

동아시아의 경제위기와 발전전략 :

민주주의와 지역협력에 대한 함의*

안 청 시**

1. 문제제기

1970년대부터 1990년대 초까지 권위주의형 통치양식과 소위 '아시아적 가치'에 기초하여 급속한 경제성장을 기록했던 동아시아의 산업화 및 국가발전 모델은 한 동안 서구형 근대화 모델에 대한 대안적 발전경로로 간주되어 왔다. 그러나 소비에트 사회주의체제의 몰락과 탈냉전 세계의 도래, 민주주의의 세계적 확산, 가속화되는 경제의 초국경화로 말미암아 세계질서는 일대 전환점에 돌입했으며, 이에 따라 소위 '동아시아형' 발전모델의 유용성에도 도전과 반론들이 제기되기 시작했다. 1997-1998년 간 아시아 여러 나라들을 강타한 경제위기는 이 지역의 발전모델 및 장래의 정치질서에 대한 이론과 예측들을 성찰적으로 조명해 볼 수 있는 결정적인 계기를 제공했다. 뿐만 아니라 아시아의 국가관리자 및 지도세력들로 하여금 과거의 국가발전 모델을 과감하게 수정해야 할 필요성을 제기하였다. 경제위기는 동아시아형 발전모델에 결

* 이 논문은 서울대학교 간접연구경비에서 지원된 연구비에 의해 수행되었다. 이 글의 초고에 대하여 유익한 조언과 논평을 해 준 외교안보연구원 이재승 교수와 익명의 두 평자에게 감사한다.

** 서울대학교 사회과학대학 정치학과 교수

정적인 타격을 가했을 뿐만 아니라, 이 모델을 떠받치고 있는 아시아 각국의 정치체제와 통치양식이 더 이상 효과적으로 작동될 수 없음을 드러내 주었다.

경제위기 이후 동아시아 각국에서는 기왕의 발전전략을 패도수정 해야한다는 목소리가 높아지고 있으며, 새로운 내용 및 스타일의 통치양식(이른바 'good governance'의 원리와 실행)에 대한 필요성과 논쟁이 심화되고 있다.(Ahn 1999; Chung 2001; Inoguchi 2002) 이 과정에서 시민적 지식인들과 학계로부터 발전전략에 대한 성찰적 분석과 비판론이 속속 제기되고 있는 것은 당연한 일이라 하겠다.(Acharya 1999a, 1999b) 그럼에도 불구하고 아시아의 집권 엘리트들은 아직도 '경제주의적' 사고에 편향되어 있으며, 성장제일주의 정책에 매달려 구태의연하게 사회동원적 발전전략에 연연하거나, 곳곳에서 시민사회를 억압하고 있는 실정이다. 그 결과 안으로는 경제위기의 정치 사회적 결과를 어떻게 수습해 나가야 하는지에 대하여, 그리고 밖으로는 이른바 세계화의 추세와 압력에 어떻게 대처해 나가야 하는지에 대하여 신뢰할만한 해답을 내놓지 못하고 있다.

경제위기의 여파는 동아시아형 발전 모델의 용도폐기를 재촉할 것인가? 일부 신자유주의자들의 주장처럼 경제위기는 서구식 자본주의 모델을 대체할 발전전략이 부재함을 입증하는가? 과연 아시아 국가들이 기존의 발전전략을 폐기처분하고 서구 자본주의식 모델을 따라야 하는가? 동아시아 국가들이 당면한 경제위기를 극복하지 못하고 결국 1980년대의 남미처럼 혼미한 정치경제로 전락해 갈 것인가? 아니면 이 위기를 통해 과감한 구조조정을 실행하고 새로운 발전전략으로 전환하여 다시 정치 안정과 경제 발전을 구가할 수 있을 것인가? 새로운 발전전략의 요건은 무엇이며, 이를 효과적으로 뒷받침 할 수 있는 정치사회의 틀과 통치양식(governance)은 어떻게 만들어 가야 하는가? 이러한 질문들은 매우 중요하다. 그러나 해답이 쉬 도출될 수 없는 연구 과제들이기도 하다.

이 연구는 동아시아의 발전전략을 경제위기와 그 이후의 세계 경제 및 정치 변동의 추세에 비추어 성찰하고, 역사적 전환점에서 새로운 발전의 논리와 운

리를 어떻게 모색해 나가느냐 하는 과제를 탐색적 수준에서 고찰해 보고자 한다. 동아시아 지역 국가들을 강타한 경제위기에 대한 진단과 처방은 일차적으로는 직접 그 위기를 촉발한 경제적 요인들에 초점을 맞추어 접근해야 함이 당연하다. 그러나 필자는 경제학자가 아니기도 하거니와 문제의 성격상 아시아의 경제 위기는 외환정책이나 금융문제 또는 경제정책과 성장률 등 경제적 요인들을 넘어서는 정치(경제)적 시각과 접근을 필요로 한다고 생각한다. 그리고 경제(학)적 분석과 처방책은 보다 넓은 정치사회적 맥락 및 국제협력의 과제들을 성찰할 수 있는 설명능력과 접맥되어야 한다는 전제에서 이 글을 준비하였다.

아래에서는 지역 수준의 분석레벨에서 발견되는 동아시아 발전전략의 특성과 그 문제점들을 경제위기의 원인 및 그 여파와 관련하여 살펴볼 것이다. 동아시아의 경제, 금융위기의 직접적 원인은 경제에서 비롯되었다. 그러나 경제위기의 근원은 동아시아 특유의 발전이데올로기와 정책의 모순에 배태되어 있었다는 것이 통설이다. 동아시아의 발전전략은 흔히 '아시아적 가치'로 명명되는 문화정향과 권위주의적 통치관념에 경도된 전통적 엘리트가 주도하는 관료국가형 산업화 모형 또는 '발전국가론'(developmental state)으로 집약된다.¹⁾ 이상의 논거에 유의하여 2장에서는 동아시아 산업화와 발전전략에서 나타나는 공통적 특징과 배경에 대하여, 그 동안 제기된 주요 논점들을 중심으로 개괄할 것이다. 3장에서는 이러한 발전전략의 특징 및 그로부터 초래되는 문제점들이 경제위기의 발생과정 및 그 후의 정치사회 변동과 어떤 연관성을 갖는가를 살펴볼 것이다. 이어서 4장에서는 경제위기로부터 파생된 결과 및 함의들로부터 얻을 수 있는 교훈과 정책적 시사점을 정리함과 아울러 새로운 발전전략을 모색해 나가는데 유의해야 할 원칙과 과제들을 제시해 보고자 했다.

1) 발전국가 및 관료국가적 산업화의 주요 특징과 역사적 과정에 대하여는 다음 저서들이 대표적으로 꼽힌다. Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990 & 1991; Woo 1991; Ziya 1991; Vogel 1992.

2. 동아시아의 발전전략

동아시아는 여러 모습의 국가와 사회체제들로 구성되어 있다. 동아시아는 동북아와 동남아로 나누어 볼 수 있는데, 이 두 지역의 발전전략은 각기 상이한 조건에도 불구하고 두드러진 공통점을 가지고 있다. 특히 서구인들의 눈에 동북아든 동남아든 아시아의 발전전략은 아시아 지역의 특유한 가치체계와 정치경제적 내용을 지니고 있는 것으로 비쳐지고 있다.

동아시아의 발전전략 속에는 이른바 서구식 발전모델과 민주주의의 직접적 이식을 어렵게 하는 종교 및 문화적 유산들이 밑바닥에 깔려 있다. 동북아와 동남아의 발전전략은 다같이 이른바 “아시아적 정서”(Asian map of mind)를 공유하고 있다.(Jones 1997: Chapter 1, 2) 동북아 지역의 유교 전통은 위계적 신분관계와 ‘분’에 따른 사회적 분업 및 정치적 전문성을 강조하며, 통치행위는 덕망있는 엘리트나 힘을 가진 자의 임무로 간주하는 경향이 강하다. 동남아에서는 힌두교, 이슬람교, 불교에 영향을 받은 신정주의적(神政主義的) 통치관이 광범하게 수용되고 있다. 이러한 정서적 특성은 개인들로 하여금 자신의 이익을 주체적 직접적으로 표출하는 것보다 공동체적 상호부조(*gotong royong*)를 앞세우며, 간접적인 교감에 의한 합의도출과 조화(*musyawarah mufakat*)를 강조한다. 통치원리 면에서 동북아와 동남아의 여러 나라에서는 개인의 개성보다는 사회적 균형과 조화가 강조되며, 국민의 안녕과 복지에 대해서는 평등사상에 기초한 계약주의적 관점보다 정부와 지도자들의 온정주의적 배려가 매력적인 것으로 받아들여지고 있다. 정책결정의 원리에서는 다양한 개체 이익에 기초한 다원주의적 경쟁 타협 조정과정 보다 전통적, 수직적 인간관계의 양식에 기초하여 균형을 추구하는 합의문화가 강조되고 있다. 법과 정치에 대한 이해에 있어서도 동아시아는 영미식 관점과 판이하다. 동아시아에서 법은 기본적으로 — 덕망있는 — 통치행위의 수단으로 간주되며, 발전주의적 목표달성을 위한 사회적 동원이나 성장 정책을 입안하는 기술관료적 기획에 필요한 실용적 도구로 취급되는 경향이 강하다. 경제성장을 향한 — 자애롭고 덕망있

는 — 지도자와 엘리트의 실용적인 지도, 안내, 조정은 풍요한 사회와 성숙한 정치공동체를 실현하는데 필요하며, (패배와 예속을 극복하고) 보다 새롭고 진보적인 '아시아적 가치'에 의해서 새로운 정체성을 만들어 내는데 필요한 임무로 종종 규정되었다.

이처럼 동북아와 동남아는 문화적 종교적 기원은 다르지만 정치적으로는 동질성이 강한 정서적 지도를 가지고 있다. 양 지역의 정치문화적 특성은 엘리트 중심주의, 위계적 질서관, 온정주의 정치관 등으로 집약되며, 이것들이 발전전략의 사회문화적 토대를 이루고 있다. 아시아적 정서에 입각한 경제발전 논리 및 온정주의적 정치관은 — 일부 아시아 지도자들의 공언처럼 민주주의의 본질적 내용과 반드시 배치되지 않는다고 하더라도 — 민주주의에 대한 정통적, 자유주의적 해석과는 분명히 다르다 (Neher 1994; Bell 1997). 이 모델에 따르면 덕망있는 지도자와 숙련된 기술관료들이 발전정책의 주체가 되어 필요한 자원을 동원하고 정책을 기획 추진한다. 국가와 그 지배관료들은 자애로운 사회경제적 목표를 위해 대중을 지속적으로 동원할 수 있는 권능을 행사하는 것이 정당화된다. 또한 국가와 그 업무는 시민사회의 과도한 정치화로 부터 보호될 필요가 있기 때문에, '독자성 (autonomy)'을 향유하는 것이 허용되어야 한다는 것이다. '아시아의 기적'으로 불린 지난 20여년 간의 경제적 성공은 이처럼 온정주의적 통치관과 기술관료에 의한 지배의 정당성을 더욱 강화시키기도 했다 (World Bank 1993).

초기 동아시아 발전정책의 핵심 논점은 수입대체 산업화나 수출지향 산업화나 선택 문제에 집중되었다. 1945년 이후 라틴 아메리카에서 실험되었던 수입대체 산업화는 정부가 토착 제조업을 육성하기 위해 보조를 아끼지 않고 관세 장벽이나 수입량 제한 등으로 국내 산업을 보호하는 것을 골격으로 삼았다. 이때 산업화의 성패를 좌우하는 결정적인 요소는 국내 시장의 규모였다. 동아시아 지역에서의 수입대체 산업화는 일찍이 실패한 것으로 판명되어 폐기처분 되고, 그 대신 외부지향적, 시장친화적, 수출주도형 발전 전략이 채택되었다. 그러나 아시아 고성장 국가들의 시장친화적 경제발전은 고전적인 자

유방임 모델과는 거리가 먼 것이었다. 통산성(MITT)에 의한 시장 개입과 조절에서 성공한 일본형 성장모델을 본따서 동아시아 제국은 국가 지도와 후원을 뒷받침으로 해서 수출기업을 진흥하는 정부주도의 기술관료형 발전 모델을 채택하였다. 이 때 정부는 핵심산업에 대한 계획과 투자를 주도하여 진흥시킨 후 이러한 산업들을 국제 시장에 진출시킴으로써 경쟁력을 확보해 나갔다.

정부주도의 기술관료형 발전전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 산업화 정책을 사회의 특정 이익집단으로부터 분리시켜 적극적으로 추진할 수 있는 '강성국가'가 필요했다. 강성국가 수립을 위해 동아시아의 지배 엘리트와 관료들은 성장주의 개발전략에 걸맞은 전통적 정서와 문화적 가치들을 '선택적'으로 재활용하기 시작했다. 1960년대 이래 한국, 대만, 싱가포르 등에서는 유교적 복종과 근면의 미덕을 찬양하는 캠페인이 벌어졌고, 관료제와 합리적인 간관계를 존중하는 전통적 가치들이 — 국가에 의해 — 선택적으로 재삼 강조되기 시작했다. 태국에서는 공덕과 지위를 중히 여기는 전통 불교적 관습이, 그리고 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등에서는 협력과 합의를 강조하는 전통적 규범들이 대대적으로 재발굴되고 활용되었다. 실상 이러한 가치들은 동아시아 지역 여러 나라들이 1960-1995년 동안 경제적 역동성 및 사회적 질서를 확립하고, 단기간에 성공적인 경제성장을 이룩하는데 크게 기여했다.

문제는 이러한 전통적 가치들이 동아시아 국가의 지배계층들에게 처음부터 중요시되고 강조되었던 것은 아니었다는 데 있다. 2차 대전 이후 식민지 지배에서 벗어난 아시아 국가의 지배엘리트들은 대부분 전통적인 문화유산과 위계 질서로 인해서 자기네가 식민지배라는 치욕적인 지배를 당했으므로, 새로운 국가 건설을 위해서는 전통의 옷을 벗어버리고 빨리 합리적인 서구식 발전 전략을 따라가야 한다고 주창했다. 그러나 1960년대 이후 급격한 경제성장과 도시화가 진행되자 동아시아 국가들은 개인과 국가 차원에서 공히 정체성 위기문제에 부딪히게 되었다. 이 과정에서 새로운 사회통합의 원리와 정치적 수단이 필요하게 되었고, 이를 위해 한동안 폐기처분되었던 일부 전통적 가치들이 다시 재발굴, 재창조, 강조되기 시작했다. 국가는 이를 위해 TV 등 대중

매체와 언론기관들을 대대적으로 동원하기 시작했다.²⁾ 뿐만 아니라 선택적으로 재발견된 전통적 가치의 주입은 각종 공교육 채널들을 통해서도 광범하게 이루어졌다. 특히 1970년대 이후 아시아의 고도 성장 국가들이 충성스럽고 근면한 시민 양성을 위한 각종 교육 프로그램에 각별한 배려와 지원을 아끼지 않았던 사정은 이러한 배경과 결코 무관하지 않다.³⁾

이상과 같은 배경 하에 전개된 동아시아형 발전전략은 과정과 성과면에서 대체로 다음과 같은 특징들을 공유한다. 첫째, 일본의 경제발전 모형을 직접, 간접으로 차용하여 강력한 정부와 기술주의적 경제관료들이 주도하였다. 둘째, 경공업 중심의 수입 대체화와 중화학공업 중심의 수출지향의 두 방향 중에서 주로 수출을 중심으로 하는 발전전략이 채택 추진되었다. 셋째, 발전전략의 추진과정에서 예외 없이 경제민족주의적 이념과 노선이 강조되었다. 넷째, 비교적 단기간에 유례없이 급속한 경제성장을 달성하였다. 다섯째, 서구를 비롯한 다른 지역의 경제발전 과정에 비해 부의 불균등 분배가 현저하게 낮았다. 여섯째, 다같이 미국에 대해서는 많은 수출 흑자를 보였지만, 일본에 대해 — 특히 자본재에 있어서 — 엄청난 수입 적자 구조를 극복하지 못하였다. 일곱째, 시장유인형 경쟁정책을 시도하였으나 노동자에 대해서는 한결같이 억압적이며 조합주의적인 정책이 편향되었다. 여덟째, 경제분야의 발전과

2) 예컨대, 인도네시아에서 수하르토의 신질서 체제는 '가부장적 지도'를 강조했으며 싱가포르의 '아시아적 가치'를 주입시켰고, 말레이시아에서는 '말레이시아 주식회사'를 모토로 내걸고 국가전체의 유기체적 관계를 강조했다. 태국에서는 불교, 군주제, 독립의 전통을 이용했고, 한국에서는 '법에 의한 지배'에 앞서 '탁월한 인물에 의한 지배'가 강조되었으며, 대만에서는 국민당 일당이 모든 사회계층의 이익을 대변한다는 '가부장적 사회질서'가 대대적으로 선전되었다.

3) 싱가포르, 대만, 한국과 같은 유교권 국가들에서는 학교 교육에 충효사상과 같은 유교적 가치가 강조되었고, 인도네시아에서는 '뻘짜실라 이념', 말레이시아에서는 '루쿰 네가라'라는 국가 가치를 주요 커리큘럼에 포함시켰다. 태국에서는 '올바른' 행동에 대한 불교적 가치들을 교육 내용에 주입시켰다. 이러한 교육은 치열한 입시경쟁, 암기식 교육, 기계적 복종 등의 교육 환경적 맥락 속에서 이루어졌다.

생활수준 향상에도 불구하고 시민사회의 성장 및 민주적 문화역량 증진이 지체되었다.

한편, 동아시아 국가들의 발전전략을 보다 세부적으로 들여다보면 동북아시아와 동남아시아 간에 차이를 보이는 부분도 적지 않다. 일본을 비롯한 한국, 대만 등 동북아 국가들은 정부가 주도한 일련의 경제 개발 5개년 계획을 통해 전략적 제조업종을 중점적으로 육성하는 대신 외국인 직접 투자를 제한하는 방안을 선호했다. 동북아 국가들은 동남아 국가들의 비교적 저렴한 노동력과 낮은 기술수준에 편승하여 일종의 계열화된 분업관계를 맺을 수 있는 이점을 가지기도 했다. 이들은 국내 제조업 발전과 국제적으로 경쟁력 있는 산업을 골라 중점으로 육성할 계획을 세운 후에 이를 민간부문의 참여에 의해 실행하도록 하는 전략을 채택하였다. 반면에 동남아시아는 외국의 직접 투자에 산업화의 많은 부분을 의존하였고, 동북아보다 기술발전 문제에 덜 치중하였다. 정부가 산업 정책을 통해 시장에 개입, 조작하는 정도도 덜 심했으며, 금융분야에 대한 국가의 규제도 동북아 국가들의 경우보다 낮았다. 그 결과 동남아시아에서는 금융시장이 훨씬 자유롭게 형성되어 비교적 빠른 속도로 발전했다. 동북아시아의 발전국가들에서는 금융산업이 산업정책에 의해 좌우되었으며 금융규제가 심해 은행과 주식투자가 정부의 정책에 과도하게 좌우되는 부작용이 나타났다. 반면에 동남아시아의 금융체제는 국제 경제의 유동성 압력에 취약하고, 국내적 여건에 신속하고 효과적으로 대처하는 능력이 취약했다. 후일 동북아시아 경제는 부동산 시장에서의 거품화, 과잉설비 투자 및 부실 채권화의 문제를 떠 안게 되었고, 동남아 경제는 지나친 차관 유입으로 인한 병폐와 위험에 빠져들어 위기로 돌입하게 되었다.

동아시아의 발전이념과 이에서 파생된 경제정책은 이 지역 국가들의 역사와 문화, 그리고 정치체제의 특성과 깊숙이 연관되어 있다. 동아시아의 발전 전략은 개별 국가는 물론 동북아와 동남아에 각기 특수한 역사적 배경과 정치 사회적 여건들이 결합되어 형성되고 발전된 것이다. 그러나 나라와 문화의 차이를 초월하여 동아시아형 발전모형 속에는 미국형 시장주도형 경제, 유럽형

사회주도형 경제와는 뚜렷이 구분되면서도 이 지역의 국가들 사이에만 공유되는 특징이 발견된다. 동아시아형 모형은 정부주도형 경제이며, 사회체제를 성장제일주의 발전목표를 위해 관료국가가 동원하는 '상명하달식' 자원동원 방식(top-down method)에 치중하였다. 그리고 이 발전모형은 '경제중심적 사고'(economism)에 편중된 권위주의적 정책지향성을 갖는다. 성과면에서 이러한 발전전략은 신유교주의적 산업화(neo-Confucian industrialism)란 동아시아 지역 특유의 경제적 도약을 가져왔다.(Vogel 1992) 그러나 경제성장-사회발전-정치민주화 사이에 조화롭고 보완적인 관계를 형성시키지 못했다. 그 결과 경제구조가 사회 및 정치체제로부터 점차 괴리되는 경향이 첨예화되어 결국은 경제발전 자체를 해치고 정치불안정을 초래하게 된다. 1997-1998년의 경제위기는 이러한 정치사회적 배경 속에서 촉발되었다.

3. 경제위기에서 드러난 발전전략의 한계

정치적 관점에서 보면 아시아의 경제위기는 발전주의 국가가 경제정책의 모든 부문을 주도하는데서 오는 부작용과 후유증으로 나타난 것이다. 물론 동아시아의 경제위기가 전적으로 발전모형의 내재적, 구조적 약점 때문에 발생한 것이라고 쉽게 단언할 수는 없다. 왜냐하면 동아시아 중에서도 어떤 나라들은 경제위기에 크게 노출되었는가 하면 다른 나라들은 피해가거나 비교적 그 여진이 덜했기 때문이다. 그렇다고 아시아의 경제위기가 전적으로 외부적 요인에서 비롯된 것이라고만 볼 수도 없다. 동아시아 경제위기는 여러 가지 원인들이 복합적으로 얽혀 일어난 것이다. 개별 국가별로 본다면 타이랜드, 인도네시아, 한국 등에는 나라마다 각기 특수한 경제 여건 및 정치사회적 요인들이 위기의 촉발과 진전과정에 작용하였다. 나라마다 위기에 대한 처방과 대응 과정에서도 차이가 났다. 그러나 여기에서는 개별국가의 단위를 넘어 공통적으로 해당되는 사항들만 살펴보기로 하겠다. 그리고 발전전략과 경제위기의 관계는 엄밀한 인과관계라기보다는 상호순환적인 성격을 가지고 있는

것으로 이해하고자 한다.

경제위기와 관련하여 그 동안 자주 지적되어온 아시아적 발전전략의 한계와 정책적 모순들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 동아시아형 발전모형은 높은 외부의존성과 이로부터 비롯된 구조적 취약성으로 말미암아 세계시장의 변화나 외부경제의 압력과 충격에 민감한 영향을 받기 쉬운 체제였다. 이런 점에서 동아시아경제는 외부경제의 불경기나 국제금융적 위기가 내부경제로 쉽고 빠르게 과급될 수 있는 구조적 특성을 안고 있었다. 동아시아 국가들의 경제는 한결같이 수출 우선주의와 성장 제일주의를 위주로 하고 있어 외국의 시장이나 자본에 대한 의존도가 크다. 세계 경제의 여건에 힘입어 이들의 발전모델은 빠른 기간동안 급성장하는 경제를 이룩하기는 했지만 그만큼 해외시장의 변화에 민감하고 외부경제의 압력과 충격에 취약하다. 동아시아 국가들의 수출산업은 외부 경제가 잘 돌아갈 때는 더불어 활황을 지속할 수 있었다. 그러나 외부 여건이 불리해 지거나 수출경기가 침체하면 동아시아 경제도 침체의 벽에 부딪힐 수밖에 없는 구조적 취약성과 한계를 내재적으로 지니고 있었다.

둘째, 동아시아 국가들의 경제는 자유로운 시장원리에 기초한 자본주의가 아니라 국가의 주도하에 이루어진 관료-계획주의적 자본주의화의 병폐와 문제점을 안고 있다는 점이다.⁴⁾ 국가주도의 계획경제는 경제 규모가 상대적으로 작고 시민사회 부문이 국가의 주도적 역할을 잘 따랐을 때에는 효과적으로 작동할 수 있었다. 그러나 경제 규모가 점차 커지고 외부경제와의 접촉이 빈번해 지며, 시민들의 경제 수준이 높아질수록 이러한 발전전략은 한계와 부작용을 드러낼 수밖에 없었다. 더구나 산업화 전략에 있어서 동아시아는 중산층과 노동계급에 의한 정치적 조직화를 억압하는 방식을 취해왔기 때문에, 경제발전 전에 조용하는 사회부문의 변화가 지체되어 불균형이 확대되었으며, 시민사회와 시민의식의 성장도 정상적으로 이루어 질 수 없었다.

4) 이와 같은 자본주의는 일명 모조 자본주의(ersatz capitalism)로 불려지기도 한다.

셋째, 동아시아의 경제발전은 자국 내에 있는 부존 자원을 기본으로 하여 이루어낸 산업화가 아니며, 토착적 기업경영 조건에 부응하여 자생적으로 이루어진 부르주아형 기업주의와도 거리가 멀었다. 산업화의 프로젝트와 기업 여건은 정부의 정책을 통해 선택적으로 발전하거나 특혜적 배분과정에 기인되는 경우가 흔했기 때문에 세계적 규모의 비교우위 원리와 종종 배치되었다. 그 결과 성장과정에서 자원의 효율적 분배, 산업별 및 지역간의 균형발전, 이윤의 합리적인 재분배 및 재투자 등이 이루어지지 못했으며, 장기적 관점에서 보면 경제발전이 가속화될수록 사회적 안정기반이 오히려 저해되는 모순적 측면이 심화되었던 것이다.

넷째, 금융권이 독자적으로 발전하지 못하고 산업화의 보조수단으로 자리 잡았던 것도 문제의 직접적 소지가 되었다. 동아시아의 금융기관과 은행업은 한결같이 효율적 감시 기제도 자율적 균형체제도 마련하지 못한 채 투명성이 없는 경영을 계속해왔다. 이들은 단지 이윤이 높다는 이유로 취약한 지역에 방만한 해외투자를 계속하거나, 비생산적인 부동산 투기 등에 열중하여 구조적 취약성을 가중시켜 금융위기의 직접적인 원인을 제공했다. R&D에의 투자 없이 근시안적인 산업화 계획으로 일관하여 고기술·저비용 산업으로의 이행을 제대로 진행하지 못한 경영의 실수도 이에 추가되었다. 요컨대 동아시아형 발전정책의 핵심은 시민사회에 비해 지나치게 비대한 힘을 가진 국가와 엘리트에 과도하게 의존하는 문제점을 안고 출발하였기 때문에 발전정책의 제 측면에서 경제성의 원리를 반영할 만한 제도적 장치를 제대로 마련할 수 없었다. 소위 구조조정이 필요한 적절한 시점에서 그렇게 하지 못한 채 기존의 발전전략을 계속 유지했어야 하는데서 초래하는 제 모순들이 쌓여서 위기로 돌출되었던 것이다.

다섯째, 사회전반의 도덕적인 해이(moral hazard) 문제를 지적할 수 있다. 수십 년간 정부에 의존해 온 경제발전을 지속하는 동안 부정 부패 및 정경유착이 곳곳에 만연되어 왔는데도 시민들은 이를 크게 문제삼지 않을 만큼 도덕적으로 무디어졌다. 도덕성의 해이현상은 지배 엘리트와 관료들에게 더욱 심각

했다. 아시아의 문화가 합리성보다는 인정(人情)과 인간관계를 중요시하는 데다 권위주의 정권과 지배관료들의 성격상 발전정책 추진과정에서 부정·부패가 초래될 여지가 더욱 컸다. 이리하여 일부 국가에서는 특정 개인 혹은 일부 계층들이 경제개발 정책을 배경으로 삼아 기득권을 고수하고 막대한 이득을 챙기는 일까지 종종 일어났다. 한국에서 재벌들이 문어발 식으로 성장해 온 과정이나 관료 엘리트들이 부정부패를 통해 막대한 이권을 챙긴 경우도 이런 예에 속한다.

여섯째, 외부적 요인으로서 탈냉전 시대 강대국의 변화된 행태와 외교정책도 아시아의 경제위기 촉발에 한 몫을 거들었다. 미국을 비롯한 서방 선진국가들은 냉전체제 하에서 공산권과 대치하는 동안에는 아시아의 비공산 국가들을 우방으로 삼는 일에 급급하였다. 서방측을 지지해 주지만 한다면 독재와 권위주의 정권들도 가리지 않고 동맹국과 우방으로 삼는데 주저하지 않았다. 뿐만 아니라 우방국들이 빈곤에서 탈피하여 공산화되는 것을 막기 위해 해외자본을 마구 빌려주거나 이들이 진정한 자본주의나 민주주의적 투명성이 결여된 발전정책을 취하고 있는 것을 알면서도 묵인해 왔다. 그러나 소련이 무너지고 공산주의 위협이 가시자 냉전시대의 전략적 고려와 국가 이익관은 탈색했다. 이들은 동아시아 국가들에게 급속한 개방과 자유화를 요구하며 새로운 자유무역질서를 강요하기 시작했다. 그리고 자유화에 걸림돌이 되는 아시아의 정치·경제체제를 향해 직접적인 비난, 요구, 압력을 행사하기 시작했다. 아시아 경제 위기에 대하여 선진국들이 IMF나 세계은행(World Bank)을 내세워 과도한 기준을 강압적으로 요구하는 현실을 보면서 만약 냉전체제 하에서도 서방측이 이러한 정책을 강요할 수 있었을까 하는 의문을 갖게 되는 것은 바로 이 때문이다. 이런 측면에서 본다면 아시아의 경제위기는 서방측에 의해 간접적, 우회적으로 야기된 것이라 해도 과언이 아니며, 그만큼 강대국들도 아시아 경제위기 해소에 책임을 나누어지는 것이 마땅하다는 결론에 도달한다.

4. 새로운 발전전략의 탐색

각종 통계와 기록에서 확인되는 바와 같이 1997년 말에서 1998년 초반에 동아시아 전역을 강타했던 금융과 재정 분야의 위기는 일단 해소되었다. 그러나 아직도 경제의 안정과 체질 개선의 바탕이 되는 정치사회적 여건들은 근본적으로 개선되지 못했다. 동아시아 경제의 환율 유동성 사정은 여전히 불안정하고 금융감독 체제 정비는 부진하며, 각국의 주요 은행들은 아직도 악성채무에 목이 매여 있다. 거품경제의 후유증과 부실 기업들 때문에 기업의 경쟁력 제고와 신용회복에도 발목이 잡혀 있다. 사회분야에서는 경쟁력 회복을 위해 필요한 사회적 자본에 대한 투자 우선 정책이 비틀거리고 있는 상태다. 특히 동남아 지역에서는 교육의 질과 과학기술의 전반적 개선을 위한 노력과 장기 투자가 없이는 예상되는 세계화의 도전에서 경쟁력을 회복하고 고도성장을 이루기가 불가능해 보인다.

정치제도 면에서 보면 아시아에서는 남미보다 일반적으로 민주주의의 공고화 단계가 더디게 진행되고 있다. 한국 대만 타이랜드는 이 점에서 동남아보다 약간 더 나은 편이다. 그러나 정치제도의 효율성과 부정부패 지수 면에서 보면 아직도 인도네시아, 말레이시아, 타이랜드, 필리핀, 한국, 중국, 대만을 포함하여 대부분의 동아시아 국가들이 여전히 세계의 하위권에 속해 있다. 정치체제의 책임성과 투명성을 증진하고 부패를 방지할 수 있는 제도개선을 조속히 하지 않으면 아시아는 세계화의 도전에서 뒤질 뿐만 아니라, 경쟁력 면에서 남미에게도 밀릴 가능성이 있다.

동아시아는 위기로부터 완전히 벗어나 새로운 정치경제적 도약을 이룩할 수 있을 것인가? 이에 대한 대답은 동아시아 제국이 안정되고 책임성 있는 민주주의와 효율적인 거버넌스(good governance)를 조속히 달성할 수 있을 것인가, 그리고 민주주의에 기초하여 새로운 발전전략으로 전환하는 과정을 성공적으로 이루어 낼 수 있는가에 달려 있다. 이와 더불어, 국제정치적 차원에서는, 이 지역의 국가와 사회들이 탈냉전의 세계질서 변화에 조용하여 세계화와

지역협력의 과제들을 호혜적으로 재조정해 나갈 수 있는 능력에 크게 좌우될 것이다. 이 글의 나머지 부분에서는 이 문제들을 검토해 보겠다.

1) 민주화와 균형발전

경제위기에 대처하는 과정에서 권위주의 정치체제를 민주화하고 효율적인 거버넌스(good governance)를 확립하는 문제는 동아시아의 모든 나라들이 당면한 공통적인 과제로 부각되었다. '거버넌스'(governance)는 통상 국가의 권력과 자원을 운용하는 주체로서의 정권(political regime), 권력과 권위가 행사되고 각종 자원 동원이 이루어지는 정치과정(process), 그리고 각종 정책을 수립 집행하고 공적 기능을 수행하는 정부의 능력(capacity)을 통칭하는 용어이다. 민주주의는 효율적인 거버넌스의 토대요, 그 선행요건이기도 하다. 민주주의는 권력과 정부의 운영에 시민들의 참여를 보장하고, 정부로 하여금 책임성 있는 정책을 수립 집행하도록 한다. 또한 부정부패 연고주의 정경유착 등 경제의 정상적 발전을 가로막는 각종 폐해를 근절할 수 있는 투명한 정치과정을 보장할 수 있는 통치체제이다. 동아시아의 관료-권위주의 국가형 발전모델 속에서는 민주주의가 오랫동안 경제성장의 종속변수로 취급되어 왔다. 그러나 경제발전이 민주주의의 전제조건을 이룬다는 가설은 역사적으로나 경험적으로나 공히 그 타당성이 부인되었다. 민주주의 발전사를 보건대, 민주혁명을 산업화보다 먼저 성취했거나 자본주의화와 동시에 민주주의를 달성한 나라들에서는 시장경제의 발전과 물질적 번영을 동시에 구가할 수 있었다. 그러나 군국주의, 공산주의, 권위주의 등 비민주적 정치체제 하에서는 시장도 정상적으로 발전하지 못했고, 물질적 번영도 지속될 수 없었다. 따라서 민주주의를 확립하고 이를 공고화하는 일은 건전한 시장경제 발전의 토대가 되며, 지속적 경제성장과 사회번영의 전제조건이다. 경제성장을 위해 민주주의를 억압하거나, 효율적 거버넌스가 뒷받침 되지 못한 발전정책은 후일 값비싼 대가를 치러야 하거나 또 다른 경제위기를 초래할 가능성이 크다.

지난날의 경제위기는 동아시아 제국의 민주주의 및 거버넌스의 전망과 관

련하여 다음과 같은 교훈적 함의를 주고 있다. 첫째, '아시아의 기적' 논의 그늘에 가려져 왔던 개발독재형 정치체제와 거버넌스의 약점이 여지없이 드러났으며, 외연적 규모만 늘려 거품경제를 만들어왔던 경제성장 제일주의에 대하여 엄중한 패도수정이 촉구되었다. 경제위기는 권위주의 정치와 문화에 편승한 아시아의 경제 기적이 '거품'에 지나지 않았음을 입증한 셈이 되었고, 세계화와 경제적 상호의존에 대한 아시아인들의 낙관주의적 발전관 및 경제(중심)주의적 국제질서관에 찬물을 끼얹었다.(Dibb et. al. 1998; Acharya 1999b) 이로 말미암아 새로운 발전모델을 모색하는 일은 소위 아시아적 권위주의를 청산하고 과도기에 있는 신생 민주주의 아시아 국가들을 더욱 안정되고 투명성과 책임성을 겸비한 민주주의로 공고화하는 일로부터 시작해야 한다는 교훈을 얻게 되었다.

둘째, 정치적 자유와 인권을 묶어 놓고 경제 성장으로 정당성의 승부를 호도하는 일당독재 및 개인주의적 통치 스타일, 요식 행위에 그친 선거로 민주주의를 위장하거나, '아시아적 가치'라는 정치적 수사로 민주화에 대한 욕구를 억압하는 정치체제의 지속을 점점 더 어렵게 하고 있다. 경제위기로 말미암아 인도네시아에서는 32년간이나 장기집권 해 온 수하르토를 권좌에서 몰아내는 정치적 태풍이 일었고, 그 후 집단간 종족간 지역간의 불신, 갈등, 폭력이 이어졌다. 타이랜드는 경제파탄으로 인한 사회적 위기감으로 말미암아 중산층에 의해 추동된 신 헌법 제정과 개혁적 거버넌스를 위한 체제정비를 서두르는 돌파구가 마련되었다. 한국에서는 사상 처음으로 정당한 정권교체가 이루어졌으며, 김대중 정부는 집권초반에 경제위기로부터 기업, 노사관계, 금융 등의 분야에서 일련의 과감한 개혁에 착수할 수 있는 힘을 얻을 수 있었다. 이처럼 위기국면은 일면 아시아 국가들의 민주화를 촉진하고, 새로운 리더십과 새 정치세대들이 전면에 등장할 수 있는 정치환경을 조성해 주기도 했다.

셋째, 경제위기는 중산층 몰락, 실업자 급증, 노사관계 악화, 인종차별 폭력 등을 초래함으로써 아시아 국가들의 정치안정을 위협하였으며, 특히 빈곤층과 불리한 입지에 있는 사회의 각 분야에 많은 고통을 수반했다. 가장 큰 타격

을 받은 인도네시아와 타이랜드에서는 경제위기로 인해 국민생활의 질이 파탄직전으로 떨어진 바 있었고, 물가폭등과 공장 파업, 실업자 폭증이 이어졌다. 복지 수준과 사회안전망이 결여된 동남아 국가들에서 특히 생계대책 없이 거리로 내몰리는 실업자들이 대거 늘어났다. 이처럼 경제위기는 높은 성장률만 가지고는 불평등과 사회적 긴장을 줄일 수 없으며, 보다 높은 사회 안전망 확충과 복지 재분배 기능을 확립해야 미래의 위기에 대처할 수 있음을 확인해 주었다.

넷째, 한국, 말레이시아, 타이랜드, 인도네시아는 각기 경제위기에 대처하는 방식이 달랐고, 회복 속도와 성과 면에서도 상당한 차이가 났다. 이 사실은 효율적인 정책을 수립하고 일관된 실천전략으로 경제와 사회를 이끌어 나갈 수 있는 리더십의 존재여부가 그만큼 중요함을 시사해 준다. 동시에 위기를 통해 대오각성하고 다시 도약할 수 있는 계기로 전환할 수 있다면 위기는 곧 평상시에 손대기 어려운 구조적 병폐를 근본적으로 치유할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있음도 입증된 셈이다. 한국인들의 '금모으기 운동'이나 민간기업의 혁신적 구조조정은 이런 점에서 시사하는 바가 적지 않다.

이상과 같이 경제위기는 대체로 동아시아 지역에서 민주주의의 확산과 심화에 대한 필요성과 열망을 고양시켰으며, 일면 그 전망을 보다 밝게 내다 볼 수 있는 계기를 마련해 주기도 했다. 민주주의의 심화와 효율적 거버넌스에 대한 열망과 노력이 수반된다면, 강성국가론과 경제주의에 편향된 발전전략을 시민사회와 균형될 수 있도록 수정하고 재편하는 일도 가능하게 될 것이다.

경제위기 이후의 발전정책은 어떤 방향으로 모색해 가야할 것인가? 안정된 사회와 민주적인 정치 발전을 위해 지속적인 경제성장이 필요함은 재론을 필요로 하지 않는다. 그러나 중요한 것은 이제부터는 양적인 성장에 못지 않게 질적인 성장과 균형발전이 이루어져야 한다. 다음으로 중요한 것은 발전전략이 시민사회를 성숙시키고, 정치적 다원주의를 가능하게 할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다는 점이다. 동아시아에서는 그간의 경제우선적 발전정책의

결과로 사회부문이 취약하여 위기를 극복하고 새로운 정치사회적 협약을 이끌어 낼 수 있는 시민사회나 노동조합의 주체가 제대로 형성되지 못했다. 국가통제하의 사회공학적 정치문화에 오랫동안 길들어 있어 국민들 간에 타협, 협동, 참여의 정신이 결여되어 있는 것도 문제로 지적된다.

지속적인 경제성장을 통해 시민사회를 성장시키고 민주주의를 제도적으로 정착해 나갈 수 있기 위해서는 무엇보다 먼저 아시아의 국가체제와 그 역할, 그리고 사회정책과 정치제도에 일대 개혁이 수반되어야 할 것이다. 경제위기의 여파는 발전정책의 추진 주체로서의 국가와 그 역할에 대하여 새로운 의미 규정을 촉구하였다. 국가는 세계화에 적응하면서 경제위기를 타개해 나가는 과정에 따르기 십상인 고통과 혜택이 더 이상 약한 자, 불리한 시장 조건을 가진 계층에게 일방적으로 전가되지 않도록 해야한다. 이를 위해서는 극빈자, 최하계층, 실업자 등을 위한 사회안전망 구축이 발전정책의 최우선 순위에서 밀려나지 않도록 하는데 '적극적으로 개입해야' (intervening, proactive role)할 것이다. 동시에 국가는 지속적 발전과 개혁을 위해 시민정신을 함양하고 사회적 자본을 증진해 나가야 한다. 이러한 임무를 수행함에 있어서 국가는 한편으로는 발전정책의 '선도적 촉매자 역할'을, 다른 한편으로 시민, 사회, 국가가 다 함께 힘을 모아 새로운 발전전략을 모색하고 추진할 있도록 '수평적 협력자' (cathalytic-collaborative role)가 될 수 있도록 거듭나야 할 것이다.

둘째, 정치와 관료주도형 발전모델로부터 시민이 주도하는 발전전략으로 바꾸어 나가야 한다. 이를 위해서는 중산층을 육성하고, 관용과 절제의 정치문화를 진작하여 시민을 정치민주화 및 발전정책의 주체로 동력화 해야한다. 또한 시민운동이 자발성, 독자성을 가지고 발전할 수 있도록 해야하며, 시민사회가 효율적 거버넌스의 파트너가 되거나 때때로 효과적인 감시자가 될 수 있도록 법, 제도 및 자원 면에서 지원책들이 마련되어야 한다. 뿐만 아니라 변화와 개혁을 모색하는 반대 운동의 지도 이념 및 운동까지도 정치과정에 포용할 수 있도록 야당과 반대당의 정치활동을 보장해 주어야 한다. 민주주의는 반대 세력의 목소리를 대변할 수 있는 반대당을 허용하고 보호하는 장치를 펼

요로 한다. 그러나 대부분의 아시아 국가에서 일당에 의한 장기집권체제가 오랫동안 지속된 가운데 반대당들이 정치적 공간을 정상적으로 확보할 수 있는 기회는 억압되어 왔다. 아직까지도 여러 곳에서 사회주의 세력은 반사회적 분파로 취급되고 진보주의 정당활동은 불법화되기 일쑤다. 야당의 역할이 미미할수록 사회 구성원들의 다양한 요구들이 정책적 차원으로 수렴되기 어렵고, 시민사회의 정치 참여도 효과적으로 이루어질 수 없다. 특히 동남아 국가들에서는 대안이 될 수 있는 건전한 야당을 육성해야 하며, 반대당의 역할을 인정하고 수용할 수 있도록 정치체제 및 제도를 개혁하는 일이 급선무로 지적되고 있다.(Rodan 1996; Hewison and Rodan 1996) 새로운 발전전략은 다원적 사회세력들이 정치 과정에 경쟁적으로 참여하며, '반대의 자유'가 허용되는 공론의 장을 통하여 모색되어야 할 것이다.

셋째, 새로운 발전정책으로 전환하는데 필요한 사회정책적 과제는 교육제도를 개혁하고 언론자유를 더욱 신장하는 일이다. 동아시아 사회의 교육은 기성 질서에 대한 존중과 권위에 대한 순응, 조화와 합의를 중시하는 가치체계를 전파하려는 발전주의적 국가 목표에 의해 오랫동안 동원되어 왔다. 언론 또한 대부분의 경우 정부의 간섭과 통제에서 벗어나지 못하고 있다. 정치적 다원주의와 민주주의의 실현을 위해서는 관제 이데올로기 교육을 지양하고, 언론 자유를 확대하여 사회를 통제하고 국민을 동원·조종하는 관례를 없애야 한다. 그 대신 개인의 의사표현 자유를 존중하고, 개방적 논의와 공론 과정을 거쳐 민주적 합의점을 만들어 내는 투명한 사회체제와 정치과정을 확립하도록 해야 할 것이다. 사회 및 시민교육의 측면에서는 반식민주의 무장투쟁, 냉전기의 군사주의문화, 그리고 1970-1980년대 급진주의적 민주화 운동을 통해서 정형화된 폭력문화를 비폭력 평화주의적 정향으로 불식하고 대체해 나가는 노력과 사회적 투자를 배가해 나가야 할 것이다.

안정된 민주주의, 시민중도형 정치사회, 민주적 제도개혁과 함께 경제의 생산성과 효율성이 제고될 수 있다면, 동아시아는 다시 한번 세계화의 모범과 번영의 주역으로 발돋움 할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 지역이다. 문제는

정경유착과 고착화된 관료주의 그리고 권력유지에만 힘쓰는 집권세력들이 곳곳에서 새로운 발전전략으로 전환하는 과정을 가로막고 있다는 데 있다. 그 중에서도 미래를 향한 변화에 있어서 가장 장애가 되는 것은 엘리트들의 화석화된 의식구조와 구태의연한 정치행태이다. 개혁을 선도해 나가야 할 엘리트들 중에서 그 일부가 바로 개혁의 대상이라는 점이야말로 동아시아 정치사회가 공통적으로 당면하고 있는 모순과 딜레마다. 이 딜레마를 어떻게 극복하느냐 하는 것이 미래를 여는 발전전략의 네 번째 관건이다.

동아시아는 짧은 기간 안에 '경제적 기적'을 이루어냈다. 제도개혁과 엘리트들의 변화, 그리고 문화적 성숙화의 노력이 동시에 이루어진다면, 동아시아는 경제성장을 이룩한 저력을 다시 발휘하여 머지않아 '정치적 기적'도 만들어 낼 수 있을 것이 확실하다. 동아시아 연구자들의 지적 도전은 정치과정을 투명화하고, 엘리트를 책임있게 만드는 '민주적 전환'(democratic transformation)의 길을 밝혀 내는 일이 될 것이다.

2) 새로운 국제협력에의 도전

경제위기는 상호의존성의 증대로 말미암아 야기되는 문제들에 대비하여 이를 관리하고 조정할 수 있는 새로운 국제적 협력방안의 필요성을 동아시아 전역에 널리 불러일으켰다. 지역연대 강화와 협력의 필요성이 과거 어느 때보다 높아지고 있으며, ASEAN과 ARF 등 현존 지역협력체들을 보다 구속력 있는 협력체로 바꾸어 나가야 한다는 주장들도 만만치 않게 제기되고 있다. 예상 가능한 경제위기에 대비하기 위해 범지역 규모의 구조기금을 마련해야 한다는 주장도 제기된 바 있다. 그 간 아·태지역 안정에 중심 축을 담당해 왔던 ASEAN체제와 APEC은 위기극복에 별 효력을 미치지 못했다. 위기를 전후하여 중국의 위상은 이 지역에서 급속히 증대된 반면, 미국과 일본의 상대적 영향력은 감소되었다. 이처럼 경제위기 이후 아·태지역의 국제질서는 대체로 유동성과 불확실성이 더욱 높아지는 쪽으로 변모하고 있다. 동아시아의 여러 나라들이 탈냉전의 세계와 경제위기 이후 새로이 당면하고 있는 국제정치

질서의 불확실성을 어떻게 극복해 나가는가에 따라서 이 지역의 경제와 정치 질서는 물론 21세기 세계사회의 안정과 번영도 크게 좌우될 것으로 보인다.

동아시아의 경제위기에 대한 초기의 해법이 지난 몇 년 동안 위기에 직접 노출된 개별국가들로 하여금 보다 심각한 정치사회적 위협으로 빠져들지 않도록 하는데 주력해 왔음은 당연한 일이다. 그러나 경제위기의 원인과 해법을 보다 장기적, 근본적으로 포괄할 수 있는 처방적 기준들은 개별 국가경제 단위 및 경제민족주의 차원에 머무는 논의 수준과 접근 방식을 넘어서, 동아시아 지역 전체의 발전과 세계사회의 진행추세를 감안하여 문제를 짚어 나갈 수 있도록 모색해 가야만 한다. 동아시아의 경제위기는 세계 여러 지역의 경제와 삶의 조건들이 서로 긴밀하게 접촉되는 과정에서 일어난 일이기도 했으며, 그것이 내포하는 '위험'과 '비용'도 필경 세계 여러 지역의 많은 사람들에게도 파급될 것이기 때문이다. 따라서 위기에 대한 '올바른 처방'과 '새로운 도약을 위한 전략' 구상은 아시아를 넘어 세계의 이웃들 즉 현재와 미래의 우방들에게 어떤 영향과 피해를 주게 될 것인가에 대해서도 예의 주시하면서 준비해 나가야 함이 마땅하다. 다시 말해 미래를 위한 동아시아 지역의 발전구상은 '아시아주의에로의 복귀'라는 진부한 생각을 넘어, 지구적 차원의 국제질서 및 문명사적 변화를 내다보면서 대비해 나가야 한다는 것이다. 이 과정에서 동아시아 지역이 국제정치적으로 당면하고 있는 주요 도전요소들을 일별 하면 다음과 같다.

동아시아 지역의 국가들은 냉전 이후의 새로운 국제정치질서에 적극 대처할 수 있도록 발전전략과 지역협력의 과제들을 상호 조정해 나가야 할 것이다. 오랫동안 (일본을 비롯한) 동아시아의 경제발전은 정치안정을 뒷받침 해 준 냉전 국제체제와 미국의 헤게모니에 직접 간접으로 기대어서 이루어질 수 있었다. 소련과 중국의 공산주의를 겨냥한 미국의 (냉전체제하의) 군사적 고려는 동아시아 국가의 지배자들에게 강성국가체제하에서 경제성장을 강력하게 주도할 수 있는 정치적 우산과 시간적 여유를 제공하였다. 뿐만 아니라 동아시아 각국들에게는 냉전기의 아시아에서 미국이 갖는 '특수이익관계'를 볼모로

하여 서방측에 수입시장 개방을 요구하고 무역상의 양보와 특혜를 얻어낼 수 있는 교섭력이 어느 정도 허용되었다. 그 사이에 동아시아 국가들의 산업구조와 수출드라이브 정책은 몇몇 제한된 산업분야에서 생산 가공된 제품들을 다 투여 미국과 유럽시장에 내다 팔기 위해 서로 제 살을 깎아 먹어야 하는 경제민족주의적 대립과 역내 경쟁구도로 굳어져 버렸던 것이다.

그러나 냉전의 벽이 무너진 오늘날 동아시아 국가들이 과거처럼 미국의 특별대우를 기대하거나 서방 선진국들에게 예외적 시장개방을 요구하는 데는 한계가 있을 수밖에 없게 되었다. 더구나 현재 서방측의 경제는 어려운 고비에서 헤어나지 못하고 있다. 이러한 상황에서는 세계무역기구(WTO)가 수출입 자유화에 대한 각종 처방책을 아무리 외쳐보아야 미국과 유럽시장의 보호주의화 추세를 되돌리기는 힘들 것임이 자명하다. 대만과 싱가포르는 1997년의 경제위기를 요행히 비켜가서 한때 가장 모범적인 동아시아형 경제체제로 찬양되었다. 그러나 이들이 현재 대미수출시장에 대한 과도한 의존 때문에 당하는 고통은 무엇을 의미하는가? 한때 세계의 부러움을 샀던 일본 경제조차 심각한 수출불황과 금융 취약성을 극복하지 못하고 표류하고 있다. 이와 반대로 방대한 국내시장을 가지고 있으며 수출의존도가 비교적 낮은 중국경제는 아시아의 경제위기 동안에도 끄떡없이 견재할 수 있었고, 현재도 아시아에서 가장 잘 나가는 경제로 남아있다. 이는 동아시아의 모든 나라들이 다함께 수출주도형 발전전략을 계속 밀고 나갈 수 있는 길이 막혀가고 있음을 의미한다. 이와 같은 도전 앞에서 동아시아 국제사회는 동북아와 동남아를 통합하여 새로운 범지역적 분업체계를 이루어 나가야할 요구에 직면하고 있다. 한동안 ASEAN이 동남아에서 소지역 범위의 산업보완 구조와 무역자유화 프로그램을 추진했으나 그 성과는 미미했다. 이제부터 동아시아는 보다 확장된 범지역 단위의 산업보완책과 무역협력체 구상을 심각하게 고려해야 할 단계에 돌입하고 있다.

변모하는 국제간의 역학구조에 비추어 볼 때 발전국가형 경제민족주의 산업전략 및 소지역을 단위로 패권주의적 국제관계를 추구하는 국제협력 노선

은 정치적으로도 출구가 막혀있다. 동아시아 지역에서 권위주의와 경제성장 간의 친화성이 한동안 유지될 수 있었던 배경에는 패권적 지역질서의 중심부를 점유한 미국의 아시아 정책 덕분이었다. 그 동안 미국은 이 지역의 정치와 경제관계가 일정한 틀 속에서 움직여 나갈 수 있도록 원칙을 만들고 규칙을 집행해 나가는 규제자(regulator), 균형자 또는 안정자(stabilizer)의 역할을 수행했다. 그런데 오늘날 미국의 역할은 퇴조하는 대신 그 자리를 중국이 매우려 하고 있는 중이다. 경제위기 이후 미국은 IMF를 내세워 동아시아 지역에 뼈아픈 미국식 처방책을 제시했다. 그런데 아르헨티나를 위시하여 미국식 처방을 받아들여야만 했던 일부 동아시아 국가들은 오히려 더욱 어려운 사정에 직면했다.⁵⁾ 이에 반해 중국은 아시아의 경제위기로 말미암아 주변국가들로부터 더욱 매력 있는 협력 대상국가로 발돋움했다. 일본이 휘청거리고 있는 데다 중국내의 크고 안정된 시장, 유망한 투자 및 기술협력 조건, 값싼 노동력, 친기업적인 정부정책 등으로 인해 동아시아 경제는 장차 더욱 중국 편으로 기울 가능성이 크다. 냉전기의 미국을 대신하여 과연 중국이 탈냉전기의 동아시아 질서를 균형시킬 수 있는 견인차 역할을 담당할 수 있을 것인가? 중국의 등장으로 예상되는 정치경제적 변화에 대하여 미국이 어떤 대응책으로 나올 것인가? 만약 미국과 중국이 아시아의 패권을 두고 각축하게 된다면 앵글로아메리카형 자본주의와 동아시아의 정치경제가 어떤 양태로 상호작용 또는 대결하게 될 것인가? 한국, 중국, 일본이 동북아 협력체를 수립하여 미국과 중국간의 정치안보적 패권경쟁을 중화하는 한편, 범지역적 아시아 평화체제 및 경제협력 구도를 선도해 나갈 수 있을 것인가?

이와 같은 물음들은 냉전의 끝이 동아시아에 평화와 민주주의, 그리고 지속적 번영을 가져올 것이라고 믿었던 아시아인들에게 또 다른 지적 도전을 안겨주고 있다. 요컨대, 21세기의 문턱에서 동아시아의 각 국들은 새로운 국가발

5) 만약 아시아에 경제위기가 재발했을 경우 동아시아 국가들이 과연 미국과 IMF측이 제시하는 처방책을 그대로 받아들일 것인가에 대해서는 의문이다.

전의 비전을 수립해야 하는 한편, 냉전기적 논리와 윤리를 대체할 범지역적 국제협력의 틀을 만들어 나가야 하는 중첩적 도전에 직면하고 있다.

5. 맺는 말

오늘날 동아시아에서 1997년 경제위기의 직접적 원인으로 작용했던 외환고갈이나 금융불안은 어느 정도 해소되었다. 그럼에도 불구하고 일본을 비롯하여 동아시아 여러 나라의 경제는 여전히 불안정의 그늘에서 벗어나지 못하고 있으며, 경제회생과 새로운 발전전략에 대하여 자신 있는 처방과 뚜렷한 대책을 내 놓지 못하고 있다. 결론적으로 말해 동아시아 국가들은 경제위기 이후 국가 발전과 사회 번영에 대해 이렇다 할만한 정치적 비전과 대안을 마련하지 못한 채 새로운 세기, 새 천년의 벽두에 돌입하였다.

경제위기에 대한 당장의 해법은 경제적 접근으로 출발하여야 할 것이다. 그러나 궁극적 해법은 위기의 근원을 치유할 수 있는 발전전략을 재조정하는 방향에서 접근해야 한다는 관점에서 이 글은 집필되었다. 동아시아의 여러 나라들은 현재 '민주적 전환'을 통해서 새로운 발전전략을 수립하고, 냉전이후의 세계에 주체적으로 대비해 나가야 하는 일대 전환기에 돌입했다. 동아시아가 만약 이 전환기적 상황을 돌파할 수 있도록 국가발전의 비전과 전략을 재정립할 수 있는 기회를 놓치거나, 21세기형 문명을 위한 시간과의 경쟁에서 뒤처진다면 지난번 경제위기는 장차 더욱 큰 정치 사회적 재앙을 예고하는 전조(前兆)가 될 수도 있다. 반대로 이 위기를 통해서 아시아가 경제적으로 재도약하고 한층 성숙된 민사회와 민주주의로 거듭날 수 있다면, 작금의 경제위기는 아시아의 지속적 번영을 보장함은 물론 이 지역을 민주주의와 세계평화의 보루로 만들 수 있는 전기(轉機)로 삼을 수도 있을 것이다.

동아시아의 발전전략과 국제협력에 대한 전문적이고 구체적인 정책 처방을 내리는 일은 이 글의 범위와 필자의 능력을 벗어난다. 여기에서는 다만 위기에 대한 구체적 해법과 미래에 대한 대비책들을 마련하는 일이 어떤 규범적

명제와 경험적 관찰에 조응해 나가야 할 것인가 하는 문제를 중심으로 고찰하였다. 그리고 이 방면에 대한 대표적 문헌들을 정리하고 논점들을 보다 명료화하는 접근 방법을 취함으로써 이 문제를 전문적으로 연구하고자 하는 이들에게 도움을 주는 한편, 이후 필자의 후속연구를 위한 발판으로 삼고자 했다.

주제어: 거버넌스(*good governance*), 경제위기, 동남아시아, 동아시아, 민주주의, 발전국가, 발전전략(정책), 지역협력

참고문헌

- Acharya. Amitav. 1999a. "Southeast Asia's Democratic Movement." *Asian Survey* 39(3): 418-432.
- . 1999b. "Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis." *Contemporary Southeast Asia* 21(1): 1-29.
- Ahn. Chung-Si. 1999. "The Impact of Globalization on South Korea." Presented at Tokyo Symposium on Political Values in Asia and Europe (Institute of Oriental Culture, Tokyo University, Tokyo, Japan, October 3-5).
- Amsden. Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bell. Daniel A. et. al. 1997. *Towards Liberal Democracy in Pacific Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Chung. Jin-Young. 2001. "Globalization and Challenges to Governance in East Asia: What Path Ahead?" unpublished paper.
- Dibb. Paul, David D. Hale and Peter Prince. 1998. "The Strategic Implications of Asia's Economic Crisis." *Survival* 40(2): 5-26.

- Hewison, Kevin and Garry Rodan. 1996. "The Ebb and Flow of Civil Society and the Decline of the Left in Southeast Asia." Garry Rodan(ed.), *Political Opposition in Industrializing Asia*. pp.40-71. Routledge.
- Inoguchi, Takashi. 2002. "Has the Japanese Model Ceased to be a Magnet in Asia?" Paper Prepared for the volume on *Regional Governance in East and Southeast Asia*.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford University Press. (장달중 옮김. 1984. 『일본의 기적』, 박영사.)
- Jones, David Martin. 1997. *Political Development in Pacific Asia*. Polity Press.
- Neher, Clark D. 1994. "Asian Style Democracy." *Asian Survey* 34(11): 949-961.
- Rodan, Garry. 1996. "Theorising Political Opposition in East and Southeast Asia." Garry Rodan(ed.), *Political Opposition in Industrializing Asia*. pp.1-39. Routledge.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1992. "East Asia's Economic Success." *World Politics* 44.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Woo, Jung-en. 1991. *Race to the Swift*. New York: Columbia University Press.
- Vogel, Ezra F. 1992. *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ziya, Onis. 1991. "The Logic of the Developmental State." *Comparative Politics* 24(1).
- Vogel, Ezra F. 1992. *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge: Harvard University Press.

Abstract

East Asian Economic Crisis and Development Strategy: Challenges to Democratic Governance and Regional Cooperation

Chung-Si Ahn

Asian Economic Crisis in the late 1990s renewed debates on the validity and sustainability of the East Asian developmentalist model and authoritarian systems of governance. This paper is a reflective analysis on the linkages among the state, development strategy, domestic governance and foreign policies in East and Southeast Asian nations in the context of the evolving economic crisis. A special attention was given in the process to explore what is the new developmental logic that is required for overcoming the crisis and sustaining long-term economic development and social harmony in Asia.

The analysis confirmed that parts of the problems that led several Asian countries to virtual economic meltdowns stemmed from the limits of the East Asian developmental states and attendant policy consequences, although one cannot dismiss other intervening factors such as the changes in external market conditions and geopolitical settings. The analysis also underlined the primacy of deepening democracy and good governance as the keys to the real economic remedies, long-term economic development and social prosperity of the post-crisis Asia.

It is premature to say that the post-crisis Asia will abandon the current mode

of state-centric neo-Confucian industrialism, and turn to an alternative development paradigm such as the liberal market capitalism. East Asian observers say that the strong state may well remain for long, as the idea is embedded in the centuries-old history and culture of Asia. However, post-crisis states and societies in Asia are being pressed for more democracy and new strategies for balanced national development. In consequences, the developmental states in Asia are called to redefine their roles, conforming to the norms and requirements for strengthening civil society and responding more effectively to citizen initiatives.

At the interface of the economic globalization and changed geopolitical settings after the demise of the Cold War, East Asian countries also need to forge a new framework for regional and global cooperation schemes, going beyond the idea of economic nationalism that pits one nation against another. The existing bodies of regional and subregional cooperative arrangements in Asia underpin intra-regional rivalry and competition among major regional powers. Regional cooperation in the post-crisis, post-Cold War Asia should be grounded more firmly on the principle of common humanity and true sense of reciprocity.

Key Words: Democracy, Development Strategy (Policy), Developmental State, East & Southeast Asia, Economic Crisis, Good Governance, Regional Cooperation