

동남아의 정치경제 2017

박 사 명*

<국문초록>

2017년 동남아의 정치경제는 대미의존적 안보질서와 대중의존적 경제질서가 중첩하는 역설적 ‘이중질서’로 요약되는 동아시아의 지정학적·지경학적 조건에서 전개된다. 경제발전의 지속적 진전과 정치발전의 만성적 부진이 날카롭게 엇갈리는 동남아의 두 얼굴은 동남아와 동북아를 포괄하는 동아시아의 두 얼굴을 충실하게 반영한다. 정치적 차원에서, 전체주의의 향수를 떨쳐내기 어려운 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 구사회주의권은 전체주의와 권위주의 사이의 완충지대에 서식하고, 민주주의의 명분을 저버리기 어려운 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등 원자본주의권은 권위주의와 민주주의 사이의 회색지대를 전전한다. 경제적 차원에서, 계획경제의 거대한 유산을 포기하기 어려운 구사회주의권은 신국가주의적 ‘베이징 콘센서스’로 분장되는 중국형 국가자본주의의 은밀한 유혹과 타협하고, 시장경제의 화려한 신화를 외면하기 어려운 원자본주의권은 신자유주의적 ‘워싱턴 콘센서스’로 포장되는 미국형 자유자본주의의 오만한 압력에 노출된다. 그에 따라 동남아의 지역통합을 대변하는 아세안 공동체는 대륙세력과 해양세력의 경쟁적 협공에 따라 ‘신냉전’의

* 한국동남아연구소 이사장

부상이 예감되는 전략적 곤경에서 끊임없이 부침한다.

주제어: 원자본주의권, 구사회주의권, 권위주의, 민주주의, 혼성체제, 신국가주의, 국가자본주의, 신자유주의, 자유자본주의

I. 북서풍과 남동풍

동남아의 정치경제는 동남아와 동북아를 포괄하는 동아시아의 지경학적·지경학적 조건에서 전개된다. ‘연성국가’를 질타하는 ‘아시아의 드라마’ (Myrdal 1968)에서 ‘발전국가’를 예찬하는 ‘동아시아의 기적’(World Bank 1993)까지, 그리고 국가실패와 시장실패가 착종하는 ‘동아시아의 파국’(Jomo 2003)에서 국가개혁과 시장개혁이 중첩하는 ‘동아시아의 부흥’(World Bank 2007)까지 동아시아의 거센 역사적 파동을 따라 동남아와 동북아는 끊임없이 부침한다. 이제 미국의 패권과 중국의 도전이 충돌하는 21세기 초반의 동아시아에서 한반도와 동남아의 행방은 과연 어디인가? 한랭전선의 북서풍에 밀려 온난전선의 남동풍을 찾는 문재인정부의 ‘신남방정책’은 동남아가 반드시 만만한 지역은 아니라는 엄중한 현실과 대면해야 한다. 탄핵의 촛불이 타고르고 핵탄의 불꽃이 솟구치는 2017년의 한반도와 같이 2017년의 동남아에서도 경제적 전진과 정치적 후진의 두 수레마귀가 날카롭게 엇갈린다.

2017년에는 대미의존이 심화되는 안보질서와 대중의존이 심화되는 경제질서가 중첩하는 동아시아의 ‘이중질서(dual order)’가 강화되는바(Feigenbaum & Manning 2012; Wright 2013), 두 얼굴의 동남아도 그와 아주 비슷하다. 정치적으로, 전체주의의 향수를 떨쳐내기 어려운 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 구(舊)사회주의권은 전

체주의와 권위주의 사이의 완충지대에 서식하고, 민주주의의 명분을 저버리기 어려운 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등 원(原)자본주의권은 권위주의와 민주주의 사이의 회색지대를 전전한다. 경제적으로, 계획경제의 거대한 유산을 포기하지 못하는 구 사회주의권은 ‘베이징 콘센서스(Beijing Consensus)’로 분장되는 중국형 국가자본주의의 은밀한 유혹에 안주하고, 시장경제의 화려한 신화를 외면하지 못하는 원자본주의권은 ‘워싱턴 콘센서스(Washington Consensus)’로 포장되는 미국형 자유자본주의의 오만한 압력에 노출된다.

동남아의 지역통합을 표상하는 아세안공동체(ASEAN Community)도 대륙세력(중국, 러시아)과 해양세력(미국, 일본)의 동시적 협공에 따라 ‘신냉전’이 예감되는 전략적 곤경에 직면한다. 아세안 10국은 모두 중국이 주도하는 일대일로구상(Belt and Road Initiative, BRI)에 참여한다. 미국이 주도하는 환태평양동반협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)의 경우 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이 등 4국은 가입하고, 인도네시아, 태국, 필리핀 등 3국은 전향적으로 고려하는 단계이지만, 모두 미국의 탈퇴 이후 심각한 곤경에 직면한다. 중국 BRI의 서진전략과 일본 TPP의 동진전략이 중첩하는 교집합으로서 동아시아의 미래를 위한 한반도와 동남아의 연대는 과연 합리적이고 현실적인가? 차가운 북서풍에 대응하는 따뜻한 남동풍에 대한 기대는 과연 타당하고 가능한가? 이 글은 한국의 전략적 대안으로 떠오르는 동남아의 정치적·경제적 동향을 되새기고 그 전망을 내다본다.

II. 정치변동과 권위주의

한반도의 지정학적 조건에서 동남아는 이제 핵심적 요소를 구성하므로 그 정치변동은 한반도의 정치변동에도 다각적 영향을 미치게 된다. 그러한 동남아에서 2017년 ‘오래된 국가’가 ‘새로운 사회’를 압도하는 구질서가 복원되어 간다. 그것은 1960년대 후반 인도네시아의 권위주의적 ‘신질서(New Order)’에 대한 역사적 성찰이 아직도 매우 유효함을 실증한다(앤더슨 1992). 그것은 왕조국가와 식민국가의 유산을 승계하는 국민국가의 군부·관료 등 오래된 국가기구가 민족해방에 따라 급속하게 부상하는 새로운 사회세력에 포섭과 배제의 양면전략으로 대응하는 정치변동의 ‘역설’을 해명한다. 국민국가 형성단계의 그 ‘오래된 국가’는 최근 다시 새로운 역사적 국면에 접근한다. 구사회주의권은 1980년대 중반 개혁개방과 냉전종식에 따라 꾸준히 부상하는 새로운 사회세력에 경악하고, 원자본주의권은 1990년대 중반 경제위기와 정치발전에 따라 빠르게 강화되는 새로운 사회세력에 당황한다.

일반적으로 국가와 사회의 관계는 전자에 대한 후자의 자율성에 따라 일원주의(pluralism), 제한적 다원주의(limited pluralism), 다원주의(pluralism)로 분류되고, 그 상응하는 정치체제는 전체주의, 권위주의, 민주주의로 구분된다(Linz 2000). 최근 많은 동남아 국가가 권위주의와 민주주의의 절충적 혼성체제로 평가된다(Bogaards 2009). 그 권위주의적 성향은 ‘경쟁(competitive)’(Levitsky & Way 2002), ‘선거(electoral)’ (Schedler 2006), ‘연성(soft)’(Means 1996) 등으로 수식되고, 그 민주주의적 성향은 ‘준(semi)’(Diamond, Linz & Lipset 1989), 위임(delegative) (O'Donnell 1994), ‘과두(oligarchic)’ (Diamond 2002), ‘모방(ersatz)’(EAF 2018), ‘유사(pseudo)’ (Diamond 2002), ‘결손(defective, flawed)’(Merkel 2004; EIU 2017), ‘교도

(tutelary)'(Merieau 2017), '질서(against disorder)'(Pepinsky 2017a), '비자유주의(illiberal)'(Zakaria 1997) 등으로 수식된다(Collier & Levitsky 1997).

사회에 대한 국가의 반격이 강화되는 정치발전의 '쌀물'에 따라 동남아에 대한 근시적·단기적 비판이 거시적·장기적 낙관을 압도한다. 그러나 동남아의 국가와 사회는 이제 새로운 세력균형이 요구되는바, 국가의 효과적 산출에 못지않게 사회의 참여적 투입도 중요하다. '오래된 국가'의 경우, 구사회주의권은 일원주의적 통제에 대한 수구적 관성에서 벗어나지 못하는 한편 원자본주의권은 다원주의적 도전에 대한 보수적 관성에서 헤어나지 못한다. 사회에 대한 국가의 전면적 통제에서 전면적 자율까지 양극을 모두 포괄하는 국가-사회관계의 광범한 스펙트럼에서 상호의존적이면서도 상호자율적인 최적의 세력균형이 아직 모호한 유동적 국면에서 '새로운 사회'의 일부를 포섭한 '오래된 국가'가 다시 '새로운 사회'에 대한 반격을 강화한다. 식민국의 해체 이후 국민국의 형성을 둘러싸고 충돌하던 '오래된 국가'와 '새로운 사회'가 다시 국민국의 재편을 둘러싸고 갈등하는 것이다.

문화적·이념적 가치편향에 대한 상투적 시비를 절감하기 위해 현재 중국공산당 정치국상무위원 왕후닝(王滬寧 2012)의 시각을 참조하면, 세계적으로 헌정개혁의 보편적 경향은 삼권분립, 다당경쟁, 보통선거, 언론자유 등 4개 지표로 수렴된다. 그것은 영국 이코노미스트(Economist)의 평가에 사용되는 경쟁선거, 기본인권, 정부능력, 정치참여, 정치문화 등 5개 지표(EIU 2017)나 미국 프리덤하우스(Freedom House)의 평가에 사용되는 정치적·시민적 권리에 관한 25개 지표(FH 2018)와 전반적으로 유사하다(표 1). 동남아의 경우, 비자유주의적 민주주의로 분류되는 2국(인도네시아·필리핀)과 민주주의적 정치발전의 가능성이 엄격하게 차단되는 3국(베트남·라

오스, 브루나이)의 폐쇄적 권위주의가 날카롭게 대조된다. 말레이시아, 싱가포르, 태국, 캄보디아, 미얀마 등 나머지 5국은 폐쇄적 권위주의와 비자유주의적 민주주의의 중간지대에서 서성대는 절충적 혼성체제로 분류된다.

표 1: 동아시아의 정치체제와 정치발전

국가-사회관계	정치체제	수준	사례(EIU/FHI) ^a
일원주의	전체주의	교조적 후기	북한(167/3) 라오스(153/12)
제한다원주의	권위주의	폐쇄적	브루나이(-/28) 베트남(131/20) 중국(136/14) 태국(100/31) 캄보디아(112/30) 미얀마(113/31)
		개방적	말레이시아(65/45) 싱가포르(70/52)
다원주의	민주주의	비자유 자유	인도네시아(48/64) 필리핀(50/62) 일본(20/96) 한국(25/84) 대만(33/93)

참고: * EIU: 2016년 순위 1-167; FHI: 2017년 평점 1-100.

자료: Zakaria 1997; Linz 2000; Diamond 2002; Levitsky & Way. 2002; Merkel 2004; Schedler 2006; Bogaards 2009; Pepinsky 2016; EIU 2017; FH 2018.

그와 같은 동남아의 정치동향에 대해 상대적으로 더 낙관적이거나 더 비관적인 시각이 대립한다. 전자는 거시적·장기적 접근을 선호하는 반면 후자는 근시적·단기적 접근을 선호한다(Kem 2017; Kurlantzick 2017; Slater 2017; Tamang & Bakken 2017; Pepinsky 2017b).¹⁾ 그러나 구사회주의권과 원자본주의권의 문화적·구조적 차별성을 고려하지 않는 피상적 관찰은 정치발전의 전략적 선택을 저해한다. 구사회주의권은 정치발전의 후발국으로서, 일원주의적 국가-사회관계에 기초하는 전체주의에서 제한다원주의적 국가-사회관계에 기초하는 권위주의로의 정치발전을 바탕으로 폐쇄적 권위주의에서 개방적 권위주의로의 진전이 기대된다. 그러나 원자본주의권은

1) 10년 전만 하더라도 동남아의 캄보디아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 인도네시아, 미얀마 등 6국은 민주화가 이미 현실이었거나 매우 밝은 전망이었다는 시각이 있다 (Kurlantzick 2017).

정치발전의 선발국으로서, 제한적 다원주의의 국가-사회관계에 기초하는 권위주의에서 다원주의적 국가-사회관계에 기초하는 민주주의로의 정치발전을 바탕으로 비자유민주주의에서 자유민주주의로의 진전이 기대된다.

구사회주의권의 후발국 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마는 전체주의적 정치체제의 문화적·구조적 유산으로 인해 국가와 사회의 분화가 여전히 미진한 실정이다.²⁾ 일당독재, 무력독점, 매체통제 등 전체주의적 요소의 상존에도 불구하고 시장경제의 확산에 따른 국가-사회 분화와 정치안정의 진전에 따른 공포정치의 완화가 뚜렷하게 부각된다. 그와 같이 구사회주의권의 정치변동은 그 속도의 다양성에도 불구하고 그 방향의 일정한 유사성을 공유한다. 1980년대 중반 개혁개방과 냉전종식 이후 시장경제의 발전에 따라 부상하는 새로운 사회세력에 대한 포섭과 배제의 양면전략을 통해 폐쇄적 권위주의의 정당성이 모색된다(Nguyen 2016). 그럼에도 불구하고 비판세력을 탄압하고 일당독재를 추구하는 캄보디아, 군부권력을 보존하고 로힝자(Rohingya) ‘인종청소’를 자행하는 미얀마, 부패청산을 명분으로 개방세력에 대한 통제를 강화하는 베트남은 사회에 대한 국가의 반격을 실증한다.

원자본주의권 선발국의 경우, 전반적으로 구사회주의권의 후발국에 비해 현저하게 진전된 국가와 사회의 분화에도 불구하고 다원주의적 국가-사회관계는 아직 부진한 제한적 다원주의 단계에서 정치체제는 ‘경쟁권위주의’와 ‘비자유민주주의’ 사이의 회색지대에서 정체한다. 그러나 정치체제의 제도화는 국가에 따라 다양한 수준의 격차를 드러내며, 권위주의도 경제발전 따라 성장하는 새로운 사회세

2) 중국의 경우 국가자본주의는 ‘전면독재체제’에서 ‘시장경제체제’로 이행하는 역동적 과정에서 출현하는 “반(半)시장, 반(半)통제”의 ‘과도체제’로 규정되기도 한다(吳敬璉 2011).

력에 대한 포섭과 배제의 양면전략을 통해 다양한 수준의 정당성을 관리한다. 그 점에서 필리핀과 싱가포르의 정치발전과 경제발전의 교환(trade-off)이 대조되는 동남아의 두 얼굴을 대표한다. 그러나 원자본주의권과 구사회주의권을 막론하고 최근의 지속적 경제성장은 동남아의 정치발전에 대한 거시적·장기적 낙관의 가능성을 시사한다. 경제발전이 따른 사회변동과 문화변동이 장기적으로 정치발전을 추동할 수도 있으므로 ‘반잔의 물’에 대한 낙관적 전망이 가능하다 (Tamang & Bakken 2017).

그러나 각종 정치체제의 다양한 요소를 복합적으로 승계하는 질층적 혼성체제의 ‘이중구조(dual structure)’는 일정한 후속단계에 선행하는 과도적 정치체제에 불과한 것이 아니다(O'Donnell 1994; Merieau 2017). 그것은 다양한 정치현실의 구체적 요구에 부응하는 대안으로서 국가에 따라 나름대로 다양한 지지기반을 보유하는 안정적 정치체제로서 수용된다(Merkel 2004; Pepinsky 2017b). 정치발전은 전향적 정치변동을 의미하는바, 정치체제와 정치제도의 다원화·자유화·민주화가 필요한 것은 당연하지만, 정치과정과 정치문화의 다원화·자유화·민주화도 그에 못지않게 중요하다. 후자는 투입과정의 참여적 정책형성과 산출과정의 효과적 정책집행을 통한 경험적 검증이 가능하다. 그러므로 권위주의적 정치체제에서도 정치조직, 이익집단, 시민사회 등 사회세력의 정치참여가 확대되고, 정치안정, 경제발전, 사회통합 등 국가기구의 수행능력이 제고되는 것은 정치발전의 기본적 요구이다.

그러나 최근 ‘정체성의 정치’가 동남아의 정치지형을 교란하기 시작한다. 세속주의, 다원주의, 민주주의에 대한 국민국가 초기의 지역적 염원에도 불구하고 국가기구를 중심으로 정치권력과 종교세력의 보수연대가 강화된다. 말레이시아와 인도네시아에서는 집권세력과 회교세력의 선거연대가 추진되고, 미얀마와 태국에서는 지배세력과

불교세력의 정책연대가 전개된다(Khemthong 2018; Mohd 2018). 필리핀 마라위(Marawi)의 초토화를 초래하는 회교국가(Islamic State)의 유령도 아직 행방이 묘연하다. 대외적으로, 일방적 친중노선의 라오스와 캄보디아를 제외한 구사회주의권과 원자본주의권은 모두 친미노선과 친중노선을 절충하는 균형외교를 추구한다(Kem 2017; Li, & Li. 2017; EAF 2018; Noren-Nilsson 2018). 그러나 트럼프(Donald Trump)의 내향적 전략과 대조되는 시진핑(習近平)의 외향적 전략에 따라 권위주의에 대한 중국의 지원이 강화되는 현상이 각별하게 주목된다.

Ⅲ. 경제발전과 구조개혁

최근 한국경제에 대한 동남아의 비중이 대외무역은 중국 다음 2위, 해외투자는 미국 다음 2위, 건설공사는 중동 다음 2위 등 급속하게 증대하며, 그러한 경제동향은 한반도의 새로운 지경학적 조건에서 핵심적 요소로서 기능한다. 그 정치발전의 만성적 정체와 대조되는 동남아의 지속적 경제성장을 고려하면, 적어도 이론적으로는 국가와 시장의 세력균형에 대한 낙관적 전망이 가능하다(OECD 2018). 그러나 현실적으로 동남아 각국의 문화적·구조적 유산은 그러한 낙관적 전망을 다양하게 제약한다. 구사회주의권의 경우, 국가가 사회를 전면적으로 통제하는 일원주의적 국가-사회관계에 기초하는 국가사회주의가 개혁개방 이후 국가자본주의의 낭비와 부패를 증폭한다. 원자본주의권의 경우, 국가가 사회를 선택적으로 통제하는 제한적 다원주의의 국가-사회관계에 기초하는 권위주의적 ‘발전국가’·‘약탈국가’의 행태와 제도가 경제위기 이후 정경유착의 문화적·구조적 유산으로 상속된다(Evans 1989).

구질서의 역사적 박물관이자 신질서의 역동적 실험실로서 동남아는 이제 신자유주의적 ‘워싱턴 콘센서스(Washington Consensus)’가 대변하는 미국형 자유자본주의와 신국가주의적 ‘베이징 콘센서스(Beijing Consensus)’가 대변하는 중국형 국가자본주의 사이의 지경학적 회색지대이다(何新 2001; Bremmer 2009; Kurlantzick 2016). 동남아 각국의 경제발전은 성장과 분배에 관한 경제협력개발기구(OECD), 세계경제포럼(WEF), 유엔개발계획(UNDP)의 자료를 통한 국제적 비교가 가능하다. 전반적으로 기존의 소득수준에 비해 경제성장률은 반비례하고 국제경쟁력 및 인간개발지수는 비례하는 현상이 돋보인다(표 2). 고소득층 2국(싱가포르, 브루나이), 중소득층 4국(말레이시아, 태국, 인도네시아, 필리핀), 저소득층 4국(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)은 경제성장과 인간개발에서 모두 현저한 격차를 드러낸다. 그러나 예외적으로 필리핀과 베트남의 순위는 평가지표에 따라 다소 유동적이다.

표 2: 동남아의 경제성장과 인간개발

	1인GDP(\$)*	2011-15	2016	2017**	2018-22	GCI***	HDI
싱가포르	52,963	4.1	2.0	3.2	2.3	3	5
브루나이	26,493	-0.1	-2.5	0.0	0.5	46	30
말레이시아	9,464	5.3	4.2	5.5	4.9	23	59
태국	6,034	2.9	3.2	3.8	3.6	32	87
인도네시아	3,600	5.5	5.0	5.0	5.4	36	113
필리핀	3,017	5.9	6.9	6.6	6.4	56	116
베트남	2,138	5.9	6.2	6.3	6.2	55	115
라오스	2,402	7.9	7.0	6.9	7.1	98	138
캄보디아	1,266	7.2	6.9	7.1	7.2	94	143
미얀마	1,297	7.3	5.9	7.2	7.4	-	145
ASEAN/평균	4,034	5.1	4.8	5.1	5.2	-	-

참고: * 2016년; ** 10월 31일까지. *** GCI: Global Competitiveness Index(국제경쟁력 지수) 2017년 순위 1-137, HDI: Human Development Index(인간개발지수) 2017년 순위 1-188.

자료: ASEAN Secretariat, "Statistics"; OECD 2018, 20; WEF 2017; UNDP 2018.

경제적 선발국으로서 원자본주의권의 고소득층 싱가포르와 브루나이는 2010년대 전반을 통해 각각 평균 4.1% 및 -0.1%의 하위권 경제성장과 5위 및 30위의 상위권 인간개발을 기록하며, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등 중소득층은 2010년대 전반을 통해 각각 평균 5.3%에서 5.9%까지 중위권의 경제성장과 59위에서 116위까지 중위권의 인간개발을 기록한다(표 2). 그 예외적 사례로서 태국은 같은 기간 동안 평균 2.9% 성장의 하위권에 정체된다. 이와 같은 원자본주의권의 동향은 2017년까지 지속되며, 향후 5년에도 지속될 것으로 예측된다. 그러나 경제적 후발국으로서 구사회주의권의 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 저소득층은 2010년대 전반 5.9%에서 7.9%까지 상위권의 경제성장과 115위에서 145까지 하위권의 인간개발을 기록한다. 그러나 어느 국가도 148위에서 188위까지 최하위권에는 해당하지 않는바, 동남아는 성장과 분배에서 모두 비교적 양호한 성과를 과시한다.

지속적 성장과 합리적 분배를 위한 경제개혁은 원자본주의권의 선발국과 구사회주의권의 후발국을 막론하고 일반적으로 제기되는 과제이다. 전자의 경우는 동북아와 같이 국가주도적(state-led)이든 동남아와 같이 국가유도적(state-induced)이든 ‘발전국가’·‘약탈국가’의 유산으로서 ‘정실자본주의(crony capitalism)’의 혁신이 시급하다(Deyo 1987; Kang 2002). 후자의 경우는 중국과 같이 ‘사회주의 시장경제’의 국가자본주의에 서식하는 ‘특권[權貴]자본주의’의 혁파--“시장화, 법치화, 민주화”--가 시급하다(吳敬璉 2011). 압축성장과 공정분배를 동반하는 ‘동아시아의 기적’에 대한 핵심적 단서는 공산주의의 위협에 대응하는 자본주의적 토지개혁과 노동집약적 수출전략이다. 그러므로 ‘동아시아의 기적’에서 성장과 분배는 바로 동전의 양면이다. 동남아 각국은 점차 중국형 국가자본주의와 미국형 자유자본주의 사이 최적의 전략적 선택이 요구되는 역사적 국면에 접근

한다(何新 2001; Bremmer 2009; 吳敬璠 2011; Peerenboom 2014).

자본주의 시장경제의 전면적 수용을 선언한 미얀마나 캄보디아와 달리 베트남과 라오스는 ‘사회주의 시장경제’를 표방한다. 그러나 중국형 신국가주의에서 미국형 신자유주의까지 광범한 스펙트럼에서 최적의 대안에 관한 전략적 선택이 요구된다(何新 2001; Bremmer 2009; Kurlantzick 2016; Chen 2017).³⁾ 중국은 ‘세계의 공장’으로서 동북아의 자본기술집약적 2차산업과 동남아의 1차산업(자원원료)·2차산업(노동집약)·3차산업(금융무역)의 연계망을 통해 세계시장으로 진출한다. 그와 같은 중국 중심적 ‘대나무밭’ 경제통합이 기존의 일본 주도적 ‘기러기떼’ 경제통합을 추월한다(黃朝翰 2012). 그에 따른 중국과의 경쟁도 선발국과 후발국이 모두 직면하는 과제이다(Pheakdey 2018). 현실적으로 중국모델과 미국모델 자체가 유동적이다. 그러므로 국유기업의 비중이 중국을 능가하는 베트남 ‘시장레닌주의(market-Leninism)’의 혁파도 시급한 과제이다(Le & Hartley 2016; OECD 2018, 182-83).⁴⁾

IV. ASEAN과 지역통합

동아시아의 새로운 지정학적·지경학적 조건에서 동남아의 지역통합은 한반도의 명운에도 지극히 중요한 영향을 미치게 된다. 20세기 중반 동아시아의 경제위기 이후 중국의 급속한 부상은 동아시아

3) 국가자본주의를 대기업의 1/3 이상에 국가가 중요한 영향을 행사하는 경제체제라고 정의하면, 원자본주의권의 싱가포르, 태국, 말레이시아, 인도네시아도 국가자본주의이다(Kurlantzick 2016).

4) 소형 국유기업에 비해 대형 국유기업의 사유화가 미진하며, 효율성과 생산성을 위한 기업양도, 주식매각, 투명경영, 독립감사, 공정금융, 경영책임, 전문경영 등이 필요하다(OECD 2018, 182).

경제질서는 물론 동북아(일본·한국)와 동남아(태국·필리핀)에 대한 미국 중심적 양자동맹--‘바퀴통-바퀴살(hub-and-spokes)’--의 동아시아 안보질서에 대한 도전을 제기한다. 그에 대한 전략적 대안으로서 동아시아공동체(East Asian Community)의 ‘중심성(centrality)’을 확보하기 위한 동남아의 선제적 대응이 아세안공동체(ASEAN Community)이다. 양자는 모두 기능주의적 접근에 의존하는바, “동아시아 지역주의는 시장에 의해 주도된다. 동아시아공동체는 장기적 목표로서 점진적 접근이 필요하다. 것처럼 다양한 국가가 연계되는 지역주의는 상호신뢰의 구축과 협력습관의 증진을 요구한다. 지역협력은 경제·기능영역에서 착수되어 정치·안보영역으로 확대될 것이다”(Wanandi 2007).

그와 같은 기능주의적 접근은 최근 다양한 한계에 부딪힌다. 경제협력에서 안보협력으로 과급하는 방류효과(spill-over)에 대한 기대는 안보갈등이 경제갈등으로 반전하는 역류효과(spill-back)에 따라 무력하게 무산된다. 중국 중심적 경제통합에 기초하는 동아시아 경제질서의 부상에 따라 아세안 중심적 동아시아 지역질서의 전망에 대한 우려가 고조된다. 그와 같이 기능주의적 이익정치의 한계를 드러내는 현실주의적 권력정치에서 경제적 상호의존이 중국의 무기로 전략하는 사태는 예방이 가능한가? 일반적으로 대칭적 상호의존은 일방적 무기의 효과를 상쇄하고, 비대칭적 상호의존은 일방적 무기의 효과를 증폭한다. 그러므로 중국에 대한 비대칭적 상호의존의 위험을 통제하기 위한 동아시아의 세력균형은 미국에 의한 역외균형은 물론 아세안공동체와 동아시아공동체를 통한 역내균형을 포괄한다(Wright 2013). 2015년 출범한 아세안공동체(ASEAN Community)의 구현이 시급한 것이다.

그러나 아세안공동체의 실상은 지나친 낙관을 허용하지 않는다. 정치안보공동체(APSC)는 남중국해 문제에 관한 내부적 균열로 인

해 그 신뢰가 실추된다. 경제공동체(AEC)는 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이의 TPP 가입으로 인해 그 통합이 정체된다. 사회문화공동체(ASCC)는 각국의 인권문제와 정치발전에 대한 침묵으로 인해 그 전망이 악화된다. 그와 같은 아세안의 동향은 동남아와 동북아를 포괄하는 동아시아공동체에 대한 방관에서도 반복된다. 동아시아 차원의 정치안보협력, 경제금융협력, 사회문화협력은 동북아의 갈등과 동남아의 방관에 따라 지역적 정치과정의 핵심적 의제에서 밀려난다. 그러므로 동남아에 대한 한국의 대외전략에서도 새로운 성찰이 요구된다. 북한의 지위강화를 저지하기 위한 종전의 소극적 견제(牽制)외교를 넘어 한반도의 남북에 대한 동남아의 중립외교를 활용하여 북한의 개혁개방을 유도하기 위한 적극적 견인(牽引)외교가 요망된다.

21세기 동아시아의 새로운 지정학적·지경학적 조건에 대한 국제관계의 모든 이론적·전략적 함수에서 한국과 동남아의 상호관계는 지극히 중요한 변수로서 작용한다. 첫째, 현실주의적 시각에서 동아시아의 안정적 평화를 위한 정치군사적 세력균형을 위해서는 급속하게 부상하는 중국에 대응하기 위한 외부균형(미국)과 그것을 보장하기 위한 내부균형으로서 한국과 동남아의 긴밀한 정치적 연대가 필요하다(Binh 2018). 둘째, 자유주의적 시각에서 동아시아의 지속적 번영을 위한 경제사회적 상호의존은 이미 동북아 차원의 상호의존을 현저하게 압도하는 동아시아 상호의존의 전략적 고리로서 한국과 동남아의 긴밀한 경제적 연대를 요구한다. 셋째, 구성주의적 시각에서 동아시아의 인간적 진보를 위한 지역적 정체성의 형성은 한국, 중국, 일본의 내부갈등 때문에 동북아 차원에서는 어려우며, 그 3국과 모두 우호적 관계를 유지하는 동남아에 대한 한국의 연대를 통해 접근되어야 한다.

그러나 한반도에 차가운 북서풍을 압도하는 따뜻한 남동풍은 아

직 붙어오지 않는다. 경제적 성장과 정치적 퇴행이 교차하는 2107년 ‘필리핀 수수께끼’는 필리핀을 넘어 동남아의 정치경제에 내재하는 지역적 미궁이다(Hill 2017). 동남아와 동북아가 상생하는 동아시아의 미래질서에서 아세안공동체는 필요조건이며 동아시아공동체는 충분조건이다. 현실적으로 동남아의 정치경제에 대한 정치적 비관과 경제적 낙관이 엇갈린다. 그러나 권위주의와 민주주의 사이 정치적 단층과 맞물리는 자유자본주의와 국가자본주의 사이 경제적 단층도 심화된다(Kem 2017; Kurlantzick 2017; EAF 2018; Noren-Nilsson 2018). 신자유주의가 확산하는 사회적 다윈주의(Darwinism)도 문제이고, 신국가주의가 변호하는 정치적 권위주의도 문제이다.⁵⁾ 평화(peace), 번영(prosperity), 진보(progress)를 위한 동아시아공동체는 아세안공동체의 정치적, 경제적, 사회적 진전에 기초하는 동남아의 평화, 번영, 진보를 전제한다.

〈참고문헌〉

- 앤더슨, 베네딕트(신윤환 역). 1992. “오래된 국가, 새로운 사회.” 동남아정치연구회 편. 『동남아 정치와 사회』. 한울아카데미.
- 王滬寧. 2012. “‘文革’反思与政治体制改革.” 『縱覽中國』, 5月24日.
- 吳敬璉. 2011. “当前中國改革最緊要的問題.” 『中國經濟時報』, 12月02日.
- 何 新. 2001. 『思考: 新國家主義的經濟觀』. 北京: 時事出版社.
- 黃朝翰. 2012. “以中國爲中心的東亞經濟新秩序正在浮現.” 『亞太經

5) 중국의 경우 이권추구(rent-seeking)를 조장하는 중국형 국가자본주의의 권위주의적 발전모델은 이제 민주주의적 발전모델로 전환되어야 한다는 시각이 꾸준히 제기된다(吳敬璉 2011).

濟』, 5: 3-11.

- Binh Thai Lai. 2018. "Developing U.S.-ROK-ASEAN Cooperation." The Council on Foreign Relations, New York, USA.
- Bogaards, Matthijs. 2009. "How to Classify Hybrid Regimes?" *Democratization*, 16(2): 399-423.
- Bremmer, Ian. 2009. "State Capitalism Comes of Age." *Foreign Affairs*, 88(3): 40-55.
- Chen, Lu. 2017. "Jomo Kwame Sundaram on the Belt and Road vs. the Washington Consensus." *Diplomat*, October 24.
- Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives." *World Politics*, 49(3); 430-51.
- Deyo, Frederic. ed. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, 13(2): 21-35.
- _____, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset. eds. 1989. *Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- EAF(East Asia Forum). 2018. "The End of Cambodia's Ersatz Democracy." *East Asia Forum*, 5 February.
- EIU(Economist Intelligence Unit). 2017. *Democracy Index 2016*.
- Evans, Peter B. 1969. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses." *Sociological Forum*, 4(4): 561-87.
- Feigenbaum, Evan A. and Robert A. Manning. 2012. "A Tale of Two Asias." *Foreign Policy*, October 31.
- FH(Freedom House). 2018. *Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis*.

- Hill, Hal. 2017. "The Philippine Puzzle." *East Asia Forum*, 2 November.
- Jomo Kwame Sundaram. ed. 2003. *Southeast Asian Paper Tigers?* London: RoutledgeCurzon.
- Kang, David C. 2002. *Crony Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kem Sokha. 2017. "Reflections on Cambodia's Political Environment." *Khmer Times*, November 22.
- Kurlantzick, Joshua. 2016. *State Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2017. "Just When You Thought Southeast Asia's Democratic Regression Couldn't Get Any Worse." Council on Foreign Relations, September 5.
- Le Vinh Trien and Kris Hartley. 2016. "Privatizing State-Owned Enterprises in Vietnam." *Diplomat*, November 26.
- Levitsky, Steven and Lucian A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.
- Li, Xue and Li Yongke. 2017. "The Belt and Road Initiative and China's Southeast Asia Diplomacy." *Diplomat*, November 28.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.
- Means, Gordon P. 1996. "Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore." *Journal of Democracy*, 7(4): 103-17.
- Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies." *Democratization*, 11(5): 33-58.
- Merieau, Eugenie. 2017. "Thailand's Deepening Authoritarian Rule." *East Asia Forum*, 30 January.
- Mohd Azizuddin Mohd Sani. 2018. "Islamic Agenda Is the Malaysian

- Opposition's Achilles Heel." *East Asia Forum*, 3 February.
- Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama*. New York: Pantheon.
- Nguyen, Hai Hong. 2016. "Resilience of the Communist Party of Vietnam's Authoritarian Regime since Doi Moi." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2: 321-55.
- Noren-Nilsson, Astrid. 2018. "Cambodia Drifts towards Autocracy." *East Asia Forum*, 4 February.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- OECD(Organization of Economic Cooperation and Development). 2018. *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2018*.
- Pavin Chachavalpongpun. 2018. "Power in Thailand Wears Camo and a Crown." *East Asia Forum*, 2 January.
- Peerenboom, Randall. 2014. "China and the Middle-Income Trap: Toward a Post Washington, Post Beijing Consensus." *Pacific Review*, 27(5): 651-73.
- Pepinsky, Thomas. 2017a. "Southeast Asia: Voting Against Disorder." *Journal of Democracy*, 28(2): 120-31.
- _____. 2017b. "Democracy Isn't Receding in Southeast Asia, Authoritarianism Is Enduring." *East Asia Forum*, 4 November.
- Pheakdey Heng. 2018. "Cambodia's Path toward Sustaining Long-Term Growth." *East Asia Forum*, 1 February.
- Schedler, Andreas. ed. 2006. *Electoral Authoritarianism*. Boulder: Lynne Rienner.
- Slater, Dan. 2017. "Old Dominance, New Dominos in Southeast Asia." *Old Mandala*, 25 October.

- Tamang, Leena Rikkila and Mette Bakken. 2017. "Democracy in Asia." *Diplomat*, September 15.
- UNDP(United Nations Development Programme). 2018. *Human Development Report 2017*.
- Wanandi, Jusuf. 2007. "Strategic Dynamism and Development of East Asia Community." Keynote Speech on the NEAT Conference on East Asian Financial Cooperation. Shanghai, 7-8 April.
- WEF(World Economic Forum). 2017. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2007. *An East Asian Renaissance*. Washington D.C.: World Bank.
- Wright, Thomas. 2013. "Sifting through Interdependence." *Washington Quarterly*, 36(4): 7-23.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs*, 76(6): 22-41.

(2018. 2. 9. 투고, 2018. 2. 15. 심사, 2018. 2. 22. 게재확정)

<Abstract>

The Political Economy of Southeast Asia 2017

PARK Sa-Myung
(Chairman, KISEAS)

Southeast Asia witnessed a paradox of political stagnation and economic development in 2017. The ‘dual order’ of security dependence on America and economic dependence on China was sustained in East Asia. In this regard, Southeast Asia of two faces was quite similar to broader East Asia. On one hand, the old socialist group with totalitarian nostalgia lurked in the buffer zone between totalitarianism and authoritarianism, while the original capitalist group under democratic disguise roamed in the gray zone between authoritarianism and democracy. On the other, the old socialist group with the legacy of the planned economy succumbed to the temptation of the Beijing Consensus on state capitalism, while the original capitalist group with the myth of the market economy was exposed to the pressure of the Washington Consensus on liberal capitalism. The ASEAN Community representing the regional integration of Southeast Asia was caught in the strategic predicament of a looming ‘new cold war’ between the continental and maritime powers.

Key Words: original capitalist group, old socialist group, authoritarianism, democracy, hybrid regime, state capitalism, liberal capitalism