

정치논리 선행한 경제정책

특집좌담

제4공화국의 중화학공업화 정책을 통해 본 국가

-사회: 최근 국가론에 관한 이론적 논의는 구미학계뿐 아니라 한국에서도 상당히 진척되어 있고 80년대 중반이후에는 일종의 유행이라고 볼 수도 있을 정도입니다. 그래서 오늘 좌담은 국가정책을 강력히 추진력을 발휘했던 제4공화국의 중화학공업화정책을 사례로 이의 결정 및 추진과정의 배경과 동인을 분석하여 국가론에 대한 이론적 함의를 얻고자 합니다. 우선 참석해 주신 교수님들께서 취하고 있는 국가론의 접근방법을 말씀해 주십시오.

▲김형국: 국가론의 접근방법은 세가지 측면을 이야기 할 수 있습니다. 국가가 사회를 주도하는 독립변수적 측면, 국가가 사회의 종속변수적 역할을 하는 측면과 함께 국가가 사회경제에 독립적·중속적인가를 떠나 국가를 사회관계 내에서 파악하는 방법들이 있습니

'국가' 연구는 비판과 반증을 수용할 개방적 입장이어야

다. 이 중에서 국가가 매개변수적 역할을 하는 마지막 경우가 신제도주의적 입장에도 상통하며 저의 접근방법이기도 합니다.

▲조인원: 저는 '국가'가 사회과학적으로 의미있는 현상이라 할 때 과연 일관된 접근법으로 파악할 것인가 하는 질문에 대해서는 상당히 회의적인 입장입니다. 연구자의 선입견, 편견, 학문적 선호 등과 연결시킬 때 더욱 그러합니다. 따라서 국가란 복잡한 정치적 유기체에 접근하기 위해서 연구자는 우선 비판과 반증을 수용할 수 있는 '개방적'인 입장이어야 한다고 생각합니다. 그러나 추상적 개념의 용이한 접근을 위해 국가의

사회경제적여건과 구조적 영역까지 배제할 필요는 없다고 생각합니다. 제가 취한 입장은 그러한 구조적 상황과 상황속에서 보여지는 사회세력들의 제관계와, 국가라는 조직체를 실질적으로 관리·운영하는 정치인과 관료들의 행태를 중심으로 연구되어야 한다는 것입니다.

▲이종찬: 두분께서 잘 말씀해 주셨것 같습니다. 국가론은 오래



< 조인원 >

전부터 논의가 되어오면서 점차적으로 발전하는 과정에 있다고 할 수 있습니다.

구체적으로 국가가 어떻게 시장에 개입하느냐, 어떻게 투자를 유도하여 정책을 수행하느냐 등 국가의 시장 작동 매커니즘을 이론적으로 해결하려는 방안으로 신제도주의적 입장을 거론하고 있습니다. 신제도주의적인 면에서는 구조만 보지않고 구조안의 행위자들이 어떻게 제도에 의해 영향을 받게되고 구조또한 바꿀 수 있는 가하는 양자를 보며, 제생각에는 공히 두가지 다 중요하다고 생각합니다.

▲김: 덧붙여 국가가 아직까지

중요한 사회·경제적 요인이라는 것을 생각해 볼때 국가의 논의가 왜 지속되는가하는 질문을 할 수 있습니다. 경제적 통합뿐만이 아닌 안보적 통합까지 이룩된 유럽 공동체가 생성되어 민족단위의 국가론이 소멸될 것이라는 주장도 있고 정보가 모든 부문에 침투, 국경의 약화를 초래한다는 이야기도 있습니다. 그러나, 국가를 넘어선 후기근대국가 체제가 도래하기 전까지는 현 민족단위의 국가 개념이 유효할 것입니다.

-사회: 그럼 이런 각자 자신의 접근방법에 의거하여 4공화국의 중화학공업화정책의 구체적 논의의 전개를 위한 사례를 간략하게 말씀해 주십시오.

▲조: 중화학공업화정책은 크게 초기의 정책결정과 후기의 투자조정으로 나눌 수 있습니다. 저는 초기의 정책결정에 대해 이야기 하겠습니다.

중화학공업화정책은 유신인 선포된지 2개월만인 73년 1월13일 대통령 연두교사에서 공식적으로 선언되었다고 볼 수 있습니다. 주요 내용은 중화학 산업으로 규정된 부문에 대해서 수출화, 대형화, 기지화를 관주도로 추진한다는 것입니다. 현존하는 여수, 창원, 구미 등 대규모 공업단지도 이 정책의 결

과입니다.

70년대 초반의 경제적 수준에 비해 거대한 계획이었던 이 정책은 과히 획기적인 것이라 할 수 있습니다.

▲이: 이정책은 한계면에 너무 과도하고 급진적으로 추진한 양상을 보이고 있습니다.

특히 70년대말에는 비교우위도 낮아 수출이 가능하지도 않았음에도 국내시장을 고려하지 못한 중·과잉투자로 인해 투자조정정책의 필요성이 대두되었습니다. 실제로

이를 예상한 정부측에서 70년대 후반에 부분별로 투자를 통제시키려는 노력이 있었습니다. 그러나 기업들간의 갈등과 경제실리 등 여러가지 이유를 투자조정정책에 실패하게되어 심한 과투자현상을 초래하게 됩니다.

-사회: 이제 사례에 대한 구체적인 논의를 해보도록 하겠습니다. 국가는 왜 중화학 공업화정책을 추진하였는지 추진 및 투자조정정책을 실시한 정부의 정책동인에 대하여 생각하시는 바를 말씀해 주

- 본 좌담은 '국가'에 대한 접근을 미시적 분석으로 시도한 것이다.
- 국가연구의 폭넓은 안목에 기여했으면 한다.
- (편집자註)
- ▲일시: 2월28일 오후4시
 - ▲장소: 본사 회의실
 - ▲참석자: 조인원(본교교수·정치학) 김형국(중앙대교수·정치학) 이종찬(서울대강사·정치학)
 - ▲사회: 유영학(덕대강사·정치학)
 - ▲기록: 정:이수정 記者



입안당국의 무리한 주도로 과잉투자 날아 매개변수로서의 '국가' 인식의 지평 넓혀야

돈, 돈을 고발한다

이렇게 생성된 돈은 자본주의 생산이 발전하는 만큼 그 기능의 확대를 가져왔다. 그 기능의 확대에는 돈의 가치를 상승시켜 사람이 돈에 집착하게 한다. 여기에서 소수에 의한 치부축이 과도했을 때 도덕성의 상실과 함께 부의 불균등분배가 발생해 모든 문제를 일으키게 되는 것이다.

사적 이윤추구를 보장하는 한국사회가 지금 그 상태의 극에 와 있다. 부의 편중은 가속화되고 그 돈의 흐름과 운명을 제어할 능력을 갖추지 못하고 있다.

현 학계 소장 연구자들의 자료에 의하면 6공까지 한국의 상위 10%의 소득분배율은 전체의 33%에 달하는가 하면 하위 10%의

분배율은 전체의 겨우 2.3%를 차지하고 있다.

또한 전체 민간보유 토지 65.2%가 상위 5%에게 집중되어 있고 주식은 전체 75%가 불과 1.3%의 보유자 것이다.

게다가 지하경제나 하는것으로 얻는 불법소득이 89년의 경우 '83조 5천억원으로 국민총생산의 37.7%의 수준이며, 작년 9월 현재 전체기구의 59.7%가 셋방살이를 면하지 못한 것으로 나타났다.

그러나, 무엇보다도 위의 숫자로 제시한 것의 실증적 증거는 신문의 지면을 장식하는 가난으로 인한 자살소식, 최저 생계비를 요구하는 노동자들의 투쟁 그리고 비도덕적인 도난 강도 사건들과 추징금액만 1천3백억여원인 현대그룹과 금강선건에 불붙은 정치관, 고가의 호화의제상품을 앗다투어 사고자하는 부인내들의 모습과의 대조에서 찾을 수 있다.

어찌되었든 지금은 돈으로 인한 사회, 정치, 경제문제가 최고점에 이르러 아수라장을 방불케 하고있다.

이젠 이런 세상에서의 물타기는 오직 돈을 완벽하게 멸종시켜 처음부터 다시 시작해야 속이 후련할 것 같다.



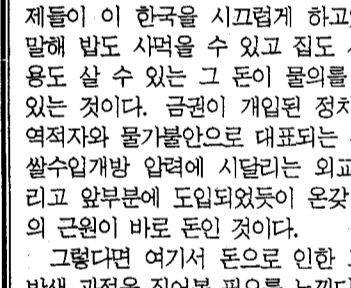
교수부인 대납까지 1천여만원짜리 다이아몬드 반지와 5백만원의 품값을 걸취한 법인체포, 교수 협박해 5백만원 송금 받은 제자 검거, 금품요구 유권자 엄중처벌 방침.....

이렇게 연일 신문지상을 오르내리는 굵직한 사건들을 보라. 어떤 공통점을 발견하게 될 것이다. 바로 '돈'이다. 돈과 관련된 문제들이 이 한국을 시끄럽게 하고있다. 쉽게 말해 밥도 사먹을 수 없고 집도 사고 자가 용도 살 수 있는 그 돈이 물의를 일으키고 있는 것이다. 금권이 개입된 정치부패, 무역적자와 물가불안으로 대표되는 경제문제, 쌀수입개방 압력에 사달리는 외교문제, 그리고 앞부분에 도입되었듯이 온갖 사회문제의 근원이 바로 돈인 것이다.

그렇다면 여기서 돈으로 인한 그 문제의 발생 과정을 짚어볼 필요를 느낀다.

그 과정은 정치경제학에서 어느정도 도출된다. 돈(화폐)은 상품교환의 과정에서 생성했다.

자본주의 생산은 사회적 분업과 생산수단의 사적, 분산적 소유에 의해 성립되는 상품생산을 일관적 기호로 하므로 그 상품의 가치척도의 기준을 필요로 한 것이다. 또한



1000원짜리 한천원짜리

비교우위에 맞게 몇몇 산업을 점진적으로 추진하지는 것이었습니다. 그러나 실질적으로 추진되면서 급작스러운 변모를 겪고 관주도로 의자와 차관을 도입하면서 강력히 추진됩니다. 이것은 정부 각 관료들 사이의 이견의 결과 정부와대의 의견이 반영되었기 때문입니다. 그러나 이것이 권위주의적

이다. 이것은 행위자들이 역사를 어떻게 해석하는가 하는 문제와 행위주체들의 해석이 연구자들에게 어떻게 재해석될 수 있겠느냐 하는 문제입니다. 물론 해석의 문제는 주관적 측면이 작용하더라도 이 주관적 문제는 연구자들이 채택하는 이론적 입장이 결정이론과 비교해 볼 때 얼마나 논리적 구조

바람직한 국가 이상향은 '민주적으로 강한나라'

이러기 보다는 대통령중심제의 특성이라고 생각합니다. 따라서 최근 경제정책을 관리·수행하는 대통령이 어떤 정책논리를 갖고 있는지를 파악하는 것이 중요하다고 생각합니다.

-사회: 지금까지의 논의의 틀을 현재 6공에 적용해 주셨으면 합니다.

▲이: 6공화국은 출범이후 정치적 비용의 증가로 인해 경제개혁을 포기해야만 했습니다. 한편으로 정치적 비용 충당을 위해 파행적으로 3당 합당을 했으며 결국 6공화국은 정치개혁을 포기한 체 경제성장위주의 정책으로 선회하게 됩니다.

그러나 6공화국 말기인 현재는 현대 등 기업과 정부간의 마찰이 발생하고 정부가 개입한 시장 매커니즘이 경제운영에 타격을 주는 등 어려움이 직면해 있습니다.

▲김: 첨가하여 바람직한 이상향으로 생각하는 '민주적으로 강한 나라'가 현 정부와 상당히 유리한 위치에 있는 것은 누구나 인지하는 사실일 것입니다. 6공화국 초기의 일시적인 정치적 개혁이 경제성장 위주의 정책으로 전환되는 과정에서 일방적인 '대자본-국가' 누구에게도 실질적인 이익이 없었습니다.

또한 이 정책적 실패로 말미암아 경제력이 약화된 요인을 정부 부패로 보려는 민간은 민간대로 달리 처방을 내리고 있습니다. 어쩌면 이번 총선이 시금석이 되지않을까 생각합니다.

▲조: 시장경제에서 국가라는 정부조직체는 기업활동에 의존적인 수밖에 없습니다. 그럼에도 불구하고 기업의 활동은 국가의 정치적 개입이 없는 사안누각이라 할 수 있습니다. 기업의 일방적 이해가 국가관계에 반영될 경우 이는 자기 파괴적 여건이 형성될 가능성이 높고 또한 특정기업이 반정부적 행위를 할 경우 체내에서의 생존가능성이 희박하게 됩니다. 특히 한국사회에서는 더욱 그러한 구조적 매커니즘을 지니고 있죠. 따라서 기업의 활동을 국가부문의 경제영역에 있어서 규제 그리고 안정된 정치사회적 토대로 활성화한다고 할 수 있는 것입니다.

-사회: 짧은 시간동안 무척 폭넓고 심도깊은 이야기가 오간 것 같습니다. 아쉽지만 오늘은 이만 마치도록 하겠습니다. 긴시간 감사합니다.

▲조: 저는 최근 '이중해석'의 필요성에 대한 관심을 갖고 있습



< 김형국 >

6공은 개혁을 포기한채 경제성장 위주로 선회

살펴보면, 우리나라는 정치민주화가 되는 과정에서 경제민주화가 진행되고 있습니다. 아무리 시장 매커니즘이 우세한 자본주의 체제 하에서도 경제적 논리에 정치적 논리가 개입되므로 경제의 정치적 관점에서 정부가 어떻게 경제를 관리하는가가 중요하다고 생각합니다.

우리의 연구는 앞으로 나아가야 할 자본주의의 제도적 장치는 무엇인지 국가·자본·노동이 어떤 역할을 수행하는지 비교연구함으로써 방향을 제시해야한다고 생각합니다.

▲조: 저는 최근 '이중해석'의 필요성에 대한 관심을 갖고 있습

6공은 개혁을 포기한채 경제성장 위주로 선회

▲조: 정리하자면 국가는 중화학 정책을 꼭 추진해야 할 국가적, 통치적 차원의 정책으로 추진하였고 기업은 국제시장 논리에 의한 경제운용을 강조해서 소극적 반응을 보였습니다. 그러나 전체적으로 보면 국가와 자본은 서로에게 종속된채로 친선, 밀착관계를 유지했다 볼 수 있습니다.

-사회: 그렇다면 후반부에 국가와 자본간의 밀원관계가 깨진것이 단순히 경제적 상황때문이었는지, 정부의 정책선회가 시작된 것인지 등을 투자조정정책의 원인과 함께 말씀해 주십시오.

▲조: 초기의 중화학공업화 정책은 민간인 주도로 국제시장에서

심시오. 또한 기업의 대응과, 양자간의 관계정립까지 이야기 해주셨을 합니다.

▲조: '왜'라는 질문에 대해서는 대하면 대할수록 어려워지는 것 같습니다. 제가 생각하는 것은 실질적·상황적 두가지요인입니다. 먼저 경제적 불황, 안보위기가 고조되는 상황적 여건이 제시될 수 있습니다. 그러나 집권체력 정책의 재창출과 관련된 정치적 탈출구를 회구하던 상황, 즉 정책 입안 당국의 상황인식에 따른 실질적 여건 또한 무시할 수 없을 것 같습니다.

즉 여기에서는 정책위반당국이 상황을 어떻게 인지했으며 인지한 것을 어떻게 정책으로 전환했느냐를 분석하는 것이 중요하다고 생각합니다.

▲이: 권위주의정부하에서 정책대구는 크게 금융적 해박과 강제력이라 생각합니다. 중화학공업화추진 초기에는 기업들이 응하지 않아 정부에서 금융적 특혜를 지원하나 점차 정부가 기업의 요구에 따른 자본의 대여가 불가능해지게 됩니다. 따라서 강제력이 동원될 수밖에 없었습니다.

투자조정정책의 실패요인은 권위적 정부아래서 기업들의 수동적 저항도 중요하지만 저자신은 최

6공은 개혁을 포기한채 경제성장 위주로 선회

▲조: 정리하자면 국가는 중화학 정책을 꼭 추진해야 할 국가적, 통치적 차원의 정책으로 추진하였고 기업은 국제시장 논리에 의한 경제운용을 강조해서 소극적 반응을 보였습니다. 그러나 전체적으로 보면 국가와 자본은 서로에게 종속된채로 친선, 밀착관계를 유지했다 볼 수 있습니다.

-사회: 그렇다면 후반부에 국가와 자본간의 밀원관계가 깨진것이 단순히 경제적 상황때문이었는지, 정부의 정책선회가 시작된 것인지 등을 투자조정정책의 원인과 함께 말씀해 주십시오.

▲조: 초기의 중화학공업화 정책은 민간인 주도로 국제시장에서

"아무도 걸어가지 않은 길" 그러나...

한국대학신보가 걸어가고 있습니다



1988년 10월 15일
범대학 종합전문지로 창간된 한국대학신보는 대학사회의 오늘과 내일을 비추는 거울입니다.

사회정의의 향한 대운동장의 합성도 학문연구를 위한 도서관의 불야성도 모두 우리 대학의 참 모습입니다.

한국대학신보는 전국 1백41개대학 2백만 대학인의 진솔한 목소리를 담아내는 「여론의 장」이며 대학인의 관심과 생각을 폭넓게 수렴해서 대학이 나아가 할 방향을 제시하는 이 시대의 「나침반」입니다.

한국대학신보는 아무도 가지 않은 길을 대학인과 더불어 함께 걸 것입니다. 대학인론의 새로운 지평을 향해... 대학의 발전과 미래를 향해...

매주 월요일 발행되는 한국대학신보에서 대학사회의 오늘과 내일을 확인하십시오.

한국대학신보

정기구독을 하시면 보다 신속하고 편하게 받아 보실 수 있습니다. 정기구독회원은 계는 창간기념사은품과 취업정보지 「기업가이드」를 보내드리며, 본사와 유니클이 주최하는 각종 문화행사, 구원행사에 우선적으로 참여할 수 있습니다.

■정기구독료: 10,000원(1년치)
■구독신청: (02)278-1105-7