

# 한국사회의 권력구조와 국가 정책

— 70년대 중화학공업화 과정을 중심으로 —

연세대학교 대학원

사회학과

심혜숙

2455

320.95/  
s 5958

# 한국사회의 권력구조와 국가 정책

— 70년대 중화학공업화 과정을 중심으로 —

지도 유 석 춘 교수

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

1991년 6월 일

연세대학교 대학원

사회학과

심 혜 숙

# 심혜숙의 석사학위 논문을 인준함

심사위원 \_\_\_\_\_ (인)

심사위원 \_\_\_\_\_ (인)

심사위원 \_\_\_\_\_ (인)

연세대학교 대학원

1991년 6월 일

# 차 례

## 우리말 줄임글

1 장. 서 론 .....	1
1. 문제의 제기 .....	1
2. 이론적 자원 .....	3
(1) 다원론 .....	4
(2) 엘리트론 .....	4
(3) 계급론 .....	7
(4) 제3세계국가론 .....	11
3. 논문의 분석틀 .....	15
(1) 논문의 이론적 입장 .....	15
(2) 연구대상 및 방법 .....	18
2 장. 한국 국가의 권력구조 형성 .....	20
1. 한국사회의 구조적 특성 .....	20
(1) 가산제적 사회유형 .....	20
(2) 지배적 이데올로기 .....	23
2. 국가권력의 역사적 전개 .....	26
(1) 식민지 통치 .....	26
(2) 미군정 통치 .....	27
(3) 원조차관경제 .....	29
(4) 분단구조와 군부의 집권 .....	31
3 장. 중화학공업화의 배경 .....	36
1. 경제성장의 위기 .....	36

(1) 외항적 성장의 위기 .....	36
(2) 국제분업체계의 변화.....	38
(3) 국제수지의 불균형 .....	40
2. 분단구조의 위기 .....	42
3. 정치적 정당성의 위기 .....	45
4 장. 중화학공업화의 전개 .....	50
1. 예비적 조치 .....	50
2. 중화학공업 육성정책 .....	52
(1) 재정 및 조세 정책 .....	58
(2) 금융정책 .....	61
3. 중화학투자조정 .....	63
(1) 중화학공업화의 진전 .....	63
(2) 중화학투자조정 과정 .....	67
5 장. 중화학공업화의 결과와 평가 .....	71
1. 경제적 귀결 .....	71
(1) 산업구조 불균형의 심화 .....	71
(2) 국제수지적자 .....	72
(3) 외채부담의 누적 .....	76
2. 권력구조의 재편 .....	81
(1) 자본가 계급의 조직력 확대 .....	83
(2) 사회세력들의 조직화 .....	84
6 장. 결 론 .....	89
참 고 문 헌 .....	94
영문초록(Abstract) .....	103

## 우리말 줄임글

이 논문에서는 한국의 국가권력에 대한 기존의 분석들이 주로 계급론적 이론들에 얽매어 국가-자본의 관계만을 대상으로 하고 경제우위론적 결론을 내리는 것에 대한 대안을 시도한다. 이에 따라 국가 권력구조와 그 정책 과정을 중심으로 하여 국가권력에 대한 접근을 시도함으로써 행위주체로서의 국가권력과 그에 영향을 미치는 다양한 사회 집단들의 역관계를 밝히고 그 결과적 측면을 논의한다. 이러한 권력구조의 분석은 그 전제 작업으로서 한국 사회의 구조적 특성과 그 역사적 전개 과정에 대한 검토를 요구한다.

이 논문에서는 엘리트 갈등론과 가산제 사회유형론, 집정관적 신증상주의론의 이론들을 바탕으로 한국국가의 구조적 특성을 시민사회의 미성숙성과 권위주의적 지배형태로 규정하고, 특히 박정희 정권이 성장주의와 반공주의의 이데올로기들을 정당성의 양축으로 하여 여타의 사회 세력들에 대한 배타성을 유지하고 가장 권위주의적인 권력집단을 형성했다는 점을 중시한다.

중화학공업화는 자본축적의 위기에 대한 대응책이 아니라 보다 근본적으로 분단구조의 위기감과 유신체제의 성립으로 인한 정치적 정당성의 위기에 대해 국가권력 자체의 정권유지라는 이해관계가 낳은 정치적 산물이다. 국가권력 집단으로서는 중화학공업화를 통해 자주국방을 확립하고, 경제성장을 이룩해야 했으므로 중화학공업 부문에 대한 집중적 투자와 지원이 행해졌다. 그 정책적 목적은 결코 자본가 계급의 자본축적과 세력 확대에 있지 않았으며 민족주의적인 국가 발전

을 도모했다. 그러나, 중화학공업화 정책의 시행 결과는 국가권력으로서는 의도하지 않았던 대외의존성 심화와 국제경쟁력 약화 현상으로 귀결되었다. 이는 국가주도의 수출 위주 산업화 정책의 어느정도 불가피한 결과였으나 그 정책의 필연적 결과는 아니다. 국가의 경제발전을 추구한 국가권력의 보호 아래 성장한 자본가 계급들이 투자보다 투기적 사업에 관심을 갖는 상인자본적 성격을 유지함으로써 한국 경제는 대외의존성을 탈피할 수 없었다.

박 정권의 권위주의적 통제에도 불구하고 중화학공업화 과정에서 그 조직력을 점차 확대한 전경련을 중심으로 자본가 계급의 대정부 교섭력은 크게 증가했으며, 학생운동 세력을 중심으로 재야와 노동자 농민 운동이 연계되어 사회세력들도 강화되었다. 그러나, 전경련의 대정부 교섭력은 경제적 문제에만 한정되어 국가권력에 대한 경쟁집단으로까지 성장하지 못했으며, 실질적 의미에서 정치적 경쟁집단을 형성한 것은 사회세력 중에서도 가장 조직력을 갖춘 학생운동 세력이었으며 국가권력은 이에 대해 반공주의를 적용하여 이들을 용공세력으로 규정하고 억압했다. 이로써 박 정권은 여전히 배타적 정치권력 집단으로 군림할 수 있었다.

# 1 장. 서 론

## 1. 문제의 제기

국가는 합법적 강제력을 행사할 수 있는 유일한 권력체로서 지속적인 관심의 대상이었다. 그런데, 맑스 이후 국가와 시민사회의 양분법이 일반화되면서 국가 즉 상부구조는 전적으로 경제적 하부구조에 의해 성격지워진다고 보는 관점이 우세해졌다. 정치권력은 결국 경제적 세력에 의해 결정지워진다고 보는 맑스주의자들에게 국가는 어디까지나 부차적인 관심의 대상이었다. 그러나 점차로 경제과정에 대한 국가의 개입과 계급갈등을 중재하는 국가의 역할이 부각되면서 국가는 다시 관심의 대상으로 자리잡게 되었으며, 이에 따라 자본주의 사회의 국가 개념은 전면적인 재검토를 받고 있다. 이러한 경향은 맑스주의의 내부와 외부 모두에서 발견된다.

맑스주의 내부에서는 일단의 신맑스주의자들이 정치적 영역의 독자적 의미를 강조하며 정통 맑스주의자들의 시각을 베버의 시각에 융합하여 지배와 통제의 메카니즘을 분석하고자 하고 있다.<sup>1)</sup> 이들은 기본적으로 맑스의 하부구조 우위에 동의하면서도 그 환원론적 입장을 극복하고자 정치자원론적 시각을 들여와 자본축적, 계급갈등, 지배관계의 유기적 연관을 강조한다. 한편 맑스주의 외부의 국가론적 전통도 국가의 계급적 성격에 주목함게 됨으로써 국가에 대한 관심은 서로 접

---

1) 신맑스주의에 대해서는 박상섭(1985)의 글 참조.



근하는 경향을 보이고 있다.

물론 이와 같은 관심의 수렴은 2차대전 이후의 서구 선진자본주의의 성립과 발전을 배경으로 하여 이루어진 것이다. 그러나, 국가에 대한 관심은 다른 한편으로 서구 자본주의 사회의 성립과 발전에 유기적 관련을 맺고 있는 제3세계 특히 남미 사회의 경험을 통해서도 축적되어져 왔다. 이곳의 저발전 혹은 종속적 발전의 상황은 곧바로 생산과 시장의 국제화 과정에서 차지하는 국가의 역할은 무엇인가를 규명하는 작업으로 이어지게 되었던 것이다.

한국 사회의 경우도 자본주의적 발달이 심화됨에 따라 1980년대 중반이후 국가-자본의 관계가 주요 관심대상으로 부각되었다. 특히 국가주도의 경제개발을 분석하기 위해 신맑스주의 이론을 수용하여 국가의 상대적 자율성 혹은 도구적 자율성의 측면을 분석하거나(이성형, 1985), 국가가 자본축적을 선도하는 현상을 중심으로 제3세계국가론의 적용을 시도하여 한국 국가를 독점자본의 지배도구로 기능하는 파시즘적 국가 형태로 규정하는 신식민지 국가독점자본주의의 입장이 강하게 대두되었다(송주명, 1989; 정관용, 1989; 조형제, 1990).

그러나, 이러한 시각은 이론적 틀에 지나치게 얽매인 나머지 이론이 현실을 재단하는 잘못을 범하고 있다고 보여진다. 이 논문은 이러한 문제점을 극복하여 현실을 있는 그대로, 만약 이것이 불가능하다면 최소한 상대적이고 객관적으로 파악하여 그로부터 이론을 구성하도록 노력하고자 하는 시도이다. 특히 국가 정책의 결정과 시행과정의 분석을 통해서 정통 맑스주의자들의 국가론, 신맑스주의자들의 국가론, 제3세계 국가론이 충분히 규명하지 못한 한국 국가의 성격과 지배 메카니즘을 다윈주의 이론과 엘리트 이론 등에 의해서 보완 및 대체하여

설명할 수 있음을 제시하고자 한다.<sup>2)</sup>

이를 위해 한국의 권력구조에 대해 국가와 자본가 계급이 동일한 지배계급을 구성하고 피지배계급이 그에 대항한다는 이원론적 도식을 거부하고 권력구조의 다원성을 규명하고자 한다. 한국 자본주의 사회에서의 권력구조의 주요 측면이 국가-자본의 관계임에는 틀림없으나 이들을 동질적으로 볼 수는 없다. 경제 영역에서 자본가가 지배계급이라 할 수 있지만 정치 영역에서는 보다 복잡한 권력구조가 형성된다. 생산수단의 소유가 정치권력의 획득을 자동적으로 보장해 주는 것은 아니다. 국가는 경제구조와는 독립된 정치 과정과 정당성의 측면을 함께 다룸으로써 그 성격과 역할을 적절히 규명할 수 있다. 정당성의 문제는 국가의 이데올로기적 헤게모니와 관련됨으로써 지배·피지배의 권력관계를 더욱 복잡하게 만든다.

## 2. 이론적 자원

문제제기 부분에서 밝힌 바와 같이 이 글에서는 기존의 경제결정론적 시각에 대한 대안적 이론틀을 모색한다. 이점에서 국가 일반론을 비판적으로 재검토함은 의미가 있을 것이다. 이 글에서는 국가론을 다원론, 엘리트론, 계급론의 세가지로 구분하여 비판적으로 검토하고자 한다.<sup>3)</sup>

---

2) 김선업(1984)의 글 참조.

3) Marger(1981)는 국가모델로서 다원주의 모델, 엘리트 모델, 갈등 모델을 구분하고, 울포드(1977)는 국가와 시민사회의 관계에 대한 패러다임들로서 다원주의 패러다임, 엘리트 패러다임, 계급 패러다임을 구분한다.

## (1) 다원론

다원론에 따르면 국가 정책의 결정과정에 영향을 미치는 세력은 국민들의 이해를 대표하여 다양한 정치적 이해관계를 갖는, '조직화된' 자발적 이익집단 혹은 압력집단들이다. 이익집단들은 서로 경쟁관계에 있으며 어떤 집단이 권력을 얼마나 갖는가는 순전히 그들의 정치적 적극성에 달려있다. 이들은 서로의 거부권에 의해 권력균형을 유지함으로써 결국 타협에 도달한다. 국가는 기관과 조직들의 모자이크로서 투입-산출의 지속적 교섭과정을 통해 합의를 얻어내는 기능을 하며 단지 이익들의 조정자 혹은 중개자의 역할을 담당할 뿐이다.<sup>4)</sup>

다원론에 대한 비판은 이익집단 자체가 점차 관료제화되어 이익집단간의 경쟁이 그 엘리트들간의 경쟁으로 범위가 축소되고 있으며, 기업 세력이 여타의 이익집단의 세력보다 우위에 있음을 인정하지 않고 국가가 중립적이라고 가정하고 있다는 점에서 비판되고 있다.

## (2) 엘리트론

고전 엘리트론은 맑스의 계급론 즉 계급없는 사회의 가능성에 대한 비판적 인식으로부터 출발하여 소수 엘리트에 의한 다수 대중의 통치를 정치적 공리로 주장한다. 대중과 구별되는 엘리트의 요소로서는 심리적 특성 및 엘리트의 권력욕과 대중의 무관심, 자원통제력, 수적

---

4) 홍덕률은 다원론을 ① 대의제 민주주의론, ② 엘리트-대중의 상호 견제론, ③ 다원화된 엘리트론, ④ 엘리트간 통합과 응집의 결여론, ⑤ 권력분산 및 탈중심화론, ⑥ 다원주의국가론의 다섯가지 명제로 요약한다(1991: 327).

으로 소수라는 조직적 특성, 노동분화에 의한 전문성 획득의 사회적 변수 등이 지적된다.<sup>5)</sup>

파레토의 사자형/여우형 엘리트 구분과 모스카의 “정치적 공식”(political formula)에 관한 분석은 대중착취의 기술적 측면에서 중요하다. 파레토의 엘리트 구분은 다양한 통치 기술에 대한 이해를 도우며, 모스카는 엘리트들의 이해관계를 사회 전체의 이해관계로 여기도록 사용되는 정치적 공식이, 자신들이 물질적·지적 동력에 의해서가 아니라 도덕적 원리에 의해 통치된다고 믿고 싶어하는 대중의 본성적 요구에 응답하는 긍정적 기능을 갖는다는 점에서 지배계급 이데올로기론에 반대한다.

또한 파레토의 통치/비통치 엘리트의 구분, 모스카의 정치적 상위/하위(관료) 엘리트의 구분, 미헬스의 엘리트내 목적전치 현상의 분석은 단일 지배계급론에서 간과한 국가권력과 경제적 지배계급, 정권과 국가기구의 분화 및 갈등 현상을 지적하고 있다는 장점을 갖는다.

현대 엘리트론은 이로부터 더 나아가 지배계급의 다원화 현상에 주목하는데<sup>6)</sup> 그에 대해서는 서로 상반된 평가가 내려지고 있다. 즉 엘리트-대중의 분화는 불가피하다는 전제 아래 지배계급의 다원화를 공

---

5) 고전 엘리트론의 자세한 내용에 대해서는 패리(1984)의 글 참조.

6) 그 다원화의 측면은 다음과 같다. 첫째, 주식회사제도의 확대로 소유와 경영이 분리되고 경영자들의 권력이 강화되고 있다. 둘째, 모든 제도와 조직의 필연적인 관료제화 추세로 개인적 ‘속성’이 아니라 학력, 경력, 기술 등의 일정 ‘자격’만 갖춰지면 엘리트 지위에 오를 수 있다. 이로 인해 각 부문의 엘리트들 특히 몇몇의 지배적 부문 엘리트들이 새로운 지배층으로 부상했다. 셋째, 과학·기술의 급속한 발달에 따라 이 분야의 전문가들이 역할이 두드러졌다(홍덕률, 1991).

정적으로 평가하는 입장이 있는 반면 파워 엘리트에의 권력집중과 대중착취 현상을 비판하고 다원주의 민주주의를 지향하는 입장도 주장되고 있다.<sup>7)</sup>

엘리트론은 그 이데올로기적 함축성 때문에 계급론에 대한 대안적 해석을 위해 부분적으로만 인용되어 왔다. 그러나, 국가권력을 둘러싼 경쟁은 본질적으로 엘리트간의 경쟁이라는 점에서 정치과정의 실천적 측면은 엘리트론적 입장에서 모색되어야 할 것이다. 엘리트론에 대한 비판으로서 제기될 수 있는 것은 엘리트들간에 상호일치된 이해관계를 갖는 것으로 보는 것이<sup>8)</sup> 과연 타당한가 하는 점이다. 엘리트 분화와 갈등을 주장하는 라크만의 논의는 이에 대한 비판으로서 적절하다.

라크만에 따르면, 엘리트와 계급관계는 상호중재한다. 그는 특히 엘리트의 계급관계 중재가 계급의 엘리트관계 중재보다 직접적이라고 보고, 국내외의 라이벌 엘리트의 존재를 설정함으로써 엘리트 내적 역동력을 분석한다. 지배계급은 생산관계에서의 계급권력을 유지해야 할 뿐 아니라 라이벌 엘리트로부터 자율성을 유지하는 것에 의해 제한되며, 피지배 계급은 생산관계 뿐 아니라 다양한 엘리트 조직기구에 의해 구속됨으로써 그들의 계급적 이해관계는 엘리트 조직 수준에서의 부차적이며 의도하지 않은 결과이다.

---

7) 특히 후자의 입장에 서는 Mills, Hunter, Dye 등은 급진엘리트주의자(Marger, 1981), 지배엘리트론자(G. 패리, 1984; 홍덕률, 1991)로 분류된다.

8) 마저(1981)는 엘리트를 동질적 집단으로 보는 것은 엘리트의 불가피성에 대한 이유가 되지 않는다고 주장하면서도 스스로는 기업 엘리트와 정부 엘리트간의 긴밀한 유대에 많은 장을 할애하고 있다. 이는 맑스주의의 도구주의적 국가관과 매우 일치하는 견해이다

### (3) 계급론

시민사회에 대한 관심에서 맑스는 엘리트와 대중을 구분하는 대신 생산수단의 소유여부에 따라 계급을 이분한다. 맑스에게 국가는 부차적인 관심의 대상이었으며 다만 실천의 측면에서 국가권력은 탈취되어야 할 대상으로 중요시되었다. 국가는 자본가 계급의 이익 대변자로서 억압적 수단과 이데올로기적 수단을 통해서 자본가의 이익 또는 자본 전체의 이익을 위해 봉사한다.<sup>9)</sup> 국가가 경제영역에 대한 자율성을 행사할 수 있는 것은 어떤 계급도 지배세력을 형성하지 못하는 보나파르트 국가의 예외적 형태에만 해당할 뿐 일반적인 자본주의 국가는 자본의 이윤추구를 보장하는 기능을 수행한다. 이러한 내용의 맑스주의는 국가독점자본주의자들에 의해 체계화되었다.

이들의 경제환원주의적 관점을 극복하고 국가를 주된 분석대상으로 발전시킨 것은 신맑스주의자들로 이들의 논의는 상대적 자율성론과 복지국가 혹은 후기 자본주의사회의 국가위기론으로 요약될 수 있다. 상대적 자율성 논의의 출발은 국가계급성의 기반으로서 국가와 자본가 계급간의 사회적 연계를 강조함으로써 다윈론은 물론 국가독점자본주의의 기계론적 도구주의를 비판한 밀리반드에서 찾을 수 있다 (Miliband, 1969). 폴란차스는 이에 반박을 제기하면서 상대적 자율성

9) 김홍명(1984)은 접근방식에 따라 맑스의 국가관을 다음과 같이 정리한다. 맑스의 국가는 철학적 접근에서는 시민사회라는 현실의 추상이며, 사회학적 접근에서는 지배계급 이익의 대변자이고, 정치경제학적 접근에 따르면 관념적 총자본가이자 계급관계의 재생산 제도이다. 또한 Jessop(1982: 12-20)은 맑스의 국가분석이 자본의 도구로서의 국가, 응집의 요인으로서의 국가, 제도의 총체로서의 국가 등을 포함하고 있다고 본다.

론을 발전시켰다.<sup>10)</sup>

플란차스의 상대적 자율성론은 경제영역에 환원될 수 없는 정치의 독자적인 논리가 존재한다는 점과 국가가 지배계급에 대해서 자율성을 지닌다는 점을 중심으로 전개된다(정진상, 1984: 18-23; Poulantzas, 1973). 플란차스는 알튀세르의 '증충결정론'의 영향 아래 정치·경제·이데올로기 층위들간의 수평적 관계를 설정한다. 경제와 이데올로기 층위의 갈등은 결국 정치적 갈등으로 표시되고 국가는 체제안정을 위해 갈등을 억제함으로써 사회구성체의 응집 인자이자 자본주의적 사회관계의 재생산 요인으로 기능한다.

국가의 지배계급에 대한 자율성은 또한 계급분파론으로 설명된다(Poulantzas, 1973). 천박한 사적 이익을 추구함으로써 정치적 조직을 형성하지 못하는 자본분파들에 대해 국가는 헤게모니 계급의 역할을 대행하여 파워블록을 형성하고, 그 특수한 이익 그러나 장기적으로는

---

10) 플란차스는 지배계급의 다원화 현상에 대한 부르조아 이론, 밀리반드의 이론, 자신의 이론을 비교하며 밀리반드의 도구주의를 비판한다(Poulantzas, 1969, 1976). 소유와 경영의 분리에 대해 밀리반드는 경영자들도 여전히 사적 이윤을 추구하며 자본가와 인적 결합을 맺고 있다는 점에서 지배계급의 일부를 이룬다고 비판한다. 이에 플란차스는 행위동기가 아니라 생산수단의 소유 여부에 의해서 계급이 구분되어야 하며 경영자들이 자본주의적 생산관계에서 농인 객관적 위치가 중요하다고 주장한다. 한편 중립적 관료들의 역할에 대해서도 밀리반드는 정치 엘리트와 경제 엘리트의 사회적 출신배경의 동질성과 자본가 계급의 국가기구 참여에 의한 유대관계 형성을 경험적으로 증명하고 있다. 이에 대해 플란차스는 국가 기능과 지배계급의 이해관계가 일치하는 것은 체계적 결과이지 그 원인은 아니며, 국가 기구는 자본주의적 체제의 유지라는 자체의 논리에 의해 움직인다고 주장하고 있으며 이는 상대적 자율성 논의로 요약된다. 이에 밀리반드는 다시 구조주의적 관점을 비판한다(Miliband, 1970, 1973). 박상섭(1984)의 글 참조.

지배계급 전체의 이익을 위해 파워블록내 다른 분파들의 의사에 반하는 행동을 할 수도 있다. 이러한 국가의 상대적 자율성은 지배계급을 정치적으로 조직화하고 노동계급을 정치적으로 해체하는 기능을 수행함으로써 얻어진다.

이처럼 플란차스가 국가의 계급성을 전제하며 국가의 외재적 요인에 의해서 그 자율성의 측면을 밝히고자 한 반면 오페는 국가 자율성을 전제하고 국가의 내적 작용메카니즘의 분석을 통해 국가가 체제안정의 목적을 위해 불가피하게 계급성을 띠게 됨을 증명하고자 한다(박상섭, 1984; 정진상, 1984: 28-29). 국가와 자본축적 과정은 기본적으로 분리되어 있고, 국가는 기능을 유지하기 위해 축적과정에 종속되지만 축적과정을 창출·유지할 뿐 아니라 그 기능을 은폐하는 기능도 수행해야 한다는 점에서 상대적 자율성을 지닌다.<sup>11)</sup>

그러나 이러한 자율성이 계급성과 모순되는 것은 아니다. 국가는 정책 결정 과정에서 다양한 정치적 요구들을 선택하거나 배제함으로써 체제의 안정성을 유지하는데, 이 과정에서 국가는 개별적 자본가들의 이해들로부터 자본의 집합적 이해를 조정하고 반자본가적 이해관계를 억압하는 선택을 통해 계급성을 지닌다. 이러한 선택 메카니즘은 계급투쟁의 정치화를 야기할 위험이 있기 때문에 국가는 계급적 중립성을 표방하는 은폐적 선택과정에 의해 정당성을 획득하고자 한다(Offe, 1974). 국가의 자율성 측면에서 플란차스와 오페 모두 국가 통치집단이 경제적 지배계급이 아닐 때 즉 계급적 중립성을 표방함으로써만 그

---

11) 오페는 후기 자본주의 국가를 배제성, 종속성, 관리성, 정당성의 4가지 요소로 정의한다(Offe & Ronge, 1985: 217; 정진상, 1984: 27-28).



정치적 지배가 계급지배로 실현될 수 있다고 본다(Offe, 1974: 47; 박상섭, 1984: 55).

후기 자본주의사회의 국가위기론에서는 국가의 기능으로서 자본축적의 기능과 정당화의 기능을 설정하고 사회적 위기 상황을 국가의 효율성 혹은 합리성과 정당성의 위기로부터 설명한다는 점에서 베버의 논의를 끌어들이고 있다. 오페(Offe, 1975; Offe & Ronge, 1975)는 상품화 과정과 탈상품화 과정을 동시에 수행해야 하는 복지국가의 모순으로부터 나타난 재정위기, 이익집단들의 압력, 대중 충성심의 상실을 위기로 본다. 한편 오코너(O'Connor, 1973)는 이를 재정위기와 임금압박, 물가상승에 따른 인플레이션 악순환으로 설명한다.<sup>12)</sup>

이에 대해 포스트 맑스주의는 상대적 자율성론이 국가의 계급성을 전제하는 것조차 반대한다. 이들은 경제적 계급 뿐 아니라 다양한 사회집단들간의 투쟁의 장으로서 국가를 상정하고, 국가가 스스로의 이익에서 자본축적에 관심을 갖는다고 본다(Block, 1977, 1987; Pierson, 1984). 포스트 맑스주의자의 한 명인 블록의 주장을 보면, 그는 자본가 계급과 국가기구 관리자의 분업을 전제하고 국가기구의 구조적 메카니즘을 결정하는 요인으로서 자본가들의 사업신용과 노동자 계급의 압력 및 그것에 의한 국가의 권력확대를 든다. 특히 국가권력의 확대는 경제적 지배계급에 대한 자율성과 통제력의 확대를 모두 포함하는 것으로, 국가권력의 확대가 노동자 계급과 연계되어 반자본가계급의 방향으로 향한다고 본 점이 중요하다. 사업신용과 노동자 계

---

12) 특히 오페는 정치과정의 3가지 수준으로 정치적 의사결정 수준과 사회권력 매트릭스 수준, 사회권력 분배의 수준을 들고 그 상호관련성에 주목하여 복지국가의 위기에 대한 정치적 해결을 모색한다.

급의 압력 아래 '국가관리자'들은 개혁을 포기하거나 존속시키며 이 과정에서 의도하지 않은 결과로서 자본주의에 가장 이로운 개혁이 추진되기 쉽지만, 그 궁극적 결과는 정치적 투쟁에 의해 결정된다 (Block, 1977).<sup>13)</sup>

이상과 같이 점차로 다윈론, 엘리트론, 계급론은 서로 영향을 주고 받으며 접근하고 있다. 그 공통점은 현대 자본주의 국가의 조정자적 역할을 어느정도 인정하면서 정치적 경쟁이 특정 세력에 한정되고 있음을 수용하고 있다. 이 논문은 특히 다윈 엘리트론의 시각을 중심으로 국가 권력을 둘러싼 정치 과정을 분석하되 무엇보다 물질 요구가 정치적 행동화의 주요 요소가 된다는 점에서 계급론의 도움을 부분적으로 받고자 한다.

#### (4) 제3세계국가론

신막스주의의 상대적 자율성론은 남미의 강력한 국가 자율성의 구체적 경험에 대한 이론화에 영향을 주어 제3세계국가론을 대두시켰다. 물론 제3세계 국가론의 한국적 적실성에 대해서는 이미 많은 비판이 있었다. 그러나 한국의 경우도 제사회세력들의 이해관계를 통제하는

13) 블록의 주장은 폴라니에 의해 영향받은 바 크다. 폴라니에 따르면 국가는 (세계)시장의 이해관계에 반대하여 (국가)사회의 이해관계를 대표하는 보편적 국가인 동시에 사회를 보호하기 위해 자본주의적 관계를 재생산해야 하는 계급국가이기도 하다. 국가가 어떤 성격을 갖는가는 세계시장과 국내 세력들의 양 "기회구조"중 어느 것이 강력한가에 달려있다(블록·소머즈, 1986).

국가의 힘과 국가주도적 경제발전을 설명하기 위해서 제3세계국가론의 검토는 의미가 있다.

국가자본주의는 주변부 국가에서 국가관료가 정치적 중간계층을 중심으로 다양한 산업적 노력들을 민족국가의 테두리 안으로 연결시키는, 위로부터의 산업화 전략으로 개념지워진다. 자유주의적 자본주의의 국가 역할이 민간부문에 대한 후원자적 역할에 그치는 반면 국가자본주의에서의 국가는 대규모로 경제에 개입하고 해외자본가가 소유한 산업시설을 국유화함으로써 민간부문을 대체한다(Petras, 1976). 국가자본주의는 민족주의적 계급세력이 국가권력을 장악하여 선진자본주의 체제에 도전한다는 점에서 신식민지적 국가개입과는 다르다.

기업가적 국가론에서는 국가를 독립적으로 행위하는 의도적인 행위 주체로 규정한다. 종속의 심화 과정에서 생산재 중심의 산업화를 추진하기에는 민간부문이 미약하고, 외국자본에 전적으로 의존하기에는 국내의 민족주의적 요구가 강할 때 기업가적 국가는 생산에 직접 개입한다. 국가자본주의에서와 달리 기업가적 국가의 사회적 기초는 여전히 민족 부르조아, 국제 자본가, 기술관료 엘리트의 자본가계급에 있다(Duvall & Freeman, 1981).

종속적 발전론은 종속이론을 토대로 NICs의 가시적 경제성장을 해명하기 위해 세계체제와 국내 계급세력과의 관련에서 국가역할을 다루고 있다(Cardoso, 1972). 카르도소와 팔레토의 논의를 더욱 세련화시켜 전개한 에반스에 의하면, 국가는 자본주의적 발전을 위해 때로 해외자본에 제약을 가하면서까지 적극적으로 국내 산업자본의 육성 정책을 전개한다(Evans, 1976). 초기에는 국가와 다국적 기업간의 2자연합 형태를 떠나 점차 국가가 정당성 확보를 위해 다국적 기업을 견제하고

정치적 생존의 기반으로 토착자본을 보호 육성하면서 3자연합으로 이행한다. 국가는 토착자본의 허약성에 의해 지배계급에 독립적으로 기능할 수 있으나 국가자본주의론에서와 달리 국가는 토착자본을 배제하지 않으며 민중부문에 대해서는 배제정책을 행한다.

국가의 경제개입 현상만을 다루는 위의 제3세계국가론들과 달리 관료적 권위주의 국가론은 주변부 사회에서 경제성장과 동시에 권위주의적인 정치 억압이 강화되는 현상에 주목한다. 이는 근대화 이론에서 산업화의 진전이 곧 민주화를 가져온다는 주장과는 대립하는 것이다. 특히 관료적 권위주의 국가는 주변부 사회의 산업화 과정에서 나타난 자본축적의 위기로부터 산업화의 심화를 피하기 위해 권위주의적 국가가 나타난다고 본다(O'Donnell, 1978).

그러나, 관료적 권위주의 국가의 한국 사회의 적용에 대해서는 비판의 소리가 높다.<sup>14)</sup> 이러한 비판은 과대성장국가론을 적용한 최장집(1985)의 분석과 집정관적 신증상주의 국가론을 적용한 박광주(1987)의 분석에서 발견된다. 과대성장국가론(Alavi, 1972)은 관료적 권위주의에 대해 한국사회의 경우에는 수입대체산업화의 사회 경제적 위기 현상이 남미의 경우처럼 심각하지 않았으며, 산업화가 본격적으로 추진되기 이전에 이미 과대성장된 권위주의 국가가 존재했다고 반박한다(이정복, 1985; 최장집, 1985). 그러나, 과대성장국가론 역시 탈식민지 사회의 보나파르트적 상황과 국가-외국자본의 연계를 강조함으로써

---

14) 관료적 권위주의 국가론의 한국사회에의 적용은 주로 유신체제의 분석에 집중되었다. 관료적 권위주의국가론의 한국적 적실성을 주장하는 강민(1983), 한상진(1983)의 입장과 이에 반대하는 최장집(1985), 이정복(1985)의 입장은 서로 경제결정론적인 것으로 혹은 정치결정론적인 것으로 비판된다.

한국 국가의 계급성을 전제하고 있다는 점에서 비판된다(박영호, 1991: 293-295).

이에 한국 사회의 권위주의적 국가의 전통을 보다 근본적인 유교 전통으로 거슬러 올라가 찾는 집정관적 신증상주의가 주장되었다. 국가와 시민사회의 관계를 중심으로 국가 성격을 분석하는 집정관적 신증상주의는 정치적인 것의 경제적인 것에 대한 지배(박광주, 1985, 1987)와 국가중심론적 시각(박영호, 1991)을 주장한다.<sup>15)</sup> 집정관주의는 시민사회의 미성숙성으로 인해 정치권력의 강력성, 국가의 과대성장성을 초래한다. 한국 사회의 집정관주의는 비계급적인 사회관계가 계급 관계에 우선하는 유교적 권위주의의 전통에서 기인한 것으로 풀이된다. 이로부터 출발한 권위주의는 경제를 국가 이익에 부속시키는 증상주의에 의해 촉진된다.<sup>16)</sup> 신증상주의는 민족주의적 성격을 특징으로 하며 외향적 성장을 지향한다. 결국 집정관적 신증상주의 국가는 정치발전은 도외시한 채 경제발전의 성과에만 기초하여 정치적 정당성을 추구한다.

이상에서와 같이 제3세계국가론은 정치영역의 중요성을 강조하면서도 결국 그것을 특수한 경제구조의 반영으로 보며 결국 국가의 계급

---

15) 박영호는 집정관적 신증상주의라는 용어를 사용하지 않고 있으나, 군부-권위주의적 정권의 신증상주의적 성격을 분석하고 있음에서 박광주의 집정관적 신증상주의 국가론과 크게 다를 바 없다.

16) 집정관적 신증상주의 국가의 권위주의는 집정관주의에서 비롯된 것으로 증상주의는 권위주의를 강화시키는 보조적 역할을 할 뿐이다. 시민사회의 전통을 지닌 서구의 신증상주의 정책은 곧 권위주의로 이어지지 않는다(박광주, 1987: 197). 이처럼 집정관적 신증상주의론은 개발도상국 국가의 경제개입 현상에 대해서도 정치적 특성을 보다 근원적인 것으로 본다.

성을 주장한다. 그러나, 국가의 경제개입을 국내외 계급관계와 연관하여 설명하는 제3세계국가론의 분석틀은 한국사회의 국가 분석에도 유용성을 제공한다. 특히 관료적 권위주의 국가에 대한 대안적 분석으로서의 집정관적 신중상주의 국가론은 이 글의 이론적 입장과 많은 유사성을 보인다.

### 3. 논문의 분석틀

#### (1) 논문의 이론적 입장

이 논문에서는 한국사회의 국가를 분석함에 있어서 우선 국가를 행위의 주체로 보는 신맑스주의자들의 논리를 따른다. 국가를 행위주체의 측면에서 보면 자율성은 당연히 따라온다는 비판이 있으나 자율성 논의가 구조적 제약성을 간과하는 것은 결코 아니다. 행위주체로서의 국가는 스스로의 목적 즉 권력유지와 체제안정의 목적을 갖는다.<sup>17)</sup> 국가기구는 경제적·정치적 효율성을 지향하고 국가권력은 정당성 확보를 그 목표로 한다는 점에서, 행위 주체로서의 국가는 효율성과 정당성을 지향한다.<sup>18)</sup> 경제성장으로 표현되는 경제적 효율성과 사회집단의

17) 국가의 상대적 자율성 논의는 국가 계급성의 측면을 불가피한 것으로 여기고 있으나 국가 자율성은 국가가 그자체의 독자적인 이익을 추구하여 시민사회와 관련한 국가행위도 독립적으로 이해될 수 있다는 수준으로 확대되어 다루어져야 한다. 이점에서 계급성을 배제한 국가의 절대적 자율성도 생각해 볼 수 있다. 스카치폴(1979) 참조.

18) 이점에서 국가를 정부와 정권으로 분류한 서재진(1990)의 분류는 전적으로 동의할 수 있는 것은 아니라도 그 함축적 의미를 인정할 필요가 있다.

정치적 의사의 반영 및 시행 과정의 정당성은 때로는 서로 상충되기도 하며 때로는 상보적이기도 하다. 따라서 국가권력 부문내의 이해관계는 경제적 효율성과 정치적 정당성간의 갈등에 의해 엇갈릴 수 있다.

또한 시민사회에 대한 국가권력의 분석에서는 국가의 자율성 뿐 아니라 실제 국가가 자율성을 구체적으로 행사할 수 있는 능력까지도 고려되어야 한다(김명수, 1991; 박광주, 1987: 205; 박영호, 1991). 자율적인 의사결정이 이루어지더라도 실제 결정된 사항이나 계획이 시행되는 과정은 국가가 그것을 강제할 수 있는 능력에 달려 있다. 결과적으로 자본가 계급에게 유리한 정책이라도 그 입안과정은 자본가 계급의 요구없이 국가가 자율적으로 입안한 것일 수 있으며, 거꾸로 자본가 계급의 이해에 반하는 정책을 시행하는 경우는 그 시행과정에서 국가권력이 경제적 지배계급의 저항에 부딪혀 이를 포기한 결과일 수도 있다. 따라서 국가 권력집단이 경제적 지배계급으로부터 진정한 자율성을 확보하려면 그 자율성의 기반이 될 정당성을 획득하고, 구체적 시행과정에서의 강제력 유지를 위한 정치적 자원을 보유하고 동원할 수 있어야 한다.<sup>19)</sup> 정치적 자원의 동원은 민중부문 뿐 아니라 자본가 계급에게도 구속적이다. 자율성과 자원의 동원 및 통제력은 국가권력의 효율성과 정당성에 의해 신장되거나 감퇴한다.

국가를 이와 같이 행위의 주체로 설정할 때 국가의 반응을 초래하는 요인 다양한 사회세력들의 요구라고 볼 수 있다. 이러한 요구는 현실적으로 정치과정의 이익 투입 및 산출 활동에서 엘리트간 경쟁의 양

---

19) 정진상(1984: 39-43)은 국가자율성을 규정하는 변수들로 경제적 지배계급과 세계체제 그리고 국가의 경제적·상징적·폭력적 자원능력을 들고 있다. 국가의 자율성과 자원능력은 일치하는 개념이 아니지만 자원 능력의 확보는 자율성의 전제가 된다.

상으로 나타난다. 이점에서 이 논문은 특히 다원 엘리트론의 입장을 중시하고자 한다. 또한 다원론과 계급론은 모두 국가권력의 약화 현상을 주장하지만 현대 자본주의 사회에서 국가의 역할은 오히려 현실적으로 강화되고 있다는 점에서도 엘리트론의 대안적 설명력이 강조될 수 있다.

여기에서 다시 국가권력과 관계하에서 고려되는 엘리트 집단이 무엇인가의 문제가 제기된다. 권력 엘리트 혹은 통치 엘리트, 기업가 엘리트 혹은 경제 엘리트 외에도 국가권력에 영향을 미칠 수 있는 집단들은 모두 엘리트 집단에 포함될 수 있다.<sup>20</sup> 한국사회의 권력구조가 갖는 문제점은 정치적 경쟁이 엘리트 경쟁의 형태로 나타나는 현상 자체에 있는 것이 아니라, 그 경쟁세력이 다원화되지 못하고 국가 관료 엘리트의 지배 독점 현상이 나타나고 있는 데 있다. 베버가 동양 가산제 사회에서 서구적 합리화가 저해된 원인으로서 특히 시민사회의 미발달을 들고 있음은 바로 이러한 지배를 독점한 엘리트의 존재를 염두에 두고 있는 것이다(유석춘·국민호, 1988).

국가권력과 다른 엘리트 집단이 맺는 권력구조의 이해는 국가와 자본의 관계를 설명함에 중요하다. 국가권력을 둘러싼 권력구조는 국가가 다양한 대내외적 사회세력들과 상호작용한다는 점에서 플라니의 '기회구조론'과 유사하다. 그러나 그 상호작용의 강도와 성격이 동일한 것은 아니며 역사적 구조적 상황에 따라 달라진다. 엘리트 집단들은 체제세력/반체제세력 혹은 권력엘리트/저항엘리트로 분류될 수도 있겠으나 이러한 동맹관계는 가변적임이 전제되어야 한다. 따라서 권력

---

20) 정치적 압력을 행사할 수 있는 노조 엘리트나 다양한 시민단체의 엘리트 집단도 엘리트간 권력투쟁에 포함될 수 있다.



구조의 역사적 형성과 그 변화 과정을 살펴보는 역사 사회학적 접근방식은 필수적이다.

이 논문에서는 또한 정치과정 뿐 아니라 일상적 사회구조의 측면에서 나타나는 권력구조를 중시하고자 한다. 즉 국가 성격에 대한 경제결정론적 입장을 지양하기 위해 정치자원론적 입장을 들여옴과 함께 사회구조적 측면을 함께 고려하고자 한다. 한국사회의 경제구조와 정치구조의 특수성과 국가의 정당성 기반은 그 특수한 사회구조적 요인과 역사적 경험에 의해 형성되기 때문이다. 이러한 논의는 특히 한국 국가의 권위주의적 성격을 규명하는 데 빼놓을 수 없는 작업이다.

## (2) 연구대상 및 방법

이 논문에서는 국가-자본관계와 한국사회의 권력구조를 파악하기 위한 사례로서 1970년대 추진된 중화학공업화 정책을 분석하고자 한다. 중화학공업화 정책은 국가가 자본 축적의 주요 기제를 선도적으로 구축하고 이끌었다는 점에서 국가 자율성의 주요 사례로 언급된다.<sup>21)</sup> 중화학공업화는 권위주의 국가의 정책적 산물로서 생산시장에서는 자본가계급의 정치적 종속을 극대화시키면서 생산시장 내부의 다층적 분절 현상을 통해 독점화를 가속화시켰으며, 노동시장에서는 국가-독점자본의 계급연합에 의해 억압적 노동통제를 강화시켰다(송호근, 1991: 176). 또한 중화학공업화의 추진 결과 한국경제는 국제분업의 역학 속

21) 종속적 자본주의 사회에서 정책연구는 제국주의, 계급관계, 자본축적과정과 국가가 맺는 구조적인 역동 메커니즘을 밝힐 수 있는 적절한 연구대상이다(정관용, 1988: 91). 정책분석의 중요성에 대해서는 그밖에 서재진(1990)과 김명수(1990)의 글 참조.

에서 새로운 관계로 재편입되었으며(전철환, 1984: 138-141), 생산관련 핵심노동계급의 지속적 확대(서관모, 1985: 117-122) 등 계급관계 내에서 변혁을 위한 주도세력과 그 전략적 대상에 변모를 야기했다.」

중화학공업화 정책을 분석하기 위해서는 국가가 “왜” 혹은 “무엇을 위해” 개입하였는가와 구체적으로 “어떻게” 개입하였는가를 밝혀야 한다. 이는 구조론과 행위론, 일반성과 특수성이 결합되어야 할 부분으로서 중화학공업화가 본격적으로 추진되기 시작한 70년대 뿐 아니라 그 이전의 역사적 배경들도 함께 고찰하여야 한다. 또한 이러한 분석 이후에는 평가적 차원으로서 국가 개입의 결과와 전망이 아울러 다루어져야 한다.

이 논문의 2장에서는 한국사회의 권력구조와 국가 성격을 규정짓는 조건들을 구조적 특수성과 국가권력의 역사적 형성과정과 관련하여 검토하고자 한다. 3장에서는 중화학공업화 정책이 입안되고 시행된 구체적 배경을 분단구조·경제성장·정치적 정당성의 위기 측면에서 분석한다. 4장에서는 구체적인 중화학공업화 정책의 전개 과정을 검토하고, 5장에서는 그 경제적 결과와 중화학공업화 과정에서의 권력구조의 재편 결과를 분석하고 평가하고자 한다. 마지막으로 이 논문의 결론은 6장에서 제시하고자 한다.

---

22) 정관용, 1986, 『한국의 국가성격에 관한 일 연구』, p24 참조.

## 2장. 한국 국가의 권력구조 형성

앞에서 살펴 본 국가론들은 한국사회의 국가 자율성과 통제의 강력성을 충분히 설명하고 있지 못한데, 이는 한국사회의 구조적·역사적 특수성을 고려하지 못한 국가론의 문제점에서 비롯된 것이다. 한국사회의 특수한 역사적 상황 전개는 사회구조적 특수성 및 세계체제의 대외적 조건과 지속적으로 관련되어 권위주의적 성격을 부여함으로써 국가권력의 확대를 가능하게 했다.

### 1. 한국사회의 구조적 특수성

#### (1) 가산제적 사회 유형

사회구조의 특징은 특히 문화 분석에서 잘 드러난다. 문화는 행위에 대한 해석학적 접근에서 중시되어, “지속적 행위의 조직화 양식”<sup>23)</sup> 혹은 “상호주관적 의미의 사회구성법칙”<sup>24)</sup>으로 개념지워진다. 이러한

---

23) Swidler(1986)는 문화가 사회적 가치 즉 행위의 목적을 제공하는 것이 아니라 그 사회에서 가능한 다양한 행위전략들을 제공하는 용구상자로서 역할한다고 본다. Swidler는 이러한 개념화에 의해 구조적 변화에도 불구하고 행위의 연속성이 나타나는 이유나 같은 구조적 상황에서도 다른 행위가 나타나는 이유, 사회구조적 변화가 가속화되는 이유 모두가 설명될 수 있다고 본다.

24) Taylor(1979)는 사회적 행위는 상호주관적 의미를 바탕으로 구성된다고 본다. 상호주관적 의미는 반드시 가치의 수렴을 뜻하지 않는다는 점에서 ‘사회적 합의’와 구별되며 그것에 의해 사회적 실재에

개념화에 따르면 문화는 결국 법, 정치, 경제, 생활의 전반적 사회구조에 관련된다. 기존의 국가론들이 한국 국가의 특수한 성격을 규명해 낼 수 없었던 것은 바로 이 특수한 사회구조의 유형을 고려하지 않은 결과이다. 한국 사회구조의 분석에는 특히 베버와 제이콥스의 가산제 개념의 적용이 유용하다.

베버는 유교윤리 중심의 중국사회를 분석하면서 현세지향성, 전통주의, 이중적 종교구조를 그 특징으로 본다. 이러한 사회구조 속에서 고전을 해석할 수 있는 가산관료들은 배타적 지배집단을 형성하고, 배타성을 유지하기 위해 특수주의를 발전시켰다(Weber, 1964). 가산관료제의 배타성은 특히 봉건제적 지배질서와의 비교에서 잘 드러난다.

봉건제가 군사적 전문성에 기초한 권리-의무의 계약적 관계인 반면 가산제(patrimonialism)는 가부장제(patriarchalism)를 국가권력에 확대하여 부자간의 권위와 효성의 인격적 관계를 기반으로 하는 지배유형이다. 봉건제 아래에서는 세습가능한 봉토를 기반으로 기사들간의 경쟁이 가능했고 그로부터 산업자본가로의 전환도 가능했으나, 가산제 아래에서는 전권적인 가산관료집단외의 다른 사회집단이 독자적으로 부와 권력을 축적하는 것이 가능하지 않았으며 가산관료들도 통치자의 개별적 신임에 따라 비세습적인 봉록이 주어짐에 따라 통치자에 도전할 수 있는 부와 권력은 소유하지 못했다.<sup>25)</sup>

제이콥스는 베버의 봉건제/가산제의 지배유형을 사회유형으로 확

---

공통의 의미를 부여하는 것에는 논쟁이 따른다.

25) 가부장제가 전권적 부권에 기초한 반면 가산제는 이를 부자간의 상호 보살핌과 복종의 관계로 확대했으며, 가산관료제는 가산제적 사회조직 원리 위에 제도화된 관료제적 행정이 통제 방식으로 사용되는 정치 구성체를 의미한다(송호근, 1991: 54-55).

대시키고, 사회제도를 중심으로 하여 이들 유형을 이념형적으로 분류한다(유석춘·국민호, 1988). 그 비교에 따르면 봉건제적 유형은 각각의 사회제도들이 실제적 운영 능력을 지닌 사람 혹은 사회집단들에 의해 지배되며 그들간의 경쟁이 허용되는 분권적 사회인 반면, 가산제적 유형은 도덕적·지적 역할을 담당하는 엘리트들이 전체 사회제도를 지배함으로써 경쟁이 존재하지 않는 중앙집권적 사회이다.

한국 국가권력의 강력성은 무엇보다도 이처럼 시민사회가 발전하지 못함에서 기인한다(Jacobs, 1985). 정치적 과정 역시 이익집단간의 경쟁이나 경제적 계급간 투쟁의 형태가 아니라 사회 엘리트들간의 경쟁 형태로 전개되어 왔다.<sup>26)</sup> 산업화가 본격적으로 추진되면서도 구조적 위기를 현재화하여 정치적 위기로 이끌어간 것은 언론·학생·재야세력·보수야당이지 계급정당이 아니었으며, 정치과정도 지배통치세력과 그 정치적 반대세력간의 갈등양상을 나타냈다(김영순, 1988).

또한 이러한 엘리트간 갈등 양상도 특히 정권을 장악하고 있는 군부와 그 정당성을 문제삼는 대학생 집단간의 갈등 형태로 집약되어 전개되어 왔다. 유교적 권위주의의 전통에서 대학생이라는 지식인 집단이 유리한 위치를 차지하고 있던 반면, 그다지 유리한 위치를 차지하지 못했던 군은 물리적 폭력을 정치 목적으로 전유하고 남북대립의 상황에 의존하여 그 지배의 배타성을 유지하면서 산업화 과정에서 신중상주의적 정책을 추진함으로써 오히려 가장 유리한 위치에 놓이게 되었다. 박광주(1987)는 김정관주의 사회에서의 정치적 경쟁이 군과 대

---

26) 한국 사회의 경우 이처럼 다원론적 의미에서의 시민사회나 계급론적 의미에서의 시민사회가 발전하지 못하고, 국가가 지배적 권력을 행사하고 있다는 점에서 엘리트론이 보다 설명력을 지닌다.

학생 집단의 갈등 양상을 띠는 근본적 원인을, 그 사회에서 군과 대학생 집단이 비슷한 배경과 이념을 가진 구성원들로 구성된, 유일한 대규모 집단임에서 찾고 있다. ㉞

엘리트간 갈등이 이러한 특징을 갖는 한편 한국 사회의 엘리트 통합방식도 서구와는 형태를 달리 한다. 서수에서는 정치·경제·군부 엘리트가 겹겹이사제(interlocking)와 같은 공식적 연줄망을 통해 지배 집단을 형성하고 있다. 그러나, 한국사회는 유교적 특수주의에서 비롯된 연고주의 즉 혈연·지연·학연과 같은 비공식적 연줄망으로 엘리트간 통합이 이루어지는 특징을 보인다.

문화를 포함한 사회구조가 갖는 특수성은 이처럼 국가를 중심으로 한 권력구조의 성격을 규정하여 가장 근원적이며 필수적인 정당성의 기반을 형성한다. ㉞ 한국 국가권력의 권위주의적 통제의 정당화 기반은 바로 이러한 가산제적 사회구조에 있으며 이는 또한 정당화 이데올로기에 반영된다.

## (2) 지배적 이데올로기

- 
- 27) 이는 양 집단의 조직적 특성을 강조하고 있다는 점에서 엘리트론적 시각과 다르지 않다. Useem & Useem(1979)은 다원론적 시각 마찬가지로의 논의를 전개한다. 그들에 따르면 정당성 위기가 정치적 안정성을 위협하는 경우는 정당성을 의심하는 사람들 중에서도 그들의 이해관계를 조직화하여 저항운동을 펼치는 특정 집단에 한정된다. Useem & Useem은 그 증거로서 그들의 계량적 접근방법에서 정당성을 문제삼는 심리적 요인과 응답자가 놓인 구조적 요인이 결합되어야만 정치적 저항의 태도가 나타남을 들고 있다.
- 28) 문화적 특수성과 정당성의 관계에 대한 Lowenthal(1976; 1979)의 글 참조.

정치권력을 중시하는 유교 가산제의 전통은 특히 국가권력 집단이 그때 그때 상황에 맞게 이용할 수 있는 다양한 이데올로기적 자원을 제공한다. 엘리트들이 이데올로기를 창출해낼 뿐 아니라 그 사회의 이데올로기를 반영한다는 점에서 사회의 구조적 특수성은 그 사회의 지배적 이데올로기에 집약적으로 반영된다고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 이러한 시각은 서재진이 최근의 한국사회에 대한 계급론적 분석이 지배 이데올로기를 계급 이데올로기로 환원함을 비판하고 이데올로기 개념 속에 계급 및 사회세력의 경쟁적 다원성이 가정되어야 한다고 주장함에 의해 뒷받침된다. 특히 산업화 과정의 한국사회의 지배관계에 적용되는 이데올로기로서 반공주의, 성장주의, 이에 대응하는 자유주의와 사회민주주의, 기업의 사회성주의와 유교적 공동체주의 등이 있다(서재진, 1991: 175-204). 이들 이데올로기들은 때로는 지배 이데올로기로서, 때로는 대항 이데올로기로서 주장된다.

한국사회의 특수한 역사적 경험에 기초한 반공주의와 성장주의의 지배 이데올로기는 피지배계급은 물론 자본가계급에 대한 국가의 자율성과 통제력을 확대시킨 가장 강력한 정치자원이자 정당성의 기제이다.<sup>30)</sup> 특히 반공주의는 여타의 이데올로기적 도전을 허용하지 않음으로

29) 지금까지의 이데올로기 개념은 개인적 감정의 영향으로 인한 지적 오류(Werner Start, 1958), 배타적이며 전체론적 신념(Edward Shils, 1958), 사물의 특정 측면의 왜곡(Talcott Parsons, 1959) 등의 '평가적' 개념이었다(Geertz, 1973). 이에 대해 이데올로기를 문화의 측면으로 보고자 하는 입장들이 대두되었다. Swidler는 행위전략을 제공하는 안정기의 문화와 그와 경쟁하는 불안정기의 이데올로기 문화를 이분하고, Geertz는 사회적 혼란을 야기하는 새로운 문화적 상징체계로서 이데올로기를 개념지운다.

30) 정당성의 논의는 국가가 주장하는 정당성의 측면보다 국민들이 그것과 관련해서 갖는 느낌을 중시해야 한다(Taylor, 1979). 즉 정당

써 권위주의적 국가권력을 강화시켜 왔다. 한편 성장주의는 권위주의적 통치에 대한 국민적 불만을 신증상주의적 정책에 의해 해소시키고자 함에서 권력집단이 발전시킨 이데올로기로서 또한 자유주의에 우선하여 계획경제를 강제할 수 있었다.

자유주의적 자본주의 체제의 옹호는 피지배계급의 사회주의적 요구에 대해서는 반공주의와 함께 억압적 지배 이데올로기로 작용했으나 자본가 계급에 의해서는 성장주의와 기업의 사회성주의에 대한 대항 이데올로기로 사용되어 왔다. 한편 정치적 반대세력은 사회민주주의의 이데올로기로 권위주의적 국가권력에 저항했다.

기업의 사회성주의는 효과적인 자본가 계급의 통제 수단이 되면서 동시에 생산관계와 정치권력의 계급성을 은폐함으로써 피지배계급의 대항을 노동문제로 제한하고 본질적인 정치적 투쟁을 억제하고자 이용된다. 또한 가산관료제적 노동통제와 함께 발전한 유교적 공동체주의는 합리적 민주주의에 기반한 노동자 계급의 저항을 억제해왔다(송호근, 1991: 47-103 참조).

한국 사회의 지배적 이데올로기의 특징은 노동자 계급이 국가권력이 동원하는 이데올로기에 동조하는 경향이 강하고 이데올로기적 주도권을 갖지 못했다는 것이다. 대항 이데올로기의 형성은 주로 지식인층에 의해 이루어졌다. 이러한 노동자 계급의 소극성은 역시 시민사회의 미성숙성과 관련된다.

---

성이 정당화될 수 있는 사회구조적 성격과 역사적 경험이 중요하다. 한국사회는 한국전쟁으로 인해 반공의식과 분단위기 의식이 내재화되고 그 빈곤의 경험과 급속한 성장 경험의 극단적 경험은 성장주의에 충분히 동조할 수 있는 조건이 되었다.



## 2. 국가 권력의 역사적 전개

### (1) 식민지 통치

일본을 공업지대로 한국을 농업지대로 하는 분업관련으로 특징지워진 초기 식민지 정책은 토착 지주계급과 민족 자본가계급의 발전을 모두 억압함으로써 국가관료 엘리트에 대한 경쟁적 엘리트 집단의 형성을 저해했다. 토지조사사업에 의해 창출된 막대한 국유농지는 일본인 지주에게 헐값으로 양도되어 사실상의 지주-소작인 관계가 유지되었으며, 소작을 인상은 토지자본의 잉여를 공업부문에 투자하기보다 농업부문에 재투자하는 것이 더 유리하도록 했다(서재진, 1991). 이로 인해 자본가 계급의 형성도 저해되었지만, 일본인 지주들의 증가로 정치적 경쟁집단인 토착지주 세력이 크게 약화되고(유인호, 1979: 68) 더 많은 한국농민이 소작인으로 전락하여 그 저항이 활발해짐으로써 해방 이후 전국적인 조직화(전농)가 가능했다는 점이 중요하다(서재진, 1991: 65).<sup>31)</sup>

이처럼 토지자본의 산업자본으로 전환이 억제되고, 금융 통제와 국책회사의 설립 등의 억압정책이 행해짐으로 인해 민족자본의 발전은 더욱 어려워졌다.<sup>32)</sup> 1930년대 일본 잉여자본의 수출 시장과 군수산업

31) 토지개혁시 지주의 84.2%가 지가로 50석 미만을 상환받는 영세지주였으며(서재진, 1991: 67), 또한 자소작농을 포함하여 1914년 전체 농가호수의 33.5%이던 소작농이 1945년에는 83.5%로 증가했다(조선은행, 1949).

32) 1920년말 전체기업 544개사중 한국인 기업은 99개사로 18.2%에 불과했으며 1929년말 전체기업수는 1,763개로 크게 늘었으나 한국인 회사는 362개사로 여전히 20.5%에 불과했다(전경련, 1982: 159). 또한 공업부문에서도 1927년 현재 전체공장 4,829개 중 한국인 공장은 그 50.9%인 2,457개에 달했으나 총자본금에서 차지하는 비중

기지의 필요성에 의해 산업화가 진전되었으나 민족자본은 여전히 영세성을 면치 못했다. 결국 전시경제체제로의 전환과 함께 대부분의 민족계 기업이 도산하고, 1940년부터 쌀도 전쟁용으로 공출함에 따라 토지자본도 타격을 받게 되었다.

이처럼 식민지 국가기구는 본국의 이익을 위해 강제적으로 식민지 토지자본과 토착 산업자본의 성장을 통제했다는 점에서 본국의 자본가 계급의 이해관계에 대해서는 자율적이지 못했으나, 식민지 국가내 경쟁 엘리트의 형성을 막는 강력한 권위주의적 통제력을 특징으로 한다.

## (2) 미군정 통치

2차대전 이후 미소대립의 상황에서 미국은 무엇보다 군사적 현상 유지를 꾀했다. 남한을 분할점령하게 된 미국의 대한정책 역시 기본적으로 반공체제의 구축을 목적했다(이종훈, 1979; 손영원, 1985: 62). 미군정기 세계체제에의 편입 과정은 경제적 논리에 따른 것이었다기보다 철저히 정치적 논리에 따른 것이었다.<sup>33)</sup>

따라서 미국의 대한정책은 장기적 사회 개혁보다 해방으로 인한 혼란을 극소화시키는 단기적 사회안정의 확립에 역점이 주어졌다(임현진·백운선, 1987: 342). 이에 따라 미군정은 식민지 관료기구와 경찰

---

은 5.1%에 불과한 중소기업들이었다. 반면 일본인 공장 중 특히 14개의 대기업들이 총자본금에서 차지하는 비중은 무려 65.8%나 되었다. 서재진(1991: 63).

- 33) 한국은 미국 등의 선진 제국주의 국가들에게 매력적인 투자의 대상이 아니었으며 “버리기는 아깝고 가지기는 귀찮은 존재로서” 군사 전략적 지위 확보의 측면에서 그 가치가 인정되었을 뿐이다(임현진·백운선:342).

조직을 그대로 존속시키는 한편, 건준·인공·전평·전농의 조직화된 운동과 민족주의 세력을 모두 제거하고 이승만-한민당 지배동맹의 보수 세력과 연합한다(이헌창, 1977: 87).

반공체제의 확립을 위해서 요구된 것은 우선 조직화된 운동으로 나타난 농민들의 불만을 잠재우고, 지주 계급의 조직화된 저항을 해체하여 자유주의적 자본주의의 담당자로서의 자본가 계급을 육성하는 것이었다. 이에 토지개혁과 귀속재산의 불하가 이루어진다. 1950년 귀속 농지에 한정되어 유상몰수 유상분배의 토지개혁이 실시되었으나, 현물 싯가의 1/3-1/2 의 법정가격으로, 그나마 한국전쟁으로 인해 법정상환 완료기간이 10년이나 지난 1965년 채권값이 이미 폭락한 상황에서야 완료된다. 한편 1948년 연고주의에 입각하여 싯가보다 아주 싼 가격에 장기연부의 조건으로 귀속재산의 불하가 개시되었으나<sup>34</sup>, 적산불하 역시 귀속재산의 정부 이양과정에서의 여러 문제점으로 인해 전쟁 이후에야 기업가들에게 특혜적으로 분배되면서 완료된다.

토지개혁과 적산불하는 지주계층을 지지기반으로 하는 입법의회 및 한민당 대 이승만의 자유당 정권간의 권력 대결 양상으로 진행된다.<sup>35</sup> 결국 한국에 자본주의 체제를 뿌리내리고자 한 미군정의 이해관

34) 미군정의 귀속재산 불하는 다음과 같은 정경유착의 특징을 지닌다.

“① 식민지 시대에 기득권을 행사하던 사람이 다수 불하를 받게 되어 자립경제를 건설하려는 의지가 결여되고 ② 친미적 인사에의 불하로 미국의 한국 산업에 대한 지배체계와 대외의존적 인맥을 형성하고 ③ 국가권력과 밀착한 관료자본이 성립되었으며 ④ 특혜적 불하의 결과로 독점형성의 단서를 제공했다.(이헌창, 1977: 96)”

35) 1947년 입법의원들과 미국무성의 4차 회담 끝에 토지개혁의 수정안이 본회의에 상정되었으나 이를 정부수립 이후로 미루자는 반대론이 유력했다. 이에 미군정은 신한공사 소유의 토지만이라도 분배하겠다고 했으나 입의는 적산토지만을 분배하는 것은 민주화의 기본

계와 정치적 반대세력을 제거하고자 한 이승만 정권의 이해관계가 결합하여, 자유당에 편입된 일부 대지주와 기존 기업인들은 적산불하의 과정에서 특혜적 배분에 의존하는 신흥재벌로 전환되고 야당 한민당의 물질적 기반인 대부분의 군소지주들은 몰락하게 된다. 이로 인해 독립된 정치적 경쟁집단의 형성은 저지되고 자유당은 장기집권의 터전을 닦을 수 있었다(김병태, 1981).

### (3) 원조 차관 경제

자유당 정권은 근대화 이론의 관점을 수용하여 원조와 외자도입을 경제정책의 방향으로 삼았다.<sup>36)</sup> 저환율·저금리 정책으로 인해 원조물자를 배정받는 것만으로 환율차익을 누릴 수 있었으며 그 배정의 기준이 되는 시설투자도 또한 금리차익이 가능했다. 이처럼 면직·제당·제분의

---

취지에 어긋나며 시행이 어렵다고 반대했다. 계속된 미국의 압력에 의해 토지개혁법이 상정되었으나 의원들의 사보타지, 보이코트로 유회되고, 총의원 87명중 50여명만이 출석하여 심의가 어려워졌다. 결국 미군정은 독자적으로 귀속농지의 개혁사업을 추진했으나 그외의 토지개혁사업은 정체된 상태였다(조선은행, 1949: 21-25).

또한 1949년 귀속재산처리법안을 놓고도 중앙관재위원회의 권한 확대를 요구하는 국회안에 정부안이 대립되었다. 정부는 국회의 주장이 토지개혁에 따라 기업으로의 전환을 모색하는 지주들의 관재정책에 대한 비상한 관심을 대변한다고 반대했다(윗글: 28-33).

36) 미국의 대한원조에 대해서는 1950년대 일반적인 선진국 국가독점자본의 운동양식의 하나로 파악하는 입장(박찬일, 1981)과 그 동기와 성격의 군사적 측면을 강조하는 입장(이종훈, 1979; 김 견, 1988: 132)이 있다. 그러나, 한국은 자원의 부족과 시장의 협소성으로 인해 세계자본주의적 축적 논리의 적극적 대상이 될 경제적 유인력을 지니지 못했으며, 국가의 다국적 기업에 대한 정책도 비교적 통제적이었다는 점에서 전자의 논의는 무리가 있다.

이른바 3백산업을 중심으로 한 1950년대 자본축적은 산업생산력의 증대에 의해 이루어진 것이 아니라, 특혜적 배정과 물자수입의 단순한 거래과정에서 저환율저금리·저곡가 정책에 따른 차익을 누림으로써 이루어졌다는 점에서 상업자본의 성격을 갖는다(전경련, 1982: 165).

원조경제하에서 한국정부의 자율적 영역은 원조물자의 배정과 재정투용자의 궁극적 수혜자를 결정하는 정도에 국한된 것이었으나(이재희, 1977: 195-196), 원조물자의 배정은 그 자체만으로도 독점이윤의 원천이 된다는 점에서 국가권력은 자본가계급에 대한 자율성과 통제력을 강화할 수 있었다. 그런데, 1957년을 전환점으로 달러의 대외신용이 하락하고 국제수지의 적자현상이 나타남에 따라 무상원조는 급속히 감축되고 유상차관으로 전환된다.<sup>37)</sup>

이에 5·16으로 정권을 장악한 군부 정권은 원조물자의 배정에서 누렸던 주도권의 상실에 대해 대충자금의 비중을 대폭 축소시키고 금융권을 장악함으로써 대응했다(이재희, 1984: 203-204). 우선 세입부문에서 원조국과의 합의에 의해서만 사용가능한 대충자금의 비중을 줄이는 대신 일반회계 전출금의 비중을 높임으로써 재정투용자를 자율적으로 활용하고 대외적 자율성을 크게 신장할 수 있었다. 또한 1961년 부정축재처리법안으로 재벌 소유의 시중은행 주식을 환수하고, 1962년 한국은행법을 개정하여 중앙은행의 독자적 권한을 축소시키는 한편 정부 출자의 특수은행들을 발족시킴으로써 국가는 금융권을 완전히

37) AID 원조를 제외한 GARIOA(1945-1947), ECA & SEC(1945-1953), PL480(1956-1971), CRIK(1950-1956), UNKRA(1951-1960)의 다른 원조들은 1960년까지 모두 중단되었다(한국은행, 1982, 『경제통계연보』). 이처럼 원조는 철저하게 원조공여국의 경제 논리에 따른 것이다(이대근, 1977:163).

장악했다. 이후 정부의 조세정책과 금융정책은 자본가 계급에 대한 가장 효과적인 통제수단으로서 이용되었다.

한편 원조의 감축에 따른 자본의 부족을 메꾸기 위해 차관도입이 적극 모색되었다. 초기에는 사용목적이 제한된 공공차관의 비중이 거의 절대적이었으나 정부는 운용의 여지가 큰 상업차관을 끌어들이고자 1965년 한일국교를 정상화했다.<sup>38)</sup> 이후 상업차관의 비중이 급속히 높아지면서 차관액이 크게 증가했으나, 상업차관 위주의 외자도입은 이후 원리금 상환의 압박과 외채부담의 문제를 야기한다. 직접투자 방식은 국가자율성을 제약한다는 점에서 선호되지 않았으나, 유신체제에서는 외국인투자 유치정책이 시행되어 직접투자가 일시 증가했다. 그러나, 70년대말 차관도입은 국제 금융기구의 재정차관과 금융기관을 통한 차입 방식으로 다시 전환된다(한국개발연구원, 1984).

#### (4) 분단구조와 군부의 집권

분단구조는 해방 이후 분할통치로부터 성립되어 한국전쟁으로 고착화된다. 무엇보다 분단구조는 권위주의를 강화시킴으로써 한국 사회의 정치적 민주화에 대한 가장 큰 저해요인으로서 중요성을 지닌다. 분단구조가 권위주의적 억압을 생성시킨 것은 아니나(박광주, 1987: 201) 시민사회의 발전을 지속적으로 억압할 수 있는 중요한 근거가 됨

---

38) 한일회담의 타결은 자국내 과잉시설과 노후시설을 이전시키고자 하는 일본의 대외자본수출요구, 대한부담을 경감하고자 한 미국의 요구, 한국의 경제개발을 위한 자본확보의 필요성(이대근, 1977: 169), 그밖에 친일적 배경을 가진 박정희의 개인적 편향성이 합쳐진 결과로 풀이된다(Henderson, 1968; 이상우, 1985).

은 틀림없다. 남북대립의 분단구조에서 어떤 집단도 국가권력에 대해 우월한 위치를 점할 수 없으며 정치적 이익 투입과 산출의 과정은 제한된다. 이는 군부 엘리트의 집권으로 반공주의와 함께 재생산되어 더욱 강력한 국가권력의 원천이 되었다.

5·16 군사정권이 통일논의를 억압하고 반공을 국시의 제일로 주장한 이래 반공은 국시로서 여타의 가치를 초월해 왔다. 군부정권의 동질성과 안보 이데올로기의 국가적 신봉은 국가권력의 자율성과 통제력의 가장 중요한 기반이 되고 있다. 반공주의로 인해 국민들간에는 계층운동에 대한 부정적 견해가 정착되고 이는 저임금 중심의 축적 구조와 함께 노동운동의 활성화를 억제하게 되는 요인이 되었다(박일범, 1988). 특히 학생운동을 중심으로 한 반체제세력에 대해서도 분단구조는 가장 효과적인 방벽이 되어 왔다. 5·16 군사정권은 4·19의 핵심세력들인 학생세력, 혁신정당인, 노조활동을 했던 사람들을 일제히 용공세력으로 검거하고 1964년 홍용주 필화사건, 1966년 서민호 통일발언들을 공안문제와 연결시킴으로써 통일논의를 억압했으며(이상우, 1986), 이후에도 국가권력 집단은 반체제세력에 대한 억압에서 좌경시비를 불러 일으킴으로써 유리한 위치를 차지하고자 했다.

자본가 계급 역시 분단구조의 절대적 이익이 주장되면 사적 이익을 보류해야 했다. 분단구조를 미군정의 자유주의적 경제체제의 수호를 위한 현상유지정책의 결과로만 본다면 한국 국가가 경제적 자유주의에 대한 효과적 대응 수단으로서 반공주의와 성장주의를 강제할 수 있었음을 이해할 수 없다. 반공주의가 경제적 자유주의와 동일시되지 못하고 오히려 경제적 자유주의에 대한 억압요소로 작용한다는 점에서 분단구조의 형성보다 군부 엘리트에 의한 분단구조의 재생산이 더욱

중요해진다.

집권 군부 엘리트들은 이러한 분단구조의 재생산에 의해 지배의 정당성을 제공받고 그 세력의 확대를 피할 수 있었다(박일범, 1988). 한국 군부정권의 안정성은 분단구조의 재생산 외에도 군부 엘리트들이 그 동질성에 의해 내부 응집성을 강화하였으며 군부내 계파 형성이 엄격히 금지되었기 때문에 가능했다. 특히 5·16 군사정권은 경제개발을 목표하면서 이를 시행하기 위한 통제조직으로서, 사회세력과는 독립된 국가관료체제를 수립하고자 했다(장달중, 1985: 134). 이로부터 권위주의적인 구조적 특성을 기반으로 한 군부 관료체제의 국가가 성립되어 경제개발을 주도했으며, 이러한 국가권력의 조직력 강화에 대해 다른 세력집단의 정치적 조직화는 엄격히 제한되었다.

군사혁명위원회 포고령 제6호에 따른 전체 사회단체의 해산과 그 이후 노총 및 전경련의 결성 과정은 정치권력에 의해 구성된 노동조직과 자본가계급 조직의 형성을 의미한다. 1961년 부정축재자 처리규정

- 
- 39) 군부 정권의 동질성 유지는 한 경험적 연구 결과에서도 잘 나타난다(김선업, 1984). 그에 따르면 시기별 권력 엘리트집단의 연령 구성을 보면 군정기에는 30대가 가장 많고 3공화국에서는 40대가, 4공화국에서는 50대가 가장 많아 5·16의 핵심적 군부 관료들이 계속 권력을 전유하고 있음을 알 수 있다. 또한 총원유형에서도 국가부문내 총원율이 가장 높으며, 민간부문에서 국가부문으로의 총원율은 극히 드문 반면 국가부문에서 민간부문으로의 이동은 매우 활발하다. 이밖에도 국가부문 엘리트들은 주로 일본대, 군사학교, 서울대 출신이 우세하다는 사회적 배경상의 동질성도 발견된다.
- 40) 이러한 국가관료 조직의 개편과정에서 특히 경제개발과 관련하여 1961년 경제기획원의 창설이 중요하다. 경제기획원은 건설부로부터 모든 계획업무를, 재무부로부터 모든 예산권을, 내무부로부터 통제업무를 이관받아 경제성장을 목표로 전략을 수립하는 권위주의 체제를 완성했다(장달중, 1985: 134).



에 의해 구속되었다가 출감한 다수의 대기업가들이 '경제재건축진회'를 구성한 이후(전경련, 1982: 169), 자본가 계급은 경제정책에 활발히 참여하고 대정부 영향력을 행사했으나 정치적 참여에 대해서는 비교적 미온적인 편이었다. 또한 성립과정에서부터 좌익계 전평에 대한 대항조직으로서 보수지배세력의 지원을 받고 성립되었던 노총은 그 재편성과정에서도 국가권력과 긴밀한 관계를 지속시켰으며 대정부 영향력을 행사할 만큼의 조직력도 확보하지 못했다.

이상에서 한국 국가의 권력구조 형성 과정을 살펴본 결과, 한국사회의 국가는 시민사회의 미성숙과 권위주의적 지배를 특징으로 하는 가산제적 사회유형으로서 특히 반공주의·성장주의의 국가 주도 이데올로기에 의해 배타적 권력을 행사할 수 있었다. 이러한 권위주의적인 구조적 특성은 한국 국가가 경험한 역사적 전개과정에 의해서 유지되고 강화되어 왔다.

식민지 국가기구는 지주 계급이나 자본가 계급이 국가권력에 대한 경쟁세력으로 조직화될 수 있도록 성장하는 것을 허락하지 않았다. 해방이 되어 미국의 분할점령이 실시되면서 반공체제의 중심세력으로서의 자본가 계급 육성이 요구되었다. 이에 따라 농지개혁과 적산불하가 실시되면서 국가권력에 유착된 자본가 계급이 형성되었으며, 이들은 이후 원조 차관경제의 전개과정에서 계속적으로 국가 권력의 특혜에 의존하여 성장할 수 있었다. 이처럼 정치 경제적 권력을 독점한 국가 권력은 군부의 집권과 분단구조의 재생산에 의해 더욱 응집력있는 권력 집단을 구성하며 배타적인 권위주의적 통제를 강화시켰다.

이후 중화학공업화 정책을 포함한 산업화 과정에서도 군부 정권은

상황에 맞는 이데올로기 동원과 자원통제능력에 의해 어떤 사회집단도 정치적 경쟁세력화되지 못하도록 했다. 자본가 계급은 그 형성과 성장 과정에서 절대적으로 국가권력의 특혜에 의존해 왔으므로 국가권력의 자율성과 통제력에 대한 영향력있는 경쟁세력으로 자리잡지 못했으며, 노동자 계급은 철저한 배제정책에 의해 조직화조차 미약한 상황이었다. 이에 권위주의적 국가권력은 적극적 국가주도 경제개발에 의한 혁혁한 경제성장의 결과를 야기하면서도 한편으로 계획경제의 비효율성에 따른 장기적 경제성장의 위기와, 다른 한편으로 정치적 정당성에 대한 도전에 불가피하게 직면하게 된다.

### 3 장. 중화학공업화의 배경

#### 1. 경제성장의 위기

##### (1) 외향적 성장의 위기

1960년대 시작된 경제개발계획의 대외지향성에 의해 한국 경제는 1970년대 초까지는 노동집약적 경공업 제품의 수출에 의해 순탄한 성장의 길을 걸어올 수 있었다. 이러한 지속적 성장은 한일회담의 체결에 따른 대규모 상업차관 도입, 월남전 특수 경기, 양질의 풍부한 노동력의 존재라는 대내적 요인과 외자도입이 용이한 국제자본 시장 상황, 저렴한 일차상품 가격, 선진자본국들 사이의 치열한 생산재 수출 경쟁 등의 대외적 여건에 의해 가능했다(김대환, 1987: 204).<sup>41)</sup> 이러한 수출주도전략의 외향적 성장 정책에서는 일단 새로운 사업을 시작하기만 하면 정부의 전폭적 지지 기반 위에 강력한 통제력으로 독점과 고속 성장을 보장받았다(서재진, 1991: 86). 그러나 이 과정에서 국가의 자본가 계급에 대한 자율성은 악화되는 경향이 있었다.

그러나 1970년대에 들어와서 제2차대전 이후 세계자본주의 경제를 특징지워 온 미국 중심의 자유무역주의 국제경제질서(IMF-GATT 체제)가 동요하기 시작했다. 이 상황에서 미국은 경제규모의 지속적 확대와

---

41) 김대환(1987)은 특히 대외적 여건을 중시하고 있다. 따라서 중화학공업화도 정권의 필요성이라는 정치적 요인보다도 대외적 조건의 변화에 대한 대응으로 보고 있다.

함께 물가와 임금의 상승을 경험하게 되어 재정 금융상의 긴축정책을 실시하게 되었다. 그 결과 인플레이션이 진행되면서도 경기가 침체되는 스태그플레이션 현상이 나타나 미국의 국제 수지는 악화되고 자국의 이자율이 하락하여 달러가 유로시장으로 유출되었다. 이로 인해 달러 가치는 계속 하락하고 세계자본주의 경제에서 미국의 지위는 상대적으로 약화된 반면 EC 및 일본의 경제력은 급신장되었다(김대환, 정관용).

이에 대해 1971년 8월 닉슨 대통령은 '긴급경제조치'를 발표함으로써 사실상 IMF-GATT 체제의 자유무역주의의 포기를 선언한다.<sup>42)</sup> 이어 1972년에 달러화의 평가절하가 단행되고 자국 경제를 보호하고자 하는 신보호무역주의가 대두되어 특히 섬유, 신발 등의 개발도상국의 노동 집약적 경공업 제품을 중심으로 각종 수입규제조치가 행해졌다(김대환, 정관용). 그 결과 1972-73년에는 미국 경기의 회복세에 의해 선진 자본주의권에서는 이른바 미니붐이 일어났다. 그 결과로 1차 상품의 가격이 상승하고 이로 인해 인플레이션이 가속화되고 이는 다시 1차상품에 대한 수요를 자극하여 다시 인플레이션을 낳는 악순환이 일어났다. 이와 함께 73년 1차 석유파동으로 세계경기는 침체하고 불황이 심화되었다. 이에 대해 선진제국은 경공업 제품을 중심으로 한 수입규제조치를 확대하고 강화하였다.

이러한 국제환경의 변화는 경공업 제품의 수출에 대한 의존도가 높은 한국 경제에 심한 타격을 주었다. 또한 저임금 경쟁력을 바탕으로

---

42) 긴급조치의 주요 내용은 1) 달러화의 금태환 일시정지 2) 대외경제 협력 자금 등의 삭감 3) 10%의 수입 과징금 부과 등으로 요약된다 (김대환, 1987: 207).

로 보다 늦게 경공업 수출에 뛰어들어 후발 개발도상국들의 추격도 수출 시장에서 한국이 차지하던 지위를 위협하고 있었다. 이에 한국은 새로운 성장 전략을 모색해야 했다.

## (2) 국제분업체계의 변화

경공업 수출에서의 비교우위상실이 중화학공업 위주의 발전 전략으로의 전환에 있어서 압출요인(push factor)이었다면 압인요인(pull factor)은 선진국의 탈공업화 현상에 따른 국제분업체계의 변화였다(정관용, 1988: 98). 선진국 중공업-- 후진국 경공업의 국제분업 체계는 1970년대를 전후로 선진국이 고도기술집약적 산업 혹은 지식산업으로의 전환을 모색하는 한편 중화학공업은 노동력 부족, 임지난, 산업공해 등의 문제로 점차 중화학공업내의 조립가공형 산업이나 조립라인의 일부를 후진국으로 이전하는 신국제분업 형태로 변화하였다<sup>43)</sup> 이러한 신국제분업질서에 따라 한국도 외향적 경제성장 정책의 기초를 유지하면서 중화학공업화를 그 경제적 위기의 탈출구로 생각하게 되었다(김대환, 1987: 209).

특히 한국의 공업화는 미국의 일본 오키나와 반환, 주한 미군 감축, 미국과 중공의 접근 등의 국제 정세 변화에 따른 '일본을 중심으로 한 동아시아 질서의 재편' 과정에서 일본과의 밀접한 분업관련을 특징으로 한다(김대환, 1987; 정관용, 1986; 이각범: 1983).<sup>44)</sup> 일본은

43) 이각범(1983: 46)은 신국제분업이 활발하게 된 이유로서 1) 수송·통신수단의 세계적 규모에서의 획기적 발달 2) IMF-GATT의 세계 통화 무역체제의 뒷받침 3) 다국적 기업의 활발한 신장을 들고 있다.

44) 정관용(1988: 98)은 1969년 제3차 한일 각료회의에서 포항제철을

1950, 60년대 노동집약적 경공업제품을 미국에 수출하고 미국으로부터 자본재를 수입하면서 국내 자본재 산업의 기술혁신을 촉진시켜 미국의 포디즘적 축적양식에 상당한 정도로 접근했다. 한일회담의 타결 이후 한국은 일본과의 분업관련을 특징으로 하여 일본에서의 사양산업 즉 경공업부문을 담당했다. 그러나, 이는 미일간의 분업관계와 달리 일본의 상품과 자본의 판매시장화되고 대미수출의 우회적 통로가 된다는 점에서 일종의 국제적 하청관계를 형성했다. 미국·일본·한국의 세계경제체제적 관계는 일본으로부터 기계, 부품, 소재를 차관 형태로 도입하여 저임금 노동을 기반으로 단순 조립내지 최종 가공품 생산을 담당함에 따라 기술이전이 이루어지지 않고, 따라서 정부의 수출지원정책에도 불구하고 국제수지는 적자를 기록하여 다시 차관을 도입해야 했으며 공업구조의 고도화를 피하기 위해서도 다시 일본으로부터 기계, 부품 등을 수입해야 했다(김영호, 1985: 550).

1970년대 이후 포디즘적 생산양식이 선진국가들간에 일반화되면서 나타난 이윤율 감소경향은 선진자본주의는 극소전자기술을 기초기술로 하는 네오 포디즘적 생산양식으로 변모했으며 이 과정에서 EC 및 일본의 성장이 미국의 헤게모니를 위협했다. 일본과의 분업관련 체제를 맺은 한국으로서는 경공업부문의 압박을 일본에서 다시 사양화되고 있는 중화학공업 부문의 개발로 타개하고자 규모의 경제를 지향하는 후발 포디즘적 생산양식을 시도했다. 이처럼 한국경제의 전개는 미국과 일본 특히 일본과의 분업관련체제의 편입과정의 심화로 특징지어진다.

---

일본의 자본 및 기술협력에 의해 건설하기로 한 점, 1970년 4월 야쓰기 시안 발표, 중화학공업 육성 계획이 일본에 협력을 요구하기 위한 제출자료로 성안되었다는 점을 그 증표로 든다.

### (3) 국제수지의 불균형

1960년대의 한국 경제는 원조의 감축과 그로인한 차관 경제로의 전환으로 특징지워진다. 차관경제는 그 원리금 상환의 압박으로 외화를 벌기 위한 수출지향적 경제개발을 불가피하게 한다. 주류 경제학의 경제성장론에서는 외자도입으로 수출을 하고 그로부터 벌어들인 외화로 외자를 갚아가면서 성장을 계속할 수 있다고 주장된다.<sup>45)</sup> 수출위주의 성장전략은 경제규모의 급속한 확대와 수출 급신장을 가져왔으나, 원조경제의 전개 이래 자본과 원자재의 대외의존도가 높고 국내 생산력 기반이 미비한 채 국가의 특혜적 지원과 저임금을 기반으로 시도된 수출지향적 성장은 수출이 증가하면 할수록 국제수지의 적자폭이 확대되는 모순을 낳았다. 대외의존에 의한 국내 산업구조의 불균형은 국내 시장을 협소하게 만들어 더욱 대외의존적이 되도록 하였으며, 국제수지의 악화는 외채부담을 가중시키고 지속적 성장을 위한 투자에도 압박을 가함으로써 경제성장을 저해했다.

또한 수출위주의 공업화 정책이 저임금을 기반으로 한 축적을 가능하게 했다는 점에서 원조경제하 환율과 금리차익에 의해 이윤을 추구하던 상인자본적 성격을 극복하고 산업자본으로 전환되는 계기가 되었다. 그러나, 차관과 용자의 특혜적 금융지원에 대한 의존도가 높고 자기자본의 비율이 매우 낮으며 재투자하는 대신 투기 등으로 이윤을 추구한다는 점에서 한국 자본가는 여전히 상인자본가적 성격을 갖고 있었다(이재희, 1984). 이러한 상인자본적 속성은 부실기업의 문제를

---

45) 주류 경제학의 경제성장론과 이에 대한 발전론의 비판은 전철환(1981)의 글 참조.

야기했다. 이처럼 60년대 성장전략이 가져온 경제적 모순들이 표출됨에 따라 민중의 불만이 고조되었다. 이에 정당성의 근거를 경제성장에 두고 있던 군사정권은 '1000불 소득과 100억불 수출'의 청사진을 제시하고 가시적 경제성장의 수단으로서 중화학공업화를 추진하게 된다.

이처럼 중화학공업화는 그 목표가 생산재의 공급과 연관산업의 발전을 자극하는 대내적 분업관련에 의해서가 아니라 정권의 정당성 확보를 위해 국제분업체계에 편승하여 가시적 성장을 보이하고자 추진된 고도의 정치적 성격을 갖는 것이었다(김대환, 1987: 213). 중화학공업화 정책이 당시의 세계체제적 변화에 대한 대응의 모색임에는 틀림없으나 그 내용면에서의 대폭적인 육성계획과 급속한 추진속도는 집권자들의 강력한 개발의지에 의해 이루어진 것이다. 집권 엘리트들은 여전히 주류 경제학의 경제성장론을 신봉하여 수출주도의 외향적 성장이 경제성장과 자립을 가능케 한다고 확신했다. 한편 경공업 제품 생산의 확대에 따른 소재, 생산재의 중화학공업에 대한 후방 연관압력이 강화되고, 생산재의 국내 수요가 최소생산규모에 달함으로써 중화학공업화의 기초적인 국내조건이 형성됨에 의해 중화학공업화의 추진이 또한 실제 가능했다.

전경련은 정부의 중화학공업화 정책에 대해 안정대책의 결여, 국민경제의 체질약화와 국제경쟁력 저하, 외채상환부담을 문제점으로 지적하고 그 대책으로서 재정규모 축소, 부실기업 정리 및 체질강화, 물가안정대책수립, 투자억제와 운전자금 확충, 3차 5개년 계획의 재조정, 경제외교의 방향전환을 제안했다. 전경련은 70년대의 한국경제의 문제점들은 60년대 초와 같이 과연 한국경제가 자립할 수 있는가의 문제가 아니라 어떻게 보다 합리적으로 경제를 운영할 것인가에 관련되



어 있었다고 본다(전경련:188). 이는 성장주의가 이미 국민적으로 수용되고 있음을 반영하는 것이기도 하다.

## 2. 분단구조의 위기

중화학공업 중심의 산업구조의 전환은 이미 모색되고 있었으나 이 정책의 입안 및 시행은 무엇보다 국가 권력엘리트들이 자주국방의 필요성을 절감한 때문이다. 안보 위기의식은 박정희 정권에 의한 위기감 조성의 결과라고 볼 수 있는 측면이 없는 것은 아니지만 군부 정권은 1968년 이후 일어난 북한의 일련의 도발 사태로부터 실제 위기의식을 느꼈다. 1968년 1월 21일 30여명의 특수 무장요원들이 청와대 기습공격을 시도하고 23일에는 미정보선 푸에블로호가 납북되자 박정희는 미국에 선제공군공격으로 보복할 것을 촉구했으나 미국은 이를 거절했다. 1968년 11월에는 80-100명의 게릴라가 상륙하면서 안보 위기감은 더해가는데 미국이 푸에블로호의 귀환을 두고 북한과 교섭을 하며 미국내 반전의식이 팽배하고 베트남 포기 움직임이 있자 박정권은 국내 무기생산능력을 갖추고자 노력했으나 미국은 남한의 대북 공격능력에 대한 우려 때문에 한국의 방위산업의 발전을 방해하여 왔다(프레이저 보고서, 1986: 117). 다시 1969년 미국 EC-121 정보기가 격추되자 박정희는 다시 보복을 제의했으나 역시 거절당했다.\* 더구나 1969년 국

46) 박정희는 5·16 이전 정권들의 친미적 성격을 부정하고 민족주의를 표방함으로써 정당성을 얻고자 했고 5·16에 대한 미국측의 저지 노력에 대해 불만을 갖고 있는 등 미국에 대해서는 경계심을 지니고 있었다고 풀이된다(이상우, 1985). 미국으로서도 박정희의 공산주의 경력과 민족주의적 태도를 문제삼고 있었다(『프레이저 보고서』, 1986).

지적 전쟁에 대한 미국의 직접 개입을 거부한 닉슨 독트린이 발표되고 이후 냉전체제가 사실상 종식되면서 미국, 일본 등이 중공을 승인하고 대만과 외교를 단절하는 상황은 영원한 우방은 없다는 것을 자각시키고 미국에 대해 절대 의존적이던 국가 안보체계를 재고하도록 했다.<sup>47)</sup> 더구나 주한미군 감축설은 군부 엘리트 정권에게 자주국방의 필요성을 더욱 절감시켰다.<sup>48)</sup> 결국 한국 정부는 M-16 소총의 국내건설을 위한 차관을 도입하는 조건으로 1971년 미군감축에 동의했다.

당시의 국내 군수산업은 무기의 자체 생산이 거의 불가능한 정도였고, 중화학공업의 중심 업종인 기계, 제철, 비철금속은 그 자체가 방위산업이며 또한 언제든지 방위산업으로 전환 가능한 산업이었으므로 국가는 방위산업의 육성 전제조건으로서 중화학공업화를 더욱 서두르게 되었다(전경련, 1982: 267-68). 또한 대소저지선 변경 가능성과 한국내에 국제 규모의 대단위 공장 및 최신 방위산업이 존재한다는 사실간의 외교적 효과도 고려되어 대규모의 중화학공업화가 구상되었다(정관용, 1988:96).

결국 정치 군사적인 세계체제에서 한국의 위치가 변모될지도 모르는 상황에서 국가권력 장악자들의 안보위기의식과 방위산업 육성욕구

47) 한국은 닉슨 독트린에서 제외될 것으로 기대했으나 사실상 닉슨은 한국을 그 주요 본보기로 삼고자 했다. 이에 한국 정부는 베트남에서의 공헌과 미국과의 역사적 유대관계를 들어 한국은 신정책에서 제외되어야 한다고 주장했다(프레이저보고서:58, 97).

48) 주한미군 감축 결정은 한국이 경제성장에 의해 방위비 부담 능력을 지니고 있다는 미국의 평가에 따른 것이기도 했다. 이에 대한 박정권의 반대는 안보위기감 뿐 아니라 미군감축의 경제에 대한 부정적 영향, 71년 대통령 선거에의 영향에 대한 걱정에서 비롯된 것이다(프레이저보고서, 1986: 61-62).

가 중화학공업화 정책의 대응으로 나타났다고 할 수 있다. 따라서 이는 국가가 자본축적 논리에 초월적으로 정책을 형성할 수 있음을 보여주며, 애초부터 중화학투자에 대한 경제성 검토가 결여된 채 정부 지원이 약속되어 이후의 과잉투자를 초래하게 됨을 설명한다.<sup>49)</sup> 한편 국가권력의 측면에서 닉슨 독트린에 의한 미국의 신고립주의 정책은 미국의 대한 정치군사적 영향력을 감소시키고 한국국가의 대미 자율성을 증가시킴으로써 국가권력은 더욱 강화되었다.<sup>50)</sup>

냉전체제의 종식이 분단구조의 악화를 가져오기는 커녕 안보위기의식의 심화로 분단구조를 강화시켰다는 것은 반공주의의 절대적 지배하에 있는 한국사회의 특수성을 반영한다. 이 논문에서는 국가보다 구체적으로 국가권력을 장악한 정권은 기본적으로 정당성 유지를 목적으로 하고 있고 따라서 국가를 둘러싼 정치 행위는 조직력의 경쟁이라고 본다. 한국 국가는 조직들의 경쟁에서 자유로울 수 있는 근거를 갖고 있다는 점에서 특수하며 또한 중요하다. 전경련으로서는 중화학공업화에 찬성할 수 없었음에도 불구하고 감히 국가안보의 차원에서의 중화학공업화 정책을 거부할 수 없었다.

중화학공업화에 대해서 자본가 계급들의 반대가 있었다고 하나 중화학공업화 정책의 본격적 입안이 있기 이전에 이미 자본가 계급은 월

49) 앞서 살펴본 바와 같이 안보 이데올로기는 자본가 계급의 이데올로기가 아니라 통치 계급의 이데올로기이다. 정관용은 이를 국가역할과는 별도의 국가의 안보적 기능으로 본다.

50) 박정희 정권은 경제개발계획을 통해 자주적인 방위산업화를 시도해 왔으나 미국 정부에 의해 끊임없이 견제를 받아왔다(김명수, 1991:154). 또한 박정희가 독자적인 핵개발을 추진하고 있었으며 미국이 이를 견제하고 있었음도 널리 알려진 사실이다(프레이저 보고서, 1986: 125-127).

간 「전경련(경협)」을 통하여 중화학공업의 육성을 요구하고 있다. 다만 급속한 중화학공업화 정책의 시행에 대해서는 전경련측에서 난색을 표명했으나 자주국방의 필요성을 다급하게 느낀 정부는 무모하게 중화학공업화를 시행하고자 했다. 결국 중화학공업화 정책의 전개가 확고해지면서는 전경련이 주도적으로 정책 입안에 건의를 하면서 경제개발에서 국가 자율성이 약화되는 경향이 있었으나 국가권력은 그 정치적 통제력에 의해 자본가 계급에 대한 우월성을 견지할 수 있었다.

### 3. 정치적 정당성의 위기

유신체제에 대한 분석은 주로 관료적 권위주의 국가론에서 이루어지고 있다. 관료적 권위주의에서는 산업화 심화의 위기를 극복하기 위한 정치권력의 대응으로서 유신체제의 권위주의적 정치체제 성립을 분석한다(강 민, 1983; 한상진, 1983). 이에 대해 한국 사회의 국가는 이미 충분히 권위주의적이었기 때문에 국가가 산업화를 주도하기 위해 유신체제를 특별히 주장할 이유가 없었으며, 당시의 집권계층내부에서나 자본가 계급도 이러한 억압적 권위주의 체제의 필요성을 인식하지 않았고, 국민적 불만도 경제적 위기에서 기인한 것이라기 보다 정치적 정당성에 관계된 것이었으며 유신체제는 오히려 이러한 정치적 불만을 가중시켰다는 점을 들어 비판이 가해진다(이정복, 1985: 66-68).<sup>51)</sup>

1970년까지도 한국의 계급구조는 농민이 그 절반 이상을 차지하고

---

51) 60년대의 경제성장 결과 산업구조의 재편이 모색되기는 했으나 국가 주도의 경제성장 자체가 심각한 위기 상황을 맞은 것은 아니었으며, 전경련은 끊임없이 민간주도 경제체제로의 전환을 요구하고 있었다.

노동자 계급은 17%에 지나지 않았다. 농민은 새마을 운동에 의해 국가 권력에 대한 지지세력으로 자리잡고 있었고, 식민지 시기 이후 활성화된 노동운동이 해방과 분단으로 좌절된 후 노동의식과 노동운동은 후퇴했으며, 일반적으로 산업화 과정에 저항적이라 하는 노동자들은 정부의 성장주의에 동조하는 경향을 보였다. 이는 강력한 개인적 상승욕구와 노동자들에 대한 자본의 불균등 포섭으로 노동자들간에 연대감이 확립되어 있지 않았기 때문이다. 노동자들은 열악한 계급상황을 공유하면서도 내적 연대를 발전시키기보다 개별적 수준에서의 대응 이직이나 신분상승을 꾀함으로써 이에 대응하고자 했다(김진균·임영일, 1987: 300-303). 노동자 계급은 그들의 이해관계를 대변할 정치적조직을 갖고 있지 못했으며 노조도 대부분 어용의 성격을 띠었다. 한국노총이 재결성되고 60년대 말로 갈수록 노동운동이 확대되어 각종 쟁의가 발생했으나 폭력화되지는 않았다(김윤환, 1984).

유신체제를 전후로 국가 권력집단에게는 경제적 위기 현상이나 노동자 계급으로부터의 저항보다 훨씬 직접적인 위협이 나타났다. 1969년 3선개헌 이후 71년 양대 선거에서 집권 정당의 지지율이 하락하는 정치적 위기가 등장한 것이다.<sup>52)</sup> 71년 선거에서의 지지율 하락을 반드시 경제적 모순의 표출에서 기인한 것으로만 볼 수 없다(임진숙, 1986: 220-221; 김대환, 1987:212). 오히려 그 직접적 배경은 권위주의적 정치과정에 대한 불만의 표출이라는 정치적 맥락에서 다름이 적절할 것이다.

52) 대통령선거 결과 박정희 후보가 53%의 지지율을 얻은 반면 김대중 후보의 득표율도 45%에 달하는 것으로 밝혀졌으며, 5월 25일 국회의원 선거의 결과는 공화당이 48.5%의 득표로 113석을 확보했지만 국회 의석 2/3 이상을 얻는 데 실패했다.

71년 선거 직후 4개대가 폐쇄되고 군사훈련을 반대하는 학생들의 시위에 대해 다시 10개대가 폐쇄되고 2개대가 군병력에 의해 점령되는 사태가 발생했다. 이러한 상황에 직면하여 박정권은 국가비상사태를 선포하고 각종 규제를 통해 통제력을 확대시켰다. 특히 박정권은 그 정치적 정당성의 위기 상황에서 국가안보의 위기감을 조성함으로써 이를 극복하고자 했는데 반공주의의 동원은 권위주의적 국가권력의 유지에서 핵심적인 수단이었다.

대통령선거를 전후해서는 71년 4월 9일 북한간첩의 전향 소식이 발표되고 20일과 23일에는 2개의 간첩망이 발각되었으며 4월 24일 전 군완전전투태세의 명령이 내려졌다. 한편 국가 통제력의 확장기인 1972년 7·4 남북공동 성명 등의 남북대화 재개는 남한에서의 통제력과 안보위기 의식을 고조시키기 위한 수단으로 간주되었다. 박정희는 남북대화를 둘러싸고 지나치게 낙관적인 분위기에서 공산주의 이데올로기의 침투를 허용하지 않기 위해서는 남한의 내부체제가 강화되어야 한다고 역설하고(프레이저보고서:68) 같은 해 10월 17일 계엄령을 선포하면서 '10월 유신'을 발표했다.<sup>53)</sup> 이와 함께 공화당을 약체화시키고 여권내 파벌을 정리하는 한편, 청와대 중심의 친위세력을 강화함으로써 정권의 응집력과 권위주의를 더욱 강화하여 박정희의 개인적인 중

---

53) 미 국무성 대변인은 미국정부가 계엄령 선포 결정을 알게 된 것은 선포가 행해지기 직전이었으며, 남한의 정치 경제 군사력과 남북대화 에 따른 긴장완화에 비추어 계엄령의 선포가 타당하지 않다고 생각했으나 한국의 경제성장과 남북대화 재개에 대해 우호적 태도를 가진 미국은 불간섭정책을 취하고 있었다. 한편 박정희는 유신개헌 에 대한 국민투표에서 국민들이 찬성하지 않으면 이를 남북대화 에 반대하는 국민의지의 표현으로 간주하여 통일 대한 대안적 접근을 모색하겠다고 말했다(프레이저보고서:69).

적 정권구조의 확립을 목표로했다(백운선, 1988: 125).

개헌에 대한 투표결과는 91.5%의 찬성율을 보였으며 박정권은 이를 정당성 기반의 분명한 입증으로 보았다. 이에 따라 계엄령이 해제되고 12월 23일 신헌법에 의해 구성된 통일주체국민회의에 의해 전 유효표를 획득한 박정희는 대통령으로 재선되었다. 박정희는 통일주체국민회의의 의장이며 선관위 임명권을 쥐고 국회해산권과 법관 임명권을 장악하는 등 절대적 권력을 행사할 수 있었다. 특히 유신헌법에 따르면 대통령은 국가안보나 공공안전과 질서가 심각하게 위협받는다 고 판단되면 제반 국가문제에 대해서 긴급조치를 취할 수 있었다. 이는 이후의 대학생과 재야세력을 중심으로 전개된 반체제 활동에 대한 구체적 억압으로 나타난다. 유신체제에서는 노동통제에 중점을 두기는 했으나 이는 노동운동이 심각한 정치적 위협 요소였기 때문이기보다 저임금의 유지는 수출 증대와 직접투자 유치의 전제가 된다는 경제적 이유 때문이다(이대근, 1977:183).

이처럼 유신체제의 확립은 엘리트간 정치적 갈등 상황에서 정치적 위기 의식을 느낀 대통령의 장기집권욕구와 안보 위기의식에서 기인한 권위주의 국가권력의 강화로 이해함이 옳을 것이다. 국가권력 집단은 정치적 억압으로 인한 정당성 상실의 위협에 대해 안보 위기감을 고조시키고 한편으로 전권적 국가권력의 효율성을 입증함으로써 정당성을 확보함으로써 이에 대응하고자 했다. 이러한 반공주의와 성장주의의 효과적 접목 위에 나온 정책적 산물이 중화학공업화 정책이다.

중화학공업화에 대해서는 자본가들의 개별 이익을 초월하여 국가가 주도적으로 자본축적을 주도한 사례로 보기도 하나, 자주국방의 필

요성과 영구집권육구가 경제성장의 둔화 현상과 관련하여 시행한 정책으로 보아야 한다. 즉 중화학공업화는 반공주의와 성장주의의 정당성 기반을 확고히 함으로써 유신체제로 인한 정당성 위기를 극복하고자 한 권력 집단의 독자적인 이해관계의 결과이다(김명수, 1990: 152-156). 중화학공업화를 전후한 경제성장의 위기에 대한 강조들은 지나친 감이 없지 않다. 당시의 산업화 위기는 주장되고 있는 만큼 심각하지 않았으며(최장집, 1985),<sup>54)</sup> 그보다는 분단구조의 위기감과 유신체제에 대한 정당성 확보의 필요성에 의해 국가권력에 의해 경제성장의 위기론이 펼쳐진 것으로 보아야 할 것이다.

---

54) 1972년의 실질 GNP성장율은 5.8% 로 1970년 7.6%, 1971년 9.4%에 비해 둔화현상을 나타내고 있지만(전경련, 1980: 155), 이것이 정치적 위기를 야기할 만큼 심각했는가에 대해서는 보다 구체적인 논의가 있어야 될 것이다.



## 4 장. 중화학공업화의 전개

### 1. 예비적 조치

대내외적 환경의 변화에 따라 중화학공업화가 불가피해지면서 정부는 1960년대말부터 중화학공업화를 위한 정책을 부분적으로 구상하기 시작했다. 1967년 '기계공업진흥법', 1969년 '전자공업진흥법', '석유화학공업육성법', '자동차공업 육성계획' 1970년 '철강공업육성법' '조선공업진흥기본계획' 등이 발표되고, 긴축정책과 환율인상의 보완대책들이 마련되었다. 그럼에도 불구하고 경제 위기가 진정되지 않자 정부는 보다 근본적이고 획기적인 대책을 시도했다.

정부는 1971년 2월 14일과 4월 21일 두번에 걸쳐 당면경기대책을 발표했다. 경기대책 내용은 1) 수출금융지원제도, 조세 금리 조정을 통한 기업의 원가부담 경감 등 기업의 재정·금융상의 부담 경감과 재무구조 개선; 2) 노동집약적 공공사업과 건설 사업 촉진으로 경기부양; 3) 공기업경영합리화 등이다. 전경련은 1972년의 경기불황이 단순한 경기순환적 현상이 아니며 양적 성장정책의 결과라고 주장하고 민간기업주도의 경제운영방식으로의 전환을 적극 주장했다(전경련:250-251). 그러나, 국가권력 집단은 그 통제력이 갖는 강력함을 잘 보여준 사례로서 1972년 8월 3일 자정을 기해서 헌법 제73조에 의거한 '경제안정과 성장을 위한 긴급명령 제15호'(8.3 조치)를 발동했다.<sup>55)</sup>

55) 전경련은 8.3조치를 "경제원리에 대한 정치원리의 대결"이라고 규정하고 그 결과에 대해서는 회의적 평가를 내리고 있다(전경련,

8·3 조치에 대해서는 국가가 자본축적을 위해, 자본가 계급을 위해 행한 정책으로 평가하기도 하나 오히려 조직력과 응집력을 갖춘 자본가 계급의 압력에 의해 국가가 어쩔 수 없이 택한 권위주의적 선택으로 보아야 한다. 8·3 조치가 발표된 배후에는 자본가 계급의 이익집단인 전경련측의 강력한 요구가 있었음에 주목해야 한다. 당시 전경련 회장인 김용완은 박 대통령을 만나 사채는 은행에서 맡아주고 세금을 감면해주고 금리를 인하해 달라고 요구했다. 김용완 회장의 요구는 수용되지 않았으며 이에 전경련은 정부예산반감론을 내세웠다. 결국 박 대통령은 해결을 모색하겠다고 김회장에게 언질을 준 후 8·3 조치를 발표했다(임묘민, 1983).

8·3 조치는 사채동결, 금리인하, 물가안정책으로 요약될 수 있다. 사채동결로 가장 이득을 본 집단은 사채의 64%를 쓰고 있는 대기업이었으며, 산업합리화 자금의 74%가 기간산업과 수출산업에 배당되어 역시 대기업의 이익을 도왔다. 또한 은행 용자이자의 금리를 4%로 낮춤으로써 가장 이득을 본 집단도 은행에 가장 많은 빚을 지고 있던 대기업들이었다. 여하튼 8·3 조치로 1973년 수출은 90% 증가하고 경제성장률은 16.5%를 기록했다.\*

8·3 조치 이후 정부는 사채에 의존하던 기업의 자금조달원을 마련해주기 위해 기업공개 및 자본시장 육성정책을 추진하게 된다. 1972년

1982: 253-254).

56) 이성형(1985)은 8·3 조치의 성립과 결과를 플란차스의 자본분파론적 입장에서 설명하고, 이자부자본의 산업자본으로의 강제전환과 독점자본의 중소자본과 해외자본 분파들에 대한 독점적 지위의 강화로 평가한다. 이는 계급성을 배제하고 정치적 맥락에서 규모의 경제를 지향한 국가의 선택 결과나 전경련의 대정부 영향력의 차원으로도 다루어질 수 있다.

비공개법인에 대한 각종 규제조치를 포함하는 '기업공개촉진법'을 제정하고 74년 그 후속조치로서 대기업의 기업공개를 유도하는 5·29 조치와 국민적 기업을 지정, 사회적 책임을 강조하여 기업공개를 촉진하는 8·8 조치를 단행했다. 그 결과 자본시장을 통한 기업의 자금조달액은 크게 증가했으나 기업공개는 여전히 기피되고 있었다(임진숙, 1986 : 224-225).<sup>57)</sup>

기업공개가 중화학공업화에서 소요되는 막대한 자금을 조달할 통로로 역할함과 함께 일련의 노동통제 정책으로 노동집약적 중화학공업화의 저임금구조의 기반이 마련되었다. 1970년 '외국인 투자기업의 노동조합 및 노동재의 조정에 관한 임시 특례법'과 '수출자유지역 설치법'의 발표로 외국인 투자기업과 수출자유지역내에서의 노동운동 행위를 일체 금했다. 이후 1971년 '국가보위에 관한 특별 조치법'은 국내 기업체의 노동자들에 대해서도 단체교섭권과 단체행동권의 행사를 금지했다.

## 2. 중화학공업 육성정책

정부의 중화학공업화 육성정책 내용과 목표는 <표 1>과 같다. 본격적인 중화학공업화는 1973년 1월 대통령연두회견에서 중화학공업화가 선언되면서 시작되어 같은 해 5월 '중화학건설원칙'에 의해 구체화

---

57) 기업공개정책으로 경영권에는 영향을 받지 않으면서도 자본시장에서 직접 자금을 조달할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다(김 건, 1988: 149). 이는 내자동원체계를 확립하고자 한 국가권력의 의지가 기업의 사회성주의를 이용하여 실현되고 그 결과 자본가 계급의 계급성이 은폐된 것으로 볼 수 있다.

학공업호는 사적자본을 중심으로 중화학공업화가 유도되고, 내자조달의 광범위한 확충에 의해 이루어졌다는 점이 특징적이다(류재현, 1988: 199; 김명수, 1990: 158).

(1) 재정 및 조세정책

중화학공업화 기간 중의 세출 내역을 보면(〈표 2〉 참조) 방위비 지출이 두드러지게 높고 이밖에 경제성장의 기반을 마련할 사회개발비

〈 표 2 〉 세출내역과 추이(구성비)

	1975	1976	1977	1978	1979
일반행정	11.3	10.4	11.0	10.2	9.0
방위비	28.8	32.8	34.7	37.0	30.4
사회개발	19.4	21.0	21.2	22.4	22.5
경제개발	26.7	25.0	22.7	20.5	27.5
지방재정교부금	7.7	7.1	6.7	6.9	6.4
채무상환및기타	6.2	3.7	3.7	3.0	4.3
총세출규모	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 전국경제인연합회, 『민간경제백서』 1980, 72쪽

와 경제개발비의 비중이 크다. 이는 중화학공업화의 산업 위주 개편이 기본적으로 분단구조의 위기 의식에서 출발하여 자주국방의 확립을 최

요구 등을 중시하는 실용주의적 이데올로기에 근접하고 있음을 보여준다고 주장된다.

우선의 과제로 한 것임을 보여준다.

<표 3>의 산업별 재정투용자의 구성 역시 중화학공업의 기반을 조성할 사회간접자본에 집중되고 있다. 부문별로 농림수산업에 대한 재정투용자의 비중이 광업 및 제조업 분야의 비중보다 높은 것으로 나타나고 있으나, 총재정투용자의 절반이상이 사회간접자본에 집중되었으며 그 비중도 1973년 이후 증가하기 시작하여 1979년에는 무려 80.7%에 이르고 있다. 총재정투자 중 사회간접자본이 차지하는 비중도 1972-1976년간 67.4%에서 1977-1980년간 80.5%로 급격히 증가했다(김대환, 1987: 218).

< 표 3 > 산업별 재정투용자 구성비

	1969	1971	1973	1975	1977	1979
총재정투용자	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농림수산업	27.9	24.6	26.0	21.9	19.4	13.4
농림업	25.0	21.7	23.6	21.4	18.4	12.2
수산업	2.9	2.9	2.4	0.9	1.8	1.2
광업및제조업	11.4	15.1	12.2	11.7	7.9	5.9
광  업	1.5	2.9	3.1	2.5	2.3	3.0
제조업	9.9	12.2	9.1	9.6	5.6	2.9
사회간접자본및 기타서어비스업	60.7	60.3	61.8	66.4	72.6	80.7

자료: 한국통계연감 각년호에서 재구성

정부는 중화학공업화 정책의 실현을 위해 업종별로 임지를 선정하여 공단을 조성하고 그에 필요한 부대시설을 제공하는 한편 공단에 입주

하는 기업에 대해서는 금융 세계상의 혜택을 부여했다. 또한 중화학 건설을 위한 에너지 수급 대책의 일환으로 많은 발전시설이 건설되었다. 이밖에도 정부는 업종별로 전략 산업연구소를 육성하여 중화학공업에 필요한 전문 기술을 개발하는 등 사회간접자본의 형성을 지원했다(임진숙, 1986: 238).

이처럼 간접적 지원의 성격을 갖는 재정정책은 재정투자보다 재정용자 중심으로 수립되었다. 재정용자는 그 대부분이 중화학공업에 편중 지원되었는데 이는 구체적으로 1974년 '국민투자기금법'에 의해 설치된 국민투자기금이 중화학공업에 집중되는 형태로 나타났다.<sup>64</sup> 국민투자기금은 기왕에 조성된 금융저축을 중화학공업에 집중 투자하는 방식으로 사용되었는데<sup>65</sup>, 이는 국회의 심의와 의결을 거쳐야 하는 국가예산의 밖에서 운용된다는 점에서 기금관리자의 재량권이 크다. 따라서 용자 대상과 규모 등의 결정에서 특혜적 성격이 강하다(김 건, 1988 144-145; 김대환, 1987: 216). 이로써 국가권력은 중화학공업화 과정을 여전히 국가주도하에 놓을 수 있었다.

재정·금융 정책의 편중적 지원과 함께 정부는 중화학공업에 대한 각종 조세감면 조치를 베풀었다. 중화학공업의 14개 중점산업에 대해

---

64) 재정용자기금의 재원에서 국민투자기금이 차지하는 비중은 1974년 79.2%에서 점차 증가하여 1976년 89.5%를 최고로 1979년까지 87.1%의 높은 비율을 차지했다. 또한 1974년 이후 막대한 양의 국민투자기금의 총운용액에서 중화학공업에 대한 지원이 차지하는 비중은 계속 증가하여 1981년까지 평균 67.9%에 이르고 있다(재무부, 『재정투융자백서』, 1982).

65) 국민투자기금의 재원의 대부분은 국민투자채권 발행으로 충당했으나 사실상 금융기관의 저축성 예금의 일정 비율을 반강제적으로 가출하는 형식이었다.

서는 처음 3년간은 100%, 다음 2년간은 50%의 내국세 감면 혜택을 주고 여기에 70-100%의 관세감면이 추가되었다. 외국인투자의 경우에도 처음 5년간 100%, 다음 3년간 50%의 내국세 감면과 100% 관세감면의 혜택이 주어졌다. 이밖에도 중화학공업의 시설재 수입시에는 관세를 감면하고 설비 투자시에는 법인세를 감면하였으며, 중화학공업제품 수출에서 발생하는 소득에 대해서는 소득세 또는 법인세를 50% 감면해 주었다(경제백서, 1981: 107).

이러한 조세감면 조치는 중화학공업 부문을 장악한 독점자본의 조세는 감면하면서 그로 인한 재정수입 감소분을 보충하기 위해 일반국민의 조세부담을 더욱 가중시키는 모순적 결과를 낳아 소득분배기능을 무력화시켰다(김 견, 1988: 148).<sup>66)</sup> 조세상의 감면 조치외에도 정부는 수입규제·관세보호 정책에 의해 중화학공업 부문을 국제경쟁으로부터 보호했다. 이러한 산업보호에 따른 비용은 가격상승으로 소비자에게 전가되어 1978년 이에 따른 소비자부담은 GNP의 13%에 달하고 있다(한국개발연구원, 1982: 92-102).

## (2) 금융정책

1961년 군사정권에 의해 국가의 금융독점이 이루어진 후 국가권력에 의한 금융정책은 자기자본율이 낮은 자본가 계급에 대해 가장 효과적인 통제 수단이었다. 80년 금융 민영화가 추진되기 이전까지만 해도 독점자본의 완성된 형태인 금융독점자본은 아직 가능하지 않았으며

66) GNP 대비 조세부담율은 1973년 12.5%에서, 1979년 15.8%, 1978년 17.8%로 증가되었으며, 이밖에도 부가가치세와 각종 조세공과가 신설되었다(전경련, 1980: 71).

7) 한국금융은 금리와 대출 및 인사를 포함한 경영의 모든 측면이 국가권력하에 놓여 있는 “관치금융”의 형태이었다(이근식, 1987: 378).

관치금융은 금리규제를 의미하는 저금리정책과 대출의 타율성을 의미하는 정책금융을 포괄하는 개념으로 사용된다. ‘금융통화운영위원회’는 금융기관의 금리를 균형금리나 시장금리보다 낮게 유지하는 저금리 정책으로 기업에 대한 투자를 지원했다. 그러나, 저금리 정책으로 인해 내자동원을 위한 자발적 저축의 여건이 조성되지 않아 금융기관의 자금이 크게 부족되었다. 이에 금융기관은 한국은행으로부터 자금을 차입하게 되고 그 결과 통화증발과 인플레이에 의한 강제저축이 자발적 저축을 대신하게 되었다. 또한 저금리 정책은 자금에 대한 초과수요를 발생시켜 비효율적인 부분에 대한 투자까지 이루어지는 결과를 낳았다(이근식, 1987).

한편 민간신용에서 정책금융이 차지하는 비중은 1976년 46.8%에서 1978년 56.6%, 1980년 56.5%로 증가추세를 보였으며(경제기획원, 1981:108), 정책금융은 중화학공업 부문에 편중 지원되었다. 1973-1980년 산업은행의 제조업에 대한 총대출자금 중 중화학공업이 차지하는 비중은 80% 가량에 해당되며 정책금융에만 국한할 경우 그 비율은 1970년대말에 들어 90%를 넘고 있다(김대환, 1987: 216). 이처럼 은행 대출이 투자회입 기간이 큰 중화학공업에 집중됨에 따라 자금부족으로 투자에 대한 초과수요가 나타났다.

저금리 정책과 정책금융의 결과로 투자에 대한 초과수요가 나타나

---

67) 그러나, 지방은행과 8.3 조치 이후 사채시장을 대신하여 확충된 제2금융권은 민간자본의 소유였으며 1972년 한국상업은행은 무역협회에 불하되는 형태로 민영화되었다(류재현, 1988: 199).



고 또한 은행으로부터 대출을 받는 것 자체가 특혜가 되었으므로 경제적 효율성을 검토하지 않고 마구잡이의 투자가 이루어졌다. 그에 따른 통화증발과 증동건설붐에 따른 외화유입이 겹치면서 인플레이는 더욱 가속화되었다. 이로 인해 실질임금의 상승이 억제된 노동자 계급의 부담은 더욱 커지고 경공업 부문에서는 극심한 자금난이 야기되었다. 또한 은행의 대출이 독점자본에 편중됨으로써 대기업과 중소기업간의 격차도 더욱 커졌다(김 견, 1988: 145-146).

1970년대말부터 나타난 은행부실화는 이러한 비효율적 투자에 따른 기업부실화의 결과였다. 정부의 산업합리화 대상이 된 건설, 해운, 조선, 종합상사는 부실산업이었으며 그 기업들도 부실기업으로 모두 대기업들이었다. 이들 기업들은 전략사업으로 지정되어 조세·금융상의 혜택을 받던 기업들이었다(이근식, 1987: 393-397).

그러나, 이처럼 국가의 정책이 자본에 유리하였다는 점만으로 국가를 지배계급의 도구로 간주할 수는 없다. 특혜적 정책은 유신체제의 정당성 위기를 경제성장으로 극복하고자 한 국가권력 집단의 노력이자 계속적으로 조직력을 키워온 독점자본의 세력 확대의 반영이다. 또한 기업성장이 여전히 국가의 특혜적 정책에 의존하고 있는 한 국가는 자본가 계급에 대해 자율성과 통제력을 유지할 수 있다.

### 3. 중화학투자조정

#### (1) 중화학공업화의 진전

앞에서 살펴본 바와 같이 국가의 각종 육성정책에 힘입어 1970년대 중반 이후 중화학공업은 급속히 성장하여 애당초 1981년까지 목표된 공업구조 고도화는 이미 1979년 제조업 부문에서 중화학공업의 비중이 51%로 넘어섬으로써 달성되었다. 반면 수출상품 중 중화학공업 제품의 비중은 1980년까지 애초의 계획치인 65%에는 크게 미달하고 있으나 지속적인 성장 추세를 보였다(〈표 4〉 참조).

〈 표 4 〉 중화학공업화의 심화

	공업구조 <sup>1)</sup>		수출상품구조 <sup>2)</sup>		
	중화학공업	경공업	중화학공업	경공업	1차상품
1970	37.8	62.2	12.8	69.7	17.5
1973	40.5	59.5	23.7	63.4	12.9
1975	46.4	53.6	25.0	57.4	17.6
1976	46.8	53.2	29.1	58.8	11.8
1977	48.5	51.5	32.2	53.6	14.2
1978	48.8	51.2	34.6	54.5	10.9
1979	51.2	48.8	38.4	51.4	10.1
1980	52.6	47.4	41.5	49.4	9.1

자료: 1) 한국은행, 『한국의 국민소득』, 1982  
 2) 한국무역협회, 『무역동향』, 각년도판  
 \* 김대환(1987)에서 재인용. 220쪽

중화학공업부문의 성장은 GNP와 생산성 상승율이 증가하고 노동자들의 실질임금도 상승하는 추세를 보이는 등 긍정적 결과를 낳았다. 그러나 이러한 성장은 1970년대 후반 이후의 세계적 불황을 계기로 구조적 모순을 노출하면서 1980년 성장을 -3.8%를 기록하기에 이르렀다.

중화학공업화의 구조적 모순은 무엇보다 국가의 특혜 지원이 과잉·중복 투자를 초래했다는 점에서 찾아진다.

제4차 5개년 계획(1977-1981)의 중화학총투자 계획의 97%가 1979년까지 이미 투입되었다. 반면 같은 기간 경공업의 투자 실적은 계획의 46.2%에 불과했다. 정부가 중점을 두고 육성한 사업일수록 중복투자 현상이 두드러져 발전설비, 자동차, 전자교환기, 증전기 등은 이후 중복투자조정의 대상이 된다.

과잉·중복 투자로 인해 1970년대말 중화학공업화를 위한 내자동원은 그 한계에 도달했다. 1979년 중화학공업화 부문의 총자금 수요는 3조 원이었으나 기업 자체부담금 30%, 외자충당부분 24%를 제외하고도 그 46%가 국내자금동원에 의해 조달되어야 했다. 그러나 국민투자기금, 산업합리화기금, 특별용자기금 등 모든 투자재원 조달수단을 동원해도 이를 충당할 수 없어 공장 건설을 중단하거나 연기하는 것이 불가피했다. 그럼에도 불구하고 1979년 제2차석유파동으로 수출이 부진하자 경쟁은 더욱 치열해져 무모한 시설확장을 추진함으로써 공장을 건설하거나 가동시키기 이전에 차입금 상환기간이 도래하고 그 원리금 상환까지 다시 외부차입에 의존해야 하는 상황이 전개되었다.

또한 과잉·중복투자는 생산능력의 과잉을 초래하여 전 공업부문의 가동율이 떨어졌다. 과잉 중복 투자에 따른 국내 재원의 고갈과 생산능력의 과잉, 재벌의 경제력 집중과 중소기업의 도산사태 등 국가의 의도하지 않은 결과는 경제위기를 초래하고 유신체제로 심화된 사회정치적 위기와 함께 박정권의 몰락을 재촉했다(김명수, 1990: 162).

과잉투자 및 중복투자 현상과 함께 기업의 체질문제도 중화학공업 투자조정의 한 원인이 되었다. 애초부터 외자도입에 의존한 기업 성장

< 표 5 > 제조업 부문의 기업경영분석

단위: %, 천원

	자기자본비율	자기자본증가율	금융비용비율	1인당인건비
1972	24.2	43.0	7.1	325
1973	26.8	50.7	4.8	396
1974	24.0	30.9	4.5	498
1975	22.8	25.5	5.0	621
1976	21.5	29.7	4.9	805
1977	22.2	22.9	4.9	1,033
1978	21.4	29.0	4.9	1,420
1979	21.0	23.8	5.9	1,836
1980	17.0	15.8	7.1	2,147

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1982, 194-207쪽.

은 문제점을 내포하고 있었으며, 정책금융에 대한 높은 의존도는 기

68) 기업이 외자를 선호한 것은 내자동원이 이루어지지 않은 때문이기도 하지만 다음과 같이 국내금리와 국제금리간에 격차가 존재했기 때문이다. 1979년 국제금리가 크게 인상되었음에도 불구하고 금리 격차는 여전히 존재했다.

	국내대출금리	외자도입금리	금리격차
1975	15.50	7.25	8.25
1976	16.25	6.13	10.12
1977	16.75	7.75	9.00
1978	17.50	11.50	6.00
1979	18.50	15.50	3.00

자료: 한국개발연구원, 『개도국 외채문제와 한국의 외채관리』, 1984

업의 자기자본 형성을 저해하고 정책금융에서 소외된 비육성산업은 더욱 심각한 자금난에 빠지게 되었다.

8.3조치로 총비용에서 금융비용이 차지하는 비율은 점차 감소하는 경향을 보였으나 기업의 자기자본 동원 의지가 미약한 상황에서 기업 체질은 쉽게 개선되지 않아 <표 5> 에서와 같이 1980년에는 8.3 조치의 시행 이전의 수준으로 돌아가고 말았다. 이와 함께 정부 재정규모의 확대와 미군철수로 인한 국방비 부담은 기업의 자금 사정을 더욱 악화시켰다. 이에 경제계에서는 조세부담의 경감과 긴축정책의 완화를 요구했으나 이는 수용되지 않았다.■

## (2) 중화학투자조정 과정

중화학 부문의 과잉·중복 투자가 국제수지의 적자를 확대시키고 인플레이션과 투자 자원의 불균형을 초래하자 경제기획원은 이자율을 인상하고 중화학부문에의 더이상의 투자도 하지 않을 것이며 기존의 사업도 규모를 축소해갈 것이라고 발표했다. 이에 경제 4단체가 반대 성명을 내는 한편 상공부도 이에 반대하여 오히려 중화학공업의 확대를 시도하여 10대 전략사업 육성계획을 발표했다. 결국 경제기획원은 상공부를 제외한 정부 각료들의 지원을 받아 긴축기조의 유지, 금융제도의 개선, 부동산투기의 억제, 중화학부문의 투자 재조정을 내용으로

---

69) 전경련은 1975년 방위세 신설에 대해서는 당시 사회분위기상 이렇다 할 반대를 펼 수 없었다고 회고한다(전경련, 1982: 280). 이는 77년 부가가치세 도입에 대해서는 반대 의사를 표명한 것과 대조적인 것으로 한국 사회의 경우 국가안보론이 최우선적이었음을 잘 보여준다.

하는 안정화 대책을 마련했다. 또한 사기업 경쟁력 강화를 위해 부실 기업의 구제를 하지 않겠다고 발표했다(김명수, 1990).

1979년 5월 '중화학공업 투자조정위원회'는 1) 가격면에서 수입품보다 국내가격이 높고 국제경쟁력이 약한 분야 2) 생산능력이 국내수요를 초과하고 중복투자로 정상조업이 어려운 분야 3) 자기 자본 비율이 극히 낮고 은행 대출에 전적으로 의존하는 분야의 사업을 축소 보류하는 조치를 취했다(김 건, 1988: 153). 이에 현대양행, 현대중공업, 대우, 삼성중공업의 4개 업체가 경쟁하던 발전설비 분야를 2원화하는 투자조정 방안이 제시되었으나 국내 민간자본들은 통합의 조건으로 금융·세제상의 혜택을 요구했다. 정부는 그 요구들을 대부분 수용했으나 여전히 통합은 미루어졌으며 이에 현대양행에 대규모 차관을 제공한 국제부흥개발은행(IBRD)이 차관 제공의 중단 의사를 밝힘으로써 통합이 결렬되었다. 무산된 투자조정은 1980년 초헌법적으로 성립된 국가보위비상대책위원회의 1, 2차 투자조정에 의해 발전설비 부문, 중공업 부문, 자동차 산업부문의 통합으로 형식적으로나마 실현되었다. 그러나, 현대와 새한의 자동차 부문 통합에서도 새한과 50% 합작투자를 한 GM사의 경영권 참여 요구로 82년 2월 투자조정 이전으로 환원되고 만다.<sup>70)</sup>

이처럼 중화학투자 조정에서는 중화학공업화의 전개 과정에서 지속적으로 유지된 국가권력의 통제력이 크게 위협받고 국내 자본가 계급과 해외자본의 정치적 영향력을 확대되는 경향이 나타났다. 또한 중화학투자 조정으로 이미 건설중인 중화학부문 사업에 대한 투자가 연

---

70) 투자조정의 자세한 내용은 임진숙(1986), 김대환(1987), 김 건(1988)의 글 참조.

기되거나 축소됨에 따라, 외자를 용자하고 지불보증을 했던 정부로서는 원리금 상환부담을 안게 되어 안정화 정책을 내세우면서도 다른 한편으로 중화학 부문에 계속 투자해야만 했다. 결국 중화학 투자조정 이후에도 정부는 계속 채무상환을 연기해주고 구제금융 형식의 추가 지원을 했으며, 각 분야별 육성계획을 수립하여 신규기업의 참여를 억제하는 등 그 독점적 지위를 강화시켜 주었다.

또한 정부는 기업의 체질강화를 위해 1980년 9월 27일 기업체질강화대책(9·27 조치)을 발표했다. 이에 전경련에서는 즉각 '기업체질강화대책협의회'를 구성하여 이에 대응했다. 9·27 조치는 원가절감과 경영합리화를 통해 기업체질을 개선하는 한편 기업윤리관 정립으로 사회적 책임을 제고시켜 경제의 장기적 성장 기반을 구축하는 것을 목적으로 하고, 기업의 부동산 소유 억제와 계열기업 정리 등을 내용으로 한다. 이는 기업의 성장보다 사회성을 지나치게 강조한다는 점에서 충격적 사실로 받아들여졌다(전경련, 1982: 294). 한국의 국가는 이처럼 성장주의와 함께 기업의 사회성주의로 자본가 계급에 대한 자율성과 통제력을 유지할 수 있었다.

전경련은 비업무용 부동산 처분에 대해 업무용과 비업무용의 판정 기준, 처분부동산의 양도가 결정, 그에 상응한 조세지원 등의 방법을 건의했으며 이는 대부분 수용되었다. 한편 계열기업정리에 대해서도 전경련은 정리대상에서 제외될 기업, 통폐합 대상 계열기업, 매각처분할 계열기업, 기업 해산 등으로 이를 세분화할 것을 건의했다. 이밖에 전경련은 외부감사제 도입의 구체적 내용 및 각종 조세 경감과 조세 특혜 등의 기업세제의 합리화 대책을 건의하였으며 이것들도 대부분 정책에 반영되었다.

또한 전경련은 지속적으로 금리인하를 요구하여 1980년 금리를 연 19.5%에서 25%로 인상했던 정부는 결국 끈질긴 금리인하 추구에 따라 80년에서 81년말까지 일반금리를 8%나 인하했다. 그럼에도 불구하고 전경련은 1980년의 고금리정책이 기업경영을 악화시켰다고 비판하며 '민간금융기구추진위원회'를 구성하여 금융자율화작업을 적극 추진한다(전경련, 1982: 299).

이상과 같이 1979년 10·26 사태로 박 정권이 몰락한 이후 금융자율화, 투자결정자율화, 시장기능의 활성화, 독과점 가격규제 완화, 국공영기업 민영화 등이 실현화되면서 전경련의 대정부 교섭력은 크게 증가했다(전경련, 1982: 314-315). 이처럼 박 정권은 반공주의와 성장주의에 기반하여 가장 강력한 권위주의적 통제를 행사한 국가 권력집단이였다.



## 5장. 중화학공업화의 결과와 평가

### 1. 경제적 귀결

#### (1) 산업구조 불균형의 심화

4장에서 살펴본 바와 같이 중화학공업 부문에 대한 특혜적 지원의 결과로 중화학공업은 급속한 성장을 거두었다. 이러한 중화학공업 부문의 성장은 제조업 부문외의 다른 생산부문의 약화와 경공업 부문의 약화를 가져왔으며 이러한 구조적 불균형은 국제수지 불균형의 원인이 되었다.

〈 표 6 〉 광공업 전체에서 중소기업 비중 추이

단위: %

	1963	1971	1973	1975	1977	1978
제조업체수	98.5	96.7	95.6	96.2	96.0	96.5
종업원수	62.4	45.3	39.2	45.2	45.7	47.8
생산액	56.3	27.5	26.1	30.6	30.5	32.3
부가가치	49.7	27.6	27.0	31.3	32.2	34.3

자료: 전경련, 『민간경제백서』, 1980, 230쪽

한편 1970년대 중화학공업화의 전개 과정에서 중소기업은 그 고용 효과나 부가가치면에서 대기업에 밀려 크게 퇴조하는 경향을 보였다

(〈표 6〉 참조). '규모의 경제' 건설원칙은 대기업 위주의 성장정책으로 이어져 중소기업에 대한 지원은 거의 전무한 상태였으며 이는 특히 중소기업부문에서의 자금 압박을 야기했다. 정책금융에서 배제된 중소기업으로서는 비싼 이자를 물고 사채를 끌어들이 수 밖에 없었다.<sup>71)</sup>

게다가 70년대말부터 시행된 고금리, 고환율의 긴축정책과 1979년의 2차 석유파동으로 인한 유가인상은 대기업과 중소기업 모두의 자금사정을 더욱 악화시켰다. 특히 대기업과 불평등한 하청관계를 맺고 있는 중소기업들, 주로 수출관련 중소기업들은 대기업들이 임의로 하청대금의 지불을 연기함에 따라 더욱 심각한 자금난에 빠져 정상가동율이 떨어지고 휴업과 도산이 잇달았다. 전체 제조업수의 90% 이상을 차지하고 있는 중소기업의 이러한 도산 사태는 또한 실업율을 증가시켰다(김의균, 1980).

## (2) 국제수지적자

중화학공업화는 수입대체를 목적으로 수출을 지향했으나 여전히 수입이 수출을 능가함으로써 국제수지의 적자가 심화되는 결과를 낳았다. 〈표 7〉에서 보면, 한국의 무역구조는 미국과 일본에 대한 수출과 수입 편중 현상을 보여왔으며 특히 수출에서 대미수출이 차지하는 비중과 수입의 대일의존도는 매우 높은 편이다. 그러나, 중화학공업화의

---

71) 중소기업이 은행 대출을 받기 위해서는 대출액만큼의 적금을 우선 들어야만 했으며 자금이 부족한 중소기업으로서는 대출받은 돈의 일부나 사채로 적금을 불입해야 했다. 또한 은행은 대기업의 담보물은 과잉평가하면서 중소기업의 담보물은 과소평가하는 이중성을 보였다(김의균, 1980).

진전과 함께 이러한 미일 무역편중 현상은 많이 완화되고 있다.

< 표 7 > 미·일의 수출입 비중 및 무역적자액

단위: %, 백만달러

	수 출		수 입		무역수지		
	일본	미국	일본	미국	총액	일본	미국
1967	26.5	42.9	44.5	30.6	-676	-358	-167
1969	21.4	50.7	41.3	29.1	-1,201	-620	-214
1971	24.5	49.8	39.8	28.3	-1,326	-691	-146
1973	38.5	31.7	40.7	28.3	-1,015	-485	-180
1975	25.5	30.2	33.5	25.9	-2,193	-1,140	-344
1977	21.4	31.0	36.3	22.6	-764	-1,778	671
1979	22.3	29.1	32.7	22.6	-5,283	-3,303	-228
1981	16.5	26.6	24.4	23.2	-4,877	-358	-389

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1971, 1978, 1982. "국별수출·수입" 으로부터 재구성

반면 무역수지의 적자 폭은 계속 확대되는 경향을 보여 특히 중화학공업화 정책이 시행되던 1973년에서 1979년 사이 대일무역의 적자 폭은 두드러지게 커졌다. 주목할 현상은 1977년 무역수지 적자 폭은 갑자기 줄어들고 있는데, 이는 대미무역이 흑자로 전환된 때문으로 일본으로부터 수입하고 미국으로 수출하는 일본과의 하청관계에서 결과한 것이다. 72) 중화학공업화가 가장 활발히 전개된 1976년에서 1978년

72) 1965년 국교정상화 이후 1984년까지 대일 무역적자는 약 300억달러로 한국 대외부채 총액의 3/4를 차지하며, 일본의 1973-1983년 경상수지 흑자 388억달러의 50.8%인 197억달러는 대한 무역으로부터

사이 대일무역의 적자 폭은 각각 12억달러, 17억달러, 33억달러로 급속히 증가한 반면 대미무역에서는 5억달러, 6억달러, 10억달러의 흑자를 기록하고 있다.

이처럼 국제수지가 적자를 면치 못한 이유는 첫째, 외향적 경제성장 정책 그 자체에 있었다. 중화학공업화는 기본적으로 수출지향적인 것으로 해외 경기에 민감할 수 밖에 없으며, 최종 수요별 산업연관효과를 보면 수출의 생산유발계수와 수입유발계수는 모두 높은 편이다. 특히 주목할 것은 투자의 수입유발효과가 가장 높다는 것으로 이는 원자재와 기계류의 대부분을 수입에 의존하기 때문이다. 결국 한국 경제는 수출이 증가하고 투자를 확대할 수록 수입도 증가하는 모순된 구조에 처하게 되었다.

< 표 8 > 최종수요별 산업연관효과 추이

	생산유발계수			부가가치유발계수			수입유발계수		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
소 비	1.44	1.49	1.71	0.87	0.81	0.77	0.13	0.19	0.23
투 자	1.43	1.36	1.64	0.61	0.52	0.58	0.39	0.48	0.42
수 출	1.70	1.84	1.96	0.74	0.64	0.62	0.26	0.36	0.38
최종수요계	1.47	1.54	1.75	0.80	0.71	0.70	0.20	0.29	0.30

자료: 한국은행, 『1980 산업연관표 작성보고』, 1983

또한 임금비용부담과 금융비용부담의 증가는 기업의 대외적 경쟁  


---

 얻은 것이다(김영호: 551).

력을 약화시켰다(〈표 5〉 참조). 한국의 중화학공업화는 여전히 저임금을 바탕으로 하였으며 임금 상승에 대해서 취약점을 갖고 있었다. 따라서 국내 노동시장에서의 실질임금 상승은 중화학공업 부문의 경쟁력을 크게 약화시켰다.

〈 표 9 〉 산업별 산업연관효과

	생산유발계수*		부가가치 유발계수	수 입 유발계수
	(1-Ad) <sup>-1</sup> 형	(1-A) <sup>-1</sup> 형		
농림어업	1.48	1.71	0.90	0.10
광업	1.55	1.82	0.89	0.11
제조업	2.00	2.87	0.62	0.38
경공업	2.13	2.82	0.71	0.29
중화학공업	1.86	3.05	0.50	0.50
건설업	2.06	2.67	0.77	0.23
전력·가스·수도	1.86	2.56	0.68	0.32
상업	1.50	1.78	0.90	0.10
운수·보관·통신	1.56	2.29	0.70	0.30
금융·보험·부동산	1.42	1.55	0.95	0.05
정부 서비스	1.63	2.40	0.73	0.27
기타 서비스	1.65	1.95	0.87	0.13
전 산업	1.86	2.64	0.74	0.26

자료: 한국은행, 『1980 산업연관표 작성보고』, 1983

그러나, 국제경쟁력의 약화 현상은 보다 근본적으로 경제적 합리성에 기초하지 않은 채 무리한 정책추진과 집중적인 정책지원에 편승하기 위해 행해진 대기업들의 과잉투자에서 기인한다(김대환, 1987:

205). 또한 대기업들은 중화학공업화로부터 얻은 이윤을 산업시설에 재투자하지 않고 투기 사업에 집중시킨 채 여전히 특혜적 지원에 매달림으로써 자기자본 형성비율이 낮고 부실화되었다.

적자의 두번째 원인은 중화학공업화 정책이 초기 목적인 자본재나 원자재의 수입대체를 가져오지 못했다는 점에 있다. 그 구체적 대상 업종이 조선 전자 공업과 같은 노동집약적 최종 조립가공형 공업이었기 때문에 중화학공업 부문은 경공업 부문에 비해 후방연관효과가 낮았고 오히려 더많은 수입유발효과를 가져왔다. <표 9>를 보면, 다른 산업부문과 비교할 때 중화학공업 부문은 부가가치유발 효과가 가장 낮고 수입유발 효과는 가장 크다. 생산유발효과는 비교적 큰 편이나 (1-A<sup>d</sup>)-1형과 (1-A)-1형의 차이가 매우 크다. 이는 원자재와 생산재의 기반이 없는 중화학공업화의 생산유발효과의 많은 부분이 해외로 누출되고 있음을 보여준다(한국은행, 1983).

### (3) 외채부담의 누적

계속된 국제수지 적자 폭의 확대는 추가적 외자도입을 불가피하게 함으로써 외채는 더욱 증가했다. 60년대와 마찬가지로 외채 원리금의 상환을 위한 외자보전을 위해 수출지향적 경제정책이 지속되었으나 국제수지의 적자 현상으로 적자를 메꾸고 다시 원료와 시설을 추가적으로 도입하기 위한 외채 도입이 불가피했다. 원리금상환과 외채 누적의 문제는 현재 한국 경제의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다.<sup>73)</sup>

73) 외채문제에 대해서는 한국개발원(1984)의 보고서와 1985년 2월호 『신동아』의 특집 “외채, 그 실체를 벗긴다”에 수록된 글들, 박우희(1984) 등 참조.

< 표 10 > 원리금 상환추이

단위: 백만달러(%)

	총 액	중·장기원금	/ 이 자	단기이자
1971	339(100.0)	220(64.8)	98(29.1)	20( 6.0)
1973	609(100.0)	396(65.0)	190(31.3)	22( 3.7)
1975	846(100.0)	393(46.5)	311(36.8)	141(16.7)
1977	1,557(100.0)	823(52.9)	515(33.1)	218(14.0)
1979	3,173(100.0)	1,660(52.3)	939(29.6)	573(18.1)
1981	5,635(100.0)	2,004(35.6)	1,757(31.2)	1,874(33.3)
1983	5,826(100.0)	2,470(42.4)	2,187(37.5)	1,169(20.1)

자료: 한국개발연구원, 『개도국 외채문제와 한국의 외채관리』(1984), 45쪽 <표 11>에서 재구성

<표10>의 차관원리금 상환 실적을 보면 특히 1970년대 후반부터는 원리금 상환액이 매년 전년보다 10억달러 이상 증가되는 등 본격적인 원리금 상환기가 도래했다. 특히 원리금상환에서 이자의 부담액이 크게 증가하여 원금의 상환액과 거의 비슷한 수준까지 이르렀으며 80년대부터는 단기채에 대한 이자의 부담액이 급격히 상승하고 있다. 이에 따라 중·장기채 이자와 단기채 이자까지 합치면 이자지불액이 원금상환액을 초과하고 있다.

<표 11>에서 중화학공업화가 전개된 1973년에서 1980년대 초까지 외채잔액은 더욱 급증하여 1983년 현재 400억달러에 달하고 있다. 이에 따라 1인당 외채부담액도 1973년 124.9달러를 기준으로 1976년 그 2배를 넘는 294.2달러, 1978년 그 3배를 넘는 401.5달러에 이르고 불과 1년 뒤인 1979년에는 다시 그 4배가 넘는 546.7달러를 기록했다.

< 표 11 > 대외채무현황

단위: 백만달러(%)

	1968	1973	1978	1983
I. 장기차관	892(74.4)	3,420(80.3)	10,533(70.8)	24,969(62.3)
공공차관	807(67.3)	3,294(77.3)	9,399(63.2)	16,517(41.2)
상업차관	301(25.1)	1,688(39.6)	4,320(29.0)	10,403(26.0)
은행차관	40( 3.3)	126( 3.0)	620( 4.2)	6,517(16.3)
외화채권	--	--	251( 1.7)	581( 1.4)
IMF자금	45( 3.8)	--	263( 1.8)	1,354( 3.4)
II. 중기무역신용	218(18.2)	139( 3.3)	483( 3.2)	1,064( 2.7)
현금차관	218(18.2)	136( 3.2)	480( 3.2)	405( 1.0)
	--	3( 0.1)	3	21( 0.1)
III. 단기민간금융기관	89( 7.4)	612(14.4)	2,593(17.4)	10,567(26.3)*
	72( 6.0)	489(11.5)	1,041( 7.0)	4,947(12.3)
	17( 1.4)	123( 2.9)	1,552(10.4)	5,620(14.0)
IV. 외은갑계정	--	89( 2.1)	1,262( 8.5)	3,494( 8.7)
V. 총계	1,199(100)	4,260(100)	14,871(100)	40,094( 100)

\* 무역신용, 현금차관 외에 변동금리부 정기에금증서(FRCD) 포함  
 자료: 한국개발연구원, 『개도국 외채문제와 한국의 외채관리』(1984), 44쪽 <표 10>에서 재구성

1983년 현재 1인당 외채부담액은 약 1000달러, 한화로 약 80만원에 이르고 있다. GNP에 대한 외채의 비중도 1970년대까지 평균 35%이던 것이 80년대 들어오면서 50%를 상회하고 있다.<sup>74)</sup>

74) 한국개발연구원, 윗글, 55쪽 <표 19> 참조.



외자도입 형태는 중·장기차관이 점차 감소하고 단기채가 증가하는 경향이 뚜렷한데 이는 외채 상환에서 단기채에 대한 이자의 부담이 점점 커지는 결과를 야기했다. 또한 70년대 말부터 외채의 가장 높은 비중을 차지하던 상업차관의 비중이 감소하고 대신 은행차관(뱅크-론)과 금융기관을 통한 차입 방식이 큰 비중을 차지하고 있다. 이처럼 차입 금리가 매우 높은 편인 단기채와 금융차입 방식의 선호 경향은 외자에 대한 수요가 신규시설 및 시설확장용의 자본재 도입이 아니라 원리금 상환을 위한 지불수단의 도입을 목적으로하였기 때문이다.

이상에서 중화학공업화로 심화된 한국 경제의 모순을 살펴보았다. 물론 대기업 부문에의 투자 집중으로 중소기업이 쇠퇴하는 부정적 측면이 없는 것은 아니지만 중화학공업화의 결과 전반을 부정적으로 보는 것은 그 긍정적 측면을 전혀 간과하는 것이다. <표 12>에 따르면, 중화학공업화가 추진되기 시작한 1973년에는 아직 중화학공업화가 본격적으로 전개되지 못했음에도 불구하고 GNP는 크게 상승했으며, 중화학공업화 투자조정이 행해질 때까지 GNP와 생산성은 계속 상승 추세를 보이고 있다. 또한 유신체제의 노동통제에도 불구하고 건설붐을 전후한 인력난은 명목임금과 실질임금을 모두 상승시켰다. 이점에서 중화학공업화의 전개과정은 국내 경제면에서 긍정적 결과를 낳았다고 평가될 수도 있다.

이처럼 강력한 국가 개입에 의해 경제성장은 가능했으나 문제는 국가권력의 특혜적 지원에 편승해 자본을 축적한 자본가 계급이 생산에의 투자보다 투기적 사업에 관심을 가짐으로서 지속적인 외채 누적 현상을 야기하고 국제경쟁력을 기르지 못했다는 것이다. 국제수지의

적자현상은 식민지 통치 이후 원자재와 생산재의 기반이 마련되지 않은 산업구조의 결과이며, 수출주도 성장정책의 결과이나 불가피한 결과는 아니다. 수출 위주의 경제성장은 국제 환경의 변화에 민감한 특성을 지닌다.

< 표 12 > GNP, 생산성 및 임금의 상승율 추이

	실질GNP 1인당	GNP 국민생산성 <sup>1)</sup>	노동생산성	명목임금	실질임금	
1970	7.6	5.1	4.1			
1971	9.4	6.6	5.3	8.9	15.4	1.8
1972	5.8	3.8	0.8	7.7	17.5	5.1
1973	14.9	12.7	9.3	8.3	11.1	8.0
1974	8.0	5.7	3.3	10.1	31.9	6.1
1975	7.1	5.2	4.8	11.0	29.5	3.3
1976	15.1	12.4	7.9	6.8	35.5	17.6
1977	10.3	8.8	7.4	10.2	32.1	19.8
1978	11.6	10.7	8.5	11.5	35.0	18.1

1) 국민생산성=실질GNP+경제활동인구

자료: 전경련, 『민간경제백서』, 1980, 155쪽

중화학투자조정을 전후한 문제점이 수출부진과 중화학설비 과잉문제, 외채문제 등이었으나 이는 80년대 중반 저달러·저금리·저유가의 3저현상이라는 국제환경의 호조건 속에 수출증대와 그로 인한 경제성장을 야기했다. 한국 경제는 86-88년 사이 연 12%의 경제성장과 최초의 경상수지 흑자의 국면을 맞게 되나 3저조건의 소멸과 함께 국제수지는 다시 적자로 전환된다(서울사회과학연구소 경제분과, 1991). 이처럼 국제환경의 영향력을 받는 수출 위주의 경제개발은 계속적으로 성장률

의 증가와 하락의 순환을 보이고 있다. 따라서 국제환경에 대한 적응력과 경쟁력을 강화해야 함에도 불구하고 한국의 자본가 계급은 투기적 성향에 의해 국내 산업구조의 기반을 형성하거나 국제경쟁력을 배양할 노력을 기울이지 않았다. 즉 국가권력의 경제성장 정책이 자본가 계급의 자본축적을 도왔으나 이 과정에서 세력을 확대한 자본가 계급은 점차 국가권력의 경제적 통제에서 벗어나는 역설적 결과를 가져옴으로써 한국 경제는 모순적 구조를 유지하게 되었다고 볼 수 있다.<sup>75)</sup>

## 2. 권력구조의 재편

중화학공업화가 본격적으로 추진된 1970년대 한국 국가는 자본주의적 생산관계의 대외적 규정성을 강하게 지니고 있었으나 자원동원 능력을 바탕으로 피지배계급에 대해서는 고도의 배제성을, 지배계급에 대해서는 높은 자율성을 지니고 있었다. 이러한 대내적 독자성에 의해 한국 국가는 기존의 자본축적 기제와 사회관계의 재생산만을 담당하는 것이 아니라 그것을 선도적으로 변모시키는 역할을 담당했다(정관용, 1988: 115).

한국사회의 국가가 경제영역에 대한 우위를 점할 수 있었던 것은 유교 문화와 분단구조를 시기에 맞게 효과적으로 이용할 수 있었기 때문이다. 산업화 이후 급속한 경제성장은 권위주의적 국가권력의 확대

75) 장달중(1985: 138)은 한국 국가와 이익집단의 관계를 분석하면서, 국가는 자본가 세력의 통제된 팽창을 통해 정치 세력을 강화시켜왔으나 자본가 계급은 이 강화된 정치세력내에서 공적 이익보다 사적 이익에 추구하는 결과를 낳았다고 주장한다.

력들의 조직화와 함께 국가권력의 약화 경향을 가속화했다.

(1) 자본가 계급의 조직력 확대

중화학공업화 과정에 의해 경제영역에서 대기업 부문의 성장이 두드러짐에 따라 기업인의 사회적 지위가 급상승하고 그에 따라 기업인에 대한 비판도 고조되는 경향을 보였다. 이에 전경련은 기업의 사회성주의 등에 의한 이데올로기적 구속과 국가 주도적 경제성장 논리에 대응하고자 지속적으로 조직력을 확대시켰다. 중화학공업화 기간 중 전경련의 활동 기조는 대외협력 집중 및 각종 인력 기술 개발과 경제계의 결속 강화, 경제정책에의 의사 반영, 기업에 대한 사회적 인식 제고를 위한 노력으로 요약되고 있다(전경련, 1982: 270).

구체적으로 조직 확대의 측면을 보면, 1961년 '한국경제협의회', '한국경제인협회(경협)'으로 개칭되고, 1968년 8월 28일 업종별 50개 경제단체와 대기업 100여개사로 이루어진 '전국경제인연합회'로 다시 개칭된 이후(전경련, 1982: 170-171), 전경련 조직은 계속적으로 산하 조직을 확대하고 대정부 통로를 다원화시켜 왔다. 경제 및 기술 조사 센터(1963), 스탠포드연구소(1969), 한국정보산업협회(1969), 한국경영자총회(1970), 국제경영원(1980), 경제인클럽(1980), 한국경제신문(1980), 한국경제연구원(1981), 한국기술개발주식회사(1981), 한국유전공학연구조합(1982) 등의 전경련 산하 조직들은 민간주도의 경제 운영을 위한 연구기관, 경제인들간의 내적 단결을 증진시키기 위한 조직, 사회적 홍보 기구로 분류될 수 있다.■

80) 특히 한국경영자총회는 70년대 노동운동이 급격히 성장함에 따라 이에 대한 기업주측의 대응을 합동으로 모색하고자 창설되었다.

이밖에도 전경련은 월례수출진흥회의, 정부관리초정간담회, 정경간담회 등의 긴밀한 대정부접촉을 지속해 옴으로써 매년 30-40개의 정책안을 건의하고 있고 이들 대부분은 정부에 의해 수용되고 있다. 특히 이들이 경제안정을 담보로 정부 의사에 반대를 표명하기도 하고 외국자본의 이해관계를 반영하기도 한다는 점에서 국가 자율성의 약화 측면으로 지적되기도 한다(김대환, 1987: 210).

이에 대해 서재진은 자본가 계급이 경제적 영역에서의 권력은 장악하고 있지만 이들의 건의나 요구가 경제적 문제에만 한정된다는 점에서 여전히 정치적 영역의 헤게모니는 국가권력에 있는 '이중권력구조'를 형성하고 있다고 주장한다(서재진, 1991). 이는 한국의 국가와 시민사회의 관계가 갖는 특수성에서 비롯된다. 가산제적 전통에서 국가만이 국가 이익을 추구하며 나머지 사회집단들은 사적 이익을 추구한다고 주장되었다(장달중, 1985: 133). 이러한 권위주의적 체제에서 전경련과 노조의 조직체들은 고도로 정부화(governization) 되어 자신들의 조직의 목적을 국가의 목적에 기능적으로 통합시킬 때만 제도적 보호를 받을 수 있다. 정부화된 양 조직은 국가권력에 의해 그외의 다른 모든 비정부적 정치단체의 활동을 통제하는 수단으로 이용되었다(장달중, 1985: 135). 특히 권위주의적 통제의 절정기라 할 1970년대는 독점적 권력집단과 비제도화된 반체제세력간의 대결이 구조화된 것으로 특징지워진다(백운선, 1988: 126).

## (2) 사회세력들의 조직화

이농현상이 활발하던 식민지기말에는 농민운동과 노동운동이 서로 밀접히 연관되어 비교적 활발한 저항을 보였다. 그러나, 해방 이후 반

공주의가 지배적 이데올로기로 자리잡으면서 이러한 집합적 행동에 대한 부정적 시각을 고착화되고, 성장주의는 이들의 희생을 불가피한 것으로 여기게 했다. 이로 인해 자본주의 사회 변화의 동인이 될 노동운동의 발달이 한국사회에서는 크게 저해되었다.

김진균·임영일(1987: 305-308)은 마이클 만의 계급의식의 내용별로 다음과 같이 한국의 노동자 계급을 분석한다. 한국사회의 노동자 계급은 광범위한 빈곤의 경험으로 계급정체감(identity) 형성의 기초가 마련되어 있으나 개별적 신분상승욕구로 인해 그 형성이 저해되고 있다. 그러나, 상승이동 욕구가 좌절되고 노조의 조직적 운동에 참여할 기회가 주어지면 정체감 확보는 가능하다. 가산관료제적 인격통제와 상대적 박탈감으로 한국 노동자의 계급대립감(opposition)에 대한 인식은 높은 편이며 국가의조합주의적 통제로 생산과정이 파편화되어 한국사회의 노동운동은 소박한 경제적 보상 요구에 한정되어 계급전체성(totality) 인식 측면에서 불리하다. 또한 대안적 사회에 대한 인식 측면에서도 그에 대한 자생적 의식이나 지식인층에 의한 이론적 의식 모두에서 불리하다.

그러나 70년 들어와서 10월 1일 '외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의 조정'에 관한 임시특례법이 제정되어 외국인 투자기업에서의 노조설립과 노동쟁의를 제한하고, 이후 국가비상사태의 선포와 유신헌법의 제정으로 단체행동권을 법률로 제한함에 따라 노동운동이 불가능해지자 노동운동은 60년대와 판이한 성격을 띠기 시작했다. 유신체제의 성립은 노동자 계급의 불만을 해소시키기는 커녕 노동운동을 분신자살 등의 극단적 형태로 몰고 가고 노동운동은 폭력화되어 사회적 관심을 불러모았다(김윤환, 1984).<sup>10)</sup>

이처럼 노동운동이 진행되기는 했으나 이들의 조직화된 운동 형태는 1970년대 말까지도 주로 임금투쟁의 실리적 이익을 목적으로하였으며 정치적 반대 세력으로서의 성격은 드러나지 않고 있다. 이러한 탈정치화는 노총과 노조의 정부화 현상으로 더욱 심화되었다. 또한 농민과 노동자의 민중 세력은 국가의 지배적 이데올로기에 대한 대항 이데올로기를 형성하지 못했으며 오히려 지배 이데올로기에 동조하는 경향이 있었다(이정복, 1985: 71-72). 그러나, 70년대말 노동자의 양적 성장과 운동역량의 확대 기반 위에서 노동운동은 도시산업선교회 등의 외부 단체를 매개로 하여 다른 사회세력과의 저항운동과 연계됨으로써 정치적 정향을 갖게 되었다(백운선, 1988:126).

국가권력에 대한 반대의 움직임은 주로 민주화를 주창하는 대학생들을 중심으로 전개되었다.<sup>81)</sup> 이처럼 권력구조의 갈등이 엘리트 갈등의 양상을 보이는 것은 한국사회의 중요한 특징이기도 하다. 학생운동을 중심으로 한 반체제세력에 대해 박정권은 집권 이후 줄곧 반공주의의 이데올로기를 동원하여 용공 이슈를 적용함으로써 철저하게 억압했다.<sup>82)</sup> 이는 특히 유신체제하에서 본격화되어 1974년 민청학련 사건의 관련자들은 인혁당과 관련된 용공세력으로 몰렸으며 이에 학생들의 반대

81) 1970년 9월 15일 KAL 빌딩 방화 사건, 11월 13일 전태일 분신자살, 11월 15일 이성찬 분신자살기도, 대학생들의 노동문제 해결을 촉구하는 농성과 시위, 71년 2월2일 김차호 분신자살기도, 73년 12월 19일 최재영 자살기도, 74년 2월 22일 정세달 자살사건, 74년 9월 19일 현대조선소 폭동 사건, 74년 언론노조 결성으로 노동운동에의 지식인 참여, 기독교도시산업선교회의 활동과 79년 YH노사분규 등이 그 대표적 사례이다(김운환, 1984).

82) 박광주(1987), 백운선(1988)의 글 참조.

83) 박정희 정권의 용공조작에 관해서는 이상우(1986)의 글 참조.

시위가 극렬해지자 긴급조치 4호가 발동되었다.

특히 반체제 운동은 긴급조치 1, 4호가 해제되고 긴급조치 7호가 선포되기까지 가장 활발했으며 국가 권력집단은 끊임없이 이에 반공주의를 적용하여 좌경시비를 일으켰다. 구체적으로 반체제 운동의 경과를 살펴보면, 가장 핵심적인 반체제세력인 학생집단은 1974년 9월 18일 민청학련 사건을 비판하는 서울대 공대 시위로부터 점차 전국적 규모의 민주화 시위로 확대되어 11월에는 휴강 및 조기방학에 들어갔다. 이 기간 중 성립된 젊은 카톨릭 사제 중심의 '정의구현전국사제단'은 구속자석방과 인권문제에서 나아가 개헌운동, 정권퇴진운동까지 전개해나갔다. 또한 한국기독교협의회와 한국기독교학생총연맹의 종교조직도 민주주의 회복을 촉구했다. 지식인층도 이에 동조함으로써 자유언론실천운동이 확산되는 한편 국가보안법 및 내란선동죄로 구속된 김지하의 석방을 요구하며 자유실천문인협의회가 결성되었다. 재야세력도 연합하여 1974년 민주회복국민회의를 발족하고 서명운동을 벌였으며 이때 백낙청 교수의 파면 사건은 교수자율권 선언의 원인이 되었다. 민주회복국민회의는 대국민 민주화 운동을 전개하며 1975년 국민투표반대운동을 이끌었다. 결국 국민투표 결과는 투표자의 73.1%가 유신헌법을 지지하는 것으로 집계되어 박정권은 이를 정당성의 증거로 주장하고 긴급조치위반자들을 대거 석방했다. 이들 석방인사들에 의한 고문 및 조작 사례의 발표는 외국 매스컴과 인권기관의 맹렬한 비난을 불러들였다.<sup>84)</sup> 그러나, 국가권력 집단은 항의하는 외국 목사를 추방하고 외국인의 반국가언동의 규제 법안을 만드는 등 이에 흔들리지 않았으며 1979년 크리스찬 아카데미 사건과 도시산업회 활동에 대해서도 좌경시

84) 반체제 운동의 전개에 대해서는 이상우(1984)의 글 참조.



비를 일으켰다. 그러나, 이 시기를 통해 반체제세력의 중심을 차지한 학생운동의 역량도 크게 증가하여 노동운동과 농민운동의 선도적 역할을 담당하며 1979년의 일련의 사태에서 그 역량을 보여줬다.<sup>85)</sup>

중화학공업화 과정을 거치면서 자본가 계급의 조직력이 확대되고 노동자 계급이 부분적으로 조직화되면서 국가권력의 자율성과 통제력은 부분적으로 약화되기도 하고 강화되기도 한다. 즉 자본가 계급의 압력은 농민과 노동자 계급에 대한 국가의 자율성과 통제력을 강화시키며, 반대로 농민과 노동자 계급의 조직적 저항은 자본가 계급에 대한 국가의 자율성과 통제력을 강화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이처럼 경제적 영역에서는 국가권력을 둘러싼 권력구조가 다원화되고 있는 경향과 달리 정치적 경쟁은 여전히 군부 정권과 대학생 집단간의 경쟁에 국한되어 있으며 국가권력 집단은 반체제적 움직임에 대해서는 권위주의적 통제로 일관하고 있다. 이는 국가권력 혹은 정권이 정권유지라는 목적에 집착하고 있음을 보여준다.

---

85) 특히 80년대의 농민운동과 노동운동은 학생운동세력 및 재야 세력과 연계함으로써 단순한 물질적 이익의 측면 뿐 아니라 정부의 정책이나 정권의 성격을 문제삼는 정치적 색채를 강하게 나타내고 있다.

## 6 장. 결 론

중화학공업화를 포함한 한국의 산업화 과정에 대한 기존의 분석들은 주로 플란차스의 상대적 자율성론과 에반스의 종속적 발전론에 입각한 분석이 주를 이룬다. 이와 연관되어 산업화의 심화 과정에서 나타난 유신체제는 관료적 권위주의 국가론의 틀에서 분석되고 있다.<sup>86)</sup>

중화학공업화 정책이라는 국가의 경제개입 현상에 대한 기존의 제3세계국가론을 포함한 계급론적 이론들을 적용함이 부적절한 측면은 임진숙(1986: 263-267)에 의해서 잘 요약되고 있다. 중화학공업화는 국가가 계속적으로 개입하고 있지만 여전히 민간자본 중심으로 전개되었다는 점에서 국가자본주의론은 부적절하다. 대부분의 분석들이 따르고 있는 에반스의 종속적 발전론 역시 국가가 생산주체로서 개입한다고 보고 있으나 중화학공업화 과정에서 국가는 경제정책에 의해 민간자본을 간접적으로 지원함으로써 개입한다. 중화학공업화 정책의 입안과 시행 과정은 방위산업의 필요성과 정치적 정당성을 확보할 필요성이라는 경제 외적 요인에 의해 경제적 타당성에 대한 검토 없이 급속

---

86) 에반스의 종속적 발전론에 입각한 분석으로는 Lim(1982), 강이수(1984), 조희연(1985), 이재희(1984)의 글이 있으며, 김영명(1985), 임진숙(1986), 김호기(1985)의 글도 종속적 발전론을 기본틀로 유지하되 국가의 강력한 역할과 국가-국내자본의 2자연합적 측면을 보다 강조하고 있다. 국가의 강력한 역할에 대한 분석들은 또한 상대적 자율성의 개념을 논의에 끌어들이고 있다(이성형, 1985). 한편 국가 권력의 권위주의적 특징에 보다 관심을 갖는 한상진(1983), 강민(1983), 김영명(1985)은 관료적 권위주의 모델을 적용시키고 있다.

히 추진되었다. 이점에서 정치 경제적 재생산 제도로서의 국가의 간접적 역할을 강조한 신맑스주의자들의 이론이 적실성을 지닌다. 이와 함께 세계체계 특히 세계국가체계의 영향력이 고려되어야 한다는 점에서 (Skocpol, 1982), 국가가 개혁가적 기능에 의해 민족주의적 발전을 추구하는 것이 아니라 기업가적 기능을 택하여 세계체계에의 편입을 적극 추진한다는 김영명(1985)의 국가주도자본주의론이 한국 사회에 대한 적실성을 지닌다는 것이 임진숙의 주장이다.

그러나, 중화학공업화의 전개에 따른 대외의존성의 심화 경향은 부인할 수 없지만 한국의 국가권력이 의도적으로 세계체계에의 편입을 추진했다고 볼 수는 없다. 오히려 박 정권은 그 민족주의적 성격에 의해 미국의 견제를 받고 있었음을 이미 검토한 바이다. 이는 김명수(1990)의 결론에도 나타나고 있다. 그에 따르면 중화학공업화는 국가 권력 집단의 독자적인 이해관계 즉 정치·군사·경제적 자립화의 욕구가 정책으로 표출된 것이었지만, 가시적인 외향적 성장을 목적으로 추진됨에 따라 해외자본과 기술에 대한 종속의 심화가 불가피해지는 역설적 한계를 갖게 된 것이다. 따라서 중화학공업화의 입안과 추진과정을 자본의 요구에 대한 국가의 도구적 행위라고 볼 수 없음은 분명하다. 이 논문에서도 국가 보다 명확히 정권은 정권의 유지라는 특수한 이해관계를 갖고 있으며 이를 위해 행위한다고 본다. 이에 따라 정책의 입안과 시행은 선택적이라 할 수 있고, 국가 행위가 자본의 이익에 도움이 되었다면 이는 국가의 정당성 획득의 필요성과 자본의 축적 요구라는 이해관계가 일치하고 있는 한국 사회의 특수한 구조적·역사적 상황 때문이라고 보아야 한다.

한편 국가 권력구조의 측면과 관련할 때 중화학공업화 정책에 대

한 기존의 분석들은 대외의존성의 심화와 독점자본의 급속한 성장에 의한 국가자율성의 약화로 결론짓고 있다(김대환, 1987; 김 건, 1988). 이러한 결과적 분석에 대해 김명수(1990: 169-171)는 그 약화 과정의 측면을 중시하여 국가권력이 정책 입안시 누렸던 강력한 자율성과 개입력이 자본가 계급의 경쟁에 의한 과잉·중복투자라는 의도하지 않은 결과에 의해 크게 약화되었다고 본다. 또한 자본가 계급의 경쟁적 침투로 인해 국가기구의 각 부처들이 영향을 받으면서 국가기구 내 통합성이 깨지면서 국가자율성은 더욱 약화된다. 서재진(1991)은 더 나아가 구조적 요인과 관련된 권력구조의 측면에서, 경제적 영역에서 자본가 계급이 지배적 위치를 확보하게되었지만 여전히 정치적 영역에서는 국가권력이 배타적 지배독점 세력으로 존재하는 이중적 권력구조로 본다.<sup>87)</sup> 이는 다시 말하면 경제영역에서 국가의 자율성이 약화되었지만 권위주의적 사회구조의 연속성에 의해 정치적 통제력은 견지하고 있는 것이라 할 수 있다.

1980년대에 들어 국가권력의 자율성과 통제력은 어느 정도 약화된 측면이 없지 않다. 가장 강력한 통제수단의 하나인 금융독점도 1980년 은행민영화 조치로 5개 시중은행과 제2금융권이 재벌기업에 의해 과점됨으로써 무너지고(이근식, 1987: 397-398)<sup>88)</sup>, 재정·조세 정책에 대한

87) 대체로 중화학공업화 과정의 결과 국가의 자본가 계급에 대한 자율성이 약화된 것으로 보고 있으나 정관용(1988)은 국가가 자본축적 기능을유지할 뿐 아니라 자본축적의 기제를 선도적으로 변모시키는 능력에 의해 계속적으로 자율성을 강화시켜 나갔다고 본다. 그러나, 국가의 자율성 측면은 박 정권의 몰락과 전경련의 조직력 확대 결과로 약화된 것으로 보인다.

88) 이에 정부는 1982년 “은행법”을 개정하여 동일인이 금융기관 발행 주식 총수의 8/100을 초과하는 주식을 소유하지 못하도록 했으나 재벌들은 계열사에 주식을 위장 분산시킴으로써 여전히 지배권을

전경련의 요구도 보다 강력해졌다. 그러나, 이러한 국가권력의 약화 추세는 자본가 계급이 조직화되고 독점자본화되었기 때문만이 아니라, 국가주도의 중화학공업화가 투자조정외의 국면을 맞게 되고 반공주의와 성장주의를 가장 효과적으로 이용한 박정희 정권이 무너진 후 정당성의 기반이 크게 흔들렸기 때문이다.

또한 그 자율성과 통제력이 약화되었지만 권위주의적인 구조적 특징은 여전히 지속적이라는 점에서 국가권력은 아직 자율성과 통제력의 기반을 유지하고 있다. 권력구조는 국가권력에 정당성 기반을 제공하고 그 권력의 범위를 결정한다. 권력구조는 경제적 하부구조에서만 얻어지는 것이 아니고 이데올로기를 포함한 사회구조 전반에서 구성된다. 이 점에서 본질적으로 다양한 사회세력들간의 경쟁구조이다. 따라서 역사적 상황이 변화는 새로운 논의의 가능성을 의미한다. 1970-80년대의 국가와 1990년대의 국가는 또다른 것으로 그 동일성과 차별성 혹은 연속성과 단절성에 주목할 수 있게 될 것이다.

정부가 지향하는 정책이 국민들이 선호하는 정책으로 나아가지 않으면 정치적 불안정이 야기되기 쉬우며, 국민들간에 선호하는 정책의 방향이 복지지향적이거나 성장지향적으로 서로 반대로 향해도 정치적 참여가 확대되면 정치적 불안정의 가능성은 줄어든다(Adelman, 1984). 이러한 국민들의 선호 경향은 그 사회의 문화적 요인과 구조적 특수성에 기반한 권력구조에서 형성된다.

한국 사회의 가장 두드러진 구조적 특성은 시민사회가 발전하지 못하여 국가 권력집단의 배타적 권력 행사에 대한 다양한 경쟁세력이 형성되지 못했다는 것이다. 특히 중화학공업화가 추진되던 유신체제의

---

유지했다(이근식, 1987: 398).

군부 정권은 반공주의와 성장주의의 지배적 이데올로기를 구조적 조건과 관련시킴으로써 자율성과 통제능력 모두를 강화시킬 수 있었다. 특히 국가권력의 정치적 권위주의에 대해서는 대학생 집단의 부분적 저항을 포함한 어떠한 저항도 용납되지 않았다.

국가주도의 경제개발 과정에서도 국가권력의 배타적 독점권은 실행되나 정치과정에서 대해서보다는 개방적인 권력구조를 형성한다. 국가-자본의 연계성에 대한 기존의 강조들은 일정한 이론들의 설명력을 강조하기 위해 자본의 지배성을 지나치게 강조하고 국가 통치계급의 독자적 영역을 축소시키고 있다. 국가의 권력집단은 정치적 목적 즉 정권유지의 목적에 의해 행위하여, 이에 자본의 행위주체 즉 자본가 보다 엄밀하게 재벌들이 전경련의 조직적 대응으로 영향력을 행사하는 반면 노동의 행위주체들은 상대적으로 미약한 조직력으로 인해 정책적 고려에서 제외되는 경향이 있다.

현대 선진 자본주의 사회에서는 자본의 권력이 지나치게 확대된 '강한 사회, 약한 국가'가 문제시되고 보호무역주의, 경제적 민족주의, 사회적 복지주의를 지향하는 국가권력의 확대를 위한 논의가 전개되고 있다. 이점에서 시민사회에 대한 국가권력의 우위성이 지속되어 온 한국사회는 오히려 우월한 위치를 점하고 있다고 볼 수 있다. 문제는 국가의 통제력이 권위주의적 배타성에 기초한다는 그 폐쇄성에 있다. 따라서 이러한 국가 자율성과 통제력을 유지하되 그 방향과 성격에 대한 다양한 압력이 행사될 수 있는 의사통로가 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 시민사회가 성숙되어 민주주의적 사회세력들의 자원 동원 및 집합행동이 조직화되어 권위주의적 요소를 능가할 수 있을 만큼 이론화되고 구조화되어야 한다.

## 참고 문헌

### < 자 료 >

- 경제기획원, 1981, 『경제백서』  
노동부, 1972-1990, 『노동통계연감』  
재무부, 1982, 『재정투융자 백서』  
전국경제인연합회, 1980, 『민간경제백서』  
——, 1982, 『천경련 이십년사』  
조선은행조사부, 1949, 『경제연감』  
한국개발연구원, 1982, “산업정책의 기본 과제와 지원 시책의 개편 방안”, 『연구보고, 82-09』  
——, 1984, 『개도국외채문제와 한국의 외채관리』  
한국은행, 1972-1982, 『경제통계연보』  
——, 1972-1982, 『한국통계연감』

### < 국내 문헌 >

- 강 민, 1983, “관료적 권위주의의 한국적 생성”, 『한국정치학회보』 17집.  
——, 1988, “한국의 국가역할과 국가기구”, 『한국정치학회보』 22집.  
강이수, 1983, 『종속적 발전하에서의 노동통제에 관한 연구』, 이화여대 석사학위논문.  
김 건, 1988, “한국의 중화학공업화 과정에서의 국가개입의 양상 및 귀결”, 한국산업사회연구회 편, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사.  
김광식, 1986, 『마르크스국가론에 관한 비판적 연구』, 고대 사회학과 석사학위 논문.  
김대환, 1987, “국제경제환경의 변화와 중화학공업화의 전개”, 『한국경제론』, 까치.  
김명수, 1990, “종속적 산업화에서의 국가의 역할”, 한국사회학회 편, 『한국사회의 비판적 인식』, 나남.  
김병태, 1981, “농지개혁의 평가와 반성”, 『한국경제의 전개과정』, 들베개.

- 김선업, 1984, 『엘리트 층원 유형을 통해 본 한국사회의 권력구조』, 고대 사회학과 석사학위 논문.
- 김영명, 1985, 『제삼세계의 군부통치와 정치경제』, 한울.
- 김영순, 1988, “유신체제의 수립원인에 관한 연구”, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사
- 김영호, 1985, “한일경제의 실상을 파헤친다”, 『신동아』, 10월호.
- 김윤환, 1984, “산업화 단계의 노동문제와 노동운동”, 『한국사회의 재인식 I』, 한울.
- 김의균, 1980, “무더기 도산의 중소기업”, 『신동아』 5월호.
- , 1980, “중화학투자조정 내막”, 『신동아』 12월호.
- 김일철, 1989, 『한국사회의 재구조화 과정』, 서울대 출판부.
- 김진균·임영일, 1987, “노동자의 의식과 행동”, 『현대자본주의와 공동체이론』, 한길사.
- 김진현, 1964, “부정축재 처리 전말서”, 『신동아』 12월호.
- 김호기, 1985, “경제개발과 국가의 역할에 관한 연구”, 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, 한울.
- 김홍명, 1984, “막시즘과 국가이론”, 『한국정치학회보』 18집.
- 류재현, 1988, “한국산업독점체 형성과 금융적 자본의 관계”, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사.
- 박광주, 1985, “국가론을 통한 한국정치 패러다임 모색”, 『현상과 인식』 9권 2호.
- , 1987, “집정관적 신중상주의국가론”, 한국정치학회 편, 『현대 한국정치와 국가』, 법문사.
- 박병운, 1975, “한국의 재벌: 그 생태·금맥·인맥”, 『신동아』 12월호.
- , 1980, “중화학공업계의 내막”, 『신동아』 5월호.
- 박상섭, 1984, “Poulantzas-Miliband 국가론 논쟁고”, 『한국정치학회보』 18집.
- , 1985, 『자본주의국가론』, 한울.
- 박영호, 1991, “국가와 시민사회”, 『한국정치학회보』.
- 박우희, 1984, “한국의 경제 성장, 종속이냐 자립이냐”, 『신동아』 5월호.
- 박일범, 1988, 『한국자본주의사회에 있어서의 국가자율성』, 고대 행정학과 석사학위 논문.
- 박찬일, 1981, “미국의 경제원조의 성격과 그 경제적 귀결”, 『한국경제의 전개과정』, 들베개.



- 박헌채, 1987, "4·19와 5·16의 민족사적, 경제사적 조명", 『한국경제론』, 까치.
- 박효종, 1986, "국가론 소고", 『한국정치학회보』, 20집 2호.
- 배인준, 1986, "재계의 관료·군 출신들", 『신동아』 8월호.
- 백운선, 1988, "체제세력·반체제세력과 한국정치: 1970년대를 중심으로", 『한국정치학회보』 22집.
- 사공일, 1980, "경제성장과 경제력 집중", 『한국개발연구』 2권 1호.
- , 1981, "경제성장과 정부의 역할", 『한국개발연구』 3권 1호.
- 서울사회과학연구소 경제분과, 1991, "1980년대 한국자본주의", 『현실과 과학』 여름호, 새길.
- 서재진, 1990, "한국에서 자본가계급-국가와의 관계에 관한 네오 마르크스주의 이론의 재고", 『한국사회의 비판적 인식』, 나남.
- , 1991, 『한국의 자본가 계급』, 나남.
- , 1991, "계급타협 및 복지국가의 조건", 서울대 사회학연구회 편, 『사회계층』, 다산출판사.
- 송주명, 1989, "신식민지파시즘의 이론구조", 학술단체협의회 편, 『1980년대 한국사회와 지배구조』, 풀빛.
- 송호근, 1991, 『한국의 노동정치와 시장』, 나남.
- 안병직, 1981, "식민지경제의 성격과 분단의 경제적 의의", 『한국경제의 전개과정』, 들베개.
- 유석춘·국민호, 1988, "노만 제이콥스의 동양 사회론과 한국사회", 『한국사회사연구회논문집』 제10집, 문학과 지성사.
- 유인호, 1979, "해방 후 토지개혁의 성격", 『해방전후사의 인식』, 한길사.
- 유재철, 1980, "총선이후의 재계의 전략과 인맥", 『신동아』 4월호.
- 윤상철, 1986, "한국의 공기업 분석을 통해서 본 국가-자본관계", 『한국사회사연구회논문집』, 문학과 지성사.
- 이각범, 1983, "산업발전과 노동시장의 변동", 한국사회학회 편, 『한국사회 어디로 가고 있나』, 현대사회연구소.
- 이경의, 1981, "중소기업과 독점자본", 『한국경제의 전개과정』, 들베개.
- 이계민, 1985, "외재 누가 어디에 어떻게 썼나", 『신동아』 2월호.
- 이근식, 1987, "한국금융의 특성", 『한국경제론』, 까치.
- 이대근, 1984, "경제개발과 구조변동", 『한국사회의 재인식 I』, 한울.
- , 1984, "차관경제의 전개", 이대근·정운영 편, 『한국자본주의』

- 론』, 까치.
- , 1984, “6·25의 경제사적 인식”, 이강근·정운영 편, 『한국자본주의론』, 까치.
- , 1985, “경제성장인가 외채성장인가”, 『신동아』 2월호.
- 이상우, 1984, “70년대의 반체제세력”, 『신동아』 4월호.
- , 1985, “박정권 대일편향의 내막”, 『신동아』 9월호.
- , 1986, “박정권의 용공좌경조작 시말”, 『신동아』 8월호.
- 이성형, 1985, “국가, 계급 및 자본축적 : 8·3 조치를 중심으로”, 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, 한울.
- 이재희, 1984, “자본축적과 국가의 역할”, 『한국자본주의론』, 까치.
- 이정복, 1985, “산업화와 정치체제의 변화”, 『한국정치학회보』 19집.
- 이종훈, 1979, “미군정경제의 역사적 성격”, 『해방전후사의 인식』, 한길사.
- 이헌창, 1984, “8·15의 사회경제사적 인식”, 『한국자본주의론』, 까치.
- 임묘민, 1983, “재벌과 권력: 전경련의 갈등”, 『신동아』 4월호.
- 임진숙, 1986, 『주변 자본주의하에서의 국가-자본관계 : 한국의 중화학공업화정책을 중심으로』, 『한국사회사연구회논문집』 5집, 문학과 지성사.
- 임현진 · 백운선, 1987, “현대한국의 국가자율성”, 『현대자본주의와 공동체이론』, 한길사.
- 장달중, 1985, “산업화와 이익집단”, 『한국정치학회보』 19집.
- , 1985, “거액채무국들의 정치적 종말”, 『신동아』 2월호.
- 장미혜, 1989, 『국가정책의 계급적 성격에 관한 연구: 제1차경제개발계획을 중심으로』, 연세대 사회학과 석사학위 논문.
- 전철환, 1981, “수출·외자주도 개발의 발전론적 평가”, 『한국경제의 전개과정』, 들베개.
- , 1984, “국제경제의 체질변화와 70년대의 한국 경제”, 박헌채 외, 『한국사회의 재인식I』, 한울.
- 정관용, 1986, 『한국의 국가성격에 관한 일연구: 중화학공업화 정책을 중심으로』, 국민대 정외과 석사학위 논문.
- , 1988, “중화학공업정책을 통해 본 한국의 국가성격”, 한국산업사회연구회 편, 『오늘의 한국자본주의와 국가』, 한길사.
- , 1989, “1980년대 한국사회의 지배구조 변화”, 학술단체협의회 편, 『1980년대 한국사회와 지배구조』, 풀빛.
- 정운형, 1981, “경제성장과 독점자본”, 『한국경제의 전개과정』, 들베

- 개.
- , 1987, “유신체제와 8.3 조치의 성격”, 『한국경제론』, 까치.
- 정일용, 1984, “원조경제의 전개”, 이대근·정운영 편, 『한국자본주의론』, 까치.
- 정진상, 1984, 『종속적 자본주의 사회에서의 국가자율성의 가능성과 한계』, 서울대 사회학과 석사학위 논문.
- 조형제, 1990, “80년대 국가론 연구의 동향과 국가권력의 성격”, 한국사회학회 편, 『한국사회의 비판적 인식』, 나남.
- 최수일, 1987, 『한국에 있어서 국가자율성의 변화에 관한 연구』, 중앙대 사회개발대학원 사회학 석사학위 논문.
- 최장집, 1985, “과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조”, 『한국사회연구』, 3집, 한길사.
- 한미관계연구회 역, 1986, 『프레이저 보고서』, 실천문학사
- 한상진, 1983, “관료적 권위주의하에서의 민주주의의 전망”, 한국사회학회 편, 『한국사회 어디로 가고 있나』, 현대사회연구소.
- 홍덕률, 1991, “지배계급에 대한 이론적 검토”, 서울대사회학연구회 편, 『사회계층』
- 홍두승, 1987, “한국지배엘리트의 통합과 갈등”, 『현대자본주의와 공동체이론』, 한길사.
- 황병덕, “한국자본주의의 축적 위기와 권위주의적 정권”
- 황원기, 1988, 『국가권력과 계급구조간의 상호영향관계에 관한 연구』, 연세대 사회학과 석사논문.

#### <외국문헌>

- Adelman, Irma & Jairus M. Hihn, 1984, "Crisis Politics in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, vol.33, no.1
- Alavi, Hamza, 1972, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review*, no.74,  
(함자 알라비, “과대성장국가론: 파키스탄과 방글라데쉬”, 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치)
- Alford, Robert R., 1977, "Paradigms of Relations Between State and Society", Leon N. Lindberg et al., ed., *Stress and*

- Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington Books. (올포드, "국가와 시민사회의 관계", 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치)
- Block, Fred, 1977, "The Ruling Class does not Rule: Note on the Marxist Theory of the State", *Socialist Revolution Vol.7, No.3.* (블록, "지배하지 않는 지배계급: 도구주의국가론 비판을 중심으로", 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치)
- , 1987, *Revising State Theory: Essays in Politics and Post-industrialism*, Philadelphia: Temple University Press.
- 프레드 블록, 마가렛 소머즈, 1986, "경제주의적 오류를 넘어서: 칼 폴라니의 전체론적 사회과학, 스카치폴 엮음, 『역사사회학의 방법과 전망』, 대영사.
- Cardoso, Fernando H., 1972, "Dependency and Development in Latin America", *New Left Review*, no.74, pp.83-95
- Duvall, Raymond & John Freeman, 1981, "The State and Dependent Capitalism", *International Studies Quarterly*, vol.25, no.1.
- Evans, Peter, 1976, "Industrialization and Imperialism: Growth and Stagnation in the Periphery", *Berkeley Journal of Sociology*, Vol.20. (김호진 편역, 1984, 『제3세계의 정치경제학』, 한울)
- , 1977, "MNCs, State Owned Corporations, and the Transformation in Imperialism: A Brazilian Case Study", *Economic Development & Cultural Change*, vol.26, no.1.
- Freeman, John, "State Entrepreneurship and Dependent Development", *American Journal of Political Science*, vol.26, no.1.
- Geertz, Clifford, 1973, "Ideology As A Culture System", in *The Interpretation of Cultures*, N.Y.: Basic Books.
- Hamilton, Nora, 1981, "State Autonomy and Dependent Capitalism in L.A.", *British Journal of Sociology*, vol.32, no.3. (노라 해밀턴, "국가의 자율성과 종속적 자본주의: 라틴 아메리카의 경우", 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치)
- Henderson, Gregory, 1968, *Korea: The Politics of the Vortex*, Harvard Univ. Press.

- Huntington, S.P., "Post-Industrial Politics: How Begin Will It Be?", *Comparative Politics*, vol.6, no.2.
- Jacobs, Norman, 1985, *The Korean Road to Modernization and Development*, Urbana: University of Illinois Press.
- Jessop, Bob, 1982, *The Capitalist state: Marxist Theories and Methods*, New York: New York Univ. Press. (이양구·이선용 역, 1985, 『자본주의와 국가』, 들베개)
- Lachmann, Richard, 1990, "Class Formation without Class Struggle: An Elite Conflict Theory of Transition to Capitalism", *American Sociological Review* 55, pp. 398-414.
- Lim, Hyun-Chin, 1982, "Dependent Development in the World System: The Case of South Korea 1963-1979", Ph.D. Dissertation, Havard University.
- Lowenthal, Richard, 1976, "Social Transformation and Democratic Legitimacy", *Social Research*, vol.43.
- , 1979, "Political Legitimacy and Cultural Change in West and East", *Social Research*, vol.46.
- Marger, Marin N., 1981, *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*, New York: D. Van Nostrand Company.
- Miliband, Ralph, 1969, *The State in Capitalist Society*, Basic Books.
- , 1970, "The Capitalist State: A Reply to Nicos Poulantzas", *New Left Review*, no.59. (랄프 밀리반드, "답론: 니코스 플란차스에게", 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치)
- O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1978, "Reflection on the Patterns of Change in the Bureaucratic- Authoritarianism", *Latin American Research Review*, Vol.13, No.1. (한상진 편역, 1984, 『제3세계의 정치체제와 관료적 권위주의』, 한울).
- , 1980, "Comparative Historical Formations of the State Apparatus and Socio-Economic Change in the Third World", *International Social Science Journal*, vol.32, no.4.
- Offe, Claus, 1975, "The Theory of the Capitalist State and the

- Problem of Policy Formation", in L.Lindberg et al. (eds), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, Mass: Lexington Books.
- & Volker Ronge, 1975, "Theses on the Theory of the State", *New German Critique*(오페, 롱거, "국가개입의 구조적 성격", 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치).
- 패리, G., 진덕규 역, 1984, 『정치 엘리트』, 이화여대 출판부.
- Parsons, Talcott, 1959, "An Approach to the Sociology of Knowledge", *Transactions of the Fourth World Congress of Sociology*, Milan and Stressa.
- Petras, James, 1976, "State Capitalism and the Third World", *Journal of Contemporary Asia*, vol.6(김호진 편역, 1984).
- , 1977, "State Capitalism and the Third World", *Development and Change*, vol.8, no.1.
- Pierson, Christopher, 1984, "New Theories of State and Civil Society: Recent Development in Post-Marxist Analysis of the State", *Sociology* 18, no.4.
- Poulantzas, Nicos, 1969, "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, no.58.(니코스 플란차스, "자본주의국가의 문제들", 임영일·이성형 편역, 1985, 『국가란 무엇인가』, 까치)
- , 1973, *Political Power and Social Classes*, London: NLB.
- , 1976, "The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau", *New Left Review*, Vol.95.
- , 1980, "Research Note on the State and Society", *International Social Science Journal*, vol.32, no.4.
- Skocpol, Theda, 1979, *State & Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia & China*, Cambridge: Cambridge Univ. Press(한창수·김현택 역, 1982, 『국가와 사회혁명』, 까치).
- Shils, Edward, 1958, "Ideology and Civility: On the Politics of the Intellectuals", *The Sewanee Review* 66.
- Swidler, Ann, 1986, "Culture in Action: Symbols and Strategies", in *American Sociology Review* 51.
- Taylor, Charles, 1979, "Interpretation and the Sciences of Man", in Paul Rabinow and William Sullivan eds., *Interpretive*

*Social Science: A Reader*, Berkeley: University of California Press.

Useem, Bert & Michael Useem, 1979, "Government Legitimacy and Political Stability", *Social Forces*, vol. 57.

Weber, Max, 1964, *The Religion of China*, N.Y.: Free Press.

Stark, Werner, 1958, *The Sociology of Knowledge*, London.

# ABSTRACT

## Power Structure and State Policy in Modern Korea

: in relation to industrialization oriented for heavy  
industry in 1970's

SHIM HYE-SOOK

Department of Sociology

The Graduate School of

Yonsei University

In my thesis I propose an alternative perspective to the prevailing ones for analyzing the state power of Korea. Studies of Korean state power, locked in the framework of class relation theories, have investigated only state-capital relations and drawn conclusions of pro-economic determinism. I rather approach Korean state power focusing on the power structure of the state and its policy processes and probe the state power as an actor and power relations among various social groups that influence on it. The effects of the structure and the power relations are also assessed. The analysis of the power structure entails as a prerequisite a recapitulation of the characteristics of Korean social structure and their historical development.



Based on Elite Conflict Theory, Patrimonial Social typology, and Praetorian Mercantile State Theory, my dissertation argues that the immaturity of Korean civil society and authoritarian ruling system are the structural character of Korean state. Particular importance is given to the fact that PARK regime, with legitimacy supported by the two pillars of developmentalism and anti-communist ideology, excluding other social forces than its own, established a most authoritarian power group.

Industrialization oriented for heavy industry, was a response to rather the crisis of political legitimacy than that of capital accumulation. Political interests of maintaining the power of the regime, menaced by the legitimacy crisis from organizing the YOUSHIN system and the division of North and South Korea, produced the heavy industrialization. The state opted for concentrated investment in and support for heavy industry in pursuit of military independence and economic development. The objective of the regime's economic policy was never capital accumulation and the expansion of the forces of capitalists but nationalistic state development. But the heavy industry policy harvested the unintended consequence of aggravating dependency on foreign capital and technology. Up to a measure it originates from the state-led export oriented industrialization, but nevertheless it is not a necessary corollary. Capitalists that have grown under the protection of the state power which has

striven for economic development of the nation, have interested themselves more in speculative businesses than in productive investment and helped not to break off the fetter of dependency.

In spite of the authoritarian political control of Park regime, capitalists, exchanging their organisational power around Korean Managers' Association(KMA), have much strengthened their power of negotiation with the state. The power of social forces, with student power their center, have also been fortified. But the negotiating power of KMA has been confined only to economic issues and could not have forged a competitive group for the state power. The virtual political competition group has been the students that are best organized of the social forces. Against students, the state has employed anti-communism and convicted them of pro-communist activities and severe repression is followed. In this way, Park regime ruled over the nation as an exclusive political power group.