

박정희 경제 체제의 형성과 지속: 경로의존적 접근*

황석만 창원대학교 사회학과

발전국가이론은 국가가 경제에 적극적으로 개입하여 경제성장에 성공할 수 있음을 일본을 비롯한 동아시아 국가 사례를 들어 보여주었다. 한국의 경제 발전 경험도 발전국가이론의 유용성을 보여주고 있다. 하지만, 경제성장을 설명하기 위해 필요한 변수를 경제성장 초기 전후에만 한정 짓는 것은 발전국가론의 한계이다. 한국의 경우 경제성장이 시작되기 전 이미 수백 년 이상 정교한 중앙집권적 국가를 경영했던 경험이 있으며, 상당한 수준의 교육, 일본 식민지하에서의 산업화 경험 등 발전에 필요한 조건의 상당 부분을 갖고 있었다. 당시 국제 정치경제적 요건도 발전국가가 작동하기에 유리한 조건을 형성하고 있었다. 한국 발전국가는 이처럼 선행했던 역사적 조건을 활용할 수 있었기 때문에 작동 가능했던 것이다. 이 같은 한국 경제 발전 관련 변수를 시기적으로 확장하고 경로의존이론을 활용하여 발전국가이론을 보완, 확장하였다. 이를 통해 한국의 경제성장은 다양한 역사적 배경 요인에 힘입었으며, 사회구성원들의 행동 결과가 한국 발전국가가 작동에 중요한 영향을 미쳤다는 점을 보여주고자 하였다.

주제어 발전국가, 한국 경제 발전, 경로의존이론

I. 머리말

한국 경제는 본격적으로 경제 개발이 시작된 1960년대 중반 이후 빠른 속도로 성장하였다. 1961년 남한 국민소득은 82달러였는데, 당시 아프리카 가나는 한국의 2배가 넘는 179달러였고, 남미의 아르헨티나는 400달러였다. 하지만, 2000년대 중반 국민소득은 가나의 경우 350달러에 불과하고 아르헨티나는 한국의 3분의 2 수준에 머물러 있다(장하준·정승일·이종태, 2005: 49). 세계에서 가장 가난한 나라 중 하나였던 한국이 놀라운 경제성장을 성취했고, 이를 통해서 복지증진과 삶의 질을 개선할 기회를 잡은 것이다(Sen, 2001; 에반스 외, 1997).

이 경제 발전을 설명하는 이론 중 가장 주목 받는 것은 발전국가이론이다. 존

* 이 논문은 창원대학교 교내연구비의 지원에 의해 수행되었음.

슨(Johnson, 1985)은 일본의 빠른 경제성장이 국가가 경제에 적극적으로 개입하는 방식에 크게 힘이었다고 주장했고, 이어서 다른 학자들도 한국과 타이완 등에서도 비슷한 방식으로 발전이 이룩되었다고 보았다(Amsden, 1989; Wade, 1990). 이들의 주장이 나온 이후 후진국의 경제 발전이 선진국의 발전과는 다른 궤적을 갖는다는 거셴크론(Gershenkron, 1962)의 연구 내용이 새삼 주목을 받기도 했다. 국내에서도 김일영(1995), 이병천(2003) 등이 같은 맥락의 주장을 제시한 바 있다.¹ 이들은 60년대에 시작된 한국 정부의 적극적 개입 방식에 대해서는 이견을 보이지만, 국가 개입 자체는 경제성장에 긍정적인 역할을 하였다고 본다.

구체적으로 어떤 국가의 경제 개입 방식이 경제 발전에 도움을 주었는지에 대해서는 이견이 있다. 암스덴(Amsden, 1989)은 국가가 시장을 왜곡시켜 기업들에게 혜택을 주는 방법으로 기업이 국가 정책에 적극 순응하게 만들었다는 점, 웨이드(Wade, 1990)는 정부가 적극적으로 자원 배분의 과정을 통제해서 경제 효율성을 높였다는 점, 장하준은 국가의 산업 정책적 측면, 에반스(Evans, 1995)는 정부가 자본에 배태함으로써 경제 발전을 성취했다는 점을 강조하면서 국가의 다양한 정책이 한국을 포함한 동아시아 국가의 발전을 가져왔다고 주장했다.

이런 주장은 역사적 사실과도 일정하게 부합한다. 1960년대 초반부터 한국 정부가 경제성장을 위한 노력을 했고, 그 후에 경제성장이 이뤄진 것은 사실이다. 하지만 발전국가론이 주목하는 경제성장을 설명하기 위해서, 필요한 변수를 경제성장 초기 전후에 한정짓는 것은 문제로 보인다. 한국은 1960년대 아프리카와 같은 개발도상국과는 달리 수천년 전 국가가 형성되어 자체적으로 통치한 경험이 있는 국가였고, 당시의 다른 나라에 비해서 이미 상당한 수준의 교육이 광범위하게 이뤄졌으며(Cummings, 1997; 김병국, 1987), 또한 1910년부터 1945년까지 일본 식민지 하에서 산업화 경험도 가진 국가였기 때문에(Kohli, 1994) 다른 후진 국가와는 상당히 다른 경제 발전을 위한 조건을 가졌었다. 산업화 당시의 국제 정세 역시 중요한 변수로 제시된다. 미국은 한국을 공산주의 봉쇄의 최전선으로

¹ 물론 신고전 경제학과 쪽에서는 동아시아 국가들이 시장 기능을 적절하게 활용하고 인적 자원을 성공적으로 육성하여 급속한 경제성장을 이룩할 수 있었다는 설명이 대안적으로 제시되었지만 앞의 설명만큼 설득력을 갖지 못했다.

여겨서 막대한 지원을 했고, 50년대 후반 이후 한국이 경제성장을 통해 자립할 수 있게 만들어야 한다는 정책 결정내렸다. 한국 정부가 이를 실현하게 하고 여러 방법으로 후원한 점(Cummings, 1987), 선진자본주의 국가에서 자국의 산업 중 일부분을 해외로 넘기려는 국제 분업의 변화 상황으로 한국과 같은 국가가 큰 혜택을 볼 수 있는 시기였다는 점 등 국제 정치적 변화, 세계화의 진전 등이 한국의 발전에 결정적인 역할을 하였다는 주장도 제기된다(류상영, 1996; 윤상우, 2006).

한국 경제 발전을 설명하기 위해, 발전 국가론이 상정하고 있는 발전에 영향을 준 시기를 확정하고 최근의 연구 성과에서 주목하고 있는 변수를 추가하면 경제성장을 위해 한국 정부가 경제에 개입한 방식을 좀 더 잘 이해하고 평가할 수 있다. 특히 70년대 이후 유신과 더불어 강화된 경제개입과 그것의 지속 가능성에 대해서 논의하는 데 도움이 된다. 박정희가 생존해서 그 체제를 더 지속했다면 과연 그 체제는 유지, 발전될 수 있었을 것인지, 아니면 스스로 다른 체제로 이행 가능했을 것인지 등의 질문에 일정한 답을 구해 볼 수도 있다.² 소련, 북한 등 짧은 시간 동안 높은 경제성장을 이룩하고 자체적인 문제에 의해서 경제성장이 지체되거나 붕괴된 경우가 보여주듯이 지속 가능하지 않은 체제는 높은 평가를 받을 수 없다. 당시 발전국가 체제에 급작스런 정변이 없었더라도 경제성장을 지속할 수 있어야 했고, 자체적으로 주변 상황의 변화에 따라 적응 가능했어야만 지금도 긍정적인 평가가 가능하다.

이 글은 한국 경제의 급성장에 국가의 적극적 역할이 일정하게 기여 했다는 것을 인정하지만, 이런 국가의 역할이 형성 가능하게 한 변수들, 이것이 진화하는데 영향을 준 요인에 대한 설명을 동시에 고려해야만 한국 경제 발전을 제대로 이해할 수 있다고 주장한다. 이를 위해 한국 사회의 다양한 구성원들, 집단, 계급이 발전국가 전후 과정에 어떻게 참여했고, 그 결과가 무엇인지에 대해서 좀 더 구체적인 분석이 필요하다. 이 글은 이를 위해 경로의존이론을 활용하여 기존의 발전국가 연구가 상대적으로 중시하지 않는 역사적 시각을 추가하고자

² 임혁백(2011: 16)은 박정희 모델을 민주주의라는 절대가치로 평가하면 부정적이라고 하였지만, 박정희 모델 지지자들을 논박하려면 박정희식 개발 모델의 효율성의 측면에 대해서 논해봐야 한다고 지적한다.

한다. 경로의존적 역사 설명 틀은 주어진 상황 속에서 사회 구성원들의 결정과 행동이 새로운 상황을 만들어 가고 이 과정이 반복되면서 현재의 상황이 나타남을 보여줄 수 있다. 이 글은 경로의존적 이론을 활용해서 한국 발전국가는 다양한 역사적 배경 요인에 힘입었으며, 사회구성원들은 이것을 각각 해석하고 행동한 결과 한국 발전국가를 구성하였고, 그것이 발전국가 이후의 사회경제적 변화에 일정하게 영향을 미치고 있다는 것을 보여주고자 한다.

II. 발전국가이론의 검토

경제 발전을 설명하는 서구의 지배적인 고전경제학파의 경제 이론은 사적 기업의 주도적 경제 행위가 발전의 원동력이며 국가는 시장의 규칙을 제정하고 시행하는 보조적 역할을 하고, 시장이 실패하는 경우와 같이 예외적으로만 경제에 개입하는 것이 경제 발전에 도움이 된다고 보았다. 하지만 1970년대부터, 일련의 학자들은 후발 개발 국가에서는 먼저 경제 발전을 성취한 선진 국가와는 다른 형태의 경제 발전이 이룩되었음을 지적하며, 국가가 경제를 계획하고 산업을 육성하는데 적극적인 역할을 함으로써 빠른 속도로 경제성장을 이룩할 수 있음을 지적했다(Gerschenkron, 1962; Johnson, 1982; 장하준 외, 2005).

일본을 발전국가로 규정한 존슨에 따르면, 일본은 국가가 주도적으로 경제 발전을 기획하고 기업에게 강력한 지도력을 발휘해서 경제 발전을 성취했다는 것이다. 경제 계획의 수립, 시행, 문제 해결 등 모든 부문에 있어서 국가의 주도성은 두드러졌다(Johnson, 1982). 일본의 국가가 경제 목표를 설정하고 이를 성취하기 위해서 기업을 지원하고, 조정하고 독려했다는 점에서 당시 소련과 같은 국가의 계획 경제와 공통점이 있지만, 일본의 경우 기업의 소유권이 개인에게 있고, 국가가 수립한 계획과 목표를 그 자체를 교조적으로 지키려고 한 것이 아니라 시장에서 지속적으로 검증 받으면서 상황에 맞춰 목표 자체를 끊임없이 변화시켰다는 데에서 공산권의 계획 경제와 차이점이 발견된다. 암스덴(Amsden, 1989)도 비슷한 행태가 한국에서 나타났음을 보고했다 한국은 적극적으로 국내 시장을 보호하면서 금융지원 등 온갖 지원을 기업에게 제공하고 다른 한편으로

는 기업이 단기적인 기업 이익을 넘어서 국가 경제 발전에 도움이 되는, 기업의 장기적 이익을 추구하도록 강제하였기 때문에 한국경제가 발전할 수 있었다는 점을 지적한다. 기업은 사적으로 소유되어 있었지만, 경제 발전의 초기 단계에서는 국가가 지배하는 은행을 통해 국가와 사실상 공동 소유하면서 국가의 발전 목표를 달성하는 도구의 역할을 하였다. 국가는 재벌을 지원하면서도 그 지원의 대가로 경제 실적을 요구하고 그 경제적 과실을 개인적인 목적에 쓰지 못하게 하고 다시 투자하게 만듦으로써 지속적인 경제성장을 이룩했다는 것이다.

헤저드 등은 경제 발전을 주도하는 관료의 중요성을 지적한다(Haggard et al., 1991). 한국이 수출지향경제 체제를 구성하는 가운데에서 한편으로 기업을 육성하면서 이들을 감독하고 지도할 관료를 성공적으로 육성한 것이 성공적 경제 발전의 중요 요인이라는 것이다. 정부는 기업이 정부와 밀접한 관계를 유지하는 한편 기업이 정부에 기대어서 자신들의 독점적인 이익(독점지대)을 추구하려는 노력을 막을 수 있어야 했는데, 관료가 이 역할을 했다는 것이다. 에반스(1995)는 이런 관료와 기업의 연결 기제를 자본에 배태된 국가라고 불렀다. 여기에서 국가는 구체적으로 관료체제로 드러나는데, 이 관료들은 특별한 집단 정신을 가진 응집력 있는 집단으로 일정하게 기업들의 영향력으로부터 스스로를 보호할 수 있었다는 것이다. 한국의 국가는 재벌과 밀접하게 연계하여 국내 시장을 보호해 가면서 해외 시장을 개척하는 행태를 보였는데, 이는 국내 시장을 해외 자본에 내 주고 소수의 정치 엘리트, 경제 엘리트의 이익만을 도모하는 남미와는 완전히 다른 것이었다. 요약하자면, 1960년대 이후 생긴 한국의 발전국가는 경제 발전의 목표를 달성하기 위해서 국가가 시장을 철저히 이용하는 기조 하에서 자본가를 통제 하에 두고, 심지어는 자본가의 소비도 규제하면서 모든 경제성장의 성과를 다시 국내에 투자함으로써 국내 생산이 지속적으로 확대되도록 만들었다는 것이다(장하준 외, 2005: 61-62).

한국 경제 발전의 중요한 기제를 기존 고전경제학적 발전이론과 다른 변수를 활용해서 설명한 것은 발전국가 개념의 중요한 기여이지만, 이 이론 역시 일정한 한계를 드러낸다. 앞서 지적했듯이 경로분석이론은 역사적 사건이 선행하는 사건, 변수에 의해서 영향을 받는다는 것을 가정하고 있다. 예컨대 발전국가 이론이 국가 발전에 필요했던 것으로 상정했던 관료, 일정하게 교육받은 인력,

기술자, 노동규율, 특정 산업, 기업 주도의 산업화 전략에의 동의 등 다양한 선행 변수에 대한 설명은 발전국가이론 설명 틀 밖에 있다. 발전국가이론은 1960년대 이후의 국가 행태, 국가와 자본 간의 관계에만 초점을 맞추므로써 한국 경제 발전 설명에 일정한 한계를 드러낸다. 구체적으로 국가의 행태에 영향을 줄 수 있는 역사적, 사회적 조건 그리고 그 조건들이 변화하면서 끼치는 영향을 제대로 반영하지 못하는 약점을 갖는 것이다. 기존의 발전국가이론은 전통적인 신고전경제학과의 인적 자본에 관한 강조, 세계 체계에서 특정 국가가 차지하고 있는 위치(Cumings, 1987; 1997), 다른 국가와의 관계, 국가의 행태에 초점을 둔 설명(윤상우, 2006), 발전국가와 계급, 사회적 구성과의 관련성(조희연, 2010: 120)을 지적하는 연구도 있다. 이러한 한국의 발전과 관련한 발전국가이론을 포함하여 한국 경제 발전과 관련된 다양한 측면을 이해할 때, 동아시아에서 한국의 발전을 좀 더 잘 이해할 수 있을 것이다. 이 글은 1960년대 한국 경제가 발전하기 이전부터 존재했던 여러 요인을 고려하여, 발전국가이론이 제대로 파악하지 못한 요인에 힘입어서 한국이 급속한 경제성장을 이룩했다는 점을 보여주려고 한다. 이를 통해서 1960년대 이후 생겨난 미국이나 일본과 같은 외부의 영향, 또는 특정 대통령 리더십, 특정 발전전략과 같은 몇 개의 변화가 한국 경제성장을 이룩한 것이 아니라는 점을 제시하고자 한다.

III. 경로의존이론적 접근

한국 경제 발전을 좀 더 역사적인 관점에서 접근하여 경제 발전에 영향을 준 변수들과 그러한 변수들의 변화 요인을 살펴보기 위해서 이 글은 경로의존이론적 접근을 시도하고자 한다. 경로의존이론은 이미 많은 사회과학자들이 묵시적으로, 또 명시적으로 사용해왔다(Pierson, 2004). 많은 연구자들이 역사가 중요하다라는 의미로 경로의존성을 해석하고 사용해 왔는데, 좀 더 좁게 사회제도(institutions)가 자기 강화적이라는 점을 강조하며 사용하는 연구자들도 있다. 전자가 지금의 특정 현상을 설명하기 위해서는 역사적 맥락을 이해해야 한다는 점을 강조하는 것에 비해서 후자의 연구자들은 과거 어떤 현상, 변수가 구체적

으로 어떤 이유에서 형성되었고 어떻게 다음 단계에 영향을 주어서 결국 지금의 상황을 만들었는지 설명한다.

경로의존이론은 기존 이론으로 잘 설명되지 않거나 예외적인 경우를 설명하는 데 강점을 보인다(Mahoney, 2000: 508). 왜냐하면 경로의존이론은 과거에 일어난 우연적인 사건이 그 후 영향을 지속하고 확장하면서 그러한 우연적 사건을 겪지 않은 경우와 매우 다른 모습을 보인다는 점을 가정하고 설명하기 때문이다. 바로 이런 점에서 세계사적으로 예외적인 한국의 발전국가를 설명하는데 경로의존이론은 강점을 갖는다. 기존 이론들이 어떤 사건의 선행 조건들이 직접적으로 지금의 사건, 제도에 영향을 주었다고 가정하는 데 비해서, 경로의존이론은 우연히 생겨난 선행 조건들이 시간이 지나며 다양한 후행 사건들에 영향을 받으면서 일정하게 경로를 변경하고 현재의 상황을 만들었다고 주장한다. 이 이론은 사회구성원, 제도, 시간변수가 기존 상황에 준 영향을 구체적으로 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

경로의존이론을 좀 더 살펴보자. 광의의 경로의존이론은 오랫동안 존재했지만, 최근 경제학에서의 연구성과는 이 이론에 대한 관심을 높여 사회학, 정치학, 행정학 등 다양한 분야에 적용하는데 중요한 기여를 했다.³ 경제사학자 데이비드(David, 1985)는 경로의존성을 보다 구체적으로 활용하여 경제제도를 설명하였다. 순간 순간에는 합리적인 결정에 의해서 생겨난 제도가 일정 시간이 지난 후에는 더 이상 합리적으로 보이지 않음에도 제도가 지속되는 현상을 설명함으로써 경로의존이론 형성에 중요한 기여를 했다. 그는 현재의 타자기 자판이 대안적 자판에 비해서 기술적으로 뒤쳐지지만 압도적으로 사용되는 현상을 설득력 있게 설명한다.

타자기가 만들어진 19세기 초기에는 기술적인 한계로 타자 속도를 일정하게 늦춰야 했고, 그렇기 때문에 당시에 만들어진 자판은 그 시기에 사용하기에 적당하였으나, 시간이 지남에 따라 더 이상 효율적이지 않게 되었다. 하지만, 불편

³ 경로의존이론은 국내에서는 국제정치학(손열, 2007), 행정학(박종화, 2009; 하혜수, 2007), 해외에서는 사회학(Ma, 2007; Mahoney, 2004), 경영학(Greener, 2002) 등에서 제도와 조직 변화를 설명하는데 광범위하게 사용되고 있다.

한 타자기라도 이미 많은 타자수들이 그러한 타자 기술을 익혔고 많은 기업들이 이미 타자기를 보유하고 있는 상황에서 더 빨리 타자할 수 있는 새로운 자판을 갖춘 타자기는 보급될 수 없었다. 기존 체계에서 이익을 보고 있는 집단이 생겨났고, 이들이 더 나은 기술의 도입을 막은 것이다. 이들은 현재의 제도에서 이익을 얻기 때문에 새로운 제도로 넘어갈 이유가 없었던 것이다. 과거의 합리적인 결정이 시간이 지남에 따라 비효율적으로 보일지 몰라도, 새로운 제도는 그들에게 덜 효율적인 것이고, 그렇기 때문에 더 효율적일 수 있는 제도의 도입을 제약하는 것이다.

경로의존이론은 제도이론과 밀접하게 연관되어 있다. 제도이론은 제도가 일단 생겨나면 외부의 변화에도 불구하고 지속된다고 가정하며 그것이 만들어지고 유지되는 과정에 관심을 기울인다. 노스(North, 1990)는 제도를 사회의 경기 규칙으로 정의하였는데, 제도는 인간의 상호작용 형태를 만드는 인간이 스스로 고안한 규제에 보였기 때문이다. 텔렌(Thelem, 2003)은 경로의존이론이 역사학 연구에 적용된 방법에 대해서 논의하였는데, 많은 역사학 연구가 이 이론을 적용하여 제도의 형성, 지속 및 인간행동에 미치는 영향을 밝혀냈다고 주장했다.

최근 경로의존은 제도가 생겨나고 유지되는 과정을 다음과 같은 틀에서 이해하고 있다. 경로의존이론은 최초의 변화를 우연에서 찾는다. 우연히 특정 기술, 제도가 생겨나고 선택되었다는 것이다.⁴ 이렇게 선택된 제도는 수확체증(increasing return) 혹은 긍정적 피드백(positive feedback)을 주는 한 지속된다. 기존의 기술, 제도 등에서 사람들이 이익을 얻기 때문에 그것을 벗어나거나 다른 대안을 찾으려고 하지 않는다는 것이다(Pierson, 2000). 앞 사건(상황)이 그 뒤의 사건에 영향을 주는 방법은 두 가지이다. 하나는 뒤 사건이 앞 사건을 재생산하는 수준의 자기강화적 순열(self-reinforcing sequence)이고, 다른 하나는 그것에 의해서 일정하게 영향을 받지만, 그 사건에 대한 작용과 반작용으로 처음 시작한 방향과 같은 방향으로 움직이지는 않는 반응적 순열(reactive sequence)이다(Mahoney, 2000: 511-535).

⁴ 우연성을 인정한다고 해서 인과적 설명에 문제가 되지는 않는다. 자세한 것은 채오병(2009)을 볼 것.

그렇다면 제도적 변화는 어떻게 일어나는가? 지금까지 움직여온 경로를 벗어나는 경우는 대안이 기존에 비해서 더 나을 때이다. 경로의존이론은 이 상황에서도 기존의 제도가 일정하게 다음의 선택에 영향을 주는 경우가 많음을 지적한다. 다음 선택은 상황에 따라 기존 제도를 약간만 변용시켜 부가하거나 (institutional layering), 아니면 기존 제도를 전복시키는 방향(institutional conversion)으로 움직인다(Thelen, 2003; 손열, 2006).

경로의존이론 중 흥미 있는 개념의 하나는 결정적 국면(critical juncture)이다. 역사적 선행상황(antecedent conditions)에 의해서 기존 제도, 질서는 끊임없이 영향을 받다가 어느 순간 급격하고 본질적인 변화를 하게 되는데 이를 결정적 국면이라고 부른다. 이 결정적 국면은 이후 제도와 행위자들에게 지속적으로 영향을 주게 되는 것이다. 행위자에 초점을 맞춰 이 결정적 국면의 특성을 살펴보면, 결정적 국면의 이전에는 행위자에게 행위의 선택지가 넓었던 반면, 이후에는 결정적 국면의 영향을 받아 선택지가 좁혀지는 모습을 보인다(채오병, 2009: 167).

III. 발전국가로 가는 결정적 국면들

한국이 발전국가로 가는 길을 결정해 나갔던 중요한 선행사건들로 자주 지적 되는 변수로는 일제의 조선식민지화, 한국전쟁, 남한의 미국 영향권 편입, 수출 지향 경제성장 정책의 수립을 지적할 수 있는데, 이 글은 이러한 사건들이 발전 국가에 어떤 영향을 주었는가를 결정적 국면이라는 개념을 활용해서 재조명한다.

1. 결정적 국면 1: 일본에 의한 식민 근대화 경험

1) 산업화

조선의 식민지 경험은 일본제국주의로부터 해방된 한국의 경제성장에 지속적으로 심대한 영향을 끼치고 있다. 자신들의 영토와 멀리 떨어진 식민지의 자원을 약탈해서 본국으로 나르는 행태를 보였던 서구 제국주의 국가와 달리 일제

는 자신의 이웃 국가인 조선을 약탈적 식민지가 아닌 자국가의 일부로 만들고자 시도했다. 그래서 광범위한 철도망, 통신망을 설치했고, 산업 시설을 도입했던 것이다. 이는 일본이 중국, 서구 국가와 전쟁에 돌입한 이후 더욱 가속화되어 그 결과 한반도에서는 1945년 해방 이전에 상당한 수준의 경제성장을 이룩하게 되었다. 1930년대 들어 일본이 한국에 대한 공업투자를 본격화하면서 한국에서는 식민주의 역사상 드물게 공업화(그것도 중화학공업화)가 진척되었다. 이러한 식민지 공업화의 주된 목적은 물론 식민모국의 과잉 자본 해소와 대륙 침략을 위한 것이었다. 그러나 그 와중에 한국의 공업이 연평균 15% 정도의 성장을 보였던 것은 사실이며, 수는 제한되었지만 규모는 만만치 않은 자본가계급이 총독부와의 밀접한 협력 속에서 성장하기 시작했다(Eckert, 1991).

일제하에서 한국의 제조업 성장이 1910~1940년 사이에 평균 10%를 기록할 정도로 높았다는 것을 참조하면(Cumings, 1984: 2), 1960년대 이후 남한의 경제성장은 기적이라고 보기는 어렵다. 일본 제국주의에서 해방된 후에도 일본과 재수교가 이어졌고, 전쟁으로 인해 파괴된 산업이 회복되어 일본과 미국을 중심으로 하는 경제 체제에 재편입되어 과거 경제 수준을 회복한 것이라고 볼 수 있는 것이다.

2) 인적자원 형성

일제는 자신들의 목적을 위해서 근대적인 행정, 제도, 교육제도를 도입했다(이영훈, 1993; Kohli, 1994). 이렇게 도입한 제도가 잘 움직일 수 있었던 요인은 일제가 조선의 사회제도를 일정하게 받아들였기 때문에 가능했다. 우선 조선 사회는 전체적으로 지적 수준이 높았고 교육에 많은 관심을 가지고 있었다. 커밍스(1997)는 교육을 중시하는 학자들이 지배하던 조선 사회의 지성을 높게 평가했다. 그는 로웰(2001)의 1888년 조선 기행문을 인용하여 한국의 일반적인 교육 수준이 높았다고 평가했다. 바로 이런 이유에서 일본의 근대적 교육제도는 제대로 작동할 수 있었을 것이다. 한국은 천년 이상 시험을 통해서 우수한 관료를 선출하는 제도를 가지고 있었다. 이런 점을 고려한다면 자체적으로 행정을 할 수 있는 능력 및 정교한 행정 제도를 오랫동안 보유해왔었다는 점을 주목해야 하는 것이다(Kim, 1988; Evans, 1995: 51). 그 결과 일제 식민지 하에서 조선의 교육을 받은 사

람들에 더해서 경제 발전에 필요한 근대적 교육을 받은 사람, 교육자, 산업 생산 경험이 있는 기술자, 행정을 하고 질서를 유지할 수 있는 관료가 생겨났다. 이들은 직간접적으로 1960년대 경제 발전 과정에서 행정가, 교육자, 기술자 역할을 하게 된다.⁵

3) 지주계급의 약화

조선 사회의 전통적 지배계급인 지주가 일제하에서 크게 약화된 것도 식민통치의 중요한 결과이다. 토지조사사업을 통해 지주가 체제에 융합되면서 국가의 활동범위를 제약하던 지주계급의 능력은 축소되었고, 대신 그들은 식민지 국가의 적극적 동반자로서 생산적 동맹을 맺게 되었다(이영훈, 1993). 지주는 힘이 약화된 채로 살아남았고, 이들의 정당성과 사회적 영향력이 크게 축소되었다는 점을 주목해야 한다. 이들이 해방 후 토지개혁에 의해서 해체된 것은 사실 일본 식민지 하에서 이미 예고된 것으로 봐야 한다.

신기욱은, 식민지하에서 다수의 농민을 차지했던 소작농민들이 자신들의 이익을 지키기 위해서 사회적 상황에 따라 어떤 때는 적극적으로, 어떤 때는 소극적으로 끊임없이 저항함으로써 지주 계급을 약화시켰고, 이는 해방 후 토지 개혁을 끌어내는 데 중요한 역할을 했다고 말한다. 또한 토지 개혁으로 약화된 지주 계급은 국가가 산업 발전의 길로 나갈 때 자신들의 이익을 지키기 위한 저항을 하지 못했다는 점 역시 지적하고 있다. 나아가 신기욱은 식민지 이후에도 이어진 소작인들의 저항이 전통적인 지주 역할에 위기감을 주었고, 그 결과 산업화의 길로 나아가게 하는 데 일정한 역할을 하였음을 지적한다(신기욱, 1996).

4) 투쟁적 사회의 형성

일제하에 형성된 ‘투쟁적 사회’도 주목할 필요가 있다. 농촌이 중심이었던 일제하에서, 한국 사회에는 국가와 지배층에 대해 대항하는 경향이 형성되어 있었

⁵ 인적 자본 형성과 관련, 한국 전쟁 이후 모든 청년들이 개병제 하에서 문자 해독을 하고 근대적인 훈육을 받아 산업 사회에 잘 적응 할 수 있었던 것도 경제 발전에 기여한 중요한 요인으로 지적된다(Cummings, 1984: 26).

다는 것이다. 이런 농촌 갈등 양상이 해방 후 지주 계급의 정당성을 약화시켰고, 토지 개혁을 진척시켜 발전국가로 나아가는 데 방해가 되었을 지주 계급을 제거하였다(신기욱, 1998: 1311). 이와 관련 커밍스는 일본의 식민정치가 비슷한 시기 타이완에서는 잘 받아들여졌지만, 조선에서는 지속적인 저항에 부딪혔음을 지적하고 있다(2001, 제3장). 식민통치가 일부의 중산층을 만들어내고 조선인들의 삶의 질을 향상시키는 상황에서는 저항이 약화되는 듯 했지만, 식민지 한국에서 사회와 국가의 긴장, 갈등, 대립은 오랫동안 내재해 있었다.

5) 박정희 리더십

경제 발전 시기 대통령이었던 그의 리더십은 그가 경험한 조선과 만주에서의 일본 제국주의 체제와 밀접한 관련이 있다. 김윤태는 일본의 행정 모델이 일본 관동군과 관료가 주축이 되어서 지배했던 만주국에서 그 기원을 찾을 수 있으며 박정희가 당시 사용되었던 용어에 익숙했을 것이라고 짐작한다(1999: 164). 따라서 박정희는 이후 성공적인 경제성장을 거듭했던 일본의 국가 주도적인 경제 체제를 선호했을 가능성이 높다.

원래 박정희는 일본 제국주의식 국가 운영 방식에 매우 긍정적이었다(이준식, 2009; 황병주, 2009). 박정희가 “1960년 무렵 국수주의가 어째서 나쁜가, 일본의 국수주의 장교들이 일본을 망쳤다고 했는데 일본이 망한 게 뭐냐 지금 잘해나가고 있지 않나…국수주의자들의 기백이 일본국민의 저변에 흐르고 있어…그 기백이 오늘의 일본을 만든 거야. 우리는 그 기백을 배워야 하네라며, 2·26 사건을 일으킨 황도파의 청년장교들에게 심취한 모습을 보였다”는 측근의 증언(이준식, 2009: 244)이 친 일본 제국주의적인 박정희의 성향을 잘 보여준다.

그렇기 때문에 박정희는 자신이 세운 목표에 대해 어떠한 이견도 용납하지 않았다. 여기에는 자신이 세운 목표가 전혀 틀리지 않다는 무조건적인 인식과, 목표를 성취하기 위해서는 어떠한 절차도 생략할 수 있다는 믿음이 담겨 있었다. 이러한 가치와 절차를 무시한 박정희의 목표지향적 리더십은 만주군관학교와 만주군에서의 복무 경험에서 내면화되었다(최광승, 2010: 196).⁶

⁶ 발전을 위해서는 독재가 필요하다는 일부 주장과 달리 일본, 싱가포르, 타이완은 한국의 박정희

박정희는 경제민주화를 위해서 민주주의를 포기한 것이 아니라 민주주의에 대한 어떤 확신도 없이 오로지 경제 발전만을 목적으로 한 것이라고 볼 수 있다(이준식, 2009; 황병주, 2009). 게다가 박정희는 쿠데타를 통해서 정권을 잡았고, 경제 발전을 시키겠다는 구호가 정권을 유지하는 원동력이 됨을 알고 있었다. 따라서 경제 발전을 시키지 못하면 권력을 유지할 수도 없고 실각 후 정치 보복을 받을 수도 있다는 두려움을 갖고 있었다.⁷

박정희가 집권한 동안 한 개의 체제가 지속되었다기 보다는 두 개의 체제가 존재했던 것으로 볼 수 있다. 하나는 형식적인 민주주의의 모습을 가지고 있었던 시기이고 다른 하나는 완전한 권위주의의 시기이다(임혁백, 2011: 15-16). 유신 이전에도 민주적 절차를 무시하며 국가를 경영하던 그는 유신 이후 더욱 독재적 모습을 보이게 된다.

2. 결정적 국면 2: 한국 전쟁

1) 발전을 염원하는 국민

한국전쟁 이후 피폐해진 삶에 대한 절망, 이승만 정권의 장기 집권에 대한 염증, 선거 부정에 대한 분노가 4월 혁명으로 분출되었다면, 4월 혁명 이후 국민들이 원했던 것은 가난으로부터의 탈출이었다(이상록, 2011). 전쟁으로 황폐화된 남한에서, 먹고 사는 것만큼 중요한 것은 없어 보였다. 먹고 사는 것만이 중요한 절망적 상황에서 민주주의니 하는 정치적 가치가 큰 의미를 가질 수 없었다.

고아의 무리가 거리를 뛰어다니며 서로 보호하고 함께 약탈하는 작은 패거리로 형

개발독재와 달리 국가주도라 하더라도 군부독재의 형태를 띠지 않았다(장상환, 2011: 42). 임혁백(2011)은 독재가 명확했던 유신시기에 비해서 형식적 민주주의가 갖춰졌던 1960년, 90년대 이후 우리나라의 발전속도가 더 빨랐음을 지적하였다.

⁷ 박정희의 비서실장 출신 이동원의 증언. “박 소장은 쿠데타를 할 때 부강한 한국을 만들겠다는 꿈이 있었는데 사실 2년간 부강해진 게 하나도 없었어요. 더 초라해지고 가난해졌지. 그러니 이대로 물러나면 역사에 총칼 들고 장난한 사람으로밖에 남지 않을 것이란 생각을 한 거지요. 둘째는 아무 업적 없이 정권을 포기하고 돌아가면 그 인생이 편안할 것인가에 대한, 정치 보복에 대한 공포감과 위기가감이 있었던 것입니다(오연호, 1993: 144-151).”

성하고 있었고, 갖가지 질병을 앓고 있거나 전쟁에서 부상당한 거지들이 지갑을 가진 사람한테 달라붙어 구걸하며, 사지가 절단되거나 굶주린 어른들이 어린아이나 젖먹이를 안은 채 떼지어 다니는 경우도 종종 있었다. 돈이 되면 무슨 짓이든 하려는 애처로운 여인네들을 가득 실은 0.5톤 트럭이 주말이면 군 부대 기지로 질주했다 (커밍스, 1997: 425).

당시 국민들이 바랐던 상황은 복잡적이었다. 민주주의와 더불어서 기본적인 삶을 영위할 수 있는 경제적인 욕구 등이 뒤엉켜있었다. 이런 입장은 일본에 국권을 강탈당한 후 4월 혁명 당시까지 사람들의 일관된 욕구였을 것이다. 다만 4월 혁명 이후 달라진 것은 이를 드러내 놓고 요구하기 시작했다는 점이다. 바로 이 지점에서 장면 정권은 국민의 지지를 잃었고, 쿠데타로 집권한 군부가 일정하게 지지를 얻을 수 있었다. 이상록(2011: 137)에 따르면 당시 지식인들은 일반 국민처럼 경제성장, 경제번영에 대한 강한 욕망이 있었다. 지식인들은 “국민들이 간절히 원하고 있는 것은 경제번영”이며, “경제성장을 위한 사업은 무엇이건 힘껏 협조할 마음의 준비도 다 되어 있다”는 경제제일주의적 사고를 갖고 있었다.

이 사고는 당시의 『사상계』와 같은 잡지, 대학신문 등에서 경제개발계획이 필요하다는 인식이 확산되고 있었다는 것을 통해 확인할 수 있다(박태균, 2005). 특히 미국의 원조가 감축되면서 위기감이 확산되었으며, 이에 따라 한국정부가 적극적으로 경제 발전에 임해야 한다는 주장이 지식인들을 중심으로 확산되었다.

2) 과대성장 국가기구

식민지가 해방되어 독립 국가가 된 경우 흔히 과대 성장된 국가기구(Alavi, 1969: 61)를 갖는 경향이 있는데 이는 한국의 경우도 마찬가지였다. 일제는 자신들의 필요성에 의해서 조선의 모든 계급을 통제할 수 있는 관료와 군대를 포함한 국가기구를 과대하게 성장시켰는데, 이는 해방 후에도 그 힘을 지속하였던 것이다. 더욱이 한국전쟁을 겪으면서 군대와 같은 국가기구가 급성장한 반면 국가에 대응할 수 있는 시민사회라는 것은 거의 존재하지 못했다. 이렇게 나라를 통치할 수 있는 능력과 실질적인 힘을 갖춘 유일한 존재인 국가기구는 나머지 사회에 대해서 우위를 점하고 영향력을 행사했는데, 박정희는 이를 적절하게 이

용함으로써 경제성장에 박차를 가할 수 있었다(김형아, 2005: 142). 영망으로 국가를 경영했던 이승만과 수입대체화 전략의 수혜자인 재벌, 그리고 그들이 통제하고 있던 은행만이 이익을 보고 있었던 상황이 군사정부로 하여금 재벌을 벌주고 은행을 국유화하는 과정을 쉽게 만들었다. 권력에 연줄을 대고 있던 고위 공무원들은 축출되었으며, 능력을 가진 젊은 관료들에게 상당한 권한이 이양되었다(Haggard, 1991: 851).

3. 결정적 국면 3: 미국 영향권에의 편입

박 정권의 과감한 혹은 무모한 경제 개발 계획이 가능했던 이유 중의 하나는 한국에 대한 미국 경제 개발 독려와 관련이 있다.⁸ 커밍스의 지적처럼, 중국과 소련의 공산주의 팽창을 한국에서 막아내야 하는 미국 전략 상, 미국의 대폭적인 경제 지원을 받지 않고도 독자 생존이 가능한 남한은 미국에게 꼭 필요했다(Cummings, 1987: 84).⁹ 이를 제대로 해낼 수 있는 정부라면, 그것이 군사정부라도 괜찮다는 것이 미국의 입장이었다(Haggard, Kim and Moon, 1998: 863). 1945년 해방 이후 1978년까지 미국은 한국에 130억 달러의 군사 및 경제원조를 했는데, 이 중 경제지원은 60억 달러로 같은 기간 아프리카 전체에 지원했던 68억9천만 달러와 맞먹고, 미국의 뒷마당이라고 할 남미 전체에 대한 지원액 148억 달러의 반에 조금 미치지 못하고 있었다(Cummings, 1984: 24). 바꿔 말하면 공산주의를 막는 방

⁸ 한국에 대한 미국의 영향력은 박 정권 시기 한국의 권력가들에게 절대적이었다. 박정희의 비서실장 역할을 했던 이동원은 1963년에 한국에 대한 미국의 영향력은 절대적이었음을 증언한다(오연호, 1993). 당시 쿠데타 세력의 군정 연장 시도에 대해서 미국은 이를 좌절시키면서도 합법적으로 정권을 잡을 수 있는 기회를 제공했다. 한국이 일본과 수교를 위한 협정을 맺을 것을 강하게 권유한 미국은 이에 반대하는 시위대를 군대를 동원해서 진압하겠다는 박정희의 계획을 쾌히 동의한 것도 미국의 자국 이익을 위한 한국에서의 활동을 이해하게 해준다(최유식, 1995).

⁹ 1950년대 말에 미국은 전후 최초로 달러위기에 봉착했고, 그 결과 지금까지의 무상원조를 위주로 한 개발원조정책을 재고할 필요성에 직면했다. 동아시아 지역에서 미국이 이에 대한 해답으로 발견한 것은 원조를 차관으로 돌리면서 패전의 상처에서 벗어난 일본에게 이 지역에 대한 경제·군사적 지원의 일부를 분담토록 하는 방안이었다. 미국은 이것이 자신의 부담을 덜어줄 뿐 아니라 한국, 일본 및 타이완에게도 도움이 된다고 믿었다. 이들 세 나라가 상품시장과 자본수요라는 서로의 필요성을 충족시켜줄 수 있다고 생각한 것이었다(김일영, 1995b).

파제 역할을 하는 남한의 경제성장은 미국의 이해 관계에도 직접적이었다. 만약에 한국 경제에 문제가 생긴다면 미국이 해결해야만 하는 상황이었다.

1950년대 말 미국의 대외원조정책이 군사위주에서 경제 위주로 전환되면서(윤상우, 2006: 76), 미국의 한반도 대외정책도 1960년대 급격한 변화를 겪게 되는데, 아이젠하워 정권을 이어받은 케네디 정권은 단기적인 군사원조보다는 장기적인 경제원조를 중요시했다(류상영, 1966: 161). 피원조국별 개발 목표와 정책수단 등을 종합적으로 분석한 후 경제원조를 실시하기로 한 것이다. 대한 경제원조의 두 정책 방향은 한국 군사안보에 도움을 주는 경제 발전 및 미국의 비용을 최소화하는 것이었다(류상영, 1966: 163).

미국이 한국에 실제로 영향력을 행사하였다는 사실은 다양한 문서를 통해서 입증된다. 1961년 5·16쿠데타 직후부터 1965년까지 주한 미 대사를 역임한 새뮤얼 버거는 미 국무부에 보낸 비밀보고서에서 “5·16쿠데타는 기회주의적이거나 이기적인 군사지도자에 의한 단순한 권력장악이 아니었다. 물론 그것에 그런 요소들도 있지만 그보다는 한국을 혁명적으로 변화시키고자 하는 진정한 시도였다고 보여진다. 쿠데타는 젊은 세대 대 늙은 세대, 근대화론자 대 전통주의자, 군부 대 민간인, 질서를 원하는 자 대 변화를 두려워하는 자 사이의 대립을 나타내고 있다”(정일준, 2001: 52)고 보고하면서 군부가 미국의 이익을 한국에서 대변하는 세력이 될 수 있음을 지적했다. 그렇기 때문에 미국 정부는 쿠데타 세력을 승인했던 것이다. 박정희에게 전달한 미국의 메시지 중에서 “박정희로 하여금 일본과 국교 정상화하도록 촉구했다”는 점은 미국이 어떤 전략으로 한국의 경제 발전을 이룩하려 했는지 그 의도를 잘 보여준다. 버거 대사는 “한일 국교의 정상화 없이는 한국이 산업발전을 이루거나 국가안보를 장담할 수 없다”고 주장했던 것이다(정일준, 2001: 54). 한국의 경제 발전에 있어서 한일국교정상화 후 일본의 자금과 투자, 기술을 활용하게 된 시발점이 어디였는지 잘 보여준다.

한국민들이 경제 발전을 위해서 쿠데타로 집권한 박 정권을 용인한 것처럼, 미국도 박 정권이 미국의 국가 이익을 보장할 때 그것을 지지할 수 있었으나 그렇지 못한 상황에서 미국은 대안을 추구하게 된다.¹⁰ 바로 이 점이 박 정권의 경

¹⁰ 최근 발견된 쿠데타 직후 부임한 주한 미 대사 버거가 미국무성에 보낸 서류(2001)에서 이와

제 발전 전략이 가지고 있는 중요한 한계로 지적된다. 가장 극적인 예가 1970년대 후반, 한국의 핵무기 개발을 포함한 자주국방에 대한 미국의 거부감 및 인권 억압에 대한 미국의 불편함이다. 이는 한미 관계를 악화시켰고, 중화학 공업 건설과정 등에서 생긴 문제로 한국 경제가 어려움에 봉착했을 때 미국은 상황을 방치했다가 박 정권이 몰락한 이후 일본과 협조하여 대대적으로 도움을 주어 경제를 회복시킨 바 있다. 이는 박 정권의 경제 개발 전략이 미국의 이익을 보장하는, 최소한 침해하지 않는 범위 내에서만 가능하다는 점을 보여준다. 박 정권이 한계는 결국 미국이 결정하였기 때문에 이 테두리를 벗어난 경우 정권이 지속될 수 없었다.¹¹

4. 결정적 국면 4: 수출주도 경제로의 전환

내자를 최대한 동원하려는 정부의 노력에도 불구하고 국내 자원의 부족으로 발전국가는 1960년대 중반까지는 여전히 그 물적 기초가 취약했다고 할 수 있다. 이 약점을 메우기 위해 정부는 부족한 투자자원을 어디에선가 조달해야만 했다. 원조가 급감하고 있고, 국내 자본의 동원에 한계가 있는 상황에서 이러한 원천은 자연히 외자도입과 수출 증대로 인한 외화 획득에서 찾아질 수밖에 없었다. 그리고 이 두 가지 문제가 본격적으로 해결되는 계기가 된 것이 바로 앞에서 살펴본 한일국교정상화와 베트남 파병이었다. 이 두 사건을 계기로 막대한 외자가 유입되기 시작했으며, 상품 및 인력수출의 문 역시 활짝 열리게 되었다 (김일영, 2001: 106-107).

박 체제는 1970년대에 들어서면서 심각한 경제위기를 겪었다.¹² 이 경제 위기

같은 입장이 잘 드러난다. 미국은 쿠데타 세력이 미국의 이익을 잘 대변할 수 있을 것이기 때문에 이들과 협력해야 했고 그 결과 만족할 만한 결과를 얻었다고 평가한다.

¹¹ 미국 영향 하에 한국 발전이 이뤄졌다는 것이 한국이 스스로 경제 발전에 아무런 역할도 하지 않았다는 것을 의미하는 것은 아니다. 헤거드 등이 지적한 것처럼, 한국의 경제 발전을 위해서는 미국의 지원만으로는 불가능했다(Heggard et al., 1991). 미국의 지원, 권유 심지어는 강박을 통해서 한국이 발전을 모색할 수 있었지만, 한국이 주체적으로 움직이지 않았다면 결코 경제 발전을 이룩할 수 없었을 것이다.

¹² 한국은행의 공식추계에서 이에 해당하는 각 경기순환의 저점(低點)은 1972년5월, 1975년 6월,

는 한편으로는 박 체제의 약점을 잘 보여준다. 박 체제는 저발전된 한국은 협소한 국내시장을 가지고는 급속한 발전을 성취할 수 없다는 전제하에 수출에 기반한 경제성장 정책을 추구하였다. 돈이 될만한 것이라면 무엇이든지 팔아서 그 돈으로 생산시설, 원료를 들여다가 다시 수출하면서 경제 규모를 키워나간다는 것이 기본적인 생각이었다. 이 정책은 몇 가지 중대한 문제점을 안고 있었다. 국제신용이 낮은 저발전 국가였기 때문에 외국에서 돈을 빌리기가 어려웠고, 투자를 신속히 하기도 어려웠다. 또 돈을 빌려온다고 하더라도 낮은 기술력 때문에 국제적으로 경쟁력이 있는 물건을 만들어 수출하는 것도 큰 문제였다

수출주도 경제 하에서는 정부가 기업을 지원하기 위한 여러 가지 방법을 사용할 수 있었다. 암스덴(Amsden)은 이것을 국가가 보조금을 이용하여 경제에 개입한 것이라고 지적했고, 장하준은 정책자금에 초점을 맞추었다. 국가가 보조금, 정책자금을 통해서 기업을 통제할 수 있었던 것은 1960년대 초반 정부가 개인이 소유한 은행의 주식을 사실상 강제 매입하여 모든 시중 은행을 국유화했기 때문에 가능했다.¹³ 당시 국내금리에 비해서 매우 낮은 금리의 상업차관의 도입 허가과 배분 권한은 한국 정부에 있었다. 그래서, 정부의 정책에 따라서 차관을 특정 기업, 산업에 제공함으로써, 기업을 길들이고 기업의 투자, 운용 등에 막강한 영향력을 행사할 수 있었다. 이것의 영향력이 가장 잘 드러난 것은 1970년 중화학공업 육성 과정이다. 기술력, 자금, 해외 경쟁 등 여러 요소에서 선진국에 비해 열세인 한국 기업은 중화학공업에 진입을 꺼렸으나, 정부는 다양한 채찍과 당근을 동원하여 기업들을 설득하였다(김윤태, 1999: 165-167).

박태균은 1970년을 전후한 이러한 위기와 그 극복과정에서 몇 가지 특징이 드러난다고 말한다(2009: 25). 첫째로 박정희 정부가 경제성장 방식을 ‘수출입국’ 중심으로 추진하는 과정에서 문제가 나타났을 때 이를 재검토하거나 통제할 수

1980년12월이다(이정은, 2010: 250).

¹³ 은행 국유화에 대한 비판에 대해서 이영훈은 당시 은행시장이 만성적으로 자금부족과 대출의 초과수요에 시달리고 있었기 때문에 은행에게 자율적인 심사와 투자권한을 보장하였을 경우, 기업 투자는 불가능했을 것이라고 주장한다. 당시 사채시장 이자율은 통상 40%의 높은 수준이었기 때문에 장기적이며 수익성이 낮고 또한 위험하기 짝이 없는 기업 대출을 하지 않았을 것이라는 것이다(2005: 33).

있는 수단이 없었다는 것이다. 한일협정과 베트남 파병이 대한민국 정부 수립 이후 단기간에 가장 큰 규모의 투자 자본의 형성을 가능하게 하였음에도 불구하고, 결국 1960년대 후반 외자 위기를 맞이하였다는 것이 이 점을 단적으로 보여준다. 수출 계획을 무리하게 달성하고자 하는 정책에 대해 기업들이 따라갈 수밖에 없었고, 이는 결국 지나친 외자의 차입과 부실기업의 양산으로 이어졌다.

둘째로 이렇게 견제 수단이 부재함으로 인해 위기의 해결 방식에 있어 ‘발전국가’가 위기를 근본적으로 해결하기보다는 미봉하면서 해결 방식을 독단적으로 선택했다는 점이다. 1960년대 말 외환 위기로 인해 IMF 조사단이 1968년에 이어 1969년 10월 25일부터 2주에 걸쳐 한국에서 조사작업을 진행하였다. 이 작업에서 주로 지적된 것은 국외 저축의 지나친 사용으로 인하여 유동성이 높아지고, 이에 따라 기업들의 구조가 불안해졌다는 점이었다. 또한 통화팽창으로 인하여 한국경제가 심각하게 위협받고 있다고 지적하였다. 결국 IMF 조사단은 통화팽창을 억제할 것과 함께 지나치게 과열되어 있는 성장 드라이브의 안정을 위하여 3년 정도의 냉각기가 필요하다는 권고안을 내놓았다. 한국정부 역시 통화량 억제를 통해 문제를 해결하려고 하였다.

결국 1970년을 전후한 위기와 그 극복과정을 보면 소위 ‘발전국가’가 위기를 만들어내는 역할을 했을 뿐만 아니라 위기를 근본적, 또는 합리적으로 극복하기보다는 독단적으로 미봉함으로써 또 다른 위기를 야기할 수 있는 가능성을 배태하였던 것이다.

IV. 박 체제의 위기와 발전국가의 대응

경로의존이론은 제도가 일단 만들어지면 그것이 지속하는 경향이 있다는 것을 보여주었다. 같은 맥락에서 발전국가가 구성되면 그 체제는 도전을 받아도 지속하려는 경향을 갖는다. 발전국가에 대한 도전은 내외에서 왔지만, 이를 해결하는 방법은 제도를 바꾸는 것이 아니라, 움직여 가던 방향으로, 같은 방법으로 문제를 해결하려고 시도하는 것이었다.

1. 발전국가 형성기의 작은 위기들

1960년대 원활하게 돌아가던 수출 기반 한국 경제는 1970년부터 휴폐업 업체 수가 늘어나기 시작했고, 1971년에 들어서는 “과거 불경기 따위와는 비할 수도 없는 장기적이고 심한 불경기”라는 진단이 뒤따랐다(이정은, 2010: 253; 박태균, 2009: 24). 문제의 핵심은 빠른 성장을 경험하면서, 투자로 인한 생산은 그에 대응하는 국내외의 수요보다 훨씬 많았다는 점이다. 이로 인해 및 인해 부채에 대한 이자 지불, 상환에 어려움을 겪게 되었다.

대책의 핵심은 지금까지 경제 발전을 위해 동원했던 방법을 더욱 더 강화해서 사용하는 것이었다. 정부는 모든 방안을 동원해서 수출기업을 지원하였다. 환율인상, 법인세율 인하, 통화 공급 확대, 금리인하, 기업의 조세부담 경감, 산업 합리화 특별자금 및 장/단기 저리자금 공급 확대 등이 그것이다(이정은, 2010: 256-262). 심지어는 1972년 8월3일 대통령 긴급 조치권을 사용하여 기업이 보유 사채 상환을 3년 거치 5년 분할 상환으로 할 수 있게 함으로써 기업에 엄청난 특혜를 부여했다. 정부는 대기업을 중심으로 수출 기업을 살리는 한편 국가, 국민, 노동자가 그 부담을 지는 정책을 사용했다. 이와 대응되는 경제 안정화, 중소기업 및 내수 산업을 중심으로 경제 정책 전반을 바꾸는 정책은 채택하지 않았다. 정부는 기존 정책을 유지하면서 세계경제가 호황으로 변화하기를 기대하고 있었는데, 이러한 정부 전략은 1973년부터 수출 붐으로 그 과실을 거두게 된다.¹⁴ 이러한 경기 불황 대응은 국가가 막강한 힘을 갖고 모든 것을 마음대로 결정하고 실행할 수 있었기 때문에 가능했다. 지금도 환율인상, 금리 인하는 어느 정도 정부가 영향력을 행사할 수 있지만, 산업 합리화 자금, 장단기 저리자금 공급 확대와 같은 부분은 정부가 은행을 완전히 장악하지 않으면 불가능한 것이다. 당시 정부가 불황에 대처한 방식은 그 결과가 대기업, 수출 기업 등에는 유

¹⁴ 당시 국내의 전문가들은 전통적인 경제학적인 처방, 경기 안정책을 제시한다. 1960년대 말 외환 위기로 인해 IMF 조사단은 한국경제가 국외 저축의 지나친 사용으로 인하여 유동성이 높아지고, 이에 따라 기업들의 구조가 불안해졌다는 점을 지적한 바 있다(박태균, 2009: 25)

리했지만, 그렇지 않은 기업, 국민들에게는 매우 부정적인 결과를 낳았다. 한 예로, 환율이 인상되면 물가가 오르고 서민 생활에 부정적인 영향을 주게 된다. 하지만, 서민들은 정부의 일방적인 결정에 고통을 감내하면서 경기가 좋아지기만을 기다릴 수 밖에 없었던 것이다.¹⁵

70년대 첫 번째 위기와 그것의 극복으로, 수출 대기업에 의존해서 경제성장을 하려는 정부 전략은 더욱 강한 경로의존성을 갖게 된다. 그래서 정부는 1974~1975년에 경제위기 때와 같은 방법을 사용한다. 1974년 7~8월을 고비로 생산과 수출 신용장이 급격히 줄어들면서 정부는 대책수립에 나서는데 그 내용은 전과 다르지 않다(이정은, 2011: 268-272). 차이점이 있다면 정부가 1974년 하반기부터 외자를 더욱 적극적으로 도입하였다는 점이다. 정부는 과거 정책의 연장선상에서 오일 머니가 풍부해진, 변화한 국제 금융환경을 활용하는 정책을 펼치는 방법을 택하였던 것이다 이는 경로의존이론의 제도중첩(institutional layering)에 해당한다. 기존 제도의 특징은 그대로 두면서 새 요소를 추가하는 것이다.

결과적으로 1975년 하반기부터 수출이 늘어나기 시작했고, 중동 건설 수요가 급증하면서 한국 경제는 다시 위기를 탈출하게 된다. 하지만, 이는 두 가지의 커다란 문제점을 가지고 있었는데, 경제위기 극복에 국민들의 희생을 강요한다는 점과 대외 경제 의존적인 한국 경제의 취약성이 점점 더 커지면서 더 큰 위기로 이어질 수 있는 가능성 역시 높아졌다는 점이다. 환율인상 등으로 수출 기업은 이익을 얻지만, 물가는 엄청나게 인상되었고 국민들은 그 고통을 받아야만 했다. 국내 독점 판매권을 가지고 있는 대기업은 독과점 상태를 보장받으며 수출에서의 손해를 국내에서 메꿔 나가면서 생존 발전할 수 있었다. 다른 한가지 문제는 정부가 적극적으로 외자 유치에 나서면서 외채는 폭발적으로 증가했고, 다시 경제위기에 부딪힐 때에는 그 규모가 엄청날 것이라는 점이었다.¹⁶ 좋은 물

¹⁵ 1972년 8월 3일 긴급 조치권이 그레 10월의 사실상 친위 쿠데타인 10월 유신 직전에 이뤄졌다는 점은 시사하는 바가 크다. 시장의 원칙에 맞지 않는 과격한 정책을 민주주의를 완전 말살하는 제도가 유신 체제로 들어가는 초입에 실시된 것이고 이어서 무리한 경제 정책 도입의 신호탄이 되었다.

¹⁶ 이러한 위기 상황 속에서도 '발전국가'의 새로운 정책으로의 전환을 이끌어내거나 견제할 수 있는 수단이 존재하지 않았다는 사실이다. 물론 위기 상황이 외부의 오일쇼크로 인해 심화된 것이지만, 이러한 위기를 해결할 수 있는 방안이 마련되지 못했다는 것은 박정희식 발전국가의 중대한 결

건을 생산한다고 하더라도 경기 순환에 따라서 국제적 불황 국면에서는 외국으로 수출하기 어려운 상황이 생길 수 있고, 이 경우 투자한 자본을 회수하지 못하여 외국에서 빌린 돈을 갚지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 1970년대 한국은 총력을 다해서 최대한 차관을 얻어서, 투자를 하고 생산해서 한편으로는 빚을 갚아나가고 다른 한편으로는 다시 투자를 해나가면서 경제 규모를 확대하는 구조를 가지고 있었기 때문에 이들 중 어느 한 요소라도 제대로 움직이지 않으면 전체 구조가 위협에 처하는 상황이었다.

2. 발전국가를 위협하는 위기: 원인

박정희 체제의 진짜 문제는 경제가 아니라, 미국의 외교 정책 변화에 적절하게 대응하지 못한 데 있었다. 미국이 데탕트를 하면서 한국의 후견을 멈추자 이에 불안을 느낀 박정희는 정치적으로는 소위 유신을 통해 독재체제로 들어섰고, 경제적으로 중화학공업 육성에 나선다. 박정희 정권은 미국의 국익인 공산주의 팽창 저지를 도맡아 하였고, 그 대가로 최소한의 경제적 지원을 받았고 이를 통해 미국의 신뢰를 받을 수 있었다. 하지만, 박정희가 중화학공업 육성을 통해 자주국방을 달성하려는 시도를 보이자 미국은 심각한 위기감을 느끼게 된다(박태균, 2006).

미국은 박정희 정책을 변화시키거나 또는 그를 제거할 수 밖에 없었는데, 한국 정치 제도는 평화적으로 박정희를 제거하기 어려운 상황이었다. 그렇다고 일정한 국민적 지지가 있는 박정희를 무조건 암살하거나 군부 쿠데타를 일으킬 수도 없는 상황이었다.

박정희를 제거하기 위한 방법은 그의 인기 기반인 경제성장을 둔화시키고 약화시키는 것이었다. 더 좋은 것은 이를 위해서 미국이 적극적으로 개입할 필요가 없다는 점이었다. 박정희 체제 자체는 미국이 주도하는 경제 체제에 뿌리 박고 있었으며 미국의 후원을 필요로 하는 체제였기 때문에 미국이 후원을 거부하면 한국 경제는 급속한 경제 위기에 빠져들 수밖에 없는 상황이었다. 즉 미국

함이 되는 것이었다(박태균, 2009: 28)

이 팔짱을 끼고 구경만 하더라도 한국 경제 위기는 심화될 수 밖에 없었던 것이다.

더구나 박정희는 엄청난 외채로 중화학 공업을 진행하고 있었다. 중화학 공업 생산품은 국내에서 소비할 수 없었고 해외 판매를 해야만 하는 상황이었다. 한국은 세계적인 중화학기업과 경쟁하여 단시일 내에 국제 경쟁력을 확보하여 수출을 증가시키고 이윤을 창출하여 외채를 상환할 능력은 없었다. 그럼에도 불구하고 박정희는 이를 밀어붙였고, 미국은 적극적으로 막거나 후원하지 않았다.

박정희 체제는 막무가내식으로 밀어붙이기 경제성장 정책을 활용했고, 초기의 몇몇 성공은 그에 대한 자신감과, 추후 경제성장에 필요한 자본을 국내외적으로 조달하기 쉽게 만들었다. 이런 상황에서 정부는 다시금 더 큰 경제성장 프로젝트를 추진하였다. 국가는 동원할 수 있는 모든 수단을 동원해서 경제성장에 매진했기 때문에,¹⁷ 한국 사회는 경제적 여력이 없는 상황이었고, 위기가 왔을 때 사용할 수 있는 여유자원이 부족하여 곧바로 위기에 치다를 수밖에 없었다.

3. 발전국가를 위협하는 위기: 심화

1970년대 말 한국 경제는 외채에 의존한 종속적 자본축적의 내적 모순이 제2차 오일쇼크라는 세계자본주의체제의 위기와 결합해 심각한 위기에 빠지고 말았다. 한국은 1979년 49억 달러, 1980년 53억 달러의 경상수지 적자를 기록하면서 경제성장률이 마이너스로 떨어졌다. 이는 중화학공업의 높은 수입의존도 때문이었다(박태균, 2009: 28).

1978년부터 박정희 정부는 정책 전환을 모색하기는 했다. 하지만, 대책은 논의만 되었을 뿐 실질적으로는 채택되지 못했다. 이 사이에 위기는 심화되었다.¹⁸

1970년대 중반부터 시작된 중화학공업 육성은 외채를 급격히 증가시켰고, 한

¹⁷ 모든 자원을 모아서 특정 산업, 기업 육성에 집중하는 것이 발전국가의 핵심적인 아이디어 중 하나이다.

¹⁸ 김용환은 “오랫동안 박대통령을 모셔왔으나 것처럼 경제에 대해 초조해 하고 자신 없어 하는 모습을 본 적이 없었다”고 증언한다(이장규, 2008: 57).

국경제를 심각한 위기로 몰고 갔다. 당시 대표적인 경제 관료인 김만제는 무리한 경제정책의 부작용으로 경제 상황이 어려워졌음을 지적한다. 그는 중화학공업에 대한 은행 대출 비율이 1973~74년에는 30%에 불과하던 것이 1975~77년 사이에는 65%로 뛰어올랐는가 하면, 섬유산업에 대한 대출은 40%에서 20%로 푹 떨어졌다는 점을 지적하며 정부가 시장을 지나치게 왜곡했다는 점을 인정했다(이장규, 2008: 51).

중화학 공업에 대한 무리한 투자로 인해 경제 상황이 어려워지고 민심이 흉흉해지는 것을 감지한 박정희는 결국 IMF의 구제금융과 함께 1979년 4월 긴축등을 골자로 한 ‘경제안정화정책’, 즉 한국 최초의 신자유주의 정책을 발표하기에 이르렀다. 하지만, 이같은 안정화 정책은 경제위기로 도산하고 있던 중소기업들의 도산을 더욱 부채질하여 기업의 부도율이 사상 최고치로 치솟고 가뜩이나 어려운 민중들의 생활고를 더욱 가중시켰다. 손호철은 당시의 경제 정책이 낳은 사건과 정치적 결과를 다음과 같이 설명한다(2003: 152-153). “경제위기는 중소기업들의 무더기 도산을 야기했고 그 중 한 기업인 YH의 여공들은 신민당사를 점령하고 생존권 사수투쟁에 들어갔다. 이는 신민당사에 대한 공권력 투입, 공권력 투입에 대한 김영삼의 유신체제비판, 이에 따른 국회의 김영삼 제명 사태로 이어졌고 이는 결국 부마항쟁을 야기시켰다.”

당시 경제 관료인 김기환은 10.26사태를 박 체제의 경제적 실패가 빚어낸, 역사적으로 필연성을 띤 사건으로 평가하면서 손호철의 주장을 뒷받침하고 있다. “부마사태는 무리한 수입 대체 정책을 밀어붙이며 가용 자원을 중화학공업에 쏟아 넣는 바람에 노동 집약적인 중소기업이 많이 몰려 있는 부산, 마산 같은 데서 그런 일이 터진 것이지요. 겉으로는 민주화를 내세웠지만 그 이면에는 이처럼 잘못된 경제 정책에 대한 저항이 깔려 있었던 것입니다”(이장규, 2008: 52).

박 체제가 경제적인 문제에서 시작된 정치적 곤경에 처했을 때, 당시 중앙정보부가 앞장서서 안정화 정책을 적극적으로 지지하고 나섰다라는 사실은 상징적이다(이장규, 1992: 57). 경제에서 시작된 문제가 정치 영역에서 폭발하는 상황이었기 때문에 국내정치를 실제로 조정하는 역할을 했던 중앙정보부가 앞장서서 경제문제인 안정화 정책을 지지하는 모습을 보인 것이다. 그리고 그 중앙정보부장 이 박정희를 살해했고 박정희 체제는 무너진다. “박정희 모형은 이미 박정희 시

대에 실패했고, 박정희는 경제를 망쳐 놓고 죽었다. 아니 경제를 망친 결과로 죽었다”는 주장이 이 지점에서 이해될 수 있다(손호철, 1999).

4. 발전국가를 위협하는 위기: 해소?

박정희 식 ‘발전국가’가 해결하지 못한 경제위기는 1980년 IMF 조사단의 내환과 권고로 해결의 실마리를 찾는다. IMF의 조사단은 경제 안정이 이루어진다면 한국경제의 지속적인 성장이 가능할 것이라고 보았는데, 안정화를 위해서는 은행이 자율적으로 움직여야 한다고 강조하였다. 이는 금융에 대한 지배와 통제를 통해 유지되고 있었던 한국의 ‘발전국가’에게 사실상 파산선고를 내린 것이었다(박태균, 2009: 29-30). 국가가 은행을 통제할 수 없다면, 기업의 행태를 통제하며 경제에 적극적으로 개입하는데 필요한 중요한 정책적 수단을 포기하는 것을 의미하기 때문이다.

한편, 1979년의 구조조정은 한국이 내부적으로 했다는 점에서 외부적으로 한 다른 경우와 차이가 있다며 높게 평가되는데 미국 출신 학자들인 김기환, 김만제, 강경식의 역할이 두드러진다(Haggard, 1993: 51). 이는 한국이 다른 나라와 달리 스스로 변화를 할 수 있는 능력이 박정희 체제하에서 배양되었다고 긍정적으로 평가할 수도 있고, 아니면 미국에서 교육받았으며, 한국의 미래가 미국의 영향력 밑에서 일정한 역할을 해야만 한다는 것을 알고 박정희 체제에 협조하면서도 미국식 체제를 선호하던 관료들이 앞장선 결과로 평가할 수도 있다.

인권을 앞세운 미국의 연성권력(soft power)은 발전국가의 시민사회를 동요시켜, 한국 정부의 내부로부터의 자율성을 심각하게 침해할 가능성을 갖고 있었다. 1979년 김영삼 총재 제명 사건이, 카터 대통령의 방한 시 김영삼 신민당 총재와의 만남, 그리고 그 이후 김영삼 총재의 뉴욕 타임즈와의 기자회견으로 이어졌고, 이것이 부마민주항쟁의 기폭제가 되었다는 사실은 이를 잘 보여준다. 즉, 외부적인 요소가 경제적인 측면에서만 변수가 되는 것이 아니라 정치·사회적인 요소에 직접적인 영향을 주면서 발전국가의 ‘자율성’을 심각하게 침해할 수 있다는 것이다. 직접적인 개입이 아니라고 하더라도 외적인 요소가 발전국가 내에서 분열과 위기를 만들어낼 수 있는 조건이 된다(박태균, 2009: 36)

V. 맺음말

발전국가이론은 동아시아 경제 발전을 설명하는 데 매우 유용한 도구를 제공했다. 기업과 연계된 국가의 적극적인 역할이 일본, 한국, 타이완 등의 국가 경제를 비약적으로 성장하는 데 큰 도움을 주었다. 하지만, 이 논문은 발전국가 역할이 단지 국가가 선택한 것이 아니라 선행하는 역사적 조건에 밀접하게 관련되어 있다는 점을 보여주었다. 한국 경제는 조선, 일본 식민지 경험 등과 결합된 복잡한 경로를 거쳐서 형성된 독특한 체제였다.

한국 발전국가는 1970년대에 권위주의에 기반한 발전전략으로 전환하였는데, 이는 일본 관동군에서 깊은 영향을 받은 박정희 정권의 속성에 비추어 볼 때 가능한 선택이었다. 이것은 수많은 제도에 영향을 주었고, 이는 자체적인 강화 기제로 지속하려는 속성을 가졌었다. 그렇기 때문에 매우 위험한 발전 전략 위에서 무모한 투자를 시도했고, 몇 번 성공했지만, 그럴 수록 위험은 더욱 커져갔고 그 방향을 바꿀 수 있는 논의의 장이 마련될 수 없는 권위주의 체제였다.¹⁹ 한국 발전국가는 스스로의 시스템으로 인해 배태된 위기를 극복할 수 있는 능력을 갖고 있지 못하였으며, 이로 인해 경제적, 사회적, 정치적 위기를 끊임없이 만들어냈다.

이런 관점에서 백낙청(2005: 287)이 박정희는 ‘지속 불가능한 발전의 유공자’라고 부른 것은 일정한 의미가 있다. 또한 같은 이유에서 커밍스(1984: 38)가 지적했듯이 이런 한국의 경제 발전은 역사적, 지역적으로 특수하기 때문에 다른 나라에서는 따라 할 수 있는 경제성장 전략이 될 수 없을지 모른다. 또한 박 체제는 지속가능하지 않았고 스스로 변화를 통해 생존할 수 있는 체제도 아니었다. 한국 발전모델의 전환을 위해서는 박정희의 죽음이 필요했고, 그 후 변화 과정 역시 폭력적이며 매우 위험했고 새로운 모델로의 전환이 거의 불가능했다. 한국의 발전 전략을 다른 국가에서 고려한다면 국가와 기업의 역동적인 관계, 국가의

¹⁹ 모든 자원을 모아서 특정 산업, 기업 육성에 집중하는 것이 발전국가의 핵심적인 아이디어 중 하나이다.

적극적인 역할이 경제에 미친 긍정적인 영향과 더불어서 그 위험성도 동시에 충분히 고려되어야 할 것이다.

투고일: 2012년 5월 9일 | 심사일: 2012년 5월 25일 | 게재확정일: 2012년 6월 22일

참고문헌

- 박정수(역음). 2007. 『한국경제 새판짜기』. 미들하우스.
- 김수행·박승호. 2007. 『박정희 체제의 성립과 전개 및 몰락』. 서울: 서울대학교출판부.
- 김윤태. 1999. “발전 국가의 기원과 성장, 이승만과 박정희 체제에 관한 역사사회학적 연구.” 『사회와 역사』 56권.
- 김일영. 1995a. “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가.” 『한국정치학회보』 29(2).
- _____. 1995b. “한국의 정치·경제적 발전경험과 그 세계사적 위상 — 산업화와 민주화의 상관관계를 중심으로.” 『韓國政治外交史論叢』 第13輯.
- 김종철. 2012. “‘철밥통’에 목매는 20대, ‘노예 사회’ 벗어날 길은…” 프레시안, 인터넷 기사. http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=50120120194326(검색일: 2012. 1. 22).
- 김진. 2011. “나를 바꾼 박정희.” 『중앙일보』(5월 16일).
- 김형아. 2005. 『유신과 중화학공업 박정희의 양날의 선택』. 일조각.
- 박태균. 2005. “1950·60년대 경제개발 신화의 형성과 확산.” 『동향과 전망』(겨울).
- _____. 2009. “박정희 정부 시기를 통해 본 발전국가 담론에 대한 비판적 시론.” 『역사와 현실』 제74호. 12월, 15-43. 한국역사연구회.
- 박종화. 2009. “지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성: 대구권 산업발전로드맵 수립 과정의 경험.” 『국토연구』 제51권.
- 손열. 2006. “기술, 제도, 경로의존성:정보화시대 벤처지원정책의 한.일 비교연구.” 『한국정치학회보』 제40집 제3호.
- 손호철. 1999. “중속적 신자유주의, 박정희, 김대중, 그리고 정형근.” 『진보평론』 제2호(겨울).
- _____. 1993. “박정희 정권의 정치적 성격.” 『역사비평』 겨울호 9(통권 25호).

- 오연호. 1993. “박정희의 미 대사관저 침실 쿠데타 5시간.” 『월간 말』 7월호(통권 85호).
- 오원철. 1995. 『한국형경제건설: 엔지니어링 어프로치』, 한국형경제정책연구소.
- 윤상우. 2006. “한국 발전국가의 형성. 변동과 세계체제적 조건, 1960-1990.” 『경제와 사회』 겨울호(제72호).
- 이광일. 2011. “박정희 체제는 비판되고 있는가?” 『문화/과학』 가을호(통권 67호).
- 이병천. 2003. “개발독재의 정치경제학과 한국의 경험: 극단의 시대를 넘어서.” 이병천 (편). 『개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』, 창비.
- 이상록. 2011. “경제 제일주의의 사회적 구성과 ‘생산적 주체’ 만들기 — 4·19~5·16 시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전략들 —.” 『역사문제연구』 제25호.
- 이영훈. 1993. “토지조사사업의 수탈성 재검토.” 『역사비평』 가을호(통권 24호)
- 이장규. 2008. 『경제는 당신이 대통령이야-전두환시대 경제비사』(개정증보판). 올림.
- 이정은. 2010. “1970년대 중반 두 차례의 경제위기와 박정희정부의 대응.” 『한국사학보』 제38호.
- 이준식. 2009. “박정희의 식민지 체험과 박정희시대의 기원.” 『역사비평』 겨울호(통권 89호).
- 이하우·최명. 2010. 『6·25와 나』, 까치.
- 임혁백. 2011. “박정희 시대 개발독재와 근대화의 해석.” 『민주평화복지포럼 정책자료집, 5·16 우리에게 무엇인가: 박정희 시대의 실증적 역사평가』, 민포럼.
- 장하준·정승일·이종태. 2005. 『왜도난마 한국경제』, 부키.
- 전경련. 2011. 『전경련 50년사: 기적의 50년을 넘어 희망 100년으로』(요약본). 전경련.
- 정일준. 2001. “버거 전 주한미국대사 비밀 보고서: 발굴특종/버거 전 주한미대사 비밀 보고서 《한국의 변혁: 1961~1965》 — 박정희는 가르칠 만한 자.” 『민족21』 통권 제2호.
- _____. 2011. “박정희 정권기 개발독재 비판.” 『역사비평』 여름호(통권 95호).
- 조이제·카터 에커트 편저. 2005. 『한국 근대화, 기적의 과정』, 월간조선사.
- 조희연. 1997. “동아시아 발전론의 재검토.” 『경제와 사회』 36호(겨울).
- _____. 2010. 『동원된근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』, 후마니타스.
- 최광승. 2010. “박정희는 어떻게 경부 고속도로를 건설하였는가?” 『정신문화연구』 33권 4호.
- 최유식. 1995. “6·3사태전야, 박정희·버거 회담의 진상.” 『월간 말』 통권 109호. 166-173.
- 채오병. 2009. “사건사의 인식론과 방법론.” 『사회와 역사』 83.

- 하혜수. 2007. “지방분권정책의 경로의존성 연구: 총액인건비제를 중심으로.” 서울행정학회 동계학술대회, 2007년 2월.
- 황병주. 2009. “박정희와 근대적 출세 욕망.” 『역사비평』 겨울호(통권 89호).
- Amsden, Alice, 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Ha-Joon Chang, 1994, *The Political Economy of Industrial Policy*. New York: St. Martin's.
- Cumings, Bruce. 1987. “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences.” In Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cumings, Bruce. 1997. *Korea's Place in the Sun: A Modern History*. Norton & Company (김동노 외 역. 2003. 『브루스 커밍스의 한국현대사』, 창작과 비평사).
- David, Paul A. 1985. “Clio and the Economics of QWERTY.” *Economic History* 75: 332-7.
- Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.). 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Eckert, Carter. 1991. *Offspring of Empire: The Koch'ang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876-1945*. University of Washington Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, Peter · 이병천 · 국민호 · 이선향. 1997. “‘연접된 자율성’과 한국의 경제발전.” 『동향과 전망』(12월).
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Belknap Press.
- Greener, Ira. 2002. “Theorising path-dependency: how does history come to matter in organisations?” *Management Decision* 40(4).
- Heggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, Byung-kook Kim, and Chung-in Moon. 1991. “The Transition to Export-led Growth in South Korea: 1954-1966.” *The Journal of Asian Studies* 50(4) (Nov.), 850-873.

- Haggard, Stephan. 1993. *Macroeconomic policy and Adjustment in Korea, 1970-1990*. Harvard Institute for International Development; Korean Developmental Institute
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kim, Byung Kook. 1987. Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico.; Ph.D. diss. Department of Government, Harvard University.
- Kohli, Atul. 1994. "Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Developmental State." *World Development* 22(9).
- Lowell, Percival. *Chosun: the land of the morning calm*. c1888 (조경철 역. 2001. 『내 기억 속의 조선, 조선 사람들』, 예담).
- Ma, Shu-Yun. 2007. "Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism." *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 28(1) (Jan.).
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29.
- _____. 2004 "Revisiting General Theory in Historical Sociology." *Social Forces*.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94.
- _____. 2003. "Big, Slow-Moving, and ... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics." in J. Mahoney and D. Rueschemeyer eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Shin, Gi-Wook. 1996. *Peasant Protest and Social Change in Colonial Korea*. University of Washington Press.
- _____. 1998. "Agrarian Conflict and the Origins of Korean Capitalism." *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 5 (March).

Thelen, Kathleen. 2003a. "Historical institutionalism in comparative politics." *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2.

_____. 2003b. "How Institutions Evolve." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds. *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Cambridge University Press.

Wade, Robert, 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.

Abstract

Re-thinking the Korean Developmental State: A Path-dependency Approach

Suk-man Hwang Changwon National University

While the developmental state theory is known to successfully explain the East-Asian economic development, it has often been criticized for lacking a historical perspective. This paper attempts to overcome this shortcoming by examining the historical factors that preceded the development, which have influenced the working of Korean developmental state. Incorporating these historical factors, this paper takes a path-dependent approach to broaden the scope of the developmental state theory, so as to deepen our understanding of it.

Keywords | Korean developmental state, Korean economic development, Path-dependency theory