

발전국가에서 토지개혁의 수출 증진에 대한 역할: 한국에서 토지공개념 확대에 대한 시사점

김석동*

필자의 연구는 왜 동아시아 발전국가가 성장 지향적 체제를 형성하였음에도 불구하고 급속한 산업화 기간에 경제발전은 물론 장기적으로 낮은 불평등을 달성할 수 있었는지 살펴본다. 발전국가의 경제적 민족주의는 토지개혁과 수출 지향적 산업화를 이끌었다. 이 두 정책은 경제발전과 낮은 불평등이라는 국가의 이중적인 목표에 이바지했고, 따라서 계획 합리성을 예증했다. 경제적 민족주의하에서 발전국가는 국가건설 과정에서 평화적으로 혁신적인 토지개혁을 착수했고, 수출 지향적 산업화를 효과적으로 추진했다. 수출 지향적 산업화는 재분배 정책이 아닌 산업화 정책이다. 그러나 수출 지향적 산업화는 산업화 시기에 발전국가가 고용과 교육 개선을 통해 분배와 재분배를 촉진하는 데 간접적으로 도움을 주었다. 필자의 질적·양적 연구 간의 통합연구법은 경제적 민족주의하에서 낮은 불평등에서 경제발전으로의 인과관계가 발전국가를 넘어 전세계 사례로 어떻게 일반화될 수 있는지를 분석한다. 정책적 시사점으로서 토지자산의 평등은 경제발전에 우호적인 기반이 되어왔던 반면, 부동산 양극화는 장기적으로 경제성장의 잠재력을 약화한다. 한국 사회에서 서울 중심의 국토개발과 부동산 양극화는 저출생과 지방소멸을 초래한 주요 원인이므로 토지공개념(土地公概念)을 확대할 필요가 있다.

주제어 : 경제적 민족주의, 동아시아 발전국가, 토지개혁, 수출 지향적 산업화, 부동산 양극화, 토지공개념(土地公概念), 저출생, 지방소멸

* 성균관대학교 사회과학대학 초빙교수 겸 명지대학교 정치외교학전공 객원교수

I. 서론

왜 일본, 한국, 대만과 같은 동아시아 발전국가(developmental state) (이하 “발전국가”)는 경제발전뿐만 아니라 장기적으로 낮은 불평등을 동시에 달성할 수 있었을까? 제2차 세계대전과 1990년대 초 사이의 전후 국가건설과 급속한 산업화 기간에 발전국가는 성장 지향적 체제에 의해 통치되었음에도 불구하고 국가의 평등주의와 발전주의라는 이중적인 목표를 실현했다는 것은 인상적이다. 경제적 민족주의는 발전국가가 신(新)중상주의 목표로 수출 지향적 산업화(export-oriented industrialization)를 추진한 사회경제적 기원 중 하나였다(Johnson 1982; Woo-Cumings 1999). 본 논문에서 경제적 민족주의(economic nationalism)는 국가가 경제발전의 목표를 국민과 공유하기 위해 국민통합을 도모하는 정치적 이념으로 규정한다. 필자는 전후(戰後) 국가건설과 초기 산업화 초기에 토지개혁이 성공적으로 수출 지향적 산업화로 이어졌다는 것을 확인한다.

필자의 연구는 경제적 민족주의하에서 평등주의에서 발전주의로의 인과기제를 규명하고 있다. 사회경제적으로 평등한 사회에서는 국가가 토지개혁과 수출 지향적 산업화와 같은 합리적인 정책을 이행할 수 있다. 왜냐하면 이 조건에서 국가는 어떠한 지배 엘리트와 특권 계층으로부터 자유로워서 국가역량(state capacity)을 발휘할 수 있기 때문이다. 제2차 세계대전 이후 발전국가들은 중국, 북한과 같은 동아시아 사회주의 국가들과 체제경쟁을 벌였다. 경제적 민족주의하에서 발전국가는 혁신적 토지개혁을 수행했고, 나아가 수출 지향적 산업화를 적용했다. 물론 수출 지향적 산업화 자체는 성장 지향적 체제에 속하지만, 준(準)완전 고용(near-full employment)에 따른 분배뿐만 아니라 교육 개선을 통한 재

분배 정책에도 간접적으로 이바지했다.

이런 맥락에서 필자는 발전국가의 경제적 민족주의를 통한 토지개혁이 어떻게 낮은 불평등에 기여해 왔는지, 그리고 토지자산의 평등이 어떻게 경제발전을 견인했는지를 고찰한다. 저발전 단계에서 토지개혁과 수출 지향적 산업화 모두는 국가가 시민들의 광범위한 합의가 필요하기 때문에 이 둘은 실행하기 어려운 정책들이다. 경제적 민족주의하에서 발전국가는 수입대체 산업화에서 수출 지향적 산업화로 성공적으로 전환함으로써 토지개혁과 수출 지향적 산업화를 동시에 달성할 수 있었다. 동아시아 사회주의 국가들의 혁명적인 토지개혁의 폭력적인 방식에 반해 발전국가의 혁신적인 토지개혁은 상대적으로 평화로웠다. 발전국가는 토지개혁으로 불평등을 낮췄기 때문에 순차적으로 국민으로부터 수출 지향적 산업화에 관한 폭넓은 지지를 받아왔다. 이들 국가는 폭력 없이 혁신적인 토지개혁을 착수하여서, 수출 지향적 산업화를 효과적으로 추진했다.

필자의 연구는 평등에서 경제적 민족주의의 역할을 강조함으로써 토지개혁이 수출 지향적 산업화에 어떠한 긍정적 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 필자의 연구는 토지개혁과 수출 지향적 산업화 간의 인과기제를 설명함으로써 발전국가가 다른 개발도상국과 달리 수출 지향적 산업화에 성공한 이유를 설명한다. 개도국, 특히 저소득 또는 저개발국에서 내수보다 수출을 우선시하는 것은 위험하고 도전적인 전략이다. 그 하나의 이유는 개도국에서 정부는 수출 지향적 산업에 대한 투자 자본이 부족하고 국제 부채에 취약하기 때문에 기업의 수출 지향적 산업에 대한 수요보다 시민의 소비 수요에 더 민감하기 때문이다. 개도국은 수출 지향적 산업화를 효과적으로 실행하는 데 난관을 겪고 있다. 따라서 많은 개도국, 특히 라틴아메리카 국가 및 사회주의 국가들은 수출 지향적 산업화보다 수입대체 산업화를 우선시하였다. 필자는 토지개혁이 수출 지향적 산업화에 미치는 긍정적 효과에 관한 기존 연구(가령 Amsden 2001)를 확장하여,

필자는 확장적으로 이러한 인과기제에서 경제적 민족주의의 추가적 역할을 강조한다. 1960년대 이후 발전국가가 수입대체 산업화에서 수출 지향적 산업화로 효과적으로 전환할 수 있었던 주된 이유는 다음과 같다. (a) 국가건설 과정에서 토지개혁은 이전의 지주를 포함한 지배 엘리트들을 해체했으며, 나아가 국가역량을 강화하고, (b) 토지개혁에 따른 낮은 불평등으로 인해 이 국가들은 시민들과 효과적으로 광범위한 합의에 도달하였다.

필자는 발전국가의 토지개혁과 수출 지향적 산업화에 관한 비교역사적 분석을 신제도주의 분석에 적용한다. 마지막에 회귀모형은 2005년까지의 산업화 기간 동안 이용 가능한 모든 국가 사례를 포함하는 다수 사례(*large-N*) 연구로 발전국가 모델을 일반화한다.

본 논문에서 제II절은 토지개혁과 수출 지향적 산업화에서 경제적 민족주의의 역할을 신제도주의를 통해 해석하고, 비교역사적 분석과 양적 연구를 통한 통합연구법(*mixed-methods approach*)을 제시한다. III절에서 비교역사적 분석은 발전국가가 경제적 민족주의를 통해 어떻게 토지개혁과 수출 지향적 산업화와 같은 합리적 계획을 달성하였는가를 설명한다. IV절은 발전국가 논리를 양적 연구를 통해 일반화한다. 결론에서는 분석 전체를 요약하고 토지공개념(土地公概念) 확대의 필요성을 강조한다. 특히 한국에서 서울 중심의 국토개발 이후에 불평등과 부동산 양극화로 인해 저출생과 지방소멸이 가속해 왔다. 따라서 토지공개념은 저출생과 지방소멸에 대응하는 정책적 대안 중의 하나가 될 것이다.

II. 연구전략

1. 제도주의적 접근법

필자가 국가의 목표를 위해 계획경제를 통해 정부의 합리성을 규정한 것이 무엇인지, 발전국가가 왜 계획 합리성을 달성했는지를 규명할 필요가 있다. 필자의 연구는 토지개혁과 수출 지향적 산업화에서 경제적 민족주의의 역할을 신제도주의—역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의—의 분석틀을 통해 해석한다. 역사적 제도주의에 따르면 정치제도는 대개 경로의존성에 의해 유지되고, 나아가 긍정적 피드백(positive feedback)(수확체증)이나 중대한 전환점에 따라 진화한다(Pierson 2000). 신제도주의에서 중대한 전환점은 기존 제도와 다른 새로운 제도적 장치를 만드는 예상치 못한 급격한 변화이다(Capoccia and Kelemen 2007). 스티븐 크래스너(Stephen D. Krasner 1988)의 표현에 따르면, 중대한 전환점은 낡은 체제(regime)를 무너뜨리고 새로운 체제를 창출한다.

동북아에서 제2차 세계대전 후 새로운 현상유지(status quo)로서의 국가건설은 국가발전에 지속되는 경로의존 효과를 가져왔다. 전후 국가건설은 중대한 전환점으로서 강한 국가를 창조하는 계기가 되었다(Tilly 1985). 중국과 일본 간의, 남북한 간의 치열한 경쟁으로 인해 발전국가는 국가자원을 극대화하는 동원체제를 형성하였다. 토지개혁은 전후(戰後) 국가건설에 있어 국가역량 강화에 중요한 역할을 해왔고, 수출 지향적 산업화는 경제발전을 위한 또 다른 중요한 단계였다. 동아시아 사회주의 국가와 발전국가는 모두 동원체제를 통해 강력한 국가역량을 발휘해 왔지만,

이러한 사회주의 국가들은 수출 지향적 산업화에 실패했다. 토지개혁과 수출 지향적 산업화는 발전국가로 하여금 각각 낮은 불평등과 경제발전이라는 정책목표를 실현하는 데 기여했다. 마침내 전후 국가건설은 모든 발전국가에서 국가가 주도하는 기업과의 합의로 특징지어지는 보수적 조합주의의 발전에도 경로의존적 효과를 가져왔다(Pempel 1989).

필자의 발전국가 개념화는 공동체주의와 집단주의 사회에서 경제적 민족주의, 전시(戰時) 사회적 동원, 목표지향적 문화의 삼자적 원인변수가 발전국가 이해를 위한 공식(인과적 기제)으로 작동할 수도 있다는 우정은(Meredith Woo-Cumings 1999, 8)의 해석을 반영한다. 따라서 권위주의 체제는 발전국가 건설의 충분조건은 아니다.

국가역량은 조세를 통한 재분배나 토지개혁(Rodrik et al. 1995)의 필요조건으로 간주된다. 나아가 필자의 제도주의 분석은 수출 지향적 산업화에서 토지개혁의 역할을 강조한다. 힐렐 소이퍼(Hillel David Soifer 2013, 18)는 효과적인 국가(effective state)에서의 정상 정치(normal politics)에서 사람들은 제도화된 조치를 통해 입법과 집행을 모색한다고 지적한다. 그의 논리를 따라 필자의 연구는 취약 국가(weak state)의 비정상적 정치(abnormal politics)에서는 대중이 내전, 테러, 반정부 시위, 집회, 토지침탈 등의 형태로 직접 행동에 크게 의존해 왔음을 제시한다. 새뮤얼 헌팅턴(Samuel P. Huntington [1968] 2006, 12)의 정치발전론에서 정치질서는 정치발전으로서 정치제도화의 한 지표가 된다. 근대화 과정에서 토지개혁은 평화적인 국가통합에 이바지해 왔다. 발전국가에서 개혁을 추진하기 위한 불법적이고 종종 폭력적인 활동의 가장 중요한 형태는 정치적 무질서의 주요한 형태인 토지침탈이다(Huntington 2006, 358). 토지 소유의 조건이 공평하고 농민에게 생존 가능한 생계를 보장할 때 혁명은 일어나지 않을 것이다(Huntington 2006, 375). 따라서 토지개혁은 정치적 안정을 위한 중요한 재분배 기제

이다(Huntington 2006, 358).

나아가 합리적 선택 제도주의의 접근법으로서 구조 유인 균형(structure-induced equilibrium)에 따르면, 구조와 절차에 따른 행위자들의 전략적 상호작용은 게임의 지배를 생산하고, 더 나아가 내생적 제도의 형성을 초래한다. 이를 케네스 쉘슬(Kenneth A. Shepsle 1986)은 ‘제도적 균형(institutional equilibrium)’이라고 규정한다. 변화의 거래비용이 제도변화로 인한 편익보다 클 경우 제도는 지속되는 경향이 있다. 이를 쉘슬은 ‘균형적 제도(equilibrium institution)’라 일컫는다. 전후 국가건설 시기 한국과 중국의 분단은 체제경쟁이 남북한 간과, 중국 본토와 대만 간의 국가 성격의 차이를 극대화하였기 때문에 균형적 제도이다. 대런 애쓰모글루(Daron Acemoglu 2003)는 국가건설에 대한 통치자와 시민 간의 사회계약(social contract)이 국가의 발전 방향을 결정한다고 가정한다. 국가건설 과정에서 정치지도자는 근대화를 위해 자국에 가장 적합한 게임의 규칙에 차이가 있었다.

중국과 북한에서 토지개혁의 폭력적인 방식과 달리, 발전국가에서 혁신적인 토지개혁은 평등을 지향하여 시민들과의 광범위한 합의로 평화로웠다. 나아가 발전국가는 근대화를 위한 형성된 동원 체제를 형성하여 정치제도화에 성공했다. 수출 지향적 산업화를 통해 이들 국가는 경제발전을 위한 장기적인 청사진을 설계했다. 토지개혁과 수출 지향적 산업화 모두 이러한 정책들이 국가의 경제 발전과 낮은 불평등이라는 이중 목표에 이바지했기 때문에 계획 합리성을 구체화하였다.

본고는 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)의 발전국가에 대한 비교역사적 분석을 제도주의 분석으로 해석한다. 찰머스 존슨(1982)의 기념비적 저작인 『통산성과 일본의 기적(MITI and the Japanese Miracle)』에 따르면, “발전국가의 모델로서 일본의 경제계획 관료제인 통산성(MITI: Ministry of International Trade and Industry)은 막스 베버

의 이상형인 개입주의 국가를 건설하였다. 이 국가는 (국가가 소유와 관리 모두를 통제하는 ‘계획이 비합리적인(plan-irrational)’ 국가로서) 사회주의 국가도 아니었고, (계획경제로 운영하지 않고 민간이 기업의 지배와 소유를 모두 담당하는) 자유시장 국가도 아니다. 이는 국가의 지도에 따라 민간이 기업을 소유하는 계획 합리적인 자본주의적 발전국가이다”(Woo-Cumings 1999, 1-2). 막스 베버(Max Weber, [1922] 1978, 9장)의 정의에 따르면, 국가의 중앙기관으로서의 정부는 국가가 합법적으로 폭력(및 강제)을 독점할 수 있는 유일한 조직이다.

관념으로서 경제적 민족주의를 통해, 한국형 발전국가는 전후 국가건설 과정에서 강력한 국가 자율성과 국가역량을 발휘해 왔으므로, 전문적이고 실적주의(meritocracy)에 기반한 관료제를 효과적으로 구축해 왔다. 앤소니 기든스(Anthony Giddens, Introduction in Weber [1930] 1992, xviii)가 지적한 바와 같이, 베버는 관념(idea)은 역사에서 유효한 힘이 되며, 카를 마르크스의 영향에 따라 유행했던 경제적 결정론에 반하는 방향이라고 주장한다. 베버(Weber 1958, 280)는 관념을 “역사의 궤적을 결정하는 전철원(steamman)”으로 정의한다. 전후 국가건설에 대한 그의 통찰에 대한 필자의 해석에서, 공유된 규범과 이념과 같은 관념은 행위자의 사회계약(social contract)과 새로운 제도가 근대화와 발전을 이룰 수 있는 로드맵을 제공하는 연합적 접착제(coalitional glue)가 된다. 골드스타인과 커헤인(Goldstein and Keohane 1993, 8-11)에 따르면, 관념은 공공정책에 영향을 미치며, 1) 원칙적 또는 인과적 신념이 행위자의 목표나 목적-수단 관계를 명확하게 하는 로드맵을 제공할 때, 2) 협력적 해결책을 제공하는 연합적 접착제로서 중심점이 될 때, 3) 정치제도에 내재할 때 그러하다.¹⁾ 이런 맥락에서 존 제이콥슨(John K.

1) 골드스타인과 커헤인은 원칙적 신념과 인과적 신념으로 관념을 명시하고 있는데, 1) 원칙적 신념은 부당한 신념과 구별하기 위한 기준을 제시하고, 2) 인과적 신념은 인정된 엘리

Jacobsen 1995, 291)은 관념이 정책을 이익의 결집체로 연결하는 로드 맵이라고 규정한다.

토지개혁, 준(準)완전고용 및 교육 개선에 이르기까지 발전국가들은 롤랑 베나부(Roland Benabou 2000, 113)가 말하는 '분배가 성장을 강화할 것'이라는 믿음을 공유하도록 자국민들을 효과적으로 설득하였다. 베나부(Benabou 2000, 96)는 이러한 공유된 믿음을 사회계약(social contract)이라는 개념으로 설명하고 있다. 구체적으로 발전국가들은 사회복지보다 경제발전을 우선시하였지만, 그 후 시민들에게 인적자본 투자와 국민건강보험 계획을 제공하였다. 성장을 향상하는 재분배 기제에서 재분배 지향적인 사회계약에 따른 경제성장을 신속히 달성하면서도 교육과 공공보건 지출과 같은 투자지출을 효율적으로 배분하였다. 뿌리 깊은 역사적 정체성, 전시(戰時) 사회동원, 국가 간 경쟁 하에서 발전국가들은 경제적 민족주의를 국가 이데올로기로 활용하였다.

국가건설 과정에서 남북한의 지도자들은 경제발전을 통한 근대화를 실현하기 위해 서로 다른 국가전략을 선택했다. 애쓰모글루(Acemoglu 2003)의 견해로는, 남북한의 지도자들은 자신들의 국가 근대화를 위해 경쟁적으로 대비되는 전략을 채택했다. 구체적으로, 남한은 민주주의 체제와 자본주의를 채택했고, 북한은 전체주의 체제, 사회주의, 군국주의, 그리고 자신들의 국가이념(주체사상)을 채택했다. 남북한 각각은 자국의 이념을 자국민들에게 주입하고 자국의 체제에 맞게 자신들의 규범을 발전시켰다.

트들의 공통된 합의와 세계관으로부터 권위를 도출한다.

2. 통합연구법

본고는 토지개혁으로부터 수출지향적 산업화로의 인과관계를 비교역사적 분석과 양적 연구를 통한 통합연구법을 제시한다. 비교역사적 분석에서 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill 1843)의 일치법(method of agreement)과 차이법(method of difference)의 논리에 따라 전자를 통해 동아시아 발전국가의 상반된 조건 속에서도 왜 공통으로 수출 지향적 산업화를 달성했는가를 강조하며, 후자를 통해서는 다른 개도국과 달리 발전국가가 수출 지향적 산업화에 왜 성공적이었는가를 설명한다. <표 1>에서 요약한 일치법에 따라 비교역사적 분석으로서 토지개혁과 수출 지향적 산업화 간의 인과관계를 확인한다. 세계은행과 국제개발보고서(World Bank 2017, 159)의 분류에 따라 한국은 한국전쟁 당시 사하라이남 아프리카 국가들과 비교할 만한 저소득 국가였고, 1970년대부터 저소득 국가에서 중진국으로 이행해 왔던 반면, 대만과 다른 발전국가는 비교적 중위소득 국가였다. 일본은 동아시아 국가 중에 산업화 선행 국가이지만 전 세계 선진국이자 패권국가에 비하면 상대적으로 소득 수준이 낮았다.

<표 1> 일치법: 동아시아 발전국가에서 수출 지향적 산업화의 원인

	일본	한국	대만
1. 상반된 조건			
경제 발전	선진국	개도국, 저소득국	개도국, 중진국
2. 공통적인 원인			
1) 대안국가 또는 체제경쟁	존재	존재	존재
2) 토지개혁	성공	성공	성공
3) 경제적 민족주의	강	강	강
4) 미국의 우호적인 시장	존재	존재	존재
3. 결과			
수출 지향적 산업화	성공	성공	성공

발전국가인 일본, 한국 및 대만은 공통으로 토지개혁을 통해 국민으로부터 정치적 정당성을 확보하였다(Huntington 2006, 358; Studwell 2013). 토지개혁을 통해 토지자산의 평등이 소득의 평등을 견인하여, 교육개선을 통해 인적자본의 향상을 도모하였다(Rodrik et al. 1995). 이러한 과정을 통해 강력한 국가역량을 발휘하여 수출 지향적 산업화를 통해 장기적인 경제발전을 이룩하였다(Soifer 2013, 18).

국제적 관점에서 개도국으로서 발전국가가 수출 지향적 산업화를 통해 단기간의 압축적 경제발전을 성취했던 것은 이례적이다. <표 2>에서 제시한 차이법에 따라 발전국가는 토지개혁에 힘입어 강력한 국가역량이 수출 지향적 산업화의 정책목표를 효과적으로 달성한 반면, 라틴아메리카 국가는 수입 대체 산업화를 도입하였다. 장기적으로 발전국가는 개도국에서 선진국으로 도약한 반면, 라틴아메리카 국가는 중진국의 빛을 벗어나지 못했다(World Bank 2017, 159). 미국은 발전국가뿐만 아니라 라틴아메리카 국가에도 대외원조와 우호적인 수출시장의 기회를 열어주었다. 발전국가가 토지개혁과 교육 개선을 통한 (재)분배 효과로 고도성장의 목표를 국민과 공유한 반면, 라틴아메리카 국가들을 비롯한 다른 개도국들은 그러하지 못했다(Benabou 2000, 97). 발전국가가 토지개혁을 적극적으로 이행했던 계기 중의 하나로서 대안국가 또는 체제경쟁으로 인한 대외적 위협이 있었던 반면, 라틴아메리카 국가들에는 없었다. 대안국가(alternative state)로서 중국과 북한은 사회주의 체제에 따라 토지개혁을 이행하였기 때문에 체제경쟁 속에서 남한과 대만도 토지개혁에 적극적이었다. 또한 일본과 중국은 동아시아 지역패권을 다투는 경쟁국가였다. 더욱이 미군정은 한국과 일본이 토지개혁을 시행하는 것을 매우 적극적으로 지지하였다.

〈표 2〉 차이법: 발전국가와 라틴아메리카 국가의 상반된 산업화 전략

	발전국가	라틴아메리카 국가
1. 공통 조건		
미국의 우호적인 시장	존재	존재
2. 차별적인 원인		
1) 대안국가 또는 체제경쟁	존재	부재
2) 토지개혁	성공	실패
3) 교육개선	높음	낮음
3. 결과		
수출 지향적 산업화	성공	실패

일본의 1993년 경제침체와 한국의 1997년 외환위기 이전의 급속한 산업화 시기에 발전국가는 분배와 성장의 목표를 (각각 토지개혁과 수출 지향적 산업화를 통해) 다른 개도국과 달리 성공적으로 달성하였다. 허시먼과 로스차일드(Hirschman and Rothschild 1973, 561)의 관점에서, 국가는 터널효과(tunnel effect)를 통해 경제성장과 형평성을 순차적으로 해결할 수 있다. 터널효과는 평등에 대한 현재와 미래의 만족에 따른 개인의 인내로 규정된다. 급속한 경제발전의 초기 단계에서 소득분배의 불평등이 급격히 증가하는 경향이 있다. 하지만 발전국가에서는 토지개혁으로 토지자산과 소득의 분배가 평등하였기 때문에(Rodrik et al. 1995, 76), 그러한 불평등에 대한 사회의 관용(tolerance)이 컸으므로 여타 개도국에 비해 수출 지향적 산업화에 대한 합의에 효과적으로 도달하였다.

토지개혁과 교육 개선을 통해 발전국가는 터널효과를 발휘하여, 경제적 민족주의의 관점에서 경제발전에 대한 목표를 국민과 공유하여 국민 통합을 이룸으로써 수출 지향적 산업화를 성공적으로 달성하였다. 허시먼과 로스차일드(Hirschman and Rothschild 1973)에 따르면, 국내에

서 자원이 대체로 균등하게 소유된 동질적 사회에서, 단기간에 경제적 불평등에 대한 관용은 상당히 클 수 있다. 일본과 한국은 전후 국가건설 과정에서 단일 민족국가의 신화를 발휘하였고, 이러한 발전국가는 공통으로 토지개혁을 통해 사회경제적 평등으로 인해 동질적인 사회를 건설하였다. 전통적 관점에서 공통의 역사와 문화와 함께 민족적 동질성(ethnic homogeneity)은 민족주의(nationalism)를 효과적으로 발휘할 수 있는 우호적 기반 중의 하나이다(Gat 2013, 2-6). 비교적 관점에서 라틴아메리카 국가들은 불평등으로 심각한 분배 갈등을 겪었던 반면, 발전국가는 수출 지향적 산업화를 위해 효과적으로 합의에 도달하였다.

아래 III절은 비교역사적 관점에서 토지개혁과 수출지향적 산업화를 조명한다. IV절은 위의 두 표에서 강조한 주요 변수를 양적 분석인 상관관계 분석과 회귀분석을 통해 토지개혁으로부터 수출지향적 산업화로의 인과관계를 설명한다.

III. 경제적 민족주의에 대한 비교역사적 분석

1. 토지개혁: 전후(戰後)국가건설 기간의 체제경쟁에 따른 낮은 불평등

남한과 대만과 같은 발전국가는 북한과 중국과 같은 동아시아 사회주의 국가이자 경쟁 국가와 체제경쟁 과정에서 경제적 민족주의를 공유하면서 혁신적 토지개혁을 도입하였다. 한 가지 퍼즐은 왜 발전국가의 혁신적 토지개혁은 평화적이었고 사회주의 국가들의 혁명적 토지개혁은 폭력

적이었는가이다. 중국과 북한은 사회주의 체제의 도입으로 폭력을 동원하여 토지개혁을 시행했지만, 발전국가는 점진적인 방식으로 국민과 합의에 도달하면서 토지개혁을 시행하였다. 또한 발전국가는 중국과 북한과 경쟁하였기 때문에 국민으로부터 정치적 정당성을 얻고자 하였다. 특히, 국가건설 과정에서 중국과 북한은 각각 대만과 남한을 대체할 수 있는 대안 국가였다. 따라서 발전국가는 토지개혁에 대한 합의를 도출할 필요가 있었다. 남한과 대만은 북한과 중국 본토의 공산권 위협과 미국의 개혁 압력 때문에 토지개혁에 성공했다(You 2015, 18-19, 84-85, 4장). 남한에서 한국 헌법을 입안한 정책 입안자들은 토지개혁이 공산주의를 막는 최선의 방법이라고 생각하였다. 이승만은 농림부 장관에 조선공산당 출신의 조봉암을 임명함으로써 토지개혁에 대한 강력한 정치적 의지를 표명하였다(You 2015, 85). 근대화 이론에 따르면, 근대화 과정에서 토지개혁은 성공적인 국가건설을 위한 정치적 안정뿐만 아니라 나아가 경제발전에 기여해 왔다(Huntington [1968] 2006, 379).

전후 국가건설 당시의 토지개혁으로 인해 발전국가와 동아시아 사회주의 국가들은 모두 소득과 토지에서 평등한 사회였다. 발전국가의 토지개혁은 소득의 불평등을 상당히 감소시켰다(김석동 2024, 1, 특히 <표 5> 참조). 클라우스 데이닝어(Klaus Deininger 2003, 18)는 초기 토지분배와 경제성장 사이에 긍정적인 관계를 발견한다. 데이닝어의 조사에서 토지 지니 계수와 관련하여 토지개혁 기간에 남한은 0.35, 중국은 0.37, 일본은 0.42, 대만은 0.46이었다. FAO에 따르면 1990년에도 남한은 두 번째로 낮은 순위인 0.34로 핀란드(0.26) 다음이었다.

토지개혁을 통한 낮은 불평등으로 발전국가에서 사회적 평화와 정치적 안정이 촉진되었다. 유종성(You 2015, 64, 67, 4장)은 한국과 대만은 토지개혁의 도움으로 낮은 불평등과 부패를 유지한 반면, 필리핀은 토지개혁의 실패가 높은 수준의 불평등과 부패를 초래했다고 주장한다.

평등과 국가역량 간의 인과관계에 있어서 토지개혁은 토지 지주와 같은 기존 지배엘리트(ruling elite)를 해체했다. 전쟁은 국가로 하여금 강력한 국가역량을 발휘하게 한다는 찰스 틸리(Charles Tilly 1985)의 인과기제를 확대함으로써 전쟁(한국전쟁과 중국내전)뿐만 아니라 토지개혁은 발전국가와 동아시아 사회주의 국가 모두에서 이전 지배엘리트의 관료제와 국가체제를 해체하였다. 강한 국가에서 토지개혁은 부동산의 재분배이며 최소한의 경제적 왜곡만으로 재분배가 가능하기 때문에 재분배를 위한 효과적인 수단이다(Soifer 2013, 6; Boix 2003, 216; Acemoglu and Robinson 2006, 303). 특히 산업화 이전의 국가들은 누진과세뿐만 아니라 토지개혁을 통해 재분배를 촉진할 수 있다.

국가건설 기간에 토지개혁이 기존 지배 계급을 약화하였기 때문에 동북아 사회는 약한 사회균열(social cleavage)을 가졌다. 따라서 전후 승리 연합은 의도적으로 재벌과 같은 새로운 동맹 파트너를 만들 수 있었다(Jones and Sakong 1980). 일본형 발전국가는 전후 국가건설에서 약한 사회균열을 가져서 집권당은 유리한 선거 조건을 위해 의도적으로 정치적 균열을 만들었다(Pempel 1990).

국가건설 기간에 낮은 불평등은 교육을 개선하는데 기여했기 때문에, 발전국가가 경제발전을 위한 유리한 조건을 제공했다. 수출 지향적 산업화의 기술 혁신에서 인적자본은 필수적인 자산이었다. 베나부(Benabou 2000, 97; 큰 따옴표는 추가)는 라틴아메리카 국가와 달리 발전국가의 교육 및 토지 정책은 “성장을 향상하는 재분배(growth-enhancing redistributions)”를 동반한다고 주장한다. 한국에서 토지개혁과 평등한 소득 분배가 차례로 교육 기회 균등과 노동 생산성 향상에 기여했다(권병탁 1984).²⁾ 한국 정부는 산업화 시기에 농산물 가격 지원 계획을 통해

²⁾ 한국전쟁(1950-1953)으로 사회 전체가 파괴적인 영향을 받았음에도 불구하고 1945년과 1955년 사이에 초등학교 입학자 수는 두 배로 증가했다. 중등학교 입학자 수는 8배 이상

농촌과 도시 소득을 균등하도록 노력하였다(Scitovsky 1985, 218).

발전국가들은 토지개혁을 통해 정치적 정당성을 획득하였다(Studwell 2013). 1950년대 동안, 한국의 이승만 정부와 대만의 국민당 정권은 자발적으로 혁신적 토지개혁을 추진했다. 이 권위주의 정권들은 집단주의 계획 경제를 공식화한 그들의 대안 국가인 북한과 중국과의 체제경쟁에서 이기기를 의도했다. 한국전쟁과 토지개혁은 모두 이전의 지배 엘리트들을 해체하고 토지자산에서 불평등을 낮췄기 때문에 한국을 세계에서 가장 평등한 사회 중 하나로 만들었다. 물론 한국전쟁은 한국인의 생활을 하향 평준화했지만, 그것은 기존 위계질서를 해체했다. 국민당이 중국공산당에 의해 내전에서 패배한 후, 대만의 국민당은 20세기 초 중국 본토에 대한 통제 실패의 주요 원인은 국가기구 내의 부패뿐만 아니라 토지개혁과 초인플레이션(hyperinflation) 통제의 실패라고 평가했다(Chan and Clark 1992, 144-146).

전후 국가건설에서 토지개혁은 중대한 전환점(critical juncture)이었지만, 동아시아 사회주의 국가와 발전국가는 토지개혁의 실행 방식에 있어서 차이가 있었다. 중국과 북한에서 토지개혁은 기존 위계질서를 해체하고 새로운 정치 조직의 기반을 마련했다. 특히 농촌 지역에서 정치적·경제적 권력의 기존 기반을 모두 무너뜨렸다. 이러한 권력의 공백 속에서 중국 당-국가의 권력은 지주의 전통적인 권력을 대체했다. 중국공산당의 새로운 국가 구조는 중국공산당과 농민의 연합이었다. 이는 20세기 초에 국민당이 지주와 상인들과 연합하여 권력을 행사하는 것과 대조되었다. 결국 중국공산당은 신생 당-국가에 대한 광범위한 지지를 얻었으며, 따라서 개별 가계로부터 직접 세금을 징수할 수 있는 국가구조를 만들었다(Walder 2015, 45-48).

증가했다. 결국 같은 기간 동안 대학 입학자 수는 10배 증가했다.

한편 발전국가에서는 온건하지만 효과적인 토지개혁을 실행했고, 따라서 소득과 자산의 평등한 분배를 이끌었다. 토지개혁에서 발전국가의 비(非)혁명적인 접근방식은 중국과 북한의 폭력적인 방식과 대조된다. 이러한 개혁은 급속한 농촌개발의 기반을 마련하였다(Walder 2015, 50-51). 이들의 토지개혁은 중국의 토지혁명과 달리 농촌 시장경제를 변영케 하여, 생활수준 상승과 유희사태 없는 급속한 경제성장을 이끌었다(Walder 2015, 333). 발전국가의 혁신적 토지개혁은 동아시아 사회주의 국가의 혁명적인 토지개혁보다 더 온건했지만, 전자의 토지개혁은 수출 지향적 산업화의 발판이 되었다.

후발 산업화 국가들이 급속한 산업화를 이루기 위해서는 계획경제가 필수적이다. 스탈린식 소련, 개혁 이전 시대 중국, 북한과 같은 과거 사회주의 국가들은 발전국가와 공통으로 계획경제를 운영했음에도 불구하고, 발전국가는 지속적인 경제발전을 이루었으나, 사회주의 국가는 그렇지 못했다. 중국과 대만의 체제와 남북한의 체제는 서로 다른 경제발전 전략에 영향을 미쳤다. 이들 국가의 이념은 한편으로는 발전국가의 자본주의와 민주주의, 다른 한편으로는 동아시아 사회주의 국가의 사회주의와 전체주의의 대조를 나타낸다(Acemoglu 2003, 630-632).

혁신적 토지개혁에 성공한 이후에도 발전국가는 토지공유제를 제시하였다. 한국에서 박정희 정권은 1970년대에 '토지공개념(土地公概念)'을 도입하였고, 노태우 대통령은 1980년대 후반에 부동산법을 통해 이 개념을 제도화하였다. 대만에서는 쑨원(孫文)의 공화제 이전의 혁명 정강은 토지권의 평등화를 도입하였다. 그의 국가 이데올로기는 국민당의 레닌주의 정당구조와 토지이용에 관한 법률에 반영되어 있다(Chen 1961, 10). 토지권의 평등화 목적은 공유재산으로서 토지의 편익에 대한 균등하고 전국적인 분배를 확보하기 위함이었다(Bishai 1991, 54-55). 발전국가는 토지를 통제함으로써 토지개발을 통해 산업정책을 수행할 수 있는 역량을 강화하였다.

2. 수출 지향적 산업화: 분배와 재분배에 미치는 영향

수출 지향적 산업화는 재분배 정책이 아닌 산업화 정책이다. 그러나 급속한 산업화 시기에 수출 지향적 산업화는 고용과 교육 개선을 통해 발전국가의 분배와 재분배에 간접적으로 기여했다. 아툴 콜리(Atul Kohli 2004, 2)는 발전국가에서 효과적인 정부 건설이 일반적으로 산업화 경제의 출현에 선행했다고 주장한다. 콜리의 이상형에서 남한을 대표로 하는 압축적 자본주의 국가(cohesive-capitalist state)(일반적으로 발전국가)는 국가 권위의 응집력과 국가 계급의 공약이라는 두 가지 차원에서 합리적인-법적 국가의 정치적 효과성을 나타낸다. 많은 개도국에서 정책 수립과 이행은 종종 정치화되는데, 이는 국가가 엘리트 간 갈등으로 인해 합의에 도달하지 못하거나 국가 권위가 하층계급을 통합하고 통제할 수 있을 만큼 사회적으로 깊이 영향력을 행사하지 못하기 때문이다(Kohli 2004, 10). 저소득 개도국의 경우 국민의 광범위한 합의가 정부가 토지개혁이나 수출 지향적 산업화를 효과적으로 이행하는 데 도움이 된다. 토지개혁을 통한 낮은 불평등 덕분에 발전국가는 토지개혁에 대해 그리고 나아가 수출 지향적 산업화에 대해 효과적으로 광범위한 합의를 도출했다. 고도 경제성장을 기반으로 발전국가는 국민으로부터 수출 지향적 산업화에 대한 추가적 지지를 얻었다.

특히 산업화 초기 단계에 있는 개도국에 수출 지향적 산업화는 성공이 보장되지 않는 위험한 전략으로 여겨졌다. 물론, 한국과 대만은 1950년대 초기 산업화 시기에 수입대체 산업화를 적용했다. 그러나 한국의 이승만 정부와 같이, 발전국가는 산업화 초기에 수출 지향적 산업화를 위한 산업 체제와 법적 체제를 확립했다(김두열 2016). 한국의 수출 지향적 산업화에 대한 세계은행(World Bank 1961)의 평가는 매우 비관적이었다: “이러한 개발 계획[즉, 제1차 경제개발5개년계획]이 한국 경제의 잠

재력을 훨씬 능가한다는 것은 의심의 여지가 없다. ... 수출이 그 야심 찬 계획대로 증가한다는 것은 상상할 수 없다”(Kang 2002, 181에서 재인용). 그러나, 수출 증진에 대한 한국의 성과는 애초 계획을 훨씬 초과했다. 정부의 공식적인 계획에 따라 한국의 실제 경제성장은 성장 계획, 특히 제조업 성장 계획을 항상 초과했다(Jones and Sakong 1980, 53). 장기적 경제발전은 한국형 발전국가의 체제 정통성을 강화했다(Jones and Sakong 1980, 119-20).

개도국 중에서 발전국가의 계획 합리성은 일부 사회주의 국가 또는 라틴 아메리카 국가의 정부 실패와 대조된다. 발전국가는 토지개혁과 수출 지향적 산업화를 이행하는데 국가역량을 발휘했다. 알렉산더 거셴크론(Alexander Gerschenkron 1962)은 후발산업화 국가가 산업화를 선행하여 이룩한 국가의 자본·기술·경험을 활용할 수 있기 때문에 세계 경제의 낙후성을 활용하여 추격성장(catch-up growth)을 달성할 수 있다고 주장한다. 그러나 발전국가와 같은 소수의 후발국만이 이 기회를 활용하는 데 성공했다. 한편 많은 개도국은 산업화 초기 단계에서 경제발전이 실패했다.

이러한 실패의 한 가지 주요 이유는 많은 라틴아메리카 국가나 사하라 이남 아프리카 국가들이 토지개혁과 합리적인 계획경제를 이행하지 못했기 때문이다. 이들 국가는 지주와 다국적 기업의 영향력이 컸기 때문에 재분배와 경제발전을 위한 강력한 국가역량을 발휘하지 못했다.

한편 사회주의 국가뿐만 아니라 발전국가도 계획경제를 시행하였지만, 발전국가는 사회주의 국가와 달리 수출 증진에 효과적이었다(Woo-Cumings 1999, 1-2). 사회주의 국가들은 대규모 토지개혁을 시작하였지만, 공산당은 국내 경제를 독점하였다. 공산당 간부들은 국가와 기업 간의 공생관계와 합의 도출과는 거리가 먼 특수이익과 지대추구에 관여하였다. 이에 비해 발전국가의 토지개혁은 지주와 이전의 지배 엘리트들을 해체하였다. 따라서 발전국가는 재분배와 경제발전을 위해 효과적으

로 강력한 국가역량을 발휘하였다(Walder 2015, 50-51). 한편 사회주의 국가들의 토지개혁은 또 다른 유형의 귀족을 창출하였는데, 이를 붉은 귀족(red aristocrat)이라 불린 공산당 간부이다(Lam 2012). 낮은 불평등에 따라 발전국가는 라틴아메리카 국가나 동아시아 사회주의 국가와는 달리 일관되게 수출 지향적 산업화를 이행하였다.

경제적 민족주의의 맥락에서 산업화 초기 발전국가는 세계무역을 활용해 선진 자본주의로 도약하려는 신(新)중상주의를 지향했기 때문에 수출을 통한 국가 번영을 추구했다(Johnson 1982; Woo-Cumings 1999). 정부와 국민은 경제발전의 목표를 서구 자본주의를 추격발전하는 것을 국정의 우선순위에 두고 공유했다(Haggard 1988). 예컨대 한국은 수출 지향적 산업화에 애국심을 고취하였다. 박정희 정부는 수출입국[輸出立國]이라는 선전과 함께 수출을 바탕으로 국가발전 계획을 국민에게 설득하였다. (박동운 2014; Institute for International Economics 2003). 신중상주의의 또 다른 예로 일본은 세계 2위의 경제대국이면서도 자국 경제의 교역 비율이 상당하여 일본 정부가 대기업에 '무역입국(貿易立國)'이라는 선전 문구로 수출 증대를 독려했다(시바야마 게이타 2013). 발전국가에서 수출 증진은 국가 주도의 대기업 또는 공기업과의 파트너십 하에서 급속한 산업화의 동력이었다.

산업화 초기에 일본은 대표적인 발전국가로서 독일의 관료제로부터 민족주의적 발전을 모방했다. 발전국가의 원형은 19세기 후반 비스마르크 수상 의 독일로, 영국이나 프랑스와 같은 초기 산업화 국가들에 도전장을 내밀었다. 독일의 경제학자 프리드리히 리스트(Friedrich List)는 국가주의 경제학 이론에 영감을 받아 독일뿐만 아니라 발전국가에도 영향을 미쳤다.

구체적으로 한국과 대만은 산업화 초기에 자국의 수입 대체 산업화를 수출 지향적 산업화로 전환하였다. 이 국가들은 과감한 투자를 통해 기업들의 수출시장 진출을 유도하였다. 강한 민족주의 하의 개도국은 세계무역에

서 수입 대체 산업화와 같은 배타적인 정책을 선택할 가능성이 높지만, 경제적 민족주의의 하의 발전국가로서 한국과 대만은 수출 지향적 산업화를 활용하였다. 후발산업화 국가로서 메이지유신과 제2차 세계대전 후 일본과 박정희 집권기의 한국은 정부와 대기업의 긴밀한 협조 아래 애국심을 동원하여 경제발전을 추진하였다(Jones and Sakong 1980, 21, 115). 한국에서 박정희는 급속한 산업화를 위한 국토종합개발계획에 착수하면서 국민에게 애국심을 고취하였다(Jones and Sakong 1980, 47-49). 기무라 간(木村 幹 2007, 376)은 한국인들의 약소국에 대한 자의식이 민족주의 발전에 영향을 미쳤다고 주장한다. 현실주의 관점에서 한국은 강대국에 둘러싸인 약소국으로 간주된다. 미국의 한반도 개입이 분단의 한 원인이고, 미국이 한반도의 북쪽을 소련이 점령하도록 허용하였기 때문에 한국의 초대 대통령 이승만은 한국이 미국으로부터 경제적, 군사적 지원을 받아야 하는 것은 당연하게 인식하였다(기무라 간 2007, 396-97, 403). 한국 정부는 대외원조를 수출 지향적 산업화를 위해 활용하였다.

한국에서 박정희 대통령은 재벌에 주력 산업을 배분하여 재벌이 새로운 산업과 시장을 개척할 것을 강력히 권고했다. 당시 재벌은 국가의 재정적·제도적 지원 없이는 새로운 산업에 과감하게 진출할 수 없었다. 1965년부터 박정희는 매월 수출진흥확대회의를 조직했다. 그 회의에는 산업계 대표(주로 재벌 총수)와 금융계 대표(국영은행 수장)를 비롯해 박정희 대통령과 무역·통상 관련 장관(예컨대 경제기획원 장관) 등이 참석했다. 박정희는 수출기업들이 세계무역에서 더 높은 성과를 얻기 위해 경쟁하도록 만들었고, 자립 또는 자조의 원칙으로 국가적 챔피언을 지원했다(좌승희 2003).

인상적인 바는 발전국가가 자국의 산업단계에 따른 비교우위에 만족하지 않고, 심지어 수출 증진을 위해 기업들과 협력함으로써 시장의 자율적 운영에 반하는 비교우위를 창출한 것이다. 한국의 산업화 초기에 많은 서

구 경제학자는 비교우위이론에 따라 한국이 자본집약적 산업보다 노동집약적 산업을 우선해야 한다고 제안했다. 그러나 한국은 과감하게 자본집약적 산업과 기술기반 산업에 투자했다. 원래 미국은 한국에 개방경제와 함께 안정적인 성장의 발전 전략을 채택하라고 조언했고, 제1차 경제개발 5개년계획이 신고전학과 경제학의 관점에서 너무 국가주의적이고 비현실적으로 보인다는 이유로 반대했다(공제욱 2005, 242-43). 이 계획은 정부가 야심 차게 입안한 한국의 첫 번째 종합 발전계획이었다. 한국 정부는 연평균 7.1%의 성장률을 추정했다. 한국은 대기업과의 협력과 인적 자본의 개선에 힘입어 기술혁신을 달성했다. 한국은 경제 구조에서 더 나아가기 위해 국내 산업에 공격적이고 강력한 의지로 투자했다.

발전국가의 계획 합리성(plan rationality)과 기업의 기업가 정신(entrepreneurship)은 국가가 경제성장을 위해 산업 구조를 혁신하는데 도움이 되는 비교우위를 창출했다. 폴 크루그먼(Paul Krugman 1994, 67)은 효율성의 증가 없이 단순한 생산 요소 투입의 증가는 필연적으로 수익 감소로 이어질 것이기 때문에 동아시아의 투입 주도 성장은 제한적일 수밖에 없다고 주장한다. 그러나 산업화 시기에 한국 기업의 컨트롤 센터(control center)는 전략적 의사 결정에 대해 낙관적 경영 전망을 지녔다. 국가와 대기업 간의 파트너십에 따른 수출의 증가는 한국 경제의 성장에 기여했다(최인철 2006). 일본은 강력한 산업·기술 국가가 되기 위해 모든 노력을 집중함과 동시에 국민 간의 합의를 도모했다(Johnson 1982). 기업들이 전략 산업에 투자한 이유는 정부가 수출 지향적 산업화의 실적주의 기준에 따라 기업을 재정적 유인책으로 지원했기 때문이다. 수출 지향적 산업화에서 고용과 교육 개선은 불평등을 감소시키는 데 일부분 이바지했다. 결과적으로 토지개혁과 수출 지향적 산업화는 모두 발전국가에서 경제적 민족주의의 합리적 계획의 산물이 되었다.

IV. 토지개혁과 수출 지향적 산업화에 관한 양적 연구

1. 토지개혁과 수출 지향적 산업화의 양적 논리

이 절에서 필자는 토지개혁에서 수출 지향적 산업화로의 인과기제를 강조하기 위한 양적 연구를 제안한다. 토지개혁 가변수는 혁신적 토지개혁을 착수한 국가들을 나타낸다. 필자는 데이닝어(Deininger 2003)와 박명호(2012)의 연구로부터 이들 국가를 분류하였다. 이들 국가에는 소련이나 중국의 영향을 받은 사회주의 국가들을 비롯하여 일본, 한국, 대만, 핀란드, 에티오피아 등이 포함된다. 마찬가지로 일부 국가는 이전의 전통으로부터 자유로운 새로운 국가 구조로 건설되어 토지개발에 성공하였다. 이 국가들의 토지 공유제는 토지개혁과 유사한 평등주의적 효과를 가져왔다. 이들 국가 유형에는 싱가포르와 이스라엘이 포함된다. 토지개혁과 토지 공유제는 모두 토지 엘리트층을 해체하고 자산의 평등한 재분배를 촉진한다. 서유럽에서 주요 전쟁이 이전의 특권계층을 해체하면서 근대 국민국가는 강력한 국가역량을 발휘해 왔다(Tilly 1985). 아시아에서 전후(前後) 국가건설 기간에 강한 국가는 토지개혁을 통해 재분배를 위한 강력한 국가역량을 발휘해 왔다(Rodrik et al. 1995). 다음으로 수출 지향적 산업화는 양적 접근법으로 측정하기 어려운 정책변수이다. 따라서 필자는 대리변수인 1인당 수출 증가율을 제시한다. 필자의 회귀분석은 1인당 수출 증가율을 수출 증진을 설명하는 종속변수로 추정한다.

마지막으로 다른 주요 변수인 수출, FDI, 자본, 인구는 세계개발지표(WDI: World Development Indicators)에서 적용한다. 장기적인 추세를 고려하기 위해 필자는 5년 간격으로 수출 및 자본의 성장을 측정한다. 단기적인 기간(예: 연간 성장률)이 아닌 장기적인 추세(예: 1960-1964와

같은 5년 간격의 성장률)를 관찰하기 위해 필자는 이들 사회경제 지표를 1년 간격이 아닌 5년 간격으로 측정한다. 마지막 독립 변수로 교육 개선은 민주주의의 다양성(V-Dem: Varieties of Democracy) 프로젝트에서 가져온 이전 기간과 현재 기간(예: t : 1970-1974; $t+1$: 1975-1979) 사이의 고등교육 등록의 상대적 차이(1차 차분[first-order difference])이다. $t-1$ 기간의 포함은 이전 기간의 교육 개선이 낮은 불평등에 미치는 인과적 효과를 추정하기 위해 적용된다. 교육 개선은 물론 수출과 자본의 증가율도 1년의 짧은 추세가 아닌 5년 간격의 긴 추세를 측정한다.

2. 토지개혁의 수출 지향적 산업화에 대한 인과관계: 재분배의 경제발전에 대한 역할

필자의 양적 연구는 토지개혁에서 수출 증진으로 이어지는 인과관계를 설명한다. 토지개혁 이후 한국과 대만은 토지와 소득 모두에서 전반적으로 매우 낮은 불평등을 보였다. 이 국가들은 로드리크와 동료학자들(Rodrik et al. 1995, 76)과 알레시나와 로드리크(Alesina and Rodrik 1994)에 따르면 소득과 토지 분배에 대한 지니계수(1960년 측정치)에서 원점에 매우 가까웠다. 연장선상에서 개도국에 초점 맞추면 토지 평등과 소득 평등은 선진국에 비해 더욱 긍정적인 상관관계를 가진다(김석동 2020, 193-195). 경제발전 초기, 특히 농업 사회에서 초기 평등은 장기적인 경제발전에 지대한 영향을 미친다.

수출 지향적 산업화는 정책변수이므로 양적 접근법으로 쉽게 측정되지 않는다. 본고는 수출 지향적 산업화의 적절한 대리변수(proxy variable)로 5년 간격의 수출 증가율을 제시한다. <표 3>에서 회귀분석은 토지개혁, 민족적 동질성, 교육 개선이 수출 증가율을 촉진하는 것으로 나타난다. 수출 지향적 산업화를 추정하기 위해 수출 증가율이 종속변수이다. 한

편 통제변수로는 자본 증가율, FDI 유입, 로그로 변환된 인구이다. 본 분석은 산업화 시기를 부각하기 위해 2005년 이전 기간에 초점을 맞춘다. 토지개혁은 토지개혁에 성공적인 국가 사례로서 가변수로 포함된다. 사회주의 국가들은 발전국가와 토지개혁과 경제발전 계획에서 국가의 개입 방식이 달랐기 때문에, 사회주의 국가들은 이 회귀분석에서 제외되었다.

〈표 3〉 토지개혁과 교육 개선의 수출 지향적 산업화에 대한 회귀분석
종속변수: 수출 증가율

모델 변수속성	변수	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 4 St. beta	Random
독립변수	토지개혁		23.804*** (2.632)		21.295*** (2.687)	0.167***	18.354** (7.540)
	교육개선 t-1			0.898*** (0.148)	0.637*** (0.150)	0.090***	0.224 (0.214)
통제변수	자본 증가율	0.092*** (0.012)	0.092*** (0.012)	0.097*** (0.012)	0.096*** (0.012)	0.166***	0.103*** (0.039)
	FDI 유입	2.487*** (0.262)	2.459*** (0.257)	2.293*** (0.262)	2.325*** (0.258)	0.189***	1.881*** (0.520)
	인구 log 전환	4.128*** (0.499)	4.576*** (0.492)	4.004*** (0.495)	4.440*** (0.491)	0.188***	6.900*** (1.980)
	상수	-52.107*** (8.320)	-61.195*** (8.224)	-52.998*** (8.251)	-60.800*** (8.191)		-98.142*** (33.288)
	사례수	2,085	2,085	2,085	2,085	2,085	2,085
	R2	0.092	0.126	0.108	0.134	0.134	
	Adj. R2	0.091	0.125	0.106	0.132	0.132	
	Wald Chi2						33.340
	Prob>Chi2						0.000
	국가사례수	85	85	85	85	85	85

참고: 괄호에서 표준오차 (*, **, and ***: 각각 10, 5, 1% 수준의 유의도).

독립변수와 관련하여, 토지개혁을 통해 강한 국가가 평등한 사회를 만들어왔기 때문에 토지개혁은 성공적인 국가건설을 의미한다. 토지개혁을 통해 발전국가는 수출 지향적 산업화 정책을 이행하기 위한 강력한 국가 역량을 발휘하였다. 나아가 이전 기간의 교육개선도 수출 증진에 긍정적이다. 교육개선은 기술혁신을 위한 생산성을 제고하고 이는 수출 지향적 산업화에 기여한다.

통제변수에 관해, FDI 순유입(GDP 대비 %)은 수출 지향적 산업화에 기여할 것으로 예상된다. 총자본형성(GDP 대비 %) 측면의 자본동원과 총자본성장(5년간 %)도 수출 성장에 긍정적이다. 마지막으로 로그변환된 인구를 포함하여 소규모 국가가 수출촉진 목표를 실현하기 위한 집단행동을 해결할 수 있는지를 파악한다. 맨슈어 올슨(Mancur Olson 1965)의 집단행동이론에 따르면 소규모 집단이 대규모 집단보다 더 효과적으로 구성원의 무임승차를 감시할 수 있기 때문에, 소규모 집단이 대규모 집단보다 더 효과적으로 집단행동을 위해 조직할 수 있다. 이러한 인구변수는 올슨의 명제에 대한 강력한 증거를 보여주지는 않는다. 발전국가는 인구 규모로 큰 국가이지만, 토지개혁과 수출 지향적 산업화를 위한 집단행동 딜레마를 성공적으로 해결하였다. 이러한 통제변수는 발전국가가 성공적으로 외국인 투자를 유도하고 자본을 수출 지향적 산업화에 동원하였음을 시사한다.

모든 독립변수는 예측된 중요도(표준화 계수[standardized coefficient]) 측면에서 수출 증가에 긍정적인 영향을 미친다. 표준화 계수는 다중공선성 문제에 대한 예측력과 통제력을 제공한다. 마지막으로 본고의 데이터셋은 국가 간 이분산성에 민감한 패널자료이다. 이분산성에 대한 해결책으로 회귀분석에서는 고정효과와 랜덤효과 모형 중 하나를 사용한다. 필자의 분석은 랜덤효과 모형을 적용하는데, 이 패널자료 분석에는 시불변 변수(time invariant variable)인 토지개혁이 포함되어

있기 때문이다. 이 모형에서 토지개혁과 교육개선(t-1)은 통계적 유의성과 함께 수출 증가에 긍정적이다.

본고의 양적 분석을 통해 확인한 바와 같이, 평등의 경제발전에 대한 효과로서, 토지개혁을 통한 토지자산의 평등은 교육개선에 우호적인 영향을 미친다. 또한 토지개혁, 토지자산의 평등 및 교육개선은 순차적으로 수출도모를 통한 경제성장에 기여한다. 그러한 측면에서 토지자산의 평등과 교육의 평등은 지속 가능한 성장에 이바지하는 정책적 방향이 될 것이다.

V. 결론

필자는 왜 동아시아 발전국가가 성장 지향적 체제를 형성하였음에도 불구하고 급속한 산업화 기간에 경제발전은 물론 장기적으로 낮은 불평등을 달성할 수 있었는지 살펴본다. 발전국가의 경제적 민족주의는 토지개혁과 수출 지향적 산업화를 이끌었다. 이 두 정책은 경제발전과 낮은 불평등이라는 국가의 이중적인 목표에 이바지했고, 따라서 계획 합리성을 예증했다. 한편, 많은 개도국은 경제발전과 재분배에 대한 합리적인 계획을 실행하는 데 실패했다.

경제적 민족주의하에서 발전국가는 국가건설 과정에서 평화적으로 혁신적인 토지개혁을 착수했고, 수출 지향적 산업화를 효과적으로 추진했다. 발전국가는 중국, 북한과 같은 동아시아 사회주의 국가들과 체제경쟁하에서 국민으로부터 정치적 정당성을 얻고자 했기 때문에 합의에 도달할 필요가 있었다.

수출 지향적 산업화는 재분배 정책이 아닌 산업화 정책이다. 그러나

산업화 시기에 수출 지향적 산업화는 간접적으로 발전국가가 고용과 교육 개선을 통해 분배와 재분배를 도모하도록 도왔다. 첫째, 경쟁국가로서 사회주의 국가들과의 치열한 경쟁에 따라 발전국가는 경쟁적으로 혁신적 토지개혁을 착수하였다. 토지개혁에 따라 빈곤을 탈피하여 발전국가는 국민으로부터 광범위한 지지를 얻을 수 있었다. 둘째, 수출 지향적 산업화를 통해 발전국가는 경제발전을 위해 기업과 공생관계를 구축했다. 특히, 한국과 대만은 사실상 국가건설 시기의 수입 대체 산업화를 초기 산업화 시기의 수출 지향적 산업화로 전환했다.

필자의 질적·양적 연구 간의 통합연구법(mixed-methods approach)은 경제적 민족주의하에서 낮은 불평등에서 경제발전으로의 인과관계가 발전국가를 넘어 전세계 사례로 어떻게 일반화될 수 있는지를 분석한다. 통합연구법으로부터 비교역사적 분석의 세 국가 사례 연구의 명제는 다수 사례(large-N)의 회귀분석으로 일반화한다.

국제개발협력에 관해 토지개혁이나 토지 공유제를 통한 토지 평등은 개도국의 지속 가능한 경제발전을 도모할 것이다. 특히 농촌경제에서 토지개혁은 재분배를 통한 경제 재건을 위한 유망한 방법이다. 토지자산과 소득의 재분배는 좋은 통치(good governance)를 발휘할 수 있는 국가 역량을 제고할 수 있다.

선진 자본주의 단계에서 발전국가는 자산과 토지의 불평등 증가를 경험했으므로, 토지 공유제를 통한 토지 평등은 굿 거버넌스를 통해 지속 가능한 경제성장을 도모할 것이다. 토지개혁은 전후 1950-1960년대 발전국가의 전후(戰後) 국가건설 과정에서 착수되었다. 그러나 토지 공유제를 통한 토지 평등은 이미 선진국인 현재의 발전국가에서도 재분배에 관한 구시대적 해결책은 아니다. 자본주의 고도화 이후, 한국은 토지개혁 기간에 토지자산의 균등한 분배와 달리 한편으로는 수도권과 비(非)수도권, 다른 한편으로는 도시와 농촌 사이에서 부동산 양극화를 겪었다. 이

에 한국 정부와 시민 사회는 헌법개정을 위해 토지 공개념(土地公概念)을 제시해 왔다.

정책적 시사점으로서 토지자산의 평등은 경제발전에 우호적인 기반이 되어왔던 반면, 부동산 양극화는 장기적으로 경제성장의 잠재력을 약화한다. 국가건설 당시에 토지개혁을 통해 동아시아 발전국가는 토지자산의 측면에서 평등한 사회였다. 하지만 한국에서 서울·수도권 중심의 국토개발에 따라 부동산 양극화가 심화하였다.

한국 사회에서 서울 중심의 국토개발과 부동산 양극화는 저출생과 지방소멸을 초래한 주요 원인이므로 토지공개념을 확대할 필요가 있다. 저출생과 지방소멸은 역대 한국 정부의 주요 정책과제였으나, 서울 중심의 국토개발이라는 구조적 불평등에 기인하여 단기적 정책으로 해결하기 어렵다. 서울에 인적자본과 경제력이 과도하게 집중되어 자원배분의 비효율성이 커졌고, 비수도권 시민들은 상대적 박탈감을 느껴 비수도권, 특히 농촌을 외면하고 서울로 이주해 왔다.

제도주의 관점에 따르면, 한국에서 1960년대 이후 급속한 산업화 시기에 서울·수도권 중심의 국토개발은 경로의존적 효과를 발휘하였고, 장기적으로 부동산 양극화와 지방소멸 및 저출생을 가속하였기 때문에 의도하지 않은 결과를 예증한다. 역사적 제도주의에 따르면, 제도의 발전과 비효율적인 제도의 퇴행은 경로의존과 '의도하지 않은 결과(unintended consequence)'라는 관점을 통해 설명된다(Hall and Taylor 1996, 938).

수도권-비(非)수도권 사회경제적 격차와 동반된 부동산 양극화는 수도권, 비수도권 각각에 저출생을 초래한 주요 원인이며, 추가로 비수도권에는 지방소멸의 위기를 가중하였다. 한국에서 서울 중심의 국토개발에 따라 대기업 본사와 연구개발 부서와 같이 좋은 일자리 대부분이 수도권에 몰려 있기 때문에 청년 세대들은 수도권 거주를 선호해왔다. 국가건설 당

시 토지자산의 평등과 달리, 부동산 양극화로 인해 자산의 불평등이 심화하였다. 결과적으로 서울에서 시민들은 인구의 과밀화와 아파트 가격 폭등으로 삶의 질이 낮아졌다. 또한 경제 권력과 교육 여건의 측면에서 수도권과 비수도권 간 경제와 교육 사회경제적 권력 격차가 심화하여 비수도권에는 좋은 일자리가 상대적으로 적다. 따라서 청년세대는 주거와 취업시장의 측면에서 비수도권을 외면해 왔다. 상술한 서로 다른 원인으로 인해 수도권과 비수도권에서 저출생이 추가로 심화하였다(김석동 2025, 160-161, 173-176, 184-185). 국가의 자녀 보육 지원 부족과 사교육 부담은 수도권과 비수도권의 청년세대에 공통으로 저출생을 가중한 요인이며, 특히 대학 입시경쟁과 사교육 부담 및 부동산 양극화로 이어지는 연쇄적 파급효과로 서울에서 저출생이 더욱 심화하였다(정종우·이동원·김혜진 2024). 나아가 비수도권, 특히 농촌 지역은 지방소멸의 위기에 직면해 있다(김석동 2024, 14-27).

지속 가능한 성장의 측면에서 지방소멸은 자원배분의 비효율성을 초래하고, 저출생은 미래의 경제성장을 저해한다. 고령화와 동반된 저출생은 복지비용과 통일비용을 소수의 청년세대에 전가하기 때문에 심각한 사회갈등을 초래할 것이다. 지방소멸과 저출생은 발전의 잠재력을 저해하므로, 한국 정부는 지방분권화를 강화하고 부동산 양극화를 해소하기 위해서 헌법개정과 제도개혁에서 토지공개념을 확대할 필요가 있다.

(2025년 4월 6일 접수, 5월 13일 심사완료, 5월 13일 게재확정)

참고문헌

- 공제욱. 2005. “박정희 정권 초기 외부의존형 성장 모델의 형성과정과 재벌.” 『민주사회와 정책연구』 8호, 241-70.
- 권병탁. 1984. “농지 개혁의 과정과 경제적 기여.” 『농업 정책 연구』 11권 1호, 191-207.
- 기무라 간[木村 幹]. 김세덕 역. 2007. 『조선/한국의 내셔널리즘과 소국의식: 조공국에서 국민국가로』. 서울: 산치림.
- 김두열. 2016. “한국의 산업화와 근대경제성장의 기원, 1953-1965: 전통설과 새로운 해석.” 『경제발전연구』 22권 4호, 29-68.
- 김석동. 2020. “발전국가에서 토지·교육평등 및 경제민주화의 경제발전에 대한 역할.” 『한국정치연구』 29집 2호, 183-211.
- 김석동. 2024. “경제민주화가 지방분권에 미치는 영향에 관한 연구: 지방소멸과 저출생 문제 해결에 던지는 시사점을 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 14집 1호, 1-34.
- 김석동. 2025. “한국에서 대기업-중소기업 동반성장을 통한 지방소멸 위기대응: 경제민주화의 지방분권에 대한 기여로서 수도권-비(非)수도권 동반성장.” 『동북아연구』 40권 1호(통권 60호), 147-192.
- 박동운. 2014. “박정희, ‘수출이 아니면 죽음! 팔 수 있는 것은 뭐든지 다 팔아라.’” 『조선일보』 2014/09/01. <http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C06&mcate=M1025&nNewsNumb=20140915514&nidx=15515> (검색일: 2018.03.29).
- 시바야마 게이타[柴山桂太]. 전형배 역. 2013. 『조용한 대공황』. 서울: 동아시아.
- 정종우·이동원·김혜진. 2024. “입시경쟁 과열로 인한 사회문제와 대응방안.” 한국은행. BOK 이슈노트. 2024/08/27. <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002353/view.do?ntId=10086626&menuNo=200433&programType=newsData&relate=Y&depth=200433> (검색일: 2024.08.30).
- 좌승희. 2003. “한국의 경제발전에 대한 새로운 해석: 한국경제의 기적과 정체의 원인 분석과 향후 진로 모색.” 안민정책포럼. 8월. www.thinknet.or.kr/old/contents/data/2003_09_06_seminar.hwp (June 19, 2014).
- 최인철. 2006. “1987년 이후 한국의 경제시스템 변화: 거시경제적 성과와 경제제도.”

Symposium (제목: 한국경제의 역사적 전환과 도전: 한국경제 20년 재조명).
삼성경제연구소. 6월 29일.

[http://www.seri.org/db/dbSymVL.html?menu=db06&pubkey=db20060629
&pubno=6800](http://www.seri.org/db/dbSymVL.html?menu=db06&pubkey=db20060629&pubno=6800) (June 29, 2006).

Acemoglu, Daron. 2003. "Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics." *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 620-52.

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Alesina, Alberto, and Dani Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 109 (2): 465-90.

Amsden, Alice. 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Benabou, Roland. 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract." *American Economic Review* 90 (1): 96-129.

Bishai, Martha Fitzpatrick. 1991. "The Development of Industrial Land in Taiwan: A Legal Framework for State Control." *Journal of Developing Areas* 26 (1): 53-64.

Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59 (3): 341-69.

Chan, Steve, and Cal Clark. 1992. *Flexibility, Foresight, and Fortuna in Taiwan's Development: Navigating between Scylla and Charybdis*. New

- York: Routledge.
- Chen, Cheng. 1961. *Land Reform in Taiwan*. Taipei, Taiwan: China Publishing Co.
- Deininger, Klaus. 2003. "Land Policies for Growth and Poverty Reduction." A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/Land-policies-for-growth-and-poverty-reduction> (검색일: 2019.03.21).
- Deininger, Klaus, and Pedro Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality, and Growth." Research Working Paper; no. WPS 2375. Washington, D C:WorldBank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19830> (검색일: 2019.03.21).
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1203-50.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gat, Azar. (with Alexander Yakobson) 2013. *Nations: The Long History and Deep Roots of Political Ethnicity and Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Goldstein, Judith, and Robert Keohane, eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephen. 1988. "The Politics of Industrialization in East Asia and Taiwan." In *Achieving Industrialization in East Asia*, ed. Helen Hughes. Cambridge: Cambridge University Press, 260-82.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the

- Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44 (5): 936-57.
- Huntington, Samuel P. [1968] 2006. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Institute for International Economics. 2003. *The Miracle with a Dark Side: Korean Economic Development under Park Chung-hee*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jones, Leroy, and Il Sakong. 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kang, David C. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. New York: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 2004. “Introduction: States and Industrialization in the Global Periphery.” In *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-24.
- Krasner, Stephen D. 1988. “Sovereignty: An Institutional Perspective.” *Comparative Political Studies* 21 (1): 66-94.
- Krugman, Paul. 1994. “The Myth of Asia’s Miracle.” *Foreign Affairs* 73 (6): 62-78.
- Jacobsen, John K. 1995. “Much Ado about Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy.” *World Politics* 47 (2): 283-310.
- Lam, Willy. 2012. “The Maoist Revival and the Conservative Turn in Chinese Politics.” *China Perspectives* 2 (90): 5-15.
- Mill, John Stuart. 1843. *A System of Logic*. Publisher unknown.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and*

- the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Park, Myung Ho. 2012. *Modularization of Korea's Development Experience: Land Reform in Korea*. Gwacheon, Republic of Korea: Ministry of Strategy and Finance. <https://www.kdevelopedia.org/resource/view/04201311210129124.do#.XCjLjFUzbiU> (검색일: 2019.03.21).
- Pempel, T. J. 1989. "Japan's Creative Conservatism." In *The Comparative History of Public Policy*, ed. Francis G. Castles. New York: Oxford University Press, 149-81.
- Pempel, T. J. 1990. "Introduction: Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes." In *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, ed. T. J. Pempel. Ithaca: Cornell University Press, 1-32.
- Pierson, Paul. 2000. "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94 (2): 251-67.
- Rodrik, Dani, Gene Grossman, and Victor Norman. 1995. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich." *Economic Policy* 10 (20): 53-107.
- Scitovsky, Tibor. 1985. "Economic Development in Taiwan and South Korea: 1965-81." *Food Research Institute Studies* 19 (3): 215-64. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135678/2/fris-1985-19-03-053.pdf> (검색일: 2019.03.02).
- Shepsle, Kenneth A. 1986. "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions." In *Political Science: The Science of Politics*, ed. Herbert F. Weisberg. New York: Agathon, 51-81.
- Soifer, Hillel David. 2013. "State Power and the Economic Origins of Democracy." *Studies in Comparative International Development* 48 (1): 1-22.
- Studwell, Joe. 2013. *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. New York: Grove Press.

- Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." In *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 169-91.
- Varieties of Democracy (V-Dem) Project. 2016. Version 6. March. <https://www.v-dem.net>.
- Walder, Andrew G. 2015. *China under Mao: A Revolution Derailed*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weber, Max. [1930] 1992. (originally 1920). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (With an Introduction by Anthony Giddens), trans. Talcott Parsons. New York: Routledge.
- Weber, Max. 1958. "The Social Psychology of the World Religions." In *From Max Weber: Essays in Sociology* (With an Introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, with a New Preface by Bryan S. Turner), eds. H. H. Gerth and C. Wright Mills. London: Routledge, 267-301.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*, eds. Guenther Roth and Claus Wittich (originally 1922). Berkeley: University of California Press.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. "Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development." In *The Developmental State*, ed. Meredith Woo-Cumings. Ithaca: Cornell University Press, 1-31.
- World Bank. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- You, Jong-sung. 2015. *Democracy, Inequality and Corruption: Korea, Taiwan and the Philippines Compared*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

The Role of Land Reform in Export Promotion in
Developmental States:

An Implication on the Expansion of Public Concept of Land in South Korea

*Seokdong Kim**

My research examines why East Asian developmental states were able to achieve long-term low inequality as well as economic development during the postwar state-building and rapid industrialization periods despite being governed by growth-oriented and labor-repressive regimes. Developmental states' economic nationalism led to both land reform and export-oriented industrialization (EOI). These two policies contributed to the nation state's dual goals of economic development and low inequality, and hence exemplified plan rationality. Under economic nationalism, developmental states initiated progressive land reforms without violence during state building and effectively promoted EOI. EOI is an industrialization policy, not a redistribution policy. But during the industrialization period, EOI indirectly helped developmental

* Visiting Professor, Sungkyunkwan University and Myongji University

states promote distribution and redistribution through employment and educational improvement. My mixed methods approach between quantitative and qualitative research examines how causation from egalitarianism under economic nationalism to developmentalism can be generalizable to world cases beyond developmental states. As a policy implication, while equality in land assets has been a favorable foundation in economic development, polarization in real assets weakens a potential of economic growth in the long term. In Korean society, Seoul-centered land development and polarization in real estates are major causes of low birth rate and local extinction, so it is necessary to expand the public concept of land (土地公概念).

Key words : economic nationalism, East Asian developmental state, land reform, export-oriented industrialization, polarization in real assets, public concept of land (土地公概念), low birth, local extinction