

1950년대, 약탈국가론, 그리고 연속과 단절: 경제적 자원에 대한 국가의 통제권을 중심으로

구 현 우*

우 양 호**

<目次>

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| I. 1950년대와 Peter Evans의 약탈국가론 | IV. 이승만 정부의 국가 자율성의 한계 |
| II. 1950년대 수입대체산업화의 정치경제 | V. 결론 |
| III. 이승만 정부의 국가 자율성의 토대 | |

<요약>

최근 뉴라이트 계열 학자들을 중심으로 1950년대를 긍정적으로 평가하려는 일단의 연구 경향이 있다. 이들은 '역사에 단절이란 있을 수 없다'는 평범한 진리에 근거하여 1960년대 이후 비약적인 발전은 1950년대에 어느 정도 토대를 형성하였기 때문에 가능했다는 주장에 입각해 있다. 한마디로 이들은 해방 이후 이승만 정부를 '건국(建國)의 시기'로 보려고 한다. 이러한 주장은 한국 현대사를 지나치게 부정적으로 인식하는 '자학(自虐) 사관'에서 벗어날 수 있다는 점에서는 바람직한 방향 전환이라고 볼 수 있지만, '연속'의 측면을 지나치게 강조하여 '단절'이라는 또 다른 측면을 고려하지 못한 본질적인 한계도 있다. 본 논문의 문제의식은 바로 여기서 출발한다. 즉, 본 논문에서 주장하는 바는 1950년대가 1960년대 이후 발전국가 형성에 토대를 마련한 측면도 있지만, 1960년대와는 다른 측면도 분명 존재한다는 것이다. 이러한 점을 논증하기 위해 본 논문은 Peter Evans가 말한 '약탈국가(predatory state)'라는 개념을 원용하고 있다. 그가 말한 약탈국가란 자율성은 있지만 능력은 없어 국가발전목표를 구체화하고 실행에 옮길 수 없는 국가를 말한다. 따라서 약탈국가의 제도적 맥락에서는 국가가 지대(rent)를 제공하는 대가로 사회로부터 공물을 거두어들이는 데 치중할 뿐 경제발전의 목표들은 대부분 망각되기 쉽다. Peter Evans에 따르면 한국의 이승만 정부 시기가 약탈국가의 단계에 해당하지만, 그가 구체적으로 어떤 면에서 이승만 정부가 약탈국가의 단계에 해당하는가에 대해서는 논증하고 있지 않다. 이러한 맥락에서 본 논문은 기본적으로 Peter Evans의 약탈국가론을 따르면서도 그가 간과하고 있거나 구체적으로 논증하지 못한 그 시대의 역사를 경제적 자원에 대한 국가의 통제권을 중심으로 논의하고자 한다. 그리고 이러한 논의에서 핵심적으로 밝히고자 하는 바는 이승만 정부의 국가 자율성의 토대와 그 한계이다.

【주제어: 수입대체산업화 정책, 약탈국가, 지대, 국가의 자율성, 국가의 능력】

* 부산대학교 행정학과 강사(khwoo7806@hamail.net), 제1저자

** 한국해양대학교 인문한국(HK) 교수(woo8425@hanmail.net), 교신저자
논문접수일(2011.11.15), 수정일(2012.1.7), 게재확정일(2012.2.3)

I. 1950년대와 Peter Evans의 약탈국가론

한국 현대사에서 1950년대는 어떤 의미가 있을까? 흔히 1950년대는 ‘잃어버린 10년(lost decade)’ 또는 역동적인 1960년대 이후와 대비되는 ‘정체(停滯)의 시기’로 묘사된다. 예를 들어, Alice Amsden(1989)에게 있어 1950년대는 역동적인 1960년대 이후의 급속한 경제성장과 대비되는 “부패, 무기력, 낮은 성과, 그리고 지독한 실망”의 시기였으며(Amsden, 1989: 42), 대한민국사편찬위원회가 펴낸 대한민국사(1988)에는 1950년대를 보릿고개를 겪던 ‘절대적 빈곤’의 시대인 동시에 권력과 유착한 특혜 재벌과 정상(政商) 재벌이 탄생한 ‘상대적 빈곤’의 시대로 다음과 같이 어둡게 묘사하고 있다. “일부 특혜 자본만이 미국 원조 물자에 기생하여 고도의 부와 번영을 누릴 수 있었던 반면에 대부분의 주민들은 ‘보릿고개’, ‘쌀고개’로 불리는 굶주림에 시달리는 생활을 하고 있었다. 이와 같은 사회경제적 상황 속에서 일반 국민들은 절대적 빈곤뿐만 아니라 소수의 관료와 자본가들이 원조에 기생하여 현저히 부를 과시하고 있는 것에 대한 상대적 빈곤도 느끼게 되었다(대한민국사편찬위원회, 1988: 472-473).”

이러한 부정적인 인식의 이면에는 대한민국 건국과정이 정당하지 못했다는 규범적 인식도 깔려 있다. ‘반민특위’의 해체에서 보듯이 친일파 청산이 철저하지 못했고, 남한만의 단독정부 수립이 분단을 영구화했다는 주장이다. 그러나 모든 사회현상이 그러하듯이, 역사도 하나의 잣대로 모든 것을 설명할 수는 없다. 최근 뉴라이트 계열 학자들을 중심으로 1950년대를 ‘건국(建國)의 시기’로 보려는 일단의 연구 경향이 있는 것도 이러한 맥락에서이다. 이들은 ‘역사에 단절이란 있을 수 없다’는 평범한 진리에 근거하여 1960년대 이후의 비약적인 발전은 1950년대에 어느 정도 토대가 형성되었기 때문에 가능했다는 주장에 입각해 있다. 이들이 봤을 때 1950년대는 ‘불임(不妊)의 시기’가 아닌 ‘맹아(萌芽)의 시기’이며, 1960년대 이후 한국의 압축적 고도성장은 ‘한강의 기적’이 아닌 이전 시기에 배태된 일련의 객관적 조건들이 현실화된 결과이다.¹⁾ 특히, 이들은 1960년대 이후 정부들은 이승만 정부가 만들어놓은 토대 위에서 안정적으로 경제를 관리할 수 있었다고 보고 있다. 즉 국가와 사회의 ‘힘의 비대칭

1) 이러한 연구 경향을 집대성한 책이 박지향·김철·김일영·이영훈이 공동으로 편집한 해방전후사의 재인식 제2권(2006)이다. 이 책에 실려 있는 논문들 중 1950년대 한국의 경제사회 진전을 거시적으로 분석한 두 편의 논문, 즉 유명익의 논문과 우정은의 논문만 보더라도 이러한 경향을 알 수 있다. 유명익은 1950년대 이승만 정부가 추진한 일련의 경제사회 개혁을 ‘혁명적인’ 것으로 평가하면서 이를 통해 한국사회는 ‘창조적 변혁’을 이룰 수 있었다고 주장하였으며, 우정은은 이승만 정부가 추진한 수입대체산업화가 외견상 비합리적인 것으로 보였지만 그 이면에는 당시의 국내외 정세를 나름대로 합리적으로 판단한 이승만의 전략적 선택이 있었다고 주장하였다. 비슷한 맥락에서의 연구로는 유명익이 편집한 이승만 대통령 재평가(2006), 문정인과 김세중이 편집한 1950년대 한국사의 재조명(2004), 김일영이 저술한 건국과 부국(2005), 김충남이 저술한 대통령과 국가경영(2006), 이대근이 저술한 현대한국경제론(2008) 등을 들 수 있다.

성'이라는 '제도적 유산(institutional legacy)'이 이 시기에 배태됨으로써 발전국가의 강력한 산업화 정책추진이 가능했다는 것이다. 그런 면에서 1950년대는 1960년대 이후 시기와 '연속'이라는 측면에서 보아야지 이를 별개의 역사적 단계로 보아서는 안 된다고 주장한다.

이러한 뉴라이트 계열 학자들의 주장은 한국 현대사를 지나치게 부정적으로 인식하는 '자학(自虐) 사관'에서 벗어날 수 있다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있으나, '연속'의 측면을 지나치게 강조하여 '단절'이라는 또 다른 측면을 간과한 본질적인 한계도 있다. 본 논문의 문제의식은 바로 여기서 출발한다. 즉 본 논문에서 논증하고자 하는 바는 1950년대와 1960년대 이후 역사의 '연속'과 '단절'이다. 흔히 1960년대 이후 시기를 '발전국가(developmental state)' 단계라고 부른다. 발전국가가 되기 위해서는 국가가 사회의 분파이익으로부터 자율적이어야 할 뿐만 아니라, 국가 발전목표를 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 국가의 능력도 있어야 한다(Johnson, 1982, 1987; Amsden, 1989; Wade, 1990; Polidano, 2001; 김일영, 1995; 김운태, 1999a, 1999b; 윤상우, 2002, 2005; 유석춘·왕혜숙, 2007). 따라서 국가의 '자율성'과 '능력'은 발전국가가 되기 위한 두 가지 전제조건이며, 능력이 없는 강하고 자율적인 국가는 Peter Evans(1995)가 말한 '약탈국가(predatory state)'일 뿐이다. 약탈국가의 제도적 맥락에서 국가는 지대(rent)를 제공하는 대가로 사회로부터 공물을 거두어들이는 데 치중할 뿐 경제발전의 목표들은 대부분 망각되기 쉽다. Peter Evans는 한국의 급속한 경제성장이 국가와 사회 사이에 제도화된 "배태된 자율성(embedded autonomy)"에서 비롯되었다고 하면서, 1950년대는 1960년대 이후 발전국가 단계와 구별되는 약탈국가 단계였다고 주장한다. 따라서 그에 의하면, 1950년대 이승만 정부는 국가 발전목표를 구체화하고 실행에 옮겼다기보다는 지대를 매개로 사회로부터 공물을 거두어들이는 데 치중했다는 것이다. 그러나 그가 1950년대 한국의 역사를 상세하게 분석하여 그 같은 결론에 이른 것은 아니다. 이러한 맥락에서 본 논문은 기본적으로 Peter Evans의 약탈국가론을 따르면서도 다음과 같은 두 가지 연구목적에 따라 논의를 진행하고자 한다. 첫째, 그가 간과하였거나 구체적으로 논증하지 못한 그 시대의 역사를 경제적 자원에 대한 국가의 통제권을 중심으로 논의하고자 한다. 둘째, 1950년대와 1960년대 이후 역사의 '연속'과 '단절'을 보다 체계적으로 검토하고자 한다. 이럴 경우 Peter Evans의 약탈국가론은 부분적으로 수정이 불가피하다. 왜냐하면 그는 1950년대는 경제발전을 위한 동력을 만들지 못한 '불임'의 시기로, 1960년대 이후와는 본질적으로 다르다고 보았기 때문이다.

보다 구체적으로 본 논문에서 논의할 내용은 다음과 같다. 우선 1950년대와 1960년대 이후 역사의 '연속'이라는 측면에서 이승만 정부 시기 국가 자율성의 토대를 살펴보고자 한다. 국가 자율성의 토대는 여러 가지 측면에서 논의할 수 있지만, 본 논문은 주로 경제적인 차원에서 이승만 정부가 광범위한 경제적 자원의 통제권을 가지고 있었다는 점을 논증하고자

한다. 특히, 이승만 정부가 가지고 있었던 경제적 자원의 통제권이 대부분 광범위한 지대를 매개로 형성되었다는 맥락에서 이 시기 지대의 원천과 그것을 가능케 한 수입대체산업화 정책의 본질에 대해서도 살펴보고자 한다. 다음으로 ‘단절’이라는 측면에서 이승만 정부 시기 국가 자율성의 한계에 대해서도 살펴보고자 한다. 아쉽게도 이승만 정부의 국가 자율성은 높은 수준의 국가 능력으로 이어지지 못했다. 그렇기 때문에 Peter Evans는 1950년대를 ‘약탈국가’ 단계라고 한 것이다. 그렇다면 무엇이 1950년대를 1960년대 이후와 다르게 만들었는가? 본 논문에서는 이를 이승만 정부 하에서의 관료제도의 성질과 지배연합의 제도화 양상 등으로 나누어 살펴보고자 한다.

II. 1950년대 수입대체산업화의 정치경제

1. 전후(戰後) 냉전 체제가 가져온 기회와 제약: 미국의 대한(對韓) 원조의 본질과 그 영향

수입대체산업화란 현실에서 수입에 의존하고 있는 재화를 국내에서 생산할 수 있도록 하는 것을 의미하는 것으로, 수입품에 의해 이미 그 수요가 창출되어 있는 시장을 대상으로 생산이 이루어질 것을 요구한다(이상철, 2005: 378-380). 그러나 한국에서 1950년대 추진된 수입대체산업화는 이러한 일반적인 산업화 추진경로와는 차이가 있었다. 즉 한국에서는 시장에서 증대된 유효수요의 압력에 대응하여 산업화가 추진된 것이 아니라, 한국전쟁 이후 생필품 부족현상과 급격한 수입증가에 대응하기 위한 자연스러운 결과였으며, 그 재원의 대부분을 미국의 원조에 의존한 기형적인 형태였다(하연섭, 1993: 233). 특히, 이 시기 미국의 원조가 주로 소비재 중심이었기 때문에 수입대체산업화 정책을 추진할 수밖에 없는 구조적 제약이 있었다(윤영진, 1992: 33; 김일영, 2005: 258-259).²⁾

당시 한국은 냉전시대 하에서의 전략적 가치 때문에 미국으로부터 많은 경제적 원조를

2) 이와 같이 이승만 정부가 추진한 수입대체산업화 정책이 일반적인 수입대체산업화 정책의 추진 경로와 다른 ‘특수성’으로 말미암아 그 정치경제적 결과가 다른 나라와 상이한 양상을 보였다. 수입대체산업화 전략은 대체로 국내 중소기업, 비조직화된 노동자, 농업부문 등에 더 혜택을 주게 되는 반면, 수출부문, 대기업, 해외다국적 기업, 외국자본 등은 이러한 대외폐쇄적인 전략으로부터 피해를 받게 된다. 따라서 수입대체산업화 단계는 수혜집단의 힘이 크게 작용하는 민주주의 체제와 역사의 궤적을 같이 하는 경우가 많다(O'Donnell, 1973). 그러나 뒤에서 상세하게 살펴보는 것처럼, 한국에서는 이러한 민주주의 체제가 등장하지 않고, 오히려 사회에 대한 국가의 힘의 절대적 우위 또는 박명림(2004)이 말한 “53년 체제”가 등장했는데, 이는 앞서 말한 이승만 정부의 ‘특수성’, 다시 말해 증대된 유효수요의 압력에 대한 대응이 아니라 미국의 원조물자에 기생한 산업화였다는 사실과 무관하지 않다.

이끌어낼 수 있었다(임혁백, 1994: 311). 냉전시대 한국의 전략적 가치는 아이젠하워 대통령의 다음과 같은 언급을 통해서도 확인할 수 있다. “한국이 일반적인 전쟁 개념에서 볼 때 우리에게 군사적으로 중요하지는 않다. 하지만 한국은 심리적 및 정치적으로 매우 중요하기 때문에 이 나라를 잃으면 우리는 극동에서의 우리의 지위 전체를 상실할 위험성이 있다. 따라서 우리는 한국에서 우리의 임무를 계속 수행해야 한다(우정은, 2006: 491에서 재인용).” 한국이 공산화되는 것을 막기 위해 미국은 전폭적인 경제원조를 제공했는데, 정부 수립 후부터 1960년까지 미국과 UN에 의해 제공된 대한원조의 총액은 29억 3,600만 달러에 이르렀으며, 이 중 휴전 후 전후복구를 위한 원조액이 18억 6,700만 달러로 전체의 63%를 차지했다(류상영, 2002: 155-156). 이러한 미국의 원조는 이 시기 한국 GNP의 약 8%, 총수입의 약 75%, 그리고 총고정자본 형성의 약 80%에 달하는 규모였다(하연섭, 1993: 233). 특히, 대외 무역으로 관심을 돌려보면 원조의 비중은 더욱 커지는데, 1952년~1960년 동안의 총 수입액은 29억 9,800만 달러였으나 그 가운데 원조에 의한 수입은 21억 8,200만 달러로서 전체의 72%를 차지하였다(이대근, 2008: 69).³⁾ 결국 막대한 무역수지 적자를 외국원조로 메우는 형국이었다. 그러나 실제로 미국이 한국을 뒷바라지하느라 쓴 비용은 연간 10억 달러 이상이 있었다. 예를 들어, 1956년에 경제원조는 3억 2,600만 달러 이상, 군사 원조는 4억 달러 이상이 제공됐고 주한미군 경비로 3억 달러가 들어갔다(우정은, 2006: 488). 상황이 이렇다보니 “이 기간 한국 경제는 처음부터 끝까지 외국 원조에 의하여 그 순환이 이루어졌다”는 주장(홍성욱, 1962: 45, 유영익, 2006: 456에서 재인용)이 나온 것이나, 미국의 개발당국자들이 한국을 가리켜 “악몽”, “쥐구멍”, “밑 빠진 독” 등으로 표현한 것(우정은, 2006: 489)도 무리는 아니었다.

보다 구체적으로 미국의 원조 내역을 살펴보면 다음과 같다(이대근, 2002, 2005, 2007, 2008). 휴전 후 경제부흥을 목적으로 이루어진 미국의 원조는 크게 보면 ① 초기 경제재건을 위한 FOA·ICA 원조, ② 농산물 원조를 주목적으로 한 PL 480호에 의한 잉여농산물 원조, ③ UN 명의를 UNKRA 원조로 나눌 수 있다. 첫째, 전재(戰災) 복구를 주목적으로 하는 FOA 원조의 경우 1953년 8월부터 1955년 6월까지 약 2년간 총액 2억 600만 달러가 도입되었는데, 전력 부문의 시설 복구를 비롯하여 도로, 교량, 통신 등 주로 사회간접자본 부문과 주택, 상점, 공공건물 등의 전재복구용 시설재가 공급되었다. FOA 원조의 후신이라 할 ICA

3) 국제적인 비교를 하면 당시 한국이 미국으로부터 얼마나 많은 원조를 받았는지 이해하기 쉽다. 제2차 세계대전 이후 미국이 유럽 국가들의 부흥을 돕기 위해 입안한 ‘마셜 플랜’의 원조총액이 129.3억 달러로서 각 국가에 평균 4.3억 달러에 그친 반면, 1945~1964년까지 한국에 대한 미국의 원조는 33.9억 달러로서 유럽 국가들의 평균치의 8.6배에 달하였다(김광희, 2008: 80-81). 또 1960년대 중반까지 국제사회가 한국에 제공한 원조액을 1인당 기준으로 보면 600달러에 이르렀는데, 이 수치는 이스라엘과 베트남에 이어 세계 3위에 해당하는 것이었다(우정은, 2006: 487).

원조는 1954~1959년까지의 도입실적이 11억 3,600만 달러에 달해 미국 원조 가운데서는 가장 큰 규모였다. ICA 원조는 계획원조(시설재 공급) 29%와 비계획원조(원자재·소비재 공급) 71%로 구성되었다. 둘째, PL 480호에 의한 미국의 잉여농산물 원조는 원래 미국이 식량부족에 허덕이는 자유 우방국에 잉여농산물을 공여하는 한편, 원조 수혜국은 동 잉여농산물의 국내 판매 대전(代錢)으로 미국으로부터 무기류를 구입하는 이중적 성격을 가지고 있었다. 물론 한국에서도 이러한 원칙이 그대로 적용되었지만, 한국의 경우에는 식량부족을 메운다는 경제적 목적보다는 군사력 증강계획에 따른 무기류 구입에 더 큰 의미가 있었다. 1955년부터 도입되기 시작한 PL 480호 잉여농산물은 1959년까지 총 1억 6,430만 달러어치가 들어왔는데, 품목별로는 주로 밀, 보리, 쌀, 옥수수 등의 곡물과 원면, 엽연초 등 원자재로 이루어졌다. 셋째, 총 도입 실적이 1억 2,200만 달러였던 UNKRA 원조는 대부분 시설 복구 및 확장을 위한 시설재 공급으로 이루어졌다. UNKRA 원조는 비록 원조규모는 크지 않았으나, 다른 원조와는 달리 주로 기간산업이라 할 인천판유리공장, 문경시멘트공장, 삼척제지공장 등 생산재 공업 육성을 도왔다. 특히, 해방 이후 남한의 주력산업이었던 면방직공업의 경우 1953년에 UNKRA 원조 중 280만 달러를 제공받아 정방기 55,440대를 도입하여 이를 전남방직, 대전방직 및 금성방직에 균등 배분한 바 있다(대한방직협회, 1987: 332). 또한 중소기업 육성을 위해 한국은행에 특별 육성기금까지 설치하여 중소기업 특별융자를 실시하였다. 이들 세 가지 원조는 총규모 16억 2,200만 달러에 달하여 당초 미국 측이 약속했던 10억 달러 규모를 훨씬 초과하는 것이었다.

미국은 경제원조를 제공하면서, 당시 한국의 경제력을 훨씬 상회하는 군사력의 유지와 그러한 군사력을 유지할 수 있는 자생적인 경제건설을 기본목표로 하여, 한국정부에 시장경제의 자유로운 작동과 그에 기초한 경제성장의 기본조건으로서 안정화 정책과 원조공여의 극소화(aid minimization)를 달성할 수 있는 내자동원능력의 강화를 지속적으로 요구하였다. 당시 한국은 통화팽창과 물자부족으로 인한 극심한 인플레이션을 겪고 있었기 때문에, 미국은 단기적인 안정효과에 지나치게 치중하여 소비재와 일부 소비재 생산에 들어가는 원자재는 집중적으로 지원한 반면, 장기간의 대규모 투자가 요구되는 기간산업에 대해서는 통화를 팽창시키고 경제안정을 저해한다는 이유로 지원하기를 꺼려했다(김일영, 2005: 253-255). 그 결과 미국 측은 인플레이션 억제와 한국 국민의 최저 생계유지에 우선순위를 두고 소비재와 중간재 공급에 중점을 두었는데, 이는 당시 도입된 미국 원조자금의 약 80%가 원자재나 소비재였다는 사실에서 잘 알 수 있다(윤영진, 1992: 33). 이러한 맥락에서 미국은 경제와 안보를 일본과 한국이 분담하여 한국정부는 가급적 많은 부분을 국방비에 사용하고 부족한 물자는 스스로 생산하기보다는 일본에서 구매하는 ‘동아시아 정책구상’을 가지고 있었다(이종원, 2002; 김일영, 2005: 255-258; 조이제, 2005: 501-502). 즉 미국은 한국에 대한 원조로 한국의

전후복구는 물론 일본경제도 부흥시키고자 했는데(김충남, 2006: 153-154; 우정은, 2006; 차상철, 2006), 이러한 정책구상은 정치적인 것 이상으로 경제적인 의미를 지니고 있었다. 당시 미국은 원조공여의 극소화를 위해 비교우위에 입각한 생산 활동을 공여국에 요구하였다. 이 시기 한국의 비교우위의 준거는 일본이었으며, 이에 따라 미국 정부는 한국을 일본 공산품의 소비국인 동시에 일차산품 수출국으로 전환시킴으로써 전체 원조를 재순환시키고 원조의 총량규모를 줄이려고 시도했던 것이다(하연섭, 1993: 234).

그러나 이러한 미 원조당국의 정책목표는 원조수입의 극대화(aid maximization)와 분배과정에서의 통제에 정책의 우선순위를 두었던 이승만 정부의 정책목표와 상충될 수밖에 없었다(하연섭, 1992: 1169-1170). 이승만 정부는 단기적인 재정안정보다는 장기적인 산업부흥에 정책목표를 두고 생산재와 소비재의 구성 비율을 7 : 3으로 책정하고 주로 생산재 도입에 역점을 두고자 했으나, 미국 측은 거꾸로 3 : 7의 비율로 소비재 공급에 우선권을 두고자 했다(이대근, 2008: 63).⁴⁾ 특히, 당시 원조는 무상으로 제공하는 대신 그 운용에서는 공여국의 허락을 받도록 되어 있었기 때문에, 상이한 구상을 가진 두 나라 사이의 충돌은 불가피했다(김일영, 2004: 610; 김충남, 2006: 149-150; 이대근, 2007: 168-169). 그러나 투자재원의 대부분을 미국의 원조에 의존해야 하는 상황에서 한국 정부가 가질 수 있는 정책 자율성은 제한적일 수밖에 없었기 때문에 미 원조당국의 정책목표는 용이하게 관철될 수 있었다. 예를 들어, 휴전 후 들어온 대외활동본부(Foreign Operation Administration: FOA) 원조의 경우도 입총액 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). 1950년대 한국경제의 특징인 소비재 중심의 수입대체산업화는 바로 이러한 역사적 맥락에서 형성된 것이었다. 생산재 중심의 재건 및 자립의지가 소비재 위주의 수입대체산업화적 재건으로 위축된 데에는 미국이 공여한 원조의 내용이 큰 역할을 했다. 투자재원의 대부분을 원조에 의존해야 하는 한국으로서는 생산재 중심의 재건과 자립을 추진하기가 어려웠던 것이다. 전후부흥을 위한 원조물자 구성이 이처럼 농산물과 공업용 원자재 중심으로 되어 있었다는 이 사실이야말로 휴전 후 한국 경제 구조변동의 방향을 결정짓는 중요한 요인으로 작용했음을 이해할 필요가 있다.

4) 예를 들어, 당시 부흥부장관을 역임한 송인상은 한미합동회의에서 일어난 한미 간의 갈등을 다음과 같이 회고한 바 있다. “한미 양측이 가장 날카롭게 대립한 것의 하나는 매년 할당된 원조금을 판매재와 시설재로 나눌 때의 그 비율문제였다. 나는 보다 많은 돈을 시설재 구입 및 공장건설에 사용하고 주장했고, 미국 측은 판매재 도입에 더 많이 할당해서 대충자금의 적립을 늘리자고 주장했다. 이 일 때문에 몇 번씩이나 일어나 서로 얼굴을 붉히면서까지 회의가 중단되었던 적도 있다(송인상, 1994: 163).”

2. 1950년대 수입대체산업화기 지대의 원천

일반적으로 말해 수입대체산업화는 지대가 많이 창출될 수 있는 성질을 가지고 있다 (Krueger, 1982; Haggard, 1990; Woo, 1991; Yoo and Lee, 1997). 특히, 이승만 정부의 경우 원조물자나 귀속재산 등 거의 모든 투자재원을 정부가 장악하고 있었기 때문에 이러한 문제는 더욱 심화될 수 있었다. 이처럼 이승만 정부가 자원흐름을 통제하는 정책에 우선순위를 둔 것은 이러한 자원배분과정의 통제가 ‘독점지대(monopoly rent)’를 창출하며,⁵⁾ 이는 자유당이라는 ‘정치적 기계(political machine)’를 유지할 수 있는 기반이 되었기 때문이다(임혁백, 1994: 312-313). 이 당시 지대의 원천은 크게 보면 다음과 같다.

1) 귀속재산의 불하

이승만 정부는 귀속재산의 불하과정에서 막대한 지대를 창출하였다. 미군정은 적산(敵産)이라는 이름으로 막대한 일본인 재산을 관리하였는데, 그 규모가 당시 국부(國富)의 85%에 달했으며, 3,551개 공장 및 회사, 토지, 사회기반시설, 재고품 등을 포함하고 있었다(이원덕, 2004: 373; 우정은, 2006: 526). 당초 미군정은 일본인의 사유재산을 보호하려 했으나, 방침을 바꿔 군정법령 제33호를 통해 “조선 내의 일본인 재산은 조선인의 것이다”라는 점을 분명히 하고 한국인에게 이를 불하하였다. 즉 1945년 8·15 해방 후 그 해 12월 당시까지 이미 행해진 일본인 재산의 매매 및 양도 등의 행위까지도 모두 무효로 돌리고 일체의 민간인 재산도 모두 미군정이 접수한다는 일종의 소급법적 조치를 취했던 것이다(이대근, 2008: 203). 이에 따라 기업체, 은행과 보험회사 등 약 3,053억 원에 해당하는 일본인 소유재산이 미군정으로 귀속되었다가 한국인이나 한국정부로 넘겨졌다(김광동, 2007: 42). 미군정에 의한 귀속재산의 불하는 한국에서 초기 자본가들이 성장할 수 있는 토대가 되기도 했지만, 한편으로는 자본주의화의 물결에 순응하지 못한 지주들이 몰락하는 계기가 되기도 했다(김기원, 2003: 281-282).

그러나 귀속재산의 대부분은 정부 수립 이후 한국 정부에 넘겨졌다. 즉 미군정 하에서는 전체 재산의 10-20% 정도만 민간에 불하되었고, 나머지는 정부 수립 이후 한국 정부로 그대로 이관되도록 하였다. 이승만 정부가 미군정으로부터 귀속재산의 태반을 이양 받았다는 사실은 국가가 사회 제 계급으로부터 자유로울 수 있는 ‘물적 토대’가 형성될 수 있었다는 것을 의미한다(김일영, 1992: 229). 미군정으로부터 귀속재산을 물려받은 이승만 정부는 ‘귀

5) 한 연구에 따르면, 1950년대 정부 개입에 의해 창출된 지대의 규모는 GNP의 약 16-20%에 달했으며, 여러 지대 중 외환규제에 기인하는 지대가 가장 커서 GNP의 10-15%였고, 자금통제에 기인하는 지대는 3-8%였다(김낙년, 1999).

속재산처리법'을 제정하여 귀속재산 처리의 기본적 절차를 정하고자 했다. 그런데 동법에서는 “귀속기업체 중 대한민국 헌법 제87조에 열거된 기업체와 중요한 광산, 제철소, 기계공장, 기타 공공성을 가진 기업체는 이를 국영 또는 공영으로 한다”고 되어 있었으며(제6조), “국유 또는 공유, 국영 또는 공영으로 되는 재산과 기업체의 지정에 관한 절차는 대통령령으로 정한다”고 되어 있어(제7조), 어떤 대기업체가 사기업화되는가 하는 문제는 정부의 재량에 맡겨져 있었다(이상철, 2004: 173-174). 이러한 원칙에 따라 불하된 귀속재산은 1948년부터 1958년까지 기업체 2,029건, 부동산 259,639건, 기타 2,106건 등 도합 263,774건, 금액으로는 443억 원에 이르렀다(이대근, 2008: 305). 이 수치는 미군정으로부터 인수한 귀속재산 총 건수 291,909건의 90.4%에 해당하는 것이었다.

당시 정치권 일각에서는 귀속재산을 정부소유로 할 것을 주장하기도 했지만, 이를 통해 정치자금을 조달하려고 했던 이승만 정부는 민간소유를 주장하며 이에 반대했다(Yoo and Lee, 1997: 429; 김충남, 2006: 91-92). 당시 귀속사업체의 운영상황이 전반적으로 좋지 못했다는 점에서 민간인에게 이를 불하하는 것이 반드시 나쁜 것은 아니었다. 특히, 북한이 남한 단독정부 수립을 문제 삼아 단행한 ‘5·14 단전조치’ 이후 귀속사업체는 물론 남한 전체 산업이 실로 마비상태에 빠졌다. 예를 들면, 조치 이전에 비해 제조업 생산량이 제철공업의 경우 20%, 방직 및 목재공업의 경우 각각 30%, 연료공업의 경우 10% 등으로 떨어졌고, 제조업 평균으로는 그 전의 25% 수준으로 격감되었다. 게다가 전시에 전비조달을 위해 막대한 자금이 필요한 이승만 정부 입장에서는 귀속재산의 민간불하를 추진한 것은 어찌 보면 당연한 일인지 모른다. 그러나 문제는 이러한 귀속재산의 불하조치가 대체로 정치권력과 결탁한 특혜적인 방식으로 이루어졌다는 점과 여러 사람에게 주식이나 운영권을 분산시키는 방식이 아니라 특정인에게 독점적으로 소유 내지 경영권을 넘겨주는 방식으로 이루어졌다는 점이다. 1953~58년간에 매각된 51개 중앙직할기업의 불하내용을 보면, 분산매각의 경우는 1건도 찾아볼 수 없고, 모두 특정인 한 사람에게 단독으로 매각되었다. 또 단독매각의 경우에도, 전체 매각건수의 60%가 넘는 31건이 실제로 공장을 맡고 있는 관리인 또는 임차인 어느 한 사람에게 매각되었다(이대근, 2008: 326). 이처럼 귀속재산의 불하가 정치적 연결에 의해 이루어지는 상황에서 그 불하과정에 이를 자신들에게 유리하게 이끌려는 자본가들의 활동이 두드러졌다는 사실은 놀라운 일이 아니다. 이들은 조선상공회의소나 조선재산관리인연합회 등을 조직하여 정부와 국회에 대해 집요한 로비활동을 벌였는데(최봉대, 1995), 당초 개혁적인 내용을 담고 있던 귀속재산처리법안이 친자본가적 내용을 대폭 수용한 법안으로 변질된 것은 이 같은 로비활동의 결과였다. 예를 들면, 1949년 12월 19일 최종 확정된 귀속재산처리법안에는 소유 집중을 막기 위해 만들었던, 한 사람이 1,000만 원 한도 내에서 귀속재산을 불하받을 수 있다는 조항이 삭제되었다(김일영, 2006: 316). 따라서 귀속

재산의 처분과정에서 이승만 정부는 정치적 공물을 제공한 기업들에게 이를 헐값으로 매각하였는데, 당시 귀속재산의 불하가격이 실제 장부가격의 62%에 불과했다는 사실에서 그 불하과정에 얼마나 많은 정치적 특혜가 있었는지 잘 알 수 있다.⁶⁾ 이렇게 헐값으로 귀속재산을 매각했음에도 불구하고, 정부는 최고 15년간의 분할 납부를 인정하였다. 전비조달을 위한 재정확대로 인해 야기된 고율의 인플레이션 하에서 15년 분할납부도 대단한 특혜였는데, 자본가들은 이에 더해 연체를 일삼는가 하면 저리의 특혜용자나 과도하게 평가절하된 지가증권을 구입하여 납부하는 경우도 있었다(김일영, 2005: 167-168). 이 당시 지가증권은 액면가의 20~70% 정도의 값에 방매되었는데, 1958년까지 불입된 귀속재산분납금 중 약 40%가 지가증권의 형태였다(김윤수, 1988: 56-58, 69-70; 김기원, 1989: 186-187). 또한 불하방법에 있어서도 정실에 입각한 대상인의 선정, 8·15 이전의 장부가격을 기준으로 한 헐값의 불하가격 결정, 연부상환(年賦償還)의 허용이나 은행용자 알선, 그리고 원조불(援助弗)에 의한 원자재의 우선적 공급 등 갖가지 특혜조치가 따랐다(안병만, 1993: 385).

이러한 맥락에서 귀속재산의 불하나 뒤에서 살펴볼 원조물자의 배정은 한국에서 초기 산업자본가들이 성장할 수 있는 계기가 되었다(Yoo and Lee, 1997: 429; 류상영, 2002: 152-159; 이병천, 2008: 275). 그러나 이러한 자본가 계급의 등장은 시장의 성장에 따른 자연스런 결과가 아니었다. 김정주(2004)가 적절하게 지적하고 있듯이, 한국에서 “토지자본의 산업자본으로의 전환실패는 한국 사회에서 자발적으로 산업화를 주도할 자본가 계급이 형성되지 못하고 경제과정을 국가가 주도하는 요인”이 되었기 때문에(김정주, 2004: 202), 이 때 새롭게 등장한 신흥 자본가 계급은 철저하게 정치권에 기생한 ‘정치적 자본가들(political capitalists)’이었다(김운태, 1999b; 전상인, 2001; 김일영, 2005; 우정은, 2006). 물론 이들에게 성취동기, 창의력, 그리고 혁신성과 같은 ‘기업가정신(entrepreneurship)’이 없었다고 말하는 것은 아니다(유영익, 2006: 459-460). 그러나 이들에게 기업가적 정신은 전체의 작은 일부분에 불과했고, 대부분은 정부로부터 지대를 얻어 성장하려는 지대추구(rent-seeking) 동기로 채워졌다. 따라서 한국에서 초기 자본가의 성장은 국가의 지대제공을 통해 이루어졌는데, 예

6) 예를 들어, 조선방직주식회사 대구공장의 경우 1947년 당시 시가로 30억 환 정도로 평가되었으나, 실제로는 7억 환에 사정(査定)되었고, 다시 그 반 액에 해당하는 3억 6천 만 환에 불하되었다(이해주, 1991: 469). 이는 원가의 8분의 1, 그리고 평가액의 절반에 지나지 않는 가격이었다. 지불은 귀속재산 처리법에 따라 15년 연부상환으로 이루어졌으나, 그 15년 동안 공장의 가치는 300배나 상승하였다(우정은, 2006: 527). 그러나 이러한 헐값 매각이 ‘지대’를 추구하는 정치적 자본가들과 ‘공물’을 거두어들이려는 부패한 정치권력 사이의 단순한 유착관계로만 볼 수는 없고, 당시의 사회경제적 상황 하에서 내린 ‘불가피한’ 선택이었다는 점을 강조하는 경우도 있다. 예를 들어, 이대근(2008)은 귀속재산의 헐값 매각이 국내자본의 영세성, 열악한 재정사정, 그리고 시급한 전비조달의 필요성이라는 맥락에서 어느 정도 불가피한 정책적 조치였다는 점을 강조하고 있다. 이대근(2008) 제7장 “귀속재산의 인수와 민간불하” 참조.

를 들면 1961년 당시 10대 재벌(삼성, 삼호, 개풍, 대한, 럭키, 동양, 극동, 한국유리, 독립, 태창) 중 귀속재산을 양도받지 못한 기업은 개풍, 럭키, 한국유리 등 세 개사에 불과하였고, 미국의 원조물자는 10대 재벌 모두가 불하받았다(염재호, 1996: 101). 또한 당시 주요 대기업 89개 중에서 귀속재산을 불하받은 기업체는 전체의 40.4%인 36개 업체인 것으로 조사되었다(공제욱, 1993: 119). 당시 이름난 자본가들 중 설경동(대한방직), 백낙승(태창방직), 김성근(금성방직), 박두병(동양맥주), 김종희(한국화약) 등은 귀속사업체를 직접 불하받은 경우이고, 이양구(동양시멘트), 정재호(조선방직, 대전방직) 등은 타인이 불하받은 업체를 인수한 경우에 해당한다(류상영, 2002: 155). 이처럼 귀속재산의 불하는 1950년대 재벌형성에 결정적인 영향을 미쳤다.

그렇다면 여기서 보다 근본적인 질문을 할 필요가 있다. 이승만 정부는 왜 지주 계급을 산업자본가로 전환시키지 않고 신흥자본가 계급을 키웠는가? 이러한 물음에 답하기 위해서는 이승만 대통령의 권력기반이 되었던 자유당의 정강정책을 살펴볼 필요가 있다. 자유당은 창립취지문에서 “특권층인 지주계급에 유리되는 노동자·농민 대중의 이익을 위하고 시민의 권리를 옹호한다”고 밝힌 바 있고, 당 강령 제 2 조에서는 “우리 당은 봉건적 잔재인 계급과 파벌을 타파하고 남녀평등과 노동자·농민의 지위향상을 기한다”고 명시하고 있다(문정인·류상영, 2004: 21-22). 이러한 조항은 정치현실적으로는 지주계급이 중심이 된 한민당이나 민국당에 대한 반대조항으로 해석할 수 있지만, 본질적으로는 자유당은 한민당이나 민국당처럼 봉건적 지주계급의 이익을 대변하거나 그들의 경제력을 기반으로 운영되는 정당이 아니라 새로운 자본주의 사회의 정당으로서 그들의 경제적 토대도 자본가 집단에 있음을 분명히 한 것이라고 볼 수 있다. 이승만 정부가 지주계급을 버리고 신흥자본가계급을 선택함으로써 한국은 자본주의가 발전할 수 있는 중요한 토대를 마련했다. 즉 김일영(2005, 2006)이 적절하게 지적하고 있듯이, 지주계급이 사라지면서 지주과두제적 요소가 한국 정치에서 발을 붙일 수 없게 되었으며, 효과적인 국가개입을 가능하게 한 발전국가의 자율성과 능력이 배태될 수 있었다. 이러한 맥락에서 막대한 지대를 창출한 귀속재산의 불하처분에 대해 이해주(1991)가 “민족자본으로서의 산업자본을 육성할 수 있는 절호의 기회이기는 하였으나, 결과적으로 관권과 유착된 신흥상인에 의한 관료독점적 상업자본의 축적과 일부의 특혜제벌을 창출시키는데 그쳤다”고 부정적인 평가를 내린 것은 부분적으로만 옳다. 농지개혁으로 인해 지주계급이 붕괴된 상황에서 이들 산업자본가들이 정부의 특혜를 받으면서 성장하여 1960년대 이후 발전국가의 토대를 형성한 긍정적인 측면도 간과해서는 안 되기 때문이다.

2) 원조물자의 배정

원조물자의 배정 및 판매도 중요한 지대의 원천이었다. 냉전 시대 미국은 한국을 반공의 보루로 만들기 위해 막대한 규모의 원조를 제공하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 이 당시 한국경제는 원조에 절대적으로 의존하고 있었기 때문에, 미국의 원조를 어떻게 사용할 것인가는 중요한 정책문제가 되었다. 특히, 미국의 원조물자를 판매하여 얻은 수입인 대충자금(counterpart fund)⁷⁾의 용도를 둘러싸고 미 원조당국과 이승만 정부는 첨예하게 대립하였다. 미국은 경제와 안보를 일본과 한국이 분담하도록 하는 당시의 동아시아 정책구상에 따라 한국정부가 가급적 많은 부분을 국방비에 사용하고 부족한 물자는 스스로 생산하기보다는 일본에서 구매해 쓰라고 강력히 요구했지만, 이승만 정부는 미국의 대일구매 요구를 거부하면서 대충자금을 주로 시설재나 생산재에 투입하고자 했다(이상철, 2004: 178-179; 김일영, 2005: 255-258; 조이제, 2005: 501-502). 예를 들어, 당시 부흥부장관을 역임한 송인상의 다음과 같은 회고에서도 미국의 국방비 전용원칙을 어겨서라도 경제재건 분야에 더 많은 원조자금을 투자하고자 했던 이승만 정부의 전략을 읽을 수 있다.

“우리나라는 국방력을 강화하는 데는 후방경제 재건과 발전에 그 기틀을 마련해야 한다는 데서 이 대충자금 중에 얼마만이라도 경제재건 분야에 사용토록 주장했고, 미국 측은 국방비 전용원칙을 바꿀 수는 없고 나라살림의 예산액 염출은 세수증액 등 가능한 행정수단을 통한 재원 염출방안으로 메워야 하기 때문에 국방비 전용원칙을 양보할 수 없다는 고집이었다(한국일보사, 1981b: 38).”

물론 이러한 이승만 정부의 태도는 일본을 배격하는 민족주의적 관점에서 나온 것일 수도 있지만,⁸⁾ 객관적 목표만을 가지고 모든 것을 설명하는 것은 한계가 있다. 왜냐하면 객관적 목표 이면에는 원조물자의 배정과 관련하여 지대를 창출하겠다는 고도의 정치적 의도도 있었기 때문이다. 당시 자유당은 미국의 원조를 받은 모든 기업체들의 주식을 적어도 50% 이상 보유하고 있는 것으로 추정되기도 했다(김정원, 1985: 186).

이 당시 원조달러, 원자재 등 원조물자의 배정은 기업가에게 최대의 특혜원이었을 뿐만

7) 1948년 마셜 플랜에 따라 제정된 ‘대외원조법(foreign assistance act of 1948)’에 의하면, 미국의 원조물자를 받은 나라는 대외에 의한 원조를 제외하고는 증여물자에 상당하는 그 나라의 통화를 중앙은행에 예치하도록 했는데, 이 예치금 계정을 ‘대충자금(counterpart fund)’이라고 불렀다. 대체로 적립금의 5%는 전략물자 구입 또는 파견 기관 운영비용에, 그리고 나머지 95%는 통화안정과 경제안정에 사용되었다(이명희, 2005: 235).

8) 이러한 맥락에서 1950년대 수입대체산업화는 일본의 영향력을 차단하려는 ‘방어적 산업화(defensive industrialization)’로서의 성격도 강했다. 이승만 대통령의 민족주의적 성향에서 수입대체산업화의 추진 배경을 찾는 연구로는 우정은(2006) 참조.

아니라, 산업은행을 통해 배분되는 대충자금에 의한 용자는 일반은행용자 내지 사채에 비해 엄청난 저리였기 때문에 그 배분과정에서 많은 지대가 창출될 수 있었다(김세중, 2001: 198). 당시 시중의 사채금리는 최소 연 48% 수준이었고 일반은행의 대출금리는 최고 연 18.25% 였으나, 산업은행에서 제공되는 대충자금 금리는 연 10% 수준이었고 심지어는 3%짜리도 있었다. 게다가 1957년 말 부터는 일반산업자금 용자의 경우 거액용자일수록 낮은 금리가 적용되기도 했다(공계욱, 1993: 147; 김행선, 2009: 75). 이러한 맥락에서 산업은행에서 용자를 받는다는 것은 엄청난 특혜가 아닐 수 없었으며, 1950년대 기업들은 이런 특혜 속에서 자본을 축적할 수 있었다. 그런데 이승만 정부가 자원배분의 흐름을 통제함으로써 얻고자 한 것은 사회에 대한 국가의 자율성이었으며, 이러한 맥락에서 원조물자는 체제유지의 물질 토대를 제공했을 뿐만 아니라 자원배분을 주도하는 국가로 하여금 사회세력으로부터 커다란 자율성을 가질 수 있게 한 원천이 되기도 했다.

주지하듯이, 1950년대 미국의 원조물자는 한국의 초기 산업이 성장할 수 있는 중요한 토대가 되었다. 농업이 마이너스 성장을 보인 1956년과 1959년을 제외하고는 1950년대를 통틀어 경제가 전반적으로 비교적 높은 성장률을 나타냈다. 광공업의 성장률은 같은 기간에 연평균 14.2%에 달했는데, 특히 광업의 경우 연평균 9.4%라는 매우 높은 성장률을 보였다. 이는 당시 중석광(重石鑛)을 비롯한 수출광물의 생산이 크게 늘어났기 때문이다. 제조업의 경우 연도별 성장률 면에서 큰 차이가 있으나, 1950년대를 통틀어 연평균 13.7%라는 높은 성장률을 보였다(한국은행, 1968: 52). 따라서 통계수치로만 본다면 1950년대 경제를 그렇게 나쁘게 평가할 것은 아니라고 생각한다.

요컨대, 원조물자는 국내의 경제적 자원이 절대적으로 부족하던 1950년대에 초기 자본가들이 성장할 수 있는 중요한 물질 토대가 되었다. 이는 UNKRA 자금으로 1954년 금성방직 공장을 건설한 김성곤의 다음과 같은 회고를 통해서도 알 수 있다.

“면사는 없어서 못 팔 정도로 인기가 높았다. 실수요자에게 공정가격으로 일정량을 팔고 난 나머지는 금성이 자유판매를 하도록 되어 있었는데, 공정가격 자체가 충분한 이윤을 가산한 것이었다. 따라서 공정가격보다 훨씬 비싼 값을 책정한 자유판매량을 많이 확보할 수록 매상과 이익은 늘어났다. 은행이자 2년 안에 갚기로 했지만 극심한 인플레이 때문에 상환 자체는 어려움이 없었다. 버는 돈은 재투자로 공장 규모를 키워나가기로 했다. 더구나 아직 전후복구가 덜 된 때라 면직물의 수요가 엄청난 것이었고, 특히 군납의 길을 뚫을 수 있다면 그 수요는 가히 폭발적인 것이 뻔히 보였다(성곡언론문화재단, 1995: 122).”

3) 왜곡된 금융제도와 환율제도

이 밖에 이승만 정부는 금융통제와 저금리정책, 그리고 외환의 배정과 같은 자원배분과정에 대한 통제에도 관심을 기울였다. 먼저 이승만 정부는 삼백(三白) 산업(밀가루, 설탕, 면화 산업)으로 대표되는 소비재산업과 비료, 시멘트, 판유리 등 일부 생산재산업에 대한 집중투자자원을 마련하기 위해 금융기관에 대한 통제를 강화했다. 당시 모든 금융기관은 귀속재산의 형태로 정부의 통제 하에 있었기 때문에 이것이 어려운 일은 아니었다. 1956년 한국은행법 개정을 둘러싸고 김유택 당시 한국은행 총재가 사임한 일이나 1954년 한국은행이 소유하고 있던 시중은행의 주식과 시중은행이 서로 보유하고 있던 상호주의 민간불하조건을 매우 까다롭게 설정한 것 등은 모두 이승만 정부의 금융기관 통제라는 맥락에서 이해할 수 있다.

은행을 정부의 통제 아래 놓은 다음 이승만 정부는 저금리 정책을 통해 지대를 창출하였다. 이 시기 사채시장의 금리는 연 48-120%였으나, 정부는 은행의 일반대출금리를 연 20%를 넘지 못하도록 묶어두어 실제 은행의 일반대출금리는 18.25%를 넘지 않았다(이상철, 2004: 188). 특히, 산업은행의 장기융자금리는 시중은행의 일반대출금리보다 훨씬 낮았다. 이 당시 산업은행의 대출금리는 3-15% 수준이었고, 대충자금의 융자금리는 3-10% 수준이었다. 또한 원조물자나 원조자금의 인수를 지원하는 대출금리도 연리 13.87%로 낮게 책정되어 있었다(공제욱, 1992: 25-26). 이 시기 연평균 물가상승률이 22% 수준이었음을 감안하면 은행 대출의 실질금리는 마이너스였다고 볼 수 있다(김일영, 2005: 259). 이러한 상황에서 대부시장에서는 항상적인 초과수요가 생길 수밖에 없었고(이상철, 2001: 463), 부족한 금융자금을 둘러싼 기업 간 경쟁은 대규모 지대추구행위로 이어졌다.

인플레이션과 낮은 이자율 때문에 신용에 대한 과도한 수요가 생겨나자 통화정책 결정자들은 신용배분 규칙을 마련해야만 했는데, 이는 크게 보면 다음과 같은 두 가지였다(우정은, 2006: 519). 첫 번째는 수량적 방법으로 시중은행 대출에 한도를 설정하는 것이었고, 두 번째는 질적인 방법으로 중요하거나 생산성이 있는 업체에 대출의 우선권을 주는 것이었다. 특히, 두 번째 방법과 관련하여 이승만 정부는 융자순위제라는 제도를 도입해 각 산업을 甲·乙·丙 세 범주로 나누고 중점육성산업을 甲의 범주에 위치시켜 저리의 융자를 집중해주는 정책을 폈다. 이는 부족한 재원을 효율적으로 관리하여 경제제건을 이루기 위한 고육책 중 하나였지만, 이 와중에 지대가 창출되고 부패가 싹틀 수 있는 여지가 생긴 것도 사실이었다. 이러한 맥락에서 이승만 정부의 일련의 금융제도 개편은 금융 자원을 매개로 자본가들로부터 정치적 공물을 거두어들이기 위한 ‘억압 기제(repression mechanism)’로서의 성격이 강했다(박종철, 1988; 우정은, 2006).

9) 당시 이 범주에는 대부분의 제조업과 전기업, 광업, 군납업, 농림어업, 수출업, 전매사업 등이 속했다(김일영, 2004: 614).

또한 이승만 정부는 미국의 강력한 요구에도 불구하고 고정환율제도를 유지하였다(우정은, 2006: 520-522).¹⁰⁾ 물론 1950년대 동안 환율이 전혀 변하지 않은 것은 아니며, 주기적으로 대충자금 환율을 인상하기는 했다. 그러나 이는 원조와 유엔군 대여금 상환 중지라는 미국의 압력에 수동적으로 반응한 결과이지 결코 능동적으로 환율을 인상을 한 것은 아니었으며, 원조물자를 낮은 가격으로 판매하기 위한 저환율정책은 일관되게 유지되었다(최상오, 2005: 368-369). 이승만 정부가 이러한 환율제도를 유지한 표면상의 이유는 물가안정과 재정수입 확보였지만, 그 이면에 있는 정치적 계산도 간과해서는 안 된다. 당시 한국의 환율제도는 원면 환율, 대충자금 예치환율, 공정 환율 등으로 복잡하게 나누어져 있었지만, 대부분의 경우 공정 환율이 자유시장 환율의 절반에도 못 미치는 수준이었다. 예를 들어, 공정 환율과 시장 환율의 비율이 1951년 11월에는 3.03에 이르렀으며, 그 후 감소추세를 보였지만 1950년대 동안 평균적으로 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 있었는데,¹¹⁾ 한 연구에 따르면 그 크기가 GNP의 9.3-14.3%를 차지하였으며, 수입할당제까지 고려할 경우 수입품의 가격탄력성이 1인 경우에는 GNP의 15-27%, 그리고 수요의 가격탄력성이 1/2인 경우에는 GNP의 30-62%에 이른다고 한다(윤영진, 1991).¹²⁾ 환율제도 자체가 막대한 지대를 창출하는 왜곡된 경제구조 하에서 외환에 접근한다는 것은 곧 엄청난 차익을 보장받는 것이었다. 따라서 모든 자본가들은 국가가 보유하고 있는 외환을 배정받기 위해 애썼고, 이 과정에서 정치인이나 관료들은 필요한 정치자금을 염출하거나 축재(蓄財)할 수 있는 여지가 생겼다(김일영, 2005: 261-262).

10) 저환율정책 및 고정환율제도에 대한 이승만 대통령의 정책의지는 전쟁 중이던 1952년 자신에게 환율인상을 건의한 재무부 장관 최순주의 사표를 내게 했을 만큼 확고했다(김일영, 2005: 261). 사실 이승만 정부는 환율 방어를 정권의 운명과 결부시켰는데, 이는 이승만 대통령이 외환을 현 수준에 묶어두기 위해 “모든 필요한 경제 조치를 취할 것”이라고 지시를 내린 사실과, 이에 따라 부흥부가 “달러당 500원을 방어”하는 것이 국가적 과제라고 발표한 사실에서 명확하게 알 수 있다(우정은, 2006: 521-522).

11) 김낙년의 연구(2002)에 따르면, 정부 소비물자의 판매가격(환율)을 100으로 보았을 때 실수요자용 판매가격은 125, 상업용 판매가격은 148을 보였으나 시장 환율은 237이었다. 이러한 연구 결과는 원조물자를 배분받는 그 자체가 엄청난 경제적 이익이었다는 것을 확인시켜주는 것이다.

12) 그러나 이러한 연구와는 달리 이승만 정부의 변칙적인 환율제도가 당시의 경제상황을 고려한 불가피한 선택이었다는 점을 강조하는 경우도 있다. 대표적으로 최상오의 연구(2005, 2006)를 들 수 있는데, 그는 여기서 이승만 정부의 이중환율제도가 수출확대를 위한 환율인상과 수입원가를 낮추기 위한 환율인하라는 상충되는 정책목표를 동시에 고려한 결과라고 이해하고 있다. 또한 그는 이승만 정부가 환율정책으로 발생한 경제적 지대를 정실에 의해 분배하지 않고 실수요자 우선원칙을 일관되게 적용하였다고 지적한다.

Ⅲ. 이승만 정부의 국가 자율성의 토대

이상에서의 논의를 종합해보면, 이승만 정부와 자본가들의 관계는 독점지대와 정치적 공물로 연결된 ‘고객-후원의 관계’였다고 할 수 있으며, 정치적 기계의 유지와 독점지대의 획득이라는 양립 가능한 목표에 의해 비교적 안정적인 정치적 연합을 형성할 수 있었다. 그러나 이러한 이해관계의 일치가 네오 맑시스트들이 말하는 ‘구조적인 제약에 의한 자본주의 국가의 계급편향성’(Poulantzas, 1969, 1974)으로 귀결되었던 것은 아니다. 이 당시 이승만 정부가 대내적으로 상당한 자율성을 확보할 수 있었던 이유는 다음과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

1. 취약한 경제구조와 정치적 자본가의 탄생

1950년대 한국은 국민의 많은 수가 1차 산업에 종사하였고, 수출품의 대부분도 1차 산업에서 나온 물품이었으며, 미국의 원조에 크게 의존한 취약한 경제구조를 가지고 있었다. 1960년을 예로 들면, 한국의 1인당 GNP는 79달러로 세계 125개 국가 중 101위에 불과하였고, 수출은 3,300만 달러, 수입은 3억 4,000만 달러, 외환보유액은 1억 6,000만 달러였다. 10대 수출품목은 철광석, 중석, 생사(生絲), 무연탄, 오징어, 활선어, 흑연, 합판, 쌀, 돈모(豚毛) 등이었고, 농업과 어업 36.8%, 광업 2.1%, 제조업 13.8%, 서비스업 47.3%의 산업구조를 이루고 있었다. 국내 투자는 전체 GDP의 10%였고, 국내 민간저축은 GDP의 5%, 그리고 국가 예산의 50% 이상이 미국의 원조로 이루어졌다(김흥기 편, 1999: 24). 게다가 1950년대 추진된 수입대체산업화도 증대된 유효수요의 압력에 대응하여 이루어진 남미의 경우와 달리, 미국의 원조물자를 단순히 가공해서 판매하는 소위 ‘삼백 산업(밀가루, 설탕, 면화산업)’이 중심을 이루었다(이대근, 1987, 2008; 임혁백, 1994). 예를 들어, 제분의 소맥과 제당의 원당은 100%, 면방의 원면은 99% 이상이 해외로부터 도입되었으며, 이 밖에도 원모(모방), 생고무(고무), 펄프(제지), 반생원료(합성수지), 우지 및 가성소다(유지) 등의 공업원료도 100% 해외에 의존하였다(김대환, 1998: 213).

이처럼 이승만 정부의 수입대체산업화는 미국의 원조에 크게 의존하였기 때문에 1950년대 후반으로 오면서 미국의 원조가 격감하자 투입에서의 과소공급으로 인한 위기를 맞게 되었으며, 이로 인한 경제침체는 자유당 정권 몰락의 중요한 원인이 되었다(임혁백, 1994: 313). 이러한 취약한 경제구조 하에서, 강한 권위주의적 통치체제와 광범위한 경제적 자원의 통제권을 가지고 있는 국가의 자율성을 제약할만한 국가와 자본의 구조적 관계가 형성되어 있었다고 보기는 어렵다. 게다가 이 시기 자본가들은 정치권에 기생한 전형적인 ‘정치적 자

본가들'이었기 때문에, 그들이 지주가 몰락한 틈을 비집고 들어오기는 했지만, 지주의 몰락이 가져온 사회세력의 공백을 메우는 데에는 역부족이었다(김일영, 2006: 343). 요컨대, 이 시기 본격적인 산업화를 위한 기반이 싹트고 있었다고 하더라도, 당시 경제적 지배계급의 형성은 미미하였고, 이들의 국가에 대한 도전은 생각하기 어려웠다(김영명, 2006: 72).

2. 농지개혁과 그 여파

이승만 정부는 출범한 직후 농지개혁을 단행하여 봉건적인 지주-소작제도를 청산하려고 했다. 해방 당시 남한 인구의 7할 이상은 농업에 종사했으며, 농민 가운데 순수 자작농은 14%에 불과했고 자소작과 순소작으로서 소작농이 83%의 절대다수를 차지하였다. 또 전체 농지 가운데 자작지는 37%에 불과했고, 나머지 63%는 소작지였다(교과서포럼, 2008: 48). 따라서 농지개혁을 단행할 역사적 당위성이 있었다. 이에 따라 이승만 정부는 1949년 6월 농지개혁법을 제정하였는데, 그 주요 내용은 신한공사가 관리하는 적산농지와 공유로 소유자가 분명하지 않은 토지는 흡수하고 비농가의 농지, 자경(自耕)하지 않는 자의 농지, 3정보를 초과하는 농지는 국가에서 유상으로 매수하여 3정보의 범위 내에서 영세농민에게 유상으로 분배하되, 지주에게는 해당농지의 연 수확량의 150%로 5년간 연부상환 보상하도록 하는 지가증권을 발급하고, 농지를 분배받은 영세농민에게는 5년 연부상환으로 해당 토지 수확량의 30%씩을 곡물이나 금전으로 상환하도록 한다는 것이다. 이러한 내용을 담고 있는 농지개혁은 한국사회에 다음과 같은 두 가지 중요한 영향을 미쳤다.

첫째, 농지개혁으로 지주계급이 몰락하였다. 제도대로라면 농지개혁으로 지주가 산업자본가로 전신(轉身)할 수 있는 가능성이 있었지만, 여러 가지 요인으로 인해 그것이 용이한 것은 아니었다. 농지개혁과정에서 지주들은 지가증권을 교부받았지만, 한국전쟁으로 인한 과도한 인플레이션으로 인해 증권시장에서 이를 헐값으로 매각할 수밖에 없었으며, 그 결과 대부분의 지주들이 몰락하였다. 예를 들어, 전시 중 법정 미가(米價)는 시중의 실제 미가의 30-40%에 불과했던 반면, 물가상승률은 서울의 도매물가 지수를 기준으로 보아 거의 1,000%를 상회하였다. 따라서 상환액과 보상액 사이에는 큰 차이가 날 수밖에 없었는데, 전쟁기간 중 그것은 약 38억 환 정도였으며, 1950년부터 1959년 사이에는 총 270억 환에 이르렀다(김일영, 2006: 333). 이처럼 상환액과 보상액이 상당한 차이가 있었음에도 불구하고, 당시 농지개혁은 분배농민에게는 '현물납(現物納)'으로 지가를 상환케 하면서도, 지주에게는 '현금제'로 지가를 보상해주는 제도적 모순을 안고 있었다(이대근, 2007: 161). 게다가 이승만 정부는 인플레이션을 억제하고 재정안정을 꾀한다는 명분으로 지주들에 대한 보상을 가급적 미루었다. 원래 예정대로라면 1955년 5월 말까지 지가보상이 끝나도록 되어 있었으나,

그때까지의 실제 보상 실적은 전체의 38%에 불과했다(김일영, 2005: 165-166). 물론 보상이 제 때 이루어졌다고 하더라도, 당시 지주들은 규모 면에서 영세했기 때문에 귀속사업체를 불하받기가 용이한 것은 아니었다. 예를 들어, 전체 지주 중 50석 미만을 보상받은 영세지주가 84.2%였으며, 97.8%가 400석 미만을 보상받았다. 이 정도의 보상액을 5년 분할로 받으면서 귀속사업체를 넘겨받기란 용이한 일이 아니었다(김일영, 2006: 310). 그 결과 지주 출신이 귀속사업체를 불하받은 경우는 극히 드물었는데, 당시의 상황을 분석한 김윤수의 연구(1988)에 따르면 약 2,000명으로 추산되는 600석 이상을 보상받은 대지주 중 귀속사업체를 불하받은 사람은 34명에 불과했으며, 국내 57개 기업인들의 전기(傳記)를 분석한 서재진의 연구(1991)에서도 그들 가운데 약 8.8%만이 지주 집안 출신인 것으로 나타났다. 따라서 1950년대 한국에서는 토지자본의 산업자본으로의 전환이 이루어지지 못했다. 예를 들어, 이승만 정부 시절 부흥부 장관과 재무부 장관을 역임하면서 경제정책 입안과 시행의 사령탑 역할을 했던 송인상은 농지개혁에 대해 다음과 같이 평한 바 있다. “농지개혁은 경자유전(耕者有田)의 원칙에 의해 지주·소작제도가 아니라 농민이 그 땅을 소유한다는 원칙 하에 이루어졌다. 그런데 대만에서 보듯이 농지개혁에서 얻은 지주자본이 귀속재산 불하와 연결되어 공업자본화 했더라면 하는 아쉬움이 지금도 있다. 토지개혁 직후 한국전쟁이 터지는 바람에 인플레이션이 연간 50%를 넘었다. 인플레 때문에 지주가 가지고 있던 지가증권의 가치가 폭락했고, 그 결과 산업자본으로 이어지지 못한 것이다. 유일한 민족자본이었던 토지자본이 공업자본화되지 못했기 때문에 우리나라의 자본부족 현상은 더욱 심해졌다(전국경제인연합회, 2001: 113).” 이러한 맥락에서 1950년대 농지개혁으로 토지자본가가 산업자본가로 전환되었다는 일부 주장(김영모, 1981; 사공 일·존스, 1981)에 대해서는 동의할 수 없다.

지주계급이 몰락하면서 그 자리를 대신한 것은 정치권에 기생한 ‘정치적 자본가들’이었다. 전술한 바와 같이 이들은 국가에 공물을 제공하고 그 대가로 독점지대를 얻으려고 한 존재였기 때문에 철저히 국가 내지 정치권력에 의존적이었다. 따라서 이들이 농지개혁으로 지주가 몰락한 틈을 비집고 들어오기는 했지만 지주의 몰락이 가져온 사회세력의 공백을 메우기에는 역부족이었다. 또한 지주계급의 몰락은 정치사회의 지형에도 중요한 영향을 미쳤다. 즉 단기적으로 볼 때 지주계급의 몰락은 행정부에 대한 의회 약화의 시발점이 되었다. 지주계급과 연결된 민국당의 약화는 원내에서 반이승만 세력의 약화로 이어지며, 궁극적으로는 의회의 약화로 연결될 수 있었다. 그리고 이러한 의회의 약화는 부산정치파동과 발취개혁으로 이어져 의회가 대통령 선출권을 빼앗긴 것으로 귀결되었다(김일영, 2006: 342).

둘째, 농지개혁은 소규모 자영농을 크게 늘렸다. 농지개혁이 봉건적인 지주-소작제도의 청산에 얼마나 철저했는가에 대해서는 의견이 분분하지만, 농지개혁으로 소규모 자영농이 크게 늘었다는 것은 분명한 사실이다. 당초 정부에 의한 분배면적은 귀속농지 26만 8,000정

보와 일반농지 31만 7,000정보를 합쳐 58만 5,000정보로 추계되었는데, 이는 1945년 소작지 면적의 46%에 불과한 것이었다. 그러나 정부의 분배에 의하든(58만 5,000정보) 지주의 임의 처분에 의하든(71만 3,000정보) 농지가 자작지화된 점에서는 결과적으로 다를 바가 없었다.¹³⁾ 결과적으로 볼 때 자작지 면적은 1945년 35%에서 1951년 92%로 크게 증가하였다(김성호 외, 1989: 1029).

농지개혁의 결과 소규모 자영농이 크게 늘었다는 사실은 한국의 정치지형에서 중요한 함의를 가지고 있다. 김일영(1992)이 적절하게 지적하고 있듯이, 농민의 체제에 대한 태도는 ‘이중적’이다. 한편으로 그들은 체제에 저항할 수 있지만, 다른 한편으로는 토지에 대한 애착 때문에 일단 토지가 분배되면 체제에 순응적일 수 있다. 농지개혁과 한국전쟁을 거치면서 보수화·탈정치화되기 시작한 농민들은 1950년대 내내 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. 특히, 한국전쟁 중에 한시적으로 실시한 ‘임시토지수득세’ 제도는 농민들을 곤궁에 빠트린 주요인이 되었다. 당시 이승만 정부는 인플레이 유발 없이 막대한 군량미나 공무원 배급미를 조달하기 위해 다른 조세와 달리 이 임시토지수득세만은 유독 ‘현물납’으로 만들어놓아 전시 인플레이 부담을 고스란히 농민들에게 전가하였다. 그러나 전쟁 중에만 실시하겠다고 약속을 어기고 1950년대 말까지 임시토지수득세를 지속시켰다. 임시토지수득세가 당시 정부의 주요 수입원이 되었기 때문이다. 예를 들어, 외국 양곡(특히, 미국의 잉여농산물)이 대량으로 도입된 1950년대 후반 이전에는 임시토지수득세가 전체 조세의 15%에서 많게는 30%에 이르렀고, 직접세에 대한 비율도 거의 40-50%대에 달하였다(김동노, 2004: 431). 임시토지수득세 제도나 각종 농가 잡부금의 강제징수 등으로 춘궁기 절량(絶糧) 농가가 증가하고 농촌 고리채에 허덕이게 되자 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(이대근, 2007: 178-179). 이와 같이 1950년대 농민들은 이승만 정부로부터 수탈을 당하면서도 한국전쟁 당시 북한의 점령지 통치가 가혹했기 때문에¹⁴⁾ 그래도 인

13) 지주의 임의처분가격이 분배농지 상환가격보다 훨씬 고가였다는 종래의 주장은 잘못된 가정이며, 그 가격은 평균적으로 보아 분배농지 상환가격과 거의 대동소이하거나 그 이하였다. 분배농지의 상환지가는 연생산물의 1.5배 수준이었고, 해방 후 시중 토지가격은 대체로 연생산물의 2.5-3배 수준이었다(일제 말기는 5배). 충남지역의 한 설문조사에 의하면, 지주의 방매지가는 연생산물의 1.5배 이하가 47%, 1.6-2배가 25%, 2.1-3배가 23%에 달하였으며, 시가보다 확실히 고가라 할 수 있는 3배를 초과한 경우는 5%에 불과했다(장상환, 1985: 100).

14) 북한의 공식 통계에 의하면 점령 기간 동안 남한에서 총 경지면적의 약 43.4%에 해당하는 59만 6,202 정보를 몰수하여 그 가운데 57만 3,343 정보를 총 농가수의 66%에 해당하는 126만 7,809호에

공치하(人共治下)보다는 낫다는 생각을 가지고 있었으며, 쌀밥을 먹는 것도 이승만 덕분이 라는 의식을 가지고 있었다(김일영, 2006: 339-340). 산업화가 제대로 이루어지지 않아 노동 계급의 활성화를 기대하기 어려운 상황에서, 이러한 농민들의 탈정치화는 결국 기층 계급 전체의 침묵을 의미했다.

이상에서의 논의를 종합해보면, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 즉 농지개혁이 한국전쟁과 어우러지면서 지주가 몰락하고, 자본가가 국가에 의존적이 되었으며, 기층 사회 계급이 숨을 죽이고 있는 상황이 조성되었다. 이러한 상황에서 권위주의적인 국가에 대항할만한 사회세력의 성장은 기대하기 어려웠다.

3. 노동계급의 미약한 조직화

전술한 바와 같이, 농지개혁이 봉건적인 지주-소작제도를 없애는 데 크게 기여한 것은 분명 사실이지만, 1950년대 동안 농민들의 생활은 크게 개선되지 못했다. 이는 한국전쟁과 뒤 이어 들어온 미국의 잉여농산물, 그리고 반농민적인 이승만 정부의 경제정책이 복합적으로 작용한 결과였다. 농촌이 피폐하자 농촌 지역의 유희 노동력이 도시 주변으로 흘러들어 그 일부는 임금 노동자로 전신(轉身)하였다(이대근, 1987). 따라서 한국전쟁으로 급감한 노동자 수는 한국전쟁 이후 급증하는 양상을 보였다. 예를 들어, 1955년 10월 현재의 광업 및 제조업 사업체 실태조사결과에 의하면, 우선 제조업체 수가 총 8,810개 - 그 중 종업원 10인 이상 업체는 4,855개 - 로서 전쟁 중인 1952년 말의 3,208개(종업원 10인 이상)에 비하면 무려 1.5배 정도 늘어났고, 종업원 수에서도 같은 기간에 114,965명에서 190,936명(종업원 10인 이상)으로 1.7배나 늘어났다(이대근, 2008: 161).

그러나 이들이 계급으로 조직되기에는 당시의 구조적 제약요인이 너무 컸다. 노동자 수가 양적으로 증가한 것은 분명 사실이지만, 당시 한국의 기업들은 대체로 영세성을 면치 못했기 때문에 대규모 기업체를 중심으로 노동자들이 조직화된 경우는 드물었다. 예를 들어, 기업규모별 구성에서 종업원 49명 이하의 소규모 기업이 광업의 경우 전체의 62.5%, 제조업의 경우 92.1%에 이르고, 더욱이 종업원 19명 이하의 영세기업의 비중도 광업 30.4%, 제조업 73.3%에 각각 이르고 있다. 이러한 기업체 구성 면에서는 1952년이나 또는 전쟁 전인 1948

분배했다고 한다. 그러나 전쟁 기간 중 북한 점령지역에서의 토지 재분배가 雇農(머슴)과 토지가 없거나 적은 농민들에 의해 주도되어 소농(小農)화된 대다수 농민들의 지지를 받지 못했을 뿐 아니라, ‘농업현물세제’를 시행하는 과정에서도 제일 잘 익은 곡식의 낱알을 헤아려 전체 수확량을 추정하고 그것을 기준으로 세금을 부과하자 농민들 사이에서는 ‘왜놈들도 그러지 않았다’는 등의 불만이 터져 나오기도 했다(김성철, 1993: 180-182, 196-197; 전상인, 2002: 194-196; 김일영, 2005: 139-140). 결국 당시 점령지 주민들의 눈에 비춰진 북한의 모습은 전상인(2001)이 적절하게 지적하고 있듯이, “해방자가 아니라 약탈자에 더 가까웠다(전상인, 2001: 242).”

년 당시와 비교하여 1955년에 와서도 조금도 변함이 없다는 것을 알 수 있고, 오히려 늘어나는 양상을 보였다. 예를 들어, 1948년 말 현재 제조업 종업원 29인 이하의 소규모 기업의 비중이 전체의 72.8%였으나, 1955년 10월 말에는 오히려 83.9%로 크게 늘어났다(이대근, 2008: 161).

따라서 1950년대 노조 조직률이 비교적 양호했다고 하더라도, 이것이 노동자들의 조직적인 역량으로 이어지기는 어려웠다.¹⁵⁾ 특히, 정상연합체(peak association)의 구성에서부터 그러했다. 해방 이후 주도적 노동단체는 1945년 11월 5일 좌익 계열의 국제공산주의 운동의 일환으로 조직된 조선노동조합전국평의회(약칭 전평)와, 이의 확대를 저지하기 위해 우익 진영의 청년노동자들을 중심으로 결성된 대한독립축성노동총연맹(약칭 대한노총, 1954년 이 단체가 해체되면서 대한노동조합총연합회가 발족됨)이었다. 따라서 노동의 정상연합체는 출발 당시부터 양분되어 있었다. 물론 1947년 전평의 불법화 조치로 대한노총이 공식적으로는 전국 규모의 노동단체로서의 단일성을 유지할 수 있었으나, 실제로는 정치적 야망가들로 구성된 노총 지도부의 내부분열로 인해 ‘계급’으로서 조직적인 활동을 하기는 어려웠다(한국노총, 1979: 288-294). 따라서 당시 노동단체를 대표한 대한노총은 노동자의 권익 투쟁보다는 반공 투쟁을 첫째 목적으로 삼고 탄생한 자유당의 일개 하부조직에 불과했다(김영명, 2006: 73). 초대 주한미국대사를 역임한 무초(James J. Muccio)가 한국에는 “우리가 이해하는 바와 같은 노동조합은 존재하지 않는다”며 대한노총의 존재를 아예 무시해버린 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(박지향, 2006: 133).

IV. 이승만 정부의 국가 자율성의 한계: 낮은 국가 능력

이상에서의 논의를 종합해보면, 이승만 정부는 자신들의 독재를 위한 필요에서 지대를 매개로 사회로부터 ‘정치적 공물’을 거두어들였으며, 구조적으로 취약했던 자본가들은 국가에 대해 종속적인 관계에서 독점지대를 추구하였던 ‘대등하지 못한 보호·후원의 관계’를 형성하고 있었다. 즉 전창환(2004)이 적절하게 지적하고 있듯이, 박정희 모델과 구분되는 이승만 모델은 “약탈국가와 상대적으로 약한 재벌 간의 융합·유착으로 하향식 부패가 일상화된” 체제였다고 볼 수 있다(전창환, 2004: 89-90). 따라서 이승만 정부가 제공한 각종 지대는 자본가들을 육성하고 규율한 핵심적인 기제였으며, 이 시기 국가와 자본의 관계도 국가의 구조

15) 예를 들어, 1950년대 한국에서의 노사분규 건수는 1959년의 95건을 제외하고는 연 40건 수준에 머물렀다(조희연, 2010: 96).

적 우위가 일반적이었다. 그러나 이승만 정부의 강한 국가 자율성은 한계도 가지고 있었는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 실적주의에 기초한 관료제도의 미비

1950년대에는 산업화를 주도적으로 이끌 기술관료(technocrats)와 이들을 제도적으로 뒷받침하는 관료기구(bureaucratic apparatus)가 존재하지 않았다. 이 당시 공무원법에서는 실적주의를 명시하였지만, 실제로는 광범위한 업관인사가 이루어졌다. 예를 들어, 1949년에서 1960년 사이 고시로 충원된 고위 공무원 수는 연평균 22명에 불과했다. 이것은 1961-1970년 사이의 44.6명과 1971-1980년 사이의 174.8명과 비교해 봤을 때 현저하게 적은 수이다(김병국, 1994: 172-201). 따라서 이승만 정부는 신규 채용 공무원의 대부분을 전형을 통해 임용하였는데, 1949년에서 1960년 사이에 고등전형 합격률은 96.4%(합격자 수 7,147명)였던 반면, 고등고시 합격률은 3.6%(합격자 수 265명)에 불과했다(송혜경, 1998: 31). 또한 이승만 정부 시절 고위직 공무원이 내부승진으로 충원된 경우도 이후 박정희 정부 때에 비해 훨씬 적었다. 예를 들면, 3급 乙(현재의 5급에 해당)의 경우 1948년부터 1961년까지 내부승진으로 충원된 비율은 60.2%였던 데 비해, 1977년부터 1980년까지 내부승진으로 충원된 비율은 91.9%로 급격하게 높아졌다(Kang, 2006: 100). 고위직에 내부승진으로 충원되는 비율이 낮다는 것은 공무원들이 자신들의 경험을 정책에 반영할 기회가 적어진다는 것을 의미한다.¹⁶⁾

이처럼 실적주의의 제도화가 이루어지지 못한 결과, 기술관료를 뒷받침하는 관료기구의 제도화도 이루어지지 못했다. 예를 들어, 전후 경제부흥을 위해 설치한 부흥부도 조직화와 제도화, 특히 그 기능 면에 있어서 1960년대 이후 한국의 경제정책을 총괄하였던 경제기획원과는 차이가 많았다. 물론 이승만 정부 하에서 부흥부가 대충자금의 관리만을 담당하고 경제정책 조정기능을 효과적으로 수행하지 못하자 송인상 당시 부흥부 장관을 중심으로 경제개발계획을 담당하기 위한 기구의 설치가 추진되어, 산업개발위원회가 구성되기는 하였다(염재호, 2000). 특히, 당시 엘리트 경제관료들은 경제개발을 실질적으로 강력하게 추진할 수 있는 권한을 지닌 부처의 필요성을 인식하고, 부흥부가 조정기능 외에 자원(예산) 배분권도 지닌 여타 부처보다 서열이 높은 부처(Senior Ministry)가 되어야 한다는 생각을 가지고 있었다(이기홍, 1999). 그러나 과거 기획처의 기능 가운데 예산기능이 재무부로 이관되었기

16) 물론 이승만 정부 하에서도 경제발전의 문제를 고민하고 개선하려는 의지와 능력을 가진 전문 관료들이 형성되고 있었지만, 이들은 여전히 소수에 불과했고 대부분의 관료들은 연공서열이나 따지면서 자리보전에 급급한 ‘서기(書記) 정신’에 투철한 사람들이었다(김일영, 2005: 265-267). 따라서 이승만 정부의 발전지향적인 관료제도 개혁은 관료 조직 전체로 파급되지 못하고 하나의 ‘섬(enclave)’과 같이 부분적인 개혁에 머물고 말았다(김일영, 1996: 466).

때문에, 기획과 외자도입은 부흥부가, 내자(內資) 동원은 재무부가 각각 담당하게 되어 부흥부와 재무부의 마찰은 불가피했다(김흥기 편, 1999: 28).

그렇다면 이 시기 왜 효율적인 관료제도 개혁이 이루어지지 못했는가? 이와 관련하여서는 다양한 의견이 제시될 수 있지만, 이승만 대통령의 통치스타일이 어떠한가를 이해하는 것이 문제를 해결하는 첩경이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 Loewenstein이 ‘신대통령제’의 전형으로 이승만 정부를 들 정도로 이 시기 대통령의 공식적·비공식적 권한은 막강했기 때문이다(권영성, 2000). 이승만은 오랜 망명생활로 인해 국내에 정치적 지지기반이 약했을 뿐만 아니라(신명순, 1993: 7), 그를 측근에서 보좌할 참모들도 부족했다. 또한 자신의 능력을 과신하는 경향이 있었기 때문에 ‘독단적’이라는 평가를 받을 정도로 모든 것을 자신이 결정하고 직접 장악하고자 했다. 따라서 그는 권한을 위임하고 관료제도를 통해 정부를 운영하는 데에는 별로 관심이 없었다. 이러한 이승만의 통치스타일에 비추어본다면, 그가 효율적인 관료제도 개혁에 열의를 보이지 않았던 것도 놀랄만한 일은 아니다.

이와 같이 경제개발 목표를 수립하고 이를 실행에 옮길 관료기구와 관료제가 존재하지 않음으로써, 이 시기 경제개발은 한국 정부에 의해서가 아니라 미국 정부 또는 미국이 주도하는 원조기관에 의해 직접 이루어지는 경향을 보였다(김석준, 1991: 483).¹⁷⁾ 예를 들어, 한국전쟁 말기에 미국경제고문단의 주도로 경제재건을 위한 계획안인 ‘한국경제재건계획(일명 ‘네이산(Nathan) 보고서’)과 ‘타스카(Tasca) 3개년 대한원조계획’이 작성된 바 있다(한국개발연구원, 1995: 140-141, 152-156). 그러나 이들 계획조차도 경제계획이라기보다는 미국이 어느 정도를 원조하면 한국이 전전(戰前) 수준으로 부흥할 수 있겠는가를 분석한 부흥계획서에 불과했다.

국가의 자율성과 능력을 구분하는 견해에 의한다면, 국가의 자율성은 지배계급과의 관계에서 규정되는 “관계적 개념(relational concept)”인 반면 국가의 능력은 지배계급의 영향력과는 무관한 “비관계적 개념(non-relational concept)”이다(김일영, 1992). 따라서 국가가 자율적이라고 하더라도 국가의 능력은 낮은 수준에 머물 수 있는데, 이승만 정부가 바로 그러한 사례에 해당하였다. 강성 국가(strong state)에 대항할 어떤 사회계급도 존재하지 않음으로써

17) 물론 이승만 정부도 경제계획의 필요성을 인식하고, 정부 수립 이후 1949년 ‘산업부흥 5개년계획’과 ‘물동 5개년계획’, 1951년 ‘부흥계획’, 1954년 ‘종합부흥계획’, 1956년 ‘경제부흥 5개년계획’, 1960년 ‘경제개발 3개년계획’ 등 일련의 단기계획 및 중기계획을 수립하였다. 그러나 이 시기의 경제계획은 성장물이라든가 경제부문 간 상호연관성 등을 전혀 고려하지 않은 채 특정 산업 내지 공업의 확장을 위한 사업계획으로서의 성격이 강한데다가(최상오, 2006: 299-300), 그 추진목표도 한국 경제의 장기적인 발전에 있었던 것이 아니라 미국으로부터 최대한 원조를 얻는 데 있었기 때문에(이철순, 2006: 572-573), 처음부터 체계적이고 종합적인 경제계획으로서의 성격을 결여하고 있었다. 미국 대사관이 이 계획에 대해 통합된 전략이라기보다는 일종의 “쇼핑리스트(shopping list)”에 불과하다고 혹평한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(이철순, 2006: 573).

국가는 높은 수준의 자율성을 누리고 있었지만, 실적주의에 근거한 잘 조직된 관료기구의 제도화가 이루어지지 않음으로써 국가의 업무수행능력은 전반적으로 낮았던 것이다.¹⁸⁾

2. 지배연합의 정치경제적 성격: 지대추구적 분배연합

1950년대에도 국가와 자본 사이에 지배연합(ruling coalition)이 존재하기는 했지만, 그것이 발전국가의 특징적인 징표인 ‘발전지향적 정책연합’으로 제도화되었다고 보기는 어렵다. 이 당시 국가와 삼백 자본가들을 중심으로 형성된 수입대체산업화연합은 국가의 일관된 경제 정책을 매개로 하여 형성된 것이 아니라 독점지대와 정치적 공물로 연결된 ‘고객-후원의 정치적 연합’이었다. 1950년대 새롭게 등장한 정치적 자본가들은 이승만 정부가 자원의 흐름을 통제하여 생긴 지대를 얻기 위해 끊임없이 ‘지대추구행위’를 했으며, 이 과정에서 정부가 제공한 지대(1956년 대통령 선거 때 상업은행을 통해 12개 기업에 제공된 1,700만 원의 대출)가 고스란히 자유당 금고로 다시 들어간 ‘어이없는’ 일이 벌어지기도 했다(우정은, 2006: 524).¹⁹⁾ 이처럼 1950년대 지배연합은 정책연합으로서의 제도화 수준이 낮았기 때문에, 국가가 지대 배분을 경제성과와 연계시키는 발전지향적 유인체계(선별적 유인체계)를 창출하지 못했다(문정인·류상영, 2004; 이상철, 2004; 이병천, 2008). 그런데 경제성장이 일종의 ‘공공재’의 성격을 띠고 있다는 견해(Peterson, 1981)에 의한다면, 이러한 선별적 유인체계의 결여는 경제성장의 정체로 이어질 수 있다. 왜냐하면 “선별적 유인(selective incentive)” 전략은 경제성장과 같은 공공재의 생산과 결부되어 나타날 수 있는 집단행동의 문제(collective action problem)를 해결하는 효과적인 동기부여전략이 될 수 있기 때문이다(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987). 요컨대, 1950년대 국가의 지대 배분은 ‘경제적’이기보다는 ‘정치적’ 동기, 다시 말해 정치적 공물의 제공이나 부패연결망에 의해 이루어졌기 때문에, 자본가들을 경제성

18) 이승만 정부 하에서 국가의 능력이 전반적으로 낮았다는 것은 실제 기업가들을 대상으로 실시한 사공 일과 존스의 조사(1981)에서도 확인할 수 있다. 이들의 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).

19) 또 1950년대 재무부장관을 역임하면서 귀속재산이나 정부 보유불(保有弗)의 불하를 주도하였던 김현철의 다음과 같은 회고도 당시의 상황을 이해하는데 도움이 될 것 같다. “모든 무역업자들은 각기 당의 유력한 사람들과 선을 닿을 수 있도록 안간힘을 썼고 당은 당대로 당의 운영자금을 염출하는 데서 이들과 마주 손잡고 재무부에 대해 맹렬한 달려 따기 압력을 가해온 것이었다. … 미국 측의 끈질긴 보유외환 사용 권고로 얼마간의 외환을 사용키로 한 정부 측의 움직임을 알고 있던 당으로서의 소위 당과 밀접한 관련이 있다는 업자들을 내세우면서 일반 공매와 함께 수의계약으로 외환의 일부 배당을 강력히 요구해 오는 것이었다. … 결국 끈질긴 당으로부터의 강청으로 업자선택 문제만은 당과 협의해서 결정토록 타협을 보지 않을 수 없는 입장이 되었던 것이다(한국일보사, 1981a: 389-390).”

장이라고 하는 일종의 공공재 생산에 기여하도록 만들기 어려운 구조적 제약이 있었다.²⁰⁾

더구나 이 당시 지대의 원천이 대부분 미국의 원조였다는 점에서 원조의 감소는 지배연합의 약화로 이어질 수 있었다는 데 문제의 심각성이 있었다. 1950년대 말에 미국은 국제수지 악화에 직면했고, 이것은 1958년 당시 경상수지 적자 40억 달러와 연방정부의 재정적자 급증이라는 형태로 나타났다. 이에 상호안전보장법에 관한 대통령 민간자문위원회(일명 Fairless 위원회)는 제3세계 개발에서 민간의 노력과 자본의 역할을 더 강조할 것, 군사 원조와 경제 원조를 분리할 것, 그리고 가장 중요한 ‘원조 대신 차관으로 전환할 것’ 등을 건의하였다(우정은, 2006: 534). 그리고 이러한 건의는 대부분 받아들여져 1950년대 후반에 미국은 국방비와 대외원조를 대폭 삭감하는 것을 골자로 한 ‘뉴룩 정책(New Look Policy)’을 실시했는데(박태균, 2004; 김일영, 2005; 이철순, 2006), 이 정책의 결과로 대한(對韓) 원조가 큰 폭으로 감소하였다. 예를 들어, 원조액의 추이를 살펴보면, 1957년 3억 8,200만 9천 달러를 정점으로 감소하여 1958년 3억 2,100만 3천 달러, 1959년 2억 2,200만 2천 달러, 1960년 2억 4,500만 4천 달러, 1961년 1억 9,900만 2천 달러 등을 보였다(김일영, 1999: 128). 이러한 원조감소는 경제위기로 이어졌는데, 1957년 8.7%에 이르렀던 연평균 성장률이 1958년에는 7.9%, 그리고 1959년에는 2.1%로 급감했다(김일영, 2005: 264). 미국의 원조감소로 불황이 도래한 것은 대외 의존적 경제구조의 당연한 귀결이었다.

전술한 바와 같이 한국의 지배연합은 제도화의 수준이 낮은 결과 외부의 충격에 취약한 모습을 보였다. 이는 1950년대 후반 미국의 원조가 급감하자 원조를 매개로 형성된 수입대체산업화 연합이 약화되기 시작한 데에서 여실히 증명된다. 예컨대, 1958년 이래 원조기업의 가동률이 급격하게 하락하여, 1961년에는 제당업 61%, 제분업 23%, 그리고 방직업은 49%로 하락했다(김세중, 2001: 201). 이러한 맥락에서 원조의 감소는 우정은(2006)이 적절하게 지적하고 있듯이, “다모클레스의 검(사람 머리 위에 매달려 있는 언제 떨어질지 모르는 검)이 되어 한국 경제위에 매달린 채 위험하게 돌아가고 있었던 것이다(우정은, 2006: 537).”

V. 결론: 1950년대 역사에 대한 재평가

오랫동안 1950년대는 한국 현대사에서 잊고 싶었던 기억이었다. 이 시대를 특징짓는 단어는 ‘전쟁’, ‘독재’, ‘비능률’, ‘부패’, ‘무능’ 등이었다. 그래서 이 시기를 ‘정체의 시기’ 또는

20) 이 점에서 이승만 정부는 박정희 정부와 크게 다른 모습을 보였다. 박정희 정부는 일련의 경제정책을 통해 달러 표시 수출액과 같은 명확한 성과에 근거한 선별적 유인 전략을 제도화시킴으로써 시대와 경제성장 사이에 선순환 구조를 형성할 수 있었다(Amsden, 1989; Woo, 1991; Steers, 1999).

‘잃어버린 10년’이라고 불렀던 것이다. 그러나 ‘역사에 단절이란 있을 수 없다’는 평범한 진리에 근거한다면 이러한 부정적인 인식은 타당하다고 할 수 없다. 적어도 통계 자료에 의한다면 그러했다. 1953~1960년 사이 한국의 경제성장률은 연평균 4.9%로 비슷한 수준의 후진국들의 평균성장률 4.4%를 조금 상회하였다(김일영, 2004: 604).²¹⁾ 물론 이 같은 수치는 일제시대의 야만적인 산업화나 1960년대 이후의 ‘기적적인’ 경제성장에 비한다면 초라한 것도 사실이다. 그러나 그 이유는 이승만 정부의 잘못된 정책선택보다는 축복받지 못한 시작, 그리고 말이 필요 없는 전쟁의 참화에 있었다. 특히, 한국전쟁의 피해는 중립국 감시위원회가 “이 나라는 죽었다”고 보고했을 만큼 심각한 것이었다. 전쟁은 한국 전체 자산의 4분의 1을 파괴했으며, 전쟁피해액은 30억 달러로 추정되었다. 공업생산은 절반 이하로 줄어들었고, 특히 해방 이후 남한의 주력 산업이었던 면방직 공업의 피해가 커서 건물과 시설이 모두 64%의 피해율을 나타냈다(이대근, 2008: 60).²²⁾ 농업생산도 27%나 감소했다. 빈곤도 보편화되어 잠재실업률을 포함한 전국의 실업률은 30%가 넘었으며, 절대 빈곤인구의 비율도 40%가 넘었다(김행선, 2009: 32-33). 극심한 식량난으로 인해 미군부대에서 나온 음식 쓰레기로 만든 ‘꿀꿀이죽’이 유행했으며, 생활고로 인해 자살하는 사람도 속출했다. 남한의 국민총생산은 샌프란시스코의 총생산보다 적었고, 남한의 발전량은 미국 전함 미주리호의 발전량보다 적었다(김충남, 2006: 145). 상황이 이렇다보니 어느 영국기자는 “한국이 발전하기를 기대하는 것은 쓰레기 더미에서 장미가 피어나기를 기대하는 것과 같다”고 속단하기까지 했다(송병락, 1995: 6). 한국전쟁의 폐허를 딛고 일어나 이 정도의 경제성장을 이끈 것도 분명 높이 평가받을만하다. 그러나 1950년대를 특히 주목해야 할 이유는 이승만 정부가 추진한 일련의 사회경제적 개혁으로 인해 1960년대 이후 발전을 위한 토대가 이 시기에 형성되었기 때문이다. 비록 불완전하기는 했지만, 농지개혁이 성공적으로 마무리됨으로써 한국에서 봉건적인 지주제도가 사라지는 계기가 마련되었으며, 귀속재산의 불하와 원조물자의 배정과 같은 자원의 흐름에 대한 국가의 통제가 사회적으로 바람직하지 못한 지대추구행위를 가져왔지만, 다른 한편으로는 초기 자본가가 성장할 수 있는 토대도 마련하였다.

그리고 이러한 일련의 사회경제적 조건의 변화는 뉴라이트 계열 학자들이 주장하듯이, 발

21) 한국 경제는 휴전이 성립한 직후인 1954년부터 이승만 정부 마지막 해인 1959년 사이에 평균 4.4% 성장했으며, 이것은 당시 다른 후진국들에 비해 높은 편이었다. 또한 1950년대 한국 공업 부문의 성장은 평균 10.8%로 1차 산업의 2.5%와 3차 산업의 3.9%에 비해 매우 높은 편이었다(김충남, 2006: 156). 참고로 1950년대 아시아 주요국의 경제성장률을 살펴보면, 태국 6.4%(1950~60년), 말레이시아 4.1%(1955~60년), 인도네시아 0.5%(1958~60년), 필리핀 5.5%(1950~60년), 인도 3.7%(1950~60년), 파키스탄 2.7%(1950~60년) 등이다(이대근, 2008: 528-529).

22) 1950년 10월 경제원조처(ECA)의 조사에 따르면, 전쟁 직전 수준으로 한국이 복구되기 위해서는 최소한 공업부문에서만 4,650만 달러의 자금이 필요한 것으로 추산됐다(한국은행 조사부, 1955: 180-181).

전국가와의 ‘연속’이라는 측면에서 중요한 함의를 가지고 있다. 경제적 자원에 대한 국가의 통제와 그에 따른 지배계급의 재편, 그리고 피지배계급의 파편화는 사회에 대한 국가의 힘의 절대적 우위, 또는 박명림(2004)이 말한 “53년 체제”를 형성할 수 있는 토대가 되었기 때문이다. 이러한 국가와 사회의 ‘힘의 비대칭성’은 발전국가 형성의 두 가지 축 중 하나인 국가 자율성의 원천이 된다는 점에서 1950년대는 1960년대 이후 역사와 ‘연속’의 측면이 있는 것이다. 그리고 이러한 점에서 Peter Evans의 약탈국가론은 1950년대를 설명하는 데 있어 한계를 보이고 있다. 그는 약탈국가를 경제발전의 동력을 만들지 못하는 강하고 자율적인 국가로 이해했지만, 1950년대는 분명 그 내부에 1960년대 이후의 발전을 위한 객관적 조건들을 잉태하고 있었기 때문이다.

그러나 1950년대는 1960년대 이후 역사와 다른 ‘단절’의 측면도 분명 있다. 1960년대 이후를 발전국가 단계라고 한다면, 1950년대 이승만 정부는 발전국가의 본질적 속성과는 다른 양상을 보였다. 우선 지적할 수 있는 것은 1950년대에는 발전국가의 수출지향적 산업화가 아닌 수입대체산업화가 추진되었다. 전술한 바와 같이, 수입대체산업화의 역사적 맥락 하에서는 많은 지대가 창출될 수 있다. 특히, 이승만 정부의 경우 국가가 경제에 많은 개입을 했기 때문에 이러한 지대창출의 여지는 클 수밖에 없었다. 물론 지대의 존재 자체를 낭비로 보는 신고전파 경제학의 관점(Buchanan, 1980; Tullock, 1980; Bhagwati, 1982)은 지나치게 정태적인 해석일 수 있다. 문제는 지대의 존재 그 자체가 아니라 그것을 배분하는 정부의 ‘방식’에 있는지 모르기 때문이다(김시윤, 2004). 그러나 이러한 관점에서 보더라도 이승만 정부는 문제가 많았다. 지대의 배분을 명확한 성과와 연계시키는 발전지향적 유인체계(선별적 유인체계)를 창출하지 못했기 때문이다. 물론 이러한 유인체계의 결여는 많은 부분 국가의 능력 결여에서 비롯된 것이며, 이러한 맥락에서 이승만 정부는 자율성은 있지만 능력은 없는 ‘약탈국가’라고 한 Peter Evans(1995)의 지적은 부분적으로 옳다. 그리고 이승만 정부 시기 국가의 능력 결여는 많은 부분 실적주의에 기초한 관료제도 개혁이 이루어지지 못했다는 데에 기인하며, 이는 이승만 대통령의 독단적 통치스타일과 무관하지 않다.

모든 역사가 그러하듯이, 1950년대 역사도 ‘야누스의 두 얼굴’과 같이 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 가지고 있다. 그 동안 우리는 부정적인 측면에 너무 치중하여 긍정적인 측면을 보지 못했거나 애써 외면했는지도 모른다. 그러나 ‘역사에 단절이란 있을 수 없다’는 평범한 진리에 근거한다면, 이 같은 편협한 생각들은 잘못된 것일 수 있다. 1950년대 이승만 정부는 수정주의자들이 주장하듯이 ‘잘못 세워진 정부’나 개발론자들이 주장하듯이 ‘무능한 정부’가 아니라, 그 시대에 나름대로 합리적인 선택을 통해 국가발전을 이룩하기 위해 노력한 ‘건국(建國) 정부’로 볼 여지도 충분히 있는 것이다. 건국 60주년을 맞이하여 그 같은 움직임이 있는 것은 그나마 다행스러운 일이다. 그러나 그 같은 움직임이 감정논리나

시류에 편승한 ‘악대차(bandwagon)’ 논리로 흘러서는 안 될 것이다. 분명한 것은 1950년대 역사에 대한 연구도 엄밀한 역사적 사실과 이론에 근거한 것이어야 하며, 이는 그 이후의 현대사 연구에서도 마찬가지이다.

참고문헌

- 공제욱. (1992). “1950년대 국가의 재정-금융정책과 대기업의 성장.” 한국사회사연구회 논문집. 제36집. 「한국 자본주의와 재벌」. 서울: 문학과 지성사.
- _____. (1993). 「1950년대 한국의 자본가 연구」. 서울: 백산서당.
- 교과서포럼. (2008). 「한국 현대사」. 서울: 도서출판 기파랑.
- 권영성. (2000). 「헌법학원론」. 보정판. 서울: 법문사.
- 김광동. (2007). “한반도 분단과 대한민국의 건국.” 김광동 외 「한국현대사 이해」. 서울: 경덕출판사.
- 김광희. (2008). 「박정희와 개발독재」. 서울: 도서출판 선인.
- 김기원. (1989). “미군정기 귀속재산에 관한 연구”. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. (2003). “미군정기의 경제.” 국사편찬위원회(편). 「한국사 52: 대한민국의 성립」. 서울: 탐구당.
- 김낙년. (1999). “1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할.” 경제사학. 27.
- _____. (2002). “1950년대 외환배정과 경제적 지대.” 경제사학. 33.
- 김대환. (1998). “1950년대 후반기의 경제상황과 경제정책.” 한국정신문화연구원 현대사연구소 (편). 「한국현대사의 재인식 4: 1950년대 후반기의 한국사회와 이승만 정부의 붕괴」. 서울: 도서출판 오름.
- 김동노. (2004). “1950년대 국가의 농업정책과 농촌 계급구조의 재구성.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- 김병국. (1994). 「분단과 혁명의 동학: 한국과 멕시코의 정치경제」. 서울: 문학과 지성사.
- 김석준. (1991). “산업화정책과 국가능력의 변동: 한국과 대만의 비교.” 강민 외 「국가와 공공정책: 한국국가이론의 재조명」. 서울: 법문사.
- 김성철. (1993). 「역사 앞에서: 한 사학자의 6·25 일기」. 서울: 창작과 비평사.
- 김성호 외. (1989). 「농지개혁사 연구」. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김세중. (2001). “박정희 산업화체제의 역사적 이해: 발전국가체제 형성의 역사 사회학.” 한국정치학회(편). 「한국정치연구의 쟁점과 과제」. 서울: 한울 아카데미.
- 김시윤. (2000). “정부, 기업 그리고 경제성장: 한국 정부-기업관계의 재조명.” 한국행정학보. 34(1).

- _____. (2004). “국가와 경제발전: 약탈적 국가론에 대한 비판적 고찰.” 한국행정학보. 38(2).
- 김영명. (2006). 「한국의 정치변동」. 서울: 을유문화사.
- 김영모. (1981). “해방 후 대자본가의 사회이동에 관한 연구.” 진덕규 외. 「1950 년대의 인식」. 서울: 한길사.
- 김윤수. (1988). 「8·15 이후 귀속기업체불하에 관한 일연구」. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김윤태. (1999a). “동아시아 발전국가와 지구화.” 한국사회학. 33(1).
- _____. (1999b). “발전국가의 기원과 성장: 이승만과 박정희 체제에 관한 역사 사회학적 연구.” 사회와 역사. 56.
- 김일영. (1992). “계급구조, 국가, 전쟁 그리고 정치발전: B. Moore 테제의 한국 적용가능성에 대한 예비적 고찰.” 한국정치학회보. 26(2).
- _____. (1995). “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가.” 한국정치학회보. 29(2).
- _____. (1996). “한국의 정치·경제적 발전경험과 그 세계사적 위상: 산업화와 민주화의 상관관계를 중심으로.” 이우진·김성주(공편). 「현대한국정치론」. 서울: 사회비평사.
- _____. (1999). “1960년대 한국 발전국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 물질기초의 형성을 중심으로.” 한국정치학회보. 33(4).
- _____. (2004). “이승만 정부의 수입대체산업화정책과 정치적 렌트추구 및 부패, 그리고 경제발전.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- _____. (2005). 「건국과 부국: 현대한국정치사상의」. 서울: 생각의 나무.
- _____. (2006). “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체.” 박지향 외(공편). 「해방 전후사의 재인식 2」. 서울: 책세상.
- 김정원. (1985). 「분단한국사」. 서울: 동녘.
- 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.
- 김충남. (2006). 「대통령과 국가경영: 이승만에서 김대중까지」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 김행선. (2009). 「6·25전쟁과 한국사회문화변동」. 서울: 도서출판 선인.
- 김흥기(편). (1999). 「비사 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제」. 서울: 매일경제신문사.
- 대한민국사편찬위원회. (1988). 「대한민국사」. 서울: 탐구당.
- 대한방직협회. (1987). 「방협40년사」. 서울: 대한방직협회.
- 류상영. (2002). “6·25 전쟁과 재벌형성의 역사적 기원.” 문정인·이채진(공편). 「한국과 6·25 전쟁」. 서울: 연세대학교 출판부.
- 문정인·김세중(공편). (2004). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- 문정인·류상영. (2004). “자유당과 경무대: 정치사회의 출현과 붕괴의 정치학.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.

- 박명림. (2004). “중전과 “1953년 체제”: 냉전, 남북관계, 국제정치와의 관계와 동학.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- 박종철. (1988). “1 공화국의 국가구조와 수입대체산업의 정치구조.” 한국정치학회보. 22(1).
- 박지향. (2006). “한국의 노동운동과 미국, 1945-1950.” 박지향 외(공편). 「해방 전후사의 재인식 2」. 서울: 책세상.
- 박지향 외 공편. (2006). 「해방 전후사의 재인식 2」. 서울: 책세상.
- 박태균. (2004). “1950년대와 조봉암, 그리고 미국.” 문정인·김세중(공편). 「1950년대 한국사의 재조명」. 서울: 도서출판 선인.
- 사공 일·L. P. 존스. (1981). 「경제개발과 정부 및 기업가의 역할」. 서울: 한국개발연구원.
- 서재진. (1991). 「한국의 자본가 계급」. 서울: 나남출판.
- 성곡언론문화재단. (1995). 「성곡 김성곤전」. 서울: 성곡언론문화재단.
- 송병락. (1995). 「한국경제론」. 서울: 박영사.
- 송인상. (1994). 「유남 송인상 회고록: 부흥과 성장」. 서울: 21세기북스.
- 송혜경. (1998). 「제1공화국 인사행정에 관한 연구: 고급관료의 사회적 배경 및 충원을 중심으로」. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 신명순. (1993). 「한국정치론」. 서울: 법문사.
- 안병만. (1993). 「한국정부론」. 제3판. 서울: 다산출판사.
- 염재호. (1996). “민주화와 경제개혁의 정치경제학: 정부-기업관계의 신제도 주의적 접근.” 노동문제논집. 12.
- _____. (2000). “제도형성의 동인과 변화: 한국 근대화와 관료제의 제도론적 분석.” 한국정치학회, 한국정치사 기획학술회의 발표논문.
- 우정은. (2006). “비합리성 이면의 합리성을 찾아서: 이승만 시대 수입대체산업화의 정치경제학.” 박지향 외(공편). 「해방 전후사의 재인식 2」. 서울: 책세상.
- 윤상우. (2002). “기로에 선 동아시아 발전모델: 한국과 대만 비교연구.” 한국과 국제정치. 18(3).
- _____. (2005). 「동아시아 발전의 사회학」. 서울: 나남출판.
- 유석춘·왕혜숙. (2007). “외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적 자금을 중심으로.” 한국사회학. 41(5).
- 유영익(편). (2006). 「이승만 대통령 재평가」. 서울: 연세대학교 출판부.
- _____. (2006). “거시적으로 본 1950년대의 역사: 남한의 변화를 중심으로.” 박지향 외(공편). 「해방 전후사의 재인식」. 서울: 책세상.
- 윤영진. (1991). “한국의 경제성장과정에서의 정부개입과 지대추구활동에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. (1992). “역대정부의 경제정책지향과 평가.” 한국사회와 행정연구. 3.

- 이기흥. (1999). 「경제근대화의 숨은 이야기: 국가장기경제개발 입안자의 회고록」. 서울: 보이스사.
- 이대근. (1987). 「한국전쟁과 1950년대의 자본축적」. 서울: 도서출판 까치.
- _____. (2002). 「해방후·1950년대의 경제: 공업화의 사적 배경 연구」. 서울: 삼성경제연구소.
- _____. (2005). “해방 후 경제발전과 국제적 계기.” 이대근(편). 「새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지」. 경기: 나남출판.
- _____. (2007). “1950년대 부흥경제와 국민 생활.” 김광동 외 「한국현대사 이해」. 서울: 경덕출판사.
- _____. (2008). 「현대한국경제론: 고도성장의 동력을 찾아서」. 경기: 한울 아카데미.
- 이명휘. (2005). “금융제도의 형성과 발전.” 이대근(편). 「새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지」. 경기: 나남출판.
- 이병천. (2008). “경제적 맥락(2): 경제발전의 명암.” 한국행정연구원(편). 「한국행정 60년 1948-2008: 1. 배경과 맥락」. 경기: 법문사.
- 이상철. (2001). “수입대체공업화정책의 전개: 1953~1961.” 안병직(편). 「한국경제성장사: 예비적 고찰」. 서울: 서울대학교 출판부.
- _____. (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). “6·25전쟁과 미국의 동아시아 지역통합전략의 변천.” 유영익·이채진(공편). 「한국과 6·25전쟁」. 서울: 연세대학교 출판부.
- 이주영. (2007). “이승만 정부와 자유민주 체제의 출범.” 김광동 외 「한국현대사 이해」. 서울: 경덕출판사.
- 이철순. (2006). “1950년대 후반 미국의 대한 정책.” 박지향 외(공편). 「해방 전후사의 재인식 2」. 서울: 책세상.
- 이해주. (1991). 「한국근대경제사론」. 부산: 부산대학교 출판부.
- 임영태. (1998). 「대한민국 50년사 1」. 서울: 도서출판 들녘.
- 임혁백. (1994). 「시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론」. 서울: 나남출판.
- 장상환. (1985). 「한국 농지개혁에 관한 실증적 연구」. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 전국경제인연합회. (2001). 「전경련 40년사」. 서울: 전국경제인연합회.
- 전상인. (2001). 「고개 숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학」. 서울: 전통과 현대.
- _____. (2002). “6·25전쟁의 사회사.” 유영익·이채진(공편). 「한국과 6·25전쟁」. 서울: 연세대학

교 출판부.

- 전창환. (2004). “1980년대 발전국가의 재편, 구조조정, 그리고 금융자유화.” 유철규(편). 「박정희 모델과 신자유주의 사이에서」. 서울: 함께 읽는 책.
- 조이제. (2005). “한국 경제발전과 미국의 역할.” 조이제·카터 에커트(공편). 「한국근대화, 기적의 과정」. 서울: 월간조선사.
- 조희연. (2010). 「동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성」. 서울: 후마니타스.
- 차상철. (2006). “이승만과 1950년대의 한미동맹.” 박지향 외 (공편). 「해방 전후사의 재인식 2」. 서울: 책세상.
- 최상오. (2005). “외국원조와 수입대체공업화.” 이대근(편). 「새로운 한국경제발전사: 조선후기에 서 20세기 고도성장까지」. 경기: 나남출판.
- _____. (2006). “이승만 대통령의 경제개발정책: 이승만 정부의 수입대체공업화 정책을 중심으로.” 유영익(편). 「이승만대통령 재평가」. 서울: 연세대학교 출판부.
- 최봉대. (1995). “초기 상공회의소 활동을 통해 본 해방 후 자산가 집단의 정치 세력화 문제.” 한국사회사학회(편). 「해방 후 정치 세력과 지배 구조」. 서울: 문학과 지성사.
- 하연섭. (1992). “산업화 전략의 변화와 재정·금융정책의 정치경제.” 한국행정학보. 26(4).
- _____. (1993). “수출지향산업화로의 전환: 국가중심론적 해석에 대한 비판을 중심으로.” 한국정책학회보. 2.
- 한국개발연구원. (1995). 「한국경제 반세기 정책자료집」. 서울: 한국개발연구원.
- 한국노총. (1979). 「한국노동조합운동사」. 서울: 한국노총.
- 한국은행. (1968). 「국민소득연보」. 서울: 한국은행.
- 한국은행 조사부. (1955). 「한국산업경제10년사(1945-1955)」. 서울: 한국은행.
- 한국일보사. (1981a). 「재계회고 7: 역대경제장관 편(Ⅰ)」. 서울: 한국일보사.
- _____. (1981b). 「재계회고 8: 역대경제장관 편(Ⅱ)」. 서울: 한국일보사.
- 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.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bhagwati, Jagdish N. (1982). “Directly Unproductive Profit-seeking(DUP) Activities.” *Journal of Political Economy*. 90(5): 988-1002.
- 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.
- Chibber, Vivek. (2002). "Bureaucratic Rationality and the Developmental State." *American Journal of Sociology*. 107(4): 951-989.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Peter B. Evans, Theda Skocpol, and Dietrich Rueschemeyer(eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrialization Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hamilton, Nora. (1982). *The Limit of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Jessop, Bob. (2006). "The State and State-Building," in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman(eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. 111-130. Oxford: Oxford University 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.
- Kang, David C. (2006). "Bureaucracy, 1948~1979." in 정성화(편). 「박정희시 대와 한국현대사」. 81-139. 서울: 도서출판 선인.
- Krueger, Anne O. (1982). *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Polidano, Charles. (2001). "Don't Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development." *Political Studies*. 49: 513-527.
- Poulantzas, Nicos. (1969). "The Problem of the Capitalist State". *New Left Review*. 58: 67-78.
- _____. (1974). *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- O'Donnell, Guillermo A. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South America Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Offe, Claus. (2006). "Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations." in Ian Shapiro, Stephen Skowronek and Daniel Galvin(eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 9-31. New York and London: New York University Press.

- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press; 윤여덕 (역).(1987) 「집단행동의 논리」. 서울: 청림출판.
- Steers, Richard M. (1999). *Made in Korea: Chung Ju Yung and the Rise of Hyundai*. New York: Routledge.
- Trimberger, Ellen K. (1978). *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick: Transaction Books.
- Tullock, Gordon. (1980). "Rent Seeking as a Negative Sum Game." In James M. Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.). *Toward Theory of Rent-Seeking Society*. 16-36. College Station: Texas A & M University Press.
- Wade, Robert. (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- 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.

ABSTRACT

The 1950s, the Predatory State, and Continuity and Discontinuity : State Control of Economic Resources

Hyun-Woo Koo & Yang-Ho Woo

There have recently been tendencies that seek to evaluate the 1950s positively. These arguments have asserted that the rapid growth since the 1960s has been grounded in the 1950s based on commonsense, that is to say, 'there are no discontinuities in history'. In short, these arguments regard the Syngman Rhee's government as 'the foundational era'. On one side, these arguments can be appreciated highly in terms of overcoming a 'self-tormenting historical view', but on the other side, there are some limits that these arguments also overestimate 'continuity', and do not consider 'discontinuity' enough. The issue of this study is to argue that there are 'continuities' and 'discontinuities' in the history of the 1950s. To demonstrate these points, this study quotes 'the predatory state' of Peter Evans. His arguments start with the idea that states vary in the way they are organized and tied to society. According to Peter Evans, 'the predatory state' is that state that holds an absolute autonomy in relation to society, but lacks in state capacity. Therefore, in the institutional context of the predatory state, state ruthlessly extracts while providing nothing of value in return. According to his arguments, the Syngman Rhee's government represented the stage of predatory state, but he does not explain why. In this context, this study not only quotes the concept of predatory state, but also argues according to the specific history of the 1950s that he did not explain it in terms of state control of economic resources. This study argues the foundation and limits of the Syngman Rhee's government.

【Key Words: Import Substitution Industrialization Policy, Predatory State, Rent, State Autonomy, State Capacity】