

# 변화하는 국가와 시장의 관계: 태국의 사례\*

윤진표\*\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 태국정치의 연속과 변화
- III. 태국의 경제사회변화와 시장의 확대
- IV. 국가의 정책전환과 재계의 영향력 확대
- V. 노동계의 신장과 국가의 대응
- VI. 맺음말

## I. 머리말

현대 자본주의 경제체제아래 다양한 관계를 형성하고 있는 국가와 시장에 대한 관찰은 많은 이론과 사례연구로 발전되고 있다. 공적 권력의 상징으로서의 국가와 사적 부의 상징으로서의 시장, 그리고 이들간의 상호작용과 구조 변화를 분석하는 것은 정치변동을 설명하는데 중요한 틀을 제공한다. 국가의 본질에 대한 규명과 더불어 국가와 대비되는 시민사회의 성격, 특히 시장구성요소들의 정치적 역할과 참여기능의 확대에 관심을 갖는 연구는 정치경제학적 접근을 바탕으로 하는 사례연구로 진행하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이러한 의도에서 국가와 시

\* 이 논문은 1995년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의해 연구되었음.

\*\* 성신여자대학교 정치외교학과 조교수

장관계의 동태적 변화에 초점을 맞춘 지역연구대상으로 태국을 선택하게 되었다.

태국이라는 나라의 연구사례로서의 가치는 태국정치의 오랜 권위주의적 정체성과 최근경제의 역동성이 뚜렷이 대비되고 있다는데 있다. 태국은 동남아 대륙부의 중앙에 위치하면서 한반도의 2.5배에 달하는 국토에 인구 6천만을 가지고 있는 나라로 1980년대이래 아시아의 또 한 마리의 용이라고 불릴 정도로 눈부신 경제 성장을 달성하고 있다. 절대다수의 국민이 상좌불교를 신봉하고 세계에서 가장 오랜 재위기간을 기록하고 있는 국왕을 가진 태국은 사회문화적으로 두터운 전통을 가지고 있다. 반면 정치적으로는 쿠데타로 얼룩진 정치불안정과 군부권위주의체제의 정치문화가 지배적이었으면서도 1973년과 1992년의 대규모 민주화운동으로 민주주의에 대한 국민적 열망을 실현하였고 지금은 문민정부수립으로 정치개혁 요구가 다양하게 분출되고 있다.

변화와 연속, 전통과 근대의 측면을 유난히 많이 내포하고 있으면서 동시에 급속한 사회경제적 변동을 수용하는 정치적 능력을 시험받고 있는 태국의 현재의 모습에서 변화하는 국가와 시장의 모습이 관찰된다.

본 논문에서는 관료지배체제로 규정되던 태국정치가 80년대이후 시장의 양적 확산과 시장구성요소들의 정치참여 확대, 국가의 대응전략수정을 중심으로 뚜렷한 성격변화가 이루어 졌음을 설명하고자 한다. 정치적 경쟁과 참여가 극히 제한받던 종래 태국의 권위주의적 정치가 대내외적 경제사회변화의 영향을 받으면서 이익표출의 다양성과 참여폭의 확대를 받아들이는 질적인 변모를 하고 있다는 점을 지적하고자 한다.

본 논문은 우선 태국정치를 보는 이론적 논쟁을 소개하면서 정치경제학적 접근의 유용성을 강조하고자 한다. 이러한 분석시각을 바탕으로 1980년대부터 현재에 이르는 기간에 초점을 맞춰 태국의 경제사회변화의 양상을 통계자료의 비교를 통해 살펴 보면서 확대되는 시장의 모습을 부각시키고자 한다. 시장을 구성하는 여러 요소들중에서 본 논문은 가장 중요한 대표성을 갖는다고 보는 재계와 노동계를 선택하여 그들이 자신들의 이익표출과 정치참여를 확대해 가는 과정을 국가와의 상호작용을 중심으로 각각 살펴보고자 한다. 다시말해 80년대이후 본격화되었던 태국의 국가와 재계 그리고 노동계간의 변화하는 관계와 특징적 양상에 대해 설명함으로써 태국의 현대정치가 구조적인 변모를 하고 있는 중이라는 사실을 논하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다.

## II. 태국정치의 연속과 변화

1976년 쿠데타로 1973년부터 3년간 지속되었던 태국의 문민정부는 다시 군부 통치로 전환되었다. 1932년 절대왕정의 막을 내리게 했던 최초의 군부 쿠데타 이후 태국정치는 군에 의한 권위주의적 지배의 전형으로 예시되었다. 1973년 학생 중심의 민주화시위는 오랜 군부통치에 대한 최초의 본격적인 국민적 저항운동이었다. 그후 비록 3년간의 짧은 문민정부시기를 경험하고 다시 군부통치로 돌아왔지만 태국정치는 이전 시대와는 다른 변화를 보였다. 재집권한 군은 일방적인 억압적 지배방식이 더 이상 국민들에게 통하기 어렵다는 상황변화를 실감하지 않을 수 없었다. 특히 태국을 둘러싼 국내의 경제여건의 악화는 보다 유연한 권력행사를 요구하였다. 관료중심의 의사결정체제가 비관료세력의 참여를 조금씩 인정하면서 국가부문은 새로운 적응을 모색하기 시작했다.

1980년부터 1988년까지 지속된 쁘렘(Prem Tinsulanond) 수상 정부를 통해 이러한 변화의 양상은 뚜렷하게 자리잡게 되었다. 80년대부터 태국은 총선을 통해 3개 이상의 정당들이 연립정권을 형성하면서도 정당지도자가 아닌 군 최고사령관 출신인 쁘렘이 수상에 선출되는 독특한 권력형태를 유지하였고, 여전히 국방, 내무, 재무, 외무장관 등 주요 각료직은 군출신들로 구성되었다. 1988년 쁘렘이 수상직을 사임하고 총선에 의해 다수당의 당수인 차차이(Chatichai Choonhavan)가 수상에 취임함으로써 국회의원출신 수상이 탄생하였고, 전 각료도 지역구에서 선출된 하원의원으로 임명되었다. 1991년 2월 수진다(Suchinda Kraprayoon) 장군의 쿠데타와 보수회귀는 1992년 5월의 대규모 방콕 민주화시위로 인해 무산되고 9월 추안(Chuan Leekpai) 수상의 문민정권이 재탄생하였으며, 그 후 두차례의 총선에 의해 1995년 반한(Barnhan Silpa-archa) 수상과 1996년 차왈릿(Chaovalit Yongchaiyuth) 수상으로 이어지는 태국의 문민정치는 계속되고 있다.

1980년대이후의 태국정치에 대한 해석은 두가지 대립되는 논쟁선상에 있다. 전통적으로 태국정치를 설명하던 관료지배체제(Bureaucratic Polity, 관료정체로도 해석)가 여전히 유효하다고 주장하는 태국정치의 연속적 측면을 강조하는 학자들과 태국정치는 관료지배체제로는 더 이상 설명하기 힘든 구조적인 변화를 했다고 비판하는 학자들간에 논쟁을 벌이고 있다. 관료지배체제의 여전히 설명력을 강조하는 차이아난(Chai-Anan Samudavanija 1987, 1993), 수쿰반드(Sukhumbhand Paribatra 1986), 수চিত(Suchit Bunbongkarn 1996) 등은 늘

어나는 비관료세력의 요구에 관료집단이 적절히 대응하고 있는 것이 현재의 태국 정치모습이라고 주장한다. 이들은 비관료집단의 확대된 힘을 인정하면서도 정치적으로 분열되어 있고, 국가의 영향력에 여전히 종속되어 있다는 점을 강조한다. 현대적 변형으로 직접적인 군부지배방식에서는 벗어났으나 국가조합주의적 양상으로 정치가 전개되고 있다고 설명한다.

관료지배체제는 1960년대 릭스(Fred Riggs 1966)에 의해 태국정치에 처음 적용되어 발전된 개념으로 네어(Clark Neher 1979), 걸링(John Girling 1981) 등에 의해 이론적 분석틀로써 활용되었다. 관료지배체제는 국가의 정책결정이 비관료적 사회세력들인 정당, 이익단체나 대중운동 등을 배제한 채 군, 경찰 그리고 행정기구 등 관료체제내에서 이루어지는 정치행태 및 구조로 정의된다. 즉 정치권력이 관료조직내에 집중되어 그 안에서 주요정책과 가치배분이 결정되는 권위주의체제의 한 유형을 말한다(윤진표 1994, 58-61).

한편 램sey(Ansil Ramsay 1986), 아넥(Anek Laothamatas 1992), 휴이슨(Kevin Hewison 1989) 등은 태국정치가 국가중심의 관찰로는 더 이상 설명될 수 없음을 지적하고 시장의 확산과 자본과 노동의 정치세력화 등에 초점을 맞추면서, 관료집단이 비관료집단의 도전과 요구로부터 자유로울 수 없을 만큼 태국정치는 근본적으로 변화하였다고 주장한다. 따라서 관료지배체제 개념을 벗어나는 새로운 분석틀, 특히 정치경제학적 분석에 근거한 권력엘리트와 국내의 자본가계급과의 관계, 국가와 시장간의 상호작용 및 자본과 노동의 문제 등에 관심을 갖는 연구가 필요하다는 점을 강조한다.

정치와 경제의 복잡한 상호의존관계에는 단순히 경제학과 정치학의 어느 한 접근법에 의해 설명되기 어려운 복합적 기제들이 작용하고 있다. 정치와 경제간 관계를 이해하려는 지적 관심은 오랜 배경을 갖는다. 어떤 나라든 경제와 정치체는 밀접히 연관되어 있으며, 경제발전은 정치적 요인들에 의지하고, 경제적 원인들은 정치적 결정이 강한 영향을 미치고 있기 때문에 정치와 경제의 상호의존성에 관한 통합적인 연구의 필요성은 더욱 커지고 있다.

정치경제학은 국가와 시민사회라는 개념들을 도입하면서 분석을 출발시킨다. 누가 발전을 주도하는가 하는 발전의 주체문제는 정치경제학의 핵심적인 분석대상의 하나이다. 국가(the State)는 “주어진 영토내에서 주민에 대한 물리적 힘의 사용을 정당하게 독점할 수 있는 강제조직”으로 정의된다. 개인은 태어나면서부터 어떤 국가의 의무적인 회원이 되며, 국가는 선택의 대상이 아니다. 또한 국가로부터의 탈퇴는 극히 어려우며 국가와 국민의 관계는 강제력에 바탕을 두고 있다.

국가에 대한 부정적 개념으로 정의되는 시민사회(the Civil Society)는 국가가 아닌 모든 영역을 포괄하는 개념으로 “국가의 직접적인 통제바깥에서 개인들과 집단간에 사적 또는 자발적 협정과 계약에 의해 조직되는 사회생활영역”으로, 국가처럼 동일한 조직원리에 따라 형성된 단일체가 아니라는 특징을 갖는다.<sup>1)</sup>

시민사회는 다시 문화적 유대에 따라 조직되는 공동체(the Community)와 경제적 교환에 따라 조직되는 시장(the Market)으로 구분될 수 있다. 인류역사는 이념형적 사회질서 조직유형으로 국가, 공동체 및 시장의 원리를 바탕으로 발전되었다. 국가주의적 사회질서는 위계적 통제에 의해 조직되는 사회질서를 대표하며, 시장주의적 사회질서는 분산적 경쟁에 의해 조직되는 사회질서를, 공동체주의적 사회질서는 자발적 연대에 의한 조직을 뜻한다. 그러나 이 세가지 이념형적 사회조직유형 중 어느 하나가 배타적으로 인간사회를 지배한 적은 없다. 폴라니(Polany 1944, 3-4)는 자본주의에 기초한 근대산업사회로 진입하면서 공동체적 조직원리가 쇠퇴하고 시장적 질서와 국가주의적 질서가 다양한 방식으로 혼합된 형태로 사회질서가 형성되었으며, 시장도 근대세계에서 인간이 만들어 내고 19세기에 들어와 완성된 하나의 제도라고 주장한다. 시장자본주의도 자유주의 국가의 개입에 힘입어 발전했으며, 국가가 생산요소, 특히 노동의 상품화를 이루어줌으로써 자기규제적인 시장이 자리잡았기 때문에 국가와 시장은 분리할 수 없는 연계적 속성을 가지고 있다고 지적한다.

이념형적인 시장주의와 국가주의의 혼합정도에 따라 현대 정치경제체제의 구체적인 모습이 결정된다. 그런데 자본주의하에서 시장과 국가 모두가 지배적인 조직원리가 되지 못하는 것은 두 원리 모두가 사회통합의 완벽한 도구가 아니기 때문이다. 시장의 가격기제도 공공재 생산에는 실패하는 것이고, 국가의 강제력도 시장의 실패를 더 잘 극복한다는 보장은 없다. 국가나 시장 모두 근대적인 역사특수적 상황이 만들어낸 사회조직형태로써 독립하여 작용하는 것이 아니라 상호연관적이며 순환적인 관계로 파악해야 한다.

경제성장과 자본축적과정을 장악하고 통제하고자 하는 근대국가의 논리와 생산성과 이윤이 높은 경제행위를 지향하고자 하는 시장의 논리간에는 항상 긴장이 존재하며 이 두 논리간 작용의 구체적인 산물이 현대 정치경제학의 역사를 만들고

1) 국가와 시민사회의 정의는 임혁백(1993, 79)에서 재인용. 국가와 시민사회 개념에 대한 상세한 이론과 다양한 논쟁에 대해서는 David Held, et al., *States and Societies* (New York: New York University Press, 1983), pp. 1-47과 Mary Hawkesworth and Maurice Kogan(eds.), *Encyclopedia of Government and Politics Vol. 1* (London: Routledge, 1992), pp. 43-55 참조.

있다. 우리가 살고있는 세계는 불완전한 시장과 불완전한 국가로 이루어진 세계이며 자유, 평등, 정의라는 인류의 보편적 이상도 국가와 시장 중 어느 하나를 선택한다고 얻어지는 것은 아니다. 현실적인 해답이란 불완전한 시장과 불완전한 국가를 개혁하면서 결합시켜나가는 방안을 끊임없이 모색해야만 한다는 것이다. 따라서 나라마다 시대마다 국가와 시장의 조합관계는 변하는 것이고, 이런 이유로 보편성속에 특수성이 내재된 사회현상을 현실사례를 중심으로 분석해야 하는 당위성이 있다.

영토성과 충성심, 배타성과 합법적 폭력사용의 독점으로 특징되는 근대국가는 상대적 자율성과 능력을 보유하고 있는 제도적 실체이자 법적 질서의 총체이다. 반면 근대 시민사회의 핵심을 구성하는 시장은 기능적인 통합과 계약관계를 바탕으로 가격기제에 반응하는 자율적 경제행위자들의 집단이다. 근대세계에서 시장은 생산수단의 사적소유와 임금노동의 존재를 기반으로 하는 자본주의와 매우 밀접한 친화관계를 갖고 상호발전되었다. 시장의 가격기제는 자본주의의 내재력을 발산시켜 주었고, 다시말해 자본주의의 축적적 성향을 시장체제가 활성화시켜 주었다고 보아야 한다. 시장자본주의로 불리우는 근대경제체제는 자본과 노동으로 대표되는 대립과 마찰, 긴장과 타협의 결과물이라고 하겠다. 결론적으로 특정국가의 역할과 정치형태는 이러한 자본주의 시장경제구조 아래 다양하게 얽혀있는 제 세력들간의 상호작용과 결과를 분석함으로써 보다 구체적으로 규명될 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 태국의 경제사회변화와 시장의 확대

동남아의 신흥개발도상국의 위치로 올라섰다고 평가되는 태국은 급속한 산업화과정을 겪는 전형적인 자본주의 발전모델을 따르고 있다. 1980년부터 1993년까지의 연평균 경제성장률이 8.2%에 달해 동남아국가들 중에서 가장 빠른 경제성장을 기록하였으며 현재에도 외국기업들의 현지투자가 꾸준히 증가하면서 계속적인 성장패턴을 보여주고 있다. 노동집약적인 산업에서 시작된 해외투자가 1980년대 말부터 컴퓨터 및 전자 부품, 자동차 부품과 전기제품 등 고급첨단기술 집약 산업으로 옮겨가고 있다. 1980년부터 1993년까지 태국의 연평균 수출증가율은 15.5%, 수입증가율은 13.8%로 역시 동남아에서 가장 높은 무역증가율을 나타내고 있다(Phongpaichit 1996, 370-372).

<표 1> 태국 경제의 동향

|                | 1985   | 1986  | 1987   | 1988   | 1989   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   |
|----------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| GDP<br>(100억)  | 38.3   | 43.1  | 50.5   | 61.7   | 72.3   | 85.6   | 98.7   | 111.5  | 125.2  | 143.2  |
| 1인당<br>GDP(\$) | 754    | 821   | 946    | 1,135  | 1,309  | 1,527  | 1,735  | 1,931  | 2,138  | 2,411  |
| 경제<br>성장률      | 4.6%   | 5.5%  | 9.5%   | 13.3%  | 12.2%  | 11.6%  | 8.4%   | 7.9%   | 8.2%   | 8.5%   |
| 수출<br>(백만\$)   | 7,121  | 8,872 | 11,654 | 15,953 | 20,078 | 23,070 | 28,428 | 32,472 | 37,168 | 45,261 |
| 수입<br>(백만\$)   | 9,242  | 9,173 | 13,023 | 20,285 | 25,771 | 33,379 | 37,591 | 40,686 | 46,208 | 54,549 |
| 경상<br>수지       | -1,537 | 247   | 366    | -1,654 | -2,498 | -7,281 | 7,511  | -6,355 | 7,047  | -8,419 |
| 수출<br>비중도      | 18.3%  | 20.6% | 23.1%  | 25.9%  | 27.8%  | 26.9%  | 28.8%  | 29.1%  | 29.7%  | 31.6%  |
| 수입<br>비중도      | 23.9%  | 21.3% | 25.8%  | 32.9%  | 35.7%  | 39.0%  | 38.1%  | 36.5%  | 36.9%  | 38.0%  |
| 무역수<br>립지수     | 41.1   | 48.2  | 58.2   | 71.9   | 89.4   | 100.0  | 119.1  | 133.8  | 149.5  | 177.0  |

출처: National Statistical Office, 1996, *Key Statistics of Thailand 1995*. ; 통계청, 1996, 『국제 통계연감』.

위의 <표 1>에서 보듯이 태국경제는 지난 10년을 비교해 봐도 엄청난 성장을 이룩하고 있음을 알 수 있다. 1985년의 국내총생산(GDP)이 383억달러에서 1994년에 1,432억달러로 3.7배 성장하였고, 1인당 국내총생산도 1985년의 754달러에서 1994년의 2,411달러로 3.2배 증가하였다. 국민소득수준으로 보면 동남아에서 말레이시아에 이어 중진국수준으로 발돋움하는 단계에 이르렀음을 알 수 있다.<sup>2)</sup> 태국경제가 해외직접투자와 무역확대에 의해 성장하였다는 사실은 1985년의 GDP에 대한 수출입의존도가 42.1%에서 1990년에 65.9%, 1994년에 69.6%로 급속하게 늘어나고 있는 것으로 충분히 설명된다. 태국의 경제성장은 70년대 말 이후의 수출지향형 산업화전략의 결과이다(Akrananee 1991, 15-24). 무역수

2) 참고로 한국과 비교하면 한국은 1985년 GDP가 943억달러에서 1994년에 3,808억달러로 증가하였으며, 1994년 기준으로 태국에 비해 2.7배의 경제규모를 가지고 있다. 한국의 1인당 국내총생산은 1985년 2,311달러에서 1994년 8,537달러이고, 태국에 비해 3.5배 수준이다. 동남아 역내나라들과 비교하면 말레이시아는 3,290달러(1993년), 인도네시아는 909달러(1994년), 필리핀은 956달러(1994년) 수준이다.

량지수를 보면 1990년을 100으로 할 때 1985년에는 41.1에서 1994년에는 177.0으로 10년만에 무역량이 4배이상 신장한 것을 알 수 있다. 태국경제가 세계자본주의 시장경제의 흐름에 순응하여 발전하는 것은 합리적 선택이라고 평가하면서도 지나치게 무역에 의존하는 경제가 갖는 외부충격으로부터의 취약성과 해외시장에의 종속성을 경계해야 한다는 경고도 늘어가고 있다.

이러한 태국의 수출지향적 경제성장은 태국의 경제구조와 국민들의 생활에도 커다란 변화를 초래하였다. 1960년대에 농업이 경제의 주종을 이루고 대부분의 국민들이 1차 산업에 종사하던 태국경제는 꾸준히 변모하여 1990년대에는 제조업과 서비스 및 금융분야 비중이 농업생산을 훨씬 초과하는 현상을 보여주고 있다. 여전히 농업분야 종사자의 숫자가 많지만 비율은 계속 감소하고 있다. 농업종사자의 임금노동자로의 전환추세는 태국의 산업자본의 축적과 함께 많은 사회변화를 야기하고 있다. 1994년 기준 15세이상의 경제활동가능인구 4,132만명 중 3,073만명이 경제활동인구로써 경제활동참가율이 74.4%이고, 이를 성별로 구분하면 남자는 83.8%, 여자는 65.2%이다. 실업률은 공식적으로는 1985년 3.7%에서 1991년도에 2.7%로 여느 나라에 비해서 안정된 취업구조를 보이고 있으나 실제적으로 잠재적 실업과 계절적 실업이 상당한 것으로 추정된다.

산업화는 도시의 팽창을 수반하기 마련인데 태국의 경우 수도 방콕이 차지하는 전통적인 정치경제적 비중을 감안하더라도 산업화에 따른 도시의 급팽창이 가장 해결하기 어려운 사회문제가 될 정도로 부담이 되고 있다. 1960년 215만명이었던 방콕의 인구는 1970년 311만명, 1980년 472만명, 1990년 589만명, 1995년 656만명으로 3배이상 증가하였다. 이에 따른 도시기반시설의 취약과 공해와 교통문제는 세계최악의 상황이라는 평가가 나올 정도로 심각하다.<sup>3)</sup> 태국은 아직 농업에 종사하는 인구가 1991년 통계로 60%를 상회하고 도시화율이 1995년에도 20%에 불과하지만 이러한 수치는 산업화에 따라 상대적으로 방콕이 안고 있는 부담이 얼마나 큰지를 짐작하게 해준다.

국민들의 생활수준 변화를 나타내는 통계를 보면 1960년대 초 영아사망률이 1,000명당 95명에서 1980년대에는 44명, 1990년대에는 37명으로 감소하고 있다. 평균수명은 1960년대 초 54세에서 1980년대 65세로, 다시 1990년대에는 69세로

3) 방콕의 도시문제에 대한 상세한 논의는 Jonathan Rigg, *Southeast Asia: A Region in Transition* (London: Unwin Hyman, 1991), 제7장; Mark Askew, *Interpreting Bangkok: The Urban Question in Thai Studies* (Bangkok: Chulalongkorn University Press, 1994) 참조.



증가하였다. 텔레비전 보유대수는 1980년도에 100만대에서 1993년도에 650만대로 인구 1,000명당 텔레비전 보유대수는 113대이고, 라디오는 인구 1,000명당 189대를 보유하고 있는 것으로 파악된다. 자동차 보유대수는 1994년 총 469만대가 등록되어 있으며 이는 인구 1,000명당 79대의 자동차를 보유하고 있는 셈이다 (National Statistical Office, *Key Statistics of Thailand 1995*; Alpha Research Co., *Pocket Thailand Figures 1994*).

태국성인의 문자해독률은 93.5%, 총취학률은 53%이며, 1980년도 인구 10만명당 고등교육자의 수는 1980년에 1,284명에서 1992년 2,029명으로 증가하였다. 유엔개발계획(UNDP)이 각국의 교육수준, 평균수명, 1인당 실질국민소득 등 주요통계를 활용하여 삶의 질을 나타내는 지표로써 인간개발성취 정도를 평가하는 인간개발지수(Human Development Index: HDI)를 발표하고 있는데, 1992년을 기준으로 할 때 태국은 0.827로 전세계 순위는 58위를 차지하는 것으로 평가되고 있다.<sup>4)</sup>

많은 태국관찰자들은 세가지 요인을 지적하며 태국의 산업화 추세의 지속을 예견하고 있다. 첫째, 태국경제는 국내자본가들이 소유한 기업을 바탕으로 해외자본의 적극적인 유입과 투자확대와 연계되어 성장하고 있다.<sup>5)</sup> 둘째, 태국은 다른 제3세계국가들과 비교하여 수출증가율과 외환보유고 및 외채상환률 등을 감안하면 상대적으로 외채부담이 적다.<sup>6)</sup> 셋째, 정치적 상황이 1992년 민주화시위 이후

4) 참고로 한국과 비교하면 한국인의 평균수명은 71세, 문자해독률은 97.4%, 총취학률은 79%로 인간개발지수(HDI)는 0.882로 세계 31위를 기록하고 있다. 동남아 역내나라들의 HDI를 보면 말레이시아가 0.822, 세계 59위로 오히려 태국이 한단계 앞섰고, 싱가포르는 0.878로 세계 35위였다. 세계 1위는 캐나다로 HDI 0.950, 2위는 미국으로 0.937, 3위는 일본으로 0.937을 기록하였다.

5) 70년대 일본, 홍콩, 대만 섬유산업의 재이전에 의해 촉발된 태국의 해외직접투자는 저렴한 생산요소와 일반특혜관세의 매력으로 인해 80년대에는 노동집약적 산업전체로 확대되었고, 90년대로 넘어오면서 중급기술에서 첨단기술 산업으로 발전하고 있다. 1980-87년까지 연평균 순해외투자유입액이 66억달러에서 1988-93년에는 471억달러로 급증하였다. 한편 태국의 국내자본은 건설, 도소매업, 소비재산업, 정보통신산업 등에서 중심역할을 수행하였고, 90년대에는 해외시장, 특히 중국으로 적극 진출하고 있다. 1988년이후 국내투자가 GDP에서 차지하는 비중은 25%에서 40%를 차지하고 있으며, 해외직접투자는 2%에서 9%정도이다.

6) 태국의 총외채는 1993년 기준 458억달러로 장기외채 260억달러, 단기외채 198억달러로 구성되어 있다. 중국 838억달러, 인도 895억달러, 브라질 1,327억달러, 아르헨티나 744억달러, 멕시코 1,180억달러이고, 동남아의 말레이시아는 233억달러, 베트남은 242억달러이고 인도네시아는 895억달러의 외채를 지고 있다. The World Bank, *World Development Report 1995*.

문민정부의 집권으로 상대적인 안정이 지속되고 있다. 그러나 태국경제는 긍정적인 면만큼 그늘진 구석도 확대되고 있다. 눈부신 태국의 경제성장의 이면에는 늘어만가는 소득불균형이 존재한다는 점이다. 농촌지역의 소득이 절대수준에서 증가한다고 하여도 도시지역의 소득수준이 훨씬 빠르게 증가한다는 사실과 도시노동자들이 낮은 임금수준, 열악한 근로환경, 불안정한 고용조건, 숙련노동 교육기회의 부재, 여성과 미성년노동에 대한 착취 등 형편없는 노동조건에서 일하고 있는 현실이 지적된다.

태국사회는 자본주의체제의 심화와 더불어 많은 변모를 하고 있다. 1980년대를 거쳐 90년대에 들어 경제성장에 동반하는 시민사회의 부상은 가장 괄목할만한 변화이다(Bunbongkarn 1996, 93-105). 시민사회의 부상중에서 가장 특징적인 것을 들면 도시 중산층의 확대와 시민사회단체의 증가를 들 수 있다. 도시 중산층은 공공부문과 대기업의 직원들, 중소기업주들, 의사, 교사, 변호사, 언론인 등 전문직 종사자들을 포함하는데 지난 10여년간 방콕에 집중된 이들 중산층의 저변 확대는 그들간의 다양한 성향에도 불구하고 현대 태국정치의 실용주의적 변화를 지지하는 세력으로 작용하고 있다. 1992년 민주화운동은 중산층의 반란이라고 불릴 정도로 시민사회의 성장을 목격하는 계기가 되었다. 시민사회단체의 증가는 시민사회 부상의 또 하나의 특징이다. 시민사회단체는 환경, 야생동물, 여성, 인권, 농촌문제 등 다양한 문제에 대해 접근하고 있는데 공공의 이익을 지키기 위해 국가와 갈등을 빚기도 하고 재계와 충돌하기도 하는 등 비정부기구로서의 역할 확대에 대한 기대는 계속 커지고 있다.

이상의 태국경제사회의 변화와 시장의 확대현상은 전통적으로 당연시 여겨졌던 국가의 위상과 역할에도 변화를 불러일으키는 작용을 하였다. 국가는 일방적인 의사결정과 정책집행이 더 이상 가능하지 않다는 사실을 깨닫게 되었고, 국가의 역할도 더욱 분화되고 전문화되는 사회의 변화를 반영하는 방향으로 재조정될 수밖에 없었다. 이러한 변화되는 국가와 사회의 관계, 좁게는 국가와 시장의 관계를 재계와 노동계의 정치적 영향력 확대와 국가통제의 축소라는 측면에 초점을 맞추어 논의해 보고자 한다.

#### IV. 국가의 정책전환과 재계의 영향력 확대

1970년대까지 태국의 정치는 관료지배체제라는 권위주의 정치행태가 지배적

인 문화로 자리잡고 있었다. 태국은 군부정권의 이해관계에 의해 거둬지는 쿠데타를 경험하였다. 1932년 절대군주제를 종식시킨 최초의 군부쿠데타가 성공한 이후 입헌군주제아래 수상과 내각의 각료는 군출신이거나 군의 지지를 받는 민간관료들이 차지하는 것이 일상적이었다. 정당도 정치인이자 관료들이었던 소수 영향력 있는 인사들의 정치적 영향력을 행사하기 위한 수단으로 존재할 뿐이었다. 이익집단의 숫자도 극히 적었으며 활동 역시 활발할 수 없었다. 따라서 비관료세력이 정치과정에 영향을 미친다거나 국가정책을 유도해나간다는 시민사회의 다원주의적 정치행태는 태국의 경우 기대하기 어려운 상황이었다. 국가주요정책은 군장성과 고급관료들에 의해 결정되었고, 권력엘리트들인 관료계급이 지배계급으로 군림하는 국가형태를 갖고 있었다(Riggs 1966, 396).

싸릿(Sarit)과 탄넴(Thanom)으로 대표되는 군부권위주의 정권의 절정이었던 1960년대에 태국은 경제정책으로 수입대체 산업화전략을 선택하였다. 수입대체 전략은 투자청(Board of Investment), 국가경제사회개발청(National Economic and Social Development Board: NESDB), 태국중앙은행과 산업부 등 국가주요기관들로부터 강력한 지지를 받았다. 이러한 정책은 제1차 경제사회개발계획(1961-1966)과 제2차 경제사회개발계획(1967-1971)에 반영되어 추진되었다. 수입대체 산업화전략은 제조업의 괄목할만한 성장을 가져온 동시에 높은 보호무역장벽으로 국내기업의 자본축적을 촉진하는 결과를 낳았다. 특히 금융자본과 산업자본의 축적은 이후 세계의 힘을 키우는데 결정적인 원동력이 되었다(Kraisak 1984, 140-146).

1970년대에 들어서면서 태국경제는 국내시장의 포화상태를 맞게 되고, 무역수지의 적자가 커지는 한계상황에 직면하게 되었다. 값싼 노동력과 풍부한 자원을 활용한 수출지향 산업화전략으로의 전환 필요성이 대두된 것도 이때부터이다. 수출지향 산업화전략은 1972년부터 시작된 제3차 경제사회개발계획에 처음 반영되었다가 중동전쟁과 OPEC의 유류가 인상으로 야기된 제1차 석유파동에 따른 세계적인 경제위기와 1973년에 발생한 방콕의 학생 민주화시위로 인한 탄넴 군부정권의 퇴진이라는 정치위기와 맞물리면서 수입대체전략의 한계가 드러나자 본격적으로 채택되었다. 1977년부터 시작된 제4차 경제사회개발계획은 수출지향전략에 치중한다는 정책방향을 분명히 했으며, 이러한 전략은 그후 80년대의 5차, 6차 계획에서도 변함없이 지속되었다. 1979년 제2차 석유파동을 계기로 태국은 국제수지와 재정적자의 심화, 외채 증가와 물가상승을 극복하기 위해 노동집약적인 수출산업화 전략을 강화하였다.

1980년 3월 집권한 쁘렘(Prem Tinsulanond) 수상은 세계 경기침체속의 국내경제의 불안정을 타개하기 위해 종래 군부독재자들이 사용하던 권위주의적 관료지배체제의 틀에서 벗어나 의회를 중심으로 정치권의 지지를 유도해 내고 시민사회의 참여를 확대시키는 다양한 조치들을 취하게 된다. 군최고사령관 출신인 쁘렘 수상은 국가주도의 발전전략의 한계를 인식하고 자유시장의 원리에 입각한 기업주도형 발전모델을 추진하면서 국가의 개입과 통제를 줄여나가려는 노력을 보였다. 경제관련 국가기구의 쇠퇴와 기술관료들의 등용으로 보수적인 관료체제에 새로운 변화의 바람을 불어 넣고자 하였다(전재국 1995, 130-136). 1980년대 태국의 경제는 세계환경의 변화와 더불어 자유화(Liberalization)라는 명제로 귀결하는 변모를 하게 된다. 외부적 환경변화에 적응해야만하는 전문화와 분권화, 탈규제의 바람은 이후 태국의 정책전환과 나아가 국가행태의 변화까지 야기하는 요인으로 작용하였다.

정치적으로 보면 쁘렘의 리더십과 군부내의 분열이 1970년대 말이후의 태국 정치의 줄기를 바꾼 요인이라고 본다. 1980년대 두차례의 쿠데타 기도가 무위로 끝나고 1978년 개정된 헌법으로 1991년까지 3번의 총선을 무사히 치러냈던 사실은 경제적 자유화가 확산되는 가운데 1980년대에 태국이 정치적 안정을 유지하게 된 결과를 반영하고 있다. 이러한 원인들을 네가지로 정리해 보면 다음과 같다(윤진표 1996, 32-33).

첫째, 군부가 국민들의 정치참여원칙을 받아들였다는 점이다. 군은 국가안보 수호를 위한 가장 강력한 국가기관이라는 위상에는 변함이 없었지만 정치적 영향력을 직접 개입보다는 간접적인 막후 공작에 의한 과정을 통해 활용하는 쪽으로 변화했다는 점이다. 새로운 군의 지도부는 세계의 변화, 특히 자유화의 바람속에서 국민을 소외시키는 방식으로는 더 이상 정권을 유지할 수 없다는 사실을 깨닫기 시작했다. 1973년부터 76년까지의 민주화경험은 군의 대국민인식을 전환시키는 계기가 되었고, 시민사회의 성장을 인정하면서 참여확대와 탈집중화를 통한 통치방식의 전환으로 군부가 정권을 유지해야 한다는 점은 어쩔 수 없는 선택이었다.

둘째, 정당위상의 강화이다. 태국 정당들은 다원주의적 시민사회의 확산과 세계의 성장에 힘입은 바가 크다. 개인의 사당 수준에 불과했던 태국 정당들은 1980년대 자본주의적 발전의 확산에 의해 자본가계급의 이익을 정치에 반영하기 위한 정치적 도구로 변모하기 시작하였다. 주요 은행과 기업들은 정치자금을 공급하고 유명 은행가와 기업가들이 정치인으로 변모하거나 젊고 유능한 인재들이 관료직

에서 정당으로 자리를 바꾸는 경우도 많아졌다(Laothamatas 1992, 32-40). 정당들은 각료인선에도 적극 개입하고 경제정책뿐만 아니라 안보나 외교 등 종래에는 공과 관료에 의해 장악되었던 분야까지 관심을 보이게 되었다.

셋째, 민간부문과 비정부기구들의 역할확대이다. 민간부문들은 정당이나 정부 관련기구들, 예를 들어 1981년 쁘렘에 의해 창설된 공사 합동협의위원회(Joint Public and Private Sector Consultative Committee: JPPCC)는 태국의 전통적인 국가의 후원체계가 국가와 기업간의 공개적이고 쌍방적인 동반자관계로 변화하고 있으며 민간부문이 정책결정과정에 참여하기 시작했음을 알리는 신호였다(Samudavanija and Paribatra 1993, 138-140). 비정부기구들은 숫적인 면에서나 기능면에서 괄목할 만한 성장세를 보였다. 특히 국가기구가 잘 다루려 하지 않는 문제들, 즉 선거감시, 어린이 노동문제, 매춘, 마약 및 환경관련문제들은 본격적으로 취급하는 조직들이 많이 등장하였다(Callahan 1995, 90-115; Pongsapich in Yamamoto 1995, 245-270).

넷째, 국왕권위의 부상이다. 1950년대말부터 1960년대에 태국왕실은 부흥의 계기를 맞았다. 태국 국민들이 전통적인 국가기구인 국왕에 대해 갖고 있는 존경과 충성심 때문이기도 했고 왕실이 태국의 경제사회발전과 더불어 많은 혜택을 받았고 이를 다시 태국사회에 환원하려는 왕실의 의지가 맞물려 있었기 때문이기도 했다. 정보통신망의 발전은 푸미폰(Bhumibol) 국왕과 시리킷(Sirikit) 왕비의 활동을 국민에게 더욱 가깝게 알려주었으며 왕실재산을 이용한 낙후지역에 대한 개발사업 지원은 일하는 왕실의 모습을 국민의 마음속에 심어 놓았다. 국왕의 전통적 카리스마는 재차 국민들 마음속에 뿌리내리게 되었고 이러한 정신적 영향력은 태국정치의 최종조정자로서의 국왕의 위상을 확고하게 자리잡게 하는 힘이 되었다. 푸미폰 국왕은 1981년과 1985년의 쿠데타를 무산시키고 쁘렘 수상의 손을 들어주는 정치적 결정력을 과시했으며, 특히 1992년 5월의 민주화시위에 대해 최종적인 조정자로서의 역할을 수행함으로써 태국 정치에서 국왕의 존재를 고려하지 않을 수 없게 만들었다.

1970년대 후반부터 본격화되었던 태국의 수출지향 산업화전략 채택은 태국 재계의 성장과 조직적인 의견제시가 국가정책에 영향을 미친 것을 보여주는 국가와 자본관계의 중요한 변화였다. 군사독재시절의 정경유착적 보호와 수입대체 산업화전략속에 성장한 국내자본이 협소한 국내시장을 벗어나 해외시장을 상대로 경쟁하려는 자신감을 보인 것은 자본축적과정의 자연적 결과였다. 결국 태국이 수출지향전략으로 전환한 배경중의 하나는 정치경제적으로 성장한 태국 재계의 힘

을 반영하는 것이었다. 아래 <표 2>에 나타나듯이 태국의 경제규모는 국내총생산 기준으로 1970년 147백만바트에서 1980년 659백만바트, 1991년에는 2,509백만바트로 20년간 17배 성장하였고, 같은 기간동안 농업의 비율은 26%에서 13%로 절반으로 줄어든 반면 광공업은 20%에서 32%로 12%포인트 증가하였다. 특히 광공업중 제조업의 비중은 16%에서 28%로 12%포인트 증가함으로써 광공업 비중의 증가가 전적으로 제조업 비중의 증가에 기인했음을 알 수 있다. 여타 부분들의 비율에 큰 변동이 없음을 보면 태국 경제 성장은 제조업이 주축이 되어 이끌었으며, 이는 태국 산업자본의 축적과 정치적 영향력의 확대에 이어졌다고 말할 수 있다.

<표 2> 태국의 국내총생산과 산업별 비율 변화

(단위: 백만 Baht, %)

|       | 국내총생산 | 농업 | 광공업 | 제조업 | 건설업 | 도소매업 | 운수통신 | 기타 |
|-------|-------|----|-----|-----|-----|------|------|----|
| 1970년 | 147   | 26 | 20  | 16  | 5   | 23   | 6    | 19 |
| 1980년 | 659   | 23 | 26  | 21  | 5   | 22   | 6    | 18 |
| 1991년 | 2,509 | 13 | 32  | 28  | 7   | 23   | 7    | 19 |

출처: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics 1993*.

태국 경제는 자본주의 방식으로 운영되었지만 역사적으로 경제정책에 대한 기업들의 영향력은 매우 미미하였다. 기업가들이 정부정책에 영향을 미칠 수 있는 범위도 극히 제한적이거나 방어적인 수준에 그쳤었다. 기업가들은 정권에 사적인 관계를 맺고 정치자금과 자본의 반사이익을 연계시키는 전형적인 정경유착구조에 익숙해 질 수밖에 없었다. 다원주의 체제에서 국가는 자본과의 끊임없는 상호작용속에 정책이 조정되고 실행되는 과정을 겪는다. 마르크스주의적 시각에서 국가는 자본의 압도적인 영향력에 의해 자본주의체제의 구조적 유지를 위한 정책을 실행한다고 설명한다. 그러나 태국의 정치경제는 다원주의와 마르크스주의에 의해 설명되기 어려운 부분이 있음을 지적해야 한다.

관료지배체제라는 강력한 권위주의 정치체제하에서는 태국 자본가들의 자생적 성장과 정치에 대한 자율적 독립성은 기대하기 어려운 상황이었다. 태국기업은 1950년대 말까지도 전체기업의 2%만이 50명 이상을 고용하는 대기업으로 분류되는 수준이었다. 306개의 대기업중에서도 40개는 국가소유였고, 태국에서 가장 현대화된 기업도 국영기업에 속해 있었다. 1950년대 총고정투자에서 국가가 차지

하는 비중은 47%에서 62%에 달했다. 국가부문의 압도적인 영향력은 정치경제의 모든분야에 걸쳐 있었다. 그러나 1970년대가 되면서 국가가 차지하는 총고정투자 비중은 28%로 하락하였고, 이를 국내민간자본이 대신하게 된다. 이러한 변화가 1970년대말부터 재계가 조직된 힘으로 태국의 정치경제에 영향력을 행사하는 전기가 되었던 것이다.

태국 자본주의의 특징은 강력한 정치적 영향과 함께 태국사회의 문화적 배경과도 연관성이 높다. 1900년대 초부터 태국 민족주의는 화인기업가들을 정치적으로 희생양으로 하는 정책을 쓰면서 대동하였다. 중국인들이 태국사회에 동화되는 과정은 다른 동남아국가들보다 훨씬 오래전부터 순조롭게 진행되었지만 1970년대까지 화인기업가와 태국기업가들을 분명하게 분류하는 분위기는 여전하였다. 종족적 배경에 의한 태국 자본가들간의 구별은 1980년대 들어오면서 상당히 완화되는 양상을 보인다. 이러한 결과는 태국 경제의 개방화와 활성화가 사회문화적인 잠재요인을 압도하는 분위기가 되었다고 생각한다. 그러나 태국경제에서 화인들이 차지하는 비중에 대한 논쟁은 언제든지 터질 수 있는 사회문제의 것만은 분명하다.

태국의 관료지배체제는 1970년대가 끝나고 1980년대에 들어서면서 급속히 약화되는 양상을 보인다. 앞서 설명했듯이 태국의 재계는 조직화된 기업결사체를 형성하여 대표적인 이익집단으로 활동하기 시작하였던 것이다. 화인기업가들이 중심이 된 태국재계는 무역협회, 지방상공회의소 등을 중심으로 조직을 발전시켰다. 기업결사체들은 외국투자기업들과 달리 국내적인 조직으로 태국 정치권에 의해 받아들여졌다. 1970년대 말 이래 조직화된 재계는 정부의 경제정책을 자문하고, 정책안을 제시하고, 개정을 요구하는 등 종래 국가가 전담하던 정책분야에 적극적으로 참여하는 활동을 하였다. 이들은 국가와 재계를 매개하는 중심기구로 부상한 공사 합동협의위원회(JPPCC) 구성에 핵심적인 역할을 하였다. 태국의 재계 조직들은 70년대 말 이래 두드러진 양적 성장과 적극적인 활동을 보였다. 1975년 방콕에 75개가 있던 무역단체들이 1987년에는 177개로 증가하였고, 1979년 하나밖에 없던 지방상공회의소가 1987년에는 전국 72개 도지역에 모두 설립되었다.

이러한 재계의 조직력 확대는 JPPCC의 중앙과 지방위원회에의 참여로 최대 성과를 얻게 된다. JPPCC는 국가와 재계의 합작품으로 중앙위원회는 수상이 위원장을 맡고 관계부처 장관이 정부에서 참여하고, 태국 삼대 중앙경제단체인 태국 상공회의소(the Thai Chamber of Commerce: TCC), 태국은행가협회(the Thai Bankers Association: TBA), 태국산업연합회(the Federation of Thai Industries: FTI)의 대표들이 참여하고 있다. 각도에 설치된 지방위원회에서는

도지사가 위원장을 맡고 도별 경제단체들이 참여한다. 중요한 사실은 JPPCC의 운영이 종래 관료지배체제하의 국가의 일방적인 주도와 기업의 순용방식에서 벗어나 재계가 국가경제운용과 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 장으로 질적인 변모를 했다는 점이다. 위원회를 통해 재계는 세금과 관세감면, 행정지체와 부조리에 대한 수정도 요구하고 정책산출에 대한 환류작용도 하고, 지방위원회에서는 그들 지역의 문제뿐 아니라 지방간 협의를 통해 탈규제와 지방분권화를 위한 정책 개발에도 적극 개입하고 있다(Laothamatas 1992, 69-87; Bunbongkarn 1996, 10-18).

이러한 80년대이후의 재계의 활동범위 확대와 국가와의 관계 재설정 은 전통적인 관료지배체제로는 설명될 수 없는 변화된 양상을 보여주고 있다. 정치적 결정권은 여전히 군부와 관료에 의해 상당부분 장악되어 있다고 할 수 있으나 최소한 경제적인 영역에서는 더 이상 관료의 일방적인 결정이 그대로 통하기는 어려운 상황이 되고 말았다. 경제부처 각료들도 예전과 달리 군의 배정보다 기업체 경력이 있는 정치인들로 바뀌었으며, 더욱 중요한 사실은 종래와 마찬가지로 국가와 재계 간 사적 연계에 의해 경제정책결정에 영향을 미치려는 구태가 없어진 것은 아니지만 이제는 재계가 조직된 힘과 공식적인 제도권 참여를 통해 정책제안과 결정, 실행에 직접 영향을 미치는 방식으로 분명히 전환되었다는 점이다.

## V. 노동계의 신장과 국가의 대응

1970년대 후반이래 지속된 태국의 경제성장과 정치적 안정은 태국 노동운동의 꾸준한 신장을 가져왔다. 산업체 임금노동자들의 증가는 태국의 정치에 새로운 세력의 등장으로 나타났다. 1970년대 중반이래 수출지향형 산업화전략으로 전환하고 수출이 증대하면서 종래 수입대체 산업화 전략에서 쓰이던 저임금, 미숙련노동력으로부터 교육받고 숙련된 기술노동력의 필요성이 더욱 커지게 되었고, 외국 자본의 투자 확대와 더불어 노동운동에 대한 자각도 확산되었다.

태국의 노동부문을 직업구성의 추이 변화를 보면 특징이 잘 드러난다. <표 3>에서 보면 1960년에 82.3%라는 절대다수가 농수산업에 종사하였으나 1990년에는 64%로 감소하였고, 대신 생산근로직이 7.1%에서 13.2%로 두배 가까이 증가하였다. 산업화의 추세는 새로운 직업의 창출로 이어져 직업에서도 전문기술직, 경영관리직, 사무직, 서비스업 등의 팔목할만한 증대로 나타났다. 이러한 직업구



성 변화를 통해서도 태국의 경제에서 중산층이 형성되어 가고 있음을 짐작할 수 있다.

<표 3> 태국 경제활동인구의 직업구성 추이

(단위 : %)

| 분 야  | 1960 | 1990 |
|------|------|------|
| 제조업  | 1.3  | 3.4  |
| 광업   | 0.2  | 1.5  |
| 건설업  | 1.1  | 2.8  |
| 유통업  | 5.3  | 8.8  |
| 서비스업 | 2.0  | 3.6  |
| 농수산물 | 82.3 | 64.0 |
| 서비스업 | 7.1  | 13.2 |
| 기 타  | 0.7  | 0.1  |

출처: Kevin Hewison and Andrew Brown (1994), p. 484

직업구성의 다양화와 제조업 중심의 산업자본의 발달은 자연히 조직된 노동계급의 부상을 가져오는데 태국의 경우도 예외는 아니었다. 그러나 태국은 노동계급 내의 분화가 워낙 심했기 때문에 강력하고 조직적인 노동운동이 일어나는데 어려움을 겪었다. 노동계급내의 분화란 도시와 지방 등 지역간 차이, 숙련과 미숙련 노동 등의 직업적 차이, 남성과 여성 또는 미성년 노동 등 성별과 나이에 의한 차이 등으로 체계적인 노동운동이 발달하는데 많은 장애가 되었다. 이러한 노동운동의 구조적 제약점들은 노동자들간의 연대의식 형성을 저해하였고, 여기에 불교에 입각한 태국 사람들의 수동적인 세계관 등 문화적 가치관이 작용하여 고용주나 국가에 의한 일방적인 노사관리나 노동정책 실시를 가능케 하였다. 1980년 통계에 의하면 15,000개가 넘는 제조업체의 96%가 50명미만이 고용된 사업체였고, 그 중 3분의 2가 10명미만의 영세제조업체들이었다. 이러한 경향은 현재에도 상당부분 계속되고 있는 것으로 보인다. 한편 1990년의 통계는 약 150만명의 노동력이 거리행상을 하고 있는 것으로 보고 있으며, 통계에 잡히지 않는 농촌과 도시를 오가는 계절적 노동력의 이동, 어린이 노동, 매춘 및 불법이민 노동을 감안하면 태국 노동시장의 불안정성은 여전하다고 하겠다.

그러나 태국 노동시장의 복잡한 구조와 국가와 재계로부터의 제약에도 불구하고 노동조합운동은 꾸준히 성장하였다. 민주화시기였던 1975년에 제정된 노동관

계법은 노동계의 오랜 요구를 실현시킨 전기가 되었다. 동 법에 의해 노동쟁의 신고후 3일내에 노사간에 분쟁을 해결하지 못하면 정부가 개입하여 5일내에 분쟁을 해결하도록 하였고, 그렇지 못할 경우 파업과 직장폐쇄가 가능하도록 규정하였다. 군부가 재집권한 1976년 이후 노동자들의 파업권이 금지되었다가 1981년 싹셈 정권에서 다시 인정됨으로써 노동계의 조직적인 활동은 증가하였다. 1980년대 태국의 정치적 안정과 경제성장은 노동조직의 확대에도 기여했는데 아래 <표 4>에서 보듯이 노조의 숫자가 1976년 184개에서 1991년 713개로 4배로 늘어났고, 노조연합의 숫자도 1976년 1개에서 1991년 24개로 급성장하였다. 이는 고용주 단체의 숫자가 1976년 11개에서 1991년 21개로 늘어난 것과 비교하면 상대적으로 노동계의 빠른 성장을 보여주는 것이라고 하겠다.

<표 4> 태국 노동관련 단체 현황

| 연도   | 노동조합의 수 | 노조연합/연맹의 수 | 고용주 단체의 수 |
|------|---------|------------|-----------|
| 1976 | 184     | 1          | 11        |
| 1980 | 254     | 9          | 13        |
| 1982 | 377     | 13         | 14        |
| 1984 | 430     | 20         | 17        |
| 1986 | 470     | 19         | 17        |
| 1988 | 562     | 19         | 19        |
| 1990 | 713     | 22         | 21        |
| 1991 | 657     | 24         | 21        |

출처: Kevin Hewison and Andrew Brown (1994), p. 504.

그렇지만 양적인 태국 노동계의 확대를 노동운동의 질적인 향상이라고 단정하기에는 문제점이 많다. 600만명에 달하는 노동자들 중 5% 미만만이 노조에 가입하고 있으며, 실제적으로 노조활동을 하는 비율은 전체 노조의 70% 정도라는 평가가 있는데 이는 노조 간부들이 자리를 차지하기 위해 서류상의 노조를 만들기 때문이라는 비판이 있다. 한편 노조 결성은 국영기업이 민간기업에 비해 훨씬 앞서 있는 실정이다. 1980년대 말의 자료에 의하면 국영기업 근로자 30만명 중 60%가 노조에 가입하고 있으나 민간기업은 3% 수준에 머물고 있어 아직도 태국 노동운동의 개선여지는 높다고 하겠다(Hewison and Brown, 1994: 503). 민간기업의 노조결성은 최근들어 외국자본과의 합자기업이 중심이 되어 확대되는 추세이고 국내기업 중 노동집약적 중소기업의 노조결성이 가장 부진한 것으로 드러났다.

태국 노조연합 중 가장 영향력이 큰 조직은 태국노조연맹(the Thai Trade Union Congress: TTUC)과 태국노동연맹(the Labor Congress of Thailand: LCT)인데 이들은 국영기업노조를 중심으로 태국의 노동운동을 이끌고 있는 핵심세력이다. 1980년대를 거치면서 성장을 거듭하던 노조운동은 1991년 수찐다(Suchinda Kraprayoon) 장군의 군사쿠데타가 성공하면서 호된 시련에 직면하였다. 1988년 뷔렘 수상외 사임으로 찻차이(Chatichai Choonhavan) 수상이 이끄는 문민정부가 들어서면서 노동계에 호의적인 정책이 실시되었으나 군사정권이 들어서면서 상황은 급전하였다. 노동관계 기본법을 개정하고 국영기업근로자 관계법과 군사정부 포고령 제54호에 의해 국영기업 노조활동을 대폭 축소하고, 민간기업 노조활동도 제약함으로써 국가와 재계에 대한 노동계의 영향력을 제거하고자 하였다. 이러한 시대착오적인 군사정권의 노동정책은 결국 노조가 정권 퇴진이라는 정치투쟁으로 전환하게 되는 원인을 제공하였고, 1992년 5월의 민주화시위는 이러한 노동계의 조직적인 운동이 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있다 (윤진표 1996, 50-51; Ungpakorn 1993, 73-76).

1992년 5월 수찐다의 퇴진과 9월 총선에 의해 추안(Chuan Leekpai) 민주당수가 수상이 된 문민연립정부가 출범하자 태국 노동계는 정부에 대해 노동관계법의 개정과 군사정부 포고령의 무효화, 국제노동기구(ILO) 헌장의 비준 등을 요구하는 광범위한 노동관계법령의 신설 및 개정운동을 전개하였다. 국가에 대한 노동계의 높아진 목소리에 대응하여 추안정부는 1993년 11월 노동복지부의 신설을 결정하였다. 13,000명의 인원과 2억7천만바트의 예산으로 출범한 노동복지부는 조직된 노동계와 재계의 요구에 맞추려는 국가의 적극적인 의지로 받아들여져야 할 것이다. 지금까지 태국은 노동행정을 내무부가 관장해왔기 때문에 노동문제를 정치적인 것으로 해석하는 한계를 보였다. 노동복지부의 신설은 재계와 노동계 및 국가가 삼각관계를 형성하여 보다 안정되고 제도화된 틀속에서 노동과 복지문제를 경제사회적으로 해결하고, 노사 공존을 모색하려는 것으로써 변화하는 태국의 국가와 시장 관계를 상징적으로 보여주는 사건이라고 말할 수 있다. 태국경영자연합회(the Employers' Confederation of Thailand: ECOT)도 노동생산성 향상과 기업의 이윤확대는 노사간 이해와 타협이라는 공통선상에 있다는 점을 인정하고 있으며, 국가는 노동복지부의 기능을 통해 노사관계 조정과 근로자의 복지향상에 적극적으로 나서겠다는 대응을 함으로써 태국의 국가와 노동은 새로운 단계로 진입하였다고 평가할 수 있다.

## VI. 맺음말

태국 경제사회의 변동은 정치행태의 변화를 초래하였다. 근대화이론에서 주장하는 사회변화와 정치변동의 상호 긍정적 작용이 태국의 경우에는 상당부분 설명력이 있다고 생각한다. 군과 관료중심의 정책결정과 비관료세력의 배제로 특징되는 태국식 권위주의유형인 관료지배체제는 1980년대를 거쳐 현재에 이르기까지 태국의 정치경제적 변화를 설명하는 적실성있는 이론으로 기능하는데 한계를 보여주고 있다. 1980년대와 90년대에 걸쳐 발생한 국제환경의 지각변동, 즉 제3세계 민주화의 열풍, 현실 사회주의권의 붕괴와 탈냉전 그리고 세계무역기구 창설로 대표되는 세계자본주의체제의 도도한 물결은 태국 국내정치를 장악했던 군부의 이념적 기반을 침식시켜 국가의 일방적 통제력은 약화될 수밖에 없었다. 상대적으로 국가의 그늘에 종속적이었던 사회의 힘과 이익들은 다양한 조직력을 보이면서 분출하기 시작하였다.

태국 경제가 수출지향형 산업화 전략의 성공으로 고도성장기에 진입하면서 시장부문을 구성하는 주요 세력인 재계와 노동계는 높아진 위상에 비례하는 정치참여 요구를 증대시켰다. 그런데 자본주의체제의 기본적 구조와 태국 정치의 전통적 특징으로 인해 재계가 상대적으로 노동계에 비해 국가와의 관계에서 더욱 밀착될 수밖에 없었다. 태국 국내자본의 축적된 힘과 국가의 정책전환은 JPPCC와 같이 경제정책 결정과정에 재계의 참여를 제도화함으로써 태국 정치경제의 조합주의적 해석을 가능하게 하고 있다. 80년대를 거쳐 90년대로 이어지는 태국 재계 인사들의 각료진출 확대와 국가와 자본간의 공식적 네트워크의 증가로 군과 관료에 의한 국가의 일방적 권력 행사는 더 이상 아무 저항없이 작동할 수 없게 되었다. 경제분야뿐만 아니라 안보와 외교정책에서도 자본의 목소리는 더욱 커지고 있다.

한편 노동계에 의한 노동조건 개선과 사회복지 확대요구는 시민사회단체의 증가와 맞물려 태국 사회의 폭넓은 지지를 얻어 나갔다. 1973년의 민주화 운동이 학생중심의 제한된 시위였다면 1992년 군부에 정면도전했던 민주화 운동은 방콕의 중산층의 지지를 기반으로 태국의 노동계가 적극 활동한 시위였다는 점이 태국 사회의 구조적인 변화를 나타낸다. 그 후 문민정부의 수립으로 태국 노동계는 국가로부터 노동복지부의 신설 등 국가와의 관계에서 구체적인 성과를 얻어가는 단계에 진입했다는 평가를 받고 있다.

태국의 재계와 노동계는 한정된 자원의 권위적 배분을 위한 국가의 정책결정

과정에 참여하여 이익을 표출하는 적극적인 행태를 보여주고 있으며, 이러한 유형은 관료지배체제에서 조합주의형태로 이행해 가고 있다는 표현이 맞을 것이다. 다만 조합주의에 따라 태국의 정치경제변화를 살피기 위해서는 구체적으로 조합주의의 특정 요인들 및 그들간의 관계변화를 경험적으로 설명해 내야 한다. 본 논문은 1980년대 이후 관찰되는 태국 정치경제의 거시적 변화양태를 살펴보는 것에 중점을 두었기 때문에 조합주의적 설명을 위한 세부적 관찰은 이 연구의 후속으로 발전시키는 것이 좋다고 생각한다.

조합주의는 다원주의적 이익표출체제의 한계를 극복하면서 전체사회의 통합과 안정, 효율성과 질서를 강조한다. 조합주의는 한 직종에 제한된 수의 이익집단이 위계적 구성과 강제 가입의무를 갖고 존재하며, 국가의 공인을 받아 분야별 이익을 독점적으로 대표하는 비경쟁적 조직을 이루고 있다는 정의에서 출발한다. 이익집단간의 상호관계를 어떻게 보는냐에 따라 조합주의는 다시 사회조합주의와 국가조합주의로 구분된다. 사회조합주의는 국가가 이익집단에 의존하는 것으로 국가주도하에 상호타협에 의한 협력적 계급관계를 형성하고, 국가의 조정 역할은 크게 증가하는 민주주의적 정치경제체제인데 반해 국가조합주의는 이익집단들이 국가의 보조적이고 종속적인 기관으로 전락하여 자유로운 집단결성이 제약되고 형식적인 권리행사에 한정되는 권위주의적 정치경제체제라고 하겠다(Schmitter and Lehmbruch 1979). 태국사회의 발전과 더불어 조직된 다양한 이익대표체제들, 특히 재계와 노동계의 성장이 국가의 역할변화와 함께 어떤 형태의 조합주의적 특징을 갖는 정치경제체제로 발전할 것인가하는 문제는 향후 태국연구의 주요 과제라고 하겠다.

본 논문은 1980년대부터 현재에 이르는 태국 정치의 구조적 변동을 설명하기 위해 국가와 시장의 관계변화라는 맥락에서 살펴보았다. 이런 총론 성격의 정치경제학적 분석을 바탕으로 태국이 실시하려는 경제개혁의 세부적 내용과 현실적 딜레마를 식별하고, 개혁을 추진하는데 부딪치는 국가와 자본 그리고 노동간의 갈등과 타협, 국가기구내의 마찰과 조정, 시민사회의 성장과 구성 등 태국의 경제개혁 문제와 연계된 다양한 정치과정을 다루는 각론적 연구를 차후 발전시키고자 한다.

## 참 고 문 헌

- 윤진표. 1994. "태국의 정치변동과 민주화의 과제." 김성주 외 『동남아의 정치변동』. 서울: 21세기한국연구재단.
- \_\_\_\_\_. 1996. "태국의 정치리더십과 민주화." 박사명 외. 『동남아의 정치리더십』. 서울: 21세기한국연구재단.
- 임혁백. 1993. "민주화시대의 국가-시민사회 관계의 틀 모색: 국가, 시장, 민주주의." 최장집, 임현진 편. 『시민사회의 도전』. 서울: 나남.
- 전제국. 1995. "동남아의 발전전략과 정치과정: 싱가포르와 태국의 산업화전략 비교연구." 고우성 외. 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』. 서울: 21세기한국연구재단.
- Akrasanee, Narongchai, David Dapice and Frank Flatters. 1991. *Thailand's Export-led Growth: Retrospect and Prospects*. Bangkok: The Thailand Development Research Institute.
- Bunbongkarn, Suchit. 1996. *State of the Nation: Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Callahan, William. 1995. "Non-Governmental Organization, Non-Violent Action and Post-Modern Politics in Thailand." *Sojourn*, Vol. 10, No. 1.
- Far Eastern Economic Review. 1996. *Asia Yearbook*.
- Girling, John. 1981. *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies: Similarities, Differences and Prospects in The ASEAN Region*. Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies.
- Hewison, Kevin. 1989. *Power and Politics in Thailand*. Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers.
- Hewison, Kevin and Andrew Brown. 1994. "Labor and Unions in an Industrialising Thailand." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 24, No. 4.
- Kraisak, Choonhavan. 1984. "The Growth of Domestic Capital and Thai Industrialisation." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 14, No. 2.
- Laothamatas, Anek. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal*

- Corporatism*. Boulder: Westview Press.
- Neher, Clark, ed. 1979. *Modern Thai Politics: From Village to Nation*. Cambridge, MA: Schenkman Publishing Co.
- Paribatra, Sukhumbhand. 1993. "State and Society in Thailand: How Fragile the Democracy?" *Asian Survey*, Vol. 33, No. 9.
- Paribatra, Sukhumbhand and Suchit Bunbongkarn. 1986. "Thai Politics and Foreign Policy in the 1980s." Karl Jackson, Sukhumbhand Paribatra and J. Soedjati Dijiwandono, eds. *ASEAN in Regional and Global Context*. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California.
- Phongpaichit, Pasuk. 1996. "The Thai Economy in the Mid-1990s." *Southeast Asian Affairs 1996*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*. Boston: Beacon Press.
- Ramsay, Ansil. 1986. "Thai Domestic Politics and Foreign Policy." Karl Jackson, Sukhumbhand Paribatra and J. Soedjati Dijiwandono, eds. *ASEAN in Regional and Global Context*. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California.
- Riggs, Fred. 1966. *Thailand: The Modernization of A Bureaucratic Polity*. Honolulu, Hawaii: East-West Center Press.
- Samudavanija, Chai-Anan. 1987. "Democracy in Thailand: A Case of A Stable Semi-Democratic Regime." *World Affairs*, Vol. 150, No. 1.
- Samudavanija, Chai-Anan and Sukhumbhand Paribatra. 1993. "Thailand: Liberalization Without Democracy." James Morley, ed. *Driven By Growth: Political Change in The Asia-Pacific Region*. Armonk, NY: M.E.Sharpe.
- Schmitter, Philippe and Gerhard Lehmbuch, eds. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*.
- Siroros, Patcharee and Kenneth Haller. 1994. "Thai-Style Contractual Relationships: Two Case Studies." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 3.

- Suntaree, Komin. 1989. *Social Dimensions of Industrialization in Thailand*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Timbermann, David, ed. 1992. *The Politics of Economic Reform in Southeast Asia: The Experiences of Thailand, Indonesia and the Philippines*. Manila: the Asian Institute of Management.
- Ungpakorn, Giles. 1993. "Reflections on Capitalism and the Military in Modern Thailand." *Asian Review*, Vol. 7.
- Yamamoto, Tadashi, ed. 1995. *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.