

포항제철 설립의 정치사회학 ‘스케일의 정치’를 통해 본 사회세력 간 역학관계를 중심으로*

Political Sociology of the Establishment of POSCO:

Politics of Scales on Power Relationships among Social Forces

장세훈**

본 연구는 ‘스케일의 정치’라는 관점에서 포항제철의 설립 과정을 둘러싼 사회세력들 간의 역학관계를 살펴보고자 한다. 스케일의 정치는 각기 다른 활동 공간에서 위치한 사회세력들이 담론 차원에서 어떻게 스케일을 구성하고 또 행위 차원에서 어떻게 스케일을 전환하는가를 파악함으로써 이들 간의 관계와 영향력을 판별할 수 있다. 이 글에서는 국제적 스케일에서 전개되는 제철소 설립 문제, 국가적 스케일에서의 제철소 입지 선정 문제, 그리고 도시(지역)적 스케일에서의 제철소 건설 문제를 중심으로 각 스케일별로 사회세력들의 연대와 결속 및 고립과 배제의 관계를 살펴보았다.

이러한 연구를 통해 다음과 같은 사실을 발견할 수 있었다. 먼저 국내외의 다양한 이해집단들이 종합제철소 건립 과정에 관여했지만, 한국의 국가는 여러 스케일을 넘나들며 이들과의 연대와 배제의 관계를 맺는 전방위적 행위자로 활동했다. 다음으로 다른 사회세력들은 각자가 속한 스케일에 갇히기는 했어도 국가의 통제를 받는 단순한 고립과 배제의 대상이 아니었다. 따라서 국가가 이들을 배제한 채 일방적으로 제철소 건립을 추진할 수는 없었다. 이러한 점에서 강한 국가나 박태준에 대한 기존의 신화나 환상을 재고해볼 필요가 있다.

주요어: 포항제철, 정치사회학, 스케일의 정치, 국책사업, 스케일 전환

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00209).

** 동아대 사회학과 교수(changsh@donga.ac.kr)

1. 문제제기

포항제철은 현대 한국 경제성장의 주춧돌이자 디딤돌이다. ‘산업사회의 쌀’로 불린 철강의 대량 생산을 통해 한국의 고도성장을 앞당기고 더욱 굳건히 했을 뿐 아니라, 반세기 가까이 안정된 기업 경영으로 한국형 기업의 새로운 모범을 제시했다. 또한 포항제철은 포항 지역 발전의 견인차 역할을 담당해왔다. 포항제철 설립 당시 인구 7만여 명의 낙후된 지방 중소도시였던 포항시는 포항제철의 성장에 힘입어 인구 50만 명 이상의 중대형 기업도시로 성장했고, 주민 일인당 평균소득이 전국 도시 중 상위 5위권에 속하는 ‘고소득 도시’로 자리 잡을 수 있었다.

이처럼 포항제철이 지난 반세기 동안 국가와 지역사회 발전의 원동력으로 기능해왔지만, 설립 당시에는 적지 않은 논란이 있었다. 국제적으로는 중화학공업의 플랜트 수출을 피하는 선진국 자본들의 경제적 이해와 동북아의 정치·군사적 헤게모니를 둘러싼 국제정치적 이해가 엇갈리고, 국가적으로는 경제개발을 위한 투자 우선순위와 입지 선정 문제를 둘러싸고 정부부처 간, 지역 간 이해관계가 맞섰다. 또한 지역사회에서는 제철소 설립으로 생활기반을 잃게 된 지역주민들과 지역발전을 내세워 제철소 유치에 앞장선 지역유지들의 이해가 충돌했다. 특히 당시 경부고속도로와 함께 국민경제를 뒤흔들 만한 대규모 투자 사업이었던 까닭에 온 국민의 관심사이기도 했다.

그런데 포항제철 설립에 관한 대다수 논의들은 강한 국가와 박태준에 대한 신화를 곱씹는 데 그쳐왔다. 한편으로 ‘철강왕 박태준’, ‘태준이즘’ 등을 통해 강력한 추진력으로 안팎의 반대를 물리치며 종합제철소 설립을 강행한 박태준의 활약을 부각시켰다(서갑경, 2011; 송복, 2012a, 2012b; 전상인, 2011). 다른 한편으로 경제개발계획을 통해 박정희를 정점으로 한 권위주의적 국가 기구가 일사분란하게 종합제철소 설립을 추진한 데 주목한 연구들이 잇따랐다(류상영, 2001, 2011; 이상철, 2007). 물론 대통령 1인에게 권력이 집중된 정치체제하에서 그의 절대적 신임을 얻은 박태준

이 안팎의 제약과 반대를 무릅쓰고 포항제철 설립에 크게 기여한 바를 부정할 수는 없다. 그러나 이들 연구는 국내외의 다양한 사회세력들이 그 과정에서 자신들의 이해관계를 관철하려 경쟁적으로 다각적인 노력을 펼친 사실을 경시하고 있다.

이와 다른 맥락에서 최근 지리학 분야에서는 ‘스케일의 정치’ 담론을 바탕으로 다양한 스케일(scale)에서 여러 행위 주체들이 복합적으로 상호작용하는 과정을 탐색하는 다중스케일적 관점에서 대규모 개발 사업을 조명하려는 시도가 등장하고 있다(박배균, 2012; 정현주, 2005; Ryu, 2007). 이에 따르자면, 포항제철 설립을 둘러싸고 다양한 사회세력들이 스케일을 넘나들거나 또는 스케일 전환의 담론 전략을 구사하며 자신들의 이해관계를 관철해왔다고 볼 수 있다. 그러나 시민사회가 미성숙하고 권위주의적 정치체제가 구축되던 당시 상황에서 과연 각 행위 주체들이 이처럼 자유롭게 활동무대를 전환하며 자신들의 이해를 추구할 수 있었을까, 그 과정에서 특히 우월적 지위를 차지했던 국가는 다른 사회 세력들과 비교해서 어떠한 위상과 역할을 차지했을까 하는 의문은 여전히 남아 있다.

본 연구에서는 이와 관련해서 다음과 같은 쟁점들을 중심으로 스케일의 정치라는 관점에서 1960년대 후반 포항제철 설립을 둘러싼 사회세력들 간의 사회·정치적 관계를 탐색하고자 한다.

먼저 어떠한 사회세력들이 포항제철 설립에 관여했고, 이들은 각자의 역량을 어떻게 활용해서 영향력을 행사했는가를 살펴보고자 한다. 이를 통해 종합제철소 설립에서 국가와 박태준의 역할을 재평가할 수 있을 것이다.

다음으로 스케일을 달리 하는 행위 주체들이 각자가 속한 스케일에 갇힌 채 활동했는가, 아니면 스케일을 뛰어넘는 네트워크를 구성했는가, 또 그 과정에서 스케일을 새롭게 재편해나갔는가를 살펴본다. 이러한 탐색을 통해 당시의 대규모 국가개발 사업을 둘러싸고 다중스케일적 행태가 나타났는가, 또 이러한 행태가 국책사업의 방향과 내용을 어떻게 규정했는가 등을 파악할 것이다.

2. 이론적 관점: 지역개발과 스케일의 정치

1) 다중스케일적 접근과 스케일의 정치

스케일은 본래 지리학에서 “각기 규모를 달리하는 경계 지워진 공간들의 중첩된 위계”를 가리킨다(Delaney and Leitner, 1997: 93). 즉 특정 현상이나 활동이 일어나는 무대들(settings)을 그 넓고 좁음에 따라 위계적으로 구분한 일종의 공간 분류 범주들을 뜻한다. 예컨대 지역(공동체), 도시, 국가, 지구 등이 모여 각각의 스케일을 구성하게 된다. 따라서 스케일은 단수가 아닌 복수로 존재하며, 공간적으로 서로 중첩될 수 있으며, 그 규모에 따라 수직적 위계를 형성하는 속성을 지닌다.

그런데 최근 들어 정치지리학을 중심으로 스케일이 고정된 것이 아니라 시간에 따라 변모하는 것으로 보는 논의가 제기되고 있다. 이들은 스케일을 존재론적으로 주어진 것(the given)이거나 누군가에게 발견되기를 기다리는 외적 사실이 아니라, 사회적 행위자들이 자신들의 활동무대를 인지하는 인식론적 범주로서 스스로의 활동을 통해 만들어가는 것(the making)으로 파악하고 있다(Herod, 1997; Delaney and Leitner, 1997; Jones, 1988).

스케일의 개념을 둘러싸고 이처럼 존재론적 범주와 인식론적 범주로 파악하는 두 가지 입장이 첨예하게 맞서고 있다. 그러나 그간의 논의를 검토해보면, 스케일은 그중 어느 하나의 범주를 선택하는 문제가 아니라 두 가지 범주 모두를 포괄하는 개념으로 이해하는 것이 온당하다. 그런 점에서 스케일을 ‘실재의 스케일(real scale)’과 ‘상상의 스케일(ideal scale)’이라는 두 가지 개념으로 구분해서 접근할 필요가 있다.

먼저 실재의 스케일은 사회공간적 실천이 일어나는 무대로서 장기간에 걸쳐 형성되어 쉽사리 바뀌지 않는 스케일을 지칭한다. 예컨대 도시, 국가, 지구 등은 근대 자본주의와 함께 등장해서 각기 별개의 스케일로 자리 잡은 후 그 형태나 위상이 역사적으로 변모하기는 했어도 여전히

존속하고 있다. 물론 사회적 행위자들의 사회공간적 실천이 장기적으로 스케일의 위계 구조 및 구성에 영향을 미칠 수는 있다. 그러나 중·단기적으로 이들은 서로 다른 스케일들 사이를 옮겨 다닐 뿐(jumping scales) 그 구성을 근본적으로 바뀌는 것은 어렵다.

다음으로 상상의 스케일은 사회공간적 현실을 파악하는 인식틀(framing conceptions)로서의 스케일이다. 사회적 행위자들은 스케일을 통해 현실에 대한 선별, 누락, 단순화, 분류 등을 시도함으로써 자신을 둘러싼 상황을 각자의 방식으로 읽어낸다. 이러한 점에서 스케일은 사회공간적 현실에 대한 사회적 행위자들의 담론으로 기능한다. 이들 행위자는 각자의 스케일을 구성하고 이것을 하나의 전략·전술로 삼아 상이한 스케일을 가진 행위자들과 담론 차원에서 다양한 관계를 맺게 된다. 이 같은 경쟁과 대립의 과정을 거치면서 상상의 스케일은 새롭게 구성되거나 재구성될 수 있다.¹⁾

이와 함께 스케일의 다중성에 대해서도 재고할 필요가 있다. 스케일을 상상의 스케일로 파악하는 최근의 정치지리학자들은 스케일의 역동성과 진화적 과정을 주목하면서, 실제의 스케일에 주목한 기존 연구들이 스케일을 고정된 절대적인 것으로 간주한 점을 비판해왔다(Jones, 1988; Brenner, 2001). 그러나 스케일의 이중적 개념을 수용한다면, 이들의 논의처럼 기존의 스케일 연구를 ‘홀러간 옛노래’로만 여길 수는 없다. 이런 점에서 사회적 행위자들이 활동하는 서로 다른 무대로서 지구, 국민국가, 지역, 장소, 몸 등과 같은 여러 층위의 지리적 스케일들이 공존해서 이들 행위자가 스케일들 사이를 넘나들면서 서로 상호작용하는 과정을 구명하려는 다중스케일적 관점을 눈여겨볼 필요가 있다. 따라서 상상의 스케일에서도 다중적 스케일의 구도를 전제하고 그 안에서 스케일의 구성 및 재구성이 일어난다고 봐야 할 것이다.

1) 이러한 시각에 입각해본다면, 스케일에 대한 최근 정치지리학자들의 구성주의적 시각을 상상의 스케일에 대한 사회적 구성에 국한해야지, 그것을 넘어 실제의 스케일의 구성 및 재구성으로 파악하는 것은 과잉해석이다.

또한 스케일의 정치지리학적 접근의 관건이 되는 스케일의 정치(politics of scale)도 재구성할 필요가 있다. 스케일의 정치는 사회적 행위자들이 스케일 안팎에서 포섭과 배제의 네트워크를 구성하며 자신들의 영향력을 확장하려는 정치·사회적 관계를 가리킨다. 그런데 대다수의 정치지리학 연구는 스케일 개념을 상상의 스케일에 국한하고 있어, 스케일의 정치의 복잡성을 제대로 분별하지 못한 채 상이한 스케일의 정치들을 하나로 몽뚱그려 파악하는 문제를 드러내고 있다. 이때 앞서 살펴본 스케일 개념의 이중성을 염두에 둔다면, 스케일의 정치를 행위 차원과 담론 차원으로 구분함으로써 이러한 문제를 넘어설 수 있다.²⁾

행위 차원의 스케일의 정치는 실제의 스케일을 둘러싸고 전개되는 사회적 행위자들 간의 역학관계를 가리킨다. 이는 각각의 행위자들이 자신의 활동무대를 확장·축소하거나, 다른 스케일상의 행위자들과의 교류 및 의사소통, 협력 유도 등을 모색하기 위해 스케일의 전환을 시도함으로써 자신의 역량을 강화시키고 상대방을 고립·약화시키는 정치적 행위를 뜻한다. Miller(1994), Brown(1995), Adams(1996), Herod(1997), Murdoch and Marsden(1995), Cox(1998) 등의 연구가 이 같은 스케일의 정치 양상을 잘 보여준다.

반면 담론 차원의 스케일의 정치는 상상의 스케일을 둘러싼 사회적 행위자들 간의 역학관계를 가리킨다. 이는 정치세력이나 사회운동세력 등이 자신의 정치적 영토를 어떻게 구획하고 피아를 어떻게 설정할 것인가 등과 같이 각자가 사회공간적 현실을 바라보는 인식들을 둘러싸고 벌이는 일종의 담론 투쟁이다. Agnew(1997)나 Miller(1997)의 연구에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

본 연구에서는 다중스케일적 관점을 수용하면서 스케일 개념의 이중성을 전제로 스케일 정치의 이중성을 방법론적 도구로 삼아 포항제철 조성을 둘러싼 사회세력들 간의 관계를 살펴볼 것이다.

2) 물론 사회 현실에서 행위 차원과 담론 차원은 서로 뒤섞여 있지만, 분석적 목적에서 양자를 구분해서 접근할 필요가 있다.

2) 분석틀: 포항제철 설립의 사회공간적 분석

포항제철 설립 과정에는 국내외의 다양한 사회세력들이 참여해서 각자의 이해관계를 관철하기 위해 각축을 벌였다. 그런데 이들 모두가 동일한 무대에서 이합집산한 것이 아니라 여러 겹으로 중첩된 스케일 상에서 활동했다. 따라서 이들이 총출연한다고 보는 일차원적인 정치사회학적 분석틀에서 벗어나 이들의 활동무대가 되는 여러 스케일들의 중층적 구조에 주목해서 접근할 필요가 있다. 본 연구에서는 산업자본주의의 역사지리적 동학을 도시, 국가, 지구적 스케일의 3차원 구조로 구분한 Taylor(1981, 1982, 1987)의 분석틀을 원용해서, 포항제철 설립을 둘러싼 사회세력들의 활동 무대를 도시(지역)적 스케일, 국가적 스케일, 국제적 스케일로 구분해서 접근하고자 한다.

그렇다면 각각의 스케일 위에서 어떠한 사회적 행위자들이 각축을 벌이는가? 이상적으로는 정치사회-경제사회-시민사회의 틀을 바탕으로 각 영역에서 주요 행위자를 추출해서 스케일별 세력 분포를 그려볼 수 있다. 그러나 근대화 초입의 한국 사회에서 이러한 세력 배치를 기대하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 이러한 구도를 염두에 두되 각 스케일별로 실질적인 영향력을 행사하는 주요 행위자들을 상정해서 이들의 활동을 추적할 것이다.

먼저 국제적 스케일에서는 한국의 산업화 과정에서 기득권을 유지하려는 미국과 신규 진출을 도모하는 일본이 대치하고 있다. 그런데 각국 내부에서는 국가적 이해관계를 대변하는 정부와 경제적 이익을 도모하는 민간기업의 이해가 어긋날 수 있어, 그러한 균열을 염두에 두고 접근할 것이다.

다음으로 국가적 스케일에서는 공공부문(국가)과 민간부문(기업)의 균열을 상정해볼 수 있지만, 국가주도적 산업화 초기 단계에서 민간기업의 위상과 역할은 극히 미미하다. 오히려 국가발전과 지역개발 간의 우선순위를 놓고 중앙과 지방 사이에, 또 지방들 사이에 이해 충돌이 두드러진

다는 점에서 이들을 주요 행위 주체로 상정할 필요가 있다.

그리고 도시(지역)적 스케일에서는 지역개발을 둘러싼 지역사회 내부의 균열이 중요하다. 기업도시에서는 흔히 국가=공기업에 대립하는 지역사회의 일체성이 강조되지만(장세훈, 2010b), 지역개발 과정에서 개발손익의 배분과 관련한 지역사회 내부 갈등이 제기된다. 따라서 지역개발과 관련한 지역사회 구성원들의 이익집단을 나눠서 살펴볼 필요가 있다.

그렇다면 이들 행위 주체가 스케일의 정치를 어떻게 펼치는가? 스케일의 정치 행태는 크게 행위 차원과 담론 차원으로 구분해볼 수 있다.

스케일의 정치의 관건은 네트워크 형성을 통한 다른 행위자들과의 소통과 교류에 있기 때문에, 행위 차원에서 행위자들은 수직적/수평적 네트워크를 확장하는 교류·연대의 전략을 구사하는 한편으로, 상대방을 그들의 공간[Cox(1998)의 이른바 ‘의존의 공간’]에 가두는 고립·배제의 전략을 구사한다. 아울러 단일 스케일을 넘어서 다중적 스케일 간의 네트워크를 결성하는 스케일 전환(jumping scales) 전략도 병행한다.

다음으로 담론 차원에서 행위자들은 스케일상에서 자신의 위상을 합리화·정당화하고 상대방의 입지를 부정하거나 위축시키는 이데올로기 공세를 펼친다. 여기에는 반공주의, 경제적 합리성과 효율성, 국가주의와 민족주의, 지역(발전)주의 등과 같은 다양한 이데올로기적 자원들이 동원된다. 이러한 담론 공세를 통해 이들은 네트워크의 확장과 스케일 간 전환을 전개해나간다.

이하에서는 포항제철의 설립 과정을 **국제적·국가적·지역적인 다중스케일상에서** 사회적 행위자들이 각기 다른 정치적 수단을 구사하는 스케일의 정치로 접근할 것이다. 그런데 그 과정이 대단히 복잡하다는 점에서, 본 연구에서는 당시 논란의 관건이었던 주요 쟁점들을 선별해서 이들 쟁점을 둘러싼 사회적 관계 양상을 검토하고자 한다. 당시 제철소 설립 여부, 제철소 입지 선정, 그리고 제철소 건설 방식 등이 주된 논란거리였다는 점에서, 이들 세 가지 쟁점을 중심으로 형성되는 사회세력들의 네트워크와 역학관계를 살필 것이다.

“국제적, 국가적, 지역적인 다중스케일 상에서”로 수정해달라고 하셨는데, 한울에서는 “-적”이 나열될 때 가운뎃점을 사용하지 않습니다. 그리고 “-상”은 접사이기 때문에 붙여 쓰는 것이 맞습니다.

여러 분의 논문을 한 권의 책으로 묶기 때문에 통일하기 위해 한울의 편집지침에 맞춥니다. 컴퓨터 가운뎃점이나 모두 나열할 때 사용될 수 있고 의미의 차이는 없습니다. 컴퓨터로 바꿔야 한다면 말씀해주시십시오.

아울러 본 연구에서는 각종 문헌 자료로는 파악하기 어려운 사회세력들의 행동양식과 역학관계를 분석하기 위해 포항제철 건립에 참여한 관계자들을 대상으로 심층면접을 실시했다. 심층면접은 2007~2008년과 2013년 두 차례에 걸쳐 이루어졌는데,³⁾ 그 면접 내용을 문헌자료와 함께 활용할 것이다(<부표 1> 참조).

3. 제철소 설립을 둘러싼 역학관계

철과 석탄·석유에너지가 중심이 된 산업화 시대에 제철업은 국가 기간산업의 핵심이었다. 따라서 이미 일제 치하부터 소규모로나마 근대적 제철소 건립이 추진되었고, 해방 후에도 몇 차례 이러한 시도가 이어졌다. 그러나 이들 시도는 모두 자원과 기술 부족으로 중단되고 말았다(포항제철, 1989: 92~93; 이상철, 2004).

그러다가 1960년대 초반 국가 주도형 산업화를 본격적으로 추진하면서, 정부는 철강산업이 근대적 공업화와 군수산업의 초석이라는 발상에서 제철소 건설에 적극적으로 나섰다.⁴⁾ 1961년에 이미 군정은 ‘5개년 중

3) 심층면접은 포항제철 유지 및 건설 과정에 관련된 포항 주민들을 대상으로 삼았다. 기존의 포항지역 엘리트 연구(장세훈, 2010a 참조)의 면접 대상자들 가운데 1960~1970년대 상황을 진술할 수 있는 당시 주민을 주요 면접 대상으로 삼되, 여기에 포함되지 못했던 주요 인사들을 언론사, 시민단체 등으로부터 소개를 받아 추가로 면접을 실시했다.

4) 일제에 의해 1943년 연간 55만 톤의 철강이 생산되었지만, 분단과 전쟁으로 1954년 남한의 철강 생산량은 연산 3,000톤으로 격감했다. 이후 미국의 원조로 1960년 6만 5,000톤까지 생산량이 늘었지만 내수를 충족시키지는 못했다. 특히 경제개발 과정에서 국내 생산량이 1964년 20만 톤 규모로 증가했지만, 소비량은 50만 톤 규모로 더 빠른 속도로 늘어 수급 불균형 문제가 심각했다. 이에 더해 북한은 연산 200만 톤 이상으로 남한의 10배가 넘는 철강 생산량을 기록했으며, 이를 바탕으로 본격적인 병기 생산 체제를 구축하면서 철강산업 육성은 더욱 시급한 과제로 부각되었다(서갑경, 2011: 107~112; 이대환, 2004: 222; 오원철, 1999: 121).

합경제재건계획'에 종합제철소 건설을 포함시켰고, 1962년 제1차 경제개발 5개년계획의 핵심 사업으로 선철 25만 톤, 강괴 22만 톤 규모의 종합제철소 건설 계획을 수립했다. 또한 1962년 4월 한국종합제철주식회사를 발족하고 1964년 말에 '철강공업 육성계획'을 발표하는 등 제철소 건립에 더욱 박차를 가했다(이대환, 2004: 219~220; 오원철, 1996: 235~242).

그러나 그 이전처럼 번번이 투자 재원 조달에 발목이 잡혀 제철소 건립 시도는 좌절을 맛보았다. 그러자 그 보완책으로 「부정축재자처리법」으로 환수한 국고를 바탕으로 주식 공모를 더하는 내자 동원 방안, 제일교포 기업을 통한 민간제철소 건설 방안⁵⁾ 등도 모색했지만 성공하지 못했다. 결국 유일한 대안은 정부 베이스의 외국 차관 및 기술 도입이었고, 이제 제철소 건립 문제는 외국의 손을 빌리는 국제적 스케일의 사안으로 자리매김 되었다. 당시 동북아시아에서는 미국에 이어 일본이 급속한 경제성장에 힘입어 새로운 패자로 등장하면서 한국의 종합제철소 건설도 이들 두 나라 간의 각축전 양상을 띠게 되었다.

미국은 당시 동아시아 반공체제를 굳건히 하면서도 미국의 직접적 개입을 줄이는 방안으로 일본을 주축으로 동아시아 국가들을 묶어세우는 수직적 지역통합을 추진하고 있었다. 그 일환으로 미국의 개발원조를 통한 경제성장으로 동아시아 반공국가로 제자리를 잡아가던 한국을 한일 국교 정상화를 계기로 새로운 지역통합체제에 편입시키고자 했다. 따라서 미국-일본-동아시아 간 협력 체제를 벗어난 경제발전 모델에 대해서 미국은 비판적 입장이었다. 이 같은 맥락에서 미국은 박정희 정권이 국내 성장동력 구축 및 방위산업 육성을 목표로 추진하는 철강·중공업 육성 정책에 일관되게 반대 입장을 고수했다. 그보다는 경제성장의 토대가 되는 에너지·교통·통신 등의 사회기반시설 투자에 우선순위를 둘 것을

5) 박정희는 이후락을 통해 롯데 신격호 회장을 만나 일본 후지제철소와 협력해서 민간제철소를 건설하는 방안을 모색했지만, 국가 기간산업을 민간부문에 맡길 수 없다는 판단에서 중단되었다. 또한 제일동포 기업인인 조일제철 신학빈 사장이 국내 제철소 건설을 신청했지만, 주물공장 수준에 그쳐 종합제철소 건립과 거리가 멀었다(김철우, 2006: 126~127; 오원철, 1996: 228~229).

촉구하면서, 대한원조 감축에 따른 재원 부족을 이유로 일본과의 연계를 권고했다(이병천, 1995, 2006; 류상영, 2002; USA, 1961~1963).

그러나 철강업 육성 방침을 고수하던 한국 정부는 미국 정부의 반대에도 불구하고 미국의 대규모 철강기업 및 유럽 각국과의 접촉을 통해 이들의 투자 유치에 골몰했다(포항제철, 1989; 서갑경, 2011). 그 결과 1966년 8월 미국 코퍼스사를 중심으로 대한국제제철차관단(KISA)을 결성하고 1967년 이들과 가협정을 체결하는 등 종합제철소 건립 사업에 박차를 가할 수 있었다.

그러자 미국은 정부 차원에서 한국에 대한 차관 공여 중단 압박을 가하는 한편, 유엔개발계획(UNDP), 국제부흥개발은행(IBRD), 미국 국제개발처(USAID) 등을 통해 종합제철소 건설의 사업 타당성을 문제 삼는 부정적 내용의 평가 보고서를 잇달아 제출했다(포항제철, 1989; 오원철, 1999: 126~127). 이들 보고서에서는 한국 정부에게 개발도상국의 중소형 종합제철소는 규모의 경제 차원에서 저급한 국제경쟁력과 기술력으로 실패할 수밖에 없다는 점을 역설하는 한편, 선진국 제철소에게는 신흥 종합제철소 건립이 과잉생산에 따른 철강업 공멸의 우려가 있음을 경고했다. 특히 이들 국제기구의 평가가 정부나 금융기관 베이스의 차관 공여를 결정짓는 잣대였기 때문에, 이 같은 부정적 평가는 민간부문의 참여를 결정적으로 가로막는 걸림돌이었다. 그 결과 1969년 4월 미국 수출입은행의 차관 공여 불가 방침이 최종 통보되는 시점을 전후해서 한국 정부와 KISA 간의 기본협약이 무효화되었다. 이러한 일련의 과정은 미국 정부가 자신의 통제하에 있는 국제기구들과의 긴밀한 네트워크를 동원해서 한국 정부를 고립시킴으로써 종합제철소 건립 시도를 좌절시킨 것으로 해석할 수 있다.⁶⁾

6) 일관되게 종합제철소 건립의 경제적 비효율성을 지적하던 IBRD는 KISA가 해체되고 한·일 협력 방식으로 종합제철소 건립이 추진되던 1969년 10월의 자체 보고서에서 종합제철소의 경제성을 용인하는 긍정적 평가를 내리고 있다(포항제철, 1989: 152; 서갑경, 2011: 249). 이처럼 상반된 평가는 이들 국제기구가 경제 논리가 아닌 정치 논리에 따라 움직였으며, 그 배후에 미국의 입김이 작용

이에 그치지 않고 미국은 담론 차원에서 경제적 합리성을 중시하는 신고전주의 경제학과 비교우위에 입각한 정태적 국제분업론을 앞세워 자신들의 국제정치적 이해관계를 은폐하면서 종합제철소 건립 반대의 명분을 공고히 했다(류상영, 2002: 228~232). 즉 이러한 논의를 통해 한국 경제의 여건상 철강업 등 중공업에 비해 노동집약적 경공업의 국민경제적 기여도를 강조하는 한편, 인접한 일본의 철강산업에 대한 경쟁력 열위의 현실을 보다 부각시키려 했던 것이다. 이러한 미국의 반대 담론은 한국에도 적지 않은 영향을 끼쳐 한국 정부 내부의 균열을 초래하기도 했다.⁷⁾ 즉 미국은 한국의 종합제철소 건립과 관련해서 행위 차원에서 국제기구와의 네트워크를 통해 한국 정부를 고립시키는 한편, 근대 경제학적 담론을 통해 한국 정부의 개발 담론을 무력화시키고 그 내분을 부채질하는 방식으로 스케일의 정치를 추진했던 것이다.

이와 달리 당시 일본은 미국의 정치·군사적 보호하에 있었지만 정부와 민간부문이 모두 한국의 종합제철소 건설에 호의적이었다(류상영, 2011: 269~272). 당시 일본 정부는 동아시아의 정치·군사적 안정이 일본의 번영과 안정을 가져온다는 입장에서 미국의 동아시아 지역통합 방침을 수용하면서 그에 따른 한·일 간 분업체계 구축에도 적극적이었다. 이는 미국의 후원에 힘입은 1965년 한일국교 정상화로 이어졌다. 또한 일본 재계는 베트남전 이후 아시아에서 신규 시장을 개척하면서 한국에 대한 투자에 눈을 돌리기 시작했다. 특히 1965년 이후 고도성장 2기에 진입하면서 대형 플랜트 수출에 본격적으로 나선 일본 재계는 한국의 종합제철소 건설이 철강 분야 플랜트 수출의 발판이 될 것으로 전망했다(白川透一郎, 1966; 赤澤璋一, 1991).

그러나 종합제철소 건립을 위한 국제차관단이 미국(코퍼스사) 중심으

했다는 해석을 뒷받침해준다.

7) 예컨대 차관 교섭 과정에서 당시 경제기획원 장관 박충훈이 신고전주의 경제학에 입각해서 종합제철소 건설에 반대 입장을 피력하는 등 일부 경제 관료들은 미국의 주장에 귀 기울이는 모습을 보였다(류상영, 2001: 73).

로 짜여져 자신들의 이해를 제대로 반영시킬 수 없다고 판단해서 KISA에 불참하는 등 초기에는 일본이 소극적인 태도를 보였다(오원철, 1999: 131). 그러나 미국 정부의 조직적인 거부 방침으로 KISA가 사실상 와해되고 한국 정부가 일본 정부와 철강업계에 손을 내밀자 이들도 태도를 바꾸기 시작했다.

KISA와의 계약 해지 후 한국 정부는 대일청구권 자금을 전용해서 종합제철소 건립 재원으로 활용하는 방안을 모색했다. 이는 일본이 추가 투자 부담 없이 종합제철소 건립에 참여할 수 있다는 점에서 일본의 호응을 이끌어낼 묘안이었다.⁸⁾ 그 과정에서 한국 정부는 행정부 차원에서의 공식적 교섭과 함께 박태준을 통한 민간 차원의 비공식적 교섭을 동시에 진행하면서 일본의 정·관·재계를 설득해나갔다. 애초 일본 정부는 청구권 자금 전용에 소극적이었으나, 한국 종합제철소 건립의 경제성을 인정하고 적극적 참여를 촉구하는 재계의 요청에 힘입어 1969년 대일청구권 자금과 상업차관 1억 2,000만 달러를 종합제철소 건설자금으로 제공하는 한일기본협약에 조인했다(포항제철, 1989: 139~156). 이로써 한국 정부는 재원 조달과 기술 이전의 난관을 극복하게 되었고, 일본 정부는 한일 국교 정상화에 한 걸음 더 다가설 수 있었으며, 일본 재계는 사업 실패의 부담이나 대금 결제의 위험 부담 없이 1억 8,000만 달러에 달하는 대규모 플랜트 수출을 성사시킬 수 있었다.

물론 이 같은 일본의 참여에 대해 서구 철강업체들의 반발과 비판이 뒤따랐지만 일본의 생각은 달랐다. 일본은 동아시아 지역협력체제 구축을 앞세워 미국 정부의 비판을 누그러뜨리는 한편, 강력한 정치지도자를

8) 이와 관련하여 박태준의 역할에 대한 과대평가가 이루어져 왔다. 하와이 방문 중에 박태준이 대일청구권 자금 전용의 아이디어를 떠올렸다는 ‘하와이 구상’이나, 박태준의 막후교섭이 사실상 일본의 협력을 이끌어낸 원천이었다는 주장 등이 그것이다(이대환, 2004: 272~294; 서갑경, 2011: 209~228; 송복 외, 2012b). 그러나 대일청구권 자금 전용의 발상은 실제로는 당시 제일 참사관에 의해 처음 발안된 것이었고(오원철, 1996: 232~233), 박태준의 비공식적 접촉은 정부 차원의 공식적 접촉과 유기적으로 결합되었기 때문에 실효성을 발휘한 것이었다.

중심으로 한 권위주의적 개발체제가 갖는 효율성을 내세워 개발도상국 철강산업의 비경제성 주장을 무력화시켰으며, 일본의 신기술에 기초한 100만 톤 규모의 대형 제철소 건설로 규모의 경제를 통한 국제경쟁력 확보 가능성을 제시했다(류상영, 2011: 272~275). 즉, 미국을 위시한 서구 국가들의 종합제철소 건립 반대 담론에 맞설 강력한 대항 담론을 제시함으로써 한·일 간 협력 네트워크를 공고히 하고 일본 내부의 균열을 막았던 것이다.

그러나 종합제철소 건립이 성사된 데에는 대통령-행정부-포항제철(박태준)로 이어지는 한국 정부의 적극적인 노력을 간과할 수 없다. 미국 정부의 적극적 반대와 일본의 소극적 참여 분위기에서 종합제철소 건립 계획이 무산될 위기에 처했지만, 한국 정부는 한·일 협력에 우호적인 미국 정부의 국제정치적 입장과 한국과의 관계 개선에 적극적인 일본 정부의 요구를 전제로 대일청구권 자금 전용이라는 틈새 전략을 구사해서 일본의 잠재된 참여 욕구를 이끌어냄으로써 종합제철소 건립을 성사시킬 수 있었다. 즉, 미국 중심의 국제적 네트워크에서 고립되었지만 일본과의 공식적·비공식적 소통 통로를 개척하는 한편으로 종합제철소 건립의 필요성을 역설하기 위해 후발국가의 국가발전 논리(발전국가론), 민족주의 등의 대항 담론을 적극 개발해서⁹⁾ 일본과의 긴밀한 네트워크를 구축함으로써 위기 상황을 돌파할 수 있었던 것이다.

4. 제철소 입지 선정을 둘러싼 역학관계

종합제철소 설립이 구체화되면서 제철소 입지 선정 문제가 크게 불거

9) 박태준은 일본 정·재계 인사들과의 비공식적 접촉 과정에서, 후발국가로서 선진국 따라잡기에 성공했던 일본의 경험에 비추어 한국의 발전주의, 민족주의 담론이 갖는 타당성을 역설함으로써 이들의 적극적 후원을 이끌어낼 수 있었다(서갑경, 2011; 포항제철, 1989).

졌다. 재원 및 경험 부족으로 설립 자체가 위태로운 데다가 경제성마저 의심받았기 때문에, 정부는 국민경제적 차원에서 건설비용 감축과 운영 효율성 제고를 모색해야 했고, 그런 점에서 제철소 입지 선정에 더욱 신중해야 했다. 여기에 더해 지역사회 차원에서도 종합제철소 유치가 지역 발전의 전기가 될 수 있다는 생각에서 유치 경쟁에 적극 뛰어들었다. 이러한 점에서 제철소 입지를 둘러싸고 국가적 스케일에서 중앙정부와 지역 간, 또 지역과 지역 간의 이해가 첨예하게 대립할 수밖에 없었다.

제1차 경제개발 5개년 계획 당시에는 철강산업이 울산공업지구의 핵심 사업으로 추진되어 입지 선정과 관련해서 논란의 여지가 없었다. 그러나 제철소 건립 사업이 뒤로 밀리면서 이미 개발된 울산공단 내에 부지 마련이 어렵게 되고, 2차 개발 계획 이후 종합제철소 규모마저 확장되자 울산공단은 입지 대상에서 제외되었다. 그러면서 제철소 입지 선정 논란이 본격적으로 불붙었다(포항제철, 1989: 107).

먼저 1965년 일본 철강조사단이 내한해서 삼천포, 울산, 염포, 마산 등지를 적격지로 추천했지만, 이는 투자자가 결정되지 않은 상황에서의 사전 조사에 그쳤다. 본격적인 입지 선정 작업은 KISA 결성 이후인 1967년 미국 코퍼스 기술진의 전국 답사를 통해 이루어졌다. 당시 미국 기술진은 인천, 마산, 비인, 포항, 부산, 삼천포, 울산 등 7개 지역을 집중 조사하고 삼천포, 울산을 유력한 후보지로 추천했다. 뒤이어 경제기획원 입지 조사팀이 결성되어 연산 300만 톤 규모의 제철소 부지 조성을 목표로 월포, 포항, 삼천포, 울산, 보성 등 5개 지역을 현지조사했다(포항제철, 1989: 107; 서갑경, 2011: 155).

이 같은 현지조사는 후보지들 간의 종합제철소 유치 경쟁을 부추겼다. 특히 1967년 4월의 대통령 선거와 5월의 국회의원 총선이 시기적으로 겹치면서 해당 지역의 국회의원 후보들이 여야 가리지 않고 종합제철소 유치 공약을 내세우는 등 경쟁이 더욱 가열되었다.¹⁰⁾ 그렇다면 이들 지

10) 그 결과 당시 가장 유력했던 삼천포의 공화당 중진 김용순 후보는 종합제철소 유치를 총선 제1공약으로 내세웠다가 포항으로 입지가 결정되자, 지역 주민에

역에서는 어떠한 전략으로 종합제철소 입지 선정에 대처했을까?

최종 후보지로 선정된 포항 지역을 중심으로 살펴보면, 먼저 지역 상공회의소를 중심으로 지역 상공인들이 결속해나갔다. 이미 1910년대부터 포항상무단, 포항변영회, 포항상공회 등의 형태를 거쳐 1941년 상공회의소로 재편된 포항상공회의소는 1967년 2월 포항·영일 지구에 종합제철소를 유치할 목적으로 상공회의소 회장단과 전임 포항시장 등이 주축이 된 ‘종합제철소 유치를 위한 동해지구개발협회’를 결성했다. 협회는 포항 일대 주민 50만 명으로부터 종합제철소 유치를 촉구하는 내용의 연판장을 받아 지역 주민의 단합된 의지를 대내외에 천명했다. 또한 이 같은 지역 내 단합을 바탕으로 협회가 중심이 되어 중앙정부에 종합제철소 유치 의사를 전달했다. 청와대, 경제기획원 등 관계 요로에 협회 명의로 수십 차례 건의서를 제출하는 한편, 인적 연줄망을 통해 정치적 영향력을 행사하고자 했다.¹¹⁾ 이에 더해 동해안 교역의 주요 거점으로 기능하다가 지방의 중소 항구도시로 전략한 포항에 지역발전의 새로운 동력이 요구된다는 담론을 제기해서 낙후지역 개발의 필요성을 역설했다(포항시사편찬위원회, 1999: 823~825; 김재홍, 2003: 169~172; A-1; B-3; B-5). 삼천포 등 다른 후보지역에서도 정도의 차이는 있을지언정 이와 유사한 유치 활동과 지역개발 담론이 펼쳐졌다(B-3).

그러나 지역 단위의 유치 활동은 실효성을 발휘하지 못했다. 먼저 지역 상공인들만 유치 활동에 나설 뿐, 일반 주민들은 종합제철소 유치가 갖는 지역경제적 효과를 체감하지 못해 소극적인 자세로 일관했다(C-1). 또 중앙정부와의 연계망은 국회의원이거나 고위관료들과의 개인적 친분에 기반을 둔 것이어서 공식적 채널로 전환되기 어려웠다. 이는 특히 지방

계 사과하는 뜻으로 삭발을 감행하기도 했다(이맹기, 1995: 45~70).

11) 당시 협회 부회장이었던 박일천 전임 포항시장이 최종 후보지 경쟁에서 삼천포가 유리한 위치를 점했다는 소식을 듣고 서울로 상경해서 대통령을 만나 담판을 지어 포항이 최종 선정되었다는 후문도 있다(서병철, 2011: 18; C-1; C-2). 그 진위를 가리기는 어렵지만, 이는 비공식 채널을 통한 교섭 노력이 다각도로 이루어졌음을 시사해준다.

자치가 실시되지 않아 지방정부가 지방과 중앙 간의 소통 통로가 아닌 중앙정부의 수족으로 작동했기 때문에 더욱 그러했다. 더 나아가 낙후지역 발전 담론은 서울을 제외한 전국의 모든 지역이 낙후지역인 실정에서 설득력을 발휘하지 못했다.

지역사회의 이 같은 한계는 지역 자체의 문제라기보다는 당시의 권위주의적 정치체제하에서의 중앙집권적 권력구조에서 기인한 바가 더 크다. 당시 박정희 정권은 군부정권이라는 태생적 전제와 경제성장이라는 국가목표를 결합시켜 권위주의적 체제를 구축했다. 권위주의적 정치체제는 국가기구가 효율성 제고와 남북한 대치 상황을 앞세워 사회 위에 군림하면서, 내부적으로는 대통령을 정점으로 모든 권력을 집중시키는 중앙집권적 권력구조를 갖춘 체제였다. 이는 인적·물적 자원의 체계적이고 신속한 동원을 통해 경제성장을 앞당길 수는 있었지만, 밑으로부터의 민주적이고 자발적인 참여를 가로막았다(장세훈, 2010b; 이병천, 2000). 따라서 국가는 강력한 물리적 폭력과 행정력으로 지역사회들에서 제기되는 종합제철소 유치 요구를 제압할 수 있었다.

이에 더해 담론 차원에서 경제개발계획을 통한 성장제일주의와 국익우선의 이데올로기를 민족주의 이념과 결합시켜 전 국민적으로 확산시켰다. 따라서 지역사회들이 내세우는 낙후지역 발전 담론이 비집고 들어갈 틈이 없었다. 심지어 지역사회 내부에서도 일부 지역 유지들만 이에 동조할 뿐, 대다수 지역 주민들의 호응을 이끌어낼 만한 담론으로 확산되지 못했다.

그 결과 개별 지역사회는 자신들의 목소리를 내기보다는 강력한 중앙정부에 일방적으로 끌려가기 십상이었다.¹²⁾ 실제로 중앙정부의 입지 선정 절차는 이 같은 지역사회들의 요구에 크게 흔들리지 않은 채 전개되었다. 경제기획원 조사에 뒤이어 건설부가 나서 5개 후보지를 대상으로 부지 조성, 공업용수, 항만, 전력 분야를 중심으로 개발 소요 경비를 산정

12) “그 당시 포철이 들어올 때만 하더라도 나라에서 하는 것, 뭐 짝 소리 못하고 하는 거고...”라는 면접자의 지적은 당시 실정을 단적으로 보여준다(B-3).

한 결과 포항의 지원시설 건설비가 가장 낮은 것으로 밝혀졌다. 그 외에 포항의 양호한 항만 조성 여건과 대량의 해수·담수 공급 여건까지 더해지면서, 1967년 6월 정부는 포항을 종합제철 최종 후보지로 선정했다(포항제철, 1989: 107; 이대환, 2004: 231; B-1; C-1; C-5).¹³⁾

결국 국가 스케일에서 전개된 종합제철소 입지 선정을 둘러싼 이해 갈등 과정에서 지역사회들 간의 경쟁이 치열했지만, 이들은 대외적 네트워크를 형성해서 정책 과정에 강력한 영향력을 행사하거나 자신들의 입장을 설득할 만한 독자적인 담론을 구축하는 데 실패함으로써 자신들이 처한 ‘의존의 공간(spaces of dependence)’에서 빠져나오지 못했다. 그 반면에 중앙정부는 권위주의적 정치체제하에서 강력한 행정력과 국익을 앞세운 담론을 통해 지역의 요구를 압도해서 담론적으로나 실천적으로 이들을 지역 스케일에 가둬둠으로써, 지역사회의 요구에서 벗어나 상대적 자율성을 가지고 입지 선정 과정을 주도할 수 있었다.

5. 제철소 건설을 둘러싼 역학관계

지역사회에서 대규모 국책사업은 지역 발전과 생활환경 해체라는 양면성을 지닌다. 따라서 지역적 스케일에서 건설에 따른 손익 배분을 둘러싸고 이해집단이 나뉘고 이들 간의 대립과 갈등이 뒤따른다. 종합제철소 입지가 확정된 뒤, 포항에서도 제철소 건설을 둘러싸고 지역주민들의 이해가 크게 갈렸다. 제철소가 들어서게 될 영일군 대송면 일대 주민들은 생활 터전을 잃고 충분한 보상을 기대할 수 없다는 데 반발한 반면, 제철소 건설에 따른 지역발전의 수혜가 기대되는 포항 시민들, 특히 지

13) 애초 선정 과정에서 포항은 항만 건설비용이 천문학적 규모로 예상되어 건설부 조사 대상에서 제외될 뻔했다가 재편입되는 등 입지 선정 기준을 둘러싼 혼선이 적지 않았다(포항제철, 1989: 108). 물론 이러한 사실이 지역의 영향력을 입증하지는 못하지만, 입지 선정이 합리적 원칙이나 순수한 경제적 논리로만 전개된 것은 아니라는 추측을 가능하게 한다.

역 유지들은 지역개발에 대한 기대가 컸다.

포항 시민들은 영일군 대송면 일대 230만여 평이 제철소 부지로 선정되고 포항시 지역은 부지 매수 대상에서 제외되자, 지역경기 활성화와 지가 상승에 대한 기대감에 종합제철소 건립에 대한 ‘범시민 입지 결정 환영 대회’를 열고 지축하는 등 환영 일색의 분위기였다(포항시사편찬위원회, 1999: 656). 그 과정에서 포항 시내 토지를 사전 매입해서 포항으로 유입되는 철거이주민들에게 몇 배의 가격으로 매각해서 축재한 경우도 적지 않았다(B-6). 또 일부 토착 엘리트들은 개발이익에 대한 기대로 경상북도, 영일군 등 지방정부와 결탁해서 철거를 은근히 부추기는가 하면, 지역발전에 필요한 조치라며 철거이주민들의 반발을 무마하는 데 앞장서기도 하고, 포항여고 학생 등을 동원해서 제철소 유치를 촉구하는 관제데모에 나서기도 했다(A-3; C-3; 장세훈, 2012).

이와 달리 대송면 주민들은 제철소 건설에 따른 철거·이주에 불만이 컸다. 우선 제철소 건설은 주민들의 생활터전 상실을 뜻했다. 전통적인 농경공동체 생활에 익숙한 주민들에게 조상 대대로 물려받은 전답과 집터를 잃고 새로운 생활환경에 적응해야 하는 철거·이주는 아무리 국책사업이라 해도 그대로 수용하기 어려웠다. 이에 더해 시세가 제대로 반영되지 않은 감정가격으로 보상가격이 정해지면서 불만은 더욱 고조되었다. 따라서 저가 보상 방식을 철회하고 주민 생계대책을 마련하라는 요구가 잇따랐고, 이는 대송면 주민들의 거리 행진, 장례 행렬, 시청 앞에서의 연좌농성, 집집마다 백기 게양 등과 같은 보다 집단적인 대응으로 이어졌다(박준무, 1998: 279). 또한 강경한 주민 반발로 철거·이주가 지연되어 정부 방침이 강제 철거 쪽으로 선회하자, 주민들은 낫을 들고 철거 공무원을 쫓아내는가 하면, 공무차량에 핑크를 내는 등 더욱 거세게 저항했다(B-4; B-3). 그 과정에서 해병대와 경찰이 밤낮으로 주민들로부터 포철 직원들의 신변을 보호하는 사태까지 벌어졌다(포항제철, 1989: 125).

그러나 이러한 주민 대응은 단속적이고 국지적인 반발 수준을 크게 넘어서지 못했다. 우선 주민운동 경험이 없어 개별적으로 또는 일시적으

로 대항할 뿐 지속적이고 조직적인 저항으로 나아가지 못했다(C-4).¹⁴⁾ 또한 국책사업으로 인한 철거·이주 사례가 드물어 지역 간의 네트워크를 통한 연대투쟁을 모색할 수도 없었다. 더 나아가 자신들의 주장을 체계화하고 집단적 저항을 합리화할 만한 담론을 구성하지도 못했다. 국익 증진을 위한 국책사업 수행이라는 담론 앞에서 생계와 생활터전 보장이 라는 철거민들의 주장은 오히려 ‘지역이기주의’, ‘집단이기주의’라는 비난의 화살을 피할 수 없었다(C-5). 따라서 대송면 철거민들의 대응은 지역적 스케일을 뛰어넘지 못했을 뿐 아니라 자신들만의 ‘의존의 공간’에 갇힌 채 다른 사회세력들로부터 고립됨으로써 ‘연대의 공간(spaces of engagement)’을 형성하지도 못했다(Cox, 1988 참조).

종합제철소 건립은 단순한 지역개발을 넘어선 대형 국책사업이기 때문에, 지역 스케일 내의 이해 갈등에 그치지 않고 지역 스케일을 넘어선 중앙정부의 개입이 뒤따르게 된다. 당시 중앙정부는 스케일 전환을 통해 지역사회에 직접 개입해서 관련 당사자들에게 배제와 포섭의 전략을 자유롭게 구사해나갔다.

먼저 중앙정부는 경상북도, 영일군 등 지방정부에게 토지 매입 및 철거 업무를 위임했다. 지방정부는 건설의 직접 당사자가 아니지만 주민 사정을 잘 알기 때문에, 주민과의 전면적인 충돌을 회피할 수 있으면서 국익과 공익의 대변자로 기능하기에 용이했다.¹⁵⁾ 실제로 경상북도와 영일군은 주민에 대한 계몽과 설득, 회유를 통해 주민 반발을 크게 누그러뜨릴 수 있었다. 경상북도의 ‘애향심 운동’ 캠페인이 대표적인데, 이는

14) 그렇지만 일부 철거민들의 법적 소송과 정치권의 지원에 힘입어 철거민들은 포항제철로부터 장학기금 10억 원을 받아 재단법인 대송장학회를 설립하기도 했다(서병철, 2010). 그러나 포항제철 설립 이후에 사후적으로 조직되어 실질적인 운동 역량이 되지는 못했다.

15) KISA와의 협정상 토지매입 예산 통제와 대상 지역 확정, 철거 등의 업무는 포항제철이 직접 담당해야 했다(이대환, 2006: 71). 그러나 정부는 갈등을 예방·무마하기 위해 협약사항을 어기면서까지 지방정부를 동원했던 것이다. 이에 더해 지방정부가 지방채를 발행해서 토지 매입 자금을 마련하도록 함으로써 포항제철의 경제적 부담도 덜어주었다.

종합제철소 입지 결정 직후 지가가 급상승해서 지가 보상 규모가 기하급수적으로 늘어날 것으로 전망되자, 지주들에게 향후 개발이익의 수혜에 대한 기대감을 불어넣어 입지 선정 이전 가격으로 토지를 매각하도록 권유하는 운동이었다(포항제철, 1989: 110).

또한 주민과의 소통 통로를 만들어 주민 불만의 심화·확산을 차단하고자 했다. 그 방안의 하나로 토지보상심의위원회에 주민 대표를 참여시켜 토지 강매와 부당한 지가 보상이라는 비판을 면하고자 했다.¹⁶⁾ 또 토지수용 과정에서 철거민의 종합제철소 취업을 약속함으로써 철거·이주로 인한 생계수단의 상실이라는 주민 요구를 수용하는 태도를 취하기도 했다.¹⁷⁾

그러나 이 같은 유화책만으로는 주민의 불만과 저항이 누그러들지 않고 제철소 건설이 지연될 조짐을 보이자, 정부는 강압적인 철거·이주 조치를 단행했다. 정부는 영일군 공무원을 총동원해서 파괴반·경계반·기동반의 3개 조로 나누어 건물 해체, 폭력사태 예방, 주민의 집단행동 억지 등을 수행하도록 하는 등 군사작전을 방불케 하는 조직적 철거를 단행했다(박준무, 1998: 280~284). 이 같은 강제 철거 조치에 반발하는 주민들에 대해서는 중앙정보부, 경찰 등을 동원해서 각격과 방식으로 압력과 회유를 병행했다(B-1). 심지어 건물 철거가 이루어지지 않은 상태에서 제방을 쌓고 준설토를 퍼 올리는 등 정지작업을 벌여 원주민의 철거·이주를

16) 당시에는 전문 감정기관이 없어 포항 소재 5개 금융기관이 합동으로 지가를 감정하고, 그 감정가격을 경북도 건설과장과 지역개발과장, 영일군수, 조흥은행 포항지점장, 주민대표 2명으로 구성된 심의위원회에서 최종 결정하도록 했다(포항제철, 1989: 110). 보상가격에 불만을 가진 주민들의 반발이 거세고 주민대표들도 감정가에 쉽사리 동의하지 않아 부지 매입 교섭이 6개월 이상 지속되었지만, 주민 참여가 단순한 불만 무마용이어서 보상 가격은 시가를 제대로 반영하지 못한 채 결정되기 일쑤였다(서병철, 2011).

17) 그러나 철거이주민 출신 중 포항제철에 취업한 사례는 경비직 등에 취업한 5명 안팎에 지나지 않았다. ‘1차 시험 합격 후 우선 취업시켜 준다’는 등의 면피성 발언만 거듭할 뿐 정규직원으로서의 특채는 전혀 없었던 것으로 알려져 있다(B-2; B-7; C-3).

강제하기도 했다(김영택, 1998: 50).

이 같은 강압적 조치가 가능했던 것은 권위주의 체제하에서의 강력한 국가의 역량 탓도 컸지만, 지역적 스케일의 사안을 국익과 공익의 관점, 특히 경제성장 제일주의의 시각으로 판단하고 해석하는 정부 담론의 영향도 컸다. 박태준이 포항제철의 창립 이념으로 삼은 ‘제철보국(製鐵報國)’ 구호는 이러한 정부 담론의 전형이다. 그는 민족중흥의 대역사가 될 국가 기간산업을 추진하는 데 지역적 입지나 지역 주민의 이해는 심각한 고려 대상이 아니라고 보았다. 그의 기고문이나 연설문, 포철과 박태준에 대한 외부 평가 그 어디서도 포항 지역사회에 대한 언급을 찾아볼 수 없다. 그에게는 국익의 관점에서 바라본 국가-포항제철의 관계만이 유일한 관심사였다(박태준, 1987; 송복 외, 2012a, 2012b; C-1; C-3). 따라서 포항제철의 건설 및 초기 운영은 포항 지역사회에 대한 철저한 무관심 속에 이루어질 수밖에 없었고, 취업 과정에서 포항 출신에 대한 배려가 전혀 없었던 사실도 이러한 맥락에서 어렵지 않게 이해할 수 있다.

결국 제철소 건설에 따른 지역개발 과정에서 드러난 지역 주민들 간의 이해 다툼은 지역의 울타리 내에서 벌어진 ‘차산 속의 태풍’ 수준을 넘어서지 않았다. 그 반면에 지역적 스케일 밖에 위치한 중앙정부는 비교적 자유롭게 국가와 지역 스케일을 넘나들며 지방정부를 수족처럼 활용해서 이러한 갈등을 조율하고 제어하며 지역사회의 네트워크를 재구성하는 한편, 국익, 공익을 앞세운 담론으로 주민의 권익 옹호 담론을 압도할 수 있었던 것이다.

6. 결론

이 글에서는 포항제철 설립이라는 대규모 국책사업을 둘러싸고 여러 사회세력들이 다양한 스케일 상에서 이합집산하며 각자의 이해관계를 관철해가는 과정을 살펴보았다. 이상의 논의를 요약하면 <표 1>과 같

< 표 1 > 포항제철 설립을 둘러싼 스케일의 정치 구도

구분		국제적 스케일	국가적 스케일	지역적 스케일
주요 쟁점		기술·재원 도입	입지 선정	제철소 건설
스케일별 행위주체	핵심 행위자	미·일의 정부·재계	입지 예정 지역사회	포항 지역유지, 주민
	행위	자유로운 교류·연대	지역 고착(진입장벽)	고립·배제
	담론	미: 신교전주의 경제학 일: 발전국가론	낙후지역 발전 담론	유지: 지역개발주의 주민: 생존권, 생활권
국가	위상	한국정부	중앙정부	관(공공부문)
	행위	조정(틈새전략)	주도	지배
	담론	민족주의, 발전주의	국가(중심)주의, 성장제일주의	공익

다. 이를 통해 우리는 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다.

대형 국책사업으로 추진된 종합제철소 건설에는 다양한 이해관계를 가진 행위 주체들이 관여했다. 국제적 스케일에서는 제철소 건립 여부와 관련해서 미·일을 중심으로 각국에서 서로 이해를 달리 하는 공공부문과 민간부문으로 나뉘어 상이한 행위 양식을 드러냈고, 국가적 스케일에서는 제철소 입지 선정을 놓고 중앙과 지방 간, 그리고 지방들 간의 이해관계가 부딪혔다. 또 지역적 스케일에서는 제철소 건설을 둘러싸고 지역유지와 주민 간의 이해가 서로 맞서는 양상을 보여주었다.

그 과정에서 권위주의적 체제하에서 막강한 자원 동원 능력을 지닌 한국의 국가는 국가적 스케일을 넘나드는 담론을 다채롭게 구사하며 다중스케일상의 여러 사회세력들을 설득하거나 압박했다. 그리고 그 연장선상에서 국제적·국가적·지역적 스케일을 가리지 않고 스케일을 뛰어넘어 네트워크를 구성하는가 하면 다른 사회세력들을 고립시키거나 배제하는 등 전방위적인 행위자(all-round player)로 활동했다. 그 반면에 다른 행위자들은 자신이 속한 스케일에 갇힌 채 그 내부에서 이해관계에 따라 서로 연대하거나 대립하는 양상을 보일 뿐이었다.

그렇다고 해서 여타의 행위자들이 단순한 소외와 배제의 대상만은 아

니었다. 국제적 스케일에서 한국의 국가는 재원 및 기술 도입을 위해 미국의 견제와 일본의 소극적 태도로부터 자유롭지 못했다. 또 시민사회가 미성숙하고 지방자치마저 미비한 상황에서 지역주민이나 지역사회가 지역적 스케일에 간혀 있었지만, 이들은 비공식적 채널을 통해 지역개발 요구를 전달하고 생존권을 위협하는 철거·이전 요구에 반발하는 등 독자적인 목소리를 냈다. 따라서 국제적 스케일에서의 국가 간 이해관계나 지역적 스케일에서의 지역사회 요구를 배제한 채 국가의 의도에 따라 일방적으로 국책사업을 전개할 수는 없었다. 그 결과 종합제철소 사업은 국가가 정한 기본 방향을 견지하면서도 수정과 보완 과정을 밟아야 했다.

이와 같이 스케일의 정치를 통해 살펴본 포항제철 사례는 국책사업의 전개 과정을 바라보는 우리의 시각에 몇 가지 시사점을 던져준다.

먼저 한국의 국가가 담론적·실천적 차원 모두에서 스케일을 넘나들며 포항제철 건립이라는 국민경제적 요구를 관철시켰지만, 이 같은 스케일 전환은 역으로 안팎의 다양한 사회세력들이 국가 주도의 일방적인 국책사업 전개를 가로막았고, 이러한 제약을 헤쳐가기 위해 국가가 스케일의 정치를 다각적으로 펼칠 수밖에 없었음을 시사하고 있다. 이러한 점에서 강한 국가나 박태준에 대한 기존의 환상이나 신화를 재고해볼 필요가 있다.

다음으로 다중스케일적 관점은 평면적인 정치사회학적 접근에 비해 다양한 정치세력들의 관계를 보다 역동적이고 입체적으로 파악할 수 있도록 도와준다. 이는 국책사업을 둘러싸고 각기 다른 활동 무대에서 전개되는 다차원적인 이해 갈등을 밝혀줄 뿐 아니라, 스케일 전환 및 고착 양상을 행위 주체들의 정치·사회적 영향력을 판별하는 또 하나의 변수로 활용할 수 있도록 해서 국책사업에 대한 정치사회학적 분석을 더욱 풍부하게 한다.

이러한 점에서 발전국가론 등과 같은 기존 분석틀에 간혀 개발연대의 국가정책을 선형적으로 예단하기보다는 새로운 시각에서 꼼꼼히 되짚어

보는 연구가 꾸준히 이루어져야 할 것이다. 아울러 본 연구에서는 스케일의 정치에 관한 논의가 진행 중이어서, 이에 대한 이론적 탐구가 충분하게 이루어지지 못하고, 1차 자료를 활용해서 현실의 풍부한 내용을 충실히 담아내지 못했다. 이러한 한계는 추후의 연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

❖ Abstract

Political Sociology of the Establishment of POSCO:
Politics of Scales on Power Relationships among Social Forces

Chang, Se-Hoon

This study intends to examine the power relationships among social forces surrounding the process of establishing POSCO from the perspective of ‘politics of scales’. By means of the politics of scales which help us to grasp how social forces construct scales in discourse dimension and jump scales in action dimension, we can discriminate their influences and relationships among them concretely. Focusing on three issues surrounding POSCO establishment on the international, national and urban scale, this paper searched for their relation modes such as inclusion, exclusion, solidarity and isolation.

This study shows us findings as follows:

First of all, various interest groups were involved in the POSCO establishment. But the Korean state actively played as the only all-round player who has jumped among scales and has included and excluded other groups according to its interests. Secondly, though other social forces were caged in each scale, they were not the objects of isolation and exclusion. Therefore state could not propel the establishment of POSCO unilaterally. In this respect, the existing myths about ‘the strong state’ and Taejun Park, the founder of POSCO need to be re-examined.

Keywords: POSCO, political sociology, politics of scale, national development project, jumping scales

참고문헌

한울에서는 학술지 이름과 호수 사이에 쉼표를 넣는 것을 원칙으로 하고 있습니다.

김영택. 1998. 『바람과 파도와 모래와의 백병전』. 이호(편). 『신들린 사람들의 합창』. 한송.

김재홍(편). 2003. 『포항상공회의소 70년사』. 포항상공회의소.

김철우. 2006. 『고국 발전 위해 이 땅을 딛고』. 이대환(편). 『첫물에 흐르는 푸른 청춘 - 포스코 창업시대 열전』. 도서출판 아시아.

류상영. 2001. 『포항제철 성장의 정치경제학: 정부-기업관계, 연속논쟁, 지대추구』. 《한국정치학회보》, 35(2), 67~87쪽.

_____. 2002. 『한국의 경제개발과 1960년대 한미관계: 중층적 메카니즘』. 《한국정치학회보》, 36(3), 223~244쪽.

_____. 2003. 『한국의 경제개발과 1960년대 한일 경제관계: 민간 경제외교를 중심으로』. 《한국정치외교사논총》, 24(2), 291~318쪽.

_____. 2011. 『박정희시대 한일 경제관계와 포항제철-단철의 계기에 대한 정치경제학적 재해석』. 《일본연구논총》, 33, 255~284쪽.

박배균. 2012. 『한국학 연구에서 사회-공간론적 관점의 필요성에 대한 소고』. 《대한지리학회지》, 47(1), 37~59쪽.

박준무. 1998. 『어느 기구한 운명의 여인』. 이호(편). 『신들린 사람들의 합창』. 한송.

박태준. 1987. 『신중 이산가족: 박태준 화갑 문집』. 포항종합제철.

서갑경. 2011. 『철강왕 박태준: 경영 이야기』. 윤동진 옮김. 한언.

서병철. 2011. 『포항철강공단 조성에 따른 지역사회의 변화와 원주민 공동체 해체의 기록』. 포항시.

송 복 외. 2012a. 『태준이즘』. 도서출판 아시아.

_____. 2012b. 『박태준 사상. 미래를 열다: 무소유 기업경영인 박태준 사상 연구서』. 도서출판 아시아.

오원철. 1996. 『한국형 경제건설(2): 엔지니어링 어프로치』. 기아경제연구소.

_____. 1999. 『한국형 경제건설(7): 내가 전쟁을 하지는 것도 아니지 않느냐』. 기아경제연구소.

이대환. 2004. 『세계 최고의 철강인, 박태준』. 현암사.

_____(편). 2006. 『포스코 창업시대 열전: 첫물에 흐르는 푸른 청춘』. 도서출판 아시아.

이맹기. 1995. 『열린 마음의 큰 그릇』. 안상기(편). 『우리 친구 박태준』. 행림출판.

이병천. 1995. 『냉전분단체제. 권위주의정권. 자본주의 산업화: 한국의 경험』. 《동향과 전망》, 28호.

_____. 2000. 『발전국가체제와 발전딜레마: 국가주의적 발전동원체제의 재조명』. 《경제사학》, 28(1), 105~138쪽.

- _____. 2006. 「반공 개발독재와 돌진적 산업화: ‘한강의 기적’과 그 딜레마」. 《시민과 세계》, 8, 115~138쪽.
- 이상철. 2004. 「한국 산업정책의 형성: 1960년대 철강산업의 사례」. 《경제발전연구》, 10(1), 137~166쪽.
- _____. 2007. 「1960년대 한국 철강공업의 성장과 육성정책: 압연부문을 중심으로」. 《경제사학》, 43, 97~125쪽.
- 장세훈. 2010a. 「지방자치 이후 지역엘리트의 재생산 과정: 철강도시 포항 사례를 중심으로」. 《경제와 사회》, 86, 162~198쪽.
- _____. 2010b. 「기업도시 포항의 기업과 지역사회의 역학관계」. 《지역사회학》, 11(2), 165~197쪽.
- _____. 2012. 「기업도시 포항의 변천에 관한 사회생태학적 접근: 기업과 지역사회의 관계를 중심으로」. 한국사회사학회(편). 『학술심포지엄: 공업도시 개발과 사회공간적 변동 자료집』.
- 전상인. 2011. 「외생적 기업도시에서 협력적 기업도시로: 포철과 포항의 관계를 중심으로」. 《한국지역개발학회지》, 23(2), 1~18쪽.
- 정현주. 2005. 「Scale in Contentious Politics: the Case of Greenbelt Controversy」. 《한국도시지리학회지》, 8(3), 121~137쪽.
- 포항시사편찬위원회. 1999. 『포항시사(상)』. 포항시사편찬위원회.
- 포항종합제철주식회사(편). 1989. 『포항제철 20년사』.
- 白川透一郎. 1966. 「わが財界のアジア地域經濟構想」. 《アジア》, 10.
- 赤澤璋一. 1991. 「浦項製鐵建設をめぐって」. 日韓經濟協會(編). 『日韓經濟協會30年史』.
- Adams, P. 1996. "Protest and the Scale of Politics of Telecommunications." *Political Geography*, 15(5), pp. 419~441.
- Agnew, John. 1997. "The Dramaturgy of Horizons: Geographical Scale in the 'Reconstruction of Italy' by the new Italian Political Parties, 1992~1995." *Political Geography*, 16(2), pp. 99~121.
- Brenner, Neil. 2001. "The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuation." *Progress in Human Geography*, 25(4), pp. 591~614.
- Brown, M. 1995. "Sex, Scale and the 'New Urban Politics'." Bell, D. and G. Valentine (eds.). *Mapping Desire: Geographies of Sexualities*. London: Routledge.
- Cox, Kevin. 1998. "Spaces of Dependence, Spaces of Engagement and the Politics of Scale." *Political Geography*, 17(1), pp. 1~23.
- Delaney, David and Heiga Leitner. 1997. "The Political Construction of Scale." *Political Geography*, 16(2), pp. 93~97.
- Herod, Andrew. 1997. "Labor's Spatial Praxis and the Geography of Contract Bargaining

- in the US East Coast Longshore Industry, 1953~1989.” *Political Geography*, 16(2), pp. 145~169.
- Jones, Katherine. 1998. “Scale as Epistemology.” *Political Geography*, 17(1), pp. 25~28.
- Miller, B. 1994. “Political Empowerment. Local-Central State Relations and Geographically Shifting Political Opportunity Structures.” *Political Geography*, 13, pp. 393~406.
- _____. 1997. “Political Action and the Geography of Defense Investment.” *Political Geography*, 16(2), pp. 171~185.
- Murdoch, J. and D. Marsden. 1995. “The Spatialization of Politics: Local and National Actor-Spaces in Environmental Conflict.” *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, pp. 368~380.
- Ryu, Yeon-Taek. 2007. “The Politics of Scale: The Social and Political Construction of Geographical Scale in Korean Housing Politics.” *Journal of the Korean Geographical Society*, 42(5), pp. 691~709.
- Taylor, Peter. 1981. “Geographical Scales within the World-economy Approach.” *Review*, 5(1), pp. 3~11.
- _____. 1982. “A Materialist Framework for Political Geography.” *Transactions of the Institute of British Geographers*, 7, pp. 15~34.
- _____. 1987. “The Paradox of Geographical Scale in Marx’s Politics.” *Antipode*, 19, pp. 287~306.
- U.S.A. 1961~1963. *National Security File*. JFK Library.

<부표 1> 심층면접 대상자 명단

구분	당시 직업	연령대	면접시기
A-1	전문직(세무사)	60대 초반	2008. 2
A-2	언론인(신문기자)	70대 초반	2008. 1
A-3	언론인(신문기자)	60대 후반	2008. 4
B-1	영일군 공무원	70대 후반	2008. 1
B-2	농민, (현)철거민단체 임원	70대 후반	2008. 2
B-3	전문직(사회운동가)	60대 초반	2008. 4
B-4	영일군 공무원	70대 초반	2008. 3
B-5	언론인(방송기자)	70대 초반	2008. 4
B-6	농민, (현)철거민단체 임원	70대 초반	2008. 3
B-7	농민, (현)철거민단체 임원	70대 후반	2008. 4
C-1	언론인(방송기자)	70대 초반	2013. 1
C-2	(현)사회운동가(시민운동)	40대 중반	2013. 1
C-3	사회운동가(노동운동)	60대 후반	2013. 1
C-4	사회운동가(노동운동)	60대 후반	2013. 1
C-5	종교인(목사)	70대 후반	2013. 1