

한국의 국가자율성과 외자도입 : 1962~1991

- 국가와 국내자본 사이의 관계를 중심으로 -

연세대학교 대학원

사회학과

배 영

한국의 국가자율성과 외자도입 : 1962~1991

- 국가와 국내자본 사이의 관계를 중심으로 -

지도 유 석 춘 교수

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

1993년 12월 일

연세대학교 대학원

사회학과

배 영

배 영의 석사학위 논문을 인준함

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

연세대학교 대학원

1993년 12월 일

글의 차례

우리말 줄임글

1. 머리말	1
(1) 문제의 제기	1
(2) 연구의 범위와 방법	3
2. 이론적 배경과 분석틀	6
(1) 외자에 대한 정의와 그 종류	6
(2) 국가자율성개념에 대한 고찰	9
(3) 외자와 국가자율성의 관계	15
3. 국가주도의 산업화와 차관도입의 증가시기(I)	
; 수출주도 산업화의 시작과 국내자본의 생성(1962-1971)	25
(1) 한국경제의 외부상황	25
(2) 한국경제의 내부상황	26
(3) 국가와 자본의 관계	28
(4) 외자도입에 관한 법률정비	31
(5) 외자도입실적	33
1) 외자도입의 형태와 규모	33
2) 외교를 통한 외자도입	34
(6) 소결	36
4. 국가주도의 산업화와 차관도입의 증가시기(II)	
; 수출주도 산업화의 심화와 국내자본의 성장(1972-1981)	39
(1) 한국경제의 외부상황	39

(2) 한국경제의 내부상황	40
(3) 국가와 자본의 관계	42
(4) 외자도입에 관한 법률정비	46
(5) 외자도입실적	48
(6) 소결	51
5. 민간주도로의 이행과 직접투자의 증가시기	
; 경제자유화 정책과 국내자본의 성숙(1982-1991)	55
(1) 한국경제의 외부상황	55
(2) 한국경제의 내부상황	57
(3) 국가와 자본의 관계	59
(4) 외자도입에 관한 법률정비	63
(5) 외자도입실적	65
(6) 소결	66
6. 맺음말	70
도움받은 글들	73
영문 줄임글(Abstract)	

표와 그림의 차례

▶ 표의 차례

<표 1> 한국의 주요경제지표와 외자도입실적	24
<표 2> 외자도입실적(1962-1971)	34
<표 3> 은행금리와 사채금리, 차관금리 비교	37
<표 4> 차관 및 외국인투자(도착기준)	49
<표 5> 대외채무 현황	50
<표 6> 국별 외국인 직접투자 도착실적	51
<표 7> GNP 대비 상위 10대 대기업 매출, 1975-1984.	60
<표 8> 도시별 계층간 토지 소유비율	61
<표 9> 국별 대외신인도 평가순위	65
<표 10> 산업별 외국인 직접투자 추이(인가기준)	66
<표 11> 외국인 직접투자와 차관도입실적(1979-1991)	67

▶ 그림의 차례

<그림 1> 외자의 구성비율 변화	3
<그림 2> 외자의 전체 국민경제에 대한 비율변화	69

우리말 줄임글

본 논문은 한국의 국가 자율성에 대한 연구를 목적으로 한다. 기존의 국가 자율성에 대한 연구들 속에서는 '자율성'이라는 개념이 갖는 의미의 포괄성과 계량화의 어려움 때문에 많은 논란이 제기되어 왔었다. 이 글에서는 논의의 진전을 위해 보다 낮은 수준의 현실 상황에 대한 분석을 시도해 본다. 이에 한국경제의 개발과 발전과정에서 필수적이었던 '외국자본'을 통해 한국에서의 국가 자율성의 정도를 분석해 보려고 한다.

우선 국가 자율성을 '국가가 정책의 수립과 시행에 있어 자신들의 의지를 제반 사회세력, 특히 자본가 집단에 대해 관철할 수 있는 정도'라고 축소하여 정의함으로써 구체적인 상황의 분석을 용이하도록 한다. 그리고 이러한 국가 자율성의 정도에 따라 도입되는 외자의 형태와 그 추이를 살펴봄으로써, 국가와 국내 자본가 사이의 관계는 잘 드러날 수 있을 것이다.

본격적인 경제개발 계획이 수립되고 추진되기 시작한 시기인 국가주도적 산업화시기의 국가는 군사혁명을 통한 강력한 정치적 자율성과 국내 자본가세력의 미비로 말미암아 자본가에 대한 강한 경제적 자율성을 보유할 수 있었다. 이는 남미를 비롯한 다른 제3세계 국가들과는 다른 외자도입방식을 가능하게 하였다. 즉, 국가는 산업화과정의 재원조달에 있어서 차관을 도입, 선호함으로써 국가의 자율성을 더욱 더 강화시킬 수 있는 기제로 이용하였다. 이 후 60년대 말 차관기업들이 부실화하게 되자 국가는 원리금 상환의 부담이 없는 외자, 즉 직접투자를 선호하는 정책으로 변화를 시도하였다. 하지만, 외국기업의 국내시장에 대한 낮은 평가와 외국기업과 동등한 관계를 유지할 수 있는 국내기업의 빈곤으로 인해 직접투자의 유치는 실패로 돌아가게 되었다. 70년대의 고도성장을 통해 국내자본의 축적이 일정 정도 이루어진 80년대에는 이와 같은 상황이 변화하게 된다. 다시 말해, 성장한 국내자본가들이 원리금 상

환의 부담이 없고 고급기술의 습득이 용이한 직접투자를 요구하게 되었고, 또한 이 시기에 위기상황으로까지 표현된 외채와 선진국의 개방압력도 직접투자의 확대를 가속화시키는 요인으로 작용하게 된 것이다.

결론적으로 이러한 상황 속에서 국가의 자본가에 대한 자율성이 클 때는 외자가 주로 차관의 형태를 띠게 되고, 국가의 자율성이 약화되는 시기에는 직접투자의 비중이 차관보다 커지게 되는 것을 알 수 있었다.

그리고, 직접투자의 증가가 외국자본에 의한 한국경제의 종속을 심화시킨다는 기존의 논의는 직접투자를 도입하는 국가와 국내자본가들의 이해관계를 배제한 것이라는 면에서 한계를 찾을 수 있다. 즉 구체적인 경험적 지표를 통해 살펴볼 때, 이전 시기와는 달리 80년대 중반이후에는 전체 경제규모에 대한 직접투자의 비율이 매우 미약하여 외자가 가지는 영향력이 그리 크지 않음을 볼 수 있었다.

주요어: 국가, 국가의 자율성, 상대적 자율성, 국내자본가, 경제개발계획, 외국자본, 차관, 직접투자

1. 머리말

(1) 문제의 제기

이 글은 한국의 자본가 계급에 대한 국가의 자율성¹⁾을 1960년대부터 진행되어 온 외국자본의 도입과 분배과정, 그리고 도입외자의 구성추이를 통해 살펴보는 것을 목적으로 한다. 자본가계급에 대한 국가의 자율성이 가장 잘 나타나는 것은 일반적으로 경제정책의 수립과정과 그 시행과정이라고 할 수 있을 것이다. 특히 제3세계 국가가 산업화를 추진할 때, 개발과정에서 이루어지는 거시적인 경제계획과 미시적인 경제정책은 국가와 자본의 관계를 보다 명확하게 볼 수 있는 기회를 제공해 준다. 1962년부터 시작된 한국의 경제개발은 이러한 측면에서 국가의 자율적인 정책실현의 정도를 가늠하는 데 유용한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 이 글에서는 한국의 산업화 과정 속에서 국가와 국내자본의 관계가 경제정책의 한 부문인 외자도입정책에 어떻게 반영되고, 외자도입이 국가의 자율성의 행사와 어떻게 연관되는지를 살펴보고자 한다.

대부분의 제3세계 국가들이 산업화 과정에서 겪게 되는 자원조달의 어려움은 외자의 중요성을 높여주게 된다. 더욱이 다음과 같은 한국의 특수한 상황에서 외자의 역할은 보다 강조될 수 있다. 우리 경제는 일제식민통치로 인해 자생적 자본축적의 기회를 제대로 살릴 수 없었고, 해방 후에는 6·25전쟁으로 인한 산업시설의 파괴와 만성적 인플레이션 때문에 국내저축을 충분히 확보할 수 없었다. 또한 50년대말까지 재정의

1) 이 글에서 분석하고자 하는 '국가의 자율성'이라는 개념은 매우 논쟁적인 내용을 담고 있다. 이것의 구체적인 내용은 다음에 이어지는 이론적 논의 부분을 참고할 것.

상당 부분을 차지했던 원조는 60년대에 들어오면서 미국의 정책변화로 격감하게 되었다. 그러나 60년대 이후 급속한 성장을 이루기 위한 의욕적인 한국에서의 경제개발 계획은 대규모의 투자재원을 필요로 하게 되었으며, 이는 결국 투자의 많은 부분을 외자 특히 차관에 의존할 수 밖에 없는 상황을 초래했다.²⁾

한국의 산업화는 1961년 군사정부의 출범과 함께 본격적으로 추진된다. 군사혁명을 통해 등장한 집권세력은 혁명의 정당성을 확보하기 위해 경제개발을 시작하였고 이에 필요한 투자재원의 큰 부분을 차관으로 충당하게 된다. 이때 도입된 차관의 분배와 그 분배과정에서 형성되는 정치자금은 국가로 하여금 경제적인 측면에서 자본가계급에 대한 자율성을 확보할 수 있는 기제를 마련해 주었다. 즉 외자의 '분배자'인 국가와 '수혜자'인 자본가들의 기능적 관계는 한국 국가의 국내자본에 대한 자율성을 보다 높여줄 수 있었다. 이러한 차관의 도입정책은 당시 남미의 주요 국가들에서 행해졌던 외국의 초국적 기업의 직접투자를 기반으로 한 경제개발 정책과 대비되는 것인데, 그 배경에는 외국기업에 의한 경제적 종속을 우려했던 당시 박정희를 중심으로 한 군부 쿠데타세력의 '민족주의적'인 개발의도도 내포되어 있는 것으로 보여진다.

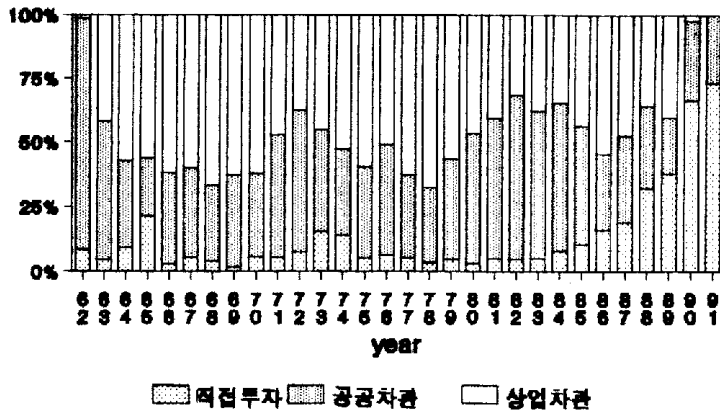
그러나 80년대에 들어오면서 외자도입 상황은 달라지게 된다. 경제개발과정에서 점차 증가되어 온 차관의 도입은 그 누적으로 말미암아 외채위기를 가져오는 원인으로 작용하였고, 미국을 비롯한 선진국의 국내시장에 대한 개방압력은 한층 강화된다. 그리고 이러한 상황이 70년대의 산업화를 통해 성장한 국내자본가들의 자유화 및 개방화의 요구와 맞물려, 외자의 형태에 있어서 이전과는 다른 직접투자의 증가가 나타난다. 외자도입의 주된 형태가 차관에서 직접투자로 바뀌면서 국가는 60년대에 누릴 수 있었던 거의 절대적인 자율성을 국내자본가들에게 발휘하지 못하게 되고, 결국 이는 토지공개념이나 금융실명제와 같은 국가의 정당성 확보를 위해 주요 경제정책들이

2) 대한상공회의소, 『한국경제 20년의 회고와 반성』 (1982), 293-294쪽.

자본가계급의 압력으로 인해 실현되지 못하는 배경으로 작용한다. 다음의 그림은 60년대부터 80년대 초반까지 외자도입의 가장 큰 비중을 차지했던 공공차관이 80년대 중반을 넘기면서 급속히 줄어들고, 그 반면에 직접투자의 비중은 급속히 늘어나고 있음을 보여주고 있다.

<그림 1> 외자의 구성비율변화

자료: 『주요경제지표』, 경제기획원, 1970, 1982, 1986.
『한국경제지표』, 통계청, 1992.에서 재구성.



이 논문은 이와 같은 도입외자의 구성변화가 국가의 자본가집단에 대한 자율성과 어떠한 연관성을 맺고 있는가를 분석하는데 초점을 맞추고자 한다.

(2) 연구의 범위와 방법

우선적으로 외자에 대한 정의와 종류, 형태를 살펴봄으로서 앞으로의 논의 과정에서 쟁점이 되는 차관과 직접투자의 성격구분을 시도한다. 다음에는 기존의 국가의

자율성에 관한 기존 이론들을 한국의 경우에 비추어서 비판적으로 검토해 보기로 한다. 국가 자율성이라는 개념 자체가 갖는 추상성 때문에 논의전개가 다소 명료하지 못하다는 기본적인 한계를 전제하고, 자율성이 행사되는 근거와 형태, 그리고 자율성의 수준에 대해서 기존 학자들의 논의를 정리함으로써 다음 절에서 다룰 외자와 국가 자율성의 관계를 분석하는 기초로 삼고자 한다. 마지막으로 이 논문의 중심 연구 대상인 국가의 자율성과 외자의 관계에 대해 기존논의를 검토하여 분석의 틀을 제시하기로 한다.

이 논문의 분석대상이 되는 시기는 경제의 계획화가 시작된 60년대 이후부터 최근 까지이다. 해방 후 미 군정하에서나 6.25전쟁 후 50년대에는 원조가 국가 재정의 대부분을 차지하고 있었으나 1957년 이후 미국의 원조가 급격히 감소되는 추세에 직면해서 정부는 새로운 방향을 모색하지 않을 수 없었다³⁾. 이런 맥락에서 원조를 대체해 줄 대안으로 모색된 것이 차관의 도입이었고, 차관의 효율적 이용과 차관의 특성인 원리금 상환을 위해서는 경제의 계획화가 요구되었다. 또한 원조의 경우는 공여국의 사정에 따라 원조의 액수가 정해진다는 점에서 수혜국은 피동적인 위치에 놓일 수 밖에 없지만, 차관의 경우는 수혜국의 계획성이 어느 정도 반영된다는 점⁴⁾에서, 그리고 그러한 계획성이 국가의 정책의지를 통해서 나타난다는 점에서 60년대 경제계획의 시기가 분석의 출발점이 되는 근거를 찾아 볼 수 있다.

분석은 정부나 민간경제단체의 원자료(raw data)를 포함하여 각종 문헌을 중심으로 이루어진다. 이러한 자료를 통해 우선 각 시기에 있어서 국가의 경제정책과 자율성

3) 세계경제는 1958년을 일대 전환점으로 하여 서구의 달러부족 현상이 완전히 해소되고 서구 주요 통화의 교환성이 회복되는 반면, 미국경제는 거꾸로 달러의 대외신용이 떨어짐과 아울러 국제수지가 사상 처음으로 적자기조로 발전하게 된다. 따라서 미국은 국제수지대책의 일환으로서도 더 이상 무상 배이스의 대외원조를 계속할 수 없게 되고 무상원조의 유상차관으로의 전환이 불가피한 지경에 놓이게 되었다. 이것이 곧 원조공여국측의 정책전환의 필요성이었다.

4) 이대근, 「차관경제의 전개」, 『한국자본주의론』 (까치, 1985), 163쪽.

에 영향을 주게 되는 국내외적인 상황을 언급한다. 그리고, 이와 관련하여 각 시기에 있어서 국가와 국내자본가들이 어떤 관계적 맥락 속에서 서로의 위치를 규정하고 있는지, 또한 국가의 자본가세력에 대한 자율성의 기반이나 배경이 되는 조건들은 어떠한 것들이 있었는지를 살펴본다. 다음으로는 입안되는 외자도입 관련법률과 도입되는 외자의 형태와 규모를 각종 통계자료를 중심으로 살펴 봄으로써 국가와 국내자본가 사이의 관계, 즉 국가의 자율성이 그러한 외자와 어떤 관련을 맺고 있는지를 분석해 보기로 한다.

2. 이론적 배경과 분석틀

(1) 외자에 대한 정의와 그 종류

자본을 하나의 생산요소로 보든 또는 자금으로 보든, 아니면 잉여를 수취하는 기능을 본질적 속성으로 한다는 면에서 하나의 생산관계로 파악하든, 그것은 국경을 넘어서 이동하는 현상을 나타낸다.⁵⁾ 즉, 보다 유리한 지역을 향해서 국제적으로 이동하여 생산자본으로서 기능하며, 화폐자본의 형태로 대부(貸付)되기도 하고 이자를 수취하기도 하는 것이 자본이다.

이러한 국제적 자본이동 현상을 자본 수입국의 입장에서 보면 자본수입 또는 자본도입이 되고 자본 제공국의 입장에서 보면 그것은 자본수출 또는 자본공급이 된다. 따라서 외자(foreign capital)란 외국에서 도입된 자본으로 그 소유주가 외국인인 자본을 말하며, 내자(domestic capital)란 그 소유주가 내국인인 자본을 뜻한다. 자본의 형성은 생산된 재화가 모두 소비되지 않고 투자됨으로써 이루어진다. 따라서 내자는 국내저축을 통해서, 그리고 외자는 해외저축을 통해서 형성된다고 할 수 있다. 외자가 해외저축을 통해서 형성된다고 볼 때 무상원조도 분명히 해외저축의 한 부분이기 때문에 광의의 외자개념에 포함시킬 수 있다. 원조에 대한 정치경제학적 연구들은 원조가 비록 직접적으로는 이윤획득을 목적으로 하지 않는다 하더라도 민간자본과 함께 사회적 총자산을 구성하고, 원조라는 형태를 통하여 민간자본의 이윤증대 및 가치증식에 직·간접적으로 기여한다는 면에서 하나의 국가자본수출의 형태로 볼 것을 주장한다.⁶⁾ 그러나 무상원조의 경우 거래당사자가 대체로 정부이고 재화 및 자금의 이

5) 경제기획원, 『외국인 투자백서』 (1981), 11-12쪽.

전이 상업적 판단 대신 원조제공국의 대외정책의 일환으로 이루어진다는 면에서 외자 도입액에서 빠지는 경우가 많다. 우리의 외자도입법에서도 외자의 범주 중 무상원조는 제외하고 있다.⁷⁾

협외의 외자도입의 유형에는 외국인투자와 차관이 있다. 외국인투자는 국내법인의 주식을 외국인이 인수, 취득하고 그 대금을 대외지불수단으로 불입하는 것인데, 그 성질에 따라 외국인 직접투자와 간접투자로 구분된다. 직접투자는 외국인이 주식의 인수와 함께 회사의 경영에 직접 참여하는 형태로 단독으로 투자하여 투자기업의 주식 또는 지분을 100% 인수하는 단독투자와 내국인과 합작 또는 복수 외국인간의 합작을 통해 사업의 경영에 참여하는 합작투자가 있다. 간접투자는 외국인이 직접적으로 경영에 참가하지 않고 수익을 목적으로 국내기업의 증권을 취득하는 형태이다.

차관은 국제간의 대부, 즉 자금조달 행위를 말한다. 기업 또는 정부가 외국금융기관 또는 차입선으로부터 대외지불수단 또는 물자를 차용하는 것이 차관이다. 차관계약 당사자는 어느 일방이 정부 또는 공공기관인 경우 공공차관이라 부르며, 민간기업이 외국금융기관으로부터 대부받는 것은 상업차관이라 한다. 또한 기간의 장단에 따라서 장기차관과 단기차관으로 구분할 수 있는데, 단기차관은 결제 또는 상환기간이 1년 이하인 자본의 이동을 말하는 것으로서 무역거래에 수반되는 금융이 주류를 이루고 있다. 장기차관은 국내에 보유되는 기간이 길기 때문에 주로 생산, 투자활동과 연결되는 산업자본의 성격을 띤다.

외국인 투자와 차관은 자본의 조달원천이 외국이라는 점에서는 차이가 없지만, 그 밖의 여러 기준에서 보면 많은 차이를 보인다.⁸⁾ 그 중 중요한 두가지는 첫째, 외국인 투자는 소유와 경영이 외국의 투자자에게도 주어지며 그 존속기간이 외국인 투자자가

6) 한국개발연구원, 『개도국 외채문제와 한국의 외채관리』 (1984), 27쪽.

7) 재무부, 『한국경제와 외자도입』 (재무부 경제협력국, 1991), 9쪽.

8) 경제기획원, 『외국인 투자백서』, 13-14쪽.

투자를 시작한 때부터 투자 기업의 주식을 매각하여 원본(元本)을 회수할 때까지 부정기적인 데 비하여, 차관은 자금 소유는 외국인이지만 경영은 차주(借主)인 내국기업의 의사에 따라 이루어지며 그 존속기간도 차관계약에 의하여 상환기간으로 확정되어 있다는 것이다. 둘째는 자본의 비용에 있어 차관이 이자, 수수료 등의 형식으로 지출하는 데 비해 외국인 투자는 이익배당의 형식을 취하게 된다. 그렇기 때문에 외국인 투자의 경우에는 외국인 투자기업이 이윤을 내는지의 여부에 따라 자본의 비용은 가변적인 것이 된다.

도입되는 외자의 형태와 그 특성에 따른 이러한 차이점은 제3세계 국가의 내부적 상황 특히 국가와 국내자본의 관계에 상당한 영향을 미치지 않을 수 없다. 국내의 자본축적이 충분히 이루어지지 못한 상황에서 개발에 소요되는 재원이 외국으로부터 도입된다는 사실은 이것이 제3세계 국가의 사회구성을 재편할 수 있는 가능성을 담보하는 것이기 때문이다. 직접투자는 이러한 과정이 국가의 통제 바깥에서 이루어지는 경우이다. 외국자본은 국내자본과 결탁하여 공동으로 혹은 경쟁과 독점을 목표로 배타적으로 진출하여 생산과 분배과정에 개입하게 된다. 그러므로 이 경우 투자의 결과인 이익이나 손해에 대해 국가는 아무런 책임과 의무를 가지지 않는다. 국내에서 산출된 잉여가 해외로 유출될 가능성이 높기는 하지만 국가의 외채에 대한 부담은 없어지게 되는 것이다.

반면에 차관의 도입은 이자와 원금의 상환을 제3세계 국가가 보증하는 것이다. 그러므로 이 경우에는 제3세계 국가가 도입되는 외자의 선택과 분배 및 그 쓰임새에 깊숙히 간여하지 않을 수 없다. 국가는 지불보증이라는 절차를 통해 원리금을 상환할 의무를 짊어지게 되므로 도입되는 자본이 잘못 운용되어 손해를 낳게 되면 국가재정으로 그 비용을 충당할 수 밖에 없다. 따라서 대외적인 채무의 증가는 곧바로 세금에 있어서의 추가부담을 의미하게 되고 이는 다시 정치적 집권의 정당성에 대한 문제

를 불러오게 된다. 국가는 이러한 결과를 초래하지 않기 위해서 도입된 외자를 국내의 필요에 따라 우선적으로 투자할 순위를 결정해야만 한다. 물론 이 과정에서 국가는 도입된 외자를 직접 특정한 목적에 사용하기도 하고 혹은 특정부문의 국내자본집단에 분배해 줄 수도 있다. 그러므로 차관은 제3세계 국가로 하여금 일정한 수준의 위험부담을 댓가로 국내의 경제를 계획할 수 있는 자렛대를 제공해 준다고 할 수 있다.

(2) 국가자율성개념에 대한 고찰

본격적인 분석에 앞서 우선 짚고 넘어가야 할 것은 자본주의 국가의 자율성에 대한 개념정의의 문제이다.⁹⁾ 이 개념을 둘러싸고 지금까지 많은 논란이 제기되어 왔는데, 그것은 국가의 자율성이라는 개념 자체가 가지고 있는 추상성, 즉 '자율성'이 갖는 의미의 포괄성과 계량화의 어려움 때문이다. 이 개념은 누구나 동의하는 객관적인 지표를 확보할 수 없고, 다른 국가의 경우와 추상적으로 비교할 때만 의미를 가질 수 있는 '상대성'의 차원에서만 논의가 가능하다. 또한 국가의 상대적 자율성 개념은 계급구조에 대해 자율성이 전혀없는 완전히 '도구적인 국가'와 자율성이 백퍼센트인 절대적인 자율성을 가진 국가를 제외한 모든 경우를 의미하는 것으로 사용될 수도 있다. 그런데, 완전히 도구적인 국가와 절대적으로 자율적인 국가는 이론적으로만 가능할 뿐이므로 상대적 자율성개념은 역사적으로 존재했던 모든 국가의 자율성을 수용하는 개념으로 확대되어 사실상 무의미한 개념이 되고 마는 문제점을 가지고 있기

9) 현대 국가론에서 국가의 역할 수행이나 개입능력, 지배능력에 대한 분석들은 매우 다양하게 나타나고 있다. 국가강도, 국가경도, 국가능력, 국가의 힘 등이 그것인데 이러한 개념도 이 글에서 사용하려고 하는 국가자율성의 개념과 마찬가지로 그 수준과 정도의 문제에 대한 논란이 계속 진행되고 있는 상태이다.

도 하다.¹⁰⁾ 그렇기 때문에 국가의 자율성에 대한 논의의 진전을 위해서는 보다 낮은 수준에서 현실상황에 대한 연구와 분석이 가능하도록 개념정의가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

해밀턴(N. Hamilton)은 국가의 자율성을 도구적 자율성과 구조적 자율성으로 구분하여 정의함으로써 자율성개념을 상황에 따라 구분하여 적용할 수 있는 개념적 근거를 마련해 주었다. 그녀는 국가와 지배계급간의 관계를 분석하기 위해서 국가에 대한 정의를 '국가기구의 제도들-민간관료제 및 군관료제-과 국가기구를 통제하는 사람들'로 제시하거나 때로는 '국가기구관리자들'이나 '정부'로 정의하고 있다.¹¹⁾ 그녀는 마르크스가 분석한 보나파르티스트 국가개념을 확대하여 어떠한 계급도 지배적인 위치를 확보하지 못하는 특정한 상황에서 국가의 자율성이 확대될 수 있다고 주장하면서 국가에 대한 다음과 같은 세가지 가정을 추론하고 있다.¹²⁾ (1) 일반적인 상황에서 국가는 기존 계급구조를 보존하도록 즉 지배계급의 이익에 부합되도록 기능한다. (2) 이것은 반드시 지배계급의 국가에 대한 직접적 통제를 의미하지는 않는다. (3) 어떤 특정한 상황, 예를 들면 하나의 생산양식 자체가 결정적인 것이 되지 못하고 어떠한 계급도 지배적인 위치에서 헤게모니를 유지하지 못하는 경우에는 국가가 미래의 사회구조를 결정하는 데 중요한 역할을 한다는 것이다. 처음 두 개의 명제에 의하면, 국가는 지배계급의 이익에 합당하도록 운영되지만 반드시 그 계급의 지배를 위한 도구는 아니라는 점에서 정통마르크스주의적 국가관과 차이점을 보여주는 것이다. 다시 말하면, 국가는 '도구적으로(instrumentally)' 자율적일 수가 있다. 그러나 국가가 상당한 수준의 자율성을 행사할 수 있는 경우에도 그 자율성은 자본주의 사회의 계급구조 자체를 부정하는 것은 아니기 때문에 그 의미가 자본주의 사회의 재생산이라는 구

10) 손호철, 『한국정치학의 새구상』 (풀빛, 1991), 97-99쪽

11) N. Hamilton, "State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America", (1981), 『국가란 무엇인가』, 임영일·이성형 편역, (까치, 1985), 375쪽.

12) 위의 글, 375-376쪽.

조내에서 선택 가능한 대안들로 제한되지 않을 수 없다. 따라서 계급구조 내에서의 국가의 위치는 구조적 자율성의 효과적 행사를 이미 배제하고 있다고 볼 수 있다. 요약하면 도구적 자율성은 '경제적 지배계급의 직접통치 내지 직접적 개입으로부터 자유로울 수 있는' 소극적 의미에서의 자율성을 의미하는 것이다.¹³⁾ 따라서 그녀는 자본주의국가가 도구적 자율성¹⁴⁾은 '획득'할 수 있지만, 구조적 자율성은 획득할 수 없다고 파악한다. 이러한 구조적 자율성에 대한 제약이 나타나는 이유는 말할 것도 없이 기존의 사회구성체 내에서의 국가의 구조적 위치와 세계자본주의질서라는 보다 넓은 맥락속에서 살펴보아야 하기 때문이다. 이 논문에서는 이러한 해밀턴의 국가자율성에 대한 견해를 일단 수용하고 제3세계 국가의 자율성을 논의한 견해들을 한국의 상황에 맞추어 비판적으로 검토해 보고자 한다.

알라비(H. Alavi)는 '과대성장 국가론'에서 제3세계의 국가가 자율성을 갖게 되는 요인을 두가지 이유에서 찾고 있다. 그 첫번째는 식민통치의 유산으로서 국가 상부구조가 과잉발전되어 있다는 주장이다. 식민지 사회는 하부구조에 비해 상부구조가 과도하게 성장하는데, 탈식민 후에도 식민시대의 강력한 군사·관료기구는 계속 지배적 위치를 유지하게 된다. 또한 탈식민사회가 자생부르조아지, 지주계급 그리고 중심부르조아지의 세력균형 속에서 세 계급중 어느하나가 나머지 둘을 제압할 만큼 강력하지 못하므로 이는 결국 군사·관료체제의 자율성을 제약할 수 없다는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 두번째는 경제잉여에 대한 국가의 직접적 전유 및 처분권을 국가가 자율성의

13) 해밀턴은 폴란차스(N. Poulanzas)가 "The Problem of the Capitalist State"에서 보여준 것처럼 단순히 지배계급의 직접통치 내지 직접개입으로부터 자유롭다는 의미가 아니고 더 나아가 '지배계급의 반대에도 불구하고 이들의 이익에 반하는 정책을 수행할 수 있는 자율성'을 구조적 자율성으로 구분하여 정의한다.

14) 도구적 자율성이 가능하기 위한 내용변수를 강민은 국가의 단합, 국가의 힘, 지배계급의 응집력, 피지배계급의 응집력과 활성화라는 4가지로 구분한다. 여기에서 국가의 단합, 국가권력, 그리고 지배계급의 응집력이 강하면 강할수록, 또 피지배계급의 응집력이 약하면 약할수록 국가의 정책자율성은 그만큼 높아질 수 있다. 강민, 『한국국가의 정책자율성』, 『국가와 공공정책』, 법문사, 1991, 119-200쪽.

15) 박광주, 『한국권위주의 국가론』(인간사랑, 1992), 65쪽.

물질적 기반으로 삼을 수 있다고 파악하는 주장이다. 독립 후의 제3세계 국가는 생산활동에 직접 참여하여 경제 잉여를 직접 전유할 뿐 아니라 경제발전의 명목하에 경제잉여를 경제활동에 배치하는 역할을 수행한다. 따라서 이러한 제3세계 국가의 역할이 경제개발과정에서 국가가 자율성을 행사할 수 있는 근거로 작용한다는 것이다.

16)

이러한 알라비의 과대성장 국가론을 우리나라에 적용한다면 해방 후의 미군정 시기와 이승만 정권의 성립기간을 대상으로 할 수 있을 것이다. 그의 이론은 한국사회에서의 국가권력의 강력함, 국가의 특수한 경제적 역할 등의 규명에 많은 시사점을 주고 있다. 하지만, 알라비의 논의는 국제환경이나 세계체제 등의 외부변수를 고려하지 않고 있으며, 아울러 우리나라의 특수한 상황이라고 할 수 있는 한국전쟁과 분단이라는 상황을 고려하지 못하고 있다는 점에서 그의 이론을 그대로 따르기에는 많은 문제점이 나타난다. 우리나라에는 자생부르조아지나 지주계급, 중심부 부르조아지와 같은 지배세력 분파들이 힘을 겨룰 수 있는 상황자체가 해방 후 나타나지 않았다. 또한 유교적 전통과 이에 따른 전통적인 권위주의의 영향 등이 이미 일제 식민통치 이전부터 한국에서의 강한 국가를 가능하게 해왔다는 점에서 우리나라 국가가 식민통치의 유산으로만 과대성장하여 왔다고 볼 수는 없는 것이다.

다음으로 에반스(P. Evans)는 토착자본, 외국자본과 국가라는 3자관계를 중심으로 국가의 자율성에 관한 자신의 이론을 전개한다. 즉 그는 중심부 국가의 자본가 계급과 주변부 국가의 지배계급 사이에는 공통된 이익이 존재하며 이의 결과로 국내자본, 해외자본, 그리고 공공자본이라는 3자가 동시에 그리고 차별적으로 팽창하여 “종속적 발전” 현상이 나타난다고 설명한다. 이 과정에서 주변부 국가는 해외자본가와 국내자본가를 연결함으로써 3자동맹의 중심적인 위치를 차지하게 된다.¹⁷⁾ 여기에서 민족

16) 박상섭, 「보론:제3세계국가론의 현황과 전망」, 『자본주의 국가론』 (한울, 1985), 234-237쪽.

17) 유석춘, 「제3세계 발전론의 현황과 전망」, 『연세사회학』제9호 (연세대학교 사회학과, 1989),

주의적인 성격을 가지고 있는 제3세계의 국가는 산업화를 위한 장기적인 계획하에 한편으로는 국내 산업자본가를 육성하면서 다른 한편으로는 다국적 기업을 견제해야 하는 이중고를 겪지 않을 수 없다. 왜냐하면, 국내산업자본가는 초국적 기업에 비해 자금이나 생산수단의 측면에서 볼 때 열세에 놓여 자유경쟁시장이라는 영역 안에서는 경쟁력이 떨어질 수 밖에 없는 상황에 처하기 때문이다. 따라서 국가의 보호없이 국내자본은 자본축적의 핵심적 역할을 수행하기가 어렵게 되고, 초국적 기업과 같은 해외자본의 위협으로 부터 벗어날 수 없게 된다. 민족주의적 제3세계 국가의 이러한 기능이야말로 국가가 국내사회에서 자본을 포함한 다양한 사회세력들을 폭넓게 통제할 수 있는 근거가 된다. 제3세계 국가는 직·간접적인 규제와 유인으로 이들을 통제한다. 예를 들면 국내자본에 대한 금융지원에 있어 국가는 차관공여, 신용보증, 외자 도입에 따른 각종 인·허가권 등을 보유하고 있기 때문에 보다 자율적인 의사결정을 행할 수 있게 된다. 한편, 외국자본과 중심부국가들은 그들의 투자와 자본대출에 따른 안정적인 경제적 이익을 보장받고 정치·군사적인 기존의 이익을 보호하기 위해 제3세계에서 불안정한 국가보다는 강력한 국가를 더 선호하게 된다. 이러한 외부적 상황도 결과적으로 제3세계 국가의 역할을 강화시켜 주는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.¹⁸⁾

이러한 에반스의 종속적 발전론은 외자의 도입이 본격화 되기 시작한 박정희 정권의 집권기간을 대상으로 한국사회에 적용이 가능할 것이다. 하지만, 이 이론이 나타난 배경이 되는 남미의 상황과 한국의 상황은 여러가지 면에서 차이를 보여준다. 그 중에서도 3자동맹이 성립하기 위한 요소인 국내자본가의 경우, 남미는 대규모의 상업농장을 기반으로 하는 토착지주세력이 존재하는 상황이었지만 한국의 경우는 그에 필적할 만한 국내자본이 형성되지 않은 상황이었다. 또한 국가의 역할에 있어서도 한

111쪽.

18) 임현진, 『종속적 발전에 따른 국가의 변모』, 『한국사회의 재인식 1』, (한울, 1985).

국의 국가는 3자동맹이 맺어지기 이전에 이미 강한 국가로서의 면모를 갖추고 있었다는 점에서 이를 한국에 적용하는 데에는 무리가 따른다고 볼 수 있을 것이다.

국가자율성과 외자도입 간의 관계를 밝히는 것을 목적으로 하는 이 글에서는 국가자율성의 개념을 '국가(정부)가 정책의 수립과 시행에 있어 자신들의 의지를 제반 국내 사회세력, 특히 자본가집단에 대해 관철할 수 있는 정도'라고 축소하여 상황적 의미에서 파악하고자 한다.¹⁹⁾ 제반 사회세력이라고 하면 국내 자본가세력을 비롯한 다양한 세력집단과 외부의 경제적 상황이나 다국적 자본 및 다양한 국가들이 포함될 수 있지만, 이 글에서는 국가자율성의 대상으로서 국내세력만을 놓기로 한다. 손호철은 해밀턴의 논의를 발전시켜 국가의 자율성에 대해 '자본주의국가의 자율성은 그것이 도구적 자율성이든, 구조적 자율성이든 하나의 국가내에서의 시각에서 접근되어서는 안되며, 국내 경제적 지배계급 등 국내사회 세세력에 대한 자율성(대내적 자율성)과 해외독점자본과 해외국가들에 대한 자율성(대외적 자율성)이라는 양면을 총체적으로 파악해야 한다'²⁰⁾라고 주장한다. 하지만, 이러한 대외적인 국가의 자율성을 규정하기

19) 국가는 정책수단을 필요에 따라 구사함으로써 민간자본이 국가가 의도한 정책목표를 수용하도록 유인(inducement)하거나 제재(constraint)를 가한다. 국가의 제재방법으로는 안정화 정책과 같은 제도장치를 통한 총여신규제를 하여 통화공급을 조절하는 거시경제적 조직 수단, 정책목표를 수용하지 않는 개별기업에 대한 특별융자를 폐기하는 금융수단, 세무조사와 같은 조세수단, 신규산업부문 진입저지와 같은 시장수단을 예시할 수 있다. 반면, 성장을 도모하기 위해서 채택되는 유인방법으로는 총체적 여신확대와 국가기간시설 및 사회간접자본 확충을 통한 조직 정비, 조세감면 및 면제, 특혜금융지원, 정부보조금 지급, 그리고 독과점 시장을 유인하거나 기업합병을 조장하는 정책을 그 예로 들 수 있다. 또한 정경유착이 심각한 국가에서는 '준조세'형태로 자본가에게 각종 기부금을 강요하여 정치자금을 각출하고, 이에 부응하는 기업에게는 정치·경제적인 혜택을 반대급부로 부여하는 반면, 거부하는 기업에게는 불이익을 주는 사례가 특히 권위주의체제에서는 다반사로 일어나고 있다.(김형국, 「산업구조의 변화에 따른 국가와 자본의 관계변화」, 『한국의 국가와 시민사회』(한울, 1992), 206쪽.

20) 손호철은 국가자율성의 문제를 복잡하게 하는 것은 국가정책이 지배계급의 실제이익에 반한다는 것이 다시 여러 수준에서 해석이 가능하다는 것이다. 지배계급의 실제이익에 반한다는 것은 이익의 종류 즉 경제적 이익(이윤의 극대화)과 정치적 이익(지배구조의 재생산), 단기이익과 장기이익에 의해 크게 네가지의 경우를 통해서 상정해 볼 수 있다. 손호철은 위에서 본 도구적 자율성, 구조적 자율성과 대내적 자율성과 대외적 자율성, 그리고 자본가의 이익차원에서의 단기이익과 장기이익을 결합시켜 다음과 같은 국가자율성의 제유

위해서는 우선 국가의 대외적 힘이나 능력을 고려하지 않을 수 없다. 그런데, 국가의 대외적인 힘은 한 나라가 세계체제 내에서 차지하고 있는 총체적인 구조적 위치와 관련되지 않을 수 없으므로, 이를 파악하기 위해서는 경제의 능력, 민주화의 정도, 국내 세력에 대한 통합정도, 그리고 국가의 정당성 등과 같은 광범위한 문제의 규정이 필요하게 된다. 이런 이유로 이 글에서는 우선 국내세력으로 자율성 대상의 폭을 좁혀 잡고 대외적인 자율성에 대한 논의는 일단 유보하기로 한다. 다음으로 국내세력이라는 범주는 우선 자본가블럭과 노동자블럭으로 나눌 수 있을 것이다. 노동자블럭의 경우 이제까지 정치적 역량의 측면에서 고려의 대상으로 하기에는 미흡하다고 볼 수 있지만 외자의 유인조건이나 정책의 결정과정에 영향을 미치게 되므로, 앞으로의 분석에서는 구체적으로 국내상황을 기술하는 부분에서 주로 살펴보도록 하겠다. 그리고, 가장 중요한 변수로 채택한 외자는 그 성격상 자본가블럭과의 관계가 가장 밀접하므로 이 논문은 국내의 자본가블럭을 주된 논의의 대상으로 삼기로 한다.

(3) 외자와 국가자율성의 관계

제3세계는 중심부국가에 의해 세계경제에 통합되고, 불평등한 교역관계를 갖게 되

형에 관한 모델을 제시한다. (손호철, 『한국정치학의 새구상』, 106쪽)

	도구적	구조적	
대내적	대내 도구적	대내 구조적	반 단기경제이익 반 장기경제이익 반 단기정치이익 반 장기정치이익
대외적	대외 도구적	대외 구조적	반 단기경제이익 반 장기경제이익 반 단기정치이익 반 장기정치이익

면서 경제성장이 어렵게 된다는 것이 프랑크(A. G. Frank)나 아민(S. Amin)과 같은 종속론자들의 주장이었다.²¹⁾ '외자도입의 확대는 종속, 즉 국가자율성의 약화'라고 표현할 수 있는 정통 종속이론의 주장과 구별되는 논의는 앞서서도 밝힌 바 있지만 에반스로부터 시작되었다.²²⁾ 그는 다국적 기업, 국내자본 그리고 국가엘리트라는 삼자동맹의 개념을 통해 종속국가에서도 자본축적과 경제발전이 가능하다고 본다. 특히 이 시각은 국가가 다국적 기업과 국내자본의 관계를 매개하는 과정에서 새로운 힘을 지닌 실체로서 등장하여 종속국가의 산업화에서 결정적인 역할을 수행하게 되는 것을 강조한다. 이 주장은 매개자로서의 국가가 다국적 기업과 국내자본에 대해 상당히 독립된 자율성을 가질 수도 있으며 동시에 정치, 사회 및 경제활동 전반에 걸친 개입 능력을 발휘할 수 있다는 가능성을 중시한다. 이전의 논의가 주로 선진국의 자본이 자신들의 이해를 실현시켜 나가는 장(場)으로 제3세계를 바라본 것인데 반해, 에반스의 견해는 3자동맹을 통해 제3세계 국가에 보다 큰 역할을 부여함으로써 세계체제의 맥락과 국내상황에 대한 종합적인 분석이 가능한 이론적 틀을 구성했다는 면에서 진일보한 것이었다.

에반스가 제3세계 국가의 역할을 강조하는 이론적 기여를 하였다면 헤가드(S. Haggard)는 동아시아 국가를 라틴 아메리카의 국가와 경험적으로 비교분석함으로써 외자의 역할이 국가의 정책에 따라 가변적이 될 수 있음을 보다 구체적으로 보여 주고 있다.²³⁾ 그는 동아시아의 네 나라, 즉 한국, 대만, 홍콩, 그리고 싱가포르를 대상으로 다국적 기업의 활동을 분석한 후 동아시아와 남미의 경제적 성과의 근본적 차이는

21) 종속론과 제3세계 발전론에 대한 논의는 유석춘, 「제3세계 발전론의 현황과 전망」, 『연세 사회학』 제9호 (연세대학교 사회학과, 1989), 임현진 편저, 『제3세계, 자본주의, 그리고 한국』 (법문사, 1987) 과 이각범 엮음, 『제3세계 사회발전논쟁』 (한울, 1986) 을 참조할 것.

22) P. Evans, *Dependent Development - The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, (Princeton University Press, 1979), pp. 43-50.

23) 이러한 외자의 가변적 효과를 계량적으로 분석한 글로는 유석춘, 「종속의 상황적 영향: 경제 성장과 경제부문간 불평등에 관한 경험적 연구」, 『한국사회학』 20집(겨울호), 1985. 를 참조할 것.

수출지향 산업화 전략과 수입대체 산업화의 전략 차이 때문이라고 보았다. 또한 그는 외국정부와 다국적기업의 압력이나 교역상대국과의 정치적 갈등과 같은 국제적 요소, 국내세력들의 연합, 정치제도, 그리고 엘리트의 아이디어와 같은 요소들이 국가의 정책선택에 영향을 주었다고 말한다. 그는 산업화의 중요한 요인으로 작용한 국가의 역할에 있어서 직접투자를 통한 수입대체산업화의 정책을 채택한 남미와는 달리 한국과 대만은 수출지향적인 정책을 채택했기 때문에 발전이 가능했다는 결론을 제시한다. 한국과 대만의 국가는 경제에 대한 최소한의 시장원리만 허용하고 국가가 중앙계획 등을 통해 경제를 장·단기적으로 유도·계획·관리하는 등의 역할을 했고, 국내의 영세기업이나 낮은 경쟁력 등을 이유로 국내시장과 기업을 외국기업의 침투로부터 보호해야 하는 보호자로서의 역할도 했다고 본다. 이러한 헤가드의 논의에는 동아시아 국가가 왜 국내자본을 위한 역할 수행에 충실할 수 밖에 없는지에 대한 분석이 결여되어 있다는 점에서 일정한 한계를 보여주고 있다. 즉, 자본축적이 어떤 구체적 의도 속에 민족주의적인 방식으로 진행되었는지를 충분히 설명하지 못하고 있는 것이다.²⁴⁾

헤가드가 직접투자를 중심으로 논의를 전개시킨 데 반해 스탈링(B. Stallings)은 외자의 모든 형태를 자신의 분석틀 안에 포함시킨다²⁵⁾. 그녀는 브라질, 멕시코, 대만, 그리고 한국 등 4개국의 도입외자추이와 구성비를 약 30년에 걸쳐서 비교 분석한 후, 외자의 형태와 구성비가 국가의 경제정책과 어떠한 상호관계를 맺고 있는지를 실증적으로 보여주고 있다. 그녀는 동아시아 국가에서 외자의 역할이 보다 긍정적이었다고 판단하는데, 이는 노사관계 등에 갈등적인 요소를 더 많이 가지고 있는 직접투자가 비교적 적었던 점과 공공차관이 많은 부분을 차지하여 비교적 싼 금리로 이용할 수

24) Stephan Haggard, *Pathways from Periphery* (Cornell University Press, 1990). pp.28-29.

25) B. Stallings, "The Role of Foreign Capital in Economic Development", *Manufacturing Miracles*, (Princeton University Press, 1990)

있었다는 점, 그리고 동아시아 국가의 수출 지향적 정책이 외국의 자본 공여자들을 유인하는 조건이 되었고 이를 기반으로 한 발전이 가능했다는 분석을 하였다.

이러한 스탈링의 논의에 대해 김은미는 외자의 형태에 따른 분석으로 라틴아메리카와 동아시아의 경제성장과 국가의 역할을 분석할 수 있었지만, 경제외적인 다른 요소들 다시 말해 정치·사회적인 요소들과의 상호작용에 대한 분석이 결여되어 있다고 비판한다²⁶⁾. 그녀는 외자와 국가자율성에 대한 보다 상세한 논의를 통해 60년대와 70년대의 한국에서 외자가 국가자율성을 침해하지만은 않는다는 것을 보여 주었다. 즉, 국가기구끼리의 협상과 계약을 통해 도입하는 공공차관의 경우나 국가가 지불보증을 통해서 도입하는 상업차관의 분배를 통해 국가는 국내자본가세력에 대해 자율성을 획득할 수 있었다는 설명이다. 또한 80년대 들어 증가하고 있는 외국인 직접투자는 국내외의 정치·경제적 상황의 변화에 따라 투자형태가 변화된 결과로 나타난 것이라고 본다. 이 점에 있어서 그녀는 크게 두가지 원인을 제시한다. 첫째는 80년대 들어 한국은 산업구조 고도화의 주도적 산업으로서 장치산업적인 중화학공업에서 기술집약적인 산업으로의 변화를 피하게 된다. 이때 한국은 발달된 기술을 가지고 있었던 외국의 다국적 기업에 의존적이지 않을 수 없었다. 그리고 이러한 기술이전은 직접투자와 함께 이루어지는 경우가 많았다는 점도 직접투자의 증가 이유로 제시하게 된다. 두번째 이유로는 국제경제적인 측면에서 60년대와 70년대를 거쳐 경제발전에 성공한 한국이 다국적 기업에 대한 시장으로서의 유인력이 커진 것을 들고 있다. 시장성을 중요시하는 서비스부문의 직접투자 확대가 이를 뒷받침해 준다고 볼 수 있다. 김은미는 시장지향적인 직접투자는 국가의 간섭으로부터 보다 자유로운 성격이기 때문에 이러한 직접투자의 확대는 결국 외자에 대한 국가 통제의 폭을 줄이는 역할을 한다고 주장하였다.

26) Eun-Mee. Kim. "Foreign Capital in Korea's Economic Development", *Studies in Comparative International Development* 24(4), pp.24-45.

김은미의 논의는 외자의 형태에 따른 국가와 자본의 관계나 다양한 국내외적 상황 속에서 외자의 역할을 설명해 주는 데 많은 기여를 하고 있지만, 80년대의 분석에 있어서 직접투자를 증가시킨 다른 한 주체인 국내 자본가에 대한 설명이 부족하다고 생각된다. 즉, 국내 자본가들이 어떤 이유에서 이전까지 주로 이루어져 온 외자도입 방식인 차관보다 직접투자에 더 많은 비중을 두게 되었는지를 살펴 보아야 할 것이다. 직접투자는 그 성격상 다국적기업이 국내시장에 존재하는 생산요소들에 대한 선호 뿐만 아니라 국내 자본가들의 요구가 함께 수용되어야 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 직접투자의 증감은 80년대에 시행되어진 주요한 경제정책과 더불어 한국의 국가와 자본의 관계를 설명하는데 중요한 근거를 제공해 줄 수 있을 것이다.

김은미의 논의 속에서 발견되는 또다른 아쉬움은 국내의 전체경제에 있어서 외국자본이 차지하는 비중에 대한 고려를 하지 않았다는 점이다. 이는 이제까지 국내연구 성과에서도 많이 드러났던 문제점인데, 외국자본의 '절대량'에만 분석의 초점을 맞추었기 때문에 그것이 국내경제에 미치는 영향에 대해서는 적실한 평가가 이루어질 수 없었다. 간단히 말해 직접투자의 절대량 그 자체는 증가한 것이 사실일지라도 전체 경제에서 차지하는 비중이 급속히 줄어 들었다면 그 영향력은 증가했다고 말할 수 없는 것이다. 80년대 중반이후 급격한 증가를 보인 한국의 전체경제규모는 외국자본에 대한 국가와 국내자본의 관계를 고려하는데 있어서 이전과는 다른 새로운 분석의 기준을 첨가해야 함을 의미한다.

종합적으로 볼 때 에반스, 해가드, 스타링, 그리고 김은미 등은 모두 공통적으로 초기 산업화 과정에서는 국가의 역할이 강화될 수 밖에 없었으며, 이때 국가는 어느 한 지배적인 계급이나 집단의 이해를 관철시키는 도구적 기구가 아니고 자율성을 가진 행위의 주체로 설정되고 있다는 점이다. 그러나 여전히 국가의 자율성은 그 개념 자체가 가지고 있는 추상성으로 인해 각 국가가 처해있는 역사적·정치적·경제적 상황

과 맞물려 있는 국가의 구체적인 역할에 대한 분석을 어렵게 하고 있다. 따라서 이 논문에서는 60년대 이후 한국에 도입된 외국자본의 형태와 양, 그리고 그것이 한국경제에서 차지하고 있는 비중을 살펴 봄으로써 구체적으로 국가의 자율성이 외자의 도입을 통해 어떻게 나타날 수 있는지를 따져 보고자 한다.

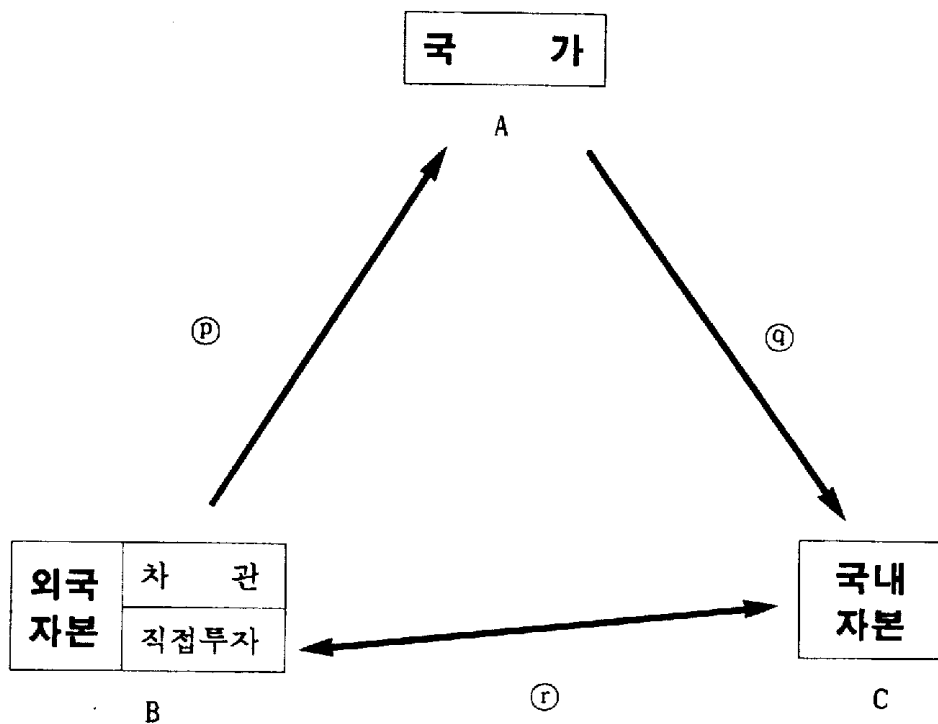
앞에서도 지적하였지만 한국은 국가주도의 산업화를 거치면서 국가의 국내자본가에 대한 자율성을 높일 수 있는 차관 형태의 외자를 주로 들여왔다. 국가가 차관을 선호하게 되는 이유는 차관도입이 국가의 매개과정을 거쳐야만 가능하다는 사실과 또한 들여온 차관을 배분하는 과정에서 국가가 개입할 여지가 열려 있다는 사실 때문일 것이다. 동시에 그 배분과정에서 수수료의 형식으로 얻어지는 정치자금은 국가기구관리자들의 자본가세력에 대한 의존을 보다 약화시키는 방편으로 활용되기도 하였다.²⁷⁾ 또한 당시 생산력기반이 취약하여 대외경쟁력이 없고 대외의존적이었던 산업화 초기의 국내 자본가 집단은 스스로의 확대 재생산을 위해 외국자본과 국내자본의 중재역할을 담당해 온 국가관료들에게 의존적이지 않을 수 없었다. 하지만 이러한 상황은 산업화를 통해 성장한 국내자본과 외부환경의 변화로 인해 자본가에 대한 국가자율성의 쇠퇴로 이어져 그 이후에는 이전의 시기와는 다른 관계의 형성을 낳게 된다. 그 결과 80년대 중반 이후에는 국가의 지배를 보다 정당화 시켜주는 여러가지 정책들이 국내자본의 반대에 부딪혀 실행되지 못하는 상황이 벌어지게 되었다.²⁸⁾ 이 시기에 특징적으로 볼 수 있는 사실이 바로 외자도입의 형태 변화, 즉 성장한 국내자본가들

27) Johnson도 Mason을 인용하여 '남한의 경제정책시행에 있어서 가장 큰 힘은 은행신용과 외
국자본가에 대한 접근의 기회를 통제하는 것에서 나온다'라고 말한바 있다. 또한 이러한 국
가개입의 성격은 민간자본이 사적 이윤동기를 추구하기 위하여 국가가 산업정책을 추진하고
산업구조변화를 도모한다는 점에서 사회주의 경제가 추진하는 계획경제와는 구별되는 것이
다. C. Johnson, "Political Institution and Economic Performance", F. Deyo, ed. *The
Political Economy of the New Asian Industrialism* (Cornell University Press, 1987),
pp.147-149.

28) 대표적인 사례로 국가가 경제정의의 차원에서 실시하려고 했던 금융실명제나 토지공개념
정책의 실패를 들 수 있다.

에 의한 직접투자의 유치가 그 절대량이나 도입되는 외국자본에 대한 비율에 있어서 급속한 증가를 보여주었다는 점이다.²⁹⁾

이상의 논의를 바탕으로 이 논문은 국가와 국내자본, 외국자본의 관계를 다음과 같은 구조로 파악하고자 한다.



위의 그림에서도 나타나듯이 앞으로의 논의는 한국의 산업화과정에서 주요한 역할을 담당하게 되는 국가와 외국자본, 국내자본을 분석변수로 삼아 진행된다. 각 분석변수가 산업화 과정에 있어서 어떠한 역할을 담당했는지도 중요한 관심사라고 할 수

29) 70년대 초반 차관으로 인한 원리금 상환의 부담때문에 국가가 적극적으로 직접투자의 유치를 위해 노력한 때도 있었지만 이는 국내시장여건의 미비로 인해 실패로 돌아간다.

있겠지만, 보다 적극적인 분석을 하려고 의도하는 것은 각 분석변수간의 역동적인 관계이다. 산업화 초기에 강한 자율성을 보이는 한국의 국가(A)는 부족한 경제개발의 재원을 외국자본으로 부터 도입하게 되고, 이 때 그 형태에 있어서 자신의 입지 강화에 유리한 차관을 도입(Ⓟ)하게 된다. 도입된 차관의 분배(Ⓢ)는 국가의 국내자본가에 대해 자율성을 보다 강화시키는 기제로 작용한다. 이러한 상황은 경제개발의 진행과 더불어 성장한 국내자본의 요구로 국가의 매개없이 외국자본과 국내자본이 직접적인 거래를 하는 관계(Ⓡ)로 변화된 모습을 보여준다. 즉, 80년대에 이르러 국가의 국내자본에 대한 자율성은 한정된 모습으로 나타나게 되고 이를 뒷받침하는 사실이 외국자본과 국내자본 간에 이루어진 직접투자의 증가라는 것이다.

따라서 이 글에서는 다음의 네 가지 문제에 초점을 맞추어 한국의 국가와 국내자본, 그리고 외국자본 간의 관계를 밝혀보고자 한다.

첫째, 국제환경에 대한 고찰과 국내환경에 대한 분석을 통해 외자도입 정책이 어떠한 구조적 배경 하에서 이루어졌는지를 보고자 한다. 여기에는 직접적인 경제상황 뿐만 아니라 경제에 영향을 미치게 되는 정치적인 요소도 함께 다루어진다.

둘째, 경제정책의 입안과 시행의 과정을 분석함으로써 국가기구관리자들의 의도와 그들이 관계를 맺게되는 국내자본가와의 역학관계를 보고자 한다. 물론 초점은 다양한 경제정책 중에서 외자와 관련이 있는 부문이 될 것이다. 여기에는 외자도입 관련 법안의 입법사항과 외자유치를 위한 국가의 정책적인 노력, 그리고 그 결과 이루어지는 성과를 포함하는 것으로 국가정책의 성공여부도 함께 포함되어야 할 것이다.

셋째, 앞의 두 가지 고찰을 기반으로 국가자율성의 정도와 외국자본의 형태 사이의 관계를 살펴보기로 한다. 분석은 크게 셋으로 시기구분한 틀 속에서 진행되어진다. 시기구분의 기준은 국가의 기본적인 경제정책의 변화와 주된 외국자본의 구성변화에 의해 이루어진다. 60년대 국가주도 산업화시기의 경우 국가자율성은 외자의 도입(주로 차관)을 통해 보다 강화될 수 있었다. 70년대 한국의 국가는 정책적인 측면에서

누적되는 차관의 원리금과 이자에 대한 부담으로 외국인 투자를 유치하지만 국내시장의 협소함과 수익성의 측면 때문에 외국기업에 대한 유인이 성공적이지 못하였다. 그러나 80년대 후반에는 다국적 기업들의 시장개방요구와 국내자본가세력의 성장으로 그 절대량에 있어서 직접투자가 차관보다 증가한다. 이는 60년대나 70년대와 같은 방식의 대기업에 대한 국가의 통제가 이완되는 것을 의미하는 것이고 동시에 이전의 차관도입으로 보다 강화될 수 있었던 국내자본가들에 대한 자율성의 폭이 매우 약화된 것으로 이해될 수 있다.

마지막으로 살펴보고자 하는 것은 한국의 경제성장과 외국자본과의 관계이다. 산업화 초기에는 국내 자본축적의 미약으로 말미암아 외국자본이 투자재원의 큰 비중을 차지했었던 데 반해, 산업화를 통한 경제의 성장으로 외국자본의 절대적 양은 증가했지만 상대적 비중은 매우 줄어든 상황을 볼 수 있었다. 이는 국내 산업자본의 축적이 높은 수준에서 이루어지고 있고, 또한 이러한 국내자본의 축적이 국내자본가 세력의 성장기반으로 작용하고 있음을 말해주고 있는 것이다. 따라서 종속이론가들의 다음과 같은 주장, 즉 외자의 도입형태에 있어서 차관의 다음 단계인 직접투자는 국가 자율성을 약화시킨다라는 명제³⁰⁾가 한국적 상황에서는 적용되지 못함을 밝혀보고자 한다.

이 글은 3장에서 국가주도의 경제개발이 시작되면서 차관의 도입이 시작되는 시기(1962-1971)를 살펴보고, 4장에서는 본격적인 수출주도의 산업화가 이루어지면서 차관이 꾸준한 증가를 보이는 시기(1972-1981)를 살펴본다. 또한, 5장에서는 성장한 자본가세력과 증가하는 외국인 직접투자를 위와 같은 분석틀 속에서 살펴 보고(1982 - 1991), 6장에서의 전체적인 분석의 종합을 통해 한국에서의 국가자율성과 외자도입의 관계에 대한 잠정적인 결론을 제시해 보고자 한다.

30) 한국사회경제학회, 『다국적기업과 한국경제』, 『자본주의 세계체제와 한국사회』 (한울, 1991), 83-85쪽.

	직접투자 (a)	차관총계 (b)		a/b(%)	c(c=a+b)	국민총생산 GNP (d)	c/d(%)	재정규모(e)	c/e(%)	국내총자본 형성(f)	c/f(%)	
		공공차관	상업차관									
1962	0.6	6.4	6.3	0.1	9.4	7.0	2,315	0.3	-	-	373.8	1.9
1963	2.1	43.1	24.2	18.9	4.9	45.2	2,718	1.7	-	-	523.1	8.6
1964	3.1	30.2	11.1	19.1	10.3	33.3	2,876	1.2	-	-	317.6	10.5
1965	10.7	39.1	11.2	27.9	27.4	49.8	3,006	1.7	-	-	437.3	11.4
1966	4.8	172.4	62.8	109.7	2.8	177.2	3,671	4.8	-	-	772.7	22.9
1967	12.7	217.5	79.8	137.8	5.8	230.2	4,274	5.4	-	-	1,000.0	23.0
1968	14.7	364.2	112.2	252.1	4.0	378.9	5,226	7.3	1,634.1	23.2	1,469.3	25.8
1969	7.0	409.0	148.1	260.9	1.7	416.0	6,625	6.3	2,177.0	19.1	1,825.3	22.8
1970	25.3	430.3	147.1	283.2	5.9	456.6	7,834	5.8	2,200.2	20.7	2,065.4	22.1
1971	36.7	644.5	323.7	320.7	5.7	681.2	9,145	7.4	2,320.1	29.4	2,002.2	34.0
1972	61.2	737.9	431.4	306.6	8.3	799.1	10,254	7.8	2,791.0	28.6	2,079.0	38.4
1973	158.4	865.9	389.9	476.0	18.3	1,024.3	13,152	7.8	2,884.8	35.5	3,158.7	32.4
1974	162.6	988.3	373.6	614.7	16.4	1,150.9	18,127	6.3	3,528.5	32.6	3,864.9	29.8
1975	69.2	1,286.5	481.9	804.6	5.4	1,355.7	20,233	6.7	5,124.2	26.5	5,256.2	25.8
1976	105.6	1,553.2	712.1	841.0	6.8	1,658.8	27,423	6.0	6,947.5	23.9	6,513.2	25.5
1977	102.3	1,868.3	626.2	1,242.1	5.5	1,970.6	35,168	5.6	9,141.5	21.6	9,134.1	21.6
1978	100.5	2,747.5	817.7	1,929.8	3.7	2,848.0	49,155	5.8	12,515.5	22.8	14,510.5	19.6
1979	127.0	2,707.4	1,123.1	1,584.3	4.7	2,834.4	58,029	4.9	17,695.2	16.0	19,541.7	14.5
1980	96.6	2,934.1	1,518.3	1,415.8	3.3	3,030.7	56,460	5.4	16,627.7	18.2	17,032.9	17.8
1981	151.6	2,937	1,690	1,247	5.2	3,088.6	66,800	4.6	18,610.0	16.6	19,976.4	15.5
1982	128.7	2,782	1,868	914	4.7	2,910.7	71,300	4.0	19,220.5	15.1	20,783.8	14.0
1983	122.5	2,476	1,494	973	4.9	2,598.5	79,500	3.3	20,477.3	12.7	23,080.2	11.3
1984	193.3	2,282	1,424	858	8.5	2,475.3	87,000	2.8	21,439.3	11.5	26,185.9	9.5
1985	236.1	1,988	1,024	964	11.9	2,224.1	89,700	2.4	22,254.1	10.1	26,593.0	8.4
1986	477.4	2,500	880	1,620	19.1	2,977.4	102,800	2.9	26,126.5	11.4	30,747.4	9.7
1987	625.5	2,667	1,109	1,558	23.5	3,292.5	128,900	2.6	31,122.0	10.6	40,318.4	8.2
1988	893.9	1,879	891	988	47.6	2,772.9	172,800	1.6	42,497.7	6.5	57,317.9	4.8
1989	812.3	1,332	472	860	61.0	2,144.3	211,200	1.0	51,328.6	4.2	70,178.3	3.1
1990	895.4	448	418	30	199.9	1,343.4	242,200	0.6	65,794.2	2.0	89,079.7	1.5
1991	1,175.0	429	429	-	273.9	1,604.0	280,800	0.6	77,872.9	2.1	106,579.6	1.5

<표 1> 한국의 주요경제지표와 외자도입 실적(1962-1991, 단위:백만 달러)

자료: 「주요경제지표」, 경제기획원, 1970, 1982, 1986 「한국경제지표」, 통계청, 1992.

註: 1) 각종 정부 통계자료에 있어서 계상 기준(불변·경상가격)이 10년 단위로 작성됨. 1962-1980년 사이의 자료는 한국은행의 1975년 계상자료를 기준으로 하고 1981-1991년 사이는 1985년을 기준으로 함.

2) 재정규모와 국내총자본형성자료는 몇 달리화로 표시된 것이 없어 비교를 위해 각 년도의 환율을 고려해 계산했음.

3) 국내총자본형성은 총고정자본형성과 재고증가를 더한 값을 말함. 이 때 총고정자본형성은 생산자가 고정자산에 추가한 상품에 대한 지출액을 말하고, 재고는 원료나 완제품 등으로 구성되는데 두 부문 모두 장래에 수익을 발생시키는 원천이라는 측면에서는 같으나 수익발생기간에서 차이를 보임(「국민계정해설」, 경제기획원, 1991, pp.58-60.)

3. 국가주도의 산업화와 차관도입의 증가시기(Ⅰ)

; 수출주도 산업화의 시작과 국내자본의 생성(1962-1971)

(1) 한국경제의 외부상황

제2차 세계대전 후 승전국으로서 생산수단의 우위를 발판으로 번영을 누리던 미국은 50년대말 유럽의 전후 복구가 완료됨에 따라 세계자본주의체제 내에서의 절대적 우위가 위협을 받고 상대적 우위의 위치로 내려가게 된다. 미국의 위치변화를 반영하고 그 원인이 된 중요한 사건이 2차대전 이후 미국 달러화를 공동통화로 성립한 IMF(국제통화기금) 국제통화체제의 동요이다. IMF는 제2차 세계대전 후 혼란한 국제통화금융질서를 안정시켜 국가간의 교역 및 금융거래의 원활을 기하기 위하여 미국의 달러를 기축통화로 하고, 달러의 금태환(金兌換)을 보장하며 환율을 고정시키려는 목적에서 창설되었다.³¹⁾ 창설 후 10여년 간 미국 달러화의 신용도를 바탕으로 유지되었던 국제통화체제는 과중한 군사비 부담으로 인해 늘어나기 시작한 미국의 대외채무를 뒷받침할 수 없을 만큼 미국의 금보유고가 감소되기 시작하면서 동요를 보이게 되었다. 예를 들어 1949년 미국은 전세계 금보유량의 70%에 가까운 245억 달러의 금을 보유하고 있었는데, 1960년에 와서는 178억 달러로 금보유량이 떨어지게 되었다. 이는 전후 구식민지 체제의 붕괴와 사회주의 체제의 형성이라는 상황의 변동에 대처하기 위해서 원조형태의 자본수출을 크게 증대시킨 데 기인한 것이었다.³²⁾

또한 1965년 이후부터 확대되기 시작한 월남전쟁은 급증하는 전쟁비용을 미국의 재정적자로 메꾸게 하는 어려움을 가져오게 된다. 미국 내부에서도 자본가들이 다국적

31) 대한상공회의소, 『한국경제 20년의 회고와 반성』, 132쪽.

32) 국제경제연구원, 『전후 국제경제 30년사』 제2권 통화·금융편(1977), 55쪽.

기업의 창설, 대외 투자 등으로 미국 달러가 세계적으로 팽창하여 상품화폐인 금과의 법정비율(예:금 1온스에 35달러)을 유지하기 어렵다고 보고, 미국달러를 금으로 바꾸는 현상(골드러시)이 여러차례 나타나게 된다. 결국 1971년 8월 닉슨 대통령이 미국 달러와 금의 교환성을 공식적으로 종결시키고, 그 이후 각국 통화 간의 교환비율이 고정환율에서 변동환율로 변경됨에 따라 세계적 거래는 불안정성을 크게 내포하게 되는 결과를 초래한다.³³⁾

이전까지 미국의 원조에 재정의 큰 부분을 의존하였던 한국의 국가도 미국의 경제적 어려움과 자본수출 정책의 변경에 크게 영향을 받게 된다. 이는 미국에 집중되었던 외국자본의 유입을 보다 다각화해야 하는 정책의 수립과 도입외자의 형태에 있어서도 원조를 대체해야 할 선택을 국가가 강제받게 되는 배경으로 작용하게 되는 것이다.

(2) 한국경제의 내부상황

1961년 5월 16일 박정희 소장을 중심으로 한 군부쿠데타세력은 혁명공약으로 '반공'과 '국가자주경제 재건'을 제시하며 등장하게 된다.³⁴⁾ 이들은 무력에 의한 권력의 획득이라는 비정상적인 방법에 의해 집권에 성공하게 되었고, 이로 인한 정당성의 빈곤을 경제성장으로 메우기 위해 노력한다. 사실상 이 시기는 6.25전쟁 후 재정의 가장 큰 부분을 차지하고 있던 미국의 원조가 50년대 말 급격히 줄게 되면서 원조기업의 가동률이 급격히 떨어지고, 그 결과 실업률이 늘고, 성장율이 떨어지게 된 시기

33) 김수행, 「공황과 체계적 위기」, 이대근·정운영 편, 『세계자본주의론』(까치, 1985), 161-162쪽.

34) 『사료 해방40년』, 월간조선 1985년 신년호 별책부록(조선일보사, 1985), 90쪽.

였다.³⁵⁾ 취약한 경제기반이라는 상황은 이전과 별로 다를 바 없었지만, 60년대 초에 이러한 경제위기를 맞이하게 된 것은 무엇보다도 미국을 중심으로 한 세계경제의 상황에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 공여된 외국의 원조는 물론 경제안정과 성장에 상당한 기여를 하였으나 지속적 경제발전을 위한 기반마련이라는 측면에서는 충분한 역할을 하지 못했다. 이에 더하여 종합적인 경제계획의 결여로 인한 단편적인 경제시책, 각종의 부정과 부패, 그리고 농업의 파탄 등은 성장잠재력의 형성을 저해하였던 것이다.³⁶⁾ 이러한 맥락 속에서 무상원조에서 유상차관이라는 미국의 정책변화가 나타나게 되고, 이는 한국의 경제적 위기로 연결되게 된다. 즉 당시 국내의 가장 큰 산업부문이라고 할 수 있었던 이른바 삼백(三白)산업은 원조물자나 그 대충자금에 높은 의존도를 보여 왔었는데, 원조액의 급격한 감소와 함께 가동율과 이윤율이 저하하게 된다. 특히 제당, 제분공업의 경우 그 가동율이 50년대 말 30% 이하로 떨어지는 심각한 사태에 이르게 된다.³⁷⁾ 4.19의거라는 정치적 혁명도 이러한 경제적 어려움에서 배태된 것이라고 여러 학자들에 의해서 주장³⁸⁾되고 있을 만큼 원조의 급격한 감소가 한국 사회에 미치는 영향은 컸다고 볼 수 있다.

집권에 성공한 박정희 정권은 자신들의 정당성과 지지기반의 확충을 위해 농업발전의 만성적 저해요소였던 고리채를 정리하는 조치를 단행하게 된다. 또한 곡가 안정을 위한 새로운 법안을 채택하여 쌀값을 46%나 인상시키게 된다.³⁹⁾ 하지만 1963년에 수출주도의 산업화 전략이 채택된 뒤로는 농업부문에 대한 강조는 뒤로 밀리게 되

35) 당시의 통계를 완전히 믿을 수는 없지만 국민소득(GNP) 성장률이 1957년의 8.1%를 정점으로 58년 6.5%, 59년 4.8%, 60년에는 2.5%까지 떨어지게 된다. 즉, 한국경제가 전후 최초로 맞은 디플레이션 상태였다. 이대근, 「차관경제의 전개」, 『한국자본주의론』, (까치, 1984), 163-164쪽.

36) 대한상공회의소, 『한국경제 20년의 회고와 반성』, 134쪽.

37) 김대환, 「1960년대 한국경제의 연구」, 『1950년대의 인식』(한길사, 1981), 171쪽.

38) 전철환, 「4월혁명의 사회경제적 배경」, 『4월 혁명론』, (한길사, 1983), 142-145쪽.

39) 정윤형, 「한국경제발전의 체계적 성격」, 『한국사회변동』, 역사와 기독교 편 (민중사, 1984), 66쪽.

고 대신하여 공업주도의 발전정책이 채택되게 된다. 경제개발 정책⁴⁰⁾의 수립과 내용이 이를 잘 보여주는데, 제1차 경제개발계획의 중점사업이 주로 수입대체 산업화의 심화를 꾀하였던 데 반해 1967년 부터 시행된 제2차 경제개발계획 기간 중에는 수출 지향적인 산업을 보다 중점 육성산업으로 지정하고 이를 뒷받침하고자 대규모의 울산 공업단지 등을 조성하게 된다.⁴¹⁾

(3) 국가와 자본의 관계

이 시기 국가와 국내자본가 간의 기본적 성격은 혁명을 통해 강한 정치적 자율성을 획득한 박정희 정권이 국내 자본가들을 지도, 육성해 나간 것으로 볼 수 있다. 물론 국가는 경제개발이나 산업발전을 도모함에 있어서 국내자본가들의 지원과 산업활동에 의존해야 하지만, 국가기구 관리자들이 항상 자신들의 독립적인 힘의 바탕 위에서 경제정책을 실시할 수 있었다는 것이 당시에 보다 강조될 수 있는 점일 것이다.⁴²⁾ 국

40) 경제개발계획은 박정희 정권의 독창적 산물은 아니었다. 이전의 1960년 4.19의거로 집권한 민주당은 당면목표로 50년대 말의 위기상황을 극복하고자 장기경제개발계획을 세우게 된다. 경제개발위원회를 구성하여 5개년계획을 작성하고 외국의 개발계획전문가를 초청하여 자문을 받기도 하였다. 여기에서 작성된 5개년 경제개발계획은 61-65년을 계획기간으로 삼았으나 61년 5월16일의 군사혁명으로 인하여 백지화되게 된다. 하지만 이 때에 세워진 경제개발계획은 이후 제3공화국에서의 제1차 경제개발계획의 모태가 된다고 볼 수 있다.

41) 김석준, 『한국산업화 국가론』(나남, 1992), 347-349쪽.

42) 이승만 정권과 박정희 정권하의 대(對) 경제세력에 대한 국가의 자율성 정도는 한 사례연구에 의해 잘 나타난다. L. P. Jones와 사공일은 박정희 정권과 이승만 정권이 취한 정부정책의 효율성을 경제세력의 추종 정도에 근거하여 비교하고 있다. 그들의 연구에 의하면 박정권하에서는 국가의 정책이 실시되면 추종하지 않을 수 없다고 답변한 기업가가 78%나 되는데 비해 이정권의 경우에는 3%에 지나지 않고 있다는 것이다. L. Jones and I. Sakong, *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, (Cambridge, Mass., 1980) p.137.

장달중, 「국가와 자본주의 발달」, 김성국 외, 『한국 자본주의의 정치·경제학적 연구』(한국정신문화연구원, 1988), 69쪽에서 재인용.

가의 자율성은 국가정책, 다시 말해서 경제개발계획을 시행해 나가는 과정에서 계속 두드러지게 나타나게 되는데, 계급의 집단이익이 국가의 산업정책을 결정하거나 영향을 미쳤다가 보다는 국가정책이 계급구조의 전반적인 변화에 영향을 미쳤다고 보는 것이 보다 적절할 것이다⁴³⁾.

이러한 국가의 자본가에 대한 우위성은 경제개발과정에서 영향력을 확장시켜 나가는 국가기구와 60년대 초반의 부정축재 처리문제를 통하여 강화되게 된다. 국가의 경제기구에 대한 정비를 먼저 살펴보면 1961년 5·16군사혁명 후 설치된 최고회의는 경제개발을 계획적이고 체계적으로 추진하고자 하는 정책발상에서 같은 해 7월 22일에 경제기획원을 창설하게 된다. 경제기획원은 설립된 지 얼마 안된 건설부로부터 계획업무를 인수하였으며, 재무부로부터 예산국을, 그리고 내무부로부터 통계국을 흡수하였다. 이어서 경제기획원 장관을 부총리로 지위를 격상시켜 계획경제의 중요성을 강조하고 여러 경제부처간의 마찰을 조정하고자 했다. 기획원의 창설과 동시에 제1차 경제개발 5개년계획의 수립작업에 착수하여 1962년 1월 5일 확정, 발표하게 되고⁴⁴⁾ 정부는 국무총리와 경제기획원 장관을 각각 의장과 부의장으로 하고 기타 경제장관 및 외부의 학자로 구성된 중앙경제위원회도 설치하였다.⁴⁵⁾ 국가기구의 정비와 아울러 부정축재 처리문제는 초기에는 그 범위에서나 강도에서나 매우 강경한 국가의 입장을 나타내 주었다. 부정처리 대상으로 공무원, 군인, 자본가, 학원축재자 중 국·공유재산 및 귀속재산 불하로 이득을 얻은 자, 부정외환 배정·대부자, 국세를 포탈한 자 등 범위가 넓었고, 그 처리 방침도 구속, 전 재산의 국유화였다.⁴⁶⁾ 하지만, 결과적으로 부정축재 처리는 초기방침에서 크게 후퇴하여 국가가 계획사업으로 선정한 부문의

43) 위의 글, 68-69쪽.

44) 경제기획원, 『개발연대의 경제정책』(1982), 11쪽.

45) 사공일, Jones, L.P., 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』(한국개발연구원, 1981), 71쪽.

46) 박동철, 『5·16 정권과 1960년대 자본축적과정』, 양우진·홍장표 외, 『한국자본주의분석』(일빛, 1991), 47쪽.

공장을 건설하여 그 주식을 국가에 헌납하는 선에서 1964년 12월에 결말을 맺게 된다. 이는 개발과정에서 국가가 파트너로서의 재벌을 인정해 준 것으로 경제개발계획 참여를 통한 문제의 해결로 볼 수 있으며, 부정축재 환수과정에서 일부는 완전히 재벌의 위치에서 탈락했지만 대부분은 지속적인 성장을 계속하게 된다. 또한 이 시기에 자본가들은 경제인협회(현 전국경제인연합회)를 결성하여 국가에 대한 대응 창구로 이용하게 된다.

당시의 국가의 자본가에 대한 우위는 다음과 같은 한 사례에 의해 잘 드러난다. 60년대 후반 성장과 함께 급증하게 된 금융수요는 각 기업으로 하여금 심각한 자금부족 현상에 빠지게 하였다. 이러한 상황 속에서 국내 대기업집단의 대표기구라고 할 수 있는 전경련은 국가에 대하여 시중은행을 민영화함으로써 자율적 금융질서를 회복케 하여, 민간기업의 투자활동과 기업신장을 조장함과 아울러 현실 경제여건과 조화될 수 있는 방향으로 재정안정 계획을 수립·집행하여야 한다고 주장했다. 이에 대해 국가는 반대하였다. 전경련은 또 1967년 1월 이사회에서 재계의 공동출자로 특수은행을 새로 창설하여 은행민영화의 길잡이가 되게 하자는 결의를 하고 이를 국가에 교섭했는데, 이 안 역시 수용되지 않았다. 이러한 국가의 반대 배경에는 국유화된 은행이 자본가계급의 행위를 통제하는 데 보다 효율적이기 때문이라는 것은 쉽게 추론해 볼 수 있을 것이다.⁴⁷⁾

국내저축이 미약한 상태에서 외자의 도입은 어쩌면 당연한 귀결이었다고 볼 수도 있을 것이다. 중요한 것은 한국의 국가가 외자의 도입형태, 즉 차관과 직접투자 중에서 차관을 개발자금의 원천으로 삼았다는 사실일 것이다. 브라질을 중심으로 한 남미의 경우에는 외국자본의 직접투자가 개발계획에 있어서 보다 큰 비중을 차지하게 되는데, 이는 물론 천연자원 중심으로 한 조건적인 측면도 있었지만 국내지주와 자본

47) 서재진, 『한국의 자본가 계급』(나남, 1991), 101쪽.

가세력의 매개자로서 자신들의 입지를 강화하려고 한 국가의 의도성도 내포되어 있었다고 볼 수 있을 것이다.⁴⁸⁾ 반면에 한국의 국가는 외국자본의 국내산업 통제력강화, 다시 말하자면 종속적 경제관계에 대한 우려와 투자자금의 재량적 분배를 통해 국내 자본가세력들에 대한 자율성을 높이기 위해 차관을 중심으로 한 외자도입을 적극적으로 추진하게 된다. 즉, 국가기구 관리자들은 공기업의 확대를 통한 생산수단의 직접 소유라는 방식보다는 경제적 자원의 통제를 통해 자본가계급을 보조하고 나아가 장악하려는 의도를 가지고 있었던 것이다.

(4) 외자도입에 관한 법률정비

경제개발계획의 수립 후 가장 큰 문제점으로 봉착하게 된 것은 역시 투자재원의 마련이었다. 해방 후 미국을 중심으로 한 외국으로부터의 원조가 꾸준히 있어 왔지만 이는 산업자본으로의 전환으로 이어지지는 못했다. 당시 원조를 바탕으로 육성된 산업도 원조물자를 재료로 한 소비재산업에서 벗어나지 못한 상황이어서 전체적인 국내 자본축적이 매우 미약한 상황이었다. 더우기 재정에 큰 비중을 차지하였던 원조의 감소와 산업발전을 위한 종합적인 경제발전을 위해서는 투자재원이 필요하였기에 (원조가 아닌 다른 형태의) 외자에 대한 필요성은 매우 절실한 상태였다.

이에 1960년 1월 1일 최초로 외자도입에 관한 기본법으로서 「외자도입촉진법」을 제정하는 한편 외자도입정책의 일반원칙을 규정한 「외자도입 운영에 관한 기본 방침」과 외자의 선별적 도입을 위한 「비계획사업을 위한 외자도입촉진방안」 등 양방침을 작

48) P. Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State & Local Capital in Brazil*(Princeton University Press, 1979).

B. Stallings, "The Role of Foreign Capital in Economic Development", *Manufacturing Miracles*,(Princeton University Press, 1990).

성, 실시 하였다. 그후 이와 같은 방침을 법적으로 뒷받침하기 위하여 「차관에 대한 지불보증법」 및 「장기결제방식에 의한 자본재도입에 관한 특별조치법」 등의 법률을 제정하였고, 1966년에는 외자도입의 양적 측면에 치우쳤던 외자도입관계법령을 일원화하고 그 미비점을 보완하여 「외자도입법」을 제정하게 된다.⁴⁹⁾ 이와 같은 정부의 시책에 힘입어 1966년을 기점으로 외자도입은 격증하는 외자수요와 함께 해를 거듭할 수록 급격한 증가를 가져왔다.

이 시기에 제정된 외자관련법률안의 내용을 살펴보면 초기의 「외자도입촉진법」에서는 도입외자에 대한 각종 조세감면혜택을 부여하였으며, 투자원본(投資元本)회수나 과실의 송금 등을 보장하여 외국자본을 적극적으로 유치하고자 하는 바를 규정하였다. 이후 같은 해 12월 2일 외자도입업무를 재무부에서 경제기획원으로 이관하면서 12월 15일에 「외자도입 운영에 관한 기본방침」을 제정하게 된다. 이 기본방침에는 외국자본의 액수제한을 철폐하고, 외자도입사업에 대한 정부의 보호와 지원, 외자도입활동의 일원적인 총괄·조정을 포함하고 아울러 '필요한 경우 정부의 지불보증실시'라는 조항을 첨가하게 된다. 1962년 6월의 「비계획사업을 위한 외자도입촉진방안」에서는 경제개발 5개년계획에 포함되지 않는 사업의 외자조달에 있어서 그 범위를 5개년계획사업의 보완사업, 관련사업, 수출산업, 수입대체산업, 그리고 기타 국민경제에 현저히 기여하는 산업부문으로 한정하게 된다. 그리고, 1966년 8월 3일에 제정한 「외자도입법」에는 외국인 투자비율에 제한을 두지 않고 문호를 개방하며, 차관사업의 사후관리를 강화하고, 외자도입절차를 간소화하는 것을 주요 내용으로 입안되었다. 또한, 이 법안에서는 지불보증제를 존속시키면서 '경제기획원장관은 회계년도마다 정부지불보증 계획안을 작성하여 국회의 동의를 받도록'하는 조항을 첨가시켜 외자도입의 계획화와 외자에 대한 선별력을 높이려는 노력을 꾀하게 된다.

49) 재무부, 「외국인 투자제도 연혁집」(재무부 경제협력국:1988), 14-15쪽.

(5) 외자도입실적

1) 외자도입의 형태와 규모

앞에서 살펴본 바와 같이 해방후 무상의 원조방식으로 도입된 외국자본은 1950년대 말부터 유상베이스의 차관으로 점차 전환되기 시작한다. 우리나라가 최초로 유상의 외국자본을 도입한 것은 1959년 동양시멘트(株)의 시설확장을 위한 214만 달러의 DLF(Development Loan Fund)차관이였다.⁵⁰⁾ 외국인 직접투자의 경우는 한국나이론과 미국의 켐텍스(Chemtex)사 및 일본의 도레이(東映)사의 50:50의 합작투자가 처음 인가를 받은 것이었다.

1962년의 경제개발 5개년계획의 전개를 시작으로 하여 차관의 도입은 본격적으로 이루어지게 된다. 즉, 1962년부터 재정차관을 비롯하여 상업차관이나 외국인투자는 물론 유상의 기술도입도 또한 이루어지게 된다. 그러나 이때의 차관의 규모나 형태 면에서는 비록 상업차관이나 외국인투자가 도입되었다고 하더라도 그것은 미국을 중심으로 한 재정차관을 주요내용으로 하는 것이었으며, 민간베이스로 이루어지는 상업차관이나 외국인투자가 크게 확대된 것은 1965년 6월의 한일국교정상화조치 이후부터이다. 이 시기에는 일본 청구권자금에 포함된 것을 비롯한 상업차관이 그 규모면에서나 중요성면에서나 재정차관을 완전히 앞질렀으며, 오히려 일본자본을 중심으로 한 상업차관이 무분별하고 너무 과도하게 도입된 것으로 판단할 수 있을 것이다.⁵¹⁾ 구체적인 수치를 통해 보면 1965년에 2천7백만 달러, 1966년에 1억9백만 달러, 1967년에

50) 대한상공회의소, 『한국경제 20년의 회고와 반성』, 55쪽

51) 한국의 기업으로서는 금리차이로 인한 이득때문에 차관사업을 따는 것 자체가 바로 엄청난 특혜를 의미하는 것으로 되어 있었기 때문에 엄밀한 사업성 검토도 없이 경쟁적으로 끌어들이는 상황이었으며, 이는 60년대 말부터 나타나게 된 차관기업들의 부실화의 중요한 원인으로 작용하게 된다(이대근, 『차관경제의 전개』, 173쪽.).

1억3천7백만 달러, 그리고 1968년에는 2억5천2백만 달러 등 급격한 증가를 보이게 된다.

	직접투자	차관총계(a)	공공차관	상업차관(b)	(b)/(a)(%)
1962	0.6	6.4	6.3	0.1	2
1963	2.1	43.1	24.2	18.9	44
1964	3.1	30.2	11.1	19.1	63
1965	10.7	39.1	11.2	27.9	71
1966	4.8	172.4	62.8	109.7	64
1967	12.7	217.5	79.8	137.8	63
1968	14.7	364.2	112.2	252.1	69
1969	7.0	409.0	148.1	260.9	64
1970	25.3	430.3	147.1	283.2	66
1971	36.7	644.5	323.7	320.7	50

<표 2> 외자도입실적(1962-71, 단위:백만 \$, %)
 자료: 『주요경제지표』, 경제기획원, 1982.

2)외교를 통한 외자도입

외자도입을 위한 국가의 노력은 다음과 같은 일련의 외교적 경로를 통해 보다 적극화된다. 1961년 11월 당시 박정희 최고회의의장은 자신의 정치적 정통성을 확인받고 미국으로부터의 자본도입을 원활히 하여 개발계획을 추진하는 데 유리한 여건을 조성하기 위하여, 또 민간차원에서의 외자도입교섭 활동을 본격화하기 위한 기초작업으로써 미국방문에 나서게 된다. 그때까지 경제외교에 있어서는 외원(外援)교섭이 고작이었던 우리의 대외 경협(經協)이 이를 계기로 하여 보다 적극화 될 수있었다.⁵²⁾

한편, 개발계획의 중심세력이었던 군사혁명세력은 상업차관의 확대를 위해서는 무엇보다도 일본과의 국교재개가 급선무라고 판단하고 이에 교착상태에 빠져 있던 한-

52) 경제기획원, 『개발연대의 경제정책』, 41-42쪽.

일회담을 서둘러 타결코자 한다.⁵³⁾ 조속한 타결을 목표로 하다보니 경제적인 차원에서 논리적인 실무가 이루지지 못하고 고위층간의 비밀협상으로 회담이 이루어지게 된다. 이는 한일회담의 핵심사항이라고 할 수 있는 대일재산청구권의 문제가 '청구권'이 아닌 '경제협력자금'으로 인도받기로 한 데에서 잘 드러난다고 할 수 있다.⁵⁴⁾ 물론 당시에 대학가를 중심으로 범국민적인 '한일굴욕외교 결사반대'의 시위가 있었지만, 국가는 제엄령과 휴교령을 선포하는 등의 강압적 조치를 실시하면서 '강한국가'의 면모를 유감없이 발휘하게 된다. 이를 계기로 하여 상업차관과 저임금추구의 낙후성 직접투자가 한국에 도입되게 된다.

63년 대통령에 취임한 박정희는 1964년 1월 방독(訪獨)하여 한독(韓獨)경제각료회담을 결성하게 된다. 여기에서는 무역관계 합의사항 이외에 한독간에 재정원조계획에 의하여 부산시 상수도 시설을 위한 5천4백만 마르크, 통신시설을 위한 1천9백만 마르크, 중소기업육성을 위해 2천만 마르크 등의 재정차관이 합의되었고 상업차관으로 1억5천만 마르크의 제공 의향이 타진되었으며, 2천만 마르크의 서독은행차관을 한국은행과 구체적으로 협의하는 것을 합의하게 된다.

1965년 5월 박대통령의 두번째 방미(訪美)는 경제적 측면에서 볼 때 미국과의 장기적 협력방향을 굳히는 데 결정적인 계기를 마련하였다. 「박-존슨」공동성명으로 이룩된 외교성과의 주요골자를 보면 전통적 외교관계의 재확인 이외에 (1) 한일국교가 정상화된 후에도 미국은 계속하여 대한경험을 제공하며 (2) 軍援移管계획은 한국의 경

53) 일본과의 국교재개에 대해서는 이러한 경제적 필요성 보다는 반공전선을 구축하기 위해서는 한-일공동의 노력이 필요하였고, 5.16이후의 국내의 정치·사회적 불안정을 극복하고자 하는 정치적 의도가 보다 컸다고 보는 견해도 있다. 또한 당시 미국의 경제수지의 악화는 곧 일본측의 호전을 그 반대급부로 한 것이기에 일본도 저개발국에 대한 경제협력을 중대시시켜야 한다는 국제적인 압력이 일고 있었다는 주장도 있다. 자세한 논의는 이대근, 「한일관계의 기본성격과 그 실태」, 『한국민족주의론 II』(창작과 비평사, 1983), 366쪽. 소정훈, 「미 세계전략의 변화와 한일협정」, 『해방 40년의 재인식』(돌베개, 1985), 293-296쪽.

54) 1962년 12월에 있었던 김종필-오오히라(大平)회담에서 이루어진 소위 '김-오오히라 비밀메모'는 한일국교의 정상화의 댓가로 '무상 3억달러, 유상차관 2억달러, 상업차관 3억달러 + α'에서 합의를 보게 된다.(이대근, 「차관경제의 전개」, 170쪽.)

제상태에 비추어 매년 재검토하도록 합의하였고 (3) 특히 제1차계획사업의 추진을 위하여 1억5천만 달러에 이르는 AID차관 제공을 약속받았으며 (4) 경제의 급속한 성장을 뒷받침하기 위하여 필요한 과학기술을 개발하도록 한미간의 협력에 의해 「과학기술연구소」를 설치하기로 합의하였다.⁵⁵⁾

(6) 소결

수입대체산업화의 심화와 수출주도산업화의 시작으로 이어지는 이 시기에 있어서 국가의 자본가에 대한 정치적 자율성은 매우 큰 것이었다. 이는 군부라는 지배집단의 속성이 권위적 통치체제로 나타남과 아울러 개발과정에서 개입하게 되는 국가의 역할을 통해 보다 강화된다. 국가는 경제적인 측면에서도 각종 정책의 입안과 시행을 통해서 자율성의 폭을 넓혀나가게 되는데, 이에 중요한 요소로 볼 수 있는 것이 의도적인 차관도입의 선호였다.

60년대 초의 외자에 대한 정책변환이 비록 원조공여국의 사정으로 바뀌게 되는 수동적인 측면으로부터 시작되지만, 한국의 국가기구 관리자들은 직접투자보다는 차관을 선호⁵⁶⁾함으로써 대 자본가세력에 대해 우위를 확보하는 기제로 사용하게 된다. 좀 더 자세히 살펴보면 우선 경제개발계획에 있어서 국가기구와 함께 또하나의 중요한 요소라고 할 수 있는 민간부분의 기업들을 차관이라는 ‘당근’을 이용함으로써 보다 쉽게 국가의 영향력 안으로 포섭할 수 있었다.

55) 경제기획원, 『개발연대의 경제정책』, 44-45쪽.

56) 이는 1965년 대통령의 미국방문에서 무상원조에 의한 예산지원을 포기하고 대신 개발을 위한 차관지원을 요청하였다라는 사실에서도 잘 알 수 있다.(김만제 외 4인, 『한국경제-사회의 근대화』(한국개발연구원, 1981), 215-216쪽.

5.16혁명 직후의 혁명세력과 기업가들과는 '채찍'으로 표현될 수 있는 부정축재자 처리를 통해서 강압적이고도 종속적인 관계를 보여주고 있었다. 국가의 명령이 있을 뿐 기업가들의 적극적인 협조가 있기는 어려운 상황이었는데, 차관을 자기기업에 끌어들이기만 하면 수익이 보장될 수 있었던 이유에서 차관을 매개로 한 새로운 관계의 형성이 가능해지게 된 것이다. 이는 외자의 유인력, 다시 말해 그 당시 대중을 이루었던 차관의 금리에서 이유를 발견할 수 있을 것이다. 다음의 표에서 볼 수 있듯이 당시 은행의 대출이자율이 17.5% - 24.5%였고 시중의 사채이자율이 50%를 훨씬 상회했었던 데 반해 수입되는 차관의 이자율은 5.25% - 7.2%에 불과하였다. 이를 극단적으로 얘기하면, 차관을 도입하여 생산과정에 재투자하지 않고 국내은행에 다시 저축하더라도 원금의 10% 이상에 해당하는 수익을 남길 수가 있었다는 말이 된다.

	은행대출금리	사채금리	차관금리
1960	17.5	-	5.25
1961	17.5	-	5.25
1962	16.6	-	6.50
1963	15.7	52.6	5.30
1964	15.9	61.8	5.25
1965	18.5	58.7	6.40
1966	26.0	58.7	7.20
1967	26.0	56.5	6.50
1968	25.8	56.0	6.50
1969	24.5	51.4	6.35

<표 3> 은행금리와 사채금리, 차관금리 비교
(단위:년리%)

자료:한국경제연구회, 『한국경제론』, 1986.

또한 원조시대의 3백산업 이외에는 이렇다 할 생산기반이 존재하지 않던 당시의 미약한 자본축적 상황은 도입되는 차관으로 생산시설을 확충하던지, 아니면 생산시설 자체를 도입하여 일약 대기업으로 성장할 수 있는 기반을 마련할 수 있는 배경으로

작용하게 된다.⁵⁷⁾ 이러한 상황 속에서 국가로부터 특혜적인 차관의 공여를 제공받은 국내의 기업들은 70년대 고도성장의 시기에 대기업으로 성장하게 되는 발판을 이 시기에 마련하게 된다고 볼 수 있다. 이 시기의 국가와 국내자본의 관계는 한 마디로 국가가 거의 절대적인 자율성을 확보할 수 있었던 것으로 파악할 수 있을 것이다.

57) 1960년대 차관을 통해 생산시설이 한국으로 옮겨온 대표적 산업은 저임금의 노동력을 바탕으로 한 섬유산업이었다. 제일합섬, 선경, 코오롱 등 한국의 유명 섬유기업들이 바로 이 때 차관을 받아들여 기업을 새로 창설하거나 대폭적인 시설확장을 이룩했다. 신발, 완구 등 그 밖의 경공업제품 역시 사정은 동일하다고 볼 수 있다. 박세길, 『한국경제의 뿌리와 열매』 (돌베개, 1991), 45-46쪽.

4. 국가주도의 산업화와 차관도입의 증가시기(II)

: 수출주도 산업화의 심화와 국내자본의 성장(1972-1981)

(1) 한국경제의 외부상황

이 시기의 세계경제는 1950년대나 60년대와는 다른 몇가지 특징을 지니고 있다. 이는 우선 제2차 세계대전 이후 세계경제의 성장과 번영을 이끌어 온 IMF·GATT체제와 이를 바탕으로 한 자유무역주의가 70년대에 들어 그 기저부터 흔들리게 된 것에서 찾아볼 수 있다. 물론 50년대 말 미국의 국제수지 적자의 문제가 있었지만 이 시기에 비하면 케네디정부의 출범과 더불어 회복되기 시작한 비교적 단기간의 어려움이 었다. 이에 비해 70년대는 초기부터 세계적인 「스태그플레이션」의 진행과 함께 미국의 국제수지적자 확대 및 이에 따른 달러신인도(信認度) 저하로 달러를 기축으로 하여 유지되어 오던 국제통화질서의 동요가 초래되었으며 미국정부가 취한 달러의 금태환 정지조치를 계기로 종래의 IMF체제가 수정되면서 세계의 무역질서는 보호무역주의로 전환하는 경향을 보이게 된다. 이러한 영향으로 그동안 세계경제를 주도해 온 미국의 경제력이 EC와 일본을 중심으로 한 여타 선진제국의 급속한 경제성장으로 상대적 비중이 낮아지게 되면서 세계경제는 미국, 일본, 독일 등 세나라에 의해서 주도되는 새로운 국면에 이르게 되었다. 이는 이후 1980년대에 있어서 위의 나라들의 경제정책의 변화에 따라 세계경제가 순환 변동하는 현상까지도 초래하게 되었다.⁵⁸⁾

이와 같은 국제경제질서의 변화는 중공 등 제3세력의 등장으로 인한 국제정치질서의 다극화 추세와 자원보유국을 중심으로 자원민족주의 등 실리추구의 경향으로 연결

58) 구본호·이규익 편, 『한국경제의 역사적 조명』(한국개발연구원, 1991), 204-205쪽.

이 되면서 보다 복잡한 양상을 띄게 된다. 각국이 경제정책 수행에 있어서 탈이데올로기적 입장을 추구하면서 자국의 경제적 이익을 위해 노력하였으며 여기에는 중국과 아랍의 제국들이 가장 선도적 노력을 해왔다. 여기에서 보여지는 것이 오일파동 등을 낳게 한 자원민족주의이다. 이는 자국의 경제적 이익을 우선하는 입장이 석유수출국기구(OPEC)를 중심으로 원유나 원자재의 가격상승을 유도하였으며, 그로 인해 세계적 물가상승과 경제성장율의 저하라는 스테그플레이션 현상을 만연케하는 계기가 된다. 특히 미국은 아랍석유에 대한 높은 의존성을 나타내고 있었는데, 아랍국가들의 심한 반대에도 불구하고 미국의 강력한 지원을 받은 이스라엘이 창건되면서 그 세력을 확장해 나가자 미국과 아랍 사이의 관계는 보다 격화되었다. 또한 이는 미국의 경제적 어려움에 보다 직접적인 영향을 주게 된다.

(2) 한국경제의 내부상황

경제상황에 있어서 한국의 경우도 이와 같은 세계적인 흐름에 민감하게 영향을 받게 된다. 우선 60년대 활발히 진행되어 온 차관의 도입이 원리금 상환에 있어서 어려움을 겪으면서 부실기업이 속출하게 된다. 제1차, 2차 경제개발계획의 목표 달성과 차관에 의한 자본축적을 위해 무원칙적으로 전개된 경쟁적인 차관도입은 광범한 부실기업을 낳게 되는데, 정부는 1969년 부실차관업체 정비 당시 외자기업중 85개사가 은행관리로 넘어가고 123개사가 경영부실에 빠져 있다고 밝힌 바 있다. 정부나 은행의 지불보증에 의해 대불발생으로 이어지는 부실기업 문제는 70년대 초반까지 많은 물의를 일으켰고, 지불보증을 맡았던 금융계에까지 광범위한 부실을 확산시켜 국민경제의 부담을 가중시키게 되었다.⁵⁹⁾ 이는 국가기구관리자들에게 원리금상환의 부담이 없는

직접투자를 적극적으로 유치하려는 상황적 배경으로 작용한다.

또한, 세계경제의 보호무역주의와 자원민족주의 경향은 그동안 개방화전략에 따른 수출증가로 경제성장을 주도해 온 한국경제에 커다란 제약요인으로 작용하여 경제운용에 적지 않은 시련을 안겨주었다. 그것은 (1) 보호무역주의의 경향에 따른 수출시장 및 자본조달상의 제약, (2) 자원민족주의로 인한 해외원자재의 가격상승과 공급불안, (3) 급속한 개방전략의 추진에 따라 심화된 대외의존도의 영향으로 국제경제의 침체와 동요가 보다 빨리 그리고 강력하게 우리 경제에 영향을 가져다 주었다는 점이다.⁶⁰⁾ 하지만, 아이러니컬하게도 아랍의 자원민족주의가 한국의 경제를 다시 한번 회생시켜 준다. 세계경제의 일반적 흐름 속에서 한국경제에서도 높은 물가상승이 나타났으나 여타 선진국과는 달리 높은 경제성장율을 시현할 수 있었다. 이는 1973년 오일파동 이후 중동건설시장에 진출함으로써 오일달러를 환류시킬 수 있었고 그럼으로써 경상수지흑자를 기록할 수 있었던 데 주로 기인한다.

한편, 한국경제는 경제개발의 주요목표에 중화학공업을 수출산업으로 육성하는 데 두고 어느 시기보다도 수출촉진정책을 강력하게 추진하였다. 박정희 정권은 이를 위해 국제시장에서의 국내기업 경쟁력 강화를 도모하려는 취지에서 노동운동과 노동자의 임금을 강력하게 통제했다. 또한 정책적인 측면에서 수출기업에게는 여러가지 특혜를 베풀게 되는데, 여기에는 재정적 지원, 조세와 관세의 감면·면제, 국내시장 보호 등이 포함되게 된다.⁶¹⁾ 그리고 종합무역상사 제도를 도입하여 생산된 물품의 수출이나 상품생산에 필요한 원자재 도입의 원활한 제도화를 위해 아낌없는 지원과 유인동기를 제공하게 된다. 이러한 수출중심의 경제성장과정을 통해 국내 경제를 주도하는 세력으로서 대기업의 성장이 두드러지게 되고, 그들의 역할이나 영향력이 급속히 확

59) 대한상공회의소, 『한국경제 20년의 회고와 반성』, 59쪽.

60) 경제기획원, 『개발 연대의 경제정책』, 46쪽.

61) 구본호, 이규억 편, 『한국경제의 역사적 조명』, 208-209쪽.

장되게 된다.

(3) 국가와 자본의 관계

이 시기는 정치적으로 유신체제의 성립과 함께 시작되었다. 국가와 자본의 관계에 있어서 국가는 공기업 중심의 제반 산업 간접자본에 대한 구축을 꾸준히 진행시켜 가는 직접생산자로서의 역할을 계속 수행하면서 그동안 자본축적이 어느 정도 이루어진 국내자본의 역할을 더욱 강화시키게 된다. 그리하여, 이들에 대한 국가의 개입기능을 증강시켜 개입국가로서의 역할을 본격적으로 전개하였다. 국가의 중요한 정책 중 하나가 방위산업과 중화학 공업을 국내 대기업에 정책적으로 배당하고 지원을 강화하는 것이었다. 이러한 대기업 육성정책과 수출주도 산업화 진행의 결과 국내 경제부문에서 대자본가가 차지하게 되는 비중은 급속히 상승하게 되었다. 국가와 자본과의 관계는 이 시기의 가장 중요한 발전목표였던 중화학공업화의 배경과 그 진행상황을 살펴봄으로써 보다 명확해 질 수 있을 것이다.

중화학공업화가 실시되게 된 배경⁶²⁾은 우선 앞의 국내경제 상황 부분에서 살펴본 바와 같이 무분별한 차관도입으로 인해 누적되는 외자에 대한 부담을 들 수 있을 것이다. 이러한 차관상환에 대한 부담은 국내의 제반 산업여건이나 교육지책으로 도입하게 되는 직접투자를 통한 경공업위주의 수출진흥으로는 털어버릴 수가 없었다. 노동집약적 경공업에 치중된 산업화는 아래로부터 후발 개발도상국들의 경쟁적 추격과

62) 중화학공업화의 실시 배경에 대해서 서재진은 경제적, 군사적, 정치적 요인으로 설명한다. 경제적인 요인에는 선진국의 보호무역주의, 국내 노동력의 부족과 임금수준의 상승, 선진국에서의 공해문제, 노동력부족으로 인한 첨단산업으로의 이행 등을 들고 있고, 군사적으로는 낙순정부에 의한 미군철수, 월남패망의 교훈으로 군수산업에 대한 강조를 들고 있다. 그리고 정치적으로는 유신헌법을 정당화하기 위한 전략적 측면에서 비롯된 것으로 보고 있다 (서재진, 『한국의 자본가계급』, 111-112쪽.).

70년대의 보호무역주의를 배경으로 하는 위로부터의 보호주의 장벽에 의해 위협을 받고 있었다. 특히 보호무역주의는 제1차 석유 파동으로 인해 선진국을 포함한 각국의 불황이 심화됨으로써 더욱 가속화되었다. 미국 및 EC제국은 각종 수입 규제 조치를 강화하였으며, 규제대상은 신흥공업국의 섬유, 신발 등 노동 집약적인 경공업 제품에 집중되었다. 따라서 경공업 수출상품보다 단가가 높고 부가가치가 크며, 장기적으로 보더라도 해외 의존도를 낮추고 자립적인 산업구조를 구축하기 위해서는 시설재 및 중간재 산업으로서 전·후방 연관효과가 큰 중화학상품 위주의 수출산업 구조화가 필연적이었다.⁶³⁾ 또한 박정권의 지배 이데올로기의 한축을 구축하고 있었던 안보적 상황은 70년대에 들어서서 냉전의 종식과 더불어 미국과 중공의 수교, 주한미군 감축 등으로 위협받게 되었고, 이에 정부는 자주국방의 필요성을 역설하며 방위산업 육성의 전제조건으로서 중화학공업화를 서두르게 되었다.⁶⁴⁾

중화학 공업이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 73년부터 이지만 이에 앞서 1972년 8월 3일의 「경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급 명령」이라는 소위 '8·3 긴급 조치'를 발표하여 그 기반을 조성하게 된다. 8·3 긴급조치는 당시의 기업들의 구조적 어려움을 국가의 직접적인 통제수단에 의해 기업성장 저해요인을 제거함으로써 지속적인 성장 기반을 구축하고 기업에 대한 보호, 육성의 의도에서 행해진 조치였다. 주요 내용은 기업의 재무구조 개선을 위한 사채정리 방안, 기업에 대한 금리인하, 산업합리화 자금 공급 등이다.⁶⁵⁾ 이러한 조치로 인해 민간 기업에 돌아간 혜택은 연간 약 1,028억 원에 달하는 것으로 이는 사채조정, 금리인하, 특별금융 대환 등에 의한 효과를 합친 것이다. 이 조치의 실행에서 우리가 주목할 수 있는 것은 중화학공업화의 기반을 마련할 수 있었다는 것 외에도 다수 국민에게 경제적인 불이익을 초래하면서

63) 김명수, 「종속적 산업화에서의 국가의 역할」, 한국사회학회 편, 『한국사회의 비판적 인식』 (나남, 1990), 154-156쪽.

64) 전국경제인연합회, 『전경련 20년사』(1983), 267-268쪽.

65) 자세한 내용은 경제기획원, 『개발연대의 경제정책』, 125쪽.

까지 국가가 민간기업자본을 지원했다라는 사실과 국가의 민간부문에 대한 개입, 조정력의 증가를 볼 수 있을 것이다.

중화학공업화의 추진에 있어서 투자재원을 마련하기 위한 세부적 계획을 다음과 같이 세우게 된다. (1)중화학공업화 계획에 참여하는 기업은 최소한 총투자의 30% 이상 자기 자본을 확보할 것. (2)생산설비는 수출경쟁력을 갖추기 위해 최선의 것일 것. (3)생산규모는 중화학 자본재 및 중간재의 국내 수입대체 수요를 충족시킬 수 있을 뿐 아니라 수출할 수 있을 정도로 대단위일 것. (4)원칙적으로, 계획에 소요되는 자금은 국내 자본시장의 육성과 범국민적 저축운동을 통한 내자 동원체제에 의존할 것. (5)외자의 도입은 국내에서 생산이 불가능하거나 시설 근대화를 위해 필요한 시설재의 도입과 선진기술의 확보에 한해서 허용하나, 직접투자나 합작 투자보다 차관이 우선하며, 외자는 총소요 자금의 60%이내에서 조달할 것 등이다.⁶⁶⁾ 이 계획 내용에서 특이하게 보이는 것이 (5)번항이다. 중화학공업육성계획에 의하면 1973년부터 1981년까지 총 재정투입자의 88%는 내자의 동원에 의해 충당하고 나머지 12%를 외자에 의존하고자 했다.⁶⁷⁾ 이는 1960년대 개발계획에서의 외자의존도가 약 40%가 넘었던 것에 비교하면 자금적 국내투자에 대한 성과와 의욕을 볼 수 있는 것이다. 하지만, 앞서도 본 바와 같이 도입되는 차관의 약 50%이상이 원리상환금으로 충당되면서 외자의 중요성은 부각되게 되고, 차관은 80년대 초반까지 지속적인 증가를 보이게 된다.

68)

중화학공업화 계획 초기의 국내 대기업들은 계획에 대한 참여를 머뭇거리게 된다. 그 이유는 자본, 기술 집약적이고 투자자본의 회임기간이 긴 고도의 장치산업에 본격

66) 『중화학공업 육성계획』, 중화학공업 추진기획단(1973), 김명수, 「종속적 산업화에서의 국가의 역할」, 158쪽에서 재인용.

67) 위의 글, 159쪽.

68) 이 시기의 원리금 상환액에 대한 신규차입액의 비율(roll-over ratio)은 1976년 51.5%, 1977년 56.4%, 1978년 61.1%, 1979년 65.3%, 그리고 1980년에는 67.2%에 이르게 된다. 자세한 자료는 재무부, 『한국경제와 외자도입』(재무부 경제협력국:1991), 18쪽을 참조할 것.

적으로 참여할 만한 자본과 기술이 축적되어 있지 않았고, 중화학공업의 전망도 예측하기 어려웠기 때문에 국가주도의 계획에 소극적인 자세를 취하고 있었다. 전경련은 중화학공업화가 한국경제에서는 시기상조라고 반대를 했었는데, 실제로 1974년까지 14개업체, 1975년까지는 38개의 업체가 중화학공업에의 참여를 신청했을 뿐이었고, 이 중 38개업체는 모두 중소기업 규모였다고 한다.⁶⁹⁾ 하지만, 76년 이후 수그러진 오일 쇼크의 여파와 정부의 구체적인 투자환경 조성에 힘입어 대기업들이 경쟁적으로 참여하게 된다.⁷⁰⁾ 이런 상황 속에서 국가는 외자를 통한 도구적 자율성의 폭을 넓힐 수 있는 계기를 또 한번 마련한다. 즉, 중화학 공업의 사업은 대부분 대규모의 설비를 필요로 하는 장치산업적인 성격을 갖고 있다. 국내의 대기업들의 자본 축적 정도가 비슷비슷한 상황에서 큰 규모의 커다란 프로젝트를 계약하기 위해서는 외자에 의한 투자재원의 마련이 유리했고, 또한 재정보증을 서게 되는 국가의 입장에서도 차관에 대한 대분의 위험성을 줄이기 위해 차관을 제공했던 기존의 대기업들에게 참여의 기회를 제공해 주게 되는 메커니즘이 성립하게 되는 것이다. 때문에 당시의 대규모 차관도입은 곧 국가적인 보호 속에 중화학 공업화를 통해 성장해 갈 수 있는 방법을 의미하는 것이었다.

69) 서재진, 『한국의 자본가계급』, 113쪽.

70) 위와 같은 환경이 형성되지 않은 시기에도 국가는 강력한 명령체계로서 민간자본의 투자결정에 깊이 간여하게 된다. 1970년 당시 현대건설 정주영 사장이 조선산업에서는 국내 생산 기술과 국내수요가 부족하다는 이유로 투자를 주저하였을 때 박 대통령은 그의 전략산업구조 조정전략에 따라 투자를 종용하였다. 그에 따라 현대가 기본시설도 갖추지 않고 수주활동을 해 그리스 선박업체와 계약을 체결하고, 그 계약서를 근거로 영국은행에서 대출을 받아 현대중공업을 설립하게 되는 것이 좋은 예가 될 수 있을 것이다. (김형국, 『산업구조의 변화에 따른 국가와 자본의 관계변화』, 『한국의 국가와 시민사회』(한울, 1992), 206-207쪽.)

(4) 외자도입에 관한 법률정비

원조에서 차관으로 외자의 형태가 바뀐 60년대에는 한일국교가 정상화되고 난 이후인 1966년 이후 특히 외자의 규모가 격증하는 추세를 보여왔다. 하지만, 그간의 외자도입촉진정책은 외자도입상의 확고한 선별원칙이 미흡했고 도입과정에서 경제원칙에 벗어나는 경우 등이 있었다는 비판과 함께 1969년부터는 이른바 그 후유증이 나타나게 된다.

성장을 위한 투자재원 조달을 위해서 외자도입을 요구하고, 도입외자는 그 원리금 및 과실송금 재원을 마련하고 공장가동용 원자재의 수입재원을 보전하기 위하여 수출에 힘을 쏟게 되지만, 모자라는 양은 또다른 외자의 도입을 통해서 해결할 수 밖에 없는 상황에 처하게 된다. 여기서부터 부실기업의 문제가 대두되기 시작하였다. 특히 통화증발요인이 되는 현금차관의 도입증가라든가 외자사용과정을 관리하는데 문제가 많았던 당시의 외자관리제도상의 미비점 등은 이러한 부실기업문제를 심화시키는 요인의 하나로 작용하기도 하였다.⁷¹⁾

이와 같은 외자도입에 따른 문제가 본격적으로 표면화되기 시작하자 경제기획원에서는 외자도입업체에 대한 감독을 강화하는 한편, 현금차관을 비롯한 상업차관의 억제 등 종래의 외자도입정책을 수정하여 실시하기도 하였으나 상당 기간 동안 쌓여온 차관기업의 부실문제는 쉽게 해소되지 않았다. 오히려 60년대말부터 그동안 정부가 지불보증을 해 준 차관기업들 중 상당수가 부실화하여 산업은행의 대불발생이 점차 증대하자, 당시 박충훈 부총리는 질적 개선을 위한 차관허가 한도제를 실시하는 등 새로운 외자도입방침을 마련하여 보다 강력한 대응책을 강구하기에 이른다.⁷²⁾

그러나 1969년에 들어와서도 세계은행(World Bank)등 일부 국제기관에서 우리 경

71) 경제기획원, 『개발연대의 경제정책』, 88쪽.

72) 위의 책, 89쪽.

제에 대해 한때 차관상환을 우려하는 움직임이 있는 등 부실기업의 문제는 더욱 확대되었다. 그리하여 같은 해 3월 12일 대통령으로부터 부실업체에 대한 정리지시가 있게 되었고, 그 1차 후속조치로써 청와대에 「부실기업정리 조사반」이 발족되었다. 이어 조사반의 조사결과를 토대로 하여 「부실기업 정리반」을 구성하고 부실기업정리방안을 마련하여 재계의 거센 반발을 무릅쓰고 5차에 걸쳐 부실기업의 정리를 단행하는 등 정비노력이 계속되게 된다.⁷³⁾

이와 함께 추진된 것이 원리금 상환이 수반되지 않는 외국인 투자의 유치이다. 이를 위해 외자도입법을 개편하는 등 일련의 조치를 구체화는데, 1969년 외국인 투자유치 증진 및 외국인 투자기업 육성을 위한 시책을 실시하고 1970년에는 외국인 투자환경 개선책 등을 시행하게 된다. 이 투자환경 개선책은 종래의 다원화되었던 외국인 투자 인가업무를 일원화하고 외국인 투자기업에 대한 세제상의 우대, 공업 소유권협정 체결 등 각종 특혜를 부여하는 내용이었다. 그리고 이와 함께 「수출자유지역 설치법」, 「외국인투자 기업의 노동조합 및 노동쟁의에 관한 임시특례법」 등이 제정되었다.⁷⁴⁾ 이는 수출자유지역을 설치하여 외국인 기업의 토지, 전력, 용수 등 사회간접자본을 제공하고, 강력한 노동통제의 실시를 통해 저임금을 유지하여 외국인 투자기업의 수익을 보장함으로써 직접투자를 유인하려는 정책상의 특별조치였다고 할 수 있을 것이다. 특히 노동부문에 있어서 정부는 「임시특례법」뿐 아니라 1971년 12월에는 그보다 더욱 강력한 내용의 「국가보위에 관한 특별조치법」을 만들어 사실상 모든 노동운동을 통제할 수 있게 하고,⁷⁵⁾ 급기야 이러한 노동통제 요구는 1972년 유신정치체제의 확립으로 그 완성을 보게 된다.

이러한 투자환경 개선책과 더불어 정부는 1973년에는 「외국인 투자에 관한 일반지

73) 위의 책, 90쪽.

74) 재무부, 『외국인 투자제도 연혁집』, 123쪽.

75) 김석준, 『한국산업화국가론』, 422쪽.

침』을 제정하여 기존의 법체계를 정비하게 된다.⁷⁶⁾ 여기에서는 투자 유치분야를 적격사업과 부적격사업을 구분하여 ‘대규모 장치산업, 금속기계, 전자공업, 수출산업, 국내자원 개발활용사업’ 등을 적격사업으로 규정하고 외국인투자를 보다 적극 유치하려고 한다. 또한 투자규모면에 있어서는 당초 5만 달러 이상을 원칙으로 하였으나, 점차 외국인 투자규모의 최저한도를 높여 ‘해외교포인 경우에는 5만 달러, 전자 및 기계공업 10만 달러, 그 이외의 일반업종은 20만 달러 이상’, 노동 집약적 사업 등에는 50%미만으로 허용하고, 교포투자사업, 고도선진기술을 보유하는 다국적 기업의 투자사업 등은 100%까지도 외국인투자를 허용하는 것을 규정하고 있다.

(5) 외자도입실적

다음의 <표 4>에서 볼 수 있듯이 외자도입에 있어서 외국인 직접투자의 절대량이 70년대에는 60년대에 비하여 큰 폭으로 늘어난 것을 볼 수 있다.

이는 앞에서 살펴본 바대로 국가의 적극적인 유치노력에서 비롯된 것으로, 외국인 투자기업에 대한 각종 특혜조치와 노동통제를 통한 저임금의 유지는 한국의 국가가 가지고 있는 큰 장점이었다고 할 수 있을 것이다.⁷⁷⁾ 하지만 한국의 경제규모는 당시 외국의 거대 다국적 기업이 자리잡기에는 시장성이나 수익성이라는 투자환경의 측면이 좋은 것이라고 보기는 어려웠다.⁷⁸⁾ 때문에 미국을 중심으로 한 다국적 기업의 국내유치보다는 저임금을 바탕으로 노동집약적인 분야인 섬유, 전자부품, 금속 등의 소규모의 일본자본이 마산의 수출자유지역을 중심으로 급속히 증가하게 된다. 일본의 직접투자는 한국의 삼성(三星)과 일본의 삼양(三洋)간 50:50의 600만 달러 도입의 경

76) 재무부, 『외국인 투자제도 연혁집』, 6-7쪽.

	직접투자(a)	차관총계(b)	공공차관	상업차관	a/b(%)
1966	4.8	172.4	62.8	109.7	3.0
1967	12.7	217.5	79.8	137.8	5.8
1968	14.7	364.2	112.1	252.1	4.0
1969	7.0	508.9	148.1	360.8	1.4
1970	25.3	429.6	147.1	283.2	5.9
1971	36.7	644.0	323.7	320.7	5.7
1972	61.2	736.1	431.4	306.6	8.3
1973	158.4	864.2	389.9	476.0	18.3
1974	162.6	988.3	373.6	614.7	16.5
1975	69.2	1,286.5	481.9	804.6	5.4
1976	105.6	1,553.2	712.1	841.0	6.8

<표 4> 차관 및 외국인투자(도착기준)(단위:백만달러, %)
 자료:경제기획원, 『주요경제지표』, 1985

우를 제외하면 거의 50만 달러 미만의 소규모 사업중심이었다. 일본 직접투자의 규모는 평균투자규모가 38만 6천 달러로서 이는 전체 직접투자의 평균투자규모인 87만 4천 달러의 절반에도 못미치는 소규모로서 이는 주로 소비재 생산을 위한 노동집약적인 제조업에 집중되고 있었기 때문으로 분석할 수 있다.⁷⁹⁾

직접투자의 경우 투자된 금액만큼 자본수지에 있어서 흑자요인이 된다. 즉, 국제수지에 압박을 가하지 않으면서 외국인투자 도입국의 가용 자원량을 증대시킨다. 그러나 원본(元本)이 회수되고 과실송금이 증가할 때는, 그리고 기업을 완전히 철수해 갈 때는 국제수지에 압박을 가하게 된다. 이러한 맥락에서 볼 때 60년대 말과 70년대 초의 한국에서의 직접투자는 별로 성공적인 것이라고 말하기는 어려울 것 같다. 소규모 일본자본의 확장은 1차적인 소비재를 주 생산대상으로 하였기에 국내산업 간의

77) 1979년 『서베이』자료에 의하면 우리나라에 진출한 외국인 기업의 투자동기에 있어서 가장 큰 비중을 차지한 것이 '저렴, 양질의 노동력'이었고 다음으로 꼽은 것이 세계상의 특전이였다.(경제기획원, 『외국인 투자백서』(1981), p.24.)

78) 아울러 고려될 수 있는 투자환경은 국제수지의 상태 및 전망, 외채규모 및 상환능력, 총 수입중 에너지의 비중 및 석유에 대한 해외의존도, 지정학적 위치, 그리고 정치적인 안정정도 등으로 볼 수 있을 것이다. 위의 책, 25-27쪽.

79) 안림, 『한국경제와 내외 독점자본』(성균관대학교 출판부, 1985), 307-308쪽.

유기적 연관성이 결여되어 지속적인 산업발전에 원동력이 되어 주기에는 미흡했고, 거대한 비용을 필요로 하는 장치산업의 형태도 아니었기 때문에 국내자본축적에도 별다른 도움을 주지 못하였기 때문이다. 또한 1975년의 베트남 전쟁의 종결로 특수가 사라지고, 외국인 투자유치의 큰 장점으로 작용했던 저임금의 노동력도 70년대 중반을 넘어서면서 노동수요의 증대에 따라 임금상승이 불가피하게 됨으로써 일본자본의 자국으로의 철수가 이루어지게 된다. 결과적으로 대외채무상황은 개선되지 않고 계속적으로 외채에 대한 부담, 다시 말하자면 이전의 차관에 대한 원리금 상환의 어려움은 계속되어져 갔다고 볼 수 있을 것이다.

구분	1971	1972	1973	1974	1975
중장기	2,415	2,979	3,638	4,803	6,150
단기	569	604	623	1,157	2,320
계	2,984	3,583	4,261	5,960	8,470

<표 5> 대외채무 현황(단위:100만달러)
자료:재무부

이러한 어려움은 수출을 증진시켜 외자의 보전을 통해 그 폭을 메꾸어 나가는 방법과, 모자라는 양은 또다시 차관의 도입을 통해 충당하는 방법 밖에는 없었다. 이 시기에 신규 도입자금 중 많은 부분이 생산적 부문에 투자되지 않고, 기존 채무의 원리금 상환에 사용되고 있었는데 그 비율(roll over비율)은 70년 초에는 50%, 77년 이후에는 60%까지 이르게 되는 어려운 상황에 놓이게 된다. 즉, 차관의 원래 목적인 성장을 위한 투자재원의 확보라는 명목보다는 파산하지 않기 위한 유지비용으로서의 역할이 보다 강조되는 상황에 이르게 된다. 이러한 이유에서 자립경제의 기초확립이라는 목표아래 진행되었던 수출산업, 즉 중화학공업에 대한 국가의 의존은 더 더욱 커질 수 밖에 없는 상황이었다. 60년대 후반 이후 계속적으로 한국경제에 압박을 가해 온 외자의 원리금상환에 대한 부담은 70년대 초기 수출진흥을 통해 나타나게 된다.

	1962-71		1972-76	
	금액	구성비	금액	구성비
美洲地域	64.4	54.8	134.3	24.1
미 국	48.7	41.4	87.5	15.7
기타	15.7	13.4	46.8	8.4
亞洲地域	44.2	37.6	397.2	71.3
일 본	42.0	35.7	395.5	71.0
기타	2.2	1.9	1.7	0.3
유럽지역	9.0	7.6	21.4	3.8
중동지역	-	-	4.1	0.8
합계	117.6	100.0	557.0	100.0

<표 6> 국별 외국인직접투자 도착실적
(단위:백만 달러, %)
자료:재무부(1991)

(6) 소결

수출주도형 중화학공업화 시기에 있어서의 외자(차관)의 도입은 크게 보면 두가지 목적에서 추진된다. 물론 생산을 위한 재원의 확보라는 원래의 목적도 존재하지만, 그보다 점점 더 큰 역할을 담당하게 되는 것이 이전 시기의 차관의 도입으로 초래된 원리금을 상환하기 위한 악순환에서 도입되는 것이다. 60년대의 차관도입이 저율의 금리를 바탕으로 성장을 위해 도입되었다면, 70년대의 차관은 차관기업이 원리금을 상환하지 못할 경우 지불보증을 섰었던 은행으로 경영권이 넘어가게 되는 것을 막기 위한 불가피한 목적에서 도입된 것이 큰 비중을 차지했던 것이다. 이런 맥락에서 보

자면 당시의 경제적 여건에서 차관기업의 사활은 차관의 도입여부에 달려 있었다고 해도 과언이 아니고, 이는 지불보증을 서게 되는 국가의 자율성의 확대로 이어진다고 볼 수 있을 것이다.

외자도입의 또 다른 목적은 이 시기의 특징으로 꾸준히 추진된 중화학공업화를 통해서 찾아볼 수 있을 것이다. 국가주도로 이루어지는 대규모의 공업화계획 속에서 중화학부문의로의 진입은 성장을 보장해주는 것이었고, 이에 모자라는 재원을 마련하기 위한 기업들간의 외자도입 노력은 매개자인 국가의 역할을 보다 강화시켜 주게 된다. 그리고, 1972년의 유신을 통한 권위주의적인 정치체제의 완성으로 제 사회세력에 대한 국가의 자율성이 보다 강화될 수 있었던 것도 국내자본가에 대한 자율성을 높이는 하나의 요소라고 볼 수 있을 것이다.

외자를 차관으로 도입하여 국가관리자들이 획득할 수 있었던 또다른 자율성의 중요한 요소는 정치자금의 확보가 안정화되게 되었다는 점이다. 이것은 차관의 전제조건이라고 할 수 있는 국가의 자본가에 대한 지불보증의 필요에서 비롯된 것이다.⁸⁰⁾

....민간상업차관은 정부의 승인과 지불보증을 필요로 했기 때문에 외국차관을 도입하는 한국 민간업자는 필요한 정부의 승인을 받기 위하여 일정율(10-15내지 때로는 20%까지)의 정치자금을 지불하지 않으면 안되었다.... 1966년과 1967년에 한국은 미국으로부터 1천9백90만 달러, 서독으로부터 5천3백10만 달러, 이탈리아와 프랑스로 부터 3천90만 달러, 영국으로부터 2백50만 달러, 그리고 여타국으로부터 4천1백20만 달러 등 총 2억5천6백10만 달러를 도입했다. 뒷 거래율을 줄잡아 10%로 계산하더라도 정치자금으로 유입된 돈은 2천5백60만 달러가 되었을 것이다.⁸¹⁾

80) 상업차관의 원리금상환 조건은 대개 1)정부 지불보증, 2)금융기관 지불보증, 3)지불보증 불요(不要)의 3가지가 있는데, 당해 차관기업이 원리금 상환을 이행치 못하면 1)은 한국산업은행이, 2)는 당해 시중은행이 각기 대불케 된다.(이대근, 「차관경제의 전개」, 173쪽.)

81) Jung-Won. Kim, *Divided Korea* (Harvard Univ. Press, 1976), p. 264.

박정희정권 집권기간(1961-79) 동안 국내에 들어온 상업차관 액수는 95억 달러 정도가 된다. 이 중에서 최소한 10% 정도만 박정권에게 상납되었다고 해도 그 액수는 10억 달러 가까이 된다.⁸²⁾ 이러한 정치자금의 마련은 매우 큰 의미를 갖는다고 할 수 있을 것이다. 다시 말해 정치자금의 정치적 의미는 이 돈으로 새로 탄생된 군부체제가 국내의 경제 이익집단으로부터 독립적인 위치를 보다 확고히 정립할 수 있었다는 점이다. 당시의 국가정책에 대해 이렇다 할 반대나 견제도 없었던 기업가들에 대한 국가의 자율성은 이러한 차관의 배분과 정치자금의 수수를 통해서 해밀턴이 얘기하는 도구적 자율성을 넘어서는 거의 절대적인 자율성의 모습으로 나타났다고 할 수 있을 것이다. 게다가 혁명세력에 의한 경제개발계획의 추진은 국가를 자본축적의 독립변수로 간주하는 국민의식을 싹트게 했으며, 그것은 곧 지속적인 고도성장을 위해서는 국가가 적극적으로 경제에 개입하고 직접 또는 간접적으로 시민사회를 통제해야 한다는 인식으로 이어졌던 것이다.⁸³⁾ 이러한 과정에서 볼 수 있는 것은 자본주의적 경제발전을 주도하는 정치세력의 독립적 위치가 보장됨에 따라 경제발전의 패턴이 사회·경제적 세력의 이익보다는 국가안보와 국가건설을 위한 권력집중을 보조하는 형태로 나타났다는 점이다.⁸⁴⁾

아울러 다음 시기와의 연관을 맺게 되는 중화학공업화의 결과는 국내 대자본가의 성장이라고 할 수 있을 것이다. 중화학공업화가 추진되기 전에는 주로 경공업 중심의 운영을 보이던 민간기업이, 정부의 중앙계획 방식으로 추진된 중화학공업화가 소유와 경영은 민간이 주도했기 때문에 그 규모나 구조적인 측면에 있어서 두드러진 성

82) 박세길, 『한국경제의 뿌리와 열매』, 162-163쪽.

83) 뿐만 아니라 시민사회의 자율화는 정치적 혼란을 조장하고 경제발전을 저해하기 때문에 배제되어야 한다는 선성장·후민주주의의 신념이 지배엘리트와 일반국민들 사이에서 광범위하게 공감대를 형성하고 있었다.(김호진, 『한국정치체제론』(박영사, 1991), 361쪽.)

84) 장달중, 「경제성장과 정치변화」, 『계간 경향』 '85 가을호(경향신문사, 1985), 27쪽.

장을 보이게 된다. 이러한 대기업의 성장은 다음 시기의 민간주도 경제의 배경으로 작용하게 되고 국가와 자본가 간의 관계는 이전시기의 양상과는 다른 모습으로 진행 된다.

5. 민간주도로의 이행과 직접투자의 증가시기

;경제자유화 정책과 국내자본의 성숙(1982-1991)

(1) 한국경제의 외부상황

1970년대 말 스테그플레이션에 시달려 온 선진각국은 1980년대에 들어 인플레이션 수습을 위한 긴축정책을 견지하여 왔다. 이 과정에서 세계경제는 고금리와 달러화 강세를 경험하였고 이러한 고금리, 달러화 강세는 결과적으로 1980년대 전반기의 선진국간 무역불균형 및 보호주의의 만연, 개도국의 채무누적 등 세계경제의 구조적 문제점을 야기시키는 직접적인 원인이 되었다. 즉 1980년대 초에 세계경제는 제2차 석유파동으로 경기침체가 심화되고 선진국의 산업구조조정 지연으로 인한 저성장과 실업 및 인플레이션의 누적으로 보호무역주의가 강화되었다. 또한 국제원유가격이 높은 수준에서 유지되고 미국이 재정적자 보전과 달러화 가치의 유지를 위하여 고금리 정책을 추진함에 따라 국제고금리현상이 나타나 개발도상국의 외채부담이 가중되는 등 선후진국 모두가 어려움을 겪게 되었다.⁸⁵⁾

세계금융사상 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 격심했던 국제적 고금리는 미국에서 시작되어 국제금융시장 전체에 파급되었다. 1977년까지 년 7.75%였던 미국의 우량기업 대출금리는 1979년에 년 15.25%, 1980년에는 년 21.50%로 급등하게 되었고, 그에 따라 유로달러 금리도 같은 기간에 년 7.1%에서 14.44%로 각각 크게 상승하였

85) 외채는 금리에 따라 차입당시의 금리로 고정되어 있는 고정금리부 외채와 일정한 국제금리에 연동되어 적용금리가 변동되는 변동금리부 외채로 구분된다. 한국의 경우, 84년말 현재 고정금리부 외채는 총외채의 31.2%인 135억불, 나머지는 변동금리부 외채를 나타내고 있다. 85년중 고정금리부 외채는 평균적으로 7%정도의 금리부담을 하고 있으며, 대부분의 변동금리부 외채도 86년 3월 현재 약 7%수준에서 부담을 주고 있다. 여기에서 볼 수 있듯이 변동금리부 외채가 많은(약 70%정도) 우리나라의 경우는 국제시장의 변동에 보다 큰 영향을 받게 된다고 할 수 있다(경제기획원, 『80년대 경제시책해설』(1986), 18쪽).

다.⁸⁶⁾ 이와 같은 국제금리의 폭등은 우선 그동안 외자에 의존해 중화학공업화를 추진해 온 한국경제에 대해 원리금상환부담을 가중시켰으며 나아가 세계경제의 불안정과 침체로 인한 수출부진으로 생산감축과 외채상환능력의 저하를 가져와 외채위기를 초래했다.

세계적인 경기침체가 장기화됨에 따라 각국은 제각기 어려운 경제문제에 봉착하게 되었다. 특히 한국경제가 대외적으로 크게 의존해 왔던 미국과 일본경제의 여건변화는 한국경제의 지속적 성장을 제약하는 중대한 대외적 요인이었다. 미국은 거액의 재정적자와 무역적자⁸⁷⁾가 만성화되어 국내경기가 침체되면서 국내적으로는 강력한 수입규제를 가하고 대외적으로는 교역상대국에 대해 개방화압력을 가하는 등 종래의 소극적인 보호주의에서 공격적인 상호주의로 전환하게 된다. 자국시장에 상응한 시장개방을 요구하는 것에 있어서 상품뿐 아니라 서비스 분야까지 확대하게 되는데, 미국의 비교우위가 일부 첨단산업과 농업을 포함하여 서비스부문으로 이전함에 따라서 지적 소유권의 보호, 금융 등 서비스 분야의 개방과 직접투자 환경의 보장 등을 강력히 요구하게 된다. 이러한 미국경제의 상대적 지위약화로 인하여 세계경제질서의 유지보다는 자국의 근시안적 이익에 집착하는 모습을 보이게 된다. 그리하여 한국과 같이 수출을 통해 경제성장을 추진해 온 국가들은 수출의 대미의존도를 낮추고 수출시장을 다변화해야 했으며 또한 미국의 시장개방압력에 대처하기 위한 방안의 모색이 시급하게 되었다.

86) 재무부, 『한국경제와 외자도입』, 27쪽.

87) 달러화의 강세에 따른 미국 경상수지 적자의 확대는 1977년에서 1981년 사이에는 년300억 달러 미만이지만 80년대 중반(85년)에 이르게 되면 1152억불에 달하게 된다.(위의 책, 9쪽.)

(2) 한국경제의 내부상황

80년대에 들어와서 국내경제의 기조는 민간주도의 경제와 대외개방으로 표현되는 경제자유화로 볼 수 있을 것이다. 자유시장경제의 창달이라는 정책구호로 표현되는 자유화조치는 시장경쟁을 통한 경쟁력의 제고라는 정책목표를 가진 독과점규제 및 수입자유화, 국내기업의 금융부담을 완화시키고자 하는 내용을 지닌 자본자유화를 포함한다. 이러한 자유화전략의 추진 배경은 IMF, IBRD 등 세계경제체제의 압력강화와 국내자본의 지위향상이 개방과 민영화를 촉구하게 된 것으로 볼 수 있을 것이다.⁸⁸⁾ 또한 정치적 측면에서도 그 요인을 살펴볼 수가 있는데, 이는 12.12사태를 계기로 집권하게 된 전두환정권의 정치적 정당성을 만회하기 위해 자유화조치를 실시했다라는 점에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 세계경제체제의 압력에 의해서 실행되게 되는 대외개방은 초기의 소극적인 물가안정을 위한 수입정책에서, 82년 이후 국제자금시장의 경색과 80년대 중반 미국의 시장개방압력에 굴복하면서 적극적으로 추진되게 된다. 특히 80년대 초기의 '망국병'이라고 까지 얘기되면서 위기상황으로 몰고 갔던 외채의 누적은 앞으로 보게 될 외국인 직접투자의 배경이 된다.⁸⁹⁾ 이러한 대외개방이 우리측에 이익이 될 수도 있다는 주장이 있는데, 이는 해외경쟁의 도입으로 국내산업의 국제경쟁력 제고가 가능하다는 주장에서 비롯된 것이다. 수입자유화를 하게 되면 국내시장에서 국내기업이 수입상품과 경쟁을 해야 하기 때문에 기업이 서둘러 품질개선, 원가절감, 신제품개발 등에 대한 노력을 한층 강화하게 되고, 이로 인하여 우리상품의 국제경쟁력이 향상되며 나아가 수출을 늘리는 밑거름이 될 수도 있다는 주장이다.⁹⁰⁾

88) 김석준, 「산업화 정책과 국가의 역할」, 『현대사회』37호(현대사회연구소, 1990), 9쪽.

89) 박병영, 「자본축적과 국가개입」, 연세대학교 대학원 사회학과 석사논문(1991), 45쪽.

90) 경제기획원, 『80년대 경제시책해설』, 44쪽.

다음으로 국내부문의 민영화를 살펴보면, 우선적으로 금융기관 내부경영의 자율화 및 민영화의 추진을 볼 수 있을 것이다. 이는 금융의 자율성과 기업성의 제고를 위하여 금융기관 내부경영의 자율화 폭을 확대하고 보다 능률적인 경영을 도모하기 위하여 5개 시중은행을 민영화함으로써 자율화 기반을 조성하게 된다. 우선 금융기관 내부경영의 자율화에 대해 살펴보면 은행법의 자율경영 제한규정을 삭제한 것에서 볼 수 있다. 이는 은행감독원장의 은행경영 및 운영에 관한 포괄적 지시 명령권을 삭제하고 금융통화운영위원회의 인가사항 축소 및 자본금 변경, 점포이전 등에 관한 권한을 은행감독원장에 위임하는 것을 그 내용으로 한다. 또한, 은행주주의 경영참여제를 도입하여 은행의 주주대표로 하여금 은행의 경영방침 결정에 단계적으로 참여토록 함으로써 은행경영의 효율성을 높이고 책임경영체제의 구축을 꾀하게 되고, 금융기관에 대한 임시조치법을 폐지하여 은행감독원장의 은행임원의 선임 또는 개선승인권 및 파면권을 없애 금융기관 주주총회의 자율의사를 존중하는 내용도 포함한다.⁹¹⁾ 아울러 은행의 민영화는 73년 이미 민영화된 상업은행 외에 81년의 한일은행과 82년의 제일은행, 서울신탁은행, 83년의 조흥은행이 민영화됨으로써 시중 5개은행의 민영화가 마무리되게 된다. 이러한 은행 민영화와 함께, 87년 4월 공기업의 민영화 방침이 발표된다. 한국전력과 포항제철, 한국전기통신공사 등 31개 주요 공기업의 민영화가 결정되었는데, 이러한 공기업의 민영화 또한 경제자율화의 한 측면을 구성한다.

91) 이전의 「금융기관에 관한 임시조치법」은 61년 5월에 제정된 것으로 62년 5월에 제정된 「한국은행법」과 함께 한국은행을 포함한 금융기관을 재무부장관하에 직접 예속시키는 법안이었다. 내용은 금리의 결정, 대출의 배분, 예산 및 인사 등 경영의 모든 면을 행정부에 예속되게 하는 것을 요지로 한다.(이근식, 「한국금융의 특성」, 『한국경제론』(까치, 1987), 378-379쪽.)

(3) 국가와 자본의 관계

민간주도 경제로의 이행으로 대표되는 이 시기는 자본가계급이 이전의 시기보다 국가에 대해서 훨씬 더 많은 자율성을 획득하게 된다.⁹²⁾ 70년대의 중화학 수출지향적 공업화가 진행되어 오면서 국내의 대기업들의 성장은 급속히 이루어졌다. 더욱이 81년 2월까지 네차례에 걸쳐서 진행된 중화학투자조정은 독점화를 가속화시키는 계기로 작용하게 된다. 중화학투자조정의 실시는 70년대말의 중화학공업부문의 과잉중복투자에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 국가주도하에 여러가지 수혜적 조치 아래에서 육성된 중화학공업은 참여기업들 간의 과잉경쟁으로 중복투자가 이루어져 그 가동률이 떨어지고 생산성이 저하되어 확대재생산은 거의 불가능한 상태였다. 이러한 상황 속에서 7개부문 26개 대기업을 대상으로 중화학공업의 투자조정이 이루어지는데, 구체적인 내용은 26개의 주요 대기업으로 하여금 (1) 631개의 계열기업 중에서 166개를 매각하며, (2) 4백12만9천 평의 토지를 매각하도록 하는 것이었다.⁹³⁾ 이 조치의 실시 초기에는 190개의 계열기업을 매각하거나 합병의 방식으로 처리하여 정부의 정책에 순응하는 듯하였다. 하지만, 대기업들은 3년 이내에 더 건실하고 규모가 큰 120개의 기업을 신규설립하거나 사들이게 된다. 이를 통해 기업의 집중은 감소된 것이 아니라 더 심화된 것으로 볼 수 있는데, 결과적으로 국가가 강제합병을 이루어 직권적으로 과잉생산능력을 해결하는 한편, 업종별로 생산영역을 지정함으로써 신규기업의 참여나 해당분야의 기술도입을 금지하는 인위적인 진입장벽을 설치하여 과잉자본으로 재생산이 곤란하던 중화학공업자본의 이윤회복과 동시에 독점화를 가져오는 새로운 계기를 제공하게 된 것으로 볼 수 있다. 투자조정에서 타기업의 합병에 성공한 기업

92) 서재진도 수출주도적 산업화 동안에 행해진 경제권력의 공고화를 통해서 이 시기에 자본가 세력에 의한 경제적 헤게모니 획득이 가능해 진다고 본다. 서재진, 앞의 책, 125쪽.

93) 서재진, 앞의 책, 144쪽.

은 자신들의 기반을 보다 확충하게 되는 것이다. 다음의 <표 7>에서 볼 수 있듯이

그룹순위	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1	4.3	4.7	7.9	6.9	8.3	8.3	10.5	10.4	11.8	12.0
2	7.5	8.1	12.5	12.9	12.8	16.3	19.1	19.0	21.2	24.0
3	9.8	11.3	16.0	16.9	17.6	23.9	27.6	27.4	30.5	35.8
4	11.4	12.9	18.2	20.7	22.1	30.1	35.2	35.6	38.7	44.3
5	12.8	14.5	19.8	22.9	24.6	35.0	41.3	42.2	46.7	52.4
6	14.1	16.1	21.3	24.7	26.6	38.2	44.9	46.0	51.0	56.2
7	15.3	17.5	22.8	26.4	28.5	41.0	48.0	49.2	54.2	59.4
8	16.2	18.4	24.0	27.7	30.3	43.6	50.9	52.2	57.1	62.1
9	16.7	19.3	25.2	28.9	31.6	46.0	53.3	55.1	59.8	64.8
10	17.1	19.8	26.0	30.1	32.8	48.1	55.7	57.6	62.4	67.4

<표 7> GNP 대비 상위 10대 대기업 매출, 1975-1984(단위:%)

자료:A.H.Amsden, 『Asia's Next Giant』

대기업이 한국의 경제에서 차지하는 비중은 점점 더 증가하게 된다.

이렇듯 성장한 국내 자본가 집단은 국가와의 관계에 있어서 이제까지와는 다른 양상을 보이게 된다. 다시 말해 80년대의 중반을 넘어서면서 자본가들은 국가의 명령에 순응적인 태도를 보임으로써 생존이 가능하였던 수입대체적 산업화의 시기나 수출 주도적 산업화의 시기와는 다르게 국가에 대한 자신들의 의지를 관철시킬 수 있는 기반을 마련했다고 볼 수 있을 것이다. 대기업을 중심으로 한 자본가 집단을 이전까지 국가가 과도하게 간섭하는 것을 어렵게 했을 뿐 아니라, 그런 방식으로는 효율성 역시 기대할 수 없는 상황을 만들어내게 된 것이다. 따라서 국가는 경제를 기본적으로는 시장의 자율조정능력에 맡겨야 한다는 자유주의적인 주장을 받아들이면서, 70년대의 명령적 계획에서 후퇴하여 지침만을 제공하는 지시적 계획(indicative planning)으로 전환하게 되는 것이다.⁹⁴⁾ 달라진 관계라는 측면은 자본가들이 국가가 시행하려는 정책들에 대한 거부를 나타내는 것을 통하여 쉽게 찾아 볼 수 있다. 그 예로 국가의

94) 손호철, 「한국의 '권위주의' 정치체제와 자본주의 발전」, 『21세기 한국의 정치와 경제』(서울대학교 한국정치연구소·대한상공회의소 한국경제연구센터, 1992), 97쪽.

제반 경제민주화조치에 대한 반감의 표출과 이어지는 국가의 정책시행 철회, 그리고 현대로 대표되는 기업의 직접적인 정치참여 현상들을 들 수 있을 것이다.

우선 국가의 경제정책에 대한 자본가들의 반발은 '금융실명제'와 '토지공개념'에 관련된 것이다.⁹⁵⁾ <금융거래에 있어서 실명제>라고 알려진 금융실명제 관련 법안은 1982년 7월 입법 예고되었다. 그 법안은 1983년 7월부터 모든 예금과 증권의 거래는 거래자의 실명을 사용해야 한다고 규정하고 있다. 그에 반해 금융실명제는 음성적 금융거래를 막고, 은닉된 재산에 과세를 부과하고, 사채시장을 규제하기 위하여 제안된 것이었다. 그러나 이 법안은 국회에서 심의되는 과정에서 폐기되고 말았다. 법안 저지에 있어서 전경련이 주요역할을 했다는 것은 직접적으로 공표된 것은 없지만 간접적인 정보들을 통해서 짐작할 수 있다.⁹⁶⁾ 재벌을 규제하겠다는 정부의 의지는 재벌의 반대에 의해서 실현되지 못한것이다.

소유계층별	도시별						
	전국	서울시	부산시	대구시	인천시	광주시	대전시
상위 5%	65.2	57.7	72.3	72.6	64.2	55.7	65.1
상위 10%	76.9	65.9	81.4	82.4	77.8	69.4	76.4
상위 25%	90.8	77.8	89.5	92.4	88.8	88.4	88.2

<표 8> 도시별 계층간 토지 소유비율(단위:%)
 자료:경제기획원, 『토지공개념자료집』, 1990.

다음으로 살펴볼 것은 토지공개념 정책의 실시에 대한 진행과정이다. 토지는 매우 다양한 이질적 집단들에 의해 소유될 수 있다. 하지만 <표 7>에서 볼 수 있는 바와

95) 금융실명제와 토지공개념에 대한 자세한 논의는 이태준, 「금융실명제 정책의 변화 과정에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 사회학과 석사학위논문, 1993. 과 이철호·한상진, 「토지공개념과 독점자본의 토지소유」, 『경제와 사회』(이론과 실천, 1990)을 참조할 것.

96) 최청림, 「한국은 재벌공화국인가」, 『월간조선』 10월호(조선일보사, 1986)을 참조할 것.

같이 상위 5%의 토지보유비율이 65.2%라는 사실은 더 이상 이러한 다원적인 계급분류를 가능케 하지 않는다. 즉 상위 5%에 의한 토지소유는 상당한 자금력의 동원에 의해서만 가능한 것으로 인식될 수 있으며 이는 결국 대토지 소유자는 재벌을 위시한 자본가계급으로 범주화될 수 있다고 볼 수 있다.⁹⁷⁾ 즉, 토지 문제는 국가, 대지주(자본가), 일반국민의 3자에 의하여 대립관계가 형성되는 영역이라고 할 수 있다. 애초의 정부원안 자체가 지니는 한계들⁹⁸⁾에도 불구하고 7월 6일 관계장관회의를 거쳐 확정된 토지공개념 확대도입방안이 그대로 시행되었다면 '제2의 토지혁명'으로서 대단히 획기적인 것으로 받아들여질 수 있었다. 한편 일부에서는 이미 이러한 정부원안이 재계를 중심으로 한 반대세력의 거센 압력을 받을 것임을 우려하고 있었다.⁹⁹⁾ 토지공개념을 둘러싼 대립은 청와대와 경제부서를 중심으로 한 국가부문의 추진세력과 재계를 중심으로 한 반대세력에 의한 것이었다. 점차 재계의 반발은 거세어지고 여기에는 야당의원들까지도 동참하는 양상을 띠게 된다. 이러한 반발에 대응하여 조순 부총리는 8월 23일 내무, 재무, 농수, 상공, 건설부 장관과 청와대 경제수석비서관을 위원으로 하는 토지공개념 추진위원회를 구성하였다. 이것은 토지공개념 확대도입을 강력히 추진하기 위한 태스크포스(task force)의 성격을 띤 것으로 행정부의 방침대로 되지 않으면 '사퇴'도 불사한다라는 것을 나타내는 것이었다.¹⁰⁰⁾ 하지만 90년 2월 7일 조순 부총리는 사의를 표명하게 되고, 이어 3월 17일에 이승윤 신임 부총리의 재검토시사에 이어 정책은 급선회하게 된다. 4월 4일의 경제활성화 종합대책을 계기로 토지공개념에 대한 논의는 수그러들게 되고 정부의 원안은 대폭 축소, 또는 철폐되게 된다.

97) 사실상 65.2%의 토지 보유 중에서도 상위 1%의 자본가에 의한 것이 상당할 것임은 짐작하기 어렵지 않다.

98) 다양한 한계에 관해서는 이철호·한상진, 「토지공개념과 독점자본의 토지소유」, 『경제와 사회』(이론과 실천, 1990)을 참조할 것.

99) 서울경제신문, 중앙경제신문, 89년 7월 7일자

100) 서울경제신문, 89년 8월 25일자

한국의 대자본가, 즉 재벌은 막강한 경제적 힘을 보유하고 있으면서도 사회적 헤게모니를 확보하는데까지는 나아가지 못하고 있던 상황에서 정주영으로 대표되는 현대의 정치참여는 시사하는 바가 크다. 정주영은 1991년 말 탈세혐의로 1361억원이라는 거액의 추정세금이 부과되자 정부에 정면 반발하게 되고, 이것을 계기로 정치권 진출을 공개화하게 된다. 이어 1992년 2월 국민당을 창당하고 3월의 14대 총선에서 31석을 차지하는 선전으로 이어진다. 재벌의 이러한 정치참여가 여권 내부의 분열로 치닫는 것을 막기 위해서 6공의 집권여당은 현대그룹에 대한 세무사찰을 통해서 정치자금의 조달을 봉쇄하는 이외의 다른 명분이나 제재조치를 찾을 수가 없었다. 더우기 기업자금을 불법으로 정치자금화한 데에 대한 국세청이나 은행감독원의 정당한 조사와 처벌마저 국가권력이 일반적인 공동선의 추구로서 행해지는 통제라는 의미 못지않게 특정기업에 대한 편파적인 탄압이라고 해석되어지는 상황이 된다.¹⁰¹⁾

이와 같은 상황은 이전의 대자본가에 대한 국가의 자율성이 강력했던 시기에는 상상도 할 수 없었던 것이었다. 30년 간에 걸친 산업화의 결과 그동안 종속적인 위치에 있던 기업이 점차 국가권력에 대해 상대적으로 대등하고 경쟁적인 위치로 격상하여 나갈 수 있는 힘을 확보하게 된 것으로 볼 수 있을 것이다.

(4) 외자도입에 관한 법률정비

시기적 배경 부분에서 살펴 보았듯이 제2차 석유파동의 확대와 지속적인 대외채무의 증가로 한국은 외채위기에 직면하게 된다. 또한 미국을 중심으로 한 서방제국들의 개방압력은 ‘국내시장의 개방없이는 해외시장으로의 개방도 없다’라는 공격적인

101) 양길현, 「한국의 자유화와 재벌의 정치참여」, 『한국과 국제정치』 8(2)(경남대 극동문제연구소, 1993), 245쪽.

보호무역주의의 양상을 보이게 된다.¹⁰²⁾ 이러한 상황 속에서 국내의 대자본가들은 늘어난 자율적 역량을 기반으로 원리금 상환과 국가를 매개로 해야 하는 차관을 중심으로한 대외채무관계보다는 외국자본과의 합작을 통한 직접적인 자금조달을 추진하게 된다. 국가는 이를 뒷받침하기 위하여 84년 7월 이후 외국인투자 유치를 위한 전반적인 제도개편을 하게 된다. 주요 내용은 조세감면 혜택의 확대를 포함하여 이제까지의 허용업종 열거방식(Positive System)에서 금지·제한업종 열거방식(Negative System)을 채택하고, 자동인가제의 폭을 확대하여 외국인 투자 허용범위를 넓히게 된다. 또한 외국인 투자비율에 대한 제한을 철폐하여 이전과는 달리 100%투자를 허용하게 되었으며 투자원본에 있어서 투자후 2년이 지나야 회수할 수 있었던 규정도 철폐하게 된다. 이러한 정책의 시행은 외국인 투자기업에 특혜를 주어 적극적으로 유치하려는 것이 그 중심적 방향인데, 이는 국내 자본의 원활한 축적 요구와 해외자본의 이윤 극대화요구를 받아들여 그들의 안정적 활동을 정부가 보장해 주는 것이었다. 이러한 노력으로 외국인 투자자유화율은 84년 7월의 60.9%에서 84년 9월에는 76.3%에 이르게 되고, 특히 제조업의 경우는 92.5%에 달하게 된다.¹⁰³⁾ 제조업은 이후 90년 1월 현재 97.7%의 자유화율을 보여 거의 모든 업종이 자유화된 것으로 볼 수 있지만 서비스업은 자유화율이 90년 1월 현재 61.1%로 낮은 상태를 보이고 있다. 하지만 최근의 자유화조치 내용이 거의 서비스 업종에 치우쳐 있는 점과 현재 진행되고 있는 우루과이 라운드 협상과 자본자유화 조치 등으로 서비스부문에서의 자유화는 크게 확대될 것으로 예상된다.

102) 홍장표, 「1970년대 이후 대자본의 중소자본 지배구조의 변화」, 『한국자본주의분석』(일빛, 1991), 90쪽.

103) 재무부, 『외국인 투자제도 연혁집』(재무부 경제협력국, 1988), 32쪽.

(5) 외자도입실적

정책적인 지원과 경제개발을 통한 한국경제의 고도성장은 70년대의 외국자본의 투자환경 미흡으로 일본의 소규모의 직접투자가 이루어졌던 것과는 다른 양상을 보이게 된다. 이는 대외적으로 투자환경의 안정도를 나타내는 신인도(信認度)¹⁰⁴⁾에서도 잘 나타나게 된다.¹⁰⁵⁾

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
한 국	43	39	32	31	30	29
일 본	4	3	2	3	2	2
대 만	29	24	23	22	20	18
멕시코	22	25	37	60	49	48
브라질	50	50	42	51	63	61
아르헨티나	30	42	64	70	74	75
필리핀	59	64	59	63	75	80

<표 9> 국별 대외신인도 평가순위

자료:경제기획원, 『80년대 경제시책해설』, 1986.

국가가 의도적으로 직접투자를 유치하려고 노력을 기울였던 70년대 초반의 직접투자실적이 미국의 정유산업이나 삼성과 일본의 삼양(三洋)간 등 소수의 경우를 제외하고는 소규모로 진행된 데 반해 이 시기에는 국내대자본과 외국의 다국적기업간의 투자계약과 시행이 활발히 이루어지게 된다. 이에 대한 이유는 위의 신인도에서도 볼 수 있듯이 우리나라의 경제규모의 성장과 국내시장의 확장으로 인해 외국기업들의 유

104) 대외신인도 혹은 Country Risk는 평가전문기관이나 자본대여자의 입장에서 채무국의 경제적 지표 뿐 만 아니라 비경제적인 요소도 함께 고려하여 국가신용에 관한 종합적인 평가를 하는 지표이다. 이에 포함되는 지표로는 1인당 국민소득, 경제성장율, 투자율, 저축율, 실업율, 물가지수, 경상수지, 재정적자의 국민총생산에 대한 비중 등의 경제적 지표와 사회적 안정정도, 군사적 안보상황, 국제관계, 외국인 투자환경, 노동조합활동 등의 환경적 요인도 포함된다.(경제기획원, 『외채백서』(1981), 113-115쪽.)

105) 여기에서 주목해 볼 수 있는 것은 이 시기에 우리나라의 외채규모가 매우 컸음에도 불구하고 신인도는 점차 높은 점수를 받고 있다는 점이다. 다시 말해서 성장한 한국경제의 가능성이 외채부담에도 불구하고 대외투자자들에게 투자요인을 제공해 주었다고 볼 수 있다.

인조건이 이전 시기에 비해 많이 향상되었기 때문에 파악할 수 있다. 또한 산업고도화에 필수적인 기술이전을 목적으로 한 국내대기업의 요구도 외국인 투자의 양적확대의 한 요소로 볼 수 있을 것이다.

결과적으로도 직접투자는 절대적 양에 있어서 80년대를 통하여 꾸준히 증가하게 되고 반면, 차관의 도입은 감소추세에 들어서게 되어 90년도에 들어와서는 직접투자의 양이 차관의 액수를 오히려 앞서는 양상을 나타내게 된다. 이를 산업분야별로 보면, 미국이 강력히 개방을 요구한 금융업 및 호텔 등 숙박업 분야가 급속한 성장세에 있는 것을 알 수 있고, 기존의 제조업 분야인 화공, 전기, 전자, 운송용기기 업종을 중심으로 한 부문에 투자는 점차 그 증가 추세가 약화되고 있음을 볼 수 있다.

	62-71	72-76	77-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987
제조업	676.2	482.2	930.9	103.2	254.4	180.9	269.3	779.3	738.2
(화공)	172.0	140.7	118.0	4.8	5.1	39.2	30.8	153.4	237.5
(기계)	40.5	58.1	53.9	3.0	11.9	7.2	29.8	87.6	65.0
(전기전자)	104.2	124.4	253.4	42.3	68.9	55.5	66.6	212.2	267.9
(수송기기)	39.6	38.7	255.3	16.2	117.7	44.8	61.1	119.5	43.1
서비스업	191.0	232.1	826.9	65.2	164.3	167.4	346.9	83.1	277.2
(숙박업)	160.8	71.3	671.9	28.1	155.6	118.3	308.3	61.6	248.9
합계	879.4	720.6	1767.7	189.0	269.4	422.3	532.2	353.7	1060.2

<표 10>산업별 외국인 직접투자 추이(인가기준)

註:신규 및 증액인가의 합계 (자료:재무부, 『외국인투자 동향』, 1989.8.)

(6) 소 결

이 시기를 통해 도입되는 외자의 형태에 있어서 특징적으로 발견할 수 있는 직접

	직접투자	차관 총계	공공차관	상업차관
1979	195.3	2,668	1,089	1,578
1980	130.9	2,919	1,516	1,402
1981	151.6	2,937	1,690	1,247
1982	128.7	2,782	1,868	914
1983	122.5	2,476	1,494	973
1984	193.3	2,282	1,424	858
1985	236.1	1,988	1,024	964
1986	477.4	2,500	880	1,620
1987	625.5	2,667	1,109	1,558
1988	893.9	1,879	891	988
1989	812.3	1,332	472	860
1990	895.4	448	418	30
1991	1,175.0	429	429	-

<표11> 직접 투자와 차관도입실적(1979-1991, 단위:백만불)
 자료:통계청, 『한국경제지표』, 1992

투자의 확대는 60년대나 70년대와는 달라진 국가자율성의 지형을 나타내주는 것이다. 즉, 개발정책을 세우고 이를 추진시켜 나가는 모습 속에서 보여줄 수 있었던 수출주도 산업화 시기의 국가의 자율성은 산업화를 통해 성장한 국내자본가들이 경제의 주역으로 등장하는 민간주도의 시기에는 매우 약화된 모습으로 나타남을 볼 수 있었다. 물론 여기에는 대외의 개방압력과 80년대 초반의 외채위기, 그리고 수익성과 시장성의 확대로 가능하게 된 거대다국적기업의 진출과 같은 요인이 같이 존재함을 알 수 있지만, 무엇보다도 국가의 정책이 민간주도로 이행할 수 밖에 없었던 데에는 성장한 국내자본가들이 가장 중요한 역할을 했다고 볼 수 있을 것이다. 이전 시기까지 국가의 기업가나 개입가로서의 역할은 특히 6공화국의 노태우정권이 들어서면서 '작은 정부', '규제완화' 등의 정책을 통해 국가로부터 기업으로 이관되었다.

이러한 과정 속에서 도입되는 외자의 형태와 성격도 변화해 가는 것을 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 국가의 선호에 따른 차관의 도입이 경제개발 초기 시기와 그 진행과정 속에서 주종을 이루었던 데 반해 이 시기에는 외자의 구성비에 있어서 직

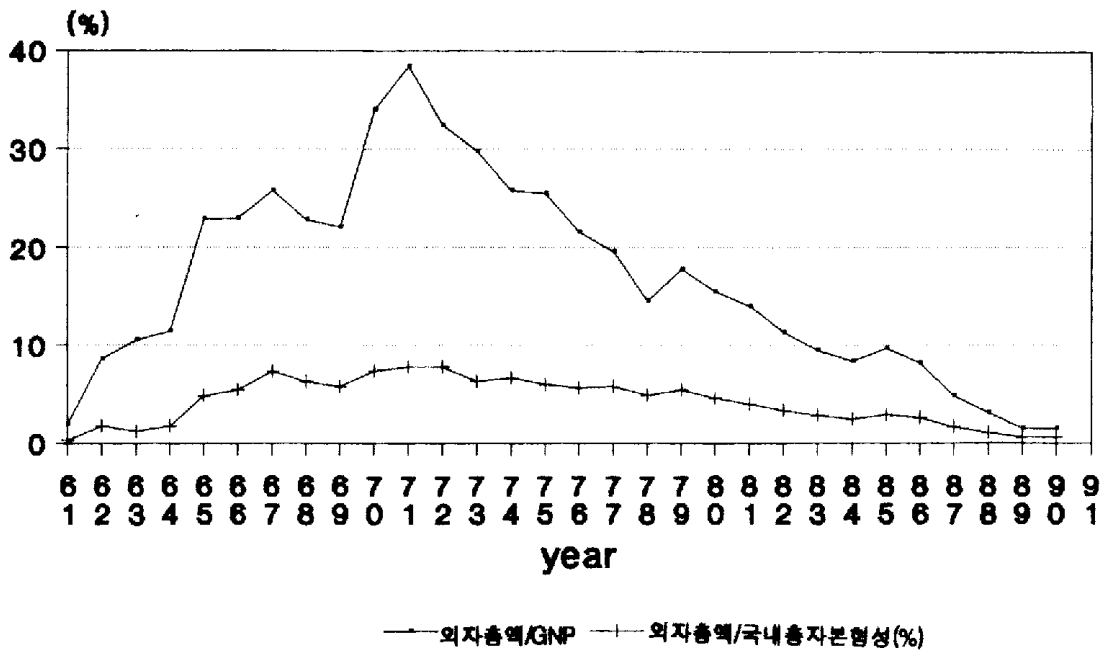
접투자가 점차 증가하여 90년대에는 그 절대량과 비율에 있어서 역전되는 상황을 보여주게 된다. 직접투자의 증가라는 현상에 대한 이제까지의 국내연구성과를 보면 주로 종속이론에서 행하는 다국적 기업 연구의 틀을 답습하고 있음을 알 수 있다. 즉, 다국적 기업과 국내기업의 이윤율을 비교하여 그 결론으로 '다국적 기업이 더욱 착취적 성격을 띠고 있다'거나 다국적 기업의 배당금 및 로열티 송금액을 조사하여 '다국적 기업이 잉여가치를 해외로 이전하여 국내의 자본축적이 장애를 받고 있다'는 등의 연구가 그것이다.¹⁰⁶⁾ 이는 다시 말해 한국의 경제가 '외자가 의도한 대로' 전개되어 간다는 인식이 깔려 있다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 제국주의 자본이 해외로 진출할 때의 패턴이라고 인식되고 있는 원조→차관→직접투자라는 과정을 주로 제국주의 자본의 조건 변화에 의해서 설명하고 그 과정을 종속의 심화과정으로 이해하려는 경향이 있다. 예컨대, 차관에서 직접투자로의 자본 진출 형태의 변화를, 외국인 자본이 금융과정을 장악하는 데서 생산과정을 직접적으로 장악하는 것으로 변화한 것이기 때문에 종속이 심화되었다고 판단하는 것이다. 하지만 이러한 식의 논의 전개는 직접투자를 도입하는 국가와 그 국가의 국내자본가들의 이해관계를 배제한 것이라고 할 수 있다. 직접투자는 진출하려는 해외자본의 욕구가 실현될 수 있어야 하고, 마찬가지로 국내자본 또한 외국인 투자기업과 관계를 맺으면서 그만큼 가치가 실현되어야만 성립될 수 있는 것이다. 이는 어느 한 쪽의 일방적인 요구나 이해의 반영은 있을 수 없다라는 것을 말하고자 함이다. 더우기 한국이라는 특수성-다른 제3세계의 국가들보다 '우리 것'에 대한 집착이 강하다는 민족주의적 성향-은 해외자본에 의한 종속의 가능성을 국가적 차원에서 방어해 주는 또다른 기제로 작용한다고 말할 수 있을 것이다. 이는 다음의 경험적인 지표에서도 나타남을 볼 수 있다. 즉, 절대액에 있어서는 직접투자의 규모가 급속히 증가하고 있지만 국내 경제규모와의 비교를 통해

106) 이러한 연구는 한국기독교사회문제연구소, 『한국의 산업화와 다국적기업』(1981)과 신재근, 『80년대 외국인 직접투자 백서』, 『현실과 전망』(풀빛, 1985) 등을 들 수 있다.

보면 그 구성비가 감소하며, 매우 낮은 정도의 비율을 구성하고 있음을 알 수 있다. 국내자본의 축적이 진행되면서 외자의 비율 또한 낮아지고 있으며, 이는 이제까지의 종속심화의 가설과 우리의 상황은 맞지 않는 것으로 파악할 수 있다.

다만, 외자의 형태에 있어서 직접투자가 증가하였다는 것은 국가의 의도성 속에서 보다 선호해 온 차관의 비율이 감소함을 나타내주는 것이고, 차관의 도입이 주종을 이루었을 시기에 국가의 국내 자본가계급에 대해 자율성을 강화시켜줄 수 있었던 기제로 작용한 분배과정과 정치자금의 사라지게 되는 것을 나타내 준다고 볼 수 있다. 다시 말해 차관에 대한 직접투자의 증가는 국가자율성의 약화를 나타내어 주는 하나의 지표로서의 역할을 한다고 말할 수 있을 것이다.

<그림 2> 외자의 전체 국민경제에 대한 비율변화
 자료: 『주요경제지표』, 경제기획원, 1970, 1982, 1986.
 『한국경제지표』, 통계청, 1992.에서 재구성.



6. 맺음말

이제까지의 논의를 통해 국가의 주력 정책이 펼쳐지는 시기별로 국가와 자본의 관계에 따른 국가자율성의 정도와 각 시기에 대응하는 도입되는 외자의 종류와 그 액수에 대해서 살펴보았다. 여기에서는 국가자율성과 관련하여 다음의 두가지 논의, 즉 도입되는 외자의 구성상의 변화 추이와 한국의 전체 경제규모에 대한 외자의 비중변화를 중심으로 살펴 보고 글을 맺도록 한다.

우선 국가자율성과 관련된 외자구성의 변화에 대한 분석은 다음과 같다. 본격적인 경제개발 계획이 수립되고 추진되기 시작한 시기인 국가 주도적 산업화 시기의 국가는 군사혁명을 통한 강압적인 정치적 자율성과 국내자본가세력의 미비로 말미암아 대자본가에 대한 강한 자율성을 보유할 수 있었다. 이는 남미를 비롯한 다른 제3세계 국가들과는 다른 외자도입방식을 가능하게 한다. 즉, 국가는 산업화과정의 재원조달에 있어서 차관을 선호하여 도입함으로써 국가의 자율성을 더욱 더 강화시킬 수 있는 기제로 이용하였다. 이후 60년대 말 차관기업들이 부실화하자 국가는 원리금 상환의 부담이 없는 직접투자를 선호하는 정책을 펴게 되지만, 외국기업의 국내시장에 대한 낮은 평가와 외국기업과 동등한 관계를 유지할 수 있는 국내기업의 빈곤으로 인해 직접투자의 유치는 실패로 돌아가게 된다. 70년대의 고도성장을 통해 국내자본의 축적이 일정 정도 이루어진 80년대에는 이와 같은 상황이 변화하게 된다. 다시 말해 성장한 국내자본가들이 원리금 상환의 부담이 없고 고급기술의 습득이 용이한 직접투자를 요구하게 되었고, 이 시기에 위기상황으로까지 표현된 외채와 선진국의 개방압력이 직접투자의 확대를 가속화시키는 요인으로 작용하게 된 것이다.

이 글의 앞부분에서 밝힌 바 있듯이 국가자율성의 정도와 외자의 형태가 서로 비슷한 추이를 보이는 것을 볼 수 있다. 즉, 국가의 국내자본가에 대한 자율성이 클 때는

외자의 형태에 있어서 차관의 비중이 크고, 국가의 자율성이 약화되는 시기에는 직접투자의 비중이 차관보다 커지는 것을 볼 수 있었다. 그리고 차관의 도입이 활발했던 시기에는 차관이 국가자율성을 담보해주는 기제로 작용하는 것도 볼 수 있었다. 하지만 직접투자의 증가시기에 직접투자가 국가자율성을 직접적으로 약화시켰다고 보기는 어려운 것이다. 왜냐하면 국가자율성의 약화는 직접투자의 증가로 인해 초래된 것이라기 보다는 다른 제반 사회적, 정치적 요인들이 더 큰 영향을 주었다고 볼 수 있기 때문이다. 무엇보다도 큰 요인은 이전까지 순응적인 모습만을 보여왔던 국내의 자본가들이 자신들의 성장을 발판으로 영향력을 확대해 나간 것을 들 수 있을 것이다. 또한, 다음에서 살펴 보겠지만 전체경제규모에서 외자가 차지하는 비중을 보더라도 외자가 국가자율성에 영향을 미치기에는 그 비율이 너무 미흡하다고 할 수 있다.

다음으로는 국가자율성과 전체경제규모에 있어서 외자의 비중의 변화에 관한 문제이다. 60년대 초반 경제개발이 시작되는 시기에서 70년대 초반 국가주도의 중화학공업이 육성되는 시기까지 전체경제규모에 대한 외자의 비중은 꾸준히 증가한 것을 볼 수 있다(<표 1> 참조). 또한 70년대 중반을 거쳐 80년대의 민간주도의 경제시기에 이르게 되면 외자의 비중은 급속히 감소하는 것을 볼 수 있다. 이러한 외자의 전체경제규모에 대한 구성비의 변화가 보여주는 것은 국내자본의 축적과 우리 경제에 있어서 외자의 중요성이 점차 감소하고 있다는 것이다. 만약 우리 경제에서 차지하는 외자의 비중이 여전히 크고 그 구성도 직접투자가 계속 늘어나는 추이를 보인다면 6장의 소결부분에서 논의한 바 있는 외자에 의한 종속심화의 이론을 적용할 수 있을 것이고, 직접투자에 의해 국가의 자율성이 약화되었다는 가설도 설명될 수 있을 것이다. 하지만 외자의 상대적 비중이 감소하여 미미한 수준인 현실상황에서 외자의 이해에 따라 우리의 경제가 종속적인 모습을 보이고 있다는 이론은 그 적실성을 찾기가 어렵다고 할 수 있다.¹⁰⁷⁾

결론적으로 이제까지의 논의를 통해 볼 때 한국의 산업화 과정에 있어서 외자는 매우 중요한 역할을 수행한 것을 알 수 있다. 60년대와 70년대의 고도 산업화 시기에 있어서는 외자가 국가자율성을 확보하여 주는 기제로 작용할 수 있었지만, 80년대에는 국내경제적 여건의 성숙으로 외자가 국가자율성을 강화 혹은 약화시키는 원인으로 작용하였다고는 볼 수 없을 것이다. 다만 외자의 형태를 통해서 각 시기의 자율성의 정도를 파악하는 것은 논리적인 연관 속에서 그 의미를 찾을 수 있다 하겠다. 국가의 자율성에 관한 보다 발전적인 연구를 위해서는 사회·경제지표와 정치적인 요인들을 통합하여 통계적 연구방법으로 분석하는 것도 경험적 연구로서 해볼만한 가치를 지닌다고 할 수 있다. 또한 이 논문에서는 다루지 않았지만 직접투자에 대한 연구에 있어서 자본 뿐 만 아니라 기술이전(移轉)의 측면도 함께 보완한다면 국내자본과 외국자본의 관계에 대한 보다 명확한 설명이 가능하리라 생각한다.

107) 다국적 기업의 자본에 의한 종속보다 기술종속이 심화되고 있는 상황이라는 논의가 현재 진행중에 있다. 이에 대해서는 김용복, 「전자산업의 자본축적과정과 외국인투자」, 양우진·홍장표 외, 『한국자본주의분석』(일빛, 1991)과 한국사회경제학회, 「다국적기업과 한국경제」, 학술단체협의회 제4회 연합심포지움, 『자본주의 세계체제와 한국사회』(한울, 1991)을 참조할 것.

도움받은 글들

【자료】

- 경제기획원, 『주요경제지표』, 1970, 1982, 1986.
-----, 『한국통계연감』, 각년도.
-----, 『80년대 경제시책해설』(1986).
-----, 『개발연대의 경제정책』(1982).
-----, 『외국인 투자백서』(1981).
-----, 『토지공개념자료집』(1990).
-----, 『숫자로 본 우리경제』(1990)
-----, 『한국의 사회지표』(경제기획원 조사통계국, 1990)
재무부, 『외국인 투자제도 연혁집』(재무부 경제협력국, 1988),
-----, 『외국인투자 동향』(1989).
-----, 『한국경제와 외자도입』(재무부 경제협력국, 1991).
통계청, 『한국경제지표』(1992).
한국개발연구원, 『산업정책의 기본과제와 지원시책의 개편방안』(1982).
한국은행, 『알기쉬운 경제지표해설』(1984).
-----, 『우리나라의 금융제도』(1986).
-----, 『경제통계연보』(1990).

【외국문헌】

- Amsden, A.H. *Asia's Next Giant*, (Oxford University Press, 1989).
Chen, K.Y. "East and Southeast Asia in the World Economy: Issues, Problems, and Prospects", *Copenhagen Paper* (University of Copenhagen, 1989(4)).

- Dal-Joong, Chang. "Japanese Corporations and the Political Economy of South Korean-Japanese Relations, 1965-79", Ph.D. Diss(University of California, Berkeley, 1982).
- Deyo, F. C. eds. The Political Economy of the New Asian Industrialism, (Cornell University Press, 1987).
- Eun-Mee. Kim, "Foreign Capital in Korea's Economic Development", Studies in Comparative International Development, 24(4).
- Evans, P. Dependent Development - The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil, (Princeton University Press, 1979).
- Evans, P. et al, Bringing the State Back In (Cambridge University Press, 1985).
- Hagen Koo & Eun-Mee Kim, "The developmental State and Capital Accumulation in South Korea", Richard Appelbaum(ed), State and Development in the Asian Pacific Rim,(Sage, 1992).
- Haggard, Stephan. Pathways from Periphery, (Cornell University Press, 1990).
- Hamilton, N. "State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America", (1981).
- Hughes, H. eds. Achieving Industrialization in East Asia(Cambridge University Press, 1988).
- Hyun Chin, Lim. Dependent Development in Korea: 1963-1979, (Seoul National University Press, 1985).
- Jessop, B. The Capitalist State,(1982), 『자본주의와 국가』, 이양구·이선용 옮김, (돌베개, 1985).
- . State Theory: Putting Capitalist State in its Place, (Pennsylvania State University Press, 1990)
- . "Putting States in Their Place: State Systems and State Theory", 『국가의 위상정립: 국가체제와 국가론』, 『전환기의 마르크스주의』, 쿠진스키·왈러스타인 외, 공동체, 1991.

- Jones, L. and I. Sakong, Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case, (Cambridge, Mass., 1980).
- Jung-En, Woo. Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization, (Columbia University Press, 1991).
- Jung-Won. Kim, Divided Korea (Harvard Univ. Press, 1976).
- O'Donnell, G. and Schmitter, P.C. Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, (Johns Hopkins University Press, 1986).
- Migdal, J.S. Strong Societies and Weak States, (Princeton University Press, 1988).
- Stallings, B. "The Role of Foreign Capital in Economic Development" Manufacturing Miracles, (Princeton University Press, 1990).
- Wade, R. Governing the Market, (Princeton University Press, 1990).
- , "East Asia's Economic Success", World Politics, 44(2).

【국내문헌】

- 강 민, 「한국국가의 정책자율성」, 『국가와 공공정책』 (법문사, 1991).
- , 「국가이론의 한국적 적실성」, 『현대 한국정치와 국가』 (법문사, 1987).
- 강철규 외, 『재벌-성장의 주역인가 탐욕의 화신인가』 (비봉, 1991).
- 구본호·이규억 편, 『한국경제의 역사적 조명』 (한국개발연구원, 1991).
- 구해근, 「한국과 대만의 경제발전에 대한 정치경제학적 접근」, 『한국사회의 재인식1』 (한울, 1984).
- 국제경제연구원, 『전후 국제경제 30년사』 제2권 통화·금융편(1977).
- 김 건, 「한국의 중화학공업화 과정에서의 국가개입의 양상 및 귀결」, 『오늘의 한국자본주의와 국가』 (한길사, 1988)
- 김대환, 「1960년대 한국경제의 연구」, 『1950년대의 인식』 (한길사, 1981).

- 김만제 외 4인, 『한국경제-사회의 근대화』 (한국개발연구원, 1981).
- 김명수, 「종속적 산업화에서의 국가의 역할」, 한국사회학회 편, 『한국사회의 비판적 인식』 (나남, 1990).
- 김석준, 「산업화 정책과 국가의 역할」, 『현대사회』37호 (현대사회연구소, 1990).
- , 『한국 자본주의국가 위기론』 (풀빛, 1991).
- , 『한국산업화 국가론』 (나남, 1992).
- 김수행, 「공황과 체계적 위기」, 이대근·정운영 편, 『세계자본주의론』 (까치, 1985).
- 김용복, 「전자산업의 자본축적과정과 외국인투자」, 양우진·홍장표 외, 『한국자본주의분석』 (일빛, 1991).
- 김형국, 「산업구조의 변화에 따른 국가와 자본의 관계변화」, 『한국의 국가와 시민사회』 (한울, 1992).
- 김호기, 「현대자본주의의 조절과 국가」, 『사회비평』 6호 (나남, 1991).
- , 「경제개발과 국가의 역할」, 『한국자본주의와 국가』 (한울, 1985).
- , 「조절이론과 국가이론」, 『동향과 전망』 19호 (1993).
- 김호진, 『한국정치체제론』 (박영사, 1991).
- 노중기, 「1950년대 한국사회에 미친 원조의 영향에 관한 고찰」, 『현대 한국의 자본축적과 민중생활』 (문학과 지성사, 1989).
- 대한상공회의소, 『한국경제 20년의 회고와 반성』 (1982).
- 막세길, 『한국경제의 뿌리와 열매』 (돌베개, 1991).
- 박동철, 「5·16 정권과 1960년대 자본축적과정」, 양우진·홍장표 외, 『한국자본주의 분석』 (일빛, 1991).
- 박병영, 「자본축적과 국가개입」, 연세대학교 대학원 사회학과 석사논문(1991).
- 박상섭, 「보론:제3세계국가론의 현황과 전망」, 『자본주의 국가론』 (한울, 1985).
- 박현채·김형기 외, 『한국 자본주의와 노동문제』 (돌베개, 1985).
- 사공일, Jones, L.P. , 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』 (한국개발연구원, 1981).
- 서재진, 『한국의 자본가 계급』 (나남, 1991).
- , 「한국자본가들의 계급 기구의 형성과 성격」, 『현대 한국의 자본축적과 민

- 중생활』(문학과 지성사, 1989).
- 소정훈, 「미 세계전략의 변화와 한일협정」, 『해방 40년의 재인식』(돌베개, 1985).
- 손호철, 「한국의 '권위주의' 정치체제와 자본주의 발전」, 『21세기 한국의 정치와 경제』(서울대학교 한국정치연구소·대한상공회의소 한국경제연구센터, 1992).
- , 『한국정치학의 새구상』(풀빛, 1991).
- 신재근, 「80년대 외국인 직접투자 백서」, 『현실과 전망』(풀빛, 1985).
- 안 립, 『한국경제와 내외 독점자본』(성균관대학교 출판부, 1985).
- 양길현, 「한국의 자유화와 재벌의 정치참여」, 『한국과 국제정치』 8(2) (경남대 극동문제연구소, 1993).
- 유석춘, 「종속의 상황적 영향: 경제성장과 경제부문간 불평등에 관한 경험적 연구」, 『한국사회학』 20집. 겨울 (1985).
- , 「제3세계 발전론의 현황과 전망」, 『연세사회학』 제9호 (연세대학교 사회학과, 1989).
- 유석춘 외 엮음, 『라틴아메리카의 도전과 좌절』(나남, 1991).
- 이각범 엮음, 『제3세계 사회발전논쟁』(한울, 1986).
- 이근식, 「한국금융의 특성」, 『한국경제론』(까치, 1987).
- 이대근, 「차관경제의 전개」, 『한국자본주의론』(까치, 1985).
- 이대근, 「한일관계의 기본성격과 그 실태」, 『한국민족주의론 II』(창작과 비평사, 1983).
- 이수훈, 『자본주의 세계경제론』(한길사, 1991).
- 이철호·한상진, 「토지공개념과 독점자본의 토지소유」, 『경제와 사회』(이론과 실천, 1990).
- 이태준, 「금융실명제 정책의 변화과정에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 사회학과 석사학위논문 (1993).
- 임영일·이성형 편역, 『국가란 무엇인가』(까치, 1985).
- 임현진, 『제3세계, 자본주의, 그리고 한국』(법문사, 1987).
- , 「종속적 발전에 따른 국가의 변모」, 『한국사회의 재인식 1』(한울, 1985).

- 임현진·송호근, 「지연된 전환과 '시장'의 환상-한국의 성장모델은 아직 유효한가」,
『21세기 한국의 정치와 경제』 (서울대학교 한국정치연구소·대한상공회
의소 한국경제연구센터, 1992).
- 장달중, 「경제성장과 정치변화」, 『계간 경향』 '85 가을호 (경향신문사, 1985).
- 장달중, 「국가와 자본주의 발달」, 김성국 외, 『한국 자본주의의 정치·경제학적 연
구』 (한국정신문화연구원, 1988).
- 전국경제인연합회, 『전경련 20년사』 (1983).
- 전철환, 「4월혁명의 사회경제적 배경」, 『4월 혁명론』, (한길사, 1983).
- 정윤형, 「한국경제발전의 체계적 성격」, 『한국사회변동』, 역사와 기독교 편 (민중
사, 1984).
- 조동성, 『한국재벌연구』 (매일경제신문사, 1990).
- 조용범·정윤형 외, 『한국독점자본과 재벌』 (폴빛, 1984).
- 최장집, 『한국민주주의의 이론』 (한길사, 1993).
- 최청림, 「한국은 재벌공화국인가」, 『월간조선』 10월호 (조선일보사, 1986).
- 한국개발연구원, 『개도국 외채문제와 한국의 외채관리』(1984).
- 한국기독교사회문제연구소, 『한국의 산업화와 다국적기업』(1981).
- 한국사회경제학회, 「다국적기업과 한국경제」, 학술단체협의회 제4회 연합심포지
움, 『자본주의 세계체제와 한국사회』, (한울, 1991).
- 한국정치연구회, 『국가와 시민사회』 (녹두, 1993).
- 한도현, 「현대 한국에서의 재벌의 토지 지배 실태」, 『한국의 자본주의와 재벌』
(문학과 지성사, 1992)
- 홍덕률, 「4대재벌의 자본축적사」, 『현대 한국의 자본축적과 민중생활』 (문학과 지
성사, 1989).
- , 「한국의 대자본가 조직 연구」, 『한국의 자본주의와 재벌』 (문학과 지성사,
1992)
- 홍장표, 「1970년대 이후 대자본의 중소자본 지배구조의 변화」, 『한국자본주의분
석』 (일빛, 1991).

【기타】

서울경제신문, 89년 7월 7일자, 8월 25일자.

중앙경제신문, 89년 7월 7일자

조선일보사, 『사료 해방40년』, 월간조선 1985년 신년호 별책부록 (조선일보사, 1985).

Abstract

STATE AUTONOMY AND FOREIGN CAPITAL IMPORT IN KOREA, 1962 ~ 1991

Young Bae

Department of Sociology

Graduate School of

Yonsei University

The Objective of this thesis lies in analysing the autonomy of the state. There has been constant debates in the hither to research on the subject, due to the broadness of its definition and difficulties in quantifying such a definition. Here, I seek to bring the analysis down to the more realistic situation, and will draw out the level of state autonomy of the Korean state by setting 'foreign capital' as an analytical tool. The reason for using such means lies in the fact that foreign capital has played a crucial role in korean economic development.

First, I tried to reduce the definition of state autonomy as "the level by which the state can implement its will in setting and executing its policies, especially against the will of domestic capitalists." Under such a definition, I compiled the induction of the various forms of foreign capital and its trends, through which I demonstrated the relationship between the state and domestic capitalists.

During the first stage of state-led industrialization, as the economic development plans were beginning to crystallize, the state, which had risen to power by means of a coercive coup-d'etat, could maintain a strong autonomy over the still weak capitalist forces. This explains one of main reasons why korea was able to

introduce a type of foreign capital induction different from that of other third world countries, namely Latin America. To proceed with industrialization, the state mainly financed its economy by loans, and used such a mechanism to increase state autonomy.

During the 60's, as loaning companies had to close down, the state implemented policies which would favor direct foreign investment, a type of finance that does not carry the burden of redemption of principal. Such a policy, however, proved to be a failure due to the immaturity of the Korean market and inability of national corporations to set itself on equal standards with foreign corporations. The rapid development of the 70's, however, set the base for capital accumulation, and from such a base, the situation in the 80's experienced a shift. National capitalists, with a certain amount of accumulated capital, came to demand direct foreign investment, while at the same time the pressures, for opening the Korean market and 'loan crises' were events that accelerated the introduction of direct foreign investment.

As a conclusion, I state that when the autonomy toward capitalists of the state is great, foreign capital takes the form of loans, while when its autonomy weakens, the ratio of direct investment increases as to loans.

Also, the argument that direct foreign investment increases the level of dependency on foreign capital stands weak - such a limitation is clear since it does not consider the interest relationship between the state and national capitalists. From the statistics of the 80's, we can see the ratio of that foreign capital to the total economy is not significant, which explains that the limits of foreign capital influence.

Key Words: State, State Autonomy, Relative Autonomy, Domestic Capitalist, Economic development Plan, Foreign Capital, Loans, Direct Investment.