

## 동아시아 3국의 개발정치경제와 국제개발협력\*

정 연 승\*\* · 권 선 주\*\*\*

### 논문 초록

이 논문은 2차 세계대전 이후 가장 성공적으로 경제개발을 이룬 일본, 대만, 한국 동아시아 3국의 개발 정치경제와 그로 인한 경제개발 방법의 차이점을 3국의 근대 역사 전개과정에서 찾는다. 기존 문헌을 따라 관료의 독립성과 국가와 민간자본 간의 관계에 초점을 맞추어 3국의 정치경제를 비교 분석하였다.

본 논문의 정책적 시사점을 보기 위해 사하라이남 아프리카국가들의 정치경제를 동아시아 3국과 같은 방법으로 분석하였다. 일부 국가는 관료의 독립성을 성취하였지만, 국가와 민간자본 간의 협력 관계는 대부분의 국가에서 아직 이루지 못한 것으로 나타났다. 사하라이남 국가들에서 산업구조의 변환과 민간기업의 발달이 더디게 일어나고 있다. 사하라이남 국가들이 다종족 국가인 것을 고려할 때 민간기업을 육성하기 위하여, 초기에는 대만과 같이 경쟁적인 기업생태계를 조성하고, 그 이후에 한국이 하였던 것과 같이 경쟁력을 보인 특정 기업을 지원하는 것이 정치경제적으로 효과적인 개발정책으로 보인다.

핵심 주제어: 개발 정치경제, 동아시아 3국, 사하라이남 아프리카

경제학문헌목록 주제분류: O1, O5, P5

투고 일자: 2018. 11. 7. 심사 및 수정 일자: 2018. 12. 4. 게재 확정 일자: 2019. 1. 4.

\* 이 논문은 2018년 2월 경제학 동계학술대회에서 발표한 논문과 이를 수정하여 동년 6월 국제개발협력학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 발전시킨 것으로 세미나의 논평자들과 참석자들 및 한국경제포럼의 심사위원들께 보다 나은 논문이 되게 하여주신 것에 감사드린다.

\*\* 제1저자, 한국개도국연구소 소장, e-mail: yschung5102@gmail.com

\*\*\* 공동저자 및 교신저자, 창원대학교 교수, e-mail: ksj@changwon.ac.kr

## I. 들어가는 글

세계 2차 대전 종전 이후 경제 개발에 성공하여 선진국 수준에 도달한 국가 중 일본, 대만과 한국의 동아시아 3국과 홍콩과 싱가포르의 두 도시국가가 가장 눈에 띈다.<sup>1)</sup> 개발 시기에 홍콩은 중국에 반환이 예정된 영국식민지로 산업 진흥을 위한 식민 당국의 역할이 제한될 수밖에 없었고, 싱가포르는 홍콩과 같이 농업 부분이 거의 없는 도시 국가로 일반 개도국 사정과 차이가 컸다. 따라서 경제개발 문헌들은 일본, 대만, 한국 동아시아 3국의 개발 경험에 주목하는 경향이 있었다. 일본, 대만, 한국이 경제 개발에 성공한 것으로 평가를 받지만 이들 3국의 경제개발 방법은 다르다. 개도국 입장에서 동아시아 국가의 발전 경험을 참고하려고 하여도 어느 국가를 따라야 할지가 문제가 된다.

동아시아 3국에 관한 비교 연구는 다양한 학문적 차원에서 상당히 축적되어 있지만 국제개발협력의 관점에서 다루어진 비교 연구는 아직 부족하다. 비교의 목적이 다르면 비교의 초점과 내용이 바뀐다. 개도국에 의미 있는 정책적 함의를 가질 때 국가들 간의 제도와 정책의 비교 연구는 그 유용성이 훨씬 커진다.

동아시아 3국은 2차 대전 이후 미국을 주축으로 한 동북아시아 반공전선을 함께 형성하였고, 문화적으로는 중국 문화권에 속해 있는 단일 종족으로 구성되어 있어서 개발 환경에서 유사하다. 일본에 이어 대만과 한국이 자본주의 개발국가가 되어 경제 개발에 있어서 커다란 공통점을 가지게 된다. 3국의 정부는 각종 경제적 유인책을 동원하여 기업들을 유망한 산업에 진출하도록 유도하였고, 이들 기업들이 국제경쟁력을 확보할 때까지 보호와 지원을 하였으며, 국내외 시장의 성과에 따라 보호와 지원을 차등화 하여 국가지원 비용을 낮추었다.

그러나 정치적 차원에서는 2차 대전 종전부터 1980년대 후반까지 개발연대 기간에 일본은 높은 수준의 의원내각제, 대만은 국민당 일당 독재, 한국은 임기가 무한한 대통령 중심제를 하고 있어서 상당히 차이가 있었다. 개발의 초기 여건에서 보면 전후에 일본, 대만, 한국은 소득수준이 낮고 균등한 분배 상태에서 개발을 시작한 공통점에도 불구하고 근대 이후의 역사적 경험 차이로 인하여 상당히 다르다고 할 수 있다.

일본은 평화헌법에 따라 민주주의 체제를 고수하여야 했으므로 정부와 민간 자본의

1) 2차 대전이 끝난 지 70년 이상이 지났지만 경제개발에 성공한 국가로 인정받는 국가가 극소수라는 현실은 매우 안타까우면서 개발이 결코 쉽지 않은 일이라는 증거가 된다.

합의가 있을 경우에 한하여 정부가 개발정책을 추진할 수 있었고, 대만은 중국에서 대만 섬으로 도피한 국민당 정부가 계엄령을 선포하고 일당 독재를 유지하면서 점진적인 산업의 고도화를 추진하였으며, 한국은 북한과 대치상황 하에서 집권 정당보다는 박정희 대통령 행정부를 중심으로 보다 급진적인 경제개발을 추진하였다.

3국간에는 개발을 실제로 담당한 기업의 종류에도 차이가 크다. 일본은 전후에 해체된 구 자이바츠(財閥) 기업들을 은행을 중심으로 한 게이랏츠(系列)<sup>2)</sup>를 형성하게 하여 개발의 중심축으로 삼았고, 대만은 국영기업을 중심으로 개발을 시작하였으나 얼마 지나지 않아 민간 중소기업을 국영기업과 국영연구기관 등이 지원을 하여 개발의 중심이 되도록 하였으며, 한국은 민간대기업집단을 육성하여 경제개발을 선도하게 하였다.

2차 대전 종전 이전에 이미 민간대기업이 발달하여 있어서 일본 정부는 민간대기업을 정책 추진의 파트너로 삼아 정책 합의를 도출하는데 노력을 기울였다. 대만의 국민당은 당의 사회주의 이데올로기의 영향과 중국 본토에서 국영기업을 설립하여 중화 학공업화를 추진한 경험이 있어서 국영기업을 중심으로 개발을 시작하였다. 대만 토착 본성인 중심의 민간 중소기업은 경쟁적인 생태계를 조성하는 정책으로 발전을 도모하였지만 민간 대기업의 출현을 반기지 않았다.<sup>3)</sup> 한국은 일제가 남겨놓은 기업을 민간에게 불하하면서 민간 대기업이 생기었고 이들 기업이 정부의 요청 내지 강권에 의하여 국가 개발 사업에 참여하면서 개발을 선도하게 되었다.

이 논문은 앞에서 논의한 것과 같이 동아시아 3국의 경제개발방법의 차이를 각국의 정치경제적 차원에서 그 결정요인을 찾는다. 관련 문헌에 따르면 동아시아 3국의 정치경제 차이는 관료의 독립성 그리고 국가와 자본 간의 관계로 요약할 수 있다. 개발의 성공을 위해서는 올바른 정책 수립과 집행이 필요한데 올바른 정책의 수립을 위해서는 각종 이익집단으로부터 독립성을 유지할 수 있는 관료집단이 필요하고, 정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 정부와 민간기업이 협력하는 여건을 만들어야 한다. 동아시아 3국은 개발정책의 수립과 집행에서 각국의 사정에 맞는 서로 상이한 해결책을 내놓은 셈이다. 현재의 개도국이 서로 다른 동아시아 국가의 정치경제적 해법을

2) 게이랏츠는 일본 정부가 미군정에 의하여 해체된 자이바츠 소속 기업들이 주식을 상호 보유하게 하고, 은행이 기업들의 주식 보유 비율을 높게 하여 중심적 지위를 점하게 한 구자이바츠의 재집결된 기업계열을 지칭한다.

3) 2차 대전 이전에 대만으로 이주한 사람들을 본성인, 이후에 이주한 사람들을 외성인이라고 일반적으로 호칭한다.

어떻게 이용하는 것이 적합한 가를 찾는 것에 도움을 주는 것이 이 논문의 목표이다. 이를 위해서는 일본, 대만, 한국이 개발을 위해 택한 특정 정치경제적 해결의 역사적, 정치적 배경을 살펴보는 것이 필요하다.

논문의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서 경제개발에 대한 정치경제적 접근방법과 관련 문헌에 대하여 기술하고 III, IV, V장에서는 일본, 대만, 한국의 특정한 개발정책과 고유한 제도가 3국의 역사와 정치 상황에 기인한 것을 보여준다. 제VI장에서는 3국의 정치경제 차이를 요약하고, 현재 가장 저개발 상태에 놓인 사하라이남 아프리카의 정치경제를 동아시아 3국의 정치경제 분석과 같은 방법으로 정리하고, 동아시아 3국의 경험을 어떻게 적용할 수 있는가를 논의한 후에, 마지막 제VII장에서는 본 논문을 요약하고 의의를 찾는다.

## II. 정치경제적 접근 방법

경제개발 관련 연구는 개도국의 경제에서 사회, 문화, 정치경제로 영역을 넓혀 왔다. 개발 성과가 우수하다고 알려진 정책이나 제도를 개도국들이 채택하지 않거나, 비슷한 경제정책을 수행하고 있음에도 불구하고 개발 성과가 다른 것이 관찰되면서 정치경제적인 요인에 주목하는 연구가 늘어나고 있다(Gereffi and Wyman, 1990; Ndulu et al., 2008; Cimoli, Dosi and Stiglitz, 2009; Szirmai, Naude and Alcorta, 2013). 정치경제적인 접근 방법은 경제 제도와 정책보다는 이것들의 결정에 영향을 주는 정치적 요인에 의하여 경제개발과 성장이 궁극적으로 결정된다고 보고, 경제개발을 저해하는 정치경제적 요인을 찾아내서 개선하는 방안과 현재의 정치경제 아래에서 적합한 경제개발을 위한 제도와 정책을 밝히는 것 등에 연구의 초점을 맞추고 있다.

정치경제적 접근 방법의 기본 인식은 모든 경제정책은 정치적 함의가 있다는 것이다. 금리, 환율, 조세, 관세, 보호, 보조금 지원 등 모든 정책은 경제적으로 이득을 주는 계층과 손해를 주는 계층을 만들어내므로 정책당국자는 이를 정책 결정에 고려할 수밖에 없다는 것이다. 기득권 계층에 손해를 주는 정책은 아무리 개발에 유익하더라도 정권의 존립에 영향을 주어 추진하기가 쉽지 않다. 중남미 국가들과 사하라이남 아프리카 국가들의 경제개발 부진에 대한 정치경제적인 설명이 설득력을 얻고 있다.

대지주와 같이 농업 관련 기득권층이 강력하여 산업화 정책을 효과적으로 수행하기

어려운 것이 중남미 여러 국가에서 목도되었다. 또한 일부 중남미 국가들은 장기간의 수입대체산업화로 형성된 대지주, 산업가, 노동자, 관료들의 정치적 연합이 공고하여 수입대체정책을 수출촉진정책으로 전환하는데 시간이 많이 걸렸다(Ellison and Gereffi, 1990; Khan and Blankenburg, 2009). 사하라이남 아프리카 국가들은 다 종족, 다종교로 이루어진 국가들이 대부분이므로 국가 전체에 유익한 정책을 추진하기가 어렵고 정권 유지를 위해서 일부 종족들을 우대하는 정책으로 끝나기 쉬웠다(Ndulu et al., 2008).

아프리카 등지에서 절차적 민주주의를 받아들인 이후에는 clientelism(후견주의)이 발생하여 특정 정치집단과 경제 및 사회집단들이 연합하여 그들만의 이익을 위해 국가 예산을 낭비하는 일이 벌어지고 있다. 감독과 견제 기능이 충분히 발휘되는 성숙한 민주주의 체제가 정착하지 못한 국가에서 흔히 발생하는 일이다. 이러한 정치 구조를 무시하고 정부가 개발을 추진하면 정부의 부채만 증가할 수 있으므로 정치 구조를 감안한 경제개발 정책이 필요하다(Ndulu et al., 2008; Altenburg, 2011).

한국, 일본과 대만의 경제개발 방법의 차이에 대한 이해를 위해 정치경제적 연구가 다수 진행되었다. 하지만 이들 연구는 목적에 따라 서로 다른 측면을 강조한다.<sup>4)</sup> 일본, 대만, 한국의 정치경제와 경제적 성과 사이의 관계에 대한 연구의 시발점은 아마도 존슨(1984)과 Johnson(1987)일 것이다.<sup>5)</sup> 존슨은 1984년 저서에서 일본의 뛰어난 경제성장 원인을 일본 정부의 효과적인 시장 간섭에서 찾았으며, 일본을 권위주의적 자본주의 개발국가라 명명하고 대만과 한국도 이와 유사한 개발체제를 가진 것을 지적하였다. 이어진 연구에서 Johnson(1987)은 3국의 정치경제적 공통점 뿐 아니라 차이점에 대하여도 다루었다.<sup>6)</sup>

Johnson(1987, p. 145)의 4겹 구조론은 3국 고성장 정치경제 체제의 공통점을 포괄적으로 잘 나타내주는 것 중의 하나다. 4겹 구조는 첫째, 경제성장을 손상시키는

4) 일본과 한국의 비교 연구는 주로 일본과 서양학자들의 관심이 커서 한국의 제도나 정책이 얼마나 일본과 유사한지 또는 일본으로부터 얼마나 영향을 받았는지에 대한 것들이 주류를 이루고 있고(Kholi, 1999; 니시노, 2005; 에커트, 2008), 한편 한국과 대만의 비교 연구는 주로 대만 학자들이 대만보다 적어도 외양적으로 한국이 더 발전을 하고 있는 것처럼 보이는 것을 규명하기 위하여 연구하는 경향이 있다(Cheng, 1990).

5) 존슨(1984)은 Johnson(1982)의 'MITI and the Japanese Miracle'의 한글번역본이다.

6) 권위주의 체제는 공산주의와 국가사회주의(파시즘)와는 이데올로기와 국민 동원 면에서 근본적으로 다르고 민주주의 체제에 비하여 시민 자유, 정치적 경쟁, 야당과 이익단체 행동에 제한이 있는 체제를 가리킨다(오명호, 1999, pp. 175-6).

정치적 요구로부터 독립적인 정치적-관료적 엘리트에 의한 안정적 통치, 둘째, 경제 계획 기구의 전반적인 지도 아래 공공과 민간 부문의 협조, 셋째, 개발로 인한 부의 평등한 분배를 보장하기 위한 정책들과 국민 모두를 위한 막대한 교육 투자, 넷째, 정부에 의한 가격 기제에 기반을 둔 경제적 간섭으로 구성된다. Johnson은 이어 금융 통제, 노사관계, 관료자율성, (기득권으로부터) 국가의 독립, 행정지도, 재벌, 외국 자금과 기술 통제의 7개 부문에서 동아시아 3국이 차이를 설명한다.

Önis(1991)는 존슨(1984), Deyo(1987), 암스텐(1989), Wade(1990)에 의한 개발국가론을 비교분석하면서 동아시아의 개발국가가 경제개발에 성공한 이유로 관료의 이익집단으로부터 독립과 국가와 자본의 협조가 가능한 정치경제적 배경에 주목하였다. 이러한 정치경제적 배경이 없는 중남미와 다른 지역의 개도국들에서는 동아시아 개발국가 정책의 성공이 보장될 수가 없다고 보았다.

Önis(1991)에 의하면 관료의 독립성을 동아시아 3국이 모두 얻었지만 일본은 민주주의 체제 아래에서, 대만과 한국은 권위주의 체제에서 얻은 면에서 달랐다. 일본은 정치가는 군림하고 관료가 실제 통치하는 역할 분담으로 관료가 독립성을 얻은 반면에, 대만은 국민당이, 한국은 대통령이 관료의 방패막이 되어 관료의 독립성을 유지할 수 있었다.

국가와 민간자본의 관계에서는 일본과 한국은 정부와 민간 기업 간에 협력이 이루어졌지만 대만은 정부가 민간 기업과 일정한 거리를 유지하는 정책을 유지하였다. 대만 정부는 국영기업과 국유화한 은행, 정부연구소 등을 통하여 간접적으로 민간기업을 지원하였다. 일본과 한국은 협력하는 방법에서 차이가 있었는데 일본은 정부와 민간 기업 간의 관계가 거의 대등한 상태에서 협력을 한 반면에, 한국은 정부가 민간자본에 대하여 절대적인 우위인 상태에서 협력 관계를 유지하였다.

〈표 1〉 동아시아 3국의 국가와 자본 관계와 관료의 자율성 특징

	관료 자율성	국가-민간자본 관계
일본	이익단체로부터 독립적, 의회는 군림, 관료는 통치	대등하고 협조적
대만	이익단체로부터 독립적, 국민당 이데올로기 영향	일정한 거리 유지, 민간기업 독립적
한국	이익단체로부터 독립적, 정책 형성보다 집행에서 자율적	국가 우위이나 상호 협력

출처: Önis(1991) 논문에 근거하여 저자 작성.

Önis(1991)의 논문은 동아시아 개발국가들의 정치경제적 공통점과 차이점이 잘 정리하였지만 개도국이 동아시아 3국의 서로 다른 정치경제적 해결책을 어떻게 이용하는 것이 좋은지에 대한 논의가 부족하다. Önis는 정치경제적 여건이 다른 개도국에서 동아시아 개발정책을 채용하는 것은 부적절하다는 것으로 논의를 마감하였다.

본 논문에서는 일본, 대만, 한국 경제개발의 정치경제적 특징을 역사적, 정치적으로 보다 자세히 들여다보고 이를 바탕으로 사하라이남 아프리카에서 어떻게 동아시아 3국의 경험을 이용할 수 있는가를 찾아본다. 여기서는 그 동안 상대적으로 소홀히 다루어졌던 대만 사례와 3국의 기업 차이에 관하여도 자세히 다룬다.<sup>7)</sup>

기업이야말로 정부가 개발 정책을 수립하는데 중요한 제약요소임에도 불구하고 개발과 개발협력 관련 문헌에서 기업 육성에 대한 것은 기업의 특정 부문과 관련하여 제한적으로 다루어지고 있다.<sup>8)</sup> 이는 시장자유주의의 영향일 수 있다. 시장이 원활하게 작동하면 대기업이 저절로 생긴다고 보는 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 동아시아 3국 기업들은 시장에 전적으로 의존한 경우에 비하여 정부의 산업 육성으로 단기간에 크고 국제적으로 경쟁력 있는 기업들로 성장하였다. 개도국들이 한국에서 가장 궁금한 것 중 하나가 어떻게 단기간에 국제적으로 경쟁력 있는 민간대기업을 탄생시켰느냐 일 것이다. 여러 산업에서 국제적으로 경쟁력이 있는 대기업이 많이 생기면 그 국가는 개발에 성공한 국가가 된다. 외국기업에 개발을 심하게 의존한 국가 중에 개도국 위상을 벗어난 국가를 찾기 어렵다.

7) 대만이 한국에 비하여 소홀히 다루어진 데는 여러 이유가 있다. 대만은 중국의 일부로 간주되어 국제기구에서 퇴출되었고, 한국 인구가 대만 인구의 두 배로 경제규모가 큰 한국의 국제적인 영향력이 상대적으로 커서 한국에 주목하는 경향이 있어 보인다. 대만은 한국과 같이 동아시아 개발 모형의 일부이므로 한국만 알면 되는 것으로 생각할 수도 있을 것이다.

8) 개도국 기업의 기술역량을 높이기 위한 정책(김인수, 1979; 이근, 2009), 정부의 규제혁신(World Bank, 2018), 기업가정신을 고양하기 위한 정책(Szirmai et al., 2011) 등 기업의 역량 강화와 효율적 지원 등에 대한 연구는 개도국의 개발과 개발협력에서 중요한 주제로 발전하여 왔다. 그러나 본 논문에서 기업 육성은 동아시아 3국이 경제개발을 위해서 자국기업의 국제 경쟁력 강화가 반드시 필요하다는 인식 아래 유망산업에 대한 참여를 위한 유인과 강제, 국내외 기업의 진입 제한과 규모 경제 실현을 통한 국내기업의 자본축적과 기술자립 추진 등의 직접적이고 통합적인 기업 육성을 의미하고 이러한 기업육성정책이 없었다면 동아시아 3국이 현재의 산업화 수준을 달성하지 못하였을 가능성이 큰 것으로 보아서 이를 현재 국제사회에서 권장하는 친기업정책과 구분하여 강조한다. 근원적으로 국제기구가 개도국의 특정 산업과 기업을 지원하는 정책을 권고하게 되면 선진국과 개도국, 그리고 개도국들 간에 이해의 충돌이 발생할 수 있다.

9) 세계은행은 'Doing Business'의 지표를 개도국의 기업환경 평가로 이용한다. 그러나 대기업 육성을 위하여 어떤 정책을 시행해야 하는 지에 대한 권고는 없다.

기업 수준의 차이는 국가와 자본 간의 관계에 영향을 미친다. 기업이 국가의 도움이 필요할수록 국가와 기업의 관계가 대등하기 어렵다. 개도국 기업이 국제시장에서 외국기업과 경쟁하기 위해서는 초기에 국가의 지원이 거의 필수적이다.

### Ⅲ. 일본의 정치경제와 개발

2차 대전 종전 후 국민들 식생활을 충족시키는데 급급했던 일본이 1950년대와 60년대에 괄목할만한 경제성장을 이루어 1970년대 초반에 미국에 이어 자유진영 국가 중 세계 2위의 경제로 등극하였다.<sup>10)</sup> 일본이 전후에 급성장할 수 있었던 이유는 우호적인 국제환경도 있었지만 일본 통산성의 정책이 중요한 역할을 하였다는 것이 널리 받아들여지고 있다. 여기서는 일본이 2차 대전 종전 이후 특정한 관료의 독립성과 국가와 자본의 관계를 가지게 된 연유를 일본 근대 역사의 전개에서 찾는다. 이를 위하여 일본 개발정책의 유래, 통산성의 산업정책을 가능하게 한 정치경제와 그러한 정치경제를 가능하게 하였던 일본의 정치 상황을 알아본다.

#### 1. 일본 개발정책의 유래

일본의 개발 전략이 대만, 한국과 어떻게 다른지를 보기 위해서는 전후 일본 개발 전략이 어떻게 형성되었는지를 알아보는 것이 유익하다. 일본은 1868년 명치유신을 하고 난 후 경제개발을 시작하는데 국영기업의 적자 누적, 1차 세계대전 이후의 경기 침체, 1920년대 후반부터 1930년대에 걸친 세계적인 경제불황, 1931년의 만주침략, 1930년대 국가사회주의자들의 자본주의에 대한 공격, 1937년의 중일전쟁과 1941년 태평양전쟁, 1946년의 경제 붕괴, 1949년의 닛지라인,<sup>11)</sup> 1954년의 한국전쟁 종전 후 침체, 1960년대 초반의 무역자유화, 1965년 경기침체, 1967-76년의 자본자유화, 1970년대 초반의 보건과 안전위기에 대응하면서 경제발전을 이루었다.

명치유신 이후 일본은 국영기업을 만들어 산업화를 이루려하였으나 국영기업의 적자가 누적되자 민영화를 한다. 민영화 이후 구조조정과 새로운 투자로 인하여 대부분의 민영화된 기업이 흑자로 돌아선다. 이를 통하여 일본의 자이바츠가 시작된다. 정

10) 패전으로 1945년 일본의 광업 및 제조업 능력은 1941년의 1/7 수준으로 감소하였다.

11) 전후 일본의 인플레이를 잡기 위하여 미군정 기간에 파견된 미국인 금융전문가인 닛지가 지정한 엄격한 재정과 금융의 목표 수치의 명칭이다.



부가 사회간접시설에 대한 투자는 계속 하였지만 산업화의 중추는 민간기업으로 넘어 간다(Ohno, 2006).

일본은 1920년대 말과 1930년대 초에 경제침체를 겪게 되는데 결국 다수 보호된 산업에서 많은 작은 기업들이 격렬하고 비생산적인 경쟁을 하는 난관에 부딪힌다(존슨, 1984). 이러한 문제는 1950년대 경기침체기에도 발생하는데, 일본은 과거 여러 시행 착오 끝에 결국 미군정 시기에 와서야 그 해결 방법을 찾아낸다.

1930년대 불황에 시달리던 일본 경제를 구하기 위하여 일본 정부는 기업들이 카르텔을 만들어 생산을 줄이도록 유도하였다. 다수 기업이 도산하여 공급이 줄어들 때까지 경쟁을 하는 것보다 기업들이 협조하여 공동으로 공급을 줄이는 것이 국가 경제 면에서 나을 것으로 본 것이다.<sup>12)</sup> 문제는 누가 공급의 조절을 결정하는 가였다. 처음에는 기업에 맡겼으나 이는 자이바츠의 지배 및 독점화를 초래하여 만족한 성과를 얻지 못하였다.

2차 대전이 본격화되는 1930년대 말부터는 군부와 일부 관료는 관료들이 직접 공장을 경영하여 전쟁을 수행하려 하였으나 재계의 반대로 절반의 성공을 거두는데 그친다. 일본 군부는 만주국에서 경험으로 재계의 도움이 없이는 주요 전쟁 물자의 생산 증대를 할 수 없는 것을 깨닫고 있었다.<sup>13)</sup> 그러나 2차 대전 전 및 대전 중의 정부와 재계 쌍방에 의한 산업의 분할 통제는 생산 증가를 제약하여 전쟁에 파멸적인 결과를 가져온다. 미군정은 군대와 자이바츠를 해산하고 일본 관료를 통하여 간접적으로 일본을 통치하는데 이때 일본의 관료들은 과거 실패한 경험에서 적절한 지원과 벌칙을 이용하여 기업들이 협조하면서도 경쟁하게 할 수 있는 방안을 찾아낸다(전게서, p. 159).

미군정은 자이바츠를 해산하였지만 기술과 인력과 회사 조직은 남아 있었다. 1952년 미군의 점령이 종결된 후 일본 정부는 미군정에 의하여 해체된 자이바츠 기업들을 은행과 상사를 중심으로 과거의 소속 자이바츠를 따라 게이레츠 결성을 유도한다. 미국 등 선진기업과 경쟁하기 위해서 보완적인 기업들이 서로 쉽게 협력할 수 있게 한 것이다. 일본의 국가와 자본 간의 관계는 이렇게 역사적으로 형성되었다.

12) 일본이 1920년대와 30년대 불황기에 대한 대책으로 기업의 통제, 과학적 관리방법의 실시, 산업금융의 개선, 공업품의 규격 통일, 제품의 단순화 및 국산품 사용을 장려하는 산업합리화를 실시하였는데 이는 당시 여러 나라에서 유행하였던 것이다. 일본은 특히 독일로부터 많은 영향을 받았다(존슨, 1984, p. 111).

13) 일본 재계는 소유와 경영의 분리, 이자나 이윤의 억제는 그렇지 않아도 심각한 자본부족상태를 더욱 심화시킬 것이라고 주장하면서 정부 통제를 반대하였다(존슨, 1984, p. 156).

## 2. 통산성의 산업정책과 정치경제

일본은 전후에 경기침체를 겪는다. 1947년의 경기침체에 대응하여 통산성은 1930년대 경기침체를 극복하기 위하여 채택하였던 산업합리화정책과 중화학공업의 개별 산업 육성정책을 이용하여 산업구조의 근대화와 고도화를 추진한다. 이 당시 경기침체가 발생하는 주요 원인은 경상수지 적자였고 경상수지 적자를 줄이기 위해서는 중화학공업화를 하지 않을 수 없다고 보았다. 일본은 1960년대 말까지 국제수지 문제가 있었다.<sup>14)</sup>

1950년대 초반에 철강, 석탄, 섬유산업의 산업합리화정책을 추진하던 일본은 1955년에는 ‘경제자립 5개년 계획’을 공포하고 중화학공업화를 시작한다. 1955년 이후 일본산업구조는 섬유산업을 중심으로 하는 경공업에서 빠르게 조선, 철강, 석유화학과 같은 중화학공업으로 전환되고 수출품 구성도 크게 변화한다.

산업합리화와 산업육성정책에는 유사성이 있다. 산업에 대한 조사와 기업들과 협의가 필요하고, 기업의 참여를 위하여 정부가 인센티브를 제공하여야 했다. 이 당시 통산성은 정부 재정을 이용하여 사회간접자본에 투자를 할 수 있었고, 일본개발은행, 수출입은행의 설립에 의한 장기 공공자금, 민간 자금을 동원하기 위한 우체국 저축, 저축률 증대를 위한 이자소득 분리과세와 기업의 감가상각의 인정 등의 여러 수단을 갖추고 있었다.

민간기업이 상기 정부 정책을 수용하는데 저항하지 않은 까닭은 간접금융에 의존한 채원조달이 가능하였고, 대주주 이외 주주의 권한도 약하였으며, 노동계층은 생애고용, 임시직, 하도급업체 종사자, 기업노동조합 등의 제도로 분열되어 있었다. 또한 미국에 비하여 일본 경영자는 단기 이윤보다 완전고용 유지, 생산성 증가, 시장점유율 증대, 비용감소와 장기 혁신을 기준으로 평가되어 정부와 기업 간 협조가 잘 되었다.

일본 경제는 1960년대 초부터 무역과 외환 자유화를 시작하면서 정부의 통제를 벗어나기 시작하여, 1980년에 1950년 제정한 외국자본법이 폐기되면서 표면적인 통제 경제가 완전히 막을 내린다(존슨, 1984, p. 272). 그러나 이후에도 통산성은 보다 간접적이고 비공식적 방법인 행정지도를 통하여 산업에 영향을 주었다.

14) 1880년대 이미 일본은 관세수입과 대외지출의 균형을 위해 모든 부서는 경상예산 외에 별도의 외환예산을 편성하도록 의무화하였는데, 외환예산은 1937년 다시 등장하여 1964년까지 지속된다(존슨, 1984, p. 29).

전후 통산성의 시장에 대한 적극적인 개입 정책들은 전후 패망으로 인한 경제위기를 해결하지 않으면 안 되었고, 명치유신 이후 서구의 선진국에 못지않은 국가를 세우고자 하는 국민적 염원이 있었기 때문에 가능하였다(존슨, 1984).

### 3. 일본 경제개발초기 정치 상황

통산성의 산업정책을 가능하게 한 일본의 정치체제는 미국이 군정을 통해 군국주의 체제를 민주주의 체제로 바꾼 것이 가장 중요하였다. 미군정은 전쟁 책임을 물어 군부와 자이바츠를 해체하였다.

1930년대에는 군부와 재계와 관료의 세력이 서로 힘의 균형을 이루고 있어서 어느 한 집단이 경제를 통제할 수가 없었지만, 미군정 기간에는 관료들이 경제를 통제할 수 있었다.<sup>15)</sup> 미군정은 1945년 점령 직후에 일본을 다시는 다른 국가를 침략할 수 없는 국가로 만들기 위하여 재벌해체와 경제력집중 배제, 농지개혁, 노동 민주화의 3대 개혁을 시행하였다. 그러나 냉전이 심화되는 1947년에 들어서는 미국은 일본을 동북아시아에서 반공 블록의 중추 국가로 육성하려고 하면서 노동민주화보다는 경제개발을 위한 지원에 치중하게 된다.

전후 10년간 파업과 미국과 안보 보장 등의 문제로 정치적 소용돌이를 겪으면서 일본의 보수 세력은 1955년 같은 보수 세력인 자유당과 민주당을 자민당으로 합당하고, 1960년까지 3대 보수 내각이 정치적 안정을 확보함으로써 고도경제성장의 바탕을 마련한다.<sup>16)</sup>

일본 보수 세력은 정치권과 관료 간에 묵시적인 정치적 분업을 찾아내어 관료의 독립성을 보장하게 된다. 정치가는 국민 경제의 발전을 왜곡시킬 특수 이익집단의 횡포를 막아줌으로써 관료들의 활동을 보장하여 주고, 관료들의 결정을 합법화시켜 주었다. 반면에 관료들은 발전정책을 입안하고 실시하며 문제가 발생하면 수정을 통해 실현에 노력했다. 군림하는(reigning) 자는 정치가이지만, 실질적 통치(ruling)는 관료

15) 올바른 산업정책을 기획하고 실행하는 데 정부의 능력(state capacity)이 중요하다. 일본 관료체제는 엘리트주의와 채용시험을 통해 유능한 인재들을 확보하고 활용하였다. 1930년대에 실무를 맡았던 관료들이 전후 일본의 경제 부흥 시기에 여전히 관료로 활동하였다. 이 당시 관료들은 경제정책에 대한 지식과 전시경제에서 정책시행의 경험을 갖추고 있었다.

16) 정치적 불안은 경제정책 시행과 그 성과의 불평등 분배로 일어나기 쉬운 갈등을 극복하기 어렵게 하여, 효과적 산업정책의 지속적 실행을 방해하는 경향이 있다. 일본은 1955년-1993년까지 자민당이 장기적으로 의회를 지배함으로써 정치적 안정을 유지하였다.

가 하는 체제를 만들어 낸 것이다.<sup>17)</sup>

국가-자본의 관계를 보면 비록 정부를 대표한 관료가 주도권을 가지고 있었지만 관료와 재계가 동등한 파트너로 정책을 협의하여 정책과 제도를 만들어갔다.<sup>18)</sup> 보다 구체적으로 통산성은 관료 주도로 산업합리화심의회, 산업구조심의회와 같은 심의회를 구성하여 정부의 제안을 검토하도록 하였다. 심의회는 관계, 재계, 학계 등의 인사로 구성되었다. 다른 개도국들과 달리 높은 수준의 중화학공업화의 경험이 있는 기업들이 있었기에 일본의 민간자본은 국가로부터 거의 동등한 대우를 받을 수 있었다.

#### IV. 대만의 정치경제와 개발

제2차 대전 이후 대만의 경제개발을 둘러싼 정치경제적 상황전개는 특이하다. 개발 연대에 대만을 통치한 국민당은 중국 본토에서 온 정치집단이어서, 대만의 경제개발을 이해하기 위해서는 종전 이전의 국민당 행적과 일본 식민지 통치를 받은 대만의 경험을 병행하여 파악하는 것이 필요하다. 대만의 경제개발을 가져온 정치경제적 요인을 알아보기 위하여 식민지기의 대만 경제개발, 국민당의 중국 통치, 국민당의 대만 경제개발을 검토한다.

##### 1. 식민지기 대만의 개발 경험

대만은 1895년의 청일전쟁에 패한 후 일본이 중국에서 할양받은 섬으로 1945년 일제의 패망까지 일본의 식민지였다. 청나라시기에 중국 동남부의 복건성과 광둥성 사람들이 대만섬으로 이주를 하여 현재 대만 주민의 주류(85%)를 이루고 있다. 식민지배 초기에 대만인들은 일제에 대한 조직적 무장투쟁에 나섰으나, 1915년 이후 일제의 탄압으로 항일 무장투쟁은 크게 약화되었다.

일제는 식민지배 초기 대만에 대하여 식민지법을 적용하다가 1922년부터는 일본과 동일한 법제도를 적용하면서 동화정책을 폈다. 법제도뿐만 아니라 문화적으로도 식민지의 ‘일본화’를 꾀하였다. 일본식민당국은 농가조합과 주민위원회를 구성하고 이

17) 군림과 통치의 분리라는 영국 왕실에서 유래한 것으로 보인다. 영국 왕실은 왕실을 유지하기 위하여 통치를 포기할 수밖에 없었다.

18) 일본 정부는 1950년대와 60년대에 자동차 기업들을 통폐합하려다가 기업들의 반대로 무산된 경험이 있다.

를 통해 주민을 통제하였다. 일본의 군국화가 뚜렷이 나타나는 1936년 2·26 사건<sup>19)</sup> 이후 대만 총독부는 황민화 정책에 따라 대만 내에서 중국어 신문을 금지하고 대만 사람들에 대하여 일본어 사용과 창씨개명을 강요했다. 또한 지원병 제도를 도입해 대만 주민들을 전장으로 데려갔다.

한편 대만은 일본의 식민통치시기를 겪으면서 근대화의 기초를 다졌다. 이 시기에 표준도량형이 도입되고, 포괄적 토지 조사가 이루어졌으며, 부분적 토지개혁도 있었다. 수리시설과 농업연구기관을 신설하고, 16,000km 도로, 6,000km 철로, 쌀과 사탕을 일본으로 수출할 항구 두 곳을 건설하였다. 대만은 아열대성 기후로 인하여 사탕수수과 같은 아열대성 작물에 적합하여 농업 발전의 가능성이 높은 지역이었다.

식민지기에 대만은 설탕, 쌀, 파인애플 등을 일본으로 수출하였다. 그러나 농업의 생산성 증가는 대만인을 통하여 달성하였지만, 공업발전은 일본인들이 전담하였다. 식민지기에 공업생산은 연 6%로 성장하였으며, 1930년대에 섬유, 자전거, 시멘트, 종이, 비료, 금속제품, 석유정제 등의 공업이 형성되었다. 태평양전쟁이 시작한 후에는 공업용 화학제품, 공작기계, 알루미늄 등 전시수요 공산품의 생산시설이 건설되었다. 의무교육 실시로 인구의 27%가 문자해독능력을 가졌고, 초등학교 연령 79%가 학교에 재학하였다.<sup>20)</sup> 하수도시설, 위생서비스, 예방접종 등에 대한 투자로 유아사망률은 절반으로 떨어졌고, 사망률이 1905년 1,000명 당 40인에서 1936년에는 20인으로 감소하였다. 1940년이 되면 관리자 그룹에 대만인이 일본인의 5배, 농업기술자와 의료기술자는 3배가 되었다(Wade, 1990, p. 74).

## 2. 국민당의 중국 통치 경험

현재 국민당의 뿌리는 1913년 손문이 일본 도쿄에서 조직한 중국혁명당에 있다. 1919년 손문은 중국혁명당을 중국국민당으로 개칭한다. 국민당은 1923년 구소련과 동맹을 맺은 후 레닌주의 원칙에 따라 당의 사상으로 당과 군을 조직하고 중국공산당과 통일전선을 결성하여 다른 군벌과 차이를 보이게 된다. 다음 해 국민당은 광저우에서 제1차 국민대표자 회의를 열어 삼민주의를 당의 정치이념으로 정한다.<sup>21)</sup> 그 당

19) 일본의 젊은 장교들이 부정부패의 일소와 농촌의 빈곤을 없애기 위해서는 천황의 친정이 필요하다고 보고 주무장관들을 저격한 사건을 지칭한다.

20) 그러나 지식인이 배출되는 것을 꺼려 중등학교는 1915년, 대학교는 1928년에 개설을 시작하였다(페이뱅크와 골드만, 2005, p. 407).

시 국민당에는 중국 공산당 계열의 인물이 많이 참가하였다. 1925년 손문이 사망한 이후, 1926년 국민당의 우파를 이끌던 장개석은 군벌을 타도하는 북벌에 오르게 되는데, 1927년 북진 중 상하이에서 반공숙청을 감행하여 국민당과 공산당의 내전이 시작된다.<sup>22)</sup> 1928년 장개석의 국민당이 북경과 중국 대부분을 차지하게 된다. 그 이후 국민당은 공산당을 멸하기 위하여 노력하였으나 일본의 중국 침략으로 1937년에는 국공합작으로 돌아선다. 국민당은 1945년 일본이 물러간 이후 공산당과 내전에서 패하여 수도를 남경에서 대북으로 옮기고 대만으로 물러간다.

국민당이 북벌을 완수하였다고 하지만, 군벌을 타도한 것이 아니라 군벌을 수용한 것으로 형식상의 통일에 불과하였다. 이 때문에 국민정부는 경제적 측면에서도 큰 취약점을 안게 된다. 전통적인 국가세인 토지세를 지방 군벌정부가 거의 장악하였고, 남경국민정부는 양자강 하류 지역, 특히 상해 등 도시의 상공업에서 나오는 상공업세와 관세 수입에만 크게 의존하게 되었기 때문이다.<sup>23)</sup>

국민당은 북벌 완수 이후 혁명적 열기를 상실하고 일본의 중국 침략에 대항하는 과정에서 국민당 정부의 잠재력은 거의 파괴된다(페어뱅크와 골드만, 2005, p. 347). 대신에 정부의 전매제도, 금융, 개발계획과 기구 등을 이용하여 개인적 치부를 피하는 관료와 정치가 집단이 공업과 재정을 지배하는 ‘관료자본주의’가 판을 친다(전게서, p. 350).

국민당 정부가 성취한 것도 있다. 국민정부는 전국경제위원회와 실업부의 주도로 경공업 발전을 통한 수입 대체 산업의 성장을 도모하고, 철도나 도로 등 기반 시설도 정비해나갔다. 경제 발전의 성과는 특히 대도시나 해안인근 도시들을 중심으로 두드러졌다. 국민당 정부는 중화학공업화에 국가 생존이 달린 것으로 보고, 1932년 국가자원위원회를 설립하고 선진국으로부터 기술도입을 추진하여 군사공업 면에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다(전게서, p. 350). 이 위원회는 100개 이상의 대규모 국영기업과 기술을 제공하는 외국기업을 통괄하였는데, 1937년 중일전쟁의 발발로 산업화 계획을 포기하고 무기구입에 주력하게 된다. 1944년에는 12,000명의 직원과 16만 명의 노동자가 국가자원위원회 관리 공장에서 일을 하였다. 이들 기업은 중국

21) 국민당은 새로운 국가 건설을 위한 전쟁을 수행하기 위해 만들어진 정당으로, 혁명의 기본이념으로 민족주의, 민권주의, 민생주의(인민의 경제적 불평등 해소)의 삼민주의를 삼았다.

22) 중국공산당에 대한 국민당의 대학살은 서구 열강이 국민당의 남경정부를 승인하는 계기로 작용한다(페어뱅크 와 골드만, 2005, 347).

23) 군벌은 청나라가 망하면서 생긴 중앙정부 권력의 공백을 틈타 등장한 지방의 무장세력을 지칭한다.

공기업 납입자본금의 3/4을 차지하였는데 공기업은 전체 기업 납입자본금의 70%를 점하였다(전게서, pp. 258-9). 국가자원위원회 직원의 대부분은 전후에 본토에 남았지만 상당수는 대만으로 옮겨가서 대만의 경제개발을 주도한다.<sup>24)</sup>

국민당은 경제 건설보다는 정치, 군사적 통일에 주안점을 두었기 때문에 예산 대부분이 군사비와 외채 상환에 사용되었다. 국민당 정부는 농촌 경제의 건설이나 개선에 무관심하였으므로 세계대공황의 여파 속에서 1930년대의 중국 농촌 사회는 최악의 위기에 빠지게 된다. 당시 농업은 여전히 국민 총생산의 65%를 차지하였고, 근대적 공업 생산은 겨우 2.2%에 불과했다. 경제 발전의 파트너가 되어야 할 상공업 계층과 정부 관계는 국가 권력의 압도적 우위가 확립되면서 악화되었다.

### 3. 국민당의 대만 경제개발

국민당의 대만 통치에서 중요한 경제개발 전략으로 다음의 네 가지를 들 수 있다. 첫째는 중국 본토에서 실패를 거울삼아 경제안정을 최우선으로 한 것을 들 수 있다. 통화정책을 보수적으로 운영하여 안정적인 물가와 환율을 유지하고, 토지 소유와 금융시스템의 통제를 통하여 토지와 금융으로부터 부를 창출하는 것을 제한하여 산업자본을 육성하였다(전게서, pp. 301-2).

둘째는 농업을 우선 개발하여 산업 개발을 위한 투자 자금을 축적하게 한 것이다. 대만은 1950년대에 농촌 인프라와 관개시설에 많은 투자를 하였다. 1954년에서 67년 사이에 농업 생산은 연 4.4% 씩 증가하여 아시아에서 최고의 성장률을 이루었다(Wade, 1990, p. 76).

셋째는 국영대기업과 민간중소기업을 나누어서 경제개발을 추진한 것이다. 일본이 철수하며 남긴 기업들을 국민당 정부는 대부분 국영기업화 하였다. 자연독점 성향이 있는 자본집약적 기간산업과 국가전략산업은 국영기업으로 육성하게 하는 반면, 노동집약적이고 수출지향적 산업들은 중소기업에 맡겨두었다. 대부분의 대만 고위 관료들은 국민당의 이데올로기와 대륙에서 경험으로 대자본가를 경계하였다. 대만 정부는 처음에는 다국적기업의 진입과 활동을 제한하였으나, 1950년대 말과 60년대 초 정책을 투자촉진으로 전환하여 60년대에는 모든 유형의 해외직접투자를 허용하였다.

24) 국민당 정부는 또한 교육 제도를 정비하고, 표준 중국어를 정하는 한편 신문, 잡지, 서적의 출간을 장려하여 중국 사회의 통합을 위해 기여하였으며, 모처럼 격상된 국제적 지위를 이용하여 외교적인 면에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다(페어뱅크와 골드만, 2005, p. 406).

미국이 원조를 지렛대로 하여 이들 관료들을 견제하지 않았다면 대만 경제는 지금보다 훨씬 공기업이 주도하는 경제가 되었을 것이다(전게서, p. 273).<sup>25)</sup>

제조업부문에서 균형성장을 위해 처음부터 독과점 규제를 민간기업부문에 적용하여 부당경쟁이나 불공정거래로 대기업이 형성되는 길을 막았다. 은행은 거의 대부분 정부 소유였으며 제2금융권에서 서서히 민간기업을 허용하였다. 민간대기업의 출현을 막기 위하여 기업이 자체의 금융과 은행을 중심으로 기업집단을 만드는 것을 허락하지 않았다(전게서, p. 263).<sup>26)</sup> 한국과 달리 1980-83년 기간에 공기업의 민영화도 추진하지 않았다.

대만 중소기업이 국제경쟁력을 가지게 된 것은 중소기업이 친인척으로부터 사업자 금조달, 생산네트워크를 형성할 수 있었던 데 기인한 바가 크다. 대만은 초기의 수입 대체산업화가 내수시장의 한계로 발전을 멈추자, 1958년부터 수출주도 공업화정책으로 개발 전략을 바꾼다. 평가절하와 단일환율제, 저금리융자, 수출상품에 대한 수량 제한 철폐 등이 있었으나 한국과 같이 산업을 특정한 지원정책은 없었다.

외국으로부터 OEM 생산 주문이 중소기업의 수출 대부분을 차지하였다. 일본통치 기간에 형성된 전형적 본국-식민지 무역관계는 전후에도 지속되어, 주요 해외바이어는 일본의 종합상사들이었다.<sup>27)</sup> 대만은 선진국 과학기술도 일본을 거쳐 쉽게 도입할 수 있었다.

1960년대 이후 민간기업의 생산비중이 확대되면서 대만의 공업화는 민간 중소기업에 의해 주도된다. 대만경제에서 중소기업은 1970년대 말-80년대 초반사이에 노동자의 50% 이상을 고용하고, 생산의 45% (1976-84년) 와 수출의 60% (1981-85년) 를 담당하였다. 1980년 대 중반이후에는 중소기업이 대기업으로 성장하고 기업집단이 나타나면서 민간대기업의 비중이 증가하였다.

대만의 기업가들은 정부의 직접적인 지원이 없으므로 리스크에 매우 민감하여 빈번

25) 1957년 플라스틱 공장을 정부가 건설한 후 민간에 이양한 것이 민간기업 주도 경제로 이행하는 분기점이 되었다. 미국은 해외투자, 수출, 해외자금 유입이라는 지원수단을 가지고 대만 정부가 민간기업 위주로 경제로 이끌도록 끌어당겼다(Wade, 1990, p. 88).

26) 자본의 50% 이상을 정부가 소유하는 기업을 공기업이라 하는데 명목상으로 민간기업도 정부의 영향력 아래 있는 경우가 있었다. 비수교 국가에서 활동하기 위한 항공사와 민간은행은 민간 기업이지만 정부의 영향력 아래 있었다(Wade, 1990, p. 273).

27) 같은 일본의 식민지였지만 대만과 한국의 일본에 대한 감정이 다르다. 대만 본성인의 일본에 대한 감정이 한국인보다 좋다. 대만 본성인 입장에서는 청국, 일본, 중화민국 모두 외부의 통치 세력이고 일본의 식민지 기간에 삶이 그리 나쁘지 않았던 것으로 인식되어서 일 것이다.



하게 생산품의 종류를 확장하거나 업종전환을 하였다. 대만의 민간기업은 설비투자에 막대한 자금이 들고 회임기간이 긴 중화학공업에 진출하는 것을 주저하였고, 이는 대만 기업의 규모가 한국의 기업에 비하여 상대적으로 작아진 이유 중의 하나가 된다.<sup>28)</sup>

넷째는 1960년대 초반 미국의 전기, 전자기업들이 생산시설을 임금이 싼 지역으로 옮기기 시작하자 이 전기, 전자산업들을 받아들인 것을 들 수 있다. 대만 정부는 외국 기업의 투자 유치를 위하여 충분한 유인을 준 정책 이외에도 일찍이 과학과 기술의 중요성을 정부가 이해하고 연구와 개발을 위하여 노력을 하였다. 대만은 1950년대에 ‘장기 과학발전을 위한 국가 지침’을 선포한 이후 산업 연구와 개발을 위한 조직들을 설립하여 갔다. 대표적인 것으로 1973년의 전자산업 관련 연구소, ITRI (나중에 ERSO)의 설립과 1980년 신주(新竹) 과학산업단지 조성을 들 수 있다.

#### 4. 대만 경제개발의 정치경제

국민당은 대만으로 망명하자 곧 1949년 5월 21일 계엄령을 선포한다. 국민대표기관의 총선거를 중지하고, 학생과 노동자의 정치활동을 봉쇄하였다. 국민당은 중국에서 패퇴의 원인을 국민당 자체의 균열, 토지개혁 실패, 물가폭등에 원인이 있다고 판단하고, 국민당개혁(1950-52년)과 토착지주세력의 제거를 포함한 토지개혁(1949-53년)을 하고 보수적인 통화정책을 고수한다.<sup>29)</sup> 미국의 원조가 줄어드는 1963년에는 공식적으로 본토수복 공약을 포기하고 경제발전으로 정치목표를 전환한 후, 안정과 평등을 목표로 점진적인 경제성장을 추구한다.<sup>30) 31)</sup> 이는 손문의 계승자로서 국민당

28) 대만은 한국과 같은 중화학공업화를 70년대에 추진하였으나 두 차례 석유위기의 영향으로 원자재 사용을 집약적으로 사용하는 중화학공업화 전략을 80년대에 들어 폐기한다.

29) 국민당은 일본인 소유 토지를 경작자들에게 이전하고, 미국 의회의 재정지원을 받아서 3헥터 이상의 농지를 경작자들에게 분배하여 전체 농토의 37%를 재분배하였다(Wade, 1990, p. 76).

30) 미국의 원조와 보호는 대만의 발전을 도왔다. 대만은 미국의 도움으로 1954년 대만과 미국 사이에 상호방위조약을 체결하고 1968년까지 경제 원조를 받았으며 1971년까지 유엔안전보장이사회 상임이사국 지위를 유지할 수 있었다. 군사원조는 1970년대 말까지 지속되었다(페어뱅크와 골드만, 2005, p. 409). 1950년대 미국의 원조는 대만 GNP의 6%, 투자의 거의 40%를 차지하였다(Wade, 1990, p. 82).

31) 중화민국헌법에 이런 내용이 잘 나타나 있다. 142조) 국민경제는 민생주의를 기본원칙으로 토지균분, 자본절약을 실시하여 국가정책과 민생 모두의 만족을 도모한다, 144조) 공용사업 및 독점적 기업은 공용을 원칙으로 하여 법률의 허가를 거쳐 국민이 경영할 수 있다, 145조) 국가는 사유재산 및 사영사업에 대해 국가경제와 민생의 평균적 발전에 저해된다고 인정될 경우 법률로

정부의 정통성을 찾는 일이기도 하였다. 이로써 대만에서 국민당 정부는 본토에서의 군국주의적 보수독재체제에서, 개발지향적 강성 일당국가체제로 변신한다.

계엄령과 1당 독재는 1987년 7월 15일이 되어서야 장경국 총통이 계엄령을 해제함으로써 종식된다.<sup>32)</sup> 계엄령 해체는 국민당 정부가 분배 연합을 결성하여 야당이 침투할 자리를 없앴다고 생각한 이후에 이루어졌다. 국민당은 농부, 관료, 노동자, 소비자, 가계저축자를 조직화하여 당에 흡수하였다. 이들 조직원들의 피해를 줄이기 위해 중화학공업화를 점진적으로 추진하였다(Cheng, 1990, pp. 168-9).

중국 본토에서 대만으로 들어온 강력한 정부는 사업가 계층과 노동계층이 부상하기 전에, 그리고 외국 은행과 기업이 대만에 들어오기 전에 자리를 잡은 셈이다. 정부는 이들 그룹이 성장하면서 가지는 자율성을 견제할 수 있어서 자신의 자율성을 쉽게 유지할 수 있었다(Wade, 1990, p. 275).

국민당 정부는 기업과 노동조합을 권위주의적 조합주의를 통하여 통제하였다.<sup>33)</sup> 노동조합은 심하게 제약을 받았다. 파업은 계엄령에 의하여 금지되었고 기업노동조합만 가능하였다. 가족 간 소득합류와 같은 전통적인 사적안전망은 노동조합에 불리한 사회경제적 여건을 만들었다(전계서, p. 267).

5개 이상 기업이 있는 산업은 산업협회를 조직하여야만 했고 정부가 주요 협회의 사무국장을 임명하였다(전계서, pp. 271-2). 국민당, 군부, 정부 기관은 자체 경비조달과 퇴직자들을 위하여 민간기업을 소유하는 지주회사들을 가졌다.<sup>34)</sup> 그 결과 통치 세력은 대만 본성인 자본가와 거리를 둘 수 있어서 정부 정책이 자본가들의 이해에 좌우되지 않았다.

국민당 정부는 1930년대에 중국 본토에서 제조업을 성장시킨 경험을 가지고 있었고, 대만의 생산성 높은 소농과 평균 이상의 문자 해독 인구, 대규모 미국 원조, 유동적인 사회계층화 등 경제개발에 우호적인 조건을 갖추고 있었다(전계서, p. 108).

대만에서 중요한 산업은 국영기업을 통하여 발전시키고 정부가 민간기업과 일정한

제한한다.

32) 계엄령 기간에는 국공 평화회담을 주장하거나, 민생 문제를 개선하라고 요구하는 사람과 언론은 무조건 공산당 간첩, 파괴분자, 음모분자로 간주되었으며, 새로운 정당의 설립은 금지되었다.

33) 권위주의적 조합주의 국가에서는 이익단체가 자발적으로 단체를 만들어 자신들의 이익을 위해 정부에 권리를 주장하는 것이 아니라 정부가 이익단체를 만들어 정부의 보조 기구의 역할 수행을 하게 한다. 오스트리아, 노르웨이, 스웨덴, 스위스는 조합주의 국가이지만 민주주의 국가라서 이익단체들이 정부와 대등한 위치에서 협상을 한다(Wade, 1990, p. 228, p. 253).

34) 일당독재 국가이기 때문에 가능한 일이다.

거리를 둔 근본 원인은 외성인이 다수인 본성인을 통치하는 정치적 현실 때문일 것이지만 국민당의 민간대기업에 대한 불신에도 영향을 받았다.<sup>35) 36)</sup> 관료들은 국민당으로부터 감독을 받아서 정치권으로부터 독립적이라고 할 수 없지만 사회적 압력으로부터는 벗어날 수 있었다. 대만의 국민당 정부가 경험 있고 역량이 있는 정부였기 때문에 이 모든 것이 성공적으로 이루어졌다. 중국의 위협 앞에서 국민당 정부는 국가의 경제력 증대에 집중할 수밖에 없었다.

대만이 일본을 따라한 것으로 보는 경향이 있으나 실제에 있어서 대만은 고유의 모형을 따랐다고 하는 것이 사실과 부합한다. 대만의 개발 전략은 개발 초기에 민간대기업이 개발의 주도적 역할을 하지 않았고, 산업별 육성 전략도 없었으며 정부와 기업 간에 협조는 간접적으로 이루어졌다.<sup>37)</sup>

## V. 한국의 정치경제와 개발

한국은 개발 촉진을 위한 경제적 합리성을 중시하여 관료의 자율성이 주어졌지만 강력한 대통령 중심제 도입으로 청와대에 의하여 제약을 받았다. 국가와 자본의 관계가 강압적이며 협조적이었던 이유는 정부가 기업을 양육하였기 때문이다. 한국의 강력한 대통령 중심제는 정당보다는 대통령 개인에 의한 통치 형태로 진화되어, 장기적인 집권을 목표로 하는 개도국 정당은 한국의 개발 경험을 참고하는데 이를 감안하여야 한다.

### 1. 정부 주도 강압적 경제개발의 정치경제

해방과 더불어 미군정이 실시되고 미국의 한국전쟁 지원, 전쟁 후 원조를 받으면서 한국은 미국의 자본주의와 민주주의를 받아들리게 된다. 한국전쟁 이후 세계는 더욱 냉전으로 첨예하게 대립하면서 미국은 한국을 공산주의 침략에서 보호하고, 개도국 중에서 자본주의와 민주주의 국가의 모범 사례로 만들고자 하여 한국에 1950년대와

35) 1947년 2월과 3월에 국민당군이 대만 본성인을 약 3만 명을 학살한 2.28 사건이 발생하여 본성인이 외성인을 증오하는 중요 계기가 되었다. 그러나 1947년 이후 탄생한 본성인들이 국민당과 군의 다수를 차지하고 있는 것이 지금의 현실이다.

36) 국민당의 이데올로기는 사회주의적인 요소가 강하다. 대만의 소득분포가 평등한 것은 이에 힘입은 바가 크다.

37) 개발 시기에 대만의 고위 관료는 민간대기업 관련자와 만나는 것을 꺼려했다.

60년대에 막대한 규모의 원조를 한다. 2차 대전 종전 후 아프리카의 개도국들을 비롯하여 여러 개도국들이 사회주의를 받아들인 사실에 비추어 한국이 자본주의를 받아들인 것은 예외적인 일이었다.

민주주의와 자본주의 정착을 위해 미국은 기술원조와 군인, 공무원, 언론인, 교원 등에 교육과 훈련 기회도 제공한다(브라진스키, 2007).<sup>38)</sup> 그러나 전후 한국의 지도자들은 민주주의 경험이 별로 없어서 권위주의 정부로 돌아선다. 미국에서 오랜 생활을 한 이승만 대통령의 정부도 권위주의적 정부였고, 단기간 유지되었던 제2 공화국을 제외한, 제3, 4, 5공화국 정부도 마찬가지로 권위주의 정부였다. 권위주의 정부가 수립될 수 있었던 이유는 식민통치와 한국전쟁을 거치면서 기득권 계층이 사라졌고 경제개발을 위해서 강력한 정부가 필요하였던 데 있다. 일제 식민 통치에서 해방되면서 친일세력이 쇠퇴한 가운데 토지개혁으로 대지주 계층이 사라져서 정부에 도전할 세력이 없었다.<sup>39)</sup>

강력하고 강압적인 정부를 국민들이 받아들인 데는 북한과 무력적인 대치가 크게 작용을 하였다. 1950년대 말 당시 한국은 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였으며 북한의 군사적 위협 아래 있었다. 더하여 1950년대에 북한은 한국보다 훨씬 높은 경제성장을 달성하고 있었다.<sup>40)</sup>

1960년 4.19 의거로 이승만의 자유당 정권이 무너지면서 의회민주주의 시대를 열고 인권을 존중하기 위하여 정부의 권한을 약화시키고 지방자치를 실행하였다. 그러나 정쟁의 심화와 무질서와 정부의 무기력으로 한국은 정치적, 사회적 혼란의 가중을 경험한다(오명호, 1999). 이에 대한 반성으로 5.16 군사 쿠데타 후에 대통령 중심제로 돌아가고 지방자치도 중단한다.

한국 정부가 경제개발을 추진하는 과정에서 민간자본보다 우위를 가지게 되는데 그

38) 일본의 자본주의와 국민당 정부의 자본주의는 2차 대전 이전부터 존재하였지만 한국은 일본의 식민자본주의를 경험하였을 뿐이다. 한국이 자본주의를 채택한 것은 역사적으로 중요한 의미를 가지는데 북한이 사회주의를 택하였고 대한민국 임시정부의 건국강령도 사회민주주의를 지향하였기 때문이다(이영훈, 2013, p. 55).

39) 한국전쟁 이후 군부는 강력한 정치 세력으로 1961년 군사 쿠데타를 가능하게 한 배경이다. 그러나 군부 세력은 쿠데타 이후 정부 그 자체와 동체가 되어 정부의 대항세력이 되지 않는다. 남한의 진보 좌파 세력은 한국전쟁으로 북한으로 이동하거나 전향을 하고 북한에 있던 보수 세력은 남하하여 한국 사회가 보다 보수적으로 바뀐다. 이는 성장 우선 경제정책이 자리 잡을 터전을 마련한다.

40) 1960년 한국의 1인당 GNP는 85달러인데 비하여 북한의 1인당 GNP는 172달러이었다(함택영, 1998, p. 297).

이유는 정부가 민간기업을 양육하면서 개발을 할 수밖에 없었기 때문이다. 남북이 무력적으로 대치하는 상황에서 정부가 기업의 성장을 기다려서 개발을 할 여유가 없었다. 1960년대 초 한국 정부가 경제개발을 본격적으로 시작하였을 때 은행을 국유화한 정부는 정부 계획에 의한 사업에 참여하는 경우에 기업에 자금과 여러 행정상의 편의를 제공하였다.<sup>41)</sup> 정부의 경제개발계획이 진행되면서 정부의 개발 사업에 편승하는 기업은 성장하고 탈락하는 기업은 정제하게 되었다.

정부가 자본과의 관계에서 우위를 점하였지만 정부는 개발을 실천하기 위해 기업을 필요로 하였기 때문에 기업의 협조를 얻으려 하였다. 이를 위하여 정부는 통상적으로 관이 주도하여 기업과 학계, 언론계를 포함하는 여러 위원회를 만들어 운영하였다. 개발 계획의 성공을 위해서는 국가 차원의 총력동원체제 구성이 필요하였고, 정부가 단독적으로 집행하는 인상을 피하는 것이 국민의 동의를 얻는데 유리하였다.

정부 주도에 의한 제1차 5개년 경제개발계획(1962-66)이 성공을 거두자 한국정부는 보다 강력한 정부 주도에 의한 경제개발을 이어간다. 1972년의 8.3 조치, 1973년의 중화학공업화 선언과 같은 보다 강력한 정부의 정책이 입안되고 집행된다.

## 2. 대기업집단 주도 경제개발의 정치경제

한국의 경제 개발에서 민간대기업이 중심이 된 데에는 역사적인 이유가 있다. 일본은 1931년 만주사변과 1937년 중일전쟁을 일으키면서 한반도를 병참기지로 만들기 하고 일본기업들을 조선에 유치하여 공업을 일으킨다. 해방이 되어 일본인들이 쫓겨간 후에 식민지 당국과 일본인 소유 공장은 미군정으로 소유권이 이전된다. 일본이 한국에 남긴 공장들 중에서 미군정은 상대적으로 작은 공장들을 일제 식민지기에 관련이 있었던 민간인들 위주로 불하하였다. 한국 정부 수립 이후에는 미국의 영향으로 정부가 상당수의 공장을 민간에게 넘겼다. 이러한 귀속재산의 불하는 정경유착과 부정부패의 상징으로 많은 비판의 대상이 되었다(이영훈, 2013, p. 246). 1950년대에 미국의 원조로 수입한 원자재를 한국 정부는 공장을 소유한 기업에 시장가보다 싼 가격으로 넘겨서 큰 기업들은 큰 이익을 얻을 수 있었다(오명호, 1999).

5. 16 이후 군사정권은 대기업 기업가들을 부정과 부패 혐의로 투옥을 하고 부정 축

41) 자유당 말기 미국의 주장으로 은행을 민영화하였으나 군사 정권은 부실화된 은행을 정부 소유로 바꾸었다.

재 금액을 환수하려고 하였으나 부정 축재에 상응하는 공장을 지어 환납하겠다는 재계의 의견을 수용하고 기업가들을 풀어준다. 기업가의 협력이 필요한 것을 군사정권이 깨달은 것이다. 이로써 정경협력과 유착이 새로이 시작되고 대기업이 경제개발의 주역으로 등장한다.

한국은 1964년에 외환사정의 악화로 수입대체에서 수출 촉진으로 본격적으로 정책 전환을 한다. 수출에서 섬유산업이 특히 중요하였는데 일제 식민지 시기인 1920년대에 섬유제품의 생산을 시작하여 만주 등지로 수출하였던 경험과 미국의 원조로 최신 기계를 도입할 수 있었기 때문이다(에커트, 2006; 암스덴, 1989). 1960년대 수출이 급증한 데에는 미국의 적극적 주선으로 일본과 국교정상화를 하고 일본으로부터 자금과 기술을 들여올 수 있었던 것과, 미국을 돕기 위한 월남전 파병으로 건설과 인력 수출을 할 수 있었던 것이 중요하였다. 수출은 무제한의 시장을 의미하므로 역량이 있는 기업에게는 성장의 한계가 없게 되므로 대기업이 탄생할 여건을 만들어 준다.

1970년대에 들어서자 정부는 중화학공업화, 즉 2차 수입대체 산업화를 추진하게 되는데 가장 큰 이유는 1960년 말부터 북한의 무력적 위협이 증대하여서 이지만 보다 근원적으로 한국이 1960년대 개발 초기부터 목표로 경제 자립을 정하였기 때문이다. 경제자립은 미국의 원조 없이 경상수지 적자를 벗어나는 것을 뜻하는데 중화학공업의 발전이 없으면 경상수지 적자를 벗어나기 어려운 것으로 보았다(오원철, 1999).

조속한 기일 내에 경제자립을 성취하려는 욕구는 필연적으로 대기업 중심에 의한 경제개발을 추진하게 된다. 해외투자기업은 한국 기업과 합작기업일지라도 경제자립을 위한 기술을 한국 기업에 이전하는 데 한계가 있을 것으로 보았다. 이는 현대자동차와 대우자동차가 포드자동차와 GM과 결별한 경험에서 잘 나타난다.

중화학공업화는 그 당시 한국 기업 규모와 사업 경험으로는 벅찬 것으로 정부의 각종 지원에도 불구하고 처음에는 기업의 참여가 저조하였다. 그러나 정부는 강압적으로 중화학공업화를 추진하였다.<sup>42)</sup> 조선공업을 맡아달라는 박정희 대통령의 부탁을 정주영 현대 회장이 사업성을 이유로 반려하려하자 정부가 현대그룹에 대한 지원을 모두 중단하겠다고 하여 정주영 회장을 돌려세웠다. 삼성그룹은 중화학공업화에 참여를 미적거리다가 박정희 대통령의 질타를 전해 듣고 방위산업인 정밀기계공업에 참

42) 1973년의 제1차 석유위기는 한국의 중화학공업화 추진에 서로 상반되는 효과를 가져다주었는데 세계적인 경기침체를 유발하여 중화학공업 제품의 판로에 어려움을 준 반면, 석유가격 상승으로 중동 산유국가의 대규모 건설 발주가 이어져서 한국의 대기업이 중화학공업화에 투자할 자금을 확보할 기회도 주었다.

여한다. 자동차 국산화에 진전을 보이지 않자 상공부는 자동차산업 자립을 위한 장기 자동차발전계획을 수립하고 일정 기간이 지난 후에는 외국산 자동차 부품의 수입을 금지하겠다고 하였다. 그러자 현대와 기아 자동차 회사는 엔진 등의 주요 부품 생산을 추진한다(오원철, 1999).

민간기업이 조선, 자동차, 기계 등의 중화학공업에 참여하는 것은 전에 비하여 훨씬 큰 규모의 자금과 높은 기술을 요구하는 사업을 하는 것을 의미한다. 이러한 도전에 대응하면서 한국 기업은 역량을 축적하여 도약을 할 수 있는 기회를 가지게 된다. 민간기업은 공기업보다 주인의식이 강하고 경쟁에 더 노출되는 경향이 있어서 일반적으로 공기업보다 장기적으로 효율적이고 혁신적이다.

한국 정부는 대기업의 육성을 위하여 시장에 많은 간섭을 하였다. 대기업의 육성을 위해서는 기업의 수를 제한하는 것이 필요하며 국내 시장 보호와 각종 지원을 하여야 했다. 여기에는 대기업에 대한 금융, 재정, 관세, 보조금 등의 정책은 물론 기업의 소유권을 보장하는 간접금융, 소액 주주의 권리 제한 등 여러 정책들이 포함된다. 정부 지원과 보호로 안주하는 것을 막기 위하여 대기업에 지원하는 대가로 수출 확대 등 각종 의무를 부과하였다. 이는 수출촉진정책과 더불어 개발경제학자들의 칭송을 불러 온 동아시아 국가의 공통적인 정책이다(암스텐, 1989; Khan and Blankenburg, 2009). 이러한 정책은 분명 정경유착과 같은 부작용을 가져온다. 그러나 대기업 간 경쟁을 유도하고 국가적 사명의 고취를 통하여 도덕적 해이의 병폐를 줄일 수 있었다.<sup>43)</sup>

중화학공업화는 국내 기업이 기술의 개발과 연구의 중요성에 일찍부터 눈을 뜨게 하는 계기를 만들었다. 기술의 연구와 개발을 통해 기업의 역량이 증가한다. 연구와 개발은 선진국을 따라잡는데 필수적인 것으로 다른 개도국에 앞서 연구와 개발을 시작한 것은 한국의 대기업이 세계 수준의 기업이 되게 한 가장 큰 원인 중 하나이다.

한국에서 세계적인 대기업이 상대적으로 단기간에 출현할 수 있었던 원인은 한국에 유리하였던 국제환경도 중요하였지만, 정부의 급진적인 개발 계획과 이를 완수하기 위한 정부와 기업의 노력에 있다고 하겠다.

43) 정부 지원에도 불구하고 기업의 부실이 심하면 기업은 구조 조정을 거쳐 존속시키지만 기업가는 책임을 지고 물러나는 것이 일반적인 절차였다. 부정과 부패가 드러나면 기업가는 감옥을 가야 했다. 이는 정부의 산업합리화 정책 시기에 반복적으로 목격되는 현상이었다.

### 3. 유신정권 체제 수립

한국이 일본 및 대만과 다른 중요한 정치경제 특징은 1973년에 유신체제가 들어선 데 있다.<sup>44)</sup> 유신체제는 실질적으로 대통령의 임기를 없애고 대통령에 막대한 권한을 부여하였다. 대통령은 국회의원 선거 결과에 관계없이 집권을 할 수 있었다. 이러한 체제는 경제정책 면에서 장기적인 안목을 가지고 경제개발을 추진할 수 있는 장점이 있는 반면에, 잘못된 정책이 장기간 계속될 위험이 있다. 유신체제의 가장 큰 문제는 정치적으로 야당은 물론 여당도 무력화되어 정당이 역할을 제대로 할 수 없어서 국민들의 정치적 욕구 불만과 후계자 문제를 해결할 수 없는데 있었다.<sup>45)</sup>

한국에서 관료는 대통령의 보호 아래 이해집단으로부터 독립적이었다. 대통령이 설정한 경제목표를 달성하는 한, 국회나 노동계로부터 자유로웠다. 한국의 관료는 정책집행 면에서 능력을 보였지만 청와대가 직접 정책을 결정하는 구조 아래에서 정책형성에는 제한적인 역할을 할 수밖에 없었다(김용복, 2002).<sup>46)</sup>

## VI. 정치경제와 사하라이남 아프리카의 경제개발

일본, 대만과 한국은 경제개발에 모두 성공한 국가이지만 정치경제적 면에서, 즉 관료의 독립성과 국가와 자본의 관계가 다르다는 것은 개도국의 정치경제적 배경이 동아시아 국가와 다르면 해결 방법도 다르다는 것을 시사한다. 또한 개도국은 자국의 정치경제와 보다 유사한 특징을 가진 동아시아 국가의 해결 방법을 참고할 수 있다는 것을 의미한다. 여기서는 동아시아 3국의 개발 정치경제의 분석에 근거하여 사하라이남 아프리카 국가들의 개발 정치경제의 문제점을 알아보고 나아갈 방향을 찾아본다. 그러나 동아시아 개발국가의 분석을 이용하려면 사하라이남 아프리카 국가들이 개발 국가적인 개발을 지향하고 있는지에 대한 논의가 있어야 하므로 이에 대한 논의도 포함하여 진행한다.

44) 유신체제를 이어 1981년부터 88년까지 존속한 제5공화국도 국회의원들은 국민이 선출하였으나 대통령을 간접으로 선출하는 정치체제를 유지하였다.

45) 박정희 대통령이 유신체제를 대체할 체제를 구상하고 있었을 수 있으나 갑작스러운 죽음으로 알 수는 없다.

46) 물론 공무원 출신들이 청와대 비서로 근무를 하였지만 종종 청와대 비서실과 정부 부처 간에 이견이 있었고, 중화학공업화와 같은 경우 관련 정부 부처도 추진이 결정이 난 이후에 알 수 있었다(오원철, 1999).



사하라이남 아프리카 국가들이 1990년대와 달리 2000년대에 들어서서 최근까지 다른 지역의 개도국에 비하여 높은 경제성장률을 기록하고 있다. 세계은행 자료에 의거하여 작성한 <표 2>에 의하면 2000-9년과 2009-15년 기간에 사하라이남 아프리카 지역과 세계 전체의 경제성장률이 각각 6.2%와 4.3% 대 3.2%와 2.9%로 두 기간에 사하라이남 아프리카 국가들의 평균 성장률이 세계 전체의 평균 성장률보다 두 배 가까이 높다. 특히 에티오피아, 가나, 르완다, 탄자니아의 성과가 매우 우수하여 2000년에서 2009년 기간과 2009년에서 2015년 기간에 이들 국가의 경제성장률이 사하라이남 아프리카 평균 성장률보다 확연히 높다.<sup>47)</sup>

사하라이남 아프리카 국가들의 고성장을 바라보는 데에는 두 가지 관점이 존재한다. 하나는 세계은행 등이 주장하는 ‘good governance’의 정착에 진보가 있어서 성과가 있다는 것이고, 다른 하나는 정부가 경제개발을 시장에 맡기지 않고 개발에 직간접적으로 간여한 결과라는 것이다. ‘Good governance’는 개도국이 선진국과 같은 경제체제를 갖추는 것이 즉, 시장 실패 이외에는 정부가 시장에 간여하지 않는 것이 경제개발에 최선이라는 개발전략을 대변한다.

<표 2> 사하라이남 아프리카 국가들의 정부와 기업의 역량과 경제성장

	GDP 성장률(%)			1인당 GNI(달러), 2015		부패인식 지수 순위 (180국)	Doing Business 순위 (190국)	기업가 정신지수 순위 (137국)
	1990- 2000	2000- 2009	2009- 2015	atlas 방식	PPP 방식			
에티오피아	3.8	8.5	10.3	590	1,620	107	161	110
가나	4.3	5.7	8.0	1,480	4,080	81	120	93
르완다	-0.2	7.7	7.1	700	1,720	48	41	91
탄자니아	3.0	6.9	6.7	920	2,630	103	137	115
사하라이남 아프리카	2.3	6.2	4.3	1,637	3,569			
세계 전체	2.9	3.2	2.9	10,552	15,644			

출처: World Development Indicators 2017(GDP 성장률, 1인당 GNI, World Bank), Global Entrepreneurship Index 2018(기업가정신지수, the Global Entrepreneurship & Development Institution), Doing Business 2018(Doing Business, World Bank), Corruption Perception 2017(부패인식지수, Transparency International).

47) 1인당 GNI가 4,036달러 이상인 중상위소득국가에 속하는 8개 사하라이남 아프리카 국가들은 남아프리카 공화국을 제외하고는 자연광물이 풍부한 국가들이다. 이중에 인구가 3백만이 넘는 국가는 Angola 뿐이다. 1인당 GNI가 12,476달러 이상인 고소득국가는 인구 10만 명의 Seychelles 하나뿐이다.

‘Good Governance’ 접근의 정당성을 검토하기 위해 이와 관련하여 인용되는 주요 지표의 사하라이남 아프리카 국가들 지수를 보면 다음과 같다. Transparency International이 세계 거의 모든 국가를 대상으로 발표한 2017년 Corruption Perception Index에 의하면 사하라이남 아프리카는 부패인식지수가 가장 높은 지역이다. 180개국 중에서 르완다는 50위 이내이지만 대부분의 국가는 100위 이후에 위치한다. 정부의 민간기업에 대한 규제 정도를 보여주는 세계은행의 ‘Doing Business’ 순위도 190개국 중에서 르완다만 50위 이내를 차지하고 대부분 국가가 100위를 훨씬 넘는다. 기업가정신의 질과 정부의 기업가 생태계 지원을 나타내는 ‘Global Entrepreneurship Index’ 조사에서도 사하라이남 아프리카 지역의 순위는 낮다. 이 부문에서는 르완다도 예외는 아니다.<sup>48)</sup> 2000년 이후 사하라이남 아프리카 국가들이 상기 세 가지 지표 조사에서 개선을 이루었고 이런 조치들이 사하라이남 국가들의 경제성장에 도움을 주었겠지만, 지표의 순위에 큰 변화 없이 이들 국가의 2000년 이후 높은 경제성장을 이루었으므로 ‘good governance’의 진전이 주요 원인이라는 주장은 설득력이 떨어진다.<sup>49)</sup>

사하라이남 아프리카 국가들의 최근 높은 경제성장의 원인을 개발국가론 입장에서 찾는 것으로 Developmental Patrimonialism(개발가산주의)이 있다(Clapham, 1982; Chabel and Daloz, 1999; Kelsall, 2013). New-Patrimonialism(신가산주의)은 사하라이남 아프리카 국가들에서 역사와 전통에 의하여 자생적으로 나타난 통치 형태로 권력을 사유화하고 정권 유지와 선거에서 승리를 위하여 통치자 내지 정부가 각종 이권을 특정 종족이나 계층에 나누어주는 대신에 정권의 지지를 담보하는 정치구조와 행위를 의미한다. 개발가산주의는 신가산주의적 특징을 가졌지만 개발국가적 특징도 보여주는 국가들의 정치체제를 지칭한다.

Kelsall(2013)은 신가산주의 국가에서 개발국가론 관점에서 경제개발이 어떻게 일어나는가를 설명하고 있다. 2000년 이후 고성장을 하고 있는 에티오피아, 르완다, 탄자니아와 같은 국가들은 정도의 차이가 있지만 수입제한과 보조금 지불과 같은 정책

48) 세계은행의 산하 기구인 International Development Association에서 무상원조와 무이자자금을 73개 저개발국에 배분하기 위하여 경제운용, 구조정책, 사회적 포함과 평등정책, 공공부문 제도와 관리의 네 개 부문에 걸쳐 평가를 하고 종합적으로 매긴 점수를 지수화하여 CPIA(Country Policy and Institutional Analysis)에 포함하고 있으나 이는 저개발국만을 대상으로 한 것이라 여기서는 인용하지 않았다.

49) 보다 엄밀한 분석을 위해서는 국가들의 지표 순위 변경이나 지표 값의 변화와 성장을 변동의 관계를 조사하는 등의 분석을 하여야 하지만 이 논문의 초점과 벗어나서 여기서는 생략한다.

에 의하여 발생하는 rent(국가에 의한 독점적 이익)를 국가개발을 위한 투자로 유도하여 높은 경제성장을 이루었다는 것이다.<sup>50)</sup> 에티오피아, 르완다는 내전에서 승리한 세력을 중심으로 강력한 중앙집권적 통치를 하여 rent의 대부분을 장기성장을 위한 투자로 전환하였고, 보타 민주적인 체제를 갖춘 탄자니아는 지방정부 차원에서 정부 자금의 유실에도 불구하고, 중앙정부 차원의 통제를 통하여 rent를 투자로 전환하였다. 가나는 rent를 잘 이용하지 못하여 잠재력에 비하여 성장이 낮은 국가로 사례에 포함하였다. 가나의 2009년 이후 높은 경제성장률은 원유 생산 증대에 기인하는 바가 크다. 잠재력에 비하여 성장이 낮은 것은 탄자니아도 마찬가지로 보였다. Kelsall은 에티오피아, 르완다, 탄자니아의 정책을 developmental patrimonialism(개발주의적 가산주의)이라 부른다. 3개국은 그들의 정치현실 위에 동아시아 개발국가론을 받아들인 결과라 할 수 있다.

동아시아의 정치경제 분석을 이용하여 상기 국가들의 정치경제적 문제를 파악하기 위하여 관료의 독립성과 국가와 민간자본 간에 개발을 위한 협력 관계를 알아본다. 에티오피아는 다른 사하라이남 아프리카 국가에 비하여 독립국 지위를 오래 전부터 영위하여 관료의 수준이 높은 상태에서 개발을 시작할 수 있었고 내전에 승리한 강력한 집권 세력에 의하여 관료들은 보호를 받고 장기 개발을 추진할 수 있었다. 르완다는 정부가 경제개발에 주도적인 역할을 하여 왔지만 ‘good governance’를 측정하는 지수에 나타난 것과 같이 동시에 국제기구들이 권고하는 시장 효율성을 위한 조치들을 적극적으로 개선하여 왔다. 그러나 민간기업 부문이 차지하는 비중이 낮아서 ‘good governance’ 개선 효과가 크지 않다.

반면에 가나와 탄자니아는 관료들의 독립성이 유지되기 어려운 정치적 상황에 놓여 있다고 할 수 있다. 가나와 탄자니아는 다당제 민주주의를 고수하고 있는데 선거에 이기기 위하여 신가산주의적 통치가 불가피한 측면이 있다. 탄자니아는 독립 이후 하나의 주도적인 정당이 집권을 계속하고 있지만 정당 간 경쟁이 있어서 집권당은 지방의 정치조직 유지를 위하여 정부의 사업을 오용하는 경우가 종종 있다. 가나는 1990년대 이후 두 개의 정당이 치열한 집권 경쟁을 벌이고 있어서 신가산주의 통치의 부작용이 심각하다. 가나의 사회민주당과 자유당은 거의 4년 주기로 교대로 집권을 하고 있어서 이들 간에 지방 정치조직을 차지하려는 경쟁이 심하다(Kelsall, 2013). 대

50) 이는 한국 정부가 기업이 수출을 통한 자본 축적을 다시 제품고도화를 위한 투자로 이끌었던 정책을 일반화한 것으로 볼 수 있다.

신에 가나와 탄자니아 국민은 인권과 자유 면에서 에티오피아와 르완다 국민들보다 나은 생활을 하고 있다.

정부와 기업 간의 협조 관계에서는 사하라이남 아프리카 국가들은 아직 별 성과를 보이지 못하고 있다. 이는 현재 개발 단계가 공기업을 통한 사회간접자본 투자에 우선순위가 있어서 그런 측면이 크다. 상기 4개국의 1인당 GDP가 1,000달러 수준에서 크게 벗어나지 않고, 제조업이 GDP에서 차지하는 비중이 4-6%에 불과하다. 중국과 동남아시아 국가들이 노동집약적인 제조업에 이미 경쟁력을 확립한 시점에서 사하라이남 아프리카 국가들이 제조업의 시작에 해당하는 노동집약적 제조업에 진출하는 것조차 만만치 않다. 2,000년대 고성장에도 불구하고 사하라이남 아프리카 국가들이 장기적 성장을 위하여 산업구조의 변환을 이루어야 하는 숙제가 아직 남아있는 것이다.<sup>51)</sup>

에티오피아의 경제성장은 정부의 사회간접자본 투자, 농업과 서비스업의 성장에 주로 기인한다. 에티오피아에서 정부와 민간기업이 협조가 잘 되지 않는 이유는 정부는 민간기업이 주로 지대를 추구하는데 관심이 있고 정부의 통제를 반대하는 것으로 의심하고, 민간 기업가는 공기업의 주요 산업 진출과 규제로 활동 영역이 좁은 것을 불평하는데 있다(Kelsall, 2013; Clapham, 2018).

르완다도 사정이 비슷하다. 정당과 정부와 군이 소유하는 기업들이 중요 산업에 진출하여 개발을 주도하고 있다. 탄자니아 정부는 지하자원으로 인한 수입과 정치 안정으로 인한 해외원조 유입으로 산업 발전에 크게 관심을 기울이지 않았고 따라서 민간기업의 발전에 큰 진전이 없다.

가나는 농업과 농산물 가공업 외에 이렇다 할 산업을 육성하지 못하고 있다. 가나에서 기업의 발전과 관련하여 나타나는 다른 문제는 집권당이 바뀌는 것에 따라 정부 지원 기업이 바뀌는 현상이다. 후원한 정당이 집권을 하면 기업은 정부로부터 각종 혜택을 받지만 그 반대의 경우에는 정부의 지원을 기대할 수 없다.

민간기업의 역사와 경험이 없는 상태에서 경제개발을 하자면 국가나 공기업이 나서게 것이 순리일 것이다.<sup>52)</sup> 그러나 이들 국가가 경제성장을 지속하고 포용적인 경제로 가기 위해서는 민간기업이 활성화 되어야 한다. 이르기 위해서는 에티오피아 사례

51) 사하라이남 국가들의 초기 제조업 성숙화 원인과 산업구조 변환을 위한 대책은 Atolia et al. (2018)에서 찾아볼 수 있다.

52) 한국을 대표하는 삼성, 현대, LG그룹은 식민지기에 창업하였으며 1960년대 초에 이미 상당수의 민간대기업이 한국에서 활발하게 사업을 하고 있었다.

에서 보는 것과 같은 정부와 민간기업 간의 불신이 사라져야 할 것이다.

상기 국가들의 서비스업이 차지하는 비중이 빠르게 커지고 있지만 서비스업에 의존하여 경제개발을 이룰 수 있을 지는 의심스럽다. 첫째, 생산성이 높은 전문서비스업이나 정보 통신 관련 서비스업보다는 저생산성의 도매와 소매업이 이들 국가의 서비스업에서 대종을 이루고 있고, 둘째, 아직 서비스업이 주도하여 경제개발을 이룬 사례가 없기 때문이다(Atolia et al., 2018). 이들 국가에서 제조업이 성장하지 못하는 것과 민간기업이 성장하지 못하는 것에는 상관관계가 있어 보인다. 국내 기업에 의한 현대적인 제조업의 탄생은 민간자본의 축적과 고용에 매우 유리하게 작용한다. 다양한 제조업을 국가가 운용할 수는 없는 일이다. 민간자본이 본격적으로 시장에 나타나야 국가와 민간자본 간의 협력 방안이 마련될 수 있다.

사하라이남 아프리카 국가들이 민간기업을 육성하는 방법에는 대만과 한국 방식 두 가지를 구분하여 고려하는 것이 유용하다. 대만은 국가가 민간자본으로부터 일정 거리를 유지하여 경쟁적인 생태계 조성을 하는 한편 국영은행, 국영기업과 국영연구소 등을 통하여 중소기업에 대하여 지원을 하였고 한국은 국가가 특정 조건을 만족하는 민간자본을 직접적으로 육성하였다. 대만의 사례는 국가가 민간기업의 활성화를 원하지만 민간대기업의 출현에 부담을 가져서 택한 정책이었고, 한국은 기존 민간기업이 수행했던 규모 이상의 사업을 국가가 추진하기 위하여 택한 정책이었다.

사하라이남 아프리카 국가들의 기업 육성에 있어서 종족 간에 갈등을 심화하지 않는 방향으로 전개하는 것과 민간기업이 지대추구와 같은 활동보다 생산적인 활동이 이익이 되는 여건을 만들어주는 것이 중요하다. 대만처럼 초기에는 경쟁적인 기업 생태계를 조성하는 방향으로 가고 나중에 민간기업을 육성하는 정책으로 전향한 것이 적절하여 보인다. 경쟁력이 확실히 밝혀진 기업을 지원한다면 불공정에 대한 논란을 잠재울 수 있을 것이다. 민간대기업이 국가 통제에서 벗어날 것을 우려할 수도 있겠지만 일반적으로 기업이 정부를 이기기에는 힘들다. 한국의 대기업집단이 세계적인 규모로 성장하였지만 한국 정부가 이들을 통제하는데 큰 어려움이 없었던 것을 감안하면 사하라이남 아프리카에서도 민간대기업의 출현을 두려워할 필요는 없을 것이다. 경제가 개발되면서 국민들의 의식도 높아져서, 민간대기업이 정부와 유착을 통하여 장기적으로 성장을 도모할 수 없을 것이다.

## VII. 끝맺는 글

지금까지 정치경제 관점에서 동아시아 3국의 개발 방법 비교에 관한 문헌이 상당히 축적되어 있지만 3국의 개발 경험을 국제개발협력 차원에서 이용하려는 목적을 가지고 비교를 한 연구는 많지 않다. 동아시아 3국의 개발 방법이 다르다고만 할 것이 아니라 개발 방법의 차이가 각국의 정치경제적 요인과 기업들의 초기 부존상태에 의한 것임을 밝히면, 개도국에서 3국의 개발 방법을 이용하여 개발정책을 수립하는데 보다 많은 도움이 될 것이다.

최근에 중남미국가와 사하라이남 아프리카 국가들에서 경제개발에 늦어진 이유를 이들 국가의 정치경제적 요건이 동아시아 국가들과 다른 것에서 찾는 연구가 활발하다. 이런 의미에서 현재 논문은 이러한 문헌들과 궤를 같이 한다.

이 논문에서 동아시아 3국간의 정치경제 차이를 기존 문헌에 따라 관료의 독립성과 국가와 자본의 관계에 초점을 맞추어 정리하였고, 그 차이의 원인을 역사적 경험에서 찾았다. 3국은 공통적으로 이익집단이 관료사회에 침투하는 것을 허용하지 않았고, 또한 동일한 형태는 아니지만 국가와 자본 간에 협조적인 관계를 조성하였다.

일본, 대만, 한국의 중요한 정치경제적 차이점으로 기존 문헌에서 지적한 일본의 민주주의 체제, 대만의 국가와 자본과 협력관계 부재, 한국의 강압적 국가와 자본 간의 관계에 더하여 본 논문에서는 일본과 한국의 민간기업 수준 차이, 대만의 다종족적인 측면, 한국 유신체제의 미완성을 추가로 지적하였다. 그 결과 동아시아 3국의 정치경제적 차이가 개발협력에 시사하는 바를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 일본은 제도와 기구가 잘 갖추어진 상태에서 개발을 추진하여 개도국 현실과 맞지 않는다는 것이다. 일본 정부는 강제력 없이 기업들과 협의를 통해 개발을 추진하였다. 일본과 한국의 강제력 차이는 노동운동에 대한 탄압 방법에서 뚜렷이 나타난다. 일본은 노동조합이 세력화는 것을 방지하기 위하여 기업노동조합, 생애노동제도, 연공서열 등의 제도를 만들었다. 한국은 일본과 같은 제도를 만든 것에 더하여 때에 따라서는 국가정보기관을 동원하여 노동조합 파괴 운동을 한 것이 사실이다. 80년대 후반까지 계엄령 하의 놓여있었던 대만은 노동조합의 파업을 금지하였고 기업별 노조만 용인하였다

둘째, 한국의 개발정책이 일본의 영향을 많이 받는데 비하여 대만의 개발정책은 일본과 사뭇 다르다는 것이다. 대만의 개발을 이끈 국민당과 관료들은 일제의 통치를 받은 경험이 없다.<sup>53)</sup> 오히려 중국 본토 통치 경험과 국민당과 함께 온 외성인과 대만

본성인과 관계가 개발 정책에 큰 영향을 미쳤다. 대만의 외성인과 본성인의 존재는 개발에 있어서 마치 다종족 국가와 같은 역할을 함으로써 대만 사례가 다종족 개도국의 경제개발에 있어서 보다 관련이 깊을 수 있다.

셋째, 한국은 정부 주도로 민간대기업을 육성하고 경제개발을 하였다. 외견상 일본 체제를 따른 측면이 많으나 한국은 북한과 대치라는 지정학적 이유로 경제개발을 강압적으로 조급하게 추진한 점에서 전후 일본 경제개발과 근본적인 차이를 보인다. 한국은 정부가 민간대기업을 전폭적으로 지원하여 단기간에 자동차, 전자, 기계 산업 등에서 국제적인 경쟁력을 얻을 수 있었다. 그러나 이러한 정책을 가능하게 한 대통령 개인 중심의 유신체제는 대통령 사망으로 인한 집권당의 몰락에서 보는 것과 같이 안정성과 영속성이 결여되어 개도국이 한국 사례를 참고하는데 주의가 필요하다. 민간대기업을 육성하는 것 자체가 쉽지 않은 것은 물론, 민간대기업이 가지는 집권 세력의 관계, 그리고 종족간 세력 균형의 파괴와 같은 정치적 파급효과로 개도국에서 민간대기업 육성 정책이 쉽지 않아 보인다.

넷째, 대만과 한국, 부분적으로는 일본에서 민족주의의 발흥과 국가적 위기사태가 국가와 자본과의 관계를 결정짓는 중요한 요인으로 작용하였다. 견제와 균형이 이루어지고 책임을 지는 민주주의 체제에서는 정부와 민간자본 간에 건전한 협조 관계가 성립할 것이나 민족주의가 발달하지 않은 대만과 한국, 부분적으로 일본은 민족주의의 발흥과 국가적 위기감으로 정부와 민간자본의 협력 관계를 이루었다. 이는 아직 민주주의 체제가 충분히 발전하지 않은 개도국도 민족주의가 발흥하거나, 국가적 위기가 있으면 국가와 자본 간에 건전한 협력적인 관계를 만들어낼 수 있는 것을 의미한다.

개도국의 기업은 자력으로 대외적인 경쟁력을 얻기 어려워서 국가의 지원을 받게 되고 그 결과 국가와 자본 간의 관계가 대등할 수가 없다. 그러나 민족주의가 발현이 되면 기업은 관료들의 약탈 대상에서 벗어나고 둘 사이에 경제 개발을 성공시키려는 협력 관계가 조성된다.

다섯째, 동아시아 3국은 관료의 자율성을 상당 부분 유지하였고 역량 있는 관료들을 육성할 수 있었던 공통점이 있었다. 동아시아의 높은 경제성장은 역량 있는 관료들이 있었기 때문에 가능하였다는 주장이 설득력이 있다. 그러나 대만과 한국 모두

53) 일본 식민지 통치기구에 대만인의 참여가 적어서, 국민당의 초기 대만 행정부에도 대만인의 숫자가 적었으며, 더욱 본성인과 외성인의 분리가 심하였다.

개발을 추진하면서 관료 제도를 혁신하고 교육 제도를 갖추어 관료들을 육성한 측면이 있는 것도 사실이다. 존슨(1984)이 지적한 것과 같이 pilot(혁신) 부서와 같은 중요 부서만이라도 관료에 자율성이 주어지면 개발을 제대로 추진할 수 있지만 이는 정부 최고권력자의 확고한 지원이 없으면 가능하지 않다.

동아시아 3국의 정치경제 경험이 개도국의 경제개발에 유용한지를 보기 위하여 사하라이남 아프리카 국가들의 관료 독립성, 그리고 국가와 자본의 관계에 관하여 살펴 보았다. 사하라이남 아프리카 국가들이 2000년 이후 괄목할만한 경제성장을 이룩한 것이 사실이고 개발국가적 정책이 중요한 것이 분명하다. 구체적인 사례로 에티오피아와 르완다는 내전에서 승리한 세력이 중앙집권화를 이루어 국가 정책으로 얻어진 지대를 장기적인 경제개발에 활용하여 2000년 이후 지금까지 경제개발 면에서 탁월한 성과를 내고 있다. 사회 이익집단에 의하여 정부 정책이 왜곡되지 않은 점에서 이들 국가의 관료 자율성은 잘 확립된 것으로 볼 수 있다. 반면에 탄자니아와 가나는 다당제 민주주의를 보다 분명하게 시행하는 국가로 시민의 자유와 인권이 보다 보장받는 국가이기는 하나 관료의 독립성이 훼손 받고 있다. 개발을 위해 사용되어야 할 지대가 정권 유지를 위한 비용으로 사용되고 있다.

정부와 기업의 협력 관계는 사실 대부분의 사하라이남 아프리카 국가에서 잘 이루어지지 않고 있다. 무엇보다도 민간기업이 발달되어 있지 않아서 인데, 이것은 이들 국가의 1인당 GDP, 농업과 광업 등 1차 산업이 차지하는 비중에서 잘 알 수 있다. 2000년 이후 나타난 사하라이남 아프리카 국가들의 고성장은 정부의 사회간접자본 건설과 금융, 관광, 도소매, 정보통신 서비스업의 성장에 의존한 바가 크다. 사하라이남 아프리카의 고성장 국가들이 경제개발을 한 단계 올리기 위해서는 특히 제조업에서 민간기업의 육성이 반드시 필요하여 보인다. 대만의 경쟁적인 기업 생태계 조성과 한국의 민간기업 육성 경험은 사하라이남 아프리카 국가들에게 앞으로 중요한 참고자료가 될 것이다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 국민호, “국가주도적 경제발전: 일본·한국·대만의 산업정책에 대한 비교연구,” 『현대사회과학연구』, 제4권, 1994, pp. 151-183.
2. 김낙년, “식민지기 대만과 조선의 공업화 비교,” 『경제사학』, 제29권, 1995, pp. 73-109.
3. 김용복, “일본과 한국의 산업정책 결정과정 비교연구,” 『정치비평』, 2002, pp. 252-288.
4. 김인수, “산업기술의 변화형태와 대응책,” 『한국개발연구』, 제1권 제4호, 1979, pp. 88-105.



5. 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, 신명주 옮김, 일조각, 1999.
6. 니시노 준야, 『한국산업정책의 변화와 일본으로부터의 학습: 1960-70년대를 중심으로』, 박사학위 논문, 연세대학교 대학원, 2005.
7. 다이아몬드 재러드, 『재러드 다이아몬드의 나와 세계』, 강주현 옮김, 김영사, 2016. 4.
8. 브라진스키 그레그, 『대한민국 만들기, 1945-1987』, 나종남 번역, 책과 함께, 2007.
9. 문정인, “한일정치경제의 비교분석: 문제영역, 연구과제,” 『아시아연구』, 제42권 제1호 1999. 6.
10. 송호근, “노동시장구조의 비교분석: 한국과 대만,” 『한국사회학』, 34(겨울), 2000, pp. 951-979.
11. 암스텐 엘리스, 『아시아의 다음 거인』, 이근달 옮김, (주) 시사영화사, 1989.
12. 에커트 카터 J., “식민지 말기 조선의 총력전 · 공업화 · 사회변화,” 『해방전후사의 재인식 1』, 박지향 외 엮음, 책세상, 2006.
13. 이 근, “경제발전론의 동향과 과제,” 한국경제발전학회 하계학술발표, 2009.
14. 이성환 · 波多野澄雄, “전후 일본정치와 자민당,” 『일본학』, 14, 1994, pp. 311-322.
15. 이영선, “성장과 형평의 조화: 대만경제의 발전과정과 오늘의 문제,” 『경제학연구』, 제34집, 1986, pp. 119-133.
16. 이영훈, 『대한민국 역사』, 기파랑, 2013.
17. 이태욱, “工業化過程에서 經濟社會的 要因 比較 - 韓國, 日本, 臺灣을 중심으로,” 『한국사회개발연구』, 22, 1988. pp. 89-139.
18. 오명호, 『한국현대정치사의 이해』, 도서출판 오름, 1999.
19. 오원철, 『한국형 경제건설 7권』, 한국형경제정책연구소, 1999.
20. ———, 『한국형 경제건설 1권』, 한국형경제정책연구소, 1995.
21. 유정호, “한국의 고속성장에서 정부의 역할,” 『한국경제포럼』, 제2집 제3호, 2009, pp. 57-72.
22. 윤상우, “한국발전국가의 형성 변동과 세계체제적 조건, 1960-1990,” 『경제와 사회』, 12, 2006, pp. 69-94.
23. 원테권, 『백년의 급진』, 김진공 옮김, 돌베개, 2013.
24. 전제국, “경제발전의 삼각축 ‘성장 안정 분배’의 경험론적 재고찰,” 『한국과 국제정치』, 1997.
25. 존슨 찰머스, 『일본의 기적: 통산성과 발전지향형정책의 전개』, 장달중 역, 박영사, 1984.
26. 주성환, “한국과 대만의 경제발전전략비교분석,” 『동북아경제연구』, 제11권 제2호, 2000, pp. 97-125.
27. 페어뱅크 존, 멀 골드만, 『신중국사』 수정증보판, 김형중, 신성곤 옮김, 까치, 2005.
28. 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력, 국가역량, 군사력』, 법문사, 1998.
29. 若林正丈, “대만 · 한국의 정치체제와 민주화,” 服部民夫, 佐藤幸人 편, 『한국 · 대만의 발전 매커니즘』, 아시아경제연구소, 日本貿易振興機構, 1996.
30. 柳原透, 三本松進, 『동아시아개발경험: 경제시스템 어프로우치의 적용가능성』, 아시아경제연구소, 日本貿易振興機構, 1997.
31. Alan P., and L. Liu, The Political Basis of the Economic and Social Development in the Republic of China, 1949-1980, Occasional Papers, *Contemporary Asian Studies*, School of Law, University of Maryland, 66, No. 1, 1985.
32. Altenburg, T., “Industrial Policy in Developing Countries, Overview and Lessons from Seven Country Cases,” *Discussion Paper 4*, Bonn: German Development Institute, 2011.
33. Amemendolagine, V. et al., “FDI, Global Value Chains, and Local Sourcing in Developing

- Countries," *IMF working paper*, No. 284, 2017.
34. Amsden, A., and T. Hikino, "The Bark is Worse Than the Bite: New WTO Law and Late Industrialization," *The ANNALS of the American Academy of Political & Social Science*, 2000.
  35. Atolia, M. et al., "Rethinking Development Policy: Deindustrialization, Servicification & Structural Transformation," WP/18/223, IMF, 2018.
  36. Booth, A., "Initial Conditions and Miraculous Growth: Why is South East Asia Different From Taiwan and South Korea," SOAS, University of London, 1998.
  37. Brautigam, D. A., "What Can Africa Learn from Taiwan? Political Economy, Industrial Policy, and Adjustment," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, No. 1, March. 1994. pp.111-138.
  38. Chabal, P. and J. P. Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford: James Currey, 1999.
  39. Chang, H., *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*, London, New York: Zed Books, 2006.
  40. Cheng, T., "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan," Gereffi, G. and D. L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, 1990.
  41. Cimoli, M. et al., eds., *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, 2009.
  42. Clapham, C., "The Ethiopian Developmental State," *Third Quarterly Journal*, Vol. 39, No. 6, 2018, pp.1151-65.
  43. Clapham, C. ed., *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, London, 1982.
  44. Cummings, B., "The Origines and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences," *International Organization*, Vol. 38, No. 1 (Winter), 1984, pp.1-40.
  45. Deyo, F. ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, 1987.
  46. Ellison, C. and G. Gereffi, "Explaining Strategies and Patterns of Industrial Development," G. Gereffi and D. L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, 1990.
  47. Gereffi, G. and D. L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, 1990.
  48. Global Entrepreneurship & Development Institution, *Global Entrepreneurship Index*, 2018.
  49. Housmann, R. et al., "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa," *HKS Working paper* No. RWP08-031, 2008.
  50. Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-75*, Stanford University Press, 1982.
  51. \_\_\_\_\_, "Political Insitutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," Deyo F. ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, 1987.

52. Kang, C., "South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics," *International Organization*, Vol. 49, I. 3, 1995, pp.555-587.
53. Kelsall, T., *Business, Politics, and the State in Africa: Challenging the Orthodoxies on Growth and Transformation*, Zed Books, London/New York, 2013.
54. Khan, M. and S. Blankenburg, "The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America," Cimoli, M. et al. eds., *Industrial Policy and Development: the Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, 2009.
55. Kim, B., "The Labyrinth of Solitude: Park and the Exercise of Presidential Power," Kim B. and E. Vogel. eds., *The Park Chung Hee Era*, Harvard University Press, 2013.
56. Kohli, A., "Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State'," Woo-Cumings. M. eds., *The Developmental State*, Cornell University Press, 1999.
57. Krauss, E. S., "Political Economy: Policymaking and Industrial Policy in Japan," *Political Science and Politics*, Vol. 25, No. 1, 1992, pp.44-57.
58. Ndulu, B. et al., eds., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000*, Vol. 1. Cambridge University Press, 2008.
59. Ohno, K., *The Economic Development of Japan*, GRIPS Development Forum, GRIPS, 2006.
60. Önis, Z., "The Logic of the Development State," *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, October, 1991.
61. Park, Y. C., "Development Lessons from Asia: The Role of Government in South Korea and Taiwan," *The American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, Papers and Proceedings of 102 Meeting of the American Economic Association, 1990, pp.118-121.
62. Rodrik, D., "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich," *NBER working paper*, No.4964, 1994.
63. Routley, L., "Developmental States: A Review of the Literature," *ESID working paper*, No. 3, 2012.
64. Sen, K., "Political Dynamics of Economic Growth," *World Development*, Vol. 47, 2013, pp.71-86.
65. Szirmai, A. et al., eds., *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*, UNU-WIDER, Oxford, 2013.
66. Szirmai, A. et al., "Entrepreneurship, Innovation, and Economic Development: An Overview," Szirmai, A. et al., eds., *Entrepreneurship, Innovation, and Economic Development*, UNU-WIDER, Oxford University Press, 2011.
67. Transparency International, *Corruption Perception*, 2017.
68. Wade, R., "Governing the Market," *Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, 1990.
69. World Bank, *World Development Indicators*, 2017.
70. \_\_\_\_\_, *Doing Business*, 2018.
71. Wu, Y., "Rethinking the Taiwanese Developmental State," *The China Quarterly*, No. 177, 2004. pp.91-114.

## The Political Economy in the Three East Asian Countries and International Development Cooperation

Yeon Seung Chung\* · Sunju Kwon\*\*

### Abstract

We investigate the historic origins of the differences on the political economy of Japan, Taiwan, and Korea which have been the most successful in economic development since the World War II. Following the literature our research is focused on the independence of bureaucracy and the relationship between the state and the private capital.

Then we apply the analyses of the political economy of the three East Asian countries to the sub-Saharan African countries. While there are a few countries that succeeded to maintain the independence of bureaucracy, most countries do not have a basis for co-operative relationships between the state and the private capital due to not enough private capital. To accumulate private capital for the development, the sub-Saharan African countries may adopt first, the Taiwan-style policies providing the competitive eco-system for private firms, after waiting the realization of some firms' growth, then the Korean-style policy of direct support to the proven firms.

**Key Words:** political development economy, the three East Asian countries, the sub-Saharan Africa

**JEL Classification:** O1, O5, P5

---

*Received: Nov. 7, 2018. Revised: Dec. 4, 2018. Accepted: Jan. 4, 2019.*

\* First Author, President, Korea Lap. of Developing Countries, 71 Jeonmin-ro 111-801, Yuseong-gu, Daejeon, Korea, Phone: +82-42-861-7116, e-mail: yschung5102@gmail.com

\*\* Co-Author and Corresponding Author, Professor, Department of Economics, Changwon National University, 20, Changwondaehak-ro, Uichang-gu, Changwon-si, Gyeongsangnam-do 51140, Korea, Phone: +82-55-213-3300, e-mail: ksj@changwon.ac.kr