 하며, 빈민굴과 같은 분리된 공간 속에서 살아야만 한다. 그들의 자녀들도 호구가 없기 때문에 공립학교에 입학허가를 받을 수도 없고, 시민의 자녀들과 동등한 교육을 받지 못한다. 농민공은 제3세계의 도시빈민들이나 다름없다. 예전에 상대적으로 균질적이었던 공간은 분리되고, 노동시장도 분단화되었다. 이에 따라 농민공의 신분과 권리도 이제 노골적인 차별 대접을 받고 있다. 도시와 농촌 간의 분열이 이제는 도시 내부에서도 복제되고 있는 것이다. 하지만 제3세계의 도시에서 보듯이 조직적인 도시빈민의 투쟁이 발생한 것도 아니고, 사회정치적 불안요소로 발전할 여지도 보이지 않는다.

중국의 WTO 가입으로 외자기업에게 중국 국내기업과 자유 경쟁하는 시스템이 도입될 전망이다. 이와 더불어 대도시 호구를 개방하는 개혁조치도 부분적으로 이뤄지고 있다. 하지만 이 조치의 혜택은 고학력이나 경제력이 있는 ‘유능한 인재’에게만 제한될 것이다. 농촌 사회는 WTO 체제 이후 더욱 어려워질 것이고, 이와 더불어 대도시의 빈민가도 더욱 늘어날 전망이다. 향후 중국 당국의 대응책을 지켜보아야 할 것이다.

김재관의 “중국의 노동운동발전과 정치적 안정의 딜레마”는 시장개혁이 몰고 온 노동세계의 변화와 조직 노동운동이 정치안정에 미칠 영향을 다룬다. 시장개혁으로 도시에서는 단위체제가 서서히 해체되고 있다. 구조조정과 기업개혁에 따른 ‘시아강’과 실업은 확대되고 있고, 고용된 노동자들도 종신제에서 계약제로 전환이 가속화되고 있다. 아울러 일반노동자와 관리자의 임금격차도 심화되고 있으며, 친노동자 조직(老三會)의 기업내 영향력도 약화되고 있다. 그 결과 “계급계층이익의 충돌 가능성”도 심각하다.

胡鞍鋼은 이미 1999년에 이미 1,500~1,800만 명의 실업자가 발생하여 8~9%의 고실업 사회에 진입할 것이라고 경고했다. 1가구당 평균

가족이 3.3명이라면 실업의 영향을 받는 도시인구는 약 5천만 명에 달하고, 여기에 농촌의 잉여노동력 1억 6천만 명을 포함하면 적어도 2억 명 이상이 실업난에 허덕일 것이라고 경고했다.

여기에 더하여 경영자들의 전제주의 경향과 노동착취도 심각한 수준이다. 과거 국영기업 노동자들이 누렸던 三鐵(철밥통, 철의자, 철공자)는 ‘노동의 유연화’, ‘과학적 관리’란 이름 아래 사라지고 있다. 특히 동아시아 자본의 외자 및 합작 기업의 경우 노동환경은 대단히 열악하다. 게다가 경영자들이 내부인들과 공모하여 국유자산을 빼돌리면서 기업을 파산시켜 노동자들은 ‘생존의 위기’를 겪고 있다. 이런 상황을 염두에 둔다면 노동자들의 집단적인 저항은 대단할 것으로 예견된다. 하지만 아직까지 노동자들의 저항은 일회적, 단기적, 비조직적, 자연발생적, 집단적 항의수단에 그칠 뿐 조직적인 차원으로 발전하지 못하고 있다. 김재관은 그 이유를 다음과 같이 설명한다.

구조조정 대상이 주로 소규모 기업이 많고, 노동쟁의도 중앙보다는 지방에서 많이 발생하여 전국적 파급력이 약했다. 노동자들을 대표하는 진정한 연계 조직과 기구가 없는 데다 독립노조마저 허용하지 않고 있어서 투쟁을 효과적으로 조직하기 힘들었다. 특히 노동자들은 주로 불량 기업주나 지방정부를 투쟁대상으로 삼기 때문에 국가는 여전히 개혁 드라이브를 주도할 수 있다. 국가와 시장의 헤게모니는 노동자들 내부에서도 여전히 관철되고 있고, 사회주의적 국가조합주의는 그런대로 버티고 있다. 노동자들에게 중앙정부는 여전히 건전한 시장질서와 제도의 확립하는 자요, 법치사회를 구현하며 불량 기업주와 부패를 척결하는 지휘자이며, 지방정부의 실패를 질타하고 관리 감독하는 최후의 해결사로 비춰지고 있는 것이다. 이런 ‘국가이데올로기’가 노동자들에게 관철되는 한, 당분간 중국의 노동운동이 체제 불안정의 중심요인이 될 가능성은 거의 없다고 할 것이다.

이제껏 농민과 노동자 세력의 동태를 살펴보았다면, 김재철의 “사영기업가의 등장과 정치변화”는 개혁의 수혜계층이라할 수 있는 사영

기업가가 향후 체제전환에 미칠 영향을 다루고 있다. “부르주아 없이 민주주의 없다”는 배링턴 무어의 고전적 명제에서 보듯이 새로운 부르주아층의 정치적 향방이 중국 정치변동에 미칠 영향은 지대하리라 예상된다. 이미 사영경제는 중국 전체 GDP의 30%를 차지한다고 한다. 2002년에 약 460만 명의 사영기업가가 존재한다고 하는데, 이 정도면 정치적 영향력을 행사할 수 있는 규모이기도 하다. 사영기업가들은 이미 인민대표대회나 정치협상회의에 참석할 뿐 아니라, 공산당에 입당할 수도 있게 세상이 변했다. 사영기업가들의 정치적 영향력의 확대가 중국에 부르주아 시민사회가 등장하는 것으로 볼 수 있을까? 이 점에서 팽팽하게 의견이 나뉜다.

김재철은 사영기업가들이 자신의 이익을 추구할 능력과 의지가 있는 새로운 엘리트로 등장했지만, 여전히 기존 엘리트인 정치인과 관료들과 협력하고 이권을 보수하는 데 더 큰 관심을 보인다고 주장한다. 이런 점에서 중국의 기업가-관료 연합은 동아시아의 관료-자본 연합이나, 일본의 정-관-재 연합에서 볼 수 있는 경험과 유사한 것이다. 이런 점에서 사영기업가의 팽창과 정치적 영향력의 확대가 폴란드의 자유노조나 가톨릭교회처럼 국가에 대항한 민주화 운동이나, 독자적인 정치적 세력화로 발전할 가능성이 별로 없다고 진단한다. 특히 대중들 사이에 사영기업가들의 축재방식에 대한 부정적 시각도 크기 때문에 국가와 당의 우위가 여전히 관철될 수 있을 것이다.

전병곤의 “중국 권력부패의 구조화와 체제안정성”은 체제전환기에 더욱 심각하게 발전하는 권력부패 현상이 향후 체제안정에 미칠 영향을 가늠하고 있다.

이상의 연구가 주로 사회변동과 계층화에 따른 여러 가지 정치적 효과를 다룬 것이라면, 다민족 거대국가로서 중국이 지닌 분리주의 문제를 다룬 본격적인 논문이 이동률의 “중국 소수민족의 ‘분리주의 운동’과 국가통합”이다. 기실 중국은 한족이 80%가 넘는 나라이지만, 서장과 신장 두 자치구의 분리주의 운동은 체제의 통합성에 위기감을 심

어주고 있다. 두 자치구는 중국 내 최대 크기의 소수민족 자치구로서 소수민족 비율이 상대적으로 높은 지역으로, 각각 불교와 이슬람교란 고유의 종교적 신념을 지니고 있어 독자적인 민족 정체성이 발전된 가능성이 농후하다. 게다가 서장의 경우 달라이 라마의 망명 이후 미중간의 정치적 쟁점으로 국제적 인권 문제로 논란을 거듭하고 있다. 신장의 경우 구소련의 이슬람권 공화국들과의 연대하여 분리주의 운동을 시도하고 있는 실정이라 이것 역시 국제화된 쟁점이 되었다.

하지만 사회주의 담론보다는 ‘민족주의’ 담론을 통해 “영토적 일체성과 국민적 통합”을 꾀하려는 중국 당국은 多元一體論이란 미명하에 이들 지역의 한화(중국어화)과 개발을 추진하고 있고, 심지어 한족을 이주시켜 이 지역의 불만을 흡수하려고 노력한다. 이런 노력은 일정한 정도 효과를 발휘하고 있다. 당연히 이들 지역의 분리주의운동이 실제로 중국 국가의 분열과 위기를 촉발시킬 정도는 아니다. 하지만 개발과정에 야기될 상대적 박탈감, 부정부패, 실업, 인플레이션이 새로운 불안요소가 될 수도 있고, 발전이 소수민족들에게 협상력과 조직화를 가속화시킬 자원을 갖다줄 수도 있다는 점도 고려해야만 할 것이다.

VI. 맺으면서

이상의 연구결과들을 바탕으로 정치발전 패턴의 유형별 징후군을 살펴보기로 하자. 일단 일본의 경우는 앞서서도 지적했듯이 선진민주주의 국가로 성숙한 정치 민주화를 일찌감치 달성한 바 있다. 동아시아에서도 정치민주화의 수준이 가장 높다. 프리덤 하우스/다이어먼드의 점수로 1.5(미국은 1.0) 수준이다. 일본에는 1950년대에 ‘발전국가’의 정형화된 특징이 만들어졌다. 계획합리성(plan rationality)에 기초한 이 발전국가는 곧 한국, 대만 등에 모방되었고, 후일 동남아 국가들에게도 전수되었다. 하지만 버블경제의 붕괴와 더불어 정·관·재 ‘네트워크 국

가'에 대한 비판도 쏟아져 나왔다. 시급한 경제개혁의 발목을 잡고 있는 것이 결국은 바로 이 네트워크이기 때문이다. 과거에는 합리적인 모델로 이상화되었지만, 오늘날은 세계화의 흐름에 저항하는 애물단지가 되어 버린 것이다.

일본의 정치변동의 특성은 현재 38년간 지속된 55년 체제의 붕괴 이후 지속되는 새로운 판짜기 노력이다. 시민사회는 풀뿌리 민주주의와 엔지오의 활동이 활발한 성숙한 모습을 보이고 있지만, 정치는 여전히 연립 정권 내부의 이합집산을 통해 정권이 유지되는 허약한 모습을 보이고 있다. 아울러 경제개혁에 필요한 강력한 리더십이 필요하나, 정치권의 관행과 제도는 그러한 리더십의 출현을 방해하고 있다.

다음으로 동남아 각국의 경우를 보자. 1980년대 이후 지속적인 경제성장을 바탕으로 이 지역에도 '발전국가' 모델의 카피가 이루어졌다. 하지만 이것은 몇 가지 측면에서 한계가 있었다. 첫째, 국민적 통합

〈표 1〉 동아시아 제국의 정치변동 패턴

지역(국가)	소득수준* (구매력기준, 단위: \$)	발전모델의 특징	시민사회	민주주의 지수** (Freedom House/Diamond)	중간계급 정치
일 본	선진국: 26,755	발전국가, 네트워크 국가 정·관·재 삼각체제	성숙한 시민사회	1.5 자유민주주의	중간계급의 공고화
동북아 (한국, 대만)	한국: 17,380 대만: 17,394	기술관료적 합리성 국가주도형(dirigisme)	상대적 발전	2.0 자유민주주의	중간계급 정치의 급속한 성장
동남아	말레이시아: 9,068 태국: 6,402 필리핀: 3,971 인도네시아: 3,043	정실자본주의 모방자본주의 '나는 기러기' 대형	상대적 저발전	4.5 사이비민주주의 3.0 선거민주주의 2.5 자유민주주의 6.0 사이비민주주의	중간계급 정치의 보수화
중 국	중국: 3,976 베트남: 1,996	국유부문 개혁 시장사회주의	미발전	7.0 일당권위주의	없음

* 2000년; L'état du monde: Annuaire économique et géopolitique mondial 2003.

** Freedom House/Diamond의 민주주의 지수는 Freedom House의 1997-98년도의 설문조사를 바탕으로 정치적 권리, 시민적 자유를 점수화한 것과 Larry Diamond(1999)의 추정치 계산에 따른 것임. 점수가 낮을수록 민주화 수준이 높은 것임.

을 강조하는 코포라티즘적, 후원-수혜적 관행으로 말미암아 발전국가의 계획합리성은 상대적으로 제한적이었다. 둘째, 모방자본주의적 특성 때문에 시민사회 내부에 토착 자본가와 중간계급의 성장이 제한적이었다. 그 결과 민주화로의 이행도 한국과 대만과 달리 비교적 전진과 후퇴를 반복하는 특징을 지녔고, 중간계급의 이반도 강력하지 않았다. 동남아시아의 중간계급은 대체로 안정 회귀적인 특징을 지녔고, 정치적으로는 기회주의적인 태도를 취했던 것이다. 이와 더불어 권위주의 청산도 더디어졌다. 다이아몬드의 정치민주주의 점수도 대체로 4.5~6.0에 달하는 수준이다.⁴⁾

마지막으로 중국의 사례연구는 사회주의 체제가 시장개혁을 통해 자본주의로 이행하는 과정에서 보이는 정치적 변동에 관한 것이다. 여기서는 주로 계층분화와 사회통합의 위기, 민간 기업인들의 정치적 행태, 도시빈민화되는 농민공, 도시의 실업과 노동운동, 분리주의 운동에 대한 분석을 통해 중국의 정치안정이 과연 얼마나 오래갈 수 있는 지 살펴보고 있다. 전체적으로 보면 중국 공산당의 '연성권위주의'(soft authoritarianism) 체제는 경제개혁에 따른 정치적, 사회적 파급효과를 관리하고 조절하는 데 안간힘을 다 하고 있다. 경제개혁은 불가피하게 사회적 낙오자들을 양산한다. 이들의 불만을 흡수하기 위해 안전망을 구축해야 하고 또 정치적 의사소통의 기제를 만들어야만 한다. 지방자치, 법치제도의 강화, 민주적 기제의 도입 등은 중국 공산당으로서는 '시간에 저항하는 경주'이다. 이 공동연구의 결론 가운데 하나는 아직까지 중국 권위주의 체제가 사회적, 정치적 갈등들을 성공적으로 잘 관리하고 있다는 점이다.

4) 여기서 필리핀의 점수는 2.5 수준으로 예외에 속한다. 필리핀의 경우는 지난 20년간 평균 경제성장률이 말레이시아, 인도네시아, 태국보다 크게 낮은 편이었기에 보충적인 설명이 필요하다. 필리핀의 마르코스 독재정권은 1980년대 초에 아래로부터 동원에 의해 무너졌고, 또 여러차례 선거정치를 통한 권력교체를 통해 민주적 제도개선이 이뤄졌다. 게다가 중등 수준의 교육 수혜자가 네 나라 가운데 가장 높은 것도 높은 민주화 수준을 간접적으로 설명해준다.

흥미로운 점은 중국 사회의 변동을 다루는 주제들의 개념들은 대부분 1970~80년대 제3세계 연구에서 품미했던 사회적 개념들이다. 그것은 중국 사회가 어쩔 수 없이 제3세계적 현상의 징후군 속으로 진입했다는 점을 의미할 것이다. 도시빈민, 분단 노동시장, 국가코포라티즘 등 등이 이에 해당하는 개념틀일 것이다. 현대 중국 정치와 사회를 분석하는 개념들은 기존의 사회주의 체제에 대한 분석틀에서 발전도상국의 권위주의 체제를 분석하는 개념틀로 이행하고 있는 셈이다. 하지만 중국에서 중간계급 정치, 시민사회, 정치민주화, 풀뿌리 민주주의 담론이 지배적이 되려면 상당한 시간이 소요되리라 본다.

이상의 연구결과에서 몇 가지 시사점을 살펴보기로 하자. 먼저 역시 발전수준과 사회경제적 지표들이 정치 민주화의 수준과 거시적으로 상관성을 지니고 있다는 점을 확인할 수 있다. 그런 점에서 정치 민주화에 관한 한 동아시아에는 “일본-동북아(한국, 대만, 홍콩)-동남아(필리핀, 태국, 말레이시아, 인도네시아)-중국, 베트남”의 위계가 존재한다. 대체로 앞에 있는 국가(군)는 뒤에 따라 오는 나라들의 정치발전의 경험과 징후군을 시차를 두고 답습하는 경향이 있다.

둘째, 동아시아 대부분의 나라들은 국가가 발전을 추동하는 중심축으로 자리를 잡고 있을 뿐 아니라, 사회적 갈등을 관리하는 데에도 적극적인 역할을 하고 있다. 따라서 서구나 여타 지역보다 훨씬 국가주의적인 전통이 강하다고 말할 수 있다. 특히 유교주의 전통이 강한 동북아 지역의 국가들은 정치적 신크레티즘(political syncretism) 전통이 강한 동남아 지역 국가들보다 국가주의 전통이 강하다고 말할 수 있다.

셋째, 지속적인 경제발전이 뒤이은 도시화와 중간계급 정치의 탄생은 민주화의 경로에 영향을 미친다. 경제발전의 속도와 수준이 상대적으로 높았던 동북아의 한국과 대만의 경우는 중간계급의 정치화가 빠른 속도로 진행되어 민주화 이행과 공고화에 순기능적이니 역할을 했다면, 상대적으로 경제발전과 도시화의 수준과 속도가 낮았던 동남아 제국의 경우 중간계급은 안정 희구적인 보수적 성향을 띠었다.

사회경제적 지표

	한국	중국	일본	대만	홍콩	싱가포르	인도네시아	필리핀	말레이시아	타이	베트남
인구(천명)	47,069	1,284,972	127,335	22,370	6,961	4,108	214,840	77,131	22,633	63,584	79,175
인구밀도(인구수/km2)	476.7	137.8	349.3	617.4	7031.0	6734.3	118.6	258.7	68.9	124.5	243.2
연간성장률(1995-2003)	0.8	0.9	0.3	0.9	2.0	2.9	1.4	2.0	2.1	1.3	1.4
출산율(SF): 1995-2000	1.51	1.80	1.41	1.40	1.17	1.69	2.60	3.64	3.26	2.10	2.50
유아사망률(1995-2000)	7.9	41.4	3.5	5.9	4.2	4.9	48.4	34.4	11.6	25.4	40.1
평균수명(1995-2000)	74.3	69.8	80.5	75.6	79.1	77.1	65.1	68.6	71.9	69.6	67.2
도시인구(%)	81.2	31.6	78.7	74.7	100.0	100.0	56.7	57.7	56.7	21.3	19.6
사회문화지수											
인간개발지수 (HDI)	0.882	0.726	0.993	..	0.888	0.885	0.684	0.754	0.782	0.792	0.688
의사 수(의사/천명)	1.30	1.68	1.90	1.50	1.32	1.63	0.16	1.23	0.66	0.37	0.48
문맹률(남)	0.8	7.9	..	4.4	3.1	3.6	7.8	4.4	8.3	2.7	4.4
문맹률(여)	3.4	22.9	..	4.4	10.4	11.2	17.3	4.7	15.9	5.9	8.3
학력(중등 12~17)	84.0	43.2	..	99.4	..	87.4	60.1	71.9	67.7	37.0	47.0
학력(대학생 비율)	67.7	6.2	43.9	77.1	27.4	43.8	11.3	27.8	11.4	30.1	10.7
인터넷접속률(인구/천명)	510.68	26.00	454.71	336.97	458.61	353.09	18.62	25.93	239.50	55.61	4.93
도서발간종수	30,487	110,283	56,221	36,546	..	..	4,018	1,507	5,843	8,142	5,581
군사력											
육군	560	1600	148.7	240	..	50	230	67	80	190	412
해군	60	250	44.2	62	..	4.5	40	24	12.5	68	42
공군	63	420	45.4	68	..	6	27	16	8	48	30

경제											
GDP(구매력기준)	821,652	5,019,395	3,394,373	386,000	170,964	93,846	640,345	300,136	211,019	388,792	156,759
연평균성장률(1990-2000)	6.2	10.1	1.4	6.4	4.4	7.9	4.2	2.9	7.0	4.4	7.1
연간성장률(2001)	3.0	7.3	-0.4	-1.9	0.1	-2.1	3.3	3.4	0.4	1.8	4.7
일인당GDP(구매력기준)	17,380	3,976	26,755	17,394	25,153	23,356	3,043	3,971	9,068	6,402	1,996
투자율(FBCF)	27.7	36.6	26.0	21.5	26.1	30.8	15.7	18.1	24.3	22.1	27.3
물가상승률	4.1	0.7	-0.7	0.0	-1.6	1.0	11.5	6.1	1.4	1.7	0.1
에너지(자급률)	17.6	97.1	20.2	..	0.3	0.3	166.3	48.3	172.1	54.7	127.4
공교육지출(GDP 대비)	4.1	2.3	3.5	4.1	2.9	3.1	1.4	3.2	4.6	4.7	2.8
군사비지출(GDP 대비)	2.8	5.3	1.0	5.6	..	4.9	0.9	1.7	3.1	2.0	5.3
총 외채(백만불)	134,417	149,800	..	40,000	48,100	9700	141,803	50,063	41,797	79,675	12,787
외채상환비율(DSR)	16.1	8.4	..	..	..	..	29.1	12.7	5.6	18.8	8.8
대외무역											
수입(백만불)	141,096	258,756	359,452	122,866	204,285	116,018	36,991	35,727	75,380	62,057	16,818
주 수입원(%)	아시아 60.0	아시아 60.7	아시아 55.8	미국 31.4	아시아 79.1	아시아 64.6	아시아 68.3	아시아 66.3	아시아 63.7	아시아 64.7	아시아 78.3
	미국 15.6	UE 12.4	미국 17.6	미국 14.8	중국 42.5	미국 16.5	UE 11.7	미국 18.4	미국 15.9	미국 11.6	C+H+T 15.5
	유럽연 10.4	미국 8.8	유럽연 12.2	한국 5.5	유럽연 9.7	유럽연 11.8	미국 7.4	유럽연 9.6	유럽연 12.5	유럽연 12.2	유럽연 10.7
수출(백만불)	149,836	316,617	404,914	107,237	175,398	121,717	65,963	34,643	89,173	65,112	14,154
주 고액(%)	아시아 49.9	아시아 48.5	아시아 42.6	미국 22.5	아시아 56.6	아시아 63.1	아시아 62.3	아시아 50.9	아시아 59.3	아시아 54.0	아시아 48.7
	미국 20.5	미국 24.4	미국 29.8	홍콩 21.9	미국 20.8	미국 15.4	미국 15.0	미국 28.1	미국 20.2	미국 20.3	유럽연 27.5
	유럽연 12.8	유럽연 15.1	유럽연 15.6	일본 10.4	유럽연 14.4	유럽연 13.4	유럽연 13.6	유럽연 17.1	유럽연 13.5	유럽연 16.1	미국 7.2
경상수지/GDP	2.0	1.7	2.2	6.7	7.4	23.3	4.5	6.3	8.2	5.4	1.7

참고문헌

- 고선규. 2003. "일본 관료조직의 구조와 한계: 정보화정책에 대한 조직·정책적 대응을 중심으로." 한국국제정치학회 2003년 춘계학술회의 발표문.
- 김용복. 2000. "동아시아 자본주의의 장래." 국제정치경제연구회 편, 『20세기로 부터의 유산』. 사회평론.
- 경남대학교 극동문제연구소 편. 1995. 『동아시아 신질서의 모색』. 서울 프레스.
- 동남아정치연구회 편역. 1992. 『동남아 정치와 사회』. 한울.
- 성경룡. 1996. "민주주의의 세계화: 제3세계의 민주혁명." 한배호 편, 『세계화와 민주주의』. 세종연구소.
- 동아시아연구단. 2003a. 『일본정치경제의 위기구조』. 학술진흥재단 기초학문육성 지원사업 1차년도 연구발표논문집.
- _____. 2003b. 『동남아시아 정치변동의 동학』. 학술진흥재단 기초학문 육성지원사업 1차년도 연구발표논문집.
- _____. 2003c. 『중국: 발전과 통제의 딜레마』. 학술진흥재단 기초학문 육성지원사업 1차년도 연구발표논문집.
- 신광영. 1999. 『동아시아의 산업화와 민주화』. 문학과 지성사.
- 이와사쿠 이쿠오, 최은봉 편역. 2002. 『아시아 국가와 시민사회』. 을유문화사.
- 한국비교사회연구회 편. 1998. 『동아시아의 성공과 좌절: 새로운 발전모델의 모색』. 전통과 현대.
- Amsden, Alice E. 1995. "Like the Rest: South-East Asia's 'Late' Industrialization." *Journal of International Development* 7(5).
- Cordelier, Serge et beatrice Didiot ed, 2002. *L'etat du Monde: Annuaire Economique Geopolitique Mondial 2003*. Paris: La Decouverte.
- Curtis, Gerald. 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leader, Institutions, and the Limits of Change*. Columbia University Press; 박철희 역. 2003. 『흔들리는 일본의 정당정치』. 한울.
- Deyo, Frederic. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Friedman, Edward. 2002. "On Alien Western Democracy." Catarina Kinnvall and Kristina Jonsson eds, *Globalization and Democratization in Asia*:

- The Construction of Identity*. London: Routledge.
- Gereffi, Gary, and Donald L. Wyman, eds. 1990. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Hrebennar, Ronald. 2000. *Japan's New Party System*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Martin Jones, David. 1997. *Political Development in Pacific Asia*. London: Polity Press.
- Mayall, James. 2000. "Nationalism and the International Order." Michael Leifer ed. *Asian Nationalism*. London: Routledge.
- Pei, Minxin. 1995. "The Puzzle of East Asian Exceptionalism." Larry Diamond and Marc F. Plattner eds. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Oksenberg, Michel. 2001. "Will China Democratize?" Larry Diamond and Marc Plattner eds. *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pyle, Kenneth. 1996. *The Japanese Question: Power and Purpose in a New Era*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Ramirez B., Juan Jose. 2002. *Crisis y transiciones en Asia del Este*. Mexico: Camara de Senadores.
- Root, Hilton. 2002. "What Democracy Can Do for East Asia." *Journal of Democracy*.
- Terence Gomez, Edmund, ed. 2001. *Political Business in East Asia*. London: Routledge.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Yoshihara, Kunio. 1988. *The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Economic Change and Political Development in East Asia : A Macropolitical Overview

RHEE Sung Hyung

Visiting Fellow,
The Sejong Institute

The impressive economic success achieved by the East Asian countries since 1960s has led scholars to look more closely at the role of developmental state and its impact on political development. The political sceneries and the level of democratization varies according to the stage of socioeconomic development. But it still struggles to mold out a new formula after the demise of the post-1955 regime. South-East Asian countries who lately copied the developmental statism of North-East Asian countries also succeeded to grow rapidly in the 1980s and 1990s. But its developments comprised the weaker side of ersatz capitalism. Therefore, democratic translations in this area have been erratic and conservative oriented. The mixture of market reform and soft authoritarianism has brought China into a rapid and persistent economic growth. Even though certain key aspects of the political system do appear vulnerable to rapid disintegration, the regime has been very successful to manage the social and political conflicts until now. Overall, the paper argues that there would be a hierarchical order of political democratization in

East Asia from mature ones to least developed ones: Japan-North-East Asian countries(South Korea, Taiwan, Hong Kong)-South-East Asian countries(Philippines, Thailand, Malaysia, and Indonesia)-Market Socialist countries(China and Vietnam). A region-wide overview tells roughly the interconnection between the level of socioeconomic development and the level of political democratization.

Key Words : Democracy, Developmental State, Ersatz Capitalism, Soft
-Authoritarianism, Middle Class