



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

윤진표 교수지도
석사학위 청구논문

태국의 국가-자본관계의 변화
탁신정권 전후의 비교연구

2012

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

원 은 지

태국의 국가-자본관계의 변화

탁신정권 전후의 비교연구

윤진표 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2011년 11월

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

원 은 지

인 준 서

원은지의 석사학위 논문을 인준함.

심사위원 윤 진 표 印

심사위원 김 용 직 印

심사위원 김 흥 규 印

성신여자대학교 대학원

본 논문은 한국동남아학회가 주관한 『2010년도 한-아세안 대학원생 교류사업(Korea-ASEAN Exchange-Fellowship)』의 재정적 지원을 받아 수행된 현지조사의 연구 결과이다.

논문개요

본 논문의 목적은 태국에서의 경제성장과 위기의 배경에 대한 정치경제적 설명을 제공하기 위한 것이다. 군부 및 관료와 자본 간의 부패한 정경유착에도 불구하고 1950년-1980년대 태국이 이룩한 지속적인 고성장을 달성할 수 있었던 것을 두고, 많은 학자들은 각각 시장과 국가의 역할을 강조하며 지속적인 논쟁을 벌여왔다. 그러나 이러한 논쟁은 오히려 태국에서 국가와 시장의 역할이 어느 한 측면만을 강조할 수 없다는 것을 방증한다. 단순히 국가 개입의 정도를 기준으로 한 기존의 논쟁들의 한계를 극복하기 위해, 본 논문은 경제성장 과정에서 국가와 자본의 유기적 관계, 즉 연계와 거리두기의 균형을 강조한 피터 에반스의 ‘연계된 자율성’의 개념을 바탕으로 태국에서의 국가와 자본의 관계를 살펴봄으로써 태국의 경제 성장과 정치경제적 위기의 배경과 결과에 대해 고찰하고 있다.

태국 경제는 국가 안팎의 다양한 세력들 간의 갈등과 조화 속에 점진적이고 역동적인 ‘정치 과정’을 통해 발전해왔다. 1932년 입헌혁명 이후 태국의 국가와 자본의 관계는 자본이 정치 엘리트에 경제적 이권을 제공하는 대가로 국가의 보호를 받았던 후원수혜적 관계에서, 자본가들이 대리인을 정치에 참여시키는 유형으로, 그리고 자신들이 직접 정치에 참여하는 형식으로 변화해왔다. 이는 태국에서의 국가와 자본의 관계가 자본에 대한 국가의 압도적 우위가 점차 약화된 반면, 자본의 정치참여가 적극적이고 직접적으로 확대되어 온 과정을 드러낸다.

1950년대 후반 태국에서는 싸릿과 같은 강력한 지도자는 국가와 자본 간의 부패한 정실주의에도 불구하고, 발전주의를 추동할 수 있는 계기를 마련했다. 즉, 내각에서는 후원수혜주의에 기반한 미시적 정책에 의해 국가와 자본 간의 유착관계가 지속됐지만, 군부관료는 재무부와 중앙은행과 같은 거

시경제기관에 상당 수준의 자율성과 정치적 독립성을 부여함으로써 경제성장에 우호적인 거시경제적 환경을 창출해낼 수 있었던 것이다. 특히 시중 상업은행은 국가의 보호 아래 오랜 기간 금융부문에서 독과점적 지위를 유지하며, 신용배분을 위해 국가와 긴밀히 협력하는 가운데 산업자본의 축적에 도와 태국의 산업발전에 크게 기여했다. 물론 1960년대 이후부터 자본의 팽창에 따른 정치참여가 확대되고, 경제 자유화와 자본주의의 세계화 속에 자본 등 각 사회세력의 확장에 따라 국가 자율성과 역량은 점차 쇠퇴하기 시작했다. 하지만 1980년대쁘렘 총리는 민중과 유리된 정당 기반과 파벌로 분열된 엘리트 사이에서 효과적으로 균형을 유지할 수 있었다. 동시에 그는 거시경제기관에 자율성을 부여해 미시적 영역에서의 부패의 효과를 상쇄하는 규율기제를 공고화 시키며 경제성장을 견인해 나갔다.

하지만 1980년대 후반의 민주화는 세력균형의 축을 자본에 쏠리게 만드는 계기가 됐다. 국책사업 등을 통해 이권을 추구하고자 했던 자본가 출신의 정치인들은 내각직을 배분받고자 연립정권을 형성했고, 이는 당선 가능성을 높이기 위한 금권정치의 심화로 이어졌다. 이후 본격적으로 자본가 출신의 선출직 정치인들이 거시경제기관에 개입했고, 자본의 이권추구행위를 상당 부분 억제했던 규율기제가 붕괴됨으로써 결국 1997년 경제위기가 촉발됐다. 자본의 정치장악으로 인한 금권정치는 정치개혁의 추동력이 됐고, 그 결과 태국 역사상 가장 민주적이라 평가받는 1997년 신헌법 제정으로 이어졌다.

통신재벌 출신의 탁신 총리는 경제위기 당시 큰 타격을 입은 국내자본과 민중부문에 대한 우호적 공약을 내세움으로써 폭넓은 대중적 지지 속에 등장했다. 탁신은 자본의 직접적 정치참여의 정점이었다는 점에서 1990년대 이후의 국가와 자본 관계에 있어 상당한 연속성과 동시에 차이점을 드러냈다. 특히 탁신의 타이애국당(TRT)은 태국 정치사상 최초로 의회 의석의 과반수 이상을 차지해 강력한 일당지배체제를 구축함으로써 기존의 정당 난립구조를 완화시켰다. 또한 ‘탁시노믹스’라고도 명명되는 탁신의 경제정책은 경제

성장을 위한 국가 역할의 확대를 강조하며 수많은 국책사업의 추진을 골자로 한다. 그러나 탁신은 막대한 재정을 필요로 하는 자신의 포퓰리즘적 정책을 추진하는 과정에서, 신용확대 및 금융정책을 둘러싸고 시중 상업은행들과 갈등을 겪었다. 뿐만 아니라 탁신은 관료제 개혁과 더불어, 자신의 측근으로 구성된 내부 그룹을 통해 기존에 거시경제기관이 담당해왔던 경제정책에 영향력을 행사해 해당 기관들의 자율성을 제약하기도 했다. 탁신정권은 측근 비리와 부패문제 등이 불거지면서 결국 2006년 쿠데타로 막을 내리게 됐다.

탁신 집권기를 정점으로 국가의 압도적 영향력이 자본에 의해 점차 대체되는 가운데 태국의 국가-자본의 관계에서 발견된 중요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 자본의 성장은 기존의 비대칭적 후원수혜적 관계의 필요성을 약화 시킴에 따라 정치참여의 동기를 확대시켜 정치적 혼란을 가중시켰다. 둘째, 자본의 정치참여 확대는 경제활동에 유리한 환경 및 정책조성을 위한 정치적 활동을 주요 이슈로 부각시켜 필연적으로 이념과 유리된 정당체계를 양산해냈다. 이러한 정당체계는 금권정치와 파벌정치를 심화시켜, 연립정부에 참여해 내각직을 배분받아 이권을 챙기려는 분배연합을 활성화시키는 결과를 초래했다. 셋째, 자본은 기존의 태국의 안정적 경제성장에 일조해온 거시경제기관에 영향력을 행사해 자본의 이권추구행위를 제약했던 규율기제를 약화시켰다. 넷째, 은행자본주의는 1997년을 정점으로 점차 쇠퇴하기 시작했고, 동시에 통신과 같은 국책사업과 관련된 특정분야 대기업이 부상하기 시작했다. 마지막으로 경제발전과 연계된 자율성 유지에 있어서의 최고 리더십의 중요성이다.

이처럼 태국의 경제성장 과정에서 자본은 국가에 대한 종속성에서 벗어나 대등한 관계로, 더 나아가 국가의 최고 권력을 장악해왔다. 그 과정에서 자본에 의해 포섭된 정치권력과 이로부터 비롯된 정치적 혼란은 궁극적으로 경제와 정치적 발전의 문제가 긴밀히 연결돼있음을 잘 보여준다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 기존연구 검토와 태국에의 적용	3
1) 시장과 국가의 효율성 논쟁	3
2) 태국 사례에 대한 적용 가능성	18
3. 분석틀과 연구 방법	23
1) 분석틀	23
2) 연구 시기와 대상	24
3) 연구 방법	29
4) 논문의 구성과 기여	31
II. 탁신정권 이전의 국가-자본관계	34
1. 군부지배체제 하의 국가-자본관계	34
1) 정치체제의 특성	34
① 관료지배체제의 역사적 기원과 특성	34
② 파벌투쟁의 심화와 정치적 혼란	38
③ 관료지배체제의 쇠퇴와 민주화, 준민주주의 시대의 도래	39
2) 국가-자본 관계	43
① 1950년대: 약탈국가의 실패와 발전주의의 맹아	43
② 1960-70년대: 발전주의의 추동과 연계된 자율성의 태동	50
③ 1980년대: 준 발전국가와 연계된 자율성의 작동	63
2. 1990년대: 민주화 이후의 국가-자본 관계	71
1) 정치체제의 특성	71
① 금권정치와 정치적 불안정	71
② 1997년: 경제위기와 정치개혁	74
2) 국가-자본 관계	76

① 위기의 서막: 자본의 정치참여 증대와 연계된 자율성의 침식	76
② 위기의 도래: 1997년 경제위기	81
③ 위기의 수습: 신자유주의적 개혁의 가속화와 경제상황의 악화	84

Ⅲ. 탁신정권의 국가-자본 관계 88

1. 정치체제의 특성	88
1) 1997년 경제위기와 폭넓은 지지기반의 확보	88
2) 1997년 헌법: 안정적 일당 지배체제의 확립과 파벌정치의 지속	91
3) 사회통제의 가속화	95
2. 국가-자본관계	98
1) 탁신정권의 경제정책의 특성	98
2) 국가 행정조직 개혁	100
3) 자본과의 관계	105

Ⅳ. 태국의 국가-자본관계의 역사적 변화와 특징 비교 118

1. 국가-자본 관계의 역사적 변화	118
2. 국가-자본 관계 변화 과정의 특징	121
1) 자본의 정치참여 확대에 의한 정치적 혼란	121
2) 파벌정치와 분배연합의 지속	124
3) 국가경제기관의 정치화와 규율기제의 약화	127
4) 자본 간 세력이동: 은행자본주의의 쇠퇴와 특정 분야 대기업의 부상 ...	132
5) 최고 리더십과 연계된 자율성의 중요성	136

Ⅳ. 결론 140

참고문헌

ABSTRACT

부록

【표 목차】

- <표 1> 분석 시기 구분
- <표 2> 1932-1963년(1대-29대 내각)의 각료들의 직업배경
- <표 3> 내각 부처의 국영·공기업 담당 현황(1923-1960)
- <표 4> 인민당, 뿌리디 그룹의 주요 국가 지원 기업, 사기업에 대한 경제적 개입(1938-46)
- <표 5> 태국의 시장 유형과 기능
- <표 6> 태국의 시기 별 주요 대기업 순위
- <표 7> 1963-1986년 내각의 기업가 수
- <표 8> 태국의 상업은행 소유구조(1996년, 2000년)
- <표 9> 2000-2004년 전체 은행 신용대출
- <표 10> 태국의 시대별 국가-자본 관계
- <표 11> 사회적 관계의 유형과 특징
- <표 12> 1933-1986년 하원의원의 직업배경
- <표 13> 태국의 시기 별 정당 수(의회 및 내각)
- <표 14> 중앙은행의 독립성을 결정짓는 제도적 요소
- <표 15> BOT 총재의 평균 임기
- <표 16> 동아시아 중앙은행 총재의 교체율과 임기(1961-2009년)
- <표 17> 1980년대 태국의 주요 기업 가문
- <표 18> 2000년대 태국 대기업의 사업내용과 경제규모 비교

【그림 목차】

<그림1> 태국의 주요 자본의 삼각 구조

<그림 2> 내각과 MOT, BOT의 관계와 의사결정구조

<그림 3> 탁신 행정부에서의 주요 행위자와 정책결정과정

【부록】

<부록 1> 역대 BOT 총재 및 재임기간

<부록 2> 역대 재무부 장관 및 재임기간

<부록 3> 태국의 경제성장률(1951-2005년)

【영어 및 태국어 표기법】

태국어의 영어 표기는 본고에서 참고한 문헌들에서 일반적으로 통용되는 것으로 따랐고, 이에 대한 한글 표기는 현지 태국어의 발음과 유사하도록 표기했다.

【약어 Abbreviation】

- AMLO: 돈세탁방지위원회(Anti-Money Laundering Office)
AMC: 자산관리공사(Assets Management Corporation)
ATI: 태국산업협회(Association of Thai Industries)
BAAC: 농업농협은행(Bank for Agriculture & Agricultural Cooperative)
BBC: 방콕상업은행(Bangkok Bank of Commerce)
BIBF: 방콕 역외금융센터(Bangkok International Banking Facilities)
BMC: 방콕메트로폴리탄 은행(Bangkok Metropolitan Bank)
BOB: 예산청(Bureau of the Budget)
BOI: 투자청(Board of Investment)
BOT: 태국 중앙은행(Bank of Thailand)
CDA: 헌법제정회의(Constitutional Drafting Assembly)
CP: 짜런 폭판 그룹(Charoen Pokphand Group)
CP: 차트 파타나 당(Chart Pattana)
CPB: 왕실자산관리국(Crown Property Bureau)
CPP: 국가개발당(차트 파타나 당, Chart Patthana Party, National Development)
CTP: 태국국가당(차트 타이 당, Chart Thai Party, Thai Nation)
DBS: 싱가포르 개발은행(Development Bank of Singapore)
DP: 민주당(쁘라차티팻 당, Demorcratic Party)
EOI: 수출주도 산업화(Export Oriented Industrialisation)
EXIM: 수출입은행(Export-Import Bank)
FBCB: 방콕제일은행(First Bangkok City Bank)
FC: 파이낸스 회사(Financial Company)
FDI: 해외직접투자(Foreign Direct Investment)
FIDE: 금융기관개발기금(Financial Institutions Development Fund)

FPO: 재정정책국(Fiscal Policy Office)

FRA: 금융재건청(Financial Sector Restructuring Agency)

FSA: 금융감독기관(Financial Supervisory Agency)

GDP: 국내 총생산(gross domestic product)

GHB: 정부주택은행(The Government Housing Bank)

GSB: 정부저축은행(The Government Savings Bank)

HPAEs: 아시아 고도성장국가(High Performance Asian Economies, 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 인도네시아)

IBRD: 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development)

IFCT: 산업금융부(The Industrial Finance Corporation of Thailand)

IMF: 세계통화기금(International Monetary Fund)

ISI: 수입대체 산업화(Import Substitute Industrialisation)

JPPCC: 정부민간합동협의회(Joint Public and Private Sector Consultative Committee)

MOF: 재무부(Ministry of Finance)

MOC: 상업부(Ministry of Commerce)

MOI: 산업부(Ministry of Industry)

NAP: 신여망당(New Aspiration Party)

NCCC: 국가부패방지위원회(National Counter Corruption Commission)

NEDB : 국가경제개발원(National Economic and Development Board). 1972년 NESDB로 개칭.

NESDB: 국가경제사회개발원(National Economic Development Bureau)

NEDCOL: 국가경제발전기업(National Economic Development Corporation)

NICs: 신흥공업국가(Newly Industrializing Countries)

NPKC: 국가평화유지위원회(National Peace Keeping Council)

NPLs: 부실채권(Non-performing-loans)
OTOP: 한 마을, 한 특산품(One Tambon One Product)
PAD: 민주주의를위한민중동맹(Peoples Alliance for Democracy)
PDP: 팔랑탐당(Palang Dharma Party, Moral Force)
SAP: 사회행동당(Social Action Party)
SCB: 짜얌 상업은행(Siam Commercial Bank)
SCIB: 짜얌 씨티은행(Siam City Bank)
SCNB: 스탠다드 차타드 나콘똌 은행(Standard Chartered Nakornthon Bank)
SIFC: 중소기업금융조합(Small Industrial Finance Corporation)
STP: 사마키탈 당(Samakkhi Tham Party)
SP: 정의자유당(세리탐 당, Seritham Party)
TAMC: 태국 자산관리공사(Thai Asset Management Corporation)
TBA: 태국은행인연합회(Thai Banker's Association:)
TCC: 태국상공회의소(Thai Chamber of Commerce)
TFB: 태국농민은행(Thai Farmers' Bank)
TMB: 태국군인은행(Thai Military Bank)
TRT: 타이 애국당(Thai Rak Thai)
UDD: 독재저항 민주주의 연합전선(United Front for Democracy Against Dictatorship)

I. 서 론

1. 문제제기

태국을 연구하는 많은 학자들은 군부 및 관료와 자본 간의 부패한 정경 유착에도 불구하고, 1950-1980년대 태국의 지속적인 고성장이 어떻게 가능했는지에 대해 논쟁을 벌여왔다. 태국의 국가와 시장의 관계는 국가의 시장 개입을 강조하는 국가주의자들과 경제성장 과정에서 시장 메커니즘의 작동을 강조하는 시장주의자들 간의 대립 속에 오랫동안 태국의 정치경제에서 주요 논쟁의 중심에 있었다. 이처럼 어느 국가에서와 마찬가지로 태국에서도 경제성장과 자본축적과정을 장악하고 통제하고자 하는 근대국가의 논리와, 생산성과 이윤이 높은 경제행위를 지향하고자 하는 시장의 논리 간에는 항상 긴장이 존재해왔으며, 양자의 논리 간 상호작용의 구체적인 산물이 현대 정치경제학의 역사를 만들어 왔다(윤진표 1997, 71).

그러나 1997년 경제위기는 이전까지 성장을 지속시켰던 국가와 자본 사이에 존재하던 특정 메커니즘이 더 이상 작동하지 않게 됨을 보여줬던 사례였다. 세계화된 자유시장 개방경제 속에서 겪게 된 위기의 수습과정에서, 국가의 정책적 자율성과 능력이 침식되면서 경제발전에서 국가의 역할은 예전과 같은 지위를 누릴 수 없게 된 것처럼 보였다. 그러나 극심한 경제난과 태국 역사상 가장 민주주의적이라고 평가받는 1997년 신헌법 하에서 실시된 선거에서 압도적 표를 획득해 등장한 탁신 정부는 ‘권위주의적 발전국가’의 특성을 띤 모순적 현상을 보였다(Thitinan 2003, 278).

그렇다면 태국의 경제성장과 경제위기를 초래했던 구체적 동학의 특성은

무엇이며, 어떠한 것인가? 이에 대한 해답은 태국의 경제 발전 과정에서의 국가와 자본의 관계에 대한 고찰에서 발견될 수 있을 것이다. 결론적으로 말해 특정 시기, 태국 정치경제의 근대화를 이끌었던 그 ‘메커니즘’은 국가와 자본 간의 관계를 조절했던 정책적 자율성이 보장된 기술관료들에 의해 운영되는 거시경제정책 입안기관과 그들에 의해 추진된 보수적, 안정적 통화정책 등의 ‘규율 기제’였다. 그리고 1997년 경제위기는 민주화에 따른 자본의 성장과 그에 의해 자율성이 침식된 규율 기제의 붕괴에서 비롯된 것이다. 그러나 1990년대 민주화 이후, 자본가들이 선거를 통해 정치에 진출하는 사례가 급증함과 동시에 자본의 영향력이 크게 신장됐던 반면, 군부의 영향력이 크게 축소되면서, 거시경제정책기관의 보호막이 사라지게 됐던 것이다.

태국에서는 정치적 영향력을 바탕으로 한 경제적 이익의 산출을 꾀했던 정치적 행위자로서의 군부-민간 관료와, 이해도출영역의 확장을 시도하는 자본 간의 갈등이 지속돼왔다. 이러한 갈등이 민주화 이후 세계화의 흐름 속에 무게중심축이 자본으로 기울게 되면서 어떠한 결과로 나타났으며, 동시에 기존의 규율기제들이 자본의 침투 속에 어떠한 변화를 겪게 되는지에 대해 살펴보고자 하는 것이 본고의 중심 논의이다.

이러한 태국에서의 정치경제적 변동을 통해 살펴보고자 하는 것은 다음과 같다. 먼저 경제발전을 위한 정책 추진과정에서 필요한 국가자율성이 특정 시기 발현될 수 있었던 구조적 배경이다. 또한 국가의 압도적 영향력 하에서 추진된 경제성장에서 발생할 수 있는 이권추구행위가, 그 부정적 특성에도 불구하고 긍정적 결과로 귀결될 수 있었던 요인으로서 ‘규율기제’의 유무와 그 특성이다. 아울러 경제성장과정에서 자본가의 지위 상승이 이러한 규율기제에 어떠한 영향을 미쳤고, 이를 통해 태국에서의 연계된 자율성의 변천과정에 대해 살펴보고자 한다.

2. 기존연구 검토와 태국에의 적용

1) 시장과 국가의 효율성 논쟁

근대화론은 정치발전을 위한 필수 조건으로 경제발전을 꼽으며, 민주적인 국가일수록 부와 산업화, 도시화의 정도, 교육의 평균수준이 높다는 실증적인 결과를 제시했다(Lipset 1959). 하지만 서구에서 자유민주주의가 꽃피울 수 있었던 것은 제국주의적 팽창에 기반한 경제발전을 통해 발생된 최소한의 ‘물질적 잉여’가 존재했기 때문이기도 했다(김동택 1992, 41). 극복해야 할 대상으로서의 ‘전통’과 궁극적 지향점으로서의 ‘근대’의 단순한 이분법에 기반한 근대화론은, 1960년대 중반부터 전후(戰後)의 황금시대가 쇠퇴하며 경제성장이 주춤해지자 약화됐다. 신생 민주주의 국가들이 외려 권위주의로 변화하는 사례들이 늘게 되고, 발전의 필요조건으로 제시된 요소들이 저절로 형성되지 않음이 명확해졌기 때문이기도 했다. 이러한 이론과 현실의 괴리 속에 근대화론은 헌팅턴으로 대표되는 ‘정치질서론’, 즉 근대화가 정치적 불안정에 의해 위협받을 수 있기에 경제발전을 위해 정치적 안정이 필요하다는 주장으로 방향을 선회하기에 이른다(Huntington 1968, 1-8).

이후 등장한 종속이론은 제3세계 경제의 저발전이 서구 자본주의의 착취적 성격에서 기인한다며 근대화론의 낙관적인 단선론적 일방 지속성을 부정했다. 즉, 불평등한 국제무역구조에 의해 제3세계의 물질적 잉여가 주변부에서 중심부로 이전되기에 ‘저발전이 발전(development of underdevelopment)’되는 불평등한 구조가 지속될 수밖에 없다는 비관적인 관점이었다(Frank 1967). 주로 국내적 요소들의 근대화를 강조한 이전 논의와 비교했을 때, 종속이론의 공헌은 제3세계의 발전에서 국제적 요소의 중요성을 부각시킨 것이었다. 그러나 국가가 선택하는 경제 전략의 외부적, 구조적 결정요인에 천

착하는 종속이론과 세계체제론 등은 국내의 계급관계와 정치적 동학에 대해 간과한다는 비판에 직면했다.

각각 베버와 맑스의 전통 위에 서있었던 근대화론과 종속이론은 1970년대 말, 동아시아와 남미의 신흥 공업국가(NICs: Newly Industrializing Countries)¹⁾의 급속한 경제성장의 사례 앞에 모두 기각됐다. 즉, 1950년대 이후 미국의 헤게모니를 중심으로 형성된 국제 분업체제에서 신(新)중상주의적인 수출주도 산업화 전략²⁾을 추진한 동아시아 신흥 공업국들이 노동집약적 산업에서 더 나아가 기술진보를 이룩하며 급속히 성장하는 가운데 종속이론의 ‘저발전의 발전’이 부정됐던 것이다. 이에 신흥공업국들의 성공을 설명하기 위해 월러스틴(Immanuel Wallerstien)은 종속이론의 주변부(core)-주변부(periphery)의 도식에 ‘반주변부(semi-periphery)’의 개념을 추가했으나, 여타 발전도상국이나 선진자본주의와 비교했을 때 어떻게 특정 아시아 국가들이 급속한 경제성장을 이룩할 수 있었는지에 대해서는 충분한 설명을 제공하지 못하는 한계를 보였다(Amsden 1989).³⁾ 이들 신흥공업국의 특수한 성공 사례는, 동시에 ‘모든 국가가 보편적인 발전과정을 경험한다’(Rostow 1960)는 근대화론의 주장 또한 반박했다.

이처럼 1980년대 이전 비교정치학의 주요 논쟁이 개발도상국가 정치경제적 성장의 가능여부에 대한 것이었다면, 동아시아 발전국가들의 등장 이후에는 국가의 시장개입의 효율성 여부, 즉 국가와 시장의 대결에 대한 논쟁으

-
- 1) 동아시아 신흥 공업국가들의 경제성장 과정에서는 국제무역과 수출주도 산업화가 중요한 역할을 했던 반면, 라틴 아메리카의 신흥공업국들은 다국적기업과 해외 직접투자에 의존하는 특성을 보였다(김윤태 2000, 32).
 - 2) 수출주도 산업화 전략은 수출 증대를 위한 조세적 측면에서의 유인 제공, 자본재의 무관세 수입, 국가의 노동 통제를 통한 임금 억제, 환율 관리를 통한 저환율 기조의 유지 등을 의미한다.
 - 3) 한편 유교문화를 통해 동아시아 신흥공업국가들의 경제발전을 설명하고자 하는 시도가 있으나(Pye 1985), 이는 한 국가 내에서 동일한 문화 속에서도 특정 시기에는 왜 경제적 성장을 이룩하지 못했는지에 대해 설명하지 못하는 한계를 지니고 있다.

로 전환됐다. 전통 경제학(특히 후생경제학)에서는 공공재, 외부성, 독점 등의 시장 실패에 있어 국가 개입의 정당성을 지지해왔다. 즉, 케인즈주의⁴⁾에서 상정하는 국가는 시장 상황에 따라 적절히 팽창 혹은 긴축정책을 실시하는 자비로운 독재자(benevolent dictator)로서, 공익을 강조했던 것이다.

그러나 1970년대 초, 제1차 오일쇼크를 겪으면서 큰 국가의 한계가 드러나고, 남미에서의 경제위기는 지대추구자로서의 ‘국가’가 비난의 대상이 되면서 그 대안으로서 ‘시장’이 제시됐다. 1970년대 후반, 미국과 영국을 중심으로 등장한 신우익(New Right)은 작은 정부와 자유시장에 기반한 시장 지향적 개혁을 지지했고, 이러한 이념이 광범위하게 수용되면서 IMF와 World Bank 등 국제경제기구들이 경제위기에 처한 국가들에게 대대적인 구조조정과 경제개혁을 요구, 추진하기 시작했다.

신자유주의는 경제적으로는 자유화(liberalization)를, 정치적으로는 탈정치화(depolicitize)를 주장한다. 경제적 측면에서 신고전파 경제학자들은 신흥공업국가들의 성공비결을 자유시장 원리의 수용과 작동에서 찾았다(Balassa 1982; Little 1982; Lal 1983). 이들은 주로 경제발전에 관한 국가 정책들, 즉 비교우위, 수입대체 산업화(ISI: Import Substitution Industrialization), 수출주도 산업화(EOI: Export Oriented Industrialization)에 관심을 가지면서, 시장기

4) 케인즈주의는 소비 및 투자 감소로 기업 생산이 위축되면 실업이 증가하고, 이것이 소득의 감소를 초래해 다시 소비 감소로 이어지는 ‘총수요의 감소’를 경기침체의 원인으로 파악한다. 따라서 완전고용 달성을 위한 경제성장을 추진하는 과정에서 수요의 측면에서의 개입을 주장하며, 그 구체적 대안으로 정부의 재정확대와 통화 공급 증대를 제시한다(나희량 2010, 147). 반면 공공선택론 등 신고전파 경제학은 공급의 측면에서 탈규제, 노동유연성, 자유화, 민영화 등의 조치를 통해 기업의 경쟁력을 제고할 수 있도록 생산조건을 개선하는 것을 골자로 한다. 반면 후술할 발전국가론에서는 신고전파 경제학과 마찬가지로 ‘공급의 측면’에서의 개입을 강조하지만, 이는 신자유주의적 개념은 아니다. 발전국가의 공급중심적 개입은 국가의 강력한 계획과 지도를 통해 공급부문을 새롭게 창출하는 것을 의미한다(김세걸·이동운 2006, 45).

제에 따른 가격형성(getting the prices right)⁵⁾과 비교우위를 이용해 수출주도 산업화 전략을 추진한 국가들이 수입대체 산업화 전략을 추진한 국가들보다 높은 경제성장을 달성할 수 있었다고 본다. 이 과정에서 국가는 단순히 기술적으로 올바른 정책만을 선택했을 뿐이기에 다른 국가들도 손쉽게 이 모델을 모방할 수 있을 것이라 주장했다.

정치적 측면에서 신자유주의는 경제정책 형성과정에서 탈정치화를 강조했다. 이는 탈규제와 개방을 통한 국가 역할의 최소화와 이익집단의 규제, 분쇄를 통해 가능하다고 주장한다(Chang 1999, 185). 합리적 선택이론(rational choice theory)에서 파생돼 1970년대에 등장한 공공선택론(public choice theory)은 인간의 사회적 행위를 규제하는 정치제도 등 정치적 사안을 경제적 관점에 입각해 분석한다. 공공선택론은 방법론적 개인주의(methodological individualism)에 입각해 사익(self-interest)을 추구하는 개인의 합리적 행위가 시장의 ‘보이지 않는 손’을 작동시켜 자원을 합리적으로 배분할 수 있지만, 국가가 시장에 개입하면 개인의 합리적 경제행위를 제약하기 때문에 자원배분과 사회 전체의 합리성을 왜곡한다고 보는 신자유주의 정치경제 이론이다.

공공선택론의 대표적 학자인 1967년 톨록(Gordon Tullock)에 의해 확립돼 크루거(Krueger 1974), 뷰케넨(Buchanan 1980) 등에 의해 이어진 ‘지대추구 행위(rent-seeking behavior)’의 개념은, 국가가 생산 활동에 개입해 발생하는 특정기업에 대한 보호와 규제 때문에 다른 경제행위자들로 하여금 지대를 추구하게 함으로써 사회 전체의 비효율적인 자원배분을 초래한다는 것이다. 정치는 철저히 비경제적, 비효율적인 것(임혁백 1994, 55-65; 140)이며,

5) 신고전파 경제학자들은 의도적인 가격결정 메커니즘의 왜곡(getting the price wrong)이 여기서 발생하는 초과이윤을 획득하기 위한 지대추구 행위를 부추긴다고 본다. 반면 암스덴(Amsden 1989)은 후발산업국가는 환율정책을 통해 시장의 영향력을 중화시킴과 동시에 서로 갈등적인 집단의 선호를 충족시킬 수 있고, 때문에 의도적으로 시장가격을 왜곡(getting the price wrong)시킬 수 있다고 봤다.

국가와 정치(가), 관료는 사적 지대추구 행위자(self-rent-seeker)에 다름 아니다(Buchanan and Tullock 1962). 특히 뷰케넨과 툴록은 국가를 중립적인 독립체가 아닌, 수익 중대를 통한 가치축적이라는 독자적 이익을 가진 존재로서 파악했고, 때문에 필연적으로 국가는 팽창하는 경향을 보인다고 주장했다. 이러한 맥락에서 국가 정책은 기득권층의 이익이 반영된 것이고, 정치는 개별 정치가들과 공직자, 그리고 경쟁하는 이익들 간의 로비가 이뤄지는 교환 장소로서 간주됐다. 그리고 그 결과로서 산출된 결과물은 정치적 후원을 대가로 한 예산의 분배나 공공정책 등 공공재 배분의 왜곡이었다고 봤다 (Robinson *et al.* 1997, 9-11).⁶⁾

그러나 신자유주의정치경제 이론들은 개인의 합리적인 행동이 집단적 비합리성으로 이어져 시장실패와 같은 비효율적인 결과를 낳게 되는 역설적인 현상을 제대로 설명할 수 없었다. 또한 모든 개인은 다양한 형태로 각자의 지대를 추구한다고 보는 공공선택론이 제시하는 바와 달리, 현실에 존재하는 이익집단들은 규모와 조직 특성에 따라 비대칭적 영향력을 행사하게 되는 현상에 직면하게 됐던 것이다. 더 나아가, 이러한 이익집단들은 경제성장의 극대화라는 집단재(collective goods)⁷⁾보다는, 자신들이 취할 수 있는 이익을

6) 시카고학파의 스티글러(Stigler 1975)에 의해 제시된 이익집단에 의한 ‘국가포획이론(capture theory)’도 이와 같은 맥락의 논의로서, 국가가 자본의 요구를 들어주는 대가로 이익을 수취하기에 국가의 간섭은 비효율을 초래한다고 본다. 국가를 ‘잠재적인 지대(地代, rent)’의 근원으로 보는 버지니아(Virginia) 학파의 ‘지대추구사회’ 이론은 또한 지대를 ‘생산 요소의 공급이 고정되거나 비탄력적이 됨으로써 생산 요소의 기회비용을 초과해 추가로 발생하는 소득’으로 정의내리고 있다.

7) 공공재(public goods)와 집단재(collective goods)는 혼용되는 개념이지만, 양자 사이에는 현격한 차이가 존재한다. 공공재는 편익의 비배제성(non-excludability of benefits)과 소비의 비경합성(non-rivalry in consumption)을 모두 만족시켜야 하는 반면, 집단재는 편익의 비배타제만을 지닌다(김 옥 1994, 405). 대표적인 공공재로는 국가에 의해 제공되는 국방이나 치안 등과 같은 공공서비스가 있다. 경제성장은 경합성에 대한 것이라기보다는, 이에서 비롯되는 편익이 비배제성(non-rivalry)을 지녀 집단행동의 문제를 발생시키는 것이다. 때문에 경제성장의 경우는 공공재가

극대화시키는데 더욱 골몰하기 때문에 경제 전체의 효율성에 부정적 영향을 미치게 되는 경향을 보였다.⁸⁾

올슨은 경제성장을 집단재로 가정하며, 이를 집단행동의 논리에 처음 적용했다(Olson 1982). 올슨(Olson 1965)은 『집단행동의 논리(The Logic of Collective Action)』⁹⁾에서, 작은 규모의 이익집단이나 조직에 협조하는 이에 게만 혜택을 주어 무임승차자(free rider)를 규제할 수 있는 선택적 유인(selective incentive)이 제공된 (소규모 이상의) 집단은, 조직력을 통해 강력한 분배연합(distributional coalitions)이 돼 정부에 로비를 해 자신들의 이익을 관철시키고 지대추구에서 유리한 위치를 점할 수 있다고 봤다. 때문에 민주적 정체를 지닌 국가에서 공적 이익을 위한 좋은 정책들과 희소한 자원이 생산적인 투자로 전이되는 경제성장을 위한 시도들이 정치 지도자 등 기득권층의 반대로 인해 오래 지속될 수 없으며, 탈규제를 통한 정부의 소극적 역할을 강조한다.¹⁰⁾ 즉, 국가는 조직되지 않은 다수의 대중보다, 강력한 이해

아닌 집단재로 정의되는 것이 옳다.

- 8) 이와 유사한 개념으로서 ‘공유지의 비극(the tragedy of the commons)’을 참조(Hardin 1968).
- 9) 올슨은 집단규모와 공공재의 개념에 토대를 둔 집합적 행동의 논리에 기반해 프롤레타리아 혁명이 성공하기가 쉽지 않으며 왜 스탈린체제가 붕괴했는지, 이익집단의 형성이 용이하지 않은 까닭과 각국 간 경제성장에 차이가 발생하는 이유, 국가의 기원, 특정 국가에 부패가 만연한 이유 등에 대해 일관성 있게 설명하고 있다.
- 10) 매디슨(Madison 1788)은 이익집단(혹은 파벌, faction)이 가져오는 잠재적 폐해에 대해서 이미 오래 전부터 인식하고 있었으나, 20세기 초반의 다원주의(pluralism)는 시장의 보이지 않는 손의 개념을 적용해, 이익집단들 간의 경쟁이 외부의 규제가 없어도 자동적으로 보이지 않는 손에 의해 규제되기에 공익을 해치지 않는다고 낙관했다. 그러나 1960년대 이후, 다원주의의 낙관론에 대해 슈미터(Schmitter 1974)는 이익집단들 간의 자발적 조화에 대해 의문을 표시하며 조합주의(corporatism)를 그 대안으로 내세웠다. 더 나아가 미국 정치학자들은 ‘철의 삼각지대(iron triangle)’ 이론을 통해 특정 분야의 정책 형성에 이익집단, 의원, 관료들의 연합체인 ‘하위정부(subgovernment)’가 존재하며, 이들은 긴밀한 협력을 통해 자신들의 원하는 바를 얻는다는 것을 보여줬다(김욱 1994, 411).

관계를 바탕으로 조직된 특수 이익집단의 요구에 더욱 민감하게 반응하기에, 국가의 축소가 바람직하다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 무임승차나 집단행동의 문제를 해결하기 위해 공공선택 이론가들은 사적소유권의 보호와, 교환관계의 규칙에서 이탈하는 행위자들을 규제하는 만장일치의 입헌적 계약(constitutional contract)에 기반한 ‘보호적 국가’ 수립의 필요성에 대해 인정(김세균 1996, 78-80)했는데, 이는 높은 수준의 제도적 능력을 필요로 한다.

이러한 관점에서 올슨(Olson 2000)은 독재국가와 민주국가의 경제성장의 원인에 대해 공공선택론의 입장에서 비교하며 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 사회의 생산성에 대한 관심 대신 협소한 이익을 추구하는 독재국가는 유랑 산적(roving bandit)과 같은 특성을 지니고 있는 반면, 민주국가는 (안정적, 장기적 투자, 기업 활동의 기반이 되는) 재산권과 계약권이 국가에 의해 보장되는 가운데, 국민 과반수의 의사가 반영되는 포괄적 이익을 추구한다는 것이다. 민주국가는 사회의 생산성에 높은 관심을 가지기에 오래 지속될 수 있는 반면, 독재자 소수의 협소한 이익을 추구하는 독재국가는 단명할 수밖에 없다는 것이다.

그렇다면 1970~80년대 동아시아 발전국가와 같이 비민주적 권위주의 정권 하에서도 높은 성장을 달성한, 국가의 발전적 의지가 지대추구행위를 압도한 예외적 사례는 어떻게 설명할 것인가? 이에 대해서는 공공선택론의 시각에서 두 가지 설명이 가능하다. 첫째, 공공선택론은 정치적으로 조직화된 중산층과 기업부문이 국가의 통제로부터 벗어나는데 크게 기여한다는 전제 하에 시작되는데, 역설적으로 남미나 동남아시아에서는 이러한 중산층과 기업부문이 저발전 된 상태이므로, 해당 국가에서는 기득권층의 압력에 직면해 자유시장 경제질서를 강제할 수 있는 ‘연성 권위주의(soft authoritarianism, benign authoritarian leadership)’¹¹⁾가 등장했다고 주장했다(Lal 1983; Srinivasan

11) 1970년대 이후 세계적인 민주화의 물결 속에, 남유럽과 남미 국가들은 실질적인 정치변화를 달성할 수 있었던 반면, 한국과 대만 등에서는 군부 권위주의체제가

1985; Robinson *et al.* 1997, 10-11에서 재인용). 둘째, 올슨은 성공적인 장기 독재자들은 앞서 언급한 유랑 산적과 같은 유형의 독재자들과 달리, 긴 시간 범위와 포괄적인 이익을 추구할 수도 있는데, 이 경우 독재자가 재산권과 계약권을 보장한다면 성장의 가능성이 있다고 본 것이다. 이 경우 독재자들은 자신들의 정책을 특수 이익집단들의 이익에 포획되도록 방지하지 않는 ‘경성(hard) 국가’가 되는 경향이 있다고 봤다(Olson 2000). 공공선택론은 또한 경쟁적인 소유권 규칙이 확립되었지 않은 개발도상국의 경우, 국가의 경제 개입정책이 지대추구 행위를 장려한다고 강조한다. 이러한 맥락에서 동아시아 신흥공업국들의 성공은 재산권과 계약권의 보장, 특수이익집단들에 대한 규제에서 비롯됐다고 주장한다.

그러나 이는 실제 이들 국가에서의 정부의 역할을 지극히 과소평가하고 있다는 점에서 지나치게 단순화된 설명이다. 뿐만 아니라 공공선택론은 사익 추구 가정에 부합하지 않는 발전국가의 관료들의 역할에 대해 제대로 설명할 수 없었다. 발전국가는 보상과 규율을 통해 분배연합을 통제하면서 투자 자원을 전략적으로 배분하고, 경제적 업적을 통해 정치사회적 통제의 정당성을 정당성으로 전이시킬 수 있었기 때문이었다(박은홍 2003, 355). 요컨대, 공공선택론 등 신고전파 경제학은 국가에 의한 의도적 지대창출이 경제성장으로 이어지고, 선택적 유인을 통한 집단행동의 딜레마가 해소되지 않는 상황에 직면한 것이었다.

또한 공공선택론은 ‘과정’에 대한 분석을 결여한 채, 국가와 사회의 유기적 관계를 간과했고, 각국이 지닌 상이한 성장의 조건을 외면해 몰역사적(沒歷史的) 특성을 보임으로써 발전국가의 특성을 설명하는데 적실성을 갖지 못했다. 물론 공공선택론은 국가의 역할과 행위의 이유에 대해 고찰하게 하는 계기¹²⁾를 만들었으나, 역설적으로 기득권층의 지대추구 행위와 무임승차

‘연성권위주의’로 전환됐다.

12) 신고전파 경제학은 최소국가를 강조하며, 국가를 블랙박스(black box)로 간주해 국

행위를 억제할 수 있는 규제자로서의 국가의 역할과, 개인의 근시안적 행위 규제를 위한 ‘제도’를 강조했다.¹³⁾ 행위자의 합리적 선택이 최적의 결과로 이어지지 않는 ‘죄수의 딜레마’와 ‘무임승차’라는 시장 실패 현상에 직면해 공공선택론은 국가를 이론적으로 해체하는 대신, 국가라는 외적 권위의 개입이 필요하다는 것이었다.

이러한 공공선택론의 가정과 해법 제시의 모순으로 인해, 신고전파 정치경제학의 방법론적 개체주의를 비판한 발전국가론 등의 ‘신제도주의’ 정치경제학의 비판에 직면하게 된다. 1980년대 후반 본격화된 신제도주의는 신고전파 경제학의 공리인 시장합리성을 부정하며 탈규제에도 불구하고, 시장이 잘 작동하기 위해서는 재산권, 법률제도, 국가조직 등 제도적 능력(*institutional capacity*)이 형성돼야 한다고 주장한다(*Robinson et al.* 1997, 1-27). 특히 베버(*M. Webber*)와 플라니(*K. Polanyi*), 거셴크론(*A. Gerschenkron*), 허쉬만(*A. Hirschman*) 등의 발전경제학의 계보 위에 선 일련의 학자들은 경제정책에 개입하는 국가의 역할과 구조에 대해 연구하기 시작했으며, 이들의 연구를 중심으로 동아시아 국가들의 경제발전 과정에서 국가의 큰 역할에 대해 광범위한 공감대가 형성됐다(*Johnson* 1982; *Evans et al.*, 1985; *Amsden* 1989; *Wade* 1990). 대표적 신제도주의 이론인 발전국가론(*developmental state*

가 내부의 기능과 역할에 대해 간과해왔다. 그러나 신공리주의(*neo-utilitarian*)는 이러한 전통에서 벗어나, 경제 개입에 국가가 미치는 심대한 경제적 부작용을 고려할 때, 국가를 블랙박스로 남겨두기에는 매우 중요하다고 강조하며, 정치인과 관료들의 행위에 대해 분석하고 있다(*Evans* 1995, 22).

13) 공공선택론은 크게 개인의 선호가 효과적으로 합쳐질 수 있기에 정치의 사회개입을 긍정적으로 보는 시각과, 개인의 선호가 효과적으로 집합될 수 없다는 입장에서 시장의 기능을 지지하고 집단적인 공공선택의 범위를 최소화시켜야 한다고 보는 ‘신자유주의적 공공선택론’으로 나뉘질 수 있다(*김세균* 1996, 56). 오늘날 공공선택론은 후자를 중심으로 논의되고 있는데, 이는 개인의 선호가 자연스럽게 집합(*aggregation*)되지 않는다고 보기에, 개인의 합리성 가정에서 출발했으나 역설적으로 ‘제도’에 대한 강조로 귀결된 것이다.

theory)은 리스트(F. List)와 해밀턴(A. Hamilton)의 중상주의에서 태동된 것으로, 후발 산업국가에서의 성공적인 산업화 달성을 위한 국가의 적극적 경제 개입을 옹호하며 선발 산업국가의 자유방임주의적 성장방식을 반박했다.

로드릭(Rodrik 2003, 15-17)은 이미 일정 수준에 도달한 국가와 달리, 이제 막 발전의 과제를 달성해야 하는 후발 산업국가들이 중간소득국가로 도약하기 위해서는 구조적 변화나 경제적 체질 개선(upgrading)을 이뤄내야 하는데, 이는 보통 사회에서 비효율적으로 사용되거나 사용되지 않는, 주어진 자원과 생산요소들의 최적의 조합을 찾아낼 수 있는 국가 효율성이 제대로 작동할 때만이 성공적이라고 주장했다. 그러나 보다 근본적으로 암스덴(Amsden 2001)이 ‘호혜성(reciprocity)’이라고 명명한 것처럼, 이러한 경제구조의 향상(upgrading)은 공적인 권위에 의한 보상과 위협에 의해 추동되고, 정보의 원천으로서의 다양한 행위자와 선택적 혜택의 제공과 같은 집단적 노력에 의해 달성될 가능성이 높다. 즉, 국가는 발전을 추동할 행위자로서의 기업집단들이 전도유망한 산업분야에 진출하도록 인센티브를 마련해야 하는데, 사익을 추구하는 개인 기업들은 회수 이익이 불확실한 상황에서 이를 회피하거나 과잉생산의 문제 등 집단행동의 딜레마에 빠질 수밖에 없기 때문이다. 요컨대, 이처럼 집단재로서의 경제성장 과정에서 수반되는 집단행동 문제의 해결은 경제성장의 필수요건이라 볼 수 있다.

동아시아 발전국가가 특정 경제주체들에 의도적으로 지대를 배분함으로써 발전을 추동할 수 있었던 형태임을 감안할 때, ‘독점 지대(monopoly rent)’라는 단일한 의미로만 지대를 해석했던 공공선택론은 경험적으로 한 국가 내에서 대부분의 자본축적이 ‘지대’에 의해 이뤄진 경우가 많다는 것을 간과하고 있다. 때문에 지대에 대한 가치판단에서 중요한 것은 지대의 크기와 용도로 볼 수 있기 때문이다(Thanee and Pasuk 2008, 250). 이러한 맥락에서 칸(M. Khan)은 지대의 단일한 의미를 부정하며, 지대를 혁신에서 도출되는 슈페터리안 지대(Schumpeterian rent), 학습 지대(learning rent), 기술 및

관리 지대(skill and management rent), 감시 지대(monitoring rent), 이전 지대(transfer rent)로 구분하고 있는데,¹⁴⁾ 스펀터리안 지대를 가장 바람직한 것으로 보고 있다(Khan 2000).

이러한 지대의 다양한 개념을 상기할 때, 발전국가는 지대를 생산적으로 도출해 낸 특수 사례라 볼 수 있다. 그렇다면 지대를 생산적으로 전이시킬 수 있는 조건과 능력은 무엇인가? 일반적으로 발전국가의 중요한 특성으로 간주되는 개념인 ‘국가자율성(state autonomy)’¹⁵⁾과 ‘국가능력(state capacity)’은 국가의 성격과 관련된 개념이다. 먼저 국가자율성은 국가가 특정 계급의 도구가 되지 않아야 한다는 ‘도구주의자’였던 밀리반드(Ralph Miliband)의 의미로도, 자본주의적 생산양식에서 국가를 포함하는 정치를 의미하는 상부구조가 경제영역인 하부구조에 종속되지 않고 일정한 자율성을 갖는다는 폴란차스(Nicos Poulantzas)의 ‘구조주의’의 개념으로도 이해될 수 있다. 전자는 국가가 지배계급 등 사회 제 세력들의 직접 지배나 통제로부터 자유로울 수 있는 자율성을 의미하는 ‘도구적 자율성’을 지칭하는 개념이다. 반면 후자는 국가가 지배계급의 반대에도 불구하고 이들의 이익에 반하는 정책을 펼 수 있는 자율성으로서 ‘구조적 자율성’이라고 명명된다.

특히 미그달(Migdal 1988)은 지도자가 국가기관을 통해 자신들이 하고

14) 지대의 다양한 개념에 대해서는 Mushtaq Khan and Jomo K. S.. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* 참조. 칸의 지대 분석은 지대 자체의 개념을 확장시킴과 동시에, 생산성 있는 지대를 선별해내는 능력을 지닌 발전국가의 지도하에 산업정책을 통해 적절한 제도적 조정의 형성의 가능성을 보여줬다는 점에서 의미가 있다. 그러나 경제정책 추진 과정에서 국가의 운신의 폭이 현저히 좁아진 현재의 개방경제 속에서는 그 유효성을 재고할 필요가 있다. 뿐만 아니라 칸의 이론은 오직 ‘경제적 성장’에만 초점을 맞춘 채, 불균등한 부의 분배로 인한 빈곤 등 지대추구의 ‘정치적 결과’에 대해서는 함구하고 있다는 한계를 지니고 있다(Pasuk 2005, 3).

15) 국가자율성은 다시 대내적 자율성과 대외적 자율성으로 나뉘지만, 본고에서는 분석의 범위를 벗어나기에 언급하지 않도록 한다.

싶은 것을 국민들로 하여금 하도록 만들고, 시민사회에 침투해 그 행위를 조정할 수 있는 국가의 힘을 ‘국가능력’으로 정의내리고 있다. 이러한 국가능력은 ‘국가성(stateness)’이 강화돼야 하는데, 이를 위해서는 전문화되고 일관성 있는 국가조직들의 조화를 강조하고 있으며, 그 충분조건으로서 독립적인 관료제의 기반과 숙련된 지도자의 능력을 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 국가강도는 국가능력과 동의어에 다름 아니며, 때문에 강성국가(strong state)는 일반적으로 고능력 국가로 구분된다. 요컨대, 국가자율성이 국가가 얼마나 독립적으로 정책 목표를 설정하는가에 대한 개념이라면, 국가능력은 정책 실행에 대한 것이라 볼 수 있다. 또한 국가자율성이 전제된 상황에서 국가능력이 유의미하다는 점에서 기존 연구들은 양자의 관계를 순차적인 개념으로 파악해왔다.

일본의 사례 연구를 통해 발전국가론의 이론화에 선구적 역할을 한 존슨(C. Johnson)은 발전국가를 “경제발전이 국가 정책의 최고 목표가 되어 ‘경제적 경쟁의 내용을 규정’하는 국가”로서, “경제적 경쟁의 형식과 과정에만 신경 쓰는 ‘규제국가(regulatory state)’와는 대립되는 개념”이라고 정의내리고 있다(Johnson 1982, 19). 또한 그는 경제에 대한 금융 통제, 노사관계, 경제관료의 독립정도, 국가자율성, 행정 지도, 자이바츠(재벌), 해외 자본의 역할 등 동아시아 발전국가 이론에 대한 7가지 개념들을 제시하며, 이를 중심으로 일본, 한국, 대만의 유사점과 차이점에 대해 고찰하고 있다.

이들 발전국가의 공통점은 정부가 민간 기업을 지도, 통제하기 위해 금융 및 통화기관에 크게 의존한다는 것이다. 은행제도를 통해 특정 산업에 자본을 우선 공급해주고, 정부 은행을 통해 민간으로부터 저축을 유인함과 동시에 신용할당을 통해 기업을 통제한다. 뿐만 아니라 능력에 의해 충원된 기술관료들은 집권세력에 의해 정치적 압력으로부터 보호받고, 이를 통해 확립된 독립성을 바탕으로 안정된 경제정책을 실행해나갈 수 있는 것이다 (Johnson 1987, 91).¹⁶⁾

요컨대 발전국가의 핵심은 금융부문 장악을 통한 산업자본의 통제와, 정치로부터 독립된 관료제에 기반한 ‘규율(discipline, C. Johnson)’, 또는 ‘지도(guide, A. Amsden)’의 개념이다(Shin 2002). 즉, 능력에 의해 충원된 ‘효율성의 주머니(pocket of efficiency)’¹⁷⁾로서의 기술관료 집단 등 관료체제에 의한 국가의 효과적인 경제 개입, 뚜렷한 목표를 지닌 산업정책과 성취 기준의 보유를 의미한다. 때문에 약탈국가는 국가의 경제개입이라는 점에서 발전국가와 동일하지만, 시장을 규율할 수 있는 ‘관료적 합리성’을 결여했다는 점에서 큰 차이가 있다(Evans 1995, 12). 여기서의 관료적 합리성은 탈정치성(insulation)의 특징 등으로 인해 민주주의보다는 권위주의와 높은 친화력을 보이는 것으로 인식돼왔다. 발전국가는 특수 이익집단의 영향력을 제어해 집단행동의 문제를 해결하고, 기업부문과의 긴밀한 관계를 통해 시장 활동에서 발생하는 거래비용(transaction costs), 정보비용(information costs)을 절감시킬 수 있는 합리성과 효율성을 갖추고 있다. 때문에 기업은 국가에 통치되면서도 국가 경제발전을 위해 필요한 존재이기에 ‘통치되는 상호의존(governed interdependence)’적 관계로서 명명될 수 있다.

그러나 발전국가론은 사회에 대한 자율성과 국가의 내적 통일성을 과대평가한다는 비판에 직면했다. 즉, 국가를 단일한 행위의 주체로 간주하고 다

16) 일본의 경우는 자민당의 장기집권을 통해, 한국은 박정희의 유신체제를 통해, 대만은 국민당을 통해 가능했다. 동아시아 발전국가들의 전략을 한국의 경우에 해당되는 ‘대체적 전략(substituting strategy)’과 대만과 싱가포르의 ‘보완적 전략(complementing strategy)’으로 범주화된다. 대체적 전략은 구체적으로 국가가 해외 직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)를 통제하고 금융을 규제하며 선별적 산업정책을 추진하는 것을 그 특징으로 한다. 그 결과 소수 재벌에게 경제력이 집중됨과 동시에 중소기업의 취약성이 초래됐다. 반면 보완적 전략은 개방경제의 특성을 바탕으로 국가가 적극적으로 해외자본으로부터 FDI를 장려하는 것을 그 특징으로 한다. 따라서 전자와 달리 후자의 경우, 해외 유수의 다국적기업들이 국내경제에서 중요한 행위자로서 영향력을 행사하게 된다(Shin 2002).

17) ‘효율성의 주머니(pockets of efficiency)’에 대해서는 브라질의 사례를 연구한 게디스(Geddes 1986, 105; 1995)의 연구를 참조.

른 사회집단에 대해 자율적 권력을 가지고 있다고 상정함으로써 국가 내의 다양한 행위자들의 갈등을 간과하고 있다는 것이다. 더욱이 발전국가의 특성으로 지적됐던 특정 산업에 대한 국가의 선별적 개입정책이 발전국가와 비(非)발전국가들 간에 큰 차이가 없고, 국가와 민간 부문 간의 효율적인 정보의 교환 체계, 정부 지원기업에 대한 감시 및 규율기제 등의 ‘제도’가 산업정책의 성패에 영향을 미친다는 것이 강조되면서 발전국가 논의에서 제도의 중요성이 부각되기 시작했다(장하준 2005, 77).

국가와 자본 간의 관계가 산업발전의 원동력으로 전환되기 위한 효과적인 ‘제도’ 속에 작동하기 위해서는 국가와 자본의 ‘관계’에 대한 설명이 필요하다. 에반스(Peter B. Evans)에 의해 1989년부터 본격적으로 논의되기 시작한 ‘연계된 자율성(embedded autonomy)’¹⁸⁾은 일본과 한국 등과 같은 개입주의 국가에서 다른 국가들과 비교했을 때 발전적 목표들을 실행함에 있어 좀 더 성공적일 수 있었던 이유에 대해 고찰하기 위해 고안된 개념으로, 특정한 유형의 국가자율성이라고 볼 수 있다. 즉, 국가자율성을 갖춘 것만으로는 동아시아에서의 경제성장을 제대로 설명해낼 수 없었기 때문이었다. 에반스의 연구는 경제정책에 중점을 둔 기존의 연구들을 뛰어 넘어 국가와 시장, 사회관계의 전반적 구조에 대해 초점을 맞춘 것이었다.

에반스는 이 국가자율성을 한국 등 동아시아 국가군에서만 발견됐던 독특한 것으로 규정했다. 자이르(Zaire, 현 콩고) 등 아프리카 국가를 약탈적(predatory) 국가자율성의 사례로 제시하며, 그 대척점에 동아시아 발전국가에서의 연계된 자율성을 위치시켰다. 또한 이 중간에 약탈과 연계된 자율성이 혼합된 체제로서 브라질과 인도를 분류하고 있다. 즉, 약탈국가와 발전국

18) ‘embedded autonomy’는 학자에 따라 ‘연계된 자율성’, ‘배태된 자율성’, ‘착근적 자율성’ 등 통일되지 않은 용어로 사용되고 있다. 본고에서는 국가와 자본 간의 자율적 연계의 관계가 보다 더욱 잘 표현되고 있는 ‘연계된 자율성’으로 통일해서 사용하고자 한다.

가 모두 국가의 경제개입이라는 점에서는 동일하기에, 중요한 것은 국가 개입의 ‘정도(how much)’가 아니라, ‘종류(what kind)’라는 것이다(Evans 1995, 13). 신공리주의가 관료제의 약탈적 특성을 강조한 것과 달리, 발전국가에서는 약탈의 해독제로서 효율성의 주머니, 즉 합리적이고 능력 있는 관료제의 역할을 매우 중시한다. ‘기업국가(entrepreneurial state)’ 혹은 ‘계획 합리적 국가(plan-rational state)’라고 명명되는 발전국가는 경제성장을 위한 시장 규제(disciplined market) 및 개입과, 관료적 합리성에 의한 산업화의 주도과 관리를 주요한 특징으로 한다.

연계된 자율성은 관료제의 내부적 통합성(internal bureaucratic coherence)과 민간기업과의 긴밀한 유대관계로 정의된다. 에반스는 능력에 기초한 엄격한 관료 충원제도를 통해 국가 관료기구가 단일한 응집성과 일정 정도의 자율성을 확보할 수 있다고 보았다. 그러나 이 기구들이 (그래야 함에도 불구하고) 사회로부터 저절로 독립성을 유지할 수 있는 것은 아니다. 베버주의적 관료제가 이를 둘러싸고 있는 사회와 밀도 있게 연결되어있는 상태인 ‘연계성(embeddedness)’과, 특수 이익집단과의 ‘거리 두기(insulation)’를 의미하는 ‘자율성(autonomy)’이 합쳐져야만 ‘발전적(developmental)’이라고 명명될 수 있다는 것이다(Evans 1995, 12). 특히 에반스가 말하는 ‘연계’란, 특정한 집단의 접근이 배제된 ‘선별적 연계’라고 볼 수 있다.

에반스는 국가구조 내부의 특정 속성들이 사회 내의 다양한 경쟁적 이해관계들로부터 분리될 때 자율성이 높아지지만, 동시에 이러한 자율성은 특정한 사회적 유대에 연계되어있어야 한다고 봤다. “국가를 사회에 묶고, 정책과 목표에 대한 지속적인 협상과 재협상을 위한 ‘제도화된 경로’를 제공하는 것은 일련의 구체적인 사회적 유대에 연계된 자율성(Evans 1992, 162)”이라는 것이다. 즉, 발전국가에서의 기술관료들은 국가로부터 절대적인 권한과 자율성을 부여받아 정치적 영향력으로부터 고립되었지만, 이들의 산업정책이 특정 이해집단과의 긴밀한 연결망을 통해 이뤄졌다는 점에서 연계된 자율성에

가깝다. 박은홍(1998a)에 따르면, 연계된 자율성이란 ‘사회에 대한 국가의 자율성과 연계의 균형’이라고 볼 수 있다. 이는 정책의 내용과 실행에 있어 민간 부문들과 조정, 합의하는데 있어 핵심적 메커니즘을 제공하는 국내적 연계를 의미하는데, 정보교환과 정책 결정 과정에서 국가와 자본(산업)을 연결하는 제도적 유대나 정책망, 심의회 등을 대표적인 사례로 볼 수 있다.

2) 태국 사례에 대한 적용 가능성

World Bank의 1993년 보고서, “동아시아의 기적(The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy)”는 1965년부터 1990년까지 높은 성장을 달성한 8개의 동아시아 국가들(HPAEs: High Performance Asian Economies, 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 인도네시아)의 경제성공의 원인으로 시장 친화적 경제정책의 추진을 제시하고 있다. 즉, 시장 메커니즘에 의한 가격형성과 거시경제적 안정, 교육, 사회기반시설, 의료 등 공공재 제공은 국가가 담당했지만, 성장의 문제는 시장에 맡겼다는 것이다. 또한 정책결정자들이 산업정책 등 개입주의를 드러냈을 때, 이것이 지대추구 행위로 이어졌다고 봤다(Christensen *et al.* 1993, 3; 7; Rock 2001, 263에서 재인용). 시장주의자들은 동아시아 발전국가의 사례 앞에서 국가의 광범위한 개입 자체를 부정했었지만, 결국 이 보고서에서 기존의 입장을 수정하지 않을 수 없게 됐던 것이다.

그럼에도 불구하고, 여전히 그들은 시장의 작동 강화를 위한 국가의 시장지향적 개입을 강조함으로써 이데올로기적 일관성을 유지하고자 했다. 같은 맥락에서 크리스텐슨 등은 태국 정부의 거시경제운용능력을 높이 평가하며, 안정적 통화환경이 민간영역으로 하여금 투기보다는 생산적 활동에 집중할 수 있도록 유도했다고 본다. 특히 태국에서는 국가에 의해 수행되던 투자 협조의 기능을 강력한 은행이 담당함으로써 민간부문의 성장을 도왔다고 평가한

다(Christensen *et al.* 1993, 30). 그러나 World Bank의 보고서의 내용에 반발해 조모(Jomo *et al.* 1997) 등 일련의 동남아시아 학자들은 동남아시아에서의 성공이 산업정책 등과 같은 적극적인 국가의 개입 및 역할에서 비롯된 것이라며, 시장 기제의 성공을 강조한 1993년 World Bank의 보고서를 정면으로 반박하고 있다.¹⁹⁾

태국에서의 국가의 역할에 대해서는 이처럼 시장주의자들과 국가의 적극적 역할을 강조하는 학자들 간의 논쟁이 치열했지만, 태국이 발전국가론에 적용 가능한 사례인가에 대한 문제에 대해서는 많은 학자들이 ‘그렇지 않다’고 동의한 바 있다(Unger 1989; Pasuk and Baker 1996). 1997년 위기 이전, 1980년대 태국이 달성한 급속한 성장의 배경을 설명하기 위해 태국을 동아시아 발전국가 모델에 적용시키고자 하는 학문적 시도가 있었으나, 이러한 시각은 국가나 시장에 대해 포커스를 맞추는 것은 태국의 경제성장에 결정적인 역할을 담당한 비국가, 비시장적 제도들(은행, 기업 협회 등)에 대해 간과하고 있다는 주장에 의해 점차 약화됐다(Doner and Ramsey 1997). 특히 도너와 허즈(Doner and Hawes 1995)는 태국을 동북아시아 발전국가로부터 구분하면서, 태국이 경제발전에 성공한 것은 강한 국가 때문이 아니라 역동적인 사적 영역으로부터 비롯된 것이라고 봤다. 이들은 상대적으로 강한 사적 영역의 제도들과 약한 국가를 그 이유로 제시하며 사적 영역의 중요성을 강조했다(Hewison 2001, 7).

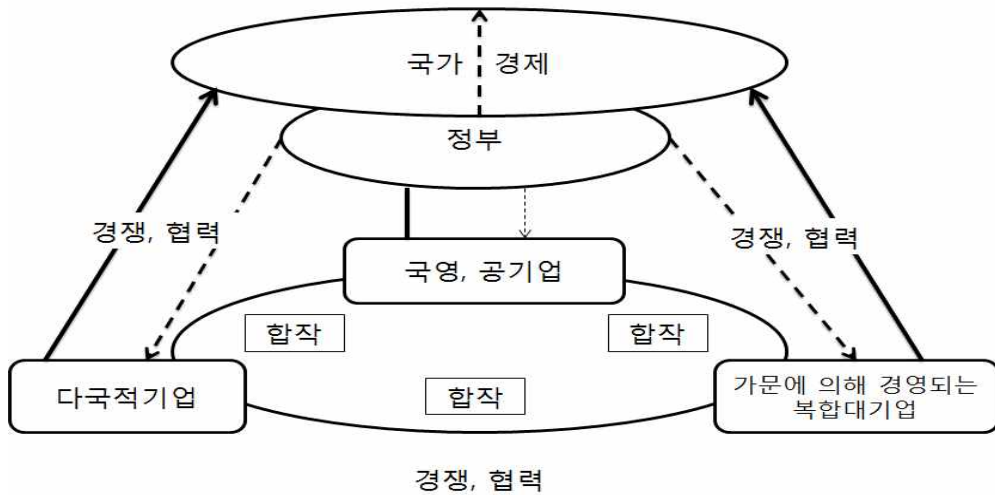
그럼에도 불구하고, 태국 경제에서 국가의 개입은 명백하다고 볼 수 있다. 에반스는 태국과 필리핀을 비교한 도너와 램세이의 연구(Doner and Ramsey 1997)를 인용하며, 사회 구조적 유산(social structural legacies)이 어떻게 변환(transformation)의 경로를 형성하는지에 대해 설명하고 있다. 즉, 태국에서 귀족 지주계급의 부재는 연계성(embeddedness)의 위험을 감소시켰던 반면,

19) Jomo *et al.* 1997. *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia* 참조.

대만에서와 같이 화인 기업가들과 토착 엘리트 간의 인종적 구분이 기업 엘리트들에 정치적 종속성을 부여함으로써 국가의 자율성을 향상시키는 작용을 했다고 보고 있다(Evans 1997, 76; Doner and Ramsay 1997, 241).

수에히로(Suehiro)는 피터 에반스의 삼자동맹(tripod alliance)의 개념을 비판적으로 차용해, 1960년대부터 시작된 태국의 경제발전이 국영·공기업, 주요 국내 자본가(족벌에 의해 운영되는 복합대기업), 다국적 기업에 의해 뒷받침됐다고 봤다. 수에히로는 특히 <그림 1>에서 나타나듯, 삼자 간의 역동적인 협력과 경쟁의 관계에 대해 강조한다(Suehiro 1989, 277-83; 2008, 162).

<그림 1> 태국의 주요 자본의 삼각 구조



- ➔ 국가경제를 지지하는 삼각동맹의 구조를 의미
- ➔ 각 행위자의 활동에 영향을 미치는 정부 정책을 의미

출처: Suehiro 2008. pp.164.

제2세대 신흥공업국가군(second-tire NICs)라 불렸던 동남아시아의 신흥 공업국들은 동북아시아의 발전국가와 유사한 측면이 있지만, 미약한 국내저축을 극복하고 산업화의 동력 마련을 위해 외국인 자본 유치에 있어 적극적

이었다는 측면에서 차이를 보인다. 때문에 태국의 발전모델은 국영기업을 포함한 국가자본과 국내자본, 외국인 자본의 삼각동맹 위에, 국가는 그 사이에서 지도력을 통해 효과적인 조정을 이뤄내고자 했다고 볼 수 있다(Suehiro 2008, 164; 박은홍 2005, 3).

도너와 램세이는 정실자본주의와 지대추구 행위가 부분적 원인일 수는 있었지만, 1997년 태국의 경제위기의 근본 원인이었다는 주장에 대해 반박한다. 즉, 지대추구 행위가 어떻게 태국의 경제성장을 가능케 했냐는 것이다. 뿐만 아니라 지대추구 행위는 급속한 태국의 경제성장이 어떻게 그렇게 급작스럽게 1997년 경제위기로 이어졌는지를 제대로 설명할 수 없다고 본다(Doner and Ramsay 2000, 145). 태국의 경제성장 과정에서 지대추구 행위가 경제성장을 지연시킬 정도로 만연하지 않을 수 있었던 이유로, ‘경쟁적 후원 수혜주의(competitive clientelism)’를 제시한다. 즉, 태국에서의 후원수혜주의가 엘리트 내부의 경쟁적 특성으로 인해 신규 진입자들에게 우호적인 낮은 진입장벽을 유지할 수 있었다는 것이다. 또한 안정적 거시경제정책을 통해 정실자본주의를 통제하고, 산업부문의 기업들과 정부 부처 간의 긴밀한 협조 등을 바탕으로 집단행동의 문제를 해결할 수 있었던 국가의 제도적 역할과 능력에 대해 강조하고 있다.

아넵(Anek 1992)은 1960년대 이후 태국의 거시경제기관 기술관료들의 자율성과 합리성이 자본가 집단과의 유기적 관계를 조정함과 동시에 안정적 거시경제환경을 유지할 수 있었다며 태국의 국가자율성을 보다 높이 평가하고 있다. 더 나아가 박은홍(1998a)은 태국의 발전국가의 적용 가능성에 대한 기존의 논의들에 대해 고찰하며, 발전국가의 적용 기준의 폭을 넓힘으로써 이를 반박한다. 그는 1932년 입헌혁명 이후부터 피분 집권기까지를 약탈국가(predatory state)로, 싸릿부터 쁘렘 집권기까지의 태국을 발전국가, 그 후속시기를 연계성이 유지되고는 있지만 자본에 포획된 ‘시장국가(market state)’로 규정(박은홍 1998b)하며 탁신 이후의 시장국가에 대해 분석하고 있다(박은홍

2008b, 191-193).

물론 태국의 경제성장과정을 돌이켜 보면 발전주의를 추진함에 있어 계획 합리성(plan-rational)이 아닌, 시장합리성(market-rational)²⁰⁾이 좀 더 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 태국에서의 국가의 역할은 완전히 시장주의적이지도 않기에, 도너는 태국을 에반스의 개념을 차용해 ‘중재 국가(intermediate state)’²¹⁾로, 로우리드슨은 ‘준 발전국가(quasi-developmental state)’로 명명하기도 한다(Doner 2009, 5; Lauridsen 2000, 9). 이는 비교적 최근까지의 태국에서 국가의 역할은 상당했다는 것을 방증한다. 또한 도너는 탁신 시기의 태국을 ‘사이비 발전국가(ersatz developmental state)’로 명명만 바 있다(Doner 2010, 130). 그가 이전 시기의 태국을 ‘중재국가’로 범주화시킨 것과 비교했을 때, 이는 탁신 시기 태국의 국가가 적극적으로 경제에 개입했던 것을 보여준다. 물론 탁신의 적극적 경제개입을 두고 ‘발전국가’로 분류하는 것은 큰 무리가 있다. 파숙(Pasuk) 또한 국내자본을 보호하고 특정 산업을 활성화시켜 경제에 대한 국가 개입을 확충시키고자 했던 탁신의 시도가 동아시아 발전국가들과 흡사한 측면이 있는 것은 사실이나, 구체적 내용이나 실행의 측면에서는 이에 크게 미치지 못했다고 지적한다. 이처럼 앞서 살펴본 동아시아 발전국가들의 특징을 감안했을 때, 태국은 완전한 의미의 발전국가로 해석될 수는 없다.²²⁾ 태국의 경제성장 과정에서 국가와 시장

20) ‘시장 합리성’과 ‘계획 합리성’의 개념은 찰머스 존슨에 의해 개념화되고 널리 사용되기는 했으나, 다렌도르프(Dahrendorf 1968)에 의해 최초로 사용된 것이다.

21) 학자에 따라 에반스의 ‘intermediate state’를 ‘개입국가’, ‘중간국가’ 등으로 번역하는 이도 있지만, 태국에서는 국가가 시장에 발전국가적 특성을 띤 개입주의적 정책을 펼 경우가 극히 드물었던 반면, 기업 및 시장규율을 통해 간접적으로 시장을 통제했다고 판단, 본고에서는 이를 ‘중재국가’로 사용하기로 한다.

22) 태국의 정치경제를 연구하는 대표적 학자들을 인터뷰한 결과, 국가의 개입 정도와 양상, 결과와 성과 등을 이유로 태국을 발전국가로 범주화시키는데 대해 부정적 의견을 피력했다. *연구자와의 인터뷰*: 티탄난 풍수디락(Thitinan Pongsudhirak, 2011년 8월 4일), 우크릿 빠쓰마난(Ukrist Pathmanand, 2011년 8월 4일).

중 어느 것이 더욱 중요한 역할을 담당했는지를 둘러싼 논쟁이 평행선을 긋고 있다는 것은, 국가와 시장(혹은 자본)의 이분법으로는 설명될 수 없는 한계를 지니고 있음을 보여준다.

3. 분석틀과 연구 방법

1) 분석틀

국가와 사회의 유기적 관계를 강조한 에반스의 연계된 자율성 개념은 자본에 대한 국가의 압도적 우위가 경제성장을 통해 균형을 찾아가게 되고, 급기야 정치적 자유화 이후 국가가 자본에 포획됨에 따라 양자 간의 관계망이 유지되기는 하지만, 자율성이 약화된 양상을 보이게 되는 태국에서의 국가와 자본의 관계에 대해 적실성 있는 분석틀을 제공한다. 이러한 맥락에서 특정 시기 높은 경제성장을 달성할 수 있었던 것은 국가와 자본의 상당한 수준의 ‘연계된 자율성’의 결과로 볼 수 있을 것이다. 에반스의 중재국가는 관료제 내부의 응집성이 발전국가보다 약하며, 공적-사적 영역 간의 긴밀한 후원수혜주의, 사적 영역에서의 파벌주의(factionalism)를 그 특징으로 한다(Evans 1995, 43-73). 요컨대 태국은 국가의 강도와 능력을 고려했을 때 발전국가와 약탈국가의 중간지대에 위치시킬 수 있다. 그리고 특정 시기 발전을 가능케 했던 것은 ‘자본’과 긴밀히 협력하면서도 높은 수준의 능력 위에 정치, 경제적 독립성을 유지할 수 있었던 기술관료들로 대표되는 ‘국가’의 상호작용의 결과라는 것이다.

이처럼 태국에서는 1932년 이후부터 지속적으로 영향력 있는 국가행위자, 혹은 정치가와 자본가 간의 긴밀한 관계가 이어져왔다. 에반스의 ‘연계

된 자율성'은 태국의 특정 시기의 경제발전을 가능케 했던 배경에 대해 적실성 있는 설명을 제공한다. 그러나 박은홍(2008b)이 지적했듯, 연계된 자율성의 개념은 동아시아 발전국가의 부패문제를 미화시키는 측면이 있다. 연계된 자율성이 부패한 정실자본주의와 저절로 구분되지 않는다는 것이다. 때문에 연계된 자율성에서의 '연계'와 '협력'이, 지대추구론에서 비판하는 '정실자본주의'와 '담합'과 어떻게 구분되는지에 대한 문제는 남아있는 것이다(Evans 1989, 583-584). 태국에서의 '연계된 자율성'의 생성과 유지, 쇠퇴의 과정을 역사적 맥락 속에서 살펴보기 위해 본고에서는 연계된 자율성을 평가하는 기준으로서 '규율기제'의 작동 유무를 바탕으로 살펴보고자 한다. 여기서의 '규율기제'란 태국의 오랜 개방경제의 역사 속에서 외국자본을 유치해 국내의 경제행위자들을 규제했던 '상대적으로 자유주의적인 특성을 지닌 통화주의적 보수주의'를 의미한다(Thitinan 2001; 김병국·임혁백 2000, 13). 규율기제를 통제, 집행하는 거시경제기관의 응집성의 변화는 국가와 자본 간의 연계된 자율성의 맥락에서 잘 설명될 수 있다.

이처럼 태국의 고질적 정실자본주의적 특성에도 불구하고, 높은 경제성장이 가능했던 이유는 보수주의적 통화, 재정정책으로 설명될 수 있다. 이러한 맥락에서 보수주의적 통화, 재정정책이 추진될 수 있었던 역사적 배경과 이 같은 기준으로 살펴봤을 때 1997년 경제위기는 이러한 규율기제가 붕괴된 결과이며, 더 나아가 대기업 총수 출신인 탁신의 국가권력 장악은 국가와 자본 간 균형의 붕괴를 의미함과 동시에 연계된 자율성의 후퇴 및 침식으로 해석될 수 있을 것이다.

2) 연구 시기와 대상

본고의 주제로 다루고 있는 분석 시기는 태국의 왕정이 붕괴되고 입헌군주제가 수립된 1932년부터 탁신이 쿠데타로 실각한 2006년까지이다. 태국의

정치체제는 1932년 입헌혁명 이후부터 1973년 제1차 민주화 이전까지 군부 독재를 경험했으며, 1976년까지의 짧은 문민정부를 지나 다시 군부 독재체제로 전환됐다. 1976년부터 1988년까지 완화된 군부통치체제 이후 1988년, 다시 선거에 의해 선출된 찻차이 문민정부가 출범했으나 정권 부패를 이유로 군부가 1991년 쿠데타를 일으켜 문민정부를 전복시켰다. 그러나 1992년 제2차 민주화 이후 태국은 민주주의 체제를 이어나가고 있다. 본고에서 분류한 시대구분을 도식적으로 표현하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 분석 시기 구분

	I		II	III
연도	1970년 이전	1970~80년대	1990년대	2000년대
정치 체제	관료지배 체제	준민주주의 체제	민주주의	

정치체제에 따른 도식적인 구분은 각각 관료지배 체제와 준민주주의(semi-democracy) 체제, 민주주의 체제의 세 형태로 구분²³⁾했지만, 시기적으로는 1932년-1980년대, 1990년대, 2000년대로 구분된다. 물론 위와 같은 구분은 1973년-1976년의 1차 민주화 시기, 1988년 이후의 짧은 문민정부 시기를 감안할 때, 제시한 기준에 엄격히 부합되지 않는다는 한계를 지닌다. 즉, 연계된 자율성이 태동, 작동한 것으로 파악하는 I 시기(1980년대 이전까지)에서 1970년대 중후반의 민주주의 시기는 혼란스러운 정치상과 중첩되며 연계된 자율성이 침식되는 양상을 보인다는 점에서, 시기구분에서 일탈한 사례임이 분명하기 때문이다. 그러나 1973년까지의 타념의 군부체제가 붕괴되기 이전까지를 1970년대 이전으로, 1988년-1991년의 짧은 문민정부 기간을

23) 관료지배 체제, 준민주주의 체제의 자세한 정의와 내용에 대해서는 후술할 2장과 3장을 참조.

1990년대로, 1991년~1992년까지의 짧은 군부지배체제를 1980년대로 구분해, 문민정부와 군부지배체제를 분류함으로써 분석의 편의를 높이고자 한다.

국가와 자본의 관계를 기준으로 보자면, I 시기의 1980년대까지가 자본에 대한 국가의 높은 자율성을 바탕으로, 양자 사이의 연계된 자율성이 형성되고 작동된 시기로 본다. 그러나 1990년대 이후, 정치적 자유화가 진행되면서 자본가 집단이 정당을 통해 정치에 참여하기 시작했다. 이에 따라 연립정당 간 이합집산이 잦아지고 내각의 수명이 짧아지게 되면서 국가의 응집성(coherence)이 매우 약화되는 모습을 보이게 됐다. 물론 이 시기에도 국가는 자본과의 연계망을 유지하고 있지만, 자율성은 매우 취약해졌다는 점에서 이전 시기와 매우 큰 차이를 보였다. 이처럼 민주화 이후 자본가의 현격한 정치참여 증가로 기존의 관계가 유지되기는 하지만, 자본에 의해 포획되어 국가의 자율성이 현격히 저하됐다는 점을 감안할 때 II, III 시기는 연계된 자율성이 침식된 시기로 구분된다.

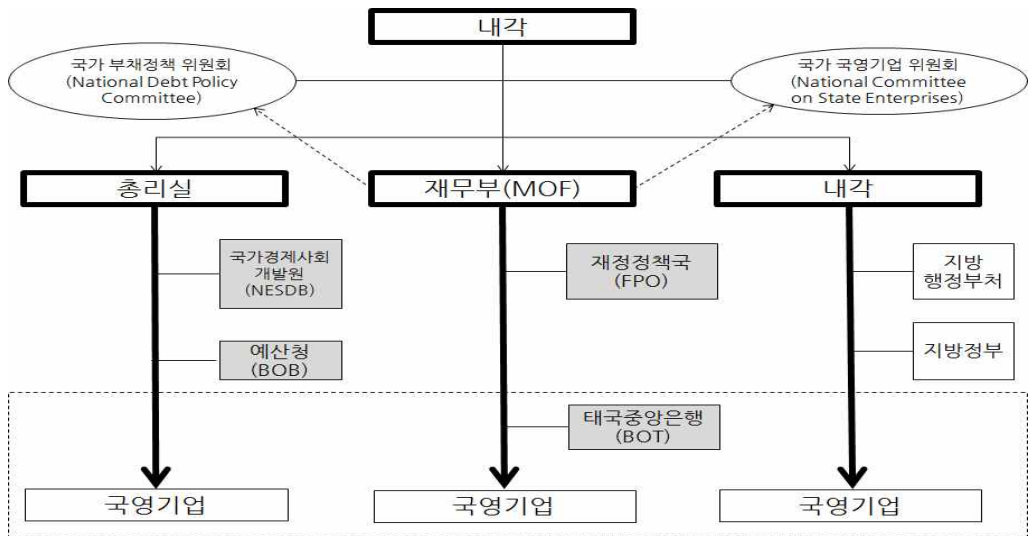
이러한 기준으로 볼 때, 후자의 두 시기가 민주주의와 자본가의 영향력 확대라는 공통점에도 불구하고, 분리된 까닭은 거대 자본가 출신의 탁신(Thaksin Sinawatra) 총리가 선출된 2001년을 전후의 태국정치경제에 발생한 중요한 특성 때문이다. 즉, 탁신은 자본의 국가 최고 권력의 장악이라는 점, 경제위기를 극복하는 과정에서 국가의 개입을 현격히 증가시켰다는 점, 연립정당들의 무분별한 난립구조를 극복하고 선거를 통해 폭넓은 지지기반을 확보했다는 점 등이 그것이다.

태국의 오랜 개방경제의 역사를 살펴볼 때, 발전국가와 같은 패턴의 국가에 의한 직접적 경제개입의 사례는 그 사례도 드물뿐더러 큰 성과를 낸 경험도 적다. 물론 사적 영역에서 국가와 자본의 긴밀한 결탁을 통한 지대추구 행위가 만연했으나, 그럼에도 불구하고 태국이 특정 시기 이룩한 경제성장과 위기는 국가와 자본 간의 ‘연계된 자율성’의 결과라는 것이 본고의 요지이다. 즉, 산업구조 변화에 있어 태국의 국가가 ‘어느 정도’가 아닌, ‘어떻

계' 개입했느냐에 대한 것이다. 그 구체적 동학을 살펴보기 위해 선택한 연구 대상은 거시경제정책 입안기관인 재무부(MOF: Ministry of Finance), 태국 중앙은행(Bank of Thailand, 이하 BOT) 등과 주요 상업은행이다.

발전국가는 독립된 관료제를 바탕으로 금융부문을 장악해 산업자본을 통제함과 동시에 긴밀한 협조를 통해 연계된 자율성을 확립해 발전을 이뤄내는 체제다. 또한 재정적 수단(fiscal tool)은 국가성(stateness)의 핵심 개념이지만, 국가마다 그것의 효용성과 중요성은 다르다. 그러나 이는 약한 국가나 관료적 능력이 상대적으로 저발전된 국가에서 큰 매력을 지닌다(Ikenberry 1986, 130). 이를 고려할 때, 효율성의 주머니를 의미하는 관료제 내부의 구조 및 특성과 이들과 상호작용하는 민간 자본과의 관계는 연계된 자율성의 형성과 진화과정을 살펴봄에 있어 매우 중요하다. 태국에서의 경제성장 과정에서 재무부와 BOT의 주도적 역할 속에서 형성된 '선별적 연계'는 인적, 물질 자원을 과독점한 시중 상업은행을 중심으로 형성됐다.

<그림 2> 내각과 MOT, BOT의 관계와 의사결정구조



출처: Suehiro 2007.

현재 태국에는 총리실과 20개 부처가 있는데, 싸릿 이후 총리실의 압도적 우위에는 변함이 없다. 예산청(BOB: Bureau of the Budget)과 국가경제사회개발원(National Economic Development Bureau, 이하 NESDB)은 총리실 산하 경제부처로 분류된다(핀스톤 2005, 456). <그림 2>에서 볼 수 있듯, 재무부, BOT는 주로 거시경제정책을 담당하고 있는 기관들로, BOT는 재무부 산하 기관이며 재무부의 통제를 받는다. 1942년 설립된 BOT는 금융기관 감독, 외환관리, 통화안정과 물가안정 등을 목표로 한 금융정책 실시 등의 역할을 담당한다. 재무부는 통화정책을 결정하는 BOT와 긴밀히 연결돼있다. BOT의 총재는 재무부 장관에 책임을 진다. 중앙은행에 대한 권한위임은 필연적으로 주인과 대리인의 문제(principal-agency problem)를 발생시킨다. 가령 중앙은행(대리인)이 정부(주인)의 경제 운용방식에 반하는 거시경제정책을 강행할 가능성이 있는 것이다. 때문에 대부분의 국가에서는 재무부에 중앙은행장의 임명, 업무보고, 제도적 감독 등의 권한을 통해 중앙은행을 견제한다(변영학 2009, 156).

이들 거시경제정책 담당기관의 주요 행위자인 기술관료들은 “경제나 공학과 같은 특정 분야에서 높은 수준의 전문적 교육을 받아 국가기관에 의해 고위직에 임명된 개인”으로 정의될 수 있다(Thitinan 2001, 28). 이들은 태국의 경제성장과정에서 군부와 자본가 간의 일종의 ‘후원-수혜적 관계’ 속에서도 높은 수준의 자율성을 누리면서 거시경제를 안정적으로 꾸려오며 태국의 경제성장을 뒷받침해왔다.

태국의 금융기관은 중앙은행, 상업은행, 정부계열 금융기관, 파이낸스 회사(FC: Finance company)²⁴⁾로 구성된다. 은행부문은 태국 경제가 본격적으로

24) 파이낸스 회사는 일반 은행업무와 증권업무를 겸업하는 특수 금융기관으로, 한국의 종합금융회사와 유사한데, ‘할부금융사’라고도 명명되며, 비은행계 금융기관으로 분류된다. 태국에서는 1960년대 정부의 상업은행 보호법에 의해 상업은행 신설이 제한된 상태에서, 이를 타개하기 위해 1965년 이후 업무확충을 목적으로 하는 태국계 상업은행과 태국에 진출하지 않은 외국은행, 소액금융을 목적으로 한 화교자본

근대화되기 시작한 1950년부터 1997년 위기 이전까지 태국 경제의 가장 중요한 행위자였다(Hewison 2001a, 1). 또한 상업은행은 금융기관의 비중에서 80%를 차지하고 있다는데서 그 중요성을 알 수 있다. 태국의 상업은행은 일반적인 은행업무와 투자은행으로서의 기능 등 넓은 범위의 금융 서비스를 제공할 수 있었다. 휴이슨은 태국의 급속한 산업화 과정에서 중요한 역할을 담당한 대기업들을 농업, 상업, 산업, 은행자본 등 네 가지 종류의 자본으로 범주화시키며, 특히 주요 기업들의 중요한 조정자 역할을 담당했던 은행의 중요성에 대해 강조하고 있다. 대표적인 은행 자본가로는 방콕은행의 소폰파닛(Sophonpanich), 테자빠이분(Tejapaibul), 라따나락(Ratanarak), 램산(Lamsam), 그리고 왕실자산관리국을 제시하고 있다(Hewison 1989, 204-205). 이 중 방콕은행과 왕실자산관리국(Crown Property Bureau: CPB)은 여전히 태국의 주요한 최대 자본그룹에 속한다.

국가와 자본 간의 관계는 역동적인 상호작용을 통해 형성되는 역사적이고 정치적인 과정의 결과물이다. 거시경제정책기관인 재무부와 중앙은행의 위상, 독립성, 리더십 및 능력은 중앙은행의 행정적 지도와 명령을 금융계가 존중, 수용했느냐의 여부에 따른 결과물일 수 있다는 점에서, 통화금융정책의 대상이 되는 금융기관들과의 관계를 통해서도 매우 중요한 영향을 받기 때문이다. 따라서 본고에서는 태국의 국가-자본관계를 통해 연계된 자율성의 역동성을 관찰하기 위한 대상으로서 재무부와 중앙은행 등의 국가 거시경제 기관과 시중 상업은행 간의 관계를 중심으로 살펴볼 것이다.

3) 연구 방법

제도주의적 접근방법은 이론적 단순성이 낮지만, 국가의 역할에 대한 현실적이고 역사적인 맥락을 제공한다. 제도적 시각은 “제도적 환경

들에 의해 파이낸스 회사가 지속적으로 설립돼왔다(<http://www.thaistudies.or.kr/>).

(institutional setting)은 국가의 조직적 구조를 형성하고 재형성하는 역사적 힘이 합류하는 지점의 결과”라는 관점에 기반하고 있다(Ikenberry 1988, 223). 국가의 형성 과정, 즉 지정학적 환경, 군부와 경제 관료의 형성과 진화 과정 등에 대한 역사적 고찰은 국가의 구조와 능력이 폭력수단과 감시체계의 독점과 통제, 경제 개입 등에서 생성된다는 점을 감안할 때 반드시 필요한 작업이라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 국가와 사회의 다양한 관계들의 상호작용을 분석하는 신제도주의는 각국의 상이한 경제발전 경로의 다양성을 설명하는 데 유용하다.

신제도주의는 ‘합리적 선택 제도주의’와 ‘역사적 제도주의’로 양분된다. 전자의 경우 제도를 효율성을 증진시키고 거래비용을 줄이기 위한 대안으로 본다는 측면에서 경제학적 시각과 맥을 같이한다. 반면 텔렌(Kathleen Thelen)으로 대표되는 역사적 제도주의는 제도를 정치권력의 동학, 이해집단의 정치적 갈등 대상으로 이해했다. 즉, 이들은 제도를 정치적 갈등의 대상으로 인식해 행위자들 간의 지속적인 갈등과 상호작용으로 형성된다는 동태적 시각을 제시함과 동시에, 제도의 경로의존성(path dependency)을 강조한다. 이러한 동태적 역학관계 속에서 ‘국가’는 중요한 역할을 담당하는 ‘제도’이다. 물론 국가 또한 다양한 이익집단들과 연합, 갈등하고, 포획될 수도 있다고 보는 점에서, 국가를 중립적으로 보는 시각과도 차이를 드러내고 있다.

신제도주의의 한 분파인 발전국가론에서 논의되는 ‘국가자율성’과 ‘국가능력’은 상호 보완적인 개념으로, 통치 엘리트와 관료조직의 구성 원리와 관심사 등의 사회관계적 맥락과 국내외적 조건에 의해 역사적, 국가별로 상이하게 발현, 구체화된다. 또한 사회정치적 구조 속에 긴밀히 연결된 국가와 사회집단의 관계는, 국가가 정책을 수립, 집행하고 사회에 관철시킬 수 있는 강한 국가의 하부구조적 권력(infrastructural power)이라 명명했던 강한국가(strong state)에 상응한다. 때문에 비교역사적 제도주의(comparative historical institutionalism)의 관점은 비단 국가 간 연구뿐만 아니라, 일국 내에서의 시

대적 변천을 고찰하는 데에도 큰 유용성을 지닌다. 본고에서는 비교역사적 제도주의의 관점을 바탕으로 1932년 이후부터 2006년 탁신 정권의 종식까지, 특정 시기 연계된 자율성의 변화에 대해 살펴보고자 한다.

본 연구는 2011년 6월부터 8월까지 태국 방콕에서의 현지조사를 바탕으로 이뤄진 것이다. 특히 2010년 방콕에서의 대규모 무력시위 이후 대치상태의 지속 속에서 시행된 첫 선거였던 2011년 7월 총선거 기간 동안 방콕에 머물렀다. 문헌조사를 위해 방콕의 AUN(Asian University Network) 사무실에 적을 두고 국립 쫘라롱껀 대학교(Chulalongkorn University)의 정치학 도서관과 중앙도서관, 탐마삿 대학교(Thammasat University) 뿌리디 빠놈용 국제도서관(Pridi Panomyoung International Library)과 뿌이 응파껀 경제학 도서관(Puey Ungpakorn Economic Library)을 주로 이용했다. 또한 태국 정치, 경제를 연구하는 현지 및 해외 학자들, 기자와의 인터뷰를 시행해 대체로 비(非)태국 학자들에 의해 연구되고 있는 문헌자료들의 한계를 보완하고자 했다(인터뷰이 리스트 참고).

4) 논문의 구성과 기여

태국에서 국가와 자본의 관계를 자본가의 정치 진출 유형 변화 속에서 파악하고, 이에 대응해 거시경제정책기관의 정책적 자율성이 어떻게 변화했는지에 대해 살펴볼 것이다. 계급구조와 정치체제의 변동에 따른 국가의 역할과 자율성 변화를 통해 태국에서 연계된 자율성의 개념이 어떻게 적용될 수 있는지를 보고자 하는 것이다.

태국 경제 성장의 배경으로서 손꼽혀왔던 보수적, 안정적 거시경제정책의 유지가, 민주화 이후 자본가들의 정치참여 확산으로 인해 어떻게 침식돼가는 지에 대해 시중 상업은행과의 관계 속에서 살펴보는 것은, 민주주의와 경제성장, 국가와 자본의 관계 고찰에 잘 부합되는 사례라 판단된다. 국가와

시장을 대표하는 각각의 주요 행위자(기관)로서 앞서 언급한 주체들 간의 관계가, 특정시기에 절대적인 부패로 전락하지 않고 경제성장으로 전환될 수 있었던 원인으로서 ‘연계된 자율성’과, 그것이 작동할 수 있었던 배경으로서의 ‘정치체제’의 특성에 대해 역사적 비교제도연구를 통해 살펴보고자 하는 것이다.

제1장에서 고찰한 국가와 시장의 대립구도 형성 이후의 대표적 논의로서 공공선택론과 발전국가론, 연계된 자율성과 태국에서의 적용 가능성을 바탕으로, 제2장에서는 1932년 입헌혁명 이후부터 1990년대 초(1980년대 후반) 민주화 이전까지 군부권위주의체제 하에서 태국의 국가-자본관계를 고찰한 뒤, 제2차 민주화 이후 들어선 문민정부 시기에 초래된 경제위기와 정치적 혼란의 상관관계에 대해 살펴볼 것이다. 제3장에서는 앞선 시기의 상황이 탁신의 등장에 기여한 방식과, 탁신의 경제정책에 어떻게 반영, 구현됐는지에 대해 논의할 것이다. 마지막으로 제4장에서는 탁신 정권 이전과 이후의 국가-자본관계의 변화와 특징적 양상에 대해 비교해 보고자 한다.

본고의 주제는 다음과 같은 면에서 그 적실성을 가진다고 볼 수 있다. 1932년부터 1997년까지 경제성장 과정에서 국가와 자본의 관계를 기술관료들의 부상과 쇠퇴, 민주화의 맥락에서 분석한 티티난(Thitinan 2001)의 연구 이후, 후속작업은 활발히 진행되고 있지 않다. 대부분의 연구들이 태국 경제의 특성을 완전히 재편한 중요한 분기점이라 할 수 있는 1997년 경제위기와 그 이후 등장한 탁신 시기의 관계에 부분적으로 초점을 맞추고 있을 뿐이다.

또한 역사적 비교제도연구를 통해 연계된 자율성의 형성과 쇠퇴 등 변화 과정을 추적했다는 점에서 발전국가론의 후속연구와 이론적 지평 확장을 위한 학문적 기여가 있다고 볼 수 있다. 동아시아 발전국가들의 높은 제도적 능력과 구조적 조건들을 고려할 때, 이들의 성공사례를 이들과 유사한 조건을 가지지 못한 여타 개발도상국에 적용시키는 것의 효용성에 대해서는 많은 학자들이 회의를 품어왔다. 그러나 태국의 사례는 앞서 살펴본 것처럼 발

전국가로부터 현격히 구분되기도 하지만, 동시에 여타 개발도상국들과 비교했을 때 발전국가와 매우 유사한 측면을 보이고 있다. 이러한 점에서 발전국가로 완벽히 분류될 수 없음에도, 그 특징을 부분적으로 보유하고 있는 태국의 사례를 고찰함으로써 발전국가론의 이론적 공백을 메움과 동시에, 개발도상국들의 경제 성장전략에 있어 유의미한 함의를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 탁신정권 이전의 국가-자본관계

1. 군부지배체제 하의 국가-자본관계

1) 정치체제의 특성

① 관료지배체제의 역사적 기원과 특성

태국은 1855년 쑤코타이 왕국 당시 영국과 보우링 조약(Bowring Treaty)을 맺은 뒤, 이후 수십 년 간 14개 국가와 추가적으로 유사한 무역 조약을 체결하며 세계 경제에 편입됐다. 서양 국가들의 공업 제품의 판로가 된 태국은, 대신 이들 국가에 농산물을 수출했는데, 다른 이웃국가들이 유럽의 식민 지배 하에서 상업 작물을 재배하는 가운데, 태국이 이들 국가의 주식인 쌀을 수출하는 역할을 담당했던 것이다.

무어(Moore 1966)는 농업이 상업화되는 과정에서 지주 엘리트들이 어떠한 반응을 보이는가에 따라 정치적 변화의 결과가 달라진다는 점을 지적하며, 구체적 선택 양상으로 자본주의적 민주주의(영국, 프랑스, 미국), 공산주의(중국), 파시즘(일본), 불확실한 민주주의(일본)의 사례를 연구했다. 즉, 자본주의적 산업화가 정치체제의 민주화를 수반하기 위해서는 자본주의적 산업화에 반동적인 지주계급의 소멸과, 이에 대립하는 산업화를 주도하는 부르주아 계급의 등장을 주장하는 것이다. 그러나 태국에서는 강력한 지주 엘리트가 부재했기 때문에 이를 오롯이 태국 사례에 적용시킬 수 없는 한계가 있다. 즉, 태국에서는 귀족 관료 엘리트가 소농들을 지배하는 사회구조가 잔

존했는데, 이는 주로 벼를 재배했던 소작농들이 손쉽게 비옥한 토지를 획득할 수 있었기 때문이었다. 이 때문에 혁명의 주체인 강력하고 독립적인 ‘지주’가 형성되는 사회적 토대 마련에 큰 한계가 있었다. 귀족들 또한 노동력 확보에 큰 어려움을 겪었고, 토지와 쌀 수출을 통한 조세수입 획득에 자족했기에 대규모의 상업적 농업이 발달될 수 있는 여지는 매우 적었다. 쌀과 같은 전통작물이 상업화되면서 귀족 관료 엘리트와 소작농으로 구성된 기존의 사회구조는 해체되지 않고 오히려 강화됐던 것이다(크라우치 2009).

태국의 관료조직은 1450년대 아유타야 왕조에서 관료제도가 재조직된 이래로 지속돼왔을 정도로 오랜 역사를 지니고 있다(Siffin 1966). 이러한 관료조직은 동남아시아에서 태국이 유일하게 서구 열강의 식민 지배를 피할 수 있었던 요인이기도 했다. 이러한 역사적 배경 속에 운영된 관료조직은 근대화 이후에도 지속적으로 영향력을 확장해나갔다. 1930년대 당시 가장 잘 훈련, 교육을 받은 육, 해군과 민간 관료 그룹에 의해 형성된 인민당은 파혼(Phahon Phonphayuhasena) 대령을 주축으로 한 노장파 보수세력, 군부세력을 대표하는 피분(Phibun Songkram)의 군국주의 세력, 민간 관료를 대표하는 뿌리디(Pridi Phanomyong)의 진보세력을 주축으로 구성돼있었다. 인민당은 쿠데타를 통해 1932년 태국의 절대군주제를 종식시키고, 자신들이 중심이 된 새로운 권위주의적 엘리트 체제를 구축했다.

그러나 1932년의 입헌혁명은 ‘대중 봉기’(popular uprising)가 아닌, ‘위로 부터’의 제한된 것이었기에, 전통 지배세력의 근본적 타파가 아니라 엘리트 내부의 권력 이동에 불과했다. 릭스가 이를 ‘관료제의 부상’(uprising of the bureaucracy)이라고 명명한 것은 전통적, 토착적 귀족 관료엘리트들은 쿠데타 이후의 근대적 관료체제 하에도 자신들의 지위를 유지할 수 있었고, 혁명 이전 내각을 지배했던 귀족들은 고위 관료직으로 이동했을 뿐이었기 때문이다. 관료제적 규범은 의사결정 구조의 절대적 원칙이 됐고, 의사결정은 내각과 의회를 장악한 고위직 관료들과의 개인적 연계 속에 이뤄졌다.

릭스(Fred Riggs)는 이때부터 1970년대까지 지속된 당시 태국의 사회체제를 ‘관료지배체제’(bureaucratic polity)라 명명했다(Riggs 1966). 민간의 정치조직이 취약한 상태에서 1932년 입헌혁명으로 절대왕정이 붕괴되면서 생긴 공백을 관료체제가 내각과 의회를 지배함으로써 메우게 된 것이다. 릭스는 “정치영역, 경쟁관계, 권력투쟁, 부와 공공가치의 규정과 배분 등이 관료기구 내부로 수렴, 집중된 체제”로 정의내리고 있다(Riggs 1966, 197; 송경아 2011에서 재인용).

<표 2> 1932-1963년(1대-29대 내각)의 각료들의 직업배경

직업 배경	수	%
민간관료	100	42.2
군인	84	35.4
(관료 총계)	184	77.6%
비관료	38	16.0
기타	15	6.4
합계	237	100.0

출처: Riggs 1966. pp.315.

1932년부터 1963년(1대-29대 내각)까지의 국회의원들과 각료들의 직업배경을 나타낸 <표 2>에서 민간 관료와 군인이 내각에서 차지하는 압도적인 비율을 통해 이러한 경향을 알 수 있다. 1960년대 이전에 자본가의 내각 및 의회 진출 비율은 절대적으로 낮았던 것은 당시 정당활동이 저발전된 상태에서 내각이 실질적으로 정치를 장악했던 것을 상기하면 쉽게 그 이유를 추측할 수 있다.

18세기 말부터 태국 경제에서 중요한 행위자로 부상한 화인 ‘천민자본가

(pariah entrepreneurs)’들은 박해를 피하기 위해 관료들과의 개인적 연계를 맺도록 강요당했고, 관료 엘리트들에 종속적인 위치에 처할 수밖에 없었던 것이다(Riggs 1966, 311-329).²⁵⁾ 이처럼 이 시기 관료들은 대부분 토착 귀족 출신이었던 반면, 자본가들은 주로 화인이었던 것처럼, 인종적으로도 두 집단의 신분 구분이 어느 정도 뚜렷했던 것이 특징이다. 앞서 살펴본 것처럼, 에반스는 이러한 특성이 태국의 국가가 상당한 자율성을 지닐 수 있었던 배경이 됐다고 언급한 바 있다(Evans 1997, 76).

한편 관료지배체제에서 행정부의 권력은 군부 관료와 민간 관료로 양분됐다. 군부가 내각보다 주로 의회에 진출했던 것은, 관료체제의 배타성에서도 기인한 것이지만, 군부가 법, 경제, 행정 분야 등 전문 지식을 필요로 하는 부문에서 역할을 수행할 능력이 부재했기 때문이기도 했다. 국방부와 내무부가 내각에서 군부의 전통적 지지기반이었던 반면, 민간 관료세력을 지지했던 것은 재무부나 농업부, 통신부, 외무부였다. 따라서 행정부는 정치적 안정과 경제발전을 위한 정책 추진의 중심 주체였다. 반면 군부는 총리직을 통해 내각을 통제했는데, 이는 민간 관료에 대한 지원을 통해 공고화됐다.

군부의 정치적 대표자인 총리는 대부분의 의원들을 종속적인 위치에 두었고, 자신이 연계된 파벌의 이익을 보호했다(Yoon 2007). 체제 내의 끊임없는 파벌 경쟁 및 갈등으로 점철된 분절된 관료지배체제의 안정성은 강력한 파벌의 존재 여부에 크게 의존했다는 점에서 불안정성을 보였고, 심각한 구조적 취약성을 의미했다. 그러나 여전히 사회는 국가의 지배에 도전할 만한 대항세력으로서 성장하지 못했고, 따라서 내부적 파벌 투쟁에 의해서만 국가 권력이 교체되는 양상이 지속됐다.²⁶⁾

25) 태국의 화인 자본가의 역사에 대해서는 조홍국(1999)을 참조.

26) 차이아난은 “군부지도자들이 단합만 되면 군부 정권에 대한 정치적 저항이 발생하지 않고, 행정부가 절대권을 가짐으로써 정치적으로 강한 안정성을 유지할 수 있었다”며, “정부의 변화는 야당이 정부를 불신임하고 군부 지도자 내 파벌 간의 분쟁이 발생했을 경우, 또 국민 대중으로부터 좀 더 확실히 지지받을 수 있는 경우에만

② 파벌투쟁의 심화와 정치적 혼란

혁명세력 내에서의 격렬한 권력투쟁으로 인해 입헌혁명 이후에도 태국은 심각한 정치적 불안정을 겪어야 했다. 특히 제2차 세계대전 후, 태국을 강타한 엄청난 인플레이션으로²⁷⁾ 인해 악화된 경제상황을 제대로 제어하지 못한 정부에 대한 불만이 점차 고조됐다. 설상가상으로 이전부터 지속됐던 피분과 뿌리디의 권력투쟁이 심화되고 정치적 혼란이 계속됐다. 1947년 핀(Phin Chunhawan)과 피분의 지원을 받은 짜릿(Sarit Thanarat) 대령 주도로 뿌리디 정부를 전복시키는 쿠데타가 발생하면서 다시 피분이 총리로 복귀했다(Suehiro 1989, 135-136). 당시 육군은 피분의 인민당 파벌, 핀과 파오(Phao Sriyanonda)의 군-경찰 파벌, 짜릿의 소장파 장교 파벌로 분화돼있었다. 짜릿과 파오의 권력 투쟁이 격화되자, 양자를 분할통치하고자 했던 피분은 대중적 기반을 통해 짜릿과 파오를 견제하고 자신의 정치적 기반 확충을 위해 1955년 9월 태국 최초로 정당법을 제정하고 정당정치를 허용했다(이동운 2002, 78). 그러나 1957년 총선에서 짜릿과 경쟁관계에 있던 피분이 파오와 밀착하는 가운데 시민들의 부정선거에 대한 시위가 발생했다. 그러나 짜릿은 시위대에 평화적으로 대응하면서 시민들의 지지를 얻게 됐다. 짜릿에 대한 이러한 우호적 분위기 속에 그는 1957년 9월 쿠데타를 주도, 집권하며 피분을 제거했다.

당시 태국이 이룩한 큰 안정성과 경제성장은 짜릿이라는 강력한 인물에 의한 군부 내 파벌 갈등의 종식에서 비롯된 것이기도 했다. 군부 파벌투쟁은 당시의 공산주의의 위협과 학생-노동자들의 민주주의 시위, 군부 내 승진 등 부수적 요소들(Morel and Chai-Anan 1981)도 중요했지만, 주로 기업과 관계

발생했다”고 지적한다(Chai-Anan 1986).

27) 1938년의 생활비 지수 100을 기준으로, 1943년에는 222, 1946년에는 1072를 기록했는데, 이는 당시 태국의 엄청난 물가상승폭을 잘 보여준다(Suehiro 1989).

된 이해관계를 위한 경쟁에서 비롯된 것이었다. 물론 파벌투쟁이 완전히 종식된 것은 아니었지만, 짜릿 전후의 시기와 비교했을 때 그가 누린 군부 내에서의 자율성은 가장 강력했다.

그러나 짜릿은 계엄령을 선포하고 혁명당(Revolutionary Party)을 창당함과 동시에 모든 정치활동을 금지시키는 등 전제주의적 독재체제를 제도화시켰다. 도너는 “발전을 추동시키는 도전(development challenges)은 강력한 제도적 능력을 필요로 하는데, 이것이 정치 지도자들로 하여금 안보위협이나 가용자원의 제약에 직면해 후원자들이 얻을 수 있는 보수보다 효율성에 더 초점을 맞추도록 동기부여를 하는 요소로 작용함으로써, 정치적 제도들을 거부권을 행사할 수 있는 주요행위자(veto players)로 기능하게 하는 것”이라고 봤다(Doner 2009, i). 당시 태국이 한국과 대만과 동일한 강도의 외부적 위협에 직면한 것은 아니었으나, 당시 인도차이나 반도의 공산화 위협에 직면해 짜릿이 내세운 국가안보의 확립과 정치, 경제적 안정의 기치는 당시 태국의 정세인식을 반영하는 것이었으며, 짜릿의 군부 권위주의를 정당화시켰다. 그 당연한 귀결로서 행정부가 입법부의 권한을 압도하고 정당활동은 사실상 무력화됐다(Chai-Anan 1986).

③ 관료지배체제의 쇠퇴와 민주화, 준민주주의 시대의 도래

1963년 짜릿 사후 집권한 타넘(Thanom Kittkachorn)과 프라파트(Prapaht Charusathien)은 한동안 짜릿의 발전독재체제를 잘 유지해나가며 국내 정치경제적 안정을 이룩할 수 있었다(김홍구 2008, 26-27). 그러나 태국은 이미 1960년대 말부터 물가상승의 압박과 연이은 오일쇼크에 상당한 경제적 어려움을 겪고 있었다. 또한 1960년대 중후반 이후에 본격화된 경제발전으로 도시 중산층이 성장하면서 군부, 그리고 군부와 긴밀한 관계를 맺은 소수 자본가들에 의해 의한 기회 독점에 대해 반감을 갖기 시작했다. 이러한 사회 제

세력의 정치화는 권위주의적 군부통치에 대한 반발로 이어지게 됐다. 1969년 신헌법을 허용해 11월에 선거를 실시했으나 의회의 간섭에 불만을 느낀 1971년 타넘은 쿠데타로 자신의 세력 공고화를 도모했다. 그러나 타넘은 이러한 시대적 조류에 조용하지 못한 채 1971년 11월 의회를 해산하고 계엄령을 선포했다. 타넘이 자신의 사위를 정치적 후계자로 삼으려 하자, 학생들은 라차담넨 거리에서 군부에 대항하는 시위를 벌였던 1973년 10월 태국의 제1차 민주화가 진행됐고, 왕실 또한 시민사회를 지지했다. 타넘의 지배체제가 그 막을 내리게 됨에 따라 1973-76년 짧은 기간 동안 민주화가 진전됐다. 제1차 민주화는 시민사회의 정치적 영향력이 처음으로 표출된 계기였다.

관료지배체제의 쇠퇴를 상징적으로 드러내는 민주화에도 불구하고, 썬야(Sanya Dharmasakti)의 과도정부와 끄릿(Kukrit Pramoj)과 쎬니(Seni Pramoj) 형제의 문민정부 시기(1973-76년)는 그야말로 민주주의의 혼란기였다. 민주정권 집권기 3년 동안 4명의 총리와 5번의 조각이 있었다는 사실이 이를 방증한다. 다양한 이해관계를 지닌 소수 정당들이 급작스런 군부독재의 붕괴로 발생한 공백을 점유하고자 난립하는 가운데, 집권 정당은 연립 파트너 뿐만 아니라 당내 반대파 등 지속적인 도전에 직면할 수밖에 없었기 때문이다.

민주화를 열망하던 학생, 농민단체, 노조 등의 세력과, 1975년 인도차이나 반도의 공산화에 대한 공포감을 느껴 이에 반대하는 우익세력들의 갈등 속에 1976년 사상 최악의 폭력선거가 치러졌다. 1976년 10월 군부와 경찰 등 우익 진영이 방콕의 탐마삿(Thammasat) 대학교에 모인 학생들의 시위를 무력진압하면서 대학살이 벌어졌다. 당시의 혼란스런 정국을 틈타 발생한 끄리양삭(Kriangsak Chomanan) 장군의 군부 쿠데타로 태국에서 의회의 기능은 다시 중지됐고, 독재체제로 회귀했다. 중산층은 당시의 극도로 혼란스런 정치적 상황 이유로 침묵 속에 군부의 부활에 동조했다(Kuhonta 2011, 222). 라오스와 캄보디아에서의 군주제의 쇠락에 위협을 느낀 태국 왕실 또한 군부 지지의 대열에 동참했다(Anderson 1977).

그러나 쿠데타 이후 총리직에 오른 탄닌(Thanin Kraivichien: 1976-77)의 지나친 독재체제 구축의 시도와 이에 대한 시민사회의 반발은 군부로 하여금 더 이상 기존의 짜릿이나 탄넌 식의 권위주의 체제를 지속시킬 수 없음을 깨닫게 한 사건이었다. 끄리양삭은 1978년 쿠데타로 탄닌을 저지하며 스스로 총리직에 올랐다. 그러나 그는 1978년 12월 신헌법을 공포해 의회와 내각의 역할을 강화시키고 정당활동을 허용해 정당정치가 재개되는 등 권위주의적 특성이 완화됐다.

그러나 1979년 제2차 오일쇼크로 인해 끄리양삭이 추진한 국내 유가 인상 정책은 시민들의 높은 불만으로 이어졌고, 설상가상으로 태국 경제는 심각한 인플레이션으로 국내외적 압력에 직면했다(Bowie and Unger 1997, 144). 뿐만 아니라 끄리양삭의 군부 장악능력도 현저히 저하되면서 군부의 지지가 뻔뻔으로 옮겨가게 되자, 끄리양삭의 상원, 하원에서의 지지기반도 급속히 붕괴됐고, 결국 1980년에 사임을 표명했다.

그의 후임인 군부 출신의 뻔렘(Prem Tinsulanond) 총리는 왕과 의회, 군부의 세 주체 사이에서 일종의 중재자(delicate balancing act) 역할을 담당했다. 뻔렘은 끄리양삭과 달리 하원에서의 자신에 대한 지지기반을 확고히 하기 위해 많은 정당들을 포섭했다. 이는 크게 성장한 자본의 영향력을 방증하는 것이기도 했으나, 동시에 지배 엘리트들의 분열을 의미하는 것이기도 했다. 뻔렘의 균형자적 역할은 국왕의 신임 위에서 가능한 것이었다. 짜릿 시기에 확립된 국가와 종교, 왕실에 대한 확고한 신념체계는 추가적인 분열을 막는 최후의 보루 역할을 담당했기 때문이었다(Case 2010, 90). 1981년과 1985년 두 차례에 걸친 쿠데타 위협에 직면한 뻔렘이 왕의 지지와 군부 내의 분열 양상을 이용해 분쇄했던 것이 대표적 사례이다.

이처럼 태국은 군부출신의 끄리양삭과 뻔렘 집권기(1977-1988), 군부 지도자에 의한 의도적인 권위주의의 완화를 통해 헌정체제와 의회주의의 진화를 경험했다. 권위주의의 강화가 분열로 이어져 정치적 반대파들을 공산당

체제 하에 결집시키는 결과를 초래했기 때문이었다(Hewison 1996, 79). 차이나난은 관료세력이 비관료세력에게 권력의 일정 부분을 양보함으로써 비관료세력들의 제한적인 정치참여가 이뤄지는 체제로서 ‘준민주주의(semi-democracy)’²⁸⁾ 개념을 제시했다. 즉, 권위주의에서 민주주의로의 전환 과정에서 각 정치세력들에게 상대적으로 공정한 경쟁적 선거가 허용된 상태지만, 여전히 부분적인 통제와 제한이 잔존하기에 완전한 경쟁이 담보되지 못하는 것을 의미한다. 이는 형식적인 의미의 경쟁성만이 보장된 상태로, 시민들의 자유와 권리가 제한되며 정부 행위에 대한 견제와 균형이 작동되지 않아 완전한 민주주의로 볼 수 없다(Diamond, Linz and Lipset 1989, xvii.).

반면 태국의 정치학자인 아넥(Anek Laothamatas)은 1970-80년대 태국 정치를 ‘자유주의적 조합주의(liberal corporatism)’로 정의했다. 즉, 군부는 기존에 담당했던 지배적인 정치적 역할을 유지할 수는 있었으나, 전문성을 발휘할 수 있는 경제부문의 경우, 경제부처 장관이나 관료들이 도맡았기 때문이었다. 주요 경제 직책에 임명된 비정치적인 전문 관료들에 의해 부패가 억제됐지만, 경제부문 관료들은 기업가의 이익 향상을 위해서도 밀접하게 협력했다. 당시 태국은 동아시아의 발전국가들과 동등한 크기의 국가자율성을 지녔다고 볼 수는 없으나, 연성국가(soft state)보다는 상대적으로 강했다. 자유주의적 조합주의는 브레프와 아난 집권기의 태국에 큰 적실성을 지니지만, 1980년대부터 활발히 정치에 참여하기 시작한 지방 기업 엘리트들의 영향력이 확산되면서 정권의 부패 양상이 증대되자 점차 그 한계를 드러냈다(핀스톤 2005, 483). 뿐만 아니라 준민주주의 체제 하에서 군부가 여전히 가장 중요한 엘리트였고, 군부의 지지 하에 체제가 유지될 수 있었다. 때문에 정당들은 영향력 있는 퇴역 군인들을 초빙해 국방부, 내무부, 외무부 등 주요 내각

28) 그러나 이는 태국 정치의 지속성을 강조하고 특수성에 초점을 맞추고 있다는 점에서 관료지배체제 모델의 범주에서 벗어나지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다(김홍구 2009, 176).

에서 요직을 맡기기도 했다.

쁘렘의 준-민주주의체제 하에서 1981년 법에 의해 정당활동과 의회정치가 활성화되고 1980년대 말부터 인도차이나 반도의 공산화 위협이 완화되면서 문민통치에 대한 기반이 확산돼갔다. 이에 따라 태국은 선거를 통해 1988년 찻차이(Chatichai Choonhavan)가 집권하며 문민정부로 이행했다. 그러나 찻차이 내각은 ‘뷔페 내각(buffet cabinet)’이라고 불릴 만큼 심각한 부정부패로 악명을 남겼고, 사회와 유리된 정당들 간의 득표 경쟁은 대표행위를 고착화시켰다. 각기 다른 이해관계를 지닌 정당들의 일시적 연합으로 형성된 연립정부는 각 정당 분파들에게 내각을 배분했다. 내각직을 배분받은 정치인들은 재선을 위해 표를 얻고자 정치적 지위를 이용해 지역구에 유리한 사업을 추진했고, 그 과정에서 대표행위를 위해 투입한 자금을 회수해 이윤을 확보하고자 하는 심각한 부패행위가 일반화됐기 때문이다. 뿐만 아니라 찻차이 정부와 군부 간의 노골적인 이해관계 다툼 또한 정치 불안정을 높이는 주요 요인이었다. 결국 1991년 2월 23일 수찐다(Suchinda Kraprayoon) 육군 총사령관에 의해 부패 근절을 기치로 내 건 쿠데타가 발생됐고, 찻차이 내각이 전복됐다.²⁹⁾

2) 국가-자본 관계

① 1950년대: 약탈국가의 실패와 발전주의의 맹아

1932년 입헌혁명 후 태국의 경제는 국영기업부문을 중심으로 한 ‘국가자

29) 1950년대 피분이 화인자본가들에 대한 사회적 불만을, 1960년대 싸릿이 반공주의를 이용해 군부집권의 정당성을 높였던 것처럼, 군부는 1980년대 후반 공산주의가 후퇴하던 상황에서 대기업들의 착취적 특성, 짜오포들의 부정적 영향력(dark influence)와 도박, 밀수, 매춘, 금융조작 등을 통한 재산축적을 공격대상으로 삼아 자신들의 권력을 공고히 하고자 했던 것으로 볼 수 있다(Case 2010, 90-91).

본주의(state capitalism)', '관료 자본주의(bureaucratic capitalism)'를 특징으로 한다.³⁰⁾ 즉, 국영기업의 공공재가 군부관료와 민간관료에 의해 사적으로 유용되는 체계를 의미한다. 입헌혁명에 성공한 뒤 뿌리디가 제시한 '사회주의 경제체제로의 전환 계획(National Economic Plan)'은 토지 국유화 후 이를 농부들에게 재분배하며, 기존의 유럽, 중국 자본가들의 영향력 제거를 위해 사기업 대신 협동조합(cooperative)을 장려하는 급진적인 것이었다. 그러나 이는 태국을 공산화시키는 계획이라는 오명을 뒤집어 쓴 채 무산되고, 뿌리디는 공산주의자의 낙인이 찍힌 채 추방됐다. 이 계획은 이후 “라타 니움(Rattaniyom, Thai-ification / ultra-nationalism)”이라는 민족주의 노선으로³¹⁾ 구체화되며 제1차 피분 정부의 경제정책으로 재추진됐다. 뿌리디가 태국 인민들의 이익을 증진시키고 상업과 산업을 장려하기 위해 해당 계획을 입안한 데 비해, 피분은 전쟁에 대비해 자족경제를 구축하고자 뿌리디의 국가의 경제 개입 노선에 동조했다(Suehiro 1989, 107).

피분의 권위주의적 통치는 당시 세를 확장하고 있던 화인자본 탄압을 위한 민족주의의 강조와 군 내부의 파벌 투쟁을 특징으로 한다. 피분은 당시 경제부문을 장악하고 있었던 화인자본 탄압을 위해 의도적으로 경제적 민족주의를 강조하며, 그 공백을 메우기 위해 토착자본 육성을 장려하고 수많은 국영기업을 창설해 정부 수입을 증대시키고자 했다. 이러한 민족주의적 경제 정책들은 당시 전 세계적 불황 속에서 태국경제가 받을 여파를 최소화하고자 토착경제를 부양하려는 의도에서 표출된 것이었고, 정부는 그 수단으로써 복수환율제³²⁾를 도입하고 보호관세의 부과를 통해 수입을 제한하며, 국영

30) 이에 대한 보다 상세한 내용은 Muscat 1966, Sungsidh 1983을 참조.

31) 즉, “태국인이 생산하고 소비한다(the Thai people produce and the Thai people consume, khon Thai tham khon Thai chai)”는 의미이다.

32) 복수환율제(multiple exchange rate system)란, 외환거래를 일반거래와 특정거래로 분류해 각각 상이한 기준환율을 적용하는 제도를 가리킨다. 이는 인플레이션을 억제하고 국제수지균형을 유지하기 위해 불필요한 수입을 억제하고 필수품의 수입에

<표 3> 내각 부처의 국영·공기업 담당 현황(1923-1960)

부처	공장 개수	국영기업	1923-45	1946-52	1953-1956	1957-1960
산업부	19	15	3	5	6	1
내무부	0	6	0	0	4	2
농업부	8	7	1	2	3	1
재무부	8	16	7	3	5	1
국방부	5	10	1	1	6	2
보건부	1	1	1	0	0	0
통신부	0	7	1	3	2	1
경제부	0	25	16	1	7	1
기타부처	0	13	0	4	4	5
총계	41	100	30	19	37	14

출처: Suehiro 1989. pp.139.

기업을 설립해 재정수입을 증가시키고자 했다.

당시 국영기업의 설립에 가장 주도적 역할을 한 것은 국내외 무역과 운송을 담당했던 경제부(Ministry of Economic Affairs, 후일 Ministry of Commerce로 개칭)와 재무부³³⁾, 산업부였다. 이렇게 많은 국영기업들이 설립됐음에도 불구하고, 술이나 담배와 같은 단순 기술을 요구하는 제조업에서만 성과를 냈을 뿐, 이들은 경제성장에 크게 기여하지 못했다(Suehiro 1989, 138-140). <표3>은 1923년부터 1960년대까지 설립됐던 국영기업 중, 각 부처가 담당했던 국영기업의 수를 나타낸다.

그러나 이미 오랜 기간 축적된 화인들의 자본과 경영능력은, 경험이 없던 토착 태국인들에 의해 대체되며 비효율적 결과만을 초래했다. 결국 토착

특혜를 제공하고자 하는 데 있다. 전자의 경우에는 고율의 환율을 적용하고, 후자의 경우에는 저율의 환율을 적용한다. 그러나 이러한 복수환율제는 지대추구 행위의 수단으로 전락하게 되면서 짜릿 집권기 폐지된다.

33) 당시 재무부는 4개의 국영은행(BOT, Provincial Bank, Thai Saving Bank, Agricultural Bank)을 포함, 16개의 국영기업을 소유, 감독했다.

관료들은 화인자본에 대한 정치, 경제적 특혜와 보호를 제공해 주는 대가로 일정한 경제적 이윤을 담보받음으로써 정치적 영향력을 유지해나갈 수 있었다. 이 시기 형성된 수많은 국영기업들은 전문성을 결여한 군부 엘리트들에

<표 4> 인민당, 뿌리디 그룹의 주요 국가 지원 기업, 사기업에 대한 경제적 개입(1938-46)

	이름	개입 기업 수
인민당 소속	Charun Rattanakun	Thai Rice, Provincial Bank 등 9개사
	Wanit Pananon	Thai Rice, Provincial Bank 등 3개사
	Thawi Bunyaket	Thai Rice, Provincial Bank 등 4개사
	Naep Phahonyothin	Provincial Bank, Thai Sreshthakich Insurance 등 2개사
	Yon Samanon	Thai Rice, Provincial Bank 2개사
	Luang Chawengsak-songkhram	Provincial Bank, Thai Niyom Panich 등 6개사
	Chun Pintanon	Thai Sreshthakich Insurance, Thai Niyom Panich 등 4개사
	Prayun Phamoramontri	Thai Niyom Panich, Thai Niyom Insurance 등 5개사
	Leng Srisomwong	Thai Navigation, Thai Niyom Panich 등 7개사
	Wan Ruyaphon	Thai Sreshthakich Insurance, Thai Niyom Panich 등 6개사
	Wilat Osathanon	Thai Niyom Panich, Thai Niyom Insurance 등 7개사
	Sawaek Nisanchai	Thai Sreshthakich Insurance, Thai Niyom Panich 등 7개사
뿌리디 그룹	Duan Bun-nak	Bank of Asia, The Safety Insurance 2개사
	Somphot Asawanon	Bank of Asia, The Safety Insurance 2개사
	Lui Phanomyong	Thai Sreshthakich Insurance, Thai Salt Co. 등 4개사

출처: Suehiro 1989. pp. 131.

의해 운영되면서 그 비효율성을 노출했으며, 그들의 정치자금의 원천으로 전락하고 말았다.³⁴⁾

이처럼 피분의 제1차 집권기(1938-1944)³⁵⁾에 군부 지도자들은 경제 개입 노선을 실현시키기 위해 경제 전반에 대한 국가의 통제를 확장시켰으나, 본래 목표였던 토착 자본가의 육성에 실패했다. 반면 인민당 내 몇몇 민간 지도자들은 화인 자본가 출신 인사들에 의해 경영되는 정부와 사기업 간의 합작기업을 장려해 많은 공적자금을 투입했다. <표 4>는 인민당과 뿌리디 그룹이 1938년부터 1946년까지 국가가 지원했던 주요 국영기업과 사기업에 개입했던 구체적 양상을 잘 보여준다. 기업가들은 이러한 합작기업의 형태를 통해 자금과 정치적 보호, 독점적 특권을 제공받을 수 있었고, 정치인들은 그 대가로 해당 기업에서 창출된 수익을 통해 재산을 증식시키거나 정치활동자금을 확보할 수 있었다(Pasuk and Baker 1995, 124). 그 결과 신흥 관료적 자본가 계급(bureaucratic capitalist class)이 등장했다.

원래 정부 경제정책의 목적이 어떠했든 실제로 이익 창출이 가능한 산업에 진출할 수 있었던 것은 권력 구조를 독점하고 있던 정치가 집단이었고, 토착 태국인들은 철저히 배제되는 결과를 낳았던 것이다(Suehiro 1989, 133). 결국 피분과 뿌리디의 ‘신 경제정책(New Economic Policies)’은 경제영역에서의 국가 통제의 증대와 화인 자본가와 토착 정치인 간의 동맹, 관료적 자본가계급의 부상이라는 결과를 자아냈다. 때문에 군부는 이전의 경제적 민족주의 노선을 폐기하고 화인 자본가들을 다시 경제성장의 동반자로서 초청했다.

기실 태국의 산업화는 19세기 중반, 농업산품의 산업화에서 태동했다.

34) 1930년대와 1940년대 초에 람삼-왕리(Lamsam-Wanglee) 그룹과 뿌리디 파벌 간의 제휴의 결과, 1944년에 이 그룹은 태국 정부의 후원 하에 태국 농민은행(Thai Farmers Bank)을 설립했다.

35) 제2차 피분집권기는 1948년부터 1958년까지이다.

태국은 쌀 산업에 매우 강력한 비교우위를 지니고 있었고, 쌀 수출에 대한 과세로 태국의 국가는 상당한 조세수입을 거둘 수 있었다. 태국의 보수적인 재정, 통화, 환율정책은 19세기에서 그 기원을 찾을 수 있다. 화인 자본가들은 쌀의 경작, 제분, 분배, 수출에서 중요한 재정, 금융의 기능을 담당했고, 그 결과 1874년부터 1930년까지 태국의 쌀 수출량은 25배나 증가했다(Bowie and Unger 1997, 129-130). 그러나 종전에 화인들이 큰 영향력을 행사하던 쌀 수출을 제2차 세계대전 후 정부가 독점적으로 통제하게 되면서, 화인 상인들은 주로 상업은행이나 보험과 같은 금융 분야나 유럽이나 일본 등지에서 생산된 제조품을 수입하는 산업분야로 옮겨갔다. 그 과정에서 국가는 유럽 은행가들을 견제하기 위한 목적으로 화인 은행가들에게 보호를 제공함으로써 태국 상업은행이 크게 성장할 수 있었다.

전쟁 전 쌀 산업에 비해 부차적인 위치를 점했던 금융 분야는 전후 독립적인 지위를 확보해나가며 그 중요성이 증대됐다. 1906년 태국왕실은 최초의 태국계 은행인 싸얌 상업은행(Siam Commercial Bank)을 만들었고, 이후 1940년대에 들어서야 대부분의 태국계 은행들이 설립되기 시작했다. 1942년에 BOT가 설립된 뒤, 1952년 태국에는 19개의 상업은행과 33개의 보험회사가 존재했는데, 1943년부터 52년까지 14개 설립된 은행 중 7개가 화인 소유였다.³⁶⁾ 당시 태국계 은행 설립을 장려했던 정부의 방침 하에, 화인 자본가들은 토착 태국인 관료들(Khun-Nang)을 이사회에 참여시키는 방법을 통해 후원세력을 확보할 수 있었다. 당시 태국경제에서 큰 영향력을 행사했던 4개의 화인 기업 모두가 상업은행을 보유하며, 이를 기반으로 사업을 확장했다. 전직 재무부 장관이었던 뿌리디는 일본과 피분 정부에 대항한 자유태국운동(Free Thai Movement) 기간 동안 관료, 교육자, 은행부문의 지지자를 얻을

36) 서구와 일본계 은행이 5개, 왕실 소유와 정부 소유가 각각 1개씩이었다. 뿐만 아니라 해당기간에 무려 25개의 보험회사가 설립됐는데 주로 화인자본에 의해 설립된 것이었다(Suehiro 1989, 155).

수 있었고, 뿌리디와 긴밀한 관계를 맺었던 방콕 은행은 전후 태국 최대의 은행으로 성장했다(Handley 2006, 71; 75). 뿐만 아니라 화인 자본가들은 군부 인사나 관료들에 뇌물, 자사의 고위직책 부여 등을 통해 자신들의 경제적 지위와 영향력을 유지해나갈 수 있었다.

물론 군부와 금융자본의 유착은 군부의 파벌경쟁에 따른 필요에 의한 것이기도 했다. 1947년 쿠데타를 일으킨 짜릿 등의 군부파벌은 1951년 쿠데타 이후 권력이 강화되면서 국영기업과 준 정부투자기업을 통제했다. 동시에 화인 기업과의 후원수혜관계 체결을 통해 정치적 영향력 행사와 유지를 위한 부를 축적할 수 있었다. 군부 파벌은 이후 짜릿과 뿌라팻, 끄릿 씨와라, 뿌라췌 루짜라윙 등을 중심으로 하는 씨사오테웁(Sisao Theves) 파벌과, 핀 춘하완, 파오 춘하완을 중심으로 한 라차크루파(Rajakhru)로 분열됐다. 라차크루파벌이 금융·재정 부문에서 10개사, 산업부문에서 15개사, 상업부문의 7개사를 통제했던 반면, 씨사오테웁 파벌은 금융·재정부문에서 12개사, 산업부문 15개사, 상업부문 10개사를 소유(Chai-Anan 1986)한 것은, 경제영역에서의 군부의 개입이 거의 모든 영역에 걸쳐있었다는 데서 당시의 수탈적 국가-자본관계를 잘 드러내준다.

일례로 당시 핀 그룹의 핵심 멤버였던 시리(Siri Siriyothin)는 방콕은행의 친(Chin)에게 새로운 상업은행의 합병을 지원할 것을 요청했는데, 이는 핀과 경쟁관계에 있던 짜릿 그룹이 이미 램통 은행(Laem Thong Bank)를 보유하고 있던 데 따른 위기의식에서 비롯된 것이었다. 이를 거절할 수 없었던 친은 자신의 아시아 트러스트 그룹(Asia Trust Group)과 국가 간의 합작을 제안했고, 결국 시리(Siri)가 이사회 의장직을 맡게 됐다. 그 대가로 경제부(ministry of economic affairs)는 방콕은행의 자본 확충을 위해 30만 바트를 제공했고, 이후 태국 최대의 상업은행으로 등극할 수 있었다(Suehiro 1989, 171).

이처럼 1950년대 전반에 걸쳐 태국 정치 지도자들과 이들의 보호를 바

탕으로 경제활동을 유지해나가고자 했던 화인 자본가들의 긴밀한 협력관계가 형성되는데, 이들 상업은행의 성공은 군부 지도자들과의 유착 없이는 불가능한 것이었다. 이들은 1940년대 신 은행 설립을 계기로 정치계 인사들과 학연 및 혼인관계 등을 통한 연줄 맺기로 각종 인·허가와 정부계약 등에서 특혜를 누리게 되었고, 족벌 중심의 경제력 집중이 발생했다(윤진표 2003, 183). 그러나 이러한 비공식적 후원수혜적 관계는 자원의 비효율적 분배를 초래해 경제구조를 왜곡시키고 있었다.

② 1960-70년대: 발전주의의 추동과 연계된 자율성의 태동

1960년대 이전, 무분별한 국영기업의 설립과 군부 및 관료들의 무분별한 지대추구 행위로 파탄 지경에 이른 태국의 국가는, 1957년 이후 짜릿에 의해 발전주의적 경제정책이 추동됨에 따라 근대적 국가로서의 면모를 갖추게 된다. 태국은 당시 인도차이나 반도의 공산화를 염려했던 미국과 유착하는 가운데 경제적 지원을 받을 수 있었다. 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development, 이하 IBRD)은 NESDB에 막대한 자금을 지원했고, 제1차 국가경제사회개발계획 입안 당시, 구체적 개발전략 수립에 있어 큰 영향력을 행사했다(Pasuk and Baker 1995, 128). 짜릿은 IBRD의 제언을 수용해 비효율만을 양산했던 국영기업 설립을 중단하고, 민간 주도의 발전전략으로의 변화를 공식화했다. 국가는 사회기반시설 확충 등 제한적 역할을 담당하는 등 국가 개입의 축소를 천명했다. 이와 같은 결정은 1957년 설탕과 황마 등의 제조업에 기반을 두고 크게 성장했던 국영기업인 국가경제발전기업(NEDCOL: National Economic Development Corporation)이 막대한 해외부채를 지고 파산한 것에 따른 결과였다. 이를 기회로 태국의 경제 기술관료들은 경제에 대한 국가개입에 대해 재고하기 시작했다(Bowie and Unger 1997, 136). 물론 짜릿이 국영기업의 설립 중단과 민간 시장 활동

에 대한 국가의 개입을 엄격히 금지한 것은 자신의 정치적 경쟁자들의 지대 수입처를 말살시키기 위한 의도도 있었다.³⁷⁾

싸릿의 발전주의는 최소한의 국가개입과 시장기능의 활성화, 시장규율에 기반한 지대추구 행위의 통제를 위한 통화주의적 보수주의와 자유무역주의의 도입이라는 측면에서 볼 때, 일반적인 동아시아 발전국가의 특성과는 상당한 차이를 보였다. 그럼에도 불구하고, 태국의 경제성장은 일정 수준 ‘이상’의 국가개입이 없었다면 불가능했다. 싸릿은 발전주의의 추동을 위해 재무부 산하의 재정정책국(FPO: Fiscal Policy Office), 예산청, 투자청, 국가경제사회발전위원회(NEDB: National Economic Development Board)³⁸⁾를 신설하고, 주요 경제기관들을 재정비하는 작업에 착수했다. IBRD의 지원을 받아 1959년 설치된 NESDB는 1965년 해외투자를 장려해 경제성장을 도모하기 위해 제1차 국가경제사회개발계획³⁹⁾을 입안했는데, 교통, 관개, 교육, 전기 등 사회기반 시설 개선을 위해 정부지출을 확대하는 데 중요한 역할을 담당했다.

당시 태국은 동아시아 발전국가의 특성이라 할 수 있는 표적 산업부문에 대한 체계적 지원은 거의 지정하지 않았다. 그러나 싸릿은 제2차 세계대전 중의 심각한 공급부족을 겪은 것을 기화로 투자청(BOI: Board of Investment)과 NESDB, 산업부를 중심 기관으로 수입대체 산업화 전략을 실시해 자립경제를 수립하고자 했다. 수입대체 산업화 전략의 보호주의적 특색은 태국의 자본축적에 중요하게 작용했다. 수입대체 산업화 전략은 주로 자

37) 방콕은행과 아유디아 은행, 방콕 유니언 은행 등은 1957년 이후 싸릿과 경쟁하던 파벌로부터 이탈해 싸릿과 긴밀한 관계를 맺기 시작했다. 특히 방콕은행은 초기 핀춘하원이 속한 라차크루 파벌과 유착했으나, 싸릿 집권 후 세력이 전이돼 위기를 맞았다. 그러나 방콕은행의 분수에 의해 가까스로 싸릿의 씨싸오테웁 그룹과 관계 개선을 이뤄내 성장의 발판을 마련하게 된다(Ukrist 2002).

38) 국가경제사회발전위원회(NEDB)는 1972년 국가경제사회발전위원회(National Economic and Social Development Board: 이하 NESDB)로 개칭되는데, 본고에서는 NESDB로 통일해 명명하고자 한다.

39) 1차 1961-1966년, 2차 1967-1971년, 3차 1972-1976년, 4차 1977-1981년 까지도.

국의 산업기반 공고화를 위해 수입을 억제하고 자국기업을 보호하기 위한 것을 목표로 하는데, 태국에서는 그 구체적 전략으로서 높은 보호관세율과 복수환율제, 제조업 투자 촉진을 위한 금융적 유인의 제공, 수입쿼터제 등 정부의 지원과 각종 보호주의 장벽의 형성 등이 추진됐다.⁴⁰⁾

수입대체 산업화 전략의 최대 수혜자는 산업 복합대기업과 상업은행이었다. 특히 일부 기업들은 중점사업과 대기업에 대해 보다 우선적으로 자금 배분을 시행하는 정책금융제도를 통해 성장할 수 있었다. 규모의 경제를 지녔다는 점에서 국가에 의해 선택된 이들 대기업은 주로 대부분이 화인에 의해 설립됐다. 1960년대에 시행된 기업 활동 장려 신용시스템(business promotion credit system)은 태국의 자본 발전에도 긍정적으로 작용했다. 이를 주도적으로 추진했던 산업금융부(IFCT: The Industrial Finance Corporation of Thailand)는 해외차관과 정부차입을 기초로 1959년 설립된 기관인데, 국내 민간기업 활동과 국내외 은행 대출 연합(domestic and foreign bank loan syndication)의 활성화를 목적으로⁴¹⁾ 투자청(BOI: Board of Investment), 산업장려부(Industrial Promotion Department)와 긴밀히 협조하며 많은 민간 제조업 기업에 저리로 중장기 대출을 시행했다.

그러나 국가의 경제정책들은 단순히 각 부서 간 계획의 총합에 불과했다. 국내산업 보호를 위해 부가관세 책정 권한을 보유한 투자청은 독자적 무역 관련 규제기능을 보유한 여타 기관들(부처 간 관세위원회, 상업부, 산업

40) 투자청은 1960년에 제정된 산업투자장려법(Industrial Investment Promotion Act)에 의해 123개 산업을 중요도에 따라 A-C 세 등급으로 분류해 면세범위를 차등적으로 적용했다(전제국 1995, 112-113).

41) IFCT가 정부기관이었음에도, 지분의 53%가 태국농민은행(TFB: Thai Farmers' Bank), 방콕은행, 방콕 유니언 은행(Union Bank of Bangkok), 램퐁 은행(Laem Thong Bank) 등 태국의 기업가와 상업은행들에 의해 소유되고 있었다(Chamlong 1964, 47-51). IFCT는 2004년 9월 태국군인은행(TMB: Thai Military Bank)과 통합된다(권경덕 2006).

부 등)과 정책 추진과정에서 갈등과 혼란을 겪기도 했다. NESDB의 경제정책 통합기능 또한 체계적으로 이뤄지지 못한 채 부처 간 갈등만 자아냈다. 이러한 부처 간 조정능력의 결여는 내각이 기업들과 경쟁적 후원수혜적 네트워크를 맺고 있었기 때문이다. 내각 장관들은 부패했으며 산업부, 농업부, 상업부 등은 전문성, 조정능력, 자율성을 결여했다. 부처 간 경쟁과 업무중복 현상도 일상적이었다. 무역정책은 4개 이상의 부처에 의해 통제됐고, 3개 부처의 5개 부서가 인허가 권한을 가지고 있었고, 적어도 4개의 부서들이 무역정책을 통제했다(Rock 2000). 이와 같은 각부 부처들 간의 분열은 기업들로 하여금 특정 유형의 로비행태를 장려해 장기적인 경제계획 수립을 어렵게 하고, 공공과 민간 부문 간의 체계적인 협의기능을 손상시켰다. 물론 이러한 경쟁적 후원수혜관계(competitive clientelism)가 역으로 대부분의 영역에서의 진입장벽을 낮춰 새로운 투자가 활성화되는데 기여하기도 했으나(Doner 2009, 99-101), 산업구조를 개선시킬 수 있는 구조조정(upgrading)이 지연되는 역기능이 수반됐다.

이러한 정실주의적인 미시정책(clientelistic sectoral policies)들에도 불구하고, 자율적이고 독립적 기관에 의해 입안된 거시경제정책은 시장규율을 통한 통화주의적 보수주의의 실행을 가능케 하며 태국의 경제성장을 이끌어 냈다(Thitinan 2001, 47; Rock 2000, 184-186). 중앙집권화된 거시경제정책 입안기관의 효율성은 당시의 시장순응적인 거시경제정책을 실시해 통화안정과 경제성장의 달성에 중요한 역할을 담당했다. 예산청와 재정정책국은 BOT, 재무부, 총리실과 긴밀한 관계를 맺으면서 예산과정(budgetary process)을 개혁해 전후 인플레이션 억제와 국가의 지출을 제한했다. 그동안의 쌀 무역 통제를 통해 국가가 독점적으로 수취해왔던 지대를 제거하는가 하면, 민간부문 부처에 대한 정부 보증 금지 조치를 하는 등 재정 팽창을 강력히 억제했다. 또한 다른 부서나 선출직 장관들에게도 경성예산제약(hard budget constraints)⁴²⁾에 순응하게 함과 동시에 국가에 의한 시장개입의 폐해를 줄임으

〈표 5〉 태국의 시장 유형과 기능

시장유형: 경성예산제약 후원수혜주의(hard budget clientelism)		
시장 기능	몰수 회피	<ul style="list-style-type: none"> · 형식적 재산권: 약함 · 후원자에 의한 보호 일반적이었기에 몰수는 드물었음.
	신규진입자 허용	<ul style="list-style-type: none"> · 신규 진입자의 허용이 상대적으로 자유로움: ① 엘리트 내부의 분열이 이를 용이하게 함 ② 해외투자의 활성화로 인해 신규 수혜자(new client)가 후원자를 찾는 것이 용이함.
	경성예산제약 부과	<ul style="list-style-type: none"> · BOT는 국가 정치 엘리트들로부터 자율성을 지녔음. · 상업은행들과 긴밀한 연계를 지닌 BOT에 의해 경성예산제약이 부과됨.

출처: Doner and Ramsay 2000. pp.152에서 재구성.

로써 이들 경제기관에 큰 힘과 자율성을 보장했다(Doner 2009, 96-97).

특히 경성예산제약은 기업가들로 하여금 경영실적이 부실한 기업에 대해 국가가 어떠한 지원도 할 수 없다는 직접적 신호로 작용했다.⁴³⁾ 정부는 거시적 측면에서 수출기업에 대한 신용보조나 관세 등에서 기업들에게 특권을

42) 코르나이(Kornai)는 연성예산제약이 기업이 예산운영에서 보유한 자유재량권의 과다로 자원의 효율적이고 경제적인 운영에 실패하는 재정운영제도를 지칭하는 반면, 경성예산제약은 방만한 예산 운영에 대해 제약을 가한다는 의미에서 양자는 상반된 의미를 지니고 있다고 본다. 이러한 원칙에 의한 예산 사용 이외에도, 국가에 의한 구제조치의 존재유무 또한 중요한 기준이 된다. 경성예산제약은 기업의 투자행위와 선택에 원칙에 기반한 제약이 가해져 재정 및 시장의 상황에 의해 생존여부가 결정되지만, 연성예산제약은 이와 무관하게 다양한 형태의 국가의 구제에 의해 살아남을 수 있다는 점에서, 사후적으로 기업의 태도(attitude)에 영향을 미친다(Kornai 1979, 806-808).

43) 당시 태국의 주요 산업이었던 섬유업의 G.S. Cotton Mills는 경영난에 직면해 정부에 지속적으로 구제요청을 했지만, 정부는 이를 거절했고 결국 1956년 도산할 수밖에 없었다(Hewison 1989, 169).

제공했지만, 특정 기업에 대한 구제는 하지 않았다. 때문에 개별 기업들은 경영난에 직면해 상업은행에 지원을 요청할 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고, 이러한 ‘경쟁적 압력’과 매우 안정적인 거시경제 환경은 태국의 제조업체들로 하여금 큰 성공을 거둘 수 있게 했던 중요한 배경이었다(Doner and Ramsay 2000, 161).

이러한 분리 체제는 군부와 기술관료 간의 ‘암묵적인 거래(implicit bargain)’에 의해 가능했다. 해외에서 높은 수준의 교육을 받고 귀국한 소수의 기술관료⁴⁴⁾는 군부 경제발전에 대한 목표를 공유하는 가운데, 재무부와 BOT를 중심으로 활동하며 완전한 독립성을 누리지는 못했지만, 기능적 자율성(functional autonomy)을 부여받을 수 있었던 것이다. 군부 또한 경제성장으로 정치적 부당성을 정당성으로 전이시키고 시대 추출의 잠재력을 높일 수 있었기에, 기술관료들에게 정치적 독립성을 제공해 정책적 자율성을 보장했다(Thitinan 2001, 56). 또한 전후 경제재건 과정에서 기술관료들의 경제 지식에 대한 전문성은 경제 성장을 촉진시키기 위해 필요한 기관들을 설립, 운영하는데 있어 필수 불가결한 것이었고, 불충분한 인력풀로 인해 이들은 군부에 대해 레버리지를 가질 수 있었다(Thitinan 2001, 67). 군부의 보호 아래 독립적인 거시경제정책을 입안할 수 있었던 기술관료들의 노력을 통해 달성된 거시경제의 안정은 해외투자자들을 유인하는데 큰 인센티브로 작용

44) 태국의 경제적 기술관료들은 대체로 미국과 영국 등지에서 유학을 마치고 돌아왔기에 신고전파 경제학의 영향을 크게 받았다. 한국의 경우 1990년대 이후에야 신세대라 할 수 있는 미국 유학파들의 관직 진출이 활발해지면서 기존의 발전국가적인 국가경제 운용체계의 구조와 역할에 있어 기성 관료들과의 갈등을 촉발시켜 후일 경제기획원 해체의 배경이 된 것과는 대조적이다. 또한 BOT는 전도유망한 학생들에게 장학금을 지원했고, 이들은 졸업 후 귀국해 각종 경제기관에서 일하게 됐으며, 이러한 인적자원개발은 관료제의 능력향상에 긍정적으로 작용하게 됐다. 물론 태국 또한 1990년 이후 능력 있는 기술관료들이 더 좋은 조건을 좇아 민간부문으로 유출된 것은 한국과 태국 공히 동일하다고 볼 수 있으며, 이것은 1997년 위기 당시의 경제위기에 대처하는 국가의 역량저하와 무관하다고 할 수 없다.

했다.

특히 이 시기 군부의 지대추구 행위를 규제하고 거시경제정책기관의 자율성과 능력을 향상시키는데 큰 역할을 담당한 선구자적 인물인 뿌이 응파껌(Puey Ungpakorn)⁴⁵⁾은 최초의 예산청 청장, 재정정책국의 국장을 맡은 데 이어, 1959-1971년까지 장기간 BOT 총재를 역임해 BOT의 독립성 확보와 주요 경제기관들의 제도화에 크게 기여했다(Ammar 1998, 9). 실무능력에 더해 도덕성까지 갖췄던 뿌이의 지도하에 BOT와 재무부의 안정적 통화정책은 예산청과 NESDB의 보수적 재정정책과 조화를 이룰 수 있었다. 각 내각 부서들의 개발 프로젝트를 인·허가했던 NESDB와 예산청의 기술관료들은 도로, 관개시설 등 사회기반시설 구축 사업 등을 실시했고, 관련 자금이 고갈되면 당시 태국의 외환보유고가 충분했음에도 불구하고, 부패한 정치인의 접근을 차단하고 투명한 자금 사용을 위해 고의적으로 World Bank에서 대출을 받기도 했다. 뿐만 아니라 오일쇼크로 인한 경제위기는 기술관료들로 하여금 경제위기 관리를 위한 자신들의 전문성을 발휘할 수 있는 계기로 작용함에 따라 영향력 확대에 긍정적으로 작용했다.

그러나 경제기술관료 집단 내에도 경제발전전략 노선을 두고 항상 견해가 일치된 것은 아니었다. 빠른 경제성장을 위한 국가개입의 확대를 지지하던 적극론자들(engineers)과, 저임금 노동력과 농산품에 대한 비교우위를 통한 점진적 경제발전 전략 속에 보수적 재정통화정책을 옹호한 시장주의자들로 분화돼있었다(박은홍 1998a, 65-66). 그러나 기관들 간의 교차적 인사배치를 통한 동질화의 추구로 기술관료집단 내의 분화를 극복하고자 하는 시도가 지속됐다.⁴⁶⁾

45) 1969년 뿌이는 태국 최초의 비정부 발전기구인 “태국 재건운동(Thailand Reconstruction Movement)”을 설립하기도 했다(Suthy 1995, 99).

46) 뿌이가 예산청 청장과 BOT 총재에 임명된 것, 스노(Snoh Unakul)가 NESBD 원장과 BOT 총재에 임명됐던 것은 기술관료집단 사이의 동질화를 위해 추진된 시도들이다(Yoshihara 1994, 369; 박은홍 1998a, 66에서 재인용).

당시 이들 기관의 정책이 자본과의 완전한 절연 속에서 이뤄진 것은 아니었다. 도너와 램세이가 지적했듯, 거시경제기관과 시중 상업은행과의 체계적인 관계는 당시 국가와 자본의 연계된 자율성을 잘 보여주는 사례라 할 수 있다. 당시 태국의 주식시장은 저발전돼있었고, 해외로부터의 자본차입은 엄격히 통제되고 있었다. 이러한 조건들에 의해 상업은행의 독과점적 지위는 점차 공고화됐다. 무역업자나 은행가와 같은 태국 경제의 주요 행위자들은 외국기업과의 협작을 통한 적극적인 외자유치를 바탕으로 ISI 전략 속에서 성장해 나갔다.

상업은행은 농업부문 수출의 호조로 확대된 무역에 의해 축적된 저축을 효율적으로 응집하고, 이를 농업이나 수입대체 제조업 등과 같은 신규 사업에 투자해 태국의 자본축적에 크게 기여했다. 당시 수익성이 높았던 농업 산업의 활성화는 당시 국가기관과 상업은행들은 조합주의적 연계를 통해 이뤄진 것이었다.⁴⁷⁾ BOT는 상업은행이 농산품의 수출촉진을 위해 수출업자, 산업자본가, 농부들에게 신용을 확장하도록 해 국내 저축률 향상시킬 수 있었다. 전반적으로 거시경제기관들과 기업들 간의 긴밀한 협조관계 속에 농업이 다양화되고 농공업 대기업, 섬유산업, 전기, 자본재 관련 대기업이 성장할 수 있었다. 이처럼 국가와 상업은행의 조합주의적 연계는 태국경제에서 중요한 비중을 차지한 농공산업 발전에 기여했고, 상업은행의 중요성은 더욱 높아졌다(Doner 2009, 97-101).

상업은행들과의 협조 속에 국내 자본가들의 투자가 촉진된 결과, 대기업

47) 1957년 이후부터 주요 은행들은 증가하는 농산물 교역에 따라 전국에 지점을 설립해 네트워크를 확장하며 국내 저축을 향상시켰다. 상업은행들은 국가관료, 쌀 제분업자와 수출업자 등을 포함하는 일종의 신디케이트(연합체)를 조직해 국가의 핵심 재정수입이었던 쌀 수출세를 조정하는 역할을 담당했다. 이 조직은 수출 가격 결정, 위험 분담, 상품 품질 통제 등의 총체적 역할을 담당했을 뿐만 아니라, 은행의 지점을 이용해 지리적으로 널리 분산되어 분포돼있던 소규모 경작자들로부터 수입을 차출해 국가의 조세제도를 대체하는 일종의 징세활동을 담당하기도 했다.

을 중심으로 식품가공업, 섬유 등 제조업이 활성화되기 시작했고 GDP 향상에 크게 기여했다. 성장추세가 지속되면서 태국의 산업구조에서 농림수산업의 비중이 점차 축소하고 제조업, 서비스업의 비중이 확대되는 등 산업구조가 점진적으로 변화했다. 또한 정부는 해외의 기술, 기업가적 능력, 자본을 얻기 위해 해외 자본 유치에 많은 노력을 기울였다. 해외투자자들도 정부의 보호 장벽 하에 설립된 제조업체에 투자해 이익을 창출할 수 있었다(Hewison 2001a, 5-6).

당시 대부분의 태국 제조업체들은 다국적기업과 합작한 은행이나 무역회사의 자회사였는데,⁴⁸⁾ 은행자본은 본래의 은행업뿐만 아니라 지속적으로 제조업, 건설토목, 서비스업, 도시개발에 적극 가담하면서 경제적 지배력을 확대해왔다. 상위 4개 은행과 관련된 기업이 1958년에 51개, 1973년에 173개, 1979년에 295개로 급증한 것을 통해 집중하는 상업은행의 영향력을 잘 알 수 있다. 기업들이 높은 위험에도 불구하고 고수익을 위해 사업에 투자했던 것은, 법적 제도의 취약성, 재산권 보호 등의 시장실패로 야기될 수 있는 문제들이 은행과의 협조 체계 속에서 어느 정도 극복됐기 때문이었다(Pasuk and Baker 2001b, 3).

주요 상업은행들은 1950년대 후반, 태국은행인연합회(Thai Banker's Association: 이하 TBA)를 설립해 집단행동을 통해 자신들의 이해관계를 관철시키기도 했다. 특히 이들 주요 상업은행은 중국 광둥의 조주(Teochiu, 潮州市) 출신이었기에, 상공회의소, 은행인 연합회, 혼인관계 등을 통해 내부적으로도 긴밀한 협조관계를 구축했다(Pasuk and Baker 1995, 131-3). TBA는 싸릿으로 대표되는 군부와의 유착의 결과, 해외은행의 진출 허가 제한을 법

48) 아시아 트러스트 그룹(Asia Trust group)이 방콕은행(Bangkok Bank), 타이-후아 그룹(Thai-Hua group)이 방콕 메트로폴리탄 은행(Bangkok Metropolitan Bank), 아우디아 그룹(Ayudhya group)이 아우디아 은행(Bank of Ayudhya), 마하구나 그룹(Mahaguna group)이 방콕 유니언 은행(Union Bank of Bangkok)을 보유하고 있었다.

적으로 명문화시켰다.⁴⁹⁾ 태국정부는 1966년 꼬룽타이 은행 설립을 마지막으로 2002년 4월 타나차 은행이 설립될 때까지 태국계 은행의 신설을 비인가했다(권경덕 2006). 이러한 은행부문의 진입장벽으로 상업은행들은 국내 투자시장에서 자금의 공급을 통제했다. 이처럼 국가-자본의 후원-수혜적 관계는 국내자본 보호를 위한 수입대체 산업화가 추진되는 과정에서 공식화됐다. 국가의 보호는 소수의 은행 가문을 성장시켰고, 이들 상업은행은 태국 기업들의 성장을 지원했다. 국가의 경제개입은 소수 거대기업에 의한 경제 지배라는 결과로 귀결됐다(Doner and Ramsay 1997, 255).

많은 군부 및 민간관료들이 시중 상업은행들과 개인적인 유착관계를 맺고 있었음에도 불구하고, BOT는 은행들에 대한 규제를 형성, 강화함과 동시에 TBA와 긴밀히 협조했다. 시중 5대 상업은행에 금융자원이 과독점된 것을 감안할 때, 이들의 신용배분정책은 경제계획 등 태국 경제의 향방을 결정짓는 중요한 역할을 담당해왔다(Pasuk and Baker 1995). 재무부와 BOT는 국내 상업은행의 안정성 확보를 위해 TBA와 밀접하게 협력하고 적극적으로 개입하는 가운데 부실상업은행을 구제하고 이자율을 제한했지만, 경쟁을 제한하지는 않았다.⁵⁰⁾ 또한 뿌이는 상업은행들과의 긴밀한 관계를 맺어 상업은행들에게 정부채권에 투자하도록 압력을 가해 해외 차입을 피할 수 있었다.

그러나 국가 보호 하에 국내시장 육성을 위한 수입대체전략은 상업은행을 중심으로 한 특정 대기업 집단의 집중이라는 결과를 낳았다. 군부와 은행

49) 정부는 1962년 상업은행법 개정을 통해 1국 1행, 1행 1점포주의의 원칙에 의해 외국은행의 진입을 엄격히 제한했다. 1962년 상업은행법이 제정되기 전, 초안은 TBA의 검토를 거친 것이었다(Anek 1992, 50).

50) 뿌이가 1960년대 신규은행을 허가해 금융과두제에 경쟁체제를 도입하고자 했던 시도가 대표적 사례이다. 그러나 이 계획은 금융자본가의 저항에 부딪혀 실패했는데, 이는 동시에 BOT가 절대적으로 상업은행에 대해 우위를 점하지는 않았다는 것도 보여준다. 이는 관료제 내부의 응집성의 정도가 여타 발전국가에 비해 낮다는 것을 방증하는 사례로, 태국이 중재국가의 특성을 지니는 것으로 볼 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다.

이라는 두 주축을 기반으로 제2차 세계대전 이후 급성장한 소수의 기업가들은 정부 관련된 계약과 허가에서 특권을 유지했고, 해외자본 배분에 있어서도 우선권을 부여받았다. 특히 방콕은행은 1/3에 해당하는 무역관련 자금을 조달했고, 거의 모든 분야의 주요 기업들과 긴밀한 협력관계를 구축했다.

태국경제는 농업 상품의 수출과 해외 자본과 연계된 공산품의 ISI를 기반으로 운영됐기 때문에 1980년대 이전까지만 해도 다른 아세안 국가들과 비교했을 때 상대적으로 폐쇄적인 특성을 지니고 있었다. 그러나 태국에서는 1960년대 말부터 이미 ISI 전략 추진에 따른 국내외적 압박으로 인해 그 한계를 드러내고 있었다. ISI 추진과정에서 무역수지 적자가 점차 심화되는 한편, 1960년대 말의 인플레이션은 대외 불균형을 증가시켜 국내시장을 제약하는 요소로 작용했기 때문이었다. 또한 1970년대 남미에서 시작된 경제위기와 1979년 제2차 오일쇼크로 선진 공업국들의 경제 또한 불황에 직면하게 되면서 1970년대는 태국의 경제성장은 상당한 외부적 제약에 부딪힐 수밖에 없었다. 이러한 가운데 소득불균형으로 경제 분배 정책에 대한 국내적 요구가 증대되고 경기불황이 가중되면서 정부기관들 간에 개발전략에 대한 논쟁이 점화됐다. 1970년대 World Bank는 수출지향적 정책으로의 전환과 보호정책의 완화를 주장하며 태국의 산업정책을 비판했고, 이에 제3차 국가경제사회 개발계획(1971-1976)에서는 수출지향 전략의 추진이 강조되기도 했다. 그러나 수출지향 산업화전략으로의 전환은 국내정치적 혼란과 대외경제적 상황의 악화 속에 큰 난관에 부딪혔다(Dixon 1999, 88).

1950년대와 달리, 1960년대에는 정치적 후원수혜관계가 국내자본가들에 있어 더 이상 사업 확장의 핵심요인이 되지 못하게 되자, 자본가 출신의 정치인들은 정부 정책에 강력한 영향력을 행사하기 시작했다. 또한 1973년의 제1차 오일쇼크와 제1차 민주화는 국내 자본가들로 하여금 자본 축적에 있어 정치적 후원의 의존하는 것의 비합리성을 깨닫게 하는 계기가 됐다. 방콕에 기반을 둔 대기업들은 수입대체산업화 과정에서 정부의 비호를 받으며

성장하는 가운데, 새로운 경쟁력과 자치성을 확보해 70년대 정부의 핵심을 이루게 됐다(김홍구 2008, 189). 물론 이때까지도 화인 기업의 토착 관료들에 대한 종속성으로 인해 정부와 대등한 입장에서 협상할 수 있는 독립적이고 강력한 기업가 계급은 존재하지 않았으나(크라우치 2009, 63), 1970년대부터 국가 발전전략을 두고 관료들과 정치인들 간의 충돌이 지속됐다. 경제 성장을 촉진시키기 위해 국가에 의한 산업 장려의 확대와 거시경제적 자극을 제공해야 한다는 주장과, 안정적인 물가 유지를 강조하는 주장이 첨예하게 대립했던 것이다(Bowie and Unger 1997, 129).

1960년대 말부터 동아시아 NICs의 성공사례에 고무된 경제 관료들에 의해 추진되고 방콕 대기업들에 의해 지지를 받은 수출지향 산업화(EOI: Export Oriented Industrialisation)전략은 1972년 투자·수출촉진법(Invest Promotion Act)이 통과되고 제3차 경제사회 개발계획(1972-1976)이 수립되면서 가시화됐다. 외국인 투자 유치를 위해 정부가 투자촉진위원회를 설치하고 경제규제를 완화함과 동시에, 모든 수출에 대해 수출액의 약 50%를 용자해주는 수출신용제도를 실시했던 것은 수출 촉진 정책의 일환이었다.

그럼에도 불구하고, 1973년 제1차 오일쇼크와 기존 발전전략을 통해 성장한 이해관계집단의 저항, 권위주의 체제의 붕괴 후 들어선 민주정부의 무능, 경제정책 입안기관들 간의 의견 불일치로 개혁은 더디게 진행됐다(박은홍 1998b, 194; Pasuk and Baker 1999, 196). ISI를 지지했던 상공부와 달리, BOI는 EOI 전략을 지지했다. 뿐만 아니라 EOI 전략을 추진한 기술관료들의 정책적 자율성은 ISI에 경제적 이해관계를 지닌 정치권과 재계의 압력으로 인해 매우 취약해진 상태였다. 이러한 문민정권 하의 정치적 혼란을 진압하고 집권한 꺄리양삭은 군부 주도의 관료정체를 재도입했다. 꺄리양삭은 대기업과 보수 관료들과 연합해 연립정부를 구성하고 자본집약적 ISI 전략을 추진하며 EOI 전략에서 철수했다(전제국 1995). 그러나 1970년대 극심한 경기 침체에 직면해 수출에 기반한 농공산업에 큰 이해관계를 지니고 있었던 방

콕은행 등 태국의 산업 전반에 관계된 은행들과 수출로 인한 성장 잠재력이 높았던 섬유산업 기업들은 EOI로의 전략 변화를 촉구하기 시작했고, 1970년대의 혼란스러운 정치상황 속에서 표류하다 1980년대에 들어서야 EOI전략이 정착될 수 있었다.

앞서 언급한 데로, 1970년대부터 기업들은 당시 관료들이 기업의 요구와 경제위기에 효과적으로 대응하지 못했고, 기업과 군부 인사들의 관계는 더 이상 작동되지 않음에 따라 직접 정부정책에 영향력을 행사할 수 있는 방법을 찾기 위해 적극적으로 정치에 참여하기 시작하고 있었다. 그러나 자본가들이 직접 정치에 참여하는 형태가 아닌, 대리인을 내세워 막후에서 영향력을 행사했는데, 방콕은행의 분슈 롯자나삿티안(Boonchu Rojanastien)이 대표적이었다. 당시 상위 상업은행들은 일종의 카르텔을 형성하고 있었고, 16개의 국내 상업은행들은 태국 은행인 연합회(TBA)를 통해 느슨한 연계망을 확보해 수수료 비율이나 대출을 등을 결정했다. 이러한 과점적 구조는 모든 은행들이 조정의 결과에 동의하는 데 소요되는 시간을 연장시킴으로써, 대출이나 예금의 이자율이 시장상황에 민감하게 변화하는데 걸림돌이 됐다. 그러나 1978-9년의 금융시장 악화를 계기로 1979년 제정된 상업은행법(Commercial Banking Act)은 시중은행들에 대한 직접 개입을 통한 규제를 가능케 해 BOT에 큰 힘을 실어줬다(Laurids 1998, 141). “끄리양삭의 지지가 1979년 상업은행법 통과에 결정적이었다”던 당시 BOT 총재 누꾼(Nukul Prachuabmoh)의 진술은 군부의 기술관료 보호 기조가 회복됐음을 보여주는 대목으로 해석될 수 있다(Thitinan 2001, 75).

그러나 1970년대 말, 제1차 오일쇼크로 전 세계가 외채위기와 하이퍼인플레이션을 겪게 된 가운데 끄리양삭 정부의 전기, 수도 등 공공요금 현실화 조치는 민중의 불만을 사 결국 정권 붕괴로 이어졌다. 태국이 점차 세계 경제 속에 편입되고 국내정치구조의 분화가 진행되면서 더 이상 국가의 일방적인 영향력 행사가 어려워지게 됨에 따라, 국가는 점차 사회와의 긴밀한 연

계망을 필요로 하게 됐다.

③ 1980년대: 준 발전국가와 연계된 자율성의 작동

태국은 1980년대에 들어서야 비로소 국내 제조업 보호 기조를 완화시키고 공산품 수출을 위해 안정화조치와 장기적인 구조조정 개혁을 단행했다.⁵¹⁾ 1981년 제5차 국가경제사회개발계획(1982-1986)을 중심으로 EOI로 이행했으나, 1983년 시작된 제1차 금융위기로 인해 1986년에서야 정착됐다. 1980년대 초, 두 차례에 걸친 바트화 평가절하 조치⁵²⁾와 더불어, 1985년 플라자 합의를 통해 일본을 비롯한 NICs 국가들의 통화가 평가절상되고 일본의 대(對)태국 투자가 급증해 제조업에 가격경쟁력이 생겨 본격적으로 EOI가 안착할 수 있었던 것이다(전제국 1995, 101). 정부는 법인세와 개인소득세 인하함과 동시에 은행과 기타 금융기관들로 하여금 수출지향산업에 대해 신용을 확대하게 했다(탄 1997, 129). 더불어 재무부와 BOT의 긴밀한 협조 속에 추진된 물가상승 통제정책과 보수적인 재정 정책이 통화저축(monetary savings)과 대외 부채의 감소를 가져와, 태국은 1987-88년 정부 예산 균형을 달성함과 동시에 경제 호황을 누리게 된다.

51) ‘안정화’는 국제수지의 적자폭을 줄여 다시 성장이 가능하고 지속시킬 수 있는 정도로 인플레이션을 억제시키는 것을 의미한다. 단기적 안정화 조치로는 긴축재정과 화폐의 평가절하를 통해 총수요를 감소시키는 거시경제정책이 포함된다. 한편 장기적인 구조조정 정책은 경제적 경쟁력 제고를 위해 보조금 지급의 폐지, 규제 철폐, 국제 경쟁력 강화를 위한 무역자유화, 경쟁 환율제, 국가재정 위기 해결을 위한 사유화, 재정개혁, 공공지출 우선순위의 조정, 세계개혁, 금융 자율화 등이 포함된다(임혁백 1994, 163-164).

52) 태국은 1984년 복수통화바스켓제도를 시행해 자국 통화를 미국 달러화를 중심으로 주요국의 통화와 연계시켰다. 당시 일본 엔화(¥)가 미국 달러화에 대해 강세를 보이고, 바트화(฿, THB)가 상대적으로 저평가됨으로써 태국은 상당한 수출경쟁력을 확보할 수 있었다.

1980년대에도 소수의 상업은행들은 높은 자산과 여신 집중도를 바탕으로 금융시장을 장악해, 정부에 자신들의 정책적 선호를 보다 쉽고 강력하게 표출함으로써 집단행동의 문제에 더욱 효과적으로 대응할 수 있게 됐다. BOT는 TBA와의 협조를 통해 이자율, 현금준비금(cash reserves), 신규 지점 개업, 부실 금융기관에 대한 집단적 지원 등과 같은 문제들에 대해 공동으로 논의해왔다(Doner and Ramsay 1997, 258).

그러나 1980년대 초의 금융위기와 이로 인한 일련의 개혁적 조치들은 상업은행에 대한 국가의 통제를 강화시킴으로써, 상업은행들과 국가의 발전적 연계와 거리두기가 균형을 이루는 양상을 보였다. 태국은 1980년대 초 제2차 오일쇼크로 무역수지 적자와 대외부채가 급증하면서 위기에 직면했다. 태국은 IMF 구제 금융을 수용하는 조건으로 구조조정을 단행했으나, 아시아 신탁은행(Asia Trust Bank)이 도산하면서 결국 1983년 10월 금융위기를 피할 수 없었다. 1979년 상업은행법이 제정됐으나 신용규제가 적절히 이뤄지지 않았고, 상업은행들은 기업의 재무상태의 건전성 등과 같은 객관적 요소보다는 주로 기업과의 ‘관계’를 바탕으로 대출 유무를 판단하는 기존의 행태에서 벗어나지 못했기 때문이었다. 또한 태국 정부는 이미 1970년대부터 상업은행의 소유지배구조를 확장시키고, 기업들의 자금조달 창구를 다양화시키고자 그 대안으로 파이낸스 회사를 활성화시켜 은행의 영향력을 축소시키고자 했다. 그러나 1980년대 초반의 불황으로 15개의 파이낸스 회사들이 폐쇄됐고 5개 은행이 워크아웃에 들어가게 되는 등, 정부의 시도는 큰 성공을 거두지 못했다(Matthias 2001, 196).

1980년대의 경기침체는 기술관료들에게 특정 가문에 의해 통제되는 은행들의 압도적 영향력을 희석시키고자 하는 동기를 제공했다(Hewison 1999, 26). 이에 BOT는 예금자를 보호하고 시장의 불안정성에 대응하기 위해 산하에 금융기관개발기금(FIDF: Financial Institutions Development Fund)을 독립된 기구로 설립하고 금융관계법을 개정해 은행 감독체계를 확립했다.

1983-86년 금융위기로 높은 수준의 국가 개입이 요구됨에 따라 이전 시기 재정된 상업은행법은, 1985년 개정되며 상업은행에 대한 정부의 통제에 더욱 힘을 실었다. 해당 법으로 인해 BOT가 시중 상업은행들에 직접 개입을 통한 규제 순응을 강제할 수 있었다. 또한 은행 자본 확대를 명령하거나 공공의 이익을 위해서 은행 인사를 단행할 수도 있었으며 현장검증 기능도 강화됐다(김병국·임혁백 2000, 40). 정부는 이처럼 신규 금융기관의 인허가를 확대해 은행들 간의 경쟁을 유발시키고, 각종 규제와 감독 조치 등 다양한 정책적 수단을 통해 이들 금융자본을 통제하고자 했으나, 상업은행의 큰 영향력에는 변함이 없었다.

1980년대 태국의 3대 은행인 방콕은행(Bangkok Bank), 크룽타이 은행(Krung Thai Bank), 태국농민은행(Thai Farmer's Bank)이 금융부문의 60%를 차지할 정도로 상업은행의 영향력은 막강했다. <표 6>에서 볼 수 있듯, 1980년대 태국의 주요 기업의 소유가문은 은행 등 금융부문에 핵심적 이익을 지니고 있었다(Pasuk 1980). 이는 수입대체전략으로 인한 국가의 보호 아래 제조업이 성장하는 과정에서 국내기업의 자본축적이 촉진된 결과였다. 앞서 언급한 것처럼, 대부분의 태국 제조업체들은 다국적 기업과 합작한 은행이나 무역회사에서 시작된 것이기 때문이었다. 그간 국내 투자의 주축이었던 상업은행들은 당시의 제조업 호황으로 해당 부문에 많은 대출을 시행했다. 태국기업들은 주로 채권과 대출을 통해 자금을 조달했는데, 이 방식이 은행도산의 위험을 높일 수도 있었으나, 상업은행과 산업 간의 긴밀한 관계가 이를 완화했고, 당시 태국의 낮은 이자율도 기업들이 은행대출을 선호하는 배경이 됐다(Matthias 2001, 217).

1980년대 태국이 달성한 이러한 급속한 경제성장은 국가와 자본 간의 긴밀한 관계 속에 가능한 것이었다. 이를 가장 잘 보여주는 것이 1981년 설립된 정부민간합동협의회(Joint Public and Private Sector Consultative Committee, 이하 JPPCC)이다. 뷁렘을 수장으로, 매달 경제 관련 내각 장관들

<표 6> 태국의 시기 별 주요 대기업 순위

순위	1979년	1984년	1994년	1997년
1	Siam Cement (Siam Commercial Bank)	Bangkok Bank	Siam Cement (Siam Commercial Bank)	Siam Cement (Siam Commercial Bank)
2	Bangkok Bank	Siam Cement (Siam Commercial Bank)	Bangkok Bank	Bangkok Bank
3	Chawkwanyu	Charoen Pokphand	Charoen Pokphand	Charoen Pokphand
4	Siam Motors	Metro	Thai Farmers Bank	TCC
5	Charoen Pokphand	Thai Farmers Bank	Siam Motors	Thai Farmers Bank
6	Bangkok Metropolitan Bank	Bangkok Metropolitan Bank	Boon Rawd Brewery	Boon Rawd Brewery
7	Thai Farmers Bank	Siam Motors	TCC	Bank of Ayudhya
8	Metro	Soon Hua Seng	Sahapattanapibul	TPI
9	Boon Rawd Brewery	Sahapattanapibul	Thonburi Phanich	Siam Motors
10	Chaiyaporn Rice	Saha-Union	Sittipol	Central
11	Sahapattanapibul	Boon Rawd Brewery	Bank of Ayudhya	Sahapattanapibul
12	Sukree	Hong Yih Seng	Metro	Ital-Thai
13	Laemthong	Sukree	Osotsapa	Metro
14	TPI	Siew Cathay	MMC	Sithipol
15	Bank of Ayudhya	Cathay	Central	Srifuengfung
16	Kamol Sukosol	Central	TPI	Taechaphaibun
17	Thai Rung Ruang	Laemthong	Ital-Thai	Saha-Union
18	Sittipol	Thai Rung Ruang	Saha-Union	Osotsapa
19	U Chu Liang	Kwang Soon Lee	Bangkok Metropolitan Bank	Sahaviriya
20	Kwang Soon Lee	Osothsapha	Shinnawatra	Shinnawatra

출처: Piruna and Yupana 2004. pp.10.

과 태국의 3대 중앙경제단체인 태국상공회의소(TCC: Thai Chamber of Commerce), 태국산업협회(ATI: Association of Thai Industries), 태국은행인협회(TBA: Thai Bankers Associations) 대표들이 만나 주기적으로 회의를 개최해, 그 결과가 경제정책으로 반영되는 구조였다(Anek 1992, 38-40). JPPCC는 감세와 관세 감면, 행정체제 및 정책평가, 탈규제와 지방분권화 등에 직접 개입했다(Anek 1992, 69-87).

맑시스트 이론가인 제습(Bob Jessop)이 지적했듯, 기업집단의 이익은 산업별, 기업별로 매우 상이하지만, 기업 협의회(business association)는 주도적 자본가 그룹이 다른 그룹의 자본가들과 국가를 설득하고 특정 시기의 경제적 전략을 위해 필요한 공간이다(Jessop 1983, 144-150; Anek 1992, 152에서 재인용). 태국에서의 JPPCC는 발전국가에서처럼, 분배연합의 영향력을 통제해 집단행동의 문제를 해결하고, 기업부문과의 긴밀한 연계를 통해 시장 활동에서 발생하는 거래비용, 정보비용 등을 절감시킬 수 있는 합리성을 지니고 있었다. 1970년대 이후부터 재계는 각종 협의회나 재계출신의 장관들을 통해 자신들의 의사를 표출해왔고 그들의 의견이 부분적으로 정책에 반영되기도 했지만, 궁극적으로 오래 지속되지는 못했다(Anek 1992, 142-144). 그러나 JPPCC의 경우, 국가와 자본 간의 체계적이고 공식적인 최초의 제도적 협의체라는 점에서 매우 중요하다고 볼 수 있다.

아넵(Anek)은 JPPCC의 부상에 대해 자본가적 배경을 지닌 화인 정치인 겸 기업가의 큰 영향력과 그 중요성, 1980년대 초의 경제위기로 인한 무역적자와 대외 부채, 뻘렘의 취약한 군부 내 지지 세력 만회의 방법으로서 자본가 지지의 필요성, 외부적 요인들을 바탕으로 설명하고 있다(Anek 1992, 76-87). 물론 1960년대 이후 산업성장으로 증가한 기업가 계급은 1980년대에도 여전히 관료에 복속됐고, 도시 중산층은 그다지 발달했다고 볼 수 없었다. 걸링과 차이나난은 뻘렘 시대의 준민주주의가 군부-관료 엘리트 집단이 내부적으로 분열됐기 때문에 가능했던 것일 뿐, 다른 사회세력이 국가권력에

<표 7> 1963-1986년 내각의 기업가 수

정치체제	연도	총리	기업가 수	내각 장관 수	기업가 비율*
관료 지배체제	1963.02	싸릿	0	14	0.0
	1963.12	타넘 I	1	18	5.6
	1969.03	타넘 II	1	25	4.0
	1972.12	타넘 III	3	28	10.7
제1차 민주화	1973.10	산야 I	4	28	14.3
	1974.05	산야 II	3	31	9.7
	1975.02	썰니 I	8	30	26.7
	1975.03	크릿	16	27	59.3
	1976.04	썰니 II	11	31	35.5
군부 권위주의	1976.10	타닌	1	17	5.9
	1977.10	끄리양삭 I	2	33	6.1
	1979.05	끄리양삭 II	9	43	20.9
	1980.02	끄리양삭 III	5	38	13.2
	1980.03	쁘렘 I	17	37	45.9
	1981.01	쁘렘 II	12	40	30.0
	1981.12	쁘렘 III	17	41	41.5
	1983.05	쁘렘 IV	21	44	47.7
1986.08	쁘렘 V	21	44	47.7	

* 기업가 비율=기업가 수/내각 장관 수

출처: Anek 1992. pp.34.

대향해서 등장한 것이 아니라고 주장하고 있다(Girling 1981; Morell and Chai-Anan 1981). 그러나 국가와 자본의 관계는 더 이상 자본의 일방적 종속 관계가 아니었다.쁘렘 집권기에 기업가 출신의 분슈와 뿌라만(Praman Adireksarn)이 부총리를 역임했다는 것은 그만큼 자본가의 지위와 역할 상승을 반영하는 것이라고 봐도 무방하다. 즉, 경제 관련 정책결정에서 기업가들의 역할과 영향력 확대를 의미하는 것이기 때문이다.

<표 7>에서 볼 수 있듯, 1963년 싸릿 집권기 이후 태국의 내각에서 기업가들이 차지하는 비율은 제1차 민주화 시기였던 크릿 총리 때 가장 높았고(59.3%), 쁘렘 집권기 이후 급증하기 시작한 것을 볼 수 있다. 아넵은 1980년대 이후부터 관료 출신이 아닌, 기업가 출신의 정치인들이 대거 경제 장관직에 진출한 것과 경제정책과정에서 기업 협의회와 영향력 행사를 근거로 태국의 관료정체가 더 이상 예전과 같지 않다고 주장하고 있다(Anek 1992, 153).

이처럼 1970년대부터 재계의 영향력이 향상되고는 있었으나, 태국의 국가는 여전히 자본에 대한 우위를 점할 수 있었다. 끄리양삭에 이어 총리로 선출된 군부출신의 쁘렘은 재임기간(1981-1988) 동안 환율 변동에 반대하는 국내 자본가의 저항과 군대 파벌에 의한 세 차례의 쿠데타 위협에 직면했으나 왕실의 지지를 얻고 쿠데타를 분쇄할 수 있었던 것은 이를 잘 보여준다. 태국은 1980년대 초 이미 두 차례의 평가절하를 경험했던 데다, 1984년 1월 은행여신을 18%로 제한하는 긴축재정금융정책을 실시했던 터라, 재무부 장관은 의회에 더 이상의 평가절하는 없다고 공언했다. 그러나 10월 쁘렘은 비밀리에 바트화를 15% 평가절하 조치를 단행했고,⁵³⁾ 1980년 20%에 달했던 인플레이션율은 1981년 5%로 감소했다.

바트화 평가절하조치는 기업가들의 침묵 속에 결국 강행된 것이었다. 이 과정에서 기업의 도산이 속출하고 수입대체산업체들과 수입업자, 농민과 군부의 반발이 거세게 일어났으나, 쁘렘 내각은 국왕의 절대적 후원과 EOI 연합세력의 지지에 기초해 평가절상조치를 강력히 추진했다(전제국 1995, 135). 물론 쁘렘 자신도 기업과의 후원-수혜적 관계에서 절연된 것은 아니었

53) 그러나 평가절하 조치에 극렬히 반대했던 것은 재계가 아닌, 군부였다. 즉, 군 최고사령관은 해당 조치 이전에 어떠한 보고도 받은 바 없으며, 바트화 평가절하로 해외에서 군수물자 구입 예산이 대폭 삭감되는 효과를 이유로 반대했던 것이다 (Anek 1992, 143).

지만, 이전 정권들과 비교했을 때, 기업들의 이익에 반하는 정책을 추진할 수 있을 정도의 정치적 자율성을 지님과 동시에, 연계된 자율성을 유지할 수 있을 정도의 능력을 가지고 있었다.

이처럼 이 시기 경제부처들은 재정보수주의를 기초로 집단 내부의 동질성을 공고화시키는 가운데, 브레임의 비호 아래 자율적인 경제정책을 수립, 실행할 수 있었다. 총리가 의회 내부와 외부 모두에서 각료를 선택할 수 있는 권한에 따라 브레임은 재무부와 상무부 등 주요 경제 각료에 능력 있는 비정치적 전문 관료를 임명했다. 브레임이 지닌 인사권은 경제정책이 연립 정당들의 영향력에 휘둘리지 않을 수 있는 자율성의 수단이 됐다.

당시 기업과 긴밀한 연계를 지닌 정치인들이 주요 내각직을 맡기도 했으나, 브레임이 통제할 수 있는 수준에서 제한됐다. 안정화수단을 두고 브레임과 갈등을 빚은 뒤 분슈의 SAP가 연립에서 탈퇴한 것은 자본에 대한 국가의 우위를 보여준다.⁵⁴⁾ 이후 브레임은 경제정책 결정과정에서 더 큰 영향력을 행사했고 퇴직 관료와 기술관료들을 핵심 경제관료직에 배치했다(Hicken 2004, 9-10). 브레임 집권기 경제관료 출신의 솜마이(Somma Huntakul, 1981.3-1986.8)와 수티(Suthee Singsane, 1986.8-1988.8)가 비교적 오랜 기간 재무부 장관직을 역임할 수 있었던 것은, 브레임에 의해 기술관료들이 자본가들의 정치적 압력으로부터 보호를 받을 수 있었기 때문이었다. 이처럼 브레임 시기 태국의 기술관료 집단은 상당한 수준의 독립성과 자율성을 바탕으로 보수적 재정정책과 거시경제정책을 입안, 추진함으로써 1980년대 초의 경제 위기를 극복하고 경제성장의 발판을 마련할 수 있었던 것이다.

54) 사회행동당(SAP: Social Action Party)의 당수이자 태국 최고의 은행인 방콕은행 은행장 출신이었던 부총리 분슈는 경제회복을 위해 재정지출 확대를 주장했다. 그러나 브레임과 기술관료들은 긴축정책에 기반을 둔 안정화 패키지를 더 선호했다.

2. 1990년대: 민주화 이후의 국가-자본 관계

1) 정치체제의 특성

① 금권정치와 정치적 불안정

1978년 개정된 헌법에 기반해 치러진 선거로 1988년 브렘의 준민주주의 시대가 막을 내리면서 태국 정치는 느슨한 정당체계에 기반을 둔 민주체제로 이행했다. 이러한 민주화의 흐름은 1980년대부터 약 십여 년 간 지속된 높은 비율의 경제성장으로 인한 자본의 영향력 향상에 기인한 것으로, 사적 영역의 다양한 행위자들은 이전의 소극적인 태도에서 벗어나 자신들의 요구를 정치에 투영시키기 위해 적극적으로 정부에 자유화 조치를 요구하기에 이른 것이다(McCargo and Pathmanand 2005, 25). 1980년대 말, ‘주식회사 태국(Thailand Inc.)’을 주장한 은행가 출신의 경제담당 부총리 분슈가 태국 경제가 동아시아 발전국가와 같은 성공을 거두기 위해서는 대기업 지원 등 정부의 적극적인 역할이 필요하다고 역설한 것은, 물론 머지않아 그의 이러한 구상이 쿠데타에 의해 저지되기는 했으나, 이와 같은 맥락에서 파악될 수 있다(파슈·베이커 2009, 34-35).

1988년 집권한 찻차이 정부의 정책은 종래와 마찬가지로 자본가의 이익을 우선시했으며, 이에 따라 뇌물과 내부거래 등 부정부패가 더욱 심화됐다. 당시 대규모 국가 건설 프로젝트, 즉 전화 인프라 구축사업, 고가 전철 건설사업 및 방콕 공항 고가도로 건설사업 등이 착수되면서 대기업들은 해당 사업을 수주 받아 이권을 추구했다. 태국 의원들은 출신지역의 사업과 관련된 중앙정부의 예산배정, 인허가 및 계약건에 개입해 이익을 챙기고자 했다. 또한 선출된 의원들에 의해 종전에 군부에 의해 정치로부터 단절(insulation)될

수 있었던 부처들은 정치화되기 시작했다. 즉, 단일 정당에 의한 내각 구성이 어려운 상황에서 각 정당들은 연립내각을 통해 정부를 구성하고, 각 정당들의 주요 정치인들은 이에 대한 반대급부로서 내각의 요직을 할당받게 된 것이었다. 때문에 기술관료들은 거의 내각 요직에 등용되지 못했다.

1980년대 방콕을 중심으로 성장한 거대 자본들은 굳이 정치와 연계성을 지니지 않아도 경제성장의 흐름 속에서 엄청난 이익을 획득할 수 있었고, 정부에 의해 이익을 보장받을 수 있었기에 1980년대 중반 시작된 경제호황에 힘입어 정치에의 개입을 의도적으로 축소시켜왔다(파숙, 베이커 2009, 36). 농촌의 지방기업가 출신 정치인들이 이러한 정치적 공백을 대신 메우며 선거정치를 지배하기 시작했다. 산업화의 진전에도 불구하고, 태국에서는 여전히 농촌 인구가 매우 큰 비중을 차지하고 있었고, 실제 의석의 90%가 방콕 등 대도시를 제외한 나머지 농촌 지역에 할당돼있었다. 농촌 기업가 출신 정치인들은 중앙의 내각 정치인들에게 자금을 제공함으로써 유착하는 가운데 금권정치를 심화시켰다. 이러한 가운데 대표행위가 만연하게 되고, 이것이 부패와 단명하는 내각을 만들어냈다.

찰차이 정권의 부패가 극에 달하자, 1991년 2월 23일 수찐다(Suchinda Kraprayoon) 육군 총사령관을 중심으로 한 국가평화유지위원회(NPKC)가 쿠데타를 단행했다. 군의 정치화에 대한 우려의 목소리를 잠식시키기 위해 군부는 1992년 4월 이전 총선을 실시하고 영내로 복귀할 것을 약속하고, 기술관료 이자 기업가 출신인 아난 뽀야라춘(Anan Panyarachun)을 과도기 수상에 임명한다(송경아 2000, 16-17). 쿠데타 이후의 수찐다 군부 내각에서 전직 외교관이자 태국전국경제인연합회 회장을 역임했던 아난이 과도기 내각의 총리를 맡고, 경제정책 기조의 유지를 강조한 것은, 더 이상 군부가 경제를 정치에 종속시킬 수 없음을 깨닫게 된 것을 의미한다. 극심한 정치적 부패에 방콕에 기반을 둔 거대 기업들은 1991년 쿠데타를 지지했으나, 이 쿠데타가 민중의 저항을 받으면서 자본가들은 법에 기반한 정부 형태의 중요성을 인

식하게 되고, 신헌법제정으로 이어졌다(Brown and Hewison 2005, 356).

1992년 3월 실시된 총선에서 신여망당(콤포망마이당, New Aspiration Party)과 민주당(쁘라차티뻬당, Democratic Party), 인민의 힘당(People Power Party) 등 6개 정당들이 연합해 수찐다의 군부세력과 쿠데타 지지 세력이 창당한 사마키톼 당(Sammakhi Tham Party)에 대항했지만, 결국 친군부 정당인 사마키톼당이 연립정부를 구성하게 된다. 1992년 4월, 군부의 약속과 달리 수찐다가 총리에 지명되자 반대 세력들에 의한 총리 퇴진운동이 전개됐고, 5월에는 대규모 군중시위(Black May)가 일어났다. 수찐다 퇴진 이후 아난이 다시 총리에 임명되고 9월에 총선이 실시됐다. 이 선거에서 추언(Chuan Leekpai)의 민주당이 신여망당, 팔랑탐 당 등과 연립정부를 구성하며 다시 문민정부의 시대에 돌입하게 된다(송경아 2000, 17-22).

1992년 이후 학생, 노조, 기업가 등 사회세력이 조직화되고 성장함에 따라 1994년 6월 추언은 헌법개정위원회(Constitutional Reform Committee)를 설치해 정치개혁을 추진했다. 그러나 1995년 4월, 하원의 강화와 상원의 축소, 지방분권화 실행 등 다소 급진적인 내용을 담은 개혁안은 상원과 연립정부 내에서 정치적 반발에 부딪히게 된다. 특히 지방분권화 조치의 경우, 강력한 영향력을 행사해왔던 내무부의 권한 축소에 다른 아니기 때문이었다. 이렇듯 정치개혁이 표류하는 사이, 토지개혁정책 추진 과정에서 불거진 부패 문제에 민주당이 연루된 것으로 드러나자 1995년 5월 내각이 해산된다(송경아 2000, 28-31).

1995년 7월 치러진 총선을 통해 차타이 당(Chart Thai Party)의 반한(Banharn Silapa-archa)이 총리에 올랐다. ‘걸어 다니는 ATM’이라 불릴 정도로 금권정치의 상징이었던 지방 기업가 출신의 반한은, 연립정당들에게 선거 승리의 대가로 내각을 분배함으로써 금권정치를 더욱 심화시켰다. 이처럼 정당보스와 기업 총수들 간의 연합을 통한 대표행위가 정치적 지지 기반 확보에 일반적인 수단이 됐다. 그럼에도 반한이 민주당의 부패를 내세워 승리한

것은, 이전 정권에서의 정치개혁 논의를 지속시킬 수 있는 원동력이 됐다. 1995년 8월 하원에 설립된 정치사회발전위원회(Committee for Developing Democracy)는 헌법 개정을 통한 근본적인 정치개혁을 촉구했으나, 반한 정부 역시 부패와 무능으로 그 한계를 드러내며 1996년 해체됐다.

② 1997년: 경제위기와 정치개혁

그동안 태국사회는 경제성장으로 인한 시민사회의 성숙을 통해 드러난 간헐적인 민주화에 대한 열망을 1973년, 1992년 시위를 통해 폭발적으로 이끌어 낸 후 1997년 신헌법 제정을 통해 제도화로서 꽃피워냈다. 1996년 의회에 의해 승인돼 1997년 제정된 신헌법은, 민주화의 결실이기도 했지만 태국 정치와 제도의 지형의 근본을 바꿔놓았을 뿐만 아니라, 정치와 경제가 긴밀히 연결된 사회 전반의 구조개혁이었다는 점에서 매우 큰 중요성을 지닌다. 특히 군부 쿠데타에 의해 들어선 아난 정부(1991-1992)에서 추진한 다양한 금융개혁들은, 강력하고 안정적인 정부는 과독점(oligopoly)을 감소시키고 지대를 정치적인 투자(political investment)에서 생산적 투자(productive investment)로 전이시킬 수 있음을 보여줬다. 이것이 안정적이고 강력한 정부를 지향한 1997년 신헌법 개혁의 바탕이 됐다(Thanee and Pasuk 2008, 252).

1992년 추언 정부 때부터 추진된 헌법개혁은 무능한 두 지도자 손에서 표류하다 결국 차왈릿 정권까지 지연됐다. 차왈릿은 각 주의 하원의원 76인과 23인의 정치, 행정, 법 전문가들로 구성된 헌법제정회의(CDA: Constitutional Drafting Assembly)를 설립했다. 1997년 1월 본격적인 업무에 착수한 CDA는 각 지방의 민심을 수렴하고 몇몇 시민단체와 협력해 초안을 완성했다. 그러나 헌법 초안은 경찰과 군대, 상원, 판사, 총장(Kamnan) 등에 대한 견제와 균형의 기제가 포함된 것이었기에 이들의 반대에 직면했다. 방콕 기업가들 또한 초기에 신헌법에 반대했으나, 지방 기업가 출신 정치인들

에 대한 편파적 보호 경향을 보인 반한과 차왈릿 정부 하에서 위기감을 느껴 개혁 지지로 돌아서게 됐다(Haggard 2000, 93). 1995년 이후의 심각한 정부 실패가 지방세력의 조직화를 초래했고, 금권정치를 통한 이들의 영향력이 국가경제를 흔들 만큼 강력하게 성장한 결과였다.

1997년 초 발표된 헌법초안은 찬반 공방에 휩싸였다. 당시 집권당이었던 신여망당(NAP: New Aspiration Party) 등 일부 보수 세력들이 기득권 축소를 우려해 개정에 반대했던 것이다. 그러나 1997년 경제위기와 정치개혁에 대한 시민사회의 열망에 힘입어 통과될 수 있었다. 1997년 헌법은 시민사회의 정치참여 확대와 정당정치의 강화를 골자로, 지방 정치인들의 영향력을 줄여 금권정치를 근절해 정당의 기반을 강화시키고, 선출된 공직자들과 관료들의 책임성을 높이는데 주안점을 두었다. 상원의원 선출을 임명제에서 직선제 선출로 변경했고, 하원의원도 소선거구의 지역구 대표 400명을 선출하게 됐으며, 전체 유효득표율의 5% 이상을 차지한 정당에 한해 정당명부에 기재된 비례대표 100명이 선출됐다. 정당명부식 비례대표제와 소선거구제를 혼합한 새로운 선거제도로 군소정당의 난립이 억제됨으로써 안정적 정당정치 형성의 발판이 마련됐다.

신헌법에서는 5만 명 이상의 유권자나 상하의원 1/4 이상의 발의로 상원에 조사를 요구할 수 있도록 함으로써 부정축재에 대한 조사 발의 조항을 신설됐다. 뿐만 아니라 수상, 각료, 의원, 정부 고위관료에 대한 파면 요구도 같은 조건을 통해 가능하게 됐다. 또한 선거위원회(New election commission), 인권위원회(human right commission), 행정재판소(administrative court), 옴부즈맨 사무소(office of the ombudsman)가 신설됐다. 특히 국가부패방지위원회(NCCC: National Counter Corruption Commission)가 강화된 것은 정경유착의 긴밀한 고리 속에 형성된 금권정치의 폐해를 제어하기 위한 제도적 장치라는 점에서 중요성을 지닌다.

2) 국가-자본 관계

① 위기의 서막: 자본의 정치참여 증대와 연계된 자율성의 침식

태국은 1980년대 중반 이후부터 제조업에 기반을 둔 산업구조를 통해 급속히 성장했지만, 성장의 원동력이었던 저임금 노동집약적 제조업의 비교우위가 오래지 않아 베트남, 중국 등 경쟁자들의 등장으로 급속히 사라져가면서 성장 동력의 위기를 맞았다. 그럼에도 정부는 성장에 대한 자신감을 가지고 더욱 더 적극적인 개방정책을 추진해나가기 시작했다. 찻차이 문민정부는 국내 저축 활성화와 해외자본 유치를 통한 금융부문의 경쟁력 강화를 목적으로 개혁을 추진하고 있었고, 이는 1991년 아난 과도정부기에 가속화됐다. 이에 발맞춰 재무부와 BOT는 1990년대의 짧은 군부지배기간 동안 재정비된 자신들의 독립성과 자율성을 기반으로 1995년까지 총 20여개에 달하는 금융법안을 제정했는데, 이는 금융자율화에 대한 태국의 적극적인 의지를 방증하는 것이기도 했다.

특히 1993년 3월 창설된 방콕 역외금융센터(Bangkok International Banking Facilities: 이하 BIBF)⁵⁵⁾는 1992년 국내은행의 금융독점구조 완화를 골자로 한 자본시장 자유화 정책의 핵심이었다. BIBF는 당시 성공적으로 개방경제형 수출주도 산업화전략으로 이행했던 싱가포르와 경쟁 가능한 역외 금융시장을 개발, 활성화시키고 방콕을 인도차이나 반도의 국제금융센터로

55) 역외금융시장(offshore financial market)은 금융기관이 국외 거주자로부터 자금을 차입해 국외 거주자에게 대출하는 역외금융(offshore banking)이 발생하는 시장을 의미한다. 조세나 외환 제도 등의 특혜를 제공해 비거주자들의 자금을 차입해 대출하는 거래를 유치해 금융 산업을 육성하고, 이를 통해 수수료나 세금 등의 소득을 얻고자 설립된 것이다. BIBF는 해외에서의 외환차입, 외환대출, 바트화 이외의 통화간 거래, 비거주자 대상 외화표시 차입의 보증업무, 신디케이트론 조성 및 참가의 업무를 담당하기도 한다.

구축함과 동시에 외국은행과의 경쟁을 통해 태국계 상업은행의 경쟁력을 강화시키기 위해 설립됐다. 태국 상업은행들은 당시 인도차이나 반도에서의 해빙 무드로 BIBF가 주변국 시장으로의 진출 기회를 제공할 것이라 판단, 이를 적극적으로 환영했다. 당시 58개의 금융회사들에 대한 설립 인가 및 은행 활동이 허용됐고, BIBF를 통해 사실상 외국은행에 대한 태국 국내 진출의 진입장벽이 제거됐다. 즉, BIBF로 진출한 외국은행 중 5-7개 은행이 완전한 은행 허가(Full Banking License)를 받았고, 그 결과 일본계 은행 3개를 포함한 7개 은행이 지점 허가를 받아 1997년부터 업무를 개시했기 때문이다(권경덕 2006). 1960년대부터 지속된 진입제한을 통한 정부의 태국은행 보호 경향은 1990년대 들어 크게 완화됐다.

1980년대 말부터 진행된 이러한 정치와 경제의 자유화 조치들은 국가와 상업은행의 관계에 일련의 변화를 가져왔다. 특히 국내시장에서의 자금의 공급을 통제해온 상업은행들의 영향력은 다음과 같은 일련의 요소들로 인해 점차 축소되기 시작했다. 첫째, 1980년대 중반 이후부터 시작된 호황으로 해외 투자자들은 태국 국내 진출을 위해 국내 기업들과의 합작을 추진하게 되는데, 이 과정에서 시중 상업은행의 영향력이 감소하게 됐다. 둘째, 해외 차입을 허용하는 금융정책의 변화로 해외대출이 급증한 것이다. 또한 종합금융회사(merchant bank)의 확장이 파이낸스 회사들의 팽창을 초래했고, 이들은 점차 상업은행에 대한 의존성을 줄여나갔다. 주식시장(Securities Exchange of Thailand, SET)은 국내외 투자자들을 유인해 상당한 양의 자금을 모으며 기존의 상업은행의 입지를 축소시켰다(Hewison 1999, 26). 그럼에도 불구하고, 기존의 상업은행의 영향력이 완전히 손상됐다고는 볼 수 없었다.

그러나 이러한 급속한 역외시장의 설립은 적절한 규제를 수반하지 않은 채 추진된 것이었다. 1989-90년의 발표된 금융시장 자유화조치와 1990-92년의 제1차 자유화 프로그램에 의해 은행의 포트폴리오에 대한 통제가 완화된 것이 대표적 사례다. 시중은행들에 대한 포트폴리오 규제는 산업 및 금융안

정성을 위해서 중요한 요소인데, 이에 대한 규제완화는 대출구성의 불투명성을 높일 수 있는 위험성이 있다. 가령 은행이 대출 심사 과정에서 재무상태의 건전성보다는, 은행과 기업이 지닌 관계망을 더욱 중시해 경제의 건전성을 해치게 될 수도 있기 때문이다.

또한 태국은행들은 1988년부터 1995년까지 국내로 유입된 엄청난 저리의 해외자본(GDP의 515%)을 역외금융시장에서 빌려 높은 이자율로 대출하거나, 태국기업들의 투자자금으로 사용하기도 했다. 특히 당시에 파이낸스 회사에 대한 규제 완화 조치로 부동산업이나 개인대출이 급증했다. 파이낸스 회사들은 금융개방 이전에는 주로 제조업에 대출을 했으나, 개방 이후에는 고위험-고수익률의 부동산업에 대출을 집중시키게 되면서 과잉 투자된 부동산 부문의 부실채권이 축적됨에 따라 많은 상업은행들 또한 부실난에 처하게 됐다. 때문에 1994년 이후 본격적으로 태국 경제에 거품이 형성됐고, 이것이 태국 경제 붕괴의 일차적 원인이 됐다(Suehiro 2002, 8-9).

당시의 통화량의 급증은 BOT의 보수적인 재정정책과 통화정책에 의해 저지되며 가까스로 통화안정이 유지될 수 있었다. 그러나 1990년대 BOT의 역할과 기능은 세계화에 직면해 그 취약성을 드러냈다. 고정환율제도는 해외자본의 대규모 국내 유입의 주요 원인이었고, 그 결과 바트화가 고평가돼 1996년 수출 급락에 영향을 미쳤다. 그럼에도 불구하고, BOT는 고정환율제도를 고수해 1997년에는 국제 투기자본의 공격을 받는다 하면, 바트화 방어를 위해 체결한 240억 달러 상당의 선물계약이 큰 손실로 이어졌다(윤진표 2003, 10). 이처럼 BOT의 능력 저하는 세계화의 흐름 속에서 일정 부분 불가피했던 측면이 있지만 근본적으로는 조직의 정치화가 더욱 심각한 원인이었다고 볼 수 있다.

거시경제기관의 정치화에서 비롯된 자율성 및 능력 저하는 정치의 혼동과 무관하지 않다. 1992년 민주화 이후 들어선 문민정부 하에서 군소정당들이 이합집산하는 가운데 정치적 불안이 높아지고, 내각 직책이 연립정부에

참여한 정당들에 대가로서 제공되는 가운데, 민주화 이전에 작동했던 규율은 예전과 달리 잘 작동되지 않았기 때문이다. 불안정한 연립정부 하에서의 수상의 잦은 교체는 거시경제관련 부처의 장관직의 임기와도 맞닿아 있었고, 이는 경제부처 관료들의 독립성을 저해했다. 찻차이 총리는 내각, 특히 재무부에서 자신이 속한 정당 정치인들의 영향력을 확산시키고자 했다. 그러한 가운데 그간 NESDB를 통해 예산과정(budget process)에 대해 영향력을 행사해왔던 기술관료들은 영향력의 급격한 감소를 경험할 수밖에 없었다.

BOT 총재는 NESDB보다는 나은 수준의 독립성을 유지할 수 있었지만, 재무부 장관의 영향력에 휘둘리기는 마찬가지였다(Haggard 2000, 35). 중앙은행 총재의 임기교체 주기는 중앙은행의 독립성의 정도를 나타내는 척도로 볼 수 있다(Maxfield 1994). 1992년부터 1997년까지 재무부 장관을 지낸 6명 중, 1995년부터 1997년까지 불과 2년 사이에 5명이 그 자리를 거쳐 갔고, 1984년부터 1990년 3월까지 장기간 재임했던 BOT 총재 캄촌(Kamchorn Sathirakul)이 정부의 이자율 인하 정책을 추진하지 않았다는 이유로 해임됐던 것은 당시의 불안정성을 극적으로 보여준다.⁵⁶⁾

외국은행의 국내진출 허가 과정은 군부지배체제 하에서 작동하던 연계된 자율성의 침식을 잘 보여주는 사례다. 찻차이 집권기의 첫 재무부 장관이었던 프라뭇(Pramual Sabhavasu)은 거시경제 분야에는 문외한인 지방 기업가 출신이었다. 재무부와 BOT의 기술관료들은 프라뭇의 전문지식 부족이 외려 정책개입의 여지를 감소시킬 것이라 기대했지만 오판이었다. 집권 직후, 그는 그동안 독과점적 지위를 누리왔던 태국의 은행 부문을 개방해 해외은행들의 진출이 가능하도록 했다. 은행 허가는 보통 BOT의 관할이었으나, 그는

56) 1992년부터 1997년 까지 임명된 재무부 장관은 각각 재임 순서대로 타린(Tarrin Nimmanhaeminda: 1992.9-1995.7), 수라끼앗(Surakiart Sathirathai: 1995.7-1996.5), 보디(Bodi Chunnanond: 1996.5-1996.9), 차이야왓(Chaiyawat Wibulswasdi: 1996.9-1996.11), 암누이(Amnuay Viravan: 1996.11-1997.6), 타농(Thanong Bidaya: 1997.6-1997.10)이다. 역대 재무부 장관 명단은 <부록 2> 참조.

모호한 허가 기준을 통해 그 이면에서 뇌물을 수수하고자 기존의 관행들을 무시했던 것이었다(Thitinan 2001, 88-89).

BOT에 신뢰에 결정적으로 금이 간 것은 방콕상업은행(Bangkok Bank of Commerce: 이하 BBC)에 대한 지원과정에서였다. BOT는 1991년 BBC의 부실채권(NPLs: Non-performing-loans) 규모가 총자산의 약 27%에 달하는 등 이상기운을 감지함에 따라 BBC에 8억 바트를 증자하고 94년까지 증자에 관한 계획서 제출을 요구했다. 그러나 1993년 실사 당시 외려 부채가 증가하는 등 상황이 개선될 기미가 보이지 않자 BOT는 금융기관개발기금(FIDF)을 통해 BBC에 70억 바트에 달하는 막대한 자금을 지원했다. 그러나 지원 이후 BBC의 손실 폭이 더욱 늘어나게 됨에 따라 FIDF의 효용과 역할에 의문이 제기됐고, 문제 해결 과정에서 드러난 BOT의 불투명성과 신속한 조치의 결여로 결국 1996년 비짓(Vijit) 총재가 사퇴하기에 이른다. BBC 스캔들로 그간 비정치적이고 객관적 정책결정으로 명성을 유지했던 BOT의 명예는 크게 실추됐다. 특히 BBC는 반한 총리가 속한 차타이 당의 정치인들에게 대규모 대출을 시행한 것으로 드러나 정경유착의 한계를 노출했다. 결국 BBC 스캔들은 상업은행과 BOT, 정치인들 간의 연합에 기반한 것이며, 이것이 경제위기에도 직접적인 영향을 미친 것이라고 볼 수 있다.

태국 금융체계의 불균형을 극복하고 효율성을 달성하고자 했던 개혁의 시도가 없었던 것은 아니었다. 그러나 정치인들로서는 금융시장 개혁을 추진할 이유가 별로 없었다. 또한 태국의 극심한 분절된 다당제 체계 하에서 정치인들은 당선을 위해 넓은 지지층을 확보해야 할 정치적 필요성이 적어지게 되고, 이러한 경향이 필연적으로 사회의 특정 부문을 공략해 지지를 확보하고자 하는 경향을 대두시켰다. 특히 반한 정부를 정점으로, 지방출신 정치인들의 영향력이 확대됨에 따라, 금융정책에서 ‘정치적 특수주의(political particularism)’가 더욱 짙어지는 경향이 발생됐다(Zhang 2011, 139).

대규모 상업은행들은 당시 주요 정당들과 정치적 후원관계를 맺어 자금

을 충당한 뒤, 주요 지지자들에게 보상을 해주거나 지방의 포크배럴(pork barrel)⁵⁷⁾ 프로젝트를 장려하는가 하면, 선거 자금으로 사용하기도 했다 (Pasuk and Baker 2000). 상업은행들과 관계를 맺은 정치인들은 친 은행적 정책을 추구함으로써 개혁에 대해 무관심했고, 때문에 일관성 있고 지속적인 개혁을 추구해나갈 수 없었다. 일종의 공공재적 특성을 지닌 금융 개혁은, 정치인들의 외면을 받은 반면, 산업발전을 위한 자금 확보와 금융부문 활성화를 추구한 BOT, 재무부, NESDB 등 기술관료들의 강력한 지지를 받아 추진됐다. 그러나 민주화 이후 기술관료들은 예전과 같은 수준의 정책적 자율성을 누릴 수 없게 됐다.

차타이 정부 이후 JPPCC의 영향력과 역할의 급격한 감소 또한 국가-자본 관계의 변화를 극적으로 반영했다. 차타이는 선출된 내각 장관들과 자신들을 지지하는 지방 기업가들의 이익을 관철시키고자 경제정책 수립 과정에서 좀 더 많은 재량권을 확보하기 위해 의도적으로 JPPCC의 역할을 축소시켰던 것이다. 뽀렘 시기, 거의 매 달 회의가 주최됐던 것에 비해, 1988년에는 5회, 1989년에 4회, 1990년에 2회로 점차 회의 횟수가 현격히 감소했던 것은 이를 잘 보여준다(Hicken 2004, 12-13).

② 위기의 도래: 1997년 경제위기

1996년 말 6개의 정권과 연립해 집권한 차왈릿 정부는 저명한 기술관료였던 암누이를 재무부 장관에 임명해 ‘경제 드림팀(economic dream team)’을 구성해 경제개혁에 착수했으나 효과적인 대응에 실패했다.⁵⁸⁾ 태국 최대의 파

57) 선거에서 득표를 위해 추진하는 정부 주도의 지역개발사업 및 해당 비용을 의미한다.

58) 1997년 당시 정부가 IMF의 권고를 받아 추진한 금융개혁은 불가피하게 거대 기업들의 손실과 도산을 초래할 수밖에 없었다. 왕실이 소유한 기업 또한 열외는 아니었다. 바트화 평가절하 후, 차왈릿은 태국의 전통 엘리트들로부터 IMF의 개혁 권고

이낸스 회사였던 파이낸스 원(Finance One)의 도산에 직면해 재무부와 BOT는 1997년 3월 은행과 파이낸스 회사에 대출손실에 대한 권한설정(loan-loss provisioning)의 강화를 요구하고, 10개의 파이낸스 회사에 대해 30일 내에 자본을 확충하지 않으면 폐쇄하겠다고 경고했다. 그러나 이들 파이낸스 회사는 집권 연립정부의 인사들과 긴밀한 관계를 통해 지원을 요청했고, 결국 이들 회사에 막대한 공적자금이 투입됐다. 1997년의 절반에 해당하는 기간 동안 위와 같은 사태가 벌어진 가운데, 5월 당시 정부의 바트화의 평가절하에 동의하지 않는다는 이유로 암누이 재무장관에 대한 교체설이 돌자 외환시장에서는 바트화 공격이 재개됐다. 그러나 결국 암누이 장관의 개혁 시도는 정치에 의해 무력화되며 결국 6월 사임하게 된다(윤진표 2002, 126).

태국정부가 고정환율제를 포기하고 변동환율제를 채택하면서 7월 동아시아 금융위기가 시작됐다. 폭락하는 바트화의 방어를 위해 BOT는 외환보유고의 90% 이상을 쏟아 부었지만 속수무책이었다. 이어 재무부 장관에 임명된 타농(Thanong Bidaya)은 대출의 43%가 과열된 부동산 부문에 집중돼 있던 16개 파이낸스 회사에 대해 폐쇄, 인수합병을 명령했다. 그러나 이들 회사와 관계를 맺고 있던 집권 여당의 정치인들은 재무부의 명령을 무력화시키고, FIDF를 통해 4,300억 바트(GDP의 10%에 해당)를 투입함으로써 도산에서

를 거절하라는 극심한 압력에 시달렸으나, IMF의 개혁 수용이 지연될수록 태국경제는 더욱 수렁 속으로 빠져들었다. IMF의 개혁을 지지했던 민주당은 정부의 무능을 비난하며 경제개혁과 신헌법 개정을 촉구했다. 핸들리(Paul M. Handley)는 1980년대 뻘뎀을 중심으로 한 왕실-군부-의회 연대의 형태와 유사하게, 왕실이 뻘뎀을 차왈릿의 후견인으로 내세워 개혁을 지연시키려 했다고 봤다. 뿐만 아니라 1997년 위기 당시, 싸얌 시멘트 그룹은 경영난에 처해 자동차, 전기 제조업 등 우량 자회사들을 매각해야 했다. 그러나 당시 싸얌 상업은행은 실질 자산가치가 마이너스에 가까웠기에 매각할 수 있는 자회사도 없었다. 여타 상업은행들이 위기 극복을 위해 해외자본에 매각되기도 했으나, 태국 경제에 큰 기여도 하지 못했던 싸얌 상업은행은 푸미폰 국왕의 자산이었던 덕에 재무부는 이 은행에 1억 달러를 투입해야 했으며, 26%의 주식을 왕실에 남겨둌으로써 이사회에서 비토권을 유지할 수 있도록 배려했다(Handley 2006, 410-411).

구해냈다.⁵⁹⁾ 이러한 정치적 압력에 의해 BOT 총재였던 령차이(Rerngchai)와 재무부 장관 타농이 사임했다.

1997년 경제위기는 정치적 불안정, 정치적, 행정적 수준의 우유부단함과 관리 능력의 부족 때문이라고 볼 수 있다. 외환위기 당시, 태국의 경제위기 에 대해 분석한 누꾼 보고서(Nukul Report 1998; Haggard 2000, 25에서 재인용)에서는 BOT 고위직 간부들 사이의 불화와 부처 간 이기주의가 행정의 비효율을 초래하고 정치권의 개입이 BOT의 의사결정과 정책수립의 독립성을 훼손했다고 지적하고 있다. 1980년대 이후 BOT의 규모가 빠르게 성장하면서 관료주의화, 이기주의화돼 협력체계가 구축되지 못했다는 것이다. 이에 더해 추언 정부는 IMF에 의해 제시된 포괄적인 금융개혁안을 강제할 능력이 없었다. 뿐만 아니라 구조조정에 대한 민중의 반감과 민족주의의 고취는 개혁을 추동하기 위한 국가의 자율성을 크게 침해하는 중요한 요소였다.

1997년 위기로 테자빠이분(Tejapaibul) 가문의 방콕 메트로폴리탄 은행 그룹(Bangkok Metropolitan Bank Group)과 왕리(Wanglee) 가문의 나콤톤 은행 그룹(Nakomthon Bank Group) 등 위기 이전 경제력에 조용하는 정치력을 가졌던 유수의 대기업들이 그 영향력을 상실했다. 그러나 위기의 파급효과가 모든 기업에 동일하게 적용된 것은 아니었다. 라따나락(Ratanarak) 가문의 아유타야 은행(Bank of Ayudhaya), 소폰파닛(Sophonpanich) 그룹의 방콕은행과 램산(Lamsam) 가문의 태국 농업은행(Thai Farmers Bank, 이후 Kasikom bank로 개명)은 위기 이후에도 큰 영향력을 유지했다(Suehiro 2004, 1)

59) BOT는 상업은행법과 파이낸스 회사-증권 및 투자신탁회사법(FC, Security company and Credit foncier Company law)에 근거해 금융기관들을 감독했다. 1985년 금융기관개혁과 안정을 위한 목적으로 FIDF가 설립되고, BOT의 통제 하에 기금을 운영하며 금융 부실기관에 대한 체계적 지원을 담당했다. 그러나 1996-7년 외환위기 당시 FIDF는 부실금융기관에 대해 신용평가절차 등의 원칙을 무시하고 무분별한 지원을 남발했다.

③ 위기의 수습: 신자유주의적 개혁의 가속화와 경제상황의 악화

위기의 수습을 위한 금융개혁에서 적절한 시기를 놓치지 않는 것은 매우 중요하다. 중앙은행이나 재무부의 뒤늦은 대응이 부실채권을 증가시켜 예금 철회 및 해외자본 유출로 이어져 은행 도산으로 이어질 수도 있기 때문이다. 개혁 추진의 속도 또한 개혁에 대한 국가의 의지를 보여주는 가장 중요하면서도 객관적인 요소이다. 개혁의 가속화될 때 투자자는 국가를 신뢰하게 되며 추가적인 자본유출을 중단하기 때문이다(김병국 2002). 태국 정부는 규제 금융 수용 조건으로 IMF의 개혁안을 수용하며 개혁에의 의지를 드러냈다. 그러나 1997년 10월 정부가 금융회사의 합병 및 증자업무를 전담하는 금융 재건청(FRA: Financial Sector Restructuring Agency)을 신설함에 있어 3년으로 활동임기를 정한 것은, 정부 당국이 당시 위기의 규모를 정확히 파악하고 있지 못했음을 방증한다. 뿐만 아니라 당시의 차왈릿 정권과 시중 은행들의 긴밀한 정치적 관계는 금융개혁을 지연시켰고, IMF와도 마찰을 빚었다.

1997년 12월 집권한 민주당의 추언 릭파이 총리는 IMF와의 긴밀한 협조 속에 신자유주의적 개혁을 추진해나갔다. 비교적 깨끗한 개혁주의자의 이미지를 지녔던 추언은 당시 국제기구들과 투자자들로부터 큰 지지를 받고 있었다. 민주당이 추진한 추가적 시장 개방, 수익성 높은 공기업 민영화 등의 신자유주의적 개혁은 해외자본가들에게 크게 유리한 것이었기 때문이었다. 다국적 기업들에 의해 큰 지지를 받은 IMF의 개혁 프로그램은 태국을 ‘규제국가’(regulatory state)로 전환시키기 위한 시도의 일환이었다. 특히 개혁은 경제정책 기관들을 정치적 압력으로부터 독립시키는데 큰 주안점을 두었다. BOT의 독립성 향상과 재조직화는 이러한 목적에서 시작된 것이었다. 그러나 이러한 시도는 결국 큰 성과를 거두지 못했고, 대기업들은 개혁의 대상에서 제외되기 위해 끊임없이 정부에 로비를 했다(Pasuk and Baker 1999, 205-206).

정부의 개혁의지는 심각한 위기가 한풀 꺾인 후, 불안정한 연립정부 체계와 파벌화 된 정당 연합으로 인해 다시 정치적 압력과 장벽에 직면하게 됐고, 개혁은 또다시 지연됐다. 민주당은 고위 경제 관료직을 차지했음에도 불구하고, 여타 연립정당들로부터 끊임없는 도전을 받았다. 1998년 11월 민주당은 개혁 추진의 정치적 기반을 확대하기 위해 차트 파타나 당(Chart Pattana: CP)을 연립내각에 포함시켰으나, 태국의 분절된 정당체계를 고려했을 때 이는 외려 비토 플레이어의(veto player)의 증가를 가져와 연립정권 유지의 어려움을 가중시키는 것이었다.

추언의 개혁은 특히 금융개혁에 초점을 둔 것이어서 금융기관들의 불만을 샀으나(김홍구 2008, 226), 개혁은 체계적으로 진행되지 못했다. 1997년 10월 중앙은행법이 개정되면서 BOT에 FIDF의 지원을 받은 국내 부실은행들에 대해 관리체계 변경을 강제할 수 있는 권한이 부여됐다. 1998년 5월 발표된 포괄적 금융재건정책의 일환으로 방콕제일은행(First Bangkok City Bank, FBCB: 1998년 2월 국유화)이 정부계 은행인 크룽타이 은행으로 흡수됐고, 방콕상업은행(BBC, 1998년 2월 국유화)는 폐쇄된 후 우량자산을 크룽타이 은행으로, 부실자산은 자산관리공사(Assets Management Corporation)로 이관했다. 방콕 메트로폴리탄 은행(BMC: 1998년 1월 국유화)과 싸얌 씨티은행(SCIB: 1998년 2월 국유화)은 국가관리 하에서 재건 후 구매자에게 잠재적 손실에 대해 정부가 보증하는 조건으로 민영화시키기로 했다. 또한 1997년 10월 의회는 상업은행법을 개정해 해외은행들로 하여금 부실금융기관의 지분을 100%까지, 우량은행의 경우는 25-49%까지 보유할 수 있도록 허가했고, 이에 따라 해외자본의 시중은행 지분율이 상승했다(Cook 2008, 61). 이처럼 경제위기로 해외자본들이 대거 유입되면서 국내자본들은 경쟁력을 상실해가고 있었다.

그러나 1997년 12월 부실 금융기관에 대한 공적 구조조정 프로그램 추진 과정에서 한국의 재벌에 버금가는 지위를 누리고 있었던 상업은행들이

<표 8> 태국의 상업은행 소유구조(1996년, 2000년)

1996년 현재 상업은행	설립 년도	설립자	최대 주주		2000년 현재 상업은행
			1996	2000	
Bank of Ayudhya	1945	Panomyong and Luprasert	Ratanarak	Ratanarak	Bank of Ayudhya
Bangkok Bank	1944	Leelanuch and Sophonpanich	Sophonpanich	Sophonpanich	Bangkok Bank
Bangkok Bank of Commerce	1944	Pinitchonkadee and Intaratoot	Tantipipatpong	1998년에 폐쇄	Krungthai Bank
Bangkok Metropolitan Bank	1950	Euawattanasakul, Srifuengfung, Techapaibul, and Sethapakdee	Techapaibul, Siriwattanapakdee	1998에 국가가 개입	Bangkok Metropolitan Bank, HSBC
Bank of Asia	1939	University of Moral Science and Politics	Phatraprasith	ABN Amro Holding	Bank of Asia
Bank Thai	1998	국가	-	국가	Bank Thai
First Bangkok City Bank	1955	Tan Keng Kun	Siriwattanapakdee	1998년 폐쇄	Krungthai Bank
Krungthai Bank	1966	국가	국가	국가	Krungthai Bank
Laem Thong Bank	1948	Nanthapiwat	Chansrichawala	1998년 폐쇄	UOB Radanasin Bank
Nakomthon Bank	1933	Wang Lee	Wang Lee	스탠다드 차티드 은행	Standard Chartered Nakomthon Bank
Siam Commercial Bank	1906	왕실자산관리국	왕실자산관리국	왕실자산관리국	Siam Commercial Bank
Siam City Bank	1941	Nirandom	Srifuengfung and Mahadamrongkul	1998에 국가가 개입	Siam City Bank
UOB Ratanasin Bank	1998	국가	-	United Overseas Bank	UOB Ratanasin Bank
Thai Dhanu Bank	1946	Thaveesin	Tuchinda and Rasanon	DBS Bank	DBS Thai Dhanu Bank
Thai Farmers Bank	1945	Lamsam	Lamsam	Government of Singapore International Corporation	Thai Farmers Bank
Thai Military Bank	1957	Army, Navy, Airforce	Army, Navy, Airforce	Army, Navy, Airforce	Thai Military Bank
Union Bank of Bangkok	1949	Mahakun and Visutthipol	Cholvijarn	1998년에 폐쇄	Bank Thai

출처: Piruna and Yupana 2004. pp.18.

제외됨에 따라 금융정책기관의 무능이 여실히 드러났다. 상업은행들이 정부의 강제적 구조조정에서 제외돼 자율적으로 자본구성을 변경하고 구조조정을 할 수 있었던 것은, 정책 입안자들에게 시중은행에 감자와 경영권 교체를 강제할 수 있는 수단이 부재했고 은행들이 정치권과의 연계를 통해 개혁에 대한 거부권을 행사할 수 있었기 때문이었다(<표 8> 참조). 이에 따라 금융개혁의 속도는 지연되고 개혁의 폭은 제한될 수밖에 없었다(김병국 2002, 18-19; Haggard 2000, 159).

한국처럼 추언 정부 또한 경제위기를 기회로 삼아 포괄적인 개혁을 추진할 가능성이 있었으나, 은행과 연계를 맺은 정치가들에 의해 개혁은 지연됐다. 태국의 금융개혁에서는 예외적 상황의 남발로 규칙이 제대로 준수되지 못했다. 은행부문 구제를 위해 많은 공적자금이 투입됐으나, 정작 정부는 은행에 대해 개혁을 강제할 능력을 가지지 못했다. 이에 따라 금융개혁의 금전적 부담은 납세자들과 주주들에게 고스란히 전가됐던 반면, 채무자들에게는 상대적인 이익이 돌아가는 모순이 발생했다. 더욱이 경제회복 조치를 두고 발생한 추언 내각과 민주당 사이의 의견 차이 또한 민간 행위자들의 입김이 작용할 수 있는 여지를 더욱 크게 만들었다.

2001년에서야 경제위기로 인한 금융부문의 위기는 끝이 났다. 상업은행들은 여전히 금융부문의 70%에 해당하는 큰 비중을 차지하고, 은행자산의 50% 가량이 소수 상업은행에 과독점되는 구조가 유지되고 있지만, 구조조정 과정에서 국가은행의 역할이 점차 확대되면서 예전과 같은 절대적 지위는 더 이상 누릴 수 없게 됐다. 뿐만 아니라 1990년대 이후부터 유입된 해외자본과 채권, 증권시장의 활성화는 기존의 기업부문의 은행에 대한 높은 의존도를 급격히 감소시켰다. 태국 경제에서 시중 상업은행들의 영향력이 감소한 대신, 통신, 소매, 전기 등 신규 사업부문의 대기업들이 그 공백을 메우며 성장하기 시작했고, 대표적 인물이 바로 친 코포레이션(Chin Corporation)의 탁신과 그의 정치적 측근들이었다(Dixon 2004, 52; Montesano 2010, 277).

Ⅲ. 탁신정권의 국가-자본관계

1. 정치체제의 특성

1) 1997년 경제위기와 폭넓은 지지기반의 확보

탁신은 1997년 신헌법의 법률적 적용 하에 처음 치러진 하원의원 선거에서 압승을 거둬 태국 정치사상 최초로 단독 정부를 구성하고 4년 임기를 모두 채운 뒤, 재선에 성공한 첫 총리였다. 1997년 신헌법 제정과 2001년 선거에서의 탁신의 압승은 정치와 경제개혁이라는 이중 과제 해결에 대한 태국인들의 열망이 반영된 결과였다. 1997년 이후 태국 경제의 구조적 특성은 빈부격차를 더욱 확장시켰고, 신자유주의의 세계화 속에 피폐해진 국내경제 상황은 경제적 민족주의를 촉발시켰다. 탁신 정권에 최초로 ‘포퓰리즘’이라는 단어를 적용시킨 까시안(Kasian)은 태국에서 등장한 경제적 민족주의의 근원을 1997년 경제위기에서 찾고 있다. 요컨대 경제위기 이후 태국에서의 민족주의의 발흥을 ① NGO 및 사회운동가들의 급진적인 대중주의적 민족주의(radical populist nationalism)와 ② 대기업들의 정실 자본주의적 민족주의(crony capitalist nationalism)로 구분하고 있다(Kasian 2002). 2001년 선거에서의 탁신의 성공 요인은 두 가지 측면에서의 민족주의를 성공적으로 결합한 데서 찾을 수 있다(McCargo and Ukrist 2005, 180).

베이커(Chris Baker)는 “태국의 고질적인 금권정치의 본질은 바뀌지 않았으나, 탁신은 태국 정치를 완전히 바꿔놓았다”고 평가한 바 있다. 즉, 기존의 태국정치가 엘리트 중심의 금권정치를 그 특징으로 했다면, 탁신은 조직화되

지 않은 절대 다수의 빈곤한 국민을 겨냥한 정책을 추진해 그들로 하여금 정치가 자신들의 삶을 바꿀 수 있음을 체득하게 함으로써 정치의 기반을 확대시켰다는 것이다.⁶⁰⁾ 2011년 총선에서 보인 뿌어타이당(Puey Thai Party)와 민주당의 상호 유사한 포퓰리즘적 정책 경쟁은 태국의 선거에서 정책 및 공약이 중요한 이슈가 됐음을 잘 보여준다.

탁신은 1997년 신헌법이라는 구조적인 우호조건의 기반 위에, 유권자의 대다수를 차지하고 있는 농촌과 도시 빈민층을 겨냥한 포퓰리즘적인 지원 정책을 통해 절대적인 지지를 확보했다. 이를 바탕으로 탁신은 자신을 중심으로 한 세력기반을 재구축한 뒤, 기존의 이권추구 방식의 변화를 추구했다. 거대 자본가 출신의 탁신이 세계화 속에 무방비로 노출된 사회적 약자들, 특히 중소기업과 인구의 절대 다수를 차지하는 빈곤한 농민층을 정치적 지지 기반으로 삼아 그들의 불만을 정책으로 반영했던 것은 그 자신이 애초부터 의도했던 것은 아니었다. 경제위기로 사회 전체적으로 절대적 빈곤인구가 급증한 가운데, 태국의 급속한 경제성장의 성과물에 대한 분배에서 배제돼왔던 농촌, 특히 인구가 가장 많은 북동부 지역의 피해는 가장 극심했다. 1999년과 2000년, 농민들은 곡물가격에 대한 지원과 부채탕감 등을 기치로 지속적인 시위를 벌여왔으나, 민주당 정부는 시위대와의 협상을 거부한 사례는 당시 농촌이 처한 절박한 현실을 잘 보여준다(박주희 2008, 27-28). 이러한 가운데 탁신이 공약으로 내세운 30바트 의료보험정책, 농가 부채탕감 등과 같은 대중적 특성을 띠는 정책들은 빈민 및 저소득층 농가의 큰 지지를 받을 수 있었다.⁶¹⁾

60) 연구자와의 인터뷰. 2011년 7월 28일.

61) 2006년 탁신이 쿠데타로 축출된 이후, 더 정확히는 2010년 5월의 방콕에서의 충돌 등 일련의 사건들은 대부분이 교육받지 못한 농촌 출신의 태국 대중들은 탁신을 통해, 자신들이 직접 선출한 총리를 통해 자신들의 목소리를 반영시킬 수 있음을 깨닫게 되는 계기가 됐다고 볼 수 있다. 태국 영자 일간지 더 네이션(The Nation) 선임기자인 프라윗 로자나프룩(Pravit Rojanaphruk)은 레드셔츠 운동에 참여한 대부분

저명한 태국의 정치학자인 아넥(Anek Laothamatas)의 『두 민주도시 이야기(The tale of two democratic cities)』는 각각 도시와 농촌으로 상징되는 ‘두 민주도시’의 비유를 통해 태국 민주사회 내의 주요 분열을 분석한 것이다. 인구의 절대 다수를 차지해 선거에서 큰 영향을 미치는 농촌 유권자들은 빈곤한 소농인 반면, 소수의 도시 유권자들은 높은 수준의 교육을 받은 중간 계급이다. 정치인들은 부패했지만, 지역공동체에 도움이 된 빈민의 후원자였기에 농민들은 정책에 따른 합리적 선택이 아닌, 정치인들에 대한 ‘후원자의 의무’로서 이들에 표를 던지고, 다수에 의해 선출된 정치인들은 금권정치로 부패했다고 본다(Anek 1996). 도시 중산층의 정치적, 도덕적 우월성을 강조한 아넥은 두 부문의 장벽 제거를 위해 정당의 정책 산출 기능을 강조한다. 또한 농촌개발 프로젝트의 증대를 통한 기술발전으로 농촌을 자본주의시장에 연결시킬 때 금권정치가 자취를 감출 것이라 주장하는데, 탁신의 타이 애국당(Thai Rak Thai, 이하 TRT)의 정책 추진 과정은 아넥의 주장과 일맥상통하는 부분이 많다(자일스 2007). 물론 농촌 유권자들의 투표 행태에 대한 다양한 해석⁶²⁾이 가능하지만, 이처럼 도농 간 갈등은 정치적으로도 중요하게 표출되고 있는 상태였다. 선거 유세 과정에서 점진적으로 이들의 목소리를 반영한 것은 탁신의 압승에 주요한 원인이었다. 뿐만 아니라 탁신은 교육과

의 빈민, 농민들이 탁신에 의해 돈으로 매수되어 레드셔츠의 운동을 주도한 ‘독재 저항 민주주의 연합전선(UDD: United Front for Democracy Against Dictatorship)’ 내로 동원된 것이라는 일부의 시각에 대해, 일정 부분 사실이었으나 2010년 이후에는 그렇게 볼 수 없다고 말했다. 오히려 대중에 의해 선출된 탁신을 쿠데타로 축출시켜 민주주의에 대한 대중의 열망을 제압한 군부가 탁신에 대한 대중의 지지를 더욱 공고화시켰다고 봤다(*연구자와의 인터뷰, 2011년 8월 2일*).

- 62) 알브리튼(Robert Albritton) 교수는 농민들의 대표행위가 반드시 비합리적이라고만 볼 수 없다고 말한다. 선거 이전, 정치인이 유권자에게 돈을 제공한다고 해서 그것이 반드시 표로 이어지지 않을 수도 있다는 것이다(*연구자와의 인터뷰, 2011년 7월 27일*). 농민들의 대표행위를 합리적 선택에 의해 해석한 글로서, 다음의 기사를 참조(<http://asiancorrespondent.com/59728/mysterious-political-party-and-effectiveness-of-vote-buying/>).

보건 부문에 개혁주의적 성향을 지닌 시민사회 운동가를 내각직에 배치하기도 했다(McCargo and Ukrist 2005, 81).

탁신에 대한 자본가들의 지지도 또한 매우 높았다. 많은 학자들이 동의 하듯, 1997년 위기로 인해 초래된 가장 큰 정치경제적 현상은 2001년 선거에서의 TRT의 승리와 이로 인해 국내 자본의 이익을 대표하는 정부가 형성된 것이다. 탁신은 초기 국내 자본 계급의 이해관계를 보호할 수 있는 대변인으로 인식됐고, 이들과의 긴밀한 관계를 유지했다. 친나왓 가문의 친 코포레이션(Shin Corporation)과 말리논(Maleenont) 가문 등의 거대 자본가들이 TRT를 지지하는 주요 자본가였다. 또 다른 중요한 지지자들은 방콕은행, 자스민그룹(Jasmine Group), 짜런 폭판 그룹(Charoen Pokphand Group), 짜런(Charoen Siriwadhanabhakdi)이었다. 특히 방콕은행과 태국군인은행(TMB)은 TRT의 정치적, 재정적 지원의 토대를 형성했다(McCargo and Ukrist 2005, 221-224). 탁신은 기실 거대 기업가들의 이익을 대표하는 인물이었지만, 중소기업에 대한 신용확대 등의 정책을 통해 금융부문 및 대기업 중심의 구제정책을 펼친 민주당의 신자유주의적 개혁 속에 철저히 소외돼왔고, 붕괴된 은행 시스템으로 인해 가장 큰 피해를 본 중소기업들로부터도 열렬한 지지를 받을 수 있었다.⁶³⁾

2) 1997년 헌법: 안정적 일당 지배체제의 확립과 파벌정치의 지속

민중주의적 정책 외에, 1997년 헌법 또한 일당 패권적 정치구조 형성을 통해 탁신의 집권에 중요한 제도적 발판을 마련했다(Ockey 2004b, 41-42; Pasuk and Baker 2005, 60-61; Hicken 2006, 381-407; Mutebi 2006, 315). 1997년 이전의 헌법은 분절되고 허약한 정당체계를 양산함과 동시에 정당의

63) 탁신의 정계입문 과정에 대해서는 McCargo and Ukrist(2005), 파슈-베이커(2009), 박주희(2008) 등을 참조.

공약보다는 인물을 중심으로 판단하는 구조를 만들었다. 태국처럼 포괄정당(national party)이 형성되지 못한 경우, 중선거구제도는 소수정당들의 무분별한 난립과 불안정한 연립정권의 형성을 낳아 정치적 불안정의 요인으로 작용한다. 때문에 신헌법 이전 태국에서의 중선거구제는 과도한 정치자금의 필요로 함으로써 금권정치를 확산시켰다. 이로 인해 동일 정당의 후보들의 선거 경쟁에서 이념이나 공약, 정책적 차이가 무의미해져, 자연스레 정치자금의 수요가 증가해 정치부패로 직결됐다. 이러한 금권정치의 부패양상은 군부에 의해 쿠데타의 빌미로 사용되곤 했다(송경아 2000, 63). 또한 동일 정당 후보자 간의 경쟁은 정당 내의 파벌형성이나 정당 간의 이합집산을 가져와, 정당 조직보다는 파벌 조직이 우선시되는 경향을 낳았다(Hicken 2004, 5). “돈 없이는 연줄도, 연줄 없이는 권력도, 권력 없이는 돈도 없다(Without money, no network; without network no power; and without the power, no money)”는 모렐(Morell)의 위와 같은 표현은 태국에서의 고질적인 금권정치의 폐해를 잘 드러내는 표현이다(Morell 1974, 136).

신헌법에 의해 도입된 소선거구제도와 정당명부식 비례대표제는 정치자금의 수요를 감소시켜 금권정치의 폐해를 줄이고, 분절된 다당제의 난립을 극복하고 안정된 양당제를 지향하기 위한 것이었다. 특히 정당명부식 비례대표제는 거대정당들에게 유리하게 작용해 군소정당의 입지를 축소시키고 TRT라는 거대 여당의 출범에 큰 기여를 했다(Albritton 2006, 142-3). 이러한 측면에서 봤을 때 신헌법 개혁은 매우 혁신적이고 진보적인 것으로 평가됐다. 신헌법 개정으로 정치인들의 정당 변경이 어려워지고 정당 난립의 구조가 약화되면서 분절된 다당제 체계가 완화될 수 있는 계기가 마련된 상태에서 TRT의 압승은 반대당을 무력화시킴으로써 태국 정치사상 최초의 강력한 일당지배체제로 이어지게 됐다. 뿐만 아니라 총리의 권한 강화 또한 탁신의 영향력 확장에 크게 기여했다(Hicken 2006a, 381).

2001년 선거 직후 TRT는 정당 합당과 통폐합을 통해 의회 내의 의석수

를 더욱 증대시키고 강력한 권력기반을 형성했다. TRT는 2001년 2월, 정의 자유당(SP: Seritham Party)과 합당해 하원에서 과반수 이상의 의석을 확보했다. 2002년 초에는 차왈릿의 신여망당(NAP: New Aspiration Party)⁶⁴)을 흡수해 300석에 가까운 의석수를 확보했을 뿐만 아니라 태국국가당(CTP: Chart Thai Party)과 연립을 통해 내각을 구성하고 2004년 8월 국가개발당(CPP: Chart Patthana Party)과 합당해 강력한 일당 지배체제를 구축했다(Connors 2005, 370-371). 이러한 구도 속에 탁신의 TRT는 높은 정치적 안정성을 달성할 수 있었으며 실질적 야당은 민주당뿐이었다(김홍구 2008, 231). 또한 탁신은 행정부처 기능에 기반한(ministries-based) 정책추진 방식 대신, 국가적 전략 등과 같이 안전에 기반(agenda-based)을 두고 정책추진을 실시함으로써 (Suehiro 2007) 기존의 연합정부 형성의 대가로서 기존의 군소정당들에 배분되던 내각직의 영향력을 대폭 축소시키고자 했다.

탁신은 2001년 선거에서 TRT가 확보한 의석만으로도 정부 구성이 가능했지만, 다른 정당들을 포섭하는 ‘대연정 전략(grand coalition strategy)’을 통해 파벌 지도자들을 분할통치 함으로써 그들의 역할을 제한시키고자 했다(Ockey 2003). 그러나 이러한 전략은 TRT 하원의원들에게 매달 20만 바트 이상의 수당을 지급해야 하는 등 막대한 자금이 소요되는 것이었다. 태국 정당 역사상 최초의 일당지배체제는 이전 시기의 정치적 혼란을 가져왔던 정당들의 난립을 방지해 높은 수준의 정치적 안정을 가져올 것으로 예측됐다. 물론 탁신 집권기, 정부의 교체가 없다는 점에서는 표면적으로 안정적이었다. 1997년 헌법에서 하원의원들의 정당 교체의 기준을 엄격히 제한한 것도 정당의 안정성 향상과 소속의원들에 대한 탁신의 통제 가능성에 긍정적

64) 차왈릿은 1995년 당시, 안보 기구(security apparatus)를 정치적으로 활용하고 군부가 경제호황을 통해 이익을 얻을 수 있는 방법을 강구해 군부의 역할 확대를 꾀했으나 경제위기로 실각했다. 2002년 차왈릿이 당수로 있던 신여망당(New Aspiration Party)이 TRT와 합병하게 되면서 그의 정치적 역할은 크게 축소됐다.

으로 기여했던 것이다. 그럼에도 불구하고, 탁신 시기에 연합세력의 교체 등 정치적 이합집산은 지속됐다. 또한 여러 정치 파벌들이 권력을 공유하던 과거에 비해, 탁신의 가족을 중심으로 한 엘리트 파벌에 너무 많은 권력이 집중됐었다는 인식이 폭넓게 퍼졌다.

TRT 내에 존재하는 파벌은 탁신의 직계파벌(약 100명), 사너(Sanoh Thienthong)가 이끄는 왕 남 옌(Wang Nam Yen) 파벌에 약 70명, 탁신의 여동생인 야오와파(Yaowapha Wongsawat Shinawatra)가 이끄는 왕 부어 반(Wang Bua Ban) 파벌에 약 70명, 방콕을 기반으로 한 파벌에 약 30명이 분포돼있었다. 이들은 당직과 내각직의 분배를 두고 서로 경쟁했다(김홍구 2008, 243).⁶⁵⁾ 가령 탁신의 고향인 치앙마이를 기반으로 한 왕 부아 반 파벌은 TRT에서 가장 중요한 파벌로, 탁신의 내부자 그룹의 대부분의 멤버가 이에 속했다. 왕 남 옌 파벌을 이끈 사너 티엔팅은 유명한 정당 브로커로, 주요 정당을 옮겨 다니며 일명 ‘킹 메이커’로 활동했다. 그는 1990년대 반한과 차왈릿 정부의 형성과 몰락을 좌지우지했는데, 주로 동북부 지방에서 큰 영향력을 행사했다. 그는 탁신의 선거 승리에 큰 기여를 했고, 탁신의 중앙집권화 시도가 구체화된 ‘CEO 도지사 계획’에 저항해 결국 이를 철회시킨 바 있었다. 탁신은 비공식적으로 사너와 같은 구시대 정치인들을 불신했으나, 사너가 탁신의 정치적 조언자로 영향력을 행사했던 것은, 탁신 시기 태국의 정치가 여전히 구시대 정치의 틀 속에서 벗어나지 못했음을 보여주는 것이었다(McCargo and Ukrist 2005, 81). 그러나 결국 사너는 TRT 내에서의 영향력 하락으로 2006년 탈당하고 만다.

TRT 내에서 사너의 왕남옌 파벌과 야오와파의 왕 부어 반 파벌의 갈등은 일종의 세력균형을 이루고 있었다. 2001년 야오와파의 파벌이 14개 내각

65) 이 외에도 말리논(Maleenont), 왕 파와낙(Wang Phayanak), 왕 람 따퐁(Wang Lam Takong), 촌부리(Chonburi), 부리 람(Buri Ram), 뿔 모 담(Phor Mod Dam), 풍삭(Pongsak) 파벌이 있다.

직을 배분받은 반면, 사너의 파벌은 13개를 배분받은 것은 이를 잘 보여준다. 특히 야오와파가 기반으로 한 태국 북동부 지역은 가장 많은 표가 몰려 있는 지역이기도 하면서, 태국 내에서 가장 빈곤한 농촌지역으로 탁신의 표밭이기도 했다. 그녀는 TRT의 북동부지역의 선거 홍보를 담당함과 동시에, 지역의 하원의원 후보 선출에 커다란 영향력을 행사해왔다. 특히 야오와파는 TRT의 핵심공약인 한 마을, 한 특산품(OTOP) 프로젝트의 핵심적 역할을 담당함으로써 농촌지역에서의 지지기반을 확고히 해 파벌 내에서 자신의 위치를 공고화시킬 수 있었다(McCargo and Ukrist 2005, 82).

뿐만 아니라 1997년 신헌법으로 제정된 비례대표제로 2001년 선출된 젊은 하원의원들이 고위 정치인들의 친족이거나 개인적 친분을 맺고 있는 경우가 급증한 것은 태국 정치에서 후원수혜주의의 지속을 잘 보여준다. 탁신의 TRT는 정책을 통해 대중적 지지를 확보해 태국 정치사상 최초로 강력한 일당지배체제를 구축한 것으로 평가될 수 있으나, 자신의 막강한 자금력을 바탕으로 지방에 파벌을 지닌 유력한 정치인들을 영입하거나 정당을 병합하기도 함으로써 내부적으로는 여전히 태국정치의 고질적인 문제라 할 수 있는 파벌문제를 극복하지 못하는 한계를 보이기도 했다.

3) 사회통제의 가속화

탁신은 2001년 8월에 국가부패방지위원회(NCCC)로부터 공직자 재산신고에서 일부를 누락시킨 혐의로 대법원에 고발당해 위기를 맞았다. 그러나 탁신의 사면을 위해 140만 명의 서명운동이 전개되고 재판을 1년 연기하자는 주장이 나오는 등 막강한 민중적 지지 여론이 형성됐다. 탁신 또한 이에 동조해 압도적 민중의 지지 보다 큰 정당성은 없다며 국가부패방지위원회와 헌법재판소를 강하게 비판했다. 조사는 제대로 이뤄지지 않았고, 헌법재판소 또한 탁신의 영향력 앞에 무력했다. 결국 2001년 헌법재판소는 탁신의 부정

재산등록 혐의를 기각했고, 결국 두 기관의 존립 위상은 크게 약화됐다.

이처럼 경제위기 극복을 위한 탁신에 대한 태국 국민들의 열망은 발전을 위한 사회통제도 용인케 하는 비민주적인 사회분위기를 자아냈다. 이는 싸릿 시기에 군부는 정치적 안정을 유지하고 정부의 민간 기업들에 대한 지원을 바탕으로 경제성장을 추동하겠다는 발전주의적 ‘사회계약’ 개념과 상당히 유사한 것이었다. 그러나 1997년 경제위기는 이러한 싸릿 식의 사회계약 개념의 종식을 의미하는 것으로 볼 수 있다(Hewison 2003). 즉, 탁신은 싸릿 시기에 형성된 사회계약을 변형시켜 빈민들을 위한 사회보장제도 실시를 위해 국가의 확대된 역할을 강조했다. 공공연히 싱가포르의 리관유나 말레이시아의 마하티르 등 권위주의적 발전국가의 지도자들의 유형을 내세우며, 경제발전과 국익을 위해 정부와 야당, 시민사회가 협력해야 함을 주장하기도 했다(Hewison 2005). 2003년 12월 태국 제헌절에 탁신이 “민주주의는 좋고 아름다운 것이지만, 궁극적인 목표는 아니다”라며 “민주주의는 도구일 뿐이다. ... 목표는 사람들에게 풍요로운 삶을 영위하고 행복과 국가적 진보를 이루는 것이다”라고 공식 석상에서 밝힌 바 있는데(Kuhonta and Mutebi 2006, 42), 이는 싱가포르나 말레이시아의 권위주의적 지도자들을 높이 평가한 것과 맞물려 경제성장을 위해 민주주의도 희생할 수 있다는 발전주의에 대한 탁신의 맹신을 잘 드러내고 있다.

일부 학자와 시민단체, 언론인들은 탁신의 CEO식 리더십과 포퓰리즘적 정책들을 통해 탁신이 국가를 사유화하고 있다고 비난했는데(Bidhya 2004; Painter 2006, 32), 특히 탁신을 중심으로 한 기업들의 정경유착을 통한 이익 추구, 소비주의에 입각한 경제 왜곡, 경제적 분권화의 실패와 중앙 집권화 강화 등을 강력하게 비판했다(Painter 2006, 37). 그러나 탁신은 오히려 자신에 대해 비판적이었던 지식인, 시민사회 운동가 등에 압력을 행사했다. 가령 탁신은 돈세탁방지위원회(Anti-Money Laundering Organization)의 수장으로서의 자신의 지위를 이용해 비밀리에 자신과 정부 정책에 비판적이었던 언론

과 언론인들 247명 대한 은행구좌 조사를 단행하기도 했다.⁶⁶⁾ 또한 마약, 빈곤, 테러와의 전쟁을 벌여 성과를 거두기도 했으나, 정책 추진과정에서 자행된 무자비한 인권탄압으로 국내외의 비난 여론이 들끓었다. 특히 남부의 무슬림들과의 무력 대치는 수많은 사상자들을 낳음으로써 국내외에서 큰 비판을 받았다.⁶⁷⁾ 탁신의 ‘민주적 권위주의’(democratic authoritarianism)는 결국 사회 내 수많은 저항세력을 형성했다(Thitinan 2003, 278). 이처럼 탁신은 자신을 중심으로 한 권력재편에 골몰하는 한편, 재력과 물리력을 동원해 반대 및 견제세력을 잠재우기 위해 큰 노력을 기울였다(Kuhonta and Mutebi 2006, 42).

탁신은 1997년 신헌법 개정을 통해 강력해진 총리의 권한과 민중의 지지기반 덕에 막강한 영향력을 행사할 수 있었다. 그렇지만 그는 종종 제도화되지 않은 자의적인 권력을 행사했고, 이러한 특성 위에 추진된 경제 발전 정책은 수많은 부패 양상을 노출시켰다. 2005년 숙타나(Rakkiat Sukthana) 보건부 장관이 뇌물 수수혐의로 구속됐고, 수완나폼 신공항 건설 당시, 폭발물 탐색 장치 도입 과정에서도 수뢰혐의가 발생해 교통부장관이 사임하는 등 부패 스캔들이 지속적으로 터져 나왔던 것이다. 또한 탁신의 부인인 포자만 소유의 친 코포레이션이 싱가포르 국영 투자회사인 테마섹 홀딩스에 주식을

66) 타이 포스트(Thai Post)의 기자였던 수핀야 끌라나롱(Supinya Klanarong)은 2003년 7월 16일, 탁신 시기의 그의 재산증식과 정부 개발사업 간의 관계에 파헤친 기사를 게재해 탁신으로부터 4억 바트 손해배상 청구 소송을 당하기도 했다. 친 코포레이션의 이익이 2001-2003년 사이에 무려 400억 바트가 급증했다는 것이다. 탁신은 결국 패소했지만, 이는 자신에 대한 태국의 기성언론들의 비판을 잠재우기 위한 시도였다(Pye and Schaffar 2008, 51).

67) ‘마약과의 전쟁’에서 약 6만 명의 마약사범이 투옥되고 4만여 명이 자수하는 등, 일련의 성과를 거두기도 했지만, 마약 조직의 뿌리가 제거된 것은 결코 아니었다. 뿐만 아니라 수사 및 조직 소탕 과정에서 2,300여명이 사망하는 등 막대한 인명피해를 발생된 것이다. 또한 2004년 남부 무슬림 지역에서 발생된 폭력사태에서 정부의 강경진압이 인권문제를 야기시키기도 했다. 찬타나 완깨우(Chantana Wungaeo), *연구자와의 인터뷰, 2011년 7월 19일*.

매각하는 과정에서 엄청난 매각 수익을 올리고도, 편법을 동원해 부당하게 세금을 한 푼도 내지 않은 사실이 드러나게 되면서 도덕성에 큰 타격을 입으며 정치적 위기에 직면했다. 결국 탁신과 이해기반을 달리했던 몇몇 자본가들이 탁신으로부터 등을 돌림으로써 민주주의를위한민중동맹(PAD: Peoples Alliance for Democracy)을 중심으로 반(反) 탁신운동이 시작됐다.⁶⁸⁾ 이들은 탁신의 경제정책과 인권유린을 비난하던 시민사회운동세력을 포섭함과 동시에 중산층의 보수성을 이용해 세력을 확산시켰다.

2. 국가-자본관계

1) 탁신정권의 경제정책의 특성

1997년 경제위기와 세계경제의 변동에 직면해 태국경제가 큰 민감성과 취약성을 노출시킴에 따라, 탁신은 기존의 수출의존형 경제성장을 추구하면서 동시에 국내경제기반을 확대해 기반을 확실히 다잡겠다는 의지를 공고히 드러냈다. 탁신의 국내경제기반 강화정책이 기반으로 삼은 계층은 주로 중소기업과 농촌, 도시 빈곤 노동층이었다. 이는 도시의 일용노동자 가운데 높은 비율이 농촌에서 상경한 빈농 출신이었고, 97년 경제위기의 가장 큰 타격을 입은 부문이 농업이었기 때문이었다. 당시 정부는 높은 공공부채율 때문에 사회적 약자들에 대한 보호 제공에 실패했고 태국사회는 당시 절대적 빈곤 계층의 급격한 증가를 경험해야 했다. 중소기업 또한 1997년 경제위기를 수습하는 과정에서 대기업 중심의 구제금융 투입으로 인해 철저히 소외돼왔으

68) PAD의 구체적인 활동상에 대해서는 박주희(2008)를 참조.

며, 세계화의 충격을 온 몸으로 고스란히 받아내야만 했다.

자신에 대한 대중의 압도적 지지 기반이 경제성장에 대한 열망에서 비롯되었음을 잘 알고 있었던 탁신은, 기존 정권들에서 등한시돼왔던 중소기업과 농업부문에 대한 정책을 제시해 이들의 강력한 지지를 받았다. 경제적 취약 계층에 대한 보호 제공과 경쟁력 향상의 목표가 반영된 탁신의 차별화된 경제정책은 ‘탁시노믹스’(Thaksinomics)라는 고유명사로도 불리는데, 명확한 개념이 있는 것은 아니나 크게 세 가지 차원에서 이해될 수 있다. 첫째, 기업적 측면에서다. 탁신은 국가를 기업처럼 운영해야 한다는 관념 하에 총리는 기업의 최고경영자(CEO)와 같은 역할을 담당하며, 때문에 강한 리더십과 의사결정에서의 결단력을 갖춰야 한다는 것이다. CEO적 마인드에 근거한 국가 경영은 필연적으로 국가의 역할을 확대시킨다. 둘째, 전략적 측면이다. 모든 정부 행위자들은 자신들의 비전과 의무, 목표를 추진하고 이를 제3자에 의해 평가받아야 할 의무가 있다는 것이다. 셋째, 이중노선 정책(dual-track policies)⁶⁹⁾을 의미한다. 지방에서의 소규모 사업(community business)에 기반한 민생경제(grass-roots economy)의 활성화를 통해 국가적 경쟁력을 배양한다는 것이다(Suehiro 2007). 즉, 민생경제 수준에 기초한 국내 활동의 강화와, 국내경제와 세계경제 간의 연계를 강화하는 것을 목표로, 균형적인 발전 전략을 추구함으로써 지속적이고 질적으로 향상된 안정적인 경제성장을 이룩할 수 있다고 보는 것이다(Thai Rak Thai Party Policy; Brown and Hewison 2005, 359에서 재인용).

한편 탁시노믹스 추진 과정상의 주요 목표는 시기적으로 세 단계로 옮겨왔다. 첫째, 국내시장 활성화를 위한 정책 추진 단계이다. 정부정책을 통해

69) 이중노선 정책은 2001년과 2002년에는 풀뿌리 경제를 장려하는 인민은행의 설립을 통한 신용확대, 농가부채 유예, 30바트 의료보험 정책 등 대중융합적인 정책에 초점이 맞춰졌다. 그러나 2003년과 2004년부터는 국가경쟁력 강화 방안(National Competitiveness Plan)과 사회복지정책으로 그 중심이 옮겨갔다.

가계의 의료비나 대출에 대한 부담을 줄이고, 정부금융기관을 통한 신용확대를 바탕으로 소비를 증진시키는 정책 등이 대표적이다. 둘째, 이중노선정책 추진 단계이다. 이는 대내적으로는 국가가 자본과 산업에 대해 통제를 하는 가운데, 빈민이나 농촌 등 경제적 소수에 대한 사회적 배려를 제공하는 정책, 서민들의 소비에 기반을 둔 내수증대 전략을 추진한다. 동시에 대외적으로는 자유무역에 기반을 둔 수출 극대화를 동시에 추구하는데, 이를 통해 개방화된 국제경쟁체제에서 국제화된 국내자본들이 국가의 보호 아래 성장할 수 있고, 국내에서는 소비 진작을 통한 유효수요 증대를 통해 경제성장을 도모할 수 있다는 것이다. 마지막으로 메가 프로젝트(mega project)로 대표되는 사회기반시설 주도 성장과 자본주의의 심화의 시기이다. 탁신은 경기회복과 고용확대를 위해 외환위기 이후 IMF의 재정지출 억제 요구에 의해 중단되었던 대형 인프라 건설 사업을 다시 추진했다(Pasuk 2003, 4-8)

2) 국가 행정조직 개혁

탁신은 기존 관료들의 로비행태나 관료적 형식주의가 세계 자본주의 체제 속에서 태국 기업들의 활동 및 경제성장의 걸림돌로 작용한다고 보고 행정체제 개혁을 추진했다. CEO적 마인드를 바탕으로 추진된 개혁은 제도와 의식을 포함한 폭넓은 것이었는데, 행정 서비스의 질과 효율성 개선, 고객 만족, 권한 이양 등을 내걸었다. 태국의 관료제는 철저한 위계질서와 후원수혜적 관계, 파벌주의로 점철된 비효율적 구조로 이뤄져 있었기에, 관료조직의 기능적 합리성은 조직 구성과 행위의 주요 원리로 작동되지 못했다. 1960년부터 이후부터 기술적 합리성에 의해 운영돼오면서 그 명성을 유지할 수 있었던 NESDB, 예산청, BOT와 같은 거시경제입안기관들 또한 1997년 경제위기 과정에서 정치적 압력에 대한 취약성(Nukul Commission 1998, 169-172)을 드러내면서 관료제 전반에 대한 부정적 인식이 확산되고 있던 터

였다. 그럼에도 불구하고, 정당들의 불안정한 연립과 우유부단함 속에 관료들은 정책에 대해 상당한 영향력을 행사할 수 있었다. 때문에 탁신의 관료제 개혁은 민주당의 추언 내각에서의 개혁 실패와 관료사회의 비합리성에 불만을 느낀 대중들에 큰 관심을 받았다(McCargo abn Ukrist. 2005, 5).

1988년 찻차이 내각 집권 전에는 관료(군부, 민간 관료)들의 영향력의 감소폭은 그리 크지 않았다. 그러나 1988년 이후 자본가들의 영향력이 증대됨에 따라, 군부 주도의 국가 관료와 자본가 출신 정치인들의 분쟁이 촉발됐고, 이것이 1991년 쿠데타로 이어졌다고 볼 수 있다. 찻차이 내각 당시에도 정당의 통제 하에 정책팀을 조직하는 등 고위 관료의 권한을 축소시키려는 시도가 있었으나, 찻차이 내각의 개혁에 반발한 관료들의 지지에 의해 91년 쿠데타가 발생했고, 그 이후로도 관료제 개혁은 더디게 진행됐다.

그러나 탁신 집권기에 관료제 개혁이 급진전될 수 있었다. 탁신은 지속적으로 기업가적 마인드를 강조함으로써 관료제의 문화와 지위를 변화시키고자 시도했다(Pasuk and Baker 2002a). 2001년 선거에서 TRT의 압승으로 민주당이 실질적으로 유일한 야당이 된 것은 의회 내에서 기술관료들의 정치적 영향력 감소와 무관하지 않았다. 민주당은 전통적으로 태국 정치에서 관료 세력을 추동하는 정당으로 인식돼왔고, 민주당 출신의 총리 추언(Chan Leekpai)은 대표적인 기술관료이기도 했다. 2001년 선거 당시, 탁신은 의도적으로 추언의 관료제 이미지와 혁신적인 기업가로서의 자신의 이미지를 대조시켜 추언을 비판하곤 했다(Pasuk and Baker 2004, 77).

2002년 10월 탁신은 관료제의 포괄적인 재구조화를 위해 14개의 부처를 20개로(관광 체육, 문화, 사회발전과 인간 안보, 에너지, 천연자원-환경, 지식과 통신기술 관련 부서) 증설했다. 고위 관료들이 정책 형성 체계에서 큰 역할을 보유했던 기존의 패턴을 변화시키고자 했던 탁신은 많은 수의 고위 관료들에 대한 인사이동을 단행했다. 특히 탁신은 기업 인사 방식과 유사하게, 고위 공직자에 대한 평가에 큰 관심을 보였고, 특정 자리에 어떤 인사를 배

치할 것인지 또한 직접 결정하곤 했다(Paintner 2006; Bidhya 2004).

개혁은 지방 차원에서도 이뤄졌다. 주요 정당의 정치인들은 막대한 선거 비용을 감당하기 위해 방콕의 금융, 산업가들에게 의존했고 그 결과 1980년대부터 지방 기업가 출신 정치인들이 부상하기 시작했다. 지방 기업가 출신의 정치인(local boss politicians, 짜오 포)들은 자금을 후원하고 지방에 정당 조직을 만듦으로써 방콕에 기반을 둔 정당들에 있어 지지를 확보하는 데 매우 중요한 역할을 담당했다. 이들은 선거에서 승리한 뒤 장관직을 얻기 위해 정당들과 네트워크를 만들기도 했다. 이러한 체계에 협조해왔던 고위관료들은 짜오포들의 영향력과 관료적 권력, 부패를 분쇄하기 위해 실시한 탁신의 관료제 개혁 프로젝트에 극렬히 저항했다. 그러나 이러한 어려움 속에서도 TRT는 개혁의 동력을 마련하기 위해, 선출된 정부와 관료, 군부 등 행정조직 전반에 걸친 관계를 재조정했다.⁷⁰⁾

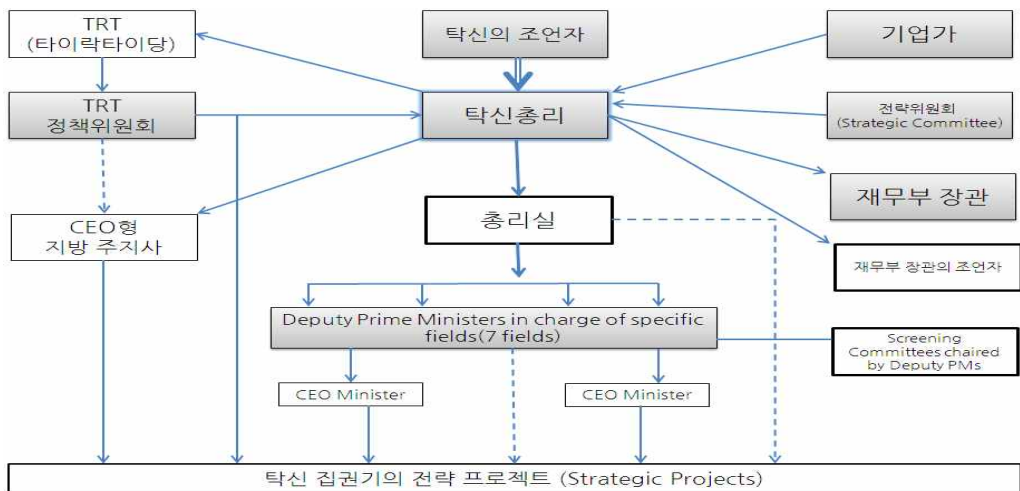
그러나 탁신의 관료제 개혁은 기존의 관료제적 절차와 구조 변형을 통한 관료들의 영향력 제거와 정치적 통제를 가능케 해 자신의 정치적 자산으로 삼기 위한 사전 작업에 지나지 않았다(Paintner 2005). 가령 탁신은 ‘부패와의 전쟁’에서 정치인 보다는 주로 관료들의 위법이나 과실 파악에 열을 올렸는데, 기술관료들과 개혁주의적 성향을 지닌 인사들은 이러한 탁신의 내각직

70) 탁신은 집권 이전부터 이미 혈연, 친족관계, 학연을 통해 군부와 경찰, 고위관료들과 긴밀하고도 폭넓은 관계를 맺고 있었다. 탁신 자신이 1980년대 후반부터 정치권 인사들과의 긴밀한 관계를 통해 정부의 대규모 국책사업에 대한 계약을 체결해 막대한 차익을 남겼고, 이것이 탁신의 친나왓 그룹의 확장에 크게 기여했던 것이다. 1987-88년 군 사령관이자 1996-97년 총리였던 차왈릿은 탁신의 군부 내 중심적 인맥이었고, 탁신 시기 국방부 장관에 임명됐다. 뿐만 아니라 탁신은 자신의 사촌인 차이싯(Chaisit Shinawatra)을 군사령관으로 고속 승진시키려는가 하면, 사관학교 동기들의 경찰 내 지위 또한 마찬가지로 상승했다. 또한 탁신의 처남인 솜차이 웅사왓(Somchai Wongsawat)은 2008년 9월 9일부터 12월 2일까지 짧은 기간 동안 총리를 지냈다. 탁신의 군부와 경찰 조직에 대한 영향력 확장 시도와 이들 기관의 재정지화 과정에 대해서는 맥카고와 우크릿(McCargo and Ukrist 2005, 121-165) 참조.

업무에 대한 간섭 시도에 공공연히 저항하기도 했다(McCargo and Ukrist 2005). 또한 정부 부처의 확대는 TRT 내의 측근들에 대가로서 제공하기 위한 목적도 있었다.

탁신의 관료제 개혁으로 기존의 태국의 관료정체가 크게 완화되고 선출된 정치인들의 영향력이 확대됐다. 특히 모든 권한의 중심은 총리로 집중됐고, 정책결정에서 탁신과 정당의 통제는 특히 경제정책 입안기관에서 도드라졌다. 1990년대 이전, 군부지배 하에서도 독립성과 자율성을 유지했던 경제기관들 또한 총리의 직접적 통제 하에 놓이게 됐다(<그림 3> 참조). 탁신은 대학이나 동료들의 회사에서 인재를 선발하거나, 자신이 보유한 기업에서 인재를 채용하기도 했다. 탁신은 자신의 누이, 자신의 첫 재무장관이었던 솜깃(Somkid Jatusripitak), 기업 동료 등 5-6의 멤버로 이뤄진 내부 그룹(inner economic cabinet)을 형성해 경제정책에 큰 영향을 미쳤다. <그림 3>을 보면 TRT와 탁신 측근의 내부그룹, 특정 기업들이 탁신의 경제정책 형성에 영향을 미치고, 이것이 재무부에 전달되는 구조가 잘 드러나 있다.

<그림 3> 탁신 행정부에서의 주요 행위자와 정책결정과정



출처: Suehiro 2007.

탁신이 2001년 5월, 이자율 논쟁으로 인해 1997년 외환위기 이후 BOT의 개혁을 주도했던 총재 짜뚜몽꼰(Chatumongkhon Sonakul)을 해임한 것은 거시경제정책에 대한 탁신의 자신감을 드러내는 것임과 동시에 사적 이해와 연관된 것이라는 해석이 지배적이다. 강한 개혁의지를 지녔던 짜뚜몽꼰이 BOT 총재로 임명될 당시, 많은 이들은 BOT의 명성이 회복될 수 있을 것으로 기대했다. 그러나 짜뚜몽꼰은 탁신의 태국자산관리공사(TAMC: Thai Asset Management Corporation) 설립 계획에 반대한데 이어, 높은 이자율을 주장했던 탁신과 대립각을 세우다 결국 해임됐다. 탁신은 이후 자신의 정치적 측근인 뿌리디야똌(Pridiyathorn Devakula, 2001.5.31-2006.10.6)을 BOT 총재로 임명했다. 뿌리디야똌는 탁신의 의지를 반영해 결국 이자율을 높였다 (Montesano 2002, 95). 또한 그간 BOT에 의해 독립적으로 결정돼오던 통화정책 결정이 재무부에 의해 직접 관리됨에 따라 총리의 입김이 작용될 여지가 더욱 커졌다. 나아가 탁신의 경제, 재정정책에 반대했던 BOT, 상업부 등 주요 경제부처의 고위관료들이 교체됐을 뿐만 아니라, 타이항공과 태국 자산관리공사(TAMC) 등 기업 경영구조에서 엄격한 원칙을 고수하고자 했던 국영기업의 수장들이 해고됐다(White 2004, 116).

탁신이 1997년 경제위기와 관계된 인사들을 정관계에 배치한 것도 같은 맥락에서 유추될 수 있다. 2004년 탁신 집권기 내무장관에 임명된 타농은 좋은 사례이다. 1997년 변동환율제로 이행하는 과정에서 바트화 폭락으로 많은 기업들은 큰 손실을 입었다. 그러나 탁신의 친나왓 그룹의 손실은 경쟁사들과 비교했을 때 매우 미미한 수준이었다. 공교롭게도 바트화 변동환율제를 고안한 타농은 1986년 태국군인은행(TMB)에 재직했을 당시, 탁신의 기업에 외환대출을 제공했었고, 친나왓 그룹의 외환담당 고문으로도 근무했으며, 탁신에게 관련 정보를 제공해 손실 규모를 축소시킬 수 있도록 했다는 혐의를 받은 바 있었다(파슈·베이커 2009).

기획원(planing board)으로서 시작된 NESDB는 명목상 그 역할을 유지할

수 있었지만, 실질적으로는 탁신의 측근으로 구성된 내부자 그룹(inner economic cabinet)의 사무국으로서 전환됐다(Pasuk and Baker 2002b, 68). 탁신에 의해 TRT의 정당 강령과 재선 전략이 국가 계획의 큰 틀로 고착됨에 따라, 기존에 총리실 산하에 있던 NESDB가 국가경제사회개발계획을 기획, 수립하던 이전의 역할을 줄이고 신규전략을 총괄하는 임무를 부여받음에 따라 그 역할과 능력이 감소됐던 것이다(Doner 2009, 138; Painter 2005, 11). 이에 따라 NESDB가 예산책정(budgeting), 계획 입안(planning), 실행 감독(performance monitoring)의 측면에서 보였던 효율성 또한 크게 제약받았다.

탁신은 예산에 대한 종합적 통솔권을 폐지해 정부기금에 대한 장관들의 권한을 확대해 예산청 또한 축소시켰다. 총리를 의장으로, 재무부 장관, 예산청 장·차관 등으로 구성된 예산위원회(Budget Committee)를 신설해 의회의 승인을 받기 전, 자신들의 통제를 받게 함으로써 전통적으로 기술관료 등에 의해 집행돼왔던 예산청의 예산 배정 및 확정 권한을 크게 축소시켰다(Painter 2005, 10). 뿐만 아니라 지방 프로젝트에 사용하기 위한 특수성 자금(discretionary funds)⁷¹⁾이 무분별하게 확장되기도 했다.

3) 자본과의 관계

탁신은 조직화되지 않은 절대 다수의 대중에 대한 지원정책으로 정권의 기반을 확보하기는 했으나, 동시에 탁신은 경제위기 극복 과정에서 큰 타격을 받은 국내자본들로 하여금 기존의 영향력 회복에 대한 기대감을 갖게 했다. 자본가의 정계 진출은 탁신이 처음은 아니었으나, 최초의 재벌 출신 총리인 탁신의 등장은, 신자유주의적 개혁을 추진했던 탁신 이전 시기의 국가에 대한 자본의 반발로 해석될 여지가 있다. TRT 창당 당시 태국 최대의 기

71) 특수성 자금(discretionary funds)은 지역의 급변상황에 대비하기 위해 마련된 것으로, 유동적 특성을 지녔다. 이러한 특수자금은 특별한 허가 없이도 사용될 수 있다.

업인 짜런 폭판 그룹(Charoen Pokphand Group, CP)과 방콕은행, 방콕 메트로폴리탄 은행 등 자본의 큰 지지를 받았다. 특히 민주당의 금융개혁에 불만을 가졌던 방콕은행은 민주당에 대한 지지를 철회하고 탁신의 TRT로 돌아섰다. CP그룹 등 거대 기업들은 군부 등 보수세력이나 관료 정치인들보다 탁신과 같이 경제와 사업을 이해하는 인물의 필요성에 대해 역설하며 TRT 초기부터 적극적으로 탁신을 지지했다(Pasuk and Baker 2004, 70).

탁신의 친자본적 태도는 내각 구성을 통해서도 직접적으로 드러났다. 다섯 개 주요 부처가 이동통신 부문 후원자들을 포함한 주요 기업 관계자들에게 할당됐는데, 자스민 그룹의 대표인 아디사이(Adisai Bodharamik)를 상업부장관에, CP그룹의 정치적 대표자인 피탁(Pitak Intarawitayanunt)을 부총리에, CP그룹의 회장 타년의 사위 와타나(Wattana Muangsuk)를 상업부 장관에, TV채널 3을 보유한 엔터테인먼트 복합기업체 BEC World의 프라차(Pracha Maleenont)를 통신부 차관으로 임명한 것이 대표적이다(Kitti 2007, 881).⁷²⁾ 내각에 측근을 배치하는 경향은 집권2기 더욱 심화됐다.

거대 자본가 출신인 탁신의 기업 경영 노하우와 경제활동에 대한 높은 이해는 태국의 국가와 자본의 관계에 일대 변화를 가져올 것으로 기대됐다. 탁신은 경쟁력 강화의 일환으로 2002년 3월 총리와 경제부 장관, 태국 산업연합, 은행인 연합회, 무역협회로 구성된 국가협의위원회를 창설해 폭넓은 공사 협의체를 공식화시키고자 했다. 그러나 이는 별다른 실효성을 거두지 못했고(Lauridsen 2008), JPPCC 또한 매우 드물게 개최(Doner 2009, 139)되는 등 탁신 시기의 국가와 자본 간의 협의체는 큰 성과를 거두지 못했다.

탁신은 2001년 선거 당시 중앙집권화된 국영자산기업을 설립해 국가 주

72) CP그룹은 탁신 집권기 많은 정치, 경제적 후원을 받았다. 탁신의 농업진흥정책으로 농촌에 많은 자본이 유입되면서 농업기술 도입이 활성화됨에 따라 농업재벌인 CP그룹의 수익은 크게 증가했다. 또한 정부는 CP그룹의 29개 주 생산물 및 사업에 대한 소득세를 5-10년간 감면하는 등의 특권을 부여했다(Pye and Schaffar 2008).

도로 부실채권 문제를 해결하겠다는 공약을 내세웠다. 이에 따라 2001년 10월 금융기관개발기금(FIDF)을 통해 설립된 태국 자산관리공사(Thai Asset Management Corporation, 이하 TAMC)는 7,320억 바트에 달하는 시중 상업은행들의 부실채권에 대한 통제권을 확보해 2003년 말까지 이들 중 97%를 정상화시켰다. TAMC의 설립은 경제위기 당시 민주당이 높은 위험성으로 인해 이를 실행에 옮기지 않았던 것이었다. 금융기관개발기금(FIDF)의 부채를 재정화하고(debt fiscalization)과 국영기업을 민영화시키는 개혁 프로그램들은 단기적으로 봤을 때, 민주당 정권의 존립을 위협하는 것이기 때문이었다. 뿐만 아니라 채무를 진 기업과 은행들은 자신들이 선호하는 보고, 회계 방식에 따라 재정문제를 처리할 수 있는 자유가 주어졌던 것은 추언 정부 때 도입됐던 방식에서 한층 더욱 완화된 것이었다.

그러나 TAMC는 여전히 정경유착의 고리를 끊지 못하는 한계를 보였다. 가령 탁신의 측근이었던 푸짖간(Manager) 그룹의 쏬티(Sondhi Limthongkul)는 국영 크룽타이 은행으로부터 부채의 1/4을 탕감 받았고, 차왈릿과 관계된 부동산 개발업자는 부채의 50%를 감면받았다. TAMC는 TRT와 관계된 기업들에 우호적인 조건으로 부채를 탕감하는 등 정치적 개입으로 인해 투명성을 결여했고, 이는 결국 TAMC 회장의 자진 사퇴로 이어졌다(파숙·베이커 2009, 158-159). 뿐만 아니라 채무를 진 기업과 은행들에게 자유재량에 의해 보고 및 회계 방식을 선택해 재정문제를 처리할 수 있도록 한 것은 추언 정부 때 도입됐던 방식에서 더욱 완화된 것이었다(White 2004, 116). 탁신은 또한 BOT총재가 지닌 금융기관 경영진에 대한 범죄 조사권을 자신이 직접 행사해, 금융위기 당시 범법행위로 기소, 연루된 56개 금융기관들에 대한 조사를 중단시키기도 했다.

거시경제기관에 대한 개혁 논의가 전혀 없었던 것은 아니었다. 1990년대에 추진된 금융자유화 이후, 재무부와 BOT간의 주도권 경쟁이 가속화되며 갈등이 심화됐고, 거시경제기관들 간의 응집성 저하와 국가능력의 감소로 이

어졌기 때문이었다. 2000년 10월 중앙은행의 권한을 증강시키기 위해 금융기관에 대한 감독권을 재무부에서 BOT로 이관하는 법안의 초안이 통과됐다. 이는 당시 민주당의 내각 해산으로 표류하다 재논의된 것이었다.

그러나 탁신 시기 진행된 국가 금융기관 개혁은 궁극적으로 총리의 영향력을 강화시키는 것에 지나지 않았다. 금융자본과 BOT에 대한 탁신의 장악 의지는 금융기관 감시감독법 제정 과정에서 더욱 뚜렷이 드러났다. 2006년 초, 재정정책국과 재무부는 탁신 정부의 지지 하에, 이전에 여러 기관들로 분산돼 비효율을 낳았던 금융기관 감시 권한을 통합하는 방안을 제시했다. 이 안에 따르면 금융기관에 대한 감시감독은 금융감독기관(FSA: Financial Supervisory Agency)이 담당하고, 재무부에 의해 해당 기관의 수장이 지명되는 구조였다. 이는 BOT 등 여타 관련 기관들의 자율적 권한을 침해하는 것이었던 반면, 총리의 통제 하에 있던 재무부의 권한 확대를 의미했다. 뿐만 아니라 의사결정력이 이미 탁신 1인에 집중돼있었고, 재무부 장관 또한 탁신의 측근에 의해 임명된 상황에서 재무부의 권한 강화는 거시경제정책 결정 과정에서 탁신의 정치적 입김의 강화를 의미했다. 때문에 많은 학자들은 이 조치가 BOT의 독립성 훼손임을 거듭 강조했다(Painmanakul 2010, 282). 2006년 탁신이 실각한 후 구성된 과도정부에서 산업부 장관직과 부총리직을 맡았던 방콕은행의 꼬싯(Kosit Panpiemras) 또한 금융감독기관(FSA)에 반대했으며, 탁신에 의해 임명된 BOT 총재 뿌리디아똘 또한 공개적으로 이에 반대의 목소리를 냈다는 이유로 해임에 대한 소문이 돌기도 했다. 그러나 뿌리디아똘은 탁신이 축출된 이후 과도 내각에서 부총리 겸 재무부 장관에 임명됐고, 이후 금융감독기관에 대한 논의는 더 이상 진척되지 않았다.

탁신은 시중 상업은행들과 우호적 관계를 줄곧 갈등을 겪었다. 금융부문, 특히 강력한 영향력을 행사하고 있었던 시중 상업은행들에 대한 탁신의 부정적 태도는, 선거기간 동안 1997년 경제위기 당시 민주당이 금융부문의 보호에만 관심을 가진 채 실물부문을 경시했다고 비난한 데서 잘 드러난

다. 탁신이 집권 후 가장 처음 만난 것은 시중 상업은행들이었는데, 이는 탁신이 이자율 마진의 확대를 원치 않았기 때문이었다. 당시 탁신은 실물경제 부문에서의 손실을 최소화시키기 위해 예대이자율 차이를 3%를 초과하지 못하도록 강조했다. 그러나 상업은행과 깊은 관계를 맺고 있던 상원의원들은 외국은행에 대한 국내은행의 경쟁력 약화와 손실을 우려해 이에 반대했다. 결국 이 법안은 예대율 마진을 5%로 결정해 통과됐다(Painmanakul 2010, 279-281). 이처럼 상업은행은 1997년 경제위기 이후 영향력의 감소를 경험했지만, 여전히 태국경제의 중요한 행위자로 남아있었다.

탁신은 경제정책 추진을 위한 신용확대 추진과정에서도 시중 상업은행들과 상당한 갈등을 겪었다. 탁시노믹스는 신용대출 할당에 있어 정부의 역할을 크게 증가시켰다는 점에서 기존의 정책들과 큰 차별성을 보였다. 1인당 GDP는 외환위기 이전의 수준으로 회복되지는 못했지만 바트화는 상당히 안정돼 있었다. 수출이 활성화되면서 2000년부터 2005년까지 태국의 성장률은 평균 4%를 유지했다. 또한 국내 투자율도 다시 반등했고 경제는 다시 회복세를 타기 시작했다(Hicken 2006b, 6). GDP의 57.6%였던 재정 적자가 2003년 흑자로 돌아선 가운데, 거시경제적 안정이 달성되자 탁신은 신용 확대에 의해 수요를 자극하기 위해 16개의 국가기구를 민영화해 시장에 더 많은 유동성을 확보하고 국가 신용의 확대를 촉진했다.⁷³⁾ 재무부 장관이 상업은행이 아직 온전히 회복되지 못한 상황에서 국영은행이 대출 제공에 있어 적극적인 역할을 담당해야 한다고 주장한 것도 이와 같은 맥락에서였다.

1997년 위기 이후 태국 은행들은 일련의 개혁 프로그램을 통해 기존의 사업팽창을 중단하고, 은행 업무에 집중하는 경향이 도드라졌다(Suehiro 2002, 9). 경제위기 당시 크게 위축된 상업은행들은 체제 정상화를 위해 의

73) BOT는 정부 및 국영기업의 구좌를 보관하면서 매년 경상예산의 25%까지 무담보로 정부에 대해 단기융자를 시행할 수 있다. 또한 재무부 증권 및 국채 인수도 시행하고 있다.

<표 9> 2000-2004년 전체 은행 신용대출

단위: 10억바트	2000	2001	2002	2003
전체 신용	5,962	5,687	5,892	6,145
<전체 신용 백분율%>				
국가기관	15	17	18	19
끄룽타이 은행	12	12	14	16
기타 상업은행	65	63	64	60
기타	8	7	4	5
<순수 변화비율>				
국가기관		38	39	38
끄룽타이 은행		-4	73	58
기타 상업은행		-101	-75	-19
기타		-33	-88	23

* 국가기관은 GSB, GHB, BAAC, EXIM, IFCT, SIFC 포함.

** 기타는 금융회사, 증권회사, 부동산은행, 생명보험회사 포함.

출처: 파속베이커 2009. pp. 157.

도적으로 대출규모를 축소시키고 있었다. 시중은행들에는 예금이 넘쳐났으나 은행들은 대출에 소극적이었고, 잉여자본은 해외에 투자되고 있었다. 때문에 당시 이자율도 낮았고 은행의 유동성이 풍부했음에도 불구하고, 태국 은행들의 신규대출비율은 매우 낮은 수준이었다. 중소기업의 유동성 문제 해결을 위한 재정적 지원 과정에서, 정부는 시중 상업은행과 특수 금융기관들의 낮은 이자율을 이용하고자 했으나, 상업은행들은 좀처럼 기업부문 대출을 확대시키지 않았다. 상업은행과 국영은행들의 중소기업 대출 확대를 촉진하기 위해 BOT와 재무부는 포괄적인 중소기업 전략을 마련하고, 중소기업에 대한 대출을 늘릴 것을 권고했다. 또한 상업은행들에게 1년에 두 번씩 중소기업 대출 목표를 설정하고 실제 대출을 확대한 것에 대한 보고서를 제출토록 했다. 그러나 대출 확대비율은 2001년에는 불과 0.5%, 2002년에는 2.7%, 2003년에는

3.5% 증가하는 데 그쳤다(Lauridsen 2008, 7; 파숙·베이커 2009, 155).

결국 탁신은 자신의 포퓰리즘적 정책을 추진하기 위해 정부계 금융기관⁷⁴⁾을 적극 활용하는 방향으로 전환했다. 전체 신용비율에서 정부은행이 차지하는 비율은 2000년 말 27%에서 2003년에는 35%까지 상승했다(Pasuk and Baker 2004, 110-111). 정부저축은행(Government Savings Bank)⁷⁵⁾을 동원해 100만 바트 상당의 마을금고를 조성하고자 했고, 정부저축은행 내에 소액대출을 위한 인민은행(People's Bank)을 설립했다. 인민은행을 이용하기 위해서 대출자는 프로젝트 추진 계획을 제출해야 하고, 은행은 이를 기반으로 프로젝트의 현실성을 평가해 대출 여부를 판단한다는 점에서, 이전의 담보대출과는 큰 차이를 보였다. 특히 ‘한 마을, 한 특산품(One Tambon One Product: OTOP)’⁷⁶⁾ 정책을 실행하기 위해 정부는 이 사업에 신청한 6,340개 마을들에 대출이 이뤄질 수 있도록 주정부 금융기관들을 강제했다. 뿐만 아니라 농업은행(BAAC)⁷⁷⁾은 농가부채 유예를 위한 자금을 조달했을 뿐만 아니라, 지방행정조직과 기업들에게도 신용대출을 제공할 수 있도록 그 역할이 확대됐다.

그동안 태국은 중점사업과 대기업에 대해 보다 우선적으로 자금배분을 시행하는 정책금융제도를 시행해왔고, 비우선 분야, 중소기업, 영세기업은 금융시장으로부터 배제돼왔다. 특히 농촌에서는 농민들이 농업을 위해 은행을

74) 정부계 금융기관으로는 정부저축은행(GSB), 농업농협은행(BAAC), 산업금융공사, 정부주택은행(GHB), 수출입은행, 중소기업 개발은행이 있다.

75) 1946년 설립된 정부저축은행(GSB: The Government Savings Bank)은 전국의 지점망을 통해 소액예금을 흡수해, 민간저축을 기초자금으로 국가재정자금을 공급한다.

76) 그러나 2005년 중반 이후, OTOP는 그 열기가 점차 시들게 돼 주춤해지면서 동력을 상실했고, 태국의 산업발전에 큰 기여를 할 수 없었음이 명확해졌다(BP Mid-Year Economic Review 2005, Section on Small and Medium-sized Enterprises).

77) 1966년 설립된 농업농협은행(BAAC: Bank for Agriculture & Agricultural Cooperative)은 예금, 정부, BOT, 해외에서의 차입을 기초자금으로, 농민과 농업협동조합에 저리용자를 제공하고 있다.

통해 대출을 받기가 매우 어려워 주로 지주나 지방상인 등 비(非)제도금융을 이용해왔다(권경덕 2006). 1987년 BOT는 시중은행들에 농촌과 SME에 대한 대출 비율을 늘릴 것을 의무화했다. 각 은행들에게 대출비율을 농업부문에 대해서는 전체 예금액 대비 최소 14% 수준으로, SME에 대해서는 6% 수준을 유지해야 할 것을 당부했던 것이다. 그러나 1996년 BOT 통계에 의하면 농업부문에 대한 대출비율은 1991년에 7%에서 1996년에는 2.7%로 하락했다. 이는 대출요건 규정이 제대로 지켜지지 않았음과 동시에 농업계와 중소기업에 대한 기존 상업은행들의 태도를 반영하는 것이었다(Cook 2008, 55).

뿐만 아니라 부동산 시장 활성화를 위해 부동산 회사 및 구입자들에게 신용대출을 제공하는 국가주택은행⁷⁸⁾과 국가저축은행⁷⁹⁾ 또한 정부로부터 중소기업에 대한 대출확장의 요구를 받았다. 파국은 이로 인해 민간 상업은행들과 국책은행들 간에 불가피한 경쟁관계가 형성됐다고 지적했다. 뿐만 아니라 탁신은 대출 희망자의 신용등급이 낮아 대출을 거부한 은행들에 대해서 노골적인 배제도 서슴지 않았고, 은행들과 협조하려고 시도하지 않았다는 것이다. 반면 태국군인은행은 와유왁 펀드(Vayupak Fund)의 형성으로 한 정부의 부채 지원을 통해 큰 특권을 누리기도 했다(McCargo and Ukrist 2005, 221). 탁신이 자신의 포퓰리즘적 정책을 추진함에 있어 정치적 의도로 국책은행들을 이용하는 과정에서 건전한 평가체계가 없었던 것은 금융기관 부실의 위험을 높이는 것이었다.⁸⁰⁾ 뿐만 아니라 탁신은 국내 부채에 기반해 추진된 이러한 경제 프로그램(domestic debt-financed economic programs)에 비판적인 고위관료들과, 타이항공과 TAMC 등 기업 경영구조에서 엄격한 원칙을

78) 1953년 설립된 정부주택은행(GHB: The Government Housing Bank)는 일반예금 및 정부차입 등을 기초자금으로 해 개인주택자금의 대출을 제공하는 역할을 담당한다.

79) 1946년 설립된 정부저축은행(GSB: The Government Savings Bank)은 전국의 지점망을 통해 소액예금을 흡수해, 이러한 민간저축을 기초자금으로 해 국가재정자금을 공급하고 있다.

80) 연구자와의 인터뷰. 2011년 7월 27일.

고수하려 했던 국영기업의 수장들을 교체했다.

이제까지 살펴봤던 것처럼, 전통적으로 태국은 상업 및 산업발전을 위해 상업은행에 크게 의존했고, 그 결과 이들 은행이 정치적 보호와 우호적 대우를 제공했다.⁸¹⁾ 1990년대 태국의 주요 상업은행과 국가는 휴이슨(Hewison)의 표현대로 일명 애증의 관계였다. 당시에는 대체적으로 은행부문에 우호적인 조건이 형성돼 있었고, 국가 또한 적절한 보호수준을 유지하고 있었다. 주요 상업은행들은 오랜 기간 동안의 유착관계를 통해 재무부 등에 (비)공식적 네트워크를 지니고 있었다. 1983년부터 1996년까지 개별 은행에 대한 국가의 지원, 구제 사례가 32회에 달했던 것이 이를 잘 보여준다. 주요 상업은행과 기업들 간의 상호의존적 관계는 1997년까지 상당히 중요하게 남아있었다. 그러나 자본시장 자유화로 기업들의 자금 조달의 경로가 다양화되면서 시중 상업은행의 경제적, 정치적 영향력이 감소하기 시작했다. 1990년대의 호황으로 등장한 신규 기업가들로 인해 경쟁의 수준이 강화됐기 때문이었다.

시중 상업은행의 영향력 감소는 1997년 경제위기의 결과이기도 했다. 태국정부는 경제위기를 위한 개혁 프로그램 추진 과정에서 해외자본에 대한 소유지분을 완화하는 자유화조치를 시행했고, 해외자본은 은행부문에서 가장 극적인 팽창을 보였다. 2002년 말에 해외자본 소유의 납입자본 비율이 38.0%에 해당했던 반면, 은행부문 상장기업에서 외국인 주식은 50.6%에 달하는 등, 외국인 자본의 비율이 급격히 상승했던 것이다. 뿐만 아니라 해외자본의 소유지분이 절반 이상에 해당하는 은행도 4개로 증가했다(Dixon 2004, 49). 상위 4개 은행 또한 여전히 주요 가문에 경영권이 통제됐지만, 외국인 소유지분은 태국 농업은행(49.98%), 방콕은행(49%), 짜얌 상업은행(49%), 아유디아 은행(40%)으로, 거의 50%에 육박하게 됐다(Dixon 2004, 53-54).

1997년 15개의 상업은행 중, 단 1개사만이 국영은행이었던 데 반해,

81) 대표적인 사례로는 방콕은행(Bangkok Bank)을 참조(Ukrist 2002).

2003년에는 12개사가 운영 중이었으며 이들 중 4개가 외국계 소유이고 2개가 국가의 통제를 받고 있었다. 뿐만 아니라 위기 이전에 12개 은행이 특정 가문의 소유였다면, 위기 이후에는 그 수가 3개(방콕은행, 태국농업은행, 아유디아 은행)로 급감했다. 때문에 상업은행들은 1997년 위기 이후 소유지배 구조의 변화로 인해 정치 자금을 이전처럼 제공할 수 있는 처지가 되지 못했다(Kitti 2007, 885-886). 물론 은행부문에서 해외 자본의 영향력이 크게 확대되기는 했으나, 여전히 특정 가문이 경영권을 보유하고 있었다는 점에서 상업은행들의 영향력이 완전히 꺾인 것은 결코 아니었다. 위기 이후 소유지배 구조가 다양화되기는 했으나, 시장 점유율이 높은 거대 상업은행에서는 오히려 소수 가문에 의한 지배경영구조가 더욱 강화됐기 때문이었다(Thanee and Pasuk 2008, 253).

물론 탁신과 상업은행의 관계가 항상 나빴던 것은 아니었다. 1996년 민주당 정부에서 부총리를 맡았을 당시에는 방콕의 대중교통시스템 개선 프로젝트 추진 과정에서 싸얌 상업은행 등 기타 은행들과의 협조 속에 업무를 추진해 나갔으며, 싸얌 상업은행의 전무이사인 올란(Olarn Chaiprawat), 싸얌 씨티 은행의 쏘م(Som Jatusriphitak)⁸², 태국군인은행의 타농(Thanong Phitaya)은 당시 탁신을 지지했던 대표적 은행 측 인사들이었다(Ukrist 1998, 71-72). 그러나 집권 후 탁신은 이전 정권들과 달리 상업은행에 의존하지 않았다. 이는 TRT의 후원 기업의 변화에서도 현격히 드러나는데, TRT는 선거자금 확보과정에서 주로 거대 기업들의 후원을 받았던 반면, 시중 상업은행에는 거의 의존하지 않았던 것이다(Kitti 2007, 885-886).

또한 탁신의 대중주의적 정책 추진에 필요한 자금 확보 과정에서 시중은행 대신, 끄룽타이 은행, 정부저축은행 등 정부계 금융기관의 역할이 확대됨에 따라, 태국 금융기관의 총자산에서 정부계열 금융기관의 비중 확대됐다. 이러한 국책은행에 대한 의존은 2002년에는 1,830억 바트에서 2003년에는

82) 쏘م의 남동생은 탁신 시기 재무장관을 지냈던 솜깃(Somkid Jatusriphitak)이다.

1,540억 바트로 크게 증가했던 것에서 잘 알 수 있다. 상업은행들이 압도적 영향력의 회복을 꺼려했던 탁신은 때문에 은행 대신 채권시장과 주식시장을 활성화시켰다. 이는 탁신의 주요 측근들이 상장기업에 이해관계를 지닌 결과이기도 했다. 결국 탁신 시기 태국 경제에서 압도적인 영향력을 행사했던 은행자본주의는 더욱 더 쇠퇴하고, 통신, 미디어, 부동산 등 탁신과 주변 관계자들의 이해관계와 깊이 관련된 부문의 경제력이 크게 향상됐다.

금융부문에다 이해관계를 지니고 있었던 탁신과 그의 측근들은 소비자극을 위한 경제 정책들을 통해 부수적 이익을 챙길 수 있었다. 탁신은 신용에 기반해 소비를 촉진시키기 위해 신용카드 발급의 나이제한을 완화했다. 당시의 낮은 이자율과 정부의 신용확대 정책으로 저가 금융서비스가 큰 호황을 누렸다. 2003년 12월 친 그룹은 싱가포르 개발은행(DBS: Development Bank of Singapore)과 합작해 캐피탈 오케이(Capital OK)라는 벤처회사를 설립했다. 이 회사는 싱가포르 개발은행의 금융지식과 친 코포레이션의 고객기반이 결합돼 개인대출, 할부구입, 신용카드 서비스를 제공했다. 그러나 2004년 초, 가계대출 확대에 따른 위험이 지적되자 BOT는 신용카드발급 조건 강화를 천명했으나, 실제 발표된 내용은 당초 계획된 엄격한 규제에서 상당히 완화된 것이었다(파슈·베이커 2009, 289-290).

이처럼 시간이 지남에 따라 주요 정책들이나 국책사업 등을 통해 탁신을 중심으로 한 측근에게 노골적으로 경제적 이익이 배당되기 시작하자, 초기 탁신을 지지했던 자본가들은 탁신에게 등을 돌리기 시작했다. CP그룹의 타닌(Tanin Jiervanond)은 탁신에 적대적으로 돌아선 대표적인 기업가이다. 탁신의 CEO식 리더십과 경제정책을 통해 기존의 왕실 네트워크(Network Monarchy)⁸³⁾를 축소시키고, 자신을 중심으로 한 새로운 정치, 경제적 네트워

83) 탁신과 국왕과의 갈등도 쿠데타의 주요 원인으로 지적된다. 전통적으로 왕실은 빈민구제를 가장 중요한 사업으로 생각해왔고, 이것이 왕실에 대한 지지를 강화시키는 요소로 작용해왔다. 그러나 탁신의 농촌에 대한 포퓰리즘적인 정책이 왕실의 빈

크를 형성해 군부, 관료, 왕실 등 태국의 전통적 권력층들을 소외시켜왔다. 이러한 새로운 네트워크는 기존의 왕실 네트워크와 충돌할 여지가 다분했다.

특히 탁신의 막대한 자산과 영향력은 군부와 군주제의 이해를 침식하며 갈등을 빚었다(McCargo 2005, 499; Connors 2005, 366). 왕실 재산을 관리하는 왕실자산관리국(CPB: Crown Property Bureau)은 싸얌 시멘트사(Siam Cement Company)와 싸얌 상업은행의 지분을 포함해 20억에서 80억 달러 규모의 자산을 가진 것으로 추정되는데, 정확히 알려진 바는 없다. 탁신이 왕실 소유인 싸얌 상업은행의 인수합병(M&A) 시도를 무력화시킨 사례도 왕실 자본과의 갈등으로 해석될 여지가 있다. 1980년대 말 통신사업을 위해 태국 군인은행(TMB)의 타농과 긴밀히 유착 관계를 맺어왔던 탁신은 TMB에 큰 관심을 기울여왔다. 그러다 1997년 위기로 TMB⁸⁴⁾가 위기에 빠지자 탁신은 2000년 20억 바트를 투자해 지분의 7-8%를 취득했다. 그러나 은행의 위기는 좀처럼 극복되지 않았고, 방대한 부실채권으로 인해 인수자도 나타나지 않았다. 그러다 2004년 싸얌 상업은행이 몇몇 시중 은행을 흡수해 초대형 금융기관으로 변모하기 위해 TMB를 합병하고자 했으나, 재무부 장관인 수쨌(Suchart Jaovisidah)이 TMB와 산업금융부(IFCT), 싱가포르 개발은행의 합병을 먼저 성사시켰다. 이를 통해 TMB는 합병 속에서 지배적인 위치를 유지할 수 있었고, 탁신 또한 2-3%의 은행지분을 확보할 수 있게 됐다(파숙·베이커 2009, 294-295).

우크릿과 맥카고는 전 총리이자 현 추밀원장인쁘렘과 국왕을 중심으로 한 전통적인 정치경제적 네트워크(Network Monarchy)에 대항해 탁신이 철저

민구제 사업을 국가 정책으로 제도화시키는 가운데 자신의 정치적 기반으로 삼고자 하게 되면서 갈등이 촉발됐다는 해석이 그것이다. Network Monarchy에 대한 자세한 내용은 McCargo(2005)를 참조.

84) 탁신 시기에는 추언 정부 때 IMF의 제언에 의해 추진된 은행 자본화 수준 제한(level of capitalization) 조치가 완화돼 방콕은행과 태국군인은행은 탁신 정권 하에서 막대한 이익을 챙길 수 있었다.

히 자신이 중심이 돼 새로운 정치경제적 네트워크를 형성하게 됐는지를 밝히고 있다(McCargo and Ukrist 2005, 209-247). 특히 뽀렘은 태국 최대의 은행인 방콕은행의 이사회 의장으로, 오랜 기간 방콕은행의 소폰파닛 가문과 긴밀한 관계를 맺어왔다. 독재 저항 민주주의 연합전선(UDD)의 리더인 솀뱃(Sombat Bunnngamanong)이 방콕은행의 본사 앞에서 뽀렘을 겨냥해 예금 철회 시위를 한 것은 각각 신(新)-구(舊) 엘리트를 대표하는 탁신과 뽀렘의 각기 다른 자본의 지지기반을 상징적으로 보여준다고 유추할 수 있다.⁸⁵⁾

탁신 시기에 금융부문에 대한 포괄적인 개혁이 진척될 수도 있었으나, 탁신의 집권 기간이 쿠데타로 마감됨에 따라 이를 시험할 수 있는 기회가 사라져버렸다(Zhang 2007, 364). 탁신의 퇴각 후, BOT와 재무부의 규제 권한은 상대적으로 자율성을 유지할 수 있었으나 태국의 금융 정치(financial politics)는 예전의 패턴으로 다시 복귀했다. 즉, 선출된 정치인에 의해 배타주의적 이해관계에 기반한 친-은행적 정책이 다시 추진됐기 때문이었다(Pepinsky 2011, 21-22). 대형 상업은행들은 어느 정도 위기가 극복된 후 경영상황이 개선되면서 다시금 예전의 시장 지배력을 확보했다. 반면 중소형 은행들의 경우, 대출규모 감소에 따른 경영실적 악화로 약세를 보이고 있다(정계룡·손승호 외 2010, 38).

85) 그러나 왕실 네트워크와 탁신의 갈등 양상에 대해서 구체적으로 공식화된 사례는 극히 드문데, 이는 태국 사회에서 왕실이 지니는 특수한 지위 때문으로 볼 수 있다.

IV. 태국의 국가-자본관계의 역사적 변화와 특징 비교

1. 국가-자본 관계의 역사적 변화

1950년대, 국가에 의해 의도적으로 선택돼 경제발전의 주체로 성장해온 태국의 자본가 계급은 1960-80년대 산업화가 진행되고 경제 환경이 변화함에 따라 기존의 국가 중심적 관계에서 ‘상호 의존적인 공생관계’로 이동했다고 볼 수 있다. 그러나 1990년대 이후 권위주의에서 민주주의로의 이행은 이러한 공생관계를 다시 갈등관계로 전이시켰다. 권위주의의 쇠퇴 과정에서 증대한 자본가들의 영향력은 태국 정치의 지형을 근본적으로 뒤흔들어 놓았던 것이다.

<표 10> 태국의 시대별 국가-자본 관계

정치 체제	I					II			III
	군부지배		문민 정부	군부지배		문민 정부	군부 지배	문민 정부	탁신 집권기
연도	1932 ~1957	1957 ~1973	1973 ~1976	1976 ~1980	1980 ~1988	1988 ~1991	1991 ~1992	1992 ~2001	2001 ~2006
시대 구분	관료지배체제		준민주주의 체제			민주주의 체제			
국가-자본 관계	후원-수혜관계		후원수혜관계와 대리인의 혼합			대리인과 직접참여의 혼합			직접 참여

타니와 파숙(Thanee and Pasuk 2008, 253-256)은 자본의 정치 관여의 유형으로서 ‘후원-수혜’(Clientage), ‘대리인’(Agency), ‘직접 참여’(Participation)의 세 차원으로 구분하고 있다. 이를 태국에 적용시켜보면, 시대 순으로 세 유형이 점차 이동해온 것을 살펴볼 수 있는데, 다시 말하면 이는 자본의 정치참여가 적극적이고 직접적으로 확대돼 온 경로를 도식적으로 보여준다.

1932년 입헌혁명 이후부터 1973년 제1차 민주화 이전까지 태국의 국가-자본관계는 첫 번째 유형인 ‘후원수혜적 관계(patron-client relationship)’로 범주화될 수 있다. 이는 농경사회에서 위계적 사회관계를 표현하기 위해 사용된 개념으로, 호혜성(reciprocity)의 원리에 의해 작동되는 관계이다. 스콧(Scott 1976)은 동남아시아에서의 정치적 부패의 원인을 이러한 후원수혜적 관계 속에서 분석하고 있다. 이는 후견인과 수혜자가 양자의 관계를 통해 물질적, 정신적 혜택을 주고받는다라는 점에서 호혜성을 보이지만, 그 관계가 불평등하다는 점에서는 일방적이다(서창녕 1993). <표 11>에서 볼 수 있듯, 후원수혜적 관계는 호혜성, 자발성, 평등성, 등가교환성, 동시성을 지니는 ‘상품교환관계’와, 그 대척점에 있는 ‘지배-피지배 관계’의 중간에 위치한다.

<표 11> 사회적 관계의 유형과 특징

특징	호혜성	자발성	평등성	등가교환성	동시성
상품교환관계	○	○	○	○	○
후원-수혜적 관계	○	○	X	X	X
지배-피지배 관계	X	X	X	X	X

출처: 서창녕 1993.

이러한 후원-수혜적 관계 하에서 자본(business group)은 직접적으로 정치에 참여하지 않으나, 정치인에 의해 보호받고 의존한다. 동시에 정치인들

은 자본가들을 대신해 정책에 영향력을 행사한다. 그러나 후원자가 복수의 수혜자를 지닐 수 있고, 오롯이 후원자에 의존해야 하는 불확실성이 존재한다는 점에서, 여전히 자본가의 정치적 종속을 그 특징으로 한다. 이른바 ‘독재적 가부장주의’(despotic paternalism)로 명명되는 싸릿의 발전독재 기간 동안에도 군부 및 민간관료의 후원자로서의 역할과 그 반대급부로서의 기업 이사회 등의 진출이라는 특성은 변하지 않았지만, 경제성장을 위해 군부의 정치적 리더십 위에 민간 엘리트의 전문성과 정책적 자율성이 결합됐다. 특히 이 시기 관료들은 태국 토착 귀족출신인 경우가 많았던 반면, 자본가들은 주로 화인이었는데, 인종적으로도 두 집단의 신분 구분이 어느 정도 뚜렷했던 것이 특징이다.

두 번째 유형인 대리인(Agency)은 자본이 정치에서 자신들을 대표해 하원의원이나 정당에서 활동할 수 있는 인물을 파견하는 체제이다. 이 경우, 자본은 집권 후 고위직에 올라 자신들이 큰 영향력을 행사할 수 있는 정당을 모색한다. 1970년대와 1980년대 내각직을 맡은 분슈가 그 대표적이다. 특히 1970년대 이후 자본가의 영향력이 향상되면서, 효율적 경제활동을 위한 국가의 안정적 거시경제환경 조성에 대한 기업들의 요구가 관철되는 등의 현상이 목도되기 시작한다. 뿐만 아니라 이전 시기의 관료 집단과 기업가 집단의 분리된 정체성이 1960년대 이후부터 허물어지기 시작했다. 즉, 화인 자본가와 토착 귀족출신 관료들이 혼인관계나 합작기업의 형태를 통해 협력하는 가운데 두 집단의 뚜렷했던 특성이 약화된 것이다. 이러한 사회적 분위기 속에 많은 기업들은 관료들을 자신들의 기업의 이사회에 참여시켜 이들을 통해 정부 정책에 영향력을 행사하는 경우가 비일비재해졌다(Pasuk and Baker 1995, 168-169).

마지막으로는 자본이 직접 정치에 참여(Participation)하는 방법으로, 불확실성이 가장 적다. 그러나 자본의 직접 참여는 정경유착을 통한 자본의 이익 추구로 비춰져 대대적인 비난에 직면할 가능성이 크다. 2001년 집권한 탁신

체제가 대표적이다. 탁신의 총리 당선은 자본가의 정치참여 형태가 궁극적으로 진화된 형태라 볼 수 있다. 대기업 총수 출신의 탁신은 이미 1980년대부터 정부 내에 긴밀한 인맥을 구축해 이를 바탕으로 국책사업 수주에 성공해 막대한 기업 이윤을 얻고 있었다. 여타의 대기업들 또한 비슷한 양상을 보였다. 그러나 1997년 위기로 거대 복합기업체들은 엄청난 부채에 시달리며 도산하거나 다국적 기업에 매각됐다. 대기업의 보호자를 자처해왔던 국가는 거시경제관리에도 실패했을 뿐더러, 국내자본가들의 이익에 배치되는 IMF의 개혁 요구에 순응함에 따라, 거대 기업가들의 위기의식이 극대화됐다. 대기업들은 국가의 오랜 보호정책으로 인해 정치에 직접 참여할 필요성이 적었으나, 경제 위기 이후 자본가들은 생존과 이익 보호를 위해 직접 정치적 연계를 찾게 된 것이다(Pasuk and Baker 2001b, 5).

2. 국가-자본 관계 변화 과정의 특징

1932년 이후 태국의 국가-자본관계의 변화는 이제까지 살펴본 것처럼 후원수혜적 관계, 대리인 관계, 직접참여라는 세 가지의 형태로 진화해왔다. 그 과정에서 태국의 정치경제는 자본의 종속적 성격의 약화와 정치참여 확대로 인한 정치적 혼란의 증대, 파벌정치와 분배연합의 지속, 국가경제기관의 정치화와 규율기제의 약화, 자본 간 권력이동, 즉 기존의 은행자본주의의 쇠퇴와 특정 분야 대기업의 부상이 도드라졌고, 일련의 과정 속에 연계된 자율성의 유지에 있어 최고 리더십이 중요하게 작용했던 것을 발견할 수 있다.

1) 자본의 정치참여 확대로 인한 정치적 혼란

1932년 입헌혁명의 주체였던 인민당은 민간관료와 군부관료의 내부 파

벌투쟁으로 정치적 혼란을 겪었다. 육군과 해군 간의 갈등에 더해, 육군 내부에도 특정 인물을 중심으로 몇 개의 파벌이 대립하고 있었다. 이러한 혼란스러운 파벌투쟁은 태국의 잦은 쿠데타를 발생시키는 주요 원인이 됐으며, 각 파벌들은 내각 등에서 좋은 위치를 점해 이익을 챙기고자 서로 경쟁했다. 그럼에도 불구하고, 태국의 관료정체 하에서 특정 파벌이 권력을 독식한 사례는 극히 드물었다. 또한 저발전된 시민사회로 인해 군부 및 민간관료는 자본에 대해 상대적으로 우위를 점할 수 있었고, 이 시기 내각 및 하원에 진출한 자본가들은 별다른 영향력을 행사할 수 없었다.

<표 12> 1933-1986년 하원의원의 직업배경 (단위: %)

정체구분	선거년도	기업가	관료	기타	총계	기업가/ 관료
관료 정체 시기	1933	19.2	34.6	46.2	100	0.56
	1937	19.8	51.7	28.5	100	0.38
	1938	22.0	39.6	38.4	100	0.56
	1946	20.8	44.8	34.4	100	0.46
	1946	11.0	61.0	28.0	100	0.18
	1948	22.2	34.4	43.4	100	0.65
	1949	33.3	19.1	47.6	100	1.74
	1952	20.3	27.7	52.0	100	0.73
	1957	26.3	28.8	44.9	100	0.91
	1957	27.5	26.3	46.2	100	1.05
	1969	45.7	20.6	33.7	100	2.22
	소계	24.37	35.33	40.30	100.00	0.86
제1차 민주화	1975	34.6	12.3	53.1	100	2.81
	1976	29.4	22.2	48.4	100	1.31
	소계	32	17.25	50.75	100	2.06
준 민주주의	1979	37.2	18.4	44.4	100	2.02
	1983	38.3	10.2	51.5	100	3.75
	1986	24.8	6.9	68.3	100	3.59
	소계	33.43	11.83	54.73	100	3.12

출처: Anek 1992. pp.33.

그러나 1960년대부터 수입대체전략이 실시되면서 국가의 보호 아래 성장할 수 있었던 산업, 상업자본가들은 국내경제의 규모가 확장됨에 따라 국가의 경제정책에 자신들의 의사를 반영시키고자 점차 정치세력화되기 시작했다. <표 12>에 나타난 자본가의 의회진출비율을 보면 관료의 비율이 저하된 반면, 자본가의 진출 비율은 관료정체시기에 24.3%, 제1차 민주화 시기에는 32%, 준민주주의 시기에 33.43%로, 점차 증가해온 것을 알 수 있다. 특히 1980년대 신탁정권에서는 각료직과 의회에서 기업가의 진출비율은 현격하게 높아졌고, 찻타이 정권의 내각에서 기업가 출신 정치인들의 비율은 무려 73.3%에 달했다.

그러나 1992년 문민정부가 들어선 이래 태국정치는 큰 정치적 혼란을 면치 못했다. 다양한 자본 그룹에 이해관계를 지닌 각 정당들이 이해관계를 관철시키기 위해 이합집산을 반복했기 때문이었다. 이처럼 1990년대 이후 태국의 잦은 수상 교체는 파편화된 정당정치와 의회주의의 비정상적인 결합에서 비롯된 것이었다. 군소정당이 난립했던 것은 기실 1980년대나 1990년대나 마찬가지였으며, 부패 행위 또한 마찬가지였다. 그러나 종전에 정치적 안정을 목적으로 경제성장을 후원했던 군부의 역할이 축소되면서 정국의 주도권이 정당으로 넘어가게 된 것이 정치적 혼란을 가중시킨 배경이었다. 민주당의 추언 릭파이는 부패를 이유로, 찻타이 당의 반한 총리는 매표행위로, NAP의 차왈릿 또한 부패와 매표, 1997년 금융위기에 대한 민중의 항의에 직면해 사임하게 된 것은 이를 잘 보여준다(김병국·임혁백 2000, 39). 불안정한 연립정부 체계와 파벌화된 정당 연합은 개혁을 지연시키기도 했다. 1997년 경제위기를 기회로 재집권한 민주당의 추언 정부는 초기 강력한 개혁의지를 내비쳤으나 심각한 위기가 사라진 후 다시 정치적 압력과 장벽에 직면할 수밖에 없었던 것이다.

이러한 정치적 혼란 속에 1997년 제정된 신헌법은 군소정당들의 난립을 방지해 정치적 안정을 목적으로 설계된 것이었다. 그러나 1990년대 이후의

지속적인 자본의 정치참여에 더해, 1997년 신헌법에서 도입된 정당명부식 비례대표제를 통해 정당과 연계된 기업가들 및 그들의 친족들이 선거를 통하지 않고서도 의회에 진출하는 비율이 급격히 증가하게 됐다. 탁신 전 총리부터가 거대 재벌 기업인 친 코포레이션(Chin Corporation)의 총수였고, 지난 2011년 7월 총선을 통해 선출된 태국 최초의 여성 총리인 잉력 친나왓 또한 친나왓 그룹 계열사의 CEO 출신이자 탁신 친나왓의 여동생이다. 태국에서의 이러한 자본의 정치 참여 현상은, 태국이 필리핀과 같은 과두제로 이행되고 있는 것이 아니냐는 우려의 목소리가 높아지고 있지만,⁸⁶⁾ 결코 새로운 것이 아니다. 외려 1932년 입헌혁명 이후부터 점진적 과정을 거쳐 확대되어 온 것이라 판단될 수 있다. 그러나 태국 최대의 자본가가 정치권력의 핵심이라 볼 수 있는 총리의 지위에 오르면서 발생한 권력의 집중과 혜택의 비대칭적 분배는, 자본가, 군부, 왕실 등의 기득권층과의 갈등으로 이어졌고 결국 2006년 쿠데타라는 정치적 혼란으로 마감될 수밖에 없었다.⁸⁷⁾

2) 파벌정치와 분배연합의 지속

정당의 하위 체계로서의 파벌(faction)은 상위 집단 내에서 특정 개인의 이익이나 정책을 관철시키기 위해 활동하는 하위 그룹을 지칭한다. 태국의 정당은 이념이 아닌, 관계나 물질적 이익 등을 바탕으로 형성된 각기 다른 복수의 정치 파벌들(multiple factions, phak phuak)의 연합으로서 인식돼왔다.

86) 태국의 족벌정치로의 위험성에 대해 지적한 아래의 기사를 참조.

<http://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/249566/family-business>,
<http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2011/08/09/family-business-thai-style/>.

87) 전통적으로 큰 권력을 행사해왔던 군부와 왕실의 지속적인 정치개입은 민주적이라 평가되는 1997년 신헌법에 의해 설립된 독립적인 견제 기관들의 작동 속에서도 계속 유지돼왔으며, 민중적 지지기반을 바탕으로 강력한 유사 일당지배체제를 확립했던 탁신 시기에도 이는 변하지 않았다.

재정 확보력을 지닌 영향력 있는 파벌의 지도자 유력한 후보자나 다른 파벌들을 영입하며, 각 파벌들은 정당 내에서 우세한 지위를 차지하기 위해 경쟁한다. 때문에 태국의 정당들은 선거를 위한 개인들과 정당들의 일시적 연합에 지나지 않았다. 이러한 파벌정치의 핵심에는 파벌 간의 연합을 이끌어 정당을 창당하기도 하고 그 후에는 더 큰 연합정부를 구성하는데 일조하는 브로커의 역할이 매우 중요하다(McCargo and Ukrist 2005, 71).

때문에 선거 직전에 후보와 파벌이 정당을 바꾸는 일도 매우 흔했다. 가령 1983년, 1986년, 1988년, 1995년 선거에서 전·현직 하원의원들의 38%가 정당을 바꾸기도 했다(Hicken 2002, 5). 태국의 정당체계는 지나치게 강한 파벌과는 대조적으로 정당이 취약해 제도화가 매우 더디게 진척됐다(Ockey 2003, 665). 1983년부터 1996년까지 태국의 시기 별 정당의 수를 나타낸 <표 13>을 보면 통상 10개 이상의 정당들이 의회 내에 진출했고, 그 중 거의 과반 이상의 정당들이 내각에 참여했던 것을 알 수 있다.

<표 13> 태국의 시기 별 정당 수(의회 및 내각)

	1983	1986	1988	1992	1995	1996
의회 내 정당 수	10	15	15	11	11	11
내각 내 정당 수*	4	4	6	5	7	6

* 내각 내의 정당은 연립정권에 참여해 내각직을 배분받은 정당의 수를 의미.

출처: Hicken 2004. pp. 6.

표면적으로 1980년대와 1990년대까지 소수정당의 난립이 지속된 것은 동일했으나, 정치안정의 측면에서 봤을 때 두 시기는 뚜렷한 차이를 보였다. 브람은 1980년대 군부와 정치인들 사이에서 초당파적 입장을 견지하며 양자 사이에서 균형자의 역할을 담당해왔다. 동시에 태국의 국가는 군부와 기술관

료의 동맹 하에 추진된 안정적 거시경제정책을 통해 분배연합을 통제해 ‘효율성의 주머니(pocket of efficiency)’로서의 역할을 수행할 수 있었다. 그러나 민주화 이후 군부의 역할이 축소되면서 미시영역에서의 무분별한 이권추구 행위를 제어할 수 있는 기술관료들의 정책적 독립성이 훼손돼 정책적 부패가 더욱 공공연한 양상을 보였다. 더욱이 1990년대 이후 문민정부가 들어선 이래 복수의 정당에 의해 권력이 분점됨에 따라 견제와 균형의 원리의 과잉으로 정부의 자유 재량권은 크게 축소됐다.

탁신 시기에는 표면적으로 봤을 때 일당지배체제를 통해 각기 다른 기업(이해관계)을 대표하는 정당들이 제외돼 파벌 간의 이해다툼이 완화될 수 있을 것으로 기대됐고, 실제로 이전 시기 태국의 혼란스런 연립정당의 분란은 더 이상 찾아볼 수 없었다. 그러나 이러한 분파 간 갈등이 완전히 종식된 것은 아니었다. 기실 기존의 경쟁구도가 당 내로 고스란히 이전된 것에 지나지 않았던 것이다. 즉, 탁신 이전의 정치적 혼란이 ‘정당 간(inter party)’의 갈등에서 비롯됐었다면, 탁신 집권기에는 ‘정당 내(intra party)’의 파벌에 의해 비슷한 양상이 이어졌던 것이다. 특히 탁신은 평소 정당이 사회경제개혁에 주도권을 가져야 한다고 강조했기에, TRT 내의 유력한 파벌은 정부정책에 대해 큰 영향력을 행사할 수 있었고, 이것이 파벌 경쟁을 심화시켰다.

뿐만 아니라 특정 대기업이 정당 내의 특정 파벌에 소속돼 내각직을 배분받아 직접 국가정책에 영향력을 행사하게 됨으로써, 기존의 분배연합이 국가에 영향력을 행사했던 유형에서 벗어나, 직접 권력을 행사하는 주체가 됐다는 점에서 ‘특정 분배연합들’의 행위의 패턴은 이전 시기와의 연속성과 동시에 차이점을 드러냈다. 1997년 신자유주의적 경제개혁에도 불구하고, 탁신 집권기에 이르기까지 각종 거대 국책사업에 참여해 이문을 남기거나 하기 위해 정치에 직접 참여하거나 정부와 긴밀한 관계를 맺는 자본의 행태는, 태국 정치의 연속성, 특히 관료적 정체의 잔재를 보여주는 대목이다.

3) 국가경제기관의 정치화와 규율기제의 약화

탈냉전과 세계화로 인한 초국적 자본의 영향력 증대와 정부의 무능 앞에 국가자율성의 상실과 더 나아가 국가의 종말마저 언급되는 것이 작금의 현실이다. 그러나 세계화의 물결 속에서 이러한 외부환경에 대한 개별 국가의 대응 방법은 같지 않다. 이는 외려 세계화 시대에 국가능력이라는 요소가 더욱 더 중요하게 작용되고 있음을 방증하는 것에 다를 아니다. 즉, 국가능력이 국제경쟁에서 비교우위를 제공하는 중요한 요소인 것이다. 이러한 맥락에서 와이스는 이러한 변형된 전략을 수행함에 있어 국가능력이 경쟁상의 이점을 제공한다고 주장한다(Wiess 1998, 31). 또한 아이켄베리는 ‘국가역량의 아이러니(the irony of the state strength)’라는 개념을 제시해, 국민국가의 역량(state capacity)은 산업정책의 형성과 개입뿐만 아니라, 국가개입의 약화와 포기와의 관계가 있다고 봤다. 가령 민영화와 공공부문의 개혁은 국가역량의 재구성 과정의 부분으로 볼 수 있다(Ikenberry 1986, 96-97). 그러나 태국에서는 민주화 이후 국가역량의 재구성 과정에서 정치세력화된 자본에 의해 국가자율성과 국가역량이 침식됨에 따라 그 한계를 드러냈다.

도너와 램세이(Doner and Ramsay 2000)는 재산권이 완전히 확립되지 않았을 당시, 태국 기업가들은 강력한 군부, 민간 관료와 후원-수혜의 관계를 맺어 재산을 보호할 수 있었다고 본다. 그러나 태국 정치 엘리트들은 분열돼 있었고, 후원자들 간의 경쟁관계가 신규 진입자들로 하여금 좀 더 나은 조건의 보호를 제공할 수 있는 후원자를 용이하게 찾을 수 있는 구조를 형성했다는 것이다. 이러한 ‘경쟁적 후원수혜주의(competitive clientelism)’는 상대적으로 효율적인 시장 행위를 가능케 하는 경쟁적 시장의 구조를 형성하는데 도움이 됐다. 또한 경쟁적 후원주의 하에서의 생산자 집단의 확대에서 비롯된 과도한 생산력 등 집단행동의 문제(collective action problem)가 발생했을 때, 태국 기업가들은 무역협회 등을 설립해 공동의 이익을 추구하기 위해 무

역협회 등을 형성해 집단행동의 문제를 합리적으로 해결하고자 했다.

도너와 램세이는 태국의 경쟁적 후원주의가 무질서하지 않았던 까닭은 역사적 이유 때문이라고 본다. 즉, 거시경제정책을 결정하는 부서가 정실자본주의와 절연될 수 있었기 때문이다(Doner and Ramsay 2000). 정부는 태국 경제를 두 가지 방법으로 보호해왔다. 첫째, 정부는 안정적인 거시경제환경을 조성해왔다. 통화율이 고정되고, 자본계정(capital account)이 폐쇄됐다는 것은 재정적자와 통화계정(current account) 적자의 갭을 관리하겠다는 의미였기 때문이었다. 국가는 국내 은행 카르텔을 통해 국내 자본시장을 보호해왔고, 이러한 형태는 기업들 간의 과독점적 경쟁의 구조를 양산해냈다(Pasuk and Baker 2001b, 3). 하지만 정부는 일정 정도의 경쟁구도를 유지해 완전한 정실자본주의로 전략하는 것을 방지했다(Khan and Jomo 2000; Doner and Ramsay 1997).

이처럼 군부의 보호 아래 재무부와 BOT는 물가상승을 통제하고 재정균형을 달성하기 위해 긴밀히 협조해왔다. 그러나 군부지배체제가 쇠퇴하고 자본가의 정치참여가 확대되면서 그간 거시경제를 안정적으로 운용해왔던 해당 기관들이 정치화되기 시작한 것은, 태국경제의 성장을 뒷받침했던 규율기제의 약화를 의미하는 것이었다. 중앙은행의 독립성을 결정짓는 요소를 나타낸 <표 14>의 세 가지 기준은, 거시경제기관의 정치화의 원인과 결과를 살펴보는 데 매우 유용한 틀을 제공한다.

먼저 중앙은행과 시중은행과의 관계이다. 중앙은행과 시중 상업은행들의 기존의 긴밀했던 관계는 1990년대 이전까지 태국의 자본축적과 경제성장에 크게 기여했다. 그러나 이후 금융환경이 복잡해지면서 양자 간의 정책적 이해관계가 충돌했고 기존의 네트워크가 점차 붕괴하기 시작했다. 1980년대의 공-사정책 네트워크의 대표적 사례였던 JPPCC가 1990년대 이후 급격한 쇠퇴를 경험한 것과, 이자율 차익과 관련한 시중 상업은행과 BOT 간의 갈등⁸⁸⁾은 이를 잘 보여준다.

<표 14> 중앙은행의 독립성을 결정짓는 제도적 요소

<p>중앙은행과 시중은행과의 관계</p>	<p>정책적 이해관계의 분화와 규제적 환경, 공-사 정책 네트워크의 붕괴에 따라 관계가 소원해짐.</p>
<p>국가 거시경제기관들 간의 내부적 관계</p>	<p>재무부 장관직에 정치인이 임명돼 재정 및 경제계획 입안부서의 정치화가 진행됨에 따라 양자 간의 관계가 갈등적이고 제한적으로 변해감.</p>
<p>정당구조와 정당 내 조직구조</p>	<p>매우 분절되고 미성숙한 정당체계(유동적이고 취약하며 응집성이 약한 정당 내부 구조).</p>

출처: Zhang 2005. pp. 386

다음으로 국가 거시경제기관들 간의 내부적 관계이다. 1990년대 이전, BOT와 재무부는 국가경제발전전략 등을 두고 이견차를 보이는 등 갈등을 겪기도 했지만, 인사이동 등을 통한 일련의 동질화 시도를 통해 이를 극복하고자 하는 시도가 계속됐다. 그러나 1990년대 이후, 관리감시 역할 등을 둘러싸고 재무부와 BOT간의 갈등이 심화됐다. 특히 재무부 장관에 자본가 출신의 정치인이 임명됨에 따라 기관의 정치화가 진행됐다. 뿐만 아니라 경제발전전략 추진 과정에 있어 재무부와 BOT, NESDB 등 다양한 경제기관들은 지속적으로 협력해왔다. 물론 시기에 따라 주도적 기관에 변동이 약간씩 존재했다. 1960년대부터 1981년까지는 경제정책관련 핵심기관이라 할 수 있는 BOT, 예산청, 재정정책국(재무부 산하), NESDB가 긴밀하게 협조하는 관계 속에 정책결정이 이뤄졌다. 그러나 1982년부터 1987년까지는 급증한 공공부채의 관리가 중요해짐에 따라 NESDB와 재무부 산하의 재정정책국의 권위가 향상됐다. 반면 1988년부터 1997년까지는 각 정당의 지도자들과 NESDB,

88) 금융자유화조치 이전까지 BOT가 이자율 차익(interest spread)을 높게 유지해 은행 자본에 대해 영향력을 행사할 수 있던 것은, 해당 조치가 은행자본에게도 유리한 것이기 때문이었다.

<표 15> BOT 총재의 평균 임기 (재임기간/총재 수)

기간	총재 수	평균 재임 기간
1942.11 - 1959.5	9	1년 10개월
1959.6 - 1971.8	1	12년 2개월
1971.8 - 1997.7.28	7	3년 9개월
1997.7.31 - 2001.5.30	2	1년 11개월
2001.5.31 - 2006.10.6	1	5년 5개월

출처: Thitinan 2001. pp. 65를 기반으로 필자가 1997년 이후 시기 보완.

<표 16> 동아시아 중앙은행 총재의 교체율과 임기(1961-2009년)

	태국	한국	싱가포르	말레이시아
1961-1970	0.0	0.6	n/a	0.1
1971-1980	0.2	0.1	0.1	0.1
1981-1990	0.3	0.4	0.1	0.1
1991-2000	0.3	0.4	0.1	0.3
2001-2009	0.3	0.3	0.1	0.0
평균 교체율*	0.22	0.28	0.1	0.12
평균 임기	3.4	2.6	7.8	7.3

*교체율=교체횟수/해당기간 내 연도 수

출처: 변영학 2009. pp.163.

재정정책국이 중요한 핵심기관으로서 작동했다. 불안정한 정당연립체제 하에서 형성된 정권은 참여 정당들에 그 대가로서 각료직을 배분했기 때문이었다. 특히 재무부 등의 장관에 정치인들이 임명됨에 따라 기관의 정치화가 진행되면서, 유동적이고 취약한 태국의 정당구조가 BOT의 독립성을 훼손하는데 크게 작용했다. 그 결과 연계된 자율성의 침식됨에 따라 국가능력의 저하

때 규율기제가 약화됐다. 이는 동시에 마지막 요소인 정당구조와 정당 내 조직구조가 중앙은행의 독립성에 미치는 영향력을 보여주고 있다.

1990년대 이후부터 정치적 압력으로부터 동떨어져왔던 거시경제기관들의 안정성 저하는 핵심기관인 BOT 총재의 평균 임기를 통해서도 간접적으로 파악할 수 있다. 1940-50년대와 1997년 경제위기 이후부터 탁신 집권 전인 2001년 두 시기 BOT 총재의 평균 재임기간은 2년에 못 미쳤던 반면, 짜릿과 타념의 군부지배체제를 비롯해 브렘과 탁신 시기에도 상당히 오랜 기간 총재직을 유지할 수 있었던 것을 알 수 있다(<표 15, 16> 참조). 물론 탁신 시기 BOT 총재의 임기가 짧지 않았던 것이 반드시 BOT의 독립성을 의미하는 것은 아니었다. 거시경제기관은 표면적인 안정성을 보였지만, 탁신의 측근들로 구성된 비공식적 경제팀이 경제정책에 큰 영향력을 행사함에 따라 이들 기관은 또 다른 유형의 ‘정치화’를 경험했던 것이다.

특정 관료 기관을 정부 통제로부터 독립시키는 것은, 그것이 공익 보호에 가장 효과적이라는 믿음에 근거한 것이다. 정치적으로 독립된 기술관료에 의해 추진된 경제정책은 많은 국가들의 사례에서 볼 때, 경제성장에 긍정적으로 작용했다고 평가된다(Bates and Krueger 1993). 그러나 기술관료들의 판단이 항상 효율적이고 옳다고 볼 수 있는 근거는 없다. 뿐만 아니라 독립된 규제기관들은 자신들이 규제해야 할 이익집단들에 포획될 가능성이 있기 때문에 이들이 반드시 공익을 위해 행동하리라는 보장은 없다. 그렇게 될 경우, 대중은 이를 통제할 방법이 없다. 선출되지 않은 기술관료들에 의해 정책이 결정되고 집행되는 것은 명백히 ‘반(反) 민주적’이다. 이는 민주주의 지배구조에도 어긋나며, 주권자인 국민에 대해서도 책임지지 않는다는 것을 의미한다(Przeworski 2003, 143-146).⁸⁹⁾ 그러나 선거는 ‘유권자의 회고적 제재

89) 가령 부유한 강대국, 다국적기업이 WTO에 압도적 영향력을 행사하고, IMF나 World Bank가 자신들의 의제를 결정하는 강대국 정부와 국제 금융집단에 대해 책임을 지는 것처럼, ‘독립된’ 중앙은행과 통화위원회는 금융집단의 이해를 위해 움직

(retrospective sanctions of voters)’ 원리에 의해 현직 의원들로 하여금 자의적 권력 남용을 방지하는 효과가 있다. 물론 독립된 관료제는 편파적인 남용 (partisan abuse)을 해소하기 위한 극단적 처방으로 볼 수 있다. 또한 산업을 발전시키고 장기 경쟁력을 보유하려면 투자 촉진에 효과적인 거시경제정책과 금융정책이 핵심 요소임도 역시 분명하다(장하준·아일린 그레이블 2008, 74-75; 110). 하지만 정책형성의 과정이 유권자들의 통제에서 벗어나게 되는 것은 민주적 절차를 훼손하는 것에 다름 아니다. 결국 유권자는 대중의 의지를 실현할 수 있는 정부를 선택하고, 관료는 정부의 행위의 도구로서의 기능해야 하는 것이다(Przeworski 2003, 144-145). 총체적으로 봤을 때, 권위주의 체제 하의 태국의 기술관료들의 역할과 위상이 민주화 이후 본격적으로 재논의 되었어야 함에도 불구하고 태국의 정치과정에 대한 자본의 과잉참여와 사회의 과소대표 현상으로 인해 현재까지도 표류하고 있는 실정이다.

4) 자본 간 권력이동: 은행자본주의의 쇠퇴와 특정 분야 대기업의 부상

밀즈(C. W. Mills 1956)는 ‘파워 엘리트’(power elite)들이 현대자본주의 사회에서 국가의 통치 집단과 공식적, 비공식적 네트워크를 형성하고 강화해 국가와 사회에 영향을 미친다고 주장했다. 그러나 엘리트 집단 간에 결정적인 이해관계의 차이는 그들로 하여금 때로는 연합을 형성하게도 하지만, 분리적 성향으로 인해 갈등을 촉발시키기도 한다. 때문에 밀즈의 정의처럼 항상 상호 협조적이고 전일적인 권력집단, 즉 파워엘리트가 존재한다고 볼 수는 없다. 그러나 대개의 경우 대기업의 소유주와 관리자들은 적극적으로 정부와 정당 등을 통해 사회적 관계망(social network)을 발전시켜왔고, 국가와 사회에 큰 영향력을 행사해왔다. 이러한 관점에서 자본가 계층의 엘리트들이 국가 엘리트들과 어떠한 관계를 형성해왔고, 그 관계가 역사적으로 어떻게 일 수 있다.

<표 17> 1980년대 태국의 주요 기업 가문

가문 / 그룹	핵심 사업	대표기업
소폰파닛(Sophonpanich): 태국 현지 출생 조주 출신 (潮州, Teochiu)으로 추정	은행, 금융업	방콕은행(Bangkok Bank)
테이자빠이분(Tejapaibul): 태국 현지 출생 조주 출신 (潮州, Teochiu)	은행, 금융업	방콕 메트로폴리탄 은행 (Bangkok Metropolitan Bank), 아시아은행(Asia Bank), 방콕제일은행(First Bangkok City Bank)
라타나락(Ratanarak): 태국 현지 출생 조주 출신 (潮州, Teochiu)	은행, 금융업	아유타야 은행 (Bank of Ayudhaya)
람산(Lamsan): 태국 현지 출생 객가 출신 (客家, Hakka)	은행, 금융업	태국 농업은행 (Thai Farmer's Bank)
왕 리(Wang Lee): 태국 현지 출생 조주 출신 (潮州, Teochiu)	은행, 금융업	나콤톤 은행(Nakomthon Bank) 왕 리 은행(Wang Lee Bank)
간자나팻(Kanjanapas): 홍콩 태생 화인으로 추정	은행, 금융업, 부동산	싸얌 씨티 은행(Siam City Bank), 방콕제일은행(First Bangkok City Bank), 스텔룩스(Stelux)
PSA Group	투자	PSA 그룹(1986년 도산)
태국 왕실	은행, 금융업	싸얌 씨멘트, 싸얌 상업은행 (왕실자산관리국, CPB: Crown Property Bureau)
찌라와논(Chiaravanont): 태국 현지 출생 조주 출신 (潮州, Teochiu)	농공산업	CP 그룹
찌라피왓(Chirathivat): 태국 현지 출생 해남 출신 (海南, hainanese)	소매업	센트럴 그룹(Central Group)

출처: Hewison 2001a, pp.7

변화해왔는지에 대한 정치경제학적 설명은 태국의 국가-자본관계의 변화를 잘 설명해줄 수 있다(김운태 2000, 20).

발전국가에서 국가는 능력을 지닌 관료들을 중심으로 ‘지대’를 특정 자본가 그룹에 배분하고 엄격히 관리하는 체제라고 볼 수 있다. 지대로 환원될 수 있는 독점 이윤이 갖는 혁신성을 최대한 발현하기 위해 많은 국가들에서는 지대를 배분하는 중심 기관으로서 은행이 매우 중요한 역할을 담당해왔다. 그러나 그 관리방법과 결과에 따라 매우 논쟁적인 개념인 ‘지대’는 국가의 지대 관리 능력에 따라 긍정적, 혹은 부정적으로 평가될 수 있다. 상업은행은 거시경제기관들과의 협조 속에 태국 내의 자본을 산업 자본가들에게 배분하는 중간적 역할을 담당해 경제성장에 크게 기여했다. 그러나 이러한 국가와 자본의 관계는 동시에 정실자본주의와 완전히 동떨어지지 못했다.

<표 17>에서 볼 수 있다시피 1980년대 주요 기업들은 주로 은행에 기반을 둔 대규모 복합 기업체였음을 알 수 있다. 기실 1940년대 대부분의 주요 상업은행들이 설립된 이래, 이들은 국가와의 긴밀한 연계 속에 경제성장과정에서 협조했을 뿐만 아니라 군부 및 민간관료들에 상당한 경제적 이권을 제공하기도 했다. 그 대가로 비교적 최근까지 국가의 보호를 받을 수 있었고 태국의 경제에서 매우 중요한 행위자로 남아있었다. 태국에서 상업은행은 시중기업들의 자금 확보의 거의 유일한 원천이었기 때문이었다. 그러나 1990년대 초반부터 본격화된 자본시장 자유화과정을 통해 주식시장이 활성화되면서 이들 상업은행의 영향력은 점차 감소하기 시작했다.

1997년 위기 이후 추진된 경제개혁은 독점과 정실 자본주의를 타파하고자 했으나, 많은 기업이 도산하게 됨으로써 역설적으로 과독점적 구조는 더욱 강화됐다. 은행부문에서도 소유지배구조는 더욱 다양화됐으나 경영통제는 소수의 가문에 집중됐다(Thanee and Pasuk 2008, 252-253). 또한 2000년대 이후에는 친나왓 그룹의 통신기업이나 CP 그룹, 사하 유니언 등과 같은 제조업에 기반을 둔 거대 대기업이나 부동산업 등 다양한 부문의 기업들이 부

<표 18> 2000년대 태국 대기업의 사업내용과 경제규모 비교

순위	재벌명	소유가문	주요사업내용	계열사 수
1	짜얌시멘트	왕실재산관리국 (CPB)	시멘트, 철강, 자동차석유화학	29
2	방콕은행	소폰파닛	금융재벌 (금융, 보험, 섬유 등)	46
3	CP그룹	짜런	사료, 브로일러, 새우, 석유화학	75
4	타이농민은행	람싼	금융재벌 (금융, 보험, 식품 등)	43
5	짜얌 모터스	폰쁘라팻	자동차 조립, 부품제조 등	63
6	분 로드	피롬팍디	증류주, 제조업 등	12
7	TCC/ First Bangkok City Bank	시리왓타나팍디	증류주, 은행, 보험	60
...				
11	아유타야 은행	랏타나락	은행, 금융 및 보험, 제조업	25
19	방콕 메트로폴리탄 은행	테자파이분	은행, 부동산, 건설 등	81
20	친나왓	친나왓	컴퓨터, 전기통신, 방송 등	26

출처: Piruna and Yupana 2004. pp. 33-34를 재구성.

상하기도 했다. 특히 2001년 이후 태국의 주식시장에서 정부 내에 강력한 정치적 연계를 지닌 기업의 주가가 그렇지 않은 기업의 주가에 비해 상당히 높았다는 연구 결과들이 제시됐다. 이는 정부가 자신들과 정치적 연계(장관급 이상)를 지닌 기업들에 대해 우호적인 정책을 펼칠 것이라는 예상 하에 이들 기업에 대해 주식시장이 우호적으로 반응했기 때문이었다. 일종의 정치적 프리미엄(political premium)이었다(Thanee and Pasuk 2008, 261-262). 뿐만 아니라 TRT 내에는 공식적 파벌 이외에도 당과 탁신과 관계된 대기업 가문들이 탁신 정권 하에서 추진된 자유무역 협정, 경제특구, 금융부문 및

여타 경제부문의 자유화 등의 일종의 ‘정책적 부패’를 통해 높은 수준의 경제적 수익을 얻을 수 있었다(Thanee and Pasuk 2008, 261-262). 탁신의 시나와트라(Shinawatra)을 비롯해, 통신 재벌기업 자스민 그룹의 포타라믹(Photharamik), 말리논(Maleenont), 찌아와라논(Chearavanont), 텡깐짜나(Thepkanchana), 마하짓시리(Mahagitsiri), 찐위라꾼(Charnvirakul), 스리위콘(Srivikorn) 등 8개 기업의 가문이다.

5) 최고 리더십과 연계된 자율성의 중요성

경제구조적 재편에 있어 국가 지도자의 리더십과 정책적, 정치적 자율성, 그리고 경제발전에 대한 의지는 필수불가결한 요소다. 특히 이를 발전국가의 논의와 연결할 때, ‘리더십의 효과’는 매우 흥미로운 주제이다. 한국, 싱가포르와 대만 등 발전국가를 성공적으로 견인했던 배경에는 최고 리더십의 강력한 후원과 역할이 존재했던 것에서 그 중요성을 잘 알 수 있다. 에반스 또한 정치적 리더십과 관료제라는 정치적 요소를 중시하는데, 그가 시민사회에 침투한 국가의 역할과 개입을 연계된 자율성의 핵심으로 제시하는 것에서 잘 드러난다. 또한 에반스는 발전국가는 강력한 정치적 리더십과 이를 뒷받침한 발전적 관료제가 없이는 불가능했다고 보고 있다(Evans 1995).

태국 또한 ‘준 발전국가’의 사례로서, 국가의 최고 리더십 또한 매우 긍정적 영향을 미쳤다. 발전국가에서 국가 지도자들이 경제성장 촉진을 위한 제도 및 기관들을 확립하게 되는 데 강력한 동기를 부여했던 데는, 외부적 안보 위협, 인구 증가, 자원의 희소성 등 체계적 취약성(systemic vulnerability)이 매우 중요했다(Doner, Ritchie and Slater 2005). 인도차이나 반도의 공산화의 위협 속에 발전독재체제를 구축한 싸릿과 1980년대의 브렘이 대표적이다. 당시 군부는 기업과 밀접한 관계를 맺어 정치자금과 사적 자산을 확보하는 대신, 자본에 정치적 보호와 특정 국가 정책을 통한 이권을

제공할 수 있었다. 미시적 영역에서의 이러한 이권 추구행위에도 불구하고, 자본은 군부에 의해 보호를 받았던 거시경제기관에까지는 영향력을 행사할 수는 없었다. 결국 안정적 거시경제 환경과 보수적 재정정책이 미시영역에서의 이권추구행위의 부정적 영향을 희석시키는 역할을 담당했던 것이다. 여기서 강조되어야 하는 것은, 경제관료들에게 정치적 단열을 제공할 수 있었던 최고 리더십의 능력과 역할이다(Thitinan 2001; Bowie and Unger 1997, 137).

에반스는 효율성의 주머니가 전통적인 후원수혜적 규범에 둘러 쌓여있는 한, 이것이 특정 개인, 혹은 지도자의 보호에 의존해야 하는 단점을 지닌다고 지적하고 있다(Evans 1989, 577-578). 이는 관료제의 독립성 확보의 취약성을 보여주기도 하지만, 동시에 독립성 확보를 위한 최고 리더십의 중요성을 드러내고 있는 것이다. 그러나 1990년대 정치의 표류는 역설적으로 에반스의 지적처럼 기술관료들의 자율성이 최고리더십에 의존하는 취약성을 노출했다고 볼 수 있다.

싸릿 이후의 권위주의 지배기간 동안 태국 정치는 빈번한 내각 개편에도 불구하고, 비교적 안정적인 지배체제를 유지해올 수 있었다. 싸릿의 발전주의의 유산을 이어받은 타넘도 1970년대 초반까지 집권하며 1960년대 태국의 정치를 이끌었다. 비록 1970년대 중반의 짧은 민주화기간 동안 심각한 정치적 불안정을 겪긴 했으나, 끄리양삭이 다시 집권하며 3번이나 내각을 해체, 개편하는 가운데서도 군부파벌을 이끌 수 있었다. 이후 1980년대의 썬렘은 2번의 쿠데타 위협에 직면하고 5번 개각을 했음에도, 8년간이나 통치할 수 있었다. 썬렘은 경제개혁에 저항하는 세력들을 무마시킬 수 있는 능력과 자율성을 지니고 있었다.

썬렘의 군부지배체제에서 국가와 자본의 경쟁적 후원수혜관계는, 자본의 영향력이 크지 않았기에 소규모 파벌들 사이에서 균형을 취하며 정책규율을 유지할 수 있었고, 그것이 경제적 성공의 한 요인이었다. 히켄(Hicken 2004)은 썬렘과 정치인들의 관계를 ‘정책-개발 타협’(pork-policy compromise)이라

명명하고 있다. 즉, 싼렘이 주요 정치 정당 정치인과 개혁을 추구한 기술관료들 사이의 비공식적인 정치적 타협의 결과라는 것이다. 이것이 정부로 하여금 1980년대와 1990년대 초 태국의 경제적 호황을 가져온 근본적인 경제 개혁을 추진할 수 있는 능력을 부여했다고 분석하고 있다(Hicken 2004, 2). 싼렘은 군부와 재계의 이익에 배치되는 긴축 재정정책이나 평가절하를 단행함에 있어서 그들과의 사전 협의도 없이 자율적으로 비밀리에 결정했고, 그들의 반발에도 불구하고, 강력히 추진했다(Anek 1992, 143-144). 이처럼 싼렘은 비인기적인 긴축재정금융정책(1984.1월 은행여신규제조치)과 평가절하(1984년 11월 15% 평가절하) 등을 통해 EOI로 이행하기 위한 구조적 재편을 단행할 자율성과 능력을 지니고 있었다.

그러나 1988년 민주화 이후 싼렘과 같은 균형자의 부재와, 군부의 상대적 영향력 감소와 자본의 직접적 정치참여로 구체화된 영향력 향상으로 이러한 비공식적인 타협이 끝나면서 태국정치는 그야말로 부정적 의미의 ‘지대 추구의 장’으로 변질됐다. 1992년 아난 정부 때 경제개혁이 급진전될 수 있었던 것도, 군부의 후원을 받아 경제적 이해관계를 지닌 정치인들의 영향력으로부터 자유로울 수 있었던 덕분이었다. 이를 살펴봤을 때, 연계된 자율성에서 중요하게 살펴봐야 할 ‘국가 자율성’과 ‘국가 능력’은 최고 리더십의 역할 및 능력과 매우 중요한 연관성을 지닌다고 볼 수 있다.

1997년 경제위기는 탁신이라는 최고 지도자의 리더십을 강화시키는 구조적 요인으로 작동했다. 그는 강력한 ‘CEO 스타일 리더십’을 통해 기업 경영방식을 국가 경영에 적용시켜 기존의 태국 정치에 수많은 변화를 가져왔다. 이러한 개인적 측면의 리더십 위에 탁신은 30바트 의료보험정책, 농가대출 등 포퓰리즘적 공약을 직접 ‘실현’함으로써 대중적 지지를 얻음과 동시에 국가 자율성과 일정 수준의 국가 능력을 표출할 수 있었다고 본다. 그럼에도 불구하고, 탁신의 독단적인 리더십은 자신에 대해 비판적인 시민사회에 대한 탄압으로 표출되는가 하면, 측근의 이권추구행위의 만연으로 퇴색되며 결국 태

국의 오래된 정실자본주의의 구태의연한 행태로 회귀하는 모습을 보였다.

V. 결 론

역사적으로도 국가와 시장(혹은 사회)의 대결구도는 각각 시장실패와 국가실패로 이어졌다. 때문에 이러한 이분법을 극복하고 양자 간의 종합적이고 균형 있는 접근방식이 요구된다. 이러한 맥락에서 에반스가 발전국가를 유형화시킴에 있어 기존의 발전국가들의 논의와 달리, 국가가 ‘어느 정도’ 개입했느냐가 아닌, ‘어떻게’ 개입했느냐는 국가개입의 성격과, 그 가운데서 자본과의 ‘관계’를 강조한 것은 현재에 매우 중요한 함의를 제공한다. 즉, 에반스는 국가-사회의 이분법적 접근의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 보여준 것이다. 국가와 자본의 이분법적 잣대로 범주화될 수 없는 태국에서의 국가와 자본의 관계를 파악하는 것은, 때문에 큰 적실성을 갖는다.

태국에서 국가와 자본의 힘의 균형은 정치변동 뿐만 아니라 경제발전에도 심대한 영향을 미쳤다. 즉, 자본에 대한 국가의 우위는 약탈국가와 유사 발전국가의 모습으로 나타나기도 했다. 그러나 경제발전의 성공은 자본의 영향력 향상을 가져와 거대자본의 우위를 가능케 해, 자본의 영향력이 반영된 시장자율화의 추구가 가능해짐에 따라 그 과정에서 자본의 제도적인 이권추구 행위가 초래되는 모순을 보였다. 더욱이 거대자본의 지배구조가 더욱 공고해지고 정치에의 직접참여가 확산됨에 따라 정경유착이 더욱 심화되는 양상을 보였고, 탁신은 그 정점에 있는 대표적인 인물이었다.

태국의 경제성장은 관료제로 대표되는 국가 안팎의 다양한 세력들 간의 갈등과 조화를 통해 점진적이고 역동적인 ‘정치 과정’을 통해 발전해왔다. 태국은 1932년 입헌혁명 이후 군부와 민간 관료들의 파벌투쟁과 비효율적인 국영기업의 설립을 통한 부당한 이윤획득, 자본에 대한 관료의 압도적 영향력 하에서 약탈국가의 특성을 경험했고, 그 가운데 세계대전이라는 악재 속

에 내우외환에 허덕일 수밖에 없었다. 그러나 1950년대 말 이후 싸릿이라는 강력한 지도자의 등장으로 파벌투쟁이 상당 수준 억제되며 경제성장의 발판이 마련됐다.

1950년대, 국가에 의해 의도적으로 선택돼 경제발전의 주체로 성장해온 태국의 자본가 계급은 산업화가 진행되고 경제 환경이 변화됨에 따라 1980년대까지 기존의 국가 중심적 관계에서 ‘상호 의존적인 공생관계’로 이동했고, 그 관계를 유지했다고 볼 수 있다. 또한 파벌로 분열된 엘리트와 민중과 유리된 정당 기반 위에서, 태국의 경제성장을 이끈 역대 지도자들은 각 파벌들 사이에서 효과적으로 균형을 유지함과 동시에 거시경제기관에 자율성을 부여하며 마련된 ‘규율기제’를 통해 경제성장을 견인해 나갔다. 안정된 군부 지배체제에서 국가와 자본의 경쟁적 후원수혜관계는, 자본의 영향력이 군부와 동일하지 않았기에 능력을 지닌 지도자가 소규모 파벌들 사이에서 균형을 취하며 정책규율을 유지할 수 있었고, 그것이 경제적 성공의 한 요인이었던 것이다. 또한 중요한 것은 거시경제정책 입안 기관들의 독립성과 자율성은 자본, 특히 경제성장에서 중요한 역할을 담당했던 상업은행들과의 긴밀한 연계 속에 확장되며 발전을 추동해 나갔다는 점이다.

그러나 이후 1980년대부터 진행된 경제자유화와 자본주의의 세계화 속에 자본 등 각 사회세력의 확장에 따라 국가 자율성과 역량은 점차 쇠퇴하기 시작했다. 특히 민주화는 각자의 영향력 확대를 위한 투쟁으로 이어져 이러한 공생관계를 다시 갈등관계로 전이시켰다. 권위주의의 쇠퇴 과정에서 증대한 자본가들의 영향력은 태국 정치의 지형을 근본적으로 뒤흔들어 놓았던 것이다. 특히 경제자유화는 기존의 국가와 자본의 전통적 위계질서를 흔들으로써, 그간 태국의 거시경제환경을 안정적으로 꾸려오며 경제성장에 크게 기여했던 경제관료의 권력을 상대적으로 약화시켰다. 이는 동시에 자본의 권력과 역량을 급속히 성장시키는 결과를 낳았다. 이처럼 태국은 군부권위주의 체제 하의 ‘압도적 국가’와 1990년대 이후부터 지속된 탁신이라는 거대 재벌

의 ‘압도적 자본’ 사이의 과도기적 체제로서 자본의 혼란스런 정치참여를 경험했다.

탁신은 신헌법의 제도적 발판 위에 포퓰리즘적 공약을 내세워 민중적 지지기반을 마련함으로써, 정부의 안정성을 더 이상 연립정부에 참여한 정당들에 의해 좌지우지되지 않게 했다. 또한 이전 시기 작동한 ‘연계된 자율성’은 민주화 이후 자본의 정치 참여가 확대됨에 따라 점차 침식됐고, 2001년 탁신이라는 거대 자본가의 집권 하에서는 국가가 자본에 포획되며 기존과는 또 다른 양상으로 훼손되는 모습을 보이게 됐다. 정부와 유착관계를 지닌 소수 기업들을 중심으로 한 ‘국가 주도’의 경제발전전략의 채택 및 추진이 동아시아 발전국가를 떠올리게 했지만, 탁신 스스로가 자본가였기에 국책사업 등에서 자신의 이익과 완전히 절연됐다고 볼 수 있는 정황상의 근거는 별로 없으며, 구체적 성공사례 또한 거의 찾아볼 수 없기 때문이었다.

총체적으로, 탁신은 발전국가의 개념적 특성에 상당히 근접하거나, 이와 유사한 전략을 펼쳤다고 평가된다. 우선 탁신은 경제성장(회복)이라는 폭넓은 사회적 합의를 자신의 정치적 정통성의 근거로 삼았다는 것이다. 둘째, 기존의 발전국가가 경제성장을 위해 전략적으로 특정 기업가 집단을 육성하고 노동에 대한 통제를 감행하고자 했던 것처럼, 탁신 또한 중소기업 및 농업부문에 대한 지원을 통해 국제적인 경쟁력을 배양하고자 했으며, 특정 산업을 지정해 국가차원에서 전략적으로 육성, 지원하고자 했다. 셋째, 사회의 정치적 압력으로부터 상대적인 자유를 누리기 위해 국가의 사회에 대한 우위를 유지하고자 했다.

이처럼 탁신은 동아시아 발전국가와 같이 경제성장에서 국가의 개입을 높이는 정책을 추구하고자 했으나, 그 실행방식과 역량 면에서는 상당한 허점을 드러냈다. 기업경영과 달리, 오랜 기간 큰 영향력을 행사해 온 경직된 관료조직을 통제하는데 어려움을 겪었고, 태국의 경제발전의 역사를 살펴볼 때, 국가의 경제 개입 정도와 산업정책이 중요하게 작용한 경우가 거의 없다

는 경험의 부재도 실행의 걸림돌로 작용했다. 그러나 무엇보다도 탁신의 독점적 권한과 영향력 행사에 따른 ‘규율’의 부재와 측근 위주의 선별적인 혜택 제공은 기존의 ‘연계된 자율성’의 의미를 변형시킨 것이었으며, 결국 실패로 귀결될 수밖에 없었기 때문이었다.

그러나 강조돼야 할 것은, 군부 지배 하에서 국가와 자본의 관계를 규율하는 데 중요한 역할을 담당해왔던 거시경제담당기관의 탈정치적 특성은 사회의 요구가 정당을 통해 제대로 반영되지 못하고 조직화되지 않은 상태에서 간헐적으로 터져 나오는 ‘약한 사회’와, 세계화의 진전 수준이 낮아 국가의 거시경제 정책적 자율성이 상당 수준 유지될 수 있는 상황에서만 제한적으로 효과를 볼 수 있었다는 점이다. 이러한 한계는 태국의 경제 성장과정에서 정치과정을 통해 스스로 극복됐어야 하는 문제임에도, 자본에 포획돼 혼란스러운 정치상황 속에서 근 10여 년 동안 해결책을 찾지 못하고 표류해왔다.

태국에서는 전통적으로 군주-군부-금권의 3M(Monarchy-Military-Money)의 바탕 위에, 후원-수혜관계에 의존해 발전해온 ‘인맥’이 정치계 전반을 좌우하는 법칙으로서 작용해왔다. 이러한 태국 정치의 현실을 감안할 때, 탁신은 이러한 전통적 관계형성 방식의 ‘큰 틀’에서 벗어나지 못한 채 자신을 위주로 ‘지대’를 배분하는 방식을 변경하고자 했다. 이것은 결국 기존의 영향력의 중심이었던 군부 및 민간 관료의 ‘국가’가 ‘자본’으로 대체된 것에 지나지 않았다. 때문에 전통적 지배 엘리트 세력들의 큰 반발에 부딪힐 수밖에 없었으며, 이것이 탁신의 위기, 더 나아가 태국 민주주의를 뒤흔드는 사건으로 변질됐던 것이다.

이처럼 태국의 민주화는 지나치게 군부에게 쏠린 무계중심의 균형을 찾아가는 과정이었다. 그러나 1990년대 민주화 이후부터 탁신 시기까지, 태국의 정치는 그 무계축이 자본으로 쏠리게 만들었다. 물론 국가-자본의 관계에서 자본의 역할이 감소하고 다양한 행위자들의 영향력이 매우 증가했다. 과

거처럼 구 엘리트들이 압도적이지 않고, 특정 요소에 의해 태국 정치가 결정되지 않게 됨에 따라 더 이상 국가와 자본이라는 이분법에 의해 태국정치를 바라보는 것은 큰 적실성을 갖지 못한다. 민주화 이후 태국은 이전의 국가자율성을 크게 상실(under-insulated)한 반면, 자본과 과도하게 연계(over-embedded)된 국가였다. 현재 태국에서의 정치적 갈등을 계급갈등으로 보는 시각이 일반적이지만, 그에 못지않게 중요한 것은 민주화 이후 정치영역으로까지 급속히 영향력을 확대한 자본 간의 갈등이다. 때문에 자본에 집중된 정치권력의 분산을 의미하는 정치적 민주주의의 심화가 매우 중요하다.

결국 태국의 사례는 경제적 이슈와 연관된 국가와 자본의 관계조차도 결국 매우 정치적인 동학 속에서 벗어날 수 없는, 정치와 경제의 긴밀한 관계에 대해 잘 보여주는 사례라 볼 수 있다. 또한 궁극적으로 개발도상국가에서의 경제성장 과정에서 국가 역할의 축소를 요구하는 현재의 신자유주의적 경제이론의 한계를 드러내면서, 국가와 사회의 균형 있는 관계형성의 중요성을 잘 나타내고 있다. 더 나아가 태국의 구조적, 역사적, 국내적 상황들의 역동적인 상호작용에 의해 정치경제가 발전되는 과정은, 경제성장에 대한 획일적인 일반론이 존재하지 않음을 보여준다. 동시에 개발도상국에서의 정치와 경제 발전이라는 이중과제의 성공이 결코 쉽지 않음을 상기할 때, 더욱 심화된 연구의 필요성이 제기되며, 이는 후속 연구의 주제로 남겨놓고자 한다.

참 고 문 헌

국문 자료, 단행본, 논문

- 권경덕. 2006. “2006년 태국의 금융시장 현황,”
- 김동택. 1992. “현대 민주주의를 둘러싼 문제제기와 과제에 관하여,” 한국정치연구회 사상분과 편저. 『현대민주주의론Ⅱ』. 서울: 창비. pp. 17-50.
- 김병국·임혁백. 2000. “동아시아 ‘정실 자본주의’의 신화와 현실: 한국, 대만, 태국,” 계간 사상 여름호. pp. 7-74.
- 김병국. 2002. “동아시아 금융개혁과 민주주의,” 계간 사상 봄호(통권 제52호). pp. 7-73.
- 김세걸·이동윤. 2006, “동남아의 후발산업화, 지구화, 그리고 선거민주주의,” 동아연구 제51호. pp. 35-70.
- 김세균. 1996. “신자유주의 정치이론의 연구경향과 문제점,” 진보평론 여름·가을(통권 15호). pp.38-87.
- 김 욱. 1994. “경제성장, 집단행동의 논리, 그리고 세포조직,” 한국정치학회보 제28집 제1호. pp. 403-424.
- 김윤태. 2000. 『재벌과 권력: 새로운 경제모델을 찾아서』, 서울: 새로운 사람들.
- 김홍구. 2008. 『태국정치입문』. 부산: 부산외국어대학교 출판부.
- 나희량. 2010. “글로벌 경제위기 이후 동남아 경제의 대응과 변화: 태국, 말레이시아, 인도네시아 3국을 중심으로,” 동남아시아연구 제20권 1호. pp. 143-180.
- 박변순. 2004. “동남아 경제의 발전요인과 특성,” 『동남아의 경제성장과 발

- 전전: 회고적 평가』 . 서울: 오름. pp. 31-76.
- 박은홍. 1998a. “발전도상국 공공경제의 정치경제: 타일랜드 국영기업부문의 변화를 중심으로,” 서강대학교 대학원 정치외교학과(정치학 전공) 박사학위 청구논문.
- 박은홍. 1998b. “타이: 성장과 위기, 국가-기업 연결망의 두 얼굴,” 『동아시아 발전모델은 실패했는가』 . 한국정치연구회 엮음. 서울: 삼인. pp. 185-208.
- 박은홍. 2003. “개방경제, 발전국가, 그리고 민주주의: 싱가포르와 말레이시아의 국가-사회 관계,” 한국정치학회보 37권 5호. pp. 353-475.
- 박은홍. 2005. “버마의 민주화와 외국인투자, 그리고 한국,” 인권과 평화를 위한 국제민주연대 주최 토론회, 『버마가스개발, 무엇이 문제인가』 자료집.
- 박은홍. 2008a. “경제자유화와 ‘지배하는 지배계급’의 민주주의,” 한국태국학회논총 제15권 1호. pp. 31-66.
- 박은홍. 2008b. 『동아시아의 전환: 발전국가를 넘어』 . 서울: 아르케.
- 박주희. 2008. “태국 시민운동 연구: ‘민주주의를위한민중동맹’의 사례,” 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 변영학. 2009. “동남아시아 금융레짐의 정치경제: 싱가포르, 말레이시아, 태국의 중앙은행 비교연구,” 한국동북아논총 제53집. pp. 151-180.
- 서지원. 2006. “태국 탁신 정부의 빈곤 정책과 그 정치적 동학에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 정치학과 석사학위논문.
- 서창녕. 1993. “한국정치의 후견인-수혜자 관계: 제5공화국의 하나회 인맥에 관한 연구,” 서울대학교 대학원 정치학과 석사학위청구논문.
- 송경아. 2000. “1997년 신헌법 제정을 통해 본 태국의 정치개혁에 관한 연구,” 서울대학교 대학원 정치학과 석사학위논문.
- 송경아. 2011. “타일랜드 공공의료제도에 관한 연구: 탁신정부의 전국민의료

- 보장제도 성립을 중심으로,” 서울대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 윤진표. 1997. “변화하는 국가와 시장의 관계-태국의 사례,” 동남아시아연구 제5호. pp. 67-90.
- 윤진표. 2002. “태국의 경제위기와 구조조정의 정치경제,” 『동남아의 구조조정과 개혁의 정치경제』. 서울: 폴리테이아. pp. 119-158.
- 윤진표. 2003. “태국의 경제성장 과정과 특징: 1997년 경제위기의 배경적 고찰,” 국제지역연구 제7권 제2호. pp. 179-183.
- 윤진표. 2004. “태국의 경제발전과 국가-시장관계의 변화,” 『동남아의 경제 성장과 발전: 회고적 평가』. 서울: 오름. pp. 121-158.
- 윤진표. 2007. “탁신 태국 총리의 정치 리더십,” 『위기극복의 정치 리더십: 동남아 4개국 정치지도자 비교연구』. 서울: 이매진. pp. 57-94.
- 이동윤. 2002. “동남아시아의 정당정치와 민주주의: 필리핀, 태국, 인도네시아의 사례 비교,” 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 임혁백. 1994. 『시장, 국가, 민주주의: 한국 민주화와 정치경제이론』. 서울: 사회비평사.
- 자일스 짜이 응파견. 2007. “태국의 군사쿠데타,” 『동아시아와 한국: 민주화와 민주주의의 위기를 넘어』, 서울: 도서출판 선인. pp. 189-220.
- 장하준. 2005. “사람은 시장만으로 살 수 없다: 제도경제학,” 박만섭 외, 『신고전파에 대한 12대안: 경제학, 더 넓은 지평을 향하여』. 서울: 이투스서. pp. 59-84.
- 장하준·아일린 그레이블. 2008. 『다시 발전을 요구한다』. 서울: 부키.
- 전제국. 1995. “동남아의 발전전략과 정치과정: 싱가포르와 태국의 산업화전략 비교연구,” 동남아지역연구회 공저. 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』, 서울: 재단법인 21세기한국연구재단. pp. 93-145.
- 정계룡, 손승호 외. 2010. 『동남아 전략산업분석: 금융 금융산업의 현황과 협력방향』. 서울: 대외경제정책연구원.

- 제럴드 탄. 1997(1996). 『아세안(ASEAN): 경제발전과 경제협력』 . 서울: 전예원.
- 조흥국. 1999. “현대 태국 화인사회의 발전과 변화,” 동남아시아연구 제7호. pp. 213-243.
- 존 편스톤 엮음. 2005. 『동남아의 정부와 정치』 . 서울: 심산.
- 최 강·황수연 2006. “공공선택론의 개념적 고찰,” 최강 외 14인 공저. 한국공공선택학회 총서 시리즈1, 『공공선택의 이론과 응용』 . 서울: 불명. pp. 1-49.
- 파속 풍파이킷·크리스 베이커. 2009. 『탁신, 아시아에서의 정치 비즈니스』 . 서울: 동아시아.
- 해롤드 크라우치. 2009. 『동남아 권위주의의 역사적 기원』 . 서울: 이매진.

영문 논문, 단행본, 자료

- Albritton, Robert B. 2006. “Thailand in 2005: The Struggle for Democratic Consolidation.” *Asian Survey* 46(1), pp. 140-147.
- Albritton, Robert B. and Thawilwadee Bureekul. 2008. “Developing Democracy Under a New Constitution in Thailand,” In Yun-han Chu, Larry Diamond, Andrew J. Nathan, and Doh Chull Shin eds., *How East Asians View Democracy*. New York: Columbia University Press. pp. 114-138.
- Ammar Siamwalla. 1998. “Can a Developing Democracy Manage Its Macroeconomy? The Case of Thailand,” J. Douglas Gibson Lecture delivered at School of Policy Studies, Queen’s University, Kingston, Ontario, Canada on October 15, 1997.

- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, Alice. 2001. *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict R. 1977 "Withdrawal Symptoms: Social and Cultural Aspects of the October 6 Coup," *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 9, pp. 13-31.
- Anek Laothamatas. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder: Westview Press.
- Anek Laothamatas. 1996. "A tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand," In R. H. Taylor, ed., *The Politics of Elections in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press. pp. 209-218.
- Balassa, B. *et al.* 1982. *Development Strategies in Semi-Peripheral Economies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Baker, Chris and Pasuk Phongpaichit. 2009. *A History of Thailand*. 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bates, Robert. H. & Krueger, Anne O. 1993. "Generalization Arising from the Country Studies," In Robert Bates and Anne Krueger, eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Oxford, UK: Blackwell.
- Bidhya Bowornwathana. 2004. "Thaksin's Model of Government Reform: Prime Ministerialisation through 'A Country Is My Company' Approach," *Asian Journal of Political Science* 12(1), pp. 135-153.
- Bowie, Alasdair and Unger, Danny. 1997. *The Politics of Open Economies:*

Indonesia, Malaysia, the Philippines, and Thailand. Cambridge: Cambridge University Press.

Brown, Andrew and Hewison, Kevin. 2005. "Economics is the Deciding Factor: Labour Politics in Thaksin's Thailand," *Pacific Affairs* 78(3), pp. 353-375.

Buchanan, James M. and Tullock, Gordon. 1962. *The Calculus of Consent.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchanan, James M. 1980. "Rent-Seeking and Profit-Seeking," In J. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock, eds., *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society.* College Station: Texas A&M University Press.

Case, William F. 2010. "Can the 'Halfway House' Stand?: Semi democracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Counties," In Allen Hicken, ed., *Politics of Modern Southeast Asia: Critical Issues in Modern Politics* Vol. 3, pp. 72-99. (Excerpted from: 1996. *Comparative Politics* 28(4), pp. 437-464)

Chai-Anan Samudavanija. 1986. "Political Institutionalization in Thailand: Continuity and Change", In Robert Scalpino, Seijaburo Sato, and Jusuf Wanandi, eds., *Asian Political Institutionalization.* Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California. pp. 241-260.

Chamlong Tothong. 1964. "Practice and problems of the Industrial Finance Corporation of Thailand," *Bangkok Bank Monthly Review* 5(2), pp. 47-51.

Christensen, S., D. Dollar, A. Siamwalla and P. Vichyanond. 1993. *The Lessons of East Asia: Thailand - The Institutional and Political Underpinnings of Growth.* Washington, D.C.: World Bank.

- Connors, Michael. K. 2005. "Thailand: The Facts and F(r)ictions of Ruling," *Southeast Asian Affairs*, pp. 365-384.
- Cook, Malcolm. 2008. *Banking reform in Southeast Asia: The region's decisive decade*. New York: Routledge.
- Dahrendorf, Ralf. 1968. *Essays in the Theory of Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Diamond, Larry. Linz Juan J., and Lipset, Seymour Martin. 1989. "Preface," In Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Asia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dixon, Chris. 1999. *The Thai Economy: Uneven development and internationalisation*. London: Routledge.
- Dixon, Chris. 2004. "Post-Crisis Restructuring: Foreign Ownership, Corporate Resistance and Economic Nationalism in Thailand," *Contemporary Southeast Asia* 26(1), pp. 45-72
- Doner, Richard F. and Unger, Daniel. 1993. "The Politics of Finance in Thai Economic Development," In Stephan Haggard, Chung H. Lee and Sylvia Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 93-122.
- Doner, Richard F. and Hawes, Garry. 1995, "The Political Economy of Growth in Southeast and Northeast Asia," In Manochehr Dorraj ed., *The Changing Political Economy of the Third World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp. 145-186.
- Doner, Richard F. and Ramsay, Ansil. 1997. "Competitive Clientelism and Economic Governance: The Case of Thailand," In Ben Schneider and Sylvia Maxfield, eds., *Business and the State in Developing Countries*.

- Ithaca NY: Cornell University Press. pp. 237-276.
- Doner, Richard F. and Ramsay, Ansil. 2000. "Rent-Seeking and Economic Development in Thailand," In Mushtaq H. Khan and Jomo K. S., eds., *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 145-181.
- Doner, Richard F., Ritchie. Bryan K. and Slater, Dan. 2005. "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asian Comparative Perspective," *International Organization* 59(2) Spring, pp. 327-361.
- Doner, Richard F. 2009. *The Politics of Uneven Development*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. *et al.* 1985. *Bringing the State Back*. In Peter B. Evans, Dietrich Reuschmeyer, and Theda Skocpol, eds., New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter. 1989. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State," *Sociological Forum* 4(4), pp. 561-587.
- Evans, Peter B. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change," In S. Haggard and Robert R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton N.J.: Princeton University Press. pp. 139-181.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1997. "State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation," In Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, eds., *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca,

- NY: Cornell University Press. pp. 63-87.
- Frank, Andre Gunder. 1967. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.
- Geddes, Barbara. 1986. "Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil," Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Geddes, Barbara. 1995. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Giles Ji Ungpakorn. 2009. "Class struggle between the coloured T-shirts in Thailand," *Journal of Asia Pacific Studies* 1(1), pp. 76-100.
- Girling, J. L. S. 1981. *Thailand, society and politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Glassman, Jim. 2004. "Economic Nationalism in a Post-Nationalist Era: The Political Economy of Economic Policy in Post-Crisis Thailand," *Critical Asian Studies* 36(1), pp. 37-64.
- Haggard, Stephan and Chung-in Moon. 1990. "Institutions and Economic Policy," *World Politics* 42(2), pp. 210-237.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Ha-Joon, Chang. 1999. "The Economic Theory of the Developmental State," In Meridith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 182-199.
- Hall, John A., and John G. Ikenberry. 1989. *The State*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Hamilton-Hart, Natasha. 2002. *Asian states, Asian Bankers: Central Banking*

- in Southeast Asia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Handley, Paul M.. 2006. *The King Never Smiles: A Biography of Thailand's Bhumibol Adulyadej*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons," *Science* Vol. 162, pp. 1243-1248.
- Hewison, Kevin. 1989. *Bankers and Bureaucrats: Capital and the Role of the State in Thailand*. Monograph Series 34. New Haven, Connecticut: Yale University, Southeast Asia Studies.
- Hewison, Kevin. 1996. "Political Oppositions and Regime Change in Thailand," In Garry Rodan ed., *Political oppositions in industrialising Asia*. New York: Routledge. pp. 72-94.
- Hewison, Kevin. 1999. "Thailand's Capitalism: The Impact of the Economic Crisis," Papers No. 1, University of New England Asia Centre, Australia. pp. 21-49.
- Hewison, Kevin. 2001a. "Pathways to Recovery: Bankers, Business, and Nationalism in Thailand," Working Paper Series No. 1, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong (April).
- Hewison, Kevin. 2001b. "Thailand: Class Matters," Working Paper Series, No.8, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong (May).
- Hewison, Kevin. 2003. "Crafting a New Social Contract: Domestic Capitalist Responses to the Challenge of Neo-liberalism," In Ji Giles Ungpakorn ed., *Radicalising Thailand: New Political Perspectives*. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. pp. 120-151.
- Hewison, Kevin. 2005. "Neo-liberalism and Domestic Capital: The Political Outcomes of the Economic Crisis in Thailand." *Journal of*

Development Studies 41(2), pp. 310-330.

- Hicken, Allen. 2002. "Party Systems, Political Institutions and Policy: Policymaking in Developing Democracies," Ph.D. Dissertation, University of California, San Diego.
- Hicken, Allen. 2004. "The Politics of Economic Reform in Thailand: Crisis and Compromise," Working Paper No. 638, William Davidson Institute, The University of Michigan Business School (January).
- Hicken, Allen. 2006a. "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai," *Journal of East Asian Studies* Vol. 6, pp. 381-407.
- Hicken, Allen. 2006b. "Politics of Economic Recovery in Thailand and the Philippines," In Andrew MacIntyre, T. J. Pempel, and John Ravenhill, eds., *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 206-230.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Ikenberry, G. John. 1986. "The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s," *International Organization* 40(1) (Winter). pp. 105-137.
- Ikenberry, G. J. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," In G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastnaduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ikenberry, G. John. 2002. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization* 41(1). pp. 219-243.
- Jang-Sup, Shin. 2002. "The East Asian Industrialization in the Gerschenkronian

Mirror: Catching-up Strategies and Institutional Transition,” Working Paper No. 0208, Department of Economics, National University of Singapore. Available at <http://www.fas.nus.edu.sg/ecs/pub/wp/wp0208.pdf> (accessed Aug. 2, 2011).

- Jessop, Bob. 1983. “The Capitalist State and the Rule of Capital: Problems in the Analysis of Business Associations,” In David Marsh ed., *Capital and Politics in Western Europe*. London: Frank Cass. pp. 139-182.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1987. “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan,” In Frederic C. Deyo ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca and London: Cornell University Press. pp. 136-164.
- Jomo, K. S. et al. 1997. *Southeast Asia’s Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kasian Tejapira. 2002. “Post-Crisis Economic Impasse and Political Recovery in Thailand: The Resurgence of Economic Nationalism,” *Critical Asian Studies* 34(3), pp. 323-356.
- Khan, Mushtaq. 2000. “Rents, Efficiency and Growth,” In Mushtaq H. Khan and Komo K.S, eds., *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 21-144.
- Kitti Prasirtsuk. 2007. “From Political Reform and Economic Crisis to Coup d’état in Thailand: The Twists and Turns of the Political Economy,

- 1997-2006,” *Asian Survey* 47(6), pp. 872-893.
- Kornai, Janos. 1979. “Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems,” *Econometrica* 47(4), pp. 801-819.
- Krueger, Anne. 1974. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review* 64(3), pp. 291-303.
- Kuhonta, Erik M. and Mutebi, Alex M. 2006. “Thaksin Triumphant: The Implications of One-party Dominance in Thailand,” *Asian Affairs, an American Review* 33(1), pp. 39-51.
- Kuhonta, Erik M. 2011. “The Growth of the Middle Class in Southeast Asia and Its Implications for Democracy,” Paper presented at the conference on Transnational Connections and the Making of Southeast Asia, Sogang University, Seoul, South Korea, 2-3 December 2011.
- Lal, Deepak. 1983. *The Poverty of ‘Development Economics’*. London: Institute of Economic Affairs.
- Lauridsen, Laurids S.. 1998. “Thailand: Causes, Conduct, Consequences,” In Jomo K. S. ed., *Tigers in Trouble: Financial governance and the Crises in East Asia*. Hongkong: Hongkong University Press. pp. 136-161.
- Lauridsen, Laurids S. 2000. “Rival and Complementary Views on State and Industrial Policy in Thailand,” Working Paper No. 20. International Development Studies, Roskilde University.
- Lauridsen, Laurids S.. 2008. “Policies and Politics of Industrial Upgrading During Thaksin,” Paper presented at the 10th International Conference on Thai Studies, The Thai Khadi Research Institute, Thammasat University January 9-11.
- Lipset. S. M.. 1959. “Some Social Requisites of Democracy,” *American*

- Political Science Review* 53(1), pp. 69-105.
- Little, Ian M. D.. 1982. *Economic development: Theory, Policy, and International Relations*. New York, Basic Books.
- Madison, James. 1788(1961). "Federalist 10," In Clinton Rossiter ed., *The Federalist Papers: Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay*. New York: Mentor.
- Mann, Michael. 1986. 'The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,' In J.A. Hall ed., *States in history*. Oxford: Basil Blackwell.
- Matthias, Rudolph C. 2001. "Thailand and Selected Industrialized Countries," In K. S. Jomo ed., *Southeast Asia's Industrialization Industrial Policy, Capabilities and Sustainability*. Houndmills: Palgrave. pp. 183-221.
- Maxfield, Sylvia. 1994. "Financial Incentives and Central Bank Authority in Industrializing Nations," *World Politics* 46 (July), pp. 556-88.
- McCargo, Duncan. 2005. "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand," *The Pacific Review* 18(4), pp. 499-519.
- McCargo, Duncan and Ukrist Pathmanand. 2005. *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mills, C.W. 1956. *Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Montesano, Michael J.. 2002. "Thailand in 2001: Learning to Live with Thaksin?" *Asian Survey* 42(1), pp. 90-99.
- Montesano, Michael J.. 2010. "Four Thai Pathologies, Late 2009," In Mark Askew ed., *Legitimacy Crisis in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm

Books.

- Moore, Barrington. Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Morell, David. 1974. "Power and Parliament in Thailand: The Futile Challenge," Ph.D. dissertation, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Morell, David and Chai-Anan Samudavanija. 1981. *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, and Revolution*. Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn, and Hain.
- Muscat, Robert J. 1966. *Development Strategy in Thailand: a Study of Economic Growth*. New York: Praeger.
- Mutebi, Alex M. 2006. "Thailand's Independent Agencies under Thaksin: Relentless Gridlock and Uncertainty," *Southeast Asian Affairs* 2006. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 303-321.
- Nukul Commission Report. 1998. *Analysis and Evaluation of Facts Behind Thailand's Economic Crisis*. Bangkok: The Nation.
- Ockey, James. 2003. "Change and Continuity in the Thai Political Party System," *Asian Survey* 43(4), pp. 663-680.
- Ockey, James. 2004a. "State, Bureaucracy and Polity in Modern Thai Politics," *Journal of Contemporary Asia* 34(2), pp. 143-162.
- Ockey, James. 2004b. *Making Democracy: Leadership, Class, Gender, and Political Participation in Thailand*. Hawaii: University of Hawaii Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Connecticut: Yale

University Press.

- Olson, Mancur. 2000. *Power and Prosperity: Outgoing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Painmanakul, Arissara. 2010. "The Politics of Macroeconomic Policy Making in Thailand," Ph. D. Thesis at University of Bath.
- Painter, Martin. 2005. "Thaksinocracy or Managerialization? Reforming the Thai Bureaucracy," Working Paper Series No. 76, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong (May).
- Painter, Martin. 2006. "Thaksinisation or managerialism? Reforming the Thai bureaucracy," *Journal of Contemporary Asia* 36(1), pp. 26-47.
- Pasuk Phongpaichit. 1980. "The Open Economy and Its Friends: The 'Development' of Thailand," *Pacific Affairs* 53(3), pp. 440-460.
- Pasuk Phongpaichit. 2003. "Financing Thaksinomics," *Chulalongkorn Economic Journal* 15(3). pp. 1-13.
- Pasuk Phongpaichit. 2005. "Money Politics and Its Impact," Keynote Address presented at the Political Economy Center's Annual Seminar on Money Politics, 7 December, Chulalongkorn University.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 1995. *Thailand: Economy and Politics*. New York: Oxford University Press.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 1996. *Thailand's Boom!*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 1999. "The Political Economy of the Thai Crisis," *The Journal of the Asia Pacific Economy* 4(1), pp. 193-208.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2000. *Thailand's Crisis*. Chiang Mai: Silkworm Books.

- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2001a. "Democracy, Capitalism and Crisis: Examining Recent Political Transitions in Thailand," Paper presented at Princeton University, 15 November.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2001b. "Thailand's Thaksin: New Populism or Old Cronyism?" Paper presented at Johns Hopkins University-SAIS, Washington DC, 27 November.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2002a. "Pluto-Populism in Thailand: Business Remaking Politics," In Eva-Lotta E. Hedman and John T. Sidel, eds., *Populism in Southeast Asia: The Threat and Promise of New Politics*. New Haven, Connecticut: Yale University Southeast Asia Program.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2002b. "The Only Good Populist is a Rich Populist: Thaksin Shinawatra and Thailand's Democracy," Murdoch University, Southeast Asia Research Centre Working Paper, No. 36.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2004. *Thaksin: the business of politics in Thailand*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Pasuk Phongpaichit and Baker, Chris. 2005. "'Business Populism' in Thailand," *Journal of Democracy* 16(2), pp. 58-72.
- Pepinsky, Thomas B.. 2012(Forthcoming). "The Political Economy of Financial Development in Southeast Asia," In Andrew Walter and Xiaoke Zhang, eds., *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity and Change*. New York: Oxford University Press.
- Piruna Polsiri and Yupana Wiwattanakantang. 2004. "Business Groups in Thailand: Before and After the East Asian Financial Crisis," Working Paper Series No. 2004-13, Center for Economic Institutions.

Hitotsubashi University, Tokyo, Japan.

- Przeworski, Adam. 2003. *State and Markets: A Primer in Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Pye, Lucian. 1985. *Asian Power and Politics: The Cultural Dimension of Authority*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Pye, O. and W. Schaffar. 2008. "The 2006 Anti-Thaksin Movement in Thailand: An Analysis," *Journal of Contemporary Asia* 38(1), pp.38-61.
- Riggs, F. W.. 1966. *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Centre Press.
- Robinson, Richard *et al.* 1997. "Introduction," In Richard Robinson, Garry Rodan, and Kevin Hewison, eds., *The Political Economy of South-East Asia: An Introduction*. Melbourne: Oxford University Press. pp. 1-28.
- Rock, Michael T. 2000. "Thailand's Old Bureaucratic Polity and Its New Semi-Democracy," In Mushtaq H. Khan and Jomo K. S., eds., *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Kuala Lumpur: Cambridge University Press, pp. 182-206.
- Rock, Michael T.. 2001. "Selective Industrial Policy in Thailand and its Impact in Export Success," in Jomo K. S. ed., *Southeast Asia's Industrialization Industrial Policy, Capabilities and Sustainability*. Houndmills: Palgrave macmillan. pp. 263-310.
- Rodrik, Dani. 2003. "Introduction: What Do We Learn from Country Narratives?," In Dani Rodrik ed., *In search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press. pp. 1-22.
- Rostow, W. W.. 1960. *Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schmitter, Philippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?," *The Review of Politics* 36(1), pp. 85-131.
- Scott, James. C.. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Siffin, William J. 1966. *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Hawaii: East-West Center Press.
- Srinivasan, T. N. 1985. *Neoclassical Political Economy: the State and Economic Development*. New Haven, Connecticut: Economic Growth Center, Yale University.
- Stigler, George J.. 1975. *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Suehiro, Akira. 1989. *Capital Accumulation in Thailand 1955-1985*. Tokyo: Centre for East Asian Cultural Studies.
- Suehiro, Akira. 1992. "Capitalist Development in Postwar Thailand: Commercial Bankers, Industrial Elite, and Agribusiness Groups," In Ruth McVey ed., *Southeast Asian Capitalists*. Ithaca: Cornell Southeast Asia Program Publications.
- Suehiro, Akira. 2002. "Restructuring and Re-engineering of Local Commercial Banks in Thailand: From Family-Owned Bank to a Universal Bank," Institute of Social Science, University of Tokyo. (Available at <http://project.iss.u-tokyo.ac.jp/nakagawa/members/papers/MDT%20Suehiro%20Banking.pdf> (Accessed 22 June, 2011)).
- Suehiro, Akira and Natenapha Wailerdsak. 2004. "Family Business in Thailand: Its Management, Governance, and Future Challenges," *ASEAN Economic Bulletin* 21(1), pp. 81-93.
- Suehiro, Akira. 2007. "State Reforms under the Thaksin Administration

- Decision-Making System and Reforms of Budget Allocation,” CSEAS Kyoto, March 12. Paper presented at JSPS-NRCT Core University Program Workshop, Kyoto, Japan. March 12-13, 2007. (<http://www.cseas.kyoto-u.ac.jp/core/seminar/20070312>. accessed 23 Jun, 2011)
- Suehiro, Akira. 2008. *Catch-Up Industrialization: The Trajectory and Prospects of East Asian Economies*. Singapore: NUS Press.
- Sungsidh Piriyaarangsarn. 1983. *Thai Bureaucratic Capitalism. 1932-60*. Bangkok: Chulalongkorn University Social Research Institute.
- Suthy Prasartset. 1995. “The Rise of NGOs as Critical Social Movement in Thailand,” In Jaturong Boonyarattanasoontorn and Gawin Chutima, eds., *NGOs: The Continuing Struggle for Democracy*(in Thai). Bangkok: Thai NGO Support Project, pp. 97-134.
- Teerana Bhongmakapa. 2006. “Thailand's Macroeconomic Policies: From Crisis to Recovery,” *Thammasat Economic Journal* 24(2), pp. 51-72
- Thanee Chaiwat and Pasuk Phongpaichit. 2007. “Rents and Rent-Seeking in the Thaksin Era,” In Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, eds., *Thai Capital after the 1997 Crisis*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Thitinan Pongsudhirak. 2001. “Crisis from Within: The Politics of Macroeconomics Management in Thailand, 1947-1997,” Ph.D dissertation, London School of Economics.
- Thitinan Pongsudhirak. 2003. “Thailand: Democratic Authoritarianism,” *Southeast Asian Affairs* pp. 277-290
- Thitinan Pongsudhirak. 2008. “Thailand since the coup,” *Journal of Democracy* Vol 19, pp. 140-153.
- Ukrist Pathmanand. 1998. “The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the

- Relationship between Money and Politics in Thailand,” *Copenhagen Journal of Asian Studies* Vol 13. pp. 60-81.
- Ukrist Pathmanand. 2002. “Is the Bangkok Bank a Model of a Thai Commercial Bank’s Success in the 1997 Economic Crisis?,” Paper presented at the 8th International Conference on Thai Studies, Nakhon Phanom, January 9-12.
- Ukrist Pathmanand. 2008. “A Different Coup d’état?,” *Journal of Contemporary Asia* 38(1), pp. 124-142.
- Unger, Danny. 1989. “Japan, the Overseas Chinese, and Industrialization in Thailand,” Ph.D Dissertation, University of California, Berkely.
- Unger, Danny. 1998. *Building Social Capital in Thailand: Fibers, Finance, and Infrastructure*. New York: Cambridge University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Warr, Peter. 2007. “Long-Term Economic Performance in Thailand,” *Asean Economic Bulletin* 24(1), April. pp. 138-63
- White, Steven. 2004. “Stakeholders, Structure and the Failure of Corporate Governance Reform Initiatives in Post-Crisis Thailand,” *Asia Pacific Journal of Management* Vol. 21, pp. 103-122.
- Wyatt, David K. 2003. *Thailand: A Short History*. 2nd edition. Chiang Mai: Silkworm Books.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Yoon, Jinpyo. 2007. “Institutional Comparison of the State Structure in Indonesia, Thailand and Vietnam,” *Journal of the Korean Association*

of Thai Studies Vol. 14, pp. 105-137.

Yoshihara, Kunio. 1994. *The Nation and Economic Growth: the Philippines and Thailand*. Singapore: Oxford University Press.

Zhang, Xiaoke. 2005. "The Changing Politics of Central Banking in Taiwan and Thailand," *Pacific Affairs* 78(3), pp. 377-401.

Zhang, Xiaoke. 2007. "Political Parties and Financial Development: Evidence from Malaysia and Thailand," *Journal of Public Policy* 27(3), pp. 341-374.

Zhang, Xiaoke. 2011. *The Political Economy of Capital Market Reforms in Southeast Asia*. London: Palgrave Macmillan.

□ 인터넷 사이트

<http://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/249566/family-business>(검색일: 2011.09.21)

<http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2011/08/09/family-business-thai-style/>(검색일: 2011-08.15)

<http://asiancorrespondent.com/59728/mysterious-political-party-and-effectiveness-of-vote-buying/>(검색일: 2011.08.11.)

Bangkok Post Mid-Year Economic Review 2005, Section on Small and Medium-sized Enterprises

<http://www.bangkokpost.com/midyear2005/smallbusiness.html>(검색일: 2011.07.25.)

<http://www.thaistudies.or.kr/>(검색일: 2011-10-03)

태국 재무부 <http://www2.mof.go.th/minister/ministers.htm>(검색일: 2011.10.28)

태국 중앙은행

<http://www.bot.or.th/English/AboutBOT/Governors/Pages/ListOfGovernor.aspx>(검색일: 2011.10.28)

태국 통계청 <http://web.nso.go.th/index.htm>

□ 인터뷰

- 로버트 B. 알브리튼(Robert B. Albritton): 미국 미시시피 대학교(University of Mississippi) 정치학과 교수. 면담일: 2011.07.27.
- 뿌라윗 로자나프룩(Pravit Rojanaphruk): 태국 영자일간지 네이션(The Nation)의 선임기자(Senior Reporter). 면담일: 2011.08.02.
- 우크리트 빠쓰마난(Ukrist Pathmanand): 국립 쭈라롱껀(Chulalongkorn) 대학교 아시아연구소 (Institute of Asian Studies) 소장. 면담일: 2011.08.04.
- 찬타나 완깨우(Chantana Banpasirichote Wungaeo): 국립 쭈라롱껀 (Chulalongkorn) 대학교 정치학과 교수. 면담일: 2011.07.19.
- 크리스 베이커(Chris Baker): 태국 정치, 역사 전문 저술가. 면담일: 2011.07.28.
- 티티난 풍수디락(Thitinan Pongsudhirak): 국립 쭈라롱껀(Chulalongkorn) 대학교 정치학과 교수. 면담일: 2011.08.04.
- 파숙 풍파이চিত(Pasuk Phongpaichit): 국립 쭈라롱껀(Chulalongkorn) 대학교 경제학과 교수. 면담일: 2011.07.27.
- 피터 F. 벨(Peter F. Bell): 미국 뉴욕 주립대(State University of New York) 교수. Associate Professor Emeritus of Economics. 면담일: 2011.07.28.

<Abstract>

**A Comparative Study of the Changes in Thailand's State-Capital Relationship:
Before and After the Thaksin Administration**

Eunji Won

**Department of Political Science and Diplomacy
Graduate School of Sungshin Women's University**

The purpose of this thesis is to offer political-economic explanation of economic development and crisis in Thailand. It is very controversial how Thailand has achieved high economic growth despite the severe crony capitalism in 1950-1980. The role of the state and the market was in the core of the dispute; liberalists put emphasis on the importance of the market while statist pointed out those of the state. However, such an argument shows that both state and market are key factors for economic development in Thailand. To overcome the limitation of existing debate, which focused on the degree of the state intervention in the market, this thesis sets out to examine the relationship between state and capital based on the Peter Evans' notion of "embedded autonomy", which underlines the balance between the embeddedness and insulation while pursuing of the purpose of this thesis.

Thai economy has developed through gradual and dynamic political process. The relationship between capital and the state has been changed from patronage, agency, and participation since the constitutional revolution in 1932. These pattern change shows the decline of state's overwhelming

dominance over capital while capitalists' influence expanded that allowed them to enter politics directly.

After the late 1950, powerful military leader-cum-Prime Ministers like Sarit contributed to form circumstance conducive to economic growth. Thailand's high economic performance during the 1960-1980's despite the corrupted relationship between military, civilian bureaucrats and capitalists was contributed to Thai state's "bifurcated" features between clientelistic microeconomic management located in line ministries and autonomous and insulated macroeconomic management agency such as the Ministry of Finance (MOF), and the Bank of Thailand (BOT). Especially, under the protection of the government, domestic commercial banks closely cooperated with the state for accumulation of industrial capital and distribution of credits in return for their oligopolistic status in domestic market. Globalization and improvement of capitalist's economic, political role led autonomy causing Thai State's capacity to erode. Moreover, Thai elites were fragmented into several factions, and political parties were disengaged with constituencies. However, Prime Minister Prem in 1980's was able to continue economic growth by standing above those factional party politics and economic disciplines implemented by insulated technocrats.

However, capitalists actively entered into politics after democratization in the late 1980's. Politicians having economic background formed coalition government in order to get cabinet portfolio as a mean to pursued their economic interests through state development projects. It deepened the tendency of money politics in Thailand. Moreover, elected politicians from business groups engaged in macroeconomic institutions. As a result, existing disciplines of curving capitalists' corrupt grafting behaviors were collapsed,

which led the economic crisis in 1997. Economic crisis, as a result of money politics had become the key task to be resolved.

Thaksin Shinawatra became the first elected Prime Minister to complete his full term in Thailand. Strong popular support toward tycoon-cum-politician Thaksin came from his favorable pledges, targeting those who were severely damaged, not only domestic capitalists but also low-income and rural population during the economic downturn in 1997. Thaksin era was the watershed of the capitalist's participation in politics. The relationship between the state and capital during the Thaksin era indicates the continuities and distinctiveness compared with previous era. Thaksin's landslide victory in 2001 election allowed him to form a one-party government. Thaksin's economic policy, Thaksinomics, stressed the expanded role of the state for economic recovery and growth. However, his populist policies brought him conflict with commercial banks over expansion of credits and financial policies. Moreover, Thaksin made inner economic group, which composed of his close friends, and then TRT controlled policy-making process especially in economic affairs. Macroeconomic institutions seemed stable on the surface; however, they revealed vulnerability as Thaksin's closest inner economic team exerted strong influence on them. Finally, Thaksin was ousted by military coup in 2006 for rampant corruption.

The findings of this thesis on the changes of the relationship between the state and capital are as follows. First, political turmoil has increased as a result of broaden participation of capitalist. Such tendency decreased the importance of the existing patron-client relationship. Second, increasing politicians with business background led political system without ideology by making economic policy issues conducive to specific interest groups matter.

Under such a party system, distributional coalitions based on organizational power lobby and thus get favorable conditions for rent-seeking were formed in coalition government in order to get cabinet posts. Third, politicians' intervention in economic institutions undermined the disciplines curbing politicians' rent-seeking behavior. Fourth, specific business groups relating to the state development projects have emerged as new economic actors while commercial banks declined. Lastly, the state leadership was an important factor for economic development and maintaining embedded autonomy. Capitalists have penetrated and captured the politics, which led to political instability. The findings of this thesis suggest that economic and political development is closely related and emphasize the importance of democracy.

<부록 1> 역대 BOT 총재 및 재임기간

	총재	재임기간
1	Vivadhanajaya	1942년 11월 27 - 1946년 10월 16일
2	Serm Vinicchayakul	1946년 10월 17일 - 1947년 11월 24일
3	Leng Srisomwongse	1947년 11월 25일 - 1948년 9월 2일
4	Vivadhanajaya	1948년 9월 3일 - 1948년 12월 2일
5	Leng Srisomwongse	1948년 12월 3일 - 1949년 8월 3일
6	M.L.Dej Snidvongs	1949년 8월 4일 - 1952년 2월 29일
7	Serm Vinicchayakul	1952년 3월 1일 - 1955년 7월 24일
8	Kasem Sriphayak	1955년 7월 25일 - 1958년 7월 23일
9	Jote Guna-Kasem	1958년 7월 24일 - 1959년 5월 3일
10	Puey Ungphakorn	1959년 6월 11일 - 1971년 8월 15일
11	Bisudhi Nimmanhaemin	1971년 8월 16일 - 1975년 5월 23일
12	Snoh Unakul	1975년 5월 24일 - 1979년 10월 31일
13	Nukul Prachuabmoh	1979년 11월 1일 - 1984년 9월 13일
14	Kamchorn Sathirakul	1984년 9월 14일 - 1990년 5월 5일
15	Chavalit Thanachanan	1990년 3월 6일 - 1990년 9월 30일
16	Vijit Supinit	1990년 10월 1일 - 1996년 7월 1일
17	Rerngchai Marakanond	1996년 7월 13일 - 1997년 7월 28일
18	Chaiyawat Wibulswasdi	1997년 7월 31일 - 1998년 5월 4일
19	Chatu Mongol Sonakul	1998년 5월 7일 - 2001년 5월 30일
20	Pridiyathorn Devakula	2001년 5월 31일 - 2006년 10월 6일
21	Tarisa Watanagase	2006년 11월 8일 - 2010년 9월 30일
22	Prasarn Trairatvorakul	2010년 10월 01일 - 현재

출처: BOT 홈페이지.

<http://www.bot.or.th/English/AboutBOT/Governors/Pages/ListOfGovernor.aspx>

(검색일: 2011.10.28.)

<부록 2> 역대 재무부 장관 및 재임기간

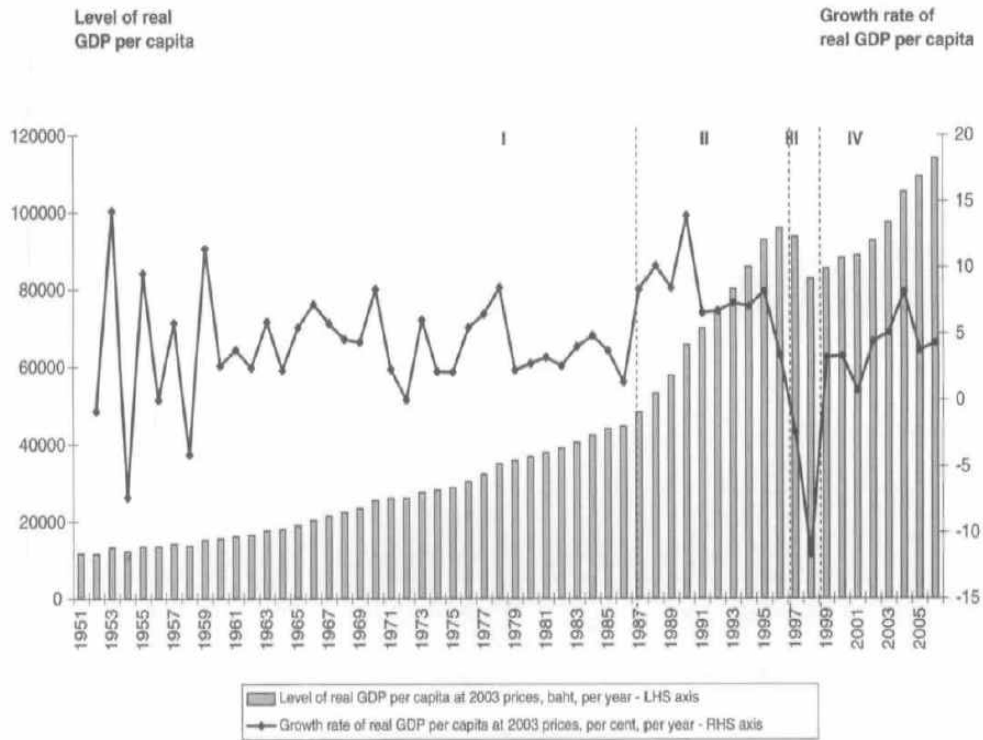
재무부 장관	재임기간
Pridi Panomyong	1938년 12월 20일 - 1941년 12월 17일
General Pao Pienlert Boripanyuthakit	1941년 12월 17일 - 1942년 3월 9일
	1942년 3월 10일 - 1944년 8월 1일
Kuang Apaiwong	1944년 8월 2일 - 1945년 1월 10일
Leng Srisomwong	1945년 1월 10일 - 1945년 8월 31일
Direk Chainam	1945년 9월 1일 - 1945년 9월 18일
	1945년 9월 19일 - 1946년 2월 1일
Praya Srivisaravaja (Tienlieng Huntakun)	1946년 2월 2일 - 1946년 3월 24일
Pridi Panomyong	1946년 3월 24일 - 1946년 8월 23일
Vijitr Luritanon	1946년 8월 24일 - 1947년 5월 30일
	1947년 5월 31일 - 1947년 11월 8일
Vivathanachai	1947년 11월 11일 - 1948년 2월 24일
	1948년 2월 25일 - 1948년 4월 8일
Praya Tonavanikmontri (Visut Tonavanik)	1948년 4월 14일 - 1948년 11월 30일
Vivathanachai	1948년 11월 30일 - 1948년 6월 27일
	1949년 6월 28일 - 1949년 10월 13일
Prak Pibulsongkam	1949년 10월 13일 - 1950년 7월 18일
Pramanupanavimonsart (Chom Jamornman)	1950년 7월 18일 - 1951년 11월 28일
Major-General Luang Vijitravathakarn (Vijitr Vijitravathakarn)	1951년 11월 29일 - 1951년 12월 7일
General Pao Pienlert Boripanyuthakit	1951년 12월 8일 - 1952년 3월 27일
	1952년 3월 28일 - 1953년 3월 30일
Colonel Varakarnbanch (Boonkert Sutantanon)	1953년 3월 31일 - 1953년 9월 16일
Prod Sarasin	1953년 9월 23일 - 1953년 9월 26일
Chort Kunakasem	1955년 2월 10일 - 1955년 5월 1일
Serm Vinitchaikun	1957년 9월 26일 - 1957년 12월 31일
	1958년 1월 1일 - 1958년 10월 20일

Sunthorn Hongladarom	1959년 5월 1일 - 1963년 12월 10일
	1963년 12월 11일 - 1965년 7월 8일
Serm Vinitchaikun	1965년 7월 8일 - 1969년 3월 10일
	1969년 3월 11일 - 1972년 12월 17일
	1972년 12월 19일 - 1973년 10월 15일
Boonma Wongsawan	1973년 10월 16일 - 1974년 5월 29일
Somma Huntakul	1974년 5월 30일 - 1975년 2월 20일
Savetr Piemongsan	1975년 2월 21일 - 1975년 3월 16일
Boonchu Rojanasathien	1975년 3월 17일 - 1976년 4월 20일
Savetr Piemongsan	1976년 4월 21일 - 1976년 10월 4일
	1976년 10월 4일 - 1976년 10월 21일
Supat Suthatham	1976년 10월 22일 - 1977년 11월 11일
	1977년 11월 12일 - 1979년 5월 23일
Kriengsak Chommanan	1979년 5월 24일 - 1980년 2월 11일
Somma Huntakul	1980년 2월 11일 - 1980년 3월 11일
Amnuay Veeravan	1980년 3월 12일 - 1981년 3월 11일
Sommai Huntakul	1981년 3월 11일 - 1983년 5월 7일
	1983년 5월 7일 - 1986년 8월 11일
Suthee Singsane	1986년 8월 11일 - 1988년 8월 8일
Veerapong Ramangkul	1990년 8월 26일 - 1990년 12월 13일
Banharn Silpa-Archa	1990년 12월 14일 - 1991년 2월 23일
Suthee Singsane	1991년 3월 6일 - 1992년 4월 16일
	1992년 4월 17일 - 1992년 6월 17일
Panat Simasathien	1992년 6월 18일 - 1992년 9월 27일
Tarrin Nimmanahaeminda	1992년 9월 28일 - 1995년 7월 17일
Surakiet Sathienthai	1995년 7월 18일 - 1996년 5월 28일
Bodee Junnanon	1996년 5월 28일 - 1996년 10월 15일
Chaiwat Wiboonsawat	1996년 10월 15일 - 1996년 11월 28일(대행)

Amnuay Veeravan	1996년 11월 29일 - 1997년 6월 21일
Thanong Bidaya	1997년 6월 21일 - 1997년 10월 24일
Kosit Panpiemras	1997년 10월 24일 - 1997년 11월 13일
Tarrin Nimmanahaeminda	1997년 10월 14일 - 2001년 2월 16일
Somkid Jatusripitak	2001년 2월 17일 - 2002년 10월 3일
	2002년 10월 3일 - 2003년 2월 8일
Suchat Jaovisidha	2003년 2월 8일 - 2004년 3월 10일
Somkid Jatusripitak	2003년 3월 10일 - 2004년 3월 10일
	2004년 3월 11일 - 2005년 8월 2일
Thanong Bidaya	2005년 8월 2일 - 2006년 9월 19일
Pridiyathorn Devakula	2006년 10월 8일 - 2007년 2월 28일
Chalongphob Sussangkarn	2007년 3월 7일 - 2008년 2월 1일
Surapong Suebwonglee	2008년 2월 6일 - 2008년 9월 23일
Suchart Thada-Thamrongvech	2008년 9월 24일 - 2008년 12월 19일

출처: <http://www2.mof.go.th/minister/ministers.htm>

<부록 3> 태국의 경제성장률(1951-2005년)



출처: Warr 2007. pp.139.