

역사, 정책유산, 그리고 기억의 정책학: 박정희식 발전모델의 기원을 찾아서

구현우*

〈目 次〉

I. 서론	오해
II. 제국의 후예들과 한국의 산업화	IV. 결론을 대신해서: 기억의 정책학을 위한
III. 1950년대 정치경제를 둘러싼 이해 혹은	시론

〈요 약〉

널리 회자(膾炙)되는 ‘한강의 기적’이라는 말은 한국의 급속한 경제성장을 ‘신데렐라류의 판타지’로 만드는 경향이 있다. 이러한 말이 대중들의 정서에는 적합한 것인지 모르지만, 학문적으로는 적절하지 않다. ‘역사에 단절이란 있을 수 없다’는 평범한 진리에 근거하더라도 그러하다. ‘동화’에서 ‘현실’로 눈을 돌리면 박정희 시대 이룩한 급속한 경제성장은 신비함을 벗고 우리에게 다가온다. 그것은 박정희 시대에 갑자기 이룩된 것이 아니라, 이전 시기에 배태된 일련의 객관적 조건들이 현실화된 결과이다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 박정희식 발전모델이라고 지칭되는 한국의 발전국가의 기원을 찾기 위해, 시간적 범위를 넓혀 일제 강점기의 특징적인 자본주의 생산양식과 1950년대 이승만 정부의 산업화 정책에 관심을 가져 이들 시기에 형성된 ‘정책유산(policy legacies)’이 박정희식 발전모델에 미친 영향을 검토하였다. 특히, 본 논문에서 주목한 것은 이해관계자들이 정책에 대해 배우는 ‘학습효과(learning effect)’이며, 이러한 맥락에서 역사는 일련의 학습과정의 산물이라고 볼 수 있다. 이러한 연구결과에서도 알 수 있듯이, 공공정책의 영향은 전통적인 정책학이 가정하는 것보다 훨씬 장기적일 수 있다. 본 논문이 제시하고 있는 ‘기억의 정책학(policy science for memoirs)’은 바로 그러한 정책유산의 장기적 영향에 주목하려는 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

【주제어: 역사, 정책유산, 기억의 정책학, 박정희식 발전모델】

* 부산대학교 행정학과 시간강사(khwoo7806@hanmail.net)
논문접수일(2018.1.8), 수정일(2018.2.21), 게재확정일(2018.3.12)

I. 서론

프랑스의 석학 기 소르망은 1960년대 이후 한국의 급속한 경제성장을 “요술약”을 먹은 것에 비유한 바 있다(교과서포럼, 2008). 서구 학자의 눈에는 짧은 기간에 번영을 이룩한 한국의 역동적인 현대사가 마법으로 비춰진 것이다. 그런데 이러한 생각들은 한국인들에게 보편적인 것이다. 한국인들 사이에 널리 회자(膾炙)되는 ‘한강의 기적’이라는 말이 내포하는 것처럼, 1960년대 이후 한국은 이전 시기에 전혀 없던 ‘상전벽해(桑田碧海)’의 별천지였으며, 거기서 이루어진 역동적인 경제성장은 신데렐라류의 동화에서 볼 수 있는 외생적인 요인이 만들어낸 ‘경로단절적’ 판타지였다. 그러나 ‘역사에 단절이란 있을 수 없다’는 평범한 진리에 근거한다면 이 같은 ‘상식’이 타당하다고 보기는 어렵다. 오히려 1960년대 이후 한국의 급속한 경제성장은 이전 시기에 배태된 일련의 객관적 조건들이 현실화된 결과로 볼 여지도 충분히 있다. 본 논문의 문제의식은 바로 여기서 출발한다. 즉, 본 논문에서 주로 밝히고자 하는 것은 1960년대 이후 한국의 발전국가 형성이 이전 시기에 배태된 정책유산(policy legacies)¹⁾의 결과물이었다는 것이다.

흔히 역사를 배우는 동기는 과거로부터 교훈을 얻기 위한 데 있다고 말한다. 이러한 효용론적 관점이 틀린 것은 아니지만, 사회과학에서 역사를 바라보는 관점은 단순한 효용론적 관점 이상의 것을 요구한다. 사회과학에서는 ‘맥락(contexts)’ 또는 ‘흐름’이라는 관점에서 역사를 바라본다. 과거와 현재는 긴밀하게 연결되어 있기 때문에, 과거에 이루어진 선택은 현재나 미래의 선택을 구조화하고 제약할 수밖에 없다는 설명이다. 예를 들어, 노벨 경제학상을 수상한 저명한 경제사학자 North(1990)는 그의 명저 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* 서문에서 다음과 같이 밝히고 있다. “제도는 중요하다. 그것이 중요한 것은 우리가 과거로부터 배울 수 있기 때문만은 아니며, 현재나 미래의 선택이 과거와 긴밀하게 연결되어 있기 때문이기도 하다. 현재와 미래의 선택은 과거로부터 이루어진다(North, 1990: vii).” 따라서 과거의 제도나 정책의 ‘유

1) 보편적으로 정책이라고 하면 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”을 의미하지만(정정길 외, 2010: 35), 여기서는 이를 다른 관점에서 이해하고 있다. 여기서는 개별적인 정책들보다는 상위 차원에서 개별적인 정책들을 구조화하는 거시적인 정책의 틀(Frieden, 1981; Zysman, 1983; Hall, 1986; Haggard, 1990; Evans, 1995) 또는 Peter Hall(1992, 1993)이 말한 “정책 패러다임(policy paradigms)”의 의미로 정책을 이해하고 있다. 따라서 정책은 특정 시기에 배태된 특징적인 자본주의 생산양식을 만들어내는 핵심적인 정치적 변수이며, 경제의 기본 틀이 쉽게 바뀌지 않는다는 맥락에서 그 유산은 장기·지속적 성격을 가질 수밖에 없다. 본 논문은 바로 이러한 정책의 큰 틀에 주목하여 정책이 만들어낸 특징적인 자본주의 생산양식과 그것이 후속 역사과정에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

산'은 인과론적으로 현재에도 큰 영향을 미친다.

정책유산을 논의함에 있어 종래의 지배적인 견해는 '이해관계(stake)'를 중심으로 이를 설명해왔다. 예를 들어, Gourevitch(1986)에게 있어 이해관계는 공공정책을 설명하는 주요 변수이며, 이러한 이해관계는 그들의 계급 위치의 산물이다. 즉, Gourevitch가 적절하게 지적하고 있듯이, "사람들이 원하는 바는 그들의 사회적 위치에 좌우된다(Gourevitch, 1986: 56)." 그래서 정책과정은 이해관계를 둘러싼 관련 정치 행위자들 사이에서 이루어지는 역동적인 "정치과정(political process)"에 다름 아닌 것이다(Ripley and Franklin, 1987; Anderson, 2011; Stone, 2012; Hill, 2013; Kraft and Furlong, 2013). 그러나 최근에는 이러한 '물질' 유산 이외에도 '인적' 유산에 주목하는 견해가 유력하게 제기되고 있다. 관련 행위자들이 정책을 학습함으로써 그 영향은 장기지속적 성격을 가질 수 있다는 것이다. 학습은 본질적으로 개인의 '인지과정(cognitive processes)'으로서의 성격이 강하지만, 이는 또한 제도나 정책과 같은 외재적 요인의 영향을 받는 구조의 반영물일 수도 있기 때문이다(Mantzavinos et al., 2004). 따라서 역사는 Pierson(1993)이 적절하게 지적하고 있듯이, 이해관계자들의 일련의 '학습과정(learning process)'의 산물이라고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 본 논문은 장기지속적인 관점에서 한국의 자본주의를 분석하고자 한다. 즉, '박정희식 발전모델'로 지칭되는 한국의 발전국가²⁾는 박정희가 쿠데타로 집권한 이후 갑자기 형성된 것이 아니라, 이전 시기에 그 객관적 조건들이 이미 형성되어 있었다는 것이다. 이를 논증하기 위해 본 논문은 '정책유산'에 주목하여, 그것이 한국의 정치 경제 체제에 미친 영향과 그것의 장기적 결과에 대해 논의하고자 한다.

2) 원래 '발전국가(developmental state)'라는 개념은 Chalmers Johnson(1982)이 일본의 '기적적인' 경제 성장의 이면에 있는 국가의 역할에 주목하면서, '통상산업성(Ministry of International Trade and Industry: MITI)'을 역사적으로 분석하면서 주목을 받기 시작했지만, 한국의 경우 "연성 권위주의(soft authoritarian)" 정부 하에서 경제발전을 이룬 일본과 달리, "강성 국가(strong state)"에 의한 경제기적의 모범을 보여주는 사례이다(Johnson, 1987: 138). 한국의 발전국가에서 두드러지게 나타나는 현상은 임혁백(2004, 2005)이 말한 '산업화 정치'의 논리이다. 쿠데타와 같은 비민주적 방식으로 집권한 정치 엘리트들이 자신들의 취약한 정통성을 보완하기 위해 단시일 내에 급속한 경제성장을 추구한다는 것이다. 정치적 지상과제인 급속한 경제성장을 위해 한국의 발전국가는 신고전파 경제학에서 주장하는 것처럼, 시장실패를 교정하는 수준에 머무는 것이 아니라, 가격왜곡을 통해 정부가 설정한 개발 목표에 따라 투자를 유도하고 전략산업을 집중 육성하는 '시장형성자'로서의 역할을 수행한다(Amsden, 1989). 따라서 한국의 발전국가는 수출지향적 산업화(export-oriented industrialization)로 정의되는 급속한 경제성장을 통한 국가의 정통성(legitimacy) 확보, 국가에 의해 우선순위가 부여된 영역에 대한 민간의 투자 유도, 민간자본을 축적하기 위한 정부의 정책적 조치, 실직제와 정치적 압력으로부터 벗어난 전문가들로 구성된 관료제의 존재, 그리고 공공부문과 민간부문 간 연계망 구축 등을 그 핵심적인 구성요소로 한다(Johnson, 1987; Amsden, 1989; Polidano, 2001). 결국 한국의 발전국가는 경제에 관한 주요한 의사결정이 정치 영역에 유보되어 있는 '시장형성적' 국가 시스템을 지향한다고 할 수 있다.

정책유산에 주목하여 장기지속적인 관점에서 한국 자본주의를 분석함에 있어 본 논문이 주목하는 것은 일제 강점기와 1950년대 이승만 정부 통치기이다. 그 동안 한국 현대사 연구에서 이 두 시기는 ‘잊고 싶었던 기억’이었다. 대중들의 정서와도 맞닿아 있는 이러한 논의들은 이 시기를 ‘약탈국가’의 단계로 규정함으로써 더 이상의 진전을 어렵게 만들고 있다. 그러나 ‘역사에 단절이란 있을 수 없다’는 평범한 진리에 근거한다면 이러한 주장들이 타당하다고 할 수 없다. 약탈의 시기에도 어떤 발전의 요소가 있다면 그것에 주목하는 것은 분명 역사의 발전 법칙에 부합하는 것이다.³⁾

II. 제국의 후예들과 한국의 산업화

일제 강점기를 연구하는 사람들이라면 으레 그 시대를 지배하는 거대한 ‘담론의 블랙홀’을 마주하게 된다. 그 시대를 둘러싼 모든 논의가 ‘억압’, ‘착취’, ‘약탈’이라는 세 단어로 빨려 들어간다는 말이다. 이러한 관점은 그 시대를 부정적으로 인식하고 분노하는 대중들의 정서에는 부합할지 모르지만, 학문적으로는 의문의 여지가 있다. 이렇게 주장한다면 ‘상식’적인 논의에서 한 발짝도 앞으로 나아갈 수 없기 때문이다. 규범적인 관점에서 실증적인 관점으로 눈을 돌린다면 우리는 훨씬 많은 것들을 볼 수 있다. 한일합방 조약에서도 볼 수 있듯이 일제는 한반도를 영구히 지배하려고 했고, 이를 위해서는 그들의 입맛에 맞는 근대적인 제도, 문물, 산업 등을 조선에 이식시켜야 했다. 물론 그러한 조치들은 경제사학자 조기준(1985)이 말했듯이 ‘침략국의 외연적인 경제 확장’에 불과하며, 피식민지민의 이익을 위한 것은 아니었다. 그러나 이는 제국주의의 본질적 속성이 그러한 것이며, 침략국의 외연적인 경제 확장 속에서도 어떤 발전의 요소들이 있다면 그것은 충분히 연구할만한 가치가 있다고 생각한다. 일제 식민지시대의 정책유산에 주

3) 물론 장기지속적인 관점에서 한국 자본주의를 분석하는 것이 이전에 없던 전혀 새로운 것은 아니다. 역사학뿐만 아니라, 사회과학에서도 이와 관련된 논의가 있음을 부인하기 어렵다. 그러나 앞으로 살펴볼겠지만, 그러한 논의들 중 많은 부분이 규범적인 관점에 매몰되어 오류를 범하고 있을 뿐만 아니라, 전체적인 관점에서 한국 발전국가의 기원을 살펴보기보다는 단편적으로 논의하는 경우도 많았다. 한 예로 김윤태(2012)는 한국에서 재벌의 기원을 일제 강점기까지 거슬러 올라간다고 주장하면서도, 그러한 재벌들이 해방 후 한국의 자본주의 체제에 편입되는 과정에서 보여준 놀라운 적응력의 문제에 대해서는 별다른 주목을 하지 않음으로써 역사의 연속성 문제에 대해 간과하고 있다. 따라서 보다 정치(精緻)한 분석이 되기 위해서는 1960년대 이후 한국의 발전국가에서 나타난 특징적인 양상이 이전 시기에도 있었다는 점을 ‘기술(description)’하는 것만으로는 부족하고, 그것이 어떤 인과경로를 거쳐 발전국가 형성에 영향을 미쳤는가를 ‘설명(explanation)’하는 수준까지 나아가야 한다.

목해야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

1. 후견자본주의 하에서 태어난 신생아

전전(戰前) 일본 자본주의의 두드러진 특징은 Eckert(1991, 주익중 역, 2008)가 말한 ‘정치(공공정책)에 의한 경제의 대체’이다. 즉, 자본주의는 국가 정책의 효과적인 확장 수단일 뿐 그 자체로 독자적인 의미를 가지는 것은 아니었다. 그런데 이는 분명 서구의 기준으로는 이질적인 것이었다. 대공황 이전의 ‘고전파 경제학’은 물론이거니와 그 이후의 ‘케인즈 경제학’에서도 국가가 경제를 일정한 방향으로 유도하는 것은 생각하기 어렵기 때문이다.⁴⁾ 물론 전전 일본 자본주의에서도 사적 소유권과 시장경제라는 자본주의의 기본원칙은 존중됐다. Peter Duus(1984)가 지적했듯이, 사적 이윤추구를 공공연히 경멸하던 메이지(明治) 시대 지도자들도 국부와 국력 간의 밀접한 관계를 정확하게 이해하고 있었던 것이다. 그래서 그들은 메이지 시대 때부터 경제에 ‘분업의 원리’를 도입하여 군사목적의 금속, 기계, 조선 등의 중공업은 정부가 주도하여 기술적으로 선도적인 역할을 하도록 한 반면, 섬유 등의 경공업은 민간이 주도하도록 했다(황완성, 1991). 그러나 도쿠가와(德川) 막부(幕府)를 무너뜨린 메이지 시대 일본의 지도자들은 천황을 중심으로 한 국가의 이익이 곧 ‘공동선(共同善)’이며, 이러한 공동선을 위해 개인의 이익은 희생되어야 한다는 ‘멸사봉공(滅私奉公)’의 정신 또한 잊지 않았다(김광두, 1992: 38-39). 그렇기 때문에 국가는 사회에 대해 우월적인 위치에서 하향적으로 경제를 관리하는 자본주의 경제시스템이 지속되었으며, 이러한 경향은 쇼와(昭和) 공황의 극복과정과 전시동원기에 결정적으로 확대·강화되었다(김종현, 1991).

당연한 얘기겠지만, 이러한 경제시스템은 식민지 조선에도 그대로 이식되었다. 오히려 식민지 조선에서는 ‘회사령’과 같이 일본에서는 볼 수 없는 반자본주의적 조치가 취해지기도 했다. 물론 회사령은 1920년에 공식적으로 폐지되었지만, 국가가 경제를 일정한 방향으로 유도하겠다는 생각은 일제가 한반도에서 물러날 때까지 변함이 없었다. 일

4) 경제학에서는 오랫동안 정부를 ‘필요악(necessary evil)’ 정도로 치부해왔으나, 최근에는 경제에서 정부가 수행하는 역할을 긍정적으로 인식하는 ‘내생적 성장이론(endogenous growth theory)’이 등장하여 주목을 받고 있다. 내생적 성장이론은 신고전파 성장이론으로 유명한 솔로우의 성장모형에서 외생변수로 간주한 기술개발을 내생변수로 간주하여 그것에 영향을 미치는 정부정책에 초점을 맞추고 있다. 예를 들면, 공공재(public goods)의 성격을 가지고 있는 기술개발을 독려하기 위해 정부가 특허제도 등을 통해 일정기간 동안 독점적 사용권을 설정해주거나 세제상의 혜택 및 보조금을 제공하는 것 등이다. 내생적 성장이론은 그 내부에 다양한 이론이 존재하며, 그 설명방식도 고차원의 수학을 요구하는 경우가 많다. 내생적 성장이론에 대한 보다 자세한 설명은 Romer(1986, 1990) 및 Aghion and Howitt(1998) 참조.

제가 한반도에서 한 통제 경제시스템은 초창기에는 토지조사사업이나 산미증식계획에서 볼 수 있듯이 기본적으로 농업 중심이었지만, 1931년 만주사변 이후에는 공업(특히 중화학공업)이 중심을 이루었다. 예를 들어, 1930년에 제조업 생산량(manufacturing output) 중 식료품 산업이 차지하는 비중은 57.8%에 이르렀지만, 금속공업은 5.8%, 기계공업은 1.3%. 그리고 화학공업은 9.4%에 불과했다. 그러나 전시동원이 본격화된 1939년에는 식료품 산업은 22%로 급감한 반면, 금속공업은 9%, 기계공업은 4%, 그리고 화학공업은 34%로 급증하는 양상을 보였다(곽진오, 2006: 307). 제국주의적 열망으로 가득했던 1930년대에는 식료품 산업이 더 이상 조선총독부의 관심 사항이 되지 못했던 것이다(Eckert, 1996).

국가의 사회(자본)에 대한 구조적 우위, 정치(공공정책)에 의한 경제의 대체, 그리고 공공부문과 민간부문의 혼재 등을 특징으로 하는 전전 일본 사회에 지배적이었던 후견 자본주의는 분명 서구의 자본주의에서는 찾아볼 수 없는 특징적인 것이었다. 그리고 이러한 경제시스템은 물질적 경제를 넘어서는 도덕적 원리로 받아들여졌으며, 따라서 당시 일본의 정책결정자들은 자본주의의 본질적 요소인 개인의 사익추구도 ‘국체(國體)’에 해가 되는 바람직하지 않은 것으로 인식하였다. 그렇기 때문에 당시 자본주의의 가장 큰 위협이 되었던 공산주의는, 이철우(2006)가 지적했듯이 “사익을 추구하는 자연스러운 인간적 욕망을 부정하기 때문에 위험한 것이 아니라, 사익을 신성화하는 서구 문명의 최악의 파생물이기 때문에 위험한 것이 되었다(이철우, 2006: 97-98).” 당시 문부성이 펴낸 『국체(國體)의 본의(本義)』를 보면 일본의 정책결정자들이 자신들의 경제시스템에 대해 어떻게 인식하고 있었는지 잘 알 수 있다.

우리의 국민경제는 황국의 무궁한 발전을 위한 천황의 마음에 기초한 대업(大業)이자 민복(民福)이 의미하는 바, 서양 경제학이 말하는 것처럼 개인의 물질적 욕망을 충족하기 위한 활동의 결집체가 아니다. 그것은 국민을 모두 ‘결(結)’의 길로 이끌고, 각인 각분에 따라서 각자의 노력을 다하는 것이다. … ‘결’의 정신에 입각해 공선사후(公先私後)하고 분(分)을 지켜 노력을 다하고 화(和)로써 뜻을 삼는 마음이야말로 우리나라 고유의 산업정신이다. 이것이 산업계에 강한 힘을 낳고, 창의를 장려하고, 협력하고, 뚜렷이 능률을 높이고, 산업 전체의 융성을 가져와 마침내 국부를 증진시키는 원동력이다. 장래 우리 국민의 경제활동에 이 고유한 산업정신을 충분히 자각하고 이것에 기초하여 경제발전을 꾀하지 않으면 안 된다. 이렇게 경제는 도덕과 일치하고 이윤의 산업이 아니라 도(道)에 기초한 산업이 되며, 국체의 정화(精華)를 경제에 잘 발양할 수 있게 될 것이다(Eckert, 1991, 주익중 역, 2008: 117에서 재인용).

자본주의 경제에 대한 설명이라기보다는 하나의 ‘도덕 교과서’를 보는 것 같은 위 인용문에서, 일본의 정책결정자들은 자본주의 경제의 본질적 요소인 개인의 물질적 이익 추구마저도 부차적이고 지엽적인 것으로 생각하였다. 그렇게 일본의 엘리트들은 개인의 물질적 이익추구를 주변부의 가치로 밀어낸 다음, 그 자리에 국가의 이익(national interest)이라는 추상적인 가치를 집어넣어 국가주의를 전 사회를 지배하는 지도이념으로 만들었다. 1936년 미나미 지로(南次郎) 총독이 산업경제조사사회에서 ‘자본주의적 이윤과 상업적 자기이익’을 삼가고 ‘국가경제’의 관점에서 조선의 경제적 ‘사명’을 다하라고 말한 것이나, 조선총독과 내각 총리대신을 지낸 고이소 구니아키(小磯國昭)가 1947년 전범 재판에서 “일단 국가정책이 결정되면 정책의 실행을 위하여 모든 노력을 기울이는 것이 우리의 의무”라고 진술한 것은 그 구체적인 표현이라고 할 수 있다(Eckert, 1991, 주익중 역, 2008: 118).

그런데 놀라운 것은 전전(戰前) 일본사회에 지배적이었던 이러한 국가주의 사상이 박정희 시대에도 그대로 재현되었다는 사실이다. 예를 들어, 1970년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 관련 부처들의 반발에 부딪히자, 박정희는 ‘전쟁’이나 ‘태평양전쟁을 일으킨 일본의 예’를 언급하며, 국가를 위해 협조를 할 것을 요구하면서 자신의 뜻을 관철시켰다고 한다(오원철, 2006). 그에게 있어 국가의 선택은 그 당부는 논외의 것이고 국민들은 일단 따라야 하는 불가침의 ‘성역’이었던 것이다.⁵⁾

다른 모든 가치에 우선하여 국가의 이해관계가 관철되는 국가주의 이념 하에서는 경제(시장)라는 것도 실상은 정치(공공정책)에 의해 결정되는 ‘종속변수’에 불과하다. 물론 주요 산업을 국유화하는 것과 같이 극단적인 국가사회주의 시책을 추구했던 만주국과 달리, 일본과 식민지 조선에서는 자본주의 경제원리의 기본틀은 유지했지만 그 과정에서 나타난 것은 Barzelay(1986)가 말한 “정치화된 시장경제(politicized market economy)”에 불과했다. 여기서 우리는 사이토 마코토(齋藤實) 총독이 부임한 이후 나타난 식민지 통치정책의 변화에 대해 주목할 필요가 있다. 잘 알려진 것처럼 사이토 총독은 3·1 운동으로 표출된 한국인들의 폭발적인 에너지를 분산시키기 위해 소위 ‘문화정치’라고 하는 분할 전략을 사용하였다. 문화정치로 식민지 통치정책이 바뀌었다고 하여 일본의 국가 목표를 위해 조선을 지배한다는 제국주의의 근본 목표가 바뀐 것은 아니었으며, 훗날 일제가 아시아를 침략하면서 내세운 ‘대동아공영권(大東亞共榮圈)’ 주장과 마찬가지로 ‘속빈 강정’이었다. 그러나 적어도 경제적인 측면에서 본다면 식민지 통치정책의 변화는 여러 가지

5) 박정희와 한 때 동거를 했던 이현란의 회고에 따르면 박정희는 히틀러를 ‘영웅’이라고 말하기도 했는데(조갑제, 1998b: 243-244), 이 역시 그의 국가주의 사고와 관련된 것으로 보인다.

중요한 함의를 가지고 있는 것도 사실이다. 사이트 총독부는 ‘협력적 자본주의’라는 미명 하에 한국의 토착자본가들을 성장시켜 이들을 반체제 세력에서 이탈시키려고 하였다.

이러한 협력적 자본주의의 더 나할 나위 없는 업적은 ‘경성방직(경방)’을 통해 나타났다. 경성방직이 식민지 조선의 최고기업일 뿐 아니라 만주와 중국에까지 사업 영역을 확장한 ‘다국적 기업’이 될 수 있었던 데에는 식민지 당국의 정책적 후원이 있었다. 후견 자본주의 하에서 기업의 성장에 결정적인 영향을 미치는 그러한 후원을 받기 위해 김성수·김연수 형제는 식민지 당국과의 공식적·비공식적 연계 맺기에 주저하지 않았고, 그에 대한 보상은 즉각적이고 분명하게 나타났다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008).⁶⁾ 결국 경성방직의 성장사는 후견자본주의에 대한 ‘학습사’라고 해도 과언이 아니며, 이는 식민지 시대 크고 작은 기업들을 운영한 한국의 초기 자본가들의 경우에도 마찬가지이다.⁷⁾

협력적 자본주의라는 미명 하에 피기 시작한 한국의 초기 산업화는 1931년의 만주사변, 특히 1937년 중일전쟁과 1941년의 태평양전쟁 이후 만개(滿開)하게 되었다. 전쟁과 전쟁 준비를 위해 식민지 당국은 한반도를 제국의 준공업화된 전초 기지로 변형시키면서 식민지 조선의 경제구조를 극적으로 바꾸어놓았다. 1921년의 총 공업 생산액은 2억 엔을 조금 넘었고, 1931년에도 3억 엔을 밑돌았으나, 1937년에는 거의 10억 엔으로 증가하였으며, 1943년에는 20억 엔을 초과하였다. 1921년의 공업 생산은 식민지 총생산의 15%에 지나지 않았지만, 전쟁 기간 거의 40%로 증가했으며, 공장 수는 1936년에서 1943년 사이 6,000개에서 15,000개로 2.5배 증가했다. 또한 1910년 순 재화생산에서 제조업의 비중은 단지 3.3%였고, 1914년에는 ‘회사령’으로 인해 그 수치가 2.9%로 위축되

6) 경성방직의 성장사를 다른 관점에서 해석한 연구도 있다. 예를 들어, 주익종(2008)은 Eckert의 연구를 비판한 연구에서 일제 하 경성방직과 김성수·김연수 형제는 예측적 자본이나 친일 자본으로 매도되어서는 안 되며, 기업가 정신을 몸소 체득하여 이후 수많은 한국 자본가들의 선구가 된 “대군의 척후”로 평가받아야 마땅하다고 주장한 바 있다. 그러나 주익종이나 기업주도론자들이 공통적으로 간과한 사실이 있다. 도대체 한국에서 자본가들이 기업가 정신을 발휘할만한 자생적인 시장이 존재했는가 말이다. 오히려 그들이 말하는 기업가 정신이란 시장의 힘이 아니라 정부 정책의 힘에 의해 추동된 정부 정책의 외생적 산물에 지나지 않는다. 따라서 주익종이 말한 ‘학습자’로서의 한국 자본가는 순수한 의미의 기업가 정신을 가진 ‘합리적 자본가’라기보다는 정부 정책에 순응하고 정부와 다양한 네트워크를 통해 유대를 맺으려고 골몰한 ‘정치적 자본가’에 다름 아니다.

7) Eckert가 주문하고 심사한 한 연구에 따르면, 한국 50대 재벌의 창시자 중 60% 가까이가 식민지 시기 사업 경험을 가지고 있는 것으로 나타났다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008: 372에서 재인용). 특히, 1930년대 말 이후 총력전 체제 하에서 조선인들의 공업 부문에의 참여는 광범위하게 이루어졌다. 주식회사에 한정하여 보더라도 1941년 말의 공업 자본의 40% 이상이 조선인들에 의해 운영되었으며, 음료, 제약, 정미와 같은 분야에서는 조선인 회사가 전체의 50% 이상을 차지하였다. 또한 금속, 화학, 섬유와 같은 전시의 기간산업에서도 각각 28%, 30%, 39%를 차지하였다(Eckert, 1996). 이러한 경향성에서도 알 수 있듯이, 한국에서 초기 자본가의 성장은 자생적으로 이루어졌다기보다는 정부 정책에 의해 외생적으로 이루어진 측면이 강했다.

었지만, 1929년에는 12%로 상승하였고, 1942년에는 거의 22%에 달하였으며(사공 일·존스, 1981), 식민지기 전체적으로는 9%의 공업성장률을 보였다(김낙년, 2006). 특히, 일본 내에서 자본을 옥죄던 ‘중요산업통제법’이나 ‘공장법’과 같은 제도들이 식민지 조선에서는 시행이 유보됨으로써, 자본가들이 적극적인 행동에 나설 유리한 여건이 조성되었다(김낙년, 2005: 294-295). 이제 조선은 도피처를 찾아 떠돌던 일본 자본의 ‘자유로운 낙토(樂土)’로 인식되기 시작했던 것이다(김낙년, 2006: 203). 물론 잘 알려진 우가키(宇垣) 총독의 ‘남면북양(南綿北羊)’ 정책으로 인해 한반도 남쪽에는 중공업이 거의 발전하지 못하고, 식품, 인쇄, 목공, 섬유 기업들이 자리를 잡았지만, 기계공업의 경우에는 총생산액의 70% 이상이 남쪽에 위치하였다(Eckert, 1996). 전반적으로 봤을 때, 해방 당시 한반도에는 일본의 해외 자산총액 218억 8,000만 달러의 24%에 해당하는 52억 5,000만 달러가 소재하고 있었는데, 그 중 29억 7,000만 달러는 북한에, 그리고 22억 8,000만 달러는 남한에 각각 있었다(박성진, 2010: 29-30). 식민지 조선은 일본에 비할 바는 아니었지만, 만주국이나 북중국 등 새로 획득한 식민지에 비해서는 우월한 위치를 점하고 있었다(Cummings, 1981, 김자동 역, 1986).

사실 일제가 남긴 ‘물적 유산’을 파악하는 것은 쉽다. 일본 제국주의를 너그럽게 봐주지 않더라도 일본인들은 식민지 조선에 많은 물적 재산을 남겼고, 이렇게 남겨진 소위 ‘귀속재산’이 후술하듯이 한국에서 초기 자본가들이 성장할 수 있는 중요한 토대가 되었음은 분명하다. 그러나 장기지속적인 관점에서 한국자본주의를 평가하려면 ‘물적 유산’에서 눈을 돌려 이해관계자들의 학습효과라는 ‘인적 유산’에 관심을 가져야 한다.

일제 강점기 후견자본주의 아래에서 성장한 한국의 초기 자본가들에게 있어 박정희 정부 하의 한국은 편안하게 다가왔을 것이다. 박정희식 발전모델로 지칭되는 한국의 발전국가 역시 일제의 후견자본주의와 마찬가지로 금융자원을 규율기제로 한 국가의 구조적 우위, 한국주식회사로 지칭되는 공공부문과 민간부문 간 긴밀한 정책연합, 그리고 각종 산업정책을 통해 특정 산업을 인위적으로 육성하고 이를 효과적으로 수행하기 위해 재정정책과 금융정책을 도구적으로 활용하는 모습을 보였기 때문이다. 그렇기 때문에 1960년대 이후 한국의 자본가들 역시 공식적이든 비공식적이든 국가와의 연계를 통해 성장을 도모하는 것이 자신들의 생존에 필수적이라는 것을 깨달았던 것이다. 즉, ‘학습효과’가 한국 자본주의의 발흥에 중요한 영향을 미쳤을 수 있다는 말이다. 물론 한국의 자본가들이 흔히 하는 말로 ‘기업가 정신’이 없이 오로지 정치적 책략으로만 성장한 존재라고 하는 것은 논리의 비약이다. 누가 이병철이나 정주영과 같은 사람들의 경영 능력이나 사업 수완을 부정할 수 있겠는가? 그렇기 때문에 과거에는 내로라하는 기업들이

60년대 이후 몰락의 길을 걷기도 했고, 일부 기업들은 현재까지도 한국 경제를 대표하는 재벌로 성장하기도 했다. 그러나 다른 한편으로 이러한 뛰어난 경영자들이 자신들의 능력을 발휘하게 만든 원천이 무엇이었는가에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다. 앞서 살펴본 후견자본주의의 성격에 비추어본다면, 한국의 자본가들이 발휘한 혁신이나 창의성과 같은 기업가 정신도 결국은 정부 정책에 의해 만들어진 피동적 산물이었다는 점을 알 필요가 있다. 결국 일제 강점기 후견자본주의를 경험한 한국의 초기 자본가들에게 있어 1960년대 이후 한국은, Eckert(1991, 주익종 역, 2008)가 말했듯이 “섬뜩한 기시감(既視感)”으로 다가왔을 것이다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008: 379).⁸⁾

2. 일본주식회사, 그리고 한국주식회사

앞서 인용한 『국체의 본의』에 나오는 ‘결(結)’이라는 단어의 구체적인 의미는 사실 모호한 면이 있지만, 공공부문과 민간부문이 네트워크를 형성하여 공적인 문제를 해결하고자 하는 일종의 정책연합 정도로 해석할 수 있다. 이러한 정책연합 하에서 국가와 자본은 공식적·비공식적 네트워크를 통해 연결되었는데, 이러한 연결 고리는 ‘필요의 이중 일치’를 통해 확대·재생산되었다. 즉, 자본은 국가의 정책에 순응하고 광범위한 경영 통제를 받는 대가로, 국가로부터 여러 가지 재정적·금융적 혜택을 받는 체제가 이 시기에 형성되었던 것이다. 그 결과 기업들은 그 명목상의 모습과는 달리, 국가와 긴밀하고 복잡하게 연계된 ‘준공기업’이 되었다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008).

흔히 알고 있는 것과 달리, 일제는 조선인들이 재계(財界)나 관계(官界)에 진출하는 것을 배제하지는 않았다. 오히려 사이토 총독의 협력적 자본주의나 1930년대 말의 총력전

8) 박정희식 발전모델의 식민지적 기원을 주장하는 이러한 견해에 대해, 김낙년(2006)은 일제 강점기 자본주의 생산양식과 박정희식 발전모델은 여러 가지 측면에서 다르다는 점을 근거로 반론을 제기한 바 있다. 즉, 박정희식 발전모델로 지칭되는 한국형 발전국가는 민간기업의 경영에 대한 광범위한 통제를 특징으로 하는데, 일제 강점기 조선총독부는 전시통제기를 제외하고는 민간기업의 자율과 창의를 존중해주었다는 것이다. 그러나 이는 박정희식 발전모델에 대한 오해에서 비롯된 것으로 보인다. 박정희 정권의 경우에도 쿠데타 직후의 짧은 기간을 제외하고는 대부분의 경우에 재정정책이나 금융정책과 같은 경제정책을 통해 간접적으로 기업의 투자를 유도했을 뿐 직접적으로 기업 경영에 간섭하는 경우는 드물었다. 다시 말해, 박정희 정권이 강한 국가의 전형으로서 경제에 광범위한 개입을 하였지만, 어느 정도 사적 경제의 영역은 인정했다. 가장 극단적인 예로 1970년대 유신시대에도 박정희 정권은 중화학공업에 대한 대기업들의 투자를 유도하기 위해 각종 경제적 유인을 제공하면서 머뭇거리는 자본가들을 독려한 바 있다. “대기업이 맡아주지 않으면 중화학공업 추진이라는 것은 불가능했기 때문에 정부는 고자세가 아니라 저자세로 설득에 설득을 해서 참여시켰다”는 김광모 전 비서관의 회고는 사실 과장이 아니었다(김광모 2015: 157). 결국 박정희 정권의 경제정책도 Barzelay(1986)가 말한 ‘전략적 불확실성(strategic uncertainties)’, 다시 말해 산업화 전략의 변화에 따른 투자 위험을 ‘사회화’시키는 데 초점을 맞추지 않을 수 없었던 것이다.

체제에서 볼 수 있는 것처럼 의도적으로 참여를 조장한 면도 있었는데, 이러한 경향은 관계의 경우에도 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 경성의 조선총독부 본청의 경우, 1931년에서 1942년 사이에 조선인은 일정하게 칙임관(勅任官)의 18~25%, 판임관(判任官)의 30~36%를 차지하였다. 일본인 관료에 대한 조선인 관료의 비율은 이 시기에 6% 감소하였지만, 조선인 관료의 수는 칙임관과 판임관 모두에서 각각 22%와 52% 증가하여 1942년경에는 거의 16,000명에 달하는 조선인 관리들이 총독부 본청에 있게 되었다(Eckert, 1996). 이들에게 있어 식민지 시기 관료 경험은 1960년대 한국의 산업화를 위한 중요한 훈련의 장이 되었다. 왜냐하면 1930년대의 산업화와 마찬가지로, 1960년대의 산업화도 정부의 주도 하에 공공부문과 민간부문이 밀접한 상호작용을 통해 이루어졌기 때문이다.

공사가 혼재되어 경제를 운영하는 일본 자본주의의 특징적인 현상을 전후 서구 학자들은 ‘일본주식회사(Japan Inc.)’라고 명명한 바 있다(Treize and Suzuki, 1976). 즉, 일본에서 국가와 자본의 정치적 연합은 강한 응집력을 가지고 있어서, 마치 하나의 기업과 같이 공동으로 정책을 결정하고 집행한다는 것이다. 신고전파 경제학에 심취되어 있던 서구 학자들의 눈에는 이러한 일본의 현상은 분명 이례적인 것이었다.

비슷한 맥락에서 한국에서도 국가와 자본의 지배연합은 강한 응집력에 기초하여 마치 ‘한 몸’처럼 움직였다. 물론 이는 국가 엘리트와 경제 엘리트 사이의 목표의 공유에 의해 가능했다. 쿠데타로 집권한 박정희 정부는 경제적 실적을 통해 ‘정통성’을 얻어야 했고, 따라서 그들의 정치적 목표를 달성하기 위해서는 자본가들의 협력이 필수적이었다. 자본가들의 협력을 이끌어내기 위해 박정희 정부는 ‘선별적 유인(selective incentives)’ 전략을 사용했는데,⁹⁾ 이러한 전략에 따라 자본가들은 국가가 설정한 발전목표를 달성하는 것이 그들에게도 합리적인 것이 되었다. 따라서 국가 엘리트의 목표와 경제 엘리트의 목표는 양립할 수 있었고, 이를 바탕으로 강하고 응집력 있는 정책연합을 형성할 수 있었다. 서구 학자들은 이러한 정책연합을 ‘일본주식회사’에 비견될 수 있는 ‘한국주식회사(Korea Inc.)’로 명명하기도 한다(Evans, 1995). 우정은(1991)은 다소 비판적인 관점에서 한국주식회사라고 불리는 정책네트워크의 성격을 다음과 같이 집약적으로 설명한 바 있다.

우리는 한국에서 공공부문과 민간부문이 “한국주식회사”라고 명명할 수 있는 것으로 결합될 수 있다고 가정한다. ... 중상주의의 국가는 산업자본을 국내외에서 조달하였고

9) 박정희 정부는 모든 기업을 지원하는 ‘일반적’ 방식이 아니라, 소위 ‘뿔 만한’ 기업을 선정해서 집중적으로 지원하는 ‘선별적’ 방식을 택하였다. 여기서 박정희 정부의 선별적 지원 전략을 설명할 수는 없으며, 다만 오원철의 회고록(1995)이 이를 이해하는 데 도움이 된다는 점을 지적하는 데 그치고자 한다.

그것을 국가가 설정한 목표에 부합하는 방식으로 변용하였는데, 그 과정에서 국가의 의도를 실현시키는 데 가장 적합하다고 간주된 재벌들에게 혜택이 집중되었다. 그러나 국가는 금융체제에서 재벌의 불안정한 존재로 인해 야기되는 위험 부담을 사회화 시켜야만 했다. 재벌의 문제는 또한 비평가들이 지적하는 바와 같이, 형평성의 문제라는 정치적인 것이었다. 그러나 전반적인 계획이라는 맥락에서 국가는 재벌에 의해 야기되는 문제를, 산업전환으로 나아가는 긴 여정에서 나타나는 전반적인 편익의 부정적인 일부분일 뿐이라고 인식하였다. 수출의 첨병인 재벌의 집단이 비상(飛翔)하면, 국가도 그렇게 되었고, 경제 역시 그렇게 되었다. 좋은 의미이든, 나쁜 의미이든, 그것이 한국주식회사의 구조였다(Woo, 1991: 175).

우정은이 지적한 것처럼, 박정희 정부 하에서 제도화된 국가와 자본의 긴밀한 관계로 인해 ‘일본주식회사’에 비견될 수 있는 ‘한국주식회사’가 형성될 수 있었다. 그런데 비교를 한다면 1960년대 이후 제도화된 한국주식회사는 전전(戰前) 일본주식회사의 원형에 가까웠다. 전전 일본주식회사가 국가의 구조적 우위를 특징으로 했다면, 전후(戰後) 일본주식회사는 보다 대등한 입장에서 협상·타협하는 체제라고 할 수 있다. 이것이 가능했던 것은 대자본의 ‘구조적 힘(structural power)’이 증가했기 때문이다. 자본주의 국가가 자본가 계급에 대해 구조적 우위를 확보할 수 있는 근본적인 이유는 국가가 광범위한 경제적 자원을 통제하고 있기 때문이다. 예를 들어, 남미의 ‘관료적 권위주의(Bureaucratic Authoritarianism)’ 정권들은 국가가 공기업 등을 통해 경제적 자원을 직접 통제하였다(Evans, 1995). 이러한 국가독점자본주의가 아니더라도, 국가가 자본을 동원하고 배분하기 위한 제도적 결정권을 가지고 있는 경우가 있다. 특히, 금융자원을 규율기제로 하여 자본가들로부터 구조적 우위를 확보하는 방식을 취하는 경우가 많은데, 전후 ‘자이바츠(財閥)’라고 불린 일본의 대자본가들은 자신의 금융기관을 소유하고 있었기 때문에 금융자원을 규율기제로 한 국가의 통제로부터 상당 부분 자유로울 수 있었다. 그렇기 때문에 일본의 대자본가들은 자신의 금융 기관을 가지고 산업화 전략을 주도했으며, 국가는 이에 참여는 했지만 명령을 내리는 위치에 있지는 않았다(김영명, 1996).

3. 박정희와 만주국

제국의 후예를 논의함에 있어 빠트릴 수 없는 사람이 바로 박정희라는 한국 현대사에서 가장 논쟁적인 인물이다. 박정희의 어린 시절은 상처받은 자존(damaged self-esteem)을 복원하려는 보상심리에서 권력동기가 잉태된다는 Harold Lasswell(1948)의 이론이 거의 정확하게 적용될 수 있는 사례이다. 박정희 주변 인물들의 증언에 따르면 그는 비범한

아이였던 것으로 보인다.¹⁰⁾ 그래서 그는 자신을 둘러싸고 있는 한탄스러운 현실에 순응하기보다는 그것에서 벗어나기 위해 권력을 추구하는 존재가 되었던 것이다. 그가 보통 학교 교사라는 안정적인 직장을 마다하고 군인이 된 것을 둘러싼 여러 가지 가설적 논의들을 말하는 것은 의미가 없을 수 있다. 왜냐하면 해답은 간단한 데 있을 수 있기 때문이다. 즉, 권력을 얻고 싶었고 군국주의 시대 권력을 얻기 위한 가장 확실한 첩경은 군인이 되는 것이었다. 실제로 박정희가 대통령이 된 후 자신에 대한 소년용 전기를 준비하고 있던 김종신 공보비서관이 “각하 왜 만주에 가셨습니까?”라고 묻자 “긴 칼 차고 싶어서 갔지”라고 간단명료하게 대답했다고 한다(조갑제, 2009: 70). 일제 강점기 ‘긴 칼’은 곧 권력을 상징하는 것이었기 때문에, 이 말은 권력을 얻기 위한 한 ‘방편’으로 군인의 길을 선택했다는 해석을 가능하게 해주는 대목이다. 어찌됐든 군인이 되겠다고 결심한 박정희는 만주군관학교를 수석으로 졸업한 후, 일본 육군사관학교 유학생대에 편입되어 3등이라는 발군의 성적으로 육군사관학교를 졸업하였다. 그 후 그는 만주군 제8단 소위로 배속되어 중국인 대령 탕지룡(唐際榮)의 전속부관으로서 인사 및 군사작전을 담당했다.

일본군은 오래 전부터 만주를 소련 및 중국으로부터의 가능한 공격에 대한 방어의 최전선으로 간주하여 경제계획과 경제발전을 군사 목적과 전략의 일환으로 이해하였다. 이러한 관점은 육군 출신의 총독뿐만 아니라, 해군 출신의 사이토 총독조차 동조한 것이었다. 예를 들어, 1920년대 사이토가 노구치 준(野口遵)의 조선수력 자원개발을 장려한 것은, 당시 대륙의 군사적 필요와 밀접하게 결부되어 있었다(Eckert, 1996). 군사적 필요에서 만주가 개발되려는 일련의 징후가 보이자 식민지 조선은 크게 고무되는 모습을 보였다. 당시 조선인들의 눈에 비친 만주는 더 나은 삶을 영위할 것이라는 막연한 기대를 품게 하는 ‘유토피아’와 같은 공간이었다(김 철, 2006; 강상중·현무암, 2012). 그 결과 수많은 조선인들이 앞 다투어 국경을 넘었으며, 자본가들 역시 그들의 이익을 좇아 만주로 사업을 확장하였다. 이들의 운명은 일본의 아시아 대륙으로의 경제적·군사적 진출의 전망과 밀접하게 결부되어 있었다(Eckert, 1996).

만주국의 경제시스템은 일본이나 조선에서와 마찬가지로, 기본적으로 국가가 관리하고 통제하는 ‘정치화된 시장경제’였지만, 몇 가지 측면에서는 다른 모습을 보여주기도 했다. 대표적으로 만주의 경제시스템은 국가가 자본축적의 주체로 기능하는 국가사회주의 내지 국가독점자본주의와 같은 형태를 띠었다. 일찍이 기타 이키(北一輝)는 자본가들과 지주들이 국가의 단합과 재건을 가로막는 주된 장애물이라고 간주하면서 이들에 대

10) 박정희의 어린 시절에 대한 증언은 조갑제가 쓴 박정희 전기 『내 무덤에 침을 뱉어라』(1998a) 제1권에 잘 정리되어 있다.

한 국가의 통제와 광범위한 국유화를 주장하였다. 그에게 있어 자본주의란 나라를 좀먹고 진정한 발전을 가로막는 암적 존재이며, 이것만 없어진다면 일본은 유럽을 대신하여 아시아의 새로운 중심 국가가 될 것이라고 확신하였다(Paxton, 2004, 손명희·최희영 공역, 2005: 444-445).¹¹⁾ 아무리 후견자본주의라고 하더라도, 대자본가들의 기득권을 인정하지 않을 수 없었던 일본에서 이러한 과격한 주장은 받아들여지기 어려웠다. 착취받는 대중들을 위해 경제적 지배계급을 공격하겠다고 공언했던 파시스트 정당들이 집권을 한 이후에는 비록 경제를 정치에 종속시키기는 했지만, 기본적으로는 자본주의적 계급관계와 자본가들의 특권적 지위를 인정했던 것처럼(Paxton, 2004, 손명희·최희영 공역, 2005: 328-333), 일본 역시 이러한 보편적인 역사 경로에서 예외일 수 없었다. 그렇기 때문에 1936년 2월 26일 울분에 찬 젊은 일본군 장교들은 기타 이키의 사상을 일본 사회 전반에 확산시키기 위해 쿠데타를 감행했던 것이다. 그러나 제국의 주변부이자 군부가 자신들의 영지라고 생각한 만주는 경우가 달랐다. 당시 만주는 관동군이 확실하게 장악하고 있었고, 그 결과 국가사회주의가 만개하여 주요 산업의 국유화와 광범위한 관료 통제가 이루어질 수 있었다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008: 115-116).

만주국의 경제시스템이 박정희의 사고에 어떤 영향을 미쳤는지는 명확하지 않다. 박정희와 같은 하급 장교가 어떻게 살았는지를 역사가 상세하게 기록할 리는 없기 때문이다. 그래서 박정희가 만주에서 어떤 군사 활동을 했는가를 둘러싼 의견이 분분한 것이다. 다만, '사후적 상관관계(post-hoc correlation)'라는 맥락에서 만주국의 경제시스템과 박정희식 발전모델의 유사성을 지적하는 경우가 있다. 일본이 만주에서 실험하고자 했던 것은 물자·사람·정보를 전면적으로 동원하기 위해 정치·경제·군사 등 사회 전체를 전면적으로 재편하는 '총력적 체제(total war system)'와 국가가 사적 경제를 계획적으로 지도·통제하는 '소련의 신경제정책'으로, 이는 '부국(富國)'과 '강병(強兵)'을 이루기 위해 국가가 장기적이면서 전략적으로 개입하여 경제를 일정한 방향으로 유도하는 박정희식 발전모델, 다시 말해 한국형 발전국가와 맥락을 같이 한다는 것이다(한홍구, 2003; 박태균, 2005; 김일영, 2008). 그런데 이러한 주장의 이면에는 박정희식 발전모델의 정당성과 관련된 정치적 함의도 내포하고 있다는 점에서 의미심장하다. 잘 알려진 것처럼, 만주국은 국제연맹으로부터 승인도 받지 못한 일제가 세운 괴뢰국이며, 그러한 국가의 경제시스템을 모방한 것은 결코 정당화될 수 없다는 주장이 제기될 수 있는 것이다.

그러나 사후적 상관관계에 따라 만주국의 경제시스템과 박정희식 발전모델을 연결시

11) 기타 이키는 과격하고 비현실적인 주장을 많이 하여 '마왕(魔王)'으로 불리기도 했다. 그는 쿠데타에 의한 국가개조를 주장하여 행동파 장교들에게 큰 영향을 주었지만, 2·26 사건의 주모자로 지목되어 처형되었다(강상중·현무암, 2012).

키려는 이러한 시도에 대해서는 다음과 같은 반론이 제기될 수 있다. 첫째, 박정희가 만주에서 복무했던 기간이 짧았다는 점을 들 수 있다. 만주군관학교 시절까지 포함한다고 하더라도 박정희가 만주국에서 체재했던 기간은 채 4년이 되지 않는다. 이런 짧은 기간 동안에 만주국의 경제 시스템을 제대로 이해하기란 어려웠을 것이다. 게다가 박정희는 대통령이 되기 전까지는 경제에 관해 ‘문외한’에 가까웠고, 주로 읽었던 서적도 역사책이었다는 점에서 그가 경제에 관해 관심을 가졌을 지도 의문이다. 그리고 결정적으로 그는 ‘경제 관료’가 아니라 ‘군인’이었다.

둘째, 만주국의 경제 시스템과 박정희식 발전모델은 여러 가지 면에서 상이했다는 점을 들 수 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 만주국은 일본 관동군이 세운 ‘군대의 나라’였으며, 일본 내에서는 만개(滿開)하지 못한 기타 이키의 국가사회주의 사상에 강한 영향을 받아 주요 산업을 국유화하는 조치를 취했다. 실제로 만철(滿鐵) 이외에는 관동군 당국을 저지할 수 있는 확고한 기성 기업집단이 없었고, 만철조차도 결국 관동군의 총체적인 관료통제 시도에 순응할 수밖에 없었다(Eckert, 1991, 주익중 역, 2008: 115-116). 그러나 박정희 정부는 국가가 경제를 일정한 방향으로 유도했지만, 자본축적의 주체는 여전히 사적 자본이었다. 심지어 부국강병(富國強兵)의 핵심적인 수단인 중화학공업육성하는 과정에서도 이 같은 원칙은 지켜졌는데, 중화학공업화 선언 이후 1970년대 중화학공업 분야에서 국영기업체는 포항제철과 한국종합화학 둘 뿐이었다. 군대에 의해 사회가 완전히 장악되었던 만주국과 달리, 군사쿠데타로 집권했지만 민간인 복장으로 갈아입은 박정희 정부는 사회를 통제하거나 유도하는 방식에서 차이가 날 수밖에 없었다.

박정희가 만주국으로부터 무엇을 배웠는가에 대해서는 명확하지 않지만, 한 가지 분명한 것은 그가 국가주의 사고에 강하게 경도되어 있었다는 사실이다. 이는 전술한 바와 같이, 그가 대통령이 된 이후의 행적에서도 확인할 수 있지만, 실제로는 그보다 훨씬 이전 시기로 소급할 수 있다. 한 예로 박정희는 일본 육군사관학교 재학시절 2·26 사건에 깊은 관심을 보였다. 전술한 바와 같이 2·26 사건은 1936년 2월 26일 ‘쇼와유신(昭和維新)’을 내걸고 일어난 젊은 일본군 장교들의 실패한 쿠데타를 말하는데, 이는 특히 박정희의 개혁주의적 사고방식에 큰 영향을 준 것으로 보인다. 예를 들어, 박정희는 영관급 장교시절 당시의 정치와 사회를 비판하면서 이를 개혁하기 위해 2·26 사건이 한국에서도 가능하지 않겠느냐는 말을 하기도 했으며(정윤재, 2003: 289), 박정희의 최측근 중 한 명이었던 오원철은 박정희 통치 후기에 그가 사명감을 가지고 추진한 일련의 개혁이 대부분 2·26 사건에서 얻은 가르침이었다고 회고한 바 있다(김형아, 2005: 56). 그래서 그는 일본의 발전이 국수주의자들의 기백 때문이며, 우리도 그러한 기백을 배워야 한다

고 강변했던 것이다(조갑제, 1992: 271-272). 역사학자 Robert Paxton(2004)이 말했듯이 2·26 사건은 국가사회주의에 경도된 기타 이키의 저작에 영향을 받은 젊은 일본군 장교들이 일으킨 ‘아래로부터의 파시즘’ 운동이라고 볼 수 있는데(Paxton, 2004, 손명희·최희영 공역, 2005: 444-445), 박정희가 그런 2·26 사건에 큰 감명을 받았다는 것은 그의 국가주의적 사고의 일면을 볼 수 있는 대목이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 1950년대 정치경제를 둘러싼 이해 혹은 오해

오랫동안 1950년대는 한국 현대사에서 잊고 싶었던 기억이었다. 그 시대를 특징짓는 단어는 ‘전쟁’, ‘독재’, ‘비능률’, ‘부패’, ‘무능’ 등이었다. 그래서 이 시기를 ‘잃어버린 10년(lost decade)’ 또는 역동적인 1960년대 이후와 대비되는 ‘정체(停滯)의 시기’로 묘사한 것이다. 규범적인 판단에 따른 것이든 현실정치의 맥락에 따른 것이든, 이러한 편협한 시각은 타당하다고 할 수 없다. 일제 강점기의 역사와 마찬가지로, 1950년대의 역사에도 이후 역사를 위한 발전의 요소가 있다면 이에 주목하는 것이 바람직하기 때문이다. 그렇다면 1950년대 역사에 대해 우리가 알고 있는 것과 잘못 알고 있는 것은 무엇인가? 이제 그 구체적인 이야기를 하려고 한다.

1. 1950년대 수입대체산업화의 정치경제

수입대체산업화(Import Substitution Industrialization: ISI)란 현실에서 수입에 의존하고 있는 재화를 국내에서 생산할 수 있도록 하는 대외폐쇄적 산업화 전략으로, 이러한 산업화 전략은 수입품에 의해 창출된 시장에서 국제수지를 개선하기 위한 동기에서 추진되는 것이 일반적이다(이상철, 2005: 378-380). 그러나 한국에서는 수입대체산업화를 추진할만한 시장이 없었기 때문에, 이러한 일반적인 산업화 추진경로가 적용되기 어렵다. 오히려 한국에서는 한국전쟁 이후 나타난 생필품 부족 현상과 급격한 수입증가에 대응한 결과였으며, 특히 미국의 원조물자를 단순히 가공해서 판매하는 ‘삼백(三白) 산업’이 경제의 주류를 이루었다.

이 시기 미국의 대한(對韓) 전략이 주로 정치적·군사적 동기에서 이루어졌다는 맥락에서, 당시 냉전이 가져온 기회구조에 주목할 필요가 있다. 즉, 트루먼 독트린과 뒤이은 봉쇄전략으로 미소 간 냉전이 격화되면서 한국은 반공의 보루(堡壘)로서 그 전략적 가치

를 인정받게 되었다. “한국은 심리적 및 정치적으로 매우 중요하기 때문에 이 나라를 잃으면 우리는 극동에서의 우리의 지위 전체를 상실할 위험이 있다(우정은, 2006: 491)”고 한 아이젠하워 대통령의 경고는 냉전 시대 한국이 가지고 있던 전략적 가치를 가늠할 수 있는 중요한 잣대이다. 그렇기 때문에 미국은 자신들의 말을 듣지 않는 ‘고집불통’ 한국인들에 대해서도, 우리가 할 수 있는 유일한 것은 “묵묵히 대한민국과 만나 그들이 제기하는 개별적인 문제들을 우리가 옳다고 확신하는 단호함으로 대응하는 것이다. … 극동에서 미국과 자유세계의 목적을 손상시키지 않고 대한민국을 응징할 방법은 없다”고 솔직한 심정을 토로했던 것이다(MacDonald, 1992, 한국역사연구회 1950년대반 역, 2001: 389).

한국이 공산화되는 것을 막기 위해 미국과 국제사회는 한국에 막대한 규모의 원조를 제공하였다. 특히, 미국의 경제원조는 결정적 역할을 했는데, 1954년 1억 840만 달러였던 미국의 경제원조가 1957년에는 3억 8,200만 달러로 절정에 이르렀으며, 이후 한국경제가 호전되면서 감소하기는 했지만 1960년에도 원조액이 2억 4,500만 달러에 달했다. 이러한 외국의 원조는 이 시기 한국 국민총생산(GNP)의 많은 부분을 차지했는데, 원조가 가장 작았던 1954년의 경우 국민총생산에서 원조가 차지하는 비중이 11%였으며, 원조가 가장 많았던 1957년의 경우 그 비중이 23%였다(한국개발연구원, 2010a: 6). 그러나 대외무역으로 관심을 돌려보면 원조의 비중은 더욱 커지는데, 1953년부터 1960년까지 총 수입액은 27억 8,300만 달러였으나 그 가운데 원조에 의한 수입은 20억 8,300만 달러로서 전체의 74%를 차지하였다(한국개발연구원, 2010c: 20).

미국이 경제원조를 제공하면서 기본적으로 가지고 있던 구상은, 당시 한국의 경제력을 훨씬 상회하는 군사력의 유지와 그러한 군사력을 유지할 수 있는 자생적인 경제건설이었다. 그러나 그 구체적인 방법론에 있어서는 경제의 ‘성장’보다는 ‘안정’에 방점을 찍었다. 이러한 미 원조당국의 구상은 어느 정도 객관적인 근거가 있었는데, 당시 한국은 통화팽창과 물자부족으로 인한 극심한 인플레이션을 겪고 있었기 때문이다. 한 예로 1951년부터 1953년까지 도매물가는 17배 이상, 그리고 소매물가는 13배 이상 폭등하였다(재무부, 1979: 170). 이에 미 원조당국은 장기간의 대규모 투자가 요구되는 기간산업보다는 단기적인 안정 효과를 가져올 수 있는 소비재의 생산에 집중적인 지원을 하였다. 즉, ‘백(白)-우드 성명’에서 천명하고 있듯이, 당시 미국 정부의 지원계획의 목표는 “인플레이 방지와 재정안정의 유지에 있”었으며(한국개발연구원, 2010a: 460), 아서 브룸필드(Arthur Bloomfield) 같은 한국문제에 정통한 경제학자가 “장기적인 재건 프로젝트와 심지어 부흥 사업의 실행조차도 당장의 인플레이션이 잡히지 않는 한 오히려 현재 수준보다 더 낮

게 잡아야 할 것이다”라고 말했다 때(MacDonald, 1992, 한국역사연구회 1950년대반 역, 2001: 401-402), 이는 분명 미 원조당국의 생각을 대변하는 것이었다.

이러한 역사적 맥락의 연장선상에서 미국은 1달러로 2달러의 효과를 내기 위해 경제와 안보를 일본과 한국이 각각 분담하는 것을 내용으로 하는 ‘동아시아 정책구상’을 가지고 있었다(이종원, 2002). 즉, 한국 정부는 가급적 많은 부분을 국방비에 사용하고 부족한 물자는 스스로 생산하기보다는 일본에서 구매하는 방식을 선호하였는데, 이는 트루먼 독트린을 계기로 냉전이 시작되자 일본을 동아시아 정책의 중심으로 상정한 것과 밀접하게 관련된다. 그러나 이러한 미 원조당국의 정책목표는 경제적 자원의 분배와 관련하여 더 많은 재량권을 원하고 있던 이승만 정부의 구상과는 상이한 것이었다.

당시 이승만 정부는 ‘우는 아이 젖 준다’는 생각으로 더 많은 원조자금을 얻기 위해 애를 쓰면서도 다른 한편으로는 ‘세부적인 일에는 간섭하지 말아 달라’는 이중적인 태도를 견지하고 있었다(김충남, 2006: 154-155). 특히, 전술한 동아시아 정책구상에 따라 일본을 ‘만형(big brother)’으로 삼아 한국을 지원하려는 미국의 계획에 대해 이승만은 강하게 반발했다. 이승만은 그의 오랜 친구였던 로버트 올리버(Robert T. Oliver)에게 보낸 편지에서 “배고픈 사람에게 생선을 주면서 잘 먹으라고 말할 수 있겠지요. 그러나 그 사람에게 낚싯대를 사도록 해준다면 그는 계속해서 식량문제를 해결할 수 있습니다”라고 속담까지 인용하면서, 장기적인 경제의 기초를 건설하는 데 원조의 우선순위가 있음을 분명히 했다(로버트 올리버, 2005: 72).¹²⁾

그러나 투자재원의 대부분을 미국의 원조에 의존해야 하는 상황에서 한국 정부가 가질 수 있는 정책 자율성은 제한적일 수밖에 없었다. 익명의 미국 원조 최고 행정관이 작성하고 주한 미 대사관에 제출된 “효과적인 대한 원조의 장애물”에 대한 “솔직한 보고서”에서는 “압력을 행사하여 한국이 끝까지 해낼 때까지 원조 자금을 주지 않는 방법”을 제안한 바 있는데((MacDonald, 1992, 한국역사연구회 1950년대반 역, 2001: 410), 이는 당시 원조와 관련하여 볼 수 있었던 한미 간의 구조적 불평등의 한 단면을 예리하게 지

12) 이러한 이승만의 태도가 미국의 눈에 좋게 보일 리 만무했다. 미국이 봤을 때 이승만은 “경제적으로 무지하면서도 독단적인 지도력을 행사하는” 허세에 찬 무능한 지도자일 뿐이었다. 1954년 2월 미 대사관이 작성해서 본국에 보낸 “대한민국 정부의 경제 정책과 행동”이라는 보고서는 미국의 이러한 시각을 잘 대변하고 있다. 여기서 미 대사관은 한국인을 “엄청난 에너지와 재주와 인내심을 가지고 있는 민족”이라고 추켜세우면서도, 다른 한편으로는 그러한 열정과 능력을 이끌어 줄 지도력이 한국에는 없다는 점도 분명히 했다. “(이승만) 정부는 외국의 원조를 가능한 한 많이 확보하기 위하여 모든 노력을 경주했다. … 그러나 국내의 지지를 이끌어내는 데는 실패했다. 한국인은 엄청난 에너지와 재주와 인내심을 가지고 있는 민족이다. 하지만 그들은 분별 있는 지도자로부터의 지도와 건설적인 훈육을 받을 필요가 있다. … 여태껏 한국인의 에너지가 경제적으로 건설적인 목표를 위해 쓰인 적은 없었다(MacDonald, 1992, 한국역사연구회 1950년대반 역, 2001: 390).”

적하고 있다는 점에서 의미심장하다. 이처럼 미 원조당국의 정책목표는 용이하게 관철될 수 있었는데, 한 예로 대외활동본부(Foreign Operation Administration: FOA) 원조의 경우 도입총액 2억 600만 달러 가운데 33.6%가 생산재로, 그리고 FOA 원조에 연이어 들어온 국제협조처(International Cooperation Administration: ICA) 원조의 경우는 도입총액 16억 5,400만 달러의 28.4%가 생산재 형태로 들어왔을 뿐이다(이대근, 2008: 267).

표면상으로는 1950년대 형성된 소비재 중심의 수입대체산업화는 박정희식 발전모델의 형성에 악영향을 미친 것으로 보인다. 생산재 산업의 미비로 인해 ‘수출지향적 산업화(Export Oriented Industrialization)’로 불리는 발전국가의 산업화 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련하지 못했다는 것이다. 그러나 그 이면으로 들어가 보면 이러한 산업화 전략으로 인해 발전국가의 국가주도성이 가능했다는 주장이 제기될 수 있다. 일반적으로 말해 수입대체산업화는 지대가 많이 창출될 수 있는 성질을 가지고 있다(Krueger, 1982; Haggard, 1990; Woo, 1991; Yoo and Lee, 1997). 국가가 나서서 경제의 정상적인 흐름을 통제하기 때문에 독점이윤이 생길 여지는 그만큼 많을 수밖에 없다는 것이다. 특히, 앞서 설명한 바와 같이, 1950년대 수입대체산업화는 주요 재원을 원조에 두고 국가자본의 조달을 원조물자의 국내 판매 대금인 대충자금(對充資金)에 의존하는 독과점적 구조였기 때문에, 지대를 매개로 한 국가의 통제 기제는 그만큼 많을 수밖에 없었다. 따라서 1950년대 수입대체산업화 연합은 남미의 경우와 같이 민중주의 체제와 연결된 것이 아니라, 미국의 원조물자를 매개로 한 국가와 삼백 자본가 사이에 형성된 단순한 정치연합에 불과했기 때문에 그만큼 사회에 기반이 취약했다. 그 결과 1950년대 말 이후 미국으로부터 원조가 계속 감소하는 상황에 직면하자 그 세력이 급격하게 약화되었고, 쿠데타로 집권한 군부엘리트들에 대해 자신들의 기득이익의 분배를 강요할만한 힘이 없었다. 다시 말해, 1950년대의 취약한 사회계급구조가 1960년대 산업화의 전환을 위한 국가권력의 통합을 가능하게 했던 것이다. 이하에서는 국가가 지대를 매개로 자본가들을 통제할 보다 구체적인 이야기를 하려고 한다.

2. 과대성장국가와 국가-자본 관계의 역설적 제도화

식민지 시대의 유산은 상당 기간 동안 지속될 수 있다. “과거는 결코 죽지 않는다. 심지어 아직 끝나지도 않았다”는 경구(警句)는 식민지 시대를 이해하는 데 적절한 말이다(박지향, 2017: 219). 후기식민지 사회(post colonial societies)에서 나타나는 현상 중 특징적인 것은 고전적인 맑스주의의 ‘경제결정론’이 통용되지 않을 수 있다는 것이다. 후

기식민지 사회는 식민지 시대에 만들어진 각종 억압적 국가기구가 그대로 존속하여 토대와 상부구조가 필연적 조응관계에 있지 않고 상부구조가 과대성장할 수 있다. 이러한 맥락에서 Hamza Alavi(1983)는 ‘과대성장국가론’을 제시한 바 있다. Alavi는 파키스탄이나 방글라데시와 같은 후기식민지 사회에서 나타난 과대성장된 국가를 식민지 시대의 유산으로 이해하고 있다. 특히, 그는 후기식민지 사회의 군부와 관료의 존재를 유럽사회적 인식에 입각하여 특정 지배계급의 하수인으로 인식하거나 간주할 수 없다고 주장하면서, 유럽사회와 다른 후기식민지 사회의 역사적 성격을 설명한 바 있다. 그에게 있어 후기식민지 사회의 ‘상부구조’는 그 토대와 무관하게 중심부의 하부구조와 연결되어 있기 때문에 토대에 비해 ‘과대성장’될 수밖에 없다는 것이다.

과대성장국가론은 전통적인 맑스주의의 ‘경제결정론’과 다른 ‘정치결정론’을 주장했다는 점에서 발전국가와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다. 발전국가는 본질적으로 정치(공공정책)가 경제(시장)에 우선하며, 경제에 관한 주요한 의사결정이 정치 영역에 유보되어 있는 ‘시장형성적’ 국가 시스템을 지향하기 때문이다(Johnson, 1982). 특히, 이승만 정부는 일제시대 배태된 후견자본주의의 정책유산을 그대로 물려받았다. 앞서도 지적한 바와 같이, 후견자본주의의 가장 큰 특징은 정치(공공정책)에 의한 경제의 대체이다. 여기서 정치가 경제에 대해 구조적 우위를 확보하는 근본적인 이유는, 정치가 광범위한 경제적 자원의 통제권을 행사하기 때문이다. 다시 말해, 정치가 경제의 흐름을 통제함으로써 창출된 독점지대가 자본가들을 규율하는 핵심기제로 작용한 것이다. 이 시기 독점지대의 원천은 다음과 같은 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 이승만 정부는 귀속재산의 불하과정에서 막대한 지대를 창출하였다. 미군정이 소급법적 조치를 취하면서까지 관리했던 귀속재산은, 실제로는 대부분 이승만 정부로 넘어가 중요한 지대의 원천이 되었다. 이승만 정부는 당시 정치권 일각에서 제기된 귀속재산의 정부 소유를 단호히 거부하면서 민간에 이를 불하하였는데(Yoo and Lee, 1997: 429), 당시 귀속재산의 불하가격이 실제 장부가가격의 62%에 불과했다는 사실에서 그 불하과정에 얼마나 많은 정치적 특혜가 있었는지 잘 알 수 있다.¹³⁾ 여기에 더해 자본가들은 과도하게 평가절하된 지가증권을 납부하는 경우도 있었는데, 1958년까지 불입된 귀속재산분납금 중 많은 부분이 지가증권의 형태였다. 예를 들어, 1958년 말까지 불하된 귀속재산 중 21.6%가 지가증권에 의해 매각된 것으로 나타났다(한국개발연구원, 2010b: 587). 한국전쟁과 그 이후 호구지책으로 헐값으로 방매한 지가증권이 귀속재산을 불하

13) 한 예로 조선방적주식회사 대구공장의 경우 원가의 8분의 1, 그리고 평가액의 절반에 해당하는 가격에 불하되었던 반면, 귀속재산처리법에 따른 15년 연부상환의 결과로 공장의 가치는 300배나 상승하였다(이해주, 1991; 우정은, 2006).

받으려는 신흥 자본가들의 손에 넘어가 액면가격 그대로 불하대금으로 사용되었던 것이다. 그 주체가 ‘지주’가 아니라 ‘신흥 자본가’라는 점이 다르기는 했지만, 이러한 결과도 유영익(2013)이 지적하고 있듯이, “토지자본의 산업자본화”의 일종으로 볼 수도 있다(유영익, 2013: 194).

둘째, 원조물자의 배정 및 판매도 중요한 지대의 원천이 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이, 냉전시대 미국은 한국을 반공의 보루로 만들기 위해 막대한 규모의 원조를 제공하였다. 특히, 경제와 안보를 분리하여 일본과 한국이 각각 분담하도록 하는 동아시아 정책 구성에 따라 한국정부는 가급적 많은 부분을 국방비에 사용하고 부족한 물자는 스스로 생산하기보다는 일본에서 구매해 쓰라고 강력히 요구했다. 그러나 이승만 정부는 동아시아 정책구상에 따른 대일구매 요구를 거부하면서, 원조를 장기적인 경제의 기초를 건설할 수 있는 시설재나 생산재에 투입하고자 했다. 이러한 이승만 정부의 태도는 일본을 배격하는 민족주의적 관점에서 나온 것일 수도 있지만, 그 이면에 있던 정치적 계산도 간과해서는 안 된다. 다시 말해, 원조와 같은 경제적 자원의 분배과정에서 통제권을 행사하여 지대를 창출하겠다는 정치적 의도도 깔려 있었던 것이다. 이 당시 원조물자의 배정은 기업가들에게 최대의 특혜원이었고, 특히 산업은행을 통해 배분되는 대충자금에 의한 용자는 일반은행 용자 내지 사채에 비해 엄청난 저리였다. 최소 연 48% 수준인 사채 금리와 최고 연 18.25%였던 일반대출금리에 비한다면, 연 10% 수준이었던 대충자금의 금리는 엄청난 특혜가 아닐 수 없었다(공제욱, 1993; 김행선, 2009).

이 밖에 이승만 정부는 금융자원의 통제에도 관심을 기울였다. 이승만 정부는 금융제도에 대한 이상주의적 접근을 포기하고, 자신들의 정치적 목표를 달성하기 위해 은행을 국가의 통제 하에 두는 현실주의적 접근을 택했다. 이승만 정부는 귀속재산이었던 은행주식을 정부가 관리하면서 이를 관철시키려고 했는데, 특히 저금리정책은 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 당시 시중의 사채금리는 최소 연 48% 수준이었던 데 반해, 은행의 일반대출금리는 연 20%를 넘지 못하도록 제약을 가해 실제 금리는 18.25%에 그쳤다(이상철, 2004: 188). 물가상승률에도 미치지 못한 대출 금리는 대부시장에서 항상적인 초과수요로 이어졌으며, 이는 대규모 지대추구행위를 낳았다.

또한 이승만 정부는 미국의 강력한 요구에도 불구하고 고정환율제도를 유지하였다. 이러한 환율제도를 유지한 명분은 물가안정과 재정수입 확보였지만, 그 이면에 있는 정치적 계산도 간과해서는 안 된다. 당시 한국의 환율제도는 여러 가지로 복잡하게 나누어져 있었지만, 대부분의 경우 공정 환율이 자유시장 환율의 절반에도 못 미치는 수준이었다. 예를 들어, 공정 환율과 시장 환율의 비율이 1950년대 동안 등락을 거듭했지만, 평균

적으로 봤을 때 시장 환율이 공정 환율의 두 배를 넘어섰다(최상오, 2005: 368). 이처럼 한화(韓貨)가 과대평가되어 공정 환율이 시장 환율과 일치하지 않는 왜곡된 환율제도 하에서는 외환 ‘프리미엄’이라는 경제적 지대가 창출될 수 있었다. 환율제도 자체가 막대한 지대를 창출하는 왜곡된 경제구조 하에서 외환에 접근한다는 것은 곧 엄청난 차익을 보장받는 것이었기 때문에, 이를 둘러싼 대규모 지대추구행위가 이루어졌다는 것은 의심할 여지가 없다.¹⁴⁾

식민지 시대 후견자본주의를 경험한 한국의 자본가들에게 있어 경제적 자원을 독점하고 있는 국가 권력은 분명 넘기 어려운 산이었다. 그렇기 때문에 그들은 기꺼이 국가 권력과 지배연합을 형성하여 ‘정치적 자본가(political capitalists)’로 남기를 원했던 것이다. 물론 그들에게 있어 그 대상이 독재 권력인가 아닌가는 중요하지 않았다. “부르주아 없으면 민주주의 없다(No Bourgeois, No Democracy)”는 유명한 Moore(1966)의 테제에 대한 설득력 있는 비판에서 Cardoso(1986)는 자본가들을 가리켜 ‘삼손’ 국가와 ‘이교도’ 민주주의 사이에서 부정확한 삼각관계를 맺고 있는 ‘데릴라’로 묘사한 바 있다. 자본가들은 ‘전략’ 이전에 어떠한 공약도 하지 않는 존재이다. 그들은 민주주의가 사회의 대세가 되면 정치적 손익계산에 따라 뒤늦게 민주주의에 동참하지만, 사회가 취약한 상태에 머물러 있다면 권위주의 국가와 얼마든지 지배연합을 형성할 수 있다. 한국의 자본가들 역시 이러한 역사의 일반적인 경로에서 예외일 수는 없었다. 이후의 경제개발 과정에서 분명하게 볼 수 있었던 것처럼, 자본가 계급의 주된 관심사는 그럴듯한 명분이나 이념이 아니라 바로 ‘돈’이었으며,¹⁵⁾ 실로 이것이 국가와 자본의 관계를 단단하게 결속시키는

14) 외환배정과 관련하여 이루어진 지대추구행위 중 대표적인 것으로 ‘중석불 사건’을 들 수 있다. 이에 대해서는 부산일보사(1985: 587-622) 참조. 한편 박정희 정부도 이승만 정부와 마찬가지로 금융제도에 대한 현실주의적 접근을 택하였지만, 특히하게도 환율 제도만큼은 시장 논리를 따랐다. 박정희 정부는 외채의 상환부담이나 물가상승의 우려에도 불구하고 이승만 정부 때부터 이어져오고 있었던 저환율 정책을 포기하고 원화의 대외가치를 실세화시켰다. 즉, 1964년 5월 3일 환율을 실세화하여 1달러 당 130원에서 255원으로 대폭 인상하였으며, 종전의 고정환율제도로부터 기본적으로 환율이 외환시장의 수요와 공급에 따라 결정될 수 있는 단일변동환율제도로 변경하였다. 노동과잉-자본부족이라는 한국의 요소부존상태에 적합한 기술과 생산방식을 채택해 노동집약재의 비교우위를 확보해서 수출증대를 도모하기 위해서는 환율과 금리의 현실화, 수입의 자유화, 관세인하 등 시장자유화 정책이 필요했던 것이 사실이다(김정렴, 1990: 114). 환율과 금리의 현실화라는 가격왜곡의 완화 및 대외개방이 없었다면 자원배분의 비효율성이 현저해져 고도성장을 지속하기 어려웠을 것이기 때문이다. 그러나 이는 이승만 정부 때 형성된 수입대체산업에 기반을 둔 정치특혜구조를 와해시키면서 군부 엘리트의 자율성을 확보하려는 정치적 목표도 있었다.

15) 1965년 4월 21일 한일국교정상화 반대시위가 격렬하게 일어나고 있을 때 김용완 회장을 비롯한 한국 측 기업인들은 도고 도시오(土光敏夫) 단장을 비롯한 일본 측 기업인들과 첫 번째 한일경제간담회를 가졌다. 이 자리에서 김용완은 일본 측 기업인들을 환영하는 인사말을 했는데, 이는 수사적 기교로 나열된 보통의 인사말이 아니라 당시 한국의 자본가들이 가지고 있던 속내를 숨김없이 드러

아고였다. 식민지 시대 후견자본주의를 경험한 한국의 자본가들이 그 시대를 통해 얻은 정치적 지혜는 독재 권력과 밀월관계를 형성하는 것이 그들의 이해관계를 증진시키고 수익을 가져다주는 가장 확실한 첩경이었다는 사실이다. 결국 그들은 권위주의 국가와 지배연합을 형성하였으며, 그들이 지대를 받는 대가로 제공한 공물이 독재 권력을 유지하는 중요한 물질 토대가 되었던 것이다.

3. 농지개혁과 그 여파

이승만 정부는 출범한 직후 농지개혁을 단행하여 봉건적인 지주-소작제도를 청산하려고 했다. 해당 당시 남한 인구의 77%가 농업에 종사했으며, 농민 가운데 순수 자작농은 14%에 불과하고 자소작과 순소작으로서 소작농이 86%의 절대다수를 차지하였다. 또 전체 농지 가운데 자작지는 36%에 불과하고, 나머지 64%는 소작지였다(한국개발연구원, 2010b: 29).

이에 따라 이승만 정부는 1949년 6월 농지개혁법을 제정하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다. 신한공사가 관리하는 일본인 소유 토지였던 적산농지와 공유로 소유자가 분명하지 않은 자의 농지, 그리고 3정보를 초과하는 농지에 대해서는 국가에서 유상으로 매수하여 3정보의 범위 내에서 영세농민에게 유상으로 분배하되, 지주에게는 해당 농지의 연수확량의 150%로 5년간 연부상환 보상하도록 하는 지가증권을 발급하고, 농지를 분배받은 영세농민에게는 5년 연부상환으로 해당 토지 수확량의 30%씩을 곡물이나 금전으로 상환하도록 한다는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 내용을 담고 있는 농지개혁은 한국사회에

내고 있다는 점에서 의미심장하다. “탄환보다 침투력이 강한 것은 상품입니다. 또한 군인은 못 뚫어도 상인은 들어간다고 합니다. 오래 전 일중전쟁 시 일본이 상해공격에서 장개석 군 방위선을 좀처럼 뚫지 못했습니다. 의아하게 생각해 후에 조사해보니 전쟁 중에도 중국 상인들은 일본 시멘트를 구입, 포대 구축을 지원했다고 합니다. 양국 경제인들이 원하는 한·일 경협은 반드시 이루어질 것이고 누구도 저지하지 못할 것입니다(전국경제인연합회, 2011: 151-152).” 즉, 위 인용문의 요지는 정치적 이해관계나 그럴듯한 명분 그 어느 것도 자신들의 경제적 이익 추구를 막을 수 없다는 것이다.

16) 일각에서는 북한의 토지개혁이 ‘무상몰수, 무상분배’였다는 점을 근거로 이승만 정부의 농지개혁은 불충분하고 불완전한 것이었다고 비판하는 경우가 있다. 실제로 토지개혁이 실시된 후 김일성은 토지를 무상으로 받은 농민들로부터 3만 통이 넘는 감사 편지를 받았는데, 그 중 수십 통은 피로 쓴 편지였다고 한다(김용삼, 2014: 127-128). 그러나 북한의 토지개혁은 농민들에게 소유권을 준 것이 아니라 경작권을 준 것이었을 뿐 아니라, 경작권마저도 1958년 전면적인 농업협동화를 통해 몰수하였다. 결국 북한의 농민들은 토지에 대한 권리를 가지지 못한 채 거기에 속박된 ‘농노’와 비슷한 처지에 놓이게 되었다. 북한 토지개혁의 실상은 기무라 미쓰히코의 논문(2006)에 잘 정리되어 있다. 특히, pp. 749-751을 볼 것. 그는 일제의 식민지 농업정책과의 연속성을 강조하면서 북한의 토지개혁에 대해 다음과 같이 결론짓고 있다. “요컨대 1946년의 토지개혁으로 인하여 북한의 농업 체제가 봉건 혹은 반(半)봉건제에서 자본주의로 이행했다고 보는 기존의 정설은 잘못된 것이다. 농지에 대

다음과 같은 두 가지 중요한 영향을 미쳤다.

첫째, 농지개혁으로 지주계급이 몰락하였다. 당시 농지개혁법에는 지주전업 알선조항이 있어 제도대로라면 지주가 산업자본가로 전신(轉身)할 가능성이 있었지만, 실제 시행과정에서는 그러한 조항들이 실효성 있게 지켜지지 못했다. 예를 들어, 귀속재산처리법 안에는 지주계급의 귀속재산 불하 우선권을 인정했지만, 이를 구체화한 시행령에는 지주가 귀속재산을 매수할 실제 순위에서 가장 하위로 밀려나고 말았다(김일영, 2011). 따라서 이 시행령대로라면 농지개혁 이전에 이미 귀속기업체의 연고권을 확보해 둔 극소수의 지주를 제외한 대부분의 지주가 실제로 귀속재산을 불하받아 성공하기란 대단히 어려웠다.

그러나 더 큰 문제는 당시의 경제적 상황이 지주계급의 전신을 어렵게 만들었다는 사실이다. 농지개혁 과정에서 지주들이 교부받은 지가증권은 한국전쟁으로 인한 과도한 인플레이션으로 인해 과도하게 평가절하되었으며, 그 결과 대부분의 지주들이 몰락하였다. 예를 들어, 전시 중 법정 미가(米價)는 시중의 실제 미가의 30~40%에 불과했던 반면, 앞서도 지적한 바와 같이 전시 인플레이의 결과로 1951년부터 1953년까지 도매물가는 17배 이상, 그리고 소매물가는 13배 이상 폭등하였다. 그 결과 상환액과 보상액의 차이가 1950년부터 1959년 사이에 총 270억 환에 이를 정도로 문제가 심각했지만(김일영, 2006: 333), 당시의 농지개혁은 분배농민에게는 ‘현물납(現物納)’으로 지가를 상환케 하면서도, 지주에게는 ‘현금제’로 지가를 보상해주는 제도적 모순으로 안고 있었다.

그 결과 지주 출신이 귀속사업체를 불하받은 경우는 극히 드물었는데, 당시의 상황을 분석한 한 연구에 따르면 600석 이상을 보상받은 약 2,000명의 대지주 중 귀속사업체를 불하받은 사람은 34명에 불과했으며(김윤수, 1988), 국내 57개 기업인들의 전기(傳記)에 대한 분석에서도 그들 가운데 8.8%만이 지주 집안 출신인 것으로 나타났다(서재진, 1991). 이러한 맥락에서 1950년대 농지개혁으로 토지자본가가 산업자본가로 전환되었다는 일부의 주장(김영모, 1981; 사공 일·존스, 1981)은 사실과 다른 것으로 보인다. 이승만 정부 시절 부흥부 장관과 재무부 장관을 역임하면서 경제정책 입안과 시행의 사령탑 역할을 했던 송인상이 “유일한 민족자본이었던 토지자본이 공업자본화되지 못했기 때문에 우리나라의 자본부족 현상은 더욱 심해졌다(전국경제인연합회, 2001: 113)”고 평한 것은 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.

지주계급이 몰락하면서 그 자리를 대신한 것은 신흥 자본가 계급이었다. 하지만 그

한 엄격한 국가 통제 체제는 1945년 8월 15일 이전에 수립된 것이고, 그 이후에도 계속되었다(기무라 미쓰히코, 2006: 751).”

과정이 시장의 성장에 따른 자연스러운 결과는 아니었다. 토지자본의 산업자본으로의 전환 실패는, 김정주(2004)가 말했듯이 산업화의 주도권을 자본가 계급이 아닌 국가가 차지하는 근본적인 원인이 되었으며, '정치적 자본가들(political capitalists)'이 탄생하는 계기가 되었다. 전술한 바와 같이, 이들은 1950년대 후견자본주의 하에서 형성된 정치적 특혜구조의 주요 수혜자였기 때문에, 철저히 국가 내지 정치권력에 의존적이었다. 따라서 이들은 지주계급의 몰락이 가져온 사회세력의 공백을 메우기에는 역부족이었다.

그러나 이승만 정부가 지주계급을 버리고 신흥 자본가계급을 선택함으로써 한국은 자본주의가 발전할 수 있는 중요한 토대가 마련되었다는 측면도 간과해서는 안 된다. 지주계급의 몰락으로 인해 한국 정치에서는 Moore(1966)가 말한 지주과두제적 요소가 발을 붙일 수 없게 되었으며, 지주의 계급적 이해관계에 따라 자율성을 침식당한 허약한 국가가 아니라 효과적인 국가개입을 가능하게 하는 자율성과 능력을 갖춘 발전국가가 배태될 수 있었기 때문이다. 물론 그 이후의 역사과정은 Moore의 테제와는 다른 양상을 보였다. 지주계급의 몰락이 민주주의를 가져온 것은 아니었기 때문이다. 이는 Moore가 생각한 강한 국가와 1950년대 한국의 강한 국가는 그 성격이 달랐기 때문이다. Moore가 말한 강한 국가는 피지배계급(농민, 노동자)에 대해서는 억압적이면서도 지주계급에 대해서는 자율적이지 못한 국가를 의미했던 반면, 1950년대 한국의 국가는 피지배계급에 대해서 억압적일 뿐 아니라 지주계급과도 직접적인 연결 관계가 없는 '과대성장국가'를 의미했기 때문이다.

둘째, 농지개혁은 소규모 자영농을 크게 늘렸다. 당초 정부에 의한 분배면적은 총 58만 5,000정보로 1945년 소작지 면적의 46%에 불과한 것이었다. 그러나 정부의 분배에 의하든 지주의 임의처분에 의하든 농지가 자작지화된다는 점에서는 차이가 없기 때문에, 지주의 임의처분에 의한 71만 3,000정보를 여기에 합칠 필요가 있으며, 이렇게 볼 경우 자작지 면적은 1945년의 35%에서 1951년에는 92%로 크게 증가하였다(김성호 외, 1989: 1029). 그리고 이는 전후 일본에서 토지개혁을 통해 달성된 자작지 비율 90%를 능가하는 수치였다(유영익, 2013: 193).

농지개혁의 결과 소규모 자영농이 크게 늘었다는 사실은 한국의 정치지형에서 중요한 함의를 가지고 있다. 김일영(1992)이 적절하게 지적하고 있듯이, 농민들의 체제에 대한 태도는 '이중적'이다. 한편으로 그들은 체제에 저항할 수 있지만, 다른 한편으로는 토지에 대한 전통적인 애착 때문에 일단 토지가 분배되면 체제에 순응적일 수 있다. 실제로 북한에서 토지 재분배가 단행되자 이 소식을 들은 남한의 농민들은 토지 소유에 대한 강한 열망을 드러냈다. 만약 이승만이 이러한 농민의 열망을 무시했다면, 이들은 이승만

정권을 위협하는 세력으로 성장했을 것이다.

그러나 농지개혁은 순조롭게 진행되었고, 농민들의 불만도 점차 사라졌다. 1950년 4월 초대 주한미국대사 무초(John J. Muccio)는 농민이 더 이상 사회적 불안 계층이 아니라 “가장 사회 안정을 바라는 계층”이라고 분석한 바 있는데(Brazinsky, 2007, 나종남 역, 2011: 49-50), 이처럼 이승만은 성공적인 농지개혁을 통해서 강력한 지지층을 확보할 수 있었다. 인민군이 치고 내려오면 남한에서 20만 당원이 총궐기해서 통일을 순식간에 이룰 수 있다는 박헌영의 호언장담이 끝내 실현되지 않은 것도 제주 4·3 사건, 여순 반란사건, 그리고 농지개혁을 거치면서 농민들이 보수화 내지 체제내화된 결과였다.

농지개혁을 통해 보수화·탈정치화되기 시작한 농민들은 한국전쟁을 거치면서 그러한 성향이 더욱 강화되었다. 북한의 공식통계에 따르면, 점령 기간 동안 남한에서 총 경지면적의 43.4%에 해당하는 59만 6,202 정보를 몰수하여 그 가운데 57만 3,343정보를 총 농가수의 66%에 해당하는 126만 7,809호에 분배했다고 한다(전상인, 2002: 194-195).

그러나 전쟁 기간 중 북한 점령 지역에서의 토지 재분배가 고농(雇農, 머슴)과 토지가 없거나 적은 농민들에 의해 주도되어 소농(小農)화된 대다수 농민들의 지지를 받지 못했다. 남한 점령지역에서의 토지개혁도 북한에서와 마찬가지로 분배농지에 대해 매매나 저당을 잡힐 수 없고 사용권만을 보장받았기 때문에, 이미 매매가 가능한 농지를 분배받은 농민들이 소유권이 보장되지 않은 토지개혁을 달가워할 이유가 없었기 때문이다. 그들에게 있어 북한이 시행한 토지개혁은 번거로운 재분배에 다름 아니었던 것이다. 특히, ‘농업현물세제’를 시행하는 과정에서 보여준 북한의 모습은 농민들의 불만을 자아내기에 충분했다. 북한은 점령지에서 제일 잘 익은 곡식의 낱알을 헤아려 전체 수확량을 추정한 다음, 그것을 근거로 세금을 부과하려고 하자 농민들 사이에서는 ‘왜놈들도 그렇지 않았다’는 등의 불만이 터져 나오기도 했다(김성철, 1993; 전상인, 2002; 김일영, 2005). 북한은 실제로 추수를 하기도 전에 후퇴를 했기 때문에, 이는 실질적인 효과도 없이 남한 주민들에게 나쁜 인상만 남기는 결과를 초래했다.

결국 당시 점령지 주민들의 눈에 비춰진 북한의 모습은 전상인(2001)이 적절하게 지적하고 있듯이, “해방자가 아니라 약탈자에 더 가까웠다(전상인, 2001: 242).” 그리고 이러한 약탈자로서의 북한의 모습을 통해 남한 주민들은 북한식 사회주의의 실상을 뼈저리게 느끼게 되었고, 이는 자연스럽게 남한 정치체제에 대한 지지와 순응으로 이어졌다. 즉, 한국전쟁은 허약한 대한민국의 국체(國體)와 한국민으로서의 ‘정체성’을 확고한 토대 위에 올려놓는 결정적인 계기가 되었던 것이다.

농지개혁과 한국전쟁을 거치면서 보수화·탈정치화되기 시작한 농민들은 1950년대 내

내 이승만 정부의 수동적 지지 기반을 형성했다. 이승만 정부는 전쟁 중에는 물론이고 전쟁 후에도 계속 농업 희생적인 경제정책을 폈고, 이 때문에 이들의 경제적 형편은 다시 악화되었다. 한 예로 한국전쟁 중에 한시적으로 실시했다가 1950년대 말까지 존속한 ‘임시토지수득세’ 제도는 농민들을 곤궁에 빠트린 주요인이 되었다. 당시 이승만 정부는 인플레이 유발 없이 막대한 군량미나 공무원 배급미를 조달하기 위해 다른 조세와 달리 임시토지수득세만은 유독 ‘현물납’으로 만들어놓아 전시 인플레이 부담을 고스란히 농민들에게 전가하였다(김동노, 2004).

임시토지수득세 제도나 각종 농가 잡부금의 강제징수 등으로 춘궁기 절량(絶糧) 농가가 증가하고 농촌 고리채에 허덕이게 되자¹⁷⁾ 논에 벼를 세워 둔 채 팔아치우는 ‘입도선매(立稻先賣)’ 행위가 크게 늘어났는가 하면, 부채 농가는 농지를 팔고 소작농으로 다시 전락하거나, 아니면 농촌을 떠나 도시로 향하는 이농 현상이 급속히 늘어났다. 이와 같이 1950년대 농민들은 이승만 정부로부터 수탈을 당하면서도 한국전쟁 당시 북한의 점령지 통치가 가혹했기 때문에 그래도 인공치하(人共治下)보다는 낫다는 생각을 가지고 있었으며, 쌀밥을 먹는 것도 이승만 덕분이라는 의식을 가지고 있었다. 산업화가 제대로 이루어지지 않아 노동계급의 활성화를 기대하기 어려운 상황에서, 이러한 농민들의 탈정치화는 결국 기층 계급 전체의 침묵을 의미했다.

농지개혁은 한국의 자본주의 발전에 있어서 중요한 함의를 가지고 있다. 앞서도 여러 차례 언급한 바와 같이, 발전국가는 국가와 사회의 힘의 대칭성을 전제로 하는데, 농지개혁을 통해 이것이 가능해졌기 때문이다. 우선 농지개혁이 한국전쟁과 어우러져 지주 계급이 몰락함으로써, 지주의 계급적 이해관계에 침식당한 허약한 국가가 아니라 효과적인 국가 개입이 가능한 발전국가가 배태될 수 있었다. 또한 농지개혁은 기층 계급에도 영향을 주었다. 즉, 농지를 분배받은 농민들이 국가에 의존적인 되었으며, 이러한 경향은 인공 치하의 가혹한 현실로 인해 확대·재생산되었다. 산업화가 본격적으로 이루어지지 않아 자본의 많은 부분이 토지에 묶여 있는 상황에서, 토지와 관련된 중요한 정책이

17) 1957년 3월 내무부 조사에 의하면 절량농가는 전체 농가의 15.4%에 달했지만, 다른 조사에서는 절량농가가 50%에 달하는 경우도 있었다. 이러한 농촌의 빈곤은 농가부채를 누적시켰고, 사채(고리채)문제를 심화시켰다. 농가의 호당 부채규모는 1948년 109환에서 1952년 2,509환, 그리고 1956년에는 3만 9,970환으로 급격하게 증가했다(한도현, 1998: 77-78). 그런데 이러한 부채들이 근대적 금융기관으로부터의 대출이 아니라 전래의 고리채였다는 사실에 문제의 심각성이 있었다. 1953년 5월 조사 자료에 의하면, 농가부채 중 이자율이 연 60% 이상인 고리채의 비중이 현금부채는 61.9%, 현물부채는 73.5%였으며, 심지어는 연 120%가 넘는 살인적인 고리채의 비중도 현금부채는 15.1%, 현물부채는 34.7%였다. 1960년까지는 월 5% 이상의 고리채의 구성비가 연평균 70%를 넘어섰다(한국개발연구원, 2010b: 43).

시행됨으로써 이해관계를 둘러싼 계급구조의 ‘분절화(fragmentation)’가 심화되었던 것이다. 비록 구체적인 설명을 한 것은 아니지만, 1950년대의 취약한 사회계급구조가 1960년대 산업화의 전환을 위한 국가권력의 통합을 가능하게 했다는 Amsden(1989)의 지적은 그렇기 때문에 의미심장하다.

IV. 결론을 대신해서: 기억의 정책학을 위한 시론

넬리 회자(膾炙)되는 ‘한강의 기적’이라는 말은 한국의 급속한 경제성장을 ‘경로단절적 판타지’로 만드는 경향이 있다. 이러한 말이 과거의 향수에 젖어 있는 대중들의 정서에는 맞는지 모르지만, 학문적으로는 바람직하다고 할 수 없다. 이제 우리는 ‘동화’에서 ‘현실’로 눈을 돌릴 필요가 있으며, 이렇게 할 경우 한국의 경제성장은 신비함을 벗고 새로운 의미로 다가온다. 그것은 ‘기적’이 아니라 이전 시기에 배태된 일련의 객관적 조건들이 현실화된 결과이다. 본 논문이 ‘정책유산’에 주목한 것도 이처럼 장기지속적인 관점에서 한국 자본주의를 분석하기 위함이다. 물론 역사에는 ‘연속’의 측면뿐만 아니라 ‘단절’의 측면도 있다. 특히 1950년대와 60년대 사이에는 연속과 단절이 공존하고 있다. 국가의 ‘자율성(autonomy)’과 ‘능력(capacity)’을 구분하는 견해¹⁸⁾에 의한다면, 1950년대는 자율적이지만 능력은 없는 ‘약탈국가(predatory state)’ 단계였던 반면, 1960년대 이후는 자율성과 능력을 겸비한 ‘발전국가(developmental state)’ 단계로 나아갈 수 있었다.¹⁹⁾

글을 마치면서 정책학의 미래에 대해 언급하지 않을 수 없다. Harold Lasswell의 혁신적인 논문 이후 현대적 의미의 정책학이 등장하였고, 국내에서도 정책학과 관련된 많은

18) 예를 들어, 김일영(1992)은 사회계급과의 관계에서 국가의 자율성과 능력을 구분하고 있는데, 국가의 자율성이 지배계급과의 관계에서 규정되는 ‘관계적 개념(relational concept)’이라면 국가의 능력은 지배계급의 영향력과는 무관하게 국가 내부적 요인에 의해 결정되는 ‘비관계적 개념(non-relational concept)’이라고 한다. 따라서 국가는 자율적이라도 능력은 없을 수 있는데, 이와 관련하여 Skocpol(1985)은 정책과정과 관련하여 국가의 자율성과 능력을 구분하고 있다. 즉, 국가의 자율성이 정책결정자가 선택할 수 있는 대안의 범위를 의미한다면, 국가의 능력은 결정된 정책의 내용을 실행할 수 있는 가능성을 의미한다.

19) 앞서 인용한 Skocpol의 견해에 의한다면, 국가의 능력은 ‘정책의 내용을 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 가능성’을 의미하는데, 이 점에서 이승만 정부와 박정희 정부는 차이가 많았다. 예를 들어, 실제 기업가들을 대상으로 한 사공 일과 존스(1981)의 조사에 따르면, “정부의 정책이 얼마나 효율적으로 집행되는가?”라는 질문에 이승만 정부에 대해서는 3.2%만이 항상 그렇다는 답변을 한 반면, 박정희 정부에 대해서는 78.2%가 항상 그렇다는 답변을 하였다(사공 일·존스, 1981: 172-173).

논문들과 책이 매년 쏟아져 나오고 있다. 이러한 양적인 팽창은 분명 주목할 만한 것이지만, 질적인 면에서 보면 지엽적인 정책분석의 논리에 너무 매몰되어 있다는 인상을 지울 수 없다. 물론 이러한 국내 정책학계의 경향성이 잘못된 것은 아니다. 그러나 학문이 진정으로 발전하려면 다양한 가능성 사이의 활발한 논쟁이 있어야 한다는 점은 자명하다. 노벨 경제학상을 수상한 Elinor Ostrom(1995)이 방법론적 개인주의와 방법론적 전체주의 사이의 논쟁에 대해 열린 마음을 갖고 상대방 논리를 이해하고 포용하는 관용적인 자세가 필요하다고 역설한 것도 그 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

“역사는 과거의 정치이고 정치는 현재의 역사”라는 역사와 정치를 규정하는 오래된 관용구에서처럼 역사와 정치는 불가분의 관계에 있듯이, 역사와 정책도 밀접한 관계에 있다. 정치는 그 궁극적인 종착역이 정책이기 때문이다. 수많은 정치행위자들이 때로는 협력하고 때로는 격렬하게 대립하는 것은 공공정책을 자신들에게 유리하게 이끌기 위한 노력의 일환인 것이다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 역사적인 관점에서 공공정책을 연구하는 ‘기억의 정책학(policy science for memoirs)’을 제안하고자 한다. 기억의 정책학 하에서 과거는 현재나 미래와 밀접하게 연결되어 있으며, 과거의 정책 선택은 그 이후의 역사과정에도 지속적인 영향을 미쳐 현재나 미래의 정치적 상황을 구조화하고 제약하는 ‘맥락’으로 작용한다. 따라서 이러한 논리 체계에 의한다면, 공공정책의 영향은 전통적인 정책학이 가정하는 것보다 훨씬 장기적일 수 있다.

이처럼 장기지속적인 관점에서 공공정책을 이해할 경우 정책은 그것의 결정과정에서 나타나는 정치동학(political dynamics)의 산물만은 아니며, 후속 정치과정에 영향을 미치는 중요한 원인력(causal forces)이 된다. 따라서 우리가 더욱 주목해야 할 것은 정책이 결정된 이후 단계라고 할 수 있다. 왜냐하면 앞서도 살펴본 바와 같이, 공공정책이 핵심적인 정치 행위자들의 유인과 자원, 그리고 학습과정에 영향을 미침으로써, 시간이 경과함에 따라 정치의 지형을 근본적으로 바꿀 수 있기 때문이다. 특히, 정책이 많은 이해관계자들(stake holders)을 가지는 경우 ‘단속적 효과(ratchet effect)’가 나타나 정치에 장기적인 영향을 미칠 수 있다(Huber and Stephens, 2001). 정책이 이해관계를 낳고 그 이해관계가 ‘적응적 기대(adaptive expectation)’라는 ‘학습효과(learning effects)’를 만들어 변화에 부정적인 영향을 미쳤던 것이다. Hacker(2004)가 말했듯이, “과거의 정책 선택은 강력한 이해관계와 기대를 낳고, 그것이 현재의 시점에서조차 정책을 되돌리기 매우 어렵게 만드는 요인이 되기 때문이다(Hacker, 2004: 245).”

끝으로 역사를 연구함에 있어 생각할 수 있는 ‘하나의 방법론’을 소개하면서 글을 마치고자 한다. 사회과학자들이 역사 연구에 관해 가지고 있는 부정적인 인식은 주로 역사

연구가 비이론적(atheoretical)이고 경우에 따라서는 ‘이야기하기(story telling)’에 불과하다는 데 기인한다(Thelen and Steinmo, 1992). 이러한 비판을 의식하여 최근에는 ‘분석적 서술방법(analytic narratives)’이라는 새로운 연구 방법이 제시되어 주목을 받고 있다. 분석적 서술방법은 연역적 모형의 구성을 강조하는 수식이론(formal theory)과 귀납적 사례연구를 강조하는 비교연구방법의 방법론적 종합(synthesis)을 의미하는데, 여기서는 결과 내지 사건이 개인적 선택의 총합으로부터 파생된다고 가정하면서도, 행위자와 그들의 전략뿐만 아니라 기술적, 사회적, 정치적, 경제적 제약도 중요하게 고려된다. 즉, 분석적 서술방법은 연역적인 모형의 구성과 함께 이에 기초한 구체적인 사례에 대한 세부적인 분석도 이루어지며, 이를 통해 사례에 대한 상세한 지식을 얻을 수 있다(Bates et al., 1998; Büthe, 2002; Laitin, 2002).²⁰⁾

참고문헌

- 강상중·현무암. (2012). 「기시 노부스케와 박정희: 다카키 마사오, 박정희에게 만주국이란 무엇 이 있는가」. 서울: 도서출판 책과 함께.
- 공제욱. (1993). 「1950년대 한국의 자본가 연구」. 서울: 백산서당.
- 교과서포럼. (2008). 「한국 현대사」. 서울: 도서출판 기파랑.
- 곽진오. (2006). “식민지 시대 한국인의 대일관: 정치경제적 통제와 문화정책을 중심으로.” 『일본연구논총』. 23.
- 기무라 미쓰히코. (2006). “파시즘에서 공산주의로: 북한 집산주의 경제정책의 연속성과 발전.” 박지향 외(공편). 「해방전후사의 재인식」. 제1권. 서울: 책세상.
- 김광두. (1992). “일본 자본주의 이데올로기의 평가.” 『시장경제연구』. 21.
- 김광모. (2015). 「중화학공업에 박정희의 혼이 살아 있다」. 서울: 도서출판 기파랑.
- 김낙년. (2005). “식민지기 공업화의 전개.” 이대근(편). 「새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지」. 경기: 나남출판.
- _____. (2006). “식민지 시기의 공업화 재론.” 박지향 외(공편). 「해방전후사의 재인식」. 제1권. 서

20) 분석적 서술방법이 이전에 없던 전혀 새로운 연구방법은 아니다. Skocpol(1984)의 역사사회학(historical sociology)의 연구방법 분류에 따르면, 이는 일반 모형을 역사에 적용하는 이론지향적 역사연구와 유사하다. 그럼에도 불구하고, 분석적 서술방법이 가지고 있는 의의는 기존의 연구방법을 체계화하고 이를 보다 명료하게 이론화했다는 데 있다(Bates et al., 2000). 그러나 분석적 서술방법도 문제가 없는 것은 아니다. 예를 들어, 분석적 서술방법의 경우에도 합리적 선택 이론의 연역적 가정의 문제를 그대로 가지고 있다거나(Elster, 2000), 단순한 절충에 그칠 우려가 있다는 비판이 제기된다(Mahoney, 2000).

울: 책세상.

- 김동노. (2004). "1950년대 국가의 농업정책과 농촌 계급구조의 재구성." 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- 김성철. (1993). 「역사 앞에서: 한 사학자의 6·25 일기」. 서울: 창작과 비평사.
- 김성호 외. (1989). 「농지개혁사 연구」. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김영명. (1996). 「동아시아 발전 모델의 재검토: 한국과 일본」. 서울: 도서출판 소하.
- 김영모. (1981). "해방 후 대자본가의 사회이동에 관한 연구." 진덕규 외 「1950년대의 인식」. 서울: 한길사.
- 김용삼. (2014). 「이승만의 네이션빌딩: 대한민국의 건국은 기적이었다」. 서울: 북앤피플.
- 김윤수. (1988). "8·15 이후 귀속기업체불하에 관한 일연구." 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김윤태. (2012). 「한국의 재벌과 발전국가: 고도성장과 독재, 지배계급의 형성」. 경기: 도서출판 한울.
- 김일영. (1992). "계급구조, 국가, 전쟁 그리고 정치발전: B. Moore 테제의 한국적용가능성에 대한 예비적 고찰." 「한국정치학회보」. 26(2).
- _____. (1999). "1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물적 기초의 형성을 중심으로." 「한국정치학회보」. 33(4).
- _____. (2005). 「건국과 부국: 현대한국정치사상의」. 서울: 생각의 나무.
- _____. (2006). "농지개혁을 둘러싼 신화의 해체." 박지향 외(공편). 「해방전후사의 재인식」. 제2권. 서울: 책세상.
- _____. (2008). "한국에서 '기획' 개념과 제도의 역사적 기원과 발전." 「한국동북아논총」. 47.
- _____. (2011). 「한국현대정치사론」. 서울: 논형.
- 김정렴. (1990). 「한국경제정책 30년사: 김정렴 회고록」. 서울: 중앙일보사.
- 김정주. (2004). "시장, 국가, 그리고 한국 자본주의의 모델: 1980년대 축적체제의 전환과 국가 후퇴의 현재적 의미." 유철규(편). 「박정희 모델과 신자유주의 사이에서」. 서울: 함께 읽는 책.
- 김종현. (1991). 「근대일본경제사」. 서울: 비봉출판사.
- 김 철. (2006). "몰락하는 신생: '만주'의 꿈과 <농군>의 오독." 박지향 외 (공편). 「해방전후사의 재인식」. 제1권. 서울: 책세상.
- 김충남. (2006). 「대통령과 국가경영: 이승만에서 김대중까지」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김행선. (2009). 「6·25전쟁과 한국사회문화변동」. 서울: 도서출판 선인.
- 김형아. (2005). 「유신과 중화학공업: 박정희의 양날의 선택」. 서울: 일조각.
- 류상영. (2002). "6·25 전쟁과 재벌형성의 역사적 기원." 문정인·이채진(공편). 「한국과 6·25 전쟁」. 서울: 연세대학교 출판부.
- 박성진. (2010). "1950년대 한국 발전국가의 태동." 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 박지향. (2017). 「근대로의 길: 유럽의 교훈」. 서울: 세창출판사.
- 박태균. (2005). "1960년대 안보위기와 제2경제론." 정성화(편). 「박정희시대 연구의 쟁점과 과제」.

서울: 도서출판 선인.

- 부산일보사. (1985). 「임시수도 천일」. 부산: 부산일보사.
- 사공 일·L. P. 존스. (1981). 「경제개발과 정부 및 기업가의 역할」. 서울: 한국개발연구원.
- 서재진. (1991). 「한국의 자본가 계급」. 서울: 나남출판.
- 오원철. (1995). 「한국형 경제건설」. 전5권. 서울: 기아경제연구소.
- _____. (2006). 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」. 서울: 동서문화사.
- 올리버, 로버트. (2005). “박정희 이전 시대: 이승만 정부와 장면 정부.” 조이제·카터 에커트(공편). 「한국 근대화, 기적의 과정」. 서울: 월간조선사.
- 우정은. (2006). “비합리성 이면의 합리성을 찾아서: 이승만 시대 수입대체산업화의 정치경제학.” 박지향 외(공편). 「해방전후사의 재인식」. 제2권. 서울: 책세상.
- 유영익. (2013). 「건국대통령 이승만: 생애·사상·업적의 새로운 조명」. 서울: 일조각.
- 이대근. (2008). 「현대한국경제론: 고도성장의 동력을 찾아서」. 경기: 한울 아카데미.
- 이상철. (2004). “1950년대 산업정책과 경제발전.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- _____. (2005). “수출주도공업화전략으로의 전환과 성과.” 이대근(편). 「새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지」. 경기: 나남출판.
- 이원덕. (2004). “이승만 정권과 한일회담: 제1차 회담을 중심으로.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- 이종원. (2002). 「한국경제론: 한국적 자본주의 발전의 명암과 미래 전망」. 서울: 율곡출판사.
- 이철우. (2006). “일제하 한국의 근대성, 법치, 권력.” 신기욱·마이클 로빈슨(공편). 「한국의 식민지 근대성: 내재적 발전론과 식민지 근대화론을 넘어서」. 서울: 도서출판 삼인.
- 이해주. (1991). 「한국근대경제사론」. 부산: 부산대학교 출판부.
- 임혁백. (2004). “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(上).” 한국정치연구. 13(2).
- _____. (2005). “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(下).” 한국정치연구. 14(1).
- 재무부. (1979). 「한국세제사」. 상권. 서울: 재무부.
- 전국경제인연합회. (2001). 「전경련 40년사」. 서울: 전국경제인연합회.
- _____. (2011). 「전경련 50년사」. 서울: 전국경제인연합회.
- 전상인. (2001). 「고개 숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학」. 서울: 전통과 현대.
- _____. (2002). “6·25전쟁의 사회사.” 유영익·이채진(공편). 「한국과 6·25전쟁」. 서울: 연세대학교 출판부.
- 정운재. (2003). 「정치리더십과 한국민주주의」. 서울: 나남출판.
- 정정길 외. (2010). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 조갑제. (1992). 「박정희 1: 불만과 불운의 세월: 1917~60」. 서울: 까치.
- _____. (1998a). 「내 무덤에 침을 뱉어라」. 제1권. 서울: 조선일보사.
- _____. (1998b). 「내 무덤에 침을 뱉어라」. 제2권. 서울: 조선일보사.

- _____. (2009). 「박정희의 결정적 순간들: 62년 생애의 62개 장면」. 서울: 도서출판 기파랑.
- 조기준. (1985). 「한국 자본주의성립사론」. 서울: 대왕사.
- 주익중. (2008). 「대군의 척후: 일제하의 경성방직과 김성수·김연수」. 서울: 도서출판 푸른 역사.
- 최상오. (2005). “외국원조와 수입대체공업화.” 이대근(편). 「새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지」. 경기: 나남출판.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 한국개발연구원. (2010a). 「한국경제 60년사」. 제1권(경제일반). 서울: 한국개발연구원.
- _____. (2010b). 「한국경제 60년사」. 제2권(산업). 서울: 한국개발연구원.
- _____. (2010c). 「한국경제 60년사」. 제3권(대외경제). 서울: 한국개발연구원.
- 한도현. (1998). “1950년대 후반 농촌사회와 농촌의 피폐화.” 한국정신문화연구원 현대사연구소 (편). 「한국현대사의 재인식 4: 1950년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴」. 서울: 도서출판 오름.
- 한홍구. (2003). 「대한민국史」. 제1권. 서울: 한겨레신문사.
- 황완성. (1991). “일본자본주의 성립기의 공업구조.” 「경영사학」. 6.
- Aghion, Philippe and Peter Howitt. (1998). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Alavi, Hamza. (1983). “The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh.” In Harry Goulbourne(ed.). *Politics and State in the Third World*. 38-69. London: Macmillan.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, James E. (2011). *Public Policymaking: An Introduction*. 7th Edition. Boston: Wadsworth Publishing Company.
- Barzelay, Michael. (1986). *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*. Berkeley: University of California Press.
- Bates, Robert H. et al. (1998). “Introduction.” In Robert H. Bates et al., *Analytic Narratives*. 3-22. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2000). “The Analytic Narrative Project.” *American Political Science Review*. 94(3): 696-702.
- Brazinsky, Gregg. (2007). *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*. University of North Carolina Press. 나종남(역). (2011). 「대한민국 만들기, 1945~1987: 경제 성장과 민주화, 그리고 미국」. 서울: 도서출판 책과 함께.
- Büthe, Tim. (2002). “Taking Temporality Seriously: Modelling History and the Use of Narrative as Evidence.” *American Political Science Review*. 96(3): 481-493.
- Cardoso, Fernando H. (1986). “Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case.” In Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead(eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University

Press.

Cummings, Bruce. (1981). *The Origins of Korean War: Liberation and the Emergence of Separate Regimes*. Princeton: Princeton University Press. 김자동(역). (1986). 「한국전쟁의 기원」. 서울: 일월서각.

Duus, Peter. (1984). "Economic Dimensions of Meiji Imperialism: The Case of Korea, 1895~1910." In Ramon H. Myers and Mark R. Peattie(eds.). *The Japanese Colonial Empire, 1895~1945*. Princeton: Princeton University Press.

Eckert, Carter J. (1991). *Offspring of Empire: The Koch'ang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876~1945*. University of Washington Press. 주익중(역). (2008). 「제국의 후예: 고창 김씨가와 한국 자본주의의 식민지적 기원, 1876~1945」. 서울: 도서출판 푸른 역사.

_____. (1996). "Total War, Industrialization, and Social Change in Late Colonial Korea." Peter Duus, Ramon H. Myers, and Mark R. Peattie(eds.). *The Japanese Wartime Empire, 1931~1945*. Princeton: Princeton University Press.

Elster, Jon. (2000). "Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition." *American Political Science Review*. 94(3): 685-695.

Evans, Peter B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Frieden Jeff. (1981). "Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria and South Korea." *International Organization*. 35(3): 407-431.

Gourevitch, Peter. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

Hacker, Jacob S. (2004). "Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *American Political Science Review*. 98(2): 243-260.

Haggard, Stephen. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrialization Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

_____. (1992). "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s." In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 90-113. New York: Cambridge University Press.

_____. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic

- Polymaking in Britain.” *Comparative Politics*. 25: 275-296.
- Hill, Michael. (2013). *The Public Policy Process*. 6th Edition. Pearson Education Limited.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. (1987). “Political Institutions and Political Performance: The Government-Business Relationship In Japan, South Korea, and Taiwan.” In Frederic C. Deyo(ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. 136-164. Ithaca: Cornell University Press.
- Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong. (2013). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 4th Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publication, Inc.
- Krueger, Anne O. (1982). *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge: Harvard University Press.
- Laitin, David D. (2002). “Comparative Politics: The State of the Subdiscipline.” In Ira Katznelson and Helen V. Milner(eds.). *Political Science: State of the Discipline*. 630-659. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Lasswell, Harold D. (1948). *Power and Personality*. New York: The Viking Press.
- Mantzavinos, C., Douglass C. North, and Syed Shariq. (2004). “Learning, Institutions, and Economic Performance.” *Perspectives on Politics*. 2(1).
- MacDonald, Donald Stone. (1992). *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record*. Boulder: Westview Press. 한국역사연구회 1950년대반(역). (2001). 「한미관계 20년사(1945~1965년): 해방에서 자립까지」. 서울: 도서출판 한울.
- Mahoney, James. (2000). “Rational Choice Theory and Comparative Method: An Emerging Synthesis?” *Studies in Comparative International Development*. 35(2): 83-94.
- Moore Jr., Barrington. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polidano, Charles. (2001). “Don’t Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development.” *Political Studies*. 49: 513-527.
- Ostrom, Elinor. (1995). “New Horizons in Institutional Analysis.” *American Political Science Review*. 89(1): 174-178.
- Paxton, Robert O. (2004). *The Anatomy of Fascism*. Vintage Books. 손명희·최희영(공역). (2005). 「파시즘: 열정과 광기의 정치 혁명」. 서울: 교양인.

- Pierson, Paul. (1993). "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*. 45(2): 595-628.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. (1987). *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. 4th Edition. Homewood, Illinois: the Dorsey Press.
- Romer, Paul M. (1986). "Increasing Returns and Long-Run Growth." *Journal of Political Economy*. 94(5): 1002-1037.
- _____. (1990). "Are Nonconvexities Important for Understanding Growth?" *American Economic Review*. 80(2): 97-103.
- Skocpol, Theda. (1984). "Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology." In Theda Skocpol(ed.). *Vision and Method in Historical Sociology*. 356-391. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In Peter B. Evans, Theda Skocpol, Dietrich Rueschmeyer(eds.). *Bringing the State Back In*. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 1-32. New York: Cambridge University Press.
- Treize, Philip and Yukio Suzuki. (1976). "Politics, Government and Economic Growth in Japan." In Hugh Patrick and Henry Rosovsky(eds.). *Asia's Next Giant: How the Japanese Economy Works*. Washington: The Brookings Institution.
- Woo, Jung-en. (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- Yoo, Seong Min and Lee Sung Soon. (1997). "Evolution of Industrial Organization and Policy Response in Korea: 1945-1995." In Cha Dong Se, Kim Kwang Suk, and Dwight H. Perkins(eds.). *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21th Century*. 426-467. Seoul: Korea Development Institute.
- Zysman, John. (1983). *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.

ABSTRACT

History, Policy Legacies, and Policy Science for Memoirs: Tracing the Origins of Park Chung Hee's Developmental Model

Hyun-Woo Koo

The widely accepted 'Miracle on the Han' tends to turn Korea's rapid economic growth into a pathbreaking fantasy. Although these words may be appropriate for public sentiment, it is not academically appropriate. It is even based on the common truth that there is no gap in history. The rapid economic growth in the era of Park Chung Hee loses its mystery and draws closer when you turn your eyes from fairy tales to reality. It was not achieved abruptly during the Park Chung Hee era, but was based on a series of objective conditions formed during the previous period that were then realized. In this context, this study extended its time horizon to trace the origins of the developmental state in Korea known as Park Chung Hee's developmental model. This study focused on Japanese colonial rule and the 1950s, and examined how the 'policy legacies' formed during these periods impacted Park Chung Hee's developmental model. Particularly noteworthy in this study is that stakeholders learn a policy. In other words, in this context, learning effects, history as a product of a series of learning processes. As noted in these findings, the effects of public policy can be far more long-term than traditional policy science has assumed. 'Policy science for memoirs' in this study is part of effort to focus on the long-term effects of such policy legacies.

【Keywords: History, Policy Legacies, Policy Science for Memoirs, Park Chung Hee's Developmental Model】