

# 한국의 산업화, 어떻게 볼 것인가?: 학습효과의 관점에서 본 한국의 산업화

구현우\*

〈目 次〉

I. 서론	준거 시각: '학습효과'
II. 한국의 산업화를 설명하는 기존의 관점	IV. 학습과정으로서의 역사
III. 한국의 산업화를 설명하기 위한 새로운	V. 결론: 박정희 시대의 유산

〈요 약〉

한국은 세계에서 가장 역동적인 경제를 가진 나라이다. 최빈국 중 하나였던 나라가 불과 50여 년 만에 10대 경제대국이 되었으니 말이다. 이러한 한국의 급속한 산업화를 설명하기 위해 그동안 여러 이론적 관점들이 제기되었지만, 크게 보면 구조중심적 설명과 행위자중심적 설명으로 나눌 수 있다. 구조중심적 설명은 국가나 계급구조, 또는 자본주의 세계체제와 같은 거시구조적 요인에 주목하여 이러한 요인들이 한국의 산업화에 결정적으로 중요한 동인이 되었다고 보는 반면, 행위자중심적 설명은 핵심적인 정치경제 행위자들의 리더십이나 역량, 또는 기업가 정신과 같은 개인적 특성에 주목하여 이를 한국 산업화라는 현상의 미시적 기초(micro foundations)로 삼으려고 한다. 그러나 이러한 두 가지 관점은 모두 현상의 한 측면만을 본다는 점에서 한계가 있다. 오히려 구조화 이론(structuration theory)에서 주장하듯이 구조와 행위는 유기적으로 연결될 필요가 있으며, 한국의 산업화를 설명함에 있어서도 예외는 아니다. 본 논문이 '학습효과(learning effects)'라는 구조와 행위를 연결하는 연결고리에 주목하고 있는 이유도 바로 여기에 있다. 학습은 개인의 인지과정으로서의 성격이 강하지만, 이는 또한 제도나 정책과 같은 외생적인 요인의 영향을 받는 구조의 반영물일 수도 있기 때문이다. 학습효과라는 관점에서 한국의 산업화를 설명할 경우, 그것은 '맥락(contexts)'이라는 인과구조 속에서 구체화된다. 다시 말해, 정책유산으로서의 학습효과가 한국 자본주의의 장기지속적 성격을 결정짓는 요소가 되며, 그것이 본 논문에서 밝히고자 하는 바이다. 이러한 맥락에서 역사는 일련의 '학습과정(learning processes)'의 산물로 정의할 수 있다.

【주제어: 한국의 산업화, 학습효과, 정책유산, 발전국가】

\* 부산대학교 행정학과 시간강사(khwoo7806@hanmail.net)  
 논문접수일(2019.1.3), 수정일(2019.3.15), 게재확정일(2019.3.22)

## I. 서론

Acemoglu와 Robinson(2012)은 최근의 한 영향력 있는 연구에서 각국의 성공과 실패를 결정짓는 가장 중요한 요인은 다름 아닌 경제제도라고 역설한 바 있다. 그러면서 그는 남북한 간의 경제력 격차를 좋은 예시로 제시하고 있다. 다시 말해, 한국은 사유재산 제도의 철저한 보장과 충분한 인센티브를 통해 개인의 창의성을 개발하고 독려하는 경제제도(포용적 경제제도)를 가져 성공한 반면, 북한은 사회의 지도층이나 엘리트들이 그들의 이익을 위해 대부분의 국민들을 착취하고 개개인의 인센티브를 없애 발전을 저해하는 경제제도(착취적 경제제도)를 가져 낙후되었다는 것이다. 이들의 입장에서 보면 한국과 북한은 기존의 지배적인 이론인 지리가설과 문화가설을 반박하기 위한 좋은 사례였을 것이다. 그러나 한국의 산업화가 경제제도라는 단순 논리에 의해 설명될 수 있는 성질의 것은 아니다. 이들의 논의에는 경제제도가 형성되는 과정에서 나타난 복잡한 정치동학(political dynamics)에 대한 이야기뿐만 아니라, 그것을 시간적 맥락 속에 위치시켜 과거의 선택이 현재나 미래의 선택을 구조화하는 역사에 대한 이야기가 결여되어 있기 때문이다.

한 때 한국의 급속한 산업화를 시장의 역동성에 따른 결과라고 보는 견해도 있었다. 특히, 한국의 경우 남미와 달리 자본축적의 주체가 여전히 사적 자본이었다는 점에서 한국의 산업화는 자본가들의 기업가정신의 발현이었으며, 국가는 그것에 '무임승차'했을 뿐이라는 극단적인 주장도 제기된 바 있다(서재진, 1991; 김인영, 1998a, 1998b). 보수성향의 학자들과 연구소, 그리고 자본가 단체에서 지금까지도 줄기차게 제기하고 있는 '기업주도론' 역시 이러한 맥락에서 나온 것이다. 그러나 이들의 주장이 타당하지 않다는 것은 자명하다. 개발연대 한국의 국가는 시장실패를 치유하는 데 그 역할이 국한된 것이 아니라, 시장을 적극적으로 형성하는 '시장형성자'로서의 역할을 수행했다. 그렇기 때문에 산업화 과정에서 국가가 수행한 역할에 주목하는 '발전국가론(theory of developmental state)'이 등장하여 한 동안 지배적인 패러다임으로 자리 잡은 바 있다.

그러나 한국의 산업화를 시장에서의 합리적 행위자의 혁신적인 능력이나 거시적인 국가의 역할이라는 양분법으로 설명할 수 없음은 당연하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 한국의 산업화를 설명하기 위한 대안적 관점의 제시를 목적으로 하고 있다. 즉, 본 연구에서는 기존의 구조중심적 접근방법과 행위자중심적 접근방법에 대한 비판적 고찰을 통해, 구조와 행위를 별개의 문제로 인식하지 않고 하나의 연결된 개념으로 이해하고자 한다. 이를 위해서는 구조와 행위를 연결하는 이론적 개념이 필요한데, 그것이 바로 '학

습효과(learning effects)'라는 것이다. 학습은 개인의 인지과정으로서의 성격이 강하지만, 이는 또한 제도나 정책과 같은 외생적 요인의 영향을 받는 구조의 반영물일 수도 있기 때문이다(Mantzavinos et al., 2004).

학습효과를 통해 한국의 산업화를 분석할 경우, 그것은 구조와 행위를 연결하는 고리로서의 역할만 하는 것은 아니다. 더욱 중요한 것은 '정책유산(policy legacies)'에 주목함으로써 장기지속적인 관점에서 한국 자본주의를 분석할 수 있다는 것이다. 따라서 사회과학에서 역사는 효용론적 관점의 대상이라기보다는, '시간적 맥락(temporal contexts)' 속에서 구체화되는 것이다. 경제사학자 North(1990)가 말했듯이, “현재와 미래의 선택은 과거로부터 이루어지기” 때문이다(North, 1990: vii).

## II. 한국의 산업화를 설명하는 기존의 관점

### 1. 구조중심적 설명

구체적인 역사가 실증하듯이, 개발연대 한국의 국가는 시장실패를 치유하는 데 그 역할이 국한된 것은 아니었다. 오히려 한국에서 국가는 시장을 적극적으로 만드는 '시장형성자'로서의 역할을 수행했다. 한국 정부는 선별적 산업정책을 통해 특정 산업을 인위적으로 육성하는 것을 주요 국정과제로 삼았으며, 이를 위해 각종 세제상·금융상 혜택을 제공하여 재정정책과 금융정책을 산업정책에 종속시키는 모습을 보였다. 산업화 과정에서 나타난 이러한 국가의 적극적 역할을 설명하기 위해 나온 개념이 바로 발전국가이다. 발전국가라는 개념은 전후 일본의 급속한 경제성장을 설명하기 위해 '통상산업성(Ministry of International Trade and Industry: MITI)'을 역사적으로 분석한 Johnson의 연구(1982)에서 비롯되었으며,<sup>1)</sup> 한국의 사례를 분석한 Amsden의 연구(1989)와 대만의 사례를 분석한 Wade의 연구(1990)를 통해 다른 동아시아 국가에도 확대·적용되었다.<sup>2)</sup>

1) Johnson은 이 연구에서 “자본주의 발전국가(capitalist developmental state)”라는 개념을 도입하였다. 자본주의 발전국가의 가장 큰 특징은 국가가 경제에는 광범위하게 개입하지만, 시장의 원칙(market principle)을 포기하지는 않는다는 것이다. 이러한 자본주의 발전국가는 사회의 다른 부분에 대하여 상대적 자율성(relative autonomy)을 유지하고, 자원배분 과정에 깊숙이 개입하며, 기업의 투자 결정에 관여한다. 요컨대, 자본주의 발전국가 하에서 시장이 국가에 의해 대체되지는 않지만, 시장합리성(market rationality)은 정부가 계획한 산업화의 우선순위에 제약을 받고 유도된다. 존슨에 따르면, 일본은 이 메커니즘에 의해 경제발전을 이루었다는 것이다.

2) 일본의 사례와 한국이나 대만의 사례가 다른 점은 정치체제의 성격에 있다. 일본의 사례는 '연성 권

발전국가는 본질적으로 정치(공공정책)가 경제(시장)에 우선하며, 경제에 관한 주요한 의사결정이 정치 영역에 유보되어 있는 ‘시장형성적’ 국가 시스템을 지향하는 동시에, 이러한 강하고 자율적인 국가가 발전목표를 구체화하고 실행할 수 있는 능력을 가지고 있다고 가정한다. 다시 말해, 국가의 ‘자율성(autonomy)’과 ‘능력(capacity)’은 발전국가를 구성하는 두 가지 중요한 요소가 되며, 경제계획을 일관되게 추진할 수 있는 관료기구, 실적주의와 같은 관료충원기제의 제도화, 정책결정구조의 응집성, 그리고 최고 통치권자의 정책의지 및 리더십 등과 국가의 제도적 요소를 강조한다(Johnson, 1987; Amsden, 1989; Wade, 1990; Polidano, 2001; Chibber, 2002; 김윤태, 1999a, 1999b; 윤상우, 2005; 류석춘·왕혜숙, 2007). 따라서 국가가 자율성은 있으면서도 능력은 없는 경우 이는 발전국가가 아니라 Evans(1995)가 말한 ‘약탈국가(predatory state)’를 의미할 뿐이다.

우파 진영의 발전국가론이 산업화 과정에서 수행하는 국가의 역할에 주목한다면, 좌파 진영에서는 자본주의의 계급관계에 주목하여 그러한 구조가 국가의 정책 선택에 어떤 영향을 미쳤는가를 주로 살펴본다. 예를 들어, 네오 맑시스트 국가론이라고 불리는 일단의 이론적 관점은 교조적인 맑스주의와 달리, 자본주의 국가가 가지는 자율성을 인정하면서도 그것을 ‘상대적인(relative)’ 것이라고 평가절하하면서 자본주의 국가가 가지는 계급편향성에 주목한다(Amenta, 2005). Poulantzas(1974)에게 있어 자본주의 국가는 자본가들의 계급으로서의 결집과 노동자들의 계급으로서의 해체를 도모하는 양면적인 속성을 가진 존재이다. 네오 맑시스트 국가론에서 자본주의 국가는 계급편향성을 가진 존재로 보기 때문에, 한국의 발전국가도 그러한 계급성을 띠고 있다고 본다. 예를 들면, 김수행(2006)은 박정희 정부에서 ‘국가의 이익’이라는 것도 궁극적으로는 ‘자본가 계급의 이익’에 불과하다고 평가절하하고, 구해근(2001, 신광영 역, 2002)에게 있어 박정희 정부 하의 한국은 “자본가계급의 천국”일 뿐이다.<sup>3)</sup>

---

위주의(soft authoritarian) 정부 하에서의 경제발전을 보여준다면, 한국이나 대만의 사례는 ‘강성 국가(strong state)’에 의한 경제발전의 모범을 보여주고 있다(Johnson, 1987). 여기서 우리가 주목해야 할 것은 한국과 같은 권위주의 정부가 경제성장을 추구하는 과정에서 나타나는 ‘산업화 정치’의 논리이다. 산업화 정치는 쿠데타와 같은 비민주적 방식으로 집권한 정치엘리트들이 자신들의 취약한 정통성(legitimacy)을 보충하기 위해 단시일 내에 급속한 경제성장을 추구한다는 것이다(임혁백, 2004, 2005). 따라서 산업화 정치의 논리 하에서 ‘정치’는 ‘산업화’에 종속된 부차적인 것에 불과하다. Haggard(1990)가 말한 “동아시아 틀(East Asian mold)”, 다시 말해 “비교적 자율적인 국가, 고도로 중앙집권화되고 개입주의적인 경제정책을 수행하는 관료집단, 약화된 좌익, 그리고 길들여진 노동운동”은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Haggard, 1990: 16-17).

- 3) 교조적인 맑스주의와 마찬가지로 네오 맑시스트 국가론에서도 시간과 공간을 초월하여 적용될 수 있는 ‘일반이론(general theory)’의 구성을 목표로 하기 때문에, 한국 발전국가의 ‘특수성’보다는 자본주의 국가로서의 ‘보편성’에 초점을 맞춘다. 역사의 발전 법칙에 따라 한국의 발전국가도 다른 자

한편 일 국가 내에서의 계급관계를 전체 자본주의 체제로 확대·적용시킨 세계체제론적 관점에서 보더라도 한국의 발전국가는 구조에 종속된 제한적인 존재에 불과하다. 세계체제론적 관점에서 보면 한국과 같은 주변부 자본주의 국가는 미국과 같은 중심부 자본주의 국가에 종속될 수밖에 없고, 국가가 가지는 정책 자율성도 세계 자본주의 체제의 요구에서 벗어날 수 없는 제한적이고 상대적인 것이라고 평가절하한다(Cummings, 1984; 임현진, 1987). 따라서 한국과 같은 주변부 자본주의 국가가 급속하게 성장한 것은 세계 자본주의 체제가 만든 기회구조에 편승했을 뿐이지 국가가 한 일은 거의 없다고 주장한다(Kang, 1995). 세계체제론적 관점에서 한국의 발전국가를 분석하는 학자들은 특히 신국제분업질서가 만든 기회구조에 주목하는 경향이 있다(임혁백, 1994, 2014). 선진국 노동자의 임금이 급상승하면서 노동집약적 경공업의 국제적 비교우위가 약화되자 후진국의 값싼 노동력을 이용하여 완성품을 생산한 다음 그것을 다시 수입하는 형식의 국제분업질서가 1950년대 이후 보편화되었다. 따라서 신국제분업질서 하에서 제3세계는 ‘소비시장’이나 ‘원료공급지’가 아닌 ‘생산시장’으로 기능하게 된다. 특히, 냉전체제가 신국제분업질서와 결부됨으로써 한국을 포함한 동아시아 국가들은 미국이라는 든든한 ‘후견인’을 갖게 되었다. 왜냐하면 ‘경제’에 우선순위를 두었던 남미와 달리, 한국을 포함한 동아시아 국가에서는 미국의 대외정책의 우선순위가 기본적으로 ‘안보’에 있었기 때문이다(Haggard, 1990; Haggard et al., 1993).

## 2. 행위자중심적 설명

앞서 살펴본 구조중심적 설명방법은 좌·우의 진영 논리에 따라 강조하는 바는 ‘국가’나 ‘계급구조’ 또는 ‘자본주의 세계체제’와 같이 상이하지만, 공통적으로 강조하는 것은 거시적인 구조이며, 따라서 이러한 이론 체계 내에서 행위자는 설 자리가 없다. 과학철학자 Karl Popper(1966)가 “역사주의(historicism)”라는 말로 표현한 것처럼, 이들 이론 체계 내에서 행위자는 사회구조가 만든 조건에 의해 결정되는 존재이며, 개인의 행위는 구조의 반영물에 불과하다. 그러나 현실에서 행위자는 단순한 사회구조의 ‘집행자’ 내지 ‘대리인’이 아니다. 그들의 행위는 사회구조에 의해 선형적으로 결정되는 것이 아니라,

---

본주의 국가들이 밟은 경로를 그대로 답습할 것이라는 주장이다. 따라서 한국 자본주의의 전개는 전후 세계 자본주의의 단계적 변화에 의해 필연적으로 조건 지워진다. 이러한 단계론에서 특히 주목할 만한 것은 박현채 등이 주장한 국가독점자본주의론이다. 즉, 금융자본을 이루었던 독점자본이 5·16 이후 부정축재 환수의 일환으로 시중은행에 대한 지배권을 상실하고, 대외의존성이 심한 한국자본주의가 미국 원조의 감소와 유상(有償)으로의 전환에서 재생산과정의 위기에 직면했기 때문에 광범위한 국가 개입을 특징으로 하는 국가독점자본주의가 나타났다는 것이다(박광주, 1992: 154-169).

자신의 미시적 동기에 의해 주관적으로 선택되는 것이다.

신정치경제학(new political economy) 또는 합리적 선택 이론(rational choice theory)이라고도 하는 일단의 연구 경향은 이러한 구조결정론의 한계에 대한 인식에서 출발하였다. 먼저 합리적 선택 이론은 구조의 반영물에 불과하다고 인식한 행위자들을 다시 중심적인 위치로 복귀시키기 위해 행위자들을 중심으로 사회현상을 설명하는 ‘방법론적 개인주의(methodological individualism)’을 기본으로 하면서, 그러한 행위자를 ‘합리적 경제인(rational economic man)’으로 인식한다. 여기서 합리적 경제인은 개인이 합리적인 동시에 경제적이라는 의미로, 자기 자신의 이익 내지 효용을 극대화하려는 존재로 이해할 수 있다(Hindmoor and Taylor, 2018). 따라서 이러한 이론 체계 내에서 행위자는 역사가 만든 구조에 의해 선형적으로 결정되는 존재가 아니며, 사회구조 역시 객관적으로 주어진 것이 아니라 행위자에 의해 주관적으로 발견되는 것이다.

합리적 선택 이론이 의사결정의 주체로서 행위자를 중심으로 사회현상을 설명하려고 하지만, 그 주된 관심은 개별적인 선택보다는 개인적 선택의 총합(aggregation of individual choices)에 있다. 다시 말해, 합리적 선택 이론은 거시적인 사회현상의 이면에 있는 미시적 기초(micro foundations)를 제공하는 이론이다(Lichbach, 2009). 물론 이 경우에 개인이 합리적이라고 하더라도 개인적 선택이 합쳐져서 이루어지는 거시적인 사회현상은 비합리적이거나 순환적일 수 있다. Arrow(1951)의 ‘불가능성 정리(impossibility theorem)’는 바로 이러한 합리적 개인과 비합리적 사회 사이의 역설적인 조합을 적절하게 설명하고 있다.

한국의 산업화 과정을 행위자중심적으로 설명하려는 경우, 그것은 핵심적인 정치경제 행위자들의 창의적인 능력과 탁월한 선택의 결과이다. 특히, ‘창조적 파괴(creative destruction)’ 과정을 두려워하여 기존의 비효율적인 경제제도를 고수하고 있는 대부분의 제3세계 국가의 지도자들과 달리(Acemoglu and Robinson, 2012, 최완규 역, 2012), 한국의 정치지도자들은 자신들의 기득권을 위협할 수도 있는 창의적인 경제제도들을 도입하는 데 오히려 앞장서는 ‘위인적인’ 모습을 보였다는 것이다. 최근까지도 박정희 추종자들을 중심으로 나오는 ‘영웅의 이야기’는 그 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 하지만 이 같은 주장은 과거의 향수에 젖어 있는 대중들의 정서에는 맞을지 모르지만, 학문적으로는 의미가 없다. 이렇게 주장한다면 더 이상 학문적으로 논의할 여지가 없기 때문이다. 오히려 합리적 경제인의 관점에서 본다면 어떤 정치지도자라도 ‘약탈자’로 전락할 수 있다. 그렇다면 중요한 것은 정치지도자들의 자질이 아니라, 그들이 그러한 선택을 할 수밖에 없도록 만든 객관적인 조건이다. 행위자는 그들을 둘러싸고 있는 상황과 필연

적으로 조응하는 ‘맥락특정적(context-specific) 존재라는 점을 잊어서는 안 된다.

행위자중심적 설명 중 그나마 학문적으로 의미가 있는 것은 지도적인 자본가들의 창의적이고 혁신적인 경영 기술, 이른바 ‘기업가 정신(entrepreneurship)’이 한국의 산업화를 이끌었다는 주장이다. 기업주도론이라고 불리는 이러한 관점은 한국 산업화의 미시적 기초를 주요 기업인들의 경영 기술에서 찾고 있으며, 많은 경우 국가는 이에 ‘무임승차’했을 뿐이라고 주장한다(서재진, 1991; 김인영, 1998a, 1998b). 따라서 기업주도론의 입장에서는 당연히 박정희 정부의 경제정책을 자본가들이 주도했고, 정부는 그것을 수동적으로 받아들였을 뿐이라고 본다. 특히, 박정희의 집권 초기만 해도 전문 경제관료제가 제도화되기 전이었고, 정부의 경제정책을 뒷받침할 수 있는 관련 연구소도 존재하지 않았다. 따라서 정부의 경제개발정책을 계획하고 집행하는 과정에서 전경련은 아이디어의 ‘산실’ 역할을 수행하기도 했다(전국경제인연합회, 2011).

이러한 주장에는 어느 정도 근거가 있는데, 쿠데타 직후 부정축재자 처리에서 종전의 강경한 입장에서 회유적인 입장으로 선회한 것은 자본가들의 주장을 군부가 받아들인 결과였다. 삼성의 창업주 이병철을 중심으로 한 자본가들은 기업인을 죄인시하면 일시적으로 국민의 인기를 얻을 수 있을지 모르지만 경제는 발전시킬 수 없으며, 부정축재자 처벌로 고통 받게 되는 것은 기업인이 아니라 국민이라고 지적하고 소급법(遡及法)을 제정해서 과거의 행동을 처벌해서는 안 된다고 주장했다. 이병철은 경제재건을 위해 기업인을 활용해야 하며 이를 위해 기업인들에게 공장을 짓게 하고 벌금은 그들이 소유한 주식으로 납부할 수 있도록 건의했다(이병철, 1986). 과격한 개혁을 부르짖던 영관급 장교들과는 달리, 실용주의자였던 박정희는 이병철의 제안을 받아들였던 것이다.<sup>4)</sup>

### 3. 기존 이론적 관점의 한계

지금까지 간략하게 살펴본 구조중심적 관점과 행위자중심적 관점은 나름대로 장점도 있지만, 다음과 같은 한계도 있다. 첫째, 발전국가론과 같은 국가중심론은 동아시아 국가의 ‘기적적인’ 경제성장을 사후적으로 정당화하기 위해 경제를 관리하는 국가의 제도

4) 이 당시 박정희가 실용주의적 관점을 견지하고 있었다는 점은 최고회의 법사위원장 이석제에게 한 언급을 보면 잘 알 수 있는데, 여기서 그는 군부가 추구하는 발전목표를 달성하기 위해서는 자본가들의 협조가 필수적이라는 점을 분명히 하고 있다. “이 사람아, 이제부터 우리가 권력을 잡았으면 국민을 배불리 먹여 살려야 될 것 아닌가. 우리가 이북만도 못한 경제력을 가지고 어떻게 할 작정인가. 그래도 드림통 두드려서 다른 거라도 만들어 본 사람들이 그 사람들 아닌가. 그만치 정신 차리게 했으면 되었으니 이제부터는 국가의 경제 부흥에 그 사람들이 일 좀 하도록 써먹자(조갑제, 2009: 222).”

적 능력에 초점을 맞추고 있다. 그런데 이러한 발전국가는 경로단절적이라기보다는 이전 시기에 배태된 일련의 객관적 조건들이 현실화된 결과로 볼 수 있을 뿐만 아니라, 국가와 사회의 역학관계에 따라 지속되고 변화하는 역사적 동학(historical dynamics)의 산물이라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 기존의 발전국가론은 한국의 자본주의를 분석하는 데 있어 두 가지 한계를 가지고 있다. 그 중 하나는 국가의 자족성(自足性)을 전제로 하여 국가가 다른 사회 조직들과 맺고 있는 관계성의 논리를 무시한 ‘정치적 격리성’의 문제이며, 다른 하나는 특정 시기에 배태된 자본주의 생산양식을 장기지속적인 관점에서 설명하지 못하는 ‘몰역사성’의 문제이다.

둘째, 네오 맑시스트 국가론의 관점에서 한국의 발전국가는 계급편향성을 가질 수밖에 없으며, 이는 자본주의 국가의 구조적 한계에서 비롯된 보편적 법칙의 결과이다. 그러나 이러한 네오 맑시스트 국가론에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다. 우선 네오 맑시스트 국가론은 자본주의 국가가 수행하는 기능을 지나치게 포괄적으로 규정하여 자본주의 체제 내에서 국가 간 정책의 상이성을 체계적으로 설명할 수 없다. 한 예로 네오 맑시스트들이 강조하는 자본의 ‘구조적 힘(structural power)’도 ‘상수’라기보다는 제도적 구조의 영향을 받는 ‘변수’로 이해해야 한다(Hacker and Pierson, 2002). 다음으로 한국 자본주의의 특수성도 고려하지 않을 수 없다. 한국의 발전국가를 논의함에 있어 서구 학자들이 선형적으로 제시한 자본주의 단계론을 그대로 적용하는 것은 분명 한계가 있다. 한국의 발전국가를 논의하면서 ‘보편성’의 문제에도 주목할 필요가 있지만, 더 중요한 것은 한국만이 가지고 있는 ‘특수성’의 문제이다.

셋째, 현실적으로 세계 자본주의 체제는 긴밀하게 연결되어 있기 때문에 세계체제론적 관점이 타당한 면도 있다. 그러나 세계체제론적 관점은 한국의 발전국가에 가하는 국제정치경제적 ‘구조’만 보고 ‘국가의 선택’은 보지 못한다는 한계가 있다. 한 예로 신국제분업질서가 제3세계 국가들에게 기회를 준 것은 분명 사실이지만, 모든 나라들이 그 기회를 이용한 것은 아니었다. 임혁백(1994)의 표현을 빌리면, 신국제분업질서에 “초청 받은 사람들은 많았으나, 선택된 자는 드물었던 것이다(임혁백, 1994: 315).” 신국제분업질서가 선진국 노동자들의 임금상승에 따른 기회구조였다는 점을 감안한다면, 노동시장에 의해서든 국가의 강압적인 통제 정책에 의해서든 노동자들의 임금을 생존선에서 억제할 수 있는 나라가 신국제분업질서에서 선택받을 수 있었다. 민중주의 체제와 연결된 수입대체산업화 연합이 강했던 남미 국가들이 선택을 받지 못한 것은 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>5)</sup>

5) 브라질이 신국제분업질서에 적극적으로 편입되지 못한 역사 과정을 제도론적 관점에서 분석한 연구

넷째, 한국의 경우 다른 개발도상국과 달리 국가가 직접 생산자의 역할을 담당한 경우는 드물었고, 자본축적의 주체는 여전히 민간기업이었다는 점에서 기업주도론이 틀린 것은 아니다. 그러나 기업주도론은 기업의 경제적 역할을 과대평가하고 국가의 역할을 과소평가하는 한계가 있다. 기업주도론자들이 즐겨 사용하는 ‘기업가 정신’보다는 정치권에 기생하여 성장한 한국의 ‘정치적 자본가들’에게 있어 국가는 분명 넘기 어려운 산이었을 것이다. 게다가 경제개발계획의 수립과정에서 자본가들이 큰 영향력을 행사했다는 기업주도론자들의 주장도, 국가의 전략적 선택을 적절하게 고려하지 못했다는 한계가 있다. 본 논문에서 일관되게 주장하고 있는 ‘산업화 정치’의 논리에 의한다면, 자본가들의 요구가 없었다고 하더라도 박정희 정권은 그들과 전략적 제휴관계를 맺고 경제개발을 추진할 수밖에 없었을 것이다. 왜냐하면 자본가들의 협조 없이 경제성장은 어려웠을 것이고, 경제성장이 없었다면 쿠데타로 정권을 잡은 정치 엘리트들의 통치기반도 그만큼 취약할 수밖에 없었을 것이기 때문이다. 요컨대, 1960년대 산업화의 추진은 국가와 자본 사이의 ‘필요의 이중일치’에 따른 것이지, 자본의 이해관계만 반영된 결과는 아닌 것이다.

### Ⅲ. 한국의 산업화를 설명하기 위한 새로운 준거 시각: ‘학습효과’

앞서 살펴본 이론적 관점들은 모두 현상의 한 측면만을 바라보고 있다는 점에서 지나친 ‘결정론’과 지나친 ‘자율론’의 오류에 빠져 있다. 구조만 볼 경우 행위자는 설 자리가 없으며, 행위자의 선택만 볼 경우 그 선택이라는 것도 구조가 만든 선택 메뉴(option menu) 내에서 이루어지는 ‘제약 하에서의 선택’이라는 점을 인식하지 못한다. 일찍이 Marx가 <루이 보나파르트와 브뤼메르의 18일>에서 말했듯이, “인간은 자신의 역사를 만든다. 그러나 그들은 자신이 원하는 대로 만들지는 않으며, 자신이 스스로 선택한 환경 하에서 만들지도 않는다. 인간은 기왕에 존재하고 있거나, 과거로부터 전승되어 온 환경 하에서 역사를 만든다(임혁백, 2014: 52에서 재인용).”

이러한 맥락에서 구조와 행위는 Giddens(1979, 1984)가 구조화 이론(structuration theory)에서 제시했듯이, 하나의 연결된 개념으로 이해할 필요가 있다. 행위가 구조를

---

로는 Guimaraes(2005) 참조. 그는 이 논문에서 브라질의 수입대체산업화가 산업화 모형을 ‘왜곡시키고(distorted)’ 경제발전에 “부정적인 영향(negative impacts)”을 미친 것으로 평가하고 있다.

만들지만 그렇게 만들어진 구조에 의해 행위가 제약을 받을 수 있다는 것이다. 제도이론가인 Lowndes와 Roberts(2013)가 제도를 “변화를 주도하는 행위자(change agents)의 노력을 제약하는 요인인 동시에 그 변화의 대상”이라고 언급하면서 이를 ‘야누스의 두 얼굴’에 비유한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(Lowndes and Roberts, 2013: 77, 130). 그렇다면 한국의 산업화 역시 국가나 계급구조와 같은 거시적 요인과 그러한 거시구조를 만든 행위자의 전략적 선택, 그리고 더 중요하게는 이 둘 사이의 연쇄작용에 대한 체계적인 이해가 필요하다. 구조는 행위와 무관하게 선형적으로 주어진 것이 아닌 동시에, 행위 역시 구조에 의해 제약을 받는 ‘맥락특정적’이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 본 논문이 구조와 행위를 연결하는 개념으로 ‘학습효과’에 주목하는 이유 역시 여기에 있다. 앞서도 말한 것처럼 학습은 개인의 인지과정으로서의 성격이 강하지만, 이는 또한 제도나 정책과 같은 외생적인 요인의 영향을 받는 구조의 반영물일 수도 있기 때문이다.

## 1. 사건, 인과구조, 그리고 시간의 정치학

서론에서 언급한 것처럼, 본 논문은 장기지속적인 관점에서 한국의 자본주의를 분석하기 위해 ‘학습효과’라는 개념을 사용하고 있다. 따라서 ‘시간’에 대한 논의로부터 출발하는 것이 적절할 것 같다. 사회과학에서 시간에 대해 처음 관심을 가지게 된 것은 ‘맥락’으로서의 인과구조였다. 과거에 이루어진 선택이 그 이후의 역사과정에도 지속적인 영향을 미쳐 현재나 미래의 상황을 구조화하고 제약한다는 것이다. 여기서 과거의 선택이 ‘최적(optimal)’인가 ‘최적 이하(sub optimal)’인가는 중요하지 않다. 비록 그것이 최적 이하의 선택이라고 하더라도, 일단 선택이 되면 그 자체로 확대·재생산되는 ‘자기강화과정(self-reinforcing process)’을 거치기 때문이다(Mahoney, 2000). 예를 들어, ‘QWERTY 자판배열’과 같은 사회적으로 최적 이하의 기술이 ‘고착된(lock in)’ 것 역시 역사의 우연에 의해 만들어진 그러한 자판배열이 기술과 행위자 사이의 관계를 구조화함으로써 그 이후의 역사과정에도 지속적인 영향을 미쳤다는 것을 보여주고 있다(David, 1985).

‘경로의존성(path dependence)’이라고 하는 이러한 사건이나 역사의 진전과정에 대한 설명은 인간 사회에 보편적인 것이며, ‘현상유지편향(status quo bias)’이라는 상식에도 부합하는 것이다. 그래서 경로의존성에 대한 연구는 주로 현상의 결과를 ‘기술(description)’하는 데 그치는 경향이 있다. 이처럼 경로의존성은 현실 사회에 존재하는 보편적인 현상 중 하나를 언급한 것이지만, 지나치게 ‘결정론(determinism)’의 오류에 빠

져 변화의 문제를 적절하게 설명하지 못한다는 한계가 있다. 이러한 한계에 대한 대응으로 사회과학에서도 변화의 문제를 언급하기 시작했는데, 이와 관련된 초기 논의는 외생적인 충격에 의한 불연속적 단절관계를 강조하는 ‘단절된 균형 모형(model of punctuated equilibrium)’이다(Krasner, 1984, 1988).

단절된 균형 모형에서는 외생적인 충격에 의해 촉발된 결정적 전환점에서 제도가 급격하게 변한다고 주장하지만, 제도가 급격하게 변하는 경우는 외생적인 충격에 한정되지 않는다. 우선 외생적인 충격이 없는 경우에도 제도는 급격하게 변할 수 있다. Thelen과 Steinmo(1992)가 적절하게 지적하고 있듯이, 사회경제적 환경이나 정치적 맥락의 변화에 따라 ‘잠재적인(latent)’ 제도가 갑자기 ‘현시적인(salient)’ 제도로 바뀔 수 있다. 또한 결정적 전환점을 재촉한 외생적 사건이 동일하다고 하더라도, 그에 대한 대응이 항상 동일한 양상을 보이는 것은 아니다. 역사적 제도주의자들이 설득력 있게 제시하고 있듯이, 사건에 대한 대응은 그 국가의 고유한 정치경제적 상황에 따라 상이할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 흑사병이라는 전대미문의 대사건이 동일하게 유럽의 봉건제도를 흔든 것은 아니며, 동유럽 국가들에서는 ‘재판농노제(second serfdom)’와 같은 더욱 착취적인 제도가 만들어지기도 했다(Acemoglu and Robinson, 2012, 최완규 역, 2012).

이러한 맥락에서 ‘내생적 제도변화(endogenous institutional change)’라는 개념을 살펴볼 필요가 있다. 내생적 제도변화란 제도 내부의 권력관계나 정치적 자원의 분배에 변화가 생겨 나타난 현상을 지칭한다. 권력관계나 정치적 자원은 집합적 선택이나 제도형성에 결정적으로 중요한 영향을 미치기 때문이다. 물론 제도가 일단 자리를 잡으면 그것은 장래의 권력관계나 정치적 자원의 분배에 영향을 미친다. 따라서 ‘시간적 선후관계(temporality)’는 내생적 제도변화 이론을 동어반복(tautology)의 오류에서 벗어나게 하는 유일한 요인이다(Taylor, 2009). 내생적 제도변화는 단절된 균형과 같은 외생적 제도변화와 달리 그 양상이 ‘점진적(gradual)’이거나 ‘진화적(evolutionary)’인 경우가 많지만, 이러한 제도변화가 누적될 경우 그 결과는 원인과 사뭇 다를 수 있다. Streeck과 Thelen(2005)이 말한 ‘점진적 변화(gradual transformation)’ 역시 점진적 원인이 단절적 결과를 가져오는 것으로, 이하에서 살펴볼 원인과 결과 사이의 비대칭적 양상을 적절하게 설명하고 있다.

앞서 언급한 QWERTY 자판배열의 경우, 그것이 기계식이었던 타자기의 문제에 대응하여 이루어진 기능적 필요의 결과이든, 아니면 David가 말한 것처럼 역사의 우연이든 상관없이 그러한 선택 행위 자체가 현재의 컴퓨터 자판배열까지 이어질만한 성질의 것은 아니었다. 그것은 초기에 그런 선택을 함으로써 이후 선택은 초기 선택을 따라간 결

과로 보아야 한다. 이처럼 원인과 결과는 ‘1대1의 상관관계’에 있지 않는 경우가 많으며, 사소한 원인이 큰 결과를 가져올 수 있다. 사소한 원인을 시간적 인과관계(temporal causation) 속에 위치시킴으로써 그 결과를 다르게 해석하는 이러한 관점은 ‘나비효과(butterfly effect)’나 ‘비환원성(irreducibility)’이라는 개념으로 적절하게 설명하고 있다. 따라서 사건의 진행과정에서는 ‘시기(timing)’나 ‘순서(sequence)’가 결정적으로 중요하다. 초기 선택은 이후 선택을 구조화하며, 초기 선택과 이후 선택 사이의 상이한 조합이 상이한 결과로 이어진다는 말이다.

나비효과나 비환원성은 원인과 결과 사이의 인과관계에 대한 통념에 의문을 제기했다는 점에서는 그 의미가 있지만, 한 가지 의문도 남아 있다. ‘사소한 원인이 큰 결과를 가져온 이유는 무엇인가?’ 사소한 원인이 단순히 시간의 경과에 따라 누적됨으로써 엄청난 결과를 가져왔다는 답만으로는 한계가 있다는 점 역시 자명하다. 이렇게 해석할 경우 Mahoney(2000)가 적절하게 지적하고 있듯이, ‘과거가 미래에 영향을 미친다(the past influence the future)’는 모호한 주장과 별반 다를 것이 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 ‘문턱효과(threshold effects)’라는 시간에 관한 사회과학의 중요한 개념에 대해 주목할 필요가 있다. 문턱효과와 관련해서는 일반적으로 특정 시점을 기준으로 그 이전과 이후가 매우 다른 양상을 보이는 것으로 이해하고 있지만, 여기서 더 중요한 것은 사소한 원인의 시간적 누적과 결정적 계기 사이의 조합이다. 다시 말해, 사소한 원인이 누적되어 어떤 결정적 임계시점에 이르러서는 이전과 다른 폭발적인 양상을 보일 수 있다는 것이다. Pierson(2004)이 말했듯이, 현실에 존재하는 단절적 결과는 “어떤 결정적 수준에 이르기 전까지는 사소하거나 무시될 수 있는 원인이 주된 변화를 촉발시킨 것이다 (Pierson, 2004: 83).”<sup>6)</sup> 따라서 원인과 결과 사이의 비대칭적 양상에서 중요한 것은 사소한 원인이 아니라 그것을 중요하게 부각시킨 기회구조이다.

## 2. 정책유산으로서의 학습효과

지금까지 시간적 인과관계가 사회과학에서 어떤 함의를 가지고 있는 지 살펴보았는

6) 영국, 프랑스, 스페인의 상이한 경제제도의 원인을 설명하면서 Acemoglu와 Robinson(2012)도 다음과 같이 지적한 바 있다. “일단 결정적 분기점(전환점)에 다다르면, 초기의 제도적 차이는 사뭇 다른 반응을 불러일으키게 되고, 언뜻 사소해 보였지만 알고 보니 의미가 큰 차이였다는 사실이 밝혀지게 된다. 잉글랜드, 프랑스 및 에스파냐의 비교적 사소해 보이는 제도적 차이가 근본적으로 다른 발전 과정으로 이어진 이유이기도 하다. 이런 갈림길이 만들어진 것은 유럽인이 대서양 무역을 통해 경제적 기회를 잡게 되면서 결정적 분기점이 도래했기 때문이다(Acemoglu and Robinson, 2012, 최원규 역, 2012: 162).”

데, 지금부터는 관심을 공공정책으로 돌려 그것을 시간적 인과관계 속에 위치시켜 논의를 진행하고자 한다. 공공정책에 시간이라는 변수를 넣어 논의하고자 할 때 가장 먼저 살펴보아야 할 것은 ‘정책유산(policy legacies)’이다. 정책유산이 과거와 현재, 그리고 미래를 이어주는 중요한 연결고리가 될 수 있기 때문이다. 정책유산을 통해 과거의 선택은 현재나 미래의 선택을 구조화하고 제약할 수밖에 없다.

정책유산을 논의함에 있어 과거에는 이해관계가 지배적인 위치를 차지하고 있었다. 그렇기 때문에 전통적으로 정책과정론에서는 이해관계와 이를 둘러싼 정치행위자들 사이의 역동적인 정치과정을 중심으로 논의를 전개한다. 그러나 최근에는 이해관계와 같은 ‘물적’ 유산 이외에도 개인적 요인과 같은 ‘인적’ 유산에 주목하는 견해가 유력하게 제기되고 있다. 특히, 정책 학습은 중요한 의미를 가지는데, 관련 정치경제 행위자들이 정책을 학습함으로써 그 영향은 장기지속적 성격을 가질 수 있다는 것이다. 앞서도 언급한 바와 같이, 학습은 본질적으로 개인의 ‘인지과정’으로서의 성격이 강하지만, 이는 또한 제도나 정책과 같은 외재적 요인의 영향을 받는 구조의 반영물일 수도 있기 때문이다.<sup>7)</sup>

이처럼 구조와 행위를 연결하는 연결고리로서 학습효과에 주목할 경우, Eckert(2016)가 제안한 ‘거시역사(macro history)’와 ‘미시역사(micro history)’의 통합은 여러 가지 중요한 함의를 가지고 있다. 다시 말해, 그 시대를 특징짓는 자본주의 생산양식에 대한 상세한 기술과 함께, 그것이 핵심적인 정치경제 행위자들에게 미친 영향을 분석한다는 것인데, 이렇게 함으로써 ‘맥락’과 맥락 내에서 활동하는 ‘맥락특정적’ 존재로서의 행위자에 대한 정치(精緻)한 연구가 될 수 있다. Eckert는 이러한 관점에 입각하여 일제 하 식민지 조선과 만주국의 군사주의 유산이 박정희를 비롯한 핵심적인 정책결정자들의 사고에 미친 영향과 그것이 한국의 산업화와 관련하여 가지고 있는 함의를 치밀하게 분석한 바 있다.

시간적 인과관계를 이렇게 이해할 경우, 역사에 대한 연구는 과거로부터 교훈을 얻기 위한 효용론적 관점 이상의 것을 필요로 한다. 과거는 현재나 미래와 긴밀하게 연결되어 있으며, 과거의 선택은 그 이후의 역사과정에도 지속적인 영향을 미쳐 현재나 미래의

7) 물론 ‘학습효과’라는 관점에서 공공정책을 이해하는 논의가 이전에 없던 전혀 새로운 것은 아니다. 예를 들어, Howlett 등(2009)은 주로 정책결정자와의 관계에서 정책학습을 ‘내생적 학습(endogenous learning)’과 ‘외생적 학습(exogenous learning)’으로 나눈 바 있다. 전자가 정책결정과정에서 관련 변수들에 대해 학습하는 것이라면, 후자는 사회로부터 환류되는 정보를 통해 정책의 결과에 대해 학습하는 것이라는 게 이들 주장의 요지이다. 그러나 이들의 논의는 주로 정책결정자가 현상에 대해 학습하는 것을 말하기 때문에, 관련 이해관계자들이 정책에 대해 학습하는 여기서의 논의와는 다르다.

정치적 상황을 구조화하고 제약하는 ‘맥락’으로 작용한다는 말이다. 그리고 그러한 맥락으로서의 인과구조에서 중요한 것이 학습이며, 따라서 역사는 Pierson(1993)이 지적하고 있듯이, 관련 이해관계자들의 일련의 ‘학습과정(learning processes)’의 산물로 이해할 수 있다. 이처럼 장기지속적인 관점에서 한국 자본주의를 이해할 경우, 특정 시기에 배태된 자본주의 생산양식은 그것이 만들어지는 과정에서 나타나는 정치동학(political dynamics)의 산물만은 아니며, 후속 정치과정에 영향을 미치는 중요한 원인력(causal forces)이 된다.<sup>8)</sup> 따라서 우리가 더욱 주목해야 할 것은 자본주의 생산양식 그 자체보다는 그것을 만든 공공정책과 그것의 유산이라고 할 수 있다. 왜냐하면 공공정책이 핵심적인 정치경제 행위자들의 유인과 자원, 그리고 학습과정에 영향을 미침으로써, 시간이 경과함에 따라 정치의 지형을 근본적으로 바꿀 수 있기 때문이다.

특히, 정책이 많은 이해관계자들을 가지는 경우 ‘단속적 효과(ratchet effect)’가 나타나 정치에 장기적인 영향을 미칠 수 있다(Huber and Stephens, 2001). 다시 말해, 정책의 성립과 소멸은 동일한 인과과정이 아니다. 그리고 이는 정책이 이해관계를 낳고 그 이해관계가 ‘적응적 기대(adaptive expectation)’라는 학습효과를 만들어 변화에 부정적인 영향을 미친 결과이다. 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).”

따라서 학습은 미래에 대한 전망과 결부되어 있으며, 특히 ‘긍정적·부정적 환류의 고리(positive and negative feedback loops)’를 통해 구체화된다. 즉, 학습이 현존 행동을 ‘강화’하거나 ‘약화’시키는 방향으로 이루어질 수 있다는 말이다. 예를 들어, Acemoglu와 Robinson(2012)의 경제제도 분류는 이와 관련하여 중요한 함의를 가지고 있다. 서론에서 말한 것처럼, 이들은 경제제도를 포용적 경제제도와 착취적 경제제도로 나눈 바 있는데, 포용적 경제제도 하에서는 더 나은 혁신이 보상을 받을 수 있기 때문에 현존 행동을 강화하는 방향으로 유인체계가 만들어질 수 있는 반면, 착취적 경제제도 하에서는 더 나은 혁신이 보상은커녕 오히려 특정 계급의 착취의 대상이 되기 때문에 현존 행동을 강화할 어떠한 유인체계도 형성되지 못한다. 물론 이러한 유인체계의 기여는 경제성장의 정체로 이어질 수밖에 없다.

8) 전통적으로 정치학에서는 공공정책의 결정과 집행과정이 얼마나 민주주의의 기본원리에 부합하는가를 주로 볼 뿐, 그 이후의 정치과정에 대해서는 무관심한 경우가 많았다(Mettler and Soss, 2004). 그러나 최근에 주목을 받고 있는 ‘정책중심적 관점(policy centered perspective)’에서는 공공정책이 결정되고 집행되는 과정뿐만 아니라, 그 이후의 과정에도 주목하여 공공정책이 민주주의에 어떤 함의를 가지고 있는가에 대해 체계적으로 연구하고 있다(Soss et. al., 2010; Hacker and Pierson, 2014).

그러나 학습이 반드시 사회경제적 상황과 필연적 조응관계에 있는 것은 아니다. 우리가 ‘지체된 학습’의 문제에 대해서도 주목할 이유가 바로 여기에 있다. 이와 관련하여 독일의 역사철학자 Ernst Bloch가 제시한 ‘비동시성의 동시성(the contemporaneity of the unctemporany)’이라는 개념은 우리에게 여러 가지 유용한 시사점을 주고 있다. Bloch는 1930년대 독일 사회를 규정하면서 비동시성의 동시성이라는 표현을 사용했는데, 이는 동일한 ‘캘린더(달력)의 시간’에 서로 다른 ‘역사의 시간’이 공존하는 현상을 말한다. 즉, 동일한 시간 내에 이질적인 전근대, 근대, 탈근대의 요소들이 뒤섞여 있다는 것이다(임혁백, 2014). Bloch는 비동시성을 ‘주관적 비동시성’과 ‘객관적 비동시성’으로 나누었는데, 전자가 인적 요인으로 사람들이 주어진 상황에 적응하지 못하는 현상을 말한다며, 후자는 제도적 요인으로 제도나 정책이 주어진 상황과 정합적인 관계에 있지 않는 것을 말한다. 그런데 주관적 비동시성과 객관적 비동시성은 밀접한 관련을 가지고 있다고 말할 수 있다. 사람들이 기득권이나 기타 여러 가지 요인들로 인해 과거의 학습을 수정하지 않고 변화를 거부한다면, 제도나 정책은 그에 따라 타성을 보일 것이기 때문이다. 앞서 말한 것처럼 적응적 기대라는 학습효과가 정책단속 효과를 가져온 것처럼 말이다.

이처럼 이해관계자들이 적응적 기대라는 학습효과에 집착하여 변화를 거부하는 모습을 보인다면, 개인의 정책학습은 역사에 순기능적으로 작용하는 것이 아니다. 예를 들어, 사회가 취약한 상태에 머물러 있는 제3세계 국가의 지도자들은 국가의 권위에 기초하여 사회를 하향식으로 통제하는 ‘국가주의’를 항상 염두에 둔다. 그러나 대부분의 국가들은 발전국가로 나아가지 못하고, Evans(1995)가 말한 ‘약탈국가’, 다시 말해 국가 발전목표를 망각한 채 사회로부터 공물을 거두어들이는 데 치중하는 국가로 전락했다. 이 같은 결과가 나타난 이유는 앞서도 언급한 바와 같이, 기득권에 얽매어 창조적 파괴과정을 두려워한 독재자들의 학습 때문이다.

끝으로 정책학습에 대한 논의에서도 앞서 언급한 시간적 인과관계에 대한 논의가 그대로 적용될 수 있다. 즉, 개인적 학습은 그것을 의미 있게 만드는 결정적 계기가 필요하다는 말이다. 예를 들어, 앞으로 살펴보겠지만, 박정희가 아무리 메이지유신이나 2·26 사건에 큰 감명을 받았다고 하더라도, 그의 개인적 학습은 그가 정권을 잡지 않았다면 한국의 산업화에 아무 의미도 없었을 것이다. 이러한 맥락에서 현상을 체계적으로 분석하기 위해서는 개인적 학습뿐만 아니라, 그것을 의미 있게 만드는 기회구조에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

## IV. 학습과정으로서의 역사

지금까지 한국의 산업화를 연구함에 있어 ‘학습효과’가 유용한 이유와 그 함의에 대해 살펴보았다. 그렇다면 여기서는 학습효과가 적용될 수 있는 몇 개의 사례들에 대해 살펴 보고자 한다. 다만, 여기서 구체적인 사례연구를 할 수는 없으며, 향후 연구를 위한 방향성을 제시하는 ‘시론’적 논의에 그치고자 한다.

### 1. 정신적 외상, 식민화된 군인, 그리고 국가주의의 기원

학습과정으로서의 역사를 논의함에 있어서는 박정희라는 한국 현대사에서 가장 논쟁적인 인물에 대한 이야기부터 시작하는 것이 적절할 것 같다. 널리 알려진 것처럼 박정희는 매우 곤궁한 가정에서 태어났다. 그러나 이러한 가정환경과 달리 주위 사람들의 증언에 따르면 그는 비범한 아이였던 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 그런데 바로 이러한 현실과 이상 사이의 괴리가 박정희를 권력추구자로 만든 동인이 되었다. 즉, 상처받은 자존(damaged self-esteem)을 복원하려는 보상심리에서 권력동기가 잉태된다는 Harold Lasswell(1948)의 이론처럼 말이다. 권력을 얻기 위해 그는 군인이 될 결심을 하였다. 군국주의 시대 권력을 얻을 가장 확실한 첩경은 군인이 되는 것이었다. 다시 말해, 그가 훗날 대통령이 된 후 참모에게 말한 것처럼 “긴 칼 차고 싶어서” 군인이 된 것이다(조갑제, 2009: 70). 일제 강점기 ‘긴 칼’은 곧 권력을 의미했다. 박정희는 만주군관학교와 일본 육군사관학교를 졸업한 후<sup>10)</sup> 만주군 제8단 소위로 배속되어 인사 및 군사작전을 담당했다.

9) 박정희 주변 인물들의 증언은 조갑제가 쓴 박정희 전기 『내 무덤에 침을 뱉어라』(1998a) 제1권에 잘 정리되어 있다. 그 중 여기서 하나를 소개하면 다음과 같다. “돌이켜보면 박정희는 귀엽고 예쁘게 생긴 친구였지요. 그런데도 학교에 다닐 때는 그런 생각을 못했습니다. 성품이 몹시 독한 데가 있었기 때문이지요. 별명은 ‘악바리’, ‘대추방망이’였지만 함부로 그렇게 부르지도 못했어요. 공부도 잘하고 해서 아이들이 그를 두려워했던 겁니다. 일본인 교사들도 그를 귀여워했던 것이 사실입니다. 박정희가 급장을 지냈던 3학년부터 6학년까지 급우들 가운데서 그로부터 맞아보지 않은 아이들이 드물 정도였습니다. 동급생들보다 키가 작았던 박정희는 겁도 없이 말 잘 안 듣는 아이들이 있으면 체구나 나이가 위인데도 뺨을 후려갈겼습니다. 반에서 가장 키가 컸던 권해도는 박정희보다 한 뼘 이상 키가 차이가 났고 장가까지 들었는데 교실에서 뺨을 맞아야 했습니다. 고개를 쳐들고 하늘을 보듯이 권군의 뺨을 때렸던 박정희의 모습을 생각하니 지금은 웃음이 나와요. 늘 냉엄한 표정인 정희에 대해서 아이들은 가까이하기를 어려워했어요(조갑제, 1998a: 353-354).” 이 증언에 대해 박정희 추종자들은 어렸을 때부터 남달랐던 그의 리더십을 강조하지만, 이를 다른 관점에서 접근할 수도 있다. 특히, 박정희가 나이도 훨씬 많고 육체적으로도 건장한 사람의 뺨을 서슴없이 때렸다는 사실에 주목할 필요가 있다. 아마 학교 밖의 현실에서는 그 같은 일을 하기 어려웠을 것인데, 그는 급장(반장)이라는 권력을 이용해 그것을 가능하게 했던 것이다. 이러한 증언에서도 알 수 있듯이, 박정희는 어렸을 때부터 권력의 단맛을 알고 있었다.

오랜 시간 동안 항일운동을 한 이승만과 달리, 박정희는 만주군관학교와 일본 육군사관학교를 졸업하고 짧은 시간이나마 만주군 장교로 복무했기 때문에, 그의 일본에 대한 감정이나 태도는 호의를 가진 것은 아니더라도 크게 반감을 품은 것은 아니었을 것이다. 실제로 박정희는 일본의 메이지유신에 큰 감명을 받았으며, 메이지유신에 대해 해박한 지식을 가지고 있었던 것으로 알려져 있다(이석제, 1995). 한 예로 1961년 일본을 방문한 자리에서는 만주군관학교 교장을 지낸 나구모 신이치로(南雲親一郎) 등 일본 정계인사들과 가진 만찬 석상에서 그는 자신과 ‘혁명 동지들’을 외부로부터의 위협 앞에서 취약하기 짝이 없던 도쿠가와 막부(幕府)를 반대했던 요시다 쇼인(吉田松陰)과 그의 제자 타카수기 신사쿠(高杉晋作), 쿠사카 겐주이(久坂玄瑞) 같은 메이지유신의 지사들에 비유하기까지 했다(카터 에커트, 2005). 잘 알려진 것처럼 메이지유신은 일본 근대화의 시작인 동시에, 국가가 정치적 권위에 근거하여 사회를 하향적으로 통제하고 유도하는 Trimberger(1978)가 말한 ‘위로부터의 혁명(revolution from above)’이었다. 따라서 만주군관학교 와 일본 육군사관학교를 거치면서 체득한 일본제국 육군(Imperial Japanese Army)의 기풍, 다시 말해 천황으로 체현된 국가의 권위에 절대적으로 복종해야 한다는 신조를 금과옥조(金科玉條)로 여기고 있던 박정희에게 메이지유신은 가장 이상적인 국가 개조방식이었을 것이다(Eckert, 2016). 그렇기 때문에 그는 메이지유신을 “아시아의 경이요 기적”이라고 추켜세우는 데 여념이 없었던 것이다(박정희, 1963: 167).

박정희가 메이지유신에 감명을 받았다는 것은 비교적 잘 알려져 있지만, 그가 2·26 사건에 감명을 받았다는 것은 별로 알려지지 않았다. 2·26 사건은 ‘통제파(統制派)’와 ‘황도파(皇道派)’라는 당시 일본 육군 내 파벌싸움에서 비롯되었다. 통제파는 육군성과 참모본부의 관료적인 직위체계를 지배하고 있던 엘리트 집단으로서, 당시의 정치경제체제를 인정하고 군의 정치적 중립을 존중하는 비교적 온건한 세력을 말하는 반면, 황도파는 국가의 최고권위로서 천황을 받들면서 기득권을 옹호하는 당시의 정치경제체제를 혁파할 것을 주장하는 과격한 세력을 말한다. 특히, 황도파 장교들은 쇼와(昭和) 공황의 극복 과정에서 보여준 정부의 무능력과 1930년에 체결된 런던 해군군축조약의 불평등한 내용, 그리고 ‘우가키 감축’이라고 불리는 일련의 육군 병력 감축에 격분하고 있었다.<sup>11)</sup>

10) 당시 만주 군관학교는 관동군의 감독 하에 일본 육군사관학교의 학제에 따라 예과 2년과 본과 2년의 과정으로 되어 있었는데, ‘일계(日係)’ 집단 모두와 조선, 중국, 몽골인으로 구성된 ‘만계(滿係)’ 집단 중 상위 10명 정도가 유학생대에 편입되어 일본 육군사관학교로 보내졌다. 당시 만주군관학교의 학제에 대해서는 Eckert(1996) 참조.

11) 일본이 비록 제1차 세계대전의 승전국이기는 했지만, 영국과 미국을 중심으로 한 서구 열강과의 국력 차이는 분명했고, 이 점은 일본 군부도 잘 알고 있었다. 그렇기 때문에 그들은 워싱턴 해군군축조약이나 런던 해군군축조약과 같은 굴욕적인 불평등조약을 받아들일 수밖에 없었던 것이다. 그

결국 이들은 1936년 2월 26일 쿠데타를 감행하여 주요 인사들을 암살하고 천황에게 쇼와유신(昭和維新)<sup>12)</sup>을 선언할 것을 촉구했지만, 정작 자신들이 받들려고 했던 천황이 쿠데타를 추진하지 않자 실패하였다(카터 에커트, 2005). 히로히토(裕仁)가 쿠데타를 인정하지 않고 진압 명령을 내린 것은 부분적으로는 그의 의구심에서 비롯된 것으로 보인다. 히로히토는 반란군이 자신을 퇴위시키고 황도파 장교들과 교분이 있던 동생 지치부노미야 야스히토(秩父宮攈仁)를 옹립하지는 않을까 두려워했다(Bix, 2000, 오현숙 역, 2010: 343).

2·26 사건은 쿠데타를 통한 국가개조를 주장하여 많은 행동파 장교들에게 영향을 주었고, 박정희 역시 일본 육군사관학교 재학시절 2·26 사건에 깊은 관심을 보였다고 한다. 다이쇼 데모크라시 시기 일본의 지도층을 개인주의에 매몰된 나약한 존재로 본 황도파 장교들과 마찬가지로, 박정희도 당시 한국의 기득권층을 국가 관념은 전혀 없이 자기 이익만을 쫓는 이기주의자로 치부하는 경향이 있었다. 전 만주국 관료이자 전후 총리를 지낸 기시 노부스케(岸信介)가 회고했듯이, 그에게 있어 “한국의 정계나 재계 사람들은 모두 다 자기 이익만 챙기지 국가라는 관념이 없는” 존재에 다름 아니었다(강상중·현무암, 2012: 21에서 재인용). 그렇기 때문에 그는 2·26 사건이 한국에서도 필요한 것으로 보았던 것이다(정윤재, 2003: 289).

쿠데타를 통한 국가개조를 꿈꿨던 황도파 장교들과 마찬가지로, 박정희도 훗날 쿠데타를 일으켜 민간정부를 전복시키고 정권을 찬탈했다. 그리고 그 이후 2·26 사건의 가르침대로 국가주의를 전 사회를 지배하는 지도이념으로 만들었다. 물론 박정희의 개인적

---

러나 1931년 만주사변과 뒤이은 만주국의 수립 이후 상황은 급변하기 시작했다. 이러한 일련의 사태에 대해 서구 열강이 별다른 대응을 하지 않자 일본 군부는 자신들의 역량을 과대평가하기 시작했고, 그 연장선상에서 중일전쟁과 태평양전쟁으로 이어지는 일련의 제국주의적 침략을 감행했던 것이다. 이러한 맥락에서 만주사변은 일본 현대사, 더 나아가 동아시아 역사에서 전환점이 된 중대한 사건이었다. 만주사변을 포함하여 이른바 ‘15년 전쟁’ 기간 동안 일본제국의 역사에 대해서는 Duus et al(1996) 참조.

- 12) 다이쇼(大正) 천황의 즉위 이후 일본에서는 ‘다이쇼 데모크라시’라고 불리는 일련의 자유주의 사조가 팽배한 바 있다. 서구식 자유민주주의의 관점에서 보면 다이쇼 데모크라시도 여러 가지로 미흡한 점이 많았지만, 천황과 국가를 절대시하는 일본의 국수주의자들에게는 이것 역시 받아들여질 수 없는 명백하게 퇴행적인 것이었다. 그렇기 때문에 이들은 다이쇼 데모크라시에서 약간이나마 꽃피웠던 자유주의에 대해서도 강한 반감을 가지면서, 천황으로 체현된 국가의 최고 권위를 정치의 중심에 두고자 했다. 이들에게 있어 기성 정치인들은 자유주의와 개인주의에 매몰된 나약하고 무능한 존재일 뿐이었다. 쇼와유신에 심취된 황도파 장교들이 ‘존황토간(尊皇討奸)’, 다시 말해 ‘천황을 받들어 사악한 무리들을 처단하자’라는 구호를 내세운 것은 이들의 정치적 지향을 집약적으로 보여준다. 쇼와유신의 내용과 그 정치적 함의에 대해서는 Bix(2000, 오현숙 역, 2010) 제8장 “쇼와유신과 통제” 참조.

학습은 역사의 큰 흐름에서 보잘 것 없는 것이 사실이지만, 그것이 5·16 군사쿠데타라는 결정적 계기를 만나 폭발적인 양상으로 변모한 것이다. 그리고 이는 앞서 말한 문턱효과의 논리와 동일하다. 물론 박정희가 2·26 사건의 가르침을 그대로 실행에 옮긴 것은 아니었다. 기타 이키의 국가사회주의에 강하게 경도된 황도파 장교들과 달리, 박정희는 주요 산업을 국유화하는 것과 같은 극단적인 조치를 취하지는 않았기 때문이다.

메이지유신이나 2·26 사건은 그 정도상의 차이는 있을 수 있지만, 모두 국가의 권위에 기초하여 사회를 하향적으로 통제하려는 ‘국가주의’에 기초하고 있다는 점에서는 공통된다. 사실 메이지 유신에서부터 시작된 일본의 국가주의는 15년 전쟁(1931~1945) 기간 동안 심화되어 전체를 위한 부분의 희생을 가정하는 ‘희생의 윤리(sacrificial ethics)’를 당연시하는 데에까지 이르렀다. 그래서 일본의 국수주의자들에게 있어서는 다이쇼 데모크라시에서 약간이나마 꽃피웠던 개인주의 사조도 절대 받아들일 수 없는 퇴행이었던 것이다.

국가를 절대시하고 희생의 윤리를 당연시하는 일본의 국수주의자들과 마찬가지로, 박정희 역시 국가의 선택을 당부의 문제가 아닌 복종의 문제로 보는 경향이 강했다. 그에게 있어 개인은 ‘민족중흥의 역사적 사명’이라는 전체의 요구에 부응할 때에만 의미가 있었으며, 개인의 체력도 ‘국력’으로 쉽게 환원될 수 있었다. 국가주의를 제창하는 이러한 수많은 언사들은 결코 ‘속 빈 강정’이 아니었다. 그는 난관에 봉착했을 때마다 항상 ‘국가’를 내세워 벗어나는 모습을 보였기 때문이다. 1970년대 중화학공업화를 추진하면서 그가 보여준 모습은 그 대표적인 예가 될 수 있다. 중화학공업화에 대해서는 국영기업의 민영화와 민간주도 경제운용을 주장한 전경련에서 반대가 있었을 뿐만 아니라, 정태적 비교우위론과 국제분업론에 근거한 관련 경제부처들의 반발도 있었다. 그러나 박정희의 정책의지는 확고했다. 그가 ‘전쟁’이나 ‘태평양전쟁을 일으킨 일본의 예’를 언급한 것은 자신의 정책의지를 비장하게 표현한 것이었고(오원철, 2006), 그러한 언사들을 통해 궁극적으로 말하고자 했던 것은 국가의 선택에 대한 당부를 논외로 하라는 일종의 경고였다.

박정희와 한 때 동거했던 이현란은 박정희가 히틀러를 ‘영웅’이라고 말했다고 회고한 바 있는데(조갑제, 1998b: 243-244), 이는 그가 오래전부터 국가주의에 심취하고 있었다는 것을 보여주는 좋은 근거가 된다. 그에게 있어 국가는 절대선의 존재였으며, 그 선택 문제는 국민들이 당부를 판단할 수 없는 불가침의 성역이었다. 따라서 국민들이 해야 할 일이란 주어진 정책의 성공을 위해 전심전력을 다하는 것이었다. 1947년 전범재판에서 고이소 구니아키(小磯國昭)가 “일단 국가정책이 결정되면 정책의 실행을 위하여 모든

노력을 기울이는 것이 우리의 의무”라고 진술한 것처럼 말이다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008: 118).

## 2. 정치적 자본가의 탄생

전전(戰前) 일본자본주의에서 특징적인 것은 Eckert(1991)가 말한 ‘정치(공공정책)에 의한 경제의 대체’이다. 즉, 국가발전 목표를 달성하기 위한 공공정책의 효과적인 확장 수단으로서만 자본주의는 그 의미를 가질 수 있다는 말이다. 이러한 후견자본주의 하에서는 ‘정치적 자본가들(political capitalists)’이 탄생할 수밖에 없다. 이러한 정치적 자본가들이 한국에서 초기 자본가 계급을 형성하고 있었다는 점은 의심의 여지가 없다. 한국에서 50대 재벌의 창시자 중 60% 가까이가 식민지 시기 사업 경험을 가지고 있었다는 한 연구결과는 이를 뒷받침한다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008: 372에서 재인용). 따라서 그 시대를 통해 배웠던 정치적 경영 기술, 다시 말해 정부 정책에 순응하고 정치권력과 공식적·비공식적 연계를 통해 자신들의 경제적 이익을 추구하는 것이야말로 이들이 해방 이후에도 건재할 수 있도록 만든 중요한 원동력이 되었다. 그런 면에서 ‘정경유착(政經癒着)’이라는 한국 사회의 상식적인 용어의 뿌리가 생각보다 깊다는 것을 알 수 있다. 물론 정경유착이라는 말 자체는 국가와 자본의 관계를 단순히 병리현상으로 치부함으로써 이들 사이의 복잡한 이야기를 사상(捨象)시키는 면이 있지만 말이다.

정치적 자본가도 자본가인 이상 그들의 경제적 이익을 쫓아 행동할 것이다. 다시 말해, 그들이 정치권력과 결탁하는 주된 이유는 경제적 이해관계 때문이다. 그들이 자신들의 모태가 된 후견자본주의를 통해 얻은 소중한 정치적 지혜는 독재 권력과 밀월관계를 형성하는 것이 자신들의 경제적 이익을 증진시켜 줄 가장 확실한 첩경이라는 사실이다. 그런데 여기서도 문제는 있다. 독재 권력이라고 하여 모두 비슷한 경제제도를 가지고 있는 것은 아니라는 말이다. Acemoglu와 Robinson(2012)이 말했듯이, 착취적 정치제도를 가지고 있으면서도 그와 정합적이지 않은 포용적 경제제도를 가질 수 있기 때문이다. 따라서 착취적 정치경제제도를 가지고 있는 약탈국가의 경우 정치적 자본가들이 가지고 있는 ‘정치적’ 경영 기술은 국가 전체의 ‘생산적’ 의도와는 별로 관련이 없다. 약탈국가의 역사적 맥락에서는 사회 전체의 파이를 크게 하기보다는 사회 내의 파이의 재분배에 열을 올리기 때문이다. 게다가 이러한 약탈적 제도는 민간 경제주체들의 몫을 줄이는 결과를 가져와 더 약탈적인 제도를 만들어야 하는 ‘악순환’이 반복된다(Acemoglu and Robinson, 2012 최완규 역, 2012). 이러한 상황 하에서 자본가들이 할 수 있는 최적 전략은 부패 연결망을 통해 자신들의 기득권을 지키는 것뿐이다.

앞서 살펴본 일제 하 후견자본주의는 비록 추구하는 것이 제국주의적 목표였지만 분명한 개발지향성을 가지고 있었다. 조선왕조와 비교하면서 Eckert(1991)가 지적하고 있듯이, 식민지 조선에는 “전통과 양반관료의 속박에 에워싸인 연약한 왕 대신에 강력한 총독이 있었고, 당파 싸움이나 일삼는 조선 관료무리 대신에 명령을 실행할 효율적이고 충성스런 관료기구가 있었으며, 무엇보다도 경제개발 지향성, 더 정확히는 착취 지향성이 있었다(Eckert, 1991 주익종 역, 2008: 113).” 그리고 식민지 시기 가장 성공한 기업이었던 경성방직의 예에서 알 수 있듯이, 그러한 목표에 부응하는 방향으로 경영 전략을 수립한 기업들은 급성장할 수 있었다(Eckert, 1991, 주익종 역, 2008). 이에 반해 1950년대 이승만 정부는 그러한 개발지향성을 보여주지 못했다. 이승만 정부는 체계적인 계획을 결여하고 있었고,<sup>13)</sup> 부패도 만연했다.<sup>14)</sup> 당시 정치사회를 장악하고 있던 자유당의 과두세력들은 사회에 지대를 제공하는 대가로 정치적 공물을 거두어들이는데 열을 올리고 있었다. 이러한 상황 하에서 국가와 자본의 연합은 ‘지대추구적 분배연합’으로 전략할 수밖에 없는 것이다. 5·16 군사쿠데타 직후 체포된 부정축재자들이 이승만 정부의 경제정책을 비판하면서, 그러한 상황에서는 불법을 저지를 수밖에 없었다고 토로한 것(전국경제인연합회, 2011)은 비겁한 자기변명 이상의 의미를 가지고 있다.

그러나 박정희 정부는 달랐다. 박정희 정부의 ‘군사주의(militarism)’ 성향은 군국주의 일본의 그것과 꼭 닮아 있었다. 특히, ‘할 수 있다(can do)’는 구호에서 알 수 있듯이,

13) 이승만 정부가 체계적인 경제계획을 결여한 것은 이승만 대통령의 경제철학과 무관하지 않다. 당시 부흥부 기획과장 이기흥은 다음과 같이 회고한 바 있다. “당시의 상황은 현재가 급하기 때문에 미래에 대한 언급은 금기시되어 있었다. 그러나 나는 인도의 5개년계획을 연구하면서 1956년부터 한국의 5개년계획을 주장해 계획 초안을 작성했다. 이 계획안은 1957년 부흥부장관(김현철)을 단장으로 하고 김일환(상공), 인태식(재무), 정운갑(농림) 등 경제4부 장관이 이승만 대통령에게 건의했고, 기획과장이 기획국장을 거치지 않고 직접 경제4장관, 대통령에게 브리핑했다. 1957년 11월 초에 이승만 대통령은 브리핑을 듣고 나서 5개년계획은 “스탈린식 사고방식”이라고 질책했다. 이로써 이 대통령 생존 시에는 5개년계획이 불가능하다는 것을 확인한 후 한국의 경제정책에 상당한 영향력을 행사했던 USOM-Korea의 재정경제고문에게 장기계획의 필요성을 강조했다. 당시 USOM의 관심은 원조기금의 효율적 관리였으므로 이들을 끌어들이 경제계획을 해야겠다는 고려를 했다. 또한 5개년 계획 대신 3개년계획과 7개년계획으로 하고 명칭은 ‘경제계획’보다 그냥 장기계획으로 할 것을 부흥부장관(송인상)에게 건의했다(이기흥, 1999: 265).” 미국에서 40여 년간 살아온 이승만은 자유시장 경제체제를 선호했으며, 따라서 경제정책의 핵심도 서구에서와 마찬가지로 민간경제에 대한 정부 개입을 최소화하는 것이었다(Yoo and Lee, 1997).

14) 이 당시 관료사회는 시민들의 불신의 대상이었는데, 시중에는 이승만 정부 하에서 각료를 역임한 사람들 중 재임 중 치부를 하지 않은 사람은 단 두 명뿐이라는 소문이 돌 정도였다. 그 중 한 명은 Henderson(1968)이 “어리석을 정도로 정직하고 금욕적”이라고 평했던 변영태 외무부장관이었고, 다른 한 명은 재임기간이 너무 짧아 치부를 할 시간이 없었던 사람이었다(Henderson, 1968, 박행웅·이종남 공역, 2013: 306).

주어진 목표를 달성하기 위해서는 어떠한 희생도 마다하지 않는 철투철미함은 군국주의 시대 일본 식민정부의 모습 그것이였다(Eckert, 2016). 게다가 박정희 정부는 개발지향성을 가지고 있었다. 산업화를 전쟁과 등치시키는 ‘유혈적 테일러주의’<sup>15)</sup> 하에서 ‘경제’는 모든 담론을 압도할 수 있었고, 그 결과 사람들의 경제적 이해관계를 증진시켜 줄 경제개발이야말로 박정희 정치체제에 보편적인 ‘지배이데올로기’가 될 수 있었다. 따라서 박정희 정부에게 있어 경제개발이나 수출은 하나의 ‘신앙’과도 같았으며(정재경, 1991: 107-108), 좀 심하게 말하면 이 일에 모두 “미쳤다”고 할 정도였다(박충훈, 1988).<sup>16)</sup>

결국 박정희 정부는 경제개발이라는 지상가치(至上價值)를 달성하기 위해 민간 경제주체들의 창의를 존중하고 이를 유도하는 일련의 경제제도들을 마련했는데, 이는 분명 착취적 경제제도 속에서 기득권에 안주하는 다른 제3세계 국가들과 다른 경우였다. 박정희 정부는 거시적으로는 자신들의 정치적 목표에 따라 시장을 전략적으로 관리하는 ‘시장형성자’로서의 모습을 보여줬지만, 미시적으로는 ‘선별적 유인’과 같은 지극히 시장적인 기제를 통해 자본가들을 규율하는 ‘시장순응자’로서의 모습을 보여줬던 것이다.<sup>17)</sup> 이제 자본가들은 일제 하 후견자본주의 하에서 습득한 정책학을 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 기회를 얻었다. 그리고 그러한 기회구조는 경제성장이라는 연결고리를 통해 확대·재생산될 수 있었다. 국가는 성장을 통해 정치적 정당성을, 그리고 자본가들은 성장을 통해 경제적 이해관계를 증진시킴으로써 ‘필요의 이중일치’가 완성되었던 것이다. 이제 ‘한국주식회사(Korea Inc.)’는 ‘일본주식회사(Japan Inc.)’ 못지않게 강하고 응집력 있

15) 박정희는 『국가와 혁명과 나』(1963)에서 한국의 산업화는 ‘불란서 시집을 읽는 소녀의 고운 손’으로는 불가능하고, 오직 ‘피와 땀과 눈물’을 흘리는 고난의 과정을 통해서만 이룩할 수 있다고 역설한 바 있다. 물론 이는 독일의 침략 위협에 맞서 영국 국민에게 고한 “나는 피, 땀, 눈물 밖에 드릴 게 없다”는 처칠의 명언설에서 차용한 것이다. 이처럼 박정희는 산업화를 전쟁과 등치시키는 경향이 있었는데, 임혁백(2014)은 이러한 군사주의적 산업화를 ‘유혈적 테일러주의’로 표현한 바 있다. 즉, 피를 흘리는 것과 같은 고난의 과정을 통해 얻은 대량생산체제라는 것이다.

16) 정통성이 없는 정부가 경제적 실적을 통해 대안적인 정통성을 얻으려고 하는 산업화 정치의 논리에서는 특히 실적을 구체적인 수치와 연결시키는 경우가 많다. ‘숫자(number)’가 정치과정에서 얼마나 중요한 변수인가는 Stone(2012)에 의해 설득력 있게 제시된 바 있는데, 박정희 정권도 수출 1억 불, 10억 불, 100억 불과 같은 구체적인 수치에 집착하는 모습을 보였다. 예를 들면, 박정희가 1977년 12월 22일 수출 100억 불을 달성한 날 쓴 일기를 보면 이러한 점을 명확하게 알 수 있는데, 그는 여기서 한국경제가 이룬 성과가 얼마나 대단한 것인지를 다른 나라와 ‘수치상’ 비교해 가면서 써내려갔다. “1962년 제1차 경제개발 계획을 추진하던 해 연간 수출액이 5,000억만 불이었다. 그 후 1964년 11월 말에 1억 불이 달성되었다고 거국적인 축제가 있었고, … 1970년에는 10억 불, 7년 후인 금년에 드디어 100억 불 목표를 달성했다. … 10억 불에서 100억 불이 되는데 서독은 11년, 일본은 16년이 걸렸다. 우리 한국은 불과 7년이 걸렸다. … 100억 불, 이제 우리에게 새로운 출발점으로 삼자. 새로운 각오와 의욕과 자신을 가지고 힘차게 새 전진을 다짐하자(조갑제, 2009: 690).”

17) 박정희 정부가 구사한 선별적 유인 전략에 대해서는 오원철(1995) 참조.

는 정책연합이 될 수 있었다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 후견자본주의 하에서 자본가들이 습득한 정책학습은 본질적으로 '정치적'일 수밖에 없다. 따라서 그것이 경제적인 관점에서 '생산적'인지 아니면 '소비적'인지 여부는 그들을 학습하게 만드는 경제제도의 특성에 좌우된다. Acemoglu와 Robinson(2012)이 말했듯이, 사유재산제도의 철저한 보장과 충분한 인센티브를 통해 개인의 창의성을 개발하고 독려하는 경제제도(포용적 경제제도) 하에서는 사회 전체의 파이를 크게 하는 방향으로 학습이 이루어지는 반면, 사회의 지도층이나 엘리트들이 그들의 이익을 위해 대부분의 국민들을 착취하고 개개인의 인센티브를 없애 발전을 저해하는 경제제도(착취적 경제제도) 하에서는 사회 내의 파이의 재분배에 열을 올리는 방향으로 학습이 이루어진다.

Moore(1966)는 『독재와 민주주의의 사회적 기원(Social Origins of Dictatorship and Democracy)』에서 자본주의적 산업화가 정치체제의 민주화를 가져오기 위해서는 많은 전제조건을 필요로 하지만, 가장 핵심적인 것은 자본주의적 산업화에 반동적인 지주들의 계급으로서의 소멸과 자본주의적 산업화를 주도할 자본가 계급의 등장이라고 주장한 바 있다. 이러한 맥락에서 그는 “부르주아 없으면 민주주의 없다(No Bourgeoisie, No Democracy)”는 유명한 тезис을 도출하였다. 그러나 Moore는 자본가들의 정치적 역할을 과대평가한 면이 있다. Stephens(1989)가 지적했듯이, 자본가들의 민주주의에 대한 정치적 입장은 기본적으로 '양면적'이다. 봉건 사회를 자본주의 사회로 전환시키는 과정에서 자본가들은 국가 권력의 제한과 더 많은 상업적 자유를 요구하는 진보적 역할을 수행한 반면, 일단 자본주의가 자리를 잡으면 가능한 한 노동계급의 민주화 요구를 저지하거나 요구의 수용을 지연시키려는 편향된 모습을 보였다는 것이다. 이러한 맥락에서 Moore의 тезис에 대한 설득력 있는 비판에서 Cardoso(1986)는 자본가들을 가리켜 '삼손' 국가와 '이교도' 민주주의 사이에서 부정적 삼각관계를 맺고 있는 '데릴라'로 평한 바 있다. 자본가들은 '전략' 이전에 어떠한 공약도 하지 않는 존재라는 말이다.

자본가들의 주된 관심사가 그럴듯한 명분이나 이념이 아니라 '돈'이라는 점은 의심의 여지가 없다. 그렇기 때문에 한일국교정상화 반대시위가 격렬하게 일어나고 있는 와중에도 그들은 일본 측 기업인들을 만난 자리에서 어떠한 것도 자신들의 경제적 이익추구를 막을 수 없다고 강변했던 것이다(전국경제인연합회, 2011: 151-152). 따라서 그들의 학습은 항상 경제적 이익추구와 연결될 수밖에 없다. 물론 그러한 경제적 이익이 정치적 공물을 제공한 반대급부인가, 아니면 실적에 근거한 것인가는 한 국가의 경제적 성과에 중요한 영향을 미친다. 이승만 정부 하에서의 자본가들의 학습이 생산적인 차원에서 이

루어지지 못한 것은 그들의 학습이 착취적인 경제제도 하에서 이루어졌기 때문이다. 이러한 맥락에서 박정희 정부의 선별적 유인 전략이 성공을 거두기 위해서는 그것이 선별적이어야 할 뿐만 아니라, 자본가들의 마음을 움직일 정도로 충분히 매력적인 것이어야 한다. 그렇게 해야 자본가들의 학습은 ‘긍정적 환류’를 가져와 더 나은 실적을 얻기 위한 동기부여로 연결될 수 있기 때문이다.

박정희 정부가 자본가들을 동기부여 시키기 위해 제시한 유인책에 대응하여, 자본가들이 치열한 경쟁을 했을 것이라는 점은 자명하다. 그리고 그러한 ‘원자화된 경쟁’은 집단행동을 하기 위한 공유된 이해관계를 분산시켜 결국 국가와 자본의 관계를 비대칭적인 것으로 만드는 데 일조했다. 물론 박정희 정부는 자본주의 체제 내에서 경제를 관리했기 때문에 전체 자본에 구조적으로 종속될 수밖에 없다(Przeworski and Wallerstein, 1988). 그러나 전체 자본이 아닌 개별 자본은 정부 입장에서는 충분히 대체가 가능한 존재였기 때문에 정책적 조치를 통한 자율성 확보는 가능한 것이다. 한국에서 자본의 부침이 특히 심했던 것은 이러한 사실과 무관하지 않다. 예를 들어, 1965년 상위 100대 기업 중 단지 22개 기업만이 1975년에 100대 기업으로 살아남을 수 있었고, 1975년의 100대 기업 중 30개 기업만이 1985년에도 동일한 지위를 유지할 수 있었다(류석춘, 2006: 132). 이러한 맥락에서 박정희 정부 시절 자본가들은 경제성장과정에서 ‘이중의 지위’에 놓여 있었다. 하나는 정부의 특혜를 받는 ‘수혜자’의 위치였으며, 다른 하나는 그것을 얻기 위해 치열한 경쟁을 해야만 하는 ‘희생자’의 위치였다.

### 3. 제도적 결과의 ‘양방향성’

제도의 결과는 동일한 구조 하에서도 사회경제적 상황의 변화에 따라 다르게 나타날 수 있다. “제도적 결과의 양방향성(bidirectionality of institutional effects)”이라고 하는 이 문제는, 제도가 정치행위자들에게 기회와 위협을 동시에 주기 때문에 의회와 행정부의 관계와 같은 헌법적 수준의 제도만으로는 현실의 정치적 결과를 제대로 설명할 수 없다는 것이다(Pontusson, 1995). 따라서 이러한 논리에 의한다면, 동일한 제도적 구조 하에서의 학습도 사회경제적 상황의 변화에 따라 상이한 결과를 가져올 수 있다.

전술한 바와 같이, 박정희 정권은 경제적 실적을 통해 대안적인 정통성을 얻는 ‘산업화 정치’에 몰입하는 모습을 보였다. 산업화 정치 하에서 사회의 모든 가치는 경제로 수렴되는 경향이 있어 이는 거대한 담론의 ‘블랙홀’이 될 수 있었으며, 박정희 정치체제의 ‘대중성’은 이러한 이데올로기적 속성으로 인해 확대·재생산될 수 있었다. 확실히 이데올로기는 지배계층이 피지배계층을 정치적으로 동원하고 조직화하기 위한 효과적인 수

단이었으며, 이는 인류 역사를 통해 증명된 것이다(Diamond, 1997, 김진준 역, 2013). 이제 정치는 Paxton(2004)이 말했듯이 세속적인 일이라는 관념에서 벗어나 숭고한 목표를 달성하기 위한 ‘미학’의 영역으로까지 승화될 수 있었다.

그러나 지배적인 담론으로서의 경제성장은 그 자체로 불안정한 성격을 가지고 있었다는 점도 간과해서는 안 된다. 급속한 경제성장을 통해 정치적 정당성을 얻어 대중들의 광범위한 지지와 순응을 얻으려는 정치 전략은, 일종의 ‘부식효과’가 있어 더 큰 목표를 달성해야 한다는 정치적 압력으로 작용했기 때문이다. 다시 말해, 경제적 실적만으로는 정치적 정당성을 얻는 데 한계가 있을 수밖에 없으며, “민주가 밥 먹여주느냐”라는 말은 “사람이 밥만 먹고 사느냐”라는 말로 빠르게 대체되어 갔다. Yuval Harari(2015)가 말한 인류 역사의 몇 안 되는 철칙 중 하나인 ‘사치품’이 ‘필수품’이 되는 과정을 그대로 답습한 것이다.

이러한 맥락에서 1980년대 이후 현지화된 발전국가의 위기는 그들에게 부여된 역사적 임무를 성공적으로 수행함으로써 나타난 ‘성공의 위기’였다. 사회의 파이를 크게 하기보다는 몫의 재분배에 열을 올렸던 약탈국가와 달리, 발전국가는 사회 전체의 파이를 크게 함으로써 기존 체제를 허무는 창조적 파괴가 가능했던 것이다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이, 그러한 창조적 파괴를 두려워한 많은 제3세계 국가의 지도자들은 효율적인 경제제도의 도입을 의도적으로 가로막았다. 물론 한국의 정치지도자들이 그러한 행동을 하지 않은 것은 그들의 ‘선의’ 때문이라기보다는, 그렇게 할 수밖에 없었던 ‘구조적 제약’ 때문이었다.<sup>18)</sup>

그런데 성공의 위기라는 역사의 아이러니 역시 이전 시기에 이루어진 정책학습 때문이라고 이해해야 한다. 특히, 자본가들의 대응에 주목할 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이, 1960년대 이후 한국의 자본가들은 권위주의적 산업화를 경험하면서 국가로부터 원자화된 경쟁과 같은 ‘회초리’를 맞기도 했지만, 그것을 상쇄하고도 남을 정도의 ‘당근’도 받았다. 그 결과로 자본가들의 대국가 협상력이 증가했다. 특히, 규모의 경제 논리에 매몰된 중화학공업화와 1980년대 경제자유화는 대자본의 구조적 힘을 획기적으로 늘리는 결정적 계기가 되었다. 국민총생산에서 10대 재벌의 매출액이 차지하는 비중은 이러한

18) 이렇게 말한다고 하여 박정희 정권의 산업화 정치에 주관적 동기가 없었다는 것은 아니다. 수사적 기교가 많이 사용되었다고 하더라도, 박정희가 정권을 잡고 난 후 쓴 여러 책들을 보면 그가 권력을 잡기 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는 ‘마키아벨리안’은 아니라는 점을 잘 알 수 있다. 그의 책에는 뚜렷한 국가관과 역사관이 있었으며, 나라를 부강하게 만들겠다는 의지 또한 분명했다. 그리고 그는 이후 경제개발을 통해 이를 구체적으로 구현함으로써 자신의 이상을 실현한 바 있다. 다만, 여기서 박정희 정권이 내세운 산업화 정치의 동기를 자세하게 분석하기는 어려우며, 이는 후속 연구의 과제로 남겨둔다는 점을 언급하고자 한다.

점을 분명하게 보여주는데, 1970년대 중반 15%였던 수치가 1980년대 중반에는 67%로 급격하게 높아졌다(Amsden, 1989: 116). 바야흐로 한국에서도 Poulantzas(1969, 1974)가 말한 자본주의의 '구조적 관계'가 형성되기 시작한 것이다.

권위주의 국가와 지배연합을 형성하면서 한국의 자본가들은 소중한 교훈 하나를 얻었다. 자본축적의 초기 단계에서는 국가의 재량적 정책개입이 그들에게 이익을 가져다줬지만, 자본축적이 어느 정도 본 궤도에 올라선 이상 국가는 '자산'이 아니라 '부담'으로 인식되었던 것이다. 자본가들은 산업화가 심화됨에 따라 권위주의적 권력남용에 따른 경제적 합리성의 훼손에 대해 불만을 가지고 있었다. 더구나 재벌기업들은 새마을 사업, 일해재단 건립 등을 위한 기금 모집에서 대표적으로 나타났던 준조세의 관행에도 불만을 품었다.<sup>19)</sup> 홀로 서려는 자본가들을 국가가 붙잡아놓고 정치적 공물을 거두어들이는데 여념이 없는 형국이었던 것이다. 이에 자본가들은 저항하기 시작했다. 자본가들은 6개 전국자본가단체를 합쳐서 경제단체협의회라는 연합단체를 결성하여 안정적인 보수연합이 결성되지 않는다면 집권당에게 더 이상 정치자금을 제공하지 않겠다고 위협하기도 했으며, 더 나아가 대선에 출마하여 스스로 '지대배분자(rent distributor)'가 되려고도 했다.<sup>20)</sup>

그러나 발전국가를 약화시킨 그 산업화가 오히려 발전국가를 상당 기간 동안 지속시키게 만들었다는 점에서 역사는 흥미롭다. 산업화의 당연한 귀결로 나타난 사회의 조직화 증가는 한국의 발전국가를 역사의 무대에서 퇴장시키려는 근본적인 개혁에 부정적인 영향을 미쳤기 때문이다. 앞서도 언급한 것처럼 적응적 기대라는 학습효과는 분명 변화에 부정적인 영향을 미친다. 특히, 근본적인 개혁이 필요한 결정적 전환의 순간에는 더욱 그러하다. 97년 외환위기 이후 나타난 정치경제 상황은 이와 관련된 좋은 예시가 될 수 있다.

김대중 정부가 강력하게 추진한 경제개혁이 기껏해야 '어설픈' 신자유주의에 그친 중요한 이유 중 하나는 사회의 조직적 힘이 커졌기 때문이다. 박정희 정권기, 특히 1970년대 이후 급속하게 나타난 산업화는 자본의 구조적 힘을 키웠을 뿐만 아니라, 사회의 여타 부문, 특히 노동의 조직적 힘도 획기적으로 키웠다. 물론 전두환 정부의 국가조합주

19) 전국경제인연합회 부설 한국경제연구원이 전국 118개 주요 기업을 대상으로 조사한 바에 따르면, 기업들의 매출액 대비 준조세비율은 80년의 0.48%에서 81년 0.55%, 82년 0.66%, 84년 0.85%, 85년 0.77%, 86년 1.08%로 계속 증가해왔다. 이러한 한국 기업의 준조세부담률은 일본 기업의 0.35%(77년 기준)에 전주어도 매우 높은 수준이었다(박광주, 1992: 219).

20) 사회 내 이익집단들은 지대(독점이윤)를 추구하는 데 그치지 않고 경우에 따라서는 스스로 지대를 배분하는 정치적 위치에 가려고 노력하기도 한다. 지대추구의 세 가지 수준에 대해서는 Buchanan (1980) 참조.

의적 노동통제로 인해 노동부문은 한동안 침체를 면치 못했지만, 87년 민주화 이후 국가의 노동통제가 이완된 시기에 폭발적으로 분출하였다. 아래로부터의 노동운동의 폭발적 증가를 장기적으로 담보하기 위해 노동자들은 기존의 어용화된 한국노총을 대신할 민주노조를 설립하려는 ‘민주노조운동’을 전개하여 1995년 민주노총이 설립되었다.<sup>21)</sup>

이러한 노동 부문의 성장에 정권이 대응하기 시작했는데, 김영삼 정부는 노사개혁위원회라는 협의기구를 만들었으며, 김대중 정부는 더 나아가 노사정위원회라는 한국 역사상 일찍이 없었던 신조합주의적 이익대표체계를 만들었다. 신조합주의를 옹호하는 학자들은 사회적 합의 체제를 만들어내는 조합주의가 급격한 정치적 갈등을 막음으로써 개혁의 성공에 유리하다고 보고 있지만, 이에 대해 동의하지 않는 견해도 만만치 않다. 이들의 논지는 ‘단일 거대 노조(one big union)와 같은 강력한 거부집단이 나타날 수 있으며, 거시적 측면의 사회적 합의가 미시적 측면의 합리적인 이익추구에 의해 제약을 받는 ‘죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)’ 문제에 직면할 수 있다는 것이다.<sup>22)</sup> 즉, 집권적인 협의체가 신자유주의의 제도화와 같은 급격한 경제개혁에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것인데, 이러한 맥락에서 Pierson(1996)은 “합의를 강조하는 조합주의적 이익대표체계가 급격한 개혁을 가로막는 구조적 제약요인으로 작용한다”고 갈파한 바 있다.

그런데 문제는 한국의 경우에는 신조합주의의 장점보다는 그 단점이 더 크게 부각되었다는 데 있다. 오랜 시간에 걸쳐 신조합주의를 제도화시킨 선진국과 달리, 한국에서 그것은 외환위기라는 급박한 상황에서 선진국 제도를 단순히 모방한 ‘제도적 동형화(institutional isomorphism)’로서의 성격이 강했기 때문에 안정된 협의기제를 유지해 낼 만한 조직적·구조적 조건을 구비하지 못하였다. 정상연합체의 대표성과 자율성이 전제되지 않는다면, 신조합주의에서도 ‘공공재’의 생산보다는 ‘사적재’의 생산에 주력하는 “분배연합(distributional coalition)”의 정치(Olson, 1983, 최 광 역, 1990)가 얼마든지 나타날 수 있는 것이다. 이럴 경우 개혁을 둘러싼 정치과정은 다원주의 이상의 ‘진흙탕 통과(muddling through)’로 변질될 가능성이 높다. 그리고 그 결과는 우리가 목도한 바이다. 노동과 자본의 이기적 전략으로 말미암아 노사정위원회는 계급타협의 장이 아니라

21) 민주노조운동 내부에서는 기존의 한국노총을 변화시키자는 ‘노총민주화론’과 한국노총을 대신할 새로운 노동의 정상연합체를 구성하자는 ‘제2노총론’ 또는 ‘민주노총론’이 대립하였다. 이렇게 민주노조운동 내부에서는 전략적 대안을 놓고 노동자들 사이에 대립이 있었지만, 1990년 1월 전국노동조합협의회(전노협)의 출범과 1995년 11월 전국민주노조총연맹(민주노총)의 결성을 통해 제2노총론의 승리로 귀결되었다. 민주노조운동 내부의 노선 갈등에 대해서는 임혁백(1994) 제13장 “한국 노동정치의 변화와 연속성” 참조.

22) 신조합주의의 의의 및 한계는 여러 문헌들에서 볼 수 있는데, 특히 임혁백(1994) 제12장 “선진형 갈등해결기제의 모색”에 잘 정리되어 있다.

치열한 계급정치의 장이 되었으며, 정권 말기에는 유명무실한 기구로 전락한 것이다. 그리고 그 과정에서 개혁이 상당 부분 좌초된 것은 불문가지(不問可知)이다.

## V. 결론: 박정희 시대의 유산

1979년 10월 26일 박정희가 죽자 그의 절대권력을 뒷받침하고 있던 유신체제도 함께 사라졌다. 유신체제와 같은 권위주의 정치체제는 시민사회의 지지와 동의에 기초하지 않은 박정희 1인 지배체제였기 때문에, 박정희라는 절대권력자가 사라지자 ‘사상누각(沙上樓閣)’과 같이 힘없이 무너졌던 것이다. 그러나 박정희의 죽음이 곧바로 정치 민주화를 가져온 것은 아니었다. 12·12, 5·17, 5·18로 이어지는 일련의 쿠데타를 통해 신군부가 권력을 찬탈했던 것이다. ‘서울의 봄’은 아직 도래하지 않았고, 청와대에는 국민들이 그 도록 바라던 민선 대통령이 아니라 ‘체육관 대통령’이 자리를 잡았다.

이처럼 1980년대 전두환 정권은 유신체제와 마찬가지로 권위주의 정치체제였지만, 경제사적 관점에서 보면 여러 가지 중요한 함의를 가지고 있었던 것도 사실이다. 전두환은 박정희의 후원과 비호 아래 성장한 ‘정치군인’이었지만, 적어도 경제적으로는 박정희 지우기에 골몰하는 모습을 보였기 때문이다. 특히, 1970년대 박정희 정부가 의욕적으로 추진한 중화학공업화 정책이 주요 공격 대상이 되었다. 박정희 정부가 추진한 중화학공업화 정책에 대한 가장 자세하면서도 신랄한 비판이 한국개발연구원과 하버드 대학교 국제개발연구소(Institute for International Development)의 공동연구에 의해 이루어졌다. 이 공동연구의 결론은 다음과 같은 두 가지이다(앨리슨 엠스텐, 2005: 384-385). 첫째, 시장이 보다 나은 결과를 가져왔을 것이기 때문에 산업화를 위한 정부의 개입은 불필요했다는 것이다. 둘째, 한국 정부가 투자 사업을 선택함에 있어서 과학적이고 체계적인 분석을 하지 않았다는 것이다. 이러한 논의의 연장선상에서 전두환 정부는 1970년대 박정희 정부가 의욕적으로 추진한 중화학공업화 정책이 “과잉투자과 비효율적인 운영”으로 “한국 경제의 전체적 발전을 심각하게 위협한다”고 판단하고 중화학공업의 구조조정과 경제자유화에 박차를 가했다(Clifford, 1994: 186).

이러한 박정희 지우기는 그의 정적(政敵)이었던 김영삼이 대통령이 되면서 절정을 맞이하게 되었다. 김영삼은 대통령이 된 후 얼마 지나지 않아 ‘역사 바로 세우기’의 일환으로 5·16을 ‘쿠데타’로 규정하면서 ‘역사를 후퇴시킨 사건’이라고 평가하였다. 김영삼 정부의 인기가 하늘을 찌르던 시기에 이러한 역사 규정이 있음으로써 박정희는 구시대의

잔재로 점차 대중들의 뇌리에서 잊혀지고 있었다. 그러나 박정희의 정적이었던 김영삼이 그를 정치적으로 화려하게 부활시켰다는 점에서 역사는 아이러니하다. 물론 김영삼이 그것을 의도한 것은 전혀 아니지만 말이다. 과거의 적폐 때문이든, 아니면 김영삼 정부의 정책 실패 때문이든, 97년 외환위기는 김영삼 정부 하에서 발생했기 때문에 가장 큰 책임은 김영삼 정부에게 있었다. 그리고 그 반대급부로 과거에 대한 향수가 들불처럼 일어났고, 박정희는 정치적으로 화려하게 부활할 수 있었다. 그의 딸 박근혜가 정치 활동을 시작한 때도 그 무렵이었다.

박정희 시대, 특히 유신 시대는 ‘정치의 실종’ 시대였지만, 그 시대의 유산은 ‘정치적으로’ 발현되었다는 점에서 아이러니하다. 물론 그 ‘정치’라는 것도 실상은 박정희식 개발논리에 익숙한 정치세력들이 사회의 주류를 형성했기 때문에 가능한 것이었다. 그리고 그 절정은 박근혜가 대통령이 됨으로써 이루어졌다. 박정희 시대의 정책유산이 만들어낸 정치세력들이 박정희를 역사의 승리자로 만드는 순간이었고, 동시에 이는 박정희식 개발논리를 지우려고 했던 세력들의 정책 실패가 낳은 의도하지 않은 결과였다. 구시대를 그리워하는 사람들에게는 다행인지 모르겠지만, 박근혜는 박정희의 리더십을 꼭 닮았다.<sup>23)</sup> 현 시점에서는 전혀 맞지 않는 그러한 리더십으로 국가를 통치했기 때문에, 그녀의 불명예 퇴진은 그 씨앗이 오래 전에 뿌려졌는지도 모르겠다.

어찌됐든 그녀의 불명예 퇴진으로 인해 박정희는 다시 한 번 역사의 뒀안길로 접어들고 있다. 박근혜와 박정희는 정치적으로 한 몸이나 다름없기 때문에, 그들은 운명공동체일 수밖에 없는 것이다.<sup>24)</sup> 그렇다고 박정희가 역사적으로 완전히 잊혀진 존재가 되지는 않을 것이라는 점도 자명하다. 소위 ‘태극기 집회’라고 하는 친박집회에서는 여전히 박정희-박근혜로 이어지는 구체제를 추앙하는 모습을 보여주고 있는데, 이는 그 시대의 유산에 대한 구체적인 예라고 할 수 있다. 물론 이들 세력은 전체 국민이라는 관점에서 보면 미약하기 그지없지만, 한국의 정치 지형에서 그들은 보수 세력을 대변하는 것으로

23) 정확히 말한다면 박근혜는 70년대 유신 시대의 박정희와 닮았다. 박근혜는 기자회견에서 “그게(대면보고) 필요하다고 생각하세요?”라고 반문한 바 있다. 물론 농담조로 한 말이지는 했지만, 대통령이 참모들의 대면보고가 필요 없다고 생각했다는 사실 자체가 놀랍다. 이와는 달리 박정희는 적어도 60년대까지는 여러 사람들의 의견을 들어 정책을 결정하는 스타일이었다. 한 예로 그는 어떤 문제와 관련하여 실무를 담당한 주무 국장과 5시간 여 동안 정책토론을 벌이기도 했는데(조갑제, 2009: 381-384), 이는 박정희 시대뿐만 아니라 민주화된 현시점에서도 생각하기 어려운 일이다.

24) ‘최순실 국정농단사건’ 이후 일부 분노한 시민들이 박정희의 생가에 불을 지르고 그의 흉상을 훼손했는가 하면, 박정희 대통령 탄생 100주년을 성대하게 치르려고 했던 측에서는 여론의 비난에 계획을 축소하려는 움직임을 보이기도 했다. 이러한 여론을 의식해서인지 새로 출범한 문재인 정부는 박근혜 정부 하에서 승인되었던 박정희 대통령 탄생 100주년 기념우표 발행을 돌연 취소하기도 했다.

비춰지는 경우가 많아 현실 정치에서는 절대 무시할 수 없는 존재이다. 자유민주주의와 시장경제를 기치로 한국의 보수정치를 대변한다고 나선 제1야당이 자신들의 정당 이념과 전혀 관계가 없는 박정희의 사진을 당사(黨舍)에 걸어놓고 있는 것은 이 같은 정치논리가 아니고는 설명하기 어렵다. 그렇기 때문에 여기서 우리가 40년 전에 죽은 독재자의 이야기를 하고 있는 것이다.

## 참고문헌

- 강상중·현무암. (2012). 「기시 노무스케와 박정희: 다카키 마사오, 박정희에게 만주국이란 무엇이 있는가」. 서울: 도서출판 책과 함께.
- 김수행. (2006). 시평: 우경화의 꽃이 만발하고 있다. 「진보평론」. 28.
- 김윤태. (1999a). 동아시아 발전국가와 지구화. 「한국사회학」. 33(1).
- \_\_\_\_\_. (1999b). 발전국가의 기원과 성장: 이승만과 박정희 체제에 관한 역사사회학적 연구. 「사회와 역사」. 56.
- 김인영. (1998a). 한국경제성장과 삼성의 자본축적. 「한국정치학회보」. 32(1).
- \_\_\_\_\_. (1998b). 「한국의 경제성장: 국가주도론과 기업주도론」. 서울: 자유기업센터.
- 류석춘. (2006). 발전국가 한국의 지배구조와 자본축적: 박정희 시대와 이승만 시대 비교. 김용서 외 「박정희시대의 재조명」. 서울: 전통과 현대.
- 류석춘·왕혜숙. (2007). 외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적 자금을 중심으로. 「한국사회학」. 41(5).
- 박광주. (1992). 「한국권위주의 국가론: 지도자본주의체제하의 집정관적 신중상주의 국가」. 서울: 인간사랑.
- 박정희. (1963). 「국가와 혁명과 나」. 서울: 향문사.
- 박충훈. (1988). 「이당 회고록」. 서울: 박영사.
- 서재진. (1991). 「한국의 자본가 계급」. 서울: 나남출판.
- 앤스텐, 엘리스. (2005). 위대한 인물, 그리고 한국의 공업화. 조이제·카터 에커트(공편). 「한국근대화, 기적의 과정」. 서울: 월간조선사.
- 에커트, 카터 J. (2005). 5·16 군사혁명, 그 역사적 맥락. 조이제·카터 에커트(공편). 「한국근대화, 기적의 과정」. 서울: 월간조선사.
- 오원철. (1995). 「한국형 경제건설」. 전5권. 서울: 기아경제연구소.
- \_\_\_\_\_. (2006). 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」. 서울: 동서문화사.
- 윤상우. (2005). 「동아시아 발전의 사회학」. 서울: 나남출판.

- 이기홍. (1999). 「경제근대화의 숨은 이야기: 국가장기경제개발 입안자의 회고록」. 서울: 보이스사.
- 이병철. (1986). 「호암 자전」. 서울: 중앙일보사.
- 이석제. (1995). 「각하, 우리 혁명합시다」. 서울: 서적포.
- 임혁백. (1994). 「시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론」. 서울: 나남출판.
- \_\_\_\_\_. (2004). 유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(上). 「한국정치연구」. 13(2).
- \_\_\_\_\_. (2005). 유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(下). 「한국정치연구」. 14(1).
- \_\_\_\_\_. (2014). 「비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간」. 서울: 고려대학교 출판문화원.
- 임현진. (1987). 「현대한국과 종속이론」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 전국경제인연합회. (2011). 「전경련 50년사」. 서울: 전국경제인연합회.
- 정윤재. (2003). 「정치리더십과 한국민주주의」. 서울: 나남출판.
- 정재경. (1991). 「박정희 사상 서설: 휘호를 중심으로」. 서울: 집문당.
- 조갑제. (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.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business. 최완규(역). (2012). 「국가는 왜 실패하는가」. 서울: 시공사.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amenta, Edwin. (2005). State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. In Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks, and Midred A. Schwartz(eds.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. 96-114. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrow, Kenneth. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons.
- Bix, Herbert P. (2000). *Hirohito and the Making of Modern Japan*. New York: HarperCollins Publishers Inc. 오현숙(역). (2010). 「히로히토 평전: 근대 일본의 형성」. 서울: 도서출판 삼인.
- Buchanan, James M. (1980). Rent Seeking and Profit Seeking. In James M. Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.). *Toward Theory of Rent-Seeking Society*. 3-15. College Station: Texas A & M University Press.
- 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.

- Chibber, Vivek. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*. 107(4): 951-989.
- Clifford, Mark L. (1994). *Troubled Tiger: Business, Bureaucrats, and Generals in South Korea*. Armonk: M. E. Sharpe Inc.
- Cummings, Bruce. (1984). The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences. *International Organization*. 38(1): 1-40.
- David, Paul A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*. 75(2): 332-337.
- Diamond, Jared. (1997). *Guns, Gems, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York and London: W. W. Norton & Company. 김진준(역). (2013). 「총, 균, 쇠: 무기, 병균, 금속은 인류의 문명을 어떻게 바꿨는가」. 경기: (주)문학사상.
- Duus, Peter, Ramon H. Myers, and Mark R. Peattie(eds.). (1996). *The Japanese Wartime Empire, 1931~1945*. 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. In Peter Duus, Ramon H. Myers, and Mark R. Peattie(eds.). *The Japanese Wartime Empire, 1931~1945*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Park Chung Hee and Modern Korea: The Root of Militarism 1866~ 1945*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press. 1995.
- Giddens, Anthony. (1979). *Central Problems in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Guimaraes, Alexandre Queiroz. (2005). Historical Institutionalism and Economic Policymaking: Determinants of the Pattern of Economic Policy in Brazil, 1930-1960. *Bulletin of Latin American Research*. 24(4): 527-542.
- 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.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and

- the Foundation of the American Welfare State. *Politics & Society*. 30(2): 277-325.
- \_\_\_\_\_. (2014). After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Perspectives on Politics*. 12(3): 643-662.
- Haggard, Stephan. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrialization Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Haggard, Stephen, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield. (1993). *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Harari, Yuval Noah. (2015). *Sapiens: A Brief History of Humankind*. New York: Harper. 조현욱 (역). (2015). 「사피엔스」. 경기: 김영사.
- Henderson, Gregory. (1968). *Korea: The Politics of the Vortex*. Cambridge: Harvard University Press. 박행웅·이종남(공역). (2013). 「소용돌이의 한국정치」. 경기: 도서출판 한울.
- Hindmoor, Andrew and Brad Taylor. (2018). Rational Choice. In Vivien Lowndes, David Marsh and Gerry Stoker(eds.). *Theory and Methods in Political Science*. Fourth Edition. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, and Anthony Perl. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Third Edition. Toronto: Oxford University Press.
- 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*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kang, David C. (1995). South Korea and Taiwanese Development and New Institutional Economics. *International Organization*. 49(3): 555-587.
- Koo, Hagen. (2001). *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*. Ithaca: Cornell University Press; 신광영(역). (2002). 「한국 노동계급의 형성」. 서울: 창작과비평사.
- Krasner, Stephen D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*. 16: 223-246.
- \_\_\_\_\_. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*. 21(1): 66-94.
- Lasswell, Harold D. (1948). *Power and Personality*. New York: The Viking Press.
- Lichbach, Mark Irving. (2009). Thinking and Working in the Midst of Things: Discovery, Explanation, and Evidence in Comparative Politics. In Mark Irving Lichbach and Alan

- S. Zuckerman(eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Second Edition. 18-71. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowndes, Vivien and Mark Roberts. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*. 29: 507-548.
- Mantzavinos, C., Douglass C. North, and Syed Shariq. (2004). Learning, Institutions, and Economic Performance. *Perspectives on Politics*. 2(1).
- Mettler, Suzanne and Joe Soss. (2004). The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics*. 2(1): 55-73.
- 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.
- Olson, Mancur. (1983). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press. 최광(역). (1990). 「국가의 흥망성쇠」. 서울: 한국경제신문사.
- 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.
- \_\_\_\_\_. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*. 48(2): 143-179.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Polidano, Charles. (2001). Don't Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development. *Political Studies*. 49: 513-527.
- Pontusson, Jonas. (1995). From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously. *Comparative Political Studies*. 28: 117-147.
- Popper, Karl Raimund. (1966). *The Open Society and Its Enemies I, II*. 5th Edition. London: Routledge & Kegan Paul. 이한구·이명현(공역). (1996, 1998). 「열린사회와 그 적들 I, II」. 서울: 민음사.
- Poulantzas, Nicos. (1969). The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*. 58.
- \_\_\_\_\_. (1974). *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- Przeworski, Adam and Michael Wallerstein. (1988). Structural Dependence of the State on

- Capital. *American Political Science Review*. 82(1): 11-29.
- Soss, Joe, Jacob Hacker, and Suzanne Mettler(eds.). (2010). *Remaking America: Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. New York: Russell Sage Foundation.
- Stephens, John D. (1989). Democratic Transition and Breakdown in Europe, 1970-1939: A Test of Moore Thesis. *American Journal of Sociology*. 94(5).
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen(eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Matthew M. (2009). Institutional Development through Policy-Making: A Case Study of the Brazilian Central Bank. *World Politics*. 61(3).
- 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.
- Trimberger, Ellen K. (1978). *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick: Transaction Books.
- Wade, Robert. (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton 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*. Seoul: Korea Development Institute.

## ABSTRACT

### How Will We See Korean Industrialization?: Korean Industrialization from the Perspective of Learning Effects

Hyun-Woo Koo

Korea has one of the most dynamic economies in the world. From one of the poorest countries in the world it has become one of the top 10 economies in just 50 years. Several theoretical points have been raised to explain the rapid Korean industrialization, but in broad terms they can be divided into structural-centered and actor-centered explanations. Structural-centered explanations have focused on structural macro-economic factors such as the state, class structure, or capitalist world system, and believe these factors were crucial drivers for Korean industrialization. On the other hand, the actor-centered explanations seek to take note of the personal characteristics of key political and economic actors, such as their leadership, capability, or entrepreneurship, and use them as micro foundations for the phenomenon of Korean industrialization. However, both of these perspectives are limited in that they only look at one aspect of the phenomenon. Rather, structure and agency need to be connected organically, as through structuration theory, and Korean industrialization is no exception. This is why this study focuses on learning effects that link structure and agency. Learning is strong in an individual's cognitive process but it may also be a reflection of the structure, affected by external factors such as institutions and policies. Korean industrialization it is embodied in the causal structure of contexts in terms of learning effects. In other words, this study says learning effects as policy legacies are the determining factor in the long-term nature of Korean capitalism. In this context, history can be defined as a product of a series of learning processes.

【Keywords: Korean Industrialization, Learning Effects, Policy legacies, Developmental State】