

國家形態와 經濟發展

아세아 국가의 경험에 대한 國家主義와 多元主義的 解석**

김 광 응*

〈차례〉	
I. 序 言	IV. 比較事例國家：한국과 태국의
II. 理論的 論議	경우
III. 國家性과 經濟發展—아세아	V. 要約 및 함의
11개국의 경우	

〈要約〉

발전에 관한 기존연구가 多元主義者들의 견해로 일관되어 있어 이를 비판하면서 國家主義者들의 견해를 아울러 정리하였다. 이를 토대로 전자가 成長과 從屬에, 그리고 후자가 分配와 正義에 더 주력하는 이론구성을 비판하고 아세아 11개국가를 네개의 국가형태(여기서는 政權의 類型으로 조작화시키기는 했지만)로 나누어 이들이 지난 70년대와 80년대에 어떻게 발전해 왔는가를 비교분석하였다. 이차의 총계 자료를 썼기 때문에 分析은 立證이라기보다는 사정을 설명하는 例證에 불과하고, 이를 보완하기 위해 한국과 태국을 사례삼아 집중적으로 분석하였다. 참고로 성장측정은 혼란 경제지표를 썼고 종속지표는 외채와 美日과의 貿易來去率을 썼으며 分配指標로는 지니계수와十分位分配率을 썼다. 발전을 여러 이념적 시각에서 볼 필요가 있으며 이를 국가형태와 연관지어 분석 할 필요가 있음을 강조한 논문이다.

I. 序 言

第2次世界大戰 이후에 서방의 많은 사회과학자들은 국가발전에 대한 여러가지 문제들을 검토하기 위한 수많은 이론들을 제시해 오고 있다(Adelman and Morris, 1973; Amsden, 1984; Crone, 1984; Evans, Rueschemeyer and Skocpol, 1984; Higgott and Robinson, 1985; Zysman, 1983). 그런데 이들 이론들에서 는 경제발전과 산업화과정에서 정치적 요인들이 행사하는 역할에 대하여 상당

* 서울大學 行政大學院 教授

** 이 논문은 學術振興財團의 연구비지원으로 원래 1988년 8월 위성론에서 개최된 世界政治學大會에서 발표키 위해 英語로 작성된 것을 國譯한 것이어서 우리글 표현이 가끔 어색한 데가 많음을 이해해 주기 바란다.

히 다른 내용을 담고 있다. 예하자면, 多元主義理論에서는 정부는 전혀 중요한 역할을 하지 않는다고 주장한다. 그런데 이와는 크게 대조되는 이른바 마르크스주의적 이론의 입장은 취하는 국가이론들에서는 국가 또는 정치체제가 경제변동을 야기하는 가장 강력한 요인이라고 주장하고 있다.

하지만 이들 서구이론들 가운데 그 어느것도 어찌해서 아시아에서의 몇몇 군사적 국위체제(정권)들이 같은 지역의 다른 국가들에 비해 경제발전에 있어 보다 더 성공을 거두고 있는지에 대한 중요한 의문에 만족스런 대답을 주고 있지 못하고 있다. 이런 문제와 관련한 본격적인 논의를 시작하기에 앞서 먼저 이 글이 으도하는 점을 밝히기로 한다.

이들의 목적은 두 가지이다. 하나는 정치적 차원의 어떤 요인들과 아시아 여러 나라들의 경제발전 사이의 관계유형을 밝혀낼 수 있는 研究틀을 설정하고자 하는 것이고, 다른 하나는 그 틀속에서 지적되는 핵심요인들에 따라서 아세아 11個國의 경험을 종체적으로 분석하고, 그 중 두 나라, 즉 한국과 태국을 하나의 사례로 비교해 보는 것이다.

경제 발전에 있어서 정치체계 또는 국가가 행하는 역할의 중요성은 널리 인식되어 온고, 특히 발전도상국에 있어서는 ‘정치적 요인’들이 주로 경제메카니즘을 통해 脱植民地 產業化에서 커다란 중요성을 지니고 있다. 이제까지 발전에 관한 이슈들은 여러 이론의 입장에 따라 다른 방식으로 다루어져 왔다. 그 중에서도 多元主義理論과 國家主義理論은 정치체계와 경제발전, 그리고 그들간의 관계에 대하여 극단적인 견해를 대표하고 있다. 동일한 현상을 설명하고자 하여 동일한 지표나 용어를 사용하고 있을 때조차도 각 이론들이 암시 또는 표현하는 개념적·이론적인 합의는 전혀 다르다. 다시 말해서 그들의 차이는 파라다임적 矛盾의 차이에서 기인하는 것이기 때문에 본질적인 것으로 볼 수 있다.

多元主義者들은 전체로서의 사회는 상호의존적인 제도적 요소들로 구성되어 있고 정치는 서로 자신의 이익을 극대화하려는 競爭的인 利益集團으로 이루어진다고 가정한다. 그들에 따르면 정치체와 경제는 相對的으로 自律的이어서 정부는 경제적 변동에서 주된 역할을 수행치 않는다고 한다. 그렇지만 때로 그들은 본질적으로 상호의존적이기 때문에 어떤 연관을 맺고 서로간에 어떤 기대를 할 수는 있다. 한편 國家主義者들 중에서도 특히 마르크시즘의 관점은 지닌 사람들은 정치는 본질적으로 해고모니제급이 국가를 지배하고 국가는 다시 그들 계급의 이익에 맞도록 경제적 변동을 유발시키는 階級政治의 문제라고 보고 있다. 여기서 정부의 역할은 이미 결정된 것이고 분명한 것으로 보인다. 따라서

남은 유일한 문제는 정부가 그 기능을 어떤 메카니즘을 통해 수행하는가이다.

그러므로 우선적 과제는 이러한 이론들 그리고 경제발전과 정치체계 특성들과의 관계에 있어서 이들 이론이 어떻게 원용되는가를 탐구하는 것이다. 그러나, 문제가 되는 이슈들에 대하여 이들 이론들이 어떻게 다뤄지고 있는가를 이해하는 것과 어떤 이론이 그 관계를 설명하는 데 보다 적절한가를 결정짓는 것은 별개의 문제이다. 더우기 때로 이론이나 개념적 모델은 구체적인 사례에 적용되기 이전에, 이론 또는 모델들이 직접 다른 맥락 속에 옮겨질 만큼 충분히 개발되거나 신축적이지 못하다는 것이 혼란 사실이기 때문에 때로 수정되어야 할 경우가 있는 것이다.

따라서 이 글의 구체적인 목적은 주제에 걸맞는 이론적이고 경험적인 연구들을 주의깊게 검토하여 아시아에서의 경제발전과 유의미한 관계를 지닌 정치체계의 주요 요소들을 밝혀보고 그 관계분석을 위한 개념「틀」을 수립하는 것이다.

II. 理論的 論議

1. 經濟發展과 政治的 要因간의 관계

정치적 요소와 경제발전 간의 관계를 다루는 문헌들은 수없이 많다. 그것들을 모두 검토한다는 것은 이 글의 범위를 벗어나는 일이다. 여기서 다루어지는 문헌은 이론적 연구 뿐만 아니라 경험적 연구까지 포함해서 14개의 연구에 국한시켰으며 이들을 선정한 것은 두 가지 이론적 시작, 즉 다원주의와 국가주의의 관점에 따라서 의도적으로 행해졌다. 한 연구가 어떤 이론적 관점을 취했는가는 항상 명백한 것은 아니다. 그렇지만 그 연구의 이론적 편향을 밝혀 보는 것은 가능할 것이다.

우선 선정된 연구들 가운데에서는 과연 어떤 정치적 요인들이 검토되었는지를 살펴본것이 <표 1>에 정리되어 있다. <표 1>에서 보는 것처럼 모두 9개의 요인들이 정치적 차원에서 경제적 변동과 연관되어 추출되었다. 비록 연구자들 사이에서는 꼭같은 용어들을 사용하고 있지만 요인들의 조작적 정의나 측정은 연구마다 상이하다. 이들을 나열해 보면, (1) 정당체계, (2) 권력분립, (3) 권리구조(혹은 대표성), (4) 정치 안정, (5) 행정부 리더쉽과 이데올로기, (6) 관료제, (7) 정체, (8) 체제 혹은 정부의 유형 및 (9) 국가 등이다. 몇몇 연구자들은 정치체계의 유형을 특징짓는 한 개의 요소만을 사용하기도 하나 대다수 연구자들은 병렬적으로 또는 포괄적 틀을 구성하여 여러 요인을 선택하고 있다.

〈표 1〉 선정된 연구들 속에서 지적되고 있는 경제발전과 관계있는 정치적 요인들

	정당	권력 분립 ¹⁾	권력 구조	정치 안정	행정부 의 대립과 의 태율로기	관료 제 ²⁾	정책 ³⁾	체제 유형 ⁴⁾	국가 ⁵⁾
Rostow	*	*	*	*	*				
Adelmar & Morris	*	*		*		*	*		
Holt & Turner						*	*		
Spengler						*			
Hoselitz						*	*	*	
Dick	*							*	
Cohen								*	
Ruescher Leyer & Evans						*			*
Amsden							*	*	
Johnson						*	*	*	*
Zysman					*			*	
Offe						*	*	*	
Berg-Schlosser	*	*	*		*			*	
Keman								*	

1) 권력 분립은 집중화와 분권화의 정도를 내포한 채 수평적·수직적 분화 모두를 가리킨다.

2) 관료제는 자원관리의 능력, 정책집행 등을 고려하여 거론된다.

3) 정체 은 그 메카니즘과 내용 모두를 가리키며 또한 경제제도도 포함한다.

4) 체제 유형은 ‘폴리아키 혹은 민주적(경제적), 사회주의, 문민권위적 조합주의 그리고 군사적’으로 분류되었고, 참여, 반대의 자유 등의 변수들을 내포하고 있다. 권력 구조는 ‘개인주의적, 집합적, 대표적’으로 조작화되고 있다.

5) 국가의 개념은 자율성과 능력을 포함한다.

그리고 특히 연구자가 체제유형 또는 국가요인을 사용할 때는 통상 後者의 경우에 속하고 있다.

다음으로는 이러한 정치적 요인들이 어떤 방식으로 경제발전과 관계를 맺고 있다고 주장하는가를 보기로 한다. 종종 저개발국에서는 강력한 지도자를 지닌 중앙 집권적인 권력구조, 안정된 정부, 능력있고 강한 관료제와 권위적인 체제, 그리고 경쟁체제나 준경쟁체제보다는 일당지배체제가 경제성장에 도움이 되는 정치체제의 특성이라고 가정하고 있다. 그러나 어떤 연구들은 다음 절에서 나타나듯 경험적 근거에서 이와는 대립적인 주장을 하고 있다.

이제까지 이론적 성향은 제쳐놓은 채 과거의 연구들을 검토하였는데, 다원주의자와 국가주의자를 구분하여 비교해 보려면 특정 정치적 요인들이 경제발전과 관련되어지는 방식을 분석하면 된다. 첫째로 두 개의 研究群은 경제적 변동과 연관되어 있다고 간주되어 선정된 요인들에서 확인해 구분된다. 〈표 2〉에서 지적되는 것처럼 다원주의자들은 정당, 권력분산, 정치 안정과 같은 요인들을

〈표 2〉 정치적 요인들에 대한 다원주의 시각과 국가주의 시각의 비교

	다 원 주 의	국 가 주 의
	Rostow, Adelman & Morris Holt & Turner, Spengler, Hoselitz, Dick, Cohen	Rueschmeyer & Evans, Amsden, Johnson, Zysman, Offe, Berg-Schlosser, Keman
정당	2(1)*	(1)
력분산	2	(1)
력구조	1	(1)
치안정	2	—
정부리더쉽과 이례율로기	1	1(1)
료제	4	4
책	3	3
제 혹은 정부유형	2	5
가	—	3

* 괄호안의 숫자는 다른 종합적 지수를 구성하는 데 사용된 요인을 나타낸다.

선호하는 데 반해, 국가주의자들은 체제유형과 국가를 거의 배타적으로 사용하고 있다. 한편 리더쉽, 관료제, 정책 요인 등은 상대적으로 동등하게 양자 모두에게 강조된다.

둘째로, 다원주의자들과 국가주의자들간의 차이는 역시 경제발전에 대한 概念化에서도 나타나고 있다. 다원주의자들은 경제발전을 궁극적으로 配分의 正義를 실현하는데 기여하는 것으로 간주할 뿐만 아니라 이를 향상시키는 物質的 成長과 경제발전을 거의 동일시하는 경향이 있다. 국가주의자들은 배분적 정의에 일차적으로 관심이 있고 자본주의경제가 확장되면서 커지는 階級間 不均衡의 가능성과 함께 저개발국에서 심화되는 對外依存度에도 관심을 갖는다.

최우기 변수들을 분석할 때도 두 연구집단은 전적으로 다른것 같다. 다원주의자들은 통상 설명변수들이 동등한 가치를 지닌 것으로 가정하여 이를 회歸分析方法으로 처리하고 있다. 그럼으로써 변수간의 質的인 상호작용을 무시한다는 비판을 받고 있는 것이다. 그러나 국가주의자들은 정치체계와 경제와의 관계에서 그 질적 측면을 강조한다. 방법론적으로 말해서 이들 두 시각은 그들 나름의 한계를 지니며 각각 이를 넘어서려는 노력을 경주하고 있다. 다원주의자들은 정치체계특성의 복합지표를 얻고자 하고 국가주의자들은 상황의 성격을 규정짓는 경험적 지표를 포함한 전통적 연구전략을 수용하고자 한다.

〈그림 1〉은 정치체계와 경제발전간의 상이한 이론적 시각을 보여주기 위해 개념틀상의 기본적 특징들을 엮어 나열한 것이다. 그림에서 화살표는 정치적·경제적·사회적 요소들간의 주요한 영향력의 흐름을 나타낸다. 국가 혹은 정부는

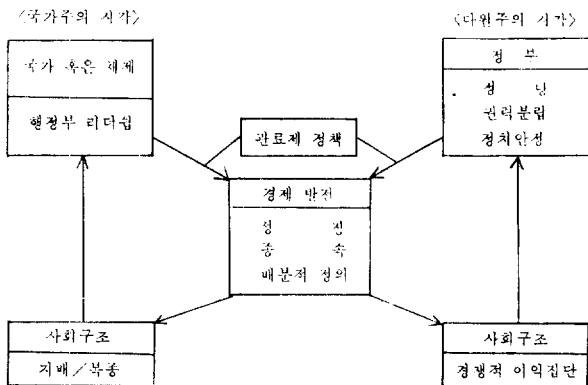


그림 1. 정치체계와 경제 발전간 관계의 개념틀

경제발전에서 중요한 역할을 하고 있으며, 사회구조는 두 시각에 따라 다르게 인식하고 있는 특성에 의하여 제약되고 있다. 그리고 다시 경제발전이 사회구조의 변동에 기여한다. 비록 세 가지 요소간의 관계가 하나의 화살표에 의해 표시되듯이 동일한 유형을 나타내 보인다 할지라도, 각 요소의 다른 개념화는 두 견해를 별개의 것으로 만든다. 그리고 두 집단에 있어서는 관료제와 정책이 정치적 조언과 경제발전을 본질적으로 결합시키는 道具的 要因으로서 간주되고 있다는 것도 주목할 필요가 있다.

2. 經濟發展에서의 體制—行政府 리더쉽 그리고 官僚制

아시아 몇 나라의 성공적인 경제성장은 산업화와 경제성장을 추진하는 주된 수단으로서의, 정책메카니즘과 관료제의 동원을 수반하는 體系의 企劃 또는 엄격한 國家介入에 의하여 대개 일어졌다. 산업정책·인력정책·금융 및 재정정책 등을 포함하여 경제정책 및 전략은 다를지라도 이 지역의 급속한 경제성장은 그야말로 정책들이 국가정책에 귀속되고 있다는 점에서 공통점을 갖고 있다.

그렇다면 첫번째 질문은 어떤 종류의 정책이 경제성장을 야기할 수 있는가라는 것이다. 그러나 비슷한 경제성장률의 산출로 귀결되는 성장정책 및 전략의 유형상의 변화를 고려한다면 보다 중요한 문제는 특정 발전전략을 도출해내는 國家의 特性(stateness) 그리고 政策形成 및 執行의 方式이다. 여기서 국가라는 것은 사회를 통치하는 모든 정치적 측면을 내포하는 추상적 개념으로 사용되는데 그 특성은 또한 경제사회적 구조와도 밀접한 관계가 있다. 비록 그 개념이 분명치는 않지만, 정치제도가 그것이 원래 발생했던 나라들에서 지

녔던 의미와는 다른 뜻을 가지는 발전도상국들을 분석할 때는 정당 또는 권력 분집 같은 정치체계의 여타지표보다 ‘국가’라는 개념이 선호된다. 이렇게 볼 때 일본·한국 그리고 대만의 정부—기업관계를 해석할 때 사용되는 ‘연성권위주의와 자본주의의 유대(soft authoritarianism/capitalism nexus; Johnson, 1987)’ 같은 개념이 훨씬 설명력이 있고 타당할지 모른다.

아시아 여러 나라가 일종의 자본주의경제체제를 지녔다고 가정할 때 주된 과제는 국가라는 개념을 어떻게 조작화할 수 있겠느냐 혹은 국가의 어떤 요인들이 정치적 요인과 경제발전 간의 관계를 비교연구할 때 두드러지게 나타나는가를 밝히는 것이다. 이 글에서는 **體制類型**, 行政府 리더쉽 및 官僚制를 아시아에 서의 경제발전과 관련지을 때 연구할 가치가 있다고 상정한다. 이것은 전혀 새로운 생각이 아니라 예전의 연구들에서 이미 제시된 것이다. 예컨데 차이즈만 (Zysman)은 이러한 요인들이 프랑스와 일본에서의 경제성장을 설명해 준다고 하였다(Zysman, 1983). 그는 브라질과 여러 나라에서의 관료적 권위주의체제의 출현은, 상이한 경제적 문제들이 상이한 정치적 과제를 노정한다는 이슈를 제기하는 것이라고 보면서 경제성장을 설명하는 주된 요인으로서 산업화에서 기업가적 역군보다는 정치체제를 강조하고 있다. 나아가 그는 정부행위는 정치인들의 인성과 목표 그리고 국가 특히 집행부의 능력에 달려 있다고 지적한다. 이 능력은 선정된 목표를 위해 사회내 자원을 동원하고 통제하여 정책을 집행해나가는 행정부의 권한이고 행정부의 강약여부는 정치구조, 관료제의 내적응집성, 그리고 관료제와 입법부 및 여러 이익집단간의 관계함수이다.

차이즈만을 재구성해보면 어떤 수준의 집행부 능력과 관료제 능력을 지닌 특정한 체제유형이 다른 것들보다 정책을 통해 경제성장을 도출하는 데 성공적이라고 해석할 수 있다. 국가의 군사적로서 체제는 국가의 대표성, 권력구조 및 운용양식에 관한 측면에서 국가의 집합적 성격을 대표한다. 체제의 성격은 국가나는 특수한 역사적인 결합체에 대한 변수이다. 체제의 정당성, 이데올로기 및 능력은 전략 및 정책 그리고 집행양식의 선택에 직접적으로 책임있는 행정부 리더쉽과 관료기구에 의해 그 성격이 정해진다.

그림 2〉는 정치적 차원의 이러한 요인들이 경제발전과 맺는 관계를 보여주고 있다. 이 그림이 보여주듯이 역사적 地政學의으로 주어진 요인으로서의 국가성(國家性)의 맥락 속에서 체제, 행정부 리더쉽, 그리고 관료제가 정책메커니즘을 통해 경제발전에 연결되는 정치적 요인으로서 제시된다. 관료제는 통상 그 용듯이 수단으로 인식되고 있지만 많은 개발도상국에서는 관료제가 단순히 수

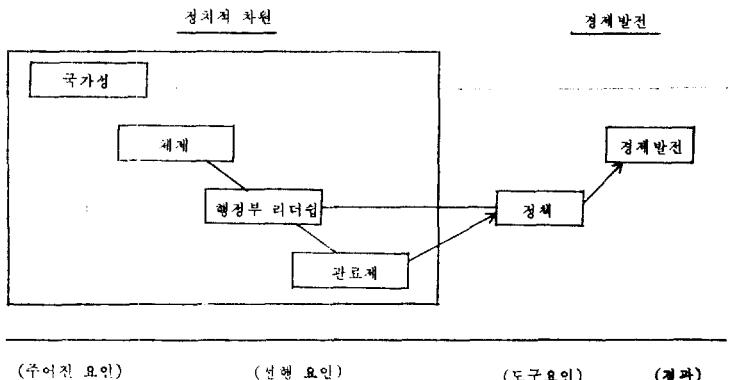


그림 2. 정치적 요인과 경제발전간의 관계를 설명하는 개념적 틀

단이기 보다는 상당한 주도적 권력을 행사하고 있다. 집행부 지도자의 발전에 대한 『의』와 관료제의 능력이 경제발전을 위한 정책형성과 집행의 실질적 요인이라는 것은 상대적으로 명확하다. 따라서 이하의 논의는 체제유형과 그 경제적 성격에 초점을 둔다.

자이스만(Zysman) 만이 정부정책과 그 결과인 발전을 설명하는 국가의 집합적 지도로서의 ‘체제’에 관심을 두는 것은 아니다. 앞 절에서 살펴본 일련의 연구들이 체제를 경제 발전을 설명하는 주된 변수로 삼고 있다. 이들 연구에 의해 분류되는 구체적인 체제유형은 <표 3>에 나타난다. 이들 연구들은 후발산업화 국가들의 발전은 권위적 체제의 어떤 변형들이 가장 잘 충족시킨다는 전통적 가정들을 수정할 필요가 있다고 주장한다. 예컨데 딕(Dick)은 체제의 특성을 주로 해당체계에 따라 규정하면서 아시아에서는 권위적 정부가 ‘경쟁체계’ 보다 약간 더 활동하게 발전을 수행하지만 ‘준경쟁체계’ 정부만큼은 수행하지 못한다고 강조한다(Dick, 1974). 나아가 GDP의 중위수(median) 이하에 속하는 국가에서는 권위적 정부가 경쟁체계 정부보다 우월한 성취를 거두나, 중위수 이상의 국가에서는 그 반대의 현상이 나타난다. 이것은 권위적 체제가 단지 발전의 초기 단계에서만 급속한 경제성장을 이룩할 수 있을 뿐이지 후기국면에서는 그렇지 못하는 것이다.

코헨(Cohen)이 했던 상이한 시점에서의 두 라틴아메리카 국가의 사례분석에서는 차별적 권위주의체제가 경제적 업적에 있어서 다소 효과적이라고 결론짓는다. 그런데 권위주의 국가인 브라질(1964~76년)에서 연평균경제성장률이 약간 높아 민주적인 쿨롬비아체제(1945~63년)의 그것에 비해 0.5% 상회하는 것

〈표 3〉 경제적 성과와 관계있는 체제 유형

	다두체— 민주주의	사회주의	권위주의	
			문민적	군사적
Dick(유럽과 아시아)	*		*	*
Cohen(남미) ^{a)}	*		*	*
Amsden(아시아) ^{b)}				*
Johnson(아시아) ^{c)}			*	
Zysman(유럽과 아시아) ^{d)}	*		*	
Berg-Schlosser(아프리카)	*	*	*	*

^a : a) Cohen은 사례로서 콜롬비아, 브라질, 아르헨티나를 사용.

b) Amsden은 정복지 향적(conquest-oriented) 체제를 지적하면서 대만에 초점둔다.

c) Johnson은 일본, 한국, 대만을 검토한다.

d) Zysman은 일본과 프랑스를 비교하는데, 체제유형 그 자체가 아니라 두 나라의 집권화된 체제에 초점을둔다.

으로서, 이수치는 어느정도 실질적인 차이를 나타낸다(Cohen, 1985). 그러나 관료적 권위주의체제하의 경제성장은 헌법적 권리의 억압, 정당에 대한 제약, 언론검열, 체포·추방 및 사형 등 체제의 경제적 업적을 정당화하지 못하는 높은 「정치적 비용」을 지불해야만 한다고 덧붙이고 있다. 이 연구에서는 발전이라는 개념이 단순한 경제적 성장을 넘어서 정치적이고 사회적인 정의(正義)도 포함하도록 확대해석되어야 한다고 강조한다. 발전이 그렇게 인식될 때 관료적 권위주의체제의 경제적 업적에 대한 평가는 재조명될 것이다.

마지막으로 베그-쉴로서(Berg-Schlosser)의 아프리카 정치체계들에 대한 연구도 체제유형의 분류와 분석, 그리고 경제적 발전의 개념화와 관계하여 다를만한 가치가 있다(Berg-Schlosser, 1984). 그에 따르면, 체계이론의 정통적 접근과 마르크스주의 국가도출이론 양자 모두와 역사적으로 달리 지향된 정치체계의 다차원적 타이포로지가 구성된다. 그는 일곱 개의 정치적 변수들을 사용하는 데 여기에는 정당체계, 정당성, 행정부 수뇌부의 충원, 권력분립, 권력구조, 통제의 범위 그리고 4가지 체계특성군 즉 多頭制(poliarchic regime), 사회주의 체제, 시민적 권리주의체제, 군사적 체제를 추출하는 이데올로기적 정향이 포함된다. 또한 그는 1960년대 이후 아프리카 국가들에서의 체제유형의 변화와 정부기양 등을 설명하고 있다.

베그-쉴로서의 체제유형은 국가의 구조적이고 이데올로기적 지표를 포괄하는 종합적 틀이다. 그러나 이러한 변수들의 중요성이 서로 동등하다고 가정될 수 있는지는 의문의 여지가 있다. 더욱이 다른 방법론적 표기도 필요하다. 유형들은 변수선정의 주된 기준과 각 변수에 표현된 카테고리가 “현대 아프리카국

표 4) 체제유형과 관료제의 행정권력을 고려한 아시아국가들의 가설적 분류

		체 제 유 형				
		다 두 제	민주 권위주의	군사 권위주의	사회 주 의	
관료제	강성		일 말 리 싱 가	본 아 풀	한 대 국 민	중 국 한
	약성	필리핀		태 인도네시아	국	비 마

가들을 비교 분석하는 데 가장 유용하고 충분히 차별적이라고 간주되어(Berg-Schlosser, 1984, 128) 언어진 것이라는 의미에서 역사적이고 지역적 특성을 강하게 반영한 것이다. 그의 발전의 개념화 및 조작화도 또한 흥미를 끄는데 체제의 경제적 업적은 GNP 성장, 물질적 생활의 질적 향상, 그리고 종속의 심화라는 측면에서 가려진다. 그리고 인권같은 규범적 기준의 수용여부가 체제업적의 중요한 측면으로 간주된다. 그의 아프리카에서의 체제유형과 경제적·정치적 업적간의 관계분석은 다두제가 정치적 억압으로부터 시민적 자유의 보호를 포함하여 모든 측면에서의 발전과업을 꽤 잘 수행해왔음을 보여준다. 그렇지만 이는 대체로 3세계국가에서의 시민적 또는 군사적 권위주의 통치의 발전상의 이점에 관한 광범하게 인식된 가정에 반한다. 한편 사회주의체제는 경제성장의 측면에서는 낮은 성과를 보이나, 대다수 인구의 생활조건의 향상, 특히 교육과 보건의 영역에서 좋은 남 못지 않은 수준을 유지한다. 「시민적 권위주의 국가」는 GNP 성장의 측면에서는 홀륭하나 이 성장이 기본적 생활조건의 향상에는 상대적으로 기여하지 못한다. 집정관적 혹은 군사적 체제는 이런 모든 점에서 최악의 상태를 유지할 뿐이다.

이상에서 우리는 여러 나라들의 경험을 통해 체제 유형이 경제와 여타의 발전을 설명하는 강력한 요인으로 제시된다는 점을 살펴보았다. 낮은 논점은 아시아의 맥락에서 체제라는 것이 어떻게 분석되고 분류되어야 하는가이다. 덧붙여 드물게 변수로서의 체제라는 것이 나머지 정치적 요인들 즉 행정부 리더십과 관료제를 포함함으로써 어떻게 보다 강력해 질 수 있겠는가도 탐구되어야 한다. <표 4>는 체제유형과 관료제의 유형이라는 두 축에 따라 11개의 아시아 국가들에 대한 탐색적 분류틀이다.

III. 國家性과 經濟發展—아세아 11개국의 경우

이 글이 열두에 두었던 것 중의 하나가 아세아 열한 나라의 국가성과 경제 발전

간의 관계가 어떤가를 보려는 것이었다. 물론 자세하게 인과관계를 검증해 낼 수 있는 그런 성격의 분석은 아니지만, 대략 체제의 성격에 따라 경제 성장이 어떤 양상을 보이나가 궁금했던 터였다. 여기서 國家性은 體制類型과 官僚制의 執行力으로 조작화되었다. <표 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 11개국 아세아 국가들—필리핀, 일본, 말레이지아, 싱가폴, 한국, 대만, 태국, 인도네시아, 중국, 북한 및 베어마—이 위의 두 조작변수에 따라 비교된다. 다만 표에서와 같이 어느 하나의 특정국가가 分類틀의 여러 칸(cell) 중에서 유독 어느 하나에만 해당하는가 아니면 다른 분류도 가능할가에 관해서는 논쟁의 여지를 남긴다. 예컨대 필리핀을 다두체에 해당시킬 것인가, 또 日本을 문민 권위주의 체제로 분류할 것인가에 관해서는 의견이 분분할 것이다.

거쨌든 논의를 일단 접어 두고 이들 나라를 통해 검토하려 했던 것은 이들 나라는 경제 발전 중 앞서 이론틀에서 지적한 주요변수—성장·종속·분배—들의 사정이 어떠냐는 것이었다. 앞서 지적했던 것을 여기서 되풀이한다면, 國家主義者들과 多元主義者들은 경제 발전을 논함에 있어서 강조점이 다르다는 것인 바, 國家主義者는 분배를 강조하고, 반면에 多元主義者는 성장을 중시한다는 것이다. 이중에서 國家主義者가 특히 눈여겨보는 것은 성장속에서 국가가 對外的으로 의존해 從屬의 가능성은 높이며, 나아가 配分의 正義의 실현이 미흡하다는 점등이다.

이 연구는 다시 반복하지만 이러한 앞서의 견해들과 관련된 가설을 검증하려는 것은 아니지만, 우리의 관심을 끄는 것이 몇 가지 있다. 즉 (1) 강력한 관료를 가진 ‘軍事 權威主義’ 국가가 높은 종속과 낮은 분배를 수반하는 고도의 경제 성장을 이룩하는 경향이 있다는 것, (2) ‘문민 권위주의’ 국가는 아마 이들 간의 불균형관계가 덜 심각하리라는 것, (3) 약한 관료를 가진 ‘군사 권위주의’ 국가는 강한 관료의 군사권위주의 국가만 못하리라는 것, 및 (4) 社會主義 국가는 관료의 강성과 연성에 관계없이 성장과 종속에 資本主義 국가만 못하리라는 것(다만 分配는 차원이 다를 것이다) 등이다.

11개국간의 차이를 보기 위하여 아래에 세개의 표(5, 6, 7)를 정리했다. 첫째로, <표 5>에서 볼 수 있듯이, 日本을 제외한 말레이지아와 싱가폴의 國民總生產의 증가율이 팔목한데, 이들 국가가 分類틀에서 가려졌듯이 강력한 관료를 가진 文民 權威主義 國家라는 사실이다. 관료는 강한데 권위주의 군사정권인 국가, 이른바 한국이나 대만의 경우도 70년대와 80년대에 고도의 경제 성장을 기록하고 있으며, 관료가 약하고 권위주의 군사정권인 태국과 인도네시아도 70년

〈표 5〉 아세아 11개국가별 成長指標

	GNP평균 성장률		1인당 국민소득		GNP의 산업비
	1970~80	1982~86	1970~80	1982~86	1980~86
Philippines	6.2	-1.1	365	655	34.6
Japan	5.4	3.7	3,760	8,696	78.7
Malaysia	8.0	3.2	792	1,798	24.3
Singapore	14.4	7.1	2,230	5,315	38.4
South Korea	8.7	8.6	727	1,856	32.7
Taiwan	8.5	7.5	1,280 ^{a)}	2,793	46.8
Thailand	7.0	4.1	342	701	27.8
Indonesia	7.5	3.5	201	531	28.1
China	6.5	9.8	-	277	42.0
North Korea	7.5	2.0	-	972	76.0 ^{b)}
Burma	3.6	5.5	-	175	12.0

자료 출처 : Far Eastern Economic Review Yearbook, 1970~88; IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1980

註 : a) 1974~1979

b) 1980~1982

대체로 성장률이 괜찮았으나(각기 7.0%과 7.5%), 80년대에 와서 뚝 떨어진다(각기 4.1%과 3.5%). 社會主義 國家인 中國도 70년대에 경제성장률이 괜찮은 편이었고(6.5%), 80년대에 와서는 엄청나게 나아졌다(9.8%). 80년대 中國의 경제 성장이 도약하게 된 것은 말할 나위도 없이 中國의 對外 開放政策 때문이며, 이에 따라 依存度가 더불어 높아지는 것은 당연한 이치이다. 그러나 한편 같은 社會主義 國家라도 北韓의 경우는 경제성장률이 70년대(7.5%)에 비해 80년대(2.0%)에 와서는 뚝 떨어지는 원인을 파악하기가 어렵다.

한국 國民總生產 자체만 말고 여기서 產業이 차지하는 비중을 보면, 싱가폴, 한국, 대만등이 역시 높은 비율을 차지하고 있다. 軍事 内지는 準軍事權威主義 국가군이라는 점을 상기 할 필요가 있다. 다른 국가들중 사회주의 국가인 중국과 북한이 이 產業比가 軍事權威主義 국가의 경우처럼 높은 것은 시사하는 바가 크다.

다음으로 우리가 관심을 갖고 있는 것이 從屬指標이다. 용어로서 從屬指標가 정확학의 의미를 전해주고 있느냐는 논의로 하고, 여기서는 그 하위변수로 外債, 미국과의 무역거래비, 그리고 일본과의 무역거래비를 설정했다. 〈표 6〉은 각 국가별로 이를 세 변수에 따른 수치를 보여 주는 바, 말할 것도 없이 한국, 인도네시아, 필리핀, 및 말레이시아가 아세아에서 최대외채국으로 꼽히고 있다. 이들 나라는 중 대만(34.4%), 필리핀(28.1%), 그리고 한국(27.1%)은 미국과의

무역이 활발한 국가임을 알 수 있다. 반면에 인도네시아(39.9%), 베마(26.8%), 말레이지아(23.1%), 그리고 중국(22.5%)은 日本과의 무역이 활발하다. 여기서 한국(22.9%)도 예외는 아니다.

주가가 外債를 많이 쓰면 아무래도 폐권국이나 국제기구(대개 강대국들의 영향下에 있다) 등에 대해 종속적인 입장을 견지할 가능성이 높다. 필리핀을 예외로 하면 우연히도 말레이지아, 한국, 인도네시아처럼 문민 또는 군사 권위주의 국가가 對外依存性向을 지닌다. 물론 이들 국가들의 경제성장수준은 같지 않는데, 이는 아마도 官僚의 執行力과 상관관계가 있는지도 모른다. 강한 관료는 아무래도 規制的이거나 助長的 政策介入을 통해 外債를 產業生產으로 적결시키는 힘을 지니고 있다고 보아야 한다. 한국이 그 전형적인 예가 될 것이다.

한편 美·日과의 貿易去來에 관한 한 말레이지아, 한국, 대만 및 인도네시아처럼 문민 또는 군사 권위주의 국가들이 비교적 활발하다는 것은 그만큼 권위주의 정권이 성장을 위한 수단의 확보에 적극적이며 때로는 저돌적이라는 것을 알 수 있다. 중국과 베마와 같은 社會主義 國家도 앞서 밝힌대로 이 경우에서 예외가 아니다. 동시에 같은 군사내지는 준군사적 권위주의 국가라도 싱가폴과 태국은 對外依存的이 아니라는 것을 알 수 있다. 다시금 말하지만 몇 안되는 국가사례로 국가성과 종속성과 관계를 밝힌다는 것은 어려운 일일 것이다.

〈표 6〉 아시아 11개 국가별 從屬指票

	外 債	미국과의 교역	일본과의 교역
	1980~86	1980~86	1980~86
(US \$ M)			
Philippines	22,148	28.1	18.9
Japan	—	25.9	—
Malaysia	10,016	14.8	23.1
Singapore	1,346	15.7	12.2
South Korea	32,867	27.1	22.9
Taiwan	5,691 ^{a)}	34.4	18.5
Thailand	9,170	14.0	19.8
Indonesia	24,186	18.2	39.9
China	6,882 ^{b)}	13.3	22.5
North Korea	2,167 ^{c)}	—	19.3
Burma	1,982	4.8	26.8

자료출처 : Far Eastern Economic Review Yearbook, 1980~88

註: a) 1981~1986

b) 1980 and 1985 are not included

c) 1985 is not included

〈표 7〉 아세아 11개국의 分配指標

	가계소득 배분비		지니계수
	하 위(40%)	상 위(20%)	
Philippines(1971) (1965)	11.6	53.8	0.50
Japan(1979) (1963)	21.9	37.5	0.31
Malaysia(1973) (1957~58)	11.2	56.1	0.36
Singapore	—	—	—
South Korea(1976) (1982)	16.9 18.8	45.3 43.0	— 0.37
Taiwan(1971) (1964)	21.9	39.2	0.32
Thailand(1975~76) (1962)	15.2	49.8	0.50
Indonesia(1976)	14.4	49.4	—
China	—	—	—
North Korea	—	—	—
Burma(1958)	16.5	44.8	—

자료 출처 : The World Bank(1988). *World Development Report 1988*(Oxford University Press), pp.272-273.; Hollis Chenery and others(1974). *Redistribution with Growth*(Oxford University Press), pp.8-9.; D.K. Kim(1989). *Modern Public Finance*(Parkyoungsa), p.235.; Michael P. Todaro(1977). *Economic Development in the Third World*(Longman), p.129.

끝으로 分配에 관련된 資料를 얻기 힘들어 완벽하지는 못하지만, 〈표 7〉에 11개 국가의 十分位分配率과 지니계수를 나열해 보았다. 이 미비하고 오래된 자료를 통해서 그나마 알게된 것은 필리핀, 말레이지아, 그리고 인도네시아의 가계소득 최하위 40%의 계층이 차지하는 소득이 15% 미만이라는 사실이다. 태국의 경·주도 15.2%이니까 이 부류에 포함시켜도 과히 어긋남이 없을 것이다. 이 不平等 상태가 어느 政權 또는 體制의 類型과 상관관계가 있다고 속단할 수는 없다. 그렇지만 태국과 인도네시아만 보면 군사권위주의 국가로서 약한 관료를 갖는 경우에 所得의 分配 내지는 配分의 正義의 실현에 국가가 통제력을 발휘하지 못하고 있지 않나하는 인상을 준다. 사회주의 국가인 베트남의 平等 사정이 日本과 韓國을 제외하고 다른 나라를 능가하고 있다는 사정을 읊미해 볼 필요가 있다. 그 質이 문제이기는 하겠지만 社會主義 國家와 平等配分은 강한 함수 관계를 갖는다.

끝으로 지니계수를 통해 사정을 보면 소득배분에서 일본과 대만은 각기 0.31과 0.32로서 아주 모범국이라고 할 수 있다. 아주 나쁜 경우가 필리핀(0.50)과

태국(0.50)이고, 말레이지아(0.36)와 한국(0.37)이 그 중간 그룹에 속한다. 또 디시 몇 안되는 사례지만, 가설적 언명을 할 수 있는 것은 不平等 分配문제가 ‘관료’와 관계가 있을 가능성성이 높다는 것이다. 이 <표 7>에는 유감스럽게도 社會主義 國家에 관한 지니계수가 나와있지 않지만, 東歐 社會主義 國家인 불가리아(0.21), 폴란드(0.25) 및 헝가리아(0.24)를 통해 아세아 社會主義 국가의 소득분배 사정을 어렵해 보아도 팬참을지 모르겠다.

IV. 비교국가사례 : 한국과 태국의 경우

개념틀에서 지적되고 있는 선행내지는 촉진요인과 도구요인(관료제와 정체)에 따라 아시아 11개 나라들 모두의 변화하는 현상들을 논하는 것은 이 짧은 글에서는 벅찬 일이다. 그대신 두 나라를 상정하여 비교해 보는 것은 앞절에서 개괄적으로 분석해 본 것보다 약간의 깊이 있는 실체에 접근할 수 있다는 생각이 든다. 그리하여 이를 위해 한국과 태국을 선정했는데, 여기에는 세 가지 이유가 있다. 하나는 두 나라가 동일한 체제유형 즉 군사적 권위주의체제에 속한다는 것이다. 이 이유는 그로세(S.D. Grosse)가 킹(King)의 조사연구에 대한 논평(Grosse, 1982)에서 제안한 것처럼 체제의 유형이 다른 국가횡단적 비교연구가 그 유용성을 잃어버렸기 때문에 비교연구는 체제의 유형이 비슷한 나라끼리 경제적 성과가 달리 나타나는 데에 초점을 둘으로써 의미가 있다는 관점에서 보이 특히 유용한 것이다. 두번째 이유는 두 나라가 경제적 업적에 대한 관료제적 기여의 폐단 즉 ‘성장, 분배, 그리고 종속’에서 흥미로운 대조를 보여준다는 것이다. 두 나라는 행정권력의 정도에서 볼 때 차이가 있다. 두 나라의 국가관료는 대립적인 이해에 직면해서도 그들의 이익을 추구하기 위해 사회에 짐을 지우기에 충분할 만큼 강력하나, 여타 사회적 제도에 대한 국가개입의 정도나 양식은 다르다는 점이다. 세번째 이유는 태국이 한국의 성장모델을 따라 아시아의 ‘다섯번째 용’으로 NICs에 가담하였다는 사실이다. 이 사실이 다른 두 이유에 더하여서 이 사례연구를 보다 의미있게 하고 있다. 태국 정치에서 구심적 역할을 하는 왕의 존재가 군사적 성격을 회복시킨다는 사실을 바탕으로 태국을 군사적 권위주의국가로 파악하는 데 반론을 제기할 수 있다. 그러나 퇴역 군인뿐만 아니라 현역군인들도 1932년 이래로 정치와 행정에 깊이 관여하는 또 한 사실이다. 수상을 비롯한 내각의 주요 자리가 군사엘리트에 의해 장악되고 대부분의 상원의 원석도 군인이 차지하고 있다.

한국과 한국정부는 1961년부터 퇴역 장성들이 주도하고 있다. 현재까지 4개의 공화국이 군사적 리더쉽하에 놓여 있었던 것이다. 양국가에 있어서 현역군인들의 역할에 있어서 근본적으로 다른 점은 태국의 군부지도자들은 정치와 행정에 대하여 공식적 견해를 공공연히 제시한다는 것이다. 그들은 정치적 이슈에 관해 적극적으로 자신의 입장을 밝히는가 하면 어느 특정 지역의 사회개발프로그램도 추진한다. 반면에 한국군부는 국가적 재해에 당면했을 때만 정부의 요청에 의하여 정부프로그램의 집행에 협조하는 경우 이외에는 정치적 중립을 지켜야 한다. 과거 10년 내지 15년 동안에 태국 군참모총장은 군의 우월성이 다른 분야에도 전파되고 계승되기 위하여 수상이 되기를 원한다는 정치적 야망을 공공연히 표현하였다. 이런 점들 때문에 두 나라가 ‘군사적 권위주의체제’로 특징지워져도 과히 지나치지는 않을 것이고, 따라서 비교가치가 충분하다고 할 것이다.

1. 경제적 업적 : 성과 개관

앞서 논의된 것처럼 권위주의체제는 나라마다 일인당 국민소득이 중위수 수준에 이르기까지는 훌륭한 경제적 성과를 획득한다. 한국과 태국이 이런 계보를 따르고 있는지를 판단하기에는 아직 이르다. 현재까지 양국은 비록 다른 수준에 놓여 있기는 하지만 급속한 경제성장을 이루하였다. 이들 국가가 얻은 상이한 각각의 때문에 체제유형이란 것이 경제적 성과를 설명해 주기는 하나 다는 아니라는 점을 알 수 있다.

아래 몇 개의 표들이 양국의 경제적 상태를 요약해 준다. 여기서 제시되는 지표들은 종괄적인 것은 아니지만 양국의 기본적인 경제적 조건 특히 유사성과 상이성을 알 수 있게 해준다. <표 8>에서 보이는 것처럼, 지난 20년(1960~80) 동안 한국과 태국은 각기 7%와 4.7%의 연평균 개인소득 증가율로 기록되는 정도로 현저하게 급속하며 지속적인 경제성장을 경험하였다. 이 기록은 실질 GDP 성장에서 비롯된 것인데 태국의 경우는 그것이 60년대와 비교하여 70년대

<표 8> 두 나라의 일반적인 경제적·인구적 상황

	면적 1,000 km ²)	인구 (백만)	인구증가율		86년 GNP (US \$ B)	일인당 국민소득 1980 (US \$)	일인당 국민소득 1960~80	GDP 성장율(%)		교역 조건 (1975=100)
			1960 ~70	1970 ~80				1960 ~70	1971 ~80	
한국	99.2	42.1	2.5	1.7	95	2,256	7.0	8.6	9.5	99
태국	514	53.6	3.0	2.5	40.18	749	4.7	8.4	7.2	121

자료출처 : World Development Report 1982; Asia Year Book, 1988.

이 오면 저조해 진다. 70년대에 태국의 GDP 성장은 한국에 비하여 떨어지고 있는 테 이것은 인구증가와 관계깊다. 60년대와 70년대에 걸쳐 한국에서는 0.8% 태국은 0.5%로 인구증가가 감소하였는데 이 결과로 한국에서는 1980년에 개인 소득이 1,520불의 수준에 이르렀고, 태국에서는 같은 해에 670불이었다. 태국은 개인소득수준은 발전도상국들 중에서 중간수준에 있는 國家群 속에서 밑에 세 번째에 위치한다.

〈표 9〉에 나타나듯이 한국과 태국은 생산구조상의 급격한 변화를 경험하게 되는데 1960년과 1980년에 종부가가치중 농업이 차지하는 비중면에서 한국은 31%에서 16%로, 태국은 40%에서 25%로 감소하였다. 이러한 변화는 특히 1960년대에 급격히 이루어졌으나 태국은 한국과 비교해 볼 때 여전히 농업부문에 상대적으로 상당히 의존하고 있다. 20년 동안 태국의 산업성장률은 10%로서 다른 아시아나라들을 능가하고 있으나, 21%의 한국보다는 낮은 수준이다. 한국과는 달리 태국은 대규모의 서비스부문에서도 급속한 성장을 보인다.

한편 한국과 태국이 이룩한 성장의 결실이 나라 전체에 얼마나 공평하게 분배되었는가는 비교가 쉽지 않다. 전반적인 소득분배에 대한 이용가능한 정보는 1970년대 중반의 것인데, 이에 따르면 태국보다는 한국의 평등수준이 약간 나은 편이다. 〈표 10〉에서 보듯이 세계은행의 통계에 따르면 1976년도에 한국의 경우 최하위 소득층에 속하는 인구의 40%가 전체 소득의 16.9%를, 그리고 최상위 소득층에 있는 인구의 20%가 전체 소득의 45.3%를 차지한 반면, 태국의 경우는 각각 15.2%와 49.8%를 차지하고 있다. 한국에서의 지니계수(Gini index)는 0.3616인데 태국은 0.3996이었다. 태국의 소득불평등은 그 뒤에 더욱 유효되어 1979년에서 1980년 동안 지니계수가 0.459로 되었고, 한국은 1982년에 0.3700으로 약간 증가하였다. 빈곤에 관한 자료 역시 두 나라간 분배의 평등성에 차이가 있다는 점을 확인해준다. 〈표 11〉은 빈곤율이 한국(15%)보다는 태국(34%)이 더 높다는 것을 보여준다. 빈곤사정은 태국(34%)의 경우 대개

〈표 9〉 부문별 성장과 생산구조

	생산의 증가(%)						생 산 구 조					
	농 업		공 업		서 비 스		농 업		공 업		서 비 스	
	1960 ~70	1970 ~80	1960 ~70	1970 ~80	1960 ~70	1970 ~80	1960	1980	1960	1980	1960	1980
한국	4.4	3.2	17.2	15.4	8.9	8.5	37	16	20	41	43	43
태국	5.6	4.7	11.9	10.0	9.1	7.3	40	25	19	29	41	46

자료출처 : World Development Report, 1982.

〈표 10〉 가계소득의 분포와 지니계수

	소 득 분 포(%)		지 니 계 수	
	1976		1976	1980~82
	최 하위(40%)	최 상위(20%)		
한 국	16.9	45.3	0.3616	0.3700
태 국	15.2	49.8	0.3996	0.4590

자료 출처 : World Bank Report 1984; UN A Survey of National Income Distribution Statistics 1985

〈표 11〉 절대 빈곤의 비율

	절대 빈곤인구 비율		
	전 체	도 시	농 어 촌
한 국(1976~79)	15	18	11
태 국(1975~76)	31	15	34

자료 출처 : World Bank Staff estimates.

〈표 12〉 외채 지표와 외채 증가의 비교

	외채 지표	외 채 증 가		
	GNP대비 변계 및 미변계 외채율 ^{a)}	1971~80	1971~75	1975~80
한 국	29.0	23.5	24.2	22.9
태 국	18.2	15.2	14.3	34.6

a) 공사부문 모두

자료 출처 : The World Bank, Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment, 1984; World Debt Table; and World Bank mission estimates.

농촌에서의 두드러진 현상이 되고 있다. 두 나라간의 도시와 농촌간 격차가 비교될 수는 없겠지만 이 자료는 한국보다는 태국이 소득불평등이 훨씬 높다는 점을 보여준다.

끌어온 외채(내외의존도) 사정을 볼 필요가 있다. 〈표 12〉는 한국이 GNP 대비 외채율(29.0%)이 엄청나게 높은 반면, 태국은 모든 발전도상국들(평균 21.2 %)과 비교해서도 여전히 낮은 편(18.2%)임을 보여주고 있다. 그러나 태국의 외채는 지난 15년 동안에 급격히 증가하여 고도로 외채를 진 나라가 되었다.

이상의 두 나라에 대한 기초적인 경제관련 자료를 가지고, Sussangkarn, Chalengphob의 비교론적 서술(Sussangkarn, 1988)을 참고해 보는 것도 유용하다. 그에 따르면 태국이 1950년에는 한국보다 일인당 GDP수준이 더 높았으나 1960년에는 한국의 GDP가 태국보다 62%나 더 높아졌다. 그러나 이 수치는 이

시기 에 한국전쟁에서 비롯된 고압성 인플레이션(hyper-inflation)으로 인해 원화가 물가에 의해 과대평가되었다는 점에서 정확하지 않을 수 있다. 1960년에서 1955년 사이의 달러화에 대한 원화의 평가절하(318%)로 일인당 GDP는 태국은 29.2불, 한국은 104.4불 수준으로서 태국이 여전히 높았다. 그러나 그러한 원화의 평가절하는 한국이 1960년부터 80년 사이에 수출주도 성장의 길로 들어서게 하는 데 중요한 역할을 했다. 65년부터 10년 이내에 한국의 일인당 GDP가 대국보다 66%나 더 높게 되었고 80년에는 114%, 84년에는 146.6%로 그 차이가 더 벌어졌다.

현재 태국은 1975년경의 한국의 발전단계에 머무는 듯 싶다. 당시 한국의 명목상 일인당 GDP는 현재의 태국수준보다 낮은 582.8불이었지만 1975년 이래의 인플레이션의 효과를 감안한다면 1975년 한국의 실질적인 일인당 GDP는 현재 대국의 수준보다 약간 더 높았던 것이다. 75년의 한국의 인구증가율 역시 오늘날의 태국의 그것과 유사하다. 수출성과 수출구조를 고려한다면 역시 유사하다. 한국의 수출은 75년에 달러를 기준으로 연 40% 신장되었는데 수출의 90%가 공산품이었다. 오늘날의 태국도 공산품 수출이 연 약 35~40%씩 증가하고 있다. 두 나라간에 시간적 지체가 어느 정도나 자리하진 간에 한국과 태국 모두 급속한 경제성장을 이루었는데, 경제발전의 수준 및 엄격한 경제계획의 수용이라는 견지에서 볼 때 태국이 한국의 노선을 따르고 있다는 증거를 발견할 수 있다. 그런데 아직 답을 얻지 못한 두 가지 근본적인 의문이 남아 있다. 어떤 요인들이 경제발전에 있어서의 그러한 시간적 지체를 설명하는가? 그리고 태국은 앞서 논의된 것처럼 스스로를 전형적이면서도 성공적이지 못한 NICs로서 궁극적으로 특징지우고, 그럼으로 해서 국가주의자들로부터 혹독한 비판을 받고 있는 소득불평등과 높은 외채를 극복해 낼 수 있는가? 이 글은 이러한 질문에 대한 답은 추구하지 않는다. 두 나라에서의 경제발전의 성과에 있어서의 차이 및 장래의 진로에 대하여 실마리를 제공하는 몇몇 정치적 요인들상의 상이점을 찾아내려는 시도만 할 뿐이다. 앞서 지적한 바와 같이 두 나라는 상당 기간 동안 군사적 권위주의체제를 유지해왔다. 그러나 두 나라는 동일한 체제 유형 속에서도 두 개의 질적으로 상이한 패턴을 대표하며, 이것이 경제발전의 결과에 심각한 영향을 미쳤을 것이라고 추측해 본다.

2. 국가구조, 관료제 및 정책개입의 양식

한국과 태국의 체제상의 특성을 비교하기 위하여 체제 혹은 국가의 세 가지

측면이 경제발전에 영향을 미치는 중간 수준의 정치적 요인으로서 상정해 본 것이 (1) 국가의 사회에 대한 조직적이고 구조적 측면 즉 국가구조, (2) 관료제, (3) 발전정책의 집행스타일을 나타내는 정책개입의 양식 등이다.

〈부전정책과 국가구조〉

두 나라의 국가구조는 고도로 집권화되었다는 특성을 지닌다. 비슷한 문화적 유산이 두 나라에 있으나, 이는 현재의 집권화된 국가구조를 설명하지는 못한다. 오히려 두 나라의 사회경제적·정치적 요인들이 비록 다른 방식으로 일지도라도 집권화에 역시 기여하였을 것이다.

전통적으로 보아 두 나라의 국가구조는 군주제적 중앙정부를 중심으로 형성되었다. 한국은 일본제국주의로부터의 해방된 이후에 李朝왕조의 정치적 유산을 일소하면서 공화정으로 재탄생되었다. 그러나 군주적 유산은 약하게나마 한국 정치에서 여전히 남아있다. 예컨대 대통령은 국민의 자애로운 어버이로서 상징화되는 것이 보통이다. 태국의 입헌군주는 독자적인 지방자치정부체제에도 불구하고 그 국가구조의 집권화를 한마디로 말해준다. 두 나라 국가구조의 집권화는 동질적인 인종 또는 일체적 문화배경과 관계가 있다. 이러한 역사적 문화적 상황에서 국가는 자율적이며 사회와의 관계에서 상위의 지위를 향유할 수 있다. 그런데이 이런 해석은 어느 정도 옳다고 하더라도 너무 단순하고 문화론적이다. 두 나라에서의 국가의 자율성과 우위성은 또한 사회경제적 전통과도 관련이 있다. 한국은 과거에 경제·정치·문화의 제영역에 걸쳐 완전식민화정책을 택하고 있던 일본제국의 식민지였다. 독립은 단지 관료와 민족자본가계급이 있는 남한이라는 분단된 국가를 놓았다. 미군사정부의 비호아래서 새로 탄생된 한국정부는 북한 이외에는 대항할 만한 권력이 부재한 상태에서 모든 주도권을 취하게 되었다. 뒤이은 정부의 자율성은 1960년대 이래의 경제발전정책에 의하여 강화되었다.

한국 태국은 식민지경험도 없고 민족부르조아계급이 본질적으로 경쟁적인 시장경제에서 대두하였다는 점에서 제3세계에서는 이례적인 경우에 속한다. 이 계급은 개인적 차원에서 관료들과의 협조로 성장하였고, 그리고 왕권은 여전히 정치적 자율성을 유지하여 오고 최근에는 외국원조에 따른 국가경제계획에 의하여 더욱 강화되었다. 그러한 자율적인 국가체제에서는 정부는 독자적으로 발전정책목표를 형성하고 국가관료제가 능력이 있기만 하다면 형성된 정책을 효과적으로 집행할 수도 있다. 그러므로 국가관료제가 정책집행의 결과를 평가하는 데 주요인이 된다.

관료제의 능력을 논의하기에 앞서 발전을 위한 정부의 메카니즘을 검토할 필요가 있다. 어떤 종류의 기획 또는 조정단위가 중앙정부에 있으면 어떻게 그것들이 조정되는가 하는 것이 그것이다. 정부 부처에 기획 또는 조정단위가 있다면 발전정책은 자원사용이 극대화되고 집행이 효율적으로 수행될 수 있도록 통합된다고 한다. 한국과 태국에는 각각 경제기획원(Economic Planning Board: EPIB)과 국가경제사회개발원(National Economic and Social Development Board: NESDB)이 있다. 상기 기관은 기획과 조정의 양기능을 보유하면서 발전정책의 사전·사후평가를 담당한다. 조정기능은 태국보다 한국이 훨씬 효과적이다.

한국경제성장의 주도적인 조직으로서의 경제기획원은 조정기능을 기획기능과 동등하게 강조하는데 이 결과 때문에 다른 관련부처의 영역을 침범하기도 한다. 경제기획원은 국가예산과 여타자원의 배분을 조정하고 국내 국제 모두의 경제 및 재정정책을 상당정도 통제한다. 경제기획원의 조정기능은 경제관계장관회의에 의하여 그 효률 높이는데 거기서 대부분의 경제정책들이 걸리며 각료회의에서의 의제로 채택되는지의 여부가 결정된다. 이 기능은 또한 규칙적으로 매주 한티씩 소집되는 차관회의에 의해서도 수행되기도 한다. 여기서 산업정책심의회의 역할도 지적되어야 하는데 이는 경제기획원 산하 특별위원회로서 정책을 조정하는 데 큰 기여를 했다. 나아가 경제관계장관회의에 더하여 국무총리실에 부속된 조정관의 연계역할을 통해 조정의 결여를 극복할 수도 있었다. 그러나 무언 보다도 중요한 것은 대통령보좌관들이 정책을 효과적으로 조정하고 추진하는 힘을 창출해 냈다는 점이다.

반면에 태국은 이 목적을 위하여는 상대적으로 빈약한 메카니즘을 갖고 있다. 수준·실이 국가경제사회개발원(NESDB)의 협조로 그러한 역할을 제한된 정도만 수락 한다. 태국에서는 조정목적을 위한 특별위원회가 체계를 잡지 못하고 있다. 조정은 실로 태국행정에서는 핵심적 이슈다. “각 개인은 다른 사람들과의 조정업이 업무를 스스로 수행해 나가고 있다. 따라서 예컨데 수백만바트(태국의 화폐 단위)가 소요되는 관계사업은 灌溉水路의 미비와 관련부처 간의 비협조로 인해 농부들에게 농업용수를 제공하지 못하고 돈만 낭비한 것이 되었다”고 前首相이 지적하고 있듯이, 기획당국과 중앙예산국간에 비록 제도적 매체는 공식적으로는 마련되어 있지만, 거의 조정이 이루어지지 못한다는 것은 태국에서는 흔한 현상이다(Chai-Anan, 1987). 예산국(The Bureau of the Budget)과 국가경제사회개발원은 발전프로그램에서 각기 권한을 행사할 때 상이한 절차를 따른다. 국가경제사회개발원은 주로 여러 기관들의 프로그램의 광범한 발전목표

에 관심을 두고 있으나, 예산국은 저출액의 할당에 있어서 품목별지출의 통제에 중하는 전통적 예산체계를 따르고 있다.

태국은 1970년대에 세계경제의 발전이 야기한 새로운 국제적 환경에 자국경제를 적응시키기 위한 행정개혁을 시도하였는데, 그 과정은 국내 에너지가격의 지속적 상승과 더불어 1979년에 시작되었다. 이것은 태국의 제5차 국가경제사회개발계획(1982~86년)이 수립될 때까지인 80년과 81년까지 계속되었고, 동계획은 태국경제의 ‘구조적 조정’(Structural adjustment)을 크게 강조하면서 상기 개혁을 전면적으로 추진하고자 하는 여러 정책들을 수반하고 있다. 태국경제의 재구조화의 진전은 행정절차를 향상시키고 농업·산업·에너지분야에 보다 효율적인 유인들을 창출하는 가운데 조세체계와 재정적 개입을 통한 국내자원의 동원으로 점차 가속화되고 있다.

〈3〉 관료제 : 의식과 행태〉

이 장에서 본 바와 같이 두 나라중 한국이 보다 국가자율적이고 훨씬 우수한 정부내 조정기능을 갖고 있기는 하나, 국가기구와 정책의 집행양식에 관한 한 상당한 공통점을 지닌다. 그럼에도 불구하고 나타나는 발전정책집행의 상이한 결과는 관료제의 구조적이고 행태적인 특성과 발전정책의 적시성과 효과성에 직접적으로 연관이 있다고 보지 않을 수 없다.

이 절은 관료제와 그 고객 특히 해외모니터링과의 구조적 관계, 그리고 관료들의 행정관행의 특성에 초점을 둔다. 일반적으로 국가관료들은 부패되거나 관례의 칙에 집착하지 않도록 하기 위하여 특정 정책영역내에서의 전문화가 기대된다. 체계적으로 준비되기 마련인 발전계획들이 그러한 방식으로 흐트러지지 않아야 하는 것이다. 어느 정도로 관료들이 국가나 국민들에게 충성스러운가는 또 다른 이야기이다.

한국과 태국은 모두 비슷한 문화적 배경으로 인해 관료의 의식과 행태가 매우 달라 있다. 무엇보다도 관료들은 업무에 있어 귀속적이자 지역적이며 인정적이고, 따라서 정책관리는 체계적이지 못하거나 비합리적이기 마련이다. 한편 산업화가 발생하면서 그들에게는 합리적이고 몰인간적이기를 요구하는 압력이 거세진다. 이 사이에서 한국관료들은 몇 가지 모순적 양상을 보이고 있다. 그들은 근대적이면서도 여전히 전통적이기도 하다. 그들은 법원칙의 하부까지 상세하게 집착하면서도 편리할 때는 쉬게 상황과 타협한다. 그들은 꽤 효과적이면서도 아직 미흡률적이다(Kang, 1987). 한마디로 태도에서 모순과 애매함을 보인다. 전체적으로 태국관료들도 이러한 태도 및 행동유형에서 많이 벗어나 있

지 않은 않다. 그들은 체계의 사람들에게는 거만하고 오만하나 동시에 자신의 부하에게는 온정적이기도 하다(Chai-Anan, 1987). 이러한 유형이 한국에도 나타나는 것은 아니나 태국관료들은 훨씬 더 파벌적이고 인정적이어서 편애와 정부주의에 흐르고 있다. 파벌에 기초한 편애와 후원이 특히 정실에 따른 승진과 뇌물인사로 나타나는 관료적 부패의 주된 형태 중의 하나이다(Chai-Anan, 1987). 비록 대규모 개혁으로 관료제적 지배원칙을 본질적으로 다지는 집권화된 권력구조의 통제 하에서 상대적으로 미분화된 구조가 효과적인 구조로 바뀌는 일이 태국 절대군주하에서 수행되었기는 하지만, 태국관료들은 전통적인 실천양식에서 벗어나지는 못했다. 사실상 한국관료들과 태국관료들은 독특한 관리양식을 갖고 있다. 태국에서는 관행이 어떤 이익에 관여하기 쉽게 되어 왔다. 예컨대 각료들도 귀속적인 태국사회에 널리 퍼진 파당정치로 인하여 사기업의 문제에도 적극적이다. 그들은 여러 공식적·비공식적 활동에 참여하는 일이 흔한데, 이는 그들로 하여금 공과 사가 뒤섞이고 엇갈린 의사결정을 하게 만든다. 사기업 문제에도 관여하므로 이들은 자연히 ‘자본가적 관료’가 된다. 전형적인 한 사례를 들면 어느 경찰총장이 「농산부」의 장이며 동시에 10개의 중역회의 임원이기도 하다. 이러한 회사 중의 하나는 삼베자루를 생산하는 데 이것들은 도정이자들이 의무적으로 사게 되어 있다(Riggs, 1966). 공직자 혹은 정치가의 사기업과의 친밀한 사적 관계는 태국에서는 매우 흔한 일이다.

이와 대조적으로 한국관료들은 역할이 뒤섞여 버리는 일에 빠져들지는 않는다. 그들은 이중적 혹은 多重의 의무를 지는 것이 금지된다. 특히 공직자들이 이는 추구조직에 책임을 지는 행위는 법으로 금지되고 있다. 공공관료들의 역할 분화는 분명하다. 그럼에도 한국관료들이 공공관료제의 관리체계를 해치는 범죄·부패에 관여하고 있다는 것을 부인할 수는 없다. 1975년 이래 “깨끗한 정부”라는 캠페인에도 불구하고 부정과 부패가 지속되어 오기는 했으나 한국의 상황에서는 태국과 비교해 훨씬 가시적이지 않다. 그런 가운데 문제는 사실상 경제발전의 현저한 성과가 한국관료제에 기인한다는 것이다. 관료제는 그 능력과 국가·발전, 및 국가적 부에 대한 혼신으로 매우 높은 평가를 받은 것이 사실이다. 군사쿠데타가 발발한 1961년 이후 국내 및 국외에서 고등교육과 훈련을 받은 한국관료들은 모든 정부업무를 능률적이고 효과적으로 처리하기에 충분할 만큼 능력 있고 지식 있는 ‘발전기업가’가 되었다(Lee, 1968). 한국의 경제발전이 근면하고 의욕있으며 경제성장의 이데올로기를 내면화한 젊고 유능한 관료들의 힘에 기인한다고 하는 데는 상당한 이유가 있다. 승진과 보수에 대한 공

직자의 유인체계도 긍정적 요인이다. 그러나 그들이 경제성장의 촉진자로서 행동하는 데 가장 좋은 조건은 ‘행정적 자율성’의 보장이었다. 정책들은 그 정책 메카니즘이 기업과 정치로부터 격리되었을 때 가장 효과적이다. 경제적 정책 결정에 정치적 영향을 최소화하고, 그럼으로써 행정적 자율성을 극대화시킨 것은 박정희 대통령 때문이었다(Chung, 1987; Kim, 1987). 박대통령은 경제계획기관을 외부·정치적 영향력으로부터 보호하여 경제엘리트들이 가능한 한 최대한으로 자율적인 정책영역을 확보할 수 있게 하였다(Kim, 1987). 대통령의 강력한 비호에 힘 입어 경제엘리트들은 완전한 정책자율성을 행사하여 여러 가지 수출지향적 정책들—예를 들어 수입 부품 및 자원에 대한 면세, 국내 직·간접제의 삭감, 특별 가격결하체계, 수출업계에 기초한 수입자등록체계 등등을 추진할 수 있었다(Kang, 1988). 만일 국가기구가 “핵심적 위치에 있는 중앙은행 같은 기관에 직접적인 행정통제를 가하고, 경제의 전략적 부분을 공유화할 수 있는 권위적인 기획기관에 예측 가능한 접근을 할 수 있는, 위세있고 국가의식적인 공무원체계로서 국가권력에 의해 그러한 지지를” 받는다면, 발전정책은 쉽게 이루어 진다(Skocpol, 1985).

〈정책의 개입 양식〉

행정기능력과는 별도로 정책이 효과적이냐의 여부는 정책운영방식으로서의 국가개입의 양식에 크게 달려있다. 한 연구를 보면 개입이 저개발국에서의 성공적인 경제발전 달성을 필요조건이라고 하는데(Luedde-Neurath, 1984), 여기서 개입양식이 달라지면 상이한 효과를 가져올 수도 있다는 것이다.

한국에서 국내산업정책, 국내금융시장, 국내시장가격은 무역, 무역환경, 외국의 직접투자나 기술이전이 그렇듯이 엄격하게 통제된다. ‘수출주도 산업화’의 이름아래 한국정부는 적간접으로 무역에 개입해 왔다. 수출산업은 허가·쿼터·진위장벽·지시적 카르텔 등의 직접통제정책과 세금·직접보조금·관세·정책대부 등의 금융적 유인을 포함하는 간접정책에 의하여 외국환 획득의 측면에서 옹호되었다. 수출산업에 대한 중점지지 정책은 중화학산업의 추진이 시작되는 1972년까지 지속되었다. 중화학산업추진정책은 1973~79년 기간동안 지속되고 80년대 초반부터 정부는 70년대의 중화학산업추진에 주로 기인하는 개입실패에 대한 조정을 시도하였다. 이는 85년까지 지속되고 86년부터는 정부가 한국경제의 이행기에 적절한 새로운 산업정책을 추구하고 형성하게 된다. 이러한 측면에서 한국의 경험은 ‘조장적’(promotional) 국가개입에 반대되는 것으로서 ‘지시적’인 국가개입을 택한 셈이다. 한국에서의 국가개입은 정책결정자에게

유용한 효과적인 코뮤니케이션과 환류의 매체, 개입의 정당성, 목표의 진급성과 명료성, 개입의 실용성과 강제성, 그리고 정책을 관리하는 편과 다른 편에서 이에 따르는 사람들의 본성 등의 요인에 의하여 가능하였다(Luedde-Neurath, 1984). 이러한 맥락에서 외국 자본의 유입, 고율의 저축이자율, 수출산업에 대한 인센티브를 강조하는 한국의 발전전략은 강력한 정부지도력과 관료제의 민족주의적 혹은 공공정신적 반응에 기인하여 성공적으로 수행될 수 있었다(Cole and Lyman, 1971). 이러한 기본적 요인들로 해서 한국경제의 구조를 변혁시키고 고도성장진로에 들어서게 하는데 핵심적인 역할을 한 경제정책을 수립할 수 있었는데 여기에 외국기술, 국제시장의 유리한 조건 등의 부가적 요인들이 긍정적으로 작용했다는 것도 부인키 어렵다.

한편 태국관료제도 어느 정도 능력있고 응집되어 있기는 하지만 분배결과에서 차이가 나는 것은 상이한 개입스타일 때문이 아닌가 한다. 즉 한국과는 달리 내외의 조건이 태국에서는 유리하지 않다. 이전에는 태국의 산업성장은 정부가 외국자본이든 국내자본이든 사적 투자의 성장에 기여할 수 있는 경제적 환경을 항상 존속시킬 책임을 져야 한다는 가정하에서 최소의 정부개입이 이루어지는 확고한 사기업체계에 기초하였다. 기본적으로 안보와 정부안정에 사로잡혀 태국에서는 경제활동의 흐름, 특히 무역에 대한 정치적 통제는 거의 없었다. 예컨대 무역구조는 거의 전적으로 사부문의 보이지 않는 손에 맡겨져 있었는데 이는 한국의 관행과는 아주 대조적이다. 그러나 1960년대부터 사리트(Sarit)가 권력을 잡으면서 그는 태국을 근대화하기 위하여 수출촉진과 수입대체산업화의 정책을 강조하기 시작하였다. 어쨌든 과거 30년동안 태국은 대규모 금융 및 산업자본을 대표하는 부르조아지분파들의 이익에 부합하여 행동하였다. 국가에 의한 정치적이고 경제적인 개입은 부르조아지로 하여금 축적기반을 무역과 소상품생산에의 의존에서 대규모의 재정적·산업적 활동으로 옮겨갈 수 있도록 확장하게 하였다. 결과적으로 수동적이고 매개적 역할을 수행하여 왔던 태국 정부가 최근에는 ‘진취적 특권(promotional privileges)’의 틀 안에서 국내자본뿐만 아니라 외국자본도 적극적으로 유치하기 시작하였다. 실제로 투자단(Board of Investment)과 여타 국가기관을 통하여 국가는 한편으로 그리고 동시에 태국 부르조아지가 확장되는 국제체계내에서 움직이고 있는 가운데 외국자본의 운영 조건을 규제하고자 노력하고 있다. 태국의 성장정책은 그러나 부르조아지의 기존이익의 옹호라는 틀 속에서 조장적 정책개입의 양식만으로 어느 정도 구각에서 벗어날뿐지는 아직 미지수이다.

V. 요약 및 합의

이 글은 정치적 요인과 경제발전 간의 확고한 인과적 결합을 밝히고자 하는 것은 아니다. 경제적 변동에 영향을 미치는 정치적 요인은 상당수 있기 때문에 어떤 가치적 요인들이 경제적 스펙트럼의 어떤 양상을 태동시키는지를 설명하는 것은 불가능하며, 따라서 상황을 정치적 요인들과 경제적 요인들간의 가능한 조합이 봉우리에서 해석하는 것이 보다 적절하다는 생각이 든다.

정치와 경제가 변모하는 현상을 多元主義와 國家主義의 어느 시각에서 보더라도 경제발전은 국가성, 체제, 행정부리더쉽, 관료제와 정책 등과 같은 정치적 요인과 관련하여 해석될 필요가 있다. 國家性은 국가의 근사치인 체제에 반영되고 체제의 특성은 특수한 역사적 결합체에 대한 변수이다. 정책이 경제적 결과를 산출하는 도구적 요인으로 인식되는 반면에 촉진요인으로서의 체제, 행정부리더쉽, 관료제등이 논의의 관점이었다. 이러한 논점은 가능한 한, 중국, 인도네시아, 북한, 한국, 일본, 말레이시아, 필리핀, 싱가폴, 대만, 태국 등 11개 아시아국가들을 고려하면서 다두체, 문민 권위주의, 군사 권위주의, 사회주의 등 4가지 체제유형의 틀속에서 토의되었으면 했었다. 강성이든 약성이든 관료제나 행정권력과 결합된 체제의 4가지 유형은 11개 국가들이 자기 해당되는 8개의 칸에 해당되지만, 한편 경제발전요인은 발전현상이 다원주의와 국가주의시각 모두로부터 분석될 필요가 있다는 점을 상정해 볼 때 성장, 분배, 종속 등의 지표가 필요한 까닭이 거기 있다고 하겠다.

이 글은 모든 11개 국가들을 체제와 관료제의 행정권력에 의한 가설적 분류들에 따라 하나 하나 비교하지는 않는다. 그러나 제 3 절의 개괄적 분석에서 의도했던 것은 정치체제와 ‘발전’은 불가분의 관계에 있다는 시위였다. 한편 한국과 태국 두 나라가 한 사례로서 개념들에서 지적된 주요 요인들에 따라서 비교되고 있는데 이것은 단순히 두 나라가 ‘군사적 권위주의체제’로서 특징지워지기는 하나 어떤 흥미로운 대조를 보여주기 때문이다. 두 나라의 비교분석을 통해서 비록 두 나라가 경제적으로 상이한 수준에 있기는 하지만, 경제성장의 노선은 흡사하다는 것이 밝혀졌다. 두 나라 모두 지시적이든 조장적이든 경제에서 시장경쟁원리에만 맡기지 않고 국가개입의 기본 입장을 취했으나 경제적 성과와 관계있는 선행 요인에는 차이가 있다는 것을 알게 되었다.

아래는 관찰결과의 간략한 요약이다.

첫째, 한국과 태국 모두 여타 사회부문으로부터의 자율성을 어느 정도 지닌 기관화된 국가구조를 지닌다. 국가자율성과 정부내의 내적 조정의 정도는 태국보다는 한국이 약간 높은 것으로 나타났다. 한국의 경제기획원이 경제발전정책의 기획과 집행상의 조정에 중요한 역할을 한 반면에 태국의 국가경제사회개발원은 상대적으로 제한된 조정역할을 했을 뿐이다. 한국에서는 경제기획원의 조기역할과 더불어 경제관계장관회의나 차관회의, 그리고 산업정책심의회가 경제발전정책의 조정에 기여하였고, 나아가 정책조정의 현저한 역할이 대통령의 강력한 비호를 받아 대통령보좌관들이 행한 역할 속에서 발견된다. 이러한 두 나라의 비교에서 일반화하기는 어렵지만 다음과 같은 가설적 인명이 가능할 것이다. 즉, “국가구조가 더욱 더 집권화되고 자율적이며 잘 조정되면 될수록 국가가 추진하는 경제정책은 더욱 더 효과적이다.” 한국과 태국 모두 경제성장의 놀라운 성과는 국가구조에 기인한 것으로 보인다.

둘째, 두 나라 모두 경제발전을 촉진시키는 데 국가관료제가 중요한 역할을 하였으며, 관료들이 공통적인 행태적 속성을 보인다. 그러나 정책집행기관으로서의 한국관료제가 개별 관료들이 사부문과 강한 연계를 흔히 맺고 있는 태국보다는 훨씬 고객들과 분리되어 있다. 이런 의미에서 ‘관료적 자본가’라는 것 한국의 경우보다는 태국관료들의 성격을 보다 적절히 대표한다. 태국에서의 관료와 자본가들의 이해가 밀접히 결합되는 이런 경향이 배분적 정의의 실현에 려움을 수반하리라는 것을 능히 짐작할 수 있다.

셋째, 비교분석은 국가개입의 양식이 두 나라간 상이하다는 것을 밝히고 있다. 한국에서는 지시적 형태이나, 태국은 권장적 형태이다. 경제발전과정에서 국가개입의 양식은 경제정책의 특징적 성과와 깊은 관련이 있다. 일반적으로 군사적 권위주의체제의 정책개입은 경제성장의 수준을 향상시키거나 배분적 정의의 실현을 후퇴시키고 종속의 수준을 심화시킨다. 그런데 한국과 태국의 비교로부터 이러한 효과는 동일한 체제유형내에서 일지라도 개입 그 자체가 아니라 국가개입의 양식에 따라서 변한다는 것이 지적되었다. 이는 동시에 관료집행능력이 강한가 또는 약한가와도 함수관계를 맺는다.

동일한 군사적 권위주의체제임에도 불구하고 한국과 태국의 경제발전상이 상한 것은 국가의 상이한 특성에 기인하는 것이 아니냐는 의문을 갖게 되는데 는 ‘정권의 유형’ 보다 ‘국가의 형태’(form of state)의 중요성을 강조한 것 기도 하다. 관료의 총체적 능력에 국한시킨 비교연구에 더하여 국가성과 국가형태에 관해 포괄적 연구가 계속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- Adelman, Irma and Cynthia Taft Morris (1973) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- _____, (1967) *Society, Politics, and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Amsden Alice (1984) "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans, D., Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ber-Sch osser, Dirk (1984) "African Political Systems: Typology and Performance," *Comparative Political Studies*. 18:1 April, 123-136.
- Chenery Hollis and Others (1974) *Redistribution with Growth*. Oxford University Press.
- Chirot, Daniel (1977) *Social Change in the Twentieth Century*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Cohen, Youssef (1985) "The Impact of Bureaucratic-Authoritarian Rule on Economic Growth," *Comparative Political Studies*. 18:1 April 1985, 123-136.
- Cole, David C. and Princeton N. Lyman (1971) *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crone, Donald K. (1983) *The ASEAN States: Coping with Dependence*. New York: Praeger.
- Dick, G. William (1974) "Authoritarian versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development," *Journal of Political Economy*. 2:4 July/August 817-827.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grosse, Scott D. (1982) "Regime Type and Performance: A Blind Alley?" *Comparative Political Studies*. 14:4 January, 543-548.
- Haggard, Stephan, Byung-Kook Kim and Chung-In Moon (1987) "The Transition o Export-Led Growth in Korea: 1954~1966," Conference Paper, The Role o the State in Economic Development: Republic of Korea, UCLA

- Center for Pacific Rim Studies, August 14-16.
- Higgott, Richard and Richard Robison (1985) *South East Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Iolt, Robert T. and John E. Turner (1986) *The Political Basis of Economic Development: An Exploration in Comparative Political Analysis*. Princeton, NJ: D. Van Nostrand Co.
- Ioselitz, Bert F. (1967) "Levels of Economic Performance and Bureaucratic Structures," in Joseph Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 168-198.
- Johnson, Chalmers (1987) "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic D. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kang, Chul Kyu (1988) "Industrial Policy in Korea: Review and Perspective," Korea Institute for Economics and Technology (KIET) Occasional Paper No. 88-04.
- Kang, Sintaek (1987) "Bureaucratic Behavior: Internal Performance and Clientele Relations," Conference Paper, Teh Role of the State in Economic Development: Republic of Korea, UCLA Center for Pacific Rim Studies, August 14-16.
- Keman, Hans (1984) "Politics, Policies and Consequences: A Cross-National Analysis of Public Policy-formation in Advanced Capitalist Democracies(1967 ~1981)," *European Journal of Political Research*. 12 July, 147-170.
- Kim, Byung Kook (1987) *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. Ph.D Thesis, Harvard University.
- King, Dwight (1981) "Regime Type and Performance: Authoritarian Rule, Semi-Capitalist Development, and Rural Inequality in Asia," *Comparative Political Studies*. 13:4, January, 477-504.
- Kraus, Richard and Reeve D. Vanneman (1985) "Bureaucrats versus the State in Capitalist and Socialist Regimes," *Comparative Studies in Society and History*. 27:1 January 1985, 111-122.
- Lee, Hahn-Been (1968) *Korea: Time, Change, and Administration*. Honolulu:

- East-Asian Center Press.
- Luedde-Neurath, Richard (1984) "State Intervention and Export-Oriented Development in South Korea," in Gordon White and Robert Wade (eds.), *Developmental States in East Asia*. IDS Research Report Rr 16.
- Rataramongkolnas, Sawaeng (1979) "Political-Ideological Development Interacting with Local Economic-Social Settings," Seminar Paper, Social Development: A Synthesis of Eastern and Western Experience, Chiengmai, Thailand, Jul. 4.
- Riggs Frd W. (1966) *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Rostow, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich and Peter B. Evans (1984) "The State and Economic Development," in Peter B. Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bridging the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samulavanija, Chai-Ana (1987) "The Bureaucracy" in Somasakdi Xuto (ed.), *Government and Politics of Thailand*. Oxford: Oxford University Press, 73-109.
- Susangkarn, Chalongphob (1988) "Production Structures, Labour Markets and Human Capital Investments: Issues of Balance for Thailand," Conference Paper, Sources of Economic Dynamism in the Asian and Pacific Region: A Human Resource Approach, Tokyou, Japan, January.
- Spengler, Joseph J. (1967) "Bureaucracy and Economic Development," in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 299-332.
- The World Bank (1984) *Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment*. Washington, D.C.
- _____. (1988) *World Development Report 1988*. Oxford University Press, 272-273
- Todaro, Michael P. (1977) *Economic Development in the Third World*. London: n, 129.
- Zysman, John (1983) *Government, Markets, and Growth: Financial Systems*

- and the Politics of Industrial Change.* Ithaca: Cornell University Press.
- Far Eastern Economic Review, Asia Yearbook,* 1975~1988.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1980.