

개발국가의 공간적 차원에 관한 연구 - 1970년대 한국의 경험을 사례로 -

Reinterpreting the Spatial Dimensions of the Developmental State:
With a Case Study of South Korea, 1970's

손정원*

이 글은 전략관계적 국가론을 도입하여 한국 개발국가의 공간적 측면을 설명해 보고자 하였다. 전략관계적 국가론자들이 개발한 개념인 축적전략, 국가프로젝트, 헤게모니프로젝트를 개발국가의 맥락에 맞게 비판적으로 재해석하고, 이들 개념을 적용하여 한국의 1970년대 정치경제체제를 분석하였다. 이들 개념을 적용하여 한국 개발국가의 공간성의 주요 요소인 불균등발전, 지역주의적 투표, 지역차별적 엘리트 층원이 어떻게 자본주의국가로서의 개발국가의 형성과 유지에 어떻게 기여했는지 분석하였다. 분석의 결과, 이 세 요소는 하나가 다른 하나의 원인이 되는 관계가 아니라 서로가 서로를 규정하는 관계임을 알 수 있었다. 또한 개발국가는 선진 자본주의국가에 비해 공간에 더 의존하는 체제라는 사실도 알 수 있었다.

주요어: 개발국가, 전략관계적 국가론, 지역주의, 불균등발전, 박정희, 1970년대

* 런던 정경대

** 서울대 박배균 교수와 파리 정치대학원(Science-Po)의 스토퍼(Michael Storper) 교수는 손정원(Sonn, 2005)을 읽고 건설적인 비평을 해주었다. 그들의 비평에서 아이디어를 얻어 새롭게 작성된 것이 이 글이다.

1. 서론

한국의 국가성격에 관한 논의는 1980년대 중반에서 1990년대 초반까지 지속된 한국사회성격논쟁의 일부로 큰 진전을 보았다(김진균, 1991; 손호철, 1991; 이성형, 1988; 최장집, 1991). 그러나 논의가 이론적 입장에 대한 추상적 논의 수준을 벗어나 구체적인 경험연구로 발전하는 시점에 있었던 1990년대 초반에 정치경제학적 시각은 전반적으로 쇠퇴하게 되었고, 이와 함께 국가는 한국 사회과학 논쟁의 변방으로 밀려나고 말았다. 다행히도 최근에 10여 년간의 공백을 깨고, 과거 한국사회성격논쟁에 참여했던 논자들이 신진학자들과 힘을 합쳐 국가에 관한 주목할 만한 업적을 내고 있다(김진업, 2001; 이병천, 2003; 손호철, 2006). 그러나 아직 공간정치경제학자들 사이에서는 한국의 국가에 관한 논쟁이 쟁점화되지 못하고 있는 것이 사실이다. 1990년대 초반 공간환경연구회를 중심으로 한 공간정치경제학자들은 한국 자본주의국가의 공간적 특성에 관한 몇몇 주목할 만한 연구실적을 내놓았다(김덕현, 1992; 조명래, 1994). 그러나 그 논의가 본격적으로 전개되기도 전에 공간정치경제학 연구의 중심주제는 세계도시, 산업지구 등으로 넘어가, 한국 국가의 공간적 측면에 관한 논의는 미완성으로 남겨지게 되었고 이런 상황은 최근까지 별로 변하지 않고 있다.

국가 관련 논의의 부재는 한국 공간정치경제학 연구에서 보아 넘기기 힘든 약점이다. 한국의 공간구조 형성에 국가가 특별히 큰 영향을 미쳤다는 것은 주지의 사실이고, 이에 대한 사례연구도 무수히 많았다. 하지만 이런 개별 사례들을 하나로 엮어줄 수 있는 큰 틀에 관한 논의는 1990년대 중반 이후 그리 많지 않다.¹⁾ 이런 상황에서 한국의 국가를 총체적으로 조망하고자 하는 국가논쟁을 공간정치경제학 분야에서도 시작함으로써 한국의 공간구조형성에 국가가 미친 영향, 또 한국의 국가 형

1) 예외는 박배균의 논문들이다(Park, 1998; 2003; 2005).

성과 유지에 공간이 미친 영향을 총체적으로 파악할 수 있는 틀을 마련하여야 한다. 또한 국가론의 측면에서도, 한국 국가의 공간적 측면을 인지하지 않고는 이론적 완성이 어렵다. 경제성장 과정에서 국토계획 등 산업입지정책이 큰 영향력을 발휘했고, 지역주의를 이해하지 않고는 한국의 정치현실을 이해하기 어렵다. 따라서 공간정치경제학 연구자들이 국가논쟁에 참여하는 것은 공간정치경제학의 발전을 위해서나 국가론의 발전을 위해서나 꼭 필요한 일이라 하겠다.

이런 맥락에서 작성된 이 글은 한국 국가의 공간적 성격에 대한 이론의 성격을 띤다. 이 글에서 필자는 한국의 국가를 연구하는 국내외학자들이 널리 쓰고 있는 개발국가라는 개념을 전략관계적 국가론을 활용하여 이론적으로 강화하고, 이를 한국 개발국가의 전성기였던 1970년대에 적용하고자 한다. 물론 전략관계적 국가론은 원래 선진자본주의국가를 설명하기 위해 개발된 이론이므로, 한국과 같은 후발자본주의국가를 설명하는 데는 한계가 있다. 따라서 선진자본주의국가와 후발자본주의국가, 그중에서도 1970년대의 한국과의 차이점을 지적하면서 전략관계적 국가론을 비판적으로 확장하는 작업이 필요하다. 이를 통해 한국의 국가와 공간의 관계를 분석할 수 있는 큰 틀을 제시하고, 이를 통해 한국의 경험을 재해석하고자 한다. 경험연구의 대상으로는 1970년대 초중반을 잡았는데, 이는 한국 자본주의의 특성이 형성되고 심화된 시기가 박정희 집권기이고, 그중에서도 1970년대 초중반이기 때문이다. 다른 시기에 대해서는 1970년대를 이해하는 데 필요한 사항만 언급하였다.

2. 논의를 위한 이론적 자원

1) 개발국가론의 한국적 수용

최근 부활한 한국의 국가논의에서는 이전 시기의 사회구성체논쟁과는

달리 다양한 시각과 이론들이 공존하고 있지만, 그럼에도 불구하고 한 가지 합의된 사항이 있다면 ‘개발국가(developmental state)’²⁾라는 용어이다. 이 개념은 원래 동아시아의 경제개발과정에서 국가가 주도적인 역할을 했다는 사실을 표현하기 위해 서구 학자들이 개발한 용어이다(Amsden, 1989; Wade, 1990; Johnson, 1983). 초기에 이 용어는 정치이론적인 개념화 없이 동아시아 국가의 몇 가지 특징을 요약하는 편의적 명명에 불과했다. 그러나 논의가 진전되면서 이들의 입장이 베버주의 국가론과 유사하다는 사실이 밝혀지게 되었다. 다윈주의 국가론이나 마르크스주의 국가론은 각각 국가와 사회, 국가와 경제의 관계를 잘 설명하지만, 국가가 사회나 경제를 반영한다고 보기 때문에 국가의 능동적인 ‘행위’를 설명하지 못한다. 반면에 베버주의 국가론은 국가가 사회에서 독립된 실체인 것으로 가정하므로, 국가의 행위를 설명하는 데 적합했고, 따라서 개발국가와 같이 국가가 주도적으로 시장을 선도한 경우를 설명하는 데 적당한 이론틀이 될 수 있었던 것이다.

1990년대 중반 이후 ‘개발국가’라는 용어가 국내 문헌에서도 널리 사용되게 되었다. 기존의 합의사항이던 ‘신식민지파시즘’이라는 용어는 소비에트 마르크스주의에 기반을 둔 정교한 개념이었기 때문에, 마르크시즘에 대한 합의가 사라진 후에는 살아남을 수 없었다. 이에 반해 ‘개발국가’라는 용어는 베버주의 국가론과의 이론적 친화성이 존재할 뿐, 정교한 이론화를 거치지 않은 느슨한 개념이기 때문에 다양한 해석이 가능했다. 국내 학자들은 베버주의적 국가론을 받아들이기보다는 ‘개발국가’라는 개념을 일단 기술적 개념으로 받아들이면서, 이론적 입장에 대해서는 백가쟁명식으로 논쟁을 벌이고 있는 형국이다. 민족경제론적 접근(강만길, 2000), 베버주의 국가론(김일영, 1999; 2001), 제도주의적 접근(Chang,

2) ‘developmental state’는 국내에서 흔히 개발국가로 번역되어 왔다. 그러나 이 용어가 국민경제를 국가가 능동적으로 개발해 왔다는 사실을 묘사하는 용어라는 점에서 국가의 능동성을 표현하지 못하는 ‘개발국가’는 적절하지 못한 번역이고, 국가가 주체로 나서서 경제를 적극적으로 개발했다는 느낌을 표현할 수 있는 ‘개발국가’가 옳은 번역이라고 볼 수 있다.

1999), 조절학과(서익진, 2003), 사회적 축적학과(김진업, 2001), 그리고 조절이론이나 사회적축적학과와 유사한 색체를 띠면서도 특정 이론과의 연대를 명시하지 않는 경우도 있다(이병천, 1999; 2003).

이들 조류들 중에서 조절이론과 사회적축적학과의 성과가 주목할 만하다. 베버주의적 접근은 국가를 독립적 행위자로 보기 때문에 경제성장 과정에서 나타났던 국가의 행위를 구체적으로 기술하는 데는 유리하지만, 국가의 그러한 행위들이 어떤 사회경제적 배경에서 나타났는지를 연구하는 데는 부족하다. 민족경제론적 시각은 적어도 지금까지의 연구업적들만을 보면 자립적 국민경제의 건설이라는 당위를 전제해 놓고, 그 이상에 비추어 역사에 대한 가치판단을 하는 규범적 접근에 치중하고 있다. 반면에 조절학과와 사회적축적학과는 국가를 경제관계의 반영인 동시에 경제의 조절자로 보기 때문에 국가의 절대적 자율성을 전제하는 베버주의의 약점을 극복할 수 있었다. 또 민족경제론적 입장과 달리 어떤 이상형을 전제해 놓고 그것과 현실을 비교하는 방식이 아니라, 자본주의는 계속되는 위기를 극복해 가면서 여러 가지 다른 형태로 발전해 나갈 수 있다고 가정하기 때문에 역사를 뒤돌아보며 해석하는 연구에는 강점을 보였다. 그러나 조절이론이나 사회적축적학과는 기본적으로 경제이론으로서, 제도의 일부로서 국가를 다루기는 하지만 국가의 행위를 다루는 이론을 직접 개발하지는 않았고, 이런 사정은 이 이론들을 한국에 적용한 연구에서도 마찬가지이다. 이에 따라 이들의 뛰어난 경제연구 성과와 조응하는 국가론을 전개하는 것이 이 글의 목적이다. 조절이론이나 사회적 축적학과의 경제이론과 조응하는 국가론을 개발하기 위한 시도는 서구에서는 상당한 성과를 거두었다. 재구성학과의 이론들, 그중에서도 제습(Jessop, 1982; 1990)의 전략관계적 국가론은 조절이론이나 사회적 축적학과와의 연구와 잘 조응한다. 게다가 최근에는 존스(Jones, 1999), 브레너(Brenner, 2004) 등 공간정치경제학자들이 전략관계적 국가론의 공간적 재해석을 시도하게 됨에 따라, 전략관계적 국가론은 공간정치경제학 연구에 사용할 수 있는 유용한 개념들을 많이 보유하게 되었다.

그러나 한국 개발국가의 공간적 측면을 연구하는 데 기존의 전략관계적 국가론을 그대로 적용하기는 어렵다. 우선 전략관계적 국가론의 공간적 재해석이 완성된 것이 아니기 때문에, 존스(Jones, 1999)와 브레너(Brenner, 2004)의 연구를 토대로 삼되, 이들의 작업을 부분적으로 보완할 필요가 있다. 뿐만 아니라 좀 더 근본적인 문제로, 전략관계적 국가론이 서구 선진자본주의국가를 이해하기 위해 만들어진 이론이므로, 후발국가, 그중에서도 동아시아 개발국가인 한국의 경험을 해석하기 위해서는 이론의 비판적 확장이 필요하다.

2) 전략관계적 국가론의 비판적 확장

전략관계적 국가론은 이미 국내외 여러 문헌들을 통해 여러 차례 소개된 바 있어 전략관계적 국가론을 전체적으로 다시 소개할 필요는 없을 듯하다. 이 글은 개발국가의 적극적 ‘행위’에 초점을 맞추려 하므로, 국가행위의 결과를 묘사하는 개념들은 일단 제쳐두고, 국가행위를 묘사하는 개념인 국가프로젝트, 축적전략, 헤게모니 전략, 이 세 개의 개념을 중점적으로 다루려 한다.

전략관계적 국가론은 자본주의국가가 총자본의 장기적 이해를 구조적으로 대변한다는 폴란차스(Poulantzas, 1975; 2001) 등 구조주의 마르크스주의 국가론을 비판적으로 계승하여, 실제 자본주의국가의 분석에 활용할 수 있는 분석틀로 발전시키려는 목표로 고안되었다. 전략관계적 국가론의 대표주자인 제숍의 기본적인 아이디어는, 국가가 기존 마르크스주의 국가론에서 전제하고 있는 바와는 달리 선형적으로 주어진 일체암적(monolithic) 실체가 아니라 각종 제도의 집합체라는 점이다. 따라서 국가는 구조적으로(쉽게 말하자면 저절로) 자본의 이해를 대변할 수 있게 되어 있지 못하며, 경제영역, 시민사회, 국가자신에 대한 적극적인 개입을 통해서만 자본의 이해관계를 대변하는 기능을 성취할 수 있다고 본다. 통일성 있는 성장모델을 수립하여 경제를 관리하고, 국가의 정당성을 확보하기

위해서 시민사회에 대한 정당성을 획득하여야 하며, 국가의 조직적 응집성과 기능적 통일성을 확보하기 위해서는 국가 스스로 통제를 가할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 국가가 실행하게 되는 프로그램들을 각각 축적전략, 헤게모니 전략, 국가프로젝트라 한다. 이들 세 개념이 개발국가의 맥락에서 어떻게 이해될 수 있는지 아래에서 하나씩 살펴보자.

(1) 축적전략

축적전략은 성장모델의 제도화이다. 어떤 성장모델이 제도화되었다는 말은, 국가의 조직과 정책이 특정 성장모델을 뒷받침하고 있고, 이들 조직과 정책을 통해 성장모델이 재생산되고 있다는 말이다.³⁾ 성장모델은 총자본의 전체적 축적을 목적으로 하므로 공간적 차원은 존재하지 않으며 추상적인 경제언어로만 표현될 수 있는 그 무엇이라고 보기가 쉽다. 그러나 성장모델은 자원의 동원과 배분의 방법을 포함하게 되고, 그 과정에서 공간적인 요소는 필연적으로 들어가게 된다. 자원이 공간상에 불균등하게 분포하며, 경제활동은 특정한 종류의 자원들이 특정한 공간에서 특정한 방법으로 결합하는 것을 조건으로 하기 때문에 공간적 차원이 없는 성장모델이란 존재할 수 없다. 다시 말해서 경제활동의 연속성을 담보하고, 더 나아가 경제활동의 규모를 확대하기 위해서는 자원의 종류, 자원의 결합방법(자본의 기술구성), 자원의 결합장소(산업입지)에 대한 국가의 개입이 필요하다. 이에 따라 자본주의국가는 특정한 장소에 특정한 종류의 기반시설을 구축함으로써 그 장소를 자본, 노동력, 기반시설의 총체로 만들어낸다(Swyngedouw, 1992). 결국 성장모델은 필연적으로 공간적 차원을 가지게 되며, 성장모델의 제도화인 축적전략은 성장모델의 공간적 차원의 제도화이기도 하다.

개발국가의 경우 공간적 차원은 더욱 뚜렷하게 표현될 수밖에 없게 된다. ‘집적경제’의 존재는 어떤 경제체제에서나 마찬가지이겠지만, 집

3) 자세한 내용은 제습(Jessop, 1990; 1998), 브레너(Brenner, 2004) 등을 참조.

적경제의 구체적인 양상은 선진자본주의와 후발자본주의에서 매우 다르게 나타난다. 선진자본주의의 집적경제가 ‘공간적 특화’라면 후발경제의 집적경제는 ‘산업화의 섬’이라는 말로 표현될 수 있다. 선진자본주의경제에서는 산업화에 필요한 기본적인 자원, 즉 자본, 노동, 기반시설 등이 다수의 장소에 존재하므로 각 도시들은 다른 도시들과의 경쟁관계 속에서 각자의 적소(niche)를 발견하여 특유의 산업을 발전시키게 된다. 따라서 특화하고 있는 산업의 종류는 다르되 산업화의 정도는 크게 차이가 나지 않는 다수의 도시가 공존할 수 있다. 그러나 산업화에 필요한 기본적인 자원이 절대적으로 부족한 후발국에서는 제한된 가용자원을 소수의 장소에 집중되지 않으면 산업화가 어렵다. 따라서 자원을 집중시켜 ‘산업화의 섬’을 창조하는 것이 산업화를 향한 가장 가능성 높은 방법이다. 자원을 ‘산업화의 섬’에 집중시키고 나면 다른 지역은 산업화가 더욱 어려워지기 때문에 다른 지역은 농업이나 재래산업에 머물게 된다. 흔히 ‘성장거점전략’으로 불렸던 이런 공간적 불균등 산업화는 모든 후발국에 해당되는 전략이지만, 그중에서도 특히 모든 종류의 자원이 부재했던 한국 등 개발국가의 경우에는 더욱 중요한 전략이다.

그런데 ‘산업화의 섬’이 생기려면 자본, 노동, 기반시설 등 생산요소들을 집중시키는 것만으로는 부족하다. 산업화에 필요한 노동은 자본주의적 행동양식으로 훈련되고, 특정 산업에 단시간 내에 적응할 수 있는 일반적인 자질 정도는 갖춘 노동이다. 이러한 노동은 선진자본주의에는 여러 도시에서 존재하겠지만, 교육과 기술수준이 낮고 자본주의의 역사가 짧은 개발국가에서는 희소한 자원이다. 따라서 제한된 인적자원을 ‘산업화의 섬’에 집중시키고 확대재생산하기 위해서는 ‘산업화의 섬’ 건설에 집합적 소비재의 건설이 포함되어야 하는 경우가 많다. 선진자본주의경제는 일정수준의 집합적 소비재를 갖춘 도시들을 여럿 가지고 있지만, 개발국가는 도시화 정도가 낮을 뿐 아니라 존재하는 도시도 인구가 집중되어 있을 뿐, 수준 높은 집합적 소비재를 갖추지 못한 경우가 많다. 따라서 어떤 도시를 산업화의 섬으로 만들기 위해서는 노동력을 단기간 수용

할 수 있는 시설을 공급하는 것만으로는 부족하고, 장기적 재생산을 위한 주택, 병원, 학교, 위락시설 등 집합적 소비재를 건설하는 것이 필수적이다.

여기서 한 가지 주의할 점은, 개발국가의 공간전략이 모든 자본주의국가들이 산업화되는 과정에서 일반적으로 통과해야 하는 하나의 ‘단계’가 아니라는 점이다. 선진자본주의국가들이 산업화를 시작한 산업혁명시기와는 달리, 개발국가들이 산업화를 시작한 20세기 중반에는 교통수단이 발달되어 무역의 물리적 어려움이 많이 극복되었고 게다가 개발국가들이 수출을 특히 중시했기 때문에, 개발국가에서 창조된 ‘산업화의 섬’들은 초기부터 국제적 경쟁에 노출되었다. 따라서 산업화에 필요한 최소한의 자원을 집적시키는 것만으로는 부족하고, 국제적인 경쟁력을 가질 수 있을 만한 수준의 집적경제를 창출해야 했다. 그렇지 않고서는 산업화가 성공할 수 없었다. 따라서 집적경제를 창출하기 위한 국가의 노력은 개발국가의 축적전략에서 핵심적인 차원이 될 수밖에 없게 된다.

(2) 국가프로젝트

구조주의 마르크스주의의 국가론이나 베버주의 국가론에서 전제하고 있는 바와는 달리 국가는 하나의 의지를 가지고 행동하는 통합성 높은 행위자가 아니다. 국가조직 간에 혹은 구성원들 간에 갈등이 존재하고, 국가가 내놓은 여러 정책들 간에 논리적 모순이 존재한다. 따라서 국가는 자신의 통합성을 유지하기 위해 일련의 활동을 해야만 하는데, 이들 활동을 제습은 ‘국가프로젝트’라고 불렀다.

그런데 국가프로젝트는 선진자본주의국가를 설명하기 위해 개발된 개념이기 때문에 이 개념을 개발국가에 적용하기 위해서 어느 정도 변용이 필요할 듯하다. 국가프로젝트라는 개념은 근대적 국가기구가 긴 역사를 두고 발전하여 어느 수준의 조직적 통합성을 가지고 있는 상황에서, 그 통합성을 유지하기 위해 국가가 행하는 프로그램을 잘 설명한다. 그러나 식민지지배에서 해방된 나라들은 근대 경제체제와 조응하는 국가기구를

갖추지 못한 상태에서 출발하게 된다. 후발자본주의의 국가는 국가기구의 통합성이 약하고, 자본축적을 뒷받침할 수 있는 체계적인 지원능력을 가지고 있지 못하다. 또한 후발자본주의의 국가에는 관료와 정치인들의 개인적 지대추구행위를 제재할 수 있는 장치가 제대로 마련되어 있지 않다. 이에 따라 국가가 오히려 민족자본의 축적에 도움이 되기보다는 오히려 장애가 되는 경우가 많은데 에반스(Evans, 1995)는 이 같은 국가를 ‘약탈국가(predatory state)’라고 불렀다. 다시 말해서 후발자본주의에는 국가프로젝트를 통해 재생산해야 할 통일성 있고 응집성 높은 국가가 존재하지 않는다. 후발국가가 약탈국가 상태를 벗어나 경제성장을 체계적으로 지휘할 수 있는 개발국가가 되려면 국가가 스스로 기능적 통일성과 조직적 응집력을 갖춘 국가를 창출해 가는 과정을 지나야만 하는데, 바로 이 과정을 후발국가의 국가프로젝트라고 부를 수 있다. 다시 말해서 선진자본주의의 국가프로젝트가 국가기구의 통합성, 응집력을 ‘재생산’하는 데 목적이 있다면, 후발자본주의의 국가프로젝트는 국가기구의 통합성, 응집력을 ‘생산’하는 데 목적이 있으며, 그것이 성공적으로 이루어지게 되면 후발자본주의국가는 개발국가가 된다는 것이다.

또 한 가지 서구선진자본주의와 개발국가 사이에 존재하는 중요한 차이점은 자본과 국가의 경계의 문제이다. 서구 선진자본주의에서는 국가와 자본의 경계가 상대적으로 뚜렷하고, 국가는 입법을 통해 자본을 간접적으로 통제하고, 자본은 정치적 압력이나 정치인이나 정당에 대한 후원을 통해 간접적으로 국가를 통제한다. 이와 달리 개발국가에서는 자본이 국가의 개발정책을 실행하는 하부단위 역할을 하므로, 자본과 국가의 관계는 국가기구 외부의 문제로 보기는 어려운 면이 있다(Haggard and Lee, 1995). 따라서 국가-자본 관계의 설정은 국가프로젝트의 중요한 부분이라 할 수 있다.

개발국가뿐 아니라 대부분의 저발전경제에서는 국가와 자본의 경계가 그리 뚜렷하지 않다. 그러나 개발국가에서의 자본-국가관계는 일반 저발전경제에서의 자본-국가관계와 약간 다르다. 저발전 경제에서는 국가가

구의 중요한 자리들이 자본가계급의 구성원들에 의해 매직(買職)되기도 하고, 정치인이나 관료들이 자신들의 권력을 이용하여 개인 기업을 키우기도 한다. 특정 자본이 국가내부의 개인과 결탁하여 특권적 지위를 누리는 경우도 많다. 다시 말해서 후발자본주의의 국가-자본관계는 자본가 개개인들과 국가권력자들 사이의 개인적 융합으로 특징지을 수 있다. 반면에 개발국가에서는 개인적 융합보다는 제도적 통합이 핵심적인 차원이다. 대만, 한국 두 사례 모두 국영기업이 산업화의 중요한 역할을 담당했다. 또 사기업마저도 행정지도, 금융통제, 비공식적 압력 등을 통해 국가의 실질적 통제를 받았다. 즉 국가와 자본의 통합이 자본의 소유권이 나 행정체제 등으로 제도화되어 있다. 물론 대자본의 지대추구행위는 개발국가에서도 흔히 발견할 수 있지만, 지대가 권력자 개인에 의해 개별 자본가에게 주어지기보다는, 국가권력 전체가 대자본 전체에 주게 되어 있었다는 점이 일반적인 후발국가와 다른 점이다. 뇌물과 특권의 일대일 교환관계는 여타 저발전경제에 비해 현저히 적었고,⁴⁾ 지대추구행위마저도 제도화(비록 비공식적 제도인 경우도 많지만)되어 있는 것이 개발국가의 특징이라 할 수 있다. 또 자본과 국가의 개인적 융합이 완전히 사라지는 않는다고 하더라도, 개인적 융합이 제도적 통합을 완전히 대체하지는 않는 선에서 작동하게 된다. 따라서 후발자본주의 특유의 국가-자본 사이의 개인적 융합을 어느 정도 해체하고, 제도적 통합을 창출해 내며, 잔존하는 혹은 새로이 창출된 개인적 융합도 제도적 통합을 저해하지 않는 선에서 작동하게 만드는 과정이 개발국가의 국가프로젝트의 중요한 부분이라 할 수 있다.

다시 기존의 전략관계적 국가론으로 돌아가서, 전략관계적 국가론에서는 국가프로젝트의 공간적 차원을 어떻게 이론화했는지 살펴보자. 국가프로젝트를 공간적 개념으로 확장하고자 하는 존스(Jones, 1999)와 브레

4) 이는 정치지도자나 관료 개인들의 도덕성이 높아서가 아니다. 한국이나 대만은 정치적 정통성이 약한 정부가 경제성장을 통해 정통성을 강화하고자 했기 때문에 경제성장을 위한 동원체제가 잘 확립될 수밖에 없었다.

너(Brenner, 2004)는 국가프로젝트 중에서 ‘국가공간프로젝트’가 존재한다고 주장한다. 국가공간구조의 통합성은 선형적으로 주어지지 않으므로, 국가가 국가공간구조를 변환 혹은 유지하기 위해 능동적인 노력을 기울이게 되는데 이것이 바로 국가공간프로젝트라는 것이다. 국가가 스케일에 따라 차별적인 방식의 개입을 하는 것, 공간적 단위들의 통합성을 유지하기 위해 조절하는 것 등이다. 더 구체적인 예로는 중앙정부와 지방정부가 각각 다른 역할을 맡도록 기능조절을 하는 것, 행정구역을 정비하는 것 등이 국가공간프로젝트의 예들이다.

국가공간프로젝트라는 개념이 개발됨으로써, 국가프로젝트의 공간적 측면을 포함할 수 있게 되었다는 점에서, 이 개념의 개발은 상당한 이론적 진전이라고 볼 수 있다. 그러나 이 개념은 공간이 국가프로젝트의 대상이 되는 경우에만 적용할 수 있는 개념이라는 점에서 제한적이다. 존스와 브레너의 논의에서 공간은 통합성 유지를 위한 노력의 대상일 뿐이고, 공간이 자원일 수도 있다는 점은 간과되고 있다. 즉 존스와 브레너는 국가가 공간을 관리하는 측면은 잘 설명하고 있지만, 국가가 공간을 활용하여 국가 자신의 응집성, 통합성을 유지, 재생산할 수도 있다는 점은 설명하지 않고 있다. 공간, 보다 정확하게 말하자면 공간을 기반으로 형성되는 인적 네트워크, 자원의 공간적 집중은 국가가 자신의 응집성, 통일성을 확보하기 위해 활용할 수 있는 중요한 자원일 수도 있다. 특히 저발전 경제의 경우, 앞서 설명한 바와 같이 공식적 관료조직체가 정상적으로 작동하고 있지 않기 때문에, 공간을 바탕으로 형성되는 비공식적 조직, 즉 지연(地緣)의 역할이 클 수 있다. 비공식 조직이 공식적 조직보다 더 효율적인 의사소통이 가능한 경우가 많은데, 이 같은 이점을 활용할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 공식 조직 안에 비공식 조직을 형성함으로써 공식 조직 전체의 효율성을 높일 수도 있고, 복수의 공식 조직을 가로지르는 비공식 조직을 통해 공식 조직 간의 의사소통을 향상시킬 수도 있다. 또한 자본주의적 게임의 법칙이 제도화되어 있지 않아 개인들의 기회주의적 행위에 대한 유인이 큰 상황에서, 비공식 조직의 존

제는 기회주의적 행위를 방지할 수 있는 장점이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 선진자본주의의 국가프로젝트가 국가의 통합성을 재생산하는 데 있는 반면, 개발국가의 국가프로젝트는 국가의 통합성을 생산하는 데 목표가 있다. 그리고 이 과정에서 개발국가는 공간을 자원으로 활용할 수 있는 여지가 많다.

(3) 헤게모니 전략

헤게모니 전략은 축적전략에 대한 광범위한 동의를 형성시키기 위한 일련의 국가 행위들이다(Jessop, 1990: 199). 가장 이상적인 헤게모니 전략은 국민국가 구성원 전체의 동의를 유도해 내는 전략일 것이다. 민족, 국가경제 등의 담론을 이용하여 국민국가 구성원 모두가 공동운명체라는 인식을 갖게 만듦으로써 국가가 추구하는 축적전략에 대한 동의를 끌어 내게 되면 축적전략의 안정적 추구가 가능해진다. 이를 제습은 ‘통합적 헤게모니 전략(one nation hegemony project)’라 불렀다. 그러나 이런 전략이 가능하지 않은 경우도 많다. 대처 집권 초기 영국처럼 계급의식이 높은 경우, 계급을 가로지르는 국민적 이익이 존재한다는 담론을 받아들이게 하기가 어렵다. 이런 경우 ‘배제적 헤게모니 전략(two nation hegemony project)’를 쓰게 되는데 이는 포섭대상과 배제대상을 뚜렷하게 구분하여, 포섭대상에게는 물질적 혜택과 담론상의 찬사를, 배제대상에게는 물질적 담론적 제제를 가하는 것이다(Jessop, 1982). 대처가 중산층을 포섭하기 위해 경제적 인센티브를 줌과 동시에, 복지혜택을 줄이고 복지수혜 계층을 경제에 기생하는 층으로 비난한 것이 바로 이런 전략이다.

통합적 헤게모니 전략과 배제적 헤게모니 전략은 대부분의 경우 결합, 절충된다. 앞서 여러 차례 설명한 바와 같이 국가는 통일성 높은 하나의 조직이 아니라 기구와 기구 사이, 정책과 정책 사이에 모순이 존재하는 복잡한 구성물이다. 따라서 의도하든 의도하지 않던 간에 통합적 헤게모니 전략과 배제적 헤게모니 전략은 공존하게 된다. 전체적으로는 대체로 노동계급을 배제하는 신자유주의 정책기조를 가지면서도, 공동체정신을

강조하는 담론을 흔히 구사하는 블레어 정부의 경우는 두 가지 헤게모니 전략이 공존할 수 있다는 것을 보여주는 좋은 예이다.

개발국가의 경우에도 이 두 가지 헤게모니 전략이 공존한다. 그러나 그 배합의 비율과 방법에 있어 선진자본주의국가와 개발국가 사이에는 상당한 차이가 있다. 통합적 프로젝트를 위해서는 노동계급에 대한 양보가 필요한데, 그 양보는 주로 복지혜택의 증대 등 물질적인 형태를 띤다. 따라서 자본축적의 수준이 낮은 조건에서 출발하게 되는 개발국가는 선진자본주의국가와 같은 방식의 물질적 양보를 통한 통합적 프로젝트를 추진하는 어렵다. 그 대신 미래의 물질적 양보에 대한 약속, 그리고 외부의 적의 존재에 대한 강조가 통합적 프로젝트의 핵심이 된다.

또한 배제적 헤게모니 전략도 선진자본주의에서의 그것과는 다르게 나타날 가능성이 높다. 개발국가에서는 국민을 포섭의 대상과 배제의 대상으로 구분함에 있어, 인종적·지역적 분할이 경제적 계급만큼 혹은 그 이상으로 중요한 분할로 활용될 가능성이 높다. 개발국가체제하에서 자본축적이 대단히 빠르고 이에 따라 노동자계급의 형성도 대단히 빠르기는 하지만, 아직 노동자계급이 인구의 다수를 차지하고 있지는 않은 상태이며, 노동자계급의 계급의식이 상대적으로 미발달되어 있거나, 혹은 계급의식은 높아도 그 계급의식이 노조나 사회주의정당 등을 통해 제도화되어 있지 못한 상황이다. 이에 따라 지연과 혈연 등 일차적인 관계가 개인의 정체성을 더 강하게 규정하고 있어, 인종·혈연·지역을 단위로 하는 동원이 상대적으로 수월하다. 물론 지역과 인종에 따른 차별은 거의 모든 나라에서 찾아볼 수 있고 선진자본주의 나라들도 예외는 아니지만, 개발국가의 경우 지역과 인종에 따른 분할을 국가가 적극적으로 확대재생산하여 헤게모니 전략의 중요한 자원으로 활용한다는 점이 다르다.

3. 한국 개발국가에 대한 전략관계적 국가론적 분석

2절에서는 전략관계적 국가론을 비판적으로 확장하여 개발국가의 공간적 차원을 이해할 수 있는 틀을 만들고자 하였다. 그 틀을 한국의 사례에 적용하는 것이 3절의 내용이다.

1) 한국 개발국가의 축적전략과 불균등 발전

공간전략이 한국의 축적전략의 핵심적 차원이었다는 점을 설명하기 위해서는 먼저 ‘복선형 산업화전략’이라고 불렀던, 한국 개발국가 특유의 축적전략을 이해할 필요가 있다. 복선형산업전략이란 수출과 수입대체를 동시에 달성하려는 경제성장 전략으로 1973년 ‘중화학공업선언’을 통해 본격화된 전략이다.

신고전과들의 해석과는 달리 한국의 개발국가는 수출위주 성장모델을 배타적으로 선택한 적이 없다. 최근 국내 학자들의 연구성과에 따르면 5·16 군사 쿠데타 이후 박정희가 내놓았던 경제정책은 그 당시 제3세계 국가들이 흔히 택했던 수입대체 산업화전략이었다. 이후 수입대체전략의 실패와 수출산업의 예상치 못한 성공, 그리고 미국의 압력에 따라 수출지향적 경공업에 상당한 투자를 하게 되지만, 수출지향적 산업화의 부작용인 자본재 대외의존도의 증가와 그에 따른 국제수지 악화라는 문제를 발견하게 수입대체산업화 전략은 다시금 전면에서 떠오르게 된다. 그러나 수출중대의 엄청난 과급효과를 이미 학습한 박정희 정부는 전면적 수입대체전략을 쓰기보다는 수출과 수입대체를 동시에 지향하는 ‘복선형 산업화전략’을 선택하게 된 것이고, 그것이 1973년 중화학공업화선언의 본질이다(이병천, 1999; 유철규·이경미, 2001).

복선형 산업화를 성공시키기 위해 국가는 처음부터 공간적 전략을 썼다.

…… 국토종합개발계획의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 거점개

발방식을 그 주된 수단으로 한다. 따라서 경제성이 높은 대규모사업을 우선하여 실시함으로써 그 사업의 효과가 전 국토에 상호 연쇄적으로 파급하도록 한다(대한민국정부, 1971: 9).

1972년에서 1976년 사이 전체 신규 산업단지의 87.5%를 국가가 개발하여 공급하였는데, 이는 국가가 산업입지에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 강력한 힘을 가지게 되었음을 의미한다(김덕현, 1992: 103). 물론 산업입지에 영향력을 행사하지 않는 국가는 거의 없다. 그러나 대부분의 경우 특정 입지에 대한 세금 인센티브를 부여하거나 환경규제, 토지이용규제를 통해 입지를 제한하는 수동적인 전략을 쓰는 수준에 그치는 데 반해, 1970년대 한국의 개발국가는 직접적으로 자신이 바라는 위치에 공업단지를 개발함으로써 산업입지를 능동적으로 결정할 수 있는 위치에 있었다는 점이 다르다. 그 과정에서 큰 역할을 한 것이 1973년에 통과된 「산업기지개발촉진법」인데, 이 법에 따라 건설부장관은 모든 환경규제, 도시계획관련 규제를 무시하고 국가 산업단지를 지정할 수 있는 재량권을 누렸다.

그리고 이렇게 건설한 국가 산업단지들은 흔히 남동임해공업단지라고 불리는 남동해안지역에 몰려있다. 제1차국토종합개발계획 기간 동안 국가가 지정한 17개의 국가산업단지 중에서 9개가 이 지역에 위치하는데, 이 지역의 면적이 국토공간의 10% 내외임을 고려한다면 이러한 집중도는 상당한 것이다.

그렇다면 이들 국가 산업단지들은 왜 영남지역에 집중되어야 했을까? 국지적 집적경제를 누리기 위해서라면 다른 지역에도 충분히 건설될 수 있었지 않았을까? 근거리 도시 간 투입산출 연계를 고려한 혼적도 부분적으로 보이고,⁵⁾ 제2의 도시인 부산에서 노동력을 안정적으로 공급받을

5) 제1차 국토개발종합계획에 다음과 같은 구절이 있다. “포항은 종합제철공장은 주축으로 종합기계, 화학 등의 ‘콤비나트’를 형성하고 그 제품은 영남지방을 1차권으로 하여 전국적으로 공급될 것이다”(대한민국정부, 1971: 28).

수 있다는 점도 고려한 것으로 보인다. 그러나 가장 중요한 고려 사항은 산업기반의 상대적 우수성이었던 듯하다. 1973년에 경부고속도로가 완공됨으로써 남동임해공업단지의 여러 도시가 서울, 대구, 대전과도 쉽게 연계될 수 있다는 점 등의 입지적 이점이 고려된 흔적이 있다. 또한 일제강점기에 가장 산업화된 지역이었다는 점,⁶⁾ 한국전쟁과정에서 미군의 무차별적인 폭격으로 기반시설을 파괴당하지 않은 유일한 지역이라는 점, 우수한 자연조건을 갖춘 도시들이 많았다는 점 등이 장점이었다.⁷⁾

이에 따라 제1차국토종합개발계획에서는 남동임해공업단지가 ‘거점개발’의 대상임을 명시적으로 밝혔다.

동남해안 공업 ‘벨트’지역에서의 공업생산비중은 대체로 전국의 3분의 1을 담당할 것으로 예상되며 이러한 높은 생산비중으로 동남해안의 주요 도시는 인구증가현상이 촉진되고 수출자유지역 등 국제진출의 기지로서 기능상 거대한 상공업도시가 출현하여 국제무역의 기지적 역할을 담당하게 될 것이다(대한민국정부, 1971: 28).

이처럼 공간정책은 1970년대 산업화과정에 크게 기여하였다. 그런데 공간정책의 위상을 기존의 연구에서처럼 ‘경제성장의 도구’, 즉 축적전략의 하위전략으로 파악해서는 좀 부족한 듯하다.⁸⁾ 필자는 한국의 개발국가 체제하에서 공간정책 없이는 산업화자체가 불가능한 상황이었기

6) 1940년을 기준으로 영남지방은 전체 산업생산의 13.8%를 차지하여, 수도권을 제외하고는 가장 높은 점유율을 보였다(김만홍, 1997: 206).

7) 예를 들어 울산의 경우에도 그 선정과정은 불투명했으나 자연조건이 우수했던 것은 사실이다. 건설부의 입지조사가 있기도 전에 전경련의 비공식적 권의에 의해서 울산이 선정된 것이 사실이지만, 울산이 최적지라는 광범위한 비공식적 합의가 존재했음도 사실이라는 증언도 있다(오원철, 1996: 52). 이는 비공식적인 채널을 통해 경제적으로 합리적인 결정을 내리는 개발국가의 전형적인 작동방식을 보여주는 예라 하겠다.

8) 1970년대의 공간전략이 경제성장의 도구였다고 주장한 연구로는 서창원(1993), 박수영(1998), 이정식(Lee, 1994) 등이 있다.

때문에 불균등발전전략은 축적전략의 하위전략이 아니라 축적전략 그 자체로 격상시켜 파악되어야 한다고 본다. 좀 더 자세히 살펴보자.

먼저, 중화학공업에 필요한 기반시설에 투자할 자본이 제한된 상황에서, 기반시설이 갖춰진 공간을 창출하기 위해서는 특정지역에 선택적으로 투자를 집중할 필요가 있었다. 1960년대 경공업중심의 발전시기에는 중소기업들이 서울 등 대도시에 이미 갖춰져 있는 기반시설에 기생하는 방식으로 기반시설 문제가 해결되었다. 인천의 부평, 서울의 청계천, 구로공단 등에 위치한 중소기업들은 따로 산업도로를 건설할 여력이 없었고, 국가가 제공한 기반시설도 미미한 수준이었다. 따라서 이들 기업의 산업활동은 기존 도시기반시설에 기생적이었고 따라서 도시공간에 부의 외부성(negative externality)을 전가하였다고 할 수 있다. 그러나 대규모 토지, 교통, 에너지, 용수가 필요한 중화학공업의 육성을 위해서는 그에 맞는 기반시설이 제공되지 않으면 안 되었고, 개별 자본이 이를 부담할 여력이 없는 상황에서 국가가 산업단지를 건설하고 각 산업에 맞는 기반시설을 저가에 공급하는 것이 유일한 해결책이었다. 기반시설의 제공은 자본주의국가의 가장 고유한 책무 중의 하나이지만, 한국의 개발국가가 1970년대에 행했던 기반시설 건설은 그 규모 면에서 선진자본주의국가의 개입수준과 크게 차이가 난다. 포항, 울산, 창원 등이 시기에 건설된 대표적인 공업도시들은 대부분 소규모 어촌이었던 곳을 국가가 대규모 공업도시로 전환한 경우들이다. 그 과정에서 도로, 공업용수, 항만시설, 공업단지 등 기반시설이 포괄적으로 건설되었다.

노동력 측면에 대한 국가의 개입도 생산적 기반시설에 대한 국가의 개입과 비슷한 양상을 띤다. 1960년대의 주축 산업이었던 경공업의 경우, 시골 출신 저숙련 여성이 노동력의 큰 부분을 차지했다. 당시 저숙련 여성노동자들은 과잉공급되었으므로 기업들은 이들을 유인하고 훈련시키고 재생산하는 데 최소한의 비용만을 쓸 수 있었다. 국가 또한 공적 개입을 하기보다는 이들을 환경이 열악한 기숙사나 불량주택에 방치하였다. 이는 여성노동자들의 건강문제나 인근 지역의 도시환경에 많은 부

작용을 낳았지만 기업과 국가는 비용 최소화라는 관점에서는 이 같은 전략을 썼다. 기반시설문제 해결과 똑같은 방식으로, 국가와 자본은 노동력 재생산문제에 있어서도 기존 도시에 기생하였던 것이다. 인천부평지구나 서울의 청계천, 구로 등지에 즐비했던 별집 등 불량주택들은 이런 사정을 잘 보여준다.

그러나 중화학공업 부문은 사정이 달랐다. 중화학공업은 숙련노동력을 필요로 하기 때문에 노동자들을 일정 기간 이상 한 직장에 머물게 만들 필요가 있었다. 노동자들을 한 직장에 머물게 하기 위해서는 기업이나 국가가 노동력 재생산 비용을 국가나 기업이 부담할 필요가 있다. 포항제철의 경우가 좋은 예인데, 포항제철은 공장건설 비용이 확보되기 전에 사원주택을 짓기 시작하였다(포항제철, 2005). 국가는 울산이나 포항 등에 도시계획사업을 통해 도시적 생활환경을 창출해 주었다. 군수산업 단지가 건설된 창원의 경우에도 당시 한국에서 보기 힘든 수준의 잘 계획된 시가지가 건설되었다(Markusen and Park, 1993).

이러한 사실은 한국의 개발국가가 산업화과정에서 수행한 역할이 선진자본주의국가에서처럼 생산설비의 연쇄를 만드는 데 한정되어 있는 것이 아니라, ‘집합적 소비구조’의 창출에까지 미침을 보여준다. 이는 1970년대 초반 한국 도시의 현실과 관련시켜 이해할 수 있다. 선진자본주의국가에서는 특정종류의 산업을 특정 지역에 육성하려 할 경우, 그 산업의 특성과 규모에 맞는 생산 기반시설을 공급하는 것이 국가개입의 핵심이 된다. 의료시설이나 공적 주택을 공급하는 경우도 많이 있지만, 이는 특정 장소에서 특정한 종류의 노동력을 생산, 혹은 재생산하기 위해서라기보다는 노동계급의 일반적 재생산을 목표로 하는 것이다. 그러나 기본적인 교육수준을 갖춘 노동력도 희소한 상황에서 인구를 유인하여 숙련노동력을 창출하고 보유하며, 나아가서 확대재생산을 보장해야만 했던 1970년대 초반의 한국에서는 국가 혹은 그 대리자인 기업이 특정한 종류의 노동력을 타깃으로 하는 집합적 소비재를 제공해야만 했다.

그리고 공간전략은 자본유치에도 꼭 필요했다. 암스덴(Amsden, 1989)이

인급한 것처럼 중화학공업은 그 당시 한국의 경제상황에서 이윤율이 낮은 부문이었기에, 추상적인 경제계획만으로 자본을 유인하기는 어려웠다. 그런 상황에서 경제계획을 공업단지 건설과 같은 공간계획으로 구체화시킴으로써 국내외 자본에게 국가의 의지를 보여줄 수 있었다(오원철, 1996: 59~60).

공간전략이 1970년대 한국 개발국가의 축적전략 그 자체였다는 필자의 주장을 뒷받침하는 또 하나의 사실은, 이 시기 축적전략인 복선형 산업화전략이 공업단지개발 없이는 실행가능하지 못했다는 점이다. 앞서 설명한 바와 같이, 복선형 산업화전략은 하나의 산업이 수입대체효과를 가짐과 동시에 국제적인 경쟁력도 가질 수 있도록 하는 전략이다. 이 시기 한국의 개발국가가 보였던 독특함은 규모 설정에서 나타난다. 국내 수요를 충당하기 위한 규모와 국제적인 경쟁력을 가지기 규모의 중간쯤에서 투자규모를 결정함으로써 두 가지를 동시에 충족시키고자 한 것이다. 예를 들어 1972년에 완공된 나프타 분해공장의 경우, 당시 국내 수요는 삼만 톤이고, 국제적 규모는 30만 톤이었는데, 실제 공장은 10만 톤 규모로 건설되었다. 그러나 중간규모를 선택한다고 해서 규모문제가 완전히 해결되는 것이 아니다. 우선 국내수요보다 더 큰 규모이기 때문에 잉여 생산력이 생긴다는 점이 문제이다. 이 잉여생산물을 수출하면 되겠으나, 국제적인 규모보다는 작기 때문에 가격경쟁력이 떨어진다. 한국의 개발국가는 이 문제를 공업단지 건설을 통해 해결하였다. 이를 다시 나프타 분해공장의 예로 살펴보자. 울산석유화학공업단지에는 나프타 분해공장뿐 아니라 나프타 분해공장의 제품을 원료로 사용하는 합성수지 공장, 합성섬유공장, 기초소재 합성공장 등을 함께 건설함으로써 인위적으로 수요를 창출할 수 있었다. 그러나 이런 방법으로 수요를 창출한다고 해도, 여전히 국제적인 가격경쟁력 문제는 남게 되므로, 규모의 경제의 부족에 따른 비용을 다른 방법으로 보전해야만 했다. 울산단지에 입지하는 기업들에게 국가가 세금과 금융으로 여러 가지 특혜를 베풀었음은 물론이지만, 더욱 흥미로운 것은 ‘석유화학지원공단’이다. 이 기구는

울산단지에 전기, 용수, 기계수리 서비스 등을 염가에 제공하는 국가기구이다. 단지 내에서 전기, 용수, 수리서비스에 대한 수요가 많이 발생하는데 착안하여, 이를 집단화시켜 국가가 책임짐으로써 비용을 크게 절감할 수 있었다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이, 한국 개발국가의 공간전략은 선진자본주의의 그것보다 훨씬 폭넓은 것이었다. 선진자본주의국가보다 훨씬 큰 규모의 생산적 기반시설을 단시간 내에 공급하였고, 선진자본주의국가에서는 찾아보기 힘든 특정 종류의 노동력에 대한 집합적 소비구조의 집중적 공급, 그리고 집적경제의 집중적인 이용 등이 그것이다. 따라서 한국의 경제발전 과정에서 공간전략이 수단으로 사용되었다는 주장은, 이제 공간전략이 축적전략 그 자체였다는 말로 고쳐져야 할 듯하다.

2) 국가프로젝트로서의 지역차별적 엘리트 층원

후발국가의 국가프로젝트는 국가기구의 통합성 유지가 아니라 국가기구의 통합성 창출을 목적으로 한다고 앞서 주장한 바 있다. 박정희와 쿠데타 세력이 가동한 국가프로젝트는 대체로 개혁과 박정희 직계체제 완성이라는, 상충되면서도 상호보완적인 두 개의 프로그램이었던 듯하다.

우선 박정희 일파는 ‘구약의 일소’라는 구호 아래 구세대와의 단절을 꾀하였다. 박정희 세력은 쿠데타 직후, 부패척결, 구약의 일소 등 개혁적인 내용을 ‘혁명공약’에 포함시켜 쿠데타의 정당화 논리로 사용하였다. 그들이 말한 부패척결, 구약의 일소는 구(舊)국가와 인적으로 단절하여 새로운 국가를 세우고자 했다는 의미에서 국가프로젝트라 할 수 있다. 이 공약에 입각하여 쿠데타 세력은 1, 2공화국 주요 정치인들 대부분에게 정치활동 금지처분을 내리고, 다른 한편으로는 기존 정치에 때 묻지 않은 지식인과 대중을 동원하여 새 정당을 만들고자 한다. 관료조직을 향해서도 『부정축재처리법』을 제정하고 감사원, 행정개혁 조사위원회, 공직부패 특별조사반 등을 설치하여 공직자들의 기강을 바로잡고자 함

과 동시에, 미국 군대식 행정관리기법을 도입하여 행정효율을 높이고자 하였다.

이 같은 공식 조직의 개혁과 함께 비공식 조직의 형성도 시도된다. 국가조직을 박정희가 개인적으로 신뢰할 수 있는 사람들로 채워 넣는 것이었다. 우선 모든 장관들을 군 출신으로 임명하는 등 박정희의 군 동료들이 다수 행정부로 배치되었다. 이에 따라 박정희의 사적 명령을 공식적인 절차보다 더 중시하는 비공식 조직이 정부조직이라고 하는 공식 조직 내부에 형성되게 되었다. 이는 공식 조직의 개혁과 한편으로는 상치되면서 한편으로는 상호보완적이었다. 상치된다 함은 행정경험이 없는 군 출신들을 중요한 자리에 임명함으로써 관료조직체의 가장 근본적인 원칙들인 연공서열, 업적중심 승진, 공적 직위와 사적 지위의 분리 등의 원칙이 훼손되었다는 점이다. 그러나 군 출신이 행정부의 고위직에 임명된 것은 행정부의 효율성 제고에 도움이 된 측면도 있다. 당시 육군은 미국식 행정기법을 미군으로부터 도입하여 사용하고 있었기 때문에 일제 강점기의 행정기법을 그대로 사용하고 있던 행정부보다 더 효율적인 행정체계를 가지고 있었다. 따라서 군의 행정기법을 체화한 군 간부가 행정부로 자리를 옮김으로써 효율성 높은 행정기법이 행정부에까지 확산되게 되었다.

그런데 비공식 조직의 형성과 관련하여 ‘지역’ 변수가 크게 작용하게 된다. 앞서 5·16 군사 쿠데타 직후, 쿠데타 세력은 구정치와의 단절을 위해 구정치인들의 정치활동을 금지했음을 언급한 바 있다. 그러나 민주공화당 건설 과정에서 쿠데타 세력은 구정치인들을 선택적으로 해금하게 되는데, 이는 정치적 경험이 일천한 쿠데타 세력이 단기간에 정치정당으로 변신하기 위해서는 정치적 경험과 대중성을 갖춘 구정치인들이 필요했기 때문이다. 또 한 가지 이유는 김종필에 대한 견제이다. 김종필은 구정치인들을 배제하고 대중을 동원하여 정당을 건설, 박정희를 견제하려는 의도를 가지고 있었다. 이를 간파한 박정희가 김종필을 해외로 내보내고, 구정치인들을 영입함으로써 김종필에 의해 영입된 신진정치인들

을 민주공화당 내에서 수적으로 압도하려 한 것이다(장훈, 2000).

이런 배경하에서 구정치인 영입을 한 것이었으므로, 박정희나 그의 측복들이 개인적으로 신뢰할 수 있는 사람들만이 영입 대상이었던 것은 당연한 일이었다. 구정치인들 중에서 첫 번째로 해금된 사람은 엄민영이었는데, 그는 고등학교 시절 박정희와 같은 하숙집에 기거한 사람이다. 그는 정치적 경험이 부족한 박정희의 ‘정치 가정교사’가 되어 주었고, 엄민영이 천거하고 박정희가 재가한 사람들이 다수 해금되어 공화당에 참여하게 된다. 이때 영입된 사람들은 대부분 엄민영의 경북도 인맥을 중심으로 한 경북 출신자들이었다. 후에 엄민영과 함께 ‘4인방’ 체제를 이루게 되는 김성곤, 백남억, 또 여러 차례 국회의장직을 맡았던 이효상 등이 이렇게 영입된 구정치인들이다. 이에 따라 민주공화당이라고 하는 공식 조직 안에 박정희를 개인적으로 따르는 영남인사들 중심의 비공식 조직이 생기게 되었다.

그러나 여당 내에서 영남세력의 형성보다 더 주목해야 할 사실은 국가 관료조직에 영남세력이 형성되었다는 사실이다. 박정희 정권하에서 국회정치는 사실상 박정희의 명령을 재가하는 기능밖에 못하였고, 경제정책과 관련된 주요 사안들은 직업공무원 출신 청와대 보좌관들에 의해 결정되고 행정부에 의해 실행되었기 때문이다. 영남 출신이 어떤 방식으로 관료조직을 장악해 나갔는지에 대한 학술적인 기록은 없으나, 결과를 놓고 보면 영남 출신의 조직 장악은 명백해 보인다. 김만흠(1996)이 집계한 바에 따르면, 박정희 집권기인 3~4공화국에서는 그 이전 시기와 비교했을 때 경상도 출신 고급공무원의 비율이 훨씬 높다. 인구비례로 봤을 때 가장 높은 비중을 차지해야 할 서울·경기가 14.1%를 차지하고 있는데 반해 경상도는 30.1%를 차지하여, 경상도 출신자들의 관료조직 장악이 뚜렷하게 나타나고 있다.

개발국가 체제하에서 의사 국가기구, 혹은 국가기구의 하부기구라고 볼 수 있는 경제계에서도 유사한 현상이 발견된다. 주지하다시피 재벌회사 설립자들이 영남 출신이거나, 출신지는 달라도 기업의 기반이 영남인

<표 1> 고급 공무원의 출신지별 분포

시기	서울경기	충청	경상	전라	강원	제주	이북	총수
제1공화국	33.2%	16.0%	18.8%	6.2%	6.1%	0.4%	18.8%	243
과도정부	23.5%	8.8%	20.6%	20.6%	0.0%	0.0%	23.5%	38
제2공화국	16.3%	16.3%	25.5%	16.3%	0.0%	1.0%	22.5%	96
3~4공화국	14.1%	13.9%	30.1%	13.2%	5.6%	2.1%	20.1%	429

자료: 김만흠(1996: 178).

<표 2> 1980년 현재 최고 경영자들의 출신지역 현황

지역	서울경기	충청	전라	경상	기타	계
경영인 수(명)	52	35	32	217	32	368
비율(%)	14.1	9.5	8.7	59.0	8.7	100.0

자료: 남영신(1992: 210).

경우가 많았다. 삼성, 럭키금성, 대우의 설립자는 영남 출신이고, 현대의 설립자인 정주영은 북한 출신이지만 사업기반은 영남이었다. 『한국경영인 보감』(명진각, 1980)을 바탕으로 남영신(1992)이 집계한 바에 따르면, 박정희 집권이 끝난 직후인 1980년을 기준으로 봤을 때 기업의 최고 경영자들 중에 경상도 출신자가 차지하는 비율은 무려 59%에 이른다(<표 2> 참조). 이는 정책결정자의 다수를 차지하는 영남 출신 정치인, 관료들과 의사소통하는 데 있어서 영남기업인들이 더 유리한 위치에 있었기 때문으로 추정된다.

이론적인 관점에서, 지역차별적 엘리트 충원을 한국의 개발국가가 채택한 국가프로젝트라고 볼 수 있는 근거는 무엇인가? 국가프로젝트가 국가가 통합성을 유지하게 하는 데 있다면, 지역차별적 엘리트충원은 오히려 지역 간 갈등을 발생시킴으로써 국가통합성 유지에 장애가 되지 않을까? 이에 대한 답은 당시 한국의 자본주의국가가 완성되지 못한 상태에 있었다는 데서 찾아야 할 듯하다.

여러 논자들이 지적하고 있었던 바와 같이, 이승만 시기 한국의 국가

는 관료조직체의 통합성이 약하고, 개별 관료들의 지대추구행위가 심각했다. 국가가 자본축적을 보장하는 상황이 아니라 국가기구가 오히려 시장을 착취, 자본축적을 방해하는 상황이었던 것이다. 국가기구 내에 명령체계는 제대로 작동하지 않았고, 이런 국가기구를 장악한 박정희는 국가기구의 공식적 명령체계가 아닌 다른 방식의 명령체계를 창조하지 않으면 안 되었다. 박정희의 총복들로 여당을 장악하게 하여 국회정치를 최소화하고, 자신이 개인적으로 신뢰할 수 있는 관료들을 관료조직체의 요소요소에 배치하여 일사불란한 행정적 동원체제를 만들 수 있었던 것이다. 또한 엘리트의 충원에서 학력이나 업적 등 객관적 요소에 대한 평가에 기반을 둔 것이 아니라 충성심이나 열정 등 주관적 요소에 기반을 둔 것인 경우가 많은데, 그 이유는 두 가지이다. 첫째는 자격요건을 갖춘 인재가 부족하였다는 점이고, 두 번째는 박정희의 명령의 내용 중에는 공식적인 채널로 발표되지 못할 만한 내용도 많았기 때문이다. 이처럼 주관적 신뢰가 인재등용의 큰 요소였으므로 박정희의 인재등용은 군 출신과 영남 출신으로 편중되게 되었다. 그런데 쿠데타에 가담했던 세력 중에서 영남 출신 장교들이 다수였으므로, 군 출신을 기용하는 경우에도 그가 영남 출신일 가능성이 높았다.

이 시기 개발국가체제하에서 의사국가기구였다고 볼 수 있는 재벌의 경우도 비슷한 설명이 가능하다. 국가주도의 경제체제하에서 국가 엘리트에 접근성이 높은 기업은 외국자본도입이나 세제상의 특혜를 누릴 가능성이 높았다. 뿐만 아니라 박정희 시기 경제계획 중에는 강남 아파트 건설처럼 수익이 확실한 것들도 있었지만, 중화학공업 투자처럼 기업들이 수익을 확신하기 힘든 경우도 많았다. 이 경우 기업이 국가의 계획을 따르기 위해서는 두 가지 신뢰가 필요하다. 하나는 국가관료들이 실제로 그 계획에 열의를 가지고 있어 끝까지 계획을 실행할 것이라는 신뢰이고, 또 하나는 투자가 실패할 경우 국가가 어떤 다른 방식으로 손실을 보전해 줄 것이라는 믿음이다. 이 두 가지가 있어야 하는데, 영남 출신 정치 엘리트들과 영남 출신 기업 엘리트들은 중첩되는 인맥을 바탕으로

서로 신뢰를 쌓고 밀약을 주고받았다. 영남 출신 기업 엘리트들은 정부의 무리한 투자계획을 실행에 옮기면서 계획이 실패로 돌아갈 경우 다른 기회에 특혜로 보상받을 수 있을 것임을, 영남 출신 정부 엘리트들과의 개인적인 신뢰관계를 통해 확신할 수 있었다.

결국 국가기구인 정당과 행정부, 의사 국가기구인 경제계에 광범위한 영남인맥이 형성되고, 이 영남인맥은 공식적인 채널보다 훨씬 효율적인 정보전달의 통로가 되었다.

공적 조직의 의사소통 체계가 제대로 작동하지 않는 상황에서, 박정희의 개발국가는 영남인맥이라고 하는 사적 의사소통 체계가 확립한 것이다. 이 사적 명령체계를 통해 정책이 조율되고 국가조직이 관리되고 임무들이 수행되었다. 따라서 사적 명령체계는 국가조직의 공식적인 의사소통 채널을 거부한다는 점에서 국가조직을 약화시키나, 동시에 국가조직이 더욱 효율적으로 의사소통을 할 수 있도록 해주는 역할을 한다는 점에서 관료조직체를 강화하는, 모순적인 역할을 하였다. 개발국가의 경제적 합리성은 상당 부분 지역연고를 가진 인사들이 동원됨에 따라 그들 간의 의사소통비용이 절감되었다는 점에 기인한다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이, 한국 개발국가의 국가프로젝트에서 지역은 핵심적인 역할을 한다. 국가프로젝트가 국가의 유지에 목적이 있는 것이 아니라 국가의 건설에 있다는 것이 개발국가와 선진자본주의국가를 구별 짓는 중요한 차이점이며, 이에 따라 지역의 역할도 달라졌다. 한국의 개발국가체제하에서 국가건설과정 자체가 지역적 네트워크에 크게 의존하고 있다. 지역적 연고에 기반을 둔 의사소통이 없었다면 국가기구의 건설, 의사국가기구인 재벌체제의 확립이 불가능했을 것이다. 따라서 개발국가의 국가프로젝트에서 공간의 역할은 선진자본주의국가의 그것보다 더 근본적이라 하겠다.

3) 헤게모니 전략으로서의 지역주의적 동원

현실 국가의 헤게모니 전략은 통합적 전략과 배제적 전략이 혼합된다고 앞에서 밝힌 바 있다. 박정희 정권도 항상 통합적 전략과 배제적 전략을 함께 구사했다. 그러나 그 배합비율은 계속 변화했는데, 대체로 배제적 전략의 비중이 점점 커지는 쪽으로 변화했다고 볼 수 있다.

한국 개발국가체제하에서는 선진자본주의에서 통합적 헤게모니 전략으로 사용되는 복지혜택의 증대는 거의 찾아볼 수 없었다. 대신 경제성장 이후에는 그 혜택을 분배할 수 있을 것이라는 선성장 후분배의 담론과, 온 국민이 힘을 합쳐 북한에 맞서야 한다는 반북이데올로기가 주로 정권과 정책의 정당화 논리로 사용되었다. 이 같은 통합적 헤게모니 전략은 정권 초기에는 어느 정도 성공적이었다. 양우진(1994)과 김일영(2000)이 잘 설명한 바와 같이, 박정희 정권은 쿠데타로 성립되었기 때문에 절차적 정당성은 전혀 없었지만, 근대화, 특히 경제성장에 대한 국민의 바람을 대변했다는 점에서 실제적 정당성은 어느 정도 가지고 있었다고 볼 수 있다.⁹⁾ 따라서 조국근대화의 구체화된 실체로서 선성장 후분배 담론 또한 어느 정도 설득력을 가질 수 있었다. 이는 반북이라는 두 번째 통합적 헤게모니 전략과 상승작용을 일으켰다. 한국전쟁을 통해 북한을 적으로 인식하고 있었던 대부분의 국민들은 북한을 경제력으로 압도하는 것이 생존과 직결된 문제라고 여기고 있었기 때문이다.

그러나 민정이양 약속 번복, 대일수교, 삼선개헌과 유신을 통해서 절차적 정당성의 부재가 점차로 전면에 떠오르게 된다. 게다가 경제가 빠른 속도로 성장함에도 임금수준은 같은 속도로 상승하지 않아, 1970년대에

9) 여기서 ‘정당성’이라는 단어는 상대적인 의미에서만 타당한 말이다. 5·16 쿠데타 이전의 집권여당이었던 민주당은 4·19 시민혁명에 무임승차하여 정권을 잡았을 뿐, 친일지주의 대변자 노릇을 했던 김성수 일파가 만들었던 한민당의 후신이다. 이들은 1년도 못되는 짧은 집권 기간 동안 그들이 무능하고 부패한 집단임을 고스란히 내보였다. 이에 비해 박정희 일파는 ‘근대적 국가’를 지향했다는 점에서 상대적인 의미에서는 실제적 정당성을 갖고 있었다고 볼 수 있다.

이르면 박정희 정권은 그 실제적 정당성도 크게 손상당하게 된다. 이에 따라 배제적 헤게모니 전략의 비중은 점점 더 커지게 된다. 배제적 헤게모니 전략의 중심에는 반공반북담론이 있다. 반공반북담론은 북한에 맞서 국민을 통합하는 통합적 헤게모니 전략의 측면도 있었지만, 점차 민주화운동과 노동운동을 북한동조 세력으로 몰아 탄압하는 데 사용됨으로써 점차 배제적 헤게모니 전략으로서의 특성이 강하게 되었다. 박정희 집권 초기에는 이 같은 탄압이 많지 않았으나 후기로 갈수록 간첩사건 조작을 비롯한 폭력적 탄압이 잦아지는데, 이는 바로 정당성의 약화로 인해 배제적 헤게모니 전략에 더 크게 의존하게 되었다는 증거이다.

공간은 통합적, 배제적 헤게모니 전략 양자 모두의 핵심적 도구로 활용되었다. 통합적 헤게모니 전략인 선성장 후분배 담론은 공간적으로는 개발확산의 논리로 나타났다. 이는 앞서 언급한 바 있는 성장거점전략과도 관련되는 것인데, 허쉬만(Hirschman, 1958)이 설명한 논리대로, 후발국에서 성장거점에서 성장이 일어나면, 장기적으로 주변지역에까지 성장의 효과가 전파된다. 또는 뮈르달(Myrdal, 1964)이나 프리드만(Friedman, 1979)이 주장한 것처럼 경제 성장 이후에 국가가 나서서 지역 간 균형발전을 달성할 수 있다는 담론이다. 그러나 박정희 집권 10여 년이 지난 1970년대 초반에 국민들은 오히려 지역 간 경제격차가 커졌다고 느끼게 되어 1967년 대통령 선거에서 야당후보였던 윤보선 후보가 처음으로 지역불균형 문제를 제기하였고, 1971년 대통령선거에서는 지역불균형 문제가 핵심 쟁점의 하나가 된다. 이에 대한 직접적인 대응은 균형발전 담론을 적극적으로 가동하는 것이었다. 예를 들어 전체적으로 불균등발전을 지향하고 있는 국토종합개발계획에서도 균형발전에 관련된 구절들을 쉽게 찾을 수 있다.

국토종합개발계획의 기본목표는 도시지역과 농촌지역이 유기적인 관계를 맺으면서 균형 있게 발전하고 농업과 공업이 병행 발전할 수 있도록, 모든 신업을 조화 있게 배치하여 국민이 보다 안전하고 풍요한 생활을 영위할

수 있도록 국토구조와 환경을 개선하는 데 있다(대한민국정부, 1971: 8).

서울, 부산, 대구 등 대도시의 공업분산을 촉진하는 한편 중소도시의 공업을 개발하고 대도시의 인구의 과도한 집중 억제 및 공해를 방지한다(대한민국정부, 1971: 26).

그러나 김덕현(1992)이 잘 지적하고 있는 바와 같이, 불균등발전에 관련된 부분은 구체적인 정책을 제시한데 반해 균형발전에 관련된 부분은 추상적인 선언에 그쳤기 때문에 균형발전은 정치적 수사일 뿐이다. 물질적 혜택이 따라오지 않는 통합적 헤게모니 전략은 한계가 있었고, 이에 따라 박정희 정권은 점차 배제적 헤게모니 전략에 크게 의존하게 되었다.

공간적 차원의 배제적 헤게모니 전략은 지역주의적 동원전략이다. 보다 구체적으로 말하면, 박정희 정권의 정치적 기반인 영남권의 지지를 보다 확고히 하고, 호남을 다른 지역으로부터 단절시킴으로써 정권유지에 필요한 최소한의 지지를 확보하는 방법이다.

영남권 결집전략은 균형발전의 담론과는 달리 물질 토대가 있는 전략이었다. 경제성장의 성과가 주로 재벌을 비롯한 대자본에 의해 전유되었다 해도, 영남의 중소자본은 하청 납품의 기회를, 영남의 노동자계급은 일자리를, 지주는 지가상승의 이익을 각각 누릴 수 있었기 때문이다. 또한 지역차별적 엘리트층원도 지역주의적 동원의 토대가 된다. 이는 흔히 ‘청탁’이라고 불리는, 비공식적 청원의 모습을 띠게 된다. 국가기구에 소속된 사람에게 비공식적인 청원을 하는 것은 거의 대부분의 나라에서나 볼 수 있는 현상이다. 그러나 계급의식이 강한 사회에서는 같은 계급에 속한 사람들끼리 비공식적 청원을 하게 된다. 국가기구에 소속된 사람들은 대체로 중산층 이상의 배경을 가지고 있으므로 그 이하의 사람들은 비공식적 청원의 기회가 없다. 그러나 계급의식보다 1차 집단적 연고가 더 강한 사회에서는 혈연이나 지연으로 맺어진 관계를 통한 청탁이 가능하다. 또 계급구조가 구조화되어 있는 선진자본주의국가와는 달리, 개발

< 표 3 > 대통령 선거에서 박정희의 득표율

	1963	1967	1971
영남(A)	56.7%	65.7%	71.1%
전국(B)	46.6%	51.4%	53.2%
차이(A-B)	10.0%	14.2%	17.9%

자료: 중앙선거관리위원회(2004)를 토대로 필자가 재구성

국가체제하의 한국사회는 계층적 상향이동이 어느 정도 가능한 사회였기 때문에, 혈연을 비롯한 1차 집단적 연고가 현재의 소속계급이 다른 사람들 사이에서도 형성되어 있었다. 따라서 한국의 개발국가 치하에서는 중산층 이상의 영남주민들 뿐 아니라 영남의 노동자계급에게도 개인적 청원의 기회가 있었다. 결국 영남 전체가 개인적 청원을 할 수 있는 특권을 누렸고, 이에 따라 영남인들은 특권의식을 갖고 있었다.

그러나 객관적 이익이 항상 정치적 지지로 표현되는 아니다. 이익이 지지로 연결되는 데는 정치적인 동원과정이 필요하다.

<표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 박정희는 1963년 선거에서 이미 영남권에서 더 높은 지지를 받고 있었다. 그러나 그 차이는 그리 크지 않았다. 그러나 선거가 거듭될수록 영남권과 기타 지역에서의 지지율 격차는 점점 커져, 1971년 선거에서는 17.9%에 이르게 된다. 1963년에 이미 박정희 일파는 민정이양 약속을 어김으로써 5·16 쿠데타가 가졌던 실제적 정당성을 잃기 시작하고 있었다. 그럼에도 구세력의 대표자인 윤보선과 비교했을 때 박정희는 상대적으로 진보적으로 보였고, 이에 따라 정치의식이 상대적으로 높은 도시지역에서 높은 지지를 받고 있었다. 따라서 배제적 헤게모니 전략을 가동할 필요가 적었던 것이며, 이에 따라 지역주의적 동원을 향한 시도도 그리 크지 않았다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 그러

10) 박정희가 상대적으로 진보라는 생각은 꽤 많은 사람들에게 의해 공유되고 있었던 듯하다. 예를 들어 1970년대에 가장 영향력 있는 좌파 경제학자였던 박헌채도 1963년 대통령 선거에서 박정희에게 투표한 사실이 널리 알려져 있다.

을 뽑지 않으면 우리 영남인은 개밥에 도토리 신세가 된다”, “쌀밥에 누가 섞이듯 경상도에서 반대표가 나오면 안 된다. 경상도 사람 쳐놓고 박 대통령 안 찍는 자는 미친놈이다”,¹⁴⁾ “우리 지역이 단합하여 물표를 몰아주지 않으면 저편에서 쏟아져 나올 상대방의 물표를 당해낼 수 없다”¹⁵⁾ 등이다.

<표 3>에서 알 수 있는 바와 같이, 영남에서의 높은 지지율이 없었다면 박정희는 1971년 선거에서는 당선될 수 없었을 것이다. 한국의 개발국가체제가 1970년대 중반 이후 중화학공업화과정에서 정점을 맞았다고 본다면, 1971년 선거에서 박정희를 당선시켰던 지역주의적 동원이 없었다면 한국의 개발국가는 완성되지 않았을 가능성이 높았다고 볼 수 있다. 그렇다면 지역주의적 동원이 배제적 헤게모니 전략의 여러 가지 하위전략 중의 하나가 아니라 핵심적 전략으로서, 한국의 개발국가를 유지발전시키는 데 결정적인 역할을 했다고 보는 것이 옳을 듯하다.

4. 결론

이 글에서 필자는 전략관계적 국가론을 확장하여 한국 개발국가의 공간적 측면을 설명해 보고자 하였다. 전략관계적 국가론에서 개발된 많은 개념들 중에서 국가의 행위를 설명하는 세 개의 개념, 즉 축적전략, 국가프로젝트, 헤게모니프로젝트를 중심으로 활용, 한국의 개발국가, 더 나아가서 개발국가 일반을 분석하려 했다. 그러나 전략관계적 국가론이 서구 선진자본주의의 국가를 설명하기 위해 고안된 개념이라는 점 때문에 먼저 이 이론을 비판적으로 확장하는 이론적 작업이 필요하였다.

13) 《중앙일보》, 1971년 4월 22일자. 박상훈, 19쪽에서 재인용.

14) 《조선일보》, 1971년 4월 18일자. 박상훈, 19쪽에서 재인용.

15) 이상우, 『박정희, 파멸의 정치공작』(동아일보사, 1993), 355쪽. 박상훈, 19쪽에서 재인용.

축적전략, 국가프로젝트, 헤게모니프로젝트의 세 개념을 중심으로 한 이론적 연구(2절)에서는 개발국가가 선진자본주의국가보다 더 강한 공간성을 띠는 가능성이 높다는 점을 보였다. 개발국가는 성장거점전략의 활용이 필수적이기 때문에 축적전략에서 기반시설의 건설과 공간정책을 통한 자원의 공간적 재배치가 핵심적인 부분이 된다. 개발국가의 국가프로젝트는 국가의 통일성을 생산해 내는 것을 목적으로 하는데, 이는 선진자본주의의 국가프로젝트가 국가의 통일성을 재생산하는 것을 목적으로 하는 것과 다른 점이다. 개발국가는 국가의 통일성을 생산하는 과정에서 비공식 조직에 의존하기가 쉬운데, 지역적 연고는 비공식 조직을 이루는 도구 중의 하나로 사용될 가능성이 높다. 또 헤게모니 프로젝트에서도 개발국가는 공간에 크게 의존하는데, 이는 계급의식의 성숙도가 낮은 사회에서 지역 간의 분할을 배제적 헤게모니프로젝트의 자원으로 활용하기 수월하기 때문이다.

한국의 1970년대에 대한 경험적 연구(3절)를 통해 한국의 개발국가는 북선형산업화전략에 따라 성장거점전략을 집중적으로 활용했으며, 경부고인맥을 위시한 경상도 출신자들 간의 네트워크가 국가프로젝트에서 중요한 역할을 했다는 사실을 보였다. 또한 1971년 대통령선거에서 본격적으로 가동되기 시작한 지역주의 동원은 배제적 헤게모니 프로젝트로 볼 수 있다는 점도 확인하였다.

개인 박정희는 1979년에 죽었지만, 그의 개발국가는 오늘날까지 영향을 미치고 있다. 그가 죽은 후, 늦어도 1987년 이후의 한국정치경제체제의 역사는 개발국가체제 해체의 역사이며, 그 해체는 아직도 끝나지 않았다. 개발국가체제를 어떻게 해체하고, 어떤 대안을 세워야 할 것인가에 대해서, 지금까지 반독재민주화진영에서 함께 했던 학자들이 여러 그룹으로 분화하고 있다.

참여연대를 중심으로 활동했던 장하성 교수 등은 개발국가체제의 발본적 해체를 주장하며 그 정반대쪽에 있는 주주자본주의를 내세운다. 이

들은 최근 지배구조개혁 펀드까지 운용하면서 개발국가체제의 잔재인 재벌체제를 정면에서 공격하고 있다. 이들의 주주자본주의론은 재벌의 횡포를 바로잡는 데 이념적 기초를 제공할 수 있다는 장점은 있지만 시장의 실패를 교정할 수 있는 국가계획의 역할을 수용할 수 있는 여지가 없다는 단점이 있다. 또한 이들의 주장처럼 주주의 이익을 절대선으로 생각할 경우, 국제 투기자본도 대등한 주주로 대우할 수밖에 없다는 문제도 있다. 따라서 이들의 주장이 사실은 신자유주의와 다를 바 없다는 비판도 별로 잘못되어 보이지 않는다.

반면에 장하준, 이승일 교수 등 대안연대를 중심으로 활동하는 경제학자들은 국가개입의 효율성에 주목하여 개발국가체제를 어느 정도 긍정적으로 평가한다. 이들은 김영삼 정부 이후 이루어진 경제개혁과 그 연장선상에서 현 정부가 벌이고 있는 재벌개혁을 대단히 비판적으로 본다. 재벌의 횡포를 제한하려다가 국제 투기자본이 활개 칠 수 있는 여지를 열어주었다고 생각하기 때문이다. 이들에 따르면 한국에 기반하고 있는 재벌은 어느 정도 국가가 통제할 수 있기 때문에, 재벌의 기득권을 인정하고 타협함으로써 북유럽식 사회민주주의를 이루는 것이 이상적이라고 주장한다. 이들의 주장은 국가개입의 정당성을 인정함으로써, 산업정책의 가능성을 남기고 복지정책을 정당화할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 그들이 주장하는 대타협이 현실적으로 가능하지 않기 때문에, 이런 상황에서 재벌개혁을 반대하는 것은 결국은 재벌에게 무제한의 자유를 주는 결과를 낳을 수 있다는 문제가 있다. 이에 따라 이들의 주장은 결국 국내자본의 입장에서 외국자본을 비판하는 우파민족주의와 다를 바 없다는 비판이 가능하다.

이 같은 정치적·이론적 혼란의 와중에 필자는 과연 우리가 개발국가체제가 무엇이었는지를 제대로 알고나 있는지를 새삼 의심하게 된다. 그것이 무엇인지 제대로 이해하지 못한 채로 해체나 보존을 논하는 것은 본말전도이기 때문이다. 물론 정치나 정책의 영역에서 급히 대안을 내놓아야 하는 입장에 있는 사람들은 제한적인 지식에 기초해서라도 발언을

할 수 밖에 없겠으나, 사회과학자들마저도 개발국가의 성격을 제대로 이해하는 작업을 하지 않는다면 지금의 혼란은 영원히 극복할 수 없을 것이다. 그런 의미에서 최근 몇 년간 사회과학 전반에 불었던 박정희 연구 붐은 매우 긍정적인 현상이었다. 약간 늦은 감이 없지 않으나 공간정치 경제학자들도 이 연구에 동참하여야 할 필요가 있다. 지역주의적 정치동원, 지역불균등 발전전략 등 개발국가가 드러낸 공간성에 대한 공간정치 경제학적 연구를 통해 공간정치경제학은 개발국가 연구에 크게 기여할 수 있을 것이라 본다.



❖ Abstract

Reinterpreting the Spatial Dimensions of the Developmental State:
With a Case Study of South Korea, 1970's

Sonn, Jung-Won

This paper attempts to shed lights on the spatial dimensions of Korean states during the 1970s from a state-theory point of view. Firstly, this paper attempts to reinterpret the strategic-relational theory of state to aid understanding of a developmental state. It does so by re-formulating concepts such as accumulation strategy, state project and hegemony strategy. Then, using these concepts, this paper analyzes three prominent spatial features of the South Korean state, namely geographically uneven development, regionalist political mobilization and regionalist recruitment of state elites. The analysis reveals that these three features are not in a causal relationship(i.e., one causing another). Rather, they are mutually reinforcing, meaning one influences the condition of the others on which state managers choose their strategies. It is also found that a developmental state relies upon space more than an advanced capitalist state does.

Keywords: developmental state, strategic-relational theory of the state, regionalism, geographically uneven development, Park Jung-Hee, 1970's.

참고문헌

- 강만길 엮음. 2000. 『한국자본주의의 역사: 빼앗긴 들에 서다』. 역사비평사.
- 김덕현. 1992. 『한국경제발전과 공간구조 변화』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김만홍. 1996. 『한국정치의 재인식』. 풀빛.
- 김용호. 1991. 『민주공화당의 패권정당운동』. 《한국정치연구》, 217~237쪽.
- 김일영. 1999. 『1960년대 한국 개발국가의 형성과정: 수출지향형 지배연합과 개발국가의 물적 기초의 형성을 중심으로』. 《한국정치학회보》, 121~143쪽.
- _____. 2000. 『한국의 근대성과 개발국가』. 《사회과학》, 제39권 제1호, 37~84쪽.
- _____. 2001. 『한국에서 개발국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망』. 『한국정치의 교사논총』.
- 김정림. 1995. 『한국경제정책 30년사』. 중앙일보사.
- 김진균. 1991. 『신식민지파시즘의 전개와 그 위기』. 박헌채·조희연 엮음. 1991.
- 김진업 엮음. 2001. 『한국자본주의 발전모델의 형성과 해체』. 나눔의집.
- 남영신. 1992. 『지역패권주의 연구』. 학민사.
- 대한민국정부. 1971. 『국토종합개발계획: 1972~1981』.
- _____. 1973. 산업기지개발촉진법.
- 박상훈. 『박정희 시대 지역균열의 기원과 형성』. http://arc.re.kr/Front/Community/AB_PROFESSORS01.asp?Form=1&cid=31.
- 박수영. 1998. 『한국의 지역개발: 1960's-1990's』. 《국토계획》, 33(2), 239~268쪽.
- 박현채·조희연 엮음. 1989. 『한국사회구성체논쟁(I)』. 한울.
- _____. 엮음. 1991. 『한국사회구성체논쟁(III)』. 죽산.
- 서익진. 2003. 『한국 산업화의 발전양식』. 이병천 엮음. 2003.
- 서창원. 1993. 『국토개발계획모형과 지역격차에 관한 연구』. 《국토연구》, 20, 27~43쪽.
- 손호철. 1991. 『한국정치학의 새구상』. 풀빛.
- _____. 2006. 『해방 60년의 한국정치, 1945~2005』. 이매진.
- 양우진. 1994. 『현대 한국 자본주의 발전과정 연구』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 오원철. 1996. 『한국형 경제건설: 엔지니어링 어프로치』, 3권. 기아경제연구소.
- 유철규 엮음. 2003. 『한국자본주의 발전모델의 역사와 위기』. 함께읽는 책.
- 유철규·이경미. 2001. 『축적체제의 제도적 창출과 발전: 1970년대』. 김진업 엮음. 2001.
- 이병천. 1999. 『박정희 정권과 개발국가 모형의 형성-1960년대 초중엽의 정책 전환을 중심으로』. 《경제발전연구》, 5권 2호, 141~187쪽.
- _____. 2003. 『개발국가론 딛고 넘어서기: 역사와 평가』. 《경제와사회》, 57호.

- _____. 2003. 『개발독재와 박정희 시대』. 창비.
- 이성형. 1988. 『신식민지파시즘론의 이론구조』. 《현실과 과학》, 제2집. 새길.
- 장훈. 2000. 『민주공화당의 실패한 실험: 전통 앞에서 좌절한 민주공화당의 대중정당의 실험』. 한국정치사 기획학술회의 발표논문.
- 정민. 1989. 『8·15 이후 한국사회의 군사화와 정치경제』. 박현채·조희연 엮음. 1989.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 나남출판.
- 조명래. 1994. 『영호남 갈등의 사적 유물론적 고찰』. 한국공간환경연구회 엮음. 『지역불균형연구』. 한울아카데미.
- 조희연. 1998. 『한국의 국가, 민주주의, 정치변동』. 당대.
- 최장집. 1991. 『한국국가와 그 형태변화에 대한 이론적 접근』. 박현채·조희연 엮음. 1991.

- Amsden A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
- Chang, H. 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*. Palgrave Macmillan.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Friedmann, J. 1979. "A general theory of polarized development." N. M. Hansen(ed.). 1979.
- Haggard, S. and Chung H. Lee(eds.), 1995. *Financial Systems and Economic Policy in Developing Countries*. Cornell University Press.
- Hansen, N., B. Higgins and D. J. Savoie. 1990. *Regional Policy in a Changing World*. Plenum.
- Harvey, D. 1982. *The Limits to Capital*. University of Chicago Press.
- Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
- Jessop, B. 1982. *The Capitalist State*. Martin Robertson.
- _____. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Polity.
- Johnson, C. 1983. *Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Jones, M. 1997. "Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance." *Environment and Planning A*, 29. pp. 831~864.
- Lee, J. S. 1994. "National developmental planning in Korea-Priority setting and implementation strategy." *The Korean Spatial Planning Review*, 21, pp. 1~22.
- Markusen, A. and S. O. Park. 1993. "The state as industrial locator and district builder:

- The case of changwon, South Korea.” *Economic Geography*, 69, pp. 157~181.
- Myrdal, G. 1964. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. G. Duckworth.
- Park, B. G. 1998. “Where do tigers sleep at night?: The state role in housing policy in South Korea and Singapore.” *Economic Geography*, 74(3), pp. 272~288.
- _____. 2003a. “Territorialized party politics and the politics of local economic development: State-led industrialization and political regionalism in South Korea.” *Political Geography*, 22, pp. 811~839.
- _____. 2003b. “Politics of scale and the globalization of the Korean automobile industry.” *Economic Geography*, 79(2), pp. 173~194.
- _____. 2005. “Spatially selective liberalization and graduated sovereignty: Politics of neo-liberalism and special economic zones in South Korea.” *Political Geography*, 24, pp. 850~873.
- Poulantzas, N. 1975. *Political Power and Social Classes*. Verso.
- _____. 2001. *State, Power, Socialism*. Verso.
- Sonn, J. W. 2005. “Regionally embedded spatial autonomy: The spatial process of the developmental state in South Korea, 1970s.” Research Papers in Environmental and Spatial Analysis 101, Department of Geography and Environment, London School of Economics.
- Swyngedouw, E. 1992. “Territorial organization and the space/technology nexus.” *Transactions, Institute of British Geographers*, 17(4), pp. 417~433.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.

Memo for revision

Read: Jessop, Brenner, Jones, Developmental State (Cummings-Woo), developmental state (European), 권태준, 김일영,

Structure: move my theory to after empirical part because the former should be based on the latter. Present the original concept very briefly, explain empirical case then discuss the discrepancy between concepts and empirics. That discrepancy leads to reformulation of concepts.

Sonn, Jung Won