

발전국가론의 시각에서의 카자흐스탄의 경제발전 가능성 분석

: 국가의 자율성과 능력을 중심으로

장한별

(한양대 국제학대학원 러시아학과 석사과정)

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| I. 서론 | IV. 국가의 능력 분석 |
| II. 이론적 틀 - 발전국가의 두 가지 조건 | 1. 카자흐스탄의 거버넌스 수준에 대한 평가 |
| III. 국가의 자율성 분석 | 2. 제도적인 측면 |
| 1. 권위주의 정치체제 | 3. 부패 |
| 2. 씨족정치와 후견정치 | V. 결론 |
| 3. 기업집단으로부터의 자율성 | |

초 록

본 논고에서는 카자흐스탄이 발전국가의 조건을 충족시키는 지 알아보고 향후의 경제발전의 성패 여부를 전망해보는 것에 그 목적이 있다.

카자흐스탄은 1991년 소련의 붕괴 이후 탄생한 신생독립국으로서 자원에 의존하는 경제구조를 갖고 있다. 고유가를 바탕으로 2000년대 중반까지 두 자리 수 경제성장률을 기록하였으나, 경제에 있어서 자원에 지나치게 의존하는 구조로 인해 대외위기에 취약한 특성을 갖고 있다. 따라서 산업 다각화가 절실히 요구되고 있으며 1997년 ‘2030년까지의 국가발전전략’을 채택하여 실시하고 있다.

‘2030년까지의 국가발전전략’의 가장 큰 특징은 경제발전에서 있어서 국가의 개입이 강조된다는 것이다. 한국, 일본, 대만 등이 위의 전략을 통해 경제발전에서 성공한 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 그러나 국가가 시장에 개입한다고 해서 모든 국가가 발전을 이룩한 것은 아니다. 발전국가에는 조건이 있다.

발전국가가 되기 위해서는 국가의 자율성과 능력이라는 두 가지 요건을 갖추어야 한다. 첫 번째 조건인 국가의 자율성이라는 측면에서는 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 현재 카자흐스탄에서는 나자르바예프와 그에 의해 양성된 엘리트 집단이 일사분란한 권위주의 체제를 형성하고 있다. 또한 프리덤 하우스의 보고에서 볼 수 있듯 이러한 추세는 지난 10년간 강화되어 왔으며 향후 더욱 공고화 될 것으로 보인다. 종합적으로 판단해보았을 때 카자흐스탄은 국가의 자율성이라는 발전국가론에서의 필수요소를 충족시킨다고 볼 수 있다.

두 번째 조건인 국가의 능력이라는 측면에서는 부정적인 것으로 평가할 수 있다. 국가의 능력을 판단하는 변수로 국가 거버넌스 능력과 제도화의 측면을 살펴보았다. 두 변수를 고려하였을 때 카자흐스탄은 발전국가로서 매우 중요한 조건인 국가 능력을 갖추지 못했다고 판단할 수 있다. 카자흐스탄은 발전국가로서 적절한 역할을 수행하기 위해 필수적으로 요구되는 국가의 자율성과 능력을 갖추지 못했다.

결론적으로 카자흐스탄은 발전국가의 두 가지 조건 중 국가의 자율성은 확보하였지만,

능력은 갖추지 못했다고 할 수 있다. 이를 바탕으로 판단하건데 카자흐스탄에서 국가의 적극적인 시장개입을 통한 단기간 내의 경제성장의 전망은 밝지 못하다고 할 수 있다.

I. 서론

제 2차 세계대전과 제국주의의 종결을 계기로 세계에는 수많은 독립국가 생겨나게 되었다. 이들 신흥 독립국들은 저마다 경제발전의 목표를 갖고 출발했지만 현재 각 국은 상이한 경제수준을 나타내고 있다. 한국, 대만, 싱가포르 등 경제발전에 성공한 국가들이 있는가 하면 아프리카, 남미 등의 많은 국가에서와 같이 경제 파탄과 독재정치에 시달리는 국가들도 있다. 1990년을 전후로 한 냉전체제의 해체와 세계화의 본격화는 개발도상국들에게는 발전을 위한 새로운 전기가 되었다.

한국은 개발도상국들에게 있어 매력적인 모방의 대상으로 인식되고 있다. 가장 큰 이유는 무엇보다도 성공적인 경제 개발 성과를 달성했기 때문이다. 해방 후 전쟁까지 겪은 최빈국이 불과 50년 만에 1인당 소득이 약 2만 달러 수준에 오른 것은 굉장히 주목할 만한 성장이라고 할 수 있다. 물론 그 과정에서 소득 불평등, 독재정치 등의 부작용이 있었던 것은 사실이다. 그러나 이런 부작용들을 감안하더라도 한국이 단기간 안에 성공적인 경제성장을 이루었다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

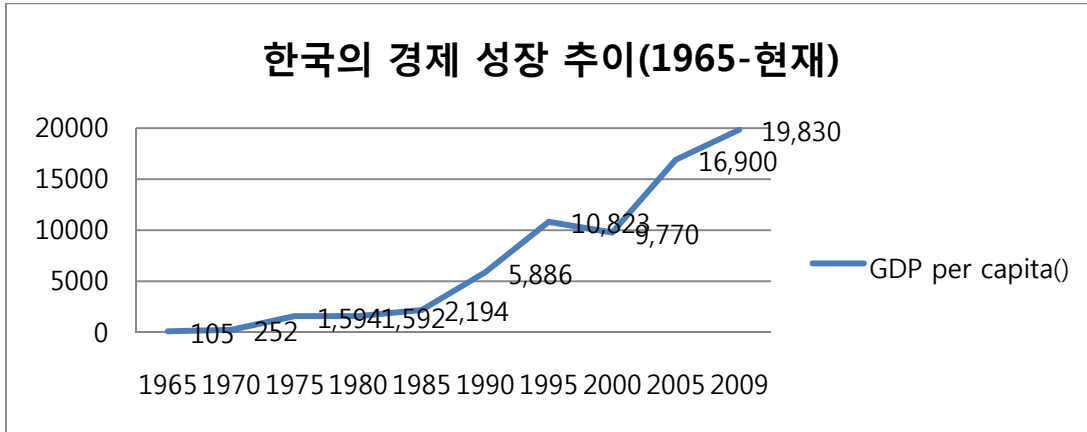
한국의 경제기적을 설명하기 위한 이론들을 분류해보자면 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다¹. 신고전학과 경제학의 시장 친화적 견해는 한국이 여타 개도국에 비해 시장 친화적인 경제체제를 택한 것이 성공을 가져왔다고 주장한다. 특히 외부지향적 발전전략하에서 세계 경제로 편입을 한 것이 성공의 주 요인이라는 것이다². 이에 반해 발전국가론적 접근은 성공적인 후발산업국들의 급격한 자본축적 및 경제성장의 주요원인을 경제에 대한 적극적인 국가개입에서 찾고 있는 것으로서, 국가가 사회에 대해 자율성을 가지고 상대가격을 고의적으로 왜곡시키고 선별적으로 지원 및 통제 등의 방법을 통해 산업화 전략을 추진함으로써 성장이 가능했다는 주장이다³. 이

¹ 서익진, “개발양식으로서의 한국의 개발독재”, *경제학연구*, 제50집 1호, 2002.

² Krueger, A. O. 「Liberalization Attempts and Consequences」, Cambridge: Ballinger, 1978.

³ Amsden A. H., 「Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization」, New York:

외에도 개발도상국이 처해있는 국제적 여건이 경제발전에 상당히 기여를 했다는 세계체제론적 접근이 있다.



한국의 경제성장 과정 중에서 나타난 두드러진 특징 중 하나는 독재정권의 주도 하에 국가가 사회에 대해 자율성을 갖고 상대가격을 고의적으로 왜곡시키고 선별적으로 지원 및 통제 등의 방법을 통해 산업화 전략을 추진했다는 것이다⁴. 박정희 정권의 권위주의 체제 하에서 중화학 산업을 발전시키기 위한 각종 지원이 이루어졌다. 정부는 선별육성 대상인 중화학공업을 보호했을 뿐 아니라, 금융을 산업정책에 종속시켜 중화학공업화에 이용하였다. 재정면에서도 중화학 공업에 세제상의 유인을 제공하였다. 또한 선진국 대기업과 규모 면에서 경쟁할 수 있도록 국내 대기업을 육성했다. 지금까지는 발전과정에서의 주도적 역할을 강조하는 발전국가론적 접근이 현실을 더 설명하는 것으로 인정받아 왔다. 한국의 경우 특히 이 경우에 해당된다고 할 수 있을 것이다.

카자흐스탄은 1991년 소련의 붕괴 이후 탄생한 신생독립국이다. 수출 상품 중 석유 및 관련제품이 69.7%에 이를 정도로 자원에 의존하는 경제구조이다. 고유가를 바탕으로 2000년대 중반까지 두 자리 수 경제성장률을 기록하였으나, 2008년 하반기부터 시작된 금융시장 불안정으로 인한 유동성 경색, 세계 경기침체로 인한 대내외 수요 감소 등으로 2009년에는 1.2% 성장에 그쳤다. 경제에 있어서 자원에 지나치게 의존하는 구조로 인해 대외위기에 취약한 특성을 갖고 있다. 따라서 산업 다각화가 절실히 요구되고 있으며 1997년 ‘2030년까지의 국가발전전략’을 채택하여 실시하고 있다.

Oxford University Press, 1999.

⁴ Amsden A. H., 1999, 「Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization」, New York: Oxford University Press.

카자흐스탄은 한국을 좋은 경제발전의 모방대상으로서 인식하고 있다. ‘2030년까지의 국가발전전략’도 상당 부분 한국의 발전 모델을 참고한 것이다. 이것은 최근 나자르바예프 대통령의 중앙일보 기고문에서도 언급되어 있다⁵. 정치적으로는 카자흐스탄 역시 산업화 시기의 한국과 마찬가지로 권위주의 국가이다. 독립 이후 현재까지 장기 집권한 나자르바예프 대통령은 2차례 개헌을 통해 사실상 종신집권의 길을 열었으며, 2005년 12월 대통령 선거에서 3선에 성공하였다. 2007년 8월 조기총선에서도 여당(Nur Otan)이 88.1%의 득표율로 압도적으로 승리하며 전 의석을 차지하였다. 현재의 카자흐스탄은 국가가 직접 시장에 개입하여 선별적으로 산업을 발전시킨다는 점에서 산업화 시기의 한국과 유사성을 띄고 있다.

국가가 경제발전에 개입한다고 해서 모든 국가가 발전의 경로를 걷는 것은 아니다. 발전국가에는 조건이 있다. 한국, 일본, 대만 등은 이러한 조건을 충족시켜 경제발전에 성공하였으나, 남미국가들의 경우는 반대로 실패를 경험하였다. 본 논고에서는 카자흐스탄이 발전국가의 조건을 충족시키는 지 알아보고 향후의 경제발전의 성패 여부를 전망해보도록 하겠다.

II. 이론적 분석의 틀

2차 세계대전 이후 후발 산업국에서는 강한 정부론이 대두되기 시작한다. 후발 산업국의 경우 이미 앞서나가고 있는 선진 자본주의국가들을 단시간 내에 따라잡기 위해 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 특정산업을 육성해야 한다는 것이었다. 발전국가라는 개념은 원래 일본의 경제발전을 설명하기 위한 Chalmers Johnson의 연구(1982)에서 비롯되었으며, 한국의 사례를 분석한 Alice Amsden의 연구(1989)와 대만의 사례를 분석한 Robert Wade의 연구(1990)를 계기로 다른 동아시아 국가에도 확대 적용되었다⁶. 신고전파 경제학에서는 국가를 지대의 원천으로 인식하여 국가의 시장개입에 반대하지만, 발전국가론에서는 국가가 경제성장에서 수행하는 긍정적인 역할을 강조한다. 그러나 앞서 말했듯 국가의 시장 개입이 언제나 긍정적인 결과를 보장하는 것은 아니다. 여러 학자들은 발전국가가 되기 위해서는 두 가지 요건을 갖추어야 한다. (Amsden, 1989; Wade, 1990⁷; 김일영, 1995⁸).

⁵ 누르술탄 나자르바예프, “카자흐 ‘2030 국가발전 전략’은 한국이 모델”, *중앙선데이*, 제 156호, 2010.3.7.

⁶ 구현우, 2009, “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로”, *한국사회와 행정연구*, 제20권 1호, pp. 145-178.

⁷ Wade, Robert, 1988, “The Role of Government in overcoming Market Failure: Taiwan, Republic

먼저 국가가 사회로부터 어느 정도 자율성을 갖고 있어야 한다. Evans는 국가의 자율성을 ‘관료들이 개인적 이익이 아닌 전체적 목표를 공식화할 수 있는 능력’으로 정의하고 있다⁹. 국가가 사회의 분과이익으로부터 자율적이지 못하다면 공공정책은 국가발전을 위해 이루어지기보다는 후견주의에 따라 이루어지는 구조적 편향성을 가질 수 있다. 따라서 국가는 지배계급의 직접지배 내지 통제로부터 자유로워야 할 뿐 아니라, 경우에 따라서는 지배계급의 이익에 반하는 정책도 결정할 수 있어야 한다.

국가가 자율성을 확보했다고 해서 모두 발전국가가 되는 것은 아니다. 국가는 설정한 발전목표를 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 능력을 갖추고 있어야 한다. 국가의 능력이 전제되지 않은 강하고 자율적인 국가는 발전국가가 되기보다는 약탈국가로 변질될 수 있기 때문이다¹⁰. Evans는 국가의 능력을 규정하는 핵심적인 요인이 ‘하부구조의 질’이라고 주장한다. 제도화된 국가, 실적주의에 기초한 관료기구가 국가의 능력을 결정하는 중요한 변수로 작용한다는 것이다.

박정희 정부의 경제발전은 사회세력으로부터의 자율성과 막강한 국가능력을 바탕으로 하여 산업에 대한 선별적 지원과 실적 중심의 통제 방식을 통해 이루어진 전형적인 발전국가의 성공사례로서 언급되어 왔다. 현재 정부가 시장에 대한 적극적인 개입을 통하여 발전을 도모하는 카자흐스탄이 위의 두 가지 요건을 갖추었다면 발전국가로서의 미래는 밝다고 할 수 있을 것이다. 본 논고에서는 Evans의 자율성과 능력에 대한 기준에 따라 카자흐스탄이 이러한 발전국가로서의 조건을 갖추었는지 살펴볼 것이다.

Ⅲ. 국가의 자율성 분석

앞서 말했듯 국가의 자율성이란 국가가 사회 제 계급의 직접적인 영향력으로부터 자유로운 것을 말한다. 그렇다면 카자흐스탄에는 국가의 자율성이 확립되어 있는가? 이를 위해서는 카자흐스탄의 정치적 특성을 먼저 살펴보아야 한다.

of Korea and Japan”, in Helen Hughes(ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, pp.129-163, Cambridge: Cambridge University Press.

⁸ 김일영, 1995, “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가”, *한국정치학회보*, 29(2)

⁹ Evans, Peter B, 1993, 「Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation」, Princeton: Princeton University Press.

¹⁰ 임혁백, 1994, 「시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론」, 서울: 나남출판

1. 권위주의 정치체제

가장 첫 번째 특징으로는 중앙아시아 국가들 전반에서 나타나는 권위주의 정치체제를 꼽을 수 있다. 카자흐스탄의 민주주의를 바라보는 서구의 시각은 매우 부정적이다. 나자르바예프 대통령은 독립 이후 현재까지 대통령직을 수행하고 있으며 2007년 의회선거에서 여당이 의회의 전석을 석권했다. 프리덤 하우스는 카자흐스탄을 권위주의 국가로 분류하고 있다. 민주주의와 경제발전의 상관관계에 관해서는 아직도 논쟁이 진행 중이다. 민주주의가 발전을 저해한다고 주장하는 사람들은 그 논거로 경제발전을 위해서는 투자재원의 마련을 위해 소비를 축소해야 하고 정치적 안정과 질서유지를 통해 합의에 기반한 강력한 국가행위를 끌어내는 것이 필요한데, 선거구민을 의식해야 하고 사회내 여러 집단들로부터의 압력에 직면해야 하는 민주주의에서는 그런 필요조건을 확보할 수 없기 때문이라는 점을 들고 있다. 반면 민주주의가 경제발전을 촉진시킨다고 주장하는 사람들은 그 근거로 민주주의는 자원의 효율적 배분을 촉진하고 성장과 복지를 동시에 도모하며 정치적 안정과 질서유지를 통한 합의의 도출을 가능하게 한다는 점을 들고 있다¹¹. 이 논문에서는 위의 두 학설 중 어느 것이 더 이론적으로 합당한지를 알아보는 것에 목적이 있지 않다. 그러나 발전국가론에서 거론되는 국가의 자율성 측면에서는 긍정적인 것으로 판단된다. 신속한 경제 발전을 목표로 하는 국가에 있어 목표로 하는 정책을 반대의 의견을 수렴하는 과정 없이 꾸준히 정책을 추진할 수 있기 때문이다. 한국이 경우를 일반화하여 판단할 수 없겠으나 박정희 정권 역시 공고한 권위주의 체제 하에서 지속적인 산업화 정책을 수행했었다

[표 1] 카자흐스탄 및 CIS 국가들의 민주화 지수

| | 카자흐스탄 | 러시아 | 그루지야 | 우크라이나 |
|---------------------|-------|-----|------|-------|
| 평 점 | 5.5 | 5.5 | 4 | 2.5 |
| 정치적 권리 | 6 | 6 | 4 | 3 |
| 시민의 자유 | 5 | 5 | 4 | 2 |
| 정치적 권리의 세부사항 | | | | |
| 선거과정의 공정성 | 3 | 3 | 8 | 10 |

¹¹ 김일영, 1995, “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가”, *한국정치학회보*, 29(2)

| | | | | |
|-----------------------------|-----|-----|------------|----|
| 정치적 다원주의 및 참여 | 3 | 3 | 6 | 13 |
| 정부의 기능 | 2 | 3 | 6 | 6 |
| 시민의 자유의 세부사항 | | | | |
| 표현의 자유 | 7 | 8 | 11 | 13 |
| 연대 및 집회의 자유 | 4 | 4 | 7 | 10 |
| 법에 의한 통치 여부 | 4 | 4 | 6 | 10 |
| 개인의 권리 | 7 | 7 | 10 | 11 |
| 국가상태 : 민주 / 부분적 민주 / 비민주 | 비민주 | 비민주 | 부분적 민 주 | 민주 |

출처: “Freedom in the World 2008: Country Subscores”를 정리한 것임

2. 씨족정치와 후견정치

다음으로 살펴보아야 할 것은 중앙아시아 전반에 나타나고 있는 씨족정치와 후견정치이다. 역사적으로 볼 때 유목민들이 거주해왔던 중앙아시아에는 정치, 경제, 사회 전반에 있어 씨족, 부족 공동체적 특성을 보여 왔으며, 이러한 전통은 현재도 유지되고 있다. 씨족적 전통이 사회 전반에 대한 침투가 심화되면 이것을 씨족 국가라고 부른다¹². 이러한 씨족적 특성은 카자흐스탄에서도 나타나고 있다. 씨족은 카자흐스탄의 사회·정치를 이해하기 위한 매우 중요한 요소이며 정치 엘리트들이 행동 선택을 하는 데 있어서 매우 결정적 요인으로 작용하고 있다. Martha Olcott은 카자흐스탄에서 씨족은 대통령의 인사정책에서도 가장 중요한 기준이며 수단이라고 주장한다. 나자르바예프는 권위주의 통치체제를 바탕으로 막강한 권력을 갖고, 석유 부문에서 나오는 이익이 이 체제를 받치고 있지만 씨족 정치의 압박에서 완전히 벗어난 것은 아니다. 나자르바예프는 인사정책과 석유자원으로 경쟁씨족의 불만을 달래고 권위주의 체제를 유지할 수 있도록 포용했다¹³. 이러한 씨족정치의 특성은 국가의 자율성을 크게 훼손하는 부분이다. 지배엘리트 계층은 정책결정에 있어서 경제발전만을 고려할 수 없게 되고 자신의 세력유지를 위해 경쟁세력의 불만 무마 및 자신의 정치세력의 공고화를 고려해야 하기 때문이다.

¹² 엄구호, 2009, “중앙아시아의 민주주의와 씨족 정치”, 세계지역연구논총, Vol.27, No.3, pp. 181-220.

¹³ Martha Olcott, The Kazakhs(Stanford: Hoover Institution Press, 1988, 2nd ed., 1995)

여기에 석유 자원 및 인사 제도가 이용되고 이것이 경제발전에 부정적인 영향을 미치는 것은 당연한 일일 것이다.

그러나 최근에는 이러한 씨족들의 세력이 약화 되어가는 추세이다. 독립 이후 씨족 간의 경쟁은 점차 격화되어 갔고 이로 인해 씨족간 갈등과 분열이 발생하게 된다. 이것은 나자르바예프에게 기회로 작용하였다. 나자르바예프는 씨족 간의 갈등을 더욱 부추겨 이들의 세력을 약화시켰고 점차 자신을 중심으로 한 일사분란한 권위주의 체제를 만들어 가고 있다.

3. 기업집단으로부터의 국가의 자율성

기업집단으로부터의 국가의 자율성도 살펴보아야 한다. 박상남(2008)은 카자흐스탄에서 성공적인 기업활동의 필수조건은 정치적 후원관계 구축이라고 밝히고 있다. 카자흐스탄에서 정치세력과 경제세력은 서로의 입지를 강화시켜주는 역할을 하고 있다. 경제세력은 정치세력에 로비 등을 통하여 자신들에 유리하도록 영향력을 행사한다. 정치세력은 경제세력으로부터 자금을 받는 대가로 이들에게 혜택을 제공하며 자신들의 정치적 기반을 다지는 데 사용하고 있다¹⁴.

이번 단락에서는 카자흐스탄의 정치적 특성을 살펴봄으로써 발전국가로서의 자율성에 대해 분석해 보았다. 권위주의 정치체제와 산업화 단계 국가의 경제발전과의 상관관계에 있어서는 논란이 계속되고 있다. 그러나 권위주의 체제라는 것은 오직 발전국가로서의 자율성이라는 측면만을 고려했을 때에는 긍정적인 것으로 받아들일 수 있다. 그러나 다른 두 요소, 씨족 중심 사회와 후견주의, 그리고 정치세력과 경제세력의 결합은 발전국가의 자율성을 심각하게 위협하는 요소였다. 그러나 현재 카자흐스탄에서는 나자르바예프와 그에 의해 양성된 엘리트 집단이 일사분란한 권위주의 체제를 형성하고 있다. 또한 프리덤 하우스의 보고에서 볼 수 있듯 이러한 추세는 지난 10년간 강화되어 왔으며 향후 더욱 공고화 될 것으로 보인다. 종합적으로 판단해보았을 때 카자흐스탄은 국가의 자율성이라는 발전국가론에서의 필수요소를 충족시킨다고 볼 수 있다.

¹⁴ 박상남, 2008, “카자흐스탄 정치엘리트 연구”, 「카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구」, 전략지역심층연구 09-03, pp. 21-72.

IV. 국가의 능력 분석

Evans는 발전국가의 두 요소 중 능력이 상대적으로 더 중요하다고 주장한다. 그는 발전국가와 약탈국가를 구분하고 있다. 국가의 능력을 갖추고 있는 자율성 있는 국가는 한국의 경우와 같이 발전목표를 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 발전국가가 되지만, 국가로서의 능력을 갖추지 못한 자율적인 국가는 사회로부터 공물을 거두어들이는데 치중하는 약탈국가로 변모한다고 경고한다¹⁵ .. 그는 국가의 능력을 결정하는 요인에는 국가의 제도화 수준, 사회와의 연계망, 실효성 있게 운영되는 관료기구를 꼽는다

1. 카자흐스탄의 거버넌스 수준에 대한 평가

국가의 능력을 판단하는 데는 그 국가의 거버넌스가 어떤 수준인지 알아볼 필요가 있다. 세계은행에서는 해마다 시민적 자유, 정치 안정성, 정부효율성, 정부규제의 질, 법치, 부패방지의 6개 항목을 바탕으로 국제 거버넌스 지수를 측정하고 있다. 각 항목별로 여러 리서치 기관의 자료를 취합하여 순위에 따른 백분율로서 국가들을 평가하고 있다. 0에 가까울수록 수준이 낮은 것이며 100에 가까울수록 높은 수준의 거버넌스 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

[표 2] 2009년도 카자흐스탄 거버넌스 지수

| 거버넌스 지표 | 연도 | 백분율 순위 | 점수 | 표본오차 |
|---------|------|-----------|--------------------|------|
| | | (0-100) | (-2.5 to + 2.5) | |
| 시민적 자유 | 2009 | 19 | -1.04 | 0.12 |
| | 2005 | 22.1 | -0.94 | 0.14 |
| | 2000 | 22.1 | -0.9 | 0.22 |
| 정치적 안정성 | 2009 | 69.8 | 0.64 | 0.21 |

¹⁵ Evans, Peter B, 1993, 「Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation」, Princeton: Princeton University Press.

| | | | | |
|---------|------|------|-------|------|
| | 2005 | 51.4 | 0.13 | 0.24 |
| | 2000 | 50 | 0.09 | 0.26 |
| 정부효율성 | 2009 | 48.1 | -0.19 | 0.18 |
| | 2005 | 35.4 | -0.53 | 0.16 |
| | 2000 | 28.2 | -0.67 | 0.18 |
| 정부규제의 질 | 2009 | 38.6 | -0.37 | 0.16 |
| | 2005 | 37.1 | -0.45 | 0.17 |
| | 2000 | 24.4 | -0.66 | 0.21 |
| 법치 | 2009 | 34.9 | -0.56 | 0.13 |
| | 2005 | 28.6 | -0.76 | 0.15 |
| | 2000 | 20.5 | -0.91 | 0.14 |
| 부패관리 | 2009 | 19 | -0.91 | 0.13 |
| | 2005 | 18 | -0.98 | 0.14 |
| | 2000 | 13.1 | -1 | 0.17 |

자료: World Bank, World Wide Indicator

지난 10년간의 자료에 따르면 카자흐스탄의 거버넌스 수준은 차츰 향상되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 시민적 자유는 나자르바예프에 의한 권위주의 체제가 공고화 됨에 따라 정치적 안정성은 상승한 반면 시민적 자유는 악화된 것을 알 수 있다. 정부의 효율성과 법치의 경우 2000년도에 비해 2009년에 대폭 상승한 것을 알 수 있다. 그러나 여전히 세계 평균보다도 낮은 수준에 머무르고 있다는 것을 알 수 있다. 부패관리 지수는 카자흐스탄에 부패문제가 심각하다는 것을 보여주고 있다.

2. 제도적인 측면

발전국가가 경제발전을 추진하는 데 있어서의 강력함과 국가개입의 효과성은 단순히 국가의 강제적인 권력에 기반하는 것이 아니라, 독립된 경제부처의 존재와 잘 조정된 정책결정 및 집행기구에 기반한다¹⁶. 박정희 정부의 정교하면서도 중앙집권화된 관료제는 잘 정비된 관료제

¹⁶ Haggard, Stephan and Chung-In Moon, 1993, "The State, Politics, and Economic Development

및 정치체제의 효과성을 보여주는 좋은 예이다¹⁷.

카자흐스탄은 앞서 말했듯 강력한 대통령을 중심으로 하는 정치체제를 가지고 있다. 대통령의국가원수로서의 광범위한 권한이 헌법으로 명시되어 있다. 대통령은 내각불신임시, 그리고 의회와 행정부 사이에 심각한 견해차가 존재할 경우 등의 상황에서 의회를 해산할 수 있다. 이것은 의회의 운신의 폭을 좁히는 원인이 되고 있다. 대통령은 양원에서 각각 3분의 2 이상의 의원이 찬성할 경우 법률제정권을 행사할 수 있다. 또한 상원의원 39명 중 7명이 대통령에 의해 임명되는 방식으로 선출된다. 카자흐스탄의 정책결정과정에는 대통령 기구를 중심으로 한 소수의 측근 그룹이 강한 영향력을 끼치고 있다. 나자르바예프 대통령은 그가 저술한 책에서 대통령 기구를 사회, 정당, 의회 등 모든 권력기구보다 상위에 위치한다고 명시하고 있다¹⁸. 제도적인 측면에서 카자흐스탄이 정책결정과정은 대통령기구에 의해 이루어지고 있다. 다른 내각 부서들은 대통령 기구의 통제를 받고 있으며 위에서 내려오는 명령을 수행하는 역할에만 그치고 있다. 대통령과 소수의 측근 엘리트 그룹에 집중된 권력으로 인해 카자흐스탄의 정책 결정에는 비제도적 큰 영향을 끼치게 된다.

Economic Forum이 국제 경쟁력 지수에서 나타난 카자흐스탄의 제도 관련 순위는 상당히 낮게 평가 된 것으로 알 수 있다. 종합적으로 판단하였을 때 카자흐스탄의 정책 결정 및 수행에 있어서의 제도화 수준은 낮은 수준이라고 판단된다.

[표 3] World Economic Forum이 국제 경쟁력 지수 중 제도 관련 순위

(순위/ 총 139개국)

| 항목 | 순위 |
|---------------------------|-----|
| 사법독립성 | 109 |
| 정책결정에 있어서의 관료 개개인에 따른 편향성 | 81 |
| 갈등 발생시 법에 의한 해결능력 | 86 |
| 정책결정의 투명성 | 75 |
| 재산권 보호 | 112 |

자료: World Economic Forum, 국제경쟁력지수 2010-2011에서 발췌

in Postwar South Korea.” in Hagen Koo, ed. *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press

¹⁷ 조수현, 2009, “발전국가의 제도와 국가능력: 박정희 정부의 산업화전략과 외자도입정책을 중심으로”, *한국정책연구*, 제9권 제2호.

¹⁸ 대외정책연구원, 2009, 「카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구」

국가의 능력을 판단하는 변수로 국가 거버넌스 능력과 제도화의 측면을 살펴보았다. 두 변수를 고려하였을 때 카자흐스탄은 발전국가로서 매우 중요한 조건인 국가 능력을 갖추지 못했다고 판단할 수 있다. 카자흐스탄은 발전국가로서 적절한 역할을 수행하기 위해 필수적으로 요구되는 국가의 자율성과 능력을 갖추지 못했다. 이것을 바탕으로 판단하건데 카자흐스탄에서 국가의 적극적인 시장개입을 통한 단기간 내의 경제성장의 전망은 밝지 못하다고 할 수 있다.

V. 결론

본 논고에서는 발전국가론적 접근을 통하여 카자흐스탄의 향후 발전국가로서의 경제성장 가능성을 분석해보고자 하였다. 발전국가는 경제성장 과정에서 국가의 개입을 긍정적으로 평가한다. 국가가 사회에 대해 자율성을 가지고 상대가격을 고의적으로 왜곡시키고 선별적으로 지원 및 통제 등의 방법을 통해 산업화 전략을 추진함으로써 성장이 가능하다는 것이다. 발전국가가 되기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 국가의 자율성이다. 국가의 자율성이란 국가가 사회 제 계급의 직접적인 영향력으로부터 자유롭게 산업 정책을 수행할 수 있는지의 여부를 말한다. 카자흐스탄의 국가 자율성을 살펴보기 위해 카자흐스탄의 정치문화의 특성인 권위주의 정치체제와 씨족정치와 클랜정치, 기업으로부터의 국가의 자율성을 살펴보았다. 발전국가로서의 두 번째 조건은 국가의 능력이다. 자율성을 갖고 경제발전 목표를 위한 정책을 펼치려 하더라도 국가의 능력이 전제되지 않는다면 약탈국가로 변모할 가능성이 발생한다. 국가의 능력을 측정하기 위해서 본 논고에서는 거버넌스의 수준과 국가의 제도화 수준을 살펴보았다. 결과적으로 카자흐스탄의 국가의 자율성 측면에서는 긍정적으로 평가되지만 능력에 있어서는 발전국가로서의 조건을 충족시키지 못하는 것으로 분석되었다. 이에 따라 카자흐스탄의 향후 발전국가보다는 약탈국가로 진행해갈 가능성이 크다고 할 수 있다.

<참고 문헌>

- 구현우, 2009, “발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의: 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부의 산업화 정책을 중심으로”, *한국사회와 행정연구*, 제20권 1호, pp. 145-178.
- 김일영, 1995, “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가”, *한국정치학회보*, 29(2)
- 누르술탄 나자르바예프, “카자흐 ‘2030 국가발전 전략’은 한국이 모델”, *중앙선데이*, 제 156호, 2010.3.7.
- 박상남, 2008, “카자흐스탄 정치엘리트 연구”, 「카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구」, 전략지역심층연구 09-03, pp. 21-72.
- 박승, 2005, 「경제발전론」, 서울: 박영사
- 서익진, 2002, “개발양식으로서의 한국의 개발독재”, *경제학연구*, 제50집 1호.
- 신범식, 2006, 「21세기 유라시아 도전과 국제관계」, 서울: 한울아카데미
- 신태곤, 2007, 「경제정책론」, 서울: 법문사
- 엄구호, 2009, “중아시아의 민주주의와 씨족 정치”, *세계지역연구논총*, Vol.27, No.3, pp. 181-220.
- 임혁백, 1994, 「시장-국가-민주주의: 한국민주화와 정치경제이론」, 서울: 나남출판
- 조수현, 2009, “발전국가의 제도와 국가능력: 박정희 정부의 산업화전략과 외자도입정책을 중심으로”, *한국정책연구*, 제9권 제2호.
- 조준현, 2000, 「동아시아 발전 모델과 국가」, 부산: 신지서원
- 대외경제정책연구원, 2007, 「한국 경제발전경험의 對개도국 적용 가능성: 아프리카에 대한 시사점을 중심으로」, 연구보고서 07-13
- 대외경제정책연구원, 2009, 「카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구」
- Amsden A. H., 「Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization」, New York: Oxford
- Evans, Peter B, 1993, 「Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation」, Princeton: Princeton University Press.
- Krueger, A. O. 「Liberalization Attempts and Consequences」, Cambridge: Ballinger, 1978. University Press, 1999.

- Haggard, Stephan and Chung-In Moon, 1993, “The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea.” in Hagen Koo, ed. *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press
- Martha Olcott, *The Kazakhs*(Stanford: Hoover Institution Press, 1988, 2nd ed., 1995)
- Wade, Robert, 1988, “The Role of Government in overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan”, in Helen Hughes(ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, pp.129-163, Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank, 2010, World Wide Indicator
- World Economic Forum, 2010, 국제경쟁력지수 2010-2011