

박정희 정부의 선택

1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제

기미야 다다시 지음 | 448쪽 | 20,000원 | 2008년 12월 10일 발행



- 박정희 신화를 넘어 구성주의적 시각에 따라 박정희 연구에 관한 새로운 지평을 열고자 시도한 것이다.
- 한·미·일 3개국의 비밀문서 및 외교문서 등 1차 사료를 통해 박정희 정부의 경제정책 결정의 정치 역학을 밝혀낸 것이다.
- 냉전체제의 구조적 제약과 박정희 정부의 정책 사이의 모순적이고 역동적인 갈등과 그 결과에 대한 분석서.

1979년 급작스러운 종말을 맞이한 박정희 정부에 대한 평가는 한국 사회에서 늘 논란을 빚어 왔다. 민주화 이행과 함께 대체로, 국가 중심의 경제성장이 가져온 시장 왜곡과 재벌 중심의 경제발전, 인권탄압, 부익부 빈익빈 현상에 대한 비판이 주류를 이루어 왔다. 하지만 신자유주의의 등장과 경제 위기, 시장의 폐해 등을 겪으며, 국가 주도의 경제발전 전략에 대한 재평가가 시도되며, 좌우를 막론하고 다시 박정희와 박정희 정부의 경제발전 전략에 대한 재평가가 시도되고 있다.

하지만 여전히 박정희 정부가 이룩한 성과와 폐해에 대한 평가는 좌우 이데올로기 편향에 따른 평가는 물론, 일국적 수준과 세계 체제적 수준에 대한 분석에 있어 대체로 단편적·일면적 접근에 기초해 있으며, 그 결과 박정희 정부는 여전히 한국 경제발전 단계에서 하나의 신화로 자리 잡게 되었다.

후마니타스의 신간 『박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제』는 1960~70년대 한국 정치경제의 역동성에 주목, 냉전이 초래한 국제 정치 경제적 구조와 군사정권으로서 자신의 정당성을 경제발전을 통해서 증명해야 했던 박정희 권위주의 정부의 정책 사이의 갈등과 접점을 살펴보고, 그것이 한국 정치경제에 미친 영향과 그 결과를 살펴보고 있다. 특히, 저자는 이 과정에서 한·미·일 3국의 외교문서와 내부 정책결정 과정에 주목 미시적이고 거시적인 차원에서 한국 경제발전의 신화와 그 과정을 해부한다.

① 구성주의적 시각에 따른 박정희 연구의 시도

이 책의 출발은 박정희 정부가 군사쿠데타 직후 강한 민족주의적 수사로 정책을 추진하려고 했음에도 결과적으로 수출지향형 공업화라는 일견 덜 민족주의적인 경제 정책을 왜 채용하게 되었는가 하는 것이다. 그간의 논의는 대체로 한국을 둘러싼 냉전

체제 등의 구조적 조건이 필연적으로 '수출지향형 공업화' 정책을 선택하게 만들었다고 보는 구조주의적 접근이나 행위자들의 자율적 선택에 따른 결과라고 보는 개체주의적·행위자 중심적 접근이 중심이었다.

반면, 저자는 이런 기존 해석에 대한 대안으로 구성주의적 분석틀을 제시하는데, 구조적 제약과 행위자들의 구조 인식의 전환을 매개로 수출지향형 공업화의 선택과 전개의 정치경제적 동학을 살펴본다.

이를 위해 저자는 한·미·일 3국의 외교문서를 비롯한 1차 사료를 바탕으로 1960년대 전반 한국의 정치경제는 미국의 강력한 영향 아래 있으면서도 미국과 갈등 관계에 있었다는 것을 밝힌다. 예컨대, 5·16 군사쿠데타 직후 군사정부가 내포적 공업화 전략을 시도했으나 결국 미국과의 관계나 군사정부의 국내 지지 동원의 한계 등으로 인해 좌절되고 말았으며 잔여적 선택지로서 수출지향형 공업화라는 정책이 선택되었다는 것이다. 나아가 저자는 구조적인 제약으로 말미암아 '선택'된 수출지향형 공업화 정책이 국내적으로는 어떤 정치과정을 거쳐 전개되었으며, 박정희 정부는 이런 구조적 조건을 국내 정치적으로 어떻게 이용함으로써 수출지향형 공업화를 이끌어 나갔는가 하는 문제도 함께 다루었다.

특히, 이 과정에서 저자는 박정희 정부가 농어촌 고리채 정리, 통화개혁, 사회적 불평등 해소 요구 등을 억압하고, 자주 민주 통일론을 탄압하는 등 아래로부터의 민족주의적 요구를 어떻게 탈각시켜 내며, 반공주의와 경제발전 우선론을 중심으로 한 위로부터의 민족주의를 어떻게 효과적으로 이용했는지를 밝히고 있다.

나아가 2부에서는 수출지향형 공업화 정책의 추진 과정에서 그간 성공 신화처럼 자리 잡아 온 박정희 정부 시기의 관료정책의 정책결정 과정과 그 의미에 대해서도 살펴보고 있다. 특히 환율제도의 개혁, 금리현실화, 베트남 파병 등을 둘러싼 정책결정 과정 내에서의 갈등을 살펴보고, 취약한 정권의 정당성과 정치자금 획득을 위해 이를 어떻게 활용했는지를 살펴보고 있다.

② 일본 내 소장파 한반도 문제 전문가가 바라본 한국 정치경제

저자는 1986~89년 고려대학교 재학 중 한국의 민주화라는 격동기를 경험하면서 한국의 정치경제와 한국 현대사에 대한 이해를 심화시키기도 했다. 이 책은 저자의 지난 20년에 걸친 저자의 한국 정치경제에 관한 연구의 성과라고 할 수 있다. 저자는 연구를 하면서 두 가지 자세를 늘 마음속에 새겼다고 한다. 하나는 1차 사료로 뒷받침되는 실증적 역사 연구를 시도한다는 것이며, 다른 하나는 한국을 보는 이론적 시각에 관한 논쟁에 기여한다는 것이었다. 따라서 이 책은 상대적으로 취약하다고 볼 수 있는 한국의 정치학 속의 정치사 분야와 한국 역사학 속의 현대사 분야, 그리고 한국 경제학 속의 경제사 분야라는 세 가지 연구 분야에서 조금이나마 기여한 바가 있지 않을까 한다. 1980년대 한때 한국의 사회과학은 사회구성체 논쟁을 비롯해 개별적 학문 분야의 영역을 넘어서 활발한 논의가 전개된 적이 있었다. 그런데 그 후 정치학·경제학·역사학 등은 상대적으로 좁은 개별적 영역 안에 머물고 있다. 물론 이것은 그만큼 학문 분야의 전문도가 높아졌다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이 책이 특히 박정희 평가라는 관점에서 정치학·경제학·역사학에 걸친 서로 다른 분야의 연구자들과 관심 있는 일반인들에게 폭넓게 읽혀질 수 있기를 바란다.

마지막으로 이 책은 제1부에서 제3부까지의 본문에 더해 한국의 민주화와 민주화 운동에 관해 저자가 썼던 두 편의 논문을 보론으로 추가했다. 보론에서도 저자는 한국 현대사를 어떻게 보느냐 하는 문제의식과 관련해서 구조주의적 시각과 개체주의적 시각의 대립을 지양하고자 구성주의적 접근을 시도했다. 이에 한국의 민주화 및 민주화 운동에 관해서도 구조적 제약을 받으면서도 그런 구조에 대한 인식을 전환시킴으로써 제약을 기회로 만들려고 했다는 점을 강조했다.

③ 각 장별 주요 내용

제1부 수출지향형 공업화 정책 선택의 정치과정

5·16 군사쿠데타 직후 군사정부는 기존의 경제정책이나 미국의 원조 정책에 대해 비판적이었으며, 따라서 미국의 원조정책과는 거리를 둔 내포적 공업화라는 민족주의적인 경제 개발 전략을 지향했다. 그러나 결국 미국의 거부와 한국 정부의 국내 지지 동원의 한계로 인해 좌절을 겪게 된다. 이 과정을 한미 관계와 한국 국내의 정치 역학을 분석함으로써 밝혀냈다.

1장 한국의 수출지향형 공업화 정책 선택에 관한 이론적 재검토

한국의 정치경제를 보는 기존의 네 가지 시각을 검토한 후, 최근 경제사 분야에서 한국의 경제 발전과 관련하여 논의되고 있는 수출지향형 공업화와 수입대체 공업화의 복선형 성장론이라는 새로운 해석과 함께 새로운 사료를 구사한 역사 연구를 검토했다.

2장 5·16 군사쿠데타 직후 경제개발계획의 수립 과정

5·16 군사쿠데타 직후 경제정책을 주도한 인물들의 이념을 추출하고 경제개발계획의 수립 과정을 분석함으로써 군사정부가 지향하려고 했던 경제개발이 내포적 공업화였다는 것을 밝힌다.

3장 미국과 5·16 군사정부

5·16 군사쿠데타에 직면한 미국 정부의 자세가 당초 부인에서 승인으로 달라지는 과정을 미국 외교문서를 자세히 분석함으로써 밝혀냈다. 결국 군사쿠데타를 사후적으로 승인하기는 했으나, 그 전부터 미국 정부는 아무리 원조를 공여해도 한국의 경제 발전이나 정치적 안정에 대해 효과를 거두지 못했다는 인식에 따라 기존의 대한 원조 정책을 재검토하는 작업을 계속 해오고 있었다. 이 작업의 결과로서 제시된 미국의 대한 정책의 요지는 정부의 자의적 간섭으로 과도한 투자를 하려는 한국 정부를 견제하며,

경제를 안정시키고 원조의 효과를 높이려는 것이었다. 따라서 한국 정부가 지향하는 내포적 공업화에 대해서는 부정적이었다. 다만 미국 정부로서는 박정희를 중심으로 한 세력에 의존할 수밖에 없었기 때문에 박정희를 통해 미국의 영향력을 행사하는 방법을 선택하게 되었다.

4장 내포적 공업화 전략의 좌절

1962년에 들어서는 경제 개발을 둘러싼 한미 간의 괴리가 현저하게 나타나게 되었다. 내포적 공업화를 위해 필요한 것은 대규모의 자금을 동원해서 그것을 제철 공장 등 기간산업의 육성을 위해 투자하는 것이었다. 따라서 대규모 자금을 동원하기 위한 통화개혁이나 종합제철공장의 건설은 내포적 공업화의 근간을 이루는 정책이었다. 그런데 결국 이와 같은 정책은 미국의 반대와 국내 지지 동원의 실패 등으로 인해 좌절되고 말았다. 또한 원조 공여를 무기로 한 미국의 압력에 의해 쿠데타 이후 중단되었던 재정 안정계획도 부활되었다. 그 결과 1964년에 들어 제1차 경제개발 5개년계획은 보완·수정이 불가피하게 되어 내포적 공업화의 대안으로서 노동집약적 경공업 제품의 생산과 수출을 중심으로 한 수출지향형 공업화를 경제개발 전략으로서 선택하게 되었다.

제2부 수출지향형 공업화 정책 전개의 정치과정

제1차 경제개발 5개년 계획의 보완·수정 작업 끝에 내포적 공업화가 포기됨으로써 수출지향형 공업화가 선택되었다. 그러나 수출지향형 공업화를 위해서는 기업들을 수출 중대로 유인하기 위한 정책들이나 수출을 통해 이익을 획득할 수 있는 정책들이 필요했다. 이와 같은 정책들을 누가 주도했으며 어떤 정치과정을 거쳐 선택되었는지를 한국 정부, 미국 정부, 한국의 기업들 등 3자의 관계를 중심으로 밝혀냈다.

먼저 5장에서는 기존 연구를 검토한 후 한미 관계, 한국 정부 내의 관료정치, 한국의 정부-기업 관계라는 세 가지 분석 틀을 마련했다. 이 분석 틀에 따라 6장에서 재정안정계획의 책정과 운용 과정을 분석함으로써 미국의 압력에 따라 받아들여지게 된 재정안

정계획이 한국에서 어떻게 운용되게 되었는지를 살펴보았다. 7장에서는 미국의 권고에 따라 받아들였던 환율의 현실화와 유동화 조치가 결과적으로 경제의 자유화라는 방향보다 정부의 정책자원을 증대시키는 결과를 가져왔다는 것을 밝혀냈다. 8장에서는 경제 현실화 조치의 일환으로서의 금리 현실화 조치에 관해서 분석했다. 저자는 특히 금리현실화가 금리나 금융을 시장 기능에 맡기는 방향으로 활용했다기보다는 오히려 정부가 의도하는 특정 산업을 육성하기 위한 산업 정책의 수단으로서, 또한 정치자금을 확보하기 위한 수단으로 사용했음을 밝힌다. 9장에서는 기업들을 수출 증대로 동원하기 위해 추진한 수출 진흥 정책이 수립되는 과정을 한미 간, 한국 정부 내, 그리고 정부와 기업의 관계를 중심으로 검토했다. 10장에서는 수출지향형 공업화를 전개하기 위해 필요한 외자도입법의 제정 과정을 주로 정부지불보증 문제를 중심으로 분석했고, 외자도입에 관한 정부의 개입 공간을 확대시키는 결과를 가져왔다는 것을 밝혀냈다. 마지막으로 10장에서는 자유화 정책의 중심이라고 볼 수 있는 무역자유화에 관해서 검토했다. 포지티브제로부터 네거티브제로의 이행이라는 무역자유화는 이루어졌으나 이것도 자유무역이 확대되었다기보다 산업정책을 추진할 수 있는 정책 자원을 마련할 수 있었다는 것을 밝혀냈다.

제3부 수출지향형 공업화 정책을 둘러싼 국제적 조건: 냉전체제와 경제개발

12장에서는 냉전체제와 경제개발에 관한 이론적 검토를 주로 한국의 경제 발전의 정치적 조건에 관한 기존 연구와 한일수교와 한국군의 베트남 파병에 관한 사례연구라는 두 가지 분야로 나누어 검토했다.

13장에서는 1965년 한일수교에 이르는 한·미·일 3국 관계에 초점을 맞춰 한·미·일 3자 간의 냉전체제에 대한 인식의 접근이 경제협력 방식에 따른 한일수교를 가능하게 만들었다는 것을 밝혀냈다. 또한 한일수교에 의해 한국이 일본으로부터 원료를 수입한 뒤 이것을 가공해 주로 미국으로 수출함으로써 경제 발전을 달성할 수 있게 되었

다는 것을 밝혀냈다. 물론 이와 같은 한일수교는 일본으로부터의 '탈식민지화'라는 과제에 있어서 한국 사회로서는 만족스러운 결과는 아니었다. 그런 의미에서 경제협력 방식에 따른 한일수교와 이에 따른 한일 간의 경제협력은 한국 정부로서는 냉전체제하의 제약을 기회로 전환시키려는 선택이었으나 그런 제약을 극복하는 데는 한계가 있었다.

14장에서는 한일수교와 같은 시기에 미국 정부의 요청에 따라 한국 정부가 베트남 전쟁에 대한 본격적 참전을 결정하고 전투부대를 파견하기로 했는데, 이런 선택은 미국의 요청을 거절하지 못해 내린 귀결이라고 볼 수 없으며 이미 한국정부는 1950년대부터, 그리고 군사쿠데타 직후부터 주로 대미 협상 수단으로서 베트남 파병을 설정했다는 사실을 한미 양국의 외교문서를 분석함으로써 밝혀냈다(이것은 저자가 1992년의 박사 학위 논문에서 누구보다도 먼저 발견한 사실이다). 또한 한국 정부는 베트남 파병을 대미 협상 수단으로서만 아니라 경제적 이익을 가져다주는 특수로서 생각했다. 한국에게 베트남 특수는 대만과 비교해 볼 때 군대나 기업, 노동자들이 실제로 베트남에 있음으로써 비로소 실현될 수 있는 성격을 가지는 것이라는 점도 발견했다.

보론 | 한국의 민주화와 민주화 운동

끝으로 보론은 1980년대 한국의 민주화 운동과 민주화에 관한 두 편의 글을 담고 있다. 일견 본론과는 전혀 관계가 없어 보이지만 그렇지 않다. “보론 1”에서는 1987년 한국의 민주화가 왜 이루어졌는가를 분석했다. 저자는 그 원인을 경제 발전이나 냉전 종식에 따른 필연적 귀결로서 보지 않으며, 또한 일정한 구조적 제약하에 있어서의 각 행위자들의 전략적 선택에 따른 귀결로서도 보지 않는다. 대신 한국의 사회경제 구조나 냉전체제에 대한 구조 인식을 전환시킴으로써 이들이 정치체제에 가하는 제약을 극복해 민주화를 달성할 수 있었다고 본다. 즉, 구성주의적 접근에 따른 한국의 정치경제 분석이라는 점에서 일관성이 있다.

“보론 2”에서는 한국의 민주화에 큰 영향을 끼쳤던 1980년 5월의 광주민주화운동

에 관해, 첫째 1980년 '서울의 봄'이라는 민주화의 좌절로서, 둘째 1970년대와는 다른 1980년대의 새로운 민주화운동의 기원으로서, 셋째 1987년 민주화 이후 민주주의의 공고화뿐만 아니라 민주주의의 심화 가능성을 열어 가는 시민운동으로의 계승이라는 세 가지 관점에서 재조명했다.

■ 지은이 소개



기미야 다다시(木宮正史)

1960년 일본 시즈오카 현 하마마츠 시에서 태어났다. 도쿄대학교 법학부를 졸업하고 같은 대학 대학원에서 박사과정을 수료했으며, 고려대학교 대학원 정치외교학과에서 박사 학위를 받았다. 1986~89년 고려대학교 재학 중에 한국의 민주화라는 격동기를 경험하면서 한국의 정치경제와 현대사에 대한 이해를 심화시켰다. 그리고 1993~96년 일본 호세이대학교 법학부 조교수를 거쳐, 2002~03년에는 미국 하버드대학교 옌칭연구소 방문연구원을 지내며 미국의 한국 연구와 교류할 수 있는 기회를 가졌다. 현재 도쿄대학교 대학원 총합문화연구과 준교수로 재직 중이며, 한국 정치를 강의하며 한반도 지역 연구 분야에서 학생을 지도하고 있다.

저서로는 『韓國－民主化と經濟發展のダイナミズム』(2003), 한국어 저서로는 『한국현대정치론 2』(공저, 1996), 『한국과 일본』(공저, 1997), 『시장, 국가, 국제체제』(공저, 2002), 『일본은 한국에게 무엇인가』(공저, 2006), 『전후 한일관계의 전개』(공저, 2008), 『한국과 일본의 역사인식』(공저, 2008) 등이 있다. 이외에 "일본의 대북한 인식과 한일관계"(2007) 등 다수의 한국어·일본어 논문을 발표했다.

■ 차례

제1부 수출지향형 공업화 정책 선택의 정치과정

1장 한국의 수출지향형 공업화 정책 선택에 관한 이론적 재검토

2장 5·16 군사쿠데타 직후 경제개발계획의 수립 과정

3장 미국과 5·16 군사정부

4장 내포적 공업화 전략의 좌절

소결론 | 내포적 공업화 전략 좌절의 계 요인

제2부 수출지향형 공업화 정책 전개의 정치과정

5장 기존 연구와 분석 틀

6장 재정안정계획을 둘러싼 정치과정

7장 환율제도 개혁

8장 금리현실화

9장 수출진흥정책

10장 외자도입법 제정

11장 무역자유화를 둘러싼 정치과정

소결론 | 수출지향형 공업화 정책 전개의 정치 역학

제3부 수출지향형 공업화 정책을 둘러싼 국제적 조건 : 냉전체제와 경제개발

12장 냉전체제와 경제개발에 관한 이론적 검토

13장 한일수교와 경제개발

14장 베트남 파병과 베트남 특수

소결론 | 냉전체제와 경제개발

제1~3부에 대한 결론

보론 | 한국의 민주화와 민주화 운동

보론 1. 한국의 민주화 동학 : 민주화 운동의 이념을 중심으로

보론 2. 비교적 시각에서 본 광주 5·18 : 민주주의로의 이행과 심화