

東아시아 政治經濟試論

—대만과 싱가포르의 발전정치 비교—

전 제 국*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 역사적 발전과정
- III. 발전지향적 정치체제의 제도화
- IV. 발전전략 전환과 제1차 경제도약
- V. 제2차 경제도약을 위한 전략조정
- VI. 결 론

I. 서 론

본 연구는 동아시아 신흥산업국가들(NICS) 중에 특히 “성장-안정-분배”를 성공적으로 조화시킨 대만과 분배의 형평성을 유지하면서 “고속성장과 물가안정”을 동시에 이룩한 싱가포르의 발전정치(The Politics of Economic Development)를 비교분석함으로써 전후 동아시아의 경제적 역동성(Economic Dynamism)에 대한 일반적인 이해의 폭을 넓히려는데 그 목적이 있다.

전후 일본의 부흥에 이어 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등 동아시아 네마리 용(Four Little Dragons)의 등장과 최근 ASEAN Four(태국, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀)의 부상이 동아시아의 연쇄적인 경제기적을 예고함에 따라, 지구촌의 이목은 점차 이 지역으로 집중되고 있다. 특히 동아시아 4소룡의 발전모델이 제3세계 경제발전의 “정통모델”(Orthodox Model)로 자리잡아 가고 있는 동안, 제3세계의 실물경제팀이나 정책결정자들은 물론 학문의 세계에서도 동아시아 전반에 걸친 경제적 역동성에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다.

* 국방부 정책사무관

동아시아에 관한 최근 연구동향을 보면, 1980년대 이후 동아시아 NICS와 남미 NICS의 비교연구에서 보듯이, 동아시아는 주로 여타 지역과의 비교대상으로 연구됨에 따라 몇가지 문제점을 노정하고 있다. 첫째, 그동안 지역간 비교연구(Cross-Regional Comparative Studies)를 통하여 거시적 차원에서의 域內 국가간 유사성이나 동질성(Intra-Regional Macro-Similarities)은 많이 발굴되었으나, 그 이면에 내재하는 域內 국가간 다양성이나 이질성(Cross-National Micro-Variations)은 아직 미개척지로 남아 있다. 둘째, 시간적 분석범위에 있어서 대부분의 연구들은 동아시아(NICS)의 “수출주도” 경제기적에 대료되어 1960년대 이후 수출주도 산업화(EOI) 단계에만 초점을 두고, 식민시대하 발전단계는 물론 전후초기의 수입대체 산업화(ISI) 단계까지 연구범위에서 제외시키는 경향이 지배적이다. 셋째, 동아시아 4소통 특유의 “국가개입주의와 시장경제원리의 조화”에서 보듯이, 동아시아 경제적 역동성의 본질은 무엇보다도 그 “다면성”(Multi-Facedness)에 있음에도 불구하고, 기존의 paradigm들은 단편적인 단일결정변수로 모든 것을 설명하려 하고 있다. 예를 들면, 최근 동아시아 경제기적을 둘러싼 “국가 대 시장”(State vs. Market)의 논쟁에서 보듯이, 신고전주의 경제학자들은 자유시장 원리에 입각한 수출지향적 산업화(EOI)야말로 동아시아 경제기적의 결정인자라고 주장하고 있는데 반하여, 국가주의론자들(Statists)은 동아시아 국가들이 향유하고 있는 고도의 정치적 자율성(State Autonomy)을 이 지역 경제발전의 결정적 변수라고 반박하고 있다.¹⁾

따라서 본 연구에서는, 우선, 동아시아를 여타지역과의 비교를 통한 이해보다는 오히려 域內 국가간 미시적 비교분석을 통하여 동아시아 경제기적의 배후에 내재하는 정치적 동인을 천착하기로 하였으며, 이를 위하여 동아시아 4소통 중에 대만과 싱가포르를 연구대상으로 선정하였다. 둘째, 기존연구들의 비역사성(Ahistoricalness)을 보완하기 위하여 EOI시대는 물론 ISI단계도 연구 범위에 포함시켰으며, 식민

1) 동아시아관련 대표적인 경제학자들의 예를들면, Balassa, *The Newly Industrializing Countries of the World Economy*(New York: Pergamon Press, 1981); Hofenheiz and Calder, *The Eastasia Edge*(1982); Milton and Friedman, *Free to Choice*(New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980). 그리고 국가주의자들의 예로서는 Feith, “Repressive-Developmentalist Regimes in Asia: The Search for Hope,” mimeo(July 1978); Whitte and Wade, “Developmental States in East Asia,” *IDS Bulletin*, Vol. 15 No. 2(1984); Lehmann, “Dictatorship and Development in Pacific Asia: Wider Implications,” *International Affairs*, Vol. 61 No. 4(1985).

시대까지 거슬러 올라가 역사적 발전과정을 재조명해 보았다. 셋째, 개념화단계에서는, 우선, 경제발전을 “성장-안정-분배”의 삼차원적 개념으로 정의하였으며, 그리고 일정시점에 있어서 한 나라의 경제발전 수준은 특정의 단일변수에 의해 결정되기 보다는 오히려 국내시장규모, 자원부존상태, 지형학적특성, 세계정치경제 질서 등 다양한 정치외적 환경변수와 체제내적 정치변수의 복합적 상호작용의 산물로 파악하였다.

그러나 본 연구에서 정치외적 환경변수는 국가 발전정책의 형성과 변화를 유도하는 제일차적 요인으로 작용하지만, 결국은 국가에 의해 극복되거나 이용되어 발전의 동인으로 재창조되어야 할 대상으로 보았다. 사실, 세계에서 대표적인 자원 빈국이며 약소국들에 속하는 동아시아 NICS의 생존과 발전의 비결은 바로 끊임 없는 외생적 도전과 내생적 문제를 재도약의 계기로 최대한 활용하여 왔다는 데 있으며, 특히 대만과 싱가포르의 그들 특유의 일당국가체제를 계속 유지하면서도 매우 융통성있게 체제내적 정치구조의 조정과 발전전략의 전환을 통하여 체제외적 도전에 성공적으로 대응하여 왔다는 데 그들의 발전정치가 갖는 특징이 있다.

따라서 본 연구에서는 우선, 대만과 싱가포르의 역사적 발전유형을 거시적 차원에서 재조명해 본 후, 특히 해방이후 발전단계마다 나타나는 위기구조와 그에 대응하여 전개되는 정치구조적 재편과 발전전략의 전환 및 경제정책의 조정 등 일련의 발전정치 과정에 초점을 두었다. 그리고 미시적 차원에서 전개되는 체제내적 정치 질서의 재편상태는 발전정치의 특성변수군으로 추적하였는데, 주요변수로서 정치적 자율성(Political Autonomy), 정치사회적 안정(Socio-Political Stability), 정치지도자의 발전공약과 경제발전 의지(Leadership Commitment to, and Will for, Economic Development), 경제관료의 정책능력(Policy Capabilities), 정부의 지배적 경제이념(Economic Ideology), 그리고 정부의 정책정향(Policy Orientation) 등이 고려되었다.²⁾

2) 정부의 정치적 자율성은 사회세력이나 해외자본으로부터의 자율성은 물론 최고지도자의 지배집단내 정치적 자율성(Within-Autonomy from Intra-Party Factions)까지 포함한다. 정치지도층의 경제발전의지는 “경제 vs. 비경제”부문에 대한 정치지도자의 상대적 관심도(Relative Concern) 또는 Commitment로 정의할 수 있겠다. 경제이념은 “자유무역주의-보호무역주의” 또는 “자유시장주의-국가개입주의”의 스펙트럼(Spectrum)상에 나타난 정부의 지배적 이념정향을 의미하며, 그리고 정책정향은 “성장-안정-분배”라는 경제발전의 3각축 사이에서 정부의 상대적 선호도(Relative Preference)를 뜻한다.

II. 역사적 발전과정의 재조명

서구 식민시대와 함께 태동한 대만과 싱가포르의 전후 세계 경제성장의 Model로 등장하기까지 발전과 저 발전을 반복하여 왔는데, 이들의 역사적 발전과정을 재조명해 보면, 대체로 발전지향적 강성국가 체제하에서는 발전을, 그리고 보수적·비발전적 정치구조하에서는 저발전(경제적 쇠퇴)을 경험하였다. 우선, 대만과 싱가폴은 각각 일본과 영국의 강력한 발전지향적 식민체제하에서 유례없는 발전의 기틀을 마련하였으나, 2차대전 후 탈식민화 과정에서 “저발전”을 경험하였다. 그러나 일단 내전(중국)이 끝나고 자치·독립의 시대(싱가폴)를 맞이하자, 이것을 재도약의 발판으로 삼아, 1970년대 동아시아 경제기적의 창출을 주도하게 되었다.

1. 식민과 발전(Colonization and Development)

대만은 1894년 청일전쟁의 전리품으로 일본에 할양된 이후 약 50년간 일본의 식민지배를 받았으며, 싱가폴은 1819년 영국의 Raffles에 의해 점령된 이후 1959년 자치 정부를 수립할 때까지 영국의 보호하에서 잉태되었다. 이들은 각각 다른 식민제국에 의해 지배되었지만, 바로 이 시련과 착취의 식민과정을 통하여 유례없는 발전을 경험하게 된다.

회고해 보면, 대만은 일본에 합병되기까지 약 200년 동안 보수적·비발전적 청조의 지배(1683~1894)하에서 정치적 부정과 부패, 사회적 무질서와 혼란, 그리고 경제적 불평등이 난무하는 섬으로 퇴락해 버렸다. 그러나 일단 일본제국에 합병되자, 청조의 “버려진 자식”(Neglected Child)에서 일본 대동아 공영권의 대표적인 협력의 상대로 승격되었으며, 곧 일본의 강력한 “발전지향적 식민국가”(Strong Developmentalist-State)에 의해 번창하는 섬으로 부활되기 시작하였다. 특히 일본의 식민국가는 식민지 경제의 착취기관으로써 뿐만 아니라 변동역군(change-agent)으로서 기업가적 역할(Entrepreneurial Role)까지 수행했다는데 그 특징이 있으며, 이러한 “국가주도 산업화”(State-led Industrialization) 전략은 해방이후 국민당(KMT) 정부에 의해 계속 유지되고 있음이 특기할 만하다.³⁾ 또한 일본제국은 대규모 독점자본을 중심으로 “경제성장 우선”(불균형 성장)정책을 추진하였다. 결국, 대만은 발전지향적 식민시대를 통하여 정치적 소외와 경제

3) Jei Guk Jeon, “The Origin of Northeast Asian NICS In Retrospect: The Colonial Political Economy, Japan in Korea and Taiwan,” *Asian Perspective*, Vol. 6 No. 1 (1992).

적 착취의 대가로 정치적 질서와 사회적 안정의 회복은 물론 유례없는 녹색혁명(Green Revolution)과 산업화 및 고도의 경제성장을 목적하였다.

싱가폴도 영국에 의해 점령되기까지는 해적들의 휴식처나 죄수들의 피난처에 불과한 불모지였으나, 일단 강력한 대영제국의 식민지가 되면서 번창하는 자유중개 무역항(Thriving Entrepot) 그리고 지역경제의 중심지(Regional Metropolis)로 부상하였다. 일본의 대만 지배와 마찬가지로, 영국의 싱가포르 지배도 내국인들의 정치적 참여권 박탈을 통한 중앙집권적 관료체제의 정비로부터 시작하였으나, 일단 국가체제가 확립된 이후에는 일본의 국가개입주의(State Interventionism)와는 반대로 “작은 정부”의 이념에 입각한 자유방임주의(Laissez-Faireism) 정책을 추진하였다. 이러한 자유무역정책은 유럽 대자본가들의 투자를 활성화시킴은 물론 자유중개항으로서 싱가포르의 지경학적(Geo-Economics) 특성을 최대한 살림으로써 경제적 번영을 촉진시켰다. 그러나 대만에 있어서 일본 대기업 중심의 경제성장의 우선정책이 경제적 불평등을 심화시켰듯이, 영국의 자유무역정책도 소자본가(내국인)와 대자본가(유럽인)의 격차를 확대시키는 결과를 초래했다.

2. 탈식민과 저발전

식민지배와 착취라는 값비싼 희생을 치루고 얻은 경제발전의 기쁨은 2차 대전 후 전환기적 탈식민화 과정에서 붕괴됨에 따라, 대만과 싱가폴은 다시 저발전의 시대로 접어들었다.

우선, 대만은 해방과 동시에 중국으로 편입되어, 국민당(KMT) 정부의 지배하에 놓이게 되었다. 그러나 2차대전의 종료와 함께 재개된 국민당(KMT)과 중국 공산당(CCP)의 내전(1945~1949)에 휩싸여 대만은 곧 “정치경제적 암흑기”로 접어들었다. 중국 본토에서의 내전이 지속되는 동안, 대만은 관료적 부정부패, 그리고 정치적 탄압과 숙청으로 점철된 “정치적 암흑기”로 접어들었으며, 이와 병행하여 경제적으로는 “전시물자 보급원”으로 전락되고 말았다.⁴⁾ 결국, 1946년까지 대만의 농업생산은 45%(1936~40년 기준) 그리고 공업생산은 82%나 격감되었으며, 인플레이션(inflation)도 1,145%(1948)나 상승했다. 이와 같이 국민당 정부가 경제 재건보다 내전에 몰두하고 있는 동안, 대만의 경제적 기반은 뿌리채 뽑히고 말았다.

4) 당시, 대만의 식량이나 원자재는 물론 기계와 숙련노동자까지 중국본토로 공출되었다.

반면, 싱가포르의 2차 대전이 끝났음에도 불구하고, 다시 영국의 식민지로 되돌아갔다. 그러나 이미 일본의 점령기간중(1942~45)에 싹트기 시작한 “반식민 민족주의”운동은 전후 영국의 식민지배 부활과 함께 노동자·좌경세력을 중심으로 본격화되기 시작하였다. 곧 영국식민정부는 노동법과 국가비상법(1948)을 제정하여 좌경분자들을 숙청하였다. 이런 와중에 영국에서 교육받은 자유주의자들을 중심으로 인민행동당(People's Action Party)이 창설되었으며, 이것은 민주적 사회주의(Democratic Socialism)라는 기치 아래 우익세력은 물론 좌경세력과 노동조합까지 규합하여 나갔다.⁵⁾ 결국, 싱가폴은 1959년 총선을 계기로 140년간의 식민시대를 청산하고 PAP정부주도하 자치시대(Self-Rule Era)를 열었다. 반면, 경제적으로는 독립운동, 식민국가의 탄압, 좌우익 투쟁, 선거 등 정치적 혼란에 휩싸여 경제적 쇠퇴기를 맞이하였다.⁶⁾

3. 戰後 재도약

전후 초기의 전환기적 위기상황을 넘기면서 대만과 싱가폴은 재도약의 단계로 접어들었다. 특히 KMT정부는 1949년 중국 공산당과 내전에서 패배를 계기로 정치·경제 개혁에 박차를 가하였고, 싱가폴 PAP 정부는 1965년 말레이연방으로부터 축출되던 시기를 분기점으로 경제발전의 활로를 개척하였다. 따라서 양국은 1970년대 중반까지 동아시아의 한국과 홍콩, 그리고 Latin America의 브라질, 멕시코 등과 나란히 제3세계 신흥산업국가(NICS)로 재등장하였다.

만약 동아시아가 물가의 안정과 분배의 형평성을 유지하면서 고속성장을 이룩한 지역이라면, 그 중에서도 특히 대만과 싱가폴이야말로 성장과 안정 그리고 분배를 동시에 달성한 대표적인 나라들로서(도표1 참조), Kuznets의 소위 “Inverse-U Pattern”가설(즉 성장과 안정의 역상관관계)를 뒤엎는 결정적인 사례라고 할 수 있겠다.⁷⁾

다음, 대만과 싱가폴의 3차원적 발전행태를 미시적 차원에서 비교해 보면(도표 2-3 참조), 우선 경제성장에 있어서 전반적인 차이가 없으나, 수입대체 산업화

5) Pang Cheng Lian, “The People's Action Party, 1954~1963,” *Journal of Southeast Asian History*, Vol. 10 No. 1(1969), pp. 143-44.

6) 중개무역의 쇠퇴와 실업을 급증 등에 따른 경기 악순환으로 1950~59년간 평균 3.7%의 저성장을 기록했다.

7) Kuznets는 경제성장과 소득분배의 상호관계에 관하여, “경제적 불평등은 경제성장과 함께 증가하는 경향이 있으며, 이것은 경제의 성숙단계에 가거나 감소된다”고 주장하고 있다.

〈표 1〉 전후 동아시아 4소룡의 발전형태 비교

구 분	대 만	싱 가 폴	한 국	홍 콩
GDP성장률	9.2% (51~80)	9.4% (59~80)	7.2% (53~80)	9.2% (50~80)
Inflation(CPI)	8.7% (51~80)	3.9% (60~80)	17.2% (53~80)	8.1% (65~80)
소득분배비율 (Top 20%/Bottom 40%)	170% (1976)	240% (1973)	270% (1973)	290% (1980)

* 출처 : *World Development Report*(1988), pp. 221~25, pp. 272~73; *Statistical Yearbook of the Republic of China*(1987), pp. 112~13; S. Kuo, *The Taiwan Economy in Transition*(Boulder: Westview, 1983), p. 97; G. S. Fields, *Poverty, Inequality and Development*(Cambridge University, 1980), p. 231; Pang Eng Fong, "Growth, Inequality and Race in Singapore," *International Labor Review*, Vol. III No. 1(1975), p. 26; *World Tables*(1980), p. 374.

(ISI) 단계에서는 대만이 앞서고, 수출주도 산업화(EOI) 단계에서는 싱가포르가 앞서고 있다. 다음으로 미시경제적 차원에서 보면, 싱가폴은 물가안정에서, 그리고 대만은 분배적 정의구현에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있다.

〈표 2〉 경제성장과 물가안정 비교(1953~1980)

구 분	G N P			C P I		
	ISI	EOI	계	ISI	EOI	계
대 만	8.1% (51~60)	9.7% (60~80)	9.2%	12.0% (51~60)	7.2% (60~80)	8.7%
싱 가 폴	6.8% (59~65)	10.4% (65~80)	9.4%	1.0% (60~65)	4.9% (65~80)	3.9%

* 출처 : *Taiwan Statistical Databook*(1986), pp. 24~29; *Economic & Social Statistics: Singapore*(1960~1982, 1983), p. 6, pp. 55~61, pp. 213~16.

〈표 3〉 소득분배 비교(Gini Ratio, 1953~1980)

구 분	1953	1961	1966	1970	1975	1980
대 만	0.558	0.461	0.358	0.321	0.312	0.303
싱 가 폴	NA	NA	0.500	0.470	0.440	0.420

* 출처 : Yun-Peng Chu, "Growth, Distribution and Stability in Taiwan," *Industry of Free China*, Vol. 64 No. 4(1984), p. 23; Shirley W. Y. Kuo, *The Taiwan Economy in Transition*(Boulder: Westview, 1983), pp. 96~97; Lim Chong Yah, et al., *Policy Options for the Singapore Economy*(Singapore: McGraw-Hill Book, 1988), p. 402; Quah, et al. (ed.), *Government and Politics in Singapore*(Singapore: Oxford University, 1985), pp. 39; Rao and Ramakrishnan, *Income Inequality in Singapore*(Singapore University Press, 1980), p. 24.

Ⅲ. 발전지향적 정치체제의 제도화

1949년 중국내전의 종식과 1959년 싱가포르의 자치정부 수립을 계기로 대만과 싱가폴은 각각 역사적 전환기에 접어들었으나, 내전과 식민체제 해체과정에서 파생된 정치·경제적 문제에 봉착하였다. 여기에서 KMT와 PAP 정부는 전면적 정치·행정개혁을 단행하여 “발전지향적 일당국가체제”를 정비하였으며, 이로써 경제적 재도약을 위한 정치적 발판을 마련하였다. 그러나 KMT 정부가 비교적 신속하게 체제정비를 완성하였는데 반하여, PAP 정부는 당내외적 정치적 폭풍(Political Storm Clouds)에 휘말려 상당한 시련과 도전을 받아야만 했다.

1. 강성 일당국가체제(Strong One-Party State)의 확립

KMT의 신속대응: 국민당 정부는 “중국본토에서의 정치적 패배는 바로 당 내부분열과 파벌투쟁 및 토지개혁과 물가안정의 실패에 있었다”고 판단하고, 1949년 대만에 망명하자마자 신속하게 당개혁과 토지개혁을 단행하였다. 우선, KMT 정부는 당 내부혁신과 정치개혁을 단행하여, 명실상부한 “강성 일당체제”로 변신하는 한편, 철저한 토지개혁을 통하여 지주 세력을 거세함으로써 장기적 경제 평등화는 물론 정치·사회적 안정화와 정치권력의 공고화를 도모하였다.⁸⁾ 동시에 당의 세력을 통제할 목적으로 계엄령(1949~1987)을 선포하고 총선을 동결시켰다.

또한, KMT 정부는 과거 중국본토에서의 정경유착에 따른 경제적 불평등과 정치권력의 약화를 교훈삼아, 대만 자본가들과의 소원한 관계를 유지함은 물론, 모든 기간산업과 은행통제권을 장악함으로써 자본가에 대한 자율성과 정부 경제정책의 침투력을 확보하였다. 대외적으로도 미국과의 원만한 원조관계(Aid Relations)를 유지하여 KMT의 국내정치기반을 강화하였다.

결국, KMT 정부는 내전에서의 패배를 정치·경제 개혁의 계기로 삼아 신속하게 당내외적 정치적 자율성을 확보하였으며, 이로써 경제적 재도약을 위한 정치적 기반을 확립하였다.

PAP의 시련과 재기: 반면, 싱가포르에서 새로 출범한 PAP 자치정부는 곧 당내

8) Allen P. Lin, *The Political Basis of the Economic and Social Development in the Republic of China, 1949-1989*, Occasional Papers/Reprint Series in Contemporary Asian Studies, (1984); Chen Cheng, *Land Reform in Taiwan* (Taipei: China Publishing, 1961).

분열과 당의 도전에 직면하였다. 여기에서 PAP 정부는 당내 좌익세력 제거와 동시에 역내 공동시장(Common Market) 창출이라는 1석2조의 효과를 얻기 위하여 말레이시아 연방과의 정치적 합병을 서둘렀다.⁹⁾ 그러나 처음부터 PAP의 합병 계획은 대외적으로는 인도네시아의 반발(Indonesian Confrontation)과 대내적으로는 PAP내 좌우의 대결을 자초하였다.

당내 좌우의 대결은 일련의 당분열을 초래하였는데, 오히려 1961년 좌익세력의 이탈(Barisan Socialis 창당)은 PAP자체의 이념적 동질성과 조직적 결속을 강화할 수 있는 계기를 제공해 주었다. 그 이후 합병문제를 둘러싼 PAP-BS간 투쟁(Battles for Merger)은 PAP의 승리와 좌익세력의 거세로 종결되었다.¹⁰⁾

일단 말레이시아와의 합병(1963)이 이루어지자, PAP 정부는 노동자·학생 중심의 반정부 사회 세력에 대해서는 강성 대응책(Hard Police Action)으로 진압하는 한편, 일반 시민에 대해서는 연성 회유책(Soft Tactics)으로 친정부 세력화하는데 성공하였다. 특히, PAP의 하부신경조직으로서 각종 “풀뿌리 시민위원회”들이 활성화됨에 따라 PAP는 KMT와 같은 대규모 당조직이나 당세포의 침투없이도 효과적인 사회통제를 할 수 있었다.¹¹⁾ 뿐만 아니라, 자유방임주의형 경제체제로 발전되어온 싱가포르에는 정경유착 전통이나 또는 대자본가/대지주계층이 없었으므로, PAP와 자본가의 관계는 계속 “소원한 관계”로 유지되었다. 결국, 1963년까지 PAP는 국내정치적 기반을 어느정도 공고히 하는데 성공하였다.

그러나 여기에서 모든 문제가 끝난 것이 아니었다. 국내 정치문제가 일단락되자, 말레이시아 연방내에서의 정치적 대결국면으로 접어들었다. 안보문제를 제외한 모든 정치·사회·경제적 이슈에 대한 PAP-연방정부간의 극한 대립은 결국 싱가포르를 연방으로부터 축출시키기에 이르렀다. 싱가포르의 완전자주독립(1965)은 곧 “생존의 위기”를 의미하였는데, PAP 정부는 바로 이 위기상황을 정치권력의 독점화 계기로 최대 활용하여 KMT와 같은 강성 일당국가체제를 구축하는데 성공하였다. 사회적 차원에서 PAP의 “생존의 정치”(Politics of Survival)는 싱가포르 특유의 “잘 조직되고 잘 훈련된 연성사회”(A Tightly-Organized, Highly-

9) *Singapore Legislative Assembly Debates*, Vol. 2 No. 20(5/3/1957). 참조.

10) 합병에 반대하는 좌익세력에 대하여 ISC는 “Operation Cold Store”을 단행하여 116명을 구금하였다.

11) Community Center와 Citizens Consultative Committees 등 PAP주도 “grass-roots committees”에 대해서는 Quah, et al., (ed.), *Government and Politics in Singapore* (Singapore : Oxford University, 1985), pp.173-194 참조.

Disciplined, Soft Society)를 창출하는데 기여하였으며, 특히 「산업평화+노동기울+저임금=경제적 생존=국가생존」이라는 구호아래 노동조합(NTUC)을 완전히 장악하였다.¹²⁾ 동시에, 국제적으로 “비동맹주의”를 선포하여 강대국들과의 등거리 외교를 추진함으로써 대외적 자율성을 제고하였다.

2. 개혁지향적 발전주의(Reformist Developmentalism) 부활

대만과 싱가포르에서 일당국가체제의 확립은 단순히 사회통제적·정치억압적·반발전적·보수적 독재체제로 끝난 것이 아니라 “실용주의적·개혁주의적·발전지향적 체제”로 제도화 되었다는데 큰 의의가 있다.

경제발전 의지의 강화: 우선, KMT Leadership은 대만으로 망명하자마자, “본토회복전에 대만부터 재건”하겠다는 결단력과 함께 강력한 경제발전 의지를 표명하였다.¹³⁾ 손문의 ‘민생주의’에 기초한 발전주의적 이념의 부활은, 곧 일련의 경제발전 기구들의 창출과 기술관료들(Technocrats)의 대거 정치등용으로 연결되었다. 또한, KMT Leadership은 경제관료들에게 고도의 정책적 자율성(Policy Freedom)을 보장해 주었는데, 이에 따라 KMT와 경제관료간에는 일종의 “발전동맹관계”(Development Alliance)가 형성되었다.¹⁴⁾

마찬가지로, 싱가포르의 PAP 정부도 점차 경제발전 의지를 강화해 나갔다. 우선, 보수적 관료기구에 대한 행정개혁을 단행하여 변동역군으로 사회화시켜 나가면서, 동시에 체제유지 중심의 행정관료와는 별도로 발전 지향적·신축적·자율적 경제기구들(Statutory Boards)을 창설하였다. 특히 PAP 정부의 발전의지는 1965년 말레이연방으로부터 축출·독립되면서 강화되었는데, 이것은 경제성장이야말로 국가생존과 PAP 자체의 정치적 생존을 위한 전제조건이라는 정치적 판단으로부터 연유한다. PAP정부의 정치적 열망(Political passion)은 곧 경제발전의 열망(Economic Passion)으로 대체되었으며, 또한 기술관료의 정치적 영입이 가속화됨에 따라 PAP-관료간 “발전지향적 동반자관계”(Developmentalist Partnership)가 확립되었다.¹⁵⁾ 이와 병행하여, 점차 경쟁적 정당정치(Partisan-based Competitive

12) 특히 PAP-NTUC 유착관계의 형성에 관해서는 P. S. J. Chen, (ed.), *Singapore: Development Policies and Trends*(Oxford University, 1983), pp. 230-31; *Singapore Economic Bulletin*(12/1979), p. 33 참조.

13) Allen P. Liu, Op. cit.(1984), p.5.

14) Allen P. Liu, Op. cit.(1984), pp.16-17.

15) Chan Heng Chee, *The Dynamics of One Party Dominance: The PAP at the Grass-*

Politics)는 발전지향적 “행정국가”(Developmental Administrative-State)로 전환되었다.¹⁶⁾

경제이념과 정책정향의 변화: 정치체제의 변동은 경제이념(Economic Ideology)과 정책정향(Policy Orientation)의 변화를 수반하였다.

대만의 KMT 정부는 “국가개입주의”(State-Interventionism)에 입각한 “국가 주도 발전”(State-Led Development) 모델을 채택하였다. 국가는 “사기업의 보호자, 기획창설자, 감독·조정자, 원자재 공급자, 완제품 수요자 및 자본대여자”로서의 다차원적 경제역할을 수행해야 하는 발전의 주체로 정의되었다.¹⁷⁾

싱가폴에서도 PAP 정부는 영국식 자유방임 자본주의와 동구식 과격한 사회주의(국유화 모델)를 모두 배척하고, 대신 양극의 조화를 통한 “반사회주의적 반자본주의적 체제”(Half-Socialist Half-Capitalist)를 옹호하였다.¹⁸⁾ “실용주의적 합작 기업주의”(Pragmatic Joint Enterprises)라는 새로운 slogan하에 공기업과 사기업, 그리고 국내자본과 해외자본이 동시에 강조되었다. 특히 1965년 생존의 위기에 직면하여, PAP 정부는 이념적으로 보다 “실용주의적 국가개입주의”(Pragmatic Interventionism)로 진행하여 적극적인 국가의 역할을 강조하였다. 그러나 싱가포르에 있어서 국가의 강력한 역할도 자본주의의 내재적 취약성을 보완하기 위한 것이지 결코 사기업을 질식시키기 위한 것은 아니었다는 점에 유의할 필요가 있겠다.

거시적 경제이념의 변화는 성장-안정-분배차원에서의 정책정향의 변화를 가져왔다. 우선, 대만의 KMT 정부는 “안정·평등기조하 점진 성장”(Stability-& Equity-Based Steady Growth)이라는 3차원적 “균형발전”(Balanced Development)을 추구하였다.¹⁹⁾ 이것은 특히 중국 본토에서 경험했던 “물가폭등·소득불평등과 정치적 붕괴의 악순환적 연계”를 대만에서는 되풀이되지 않겠다는 KMT

Roots(Singapore University, 1976), p. 22, 224; Rajaratnam, “Problems of the Party in Power,” *PAP 15th Anniversary Celebration Souvenir*(1969), p. 32.

16) Chan Heng Chee, “Politics in and Administrative State: Where has the politics gone?” in S. C. Meow, (ed.), *Trends in Singapore: Proceedings and Background Paper* (Singapore University, 1975), p. 60

17) K. T. Li and Yeh, “Public Policy and Economic Development on Taiwan,” *Industry of Free China*, Vol. 28 No. 3(1967), p. 8

18) Goh Keng Swee, “A Socialist Economy that Works,” in D. Nair, (ed.), *Socialism that Works*(Singapore: Federal Publications, 1976), p. 84; *Mirror* 5,(1969. 5. 26).

19) Y. K. Yin, “Economic Development in Taiwan: Record and Prospects,” *Industry of Free China*, Vol. 16 No. 2(1961), pp. 2-12.

Leadership의 결단에서 비롯되었다.

반면, 싱가포르의 PAP 정부는 1959년 선거전략의 일환으로 내걸었던 사회주의적 평등(Socialist Equality)으로부터 후퇴하여 “자본주의적 성장”(Capitalist Growth)으로 정책기조를 전환하였다.²⁰⁾ 이러한 정책방향의 선회는 급속 경제성장을 통한 고용창출의 극대화로 “실업과 노조운동의 연계”를 미연에 방지하려는 정치적 계산에서 연유한다. 그렇다고 하여 경제적 평등에 결코 무관심한 것은 아니었으며, 다만 분배보다 성장에 우선순위를 두었다는 데 의의가 있다. 뿐만 아니라, 싱가폴은 세계에서 가장 작은 도시국가로서 국제 경제환경의 변화에 지극히 취약하다는 사실을 감안하여, PAP 정부는 “물가안정”에 특별한 정책적 중점을 두었다.

비교론적 관점에서 보면, 이념적으로 KMT정부는 PAP 정부에 비해 상대적으로 국가주의적인 면이 강하다고 할 수 있으며, 정책기조에서 KMT는 안정과 분배 및 성장을 동시에 추구하는 “완전 균형성장론”에 기초해 있는 반면, PAP는 분배보다 “성장과 안정”에 더 중점을 둔 “불균형 성장론”에 가깝다고 하겠다.

IV. 발전전략 전환과 제1차 경제도약

대만의 KMT 정부와 싱가포르의 PAP 정부는 일단 발전지향적 강성국가체제를 정비하자, 이것을 발판으로 발전전략의 신축적 전환을 통하여 새로운 도전과 문제에 성공적으로 대응해 나갔다. 우선 내전(중국)과 독립(싱가폴)에 따른 경제적 후유증을 치유하기 위하여 수입대체 산업화(ISI) 전략을 추진하였으며, 1960년대 초·중반까지 국내시장의 고갈현상(Market Saturation)이 나타나자 수출주도산업화(EOI) 전략으로 전환하여 경제기적의 동인을 제공하였다.

1. 초기 발전정치 : 수입대체산업화(ISI) 전략

1949년 KMT 정부가 대만에 망명해 왔을 때, 대만에는 물가폭등과 식량·생필품의 부족은 물론 숙련노동자 및 자본·경영·기술의 공백 등 경제적 문제가 누적되고 있었다. 싱가포르에서도 1959년 PAP 자치정부가 첫 출범을 하였으나, 중개무역의 쇠퇴, 주택난, 도시 빈민굴의 급증과 실업의 팽창 등 탈식민화 과정에서 파생된 문제들로 쌓여 있었다. 여기에서 KMT와 PAP 정부는 수입대체산업을 육성

20) Goh Keng Swee, Op. cit. (1976), p. 81; NTUC, *Towards Tomorrow: Essay on Development and Social Transformation in Singapore*(1973), p. 143.

하였다. 그러나 정치적 기반이 확고했던 대만은 성공리에 ISI정책을 완결했으나, 아직 정치적 기반이 형성단계에 있었던 싱가포르의 미완성 ISI로 끝났다.

대만의 경제적 재기: 1950년대 초까지 강력한 일당체제를 완비한 KMT 정부는 일련의 내부지향적(Inward-Looking) 발전정책을 추진하였다. 국내 유치산업을 보호하기 위하여 높은 관세장벽이 세워졌고,²¹⁾ 수입원자재의 단가를 낮추기 위하여 환율은 평가절상되었다.

거시 경제정책은 “안정기조하 성장”이라는 2중목표의 달성을 위하여 매우 신중하게 추진되었다. 전후 물가폭등을 막기 위하여 정부재정과 통화공급은 엄격히 통제되었으며, 동시에 사기업의 투자를 촉진하기 위하여 조세부담은 경감되었다. 특히, 신축적 이자율 조작정책은 안정성장을 이룩하는데 중추적인 역할을 하였다.²²⁾

또한, KMT 정부의 “균형성장”(Growth with Equity)목표는 “농업과 공업의 상호보완적 발전”(Agriculture-Industry Joint Development)이라는 개념으로 구체화되었으며, 이것은 다시 “先농업, 後공업”(Agriculture-First, Industry-Later) 그리고 “先경공업, 後중공업”(Light-Industry First, Heavy-Industry Later) 육성이라는 단계적 정책구상에 의해 추진되었다.²³⁾ 우선, 손문의 “토지 소유의 평등화” 이상에 따라 철저한 토지개혁이 이루어져 분배적 정의의 기초를 확립하였다. 둘째, 일단 토지개혁이 완결되자 KMT 정부는 농·공간 연계발전의 기틀을 놓기 위하여 종합 농촌 개발계획을 수립·집행하였다. 셋째, 농촌 재건에 병행하여 산업개발이 적극 추진되었는데, KMT 정부의 국가주도 균형발전 모델에 따라 대규모 자본집약적 기간산업은 공기업으로 육성되었는데 반하여, 소규모 노동집약적 산업은 사기업에 의해 발달되었다는 점이 특기할 만하다.²⁴⁾

21) 손문의 “보호된 성장”(Sheltered growth)의 개념이 장개석의 보호무역주의로 연결되었는데, 장개석의 저서 “Chinese Economic Theory,” in *China's Destiny*(New York: Roy, 1947), p. 279. 참조.

22) 우대금리 저축제도(Preferential Interest Rates Savings Scheme)는 우선 물가안정을 위해 고금리정책을 쓰고, 일단 저축이 증대되면, 신축적으로 이자율을 재조정하여 안정과 성장을 동시에 추구했던 대표적인 제도였음.

23) K. T. Li and T. S. Yu, (eds.), *Experiences and Lessons of Economic Development in Taiwan*(Taipei: Academia Sinica, 1982), p. 6; K. Y. Yin, “Directions for Future Efforts in the Economic Development of Taiwan,” *Industry of Free China*, Vol. 18 No. 5(1962), pp. 23-24.

24) 1958년 대만의 공기업은 국내 총투자의 62%를 점유했는데 반하여, 1961년 소규모 사기업들은 수적으로는 99% 그리고 총고용의 61%를 차지했으나, 그들의 생산량은 국내 총생산량의 33%에 불과했다.

이와 같은 경제정책의 조합(Policy Mix)은 고도성장과 물가안정은 물론 소득분배의 형평성까지 가져왔으며, 따라서 대만은 1950년대 말까지 내전의 후유증에서 완전히 벗어나 경제적 재도약을 위한 경제적 기초를 마련하였다.

싱가폴의 미완성 ISI: 1963년까지 말레이연방으로 합병되자, 싱가포르의 PAP 정부는 말레이지아라는 “대규모 공동시장”(Protected Common Market)의 실현을 기대하면서 전면적 수입대체산업화 정책(ISI Big Push)을 적극 추진하였다.

거시 경제정책은 PAP의 “안정기조하 성장” 전략에 따라 추진되었다. 우선 흑자재정과 강제저축제도(CPF)를 통하여 국내저축이 장려되었으며, 증대된 저축은 다시 발전기금(Development Fund)를 통하여 장기투자로 전환되었는데, 이로써 안정성장의 거시경제적 기반이 조성되었다. 둘째, PAP 정부는 도시토지개혁(Urban Land Reform)을 단행하여, 산업부지 확보는 물론 저소득층을 위한 공공주택(Public Housing)을 건설함으로써 소득의 평준화, 물가안정화, 산업팽창 및 정치 사회적 안정화를 도모하였다.²⁵⁾ 셋째, PAP정부는 고도 경제성장과 고용창출의 극대화 차원에서 국내의 사기업의 투자를 적극 장려하는 한편, 규모의 경제와 국가의 역할 증대를 동시에 달성하기 위하여 대규모 국영기업을 창설하였다.

결국, PAP 정부의 정책은 상당한 GNP성장(6.8%)과 어느 정도의 소득분배의 형평성, 그리고 괄목할만한 물가의 안정을 가져왔다. 그러나 대만의 GNP성장(8.1%)과 비교해 보면, PAP정부가 공약했던 고속성장과 자급자족 경제의 실현은 이루어지지 못했다. 앞에서도 언급했지만, 이러한 미완성의 ISI는 당시 다차원적 정치 대결구조의 산물이라 할 수 있겠다. 특히 말레이연방과의 합병을 둘러싼 초기 당내 좌우의 투쟁(1959~63)을 비롯하여 인도네시아와의 대결(1963~67), 그리고 말레이연방내 PAP-연방정부간 정치적 대결(1963~65) 등 일련의 갈등구조는 자본가들의 투자의욕을 감소시키기에 충분했다. 즉, 당내 좌우의 투쟁에 따른 국내정치적 혼란과 노동운동에 따른 임금의 상승은 신규 투자를 감소시켰으며, 인도네시아와의 대결은 싱가포르의 중개무역의 축소를 가져왔고, 말레이지아 연방정부와의 대립은 결국 싱가포르의 축출을 초래하여 PAP 정부가 기대했던 공동시장의 꿈은 수포로 돌아가고 말았다.

25) Pang Eng Fong and Chan Heng Chee, “The Political Economy of Development in Singapore 1950-1985,” Paper Presented at ISEAS Workshop, (1986), p. 4 참조. 결국, 토지개혁의 결과, 1960-79년간 국가소유 토지가 44%에서 67%로 증가하였으며, 거기에 공공주택을 건립하여 1980년에는 싱가포르 주민의 74%가 입주하였다.

2. 발전전략 전환과 경제기적 창출 : 수출주도 산업화(EOI) 전략

1960년대에 대만과 싱가폴은 “새로운”문제에 봉착하여 KMT와 PAP 정부는 즉시 경제정책의 흐름을 수입대체산업에서 수출지향적 산업으로 전환시킴으로써 전후 경제기적을 창출하였다.

새로운 문제의 대두: 우선, 대만에서는 1950년대 말까지 수입대체 산업이 성숙 단계에 들어서자, 국내시장은 고갈(Market Saturation)되기 시작했으며, 또한 자본재 수입의 급증과 미국 원조의 중단은 국제수지 악화현상을 심화시켰다.

반면, 싱가폴은 1965년 말레이연방으로부터의 축출과 함께 총체적 “생존의 위기”(Survival Crisis) 국면으로 접어들었다. 말레이연방으로부터의 정치적 독립은 PAP정부가 기대했던 거대공동 시장의 삭감을 의미하며, 이것은 곧 싱가폴 수입대체산업의 경제적 기반의 붕괴를 의미하였다. 독립과 함께 수많은 공장들은 과잉투자·과잉생산(Excess Capacity) 단계로 접어들었으며, 이에 따른 실업의 증가는 노동운동의 잠재적 폭발을 예고하였다. 설상가상으로, 영국 정부로부터 싱가폴 주둔 영국해군의 철수선언은 싱가폴의 생존의 위기를 가속화시켰다.

발전전략전환: 이러한 위기상황에 직면하여, 풍부한 노동력밖에 없는 대만과 싱가폴이 선택될 수 있는 길은 “노동집약적 수출주도산업화”(Labor-Intensive EOI)밖에 없었다.²⁶⁾ 따라서 KMT정부와 PAP정부는 경제구조의 재편(Economic Restructuring)을 서둘러 경제흐름의 방향을 ISI에서 EIO로 전환시켰다.

우선, 대만의 KMT 정부는 이미 경제개혁에 필요한 정치적 조건들을 완비한 상태였으므로, 즉시 경제정책의 방향을 ISI에서 EOI로 전환하였는데, 이것은 1960년 “19개항의 경제개혁계획”(19-Point Economic Reform Program)으로 표면화되었다. 이 계획에 대해 노동자·농민 등 사회 세력이나 기업가들로부터의 심각한 도전은 없었으나, 뜻밖에도 문제는 KMT 정부 내부에 있었다. 특히, 당 간부 중심의 보수강경파가 시장개방(EOI)에 반대하고 나섬에 따라, 경제개혁의 문제는 곧 “보수강경파 vs. 기술관료중심의 개혁파”간의 논쟁(“EOI vs. ISI” 또는 “국가 vs. 시장”)으로 확산되었다.²⁷⁾

따라서 KMT정부의 경제개혁 계획은 곧 미궁에 빠져들었는데, 여기에서 결정적

26) 특히 세계 최대 자원빈국인 동시에 세계에서 가장 작은 도시국가로 태어난 싱가폴이 독자적으로 수입대체 산업화전략을 추진한다는 것은 불가능하였으며, 더구나 이미 정치적 독립과 함께 ISI 기반마저 붕괴되었고 실업까지 급증하고 있는 상태하에서 취할 수 있는 유일 최선의 방책을 오직 “세계시장 지향적·고용창출적·노동집약적 산업화”밖에 없었다.

인 변수는 바로 최고지도자의 향방에 달려 있었다. 당시 장개석 총통은 본토회복의 공약(Return-to-Mainland Commitment)을 포기하고 경제발전의 공약으로 목표전환을 함과 동시에 경제 개혁과를 적극 지지하고 나섰다.²⁷⁾ 이에 따라 1963년까지 KMT내 정치논쟁은 실용주의적 개혁과의 승리로 끝났다. 이때부터 KMT 정부는 “무역을 통한 산업화, 그리고 산업화를 통한 농촌개발”(Developing Agriculture by Virtue of Industry and Fostering Industry by Virtue of Foreign Trade)이라는 새로운 slogan하에 “수출”을 경제성장의 원동력으로 장려하였다.²⁸⁾

반면, 1965년 독립을 전후하여 정치적 위기와 경제적 문제가 동시에 증첩되었던 싱가포르에서는 예상외로 빨리 정치적 체제정비와 경제개혁이 완료되었다. 사실, 앞에서 이미 언급했듯이, PAP 정부의 정치적 기반은 1965년 완전독립시까지 미완성 상태에 있었다. 그러나 독립에 따른 “위기 상황”에 편승하여, PAP 주도 발전지향적 일당국가체제가 제도화되었다. 즉, 1968년 총선이후 PAP는 정치권력을 완전히 독점하였으며, 또한 이것을 계기로 당료의 탈정치화(Depoliticization of Party Elites), 기술관료의 정치화(Politicization of Technocrats), 경제발전기구의 쇄신(Institutional Innovation) 및 PAP-NTUC간 유착관계의 확립 등을 추진하였다.

일단 모든 정치적 필요조건이 보장되자 PAP정부는 경제개혁을 단행하였다. 다행히 싱가포르에서는 경제구조 재편에 저항하는 세력이 거의 없었다. 우선, ISI 자체가 미완성으로 끝났기 때문에 EOI(+경제개방)로의 전환으로 인해 불이익을 받는 사회세력이나 국내 자본가들이 비교적 적은 편이었으며, 또한 강력한 PAP 정부의 경제개혁에 감히 대항할만한 정치화된 세력도 없었다. 둘째, 당시 싱가폴은 대만보다 훨씬 긴박한 정치경제적 복합위기에 처해 있었으며, 더구나 지경학적(Geo-Economics)으로 노동집약적 EOI외에 다른 선택의 여지가 없었다. 셋째, 자치정부 시대를 통하여 PAP자체는 이미 이념적으로 동질화되었으며 조직적으로도 기율(Discipline)과 결속력(Solidarity)이 강화되었으므로 당내 이념적 갈등이나 파벌 현상은 찾아볼 수 없었다. 즉, 대만에서와 같이 EOI(+경제개방)에 반대

27) K. Y. Yin, Op. cit.(1962), p.2. 국가주의자와 실용주의자 및 자유주의자간의 논쟁에 대해서는 *Industry of Free China*, Vol. 1 No. 5(1954), pp. 1-14, pp. 23-28, pp 29-36. 참조.

28) 장개석은 “EOI개혁은 대만의 자주적 발전을 가지고 올 것”이라는 신념하에 개혁주의자들을 지지하였다.

29) S. Ho, “Industrialization in Taiwan: Recent Trends and Problems,” *Pacific Affairs*, Vol. 48 No. 1,(1975), p. 28.

하는 국가주의적 보수강경파(Statists)가 없었으므로 당내 논쟁은 처음부터 있을 수 없었다. 따라서 PAP정부의 EOI개혁은 순조롭게 진행되었으며, 경제주체들은 정부의 “지구도시화”(Global City) 구상에 따라 점차 지역시장에서 세계시장으로 비전(vision)을 넓혀 나갔다.³⁰⁾

EOI 정책 구상: 일단 수출주도산업화 전략이 채택되자, 경제정책들은 정부의 경제이념과 정책방향에 따라 입안·구체화·집행되었다. 우선, ISI 시대와 마찬가지로 거시 경제정책은 “안정과 성장”(Growth with Stability)을 동시에 달성하기 위한 정책도구로 사용되었다. 대만의 KMT 정부는 경제안정의 기반을 보장하기 위하여 “긴축기조”를 유지해 나가면서, 동시에 경제성장을 부추기기 위하여 재정·금융정책 도구들을 매우 융통성있게 조정해 나갔다. 싱가포르의 PAP 정부는 물가안정 유지를 위하여 “긴축금융정책”을, 그리고 경제성장을 가속화하기 위하여 “팽창재정정책”을 매우 슬기롭게 조화시켰다.

둘째 기업투자와 수출증대를 활성화하기 위한 미시경제정책에 있어서도 KMT와 PAP 정부는 물가유인적 특혜금융지원(저금리 대부)이나 환율의 평가절하 보다는 오히려 물가중립적 재정지원(면세조치 등)을 확대해 나감으로써 “안정기조 하 성장”을 유도하였다. 그러나 상대적으로 “고용창출”(Job-Creation)의 강박관념에 사로잡혀 있었던 PAP 정부는 산업팽창과 수출증대에 보다 적극적이었다. 즉, PAP정부는 투자와 수출을 촉진하기 위하여 조세감면 등 재정지원을 확대해 나감은 물론 노동운동과 임금상승을 엄격히 통제하였으며, 동시에 국내의 기업투자와 수입 및 환율 등에 대한 모든 정부규제를 해제하였다.

셋째, “분배와 성장”에 대한 정책방향에 따라 산업구조가 재편되었다. 대만의 KMT 정부는 “분배와 성장(Growth with Equity)”을 동시에 달성하기 위하여 독과점적 성향이 높은 대규모 기간산업들은 국영기업화하는 대신, 수출지향적 산업화는 노동집약적 소규모 사기업을 중심으로 추진하였다. 뿐만 아니라, KMT 정부는 都農間 소득격차를 최소화하기 위하여 농촌토지분배에 지속적인 관심을 표명하였으며, 동시에 “도시토지개혁”(1964)을 실시하였다. 반면, 분배적 정의보다는 성장에 우선순위를 두었던 싱가포르의 PAP 정부는 “대규모 국영기업”과 “대규모 외국인 기업”을 중심으로 EOI 전략을 내실화시켜 나갔다. 이와 같은 싱가포르 특유의 산업구조 재편은 국가주도발전(국영기업)이니 외국인 투자(FDI)에 대한 이념

30) Rajaratnam, “Singapore: The Global City,” *The Mirror*, Vol. 8 No. 7(1972. 2. 14)

적·사회적 제약이 거의 없었다는데도 기인한다.³¹⁾ PAP 정부는 국내자본 부족을 보완하기 위하여 FDI를 적극 유치하는 한편, 기간산업이나 사회간접자본에 대한 국가통제를 강화함으로써 결국 정치경제적 주권의 상실없이 고속경제성장을 달성하였다.

넷째, 동일한 EOI 전략내에서도 국제경제정책은 정부의 이념성향에 따라 좌우되는 경향이 있다. 비록 PAP 정부는 점차 국가의 경제적 역할을 강조하긴 하였어도, 식민시대부터 내려온 자유무역의 전통에 따라 비교적 “자유주의적 실용노선”(Liberal Pragmatism)을 채택하고 투자·수입·환율의 자유화를 적극 추진하였다. 반면, 전통적으로 국가개입주의에 뿌리박고 있는 KMT 정부는, 비록 EOI 전략 선택과 함께 어느정도 시장개방을 하였지만, 싱가포르 유형의 자유무역정책보다는 오히려 한국과 유사한 “반 자유무역체제”(Semi-Free Trade Regime)를 유지하였다.³²⁾

결국, 대만과 싱가포르에서의 노동집약적 EOI정책들은 기대했던 대로 기적적인 성과를 낳았다. 대만에서는 KMT 정부가 추구했던 대로 완전고용과 고속경제성장은 물론 지속적 물가안정과 소득분배의 균등화를 경험하였으며, 싱가포르에서는 PAP정부가 목표했던 대로 분배구조의 악화없이 완전고용과 최고수준의 경제성장 및 물가안정을 달성하였다.

V. 제2차 경제도약을 위한 전략조정

- 기술집약적 산업화(Skill-Intensive Industrialization) 전략 대동 -

1970년대에 접어들자, 대만과 싱가폴은 새로운 도전에 직면하여, “신축적·점진적”으로 발전전략의 재조정을 단행하였다. 1980년을 전후하여 “기술집약적 수출주도 산업화”(Skill-Intensive EOI) 전략으로 방향전환이 완료되었으며, 이로써 “제2의 경제도약”을 위한 구조적 기반이 조성되었다.

그러나 미시적 차원에서 보면, 대만과 싱가폴이 직면한 위기구조가 비교적 상이하며, 따라서 각국의 전략조정과정 역시 다르게 나타났다. 대만은 경제·안보·외

31) 1960년대 말부터 1980년대 초까지 국영기업의 수는 13에서 70으로 늘어났고, 그리고 외국인 직접투자(FDI)가 국내 총투자에서 차지하는 비율도 33%에서 68%로 증가하였다.

32) 대만은 국내기업의 선별적 보호를 위하여 상당한 관세장벽과 수입 쿼타제를 계속 유지하였다.

교의 “3중 위기(Tri-Fold Crisis)”에 직면하여 정치질서 재편과 경제구조 조정을 동시에 추진하였는데 반하여, 싱가포르의 일차원적 위기구조(경제난국)에 봉착하여 매우 유연하게 경제구조의 재편을 완료하였다.

1. 위기구조 : 부분위기 vs. 총체위기

우선, 1970년대를 통하여 대만과 싱가폴은 경제적으로 심각한 위기국면에 접어들었는데, 이 새로운 문제들은 노동집약적 수출주도산업화 전략에 대한 전면적인 도약을 의미하였다. 첫째, “노동집약적”산업의 급속성장은 곧 완전고용을, 완전고용은 노동력 부족을, 노동력 부족은 임금인상을, 그리고 임금인상은 산업생산의 축소 등 일련의 악순환을 초래하여, 노동집약적 산업화 자체의 생존성(Viability)에 정면 도전해 왔다. 둘째, “수출주도”산업화는 무역의존도를 심화시켰으며, 이것은 곧 양국 경제의 대외적 취약성(External Vulnerability)을 증대시켰다. 셋째, 일련의 국제 석유파동(1973~74, 1979)은 석유의존도가 높은 대만과 싱가폴에 치명적인 파급효과를 가져왔다. 더구나 제1차 석유파동 이후 범세계적으로 확산되기 시작한 자원부국들의 “자원민족주의”(Resource Nationalism)와 선진국들의 “新보호무역주의”(New Protectionism), 그리고 해외시장에서 후발개도국들로부터의 치열한 경쟁과 도전은 대만이나 싱가폴같은 소규모 무역의존국들(Small Trading Countries)의 생존을 위협하기에 충분했다. 결국, 선진국과 개도국의 중간지대에 위치한 신흥공업국들(NICS)로서 대만과 싱가폴은 위로부터(선진국들)의 보호무역주의와 아래로부터(후진국들)의 끊임없는 도전에 대응하여, 양면 전투(Double Battle)를 전개해야만 했다.

설상가상으로, 대만의 위기구조는 경제적 난국에 외교·안보적 위기까지 중첩되어, 일종의 “총체적 위기”(Total Crisis) 양상으로 나타났다. 미·중 화해(US-PRC Detente)는 대만의 UN 탈퇴(1971)를 강요했으며, 그것은 곧 일본(1972), 미국(1978) 등 전통적 우방국들과의 외교적 단절을 초래하였다. 외교적 고립은 안보위기로 연결되었으며, 따라서 대만은 일종의 “생존의 위기”(Survival Crisis) 국면으로 접어들었다.

2. 대만 : KMT의 전면대응(All-Out Response)

국가위기상황에 직면하면 제3세계의 지도자들은 “위기극복”이라는 명분하에

“위기관리체제” 또는 “강성 비상국가체제”로 전환하는 것이 일반적인 현상인데, 대만의 KMT 정부는 정반대의 반응전략으로 생존의 위기를 극복하였다는데 그 특징이 있다. 즉, KMT 정부는 총체적 위기에 직면하자, 정치적으로는 강성독재 체제(Hard-Authoritarianism)에서 연성독재체제(Soft Authoritarianism)로의 점진적 구조재편을 단행하여 체제의 신축대응능력(Flexible Adaptability)을 제고시키는 한편, 경제정책 기조도 점차 노동집약적 EOI에서 자본집약적 ISI 그리고 기술집약적 EOI로 융통성있게 전환함으로써 외생적 파급효과를 최소화하는데 성공하였다.

정치질서 재편(Political Restructuring): 대만에서의 정치구조적 재편은 장경국(CCK)의 정치적 부상과 함께 이루어졌다. 예를 들면, 1969년 장경국이 부수상으로 임명되면서 20년만에 처음으로 국회 보궐선거가 실시되었으며, 그리고 1972년 수상으로 격상되면서 역사적인 “KMT 정치의 대만화”계획(Taiwanization Program)이 진척되었다.³³⁾ 장경국 주도 “정치 대만화”구상이 구체화됨에 따라, 우선 KMT내 정치권력은 중국본토 출신의 보수강경파로부터 기술관료 중심의 온건파로 서서히 이전되었으며, 또한 대만출신 elites의 대거정치적등용은 KMT의 구조적 쇄신(Self-Rejuvenation)과 탈군사화(Demilitarization) 그리고 나아가서는 “연성일당국가체제”의 출현을 촉진시켰다.³⁴⁾ 그렇다고해서 KMT 정부의 권력구조에 근본적인 변화가 생긴 것도 아니며, 더구나 정부의 정치적 자율성이 약화된 것도 아니었다. 물론, 대만의 사회세력들은 정치자유화 정책에 편승하여 소위 Tangwai(당의) 운동을 전개하였다. 그러나 그것은 과격혁명보다는 오히려 “기존 체제내에서의 개혁”을 요구하는 개혁주의 운동(Reformist Movement)에 불과하였다.³⁵⁾

결과적으로, 국가주도 정치연성화(Political Softening) 정책은 KMT 정부의 국내 정치기반을 약화시키기 보다는 오히려 대만출신 엘리트들을 체제내로 흡수하고 사회세력들의 잠재적 도전을 효과적으로 분산시킴으로써 KMT 자체의 정치·사

33) 장경국의 Taiwanization Program은 “제2의 정치적 쇄신과 경제발전의 가속화”를 동시에 달성한다는 목표하에 추진되었다. China Yearbook,(1972-73), p. 8.

34) Hung-mao Tien, “Taiwan in Transition: Prospects for Socio-Political Change,” *China Quarterly*, No. 64(1975), pp. 618-19.

35) J. Cooper, *A Quiet Revolution: Political Development in the Republic of China* (Washington, D. C.: Ethics and Policy Center, 1988), p. 4.

회적 기반을 확충·공고화하는데 기여하였다. 동시에, KMT Leadership은 국제정치적 위기극복의 일환으로 “총력외교”(Total Diplomacy) 또는 “전면외교”(All-Out Diplomacy)의 구상을 구체화시켜 나갔다. 총력외교의 목적은 비공식적·비정치적·경제적 교류협력의 활성화로 모든 비적성국가와의 실질적 관계(Substantive Relations)를 공고히함으로써 공식적 외교관계의 단절을 “경제적 동맹”으로 대체하려는데 있었다. 따라서 이것은 곧 “경제우선·무역제일주의”정책(Economic- & Trade-First Policy)으로 내실화 되었으며, 특히 다국적기업이 외부세계와의 정치적 연결고리로 간주됨에 따라 외국인 직접투자(FDI)가 적극 장려되었다.³⁶⁾

발전전략의 신축조정: 점진적 정치개방과 함께, KMT 정부는 경제정책의 흐름을 노동집약적 EOI(1963~72)에서 자본집약적 ISI(1973~76)로, 그리고 다시 기술집약적 EOI(1976이후)로 매우 신중하고도 융통성있게 조정해 나갔다. 우선, 외교·안보적 위기에 편승하여 재등장한 KMT내 보수강경파는 군사력 육성차원에서 자본집약적 중화학 공업의 육성에 박차를 가하였다.³⁷⁾

그러나 장경국의 절대적 지지를 받는 중도노선의 기술관료들이 제3의 발전전략, 즉 기술집약적 수출주도 산업화(Technology-Intensive EOI)를 주창함에 따라 경제구조의 재조정이 이루어졌다. KMT 정부는 중화학공업 계획을 폐기하고, 대신 새로운 6개년 계획(1976~81)의 수립을 통하여 자본집약적 산업과 기술집약적 산업을 동시에 강조하였으며, 그 후속계획으로 세워진 10개년계획(1980~89)에서는 전략중점을 기술집약적·무공해·에너지 절약 산업(Technology-Intensive, Nonpolluting, Nonenergy-Guzzling Industries)으로 완전히 전환하였다.³⁸⁾ 결국, 대만은 경쟁력이 낮은 자본집약적 ISI단계로 깊숙히 들어가지도 않았으며, 더구나 이러한 전략조정 과정에서 자본집약적·기술집약적 산업에 못지않게 노동집약적 산업도 계속 최대한 지원하였다는데 그 특징이 있다.

경제정책과 영향: 1970년대의 위기상황하에서도 KMT 정부의 “안정 + 분배 + 성장”이라는 3중 목표에는 변함이 없었다. 첫째, KMT 정부는 외생적 불안정 요

36) *China Yearbook*(1976), pp. 724-737; Fitting, “Export Processing Zones in Taiwan and the People’s Republic of China,” *Asian Survey*, Vol. 22(1988), p. 740.

37) 제6차 4개년계획(1973-76)을 통하여 철강·조선·화학공업 등 대규모 중화학공업이 국영기업으로 육성되었으며, 또한 10대 건설투자사업(Ten Major Projects)이 촉진되었다.

38) *China Yearbook*(1976), p. 739; Gold, “Dependent Development in Taiwan,” Ph. D. dissertation, Harvard University,(1981), pp. 252-53.

소를 최소화하기 위하여 경제정책의 최고우선순위를 “영속적 경제안정”(Permanent Economic Stability)에 두고, 긴축 재정·금융정책을 시행하였다.³⁹⁾ 둘째, KMT 정부의 자본집약적·기술집약적·노동집약적 projects에 대한 균형지원(Balanced Assistance)은 무역수지의 흑자구현과 지속적인 경제성장에 기여하였다.⁴⁰⁾ 셋째, KMT 정부는 소득분배의 악화를 막기 위하여 다양한 정책을 추진하였다. 예를 들면, 우선, 조세정책에 있어서 누진세율이 증대되었고, 둘째, 대규모 사기업(LTCs)에 대한 특혜조치는 최대한 억제되었으며, 셋째, 도·농간 소득격차의 확대가 정치적 불안정으로 연결될 것을 우려하여, KMT 정부는 “9개항의 농업재건 계획”(Nine-Point Agricultural Reconstruction Program, 1972)을 추진하였다.

결과적으로, KMT정부의 신축적 전략재조정과 신중한 경제정책은 1970년대의 위기를 효과적으로 극복하는데 기여하였다. 즉, 1970년대를 통하여, 중화학공업부문에서의 과잉투자, 과잉생산은 최소화되었으며, 국내기업들의 국제경쟁력은 계속 유지되었고, 석유파동의 파급효과도 최소한의 범위내로 축소되었으며, 기업집중 현상은 사전에 방지되었다. 따라서 대만은 지속적인 경제성장은 물론 물가안정과 소득분배의 형평성을 달성하였다.

3. 싱가포르 : PAP의 유연반응(Flexible Response)

대만이 중층위구조에 직면하여 매우 조심스럽게 전면적인 구조 재조정을 추진하고 있는 동안, 싱가폴은 새로운 환경의 도전에 유연하게 적응하면서 경제질서를 재편하였다.

우선, 국내외적 경제문제에 직면하자, PAP정부는 “고속경제성장의 템포(Tempo)를 계속 유지시킨다”는데에 기본목표를 두고, 전략구상을 생존의 정치학(the Politics of Survival)에서 “전면성장의 경제학”(the Economics of All-Out Growth)으로 전환하였다.⁴¹⁾ 제2차 산업혁명(Second Industrial Revolution)이라

39) 경제안정 우선 목표에 대한 장경국의 선언은 *China Yearbook(1972-73)*, p.784. 참조. 긴축재정 금융정책에도 불구하고, 정부재정의 누적적 잉여는 곧 대규모 건설사업으로 재투자되었기 때문에 경제성장에 미치는 부정적 영향은 적었다.

40) 무역수지흑자가 국내물가 상승요인으로 작용하자, KMT정부는 환율의 평가절상과 수입자 유화를 확대하여 물가안정을 도모하였다. 따라서 수입 자유화율은 1960년에 54%에서 1980년에는 97%로 증가했다.

41) Chee, “Malaysia and Singapore: Separate Identities and Different Priorities,” *Asian Survey*, Vol. 13 No. 2(1973), p. 158.

는 새로운 platform이 제시되었으며, 이것은 곧 “고부가가치의 기술·자본 집약적 산업화”(High Value-Added, Skill- & Capital-Intensive Industrialization)로의 이행을 겨냥한 “10개항의 경제개혁계획”(Ten-Point Program, 1973)으로 구체화되었다.⁴²⁾

그러나 제1차 석유위기와 그에 따른 범세계적 경기침체 현상이 나타나자 PAP 정부는 신속적으로 경제구조 재편계획을 축소조정하였다. 자본·기술집약적 projects에 대한 투자를 줄이는 대신 국제경쟁력이 높은 노동집약적 산업에 대한 투자가 적극 장려되었으며, 이를 위하여 임금 억제정책도 부활되었다.⁴³⁾ 또한, 석유파동의 물가인상효과를 최소화하기 위하여 긴축재정 정책이 계속 시행되었다.

1970년대 후반기에 접어들면서 석유위기의 파고가 낮아지자, 노동력부족이 다시 심각한 병목현상(Bottleneck)으로 대두되었다. 여기에서 PAP 정부는 기술집약적 산업으로의 구조적 이행을 재개하였다. 주요정책 도구로서 “임금정상화정책”(Corrective Waage Policy)이 채택되었다.⁴⁴⁾ 이 정책은 노동자들로부터 적극적인 지지를 받았으나, 반대로 기업가(특히 국내영세기업)들에게는 큰 충격을 주게 되어 심한 반대와 불평에 봉착하였다. 그럼에도 불구하고, PAP 정부는 자신의 의지대로 일련의 구조 재조정 정책들을 강력히 추진하였다.⁴⁵⁾ 사실, 당시 PAP 정부는 모든 당내의 세력들로부터 정치적 자율성을 확보하고 있었으며, 또한 어떠한 반대도 무산시킬 수 있을 정도의 강력한 개혁의지를 가지고 있었다.

결국, 1970년대를 통하여, PAP 정부의 강력하고도 융통성있는 발전전략 조정은 지속적인 안정성장에 기여하였다. 싱가포르의 전통적인 긴축재정·금융정책은 안정성장을 위한 안전판 역할을 계속 수행하였으며, 특히 1차 석유파동시 임금억제 정책과 노동집약적 투자의 재개는 싱가포르의 국제경쟁력과 고속산업성장을 유지하는데 결정적인 역할을 하였다. 또한, 1970년대 후반기에 기술집약적 산업으로의 선회는 제2차 석유파동의 파급효과를 최소화시킴은 물론 잠재적 기업집중의 회피

42) PAP정부는 “싱가폴을 지식산업과 Brain Service의 중심지로 육성한다”는 목표하에 기술 집약적 산업에대한 특별지원과 노동임금인상을 추진하였다. G. Rodan, *Singapore's Second Industrial Revolution: State Intervention and Foreign Investment*(Kuala Lumpur: 1985) 참조.

43) *Singapore Economic Bulletin*(1973. 8), p. 5, (1976. 6), p. 57, (1977. 1), p. 48

44) 임금 정상화 정책은 “임금이 현실화되면, 기업가들은 자동적으로 임금압박을 받는 노동집약적 산업에서 첨단 기술분야로 투자를 늘려갈 것”이라는 계산에서 채택되었다.

45) *The Mirror*(1982. 1. 15); Pang and Chan, op. cit.(1985), p. 30.

와 저소득 노동자층의 실질소득 증대를 보장해 줌으로써 지속적인 물가안정과 소득재분배 및 고속경제성장을 창출하였다. 따라서 싱가포르 1965년부터 1980년까지의 제1라운드 수출지향적 성장 Game에서 동아시아 NICS중 최고수준의 안전성장을 기록하였으며, 이로써 1980년대 이후 제2의 산업혁명을 위한 초석을 정립하였다.

VI. 결 론

대만과 싱가폴은 오늘날 세계경제성장의 축으로 등장하기까지 끊임없는 생존의 위협을 받아왔으나, 그때마다 그들은 도전과 위기상황을 재도약의 발판으로 삼아 성장과 발전을 거듭하여 왔다는 데에 그들의 발전정치가 갖는 특징이 있다.

우선, 거시적 차원에서 대만과 싱가폴의 역사적 발전과정을 재조명해 보면, 일정시점에 있어서 경제발전의 양상은 대체로 당시 정치체제의 특성과 밀접한 관계를 가지고 있는 것으로 나타난다. 예를 들면, 도표 4에서 보는 바와 같이, 식민시대 이전 단계에서 대만과 싱가폴은 착취·억압일변도의 보수적·비발전적 왕조체제(대만)와 국가체제 미비·정치 부재상태(싱가폴)하에서 퇴락하는 섬들로 남아있었으나, 일본과 영국의 강력한 “발전지향적 식민국가”로 흡수되면서, 대만은 일본 대동아공영권내 경제성장의 축으로, 그리고 싱가폴은 지역경제의 중심지로 부

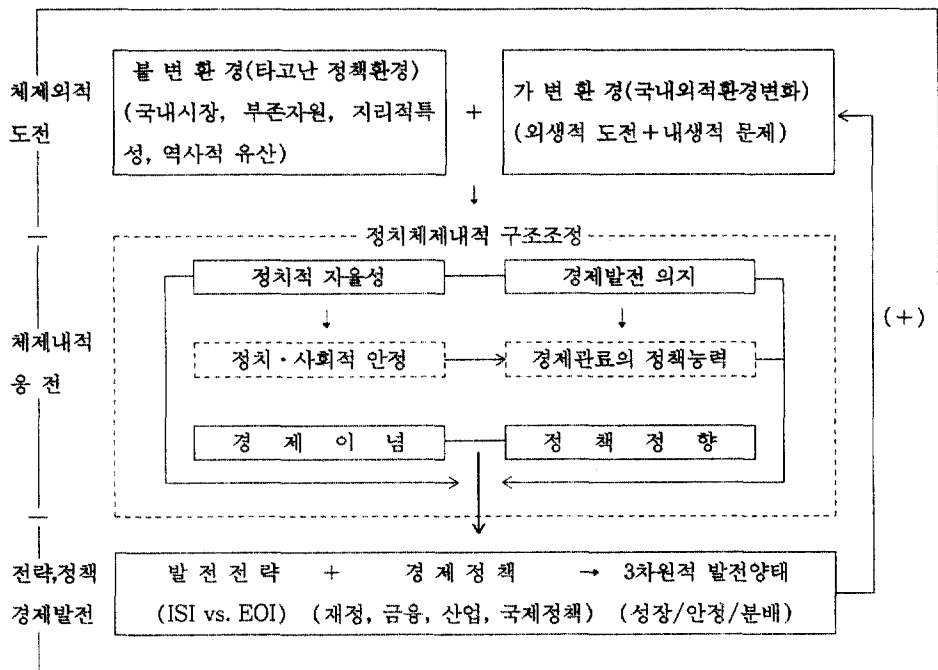
〈표 4〉 역사적 발전단계별 정치체제 특성과 경제발전 양상 추이

구 분		식민이전	식민시대	탈식민과정	초기 ISI	노동집약적 EOI	전략제조경기 (1970S)
대 만	정치체제 특성	보수적 착취, 억압적 왕조체제	발전지향적 착취, 억압적 강성 식민체제	군국주의적 착취, 억압적 동원체제	발전지향적 강성 1당체제	좌 동	발전지향적 연성1당체제
	경제발전 양상	경제적압축기 (저성장+ 불평등)	비약적발전 (동북아 최고발전)	경제적 압축기 (경제기반붕괴)	경제재건완성 (성공적 ISI)	1차 경제도약	지속 성장 (재도약 초석 정비)
싱가폴	정치체제 특성	국가체제미비 (정치적 혼돈기)	발전지향적 착취적 강성 식민체제	식민체제해체 정치적혼란	다차원적 정치대결구조	발전지향적 강성 1당 체제	좌 동
	경제발전 양상	경제적혼돈기	비약적발전 (지역경제 중심지)	저발전 (경제적 쇠퇴)	미완성 ISI	1차 경제 도약	지속 성장 (재도약 초석 정비)

상하였다. 그러나 싱가포르의 “식민체제의 해체과정”에서 파생된 정치적 혼란과 다차원적 정치대결구조(자치시대)에 휘말려 저발전을 경험했으며, 대만은 일본의 발전지향적 식민체제로부터 “보수적·군국주의적” KMT 정부로 이양되면서 경제적 암흑기를 맞이하였다. 그 후, 1949년 내전종식(중국)과 1965년 독립(싱가폴)에 따른 “생존의 위기”에 직면하며, 대만과 싱가폴은 “발전지향적 강성일당국가체제”로 탈바꿈하였으며, 그 결과 1970년대 중반까지 동아시아 경제기적의 주역으로 다시 등장하였다. 종합해 보면, 정치와 경제는 하나의 고리에 의해 연결되어 있듯이 서로 밀접한 관계를 가지고 있으며, 따라서 경제발전의 양태는 정치의 발전성(Developmentalness) 여부에 의해 좌우된다고 볼 수 있다.

다음, 대만과 싱가폴의 발전정치의 본질은 무엇보다도 그 “유연성”에 있는데, 그들의 전후 위기대응과정에 나타난 ‘환경-정치-경제’간 입체적 인과관계를 개념화시켜 보면 도표 5와 같다. 우선, 정치외적 환경으로부터의 도전이나 위기상황은 정치구조의 조정을 유도하였고, 다음, 주요 정치 변수의 변화는 발전전략 구상

〈표 5〉 체제내적 응진과정(단순화 Model)



과 경제정책 방향의 변화를 가져왔으며, 전략과 정책의 변화는 경제발전의 수준과 형태의 변화를 수반하였다.

대만과 싱가포르같이 국내 경제적 여건이 열악하여 외생적 정책환경의 급변이나 그에 따른 위기구조를 자체적으로 흡수·완충할 수 없을 경우에는 체제내적 조정으로 대응할 수 밖에 없는데, 대체로 정치·경제 안보위기가 중첩된 총체적 위기구조(대만, 1949년/1970년대 ; 싱가포르, 1965년)하에서는 전면적인 구조재편이 이루어졌으며, 반면, 경제적 문제에만 국한된 부분 위기구조(대만, 1960년대초 ; 싱가포르, 1970년대)하에서는 부분적 체제조정이 이루어졌다.

예를 들면, 대만과 싱가폴은 각각 1949년과 1965년의 “총체적 위기”에 직면하여, 우선, 강성일당 국가체제의 제도화로 정부의 대내외적 정치적 자율성을 회복하였으며, 이에 따라 정치사회적 안정화는 물론 정부의 정책 집행능력도 제고하였다. 또한, 대만은 1970년대의 새로운 “생존의 위기”구조 하에서 강성 독재체제를 연성독재체제로 재편하여, 정부의 정치적 자율성이나 정치사회적 안정의 손상없이 체제의 신속 대응능력을 향상시켰다. 둘째, KMT와 PAP는 「경제발전이야말로 국가생존은 물론 그들 자체의 정치적 생존을 위한 필수전제조건」이라는 정치적 판단하에 “경제발전”을 제1차적 정치목표로 내세웠으며, 이러한 경제의지는 1970년대 위기구조하에서 더욱 강화되었다. 셋째, 정부의 강력한 경제발전 의지는 경제기구의 창출과 기술관료들의 대거 정치동용으로 내실화되었으며, 이것은 곧 체제내적 “발전동맹”의 결정을 촉진시켰는데, 대만에서는 KMT-기술관료간 동반자관계로, 그리고 싱가포르에서는 PAP-관료-NTUC간 삼각 동맹으로 나타났다. 넷째, 이와 병행하여, 이념적으로 대만에서는 손문의 민생주의 입각한 국가주도 발전모델이 부활되었으며, 싱가포르에서도 영국식 자유방임주의로부터 국가의 경제역할을 강조하는 반자본주의·반사회주의적 혼합경제체제로의 이행이 가시화되었다. 다섯째, 정책정향에 있어서 KMT 정부는 「물가폭등+경제적불평등=정치체제 붕괴」라는 체험에 따라 성장-안정-분배의 “삼차원적 균형발전 모델”을 선택하였으며, PAP 정부는 “실업과 정치불안정(과격 노조운동)의 연계”를 방지하기 위하여 “안정기조하 급속성장”을 추구하였다.

마지막으로, 이러한 정치구조적 조정은 경제질서의 재편으로 연결되었는데, 이 과정에서 주요 정치변수들은 일종의 기능적 분업을 통하여 일정한 발전전략과 경제정책을 창출해 내었다. 우선, 발전전략의 전환은 경제이념의 변화에 따라 미리

그 방향이 결정되나, 그 전략의 태동여부는 정부의 정치적 자율성과 경제발전 의지에 의해 좌우되는 경향이 있다. 예를 들면, 대만과 싱가포르에서 1960년대의 「ISI →EOI」 전략전환은 정부의 이념정향이 점차 내향적 경제보수주의(Inward-Looking Economic Conservatism)에서 외향적 경제 자유주의(Outward-Looking Economic Liberalism)로의 이행과 함께 하였다. 그리고 1970년대 싱가포르의 동일한 EOI선상에서 노동집약적산업으로부터 기술집약적산업으로의 선회는 특별한 이념적 변화없이 이루어졌으나, 대만의 경우 노동집약적 EOI에서 자본집약적 ISI 그리고 기술집약적 EOI로의 단계적 이행은 KMT정부의 이념적 전향(자유주의→보수주의→실용주의)과 함께 하였다. 그러나 대만에 있어서 “국가(보수강경파) 대 시장(실용주의적 온건파)”의 논쟁이나 싱가포르에 있어서 임금정상화정책에 대한 국내 자본가들의 반발에서 보듯이, 경제질서의 재편에는 항상 대내외적 반대나 도전이 따르기 마련이다. 따라서 새로운 발전전략은 단순한 이념적 전향의 부산물이라고 할 수 없으며, 오히려 이념정향과 여타변수의 합서의 결과라고 할 수 있겠다. 즉, 전후 대만과 싱가포르의 발전정치과정에서 목격하였듯이, 특히 새로운 전략의 태동 여부와 그 최종 효과성은 어떠한 반대도 무산시킬 수 있을 정도의 “고도의 정치적 자율성”과 개혁주의자들을 적극 지지하려는 최고지도자의 “강력한 경제의지”에 의해 뒷받침되어 왔다는 사실을 감안할 때, 경제이념과 정치적 자율성 및 경제개혁의지는 경제질서 재편에 필요한 최소한의 정치적 선행조건이라고 가정할 수 있겠다.

마찬가지로, 국제 경제정책이나 산업구조도 정부의 “경제이념”에 의해 그 방향이 결정되는 경향이 있다. 예를 들면, 동일한 실용주의적 EOI단계에 있어서도 KMT의 보수주의적 성향은 반보호무역·반자유무역 정책을 추진하게 했는 반면, 싱가포르의 경제자유주의적 전통은 과감한 수입자유화와 관세장벽의 폐지 및 적극적인 FDI 유치정책을 추진하는데 기여하였다. 그리고 대만에서의 국가주의의 부활과 싱가포르에서의 혼합경제체제의 태동은 국가(국영기업)의 역할을 강화시켰으며, 따라서 특히 대만의 경우 대규모 국영기업과 소규모 사기업으로 나누어진 이중구조가 정착되었다. 여기에서 만약 KMP·PAP 정부가 사기업으로부터의 정책적 자율성이 없었다면, 특히 국내기업들에게 단기적 불이익을 수반하는 싱가포르의 과감한 수입자유화·FDI 유치정책이나 대만과 싱가포르의 국영기업주도 산업화는 심각한 도전에 봉착했을 것이다.

마지막으로, 거시경제정책이나 미시경제정책을 막론하고, 모든 경제정책에 있어서 국가간 미시적 다양성은 정부의 “정책정향”에 의해 좌우되는 경향이 지배적이다. 즉, 대만의 경우, KMT 정부의 일관된 성장-안정-분배의 3차원적 균형발전주의는 긴축재정 금융정책, 농공병진 육성정책, 철저한 토지개혁 및 소규모 사기업 중심의 분산산업화정책 등을 유도하였다. 반면, 싱가포르에서는 PAP 정부의 “안정 성장주의”에 따라 긴축재정, 공업우선주의, 대규모기업주도 산업화 정책이 추진되었다. 그 결과, 대만은 고속성장과 물가안정 및 분배적 정의를 동시에 달성한 대표적인 사례가 되었으며, 싱가폴은 안정적 고속성장에서 최고의 수준을 기록하였다. 그러나 만약 KMT나 PAP 정부가 자본가들로부터 자율성이나 강력한 집행능력이 없었다면, 특히 기득권층의 이익에 배치되는 긴축 재정금융정책이나 토지개혁 등의 정책은 효과적으로 추진하기 어려웠을 것이다.

결론적으로, 만약 경제이념과 정책정향이 전략구상과 경제정책의 방향을 제시하는 일종의 “방향설정자”(Direction Generator)라고 한다면, 정치적 자율성(+정치사회적안정+정책집행능력)과 경제발전의지(+정책 입안·쇄신·적용능력)는 서로 연합하여 일련의 발전전략·정책과정의 효과성을 좌우하는 “발전의 기본축”(Development Axis)이라고 가설할 수 있겠다.