

2009년 상반기 고려대학교 민족문화연구원 한국사연구소 학술회의

세계공황, 위기, 그리고 동아시아와 한국  
- 근대화와 민주주의에 대한 역사적 성찰 -

일시

2009년 7월 22일(수) 09시 30분 ~ 18시

장소

고려대학교 하나스퀘어 강당

주최 : 고려대학교 민족문화연구원 한국사연구소

후원 : 동북아역사재단

2009년 상반기 고려대학교 민족문화연구원 한국사연구소 학술회의

세계공황, 위기, 그리고 동아시아와 한국  
- 근대화와 민주주의에 대한 역사적 성찰 -

주최 : 고려대학교 민족문화연구원 한국사연구소

후원 : 동북아역사재단

# 일 정 안 내

## 09:30-09:45 **개회식**

기조발언 정태현(고려대 한국사학과)

## **제1부 20세기 전반 세계공황과 동아시아 그리고 식민지 조선**

사회 송규진(고려대 아세아문제연구소)

10:00-10:30 주제 1: 세계공황과 동아시아

발표 히라이 가즈오미(가고시마대학 법문학부)

10:30-11:00 주제 2: 1920년대 말 1930년대 초 식민지 경제위기와 조선총독부의 대응

발표 문영주(한국교육과정평가원)

11:00-11:30 주제 3: 대공황기 민족주의 계열의 농촌·농민문제 타개책과 협동조합의 역할

발표 조형열(순천향대)

11:40-12:40 제1부 토론 : 정병욱(국사편찬위원회), 이태훈(연세대 사학과)

## 12:40-13:40 **점심식사**

## **제2부 20세기 후반 세계공황과 동아시아 그리고 분단국가 한국**

사회 송규진(고려대 아세아문제연구소)

13:40-14:10 주제 4: 1970년대 이중위기와 동북아의 정치경제

- 일본과 한국의 경우 -

발표 정일준(고려대 사회학과)

14:10-14:40 주제 5: 1970년대 초중반 두 차례의 공황과 박정희 정권의 대응

발표 이정은(역사문제연구소)

14:40-15:10 주제 6: 1974년 세계 경제공황과 박정희 정권의 사회정책

- '위기정부'의 '복지국가' 이념 변용과 실패 -

발표 허은(고려대 한국사학과)

15:20-16:20 제2부 토론 : 권혁태(성공회대 일어일본학과), 김원(한국학중앙연구원)

## 16:30-18:00 **종합토론**

사회 정태현(고려대 한국사학과), 전체 발표자 및 토론자 참가

# 차 례

## 제1부 20세기 전반 세계공황과 동아시아 그리고 식민지 조선

주제 1: 세계공황과 동아시아	히라이 가즈오미	1
주제 2: 1920년대 말 1930년대 초 식민지 경제위기와 조선총독부의 대응	문영주	25
주제 3: 대공황기 민족주의 계열의 농촌·농민문제 타개책과 협동조합의 역할	조형열	41

## 제2부 20세기 후반 세계공황과 동아시아 그리고 분단국가 한국

주제 4: 1970년대 이중위기와 동북아의 정치경제 -일본과 한국의 경우	정일준	67
주제 5: 1970년대 초중반 두 차례의 공황과 박정희 정권의 대응	이정은	93
주제 6: 1974년 세계 경제공황과 박정희 정권의 사회정책 -‘위기정부’의 ‘복지국가’ 이념 변용과 실패	허 은	117

## 세계공황과 동아시아

---

平井一臣(히라이 가즈오미)

# 세계공황과 동아시아

히라이 가즈오미(가고시마대학 법문학부)

1. 머리말
2. 홉스봄의 물음
3. 세계공황과 일본
4. 공황 탈출과 제국일본의 팽창
5. 세계공황 후의 제국 일본과 식민지
6. 맺음말

## 1. 머리말

2008년 가을 미국의 서브프라임 론 문제를 발단으로 한 세계적인 경제적 혼란은 약 80년 전에 발생했던 세계공황을 상기시킨다는 소리도 들린다. 물론 역사는 단순한 반복이 아니기 때문에 안이한 유추(analogy)는 피해야 할 것이다. 그렇지만 80년 전의 사건이 경제위기로부터 정치위기·사회위기로 연결되고 그리고 제2차 세계대전으로 밀어닥치게 된 메커니즘을 고찰하여 거기에서부터 몇 가지 역사의 교훈을 이끌어 내는 것은 가능할 것으로 생각된다.

세계공황이 발생했던 시대의 동아시아는 아시아 가운데 가장 빨리 근대화를 이루어 식민지를 영유하기에 이르렀던 제국주의국가 일본, 일본의 식민지 지배하에 놓여져 있었던 조선반도와 대만 그리고 국민혁명이 진전해 일본과의 대립이 점차 첨예화해 갔던 중국이라고 하는 3개의 영역으로 이루어져 있었다. 그 구도는 기본적으로는 1945년의 일본의 패전까지 계속되게 되지만 동아시아에 있어서 세계공황 후의 시기는 제국주의국가 일본에 의한 지배구조가 크게 변용하여 광범위한 지역과 민중을 말려들게 한 전쟁의 시대를 거쳐 제국주의국가 일본이 붕괴하기에 이른 전환점에 해당한다. 좋은 나쁜 당시의 동아시아의 변동은 제국주의국가로서의 일본의 동정에 크게 규정되어 있었다고 말할 수 있을 것이다.<sup>1)</sup>

따라서 세계공황과 동아시아의 관계를 고찰하는 데 있어서 세계공황은 제국주

1) 근현대의 일본을 포함한 동아시아 정치사의 전체적인 흐름에 대해서는, 石川捷治·平井一臣編 『終わらない20世紀-東アジア政治史 1894~』法律文化社, 2003(이시카와 쇼지, 히라이 가즈오미 엮음, 최덕수 옮김. 『끝나지 않은 20세기: 동아시아 역사 1894~』)을 참조하기 바란다.

의국가 일본에 어떠한 영향을 미쳤는지 그리고 그것이 동아시아의 동향에 어떻게 작용했던 것일까라고 하는 시점에서 당시의 상황을 정리하는 것이 필요할 것이다. 본 보고에서는 세계공황이 당시의 일본 정치·사회의 동향에 미친 영향을 정리한 후 동아시아 전체의 동향과의 관련에 대해 언급해 보고자 한다.

## 2. 홉스봄의 물음

주지하는 바와 같이 1929년 10월 24일의 뉴욕 주식시장에 있어서의 주가의 대폭락을 계기로 세계공황이 시작되었다.<sup>2)</sup> 역사가 홉스봄은 세계공황의 임팩트(impact)의 크기에 대해 다음과 같이 서술하고 있다.

“그것이 없었다면 히틀러도 틀림없이 없었을 것이다. 루스벨트가 없었던 것도 거의 틀림없다. 소비에트 체제가 세계자본주의에 대한 진지한 경쟁상대, 또는 그것에 대체할 수 있는 것이라고 생각할 수 있다는 것은 대강 있을 수 없는 일이다.”<sup>3)</sup>

동아시아에 관하여 홉스봄과 같은 물음을 한다면 다음과 같은 물음이 될 것이다. 세계공황이 없었다면 일본의 만주침략은 없었을까. 그리고 일본의 군국주의로의 경사와 세계대전으로의 돌입, 그리고 동아시아의 다양한 비극은 피할 수 있었을까. 우선 그 물음에 대한 답을 고찰하는 것으로부터 이야기를 시작해 보자.

세계공황이 없었다면 만주사변으로 시작된 일본의 군국주의적 팽창은 없었을까. 답은 노이기도 예스이기도 하다.

먼저 노라고 하는 점부터 생각해 보자. 군사력을 사용하여 만주를 일본의 지배하에 두려고 하는 움직임은 이미 세계공황 발발 이전의 단계로 군부 안에서 배태되어 있었다. 장작림(張作霖) 폭살사건은 1928년 6월에 일어나고 있었고 또 유조호사건(柳條湖事件)의 주모자인 이시와라 간지(石原完爾) 등이 참가한 육군내의 국가개조파의 결집도 이미 세계공황 이전의 단계에 시작되고 있었다.<sup>4)</sup> 세계공황 발발 이전의 단계에 일본은 잇단 경제적 곤란을 당하고 있었고<sup>5)</sup> 또 중국에 있어서 국민혁명의 전전에 대한 위기감으로부터 군부를 중심으로 해서 일본

2) 세계공황에 대해서는, C. P. 킨돌버거 『熱狂, 恐慌, 崩壊』日本經濟新聞社, 2004, 秋元英一 『世界大恐慌』講談社学術文庫, 2009를 참조.

3) E. 홉스봄 『極端な時代 20世紀の歴史』上, 三省堂, 1996, 128쪽.

4) 이미 제1차 세계대전 후에, 육군 내부에는 총력전 체제 구축의 필요성을 인식하고, 그를 위한 의견교환 등이 시작되고 있었고, 1920년대 후반에는, 一夕会, 二葉会 등의 소집단(inner circle)이 형성되어 있었다.

5) 일본의 경우, 1920년대를 통해 ‘전후공황’, ‘진재(震災)공황’, ‘금융공황’과 경제위기의 연속이었다.

의 군사적인 대외 팽창을 목표로 하는 움직임이 높아지고 있었다. 그 의미에서는 세계공황 이전의 단계에 이미 만주사변으로의 길은 어느 정도 준비되어 있었다고 간주할 수 있다.

그러나 예스, 즉 세계공황이 없었다면 1930년대의 일본의 진로도 변했을 가능성도 또 존재하고 있었다. 그것은 어떠한 것이었을까. 그 점을 생각하기 위해서 세계공황이 당시의 일본에 미친 영향을 정치 레벨과 개인을 포함한 사회 레벨로 나누어 고찰해 보자.

### 3. 세계공황과 일본

#### (1) 정당세력의 후퇴

이 시기의 일본정치는 정우회(政友會)와 민정당(民政黨)이라고 하는 보수 2대 정당에 의해 교호(交互)로 정권이 운영되고 있었다. 전전기의 일본에 있어서 극히 단기간이었지만 의회에 의거한 정당정치가 전개되고 있었던 시기에 해당한다.

세계공황 발발 시기의 내각은 하마구치 오사치(浜口雄幸) 민정당 내각이었다. 하마구치 내각은 짧은 정당정치 시대 가운데에서도 가장 정당이 힘을 발휘했던 내각이었다. 그것은 런던 해군군축조약 체결 문제를 둘러싸고 해군 내 강경파를 비롯한 조약반대의 움직임을 누르고 조약체결을 실현한 것에 단적으로 나타나 있다. “하마구치 내각 하에 있어서 해군, 육군, 추밀원을 포함하여 의회 정당에 의해 국가 시스템의 전체적인 컨트롤이 거의 가능하게 되는 체제가 완성되어 왔다고 말할 수 있을 것이다”<sup>6)</sup>라는 지적이 있는 것처럼 세계공황 전야의 일본에서는 군부의 강경파를 정치적으로 억지하는 체제가 완성되고 있었던 것이다.

그런데 하마구치 내각의 발을 걸었던 것이 세계공황의 발발이었다. 하마구치를 비롯한 당시의 민정당 관계자에게 있어서 세계공황은 상정 외의 사건이었다. 하마구치는 29년 12월 31일의 일기에서 1년을 돌아보며 “소화 4년은 무사한 것 같기도 하고 무사하지 않은 것 같기도 하여 특히 정계는 다소의 불안을 안고 해를 넘겼다. 다행히도 재계가 무사했던 것이 최상이다.”<sup>7)</sup>라고 서술하고 있다. 그의 관심은 경제문제보다도 런던 군축회의를 중심으로 하는 정치적·외교적인 문제에 향해져 있었던 것이다. 오히려 하마구치 내각에게 있어서 런던 군축조약 문제와 함께 중요정책이었던 금 해금 문제에 관하여 “금 해금이 재계 각 방면에 미친

6) 川田稔『浜口雄幸と永田鉄山』講談社, 2009, 101쪽.

7) 池井優·波多野勝·黒沢文貴編『濱口雄幸 日記・随想録』みすず書房, 1991, 273쪽.

영향은 극히 양호, 주식은 모두 오름세, 기타 하등의 우려할 만한 상태를 보이지 않는다”(1월 13일)<sup>8)</sup>라고 경제정책에 관해서는 자신감조차 가지고 있었던 것이다.

하마구치뿐만 아니라 세계공황이 장기화하여 심각화 할 것이라고 예상했던 자는 거의 없었다. 또 당초 세계공황은 진원지인 미국에서 유럽으로 전파하고 일본에 구체적인 영향이 미치는 데에는 시차(time lag)가 있었다. 당시의 상황에서라면 하마구치가 일본경제에 관해 낙관적인 전망을 가졌다 해도 이상하지 않다.

그러나 일본에서도 1930년대 여름 무렵에는 세계공황의 영향은 분명하게 되어 “소화공황”이라고 불리는 경제위기의 시대에 돌입한다. 국민총생산(GNP)로 볼 경우, 1929년을 100으로 한다면 30년이 89.1, 31년이 80.6, 32년이 82.8로 내려앉았다.<sup>9)</sup> 29년부터 31년까지 도매물가는 3할 이상, 요코하마(横浜)의 생사(生糸) 시가는 약 절반, 주가는 약 3할의 하락을 보였다.<sup>10)</sup>

이와 같이 경제위기가 심각화 하는 가운데 30년 12월 하마구치가 도쿄 역에서 저격당했다. 소화기의 테러·쿠데타의 시작이었다. 이것에 의해 민정당은 교묘한 리더십에 의해 군부와 싸우고 있었던 하마구치를 잃게 되었다.<sup>11)</sup> 이미 정우회는 하마구치 민정당 내각 타도를 위해 군부 내 강경파와 결탁하는 움직임을 보이고 그곳에서 군부에 대한 억지력으로써의 정당의 힘이 낮아지게 되었다.

## (2) 군부의 대두와 국가개조운동

정당의 억지력의 저하는 군부의 발언력의 증대를 의미했다. 특히 군부 내의 혁신파라고 불리는 강경론자들의 활동 영역이 넓어지고 있었다. 이미 1920년대를 통해 이엽회(二葉會), 목요회(木曜會), 일석회(一夕會) 등 육군 내의 혁신파라고 불리는 사람들의 인적 결집이 진전되고 있었다. 그들은 총동원체제의 실현을 중요과제로 하고 정당정치에 비판적이며 또 만몽문제(滿蒙問題)의 적극적 해결을 주장하는 자도 많았다.

세계공황의 발생이 그들의 움직임에 탄력을 주었다. 예컨대 일석회의 멤버이고 만주사변의 주모자의 1인이기도 한 이시와라 간지(石原完爾)는 31년 5월에 집필한 「만몽문제사건」에서 “만몽의 가치”로서 “국방상의 거점”, “조선통치 지나지도의 근거”라고 하는 정치적 가치와 함께 “목하의 급을 구하기에 충분한” 경제적

8) 상동, 284쪽.

9) 中村政則『昭和の恐慌』小学館, 1982, 24쪽. 오히려, 33년에는 93.0, 34년에는 102.8로 되어, 공황으로부터의 회복과정에 들어갔다.

10) 中村隆英『昭和史 I』東洋經濟新報社, 1993, 117쪽.

11) 하마구치는, 1930년 11월 14일에 저격되어 중상을 입었지만, 목숨은 건졌다. 그러나, 야당 정우회에 의한 등원요구에 응하는 형태로 31년 3월 중의원에 등원, 동년 8월에 사망했다.

가치를 지적하고 있었다.<sup>12)</sup> 공황으로부터의 유력한 탈출책으로써 만몽 영유론이 고려되고 있었던 것이다.

군부의 대두와 관련하여 정당정치를 비판하고 일본의 대외 팽창을 적극적으로 지지하는 국가개조운동이 확대되어 갔다. 군부 내에서 가장 활발하게 국가개조운동을 전개하고 있었던 것은 기타 잇키(北一輝)의 사상의 영향을 받았다고 말해지는 청년 장교층이었다. 그들은 군부 내에서 동지를 획득함과 함께 민간의 국가개조운동과도 접촉을 도모했다.<sup>13)</sup> 이와 같은 군부 내외의 국가개조운동의 움직임이 활발화 하는 가운데 일련의 테러·쿠데타 사건이 발생했다.

1931년 2월에는 민간의 국가개조운동단체인 혈맹단(血盟團)이라고 하는 단체에 의한 테러 사건이 발생했다. 동년 3월에는 일부 군인과 민간의 국가개조운동관계자에 의한 쿠데타 미수사건이 일어났다(3월사건). 이와 같은 쿠데타 기도가 만주사변 후의 10월에 재발했다(10월사건).

다음 해 32년 5월에는 실제로 쿠데타가 발생하여 현직의 수상 이누카이 쓰요시(犬養毅)가 살해되었다. 5·15 사건이다. 더군다나 36년 2월에는 최대 규모의 쿠데타 사건인 2·26 사건이 발생했다.<sup>14)</sup> 당시의 국가개조운동은 이와 같은 테러나 쿠데타에만 향해져 있었던 것이 아니다. 지역 레벨에서 대중운동을 전개하고자 했던 운동도 존재했다. 예컨대 후쿠오카 현(福岡県)에서는 창생회(創生會)라고 하는 단체가 군인파도 제휴하면서 국가개조운동을 활발히 전개했다.<sup>15)</sup>

테러나 쿠데타를 지향하는 대중운동을 전개하는 당시의 국가개조운동이 왕성해졌던 배경에는 공황에 의한 농촌의 피폐라고 하는 문제가 있었다. 예컨대 2·26 사건을 쫓아냈던 청년 장교층 가운데에는 농촌 출신의 병사들로부터 그들의 고향의 비참한 상황에 관한 이야기를 듣고 국가개조운동에 참가한 자가 적지 않았다. 후쿠오카 현(福岡県)에서 국가개조운동을 전개했던 창생회(創生會)의 경우 가장 힘을 썼던 운동 중의 하나가 농촌구제운동이었다.

### (3) 세계공황과 일본사회

이상과 같은 정당의 조락(凋落)과 군부의 대두라고 하는 정치체제의 변화는 정당세력, 군부세력이라고 하는 정치세력 간의 공방에서만 일어났던 것은 아니다. 예컨대 확실히 1920년대를 통해 군부 내의 강경파 세력의 결집이 일정 정도 진

12) 石原完爾「滿蒙問題私見」角田順ほか編『太平洋戦争への道 別巻・資料編』朝日新聞社, 1963, 99쪽.

13) 堀真清『西田税と日本ファシズム運動』岩波書店, 2007.

14) 須崎慎一『二・二六事件』吉川弘文館, 2003.

15) 平井一臣『「地域ファシズム」の歴史像』法律文化社, 2000, 須崎慎一『日本ファシズムとその時代』大月書店, 1998.

전되고 있었지만 그것은 어디까지나 소집단적인 성격을 가진 것이었다. 또 장작림(張作霖) 폭살사건에 나타난 것과 같이 군부의 돌출 행동을 억제하는 메커니즘도 아직 작동하고 있었다.

그런데 세계공황은 경제위기에 수반하는 사회불안을 해소하려는 세력으로서의 군부에로의 국민의 기대 상승을 만들어 냈다. 그것은 먼저 군부에 의한 만주문제의 적극적 해결이라고 하는 대외 팽창 노선에 대해 국민의 기대가 높아지는 것으로 나타나고 동시에 또 테러나 쿠데타를 시도하는 국가개조운동을 어느 정도 허용하는 분위기를 만들었다.

예컨대 만주사변 발발 후의 여론은 대체로 군부의 행동을 지지하고 있었다. 사변 발발 후에 육군은 만주사변에 있어서 군부의 행동에 대한 국민의 지지를 환기하기 위해 국방사상보급운동을 전개했다. 그 운동의 반향을 전한 헌병보고는 “국방사상보급계획은 목하 각 사단 공히 순조롭게 실시되어 국방의 필요 만몽권의 옹호에 관해 지방관민에 확고한 인식을 부여해 가고 그 반향은 매우 커서 오히려 기대 이상의 성과를 거두어 가고 있는 것으로 평가된다”<sup>16)</sup>고 전하고 있다. 이와 같은 사변 지지의 여론 형성에는 당시의 미디어도 적극적으로 관여하고 있었다. 어느 연구자는 “경제공황의 수렁에 허덕이고 있던 국민에게 있어서 (미디어가 뿌리고 있었던- 필자 補注) 경제적 생명선이라고 하는 이미지는 강력한 상징으로 몰락의 공포뿐만 아니라 만병통치약으로서의 기대에 부응했던 것이다”<sup>17)</sup>라고 서술하고 있다.

테러나 쿠데타를 허용하는 분위기에 관해서는 5·15 사건 후의 상황이 그것을 말해 주고 있다. 5·15 사건 후에 사건 주모자들에 대한 감형탄원서명운동이 벌어져 1933년 12월 말까지 114만 8천 명의 서명이 모아졌다.<sup>18)</sup>

모두에 제기한 물음으로 되돌아가 보자. 만약 세계공황이 발생하지 않았다면 만주사변을 일본군부가 일으켰다 해도 일본 국내의 여론은 군부의 행동을 어디까지 적극적으로 지지했을까. 세계공황의 발생은 군부에 대한 기대감의 상승이나 국가개조운동을 허용하는 분위기의 확대를 낳고 그 결과 일본의 대외팽창정책에 대한 사회적 지지의 조달(調達)을 촉진했다고 말할 수는 없는 것일까.

#### 4. 공황 탈출과 제국일본의 팽창

---

16) 「国防思想普及講演會狀況及反響に関する件報告(通牒)」(1931年9月22日)(藤原彰·功刀俊洋編『資料日本現代史8 満州事變と國民動員』大月書店, 1983, 4쪽.

17) L. ヤング『総動員帝國』岩波書店, 2001, 40쪽.

18) 内務省警保局『昭和八年中ニ於ケル社会運動ノ狀況』886~889쪽.

이상과 같이 세계 공황의 발생과 일본에의 영향은 만주사변을 계기로 한 군부의 대두와 일본의 대외 팽창, 국가개조운동의 확대를 촉진하는 상황을 만들어냈다. 그러나 일본의 경우 타국에 비해 빨리 공황의 영향에서 탈출해서 경제 회복을 이루었다. 이누카이(犬養)내각 및 사이토 마코토(齋藤實)·오카다 게이스케(岡田啓介)내각에서 대장대신을 역임했던 다카하시 고레키요(高橋是清)에 의한 소위 ‘다카하시 재정(高橋財政)’의 전개에 의한 바가 크다. 그는 즉시 금(金)수출 재금지 조치를 취함과 동시에 공채 증발(増發)을 배경으로 한 시국광구사업(時局匡救事業) 등의 공공사업을 통한 경기부양책을 전개했고 그것은 일본판 ‘뉴딜’이라고도 불렸다.

다카하시 재정(高橋財政)에 의해 공황으로부터의 탈출에 어느 정도 성공했지만 만주사변 이후 대두한 군부의 발언권의 증대 그것을 배경으로 한 군사비 증대의 요구를 억제하는 것은 불가능했다. 국가 세출(歲出)에서 차지하는 군사비의 비율은 다카하시 재정(高橋財政)기에도 서서히 계속 증가해서 1935년에는 50% 가깝게 되었다.

일본의 공황으로부터의 탈출과정은 군사비의 팽창과 함께 제국 일본의 새로운 팽창을 동반했다. 이 점을 단적으로 보이는 것이 만주이민문제였다.

앞에서 서술한 것처럼 세계공황에 따른 경제위기는 특히 농촌에서 심각했지만 그 중에서도 양잠지대는 큰 타격을 입었다. 일본의 생사(生絲)생산은 미국의 생사소비량의 증가에 지탱되었다. 세계공황에 의한 미국의 소비 냉각은 견가(繭価: 누에고치 가격)의 급락을 초래했고 농가를 위기적인 상황으로 몰아넣었다. 당시 일본에서의 생사생산이 가장 왕성했던 곳은 나가노 현(長野縣)이었지만 그 나가노 현(長野縣)은 후에 최대의 만주이민을 배출한 현이 되었다.<sup>19)</sup>

세계공황 이후의 농촌의 피폐는 당시의 과잉인구론과도 결부되어 적극적인 이민정책을 요구하는 소리로 연결되었다. 특히 1932년에 ‘건국’된 ‘만주국’은 일종의 유토피아의 땅으로서 선전되어 새로운 이민 목적지(移民先)로써 주목되었던 것이다. 만주 이민이 국책으로써 발표된 것은 히로타 고키(廣田弘毅)내각기인 1936년이지만 그 이전부터 만주 이민열은 높아갔다. 예컨대 만몽(滿蒙)이민배출 현이 되었던 나가노 현(長野縣)은 1932년 1월 동경 나가노 현인회(長野縣人會) 총회를 계기로 만몽조사회가 설립했다.<sup>20)</sup> 같은 해 10월에는 제1차 무장(武裝) 이민 423명이 만주로 출발했다.

공황탈출의 판로로써 기대된 만주 이민 이외에도 제국 일본의 팽창과정에서 사람들의 이동공간이 확대했다. 이 점을 숫자로 확인해 보자. 예컨대 조선 반도에서 일본으로 왔던 재일조선인수는 1930년에 298,091명, 35년에 625,678명, 40

19) 飯田市歴史研究所編『満州移民 飯田下伊那からのメッセージ』現代史料出版, 2007.

20) 상동, 31쪽.

년 1,190,444명, 44년이 1,936,843명으로 5년마다 2배로 증가했다. 이때까지 급증했던 것은 아니지만 일본인의 식민지 지역을 포함한 해외로의 이동도 증가하고 30년의 약 150만 명부터 35년 200만 명 넘게 40년에는 약 250만 명이 되었다.<sup>21)</sup>

제국 일본의 팽창과 사람들의 이동과의 관련을 보이는 또 하나의 데이터를 소개해 보자. 전쟁 이전 시기 일본의 대일유학생의 동향에 대해서 야마무로 신이치(山室信一)는 아래의 표와 같은 데이터를 작성하여 “아마 일반적 통념과는 다르게 국제적 독립화가 지적되는 1930년대에 일본으로 유학생을 보낸 국가의 수는 오히려 증가되었다.”고 지적하고 있다.<sup>22)</sup>

年度	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
学生数	3588	4983	2761	2372	2842	4683	6654	8203	8026	5716

이러한 제국의 공간 내에서의 사람들의 이동의 증대는 개개인의 자유로운 의사에 기초한 이동의 증대를 의미했던 것은 아니었다. 오히려 그런 예는 소수였고 어떤 경우에는 강제적이고 또 어떤 경우에는 주위의 상황으로부터 부득이하게 이동하지 않으면 안 되는 경우가 많았다고 생각된다. 전자가 징병이나 강제연행 등에 의한 이동이고 후자는 경제적인 빈곤, 사회적 압박에 의한 것이다.

## 5. 세계공황 후의 제국 일본과 식민지

제국 일본의 팽창에 따른 사람들의 이동의 증대, 이동공간의 확대는 또한 동아시아에서의 민족이나 국가 간의 대립관계가 보다 복잡하고 중층적인 문제가 되어 나타난 것과 관계가 있었다. 여러 지역에서 국가나 민족이 다른 사람들과 접촉하고 생활공간을 같이 하는 장면이 증대했다. 그 결과 지배·피지배의 관계, 차별·억압의 구조가 보다 복잡화했던 것이다. 예컨대 만주사변 전야에 발생했던 만보산(万宝山)사건은 이것을 선형적으로 보였던 사건이었다.

이 사건은 장춘(長春) 근교의 만보산에 입식(入植)하고 있던 조선인이 중국인의 제지를 무시하고 수전(水田)의 용수로 공사를 강행하여 일본과 중국 간의 무력 충돌로 발전 “그 후 만주의 일본영사관이 사건을 과대로 보이도록 허위보도를 퍼뜨리고 이것이 조선 전역에 유포되었기 때문에 조선 각지의 조선인이 중국인

21) 大門正克 『日本の歴史 戦争と戦後を生きる』小学館, 2009, 71쪽.

22) 山室信一 『思想課題としてのアジア』岩波書店, 2001, 532~533쪽. 표는 같은 책 533쪽에 게재되어 있는 표의 일부를 사용했다.

에게 보복하는 폭동이 일어나서 100명 이상의 중국인이 조선에서 살해되어 일본과 중국 간의 긴장이 높아졌다.”<sup>23)</sup>고 하는 사건이다. 이 사건에서 보여지는 것처럼 제국 일본의 팽창에 따른 사람들의 이동은 식민지 지배국 일본, 식민지 지역 조선, 그리고 제국 일본과 전쟁상태에 들어가 있던 중국이란 3자의 대항관계가 얽혀서 발생했던 사건이었다고 말할 수 있을 것이다.

그러면 이러한 모순과 대립을 증폭시켰던 제국 일본에 있어서 일본의 지배하에 있던 식민지는 어떠한 변용을 이루었을까.

경제사 연구자 호리 가즈오(堀和生)는 공황으로부터의 탈출과정 뿐만 아니라 그 후 일본경제의 발전에 있어서 식민지가 지닌 의미가 매우 중요했다는 점을 지적하고 있다. 그에 의하면 같은 시기의 영국이나 프랑스라는 제국주의국에 비해서 일본은 무역액 전체를 늘려갔고 특히 식민지에 대한 수출입액의 증가가 현저해서 “1930년대 말 일본은 마침내 세계 최대의 식민지 제국이 되었다.”고 했다.<sup>24)</sup> 또한 호리에 의하면 조선도 대만도 곡물과 식료품을 일본으로 수출하는 식료공급기지로서의 성격을 유지하면서도 일본의 대(對)식민지 수출에서 기계류나 금속류의 비중 상승에 나타나듯이 “식민지 영유가 일본자본주의 자체를 확대고도화시킴”과 동시에 “동화주의정책 하 일본자본주의에 직접 깊이 포섭된 속에서 인프라스트럭처(infrastructure) 부문의 건설이 진행되어 대규모로 생산력이 이전(移轉)되고 식민지 공업화가 급속히 전개”, “자본주의적 생산양식이 정착하게 되었다.”<sup>25)</sup>

세계공황의 임팩트는 제국 일본에 있어서 식민지의 역할을 비약적으로 고조시킴과 동시에 일본 본국의 자본주의의 고도화와 연결하는 형태로 식민지 경제의 근대화도 촉진시켰다고 하는 것이다.

제국 일본과 식민지의 관계는 경제적 레벨에서 변화했던 것만은 아니었다. 원래 30년대의 동아시아에 임팩트를 줬던 만주사변이 발생한 배경에는 대(對)식민지 대책이 정체상태에 빠졌던 배경이 있었다는 지적도 있다. 즉 1920년대에는 하라(原)내각에서 시작된 내지연장주의에 기초한 식민지정책의 재편이 시도되었지만 조선이나 대만에 있어서 민족자결주의를 요구하는 움직임을 억압할 수 없어 그 ‘타개책’으로써 ‘만주국’ 건설이 기도되었다는 것이다.<sup>26)</sup>

결국 일본은 괴뢰국가 ‘만주국’의 건설로 돌진했지만 정치사 연구자인 미타니 다이이치로(三谷太一郎)는 ‘만주국’이 ‘건국’된 이후 일본과 식민지와의 관계 그

23) 大門, 34쪽.

24) 堀和生 「日本帝国と植民地関係の歴史的意義」堀和生・中村哲編著 『日本資本主義と朝鮮・台湾』 京都大学学術出版会, 2004, 14쪽.

25) 상동, 24~25쪽.

26) 川島真・服部龍二 『東アジア国際政治史』名古屋大学出版会, 2007, 201~202쪽.

자체가 크게 변화했다고 지적하고 그것을 ‘재(再)식민지화’의 과정으로 파악하고 다음과 같이 설명하고 있다.

“만주국 건설의 명목으로 착수되었던 1930년대의 재식민지화는 종전의 그것과 달리 그것을 주도한 군부의 의도에 의해 본국에 대한 식민지의 독립성·자족성(自足性) 혹은 대립성이 강했다. 식민지가 만주국 이란 독립국가의 형식을 취했던 것이 그것을 시사한다. 식민지는 이제는 본국의 연장이 아니고 역으로 식민지는 본국의 미래상적(未來像的)인 의미를 지녔다. 1920년대의 내지연장주의나 동화정책은 이제는 1930년대의 재식민지화를 이끄는 이데올로기가 될 수 없었다. 따라서 본국이 식민지로 유입하는 것보다 역으로 식민지가 본국으로 유입했다. 이 시기의 재식민지화가 본국의 국내정치에 미친 영향은 종전의 식민지화의 그것과 비교해서 보다 직접적이고 또 심각한 것이 되었던 것이다.”<sup>27)</sup>

‘만주국’에서 전형적으로 보이는 것처럼 식민지에서의 실험적인 총동원정책의 실시는 ‘재군사화(再軍事化)’와도 결부된 형태로 일본국내로 역수입되어 간다는 프로세스(process)가 개시되었다. 이러한 ‘재군사화’에 따른 ‘재식민지화’는 식민지 지역에 있어서 군사적 관점에서의 통합의 강화로 연결되었고 그것이 또 식민지 지배에 대한 저항을 보다 곤란하게 했다고 미타니(三谷)는 지적하고 있다.

## 6. 맺음말

이상 세계공황이 일본의 정치·사회에 미친 영향을 중심으로 해서 그것이 당시의 동아시아 질서에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 문제를 고찰해 왔다. 세계공황의 발발에 의해 일본 국내의 군부의 대두나 군사력을 사용한 대외팽창에 대한 비판을 억지하는 정치적·사회적인 힘이 현저하게 저하되었다. 이것으로부터 세계공황만이 1930년대의 일본이나 동아시아의 변동을 규정했던 것은 아니지만 세계공황이 제국일본의 군사력을 수반한 팽창을 가속화한 중요한 요인의 하나였다고 하는 것은 지적될 수 있을 것이다.

확실히 일본은 세계공황으로부터의 탈출에 어느 정도는 성공했다. 그러나 공황탈출 과정, 그것은 1920년대에 형성되어 왔던 질서(국제연맹을 중심으로 한 소위 베르사이유·워싱턴 체제라고 불리던 질서)로부터의 이탈을 수반한 것이었다. 그리고 1920년대와는 다른 동아시아의 안정적인 질서 형성을 도모하기 위해 일본이 내세워 갔던 것은 후의 동아공동체론이며 대동아공영권의 구상이었다. 물론 동아공동체론이든 대동아공영권이든, 일본이 내세웠던 구상 자체 일본의 우위를

---

27) 三谷太一郎 『近代日本の戦争と政治』 岩波書店, 1997, 61쪽.

전제로 한 것이며 다른 아시아 제국(諸國), 여러 지역(諸地域)에서 받아들여질 수 있었던 것은 아니었다.

세계공황으로부터의 탈출과정은 또 제국의 새로운 팽창과 식민지와의 관계 재편성을 만들어 냈다. 그것은 일본 본국뿐만 아니라 식민지 지역의 사회 경제구조의 변화를 촉진하는 것이었다. 그렇지만 그러한 변화는 어디까지나 제국일본의 유지와 확대, 그것을 위한 '재군사화'를 위한 '재식민지화'라고 하는 일본 측의 사정에 의해 만들어 내어진 것이었다.

이상과 같이 세계공황과 그 후의 공황 극복의 과정은 제국 일본의 정치위기·사회위기의 고조와 제국일본의 군사적 팽창, 그것과 연동한 형태의 동아시아에 있어서의 질서 변동을 만들어 냈다. 그 가운데 사람들의 이동 공간이 확대되어 가는 것과 동시에 다양한 이유에서 실제로 많은 사람들이 제국 내를 이동했다. 다만 만주이민이든 일본에 건너 왔던 많은 재일 조선인이든 부득이 이동할 수밖에 없었던 사람들의 존재는 공황으로부터의 탈출이 정치적·사회적으로 약한 부분에 모순을 전가하는 형태로 이루어져 갔다는 것을 시사하고 있는 것으로 생각된다. 현재의 경제위기를 생각하는 경우에도 또한 위기의 직접적 영향뿐만 아니라 위기극복의 여파가 어느 부분에 어떠한 형태로 미치고 있는가라는 점을 시야에 넣는 것이 중요한 것이 아닌가라는 점을 80년 전의 세계공황의 교훈으로 취할 필요가 있는 것으로 생각된다.

# 世界恐慌と東アジア

平井一臣（鹿児島大学法文学部）

1. はじめに
2. ホブズボームの問い
3. 世界恐慌と日本
4. 恐慌脱出と帝国日本の膨張
5. 世界恐慌後の帝国日本と植民地
6. むすびに

## 1. はじめに

2008年秋の米国サブプライムローン問題に端を発する世界的な経済的混乱は、約80年前に発生した世界恐慌を想起させるとの声も聞かれる。もちろん、歴史は単純な繰り返しではないので、安易なアナロジーは避けるべきであろう。しかしながら、80年前の出来事が、経済危機から政治危機・社会危機へと結びつき、そして第二次世界大戦へとなだれ込んだメカニズムを考察し、そこからいくつかの歴史の教訓を導き出すことは可能であるように思われる。

世界恐慌が発生した時代の東アジアは、アジアのなかでいち早く近代化を成し遂げ植民地を領有するに至った帝国主義国家日本、日本の植民地支配下に置かれていた朝鮮半島と台湾、そして国民革命が進展し日本との対立が次第に先鋭化しつつあった中国、という3つの領域から成っていた。この構図は、基本的には1945年の日本の敗戦まで続くことになるが、東アジアにとって世界恐慌後の時期は、帝国主義国家日本による支配構造が大きく変容し、広範囲の地域と民衆を巻き込む戦争の時代を経て帝国主義国家日本の崩壊に至る転換点にあたる。良かれ悪しかれ、当時の東アジアの変動は、帝国主義国家としての日本の動静に大きく規定されていたと言えよう<sup>1)</sup>。

---

1) 近現代の日本を含む東アジア政治史の全体的な流れについては、石川捷治・平井一臣編『終わらない20世紀-東アジア政治史1894~』法律文化社、2003年（韓国語版、“끝나지 않은 20세기 동아시아 역사 1894~” 역사 비평사, 2008년）、を参照にされたい。

したがって、世界恐慌と東アジアの関係を考えるにあたって、世界恐慌は帝国主義国家日本にどのような影響を与えたのか、そしてそのことが東アジアの動向にどのようにさよとしたのか、という視点から当時の状況を整理することが必要であろう。本報告では、世界恐慌が当時の日本政治・社会の動向に与えた影響を整理したうえで、東アジア全体の動向との関連に言及してみたい。

## 2. ホブズボームの問い

周知の通り、1929年10月24日のニューヨーク株式市場における株の大暴落を契機に世界恐慌が始まった<sup>2)</sup>。歴史家ホブズボームは、世界恐慌のインパクトの大きさについて次のように述べている。

「それがなければヒトラーもいなかったにちがいない。ルーズヴェルトがいなかったことも、ほぼ間違いない。ソヴィエト体制は世界資本主義にたいするまじめな競争相手であるとか、それに代わり得るものであるとか考えられることなど、およそあり得なかつただろう。」<sup>3)</sup>

東アジアについて、ホブズボームと同様の問いを発するとすれば、次のような問いになるであろう。世界恐慌がなければ、日本の満州侵略はなかったのか。そして日本の軍国主義への傾斜と世界大戦への突入、そして東アジアでの様々な悲劇は避けられたのか。まず、この問いに対する答えを考察することから話を始めてみよう。

世界恐慌がなければ、満州事変に始まる日本の軍国主義的な膨張はなかったのだろうか？ 答えはノーでもありイエスでもある。

まず、ノーという点から考えてみよう。軍事力を用いて満州を日本の支配下に置こうとする動きは、すでに世界恐慌勃発以前の段階で、軍部のなかに胚胎していた。張作霖爆殺事件は1928年6月に起こっており、また、柳条湖事件の首謀者である石原完爾らが参加する陸軍内の国家改造派の結集も、すでに世界恐慌以前の段階で始まっていた<sup>4)</sup>。世界恐慌勃発以前の段階で、日本は相次ぐ経済的困難に見舞われており<sup>5)</sup>、また、中国における国民革命の進展に対する危機感から、軍部を

2) 世界恐慌については、C. P. キンドルバーガー『熱狂、恐慌、崩壊』日本経済新聞社、2004年、秋元英一『世界大恐慌』講談社学術文庫、2009年、を参照。

3) E.ホブズボーム『極端な時代 20世紀の歴史』上、三省堂、1996年、128頁。

4) すでに第一次世界大戦後に、陸軍内部では総力戦体制構築の必要性を認識し、そのための意見交換等が始まっており、1920年代後半には、一夕会、二葉会などのインナーサークルが形成されていた。

5) 日本の場合、1920年代を通じて「戦後恐慌」「震災恐慌」「金融恐慌」と経済危機の連続であっ

中心として日本の軍事的な対外膨張を目指す動きは高まっていたのである。その意味では、世界恐慌以前の段階で、すでに満州事変への道はある程度準備されていたとみなすことができる。

しかし、イエス、すなわち世界恐慌がなければ、1930年代の日本の進路も変わっていた可能性もまた存在していた。それはどのようなことか。この点を考えるために世界恐慌が当時の日本に与えた影響を政治レベルと個人を含む社会レベルとに分けて考察することにしよう。

### 3. 世界恐慌と日本

#### (1) 政党勢力の後退

この時期の日本政治は、政友会と民政党という保守二大政党によって交互に政権が運営されていた。戦前期の日本にあって、極めて短期間ではあったが議場に依拠した政党政治が展開されていた時期にあたる。

世界恐慌勃発時の内閣は、浜口雄幸民政党内閣であった。浜口内閣は、短い政党政治時代のなかでも、もっとも政党が力を発揮した内閣だった。それは、ロンドン海軍軍縮条約締結問題をめぐって、海軍内強硬派をはじめとする条約反対の動きを抑えて条約締結を実現したことに端的に示されている。「浜口内閣下において、海軍、陸軍、枢密院をふくめ、議会政党による国家システムの全体的なコントロールがほぼ可能となる体制ができあがってきたといえよう。」<sup>6)</sup>との指摘があるように、世界恐慌前夜の日本では、軍部の強硬派を政治的に抑止する体制が出来上がりつつあったのである。

ところが、浜口内閣の足をすくったのが世界恐慌の勃発であった。浜口をはじめとする当時の民政党内閣関係者にとって、世界恐慌は想定外の出来事であった。浜口は、29年12月31日の日記のなかで1年を振り返り「昭和四年ハ無事ナルカ如ク無事ナラサルカ如ク、特ニ政界ハ多少ノ不安ヲ孕ンテ越年ス、幸ニシテ財界無事何ヨリノ事ナリ」<sup>7)</sup>と述べている。彼の関心は、経済問題よりもロンドン軍縮会議を中心とする政治的・外交的な問題に向けられていたのである。それどころか、浜口内閣にとってロンドン軍縮条約問題と並ぶ重要政策であった金解禁問題について、「金解禁ノ財界各方面ニ及ホス影響極メテ良好、株式一切騰勢、其他何等憂フ

た。

6) 川田稔『浜口雄幸と永田鉄山』講談社、2009年、101頁。

7) 池井優・波多野勝・黒沢文貴編『濱口雄幸 日記・随想録』みすず書房、1991年、273頁。

へキ状態ヲ見ス」(1月13日) 8)と、経済政策については自信さえ持っていたのである。

浜口のみならず、世界恐慌が長期化し深刻化すると予想した者はほとんどいなかった。また、当初世界恐慌は、震源地であるアメリカからヨーロッパへと伝播し、日本に具体的な影響が及ぶのにはタイムラグがあった。当時の状況からすれば浜口が日本経済に関して楽観的な見通しを持ったとしても不思議ではない。

しかし、日本においても1930年代夏頃には世界恐慌の影響は明らかになり、「昭和恐慌」と呼ばれる経済危機の時代に突入する。国民総生産(GNP)で見した場合、1929年を100とすると、30年が89.1、31年は80.6、32年は82.8と落ち込んだ<sup>9)</sup>。29年から31年までに卸売物価は3割以上、横浜の生糸相場は約半分、株価は約3割の下落を示した<sup>10)</sup>。

このように経済危機が深刻化するなか、30年12月、浜口が東京駅で狙撃された。昭和期のテロ・クーデターの始まりである。これにより、民政党は巧みなリーダーシップにより軍部と渡り合っていた浜口を失うことになった<sup>11)</sup>。すでに、政友会は、浜口民政党内閣打倒のために、軍部内強硬派と結びつく動きを示しており、ここにおいて、軍部に対する抑止力としての政党の力が劣化することになった。

## (2) 軍部の台頭と国家改造運動

政党の抑止力の低下は、軍部の発言力の増大を意味した。とりわけ、軍部内の革新派と呼ばれる強硬論者たちの活動領域が広がっていった。すでに1920年代を通じて、二葉会、木曜会、一夕会など陸軍内の革新派と呼ばれる人びとの人的結集が進んでいた。彼らは、総動員体制の実現を重要課題とし、政党政治に批判的であり、また、満蒙問題の積極的解決を主張する者も多かった。

世界恐慌の発生が、彼らの動きに弾みをつけた。たとえば、一夕会のメンバーであり、満州事変の首謀者の一人でもある石原完爾は、31年5月に執筆した「満蒙問題私見」にて「満蒙ノ価値」として「国防上ノ拠点」「朝鮮統治支那指導ノ根拠」という政治的価値と並んで「刻下ノ急ヲ救フニ足ル」経済的価値を指摘していた<sup>12)</sup>。恐慌からの有力な脱出策として満蒙領有論が考えられたのであった。

8) 同上、284頁。

9) 中村政則『昭和の恐慌』小学館、1982年、242頁。なお、33年には93.0、34年に102.8となり、恐慌からの回復過程に入ってしまった。

10) 中村隆英『昭和史Ⅰ』東洋経済新報社、1993年、117頁。

11) 浜口は、1930年11月14日に銃撃され重傷を負ったが一命は取り留めた。しかし、野党政友会による登院要求に応えるかたちで31年3月衆議院に登院、同年8月に死去した。

12) 石原完爾「満蒙問題私見」角田順ほか編『太平洋戦争への道 別巻・資料編』朝日新聞社、1963

軍部の台頭と関連して、政党政治を批判し、日本の対外膨張を積極的に支持する国家改造運動が広がりつつあった。軍部内で最も活発に国家改造運動を展開していたのは、北一輝の思想の影響を受けたと言われる青年将校層であった。彼らは軍部内で同志を獲得するとともに、民間の国家改造運動とも接触をはかった<sup>13)</sup>。このような軍部内外の国家改造運動の動きが活発化するなかで、一連のテロ・クーデター事件が発生した。

1931年2月には民間の国家改造運動団体である血盟団という団体によるテロ事件が発生した。同じ年の3月には一部軍人と民間の国家改造運動関係者によるクーデター未遂事件が起こった（3月事件）。同様のクーデターの企図は、満州事変後の10月に再発した（10月事件）。

翌32年5月には実際にクーデターが発生し、現職の首相犬養毅が殺害された。五・一五事件である。さらに36年2月には、最大規模のクーデター事件である二・二六事件が発生した<sup>14)</sup>。当時の国家改造運動は、このようなテロやクーデターにのみ向かったわけではない。地域レベルで大衆運動を展開しようとした運動も存在した。たとえば、福岡県では創生会という団体が軍人とも連携しながら国家改造運動を活発に展開した<sup>15)</sup>。

テロやクーデターを志向するにせよ、大衆運動を展開するにせよ、当時の国会改造運動が盛んになった背景には、恐慌による農村の疲弊という問題があった。たとえば、二・二六事件に決起した青年将校層のなかには、農村出身の兵士たちから、彼らの故郷の悲惨な状況についての話を聞き、国家改造運動に参加した者が少なくない。福岡県で国家改造運動を展開した創生会の場合、最も力を入れた運動の一つが農村救済運動であった。

### （3）世界恐慌と日本社会

以上のような、政党の凋落と軍部の台頭という政治体制の変化は、政党勢力、軍部勢力という政治勢力間の攻防でのみ生じたわけではない。たとえば、確かに1920年代を通じて軍部内の強硬派勢力の結集が一定程度進んではいたが、それはあくまでもインナーサークル的な性格のものであった。また、張作霖爆殺事件に示されるように、軍部の突出した行動を抑えるメカニズムもまだ働いていた。

---

年、99頁。

13) 堀真清『西田税と日本ファシズム運動』岩波書店、2007年。

14) 須崎慎一『二・二六事件』吉川弘文館、2003年。

15) 平井一臣『「地域ファシズム」の歴史像』法律文化社、2000年、須崎慎一『日本ファシズムとその時代』大月書店、1998年。

ところが、世界恐慌は、経済危機に伴う社会不安を解消する勢力としての軍部への国民の期待の高まりを生み出した。それはまず、軍部による満州問題の積極的解決という対外膨張路線への国民の期待の高まりとなって現れ、同時にまたテロやクーデターを試みる国家改造運動をある程度許容する雰囲気を作り出した。

たとえば、満州事変勃発後の世論は、概ね軍部の行動を支持していた。事変勃発後に陸軍は満州事変における軍部の行動に対する国民の支持を喚起するため国防思想普及運動を展開した。この運動の反響を伝える憲兵報告は、「国防思想普及計画ハ目下各師団共順調ニ実施セラレ国防ノ必要満蒙權益擁護ニ関シ地方官民ニ確固タル認識ヲ与ヘツツアリ、其反響頗ル大ニシテ寧ロ予期以上ノ成果ヲ収メツツアリト認メラル」<sup>16)</sup>と伝えている。このような事変支持の世論形成には、当時のメディアも積極的に関与していた。ある研究者は「経済恐慌の泥沼にあえいでいた国民にとって、（メディアが振りまいた-平井補注）経済的生命線というイメージは力強い象徴であり、没落の恐れだけでなく、万能薬としての期待にも応えるものであった」<sup>17)</sup>と述べている。

テロやクーデターを許容する雰囲気については、五・一五事件後の状況がそれを物語っている。五・一五事件後に事件首謀者たちに対する減刑嘆願署名運動が行われ、1933年12月末までに114万8千人の署名が集った<sup>18)</sup>。

冒頭で発した問いに立ち返ろう。もし世界恐慌が発生していなかったら、満州事変を日本軍部が引き起こしたとしても、日本国内の世論は軍部の行動をどこまで積極的に支持しただろうか。世界恐慌の発生は、軍部に対する期待感の高まりや国家改造運動を許容する雰囲気の広がりを生みだし、その結果日本の対外膨張政策に対する社会的支持の調達を促したと言えるのではないのだろうか。

#### 4. 恐慌脱出と帝国日本の膨張

以上のように、世界恐慌の発生と日本への影響は、満州事変を契機とする軍部の台頭と日本の対外膨張、国家改造運動の拡大を促進する状況を作り出した。しかしながら、日本の場合、他国に比べ、いち早く恐慌の影響から脱出し経済回復と遂げた。犬養内閣及び斎藤実・岡田啓介内閣で大蔵大臣を務めた高橋是清による、いわゆる「高橋財政」の展開によるところが大きい。彼はただちに金輸出再禁止の措置

16) 「国防思想普及講演会状況及反響に関する件報告（通牒）」（1931年9月22日）（藤原彰・功刀俊洋編『資料日本現代史8 満州事変と国民動員』大月書店、1983年、4頁）。

17) L. ヤング『総動員帝国』岩波書店、2001年、40頁。

18) 内務省警保局『昭和八年中ニ於ケル社会運動ノ状況』886～889頁。

をとるとともに、公債増発を背景にした時局匡救事業などの公共事業を通じた景気浮揚策を展開し、それは日本版「ニューディール」とも呼ばれた。

高橋財政により恐慌からの脱出にある程度成功したものの、満州事変以降台頭する軍部の発言権の増大、それを背景とした軍事費増大の要求を抑えることはできなかった。国家歳出に占める軍事費の比率は、高橋財政期にもじわじわと増え続け、1935年には50%に近づくまでに至った。

日本における恐慌からの脱出過程は、軍事費の膨張とともに帝国日本の新たな膨張を伴っていた。この点を端的に示すのが、満州移民問題であった。

先に述べたように、世界恐慌に伴う経済危機は、とくに農村において深刻であったが、とりわけ養蚕地帯は大きな打撃を受けた。日本の生糸生産はアメリカの生糸消費量の伸びに支えられていた。世界恐慌によるアメリカの消費の冷え込みは繭価の急落を招き、農家を危機的な状況に追い込んだ。当時日本において生糸生産が最も盛んだったのは長野県であったが、その長野県は、後に最大の満州移民輩出県ともなった<sup>19)</sup>。

世界恐慌以後の農村の疲弊は、当時の過剰人口論とも結びついて積極的な移民政策を求める声に結びついた。とりわけ、1932年に「建国」した「満州国」は、一種のユートピアの地として宣伝され、新たな移民先として注目されたのである。満州移民が国策として発表されるのは、広田弘毅内閣期の1936年であるが、それ以前から満州移民熱は高まっていた。たとえば、満蒙移民排出県となった長野県は、1932年1月の東京長野県人会総会を契機に満蒙調査会が設立した<sup>20)</sup>。同年10月には第一次武装移民423人が、満州に出発している。

恐慌脱出の捌け口として期待された満州移民以外にも、帝国日本の膨張過程で人々の移動空間は拡大した。この点を数字で確認してみよう。たとえば、朝鮮半島から日本にやって来た在日朝鮮人数は、1930年に298,091人、35年に625,678人、40年1,190,444人、44年が1,936,843人と、5年毎に倍増している。ここまで急増しているわけではないが、日本人の植民地地域を含めた海外への移動も増加しており、30年の約150万人から35年200万人強、40年には約250万人となっている<sup>21)</sup>。

帝国日本の膨張と人々の移動との関連を示すもう一つのデータを紹介しておこう。戦前期日本の対日留学生の動向について、山室信一は下表のようなデータを作成し「おそらく一般的通念とは異なり、国際的孤立化が指摘される1930年代に日本へ留学生を送る国家の数はむしろ増えている」と指摘している<sup>22)</sup>。

---

19) 飯田市歴史研究所編『満州移民 飯田下伊那からのメッセージ』現代史料出版、2007年。

20) 同上、31頁。

21) 大門正克『日本の歴史 戦争と戦後を生きる』小学館、2009年、71頁。

年度	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
学生数	3588	4983	2761	2372	2842	4683	6654	8203	8026	5716

このような帝国の空間内での人々の移動の増大は、個々人の自由な意思に基づく移動の増大を意味していたわけではなかった。むしろ、そうした例は少数であり、ある場合には強制的に、またある場合には、周囲の状況からやむを得ず移動せざるをえないという場合が多かったように思われる。前者が徴兵や強制連行等による移動であり、後者は、経済的な貧困や社会的圧迫によるものである。

## 5. 世界恐慌後の帝国日本と植民地

帝国日本の膨張に伴う人々の移動の増大、移動空間の拡大はまた、東アジアにおける民族や国家間の対立関係が、より複雑で重層的な問題となって現れることにつながった。様々な地域で、国家や民族の異なる人々が接触し、生活空間を同じくする場面が増大した。その結果、支配・被支配の関係、差別・抑圧の構造がより複雑化したのである。たとえば満州事変前夜に発生した万宝山事件は、このことを先駆的に示した事件であった。

この事件は、長春近郊の万宝山に入植していた朝鮮人が、中国人の制止を無視して水田の用水路工事を強行し、日中間の武力衝突に発展、「その後、満州の日本領事館が事件を誇大に見せる虚偽報道を流し、これが朝鮮全域に流されたため、朝鮮各地の朝鮮人が中国人に報復する暴動が起り、100名以上の中国人が朝鮮で殺害されて日中間の緊張を高めた。」<sup>23)</sup>という事件である。この事件に示されるように、帝国日本の膨張に伴う人々の移動は、植民地支配国日本、植民地地域朝鮮、そして帝国日本との戦争状態に入りつつあった中国という三者の対抗関係が絡み合って生じた事件であったと言えるだろう。

では、このような矛盾と対立を増幅させていった帝国日本において、日本の支配下にあった植民地はどのような変容を遂げたのであろうか。

経済史研究者堀和生は、恐慌からの脱出過程ばかりでなく、その後の日本経済の発展において、植民地の持つ意味が極めて重要であった点を指摘している。彼によれば、同時期のイギリスやフランスといった帝国主義国に比べて、日本は貿易額全

22) 山室信一『思想課題としてのアジア』岩波書店、2001年、532～533頁。なお、表は、同書533頁に掲載されている表の一部を用いた。

23) 大門、34頁。

体を伸ばしてゆき、なかでも植民地に対する輸出入額の増加が著しく、「1930年代末日本はついに世界最大の植民地帝国になった」という<sup>24)</sup>。さらに堀によれば、朝鮮にしろ台湾にしろ穀物と食料品を日本に輸出する食料供給基地としての性格を保持しながらも、日本の対植民地輸出における機械類や金属類の比重の高まりに示されるように、「植民地領有が日本資本主義自体を拡大高度化させる」とともに、「同化主義政策のもと日本資本主義に直接深く包摂されるなかで、インフラストラクチャー部門の建設が進められ大規模な生産力が移転されて、植民地工業化が急速に展開」、「資本主義的生産様式が定着することとなった」<sup>25)</sup>。

世界恐慌のインパクトは、帝国日本における植民地の役割を飛躍的に高めるとともに、日本本国の資本主義の高度化と連結するかたちで、植民地経済の近代化も促したというのである。

帝国日本と植民地の関係は、経済的レベルで変化しただけではなかった。そもそも、30年代の東アジアにインパクトを与えた満州事変の発生の背景には、対植民地対策の行き詰まりという背景があったとの指摘もなされている。すなわち、1920年代には、原内閣に始まる内地延長主義に基づく植民地政策の再編が試みられたが、朝鮮や台湾における民族自決主義を求める動きを抑えることができず、その「打開策」として「満州国」建設が企図されたというのである<sup>26)</sup>。

結局日本は、傀儡国家「満州国」の建設へと突き進むが、政治史研究者三谷太一郎は、「満州国」が「建国」されて以降、日本と植民地との関係そのものが大きく変化したと指摘し、それを「再植民地化」の過程と捉え、次のように説明している。

「満州国建設の名目において着手された1930年代の再植民地化は、従前のそれと異なり、それを主導した軍部の意図によって、本国に対する植民地の自立性・自足性あるいは対立性を強める。植民地が満州国という独立国家の形式をとったことは、そのことを示唆する。植民地はもはや本国の延長ではなく、逆に植民地は本国の未来像的な意味をもつ。1920年代の内地延長主義や同化政策は、もはや1930年代の再植民地化を導くイデオロギーではありえなかった。したがって本国が植民地へ流入するよりも、逆に植民地が本国へ流入する。この時期の再植民地化が本国の国内政治に及ぼす影響は、従前の植民地化のそれと比較してより直接かつ深刻なものになるのである。」<sup>27)</sup>

---

24) 堀和生「日本帝国と植民地関係の歴史的意義」堀和生・中村哲編著『日本資本主義と朝鮮・台湾』京都大学学術出版会、2004年、14頁。

25) 同上、24～25頁。

26) 川島真・服部龍二『東アジア国際政治史』名古屋大学出版会、2007年、201～202頁。

27) 三谷太一郎『近代日本の戦争と政治』岩波書店、1997年、61頁。

「満州国」に典型的に見られるように、植民地での実験的な総動員政策の実施は「再軍事化」とも結びついたかたちで、日本国内に逆輸入されていくというプロセスが開始されていく。このような「再軍事化」と伴う「再植民地化」は、植民地地域における軍事的観点からの統合の強化に結びつき、そのことはまた、植民地支配に対する抵抗をより困難なものとしたと三谷は指摘している。

## 6. むすびに

以上、世界恐慌が日本の政治・社会に与えた影響を中心として、それが当時の東アジア秩序にどのような影響を与えたのかという問題を考察してきた。世界恐慌の勃発により、日本国内での軍部の台頭や軍事力を用いた対外膨張に対して批判し抑止する政治的・社会的な力は著しく低下した。このことから、世界恐慌だけが1930年代の日本や東アジアの変動を規定したわけではないが、世界恐慌が帝国日本の軍事力を伴った膨張を加速させた重要な要因の一つであったということは指摘できるだろう。

確かに日本は、世界恐慌からの脱出にある程度成功した。しかし、恐慌脱出過程そのものが、1920年代に形成されつつあった秩序（国際連盟を中心とした、いわゆるベルサイユ・ワシントン体制と呼ばれた秩序）からの離脱を伴うものであった。そして1920年代とは異なる東アジアの安定的な秩序形成を図るために日本が打ち出していくのが、後の東亜共同体論であり大東亜共栄権の構想であった。もちろん東亜共同体論にせよ大東亜共栄圏にせよ、日本が打ち出した構想自体、日本の優位を前提としたものであり、他のアジア諸国、諸地域から受け入れられるものではなかった。

世界恐慌からの脱出過程はまた、帝国の新たな膨張と植民地との関係の再編成を生み出した。それは、日本本国のみならず、植民地地域の社会経済構造の変化を促すものでもあった。しかしながら、そうした変化は、あくまで帝国日本の維持と拡大、そのための「再軍事化」のための「再植民地化」という日本側の事情により生み出されたものであった。

以上のように世界恐慌とその後の恐慌克服の過程は、帝国日本の政治危機・社会危機の高まりと帝国日本の軍事的な膨張、それと連動したかたちでの東アジアにおける秩序の変容を生み出した。その中で人々の移動空間が拡大していくとともに、様々な理由から実際に多くの人々が帝国内を移動した。ただし、満州移民にせよ日本に渡ってきた多くの在日朝鮮人にせよ、移動を余儀なくされた人々の存在は、恐慌からの脱出が、政治的・社会的に弱い部分に矛盾をしわ寄せするかたちでなされ

ていったということを示唆しているように思われる。現在の経済危機を考える場合もまた、危機の直接的な影響ばかりでなく、危機克服のしわ寄せがどの部分にどのような形で及んでいるのかという点を視野に入れることが重要ではないかということ、80年前の世界恐慌の教訓として受け取る必要があるように思われる。

#### 【引用・参考文献】

- ・ C. P. キンドルバーガー『熱狂、恐慌、崩壊』日本経済新聞社、2004年。
- ・ 秋元英一『世界大恐慌』講談社学術文庫、2009年。
- ・ 石川捷治・平井一臣編著『終わらない20世紀－東アジア政治史1894～』法律文化社、2003年（韓国語版、“끝나지 않은 20세기 동아시아 역사 1894～”역사 비평사,2008년）。
- ・ E.ホブズボーム『極端な時代 20世紀の歴史』上、三省堂、1996年。
- ・ 川田稔『浜口雄幸と永田鉄山』講談社、2009年
- ・ 池井優・波多野勝・黒沢文貴編『濱口雄幸日記・随想録』みすず書房、1991年。
- ・ 堀和生・中村哲編著『日本資本主義と朝鮮・台湾』京都大学学術出版会、2004年。
- ・ 中村政則『昭和の恐慌』小学館、1982年。
- ・ 中村隆英『昭和史 I』東洋経済新報社、1993年。
- ・ 角田順ほか編『太平洋戦争への道 別巻・資料編』朝日新聞社、1963年
- ・ 藤原彰・功刀俊洋編『資料日本現代史8 満州事変と国民動員』大月書店、1983年。
- ・ 堀真清『西田税と日本ファシズム運動』岩波書店、2007年。
- ・ 須崎慎一『二・二六事件』吉川弘文館、2003年。
- ・ 平井一臣『「地域ファシズム」の歴史像』法律文化社、2000年。
- ・ 須崎慎一『日本ファシズムとその時代』大月書店、1998年。
- ・ L. ヤング『総動員帝国』岩波書店、2001年。
- ・ 飯田市歴史研究所編『満州移民 飯田下伊那からのメッセージ』現代史料出版、2007年。
- ・ 三谷太一郎『近代日本の戦争と政治』岩波書店、1997年。
- ・ 大門正克『日本の歴史 戦争と戦後を生きる』小学館、2009年。
- ・ 山室信一『思想課題としてのアジア』岩波書店、2001年。
- ・ 川島真・服部龍二『東アジア国際政治史』名古屋大学出版会、2007年

1920년대 말 1930년대 초  
식민지 경제위기와 조선총독부의 대응

---

문 영 주

# 1920년대 말 1930년대 초 식민지 경제위기와 조선총독부의 대응

문영주(한국교육과정평가원)

1. 경제위기와 조선총독부의 대책
2. 기존연구 검토 - '식민지조합주의'를 중심으로
3. 조선총독부와 농민의 대면, '깡쟁'농민의 창출
4. 나오며

## 1. 경제위기와 조선총독부의 대책

1929년 주가 폭락으로 시작된 미국의 공황은 자본주의 역사상 유례없는 세계 대공황으로 확대되었다. 세계대공황은 농업공황을 수반하고 있었기 때문에 1920년대 후반부터 하락경향이던 일본 농산물가격을 폭락시켰다. 일본 시장에 종속되어 있던 식민지 조선의 농업은 이러한 영향력을 피할 수 없었다. 1931년 현미 가격은 1925년의 39%에 불과할 정도로 큰 폭으로 하락했다. 쌀값 하락으로 농가의 연간소득은 큰 폭으로 줄어들었다. 이와 같은 이른바 '농촌공황'은 전국적인 현상이었다.<sup>1)</sup> 소득의 하락은 부채의 증가로 이어졌고 농촌빈민, 화전민, 토막민을 양산해 냈다.<sup>2)</sup> 또한 교육문제,<sup>3)</sup> 납세문제,<sup>4)</sup> 토지겸병문제<sup>5)</sup> 등이 발생하면서 식민지 농촌사회를 총체적인 위기에 빠뜨렸다.

'농촌공황'은 1920년대 산미증식정책으로 지주와 소작인 사이의 계급투쟁이 격

1) 『동아일보』 1930년 10월 16일자 「一日에 八圓暴落 白米一俵에七圓 農촌공황은 점차 심각」 / 『동아일보』 1930년 12월 16일 「鎭川の米價가 再暴落으로極窮」 / 『동아일보』 1931년 5월 11일 「日本恐慌의 朝鮮에의 影響」 / 『동아일보』 1930년 10월 25일자 「農民들은 어대로? 穀價暴落關係로 農民苦痛이深刻! 舊債, 税金等 辨出益困 農村恐慌時代出現」. 이 기사에서 언급된 지역은 馬山, 密陽, 星州, 高興, 筏橋, 高敞, 淳昌, 參禮, 公州, 槐山, 鎭川, 居昌, 安州, 鎭興, 高原, 載寧, 江景이었다.

2) 강만길, 1987 『日帝時代 貧民生活史 研究』, 창작사

3) 『동아일보』 1931년 9월 17일자 「農村恐慌去益甚 普校退學生漸增 수업료를 못내어 퇴학자속출」

4) 『동아일보』 1930년 12월 18일자 「穀價는 慘落인데 納稅는 무엇으로 農民의 탄식소리만 노파」 / 『동아일보』 1931년 11월 25일자 「昨今の 深刻한 恐慌 税金未納者激增」

5) 『동아일보』 1932년 2월 7일자 「農村土地의 急激한 兼併 경제공황이 계속됨에 따라」

화된 농촌사회에서 진행되었다. 소작쟁의는 이미 농촌사회의 '상시적인 현상'이었다. 이러한 상황에서 지주는 소작조건을 악화시키면서 경제위기를 모면하려 했고, 농민은 경제투쟁을 넘어 정치투쟁으로 위기를 극복하려고 했다. 혁명적 농민 조합의 출현은 '농촌공황'이 단순한 경제위기가 아니라 식민지배 체제의 위기라는 것을 의미했다.

조선총독부에게 이전의 농업정책들, 특히 1920년대 산미증식정책으로 대표되는 생산력 증가정책과 지주를 매개로 한 농촌지배방식은 더 이상 유용하지 않았다. 농가경제를 안정시키고 계급갈등을 완화할 수 있는 새로운 정책이 요구되었다. 「조선소작조정령」(1932.12)과 「조선농지령」(1934.4)은 소작관행을 법적으로 제도화한 조치였다.<sup>6)</sup> 그리고 '농촌진흥운동'은 개별 농가의 경제안정화를 목적으로 시행된 관제운동이었다. 운동은 '농가경제갱생계획'을 중심으로 실시되었다.<sup>7)</sup> '계획'의 성과는 개별 농민에서 농촌사회로 확대될 필요가 있었다.<sup>8)</sup> 이를 위해 농촌사회 내부의 협조자(중견인물)가 양성되었고, 이들을 중심으로 농촌진흥회가 설치되었다. 그리고 금융조합을 통해 부채정리자금과 자작농지설정자금을 투입되었고, 생산물의 공동판매를 실행하는 식산계가 설립되었다. 이러한 대책은 농민이 정책대상이 되었다는 점과 농촌사회에 행정력의 침투를 강화했다는 점에서 1920년대와는 다른 지배방식이었다.

## 2. 기존연구 검토 - '식민지조합주의'를 중심으로

기존연구에서 1930년대 농촌지배의 성격은 지주적 농정의 유지,<sup>9)</sup> 농민적 농정으로의 전환,<sup>10)</sup> 계급협조를 강조하는 '사회정책적' 농정의 개시,<sup>11)</sup> 식민지적 해

6) '조정령'은 소작위원회를 설치하여 소작쟁의를 화해나 권유 방식으로 해결하도록 규정했다. '농지령'은 소작료에 관한 규정은 없었지만, 3년간으로 소작기간을 명문화하고 중간관리자(마름)를 행정기관이 통제할 수 있도록 규정했다.

7) 朝鮮總督府農村振興課, 1939 「農山漁村振興計劃實施ニ關スル件」(1933년 3월 7일 農 제27호) 『朝鮮農村振興關係例規』, 7~9쪽. '계획'이 실시되는 이른바 '갱생' 농가는 읍면 행정력을 중심으로 금융조합, 학교, 경찰서 등의 협력에 의해 지도되었다. 갱생농가가 거주하는 촌락은 '갱생지도부락'으로 지정되었다.

8) 朝鮮總督府農林局, 1940 『朝鮮における農村振興運動の實施概況と其の實績』, 4~5쪽. 1935년 입안된 '갱생지도부락확충계획'은 전체 74,864 촌락 중에서 이미 지정된 5,110 촌락을 제외한 69,754 촌락을 10개년 간 연차적으로 갱생지도부락으로 지정하여 운영하는 것이었다.

9) 지수길, 1984 「1932-1935년간의 조선농촌진흥운동-식민지 '체제유지정책'으로서의 기능에 관하여」, 『한국사연구』 46.

10) 정문중, 1992 「1930년대 조선에서의 농업정책에 관한 연구-농가경제안정화정책을 중심으로」, 서울대 경제학과 박사학위논문.

게모니가 관철되는 ‘식민지 조합주의’의 등장<sup>12)</sup> 등으로 해석이 갈려있다.<sup>13)</sup>

이 중에서 ‘식민지 조합주의’는 현대 한국의 국가-사회관계를 염두에 두면서 1930년대 농촌진흥운동 하에서 형성된 식민지 국가-사회관계에 주목하였다. ‘식민지 조합주의’가 주장하는 바를 정리하면 다음과 같다. 식민지에서 국가-사회관계가 반드시 이원적 대립관계가 아니었다는 점(민족주의 시각 비판), 1930년대가 되면 식민지 국가는 지주제에 의존하여 지방통치와 동원을 하던 초기의 방식에서 벗어나 농촌 문제에 더욱 직접적으로 관여하려고 하였다는 점(식민지지주제 시각 비판), 식민지 국가는 대중사회가 아니라 계층적이고 유기적인 실체들로 촘촘하게 조직된 사회를 창출했다 (식민지 전체주의 시각 비판).

따라서 1930년대 식민지의 국가-농촌사회 관계를 새롭게 개념화할 필요가 있으며 식민지조합주의(Colonial Corporatism)라는 모델을 제안하였다. 조합주의는 “이익을 대표하는 체제이다. 이 체제에서는 구성단위들이, 독자적이고 의무적이고 비경쟁적이며, 위계적으로 조직되고, 기능적으로 차별화된 제한된 수의 범주들로 조직화된다. 이들 구성단위는 국가에 의해 인정받거나 (창립되지 않았다면) 허가를 받으며, 지도자를 선택하거나 요구를 표명할 때 특정한 통제를 준수하는 대가로 자신들의 범주 내에서 독점적인 대표권을 요구받는다.” 이와 같이 조합주의는 사회를 국가에 연결시키는 원리 혹은 체제로서, 다원주의, 마르크스주의, 또는 파시즘과는 다른 개념이다.<sup>14)</sup> 그리고 조합주의 체제는 경제적 동원과 정치적 탈동원을 조장하는 방법으로 사용되며 특히 사회적 조화와 위계를 강조한다.

식민지 조선에서도 촌락의 경제적 공황과 지주 헤게모니의 쇠락으로 인하여 농촌진흥운동과 같은 조합주의적 대응이 불가피했다. 농촌질서를 유지하는 데 지주

11) 정태현, 1991 「1930년대 식민지 농업정책의 성격전환에 관한 연구」 『일제말 조선사회와 민족해방운동』, 일송정.

12) 신기욱·한도현, 2006 「식민지 조합주의:1932~1940년의 농촌진흥운동」, 『한국의 식민지 근대성』(신기욱·마이클 로빈슨 엮음 / 도면희 옮김) 삼인.

13) 최근에는 전시체제하 일원적인 지배체제가 수립되어가는 과정의 전사로서 1930년대 식민권력이 자신의 의지를 주민에게 관철시키는 경로가 연구되었다. 다섯 경로가 언급되었다. ①군과 경찰에 의한 물리적 지배, ②조선총독부->도부읍면·정동->주민으로 이어지는 행정적 지배, ③경제단체(농회, 금융조합, 산업조합)을 통한 경제적 지배, ④半官半民의 관제단체(儒道會, 부락진흥회, 국민정신총동원조선연맹 등)을 통한 사회적 지배, ⑤학교를 통한 이데올로기적 지배 등이 그것이다. 1930년대 촌락 수준에서 ② ③ ④의 지배기구들이 식민지배 이후 각각의 영역에서 확대되다 1940년 10월 16일 국민총력조선연맹 결성을 계기로 통합되는 모습으로 설명하였다 (김민철, 2008 「1930~40년대 조선총독부의 촌락 지배기구 연구」 『역사문제연구』 20호).

14) “다원주의는 사회를 국가에 연결시키는 데 자발적인 결사에 의존하며, 마르크스주의는 계급과 계급 조직에 의존한다. 두 경우 모두 국가의 역할은 최소화되거나 지배계급의 도구로 간주된다. 파시즘은 중재 조직 없이 직접적인 국가적 동원에 의존하며 카리스마적인 지도자에 대한 정서적 헌신을 요구한다.”

계급과 경찰력에만 의존하는 대신, 중견인물과 같은 새로운 촌락 지도자뿐 아니라 농촌진흥회, 금융조합, 식산계와 같은 반관단체에 의존하여 정부와 농촌사회를 하나로 묶을 수 있었다. 국가가 향촌과 좀 더 직접적이고 공고한, 조합주의적 관계를 맺게 됨에 따라 덜 강압적이면서도 더욱 효율적으로 지방 지배 및 동원을 할 수 있었다.

농촌진흥운동은 비록 식민지 지배 하 농촌에서 일어났지만, 금세기 유럽과 라틴 아메리카의 조합주의적 정권의 대응과 공통적인 점이 많다. 그러나 유럽에서 등장한 사회적·다원적 조합주의와 달리, 이 운동에서는 농민들의 이해관계가 정치적 대표를 통해 제도화되지 않았다. 일본인들은 식민지민들의 이익을 대표하기 보다는, 동원 및 통제능력을 향상시키기 위한 의도로 이 운동을 시작하였다. 이 점에서 한국의 경우는, 국가가 사회 위에 군림하면서 경제적 동원은 조장하되 정치적 결집은 좌절시킨 라틴 아메리카의 국가 조합주의 혹은 권위주의적 조합주의와 유사하다.

이와 같이 ‘식민지 조합주의’는 해방 후 한국의 국가-사회관계를 염두에 두면서, 세계대공황 이후 나타나는 국가 주도성이라는 현상을 식민지 맥락에서 읽어 내려고 했다. 특히 조합주의적 관계(식민지적 헤게모니)에 의한 효율적인 지배와 동원의 가능성이 강조되었다.

식민지에서 조합주의가 적용 가능하려면 반관·반자발적 중재 조직이 실제로 작동하고 있었는지를 살펴야 한다. 반관반민 단체(농촌진흥회, 금융조합, 식산계)와 지역 지도자가 그것이다. 그러나 이미 기존 연구에서도 지적되었듯이, 이들 조직은 ‘자발적’ 또는 ‘중재’의 성격을 가진 ‘이익대표단체’들이 아니라 사회적 통제수단이였다. 따라서 1930년대 조선총독부와 농촌사회가 조합주의적으로 관계되어 있다고 보기에 무리가 따른다.<sup>15)</sup> 그리고 식민지조합주의는 국가에 대한 사회의 대응 가능성이 봉쇄되어 있다. 모든 사람을 국민으로 끊임없이 만들어 낸다는 ‘국민국가론’과 같이 식민지조합주의 틀에서도 역사적 변화의 동인을 찾아내기가 쉽지 않다.

지주의 권위를 흔들고 경제적 지위에도 손상을 가하면서, 동시에 행정력을 동원해 농민지배를 강화했다는 점에서 1930년대 농정은 조선총독부가 농촌계급으로부터의 독자성을 강화하면서 농촌사회를 장악해 나가는 사회정책의 성격이 강하였다. 이후 지배방식 연구는 조선총독부가 농민을 어떻게 변화시키려고 했는가

---

15) 그렇다고 파시즘이라고 보는 것도 어려울 것 같다. 자본주의 위기와 사회주의 혁명의 가능성에 대한 대응으로서의 파시즘체제 성립은 조건상 유사할 수 있지만, 대중의 지도자나 민족 등에 대한 열광, 헌신이 전제되어야 파시즘은 실제적으로 작동할 수 있기 때문이다.

의 문제를 같이 해명할 필요가 있다. 이 문제는 결국 농촌을 어떻게 지배하려고 했는가의 문제가 직결되어 있기 때문이다.

### 3. 조선총독부와 농민의 대면, ‘갱생’농민의 창출

#### (1) 농민 인식

조선총독부 농림국장은 식민화 이전보다 조선경제는 성장했지만, 성장의 “찬란한 통계 숫자가 과연 국민(國民) 개개의 실제 생활의 향상을 의미하는 것은 아니라고” 진단했다. “지금 국(國)이 부유해지고 산업은 발전했지만 오히려 개개 국민은 곤궁(困窮)해 졌다”라는 것이다. 이것은 “반드시 각 개인의 생활에 근거하고 실제 생활에 알맞은 지도”<sup>16)</sup> 정책의 필요성 언급이었다.

이러한 인식은 기존 정책에 대한 평가에도 적용되었다. 1920년대 산미증식정책(産米增殖政策)이 행정기관의 강요와 지주를 통해 시행되었기 때문에 개별 농가는 증산의 주체가 될 수 없었다. 정책은 증산시설에만 집중되었고, 농민의 증산의욕은 거의 고려되지 못했다. 그 결과 쌀은 증산되었지만 대부분의 농가는 경제위기에 빠지게 되었다.<sup>17)</sup> 또한 수리조합(水利組合)이 자작농을 감소시키고 토지점령을 확대하였고, 산미증식정책이 일본의 식량문제 해결에서만 초점을 맞추었음을 시인하였다. 이 때문에 농민은 행정기관이 시행하는 정책을 자신의 경제적 삶과는 무관한, 오히려 악화시키는 정책으로 인식하였다.<sup>18)</sup>

그렇다면 조선총독부는 정책대상인 조선농민을 어떻게 인식하고 있었을까. 아래 인용문은 당시 지방행정 관리들이 인식한 조선농민의 상태를 말해준다.

A) “병자가 어떤 고약(苦藥)이라도 복용해서 치료하려는 결심과 노력을 하지 않으면 약의 효과가 쉽게 나타나기 어려운 것이다. 일반 민중은 대부분 타동적(他動的)이기 때문에, 아직 본 운동(농촌진흥운동-필자)을 이해하지 못하고 운동의 목표에 대해서도 어떠한 자각도 없다.”<sup>19)</sup>

16) 林省三, 「誤れる指導獎勵と民生の困惑」, 『朝鮮地方行政』 제13권 11월호 (통권155호), 1934. 11, 37쪽.

17) 友邦協會, 『宇垣總督の農村振興運動』 友邦シリーズ 제5호, 1966, 16~17쪽.

18) 林省三, 「誤れる指導獎勵と民生の困惑」, 『朝鮮地方行政』 제13권 11월호 (통권155호), 1934. 11, 39쪽.

19) 成宜春, 「農村の現況と自力更生運動」, 『朝鮮地方行政』 제12권 2월호 (통권 134호), 1933. 2, 77~78쪽.

B) “현재 무지몽매한 농민은 가령 계획을 수립하더라도 이를 이해할 능력이 없다. 매년 증산을 계획하지만 이 증산 방법을 이해하지 못한다. 수입과 지출이 있지만 가계부에 기입하는 방법을 모른다. 이런 상황에서 관(官)의 철저한 개별지도밖에는 방법이 없다.”<sup>20)</sup>

C) “일본은 명치(明治)시대부터 의무교육이 실시되어 농민계급이라도 지식이 매우 향상되었다. 더구나 징병제도가 시행되어 군대교육을 통해 농민을 근대적으로 훈련시키는데 기여한 측면이 컸다...지금 조선 농촌에 학령아동의 취학은 5할이 넘지 못한다. 한편에서 서당교육이 실시되고는 있지만, 농가에서 언문(諺文)을 이해하고 스스로 가계부를 기재할 수 있는 농가가 어느 정도 일까? 농민 지식 정도에 차이가 있기 때문에 일본에서는 부락(部落) 또는 정촌(町村)에 갱생계획을 수립해서 단체지도를 하지만, 조선에서는 개인지도를 바탕으로 각 가정별로 구체적인 계획을 수립해 주도면밀한 지도를 행할 필요가 있다.”<sup>21)</sup>

인용문에서 나타나 있듯이, 조선총독부는 새로운 농업정책의 성공을 농민의 자발성에서 찾았다. 경제생활 향상에 필요한 정책과 계획이 성공적으로 실행되기 위해서는 무엇보다도 농민 스스로가 그 필요성을 인식하고 수용해야 한다는 것이었다. 그러나 조선 농민은 일본 농민에 비해 지식수준이 매우 낮았다. 그렇기 때문에 경제생활 향상에 필요한 여러 조치를 이해하지 못하고, 방법을 모르고, 결정하지 못하는 존재였다. 결론은 조선 농민에게는 주도면밀한 개별지도가 필요하다는 것이었다.

이러한 인식 하에서 조선총독부는 농촌지역의 행정기관은 물론 관변기관을 새로운 정책을 시행하는데 총동원하였다. 효율적인 개별지도를 수행하기 위해 읍면 직원, 경찰관, 금융조합(金融組合) 직원, 학교 교원을 연결한 관변(官邊) 네트워크를 구축하였다. 새로운 농업정책의 선전과 효과를 높이기 위해 보통학교 졸업생이나 마을 청년들을 민간 협조자로 양성하였다.<sup>22)</sup>

## (2) 합리적 생활과 ‘갱생’

지도의 목적은 노동력의 최대 활용, 소비 억제를 통해 농가 가계수지의 균형을 맞추는 것이었다.

20) 朴載垣, 「農村振興運動の促進に就て」, 『朝鮮地方行政』 제15권 2월호 (통권170호), 1936. 2, 99쪽.

21) 大村綱藏, 「京畿道農村振興運動の經過を顧みて」, 『朝鮮地方行政』 제18권 1월호 (통권 197호), 1939. 1, 46쪽.

22) 友邦協會, 『宇垣總督の農村振興運動』 友邦シリーズ 제5호, 1966, 16~17쪽.

조선총독부가 갱생농가 창출을 위해 가장 먼저 한 일은 농가의 노동력을 조사하는 것이었다.<sup>23)</sup> 노동력 조사는 설정한 지표를 기준으로 산정하였으며, 노동력을 표준화하고 균질화해서 계량화시키는 것을 의미했다.

1933년 현재 경기도 수원군에 사는 46세의 소작농(小作農) 김대성(金大成)의 집안은 식량이 부족한 상태였으며 100원의 부채를 지고 있었다. 김대성 집안의 노동능력은 김대성 1.0 + 부인 38세 0.8 + 아들 15세 0.5 + 딸 10세 0.2 = 2.5로 계산되었다. 이를 기초로 산출된 김대성 집안의 보유노동력은 528.9, 필요노동력은 297.2, 잉여 노동력은 231.7이었다.<sup>24)</sup> 노동력 조사는 다음과 같은 결론을 이끌어냈다. “12월부터 3월의 잉여 노동력은 95.0이다. 이 노동력을 가마니 짜기 작업에 투입하면, 노동력 1.5(남 1.0, 아이 0.5)로 1일 5매를 제조할 수 있기 때문에 95.0 노동력으로 약 320매를 짜는 것이 가능하다. 따라서 잉여 노동력의 합리적 이용을 통해 수입을 확대하는 것이 절실하다.”<sup>25)</sup>

1933년 현재 전라남도 광주군(光州郡) 대촌면(大村面) 지석리(支石里)의 노동력 조사 내용은 다음과 같다. 1933년 현재 보유 노동력(남자 성인을 1로 환산)은 33,245였다. 이 중 사용되고 있는 노동력은 17,364에 불과했고, 15,890의 잉여 노동력이 존재했다. 결론은 잉여 노동력을 기존 농업작업에 많이 투입하거나, 양잠·양축의 부업 실시, 퇴비(堆肥)의 제조, 각종 상업 작물의 재배 등에 이용해야 한다는 것이었다. 그리고 마을 지도를 통해 5년 후인 1938년에 보유 노동력 29,835의 거의 100%에 가까운 27,657을 사용하도록 계획되었다.<sup>26)</sup>

노동력 조사의 결론은 농촌에 잉여 노동력이 풍부하다는 것과 노동일수가 적다는 것이었다. 농민들의 노동일수는 적게는 240일이었고, 평균 300일로 조사되었다.<sup>27)</sup> 농가경제의 향상은 각 농가의 잉여 노동력을 특히 농한기에 사용할 수 있는 가마니 짜기와 같은 부업이 적극적으로 장려되었다.

23) 八尋生男, 「勞力調査とその應用」, 『自力更生彙報』 3호, 1933. 6, 7쪽. 노동력은 다음과 같은 방식으로 산출되었다. ①농가가 보유한 노동력의 총량을 산출한다. 예를 들어, 남자 1인의 노동력을 1로 설정하고, 부인, 아이들, 부모의 노동력을 0.8 또는 0.5 등으로 계산하여 가족 노동능력을 산출한다. 그리고 1년 중 농업노동에 종사할 수 있는 날을 월별로 산정한 월별 농업노동 가능 일수를 산출한다. 예를 들어 공휴일, 가사용무, 시장 다녀오기, 공동작업, 촌락모임, 사고모임 등은 제외한다. 월별 농업노동 가능 일수와 가족 노동능력을 곱하면 농가가 보유한 노동력의 전체규모가 산출된다. ②농업작업에 필요한 노동력을 계산한다. 예를 들어, 일정규모의 토지에서 논농사를 할 경우 정지(整地), 파종(播種), 시비(施肥), 관리, 수확, 조제(調製)작업에 필요한 월별 노동력을 조사한다. 각 작업의 노동력을 합계하면 필요 노동력이 산출된다. ③잉여 노동력을 산출한다. 잉여 노동력은 농가보유 노동력에서 필요노동력을 뺀 노동력을 의미한다.

24) 八尋生男, 「農家經濟更生計劃樹立の一例」, 『自力更生彙報』 2호, 1933.4, 7쪽.

25) 八尋生男, 「勞力調査とその應用」, 『自力更生彙報』 3호, 1933. 6, 8쪽.

26) 全羅南道, 1933 『全羅南道光州郡大村面支石里農村振興五年計劃書』, 82쪽.

27) 增田收作, 「剩餘勞力の消化につきて」, 『自力更生彙報』 5호, 1933. 11, 12쪽.

농가의 소비는 최대한 억제되었고, 가계부 작성이 지도되었다. 가계부는 “가정 경제의 척도로서 회고와 반성의 기록임과 동시에 장래의 희망”이라고 선전되었다. 가계부를 작성하는 생활습관이 현금지출의 10% 정도를 감소시킬 수 있을 것이라고 기대되었다. 갱생'농민은 월례회 또는 개별지도를 통해 월 1회 이상 반드시 가계부를 검토 받았다.<sup>28)</sup> 가계부 작성은 보통학교 이상의 졸업생 또는 재학생이 있는 가정에서 먼저 시범적으로 시행되었다.<sup>29)</sup>

그런데 가계부 작성은 무엇보다도 글을 읽고 쓸 수 있는 능력이 전제되어야 했다. 이 때문에 관변네트워크와 민간 협조자들은 '갱생'농민에게 한글을 가르치는 야학이나 강습회를 개최하였다.<sup>30)</sup> 충청남도는 1934년부터 마을마다 농촌강습회를 운영하였다. 강습회 목적은 가계부의 작성법을 농민에게 가르쳐 자력갱생(自力更生)에 이바지하는 것이었다.<sup>31)</sup>

전라남도 금산군(鎭山郡) 곡남리(谷南里)에서는 가계부는 물론, 도작경제조사일지(稻作經濟調査日誌), 농가일지(農家日誌), 가족예회회의록(家族例會會議錄), 양봉일지(養蜂日誌), 증산성적표(增産成績表), 산양착유일기(山羊搾乳日記), 봉사답일기(奉祀答日記), 식선일기(食膳日記)<sup>32)</sup> 등의 작성이 지도되었다. 경제생활과 관련된 다양한 장부를 장려한 목적은 '과거의 반성, 장래 계획의 검토, 용비(冗費)의 절약, 노동력 혹은 생산의 증가를 계획'함으로써 '갱생'농민의 합리적 경제생활을 유도하는 것이었다.<sup>33)</sup>

'갱생'농민은 전통적 생활관습과의 단절도 지도받았다. 전통적 생활관습은 낭비와 허례(虛禮)의 표상이었으며, 합리적 경제생활을 저해하는 악습이었다. 특히 혼

28) 「蓮川郡 農家更生計劃擴張實施打合要項(二)」, 『朝鮮地方行政』 제14권 7월호 (통권 163호), 1935. 7, 228쪽.

29) 全羅南道, 1933 『全羅南道光州郡大村面支石里農村振興五年計劃書』, 1933, 85쪽.

30) 八尋生男, 「家計簿記帳の實用的な教へ方」 『自力更生彙報』 16호, 1934. 12, 6쪽.

31) 忠淸南道, 1935 『振興の忠南』, 71쪽. 2개월간 120시간의 강습을 실시하도록 규정하였다. 쉽고 실용적인 문자와 계산법이 주로 교육되었다. 1편 언문(諺文), 2편 계수(計數) 및 기장법(記帳法), 3편 농가경제갱생계획으로 구성된 강습교재가 사용되었다. 1편 언문 편에 수록된 단어는 고기, 구두, 무, 미나리, 고구마, 보리, 비료, 소, 수수, 모시, 모자, 가지, 고추, 조기, 파, 호미, 뿌리, 문, 신, 술, 말, 쌀, 감, 밤, 감자, 접시, 삼, 술, 양말, 배, 가래, 부채, 지게, 광목, 과자, 광이, 왕굴, 종자, 돼지, 병아리, 논 열 마지기, 거름 천 짐, 나락, 등겨, 홉태, 콩, 팥, 밀, 깨, 조, 목화, 배추밭, 수박, 퇴비, 암모니아, 대두박, 재, 변소, 계란, 양잠, 누에, 집신, 가마니, 공력조합, 술, 담배, 석유, 성냥, 아궁이, 울타리, 머슴, 품삯, 구루마, 세금, 갱생, 계획 등 일상생활 용어들이었다.

32) 식선일기(食膳日記)는 손님이 오는 경우마다 그 용건과 식사의 횟수 및 가격을 기입하는 장부였다.

33) 「更生しつつある我家の體驗を語る-全羅北道 鎭山郡 福壽面 谷南里 趙鎔駿」 『朝鮮地方行政』 제16권 9월호 (통권 181호), 1937. 9, 116쪽

례, 장례, 제례(祭禮) 비용의 절약이 강조되었다. 충청남도 서천군(舒川郡) 초현리(草峴里)의 한 마을은 혼례 1개월 전, 장례 즉시, 제례 1개월 전에 반드시 신고하는 규약을 만들었다. 신고가 들어오면, 비용표준 표에 근거하여 구입할 수 있는 물품 및 소요 경비를 결정해서 신청인에게 통고하였다. 비용표준액은 각 농가의 1년 수입액을 기준으로 혼례는 20%, 장례는 15%, 제례는 10% 이내를 원칙으로 산출되었다.<sup>34)</sup>

평안남도에 사는 김이근(金利根)은 의례준칙(儀禮準則)에 따라 차녀의 혼례를 거행하였다. 그는 혼례 손님에게 술과 고기를 대접하는 대신 차, 과자, 과일을 대접했다. 그 결과 보통 100원 정도 드는 혼례 비용을 40원으로 줄일 수 있었다. 이 사례는 합리적 경제생활의 모범으로 널리 선전되었다.<sup>35)</sup> 평안남도의 한 마을에서는 관혼상제 비용 표준액을 농가의 경제수준에 따라 갑, 을, 병의 3등급으로 나누어 산출했다. 비용표준에 따라 1934년 이 마을에서 치러진 혼례 4건에서 250원, 장례와 제례 3건에서 150원, 합계 400원이 절약되었다.<sup>36)</sup>

### (3) ‘갱생’지도와 관리, 식민지‘국민’의 창출

조선총독부는 지도의 효율성, 필요성을 확인하는 다양한 ‘갱생’사례를 수집하고 선전했다. 평안남도의 어느 마을은 지도를 받기 전에 비료를 50관정도 생산했는데, 지도를 받은 이후에는 2배인 100관을 생산하였다. 매일 아침 5시 마을 사람들을 깨워 산에 올라가 퇴비를 지도하고 관리한 결과였다.<sup>37)</sup> 경기도 김포군에 사는 31세 황인승(黃寅昇)은 지도를 받은 이후에 모든 가족을 동원해서 가마니 짜기를 시행하고 1년간 1,468매, 198원 91전의 수입을 얻었다. 그는 이 수익금으로 토지를 구입하고 영농자금에 사용하였다. 같은 지역에 거주한 28세 권육근(權陸根)은 지도 이전에는 소작농이었지만, 지도 이후 가마니 생산에 총력을 기울인 결과 토지를 매입하고 소와 돼지도 사육하는 자작농이 되었다.<sup>38)</sup>

‘갱생’과정은 일상을 비용과 연관시키는 합리적 경제관념의 주입과정이었다. 예

34) 忠淸南道, 1935 『振興の忠南』, 114쪽.

35) 森幸次郎, 1935 「家畜百萬の合唱に浮び上る城岩里花園部落」 『更生部落を訪ねて』, 平壤毎日新聞社, 44쪽.

36) 森幸次郎, 1935 「農閑を抹殺して副業に驀ら江西郡咸從面美石里」, 『更生部落を訪ねて』, 平壤毎日新聞社 89~90쪽.

37) 森幸次郎, 1935, 「向ふ五ヶ年を目標にして只押しに進む 孟山郡蓮里の更生里」 『更生部落を訪ねて』, 平壤毎日新聞社, 176쪽.

38) 「金捕郡叭生産二百萬突破! (二)-叭筵織に依り更生されたる農家」, 『朝鮮地方行政』 제18권 3월호 (통권 199호), 1939. 3, 69-70쪽.

를 들어, 1인이 1일 30분씩 시간을 낭비하면 1년에 182시간 낭비이고, 1시간을 10전으로 계산하면 18원 25전이 손해라는 것이다. 백의(白衣)는 세탁과 보관에 많은 비용이 필요하기 때문에 색복(色服)착용을 강조하였다. 1년에 12원 정도의 비용을 절약할 수 있다는 것이다. 노동능률을 향상시키기 위한 간식 폐지도 지도되었다. 인간은 1일 3번의 식사로 충분하기 때문에 농번기에 간식을 포함해 5회나 6회 먹는 것은 몸에 해롭다는 것이었다. 술과 담배는 1년에 평균 30원 이상의 비용을 드는 불필요한 습관이었다.<sup>39)</sup>

‘갱생’과정은 시간의 조직적 관리이기도 했다. 전라남도에는 마을에 시보종(時報鐘)을 설치하고 기상(오전 5시), 정오, 취침(오후 9시)시간에 반드시 종을 치도록 지시했다. 노무일과표준(勞務日科標準)은 조식 전, 주식 전후, 취침 전의 노동시간을 표시하였다. <sup>40)</sup> 또한 연중행사표의 작성도 지도되었다. 연중행사표에는 퇴비, 가마니, 짚신 등의 생산 목표 수량을 기재하도록 하였다.<sup>41)</sup> 이를 위해 경상북도의 한 마을은 음력 대신 양력을 사용하도록 달력을 보급하였으며, 각종 행사도 양력으로 시행하도록 지도하였다.<sup>42)</sup>

충청남도의 한 마을은 개인적으로 시장을 이용하는 것을 억제하기도 했다. 대신 당번을 정해 필요한 물품을 시장에서 한꺼번에 구매하도록 하였다. 개인적으로 시장에 가면 불필요한 물품을 구입하거나 술을 마시기 때문에 금전적 손실은 물론 노동시간이 줄어든다는 것이었다.<sup>43)</sup> 강원도의 어느 마을은 ‘조선 고래(古來)의 관습인 시장에 가는 것을 줄이고 잉여 노동력의 최대 활용하기 위하여’ 마을에 소비조합을 설치하기도 하였다.<sup>44)</sup>

‘갱생’농민은 매달 1회 개최되는 마을의 월례회에서 갱생과정을 지도 감독 받았다. 월례회는 ‘농가 각 호의 실행 예정과 과거 반성을 협의하는 절호의 기회’로 활용되었다. 농민은 ‘갱생계획표, 연중행사표, 가계부를 통해 1개월간의 실적을 검토 받았다.’<sup>45)</sup> 계획을 이행하지 못한 농민은 금전적 처벌을 받기도 했다. 평안

39) 江原道鐵原郡, 「農村振興實行要目解説」, 『朝鮮地方行政』 제12권 5월호 (통권137호), 1933. 5, 154쪽.

40) 全羅南道, 1933 『全羅南道光州郡大村面支石里農村振興五年計劃書』, 85~86쪽.

41) 朝鮮總督府編, 1934 『農村更生の指針』, 154~156쪽.

42) 「これぞ銃後の活範村!計劃三年目に斯くの如き實績!! - 慶尙北道軍威郡軍威面大北共勵組合」 『朝鮮地方行政』 제18권 3월호 (통권 199호), 1939. 3, 112쪽.

43) 忠淸南道, 1935 『振興の忠南』, 119~120쪽

44) 江原道內務部, 「江原道の農村振興運動と施設現況(二)」, 『朝鮮地方行政』 제16권 4월호 (통권176호), 1937. 4, 99쪽.

45) 「蓮川郡 農家更生計劃擴張實施打合要項(二)」, 『朝鮮地方行政』 제14권 7월호 (통권 163호), 1935. 7, 229쪽.

남도의 한 마을에서는 퇴비를 제조하지 않으면 2원, 경종개량과 관리를 게을리 하면 2원, 소나 돼지의 관리를 소홀히 하면 1원, 재래종 닭을 사육하면 50전, 농작물에 비료를 제때 주지 않으면 1원, 무위도식 하면 2원, 가계부를 작성하지 않으면 1원, 청결 정돈을 게을리 하면 50전, 과도한 관혼장제 비용을 쓰면 5원, 음주하면 2원, 저금하지 않으면 1원의 벌금을 부과하였다<sup>46)</sup>

‘갱생’농민은 합리적 경제관념을 내면화하고 근대적 경제생활을 영위하는 농민이었다. 그리고 식민지 경제위기를 물질적으로는 물론 사상적으로도 극복한 표식이었다. 평안남도 어느 마을의 지도자인 한병선(韓炳宣)은 경성에서 고등보통학교를 졸업한 엘리트였다. 그는 재학 중 열렬한 마르크스주의자이기도 했다. 그러나 그는 고향으로 돌아 온 후 야학회를 개최하여 문맹퇴치에 노력하고, 조기회(早期會)를 만들어 퇴비증산에서 앞장섰다. 이러한 과정을 통해 그는 마르크스주의를 버리고 농민도(農民道)를 받아들였으며, 사회주의자로부터 마을의 모범청년으로 ‘갱생’되었다.<sup>47)</sup>

갱생’농민은 또한 식민지 ‘국민’이어야 했다. 강원도는 1933년에 도내 갱생농민이 모두 국기를 공동 구입했음을 보고했다. 국기 보관 장소와 게양 방법도 지시했다. 국기는 반드시 국기상자에 담아 거실 정면 벽 위에 보관해야 했다.<sup>48)</sup> 전라북도에서도 국기 공동구입이 실행되었다. 1934년 7만 5천여 매를 알선하였고, 총 호수의 93%에 국기를 보급했다고 보고했다.<sup>49)</sup> 이처럼 식민권력(조선총독부, 면사무소-금융조합-학교-경찰)이 창출하려고 한 ‘갱생’농민은 합리적 경제생활을 영위하는 주체임과 동시에 “일본제국 신민이라는 관념 하에 충성 봉공(奉公)의 실질을 생활에서 표현”<sup>50)</sup>하는 주체이기도 했다.

#### 4. 나오며

1920년대 후반 농업공황으로 인한 농가경제의 몰락과 민족운동 세력의 농촌침투는 식민 지배체제를 위협했다. 식민권력은 농민 ‘갱생’을 통해 위기 극복을 시도

46) 森幸次郎, 1935, 「箴の音と共に更生の朗歌 高らか徳川郡徳川面濟南里」, 『更生部落を訪ねて』, 平壤毎日新聞社, 171쪽.

47) 森幸次郎, 1935 「小作から自作に更生の一途を辿る城壯里」 『更生部落を訪ねて』, 平壤毎日新聞社, 8~10쪽.

48) 朴云嫻, 「農村振興運動と實績(一) - 江原道高城郡に於ける」, 『朝鮮地方行政』 제13권 9월호 (통권 153호), 1934. 9, 134쪽.

49) 全羅北道, 1935 『農山村振興運動ノ概況』, 14쪽.

50) 朝鮮總督府編, 1934, 『農村更生の指針』 124쪽.

하였다. 그런데 농민은 전통 관습에 얽매인 게으르고 무지한 인간으로 평가되었다. 이러한 조선총독부의 농민 인식은 식민주의에 근거한 지도와 계몽을 정당화시켰다. ‘갱생’농민은 계획부터 목표달성의 전 과정이 철저하게 식민권력에 의해 지도되고 관리되었다. 잉여 노동력의 극대화, 가계부의 작성, 문맹퇴치, 시간관념의 보급과 같은 합리적 경제생활이 강조되었다.

‘갱생’농민은 조선총독부가 개인의 일상을 어디서나 개입할 수 있는 전지전능한 존재임을 보여주었다. 그리고 ‘갱생’은 지배에 대한 동의보다는 지도 관리 통제에 의한 ‘복종’을 수반했다. ‘국민’은 ‘국가’에 복종하는 것이 본연의 임무인 것처럼 ‘갱생’농민에게는 복종하는 자유만이 주어졌다. 결국 식민권력이 창출하려고 한 ‘갱생’농가는 근대적 경제생활을 영위하는 식민지 ‘국민’이었다.

	1920년대	위기	1930년대
생산력	산미증식 =>생산력 증가		미곡관리 => 생산력 유지
생산 관계	식민지지주제	<p>계급갈등 + 농업공황 ↓ 농가경제 몰락 ↓ 식민지배 위기</p>	<p>-조선농지령 =&gt; 계급갈등 완화 -농촌진흥운동 =&gt; 농가경제 안정</p> <p>조선총독부 = 학교 = 경찰 = 금융조합 면사무소 촌락 농촌진흥회 식산계 중견인물 지주 농민</p> <p>촌락사회의 변동??</p>

대공황기 민족주의 계열의  
농촌·농민문제 타개책과 협동조합의 역할

---

조 형 열

# 대공황기 민족주의 계열의 농촌·농민문제 타개책과 협동조합의 역할

조형열(순천향대 강사)

- |                  |
|------------------|
| 1. 머리말           |
| 2. 동아일보 주도층      |
| 3. 동우회           |
| 4. YMCA 농촌사업 주도층 |
| 5. 장로교 농촌운동      |
| 6. 협동조합운동사       |
| 7. 천도교 신파-조선농민사  |
| 8. 맺음말           |

## 1. 머리말

이 글은 대공황 전후 농촌과멸을 이끈 일제의 식민지배<sup>1)</sup>에 대한 민족주의 계열의 대응을 농촌·농민문제 타개책과 협동조합운동론을 중심으로 살펴보는 데 그 목적이 있다. 이미 기존 연구들에서 일제시기 민족해방운동 진영의 농촌·농민문제에 대한 입장 등이 정리된 바 있지만 그것이 협동조합운동과 어떠한 관계를 갖고 있는지 충분히 해명된 것 같진 않다.<sup>2)</sup>

1) 일제의 식민지 농업정책에 대한 연구사 정리로 정연태, 「일제의 식민농정과 농업의 변화」, 한국역사연구회 엮음, 『한국역사입문』 3, 1996. 대공황기 농촌과멸의 제일 직접적인 원인은 지주 중심적 농업 구조 아래 농산물상품화가 전개되어가던 상황에서 농산물 가격 폭락이었다. “대공황의 파급으로 인해 조선농촌은 심각한 타격을 입었다. 농산물 가격 특히 쌀과 고치 가격이 급격히 떨어지면서 미국 단작경영과 양잠부업에 크게 의존하던 농가경제는 심각한 위협을 받았다. 1926년에서 1931년 사이 물가의 총평균지수는 232에서 140으로 떨어진데 비해서, 농산물평균지수는 262에서 129로 훨씬 더 내려갔다. 1926년에는 1원이던 농산물이 1931년에는 49전이 된 셈이다. … 수입이 연간 100원을 밑돌던 영세소작농층은 수입이 70원대 아래로 떨어져 생활하기조차 어려운 지경에 이르렀다.”(朝鮮金融組合聯合會, 『金融組合と高利舊債整理資金の貸出』, 1933, 2~4쪽; 이경란, 『일제하 금융조합 연구』, 혜안, 2002, 105쪽 재인용). 대공황기 일제의 농촌·농업정책에 대해서는 지수걸, 「1932~35년간의 농촌진흥운동」, 『한국사연구』 46, 1984; 정태현, 「1930년대 식민지 농업정책의 성격 전환에 관한 연구」, 『일제말 조선사회와 민족해방운동』, 일송정, 1991 참조.

협동조합은 대공황기에 접어들면서 그 수가 대폭 증가했다.<sup>3)</sup> 협동조합운동은 주로 당시 민족주의 계열 지식층 사이에서 농촌·농민문제를 타개하는 현실적 대안으로 검토되었다. 여타의 대책들이 일제의 정책적 변화 유도 없이 불가능했던 상황에서, 조선인이 독자적으로 시도할 수 있는 활동이었다는 점에 초점이 맞춰졌다.

협동조합의 증가는 조선총독부, 민족주의 계열, 사회주의 계열의 농민획득 경쟁의 결과이기도 했다.<sup>4)</sup> 농민획득 경쟁이 치열했던 데에는 농촌 파멸과 신간회 해소 이후 민족해방운동의 방향이 영향을 미쳤다. 이러한 상황에서 사회주의 계열은 농민조합운동을, 민족주의 계열은 협동조합운동을 선호했다. 이에 맞서 총독부는 자작농창정, 소작입법, 농지령 등 식민농정과 농촌진흥운동을 통해 이러한 조직들을 포섭했다.<sup>5)</sup>

한편 협동조합은 민족주의 계열에게 개별 농민 구제와 조직세 확장 외에도 농업 인구 8할이라는 강조에서 나타나는 것처럼 조선인 경제의 독자적 발전을 위해서도 필요했다. 그리고 상공업 확대를 목적으로 한 산업 구조 재편이라는 숙원을 해결하기 위해서도 일정 부분 필요했다.<sup>6)</sup> 또한 이러한 경제적 기능뿐만 아니라 조선인을 계몽하고 훈련시키는 역할이 청년·지식층에게 있다고 믿었던 이들에게 협동조합은 중요한 매개체가 되었다. 이렇듯 민족주의 계열이 협동조합을 필요로 하는 이유는 한 가지만이 아니었다. 그렇기 때문에 이들이 생각한 협동조합의 형태-대표적으로 소비조합, 신용조합, 생산조합 등-도 각각 다를 수밖에 없었다. 이 글에서는 민족주의 계열의 협동조합 활용 폭이 어느 정도인지 가늠해 보려 한다.

2) 농민운동에 대한 연구사 정리는 지수걸, 「일제하 농민운동 연구의 현단계와 과제」, 『한국사론』 26, 국사편찬위원회, 1996 참조. 이 글에서 다룰 각 세력에 대해 참고한 연구는 아래에서 인용하겠다. 민족해방운동 진영의 농업·농민문제 대응과 관련해서는 김용섭의 거시적 입론이 있다. 이 글은 민족주의 진영의 입장을 소극적, 적극적 개혁으로 구분하고 사회주의 진영의 사회혁명론으로 분류했다. 그리고 그 내용을 소작문제, 자작농창정문제, 협동조합에 대한 인식 등을 통해 살펴보고 있다. 김용섭, 「일제강점기의 농업문제와 그 타개방안」, 『증보판 한국근현대농업사연구』, 지식산업사, 2000.

3) 오미일, 『경제운동』, 한국독립운동사연구소, 2008, <부표> 참조.

4) 농민획득 경쟁에 대해서는 지수걸, 『일제하 농민조합운동연구』, 역사비평사, 1993, 56~57쪽.

5) 조합운동과 관련해 관심을 기울일 지배정책 연구의 두 주제가 있는데 하나는 관제 협동조합으로서 금융조합의 역할에 대한 것이고, 다른 하나는 향약과 계 등 전통적 자치 기구의 활용 문제이다. 다음 연구를 참고할 것. 이경란, 앞의 책, 2002 ; 이준식, 「혁명적 농민조합 운동과 일제의 농촌통제정책 : 함경북도의 관북향약을 중심으로」, 『일제식민지시기의 통치체제 형성』, 혜안, 2006 ; 문영주, 「조선총독부의 서구 협동조합 모방과 식민지적 변용-금융조합 법령을 중심으로-」, 『한국사학보』 32, 2008.

6) 도우클라드 사회적 성격을 조절하기 위해 협동조합이 그 역할을 담당하기도 한다. 이에 대해서는 러시아의 협동조합운동이 그 사례가 될 수 있다. 김창진, 『사회주의와 협동조합운동』, 한울, 2008 참조.

필자는 이와 같은 민족주의 계열의 협동조합운동론이 대공황기라는 조건으로부터 자유롭지 못했다고 생각한다. 민족주의자들도 세계대공황의 여파를 쉽게 볼 수만은 없었다.<sup>7)</sup> 이러한 상황에서 농촌파멸을 수습하기 위해 국가를 대신하는 일종의 조선인의 경제기구 운용 방법으로서 더욱 폭넓게 받아들여진 것이라 본다. 그리고 이 시기의 경험이 전시체제가, 해방 이후에도 적지 않은 영향을 끼쳤다고 생각한다.

이 글은 민족주의 계열에 대한 획적인 검토를 일차적 목표로 삼았다. 필자가 생각하기에 나름의 조직이 있고 이데올로기가 있는, 농촌·농민문제에 대해 발언하고 협동조합운동을 수용하고 있는 세력으로 ① 동아일보 주도층 ② 同友會 ③ YMCA 농촌사업 주도층 ④ 장로교 농촌운동 ⑤ 협동조합운동사 ⑥ 천도교 신파-조선농민사 등을 들 수 있다. 이들의 농촌·농민문제 이해와 그 가운데 협동조합이 어떻게 배치되는지, 그리고 그 성격을 살펴볼 것이다.

## 2. 동아일보 주도층

일제 식민지시기 동아일보를 이끌었던 주도층이 해방 이후 우익이 결집한 한민당을 조직하는 데 중심적인 역할을 한 사실에는 이견이 없다. 동아일보라는 하나의 언론 기관, 그리고 그 지면을 동일한 입장으로 해석하는 것은 무리가 있지만 그 폭을 최대한 축소시켜 평생의 동지였던 김성수, 송진우와 이들의 입장을 대변해줄 수 있는 몇몇 논설을 참고하는 것은 가능하리라 본다.

1931년 4월 발간된 『東光』은 ‘농촌은 어대로’라는 제목 아래 각계 대표 인사들에게 농촌 현실, 농촌구제책 등을 질문한 바 있다. 여기서 송진우가 인식하고 있는 조선 농촌문제는 기본적으로 농산품을 판매하고 난 수입에서 공과금 및 기타 비용을 제하면 그것으로 온 가족의 생활이 어렵다는 것이었다.<sup>8)</sup> 이러한 인식은 동아일보 경제부장과 조사부장을 역임한 김우평<sup>9)</sup> 역시 마찬가지였다. 김우평은 제주도 몰락하고 있는 것이 현재 농촌의 상황이라며 그 원인을 미가 하락

7) 사회주의자들이 세계대공황으로 인한 정세를 혁명적 시기로 규정하고 대중봉기에 주력한 것과는 근본적으로 다르지만 민족주의자들 역시 공황으로 인한 경제위기, 국제정세 변동에 주목하고 있었다. 이상은 임경석, 「세계 대공황기 사회주의·민족주의 세력의 정세인식」, 『역사와현실』 11, 1994 참조.

8) 송진우, 「농촌은 어대로-극저리의 자금 유통」, 『동광』 20, 1931. 4, 50쪽. 흥미로운 것은 그가 5천석 추수를 하는 대지주의 사례를 통해 이 문제를 설명하고 있다는 점이다.

9) 김우평은 전남 여수 출생으로 콜롬비아 대학에서 경제학을 전공했다. 그는 자본과 생산 중심적 학풍에 영향을 받았다. 방기중, 「일제하 미국 유학 지식인의 경제인식」, 『미주 한인의 민족운동』, 혜안, 2003, 238쪽.

과 1석당 공과금액에서 구하고 있다. 그리고 덧붙이길 소작인은 지주와 자작농에 비해 공과금 납부액이 적고 미가는 하락했지만 이전보다 생산이 증가했으므로 그 형편이 나을 것이라 보았다.<sup>10)</sup> 이들에게 농촌문제는 지주-소작제와 같은 근본적 생산관계가 아니라<sup>11)</sup> 농업공황으로 인한 농산물 가격 폭락, 반면에 제반 공과금과 생산비용은 그대로인 수지가 맞지 않는 농업 현실이었다. 그러니 그 대응책 역시 농가 수지를 맞추기 위한 방법으로부터 나올 수밖에 없었다.

동아일보 주도층이 생각한 직접적인 구제책은 일본 정부가 미가 인상을 위해 노력하고 조선 농촌의 부채를 탕감 또는 유예할 수 있도록 하고 低利 또는 무상으로 자금을 융통해주는 형태였다.<sup>12)</sup> 그 외 공공사업을 일으키는 것도 종종 언급되고 있었다.<sup>13)</sup> 이렇듯 농촌에서 자금 융통의 역할을 담당하는 기구가 금융조합이었는데, 사회적 약자, 소생산자를 보호하기 위해 기능해야 한다는 것에는 사회주의 계열과 민족주의 계열 모두 동의하였다.<sup>14)</sup> 김우평이나 서춘 역시 대부이율을 인하하고 담보대부에서 신용대부로 변경할 것을 주장했다.<sup>15)</sup> 즉 금융조합의 역할이 '정상화'되는 것을 중요하게 보았다.

일본 정부에 대해 불만도 있고, 예를 들면 일본 미가 회복을 위해 조선미를 통제하는 것에 반대하고 이러한 가격 불안을 낳은 것이 산미증식계획이라고 비판적으로 인식했지만,<sup>16)</sup> 이들은 이러한 문제를 일본 정부에 직접적으로 요구하거나 대립하려 하지 않았다.<sup>17)</sup> 오히려 조선인 자신들에게도 문제가 있다는 점을 부각시켰다. 금융조합의 신용대부가 원활하게 진행되기에는 조선인들이 그동안 너무 신용이 없었다는 지적이 대표적인 예이다.

어쨌든 동아일보 주도층 역시 조선인 독자의 자구책을 내놓고 있었는데, 생산

10) 김우평, 「농촌은 어대로-지주도 파산」, 『동광』 20, 1931. 4, 51~53쪽.  
 11) 자신들이 대지주로서 지위를 유지하고 있기 때문에 지주제의 변화에 철저히 반대했지만, 소작법에는 찬성했다. 소작입법이 필요하다고 한 이유는 소유권과는 충돌하더라도 현재와 같이 소작쟁의가 빈발할 경우 농업생산이 영향을 받아 '국가적' 타격을 받기 때문이다. 송진우, 「소작입법의 필요」, 『조선지광』 1929년 1월호.  
 12) 김우평, 「經濟時評: 朝鮮農村救濟策은?」, 『동아일보』 1932. 6. 18 ; 서춘 대담, 「5억원의 부채에 우는 300만호 농민 구출을 위한 農民運動 方畧」, 『삼천리』 4-7, 1932. 7. 서춘은 동우회 세력과 겹치는 출신 배경을 가졌지만 회원은 아니었고, 서춘 때문에 동아일보가 상공층에게 큰 지지를 받을 수 있었다는 세평이 있었다. 물론 동아일보와의 관계는 1933년 이광수 등과 조선 일보로 옮기기 전까지로 한정해야 한다. 서춘에 대한 간략한 글로 조형열, 「서춘, 일제와 운명을 같이 한 경제평론가」, 『내일을 여는 역사』 34, 2007 참조.  
 13) 김우평, 앞의 글, 『동광』 20, 1931. 4, 51~53쪽.  
 14) 이경란, 앞의 책, 106~111쪽.  
 15) 김우평, 「金融組合의 過去 現在 將來, 朝鮮庶民金融의 解剖」, 『동아일보』 1932. 10. 15~12. 21; 서춘, 「금융조합의 현상과 결함」, 『혜성』 1-3, 1931. 5.  
 16) 김우평, 「經濟時評: 朝鮮農民努力 棼棼」, 『동아일보』 1932. 7. 14.  
 17) 서춘은 위 대담에서 '청원운동'으로 문제를 해결할 것이냐는 질문을 받았다. 서춘 대담, 앞의 글, 1932. 7.

증식과 협동조합운동 등 크게 두 가지였고 이 둘은 상보적인 관계였다.

目下 農村의 最緊急務는 農業者의 生産力 增進 즉 農民의 수입 다각화일 것입니다. 生産증진이라 하면 (1) 기술개발, 副業獎勵라든지 농업다각화 등이라는 項目으로 分할 수 있겠지요. 뿐만 아니라 生産력증진에는 노동의 합리화, 즉 노동의 經濟化를 의미하게도 되는 것입니다. 우리는 現下 농업인구 과잉을 해결함으로 비로소 농민노동의 합리화를 실현할 수 있으리라고 생각합니다. 이러한 의미에 있어서 農業者의 生産력증진도 어찌 생각하면 노동의 합리화가 아니되면 水泡에 歸하리라고 믿습니다.

이 다음으로 協同組合運動이 필요할 것입니다. 일편으로 生産력을 증진하며 일편으로 農民의 買賣力(싸게인)을 堅固하게 하여 市場統制의 主力을 取得하여야 할 것입니다. 이리하여 좀 구차하나마 이 두 가지에 의하여 적극적으로 生産력증진을 謀하며 소극적으로는 協同組合運動을 行하여서 自衛策을 삼어야 할 것입니다.<sup>18)</sup>

우선 동아일보 주도층은 일찍부터 물산장려운동 등을 통해 生産력 증진을 가장 중요하게 생각한 세력이었다. 그렇기 때문에 농업공황으로 인한 生産과잉 상황에서 서도 부업장려 등의 방편으로 生産을 늘려야 농촌을 구제할 수 있다고 주장하였다. 이와 같은 계속된 生産 증진 주장은 이데올로기적 성격을 갖는 동시에, 농업인구를 상공업 분야로 배출하는 전제 조건이었다.<sup>19)</sup> 농촌문제를 해결하기 위해서는 상공업의 발전이 선행되어야 한다는 것은 이미 1920년대부터 동아일보 주도층이 계속해서 가져온 생각이었다.<sup>20)</sup>

그렇다면 협동조합운동이 필요한 이유는 무엇인가. 동아일보의 한 사설을 보면, 일본 정부의 대책 외에도 “민간에서는 生産비를 1전이라도 적게 하기 위하여 비료 기구 등의 구매조합을 조직하며 農산물 가격의 高騰을 피하기 위하여 生産조합을 조직하며 소작조건을 완화기 위하여 소작조합 등을 조직할 것”<sup>21)</sup> 등을 제시하고 있다. 여기서 제기된 生産조합은 공동생산, 토지공유 등과 는 상관없는 生産자조합을 말한다. 이러한 입장은 위에서 김우평이 말한 ‘매매력을 견고하게 하여 시장통제의 주력을 취득함’과 같은 것이라 생각된다. 또한 송진우 역시 “농촌의 중산계급 청년들이 큰 각오 및해서 단결하여 출자를 하여가지고 조합운동을 일으키는 동시에 부업을 장려하여 농업경제의 향상을 도모해야 할 것”<sup>22)</sup>이라는 말에서 알 수 있듯이 협동조합이 生産자들을 위한 生産 증진, 농촌 경제 향상의 수단으로 기능하고 있음을 알 수 있다.

18) 김우평, 앞의 글, 『동광』 20, 1931. 4, 51~53쪽.

19) 이러한 주장의 근거가 될 수 있는 조사로 김우평, 「業別로 본 조선 인구 동태」, 『동광』 22, 1931. 6.

20) 예를 들어 김성수, 「방직업을 진흥하라」, 『동명』, 1923. 1. 7.

21) 「사설 : 농촌부채 5백원, 그 해결책 여하」, 『동아일보』 1931. 9. 7.

22) 송진우, 「組合運動과 副業獎勵」, 『농민』 1-6, 1930. 10, 9쪽.

협동조합에 대한 직접적 언급이 많지 않으나<sup>23)</sup> 결국 전체적인 조선인 경제의 차원에서 살펴보면, 우선 관제 협동조합인 금융조합이 제 기능을 회복하고 한편으로 민간에서는 협동조합이 생산자들의 생산 능력을 증진시키고 이를 바탕으로 농업으로부터 상공업으로의 발전을 촉진하는 의도가 반영된 것이라 생각한다.<sup>24)</sup> 그리고 신간회 해소 이후 시급한 민족적 중심단체 건설이 불가능하고, 이들 스스로도 딱히 원하지 않던 상황에서 협동조합운동이 경제적 실력을 기를 수 있다는 차원에서 주목하고 있었다.<sup>25)</sup> 이처럼 동아일보 주도층의 경우 양자를 완전히 분리시키긴 어렵지만, 농민 계몽 보다는 경제적 동기로부터 협동조합 설치가 고려되었고,<sup>26)</sup> 농촌의 생산관계를 변화시키려는 의지는 읽기 어렵다.

### 3. 동우회

동우회는 1929년 단체의 성격에 대한 내부의 논의 과정을 정리하고 재출발하였고, 1931년 「會勢 진흥 4개년 계획」을 결정하는 등 조직적 움직임을 가져왔다.<sup>27)</sup> 대공황기에 민족주의 계열 중 천도교와 함께 가장 조직적 움직임을 보인 세력이라고 평가할 수 있다. 동우회는 잘 알려져 있듯이 지역적으로는 關西, 이념과 인맥으로는 장로회 계통의 기독교인들, 특히 안창호의 절대적 영향력 아래 있었다.<sup>28)</sup>

23) 1930년대 초반 동아일보 지면에는 협동조합운동을 다룬 몇 편의 사설이 더 수록되어 있다. 이 사설들은 협동조합운동에 대한 탄압을 반대하거나 혹은 폭리를 노리는 협동조합을 비판하는 내용이다. 동아일보 주도층의 입장을 알아보는데 이를 이용하지 않은 것은 당시 논설반에 협동조합운동사의 함상훈이 속해 있었고, 동우회의 이광수가 편집진으로 활동하고 있었기 때문이다. 「사설 : 不況과 協同組合運動, 商工會議所의 短見」, 『동아일보』 1931. 6. 13; 「사설 : 物價暴騰과 協同組合運動」, 『동아일보』 1931. 12. 22; 「사설 : 協同組合調査發表에 際하여」, 『동아일보』 1932. 4. 2.

24) 한편 1920년대 초반에 동아일보 지면에는 소비조합에 대한 많은 논설이 실린 바 있다. 김경택은 이에 대해 소비조합, 산업조합의 보급을 강조했던 목적이 일본상품과의 경쟁 속에 소비조합을 통해 상권을 장악하게 되면 자본을 순조롭게 증식함과 동시에 이를 통해 산업이 더욱 왕성해질 수 있다는 것 때문이라고 보았다. 소비조합이 전국적으로 발전하게 되면 시장을 확보할 뿐만 아니라 그 자체가 생산의 주체가 될 수 있다는 것인데, 이는 말하자면 그를 통한 자본집적의 가능성을 내다보고 하는 주장이라고 평가했다. 김경택, 『1910-20년대 동아일보 주도층의 정치경제사상 연구』, 연세대학교 박사학위논문, 1998, 196~197쪽.

25) 송진우, 「文化運動과 消組運動」, 『삼천리』 4-1, 1932. 4.

26) 브나로드 운동이 1931년부터 시작되었기 때문일 수도 있는데, 많은 세력들이 협동조합을 계몽의 수단으로 강조하고 있는 것에 비해 신문사 독자 사업 능력이 있었기 때문에 이와 같은 기능을 중시하지 않았던 것 같다. “금년에는 문자수자보급반과 과학위생강연대, 학생기자 뿐이 아니라 차후로는 생산소비 등의 조합훈련 등 민중에게 유익하고 학생으로 할 수 있는 것이면 다 할 것”이라는 언급이 있었다. 『동아일보』 1931. 7. 28.

27) 이상은 조배원, 「수양동우회·동우회 연구」, 성균관대 석사학위논문, 1998.

동우회의 대공황기 농촌문제 인식은 여러 층위의 주장들이 결합되어 있었던 것으로 보인다. 동우회 주도층 역시 농촌위기와 관련해 일제 식민농정에 대해 비판적 인식을 갖고 있었다. 이들의 주된 비판은 산미증식계획에 집중되었는데, 주요한은 “生産者의 이익을 度外視하고 食糧政策의 입장에서”<sup>29)</sup> 추진했기 때문이라고 통박했다. 즉 식량공급기지로서 식민지 경영의 결과 조선 농촌의 파멸을 불러왔다는 것이었다. 이러한 점은 이광수 역시 동의하고 있었다.<sup>30)</sup> 또한 동우회의 한승인은 금융조합에 대해서도 관제적 성격, 일반은행과 유사하고 협동조합법이 아닌 금융조합령 아래 설치되었다는 점을 들어 비판하면서, 금융조합의 개선을 요구하였다.<sup>31)</sup> 농촌 현실에 대해서도 전 조선 민족의 8할이 농사에 종사하고 그 중 8할이 소작농이고 그나마 ‘건설층’이라고 할 수 있는 자작농이 붕괴하고 있는 것이 현재의 위기를 반영한다는 것이 일반적이었다.<sup>32)</sup>

일제 식민농정 그리고 농촌 현실에 대해서 겉으로는 비교적 공통된 인식을 보이고 있었지만 근본 문제에 대해서는 뉘앙스를 달리하는 입장이 존재하기도 했다. 주요한은 “농업이란 것은 공업과 달라 需要供給에 대하여 敏速히 적응할 수가 없는 生物的 생산”<sup>33)</sup>이라고 하면서 자본주의 하에서 농업의 취약함을 지적하였다. 나아가 이광수는 “조선인의 빈궁은 중농주의에서 왔다. 농산품을 팔아서 공산품을 사 쓰지 아니치 못하는 데서 왔다”고 하면서 상공업 진흥만이 현재의 대안이라고 적극 주장하였다.<sup>34)</sup> 이와 같은 주장은 농촌파탄의 문제를 식민농정 때문으로 이해하기보다 농업 본래의 성격에서 찾고, 그것 하나도 못했던 조선인 스스로의 문제로 여기고, 결국 농촌문제 해결을 상공업화로 환원하는 위험성을 갖고 있었다.<sup>35)</sup>

한편 임병철 같은 경우는 외래 자본주의의 이식과 식민지의 특수상이 결합된

28) 뒤에서 살펴볼 기독교농촌연구회 역시 관서지방 기독교계를 배경으로 하고 있지만 이념적 지향이 다르다고 보인다. 장규식은 안창호 계열과 조만식 계열의 차이로 설명한다. 장규식, 『일제하 한국 기독교민족주의 연구』, 혜안, 2001, 140쪽.

29) 주요한, 「내외대관-산미정책은 어대로 가나」, 『동광』 21, 1931. 5, 19~20쪽.

30) 이광수, 「풍년의 비애」, 『동광』 17, 1931. 1. 이광수는 이외에도 자작농 이하 농민 보호 대책이 없다는 점, 화폐경제 아래 모든 것이 화폐를 매개로 이루어지는 현실 때문에 농업이 이러한 난국을 맞이하게 되었다고 보았다. 이러한 주장은 농업의 근본적 결함을 지적하는 주장과 연결된다.

31) 한승인, 「금융조합과 농민」, 『신동아』 6-2, 1936. 2.

32) 대표적으로 임병철, 「조선농촌사회문제」, 『동광』 20, 1931. 4, 34~35쪽. 소작농의 문제가 중요하다는 것은 공통된 이해였지만 소작쟁의를 인정할 것이냐는 다른 문제였다고 본다. 임병철은 동아일보 기자로 동우회원은 아니었지만 동우회의 세력권 내에서 활동했던 인물로, 소작쟁의를 정당한 농촌사회 현실로 받아들였다.

33) 주요한, 「내외대관-전 세계적 농업공황 그 원인이 무엇이나」, 『동광』 21, 1931. 5, 23쪽.

34) 이광수, 「조선인과 富」, 『조선일보』 1933. 11. 28.

35) 동우회 주도층은 1930년대 중반 이후 계속해서 공업화 주장을 했다. 김상태, 『근현대 평안도 출신 사회지도층 연구』, 서울대 박사학위논문, 2002, 74~75쪽.

것을 현재의 농촌문제의 원인으로 이해하였다.<sup>36)</sup> 이러한 인식 하에서는 어쨌든 자본주의적 사회 제도의 문제점, 식민지배와의 결합이 문제시될 수밖에 없었다. 임병철은 같은 시기 세계 자본주의를 분석하는 글에서 자본주의 자유 경쟁의 폐해인 독점과 공황을 설명하고 “자본주의 경제조직의 크다란 모순”을 지적한 바 있다. 그리고 새로운 경제조직의 출현을 기대한다는 말을 덧붙이고 있다.<sup>37)</sup>

이와 함께 애초 수양단체로서의 출발로부터 알 수 있듯이 동우회원들은 농촌과 탄의 원인을 조선 농민으로부터 찾기도 했다. “첫째 조선사회 개인생활이 현대문명 생활 즉 경제본위에 입각한 문화적 생활에 대하여 훈련이 없었던 것이요, 제2는 소비절약을 못하는 것”<sup>38)</sup>이라고 말한 것에서 알 수 있듯이 훈련과 소비조절에 초점이 맞춰지고 있었다.

그렇다면 이러한 현실을 타개하는 방안은 무엇이었나. 식민지 당국에 대한 구급책은 동우회 주변에서 금융조합의 정상화, 소작법 제정, 악지주 및 고리업자取締, 농가부담 경감, 채무상환 지불유예, 低利의 무담보 자금 융통 등으로 모아지고 있었다.<sup>39)</sup> 이외에 조선인들이 해야 할 방안은 (1) 농촌계몽 (2) 영농 다각화, 부업장려 (3) 생활개선 (4) 농민조직화 등이었다.<sup>40)</sup> 그런데 이들은 농민조직화를 바탕으로 이 모든 문제를 풀어가려고 했고 그 수단이 협동조합이었다.

동우회의 협동조합에 대한 관심은 안창호가 직접 『동광』의 속간 이후 협동조합운동 등을 특별히 연구·소개할 것을 당부했다는 사실<sup>41)</sup>로 미루어 조직적 동의였던 것으로 보인다. 그리고 이를 대표하는 논설이 이광수의 「조선민족운동의 삼 기초사업」이라고 생각된다. 이광수는 인텔리겐차의 문화운동, 노동자·농민의 계몽, 그리고 협동조합운동을 민족운동의 방향으로 제시하였다. 이 중 협동조합운동에 대한 설명을 살펴보면 다음과 같다.

생산자본의 융통과 판매, 소비의 합리화의 임무를 할 협동조합의 창설, 경영, 훈련이 생산력의 향상을 위하여 절대로 필요한 것이다. ... 全朝鮮 각지에 수십 또는 수백의 협동조합이 성립되면 중앙에 그것을 지도, 통제하는 대협동조합을 설립하여 그 속에는 농산물, 어산물, 공산물을 판매하고 각 지방조합의 요구에 응하여 일용백화를 구매하는 임무를 행할 기관이 있고 ... 금융에 관하여도 조합에 금융부를 두어 조합원에게 低利로 자

36) 임병철, 「過去十年間 朝鮮農村的 趨勢」(1), 『동아일보』 1930. 4. 2.

37) 임병철, 「자유경쟁의 사회적 영향」, 『신생』 3-7, 1930. 7·8 ; 임병철, 「세계적 경제공황」, 『신생』 3-10. 1930. 10. 수양동우회 개조운동과 안창호의 大公主義 등이 이러한 경향을 뒷받침하는 것으로 생각된다. 이상은 장규식, 앞의 책, 236~247쪽.

38) 「農村救濟座談會」, 『동광』 37, 1932. 9, 58쪽 김향복의 발언.

39) 「農村救濟座談會」, 『동광』 37, 1932. 9 ; 임병철, 「死線에 선 農村과 그 對策-조선농촌은 이것을 요구한다」, 『동광』 36, 1932. 8, 13쪽.

40) 「農村救濟座談會」, 『동광』 37, 1932. 9, 59쪽 이경선의 발언.

41) 조배원, 앞의 논문, 56쪽.

금을 융통할 것이요 좀 더 발달이 되면 금융부가 예금과 爲替의 사무를 보아 은행으로 분화할 것이다. 조선의 농민노동자층의 생활을 안정케 할 민간 노력의 길이 오직 이것 하나가 있을 뿐이니 이 협동조합이 발달하는 날에 조선의 산업의 통제는 당연히 이 조합의 수중에 들어올 것이오.<sup>42)</sup>

위 내용을 통해 이광수에게 협동조합 설치의 우선 생산력 증진을 위한 것이라는 점을 알 수 있다. 이광수가 생산자본의 융통, 판매와 소비의 합리화를 목적으로 한다고 했으니 신용조합과 판매 성적을 높이고 생산자들의 이익을 대변하는 생산(자)조합, 소비조합 등의 설치를 동시에 생각했다고 볼 수 있다. 이와 같은 경제적 구상은 시장 통제와 생산력 발전을 꾀했던 동아일보 주도층의 입장과 크게 다를 바 없었다. 그러나 이광수의 협동조합 계획 중 각지 협동조합을 하나로 묶는 대협동조합 설립은 일제 식민지 내에서 조선인 경제권을 관할하는 경제통제 조직을 의미하는 것이었다. 이러한 구상은 이광수가 협동조합이라는 조직을 농민들의 자발성에 기초한 조직이라고 생각하지 않고 철저하게 훈육 기관으로 간주했기 때문에 가능했다. 즉 이광수의 경우 협동조합을 생산력 증진과 소비 통제라는 목적과 대규모의 농민 관리 조직으로서 규정하고 있었다. 이 과정에서 지주-소작제의 근본적 변화에 의지는 반영되지 않았다. 그리고 이 시기 이광수가 집단주의, 지도자의 역할, '힘'에 대한 숭배를 본격화하고 주요한 역시 강력주의를 부르짖고 있던 상황이 결합하면서<sup>43)</sup> 동우회의 협동조합운동론은 파시즘 수용으로 나아가는 징검다리가 될 수 있었다.

한편 앞서 동우회 내부 이견 가능성을 언급했듯이 협동조합에 대한 다른 이해도 있었다. 예를 들어 한승인은 공산주의 정부 중심의 혁명적 내용인 반면, 협동조합운동은 개인 중심의 진화적 내용으로 경제적 개량운동이라 높게 평가했다고 한다. 다만 생산조합은 사유재산제를 침해하는 것이라 반대했고 로치데일 소비조합을 선호했다는 것이 인상적이다.<sup>44)</sup> 평양지역 해외학우협회 총무였던 이정순은 총독부와 민간이 半官半民的 토지회사를 설립해 소작료를 토지회사가 걷고 지주에게 준 뒤 소작농에게 땅을 나누어주어 모범부락을 세우고, 그 운영을 신용조합, 생산조합, 소비조합 등을 통해서 하는 방법을 내놓고 있다.<sup>45)</sup> 마지막으로 임병철은 “이 好成績은 세계농업계의 일대문제를 논쟁에서 실제 실험으로 집합적 大農耕의 실익을 증명하고 마렸다”<sup>46)</sup>고 말하기도 했다.

42) 이광수, 「조선민족운동의 삼 기초사업」, 『동광』 30, 1932. 1, 14~15쪽.

43) 박찬승, 「이광수와 파시즘」, 『민족주의의 시대-일제하의 한국 민족주의』, 경인문화사, 2007, 373~378쪽.

44) 오진석, 「일제하미군정기 한승인의 정치활동과 경제인식」, 『연세경제연구』 VIII-1, 2001, 88~91쪽.

45) 「農村救濟座談會」, 『동광』 37, 1932. 9, 59쪽 이정순의 발언.

#### 4. YMCA 농촌사업 주도층

YMCA는 1925년부터 농촌사업을 시작해 덴마크 농촌시찰과 1928년 예루살렘 국제선교대회 참가를 계기로 농촌사업을 본격화하고 각지에 협동조합 건설 활동도 전개했다.<sup>47)</sup> YMCA 농촌사업 주도층은 흥업구락부가 배경이 되었고<sup>48)</sup> 이념적으로 기독교 감리교인들이 중심이었으며 대표적으로 신흥우, 홍병선, 이기태 등을 꼽을 수 있다. 이들은 일찍부터 농촌문제를 주요 사회문제로 인식해왔기 때문에 대공황기를 경과하면서 나타났던 변화가 상대적으로 두드러지지 않는 세력이라 생각된다.

이기태는 조선의 농민은 크게 두 가지 문제에 봉착해 있다고 하면서, 그것을 농촌사회문제와 농촌경제문제라고 하였다. 전자는 지주와 소작인 간에 발생하는 문제로 분배의 불공평에 기인하고, 후자는 농민의 십중팔구를 차지하는 소작농이 아무리 농사를 열심히 지어도 생존하기 어려운 현실을 일컫는 것이었다.<sup>49)</sup>

이와 같이 YMCA 농촌사업 주도층은 일찍부터 지주-소작제의 문제점을 인지하는 등 농촌현실에 주목하지만, 일제 식민당국과 농정을 비판하고 구제책을 요구하기보다는 독자적인 해결책 모색에 치중하는 경향을 보였다.<sup>50)</sup> 대표적으로 신흥우는 농촌문제 해결에 생산증가와 분배개선이 중요하다고 설명했다.<sup>51)</sup> 그가 내놓은 생산증가의 방법은 경지면적 증가, 경작방법과 제반 부업 착수, 효율적인 노동, 정신적 협동 등이었고 분배개선을 위한 방법은 지식 계발, 법률 상식 제고, 농민 구제 금융기관 설치 등이었다.

한편 YMCA 농촌사업 주도층은 농촌문제를 해결하는 데 있어서 물질적 요소뿐만 아니라 정신적 요소를 함께, 오히려 더욱 중요하게 생각했다.<sup>52)</sup> 그리고 이 중에서 가장 중요하게 생각한 것은 신용과 협동이었다. 홍병선은 “농민들이 빚지는 원인은 물론 식량이 부족함으로 일리가 잇거니와 그보담도 勤實한 덕행이 업시 공중에 바람 잡는 일확천금할 어리석은 욕심에 노름판을 일삼는데서 패망하는 것”이라 할만큼 “농촌사업에 잇서서 무엇보다도 필요한 것은 신용”이라고 보았다.<sup>53)</sup> 그리고 신흥우는 협동정신이 있어야 소농이고 중농이고 생길 수 있고

46) 임병철, 「勞農聯邦의 農業社會化政策」, 『동아일보』 1930. 9. 19.

47) 장규식, 앞의 책, 331쪽.

48) 흥업구락부의 조직과 활동에 대해서는 정병준, 『우남 이승만 연구』, 역사비평사, 331~397쪽.

49) 이기태, 「농민의 생활」, 『농촌청년』 2-3, 1930. 3, 36쪽.

50) 이러한 분위기에는 YMCA 주도층의 합법 지향과 선교사들이 총독부 농정에 협조적인 자세를 강조한 영향도 적지 않았을 것으로 보인다. 한규무, 「日帝下 韓國 改新教會의 農村運動 研究 (1925~1937)」, 서강대학교 박사학위논문, 1996, 71~73쪽.

51) 신흥우, 「물질 생활에 대한 우리 요구」, 『청년』 6-8, 1926. 10, 3~5쪽.

52) “우리는 경제적 활로에 신용 신앙이 교량과 갖은 중대요소가 되는 것을 깨닫고 그 깨다름에 의해야 나가야 목적지에 달할 것이다.” 신흥우, 「우리의 활로」, 『청년』 7-8, 1927. 10, 5쪽.

소작문제, 경지개량 등도 할 수 있는 것이라 하였다.<sup>54)</sup>

농촌문제는 위에서 동아일보와 동우회의 사례를 통해 살펴보았듯이 민족주의 계열에게 있어서는 조선인 경제의 재편과 맞물려 있었다. 신흥우는 「우리의 활로」라는 글에서 이러한 방향을 잘 설명하고 있다. 우선 그는 세 가지 해결책을 내놓는다. (1) 영토 확대 (2) 滿蒙, 시베리아로의 이주 (3) 상공업의 진흥과 농민의 轉業이었다. 그러나 (1)과 (2)는 독자적으로 시행이 불가능한 것이었고 공업을 크게 진흥시켜 적어도 인구 80%의 농민 중 30% 가량을 상공업 인구로 옮기는 방안을 실행 가능한 것으로 생각했다.

이와 함께 신흥우는 농지개혁을 주장했다. 전 인구의 50%에 달하는 농민이 경작을 할 수 있는 토지를 소작인에게 분배, 소농이 될 수 있도록 하는 것을 일차적인 과제로 제시했다. 그리고 농사개량, 축산 및 가내수공업 등을 통해 농업생산력을 증진시켜야 한다는 당부도 있지 않았다.<sup>55)</sup> 이와 같은 농지개혁 주장은 그 자신도 강조해왔던 아일랜드와 덴마크의 모델을 차용한 것이었다.<sup>56)</sup> 그러나 이러한 조치는 지주로서의 지위를 갖고 있던 교회와 기독교인들에게도 환영받을 수 없었다.<sup>57)</sup>

YMCA 농촌사업 주도층은 이렇듯 상공업으로의 진출과 함께 소농 육성을 목적으로 했는데, 이를 실행하는데 가장 중요한 요소로 “파멸될 농민생활을 구원할 자는 오직 조직”<sup>58)</sup>이라고 강조할 정도로 농촌조직화에 집중했다. 그리고 그 형태가 협동조합이었다.

그렇다면 그들은 협동조합을 어떻게 이해하고 활용하려 했을까. 우선 이들은 협동조합에 대해 무한 신뢰를 보였다. “우리 인생의 행복의 길을 여러주는 사회개조의 큰 경영을 가진 실제 운동 … 철통갓치 에워싸고 압뒤문을 푹푹 다다코 원갓 추악과 결합이 가득찬 그 속을 갈피갈피 차자가며 구멍을 뚫코 드러가리상적 사회를 맨들냐고 하는 큰 힘을 가진 것 … 모든 불합리한 것을 깨트리며 싸호라고 하는 것보다도 평화스러운 속에서 행복을 도모하는 리상적 운동”<sup>59)</sup>이

53) 홍병선, 「농촌사업」, 『청년』 7-7, 1927. 9, 31~32쪽.

54) 신흥우, 「물질 생활에 우리 요구」, 『청년』 6-10, 1926. 12, 7쪽. 김상태는 신흥우가 1931년 이후 사회경제적 관점에서 관념적인 문제로 돌아갔다고 설명했는데 YMCA 주도층의 입장은 줄곧 정신개혁, 물질개혁이 병행되고 오히려 정신개혁이 모든 것의 원천이라고 본 것 같다. 김상태, 「일제하 신흥우의 ‘사회복음주의’와 민족운동론」, 『역사문제연구』 창간호, 1996, 190~191쪽.

55) 신흥우, 「우리의 활로」, 『청년』 7-8, 1927. 10, 3~4쪽.

56) 이기태는 덴마크 농촌에 “그 곳에야말로 곳 낙원”이 있다고 표현할 정도로 심취했다. 이기태, 「丁抹의 농업」(9), 『청년』 6-3, 1926. 3, 45쪽. 아일랜드 모델에 대한 설명과 평가는 장규식, 앞의 책, 339~340쪽.

57) 한규무, 앞의 박사학위논문, 140~141쪽.

58) 신흥우, 「우리의 활로」, 『청년』 7-8, 1927. 10, 4쪽.

협동조합운동이었다. 이와 같은 협동조합 像은 앞서 동아일보 주도층, 동우회 등 보다는 사회운동 차원에서 접근하려고 한 노력으로 읽힌다.

이들이 추구하는 협동조합 형태는 덴마크 모델이었고 덴마크는 농촌의 산업신용조합이 중심이었다.<sup>60)</sup> YMCA 농촌사업 주도층은 앞서도 살펴봤듯이 조선인 산업구조와 지주-소작제를 재편하고자 했다. 이러한 구상 아래 일차적으로 조합원의 소자본과 신용을 바탕으로 건설한 독일 라이파이젠(Raiffeisen)식 산업신용조합이 저금리, 그리고 생산자금에만 대출하는 방식을 통해 기존 금융조합의 관행에 맞서고 고리대금업자로부터 농촌을 해방시킨다. 다음에 신용조합을 기반으로 소비·판매·이용조합 등도 설립해 수익이 나면 일부는 농민에게 분배하고 일부는 조합에 축적하는 방식으로 조합 사업을 전개한다. 궁극적으로 자작농이 되면 자작농끼리 협동 단결해 도시 또는 대자본가로부터의 이윤 탈취에 맞선다는 것이었다. 그리고 최종적으로는 소농 경영을 벗어나 여럿이 다 같이 잘 살 만큼 큰 규모의 농사를 짓는 것도 그 전망 안에 포함되었다.<sup>61)</sup> 그야말로 소농의 단결에 기초한 대토지경영이 이상으로 자리 잡고 있었는데 소농 소유를 침해하는 집산화는 결코 아니었다.

위와 같은 방식이 고안된 데는 총독부가 사유재산을 매입해 농민에게 분배하는 농지개혁을 단행할 리가 없기 때문이라는 홍병선의 언급에서 잘 드러난다.<sup>62)</sup> 이러한 점에서 협동조합은 국가를 대신해 자작농 창정을 수행하는 경제기구로, 이는 정확히 대공황기의 특징이라 볼 수는 없겠으나 사회문제를 조절하지 않으면 농민대중으로부터 멀어질 수밖에 없는 상황과 맞닿아 있었다.

한편 YMCA 농촌사업 주도층에게도 협동조합은 정신 개조, 단체 훈련을 위해 필요했다. 특히 신용과 협동 정신의 강조는 사업의 성패를 좌우할 만큼 중요한 것으로 간주했다. 그렇지만 그러한 측면이 협동조합 설치 목적의 전부는 아니었다. 이들에게 있어서 가장 큰 관심은 실제운동으로 약자를 부양하려는 데 있었다. 그 과정에서는 생산 증진이 중요했다. 생산이 개선되어야 위에서 제기한 순환이 가능했다. 이를 통해 생산관계를 개편하려는 목적도 반영되었다. 그렇다고 해서 이들이 자본주의 경제제도를 비판한 것은 아니다. 대자본에 의한 농촌 파괴

59) 이기태, 「협동조합으로는 될 수 있다」, 『농촌경제』 2-4, 1930. 4, 1쪽.

60) 왜 이런 현상이 강렬하게, 또 해방 이후까지 오랫동안 지속되었는지 검토가 필요하다. 지금으로서는 덴마크가 농촌 협동조합운동을 성공적으로 이끈 나라이기 때문이라 생각한다. 이기태는 다른 나라에서는 소비자의 이익을 목적으로 한 소비조합이 주류인데 덴마크는 농민으로부터 산업조합이 발달, 조합이 이윤을 배분해 농촌이 부흥하게 되었기 때문이라고 말한다. 이기태, 「丁抹의 농업」(9), 『청년』 6-3, 1926. 3, 44쪽.

61) 홍병선, 「산업신용조합에 대하여」, 『청년』 7-4, 1927. 5, 15쪽 ; 이기태, 「협동조합으로는 될 수 있다」, 『농촌경제』 2-4, 1930. 4, 1쪽 ; 홍병선, 「농촌경제의 조직」, 『청년』 10-6, 1930. 9, 6쪽.

62) 홍병선, 「농촌경제의 조직」, 『청년』 10-6, 1930. 9, 5쪽.

를 걱정했을 뿐이지, 즉 상공업과 농업의 병행을 이상적으로 생각했다.

YMCA 농촌사업은 농촌진흥운동 실시 이후 압박을 받으면서 1933년부터 내리막길을 걷기 시작했다. 이 시기 신흥우는 “무엇이든 농민을 행복하게 만드는 일이라면 고마운 일”이라며 농촌진흥운동에 편입되었다.<sup>63)</sup> 이미 선행연구들이 일제에 타협적 태도를 보인 것이 그가 파시즘으로 경사되는 원인 중 하나가 됐을 것이라 평가했지만, 신흥우의 협동 정신에 대한 강조 역시 고려해야 봐야 할 대목이다.

## 5. 장로교 농촌운동

장로교 농촌운동은 1928년 농촌부 설치로부터 시작되었다. 장로교 농촌운동의 이론적 기반을 제공한 이는 1931년 승실전문 농학과 설치 이후 교수가 된 이훈구였다. 그러나 그는 농촌부 활동의 본류가 될 수는 없었고 침체된 농촌운동은 1933년 새로운 주체가 등장하면서 활기를 띠었다. 조만식의 영향을 받고 있던 기독교농촌연구회 소속 배민수와 유재기 등이었다. 이들은 예수촌 건설을 공식 천명하고 농촌복음화, 협동조합운동을 이끌었다. 결국 이 두 흐름이 상호 합작으로 장로교 농촌운동의 실천 방안을 만들어 갔다.<sup>64)</sup>

이훈구는 대공황기를 전후한 시기 농촌문제의 원인을 구조적으로는 지주-소작제에서 찾고, 토지소유 분해에 따른 농촌중견층의 몰락, 地主主義 관행에 따른 소작문제의 심화 등을 그 표출 형태로 이해했다. 물론 미가 하락과 관련된 부채 등도 그의 시야에 포착됐다. 따라서 소작료율의 정상화와 소작기간 보장, 부채정리조합의 설치 등도 중요하게 보았지만, 그가 가장 노력한 것은 자작농 창정이었다. 이훈구는 총독부의 자작농 창정 계획을 비판하면서 협동조합적 토지회사를 설립해 유지들의 대자본 또는 소자본을 모아 싼 값에 토지를 매수, 농민들에게 유상 분배하는 방법을 고민했다.<sup>65)</sup>

그와 함께 조선인 독자의 농촌구제책도 모색했는데, 대략 세 가지로 설명하고 있다. 첫째는 적극적 방책으로 농업생산력을 증가시키는 것이라 하였다. 여기에는 비료 주기 등 농법 개선, 가내수공업과 부업 장려 등이 해당했다. 둘째는 소극적으로 소비절약을 실행해야 할 것이라 보았다. 관혼상제 비용을 줄이는 것과

63) 김상태, 앞의 논문, 1996, 192쪽 ; 장규식, 앞의 책, 334쪽.

64) 한규무, 앞의 박사학위논문, 53~62쪽 ; 장규식, 앞의 책, 349~361쪽. 기독교농촌연구회와 이훈구의 관계에 대해서는 방기중, 『배민수의 농촌운동과 기독교 사상』, 연세대학교 출판부, 1999, 160~174쪽 참조.

65) 방기중, 「일제하 이훈구의 농업론과 경제자립사상」, 『역사문제연구』 창간호, 1996, 144~160쪽.

자작자급의 습관을 들이는 것이 중시됐다. 마지막으로 사랑으로 단결할 것을 제기했다. 이훈구는 “근대의 경제조직은 약한 경제력을 가진 자는 도저히 큰 경제력을 가진 자와 경쟁하여 갈 수가 없다”면서 “예수 그리스도가 말씀하시고 행하신 바 다른 사람을 위하여 희생하고 봉사는 정신” 곧 사랑을 바탕으로 협동조합을 건설할 것을 당부했다. “생산하는 데에도 협동적으로 조합을 만들고 소비하는 데도 협동적으로 조합을 만드려 전조선 농민이 협동조합의 왕국을 건설하여야 될 것”이라고 하였다.<sup>66)</sup>

즉 이훈구는 생산증대, 소비절약, 농촌조직화 이 세 가지를 조선인이 스스로 노력해야 할 농촌구제책으로 제시하고 있었다. 이 중 협동조합의 설치가 실제 활동에 있어서 중심적 위치에 있다고 보이는데, 정확하게 어떠한 목적에서 어떠한 형태로 전개할 것인가 하는 문제는 언급하지 않았다. 그리고 그 문제는 실제 농촌운동을 담당할 기독교농촌연구회 쪽의 역할이 아니었나 싶다.

배민수, 유재기 등은 소비조합운동을 그 주요 활동으로 삼았다. 소비의 문제는 이훈구 역시 소극적 방책으로 언급한 바 있지만, 기독교농촌연구회의 스승 격인 조만식도 대공황기 농촌을 구제하는 가장 적합한 방책으로 언급하고 있다.<sup>67)</sup> 이는 장로교총회 농촌부 기관지 『농민생활』에 기고된 글에서도 “오늘부터 단행하면 오늘부터 개인 처세에 리익이 되고 단체생활에 보장이 되는 소비절약!”<sup>68)</sup>이라고 그 의의가 강조되고 있다. 이러한 소비 활동을 통한 농촌문제의 해결에 대한 폭넓은 공감대가 장로교 농촌운동이 소비조합운동으로 나아가게 하는데 결정적인 영향을 미쳤을 것으로 본다.<sup>69)</sup>

소비조합은 약자를 돕는다는 별명이닛간 불합리한 현대경제제도에서 소비조합으로 하여금 개조의 길을 밟고 새 사회를 이루어 ... 일본의 하천씨의 주장에 「기독교의 사랑을 소비조합으로 하여금 실현시키자」 고까지 하였다. 농촌쇠패에서 경제력 단결만 건설하자 하는 것만이 목적이 아니다. 실노 사람의 마음에 사랑을 심으는 가장 덕당한 실제운동인 것을 알아야 한다.<sup>70)</sup>

이 글은 이들 장로교 농촌운동 주도층이 본격적으로 사업에 뛰어드는 시기 보

66) 이훈구, 「조선농촌구제책에 대하여」 (3), 『종교시보』 2-12, 1933. 12, 17~18쪽.

67) 조만식, 「농촌은 어대로-생활개신과 소비절약」, 『동광』 20, 1931. 4, 48~49쪽.

68) 강인찬, 「소비절약은 오늘부터」, 『농민생활』 1-6, 1929. 11, 4쪽.

69) 조만식은 1931년 4월 평안남북도와 황해도 안에 협동조합의 통일된 조직체 완성을 위해 조직한 관서협동조합경리사의 이사장을 맡았다. 소비자로서 상인의 취하는 중간이윤을 배제하고 소자본의 단결로 대자본에 대항하는 데 목적이 있었다. 「사설 : 경제적 각성의 一波, 관서협동조합경리사 조직」, 『동아일보』 1931. 4. 15.

70) 유재기, 「농촌소비조합의 조직법」, 『기독교신보』 1929. 7. 10(한규무, 앞의 박사학위논문, 135쪽 재인용).

다 앞서 작성된 것이나 왜 소비조합을 통해 운동할 것이냐를 대체로 보여준다고 생각한다. 첫째, 소비조합은 불합리한 현대 경제조직을 개조하는 운동이라는 점이다. 이러한 이해는 배민수를 통해서도 확인할 수 있다. 그는 협동조합을 자본주의 폐단과 개인주의 소유욕을 막스의 폭력적 방법이 아닌 그리스도의 愛의 방법으로 해결하는 유일한 수단이라고 보았다.<sup>71)</sup> 즉 자본주의 경제조직의 개선을 염두에 둔 사회운동적 성격이 반영된 것이라 볼 수 있다. 이러한 입장에는 일본의 기독교사회주의자 가가와 도요히코(賀川豊彦)가 영향을 미쳤다.<sup>72)</sup> 둘째, 소비조합을 필두로 한 협동조합운동은 단지 물질생활 개선 만이 아니라 예수촌 건설을 위한 정신개조까지 요구하고 있었다는 점이다. 이러한 협동조합운동의 성격은 장로교 농촌운동 뿐만 아니라 종교계 주관한 경우 공통적으로 존재했던 특징이다.

소비조합이 발전되면 당연히 구매조합, 이용조합 등의 형태가 등장했을 것이고, 이와는 별도로 신용조합의 역할에 대해서도 주목했다. 유재기는 신용조합을 자작농 창정과 연관지어 사조했다. “농촌에다가 필히 신용조합을 조직하여 발전 시킴이 급무라고 보는 동시에 다른 조합보다도 용이하게 성공을 보리라고 한다. 今日까지의 잃어버린 향토의 토지를 회수하는 방법은 이 길 밖에는 없는 것을 다시 역설하여 이 조합 조직이 봉기하기를 바란다.”<sup>73)</sup> 이 점에서 구체적인 정책적 대안은 없었지만 -예를 들어, 신용조합 설치를 위한 재정 마련 계획 등- 소농 체제 구축을 그 목적으로 하고 있었다는 사실은 알 수 있다.

이상과 같이 협동조합 구상은 당면의 농촌 위기를 현재의 불합리한 자본주의 경제 제도에서 찾는 개혁적 입장을 드러냈지만 실상 지주-소작제 등 근본적인 과제 해결을 위한 수단으로서는 전혀 기능하지 못했다. 또한 여타의 세력들이 협동조합을 매개로 향후 활동의 전개 과정을 단계적으로 그려나갔던 것에 비해 그러한 전문적 인식도 부족했다고 생각된다.

71) 배민수, 「복음주의와 기독교 농촌운동」(1), 『농촌통신』 1, 1935. 3(방기중, 앞의 책, 176쪽 재인용).

72) 김병희, 「유재기의 예수촌사상과 농촌운동」, 계명대학교 박사학위논문, 2008, 35~80쪽 참조. 이들이 당시 가가와와 영향 아래 기독교사회주의적인 농촌운동을 벌이는 것에 대해 사회주의자들은 체법 경계하고 있었던 것 같다. “현존하는 조선의 기독교사회주의자들은 톨스토이오 賀川豊彦이다. 그 중에도 賀川이즘이 교회 내의 청년층을 지배한 듯 잠잠히 전파되고 있다. …그들 중에 수양동우회원도 있스나 그리 만치는 아는 모양이다. 여하간 기독교사회주의는 민족주의이며 뿌르조아 자유주의이며 사회민주주의의 우익이며 무정부주의의 —이며 개량주의이며 온정주의의 대본영이다. 명명할 수 있다면 교회파씨즘이라고 하여도 그리 지나치는 말은 아니겠다.”(김무신, 「타도 기독교사회주의자」, 『비판』 3-23합본호, 1933, 31~36쪽).

73) 유재기, 「愛의 사회적 시설과 산업조합」(2), 『기독신보』 1935. 1. 16(김병희, 앞의 박사학위 논문, 87쪽 재인용).

## 6. 협동조합운동사

협동조합운동사는 1926년 일본 유학생들을 중심으로 조직되었고, 그 중심인물은 전진한, 함상훈, 김성숙 등이었다. 협동조합운동사는 1928년 조선으로 본부를 옮겨 대략 1930년대 초까지 명맥을 유지한다. 이 시기 협동조합운동사는 YMCA, 천도교 조선농민사와 3대 협동조합운동 단체로 불리면서 각지에 협동조합 건설을 이끌어 나갔다.<sup>74)</sup>

협동조합운동사의 대표적 이론가였던 함상훈은 조선 농촌의 현실을 현상적으로는 농촌 부채의 증대, 자작농의 소작농·공민으로의 몰락을 들고 그 원인으로 (1) 농업 자체 성질상의 불리 (2) 매매제도(공판제도)의 불리 (3) 地代의 과중 (4) 금리의 고귀 (5) 소작권의 불확립 (6) 조세·공과의 과중 등을 지적했다. 그리고 뒤이어 총독부의 구체책이라고 하는 것이 실상 수리조합 구역 내의 지주의 부담을 경감해주는 것일 뿐이라며 당국의 성의를 촉구하였다.<sup>75)</sup>

이들은 협동조합운동사가 만들어진 1926년부터 조선 농촌의 과멸을 자신들의 활동의 동기로 생각하고 있었다. 그리고 일찌감치 자신들의 운동 방법을 협동조합운동에 맞추고 있었다. 그래서 대공황기 농촌문제를 해결하는 과정에서도 “小作運動만 가지고는 어쩔 수 없는 것이 기껏 생산을 해놓았드래도 그 생산물을 저렴하게 팔거나 생산비를 많이 먹여서는 농사지은 효과가 없습니다. 그럼으로 생산물을 되도록 비싸게 팔기 위하여 共同販賣組合-즉 生産組合을 組織하여 肥料, 農具 기타 生産資料를 사드릴때 되도록 싸게 사기 위하여 共同購入組合-즉 消費組合으로 조직하는 것은 小作運動과 不可分한 농촌운동”<sup>76)</sup>이라고 밝힌 바 있다. 즉 소작운동과 협동조합운동이 병행되어야 한다고 주장했다.

그렇다면 이들이 생각했던 협동조합운동의 목표와 형태는 어떠한 것이었을까. 위에서 인용한 내용대로라면 농촌문제 타개를 위해서는 농민들이 생산자조합(판매조합)과 소비조합(구매조합)을 설치해 농민 생활을 향상시키자는 것이 주된 목적으로 이해된다. 이들은 협동조합을 “자본주의 사회에서 경제적 약자가 상호부조의 정신으로 경제적 향상을 기도하며 자본주의의 결함을 배제하라 하여 조직한 경제적 조직체”라고 규정하고 있었다. 그리고 덧붙여 협동조합의 목적을 “소비자와 생산자와의 간의 이윤의 최소 한도로의 수축, 역으로 생산자와 소비자와의 간의 이익의 최대 한도로의 팽창, 자본가와 借金자와의 간의 이자의 최소 한

74) 조형열, 「협동조합운동사의 조직 과정과 주도층의 현실인식(1926~1928)」, 『한국사학보』 34, 2009.

75) 함상훈, 「死線에 선 농촌과 그 대책-조선 당국자의 농촌구제책을 비판함」, 『동광』 36, 1932. 8, 2~6쪽.

76) 함상훈, 「농촌은 어대로-불가분의 소작 급 협동 양 운동」, 『동광』 20, 1931. 4, 58~59쪽.

도의 수축”이라고 설명했다. 나아가 이를 대외무역에도 적용할 수 있다고 생각했다.<sup>77)</sup> 이렇듯 협동조합운동사 주도층에게 있어서 협동조합운동은 사회운동의 방향에서 제기되었다.

한편 협동조합운동에 대한 당시 세간의 인식을 가늠해볼 수 있는 내용이 있다. 함상훈은 소비조합이 반듯이 노동조합의 보조기관이 되어야 한다, 소농민의 경제단체여야 한다, 순소비자의 절약주의적 기관이 되어야만 한다는 의견이 있다면서 협동조합운동사는 이 세 가지 기능이 합쳐진 협동조합운동을 전망한다고 하였다.<sup>78)</sup> 이러한 점에서 본다면 협동조합운동사 주도층은 농민문제를 해결하는 수단으로서 협동조합을 구상하기도 했지만, 전체 사회·경제문제를 해결하는 방안으로서 고민했다고 보는 것이 옳겠다. 오히려 농민은 협동조합운동 전체에 있어서는 중심적 주체로 여겨지지 않았던 것 같다.

같은 글에서 조선은 대상공업자와 지주가 운동에 나설 가능성은 없고 오직 소상공업자, 농민, 노동자가 현실에 불만을 가지고 있는데 “소상공업자가 농민을 잇글고 민족주의를 부르짖는다면 愛蘭의 예에 이를지요. 소상공업자가 실패하면 농민은 노동자를 지지하게 될 것이다 … 조선의 대세가 농민의 향배 여하에 달렸으며 그 향배는 노동자 소상공업자의 지도여하에 의하였스며 그 여하는 外來資本이 소상공업과 타협할지 이대로 소상공업자를 ○○(탄압-인용자)할지 여하에 있다”고 말했다. 어쨌든 이 글의 성격은 주도권은 소상공업자 또는 노동자에게 있고 농민은 대중으로써 그 향배를 결정하는 요인이 된다는 점에서 수동적 성격이 강했다.

즉 그들이 인식한 조선문제의 출발점이 농촌문제였던 것은 분명하지만 농촌문제 타개책의 일환으로 결합이 되기 보다는 협동조합운동의 관점에서 전 사회 변화를 조망하면서 농촌문제를 바라보고 있었다는 것이 옳겠다. 협동조합 기관이므로 협동조합에 대한 원칙은 다른 세력들에 확신했다. 단순한 廉賣기관이나 저축기관으로 보는 것, 경제부흥 수단으로서 보는 것에 철저하게 반대하였고, 협동조합만능론, 협동조합부정론에도 반대했다.

이들은 각지에 협동조합을 설치하기 위해 노력했고, 이들이 지향한 구체적인 협동조합의 형태는 초창기에 설립된 합창협동조합의 사례를 들어 설명하면, 그야말로 소비·판매·생산·이용·신용 등을 모두 결합한 것이었다. 그러나 이것이 처음부터 실현 가능할 리 없었고 소비조합을 중심으로 활동했고, 조합원의 훈련과 교육에 많은 노력을 기울였다.<sup>79)</sup>

협동조합운동사는 협동조합의 운영에 있어서도 1인1구주의 원칙을 고수하려고

77) 함상훈, 「협동조합운동에 대하여」, 『별건곤』 31, 1930. 8, 29쪽.

78) 함상훈, 「조선협동조합운동의 전망」, 『삼천리』 13, 1931. 3, 20쪽.

79) 오미일, 앞의 책, 228~224쪽.

노력했다. 또한 기독교 또는 천도교 협동조합운동이 보이는 종교적 색채와 그로 인한 배타성에 대해 경계하는 입장을 보였다. ‘각지에 설치되어 있는 소비조합이 大株주의, 宗派주의를 청산하고 대중합치에 따른 협동주의로 나아갈 것’을 적극 요청했다. 한편 협동조합운동사의 주도자들은 생산물의 공정한 판매를 실현하기 위한 생산(자)조합이 점차 발달해 연합체를 만들고, 현재의 소비조합이 연합체를 만들어 그리고 이에 따라 신용조합을 조직해 농촌의 소매상과 고리대금업자를 축출하고자 하는 계획을 세웠다.<sup>80)</sup>

협동조합이 사회개혁의 도구 혹은 협동조합주의 그 자체가 사회개혁 지향이라는 생각에서 농촌 뿐만 아니라 전 조선적 시야를 가지려고 했던 협동조합운동사였지만 그들의 협동조합운동론에서는 현재의 지주-소작제와 같은 생산관계를 변화시키고자 하는 방법론을 확인할 수가 없었다. 이 점에서 그들의 협동조합운동론은 자본주의를 비판하지만 다른 여타의 세력들에 비해 유통 문제에 국한된 것이었다. 이러한 주장은 민족주의 계열 지식인이 협동조합을 자본의 침투를 막는 수단이자 “米國과 가튼 대농제에 잇서서는 이것을 중앙집권적인 공영으로도 할 수 잇는 것이나 조선과 가튼 소농제에 잇서서는 분권적인 협동조합이 필요”하다, 집약적 소농경영 같은 경우는 “농민의 자유와 창의를 존중하여 각자의 생산과정에 세심한 주의를 갖게”해야 하므로 “접촉되는 경제부문 사이에 협동”을 잘 할 수 있도록 협동조합이 있어야 한다, “협동조합은 소경영과 대경영과의 이익을 아울러 갖게 된다”<sup>81)</sup>고 보는 등 공동경작·공동소유로까지 나아간 것 같진 않으나 전체 산업구조 아래 농업 생산력 증대에 대한 생각을 정리한 것에 비하면 협동조합 활용에 대한 이해가 충분하지 않았던 것으로 생각된다.<sup>82)</sup>

## 7. 천도교 신파-조선농민사

조선농민사는 1925년 천도교 신파 계열과 사회 인사들이 함께 결성한 단체로 1930년 4월 천도교 신파 천도교청년당의 영향력이 직접적으로 행사되는 조선농민사와 이성환·한장경 등이 중심이 된 전조선농민사(후일 전조선농민조합)로 분

80) 함상훈, 「협동조합운동 금후 三年」, 『삼천리』 3-10, 1931. 10, 27쪽.

81) 이관구, 「농민과 협동조합」, 『중앙일보』 1932. 11. 16.

82) 사회주의자들은 협동조합운동과 이 단체에 대해 다음과 같은 인식을 갖고 있었다. “조선에서는 1931년의 토착 자본주의의 대두와 역계를 걸어서 김성숙, 이정옥(평안협동조합-인용자) 일파가 빨조야전문교수 등 민족주의 소빨분자들과 무지한 頑舊派들의 응원에 의하여 경성 건지동 공동 변소 업체다 그 음모의 총영을 두기 시작한 것이 협동조합의 시초이었고 또 소빨민족주의의 소굴인 동아일보의 옹호와 선전에 의하여 무의식한 미조직 대중을 홀리기 시작하였다.” 유해송, 「타도 협동조합론」, 『비판』 3-23합본호, 1933, 51쪽

열되었다. 이들은 모두 일찍부터 농민운동에 관심을 가진 이들이었다.<sup>83)</sup>

조선농민사는 대공황기 농촌피폐의 원인을 농업의 구조적 문제에서 찾았다. 이들은 지주-소작제와 자본주의 경제의 농촌 침투의 영향을 가장 중요한 원인으로 꼽았다. 특히 소작제도와 관련한 관심은 여타의 세력들에 비해 깊은 편이었던 것으로 보인다. 이들은 구조적 원인 외에 농민층 자신의 문제에 대해서도 언급했다. 농민층이 봉건적 유교 사상에 젖어 있고 경제관념이 부족하다는 것 등이었다. 그리고 이 외에 고리대 문제, 농업 기술의 부족, 경지 면적의 협소함 등도 농촌 위기의 요인으로 거론되었다.

종교 집단인 만큼 이들의 대응 역시 정신적 각성을 중시하는 것이었다. 정신개벽으로부터 사회개벽으로 나아간다는 구도를 설정했고 이를 위해 농민의 계몽에 힘썼다. 지주-소작제의 개혁을 위해 공동경작과 독자적인 자작농 창정 계획도 수립했다. 일제에 대해서는 소작권을 보호하는 소작입법의 제정을 촉구하는 입장이었다. 그리고 궁극적으로는 "耕者有其田"의 원칙 아래 토지 분급을 목적으로 있었다.<sup>84)</sup>

그렇다면 조선농민사의 직접적인 활동은 무엇이었다. 1931년 김일대는 조선농민사의 목적과 경제활동을 다음과 같이 서술하고 있다.

조선농민사의 목적은

1. 현실운동에 주력하여 社會 全的 행복을 圖得케 할 것
2. 교양운동에 주력하여 농민대중의 人間格을 향상케 할 것
3. 경제운동에 주력하여 농민대중의 생활을 안정시킬 것 ...

조선농민사로서는 조선 정치경제 기타 모든 현실에 鑑하여 다음과 같은 순서로 경제적 사업을 하기로 한다.

1. 소비조합운동 2. 생산조합운동 3. 기술향상운동 4. 경제적 균형 운동

이와 같이 4단계 운동은 조선 현실에 있어서 바꾸지 못할 순서라고 한다. 어떤 사람들은 제4단계 운동을 제일 먼저 하얏으면 그만이라고 하는 이도 있으나 조선 현실이 그리 될 수가 없으니 이상 뿐으로 만든 세상일이 되어지지 않는다.<sup>85)</sup>

이 중 주목할 것은 조선농민사의 經濟策으로 제기된 소비조합, 생산조합운동 등이다. 조선농민사는 분열 이후 기관지 『농민』의 「社報」를 통해 조선농민사의 實行綱目을 선포했다. 그 중 두 번째에 농민당면이익획득에 대한 항목이 있었다. 그리고 그 설명하기를 “농민사 잇는 곳마다 생산품공동판매 급 수요품공동구

83) 지수걸, 「조선농민사의 단체성격에 관한 연구」, 『역사학보』 106, 1985.

84) 이상 정용서, 「1930년대 천도교세력의 농업문제 인식과 농업개혁론」, 『동방학지』 117, 2002, 54~67쪽.

85) 김일대, 「천도교농민운동의 이론과 실제」, 『동광』 20, 1931. 4, 43~44쪽.

입을 장려하여 중간이익을 농민이 취득케 할 것”이라 하였다.<sup>86)</sup> 즉 조선농민사가 소비조합(수요품공동구입)-생산조합(생산품공동판매) 조직을 준비한 것은 기본적으로 당면이익획득의 일환으로 추진된 것이고 이는 농민들에게 얼마간의 수익이라도 얻을 수 있도록 해야 한다는 농가 경제 활성화 목적이었다. 그러나 이러한 당면이익획득은 당시 사회주의자들로부터 민족협동전선 및 투쟁의 포기, 합법주의, 일제 협력 등의 이유로 거센 비판을 받았다.<sup>87)</sup>

다시 본 논의로 돌아가서 조선농민사가 경제책을 내놓으면서 그 순서를 고정한 것도 흥미롭다. 김일대는 소비조합 보다 생산조합이 앞서 설치되면 안 되는 이유를 “소비조합운동을 이르게서 판로를 먼저 개척하여 놓고 지방마다 소매상권 만이라도 점령하여 놓은 후가 아니면 생산조합의 효과를 거두기가 어렵다”고 하였다. 이런 방식으로 전국의 상권을 장악하고 생산조합을 설치해 판매루트도 확보하겠다는 뜻이었다. 그리고 이를 바탕으로 기술 혁신을 꾀하겠다는 것이었다.<sup>88)</sup> 이렇듯 당면이익획득운동의 일환으로 구상된 협동조합은 결국 농민공생조합이라는 이름으로 1931년 4월 조직됐다.

조선농민사는 농민공생조합을 통해 공동경작, 소작인을 보호하고자 했다. 김병순은 “현하 민족적 중대 문제는 경작지 문제와 소작료 문제”라고 하면서 이것이 공동경작으로부터 가능하다고 보았다. 이들은 공생조합의 공동경작을 매개로 생산과 소비생활을 공동조직하고 유통기구의 중간 수탈을 배제하여 농민들의 생활을 안정시키려고 하였다. 그리고 소작농과 자작농이 약간의 손실이 있더라도 서로 협조하고, 소작농이 소작권을 확보할 수 있도록 지주를 견제할 것을 주장했다.<sup>89)</sup>

한편 천도교는 1935년에는 천도교 이상촌 건설 계획을 내고 공영농장과 농민이용공생조합을 두 축으로 삼았다. 이 중 공영농장은 토지문제의 합리적 개선, 농업경영의 합리화, 농민의 협동생활을 기한다는 강령을 제정하고 있었다. 농민공생조합을 통해 소작권의 안정을 꾀했던 것에서 점차 점진적 자작농화를 추진하고 공영농장을 자작농의 협동농장으로 발전시키려고 했다. 이를 정용서는 자본주의식 대농경영이 아닌 자작소농을 중심으로 한 일종의 농업·농촌협동화였으며,

86) 「社報」, 『농민』 1-1, 1930. 5, 62쪽.

87) 「當面利益의 獲得運動과 그 批判」, 『삼천리』 14, 1931. 4의 이항발, 김세용, 윤형식의 글. 전 조선농민조합으로 나아가는 이성환, 한장경의 경우도 당면이익획득을 말하지만 그 지향은 다르다고 본다. 일제 당국이 ‘사회민주주의’적 성향으로 평가했다는 것을 차치하더라도 당면 이익이 직접적인 생산관계를 둘러싼 투쟁을 벌여야 하는 소작운동이라는 점에서 그러하다. 그렇기 때문에 이들은 이 시기 협동조합 조직 보다 빈농 본위의 농민조합 조직화에 치중했던 것 같다(이성환, 「농촌은 어대로-당면이익획득」; 한장경, 「농촌은 어대로-농민층의 광범한 조직」, 『동광』 20, 1931. 4, 58쪽).

88) 김일대, 「천도교농민운동의 이론과 실제」, 『동광』 20, 1931. 4, 44~45쪽.

89) 김활산(김병순), 「집단농장과 소작료 합리화」, 『농민』 2-8, 1931. 8, 28~33쪽.

이를 통해 생산능률을 증진시키고 농산물을 가공하여 가격을 인상하고 노동시간을 단축하여 농민이 교양에 여유를 얻을 수 있는 일종의 이상촌을 건설하려고 했던 것이라고 보았다. 그러나 이들이 자신들의 계획에 적대적인 지주·자본가들과 대립할 마음을 먹지 않는 한, 이 운동은 향촌이라는 국지적 지역에서만 실현될 수 있었다.<sup>90)</sup>

## 8. 맺음말

이 글은 세계대공황의 영향이 일본을 거쳐 조선으로 전파되면서 대부분의 인구를 차지하고 있던 농촌·농민문제를 민족주의자들이 양질의 해결책이라고 생각했던 협동조합을 통해 어떠한 식으로 해결하려고 했는지 그 넓이와 깊이(사회 개혁에 대한 진정성 등)를 살펴보려는 목적에서 작성됐다. 때문에 대공황기 여러 세력들의 활동을 모두 아우르는 과정에서 다소 산만해진 논의를 정리하면서 민족주의 계열의 입장을 평가해볼 것이다.

민족주의 계열이 대공황 이후 농촌·농민문제에 대해 보인 태도는 대략 아래 표와 같았다. 표는 항목은 그렇지 않으나, 자본주의 경제제도, 지주-소작제 등을 기준으로 정리해 본 것이다. 이러한 기준에서 보았을 때 가장 우익적인 입장이 동아일보 주도층 또는 동우회이고 가장 개혁적인 입장은 천도교신파-조선농민사 세력이다.

<표 1>. 민족주의 계열의 협동조합 활용 방안

	농촌·농민문제 타개 방안	협동조합운동의 목적	협동조합의 형태
동아일보 주도층	상공업 진출 /지주제 유지	생산력 향상 농촌경제 진흥	생산자조합+ 구매조합
동우회	상공업 진출 /지주제 유지	생산력 향상, 소비 통제 경제통제기관 수립 농민 훈련	생산자조합+ 소비조합+ 신용조합
YMCA 농촌사업	상공업 진출 /자작농 창정	고리대 근절, 자작농 창정 지원, 대자본의 농촌침투 방어, 협동과 신용 정신 계몽	신용조합+ 소비조합 →(공동경작)
장로교 농촌운동	협동조합적 토지회사의 자작농 창정(이훈구)	자본주의경제조직 침투 방어 예수촌 건설(후기)	소비조합

90) 정용서, 앞의 논문, 71~77쪽.

협동조합 운동사	농촌 생산관계에 대한 입장 없음. 농민의 정당한 판매와 소비 실현에 초점.	자본주의 경제제도 개혁 경제부흥기구 성격 거부 대중적 훈련과 각성	소비조합→구매·판매·신 용·이용·생산조합
천도교신과 조선농민사	자작농 창정 공영농장 운영	당면이익획득-중간이윤 근절 천도교 이상촌 건설 소작권 안정화→자작농 창정 천도교인 소농들의 공영농장	소비조합+ 생산조합

똑같은 소비조합을 주장한다고 해도 동아일보 주도층의 경우 자본주의 경제제도의 문제점, 농촌 침투에 대한 것 보다는 생산자들이 얼마나 값싼 농업용구를 구입할 수 있느냐에 초점이 맞춰져 있다고 본다. 반면에 협동조합운동사의 경우는 중간이윤을 철폐하고 자본주의 경제제도의 영향 아래 약자의 연대를 강조하고 있다. 또한 이러한 차이는 협동조합 운영 계획이 단순히 소비조합에서 그치는 것이 아니라 생산조합 등 다른 형태로 나아가느냐에 따른 것이기도 하다.

그렇다면 민족주의 계열은 자본주의 경제제도를 개선할 대안을 가지게 되었다고 볼 수 있을까. 경제 공황으로 인한 혼란을 수습하고 새로운 사회체제에 대한 전망을 가진 세력이 출현할 것일까. 종종 소농의 단결에 기초한 농업협동화를 지향한다는 의견을 확인할 수 있었지만 이것을 직접적으로 자본주의 경제제도의 개선이라고 보긴 어렵다.

만약에 대공황기 농촌·농민문제를 생산이나 분배냐의 문제로 거칠게 분류해야 한다면, YMCA 주도층이 생산과 분배의 분리선에 놓여 있다고 생각한다. 그런데 사실 모든 세력들이 생산력을 높이기 위한 대책을 고민하지 않을 수밖에 없었고(예를 들어 대농 경영의 우수성을 이용하겠다는 것도 생산력 향상을 위한 방법이다. 다만, 그 과정에서 조선농민사의 예에서 볼 수 있듯이 협동조합이 여타의 경제 관계를 조율하기 때문에 자본주의 경제조직의 침투, 소작권의 문제 등으로부터 보호받을 수 있는 것이다), 분배할 수 있는 권한(토지, 세금 등)을 손에 쥐고 있는 것이 없는 상태에서 분배할 것이 있을 수 없었다. 혹시 대공황기라는 국면에서 생산 지향 대 분배 지향 정도라면 맞는 표현일 수는 있다.

그런데 이러한 기준에 일제와의 관계를 넣으면 다소 달라진다. 민족주의 계열 대부분이 일제와 직접적인 투쟁을 고려하지 않았다. 신간회 해소를 전후해 직접적인 투쟁이 어려운 시기가 도래했다고 하더라도 소비조합 등을 불매, 비매운동의 형태로 조직할 수도 있었다.<sup>91)</sup> 그러나 이러한 문제의식은 보이지 않았고

91) 조선일보의 다음과 같은 사실 내용이 참고된다. “애원하는 자는 아무 것도 못얻고 요구하는 자는 약간을 얻고 빼앗는 자는 온통을 얻는다는 현실의 사정에 돌아보아 줄잡아서 소비자들의 단결에 의한 통제적인 대책이 있어야 비로소 그 효력이 나타날 것은 너무 명백하다.”(「사실 : 조

1932년 농촌진흥운동이 시작되면서 협동조합을 이끌었던 동우회, YMCA 농촌사업 주도층, 천도교 신파 중 많은 이들이 편입되었다. 단순히 자본주의 경제체도의 침투를 막고자 하는 것은 자칫하면 이상적 농촌공동체 건설 주장으로 이어질 수 있었다.

각 운동 세력이 내걸었던 협동조합의 목적과 관련해서 ‘농민의 단체적 훈련’에 주목할 필요가 있다. 위에서 일제의 사회정책에 편입되는 결과를 낳았다고 했는데, 조선인 경제를 위한 대통제기관을 수립한다는 것이 오히려 스스로를 협동과 집단주의의 테두리 안에 가두게 되었다. 이 점은 직접적으로 1930년대 중반 경제통제라는 상황에 조선인들이 어떻게 적응하는지를 짐작해볼 수 있는 대목이 되기 때문이다. 그리고 해방 이후 새로운 국가가 대중을 포섭하는 방식에 대한 것도 마찬가지이다.

마지막으로 협동조합운동에 대공황기가 끼친 영향이라는 관점에서 살펴보면, 민족주의 계열 지식인들이 협동조합을 경제 운용 및 농민 지도 기구로 활용하면서 자율성이 최고의 가치가 되어야 할 협동조합운동이 각 세력에게 종속된 것은 아닌가 생각하게 된다.

---

선인과 소비통제문제-상품비매선전의 금지」, 『조선일보』 1930. 1. 29). 일본 정부에 소비의 단결로 최소한으로라도 저항하고 요구해야 약간이라도 얻을 수 있다는 뜻이다.

1970년대 이중위기와 동북아의 정치경제  
- 일본과 한국의 경우 -

---

정 일 준

# 1970년대 이중위기와 동북아의 정치경제 - 일본과 한국의 경우<sup>92)</sup>-

정 일 준 (고려대 사회학과)

ijchung@korea.ac.kr

## 논문개요

### 1. 문제제기: 1970년대 동북아위기를 어떻게 볼 것인가?

#### ○ 이론적 문제제기

---공황이론을 통해 본 동북아? :경제결정론 또는 경제중심 역사인식의 일면성

---냉전기 동북아 정체성의 다차원성: 군사적, 경제적, 문화적 차원

---미국과 동북아: 미국과 일본, 미국과 남한/북한, 미국과 중국/대만

#### ○ 실천적 문제제기

---1970년대 동북아에 공황이 있었는가?

---공황이 있었다면 왜 파국에 이르지 않았는가?

---공황 또는 위기에 못지않게 이에 대한 대응을 살펴야.

### 2. 1970년대의 이중위기: 군사위기와 경제위기

○ 1차 닉슨 쇼크: 금태환 정지, 브레튼우드체제 일방적 취소 경제위기 초래?

○ 2차 닉슨 쇼크: 중국방문, 미중관계 정상화 군사위기 초래?

---> ‘위기(공황)’에 대한 대응 또는 통치가 문제!

### 3. 이중위기에 대한 대응 (1) 일본

○ 군사위기: 미국과의 동맹강화

○ 경제위기: 생산체제전환

---> 자민당 내부의 정권교체로 정국안정

---> 대미관계 강화, 대중관계 개선

---

92) 초고에 불과합니다. 인용은 삼가주셨으면 감사하겠습니다. 논평은 환영합니다.

4. 이중위기에 대한 대응 (2) 한국

○ 군사위기: 북한과의 대화/군수산업육성(핵무기개발 포함)

○ 경제위기: 북한과의 대결/중화학공업화

---> 박정희 권위주의 정권 강화(유신체제)로 정국불안

---> 대미관계 경색, 대공산권 대결 자세 강화

5. 맺음말: 비교연구에서 관계연구로

## 1. 문제제기: 1970년대 동북아위기를 어떻게 볼 것인가?

1970년대의 동북아 그리고 한국을 공황(위기)이론을 통해 접근하고자 하는 시도는 일면적이다. 사회과학에서 위기/공황이론(crisis theory)은 자주 사용되기는 하지만 저발전된 개념 중 하나이다. 위기라는 용어는 그것을 사용하는 사람이 특정 사회현상을 발본적으로 진단하거나 또는 예측하기 위해서이다. 위기라는 용어는 매우 다차원적으로 쓰이고 있음에도 불구하고 위기의 여러 측면들을 연결하는 고리는 매우 약하다. 위기이론 또는 공황이론을 일목요연하게 정리하기는 힘들다. 위기는 결정적인 개입의 계기이다. “위기들(crisis)이란 하나의 과정이 절정에 이르렀음을 표시하고 새로운 과정이 시작된다는 의미에서 신기원을 만드는 사건들(epoch-making events)이다. 위기가 작동함으로써 이전 상황과는 질적으로 다른 새로운 상황이 도래 한다”(Debray, 1973; R. J. Barry Jones, 2001, p. 267에서 재인용). 이런 위기개념은 특정한 역사이론을 전제로 한다. 특히 경제변동, 사회변동, 정치변동이 위기의 기간 동안 급속한 제도변혁을 통해 단절적으로 일어난다는 것을 함축한다. 주류 자본주의 발전 이론들은 자본주의를 자기규제적(self-regulating) 또는 일반평형(General Equilibrium)체제라고 가정한다. 따라서 위기를 자주 언급함에도 불구하고 위기일반이론을 발전시키지 않았다. 위기/공황이론은 주로 마르크스주의 진영의 학자들에 의해 발전되었다. 마르크스의 경우 위기/공황이란 자본축적과정이 중단되거나 잠시 방해받는 상황이다. 따라서 위기/공황은 매우 다양한 범위에서 발생할 수 있다. 경제의 한 부문에서 발생할 수도 있고 세계경제 수준에서 일어날 수도 있다. 마르크스는 위기를 결정적인 개입의 순간적인 계기로 보았다. 영원한 위기란 없다. 마르크스는 자본주의의 최종 위기를 포착하여 진정한 탈자본주의 사회를 건설하고자 했다. 그렇지만 위기이론 또는 공황이론에 마르크스가 기여한 것은 그가 자본주의 위기를 자본주의 발전 과정에서 정상적이고 내연되는 속성으로 파악한 점이다. 마르크스는 자본주의에 외재적인 요인이 아니라 내재적 요인에 주로 초점을 맞추었다.

경제위기가 정치위기, 군사위기 나아가 자본주의 체제의문제로 번져나가는 역사적 복합국면을 분석해야 한다. 그렇지만 현실 역사에서 경제위기가 다른 차원의 위기를 추동한다는 증거는 희박하다. 오히려 경제위기를 관리하고(managing) 통치하는(governing) 다양한 초국적(transnational), 국제적(international), 국가적(national) 기구(organizations)와 제도(institutions) 그리고 방안들(practices)이 발전되어왔다.

동북아의 자본주의 국가인 일본과 한국은 각기 독립된 주권국가이다. 그렇지만 일미동맹, 한미동맹을 통해 미국과 긴밀히 연결되어있었다. 또 자본주의 세계체제에 적극 참여하고 있었다. 물론 일본과 한국의 자본주의 발전 정도나 세계체제에의 편입정도는 달랐다.

## 2. 1970년대의 이중위기: 군사위기와 경제위기

1971년 7월 미국 대통령 안보보좌관 키신저는 극비에 중국을 방문하여 주은래 중국수상과 회담했다. 7월 15일 미국 대통령이 중국을 방문한다는 내용을 발표해 세상에 충격을 주었다. 일본과 한국은 큰 충격을 받았다. 냉전체제 대만을 지지하고 중국에 적대정책을 펴온 일본 정부에게 일본과 사전 협의 없는 미·중 접근은 커다란 충격이었다. 한국의 경우에 충격은 더욱 컸다. 한국전쟁 당시 적군으로 싸운 미국과 중국이 관계를 정상화하는 동북아 정세의 흐름은 박정희 정권에게 커다란 안보상의 도전이었다.

1971년 9월에 열린 제26회 유엔총회에서는 중국의 유엔가입문제가 논의되었다. 중국의 유엔회원권 문제에 대해 중국초청·대만추방 결의안이 찬성 76, 반대 35, 기권 17로 가결되었다. 일본과 한국은 중국과의 관계를 재고해야 했다. 중국과 미국의 접근속도는 가속도가 붙었다. 1972년 2월 닉슨 대통령은 중국을 방문하여 모택동 주석, 주은래 수상과 회담하고 2월 27일 공동성명을 발표했다. 어제의 적이 오늘의 친구가 되는 국제정세 변화는 한국과 일본 정부에게 안보상의 위기였다.

제2차 세계대전 후 세계경제는 미국 달러를 기준통화로 한 국제통화기금(IMF) 체제에 의해 운영되었다. 달러는 금과의 태환성이 있었고, 각국의 통화는 달러와의 교환비율로 가치를 평가받았다. 미국은 풍족한 금준비와 국제수지 흑자로 달러에 의한 세계경제 지배를 유지할 수 있었다. 그런데 1960년대 들어 미국의 세계경제 지배는 흔들리기 시작했다. 베트남전쟁이 본격화한 1960년대 후반부터 미국의 국제수지는 적자로 돌아섰고, 달러의 해외유출이 계속되었다. 미국은 군사비의 증대에 의해 재정적자가 늘어날 뿐만 아니라, 격심한 인플레이에 직면했다. 반면 군사비 부담이 적은 일본과 서독은 고도경제성장을 지속할 수 있었다. 달러의 실질가치가 떨어졌으나 외환시세가 고정되어 있어 수출이 증가했고, 그 결과 일본과 서독은 국제수지 흑자가 늘어났다. 1971년에 들어서서 미국의 국제수지 적자는 더욱 늘어났고, 달러유출은 미국 국내의 금준비를 넘어섰다. 미국은 달러 위기, 나아가서 국제통화 위기에 직면했다.

1971년 8월 15일 닉슨 미국 대통령은 달러와 금과의 교환을 일시적으로 정지하고, 10%의 수입과징금제를 실시하며, 각국 통화와의 외환시세 변경에 대해 논의하겠다는 획기적인 달러 방위정책을 발표했다. 이 조치는 세계경제에 커다란 영향을 끼쳤다. 유럽 각국은 변동환율제로 전환했다. 미국에 대한 의존도가 높은 일본은 매우 충격이 컸다. 8월 16일 주식가격이 폭락했다. 수출에 유리한 1달러=360엔의 고정환율을 지키기 위해 일본 은행은 외환시장에서 40억 달러를 매입했다. 그러나 9월 28일에는 잠정적인 변동환율제로 전환했다. 오랫동안 지속된

1달러=360엔의 고정환율시대는 끝난 것이다.

1971년 12월 선진 10개국 재무장관은 워싱턴에 모여 국제통화위기에 대한 대책을 협의했다. 여기서 각국은 상하의 변동폭을 설정한 고정환율제로 환원하는데 합의했다(스미소니언 협정). 이 협정에서 1달러=308엔으로 되었으나, 달러에 대한 불신이 계속되어 1973년 2월에는 스미소니언 체제가 붕괴되었다. 일본도 최종적으로는 변동환율제로 이행했다. 이로 인해 달러의 가치가 떨어지고 엔 가치가 높아져 수출에 제동이 걸렸다. 일본의 수출관련 산업인 중소기업은 커다란 타격을 받았다. 수출에 의존해 지속되어 왔던 고동성장시대에는 끝났다. 1971년도 일본의 국제경상수지는 58억 달러의 흑자였고, 외환준비는 152억 달러로 급상승했다. 사토 내각은 엔고로 인한 불황 방지를 위해 국채를 증발해 공공사업을 확대했다. 국제발행에 의한 재정지출의 팽창이 일상화되어, 이후 재정위기의 원인이 되었다. 그리고 불황에도 불구하고 인플레이는 계속되었다. 달러가 금과 교환되지 못하는 불환지폐가 됨으로써 세계적인 인플레이가 진행되었다. 그로 인해 세계 경제는 불황속의 인플레이, 실업의 증대라는 경제위기로 접어들었다.

닉슨대통령의 달러 방위정책은 미국의 세계패권을 저하시키는 상징적인 조치였다. 미국은 군사적, 경제적으로 제2차 세계대전 직후의 강력한 권력 우위를 상실했다. 미국은 국제적인 부담을 줄이기 위해 동맹국에 대해 책임분담을 요구했다. 1971년에 들어서서 일본정부와 오키나와 반환교섭이 급진전된 것도 하나의 예이다. 오키나와 반환에 있어서 제일 큰 문제는 미군기지였다. 오키나와는 전 지역이 기지라고 할 만큼 미군기지가 집중되어 있었다. 전쟁의 참화를 직접 경험한 오키나와 주민은 미군기지 철폐 또는 축소를 요구했다. 특히 핵기지의 철폐를 요구했다. 핵기지의 철거를 수반한 오키나와 반환은 원폭피해를 당한 일본 국민 일반의 요구이기도 했다. 미국도 극동 최대의 기지인 오키나와 주민의 일본복귀 요구나 일본의 국민감정을 무시하고서는 기지를 계속 사용하기가 곤란하다는 점을 인식하고 있었다. 또 핵무기 문제에 대해서도 원자력 잠수함을 중심으로 작전 수행이 가능하기 때문에 오키나와로부터의 핵기지 철수도 가능하다고 판단했다. 미국은 핵무기 철거 문제를 대일협상의 지렛대로 사용했다. 일본 국민과 야당 그리고 정부도 대미교섭에서 '핵무기 철거'에 관해 명확한 기재를 요구했다. 미국은 이 문제를 섬유교섭과 교환시켜 협상에서 양보를 얻어내고자 했다. 섬유교섭 문제는 1971년 오키나와 반환협정까지 논란을 벌였다. 결국 오키나와 반환문제는 섬유제품의 대미 수출규제 합의와 동시에 타결되었다. 오키나와 반환협정은 1971년 6월 17일 아이치 외무장관과 로저스 국무장관에 의해 조인되었다. 오키나와 반환은 1972년 5월 15일에 실현되었다. 1972년 5월 오키나와가 반환되자 사토 수상은 6월 17일에 퇴진을 표명하고, 7월 6일에 총사퇴했다. 사토 수상의 퇴진에 이어 자민당 총재 후임에는 다나카 가쿠에이, 후쿠다 다케오, 오히라

마사요시, 미키 다케오 등 4명이 대결했다. 다나카가 후쿠다를 물리치고 당선되었다. 다나카 정권은 오히라를 외무장관에, 미키를 무임소장관에, 나카소네를 통산장관에 임명하여 1972년 7월 7일 탄생했다. 다나카 수상은 취임 후 9월1일 하와이에서 닉슨 대통령과 회담하고 이후 중국을 방문했다. 그는 모택동 주석, 주은래 수상과 회담, 9월 27일 중·일 간의 전쟁상태를 공식적으로 종결하고 국교를 회복한다는 공동선언을 발표했다. 중·일전쟁 전면개시 이래 35년, 전후 27년 만에 중·일간 국교가 회복되었다.

### 3. 이중위기에 대한 대응 (1) 일본

1971년의 달러쇼크와 1973년의 오일쇼크로 일본에서 고도성장시대는 막을 내렸다. 1973년 이후 선진국의 경제성장률은 1960년대에 비해 현저히 떨어졌다. 2차 대전 후 미국은 최강의 군사력과 최고의 생산력을 바탕으로 자본주의 세계경제의 헤게모니 국가로서 팍스 아메리카나(Pax Americana)시대를 열었다. 그러나 일본과 서독을 선두로 한 선진 자본주의 국가들의 고도성장으로 미국의 경제적 우위는 점차 잠식되었다. 반공진영의 맹주로서 행한 거액의 대외원조, 한국전쟁과 베트남 전쟁에 소요된 전비 등의 부담은 미국의 경제력을 약화시켰다. 미국경제의 약화는 기축통화인 달러화에 대한 신뢰를 떨어뜨렸고 1960년대 후반에는 달러위기가 발생했다. 그리고 1971년 8월 닉슨 대통령은 금과 달러의 교환정지, 수입과징금 부과 등 달러 방어를 위한 긴급대책을 시행했다. 이전까지 미국은 각국의 정부·통화당국의 요구가 있는 경우에는 금 1트로이온스(약 31그램) = 35달러의 교환비율로 달러와 금의 교환에 응했다. 미국이 금과 달러의 교환정지를 선언함으로써 금을 매개로 자국 통화의 대달러 교환비율을 결정했던 각국은 고정환율제(固定換率制)에서 변동환율제(變動換率制)로 이행하게 되었다. 71년 12월에는 워싱턴에서 10개국 재무장관회의가 열려 다각적 통화조정에 대한 합의(스미소니언 합의)가 이루어져 일시적으로 고정환율제가 재건되었다. 예를 들면 엔화가치는 1달러 = 360엔에서 1달러 = 308엔의 고정비율로 되었다. 그러나 1973년 2월 달러 위기가 재연됨으로써 결국 각국은 변동환율제로 이행하지 않을 수 없게 되었다. 엔화도 2월 14일부터 변동환율제로 이행되었고, 다음날 엔화는 1달러=264엔으로 급등했다.

변동환율제는 각국의 경제상태가 즉시 환율에 반영되어 국가간 경제불균형이 조정되는 장점이 있다. 달러와 금의 교환을 전제로 한 고정환율제는 전후 세계적인 고도성장을 유지하는데 적합한 환경을 제공했다. 고정환율제와 GATT의 자유무역원칙을 근간으로 각국간의 무역은 순조롭게 확대되었고 고도성장도 유지되었다. 세계경제의 관점에서는 변동환율제로의 이행이 시장의 실세가치를 반영한

다는 측면에서 인위적으로 환율을 조정하는 고정환율제보다 합리적인 면이 있었다. 그렇지만 일본의 경우에는 상당히 낮았던 엔화 가치가 큰 폭의 엔고로 전환되었기 때문에 수출관련산업이 위기를 맞았다. 무역관련 기업도 수시로 변하는 환율변동의 리스크를 부담하게 되었다. 또한 환율의 변동성이 커짐에 따라 각국 통화는 투기적 거래의 대상이 되었다. 투기성을 띤 단기자금이 국제시장을 이동함에 따라 환율 변동은 극심하게 되었고, 환율 급변이 각국 경제에 악영향을 미치는 사태도 발생하게 되었다.

달러와 금의 교환성을 축으로 한 고정환율제의 붕괴는 IMF체제의 사실상 해체를 의미했다. 이와 더불어 일본의 고도경제성장 시대도 끝났다.

1973년 10월에 제 4차 중동전쟁이 발발하자 아랍석유수출국기구는 ‘석유전쟁’을 선언했다. 미국에 석유수출을 금지하고, 비우호국에는 공급을 제한한다는 것이었다. 이에 따라 원유가격이 폭등했다. 1978년 이란혁명으로 제2차 오일쇼크가 왔다. 석유가격이 급등하자 그동안 안정되어왔던 1차상품의 국제가격도 상승했다. 이와 같은 자원 가격의 상승은 모든 상품과 서비스의 생산코스트를 인상하는 것과 같은 악영향을 미치기 때문에 각국 경제의 생산성이 일제히 하락했다. 오일쇼크도 일본의 고도경제성장을 종식시키는 데 일조했다. 기술혁신의 정체와 노동력 수급의 압박도 일본의 고도경제성장을 멈추게 한 요인 중 하나였다.

다나카 정권은 일·중 국교정상화와 더불어 일본열도개조를 추진했다. 연 10%의 경제성장률을 달성해 1970년 73조 엔이었던 GNP를 1985년 304조 엔 규모로 성장시키고자 했다. 태평양 임해지대에서 전국으로 공장을 이전시키고, 고속전철과 고속도로망을 정비해 과밀·과소 현상을 해소하고, 각 지방에 개발 거점을 만들고자 했다. 그러나 이것은 달러위기 후의 경제상황 변화를 무시한 채 고도성장을 추구하려는 계획이었다. 개조론이 발표되자 개발 거점으로 설정된 지역을 중심으로 땅값이 폭등했다. 또한 인플레이를 자극했다.

다나카 수상은 자신의 높은 인기를 믿고 일·중 국교정상화와 열도개조론을 내걸고 총선거를 실시했다. 1972년 11월 13일 해산권을 행사해 중의원을 해산했다. 그러나 12월10일에 실시된 총선거 결과 자민당은 득표율 46.8%, 271석을 획득했고 공명당, 민사당도 의석이 줄었으나, 사회당은 118석으로 지난 선거에서의 패배를 어느 정도 회복했다. 공산당은 처음으로 10%를 넘는 득표율을 차지했고, 38석을 얻어 사회당에 이어 제2 야당으로 등장했다.

1973년 10월 6일 제4차 중동전쟁이 발발하자 10월 17일 페르시아만 6개국은 석유가격을 21% 인상했다. 아랍석유수출국기구 10개국은 미국 등 이스라엘 지원국에 대한 원유공급을 5%이상 삭감했다. 11월 5일에는 이 조치를 강화하여 석유생산을 25%줄이고, 12월부터 5%의 추가 감산을 발표했다. 이 오일쇼크는 인플레이와 물자부족으로 어려움을 겪던 일본경제에 큰 타격을 가했다. 필요한 석

유의 거의 대부분을 중동 산유국에 의존하던 일본은 11월 22일 각의에서 ‘이스라엘 비난’, ‘아랍 지지’로 외교정책을 전환했다. 또한 12월에는 미키 부총리를 중동 8개국에 특사로 파견했다. 그 결과 일본은 우호국으로 인정받아 원유공급을 보장받았다. 그렇지만 12월23일에 페르시아만 6개국은 다음해 1월부터 원유가격을 2배로 인상한다고 발표했다.

계속되는 인플레이션은 국민의 불안감을 자아내 소비자의 사재기 심리를 불러 일으켰다. 이러한 사재기 소동은 고도로 발달한 정보사회 속에서 소비자의 불안감이 과민하게 나타난 현상이었지만, 동시에 수입석유에 의존하고 있는 일본경제의 취약성을 반영하는 것이기도 했다. 일본경제는 1950년대부터 에너지 전환에 의해 대부분의 에너지를 석유에 의존해 왔고, 석유의 99.7%를 수입으로 충당했다. 그중 80%이상을 중동지역에서 수입했기 때문에 일본은 아랍 석유전략의 영향을 직접 받게 되었다. 경제실정을 무시한 다나카 내각의 과도한 성장정책은 석유값 인상에 의해 그동안 급속히 진행되던 인플레이션을 더욱 가속화시켰고, 그로 인해 ‘광란물가’라고 표현되는 물가고기를 초래했다.

1971년 ‘달러위기’를 전환점으로 세계정세는 1960년대 이래 고도성장을 추구해 온 일본의 정치경제노선 추구를 어렵게 만들었다. 그럼에도 불구하고 여전히 성장노선을 추구하려 한 다나카 정권은 1973년 ‘석유위기’로 통치위기에 부딪치게 되었다. 세계적인 자원민족주의에 의해 발생한 원료 수입난은 물자부족, 매점·매석을 불러 일으켰고, 소비자물가 상승은 국민생활을 불안하게 하였다. 고도성장 시대의 종언은 경제정책의 전환을 촉구했다. 이케다, 사토, 다나카로 이어진 보수정권과 이것을 뒷받침해 금권선거를 가능하게 한 재계에 국민의 불만이 높아갔다.

달러쇼크 이후 발생한 엔고가 경제에 악영향을 미치고 있다고 판단한 일본 정부는 경기부양책을 폈다. 1972년 7월 이후 다나카 수상의 ‘日本列島改造論’으로 시작된 공공공사 붐으로 통화량이 급속하게 증대되어 과잉유동성현상이 발생했다. 오일쇼크 이후 물가가 상승하고 있었기 때문에 과잉유동성은 물가상승을 더욱 부추겨 ‘狂亂物價’ 상태에 빠지게 되었다. 또한 1974년에는 전후 처음으로 일본의 경제성장률이 마이너스(-1.2%)를 기록했다. 물가상승과 불황이 동시에 발생함으로써 일본에서도 스태그플레이션이 일어났다고 할 수 있다. 그렇지만 일본은 이 상태가 오래 지속되지 않고 1975년부터 경기가 회복세를 보였다. 경제성장률은 연 3%대 수준으로 낮아졌지만, 다른 선진국과 비교하면 상대적으로 높은 수준이었다. 사회주의권을 제외한 세계무역에서 점하는 일본의 무역비중을 보면 수입은 1970년대의 6.4%에서 1985년 7.2%로 조금 증가했을 뿐이다. 그렇지만 수출은 1970년대의 6.9%에서 1985년에는 10.1%으로 크게 늘어났다. 수출품의 구성을 보면, 70년대에 수출액의 40.5%를 점했던 기계류(일반기계 · 전자기기 ·

수송기기)가 85년에는 67.9%에 달했다. 자동차·공작기계·전자기기 등이 강한 국제경쟁력을 발휘한 결과였다. 공업구조의 변화도 진행되어 1985년의 제품 출하액 비중을 보면 금속류 14.0%, 기계류 39.8%로 중공업 비중이 53.8%에 이르렀다.

영국에서는 1960년대 후반부터 스태그플레이션(stagflation)현상이 발생한 바 있으나, 오일쇼크 이후에는 이 현상이 선진 자본주의 각국으로 확산되었다.

일본 제조업의 국제경쟁력이 강한 이유로 제품 품질의 우수성, 세밀한 마케팅기법, 낮은 제품 마진, 엔화가치의 저평가 등을 열거할 수 있다. 그렇지만 기본적으로 제품 코스트가 상대적으로 낮았던 것이 주된 원인이었다. 오일쇼크에 대응하여 일본 기업은 제품단위당 투입량을 줄이는 자원과 에너지 절약형 투자를 추진하여 큰 성과를 거뒀다. 또한 제품코스트에 영향을 미치는 임금 코스트 면에서 1975년 이후 10년간 일본의 임금코스트 상승률이 현저하게 낮다. 이는 노동생산성의 상승률이 높았던 데 비해 명목임금 상승률은 낮았기 때문이다.

1975년 4월30일 남베트남 정권은 무조건 항복했다. 제2차 세계대전 후 30년에 걸친 베트남전쟁이 공산세력의 승리로 끝난 것이다. 1965년에 미국이 본격적으로 군사개입을 시작한 이후 10년간, 가장 많을 때는 50만을 넘는 미군 지상병력이 투입되었다. 베트남 전쟁에서 미국이 패배함으로써 국제정세는 변했다. 미국의 군사력과 경제력은 상대적으로 쇠퇴했다. 이러한 국제정세의 변화 속에서 선진 자본주의 국가들이 동시 불황을 겪게 되었다. 1974년부터 심각해진 미국의 불황은 수입 감소를 초래해 '불황의 수출'이라는 현상을 가져왔다. OECD 가맹국 전체의 GNP성장률은 1974년에 정체하기 시작해 1975년에는 -2%였다. 국제무역 역시 1975년에는 10%정도의 감소율을 기록했다. 미국의 불황 기간은 전후 최장기를 기록했고, 서구 선진 자본주의 국가들의 불황도 동시에 진행되었다. 그리고 이 불황은 1973년 석유위기 이래, 이례적으로 인플레이와 동시에 진행되었다. 선진국 전체의 평균 물가상승률은 1974년, 1975년 모두 10%이상으로, 불황과 인플레이가 동시에 진행되는 스태그플레이션 현상을 나타냈다. 거기에서 석유가격 급등으로 산유국의 무역흑자는 선진국과 비산유국의 대폭적인 무역적자를 가져왔다. 이 때문에 선진국에서는 국제수지 적자가 심각한 문제로 부각되어 불황, 인플레이, 국제수지 악화 현상에 직면했다. 그 결과 선진국에서는 실업자가 증대해 커다란 사회문제로 등장했다. '전후 최대의 경제위기' 또는 '1930년 이래 최대의 경제위기'라고 불리는 사태로 진전했다.

이러한 자본주의 국가의 위기를 극복하고 선진국간의 경제협조를 목적으로 1975년 11월 파리 교외 랑비에 성에서 미국, 영국, 프랑스, 서독, 이탈리아, 일본 등 6개국 정상회의가 열렸다. 이후 선진국 수뇌회의가 매년 개최되어 심각한 경제위기 극복을 위해 자본주의 국가간의 결속을 도모하는 계기가 되었다.

미키 내각이 들어설 즈음 일본경제는 세계 동시불황 속에서 심각한 위기에 직면하고 있었다. 1973년 후반 석유위기에 이은 물가고와 1974년 후반부터의 불황으로, 1974년도 일본의 GNP 성장률은 마이너스를 기록했다. 기업도산이 계속되었고, 세수입 부족은 심각해졌으며, 국가재정과 지방재정 모두 위기에 빠졌다. 1975년 초부터 법인세, 소득세를 중심으로 세수입은 급격히 감소하여 세수입 부족이 큰 문제로 나타났다. 1975년 봄에는 1974년 예산의 세수부족을 1975년 4월의 세수입을 앞당겨 수납하는 특별조치로 모면했으나, 1975년도 세수입 부족 문제는 더욱 심각했다. 심각한 세입부족은 불황의 장기화에 따라 1976년 이후에도 계속될 것으로 예상되었다. 한편 재계를 중심으로 불황타개를 위한 적극재정을 통해 경지를 자극하도록 요구하는 주장도 강력했다. 자민당도 1976년에 중의원의 임기가 끝나기 때문에, 총선거를 예상해 경기부양책을 요구하여 재계의 요구를 뒷받침했다. 이 때문에 미키 내각이 처음으로 편성한 1976년도 예산안은 한편에서는 세입부족, 또 한편에서는 적극재정 요구라는 모순에 직면했다. 1975년도 말에 결정된 정부예산안은 일반회계 24조 2,960억 엔, 국재발행액 7조 2,750억 엔으로, 국채의존률은 29.9%에 달했다.

미키 수상은 1975년 8월 미국을 방문해 포드 미국 대통령과 정상회담을 가졌다. 8월 6일에는 공동성명과 공동 신문발표를 했다. 공동 신문발표에서는 “한국의 안전은 한반도의 평화유지에 긴요하며, 한반도의 평화유지는 일본을 포함한 동아시아의 평화와 안전에 필요하다”는 새로운 표현을 담고 있었다. 이 표현은 1969년 사토·닉슨 공동성명에서 처음으로 언급되었으며, ‘한국조향’으로 재확인한 것이었다. 그것은 인도차이나 반도에서의 미군철수에 의해 한반도에서도 철수하지 않을까 하는 한국의 불안을 해소하여, 한·미·일 3국의 방위협력관계를 유지하고 강화시키는 것이었다. 정상회담 직후 솔레진저 미 국방장관이 일본을 방문하여 8월29일 사카타 방위청장관과 회담을 가졌다. 여기서 베트남 전쟁 이후의 한반도 정세, 미·일 방위협력문제 등이 논의되었으며, 미·일 국방수뇌의 정기협의를 가질 것, 미·일 방위협력문제 등이 논의되었으며, 미·일 국방수뇌의 정기협의를 가질 것, 미·일 작전협력을 위한 협의기관을 설치할 것 등에 합의했다. 사카타·솔레진저 합의에 의거해, 1976년 7월8일 미·일 안전보장협의위원회에서는 상설전문기관으로서 미·일 방위협력 수위원회를 설치한 것을 결정했다. 이로써 구체적인 공동작전 검토가 시작되었고, 미·일 공동작전 체제는 커다란 진전을 보였다. 이 소위원회가 미·일 공동작전을 위한 지침을 작성하고, 유사입법(有事立法) 검토를 하게 되었다.

이리하여 베트남전쟁 후 새롭게 조성된 국제정세 속에서 미국의 일본에 대한 요구는 한반도를 포함한 동아시아에서 일본이 보다 적극적인 역할을 하는 것이었다. 이를 위해 미·일 공동작전 체제를 한층 강화했다. 바로 이 시기는 사토 내

각 시기에 세웠던 제4차 방위력 정비계획이 1976년에 최종연도를 맞이하기 때문에 새로운 방위력 정비계획 작성이 1976년에 최종연도를 맞이하기 때문에 새로운 방위력 정비계획 작성이 필요하게 된 때였다. 이에 따라 장기적이면서도 평화시 기반 방위력의 상한을 설정하는 방침을 결정했다. 이 방위계획 대강은 기반 방위력으로서의 목표를 제시함과 동시에, 방위력 정비에 있어 양에서 질적 충실을 기하는 쪽으로 전환을 명확히 하였다. 미키 내각은 방위비에 대해 “당면 GNP의 1% 이내를 목표로 한다”고 결정하여, 방위비 증가에 억제한도를 설정했다.

1973년 가을 석유위기 이래 불황은 2년 반 동안 계속되었다. 그렇지만 1976년에 들어서자 일본경제는 불황에서 벗어나기 시작했다. 수출 호조가 주효했다. 기존 수출품목은 철강, 조선, 가전제품이 중심이었다. 1976년 들어 미국에 대한 자동차수출이 선두를 차지했다. 석유위기 이후 세계시장은 석유소비량이 적은 일제 소형차에 관심이 높아졌다. 대미수출은 전년도에 비해 2배 이상의 급격한 증가를 나타냈다. 이러한 수출의 호조로 무역수지는 흑자로 전환되었고, 국내경기도 호황으로 바뀌었다.

심각한 세계 동시 불황 가운데에서도 서방 자본주의 국가들은 양분되고 있었다. 불황과 물가상승의 동시 진행, 실업자의 증가, 국제수지적자라고 하는 회복불능의 위기에 빠진 영국, 프랑스, 이탈리아 등과 경기회복의 추진역할이 기대되었던 미국, 서독, 일본 등으로 양분되는 경향을 보였던 것이다. 이 가운데에서도 일본은 수출급증에 의한 무역 흑자로 경기회복의 선두에 서 있었다. 그러나 한편으로는 일본 정부가 수출증대를 위해 부당하게 엔화를 낮게 조작하고 있다든가, 덤핑수출을 하고 있다든가, 일본시장의 폐쇄성이 무역불균형을 초래하고 있다는 등의 비난이 일본에 집중되었다.

한편 중국에서는 1976년 9월 모택동 주석이 사망했다. 10월에는 문화대혁명을 주도했던 세력이 권력에서 추방되었다. 그리고 1977년 덩소평이 권력핵심에 복귀했다. 1977년 8월 공산당 전국대표대회에서 문화대혁명의 종결과 근대화 정책 추진을 결정했다. 중국은 근대화를 위해 일본을 비롯한 자본주의 국가로부터 적극적으로 자본과 기술 도입을 추진했다. 이를 위해 중국측은 중·일 조약의 체결을 서두르게 되었다. 1978년 8월 12일 중국과 중·일 평화 우호조약을 조인했다. 10월 중국의 실력자인 덩소평 부수상이 일본을 방문해 비준서가 교환되고, 조약이 발효했다.

1979년 이란혁명이 일어났다. 이에 따라 이란의 원유생산이 정지되고 석유수급이 긴박해졌다. 석유수출국기구 총회에서는 1979년 중에 원유가격을 4단계로 나누어 14.5% 인상한다고 결정했다. 더욱이 1979년 6월의 총회에서는 원유 기준가격을 23.75% 인상했다. 1979년 한 해 동안 석유가격은 2배 이상 인상되었

다. 석유수출국기구에 의한 원유가격 인상은 제2차 석유위기로 세계경제에 악영향을 끼쳤다. 선진 자본주의 국가에서는 물가폭등과 경제성장률의 저하가 일어났다. 개발도상국에서는 채무 증대로 나타났다.

그러나 세계적인 석유위기는 일본 경제에 그리 큰 영향을 끼치지 않았다. 석유 절약이 습관화되었고, 원자력 등 에너지로의 전환이 진행되고 있었기 때문이었다. 석유수급문제는 발생하지 않았다. 제2차 석유위기도 커다란 문제없이 극복한 일본은 순조로운 경기회복을 달성했다. 1973년 가을 석유위기 이래 위축되고 있던 국내경기는 1979년부터 안정된 상승을 나타내기 시작했다. 석유위기 직후인 1974년에 GNP 실질성장률은 마이너스 0.2%까지 떨어졌으나, 1975년 1.4%, 1976년 5.3%, 1977년 5.3%, 1978년 5.1% 1979년 5.2%로, 1970년대 후반에는 5% 정도의 성장률을 나타냈다. 고도성장기의 두 자리 수의 성장에는 이르지 못했지만 일본은 안정 성장을 유지하고 있었다.

이렇듯 순조로운 경제성장은 수출호조에 의해 뒷받침되고 있었다. 1972년 변동환율제로 이행한 후 엔화 가치가 자꾸 올라 수출에 대한 악영향이 우려되었다. 그럼에도 불구하고 수출산업은 경쟁력을 유지했다. 또한 제품의 품질향상과 더불어 수출은 점점 더 증가했다. 1980년에는 일본의 자동차 생산대수가 1,140만대에 달해, 미국을 앞질러 세계 제1위가 되었다. 이후 일본은 세계 제1위의 자동차 수출국의 지위를 굳혔다. 1980년에는 철강생산량이 1억 1,140만 톤으로 미국을 앞질렀고, 세계 제1위의 철강수출국이 되었다.

#### 4. 이중위기에 대한 대응 (2) 한국

1971년 4월 29일 제 7대 대통령 선거에서 집권 공화당의 박정희 후보가 6,342,828표로 신민당의 김대중 후보의 5,395,900표를 누르고 당선되었다. 6월 15일 미국무부와 국방부는 당시 오키나와에 저장되었던 수백기의 전술핵무기를 한국을 비롯한 괌, 대만, 필리핀 및 미국 등의 저장기지로 옮길 것을 백악관에 건의했다. 6월 23일 한국 정부는 “아시아에서 전쟁이 일어나도 미지상군은 투입하지 않는다”고 한 레이드 미국방장관의 상원세출위원회 증언을 중시하고 대책을 협의했다. 7월 16일 미국의 닉슨대통령이 방중계획을 발표하여 한국의 각계에 커다란 충격을 주었다. 1971년 12월 6일 박정희 대통령은 국가비상사태를 선언했다. 정부시책은 국가안보를 최우선으로 하고 조속한 안보태세를 확립할 것, 안보상 취약점이 될 사회불안을 불용하고 불안요소를 배제함, 언론은 무책임한 안보논의를 삼갈 것, 모든 국민은 안보상 책무수행에 성실할 것, 모든 국민은 안보위주의 새 가치관을 확립할 것.

1972년 1월 11일 박정희 대통령은 연두기자회견에서 안보우선의 총력체제를 구

축한다. 남북한 UN 동시가입에 반대한다. 남북적십자회담을 성공시키기 위해 전면적인 지원을 한다 등을 강조했다. 12일 경제기획원 연두순시에서 외국인 투자 유치에 경제개발 뿐 아니라 안보에도 커다란 효과가 있다고 지적했다. “미국의 제벌이 거액투자를 하면 이것은 1개 보병 사단이 한국에 주둔하는 만큼의 효과가 있다”고 강조했다.

2월 21일 닉슨 미국 대통령이 중국을 방문했다. 여당인 공화당의 신형식 대변인은 “닉슨 대통령의 방중은 성공했다. 대만문제를 둘러싼 미국의 태도는 현실정치의 냉혹함을 보여주었다. 우리는 자주적인 국토방위를 재인식하지 않으면 안된다”고 말했다. 야당인 신민당의 김수환 대변인은 “금번의 미·중회담은 국제적인 긴장완화에 도움이 될 것이다. 그러나 대만문제가 우려된다. 우리로서는 한국이 제2의 대만이 되지 않기 위한 최선의 노력을 다해야만 한다”고 논평했다. 3월 10일 박대통령은 26개 부실외자기업 정리 작업을 6월말까지 끝내도록 지시했다. 5월 2일 이후락 중앙정보부장이 비밀리에 평양을 방문하여 김일성과 회담했다. 5월 29일에는 박성철 북한 제2부수상이 비밀리에 서울을 방문하고 박정희 대통령과 회담했다.

박정희 정권은 동북아 국제정세 변화에 유신체제 전환으로 맞서고자 했다. 한미 동맹을 신뢰하지 않고, 국민도 믿지 않았다.

- 군사위기: 북한과의 일면 대화/일면 경쟁 군수산업육성(핵무기개발 포함)
- 경제위기: 국가위기의 하위위기로 파악(관료적 권위주의 이론의 허실)
- 정치위기 자초: 박정희 권위주의 정권 강화(유신체제)로 정국불안  
자유 민주주의 무시
- 통치성의 미비: 대외/국내, 군사/경제/정치의 연결, 주체형성과 구조개혁

##### 5. 맺음말: 비교연구에서 관계연구로

- 한국과 일본의 비교연구가 아니라 한일관계, 한미관계를 중심으로 위기통치(governing crisis)를 분석해야.
- 군사/경제/정치 차원의 상호관계에 주목해야.

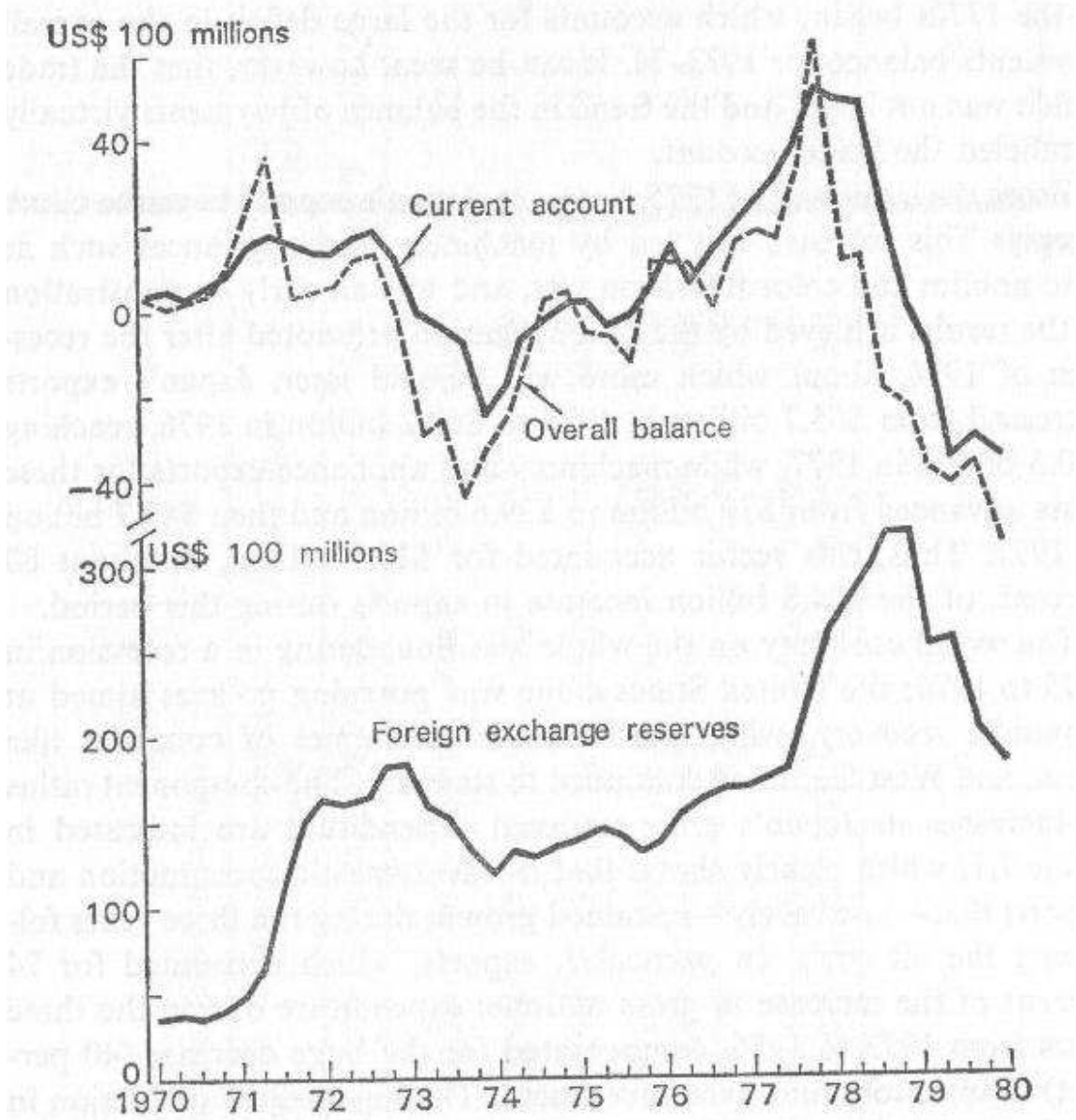
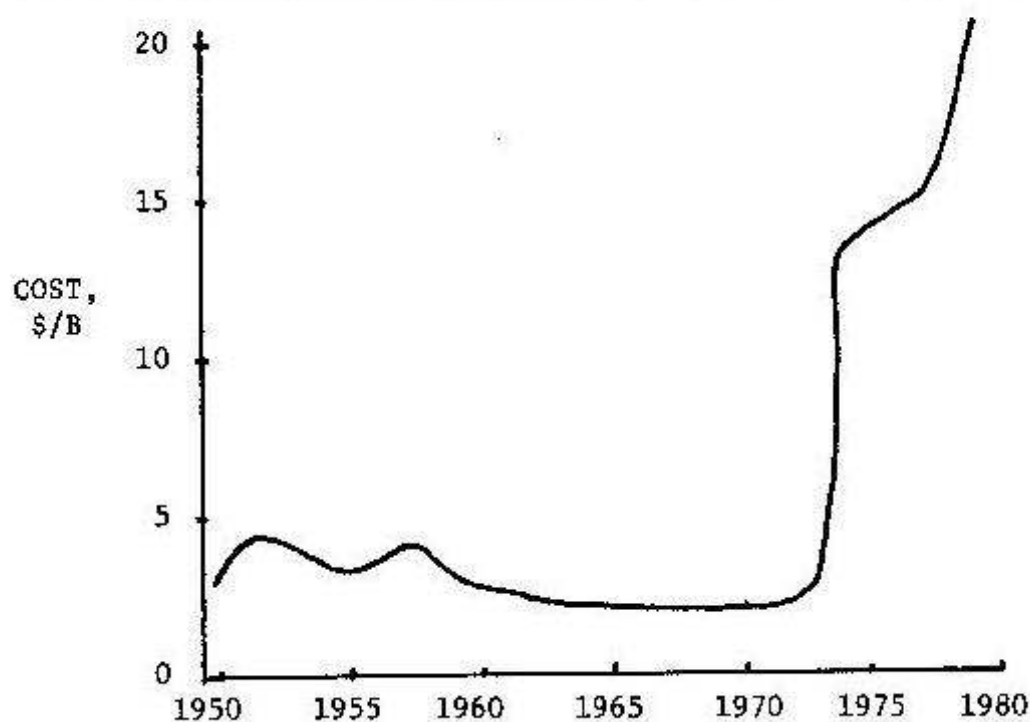


Figure 7.2. Balance of payments and foreign exchange reserves  
 Sources: Ministry of Finance and Bank of Japan.

FIGURE 2.6

Average Delivered Cost of Crude Oil Imported into Japan



Note: 1979 Average Estimated

Sources: Data for 1950-1960 - Japan Exports and Imports; for 1960-1977 - Kiyotaka Kurokawa, ed., Japan Petroleum and Energy Yearbook: 1978 (Tokyo: Japan Petroleum Consultants, 1978); for January 1978-September 1978 - Japanese Oil Statistics Today, October 1979.

TABLE 4.1  
Annual Balances in U.S. and Japanese Current International  
Transactions (\$ millions)

	Japan		United States	
	Current Balance	Δ In Current Balance	Current Balance	Δ In Current Balance
1967	-190	-	2,584	-
1968	1,048	Δ 1,238	611	= Δ 1,973
1969	2,119	Δ 1,071	399	- Δ 212
1970	1,970	- Δ 149	2,340	Δ 1,941
1971	5,797	Δ 3,827	-1,419	- Δ 3,759
1972	6,624	Δ 827	-5,744	- Δ 4,325
1973	-136	- Δ 6,760	7,141	Δ 12,885
1974	-4,693	- Δ 4,557	4,851	- Δ 2,290
1975	-682	Δ 4,011	18,339	Δ 13,488
1976	3,680	Δ 2,998	4,605	- Δ 13,734
1977	10,918	Δ 7,238	-14,092	- Δ 18,697
1978	16,534	Δ 5,616	-14,300	- Δ 200
1979	-8,754	- Δ 25,288	-800	Δ 13,500
1980	-13,250	- Δ 4,500	+5,000	Δ 5,800

Source: OECD, Main Economic Indicators; Bank of Japan, Balance of Payments Monthly; U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business.

TABLE 4.5  
U.S.-Japan Bilateral Merchandise Trade Balance (\$ billion)

	U.S. Survey of Current Business Data	Japan Balance of Payments Monthly Data
1970	1.2	1.5
1971	3.2	3.4
1972	4.2	4.0
1973	1.4	1.3
1974	1.6	1.9
1975	1.7	1.0
1976	5.4	5.5
1977	8.0	8.6
1978	11.6	10.7
1979	8.6	7.6
1980	9.9	N.A.

TABLE 4.4  
Growth in Export and Import Volumes in Japan and the United States

	United States		Japan	
	Growth in Export Volume	Growth in Import Volume	Growth in Export Volume	Growth in Import Volume
1971	-1.2%	8.6%	19.5%	-3.4%
1972	9.7	13.4	6.9	13.1
1973	23.0	6.2	5.9	28.3
1974	9.0	-3.4	18.0	-5.5
1975	-2.1	-11.2	0.3	-11.5
1976	3.4	21.9	22.0	8.4
1977	0.2	10.3	8.9	2.4
1978	11.9	10.1	1.1	7.0
1979	11.2	10.2	-1.1	10.8

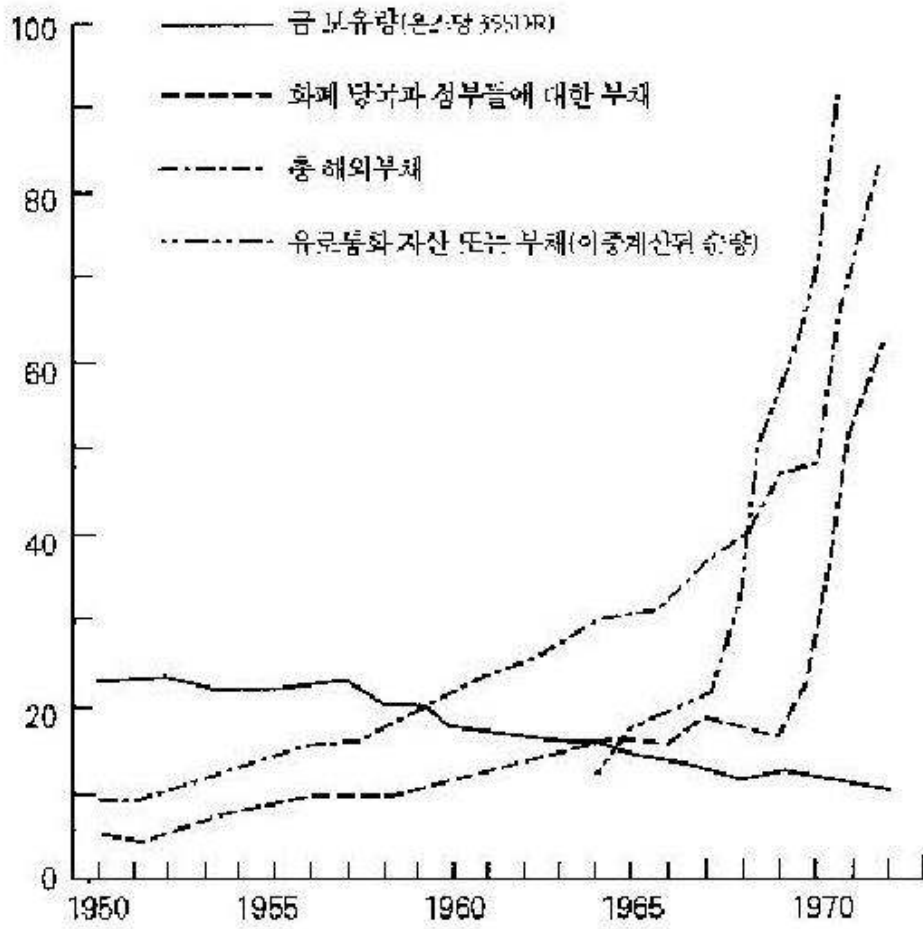
Source: Bank of Japan, Statistics Department, Keizai tokei geppo;  
U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business.

TABLE 4.6  
Unemployment Rates in Major Industrialized Economies (% of Labor Force)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
United States	4.9	5.9	5.6	4.9	5.6	8.5	7.7	7.0	6.0
Japan	1.2	1.2	1.4	1.3	1.4	1.9	2.0	2.0	2.2
United Kingdom	2.6	3.4	3.7	2.6	2.6	3.9	5.3	5.7	5.7
West Germany	0.7	0.9	1.1	1.3	2.6	4.7	4.6	4.5	4.4
Italy	3.2	3.2	3.7	3.5	2.9	3.3	3.7	7.2	7.2

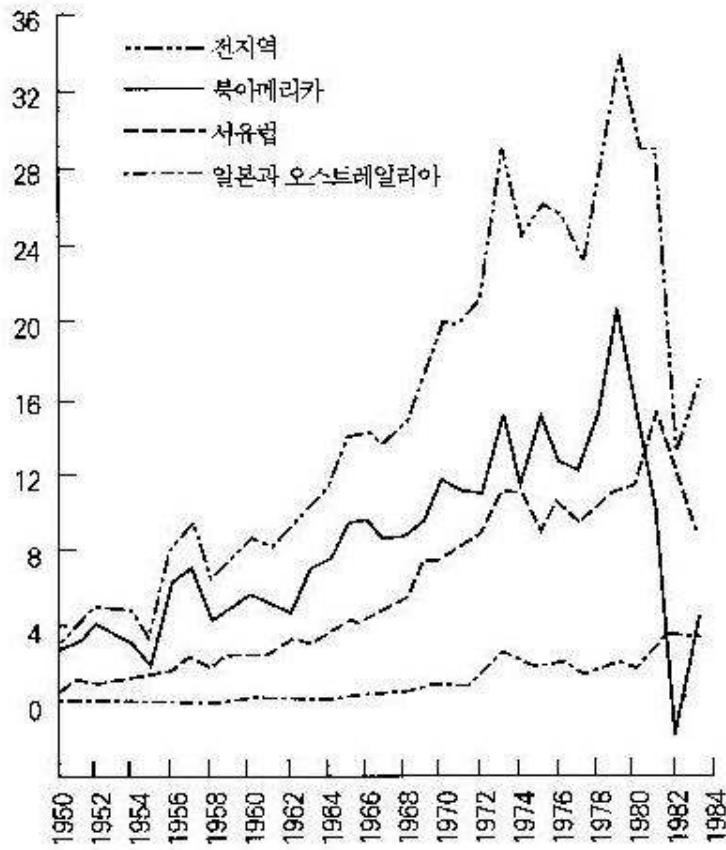
Source: Bank of Japan, Statistics Bureau, Kokusai hikaku tokei 1980, p. 130.

도표 18. 미국 금 보유량과 단기 부채, 1950~72(단위 : 십억 달러)



출처 : Walter(1991: 167, 182)

도표 19. 기원지 지역별 배분으로 본 선진 시장경제 국가들의 해외 직접투자 유출액, 1950~83(단위 : 1975년 가격과 미국 환율 기준 십억 달러)



출처 : Dunning(1988: 91)

TABLE 4.2  
Prices in Japan and the United States

	Changes in the GNP Deflator		Wholesale Price Index		Consumer Price Index	
	U.S.	Japan	(1970=100)		(1970=100)	
			U.S.	Japan	U.S.	Japan
1970	5.4%	6.7%	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	5.1	4.7	103.3	99.2	104.3	106.0
1972	4.1	4.7	107.9	100.0	107.7	110.9
1973	5.8	10.9	122.0	115.8	114.4	124.0
1974	9.7	20.1	145.0	152.2	127.0	154.1
1975	9.6	8.6	158.4	156.7	138.6	172.4
1976	5.2	5.6	165.8	164.6	146.6	188.6
1977	6.0	5.6	175.9	167.7	156.1	203.6
1978	7.3	3.9	189.6	163.5	168.0	211.4
1979	8.8	2.0	213.3	175.4	186.9	219.0
1980	9.5	2.0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Source: Bank of Japan, Statistics Bureau, Kokusai hikaku tokei 1980, pp. 25-29, 80-84.

TABLE 4.3  
Growth Rates in Real GNP in the United States, Japan, and  
West Germany (1967-1980)

	U.S.	Japan	West Germany
1967	2.7%	12.5%	-0.1%
1968	4.4	14.0	6.5
1969	2.6	12.2	7.9
1970	-0.3	11.8	5.9
1971	3.0	5.2	3.3
1972	5.7	9.5	3.6
1973	5.5	10.0	4.9
1974	-1.4	-0.5	0.4
1975	-1.3	1.4	-1.8
1976	5.9	6.5	5.3
1977	5.3	5.4	2.6
1978	4.4	6.0	3.5
1979	2.3	6.0	4.4
1980	-0.7	5.0	1.8

Source: Bank of Japan, Statistics Bureau, Kokusai hikaku tokei 1980, pp. 25-26.

## 참고문헌

- 미와 료이치/권혁기 옮김, 『일본 경제사』, 보고서, 2002.
- 이시카와 쇼지·히라이 가즈오미 역음/최덕수 옮김, 『끝나지 않은 20세기』, 역사비평사, 2008.
- 정일준, 「유신체제의 모순과 한미갈등: 민주주의 없는 국가안보」, 한국사회사학회, 『사회와 역사』 제70집, 2006년 6월.
- 한상일, 『日本戰後政治의 變動』, 법문사, 1997.
- 후지와라 아키라 외/노길호 옮김, 『일본 현대사』, 구월, 1993.
- Arrighi, Giovanni. *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*, 1994/백승욱 옮김, 『장기 20세기: 화폐, 권력, 그리고 우리 시대의 기원』, 그린비, 2008.
- Berger, Suzanne, and Dore, Ronald. eds. *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Bureckley, Roger. *Japan Today*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- \_\_\_\_\_, *US-Japan Alliance Diplomacy, 1945-1990*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Calder, Kent E. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1945-1986*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japan*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Cohen, Theodore. *Remaking Japan*. New York: Free Press, 1987.
- \_\_\_\_\_, *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press, 1988.
- Dower, John C. *Empire and Aftermath: Yoshida Shigeru and the Japanese Experience, 1987-1954*. Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Japan in War & Peace*. New York: New Press, 1993.
- Fallow, James. *Looking at the Sun: The Rise of the New East Asian Economic system and Political System*. New York: Pantheon Book, 1994.
- Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. Oxford University Press, 2005(Revised and Expanded Edition).
- Gao, Bai. *Japan's Economic Dilemma: The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton

- University Press, 1987/강문구 옮김, 『국제관계의 정치경제학』, 인간사랑, 1990.
- Gordon, Andrew. ed., *Postwar Japan as History*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Hellmann, Donald C., *Japan and East Asia*. New York: Praeger Publisher, 1972.
- Inoguchi, Takashi, and Okimoto, Daniel I. eds., *The Political Economy of Japan: Vol. 2, The Changing International Context*, Stanford: Stanford University Press, 1988.
- Jones, R. J. Barry. ed., *Routledge Encyclopedia of International Political Economy, Vol. 1*, Routledge; London & New York, 2001.
- Komiya, Ryutaro, *The Japanese Economy: Trade, Industry, and Government*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1990.
- Kataoka, Tetsuya. ed., *Creating Single-Party Democracy: Japanese Postwar Political System*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- Kato, Junko, *Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- McCormack, Gravan, *The Emptiness of Japanese Affluence*. New York: M.E. Sharpe, 1996.
- Minami, Ryōshin, *The Economic Development of Japan: A Quantitative Study*, New York: St. Martin's Press, 1994.
- Nakamura, Takafusa, *The Postwar Japanese Economy: Its Development and Structure*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1981.
- Nishi, Toshio, *Unconditional Democracy: Education and Politics in Occupied Japan, 1945-1952*. Stanford: Hoover Institution Press, 1982.
- Okimoto, Daniel I., *Japan's Economy: Coping with Change in the international Environment*. Boulder: Westview Press, 1982.
- Okita, Saburo, *The Developing Economies of Japan. Tokyo: The Security Crisis of 1960*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Pempel, J. T., *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.
- Pyle, Kenneth B., *The Japanese Question: Power and Purpose in a New Era*. Washington, D.C.: The AEI Press, 1992.
- Smith, Dennis B., *Japan Since 1945*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Tsuru, Shigeto, *Japan's Capitalism: Creative Defeat and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Vogel, Ezra, *Japan as Number One*. Cambridge: Harvard University Press, 1979.
- Wolfereen, Karl Van, *The Enigma of Japanese Power*. New York: Alfred A. Knopf, 1989.

Yamamura, Kozo, *Economic Policy in Postwar Japan: Growth Versus Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1967.

Yamamura, Kozo, and Walter Hatch, *Asia in Japan's Embrace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

1970년대 초중반 두 차례의 공황과  
박정희 정권의 대응

---

이 정 은

# 1970년대 초중반 두 차례의 공황과 박정희 정권의 대응

이정은(역사문제연구소)

1. 들어가며
2. 1970년대 초중반의 경제동향과 두 차례의 공황
3. 1971~1972년 공황에 대한 정권의 대응
4. 1974~1975년 공황에 대한 정권의 대응
5. 나가며

## 1. 들어가며

근래의 한국경제사에 대한 관심은 놀라운 성장률과 이를 이룩한 정책과정에만 유난히 집중되어 왔다. 그러나 한국자본주의의 역사는 성장의 과정인 동시에 위기의 연속이었다. 급속한 성장을 시작했던 1960년대 중반 이후, 그 중 특히 1970년대를 되돌아보면 놀랍게도 세 번의 공황을 겪었음을 알 수 있다. 특히 세계적 차원의 공황이 1973년의 1차 오일쇼크와 더불어 시작되었다면 한국은 급격한 성장 추세가 60년대 후반부터 제동이 걸린 속에서, 1971년에 이미 공황을 경험하였다. 한국경제는 세계 공황 이전에 공황 하나를 더 겪었던 셈이고, 석유 파동의 충격은 다시금 두 번째 공황을 초래했다.

이와 관련하여 본 글은 1960~1970년대 한국자본주의사의 흐름을 이해하기 위해서는 먼저 1970년대 중반까지 있었던 두 번의 공황을 연속적으로 살펴봐야 한다는 필요성에서 준비되었다. 특히 두 공황의 관련성 및 그에 대한 정부의 대응 방식을 비교하며 그 효과와 영향을 함께 분석하는데 중점을 둘 것이다. 그러나 필자의 한계로 인해 국제관계에서 초래되는 정책 결정에 대한 외부적 압력은 일단 고려하지 않은 채, 국내 정치경제영역으로만 관심을 한정하였다. 대신 그 속에서도 경제위기와 가장 연관 깊은 자본가 계급, 구체적으로는 전경련으로 대표되는 대자본 세력이 공황기에 정부의 정책결정과정에 어떠한 영향을 주고받았는지를 중심으로, 공황 속에서 드러나는 한국정부와 대자본과의 관계맺음에 대해서도 함께 살펴보고자 하였다.

## 2. 1970년대 초중반의 경제동향과 두 차례의 공황

<표1>은 1970~1977년의 경제성장률이다. 그러나 각 분기별 성장률의 증가추이는 ‘고도성장’과는 거리가 먼 불규칙한 양상을 보여주고 있다. 특히 1971년 1분기부터 1972년의 2분기까지, 1974년 2분기부터 1975년의 3분기까지는 가시적인 성장 수치가 달성되고 있지 못하다. 실제 이 당시는 ‘불황’과 ‘경제위기’라는 진단과 대책요구가 범람하고 있던 시기였다.

<표1- 경제성장률 (1970~1977년)> (단위: %)

년\분기	1분기	2분기	3분기	4분기
1970	-	3.1	1.0	5.0
1971	<b>0.0</b>	<b>2.6</b>	<b>2.2</b>	<b>0.0</b>
1972	<b>0.1</b>	<b>0.5</b>	2.3	3.9
1973	3.1	2.7	3.9	1.0
1974	3.2	<b>-0.3</b>	<b>1.0</b>	<b>0.9</b>
1975	<b>2.0</b>	<b>1.6</b>	<b>1.3</b>	3.1
1976	3.8	2.8	1.2	1.5
1977	0.1	4.4	6.5	2.6

비고 : 성장률은 전 분기 대비임 / 출처 : 한국은행경제통계시스템

경제위기는 기업의 수익 위기와 직결되어 있다. 이와 관련해 <표2>는 제조업 부문의 수익동향이다.

<표2- 제조업 부문 수익과 비용 지표(1967~1977년)> (단위: %)

항목\년	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
매출액 증가율	44.40	49.00	27.15	18.80	25.10	33.33	59.92	<b>57.23</b>	<b>40.98</b>	38.58	31.57
실질매출액 증가율	-	-	-	10.5	18.4	19.6	<b>47.6</b>	<b>7.3</b>	<b>15.6</b>	-	-
매출액 경상이익율	6.74	5.96	4.31	<b>3.27</b>	<b>1.18</b>	<b>3.94</b>	7.49	<b>4.81</b>	<b>3.42</b>	3.86	3.54
금융비용 부담률	5.19	5.90	<b>7.81</b>	<b>9.15</b>	<b>9.86</b>	<b>7.08</b>	4.61	4.46	4.95	4.87	4.87

비고1 : 매출액 경상이익율= 경상이익/매출액 ×100,

금융비용부담률=금융비용 / 매출액 ×100

비고2 : 실질매출액 증가율은 WPI(식료품이외)로 제한것임

출처 : 한국은행경제통계시스템 ; 한국은행, 《기업경영분석》, 1977.

일단 1971년 전후를 보자. 이 시기에는 특히 기업의 순이익 비중을 드러내주는 매출액 경상이익율이 급격한 축소를 보이고 있다. 이와 대응하여 1969~1972년의 금융비용 부담도 2배 가까이 증가하였다. 그만큼 기업은 자금난에 시달리고 있었다. 특히 1971년 업종별 매출액 경상이익율을 보면, 섬유·의복 및 가죽(-0.87), 제재 및 가구(-1.79), 비금속광물제품(-4.28), 제1차금속제품(-0.50), 금속제품·기계 및 장비(-0.52)는 마이너스 이익률을 기록했고, 반면 음식료품(2.21), 종이 및 인쇄출판(1.07), 화학·석유·석탄·고무 및 프라스틱(4.72)과 기타제조업(3.92)만이 호조를 보였을 뿐이었다.<sup>1)</sup> 그러나 음식료품과 종이 및 인쇄출판의 경우는 71년의 대선과 국회의원선거에 자극받은 일시적 수익증대의 영향이 컸고, 대부분의 업계는 외상기간 연장, 투매, 판매카르텔의 조직, 감원을 통해 생산을 이어가고 있었다. 1970년부터 휴·폐업 업체 수가 늘어나기 시작했고, 1971년에 들어서서는 “과거 불경기 따위와는 비할 수도 없는 장기적이고 심한 불경기”라는 진단이 뒤따랐다.<sup>2)</sup> 자금난을 호소하는 자본의 아우성이 커지는 한편 물가는 급등했고, 만성적 무역수지 적자와 외채상환원리금의 누적까지 더해지면서 한국경제는 “중대한 위기에 봉착하였다.”<sup>3)</sup>

1960년대 중반부터의 본격적인 성장 이후 처음으로 맞는 경제위기에 사람들은 당혹해 했고, 다양한 원인 분석이 쏟아져 나왔다. 그 속에서 현 위기의 주요원인에 대한 공감대가 형성되는데, ① 국내 이중구조의 심화, ② 산업부문 관련연계의 결여 및 자본·시설재·원자재의 지나친 해외의존, ③ 금융비용 및 원리금상환 부담과중 등 이었다. 이는 지금까지 한국경제의 구조적 불균형과 취약성 때문에 발생한 ‘구조적 불황’이라는 결론이었다.

하지만 이는 급속도로 전개된 한국의 축적과정 속에서 과잉투자에 따른 자본주의의 일반적 귀결로서의 공황이기도 했다. 그것이 한국이 택했던 특정한 성장방식의 가장 취약했던 고리, 위에서 주요 원인으로 꼽히는 몇 가지 영역 속에서 구체적인 문제들로 터져 나온 것이었다. 빠른 성장에 취해 쏟아 부었던 자본 투자는 그만큼의 비율로 늘어나지 못한 국내의 수요와 맞물리지 못하면서<sup>4)</sup> 지금까지 과다하게 의지했던 각종 부채에 짓눌리기 시작했다.<sup>5)</sup>

1) 한국은행, 《기업경영분석》, 1973, 45쪽, <표5-1> 참고.

2) 《조선일보》 1970.7.15 ; 《조선일보》 1971.8.10.

3) 장원중, <경제시책의 반성무우드와 제정책사상의 대항>, 《정경연구》 1971년 10월호.

4) 단적으로 제2차 5개년계획기간 동안 소득(=소비)증대는 연평균 10%였고, 같은 기간 제조업 성장율은 연평균 25%였다. 국내 소비 여력을 넘어 수출로 흡수되지 못하는 생산의 누적은 자본의 운동을 위협할 수밖에 없다.

5) 1971년 말 현재 차관에 의한 대외채무총액은 22억6천6백만달러에 이르고 있었고, 상업차관 원리금상환에 따른 은행 대불은 71년 6월말 현재 26억3천9백만원이었다. 71년말 현재 각 기업의 자본구성은 중소기업의 타인자본의존도가 67%, 대기업은 79.5%에 달했다. (《조선일보》 1972.8.17.)

물론 이 첫 번째 위기는 1972년 하반기부터 회복되기 시작하여, <표1>과 <표2>에서도 가시적인 수치를 보여주는 소위 ‘단군 이래의 호황’ 1973년을 거치며 완전한 상승세로 전환되는 듯 했다. 세계경제의 소위 ‘미니 봄’에 힘입은 수출의 급증 덕분이었다. 그러나 이 추세는 1973년 10월의 ‘석유 파동’으로 다시금 벽에 부딪힌다.

1973년 호황의 여파로 74년 초중반까지 상황은 괜찮은 듯 했으나 그 이후부터 석유류를 주원료로 하는 업종과 해외시장의 위축에 따른 수출산업, 특히 중소기업 중심으로 위기가 본격화되어 갔다. 1974년 7월까지 전년 대비 36%이상의 산업생산 증가를 보여주던 지표는 8월 들어 16.1%로 위축되었다. 수출 역시 75%이상 증가에서 23.3%로 하락하였고 그 추세는 더욱 심해졌다.<sup>6)</sup> 수출하청업체가 많은 중소기업의 경우 1975년 2월말 현재 조사대상 1만4백개 업체 중 전체의 10%인 1천40개 업체가 휴업 또는 폐업 상황에 처했고, 29.5%인 2천68개 업체는 조업단축 중이었다.<sup>7)</sup> 수입원목 원자재에 의존하는 한 거대 합판 업체의 경우는 73년 말에 4천여명까지 고용하던 노동자를 74년 말에는 1천6백명으로 감축하였다.<sup>8)</sup> 이와 함께 <표2>의 1973~74년 매출액 증가율과 실질 매출액 증가율의 큰 격차가 보여주듯 급격한 물가상승이 사회를 휩쓸었다. 수출부진과 수입가격 상승에 따라 수출입초과는 -10억 달러였던 73년보다 74년에는 2배 이상 증가해 -24억 달러에 달했다.

또 다시 도래한 공황 앞에 GNP대비 60%가 넘는 무역의존도로 심화된 한국경제의 해외 의존 구조<sup>9)</sup> 및 73년의 호황에 편승한 시설투자 과잉을 위기의 일 요인으로 지적하는 목소리는 묻혀간 대신,<sup>10)</sup> 점차 국제 석유파동이라는 외적 요인만이 강조되었다.<sup>11)</sup> “지난 72년의 불황이 안에서 응결된 구조적 불황이라면 74년에 국내 업계가 겪었던 불황은 밖에서 거세게 밀려온 세계불황의 여파”<sup>12)</sup>였다

6) 오경희, <오일쇼크1년, 한국경제의 과정분석>, 《정경연구》 1974년12월호, 161쪽 표 참고. 1975년도에는 1964년 이후 수출의 날이 제정된 이래 처음으로 정부의 목표를 채우지 못했다. (《조선일보》 1975.12.13.)

7) 윤능선, <한국에 있어서 기업활동의 전망>, 《정경연구》 1975년 2월호.

8) 《동아일보》 1974.12.12.

9) 1971년의 무역의존도는 이보다 낮은 46.9%였다. 수입의존도 29.1%, 수출의존도 17.8%였다. 반면 1973년에는 수입의존도 34.6%, 수출의존도 26.3%로 불과 2년 만에 더 큰 폭으로 증대되었다.

10) 장원중, <성장방식을 위협하는 문제에의 대응>, 《정경연구》 1974년 7월호 ; 박현채, <당면경제정책이 ‘과학화’문제>, 《정경연구》 1974년10월호 ; 《조선일보》 1974.7.6. ; 《조선일보》 1974.9.5.

11) “오늘날 후진제국이 빠져들고 있는 위기는 결코 후진제국 스스로의 내적 조건에 의해서라기보다 외부로부터 강요된 것” (김성두, <세계경제침체의 장기화경향과 한국경제의 침로>, 《정경연구》 1974년 10월호)

12) 《조선일보》 1975.1.1.

는 지적은 1971~72년의 공황이 마치 없었던 것처럼 취급하는 정부나 친정부 학자들에 비하면 한 보 나아간 분석이었다.

그러나 세계 공황의 도래와 그 파급이 불가피하게끔 구축된 국내 내부의 모순을 간과한 채, 경제위기의 원인을 단순한 외부의 석유파동으로 돌릴 때, 그 회복만이 필요할 뿐, 국내의 해결방안과 전망은 진전될 수 없었고, “모두가 불확실성의 연속만이 있을 뿐”<sup>13)</sup>이었다.

### 3. 1971~1972년 공황에 대한 정권의 대응

#### (1) 긴축정책 실패와 ‘자본 살리기’로의 전면화

1965년 이후 가파른 성장을 이뤘던 한국경제에 파열음의 징조가 드러나기 시작한 것은 차관기업에 대한 지불보증 은행의 대불 건수와 규모가 불어나면서 부터였다. 소위 ‘부실기업’문제의 심각성은<sup>14)</sup> 정부로 하여금 1969년 5월부터 8월까지 30여개 차관기업에 대한 정리를 단행하게끔 만들었고, 이는 이후에도 2단계, 3단계의 지속적인 정리 작업을 불가피하게 했다.<sup>15)</sup> 그러나 문제는 부실기업 문제로 야기된 비판에 더해, ‘부실투자’로 표출된 경기과열 그 자체였다. 국민적 희생 속에 사기업 육성을 위해 돈을 투여했음에도 다시금 그 부실이 국민적 책임으로 되돌아 왔다는 여론은 정부의 과도한 투자와 성장정책에 대한 비판으로 이어질 수밖에 없었고,<sup>16)</sup> 계속적인 물가상승과 12억 달러에 달한 무역수지적자, 기업 재무구조의 악화 등으로 드러나는 투자과열은 외자원리금 상환부담과 어우러져 앞으로 더 많은 부실기업과 더 큰 문제를 초래할 것임에 명백했다.

이에 1차 부실기업정리 단행 이후 3선개헌 국민투표에 성공한 정부는 곧이어 1969년 11월부터 경기과열 조정에 착수하였다. ‘안정화론’을 주창하는 경제정책 담당자들로의 교체와 함께 국민경제 체질개선과 안정된 장기적 성장을 목표로 ‘물가안정을 위한 비상대책’ 등 일련의 초긴축 정책을 단행한 것이다.<sup>17)</sup> 재정투

13) 김진현, <종합물가안정대책의 평가>, 《경협》 1974년3월호.

14) 제1단계 부실기업체 중 대표적인 23개 업체는 68년 말 현재 자산총액이 4백60억원인데 반해 타인 자본은 이를 초과한 4백64억 원이었고, 경영적자의 누중액은 91억원에 달하고 있었다. (《조선일보》 1969.5.22.)

15) 1단계 부실기업 정리방식은 채권의 투자로의 변경 및 채권은행의 자본금 증액, 공매와 합병 등 대체로 ‘정상가동’을 위한 지원 방식으로 이루어졌다. 제1단계 부실기업 정리에 대해서는 박동철, <1960년대 기업집단의 형성과 구조>, 《1960년대 한국의 공업화와 경제구조》, 백산서당, 1999 참조.

16) 《조선일보》 1969.7.1. ; <사설 ‘부실기업’정리에 재인>, 《조선일보》 1969.7.19.

17) 물론 이에선 차관협정에 따라 여신한도나 외환수급에 있어 사전협의와 심사를 받아야 하는

용자 감축, 금융여신 축소, 외자도입 규제 등을 담은, 정부 스스로 종합적·본질적인 최초의 안정화정책으로 평가하는 것이었다.

실제 1969년 11월~1970년 4월간의 금융기관 총 대출은 전년 같은 기간 중의 30% 증가율에 비하여 축소된 14%의 증가에 그쳤고, 재정지출은 1966년 이래 같은 기간 동안의 평균증가율 30%를 하회하는 20%의 증가에 그쳤다. 그러나 그 후 안정화 조치는 큰 장벽에 부딪혔다. 물가상승세는 여전한 가운데 무엇보다 자본의 엄청난 항의와 시정요구가 쏟아져 나왔기 때문이었다. 긴급금융 시행 2개월도 못되어 '전례 없는 자금 압박에 허덕이고 있다'는 전경련의 긴급대책 건의를 시발로, 운영자금 부족 때문에 생산업계의 '사채의존 심화', '부도 남발' 등의 기사가 하루를 멀다하고 지면을 장식했다. '기형적 긴급정책'의 시정과 기업의 금리 부담, 세금 부담, 고임금 체제를 타개해야 한다는 목소리가 커져갔다.<sup>18)</sup>

자본의 엄살로만 치부하기에는 사태가 악화되고 있는 것만은 틀림없었다. 긴급정책 때문에 1970년 1월부터 6월말까지의 휴·폐업 법인기업체의 수가 1968년과 69년의 같은 기간의 발생 수보다 40%가 늘어난 706업체라는 조사가 발표되었고, 휴·폐업으로 인해 물품세, 직물세 등을 포함한 1970년도 상반기 간접세 세수 결함이 총 79억 원에 달하였다.<sup>19)</sup> 이는 당시 자본의 과잉투자와 타인자본 의존도가 얼마나 심했는지를 보여주는 좌표였다. 은행대출에 의지하면서 운영된 기업은 그 대출이 약간 감소되면 큰 자금난에 봉착할 수밖에 없었다. 60년대 후반부터 과열되었던 부동산 투기로의 자금 퇴장 역시 자금난에 일조하고 있었다.

이 속에서 정부는 1970년 2분기부터 긴급정책 기조를 점차 '완화'한다는 공언을 거듭하였고,<sup>20)</sup> 긴급 정책은 한 분기 내에서도 경기변동 및 자본의 요구, 그리고 IMF여신한도와 정부의 필요에 따라 일관성 없는 변동을 거듭하였다. 아래 <표3>의 통화량과 은행대출금의 추이를 보면, 1970년 1분기의 급격한 수축을 제외하고 2분기 이후는 두 수치 모두 지속적 성장 추세를 이어갔음을 알 수 있다. 물론 1968년도와 같은 급격한 증가는 아니지만, 점진적 확대정책을 지향했던 1972년이나 급격한 호황기였던 1973년과 비교해 보아도 1970~71년의 증가율이 크게 뒤지지 않을 정도로 긴급 정책은 그 색깔을 잃어갔다.

---

IMF의 강력한 의견도 일조했다. 그러나 일단 이 글에서는 국내사정에 국한해 살펴보겠다.

18) 대표적으로 《조선일보》 1970.1.25. ; 《조선일보》 1970.2.26; 《조선일보》 1970.3.28. ; 《조선일보》 1970.3.30. ; 《조선일보》 1970.5.28, 등

19) 《조선일보》 1970.7.15. 더욱이 경제기획원조차 금융긴축에도 불구하고 물가상승은 여전한 대신 어음부도율과 사채유통량만 높아졌다고 긴급정책을 비판하고 나섰다.(《조선일보》 1970.6.27.)

20) 《조선일보》 1970.5.22. ; 《조선일보》 1970.6.6. ; 《조선일보》 1970.11.13. ; 《조선일보》 1970.11.25. ; 《조선일보》 1971.6.5. ; 《조선일보》 1971.8.28. ; 《조선일보》 1971.9.17.

<표3- 주요통화금융지표와 전년대비 증가율 (1968~1973)>(단위: 십억원, %)

항목	년 \ 분기	1	2	3	4
M2 (광의통화, 말잔)	1968	260.5	305.2 (17%)	355.2 (16%)	394.0 (11%)
	1969	433.3 (10%)	485.9 (12%)	569.6 (17%)	609.6 (7%)
	1970	605.2 (-1%)	643.4 (6%)	698.8 (9%)	761.5 (10%)
	1971	799.1 (5%)	850.2 (6%)	929.9 (9%)	985.0 (6%)
	1972	1,029.5 (5%)	1,096.1 (7%)	1,227.8(12%)	1,315.8 (7%)
	1973	1,431.0 (9%)	1,507.9 (5%)	1,650.1 (9%)	1,790.6 (9%)
예금은행 대출금 (말잔)	1968	198.6	226.5 (14%)	280.4 (24%)	331.2 (18%)
	1969	386.6 (17%)	455.9 (18%)	522.5 (15%)	563.0 (8%)
	1970	575.1 (2%)	615.0 (7%)	666.2 (8%)	722.4 (8%)
	1971	771.0 (7%)	816.8 (6%)	885.9 (9%)	919.5 (4%)
	1972	985.2 (7%)	1,066.2 (8%)	1,159.7 (9%)	1,198.0 (3%)
	1973	1277.4 (7%)	1,374.0 (8%)	1,480.2 (8%)	1,587.5 (7%)

출처 : 한국은행경제통계시스템

비고: 증가율은 한국은행경제통계시스템 자료를 바탕으로 재구성하였음.

하지만 긴축을 단행하건 긴축 완화를 시도하건 간에 경제여건은 풀리지 않았다. 1971년 6월말 당시 10개 업종 3백여 기업체의 설문조사에 따르면 대다수가 작년대비 최대 30%의 매출액 및 가동률 저하를 보였다.<sup>21)</sup> 기업의 자금난 아우성은 심해졌고, 정부는 일단 수출업자들의 지속적 요구와 IMF의 압력 앞에 '고율의 수출신장을 지속하고 국제수지 개선'을 위한 명분으로 1971년 6월28일 환율을 달러당 327.9원에서 371.6원으로 12.9% 인상하였다.<sup>22)</sup> 그러나 이는 수입원가비용 증대를 우려하는 자본의 불황 호소 정도를 더욱 촉진시켰다. 물론 정부가 환율인상에 따른 기업부담 완화를 목표로 2%이상의 금리인하를 단행하고, 막대한 수출용 시설재 및 차관상환용 외환 대부액을 증가시키는 등<sup>23)</sup> 각종 조치를 취했기에, 그 이익을 향유한 대자본들의 경우 실제 부담이 얼마나 늘었는가는 의문이지만 말이다.

통화량 증가에도 불구하고 물가만 오르고 자금난은 가중되는 속에서 1971년 말에는 차관기업 중 80%이상이 부실하다는 보고까지 이어졌다. '기업은 망하고 기업인은 치부한다'는 말이 유행하며 자본가에 대한 비난도 높아졌다. 자본가들은 판매카르텔을 결성하는 등<sup>24)</sup> 독자적 행보와 함께 전경련을 중심으로 불황타

21) 《조선일보》 1971.8.27.

22) 당시 환율인상에 대해서는 다양한 문제제기가 이루어졌다. 특히 긴축정책을 견지하면서도 물가상승을 촉발할 환율인상과 금리인하를 동시에 단행한 것에 "어처구니없다"는 반응도 있었다. (《동아일보》, 1971.6.28.)

23) 한국개발연구원, 《한국경제 반세기 정책자료집》, 1995, 281쪽 ; 《동아일보》, 1971.6.28.

24) 대표적으로 범한비닐, 한국양회, 한동 판유리, 광일화섬, 새한철재 등 불황카르텔이 등장했다.

개 방안을 정부에 적극 요구하고 나섰다.

일단 자본가들은 현 ‘불황’의 책임을 최대한 과잉투자를 촉발시키고 제도화해 온 정부의 과도한 성장욕구 탓으로 돌리려 했다. 특히 정부의 긴축정책이 상황을 악화시켰다고 비판했고,<sup>25)</sup> 나아가 현 상황은 정부주도형 성장방식이 한계에 달했음을 드러내는 것으로, 이제부터 은행 민영화를 필두로 민간기업 주도로 개발이 진전되어야 한다고 주장했다.<sup>26)</sup> 그러나 정부의 거대한 투자와 지원으로 지탱되던 당시 경제운용 속에서 자본가들이 실질적으로, 그리고 더욱 간절히 정부에게 원하는 것은 ‘더 많은 지원, 그리고 최소한의 규제’였다.

업자별 협회는 각 업종에 맞는 구체적 대책을 요구하고 나섰지만,<sup>27)</sup> 대자본을 대변하는 전경련은 보다 굵직한 사안들을 집요하게 촉구했고, 사이가 썩 좋지 못했던 대한상공회의소와 무역협회 등과도 손을 맞잡고 대정부 공동성명을 발표하기도 했다. 전경련이 정부에게 지속적으로 요구한 사안은 ①기업 중심의 금융 지원 등 자금공급 확대, ②금리 인하, ③물가 자유화, ④예산안의 대폭 삭감과 기업 조세부담 완화 등이었다.<sup>28)</sup> 이 속에서 전경련이 여타 중소자본가 단체와 갖는 차이는 이미 경쟁력을 갖춘 기업에의 ‘자금의 선별 지원’과 ‘각종 규제의 자율적 운영’에 방점을 찍는 정도에서 드러나곤 했다.

정부는 위기의 심화 앞에 1971년 중반까지는 적극적 반응을 드러내지 않았다. 4월의 대선과 5월의 국회의원 선거에서 제3차 5개년개발계획을 앞세운 ‘중단 없는 전진’을 공약하고 있었기에 현 시점이 경제위기임을 쉽게 인정할 수 없었다. 선거 이후에야 6·28금리인하, 뒤이은 8월의 법인세율 인하 등의 세제개혁, 통화공급의 확대 등을 시행하면서부터 고위 경제부처 관계자들의 ‘불황 시인’이 이어졌다. 그러나 그동안의 성장방식이나 구조적 문제보다는 1971년 이후의 미국의

---

(《조선일보》 1971.5.8. ; 《조선일보》 1971.9.5.) 가격담합에 의한 이윤은 전적으로 소비자의 피해로 전가될 수밖에 없다.

25) 석영학, <금융긴축의 허실>, 《경협》 1970년7월호. ; 신봉식, <업계의 불황원인과 대책>, 《경협》 1971년9월호. ; <좌담회. 금융정상화의 자세와 과제>, 《경협》 1971년11·12월호. ; 구자경, <나의경영철학. 안정화, 국제화, 윤리화.>, 《경협》 1971년11·12월호 등.

26) <긴축효과와 하반기 경기진단>, 《경협》 1970년12월호 ; 조재균, <산업충실화와 정책방향>, 《경협》 1971년 1·2월호 ; 《조선일보》 1971.2.27. ; 송기철, <기업체질의 진단과 처방>, 《경협》 1971년10월호 등.

27) 예를 들어 대한방직협회의 대정부 요구는 다음과 같다. 1)기업진단의 시행과 정책안 수립, 2) 221.9억원의 적자에 대한 장기저리대출로의 전환, 3)PL480원면자금 중 우선 50억원 긴급 장기저리 융자, 4)시설 근대화 지원, 5) 대미교섭과 내·외자 지원 등 (<업계의 소리 : 대한방직협회>, 《경협》 1970년 5월호)

28) 《조선일보》 1971.9.4.; 《조선일보》 1971.9.9. ; 《조선일보》 1971.9.15. ; 《조선일보》 1971.9.17.; <김부총리 및 경제각료 초청 간담회 소식>, 《경협》 1971년10월호. ; 《조선일보》 1971.12.15.; 《조선일보》 1972.6.18. 등. 한국 자본의 금리인하 요구치는 대만 수준인 12%였다. 하지만 10%를 훌쩍 넘는 물가상승세 앞에서 이는 금리를 아예 없애라는 주장이나 다름없는 것이었다.

달러방어비상조치, 일본의 엔화절하 등 외부적 충격에서 원인을 구하고자 하였다.<sup>29)</sup>

하지만 막상 정책수단에 있어서 정부는 딜레마에 빠질 수밖에 없었다. 자금공급을 늘리면 인플레이와 더불어 수입마저 늘어나 국제수지 역조는 더욱 깊어갔고, 반대로 안정정책을 취하면 기업채산 악화가 심해졌기 때문이었다. ‘경기침체-국제수지 악화-물가폭등’이라는 소위 “마의 삼각형”에서 벗어날 길은 요원해 보였다.

정부의 선택은 곧 드러났다. 그 기조는 전적으로 “기업이 살아야 국민이 산다”였고, 구체적 시책은 전경련이 요구해 온 바에 부응하는 것들이었다. 이는 1972년 1월의 금리인하를 시작으로 시동이 걸어졌고, 기업의 조세부담 경감과 100억원 이상의 산업합리화 특별자금을 비롯, 장·단기 저리자금 공급 확대 등을 담은 72년 2월14일의 ‘당면경제시책’의 발표를 통해 뚜렷해졌다. 각종 기업 자산에 대한 자금출처조사 완화와 합병 및 계열화 지원, 추가적 금리 인하도 공약되었다. 수출촉진을 위해 달러당 350원으로서의 용자액 인상과 그에 대한 6%라는 당시 물가상승율의 반에도 못 미치는 이자율 보장을 비롯해 각종 수출 지원제도의 강화도 이뤄졌다. 다만 그 부작용으로 초래될 수입증가와 물가 상승을 억제하기 위해 추가적 조치를 취할 것이라 했다.<sup>30)</sup>

하지만 3월6일선으로 물가를 동결하겠다는 정부의 의욕적인 물가억제 공약은 자금난 심화를 앞세운 자본의 거센 동결 해제 요구를 거치며<sup>31)</sup> 4월21일 ‘불가피한 경우 개별인상을 허용’한다는 방침으로 한 달 만에 후퇴했다. 수입억제 의지 역시 장기저리의 차관을 확보하여 필요한 물자의 수입공급을 확대하겠다는 방침으로 전면 조정되었다. 1972년 6월부터 시작된 3단계 부실기업 정리 역시 철저한 ‘정리’를 단언하던 자세와 달리, 일단 정부지원으로 살려서 매각한다는 방침으로 급선회했다. 철저한 물량 지원을 통해 일단 기업부터 살리겠다는 것이었고, ‘수출입국’외에는 다른 수단이 없다는 단호한 결단의 발현이기도 했다.

## (2) 자본 지원책의 회심작, 8·3조치의 단행

위와 같은 정부의 조치가 발표된 이후 그 실효성 논란이 이어졌다. 심화되고

29) 《조선일보》 1971.8.28. ; 《조선일보》 1971.9.5. 이에 대해 불황을 과소평가 말고 정부의 체면보다는 현실을 인정하고 적극 대처하라는 요구가 이어졌다.(《조선일보》 1971.9.5. ; 《조선일보》 1971.12.23.)

30) 그밖에 뉴딜 정책 이후의 단골메뉴인 공공사업 조기집행, 건축활동 제한 완화 등 경기자극대책도 담겨있었다. ‘당면경제시책’의 내용에 대해서는 한국개발연구원, 《한국경제 반세기 정책자료집》, 1995, 287쪽 참조.

31) 《조선일보》 1972.3.16. ; 《조선일보》 1972.3.22. ; 《조선일보》 1972.4.2.

있는 경제위기 앞에 구조적 원인은 무시한 채 철저히 기업의 자금난 해소에만 치중한 미봉적이고 안이한 정책이라는 평가가 지배적이었다. 자본의 요구대로 돈을 푼다면 이는 현 불황의 원인인 과잉투자·과당경쟁을 더욱 격화시킬 것이라는 우려였다. “과엄하지도 실효도 없는 영성한 대책으로 아까운 시간만 흘러가는 느낌”이라는 격한 비판도 있었다.<sup>32)</sup>

더욱이 각종 시책 이후에도 경기가 좋아질 기미가 보이지 않았다. 72년도 1·4분기 고정투자율은 -10.4%대로 진입했고, 물가는 1월부터 5월까지 7%이상 상승했다. 정부가 취했던 정책 비판을 넘어 정부의 새로운 목표와 방안에 대한 비판론까지 더욱 거세졌다. 수출주도형 성장방식에서부터 고도성장 추구까지 모두 재고해야 하며, 제3차 계획의 축소가 불가피하다고 진단되었다. 거대한 투자가 소요되는 중화학공업 추진이 무리라는 의견도 대두했다.<sup>33)</sup> 반면 성장목표 축소와 더불어 국내산업연관의 강화, 부실기업의 과감한 도태, 국내외 시장 개척, 더욱 엄정한 긴축강행 등이 주장되었다.

정부의 경기회복시책 발표 직후에는 현 곤경 속에서는 불가피한 정부의 결단이었다고 환영해 마지않았던 자본가들조차 뚜렷한 경기 회복기미가 보이지 않는 속에 다시금 정부 측에 더 많은 요구와 압박을 전개하기 시작했다. 전경련은 정부는 더 큰 폭으로 조속히 자금을 풀고, 금리와 세금, 공공요금을 인하 조정해야 한다고 촉구했다. ‘정부세액 반감론’을 내세우기도 했고, 외자의 원금상환 기한을 정부가 2년만 늦춰달라는 수위 높은 주장을 하기도 했다.<sup>34)</sup> 다른 한편으로는 정부의 능력에 대한 불신을 공공연히 드러내기도 했지만,<sup>35)</sup> 비공식적으로 전경련을 대표해 사채동결을 지속적으로 건의한 김용완 전경련 회장의 행보처럼<sup>36)</sup> 자본이 정부에게 바라는 것은 분명 더욱 강력한 시책이었다.

32) 《조선일보》 1972.2.9. ; 《조선일보》 1972.2.23. ; 《조선일보》 1972.3.7. ; 장원중, <불황타개책의 논의에 부친다>, 《정경연구》 1972년 5월호 ; 장원중, <경제운동파악의 논점>, 《정경연구》 1972년6월호 ; 《동아일보》 1972.7.12. ; 이창렬, <불황의 진단과 대책>, 《경협》 1972년 7월호 ; 장원중, <근시적 국소화대론적 구조대책비판>, 《정경연구》 1972년8월호. ; 송기철, <경기부양책 2개월의 점검>, 《경협》 1972년 5월호

33) 《조선일보》 1971.11.24.; 《조선일보》 1971.12.23.; 변형윤, <민족혁명형 개발정책에로의 전환>, 《정경연구》, 1971년12월호. ; <좌담회. 세계경제의 재편과 한국경제의 과제>, 《경협》 1972년 1·2월호 ; <좌담회. 불황의 실상과 타개방향>, 《경협》 1972년 3·4월호 ; 《조선일보》 1972.3.22. ; <좌담회. 산업재편의 과제와 방향>, 《경협》 1972년 5월호

34) <나의 제언>, 《경협》 1972년 3·4월호; <좌담회. 불황의 실상과 타개방향>, 《경협》 1972년 3·4월호 ; <금리인하조정에 관한 의견>, 《경협》 1972년 3·4월호; <좌담회. 산업재편의 과제와 방향>, 《경협》 1972년 5월호 ; 《조선일보》 1972.6.6. ; 《조선일보》 1972.7.19.

35) <환율인상의 파급을 진단한다>, 《경협》 1971년 7월호 ; <사채양성화의 제문제>, 《경협》 1972년 3·4월호

36) 전경련 측에서는 물론 당시 8·3조치를 지휘했던 이들도 박정희가 전경련측의 지속적 건의를 받고 결심했다고 밝히고 있다. 이에 대해서는 김정림, 《한국경제정책 30년사》, 중앙일보사, 1995 ; 김용환, 《임자, 자네가 사령관아닌가》, 매일경제신문사, 2002.

그에 대한 정부의 응답은 1972년 8월3일 자정을 기해 선포된 대통령 비상긴급조치권에 의거한 ‘경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령’(이하 ‘8·3조치’)이었다. 그 주요한 내용은,<sup>37)</sup>

① 1972년8월2월 현재 기업보유사채를 동년 8월9일까지 전부 신고토록 하여 신고사채를 월리 1.35%(연리 16.2%) 3년 거치 5년 분할상환조건의 채권채무관계로 조정, 혹은 그 조정사채를 사채권자의 청구에 의하여 출자로 전환 가능하게 하고,

② 금융기관이 2,000억 원의 특별금융채권을 발행하여 조달한 장기저리자금으로 금융기관의 기업에 대한 단기성 대출금중 30% 해당액을 연리 8%, 3년 거치 5년 상환의 파격적인 조건으로 대환토록 하며,

③ 정부는 중소기업신용보증기금과 농촌수산업자신용보증기금에 각각 10억 원씩 출연하고 각 금융기관은 신용보증기금을 설치하여 앞으로 5년간 대출의 연 0.5%에 해당하는 금액을 기금에 출연함으로써 신용보증제도를 확충하고,

④ 한국산업은행에 산업합리화자금을 설치하고 산업합리화심의회에서 정하는 합리화기준에 따라 기업에 장기저리자금을 공급하는 한편 중요산업의 고정설비 투자에 대한 감가상각 할증률을 현행 30%에서 40~80%로 인상하고 법인세 및 소득세의 투자공제율을 6%에서 10%로 인상하며

⑤ 재정의 경직성 완화를 위해 지방자치단체에 대한 법정교부금 등을 폐지하는 것 등이다.

이와 더불어 10%초중반대로의 대폭적 금리 인하<sup>38)</sup>, 환율의 달러당 400원선으로의 조정, 공공요금인상 억제, 물가상승 연 3%내외로의 억제 등이 추가로 이루어졌다.

즉 8·3조치의 핵심은 자본에 대한 지원정책의 극대화였다. 이후 3천5백억 원으로 신고된 사채의 동결(30만원 미만 소액사채는 제외), 약2천억 원의 특별대환실시, 신용대출의 급격한 확대, 이후 6백억 원을 초과하게 되는 산업합리화 자금공급과 대폭적인 금리인하, 그에 더한 각종 세율 인하에 이르기까지 이는 모두 자본에 대한 일방적 지원책이었다.

정부는 현재가 ‘중대위기’인 만큼 정상적 시책으로는 안정적 성장구조를 만들기 어려웠으며, 특히 기업이 당면한 많은 문제를 생각할 때 기업을 죄이던 사채

37) 이에 대해서는 한국은행, 《8·3긴급경제조치 종합보고서》, 1973, 제3장 참조.

38) 정기에금최고금리가 이로써 종전의 연 17.4%에서 4.8% 인하한 연 12.6%가 되었다. 일반대출 금리 역시 종전의 연20%에서 연 16.5%로 인하하였다. 이는 1965년 9월의 금리현실화조치 이후 여섯 번째의 인하 조치이자, 가장 큰 폭의 인하였다. 이로써 금리는 1965년 현실화이전의 수준으로 회귀했다. (이에 대해서는 한국은행, 앞의 책, 44~51쪽 참고.) 이는 대출 금리의 17.5%로의 인하를 주장하던 전경련의 요구보다 더 과한 수준이었다. (<금리인하조정에 관한 의견>, 《경협》 1972년 3·4월 호)

부담에서 해방시켜 주는 것이 불가피했다고 내세웠다. “답이 살지 않으면 달걀을 어떻게 낳을 수 있겠느냐”며 기업지원의 당위성을 호소하기도 했다.<sup>39)</sup> 반면 기업에게는 “그만큼 기업의 사회적 책임이 무거워진 것”, “기업에 한 번 더 기회를 준 것”임을 누차 강조하였다.

전대미문의 조치 앞에 사회는 충격에 휩싸였다. 한편에서는 고리대 자본의 척결과 한국경제의 ‘지속적 성장과 안정의 조화’를 위한 극적 통제수단의 발동<sup>40)</sup>이라고 적극 평가 했고, 다른 한편에서는 부실기업에 대한 일방적 특혜 앞에 소수를 위한 다수의 희생이라 비판했다. 기업부담은 외채원리금상환에 따른 부담이 더 크기에 사채보다는 외채부담경감에 초점을 맞춰야했다는 목소리도 있었다.<sup>41)</sup>

전경련을 비롯한 대한상공회의소, 한국무협협회, 중소기업협동조합중앙회 등은 즉각 8월4일자 신문에 공동 성명서를 신고, 8·3조치는 “필요부가결하며 문체의 핵심을 찌른 가장 현명한 조치”로, “이를 전폭적으로 환영하고 지지”한다고 밝혔다. 이어서 “비상한 각오로 사회적 책임을 다하기 위해 생산성향상, 원가절감, 재무구조 개선 등”을 실천할 것을 “대통령각하와 온 국민 앞에 굳은 결의로써 엄숙히 다짐 한다”고 했다.<sup>42)</sup> 이후에도 전경련은 지속적으로 재무구조 개선, 납세의무 이행, 판매카드텔의 해체, 무차별 외국차관 억제, 기업정비 및 산업재편, 노사간 협조, 기업가정신의 확립, 공정거래법제정의 찬성, 채권자 요구에 따른 회사채로의 대체, 공산품값의 ‘8·3선’유지 등을 이행하겠다고 공개 결의하고 나섰다.<sup>43)</sup>

그렇다면 8·3조치는 과연 경제위기 해소에 도움이 되었는가? 일단 자본에게 큰 도움이 되었음은 명백하다. 정부가 분석한 8·3조치에 따른 기업의 금리부담 경감액만 해도 무려 연간 1천28억 원으로 추산되었다.<sup>44)</sup> 8·3이후 대한상의가 전국 7백 개 제조업체 대상으로 조사한 결과에 따르면, 53.9%가 사채조정혜택을 받았다고 응답했으며, 조사대상 61%의 기업이 8·3조치로 실익이 있었다고 답변했다.<sup>45)</sup> 그런데 사채동결 혜택을 받았다고 답변한 업체 중 대기업이 67.7%,

39) 《조선일보》 1972.8.4. ; 《동아일보》 1972.8.4.; 《조선일보》 1972.8.15.; 《조선일보》 1972.12.23.

40) 《조선일보》 1972.8.4. ; 김태홍, <‘8·3선’통제력의 성장효과>, 《정경연구》 1972년10월호.

41) 《조선일보》 1972.8.4. ; 《조선일보》 1972.8.13.; 《조선일보》 1972.8.15.

42) 《동아일보》 1972.8.4. 1면 광고. 이밖에도 기업인들 스스로 “혁명적인 보호에 혁명적인 각성을 해야한다”(금성사 사장), “기업이 받은 혜택은 사채업자와 영세가계저축자들의 희생위에서 나온 것임을 알아야 한다”(박두병 대한상의회장)고 발언하며 기업인 스스로의 각성을 촉구했다.

43) 《조선일보》 1972.8.4. ; 《조선일보》 1972.8.9.; 《조선일보》 1972.8.11.; 《조선일보》 1972.8.15.; 《조선일보》 1972.8.19.; <8·3조치에 대한 경제계의 결의>, 《경협》 1972년9월호. ; <좌담회. 8·3조치와 기업인의 자세>, 《경협》 1972년9월호.

44) 《조선일보》 1972.12.23.

중소기업이 44.1%이었던 수치만 보아도 알 수 있듯, 8·3조치의 혜택은 특히 대자본에게 집중적인 것이었다. 신고 된 총 사채의 60% 이상이 600여 개 대기업에서 쓰던 것이었고, 2천억 원의 장기저리자금 대환과 중화학공업을 중심으로 제공된 산업합리화자금의 특혜 역시 대부분 대자본에게 돌아갔다.<sup>46)</sup> 1971년 파산했던 동양시멘트를 비롯해 부실기업정리대상으로 거론되던 대형 재벌들이 기사 회생한 것도 8·3조치 직후였다.<sup>47)</sup>

하지만 국내자본에게 72년 후반부터 시작되어 73년까지 이어지는 대 호황을 가져다 준 원천은 역시 세계경제 ‘미니 붐’에 따른 수출수요 급증이었다. 그리고 8·3조치는 의도치 않게 수출 붐에 부응할 수 있게끔 기업들에게 자금난이라는 무거운 족쇄를 일시적으로 풀어주는 역할로 작용했다. 정권과 자본에게는 세계경제에의 ‘종속적’ 끈이 얼마나 효력 있는지를 재인식시켜주고, 수출제일주의에 대한 믿음을 더욱 강화시켜 준 계기가 아닐 수 없었다.

그렇지만 8·3조치 자체로만 보면 조치가 내세운 그 효과의 지속성은 의심스러운 것이었다. 8·3조치가 궁극적 목표로 내세운 물가의 안정은 그나마 72년의 13.4%에서 73년의 6.9%로 안정되었지만, 이를 위한 행정적 강압으로 인해 시장에서는 이중가격이 형성되는 등 부작용이 속출했고, 석유파동을 계기로 물가는 74년에 50%가까이 뛰어 올랐다. 73년 호황을 틈탄 자본의 과잉투자 재개는 74년부터 기업채무구조를 다시 악화시켰고, 한동안 잠잠했던 사채시장 역시 원래 규모로 되살아났다.<sup>48)</sup> 8·3조치의 조건으로 내걸었던 기업의 사회적 책무, 합리적 경영능력의 발휘 역시 의심스럽다. 오히려 신고 된 사채 중 1/3이 대자본의 위장 사채였음이 밝혀진 것을 시작으로, 공정거래법 제정에 기꺼이 찬성하겠다고 한 전경련은 태도를 급변하여 현 실정에 맞지 않는 법이라며 제정을 반대했다.<sup>49)</sup>

그러나 실질 효력의 지속성과는 상관없이 8·3조치는 박정희 정부가 날린 회심의 정치적 카드였다. 대자본에 대한 과격적 지원은 오히려 공황기에 드러난 주도권 싸움에서 정부의 우위를 다져 주었다. 그에 따라 정부는 단기간이지만 억압적 가격억제를 통한 물가안정을 달성할 수 있었고, 기업의 주식공개조치를 강행하고, 73년에는 ‘반사회적 기업인’에 대한 제재까지 가할 수 있었다. 하지만 이는 단순한 주도권 싸움이 아니었다. 궁극적으로 8·3조치는 정부의 ‘10월 유신’을 위한, 그리고 중화학공업화를 위한 대자본의 사전 동의와 협조를 받아내는 계기였

45) 《조선일보》 1972.12.5.

46) 이에 대해서는 이성형, <국가, 계급 및 자본축적>, 《한국자본주의와 국가》, 한울, 1985, 273~276쪽 참고.

47) 《조선일보》 1973.5.27.

48) 《조선일보》 1975.7.2. 이와 관련해 8·3조치의 ‘행정정책’으로서의 효과 평가는 정용덕, <우리나라 규제정책의 평가>, 《한국행정학보》 제17호.

49) <공정거래법의 문제점과 방향>, 《경협》 1972.10월호.

기 때문이다.

더 나아가 안보위기에 더해 광주대단지사건과 한진 임금제불 농성 등 각종 사회 불만이 표출되는 속에서 경제위기에 대한 효과적 대응마저 보여주지 못했던 정부는 8·3조치를 통해 강력한 대응력과 추진력을 표출하며 사회적 불만과 비판을 불식시키고자 했고, 이는 결국 유신체제의 당위성을 뒷받침하는 자원으로 활용되어졌다.

#### 4. 1974~1975년 공황에 대한 정권의 대응

##### (1) '수출입국'의 재현을 위한 전력 지원

석유파동 직후의 수입가격 급등 때문에 긴장했던 정부는 그럼에도 이것이 일시적 충격에 불과할 뿐 경기하강으로 이어지지는 않을 것이라고 낙관했고,<sup>50)</sup> 실제 1974년 6월말까지 경제는 15.3%라는 높은 성장률을 이어갔다. 그러나 7~8월을 고비로 생산과 수출신용장이 급격히 줄어들면서, 경제는 공황국면에 들어섰다. 그제야 정부는 대책 수립에 나섰다.

그러나 해외수요 급증으로 73년의 호황을 맞았고, 다시 해외수요 위축과 공급 악화로 위기에 처한 국면에서 이제는 외형적인 해외의존 성장보다는 국내시장의 개발과 산업의 질적 향상을 도모할 기회라는 제언에도 불구하고,<sup>51)</sup> 주요 정부각료들은 다시금 이 위기를 수출증대를 통한 국제수지 개선과 국내투자 증대로 극복하겠다고 밝히고 나섰다.<sup>52)</sup> 박정희는 1975년 연두기자회견에서 현 경제난관에 대한 정부의 기본시책으로 안정 기조 하의 성장을 강조하며, 특히 국제수지개선을 위해 “첫째 수출을 많이 해서 외화를 벌어들이고, 둘째 수입억제해서 달러 나가는 것을 제한하고, 셋째 외국에서 양질의 자본을 많이 도입해서 국제수지적자를 보충”하겠다고 했다.<sup>53)</sup> 수출에 대한 믿음은 경제위기 기간 동안 이어졌다.

이는 무엇보다 73년을 거치며 수출의 성장 기여율이 70년의 23.5%에서 64.6%로 대폭 증가하였던 속에서 정부가 쉽게 구조전환을 할 수 있는 방법도,

50) 오경희, <경기대책이나, 인프레대책이나>, 《정경연구》 1974년 6월호.

51) 장원중, <한국경제-내외로부터의 시련과 대응>, 《정경연구》 1974년2월호. ; 박현채, <당면경제정책이 '과확화'문제>, 《정경연구》 1974년10월호.

52) 이는 1974년 9월 18일 남덕우 경제기획원장관의 취임 첫 기자회견에서부터 공식화된다. 이후 “수출이 안되면 생산이 줄고 고용감소와 국제수지 악화된다”, “조업단축, 해고사태를 타개하는 길은 수출경쟁력을 늘리는 길밖에 없다”는 말은 경제기획원, 한국은행 관계자들의 단골 레퍼토리가 된다.

53) <1975년 박대통령 연두기자회견(전문)>, 《정경연구》 1975년2월호.

사실상의 의지도 없었기 때문이었다. ‘1980년대 초 1인당 GNP 1,000불, 수출 100억불 달성’을 중간목표로 내건 유신정권 스스로가 성장주의를 포기하는 것은 그 정당성을 포기하는 것이나 다름없었고, 72년의 공황 위기를 수출 덕분에 넘긴 경험이 아직 생생한 속에서, 지금까지 순조로왔던 수출이 다시금 잘 작동되도록 기대를 거는 것이 가장 손쉬운 방법이었다. 친정부 학자들 역시 이구동성으로 수출입국만이 유일한 방향이며 높은 대외의존도와 미·일 편중은 오히려 전략적 성장방안이라며 옹호하고 나섰고, 더 나아가 전 산업의 수출화를 주장했다.<sup>54)</sup>

그렇다면 문제는 수출 침체가 회복될 때까지 정부가 어떠한 지원조치를 취할 것인가에 있었다. 이에 주요 자본의 의견이 중요했다. 물론 73년의 호황 덕에 시멘트, 철강과 같은 기존의 내수 산업까지 수출하며 큰 이득을 얻었던 대자본이 정부의 기조에 굳이 반발할 이유는 없었다. 무리한 수입억제나 국내긴축보다 수출에 방점이 찍히는 것이 자본운영에 훨씬 유리함은 물론이었다. 수출 애로 타개를 위한 전경련의 대 정부 요구사항은 분명했다. 금융지원, 환율현실화, 수출에 대한 지원제도 확대가 그것이었다.<sup>55)</sup>

1974년 들어 가장 먼저 타격을 받은 중소 수출업체를 대상으로 정부의 행보는 이미 시작되어 있었다. 과잉재고품의 정부구입이 이루어졌고, 수출금융의 자동기간연장 대상품목은 2개 품목에서 시작하여 10월 들어서는 합판, 섬유, 신발, 통조림, 도자기, 전자제품 등 총 22개 품목에 이르렀다.<sup>56)</sup> 불황이 심한 수출업체 대자본을 주요 대상으로 한 징세 유예는 그 액수가 벌써 75년 초 4백억 원에 달했다.<sup>57)</sup>

하지만 정부의 더 큰 포부는 1974년 12월7일, 20%의 환율인상 등을 담은 ‘국제수지개선과 경기회복을 위한 특별조치’(소위 ‘12·7조치’)의 단행에서 드러났다. 환율의 달러당 400원에서 480원으로의 인상, 그에 따른 석유류 및 전기, 철도화물요금의 30~40%인상, 반면 주요 공산품 58개 품목에 대한 당분간의 정부 가격 승인제 실시, 75년도 정부투융자 사업비의 조기방출, 중소기업특별자금 등이 그 내용이였다. 하지만 이에 더한 방점은 수출의 가격경쟁력 강화를 위한 환율인상과 공합을 맞춘 각종 수출 지원책이었다. 달러당 수출지원 금융액의 인상, 수

54) 김성두, <세계경제침체의 장기화경향과 한국경제의 침로>, 《정경연구》 1974년10월호. ; 김덕중, <불황기한국경제의 생존조건>, 《정경연구》 1974년12월호. ; 김종원, <한국경제의 당면과제>, 《정경연구》 1975년3월호.

55) <좌담회.74년 국내외 경기전망과 대응책>, 《경협》 1974년5월호; <본회, 종합경제정책위원회 개최>, 《경협》 1974년 10월호 ; <본회, 첫 불황대책위원회 개최>, 《경협》 1974년10월호; <좌담회. 75년도 수출진흥시책을 말한다>, 《경협》 1975년1월호.

56) <수출애로 타개책을 말한다>, 《경협》 1974년6월호; 《조선일보》 1974.10.31. ; 《동아일보》 1974.12.7.

57) 《동아일보》 1974.12.20. ; 《동아일보》 1975.1.17.

출입 금리의 차등제, 관세환급제 실시, 수출실적 우대업자에 대한 외환혜택 등 기존의 수출지원제도보다 한층 강화된 방침이 담겨졌다.<sup>58)</sup> 국제수지 개선과 고용효과를 위해 수출업체를 적극 지원할 수밖에 없다는 이유였다.<sup>59)</sup>

“12·7조치는 경제단체가 주동이 되어 환율인상 단행한 것”<sup>60)</sup>이라는 말을 뒷받침하듯 전경련을 비롯한 경제4단체는 공동기자회견을 열고 이를 환영하는 성명을 냈다. 하지만 곧 이를 기폭제로 장기외채상환부담의 추가 지원, 각종 기업자금 공급의 확대, 환율인상폭의 확대, 모든 품목의 가격 자율화 등 12·7조치를 통해 만족되지 못한 각종 자본의 요구사항 분출이 뒤따랐다.<sup>61)</sup> 사실상 환율인상에 따른 수출효과는 심각한 대외의존 경제구조 속에서 수입재의 가격인상으로 그 효과는 단기적일 수밖에 없었고, 실제 그러했기 때문이었다.<sup>62)</sup>

물론 정부의 위기탈출을 위한 수출 지원책은 계속 되었다. 정부는 75년 수출목표 달성액을 모두의 비관을 뒤로 하고 전년보다 늘어난 60억 달러로 잡고, 업체별 목표 할당을 시작했다. 더불어 해외시장개척 노력과 함께 외상수출방식 확대, 수출품목에 대한 국산원자재 공급가격 인하, 전기료 할인, 국내판매 가격 상향조정 허용 등의 혜택을 더해갔다.<sup>63)</sup> 특히 당시 시책 중 주목을 끄는 것은 종합무역상사의 허용과 차관도입 확대였다.

종합무역상사는 해외시장개척을 이유로 진작부터 전경련 내에서 건의되었던 것으로<sup>64)</sup> 75년 4월 정부허가가 이뤄졌다. 수출실적 5천만 달러 이상, 자본금 10억 원 이상, 50만 달러 이상의 수출상품 7개 품목 이상, 수출 대상국 10개 이상, 해외지사 10개 이상의 기준을 충족하는, 말 그대로 수출실적을 많이 올려왔고, 앞으로 더 많이 수출할 수 있는 대자본이 그 대상이었다. 집중적 혜택이 뒤따른 결과 74년에 선정된 4개 종합무역상사 중 3개가 75년의 수출실적 1위 2위, 4위에 오른 것은 당연한 귀결이었다.<sup>65)</sup>

58) 자세한 시책은 《동아일보》 1974.12.7. ; 《조선일보》 1974.12.8. 참고. 물론 환율인상에 따른 단기외채상환부담증가액에 대한 지원도 잊지 않았다. 510억원이 1년 거치 2년 상환 연리 15.5%의 융자금으로 지원되었다.

59) 《조선일보》 1974.12.8. ; 《조선일보》 1974.12.10.

60) <좌담회. 당면경제문제와 타개방향>, 《경협》 1975년도 5월호

61) 《동아일보》 1974.12.13.; 《동아일보》 1974.12.25.; <경제4단체장 공동기자회견>, 《경협》 1975년1월호. ; <12·7조치에 따른 후속조치를 협의>, 《경협》 1975년1월호 ; 김용주, <을묘년 경제를 전망한다>, 《경협》 1975년1월호

62) 1975년3월의 조사에 따르면 12·7 환율인상조치는 수출 및 생산증대에 크게 기여하지 못하고 수입원자재 및 국산원자재 가격만을 평균 18.5%, 13.9%씩 등귀시킨 것으로 밝혀졌다. (《조선일보》 1975.3.25.)

63) 《동아일보》 1974.12.27. ; <6월 수출진흥확대회의 소식>, 《경협》 1975년7월호.

64) <좌담회. 75년도 수출진흥시책을 말한다>, 《경협》 1975년1월호.

65) 《조선일보》 1975.4.1. ; 《조선일보》 1975.4.30.; 《조선일보》 1975.12.5. ; 《조선일보》 1976.2.3. 1975년 수출실적 1위 삼성물산, 2위 대우실업, 4위 쌍용이 74년에 선정된 종합무역

그렇다면 각종 수출 지원책을 과감 없이 활용하는 정부의 힘은 어디서 나왔을까? 원천은 바로 외자였다. 이미 74년 하반기부터 외자를 더욱 적극적으로 도입한다는 시책을 세웠던 정부는 이를 그대로 밀고 나갔다. 인플레이 유발 때문에 금지되었던 현금차관이 재개되었고, 물자차관에, 시설재 차관까지 활기를 띠었다. 그 결과 차관도입이 가속화된 1975년의 외자도입 확정액은 20억 5백만 달러로, 이는 74년에 비해 2배 증가한 수치였다.<sup>66)</sup>

하지만 수출지원 외의 여타 적극적 공황 타개책은 별다르게 추진되지 않는 가운데,<sup>67)</sup> 75년 상반기까지 경제상황은 희망이 보이지 않는 듯 했다. 그러나 드디어 75년 하반기부터 L/C도래액이 완만한 증가 경향을 보이며 수출 호전기미가 드러나기 시작했다. 이에 더해 중동진출 건설실적이 점차 늘어갔다.<sup>68)</sup> 물론 수출의 본격적 상승세는 1976년 중반 이후에야 확인해졌지만, 고비를 넘긴 것만은 분명했다. 수출증대라는 위기 탈출구가 재작동한 것이다.

언제 효과를 드러낼 지 알 수 없는 막대한 수출 지원과, 언제 회복될지 모르는 수출수요를 끈질기게 기다리던 정부의 시책이 빛을 본 것이 필연인지 우연인지는 판단할 수 없다. 그러나 이를 통해 1년 넘는 기간 동안 수출업계가 아닌 여타 산업계의 자금사정은 더욱 악화되었고, 재벌과 중소기업의 격차는 더욱 커졌으며, 경제구조의 대외의존성은 더욱 심화되었다는 사실만큼은 충분히 판단할 수 있다. 그리고 수출에 확고한 자신감을 회복한 정부 덕분에 한국경제는 이후의 더 큰 위기를 맞을 준비를 하게 되었다.

## (2) 민에게로의 부담 전가와 억압

1974년 중후반부터 1년여에 불과했던 경제위기였지만, 71~72년과는 달리 대자본의 요구나 영향력 행사가 크게 가시적이지 않은 듯 여겨질 수도 있다. 1973년의 ‘단군 이래 최대의 호황’ 덕에 74년 10월까지 다수 대자본의 수익이 크게 위협 받지 않았던 배경도 있다. 하지만 사태가 악화된 10월 이후에도 71~72년 같이 대자본이 도산하는 지경까지 처하지 않았다는 사실은 대자본에게 이 당시

---

상사들이었다.

66) 설봉식, <국제수지대책으로서의 외자도입>, 《정경연구》 1974년 11월호; <제3차 수출진흥위원회 회확대회의 소식>, 《경협》 1975년5월호; 《조선일보》 1975.12.13.

67) 수출제일주의 주창자들 내에서도 단순조립 경공업제품보다 부가가치가 높은 중화학공업을 통해 수출을 다변화하고 수익을 증대시켜야 한다는 주장에 공감대가 확산되었음은 특기할 사항이다. 그러나 정작 경제위기의 조건 속에서 정부의 의욕적 중화학공업화는 축소될 수밖에 없었다. 민간자본 역시 75년까지 자금난을 이유로 본격적인 진출을 미뤘다.

68) 《조선일보》 1975.7.2.; 《조선일보》 1975.7.16.; 《조선일보》 1975.8.3.; 《조선일보》 1973.11.14.

가 여타 공황에 비해 ‘상대적으로’ 견딜만한 국면이었음을 드러낸다. 그러나 이를 수출을 앞세운 정부의 자금지원 집중만으로 설명할 수 있을까? 이는 전경련이 왜 그토록 ‘가격 현실화’를 요구했는지 주목해야 하는 이유다.

1973년 말의 석유파동을 계기로 본격화된 세계 공황은 석유와 수입 원자재·시설재 가격의 급등을 시작으로 파급되었고, 이러한 원가 상승은 사실상 자본부담의 증대를 의미하는 것이었다. 하지만 기업은 이 부담을 상당부분 덜어낼 수 있었다. 그 과정은 아래와 같았다.

석유파동 직후 정부는 그 충격을 흡수하기 위해 석유류제품을 포함한 관련제품 가격의 인상을 단행하고자 했다. 그러나 한편으로 그에 따른 국민부담을 경감한다는 취지 아래, 1974년 1월14일 ‘국민생활안정을 위한 대통령 긴급조치’를 통해 월소득세 5만원 미만자에게 소득세액 100%를 면제해 주는 조치를 취했다. 하지만 그 후 2년 가까운 기간 동안 정부가 저소득층을 위해 조치했다고 생색낼 수 있는 정책은 이 하나에 국한되었다.

반면 1·14조치 이후 본격화된 소위 ‘가격 현실화’, 즉 주요 물품의 가격인상은 1월16일 기름 값 인상을 시작으로 2월에만 다섯 차례, 74년에 통틀어서는 총 16차례 단행되었다. 물가안정책으로 내세웠던 정부의 주요 품목 사전승인제는 이미 74년 초에 지정한지 1~2개월도 안되어 자취를 감추거나 축소되었다. 74년 9월말 현재 도매물가 33.5%, 소비자물가 22.3%라는 ‘6·25전쟁 이후 최고의 등귀율’은 그 결과물이었다. 물론 이는 정부통계에 불과했고, 시장 물가는 더 높았다. 그럼에도 정부는 2·4분기부터 물가 등세가 크게 약화되었다는 이유로 ‘시장기능에 맡기는 물가구조의 개편’이 불가피하다며 10월7일부로 그나마 남아있던 가격규제대상 20개 품목 중에서 다시 세탁비누·면사·화섬사·철근 등 11품목의 규제를 해제하였다.<sup>69)</sup> 그리고 그 뒤를 이어 언론조차 정부가 물가안정을 포기한 조치라 평가했던 12·7조치가 발표되었다.<sup>70)</sup> 그러나 그 속에서도나마 12·7조치 내의 안정장치로 장착되었던 가격사전승인 58개 품목 규정은 다시 10일도 못가 7개 품목만 남긴 채 나머지 품목은 모두 시장가격의 흐름에 맡겨졌다.<sup>71)</sup> 가격메커니즘의 중요성만 역설될 뿐 실제적인 유통과정 규제도 취해지지 않았고, 소비자 가격에 대한 명시나 통제방안도 마련되지 않았다. 그리고 그 파급은 75년 1월 현재 시장가격에 맡긴 공산품 값의 최고 34% 상승으로 드러났다.<sup>72)</sup>

69) 김태홍, <새가격구조·수요억제-그리고 다음 단계>, 《정경연구》 1974년3월호 ; 박현채, <당면경제정책이 ‘과학화’문제>, 《정경연구》 1974년10월호; 김민채, <석유위기1년, 세계불황의 성격과 심도>, 《정경연구》 1974년 11월호 ; 조수중, <시장가격메커니즘의 논리적 체계와 한계>, 《정경연구》 1974년 11월호.

70) 《조선일보》 1974.12.8. ; 《동아일보》 1974.12.9.

71) 《동아일보》 1974.12.17.

72) 《동아일보》 1975.1.11.; <좌담회. 새차원의 물가정책>, 《경협》 1975년2월호

사실 이는 자본, 특히 전경련을 대표로 한 대자본의 끈질긴 정부 교섭력의 성과이기도 했다.<sup>73)</sup> 특히 그 기저에는 주요 공산품의 경우 각 시장의 50% 이상을 전경련의 주요 회원일 수밖에 없는 2~3개 대자본이 장악하고 있었던 조건이 자리 잡고 있었다. 그리고 정부는 그 실상을 잘 알고 있음에도 이들의 판매 카르텔 조차 규제하지 못한 채, 번번히 가격 자유화의 폭을 넓혀주었던 것이다. 이는 ‘성장 없는 안정은 무의미’하며 ‘가격부담이 소비자에게 돌아가는 것은 불가피하다’는 정부의 기본자세<sup>74)</sup>에서 비롯된 것이었다.<sup>75)</sup> 그 결과 아래 <표4>와 같이 1974~75년의 물가 등락률은 세계 몇 위안에 손꼽히는 기록으로 남게 되었다.

<표4- 물가 등락률 (1968~1978)> (단위 : %)

항목\년	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
생산자물가 등락률	8.1	6.7	9.1	8.6	14.0	6.9	<b>42.1</b>	<b>26.5</b>	12.1	9.0	11.7
소비자물가 등락률	10.8	12.4	16.0	13.5	11.7	3.2	<b>24.3</b>	<b>25.2</b>	15.3	10.1	14.5

자료 : 한국은행경제통계시스템

이는 상대적으로 과소평가된 정부 공식통계임에도 해외과급 인플레이의 영향을 반영한 물가인상 예상치를 훨씬 상회하는 것이었다. 즉 당시 석유류의 가중치는 총 가중치 1,000 중 49.2였고, 6.8이었던 석유화학제품을 합산해도 가중치는 56이었다. 이는 관련 가격이 4배가 뛰어도 물가는 22.4%(56/1000×400=22.4) 이상 오를 이유가 없다는 지표였다.<sup>76)</sup> 더욱이 국제원자재 가격은 74년 2·4분기부터 하락추세로 들어서고 있었다. 그러나 그와 반대로 국내물가는 오히려 더욱 상승했던 것이다.

물론 단순히 물가상승율만 가지고 재단할 수만은 없다. 문제는 역시 그와 비교할 사람들의 실질 생활부담이다. 이와 관련해 자본이 강력히 정부에 요청했던 또 하나의 사항은 바로 물가상승에 따른 임금인상과 노사분규의 억제였다는 점,<sup>77)</sup> 그리고 정부는 이미 유신 직후 노동권 개악을 단행했고, 이에 더해 긴급조치1호부터 9호 모두가 1974~75년 동안 발동되었다는 사실을 먼저 지적해야 할 것이

73) 1974~1975년 중, 특히 정부의 가격자유화 정책이 전면화되기 이전까지 전경련의 모든 대정부 요구 안에는 ‘조속한 가격의 현실화’와 ‘물가규제 완화’

74) 《조선일보》 1974.12.10. ; <특집좌담. 조정기의 경제정책>, 《경협》 1975년12월.

75) 물론 정부 역시 예정치 이상의 물가상승세를 경계하기는 했다. 그러나 그럴 때마다 담배와 같은 정부산하 주요 생산물의 가격을 동결하거나 인하하여 물가 수치상의 큰 하락을 막아냈다.

76) 박병윤, 《경협》 1975년 3월호.

77) <좌담회. 74년도 수출정책 및 원자재 확보방안>, 《경협》 1974년 3월호 ; <국무총리 및 경제 각료 초청 간담회 개최>, 《경협》 1975년2월호

다.

당시 정부의 조사결과에서조차 74년의 임금상승율은 평균 29.1%로 당시 소비자물가 상승률을 약간 상회하는 수준이었고, 75년의 경우는 평균 25.5%로 소비자물가 상승률과 거의 같았다. 더욱이 중소기업의 경우는 소비자 물가 상승율에도 미치지 못하는 21.3%의 상승률을 보여주고 있었다.<sup>78)</sup> 이 수치조차 고위 관리직의 임금까지 포함한 정부의 과대평가된 수치였음을 감안한다면, 대다수 평범한 사람들의 삶은 74~75년의 기간 동안 명백히 후퇴한 것이었다. 그리고 이에 더해 도매물가 상승률이 45%까지 올라가는 상황 속에서 12~15%의 저축이자를 받아야 했다는 것도 함께 고려해야 할 것이다. 결국 이것이 앞서 1장의 <표2>에서 74~75년의 위기에 불구하고 실질매출액만 후퇴했을 뿐, 자본의 매출액 경상이익률이 그와 같은 비율로 하락하지 않았던 이유인 것이다.

## 5. 나가며

두 번의 공황과 그 대처 속에서 드러나는 몇 가지 공통점과 인과성을 지적하는 것으로 대신하고자 한다. 우선 일관된 자본 편향성, 특히 위기일 때마다 더욱 반영률이 높아졌던 전경련의 의견개진 역량은 무척 흥미로울 수밖에 없었다. 물론 최종적으로 자신의 의도에 맞게 그것을 선별하고 조율해 낸 것은 정부였지만, 분명 대자본과 정부의 관계는 위기에서 더욱 빛을 발하는 듯 했다. 하지만 두 번의 위기를 넘길 수 있었던 결정적 요인이 정부나 자본의 능력이 아니었음도 분명했다.

정부의 ‘수출제일주의’는 60년대 중반 이래 지속된 것이되, 그 정도는 공황을 겪으면서 더욱 더 강화되었다고 여겨진다. 특히 첫 번째 공황의 위기를 우연치 않게 수출 붐을 통해 해소한 이후, 정부 스스로의 신조에 있어서나 동원할 수 있는 정책 수단에 있어서나 더 이상의 다른 대안이 고려될 수 있는 여지는 한계에 달하게 되었다.

민에 대한 비용부담 전가가 과연 3장 2절에서 살펴보았던 물가상승에 국한되는 것일까. 위에서 살펴본 두 번의 공황 동안 8·3조치를 포함해 자본에게 주어졌던 정부의 각종 자금지원과 금리 혜택에 이르기까지 그것은 결국 누구의 부담이었을까. 반면 지독한 성장주의 밑에서 소득의 배분을 통한 국내 유효수요의 증대는 경제위기의 해결책으로 진지하게 고려되지 못했다. 그리고 이는 현재의 모습과 계속 겹쳐질 수밖에 없다.

---

78) 《조선일보》 1975.2.28. ; 《조선일보》 1975.12.6.

공황 덕분에 한국 자본주의가 업그레이드된 대표적 사례가 바로 주식시장의 기능회복이다. 8·3조치 이후 사채의 주식전환 허용과 기업공개를 공개적으로 압박한 1974~75년의 5·29조치와 8·8조치를 거치며 한국의 주식시장은 덩치를 키워갈 수 있었다. 정부는 한편으로 기업지원에 따른 직접적 부담을 경감하고 더 큰 투자원천을 만들기 위해, 그리고 ‘국민의 기업’을 만든다는 명분으로 민의 비판을 해소하기 위해 기업 공개를 강압적으로 밀고 나갔다.

1971~72년의 위기 해소계기였던 수출수요 급증과 그에 따른 시설확장 붐은 1974~75년을 다시금 공황으로 몰고 간 요인을 마련하였다. 그리고 또 다시 두 번째 위기를 극복할 수 있었던 상황은 1970년대 말의 더 큰 공황을 예기하는 자원으로 작동할 수밖에 없었다.

1974년 세계 경제공황과  
박정희 정권의 사회정책  
- '위기정부'의 '복지국가' 이념 변용과 실패 -

---

허 은

# 1974년 세계 경제공황과 박정희 정권의 사회정책 - ‘위기정부’의 ‘복지국가’ 이념 변용과 실패 -

허은(고려대 한국사학과)

- |                        |
|------------------------|
| 1. 머리말                 |
| 2. 경제위기론과 복지국가 이념의 변용  |
| 3. 통합이념의 현실피리와 저항세력 비판 |
| 4. 맺음말                 |

## 1. 머리말

1960년대 말부터 경기후퇴의 양상을 보이던 세계경제는 1974년 공황으로 빠져들었다. 1975년 경제기획원은 당면 상황을 놓고, 선후진국을 막론하고 전 세계 국가들이 제2차 세계대전 이후 누려왔던 ‘고도성장의 시대’와 결별하며 “재래와는 다른 전략과 질서를 모색해야 하는 대전환기”에 처해있다고 파악했다.<sup>1)</sup> 경제기획원 담당자들이 ‘신자유주의’의 도래를 예견하며 ‘대전환기’를 언급한 것은 아니었지만, 제2차 세계대전 직후 성립된 미국 주도 세계경제질서가 더 이상 그대로 유지될 수 없다는 사실을 직감했던 것이다.

1950, 60년대 서구 자본주의 국가들의 경제정책은 완전고용, 경제성장, 복지국가 달성을 위해 시장에 대한 국가권력의 적극적인 개입을 용인하는 것이었다.<sup>2)</sup> 1970년대 석유과동과 겹친 경제위기는 서구 국가들이 추진해 온 기존 공공지출

1) 경제기획원은 “① 불황과 인플레이의 세계적 동시화 ② 고유가와 식량부족 등 자원공급 ‘메카니즘’의 애로 ③ 국제유동성의 편재화 ④ 세계통화체제의 동요 ⑤ 비자원후진국의 빈곤심화 ⑥ 세계무역의 축소경향 ⑦ 환경오염문제 등 복합적인 위기의식”등 세계경제환경이 새로운 길을 모색하게 만들고 있다고 언급했다(경제기획원, 1975, 『1975年版 經濟白書』, 7~8쪽).

2) 데이비드 하비(최병두 옮김), 2007, 『신자유주의』, 한울아카데미, 27~28쪽 ; 제2차 세계대전 후 호황기에 서구 국가들은 자본, 노동을 포함하는 3자주의체제를 통해 이에 대한 합의를 이끌어 내었다. 그러나 자본의 자유로운 이동을 조장하는 세계화는 자본의 영향력을 크게 증대했고, 자본은 국가와 노동을 위협하는 막강한 권력이 되었다(고세훈, 2007, 『복지한국 미래는 있는가』, 후마니타스, 105~106쪽).

확대와 복지국가 정책을 더 이상 유지하기 힘든 상황으로 만들었다. 그 결과 앞서 경제기획원의 언급대로 서구 국가들은 새로운 전략과 질서를 모색해야 했다.<sup>3)</sup>

이와 같은 세계 경제공황 또는 세계 경제질서의 전환기 도래는 한국과 같은 ‘개발도상 국가’에게 경제적 측면에서뿐만 아니라 이념적으로도 심각한 문제였다. 1970년대 경제위기 속에서 서구 국가들은 복지국가 이념과 정책을 폐기하는 방향으로 나아갔다. 하지만, 추격발전을 전개하며 뒤늦게 ‘복지국가’ 실현을 천명한 권위주의 정권은 복지국가 정책 폐기를 외칠 수 없었다. 대신 확대되는 이념과 현실의 괴리를 메우며 대중적 동의를 창출해야 했다.

이점을 주목하며 이 글에서는 다음과 같은 점들을 검토해 보고자 한다. 첫째, 1974년 세계적 경제공황에 대한 박정희 정권의 대응을 사회정책적 측면과 담론적 차원에서 고찰하는데 있다. 즉, 박정희 정권이 당면한 현실에서 복지국가 이념과 정책을 어떻게 변용하며 대중적 동의와 동원을 끌어내고자 했는가를 살펴 보고자 한다.

둘째, 박정희 유신정권의 지배담론이 실패할 수밖에 없었던 이유들을 현실과의 괴리라는 측면에서 살펴보고자 한다. 전후 종속 자본주의 국가들에서는 복지국가 실현 약속은 동의를 획득하기 위한 ‘미끼’로 활용된 측면이 강했다.<sup>4)</sup> 박정희 정권도 이러한 경향성을 강하게 드러냈다고 볼 수 있다. 그러나 박정희 정권은 복지국가 이념과 정책을 분명 가지고 있었다. 박정희 정권의 복지국가관, 사회개발 또는 사회복지정책에 대한 인식을 명확히 하고, 이념과 현실을 괴리를 드러내는 것이 필요할 것이다.

셋째 1974년 세계공황의 여파를 민주화운동세력들이 어떻게 이해하고 박정희 정권의 지배담론을 왜 비판했는가를 살펴보고자 한다. 민주화운동세력은 현실인식에서부터 복지국가 실현에까지 박정희 유신정권과 근본적인 견해차를 보였고 이는 복지국가가 유신정권에 의해 실현될 수 없다는 입장의 천명으로 이어졌다.

이상의 1974·1975년 세계공황에 대한 박정희 정권의 사회정책적 대응과 실패에 대한 역사적 평가는 1970년대 ‘유신정권의 성립과 붕괴’라는 단기적 측면과 1970년대부터 1990년대까지 진행된 ‘냉전체제 해체’와 ‘신자유주의 도래’라는 거시 구조적 변동의 측면, 양자를 동시에 고려할 때 보다 완결적으로 이루어 질 수 있을 것이다. 이는 이 글의 범위 밖이라 맺음말에서 시론적인 언급을 하는 것

---

3) 1970년대 경제 위기에 대한 산업의 급격한 ‘합리화’를 추구한 서구국가들의 대처방식에 대해서는 다음 책을 참조. 필립 암스트롱 외(김수행 옮김), 1993, 『1945년 이후의 자본주의』, 동아출판사, 17장. 정책방향은 시장 메커니즘의 효율적인 작동을 위해 정부와 노조의 역할을 축소하는 것이었고, 노동자들의 희생을 통한 1980년대 수익성 회복이 그 결과였다(같은 책, 456~458쪽)

4) 네그리·하트(윤수중 옮김), 2001, 『제국』, 이학사, 333쪽

으로 대신하고자 한다.

## 2. 경제위기론과 복지국가 이념의 변용

### (1) '복지국가' 전망제시와 내용

1960년대 말부터 박정희 정권은 대외적 국제환경의 변화를 국가안보위기 고조와 결부시키며 영구집권을 위한 계획을 추진해 나갔다. 1969년 3선개헌 강행에 서부터 본격 시작된 이 계획은 1971년 12월 국가비상사태 선포로 이어지고 이듬해 1972년 10월 유신체제를 선포함으로써 완료되었다.

그런데 이 일련의 과정은 정치질서의 재편만을 내용으로 담았던 것은 아니다. '국가보위에 관한 특별조치법'(이하 국가보위법)의 내용이 잘 보여 주듯이 이 과정은 정치적 반대 세력에 대해 억압과 함께 민중배제적 성장정책에 대한 반발을 동시에 통제하는 것을 그 내용으로 삼고 있었다. '국가보위에 관한 특별조치법' 조항 중 '옥외집회 및 시위규칙'(7조)·'언론 및 출판규제'(8조) 항목이 전자를 목적을 한 것이라면<sup>5)</sup>, 노동3권중 단결권을 제외한 단체행동권과 단체교섭권 규제(9조) 항목<sup>6)</sup>은 후자를 목적으로 한 것이라 하겠다.<sup>7)</sup>

박정희 대통령은 1971년 12월 '국가비상사태선언'의 이유로 중국의 유엔가입·중일 관계개선·주한미군철수 등 동북아 국제질서의 변화와 북한의 '대남 남침준비 광분' 등은 열거하며 국가안보가 위기상황에 처했다고 강조했다. 그리고 전 국민들에게 "안보위주의 새 가치관을 확립"할 것을 강조했다.<sup>8)</sup>

한편 박정희는 '비상사태' 선언이 "한국경제의 지속적 고도성장을 위해 유리한 여건을 조성하는데 도움이 될 것"이라고 언급하고, "위기가 있다는 것을 직시하

---

5) 비상사태시 대통령은 특별조치를 통해 "공공의 안녕질서를 유지하기 위해 필요한 경우 옥외집회 및 시위를 규제 또는 금지" 할 수 있고(7조), 또한 "국가안위에 관한 사항, 국론을 분열시킬 위험이 있는 사항, 사회질서의 혼란을 조장할 위험이 있는 사항에 관한 언론 출판의 규제"를 가할 수 있다는 내용을 보위법안에 담았다(<'保衛法案' 電擊통과>『조선일보』, 1971년 12월 28일자).

6) 9조의 내용은 두 가지이다. "첫째, 노동자의 단체교섭권 또는 단체행동권의 행사는 미리 주무관청에 조정을 신청해야 하며 그 조정결정에 따라야 한다. 둘째, 국가기관 또는 자명자치단체, 국가기관, 공익사업 등에 봉사하는 근로자의 단체 행동권을 규제한다."(<'保衛法案' 電擊통과>『조선일보』, 1971년 12월 28일자).

7) 최장집은 국가보위법 9조가 갖는 또 다른 의미로 단체교섭과 노동쟁의를 다루는 방식에 커다란 변화를 초래한데 있다고 지적했다. 즉, 기존 공공부문에만 적용되었던 강제중재의 범위가 전체 산업분야로 확대되어, 노동쟁의 조정법이 사실상 무기한 정지되었다(최장집, 『한국의 노동운동과 국가』, 열음사, 95쪽).

8) 『조선일보』, 1971년 12월 7일자.

고, 이에 대처하고 극복해 나가겠다는 국민적 결의가 표시되고 행동으로 옮겨질 때” 외국자본도 안심하고 들어올 것이라고 주장했다.<sup>9)</sup> 성장제일주의와 외자의존 수출주도 경제정책을 계속 밀어붙일 것임을 재차 강조한 것이라 하겠다.

그런데 박정희 정권이 국가안보위기를 강조하고 억압적인 자본축적 방식의 지속을 추진하면서도 다른 한편으로 복지국가 실현을 위한 장기계획을 제시하고 이를 지속적으로 강조해 나갔음이 주목된다. 1969년 보사부 주관 하에 사회보장심의위원회가 1년여의 심의를 거쳐 ‘사회발전 장기전망안’을 작성 발표했다. 이 안에 따르면 복지국가 달성 계획은 제3차 경제개발5개년계획 시작년도인 1972년부터 본격 착수되며, 첫 5개년간은 경제개발의 저해요인을 제거하는데 맞추어졌다. 제2단계는 제4차 경제개발5개년계획 기간(1977-81)으로 경제개발과 사회개발에 균형적 발전을 도모하며, 이를 통해 1980년대에는 명실 공히 복지국가로서 거듭난다는 계획이었다.<sup>10)</sup>

박정희는 ‘10월 유신’ 단행 직후에도 그 정당성을 ‘복지국가’의 달성에서 찾았다. 즉, ‘10월 유신’은 경제발전과 국력배양을 위한 것이며 이는 궁극 “국민들의 복지향상, 우리 모든 국민들에게 살기 좋은 福祉國家를 만들어 주기 위해서 하는 것”이라 주장했다.<sup>11)</sup> 박정희는 “지금 지구상의 모든 나라의 궁극적인 목표는 福祉國家建設에 있는 것”이라고 지적하며, ‘복지국가’ 건설을 위해 힘을 쏟아야 한다고 강조했다.

박정희 정권은 복지국가 실현에 대한 장기계획을 가지고 있었고, 자기의 구도 속에서 복지정책을 추진해 갔다. 따라서 박정희 정권의 복지국가 실현을 기만적 언사로 치부하기보다, 박정희 정권이 사회복지정책에 대한 이해를 분명히 하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 우선 주목해야 할 점은 박정희가 ‘복지국가’를 실제 실현하고자 했는가 여부가 아니라 ‘복지국가’를 어떻게 규정했는가 하는 점이다.

박정희는 ‘복지국가’의 실현이란 곧 ‘능률의 극대화’와 ‘국력의 배양’을 통해 ‘부강한 나라’를 만들어 내는 것으로 이해하고 누차 강조했다.<sup>12)</sup> 복지국가에 대한 이러한 해석은 복지국가를 ‘성장’ 또는 ‘국가’ 양자와 쉽게 연결시키는 반면 ‘평등’, ‘민주주의’ 등과는 접점을 확보하기는 어렵게 한다.

9) 『조선일보』, 1971년 12월 7일자.

10) <‘꿈’의 단계에서 벗어난 사회보장제도>『조선일보』, 1969년 4월 24일자 ; 세부적인 내용은 다음 책을 참조. 보건사회부 사회보장심의회, 1969, 『사회개발, 장기전망』

11) <연두기자회견(1973.1.12)>, 같은 책, 41쪽.

12) <연두기자회견(1973.1.12)>, 같은 책, 41~42쪽. 성장지상, 국가지상의 관점에서 복지국가를 논하는 박정희의 언급과 관련하여, 그가 ‘10월 유신’의 기본방향을 “우리의 모든 행동을 생산과 직결시키는 것”이며, 그렇게 해야만 ‘국력이 배양되고 국력의 조직화’가 이루어진다는 파악했음을 더불어 상기할 필요가 있다(<연두기자회견(1973.1.12)> 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 21쪽).

우리는 박정희 정권이 1969년 복지국가 전망을 제시할 당시부터 복지국가 실현과 민주주의가 불가분의 관계를 맺고 있다는 견해가 제기되었음을 상기할 필요가 있다. 고려대 노동문제연구소 소장이었던 金潤煥은 사회복지를 증진시키는 주요한 요인으로 민주주의를 지적했다. 그는 ‘복지’는 “사람들에 의해 주관적으로 인식되는 것이기 때문에 사회가 자신들이 원하는 방향으로 운영될 때 비로소 만족감을 갖게 되고 이를 가능하게 하는 것이 민주주의의 기능이다”라고 강조했다.<sup>13)</sup> 또한 그는 복지국가 실현을 촉진시키는 주요한 동기 중에 하나가 노동운동과 민주주의의 성장에 있음을 지적했다.<sup>14)</sup>

1969년 전망제시에서 알 수 있듯이 박정희 정권은 복지국가의 실현을 단계론적으로 접근했다.<sup>15)</sup> 복지국가의 실현은 일거에 이루어 질 수 있는 것이 아니기 때문에 단계론적이며 점진적인 접근 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 근본적인 문제는 박정희 정권의 복지정책이 경제발전에 종속되었다는 데 있다. 복지국가 실현을 위한 2단계 시작년도라 할 수 있는 1977년에 박정희는 ‘사회개발’의 확대를 주요 시책으로 발표하면서도 사회복지정책이 경제실정에 맞게 신중히 실시되어야 한다고 언급했다. 또한 박정희는 “경제사정을 도외시한 복지정책은 경제성장을 둔화, 위축시키고 경제발전을 저해하는 결과를 가져오는 예가 있다”고 강조했다.<sup>16)</sup> 그가 ‘복지국가 위기론’의 입장을 확고히 취했음을 알 수 있다.

요컨대 그의 인식 속에서는 사회발전과 경제발전이 상보적 역할을 수행하며 복지국가 성취를 추동하는 것이 아니라, 오직 경제성장 정도와 상황에 따라서 사회복지가 규정되어야만 했다. ‘先경제개발, 後사회개발’ 접근방식이 갖는 문제점은 박정희 정권이 1969년 사회개발의 장기전망을 제시할 때부터 1979년 붕괴할 때까지 지속적으로 제기되었다.<sup>17)</sup>

13) 김윤환, 1969, 「복지국가의 이상과 현실」 『노동문제논집』(고려대 노동문제연구소) 제1권, 81쪽.  
 14) 같은 글, 82쪽. 김윤환은 복지국가를 실현을 촉진하는 동기로 크게 3가지를 들었다. 첫째, 빈곤·무지·타락을 구제하려는 휴머니즘, 둘째 자본가 입장에서 노동력 보호와 혁명운동의 유희, 셋째 노동운동과 민주주의의 성장이다.  
 15) 1971년 발간된 제3차경제개발 5개년계획서에도 이러한 관점이 재차 강조되었다. 관련 문구를 인용하면 다음과 같다. “후진국의 경제개발은 장기적인 관점에서 보아 초기에는 생산기반의 확충을 통하여 경제규모의 확대에 중점을 두고 개발의 성과가 일정수준에 달하면 국민의 복지향상을 위한 노력을 기울여야 할 것이다”(대한민국정부, 1971, 『제3차經濟開發5個年計劃, 1972-1976』, 88쪽 ; 金潤煥, 1974, 「經濟成長과 社會保障制度」 『지방행정』 제23권 250호, 79쪽에서 재인용)  
 16) <박대통령 연두기자회견요지> 『기계산업』(한국기계산업진흥회) 제26호, 1977, 22쪽.  
 17) 사회복지 문제를 성장지상주의 관점에서만 파악한다는 지적은 이미 1969년 ‘사회개발장기전망안’이 발표될 때부터 제기되었다. 사회개발은 생산제일주의에서 발생하는 폐해를 시정하고 경제와 사회의 균형발전을 도모하는데 있는데, 사회개발이 경제개발에 종속되어 있을 때 본래의 취지는 반감될 수밖에 없다는 지적이 제기되었다(<「社會開發」의 구상> 『조선일보』 1969년 4월 24일자) ; 劉鐘海, 1979, 「우리나라 社會福祉政策의 概況」 『사회과학논집』(연세대학교 사회과학 연구소), 제10호, 172쪽.

## (2) 경제위기와 국민총화체제

1974년 새해가 시작되자마자 박정희 유신정권은 긴급조치 제1호와 2호(1974.1.8)를 선포하여 유신헌법 개폐논의를 일체 엄금하고, 헌법개정 청원운동을 주도한 재야인사들을 강력하게 탄압했다. 한편 1974년 1월 14일 긴급조치 제3호(‘서민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치’)를 발동했다. 긴급조치 제3호는 ‘저소득자의 부담경감’, ‘사치성소비의 억제와 자원의 절약’, ‘노동조건 개선과 노사협조체제 강화’, ‘관세감면제도의 개선’ 등을 주 내용으로 했다.

1973년 말부터 가시화 된 국내 경제불황은 높은 물가상승<sup>18)</sup>, 경기침체, 고용불안정 등을 야기하며 서민생활을 크게 압박했다.<sup>19)</sup> 세계경기 후퇴와 불황조짐을 미리 읽으며 대책을 강구하지 못했던 박정희 정권은 경제위기의 원인을 외부로 돌리며<sup>20)</sup>, 경기불황의 충격파를 완화하기 위한 조치를 취했던 것이다.

박정희 대통령은 긴급조치 제3호를 발포한 다음날 신문지상을 통해 국민경제가 ‘위기’에 처했기 때문에 긴급조치를 발동했다고 설명하고, 대부분 주요원료를 해외에 의존하는 한국은 ‘충격과 시련’이 그 어느 국가보다 심대할 것이라고 강조했다.<sup>21)</sup>

박정희는 국제정치질서의 변화, 북한의 위협 등과 함께 ‘경제위기’를 한반도 안보위기상황을 조성하는 주된 요인 중에 하나로 배치해 나갔다.

“작년 가을부터 서해해전에서 일어났던 북한 측의 빈번한 도발행위입니다. 이 새해에 들어와서는 그들이 또 어떠한 장난을 언제 어디서 하지 않겠느냐 하는 그러한 문제라든지, 또 원유파동이다 자원난이다 해서, 날이 갈수록 세계경제가 파동일로를 치닫고 있는데 그 여파가 새해 연초에 들어오면 틀림없이 거센 바람을 몰고 우리나라에도 밀어닥칠 것이 뻔히 보이는데, 안팎으로부터 이러한 도전이 오고 있는 이 시련을 우리가 앞으로

18) 중동전쟁과 석유파동의 영향을 받으며 국내물가는 1973년 말부터 ‘물가파동’이란 말이 무색해질 정도로 치솟았다. 1973년 전체 도매물가가 15.1%이나 폭등했는데 12월 한 달에만 무려 5.4%나 급등했다(金泰善·成榮紹, 1974.2, 『物價波動』 『신동아』, 114, 289쪽).

19) 1973년 12월 생필품가격이 급등하자, 연탄을 구할 수 없었던 안양시 가정주부들이 서울에서 연탄반입을 허용해 달라는 시위를 벌이는 지경까지 이르렀다. 서울시는 연료제한판매를 실시하고 반출을 금지한 상태였다.(金泰善·成榮紹, 290~291쪽)

20) 동아일보 경제부기자 金泰善와 成榮紹는 정부당국자들이 고도성장을 너무 의식하여 국민생활이란 대내균형 측면을 무시하고, ‘對外超擴大政策’에 치중했고, 그 결과 급격한 통화량 증가와 물가폭등이라는 인플레이션을 야기했다고 지적했다. 특히 이들은 1972년 하반기부터 해외자원난이 시작되었기 때문에 “정부가 이와 같은 상황을 예측 못했음을 인정하지 않고 해외요인 탓만을 하는 것은 잘못된 것”이라 비판했다. 이들은 성장제일주의에 치우쳐 “국민의 희생을 최소화 하며 경제발전을 모색하는 정책이 부재한 것”이 근본적인 문제라고 날카롭게 지적했다(金泰善·成榮紹, 296쪽).

21) <庶民生活의 안정-혼란 방지> 『조선일보』 1974년 1월 15일자

어떻게 대처해 나가고 또 극복해 나갈 것이냐 하는 문제를 가지고 여러 가지 고심을 해 왔습니다. 이러한 문제에 대해서 이미 말씀드렸습니다마는 금년은 과거 어느 때보다도 큰 시련을 겪어야 할 어려운 해라고 여러 번 강조를 했습니다.”<sup>22)</sup>

‘국민총화’ 선전 책자들은 박정희의 위기론을 그대로 복사, 전파했다. 선전용 책자들은 국제정치적으로 열강의 희생물이 될 수 있는 가능성이 커졌고, “국제경제의 격랑에 휘말려 헤어날 수 없을 위기상황에 처해 있다”고 강조했다.<sup>23)</sup> 유신체제를 적극 지지한 文昌周(성균관대 법정대학교수)와 같은 이데올로그도 경제문제를 위기담론으로 배치하는데 앞장섰다. 그는 1974년 대내외적 위기와 불안을 조성하는 요인들로 첫째 미·중·소·일 4강의 세력균형조정이 변동되고 있는 외적여건, 둘째 서해안에서 북한 도발행위, 셋째 ‘관념적인 자유민주주의’ 하에서 이기주의와 불신풍조 만연 넷째, 국가관과 민족의식 약화를 야기하는 일부 반체제운동 전개 등을 언급한 뒤, 여기에 국제경제위기와 석유파동을 정세 불안을 야기하는 새로운 요인으로 추가했다.<sup>24)</sup>

경제위기를 국가안보위기 범주로 포함시키는 것은 제2차 세계대전 이후 국가들에서 일반적으로 보이는 현상이었다.<sup>25)</sup> 박정희 정권도 이미 유신체제를 구축할 때 국가권력의 전방위적 개입을 합리화하기 위해 ‘국가위기’ 개념을 유신헌법에 광범위하게 규정해 놓았다.(제53조) 이에 따르면 현대의 국가위기는 전쟁, 천재지변에만 국한 되지 않고 “경제적 공황, 사회내부의 분열과 혼란, 재정적 위기 등”까지 광범위하게 포괄하며, 위기극복 방식도 ‘사후대책’ 측면보다 ‘사전예방대책’ 측면이 중요하게 부각된다.<sup>26)</sup>

1974년 경제위기담론은 ‘國民總和體制’를 이루고 또한 공고히 해야 하는 주요한 근거로 배치되었다. 국제정치·군사적 안보위기 논리에 입각한 ‘국민총화’는 이미 1972년부터 본격적으로 언급되었다.<sup>27)</sup> 1974년 주창된 ‘국민총화’는 기존 군사안보논리에 경제위기의 내용이 포함되었다는데 차이가 있었다.

“지난번 연두기자회견에서도 강조한 바와 같이 특히 금년의 세계경제는 원유파동과 자원확보를 위한 국제경쟁의 가열화 등으로 일대 위기에 직면하고 있습니다. 따라서 국제

22) <연두기자회견>(1974.1.18), 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 243쪽.

23) 鄭興國, 1974, 『國民總和』, 민주여론사, 68쪽.

24) 文昌周, 1974, 「安保危機狀況으로부터의 脫却」 『政經研究』 109, 81쪽.

25) 제1차 세계대전과 1930년대 세계대공황 등은 심각한 경제적·재정적 위기와 사회적 불안 등 새로운 차원의 위기 의식을 낳았고, 이는 국가권력에 새로운 차원의 문제해결 능력을 요구했다고 한다(鄭熙彩, 1978, 「國家安保와 危機政府」 『外交安論叢』 1, 247쪽).

26) <대통령 긴급조치 해설> 『조선일보』 1974년 1월 9일자.

27) 전재호, 1997, 「박정희 체제의 민족주의 연구」, 서강대학교 박사학위, 56~57쪽. 전재호는 1972년부터 1979년까지를 ‘국민총화’가 지배담론의 역할을 했던 시기로 구분했다.

경제와 늘 호흡을 같이하고 있는 우리나라의 경제도 이러한 영향을 받지 않을 수 없게 되었습니다. 이처럼 우리 앞에는 전국민이 총화단결하여 극복해 나가야 할 어려운 도전이 있다는 사실과...”<sup>28)</sup>

그런데 ‘국민총화’는 박정희와 문창주의 언급에서 쉽게 파악할 수 있듯이 ‘위기상황’에서 국가안보, 국가의식의 약화를 초래하는 그 어떠한 행위도 용납하지 않는 것을 의미했다. 박정희는 유신헌법 철폐, 정권퇴진 등 요구하는 민주화운동세력을 ‘국민총화’를 저해하고 나아가 ‘국민생활의 안정기조와 경제발전’을 저해하는 존재로 규정하며 강도 높게 비난했다.<sup>29)</sup>

“국가현실을 이해하지 못하고 반유신적인 활동을 자행, 국가안보에까지 위협을 미치는” 이들을 “먼저 제거하기 위한 조치”(긴급조치 제1·2호)가 필요했고 따라서 본의 아니게 국민생활 안정을 위하여 필요한 제반조치(긴급조치 제3호)가 미루어 졌다는 박정희의 언급은 위기담론의 시각에서 민주화운동이 어떻게 재단되는지를 단적으로 보여준다.

복지국가 실현을 천명한 박정희 정권이 경제불황을 위기담론과 연결시키고 민주화운동을 탄압하며 ‘위기정부’로서 정체성을 확고히 해 나갔다.<sup>30)</sup> 이는 ‘민주적 자본주의 사회에서 국가복지의 구현은 정치를 매개로 결정된다’는 명제를 고려할 때<sup>31)</sup> 박정희 정권의 국가복지 정책이 애초부터 큰 한계를 안고 있었음을 보여준다.

박정희는 세계적 경제위기를 남들보다 슬기롭게 극복하는 방안은 “정부와 국민

28) <전국 치안 및 예비군관계자 중앙회의, 諭示>(1974.1.21), 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 245~256쪽.

29) “현행헌법과 이를 바탕으로 한 유신체제는 난국에 처한 우리 국가와 민족이 살아나가기 위한 단 하나의 길인 것입니다. 그럼에도 불구하고 지금 우리 사회의 일각에서는 유신체제와 현행헌법의 철폐를 선동하면서 헌법절차를 무시하고, 헌정의 기능을 마비시키려 획책하는 인사들이 있으며 이들은 심지어 <8·15>의 만행과 비무장지대내의 남침 땅굴을 눈앞에 보고도 북으로부터 남침위협이 없다는 등 무책임한 언동으로 국가의 안보마저 정치 도구화하여 국론을 분열시키고 사회 혼란을 조성함으로써 국민총화를 저해하고 있습니다. 이와 같은 언동을 계속 방치해 둔다면 국민 총화단결은 파괴되고 국력은 분산약화 될 것이며 사회질서의 문란으로 **국민생활의 안정 기조와 경제발전은 저해되고 말 것**입니다”(〈국민투표 실시에 즈음한 특별담화〉 1975.1.22, 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 400쪽).

30) ‘위기정부’(Crisis Government)의 당위성을 설파한 논자들은 위기상황에서 대통령 일인에게 권력이 집중되는 것은 전후 현대국가들에서 나타나는 일반적인 현상이며(李承憲, 1972, 『國家危機의 克服과 非常大權』 『世代』, 80쪽), 민주주의는 비효율적인 것이기 때문에 위기상황에서는 위기정부가 독재적 성격을 띠 수밖에 없다고 강조했다(鄭熙彩, 앞의 글, 258쪽). 정희채는 ‘위기정부’의 정통성 확보는 위기상황에서 희생이 당연히 필요하다는 정치의식을 대다수 대중이 가질 때 확보될 수 있다고 지적했다.(같은 자료). 그의 지적은 글의 맥락과 상관없이, 박정희 정권이 왜 그렇게 현실과 상관없이 ‘위기’를 강조해 나갔는지, 또한 왜 정권의 정통성을 확보할 수 없었는지를 판단하는데 주요한 기준을 제시해 준다.

31) 김영순, 1996, 『복지국가의 위기와 재편 - 영국과 스웨덴의 경험』, 서울대학교 출판부, 34쪽.

이 혼연일체가 되어 근검절약을 생활화하고 합심 협력하여 국력배양에 헌신하는 길밖에 없다”고 확신에 차 강조했다.<sup>32)</sup> 박정희는 경제위기 극복을 전 국민의 ‘국력배양에 헌신’이라는 국가주의적 자세의 체화에서 찾았던 것이다. 국민총화의 장애요인으로는 부정, 부패, 부조리 등이 대표적으로 열거되었고, 보다 구체적으로 공무원의 부조리, 사치, 퇴폐풍조, 폭리, 탈세, 밀수, ‘비생산적인 국민들의 생활태도’ 등이 거론되었다.<sup>33)</sup>

주목할 점은 ‘사회개발’의 ‘당위성과 주안점’이 국민총화 달성과 연계되어 논의 되었다는 사실이다. 국민총화론은 국력의 핵심을 ‘국민의 단결력’에서 찾았고, 이는 사회적 연대의식을 확립할 때만 성취될 수 있다고 보았다. 따라서 앞서 언급했듯이 사회적 균열과 갈등을 야기하는 요인들을 제거의 대상이었다. 文炳鍊(중앙대학교수, 사회보장심의위원)은 유신정권이 사회개발에서 ‘사회기강 확립’, ‘국민의식 개조’를 특히 강조해야 하는 ‘당위성’이 여기에 있다고 언급했다.<sup>34)</sup>

국민총화와 연계된 ‘사회개발’의 추진방향은 ‘사회연대의식의 개발’, ‘인간능력의 개발’, ‘생활의욕의 개발’, ‘생활태도의 개선’ 등으로 설정되었고, 주안점은 ‘사회연대의식의 개발’에 맞추어 졌다. 사회적 연대의식은 공동체 활동을 통한 공동운명의식을 개발하는 것이며, 이는 곧 국민의 총화체제를 공고히 하는 것으로 정의 되었다.<sup>35)</sup>

이와 같은 사회개발 목표를 달성하기 위해서는 개개인이 ‘건전한 가치관’을 조성하고 생활개선을 위해 창조적인 노력을 전개해야 한다고 강조되었다. ‘조성’이라는 표현을 썼지만 이는 개개인의 의식과 일상생활에 대한 지도로 연결되었다. 유신정권은 총화단결을 위한 구체적인 방안으로 ‘유신이념의 생활화’를 역설하고<sup>36)</sup> 각 분야 사회지도층에서부터 노동자, 농민, 가정주부에게까지 ‘유신이념의 생활화’를 위한 구체적인 방침을 지시했다. 유신정권은 공무원을 비롯한 사회지도층의 부정부패와 부조리를 절대 용납하지 않겠다고 천명하는 한편<sup>37)</sup>, 가정주부들에게는 국가의 기본단위가 가정이며<sup>38)</sup> 국력배양도 가정에서부터 시작됨을

32) <전국 새마을지도자대회, 유시> 1974.12.18, 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 351쪽.

33) <年頭記者會見> 1976.1.15, 『박정희대통령 연설문집 6』, 1979, 8쪽

34) 文炳鍊, 1976.2, 「國民總和와 社會的 課題」 『政經研究』, 133권, 42쪽.

35) 같은 글, 44쪽.

36) 유신이념 생활화의 기본방향은 크게 네 가지로 제시 되었다. 첫째, ‘유신이념을 자신의 신념으로 삼아 사명의식을 드높이는 것’, 둘째, ‘모든 비능률과 부조리를 제거하는 것’, 셋째, ‘협동하고 상부상조하는 총화단결의 기풍을 조성’, 넷째, ‘총력안보태세를 굳게 다지는데 앞장 서는 것’이다.(문화공보부, 1975, 『維新理念의 生活化』, 47~50쪽).

37) 1975년 정부는 사회지도층이 ‘유신적 지도자상’을 확립할 것을 강조했다. 즉 “공무원을 포함한 모든 사회지도층 인사들은 직장에서는 물론, 가정이나 사생활에 있어서도 모든 사치와 낭비, 부정부패와 부조리를 추방하여 일반 국민의 모범이 되도록 솔선수범하는 생활자세를 확립함으로써 ‘유신적 지도자상’을 확립해야 한다는 것이다(문화공보부, 1975, 『유신이념의 생활화』, 51쪽).

자각할 것을 강조했다.

“가정주부가 사치와 낭비를 버리고 근검절약하는 슬기를 다하여 가정을 이끌어가는 것은 오늘날의 경제적 시련으로부터 나 자신을 지키는 일이며 나아가서는 국력배양에 이바지 하는 일이 되는 것이다.”<sup>39)</sup>

요컨대 1970년대로 들어서면서 박정희 정권은 국내외 정세변화에 대한 대응과 돌파 방안으로 ‘위기정부’를 표방하며, 강력한 권력집중을 이루는 방식을 선택했다. 여기에 박정희 정권은 1974년 세계경제공황을 ‘위기’ 국면을 강조하는 주요한 요소로 배치해 나갔다. 그리고 이를 돌파하기 위해서는 국민의 헌신과 희생을 요구하고, 국가, 사회, 개인이 혼연일체가 되는 체제 곧 ‘국민총화체제’를 구축할 필요가 있다고 주장되었다. 사회개발도 국민총화체제 달성을 위한 수단으로 재배치되었다. 이 사회개발은 공동운명의식을 가진 공동체 즉 ‘총화로 단결된 국민’을 양성하는데 맞추어 졌다.<sup>40)</sup> 그리고 국민총화를 강조한 유신정권은 복지국가 실현을 위한 방안으로 민주주의를 확대하는 대신 국민의식과 일상생활을 규제하는 방향으로 나아갔다.

### 3. 통합이념의 현실피리와 저항세력 비판

#### (1) ‘공동체주의’ 주창과 복지 실태

1974년 세계 경제공황과 충격을 국민총화체제 구축으로 돌파하고자 했던 박정희 정권은 특히 노사관계와 관련하여 노사협조주의를 강조했다. 박정희는 기업인들에게 향후 경제불황이 더욱 악화되더라도 이를 빌미로 “종업원들을 무작정 대량해고”하는 행위를 하지 말 것과 경영주들에게 종업원들의 복지향상에 성의를 다할 것을 당부했다.<sup>41)</sup>

노동자들에게는 “국력배양도 민족의 번영도 노동자의 분발과 노력 여하에 달려”있으므로 ‘維新役軍’으로서 긍지를 갖고 “말은바 직분에 최선을 다해 나가야 할 것”이라고 역설했다.<sup>42)</sup> 또한 “노동자와 기업인은 공동체”라는 의식을 갖고 노사협조에 최선을 다할 것을 노동자들에게 요구했다.<sup>43)</sup>

38) 문화공보부, 앞의 책, 61쪽.

39) 같은 책, 62쪽.

40) 文炳鏞, 앞의 글, 45쪽.

41) <연두기자회견>(1974.1.18), 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 225~226쪽.

42) 문화공보부, 앞의 책, 58쪽.

박정희 유신정권이 이 시기 ‘노사협조’ 및 ‘산업평화’를 달성하기 위해 취했던 대표적인 정책은 ‘공장새마을운동’과 ‘종업원 지주제’ 두 가지였다.<sup>44)</sup>

박정희는 ‘국민총화체제’의 일환으로서 노사협조를 달성하기 위해서는 새마을운동 정신을 도시와 공장으로 전파시킬 필요가 있다고 보았다. 1973년 11월 30일 ‘제10회 수출의 날 치사’에서 박정희는 고조되는 국제통화 위기, 유류파동, 자원위기 등 국제적 경제위기를 언급하며 근검절약과 협조정신을 새롭게 다질 필요가 있다고 언급한 뒤, 기업인들에게 회사나 공장에서도 새마을운동을 전개할 것을 요구했다.<sup>45)</sup>

경제위기는 1970년대 새마을운동의 방향을 농촌에서 공장과 도시로 전환시킨 결정적인 계기였다.<sup>46)</sup> 1974년 연두기자회견에서 박정희는 새마을운동이 범국민적 정신혁명운동이 되어야 하고, 따라서 “도시 사람이나 직장에 있는 사람이나 공장에서 일하는 사람이나 학교나 군대나 또 민간기업체에서나 모두 이 운동을 적극적으로 추진하고 활발히 참여해야” 한다고 강조했다.<sup>47)</sup>

박정희는 생산성 향상의 측면에서 새마을운동 도입을 언급했다. 즉 근면·자조·협동의 정신으로 생산성 향상을 위해 전력을 다하라는 것이다. 그리고 노사가 협조하여 사장은 종업원들의 복지향상에 최선을 다하고, 종업원들은 공장을 자기공장처럼 아끼며 맡은 일에 최선을 다한다면, 이러한 회사는 가족공동체적인 분위기를 갖춘 이상적인 회사가 될 수 있다고 보았다.<sup>48)</sup>

상공부가 1973년 10월 기본구상을 보고하면서 착수된 공장새마을운동은 크게 확대되었다. 1977년에는 상시종업원 10인 이상의 모든 광업·제조업체를 대상으로 삼았고, 1979년 현재까지 1백 6십여 만 명의 일반근로자들이 공장새마을 교육을 이수했다.<sup>49)</sup> 공장새마을운동 연수과정에서 근로자들은 조국과 회사 그리고

43) 같은 책, 59쪽.

44) 김정렴, 2006, 『최빈국에서 선진국 문턱까지』, 램덤하우스 코리아, 344쪽.

45) <노사협동을 통한 공장새마을운동 : 1973.11.30, 제10회 수출의 날 치사>『박정희대통령연설문선집, 새마을운동』(대통령비서실, 1978), 366쪽.

46) 1980년 내무부는 그간 10년간의 새마을운동을 총 정리하는 책을 발간했는데, 도시새마을운동을 전개하게 된 첫 번째 요인으로 ‘세계적 경제불황’과 에너지와 물자를 절약하여 이에 대처해 나가야 한다는 기업인, 경제인, 지식인 및 국민의 결의를 들었다(내무부, 1980, 『새마을운동10년史』, 524쪽).

47) <연두기자회견>(1974.1.18), 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 229쪽.

48) <노사협동을 통한 공장새마을운동 : 1973.11.30, 제10회 수출의 날 치사>, 같은 책, 367쪽. 이와 같은 노선은 국민총화 노선을 지지한 지식인들에 의해 확대 재생산되었다. 동국대 교수 서정갑은 미국식 주주자본주의를 비판하며 기업이 사회적 책임의식을 가져야만 하는 이유를 논한 뒤 결론을 “기업인이나 노동자, 소비자 기타 모든 사람들이 충효의 사상으로 뭉쳐 유신이념을 구현하고 나아가서 국민총화를 이룩하여 우리의 오천년 앞에 참다운 主體가 되는 ‘내’가 되고 ‘우리’가 되어야 할 것”이라고 맺었다(徐廷甲, 1977.4, 「國民總和와 企業의 社會的 責任」『國民論壇』, 제15호, 115쪽).

49) 신원철, 2003, 「경영혁신운동으로서의 공장새마을운동 : 대한조선공사 사례」『산업노동연구』 제

이웃이 운명공동체라는 ‘애국주의적 공동체주의’를 강하게 주입받았다.<sup>50)</sup> 1978년 박정희가 공장새마을운동을 “70년대 초의 석유파동이라든지, 자원난이라든지, 또는 국제경제의 불황을 극복해 나가는데 크게 기여”했다고 평가할 정도였다.<sup>51)</sup>

한편 박정희 유신정권은 종업원지주제를 공장새마을운동과 함께 노사협조를 구축하기 위한 주요한 방안으로 도입했다. 1974년 7월 13일 남덕우 재무부 장관이 ‘종업원 지주제도 확대실시 방안’을 발표했고 이때부터 정부는 ‘우리사주조합’ 결성을 적극 추진해 나갔다.<sup>52)</sup> 1974년 12월 24일 정부는 노동관계법을 개정하고 종업원 지주제를 제도화했다. 정부의 지원 아래 확대일로를 걸은 ‘우리사주조합’은 1980년 말 현재 385개사 가입조합원 20만 명 규모로 성장했다.

당시 대통령 비서실장을 맡았던 김정렴은 종업원 지주제가 종업원의 애사정신을 함양시켜 노동의욕 및 노사간의 협조가 증진하는 효과가 있고, 기업 측으로서도 경영권의 안전을 기하기 쉬운 이점이 있다고 평가한다.<sup>53)</sup> 당대 실무자들이 이 사업을 어떠한 관점에서 바라보았는지를 짐작케 한다. 김정렴에 따르면 박정희도 ‘우리사주조합’ 취지에 적극 찬동하고 공장새마을운동과 더불어 “우리나라 고유의 노사협조, 나아가 산업평화의 양대 지주로 삼으라고” 지시했다.<sup>54)</sup>

이처럼 박정희 유신정권이 운명공동체로서 노사협조를 크게 강조하고 일련의 정책을 취했지만, 노동정책·복지정책을 근로자의 이해를 중심으로 놓고 전개했던 것은 아니다. 박정희 정권이 가장 중시한 것은 기업 활동의 위축을 막는 것이었다. 박정희가 긴급조치 제3호의 근본취지가 민생안정뿐만 아니라 기업의 경제활동을 뒷받침해 경제안정을 빨리 찾는 데 있다고 강조한 사실을 주목할 필요가 있다.<sup>55)</sup>

1·14조치의 경우 부당해고와 임금체불 등을 방지하는 효과가 있기도 했지만, 기본적으로 박정희 정권의 노동정책은 사용자 단체인 전경련의 이해를 주로 반영하고, 행정권 개입을 확대하는 방향으로 추진되었다.<sup>56)</sup> 안보위기 대응을 위한 국민총화체제 구축이라는 전제하에서 추진된 관주도의 노사협조 정책은 노사관계를 안보적 관점에서 파악하는 것이었고, 이는 또한 노사간의 심각한 불균형 상

---

9권 제2호, 357~358쪽.

50) 신원철, 같은 글, 363쪽.

51) 대통령비서실, <年頭記者會見>(1978.1.18) 『박정희대통령 연설문집 6』, 281쪽.

52) 이 ‘우리사주조합결성’은 1974년 5월 29일 박정희의 기업공개촉진(‘기업공개와 건전한 기업 활동을 위한 특별지시’)과 이에 대한 보완시책으로서 마련된 ‘자본시장 수용태세 확립대책’의 하나였다(김정렴, 앞의 책, 344쪽).

53) 김정렴, 앞의 책, 344쪽.

54) 위와 같음.

55) <연두기자회견>(1974.1.18), 『박정희대통령 연설문집 5』 1976, 218쪽.

56) 이에 대해서는 신치호, 2008, 「박정희 정권하의 국가와 노동관계」 『노동연구』 제16집, 104~106쪽.

태를 유지하는 것이었다.<sup>57)</sup>

복지정책 추진도 강조되었지만 근로자의 이해가 제대로 반영되며 이루어진 것은 없었다. 국민연금제도가 대표적인 예이다. 이는 정부가 제안할 당시부터 실시의도가 ‘국민들의 복지’가 아닌 ‘내자동원’에 맞추어져<sup>58)</sup>, 경제적 약자들의 현실을 직시하지 못하는 정책이라는 비판을 받았다. 1973년 9월 경제기획원 장관이 발표한 국민연금안은 세금도 못내는 일급 3백원미만의 참담한 막벌이 노동자에 까지 연금부담을 지우면서 15만 원 이상의 소득자를 배제했다. 이는 자본조달을 위해 보다 많은 대상자를 포괄하려는 의도를 노골적으로 보여주는 것이었다.<sup>59)</sup> 정부안을 비판한 卓熙俊(성균관대교수)은 연금부담액을 일률적으로 부과하지 말고 누진율을 적용해야 하다고 지적했다.<sup>60)</sup>

자본주의 사회에서 복지정책은 배분문제에 기인하는 사회적 갈등을 축소하는 역할을 담당하는데, 유신정권의 국민연금추진은 오히려 갈등을 조장했던 것이다. 이처럼 애초부터 내자동원의 성격이 강했기 때문에 경기불황 하에서 국민연금제 실시가 기업들의 자금난을 가중시킬 가능성이 커지자, 박정희 정권은 1974년 1·14조치를 통해 연금제도 실시를 무기한 연기시켰다.

복지정책과 관련하여 유신정권이 대표적인 성공사례로 제시한 것이 1977년 의료보호제도와 의료보험제도 실시였다. 양제도의 실시로 의료보장제도의 수혜대상이 크게 확대되는 긍정적인 결과를 가져왔고, 나아가 한국 사회보장제도의 획기적인 전환점으로 볼 수 있다.<sup>61)</sup> 그러나 의료보험제도는 제도입안과정에서 근로자의 이해가 전혀 반영되지 않은 채 대기업 중심의 운영체제로 만들어졌다. 그 결과 의료보험제도는 사측의 재정부담을 줄이고 노조의 참여를 철저히 배제하는 형태로 운영되었다.<sup>62)</sup>

무엇보다 근로자의 복지실태는 국민총화를 외치던 박정희 유신정권의 국가복지정책이 지닌 한계를 여실히 보여주었다. 1976년 5월 18일 ‘외국민간인원조기관 한국연합회’(Korea Association of Voluntary Agencies/이하 ‘KAVA’)는 서울에서 제17차 연차대회를 갖고 근로자복지정책과 관련한 대정부 결의안을 채택했다. 이들은 1971년 ‘국가보위법’이 공포된 이래 노사관계의 힘의 균형은 경영자 측에게 유리하게 기울어져 기업주들이 이를 이용하여 노동법규를 위반하고, 최저생활수준 이하의 임금을 지불하는 경우가 다수 발생하고 있다고 지적했다. 그리

57) 양희주, 2006, 「우리나라 집단적 노사관계법의 변천에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위, 87쪽.

58) 정무권, 1993, 「국가자율성, 국가능력, 사회보장정책 - 유신체제의 연금제도와 의료보험정책을 중심으로 -」 『한국행정학보』 제27권 2호, 508쪽.

59) <福祉냐 強制貯蓄이나 - ‘국민복지 년금제’ 지상공청> 『조선일보』, 1973년 9월 22일자.

60) <‘국민복지연금제’ 이대로 좋은가> 『조선일보』, 1973년 9월 29일

61) 김정렴, 276쪽

62) 최장집, 앞의 책, 259쪽.

고 이러한 상황은 박정희 정권이 주창하는 ‘국민총화’ 자체조차 ‘매우 위태롭게’ 만들고 있다고 지적했다.<sup>63)</sup> 1974년 1·14조치 등을 통해 정부는 부당노동행위를 엄하게 처벌한다고 했으나, 노동현장에서는 여전히 이러한 일들이 반복되었고, 노동자의 기본권익을 찾기 위한 활동은 크게 제약받고 있었던 것이다.<sup>64)</sup>

‘KAVA’는 이어 임금 및 근로조건 개선에 대해 지적했다. ‘KAVA’는 산업재해를 유발하는 열악한 작업현장의 여건 개선, 물가상승에 따른 임금 자동조정제도의 제도화<sup>65)</sup>, 한계생산비 이하의 저임금을 제거하기 위한 ‘최저 임금제도 설정’, 근로자에게 무거운 부담을 주지 않는 범위내에서 사회보험제도 및 사회보장제도의 실시 및 확대, 만년 임시직원을 정규직원을 전환할 것을 열거했다. 또한 ‘KAVA’가 불경기라는 이유로 노동자가 대량해고 당하는 것을 정부가 철저히 단속해야 한다고 지적한 것으로 미루어 볼 때, 1·14조치에서 강조한 노동자 고용안정 정책도 제대로 이행되지 않았던 것으로 판단된다.<sup>66)</sup>

끝으로 ‘KAVA’는 복지사회를 이룩하기 위해서는 세계개혁이 필요하다고 강조했다. 한국사회는 소득재분배가 제대로 되지 않고 있고, 특히 불경기로 인한 인플레이션은 노동자의 실질임금을 감소시켜 이를 더욱 악화시키고 있다고 지적했다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 수입에 따른 누진세를 적용하는 방식을 도입해야 한다고 건의했다. ‘KAVA’는 세계 개혁과 관련하여 구체적인 방안으로 기초공제액을 기초생계비까지 인상하고 보험료, 교육비, 의료비 및 기타 제세공과금을 과세표준에서 공제되도록 법을 개정할 것, 상여금 면세점 인상, 사회보장적 성격의 퇴직금 인상, 근로단체의 면세소비조합 설립 허용 등을 들었다.<sup>67)</sup>

임금억제정책이 실시되는 상황에서 조세부담과 세금감면은 근로자의 복지와 밀접한 관련을 맺을 수밖에 없다. 유신정권이 세금공제액을 지속적으로 인상해 나갔지만, 이는 물가인상률, 세금부담률 인상과 비교할 때 크게 부족했다.<sup>68)</sup> 정부

63) <근로자복지에 관한 외국인간원조기관한국연합회 결의안>, 1976.5.18, 2쪽.

64) 당시 주요 일간지에는 정권이 국가보위법을 통해 노동3권중에서 2권을 제약했으면, 당연히 국가가 책임지고 노동자 대신 노동자들의 권익을 위해 나서야 되는 것이 아닌가 하는 반문이 담긴 사설이 실린 정도였다.

65) 1971년 이후부터 1976년까지 만 5년 동안 1인당 GNP는 경상가격으로 298%나 증대했다. 하지만 같은 기간 도시근로자의 월평균 가계소득은 154%(1971년 약 3만 7천 6백원에서 1976년 약 9만5천9백원) 증가하는데 그쳤다.(李顯樂, 1977.10, 「세금중압은 덜어져야 한다」 『신동아』, 158, 83쪽).

66) <근로자복지에 관한 외국인간원조기관한국연합회 결의안>, 1976.5.18, 5쪽.

67) <근로자복지에 관한 외국인간원조기관한국연합회 결의안>, 1976.5.18, 6쪽.

68) 각종 공과금과 잡부금을 뺀 상태에서 조세부담율은 1973년 13.4%에서 74년 15.1%, 75년 17.1%, 76년 18.2%로 증가했다. 72년부터 77년사이에 국민총생산이 3.9배 증가했는데 비해 같은 기간 조세액은 5.23배가 증가했다(陳懿鍾, 1977.7, 「税金負擔 너무 무겁다」 『월간중앙』, 137쪽) 물가인상을 고려할 때 조세공제액이 턱없이 부족하다는 지적은 계속 언급되었다. 1978년 8월 근로자 인적공제액을 증액한다는 세계개혁안이 발표된 직후에도 세계개혁에 대한 여론은 증

는 조세부담율이 선진국보다 낮다고 주장했다. 하지만 이와 같은 사회복지제도가 구비된 국가들과 조세부담율을 평면적으로 비교하는 것은 기만적인 언사에 불과하다는 비판을 받았다.<sup>69)</sup>

요컨대 박정희정권은 경제불황에 직면하여 국가개입에 의한 노사협조 달성을 경제위기 돌파와 국민총화 달성을 위한 방안으로 천명하고 공장새마을운동, 우리사주조합 등을 구체안으로 제시했다. 그러나 노동정책은 여전히 자본가의 이해에 치중되었고, 1·14조치를 통해 박정희가 천명한 정책은 생산현장에서 체감하기 어려웠다. 따라서 박정희의 위기담론과 국민총화담론은 노동자의 일상생활단위에서 끊임없이 의심받고 나아가 부정될 수밖에 없었다.

다음 인용한 1976년 노동자들이 노동청에 낸 한 진정서에는 ‘국민총화체제’ 구축의 대표적인 성공사례로 거론된 ‘공장새마을운동’에 대한 노동자들의 인식이 그대로 드러난다. 현실에서 노동자의 희생을 강요하며 공동체주의는 노동자들의 다양한 방식의 저항을 받으며 밀로부터 균열되어 갔다.<sup>70)</sup> 이는 ‘총화로 단결된 국민’을 만들어 내기 위한 국가복지정책으로서 기능하지 못했다.

“우리회사는 매일 아침 7시 반에서 8시 반까지 청소를 시키기도 하고 조회를 하기도 하는데 이 한시간의 일은 돈을 주지 않고 있습니다. 새마을청소라는 미명하에 공짜일을 시키고 있는데 즉시 중단하도록 해 주시든지 임금을 주시든지 해 주시기 바랍니다.”<sup>71)</sup>

근로자의 복지 내용은 민주주의 실질적 실현과 관련한 국가, 자본가, 노동자 삼자의 역관계 속에서 결정된다. 그러므로 노동조합 활동을 탄압한 박정희 정권의 정책은 복지정책의 주요한 이해 당사자인 근로자의 견해가 반영되는 것을 원칙적으로 부정하는 조치였다.<sup>72)</sup> 노사간담회(1975), 근로자 복지정책 심의위원회(1978) 등 근로자의 이해를 반영하기 위해 제도적 통로가 만들어 졌으나, 유신 정권에게 이 기구들에 노동정책 집행기구 또는 위기 대처를 위한 도구 이상의 의미를 부여하지 않았다.<sup>73)</sup>

---

산층 이하 서민을 보호하기에는 부족하다는 것이었다(『조선일보』 1978년 8월 23일자).

69) 陳懿鍾, 같은 글, 140쪽.

70) 김보현, 2006, 『박정희정권기 경제개발 - 민족주의와 발전』, 갈무리, 280~281쪽 ; 노동자들의 다양한 저항양태에 대해서는 김보현의 책제3장 2절을 참조.

71) <진정서>(1976.5.26), 발신자 : ‘대일화학’ 신수정 외 -> 수신자 : 노동청장.

72) 박정희 정권은 1·14조치이후 기업에게 다소 손해를 보더라도 임금을 올려줄 것을 종용했지만, 일부의 호황을 누리는 기업을 제외하고 이를 따른 기업은 없었다. 당시에도 이는 ‘노동운동 부재의 결과’라는 지적이 나오고 있었다. 동아일보기자 김태선은 물가상승에 따른 실질임금 상승을 이룰 수 없었던 것은 무엇보다도 근로자나 봉급생활자가 노동조합과 같은 기구를 통해 자신들이 이익을 보호하는 ‘자위활동’을 제대로 전개할 수 없기 때문이라고 지적했다(金泰善, 1974.4, 『物價暴騰과 企業展望』 『신동아』 116, 162쪽).

73) 최장집, 앞의 책, 240~245쪽.

1980년 10월 전주지역 노동자들의 복지현황을 조사한 카톨릭노동청년회(J.O.C) 전주교구연합회는 노동조합결성 정도가 조사 대상지역내 전체 회사의 27.5%에 불과한 것을 확인하고 다음과 같이 평했다.

“이러한 현상은 과거 10년간 노동정책의 부재와 노동운동의 위축에서 온 현상이며, 이러한 상태에서는 근로자의 인권이니, 생활향상을 위한 활동을 그만 두더라도 진정한 의미에서의 산업의 평화가 위협되고 있으며 나아가서는 국민의 총화에 균열이 생기지 않을 수 없다. 다만 균열이 물리적 힘에 의해 내부에 도사리고 있을 뿐이다”<sup>74)</sup>

## (2) 위기론 부정과 분배 정의 강조

민주화운동세력이 1974년 세계 공황의 의미와 한국에 미칠 영향을 치밀하게 분석한 글을 확인되지 않는다. 하지만 이 시기 민주화운동세력이 세계적인 경제 위기와 불황의 조짐을 깊이 있게 파악할 능력이 부재했다고 재단할 수는 없을 것 같다. 왜냐하면 이미 1971년 9월 대학생들은 제2차 세계대전 이후 구축된 이른바 ‘IMF체제’가 위기에 처했으며, ‘달러위기’라는 국제 경제위기가 세계질서 변화의 가장 중요한 요인으로 작동하고 있다고 파악했기 때문이다. 그리고 닉슨이 자국의 경제 불안을 해소하고 달러화를 방위하기 위해 취한 비상경제조치는 국제정세의 위기를 반영하고 있으며, 또한 상대국 통화의 평가절상 등을 통한 미국의 경제지위 확보시도는 세계적인 경기불황과 각국 간의 갈등을 조장할 가능성이 있다고 보았다.<sup>75)</sup>

여하튼 학생운동은 1971년 10월 위수령으로 철폐를 맞은 후 1973년 하반기 반유신 투쟁이 고조될 때까지 거의 활동을 전개할 수 없는 상태에 빠졌고, 이 상황에서 국제경제의 변동을 주요 의제로 삼아 논의를 심화시킬 겨를은 아예 없었다고 해도 과언이 아니다. 학생 및 재야 민주화운동세력의 경제문제에 대한 공식적인 언급은 1974년 4월 전국민주청년학생총연맹(민청학련)의 명의로 발표된 선언문에서 확인된다.

1974년 4월 민청학련 결성을 시도한 학생들은 ‘민중·민족·민주선언’을 발표했다. 선언에서 학생들은 국민경제가 ‘전면적 파산상태’에 들어섰으며, 이는 “외국 독점자본을 이 땅에 뿌리박게 한 매관 특권체와 부정부패의 여파가 확대 재생산되는 창부경제의 산물임에 명백하다”고 주장했다.<sup>76)</sup> 따라서 이들은 정부가 국제적인 원자재 폭등을 언급하는 것은 현실을 왜곡하는 변명에 불과하다고 보았다.

74) 한국카톨릭노동청년회(J.O.C)전주교구연합회, 1980, 『노동조건 및 복지현황조사보고서』, 18쪽.

75) 『자유의 종』 제27호, 1971년 9월 1일, 『서울법대 학생운동사 - 정의의 함성 1964~1979』, 서울법대 학생운동사 편찬위원회, 2008, 302쪽.

76) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動(1)』, 356쪽.

또한 결의문에서 “서민에 대한 세금을 대폭 감면하고 국민경제의 밑받침인 근로대중의 최저생활을 보장하라”, “제 노동악법을 철폐함으로써 노동운동의 자유를 보장하라”라고 주창했다. 이처럼 긴급조치 3호를 발동한지 얼마 안 된 시점에 대학생들이 근로자의 최저생활 보장을 강력히 요구했다는 것은 정권의 서민생활 대책을 긍정적으로 바라보지 않았음을 의미한다.

민주화운동세력은 정부의 경기불황 대책이 체계적인 대응책이 아니라는 비판을 했다. 우선 민생문제 해결과 관련한 사업 추진이 정치적 의도와 맞물려 민생 해결을 위한 진정한 정책이 되지 못했다는 비판을 받았다. 1.14조치이후 취로사업이 대대적으로 전개되었다.<sup>77)</sup> 민주회복국민회의는 1974년 취로사업은 유신체제의 신임을 묻는 국민투표(1975.2.12)에 앞서 ‘선심성 공세’를 펼친 것이었고 비판했다.<sup>78)</sup>

또한 민주화운동세력은 박정희 정권이 근로대중의 권익과 복지를 보장하는 정책을 실시하지 않고 있다고 비판했다. 대량 감원 사태와<sup>79)</sup> 열악한 노동조건은 개선되지 않았다.<sup>80)</sup> 이에 노동문제에 관심을 쏟아온 종교계를 포함하여<sup>81)</sup> 민주화운동세력은 이에 대한 근본적인 개선책을 요구했다.<sup>82)</sup> 1974년 9월 22일 12개

77) 긴급조치 3호선포 이후 정부는 취로사업비 50억 원 을 각 시도에 분배했고, 8월에는 1.14조치로 마련된 30억 원과 하반기 경기부양대책으로 마련된 50억 도합 80억 원을 연말까지 방출하겠다고 발표했다(『조선일보』 1974년 8월 20일자).

78) <국민투표결과를 보고>, 민주회복국민회의 상임대표위원 윤형중, 1975.2.15, 『민족·민주·민중선언』, 일월서각, 176~177쪽. 이러한 문제제기가 비판을 위한 비판만은 아니었던 것으로 판단된다. 일례로 국민투표가 끝나자마자 서울시의 경우 취로사업 임금을 대폭 삭감하는 조치를 취해 취로사업에 나온 영세민들로부터 집단항의를 받는 사례가 발생했다(『조선일보』, 1975년 2월 15일자).

79) 대표적인 사례가 마산수출자유지역이었다. 대부분의 일본 업체가 입주했던 이 지역에서는 정부의 특혜로 노동조합 결성이 사실상 불가능했고, 과실송금 등이 이루어져 왔다. 입주업체들은 매우 열악한 근로조건에서 노동자들은 고용하다가 경기불황이 오자 대량 감원, 권고휴직을 단행했다(『조선일보』 1974년 6월 16일자).

80) 1974년 한 해 동안 발생했던 노사분규는 137건인데 이는 73년 76건에 거의 두 배에 달하는 수치였다. 노동쟁의의 원인은 ① 임금인상(41건) ② 체불임금지불요구(38건) ③ 근로조건개선(17건) ④ 노조결성(12건), ⑤ 상여금지급(8건) ⑥ 법정수당 요구(6건) 등으로 분류되었다(『조선일보』 1975년 2월 19일자).

81) 이에 대해서는 다음 글들을 참조. 김원, 2005, 「1970년대 가톨릭노동청년회와 노동운동」 『1970년대 민중운동연구』, 민주화운동기념사업회 ; 홍현영, 2005, 「도시산업선교회와 1970년대 노동운동」, 같은 책.

82) 천주교정의구현사제단은 긴급조치 3호 발동 이후에도 근로대중을 위한 정책이 제대로 실시되지 않았던 현실을 다음과 같이 지적했다. “작년에 그토록 서술이 시퍼렇게 긴급조치 1,2,4호를 발동하고 많은 사람들을 오랏줄로 꿰뚫어 감옥으로 보내고 사형과 무기징역을 마구 선고했지만 긴급조치 3호위반으로 중형을 선고 받았다는 소리를 우리는 듣지 못했습니다. 이것만 가지고도 누구를 위한 긴급조치인가를 우리는 잘 알 수 있습니다”(〈성명서 - 근로자들의 인권실패를 고발한다〉, 천주교정의구현사제단, 1975.3.10, 『암흑속의 햇불 -7,80년대 민주화운동의 증언 제1권』(기쁨과 희망 사목연구소), 343쪽.

선교단체들은 합동 기도회를 개최하고 민주화를 위한 결의를 천명 했는데 이 중에는 “서민들을 위한 복지정책의 조속한 확립”과 “노동삼권을 보장”하기 위하여 전력을 기한다는 내용이 포함되었다.<sup>83)</sup> 민주회복국민회의도 1974년 11월 27일 ‘민주회복 국민선언 대회’를 개최하고, 선언문에서 유신정권에게 “가난한 사람들의 생활과 복지를 보장함으로써 부패된 특권층만을 위한 정부가 아니라 전 국민의 정부임을 입증”할 것을 촉구했다.<sup>84)</sup>

이러한 인식하에서 박정희 정권이 표방한 ‘복지국가 건설’은 한낱 말장난에 불과했다. 천주교 정의구현 사제단은 80년대 복지국가 건설을 표방하는 박정희 정권의 경제제일주의는 ‘계수의 마술’에 불과하다고 혹평했다.<sup>85)</sup> 민주화운동세력이 박정희 정권에게 요구했던 것은 ‘경제적 난국’에 대한 분명한 책임을 인정하고 ‘국민생존권 보장’과 ‘국민복지’를 위해 총력을 기울여 달라는 것이었다.<sup>86)</sup>

민주화운동세력은 ‘안보위기’와 ‘국민총화’를 박정희 유신정권과 전혀 다른 각도에서 파악하고 대안을 모색했다. 1975년 5월 월남패망과 함께 많은 이들이 박정희 정권의 안보위기와 국민총화단결이 주창에 동조하고 나설 때 기독교정의구현전국성직자단은 박정희 정권이 ‘안보위기’를 과장하고 있다고 날카롭게 지적했다. 박정희 정권은 “국제적 긴장과 불안상태를 지나치게 과장하고 공포분위기를 조성”했으며, 사실을 왜곡하는데서 한발 더 나아가 정권안보에 활용했기 때문에, 위정자에 대한 불신을 더욱 확대하는 결과를 초래했다고 비판 했다.<sup>87)</sup>

이들은 안보의 취약점은 “빈부의 격차가 노출된 곳, 인권과 생존권이 위협당하고 곳”에 있다고 지적했다.<sup>88)</sup> 민주화운동세력이 볼 때 진정한 ‘국민총화’는 대외적 위기를 강조하고 책임을 전가하는데 있지 않았다. 이를 위해서는 성장지상주의 대신 ‘균형분배’가 무엇보다 중요하다고 판단했고, “부정과 부패의 척결이 요체”라고 파악했다.<sup>89)</sup> 부정부패 일소의 필요성은 앞서보았듯이 유신정권도 인정

83) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (I)』, 402쪽.

84) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (I)』, 439쪽.

85) <제1차 시국선언>, 천주교 정의구현 전국사제단 일동, 1974.9.26, 『민족·민주·민중선언』, 일월서각, 189쪽.

86) <성명서. 대통령의 연두 기자회견을 듣고>, 민주회복국민회의, 1975.1.15, 『암흑속의 횃불 -7,80년대 민주화운동의 증언 제1권』(기쁨과 희망 사목연구소), 418쪽.

87) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (I)』, 417쪽.

88) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (I)』, 417쪽.

89) <성명서. 대통령의 연두 기자회견을 듣고>, 민주회복국민회의, 1975.1.15, 『암흑속의 횃불 -7,80년대 민주화운동의 증언 제1권』(기쁨과 희망 사목연구소), 418쪽. 1974년 3월 대학가에는 장기표가 만든 장시(“민중의 소리”)가 돌았는데, 그 구절 중에 하나도 같은 맥락의 내용을 언급하고 있다. 관련부분을 인용하면 다음과 같다. “...국민원성 비등할 땐 부패일소 공약하고 정권위기 닥쳐오니 숙청으로 생색내나, 두목들을 끄떡 않고 송사리만 쫓겨나니 느는 것이 원성이요 쌓이느니 분노로다, 국민총화 총력안보 말버릇이 되었건만 빈부격차 확대 속엔 총화전진 어렵없소...”(한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (III)』, 1004쪽).

하고 조치를 강구해야만 했던 사안이었다. 하지만 재야인사나 야당은 권력형 부정부패의 척결을 강조했다면 정부는 정권을 제외한 나머지를 대상으로 삼았다. 박정희 유신정과 민주화운동세력 모두 ‘사회정의’를 강조했다지만 체계의 의도와 실행의지에서 차이가 있었다.<sup>90)</sup> 유신정권의 사회정의 주장은 국민총화체제를 달성에 장애요소를 배제하고 국민정신의 개조하는데 초점이 놓여있었다. 반면 민주화 운동세력은 부의 균형분배를 위한 정의, 달리 말하면 복지의 올바른 실현을 위한 사회정의를 의미했다.

이와 함께 민주화운동세력은 민주화 달성이 복지국가 건설의 전제가 된다고 파악했다.

제4차 경제개발5개년 시작년도인 1977년 연초 시정연설에서 박정희는 ‘사회개발’ 확충을 크게 강조했다. 하지만 역설적이게도 그 해 12월 재야민주화운동을 대표하는 인사들은 ‘한국노동현장’(1977.12.23)을 발표하고 열악한 근로조건을 시급히 개선할 것을 강조했다. 게다가 재야인사들은 현 시점에서 노동자의 복지 와 인권을 달성하기 위해서는 억압적인 정치체제의 개편 즉, 정치적 민주화가 이루어져야 한다는 것을 언급하는 것으로 현장을 마무리했다.<sup>91)</sup>

유신정권과 추종세력은 유신체제의 안정 없이 경제발전과 국민복지를 기대할 수 없다는 논리를 주창하며 국가권력이 대한 저항을 일체 용납하지 않았다.<sup>92)</sup> 반면, 민주화운동세력은 복지의 실현은 실질적 민주화를 달성하는 주체가 집권해야 가능하다고 보았다. 박정희 정권이 복지국가를 실현할 수 없는 주체로 파악한 민주화운동세력은 정치적 교체대상임을 명시적으로 밝혔던 것이다.

#### 4. 맺음말

1974년 세계공황에 직면하여 박정희 정권은 경제위기를 안보위기담론 구축의 일환으로 배치하고, 국민총화체제를 위해 복지국가의 내용을 변용하는 전략을 취했다. ‘복지국가’ 실현을 성장우위, 국가우위의 관점에서 이미 접근하고 있었던

90) 일례로 1975년 3월 구태회 무임소장관은 ‘부패일소’를 신중히 검토한다는 언급을 하며 그 대상으로 공무원, 경제계, 일반국민을 언급했다(『조선일보』, 1975년 3월 11일자). 1974년 2월 정부는 공무원 숙정을 단행했지만 야당으로부터 권력형 부패는 손도 못 댔다는 비판을 받았다(『조선일보』, 1974년 4월 3일자).

91) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (Ⅲ)』, 1163쪽.

92) 1974년 12월 9일 한국노동총연맹이 발표한 성명서 ‘총력안보와 경제건설만이 살길이다’는 이러한 논리를 전형적으로 보여주며, 박정희 유신정권의 지배담론이 누구에 의해서 전파되었는지를 잘 보여준다(한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987, 『1970年代 民主化運動 (Ⅲ)』, 1189~1190쪽).

박정희 정권은 사회개발의 방향을 이른바 ‘총화로 단결된 국민’을 주조하는데 맞추었다. 유신정권은 대중에게 공동운명의식을 심기 위해 개인수준에서는 국력배양을 위한 정신개조, 생활개조에 적극 임할 것을 강조했고, 사회적 차원에서는 국익을 위한 노사협조주의, 공동체주의를 강조했다.

그러나 박정희 정권의 국민총화 지배담론 구축시도는 실패했다. 그 이유는 무엇보다 현실과의 괴리가 너무나도 컸기 때문이다. 우리는 그 주된 이유 중에 하나를 박정희 정권의 복지국가 정책에서 찾을 수 있다. 박정희 정권이 복지국가 이념을 단순히 ‘미끼’로 활용했다고 볼 수는 없을 것이다. 문제는 경제개발 우위의 관점에서 복지문제를 접근했다는 데 있다. 이러한 관점은 복지정책 추진을 경제적 상황에 따라 언제든지 미룰 수 있도록 만들며, 복지내용 조차도 ‘경제적 복지’ 차원으로 좁혀 파악하도록 만들 가능성이 높다.

민주화운동세력은 현실상황이해와 복지국가 실현에서 박정희 정권과 견해를 달리했다. 민주화운동세력은 국가안보와 통합을 위해서는 분배의 정의 또는 경제적 민주주의를 실현하는 것이 선차적 과제라 파악했다. 그리고 사회정의의 수립을 위한 일차 대상은 부패한 지배권력이었다. 분배의 정의와 함께 민주주의가 강조되었다. 이는 노동자의 권익 확보를 위한 노동운동의 허용을 요구하는데 머무르지 않았다. 민주화운동세력은 반민주적 권위주의 정권의 교체 없이 복지국가 실현은 불가능하다고 보았다.

1976년 들어서면 경제는 회복되었고, 박정희 정권은 자랑스럽게 한국이 세계 경제공황을 그 어느 국가보다도 큰 충격 없이 빨리 탈출했다고 강조했다. 그러나 경제회복과 양극화를 치닫는 현실은 별개로 움직였다. 최저임금제와 같은 최소한의 사회복지제도조차 제대로 확립되지 못했고, 다수 도시근로자 임금은 최저생계비에도 못 미쳤다.(1978년 현재 46%) 빈부격차는 1970년대 전반 경제불황을 경과하며 더욱 심화되었음을 주목할 필요가 있다.

그 결과 1978년 2차 석유파동과 불황이 다시 몰아닥쳤을 때, 박정희 정권의 총화단결은 무용지물의 지배담론에 불과했다. 사회정의와 민주주의 관철을 통해 대중적 동의기반을 확보하지 못한 정권은 양등하는 물가 앞에서 성장정책을 더 이상 추진하지 못하고, 백기를 들었다. 그해 12월 총선은 민심이 정권에서 떠났음을 확인시켜 주었다. ‘위기정부’의 ‘專制’는 오직 (경제적, 정치적 모두를 포괄하는)민주주의의 수호를 위한 민주주의의 일시적 희생을 요구할 때만 상황적 정당성을 확보할 수 있는 것이다.

서구국가와 달리 박정희 정권은 국가의 개입을 축소하고, 복지국가 이념을 폐기하는 방향으로 나아갈 수 없었다. 국가주도 중화학공업화를 추진하던 박정권은 (이후 신군부세력도) 강력한 국가개입 방식을 견지하며 시장주도로 전환하는 정책을 선택하지 않았다. 그렇지만 역설적이게도 박정희 정권은 아직 복지국가 단

계로 나아가지 못했기 때문에 노동운동과 근로복지를 억압하는 반복지국가적 정책들을 이미 실천하고 있었다.

여기서 신자유주의 전횡과 관련하여 박정희 권위주의 정권의 역설적 기여를 다음과 같은 몇 가지 점에서 짚어 볼 수 있을 것이다. 첫째, 박정희 권위주의정권은 1970년대 한국사회를 더욱 폐쇄적이고 경직된 사회로 재편함으로써, 세계질서 변화에 능동적으로 대처할 능력을 구비할 수 없게 만들었다. 대중은 사회정의, 경제적 민주화 실현을 위한 제도마련과 참여의 기회를 갖지 못했다.

둘째, 박정희 정권은 신자유주의 이념을 천명하지 않았지만, 성장우위 담론을 전파하고 ‘복지국가 위기설’을 주장함으로써 이미 신자유주의 담론이 확산될 수 있는 인식적 기반을 만들어 주었다.

끝으로 정권안보를 위해 비상조치를 휘두른 ‘위기정부’는 ‘국가의 역할’에 대한 부정적 인식을 크게 조장했다. 이는 자본의 견제기구로서 국가의 역할을 배제하고, ‘시장의 자유’ - 정확히 말하면 탈규제·노동유연화 등 ‘재벌을 위한 자유’ - 를 강조하는 신자유주의자의 이데올로기 공세가 정당성을 확보하는데 기여했다.