

## 남미의 수입대체 산업화 발전 전략 : 허쉬만의 해석을 중심으로

강명구(아주대 사회과학부)\*

- I. 허쉬만이 인도하는 반(半)세기 전으로의 여행
- II. 남미 경제 역사(略史): 극(極)에서 극(極)으로
- III. 수입대체 산업화의 이론적 기초: 불균형 성장과 연계효과
- IV. 수입대체 산업화에 대한 비판과 허쉬만의 반박
- V. 결론에 대신하여: 회고적 평가

### I. 허쉬만이 인도하는 반(半)세기 전으로의 여행

이 글의 가장 중요한 목적은 탁월한 (정치)경제학자이자 동시에 사회 사상가인 알버트 허쉬만 (Albert O. Hirschman 1915- )의 학문적 족적(足跡)을 추적하여 지난 반세기 동안 남미의 수입대체 산업화 발전전략이 남긴 경제적, 정치적 명암(明暗)을 허쉬만적 입장에서 소개하고 재해석하는 것이다. 이와 같은 주목적에 더하여 암묵적이며 부차적인 두 가지 목적이 있다. 그 하나는 남미지역 연구자들(혹은 보다 넓게는 사회과학 연구자들)에게 허쉬만의 학문적 심오함과 즐거움에 동참을 권유하는 것이고 또 다른 하나는 이와 같은 논의가 한국의 과거 발전 경험을 비교론적 측면에서 재해석하는 계기를 부

\* Myung-Goo Kang(Ajou University, College of Social Sciences, mgkmgk@ajou.ac.kr), "Development Strategy of Import Substitution Industrialization in Latin America: Interpretation by Albert O. Hirschman and beyond".

여하는 것이다. 이러한 의미에서 이 글은 새로운 사실을 규명하거나 혹은 기존의 이론을 번복(또는 재확인)하는 엄격한 의미의 과학적이고 논쟁적인 연구논문이라기보다는 한 탁월한 사회과학자의 연구 성과를 추적하여 과거의 경험을 성찰적으로 회고하는 평론적 성격이 더욱 강함을 글머리에 밝힌다.

본격적인 글의 진행에 앞서 두 가지 점을 미리 밝혀야 할 것이다. 하나는 왜 남미 지역연구에 왜 꼭 허쉬만을 소개해야하는가 라는 질문에 답하는 것이고 다른 하나는 남미 역사 반세기를 회고함에 있어 수입대체 산업화가 갖는 중심성을 설명해야하는 것이다. 우선 첫 번째 질문으로 다가서자. 1915년 독일 베를린에서 태어나 2007년 현재 프린스턴 대학 사회과학 고등연구소(Institute for Advanced Study, School of Social Science)의 명예교수로 재직하고 있는 허쉬만의 학문 세계는 깊고도 넓다.(강명구 2005, 서문; Meldolesi 1995 부록) 그중 중요한 것만 추리더라도, 중속이론의 이론적 맹아(萌芽)가 발견되는 1945년 작 *National Power and The Structure of Foreign Trade*, 한국형 초기 발전 모델의 밑그림이 되었으며 동시에 남미 수입대체 산업화의 이론적 바탕이 된 1958년 작 *The Strategy of Economic Development*, 정치경제학의 새로운 지평을 연 1970년 작 *Exit, Voice, Loyalty*, 자본주의 지성사(知性史)를 새롭게 해석하게 만든 1977년 작 *The Passions and The Interests*, 집단행동(collective action)의 새로운 해석을 제시한 1981년 작 *Shifting Involvement*, 그리고 (신)보수주의의 이론적 맹점을 역사적으로 파헤친 1991년 작 *Rhetoric of Reaction*을 꼽을 수 있다. (발전) 경제학, 정치학, 심리학, 그리고 계획학 등을 넘나드는 이들 저서들은 6-10개국 언어로 번역 출간되었다. 이러한 학문적 깊이와 넓이에 비하여 한국에서 허쉬만의 소개는 아직 일천하다. 3권의 역사(이현재 1965; 김승현 1995; 강명구 2005)와 백종국의 소개 논문(2000)이 있는 정도이다.

반면 남미 연구에 있어 허쉬만의 영향력은 아직도 건재하다. 허쉬만의 주요 저서들은 모두 스페인어로 번역되어 있으며 허쉬만 한 사람만을 주제로 한 남미관련 종합 연구 저서도 여러 권이다. (이르테

면, Foxley et. al. 1986; Teitel 1992; Rodwin & Schon 1994) 허쉬만의 출세작이라고 할 수 있는 *The Strategy of Economic Development*는 1950년대 중반 4년간의 콜롬비아 정부 경제 자문역 경험을 바탕으로 저술한 것이며 이 저서와 함께 남미 발전론 3부작을 이루는 1963년 저서 *Journeys Toward Progress*는 남미 3개국(콜롬비아, 브라질, 칠레)의 정책결정과정을 추적하였고 1967년 저서 *Development Projects Observed*는 남미를 포함한 11개국의 발전 프로젝트를 관찰하여 허쉬만 발전론의 핵이라 할 수 있는 “숨은 손의 원칙(principle of hiding hand)”에 근거한 가능주의(可能主義 possibilism)를 설명(1967 Chp.1 참조)하고 있다. 이후로도 많은 논문을 통하여 허쉬만은 남미 산업화의 쇠퇴 및 권위주의 창궐 그리고 재민주화 문제에 대한 견해를 지속적으로 밝혀왔다.

남미 연구에 있어 허쉬만이 차지하는 중요성은 주로 위의 지적과 같은 이론과 실천의 방대한 결합에 근거한 것이지만 정작 그의 매력은 허쉬만이 지속적으로 견지해온 연구의 시각(perspective)과 이념적 정향(orientation)에 있다할 것이다. 그의 연구 저작물들 (특히 남미 관련)을 관통해서 나타나는 “유연하지만 굳건한 진보주의(flexible yet rigorous progressive viewpoint)”(Meldolesi 1995, 56)는 종속이론이나 마르크스주의(Marxism)과 같은 급진적 해석에 동정적이면서도 상당한 차별성을 보이는 동시에 (주류 경제학을 포함한) 근대화론에 근거한 전통적 발전론과도 일정한 간격을 유지하고 있다. 이러한 그의 학문적 입장은 종종 비판의 대상이 되기도 하지만<sup>1)</sup> 동시에 학문적 이념성에 기대어 선형적으로 결정론적 해석을 되풀이하는 경향성에 대한 좋은 해독제일 것이다. 한국의 경우, 남미 연구의 시발은 종속이론의 도입과 대체로 맥을 같이한다. 그 후 관료적 권위주의와 민중주의(populism) 논의 등 상당한 학문적 노력이 남미 자체에 대한 지역연구로서 보다는 한국의 현실을 설명하기 위해 차입된 이념 지향적 이

1) 이 글의 결론부분인 <회고적 평가>를 참고 할 것. 비판의 핵심은 “그렇다면 너의 이론은 무엇이나?”는 비판에 답하는 것인 바, 이 질문에 대한 허쉬만의 답변은 “발전과 같은 거대한 사회변화의 결정요인은 매우 복잡한 상황변이적 질문(open-ended question) 이다.”라는 것이다.

론 틀(theoretical framework)의 역할에 더 치중하였던 것이다. 이런 의미에 있어 이념적 경직성에 근거한 결정론적 사고를 배격하는 허쉬만 연구(이를테면 1970a)의 중요성을 쉽게 평가절하하기 힘들 것이다. 특히, 허쉬만은 발전 경제학이라는 확립된 학문분야위에 지역연구를 첨가하여 정치경제학적 방법으로 남미를 해석한 결과, 지나치게 기술적(記述的 descriptive)이거나 혹은 이념적으로 치우치기 쉬운 지역연구를 사회과학적 이론과 잘 융합시킨 대표적 경우라 할 것이다.

두 번째 논점인 수입대체 산업화가 남미연구에 있어 가지는 중심성을 살펴보자. 20세기 남미 역사를 살피는 가장 유용한 중심 개념 중의 하나는 ‘발전’이다. 1970년대 이후 이른바 동아시아의 “경제기적”이 있기 전까지 (소위) 서구 “선진국”을 향한 행렬에 가장 근접한 지역은 남미였다. 풍부한 자원과 산업화의 경험 그리고 서구와 유사한 종교/문화적 배경의 부분적 공유는 이 지역을 선진국 진입의 가장 우선적 지역으로 자리매김하였다. 또한 ECLA(Economic Commission for Latin America 혹은 CEPAL Comisión Económica para América Latina)를 중심으로 한 남미 지식인 집단의 구조주의적 경제처방은 사회주의권을 제외한 비서구지역의 발전이론 수립에 있어 거의 유일한 독자적 학문노력의 결실이었다 하여도 과언이 아니다. 이른바 근대화론에 따르는 서구적 경험의 답습을 통하지 않고도 비서구권이 발전할 수 있는 가를 테스트하는 리트머스 시험지로서 중요한 의미를 지녔다.

수입대체 산업화는 이와 같은 독자적 이론정립의 엔진부분에 해당하였다. 자유무역 국제 분업에 근거한 1차 상품 수출의 구조적 난관(1930년대 이전)과 이를 해결하기 위한 처방으로서의 수입대체 산업화(40년대부터 60년대 말엽), 그 정치적 여파로서의 민주주의와 군부독재의 출현(1970년대와), 그리고 남미식 발전모델이 야기한 경제적 파산의 해결책으로 등장한 신자유주의(1980년대 이후) 등 일련의 남미 시대사적 구분은 수입대체 산업화를 둘러싼 논란과 떼기 힘든 연결고리를 지닌다. 비록 허쉬만이 수입대체 산업화(이후 ISI Import Substitution Industrialization으로 축약)의 이론적 시조는 아니지만

1958년에 발간한 저서 *The Strategy of Economic Development*(이후 Strategy로 축약)는 ISI의 이론적 기초를 강화하였으며 그의 저서 곳곳에 ISI의 심화와 창조적 적용을 위한 제언이 산재해있다. 그리고 허쉬만의 이런 아이디어는 향후 그의 저술 반세기를 관통하여 심화 발전되었다. 이제 Strategy가 발간된 지 꼭 반세기가 지났다. 효율과 경쟁만이 지배적 가치인 시장 중심의 경제학 이론이 주류를 이루는 와중에 허쉬만의 자리는 광채를 잃은 것이 사실이지만 그의 이론은 어느 평론자의 정확한 표현처럼 적어도 “우아하게 나이 먹어가고 (gracefully aged)”(Taylor 1994, 59)있다. 그의 인도로 50년 전으로의 여행을 떠나기에 앞서 ISI가 남미 경제사에서 점하는 개략적 지도를 그려보기로 하자.

## II. 남미 경제 약사(略史) : 극(極)에서 극(極)으로

20세기 남미의 역사는 적어도 거시 경제정책이라는 측면에 있어서는 극에서 극으로 오간 널뛰기 역사의 자취가 농후하다. 20세기 초엽까지 자유무역 이론에 근거한 1차 상품 위주의 수출 주도형 산업이 외부 지향적 발전(*crecimiento hacia afuera*)을 이끌었다면 1929년 대공황과 2차 대전을 거치면서 이러한 1차 상품 수출주도형 산업화가 구조적 애로에 봉착하였다. 1950년대 들어 보호무역을 주축으로 하는 수입대체 산업화가 새로운 힘을 얻게 되는 이른바 내부 지향적 발전(*crecimiento hacia adentro*)이 시작되어 강약과 성격을 조금씩 바꿔가며 1970년대 군부정권 시기까지 이어졌다. 그러나 이러한 산업화의 기조는 1980년대 들면서 남미를 강타한 외환위기를 거치면서 ISI와는 정반대에 위치한 신자유주의적 경제기조로 급반전을 경험하게 된다. 다양한 구조적 요인들(이를테면, 전 지구적 수준의 경제변화라던가 급격한 혁명적 변화)로 인하여 각국의 경제정책은 항상 변화의 압력 하에 놓여온 것을 감안하더라도 남미지역과 같이 뚜렷한 혁명적 상황의 부재에도 불구하고 경제정책의 기조가 비교적 단기간

에 이와 같이 급격한 반전(反轉)을 경험한 곳은 찾기 힘들다.<sup>2)</sup> 이하에서 남미 경제를 몇 가지 중요한 분기점을 중심으로 시기 구분을 해보자.

### II.1. ISI의 시기: 시발과 퇴조 (1950-1982)<sup>3)</sup>

**1) 1950년대:** 1950년부터 2000년대 초반 까지 남미 경제를 거시적으로 되돌아 본 팔마(Gabriel Palma)에 의하자면 (2003) 1950년대 이후 ISI 방향으로 극단적으로 쏠렸던 경제 정책이 1980년대 이후 신자유주의적 획일성으로 급격한 반전을 경험하는 계기는 1982년 멕시코를 강타한 금융위기였다. 그러나 1982년 금융위기의 도래 전에는 많은 비난에도 불구하고 1980년대 이전 남미의 경제적 성과는 괄목할 만한 수준이었다. 특히 ISI 초창기였던 1950년대의 산업성장은 더욱 그러하였다.<sup>4)</sup> 1949년 유명한 프레비쉬 ‘선언’(Manifesto de Raúl Prebisch)은 다음과 같이 웅변적으로 남미에 있어 ISI의 시기를 선포하였다.(Prebisch 1950; Hirschman 1971, 86 재인용)

대공황 이전에는 남미 여러 나라의 발전은 수출의 증가에 의한 해외로부터의 자극에 의한 것이었다. 이제 아주 특별한 상황이 아니면 현재로서는 이런 일이 재현될 이유가 없다. 남미 제국(諸國)은 더 이상 왕성한 수출주도형 발전과 산업화를 통한 내적 팽창 간에 양자택일 하지 않아도 된다. 이제는 산업화가 팽창의 가장 중요한 방법이 되었다.

이와 같은 프레비쉬 선언은 남미지역의 발전에 관하여 구조주의적 관점 하에서 다섯 가지 명제를 명확히 하였다.(Palma 1978) i) 제조업

- 
- 2) 일례로서 브라질의 전임 대통령 카르도주(H. Cardoso)는 재임시 상당히 신자유주의적 정책기조를 택하였는바 그는 익히 알려진 대로 자신의 정책기조와는 정반대에 위치한 종속이론의 이론적 지주군(支柱群)에 속하는 저명한 진보적 학자 출신이었다.
  - 3) 이 시기의 보다 자세한 통계는 Palma(2003)을 참조할 것. 아울러 ISI의 시기 구분도 팔마의 기준을 대체로 원용하였다.
  - 4) 나라별 편차는 존재하였지만 1950년대 기간 중 산업생산은 6.6%, GDP는 5.1%, 그리고 투자는 7.8% 성장하였다.(특히 멕시코와 브라질의 성장은 눈부셨다.) (Palma 2003, 134-135)

이 성장의 근원이다 ii) 제조업 성장은 ISI를 통해 가능하다. iii) 일차산품 수출은 동적인 성장을 보장 못한다. iv) 인플레이는 주로 구조적 문제인 공급애로에 기인한다. v) 적절한 정부정책만이 이런 문제를 해결할 수 있다. 남미발전에 관한 이런 관점은 두 가지 극단적 견해(즉, 과거 일차산품 수출 경험에 관한 철저한 배격과 ISI에 대한 지나친 낙관주의)가 혼합된 것으로서(Palma 2003) 현실의 적절한 반영이라는 긍정적 측면도 있지만 동시에 현실에 대한 과도한 이데올로기적 해석이라는 부정적 측면이 혼재된 것이었다. 향후 논의할 것인바, 부정적 측면이 긍정적 측면을 압도하여 나타날 때 ISI를 통한 남미발전은 암초에 막히게 된다. 즉, 구조주의 학파에 의한 ISI는 1950년대 기간 중 남미사회가 1930년대 이전 구축하였던 근본적 문제점을 적극적으로 대처하는 것에는 (이를테면, 토지개혁이나 공공부문의 강화 등) 기여하였지만 이러한 정책들이 1960년대 중반 이후 과도하게 정치적 성격을 띠면서 어려움에 직면하게 된다.

**2) 1960-73년 기간:** 제 1차 오일 쇼크가 있던 1973년까지의 기간은 세계경제의 호황기였다. 케인즈식 경제이론을 기반으로 한 정부의 시장개입은 OECD 국가들의 경제를 황금기에 진입시켰고 남미 또한 상당한 경제적 성장을 이루었다. 그러나 60년대 들면서 나타나기 시작한 ISI에 대한 경고의 목소리 또한 무시하기 힘들게 되었다. 남미 ISI의 주도적 설계자였던 프레비쉬는 1963년 논문에서 과도한 보호관세와 좁은 국내시장에 안주한 ISI 경쟁력 약화를 지적하면서 ISI의 구조조정 필요성을 제기하였다.(Prebisch 1963, 71) 프레비쉬의 이러한 경고는 2000년대에 들어 반추하면 상당한 의미가 있다. 비록 남미가 OECD를 통해 괄목할 경제성장을 이룩하였었지만 당시의 성장축은 OECD국가와 동아시아였다. 새롭게 전개되는 신국제분업질서(New International Division of Labor)에 동아시아는 수출 주도형 산업화를 통하여 적극적으로 참여하였지만 남미는 ISI 성과를 과신한 나머지 이미 애로를 겪기 시작한 ISI를 오히려 강화하는 방향으로 나아갔다. 그 정치적 결과는 익히 알려진 바와 같이 군부정권의 등장

이었다.

**3) 1973-1982년 까지:** 1973년 석유위기는 유가를 4배나 올려놓았다. 멕시코와 같은 남미의 산유국이나 브라질과 같은 비산유국이나 이 10여년의 기간은 결국 ISI의 파국을 오일 달러(oil dollar)의 유입을 통하여 10여년 유예시켰으며 그로 인하여 다가올 80년대의 파국을 더욱 극적으로 만든 시기라고 보아 무방할 것이다. 이 기간 중 매우 흥미 있는 사실은 오일 달러가 늘어난 멕시코 같은 산유국이나 그렇지 못한 브라질이나 모두 엄청난 외환 차입을 경험하였다는 것이다. 중동의 오일 달러를 흡수하여 개도국에 대출한 World Bank나 IMF등 국제 금융기구도 문제였지만 남미 각국의 잘못된 정책도 무시하기 힘든 요인이 되었다. 멕시코의 경우 산유국으로서의 지위는 산업구조 조정을 위한 호기였으나 중국에 가서는 유입된 오일 달러가 사치품 소비재 수입 증가와 해외 자본 도피로 이어지면서 오히려 ISI의 몰락을 재촉하였다. 브라질도 “차입을 통한 성장 (debt-led-growth)”(Palma 2003, 139-140) 신화에 젖어 외채를 증가해 나갔다. 남미 전체를 통틀어 1972년 770억 달러였던 수입규모가 1982년에는 2360억 달러로 늘었다.(Palma 2003, 140) 외채가 감당할 수 없는 지경에 이른 결과는 매우 역설적이게도 남미 경제정책 결정자들이 그리도 피하고 싶어 하였던 OECD 국가에 대한 종속성의 증가였다.

## II.2. 포스트-ISI: 1982년 이후의 신자유주의 광풍(狂風)

남미의 1980년대는 모든 수치로 보아 경제적 재앙의 시기였다. 이른바 “잃어버린 10년(lost decade)” 기간 중에 제조업 성장률은 1950-81년 사이 연평균 6.6%이었던 것이 1981-90년 사이 1.1%로 떨어졌으며 부채상환액이 수출액의 50%를 넘었다. 살인적 인플레이는 1980년 물가지수를 100으로 칠 경우 1990년은 450만(!)이 되었고 일인당 국민소득 증가율은 연평균 -0.9%였다.(Palma 2003, 131) 이 기간

중 아시아가 한국 성장률 7.8%, 중국 7.6% 등 경제적 호황을 누린 것과 엄청난 대비가 되었다. 문제는 여기서 그치지 않았다. 군부 권위주의 정권이 민주화 되면서 나타난 남미의 극심한 정치적 혼란은 이런 상황을 더욱 악화시켰다.

남미 지도자들이 물론 처음부터 신자유주의적 접근을 적극적으로 채택한 것은 아니었다. 극심한 경제적 악화 속에서 민주주의적 구호로 집권한 정치인들은(페루의 후지모리, 아르헨티나의 메넴, 멕시코의 살리나스 등) 외채문제 해결, 인플레이 진정, 외환탈출 억제 등의 고육책으로 신자유주의적 정책을 시도하였으나 일단 시작한 이후에는 그들의 선거공약과는 정반대로 인권탄압에 더하여 극심한 신자유주의 정책을 추진하였다.(Palma 2003a) 이들의 뒤를 이은 2세대 지도자들(이를테면 브라질의 까르도주Cardoso, 칠레의 알윈 Alwyn 등)도 신자유주의적 경로 의존(經路依存 path dependency) 때문에 전임자들의 경로를 벗어나기 힘들었다. 이들이 신봉하게 된 이른바 신자유주의의 5대 핵심주장은 다음과 같다. i) 무역 및 금융 자유화를 하면 국내 사적 자금이 성장엔진의 활력소로 이용될 수 있다. ii) 예산 균형과 시장 신호의 존중이 거시경제의 균형과 미시경제의 효율성으로 나타날 것이다. iii) 정부의 재량적 간섭을 줄이면 기업의 지대추구행위와 정부의 부패를 줄일 수 있다. iv) 사적 불균형은 스스로 해결된다. v) 재정균형이 이루어지면 사적 투자가 늘어난다. 이러한 주장을 상기(上記)한 프레비쉬 보고서의 ISI 5대 핵심 주장과 비교하면 불과 30여 년 전의 정책이 어떻게 급반전되었는가를 쉽게 파악할 수 있다.

ISI의 구조적 모순을 해결해줄 것이라고 믿었던 신자유주의로의 급격한 반전이 확실하게 달성한 목표는 인플레이션의 억제뿐이었다. 빈부격차의 증가는 국내적 갈등요소의 심화로 이어졌고 ISI를 통하여 지난 30여 년간 이룩한 산업성장 동력은 심각하게 잠식되어 당분간 극복하기 힘든 깊은 상흔을 남겼다. 남미 지식인들은 그들이 그토록 비판하였던 1940-70년 간의 ISI를 1980년대에 들어서는 “영광의 30년(*Les Trente Glorieuses*)”(Hirschman, 1987)으로 반추하게 되었던 것이다.

### III. 수입대체 산업화의 이론적 논거: 불균형 성장과 연계효과

허쉬만의 1958년 작 *Strategy*는 경제발전론 분야에 있어 출세작일 뿐만 아니라 향후 허쉬만이 이루어 놓은 학문적 업적의 모태(母胎)라고 하여도 과언이 아니다.<sup>5)</sup> *Strategy*는 저술의 동기부터가 사뭇 특이하다. 허쉬만은 1950년대 중반 4년을 콜롬비아 경제자문역으로 일하면서 당시 유행하던 후진국 경제발전론의 적실성에 심각한 의구심을 갖게 되었다. 즉, 허쉬만은 기존의 경제이론으로 무장하고 남미의 현실을 관찰한 것이 아니라 거꾸로 남미의 현실을 관찰한 결과 기존 이론의 문제점을 발견하고 자신의 대안적 해석을 제시한 것이다. *Strategy*가 발간된 지 50년이 지난 현재 기존 주류 경제학 분야에는 그의 이론이 많이 퇴색하고 있지만(예를 들면 Taylor 1994; Krugman, 1994) 남미 현지에서의 지적 영향력이 아직 수그러들지 않고 또한 경제학 이외의 분야(사회학, 정치학, 계획학 등)에서 굳건한 영향력을 행사하는 것은 아마 이런 연유에 기인할 것이다.

해로드-도마(Harrod-Domar)의 성장모델은 거시 경제학적 입장에서 저축과 투자를 연계하여 후진국 경제발전을 모색한 당시 주류 경제학 균형성장 모델의 대표적인 것이었다. 생산과 소비가 동시적으로 발생해야 상호작용을 통해 경제가 성장한다는 이른바 “크게 밀어 붙이기(Big Push)” 전략에 대하여 허쉬만은 대단히 비판적이다. 허쉬만이 보기에 이러한 전략은 역사적 배경과 문화적 환경이 다른 서구의 시스템을 통째로 후진국에 이식하는 것으로서 얼핏 보기에는 비효율적이지만 자세히 관찰하면 ‘숨겨진 합리성(hidden rationality)’이 존재하는 후진국의 현실을 간과함으로써 후진국 경제성장에 있어 스펀터식의 창조적 파괴를 어렵게 할 뿐 아니라 저(低)사용되고 있는 후진국의 숨겨진 에너지를 낭비하는 우를 범하는 것이었다.

허쉬만이 느꼈던 기본적 문제의식은 “후진국의 발전은 애초에 어

5) 이를테면 1967년 작 *Development Projects Observed*의 이론적 뼈대이며 허쉬만 발전론의 핵심부품인 “숨은 손의 원칙(Principle of Hiding Hand)”이나 1970년 역작 *Exit, Voice, and Loyalty*의 주요 핵심 부분들은 *Strategy*의 기본적 주장을 발전 계승시킨 것이다.

떻게 일어날 수 있는가?” 라는 것이었다. 기존의 설명에 의하면 선진국이 걸어왔던 길을 답습하는 것인데 허쉬만이 보기에 이는 선진국 발전의 역사적 경험과도 어울리기 힘든 주장이었다. 허쉬만의 대답은 러시아 출신 경제사학자이며 동료 교수였던 거셴크론(Alexander Gerschenkron)의 주장(1962)을 원용(援用)함으로써 가능해진다. 그에 따르면, 유럽 대륙에 위치한 (러시아를 위시한 독일 등) 후발 공업국(late comers)들은 영국, 프랑스 등의 선발 공업국에 비하여 산업화의 시작은 늦었지만 일단 산업화가 시작되면 모방하고 따라서 할 수 있는 선례(先例)가 있는 관계로 굳이 “전제조건”을 만족시키지 않아도 후발성의 약점을 얼마든지 극복할 수 있었다. (Hirschman, 1958, 8-11에서 재인용) 허쉬만의 표현을 빌자면 “후발자( )의 위치에 처한 중요성(importance of being a latecomer)”(Hirschman, 1958, 7)을 인식하여 산업화의 길로 들어섰다는 것이다. 굳이 선진국의 역사적 경험이 후진국 발전의 전제조건(prerequisite)이 되어야만 하는 이유가 없다는 것이다. 거셴크론을 인용한 허쉬만의 주장은 분명하다.

후발 산업국의 발전과 관련해서 내릴 수 있는 단 한 가지 결론은 이들 국가들이 결코 선행산업국들의 전철을 밟지 않을 것이라는 사실이다. 후발국들은 선발국( )경험을 우회하거나 아니면 ‘전제조건’ 뿐 아니라 (발전의) 몇 단계를 완전히 뛰어 넘을 것이다. (Hirschman 1971, 184) (괄호 안은 필자 첨언)

이런 주장은 1963년 작 *Journeys Toward Progress*에도 그대로 이어진다. “어떻게 하면 한 사회가 지금의 이 상태에서, 아니 현 상황에도 불구하고, 그리고 동시에 현 상황 때문에 앞으로 나아갈 수 있을까?(how a society begin to move forward as it is, in spite of what it is and because of what it is.)”(Hirschman 1963, 6, 강조는 저자)라고 묻는다. 이러한 주장은 후진국의 발전문제를 논함에 있어 흔히 후진국의 약점으로 치부되던 각종 장애물들이 실제에 있어서는 잘만 이용하면 오히려 “위장된 축복(blessing in disguise)”이 될 수도 있다는 주장인 것이다. 경제성장이 일어나기 어려워 그렇지 일단 성장이 일어나면

이런 전제 조건들은 발전의 와중에 저절로 생길 수 있다는 주장이다. 그렇다면 문제는 “어떻게 하면 첫 번째 성장을 유발할 수 있을까?” 이지 성장의 전제조건을 충족시키는 것이 아니다.

허쉬만의 관찰과 이론에 의하자면 바로 이 ‘첫 번째 성장’의 핵심이 바로 불균형 성장의 역동성을 이해하는 것이다.(Hirschman 1958, Chp. 4) 현실에서의 발전이란 주류 경제학 이론에서와 같이 저축과 투자가 균형점을 향해 수렴하는 것이 아니라 일련의 유인된 불균형(induced disequilibrium)이 상시적으로 움직여 나가는 역동적 과정이다. 여기서 유인된 불균형이란 곧 불균형 상태를 보완하기 위한 유인투자(induced investment)에 다름 아니고 그 추동력은 꼭 시장에서의 가격체계에 의존할 필요가 없다. 정부와 같은 비시장적 요소 또한 자율적 기능을 행할 수 있는 것이다.<sup>6)</sup> 이렇게 후진국 발전의 문제를 이해한다면 가용자원이 희소한 후진국의 경우 투자의 기준도 주류 경제학의 이론과 같이 비용/편익에 의거한 효율성이 아니라 어느 투자가 또 다른 투자를 얼마만큼 유인할 수 있는가가 되는 것이다. 그리고 투자의 순서도 저부가가치 산업에서 고부가가치 산업으로 (혹은 노동집약에서 자본집약으로)의 순차적 경로가 아니라 단계 뛰어넘기와 부분적으로 되돌아가기도 문제없다. (Hirschman 1958, Fig. 2) 허쉬만에게 발전은 단계적 진화가 아니라 하나의 퍼즐을 맞추면 다음번 퍼즐이 “유인”되는 것과 같은 퍼즐 맞추기이기 때문이다.

불균형 발전을 가능케 하는 유인투자의 이론적 핵심은 연계효과(linkage effect) 그 중에서도 후방연계 효과(backward linkage effect)에 있다. 특히 후진국이 성장하기 위해서는 선진국의 경로(저부가→고부가 산업)를 채택하지 않고 후방연계효과가 높은 고도화된 산업부터 시작해도 된다는 것이다. 선진국의 경험을 되풀이 하지 않고도 이들 물품을 수입하여 생산하다보면 후방연계효과로 인하여 비록 선진국과는 순서는 다르지만 앞치락뒤치락 하며 결과적으로는 산업성

6) 이러한 주장은 케인즈의 유효수요 이론과 유사한 것으로 이해할 수도 있다. 그러나 케인즈의 이론이 기존의 주어진 조건을 상정한 정적(靜的)인 성격이라면 허쉬만의 경우 유인투자가 (선진국과 달리) 일반적 발전의 조건을 결여한 후진국 발전의 조건들을 만들어 나가면서 성장한다는 의미에서 매우 동적인 개념이다.

장을 통한 경제발전이 가능하다는 주장이다. 실제로 후진국 발전의 과정을 보면 후진국은 대개 선진국에서 수입한 고도산업으로 시작하여 그 후방연계효과를 국내 중간재 생산으로 연계시킨 경우가 허다하다. 이렇게 보면 수입과 수출의 역할을 후진국 산업화에 있어 이분법적으로 구분하는 것은 옳지 않다. 수입을 대체하기 위한 산업화가 꼭 수출주도형 산업보다 불리한 것만은 아닌 것이다. 한마디로 후진국 발전에 있어 수입대체 산업화가 가지는 장점은 적지 않다. 선진국의 경험과 희생을 답습하지 않아도 되는 후발자의 유리함이 있고 또한 후방연계효과를 낼 수도 있는 것이다.

이와 같은 허쉬만의 주장을 살펴보면 남미 산업화에 대한 프레비쉬 보고서의 주장과 상당한 유사성과 동시에 무시하기 힘든 차별성을 보이고 있다. 양 주장 모두 남미 발전의 동인(動因)으로서 1차 상품 수출 대신 산업화(그 중에서도 중간급의 소비재 생산)를 강조하고 있으며 또한 자연스런 논리의 연장에서 수입과 수출 간의 엄격한 이분법적 구분을 비판한다. 그러나 프레비쉬 보고서가 (종속이론의 경우와 유사하게) 1차 상품 수출의 부당성을 대외관계의 비대칭적 착취구조에서 찾은 것에 비하여 허쉬만은 산업화의 속성상 후방연계 효과가 낮음에서 찾고 있다. 즉, 허쉬만의 경우 남미 발전의 어려움을 대외관계의 구조적 어려움보다도 후진국의 동적인 에너지를 동원해내는 유인체계의 부족함에서 찾고 있는 것이다. 물론 이 경우 동적 에너지 동원의 어려움은 근대화론이 상정하던 서구식 전제조건의 결여에 기인하는 것이 아님은 당연하다.

#### IV. ISI에 대한 비판과 허쉬만의 반박

1960년대 중반 이후 남미의 수입대체 산업화가 애로에 봉착하고 그 여파로 군부 권위주의 정권이 남미의 민주주의를 파괴하였을 때 남미가 택하였던 발전 경로에 대한 비난이 적지 않았다. 근대화론자로부터는 참여의 과잉이 유발한 정치적 혼란을 다시 제도화를 통한

질서 구축으로 대체해야한다는 충고를 받았고(이들테면 Huntington 1968), 프리드만(Milton Friedman)류의 전통 주류 경제학자들로 부터는 ISI의 (균형)시장원칙 위배가 결국은 파국을 야기했다고 비난받았으며, 종속 이론가들로 부터는 수입대체 산업화가 오히려 사회의 구조적 변화 없이 기득권을 온존시킴으로써 새로운 형태의 종속을 강화시켰다는 비난을 받았다. 그 자신 파시즘에 대항하여 치열하게 싸운 전력이 있고, 기존의 주류 경제학과 종속이론류의 비판 경제학을 창조적으로 재해석한 불균형 성장 전략을 제시한 바 있는 허쉬만이 이러한 비판에 대하여 어떠한 학문적 반응을 보이고 있는가를 살피는 것은 흥미 있는 작업일 것이다. 특히 앞 절의 이론적 논의가 현실적으로 어떠한 형태로 구현되는가를 살피면 허쉬만의 발전론 이해와 평가에 도움이 될 것이다. 이하에서 먼저 수입대체 산업화에 대한 비판에 대하여 허쉬만의 견해를 살피고 이의 연장에서 오도넬(O'Donnell)의 남미 정치 해석(관료적 권위주의 해석 Bureaucratic Authoritarianism)에 관한 허쉬만의 반론을 살피기로 하자.

#### IV.1. 수입대체 산업화의 소진(消盡 exhaustion)과 경제 침체

일반적으로 남미 여러 국가가 2차 대전 이후 적극적으로 시도하였던 수입대체 산업화의 결과에 대한 좌우 양쪽으로 부터의 비난은 대략 네 가지로 요약할 수 있다.(Hirschman, 1968; 1971, 100-101) 첫 번째로 가장 많은 지적을 받은 것은 국제수지문제이다. 처음에는 내수 시장을 겨냥한 수입품을 조립하면 되었으나 지속적인 생산과 고용을 하려면 준(準)완제품 및 부속품 그리고 기계를 수입해야한다. 이럴 경우 고비용산업화와 국제수지의 악화가 문제된다. 둘째로, 수입대체 산업화는 속성상 수출주도형 시장으로의 전이가 매우 어렵다. 이러한 속성은 신국제분업질서(New International Division of Labor)에 편승하여 수출주도형 산업화로 성공적인 경제성장을 이룩한 동아시아의 경우와 대비된다. 셋째, 수입대체산업화는 고도 자본집약적(capital intensive) 산업화로 의 이행을 하게 되므로 실업 감소에 도움이 되지

못한다. 마지막으로 이러한 연유로 수입대체 산업화는 어느 정도의 경제성장이 있더라도 산업의 종속성만 심화시킬 뿐이다. 이러한 비판에 대한 허쉬만의 논박은 매우 단호하다. 결론부터 이야기 하자면, 당시의 상황으로 보아 수입대체산업화는 남미의 산업화 발전을 위한 당연하고도 논리적인 귀결이었다. 물론, 모든 산업화 전략이 그러하듯이 수입대체 산업화 전략도 밝은 면과 어두운 면이 존재하는바, 문제는 밝은 면을 살리고 어두운 면을 줄이는 발전 기획의 존재이다. 남미는 매우 불행하게도 밝은 면을 살리려는 노력은 (물론 남미 각국의 내부 정치적 요인이 강력하기는 하였지만) 너무 일찍 포기하고 어두운 면을 줄이려는 노력은 민중주의라는 정책실수로 간과하였다.

이러한 결론에 도달하기 위하여 허쉬만은 우선 수입대체 산업화를 유발하는 다양한 동기들 중에서 어떠한 것이 주로 부정적 영향을 끼치는 것인가를 살핀다. 그리고 난 후에 남미의 정치 경제 사회적 특성들이 이러한 산업화 유형의 진전과 어떤 관계에 있는가를 추적함으로써 수입대체산업화 비판론자들의 논박에 반론을 편다.(Hirschman, 1968) 허쉬만에 의하면 특정 국가가 수입대체 산업화를 시도하는 유형을 역사적으로 관찰하면 대략 네 가지의 이유가 있다. 첫째 전쟁이 나면 수입이 어려워지므로 산업화의 길을 걷는다. 둘째, 경제공황 등과 같은 경제적 대격변이 중심부에서 일어나면 1차 상품 수출국의 무역수지가 악화되므로 이의 타개책으로 수입대체 산업화를 시도한다. 세 번째는, 수출을 통한 경제성장을 이루었을 경우 국민소득이 늘어 유효수요가 생기면 국내 산업화가 가능하다. 마지막으로 정부가 보호관세 및 재정적 후원을 하여 국가발전전략의 일환으로 수입대체 산업화를 하는 경우이다. 흔히 수입대체 산업화가 사치품의 생산에 주력한다는 비판이 있는데 이는 무역수지의 어려움으로 인한 수입대체 산업화에 국한된 문제이다. 따라서 모든 수입대체 산업화를 동기의 차별성을 무시하고 무조건적으로 비판하는 것은 옳지 못하다. 오히려 이러한 비판적 논의들은 적절하게 역이용하면 후진국 산업화가 오히려 좋은 기회를 맞게 되는 것이다. 심지어는 무역수지 악화의 경우도 일정 부분 그러한 비판이 현실적 타당성이 있음을 인

정하는 와중에서도 동시에 성장을 위한 자극제로서의 가능성(이를테면, 외화부족 시 수입물품을 국내에서 생산하는 행위)에 무게를 두는 긍정적 해석도 할 수 있는 것이다.(Hirschman, 1983)

아울러 이러한 산업화를 행함에 있어 남미가 처하였던 특수성을 먼저 고려하는 것이 수입대체 산업화에 대한 무조건적 비판을 선행하여야 문제의 올바른 이해에 도달하게 된다. 항용 수입대체 산업화라고 하면 주로 기존의 수입에 의존하던 완성 소비재를 생산함으로써 시작해서 점차 중간재나 자본재를 생산하는 고도화된 단계로 넘어가는 과정을 말한다. 이 경우 수입된 재료와 기계로 산업화를 하게 되니 선진국의 산업화 경험과 달리 그 과정이 순조롭지만 동시에 매우 빠르게 다음 단계의 산업화로 전이하게 되는 관계로 학습의 효과는 적게 된다. 기실 선진국은 산업화 초창기에 기계파괴 운동과 같은 많은 혼란과 어려움을 겪었지만 이 과정이 후진국 산업화에는 빠져 있다. 그런 연유로 수입 대체형 후발 산업국은 별로 선택의 여지가 없이 기술과 제조 과정을 물려받게 되므로 기술 실험이나 혁신 훈련의 과정을 결여하기 쉽다.

또한 거셴크론(Gerschenkron)이 잘 지적하고 있듯이(1962) 일본, 독일 같은 후발 산업화 국가들은 영국이나 프랑스 등에 비하여 산업화가 뒤처졌던 관계로 더욱 더 제조업 성장에 엄청난 박차를 가하였으며 대규모 산업화를 시도하였고 소비재보다는 생산재 생산에 더 역점을 두었으며, 선진국을 따라잡기 위하여 국민 소비수준에 대한 압박의 강도를 높였으며, 특별한 제도적 장치와 기업가적 지도와 강제가 행해졌고, 농업의 역할이 미약 하였다. 이에 반하여 남미는 소규모 공장이 수입재에 기초하여 소비재를 생산하였고 국민들의 소비수준을 억제해 아닌 만족시키기 위하여 산업화를 하였고 비록 산업생산이 많이 늘기는 하였으나 독일 일본 등의 후발산업국가와 달리 국가의 명운(命運)을 걸고 산업화에 매진하지는 않았다. 서구의 경험과 달리 남미에서는 산업화를 위한 ‘대 박차(大拍車 great spurt)’의 경험이 축적되지 못하였다. 오히려 초창기 산업화의 선도적 주자였던 정치적 엘리트들은 후일 민중주의의 기치 하에 생산보다는 분배에

더 관심을 기울였다.

이와 같은 수입대체 산업화의 내재적 특성을 제대로 이해하지 못하고 산업화를 긍정보다는 부정적 측면으로 이끈 것은 산업자본가의 성격과 정책운용 담당자의 무지 혹은 산업화 결과의 오용(誤用)에 기인한 바가 크다. 수출로 인한 소득증가로 수입대체 산업화가 일어날 때와 무역수지 어려움으로 산업화가 일어날 때와는 이해관계 계급이 틀리다. 커피 수출 증대로 국내산업이 일어난 19세기 브라질의 경우 국내자본가들이 힘을 썼으나 전쟁과 공황으로 인한 무역수지 악화로 산업화가 일어난 경우 수입대체 사업화의 특성상 부품을 수입해야하는 관계로 국내 자본가에 비하여 무역업자나 해외소재 외국 기업(이를테면, 음료수, 화장품, 제약업 등)이 더욱 강력한 힘을 받는다. 1차 상품 수출을 위주로 하는 막강한 국내자본가 계층을 정치적으로 통제하기 위한 정부의 욕구는 산업화의 초반기에 이러한 경향성을 더욱 부추겼다. 탈종속(脫從屬) 가능성과 애국심의 관점에서 보자면 의심의 눈길을 거두기 힘든 산업자본가의 출현은 국내뿐 아니라 국외에서도 비판적 논의의 대상이 되기 손쉬웠던 것이다.

이러한 가능성을 결정적으로 더욱 악화시킨 것은 정책결정자들의 자만과 무지였다. 수입대체 산업화 효과가 극대화 된 초반기의 엄청난 산업생산 증가(이른바 손쉬운 산업화의 시기 *easy phase*)는 일정 시점이 지나면 수요가 정점에 이르러 정체 된다. 즉, 산업화의 초반기에는 수입제품과 기계를 사용하니 큰 고통 없이 생산량이 늘어나고 또 다른 한 편으로 수입관세로 보호해주니 대단한 산업화 증가로 오해하게 된다. 그 결과 페론의 민중주의에서 볼 수 있는 바와 같이 낭비적이고 엄청난 규모의 공공정책을 시도한다. 수도를 옮기고(브라질의 경우), 복지 혜택을 증가시키는 등 초기산업화 성공의 환상에 젖어 경제가 어려운 환경으로부터 완전히 격리되어 본격적 성장 궤도에 진입한 것으로 착각하게 되는 것이다.

## IV.2. 경제 이론적 비판과 정치 경제학적 반박

이상과 같은 비판과 반론을 이론적 관점에서 정리하면 문제의 핵심과 해결에 대한 관점이 보다 명확해진다. 허쉬만이 정리한 (수입대체 산업화에) 비판적 이론의 핵심은 두 단계로 정리 가능하다.(Hirschman, 1971, 101-2) 가장 순진한(naive) 해석은 수입대체 산업화를 자연자원의 고갈에 비유하는 것이다. 한정된 양의 자원자원이 처음에는 손쉬운 사용이 가능하지만 언젠가 고갈되듯이 수입대체 산업화의 능력이 고갈된다는 것이다. 이보다 좀 더 진전된 좀 덜 순진한(semi-naive) 모델은 수입대체 산업화로 인해서 후방연계효과가 생기니 어느 정도 산업화가 가능하나 결국에는 그 여력이 소진되므로 그 시기를 늦출 수는 있으나 극복할 수는 없다는 논리다. 즉, 수입대체 산업화에 내재된 본원적 모순관계(부품의 수입으로 인한 높은 생산비와 관세를 통한 보호가 야기하는 비효율 등)의 극복은 힘들다는 논리인 것이다.

이에 대한 허쉬만의 답변은 다음과 같다. 시장규모와 국제수지문제가 수입대체 산업화의 발목을 잡는다는 비판은 타당한 것이다. 그럼에도 불구하고 지나치게 단순하고 정태적인 논리구조이다. 수입대체 산업화가 유발하는 후방연계효과는 시장규모나 산업체의 규모에 의존하기도 하지만 동시에 환경적 요소와 정부정책도 큰 역할을 한다. 비판론자들은 후방연계효과가 병목 산업(bottleneck industry)의 존재로 인해 어려움을 겪는다고 하지만 정부정책 여하에 따라 병목산업에 후방연계효과를 접목할 수도 있다. 등산하는 것에 비유하자면 비판론자들은 오를수록 경사가 급해지는 것을 상정하지만 병목 산업이라는 봉우리를 일단 넘으면 평탄면이 나오고 얼마 있다가 다시 고지가 나타나는 것이 더욱 현실적인 비유일 것이다. 허쉬만의 반박 논지는 따라서 두 가지로 요약된다. 하나는 “어떠한 경제외적인 요인들이 수입대체 산업화의 후방연계효과를 감소시키는가?” 라는 질문에 답하는 것이고 둘째는 “수입대체 산업화의 후방연계효과가 어렵다면 그 대안으로서 수출주도형 산업화는 왜 안 되었는가?”라는 질문에 답하는 것이다.

먼저 첫째 질문인 경제외적 요소들에 대한 답변을 살펴보자. 그 중에서도 새로 시작한 수입대체 산업화가 유발하는 이해관계 집단 간의 갈등을 살펴보자. 수입대체 산업화는 매우 양면적 효과를 나타낸다. 한 편으로는 초창기 산업화를 위한 투입효과를 내지만 동시에 후방연계효과를 억제하는 반대세력을 키운다. 기존 수입업자들의 반대세력화도 문제지만 수입대체 산업화에 기초한 산업자본가들도 레닌의 노동귀족처럼 되기 쉽다. 이들은 후방연계효과에 근거한 국내 산업화에 저항한다. 품질뿐 아니라 경쟁의 격화 등 유리한 것이 없다.<sup>7)</sup> 이들은 국가전체보다는 근시안적 시각에서 자신들의 이해관계를 관철시키려고 하였으며 바로 이런 이유로 허쉬만은 기술적 관료 전문가들이 (외환 및 국제수지를 통해 이들을 통제하여) 산업화 과정을 이끌어 나가는 것을 선호한다. 아울러 기존 기득권 세력보다는 상향이동에 대한 관심이 높은 이민자 계층이 산업화의 주도세력이 되는 것이 나올 것이라고 생각한다. 또한 그 위치도 수도권이 아닌 여타 개척 중심지가 나올 것으로 판단한다. 마지막으로 기술적으로 생소한 분야 보다는 화공과 재료공학 등 유사 기술 전이가 가능한 분야를 선호한다. 요약하자면 시장규모, 최소공장규모 및 외환부족 등 남미와 같은 후발 후발 산업화 국가(late late industrializer)가 지니는 약점에도 불구하고 가능성은 남아있다. ISI의 현실은 비판자들의 주장과 달리 보다 복잡하고 정교한 작용-반작용이 존재한다. 왜냐하면 산업화의 과정이란 것이 비판자들이 상정하는 발전모델 보다 훨씬 다양한 가능성의 영역이 존재하므로 공사부문의 의지에 따라 산업화의 부정적 측면을 통제할 수 있는 영역을 넓혀갈 수 있는 것이다. 비록 힘을 들였지만 말이다.

그렇다면 당연히 떠오르는 질문은 ‘왜 남미는 수출주도형 산업화의 길을 걷지 않았는가?’ 이다. 수출을 하면 좁은 국내시장문제도 해결되고 국제수지도 해결되고 세계시장을 상대로 하니 산업의 효율성도 증가한다. 이 질문에 대한 기존의 답변들은 다양하다. 즉, 원래 남미의 수입대체 산업화란 애초부터 국내시장을 겨냥한 것이었지 수출

7) 보다 자세한 이유는 *Strategy of Economic Development*(1958)의 118쪽 참조할 것.

을 위한 산업화가 아니었고 외국기업의 국내지점적인 성격이 강하였고 높은 보호관세로 인한 비효율 등으로 인하여 수출이 어려웠다고 주장한다. 물론 맞는 말이지만 독일, 일본 등의 역사적 경험을 보건대 보호관세와 수출 그리고 수입대체 산업화와 수출이 꼭 상호배타적인 것은 아니었다. 오히려 이런 것은 *예외라기보다* 정상이었다. 따라서 남미에 독특한 보다 구조적인 요인들을 살펴야 할 것이다.

가장 큰 요인은 남미 산업화의 특징에서 찾을 수 있다. 후발 후발 산업화 국가(Late late comer)로서 남미는 중간재를 손쉽게 수입하여 이용한 순차적 산업화의 길을 걸었다. 이것은 후발자의 유리함도 제공하였지만 동시에 많은 부작용을 야기하였다. 국내의 후방연계효과에 치중하는 것이 수출주도형 산업화를 하는 것보다 수월하고 합리적 선택이었다. 수출보다 국내시장 겨냥 산업화가 더 유리했던 까닭은 폐소화의 의도적 고평가와도 깊은 관련이 있다. 이럴 경우, 수입은 용이하고 수출은 어려워진다. 결과적으로 고환율은 1차 상품 수출업자로부터 수입대체 산업가에게로 소득을 이전하는 결과를 낳았다. 고환율의 유지는 국가화폐의 가치하락을 막기 위해 불가피하였으며 이러한 대의명분 앞에서 인플레이션을 겸한 고환율 유지는 정치적으로도 불가피한 선택이었다. 즉, (1차 상품 수출업자라는 막강한 세력의 존재를 상정할 경우) 국내의 정치사회적 난관 하에서 산업화를 하려면 수출정책의 부재는 산업화가 지불해야했던 대가였던 것이다. 마지막으로 그렇다면 왜 산업자본가들은 공산품의 수출을 시도하지 않았는가? 축약하자면, 수출은 수입보다 위험하기 때문이었다. 수출을 하려면 많은 정보와 보조 및 연구가 필요한데 이를 유리하게 할 정부의 시책(통화 금융 및 관세정책)을 이끌어 낼만한 힘이 있어야 하는바 초기 산업가들은 전혀 그렇지 못하였다. 대신 손쉬운 국내시장을 택하였다.

수입대체 산업화 전략 자체가 문제가 아니라 운용이 문제라는 (즉, 정책 환경적 요인이 수입대체 산업화 성공과 실패의 기본 변수라는) 허쉬만의 이론은 남미가 경제과국의 정점에서 한창 고통 받던 1987년 쓴 논문에서 보다 명확하게 드러난다.(Hirschmna, 1987) 남미의 4

대 경제대국인 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레의 경제 상황을 비교한 이 논문에서 좌우 양쪽으로부터의 비판<sup>8)</sup>에 대한 허쉬만의 답변은 기존의 주장으로부터 벗어나지 않고 있다. 허쉬만이 보기에 좌우의 주장 모두 일리가 없는 것은 아니었으나 문제는 이념적 채색이 너무 짙어 산업화의 실상을 제대로 파악하지 못하고 수입대체 산업화 전략의 전면적 용도폐기를 주장하는 우를 범하고 있다. 허쉬만의 해석으로는 수입대체 산업화 전략이 근본적 모순에 봉착하였다기보다는 변화를 위한 성장통(growing pains hypothesis)을 앓고 있다는 생각이다. 특히, 신자유주의 정책을 적극적으로 채택한 칠레와 아르헨티나가 겪은 탈산업화와 정부가 적극적으로 나서 새롭게 수입 예방적(import pre-empting) 산업화(컴퓨터 산업)를 시도한 브라질을 매우 대조적으로 비교하고 있다.(Hirschman 1987)

#### IV.3. 수입대체 산업화의 소진(消盡)과 권위주의 정권의 출현

수입대체 산업화의 기력 소진을 알리는 우려 섞인 진단들(예를 들면, 앞서 지적한 프레비쉬의 논평 등)이 나오기 시작하던 1960년대 중반 이후부터 1970년대 들어 남미는 극악무도한 인권탄압을 저지른 반민주적 군사권위주의 정권이 들어서게 된다. 2차 대전 이후 수입대체 산업화의 활성화와 민중주의 정권의 출현이라는 정치경제학적 조합이 1960년대 중반 이후 서서히 수입대체 산업화의 여력 소진과 반민주적 군사정권의 등장이라는 새로운 정치경제학적 조합으로 바뀌었던 것이다. 경제구조의 변화와 그에 상응하는 정치적 변화(특히 정권 변화 regime change)간에 관한 이론적 논의는 18세기 이후 자본주의적 생산관계가 주도적 경제구조로 자리 잡은 이래 지대한 학문적 관심사항이었다. 그러나 이러한 논의가 서구 유럽을 떠나 비서구 지역에 적용될 때에는 다양한 논쟁적 소지가 충분하다. 한국의 경우

8) 좌파는 산업화가 내적 연계 없이 종속적으로 진전되었으며 그렇지 않다면 산업화가 되었어도 결국 중상류층 위주로 진행되었다고 비판하였다. 반면에 신자유주의적 우파들은 수입대체 산업화가 효율적인 자원의 배분을 왜곡하며, 국제수지를 악화시키고 무엇보다도 일부계층의 “지대추구”행위를 조장한다고 비판하였다.

박정희식 모델의 불가피성을 둘러싼 논쟁이 있다면 남미의 경우 종속이론을 비판적으로 계승한 오도넬(Guillermo O'Donnell)의 이른바 관료적 권위주의 모델(Bureaucratic Authoritarian Model)은 이러한 논쟁의 핵심적 위치를 점한다하여도 과언이 아니다. 또한 관료적 권위주의 모델만큼 관심을 끌지는 못하였지만 실제로 있어서는 더욱 커다란 정책적 영향력을 발휘한 것이 주류 경제학자들의 ISI에 대한 비판이다. 이들의 견해에 따르자면 (비록 설명 방식은 서로 다르지만) 남미의 군사 권위주의 정권은 ISI의 피치 못할 결과물이라는 것이다. 남미 발전을 논함에 있어 주류 경제학은 물론 종속이론적 시각에 대하여도 동정적이지만 동시에 비판적이었던 허쉬만을 고려하건대 이러한 비판에 대하여 ISI의 이론적 기초를 강화시킨 허쉬만의 논박은 그의 입장을 가늠하는 중요 사안인 것이다.

### 1) 권위주의 출현에 대한 경제적 해석:

#### 오도넬과 주류 경제학의 경우

우선 오도넬(Guillermo O' Donnell)을 필두로 하는 진보적 학자들의 해석에 따르자면 (Collier, 1979; O' Donnell, 1988외 다수)<sup>9)</sup> 1960년대 이래 남미 주요 국가들에 군부 권위주의 정권이 들어선 것은 수입대체 산업화의 심화(deepening 또는 profundizacion)과정과 깊은 인과 관계에 있다. 여기서 말하는 “심화”과정이란 최종 소비재 산업이 이루어지고 나면 이러한 산업화를 가능케 하는 중간재 및 자본재의 생산 필요성이 증가하는 것(허쉬만의 이론을 빌리자면 후방연계 효과가 증가하는 것)을 말한다. 즉, ISI 초기에는 수입품의 조립을 통한 완성재 생산으로 인하여 급격한 경제성장을 이루지만 어느 정도 시간이 지나면 이러한 산업화를 가능케 하는 중간재 산업의 육성이 필요하게 된다. 이른바 산업의 수직적 통합(vertical integration)이 요구되는

9) David Collier(ed.)(1979), *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press; Guillermo O' Donnell(1988), *Bureaucratic-Authoritarianism: Argentina 1966-73 in comparative perspective*, Berkeley: University of California Press.

것이다. 그러나 산업의 수직적 통합은 ISI의 기득권층으로부터 막강한 저항에 직면한다. 그 결과, 다국적 기업의 유입을 통한 고급기술의 수입이 필요하게 되고 이는 곧 관료적 권위주의라는 새로운 유형의 성장연합에 기초한 억압적 군사정권의 도입 필요성을 불러일으킨다. 물론 수입대체 산업화의 심화라는 경제적 환경변화가 곧바로 권위주의 정권의 등장이라는 정치 환경 변화로 이어진다는 단순한 주장 대신 오도넬은 두 가지 단계를 제시한다. 우선 수입대체 산업화의 소진을 억지로 막기 위해 시도한 인플레이션 정책과 무역수지 문제는 정치사회적 소요를 야기하고 이는 곧 이러한 소요의 극복을 위한 권위주의 정권 출현을 불러온다. 이 논리구조를 도식화 하면, 순조로운 ISI ⇒ ISI의 심화 위기 (수직적 통합의 어려움) ⇒ 인플레이션 & 무역수지 적자 급증 ⇒ 정치적 소요 증가 ⇒ 권위주의 정권의 등장으로 나타낼 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

오도넬의 주장과 달리 주류 경제학<sup>11)</sup>이 관심을 갖는 분야는 ISI의 구조적 심화과정이 배태하는 구조적 모순이 아니다. 이들의 관심사는 ISI가 시장의 원칙에서 얼마나 벗어났기에 위기를 자초하였고 그로 인해 군부 권위주의 정권이 들어설 수밖에 없었는가를 밝히는데 있다.<sup>12)</sup> ISI의 초기 진전을 위해 남미 국가들이 취한 경제정책의 핵심적 사안은 폐소화의 고 평가 기조 유지, 높은 보호관세, 그리고 인플레이션의 3자를 어떻게 조합하는가에 달려있었다. 산업화를 위한 부품수입을 위해서는 폐소화를 의도적으로 고평가하여야 하였고 또한 정부가 나서서 산업화를 위한 부품 이외의 수입에 대하여는 높은 관세를 부과하여 국내산업을 보호하였고 그 결과는 수요에 비하여 부족한 소비재 공급으로 인하여 인플레이션이 일어났던 것이다.

물론 이런 산업화 발전 정책이 처음부터 아주 잘못된 것이라고 단

10) 이 도식의 구성은 Hirschman(1981) 107-108쪽의 주요 논점을 원용하여 재구성한 것임.

11) 여기서 주류 경제학이라 함은 프리드만 류의 화폐주의자부터 시작하여 IMF나 World Bank 같은 케인즈 학파까지 모두 포함한다. 양자 간에는 경제정책에 대한 차이가 분명 존재하지만 적어도 기본적 경제원칙의 준용이라는 점에 있어서는 큰 틀에서 일치한다. 이들이 보기에 ISI의 심화시키는 기본적 경제원칙의 위반으로 간주할 수 있다는 점에서 공통적으로 구분하였다.

12) 주류 경제학의 ISI 비판은 Hirschman(1981) 109-115의 내용을 요약한 것임을 밝힌다.

정하기는 어렵다. 어찌 보면 ISI는 그 시행 초반기에 의도하지 않았지만 결과적으로는 매우 긍정적 효과를 내었다. 즉, ISI에 반대하는 국내적 저항(이를 테면 기존의 1차 상품 수출업자가 누리던 기득권 등을)을 유연하게 우회하는 방안을 제시한 것이다. 특히 고환율 정책은 세금이라는 직접적 통제방식 없이도 자연스럽게 1차 상품 수출업자로부터 국내 산업 자본가에게로 경제적 권력을 이전시키는 효과를 가져왔다. 그러나 초반기의 긍정적 효과는 일정 시간이 지나면 오히려 부정적 요소로 작용한다. 적어도 두 가지 측면을 간과하기 힘들다. 하나는 ISI가 진행되면 국내시장의 협소로 인한 애로가 생겨나고 이의 타개책으로서 수출시장으로의 방향전환이 요구되었다. 그러나 전술(前述)한 바와 같은 연유로<sup>13)</sup> ISI는 그 모멘텀을 잃어버렸다. 게다가 ISI로 이득을 보게 된 기득권 계층의 지속적 “지대추구” 행위는 ISI를 새로운 환경에 유연하게 적용시키는데 있어 커다란 방해가 되었던 것이다. 문제는 이에서 그치지 않았다. ISI를 통해 축적된 산업 자본이 후방 연계효과의 진작을 위해 재투자되기 보다는 (브라질리아 신수도 건설 등과 같은) 방만한 정치적 목적으로 전용되었다. 그 결과는 시장원칙에 근거한 정통 경제학적 처방책을 가능케 하는 권위주의 정권 등장이었던 것이다.

## 2) 허쉬만의 반박

허쉬만은 오도넬과 주류 경제학적 해석 모두에 대하여 일정한 수준에서 그 설명력을 인정하면서도 동시에 한계를 지적한다.(Hirschman, 1981) 결론부터 미리 이야기 하자면 허쉬만 반박의 논지는 ISI의 심화 과정과 군부권위주의 정권의 등장 간에는 논리적인 인과관계를 찾기 어렵다는 것이다. 양 비판이 모두 일정 부분 ISI의 문제점에 대한 정확한 지적을 하고 있지만 동시에 ISI의 부적절한 운용에서 오는 문제점들을 ISI 근본적 모순관계로 치환하는 우를 범하고 있다는 것이다. 휘발유 엔진의 발명자에게 공해문제와 에어백의 결여를 들

13) 이 논문의 11쪽을 참조할 것.

어 비난하는 것은 옳지 않다는 비유는(Hirschman, 1983) 바로 이런 의미이다.

허쉬만이 보기에 오도넬의 설명은 우선 사실관계에 있어 문제가 있고 이론적으로도 부분적 결함을 내포하고 있다. 먼저 ISI 심화 위기가 온 이후 군부 권위주의 정권이 등장한다는 시간 순서는 아르헨티나의 경우에는 적용되지만 브라질이나 칠레의 경우는 들어맞지 않는다. 이 두 나라는 수입대체 산업화가 심화되기 이전에 권위주의 정권이 들어섰다. 더불어 1960년대의 냉전 상황을 고려하건대 쿠바혁명이 남미 각국의 군부에 끼친 정치적 영향 또한 과소평가하기 힘들다. 이론적으로도 i) ISI의 심화위기가 도래하고 ii) 그 결과 무역수지 적자와 인플레이션이 나타나고 iii) 이것이 군부의 등장과 연결된다는 주장은 부분적으로만 옳다. 허쉬만에 따르면 ii)  $\Rightarrow$  iii)은 옳지만 i)  $\Rightarrow$  iii)은 옳지 않다. 실제로 남미의 군부는 민중주의 민간정부가 행한 방만한 재정운영과 이로 인한 인플레이 및 무역수지 적자에 대하여 심각한 반감이 있었다. 그러나 이러한 경제문제들이 곧 ISI의 심화로 인한 것이라는 주장은 전술한 바와 같이 적잖은 문제점이 발견된다. 허쉬만이 보기에 오도넬과 같은 주장이 학문적 담론 구축에 있어 커다란 영향력을 발한 것은 매우 역설적이게도 남미에 있어 ISI를 중심으로 한 경제문제에 대한 관심과 열망이 얼마나 큰 것인가를 대변하는 것이다. 탈중속의 기치 하에서 성공적으로 진행되던 산업화가 애로에 봉착하게 되니 자연스럽게 이러한 애로를 정치적으로 해결하려는 기운이 팽배하였고 학문 세계의 문제 천착이 오도넬과 같은 방식으로 표출된 것이라는 주장이다.(Hirschmna, 1981, 108)

주류 경제학의 ISI에 대한 비난에 대하여도 허쉬만은 유사한 논리를 편다. 즉 ISI의 어려움은 확실히 ISI의 소진에 기인한다기보다는 ISI의 성공적 진전을 가로막는 장애가 존재하기에 이의 제거를 위해서는 시장경제원칙을 중시하는 정책의 채택이 필요하기는 하였다. 남미 산업화를 위해 수입대체 산업화는 불가피한 그리고 유효한 전략이었으나 남미의 정치 지도자들은 이를 너무 과도하게 적용하여 과신하였고 변화를 위한 조건들(이른바, 수출지향적 산업화로의

변화 가능성 및 산업화를 위한 자체자원 조달 가능성 증대 등)이 성숙하였음에도 시기를 놓쳤다는 점에서는 타당한 지적인 것이다. 그럼에도 불구하고 Chicago Boys나 OECD등의 주장은 문제가 있다. ISI의 문제점을 건설적으로 해결하기 위한 여러 대안적 방법이 있었지만 이들은 주로 관세 및 무역수지, 인플레이션 등의 문제를 친시장적으로만 해석하여 아예 남미 산업화의 길을 막고자하는 이념적 경향성을 과도하게 드러내고 있다. 즉, 이들의 반(反)ISI 혹은 반(反)ECLA적 이념성이 문제해결의 대안적 방안 선택 폭을 친시장주의로만 몰고 갔다.

그렇다면 ISI의 문제점 교정을 위해서 군부 권위주의 정권의 등장이 진정 필요하였던가? 즉, ISI의 고질적 병폐 치료를 위해서는 군부 권위주의 정권이 들어서서 강력한 지도력으로 정책을 추진하여야만 하였는가? 이 질문에 대하여 긍정적 답변을 제시하는 주류 경제학자들의 가장 좋은 예가 1964년 브라질 군사정권의 등장이다. 그러나 1964년 이후 브라질 군사정부의 등장 이후 택하였던 여러 친 시장적 개혁조치들은 군사권위주의 정권의 등장이 없이도 콜롬비아나 아옌데(Allende) 이전의 칠레에서도 나타났다. 허쉬만이 보기에 ISI의 문제점을 교정하기 위하여 군부권위주의 정권이 들어서는 것이 필요했던 것이 아니라, 역으로 군부권위주의 정권이 들어섰기에 반(反)ISI 정책이 펼쳐진 것이다. 익히 알려진 바와 같이 남미 군사정권들이 취한 일련의 친시장주의적 정책들은 Chicago Boys로 불리는 반 기획(反 企劃 anti-planning), 반 정부개입, 반 ISI 신봉자들이 대거 군사정부의 경제자문역으로 임명되면서 부터이다. 군사정권의 인권탄압이 가장 극악하였던 칠레와 아르헨티나가 가장 친시장적 정책을 채택하였고 그 결과가 양국의 탈산업화로 이어진 것은 결코 우연의 일치만은 아닐 것이다.

### 3) 허쉬만의 대안적 해석:

#### 이념적 과잉과 경제원칙에 대한 경의(敬意)<sup>14)</sup>

오도넬 식의 ISI의 구조적 문제점 지적이나 주류 경제학자들의 시장주의적 해석에 비하여 허쉬만의 해석은 어찌 보면 지극히 상식적이지만 동시에 상당한 성찰을 요하는 지성사(知省史 history of ideas)적 관점을 나타내고 있다. 한마디로 말하자면 남미의 정치 엘리트를 포함한 지식인 집단들은 발전의 문제를 과도하게 이념적으로 접근하는 바람에 경제의 기본적 원칙에 경의를 표하지 아니하였고 그로 인하여 피할 수 있었던 많은 정치, 경제적 어려움을 겪게 되었다는 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 나타내면 다음과 같은 몇 가지 사실을 적시할 수 있다.(Hirschman, 1981, 103-4) 우선, 남미 경제정책 결정자들은 경제의 운용에 있어 소득이나 고용과 같은 지표보다는 중심부로부터의 탈(脫)중속을 통한 자율성 확보에 지나치게 집착하였다. 그리고 자율성 확보의 메커니즘은 국가주의(statism)였다. 이는 곧 자유무역원칙에 입각하여 1차 산품을 수출하였던 과거의 경험에 대한 이념적 반응이었다. 마지막으로 ISI가 손쉽게 성장을 촉진하던 초반기의 활력을 과신하여 경제적 소득의 정치적 분배와 소비에 치중하였던 것이다.

그렇다면 남미에 있어 이와 같은 이념적 과잉은 어떠한 방식으로 작동하였는가? 남미의 경우 경제적 난관과 해결책에 대하여 종속이론을 필두로 하는 부류의 구조주의적 담론들이 팽배하였다. 이들은 엄청난 양의 “근본적 문제 해결책”들을 토해내었는데 남미 사회는 이러한 근본적 해결책들을 소화할 능력의 미비상태에 처하여 있었다. 그 결과, 근본적 문제의 제기와 해결책의 미비라는 엄청난 괴리에 대한 국민일반의 불만은 정치적 변화를 위한 토양이 된 것이다.

14) 경제적 변화가 어떠한 정치적 변화를 유발할 것인가는 허쉬만의 후반기 저작에 있어 지대한 관심사항이었다. 지면의 제약으로 양자 간의 보다 일반론적인 논의는 축약한다. 보다 자세한 것은 Hirschman 1977, 1981a, 그리고 1990을 참조할 것. 이 중에서도 1977년 작 *The Passions and The Interests: political arguments for capitalism before its triumph*은 이런 논의의 중심축을 이루고 있다.

어느 사회나 경제성장의 와중에서 문제가 없을 수 없지만 남미의 경우 한 단계의 문제가 해결되기도 전에 다음 번 문제가 드러났고 남미의 지식인들은 이를 몽똥그려서 구조적 문제로 치환하고 급진적 해결책을 제시하는 우를 범하였다. 그 결과 구조주의적 해결책 제시 는 권위주의 정권의 출현을 막은 것이 아니라 오히려 결과적으로 돕는 꼴이 되었다. 이런 의미에 있어 허쉬만은 남미 지식인 집단의 사회공학적 문제해결 조급성에 대한 비판을 가하면서 담론형성에 있어 지식인의 역할과 책무가 중요함을 지적하고 있다.(Hirschman 1981, 118-123)

이념적 과잉의 작동방식에 더불어 허쉬만은 이념적 과잉의 기원을 다음과 같이 논하고 있다.(Hirschman 1981,123-134) 경제의 지속적 성장을 위해서는 필연적으로 수반되는 두 기능이 있는바 하나는 축적기능(accumulation function) 이고 다른 하나는 개혁기능(reform function)이다.<sup>15)</sup> 축적기능은 성장을 위해 필요하며 개혁기능은 성장의 모순을 해결하기 위해 필수적이다. 하지만 문제는 양 기능의 옹호자들은 보완적이라기보다는 지극히 적대적인 경우가 대부분이라는 점이다. 남미에 있어 축적기능에 대한 이념적 형성과정을 살펴보자면 유럽과 상당한 차별성이 나타난다. 유럽 후발자본주의 경우 자본의 축적기능이 세계시장의 석권을 위한 치열한 경쟁 하에서 국가주의와 결합해 나타났던데 비하여 (즉, 축적기능에 대한 주도적 이념형성) 남미의 경우는 초기에 경제성장이 국가적 이념으로 정착되는 힘이 약하였다. 물론 공황과 2차 대전의 여파로 ECLA 학파처럼 산업화 열망이 심도 있게 논의되었고 그 후 경제개발계획이 진척되었지만 영혼적 갈구(soul-searching)는 아니었다. ISI의 궁극적 목표가 생산보다는 국내적 소비였다는 점은 이를 뒷받침한다. 둘째로 산업화에 대한 열망이 있었더라도 열망의 지속성이 문제가 된다. 2차 대전 후 산업화로의 매진은 남미에 있어 채 10여년을 넘지 않았다. 산업화를 열망

15) 한국의 경우 민주화 이후 개혁을 논하면서 김대중 전 대통령의 지론도 이와 비슷하다. 즉 개혁을 위해서는 상인정신과 서생(書生)정신의 조화가 필요하다는 주장은 결국 축적기능과 개혁기능의 공존에 대한 문제의식인 것이다. 허쉬만도 축적기능과 기업가 정신(entrepreneurial function)을 동일시하였다.

하였던 세력들이 바로 경제적 성과의 재분배를 요구하는 세력으로 변화하였던 것이다. 이는 유럽의 경험에 비추어 보건대 실로 대단한 이념지형의 변화인 것이다. 유럽의 경우 분배적 개혁에 대한 열망이 높아져도 결코 축적기능에 대한 이념적 비난을 들이대지는 않았다.

이와 같은 지식인 사회의 이념지형 변화가 특히 두드러진 곳은 브라질, 아르헨티나, 칠레 등이었다. 물론 이와 같은 이념지형의 변화가 남미에 유별난 열 역사적 이유가 있기는 하지만 이는 결국 진보와 보수 진영의 엘리트들이 서로 상대방을 어느 정도 용인하여 주도적 담론을 만들어내느냐에 달린 것이다. 양자 간에 상호의존적 성격이 있어야 개혁과 축적기능의 상호보완적 관계가 가능해지거나<sup>16)</sup>, 아니면 확고한 관료 및 국가체제가 축적 및 개혁기능을 담당하는 경우<sup>17)</sup> 정치적 격변은 일어나기 쉽지 않다. 그렇지 않은 경우 개혁세력과 보수 세력이 모두 상대를 인정하지 않는 불신에 빠진 연유로 위로부터의 개혁이 시도되었음에도 (유럽의 경우와는 달리) 정치적 불안정이 초래되었다. 그 결과 양 진영 모두에게 최악의 조합으로 나타난 바, 지지층에 혜택을 못주니 지지층도 이탈하고 성장도 못 일어난 것이다.

## V. 결론에 대신하여: 회고적 평가

허쉬만의 학문적 세계는 넓고 깊기에 ISI와 같은 특정 주제를 잡아서 그 공과를 논하는 것은 무리가 있다.<sup>18)</sup> 아울러 그의 학문 방식

16) 허쉬만은 콜롬비아의 예를 든다.

17) 허쉬만은 베네주엘라의 예를 든다.

18) 이 논문 논평자의 정확한 지적과 같이 허쉬만의 ISI 주장을 제대로 이해하기 위해서는 그의 전반적 학문세계에 대한 논의가 필요하다. ISI 논의는 주로 허쉬만의 초기 저작인 발전론 분야에 의존하는 바가 크다. 그러나 ISI의 정치적 과장인 군부권위주의 정권 출현과 재민주화 과정을 허쉬만적 관점에서 이해하기 위해서는 그의 1970년대 이후 저작을 소개하는 것이 순리이다. 1970년 작 *Exit, Voice, Loyalty*로부터 시작되는 그의 후반부 저작들은 초반기 발전경제학의 모순들을 보다 폭 넓은 사회과학적 지평 위에서 재해석하고 있기 때문이다. 그러나 지면의 한계로 보다 자세한 논의는 Meldolesi(1995)와 강명구(2005 서문)를 참조할 것. 아울러 허쉬만의 학문적 업

이 손쉬운 평가를 허락하지 않는 비결정론적 사고체계에 근거해있기에 이런 어려움은 배가된다. 특정 파라다임적 사고가 거시적 사회현상을 이해하는데 오히려 방해가 된다는(Hirschman 1970a) 허쉬만의 주장을 긍정적으로 받아들여야 그에 대한 평가가 가능할 것이다. 아울러 이 글의 주된 목적이 허쉬만에 대한 전반적인 평가 보다는 ISI를 중심으로 한 체계적 소개에 있는 것이기에 평가를 중심으로 하는 결론적 고찰이 상당히 조심스러울 수밖에 없는 또 다른 이유이다. 이러한 어려움을 인정하는 와중에서도 ISI에 대한 허쉬만의 주장이 갖는 강점과 약점을 축약하여 보자.

먼저 허쉬만 ISI 논의의 이론적 모체가 되었던 Strategy를 중심으로 살펴보자. 1960년대 후반 이후 비판에 직면해야했지만 ISI는 당시 남미의 상황에서 취할 수 있었던 가장 적절한 발전모델의 하나였던 것으로 판단할 수 있고 이런 점에 있어 허쉬만의 주장은 비판을 받기 보다는 탁월한 견해로 평가 받아야할 것이다. 흔히 동아시아의 수출 주도형 발전을 남미의 ISI와 비교하여 상대적으로 성공한 선택으로 판단하는 경우가 많지만 이는 1960-70년대의 동아시아 국가들이 처하였던 국내외적 환경이 1940-50년대 남미가 처하였던 환경과 사뭇 달랐음을 간과하고 있다. 당시의 남미 상황으로 보건대 선진국 모델을 따라 하면 결국은 자유무역의 종속적 구도를 벗어나기 힘들었던 것이 사실이다. 남미가 택할 수 있었던 가장 적절한 방식은 당시의 선진국이 짜놓은 프레임에 의지하지 않고 산업화의 길을 걷는 것이었으며 이는 곧 보호무역과 불균형 성장의 추동력이 후방연계 효과를 통하여 국내 시장을 겨냥한 산업화의 길을 걷는 것이었다. 후기 ISI의 방만한 운용에 대한 비난이 초기 ISI의 불가피성을 역사적이고 논리적으로 분석한 허쉬만의 혜안을 덮어서는 안 될 것이다.

ISI에 대한 허쉬만 분석의 또 다른 교훈은 점진주의적 사고의 탄력성과 실용성에 있다. 여기서 이야기하는 점진주의란 혁명적 변화 보다는 저발전이라는 현실을 역이용하여 후진국의 숨겨진 합리성을

---

적을 기념하기 위해 출간된 여러 서적들, 이를테면 Rodwin and Schon(1994) 및 Foxley, A., M. McPherson, and G. O'Donnell(1986) 그리고 Teitel,(1992)을 참고할 것.

찾아내고 이를 발전의 원동력으로 사용하려는 자세이다. 근원적이고 구조적인 변화에 대한 성급함과 집착보다는 현실을 역이용한 부분적 변화가 누적되는 발전의 모습이 중국에는 성공적일 것이라는 주장인 것이다. 탄력성과 실용성은 이념이 경제흐름이라는 시장원칙의 대전제를 무작정 뛰어넘을 수도 없고 뛰어 넘어서도 안 된다는 조언을 말한다. 이런 의미에서 “열정이 인간을 사악해지도록 부추기지만 이해관계에 얽매어 그럴 수 없는 상황에 놓이게 된다.”는 몽테스큐의 잠언(Hirschman 1977, 표지말 재인용)은 허쉬만이 경제와 정치의 상관관계를 이해하는 초석이다. 1990년대 이후 남미의 경제상황을 보면 허쉬만의 이런 충고는 거시적 맥락에서 매우 절실하게 다가온다. 남미가 1970년대 들어 ISI를 점진적으로 시장경제 원칙에 맞게 조정하였다면(허쉬만의 표현을 빌자면 시장의 기본원칙에 경의를 표하였다면) 널뛰기식으로 1980년대 이후 신자유주의 시장경제에 몰입하는 급반전을 하지는 않았을 것이다. 이념적 극과 극을 오간 결과는 비판의 대상이 되었던 ISI 30년을 영광의 기간으로 돌아보게 만드는 오늘날의 남미 현실이다.

이러한 탁월한 혜안에도 불구하고 허쉬만의 ISI에 대한 분석은 극복해야 할 과제가 적지 않다. 가장 큰 문제는 그 자신 “스스로 뒤집기 (self-subversion)”라고 표현하였듯이(1995) 기본 논지가 환경의 변화에 따라 변증법적 진화를 하는 비결정론적 경향성이 매우 높다는 사실이다. 시대적 맥락의 변화에 따른 이론의 조정은 당연하고 또한 필요한 것이지만 동시에 이런 변화에 대한 정확한 설명 틀이 제공되어야 하는데 이 점에 있어 허쉬만의 논의는 취약하다. 예를 들자면 ISI의 방만함을 치유하기 위해 환율, 인플레이션 그리고 무역수지를 시장원칙에 걸맞게 조정할 필요라던가 혹은 수출을 통한 ISI의 통로 개척 등은 매우 적절한 지적이지만 언제 어떠한 방식으로 취해야 하는 것인가에 대한 논의는 명확치 않다. “마법사가 하면 마술이 되고 견습생이 하면 마술이 아닌” 상황(Diaz-Alejandro 1983, 112)이라면 구체적인 정책 조언으로서는 한계가 있을 것이다. 특히 1970년대 이후 세계경제의 중심축이 OECD와 동아시아로 옮겨갔을 때 남미가 이러한

구조에 유연하게 삽입되지 못한 것은 현재의 시점에서 뒤돌아 보건대 남미 발전에 매우 불리하게 작용하였던 것이 분명하다.

아울러 허쉬만의 사회변화에 대한 비결정적 시각은 가끔씩 지나친 낙관주의의 함정을 피해가기 어려운 단점도 있다. 1971년 저서 제목처럼 “희망을 위한 편견(A Bias for Hope)” 이 ISI를 운위하여서도 여러 곳에 나타난다. 가장 큰 문제점은 불균형 성장의 자생적 복원력에 대한 과신이다. 성장은 불균형으로부터 유발될 수 있다는 허쉬만의 기본 논지는 매우 탁월한 것이지만 성장을 통해 불균형이 균형으로 돌아설 수 있다는 그의 주장은 논란의 여지가 있다. 허쉬만의 주장대로 시장의 기능뿐 아니라 공공부문의 적절한 조절 기능이 이러한 가능성을 높여줄 것이지만 실제에서는 그 반대도 얼마든지 가능하다. 물론 “스스로 뒤집기”의 변환을 통해 불균형 성장이 사회적 갈등을 동반하는 적대적 성장(antagonistic growth)의 가능성을 열어두기는 하였지만(1983) 발전의 가능성에 대하여는 중국적으로 낙관이 지배적이다. 남미의 곳곳에서 목도되는 지역간 불균형과 신자유주의의 광풍 하에서 나타나는 경제적 고통의 문제는 허쉬만의 논지로부터 손쉬운 답변을 듣기 어려울 것이다.

물론 이러한 낙관이 자체적 교정(矯正)의 과정을 거치지 않은 것은 아니다. 특히 ISI와 군부 권위주의 정권 등장의 관계를 설명함에 있어 허쉬만은 손쉬운 인과론적 논증에 기대지 않고 초창기 자본주의 시기를 뜨겁게 달구었던 지성사를 새롭게 해석함으로써 양자 간의 관계가 꼭 낙관적이지만은 않을 수 있음을 간접적으로 시인한다. 즉, ISI를 통한 경제적 변화가 정치 엘리트들의 이념적 과잉을 순화시켜 민주화를 이룰 수도 있지만, 역으로 정치 엘리트들이 권위주의적 정치과정을 만들어 한 사회가 시장원칙에 충실하도록 강요할 가능성도 부인하기 힘들다는 것이다.

결론적으로 보건대, ISI는 시작 당시에는 충분한 이론적 실천적 정당성을 확보하고 있었으나 시간의 흐름과 더불어 ISI의 유연화 필요성이 높아졌고 이러한 필요성에 대한 경제원칙적 고려가 남미 정치 엘리트들의 이념적 과잉으로 둔화되었던 것이 사실이다. 그러나 ISI

교정 필요성에 대한 설명에 있어 허쉬만적 설명방식은 다소간 모호하였고(특히, ISI와 군부 권위주의 정권 등장 관계를 설명함에 있어) 이러한 모호성의 해소를 위한 허쉬만의 노력은 1970년대 저작들에 나타나 있는 바, 이들 저작들은 허쉬만의 연구영역을 후진국 경제 발전론에서 정치경제학이라는 보다 일반론적 연구로 확장시키는 것이었다.

#### Abstract

Albert O. Hirschman has been known as a pioneer in development economics as well as a creative interpreter of political economic approach. This paper is written with three possible contributions in mind. Foremost aim is, by focusing on the analysis of Hirschman's work, to re-capture the meaning of import substitution industrialization(ISI) in Latin America. Second one is to critically review the role of ISI in the emergence of bureaucratic authoritarian regimes. Finally, with all of these discussions, this paper aims to provide Latin American researchers in Korea with opportunities encountering imaginative new world of Hirschman. Research reveals theoretical justification a la Hirschman for the initiation of ISI, only to be criticized during the so-called 'deepening phase' due to the abuse of the policy through over-optimistic ideological approach and the lack of respect for proper functioning of the market principle by the populist and military regimes. In conclusion, this paper finds that Hirschman provides Latin American researchers with alternative perspectives apart from two dominant orientations of modernization and dependency, and with alternative interpretation regarding the emergence and intensification of neo-liberal agony in Latin America.

Key Words: Latin American Development, Import-Substitution Industrialization,  
Albert O. Hirschman, Political Economy,  
Bureaucratic-Authoritarianism /  
남미발전론, 수입대체 산업화, 알버트 허쉬만, 정치 경제학,  
관료적 권위주의

논문투고일자: 2007. 10. 08

심사완료일자: 2007. 11. 07

게재확정일자: 2007. 11. 09

참고문헌

- 강명구 역(2005), 『떠날 것인가 남을 것인가?』, 나남.
- 김승현 역(1994), 『열정과 이해관계: 고전적 자본주의 옹호론』, 나남.
- 백종국(2000), 「허쉬만과 발전전략의 정치경제학」, in 안청시, 정진영 (편), 『현대 정치 경제학의 주요 이론가들』, 아카넷.
- 이현재 역(1965), 『경제발전의 전략』, 문운당.
- Collier, David(ed.)(1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Diaz-Alejandro, Carlos(1983), “Comments on Hirschman”, in Gerald Meier and Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, New York: Oxford University Press, pp. 112-115.
- Foxley, A., M. McPherson, and G. O'Donnell(eds.)(1986), *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: essays in honor of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, Indiana: Univ. of Notre Dame Press.
- Gerschenkron, Alexander(1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Belknap Press.
- Hirschman, Albert O.(1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1963), *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Twentieth Century Fund.
- \_\_\_\_\_ (1967), *Development Projects Observed*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_ (1968), “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, pp. 2-32. (Hirschman(1971), *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 85-123에 재수록.)
- \_\_\_\_\_ (1970), *Exit, Voice, Loyalty: responses to decline in firms*,

- organizations, and states*, Harvard University Press. (강명구 역 (2005), 『떠날 것인가 남을 것인가?』, 나남.)
- \_\_\_\_\_ (1970a), “A Search for Paradigm as a Hinderance to Understanding”, *World Politics*.
- \_\_\_\_\_ (1971), *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1977), *The Passions and The Interests: political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton: Princeton University Press. (김승현 역(1994), 『열정과 이해관계: 고전적 자본주의 옹호론』, 나남.)
- \_\_\_\_\_ (1981), “The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants”, in Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 98-135. (Originally published in David Collier(ed.)(1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, pp. 61-98.)
- \_\_\_\_\_ (1981a), *Shifting Involvements: private interest and public action*, Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1983), “A Dissenter's Confession: *The Strategy of Economic Development* Revisited”, in Gerald Meier and Dudley Seers(eds.), *Pioneers in Development*, New York: Oxford University Press, pp. 87-111.
- \_\_\_\_\_ (1987), “On the Political Economy of Latin American Development”, *Latin American Research Review*, Vol. 22, pp. 7-36.
- \_\_\_\_\_ (1990), “The Case Against ‘One Thing at a Time’”, *World Development*, Vol. 18, No. 8, pp. 119-22.
- \_\_\_\_\_ (1995), *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

- Huntington, Samuel(1968), *Political Order in Changing Society*, Yale University Press.
- Krugman, Paul(1994), “The Fall and Rise of Development Economics”, in Lloyd Rodwin and Donald Schon(eds.), *Rethinking the Development Experience*, Washington D.C.: Brookings Institution, pp. 39-58.
- Meldolesi, Luca(1995), *Discovering the Possible: the surprising world of Albert O. Hirschman*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo(1988), *Bureaucratic-Authoritarianism: Argentina 1966-73 in comparative perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Palma, Gabriel(1978), “Dependency”, *World Development*, Vol. 6.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Latin America during the second half of the twentieth century: from the ‘age of extremes’ to the age of ‘end-of-history’ uniformity”, in Ha-Joon Chang(ed.), *Rethinking development economics*, London: Anthem Press. pp. 125-151.
- \_\_\_\_\_ (2003a), “The ‘Tree Routes’ to Financial Crisis: Chile, Mexico, and Argentina(1); Brazil(2); and Korea, Malaysia, and Thailand(3)”, in Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking development economics*, London: Anthem Press, pp. 347-376.
- Prebisch, Raul(1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York: United Nations
- \_\_\_\_\_ (1963), *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, New York: United Nations.
- Taylor, Lance(1994), “Hirschman's Strategy at Thirty-Five”, in L. Rodwin and D. Schon(eds.), *Rethinking the Development Experience*, Washington D. C.: Brookings Institution, pp. 59-66.
- Teitel, Simon(ed.)(1992), *Towards a New Development Strategy for Latin America: pathways from Hirschman's thoughts*, Washington: Inter-American Development Bank.