

# 글로벌 금융위기 이후 대만 발전모델의 변화와 지속\*

임혜란 서울대학교 정치외교학부 교수

조한나 서울대학교 한국정치연구소 객원연구원

본 연구는 2008년 글로벌 경제위기 이후 대만에서 발전모델의 핵심적 구성요소가 어떻게 변화 및 지속되어 가는지 분석하였다. 코로나 위기 이후 새로운 전환점을 맞은 대만이 왜 그 이전까지 다른 동아시아 발전국가와 비교해 볼 때 저성장의 추이를 지속했는지 그 원인을 고찰해 볼 필요가 있다. 글로벌 금융위기 이후 2008년 마잉주 정부 시기부터 친중국 경제정책이 확산되면서 중국의존적 경제구조는 대만의 산업공동화와 양극화의 문제를 가져왔다. 2010년대 대만이 저성장 기조를 보였던 이유는 대만 발전모델의 중요 요소인 국가기구의 응집력과 관료자율성이 이전 시기에 비해 상대적으로 하락하고, 국가와 기업을 포함한 사회경제체력과 협력네트워크가 분절화되거나, 정체성 이슈가 성장을 위한 일관적 정책실행에 방해가 되었다는 점과 무관하지 않다. 대만의 발전모델은 한편으로 국가기구와 관료 응집력, 국가-기업 간 협력적 연대 네트워크 등 일부 핵심적 요소에서 변화를 겪었으나, 다른 한편으로 세계화와 민주화라는 대내외적 변화의 압력에도 불구하고 또 다른 핵심적인 요소인 혁신을 위한 발전정향과 금융안정성을 유지하고자 하는 역사적 유산으로서의 제도와 이념이 지속되어 왔다. 대만 역시 신자유주의적 영향을 받아 일정 정도 신자유주의 개혁의 변용과정을 거쳤지만, 여전히 동아시아 발전모델의 제도와 이념이 그 진화과정에 중요한 역할을 지속하고 있음을 알 수 있다.

**주제어** 대만, 동아시아 발전모델, 글로벌 금융위기, 발전정향, 제도적 유산

## I. 서론

대만은 동아시아의 네 마리 용이라 하여 신흥공업국인 한국, 싱가포르, 홍콩과 함께 동아시아 경제의 중심축 역할을 수행해 왔다. 이들 네 국가는 2000년대 이후 서로 상이한 발전추이를 보여 주고 있는데, 예컨대 싱가포르는 여전히 높은 성장률을 반영하고 있는 것과 달리, 한국, 대만, 홍콩은 상대적으로 저성장의 추이를 보여 준다. 한국의 1인당 국내총생산(GDP: gross domestic product)은 대만

\* 본 연구는 2022년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행되었다.

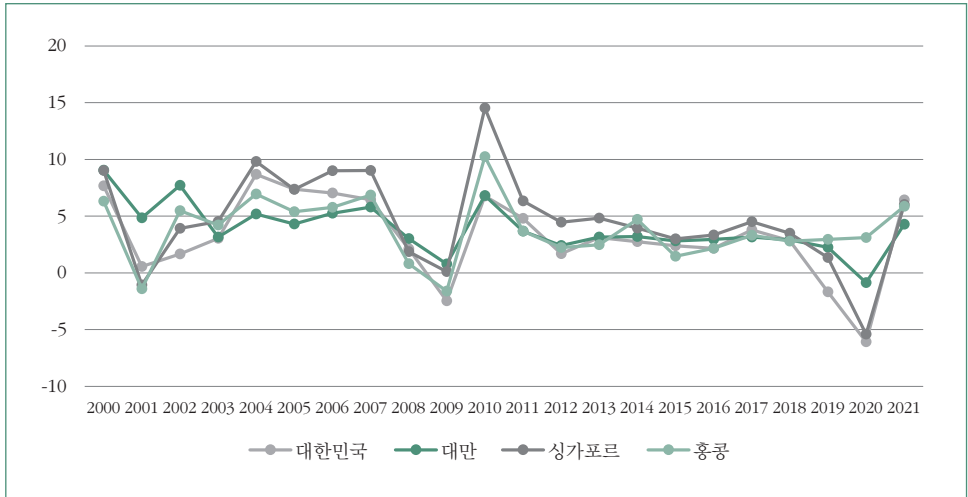
보다는 높지만 싱가포르의 절반을 조금 넘는다. 특히 대만은 네 나라 가운데 가장 낮은 1인당소득 수준을 유지하다 2010년대 이후 더욱 경제활력을 잃어, 정치적 불안과 갈등이 보다 커지는 양상을 보였다.<sup>1</sup>

2020년 코로나 위기 이후 대만은 새로운 전환점을 맞이한다. 대만은 코로나 팬데믹 위기에 안정적 방역관리체계를 보여 줌으로써 경제적으로도 가장 피해를 적게 본 국가로 손꼽힌다. 코로나 위기의 영향으로 민간소비가 위축됐음에도 수출, 투자가 예상외로 선방해 세계적인 역성장 흐름 속에서도 성장세를 이어갔으며, 2020년 경제성장률이 3.1%를 웃돌면서 중국(2.3%)과 한국(-0.9%)을 앞질렀다(그림 1). 대만은 29년 만에 중국 본토보다 높은 경제성장률을 이루었고, 팬데믹 위기는 대만의 발전궤적에 새로운 전환점이 될 것으로 보인다. 이처럼 코로나 위기 이후 새로운 전환점을 맞은 대만이 왜 그 이전까지 다른 동아시아 발전 국가와 비교해 볼 때 저성장의 추이를 지속했는지는 상당히 흥미로운 현상이며 그 원인을 세밀히 고찰해 볼 필요가 있다.

1997년 동아시아 외환위기 시 한국이 경제적으로 큰 타격을 입은 것과 달리 대만은 위기를 피해 감으로써 대만의 발전모델이 많은 관심을 받았다. 그러나 2000년대에 들어서면서 대만은 특유의 혁신적 성장을 지속하지 못하였다. 대만은 2003년 1인당 국민소득이 한국보다 뒤처지는 상황을 맞이한 이후 2019년까지 저성장의 국면을 벗어나지 못했다(그림 2). 2001년부터 2019년까지 대만의 연평균성장률은 3.5%로서 고도성장기였던 1970년대 9.7%의 1/3 수준이자 1990년대 연평균성장률인 6.3%의 절반 수준에 불과하다. 특히 2001년에는 -2.2%, 2009년에는 -1.8%와 같은 마이너스 성장을 경험하게 된다. 아울러 2000년대 이후 저성장-저투자로 인해 대만 경제가 어려움을 겪으면서 실업률 또한 매우 높은 수준으로 상승하였다.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 대만은 2001년 정보기술(IT: Information Technology) 버블 붕괴와 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 성장률이 둔화됨에 따라 '늪에 가는 호랑이'로 평가절하되기도 하였으며, 2016년 대만의 젊은 세대들은 스스로를 '귀신 섬'이라고 자조하는 풍조마저 보일 정도로 코로나 이전까지는 다른 동아시아 국가들에 비해 상대적으로 낮은 경제성장률을 보였다(전국경제인연합회 보도자료, 2021)

<sup>2</sup> 1990년대까지 1~2%대를 유지하던 대만의 실업률은 2000년 3%로 급상승하여 2000년대 이후 내내 4~5% 수준을 유지하게 된다(윤상우, 2013: 429).

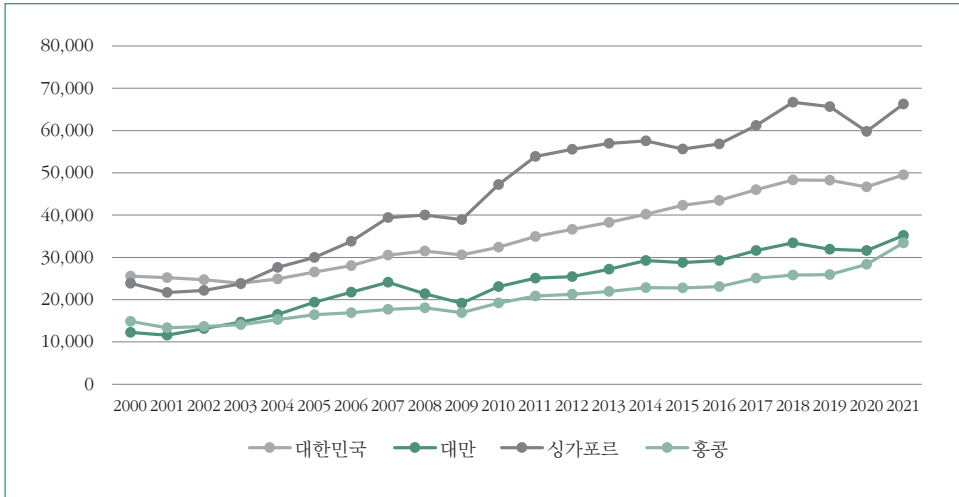


출처: IMF(2021).

그림 1 실질GDP 성장률(%)

이와 같은 대만 경제발전 추이의 부침에 대해 다양한 평가가 진행되어 왔다. 물론 대만 발전국가가 과거처럼 역동적 성장궤적을 보여 주진 못해도 여전히 지속가능한 성장을 위한 혁신적 발전을 지속해 왔다고 평가받기도 한다(Chu, 2021). 그러나 2000년대에 들어와 대만이 저성장의 위기와 도전을 맞이한 것은 부인할 수 없다. 일부에서는 중국에 대한 의존성, 글로벌 금융위기 등 외부적인 요인을 지적하기도 하지만, 코로나 위기 이전까지 장기간 저성장의 현상이 지속된 원인을 외부적 요인으로만 설명하기에는 부족하다. 주변 동아시아 국가들에 대비되는 상대적인 부침 그리고 장기간 지속된 대만의 경제발전 추이를 설명하기 위해서는 그 이전 수십 년간 근간이 되었던 대만 발전모델에 초점을 맞추어야 한다. 이에 본 연구에서는 대외적인 요인과 대내적인 요인을 포괄적으로 고려해 대만 경제발전 추이의 특성을 설명할 수 있도록 대만의 발전모델이 어떤 변화와 지속성을 보여 주었는지 살펴보고자 한다. 특히 본 연구는 2008년 글로벌 경제위기 이후 대만에서 국가와 시장의 대응과정을 통해 발전모델의 핵심적 구성요소가 어떻게 변화 및 조정되어 가는지 분석하고자 한다.

이하 본 연구의 목적차는 다음과 같다. 제II장은 동아시아 발전모델의 개념과



출처: IMF(2021).

그림 2 1인당 GDP(달러)

핵심요소, 그리고 변화에 대해 이론적으로 논의한다. 제III장은 2008년 글로벌 금융위기의 영향을 금융과 산업영역에 초점을 두고 살펴본 후, 이에 대한 대응을 기업의 전략 및 국가의 산업정책 차원에서 살펴본다. 제IV장은 대내외적인 충격에 대해 대만 발전모델의 구성요소가 어떤 변화와 지속성을 보여 주는지 분석해 볼 것이다. 제V장은 결론으로 본 연구의 요약과 함의를 제시한다.

## II. 이론적 논의: 동아시아 발전모델의 개념과 구성요소

대만의 발전모델은 동아시아 발전모델이라는 개념을 통해 이해가능하다. 동아시아 발전모델의 개념에 대한 다양한 정의가 있지만 동아시아 발전과정에서 관측되는 공통점을 바탕으로 발전모델에 대해 다음과 같이 정의할 수 있다. “동아시아 발전모델이란 국가가 적극적으로 주도해 시장기능을 활성화시키고 제도적인 여건을 개선해 국가의 경쟁력을 키워 나가는 모델이다(임혜란, 이영섭, 2020: 523).” 많은 연구들이 제시하는 다양한 특성에도 불구하고 몇 가지 공통적으로

표 1 후발개도국의 정치경제모델의 유형화

		국가/사회 협력(embeddedness)	
		높음	낮음
관료적 자율성 (bureaucratic autonomy)	높음	(I) 발전국가: strong state, strong society, embedded autonomy: 동아시아	(III) 통제국가: strong state, weak society: 구사회주의, 북한, 러시아
	낮음	(II) 지대추구국가: weak state, strong society: 남미	(IV) 약탈국가: weak state, weak society: 아프리카

출처: Evans(1995); 임혜란(2018).

제시하는 요인은 다음과 같다. 첫째, 국가가 발전을 지향하기 위한 능력과 변혁적 이념을 갖고 있는지 여부이다. 둘째, 국가가 발전전략을 제시하고 이를 성공적으로 수행할 수 있는 자율적 제도를 발전시켰는지의 여부이다. 셋째, 국가와 정치, 관료, 재계와의 협력적 연계가 이루어져 있는지 여부이다. 다시 말해 동아시아 발전모델의 핵심 요인은 발전정향의 이념을 제시하는 국가, 상대적 자율성을 반영하는 효율적인 관료제도의 존재, 그리고 국가와 경제 및 사회집단과의 협력을 반영하는 ‘연계된 자율성(embedded autonomy)’의 제도적 배열로 압축할 수 있다(임혜란, 2018).

동아시아 발전모델의 핵심적 요인은 결국 ‘연계된 자율성’과 연관된다. 후발개도국 정치경제모델은 배태성(민관협력)과 관료적 자율성의 정도가 높고 낮음에 따라 ‘발전국가’, ‘지대추구국가’, ‘약탈국가’, 그리고 ‘통제국가’로 분류할 수 있다. 표 1은 동아시아 발전국가가 다른 후발개도국의 발전모델과 어떻게 구분될 수 있는지 다양한 정치경제모델의 경우를 유형화하여 설명하고 있다.

동아시아 발전국가는 동아시아 외환위기 이후 신자유주의 개혁과정을 경험했으나 개별국가의 변화양상은 사실상 상이하다. 혹자는 발전국가가 해체되고 신자유주의 국가가 등장했다고 주장한다. 문돈과 정진영(2014)은 한국의 경험에 초점을 맞추고, 위기 이후 한국의 발전체제의 성격은 신자유주의 체제라고 한다. 무역 및 투자 자유화와 대외개방, 시장에서 재벌·외국자본의 주도성 강화, 규제완화와 민영화, 구조조정 실시와 노동시장의 유연화 등 전체적인 방향에서 신자유주의적 경로로 신속하게 전환해 왔다는 것이다.

이와는 달리 동아시아 위기 이후 국가의 성격을 구분하기 위해서는, 국가개입의 여부를 기준으로 발전국가 또는 신자유주의 국가를 구분하는 것이 아니라 국가가 어떤 내용을 가지고 국가개입을 하는지 구체적으로 보아야 한다는 입장도 있다(윤민재, 2016). 예를 들어, 한국의 김대중 정부는 경제성장을 추구하고 자본자유화, 금융화, 개방화, 노동유연성을 더욱 강하게 추구함으로써 신자유주의 정치의 틀을 견고하게 다졌다. 즉, 신자유주의는 탈규제, 개방, 노동유연화에 초점을 둔 또 다른 국가개입의 방식이라는 것이다. 이를 두고 ‘규제국가형 발전모델’로 규정하는 주장도 있다. 이 모델의 특징은 산업정책, 외환정책, 화폐정책, 경제성장정책에서는 국가개입을 제한하는 한편, 경제민주화, 복지정책, 노동정책과 같은 다른 영역에서는 더 적극적인 국가역할을 요구하는 방향으로 균형을 잡아야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 좀 더 강화해 발전국가가 규제국가로 이행했다는 주장도 있다(이연호 외, 2002). 규제국가란 시장의 공정성을 보장하기 위해 시장과 시장행위자들에게 일정한 제약을 가하는 국가를 의미하는 것으로, 자유방임으로 일관하는 것이 아니라 시장의 투명하고 공정한 경쟁을 위해 매우 정교하고 발전된 규제장치를 고안하고 운영한다고 정의된다. 이런 점에서 규제국가는 재규제의 산물로 인식되며 국가역할의 축소라기보다 국가역할의 변화로 인식된다.

임혜란·이하나(2009)는 동아시아 발전모델이 대내외적 환경변화에 의해 개혁과정을 거쳤지만 신자유주의로 이행한 것은 아니라고 주장한다. 한국이 외환위기를 맞이한 이후 신자유주의적 개혁의 드라이브를 걸었지만, 한국의 국가주도 시장경제라는 제도는 한순간의 개혁을 통해 질적으로 완전히 변화되었다고 보기는 어렵다. 또한 한국의 변화과정을 보면 위기 이후 금융 부문에서 신자유주의적 방향으로의 대대적 개혁이 이뤄지기도 했지만, 기업을 포함한 다른 부문에서의 개혁과정은 많은 어려움에 봉착하기도 했다. 발전국가모델에서 이익을 분기득권계층들 사이의 연계와 네트워크가 위기 이후 다소 붕괴되기도 했으나, 권력을 갖고 있는 집단은 지속적 개혁을 어렵게 하는 힘을 여전히 가지고 있다. 이와 같은 한국의 경험은, 동아시아 위기 이후 각국의 개혁방향은 신자유주의적일 수 있으나, 이와 동시에 개혁의 주도세력과 패턴은 발전국가적 유산을 지속한다고 보는 주장이 보다 설득력을 갖는 것을 보여 준다.

기존연구들은 동아시아 발전모델이 위기 이후 어떤 속성의 유형으로 변화했는지를 고찰하기 위해 위기 이후 추진된 ‘정책’에 초점을 두는 경우가 많았다. 그러나 발전국가가 신자유주의로 이행했는지 또는 여러 유형이 혼재되어 있는 혼종적 모형으로 이행했는지 판단하기 위해서는 앞에서 강조한 ‘발전모델’의 핵심적 구성요소가 어떻게 변화하는지에 좀 더 초점을 두고 자세히 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 고성장을 우선순위로 하는 발전적 정향과 이념이 있는지 여부이다. 엘리트들은 앞서간 선진국의 발전을 따라잡기 위해 지속적인 경제성장을 달성하는 목표에 가장 높은 우선순위를 둔다. 높은 생산성을 가져올 수 있는 분야를 설정한 후 집중적 투자전략을 세운다. 소비보다는 투자를 진작시키며 수출을 장려하기 위해 산업정책을 통해 다양한 지원정책을 제시하는 등 구체적 전략과 이념을 공유한다. 둘째, 국가기구 및 관료제에 대한 제도적 역량이 있는지의 여부이다. 신자유주의 모델이 권력분립과 분권화, 정부와 기업 간 객관적(arms-length) 관계를 유지할 것을 강조하는 것과 달리 발전국가의 관료제는 중앙 집중적 특징을 보이며, 산업발전을 위해 국가주도 금융시스템을 유지한다. 셋째, 발전국가는 전략적 비전을 제시하고 실행하기 위한 ‘자율성’이 있어야 하며 동시에 기업과의 긴밀한 협력관계를 유지해야 한다. 결국 ‘연계된 자율성’ 요소가 효과적인 발전국가의 필요조건이다. 흔히들 정부주도의 발전국가 모델은 민간부문을 리드한다고 하지만, 실제적인 발전과정을 살펴보면 항상 민간과의 긴밀한 협력관계를 유지하면서 문제를 해결하려고 하였다.

이러한 발전국가 모델의 핵심요소가 어떻게 변화되는지 도외시한 채 발전국가 모델의 새로운 유형을 판단하기 위해 단지 정책의 변화만을 제시하는 경우 많은 문제가 야기된다. 정책의 변화만을 근거로 제시하는 연구들은 신자유주의 국가와 발전국가를 양분해 양자가 강조하는 정책패키지는 다르다는 것을 강조한다. 이들에 따르면, 신자유주의 국가는 낮은 인플레이, 기업목표로 주주 가치를 극대화하며, 노동시장 유연화, 세계화와 글로벌 경제통합, 글로벌 가치사슬의 참여와 통합을 강조한다. 이와 달리 발전국가는 특정 산업섹터(sector)를 집중적으로 진흥하는 산업정책과 함께, 이를 실행하기 위해 보조금, 조세정책, 보호무역, 수출을 위한 수입품 관세인하 정책 등을 제시한다.

이들의 양분법과는 달리 현실에서는 모든 정부가 어떤 형태로든 시장에 개입

한다.<sup>3</sup> 많은 국가는 발전적, 신자유주의적, 그리고 복지적 정책이라는 혼재된 정책을 병행할 수도 있다. 이러한 경우 이들 국가를 혼성적 발전모델에 포괄시킴으로써 보다 핵심적 모델의 진실을 과소평가할 가능성이 있다. 그런 점에서 발전국가와 다른 유형의 국가를 구분하기 위해서는 단지 정책만 보기보다는 여전히 발전적 정향, 제도적 역량, 그리고 국가-기업협력이 존재하느냐 또한 살펴봐야 한다(Thurbon, 2014; Wade, 2018).

이러한 핵심요소에 대한 설명은 펨펠(2020)의 동아시아 레짐연구와 많은 부분에서 유사하다. 펨펠은 동아시아 발전모델을 ‘레짐(regime)’이라는 개념으로 설명한다. 그는 레짐의 구성요소로 국가기구, 사회경제 세력, 외부적 힘을 제시하며 이들이 경제적 패러다임과 어떻게 상호작용하는지 설명한다. 먼저 발전국가는 응집적이며 유능한 기술관료로 구성되어 있으며 경제성장을 계획하고 실행하는 선도기구의 관료시스템 특징을 보인다. 발전국가의 또 다른 중요한 구성요소는 사회경제 세력이다. 국가와 사회의 이분법을 넘어선 국가기구와 사회경제 세력의 상호협력적 관계는 경제성장 과정에 중요한 역할을 한다. 세 번째 요소는 외부적 힘, 비국내적 영향력이다. 외부적 힘은 국내적 레짐에 광범위한 제약과 기회를 제공한다. 동아시아 발전모델을 이해하는 데 외부적 힘에 대한 고려는 필수적이다. 펨펠은 레짐이 경제적 패러다임인 광범위한 경제정책을 창출하고 변형시키며, 다시 정책들은 레짐에 영향을 미친다고 보았다(펨펠, 2020: 7-25).

펨펠은 동아시아 국가들을 3가지 레짐 유형으로 분류했는데, 이를 ‘발전적(developmental)’, ‘유사발전적(ersatz developmental)’, ‘약탈적(predatory)’ 레짐으로 명명한다.

임혜란(2018)과 펨펠(2020)의 논의에서 중첩되는 부분은 발전모델의 핵심적 요소로 이는 발전정향, 전략적 산업정책, 상대적 자율성을 반영하는 관료집단의 존재, 그리고 국가사회의 협력을 반영하는 연계된 자율성 등으로 압축할 수 있다. 이러한 내부적 요인은 외부적 힘에 대한 정확한 판단을 통해 전략적으로 대응하는 역량을 발전시켜야 한다(임혜란, 2018: 37). 펨펠의 레짐 구성요소는 동아시아 발전모델의 핵심적 요소를 설명하는 데 유용한 틀을 제공해 준다. 단 펨펠의

<sup>3</sup> 정치경제 분야에서 흔히 취하는 양분법의 문제점에 대해서는 임혜란(2020)을 참고할 것.



표 2 주요 레짐변수

	발전적 레짐 (한국, 대만, 일본)	유사발전적 레짐 (말레이시아, 태국, 인도네시아)	약탈적 레짐 (필리핀, 북한, 미얀마)	재구성되는 발전적 레짐 (한국, 대만, 일본)
국가기구	응집적, 유능한 관료집단	저속련 관료집단	응집적, 정치적 선발 저속련 관료집단	당파적 분절화, 당파적 목표에 의해 통제 되는 관료
사회경제 세력	응집력 및 포괄성 강력한 경영활동지원	파편화된 재계	최소한으로 독립된 재계	파편화된 기업목표
외부적 힘	미국의 군사경제적 지원	투자지지	각기 다름	세계화의 압력 시장상실
경제정책 패러다임	내재적 중상주의 기술정교화 인적기술훈련	종속된 발전 낮은 인적 기술훈련 증진국 함정	약탈적 최소한의 낮은 인적 기술 훈련	중상주의에 대한 도전, 혁신에 대한 방해

출처: 펠펠(2020: 26).

논의에서 간과되고 있는 요소를 추가하면 다음과 같다. 전략적 산업정책이 성공적으로 실행되기 위해서 과거 발전국가는 적극적 금융정책(financial activism)의 역할이 중요했다. 한국을 비롯하여 대만 역시 정부가 은행을 소유함으로써 금융은 산업발전을 위한 정책적 수단으로 기능해 왔다. 그러나 외부적인 글로벌 스탠더드(global standard)의 압력으로 인하여 산업정책과 정책금융의 직접적 지원이 가능하지 않게 되었다. 이후엔 연구개발(R&D: Research and Development) 중심으로 정부지원이 가능하게 되었고 국가는 여전히 주력산업을 진흥하기 위한 다양한 역할을 지속해 왔다.

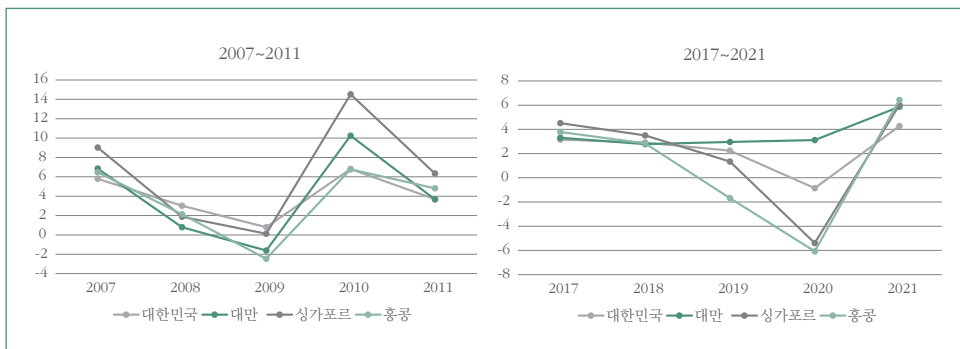
금융세계화와 민주화 이후 금융섹터에도 금융자유화라는 개혁바람이 거셌지만 한국과 대만의 이에 대한 대응은 다소 달랐다. 한국이 빠른 금융자유화를 받아들였고 대만은 점진적 개혁패턴을 보임으로써 두 국가는 1997년 외환위기에 서로 다른 반응을 보인 바 있다. 본 연구는 임혜란(2018)과 펠펠(2020)을 보완하여 동아시아 발전모델의 핵심요소를 대만의 경우에 조명해 보고자 한다. 본 연구는 앞의 이론적 구성요소에 대한 논의에 기반을 두고 위기 이후 대만 발전모델의 핵심적 구성요소가 어떻게 변화, 유지되고 있는지 살펴볼 것이다.

### III. 2008년 글로벌 금융위기의 영향과 대응

#### 1. 글로벌 금융위기의 영향

##### 1) 금융영역의 강건성

2008년 글로벌 금융위기는 해외의존도가 높은 대만 경제에 부정적 영향을 미쳤다. 당시 위기의 영향을 받아 동아시아국가에서는 IT산업의 수요가 감소하면서 재고가 증가하는 현상이 나타났다. 대만은 2009년 다시 회복하는 양상을 보여 주었음에도, 당시 IT 재고량 증가와 더불어 수출량이 감소하였다. 대만은 55년 만에 2008년 4분기에 24.7% 수출이 하락했으며, 2009년 1분기에 36.3%, 2분기에는 30.6% 하락했다. 2009년 경제성장률은 -1.8%를 기록했고, 실업률은 2009년 8월 6.1%로 치솟았다. 대만 경제위축의 주된 이유는 자산가치 하락으로 인한 국내 수요저하에도 있지만, 대만 성장률의 60%를 기여하는 수출하락과 무관하지 않다. 대만의 수출은 중국과 미국 시장에 의존해 있는데, 2009년 전반기 대만의 중국 수출은 37.5%, 미국 수출은 48.1% 하락했다. 그림 3에서 볼 수 있듯이, 아시아 네 마리 용 모두 2008년 글로벌 금융위기의 영향을 받았지만 곧이어 회복하는 V자 성장을 보여 주었다. 2008년 위기의 경우 대만은 한국보다 더 큰 충격을 받았지만 이후 더 빠른 회복세를 보였다. 그러나 위기 이후 대만은 상



출처: IMF(2021).

그림 3 실질GDP 증가율(%): 글로벌 금융위기 vs. 코로나19 위기

대적으로 저성장을 보여 주다가, 2020년 코로나 위기를 전환점으로 다른 국가들이 또 다른 V자 회복을 보인 것과 달리 지속적 성장세를 보여 주었다.

대만은 다른 동아시아 국가와 비교해 볼 때 금융세계화의 압력에 강하게 저항해 왔다(임혜란, 2003; Lim, 2009). 대만중앙은행은 외국의 정치적 간섭에 취약해 진다는 이유를 근거로 금융자유화에 반대해 왔다. 덕분에 1997년 동아시아 외환위기시 대만은 다른 동아시아 국가들에 비해 위기를 잘 피할 수 있었다. 이러한 경험을 통해, 대만중앙은행과 금융감독위원회는 선부른 금융자유화가 1997년 동아시아 외환위기와 같은 광범위한 금융붕괴의 근본 원인이었다고 확신했다(펠펠, 2020: 251).

글로벌 금융위기 당시 대만의 금융시스템은 이전보다 국제화되어 있었으며, 상대적으로 건전했다. 외국은행의 대만 내 시장점유율은 2004년 7.2%에서 2007년 15.8%까지 올라갔다. 대만 주식시장에 외국자본이 유입됨에 따라 외국인 지분은 2001년 19.8%에서 2007년 32.9%로 증가했다. 대만의 부실채권 비율은 2001년 4월 11.27%에서 2007년 12월 1.84%로 낮춰졌으며, 부실은행들도 금융감독위원회와 행정원에 의해 처리된 상황이었다. 외환보유고도 2010년 세계 3위를 기록할 만큼 외부충격에 견딜 만한 충분한 상황이었다(Hu, 2011: 5). 그런 점에서 글로벌 금융위기가 대만의 금융시스템에 미친 영향은 자본이동의 변동성에 부정적이었지만, 금융섹터의 유동성 위기를 가져오지는 않았다. 이처럼 대만이 글로벌 금융위기로부터 부정적 영향을 받은 것은 금융채널에 의한 것이 아닌, 수출에 대한 타격에 기인한 것임을 알 수 있다. 대만의 수출의존적 산업구조는 유럽과 북미지역의 수입에 대한 수요가 하락할 때마다 대만의 수출역량이 심각한 영향을 받게 된다는 데 그 문제가 있다.

## 2) 산업구조의 취약성

글로벌 금융위기는 대만 산업구조의 취약성을 여실히 드러냈다. 이는 다음의 4가지 요소로 제시해 볼 수 있다. 첫째, 대만은 과도하게 IT 섹터와 전자산업에 의존해 왔다.<sup>4</sup> 정보통신산업, 화학공업, 금속산업이 수출의 60%를 차지

<sup>4</sup> 1990년대 이후 대만은 반도체와 IT부문에 대한 국가적 차원의 정책 지원을 통해 이 분야에서 세

한다. 이러한 구조는 유럽과 북미지역의 수입수요가 위기 시 하락할 때마다 대만의 수출에 직격타를 가한다. 2009년 전반기 정보통신기술(ICT: Information and Communications Technology) 산업의 수출은 34.20% 하락하였다. 둘째, 대만의 산업은 주로 주문자위탁생산(OEM: Original Equipment Manufacturing)과 제조업자 개발 생산(ODM: Original Development Manufacturing)에 집중하기 때문에 대만 제조업자의 부가가치수준은 상대적으로 낮다. 대만은 경쟁력 있는 브랜드 역량을 발전시키지 못했으며, 대만 상품은 가치사슬의 미드스트림(midstream)과 업스트림(upstream) 부분에 집중되어 있다. 대만 산업의 중간재(intermediate goods)가 전체 수출에서 차지하는 비중이 70%에 달한다. 그 결과 대만의 중간재를 사용하여 생산되는 최종재에 대한 수요자의 수요경향에 대해서는 제한된 정보를 갖고 있다. 셋째, 대만의 반도체(DRAM) 산업과 초박막액정표시장치(TFT-LCD) 패널 산업 둘 다 자본집약적 산업으로 경제불황에 매우 민감한 취약성을 보인다. 마지막으로 대만 서비스 부문은 GDP의 70%를 차지하나 경쟁력이 매우 낮으며, 제조업과의 선순환적 통합이 진행되지 않아 제조업의 경쟁력 향상에 긍정적 영향을 미치지 못했다. 국내 고용에 큰 부분을 차지함에도 서비스 섹터의 국제화 수준도 낮다(Wang and Lin, 2011).

대만은 그럼에도 다른 동아시아 국가와 마찬가지로 글로벌 금융위기로부터 빠르게 회복할 수 있었다. 그 이유 중 하나는 대만의 충격흡수역량(shock-absorbing capability)이 산업구조의 특성상 높았기 때문이다. 대만은 탈집중적인 산업구조의 특성을 보인다. 대만의 중소기업 중심의 산업구조는 수평적·수직적 산업네트워크를 발전시킴으로써 효율적이면서도 유연한 대응을 가능하게 한다(Chu, 2013: 652).

## 2. 대만 발전국가의 대응

### 1) 기업의 대응전략

대만기업은 1990년대 이후부터 중국으로의 해외직접투자(ODI: Outward Direct

계적인 경쟁력을 지닌 민간기업들을 배출하였다(윤상우, 2013: 428)

Investment)를 통해 성장 동력을 유지할 수 있었다. 1995년 대만의 정보기술 하드웨어 산업의 경우 72%를 대만에서 생산했다면, 2000년에 50%로 떨어졌으며, 2009년에는 0.9%로 하락했다. 대만기업들은 중국으로 생산기지를 옮김으로써 무한히 싼 효율적인 노동력을 활용할 수 있었다. 대만 정보기술 산업은 2009년 글로벌 시장에서 최대 생산능력을 발휘했다. 예컨대 2009년 대만기업의 PC 노트북의 글로벌 시장점유율은 95.3%에 달했다(Chu, 2014: 228). 이처럼 대만의 경제성장을 추동한 것은 서비스 분야가 아닌 제조업 부문이었다.

대만의 수출성장률은 1981~1990년에 12.8%, 1990~2000년 8.5%, 그리고 2000~2007년 7.1%로 하락하였다. 2005년에 이르면 대만의 해외직접투자의 반 이상이 중국으로 향했다.<sup>5</sup> 대만기업은 노동집약산업의 경쟁력 유지를 위해 저임금지역인 중국과 동남아로 생산지를 재배치하였으며, 대만에는 R&D, 업스트림(upstream) 생산, 마케팅과 같은 업무를 남겨 두었다(Shaw and Liu, 2011: 76).

글로벌 금융위기 이후 대만기업의 혁신전략은 글로벌 공급망 연계를 더욱 유지 확대하는 것이었다. 글로벌 공급체인(supply chain)의 관점에서 보면, 업스트림 소재공급자(upstream component providers)는 일본, 독일, 미드스트림 가공(midstream processing)은 대만, 다운스트림 조립(downstream assembling)은 중국, 소비시장은 미국과 유럽이라는 사슬관계가 유지되었다. 대만은 아시아 호랑이로서 ‘효율주도모델(efficiency-driven model)’ 및 수출주도모델을 지속해 왔다. 대만은 지역공급사슬의 중간단계에 위치하면서 중국, 동남아에 제조생산기지를 두고 서구와 일본에 하이테크 부문의 혁신을 일임하는 분업구조를 지속하였다. 2011년 대만의 글로벌 가치사슬 참여도는 67.6%로 높게 나타나 있으며, 대만의 공급사슬구조는 중국에서의 제품 가공 후 미국과 유럽에 판매하는 대만-중국-미국의 삼각무역 형태를 이루고 있다. 그러나 ‘홍색공급망(red supply chain)’<sup>6</sup>의 발전으로 중국이 하이테크 생산품의 전체적 공급사슬을 주도하게 되면서 대만이 그동안 취해 왔던 전통적 부가가치 형성이 훼손되었다. 대만의 IT 제조업 기지가 중국으로 옮

<sup>5</sup> 대만에서는 1990년대 이후 기업들의 대중국투자과 중국진출이 가속화됨에 따라 대만 경제의 공동화(空洞化) 문제가 드러나게 되었다(윤상우, 2020: 174).

<sup>6</sup> ‘홍색공급망’은 부품의 조달과 완제품 생산까지 스스로 하는 ‘자급자족식 공급망’을 의미한다(정주호, 2016).

겨져서 대만이 일시적 GDP 증가 및 무역흑자를 보았지만 사실상 대만은 산업 공동화 현상 및 대만 내 불평등의 문제를 경험하게 된다.

물론 혁신에 성공한 대표적 사례도 있는데, 예를 들어 TSMC(Taiwan Semiconductor Manufacturing Company)를 들 수 있다. TSMC는 대만의 대표적인 글로벌 기업이자 반도체 기업으로서 비메모리 분야의 강자이다.<sup>7</sup> 대만 정부는 반도체 산업을 육성하고자 모리스 창(Morris Chang, TSMC 창업주 겸 전 회장)<sup>8</sup>을 공업기술연구원(ITRI: Industrial Technology Research Institute)의 초기 원장으로 발탁하였다. 1980년대에는 일본과 미국 기업이 반도체 시장을 주도하고 있는 상황에서 반도체 설계, 제조, 패키징(packaging)과 같은 모든 과정을 한 기업에서 진행하였고 따라서 반도체 산업이 오늘날과 같이 분업화되어 있지 않았다. 그러나 1980년대 중반 반도체 사업이 분업화될 것이라고 본 모리스 창은 IT 기업 또는 다른 반도체 회사에서 반도체 설계를 받아 생산만 해 주는 파운드리(foundry: 반도체 위탁생산) 사업 모델을 고안하였다. 1990년 이후 IT의 발전과 함께 미국에서는 반도체 웨이퍼(wafer) 설계 능력을 보유한 기업들이 등장하였다. 미국 기업들은 높은 인건비 때문에 대규모 투자를 통해 생산시설을 갖추기보다 설계 능력 고도화에 집중하는 것을 선호하였고 TSMC는 물량을 받아 생산에 집중함으로써 고도화된 반도체 공정 능력을 갖출 수 있었다. TSMC는 정부 국책연구원인 ITRI에서 출발한 만큼 오늘날까지도 세금 감면과 인센티브, 인재 육성을 포함한 여러 방면에서 지원을 받아 왔다. 무엇보다 TSMC는 자체적인 기술개발과 혁신을 위해 지속적 노력을 기울였다. 예를 들면 TSMC는 다품종 소량생산 역량을 구축하며, 끊임없는 기술혁신을 통해 경쟁사와 차별성을 유지해 왔다. 또한 지속적인 R&D 투자를 통해 미세공정 기술을 선도하고 거래자의 신뢰를 구축하기 위해 차별적 서비스를 창출함으로써 장기적 동반자 관계를 형성하였다(김광수, 2022a; 김영은, 2022).

<sup>7</sup> TSMC는 세계 1위 파운드리 회사로 시가 총액 630조 원에 달한다. 2021년 파운드리 시장 점유율 1위(53%)를 차지하였으며, 568억 달러(약 70조 원)의 매출을 올렸다(김광수, 2022a; 김영은, 2022).

<sup>8</sup> 모리스창은 미국에서 기계공학을 공부하고 미국의 유명 반도체 기업인 텍사스인스트루먼트(TI)에서 20여 년 간 근무한 경험이 있는 업계 전문가였다.

## 2) 대만 정부의 산업정책

대만은 2000년대에 들어온 이후 아시아의 네 마리 용 가운데 가장 낮은 성장률을 보여 주었다. 이러한 저성장은 2000년대 천수이벤(Chen Shui-bian, 2001~2008) 민진당 정부의 정치부패와 경제협력과 관련한 반중국 정책이 대만 기업집단과의 갈등을 가져온 것과 무관하지는 않다.

마잉주(Ma Ying-jeou, 2008~2016) 국민당 정권이 집권한 이후 대만은 중국과의 경제협력 및 자유무역을 확대함으로써 경제성장의 동력을 유지하고자 했다. 글로벌 금융위기 이후 2008년 마잉주 정부의 혁신적 경제정책의 대표적 사례는 ‘633 plan’으로, GDP 성장률 6%, 실업률 3% 이하, 1인당소득 3만 달러 이상을 성취한다는 계획이다. 글로벌 금융위기에 대한 정부의 중장기 산업정책은 중국-대만 경제협력기본협정(ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement) 협약을 대표적인 예로 들 수 있다. ECFA를 통해 대만은 중국시장의 접근을 확대하며 다른 지역경제협정으로부터 소외될 가능성을 줄이고자 했다. 이는 ASEAN+1, 또는 ASEAN+3와 같은 동아시아 지역경제협력 추세는 대만에게 불리한 상황을 가져올 수 있기 때문이다.

글로벌 금융위기를 피해 간 중국은 여전히 9%대 성장률을 보여 주고 있었으며, 대만은 중국과의 자유무역을 확대함으로써 경제성장을 지속하고자 하였다. 대만 IT 하드웨어 산업은 2009년 중국 내 생산 비율이 95%를 차지할 정도로 대중국 의존관계가 심각했다. 2010년 ECFA가 통과된 후, 대만은 중국과의 무역확대로 GDP 10.6%의 성장률을 보이게 되었다. 1990년 미국은 대만의 최대 수출 시장으로 전체 수출의 32%를 차지했고 수입은 23%를 차지했다. 그러나 2015년 대만의 전체 대미 수출액은 12.2%에 그쳤고, 수입액은 11.5%로 줄었다. 반면 중국(홍콩 포함)의 수출 비중은 1990년 12.7%에서 2010년 41.8%로 증가했다(켄벨, 2020: 252).

중국과의 ECFA 협약이 한편으로 대만 경제의 경쟁력을 재확보할 전환점이 될 것이라 생각했지만, 사실상 이는 단기적 정책 수단일 뿐 만병통치약은 아니었다. 이러한 과정이 대만 경제의 실질적인 기술도약을 위한 적극적인 산업전환과 병행하지 못하는 한 결과적으로 대만의 중국의존도만 높아지게 된다. 2010년대 지속적인 저성장의 관점에서 볼 때 대만은 산업전환을 통한 기술 업그레이



딩, 수출산업의 다변화를 시도하는 데 성공했다고 보긴 어려우며 결과적으로 높아진 중국의존도에 따른 부작용이 증가했다고 할 수 있다.

마잉주 정부는 단기적 산업정책을 지속하였는데, 6개의 주력산업, 즉 생명공학, 그린 에너지, 의료서비스(보건), 고부가가치 농업, 관광업, 그리고 문화창조 산업을 진흥하는 데 역점을 두었다. 정부는 생명공학 산업발전을 위해 펀딩, 법적 이슈 등을 지원하였으며, 의료보건 산업의 진흥을 위해 의료서비스의 국제화, 스마트 의료서비스 등을 발전시켰다.<sup>9</sup> 또한 문화창조 산업발전을 위해 디자인, 디지털 기술, 대중음악의 진흥에 집중하였다(Wang and Lin, 2011: 104).

마잉주 정부는 대만사회의 양극화와 불평등 문제를 다루기 위해 복지정책을 시행했으나 제한된 성과만을 보였다. 전국민건강보험을 중심으로 한 보편적인 사회보장정책이 도입되었으나 사실상 소규모의 국민연금이었으며 전통적인 직업별 차이가 여전히 잔존하였다. 2016년 집권한 차이잉원(Tsai Ing-wen) 정부 역시 군인연금, 공무원연금, 사학연금의 개혁안을 두고 진보파와 개혁파 간의 갈등이 지속되는 등 개혁의 어려움에 봉착했다. 대만은 정부예산에서 차지하는 복지지출이 2012년 이후 상승하였으나 불평등과 실업의 문제는 오히려 심화되었다. 즉, 대만의 사회보장제도는 건강보험과 국민연금의 경우 전국민으로 확대되었지만 그 외의 사회보장제도는 불균형적으로 공급되는 특징을 보여 준다. 정치적 선거전략으로 복지를 제시했지만 집권 이후 대부분의 복지정책은 재정적 제약에 의해 후퇴하였다.

마잉주 시기 친중국 경제정책은 부정적 평가를 받을 수 있다. 당시 양안관계가 긍정적인 방향으로 흐르면서 대만의 대중국 경제의존도도 더욱 증가하였다.

<sup>9</sup> 2000년대 초의 IT 산업이 불황에 처하게 되자 대만 정부는 바이오(Bio) 분야와 같은 신성장 산업 육성에 대한 지원을 집중하게 된다. 대만 정부는 핵심 육성산업 중 하나로 바이오산업을 선정하고, '바이오산업 진흥 프로그램'을 신설함으로써 신주단지 내 바이오의약과학단지를 포함한 여러 새로운 바이오 중점 과학단지의 조성을 이끌었다(황혜란, 2016: 179, 187-188). 또한 대만 정부는 관련 법규 개정 및 제정을 통해 산업 생태계를 개선하고, 국가바이오연구단지, 신주바이오메디컬단지를 중심으로 지역별 산업단지 내 바이오 업계의 네트워크를 강화함으로써 지역별 바이오산업 클러스터를 통합 및 연계하였으며, 글로벌 시장 진출을 지원함으로써 2025년까지 20개의 신약과 80개의 고부가가치 의료기기를 포함한 100개 제품을 글로벌 시장에 출시하고 산업 규모를 1조 신대만 달러(38조 원)까지 확대하는 것을 목표로 하는 등 바이오산업을 적극적으로 지원하였다(대한무역투자진흥공사, 2019).



ECFA 협정을 체결함으로써 마잉주 정부는 친중국 경제정책을 확대하였으나 중국경제에 대한 의존적 관계가 심화되면서 대만 경제의 내적 혁신동력을 살리지 못했다. 8년 동안의 국민당 집권하에 2015년 대만 수출은 중국 경제성장의 하락과 함께 둔화되었고, 경제성장률도 제로에 가깝게 떨어졌다. 하이테크 기술 노동자들은 실업의 위험에 처했으며, 공공부채의 증가, 국내투자의 하락, 중국에 대한 종속적 관계 등 총체적 난국에 빠져 있었다. 2015년 중국의 경제성장률이 7%대 이하로 떨어지는 뉴노멀(New Normal) 상황에 직면하게 되면서 대만의 대중국 수출 및 투자는 충격을 받게 된다. 2018년 대중국 수출은 대만 전체 수출의 41.2%를 차지하며, 투자에서도 대만의 전체 ODI 중 39.8%가 중국에 집중되었다. 2018년 중국지역의 수출 주문액이 감소하면서 2016년 5월 이후 최대 낙폭으로 하락하였으며, 중국 경제성장 둔화에 따라 대만 경제도 급락하는 등 취약한 구조를 드러내고 말았다. 국민당의 친중국 경제정책의 실패는 이후 민진당의 승리를 가져왔다.

차이잉원 총통은 2016년 취임하자마자 국정 최우선 과제를 산업과 경제 발전에 뒀다. ‘기술이 대만 안보의 보장판’이라는 구호를 내세워 기업 친화적인 환경을 조성하면서 대만을 기술 강국으로 전환하고자 노력하였다. 특히 차이잉원 정부는 반도체를 중심으로 하는 첨단 산업을 육성하고자 고급 인재를 육성 및 확보하고,<sup>10</sup> 과학기술 R&D를 지원하였으며,<sup>11</sup> 장비와 소재의 기술 자립을 위해

<sup>10</sup> 대만 정부는 2019년부터 파운드리 분야에서 인력난이 심화되자 인재육성을 위해 직접 나서기 시작하였다. 대만은 2019년 1월 대만반도체연구센터(TSRI: Taiwan Semiconductor Research Institute)를 설립하고 반도체 설계·제조 과정을 운영하였다. 그리고 2021년 5월, 대만 입법원(국회)은 ‘국가 중점 영역 산학 협력 및 인재 육성 혁신 조례’를 제정하고, 9월 대만 교육부는 대만대·칭화대·양명교통대·성공대 등 4개 국립대에 반도체 관련 대학원을 설립하기로 함으로써 2022년부터 총 400여 명의 학생이 반도체 분야에서 종사하기 위한 교육과정을 이수할 수 있게 되었다. 또한 대만 과학기술부는 해외 유학생을 국가·연령·전공·경력별로 관리해 이들과 자국 기업을 연결하는 역할을 함으로써 해외 인재 관리를 위한 체계적인 플랫폼도 운영하는 등(김광수, 2022b) 반도체산업에서의 인재 확보에 대만 정부가 적극적으로 임하는 모습을 보여 주었다.

<sup>11</sup> ITRI는 자금 보조와 더불어 공동 개발한 원천기술을 TSMC를 포함한 자국 반도체 기업에 이전하였다. TSMC는 1992년 대만 정부가 지분 대부분을 처분함에 따라 민영화되었으나, 여전히 대만 행정원 국가발전기금이 지분의 7% 가량을 보유하고 있으며, TSMC의 모리스 창 회장의 경영권 지속을 뒷받침하였다. 따라서 TSMC는 투자 및 기술 개발과 관련된 의사결정에 대해 신속히 대처할 수 있는 장점을 가질 수 있었다(신윤재, 2021).

노력하였다. 또한 차이잉원 총통은 혁신주도모델(innovation-driven model)을 제시하면서 혁신주도모델로의 변화가 필요하다고 강조했다며, 이는 혁신, 일자리 창출, 부의 분배라는 3가지 목표를 강조한다. 또한 혁신을 위해서는 ICT 섹터 발전 과정에서 미국을 포함한 국제사회와의 협력을 강조했으며 국내기업가와 혁신가의 새로운 기업창출을 도와주고 새로운 기술을 만들기 위한 법적 지지를 개혁하였다.

2016년 차이잉원 총통이 밀어붙인 ‘탈중국 산업정책’도 주목할 필요가 있다. 정부는 고임금 추세가 뚜렷하고 기업 환경이 불안정한 중국에 진출한 대만기업의 국내 복귀를 적극적으로 유인하였다. 그 결과 중국에 투자했던 대만기업들이 대만으로 다시 돌아오는 리쇼어링(reshoring) 추세도 증가하여 대만 경제의 부활에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예견되었다.<sup>12</sup> 또한 무역은 대만 경제에 핵심적 요소임을 강조하면서 중국의존적 무역구조에서 다원화된 파트너와의 자유무역 정책을 강조하였다.

2016년 이후 차이잉원 민진당 정부는 중국 경제 의존에 따른 리스크 축소를 위해 대만 무역 및 투자시장의 다원화와 대만기업의 글로벌화 강화를 목표로 신남향정책(NSP: The New Southbound Policy)<sup>13</sup>을 추진하였다. 차이잉원 정부의 신남향정책은 대만 경제가 중국 시장에 과도하게 의존하고 있는 상황을 개선하고 새로운 시장으로 부상하고 있는 아태국가들의 변화에 선제적으로 대응하기 위한 노력이라고 볼 수 있다. 2020년 총통선거에서 재집권에 성공한 차이잉원은

<sup>12</sup> 일반적으로 리쇼어링의 정의는 “본사가 있는 나라가 아닌 해외에서 수행하던 제조업이나 서비스업 기능을 본국으로 되돌리는 행위”로서 해외에 투자했던 기업이 본국으로 돌아오는 것을 의미한다. 대만기업들은 1980년부터 활발하게 해외로 진출하였는데, 대부분의 진출은 중국으로 이루어졌다(최혜린 외, 2020: 100, 126).

<sup>13</sup> ‘남향정책’은 1990년대와 2000년대 대만의 주요한 대외경제정책으로 대만 기업의 중국에의 투자 집중을 우려하여 대신 동남아 투자를 독려하는 것을 목적으로 한다. 이 정책은 2000년대까지 큰 실효를 거두지 못하였으나, 2016년 대만의 총통선거에서 당선된 차이잉원이 적극적으로 아태지역 통합에 참여하겠다는 태도를 표명하고 또한 대외경제 상황을 개선하고 다원화를 추진, 그리고 과거의 단일 시장에서의 의존 성향에서 벗어나기 위해 새롭게 아시아와 대만을 연결하는 ‘신남향정책’의 추진의 필요성을 역설하면서 다시 부상하게 되었다. ‘신남향정책’은 ASEAN, 남아시아 및 오세아니아 18개 국가와 경제무역협력, 자원공유, 인재교류, 그리고 지역연결을 통해 ‘상호공영의 신협력모델’의 창조, 그리고 ‘경제공동체의식’을 건립하는 것을 목표로 한다(이권호, 2021: 98, 103-104; 이상만, 2019: 113).

표 3 차이잉원 정권의 리쇼어링 투자 현황

시기	정책	주요 내용																
2019년	대만기업의 리쇼어링 투자 장려 행동방안 (19~22년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•미중 무역분쟁 및 글로벌 공급망 변화에 영향을 받고 있는 산업 혁신 및 고부가 가치 업종 대만 기업의 원활한 본국 회귀</li> </ul> <p style="text-align: center;">&lt; 대만기업 투자 환영 행동방안 2.0 인센티브 &gt;</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>항목</th> <th>리쇼어링 업체 2.0</th> <th>대만 본토 대기업</th> <th>대만 중소기업</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>은행 대출 수수료 지원</td> <td colspan="2">△ 20억 NTD일 경우, 0.5%, △ 20~100억 NTD일 경우, 0.3%, △ 100억 NTD 이상일 경우, 0.1% 지원</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>대출 우대</td> <td>2,000억 NTD</td> <td>800억 NTD</td> <td>200억 NTD</td> </tr> <tr> <td>외국인 노동자 우대</td> <td colspan="2">Extra 제도를 통해 외국인 노동자 비율을 15% 추가 상향 가능(전체 비율 40% 초과 불가)</td> <td>無</td> </tr> </tbody> </table>	항목	리쇼어링 업체 2.0	대만 본토 대기업	대만 중소기업	은행 대출 수수료 지원	△ 20억 NTD일 경우, 0.5%, △ 20~100억 NTD일 경우, 0.3%, △ 100억 NTD 이상일 경우, 0.1% 지원		1.5%	대출 우대	2,000억 NTD	800억 NTD	200억 NTD	외국인 노동자 우대	Extra 제도를 통해 외국인 노동자 비율을 15% 추가 상향 가능(전체 비율 40% 초과 불가)		無
항목	리쇼어링 업체 2.0	대만 본토 대기업	대만 중소기업															
은행 대출 수수료 지원	△ 20억 NTD일 경우, 0.5%, △ 20~100억 NTD일 경우, 0.3%, △ 100억 NTD 이상일 경우, 0.1% 지원		1.5%															
대출 우대	2,000억 NTD	800억 NTD	200억 NTD															
외국인 노동자 우대	Extra 제도를 통해 외국인 노동자 비율을 15% 추가 상향 가능(전체 비율 40% 초과 불가)		無															

출처: 주타이베이 대한민국 대표부, KOTRA; 전국경제인연합회 보도자료(21/07/07)에서 재인용.

이후에도 계속해서 신남향정책을 대만 대외정책의 최우선 순위로 놓고 추진 중이다.

2019년 초부터 차이잉원 총통은 금융, 세제 지원, 용수, 전력, 그리고 인력과 같은 인프라 지원을 묶어 패키지 인센티브를 제공함으로써 대만 반도체 산업을 크게 지원해 왔다(김영은, 2022). TSMC는 차이잉원 정부의 지원에 힘이어 2020년에 R&D 투자를 전년 대비 26% 늘렸으며, 2021년에는 다시 20% 증가시켜 45억 달러의 투자비를 사용하는 등 반도체 제품 생산 시장에서 경쟁력을 강화하였다. 이러한 노력의 일환으로 최근 몇 년간 대만 정부는 정부주도의 새로운 산업 진흥책을 꾸준히 발표하면서 투자확대 정책을 지속적으로 시행하였는데, 대만 정부의 국내투자확대를 위한 촉진 정책과 산업발전 정책에 대만의 리쇼어링 정책이 포함되어 시행되고 있으며, 이를 통해 대만의 산업경쟁력 강화에 힘쓰고 있다(최혜린 외, 2020: 129; 김광수, 2022a).

## IV. 대만 발전모델의 변화와 지속

### 1. 발전모델의 변화

대만 발전모델의 변화를 설명하기 위해 펠펠이 지적한 레짐의 4가지 구성요소를 중심으로 살펴보고자 한다. 대만 발전모델의 구성요소의 특징과 변화는 다음과 같다.

첫째, 대만의 국가기구는 총통이 위계적으로 구조화된 권력집중을 통해 정책 수립에 대한 광범위한 권한을 가졌다. 국가기구는 응집적이며 유능하며, 친성장적, 사회경제 연합으로부터 강력한 지원을 받았다. 그러나 민주화 이후 강한 국가의 전통이 약화되기 시작했다. 2000년 천수이벤 민진당 정부가 권력을 잡았을 때 입법부는 국민당이 주도하는 분할정부구조(divided government)로 인하여 강한 정부의 전통이 약화되었다. 또한 국가주도의 경제정책 네트워크의 응집력이 무너졌다. 경제관료의 발전적 정향과 산업진흥계획의 실행을 위한 제도적 채널이 민주화 이후 정치적 혼란과 정당 간 갈등으로 인하여 무너진 것이다(Chu, 2013).

대만 국가기구에는 관료개혁과 더불어 변화가 일어났다. 대만 경제건설위원회(CEPD: Council for Economic Planning and Development)는 오랫동안 대만의 경제 성장을 위한 전략적 계획을 수립한 곳이다. 대만의 선도적 관료기구인 CEPD는 제도적으로 지속했지만 천수이벤 정부 이후 CEPD는 도시, 사회개발 이슈를 주요 책임업무 분야로 맡게 된다. CEPD의 경제개발 인력 및 노하우는 대만 경제부(MOEA: Ministry of Economic Affairs)로 이관되어 경제계획과 지원 역할이 지속되었다. 따라서 산업개발국(IDB: Industrial Development Bureau), 산업기술부(DOIT: Department of Industrial Technology), 국가과학기술위원회(NSC: National Science Council) 등이 그에 대한 책임을 인수받았다. 그러나 관료는 당파적 목적에 따라 발전목표와 실행전략이 변경되는 경향이 증가했다(펠펠, 2020).

대만 국가기구의 산업정책적 역량이 민영화 과정에 의해 저하되기도 했다. 신자유주의 이념의 영향이 크지 않았음에도 불구하고 대만의 국영기업 상당 부분이 민영화되었다. 국민당 정권과 기업 간의 친밀한 관계가 국민당 정치인에

계 특혜를 주었을 것이라는 염려 하에 민영화는 모든 정당에 대한 공평한 환경을 제공하는 과업으로 간주되었다. 대만의 금융영역이 상대적으로 정부중심적 은행시스템의 특징을 반영함에도 은행의 민영화 개혁은 지속되었다. 이로 인하여 중장기적 산업발전을 위해 기존의 발전국가 시기에 활용했던 적극적 금융정책의 역할이 저하되었다. 천수이벤 정부시기 두 번의 금융개혁을 시도했는데 첫 번째 개혁은 부실채권 비율을 2년 내 줄이는 것이며 이는 재무부의 감독하에 성공적으로 진행되었다. 두 번째 개혁은 은행의 수를 기한 내에 줄이는 것이었는데 성공하지 못했다. 중국산업개발은행(CIDB: China Industrial Development Bank)은 1990년대 대만의 전자산업을 진흥하기 위한 자본제공자로서 중요한 역할을 해왔다. 벤처캐피탈 투자은행의 역할을 해온 이 은행이 민영화됨으로써 대만의 산업발전에 부정적 영향을 미쳤다. 정부주도 은행시스템이 민영화 개혁을 통해 시장주도적 은행시스템으로 변모하게 되면 단기적 이윤중심으로 경영하게 되어 중장기적 산업발전이라는 비전을 추구하는 게 쉽지 않게 된다(Chen, 2013). 민주화 이후 정치인들의 세금인하 정책이 증가하여 대만의 GDP 대비 조세수입은 지속적으로 하락하였다. 대부분의 해외직접투자가 중국으로 갔기 때문에 국내 산업공동화 가능성에 대한 두려움이 많았으며, 대만에 기업을 묶어 두려는 다양한 조세 특혜 정책이 시행됨에 따라 정부의 조세수입은 더욱 줄어들었다. 이러한 측면은 대만 정부의 산업정책적 역량을 저하시키는 데 일조했다고 볼 수 있다.

둘째, 대만의 발전모델은 국가기구가 응집적이며 친성장적인 사회경제세력과 협력적 연대를 유지하는 것이었다. 대만은 인구의 15%인 외성인과 85%를 차지하는 대만인의 인종적 갈등을 1947년 폭력에 의해 무마했으며 이러한 역사적 경험이 대만의 발전과정에 역사적 유산으로 이어져 왔다. 국민당은 대만 입성 초기 성공적인 토지개혁을 실행하여 농민집단의 지지를 받았다. 정부는 농민집단에게 다양한 지원정책을 제공함으로써 농민단체와의 연합을 유지하였다. 대만은 억압적인 노동법을 도입하여 파업과 단체교섭을 불법화하였다. 대만 국민당은 농민, 노동단체, 중소기업 등을 국민당 통제대상인 배타적 네트워크로 포섭하였다. 그런 점에서 대만을 국가주도의 경제적 코포라티즘(corporatism)으로 간주하기도 한다(펠펠, 2020: 64). 대만은 중화민국 전국공업총회를 통해 광범위한

자문위원회 네트워크, 호혜적 특혜를 통해 정치 고위지도자와 기업 관련인들과의 지속적이며 상호적인 연대를 유지하였다.

그런데 국가-기업 간 긴밀한 네트워크는 민주화 이후 분열되는 양상을 보이기 시작했다. 2000년에서 2008년 사이 대만 정부와 기업집단, 특히 하이테크 기업들은 중국과의 경제교류 및 무역정상화 이슈를 둘러싸고 적대적 입장을 갖게 된다. 민진당 정부의 반중국 입장은 결국 하이테크 기업의 중국으로의 탈출 및 자본이탈 현상을 가속화시켰다. 기업 입장에서는 중국과의 경제교류가 이익이 되는 경우가 많았기 때문에 대만 정부의 반중국 정책은 정부-기업 간 상호협력적 네트워크를 더 이상 유지하기 어렵게 했다. 더구나 1990년대 이후부터 신자유주의와 세계화의 사조가 대만 사회에 퍼지면서 양극화와 불평등 문제가 사회적으로 부각되었다. 권위주의 시기에 분배적 평등 문제가 그리 심각하게 대두되지 않았던 것에 비해 민주화 이후엔 불평등 현상이 사회적 문제로 이슈화된 것이다. 당시 대만 정부는 신자유주의 이념의 영향을 받아 정부가 경제의 발전방향을 지도하는 것이 바람직하지 않다고 생각하기도 했다(Chu, 2014: 239). 이후 대만의 사회경제적 세력이 양극화, 분열화됨에 따라 정부 정책에 대한 응집적 지지가 더 이상 유지되지 못했다.

셋째, 미국은 경제적으로 성장한, 그리고 정치적으로 안정적인 동맹국을 필요로 했으며, 대만은 동맹구조에서 없어서는 안 될 전략적 고리였다. 미국의 경제원조는 대만의 국가기구와 경제적 성장과정에 중요한 역할을 했다. 미국은 한때 일방적 수출시장을 제공하던 우호적 통상정책에서 벗어나 1980년 이후부터 '공정무역'의 기치 아래 대만의 시장개방을 강하게 압박하였다. 안보질서가 탈냉전으로 변화되었고 세계화된 자본의 자유화 압력은 대만의 내재적 중상주의 기저를 흔들기 시작했다. 세계화와 신자유주의 이념의 압력은 대만사회 내 시장주의와 중상주의라는 상반된 이념의 입장을 경쟁하도록 했다.

넷째, 대만의 경제정책 패러다임은 내재적 중상주의였다. 내재적 중상주의의 특징은 산업정책을 통해 선별적 산업을 구조조정하며 자본을 동원하여 진흥한다는 것이다(임혜란, 1999). 선별된 주요 산업의 기업들은 국내 시장보호를 받았으며, 이들 기업의 제품들은 수출활성화 정책에 의해 해외시장에서 성공적으로 경쟁하도록 했다. 국민당은 토착 대만 은행가들을 규제하였고 은행권을 독점하여

산업발전을 위한 수단으로 발전시켰다.

발전모델의 변화와 관련한 가장 중요한 요소로 중상주의적 발전주의 패러다임이 대만 내 정체성 논쟁으로 인해 사회적 합의를 유지하는 데 어려움을 겪었다는 점을 들 수 있다. 민주화 이전의 대만은 정치체제의 특성상 ‘발전’을 가장 큰 목표로 세우는 데에 대한 사회적 동의를 이끌어 낼 수 있었다. 그러나 민주화 이후 야당은 발전적 정향보다는 정체성 이슈를 내세웠다. 세계화와 신자유주의의 확대 속에서 발전을 둘러싼 많은 정책이 정치화되어 성장 동력을 유지하지 못했다. 대만정당은 ‘Who we are’라는 정체성 질문을 놓고 갈등해 왔다. 국민당과 민진당 간의 ‘정체성’을 둘러싼 갈등은 성장을 위한 일관적인 발전전략을 지속하는데 큰 걸림돌로 작용했다(Thurbon, 2020). 대만의 정당정치 자체가 대만 경제의 미래를 붙들어 왔다고 볼 수 있다. 민주화 이후 반중국, 반성장이라는 이슈가 정치적 고려하에 우선시되기도 했다(Chu, 2014). 중국과 관련된 경제정책에 대해서는 더 이상 정당 간의 합리적, 실용적 토론이 가능하지 않게 되었다. 중국과의 경제적 통합은 곧 대만에 대한 정치적 도전을 가져온다. 대만의 미래를 위해 중국 문제를 어떻게 풀어야 하는지에 대한 사회적 동의가 가능해야 발전주의 패러다임(paradigm)의 지속가능성을 기대할 수 있다.

## 2. 발전모델의 지속

대만 발전모델의 일부 특성이 지속된 요소로는 금융영역에서의 안정성을 들 수 있다. 금융영역에서는 안정성을 중시하는 역사적 유산이 지속되었다. 그 이유는 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시 대만이 유연하게 대응한 것만 봐도 잘 알 수 있다. 대만 관료부처 내에도 신자유주의 이념의 영향하에 기존의 보수주의적 금융정책을 비판하고 금융자유화의 필요성을 역설하는 주장이 제기되기도 했다. 그러나 두 번의 금융위기 이후 이러한 주장은 힘을 잃곤 했다. 대만 금융개혁과 관련한 오래된 핵심적 논쟁은 정부통제의 은행시스템을 효율성을 위해 민영화해야 한다는 주장과 정부통제적 은행시스템은 대외적 위기 시 외환시장을 안정시킬 수 있는 유용한 역할도 할 수 있다는 주장이 서로 대립되었다는 점이다(Hu, 2011). 대만 은행은 대부분 정부가 소유 또는 정부가 대주주



의 역할을 하고 있었기 때문에 위기시 안정적 역할을 할 수 있었다. 2008년 마잉주 국민당 정부가 권력을 잡았을 때 10개의 상업은행 가운데 정부가 여전히 3개의 은행을 소유하였으며 10개 중 4개 은행에 대한 통제력을 유지하고 있었다. 글로벌 금융위기 이후 대만은 은행 민영화와 관련한 금융개혁을 재고하였고, 이후 금융안정성과 효율성을 병행하는 이중적 목표를 지향하게 되었다.<sup>14</sup>

대만의 금융영역은 기존의 은행중심 시스템에서 자본 및 주식시장이 차지하는 비중이 점차 증가하였지만, 정부통제의 금융시스템이라는 역사적 유산은 여전히 지속되어 왔다. 대만은 금융세계화의 수준이 비교적 낮았기 때문에 글로벌 금융위기의 금융섹터에 대한 부정적 영향을 상대적으로 최소화할 수 있었다. 대만의 중앙은행은 외부의 대량 투기자본유입의 여파에 대비하기 위하여 충분한 외환보유고를 축적하거나 자본을 통제하는 등 핵심적 역할을 유지했다. 또한 대만의 중앙은행과 재무부는 대만 부실채권 비율을 일정수준으로 낮추는 관리감독을 해 왔으며 보수적 재정정책을 통해 GDP의 40% 이하로 공공부채 비율도 낮춰 왔다(Chu, 2013).

민진당 정부 시기에도 대만의 경제적 탄력성을 유지시켜 준 제도적 기반은 중앙은행의 역할에 있었다. 대만의 중앙은행은 한국의 중앙은행에 비해 상대적으로 자율성이 보장되었다. 법적인 측면에서 대만 중앙은행은 높은 수준의 독립성을 보여 준다. 그리고 대만중앙은행은 광범위한 정책대상을 특징으로 하기 때문에 모든 금융기관을 규제할 수 있다는 점에서 중앙은행이 시중은행을 포함한 금융기관에 대한 실질적 감독권이 없는 한국과는 구분된다. 1990년대부터 본격적으로 진행된 금융자유화로 인해 시장의 힘이 점점 국가기구를 압박하는 상황에서 중앙은행은 재정부와의 금융협약(financial pact)을 통해 자신의 관할권의 일부를 포기하고 금융건전성을 강화하는 ‘전략적 후퇴’를 선택함으로써 금융시스템을 규제 감독하는 예전의 권력을 유지할 수 있었다(Thurbon, 2020). 대만 중앙은행은 1991년 이전 설립된 은행들을 본인들이 관할하기로 하고 재 정부가 그 이후에 설립된 16개 은행과 14개 금융회사를 관리하는 식으로 협약을 맺게 된

<sup>14</sup> 대만의 일부 국민들은 은행의 민영화 정책의 합리성에 대해 비판적 시각을 견지하기도 했다. 특히 대형은행의 기업거버넌스의 투명성 등이 향상되어야 한다고 보았다(Hu, 2011: 22).



다. 이는 대만 중앙은행가들이 자신들의 관할하에 있는 금융기관에 대한 건전성과 감독권력을 강화하기 위해 전략적으로 후퇴한 것이라 할 수 있다. 이는 자산 규모가 크고 안정적인 대형 시중은행이 1991년 이전에 설립된 반면 그 이후 출범한 신생금융기관들의 많은 경우가 대체로 효율적인 자산관리 능력 부족 혹은 위험스런 투자행위의 문제점을 갖고 있었기 때문이다. 이처럼 대만 중앙은행은 자신의 관할권에서 금융혼란을 일으킬 소지가 있는 금융기관들을 제거하여 재정부 관할로 넘겨 버림으로써 관할권 내 금융레짐이 건전성을 강화하는 데 성공하였다(변영학, 2010: 143-144).

대만은 1980년대부터 금융자유화를 시작했으나 대만의 관료들은 보다 전략적 관점에서 금융시스템 개혁을 시도했다. 금융시스템의 개혁은 생산적 경제를 지원하기 위한 것이라는 원칙하에 기반을 두고 진행되었다. 천수이벤 정부 시기 대만 주식시장의 개방을 둘러싼 금융자유화의 압력이 지속되었고 국내자본의 이탈을 메워 줄 외국자본의 유입을 유도하였다. 그럼에도 대만 중앙은행은 단기 투기자본에 대해 관리감독을 지속하였다. 글로벌 금융위기의 여파로 마잉주 정부 시기엔 발전주의 이념이 보다 강화되었다. 마잉주 정부는 전략적 산업정책을 확대하였으며, 산업기술의 혁신과 업그레이딩을 위한 금융 지원정책을 실행하였다. 중앙은행은 금융이 생산적 목표를 지원하도록 하기 위해 자본의 투기행위 등 자본이동에 대한 감독을 강화하였다(Thurbon, 2020).

한편, 앞서 지적한 대만 정부의 산업정책 역량 저하에도 불구하고 대만 정부는 산업진흥을 위한 산업정책 역할을 지속했다(Chu, 2016: 127-128). 대만 정부의 산업정책은 MOEA 부처에 일임되어, 과기부(MOST: Ministry of Science and Technology) 또는 공업기술연구원(ITRI: Industrial Technology Research Institute), 민간 기업과 공동협력하에 기술발전을 실행하게 되었다. 대만 정부는 1970년부터 해외의 화교전문가들을 네트워크화함으로써 기술이전을 도모하여 전자산업을 육성하였는데, 이 과정에서 ITRI와 신주과학단지가 중요한 역할을 하게 된다.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 1980년대에 들어서면서 대만 정부는 기술입국을 표방하며 기술산업을 육성하고자 노력하였다. 이는 이미 발전시킨 수출산업의 국제경쟁력을 유지하고 향상시키기 위한 것이었다. 이를 위해 외국 자본이나 기술의 이전을 적극적으로 추진하였으며, 미국의 실리콘 밸리(Silicon Valley)와 유사한 신주과학단지를 조성하는 등 종합적인 연구개발 활동의 계획을 수립하였다(유호근, 2007: 67). 이

특히 1973년 대만 정부가 산업 발전을 위해 설립한 국책 연구 기관인 ITRI는 응용된 R&D를 담당하였으며, 전자통신부문에 대한 연구개발을 주도하였다.<sup>16</sup> 대만에서는 중·소규모 기업의 능력이 한정적이라는 점에서 이 기업들이 자체의 R&D에 투자하는 것보다 ITRI와 같은 연구기관에 용역을 주고 R&D를 담당하게 함으로써 중·소규모 기업들은 R&D의 부담에서 벗어나 다른 영역에 투자할 수 있게 도모하였다. 또한 ITRI는 외국기업의 기술을 이전받아 대만기업에 이전하는 역할을 함으로써 대만 기업들이 ITRI의 연구 결과물과 기술 및 설비를 이용하여 단기간에 기술의 취약성을 극복할 수 있도록 하는 중요한 역할을 담당하였다. ITRI는 TSMC와 대만 파운드리 기업 UMC(United Microelectronics Corporations) 등 대만 하이테크(hightech) 기업들을 배출하였다. 대만의 최대 규모 첨단 산업단지인 신주과학단지에 입주한 기업들은 5~9년간 법인세 면제, 낮은 대출금리와 R&D 보조금과 같은 각종 혜택을 받았다. 신주과학단지에는 연구인력과 기술, 예산이 집중됨에 따라 국립칭와대, 국립교통대, TSMC, UMC, 미디어텍(MediaTek), 리얼텍(Realtek)과 같은 연구기관과 대학-기업의 산학연 협력이 활성화됨으로써 대만 하이테크 산업 발전을 선도하고 있다(전희윤·김기혁, 2022; 김영은, 2022).

대만이 대내외 변화에의 압력에도 불구하고 금융 영역 및 산업정책에서 제도적 유산을 지속해 온 것은 대만 경제의 탄력성과 충격 흡수 능력에 긍정적 영향을 미쳤다고 평가 가능하다. 결론적으로 대만의 발전모델은 대내외 환경의 변화에 의해 국가기구, 관료제의 역량이 다소 저하되었으며, 국가와 사회경제체력인 기업과의 관계도 협력과 반목이라는 복합적 특성을 보이고 있다. 그럼에도 대만의 핵심적 발전모델의 일부 특성은 유지되고 있다고 할 수 있다. 산업영역에서의 혁신과 금융영역에서의 안정이라는 목표는 정치엘리트와 사회경제적 이해세력들 간에 공감되고 있었다. 즉 발전국가의 핵심적 요소인 발전에의 정향과 제도가 유지되어, 그런 점에서 대만의 발전국가는 변화와 지속이라는 관점에서 진

후 신주과학단지는 반도체와 첨단 IT 산업의 메카가 되었다(한국경제, 22/08/25).

<sup>16</sup> ITRI는 현재 세계 최대 융합기술 국책 연구소로서 연구원 6,000명, 특허 3만 개, 그리고 1년 예산이 1조 565억 원에 달한다(김영은, 2022).

화되고 있음을 알 수 있다.

## V. 결론

아시아의 네 마리 용 가운데 대만의 1인당 GDP는 2000년대 초반부터 코로나 팬데믹 위기 전까지 가장 낮은 저성장의 궤적을 보여 줬다. 그럼에도 대만의 금융영역은 보수안정 기조라는 역사적 유산의 이념과 제도가 지속되는 바람에 1997년과 2008년 위기로부터 상대적으로 탄력적 대응을 가능하게 하였다. 대만의 탄력적 산업구조는 중소기업 위주의 수직적·수평적 클러스터의 특성을 보임으로써 금융위기로부터 연착륙할 수 있게 했다.

그러나 대만의 수출산업구조가 특정 IT sector에 과다하게 의존함에 따라 미국, 유럽의 수요가 하락하면 수출 역시 타격을 입는 취약점을 보인다. 뿐만 아니라 글로벌 금융위기 이후 2008년 마잉주 정부 시기부터 친중국 경제정책이 확산되면서 중국의존적 경제구조는 대만의 산업공동화와 양극화의 문제를 가져왔다. 대만의 발전모델을 구성하는 국가기구와 관료의 응집력은 당파적 목적에 따라 분산되었으며, 기업과의 협력적 연대네트워크 역시 민주화 이후 레짐변화에 따라 분절화되었다. 또한 외부 환경변화인 세계화, 보호주의 통상압력 증대, 신자유주의 이념의 압력은 대만 발전모델에 새로운 위기와 도전을 부과했다. 대만이 유지해 왔던 중상주의적 경제발전 패러다임은 민주화 이후 정당 간 정체성 논쟁과 더불어 사회적 합의에 통해 유지되지 못했다. 2010년대 대만이 저성장 기조를 보였던 이유는 이처럼 대만 발전모델의 중요 요소인 국가기구의 응집력과 관료자율성이 이전 시기에 비해 상대적으로 하락하고, 국가와 기업을 포함한 사회경제세력과의 협력네트워크가 분절화되거나, 정체성 이슈가 성장을 위한 일관적 정책실행에 방해가 되었다는 점과 무관하지 않다.

이처럼 대만의 발전모델은 한편으로 국가기구와 관료 응집력, 국가-기업 간 협력적 연대네트워크 등 일부 핵심적 요소에서 변화를 겪었으나, 다른 한편으로 세계화와 민주화라는 대내외적 변화의 압력에도 불구하고 또 다른 핵심적인 요소인 혁신을 위한 발전정향과 금융안정성을 유지하고자 하는 역사적 유산으로

서의 제도와 이념이 지속되어 왔다. 대만 역시 신자유주의적 영향을 받아 일정 정도 신자유주의 개혁의 변용과정을 거쳤지만, 여전히 동아시아 발전모델의 제도와 이념이 그 진화과정에 중요한 역할을 지속하고 있음을 알 수 있다. 코로나 팬데믹은 대만 정치경제의 부활에 새로운 전환점이 될 것으로 기대한다. 그럼에도 중국이슈를 둘러싼 정당 간 정체성 논쟁이 지속가능 성장을 위한 발전모델에 걸림돌이 되지 않도록 하는 것이 대만사회 스스로 극복해야 할 과제다.

투고일: 2022년 6월 8일 | 심사일: 2022년 6월 23일 | 게재확정일: 2022년 7월 29일

## 참고문헌

- 김광수. 2022a. “경제·기술강국’ 외친 차이잉원 … 5년간 韓·대만 격차 뒤집었다.” 『서울경제』(5월 8일).
- \_\_\_\_\_. 2022b. “대만, 국립대에 반도체 대학원 설립 … 신입생도 반년마다 뽑아.” 『서울경제』(5월 8일).
- 김영은. 2022. ““반도체 등에 업고 19년 만에 한국 추월” … 대만 경제 이끄는 네 마리 용.” 『한경비즈니스』(5월 10일).
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA). 2019. “대만, 아시아 바이오대전 참관기.” (8월 16일)  
[https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=110&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=245&bbsSn=245&pNttSn=176723](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=110&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=245&bbsSn=245&pNttSn=176723)(검색일: 2022. 6. 5.).
- 문돈·정진영. 2014. “‘발전국가모델’에서 ‘신자유주의모델’로: ‘한국발전모델’ 논쟁에 대한 비판적 평가.” 『아태연구』 제21권 제2호, 129-164.
- 변영학. 2010. “발전연합과 중앙은행의 독립성: 한국, 대만, 태국의 비교분석.” 『국가전략』 제16권 제1호, 123-152.
- 신윤재. 2021. ““이건희가 탐낼만 했네” … 삼성전자 ‘라이벌’ TSMC 성공비결은.” 『매일경제』(4월 24일).
- 유호근. 2007. “국가개입의 정치경제: 아시아 NIEs의 기술정책을 중심으로.” 『사회과학연구』 제23집 제2호, 55-75.
- 윤민재. 2016. “민주화 이후 신자유주의의 강화와 사회경제정책의 특징: 김대중 정부의

- 사례를 중심으로, 『인문사회 21』 제7권 제3호, 609-634.
- 윤상우. 2013. “신자유주의 시대의 대만 발전국가: 변화와 연속성.” 『경제와사회』 통권 제100호, 407-438.
- \_\_\_\_\_. 2020. “포스트 발전국가로의 전환: 한국·일본·대만의 경험, 『아시아리뷰』 제9권 제2호, 159-189.
- 이권호. 2021. “대만의 신남방정책과 한국의 신남방정책의 비교 연구.” 『중국지역연구』 제8권 제4호, 97-138.
- 이상만. 2019. “미·중 전략적 경쟁시기 양안관계: 수렴과 확산의 이중성.” 『중국지역연구』 제6권 제2호, 85-123.
- 이연호·임유진·정석규. 2002. “한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업 관계.” 『한국정치학회보』 제36집 제3호, 199-222.
- 임혜란. 1999. “한국과 대만의 산업화패턴과 경제위기: 산업정책과 정치연합.” 『한국정치학회보』 제33집 제1호, 269-288.
- \_\_\_\_\_. 2003. “금융세계화와 대만의 대응.” 『한국정치학회보』 제37집 제5호, 311-329.
- \_\_\_\_\_. 2005. “대만의 정보화 추진과정과 국가역할.” 『21세기 정치학회보』 제15집 제2호, 191-217.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『동아시아 발전국가모델의 재구성』. 서울대학교출판문화원.
- \_\_\_\_\_. 2020. “정치경제학의 양분법적 논의를 넘어서: 시장 vs. 국가, 자본주의 vs. 민주주의 논쟁을 중심으로.” 임혜란 외. 『양분법을 넘어서』, 제4장. 사회평론아카데미.
- 임혜란·이영섭. 2020. 『국제정치경제와 동아시아』. 울곡출판사.
- 임혜란·이하나. 2009. “한국 금융감독체계 개혁의 정치경제.” 『한국정치연구』 제18집 제1호, 119-146.
- 전국경제인연합회 보도자료. 2021. “대만 경제 부활과 한국의 정책과제”(7월 7일). [http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content\\_id=903b7c83-9224-44ea-8f1f-8f07eb84d7e2](http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=903b7c83-9224-44ea-8f1f-8f07eb84d7e2)(검색일: 2022. 5. 25.).
- 전희운·김기혁. 2022. “美 “반도체 영광” 62조 지원 법안 추진 … EU는 59조 투자해 점유율 2배 확대.” 『서울경제』(2월 10일).
- 정주호. 2016. “대만 신정부, 중국진출 기업에 대만 회귀전략 추진.” 『연합뉴스』(6월 9일).
- 최혜린·이수영·박민숙. 2020. “미국, 유럽, 대만의 리쇼어링 현황과 정책에 대한 분석.” 『한국경제학보』 제27권 제2호, 99-137.
- 펠렐, T. J. 저. 김성조·오승희 역. 2020. 『레짐으로 본 동아시아: 제도, 파워, 패러다임』. 동아시아연구원.

- 한국경제. 2022. “대만 신주과학산업단지 … 긴밀한 産學협력.” 『한국경제』(8월 25일).
- 황혜란. 2016. “후발산업국 지역 혁신 시스템 진화의 다양성과 전환 가능성에 대한 탐색 연구: 대덕연구개발특구와 신주과학산업단지의 사례.” 『동향과 전망』 제97호, 167-202.
- Chen, Eugene. 2013. “What You Must Know about Financial Reforms in Taiwan.” *Asian Banking and Finance*. <http://asianbankingandfinance.net/financial-technology/commentary/what-you-must-know-about-financial-reforms-in-taiwan>(검색일: 2022. 1. 15.).
- Chu, Wan-Wen. 2014. “Challenges for the Maturing Taiwan Economy.” In Larry Diamond and Gi-Wook Shin, eds, *New challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford: Stanford University Press, 216-249.
- Chu, Yin-Wah. 2016. “Democratization, Emergence of the Knowledge-Based Economy, and the Changing Developmental Alliances in South Korea and Taiwan.” In Chu Yin-Wah, ed. *The Asian developmental state: Reexaminations and New Departures*. London: Palgrave-Macmillan, 117-137.
- \_\_\_\_\_. 2021. “Democratization, Globalization, and Institutional Adaptation: The Developmental States of Korea and Taiwan.” *Review of International Political Economy* 28(1), 59-80.
- Chu, Yun-Han. 2013. “Coping with the Global Financial Crises: Institutional and Ideational Sources of Taiwan’s Economic Resiliency.” *Journal of Contemporary China* 22(82), 649-668.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Hu, Sheng-Cheng. 2011. “The Global Financial Crises: Lessons for Taiwan.” In Daigee shaw and Bih Jane Liu, eds. *The Impact of the Economic Crisis on East Asia*. Edward Elgar Publishing.
- IMF. 2021. *World Economic Outlook*.
- Lim, Haeran. 2009. “Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental States: With a Focus on Financial Reform in Korea and Taiwan.” *Asian Perspective* 33(1), 75-110.
- Shaw, Daigee and Bih Jane Liu, eds. 2011. *The Impact of the Economic Crisis on East Asia: Policy Responses from Four Economies*. Edward Elgar Publishing

Limited.

Thurbon, Elizabeth. 2014. "The Resurgence of the Developmental State: A Conceptual Defence." *Critique Internationale* 2(63), 1-16.

\_\_\_\_\_. 2020. "The Future of Financial Activism in Taiwan? The Utility of a Mindset-centered Analysis of Developmental States and Their Evolution." *New Political Economy* 25(3), 320-336.

Wade, Robert H. 2018. "The Developmental State: Dead or Alive?" *Development and Change* 49(2), 518-546.

Wang, Jiann-Chyuan and Chia-Hui Lin. 2011. "The Impact of the Global Financial Crisis on the Taiwanese Economy and Its Industrial Policy in Response." In Daigee shaw and Bih Jane Liu, eds. *The Impact of the Economic Crisis on East Asia: Policy Responses from Four Economies*. Edward Elgar Publishing Limited.

## Abstract

## Change and Continuity of Taiwan's Development Model after the Global Financial Crisis

Haeran Lim Seoul National University

Hanna Cho Seoul National University

This study intends to explore change and continuity in key factors of the East Asian development model after the 2008 global financial crisis in Taiwan. Taiwan had continued sluggish growth since the 2000s. Economic polarization and hollowing out of the manufacturing industry accelerated since the 2008 global financial crisis and the pro-China economic policy of the Ma Ying-jeou regime. Several critical factors have played an essential role for the sluggish growth in the East Asian development model. There was a relative decline in bureaucratic autonomy and cohesiveness of state organization, fragmentation of cooperative network between the state and the socio-economic forces, including the businesses, and the 'identity issue' as an obstacle of consistent policy implementation for national growth. However, other critical factors of the development model, such as the developmental orientation of innovation and institutional legacy, which emphasizes the conservative and stable financial system, have played an essential role in the evolution of the development model in Taiwan.

**Keywords** | Taiwan, East Asian development model, Global Financial Crisis, developmental orientation, institutional legacy