



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학박사 학위논문

발전국가 모델의 지속과 재구성의 정치:

비교역사적 관점에서 본 한국 발전모델의 진화

**Politics of the Recomposition of the Developmental State:
The Korean Experience from a Historical-Comparative Perspective**

2017년 2월

서울대학교 대학원

정치학과

김경미

발전국가 모델의 지속과 재구성의 정치:

비교역사적 관점에서 본 한국 발전모델의 진화

지도 교수 권 형 기

이 논문을 정치학박사 학위논문으로 제출함

2016년 12월

서울대학교 대학원

정치학과

김 경 미

김경미의 정치학박사 학위논문을 인준함

2017년 1월

위 원 장 _____ 백 창 재 _____ (인)

부위원장 _____ 권 형 기 _____ (인)

위 원 _____ 류 석 진 _____ (인)

위 원 _____ 임 혜 란 _____ (인)

위 원 _____ 송 주 명 _____ (인)

위 원 _____ 안 도 경 _____ (인)

초 록

주요어: 한국 발전모델, 발전주의, 국가 기업 관계, 기업간 관계, 요소투입형 전략, 혁신주도형 전략

학 번: 2007-30039

본 연구의 목적은 한국 경제발전 모델이 과연 무엇이고, 최근까지 얼마나 어떻게 변화해 왔으며 그 변화의 원인과 메커니즘이 무엇인지를 비교역사적 시각에서 분석하는 데 있다.

1960년대 이후 한국 경제가 빠른 산업화에 성공하면서 한국 경제의 성공이 어떻게 가능했고 이러한 성공을 가능하게 한 한국 발전모델을 어떻게 규정할 것인가 하는 문제는 오랫동안 비교정치학계의 관심을 받아왔다. 특히 1990년대 이후에는 민주화, 세계화, 경제위기 등 국내외 정치경제 환경의 변화에 직면한 한국이 변화의 압력에 적응하면서 어떻게 얼마나 변화했는지에 대한 비교정치학적 관심이 지속되어 왔다.

대표적으로 신자유주의적인 입장에서는 한국 경제의 성공은 시장 순응적 정책 때문에 가능했다고 보는 반면 그와 가장 대별되는 입장으로서는 발전주의 국가 이론에서는 한국 경제의 주목할 만한 성장이 국가 주도적 자본주의(state-led capitalism)에 기초해서 이루어졌다고 주장한다. 그러나 본 논문은 한국 경제발전 모델을 설명하는 기존의 연구들이 비교의 관점에서 한국 발전모델의 특성을 이해하는 데 약점을 가질 뿐만 아니라 1990년대 후반 이후의 변화를 설명하는 데도 한계를 가진다고 본다.

먼저 신자유주의 접근은 한국 정치경제 모델의 독특한 제도적 특성을 무시함으로써 한국 경제에서 차지하는 국가의 고유한 역할을 간과한다. 이 때문에 신자유주의 접근은 한국 경제발전 모델을 비교의 관점에서 이

해하는 데 약점을 가지고 있다. 또한 신자유주의 접근은 기본적으로 1997년 이전이나 이후 모두 한국의 경제성장이 시장 순응적 전략에 따른 것이라고 보기 때문에 한국 발전주의의 구체적인 내용과 방식의 변화를 포착하고 그러한 변화가 왜 주목되어야 하는지를 설명하는 데 한계를 가진다.

반면 제도주의 이론에 기초한 발전주의 국가 접근은 1960년대 이후 최소한 1980년대까지 한국 경제성장에서 국가의 개입이 어떠한 역할을 해왔는지에 주목함으로써 자유주의 접근보다 한국 발전모델을 설명하는 데 더 큰 설득력을 얻었다. 그러나 발전주의 국가 이론은 1960년대-70년대에 형성된 한국 정치경제 모델의 제도적 특성을 발전주의의 전형으로 규정하고 1997년 이후 한국 정치경제 모델을 단순히 신자유주의 규제국가나 발전주의 국가의 쇠퇴로 이해함으로써 국제정치경제 질서의 변화에 적응하는 발전주의의 변형을 설명하는 데 한계를 가진다. 이들은 비교의 관점에서 보았을 때 한국 자본주의 모델을 여전히 영미식 신자유주의 모델로 규정하기 힘들다는 점을 간과할 뿐만 아니라 한국 발전주의의 지속과 변형을 하나의 분석틀로 설명하지 못하는 한계를 가진다.

본 논문은 한국 경제발전 모델을 이해하기 위해서 세 가지 질문을 제기한다. 첫째, 한국 경제발전 모델의 전형적인 특징은 무엇인가? 둘째, 한국 경제발전 모델은 얼마나 어떻게 변화했는가? 셋째, 한국 경제발전 모델의 독특한 변화의 방향은 어떻게 설명될 수 있는가?

본 논문은 한국이 국가 자본주의의 한 유형으로 이해되어야 한다고 주장한다. 한국은 지속적으로 국가 주도 발전주의 전략을 취해왔다. 1970년대까지 전형적인 한국 발전주의 체제에서는 국가의 강력한 지도주의(dirigisme)에 기초해서 경제에 대한 국가 개입의 방식이 직접적이고 통제 정도도 대단히 심했다. 국가가 직접 산업과 기업을 선별해서 육성하는 방식을 취했다. 또한 한국은 1997년 이후 2000년대에는 금융 통제

나 명령적 재량권에 의존하는 직접적 정책 수단은 더 이상 쓸 수가 없는 상황이 되었음에도 불구하고 여전히 산업정책의 새로운 비전을 제시하고 구체적인 프로그램을 만들어 지속적인 산업 고도화를 주도하는 국가의 역할은 지속되고 있다.

그러나 본 논문은 한국 발전주의 체제의 지속에도 불구하고 발전주의의 내용과 방식은 크게 변화해왔다는 데 주목한다. 무엇보다 대기업 중심의 요소투입형 성장 전략에서 부품소재기업 중심의 혁신주도형 성장 전략으로의 전환이 이루어졌다. 또한 성장 전략의 변화는 국가 기업 관계를 과거의 협소한 국가 재벌 대기업 간의 관계에서 중소중견기업을 포함하는 더 포괄적인 관계로 변화시켰을 뿐만 아니라 더 중요하게는 기업 간 관계의 질적 변화를 가져왔다. 본 논문은 한국 경제발전 모델이 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로 발전주의 전략의 내용을 변화시키고 협소한 권위주의적 방식에서 더 포괄적이고 민간 주도적인 거버넌스 체제에 의존하는 방식으로 변화할 수 있었기 때문에 발전주의를 지속시킬 수 있었다고 주장한다.

마지막으로 본 논문은 한국 경제발전 모델의 이러한 독특한 변화의 방향을 이해하기 위해서는 단순히 제도의 경로의존성이나 외생적 압력 자체가 아니라 핵심 제도 행위자들간의 정치적 상호작용의 과정에서 변화의 방향이 결정되어 온 내생적 과정에 주목해야 한다고 주장한다. 한국 경제발전 모델의 독특한 진화의 방향은 민주화나 세계화, 경제위기, 국제정치경제 질서의 변화 등과 같은 외생적 요인들 자체의 직접적인 결과물이 아니라 그러한 변화의 압력들에 적응하는 핵심 제도 행위자들의 상호작용의 정치적 결과였다. 한국 발전모델의 핵심 제도 행위자로서 국가는 국가 주도 발전주의의 유효성에 문제가 제기될 때마다 계속해서 국가 개입의 새로운 정당성을 찾아야 했고 이 때문에 끊임없이 새롭게 산업정책의 수단과 방식, 내용의 변화를 시도해야만 했다. 그러나 국가가 스스

로의 역할을 정당화하는 과정은 국가에 의한 일방적 과정이 아니라 안으로는 관료 집단 내부의 경쟁에 의해 밖으로는 주요 파트너였던 대기업의 반응과 선택에 의해 때로는 인정되었지만 때로는 좌절되고 다시 수정되어야 하는 상호작용의 정치적 과정이었다.

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제제기.....	1
제 2 절 연구의 대상과 방법.....	17
제 2 장 기존 연구 검토와 이론적 대안	21
제 1 절 신자유주의 시장경제론과 한국 발전모델.....	24
제 2 절 발전주의 국가 이론과 제도주의.....	27
제 3 절 이행론과 발전주의 국가 이론 내부의 분화.....	33
(1) 발전주의 국가의 해체 I: 신자유주의 체제로의 이행.....	33
(2) 발전주의 국가의 해체 II: 코포라티즘 체제로의 이행.....	39
(3) 발전주의 지속의 관점.....	41
제 4 절 대안적 이론과 분석틀.....	46
(1) 자본주의 유형의 개념적 분류.....	49
(a) 왜 3가지 유형인가?.....	50
(b) 자본주의의 3가지 모델.....	55
(2) 국가 자본주의 모델 내부의 분화.....	62
(a) 거버넌스 방식: 지도주의 국가 vs. 후원 국가.....	63
(b) 발전주의 전략: 국민 대표기업 육성 전략 vs. 혁신 생태계 구축.....	66
(3) 진화의 정치.....	70
제 3 장 한국 경제성장의 독특성	79
제 1 절 제조업 수출에 기초한 경제 성장.....	80
제 2 절 완제품 산업 중심에서 부품소재 산업 중심으로.....	85

제 3 절 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로의 이행.....	93
제 4 장 한국 경제발전 모델의 전형.....	106
제 1 절 국가 기업 관계	107
(1) 국가 주도적 경제발전 전략의 수립.....	107
(2) 선별적 산업정책.....	113
(3) 발전주의 국가의 능력: 주요 정책 수단.....	118
(a) 내자 조달	119
(b) 외자조달	124
(4) 중앙집권적 정책 결정	134
(a) 정책결정 과정의 폐쇄성과 비제도화.....	135
(b) 경제부처의 역할	136
(c) 통화·금융정책 거버넌스.....	137
(5) 경제적 민족주의.....	138
제 2 절 기업간 관계	144
(1) 한국 부품조달체계의 특징	146
(a) 내부 자원에 의존하는 대기업의 혁신체제	146
(b) 부품기업의 제한된 역할	150
(c) 제한된 기업간 협력.....	152
(2) 부품산업의 상대적 저발전	155
제 5 장 한국 발전모델의 변화와 지속.....	159
제 1 절 국가 기업 관계	159
(1) 산업정책의 전략과 수단의 변화.....	160
(a) 성장전략의 변화: 요소투입형 -> 혁신주도형.....	160

(b) 정책 대상의 확대: 완제품 조립 대기업 -> 중소기업/부품소재산업	163
(c) 정책 거버넌스의 변화: 권위주의적 → 포괄적/민주적	170
(d) 정책 수단의 변화	175
(2) 발전주의 국가의 지속	176
(a) 거시적 차원에서의 국가 조정	178
(b) 미시적 차원에서의 국가 조정	181
(c) 전략적 선별적 산업정책	184
(d) 정책 수단: 정책금융, 조세혜택	185
제 2 절 기업간 관계	188
(1) 지속: 대기업 우위의 시장 조직	189
(2) 변화: 대기업-부품기업 간 상호의존적 협업	191
(a) 장기적 거래	193
(b) 기업간 협업	196
(c) 기업간 신뢰도	201
(d) 부품소재 기업의 성장	203
(e) 기업간 협업의 시너지 효과	206
제 6 장 진화의 정치	209
제 1 절 변화의 압력	213
(1) 국제 정치경제 환경의 변화	213
(2) 국내 정치경제 환경의 변화	218
제 2 절 진화의 정치	221
(1) 국가 기업 관계	227
(a) 관료 집단 내 경쟁과 산업정책 거버넌스의 전환	228

(b) 국가의 인식 전환과 혁신주도형 경제로의 전환	239
(c) 국가의 정책 전환과 대기업의 이해	252
(2) 기업간 관계	256
(a) 부품산업 정책을 둘러싼 국가와 대기업 간의 긴장	257
(b) 협력적 혁신체제의 수립과 대기업의 이해	279
(c) 부품기업들의 이해	284
제 7 장 결 론	290
참고문헌	294
[첨부 1] 인터뷰 목록	313
[첨부 2] 설문지	319
Abstract	326

표 목차

<표 1 -1> 설문 응답 업체 개요.....	19
<표 3 -1> 기간별 실질 경제성장률 비교.....	81
<표 3 -2> 실질 수출 증가율 비교.....	82
<표 3 -3> 제조업 발전 추이.....	84
<표 3 -4> 부품소재 산업 수출입.....	86
<표 3 -5> 요소별 경제성장 기여도의 변화 추이.....	96
<표 3 -6> 실질순소득 증가에 대한 요인별 기여도.....	97
<표 4 -1> 중화학공업 개발계획에 참여한 주요 대기업.....	116
<표 4 -2> 70년대 10대 재벌의 계열기업군 변화 추이.....	117
<표 4 -3> 대출이자율과 인플레이션(1971-85).....	120
<표 4 -4> 본원통화 증가에 대한 기여 ¹⁾	123
<표 4 -5> 투자 및 자원조달 비중.....	125
<표 4 -6> 한국 기업들의 부채비율과 자금조달 구조.....	128
<표 4 -7> 한국 기업(비금융기업)의 외부자금 조달 항목별 구성.....	129
<표 4 -8> 비금융기업 부문의 자금조달 구조(1970~1985년 평균, 순증 기준).130	130
<표 4 -9> 제조업 내 기업규모별 자금조달 구조 변화 추이.....	131
<표 4 -10> 제조업 내 기업규모별 자금조달 구조 세부구성(1969~1980).....	133
<표 4 -11> 제조업 부문별 평균 차입비용의 차이.....	134
<표 4 -12> 완성차 3사의 부품 외주조달 비율(1995).....	147
<표 5 -1> 국가 기업 공동 기술개발사업.....	180
<표 5 -2> 거래관행.....	193
<표 5 -3> 고객사(customers)와의 제품개발 협력 방식.....	196
<표 5 -4> 부품기업들의 외부 협력 실태.....	199
<표 5 -5> 한국 기업간 관계의 신뢰성.....	202
<표 5 -6> 부품기업들의 기술개발 역량.....	204
<표 6 -1> 1960년대 후반 자동차 국산화 추진 실적.....	267
<표 6 -2> 70년대 후반 자동차 국산화율 추이.....	271

그림 목차

<그림 2 -1> 전환과 발전방식의 선택	70
<그림 3 -1> 실질 경제성장률 비교	80
<그림 3 -2> GDP 대비 제조업 비중	83
<그림 3 -3> 자동차 산업 수출	87
<그림 3 -4> 전기전자 산업 수출	88
<그림 3 -5> 한국 무역수지	90
<그림 3 -6> GDP 대비 국가 총 R&D 지출	98
<그림 3 -7> 종업원규모별 민간 R&D 비중(제조업)	103
<그림 3 -8> 종업원규모별 정부 및 공공 R&D의 비중	104
<그림 4 -1> 총대출금 대비 정책금융의 비중	121
<그림 4 -2> GDP 대비 통합재정수지	122
<그림 4 -3> 저축률과 국내 총투자율	124
<그림 4 -4> 제조업의 부채비율과 자본조달 구조	127
<그림 4 -5> 비금융기업의 외부자금 조달 항목별 구성	128
<그림 4 -6> 제조업 내 기업규모별 부채비율 추이	131

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기

본 연구의 목적은 한국 경제발전 모델이 과연 무엇이고, 최근까지 얼마나 어떻게 변화해 왔으며 그 변화의 원인과 메커니즘이 무엇인지를 비교 역사적 시각에서 분석하는 데 있다.

한국 경제는 세계 주요 국가들의 정책입안자들뿐만 아니라 정치경제학자들로부터 관심의 대상이 되어왔다. 한국 경제모델에 대한 관심은 70년대부터 이미 일본 경제의 성공이 세계적 관심을 받으며 이후 아시아 신흥 경제국들의 국가 개입에 기초한 독특한 발전 방식에 세계의 관심이 주목되면서 시작되었다. 그러나 한국 경제가 더욱 주목 받는 이유는 90년대 이후의 세계화 과정에서 '잃어버린 10년' 혹은 '잃어버린 20년'으로 지칭되며 장기적인 경제의 쇠락을 경험했던 일본과 달리 한국 경제는 1997년 심각한 경제위기에도 불구하고 2000년대 이후 빠른 경제회복을 보여주며 안정적인 성장을 지속해 왔기 때문이다. 실제로 한국은 1960년대 산업화를 시작한 이래 선진국 경제는 물론 후발국 경제와 비교했을 때도 상대적으로 지속적인 고도성장을 해왔다. 게다가 한국 경제모델이 주목 받는 또 다른 이유는 신자유주의적 수렴론이 우세한 세계화 시대에 여전히 발전주의적 성장 전략을 지속하고 있다는 점이다. 이러한 한국 경제성장의 지속성과 독특성 때문에 실천적 맥락에서도 한국 경제모델은 중국이나 다른 아시아, 아프리카 후발국 등 많은 개발도상국들의 정책 입안자들에게 큰 관심을 받아 왔다(김정렴 2006; Bobo and Sintim-Aboagye 2012; 노무현 전 대통령 경제수석과의 면담조사 2013/04/19). 이에 따라 최근에는 한국 정부도 개발도상국들과의 경제협력 과정에서 한

국 모델을 수출하는 방안을 모색하고 있는데 이 때문에 '한국 발전모델이 과연 무엇인가' 하는 문제는 내부적으로도 중요한 이슈가 되고 있다.

그러나 한국 경제발전 모델에 대한 국내외 관심에도 불구하고 한국 경제의 성공이 어떻게 가능했고 한국 경제의 성공을 가능하게 한 한국 발전모델을 어떻게 규정할 것인가 하는 문제는 여전히 대단히 논쟁적인 이슈다. 대표적으로 신자유주의적인 입장에서는 한국 경제의 성공은 시장 순응적 정책 때문에 가능했다고 보는 반면 그와 가장 대별되는 입장에서 발전주의 국가 이론에서는 한국 경제의 주목할 만한 성장이 국가 주도적 자본주의(state-led capitalism)에 기초해서 이루어졌다고 주장한다(World Bank 1993; Krueger 1980; Amsden 1989; Woo 1991; Haggard 1990). 그러나 시장경제론에 입각한 많은 신자유주의자들의 주장에도 불구하고 최소한 1990년대 중반까지 비교정치 학계에서는 한국이 자유주의 모델로 발전해왔다고 보는 입장보다는 국가 주도 자본주의의 한 형태로 발전해 왔다고 보는 관점이 훨씬 더 큰 설득력을 얻어왔다. 무엇보다 시장 자유주의 관점에서 주요 근거로 제시하는 한국의 시장 순응적 정책들, 예를 들면 수출 지향적 정책들과 일시적인 금리 자유화 조치들조차도 국가의 개입에 기초한 대단히 선별적이고 제한적인 수단들에 의해 조정되었음을 부정하기 어렵기 때문이었다.

그러나 1997년 아시아 금융위기로 인해 한국도 심각한 경제위기에 직면하면서 한국 경제발전 모델을 어떻게 규정할 것인지에 관한 논쟁의 흐름은 급격히 변화하기 시작했다. 1997년 위기를 극복하는 과정에서 한국 정치경제 제도들이 최소한 외형적인 면에서 급격한 변화를 겪으면서 한국 발전모델이 신자유주의적 시장 자본주의로 변화했다고 보는 견해가 우세를 점하게 된 것이다(Kirk 2000; Jayasuriya 2000; Noland and Pack 2003; Pirie 2005; 윤상우 2009; 지주형 2009; Hall 2003; Kim 1999; Minns 2001). 심지어 발전주의 이론의 관점에서 한국 모델을 규정했던 학자들

조차도 1997년 이후 한국의 발전주의가 쇠퇴하고 신자유주의적 규제국가로 이행했다고 판단하는 경향이 강하다(이연호 외 2002; 신장섭·장하준 2003).

그렇다면 한국 경제는 1997년 이전에는 국가 주도 자본주의에 기초해서 성장해왔고 1997년 이후에는 자유시장 자본주의에 기초해서 성장해왔다고 봐야 하는가? 도대체 한국 자본주의 모델을 무엇으로 규정해야 하는가? 1997년 이후 한국 발전모델이 변화했다면 무엇이 얼마나 변화했는가? 실제로 한국 자본주의 모델이 변화했다면 변화된 한국 경제발전 모델을 영미식의 자유시장 자본주의로 규정할 수 있는가? 아니면 발전주의의 또 다른 변형으로 규정할 수 있을 것인가? 또한 한국 경제발전 모델이 변화했다면 그 변화의 원인과 메커니즘은 무엇으로 설명될 수 있는가? 한국 경제발전 모델을 설명했던 기존의 이론들들로 한국 발전모델의 변화를 설명할 수 있는가?

본 논문은 한국 경제발전 모델을 설명하는 기존의 연구들이 비교의 관점에서 한국 발전모델의 특성을 이해하는 데 약점을 가질 뿐만 아니라 1990년대 후반 이후의 변화를 설명하는 데도 한계를 가진다고 본다. 먼저 자유주의적 접근(World Bank 1993; Krueger 1980)은 기본적으로 한국의 경제적 성공이 국가 개입에 의한 비시장적 조정에 의해서가 아니라 개방 정책과 시장 순응적 정책에 기초해 있다고 보기 때문에 비교의 관점에서 앵글로색슨 자유시장 모델이나 코포라티즘 모델과는 구별되는 한국 경제모델의 독특성을 설명하지 못한다. 따라서 자유주의 접근은 한국 발전모델의 과거 전형적인 국가 주도 발전주의의 특성을 설명하지 못할 뿐만 아니라 1997년 이후 혹은 그 이전부터 점진적으로 전개된 한국 발전주의의 구체적인 내용과 방식의 변화를 포착하고 그러한 변화가 왜 주목되어야 하는지를 이해하는 데 한계를 가진다.

예를 들어 한국 경제에서 1960년대 수입대체 전략에서 수출지향 전략으로의 전환, 1970년대 노동집약적 경공업 중심에서 자본집약적 중화학

공업 중심의 성장 전략으로의 전환은 국가의 개입 없이는 설명될 수 없다. 뿐만 아니라 1997년 위기 이후에도 한국이 수출지향적 성장 패턴을 지속시킬 수 있었던 것은 발전주의 전략의 내용과 방식을 변화시킴으로써 발전주의 체제를 지속시킬 수 있었기 때문이었다. 즉 한국 경제의 중요한 업그레이드는 항상 시장이 아닌 국가에 의해 선도되어 왔으며 그것은 단순히 특정 시기의 위기 극복을 위한 일시적 개입이 아니라 산업의 지속적인 고도화를 위해 중장기적인 비전을 제시하고 구체적인 정책 프로그램들을 추진하는 발전주의 방식의 지속의 과정이었다. 그러나 자유주의 접근에서는 이러한 의도적인 국가의 개입을 무시한다.

다른 한편 발전주의 국가 이론에 기초한 연구들은 1970년대까지의 한국 발전모델의 독특한 제도적 형태를 발전주의의 전형으로 규정함으로써 국제정치경제 질서의 변화에 적응하는 발전주의의 변형을 설명하는 데 한계를 가진다. 대표적으로 이연호 외(2002)나 신장섭·장하준(2003), Kim(2014) 등은 최소한 1990년대 중반 이전까지의 한국 발전모델을 발전주의의 전형으로 규정함으로써 1997년 이후 한국 정치경제 모델을 단순히 신자유주의 규제국가나 발전주의 국가의 쇠퇴로 이해한다. 그러나 이들은 비교의 관점에서 보았을 때 한국 자본주의 모델을 여전히 영미식 신자유주의 모델로 규정하기 힘들 뿐만 아니라 한국 발전주의의 지속과 변형을 하나의 분석틀로 설명하지 못하는 한계를 가진다. 특히 신장섭·장하준(2003)은 70년대까지의 한국 발전주의의 전형적인 형태가 쇠퇴한 것이 한국 경제에 약점으로 작용한다고 봄으로써 1997년 위기 극복 이후 한국 경제의 지속적인 업그레이드를 설명하지 못한다.

본 논문은 한국 경제발전 모델을 이해하기 위해서 다음 세 가지 질문을 제기한다. 첫째, 한국 경제발전 모델의 전형적인 특징은 무엇인가? 둘째, 한국 경제발전 모델은 얼마나 어떻게 변화했는가? 셋째, 한국 경제발전 모델의 독특한 변화의 방향은 어떻게 설명될 수 있는가? 한국 경제발전 모델의 변화를 추동한 원인과 메커니즘은 무엇인가?

한국 경제발전 모델의 전형적인 특징은 무엇인가? 본 논문은 한국이 국가 주도 자본주의의 한 유형으로 이해되어야 한다고 주장한다. 한국은 지속적으로 국가 주도 발전주의 전략을 취해왔다. 1970년대까지 전형적인 한국 발전주의 체제에서는 국가의 강력한 지도주의(dirigisme)에 기초해서 경제에 대한 국가 개입의 방식이 직접적이고 통제의 정도도 대단히 심했다. 국가가 직접 산업과 기업을 선별해서 육성하는 방식을 취했다. 정책 수단도 은행 국유화를 통한 금융 통제와 정책자금 분배, 사업 허가제를 통한 국가의 강력한 권한에 의존했다. 또한 정책결정 과정도 대통령을 중심으로 한 극소수의 핵심 관료들과 수출진흥정책의 하위 파트너로서 선별적인 민간 대기업들만 참여하는 대단히 폐쇄적이고 협소한 구조였다.

그러나 1997년 이후 2000년대에는 금융 통제나 명령적 재량권에 의존하는 직접적 정책 수단은 더 이상 쓸 수가 없는 상황이 되었다. 그럼에도 불구하고 한국은 여전히 산업정책을 지속하고 있다. 김대중 정부의 벤처기업 육성 정책이나 부품소재 육성 정책, 노무현 정부의 차세대 성장동력 육성 정책, 이명박 정부의 신성장동력 육성 정책, 박근혜 정부의 창조경제 정책 등 정부가 바뀔 때마다 산업정책의 새로운 비전을 제시하고 구체적인 프로그램을 만들어 지속적인 산업 고도화를 주도하는 국가의 역할은 지속되고 있다. 또 대부분의 경우의 이러한 정책들은 중장기적인 일관성을 가지고 정권 교체에도 불구하고 지속되거나 확대 개편되어 주력 산업의 지속적인 고도화를 유인하고 있다. 그리고 이러한 국가 주도 산업정책의 지속은 기본적으로 한국의 수출 주도 성장 전략의 지속에 의해 뒷받침되어 왔다.

또한 한국 경제발전 모델이 국가 자본주의의 한 유형으로 이해되어야 하는 이유는 국가 주도 발전주의 전략에 의해 국가와 기업 관계는 물론 기업간 관계도 형성되어왔다는 데 있다. 1960년대-70년대 대기업 중심의 요소투입형 성장 전략은 지속된 국가의 부품산업 정책에도 불구하고 부

품산업의 상대적 저발전을 낳았다. 1970년대 말 수평계열화 정책에서 수직 계열화 정책으로의 부품산업 정책 전환은 한편으로는 대기업들이 국내 부품업체들을 이용하고자 하는 효과적인 유인을 제공함으로써 한국에서 하도급 관계가 발전하기 시작하는 계기를 마련했다. 그러나 부품기업의 상대적 저발전 속에 형성되기 시작한 대기업 중심의 수직 계열화 체제는 한국 부품산업의 성장이 대기업의 이해에 절대적으로 의존하게 되는 구조를 낳았다. 폐쇄적 수직계열화 체제에 기초한 전형적인 한국 기업간 관계에서 기업간 협력은 대기업의 필요에 따라 대단히 선별적이고 제한적으로만 이루어졌다.

그러나 한국 발전주의의 내용과 방식은 크게 변화해왔다. 무엇보다 대기업 중심의 요소투입형 성장 전략에서 부품소재기업 중심의 혁신주도형 성장 전략으로의 전환이 이루어졌다. 대규모 자본 투입을 통해 대기업을 육성하는 데 초점을 두었던 70년대와 달리 1997년 이후에는 기술집약적인 고부가가치 산업 육성과 함께 대기업만이 아니라 중소/중견 기업을 포함해서 기업간 협력의 시너지 효과를 창출할 수 있는 혁신 시스템을 만들어내는 데 산업정책의 초점을 두고 있다. 또한 정책수단에서도 대규모 자본 투입보다는 R&D 지원에 초점을 둔 인센티브를 제공하는 방식으로 바뀌었다. 정책 거버넌스 방식도 민간의 참여를 확대하는 방식으로 변화했는데 다만 자금 지원만 한 채 민간에 맡겨두는 방식보다는 정부 출연 연구소들과 민간 기업들의 컨소시엄을 형성함으로써 국가가 조정자(coordinator)로서 참여하는 방식을 취하고 있다. 또한 이러한 민관 공동 연구개발 프로젝트들을 통해 산업 혁신 생태계를 형성하는 데 초점을 두고 있다.

성장 전략의 변화는 국가 기업 관계를 과거의 협소한 국가 재벌 대기업 간의 관계에서 중소중견기업을 포함하는 더 포괄적인 관계로 변화시켰을 뿐만 아니라 더 중요하게는 기업간 관계의 질적 변화를 가져왔다. 여전히 외형적으로는 수직계열화에 기초한 다소 폐쇄적 기업간 관계가

유지되고 있는 반면 조립 대기업과 핵심 부품업체들과의 관계는 과거에 비해 훨씬 상호 의존적인 관계로 변화해왔다. 즉 부품업체들은 물론 조립 대기업들도 서로와의 관계를 중요한 경쟁력의 원천으로 인식하고 있다. 이러한 변화는 미시적 단위에서의 기업간 관계의 진화의 결과임과 동시에 국가의 지속된 부품산업 정책과 성장 전략 변화의 결과였다.

그러나 본 논문은 한국 경제발전 모델의 이러한 변화가 비교의 시각에서 이해되어야 함을 강조한다. 비교의 관점에서 접근한다는 것은 97년 이후의 한국 자본주의 모델을 과거 한국에서 형성된 독특한 발전주의 형태로부터의 변화라는 관점에서가 아니라 자본주의의 다양한 유형의 관점에서 파악해야 한다는 것이다. 다양한 자본주의 유형을 고려하는 비교의 시각에서 보았을 때 97년 이후의 한국 자본주의 모델은 주력 산업의 고도화와 신산업의 육성을 시장에 맡겨두는 것이 아니라 여전히 국가가 개입해서 산업의 업그레이드를 주도하고 산업 혁신체제를 형성, 조정한다는 점에서 앵글로색슨 자유시장 모델과도 구별되고 민간 주도적인 유럽식 코포라티즘 모델과도 구별된다.

비교의 관점에서 볼 때 한국 경제발전 모델은 여전히 앵글로색슨 시장 자유주의와는 구별된다. 예를 들면 한국의 R&D 지원정책은 여전히 선별적 산업정책의 형태를 취하고 있다는 점에서 미국식 자유시장 국가들에서 사용하고 있는 R&D 지원정책과 다르다. 미국의 경우도 많은 국가 R&D 자금을 쓰고 있지만 주로 정부 연구소나 대학 등의 기초연구를 지원하는 데 초점을 두고 있으며 민간 기업에 직접 지원하는 경우는 대단히 드물다. 그러나 한국 정부가 지원하는 국가 R&D의 대부분은 기초연구보다는 개발연구, 응용연구에 초점을 두고 있으며 이 때문에 기업을 직접 지원하거나 기업과 정부출연 연구소의 컨소시엄을 지원하는 형태로 사용된다.

또한 한국 경제모델은 유럽의 코포라티즘과도 구별된다. 유럽식 코포라티즘 체제에서는 기본적으로 산업의 혁신을 민간의 자율적인 혁신 체

계에 의존한다. 유럽식 산업혁신 체제에서는 주로 산업협회들(trade associations)을 중심으로 한 기업간 혹은 노동을 포함하는 수평적 협력 체계가 중요한 역할을 한다. 그러나 한국의 경우는 국가와 기업간 협력, 기업간 협력, 혹은 산학 협력, 산학연 협력 등을 유도하기 위해 국가가 의도적으로 개입하고 협력을 위한 인프라를 구축하는 역할을 한다는 점에서 민간의 자율적인 시스템에 의존하는 유럽식 모델과 다르다.

그럼에도 불구하고 역사적 관점에서 보았을 때 현재 한국 경제모델이 과거 한국 경제모델로부터 변화해왔다는 사실에 주목하는 것은 비교적 정치적 관점에서 한국 모델의 독특성을 이해하는 것만큼이나 중요하다. 왜냐하면 한국 경제발전 모델이 다양한 국제정치경제적 변화의 압력은 물론 국내 정치경제 환경의 변화에도 불구하고 국가 주도 발전주의 체제를 지속할 수 있었던 이유가 바로 한국이 기존 모델의 틀 안에서 비교적 성공적으로 변화할 수 있었다는 데 있기 때문이다. 본 논문은 한국 경제발전 모델이 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로 발전주의 전략의 내용을 변화시키고 협소한 권위주의적 방식에서 더 포괄적이고 민주적인 거버넌스 체계에 의존하는 방식으로 변화할 수 있었기 때문에 발전주의를 지속시킬 수 있었다고 주장한다.

그렇다면 왜 한국은 다양한 국내외 정치경제 변화의 압력에도 불구하고 기존 모델을 포기하기보다는 기존 모델의 틀 안에서의 변화를 모색해왔는가? 80년대 이후 강화된 세계화와 신자유주의 이념의 압력에도 불구하고 왜 한국은 영미식 시장자유주의 모델로 수렴하지 않았는가? 한국 경제의 점진적 성장과 함께 강화된 자본의 목소리, 그리고 1980년대 민주화와 함께 강화된 조직 노동의 이해에도 불구하고 왜 한국은 유럽식 코포라티즘 모델로 이행하지 못했는가? 한국 발전모델의 변화의 메커니즘을 어떻게 이해해야 하는가?

한국 경제발전 모델의 변화를 설명하고자 시도하는 기존 연구들은 주로 세계화와 경제위기, 민주화 같은 국내외 정치경제 환경의 변화에 주

목한다. 물론 이러한 요소들은 변화를 추동하는 중요한 배경이다. 그러나 대부분의 기존 연구들은 세계화, 경제위기, 민주화 같은 요인들을 그 자체로 변화의 방향을 결정하는 주어진 외생적 요인으로 이해함으로써 변화와 지속이 혼재되어 있는 실제 변화의 방향을 설명하는 데 한계를 보인다. 즉 기존 연구들은 다양한 변화의 요인들이 국내 핵심 제도 행위자들간의 정치적 상호작용의 과정에서 독특한 방식으로 내재화(internalization)됨으로써 변화의 방향이 결정되어 온 내생적 과정을 포착하지 못하고 있다.

우선 신자유주의적 견해에서는 기본적으로 97년 이전이나 이후 모두 자유시장에 의존해서 한국의 경제성장이 이루어져왔다고 보기 때문에 변화에 대해 관심이 없다. 또 일부 강한 경로의존성의 입장(Witt 2015)을 취하는 제도주의의 관점에서는 신자유주의적 관점과 또 다른 한국 발전 모델의 일면만을 봄으로써 변화 자체를 파악하지 못하는 한계에 직면해 있다.

반면에 기존 발전주의 이론들에서 분화된 형태로서 한국 자본주의 모델의 변화에 관심을 가지는 입장들은 한국 발전주의의 내용과 방식의 변화에도 불구하고 그 전체적인 형태가 다른 경제모델들과의 비교의 관점에서 이해되어야 한다는 점을 간과하고 있을 뿐만 아니라 외생적 충격 자체로만 변화를 설명함으로써 변화의 구체적인 방향을 설명하지 못하는 한계를 가진다. 세계화와 경제위기 전후의 신자유주의적 개혁에 초점을 두는 연구들(이연호 외 2004; 신장섭·장하준 2003; Kirk 2000; Kong 2000; Kim 1997; 1999; Lee and Han 2006; Lim and Jang 2006; Lim 2010)은 주로 정책수단의 변화에 초점을 두어 한국 발전주의 체제가 쇠퇴했다고 본다. 그러나 언급했듯이 과거처럼 은행의 국유화에 의존한 금융통제가 아니더라도 R&D 자금 지원이나 조세혜택 등 인센티브 수단은 여전히 유효하다. 또 민주화에 초점을 두어 한국 발전모델의 변화를 설명하려고 하는 시도들(Kim 2014; Moon and Kim 1996; Moon 1994; Hundt

2005)의 경우는 과거의 권위주의 정치 체제를 발전주의 자체와 동일시하는 오류를 범하고 있다. 그러나 이러한 관점은 전후 프랑스 제5공화국의 발전주의 체제나 1980년대까지 일본의 발전주의 체제 등 권위주의적이지 않은 형태의 발전주의를 설명하지 못한다. 뿐만 아니라 세계화된 민주화된 그 자체로는 변화의 구체적인 방향을 설명하지 못한다. 변화의 방향은 변화의 압력들 그 자체에 의해서 결정되는 것이 아니라 주요 정치경제 행위자들이 그 압력들을 어떻게 내재화하는지에 따라 구성되는 것이다. 본 논문은 한국 경제발전 모델의 진화의 경로를 이해하기 위해서는 한국 정치경제의 주요한 행위자들이 지속적인 국내외 정치경제 환경의 변화를 어떻게 해석하고 그것에 어떻게 대응해 왔는지 그 내생적 정치 과정에 주목해야 한다고 주장한다.

본 논문이 한국 경제발전 모델의 특징과 변화를 설명하기 위해서 취하고자 하는 이론적 대안은 역사 제도주의(historical institutionalism) 접근과 특히 최근 그 내부에서 발전해온 제도변화 이론이다((Mahoney and Thelen 2010; Thelen 2004; Streeck and Thelen 2005; Kwon 2013; 권형기 2014; Schmidt 2008; Blyth 2002; Herrigel 2010). 본 논문이 역사 제도주의의 이론적 관점을 취하는 이유는 무엇보다 한 국가의 주요한 정치경제 행위자들이 독특한 역사적 과정을 통해서 형성되며 그 주요 행위자들이 나라마다 다른 역사적 경로의 진화에 중요한 영향을 미친다고 보기 때문이다. 예를 들면 한국의 경우는 역사적으로 산업화 초기에 노동이 유럽의 코포라티즘 체제 하의 노동처럼 조직화되지 못했고 이 때문에 이후에도 노동과 자본의 자율적인 조정 체제가 발전하기 어려운 구조를 가지고 있다. 이는 1987년 민주화 이후 조직 노동의 급격한 성장과 1997년 이후 조직 노동과 자본이 참여하는 삼자협상 체제를 수립하려는 국가의 노력에도 불구하고 한국이 유럽식 코포라티즘 체제로 이행하기 어려운 정치적 배경이 되어 왔다(Kim 2010). 또한 한국은 영미식 자유시장 체제와 다르게 국가가 산업화 초기부터 산업의 형성에 개입하면서 경제 행위자

로서 국가의 고유한 역할이 형성되었고 이후에도 그러한 역할이 지속되고 있다.

본 논문이 대안적 이론으로서 역사 제도주의의 관점을 취하고자 하는 두 번째 이유는 한국 경제발전 모델의 변화를 비교의 관점에서 분석하기 위해서다. 역사 제도주의 접근에서는 나라마다 상이한 제도적 기초들을 비교함으로써 다양한 자본주의 유형들이 작동하는 독특한 방식들을 효과적으로 분석해왔다. 한국의 전형적인 국가 주도 발전주의는 내용과 수단의 많은 변화에도 불구하고 비교의 관점에서 보았을 때 여전히 국가 자본주의의 유형 안에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 관점을 취하는 이유는 단순히 지속을 강조하기 위해서가 아니라 오히려 변화를 정확히 파악하기 위해서다. 만약 비교의 관점을 취하지 않는다면 정책 수단과 방식의 변화가 어떤 의미를 가지는지를 이해할 수 없기 때문이다.

셋째, 본 논문은 한국 경제발전 모델의 변화와 지속을 설명하기 위해서 최근 발전한 역사 제도주의의 내생적 제도 변화 관점을 취한다. 제도의 변화를 설명하는 데 한계를 가진다는 비판을 극복하기 위해 발전시킨 최근 역사 제도주의의 내생적 제도 변화 관점에서는 주요 행위자들의 상대적인 능력(capabilities)의 변화와 그것에 기반한 행위자들간의 정치적 상호작용의 과정에서 제도의 내생적 진화가 이루어진다는 입장을 취한다 (Mahoney and Thelen 2010; Thelen 2004; Streeck and Thelen 2005). 행위자들의 제도에 대한 반성적 사고와 지속적인 재해석에 주목하는 역사 제도주의의 이러한 새로운 접근 방식은 경로의존성에 기초하여 제도의 지속을 강조하는 기존 신제도주의의 관점이 변화를 설명하기 위해서는 외생적 충격 자체에 의존함으로써 실제 변화의 독특한 방향을 설명하지 못하는 한계를 극복한다. 외생적 충격은 변화의 배경이 될 수는 있지만 변화의 방향은 주요 제도 행위자들이 외생적 요인들을 어떻게 내재화하는지에 달려 있기 때문이다.

마지막으로, 본 논문은 역사 제도주의의 가장 나아간 버전으로서 제도

행위자들의 담론적 상호작용(discursive interactions)의 정치에 주목함으로써 변화와 지속의 혼재성¹으로 특징 지워지는 한국 정치경제 모델의 독특한 진화의 방향을 설명하고자 한다(Kwon 2013; 권형기 2014; Schmidt 2008; Blyth 2002; Herrigel 2010). 제도의 진화 과정은 주요한 제도 행위자들이 지속적으로 자신의 역할을 재정의함으로써 스스로 새로운 정당화의 근거를 찾고 또한 그러한 정당화가 제도 행위자들 간에 상호 인정되기도 하고 거부되기도 하는 역사적 과정이다. 즉 본 논문이 주목하는 담론(discourse)은 국내외 정치경제 환경의 변화에 적응하는 주요 제도 행위자들의 선택의 내용을 의미하며 그 선택의 내용이 선형적으로 주어진 고정된 이익에 기초해서 수립되는 것이 아니라 상대 사회 파트너들의 선택에 기초해 이루어지는 전략적이고 정치적인 선택이라는 점에서 담론 정치에 주목한다.

예를 들면 한국 발전모델에서 국가는 국가 주도 발전주의의 유효성에 문제가 제기될 때마다 계속해서 국가 개입의 정당성을 찾으려 했고 이 때문에 끊임없이 새로운 산업정책의 수단과 방식, 내용의 변화를 시도해야만 했다. 그러나 국가가 스스로의 역할을 정당화하는 과정은 관료 집단 내부에서는 부처간 경쟁에 의해 밖으로는 주요 파트너였던 대기업의 반응과 선택에 의해 때로는 인정되었지만 때로는 좌절되고 다시 수정되어야 하는 상호작용의 정치적 과정이었다.

한국 발전주의 체제는 대기업 위주의 요소투입형 성장 전략에서 부품소재 기업 중심의 혁신주도적 성장 전략으로의 전환을 통해 정치권과 관료사회 내부로부터 제기된 신자유주의와 분배 이데올로기의 압력을 극복

¹ 박상영이 지적하듯이 90년대 말 이후 한국 발전주의 모델의 변화에 대한 대부분의 연구들은 한국 발전주의의 변화를 발전주의와 신자유주의의 혼재성의 관점에서 접근한다. 다만 연구에 따라 발전주의의 지속성을 더 강조하거나 신자유주의적 전환을 더 강조하는 입장들, 또 양자의 선택적 친화력을 강조하는 입장으로 나뉘볼 수 있다(박상영 2015).

함과 동시에 밖으로는 개별 대기업의 단기적인 이익과 국민경제 전체의 장기적 이익 간 발생하는 지속적인 긴장을 해소하고자 시도했다. 그러나 이러한 시도가 일시에 성공적인 결과를 얻은 것은 아니면 80년대 초 이후 지속적인 변화의 노력에 의해 2000년대 이후 체제 변화의 성과를 내기 시작했다. 이러한 성과는 1997년 이후 국가 내부에서는 혁신주도적 성장을 위한 산업정책이 구체적으로 제도화되고 밖으로는 주요 파트너인 대기업의 전략이 같이 변화하면서 가시화될 수 있었다. 한국 대기업의 경우 1960년대 이후 90년대 중반까지도 부품기업의 지원이나 육성에 대해서는 전혀 관심이 없었고 수입 부품에 의존한 조립산업의 외형적 성장에만 관심이 있었다. 그러나 한국 대기업들은 외국 기업들과의 상호작용, 국가와의 상호작용 속에서 끊임없이 자신의 이익을 재해석함으로써 1990년대 중반 이후 국내 부품기업과의 협력을 통한 혁신체제를 발전시키는 전략으로 선회하기 시작했다.

본 논문은 다음 장인 2장에서 한국 발전모델의 특징과 변화에 대한 기존 연구들을 보다 구체적으로 검토하고 비판적으로 분석한다. 또한 이를 통해 본 논문의 이론적 대안과 분석틀을 제시한다.

3장에서는 한국 경제성장의 동력이 어디에 있고 또 지난 50여년간 성장의 동력이 어떻게 업그레이드 되어왔는지를 객관적인 통계 지표들을 통해 보여줄 것이다. 이 장에서는 한국 경제성장의 동력이 바뀌어왔음을 보여줌으로써 향후 논의를 위한 객관적인 준거점을 제시하고자 한다. 한국 경제는 지난 50여년 동안 제조업 수출에 기초해 성장해왔다. 지속적인 제조업 수출의 성장은 완제품 조립 산업 중심에서 부품소재 산업 중심으로의 변화, 노동/자본과 같은 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로의 전환을 통해서 가능했다. 본 논문은 4장-6장의 논의들을 통해 한국 경제의 이러한 질적 전환이 시장경제의 자연스러운 발전을 통해서가 아니라 국가의 개입에 의한 의도적인 혁신 노력들과 그것에 대응하는 시장

행위자들의 정치적 과정을 통해 가능했음을 주장하기 전에 이 장에서는 보다 객관적인 양적 지표들을 통해 한국 경제의 발전 경로를 보여준다.

4장에서는 1960년대-70년대 형성된 한국 경제발전 모델의 전형이 무엇인지를 분석하였다. 1960년대-70년대 수립된 전형적인 한국 경제발전 모델은 국가 주도의 권위주의적 발전주의 체제에 기초해 있었다. 과거 한국의 전형적인 발전모델을 국가 주도의 발전주의 체제로 규정하는 이유는 첫째, 국가가 일방적으로 산업 업그레이드를 위한 정책을 수립하고 기업의 참여를 유도했다는 데 있다. 둘째, 자원을 동원할 수 있는 능력이 국가에 있었다. 1960년대-70년대 개별 기업 수준에서는 국제 경쟁이 가능한 규모의 경제와 기술력을 갖춘 공장을 설립할 수 있는 능력이 부재했다. 반면 국가는 국내외 자본 흐름을 중앙집권화함으로써 국가 주도적 발전주의 체제에 강한 드라이브를 걸 수 있었다. 셋째, 이 시기 국가 주도 발전주의 체제는 한국 정치경제에 새로운 핵심 행위자를 형성시켰다. 한국 정부는 1970년대 중화학공업화를 통해 요소투입형 성장 전략의 근간을 확립했다. 요소투입형 성장 전략의 핵심은 선별적인 집중에 있었다. 국가는 전략적으로 육성할 산업을 선정했을 뿐만 아니라 해당 산업에 소수의 대기업을 육성하는 정책을 폈다. 이를 통해 재벌 대기업을 한국 경제모델의 핵심 행위자로 부상했다. 넷째, 국가 주도적 발전주의 체제는 기업간 관계의 형성에도 영향을 미쳤다. 국가의 대기업 우선 육성 정책은 대기업과 완제품 산업으로의 자원 집중을 야기함으로써 중소 부품산업의 상대적 저발전을 야기했다. 재벌 대기업을 시장 지배력 강화와 중소 부품산업의 상대적 저발전 속에 한국 기업간 관계는 시장경쟁에 의존한 단기적 거래관계가 주를 이루었다.

5장에서는 한국 경제발전 모델이 얼마나 어떻게 변화했는지에 초점을 두어 분석하였다. 또한 변화에도 불구하고 왜 한국 경제발전 모델을 여전히 국가 주도 자본주의 범주 안에서 이해해야 하는지에 대해 다른 경제모델들과의 비교의 관점에서 분석하였다. 다만 한국 국가 주도 발전주

의 체제는 그 내용과 방식을 변화시켜왔다. 첫째, 과거의 요소투입형 성장 전략을 혁신주도형 성장 전략으로 조립 완제품 산업 중심의 성장 전략을 부품소재 산업 중심의 성장 전략으로 변화시켰다. 둘째, 정책 수단도 금융 통제를 통한 자본 조달과 허가제 등 명령적 재량권에 의존한 직접적 정책 수단을 지양하고 기술개발 지원에 초점을 둔 인센티브 제공 방식으로 변화했다. 셋째, 정책 결정과 집행의 거버넌스 방식도 변화해서 과거의 국가와 하위 파트너로서 대기업 간의 협소한 산업정책 거버넌스 체제에서 보다 민간 주도적인 상향식 정책 수립 과정을 도입하고 대기업만이 아니라 중소/중견기업, 대학 등 민간 전문가들을 포함하는 광범위한 정책 거버넌스 체계를 형성하였다. 넷째, 발전주의 체제의 정책 대상과 내용의 변화는 부품소재 중소/중견기업의 성장을 촉진함으로써 기업간 관계의 질적 변화를 초래했다. 2000년대 이후 부품소재산업이 성장하면서 조립 대기업과 부품소재 기업의 관계는 시장경쟁에 의존한 단기적 거래관계가 아니라 상호의존적 협력에 기초한 장기적 거래관계로 발전했다. 과거 하청거래 관계가 대기업의 일방적인 기술 지원에 의존했던 반면 새로운 혁신체제에서 부품소재 중소중견기업들은 대기업의 기술 개발 파트너로 부상했다.

그렇다면 한국 경제발전 모델의 이러한 변화를 어떻게 이해해야 할 것인가? 본 논문은 한국 국가 주도 발전주의의 내용과 수단이 변화했음에도 불구하고 여전히 한국이 국가 주도 자본주의의 범주 안에서 이해되어야 한다고 주장한다. 한국의 새로운 민주적 발전주의 체제는 민간의 참여를 확대함으로써 시장 친화적인 정책 요소를 강화했음에도 불구하고 여전히 영미식 시장 자유주의와 달리 산업혁신체제를 조정하는 (coordinating) 국가의 역할을 지속하고 있을 뿐만 아니라 시장조직(기업간 관계)도 보다 조정적·협력적 형태로 발전해 왔다. 또한 한국 발전모델은 독일이나 북유럽식의 코포라티즘 체제와 달리 이익대표체제의 발전에 기초해 거시적 수준에서의 국가와 자본 간의 협상이 진행되는 것이

아니라 국가와 개별 기업들 간의 협력에 기초해 있으며 무엇보다 노동은 여전히 공급 측면의 협의에서 국가나 기업의 파트너가 아니다. 또한 민간이 정책의 수립과 집행에 모두 참여하지만 산업이나 지역 수준에서 민간의 자율적인 조정(coordination)이 이루어지는 유럽의 수평적 협의제 모델과는 구별된다.

6장에서는 마지막으로 논문의 세 번째 질문에 답하려고 시도하였다. 왜 한국 경제발전 모델은 과거 모델의 반복적 지속도 아니고 영미식 자유시장체제로의 변화도 아니며 유럽식 코포라티즘 체제로도 이행하지 않았는가? 한국 경제발전 모델의 변화를 추동한 원인과 그 메커니즘은 무엇인가? 본 논문은 6장에서 한국 산업혁신체제를 구성하는 주요한 행위자들의 이익에 기초한 이해관계의 변화와 상호작용의 정치에 주목함으로써 한국 경제발전 모델의 복합적 진화의 과정을 보여줄 것이다. 국내외 정치경제 환경의 변화에 대응해서 한국 산업혁신체제를 구성하는 주요 행위자들은 각자의 이익과 전략을 수정해 왔다. 그러나 그 적응의 과정은 고정된 선호를 가진 고립된 개별 행위자의 선택이 아니라 행위자들간의 상호작용을 통해 자신의 이익과 전략을 재해석하고 재설정하는 정치적 담론(discourse)을 포함하는 과정이었다. 본 논문은 행위자들의 선호와 이익이 변화하는 내생적인 정치적 담론 과정(discursive process)를 분석함으로써만이 한국 경제발전 모델의 독특한 변화의 방향을 이해할 수 있다고 주장한다.

7장은 결론으로서 다시 논문 전체의 주요 질문과 주장들, 주요한 근거들을 요약적으로 개괄하였다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

본 논문은 한국 경제발전 모델의 역사적 진화 과정을 이해하기 위해 국가 기업 관계와 기업간 관계에 초점을 두어 분석하였다. 국가 기업 관계는 거시적 수준에서 국가의 발전주의 전략을 분석함으로써 한국 경제에서 국가와 기업의 역할, 상호관계를 보여주려고 시도하였으며 미시적 수준에서는 실제로 국가의 정책이 어떤 식으로 작동하는지를 보여주려고 노력했다. 또한 미시적 수준에서 한국 경제발전 모델이 작동하는 방식을 보여주기 위해서 기업간 관계를 분석하였는데 자동차산업과 전자산업의 대표기업과 핵심 부품업체들을 대상으로 했다.

본 논문이 전자산업과 자동차산업을 주요 분석 대상으로 삼은 이유는 첫째, 두 산업이 한국 경제의 대표적인 주력 산업들로서 한국 경제에서 차지하는 비중이 대단히 높기 때문이다. 전자산업과 자동차산업은 2014년 기준 제조업 생산, 부가가치, 수출 대비 각각 34%, 40%, 39%를 차지한다. 뿐만 아니라 이들 산업은 개별 산업으로서의 산출량뿐만 아니라 전후방 효과가 광범위한 산업들로서 한국 경제에서 차지하는 비중은 단순한 산출량보다 훨씬 크다고 할 수 있다. 둘째, 전자산업과 자동차산업은 1960년대 말 개별 산업육성법에 의해 국가의 지원을 받으며 성장한 대표적인 산업이며 동시에 2000년대 이후에는 대표기업들이 글로벌 기업으로 성장했다는 점에서 한국 경제가 진화해온 역사적 과정을 가장 잘 보여줄 수 있는 산업들이다. 셋째, 본 논문이 일반화 가능성의 의구심이 제기될 수 있음에도 불구하고 전자산업과 자동차산업의 대표 기업과 핵심 부품기업들을 분석의 대상으로 삼은 이유는 매출액이나 영업이익률 등의 양적인 지표로는 설명될 수 없는, 실제 산업의 미시적 수준에서 혁신이 이루어지는 작업의 방식을 보여주는 데 본 논문의 목적이 있기 때문이다. 또한 본 논문은 한국 주력 산업의 혁신 방식이 과거와 달라졌다

는 점에 주목하며 그것이 거시적 수준에서의 국가 정책뿐만 아니라 미시적 수준에서의 기업간 협력 방식의 변화에 기초한다 것을 보여주고자 한다.

본 논문은 한국 경제발전 모델의 역사적 진화 과정을 추적하기 위해서 우선 주요 정책과정에 관여했던 관료들과 기업인들의 회고록들과 한국 발전모델에 대한 기존 연구들을 분석하였다. 또한 본 논문은 한국 경제발전 모델이 가진 독특성을 객관적인 지표로 보여주기 위해서 공인된 국가통계와 국제통계 데이터들을 수집했다. 한국 데이터들을 위해서는 주로 통계청과 한국은행 등의 통계시스템을 이용했으며 산업연구원, 과학기술정책연구원과 같은 국책 연구소들이 발간하는 보고서들을 최대한 활용하였다. 국제 비교를 위해서는 OECD, UNCTAD 등의 데이터베이스를 이용하였다. 또한 현재 구하기 힘든 데이터들은 기존 연구들이 사용했던 구체적인 데이터들을 최대한 활용했다.

또한 본 논문은 기존의 연구들이나 공개된 데이터들로 파악할 수 없는 한국 경제발전 모델의 실제 변화의 메커니즘을 추적하기 위해 전, 현직 관료들과 기업 경영진, 주요 정부산하 기관 및 정부출연 연구소 관계자들, 기업 단체 및 노동조합 관계자들을 대상으로 면담조사를 실시하였다. 본 논문은 실제로 주요 행위자들이 변화의 압력에 직면해서 어떤 생각을 가지고 어떻게 대응했으며 또한 상대 행위자들의 대응을 어떤 식으로 인식하면서 자신의 이익과 전략을 어떻게 재조정했는지에 주요한 관심이 있다. 본 논문은 실제 행위자들의 이러한 정치적 상호작용의 과정이 실질적인 변화의 방향을 구성해왔다고 보기 때문이다. 따라서 행위자들의 실제 생각과 인식의 변화를 추적하기 위해서 실시된 면담조사는 본 논문의 가장 중요한 1차 자료이다.

면담조사는 2010년 5월부터 2016년 6월까지 총 8차에 걸쳐 총 72명과 총 66회에 걸쳐 수행되었다. 정부 및 정부 산하기관, 정부출연 연구소 관계자들과의 면담조사는 총 28명과 총 26회에 걸쳐 실시되었고 기업 관

계자들과의 면담조사는 총 27명과 총 25회에 걸쳐 실시되었으며 산업협회 및 노조, 민간 전문가들과의 면담조사는 총 17명과 총 15회에 걸쳐 실시되었다. 1차 조사는 2010년 5월 ~ 2010년 8월에, 2차 조사는 2011년 3월 ~ 2011년 7월에, 3차 조사는 2012년 2월에, 4차 조사는 2013년 4월 ~ 2013년 6월에, 5차 조사는 2014년 9월 ~ 2014년 11월에, 6차 조사는 2015년 2월 ~ 2015년 8월에, 7차 조사는 2015년 10월 ~ 2016년 2월에, 8차 조사는 2016년 6월에 이루어졌다. 구체적인 면담 일시와 면담 대상 목록은 부록으로 첨부하였다.

<표 1-1> 설문 응답 업체 개요

	업종	종업원수	매출액
설문 결과	전기전자: 28개사 자동차: 71개사	평균 403명	평균 2,294억원
응답업체수 (응답률)	99개사(41%)	97	99

주: 설문지 발송 업체 수는 총 242개사; 전기전자 65개사; 자동차 177개사.

마지막으로 본 논문은 한국 발전모델의 토대를 이루는 실질적인 산업 혁신체제와 기업간 관계의 변화의 전체적인 경향성을 포착하기 위해 기업들에 대한 설문조사를 실시하였다. 면담조사는 행위자들의 생각이 변화하는 맥락을 구체적으로 잘 보여주지만 자칫 몇몇 사례로 전체를 일반화한다고 볼 수도 있다. 따라서 본 논문은 변화의 전체적인 경향성을 보여줌으로써 면담조사 자료의 신뢰성을 보완하기 위해 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2011년 6월-12월에 걸쳐 한국 자동차산업과 전자산업 부품업체들을 대상으로 실시되었다. 자동차산업 부품업체들은 『2009자동차산업편람』 자동차부품업체 명부를 참조하여 종업원 50인 이상 기업들 중 총 177개사를 대상으로 하였고 전자산업은 『KEA 2007 회원명부』

를 참조하여 종업원 50인 이상 기업들 65개사를 대상으로 했다. 본 논문은 한국 경제를 이끌어 가는 핵심 경쟁력이 주력 제조업의 대표 대기업들과 핵심 부품업체들 간의 긴밀한 협업 체제에 있다고 보기 때문에 비교적 규모가 큰 1차 부품업체들을 표본으로 했음을 밝힌다.

설문조사는 해당 회사의 전반적인 상황을 가장 잘 파악하고 있는 기획부서의 중간 관리자급 이상 혹은 임원진과의 직접 통화를 통해 설문 응답 의사를 확인한 뒤 설문지를 이메일로 보내는 방식으로 이루어졌다. < 표 1-1>에서 보듯이 회수된 설문지는 전기전자 업체 28개사, 자동차업체 71개사로 전체 응답률은 41%이고 업종별 응답률은 전기전자가 43%, 자동차가 40%이다.

제 2 장 기존 연구 검토와 이론적 대안

1960년대-80년대 한국 경제가 높은 성장률을 보여주면서 한국 경제발전 모델에 대한 첫 번째 논쟁은 '한국 경제의 성공을 가능하게 한 한국 경제발전 모델을 어떻게 이해해야 할 것인가' 하는 문제를 중심으로 전개되었다. World Bank(1993)로 대표되는 시장경제론자들은 한국 경제의 성공이 국가 개입이 아니라 수출 지향 정책과 같은 시장 순응적 전략을 통해 가능했다고 주장한다(Kruger 1978, ch. 12; Krueger 1980, 288-292; Bhagwati 1978, 1-38; Little et al. 1970; Ballassa 1988, 37-45; Hong 1975; World Bank 1993; 유정호 2004; Frank 1975). 반면 Amsden(1989) 등으로 대표되는 발전주의 이론의 관점에서는 한국 경제의 빠른 추격(catch-up)은 1960년대-1970년대 형성된 독특한 제도적 형태에 기초한 국가 주도적 발전주의의 산물이라고 주장한다(Amsden 1989; Wade 1990; Haggard 1990; Woo 1991; Mason et al. 1980; Jones and Sakong 1980; Johnson 1982; Johnson 1985; Cole and Lyman 1971).

그러나 한국 경제의 성공 원인과 한국 경제발전 모델의 특징을 분석한 기존 이론들은 각각 자기 이론의 정당화의 관점에서 한국 경제모델이 가진 일면적 특성에만 주목함으로써 국내외 정치경제 환경의 변화에 직면해서 한국 경제발전 모델이 적응하고 진화하는 동태적 과정을 포착하지 못하는 한계를 가진다. 그러나 두 지배적 입장들이 공유하는 동일한 정태성 한계에도 불구하고 90년대 중반까지 한국 경제발전 모델은 국가 주도 자본주의의 한 전형으로 더욱 주목 받았다.

그러나 1990년대 말 동아시아 경제가 위기에 직면하면서 논쟁의 핵심은 급격히 변화하기 시작했다. 특히 한국을 포함해서 위기에 직면한 대부분의 과거 발전주의 국가들이 신자유주의적인 개혁 조치들을 도입하면

서 논쟁의 핵심은 '과거 발전주의 국가들은 자유시장 체제로 이행했는가 아니면 발전주의가 지속되고 있는가?' 혹은 '세계화 시대에 여전히 발전주의 모델은 유효한가?'로 옮겨갔다. 그리고 변화된 논쟁에서 주도권은 다시 신자유주의자들에게로 넘어갔다. 그렇지 않아도 1980년대 이후 세계화를 배경으로 전세계적으로 자유시장 경쟁의 유효성이 우세를 점하고 있었던 차에 신자유주의자들에게 90년대 말 아시아 경제위기는 국가 개입의 비효율성을 공격하기에 절호의 기회가 되었던 것이다(Krugman 1998). 실제로 당시 위기에 처한 아시아 국가들이 신자유주의적 개혁 조치들을 단행한 것도 단지 외부의 압력 때문만이 아니라 국가 개입의 적절성과 유효성에 대한 반성적 사고와 신자유주의적 대안에 대한 기대가 결합된 내생적 정치 과정의 산물이었다.

그럼에도 불구하고 1997년 위기 이후 진행되어 온 한국 경제발전 모델의 변화를 어떻게 규정할 것인지를 문제는 여전히 논쟁적 이슈다. 물론 지배적인 관점은 위기를 전후해 진행된 한국 경제의 신자유주의적 자유화 조치들에 주목하면서 한국 경제발전 모델의 변화를 기존 모델, 즉 국가 주도적 발전주의의 해체로 해석하는 입장들이다(신장섭·장하준 2003; Chang and Evans 2005; 이연호 외 2002; 2004; Kirk 2000; Kong 2000; Kim 1999; 2014; Moon and Kim 1996; Moon 1994; Kang 2000; 2003; Lee and Han 2006; Lim and Jang 2006; Jayasuriya 2000; Noland and Pack 2003; 윤상우 2009; 지주형 2009; 2011; Stubbs 2011; Pirie 2005). 대표적으로 신장섭·장하준(2003), 이연호 외(2004) 등은 과거 정책수단의 해체에 초점을 두면서 신자유주의 체제로의 이행을 강조하고 있으며 Kim(2014)은 좀더 다양한 가능성을 열어 두면서 신자유주의 규제국가로의 이행뿐만 아니라 노동의 참여가 확대된 코포라티즘 체제로의 이행 가능성도 지적하고 있다.

그러나 발전주의 해체론에 기초한 연구들은 과거 한국 발전주의 체제

의 독특한 특성을 발전주의의 전형으로 전제함으로써 발전주의의 변형된 형태가 가지는 발전주의적 결과들을 포착하는 데 실패하고 있다. 이 때문에 이러한 접근들은 무엇보다 비교의 관점에서 한국 발전주의 체제가 가지는 독특성을 이해하는 데 한계가 있다. 또한 발전주의 해체론은 주로 경제위기나 세계화, 혹은 민주화와 같은 외생적 요인으로 설명함으로써, 자본주의 다양성 논의에서 보듯이 유사한 압력에도 불구하고 '조정 자본주의' 혹은 '앵글로 색슨식의 자유시장체제'와 같이 다양하게 적응해 가는 변화의 방향을 설명하는 데 한계를 보여준다.

이에 반해 지속성의 관점에서 한국 경제모델의 변화를 설명하려는 접근들은 한국 발전주의 국가의 해체를 주장하는 연구들에 비해 최소한 비교정치적 관점에서 보다 유리한 위치를 점하고 있다(Witt 2015; Cherry 2005; Yoon 2010; 윤대엽 2011; Koo 2010; Amsden and Chu 2003; Wong 2004; 임혜란·이하나 2009; Chu 2009; Hundt 2005; Thurbon and Weiss 2006; Kim et al. 2008; Kim 2012). 지속의 관점을 취하는 접근들은 한국 발전모델의 부분적인 변형에도 불구하고 주로 성장 우위의 경제정책과 제도적 기초의 지속, 국가와 재벌 대기업 중심 경제 구조의 지속을 근거로 한국 발전주의 체제의 지속을 강조한다. 이러한 입장에서 금융체제의 변화나 발전주의 거버넌스 방식의 제도화 등 최근의 변화는 여전히 발전주의의 틀 내에서 이루어진 변화로 해석된다.

그러나 지속성을 강조하는 관점은 발전주의 해체론에 기초한 입장들처럼 과거 발전주의 체제가 의존했던 제도적 기초들을 발전주의의 전형으로 이해하고 있으며 지나치게 제도적 외형에만 초점을 둬으로써 최근 한국 경제발전 모델의 질적인 변화를 전혀 포착하지 못하고 있다. 이 때문에 지속성의 관점에 있는 연구들은 한국 발전주의 체제가 대내외 정치경제 환경의 변화에 적응하는 과정에서 형성되어온 독특한 진화의 방향을 설명하지 못한다.

그렇다면 변화와 지속의 요소들이 복합적으로 재구성된 한국 경제발전의 모델의 진화를 어떻게 이해해야 할 것인가? 도대체 현재 한국 발전모델은 무엇으로 규정할 수 있을 것인가? 한국 경제발전 모델의 지속과 변화를 기존 연구들처럼 외생적 관점에서가 아니라 내생적 관점에서 파악하기 위한 이론적 대안은 무엇인가?

본 논문은 비교의 관점에서 보았을 때 한국 경제발전 모델은 여전히 영미식 시장자유주의 체제도 아니고 유럽식의 코포라티즘 체제도 아닌 국가 주도 자본주의의 한 형태로 분류되어야 한다고 본다는 점에서 지속의 관점에서 변화를 설명하는 입장들과 같은 맥락에 있다(Schmidt 2002, 1-9). 다만 본 논문은 한국 국가 주도 발전주의 체제에서 국가가 주도하는 산업정책의 내용과 수단은 크게 변화했고 산업정책의 거버넌스 체제 역시 훨씬 더 포괄적이고 민주적으로 변화했음에 주목한다. 또한 더 나아가 본 논문은 이러한 한국 경제발전 모델의 지속과 변화를 이해하기 위해서는 국내외 정치경제 환경의 변화에 적응하는 한국 주요 행위자들의 내생적 상호작용의 정치적 과정에 주목해야 한다고 주장한다.

이 장에서는 한국 경제발전 모델은 무엇이고 97년 이후의 한국 발전모델의 변화에 대해서는 어떻게 설명하는지에 대한 기존의 대표적인 이론적 입장들, 즉 신자유주의적 시장경제론적 입장과 발전주의 국가 이론의 입장들, 또 발전주의 변형론의 입장들을 비판적으로 분석하고 본 논문의 이론적 대안을 제시할 것이다.

제 1 절 신자유주의 시장경제론과 한국 발전모델

시장경제론자들은 동아시아 후발국들은 남아메리카나 아프리카 후발국들과 달리 수출지향적 산업화를 통해 빠른 경제 발전을 이루었다고 주장한

다. 같은 맥락에서 한국 경제성장의 원인에 관심을 가진 주류 경제학자들은 대체로 한국이 수출지향적, 시장지향적 경제정책을 채택함으로써 빠른 경제성장에 성공할 수 있었다고 주장한다. 특히 그들은 주로 1960년대 중반의 단일환율체계(uniform exchange rate system), 수입통제의 완화, 수출인센티브 조치 도입 등 시장순응적인 정책들이 한국 경제의 빠른 성장을 낳았다고 설명한다(Kruger 1978, ch. 12; Krueger 1980, 288-292; Bhagwati 1978, 1-38; Little et al. 1970; Ballassa 1988, 37-45; Hong 1975; World Bank 1993; 유정호 2004; Frank 1975). 이들의 주장은 기본적으로 대외개방, 수출지향 전략 등을 자유시장주의와 동일시 하고 이와 대별되는 것으로 보호주의와 수입대체 전략을 상정하고 있다. 이런 관점에서 시장주의자들에게 수출지향 전략을 채택한 한국은 자유시장주의로 이해된다.

고전적 시장경제 이론에 따르면 경제는 자유로운 시장 경쟁을 통해 효율적인 자원의 배분이 이루어짐으로써 가장 효과적으로 작동한다. 반면 국가 개입은 자원의 비효율적인 배분을 전제하기 때문에 필연적으로 국가 실패로 귀결된다. 따라서 고전적 시장경제론자들은 기본적으로 수입대체 전략이 아니라 개방(openness) 전략이 후발국들에게 기술 습득과 기업경영의 수준을 높일 수 있는 기회를 제공함으로써 훨씬 더 성공적인 전략일 수 있다고 본다. 반면 그들은 후발국들의 수입대체 산업화 정책은 원자재와 자본재의 부재 때문에 만성적인 국제수지 적자를 유발하고 이는 번덕스러운(stop-go) 거시경제정책으로 귀결될 수밖에 주장한다. 게다가 고전적 시장경제론자들은 수입대체 산업화 체제에서 국가 개입은 지대추구(rent-seeking)을 불러오는 경향이 있다고 주장한다. 고전적 시장경제론의 관점에 따르면 한국은 국가 개입을 최소화하고 시장 순응적 정책을 썼기 때문에 성공할 수 있었다.

시장경제론자들의 이러한 주장은 1997년 아시아 위기 이후 2000년대에 더욱 힘을 얻었다. 시장 자유주의자들은 1997년 위기 이후에도 아시아

신흥국들을 비롯한 많은 후발국들이 지속적인 경제성장을 보여주자 2000년대 BRICs, 싱가포르, 대만 등의 경제적 성공이 산업정책의 성공이라기보다는 국가 비개입(non-intervention)의 결과임을 강조하며 발전주의 모델이 더 이상 후발 산업국들의 성장 모델이 아니라고 주장한다(Pack and Saggi 2006). 한국 경제 역시 위기 이후 빠르게 경제 회복에 성공했는데 이에 대해 신자유주의적 입장에서는 위기 당시 도입한 여러 가지 구조개혁 조치들이 한국 경제의 생산성을 향상시킴으로써 빠른 경제 회복과 지속적인 성장을 가능하게 했다고 본다(한경편 2010a, 107).

그러나 고전적 시장경제론자들은 동아시아 국가들의 수출주도 산업화 전략이 국가의 법적 제도적 개혁과 적극적인 경제 개입을 통해 가능했다는 사실을 무시한다. 예를 들면 한국은 1960년대 초까지만 하더라도 수입대체 산업화 전략을 고수하다가 1960년대 중반 전격적으로 수출주도 산업화 전략으로 전환했다. 그런데 이 전환은 시장 행위자들의 자율적인 선택의 결과가 아니라 발전주의 국가의 강력한 개입에 의해서 이루어졌다. 실제로 당시 국내 업계로서는 수입대체 산업화 전략 하에서 보호된 내수 시장에서 훨씬 더 많은 이윤을 얻을 수 있었기 때문에 수출 지향 전략으로 전환할 이유가 전혀 없었다. 따라서 국가의 강력한 개입이 없었다면 수출 지향 전략으로의 전환은 불가능했다는 것이다(김정렴 2006). 마찬가지로 1970년대 경공업 중심에서 중화학공업 중심 경제로의 전환 역시 결코 자유시장 경제에서 자연스럽게 이루어진 것이 아니라 국가의 의도적 적극적 개입을 통해서 가능했다. 국가는 중화학공업화를 위해 자본을 집중시킴으로써 사적 기업들을 유인하고 독려했다.

또한 시장경제론자들은 개방은 곧 시장 자유주의고 보호는 곧 국가 개입이라는 단순한 이분법에 기초해 있다. 즉 시장경제론자들은 대외 개방 전략 자체가 국내 체제의 성격을 규정한다고 착각하고 있는 것이다. 그러나 한국에서 국가 개입과 개방경제, 시장 친화적 정책 등은 1960년대 초 수출 주도 성장 전략을 수립한 이후 줄곧 공존해왔다. 한국 발전주의

체제의 전형적인 사례인 1970년대 중화학공업화 정책 역시 수출 주도 경제를 유지시키기 위한 산업 업그레이드 정책이었다. 그러나 시장 경제론자들은 한국 경제발전 과정의 이러한 맥락을 무시하고 대외 개방에 의존한 시장 친화적 정책이라는 일면적 특성만을 강조하는 경향이 있다. 그러나 대외 개방 전략을 쓰더라도 북유럽 국가들처럼 코포라티즘 체제일 수도 있고 북미와 같은 앵글로색슨 시장자유주의 체제일 수도 있으며 아시아 국가들처럼 발전주의 체제일 수도 있다(Katzenstein 1985, 17-38). 따라서 수출지향적인 대외개방 전략을 채택했다는 것만으로 한국 경제모델이 시장 중심 체제였다고 보는 것은 다소 무리가 있다. 이는 한 국가의 정치경제 체제의 성격을 파악하기 위해서는 보다 비교론적인 시각에서 볼 필요가 있음을 의미한다.

마지막으로 신자유주의적 시장경제론자들은 한국 경제발전 모델의 변화를 전혀 설명하지 못한다. 한국 경제는 1960년대 이래 지속적으로 수출 중심의 성장 전략을 유지하고 있지만 수출 중심의 성장을 지속하기 위해서 그것을 뒷받침하는 국내 체제는 크게 변화했다. 그러나 시장경제론자들은 이러한 변화를 전혀 포착하지 못하며 이러한 변화가 가지는 의미를 이해하는 데 한계를 가지고 있다.

제 2 절 발전주의 국가 이론과 제도주의

동아시아 국가들의 정치적·사회적·제도적 요소들에 주목하면서 고전적 시장경제론이 동아시아 발전모델을 설명하는 데 한계가 있음을 효과적으로 지적하며 설득력을 얻어온 이론적 관점은 발전주의 국가 이론이다. 발전주의 국가 이론은 동아시아 국가들이 유능하고 합리적이며 상대적 자율성을 지닌 관료기구에 기초해서 국가 주도적 산업정책을 통해 빠른

경제성장을 이끌 수 있었다고 주장한다(Amsden 1989; Wade 1990; Haggard 1990; Woo 1991; Mason et al. 1980; Jones and Sakong 1980; Johnson 1982; Johnson 1985; Cole and Lyman 1971). 발전주의 국가 이론은 기본적으로 각국 경제가 상이한 정치경제 제도들에 기초해서 상이한 경제발전 경로를 따른다고 본다는 점에서 제도주의의 맥락에 기초해 있다.

발전주의 국가 이론에 기초한 경험적 연구들은 몇 가지 공통점을 가지고 있다. 첫째, 시장 실패와 국가 개입의 효율성을 강조한다. 즉 시장의 불합리성을 해결하기 위해서 국가 개입이 반드시 필요하다고 주장한다. 둘째, 국가 개입의 효율성을 담보하는 제도적 조건은 국가 관료의 합리성과 상대적 자율성에 기초해 있다(Evans 1995). 셋째, 발전주의 국가 이론이 강조하는 국가 개입의 효율성은 국가의 능력(capabilities)에 의존한다. 즉 국가의 제도적 능력 유무에 따라 강한 국가와 약한 국가가 있을 수 있다는 것이다(Acemoglu 2005, 1199-1226; Davidheiser 1992, 463-475). 마지막으로 국가 관료의 상대적 자율성과 제도적 능력은 해당 국가의 국제정치경제적 지위와 역사적 경험에 의존한다고 설명한다(Woo 1991; 신장섭·장하준 2003).

발전주의 국가 이론에 따르면 인상적인 경제 성장으로 주목 받았던 대표적인 동아시아 후발국들 중 하나인 한국 경제의 성공 역시 시장에 의해서가 아니라 국가의 개입에 의해서 가능했다. 신장섭·장하준에 따르면 동아시아 발전주의 모델의 전형으로 가장 처음 주목 받았던 일본처럼 한국은 특정 전략산업들에 자원을 집중하는 불균형 성장전략을 추구하였다. 서구 선진국들에 비해 후발국이었던 일본이 중화학공업과 전자산업에 주력해서 빠른 경제성장을 했듯이 일본보다 더 후발국인 한국 역시 유사한 산업들에서 좀더 한정된 분야에 초점을 두으로써 제한된 자원과 능력에도 불구하고 일본보다 더 빠른 성장 속도를 보여주었다. 그리고 이러한 성공은 국가 개입에 의한 전략적 산업정책이 유효했기 때문이었

다는 것이다(신장섭 · 장하준 2003, 35).

국가 개입의 중요성에 주목하는 연구들이 국가 개입의 유효성을 강조하는 이유는 무엇보다 국가 개입이 시장 실패의 불확실성을 제거한다는 데 있다. 암스덴은 사적 기업들은 불확실성과 단기적인 저이윤의 가능성 때문에 새로운 산업에 진입하기를 주저한다고 지적한다(Amsden 1989, 84-85). 암스덴에 따르면 한국 역시 사적 기업의 이익에 의존해서는 대규모 투자가 필요한 중화학공업으로의 전환은 불가능했고 국가 관료들에 의한 합리적 판단과 강력한 국가의 능력에 기초해서 중화학공업으로의 전환이 가능했다. 실제로 1970년대 한국의 경공업에서 중화학공업으로의 산업혁신 시기는 중화학공업에 진출한 기업들은 해당 산업에서 힘든 시기를 겪어야 했다. 이 기간 동안 경공업 부문의 이윤은 중공업 부문의 이윤보다 훨씬 높았다. 따라서 이윤 극대화(profit maximization)를 추구하는 민간 기업의 입장에서는 중화학공업에 투자하는 것은 타당하지 않았다. 그러나 국가는 국민경제 전체의 장기적 이익을 바라보면서 투자의 방향을 바꾸었다. 즉 이윤 극대화가 아니라 성장 극대화(growth maximization)의 관점에서 국가 이익(national interests)이라는 명분을 내세워 민간 기업들을 유인하고 독려했던 것이다(Amsden 1989, 88).

발전주의 국가 이론은 국가 개입의 유효할 수 있는 첫 번째 제도적 기초로서 관료의 전문성과 상대적 자율성을 강조한다. 대표적으로 Peter Evans(1995)는 막스 베버적인 유능한 관료의 전문성, 관료 집단의 상대적 자율성이 국가와 기업 간의 지대추구(rent-seeking)를 제한함으로써 한국의 성공적인 산업화가 가능했다고 주장한다. Evans and Rauch(1999)의 경험 연구는 실제로 관료의 상대적 자율성이 국가의 경제 성과와 양의 상관 관계를 가진다는 결과를 보여주기도 하였다. Woo(1991) 역시 한국에서 국가는 1950년대까지의 대외적으로 의존적이고 대내적으로 자본에 유착적인(penetrated) 상태로부터 1960년대에 상대적 자율성(relative autonomy)을 가진 상태로 이행함으로써 본격적인 산업화에 진입할 수

있었다고 주장한다(Woo 1991, 7-14).

발전국가 연구들이 국가 개입의 유효성을 위해 필요하다고 보는 또 다른 제도적 기초는 국가가 기업들을 유인하고 통제할 수 있는 능력이다. 암스덴은 1970년대 당시 한국 국가가 기업들의 투자 방향을 돌릴 수 있을 만한 수단을 가지고 있었기 때문에 중화학공업화와 같은 강력한 산업정책이 가능했다고 주장한다. 암스덴(1989)을 비롯해서 1960년대-80년대까지의 한국 경제발전 모델을 분석한 대부분의 연구들은 한국이 1970년대 중화학공업화 같은 강력한 산업정책을 추진할 수 있었던 것은 한국 정부의 금융통제 능력에 있었다고 지적한다(Amsden 1989; Woo 1991; 신장섭·장하준 2003).

이들에 따르면 1961년 집권한 쿠데타 정권은 은행의 국유화를 통해 국내 자본 흐름을 통제할 수 있는 수단을 확보했다. 또한 한국 정부는 저리의 해외 차관을 직접 도입하거나 지불 보증해 줌으로써 민간 기업들의 해외 자금 조달원도 통제했다. 한국 정부는 금융통제 수단을 통해 선별적 기업 육성 정책을 폈으며 동시에 기업을 규율할 수 있는 수단으로 사용했다. 상업은행들을 국유화한 정부는 대출 결정을 전적으로 산업정책에 종속시켰다. 즉 전략 산업들을 선정하고 이 새로운 산업들을 육성하기 위해 기업들도 직접 선정해 선별적으로 금융혜택을 제공했다. 이때 형성된 국가-은행-재벌 연계는 1997년 경제위기 때까지 한국 정치경제 시스템의 전형적인 특징이었다(Amsden 1989, 95-96; Woo 1991, 10-13; 신장섭·장하준 2003, 35-36).

발전주의 국가 이론에서는 이처럼 강한 국가의 능력, 국가 관료의 상대적 자율성은 해당 국가의 역사적 경험과 국제정치경제적 지위로부터 형성된다고 본다. Woo(1991)는 한국이 후발 산업국으로서 강한 국가를 형성할 수 있었던 이유는 국제정치경제적, 제도적 이점을 가지고 있었기 때문이라고 설명한다. 식민지 유산으로서의 강한 국가, 토착 자본가 계급의 부재, 1965년 이후 해외 차관을 들여오기에 유리하게 조성되었던

국제 환경, 또 무엇보다 국제정치체계에서 안보 국가로서의 지위가 한국에서 국가의 상대적 자율성에 유리한 조건으로 작용했다는 것이다. Woo는 특히 냉전이라는 국제정치적 환경과 한국과 대만의 전략적 지위가 이들 두 나라에 미국에 대한 효과적인 수단을 제공했다고 강조한다(Woo 1991, 7-10).

신장섭·장하준(2003)은 거센크로의 후발성 테제에 의존해서 후발국으로서 한국의 국제정치경제적 지위가 국가의 역할을 강화시켰다고 본다. 신장섭·장하준(2003)에 따르면 미국에 비해 '약간 뒤쳐진 나라'로서 일본과 '매우 뒤쳐진 나라'로서 한국은 거센크론의 후발성 테제가 정확하게 적용될 수 있는 나라들이다. 일본과 한국은 국제적으로 경쟁력 있는 토착산업 건설에 초점을 맞추는 대체전략을 택한 대표적 후발국들로서 기본적으로 '민족주의적' 혹은 '중상주의적' 성격을 띠었다. 두 나라 모두 외국 기업의 내수 시장 침투를 통제하고 철저히 국가가 통제할 수 있는 국내 기업을 육성했다. 그 결과 일본의 총자본형성에서 외국인직접투자가 차지하는 비율은 1970년부터 90년까지 겨우 0.1%였고 한국의 경우 1970년에서 90년까지 1%가 약간 넘는 수준이었는데 이는 동아시아 신흥공업국들 중 가장 낮은 수준이었다(Akyuz et al. 1998; UNCTAD 1999; 2000; 신장섭·장하준 2003, 33-35).

그러나 발전주의 국가 이론은 1970년대 형성된 한국 발전주의 모델의 전형을 설명하는 데는 효과적이었음에도 불구하고 고정된 제도적 기초에만 초점을 둬으로써 신자유주의적 시장경제론처럼 지나치게 정태적인 접근법이라는 약점을 가진다. 정태적이라는 것은 변화를 설명하기 힘들다는 것을 의미한다. 그러나 발전주의 국가 이론이 의존하는 제도적 기초들은 지속적인 변화의 압력에 적응하는 과정에서 변형되고 재구성된다. 발전주의 국가 이론은 특정 시기에 효과적으로 작동한 특정한 제도적 기초에만 주목하기 때문에 새로운 변형과 재구성을 해석할 수 내적 논리를

가지고 있지 못하다. 실제로 한국 경제발전 모델의 특징을 설명하려고 시도했던 많은 연구들은 1990년대 이후 세계화와 민주화 등 정치경제 환경의 변화에 적응해온 한국 발전주의 체제의 진화 과정을 설명하는 데 어려움을 겪기 시작했다.

또한 발전주의 국가 이론은 관료들이 시장 실패에 대해서 정확한 판단하고 옳은 해결책을 제시했기 때문에 국가 개입이 유효했다는 관점을 취함으로써 관료의 합리성에 지나치게 의존하는 경향이 있다. 그러나 관료의 합리성이라고 하는 것은 선형적으로 주어진 것이 아니라 상황의 변화에 따라 지속적으로 재구성된다. 다시 말하면 국가가 정답을 미리 알고 있어서 그 방향으로 나아가는 것이 아니라 국가는 추상적 수준의 비전을 제시할 뿐 그 이후의 과정은 국가와 시장 행위자들의 지속적인 상호작용을 통해 재조정 된다는 것이다.

실제로 한국 경험을 볼 때 국가가 항상 처음부터 옳은 판단을 했다고 볼 수는 없다. 예를 들어 중화학공업화의 경우도 시작부터 무리한 정책으로 경제 전문가들의 우려를 샀을 뿐만 아니라 1979년 위기 때는 과잉 투자 논란을 불러 오면서 실패한 정책으로 평가되기도 했다. 그러나 실패로 귀결될 수도 있었던 정책이 결국은 현재의 주력 산업을 성장시킨 한국 발전주의 체제의 전형적인 산업정책이 될 수 있었던 것은 국가와 기업 간의 협력과 재조정을 통해 당면하는 문제들을 해결하려는 지속적인 노력이 있었기 때문에 가능했다. 또 다른 예로 한국 정부는 1960년대 초에 자동차 일원화 정책과 부품의 수평계열화 정책을 통해 완제품 시장의 규모의 경제를 실현하고 부품산업을 육성하겠다는 목표를 세웠다. 그러나 일원화 정책의 수혜자였던 신진자동차가 시장 지배력을 남용하며 부품 국산화에는 관심을 가지지 않으면서 정부의 정책 효과는 지지부진했다. 그러자 정부는 일원화 정책을 삼원화 정책으로 바꿈으로써 완제품 시장의 경쟁을 유발하고 수평계열화 정책을 수직계열화 정책으로 전환함으로써 비로소 조립 완제품 기업의 부품기업 육성이 가능하게 할 수 있

었다(산업연구원 1997, 25-31; 57-71).

이처럼 발전주의 체제가 내생적으로 변화해 가는 과정을 설명하는 데 한계를 보이면서 강한 국가의 능력에 기초해 한국의 경제발전 모델을 설명했던 발전주의 국가 이론은 1997년 경제위기 이후 변화를 분석하기 위한 시도 속에 내부적으로 분화가 이루어지기 시작했다.

제 3 절 이행론과 발전주의 국가 이론 내부의 분화

1997년 경제위기를 계기로 한국 경제발전 모델과 관련된 논쟁의 핵심은 ‘변화를 어떻게 설명할 것인가?’로 옮겨졌다. 이에 따라 기존 발전주의 국가 이론 내부에서 크게 발전주의 국가의 해체를 주장하는 입장과 지속을 주장하는 입장들로 분화가 이루어졌다. 또 해체를 주장하는 입장은 대부분 신자유주의적 규제국가로의 이행을 주장하지만 민주화에 따른 사회세력의 성장을 초점을 두면서 코포라티즘적 모델로의 이행 가능성을 고려하는 입장도 존재한다.

(1) 발전주의 국가의 해체: 신자유주의 체제로의 이행

한국 발전주의 국가의 해체를 주장하는 연구들 중 지배적인 관점은 1960년대-70년대 한국 발전주의의 독특한 형태를 발전주의의 전형으로 규정하면서 그것으로부터의 변화를 곧 발전주의의 해체로, 그리고 발전주의의 해체를 곧 신자유주의로의 이행으로 이해하는 특징을 보인다. 신자유주의 체제로의 이행의 관점에서 한국 발전모델의 변화를 설명하는 연구들이 의존하는 근거는 주로 과거 금융통제에 의존했던 정책수단의 해체

와 재벌 기업집단에 대한 강화된 자유주의적 조치들, 국가와 재벌 대기업 간 발전연합의 해체, 관료제의 약화 등이다(이연호 외 2002; 2004; Pirie 2008; 신장섭·장하준 2003; Jayasuriya 2000; Pirie 2005; 2008; Chang and Evans 2005; Kirk 2000; Kong 2000; Kim 1999; 2014; Moon and Kim 1996; Moon 1994; Kang 2000; 2003; Lee and Han 2006; Lim and Jang 2006; Noland and Pack 2003; 윤상우 2009; 지주형 2009; 2011; Stubbs 2011; 류석춘·왕혜숙 2007).

발전주의 국가 이론의 관점에 전형적인 한국 발전모델을 규정했던 신장섭·장하준(2003)은 대표적으로 90년대 중반 이후의 금융 자유화 조치에 기초해서 한국 발전국가의 해체를 주장한다. 신장섭·장하준(2003)에 따르면 한국 추격시스템에서 불가피한 결과는 금융부문의 상대적 저발전이었다. 그래서 80년대 초부터 금융부문 효율성 제고를 위한 금융자유화 조치가 부분적으로 이루어지기 시작했고 김영삼 정부 들어 자유화 과정은 크게 가속화되었다. 김영삼 정부가 1993년 공표한 금융자유화 5개년 계획은 금리 규제철폐, '정책자금대출' 폐지, 은행의 경영자율성 강화, 금융사업 진입장벽 축소, 자본계정 자유화 등을 포함했다(신장섭·장하준 2003, 114-116; 121-123).²

이 밖에도 파이리, 자야수리야 등이 외환위기 이후 한국은행의 독립성 강화와 금융감독기구의 설립 등 금융감독체계의 개편을 통해 한국이 신자유주의 국가(neoliberal state)로 급격하게 변화하였다고 주장한다(Pirie 2005, 38; Jayasuria 2000).

유사한 맥락에서 이연호 외(2004)는 산업 구조조정 과정에서 나타난 정부와 금융기관의 상호역할 변화를 분석함으로써 은행을 매개로 국가가

² 다만 신장섭·장하준(2003)은 이 프로그램은 잘못 설계되었고 제대로 관리되지 못함으로써 1997년 금융위기의 핵심 원인이 되었다고 주장한다(신장섭·장하준 2003, 123-129).

시장을 조정하던 전형적인 한국 발전국가의 방식이 해체되었다고 주장한다. 이연호 외(2004)는 기본적으로 발전국가의 핵심은 정부통제하에 있는 금융시스템을 이용하여 특정 산업 및 기업의 시장 진입뿐만 아니라 퇴출을 조절할 수 있는 능력에 있다는 입장이다. 이 연구에 따르면 전두환 정부의 산업합리화 조치와 김대중 정부의 기업구조조정 과정을 비교해 볼 때 한국의 발전국가적 속성은 상당부분 변화하였다. 80년대 산업합리화 조치가 국가의 산업구조개편 계획에 따른 정부 주도적인 기업구조조정이었다면 90년대 기업구조조정에서 워크아웃 조치는 국가의 직접개입보다는 채권단 즉, 주채권은행의 주도하에 이루어진 구조조정이었다는 것이다. 자금조달 방식도 전자가 한국은행의 통화증발에 의존했다면 후자는 공적기금 조성을 통해 부실채권을 매입하고 경영 정상화 후 매각하는 방식을 취함으로써 훨씬 더 시장주의적 접근이었다고 분석하고 있다. 빅딜 조치에 대해서도 정부 개입에 대한 논란이 상당히 존재하지만 과거에 비해서는 훨씬 더 세계의 자율적 구조조정을 유도하려고 했다는 점에서 과거와는 다른 방식이었다고 평가하였다(이연호 외 2004).

신자유주의로의 이행을 강조하는 연구들은 또한 재벌 대기업집단에 대한 규제 강화에 주목하면서 한국에서 발전국가가 쇠퇴하고 규제국가로 등장했다고 주장한다(이연호 외 2002; 신장섭·장하준 2003; Noland and Pack 2003). 이연호 외(2002)에 따르면 한국에서 자유주의적 규제국가로의 변화는 전두환 정부 하에서 시작되었다. 전두환 정부 시절 한국은 공정거래법을 도입함으로써 법적으로 재벌의 경제력 집중을 억제하고자 했다. 그리고 김영삼 정부시절에는 1994년 세계화 정책과 신경제 정책 아래에서 국가 개입의 본거지라고 할 수 있는 경제기획원을 해체하고 공정거래위원회를 독립시킴으로써 공정한 룰에 의한 경쟁을 강화하고자 하였으며 1996년에는 시장 진입규제를 제거했다. 김대중 정부에서는 IMF 요구 조건에 맞추기 위해 경제 자유화와 경제 민주화의 기초 하에 공정거래제도를 더욱 강화하였다. 김대중 정부는 8차에 걸친 공정거래제도 개

혁을 통해서 계열사간 순환출자 축소 및 부당 내부거래 방지를 명시하고 6차개정에서 폐지되었던 출자총액제도를 재도입(순자산의 25%)하였다. 또한 채무보증제한제도를 도입해 2000년까지 재벌의 계열사간 채무보증을 완전히 해소토록 했다(이연호 외 2002, 205-211).

신장섭·장하준(2003)은 1997년 위기 이후 IMF 프로그램에 따른 한국 경제시스템의 변화에 주목한다. 신장섭·장하준(2003)에 따르면 한국 경제시스템이란 1961년 박정희 군사정권에 의해 창출되어 이후 한국 경제발전을 이끌어온 시스템으로 국가 주도의 국가·은행·재벌간 긴밀한 제휴에 기초한 시스템이다. 그러나 이들은 이 체제가 1997년 위기 이후 구조조정 결과 적어도 형식적 수준에서는 최소국가, 일정한 거리를 두는 상호계약관계, 단기금융 수익성에 집중하는 영미식 시스템으로 변화했다고 주장한다. 이 연구에 따르면 이 시기 구조조정의 특징은 IMF 프로그램이 민간기업 부문에 집중되었다는 점이다. 당시 재벌들에 대한 구조조정은 재벌의 그룹구조를 분해할 만큼 '심도 있는' 것이었다. 재벌 구조조정 주요 조치들은 그룹 내부거래 금지, 부채자본비율 제한, 소액주주권 강화, 회계투명성 개선, 사외이사제도 도입 등이다. 이들은 금융개혁 역시 기업부문 개혁의 일환으로 이루어졌다고 본다(신장섭·장하준 2003, 16-20).

놀란드와 팩(2003) 역시 1997년 외환위기 이후 기업 지배구조 개편과 시장에 의한 건전한 감시를 강조하는 시장주의가 힘을 얻었다고 보고 있으며 이로 인해 국가의 산업정책은 규범적으로나 현실적으로 더 이상 정당화되지 못함으로써 한국 발전주의가 쇠퇴했다고 주장한다(Noland and Pack 2003).

한국 정치경제 모델의 변화를 주장하는 연구들이 주목하는 또 다른 측면은 발전연합의 해체다. 이 관점은 한편으로는 80년대-90년대에 전개된 한국 정부의 금융 자유화 조치와 대기업 규제 강화 조치, 1980년대 후반

이루어진 민주화가 권위주의를 해체하고 이익정치를 강화함으로써 국가의 자율성을 약화시키고 발전주의적 정치연합을 해체시켰다고 주장한다(Moon and Kim 1996; Moon 1994; Kim 1997; 2014).

유사하지만 조금 다른 맥락에서 스티브스(2011)는 발전주의 연합(developmental coalition) 자체보다는 발전주의 연합과 신자유주의 연합(neoliberal coalition) 간의 분화와 경쟁에 초점을 두고 있다. 스티브스에 따르면 1970년대 말 이후 한국 관료사회 내부에 발전주의 연합과 신자유주의 연합 간에 분화가 이루어지기 시작했고 이들간 경쟁과 긴장이 심화되었다. 스티브스는 이들간 경쟁적 우위는 시기에 따라 다른 양상을 보여왔지만 무엇보다 한국 관료제 내부에 정책 지향을 달리하는 연합들이 발전함으로써 기존 발전국가가 보여주었던 정책 효율성과 내적 정합성이 약화되었다고 주장한다(Stubbs 2011).

스티브스(2011)의 결론과 유사하게 지주형(2009), 류석춘·왕혜숙(2007) 등은 한국 관료제의 자율성과 역량의 약화에 주목해서 한국 발전주의의 쇠퇴를 설명한다. 지주형(2009)은 김대중 정부의 정책 결정 과정을 분석함으로써 국가의 내적 정합성이 과거에 비해 약화되었으며 이것이 한국 발전국가의 국가 자율성과 역량에 영향을 끼쳤다고 진단한다. 그는 김대중 정부의 권위적 '위임민주주의'(delegative democracy)라는 정치체제와 '국가주도적 시장경제'라는 통치체제 간의 상호 이질성으로 인하여 국가의 자율성과 역량의 범위가 구조적으로 제약 받게 되었다고 주장한다. 류석춘·왕혜숙(2007)은 김대중 정부의 공적자금 조성 과정과 집행 과정에서 금융지배를 통한 산업자본에 대한 한국 관료제의 자율성은 오히려 강화되었으나 관료제 내부의 정책 조정과 권위의 배열이 적절히 이루어지지 않아 관료제의 응집력 약화와 국가 역량의 약화가 나타났다고 보고 있다(지주형 2009; 류석춘·왕혜숙 2007).

그러나 한국 발전국가의 쇠퇴와 신자유주의로의 이행을 주장하는 연구들은 변화를 설명하는 데 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 신자유주의 이행론의 입장에 있는 연구들은 과거 한국 발전주의 체제의 독특한 특성인 은행을 매개로 한 국가와 재벌 대기업의 긴밀한 연합을 발전주의의 전형으로 전제함으로써 발전주의의 변형된 형태가 가지는 발전주의적 결과들을 포착하는 데 실패하고 있다. 은행 국유화를 통한 금융통제가 과거 한국 발전주의 체제가 의존했던 중요한 정책수단이었음에도 불구하고 금융통제 수단이 사라졌다고 해서 정책수단 자체가 사라졌다고 볼 수는 없다. 5장에서 살펴보겠지만 한국 발전주의 국가는 1997년 이후 전략 자체를 조립 대기업 중심의 요소투입형 성장 전략에서 부품소재기업 중심의 혁신주도형 성장 전략으로 변화시킴으로써 정책수단을 사용하는 방식도 변화시켰다. 과거 요소투입형 성장 전략을 뒷받침하기 위해 필요했던 대규모 시설투자를 위한 자본 공급보다는 현재는 한국 경제의 기술집약적인 산업으로의 업그레이드를 유도하고 신기술 산업을 육성하기 위한 R&D 인센티브 제공에 주력하고 있다. 또한 이를 위해 여전히 다른 나라들과 비교할 때 훨씬 더 광범위하게 정부 보조금, 정책금융, 조세 혜택을 제공하고 있다.

둘째, 같은 맥락에서 신자유주의 이행론은 비교의 관점을 결여하고 있다. 한국 발전주의 체제가 과거 정책 수단을 해체하고 산업정책을 거버넌스하는 방식도 훨씬 더 포괄적이고 민주적인 방식으로 변화시켰음에도 불구하고 한국 경제발전 모델은 여전히 영미식 자유시장 자본주의보다는 국가 주도 자본주의의 한 유형으로 이해되어야 한다. 한국의 산업혁신체제는 여전히 중장기적 산업발전 비전을 가지고 광범위한 기술개발 프로그램들을 운영하는 국가에 의해 주도되고 있다. 또한 유사한 R&D 프로그램들을 자유주의 국가들도 많이 운영하고 있지만 미국과 같은 자유주의 국가들은 주로 기초연구에 대한 지원, 기업보다는 대학 등 연구기관에 대한 지원에 집중하는 반면 한국은 여전히 선별적인 전략 산업에 대

한 집중된 지원, 기초연구보다는 바로 상용화할 수 있는 개발기술에 대한 지원, 대학 같은 순수 연구기관보다는 기업에 대한 지원이 주를 이룬다.

셋째, 신자유주의 이행론은 한국 경제발전 모델의 진화 과정이 포함하는 변화와 지속의 공존적 현상을 단일한 논리 체계로 설명하지 못한다. 이 때문에 신자유주의 이행론의 입장들은 대부분은 신자유주의적 개혁에도 불구하고 남아 있는 발전주의적 속성들을 곧 사라지게 될 발전주의의 잔재로만 해석하는 경향이 있다(이연호 외 2002). 그러나 왜 어떤 부분들은 변화했는데 왜 어떤 부분들은 지속되는가? 변화는 외생적 충격 때문이고 지속은 제도의 경로 의존성 때문인가?

넷째, 신자유주의 이행론은 변화를 주로 경제위기나 세계화 등과 같은 외생적 요인으로 설명한다. 대표적으로 신장섭·장하준(2003)은 변화의 원인을 김영삼 정부의 세계화 정책에 따른 금융자유화, IMF 프로그램에 따른 기업 구조개혁에서 찾고 있다. 그러나 세계화와 자유화의 압력 그리고 WTO와 OECD 가입에 따른 국제규범의 외생적 압력만으로는, 자본주의 다양성 논의에서 보듯이 '조정 자본주의' 혹은 '앵글로 색슨식의 자유시장체제'와 같이 다양하게 적응해가는 변화의 방향을 설명하는 데 많은 한계가 있다.

(2) 발전주의 국가의 해체II: 코포라티즘 체제로의 이행

한국 경제발전 모델이 코포라티즘(corporatism) 체제로 이행했다고 보는 관점은 상대적으로 약한 것이 사실이다. 그러나 1980년대 후반 민주화 이후 권위주의의 쇠퇴와 이익정치의 강화에 주목하는 연구들은 한국 정치경제 체제가 코포라티즘적 모델로 발전할 수 있는 가능성을 열어두

고 있다(Moon and Kim 1996; Moon 1994; Kim 1997; 2014). 80년대 이후 국가-대기업 관계에서 국가의 상대적 약화, 조직 노동의 목소리 강화 등을 배경으로 코포라티즘 체제가 한국 정치경제의 대안적 모델로 부상하고 있는 것도 사실이다. 대표적으로 Kim(2014)의 연구는 다소 모호한 입장을 취하기는 하지만 한국의 전형적인 발전주의 연합의 해체와 노동이 참여하는 코포라티즘 체제로의 이행 경향에 주목한 바 있다(Kim 2014, 246).

Kim(2014)에 따르면 세계화의 압력으로 인해 한국 정부는 국내 산업을 보호하는 보호주의 조치를 철폐해야 했다(Kim 2014, 246-247). 또한 Kim(2014)은 재벌의 성장과 함께 재벌들이 점점 더 큰 목소리를 가지게 되면서 1970년대까지 긴밀한 관계를 유지했던 국가-재벌 간 발전주의 연합이 해체되어 왔으며 이와 함께 1970년대까지 억압되었던 노동이 민주화와 더불어 적극적인 행위자로 등장하였다고 주장한다. Kim(2014)에 따르면 국가의 경제 개입을 줄이기를 바라는 자본의 압력과 국가가 복지혜택을 확대하고 재벌의 증가하는 힘을 통제하기를 원하는 노동의 압력이 국가의 성격 변화를 초래했다는 것이다(Kim 2014, 247-248).

그러나 한국이 코포라티즘 체제로 변화했다고 하기에는 민간 행위자(private actor) 특히 노동의 공적 지위(public status)가 여전히 너무 취약하다. 조직의 힘뿐만 아니라 힘이 행사되는 방식에서도 공적 행위자의 지위를 거의 갖지 않는다. 자본의 경우도 조직적 목소리를 내기보다는 국가와 개별적인 딜(deal)을 통해 이익을 얻고자 한다. DJ정부 시절 시작된 노사정위원회는 여전히 형식적 역할 외에 실질적인 구속력을 가지고 있지 못하다(Kim 2010, 254-255). 따라서 자본과 노동의 목소리가 상대적으로 강해졌다고 해서 이것을 코포라티즘적 경향의 강화라고 보는 것은 무리가 있다. 어떤 체제의 성격은 권력균형(balance of power) 자체가 아니라 권력(power)이 행사되는 방식에 의존한다.

무엇보다 Kim(2014)이 신자유주의 이행론들처럼 놓치고 있는 것은 발

전주의 국가 내부에 다양한 형태들이 존재한다는 사실이다. 비교의 관점에서 보았을 때 한국은 여전히 발전주의 국가에 속하지만 현재의 발전주의는 1970년대와 완전히 다른 계급적 토대 위에서 있다. 현재의 한국 발전주의는 한국의 과거 모델과는 다르지만 한편으로는 1980년대까지의 일본 발전주의 체제와 훨씬 더 가까워졌다고도 볼 수 있다. 일본 산업발전에서 국가의 역할은 과거 한국 발전국가처럼 추격의 선도자 혹은 조직가로서의 역할보다는 후원자의 역할이 더 컸고 민간의 광범위한 참여를 전제로 한 국가 기업간 컨소시엄 형태의 협력이 주를 이루었다(신장섭·장하준 2003, 35-36).

뿐만 아니라 Kim(2014)도 기본적으로 변화를 설명하는 방식에서 신자유주의 이행론이 가졌던 한계들을 공유한다. Kim(2014)은 과거 국가와 재벌 간의 대단히 배타적인 발전연합이 해체됨으로써 발전주의가 쇠퇴했다고 주장한다. 그러나 과거 체제가 의존하고 있던 제도적 기초들이 해체되었다는 것이 그 자체로 변화의 방향을 설명하지는 못한다. 기존의 배타적인 발전 연합의 해체가 단순히 자유주의적 국가 기업 관계, 혹은 코포라티즘적 국가 기업 노동 관계가 아니라 발전주의 연합을 재구성하는 형태로 발전한 한국 정치경제 모델의 변화의 방향을 설명하기 위해서는 한국 정치경제의 주요 행위자들의 정치적 상호작용의 과정에 주목할 필요가 있다.

(3) 발전주의 지속의 관점

한국 발전주의 국가의 해체를 주장하는 연구들에 비해 지속성의 관점에서 한국 경제모델의 변화를 설명하려는 접근들은 최소한 비교정치적 관점에서 보다 유리한 위치를 점하고 있다. 지속의 관점을 취하는 접근들은 주로 성장 우위의 경제정책과 제도적 기초의 지속, 국가와 재벌 대기

업 중심 경제 구조의 지속을 근거로 한국 발전주의 체제의 지속을 강조한다. 다만 지속의 관점을 취하는 접근들도 금융체제의 변화나 발전주의 거버넌스 방식의 제도화 등을 통해 한국 발전주의 국가가 일련의 변형을 겪어왔다고 지적한다. 그러나 이들의 입장에서 볼 때 이러한 변화는 여전히 발전주의의 틀 내에서 이루어진 변화로 해석된다(Witt 2015; 윤대엽 2011; 임혜란·이하나 2009; Cherry 2005; Kim et al. 2008; Yoon 2010; Koo 2010; Amsden and Chu 2003; Wong 2004; Chu 2009; Hundt 2005; Thurbon and Weiss 2006; Kim 2012).

비교론적 관점에서 한국 발전모델의 지속성에 주목하는 연구로서 위트(Witt 2015)는 국가 성격의 관점에서 한국이 여전히 발전주의 국가의 기본 틀을 유지하고 있다고 보고 한국을 재배열된 발전주의(reconfiguring developmental state)로 규정한다. 위트가 현재 한국 발전모델을 재배열된 발전주의 국가로 이해하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 이명박 정부 이후 경제성장이 정책의 최우선 과제로 다시 대두되기 시작했다. 둘째, 1998년 재정경제부와 기획예산처로 분리되었던 재정 기능과 예산 기획 기능이 2008년 기획재정부로 다시 통합되었다. 기획재정부는 경제에 대한 총괄 타워로서 막강한 권한을 행사한다. 셋째, 재벌에게는 여전히 과거와 같은 선별적인 장기 금융이 허용된다. 재벌들은 그들이 소유한 비은행 금융기관들을 통해서 장기적인 금융 특혜를 이용할 수 있다. 한국 정부는 과거처럼 직접적으로 재벌에 이익을 제공하기 위한 개입을 하지는 않지만 특혜적 지위에 있는 재벌의 존재를 용인하고 있다. 넷째, 민주화 이후에도 계속해서 의사결정(decision-making)의 권한은 여전히 대통령에게 있다. 그리고 경제정책을 수립하는 데 거대 재벌들이 주요한 행위자로 참여하는 반면 다른 사회 세력들로부터의 의견 수렴(consultation) 과정은 대단히 제한적이다. 그리고 한국 행정부의 정책 집행 능력은 일반적으로 다른 나라들에 비해 뛰어나다는 것이다(World Bank 2012; Witt 2015, 216-219; 231).

임혜란·이하나(2009)는 앞서 금융체계의 개편을 한국 발전주의 해체의 증거로 삼았던 연구들과 달리 금융체계의 형식적인 변화에도 불구하고 그것이 실제 작동하는 방식은 과거와 크게 다르지 않다는 점에 주목한다. 이들은 한국은행의 독립성 강화와 금융감독위원회 설립 등의 변화에도 불구하고 한국은행의 독립성이 충분하지 못하고 금융감독위원회를 통해 금융부문에 대한 영향력이 지속되고 있다고 주장한다(임혜란·이하나 2009).

윤대엽(2011)은 한국 산업정책 거버넌스에 대한 연구를 통해 한국이 민주화, 세계화와 더불어 내부적인 정치권력 변동에도 불구하고 위기 극복과 수출주도 발전을 위해 국가의 시장 개입을 지속하고 있다고 주장한다. 그러나 윤대엽은 한국 국가가 대내외 위기에 직면해서 수출산업 성장의 지속을 위해 산업정책 거버넌스를 법제화를 통해 제도화시켰다는 데 주목하고 있다(윤대엽 2011, 13; 58-60; 252).

구민교, 씨본과 웨이스 등은 외환위기 이후 시장개방 정책을 통해 자유주의적 조치들을 취해왔지만 그러한 정책들이 여전히 발전주의의 전략 하에 이루어지고 있음을 지적한다. 구민교는 한국이 2000년대 들어 적극적인 FTA(자유무역협정) 정책을 펴으로써 시장 개방을 강화했지만 이를 발전주의의 해체로 보기보다는 발전주의적 중상주의에서 발전주의적 자유주의로의 전환으로 해석한다. 씨본과 웨이스 역시 외환위기 이후 외국인직접투자의 규모가 증가하고 있지만 한국 정부가 이에 대해 매우 전략적인 접근을 취하고 있다고 지적한다(Koo 2010; Thurbon and Weiss 2006).

이 밖에도 체리(Cherry 2005)는 김대중 정부의 5대 재벌 빅딜 과정 분석을 통해 한국 국가가 여전히 재벌에 대해서 상대적 우위를 지키고 있음을 지적하고 있으며 김선혁 외(Kim et al. 2008) 역시 한국의 국가가 90년대 이후에도 자본과 노동에 대한 국가 자율성을 상실하지 않다고 주

장한다. 왕(Wong 2004)과 김성영(Kim 2012)은 '경제기획원'이라는 최상위 정책 선도 기관의 해체에도 불구하고 산업정책의 조정과 집행이 지속되고 있음에 주목했다. 왕은 한국 생명과학 분야 발전에서의 국가의 역할에 대한 연구를 통해 부처간 정책 중복과 조율 문제가 부처 간 분업 과정을 통해 해결되고 있다고 분석하였다. 또한 김성영은 한국의 무선통신 기술 개발 과정에서 정보통신부가 '준선도 기관'(quasi-pilot agency)의 역할을 하고 있음을 보여주었다(Cherry 2005; Kim et al. 2008; Wong 2004; Kim 2012).

다만 한국 발전주의의 지속을 주장하는 연구들도 국가의 역할과 개입 방식의 변화를 지적한다. 위트(Witt 2015)는 은행의 민영화와 BIS 자기자본비율 기준 강화, 재벌들의 비은행 금융기관 소유 허용과 기업들의 부채 비율 제한 등은 한국 발전주의 체제가 의존하고 있던 기존의 정책 능력을 크게 약화시키는 변화라고 보고 있다. 그럼에도 불구하고 위트는 한국은 여전히 간접 금융에 의존하는 비율이 영미식 자유주의 국가들에 비해 현저히 높고 이 때문에 재벌들의 장기 금융이 가능할 수 있다고 지적한다(Witt 2015, 219). 윤대엽(2011)은 한국 산업정책의 거버넌스 방식이 과거 70년대까지의 대통령을 중심으로 한 핵심 최측근들의 재량적 명령에 의한 결정과 지도 방식에서 80년대 이후 법제화와 정책 관련 기관의 구축을 통한 제도화된 방식으로 변화해왔음에 주목한다(윤대엽 2011, 13; 58-60; 252).

또한 체리(Cherry 2005)는 국가의 역할이 과거에는 총사령관(commander-in-chief)이었다면 이제는 상급 파트너(senior partner)로 변화하고 있다고 보았다. 김선혁 외(Kim et al. 2008)는 한국의 국가가 과거처럼 강압과 강제를 통한 지도보다는 다양한 사회 세력들과의 '연합'을 통해서 정책 결정의 정당성과 정책 추진의 동력을 얻으려고 한다는 점에서 변화가 있다고 주장한다(Cherry 2005; Kim et al. 2008; 박상영 2012,

70-72).

이처럼 지속의 관점에서 한국 경제모델의 변화를 설명하는 최근의 시도들은 비교제도론적 관점에서 현재의 한국 경제모델이 어떻게 위치 지워질 수 있는지를 발전주의 해체론적 접근들보다 명확히 보여준다. 그러나 지속성을 강조하는 관점은 지나치게 제도적 기초에만 초점을 둬으로써 변화를 설명하는 데 몇 가지 한계를 노출하고 있다.

무엇보다 지속성을 강조하는 관점은 발전주의 해체론에 기초한 입장들처럼 과거 발전주의 체제가 의존했던 제도적 기초들이 발전주의의 전형적인 요소인 것으로 이해함으로써 최근 한국 경제발전 모델의 질적인 변화가 의미하는 바를 전혀 포착하지 못하고 있다. 예를 들어 Witt(2015)는 김대중 정부 때 분리되었던 예산기획 기능과 재정 기능이 이명박 정부 때 다시 통합됨으로써 발전주의가 재강화되었다고 설명한다. 그러나 예산기획 기능과 재정 기능이 통합된 강력한 컨트롤 타워(control tower)의 존재는 더 이상 한국 발전주의를 작동시키는 중요한 수단이 아니다. 현재 한국 발전주의 체제는 과거와 비해 훨씬 더 분권화된 형태로, 훨씬 더 광범위한 제도적 기초들(여러 경제부처들과 산하 정책집행기관들, 정부출연연구소들, 정부 주도로 형성된 산업협회들)을 중심으로 작동하고 있다. 한국 발전주의 체제의 이러한 변화는 과거 발전주의의 전형적 제도적 기초로 여겨졌던 요소들과는 완전히 다른 형태의 발전주의도 가능할 수 있음을 시사하며 더 중요하게는 제도의 지속은 변화를 통해서만 가능함을 의미한다.

또한 지속성의 관점에 있는 연구들이 놓치고 있는 중요한 부분은 역시 발전주의 해체론의 관점에 있는 연구들처럼 변화의 방향을 설명하지 못한다는 것이다. 언급한 것처럼 지속성을 강조하는 연구들도 대부분 한국 발전주의의 방식의 변화에 주목하고 있다. 그러나 이 연구들은 한국 발전모델이 변화의 압력 속에서도 완전한 자유시장 모델이나 코포라티즘 모델, 혹은 또 다른 어떤 형태가 아니라 발전주의를 지속시키는 방향으

로 진화해 왔는지, 그 방향이 결정되어 온 과정은 누가 주도했고 누가 참여했는지 그 구체적인 과정에 대해 설명하지 않고 있다. 즉 지속성의 관점에 있는 연구들은 외생적 변화의 압력에 대응하는 주요 제도 행위자들의 정치적 과정에 주목하지 않음으로써 변화의 메커니즘을 설명하는데 한계를 보인다.

예를 들어 윤대엽(2011)의 경우는 80년대 이후 한국 발전주의가 법제화와 제도화를 통해 지속되어 왔다고 주장한다. 그리고 수출 주도 경제를 지속시키기 위해 다양한 산업정책 프로그램들이 계속되어 왔음을 대단히 체계적으로 잘 보여주고 있다. 그러나 윤대엽은 왜 80년대 이후 광범위한 산업정책 법제화와 제도화가 진행되었는지, 누가 그러한 변화를 주도했고 다른 행위자들은 어떻게 대응했는지를 설명하지 않는다.

제 4 절 대안적 이론과 분석틀

한국 자본주의 모델은 무엇인지, 한국 자본주의 모델은 어디로 얼마나 변화했는지, 그리고 왜 어떻게 현재의 독특성을 가진 체제로 변화했는지에 대한 분석에 기초해서 본 논문은 크게 세 가지 핵심 주장을 제기한다. 첫째, 한국 자본주의 모델은 비교제도적 관점에서 보았을 때 여전히 국가 자본주의 모델의 한 유형에 속한다. 이러한 주장은, 한국은 이미 신자유주의 모델로 변화했다고 보는 기존 신자유주의자들의 입장뿐만 아니라 장하준과 같은 많은 발전주의 이론가들 그리고 지주형과 같은 좌파적 이론가들의 주장과 대별된다.

본 연구의 두 번째 핵심 주장은, 한국의 국가 자본주의의 지속은 과거 모델의 단순한 반복에 의해서가 아니라 변화에 의해 가능했다는 것이다.

이것은 한국 발전모델의 지속이 하나의 발전원리에 기초한 것이 아니라 변화를 통해서 가능했다는 것을 의미한다. 한국의 국가 개입적 자본주의 모델의 지속은 발전주의의 전략과 거버넌스 방식의 변화를 통해 가능했다. 1960년대에 시작된 한국의 경제발전은 2010년대까지 다른 나라에 비해 상대적으로 장기간 지속적인 성장을 이루어왔다. 본 논문은 한국경제의 이러한 지속적 성장이 집중적 '요소투입형'에서 '혁신주도형'으로의 성장 전략의 전환과 폐쇄적이고 권위주의적인 지도주의(dirigisme)에서 보다 포괄적이고 후원적인(enabling) 체제로의 거버넌스 방식의 변화에 기초해 있다고 주장한다.

셋째, 한국의 국가 자본주의의 지속이 계속된 변화와 적응 때문이라고 보는 본 논문의 주장은, 한국 발전모델의 지속을 '경로의존성'(path-dependency)의 관점에서 단순히 과거 발전주의 국가의 '유산'(legacy)으로 이해하는 입장과도 구별되며 한국 발전모델의 변화를 외생적 충격으로 이해하는 입장들과도 구별된다. 본 논문은 한국 자본주의 모델의 독특한 진화의 방향은 제도의 경로의존성으로 인한 발전주의의 잔재나 외생적 압력만으로 설명될 수 없으며 한국 주요 정치경제 행위자들의 전략적 선택의 내생적 과정을 통해서 이해될 수 있다고 주장한다.

본 논문은 이상의 세 가지 가설을 입증하기 위해 다음과 같은 분석틀을 제시한다. 먼저 본 연구는 한국 경제발전 모델의 특성을 규명하기 위해 전통적인 비교정치경제 문헌들에 기초한 유형 분류에 의존한다. 본 연구는 한국을 국가 자본주의(state capitalism)—관료적 권위주의 발전국가에서부터 포괄적 후원적 국가 자본주의까지 포함—로 분석하는 입장으로서, 국가 자본주의 개념을 명확히 하기 위해 전통적인 비교정치경제 문헌들에서 전형적인 자본주의 이념형으로 제시되는 영미식 자유주의 모델 그리고 독일 혹은 북유럽의 코포라티즘적 집산주의(corporatist collectivism) 모델과 구별되는 특징을 제시할 것이다.

둘째, 본 연구는 한국 발전주의 체제의 변화를 포착하기 위해 국가 자본주의의 유형을 권위주의적 지도주의(dirigisme) 체제와 포괄적 네트워크에 기초한 후원적 발전주의 체제로 구분한다.

셋째, 한국 자본주의 모델의 독특한 진화의 방향을 분석하기 위해 국내 제도의 일방적 규정성을 강조하는 경로의존성 이론이나 1990년대를 전후로 가속화된 금융화와 세계화로 대표되는 국제정치경제 질서의 변화를 강조하는 외생적 변화 이론과는 달리, 최근 역사적 제도주의에서 발전한 내생적 제도 변화 이론을 빌려올 것이다. 최근 변화된 역사적 제도주의 접근에서는 역사적으로 물려받은 주요 행위자들의 제도적 능력과 상호작용 과정의 맥락에서 문제와 자기 이익(self-interests)에 대한 적극적인 해석과 다양한 요소들의 창조적 재결합을 강조한다.

본 연구가 역사를 강조하는 이유는 위기에서 변화를 추동하고 방향을 잡아가는 데 주요하게 기여하는 주요 행위자들은 사회마다 역사적으로 다르게 형성되기 때문이다. 한국에서는 유럽 코포라티즘 국가들과 달리 노동이 주요 행위자로 성장하지 못했고 또한 영미식 자유주의 국가들과 달리 역사적으로 국가가 경제에 대한 적극적인 개입의 능력을 발전시켜왔다. 또한 본 연구가 역사적 맥락에 주목하는 이유는 사회마다 독특하게 형성된 주요 행위자들의 능력과 역할이 고정되어 있는 것이 아니라 변화한다고 보기 때문이다. 각 사회의 주요 행위자들은 상호작용의 역사적 과정에서 자신의 이익과 문제를 재해석하면서 내생적 변화를 이끈다. 본 연구는 이러한 혁신된 '역사 제도주의'의 관점에 설 때, 2000년대 이후 변화된 한국 자본주의 체제를 이해할 수 있다고 본다. 2000년대 이후 한국 자본주의는, 단순히 과거 유산의 지속이나 잔존도 아니고 그렇다고 영미식 신자유주의로의 귀결이나 노동의 적극적 참여에 기초한 코포라티즘적 적응과도 구별되는, 새로운 후원적 국가 자본주의로의 변형으로 이해될 수 있다. 그리고 한국 자본주의 모델의 이러한 변형은 제도적 유산

이나 외생적 압력의 단순한 결과물이 아닌 변화에 적응하는 한국 정치경제 행위자들의 새로운 선택과 상호작용의 내생적 과정의 결과물이었다.

(1) 자본주의 유형의 개념적 분류

1987년 민주화와 1997년 외환위기를 거치면서 한국 자본주의 체제가 많은 변화를 겪어왔다는 점에 대해서는 큰 이견이 없다. 문제는 어디로 얼마나 변화했고 그 변화를 어떻게 해석할 것인가 하는 점에서는 대단히 큰 차이를 보여준다는 것이다. 신자유주의자들뿐만 아니라 맑스주의적 좌파 이론가들은 한국이 외환위기를 전후로 발전주의 국가에서 신자유주의적으로 변화했다고 주장한다(지주형 2011). 그러나 앞서서도 언급했듯이 이들은 1970년대 권위주의적 발전국가를 국가 자본주의 일반과 등치하여 협소하게 해석하거나 혹은 좌파적 이론가들처럼 초국적 자본의 우세와 국가의 약화라는 국제정치경제의 일반적 경향을 지나치게 확대하여 일국적 차원의 자본주의 재생산 모델들의 차이를 무시하는 경향을 보여준다. 따라서 본 연구는 일국 차원의 자본주의 재생산 모델을 국가 기업 관계 그리고 기업간 관계를 고려하여 비교적 차원에서 분석하고자 한다.

본 연구는 먼저 기존 비교정치경제의 일반적 분류 방식에 기초하여 자본주의 모델을 크게 세 가지로 분류하고자 한다. 대분류의 3가지 유형은 기본적으로 앵글로 색슨식 자유시장 자본주의, 유럽의 코포라티즘적 자본주의 그리고 동아시아와 프랑스 등에서 보이는 국가 자본주의이다. 이것은 역사적 실존을 묘사한 것이라기보다는 역사적 실재에 바탕을 두고 특정한 부분을 강조하여 인식하기 위한 막스 베버적 이념형(ideal types)이라고 할 수 있다.

영국과 미국에서 보이는 앵글로 색슨의 자유시장 자본주의는 자유시장

에 기초한 비개입주의 국가, 단기적 자유계약에 의존하는 시장조직을 특징으로 한다. 코포라티즘적 조정 자본주의는 조직된 자본과 노동이 공적 지위(public status)를 가짐으로써 사회경제 정책 결정과정에 국가와 동등한 지위로 참여하며 동시에 장기적 거래관계에 의존하는 조정적 시장조직을 갖추고 있다. 동아시아와 프랑스 등에서 보이는 국가 자본주의는 개입의 방식과 수단 그리고 정도에서 다소 차이가 나지만 기본적으로는 산업화와 주요 산업의 발전을 위해서 국가가 선도적으로(with initiative) 개입 조정한다는 점에서 자유주의 국가와 구별된다. 시장조직의 경우도 국가의 정책에 의해 형성된다. 이제 왜 이러한 3가지 대분류가 필요한지 그리고 어떤 내부의 하위 분류들이 있는지를 보다 구체적으로 살펴보자.

(a) 왜 3가지 유형인가?

본 논문은 국가 자본주의 모델의 한 유형으로서 한국 자본주의 모델을 이해하기 위해 비비안 슈미트의 분류 방식을 따라 자본주의 모델을 세 가지 유형으로 구분하고자 한다. 슈미트(Schmidt 2002)는 자본주의 발전 모델을 3가지로 분류한다. 영국과 미국으로 대변되는 자유시장 자본주의, 독일과 스웨덴으로 대표되는 코포라티즘적 조정 자본주의(managed capitalism) 그리고 프랑스로 대표되는 국가주도 자본주의(state-enhanced capitalism)가 그것이다. 이 분류에서는 자본주의 다양성 논의에서 지배적인 분류법 중 하나인 홀과 소스키스(Hall and Soskice 2001)의 ‘자유시장경제’ (liberal market economies)와 ‘조정적 시장경제’ (coordinated market economy)의 이분법에 추가적으로 국가의 역할을 주요한 분류 기준으로 고려하였다. 본 논문이 자본주의 유형들을 분류하는 다양한 방식들 중 슈미트의 3유형을 따르고자 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 본 논문이 초점을 두고 있는 분석의 대상은 경제의 공급 측면

(supply side)이다. 본 논문은 투자와 투입의 관점에서 보았을 때 주요한 행위자가 누구이고 어떤 역할을 하는지에 주목하였다. 따라서 분배와 복지 체제와 같은 수요 측면의 분석 대상을 고려한 분류들은 배제하고자 했다.

대표적으로 에빙하우스(Ebbinghaus 1999)는 복지국가를 고려하여 유럽 내 자본주의를 4가지 유형으로 분류하고 있다. 노르딕(Nordic), 중앙유럽(Central European), 남유럽(Southern European) 그리고 앵글로색슨(Anglo-Saxon) 모델이 그것이다. 보이어(Boyer 1997)는 노동시장과 노사관계(industrial relations)의 차이에 초점을 맞추어 크게 네 가지의 자본주의로 분류하고 있다. 보이어의 자본주의 모델은, 미국, 영국, 캐나다로 대표되는 시장 중심의 자본주의(Market-oriented capitalism), 독일과 일본으로 대변되는 조합주의 모델(corporatist model), 스웨덴과 오스트리아로 대표되는 사회민주모델(social-democratic model), 프랑스와 이탈리아로 대표되는 국가주의 모델(the Statist model)로 분류된다.

가장 구체적인 분류법을 제시하는 애머블(Amable 2003)은 공급 측면의 요소들과 수요 측면의 요소들을 모두 고려해서 자본주의 발전 모델을 다섯 분야 제도들의 차이에 기반하여 크게 다섯 종류로 분류하고 있다. 분류를 위한 제도의 다섯 분야는 상품시장 경쟁, 임금-노동, 노동시장 제도, 금융과 기업지배구조, 사회보장과 복지국가, 그리고 교육분야이다. 이 다섯 분야에서의 제도적 차이에 기반하여 분류하고 있는 다섯 종류의 자본주의 모델은 시장 모델(Market-based model), 사회민주 모델(Social democratic model), 유럽 대륙형 모델(Continental European model), 지중해 모델(Mediterranean model), 그리고 아시아 모델(Asian model) 등이다. 애머블이 고려하고 있는 요소들은 홀과 소스키스(Hall and Soskice 2001)과 유사하지만 홀과 소스키스의 '조정'(coordination)처럼 이론적 분석 기준을 제시하지 못함으로써 비교 분석의 엄밀성을 가지지 못하는 한계를

가진다.

둘째, 본 논문이 세 가지 유형의 분류법에 기초한 슈미트의 분류법을 따르는 이유는 경제의 공급 측면에 초점을 두어 자본주의 다양성을 시장 자본주의와 조정자본주의로 분류하는 전형적인 분류법(Albert 1993; Hall and Soskice 2001)이 행위자로서의 국가의 역할을 고려하지 않음으로써 경제에서 국가 개입이 중요한 역할을 하는 국가들을 설명하는 데 한계를 보이기 때문이다.

대표적으로 홀과 소스키스는 조정(coordination)이라는 측면에서 두 종류의 자본주의 형태를 분류한다. ‘자유시장 경제’와 ‘조정적 시장 경제’가 그것이다. 이들에 따르면 자본주의 국가에서 기업들은 다섯 개의 중요한 영역에서 조정의 문제에 봉착하는데, 노사관계(industrial relations), 직업훈련과 교육, 기업지배구조, 회사간 관계(interfirm relations), 그리고 회사내 임노동관계가 그 다섯 가지 영역이다. 자유시장경제(LMEs)에서는 조정이 시장메커니즘에 의존하는 반면, 조정적 시장경제(CMEs)에서는 조정이 비시장적 제도들에 의해 이루어진다. 자유시장경제(LMEs)는 단기 이익을 중심으로 하는 금융체계, 고용과 해고가 자유로운 노동시장, 일반 지식을 위한 교육(general education), 상품시장의 높은 경쟁성을 특징으로 한다. 반면, 조정적 시장경제(CMEs)는 장기적 금융관계, 협력적 노사관계, 높은 직업훈련, 약한 상품시장 경쟁성 등을 특징으로 한다. 이러한 제도의 차이는 혁신과 기술 변화 그리고 산업의 전문성의 패턴에도 영향을 미친다. 자유시장경제(LMEs)는 급격한 혁신(radical innovation)과 시장의 조건에 빠른 적응에서 오는 이점을 살리는 전략을 취하는 반면, 조정적 시장경제(CMEs)에서는 지식의 축적과 회사 특수 기술의 축적에 기반한 지속적이고 점진적 혁신(incremental innovation)의 장점을 살리려고 한다는 것이다(Hall and Soskice 2001, 8).

그러나 이러한 이분법적 접근은 자본주의 모델의 다양성을 보여주는 이론적 기반을 명확히 보여주는 장점이 있지만 무엇보다 행위자로서의

국가의 역할을 간과함으로써 국가가 핵심적인 제도 행위자로 참여하는 유럽의 프랑스와 같은 나라, 또 아시아의 일본, 한국과 같은 나라들을 설명하기 어렵다는 한계를 지닌다. 슈미트가 지적하듯이 이분법에 기초한 자본주의 다양성 접근은 국가 자본주의를 대안적인 또 하나의 모델로 간주하지 않거나 아니면 ‘조정 자본주의’ 모델의 덜 성공적 형태로 분류하면서 국가 및 국가 관련 제도들의 지속적 중요성을 간과하고 있다(Schmidt 2002, 109-111). 즉 국가 개입이 강한 나라들에서는 국가가 어떤 목적을 가지고 어떤 식으로 개입하느냐에 따라 홀과 소스키스가 주목하는 두 가지 유형의 ‘제도적 상보성’(institutional complementarity)을 벗어나는 다른 형태의 효율적인 제도적 상보성을 보여준다.

셋째, 자본주의의 유형을 시장 자유주의, 코포라티즘, 국가 자본주의의 세 가지 모델로 구분하는 분류법은 전후 근대화 과정을 분석한 비교정치 문헌들로부터 발전된 전통적인 분류방식이다(Shonfield 1965; Cohen 1977; Estrin and Holmes 1983; Zysman 1983; Cox 1986; Johnson 1982). 대표적으로 손필드(Shonfield 1965)는 경제의 작동이 시장에 맡겨진 영국 모델을 상대적으로 공적 기관(public authorities)의 역할이 강한 프랑스 모델, 독일 모델과 대별시켰다. 또한 손필드는 프랑스 모델의 경우 국가 기관의 개입이 강하다면 독일 모델은 산업발전에서 은행의 역할이 중요하다는 점에서 두 모델을 다시 구분한다. 손필드는 전후 선진 자본주의 경제가 직면한 주요한 도전은 높은 경제성장을 유지하기 위한 산업의 근대화에 있다고 보았다. 손필드는 산업 전략 능력을 갖춘 행위자들과 사적 부문에 대한 영향력을 제공하는 국가의 제도적 구조에 초점을 둬으로써 전통적인 영국식 자유시장 모델에 대별되는 국가 개입 모델의 유효성을 강조하고자 했다.

스카치폴은 국가자율성과 국가 능력에 관한 주장들을 검토하고 나아가 국가가 정치의 내용(content)과 작동방식(workings)에 미치는 영향을 검토

함으로써 국가 개입 모델이 유효할 수 있는 제도적 근거를 밝히고자 하였다(Skocpol 1985, 8). 스카치폴은 행위자로서의 국가와 제도적 구조로서의 국가에 대한 연구를 광범위하게 다루고 있다. 전자는 국가를 특정 목표를 설정하고 실현하는 관료집단(official collectivities) 조직으로 간주하고 후자는 국가를 사회의 모든 집단과 계급의 정치적 목표와 활동방식에 영향을 미치는 조직 및 행위의 전체 형태(configurations)로서 이해한다(Skocpol 1985, 28).

피터 홀은 좀더 체계적으로 프랑스식 국가주의 모델을 영국식 자유주의 모델 그리고 독일식 집단주의(collectivism) 모델과 구별되는 모델로 분석한 바 있다. 홀은 1986년 그의 저서 『경제조정』(*Governing the Economy*)에서 ‘유사한 경제적 문제에 직면한 나라들이 왜 다른 정책 경로와 다른 정치적 전략을 선택하는가? 정책의 변화가 발생한다면 그때 그 변화의 경로는 무엇이 결정하는가?’ 라는 질문에 답하기 위해 영국과 독일, 프랑스 세 나라의 제도적 특성에 주목하였다(Hall 1986, 4; 20-21). 피터 홀(1986)은 1950년대와 1960년대 영국 독일 프랑스의 반복되는 정책의 차이는 바로 세 나라의 제도의 차이, 다시 말해, 영국의 자유주의적 다원주의 제도, 프랑스의 국가 주도적 자본주의 제도 그리고 독일의 조직된 자본과 노동에 의한 코포라티즘적 조정 제도 때문이라고 주장한다.

본 연구가 자본주의 발전모델을 크게 3가지 대분류에 기초하고자 하는 이유는 이러한 비교정치의 전통적 분류를 따름과 동시에 최근의 ‘자본주의 다양성’(VoC literature)의 약점을 보완하고자 하기 때문이다. 이제 한국 자본주의 변화가 영미식 신자유주의적으로 수렴되었는지 아니면 국가 자본주의 범위 내에서 변화했는지를 보기에 앞서 3가지 모델의 특성을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

(b) 자본주의의 3가지 모델

다양한 자본주의 모델들이 작동하는 방식은 주요한 경제 행위자가 누구고 상호 어떤 관계를 형성하고 있으며 그 관계 속에서 그들이 정치경제적으로 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 따라 달라진다. 여기서는 각 모델들의 중요 행위자의 성격과 역할, 상호관계에 초점을 두어 각 모델의 특징을 살펴보겠다.

자유주의적 자본주의

미국 영국 캐나다 아일랜드 등으로 대표되는 자유시장 경제모델의 특징은 경제의 주요 행위자들(노동과 자본)이 파편화되어 있으며 경제의 공급 측면의 주요한 결정과 조정이 시장 경쟁에 맡겨진다는 데 있다. 이 모델에서 국가는 시장에 대한 방임적(arms' length) 태도를 유지하며 경제 개입을 최소화한다. 경제에서 국가의 역할은 규제자와 중재자로서의 역할에 제한된다.

예를 들면 영국의 기업들은 독일과 프랑스에 비해 자금조달시 자본시장 의존도가 확실히 높고 이 때문에 영국의 CEO들은 기업의 단기 수익에 초점을 둬으로써 ‘주주가치’를 극대화하기 위해 노력한다. 반면 영국 기업들은 다른 기업과의 관계에서는 상대적으로 자유로운 편이다. 영국 기업들은 공개된 공식적 정보와 계약에 의존하는 경향이 크기 때문에 투명성과 책임성을 촉진하는 기업지배 규칙들을 발전시킨다. 즉 영국의 자본시장 관행은 이해관계자(stake-holders) 모델이라기보다 주주(shareholders) 모델이다(Schmidt 2002: 121-22).

시장자유주의 모델에서 노동은 자본과 마찬가지로 파편화되어 있는 경우가 대부분이며 전국 단위나 산업 단위의 노동조합 조직을 가지고 있다 하더라도 실질적인 협상은 개별 노조 수준에서 이루어지는 경우가 대

부분이다. 영국의 노동 조직 역시 TUC(Trades Union Congress)라는 단일 노총을 가지고 있으나 제한된 관료적 자원과 제재 수단 부재 때문에 비교적 느슨한 조직이라 할 수 있다. 반면 실질적인 협상은 100개 이상으로 파편화된 동업조합을 중심으로 이루어진다(Hall 1986, 250).

자유시장 경제체제의 국가는 자유방임적 경제관리(arm's length economic management) 원칙을 기본으로 하며 국가의 역할은 단지 금리와 예산 조정(budget balancing)을 통해서 수요를 조절하는 거시정책에 제한된다(Hansen 1968; Hall 1989). 국가는 경제에 직접 개입해서 특정한 경제 성과를 성취하고자 하는 의지가 없으며 거시경제 안정성을 유지하기 위한 규제자로서의 역할에 스스로를 제한한다(Hall 2015, 426-427).

한편 영미식 자유시장 경제체제에서 전후 제한적이거나 이루어졌던 국가 개입은 80년대 이후 본격적인 세계화 시대의 도래와 함께 더욱 약화되었다. 세계화 시대에 국가는 경제를 조정하는 데 능력이 없다거나 혹은 비효율적이라는 입장이 지배적이게 되었기 때문이다(Blyth 2002; Prasad 2006). 이와 함께 정부의 주요 목표도 공적 이익(public interests)을 보장하는 것에서 효율성 극대화(maximum efficiency)를 보장하는 것으로 바뀌었다. 시장 원칙보다는 집단적 아이디어(collective ideas)를 우선시한다는 전통적인 정부에 대한 관점이 변화한 것이다(Dyson 1980). 강화된 신자유주의 체제에서 국가 서비스는 다른 모든 서비스와 동일하고, 동일한 효율성 원리에 따라 움직이는 것으로 여겨진다. 국가는 단순히 시민들에게 서비스를 제공하는 다른 많은 조직들과 다를 바가 없다는 것이다(Hall 2015, 431-432).

코포라티즘적 조정 자본주의

독일과 북유럽 국가들로 대표되는 조정 자본주의 모델은 주요한 경제적 조정이 시장경쟁이 아니라 비시장적 기제들을 통해 이루어지며 노동의 공식적인 참여가 이루어진다는 점에서 영미식 자유시장 체제와 구별

된다. 조정 자본주의 모델은 경제의 주요 행위자들이 산업 수준 혹은 지역 수준, 국가 수준에서 조직화되어 있으며 거시경제의 주요한 결정들이 조직화된 이익집단체계들의 협의와 합의를 통해 이루어진다는 특징을 가진다. 또한 이 모델에서는 기업 수준의 중요한 결정들이 영미식 자유주의 체제에서처럼 단기적 주식가치에 의존해 이루어지는 것이 아니라 기업 경영진과 노조, 기업의 주요 자금 조달원인 은행, 장기적 거래관계에 있는 주요 하청업체들 등 다양한 이해관계자들(stakeholders)과의 협의를 통해 이루어진다. 국가는 주요한 행위자로 참여하기는 하지만 국가 자본주의에서의 발전주의적 국가의 역할과 달리 공급 측면에서 국가의 역할은 인프라 구축과 교육 등 보편적 지원 정책에 제한되며 자본과 노동의 조정 체제가 작동할 수 있도록 하는 조정자의 역할이 강조된다.

전통적으로 자유시장체제인 영국과 가장 대별되는 모델로 주목되어온 독일의 경우 자본조직은 금융자본이 산업자본을 지배하는 관계를 특징으로 한다. 즉 금융자본이 산업자본의 작동에 상당한 통제력을 행사한다. 이는 은행이 기업의 주식을 보유할 수 있으며 독일 주주의 85%가 은행에 주식을 기탁하는 관행에 의해 뒷받침된다. 그 결과 독일 은행은 기업의 장기적 성과에 직접적 이해관계를 가지며 실제로 기업의 전략에 영향력을 행사한다(Hall 1986, 235-36). 최근 주주가치에 대한 강조에도 불구하고 네트워크에 기초한 관계는 유지되고 있으며 이로 인해 독일의 기업 지배체계는 주주가치보다는 ‘이해관계자’ (stakeholders)의 가치를 강화하는 데 기여한다(Schmidt 2002, 122-123).

조정 자본주의 모델에서 자본의 주요한 조정 파트너는 노동이다. 이는 무엇보다 중앙집권화된 조직구조와 정규화된 단체협상 제도에 기초한다. 예를 들어 독일 노동자들은 산업별로 조직화된 노조에 가입되어 있으며 거의 모든 노조는 단일노총인 DGB에 속해있다. 또한 단체협상체계는 법에 의해 보장된다(Hall 1986, 236). 뿐만 아니라 개별 기업 수준에서도 노동자들이 감독이사회에 참여하기 때문에 기업의 결정은 노동자들

이해에 제한될 수밖에 없다(Schmidt 2002, 123).

그러나 중앙집권화된 조직 구조 자체가 조정 자본주의 모델의 특징인 ‘사회적 협의’ (social concertation)를 위한 필수적인 특징은 아니다. 1980년대 이후 진행된 조정 자본주의 국가들 내에서의 다양한 개혁들은 기존 조직구조의 해체와 변화에도 불구하고 조정 자본주의 국가들의 특징인 협의제적 관행이 지속됨을 보여주었다. 예를 들어 1980년대 덴마크는 기존의 코포라티즘적 제도들을 개혁하고 이른바 ‘유연안정성’ (flexicurity) 체제를 만들어냄으로써 1970년대까지의 경제 위기를 성공적으로 극복했다. 1980년대 경제위기에 직면해서 덴마크는 기존의 폐쇄적이고 경직된 코포라티즘 제도를 보다 유연하고 포괄적인 협의체제 (flexible and generalized system of deliberation)로 바꾸었다(Kjaer and Pedersen 2001, 235; Pedersen 2006, 255; Martin 2006, 279-280).

마지막으로 조정 자본주의 모델에서 국가의 역할은 거시경제 안정성을 유지하고 민간 행위자들의 집단적 조정 체제를 뒷받침하는 조정자로서의 역할에 제한된다. 예를 들어 독일의 경우 재정정책과 통화정책이 엄격히 분리되고 특히 중앙은행인 도이치방크의 독립성은 법적으로 보호되기 때문에 독일의 통화정책은 의회의 영향력에서 완전히 벗어나 있다 (Hall 1986, 235). 뿐만 아니라 조정 자본주의 체제에서 자본은 국가가 경제에 직접 개입하기보다는 사적 집단(고용주단체나 노조)에 규제 권위를 제공하는 법적 틀을 확립하고 주기적으로 조정함으로써 생산체제의 비시장적 조정제도의 보호자로서 기능하기를 바란다(Schmidt 2002, 125-126).

국가 자본주의

전후 프랑스와 일본 등으로 대표되는 국가 자본주의 모델의 특징은 무엇보다 경제의 공급 측면에서의 국가의 의도적인 개입에 있다. 국가 자본주의에서 국가는 경제 개입의 적극적 의지(will)를 가지고 있으며 그 의지를 실현시키기 위한 제도적 토대(capabilities)를 발전시킨다. 국가 자

본주의 모델은 경제의 조정이 시장에 맡겨지는 것이 아니라 비시장적 조정 기제들에 의해 이루어진다는 점에서 영미식 자유시장 모델과 구별되는 한편 조정의 핵심 행위자로서 국가의 역할이 강하고 조직 노동의 역할은 상대적으로 약하다는 점에서 조정시장경제 모델과도 구별된다. 또한 국가가 조정을 위해 개입하는 영역이 주로 경제의 수요 측면인 케인즈주의적 혹은 사회민주적 조정 자본주의 모델과 달리 국가 자본주의 모델에서 국가는 주로 경제의 공급 측면에 개입한다는 점이 특징이다.

국가 자본주의의 가장 큰 특징은 국가가 경제 발전의 비전을 가지고 특정 산업의 파급효과와 국가 산업 발전의 우선성을 고려하여 전략적이고 선택적으로 육성 개입한다는 것이다. 예를 들면, 국가 자본주의의 선택적 산업정책은 경제 운영의 실질적인 주체는 기업이라고 하더라도 기업들과 노동이 만들어 내는 전체 국가 경제구조와 발전 방향을 고려하여 전략적 선택적으로 개입하는 것을 의미한다. 대표적으로 전후 프랑스에서 이루어진 경제 계획(economic planning)이나 일본, 한국 등 동아시아 산업국들에서 특징적인 적극적인 선별적 산업정책 등은 영미식 자본주의 모델이나 조정 자본주의 체제에서는 찾아볼 수 없는 국가 자본주의 특유의 국가 개입 방식이다(Zyzman 1983; Johnson 1982; Evans 1995; Shonfield 1965). 국가 자본주의 모델에서 보여지는 이러한 선별적 산업정책들은 영미식 자유시장 모델이나 조정시장 모델에서 이루어지는 중립적 규제 정책이나 혹은 개입을 하더라도 고속도로 건설 혹은 보편적 교육체계의 향상과 같이 보편적이고 일반적인 정책과는 구별된다.

국가 자본주의에서 자본은 국가가 임금조정 메커니즘을 확립하고 복지 및 노동시장 프로그램을 통해 노동과의 평화를 유지하고 고용 유지와 산업능력 창출을 위해 산업을 국유화하며 계획과 산업정책을 통해 투자를 집중시킴으로써 시장을 대신해서 필요한 부분에서 역할을 해 주기를 기대한다. 1980년대 이후 전세계적인 신자유주의적 개혁 흐름은 국가 자본주의 체제에서도 국가에 대한 자본의 기대와 이해를 변화시켰다. 자본

은 국가가 과거의 산업정책 역할보다는 시장의 보호자로서 기능하기를 바라는 경향이 더 커졌다. 그럼에도 불구하고 국가 자본주의에서는 여전히 자유시장 모델이나 조정시장 모델과는 구별되는 선택적 산업정책을 구사하는 국가의 역할이 재생산되고 있다(Schmidt 2002: 125-27).

국가 자본주의에서 국가의 역할이 쉽게 변화하기 어려운 이유는 무엇보다 국가 자본주의에서 국가는 여전히 국민경제 전체의 이익과 개별 기업의 이익 간에는 긴장(tension)이 존재하며 이 긴장을 해소하기 위해 국가가 개입할 수밖에 없다고 생각하기 때문이다. 이러한 생각이 국가 자본주의 경제모델에서 국가의 경제 개입의 의지를 지속적으로 재생산시킨다. 그러나 영미식 자유시장 모델에서 그러한 긴장은 시장에 의해 해소되는 것으로 이해된다. 뿐만 아니라 국가 자본주의에서 국가의 역할이 재생산될 수 있는 또 다른 이유는 자본이 직접적으로 노동을 상대할 수 있는 제도적 능력이 부재하며 국가가 이 부분을 대신해주기를 바라기 때문이기도 하다. 자본이 국가에 기대하는 부분이 있는 만큼 이는 국가가 자신의 이해를 관철시킬 수 있는 공간을 제공한다.

한편 국가 자본주의 모델에서 국가의 경제 개입 의지(will)는 이를 실현하기 위한 제도적 능력(capabilities)에 의해 뒷받침된다. 전후 나타난 국가 자본주의 유형의 국가들에서 보이는 공통되는 특징들은 다음과 같다. 첫째, 능력 위주의 엘리트 교육시스템(meritocratic elite schools)을 통해 우수한 관료들을 길러내고 이들이 다시 기업체로 이전하는 등의 방식을 통해 국가와 시장 간의 공식적 비공식적 연계가 발전했다. 예를 들어 프랑스의 강한 국가 조직은 ENA(Ecole Nationale d'Administration)와 Commissariat General du Plan에 의해 뒷받침되는 프랑스 특유의 인적자원 제도에 기초해 있다(Levy 2015, 396; Zysman 1983; Schmidt 2002: 123-25; Hall 1986, 243).

둘째, 전후 국가 자본주의 국가들에서 보편적으로 사용된 정책 수단(policy instrument)은 관세 및 무역 정책, 가격 규제(price setting mode),

국가의 선별적 신용 할당 등이었다(Levy 2015, 396-397; Zysman 1983; Johnson 1982; Evans 1995). 오늘날 세계화와 더불어 과거 가능했던 정책 수단들은 유효성을 잃어버렸지만 국가 자본주의의 틀을 유지하고 있는 국가들은 여전히 다양한 정책 보조금, 조세 및 금융 혜택 등의 인센티브 지원을 통해 산업정책을 유지시킨다(Amsden 2013; Weiss 2003).

한편 국가 자본주의 모델에서 국가의 자본 조달 능력이 효과적인 정책 수단일 수 있었던 이유 중의 하나는 직접 금융보다는 은행을 중심으로 한 간접 금융에 의존하는 자본조직의 특성에 기인한다. 이러한 특성은 은행이 기업의 생산과 마케팅 전략에 직접적 이해를 가지며 실제로 큰 영향력을 행사한다는 점에서 독일과 같은 조정 자본주의 모델도 공유하는 특징이다. 그러나 조정 자본주의 모델에서 은행은 국가로부터 독립적인 반면 국가 자본주의 모델에서 은행은 국가의 통제력 하에 있다는 점에서 차이가 난다. 예를 들어 프랑스 자본조직은 독일처럼 산업이 금융의 장기대출에 절대적으로 의존한다는 특징을 가진다. 그러나 프랑스에서 금융자본은 산업에 세부적인 영향력을 행사하는 반면 국가가 금융자본에 실질적인 통제력을 행사하는 특성을 지닌다(Hall 1986, 242-44).

셋째, 국가 자본주의 모델의 특징 중의 하나는 국가와 자본의 긴밀한 관계가 발전한 대신에 노동의 이해를 배제하고 상대적으로 억압한다는 것이다. Levy에 따르면 전후 국가 자본주의 모델을 대표하는 프랑스와 일본은 보수적인 정치적 헤게모니(conservative political hegemony)를 공유했다. 그것은 노동자들에 대해서 임금을 낮게 유지하고 소비보다는 투자(investment over consumption)의 관점을 우선시하는 것이었다. 예를 들면 기업들의 경쟁력을 위해 임금을 낮추고 가격 왜곡을 통해 국내에서는 비싼 가격을 유지하고 해외에서는 싸게 팔도록 함으로써 투자의 비용을 사회화하는 정책을 썼다. 또한 프랑스와 일본은 사회보장지출(social spending)을 최소화했다(Levy 2015, 397). 프랑스와 일본에서 나타난 이러한 경향은 한국에도 동일하게 적용된다(Amsden 1989).

국가 자본주의 모델의 이러한 전통적인 노동 배제적 특성은 조직 노동의 저발전을 심화시키고 공급 측면에서 노동의 역할을 제한함으로써 노동의 정치적 급진성과 전투적 경향을 강화시키고 이는 다시 노동 배제적 특성을 강화 혹은 공고화하는 역할을 했다. 예를 들어 프랑스 노동의 조직화 수준은 매우 낮고 노총이 단일화되어 있지 않으며 단체협상도 법에 의해 규정되어 있지 않고 작업장에서의 노조 지위도 매우 제한적이다. 또한 노조의 성격은 급진적, 전투적이고 그럼에도 불구하고 노사분쟁에서 지지율은 매우 낮다(Hall 1986, 244). 한국에서의 노동의 성격 역시 이와 유사하다(Kim 2010).

본 논문은 한국 경제발전 모델은, 지난 50여년간의 발전 과정에서 국가가 지속적인 경제계획과 산업정책들을 통해 경제에 대한 체계적인 개입을 지속해왔다는 점에서 국가 자본주의 모델의 한 유형으로 이해되어야 한다고 주장한다. 물론 한국 경제발전 모델은 다양한 국내의 정치경제 환경의 변화에 적응하면서 변화해왔다. 그럼에도 불구하고 한국 경제발전 모델이 여전히 국가 자본주의 모델의 한 유형으로 이해되어야 하는 이유는 전략적이고 선택적인 국가의 경제 개입 의지는 지속되고 있으며 그 의지를 실현하기 위한 새로운 전략과 수단들을 모색해왔기 때문이다. 다음 절에서는 한국 발전모델의 변화를 이해하기 위해 국가 자본주의 모델 내부의 하위 분화를 분석하고자 한다.

(2) 국가 자본주의 모델 내부의 분화

한국 경제발전 모델의 변화를 발전주의의 쇠퇴나 신자유주의로의 이행으로 설명하는 기존 연구들은 과거 한국 발전주의의 독특한 제도적 형태를 발전주의 국가의 전형으로 이해함으로써 과거 제도의 쇠퇴를 곧장 발전 국가의 쇠퇴나 신자유주의로의 이행으로 동일시하는 오류를 범한다.

그러나 국가 자본주의 내부에서도 나라마다 혹은 시기에 따라 다양한 변형들이 존재한다.

(a) 거버넌스 방식: 지도주의 국가 vs. 후원 국가

우선 국가 자본주의 내부의 분화 형태들을 거버넌스 방식에서 분류하면 국가 주도의 지도주의(dirigisme)와 국가 기업 간 포괄적 발전 네트워크에 기초한 후원 국가(enabling state)로 나뉘볼 수 있다. 예를 들어 전후 프랑스 발전주의 체제는 국가의 공식적인 계획(planning)과 국유화를 통한 직접적인 국가 개입에 의존했다. 지도주의적 국가 자본주의(dirigisme)는 전후 프랑스 체제와 전후 일본과 1970년대 한국의 권위주의적 발전국가를 예로 들 수 있다. 후원국가와 지도주의적 국가 자본주의의 차이는 우선 후원 국가는 여전히 전략적 선택적 산업정책을 구사한다는 점에서 국가 자본주의적 특성을 보이지만, 후원주의 국가는 국가 기업 간에도 민간의 주도 혹은 상대적으로 수평적 네트워크에 기초하여 국가의 간접적 후원이 주요한 형식이라면, 지도주의적 국가 자본주의에서 국가는 보다 직접적으로 구체적 생산의 목표를 설정하는 것에서부터 산업 건설의 구체적 계획과 전략 기업의 육성을 위한 직접적인 수직적 국가 기업 관계에 의존한다. 구체적 사례로는 전후 프랑스와 1970년대 한국의 권위주의 발전국가가 지도주의 국가에 가깝다면, 전후 일본의 발전국가는 후원 국가에 상대적으로 더 가깝다고 할 수 있다.

전후 프랑스에서 지도주의적 국가 자본주의는 주로 경제에서 높은 비중을 차지하는 국영 기업을 통해서 직접적인 생산의 계획과 산업 발전의 지도가 이루어 졌다. 전후 프랑스 경제에서는 국영화 부문(nationalized sector)이 차지하는 비중이 높았다. 프랑스에서는 산업별로 하나 혹은 두 개의 국민 대표기업들(national champions)을 집중적으로 육성하는 방식

을 취했는데 국가 연구기관에서 개발한 기술을 선택된 기업에 직접 이전하는 방식으로 세계일류기업(world leaders)을 키우는 기술도약(technology leaps) 전략을 택했다(Cohen 1992). 이러한 국가 주도적 지도주의 체제하에서 프랑스의 정책 수립 및 집행 방식은 하향식(top-down)의 국가 중심적(state-centric) 특성을 보여주었다. 또한 국민 대표기업을 육성하기 위해 프랑스는 포디즘적 대량생산 전략(Fordist mass production strategies)을 추구하였고 이는 중소기업의 저발전(marginalization)을 초래했다(Levy 2015, 397).

반면 전후 일본의 발전주의는 민간의 자율성을 훨씬 더 보장하는 가운데 국가와 기업의 공식적 비공식적 연계와 파트너십에 의존했다(Johnson 1982). 프랑스가 국영기업에 의존하여 계획경제적 산업정책을 폈던 반면 일본은 국영기업의 비중이 적었다(Samuels 1987). 반면 일본의 MITI는 프랑스보다 민간 기업의 참여와 협조에 기초해 산업정책을 운용했다. 일본은 게이레츠(Keiretsu)라는 기업 그룹이 거의 모든 산업들에 자신의 소속 계열사들을 소유하고 있는 자본조직 구조를 가지고 있다. 그래서 정부는 5-6개의 기업집단을 상대하면서 이들이 정부정책에 순응하는지 안 하는지에 따라 보상과 처벌을 하는 방식을 취했다(Anchordoguy 1989; Levy and Samuels 1991; Levy 2015, 397-399).

1970년대까지 한국에 존재했던 발전주의 체제는 국가의 지도주의에 기초해 있었다는 점에서 일본보다는 전후 프랑스의 발전주의 체제와 훨씬 더 가까웠다. 과거 한국 발전주의 국가는 일본과 같은 민간의 자율적 네트워크와 협의가 부재하고 국가에 의한 직접적인 상명하달식 명령체제에 가까웠다는 점에서 프랑스와 같은 지도주의적 국가 자본주의였다고 할 수 있다. 1970년대 한국의 발전주의 국가는 프랑스와 같이 국영기업에 의존하지는 않았지만 국영화된 은행을 통한 자본의 통제를 기초로 외국 자본과 국내 자본의 독점적 동원을 통해 선택적 기업들을 수직적으로 통제하면서 직접적인 명령권을 행사했다. 그러나 과거의 한국 모델은 프랑

스와 유사한 정책과 수단들을 사용했지만 그 개입의 정도는 훨씬 더 광범위하고 깊었다. 한국 역시 프랑스처럼 계획(planning)에 기초한 체계적인 산업정책을 수립했지만 정책 내용이 공장 규모와 개발할 제품의 규격까지 규제할 정도로 그 개입의 방식이 훨씬 더 위계적이고 개입의 정도는 강했다. 본 논문은 1960년대-70년대에 수립된 전통적인 한국 발전주의 체제를 국가 자본주의의 특수한 형태로서 권위주의적 발전주의로 명명한다.

그러나 한국 발전주의 체제의 권위주의적 거버넌스 방식은 80년대 이후 산업정책의 전 과정에 민간의 참여를 확대하고 산업정책의 대상도 확대함으로써 80년대 이후 훨씬 더 포괄적이고 수평적인 일본식의 거버넌스 방식으로 변화해왔다. 이것은 국가 기업 관계와 대중소 기업 간의 관계가 평등한 수평적 관계로 전환했다는 것을 의미하지는 않는다. 2000년대에도 여전히 한국 국가 기업 관계는 국가 관료가 산업구조 전환의 주요한 선도적 역할(initiative)을 하는 구조이다. 그리고 대중소 기업관계에서도 여전히 수직적 역학관계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 2000년대 한국의 국가는 직접적인 지도 혹은 국가가 선택된 기업을 직접 보조하기 보다는 민간 주도의 자발적 경제 운영과 더불어 이들이 만들어내는 혁신 네트워크 혹은 산업생태계(industrial ecosystem)를 후원 육성하는 간접적 방식으로 개입의 방식을 전환하였다. 한국 국가의 혁신 네트워크 혹은 산업생태계 육성 방식은 여전히 선별적 산업정책이라는 점에서 여전히 발전주의적 방식을 취하고 있지만 과거 선택적 기업들에 직접적인 특혜적 자본을 집중해주는 방식보다는 산업정책 대상이 보다 포괄적으로 변화하였다. 그리고 선별적 산업정책을 수립하고 집행하는 과정에도 민간의 수요와 다양한 전문가들의 의견이 보다 많이 고려하기 위해 과거보다 훨씬 더 많은 행위자들의 참여를 요구하게 되었다는 점에서 보다 민주적으로 변화했다고 할 수 있다.

(b) 발전주의 전략: 국민 대표기업 육성 전략 vs. 혁신 생태계 구축

국가 자본주의의 또 다른 주요한 측면은 앞에서 언급했듯이 발전주의의 전략이 과거 국민대표 기업을 육성하는 전략에서 혁신 생태계를 육성하는 전략으로 전환했다는 것이다. 우선 전후 발전한 발전주의 체제들은 대부분 국민 대표기업을 육성하는 전략을 추구했다는 공통점을 가진다. 프랑스는 대표적으로 산업별로 국민 대표기업(national champions)을 육성하는 전략을 취했으며 일본 역시 몇 개 기업집단의 대표 기업들을 관리, 육성하는 방식을 취했다. 다만 일본은 특유의 광범위한 계열화에 기초한 기업집단 조직 때문에 대표 기업을 육성하는 것이 산업 전체 생태계를 지원하는 효과를 낳았다. 한편 한국 역시 90년대까지 전형적인 발전 전략은 대기업 중심의 국민 대표기업을 길러내는 데 있었다. 국민 대표기업을 육성하는 발전주의 전략은 과거 국가간 경쟁의 방식은 일국 생산체제(national champions)에 기초한 수출에 초점을 두었기 때문이었다.

국민 대표 기업들에 기초한 국가간 경쟁 방식은 시장 자본주의 체제나 조정 자본주의 체제에서도 예외는 아니었다. 80년대까지 미국 역시 GM이나 포드, GE 같은 거대 기업들이 미국 경제를 대표하였고 이들의 성공이 미국경제의 성공과 동일시되었다. 독일도 마찬가지로 폭스바겐이나 벤츠, 보쉬 같은 기업들이 독일 경제를 이끄는 대표 기업들이었다. 그러나 국가 자본주의 경제와 달리 시장 자본주의 경제에서는 시장경쟁과 인수합병을 통한 빠른 혁신에 의해 그리고 조정 자본주의 경제에서는 은행주도의 장기투자 관행과 기업간 협력에 기초한 점진적 혁신을 통해 국민 대표기업들이 형성되었다. 즉 국가간 경쟁의 방식은 동일했지만 경쟁에 나갈 선수(players)가 길러지는 방식은 나라마다 달랐던 것이다.

그러나 오늘날 금융 및 생산의 세계화가 급속도로 진행되고 기술혁신의 속도가 빨라짐에 따라 국가간 경쟁은 이제 더 이상 국민 대표기업에

의존하는 방식이 아니라 혁신 생태계 간의 경쟁으로 변화하였다. 선진 자본주의 국가들의 대표 기업들은 격화되는 글로벌 시장 경쟁에서 우위를 선점, 유지하기 위해 싼 임금, 높은 기술, 고급 인력, 시장 접근성 등 다양한 생산요소들을 국경을 넘어서 재조직하고 있다(권형기 2012, 218). 예를 들면 미국 애플사의 iPod는 한국에서 만든 메모리칩, 일본에서 만든 디스플레이 드라이브, 타이완에서 만든 비디오 프로세스 등의 부품들을 중국에서 조립하여 미국을 비롯한 전세계에 판매되었다(Nanto 2010, 6-7). 오늘날 이러한 형태의 생산 세계화는 애플은 물론, 독일의 폭스바겐, 일본의 도요타, 한국의 삼성전자, 현대자동차 같은 대부분의 국민 대표기업들이 생산과 판매를 조직하는 방식이다. 이러한 생산 세계화는 비용 절감과 빠른 혁신이라는 두 가지 압력에 의해 빠르게 확산되었다.

문제는 국민 대표기업들의 생산 세계화가 심화되면서 기업의 이익과 국민경제 전체 이익을 동일시하기 어려워졌다는 데 있다. 예를 들면 2008년 기준 도요타와 같은 일본 기업들은 해외생산 덕분에 막대한 이윤을 챙겼지만 일본 전체 경제는 약 4,200억 달러의 생산 감소와 약 1백만 명의 일자리 상실을 겪어야 했다(*The Economist*, 2010/11/20). 미국의 자동차회사들도 1990년대 이래 해외 생산을 늘리는 사이 미국 국내 자동차 산업의 고용은 2008년 현재 1998년의 66.7%까지 감소했다(U.S. Bureau of Labor Statistics; *The Guardian*, 2012/02/17). 이에 따라 오늘날 국가간 경쟁은 국민 대표기업들의 세계화를 막을 수는 없다 하더라도 국내에 고부가가치 생산을 지속시키고 해외로 나가는 기업들과 국내 부품생산 기반의 연계가 끊어지지 않도록 혁신 생태계를 구축할 수 있느냐로 초점이 옮겨졌다.

이러한 경쟁방식의 변화는 국가 자본주의의 성장 전략의 변화를 가져왔다. 국민 대표기업을 육성하는 데 초점을 두었던 발전전략은 주로 노동억압 정책을 통한 저임금 노동 공급이나 정책 보조금과 금융 혜택, 세계 혜택 등을 통한 자본 공급 등 요소투입형 전략에 기초해 있었다

(Zysman 1983; Johnson 1982; Amsden 1989). 국민 대표기업들 간의 경쟁에서 무엇보다 중요한 것은 규모의 경제에 기초한 경제적 효율성에 있었기 때문이다. 그러나 개별 기업만이 아니라 기업을 둘러싼 혁신 생태계 구축에 초점을 둔 발전전략은 단순히 자본과 노동 공급을 통해 규모를 키우는 것이 아니라 자본과 노동 공급의 단위 투입당 고부가가치를 산출하는 생산성주도형 전략에 기초해 있다. 린다 웨이스(Linda Weiss)에 따르면 국가는 경쟁력 제고를 위해 지속적으로 새로운 성장 부문들을 육성하고 기술혁신을 위해 보조금을 제공하며 인프라 구축과 적극적 교육, 기술훈련에 투자하고 산업과 금융을 규제한다. 산업정책의 수단들은 변하였지만 나라별로 새로운 수단들을 통해 국가의 역할은 지속 혹은 강화되고 있다. 또한 과거에는 주로 국가의 행정 지도(administrative guidance)에 의존했다면 오늘날에는 국가 기업간 기술혁신 파트너십을 형성함으로써 혁신 생태계를 구축하는 데 주력하고 있다(Weiss 2003, 296-297).

혁신 생태계를 구축한다는 것은 단순히 뛰어난 과학자의 아이디어나 이를 키우기 위한 교육의 문제가 아니라 사회적 차원에서 다양한 전문 기술 인력과 경제주체들이 함께 협의하고 협력하는 새로운 생산과정의 조직화를 필요로 한다. 과거 요소투입형 대량생산체제의 생산 조직방식은 하나의 아이디어 혹은 한국과 같이 후진국의 경우는 선발주자들의 기술을 배워와 그것을 대량으로 생산하는 공정에서 규모의 이익을 얻는 것이다. 여기서는 새로운 다양한 혁신적 아이디어보다는 싼 노동이나 자본을 얼마나 대량으로 동원하고 투입하느냐가 관건이 된다. 그에 비해 혁신주도형 경제체제에서는 아이디어의 소스(sources)가 보다 다양하고 포괄적이다. 요소투입형 경제에서는 거대 기업이 기업 담당 내부에서 하나의 아이디어에 의존한 상품 개발과 고정된 생산공정에 의존했다면 혁신주도형 경제에서는 생산공정이 분절화되어 각각의 부품과 생산공정을 담당하는 주체들의 다양한 혁신적 연구 개발과 기술을 토대로 새로운 공정

의 혁신과 다양한 제품 개발을 위한 협의와 협력을 요구한다.

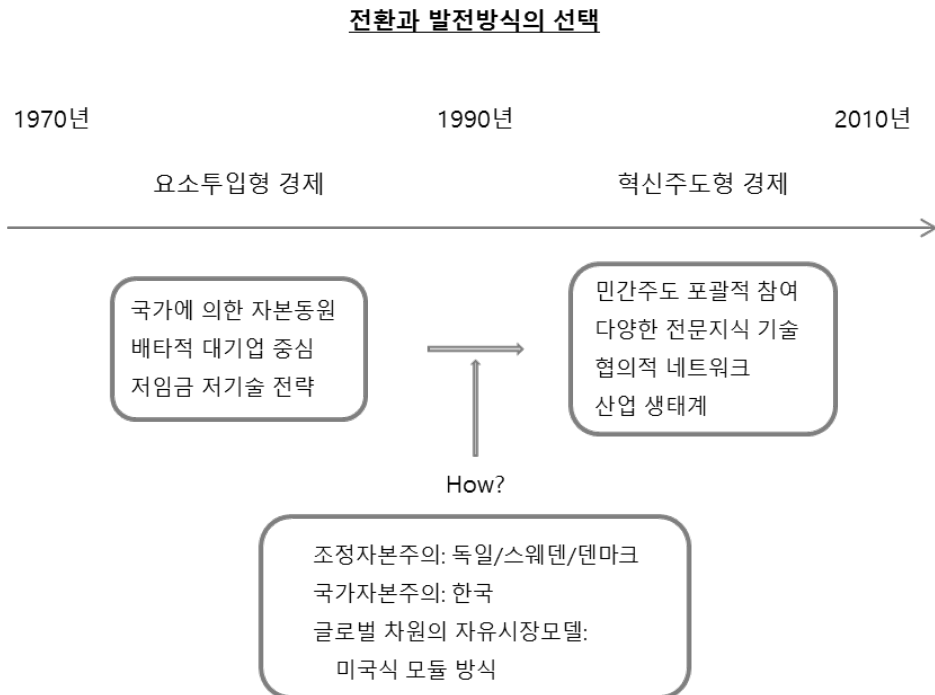
또한 요소투입형 경제에서는 자본의 집중을 위해 다양한 중소기업들의 배제적 조직원리가 지배적이었다면, 혁신주도형에서는 보다 많은 중소기업들과 노동 그리고 민간 연구소들이 참여하는 포괄적 조직원리를 요구한다. 예를 들면, 과거 요소투입형 전략을 위해서는 국가에 의한 인위적인 자본의 동원과 함께 배타적으로 일부 소수 대기업에게 자본을 몰아주는 형식을 취했다면, 혁신주도형 체제에서는 배타적 방식이 아니라 기존에 배제된 중소기업들과 연구소들 그리고 노동의 연구 개발 혁신능력의 향상과 더불어 이들과 함께 공동의 협의와 협력을 요구한다. 혁신은 단순히 뛰어난 개별 행위자에 의해 이루어지기보다는 혁신을 위한 산업 생태계(industrial ecosystem)에 의해 발전하게 된다. 그리고 이러한 혁신을 위한 산업 생태계가 성장하기 위해서는 단순히 하나의 거대한 기업 내부의 요소들만이 아니라 잘 조직된 숙련 프로그램, 전문적 지식과 기술이 풍부한 부품업체들, 그리고 새로운 실험을 할 수 있는 여러 연구소들과 같은 '산업 공공재'(industrial commons)를 필요로 한다.

한국은 70년대까지 전형적인 요소투입형 성장 전략에서 점진적인 적응의 과정을 거친후 90년대 말 혁신주도형 성장 전략으로의 전환에 성공했다. 국가는 혁신주도형 경제로의 전환을 위해 산업정책을 R&D 지원 중심으로 개편하였을 뿐만 아니라 단순히 R&D 비용을 지원하는 것만이 아니라 대기업과 부품기업, 기업과 대학, 공공연구소 등 간의 효과적인 혁신 네트워크를 구축하는 데 정책의 초점을 두고 있다(김기완 2007, 267; 270). 주력 수출산업의 재벌 대기업들도 기존의 요소투입형 성장 전략에 기초한 무분별한 계열사 확장 정책에서 혁신생태계를 구축하는 전략으로 선회했다. 이러한 전환은 국가와 기업 관계뿐만 아니라 기업간 관계의 변화를 가져왔다.

(3) 진화의 정치

앞에서도 밝혔듯이 한국이 장기간 성공적 발전을 이룬 이유 중 하나는 하나의 성장원리에 기초한 것이 아니라 국제정치경제의 변화에 적응하면서 새로운 성장원리로 전환할 수 있었기 때문이다. 즉 과거 외국 기술에 기초해 저임금과 막대한 자본 투입으로 규모의 경제를 실현하는 요소투입형 성장 전략에서 상품과 생산공정의 혁신으로 생산성 향상에 기초한 혁신주도형 성장 전략으로 전환했기 때문에 가능했다는 것이다. 문제는 이러한 요소투입형에서 혁신주도형 발전 전략으로의 전환이 어떻게 가능했는가 하는 것이다.

<그림 2 -1> 전환과 발전방식의 선택



혁신주도형 경제가 작동하기 위한 산업 공공재(industrial commons)의

육성 혹은 혁신을 위한 산업 생태계(industrial ecosystem)의 형성 방식은 하나만 존재하는 것은 아니다. <그림 2-1>에서 보듯이 자유시장에 기초한 '창조적 파괴'를 통한 시민사회 내부의 시간적 축적에 따른 방식이 있을 수도 있고, 노동과 시민단체의 적극적 참여에 기초한 코포라티즘적 조정 방식이 있는가 하면, 국가의 후원에 의한 '산업 공공재'의 육성과 혁신적 산업 생태계의 형성 방식이 있을 수 있다.

예를 들면, 독일 스웨덴 덴마크 등에서 보듯이, 노동과 업계 단체들은 기술 훈련 프로그램의 갱신과 중소기업체들의 협력 강화를 통해 지속적으로 '산업 공공재'를 육성한다. 독일의 기업들은 해외 생산을 확장하는 과정에서도 잘 발달된 국내 '산업 생태계'에서 자신들의 혁신 능력을 업그레이드 함으로써 국민경제를 발전시키고 있다(Kwon 2012). 이에 비해 미국의 경우는 자유시장에 기초한 기업 관계로서 손쉽게 글로벌 차원의 혁신 재원들을 결합하는 글로벌 모듈체제를 구축한다. 이러한 글로벌 모듈 생산체제는, MIT 연구팀과 하버드 대학 경영 연구팀들이 독자적으로 조사한 연구들에서 보여주듯이, 사실 미국 국내에서는 혁신을 위한 산업 생태계에서 많은 구멍(holes)을 만들어 냄으로써 산업적 혁신 능력이 현저히 떨어지게 되었다(Pisano and Shih 2012; Berger 2013).

한국의 경우는 본 논문이 밝히듯이 국가가 전환을 주도한 경우이다. 한국의 국가는 1980년대를 거치면서 요소투입형 발전 전략이 한계에 다다랐음을 인식하고, 과거 권위주의적 발전주의 시대에서처럼 은행을 통해 국내외 자본을 대기업에 배타적으로 몰아주던 방식을 포기하고, 기업들의 전문성과 연구 개발 능력의 향상을 후원하고, 중소기업체의 육성 그리고 여러 연구소와 결합된 포괄적 네트워크를 구성을 통한 포괄적 산업 생태계를 구축하는 전략으로 전환하였다. 본 연구의 기본적 가정은, 한국에서 이러한 국가의 적극적인 산업구조 전환을 위한 개입이 없었다

면, 시장에서 민간 주체들에 의한 자연스러운 전환은 어려웠을 것이라고 추정한다. 왜냐하면 대기업은 혁신주도형 체제로 전환하기보다는 당장 자신들의 이익이 되는 현 체제를 유지하고자 하였기 때문이다. 예를 들면 1980년대 한국의 대기업들은 자신의 전문적 혁신 능력을 향상하는 데 관심을 가지기보다는 수익이 높은 다른 산업으로 기존의 요소투입형 전략을 확장하는 '사업 다각화' 방식과 '계열사 확장' 방식을 선택했다. 그리고 대기업들은 중소 부품업체들의 육성과 노동자들의 숙련 프로그램에 관심이 별로 없었다. 왜냐하면 선진 기술과 외국(특히 일본) 중간재의 도입에다 값싼 노동력을 이용하여 조립하는 산업을 통해 이윤을 획득하고 있었기 때문이다.

그렇다면 한국은 어떻게 '요소투입형'에서 '혁신주도형' 경제로 전환할 수 있었는가? 왜 한국은 독일 덴마크 스웨덴처럼 조정 자본주의식 방식으로 혹은 미국처럼 자유시장을 통해서 혁신주도형으로 전환하지 않았는가? 왜 그리고 어떻게 한국은 혁신주도형으로 전환하기 위한 새로운 조직적 적응과 변화를 하면서도 국가 자본주의를 지속할 수 있었는가?

본 논문은 한국 자본주의 모델의 독특한 진화의 방향을 분석하기 위해 제도의 경로의존성이나 외생적 변화 이론에 기초한 기존 제도주의 접근과 구별되는, 행위자들의 전략적 선택의 정치에 주목하는 역사 제도주의의 내생적 제도 변화 이론에 의존한다.

본 논문이 역사 제도주의의 이론적 관점을 취하는 이유는, 첫째 어떤 국가의 주요한 위기와 선택의 국면에 적극적인 행위자로 조정에 참여하는 주체들은 나라마다 상이하고 이러한 차이가 산업 적응 모델의 차이를 유발하는 주요한 원인 중에 하나라는 것이다. 예를 들면, 1980-90년대 요소투입형 대량생산체제에서 지식기반 혁신주도형으로 이전하는 국면에서 변화를 구성한 주요 행위자들은 나라마다 달랐다. 북유럽과 독일의 경우에는 노동과 업계 단체들이 전통적으로 중요한 산업 조정의 국면에

주요한 행위자로 존재하는 반면, 미국이나 한국의 경우에는 노동이나 업계 단체가 전통적으로 주요한 행위자로 존재한 것은 아니었다.

전환의 국면에서 자신의 목소리를 내는 주요 행위자들은 나라마다 상이한 역사적 과정 속에서 형성되었다. 예를 들면 독일의 경우 역사적으로 독립적인 장인 부문(artisan sector)과 근대적 산업 부문(industrial sector)이 경쟁하는 과정에서 근대적 산업 부문에 조직 노동이 발전할 수 있었다. 독일은 역사적으로 형성된 조직 노동을 바탕으로 자본과 노동 간에 산업 수준에서는 물론 기업 수준에서도 자율적인 조정 체제를 발전시켰다(Thelen 2004). 반면 한국의 경우는 역사적으로 산업화 초기에 노동이 유럽의 코포라티즘 체제 하의 노동처럼 조직화되지 못했고 이 때문에 이후에도 노동과 자본의 자율적인 조정 체제가 발전하기 어려운 구조를 가지고 있다. 또한 한국은 영미식 자유시장 체제와 다르게 국가가 산업화 초기부터 산업의 형성에 개입하면서 경제 행위자로서 국가의 고유한 역할이 형성되었고 이후에도 그러한 역할이 지속되고 있다.

본 논문이 중요 이행 국면에서 자신의 목소리를 내는 주요 행위자들에 주목하는 이유는 행위자들의 능력(capabilities)이 행위자들이 취할 수 있는 선택지를 변화시키고 그것이 상이한 변화의 방향을 만들어내는 데 중요한 역할을 하기 때문이다. 예를 들어 국제정치적 환경의 변화에 따라 국가가 자율성을 가질 수 있는 조건이 갖추어지더라도 정책을 수행할 수 있는 정책 수단이 부재하다면 정책이 효과적으로 수행되기 어렵다. 또, 과거 국가가 권위주의 역사의 경험을 가지고 있다고 하더라도 실제로 경제를 운용할 수 있는 능력(capabilities)과 수단을 가지고 있지 않다면 역시 정책이 효과적으로 수행되기 어렵다. 60년대 이후 한국에서 국가가 강력한 경제 행위자로 등장할 수 있었던 것은 정책을 실현할 수 있는 금융통제 능력을 가졌기 때문에 가능했다(Woo 1991; Amsden 1989).

그러나 본 논문이 강조하는 것은 기존의 제도주의와 달리, 제도의 재생산 혹은 지속은 동일한 제도의 반복과 정체(institutional stasis)가 아니

라 오직 '변화' 속에서만 가능하다는 점에 주목한다는 것이다. 그리고 그 변화는 행위자들의 이익과 능력이 고정되어 있는 것이 아니라 국내외 정치경제환경의 변화에 대한 적응의 과정에서 행위자들이 자신의 상대적 능력과 이익의 재해석을 통해서 새로운 전략을 수립하기 때문에 가능하다. 그러나 더 중요한 사실은 행위자들이 새로운 전략을 통해 새로운 능력을 창출해 낼 수 있을 때에만 주요 행위자로서의 지위가 유지될 수 있을 뿐만 아니라 제도의 지속을 보장할 수 있다는 것이다.

예를 들면 한국에서 과거 발전주의 국가의 주요한 정책 수단이었던 은행을 통한 자본 동원과 조정 능력은 금융시장의 개방과 금융 자유화를 통해서 더 이상 유효한 정책 수단이 될 수 없었다. 그러나 국가 관료들은 새로운 정책 개입 수단과 목표를 찾아냄으로써 국가 개입의 정당성을 유지할 수 있었다. 한국 발전주의 국가는 과거 요소투입형 산업화 시기에는 은행을 통해서 대기업들에게 자본을 몰아주는 방식으로 산업화와 경제도약을 이루었다. 그러나 이후 혁신주도형 경제체제를 위한 산업 생태계 형성으로 목표를 전환하고 대규모 투자 설비투자보다는 전략적 산업에서 혁신 능력을 향상시키기 위한 선별적 R&D 인센티브 지원 방식으로 산업정책의 방식을 변화시킴으로써 국가의 발전주의적 능력을 지속시켰다.

한편 대기업은 60년대-70년대 국가의 집중적인 지원으로 받으며 재벌 집단으로 성장했다. 성장의 과정에서 대기업은 국가의 일방적인 지원을 받는 하위 파트너였지만 80년대 이후에는 국가-은행-대기업 간에 형성된 위험공유체제 하에서 대기업의 힘을 강화시켰다. 대기업들은 국가로부터 더 많은 자율성을 획득해 갔지만 국가를 무시하기보다는 국가의 주요 정책 방향과 궤를 같이 하거나 주어진 여건에서 다양한 선택을 통해서 자신의 능력을 강화해 갔다. 예를 들면 1980년대 초 대기업들은 국가의 민간주도 자유화를 적극 수용하면서도 동시에 기존 지원의 해체에 대해서

는 거부하는 형태를 취했다. 또한 대기업들은 1980년대 경제 관료들이 요소투입형 전략의 한계를 실감하고 '업종 전문화'를 강조함에도 불구하고 자유화를 이용하여 비관련 산업으로 산업을 다각화함으로써 저항했고 국가의 부품기업 육성정책 강조에도 불구하고 부품 생산의 내재화를 통해 대기업 위주의 발전 전략을 유지하였다.

본 논문이 역사 제도주의의 제도 변화 이론을 취하는 마지막 이유는 한국 경제발전 모델의 독특한 진화의 방향은 외생적 충격이나 경로의존성으로만 설명할 수 없으며 행위자들의 내생적 정치 과정에서의 담론 변화를 통해서 설명될 수 있기 때문이다. 본 논문이 한국 경제발전 모델의 변화와 지속을 분석하기 위해 취하는 가설은 다음과 같다.

첫째, 한국 정치경제의 독특한 진화의 방향은 제도에 의해 규정된 것도, 외부의 충격으로 그 방향이 정해진 것도 아니며 전통적인 계급 이론에서처럼 행위자들의 경제적 지위에 의해 결정되는 고정된 이익 선호의 결과도 아니며 행위자들이 상호작용의 과정에서 자신의 이익과 전략을 새롭게 재해석함으로써 재구성된 결과다. 본 논문은 외생적 정치경제 환경의 변화에 적응하며 진화해온 한국 경제발전 모델의 독특성을 이해하기 위해 중요한 선택적 국면에서 주요 행위자들의 가능한 선택들에 대한 해석과 상호작용의 정치에 주목할 것이다.

한국 경제모델의 변화를 설명하는 기존 연구들은 대부분 외생적 요인으로 변화를 설명하는 경향을 가진다. 앞서 살펴본 신장섭·장하준(2003)이나 이연호 외(2004), Kim(2014), 지주형(2011) 등은 모두 세계화나 금융화, 경제위기, 민주화 등 외생적 요인의 압력을 주요한 변화 요인으로 설명한다. 그러나 이러한 외생적 요인들은 변화의 배경은 될 수 있지만 그 자체로 변화의 방향을 설명하지는 못한다. 한국은 1970년대 말부터 지속된 세계화, 민주화 등의 압력에도 불구하고 자유시장 모델로 수렴하거나 코포라티즘적 조정 경제로 이행하기보다는 발전주의 체제를 지속시

키고 기업간 수직적 협력 모델을 강화시켰다. 본 논문은 미국의 자유화 압력, 국제정치경제 질서의 금융화와 세계화라는 외적 충격에 적응해 가는 국내 주요 행위자들 간의 상호작용 과정에서 자체의 대응 전략을 변화시켜가는 내생적 과정을 강조하고자 한다.

둘째, 외생적 압력과 이에 대응하는 한국 정치경제 주요 행위자들의 정치적 상호작용 속에서도 한국의 국가 자본주의 체제가 지속될 수 있었던 이유는 한국에서는 여전히 국가가 국민경제 전체를 고려하면서 선도성을 가지고 변화의 담론을 주도해왔고 이러한 국가의 개입이 다른 주요한 행위자들로부터 정당성을 인정받을 수 있었기 때문이었다. 물론 국가가 항상 처음부터 성공적인 마스터 플랜을 제시했던 것은 아니다. 국가가 제시한 담론은 다른 주요 행위자들과의 상호작용 속에서 때로는 굴절되고 때로는 폐기되기도 했지만 국가는 다른 행위자들의 대응을 보면서 담론을 수정하고 새로운 담론은 창출하고자 하는 노력을 지속했다.

한국 경제에서 국가의 개입과 그것이 정당화되어 온 과정에 주목함으로써 한국 국가 자본주의 모델의 지속을 설명하고자 하는 본 논문은 기존의 고정된 제도적 능력에 기초해서 한국 발전주의 체제의 지속을 설명하는 기존 연구들과는 구별된다. 기존 제도적 능력의 관점에서 국가의 능력은 약화되어왔다. 그럼에도 불구하고 국가의 경제 개입 역할이 지속되고 그것이 정당화될 수 있었던 것은 국가와 다른 행위자들의 상호작용 속에서 국가가 새로운 전략과 수단을 만들어 낼 수 있었기 때문이었다.

셋째, 한국의 국가 자본주의 체제의 지속에도 불구하고 국가 대기업 연합에 기초한 요소투입형 성장 전략에서 포괄적 혁신네트워크에 기초한 혁신주도형 성장 전략으로의 전환이 가능할 수 있었던 것은 행위자들간의 새로운 사회적 합의가 가능했기 때문이었다. 본 논문은 특정한 체제의 안정성은 특정한 계급연합의 토대에 기초한다고 본다는 점에서 전통적인 계급연합 이론의 관점에 동의한다. 그러나 본 논문은 체제의 변화 혹은 전환은 반드시 전통적인 계급연합의 해체에 기초한다고 보지는 않

다. 동일한 혹은 유사한 계급연합 하에서도 합의의 내용이 달라진다면 체제의 전환이 가능하고 반면 전통적인 계급연합이 해체하거나 약화된다고 하더라도 새로운 계급연합을 통해 기존 체제는 지속될 수 있다고 보기 때문이다.

한국에서 요소투입형 체제의 국가 재벌간 협소한 발전 연합은 약화되었지만 새로운 혁신주도형 체제에서도 국가와 대기업은 혁신네트워크를 구성하는 주요한 행위자다. 그러나 주목할 점은 주요한 행위자들 간의 사회적 합의의 내용이 변화했다는 것이다. 70년대 한국의 전형적인 요소투입형 성장 모델에서는 수출 경쟁력을 위해 규모의 경제를 실현할 수 있는 대기업을 육성하고자 했던 국가의 이해와 양적 팽창에 기초한 수익 모델을 추구했던 재벌 대기업을 이해 간에 합의가 존재했다. 그러나 2000년대 이후 한국의 혁신주도형 성장 모델에서는 수출 경쟁력의 지속을 위해 기술개발에 기초한 혁신생태계를 구축하고자 하는 국가의 이해와 세계시장의 선도자로 발돋움하고자 하는 재벌 대기업을 이해 간에 합의가 존재한다. 한국 국가 자본주의 체제의 새로운 변형이 가능할 수 있었던 것은 바로 이처럼 주요 행위자들 간에 새로운 사회적 합의의 내용을 창출할 수 있었기 때문이다.

마지막으로, 한국 정치경제 모델의 전환을 가능하게 한 주요 행위자들 간의 사회적 합의의 내용은 처음부터 완성된 청사진으로 제시된 것이 아니라 행위자들간의 지속적인 상호작용의 과정에서 상대가 제기한 새로운 담론에서 자기 이익과 전략을 재해석하고 재조정함으로써 재구성된 결과물이었다. 이는 한국 경제모델의 변화를 이해하기 위해서는 행위자들의 고정된 이익이나 파워의 강약이 아니라 행위자들간의 담론이 어떻게 재구성되는지를 역사적으로 살펴보아야 함을 의미한다.

한국은 70년대 말부터 시작되었던 요소투입형 성장 전략의 위기에서 국가가 안정화 정책과 자유화 정책을 통해 요소투입형 성장 전략에 제동을 걸기 시작했지만 대기업은 오히려 비관련 사업으로의 사업 다각화 계

열화 확대를 통해 요소투입형 전략을 지속시켰다. 1990년대 중반 특히 김영삼 정부에서 단순 자유화나 대기업의 단순 규제를 포기한 이유는 이러한 방식만으로는 대기업들이 기존의 요소투입형 전략의 일환인 '비관련 산업의 사업 다각화 전략'을 포기하지 않았기 때문이다. 상대의 전략에 대한 유효한 대응 전략은 처음부터 명확하고 정해진 것이 아니었다. 서로의 대응 전략을 보면서 진화해 간 것이다. 대기업의 요소투입형 전략의 포기와 혁신주도형 체제로의 전환이 가시화 되기 시작한 것은 1997년 외환위기를 겪으면서 서서히 이루어졌다. 물론 이러한 전환도 국가와의 대응 전략 속에서 이루어졌다. 1997년 외환위기 과정에서도 대우의 대응전략(부채에 기초한 확장 전략)에서 보듯이 대기업의 요소투입형 전략은 1999년 중반에 가서야 포기되었던 것이다. 한국의 대기업이 기존의 요소투입형 전략(막대한 부채에 기초한 공격적 투자와 외형적 성장 그리고 시장점유율과 매출 확대)에 기초한 행동 패턴을 포기하고 보다 지식 기반에 기초한 혁신주도형 전략으로 전환한 것은 국가의 지속적인 제제와 업종 전문화 유도 노력 그리고 R&D에 기초한 산업 생태계 육성이라는 국가의 후원에 대한 대응과정이었다.

제 3 장 한국 경제성장의 독특성

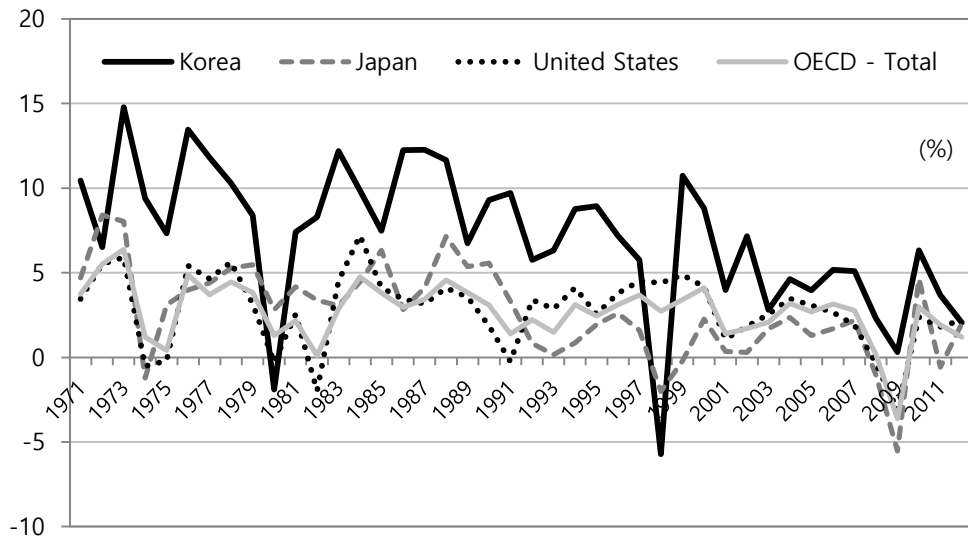
이 장은 비교의 시각에서 객관적인 양적 지표들을 통해 한국 경제성장의 전체적인 패턴을 개괄하는 것을 목적으로 한다. 이 장은 4장부터 6장까지 한국 경제모델의 특징과 변화를 분석하기 위해 필요한 준거점이 될 것이다. 이 장에서 강조하고 싶은 점은 한국 경제성장을 추동해온 원인이 국가 관료의 합리성이나 시장의 효율성이라는 고정된 단일한 요인 때문이 아니라 변화해왔다는 데 있다. 즉 한국 경제의 지속적인 성장은 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로의 변화를 통해서 가능했다. 이는 한국 경제를 작동시키는 제도적 조건들이 변화했음을 의미한다. 요소투입형 경제를 작동하게 했던 제도적 조건들은 그 유효성을 잃어버리고 폐기된 대신 혁신주도형 경제를 작동시키는 새로운 제도적 조건들이 형성되어왔다. 그렇다면 이러한 변화는 어떻게 가능했는가? 변화를 주도한 주체는 누구인가? 세계화라는 외생적 압력과 국내 자본의 성장에 따라 시장이 변화를 주도했는가? 아니면 전통적으로 한국 정치경제의 가장 핵심적인 행위자였던 국가가 변화를 주도했는가?

다음 장들에서 한국 경제를 작동시켜온 한국 경제발전 모델의 특징과 변화의 과정을 구체적으로 살펴보기 전에 이 장에서는 한국 경제성장의 독특성을 양적 지표를 통해 살펴봄으로써 변화를 추동한 원인이 어디에서 비롯되었는지에 접근하려고 시도할 것이다. 이 장에서 보여주고자 하는 한국 경제성장 패턴의 독특성은 크게 세 가지다. 첫째, 한국 경제의 빠르고 지속적인 성장은 제조업 생산과 수출에 기초해 있다. 둘째, 한국 경제는 조립 완제품 산업 중심에서 부품소재 산업 중심으로 성장의 패턴이 변화해왔다. 셋째, 한국 경제는 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로 변화해 왔다.

제 1 절 제조업 수출에 기초한 경제 성장

한국 경제는 이미 오래 전부터 많은 후발국 정책 입안자들에게 관심의 대상이 되어 왔다. 그 이유는 첫째, 한국이 최빈국에서 세계 10 위 수준의 경제대국으로 빠르게 성장해 왔다는 데 있다. 둘째, 한국이 주목 받는 또 다른 이유는 한국의 경제성장이 50 여년 이상 대단히 장기적으로 지속되어 왔다는 데 있다. 이처럼 한국 경제의 빠르고 지속적인 성장이 어떻게 가능했는지를 규명하는 것이 본 논문의 목적이다. 이 절에서 주목하는 부분은 한국 경제의 성장의 동력이 기본적으로 제조업 수출의 지속적인 성장에 있다는 것이다.

<그림 3 -1> 실질 경제성장률 비교



출처: OECD statistics.

<표 3-1> 기간별 실질 경제성장률 비교

(단위: %)

	1971-2012	1971-1979	1981-1997	1999-2012
홍콩	5.8	8.9	6.0	4.1
대만	6.6	10.0	7.3	4.0
싱가포르	7.2	8.9	8.0	5.5
한국	7.1	10.2	8.8	4.7
일본	2.6	4.6	3.4	0.8
스웨덴	2.1	2.0	1.7	2.5
미국	2.8	3.6	3.1	2.0
독일		3.1	2.0/1.8	1.3

출처: UNCTAD statistics.

주: 독일은 1990년에 통일되었기 때문에 1981-1997년 기간을 1981-1989년 /1991-1997년으로 나눠서 계산. 통일 이전은 서독을 기준으로 했음.

한국경제의 발전 과정이 주목 받는 가장 큰 이유는 무엇보다 빠른 산업화에 있다. 유정호(1997)는 ‘산업화’를 ‘농업부문의 고용비중이 50% 이상에서 20% 이하로 하락하는 시기’로 정의했는데 그 기준에 따르면 한국의 산업화는 1970년부터 1990년 정도까지 약 19년이 걸렸다. 한국만큼 빠른 산업화에 성공한 나라는 대만으로 약 20년이 걸렸고 대만은 우리보다 빠른 80년대 초반 산업화를 달성했다. 반면 미국은 54년, 일본은 39년, 스웨덴은 45년이 걸렸다(한경편 2011, 11).

뿐만 아니라 한국은 1960년대 본격적인 산업화를 시작한 이후 지금까지 선진국에 비해 높은 실질 경제성장률을 유지하고 있다. <그림 3-1>을 보면 심각한 경제위기를 경험한 1980년과 1998년 두 해를 제외하면 1971년 이후 전기간에 걸쳐 한국의 성장률이 OECD 평균 성장률, 미국, 일본의 성장률보다 높은 것을 알 수 있다. <표 3-1>에서 보듯이 한국은 1971년부터 2012년 현재까지 평균 7.1%의 성장률을 기록하였다. 이는 같은 기간 최고를 기록한 싱가포르 7.2%와 유사한 수준으로 미국, 일본, 독일,

스웨덴 등 다른 선진국들에 비해서는 훨씬 높은 수준이며 대만, 홍콩 등 아시아 신흥국들보다 높은 수치이다. 또 심각한 경제위기로 마이너스 성장률을 기록했던 1980년(-1.9%)과 1998년(-5.7%) 두 해를 제외하면 1971-1979년 기간 동안 연평균 10.2%, 1981-1997년 기간 동안 연평균 8.8%의 성장률을 기록했다. 이는 미국, 일본, 독일, 스웨덴 등 선진국은 물론이고 홍콩, 타이완, 싱가포르 등 신흥공업국들보다도 높은 수치였다. 1999-2012년 기간 동안에는 4.7%의 성장률을 기록했는데 이는 싱가포르의 5.5%에 비해서는 낮은 수준이지만 여전히 선진국들과 다른 신흥공업국들에 비해서는 높은 수준이다.

<표 3 -2> 실질 수출 증가율 비교

(단위: %)

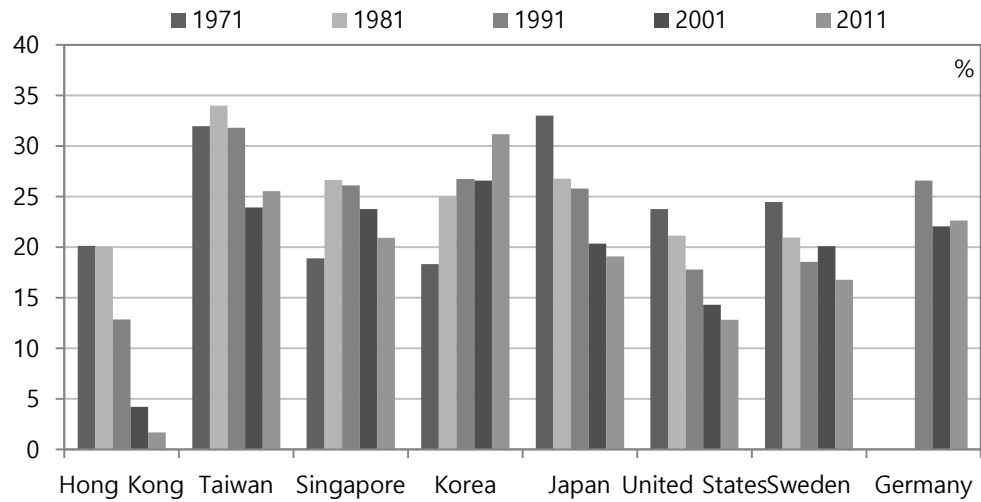
	1960 - 2010	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 1990	1990 - 2000	2000 - 2010
홍콩	14.9	14.5	22.5	16.6	8.3	8.0
대만	16.0	23.1	28.8	14.8	7.4	7.6
싱가포르	14.0	3.3	28.2	9.9	9.9	12.0
한국	19.8	39.8	37.2	15.0	10.1	12.5
일본	11.0	17.5	20.8	8.9	4.1	6.3
스웨덴	8.8	9.7	16.3	8.0	5.9	8.3
미국	9.2	8.2	18.4	5.7	7.2	6.5
독일		11.2	19.1		3.7	10.2

출처: UNCTADstat.

한국의 빠른 산업화와 지속적인 성장은 1960년대 이후 높은 수출 증가율에 의해 뒷받침되었다. <표 3 -2>를 보면 한국은 1960년부터 2010년 현재까지 평균 19.8%로 주요 수출 국가들인 대만 16.0%, 홍콩 14.9%, 싱가포르 14.0%, 일본 11.0%보다 훨씬 높다. 한국은 1960년대, 70년대에 각각

평균 39.8%, 37.2%로 1960년대-70년대 20여 년 동안 폭발적인 수출 증가율을 기록하였다. 80년대 이후에는 10%대로 낮아지긴 했지만 2000년대 이후의 수출 증가율에서도 한국(12.5%)은 대만(7.6%), 홍콩(8.0%), 싱가포르(12.0%), 독일(10.2%) 등 다른 주요 수출국들보다 높은 수출 증가율을 유지하고 있다.

<그림 3 -2> GDP 대비 제조업 비중



출처: UNCTADstat.

주: 독일은 unification 이후의 수치만을 고려하였음.

한국의 빠른 산업화와 수출의 비약적인 증가는 제조업 부문의 양적, 질적 성장에 의해 주도되었다. <그림 3 -2>를 보면 한국을 제외한 모든 나라들에서 1970년대 혹은 1980년대 이후 제조업이 감소 추세에 있다. 한국은 GDP에서 제조업이 차지하는 비율이 1971년 18.5%에서 2011년 31.2%로 증가했다. 반면 같은 기간 다른 주요 제조업 국가인 일본(33.7%→19.1%), 미국(24.4%→12.8%), 대만(29.7%→25.6%), 독일(1990년 27.1%→22.6%) 등은 모두 제조업 비중이 모두 감소하였다.

<표 3-3> 제조업 발전 추이

시점	사업체수(개)	생산액(백만원)	부가가치(백만원)	종사자수(명)
1960	15,204	59,735	21,866	275,254
1970	24,114	1,334,514	549,793	861,041
1980	30,823	36,279,079	11,856,589	2,014,751
1990	68,872	177,308,768	70,924,547	3,019,816
2000	51,148	534,450,280	205,186,625	2,310,905
2011	63,047	1,502,352,686	480,203,387	2,694,782

출처: 한국통계포털(KOSIS), 광공업통계.

<표 3-3>을 보면 본격적인 산업화가 시작되기 전인 1960년 기준 사업체수 1만5천개, 생산 600억, 부가가치 220억, 종사자수 28만명에 불과했던 제조업 규모는 2011년 사업체수 6만3천개, 생산 1천5백조원, 부가가치 480조원, 종사자수 270만명으로 각각 320%, 2,503,800%, 2,182,600%, 880% 증가했다. 고용은 1990년 초에 가장 증가했지만 80년대 말부터 시작된 산업구조조정과 90년대 말 외환위기로 인한 구조조정 과정에서 섬유, 신발 등 노동집약적 경공업이 급격히 쇠퇴하면서 2000년쯤에는 크게 감소하였으나 2000년대 이후에 다시 소폭 증가하였다. 국내 총생산에서 제조업이 차지하는 비중은 1971년 18%에서 2011년 31%로 증가했고 총부가가치에서 차지하는 비중은 1960년대(1961~1970) 17%에서 2000년대(2001~2009) 27%로 증가했다.

제조업의 양적 성장은 산업의 구조 변화에 의해 뒷받침되었다. 1950년대에는 경공업이 차지하는 비중이 80%, 중화학공업 비중은 20%에 지나지 않았지만 2000년대 이후에는 중화학공업의 비중이 80%를 차지하고 있다. 수출상품의 구조도 본격적인 중화학공업화가 시작되기 전인 1970년대 초까지만 해도 경공업제품이 70%, 1차 상품이 18% 정도를 차지, 중화학공업 제품이 12%에 지나지 않았지만 2000년대 이후에는 1차 상품의 비중은 거의 미미한 수준이고 경공업제품도 10% 남짓을 차지하고 있

는 반면 중화학공업 제품이 90% 가량을 차지하고 있다(한국무역협회 국제무역연구원 2010; 한경편 2011, 9).

문제는 이러한 산업의 구조 고도화가 어떻게 가능했는가 하는 점이다. 4장, 5장에서 자세히 살펴보겠지만 본 논문은 노동집약적 경공업에서 자본집약적 중화학공업으로, 또 이후의 하이테크 산업으로의 구조 고도화가 국가 주도의 발전주의 전략과 정책에 의해 이루어졌다고 주장한다.

제 2 절 완제품 산업 중심에서 부품소재 산업 중심으로

한국은 1960년대 중반 이후 전통적으로 수출 중심의 성장 전략을 유지해왔지만 과거에는 중간재 수입에 의존하는 조립 산업 중심의 수출 전략에 기초해 있었다. 그러나 이러한 구조는 2000년대 이후 부품 산업의 성장을 기초로 보다 완결된 형태의 산업 구조로 발전해 왔다. 이와 더불어 국내 조립 대기업과 국내 부품기업과의 상호 협력적 거래관계도 발전해 왔다. 문제는 어떻게 이러한 변화가 가능했는가 하는 점인데 이 문제에 대해서는 5장과 6장에서 더 설명하기로 하고 이 절에서는 실제로 얼마나 한국 부품산업이 성장해 왔는지를 양적 지표를 통해 살펴보겠다.

우선 한국의 품목별 수출상품 구조를 보면 1990년대까지는 완제품 품목들이 주요 수출품목을 구성했다. 1980년 10대 수출품목은 의류, 섬유, 신발 등 경공업 제품과 철강관, 선박, 음향/영상기기 등 중공업제품이 주를 이루었고 2000년 10대 수출품목도 반도체, 컴퓨터, 무선통신기기, 자동차, 선박, 석유제품 등 전통적인 중화학 주력산업이 주를 이루었다. 물론 철강, 반도체, 석유제품 등 국가가 일찍부터 전략적으로 육성한 부품소재 품목들도 주요 수출품목을 구성하긴 했지만 1990년대 말까지도 부

품소재 품목보다는 완제품 품목이 대부분을 차지한다. 그러나 2000년대 이후에는 수출 주력 품목으로 부품 품목이 대거 등장했다. 2000년대 이후 주력산업(전기전자, 자동차, 조선, 석유화학 등) 자체는 큰 변화가 없는 가운데 선박해양구조물 및 부품, 평판디스플레이 및 센서, 자동차부품 등 각 산업의 부품 제품이 품목별 수출에서 상위를 차지하고 있다(한국무역협회 국제무역연구원 2010; 2015).

<표 3-4> 부품소재 산업 수출입

연도	수출			수입			수지		
	전산업 (A)	부품 소재 산업(B)	(B)/(A)	전산업 (A)	부품소 재 산업(B)	(B)/(A)	전산업 (A)	부품 소재 산업(B)	(B)/(A)
	백만불	백만불	%	백만불	백만불	%	백만불	백만불	%
1994	96,013	29,055	30	102,348	33,950	33	-6,335	-4,895	77
1995	125,058	42,523	34	135,119	46,479	34	-10,061	-3,956	39
1996	129,715	55,300	43	150,339	58,993	39	-20,624	-3,693	18
1997	136,164	64,518	47	144,616	61,138	42	-8,452	3,380	-40
1998	132,313	63,523	48	93,282	44,775	48	39,031	18,749	48
1999	143,685	67,029	47	119,752	57,748	48	23,933	9,281	39
2000	172,268	79,915	46	160,481	70,568	44	11,786	9,346	79
2001	150,439	61,982	41	141,098	59,250	42	9,341	2,731	29
2002	162,471	67,815	42	152,126	64,919	43	10,344	2,896	28
2003	193,817	82,010	42	178,827	75,843	42	14,991	6,167	41
2004	253,845	107,871	42	224,463	92,664	41	29,382	15,207	52
2005	284,419	123,793	44	261,238	101,130	39	23,180	22,663	98
2006	325,465	148,712	46	309,383	113,975	37	16,082	34,736	216
2007	371,489	168,189	45	356,846	131,826	37	14,643	36,363	248
2008	422,007	183,515	43	435,275	148,764	34	-13,267	34,751	-262
2009	363,534	170,957	47	323,085	119,709	37	40,449	51,247	127
2010	466,384	229,038	49	425,212	151,180	36	41,172	77,858	189

2011	555,214	255,297	46	524,413	168,540	32	30,801	86,757	282
2012	547,870	253,411	46	519,584	162,490	31	28,285	90,921	321
2013	559,632	263,042	47	515,585	165,537	32	44,047	97,505	221
2014	572,700	275,900	48	525,500	168,100	32	47,200	107,800	229

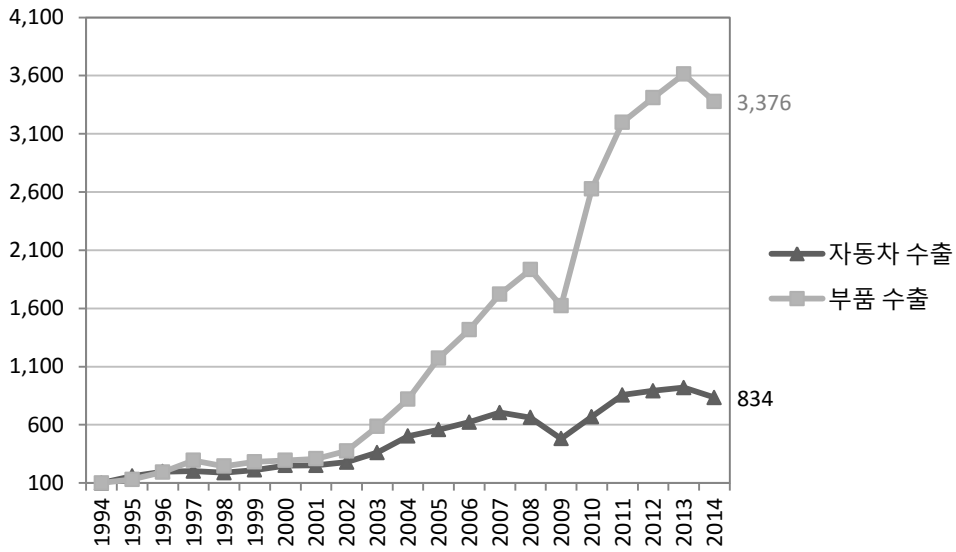
출처: 소재부품종합정보망(Materials & Components Technology Network: MCT-NET).

부품소재 산업의 수출입 추이는 한국 경제에서 부품소재 산업이 차지하는 국민경제적 위상이 어떻게 달라졌는지를 가장 잘 보여준다. <표 3-4>를 보면 부품소재 수출입 통계가 작성되기 시작한 1994년부터 2014년까지 부품소재 산업의 수출은 290억 달러에서 2760억 달러로, 약 8.5배로 증가하였다. 이는 같은 기간 전체 산업의 수출이 960억 달러에서 5730억 달러로, 약 5배로 증가한 것에 비해 훨씬 빠른 속도다. 그 결과 한국 전체 산업 수출에서 부품소재 산업이 차지하는 비중은 1994년 30%에서 2014년 48%로 증가하였다(산업연구원 2012, 17).

한국 부품소재 산업의 수출 증가세는 부품소재 산업 강국인 일본과 비교했을 때도 주목할 만하다. 한국의 부품소재 수출은 2000년 799억 달러에서 2010년 2,290억 달러로 3배 정도 증가하여 같은 기간 2,702억 달러에서 4,052억 달러로 1.5배 수준으로 증가한 일본에 비해 2배의 증가율을 기록했다. 부품소재 산업의 빠른 성장세로 말미암아 2010년 기준 한국 수출에서 부품소재가 차지하는 비중은 49.1%로 일본의 52.7%와 거의 비슷한 수준에 도달했다. 이는 한국이 일본처럼 부품소재 중심 제조업 강국형으로 변화하고 있음을 보여준다(산업연구원 2012, 35).

<그림 3-3> 자동차 산업 수출

(1994년 값 = 100)

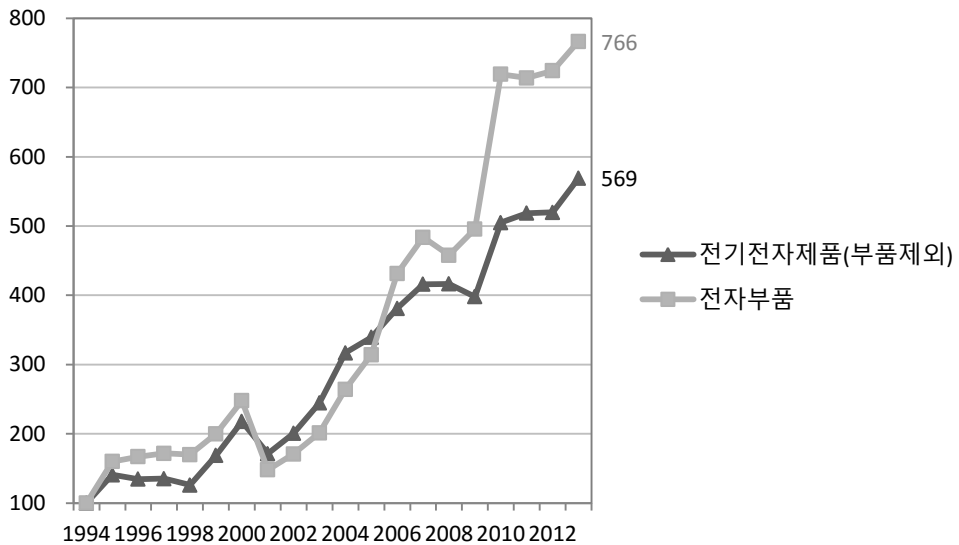


출처: 한국무역협회 무역통계

주: 자동차 수출 통계는 MTI(Ministry of Trade and Industry) code 741(자동차, 부품 제외), 자동차 부품 통계는 MTI code 742(자동차 부품)를 참고.

<그림 3-4> 전기전자 산업 수출

(1994년 값 = 100)



출처: 한국무역협회 무역통계

주: 전기전자제품 수출 통계는 MTI(Ministry of Trade and Industry) code 8(전기전자제품)에서 MTI code 83(전자부품)을 제외한 값에 기초하였고 전자부품 통계는 MTI code 83에 기초하였음.

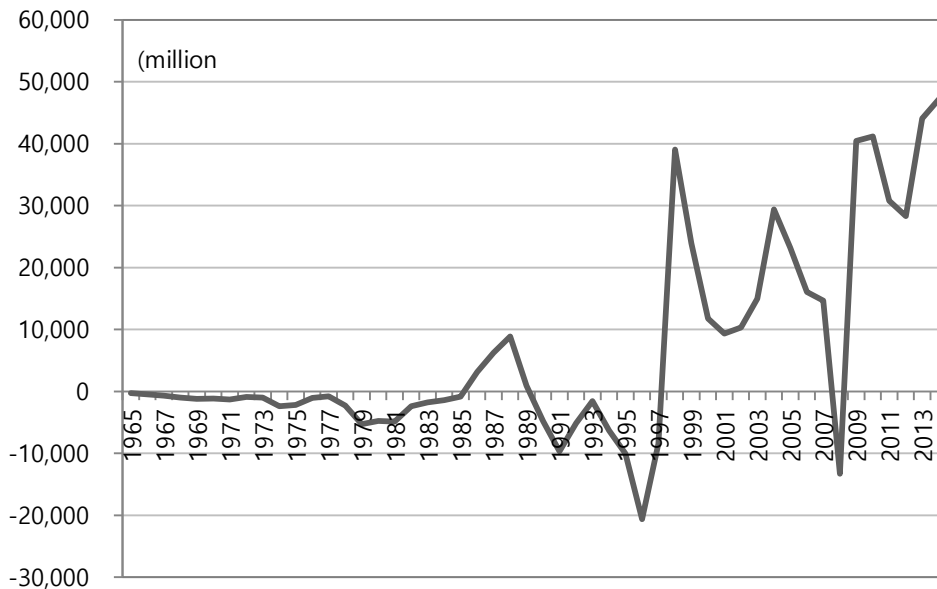
더욱 주목할 사실은 한국 부품산업의 성장이 한국의 주력 산업을 중심으로 이루어져왔다는 것이다. 특히 90년대 중반 이후 자동차 부품산업의 성장은 폭발적인 수준이라고 할 수 있다. <그림 3-3>에서 보듯이 자동차 부품 수출은 1994년 7억 2200만 달러에서 2014년 240억 달러로, 3376%로 증가했다. 이는 같은 기간 부품을 제외한 자동차 산업이 53억 달러에서 440억 달러, 834%로 증가한 것에 비해 4배에 달하는 증가세다.

한국의 대표적인 주력 수출 산업인 전기전자 산업에서도 부품 부문의 성장은 완제품 산업의 성장을 능가했다. <그림 3-4>에서 보듯이 전기전자제품(전자부품 제외)의 수출은 1994년 190억 달러에서 2013년 800억 달러, 569%로 증가한 반면 전자부품은 같은 기간 130억 달러에서 약 1000억 달러, 766%로 증가했다. 전기전자 부품산업의 경우는 반도체 산업의 수출이 1980년대 중반 이후 이미 시작되었기 때문에 1990년대 중반 이후를 비교할 때 자동차 부품산업의 성장세보다 극적이지는 않다. 그러나 중요한 사실은 전기전자 산업에서도 자동차 산업과 마찬가지로 부품산업의 수출 증가율이 전기전자 산업 전체 수출 증가율보다 훨씬 높다는 점에 있다. 또한 특히 2006년 이후에는 전자부품의 수출 증가율과 전기전자제품(전자부품 제외) 수출 증가율의 갭이 더 벌어지고 있음에 주목할 필요가 있다.

한국은 앞선 <표 3-2>에서 본 것처럼 다른 나라들에 비해 대단히 높은 수출 성장률을 유지해왔음에도 불구하고 1997년 외환위기에 직면하기까지 오랫동안 만성적인 무역적자 상태에 있었으며 90년대 들어서는 적자 폭이 더욱 심화되고 있었다. <그림 3-5>에서 보듯이 한국은 1964년 수출

지향적 경제정책을 시작한 이후 1997년 외환위기 이전까지 1986년부터 1989년까지 4년을 제외한 전 기간 동안 무역적자 상태에 있었다. 1986년부터 1989년까지는 이른바 ‘3저 호황’ 으로 일컬어지던 시기로 저금리, 저유가, 저환율, 그리고 1985년 ‘플라자협정’ 으로 인한 일본의 수출 감소 등 유리한 국제경제 환경이 조성되면서 한국은 사상 처음으로 국제수지 흑자시대를 맞게 되었다. 그러나 외부 요인으로 조성된 국제수지 흑자 현상은 결국 4년도 되지 않아 끝나고 90년대 들어 한국의 무역수지 적자는 더욱 심화되었다.

<그림 3 -5> 한국 무역수지



출처: 한국통계포털.

그러나 1997년 외환위기 이후 한국의 무역수지는 흑자로 전환하게 되는데 중요한 사실은 무역수지 흑자 전환이 그간 무역적자의 주된 원인이었던 부품소재 산업의 흑자 전환을 통해 이루어졌다는 것이다. 또 부품

소재 산업의 흑자 전환 및 확대가 위기로 인한 저환을 효과로 발생한 일시적인 현상에 그친 것이 아니라 2000년대 이후 지금까지도 지속되고 있다는 사실에 주목해야 한다. 한국 무역수지 적자는 위기 직전인 1996년 21 billion dollars까지 확대되었다. 그리고 당시까지 무역적자의 많은 부분은 부품소재 부문이 차지하고 있었다. 전체 무역수지 적자에서 부품소재 산업이 차지하는 비중은 1994년 77%, 1995년 39%, 1996년 18%에 달했다. 그러나 이런 추세는 1997년 이후 역전되었는데 1997년 전산업의 무역수지는 80억 달러 적자였던 반면 부품소재 산업의 무역수지는 30억 달러 흑자를 기록했다. 이때부터 시작된 부품소재 산업의 무역수지 흑자는 이후에도 지속적으로 확대되었다. 2001년 전세계적인 IT 버블 붕괴로 반도체 산업 등 IT산업이 영향을 받으면서 2001~2002년 전산업 무역흑자에서 부품소재산업이 차지하는 비중은 29%, 28%로 감소했지만 이후 지속적으로 증가하여 2005년에는 98%를 기록, 전체 산업의 무역수지 흑자가 거의 100% 부품소재 산업의 흑자로 유발되는 지점에 도달했다. 그리고 2006년에는 부품소재 산업의 무역수지 흑자 비중이 216%까지 증가하였는데 이는 부품소재 산업의 흑자가 부품소재 산업을 제외한 산업의 무역수지 적자를 메우고 있음을 의미했다. 이러한 추세는 현재까지 지속되어 2014년 기준 부품소재 산업의 무역수지 흑자는 전산업 대비 229%에 달한다. 부품소재 산업의 빠른 성장은 제조업 대비 출하량 비교를 통해서도 분명히 드러난다. 부품소재 산업 통계가 작성되기 시작한 1993년을 기점으로 2013년 현재 제조업 출하량은 586배로 성장한 반면 부품소재 산업은 642배로 증가하였다.³

뿐만 아니라 한국 경제의 고질적인 문제로 지적되었던 대일 무역적자도 감소하기 시작했다. 부품소재 대일 수입 의존도는 2001년 28.1%에서 2010년 25.2%로 감소하였고 같은 기간 전산업 대일 무역수지 적자 중

³ 통계청, 「광업제조업조사」(8차 개정); 「광업제조업조사」(9차 개정) 참조.

부품소재 무역수지 적자 비중도 103.5%에서 67.2%로 감소하였다. 무엇보다 대일 수입 의존도가 컸던 리튬전지, 인쇄회로기판(PCB), LED(발광다이오드), 형광, 표면처리 강판 등 핵심 부품소재의 대일 수입비중이 크게 하락하였다(산업연구원 2012, 12-16).

세계시장에서 한국 부품소재산업의 경쟁력도 높아졌다. 한국 부품소재산업의 세계 수출시장 점유율은 2001년 3.4%(10위)에서 2009년 4.6%(6위)로 도약하였다. 2009년 5위를 차지한 중계무역국 홍콩을 제외하면 5위라고 볼 수 있다. 반면 같은 기간 일본의 세계 수출시장 점유율은 9.4%(3위)에서 7.7%(4위)로 감소했다(산업연구원 2012, 17). 게다가 2005~2009년 기간 세계시장 점유율 변화에 기초하여 한국, 일본을 비교해 보았을 때 부품소재 수출에서 한국이 오히려 일본에 위협적인 상대로 부상했다. 해당 기간 한국 부품소재 수출 품목의 27% 정도만 일본 부품소재 수출 점유율 상승의 영향을 받은 반면 일본의 시장점유율이 하락하는 가운데 한국의 시장점유율이 상승한 품목은 전체의 39%에 달했고 12%의 품목은 일본보다 한국이 더 빠른 속도로 시장점유율이 상승했다(산업연구원 2012, 58).

더 주목할 사실은 하이테크 부품의 세계시장 경쟁력이 향상되었다는 것이다. 특히 리튬이차전지, LCD 기판유리, 사파이어 기판 등은 정부의 R&D 지원과 민간의 적극적 투자로 국내 업체가 글로벌 시장을 선도하게 되었다. 리튬이차전지는 삼성SDI의 세계시장 점유율이 2006년 14%에서 2010년 3분기 21%로, LG화학의 세계시장 점유율이 같은 기간 7%에서 12%로 증가했다. LCD 기판유리는 삼성코닝정밀소재가 고부가가치 원천 제조공정 기술을 확보하여 세계시장 점유율이 2006년 20%에서 2010년 40%로 증가했고 사파이어테크놀로지는 해외 경쟁사 대비 1.5배 높은 고수율의 독자 성장기술을 토대로 사파이어 기판 세계시장의 30%를 점유하고 있다. 이와 함께 무역수지 흑자 구성품목도 화학 합성섬유, 비철 금속 등 범용 제품에서 액정표시장치, 방송무선통신기기 등 고부가가치

분야로 전환되었다. LCD(액정표시장치), 자동차부품 등 고부가가치 부품소재 15개 품목은 무역수지가 2001년 대비 10억 달러 이상 증가했다. 부품소재 품목의 세계일류상품⁴ 선정건수도 2001년도 8개 품목에서 2010년에는 37개 품목으로 증가하였다(산업연구원 2012, 18-24).

제 3 절 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로의 이행

이 절에서는 한국 경제성장을 추동하는 원인이 변화했다는 것에 주목한다. 이는 기존의 시장경제론이나 발전주의 국가론처럼 한국 경제의 성장을 고정된 요인으로 설명하는 정태적 입장을 비판하는 근거로 사용될 것이다. 또한 본 논문이 강조하고자 하는 바는 한국 경제성장을 추동하는 원인이 변화한 것이 시장경제의 발전에 따른 자연스러운 결과물이 아니라 국가의 의도적인 개입과 산업정책의 결과라는 점이다. 본 논문은 5장과 6장에서 실제로 어떻게 국가가 개입했고 국가와 시장 행위자들의 상호작용 속에서 어떻게 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로의 이행이 이루어졌는지에 대해 보다 구체적으로 살펴볼 것이다. 이 절에는 실제로 얼마나 변화했는지를 먼저 살펴보겠다.

본 논문이 사용하는 요소투입형 성장과 혁신주도형 성장의 개념은 경제학자 폴 크루그만이 아시아 국가들의 성장 패턴을 분석하면서 사용한 개념을 빌려왔다. 그에 따르면 성장은 두 가지 요인에 의해 이루어지는데 하는 투입의 증가(increases in inputs)이고 다른 하나는 투입단위당 생산의 증가(increases in the output per unit of input)다. 전자는 고용의

⁴ 세계일류상품의 선정기준은 세계시장 점유율이 5위 이내이면서 5% 이상에 들고 ① 세계시장 규모가 연간 5천만 달러 이상이고 국내시장 규모의 2배 이상이거나 ② 수출규모가 연간 5백만 달러 이상인 상품이다(산업연구원 2012, 22).

증가, 노동자들의 교육수준 향상, 그리고 물리적인 자본축적의 증가(기계, 건물, 도로 등)를 의미하고 후자는 관리 개선이나 경제정책의 개선으로 이루어질 수도 있지만 장기적 관점에서 보면 주로 지식의 향상으로 이루어진다(Krugman 1994).

본 논문은 이 개념에 따라 본 논문은 노동, 자본 등 요소의 양적 투입이 경제성장에 기여하는 바가 높은 경제를 '요소투입형 경제', 요소투입에 따른 총요소생산성이 경제성장에 기여하는 바가 높은 경제를 '혁신주도형 경제'로 규정하고자 한다. 총요소생산성은 솔로우 잔차(Solow residual), 즉 경제성장률에서 노동과 자본스톡 증가율의 기여도를 제외한 부분으로서, 총요소생산성 증가율은 일국의 기술진보율 등을 포함하는 포괄적인 생산성 개념이다(Solow 1957). 총요소생산성에 영향을 미치는 요소로는 연구개발투자의 확대 및 효율성 증대, 인적자본의 확충, 규모의 경제 실현, 마크업⁵의 실현 보장, 산업간 지역간 기술확산, 사회간접자본의 확충, 경제시스템의 선진화, 노사관계의 선진화 등이다(산업연구원 2004, 2; 7). 한편 이러한 개념화는 새로운 것은 아니며 이미 2000년대 들어 산업연구원, 한국은행 등의 보고서를 통해 유사한 개념화가 이루어지고 있으며 '혁신주도형 경제로의 이행'은 2000년대 중반 노무현 정부 이후 공식적인 산업정책 비전으로 제시되어 왔다(조태형 외 2012; 심상용 2005; 김원규·배미경 2004; 김원규·김인철 2008).

크루그만의 성장회계에 따르면 한국을 비롯한 동아시아 국가들은 전형적인 요소투입형 성장 전략에 기초해 발전하였다. 1990년대 중반 크루그만은 "아시아 기적의 신화"("The Myth of Asia's Miracle")라는 논문을 통해 한국 등 아시아의 경제성장은 생산성의 증가보다는 노동이나 자본과

⁵ 마크업(markup)은 상품의 판매가에서 들여온 원가를 뺀 액수 즉 원가를 제외한 이윤을 뜻한다.

같은 생산요소의 이례적인 투입 증가 때문이라고 주장하며 주목 받았다(Krugman 1994). 그에 따르면

한 나라의 1인당 소득의 지속적인 성장은 투입단위당 생산이 증가할 경우에만 가능하다. 투입 생산요소의 이용효율은 높이지 않고 단순히 투입량을 늘리는 것(기계와 사회간접자본의 증가에 투자하는 것)은 결국 수익률 감소에 부딪히게 되었다. 즉 투입에 의존하는 성장은 어쩔 수 없이 한계를 지니게 마련이다. (중략) 1950년대의 소련처럼 아시아의 신흥 산업국들이 급성장을 이룩한 것은 주로 놀랄만한 자원의 동원 덕분이었다. 이들 국가의 성장에서, 급증한 투입이 발휘한 역할에 대해 설명하고 나면 더 이상 말할 거리가 별로 남지 않는다. 높은 성장기에 보여준 소련의 성장과 마찬가지로 아시아의 성장도 효율성의 증가보다는 노동이나 자본과 같은 생산요소의 이례적인 투입 증가에 의해 추진되는 것으로 보인다(Krugman 1994).

실제로 1960년대-70년대 산업화 시기의 한국의 경제성장 전략은 노동 혹은 자본 투입에 의존한 요소투입형 전략이었다. 4장에서 좀더 자세히 살펴보겠지만 이 시기 중요한 것은 외국에서 이미 개발된 범용 제품 기술을 들여와 공장을 짓고 빠르게 양산 체제를 갖추는 데 있었다. 따라서 이 시기 한국의 기술혁신 체제는 역행적 엔지니어링(reverse engineering)과 턴키(turn-key) 방식의 자본재 수입을 통한 외국기술의 모방에 의존했다(윤진호 2006; 김인수 2000; Kim 1997; Hemmert 2007, 13; Hillebrand 1996). 이 시기 국가 총 연구개발비는 1964년 GDP 대비 0.2%에서 1979년 0.57%까지 증가하였다. 액수로는 1979년 기준 약 1700억원이다. 이 시기 연구개발투자에서 정부가 담당한 비율은 1964년 96%에서 1979년 기준 54%로 감소하는 추세에 있었지만 이 시기 국가 총 연구개발투자의 최소한 절반 이상을 국가가 담당하였다. 즉 국가 전체적으로 연구개발 투자가 적었을 뿐만 아니라 민간에서는 거의 연구개발에 관심이 없었음을 의미한다. 한국 내 특허등록 추이를 봐도 한국인의 특허등록은 그다지 활발하지 않았고 외국인의 특허등록 현황만 전반적으로 증가 추세에 있었다. 1962년 한국내 특허등록 건수는 99건에 지나지 않았지만 1979년

에는 1419건으로 증가했다. 그러나 1979년 한국 내 전체 특허등록의 82%를 외국인이 차지했다(윤진효 2006, 123-127).

<표 3 -5> 요소별 경제성장 기여도의 변화 추이

(단위: %)

		1971-1980	1981-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2006
GDP 성장률		7.0	8.4	7.5	4.3	4.5
성장률	자본투입	13.0	10.8	13.0	8.1	5.3
	노동투입	3.5	2.1	2.2	0.6	0.3
	총요소생산성	0.6	4.0	2.5	1.8	2.8
GDP 성장률 기여도	자본스톡	57.1	34.2	44.8	47.8	33.6
	노동투입	34.4	18.3	21.9	9.9	4.7
	총요소생산성	8.5	47.4	33.3	42.3	61.7

출처: 산업연구원(2008), p. 3, <표2>.

그러나 2000년대 이후 한국 경제성장의 패턴은 달라지기 시작했다. 2000년대 이후에는 생산과정의 혁신에 기초한 총요소생산성(total factor productivity)의 향상이 경제성장의 중요한 원인으로 작용하고 있다. <표 3 -5>에서 보듯이 1970년대만 하더라도 자본 축적의 경제성장 기여하는 정도는 57.1%에 달했다. 그러나 2000년대에는 그 수치가 33.6%로 감소했음을 볼 수 있다. 반면 총요소생산성이 경제성장에 기여하는 정도는 1970년대에는 8.5%에 지나지 않았는데 2000년대에는 61.7%까지 증가했다.

<표 3 -6>은 실질소득 증가율에 대한 요소투입 효과와 생산성 기여도를 나타내는데 이 역시 2000년대 중반 이후 생산성 기여도가 요소투입효과를 앞지르고 있음을 보여준다. 표에서 보듯이 2001-2005년 기간까지만 해도 요소투입효과가 실질소득 증가율에 기여하는 정도가 93.5%에 달하

고 생산성의 실질소득 증가 기여도는 39.0%로 훨씬 낮았다. 그러나 2005-2010년 기간에는 생산성의 기여도가 79.4%로 요소투입효과의 기여도 65.4%를 앞지르기 시작했음을 볼 수 있다. 이러한 결과는 성장 및 소득의 창출 패턴에서 한국 경제가 요소투입형에서 생산성주도형, 즉 혁신 주도형으로 변화중임을 시사한다. 또한 이러한 결과는 생산성주도형 성장패턴의 시작 시점을 1990년대 후반으로 보았던 표학길 외(2008)의 연구와도 맥을 같이 한다(조태형 외 2012, 6; 표학길 외 2008).

<표 3 -6> 실질순소득 증가에 대한 요인별 기여도

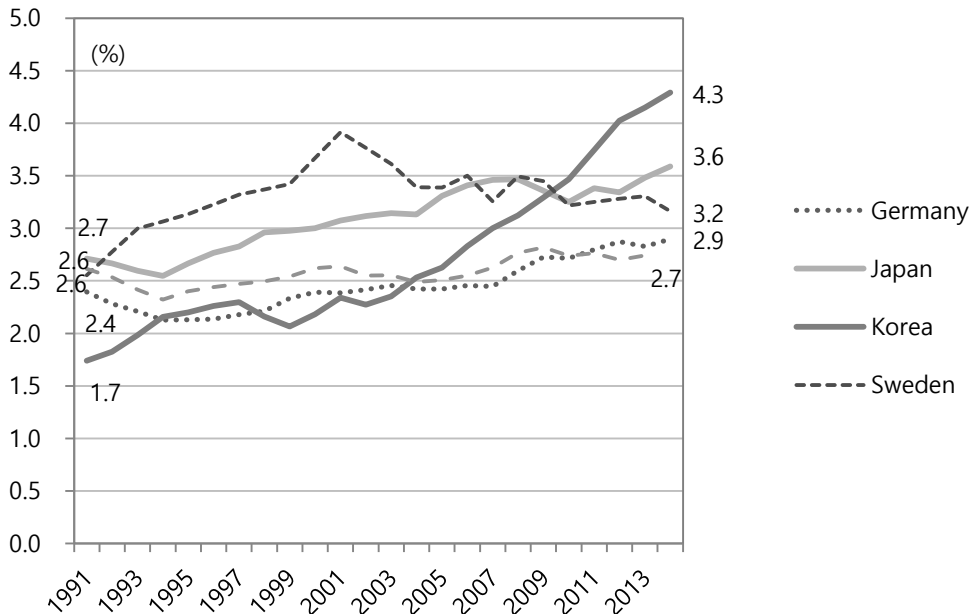
(단위: 증가율 및 기여율 %, 기여도 %p)

		1981-2010	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2001-2005	2006-2010
실질순소득((%)		6.02	9.99	4.51	3.57	4.02	3.11
실질감가상각효과(%p)		-1.26 (-20.9)	-1.58 (-15.8)	-1.25 (-27.7)	-0.94 (-26.3)	-0.83 (-20.8)	-1.04 (-33.4)
실질가격효과(%p)		-0.45 (-7.4)	0.88 (8.8)	-1.81 (-40.1)	-0.41 (-11.5)	-0.47 (-11.7)	-0.36 (-11.4)
요소투입효과(%p)	소계	4.56 (75.8)	6.12 (61.2)	4.68 (103.7)	2.90 (81.2)	3.75 (93.5)	2.04 (65.4)
	자본투입	2.34	2.56	2.66	1.79	1.97	1.61
	노동투입	2.23	3.56	2.01	1.11	1.79	0.42
생산성(%p)		3.16 (52.5)	4.58 (45.8)	2.89 (64.0)	2.02 (56.6)	1.57 (39.0)	2.47 (79.4)

출처: 조태형 외(2012), p. 9의 <표4>.

주: ()는 실질총소득 증가율에 대한 기여율(%)를 나타냄.

<그림 3 -6> GDP 대비 국가 총 R&D 지출



출처: OECD statistics, Main Science and Technology Indicators.

주: 미국 데이터는 2013년 기준.

한국 경제는 90년대 이후 빠르게 혁신주도형 경제로 변화해 왔다. 한국의 GDP 대비 국가 총 R&D는 1979년 기준 0.6%로 1970년대까지 1% 미만에 불과했고 1980년대에 소폭 증가했지만 여전히 1%대에 머물렀다 (윤진호 2007, 124; 136). 그러나 현재 한국의 GDP 대비 국가 총 R&D는 세계 최고 수준에 달한다. 2014년 기준 한국의 GDP 대비 국가 총 R&D 비중은 4.3%로 2위를 기록한 이스라엘의 4.1%보다 높은 세계 1위 수준이다. 한국 국가혁신지표의 이러한 변화는 국가간 비교를 통해서 볼 때 더욱 인상적이다. <그림 3 -6>에서 보듯이 한국의 GDP 대비 국가 총 R&D 비중은 1991년 1.7%에서 2014년 4.3%로 증가했다. 그러나 같은 기간 독일은 2.5%에서 2.9%로, 일본은 2.7%에서 3.6%로, 스웨덴은 2.6%에서 3.2%, 미국은 2.6%에서 2.8%로 소폭 증가하는 데 그쳤다. 한국의 연구개발비 증가 속도가 압도적임을 알 수 있다.

연구개발비의 증가와 함께 연구인력도 증가해서 2011년 기준 한국의 인구 1000명당 연구인력 수(Total researchers per thousand labor forces)는 11.51명으로 핀란드(14.8명), 덴마크(13.08명), 대만(11.97명)에 이어 세계 4위를 기록했다. 이는 미국(9.1명), 일본(10명), 독일(7.8명)보다는 높은 수치이다. 뿐만 아니라 한국인의 특허 수도 크게 증가해서 삼극특허(triadic patent families)의 수⁶는 2011년 기준 1709개로 일본(13705개), 미국(12649개), 독일(4982개), 프랑스(2053개)에 이어 다섯 번째다. 특히 특허협력조약(PCT)⁷이 인정하는 ICT 특허의 수는 4394개로 일본(17044개), 미국(16548개), 중국(8097개)에 이어 네 번째이다. 또, 2013년 IMD 국가경쟁력 지표에 따르면 출원인 국적별 특허 출원 및 등록에서 한국은 4위를 차지했다.

연구개발비 투자가 증가하면서 2000년대 이후 한국은 제조업 수출에서 하이테크 산업⁸이 차지하는 비중은 세계 최고 수준에 도달했다. 2006년 2위를 기록한 이후 2~4위를 유지하다가 2012년에는 제조업 수출에서 하이테크 산업이 차지하는 비중이 세계 1위를 차지했다. 하이테크산업의 무역수지도 2002년 18,178 백만 달러에서 2010년 66,859 백만 달러로 증가했으며 이는 일본 18,023 백만 달러, 미국 109,209 백만 달러 적자에 비해 훨씬 높은 수준이다.⁹

이와 함께 전자 등 하이테크 산업의 세계시장 점유율도 세계적인 수준이다. 2011년 한국 전자산업(ISIC Rev. 3 Code 32)의 세계 수출시장 점유

⁶ 미국 특허청(USPTO), 일본 특허청(JPO), 유럽 특허청(EPO)에 모두 등록된 특허를 의미한다 (OECD, Main Science and Technology Indicators Volume 2013/1, p. 10).

⁷ 여러 나라에 동시에 특허 출원을 하는 것은 금전적, 시간적 부담이 큰 경우가 많음을 고려하여 체결한 국제 조약을 의미한다(OECD, Main Science and Technology Indicators Volume 2013/1, p. 10).

⁸ 하이테크산업은 항공우주, 전자, 컴퓨터·사무기기, 의약품, 기계 산업을 포함 (OECD, Main Science & Technology Indicators 2012-1).

⁹ OECD, Main Science & Technology Indicators 2012-1 참조.

율은 6.86%로 중국(22.8%), 싱가포르(7.6%), 미국(7.3%), Taipei(7.2%)에 이어 다섯 번째를 차지하고 있다. 또, 의료, 정밀/광학 기기(precision and optical instruments), 시계산업(watches and clocks industry)(ISIC Rev. 3 Code 33)의 세계 수출시장 점유율은 6.21%로 미국 (13.88%), 독일 (11.92%), 중국 (11.22%), 일본 (8.22%), 스위스 (6.43%)에 이어 6번째를 차지하고 있다.

또한 주목할 점은 과거와 달리 일본처럼 국가 총 연구개발비에서 민간 부문의 투자 비중이 매우 높아졌다는 것이다. 언급한 것처럼 60년대-70년대에는 국가 총 연구개발비에서 공공부문의 투자 비중이 50% 이상이었지만 80년대 이후 민간부문의 연구개발 투자가 급격히 증가하면서 2011년 기준 국가 총 연구개발비에서 민간부문이 차지하는 비중은 74%에 달한다. 이는 74%인 중국, 73%인 대만과 비슷하고 77%인 일본보다는 낮은 수치이지만 미국(60%), 스웨덴(58%), 독일(66%, 2009년), 영국(45%) 보다는 훨씬 높은 수치이다.

그런데 문제는 이러한 혁신주도형 경제로의 이행이 어떻게 가능했고 특히 80년대 이후 민간의 급격한 연구개발 투자 증가는 어떻게 설명될 수 있는가 하는 점이다. 여기서도 국가의 하이테크 산업에 대한 전략적 육성 정책과 연구개발 투자가 중요한 역할을 했다. 80년대 이후 민간 기업의 반도체, 컴퓨터 등 하이테크 산업 투자가 증가하면서 국가 총 연구개발비에서 공공부문 투자가 차지하는 비율은 급격히 감소해 80년대-90년대 내내 20%대 초반 수준을 유지했다. 그러나 외환위기 이후 정부의 연구개발 투자는 더 강화되어 혁신주도형 경제로의 전환을 정책적으로 본격화하기 시작했다. 1997년 이후 정부투자 비율은 크게 증가하기 시작했고 2002년 이후 정부 연구개발예산 연평균 증가율은 10.1%에 달했고 2011년 한국 GDP 대비 정부연구개발예산 비중은 1.05%로 미국

1.03%(2010년), 독일 0.91%(2011년), 일본 0.78%(2011년)에 비해 높다.¹⁰

먼저 한국 연구개발 투자의 특징을 살펴보면 첫째, 전자부품산업, 음향/영상/통신기기 산업, 자동차산업 등을 중심으로 한 제조업의 연구개발비 비중이 높다는 것이다. 2011년 기준 한국 민간 R&D의 87.5%가 제조업에 투자되었는데 이는 미국 69.8%(2007년), 영국 73.9%(2009년)보다는 훨씬 높고 일본 87.1%(2009년), 독일 89%(2008년)과 비슷한 수치이다.

둘째, 한국은 연구개발비 대비 하이테크산업의 연구개발비 비중이 다른 나라들에 비해 매우 높다. 2010년 기준 53.4%로 다른 주요국들에 비해 매우 높다. 미국도 2008년 기준 51.9%로 매우 높은 수준이지만 일본 34.6%(2010년), 독일 27.6%(2008년), 프랑스 42.5%(2007년), 영국 45.8%(2009년) 등은 한국에 비해 훨씬 낮은 수준이다.¹¹ 실제로 대표적인 하이테크 산업인 전자부품/컴퓨터/영상 음향 및 통신장비 제조업의 연구개발비 비중은 2011년 기준 47.1%에 달한다. 또한 2011년 ‘의료, 정밀, 광학기기 및 시계 산업’ (9.01%), ‘전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신 장비 제조업’ (6.74%) 등 한국 하이테크산업의 매출액 대비 연구개발 투자는 제조업 평균(2.99%)보다 훨씬 높다.¹²

셋째, 한국 총 연구개발비 투자에서 하이테크 산업이 차지하는 비중이 월등히 높은 것은 국가의 연구개발 지원이 선별적 전략적으로 이루어졌기 때문이다. 정부 R&D 지원이 마중물 역할을 함으로써 하이테크 산업에 대한 기업들의 투자를 유인할 수 있었다. 이러한 국가의 선별적 R&D 투자 정책은 미국이나 유럽의 R&D 지원 정책과 구별된다. 한국 정부의 연구개발 투자의 특징은 경제발전분야가 차지하는 비중이 다른 나라들보다 훨씬 높다는 것이다. 미래창조과학부에서 발간하는 「2014국가연구개발사업조사분석보고서」에 따르면 2014년 기준 한국은 33개 부처에서 총

¹⁰ 국가과학기술위원회(2012), 『2012과학기술통계백서』, p. 34.

¹¹ 교육과학기술부·국가과학기술위원회(2013), 『2012과학기술통계백서』, p. 27.

¹² 국가과학기술위원회(2013), 『2012과학기술연감』, p. 254.

17조 6,395억원의 연구개발사업을 진행했는데 이중 경제발전 분야가 7조 7,322억원, 43.8%에 달했으며 보건 환경에 투자된 비중은 11.8%에 불과했다.¹³ 반면 미국은 보건환경 분야의 예산 비중이 약 60%로 가장 높으며 경제발전 분야 예산은 약 15%에 불과했다. 영국(약 30%)은 보건환경 분야의 예산 비중이 약 30%로 가장 높으며 경제발전 분야 예산은 10%도 되지 않았다. 일본(약 40%)과 독일(약 32%)은 일반대학진흥금 분야의 예산 비중이 가장 높았고 경제발전분야 예산은 둘 다 약 25...% 정도로 미국, 영국에 비해서는 높았지만 한국에 비해서는 훨씬 낮은 수준이었다.¹⁴

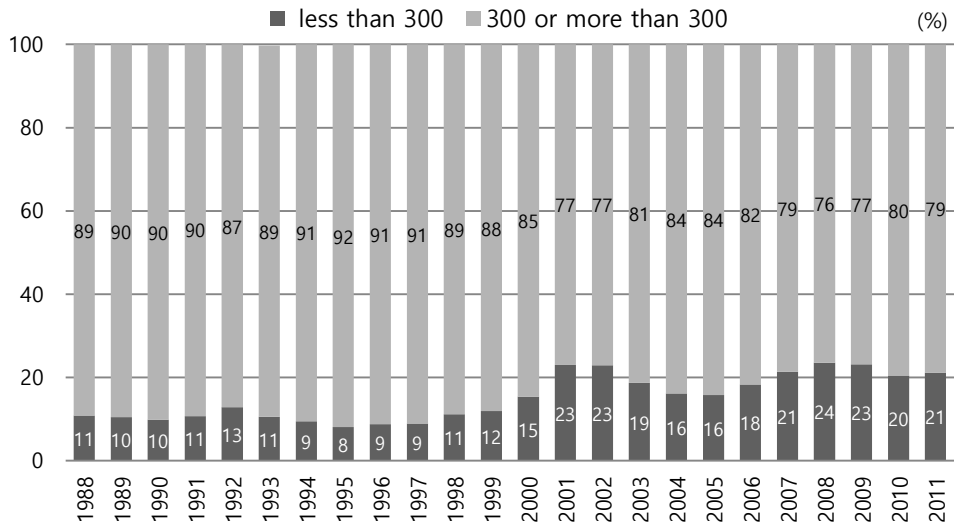
또한 2014년 기준 국가 R&D 중 34.2%인 6조 352억원이 산업분야(공공 분야에 65.8%)에 투자되었는데 산업분야별로 보면 산업분야 R&D의 약 18.4%, 1조 1,126억원이 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비에 투자되었다. 전기 및 기계장비에 투자된 6,320억원을 합하면 산업분야 국가 R&D의 28.9%가 전기전자 부문에 투자된 셈이다. 또한 자동차 및 운송장비에 투자된 비중도 9.2%, 5,774억원에 달했다. 즉 국가 R&D 중 산업분야 지원액의 38.1%가 핵심 주력산업인 전기전자 및 자동차산업에 투자되었다.¹⁵

¹³ 미래창조과학부·국가과학기술위원회(2015), 『2014년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서』, p. 20.

¹⁴ 이 보고서는 OECD MSTI(Main Science and Technology Indicators)에 근거하여 한국, 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스 6개국의 정부 연구개발예산을 경제사회 목적별로 분석하였다(미래창조과학부 2013, 2012국가연구개발사업조사분석보고서 p. 25 참조).

¹⁵ 미래창조과학부·국가과학기술위원회(2015), 『2014년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서』, pp. 17-19.

<그림 3 -7> 종업원규모별 민간 R&D 비중(제조업)



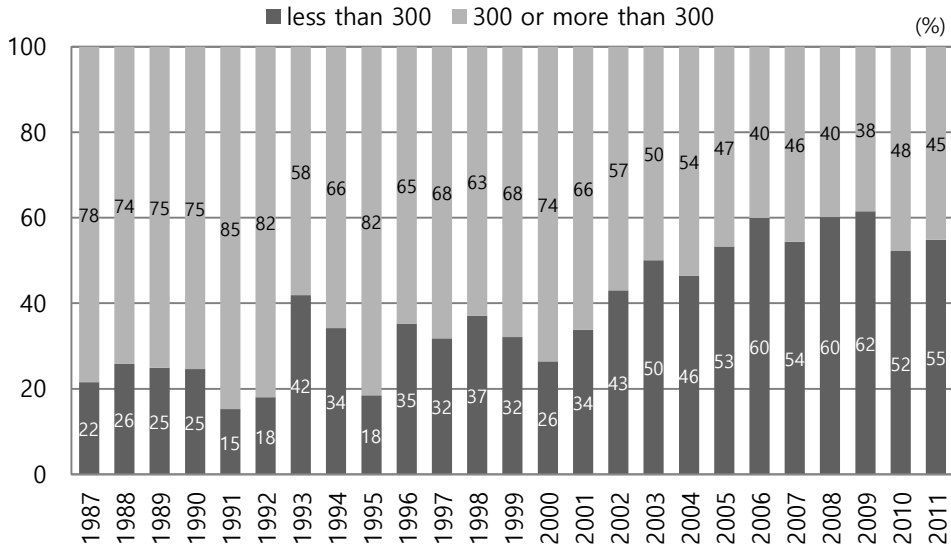
출처: 미래창조과학부, (과학기술)연구개발활동조사보고서(각년도).

넷째, 90년대 말 이후 나타난 한국 혁신체제의 주목할 만한 특징은 중소기업 R&D가 증가했다는 사실이다. <그림 3 -7>에서 보듯이 제조업 부문¹⁶의 총 민간 R&D에서 중소기업이 차지하는 비중이 2000년 이후 크게 증가하기 시작했다. 총 민간 R&D에서 중소기업이 차지하는 비중은 1988년-1999년 사이 평균 10.3%를 유지한 반면 2000년-2011년 사이에는 평균 20% 수준으로 증가했다. 대기업과 중소기업 간 R&D 격차가 다소 완화된 것은 외환위기 이후 중소기업의 R&D 투자 증가율이 대기업의 R&D 투자 증가율을 앞섰기 때문이다. 1998년-2011년 기간 동안 중소기업 R&D 투자의 연평균 증가율은 16.5%를 유지해온 반면 대기업 R&D 투자 연평균 증가율은 10.3%에 그쳤다. 특히 2008년 세계금융위기 이전까지 1998년-2007년까지의 기간 동안에는 중소기업 R&D 투자의 연평균

¹⁶ 한국 총 민간 R&D(total business R&D)에서 제조업 부문이 차지하는 비중은 2011년 기준 약 88% 한국 산업화 전 기간에 걸쳐 80% 이상의 높은 비중을 차지해왔다. 미래창조과학부 (과학기술)연구개발활동조사보고서(각년도) 참조.

증가율이 19.1%이 달했다. 같은 기간 대기업은 8.4%의 증가율을 유지했다.

<그림 3 -8> 종업원규모별 정부 및 공공 R&D의 비중



출처: 미래창조과학부, (과학기술)연구개발활동조사보고서(각년도).

중소기업 R&D의 증가는 DJ 정부의 벤처기업육성정책 등 외환위기 이후 지속적인 중소기업육성정책에 기인한 바가 크다. <그림 3 -8>에서 보듯이 실제로 정부 및 공공 부문 R&D에서 중소기업이 차지하는 비중은 1987년-1997년 기간 동안 연평균 26.5%에 지나지 않았지만 1998년-2011년 기간에는 연평균 47.5%를 차지하였다. 게다가 벤처 버블 붕괴 이후에는 지속적으로 50% 이상을 유지하여 2003년-2011년 기간 동안에는 연평균 약 55%의 비중을 차지해왔다.

이처럼 한국 경제는 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로 이행해왔고 이러한 이행의 중심에는 민간 R&D 투자의 급격한 증가가 있었으며

민간이 불확실성이 높은 기술개발 투자에 적극적으로 나설 수 있었던 것은 정부의 선별적이고 전략적인 하이테크 산업 육성 정책이 있었기 때문에 가능했다. 다음 장들에서는 한국이 어떻게 요소투입형 경제에서 혁신 주도형 경제로 이행하게 되었는지, 국가 개입이 어떻게 유효하게 작동하게 되었는지를 구체적으로 살펴볼 것이다. 먼저 4장에서는 1960년대-70년대 한국 경제발전 모델의 전형적인 특징을 살펴볼 것이다.

제 4 장 한국 경제발전 모델의 전형

이 장에서는 한국 경제발전 모델이 얼마나 어떻게 변화했는지를 살펴 보기 전에 먼저 먼저 1960년대-70년대에 형성된 한국 발전모델의 전형적 특징이 무엇인지를 분석할 것이다. 한국의 전형적인 발전 모델은 발전주의 체제에 기초한 국가 주도 자본주의의 한 유형으로 규정될 수 있다. 전형적인 한국 발전주의 체제에서 국가는 수출 지향적 경제 성장 전략을 수립하고 이를 추진하기 위해 조립 대기업 중심의 요소투입형 발전 전략에 의존했다. 요소투입형 발전 전략을 위해 국가는 규모의 경제를 갖춘 수출 경쟁력 있는 대기업을 육성하는 데 모든 국가의 자원을 동원했다.

이러한 조립 대기업 중심의 요소투입형 발전 전략은 국가와 재벌 대기업 간의 폐쇄적 발전 연합을 기초한 전형적인 한국 국가 기업간 관계를 형성했을 뿐만 아니라 한국의 기업간 관계를 형성하는 데도 결정적인 역할을 했다. 중소 부품업체의 미발달과 단기계약에 기초한 중소 부품업체의 주변화, 대기업과 중소 부품업체 간의 착취적 시장관계를 특징으로 하는 전형적인 한국 기업간 관계는 요소투입형 성장 전략에서 기인한 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 과거 한국 발전모델의 전형적 기업간 관계의 특성은 대기업 위주의 규모의 경제를 실현하고자 한 국가 전략의 산물이었다.

그러나 5장에서 살펴보겠지만 한국 경제발전 모델은 그 전략과 수단에서 모두 크게 변화하였다. 조립 대기업 중심의 요소투입형 발전 전략은 부품소재기업 중심의 혁신주도형 발전 전략으로 전환되었으며 그에 따라 정책의 수단도 자본 공급 위주에서 R&D 인센티브 중심으로 변화하였다. 뿐만 아니라 정책의 대상과 거버넌스 방식도 훨씬 포괄적이고 민주적인 방식으로 변화했다. 이는 국가의 발전주의 네트워크에 재벌 대기업만이 아니라 부품소재 중소중견기업은 정부 정책 산하 기관들과 정부 출연 연

구소, 대학 등 광범위한 주체들을 포함하게 되었음을 의미했다. 게다가 더 중요한 사실은 국가 발전주의 체제의 이러한 변화가 기업간 관계의 질적인 변화를 위한 중요한 배경이 되었다는 것이다.

이 장에서는 새로운 한국 경제발전 모델의 변화를 분석하기에 전에 먼저 한국 경제발전 모델의 전형적인 특성을 국가 기업간 관계와 기업간 관계에 주목하며 살펴보고자 한다.

제 1 절 국가 기업 관계

전형적인 한국 경제발전 모델의 국가 기업 관계는 하향식의 지도주의 (dirigisme)을 특징으로 한다. 국가 우위의 한국식 발전주의 모델에서 국가는 첫째, 자유주의 국가와 달리 국민경제 발전방향에 대한 비전을 가지고 발전전략을 수립했다. 둘째, 선별적으로 특정 산업과 특정 기업을 집중 육성했으며 셋째, 경제개발에 필요한 자원을 동원했다. 넷째, 내수 시장에 대한 보호와 규제를 통해 국내 토종 대기업을 육성했다.

(1) 국가 주도적 경제발전 전략의 수립

한국 경제모델이 영미식 시장자유주의 모델이나 유럽식 조정자본주의 모델과 구별되는 국가 주도의 발전주의 모델이라고 규정될 수 있는 이유는 무엇인가? 그것은 무엇보다 국가가 국민경제 전체의 발전 방향을 제시하고 구체적인 실행계획을 수립한다는 데 있다. 그러나 구체적인 이윤 추구의 방식이나 운영의 방식은 기업의 자율에 맡겨둔다는 점에서 사회주의적 계획경제와는 구별된다. 또한 한국 경제발전 모델은 경제의 발전

방향이 특정 집단에 의해 의도적으로 논의되고 조정되는 것이 아니라 시장의 수요와 공급의 법칙에 따라 결정되는 영미식 시장자유주의 모델과도 구별된다. 예를 들어 미국에는 부문별 공업정책을 다루는 방대한 국가기구가 부재하고 기업이 자율적으로 경쟁하면서 발전하는 체제다. 반면 코포라티즘적 조정자본주의 모델에서는 국민경제의 발전 방향을 보다 집단적 이익들의 조정 과정을 통해 결정하지만 여기서도 역시 국가의 역할은 거시경제정책을 조정하는 것에 제한된다는 점에서 한국의 국가 주도적 자본주의 모델과는 다르다.

한국 정부는 1962년부터 1996년까지 5년 단위로 총 7차에 걸쳐 경제개발 5개년 계획을 수립했다. 제1차 경제개발 5개년 계획은 쿠데타 직후 설치된 ‘종합경제재건기획위원회’가 민주당 정부의 ‘5개년 경제개발 계획’을 토대로 2개월 만에 작성한 ‘종합경제재건계획’을 경제기획원이 수정 보완하는 형태로 수립되었으며 1962년 2월부터 실행에 들어갔다(김흥기 편 1999, 55-56). 경제개발 5개년 계획의 방향과 내용은 시간이 지남에 따라 변화하였지만 박정희 정부 시기에 수립된 1차부터 4차까지의 경제개발계획의 기본 목표는 무엇보다 ‘성장’에 우선순위가 두어졌다(강광하 2000).

사실 경제개발계획은 구체적인 사업계획으로서의 역할을 했다고 보기는 힘들다. 실제 경제상황은 경제개발계획의 내용과는 달리 전개되는 경우가 대부분이었기 때문이다. 그러나 경제개발계획은 한국의 경제상황을 전체적으로 파악하고 관료들 교육시키며 대화의 광장을 마련하고 기업에게 정부의 비전을 밝히는 데 중요한 역할을 했다(한경편 2011a, 46). 경제개발계획은 1996년 7차 계획의 종료와 함께 더 이상 새로운 계획이 수립되지 않게 되면서 역사 속으로 사라졌다. 그러나 다음 절에서 살펴볼 것지만 7차의 경제개발계획을 수립하는 과정에서 형성된 정부와 관료의 역할, 즉 국민경제 전체의 상황을 파악하고 발전방향을 제시하는 정부의 역할은 여전히 각 부처에 남아서 훨씬 분권화(decentralization)되고 전문

화, 체계화되어 이어져 오고 있다.

경제개발 5개년 계획이 경제발전의 기본 방향과 중점 목표를 제시함으로써 국가가 경제개발을 주도한다는 상징적 의미로서 중요한 역할을 한 반면 실제로 국가 주도 경제개발의 실행계획으로서 역할을 한 것은 보다 미시적인 산업정책에 있었다. 특히 한국 정부는 성장을 목표로 하면서도 구체적인 전략으로 수출을 강조하였다. 한국 정부는 1964년경부터 기존의 수입대체화 전략을 포기하고 본격적인 수출 지향적 산업화 전략으로 발전 전략을 변화시켰다. 이를 위해 60년대에는 노동집약적인 경공업을 중심으로 수출의 양적 확대를 위한 정책을 폈으며 70년대에는 수출산업의 고도화를 위해 중화학공업 육성정책을 펼쳤다. 여기서 강조하고자 하는 것은 1950년대 수입대체 산업화 전략에서 1960년대 수출지향 산업화 전략으로의 이행이 시장에 의한 것이 아니었듯이 중화학공업으로의 업그레이드도 시장에 의한 것이 아니었다는 것이다(김정렬 2006, 151).

1964년~65년에 수립된 수출진흥정책은 환율 정책과 수출우대금융, 각종 세제혜택 등 수출에 유리한 각종 정책적 혜택을 포함하고 있었을 뿐만 아니라 수출촉진을 위한 행정지원제도에 의해 뒷받침되었다(Amsden 1989, 67-68; 이한구 2004, 146-149; 한경편 2011a, 31-37).

첫째, 정부는 1964년 5월 환율을 달러당 130원에서 255원으로 대폭 인상하고 환율제도도 종전의 고정 환율제도에서 단일 변동 환율제도로 변경하였다. 이를 통해 노동 비용이 감소함으로써 한국 수출 상품이 가격 경쟁력을 갖추게 되었다. 1964년 초만 하더라도 시간당 노임이 일본이 미화 56센트, 대만이 19센트, 한국이 약 16센트였다. 그런데 환율인상을 통해 한국의 시간당 노임은 약 10센트로 줄어들었고 비로소 대만, 태국, 필리핀보다 저렴해져 국제경쟁력을 갖게 됐던 것이다(오원철 2006, 78-79). 환율정책의 변화는 외채부담이 높았던 한국으로서는 힘든 결정이었던 만큼 한국의 경제발전 전략이 수출 주도형으로 바뀌었음을 나타내는 중요한 신호탄이었다(김흥기 편 1999, 145).

둘째, 무역금융의 금리를 일반대출 금리의 절반 수준으로 유지해 민간 자본의 수출 산업화 유인에 큰 영향을 미쳤다. 특히 1965년 9월에 단행된 금리현실화 조치에도 불구하고 무역금융의 금리는 오히려 더 낮아져 일반대출 금리와 무역금융 금리의 차는 더 크게 벌어졌다. 금리현실화 조치로 금리상한을 연 20%에서 연 40%로 대폭 인상하였는데 이에 따라 금융기관의 수신금리는 정기예금의 경우 연 15%에서 연 30%로 2배 인상되었고 여신금리는 일반어음 대출의 경우 연 15%에서 연 26%로 인상되었다. 그 결과 1966~72년 기간 동안 일반대출 금리가 평균 23.2%였던 반면 수출금융 금리는 6.1%에 지나지 않아 무려 약 17.1%p의 차이를 유지했다(김준경 1993, 125).

셋째, 각종 세제혜택을 통해 수출기업에 인센티브를 제공했다. 수출생산용 중간재 수입에 대해 비관세 혹은 관세감면(관세환급제)을 실시했고 수출생산용 중간재 투입과 수출판매에 대한 내국간접세 감면, 수출소득에 대한 직접세 감면(1973년 폐지), 수출용 중간재 국내공급자에 대한 관세 및 간접세 감면, 주요 수출산업 고정자산에 대한 가속감가상각의 허용 등의 지원이 이루어졌다(한경편 2011a, 36).

마지막으로 수출촉진을 위한 각종 유인체계는 정부의 행정지원제도에 의해 보장되었다. 첫째, 대통령이 주재하는 월례 수출확대회의를 개최하여 전 각료와 수출업계 대표들이 수출목표 달성 여부를 점검 평가하고 실적이 부진할 경우 대응책을 모색했다. 둘째, 수출목표제도(export targeting)를 도입하여 개별 기업별 수출예상치를 집계하고 당해 연도의 총체적 수출목표를 설정하였다. 이와 함께 수출의 날을 지정하여 수출실적을 독려하였다. 셋째, 한국무역협회가 발족되어 업계 차원에서 수출확대를 독려하였고 대한무역진흥공사(KOTRA)가 출범하여 해외 네트워크 형성, 수출마케팅, 시장정보 수집 등을 담당하였다. 이와 함께 1960년대 수출이 급격히 증가하였다(한경편 2011a, 37).

1970년대 중화학공업화 정책도 중화학공업의 수출산업화라는 맥락에서

추진된 정책이었다. 다시 말해 수출산업의 고도화 정책이었던 것이다. 제1차 경제개발5개년 계획(1962년~1966년)과 제2차 경제개발 5개년 계획(1967년~1971년)에서도 중화학공업 육성계획이 포함되어 있었지만 이때까지만 해도 주요 수출산업은 면방직 등 경공업 부문에만 국한되어 있었고 중화학공업 육성계획은 기간산업의 확충과 중간재 및 자본재 수입대체의 관점에서 다루어졌다. 1960년대 중반 수출이 급격히 증가하기 시작했지만 중간재와 자본재 수입도 급증하면서 국제수지는 여전히 적자를 면치 못했기 때문이다. 그러나 1973년 대통령 연두기자회견에서 중화학공업화 선언이 이루어진 후 수립된 ‘중화학공업육성계획’에 따르면 정부는 공업구조의 중화학공업 비율을 1972년 35%에서 1981년 51%로 늘린다는 공업구조 고도화 목표와 중화학공업 제품의 공산품 수출 비중을 1972년 27%에서 1981년 65%로 증가시킨다는 수출상품구조 고도화 목표를 제시하였다(한경편 2011a, 38-39; 한경편 2011c, 77-78).

70년대 중화학공업화 정책에 대한 지원은 60년대 수립된 수출진흥정책을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 정부는 중화학공업화에 필요한 재원을 마련하기 위해 국민투자기금을 조성했다. 국민투자기금은 1974년부터 1979년까지 중화학공업 투자 재원의 약 61%를 지원했다(육경편 2013, 105; 한국조세연구원 1995, 12).¹⁷ 당시 국민투자기금 조성을 주도한 남덕우 재무부 장관은 일본 대장성의 자금운용부 계정¹⁸에서 힌트를 얻어 당시 공무원연금기금, 군인연금기금, 사립학교교원연금기금, 산업재해보상보험기금, 가족계획연구원기금, 수출보험기금, 국민저축조합예금 등 공공기금의 예치자금을 정부가 채권을 주고 흡수해 국민투자기금을 조성했다(남덕우

¹⁷ 처음 재무부가 만든 ‘국민투자기금’ 안은 철강, 조선, 기계, 전자, 화학공업 등 중화학공업에만 거의 100% 활용하기로 되어 있었다. 그러나 국회심의를 거치는 과정에서 여야의원들이 식량증산사업을 지원대상으로 법에 공식 명기할 것을 요구해 식량지원사업 등 다른 사업에도 지원됨으로써 중화학공업 대충 비중이 감소했다(육경편 2013, 105; 한국조세연구원 1995, 12).

¹⁸ 일본 정부는 공무원 연금과 같은 공공기금의 일정 비율을 채권을 주고 기금으로 흡수해 산업개발 혹은 사회복지 사업에 사용하고 있었다(남덕우 2009, 110).

2009, 110-112). 또, 공공기금만으로는 부족해 은행의 저축성 예금의 일부와 보험회사 수익의 일부도 끌어다가 국민투자기금을 조성했다. 당시 ‘국민투자기금법’에 따르면 은행의 경우 예금액의 10~39%, 보험회사의 경우 수입보험료의 40~50%, 공공기금의 경우 여유자금의 약 90%를 국민투자채권을 매입하는 형태로 기금에 출연하도록 했다. 또 외자도입도 중화학공업 육성에 소요되는 재원조달수단으로 적극 운용되었다. 1970년대 하반기에는 전체 상업차관 도입액의 46%가 중화학공업 외산 설비재를 구입하는 데 사용되었다. 금융지원과 더불어 1975년에 중화학공업 지원을 위한 ‘조세감면법’이 마련되어 세제상의 특혜가 부여되었다. 세제지원으로 인해 법인기업의 유효한계세율은 1975~81년간 경공업과 중화학공업 사이에 30%~35%p의 차이를 보였다(한경편 2011a, 40-41).

이처럼 경공업에서 중화학공업으로의 산업구조 고도화는 시장에 의한 것이 아니라 국가의 산업정책에 의한 것이었다. 심지어 이러한 산업구조 고도화 전략은 경제기획원의 반대도 무릅쓸 정도였다. 경제기획원은 당시 점점 시장주의자들의 목소리가 높아지면서 시장 안정화를 더 강조하는 입장이었다. 그러나 박정희 대통령을 비롯한 청와대 일부 참모진과 상공부를 중심으로 중화학공업화 정책에 강한 드라이브를 걸었고 그것이 중화학공업화추진위원회의 구성으로 귀결되었다.

앞의 3장에서 보았듯이 이 시기는 전형적인 요소투입형 전략에 의존함으로써 자본의 투입에 의한 규모의 경제를 실현하는 데 우선성이 있었다. 또한 그것을 위해서 국가는 강한 권력에 의한 인위적 개입을 통해 수출이 가능한 조립 완제품 대기업의 육성 정책을 더욱 강화하였다. 그 결과는 불균형 성장 즉 중소 부품업체의 상대적 미발달과 중간재의 해외 의존 구조로 귀착될 수밖에 없었다. 이것은 1990년대 후반 이후 부품산업의 성장에 기초한 보다 완결된 형태의 산업 구조, 조립 대기업과 부품기업 간의 상호의존적 협력 체제와 구별되는 이 시기의 독특한 성장 전략이었다. 그러나 중요한 것은 한국 경제성장 전략의 이행이 이루어졌다는

것이고 그것이 국가의 산업정책에 의해 유도되었다는 사실이다.

(2) 선별적 산업정책

한국식 국가 주도 발전모델의 두 번째 특징은 국가가 전략적으로 육성할 산업은 물론 해당 산업에 진입할 기업들마저 직접 선정하여 집중 육성하는 매우 선별적인 산업정책을 폈다는 데 있다. 자유시장주의의 관점에서 한국경제를 해석하는 입장에서는 60년대 수출진흥정책이 환율현실화와 금리현실화 등을 통한 시장친화적 정책이었다고 보기도 한다(World Bank 1993; 유정호 2004). 그러나 60년대 수출진흥정책은 거시경제정책의 변화뿐만 아니라 특정 산업과 특정 기업에 대한 더 광범위한 선별적 미시경제정책을 포함했다는 점에서 단순한 ‘시장경쟁’ 정책이었다고 볼 수 없다. 무엇보다 60년대 수출진흥정책의 핵심은 가장 빨리 수출성과를 낼 수 있는 산업을 선정하고 그 산업의 몇몇 대표 기업을 선정하여 집중 지원하는 방식이었다. 당시 산업정책을 이끌었던 관료들에 따르면

한정된 재정, 금융, 외환, 외자 등의 제약 하에서 당시의 실정에 가장 적합하고 효과가 속히 나타나는 산업을 선정, 육성하고 이것이 완료되면 다른 업종을 선정, 다시 육성하는 방식을 반복하는 것이 수출지향 공업화의 첩경으로 여겨졌다. 이러한 소위 ‘중점식 개별기업별 선발형 개발전략’은 개발 투자의 파급효과가 가장 큰 것에서부터 중점적으로 개발하는 불균형 성장론에 입각했던 것이라 할 수 있다(김성진 편 1994, 23; 김정렴 1990, 119; 하용출 2006, 136).

당시 불균형 성장론에 따르면 첫째, 모든 업종을 골고루 공평하게 지원하면 안 된다는 입장이었다. 무엇보다 국제 경쟁력을 위해서 규모의 경제가 필요하다고 생각했기 때문이다. 또한 전후방 파급효과가 가장 큰 품목을 우선적으로 고려했기 때문에 선택과 집중이 불가피했다. 둘째,

선정된 특화업종이라도 다 도와주는 것은 안 된다는 입장이었다. 당시 한국 정부의 산업 육성 정책은 업종 전체를 지원하는 방식 아니라 철저하게 개별 기업을 지원하는 방식을 취했다. 그래야만 성과에 대한 평가를 할 수 있었기 때문이다. 즉 수출 성과가 좋은 업체는 더 많은 지원을 하고 성과가 좋지 않고 정책에 협조적이지 않은 업체는 지원에서 배제시키는 방식으로 기업들을 통제 관리했다. 셋째, 일단 선정된 업체에 대해서는 수출 성과만 제대로 올린다면 모든 지원을 아끼지 않는 정책을 썼다. 설비 투자 지원, 운영 자금 지원, 수출용 기자재 도입에 대한 관세 면제, 저금리 정책금융 제공, 기술 지도, 외국시찰 등 모든 면에서 지원을 아끼지 않았다. 넷째, 수출목표를 달성하면 표창을 하고 훈장도 줌으로써 수출 동기를 더욱 자극하였다(한국경제신문 1992/09/17).¹⁹

한편 수출진흥정책으로 수출이 급격히 증가하자 정부는 보다 체계적인 산업별 진흥체계를 갖추기 시작했다. 정부는 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~71년)에서 철강공업, 각종 기계공업, 석유화학공업 등 중화학공업 건설계획을 밝히고 1967년 ‘기계공업진흥법’, ‘조선공업진흥법’, ‘섬유공업근대화촉진법’을 제정했으며 1969년에는 ‘전자공업진흥법’, ‘철강공업육성법’, 1970년에는 ‘석유화학공업육성법’, 1971년에는 ‘비철금속제철사업법’을 제정하였다. 이에 따라 해당 업종들에 대한 조세 및 금융 지원의 법적 근거가 마련되었다(한경편 2011a, 38-39).

1973년 시작된 중화학공업화 정책은 한국 발전국가의 선별적 산업정책의 가장 체계화된 전형을 보여주는 예다. 1960년대 수출지향 정책이 장기적으로 계획된 개별산업 육성정책이라기보다는 전체적인 수출목표 달성에 도움이 되는 산업을 우선적으로 지원하는 산업정책이었다면 1970년대 중화학공업화 정책은 국가가 장기적인 산업 고도화 목표를 가지고 의도적으로 전략산업을 선정하여 육성한 정책이었던 것이다. 70년대 중화

¹⁹ 오원철. ‘산업전략군단사.’ 한국경제신문 1992/09/17.

학공업 육성 정책의 선별적 산업 및 기업 육성 방식이 한국 정치경제 역사에서 특별히 중요한 의미를 가지는 이유는 이 시기 형성된 한국 경제의 주력 산업 구조와 산업별 주요 기업들의 경쟁 구조가 현재까지 지속되고 있기 때문이다(Kim 2014, 244).

1973년 대통령의 중화학공업화 선언 이후 수립된 ‘중화학공업육성계획’에 따르면 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자, 화학 공업이 6대 중점 육성 업종으로 선정되었다. 중화학공업에 대한 지원은 첫째, 선정된 업종에 대한 장기적 정책금융 공급 확대 및 조세유인 제공, 둘째 중화학공업이 필요로 하는 신규 기술인력을 공급하기 위한 각종 전문학교 및 직업교육기관의 확대 신설, 셋째 중화학공업이 요구하는 기술개발에 부응하기 위한 연구개발을 담당할 정부출연연구소의 신설/확대가 추진되었다(한경편 2011a, 40; Kim 1994, 347-348; 안충영·김주훈 1995, 330; Kim 2014, 243-244).

또한 70년대 중화학공업 육성 정책은 특정 기업에 초점을 둔 산업정책이었다. 정부는 각 산업의 세부 사업 계획에 따라 시장의 규모를 정하고 참여할 기업을 선정하였다. 정부는 한편으로는 사업 허가권을 통해 시장 진입을 제한함으로써 시장경쟁으로 인한 업체 난립을 막고 다른 한편으로는 한 산업에 복수의 기업들을 배정함으로써 유효 경쟁이 가능하도록 시장의 규모를 조정했다. 이때 특이할 만한 점은 수익성이 높은 산업 분야에 참여한 기업에 수익성이 낮은 산업분야를 함께 끼워서 맡겼다는 것이다. 이는 시장경제적 관점에서가 아니라 산업의 연관성, 산업발전의 공학적 측면에서 의도적으로 계획한 것이었다. 대신 정부는 투자 위험을 감수하게 된 기업을 보호하기 위해 다른 기업의 시장참여를 제한했다(육경편 2013).

이 시기 중화학공업 육성정책의 핵심은 선정된 산업에 국제경쟁력을 갖춘 대기업을 육성하는 데 있었다. 중화학공업추진위원회는 중점육성산업을 선정하고 첫째, 경제성과 경쟁력 제고를 위해 대형화를 유도하고

둘째, 중화학공업을 수출주력업종으로 육성하겠다는 방침을 확정했다. 한국형 경제개발 모델에서는 수요에 맞추어서 공장규모를 정한 것이 아니라 국제적으로 최소 경쟁 단위가 되는 공장을 건설한다는 원칙을 우선 수립하고 그 규모에 맞추어서 수요를 개발했다(하용출 2006, 131).

<표 4-1> 중화학공업 개발계획에 참여한 주요 대기업

산업	세부 업종	주요 참여 대기업
철강	제철	국제
기계	자동차	현대, 대우, 기아
	기관차	대우, 현대
	자동차용 엔진	현대, 대우, 기아
	기계	현대, 효성, 국제, 선경
	중기계	현대, 삼성, 대우
	건설용 중장비	현대, 대우
조선	조선	현대, 삼성, 대우
	선박용 엔진	현대, 쌍용, 대우
전기전자	전자	삼성, 럭키, 대한전선
	중전기	효성, 쌍용
	발전설비	현대, 삼성, 대우, 효성
화학	화학	럭키, 선경
	화학섬유	럭키, 쌍용, 한국화약
	정유	럭키
	시멘트	쌍용

출처: 김윤태(2012), p. 149의 <표 4-5>과 이한구(2004), p. 237의 <표>를 참조하여 재구성.²⁰

정부는 수출 주도 산업을 육성하기 위해서 규모의 경제 실현을 하는 구체적인 방법으로 공정한 시장경쟁보다는 효율성 측면을 강조하였다. 정부는 대형화 유도라는 실천방안에 따라 재벌 대기업들을 중화학공업

²⁰ 김윤태(2012), 한국의 재벌과 발전국가; 이한구(2004).

사업자로 선정하는 한편 부실기업들을 대거 재벌기업에 인수시키고 조세 감면과 금융특혜를 제공하였다. 이 과정에서 현대그룹은 인천제철과 대한알미늄을 인수하였고 삼성그룹은 코리아 엔지니어링, 대성중공업, 우진조선, 통일건설, 한국반도체 등을 인수하였으며 대우그룹은 한국기계, 옥포조선, 새한자동차 등을 인수하여 그룹의 주력을 중화학공업으로 전환했다. 또한 상업자본에 기초해 있던 많은 재벌들도 이 시기 부실기업 인수를 통해 산업자본 중심으로 전환을 도모하였다. 한편 기업들의 경쟁적 참여로 과잉투자 우려가 제기되자 정부는 산업별로 참여 기업을 제한함으로써 시장의 독과점을 허용하였다. 예를 들어 <표 4-1>에서 보듯이 엔진은 현대조선, 쌍용중기, 대우중공업으로 3원화, 자동차는 현대자동차, 새한, 기아 등으로 3원화, 컬러TV는 금성, 삼성, 대한전선으로 3원화하였다(이한구 2004, 237).

<표 4-2> 70년대 10대 재벌의 계열기업군 변화 추이

재벌명	대표자	72년 계열기업수	79년 계열기업수
현대그룹	정주영	6(5)	31(15)
LG그룹	구인회	18(14)	43(24)
삼성그룹	이병철	16(15)	33(26)
대우그룹	김우중	2(3)	34(20)
효성그룹	조흥제	4(4)	24(15)
국제그룹	양정모	3(5)	22(16)
한진그룹	조중훈	8(10)	15(15)
쌍용그룹	김성곤	6(7)	20(13)
한국화학	김종희	7(8)	18(16)
SK그룹	최종현	5(6)	14(16)

출처: 이한구(2004), 한국재벌사, 서울: 대명출판사.

주: ()속은 연관산업수

대기업들은 정부 정책에 적극 편승함으로써 빠르게 성장하는 한편 수

많은 계열사들을 거느린 대규모 기업집단인 재벌로 성장했다. 이 시기 10대 재벌의 성장 속도는 한국 경제 성장 속도의 5배 내지 10배에 이르렀다(Kim 2014, 244). <표 4-2>에서 보듯이 70년대 동안 대표적인 대기업들이 계열사수를 크게 확대했다. 현대의 경우 계열사 수가 72년 6개에서 79년에는 31개로 증가했고 LG는 18개에서 43개, 삼성은 16개에서 33개, 대우는 2개에서 34개, 효성은 4개에서 24개로 증가했다. 또 한국 재벌의 특징 중 하나는 주력업종과 관계 없는 업종으로의 다각화에 있다. 즉 79년 기준 LG와 삼성의 연관산업 수는 각각 24개, 26개에 달했고 이외에 대우는 20개, 현대는 15개 등으로 나머지 주요 재벌들도 각각 평균 15~16개의 산업에 참여하고 있었다. 1970년대 10대 재벌 중 해체된 국제그룹과 대우그룹을 제외한 나머지 그룹들은 현재까지 재계서열 최상층을 유지하고 있다

(3) 발전주의 국가의 능력: 주요 정책 수단

제3장에서 보듯이 1970년대까지 전형적 발전주의 모델의 성장 요인은 수출 경쟁력을 위한 규모의 경제 실현, 이를 위한 자본의 집중이 중요시되는 요소투입형 전략이었다. 문제는 어떻게 국가가 경제발전에 대한 장기적인 전망을 가지고 자본을 집중시킬 수 있었던 것인가 하는 점이다. 즉 구체적인 정책을 수립한다 하더라도 그것을 실현할 수 있는 수단이 있어야 했다. 특히 한국과 같이 선택적 산업정책의 성과를 높이기 위해서는 국가가 선정한 전략산업에 국가의 재정 보조는 물론 규모의 경제 실현을 위해 자본을 집중시켜야 했다. 그런 의미에서 산업화 시기 한국의 강력한 정부 주도 산업정책이 효과를 가질 수 있었던 것은 무엇보다 국가의 독점적 자원배분 권한 때문이었다.

1960년대-70년대 한국 정부는 수출진흥정책에서의 수출금융 금리정책, 중화학공업 자금조달을 위한 국민투자기금 조성 등에서 볼 수 있듯이 경제개발에 소요되는 재원을 내자 동원과 외자 조달을 통해 직접 공급했다. 이를 위해 한국 정부는 금융정책, 재정정책, 통화정책, 해외차관 도입 등 모든 수단을 총동원하였다. 또한 이를 통해 정부는 일반금리보다 현저히 낮은 금리로 제공되는 정책금융과 상업차관 지불보증을 수단으로 정부주도 경제개발 과정에 기업들을 적극 유인할 수 있었다. 1960년대-70년대 동안 국내 총 여신에서 정책금융이 차지하는 비중은 평균 60%에 달했고 1966년부터 1979년까지 도입된 해외차관의 총 규모는 같은 시기 GDP의 약 5%에 달했다.²¹ 정책금융의 평균 이자율은 1970년대에 수출금융 6~9%, 국민투자기금 12~16%로 당시 일반 대출금리보다 3~10%p 정도 낮았다. 또 당시 상업차관의 평균 이자율은 5.7~7.5%에 지나지 않았기 때문에 국내 일반 대출금리에 비해 최소한 11%p 이상 낮았고 상업차관 도입이 적극적으로 추진되었던 1960년대 후반부에는 국내 대출금리와 차이가 약 20%p에 달했다.²²

(a) 내자 조달

내자 조달을 위해서는 금융정책과 재정정책, 통화정책이 총동원되었다. 우선, 금융정책은 기본적으로 금융억압(financial repression)에 기초했다. 가장 주요한 금융억압의 수단은 정부의 예금 및 대출 금리 규제, 채권 발행(new bond issues) 규제에 있었다. 산업투자에 자원을 집중시키기 위해 법정 이자율을 시장금리보다 낮게 유지하는 방법은 일본이나 대만과 같은 국가주도 발전국가 유형에서 흔히 사용되는 방식이었지만 한국

²¹ 한국은행 경제통계시스템 data 참고.

²² 최진배(1995), <표 5-23>, <표 5-24>; 한국은행, 경제통계연보, 각 호; 이윤호(2005), p. 118.

의 금융억압은 그 정도가 가장 심했다는 점에 주목할 필요가 있다. 1960-70년대 동안 대만의 법정금리와 시장금리의 차이는 10-15%p 정도였고 실질 이자율은 플러스 수준을 유지했다. 일본의 법정금리와 시장금리의 차는 1970년대 중반까지 5-10%p 정도의 갭을 유지하였고 이후에는 이자율 상한이 폐지되었다. 실질 이자율도 플러스 수준을 유지했다. 반면 1960년대-70년대 동안 한국의 법정금리와 시장금리의 차는 15-25%p에 달했고 실질 이자율은 마이너스 수준을 유지했다(Patrick 1994, 334-35).

<표 4-3> 대출이자율과 인플레이션(1971-85)

(단위: %)

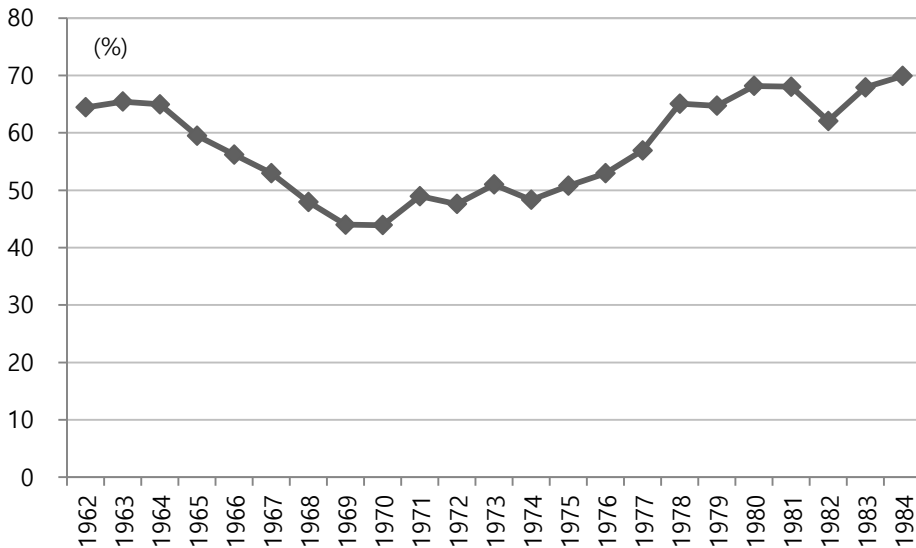
연도	일반대출 이자율	정책대출 이자율			사채 이자율	GNP 디플레이터
		수출	기계류 자 금	국민투자기금		
1971	22.0	6.0	n.a.	n.a.	46.4	12.9
1972	15.5	6.0	n.a.	n.a.	37.0	16.3
1973	15.5	7.0	10.0	n.a.	33.4	12.1
1974	15.5	9.0	12.0	12.0	40.6	30.4
1975	15.5	9.0	12.0	12.0	41.3	24.6
1976	18.0	8.0	13.0	14.0	40.5	21.2
1977	16.0	8.0	13.0	14.0	38.1	16.6
1978	19.0	9.0	15.0	16.0	39.3	22.8
1979	19.0	9.0	15.0	16.0	42.4	19.6
1980	20.0	15.0	20.0	22.0	44.9	24.0
1981	17.0	15.0	11.0	16.5~17.5	35.3	16.4
1982	10.0	10.0	10.0	10.0	32.8	7.1
1983	10.0	10.0	10.0	10.0	25.8	5.0
1984	10.0-11.5	10.0	10.0-11.5	10.0-11.5	24.8	3.9
1985	10.0-11.5	10.0	10.0-11.5	10.0-11.5	24.0	4.2

주: n.a.는 not applicable을 나타냄.

출처: Sakong, Il, *Korea in the World Economy*, Institute for International

Economics, Washington, D.C., 1993, p. 244; 강광하, 2000. 경제개발 5개년 계획: 목표 및 집행의 평가. 서울: 서울대학교출판부, p. 37.

<그림 4-1> 총대출금 대비 정책금융의 비중

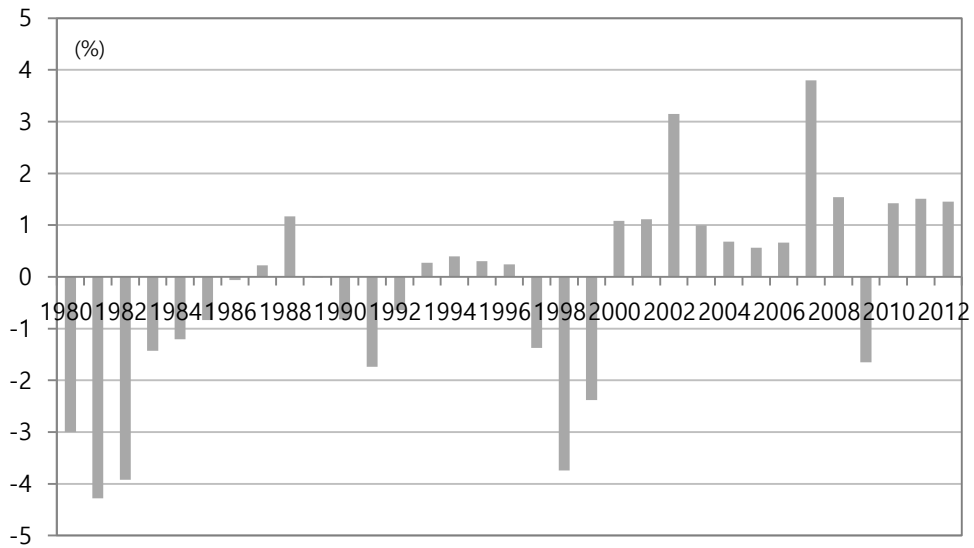


김중웅(1986), '산업발전과 정책금융', 한국개발연구 8:1, p. 54 참조.

일반 대출 외에도 한국은 광범위한 정책금융을 운영했는데 정책금융의 금리는 일반 대출금리에 비해서도 훨씬 낮았다. 대표적인 정책금융인 수출금융의 금리는 일반대출 금리의 절반 이하에 불과했기 때문에 수출금융과 사채시장의 금리차는 거의 30-40%p에 달했다. 또 중화학공업에 주로 투입된 기계류 자금이나 국민투자기금의 금리는 70년대 내내 12-16%에 머물러 같은 시기 15.5-19%에 달했던 일반 대출금리에 비해 3-3.5%p 낮았고 사채금리에 비해서는 24-38%p 정도 낮았다. <그림 4-1>에서 보면 이처럼 낮은 금리로 운용된 정책금융이 국내 총대출금에서 차지한 비중은 1960년대부터 1980년대 중반에 이르기까지 최소 44%에서 최대 70%에 이른다. 또, 시기별로 보면 1960년대(1962-1969)에는 평균 57%, 1970년대

(1970-1979)에는 평균 53%, 1980년대 전반(1980-84)에는 평균 67%에 달했다. 이는 1960년대-80년대 고도성장기 동안 국가가 국내 총 여신의 절반 이상을 저금리의 정책금융으로 조달했음을 의미한다.

<그림 4-2> GDP 대비 통합재정수지



출처: 한국통계포털(KOSIS).

1960년대-70년대 재정정책 역시 적자재정에 의존했다. <그림 4-2>에서 보듯이 적자폭은 1980년대 초까지 악화되어 1960년대에는 GDP 대비 -1~-2% 정도, 70년대에는 -2~-5% 정도였으나 80년대 초 긴축 재정정책의 영향으로 80년대 초부터 개선되기 시작하여 87년에는 흑자를 기록했다. 정부부채의 규모는 1960년대-70년대 동안 GDP 대비 10~20%대를 유지하다가 80년대 이후에는 97년 외환위기 이전까지 지속적으로 하락하여 90년대 중반에는 5% 수준까지 감소했다. 1970년대 정부 일반재정에서 경

제개발비가 차지한 비중은 23% 정도를 유지했다.²³ 또, 재정투융자 규모로 정부 재정의 경제개발 정도를 파악해보면 정부 일반재정에서 재정투융자가 차지한 비중은 1967-76년까지 10여 년간 31% 정도에 달했다.²⁴

그러나 한국 정부의 재정건전성은 정부가 경제개발에 깊이 관여한 것에 비하면 대단히 양호한 수준을 유지한 편이다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 정부가 직접적인 재정투자보다는 정책금융을 적극 활용했기 때문이다. 그러나 정책금융이 한국은행의 예금은행에 대한 대출(재할인)을 통해 뒷받침되었고 이는 통화증발을 낳았다. 결국 재정부문의 건전성은 팽창적 통화정책과 이로 인해 물가조세(inflation tax)를 바탕으로 유지되었다고 볼 수 있다(한경편 2011b, 175).

<표 4-4> 본원통화 증가에 대한 기여¹⁾

	1951~64	1965~72	1973~81	1982~86	1987~93	1994~2001	2002~09
대정부 순대출	29.7	1.1	6.0	-1.8	-7.0	-1.6	2.9
대예금은행 대출	12.7	9.5	20.2	32.0	6.7	-3.1	0.4
해외 순자산	-	1.5	5.8	4.5	22.1	62.0	45.0
불태화 조작	0.0	-3.8	-8.6	-28.8	-30.7	-29.8	-21.1
기타	6.6	31.0	1.6	17.2	34.0	-21.8	-17.5
본원통화 증가율	49.0	39.3	25.1	13.0	25.0	5.7	9.7

출처: 1950~69년은 한국은행, 경제통계연보, 각년도; 그 이후는 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>); 한경편 2011b, p. 61.

- 주: 1) 본원통화 증가에 대한 기여 = 금년도 증가율×전년도 본원통화 대비 비율.
 2) 대정부 순대출 = 한은의 대정부 대출 및 국채인수 - 정부의 대한은 예금
 3) 불태화 조작은 통안증권 및 외평채(원화표시)를 이용한 불태화 조작 의미.

저금리 기조와 대규모 정책금융 지원으로 인해 통화정책의 기조는 팽

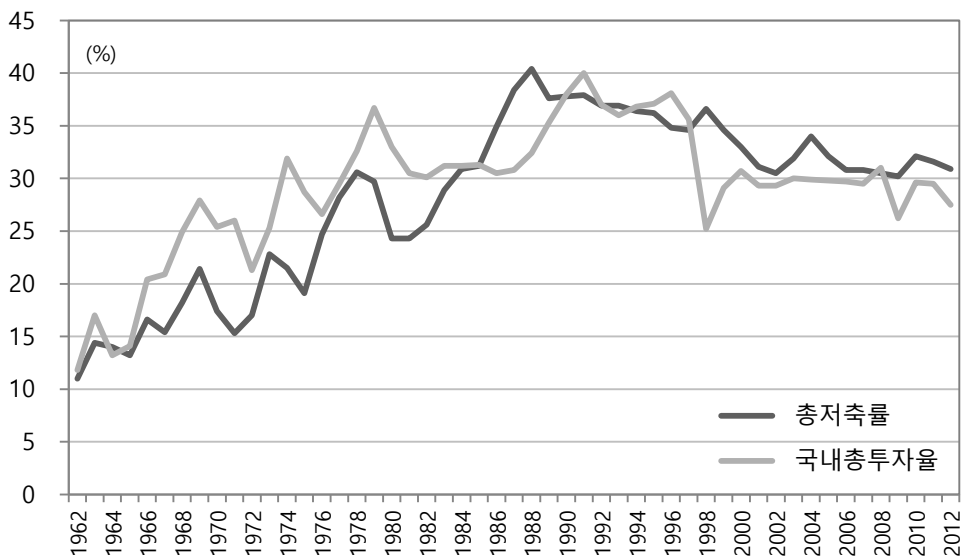
²³ 기획재정부, 정부재정 결산보고서(각년도) 참조.

²⁴ 기획재정부, 1976년 정부재정 결산보고서, 일반재정부문 세출별구성비 참조.

창적 기초를 유지했다. 이로 인해 <표 4-4>에서 보듯이 본원통화 증가율도 대단히 높아서 1951~64년에는 49.0%, 1965~72년에는 39.3%, 1973~81년에는 25.1%에 달했다. 1960년대 초까지 본원통화 증가의 주요인은 재정적자의 화폐화(monetization)가 통화증발의 주요인이었다면 1960년대 말부터는 한국은행의 예금은행에 대한 대출이 통화증발의 주요인으로 작용하였다. 이는 정책자금 대출에 따른 만성적 초과자금수요와 예금은행의 지준 부족현상이 지속됨에 따라 정부가 1968년부터 재할인총액한도제를 폐지하고 유동성조절자금을 제외한 모든 정책자금에 대해 일정 비율로 자동재할인해 주는 방식으로 전환했기 때문이다. 그 결과 1973~81년 기간에는 본원통화 증가율 25.1% 가운데 대부분인 20.2%가 한국은행의 예금은행에 대한 대출에 기인한 것이었다(한경편 2011b, 60-61).

(b) 외자조달

<그림 4-3> 저축률과 국내 총투자율



출처: 한국은행.

<표 4-5> 투자 및 재원조달 비중

(단위: %)

기간	총투자율(A)	국민저축률(B)	해외저축률	투자재원의 자립도 (B/A)
1954-61	12.2	3.2	8.4	26.3
1962-70	23.5	14.0	9.4	59.6
1971-80	30.6	24.4	6.2	79.7
1981-85	26.1	23.0	3.1	88.1
1962-85	27.5	23.3	4.2	84.7

출처: 재무부, 재정금융통계, 1986. 1; 한국은행, 국민소득계정, 1984; 김종웅 (1986), p. 50.

정부의 자금조달 역할은 내자조달에만 머무르지 않았다. <그림 4-3>에서 보듯이 경제개발이 시작되던 시점에서 국내 저축률은 15%에도 미치지 못할 만큼 저조한 수준이었고 고도성장이 이루어진 1966년부터 1979년까지 국내 저축률은 국내 투자율에 비해 평균 6%p정도 낮았다. 이에 따라 정부는 60년대 초반부터 부족한 투자 재원을 마련하기 위해 해외차관 도입에 적극 나섰다. 1962년 7월 18일 정부는 장기결제 방식에 의한 자본재 도입법과 차관에 대한 정부지불보증법을 제정하였다. 당시 외국은행이나 기업들은 한국 기업에 자금 지원을 하는 것에 부정적이었다. 정부지불 보증제도는 민간 기업이 빚을 못 갚을 때는 대한민국 정부가 책임지고 갚겠다는 것을 의미했는데 이는 세계에서 유례가 없는 제도였다(김흥기 편 1999, 75-76).

그러나 이러한 외자도입 촉진법의 제정 이후에도 국내 산업기반이 워낙 약해서 차관도입이 쉽지 않다가 차관도입이 본격화된 것은 장기영 부총리 취임 이후 적극적인 외자도입 정책과 더불어 1965년 일본과 국교정

상화를 하면서부터였다. 1966년부터 1979년까지 도입된 해외차관의 총 규모는 약 150억 달러로 같은 시기 GDP의 약 5%에 달했다.²⁵ <표 4-5>에서 보면 1960년대에는 한국의 총투자율 23.5% 중 국내저축의 비중은 14.0%, 해외저축의 비중은 9.4%를 차지해 해외저축 의존율이 약 40%에 달했다. 1960년대 빠른 수출 성장세로 인해 자본축적이 어느 정도 이루어졌음에도 불구하고 1970년대에도 총투자율 30.6% 중 국내저축의 비중이 24.4%, 해외저축의 비중이 6.2%를 차지해 해외저축 의존률이 약 20%에 달했다. 한편, 당시 상업차관의 평균 이자율은 5.68~7.5%에 지나지 않았기 때문에 국내 일반 대출금리에 비해 최소한 11%p 이상 낮았고 상업차관 도입이 적극적으로 추진되었던 1960년대 후반부에는 국내 대출금리와 차이가 최고 20%p에 달했다.²⁶

정부의 저리의 정책금융 조달과 외국인직접투자보다는 차관도입에 의존한 외자도입 정책으로 높은 부채비율을 특징으로 하는 한국 기업들의 자금조달체계가 고착화되었고 특히 자금사정이 좋은 대기업일수록 부채비율이 높은 특이한 구조가 형성되었다.

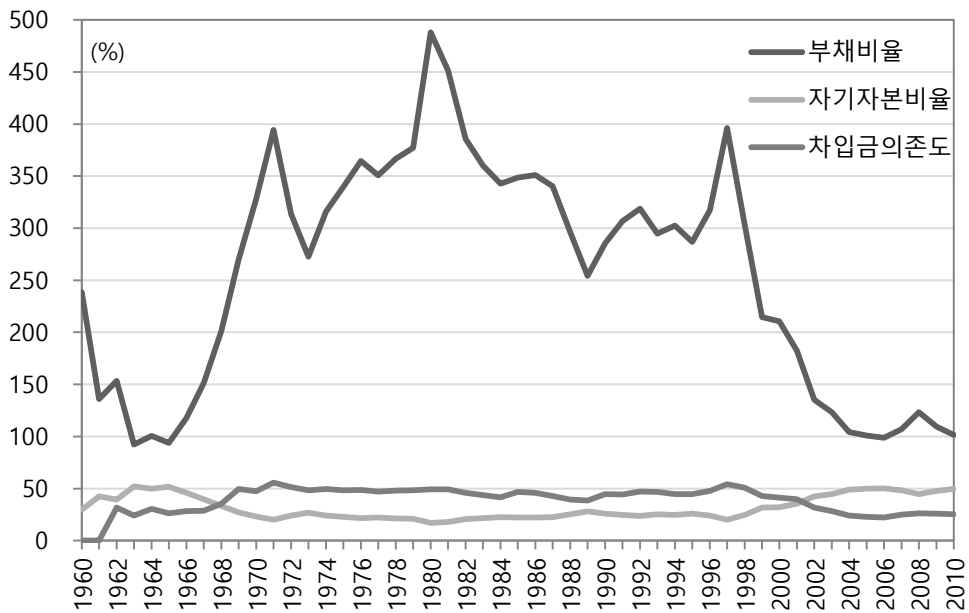
<그림 4-4>에서 보듯이 한국 제조업 부문 기업들의 자기자본 대비 부채비율은 1965년 100% 수준에서 급격하게 상승하기 시작하여 1970년에는 400% 수준까지 상승하였고 1980년대 초반에는 500% 가까운 수준으로 상승하였다. 연대별 평균 부채비율로 비교해 보면 <표 4-6>에서 보듯이 1960년대에는 제조업의 부채비율이 연평균 155% 정도였던 반면 1970년대부터 1990년대까지는 연평균 300% 이상을 유지했다. 이 같은 높은 부채비율은 기업들이 자본조달을 위해 자기자본보다는 외부차입금에 의존하는 비율이 높았기 때문이다. 제조업 기업들의 총자산(total asset)에서 자기자본이 차지하는 비중과 외부차입금이 차지하는 비중은 1960년대까

²⁵ 한국은행 경제통계시스템 data 참고.

²⁶ 최진배(1995), <표 5-23>, <표 5-24>; 한국은행, 경제통계연보, 각 호; 이윤호(2005), p. 118.

지만 해도 각각 41%, 32% 수준이었으나 1970년대부터 1990년대까지는 역전되어 자기자본 비중은 20%대로 떨어지고 외부차입금의 비중은 50% 가까운 수준으로 상승했다. 전산업 분야의 패턴도 제조업 부문의 패턴과 거의 유사하게 유지되었다.

<그림 4-4> 제조업의 부채비율과 자본조달 구조



출처: 한국은행, 경제통계시스템, 기업경영분석지표 참조.

주: a) 부채비율= 부채/자기자본 x 100

b) 자기자본비율 = 자기자본/총자본 x 100, 자기자본에株式이 포함됨.

c) 차입금의존도 = (장단기차입금+회사채)/총자본 x 100

d) 1963-1969년 값의 평균

e) 1971-1979년 값의 평균

f) 1962-1969년 값의 평균

<표 4-6> 한국 기업들의 부채비율과 자금조달 구조

(단위: %)

		1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2010
전산업	부채비율 ^{a)}	128 ^{d)}	318	357	320	137
	자기자본비율 ^{b)}	46 ^{d)}	24	22	24	43
	차입금의존도 ^{c)}		49 ^{e)}	44	44	29
제조업	부채비율	155	342	362	303	127
	자기자본비율	41	23	22	25	45
	차입금의존도	32 ^{f)}	49	44	47	28

출처: 한국은행, 경제통계시스템, 기업경영분석지표 참조.

주: a) 부채비율= 부채/자기자본 X 100

b) 자기자본비율 = 자기자본/총자본 X 100, 자기자본에株式이 포함됨.

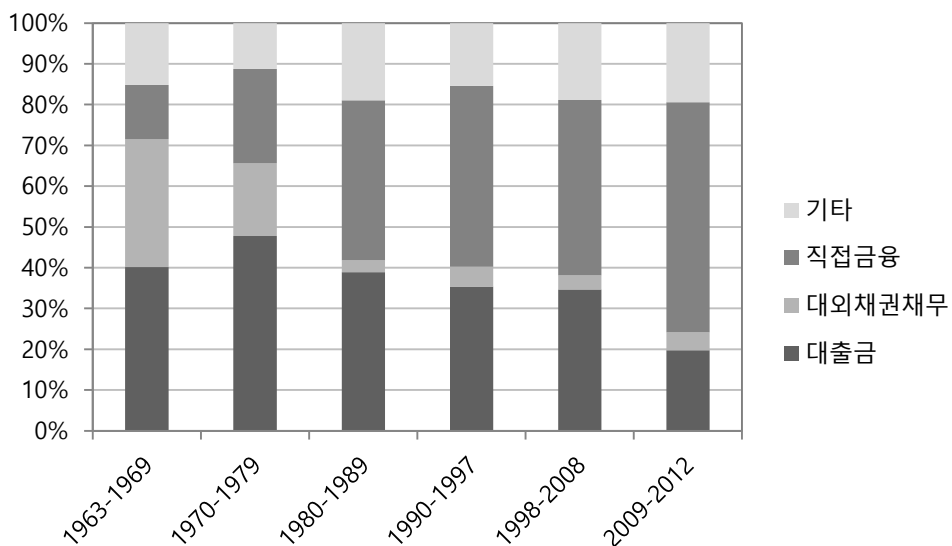
c) 차입금의존도 = (장단기차입금+회사채)/총자본 x 100

d) 1963-1969년 값의 평균

e) 1971-1979년 값의 평균

f) 1962-1969년 값의 평균

<그림 4-5> 비금융기업의 외부자금 조달 항목별 구성



출처: 한국은행 경제통계시스템, 자금순환 중 시기별 금융거래표.

주: 1) 직접금융: 국공채, 기업어음, 회사채, 외화채권, 주식/출자금.

2) 대외채권채무: 직접투자, 기타대외채권채무(차관).

3) 대출금: 은행 및 비은행 대출금.

4) 기타: 상거래신용(기업신용), 기타금융자산부채, 콜론/콜머니, 정부용자

<표 4-7> 한국 기업(비금융기업)의 외부자금 조달 항목별 구성

(단위: %)

비중	1963-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1997	1998-2008	2009-2012
외부자금	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
대출금	40.2	47.8	38.2	35.5	34.9	19.7
은행	31.4	31.2	20.0	15.5	36.1	8.9
비은행	8.7	16.6	18.1	19.9	-1.1	10.8
대외채권/채무	31.4	17.8	2.9	4.8	3.5	4.4
직접금융	13.3	23.2	38.4	44.5	43.4	56.4
국공채	0.0	0.0	1.8	1.2	0.1	0.5
기업어음	0.0	2.1	6.1	8.9	4.5	4.4
회사채	0.4	4.8	10.2	18.0	9.2	28.8
외화채권	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0	3.1
주식/출자금	12.8	16.2	20.4	14.3	30.2	19.7
기타	15.1	11.3	18.6	15.4	19.0	19.4

출처: 한국은행 경제통계시스템, 자금순환 중 시기별 금융거래표.

주: 1) 은행: 예금취급기관

2) 비은행: 한국은행, 보험, 여신전문기관, 공적금융, 기타

3) 대외채권/채무: 직접투자, 기타대외채권채무

4) 기타: 상거래신용(기업신용), 기타금융자산부채, 콜론/콜머니, 정부용자

1960년대-70년대 동안 특히 주목할 만한 점은 기업의 외부조달 자금 중에서도 직접금융이 차지하는 비중보다 금융기관으로부터의 대출이나 해외차관(대외채무) 등 차입금에 대한 의존율이 절대적으로 높았다는 것이다. <그림 4-5>와 <표 4-7>을 보면 1960년대, 70년대 동안 기업의 외부

조달 자금 중 금융기관 대출이 차지하는 비중이 각 40%, 48%에 달했음을 알 수 있다. 또, 대외채권채무가 차지하는 비율은 1960년대 31%, 1970년대 18%에 달했다. 금융기관 대출금과 대외채권채무를 합쳐서 간접금융이 차지한 비중은 1960년대 71.6%, 1970년대 65.6%에 달했다. 반면 회사채나 주식 등 직접금융에 의존한 비중은 1960년대 13%, 70년대 23%로 매우 낮은 수준이었다.

<표 4-8> 비금융기업 부문의 자금조달 구조(1970~1985년 평균, 순증 기준)

(단위: %)

	한국	일본	프랑스	독일	영국	미국
자금조달 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
내부자금	25.2	33.7	44.1	55.2	72.0	66.9
외부자금	74.8	66.3	55.9	44.8	28.0	33.1
단기증권	2.6	n.a.	0.0	0.0	2.9	1.4
대출금	44.5	40.7	41.5	21.1	21.4	23.1
상거래신용	n.a.	18.3	4.7	2.2	2.8	8.4
사채	7.2	3.1	2.3	0.7	0.8	9.7
주식	11.1	3.5	10.6	2.1	4.9	0.8
기타	9.4	0.7	-4.7	11.9	-7.2	-10.2

출처: 이윤호(2005), 한국의 재벌2: 재벌의 재무구조와 자금조달, p. 108.

과거 한국 기업들의 높은 외부자금 의존율과 외부자금 중 대출금에 대한 높은 의존율은 다른 나라들과 비교할 때 더욱 두드러진다. <표 4-8>에서 보듯이 1970~1985년 기간 동안 한국 기업들의 자금조달체계에서 외부자금이 차지한 비율은 74.8%에 달했다. 이는 같은 시기 영국 28.0%, 미국 33.1% 등 영미식 자유시장경제체제와 비교할 때는 물론이고 상대적으로 은행의 장기 금융(patient capital)에 대한 의존율이 높았던 독일 44.8%, 프랑스 55.9%, 일본 66.3%보다도 훨씬 높은 수치였다. 또, 외부자금 중에서도 대출금에 대한 의존율 역시 가장 높았다. 같은 시기 한국

기업들의 대출금 의존율은 44.5%로 독일 21.1%, 영국 21.4%, 미국 23.1%, 일본 40.7%, 프랑스 41.5%에 비해 가장 높은 수준을 보였다.

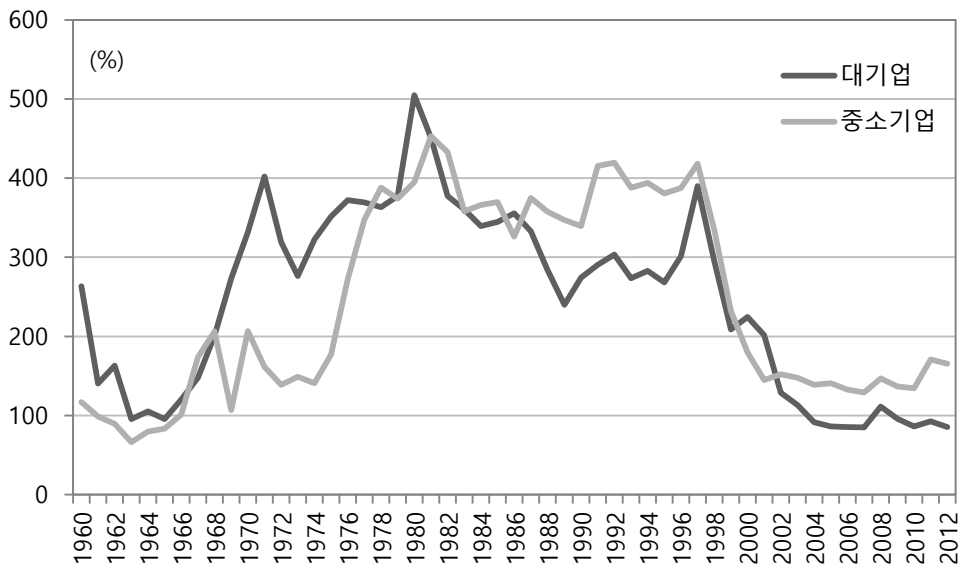
<표 4-91> 제조업 내 기업규모별 자금조달 구조 변화 추이

(단위: %)

		1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2012
부채비율	대기업	160.4	348.6	359.1	288.9	114.6
	중소기업	112.3	235.6	378.1	371.0	147.7
자기자본비율	대기업	40.4	22.4	22.3	26.0	48.2
	중소기업	48.7	32.0	21.0	21.6	40.5
차입금의존도	대기업	33.2	50.0	45.2	47.9	24.7
	중소기업	26.2	38.6	39.5	42.2	34.0

출처: 한국은행, 기업경영분석(연도별), '자산자본에 대한 비율표' 참조.

<그림 4-6> 제조업 내 기업규모별 부채비율 추이



출처: 한국은행, 기업경영분석(연도별), '자산자본에 대한 비율표' 참조.

또한 1960년대~70년대에는 기업규모가 클수록 부채비율이 높았고 반면 차입 비용은 더 적었다. 한국 제조업 부문 기업들의 부채비율 변화를 보면 산업화 시기 국가의 대기업 정책의 결과가 어떠했는지 알 수 있다. <그림 4-6>을 보면 60년대 중반까지만 해도 대기업과 중소기업의 부채비율은 큰 차이가 나지 않는다. 그러나 1960년대 말부터는 큰 차이를 보이기 시작해서 1970년대에는 대기업의 부채비율이 평균 349%에 달한 반면 중소기업의 부채비율은 평균 236%였다. 이러한 부채비율의 차이는 차입금의존도의 차이에서 비롯되었는데 <표 4-9>에서 보듯이 1970년대 대기업의 차입금 의존도는 50%에 달한 반면 중소기업의 차입금 의존도는 39%에 그쳤다.

뿐만 아니라 <표 4-10>에서 보듯이 대기업은 차입금 중에서도 장기차입금의 비중이 높았던 반면 단기차입금의 비중은 대기업과 중소기업간 차이가 거의 없었다. 대기업의 장기차입금 비중이 높았던 이유는 주로 대기업의 차관의존률이 중소기업에 비해 높았기 때문이다. 차관의 경우 정부의 승인은 물론 지불보증을 받아야지만 들여올 수 있었기 때문에 중소기업에게는 거의 기회가 주어지지 않았다. 그 결과 대기업의 자금조달에서 차관이 차지하는 비중은 1969-1980년 동안 평균 9.3%에 달한 반면 중소기업의 자금조달에서 차관이 차지하는 비중은 같은 기간 1.3%에 지나지 않았다. 한 조사에 따르면 1970년대 중반까지 주요 재벌 대기업들은 대부분 5000억 달러 혹은 1억 달러 이상의 차관을 도입했다.²⁷

이러한 차입금 구성의 차이는 대/중소기업간 차입비용의 차이를 가져왔다. <표 4-11>에서 보듯이 1970년대 동안 대기업과 중소기업 간 평균 차입비용의 차이는 1.9%p에 달했다. 또한 수출기업과 내수기업의 차입비용 차이는 70년대 동안 1.4%p에 달했고 중화학공업과 경공업 간 차입비용의 차이는 2.8%p에 달했다. 수출기업과 중화학공업 기업이 종업원수나

²⁷ 구체적인 차관도입 기업들은 이한구(2004), pp. 143-144 참조.

자본금 규모면에서 대부분 대기업에 속했기 때문에 수출기업과 중화학공업에 정책상 주어진 금융혜택이 대기업에 대한 금융혜택으로 귀결되었음을 짐작할 수 있다.

<표 4-10> 제조업 내 기업규모별 자금조달 구조 세부구성(1969~1980)

(단위: %)

	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	1969 -80	
대기업	자기금융	32.1	24.3	17	51.6	39.4	28.5	26.9	36.6	31.4	31.6	27.2	16.2	30.2
	타인금융	67.9	75.7	83	48.4	60.6	71.5	73.1	63.4	68.6	68.4	72.8	83.8	69.8
	장기차입금	22.5	13.5	37.5	41.7	17.1	22.9	23.6	21.3	26.3	22.7	21.2	29.9	25.0
	은행차입	6.7	16.3	14	23.1	13.7	8.7	1.4	10.4	10.5	11.1	9.9	8.9	11.2
	외국차관	13.2	-4	21.7	9.7	3.8	13.4	14.9	6.2	11.7	5.8	2.8	12.5	9.3
	기타장기	2.5	1.2	1.9	8.9	-0.4	0.8	7.3	4.6	4.1	5.8	8.3	8.5	4.5
	단기차입금	26	19.6	22.8	11.7	19.3	25.5	10.6	20.3	16.9	21.6	22.4	22.2	19.9
	매입채무	10.4	8.7	12.8	9.2	5.9	12.9	19.4	5.8	10.6	4	14.3	19.7	11.1
	기타	8.9	33.8	9.8	9.3	18.3	10.3	19.5	16	14.8	19.1	15	12.1	15.6
	중소기업	자기금융	46.5	40	57.8	62.3	45.5	50.4	33	29.1	28.3	30.4	27.5	22.5
타인금융		53.5	60	42.2	37.7	54.5	49.6	67	70.9	71.7	69.6	72.5	77.5	60.6
장기차입금		11.4	18.9	5.2	18.7	8.3	12.5	11.1	14.6	17.6	26.4	24.7	13	15.2
은행차입		5.3	25.3	-1.7	14.7	6.3	8.9	5.2	10	13.6	21.6	25.2	11.5	12.2
외국차관		5.5	1.3	1.7	-1.3	-0.2	-0.2	4.5	1.2	1.1	1.7	-1.5	1.6	1.3
기타장기		0.6	-7.7	5.2	5.3	2.3	3.8	1.5	3.3	3	3.1	0.9	-0.1	1.8
단기차입금		20.9	14.8	20.2	22.2	19.6	14.3	20.5	23.5	24.5	18.4	21.1	24.9	20.4
매입채무		9.1	13.2	12.6	-1.5	8.1	11.8	20.3	19.5	15.9	10.6	14	27.1	13.4
기타		12.1	13.1	4.3	-1.8	18.5	11	15.1	13.3	13.6	14.2	12.7	12.4	11.5

출처: 한국은행, 기업경영분석(각년도), 자금운용표(원천) 참조.

- 1) 자기금융: 주식(or 증자), 내부유보(잉여금, 당기순이익), 감가상각비
- 2) 기타장기차입금: 회사채, 기타장기차입금
- 3) 단기차입금: 단기은행차입금, 기타단기차입금

<표 4-11> 제조업 부문별 평균 차입비용의 차이

(단위: %, %p)

	1973~1981	1982~1986	1987~1999	1991~1994	1995~1997
대기업(A)(%)	13.0	14.0	12.6	14.0	10.9
중소기업(B)(%)	14.9	14.2	14.3	16.1	12.1
A-B(%p)	-1.9	-0.2	-1.7	-2.1	-1.2
수출기업(C)(%)	12.6	12.7	12.6	14.0	10.8
내수기업(D)(%)	14.0	14.8	13.2	14.6	11.3
C-D(%p)	-1.4	-2.1	-0.6	-0.6	-0.5
중화학공업(E)(%)	12.1	13.5	12.7	14.0	10.8
경공업(F)(%)	14.9	14.9	13.5	15.4	12.4
E-F(%p)	-2.8	-1.4	-0.8	-1.4	-1.6

출처: 한국은행, 기업경영분석, 각 호; 이윤호(2005), p. 123.

(4) 중앙집권적 정책 결정

1960년대-70년대 한국 정부의 경제정책 거버넌스(governance)는 대단히 중앙집권적 수직위계적으로 이루어졌다. 첫째, 중요한 발전전략의 결정은 청와대의 대통령 참모진을 중심으로 이루어졌고 필요한 경우 해당 분야의 핵심 관료나 외부 전문가들이 참여하기도 했다. 둘째, 구체적인 정책의 수립과 집행은 제도화된 관료체계에 의해 수행되었다. 경제기획원을 필두로 한 상공부와 재무부 등 경제부처는 정책을 수립하고 정책에 필요한 자원을 동원했으며 지속적인 정책 피드백을 통해 정책 목표가 달성될 수 있도록 했다. 셋째, 1960년대 초 한국 정부는 통화 및 금융 정책의 컨트롤 타워(control tower)를 중앙집권적으로 재정비함으로써 내자 동원 체제를 확립했다.

(a) 정책결정 과정의 폐쇄성과 비제도화

박정희 정부 시기 주요한 발전전략은 주로 박정희 대통령의 청와대 참모진을 중심으로 결정되고 추진되었다(Kim 2014, 241). 1960년대 중반 수출주도 전략으로의 전환 이후 1960년대 후반까지는 경제기획원의 수장으로 경제정책의 공식적인 컨트롤 타워(control tower)였던 경제부총리의 역할 비중이 컸지만 70년대 이후에는 72년의 사채동결 결정이나 73년의 중화학공업화 선언 등 중요한 결정 등에서 경제부총리가 배제되었다(육경편 2013, 391-397; 김흥기 편 1999, 97-98; 115-119; 206-217).

과거 한국 발전국가의 정책 거버넌스 방식의 가장 큰 특징은 대통령 중심의 하향식 정책 결정에 의존했다는 데 있다. 이러한 대통령 중심의 정책결정은 하부 기관의 정책결정 절차의 자주성을 해쳤음은 물론, 관료 집단 내부적으로는 상호간 대통령으로부터의 신임과 권한 확보 경쟁을 초래했다. (예: 수출 정책 및 중화학공업 정책을 둘러싼 상공부와 경제기획원 간 갈등)²⁸ 대통령 중심의 정책결정 행태는 국가주도형 산업화 과정에서 정책결정 과정을 조직적으로 제도화, 체계화하기보다는 대통령의 신임과 상황의 필요에 크게 영향받도록 했다(김흥기 편 1999, 213-215). 따라서 부처간의 의견 차이는 횡적 조율이 아니라 대통령에 의해 수직적으로 조정되었다. 또 법률적으로 정책결정에의 참여가 보장된 기관들(국무회의, 경제장관회의, 차관회의, 경제과학심의회, 국가안전보장회의 등)조차도 소외되는 현상이 나타났다(하용출 2006, 142-154; 이한빈 1969, 405-406; 정정길 1988; 정정길 1987, 509-16).

²⁸ 「(경제각테일) 수출목표정책 상공부의 의욕에 「억제」 움직임」, 『조선일보』, 1978년 12월 29일, p. 2; 「(경제각테일) 중화학, 상공부쪽에 칼자루」, 『조선일보』, 1979년 5월 29일, p. 2; 「(경제각테일) 수출금융 많으나 적으나 이색논쟁」, 『조선일보』, 1978년 7월 4일, p. 2; 「(경제각테일) 수출금융사고 경제부처의견 대립」, 『조선일보』, 1979년 6월 26일, p. 2.

(b) 경제부처의 역할

1961년 집권한 쿠데타 정부는 경제기획원을 설립함으로써 국가 주도 경제개발을 위한 제도적 구조를 마련했다. 한국의 경제기획원은 일본의 경제기획청이나 인도의 ‘플래닝커미션’(Planning Commission)과 유사한 조직이었지만 이들보다 기능과 위상 면에서 훨씬 강력한 조직이었다. 경제기획원은 기존의 부흥부에 재무부의 예산국과 내무부의 통계국이 흡수되어 만들어진 조직으로서 경제정책을 총괄하는 기획 기능에 예산 기능까지 더해져 강력한 힘을 가진 조직으로 만들어졌다. 또 1963년 말 민정이양과 함께 1964년부터는 경제기획원의 장이 경제부총리의 지위를 부여받음으로써 다른 부처보다 위상 면에서도 높은 지위를 차지했다. 게다가 민정이양 이후 박정희 대통령이 경제부총리의 권한에 절대적인 우선성을 부여하면서 경제개발에서 경제기획원의 주도적인 역할과 지위가 확고한 자리를 잡게 되었다(김흥기 편 1999; 육경편 2013).

경제기획원의 3대 주요 기능은 기획, 예산, 협력 기능이었다. 기획 기능은 경제기획원을 대표하는 기능으로서 장단기 경제계획을 수립하고 정책 수단을 개발하는 경제기획원의 두뇌 역할을 했다. 또 경제 정책의 수립 과정은 다른 경제 부처와의 협의 조정을 필요로 했기 때문에 기획 기능은 조정 기능을 포괄했다. 자원 동원 기능에 해당하는 예산 기능(내자 조달)과 협력 기능(외자 조달)은 경제기획원의 조정 기능을 뒷받침해 주는 ‘양 날개’ 역할을 담당했다. 원칙상 기획 기능이 경제기획원의 중심에 있긴 했지만 현실적인 힘의 중심은 예산 기능과 협력 기능에 쏠리는 경향이 있었다. 게다가 경제기획원 발족 초기에는 외자 도입이 가장 중요했기 때문에 협력 기능에 힘의 중심이 있었던 반면 경제규모가 확대되기 시작하면서 점차 힘의 중심이 예산 기능으로 옮겨가게 되었다. 협력 기능은 외자 도입과 기초 프로젝트를 다루었기 때문에 산업계, 외국

인과 접촉이 많았으며 업무 성격상 경제 논리보다 정치적 판단이 중요하게 여겨졌다. 반면 예산 기능은 비교적 보수적인 분위기를 유지했고 타 부처 사람들을 상대했기 때문에 부처간 교류가 많았고 타 부처로 승진되어 가는 경우도 많았다. 예산실이 재무부의 성격을 갖고 있었다면 외자 도입국은 상공부적인 성격을 갖고 있었다고 볼 수 있다(김흥기 1999, 91-94).

(c) 통화·금융정책 거버넌스

1960년대 초 들어선 쿠데타 정부는 경제개발에 필요한 내자동원체제를 갖추기 위해 시중은행과 자금 흐름을 통제할 수 있는 제도적 조치를 취하였다. 첫째, 박정희 정부는 두 차례의 은행법 개정을 통해 은행에 대한 통제를 강화하였고 시중은행을 다시 국유화시켰다. 정부는 1961년 ‘금융회사에대한임시조치법’을 제정하여 은행 대주주의 의결권을 제한하였고 ‘부정축재처리법’을 통해 재벌소유 시중은행 주식의 대부분을 정부로 귀속시켰다. 둘째, 한국은행의 독립성을 제한하는 조치를 도입하였다. ‘한국은행법’을 근본적으로 개정하여 한국은행의 화폐금융정책에 대한 최종적인 권한과 책임을 정부, 특히 재무부로 귀속시켰고 금융통화위원회는 금융통화운영위원회로 개칭하여 통화금융정책의 운영 및 관리에 관한 사항만을 담당하도록 그 기능을 격하시켰다. 셋째, 각종 특수은행을 설립하여 금융시장에 개입하였다. 1961년에는 중소기업은행을 설립하였고 1962년에는 서민금융 지원을 위해 기존의 무진회사를 흡수 합병하여 국민은행을 설립하였다. 그 외에도 특수 금융 지원을 위한 수산업협동조합, 한국외환은행, 한국주택은행 등을 설립하였고 지역금융 활성화를 위해 지방은행을 설립하였다. 넷째, 1973년에는 중화학공업화

를 선언하며 재원 마련을 위해 1973년 12월 국민투자기금²⁹을 설치하였다. 또, 1974년에는 대기업에 대한 여신의 관리, 통제 및 지원을 위해 주거래은행제도를 도입하였고 1976년에는 중화학공업 설비투자와 중장기 수출에 대한 금융지원을 목적으로 수출입은행을 설립하였다. 이 기간에는 정책금융 활성화를 위해 특수은행의 기능을 강화하였으며 일반은행에도 정책적 성격의 은행업무를 요구하였다(Amsden 1989, 73; 한경편 2011b, 124-130; Kim 2014, 240).

(5) 경제적 민족주의

한국 경제발전 모델이 한국처럼 후발국으로 산업화를 이룩한 다른 나라들 특히 중남미 국가들이나 유럽의 아일랜드, 아시아의 대만과 같은 나라들과 구별되는 가장 독특한 점은 국내 토종 대기업들에 의존하는 모델이라는 것이다(Amsden 1989, 21). 축적된 자본과 기술이 부족한 후발 산업국으로서선 선진 외국기업의 직접투자를 이용하는 것이 가장 효과적인 방법일 수 있다. 이 때문에 많은 후발 산업국들이 외국인직접투자를 활용한 산업화 방식을 취하거나 경쟁력이 떨어지는 자체 세트 브랜드를 육성하기보다는 대만처럼 선진 외국기업에 OEM 제품이나 부품을 납품하는 형태로 외국기업을 활용하는 전략을 취해왔다. 특히 대만은 60년대 말 이후 IT산업을 적극 육성하기 시작하면서는 외국인직접투자 유치에 적극적으로 나섰다(Briznitz 2007, 37).

그러나 한국에서 외국기업들은 주요한 경제 행위자로 자리를 잡지 못

²⁹ 국민투자기금은 국민투자채권의 발행, 정부로부터의 예탁금수취 등에 의해 조달된 자금을 금융회사에 대출하고 동법에서 정한 중요 산업에 융자토록 한 자금이다. 여기서 중요 산업에는 철강 비철금속 조선 기계 화학 전자공업 등 중화학공업과 광업, 새마을공장사업 등이 포함되었다(한경편 2011b, 129).

했다. 1966년부터 1979년까지 한국의 외국인직접투자 도입액(신고기준)은 22억 달러 정도로 GDP의 1%에도 미치지 못하는 수준이었다. 외국인직접투자는 경공업 수출 중심 부문에서는 환영을 받았지만 중화학공업이나 의약산업 등 국가의 전략 육성산업에서는 제한되었다(Koo 1981; Amsden 1989, 74-76).

한국 정부가 외국인직접투자를 제한했던 이유는 무엇보다 한국 정부는 민간 기업이 국가의 철저한 통제 속에 있기를 원했기 때문이다. 이러한 한국 정부의 경제적 민족주의는 중남미 국가들과 구별된다. 예를 들면 멕시코의 자동차산업은 산업화 초기부터 미국의 다국적기업들이 들어와 있었기 때문에 국가가 기업들을 통제하는 것이 불가능했다(Samuels 1990; Shapiro 1994; Kronish and Kenneth 1984). 반면 한국 정부는 민간 기업을 통제하에 둬으로써 국가의 조정 능력을 강화시켰다. 이 때문에 새로운 산업으로의 업그레이드를 촉진할 때 이행이 훨씬 용이한 측면이 있었다.

자본과 기술이 부족한 후발 산업국으로서 한국이 외국인투자를 완전히 봉쇄했던 것은 아니다. 한국도 60년대 들어 부족한 국내저축을 보완하기 위해 외자도입법을 제정하고 외자도입에 나섰다. 1960년 도입한 외자도입촉진법은 외국자본을 유치하기 위한 조세 및 관세 혜택 등을 포함하고 있었고 1966년에는 외자도입법 개정을 통해 종래의 외국인투자의 최소비율(25%)과 과실송금에 대한 제한규정을 철폐함으로써 외국인 직접투자에 더욱 유리한 환경을 조성했다(재무부·한국산업은행 1993, 54-57; 99). 또한 1970년에는 마산수출자유지역을 설치하고 외자기업의 노조활동을 규제하는 임시특별법까지 제정하며 외국인투자 유치에 더욱 적극적으로 나섰다(이기준 1986, 792~793; 노인환 1986, 567).

60년대 중반 한국 정부가 외자도입 정책을 차관도입에서 외국인직접투자 유치로 전환하게 된 배경은 60년대 초 도입된 외자도입촉진법으로 무분별한 외자도입이 늘자 원리금과 이자 상환 부담이 눈덩이처럼 불면서

차관망국론까지 등장하게 되었기 때문이다. 이에 따라 정부는 1966년 외자유치 전략을 금융부담이 적은 외국인 직접투자 권장으로 전환했던 것이다(전자산업 50년사 편찬위원회 2009, 79-80).

그러나 외국인직접투자 유입은 1997년 외환위기 이전까지 낮은 수준에 머물렀다. 이는 한국 자본시장이 차관을 제외한 자본 유입에 대해서는 여전히 상당히 폐쇄적이었고 외국인직접투자의 경우도 대단히 선별적인 방식으로 제한했기 때문이었다. 한국 정부가 외자도입촉진법을 제정하고 적극적인 외자도입과 외국인투자 유치 정책을 폈음에도 불구하고 1960년대-70년대 한국의 외자도입 정책은 기본적으로 외자도입 촉진정책이라기 보다는 외자도입 제한정책에 가까웠다. 정부는 외자를 유치하기 위한 특혜조항들 외에 외국인 직접투자를 제한할 수 있는 모호한 규정을 추가함으로써 외국인 직접투자의 전면적인 개방을 제한했다. 1960년 도입된 외자도입촉진법에 따르면 원자력을 이용하는 업종, 군수물자 생산 업종, 연안선박 및 국내 항공 업종, 전매사업은 아예 투자금지 업종으로 투자가 제한되었고 외환의 낭비를 초래하는 것, 통화안정을 부당히 교란하는 것, 생산과잉을 초래하는 것, 일시적 보전이나 투기적 목적이 있는 것은 외국인직접투자 금지기준으로 규정되어 외국인투자를 제한할 수 있는 명분을 제공하였다(재무부·한국산업은행 1993, 59).

이에 따라 외국인 직접투자를 제한할 수 있는 모호한 규정은 업종별로 국내 생산기반을 보호할 수 있는 수단으로 작용했다. 예를 들어 전자산업에서는 외국인 투자업체들이 생산하는 제품에 대해서는 전량 수출을 조건부로 투자가 허용되었다. 외국인 업체들의 국내 판매 허용 요구가 없었던 것은 아니나 국내 업계의 반발로 외국인 투자업체의 국내 판매는 허용되지 않았다. 1968년 전자업계는 협동조합을 중심으로 외국인 업체에 대한 국내판매 제한 건의서를 작성, 정부에 제출했다. 정부는 이를 받아들여 전자산업 초기 단계에 내국인 업체의 생산 기반을 보호하는 시책을 펴게 되었다(KEA 1999, 98).

또한 한국 정부는 외국인 직접투자에 대해서는 대단히 조심스러운 입장을 취하면서도 외국기술 도입에 대해서는 관대한 정책을 견지했다. 즉 자본과 기술이 분리되어 도입되도록 유도하여 기술도입 효과를 극대화하는 전략을 폈다. 그리고 도입된 기술에 대한 주도권을 한국 기업들이 가질 수 있도록 하였다(Lee 1989; 윤진호 2006, 121).

한편 한국 정부의 이러한 민족주의적 경제정책(nationalistic economic policies)은 경제적 효율성의 관점보다는 ‘경제자립’ (economic self-reliance)의 관점에 기초해 있었다. 한국에서 ‘경제자립’의 개념은 한국전쟁 이후 미국 원조의 도움 없이 작동 가능한 경제를 만드는 것으로 이해되었다. 박정희 정부 출범 초기까지도 ‘자립경제’는 미국 원조로부터 벗어나는 것으로 이해되었다(Amsden 1989, 72). 기미야 다다시에 따르면 박정희 정부는 국민경제의 대내적 완결성을 강조하는 내포적 공업화 전략을 표방했는데 이때 내포적 공업화 전략의 핵심은 투자재원을 국내에서 동원함으로써 대외 종속을 완화하겠다는 것이었다고 한다(기미야 다다시 2008).³⁰

그러나 1960년대 이후 본격적인 산업화가 시작되고 산업화 전략이 수입대체에서 수출지향으로 전환되면서 ‘자립경제’의 의미가 다소 변화하기 시작했다. 즉 ‘자립경제’의 의미가 단순히 해외원조를 덜 받는 경제로부터 성숙하고(full-fledged) 자족적인 산업구조(self-sufficient industry structure)를 갖춘 경제로 발전한 것이었다(Amsden 1989, 164-165). 또한 국내에 완결적인 산업구조를 갖춘다는 것의 의미는 경제발전 전략을 단기적인 경제적 효율성보다는 장기적인 산업 건설의 측면에서 접근한다는 것이었다. 실제로 한국 산업화 전략의 신조(credo)는 외국 기술을 가져오는 것이 심지어 더 싸다 하더라도 ‘자립’ (self-reliance)을 위해서는 국내 기술 능력 축적에 투자해야 한다는 것이었다(Amsden

³⁰ 기미야 다다시. 2008. 『박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제』. 서울: 후마니타스.

1989, 21).

1960년대 포항제철의 설립은 한국 발전주의 전략의 특징을 잘 보여준다. 만약 경제성의 관점에서 접근했다면 1960년대 포항제철의 설립은 불가능했을 것이다. 1960년대 당시 포항제철 설립을 두고 국내외 경제 전문가들은 부정적인 입장을 보였다. 제철공장을 설립하기 위해서는 대규모 자본이 필요한데 자본도 부족한데다가 공장을 짓는다 해도 한국의 시장 규모로는 경제성이 전혀 없었기 때문이다. 그래서 공장건설을 위한 차관 도입을 위해 해외 금융기관들의 의견을 타진했지만 모두 부정적인 입장을 보였다. 그들의 입장은 한국에서 필요한 철강은 가까운 일본 제철회사들을 통해 공급받는 것이 경제적이라는 것이었다. 또한 대내적으로도 심지어 경제기획원에서조차 포항제철 설립에 부정적인 입장을 보였다.

그러나 일관제철공장을 짓고자 하는 국가의 의지는 확고했다. 제철공장을 짓는 것은 당장은 비용이 많이 들기 때문에 시장적 관점에서는 불가능했다. 그러나 정부의 관점은 전체 산업의 연관성, 국내 전략산업의 경쟁력과 전후방 효과라는 관점에 있었다. 그래서 정부는 장기적으로 국내 전략산업의 경쟁력을 높이기 위해서는 제철공장을 짓는 것이 필요하다는 판단이었다. 일본 철강회사들은 일본 외 기업들에게는 비싼 값에 철강을 팔고 있었기 때문이다. 결국 한국 정부는 1968년 포항제철을 준공하고 1973년부터는 본격적인 가동을 시작했다. 포항제철은 결과적으로 자동차, 조선 등과 전략산업에 상대적으로 싼 가격으로 철강 공급이 가능하게 함으로써 국내 기업들의 경쟁력을 강화하는 데 큰 역할을 했다 (Amsden 1989, 291-317; 육경편 2013).

한국 기업들도 기업 내부에 완결된 산업 구조를 갖추려고 노력했다. 이는 한편으로는 부품산업의 저발전으로 인해 내재화(in-house) 전략을 강화하려는 것이기도 했고 다른 한편으로는 장기적으로 해외 소재와 부품을 수입해서 조립만 하는 것으로는 경쟁력을 갖출 수 없다는 판단이

있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 개별 기업의 수준에서 단기적인 경제성을 포기하고 불확실한 장기적 투자를 한다는 것은 쉽지 않은 선택이었을 것이다. 그러나 전략산업에 대한 국가의 장기적 지원 계획과 내수 시장 보호 정책, 수출 보조금 정책 등은 기업이 초기 투자를 강화할 수 있는 유인을 제공했다.

예를 들어 현대중공업(Hyundai Heavy Industry: HHI)의 경우 초기에 디자인 설계기술이나 엔진 제조 기술이 전혀 없었음에도 불구하고 해외에서 수입하기보다는 회사 내에서 제작하기로 결정을 내렸다. 당시 디자인을 해외에서 사올 경우는 약 20만불의 비용이 들었지만 회사 내에서 만들려고 하면 약 30만불이 드는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 디자인을 자체 개발하기로 결정한 것은 회사의 장기적인 발전을 위해서는 자체 개발이 필요하다는 판단에서였다. 또한 엔진의 경우도 처음에는 일본으로부터 수입을 했으나 일본 엔진회사들이 외국 조선업체들에는 일본 조선업체들보다 높은 가격을 매겼기 때문에 국제경쟁력을 가질 수가 없었다. 그러자 현대중공업은 장래 일본 기업과의 경쟁을 위해 엔진을 회사 내에서 만들기로 결정했다(Amsden 1989, 279-280). 현대중공업의 이러한 결정은 국가의 산업화 전략에 정확히 들어맞는 것이었다.

한국 정부의 강한 민족주의적 성격과 민족주의적 경제정책은 식민지 경험과 한국전쟁으로 인한 원조경제에 대한 강한 거부감과 민간 경제를 통제하고 국가 주도적 경제정책을 추진하고자 했던 권위주의 정부의 정치적 동기가 복합된 결과물이었다(Evans 1985; 윤진효 2006, 78; 120).

제 2 절 기업간 관계

1970년대-70년대 한국에서 수립된 전형적인 경제 모델(business model)에서 한국 완제품 조립 대기업들은 국내 부품기업들과의 거래관계를 통해 효율성을 창출하기보다는 내부 자원과 수입 부품에 의존한 혁신체제를 발전시켰다. 이는 1970년대 중화학공업화 과정을 거치며 국가가 대기업들의 광범위한 다각화를 용인함으로써 재벌 대기업집단이 형성되었고 이들이 대단히 자족적인(self-sufficient) 체제를 갖추었기 때문에 가능했다. 한국 재벌 대기업집단의 소유권에 기초한 자족적인(self-sufficient) 체제는 광범위한 관계적 네트워크(relational networks)에 의존하는 일본 대기업집단(Kaisha)의 특성과 구별되는 지점이었다(Whitley 1992, 46; Hamilton et al. 1990; Witt 2015, 218).

이에 따라 과거 한국의 전형적인 경제모델(business model)은, 수평적이고 협력적인 기업간 관계를 특징으로 하는 독일이나 수직적이지만 협력에 기초한 기업간 관계를 특징으로 하는 일본보다는 대기업(conglomerates)과 하청기업(subcontractors)과의 자유방임적(arms-length) 관계를 특징으로 하는 미국과 유사하다. 대표적인 동아시아^a 국가들인 일본, 한국, 홍콩, 대만의 경제체계(business system)을 비교 분석한 Whitley(1992)는 한국 시장조직(market organization), 즉 시장에서 기업들이 조직화되어 있는 구조의 특징이 일본에 비해 상대적으로 낮은 기업간 상호의존도와 협력에 있다고 규정한 바 있다. 그의 분석에 따르면 일본과 비교할 때 한국 기업들은 수직계열화 정도가 약하고 거래관계도 더 단기적이며 특정 거래기업과의 관계에 대한 신뢰(commitment)도 약한 특징을 보여주었다(Whitley 1992, 46; Amsden 1989, 183-184; Wade 1990, 315-316).

실제로 1970년대까지 한국 산업의 하청관계는 장기 지속적인 거래관계

가 형성되지 못하고 있었다. 1976년 상공부와 중소기업은행이 공동으로 발표한 ‘중소기업실태조사보고서’에 따르면 하청계약 중 장기적인 전용하청계약을 맺고 있는 경우는 46.2%로 절반을 넘지 못했고 53.8%가 불규칙하거나 불투명한 일시 하청관계를 맺고 있었다(이상윤 1979, 12-13; 한국무역협회 1977, 125).

한국 기업간 관계의 자유방임적(arms-length) 특징은 1980년대 초 이후 본격화된 하청거래의 양적인 성장에도 불구하고 1990년대 중반까지도 지속되었다. 1992~1994년에 이루어진 조사를 토대로 미국, 일본, 한국 자동차산업의 완성차-부품공급업체간 ‘신뢰’ (trust)에 영향을 미치는 요인(determinants)을 분석한 Dyer and Chu (2000)의 연구에 따르면 한국 자동차산업 기업간 관계의 신뢰수준은 일본은 물론 미국보다도 다소 낮은 수준이었고 신뢰도에 영향을 미치는 변수로 고려된 거래관계의 길이나 긴밀도, 거래관계의 지속성, 자본 참여 등 대부분의 지표에서 일본에 비해 현저히 낮은 수준이었고 미국과 유사하거나 다소 높은 수준이었다(Dyer and Chu 2000, 271-272).

중소 부품업체의 미발달과 단기계약에 기초한 중소 부품업체의 주변화, 대기업과 중소 부품업체 간의 착취적 시장관계를 특징으로 하는 기업간 관계는 요소투입형 성장 전략에서 기인한 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 과거 한국 발전모델의 전형적 기업간 관계의 특성은 대기업 위주의 규모의 경제를 실현하고자 한 국가 전략의 산물이었다. 그러나 5장에서 살펴보겠지만 한국 기업간 관계는 1990년대 말 이후 부품산업의 급격한 성장과 함께 핵심 부품기업과 조립 대기업 간의 상호의존적 협력관계로 변화하였다. 다음 장들에서 새로운 한국 기업간 관계의 특징과 그 변화의 원인을 살펴보기 전에 이 절에서는 먼저 한국 기업간 관계의 전형적인 특징이 무엇인지를 검토하고자 한다.

(1) 한국 부품조달체계의 특징

(a) 내부 자원에 의존하는 대기업의 혁신체제

한국 경제발전 모델의 전형적인 기업간 관계의 특징은 우선, 조립 완제품을 생산하는 재벌 대기업집단들의 내부 자원 의존도가 높다는 것이다. 수출지향적인 상황하에서 대기업은 우선의 수출경쟁력을 위해 부품 조달을 수입이나 자사직접생산에 의존해왔기 때문이다. 재벌 대기업들은 70년대에 국가의 정책 사업에 적극 참여하면서 다양한 분야로 사업을 다각화시키면서 주력 업종에 대해서는 수직계열화 체계를 갖추고 핵심 부품은 계열 내 회사들로부터 공급받는 체제를 확립했다. 또 빠른 내재화가 불가능한 핵심 기술이나 부품들은 자금 동원력을 바탕으로 수입에 의존했다(Amsden 1989, 177; 한성호 1988, 104-105).

예를 들어 현대자동차가 최초의 국산 고유모델 포니를 개발한 지 약 10년이 다 된 1985년에도 현대는 자동차 가치의 약 40%만을 외부 하청으로 조달하고 있었다. 그리고 이 중에서도 핵심 부품에 속하는 것은 현대그룹과 긴밀한 관계에 있는 하청기업을 통해 조달했고 나머지만 약 185개의 중소기업을 통해 조달했다(Amsden 1989, 184).

또 1970년대까지 핵심 부품과 소재, 기계설비 등은 해외 기술 도입에 의존하였다. 예를 들어 자동차산업의 경우 엔진, 카뷰레터(carburetor), 스티어링(steering), 트랜스미션(transmission), 액슬(axle) 같은 핵심 부품 기술은 여전히 해외기술에 의존하고 있었다(한국개발연구원 1980, 43-46). 실제로 1970년대 말 국내 승용차의 재료비 구조를 보면 정부의 부품국산화 정책에 따라 높은 부품 국산화율을 달성한 현대자동차의 포니를 제외하면 새한자동차의 코티나나 기아산업의 로얄레코드는 재료비 중 각각 48.7%, 67.8%를 수입부품으로 조달하였다(한국개발연구원 1981, 64). 현대

의 포니만이 재료비 중 92.0%를 국산부품으로 조달했는데 사실 이렇게 달성한 높은 국산화율도 사실은 국내 거래기업이 해외에서 들여와 조립만 한 해외부품들을 현대에 납품하는 방식으로 이루어진 것이었기 때문에 실질적인 의미에서의 부품기술 국산화라고는 할 수 없는 것이었다 (KAIST 기술경영전문대학원 교수와의 면담조사, 2015/06/03).

1973년 중화학공업화 선언과 함께 중화학공업 육성이 추진되었지만 이 시기 한국 산업의 하청 거래관계는 충분히 형성되지 못하고 있었다. 중소기업실태조사보고서에 따르면 1976년 하청 중소기업의 수는 전체 중소기업체의 19.4%에 불과한 것으로 나타났다. 특히 전형적인 조립산업으로서 기업계열화의 필요성이 큰 일반기계부문이나 전기기계부문도 35.1%, 49.6%로 1975년 일본의 동부문 하청기업비율 75.8%, 78.9%에 비하면 매우 낮은 수준이다(이상윤 1979, 11-12; 전경련회보 1977/10/21). 1979년 중소기업실태조사보고에 따르면 한국 중소기업 중 수급기업의 비율은 37.7%, 일반기계 부문은 44.5%, 전기기기 부문은 57.7%, 수송용기기 부문은 24.9%로 나타나 증가 추세에 있었지만 여전히 낮은 수준이었다. 또 수급기업 중에서도 80% 이상을 수급에 의존하는 기업의 비율도 높지 않았는데 1979년 기준 수급기업 평균으로는 62%, 기계부문은 71.6%, 전기기기 부문은 66.7%, 수송용기기 부문은 50.8%에 지나지 않았다(중소기업협동조합중앙회 1979).

<표 4-12> 완성차 3사의 부품 외주조달 비율(1995)

(단위: 억원, %)

	매출액 (A)	제조원 가(B)	납품액 (C)	계열회사 납품액(D)	관계회사 납품액(E)	C/A	C/B	(C-D)/ A	(C-D)/ B	(C-D- E)/A	(C-D- E)/B
현대 자동차	103,392	84,106	56,248	3,440	15,543	54.4	66.9	51.1	62.8	36.0	44.3
기아 자동차	56,885	37,001	26,818	4,677	3,313	47.1	72.5	38.9	59.8	33.1	50.9

대우 자동차	34,705	27,731	14,622	4,848	861	42.1	52.7	28.2	35.2	25.7	32.1
3사 합계	194,982	148,838	97,688	12,965	19,717	50.1	65.6	43.5	56.0	33.3	43.7

자료: 한국기업평가, 기업경영정보 DB; 한국자동차공업협동조합(1996), 『자동차 공업편람』.

또한 한국 자동차산업이 본격적인 국산 고유모델 포니를 개발한 지 20여년이 흐른 시점에서 한국 자동차산업에서 독자적인 부품업체들이 차지하는 경제적 위상은 높지 않았다. 위 <표 4-12>에서 보듯이 1995년 완성차 3사의 제조원가에서 부품업체 납품액이 차지하는 비중은 65.6%다. 이는 1985년 기준 일본의 70%에 비해서는 다소 낮은 수준이지만 미국이나 유럽의 완성차업체에 비하면 상당히 높은 수준이다(Mitsubishi Research Institute 1987; 산업연구원 1994). 그러나 당시 한국 기업조직의 특성상 계열회사 및 관계회사³¹의 완성차에 대한 관계가 거의 완성차 사업부 수준에 준할 만큼 가까웠다는 점을 고려하여 계열회사와 관계회사로부터의 부품조달액을 뺀다면 한국 자동차회사의 실질적인 외주 비율은 일본과 비교해 매우 낮은 수준이었다. 실제로 <표 4-12>에서 보듯이 1995년 완성차 3사의 부품업체 납품액 중 계열회사로부터 조달 받는 부분을 제외하면 외주 비율은 56% 정도, 또 계열회사와 관계회사로부터 조달 받는 부분을 모두 제외하면 외주 비율은 43%로 낮아지게 된다(산업연구원 1997, 5-7).

한국과 일본 자동차업체의 외주 비율이 미국이나 유럽 완성차업체에

³¹ ‘계열회사’는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의거해 공정거래위원회가 1996년 4월 1일 기준으로 대규모기업집단 소속회사로 지정한 회사를 의미한다. 따라서 여기에서의 ‘계열회사’는 완성차업체 자본계열사의 최소치로 이해될 수 있다. 또 관계회사는 계열회사에 포함되지 않은 자본참여자, 친인척의 소유·경영회사 등을 포함한다. 그러나 관련 자료가 부족하여 여기에서 제시된 수치는 관계회사의 최소치로 이해될 수 있다(산업연구원 1997, 6).

비해 높은 이유는 완성차업체들이 상당수의 부품업체에 자본참여를 하고 있고 해당 업체들로부터 상당한 비중의 부품을 공급받고 있기 때문이다. 미국 자동차산업의 경우는 완성차업체가 부품사업을 독립 법인화하기보다는 사업부 형태로 완성차업체 내에 유지하려는 경향이 강하기 때문에 한국과 일본에 비해 외주조달의 비율이 낮다(산업연구원 1997, 7).

그러나 일본의 계열관계와 한국의 계열관계는 질적으로 매우 다르다. 일본의 계열관계는 소유 관계 개념보다는 협력 관계 혹은 동반자 관계 개념이다. 일본의 수직계열 조직은 거의 자본투자가 이루어진 계열회사들로만 구성된다. 계열회사에 대한 모기업의 지분율은 높은 기업들로부터 10% 미만 기업들까지 다양하며 지분율이 20% 미만인 기업들이 계열조직의 70% 이상을 차지한다. 또한 일본의 경우 완성차업체의 부품회사 자본 참여가 광범위함에도 불구하고 완성차업체와 계열 부품회사의 관계가 한국에 비해 상대적으로 더 독립적이다. 반면 한국의 계열관계는 자본투자가 된 계열기업과의 관계와 자본투자가 안 된 독립적 부품기업과의 관계로 이분화되어 있다. 전자의 경우, 즉 자본투자가 된 일본식 계열회사는 전체 계열관계의 일부에 불과하다. 그들 대부분은 지분율이 50% 이상이거나 그 이하라 하더라도 일본과 달리 경영권이 독립적이지 못하고 소유 관계 개념이 강하다는 특징을 가진다(산업연구원 1997, 7).

일본의 수직계열화 체제가 조립 대기업과 하청기업간 긴밀한 협력과 상호의존적 관계에 기초해 발전할 수 있었던 이유는 일본의 수직계열화 체제가 이미 상당 수준 발전된 부품산업을 기반으로 수립되었기 때문이다. 일본의 경우는 1920년대에 이미 부품산업이 독자적인 수출이 가능할 만큼 상당한 수준에 도달해 있었다. 반면 한국의 경우는 1970년대 중화학공업화를 시작하던 시점에 부품산업의 수준이 매우 낮았기 때문에 국내시장에만 의존할 수밖에 없는 구조였다. 부품산업의 상대적 저발전과 구조적 취약함 속에 수립된 한국의 수직계열화 체제에서 하청기업들은 조립 대기업이 지원을 받으며 어느 정도 성장할 수 있었지만 성장의 한

계는 조립 대기업이 허용하는 수준까지로 제한되었다.

(b) 부품기업의 제한된 역할

완제품 대기업들이 내부 자원에 의존하는 비율이 높았던 대신 대기업 집단과 부품업체들 간의 거래는 주로 범용 부품의 시장 거래나 단순 생산 하청에 제한되었다. 첫째, 한국 조립 대기업들은 핵심부품은 내부 개발 및 생산 혹은 수입에 의존하고 단순 범용의 부품의 경우만 시장이나 하청업체에서 조달하는 부품조달 구조를 가지고 있었다. 예를 들어, 1980년대까지 자동차산업은 프레스, 주조, 단조, 기계가공, 열처리, 조립 등의 공정은 가공부품업체가 담당하고 그 가공부품을 조립하여 엔진부품, 전장부품, 동력전달부품, 제동장치, 조향장치, 완충장치 등의 6대 주요 기능부품은 전문부품업체에서 생산하여 이를 조립하는 것은 최종적으로 완성차 메이커가 담당하는 도급 계열화구조를 갖고 있었다(산업연구원 1987). 전자·전기기기산업의 경우도 자동차산업과 마찬가지로 핵심부품은 내재화하거나 수입에 의존하는 한편 일반 범용부품의 경우만 시장에서 조달하는 구조를 가지고 있었다. 1980년대 TV의 생산분업관계를 보면 첫째, 브라운관, 반도체 등의 능동부품과 상대적으로 고품질이 요구되는 튜너, 스위치, 콘덴서 등은 자사 또는 계열사에서 생산하고, 둘째, 저항기, 코일, PCB기판 등의 일반전자부품 등은 부품 중소기업에서 조달하고 있다. 특히 능동부품의 경우도 상당히 계열화가 진행되어 있긴 하지만 아직 주요 부품 및 그 소재는 대일수입에 의존하는 비율이 높았고 일반전자부품의 경우는 도급거래보다는 시장에서 구입하는 것이 일반적이었다. 1979년에 발간된 하도급거래실태조사에 의하면 조립업자가 시장을 통해 부품을 구입하는 비율이 80%를 넘을 정도였다(한성호 1988, 99-101).

둘째, 제한된 하청 거래조차도 기술분업적 거래보다는 생산공정분업적 거래 혹은 임가공적 거래에 기초해 있었다. 즉 한국 대기업들의 외주 동기는 전문 부품의 개발과 생산에 있는 것이 아니라 주로 하청기업의 생산설비와 인력을 이용해서 설비 투자와 인건비를 절약하고 불황기의 경영관리를 효율화하는 데 있었다. 예를 들면 1982년 부산지역 대기업들을 대상으로 한 설문조사에 따르면 한국 대기업들이 계열화의 필요성을 느끼는 가장 중요한 이유는 ‘설비투자 절약’ (41%)에 있었던 반면 ‘전문기술의 이용’ 때문이라는 답변은 12%에 불과했다. 한국 하청관계의 이러한 특징은 부품기업의 전문성에 의존하는 일본의 하청관계와 크게 구별되는 것이었다. 일본중소기업청의 1979년 중소기업실태조사에 따르면 일본 모기업들이 하청 계열화를 원하는 가장 중요한 이유는 ‘하청기업이 전문적 기술 및 특수설비를 갖고 있으므로 이를 이용할 수 있기 때문’ (47.0%)이었다(최덕규 1983, 146-147).

이러한 구조에서 부품기업의 역할은 신제품개발보다는 기존 제품의 임가공과 양산, 품질 및 정밀도의 개선에 제한되었다. 80년대 중반 전자산업 하도급기업들에 대한 조사에 따르면 조사대상 하도급기업의 주요 체질개선책으로 ‘품질 및 정밀도의 향상’, ‘생산비의 인하’, ‘생산기술의 향상’ 등이 각각 67.5%, 52.5%, 50.8%로 높은 응답률을 차지한 반면 ‘제품개발’에 초점을 두겠다는 응답은 27.5%에 불과했다(윤창번·홍진기 1989, 128-130). 또한 1990년 자동차산업 부품기업에 대한 실태조사에서도 조사대상 기업의 75%가 체질개선책으로 품질 및 정밀도의 향상을 꼽았던 반면 기술개발력의 강화를 중시한 기업은 39%에 불과했다(김주훈·조관행 1991, 220).

(c) 제한된 기업간 협력

대기업들이 부품기업과의 하청거래에 의존하는 정도가 제한적이긴 했지만 70년대 중순 이후 일부 대기업들을 중심으로 국내 하청구조를 발전시키기 위한 노력이 이루어졌다. 이에 따라 한국형 수직계열화 체계의 외형이 이 시기에 만들어지기 시작한 것도 사실이다. 그러나 이 시기 한국 기업간 하청 거래관계를 일본과 같은 쌍방향의 협력적 계열관계로 이해할 수는 없다. 이 시기 한국에서 형성되기 시작한 수직계열화 체제는 한편으로는 대기업의 일방적인 하청기업 지원과 육성이 이루어진 반면 다른 한편으로는 이런 일방적인 지원의 대가로 하청기업의 성장은 대기업이 허용하는 수준 이하로 제한되어야 했다.

이 시기 한국 기업간 협력은 모기업의 일방적인 기술지원에 머물렀다. 일본 기업들의 수직계열화 체제가 모기업의 위계적인 조정(coordination)에 의존하긴 하지만 각 부품업체들은 모기업의 주문을 받아 각자의 전문성을 가진 부품들을 개발하는 구조라면 1970년대-80년대에 형성된 한국 기업들의 수직계열화 구조는 조정(coordination)은 물론 지식(knowledge)의 흐름도 일방적인 하향식(top-down) 방식에 의존했다.

예를 들어 현대자동차는 생산의 규모가 커짐에 따라 하청 네트워크를 더욱 발전시키고 하청기업에 대한 기술지원을 확대하였다. 현대자동차는 제품개발에서부터 품질관리까지 부품업체와 긴밀한 공동작업을 수행했다. 또한 1976년 포니를 개발하고 수출을 시작했지만 품질 문제가 심각하게 대두하자 현대자동차는 1980-81년 경 부품개발부(Parts Development Department)를 세우고 이를 통해 부품업체들의 생산기술을 끌어올리기 위해 노력했다. 부품개발부에는 약 150명의 엔지니어가 있었는데 이들은 약 3-10명씩 그룹으로 부품업체들에 파견되어 부품업체들의 생산을 지도하는 역할을 담당했다(Amsden 1989, 184-185; 280). Amsden(1989)의 연구

에 따르면

명도산업은 현대자동차로부터 기술적인 도움을 얻는다. 명도산업은 새로운 부품을 만들기 시작할 때 현대자동차 관계자들이 명도산업 기술자들과 함께 작업을 한다. 그러나 현대자동차는 스스로 노하우를 가지고 있지 않기 때문에 특수한(specialized) 기술적 도움을 제공할 수는 없다. ... 명도산업은 현대자동차로부터 품질 관리(quality control)를 위한 도움을 얻는다. 현대자동차는 명도산업에 검사기준과 품질개선을 위한 방법에 대한 지도를 한다. 명도산업과 현대자동차는 품질에 대해 논의하기 위해 모임을 가진다. 보통 현대자동차 관계자들은 품질과 관련된 문제가 없다면 명도산업 공장에 오지 않는다. 새로운 부품을 만들 경우에는 현대자동차 관계자들이 공장에 머무르면서 명도산업 관계자들과 구체적인 규격(specifications)에 대해 점검하며 문제해결 방법에 대해 논의한다. 그들은 함께 제품을 테스트하고 테스트 후에 현대자동차와 명도산업 관계자들이 서로 피드백을 주고 받는다. 현대자동차는 명도산업이 납품한 제품에 대해서는 랜덤 검사를 실시한다 (Amsden 1989, 185-186).

그러나 이 시기 일부 대기업들의 하청기업 기술지원이 이루어지고 있던 했지만 그 지원의 대상은 협소한 범위에 머물렀다. 실제로 1976년 ‘중소기업실태조사보고서’에 따르면 모기업에서 지원을 받는 하청기업의 비율은 31.0%에 불과했다. 게다가 대기업과 하청기업들간의 협력관계는 대기업의 일방적인 지원에 의존했기 때문에 그 지원의 수준은 대기업이 원하는 정도의 품질 수준을 갖출 수 있도록 하는 데 머물렀고 하청기업들이 독자적인 제품개발 기술을 갖출 수 있을 정도에는 이르지 못했다. 심지어 조립 대기업들은 상대적인 시장의 힘을 이용해 하청기업들이 기술개발에 투자할 수 있을 정도로 충분한 이윤을 보장하지 않았다. 1970년대 말 상공부 조사에 따르면 대기업의 종업원 1인당 세전이익을 100으로 했을 때 중소기업 종업원 1인당 세전이익은 54.9%에 불과하며 부가가치 기준으로는 대기업을 100으로 할 경우 중소기업은 61.9%에 불과했다. 실제로 당시 하청기업들은 대기업과의 거래관계에서 낮은 주문단가, 대금결제 지연, 경쟁과다 등을 애로요인으로 들고 있는 것으로 조

사되었다.³² 또 1977년 한국무역협회의 조사에 따르면 납품가가격을 모기업이 일방적으로 결정하는 경우가 40%가 넘었고 대금결제방식도 현금결제로만 하는 경우는 25.6%에 불과했으며 어음결제기간도 30일 미만의 경우는 22.4%에 불과했다. 이러한 자금조달상의 문제들로 중소기업은 기술개발, 설비개선, 생산성향상을 위한 투자에 어려움을 겪고 있었다(이상윤 1979, 11-13; 최덕규 1983, 159).

더욱이 중소 부품업체들은 대기업들과 달리 해외기술을 도입할 수 있는 재정적·조직적 자원이 없었기 때문에 독자적인 기술개발 역량을 갖출 수 없었고 주로 역행적 엔지니어링(reverse engineering)에 의존해야 했다(L. Kim 1993, 364-366).

또한 주목할 점은 1970년대-80년대 제한적이거나 이루어지고 있던 대기업의 중소 부품업체 지원은 2000년대 이후 발전한 대기업 부품기업간 공동작업의 의미와의 현저히 다른 것이었다는 점이다. 무엇보다 대기업들이 부품업체들과 긴밀한 협업을 하는 목적이 크게 달라졌다. 과거에는 부품업체의 기술력이 지나치게 수준 이하였기 때문에 완제품 대기업의 기술지도가 불가피한 것이었다면 현재는 부품업체의 기술력이 낮기 때문이 아니라 부품업체와의 협업 자체가 가지고 오는 시너지 때문에 여전히 긴밀한 공동작업을 하고 있다. 나중에 살펴보겠지만 예를 들어 삼성전자가 스마트폰을 생산할 때 핵심부품의 경우 개발단계부터 부품업체와 협업을 하는데 필요한 경우에는 삼성전자의 엔지니어들이 해당 부품업체에 2-3개월 상주하면서 같이 부품을 개발하기도 한다(삼성전자 부품업체와의 인터뷰, 2015/11/12). 이제는 과거에는 없던 부품업체의 전문적인 기술력까지 결합되어 부품업체와의 긴밀한 협업은 암묵적 지식의 공유와 이전을 촉진함으로써 빠른 제품 개발과 품질 안정성 확보를 가능하게 하고 있다. 이는 현재 한국 대기업들이 세계시장의 혁신 경쟁에서 선전할 수

³² 손광식, 유명무실한 중소기업의 계열화, 세대, 1978년 9월호, p. 170.

있는 핵심 경쟁력이 되고 있다.

(2) 부품산업의 상대적 저발전

전형적인 한국 발전모델에서 기업간 관계가 주변화된(marginal) 수준에 머물러 있고 무엇보다 과거 한국 혁신체제의 핵심 요소(main factor)가 될 수 없었던 것은 규모의 경제에 바탕을 둔 수출 주도 대기업 육성에 초점을 둔 국가의 전략적 선택의 결과였다. 조립산업이 1960년대-70년대를 거치면서 국가의 정책적 지원을 받아 빠르게 성장했던 반면 부품산업의 성장은 지체되었고 조립산업의 상대적 성장으로 인해 부품산업의 상대적 저발전은 심화되었다.

당시 한국 부품산업은 우선 시설이나 규모의 경제 등 외형적인 면에서 경쟁력을 갖추지 못하고 있었다. 1981년 기준 한국 중소기업의 시설노후는 56.7%에 이르는 것으로 조사되었다(최덕규 1983, 156-158). 또한 90년대 중반까지도 여전히 부품기업은 영세하고 규모의 경제 효과를 누리지 못하고 있었다. 1980년대 중반 완성차업체가 미국시장 수출에 성공하면서 완성차업체들은 규모의 경제를 실현하는 실질적인 양산체제를 확립하였다. 그러나 조립기업의 성장에 비해 개별 부품기업의 성장은 1990년대 중반까지도 영세성을 크게 벗어나지 못했고 규모의 경제 효과를 누리지 못하고 있었다. 자동차산업 1차 부품업체의 평균 납품액 변화 추이를 보면, 1988년에는 1사당 부품 납품규모가 33억원 수준에 불과했는데 1995년 101억원 수준으로 증가했다. 그러나 이러한 추세에도 불구하고 부품업체가 충분히 규모의 경제를 누리고 있는 것은 아니었다. 1996년 산업연구원이 실시한 설문조사에 따르면 조사 대상기업 중 87.2%가 규모의 경제를 달성하기 위해선 생산이 더 늘어나야 한다고 응답한 반면 현재

규모의 경제를 누리고 있다고 응답한 기업은 12.8%에 불과하였다(산업연구원 1997, 18-19).

외형적 영세성보다 더 문제가 되었던 것은 부품기업의 낮은 기술 능력에 있었다. 한국이 중화학공업화를 시작한 70년대 중반 중소 부품업체들의 품질수준은 국제기준에 크게 미달하는 것이었다. 1976년 한국자동차공업협동조합(Korean Automobile Industry Association 한국자동차산업협동조합의 전신, 영문명은 동일)의 조사에 따르면 조사에 참여한 1200개의 중소 부품업체들 중 10%만이 국제 기준에 부합하는 부품을 생산할 수 있었고 60%는 기준에 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다(한국개발연구원 1980, 43-47; Kim and Lee 1980; Amsden 1989, 164).

한국 부품산업의 상대적 저발전은 이후에도 상당 기간 지속되었던 것으로 보인다. 1980년대 말 전자산업 하도급기업의 기술수준에 대한 조사에 따르면 자사의 기술수준이 ‘모기업과 같은 수준 혹은 그 이상’이라고 답한 기업은 34.2%에 불과했다. 반면 비슷한 시기 일본 제조업부문 하도급기업의 경우에는 기술수준이 모기업과 같거나 그 이상이라고 지적한 기업의 비율이 52%에 이르고 있었고 더욱이 구미 선진국과 비교해서도 같거나 그 이상이라고 지적한 기업이 48.4%나 되어 한국 기업들과 대조를 이루었다(윤창변·홍진기 1989, 96-102).

또 기업의 기술수준을 평가할 수 있는 제품 설계능력의 측면에서 보았을 때도 이 시기 부품기업들의 기술수준은 대단히 제한적이었다. 1988년 전자산업 부품기업들에 대한 조사에 따르면 모기업이 신기획제품을 하도급기업에 발주하는 경우에 설계는 모기업에 의존하는 비율이 매우 높았다. 신기획제품의 발주시 모기업이 전적으로 설계하거나 모기업이 중심이 되어 설계하는 경우는 약 73%에 달한 반면 하도급 기업이 중심이 되거나 대등하게 참여하여 설계하는 경우는 약 24%에 불과했다(윤창변·홍진기 1989, 105-106)

비슷한 시기 한국 자동차산업 부품기업의 기술수준 역시 높은 모기업

의존성을 보여준다. 1990년 실태조사에 따르면 부품 설계시 모기업이 단독으로 하거나 모기업이 중심이 되어 하는 경우는 65%에 달한 반면 부품기업이 단독 설계하거나 설계의 대부분을 부품기업이 담당하는 경우는 35%에 불과했다. 새로운 부품의 설계에 대해서도 하도급기업의 설계 참여 정도는 아직 낮은 수준이고 모기업 의존도가 높은 것으로 조사되었다. 새로운 부품의 설계시 모기업이 단독으로 설계하거나 모기업이 설계하되 부품기업이 개선안을 제시하는 정도라고 응답한 비율은 59.5%에 달했지만 부품기업이 단독으로 설계하거나 모기업과 부품기업이 공동으로 설계한다고 응답한 비율은 39.7%에 불과했다(김주훈·조관행 1991, 187-189; 191).

한국 자동차 부품산업의 낮은 기술 수준은 비슷한 시기 일본과 비교할 때 분명히 드러난다. 1990년대 초 완성차업체를 대상으로 한 부품조달 방식에 관한 조사에 따르면 한국 자동차산업의 부품조달 형태는 대여도 방식, 즉 완성차기업의 설계지시에 의해 개발, 생산하고 납품하는 방식이 51% 반면, 승인도 방식, 즉 부품업체 자체 설계도면에 의해 개발, 생산하는 방식은 36%에 불과했다. 반면 일본 완성차업체들은 대여도 방식으로 39%, 승인도 방식이 55%에 이르는 것으로 조사된 바 있다. 또한 부품기업의 신차 개발에 대한 참여의 정도도 한국은 38%로 일본의 45%에 비해 훨씬 낮았다(산업연구원 1997, 72-73).

재벌이라는 대규모 기업집단과 저발전된 하청기업들 간의 느슨한 거래 관계에 기초한 한국 시장조직의 특성은 전략산업에 규모의 경제를 갖춘 대기업을 육성하고자 한 한국 국가의 정책에 기인했다. 한국에서 국가는 1961년 군사 쿠데타 이후 경제발전을 직접 지휘하고(directing) 조정(coordination)해왔으며 이 때문에서 한국에서 시장은 앵글로색슨(Anglo-Saxon) 국가들과 달리 훨씬 더 중앙집중적으로(centrally) 관리(guide)된다. 국가는 주로 신용할당(credit rationing)과 은행시스템 통제, 세제체계, 사업인허가권에 대한 통제, 여타의 행정적 장치들을 통해 재벌들의 전략적

선택과 투자결정에 영향력을 발휘했다(Amsden 1989, 79-93; Jones and Sakong 1980, 269-285; Kim 1988; Wade 1990, 307-309). 한국 국가는 이러한 정책수단들을 통해 국가 전략산업, 특히 중화학공업 시장의 과점적 패턴을 인위적으로 조성했다(Whitley 1992, 46-47; Zeile 1989).

실제로 정부의 경제개발정책이 대기업 위주로 편향되어온 것은 사실이다. 1960~80년에 이르는 20여년 동안 정부의 투자배분을 보면 대기업에 70%, 중소기업에 30% 비중으로 이루어져 왔다(상공부 1982, 5). 중소기업의 발전에 불리한 여러 가지 요인들의 결과로서 1960~79년 기간 동안 생산액 측면에서 대기업은 928배로 성장하는 동안 중소기업은 218배 증가하는 데 그쳤으며 부가가치 면에서도 대기업은 820배 성장하는 동안 중소기업은 226배 성장하는 데 그쳤다(최덕규 1983, 143-144).

1960년대-70년대 국가의 산업정책의 어떻게 한국 부품산업의 상대적 저발전을 심화시키고 그로 인한 비협력적 기업간 관계를 형성하는 데 중요한 역할을 했는지는 6장에서 더 자세히 살펴볼 것이다.

제 5 장 한국 발전모델의 변화와 지속

1997년 위기 극복 과정 이후 2000년대 한국 경제는 지속적으로 성장을 보여줌으로써 각국 정책 입안자들과 정치경제학자들로부터 지속적인 관심의 대상이 되었다. 그러나 2000년대 이후의 성장은 앞 장에서 살펴본 요소투입형 성장 전략에 기초한 전형적 발전주의 국가와는 전형 다른 요인, 즉 혁신주도형 성장 전략을 통해서 이루어진 것이다. 이 장의 목표는 과거 전형적인 발전국가와 2000년대 이후 전개된 새로운 발전체제는 얼마나 어떻게 다른지 살펴보는 것에 있다.

제 1 절 국가 기업 관계

우선 주목할 것은 제3장에서 살펴 보았듯이 성장 전략이 요소투입형에서 혁신주도형으로 바뀌었다는 것이다. 둘째, 요소투입형에서 혁신주도형으로 전략의 전환이 가능했던 이유는 시장이 아니라 여전히 국가 주도 개입 때문이었다는 것이다. 한국에서 발전주의 국가는 폐기된 것이 아니라 정책의 목표와 대상, 방식, 수단이 변화했다. 이러한 변화는 정책의 내용과 방식이 배제적(exclusive) 특성에서 포괄적인(inclusive) 특성으로 변화했고 국가의 발전정책에 참여하는 행위자가 증가했다는 것을 의미한다. 또한 이것은 한국 국가 기업 관계의 질적 변화를 의미했다. 이 절에서는 한국 국가 기업 관계에서 무엇이 변화했고 무엇이 지속되는지를 구체적으로 살펴볼 것이다.

(1) 산업정책의 전략과 수단의 변화

한국 발전주의 모델은 정책 수단의 측면에서 가장 큰 변화를 겪었다. 기존의 금융 통제를 통한 신용 할당, 재량적 명령에 의존한 정책 수단은 약화되거나 축소되었다. 그러나 R&D 지원, 규제 완화, 조세 혜택 등의 정책 수단은 여전히 유효하다. 과거 요소투입형 성장 전략 하에서는 자본의 집중이 중요했기 때문에 금융 통제를 통한 자금 지원 수단이 중요한 정책 수단이었지만 이제는 성장 전략 자체가 요소투입형 전략으로 변화하면서 R&D 인센티브를 통한 정책 수단이 유효하게 쓰이고 있다. 아래에서는 좀더 구체적으로 요소투입형에서 혁신주도형으로의 성장 전략의 변화와 정책 수단의 변화에 대해 살펴보겠다.

(a) 성장전략의 변화: 요소투입형 -> 혁신주도형

국가의 경제성장 전략이 바뀌었다. 즉 과거에는 자본 축적과 요소 투입에 기초한 성장 전략을 추구했다면 현재는 기술혁신에 기초한 성장 전략으로 전환했다. 이에 따라 과거에는 대규모 설비투자를 통한 규모의 경제 확보, 중소기업과 노동의 억압을 통해 수출시장에서 가격 경쟁력을 확보하는 데 정책의 우선성을 두었다면 이제 한국 산업정책의 목표는 연구개발 지원을 통한 기술 경쟁력 확보에 있다(Amsden 2013, 2; 윤대엽 2011, 249; 강철규·장석인 1989, 99-126; 김인수 2000, 64).

1970년대까지의 산업육성 전략에서 과학기술과 연구개발 기반은 중요한 역할을 차지하지 않았다. 주로 선진국으로부터 성숙기 기술(mature technologies) 산업을 들여와 공장을 짓고 제품을 만들어 수출하는 체제를 구축하는 데 우선성이 있었다. 한국 정부도 기술 국산화에 관심이 없

었던 것은 아니지만 우선은 빨리 제품을 수출을 하는 것이 중요했기 때문에 오랜 시간을 요구하고 불확실성이 큰 기술개발은 우선 순위가 아니었다. 이러한 체제에서 자본 능력을 갖춘 대기업은 주로 턴키(turn-key) 방식으로 해외로부터의 기술이전을 통해 기술을 도입했고 자본력이 없었던 중소기업들은 주로 역행적 엔지니어링(reverse engineering)을 통해 기술을 축적했다. 즉 대기업이든 중소기업이든 새로운 기술을 개발하기 위한 하부구조를 갖추는 데 별로 관심이 없었다(Kim 1993, 364-366).

그러나 3장에서 보듯이 한국 기업들은 혁신주도형 고부가가치 산업으로 업그레이드 되었다. 또한 외국 부품에 의존한 조립 완제품 생산 체제와 국내 부품업체와는 연관이 약한 체제에서 국내 부품업체의 육성과 성장에 기초한 조립 대기업과 부품업체 간의 협력 관계로 전환이 이루어졌다. 문제는 이것이 시장에 의한 자연스러운 전환이 아니라 국가 주도적인 산업정책이 중요한 역할을 했다는 것이다.

현재 한국 정부의 산업정책에서 우선 순위는 완전히 바뀌었다. 현재 한국 산업정책은 연구개발 지원에 전적으로 기울어져 있다고 해도 과언이 아니다. 먼저 기술개발을 위해 연구개발비를 지원하고 기술개발에 성공하면 사업이 정착할 때까지 기업이 필요로 하는 시설투자나 운영자금을 지원하는 방식을 취하고 있다. 기술개발이 선행되지 않으면 그 다음 단계로 나아갈 수가 없는 체제인 것이다. 이에 따라 한국 정부는 기업의 연구개발을 촉진하기 위해 과거 1970년대까지 산업을 육성하기 위해 썼던 보조금, 정책금융, 조세혜택 등 모든 정책 수단들을 동원하고 있다(Kim 1993, 372-374).

2014년 기준 한국 정부는 연구개발비로 53,493개 과제에 총 17.6조원을 투자했는데 이는 2014년도 정부 지출(일반회계 기준) 291조원의 6%에 달한다. 이는 1991년 정부공공부문의 연구개발지출이 790억원으로 정부 총지출 31조 2천8백억의 0.25%에 불과했던 것과 대조적이다. 정부 통합재정에서 연구개발사업이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다.

최근 5년간(2010~2014년) 국가연구개발사업의 투자액은 연평균 6.6% 증가했는데 이는 정부 통합재정의 연평균 증가율 5.3%보다 1.2배 높은 수치다.³³ 주요 경제 부처별로는 2014년 미래부가 6.0조원, 산업부가 3.2조원, 중소기업청이 9천억원을 연구개발사업에 사용하였다. 이는 2014년도 미래부 지출 12조 6천억, 산업부 지출 7조 5천억원, 중소기업청 지출 2조 9천억원의 각 48%, 43%, 31%에 달하는 금액이다.³⁴ 또한 한국 정부의 R&D 정책은 산업구조 고도화라는 목표 하에 진행되는 철저한 선별적 산업정책의 일부로서 단순히 사회정의 차원의 중소기업 지원이나 기초지식의 창출과 같은 비경제적 활동과는 거리가 멀다는 점에 주목해야 한다.

주요 정책별로도 현재 한국 정부의 산업정책을 주도하고 있는 산업통상자원부와 미래창조과학부의 주요 정책들 대부분이 미래 첨단기술을 확보하기 위한 프로그램들과 연구개발 인프라를 구축하기 위한 정책들로 구성되어 있다. 현재 산업통상자원부의 주요 산업정책인 '창조경제 산업엔진 프로젝트'는 주력 산업의 고도화 및 신산업 생태계 창출을 위해 13개 산업엔진을 발굴하여 지원함으로써 2020년 무역 2조 달러 달성을 실현한다는 목표로 추진되고 있다. 이 프로젝트는 시스템 산업, 소재·부품 산업, 창의 산업, 에너지 산업의 4대 산업분야의 자율주행 자동차, 웨어러블 스마트 디바이스, 스마트 바이오 생산시스템, 초임계 CO2 발전시스템 등 총 13개 프로젝트로 구성되어 있다. 산업부의 경우는 1990년대 이후 꾸준히 G7프로젝트, 차세대성장동력, 신성장동력 지원 프로젝트 등을 통해 미래 첨단 산업을 발굴하여 지원, 육성해왔다. 또한 미래창조과

³³ 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원. 2015. 「2014년도 국가연구개발산업조사·분석보고서」. 정부문서11-1710000-000072-10.

³⁴ 기획재정부의 각년도 결산개요 참고. 국가연구개발지출은 미래창조과학부와 한국과학기술기획평가원이 공동 발간하는 국가연구개발사업 조사분석보고서(각년도) 참조.

학부의 주요 정책사업인 ‘K-ICT 9대 전략사업’은 소프트웨어, 콘텐츠, IoT, 빅데이터, 클라우드, 5G, UHD, 정보보안, 스마트 디바이스 등 9대 전략 기술을 선정, 지원하는 사업으로 2016년 한 해에만 총 1조 308억의 예산이 투여된다.³⁵

이러한 정책 프로그램들이 과거 중화학공업 정책과 다른 점은 무엇보다 산업혁신과 기술개발에 초점을 둔다는 데 있다. 오늘날 한국에서 정부 산업정책의 효과를 과거처럼 체감하기 힘든 이유도 여기에 있다. 과거의 산업육성 방식은 시간이 많이 걸리는 기술개발 과정을 생략했기 때문에 가시적인 성과도 그만큼 빠르게 나타났다. 그러나 기술개발에 초점을 둔 산업정책은 성과가 나타날 때까지 많은 시간이 소요된다. 기술개발 자체도 시간이 오래 걸릴 뿐만 아니라 기술개발이 성공한다 하더라도 사업화까지 더 많은 시간이 걸리기도 하기 때문이다. 과거 한국은 선진국의 성숙기 기술 산업을 들여와 산업화를 했기 때문에 이 시간을 절약할 수 있었던 것이다.

(b) 정책 대상의 확대: 완제품 조립 대기업 -> 중소기업/부품소재산업

국가 산업정책의 대상이 기존의 협소한 대기업 중심에서 중소기업으로, 조립 완제품 산업 중심에서 부품소재 산업으로 확대되었다. 첫째, 중소기업 정책의 목표가 단순히 보호의 차원이나 대기업의 하청업체 육성의 차원에서 중소기업 자체의 경쟁력을 확보하는 정책으로 변화했다. 이는 중소기업이 한국 발전주의 국가의 주요한 파트너가 되었음을 의미한다. 이에 따라 과거 한국 혁신체제에서는 대기업의 경쟁력을 위해 중소기업이 희생되거나 이용되는 구조였다면 지금은 중소기업의 경쟁력 확보를 위해 대기를 이용하는 구조로 바뀌었다. 둘째, 산업정책의 초점이 완

³⁵ 산업통상자원부, 미래창조과학부 홈페이지 참조.

제품 산업보다는 부품소재산업 육성으로 바뀌었다. 셋째, 부품소재 육성 정책과 중소기업 정책은 2000년대 이후 상호 시너지 효과를 내며 부품소재 산업의 빠른 성장을 이끌었다.

중소기업 육성 정책

최근 한국 정부의 산업정책은 중소기업 지원 중심으로 이루어져 있다 (Amsden 2013, 23). 우선 1996년 중소기업청이 만들어지면서 중소기업 정책을 독자적으로 운용할 수 있는 제도적 구조가 마련되었다. 이전에는 통상산업부(산업통상자원부의 전신)의 중소기업국으로 존재했었는데 1996년 통상산업부 산하 외청인 공업진흥청이 폐지되고 중소기업국이 통상산업부 산하 외청으로 확대 개편되었다. 공업진흥청은 1973년 상공부의 외청으로 출범하여 1996년까지 지속되었다.³⁶

중소기업청에는 2016년 현재 일반회계 1조 5800억원과 특별회계 2700억을 합해 총 1조 8500억의 예산이 책정되어 있다.³⁷ 중소기업에 대한 지원은 중소기업청 외 다른 경제부처들을 통해서도 광범위하게 이루어지고 있는데 2014년 예산안에 따르면 중소기업 정책금융으로 2조9천원이 책정되었으며 융자·보증·보험 등을 통한 중소기업 지원을 모두 포함하면 지원 금액이 95조원에 달했다. 이는 2013년 예산의 2조6천억(융자·보증·보험 등 총규모 82조원)원에 비해 11.7% 증가하여 해마다 중소기업 지원은 크게 증가하고 있는 추세에 있음을 알 수 있다(기획재정부 2013, 22).³⁸

또한 제조업 분야 중소기업 연구개발비 지원에서 정부공공 부문이 차지하는 비중은 1991년 4.5%에서 2009년 15.7%로 증가했다. 반면 제조업 분야 대기업의 연구개발비 지원에서 정부공공 부문이 차지하는 비중은

³⁶ 중소기업청 홈페이지 참조.

³⁷ 기획재정부 재정통계 데이터베이스 참조.

³⁸ 기획재정부. 2013. '2014년 예산안'. 보도자료(2013. 09).

1991년과 2009년 모두 3%로 동일하다. 1991년 중소기업 연구개발비에서 정부공공부문이 차지하는 비중이 대기업 연구개발비에서 정부공공부문 비중보다 높았다고 해서 이 시기 정부공공 부문의 지원이 대기업보다 중소기업에 더 많이 이루어진 것은 아니다. 금액 기준으로 볼 때 1991년 중소기업 연구개발비 중 정부공공부문 재원은 120억에 불과해 대기업 연구개발비 중 정부공공부문 재원 670억의 18%에 불과했지만 2009년에는 중소기업 연구개발비 중 정부공공부문 재원이 8830억으로 증가하여 대기업 연구개발비 중 정부공공부문 재원 5520억원을 훨씬 초과하고 있다.³⁹ 90년대 이후 중소기업에 대한 정부공공 부문의 지원이 얼마나 급격히 증가해 왔음을 보여주는 대목이다.

한국 정부의 중소기업 정책은 1960년대-70년대도 일부 존재했다. 중소기업 신용할당제(credit guarantee system)가 대표적이다. 그러나 중소기업 문제가 심각하게 부각된 것은 1980년대 이후로 60년대-70년대를 거치면서 대기업과 대기업집단이 빠르게 성장한 반면 중소기업의 성장은 정체되면서 대중소기업간 심각한 불균형 문제가 제기되기 시작했기 때문이다.

그러나 80년대 이후 중소기업에 대한 지원이 확대되어 왔음에도 불구하고 90년대 말까지 한국 중소기업 정책은 중소기업 자체의 경쟁력을 키우는 정책이라기보다는 한국 경제를 대표하는 핵심 대기업의 경쟁력을 뒷받침하는 수준에서 머물렀으며 육성보다는 보호의 차원에서 접근되었다. 1975년 제정된 '중소기업계열화촉진법'은 그간 한국 정부의 중소기업 정책이 어떤 관점에서 접근되었는지 잘 보여준다. '중소기업계열화촉진법'에 따른 계열화 정책은 중소기업의 전문화보다는 대기업과의 협력관계에 기초한 대기업 위주의 도급거래 확립에 초점이 맞춰져 있었다(한성호 1988, 109). 또한 1979년 말부터는 도입된 '중소기업우선업종' 제도도 취

³⁹ 국가연구개발사업 조사분석보고서(각년호) 참조.

지는 중소기업의 전문화를 위한 것이었지만 실제로는 중소기업의 경쟁력을 키우기 위한 정책이기보다는 대기업으로부터 중소기업을 보호하는 역할에 제한되었다. 이러한 정책적 흐름은 1990년대 중반까지 지속되었다. '중소기업계열화촉진법'과 '중소기업우선업종' 제도는 1995년 '중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률'로 통합되어 이후에도 지속되고 있다(백낙기 외 1995, 6).

그러나 중소기업 지원 정책은 1997년 이후 한국 정부의 기술혁신 정책과 부품소재 육성정책과 결합되면서 질적으로 변화하기 시작했다. 1997년 외환위기 이후 집권한 김대중 정부 하의 벤처기업 육성정책부터는 중소기업 자체의 경쟁력을 높이는 지원 정책으로 변화해 왔다. 1997년 10월부터 시행에 들어간 벤처기업 육성에 관한 특별조치법' (Special Law for the Promotion of Venture Businesses)은 조세혜택, 기업규제 면제, R&D 지원, 정책금융 지원 등의 다양한 혜택을 보장했다. 뿐만 아니라 한국 정부는 코스닥시장을 법제화하고 정부-민간 공동벤처투자회사를 설립하여 중소 벤처기업에 자금을 조달하기 위한 인프라를 구축했다(Kwon 2010, 234-235; Weiss 2003, 257).

뿐만 아니라 90년대까지만 하더라도 국가 정책의 주요한 파트너는 주로 대기업에 제한되었지만 90년대 말부터는 중소/중견기업들이 국가 정책의 주요한 파트너가 되기 시작했다. 대표적인 정부 출연 연구기관인 한국전자통신연구원(Electronics and Telecommunications Research Institute: ETRI) 연구원들에 따르면

예전에는 큰 프로젝트가 많았다. 이런 프로젝트에는 중소기업이 참여하는 경우도 있었지만 주로 대기업들이 참여해서 공동 개발하고 상용화하는 경우가 많았는데 예를 들면 CDMA, TDX, 교환기 사업, 메모리 사업 등이 그런 경우다. 그런데 점점 대기업들은 자체 연구능력이 생기다 보니 자체적으로 가고 최근의 국책과제의 경우는 중소기업, 중견기업들이 출연연들과 공동 연구를 하면서 기술을 이전 받아간다. 그런데 중소기업들이 다 참여하는

게 아니고 워낙 수가 많기 때문에 국책과제에 참여하지 않았던 기업들도 기술 이전을 필요로 하는 경우가 많고 그래서 기술이전을 받아가는 경우가 많다. 이렇게 바뀐 것이 90년대 후반쯤이다. 그때부터 아예 우리 조직에 중소기업 강화 본부 이런 체계가 생겼다. 정책이 바뀐 것이다(Etri 연구원들과의 인터뷰, 2013/04/18).

부품소재산업 육성정책

앞서 2장에서 살펴본 것처럼 한국 부품소재산업이 국내 및 국제 경제에서 차지하는 위상은 2000년대 이후 크게 높아졌다. 2001년 이후 10년간 부품소재 무역은 전산업 수출 및 무역흑자 증가를 주도하면서 수출 2,290억 달러, 무역흑자 779억 달러로 각각 3.7배, 29배 증가하였다. 또한 한국 부품소재산업의 세계 수출시장 점유율도 2001년 3.4%(10위)에서 2009년 4.6%(6위)로 도약하였다. 중계무역국 홍콩을 제외하면 실질적으로 5위라고 볼 수 있다. 한국 총수출 중 부품소재 수출 비중은 2001년 41.2%에서 2010년 49.1%까지 증가, 부품소재 중심 제조업 강국형으로 변화했다. 부품소재 강국인 일본은 2010년 기준 52.8%였다(산업연구원 2012, 12-18).

양적인 성장과 함께 부품소재산업의 기술경쟁력도 크게 증가하였다. 2001년 산업연구원의 조사에 따르면 부품소재 설계기술, 신제품개발기술, 생산기술, 품질/신뢰성 수준은 미국을 100으로 두었을 때 각각 67.7%, 66.4%, 77.8%, 85.0%에 불과했다. 그러나 2009년 한국산업기술진흥원의 조사에 따르면 각각 91.3%, 91.6%, 94.4%, 93.1%까지 증가했다. 부품소재 전문기업의 수도 2002년 483개에서 2010년 3353개로 증가했다(산업연구원 2012, 18-27).

2000년대 이후 한국 부품소재산업의 이러한 성장은 무엇보다 한국 산업정책의 주요 대상이 완제품 조립산업에서 부품소재산업으로 전환된 데 기인했다. 한국 정부는 2001년 2월 국내 부품소재산업 육성, 대일역조 완화를 위해 10년간 한시법 형태(2011.12.31. 만료)로 부품소재특별조치법

제정하고 이에 근거하여 이후 '부품소재발전기본계획'(MCT-2010) 수립하였다. 'MCT-2010'은 첫째, 핵심 부품소재의 국산화 개발을 위해 10여년(2000~2010) 총 1조 5천억원의 R&D 자금을 투입하였다. 둘째, MCT-2010은 국산 부품소재의 신뢰성 수준을 선진국 수준으로 향상시키기 위해 10년간 총 3,630억원을 투입하였다. 셋째, MCT-2010은 부품소재 기업의 전문화 대형화를 유도하고 글로벌 파트너십 사업을 통해 세계시장 진출을 지원하였다. 정부는 2007년부터 국내외 우수기업 M&A 21건(4,275억원)을 지원하고 2004년부터 총 47회의 수출상담회를 통해 6.4억 달러 수출계약을 추진했다(산업연구원 2012, 10-12).

또한 한국 정부는 2007년 소재산업의 발전을 더욱 촉진하기 위해 소재산업 발전 비전을 마련하고 2009년에는 부품소재 2차 기본계획을 수립하고 2010~2018년 기간 10대 핵심소재에 1조원을 지원하는 핵심소재기술개발사업(WPM)을 추진하고 있다. WPM사업은 2018년까지 세계시장 10억 달러 이상 창출, 시장점유율 30% 이상 달성 가능한 세계시장 선점 10대 핵심소재를 개발하기 위한 사업이다. 2011년에는 2011년 12월 31일 만료 예정인 부품소재특별법을 10년 연장하는 것을 핵심으로 한 '소재부품산업 미래비전 2020'을 선포하였다(산업연구원 2012, 요약-1; 10).

또한 산업통상자원부는 조직개편을 통해 업종별 지원체제로 이루어져 있던 조직체계를 기능별 지원체제로 개편하면서 소재부품 기술개발 사업을 전담하는 소재부품산업정책국을 신설했다. 2016년 소재부품산업정책국의 예산은 6260억원으로 주력산업 전체를 관장하는 시스템산업정책국이 사용하는 예산 7105억원에 버금가는 예산을 사용하고 있다.⁴⁰

⁴⁰ 산업통상자원부(2015), 2016년 예산 및 기금운용 계획 사업설명자료: 산업정책과, 소재부품산업정책관, 시스템산업정책관, 정부자료.

중소기업 정책과 부품소재산업 정책의 시너지

부품소재 육성의 필요성이 제기되면서 의도치 않게 중소기업 육성 정책이 강화되는 결과를 낳았다. 전 산업부 장관에 따르면

우리나라가 다른 나라에 비해서 수출을 하나를 하면 국내에 떨어지는 이익이 너무 작다. 중요한 부품소재들을 주로 외국에서 들여와서 국내에서 완제품을 만들어 수출을 하다 보니까 실제로 수출물량에 비해 창출되는 부가가치가 적다. 그러니까 부품소재 개발을 지원하는 정책을 폈는데 부품소재라는 게 중소기업 업종이다 보니 결국 중소기업을 육성하는 정책이 중요해진 거다. 내가 산업부 장관으로 있을 때 굉장히 신경을 썼는데 잘 안되었던 것이 T50이라는 비행기를 수출하는 사업이었다. (중략) 그걸 하려고 했던 이유가 그걸 수출하면 거기 들어가는 부품이 20만개 정도 되니까 그걸 만드는 중소기업들이 발전할 수가 있었던 거다. (중략) 우리가 빠른 시간에 경제개발을 하려고 하다 보니 대기업을 먼저 육성했는데 그러다 보니 그 밑에 중소기업이 너무 많아졌다. 그래서 시장에서 대기업과 중소기업의 세력 균형이 지나치게 기울게 되었다. 그래서 대기업과 중소기업간에 제품 단가 문제, 외상 구입 문제, 공동 기술개발 후 약속을 어기는 문제 등이 발생해 왔다. 그런데 중소기업을 육성하는 문제가 부품소재 육성과 딱 연결이 된 거다(전 산업자원부 장관과의 인터뷰, 2013/04/23).

즉 부품소재 육성 정책은 기존의 대기업 중심의 경제구조에 반하지 않으면서 혹은 그것을 뒷받침하면서 중소기업을 육성하는 정책과 결부되어 있다는 점에서 2000년대 이후 정부의 주요 산업정책으로 대두될 수 있었다. 그러니까 어찌면 80년대 이후 중소기업 육성이라는 어젠다가 정부정책의 주요한 한 포인트로 대두되었음에도 불구하고 대기업 중심의 경제구조에서 표류할 수밖에 없었다면 2000년대 이후 가장 중요한 어젠다로 떠오른 부품소재 육성정책은 한편으로 중소기업 정책의 새로운 전환점을 만들었다고 할 수 있다. 또, 중소기업 육성이라는 어젠다가 또 부품소재 육성정책을 더 중요하게 만드는 시너지 효과를 발휘하고 있다.

(c) 정책 거버넌스의 변화: 권위주의적 → 포괄적/민주적

정책 거버넌스의 방식이 변화했다. 60년대-70년대 권위적 발전주의 체제에서는 정책의 수립과 결정, 집행의 과정이 모두 대단히 중앙집권적, 폐쇄적, 일방적 방식으로 이루어졌다. 그러나 현재 한국의 산업정책 조정(governance) 방식은 세 가지 측면에서 크게 변화했다. 첫째, 정책의 수립과 결정, 집행의 과정이 더 이상 최고 통치자의 재량적 명령에 의존하는 것이 아니라 법적 제도적 체계에 의존하는 과정으로 변화했다. 둘째, 정책 수립과 집행 과정에 정부만이 아니라 수립과 결정, 집행의 과정은 업계와 정부 출연 연구기관, 학계 등 정책과 관련된 모든 관계자들을 참여시키는 공동 거버넌스(co-governance)의 방식을 구축했다. 정부는 이러한 방식을 '민간 주도의 산업정책'이라고 표현한다. 셋째, 정책 집행의 과정이 일방적으로 목표를 부여하고 지원을 통해 목표 달성을 종용하는 방식이 아니라 지속적인 피드백 과정을 통해 문제가 발생하면 정책 집행기관과 기업이 같이 문제를 해결하는 체계를 구축했다.

앞 절에서 살펴본 것처럼 과거 한국 발전국가의 정책 거버넌스 방식의 가장 큰 특징은 대통령 중심의 하향식 정책 결정에 의존했다는 것이다. 국무회의, 경제장관회의 등 공식적인 정책결정 기구들은 정작 중요한 정책결정에는 소외되었고 경제기획원 이하 상공부, 재무부 등 체계화되고 유능한 관료기구들이 있었지만 이들도 대통령과 대통령의 최측근에 의해 결정된 내용을 최대한 효율적으로 집행하는 역할을 수행했다. 따라서 부처간의 의견 차이는 횡적 조율이 아니라 대통령에 의해 수직적으로 조정되었다(하용출 2006, 142-154; 이한빈 1969, 405-406; 정정길 1988; 정정길 1987, 509-516). 그러나 정책결정 과정의 이러한 폐쇄적이고 일방적이며 임의적인 형태는 더 이상 작동하지 않는다.

첫째, 한국 발전국가는 1970년대까지 최고 통수권자의 카리스마에 의

존하던 정책 결정과 추진 기능을 대체하는 법적 제도적 체계를 구축해왔다. 윤대엽에 따르면 한국 정부는 1980년대 이후 산업관련 법제화를 통해 정부에 제도적 재량권을 부여하는 동시에 정부 산하 정책 연구기관과 산업기술 및 과학기술 연구기관들을 확충하고 산업별 기업단체를 직접 조직하고 동원함으로써 국가 중심의 정책 거버넌스를 제도화하였다. 산업구조 고도화와 과학기술 공급의 주체로서 국가역할이 제도화 되었다. 정책연구 산업기술개발 과학기술개발 등과 관련된 광범위한 제도화된 정책거버넌스는 국가의 정책능력이라는 물리적 조건의 의미뿐만 아니라 정책이념을 강화하고 재생산하는 선택의 조건으로서 의미를 가지게 되었다 (윤대엽 2011, 4; 166).

1980년대 이후 국가는 광범위한 정책 네트워크를 구축함으로써 국가 중심의 협소한 정책결정과 집행 방식을 변화시켰다. 이를 위해 국가의 정책 기능을 보완하는 정부출연 연구소를 설립했다. 80년대에만 정책연구 기능을 담당하는 기관으로는 산업연구원(1981), 정보통신정책연구원(1985), 과학기술정책연구원(1987), 에너지경제연구원(1986), 한국노동연구원(1988), 대외경제정책연구원(1989) 등이, 산업기술 연구개발 기능을 담당하는 기관으로는 한국건설기술연구원(1983), 한국전자통신연구원(1985), 한국전기연구원(1985), 한국기계연구원(1986), 한국식품연구원(1987), 한국생산기술연구원(1989) 등이, 과학기술 연구를 담당하는 기관으로는 한국생명공학연구원(1985), 한국기초과학지원연구원(1988), 한국전문연구원(1986), 한국항공우주연구원(1989), 극지연구소(1987) 등이 설립되었다. 90년대 이후에도 필요에 따라 다양한 정부 출연 연구기관들이 설립되었다 (윤대엽 2011, 164).

뿐만 아니라 국가는 정책 네트워크의 범위에 민간의 광범위한 참여를 제도화시켰다. 1970년대까지도 정부 주도하에 한국자동차협동조합, 한국전자공업협동조합, 한국전자산업진흥회 등 산업별 기업단체가 설립되었지만 80년대 이후 이러한 경향은 본격화되어 산업관련 법령에 의거해 산

업별 기업단체를 직접 설립하고 제도시켰다. 법적 근거에 따라 1980년대-90년대 사이에 설립된 사업자 단체는 한국자동차공업협회(1987), 자동차 부품연구원(1990), 전자부품연구원(1991) 등을 포함하여 27개에 이른다(윤대엽 2011, 177-178).

둘째, 정책 과정의 제도화는 정책 과정의 탈중앙화, 분권화를 의미했다. 한국 정부는 정책 하부 기관들을 수립하고 민간 산업협회들을 조직함으로써 정책의 수립과 집행의 과정에 업계와 정부 출연 연구기관, 학계 등 해당 정책과 관련된 모든 관계자들을 참여시키는 공동 거버넌스(co-governance)의 방식을 구축했다. 이른바 ‘민간 주도’ 경제로의 방향 전환을 의미했다.⁴¹

우선 정부는 정책의 수립 과정에 민간의 업계 관련자나 학계, 연구소 전문가들을 참여시켰다. 예를 들어 1980년대 초 청와대 경제비서실의 주도로 이루어진 전자산업 육성방안은 종전과는 달리 업체 요원, 학계 및 연구소의 전문가, 정부 공무원, 청와대 직원들이 모여 서로 대안을 제시하고 제시된 대안 중 상호 모순되는 것을 제외하고 결론에 이르는 방식이었다. 작업의 지휘책임은 오명 박사, 홍성원 박사의 경제비서실 팀이었으나 실제 작업은 상공부 체신부 과기처 등 정부 관계 부처 공무원, 업체 요원, 연구소, 학계 전문가들이 주도하여 수행했다. 1981년 3월 탄생된 전자산업 육성방안은 정부의 지원과 규제의 조화를 전제로 한, 당시로서는 획기적인 대책이었다. 이 대책이 역사적으로 중요한 의미를 갖는 것은 무엇보다 민관의 관계 인사들이 한 목표를 위해 단합했다는 것

⁴¹ 1979년 발표된 ‘안정화 시책’이 빛을 보게 된 것은 박정희 대통령의 암살 이후 집권한 신군부 정권 하에서다. 신군부 정권하에서 수립된 제5차 경제개발 5개년 계획은 안정화 시책의 기초를 그대로 반영했다. 제5차 계획의 방향은 ‘안정, 자율, 개방’으로 설정되었는데 이 때 ‘안정’은 정책의 중심이 성장에서 물가안정으로, ‘자율’은 정부 주도 경제운용에서 민간주도의 시장경제로, ‘개방’은 보호에서 수입개방과 경쟁 촉진으로 경제정책의 틀이 근본적으로 바뀌는 것을 의미했다(강경식 2003, 105-106). 이 때부터 ‘민간 주도’라는 말이 정부의 전반적인 정책에 반영되었다.

이다(정홍식 2003, 122-129).

이러한 민간 참여 방식의 정책 수립 과정은 1986년 도입된 공업발전법을 통해서 제도화되었다. 공업발전법에 따른 정책심의 기구로 산업정책심의회와 공업발전심의회가 구성되었는데 산업정책심의회가 경제부총리 이하 관계 부처 장관급으로 구성된 경제기획원 주도의 관료 조정기구였다면 공업발전심의회는 총 30인의 민간 전문가들로 구성된 민간 주도 심의 기관이었다. 공업발전심의회는 이후 [공업발전법 시행령]의 개정을 통하여 통상산업부, 관계중앙행정기관 및 공정거래위원회의 소속 공무원들도 위원으로 참여하게 되었지만 주로 대학교수, 언론인, 업계대표, 경제단체 임원 등 민간인으로 구성되는 민간부문의 이해수렴의 제도적 장치라고 할 수 있다(김용복 2006, 12-14).

정책 수립 과정의 탈중앙화와 분권화는 90년대에 더욱 심화되었다. 1987년 민주화 이후 정부 수립 이후 최초의 '문민 정부'로 집권한 김영삼 정부는 1990년대 중반 정부개편을 통해 그간 한국 발전주의 체제의 공식적인 컨트롤 타워(control tower)였던 경제기획원을 재무부에 흡수, 통합하여 재정경제원(재경원)을 발족시켰다. 당시 경제기획원의 해체는 한국의 국가 주도 발전주의 해체의 상징으로 받아들여지기도 했다. 그러나 경제기획원의 재경원으로의 흡수, 통합은 엄밀한 의미에서 발전주의의 해체가 아니라 분권화의 결과였다. 경제기획원의 재경원으로의 흡수, 통합이 가진 주요한 기능적 변화는 경제기획원의 주요한 기능이었던 계획 기능을 각 부처에 분산시키고 대신 정책 조정 기능과 예산 기능을 재무부의 세제, 금융조정 기능과 결합시키는 데 있었기 때문이다. 경제기획원 출신으로 나중에 산업자원부 장관까지 역임한 한 전직 관료에 따르면 경제기획원이 해체된 배경은 경제기획원의 계획 기능이 약화되고 조정 기능이 중요해진 데 있다. 이 때 경제기획원의 계획 기능이 약화되었다는 것은 한국 발전주의의 계획 기능이 약화되었다는 것을 의미하는 것이

아니라 다른 부처들의 계획 기능이 강화되었다는 것을 의미했다.

처음에 경제기획원이 주도(lead)를 할 때는 사실 공무원들 중에 외국박사도 별로 없었다. 그러니까 기획능력이 경제기획원 소속 말고는 사실상 많지가 않았다. 옛날에는 남덕우 부총리, 김제익 수석 같은 아주 출중한 사람들이 있어서 전체적으로 먼저 앞서 나가면서 기획도 하고 리드도 하고 그랬는데 세월이 지나면서 각 부처마다 그런 사람들이 만들어져 가는 거였다. 그러니까 사실은 경제기획원이 일하기가 너무 어려워진 거다. 어려워졌을 뿐만 아니라 경제개발 5개년 계획의 의미가 옛날하고는 달라지기 시작했다. 옛날, 특히 박정희 대통령 시기에는 경제개발 5개년 계획의 의미가 굉장히 컸다. 그런데 의미가 점점 약해지다가 90년대에는 완전히 없어져 버렸다. 그러니까 점점 경제기획원이 일하기가 힘들어지고 또 계획보다는 정책 조정이 중요해지기 시작했다. 옛날에는 일이 단순하니까 어떤 사업을 할 때 한 부처가 그냥 하면 되는데 세월이 지나면서 어떤 일을 하더라도 여러 부처가 다 걸리는 것이었다. 예를 들면 옛날에는 산업단지를 한다고 하면 산자부 혼자만 하면 됐을 텐데 이제는 환경부도 걸리고 국방부도 걸리고 농림부도 걸리고 이렇게 되는 거다. 그러니까 자꾸만 부처간의 갈등이 생기는 것이었다. 경제기획원의 기능이 원래 장기 플래닝, 정책 조정, 예산 기능 이렇게 있었는데 경제 기획 기능이 계속 약해지는 상황이었다. 그러니까 경제기획원이 옛날처럼 하기는 어렵겠구나 하는 생각이 생기기 시작했다. 그러면서 그럴 바에는 정책 조정을 하거나 나라를 끌고 가는 직접적인 수단을 갖고 있는 금융, 세제, 예산 이런 기능들을 합쳐버리자 하는 얘기가 나오게 된 것이다. 그러다가 재정원[재정경제원]이라는 거대 공룡부서가 탄생을 한 것이다. 그러다 보니 다시 문제가 돼서 IMF 위기가 났을 때 재정원으로 합친 게 결국 간접적인 원인을 제공했다는 얘기도 나오고 했다(전 산업자원부 장관과의 인터뷰, 2013/04/23).([]은 필자의 첨부)

셋째, 정책 수립뿐만 아니라 정책 집행의 과정이 일방적으로 목표를 부여하고 지원을 통해 목표 달성을 종용하는 방식이 아니라 정부와 정부 산하기관, 민간의 공동 거버넌스(co-governance) 체계가 도입되고 지속적인 피드백(feedback) 과정을 통해 문제가 발생하면 정책 집행기관과 기업이 같이 문제를 해결하는 체계를 구축했다.

그러나 여기서 주목할 사실은 이러한 민간 참여와 민간 주도의 탈집중화(decentralization)가 곧 국가 주도 자본주의 체제의 특성을 잃고 앵글

로색은 자유시장이나 민간 단체들간의 동등한 협상을 전제로 하는 코포라티즘 체제로 이행했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 여전히 국가가 발전을 주도하고(Initiate) 발전방향을 제시한다는 점에서 국가 주도 발전주의 체제는 지속되고 있다고 할 수 있다.

(d) 정책 수단의 변화

한국 국가 주도 발전주의 모델의 해체를 주장하는 대부분의 연구들이 주목하는 부분이 바로 정책 수단의 변화에 있다. 앞 절에서 살펴본 것처럼 60년대-70년대 한국 발전국가의 정책 수단은 자원 통제와 배분의 권한, 보호주의에 있었다. 국가는 통화, 재정, 금융 수단에 대한 통제권을 중앙집권화함으로써 내자 동원 체제를 갖추었으며 부족한 국내 저축을 보완하기 위해 외자 도입에도 직접 나섰다. 보호주의는 해외 시장으로부터의 보호와 국내 시장으로부터의 보호를 모두 포함했다. 국가는 수입과 외국인투자를 선별적으로 제한함으로써 외국 기업으로부터 국내 시장을 보호했으며 국내 시장의 과점적 지배를 직접 조성함으로써 선별된 대기업을 다른 기업들로부터 보호했다. 이러한 정책 수단들을 통해 국가가 선정한 전략 산업에 참여하는 소수 대기업의 대형화를 유도하였다.

그러나 80년대와 90년대를 거치면서 60년대-70년대를 지배했던 정책 수단들은 대부분 사라졌다. 80년대 초의 일련의 금융개혁 조치들로 일부 시중은행이 민영화되었으며 정책금융과 시중은행의 금리 차이가 거의 사라졌다. 또 김영삼 정부에 금융 탈규제 조치들이 본격화되었다. 점진적인 금리 자유화가 이루어졌으며 정책금융에 대한 개혁으로 정책금융이 감소하기 시작했다. 은행에 대한 통제권도 완화되었으며 자본시장 개방도 점진적으로 이루어졌다(Hart-Landsberg and Burkett 2001, 411).

정책금융은 1992년까지도 연간 금융대출의 50%가 넘을 정도로 기업의

자금조달에 매우 중요한 비중을 차지했다. 그러나 김영삼 정부에서 이루어진 정책금융에 대한 개혁과 외환위기 이후 이루어진 금융개혁으로 일반 시중 은행의 정책금융은 거의 사라졌다. 무엇보다 기업들이 차입 위주의 경영에서 탈피해서 직접 금융시장이나 기업 내부 유보금을 통해 자금조달을 하게 되면서 정책금융에 대한 의존도가 낮아졌다(윤대엽 2011, 256).

보호주의도 1980년대 초부터 점진적인 개방으로 정책을 전환했다. 70년대 말부터 경제기획원의 김재익을 중심으로 준비되었던 수입자유화 정책이 1979년 제2차 석유파동으로 잠시 유보되었다가 1982년 국제수지가 개선되면서 본격적으로 시행되기 시작했다. 전두환 정부에서 경제수석으로 자리를 옮긴 김재익은 수입자유화 예시제를 도입하여 수입자유화 정책을 중장기 과제로 추진하였다. 다만 한국의 상품시장 개방 과정은 국가에 의해 계획되고 조정된 과정이었다. 한국의 수입자유화 조치는 대단히 점진적으로 이루어져서 시장개방이 완료되기까지 1999년 수입선다변화제도가 공식적으로 폐지되기까지 20여년이 걸렸다. 이는 1972년부터 3년 만에 무역시장 개방을 완료한 대만과 비교된다(김기환 2003, 150-152).

(2) 발전주의 국가의 지속

한국 발전주의의 내용과 방식은 완전히 변화했다. 조립 완제품 대기업 중심의 요소투입형 산업 육성에 우선성을 두었던 기존의 산업정책은 부품소재 기업 중심의 기술혁신적 산업을 육성하는 것으로 초점이 바뀌었다. 또한 중요한 변화는 산업정책을 거버넌스하는 방식과 수단이 변화했다는 것이다. 한국 발전주의 체제는 과거 일부 국가 최고위 정책 결정자들의 재량권에 의존했던 중앙집권적 정책 수립과 집행 방식을 제도화 분권화시켰다. 우선 정부 산하에 정책 및 과학기술 전문 연구기관들은 물

론 정책 집행을 위한 산하 단체들을 설립함으로써 정책 수립과 집행의 전문성과 일관성을 높였다. 또한 정책 수립과정에 업계 관계자는 물론 민간 전문가들도 폭넓게 참여시킴으로써 포괄적인 정책 네트워크를 형성했다. 게다가 과거에는 산업 육성 방식이 해당 산업의 개별 기업 지원 중심이었다면 현재는 국가 출연 연구기관과 주요 대기업들간의 협력이나 대기업과 부품기업, 국가-대기업-부품기업, 기업-대학 등의 협력을 지원하는 산업혁신체제를 구축하였다.

정책 수단도 과거에는 금융 및 세제 혜택 등 자금 조달에 초점을 둔 직접적인 유인책에 의존했던 반면 이제는 기술개발에 초점을 둔 구체적인 정책 프로그램들을 통한 공식적인 정책 수단과 함께 제도화된 정책 하부기관들과 기업 간의 일상적이고 비공식적인 정책 네트워크를 통해 정책의 효과를 높이는 방식에 의존한다. 또한 과거처럼 사업 허가권과 관세 장벽 등을 통한 직접적인 시장 보호수단에 의존하기보다는 기술혁신적 기업들 그리고 내국인 기업들에 대한 우호적인 정책 지원 등 비공식적인 수단들을 통해 주력 산업 국내 시장의 지나친 시장 경쟁을 제한하고 외국 기업으로부터 국내 기업을 보호하고 있다.

그러나 이러한 변화가 발전주의 자체의 폐기나 변화를 의미하는 것으로 보기는 어렵다. 첫째, 국가가 산업혁신체제를 전체적으로 조정하는 역할을 지속하고 있기 때문이다. 둘째, 한국 발전주의는 여전히 보편적이기보다 선별적인 산업정책을 지속하고 있다. 셋째, 과거와 비교했을 때는 경제개발에 투여하는 국가 보조금이 상대적으로 축소되었지만 다른 나라들과 비교했을 때는 여전히 매우 높은 수준의 경제개발 지출을 유지하고 있다.

(a) 거시적 차원에서의 국가 조정

Carney and Witt (2015)에 따르면 발전주의 국가의 기본적인 특징은 장기간의 국가 이익에 기초한 경제정책을 수립하고 이를 실행할 정부의 부처가 존재한다는 것이다(Carney and Witt 2015, 548-549). 한국 정부는 1994년 경제기획원을 폐지하여 재정경제원에 흡수 통합시키고 1997년 종료된 제7차 신경제 경제개발 5개년 계획(1992-1997)을 마지막으로 더 이상 전체 경제에 대한 계획 수립 역할을 종료했지만 여전히 산업통상자원부와 미래창조과학부, 중소기업청 등 각 경제부처들을 중심으로 산업별로 중장기적인 정책을 수립하고 정책 집행을 직접 관리하고 조정한다.

무엇보다 한국에서 산업구조 전체를 바라보면서 약점은 무엇이고 해결책은 무엇인지를 고민하고 비전을 제시하는 역할을 하는 것은 기업 등 민간 경제주체들이 아니라 국가다. 한국에서 국가는 산업단계의 업그레이드를 주도하고 외생적 충격으로 인해 위기가 발생할 때마다 한국 정부가 비교적 빠르게 대응할 수 있는 이유 역시 경제 전체를 모니터링하면서 조정하는 국가의 역할이 있기 때문에 가능하다. 1997년 경제위기에 직면해서 한국 정부가 산업정책의 패러다임을 세트산업 중심에서 부품소재산업 중심으로 빠르게 전환할 수 있었던 것도 한국 산업구조의 문제가 무엇이고 해결책이 무엇인지를 이미 다각도로 모색하고 있었기 때문에 가능했다. 1990년대 말 위기극복 과정에서 부품소재산업 육성정책의 수립을 주도했던 전 산업자원부 관료에 따르면

우리가 당시 부품소재에 초점을 두게 된 것은 무엇보다 대일무역적자 때문이었다. 그런데 대일무역적자가 다 부품소재 때문이었던 것이다. 그래서 대일무역적자 해소를 위해서는 부품소재 문제를 해결해야 한다는 인식이 관료 집단 내부에 팽배해 있었다. 그런 데다가 오마에 겐이치가 불을 붙인 것이다(전 산업자원부 과장과의 면담조사 2015/06/17).

국민경제의 구조적 문제점들을 모니터링하면서 해결책을 모색하는 한국 정부의 역할은 1997년 위기 이후 시장 개방의 정도가 크게 확대되었음에도 불구하고 지속되었다. 김대중 정부와 이후 정부의 개혁방향은 기본적으로 시장개방에 따른 위협에 적응하기 위해 전략산업을 육성하는 국가의 역할을 지속하는 것이었다. 이를 위해 국가의 중장기적인 산업발전 계획과 산업정책은 지속되었다. 1999년에는 제2차 산업발전계획을 수립하고 차세대신기술개발사업, 지역산업기술개발사업을 추진하였고 2000년에는 중소기업기술력향상 5개년계획을 수립했으며 2001년에는 부품소재발전기본계획을 수립하고 10년 한시법으로 부품소재특별법을 제정 부품소재산업에 대한 장기적인 육성 정책의 기반을 마련했다. 이러한 정책은 노무현 정부에서도 계승되어 2004년 차세대 성장동력 육성계획이 수립되었고 이 정책은 이명박 정부를 거쳐 박근혜 정부까지도 신성장동력 육성 정책으로 계승되고 있다. 또한 2005년에는 부품소재산업발전전략을 강화하기 위해 ‘2015 부품소재산업발전전략’을 새로 수립하였다. 2001년 10년 한시법으로 시행에 들어간 부품소재특별법은 2010년 만료를 앞두고 이명박 정부에서 2020년까지 ‘소재부품특별법’으로 연장되었다.

경제정책의 비전을 제시하고 구체적인 계획 수립을 주도하는 것뿐만 아니라 한국 정부는 여전히 정책 집행 단계에서 단지 자금지원만을 하는 것이 아닌 직접적인 조정자(coordinator)의 역할을 확대하고 있다. 80년대 말 이후 한국 정부는 주력 산업의 고도화를 위해 단지 자금을 지원하는 것만이 아니라 직접 조정자(coordinator)로 참여해서 국가 기업 공동 연구개발을 추진한다. <표 5-1>에서 보듯이 특히 주력산업의 장기적 대규모 연구개발 투자가 필요한 경우에는 국가가 직접 나서서 국내 주요 대기업들과 공동으로 기술개발을 진행한다. 대표적인 경우가 1990년대 초 중반 이동통신 기술인 CDMA 기술개발이다(Jho 2007, 633-639). CDMA 기술개발은 1989년부터 1996년까지 만 8년이 소요되었고 총 996억원이

투자되었으며 한국전자통신연구원(ETRI)를 주관사로 하여 당시 주요 전자업체였던 LG정보통신, 삼성전자, 현대전자, 맥슨전자가 참여했다. 이 기술개발로 90년대 초반만 하더라도 이동통신기술이 전무했던 한국은 정보통신강국으로 성장했다(ETRI 2012, 58).

<표 5-1> 국가 기업 공동 기술개발사업

개발사업명	기간	소요자금(억원)	참여기업
차세대 반도체 및 기반기술 (16M~64M DRAM)	1989~1997	1,914	삼성전자 등
CDMA 이동통신단말기	1989~1996	996	한국전자통신연구원 등
HD-TV	1990~1994	1,900	LG전자 등
고속중형컴퓨터(주전산기IV)	1994~1998	570	대우통신 등
TFT-LCD 기반기술	1994~1999	568	삼성전자 등
TDMA 이동통신단말기	1993~1995	130	전자부품연구원 등
DVDR	1996~2000	1,200	LG전자 등
차세대 전지	1997~2002	550	로케트전기 등

출처: KEA(1999), p. 237.

세계 최초로 2세대 이동통신시스템인 CDMA 상용화에 성공한 한국은 1997년부터는 다시 국내외 업체들과 컨소시엄을 구성해 3세대 이동통신인 IMT-2000 연구개발을 추진해서 2년 반만에 비동기방식 IMT-2000 시스템을 개발했다. 전자통신연구원을 중심으로 한 이동통신 원천기술 공동개발체제도 Wibro, LTE-Advanced 시스템 등 차세대 이동통신 기술개발에도 지속되고 있다(ETRI 2012, 59).

이처럼 국가가 직접 개입해서 조정하는 형태의 공동기술개발 체제는 현재 한국 산업혁신체제의 기본적인 틀이다. 2010년부터 정부가 추진하고 있는 대표적인 기술개발 프로젝트 중의 하나인 WPM(World Premier

Material) 사업을 비롯해서 작은 프로젝트라 하더라도 정부출연연구기관과 중소/중견기업들이 공동으로 연구개발을 하는 체계를 구축하고 있다. 더구나 2000년대 이후에는 정부가 ‘수요자 연계형 기술개발 사업’을 통해 대기업과 중소/중견 부품기업들이 공동으로 연구개발을 하도록 유도하는 정책들을 광범위하게 실시하고 있다.

(b) 미시적 차원에서의 국가 조정

미국, 유럽, 일본 등 선진국들은 물론 대만과 같은 아시아 발전주의 국가들도 다양한 연구개발 정책들을 가지고 있지만 연구과제의 기획부터 집행 과정까지 국가와 민간이 공동으로 연구개발 프로젝트를 진행하는 체제가 제도화되어 있는 것은 한국 국가혁신체제의 독특성이다. 예를 들어 대만의 경우도 발전주의 체제의 성격을 가지고 있지만 국가연구기관이 핵심 기술을 개발해서 이를 스핀오프(spin-off)하는 방식을 취한다는 점에서 한국과 구별된다(Amsden and Chu 2003; 홍성범·이춘근 2006; 윤대엽 2011, 21).

80년대 이후 산업정책의 방향이 시설투자를 통한 외형적 성장에서 기술개발을 통한 질적 성장으로 바뀌면서 기업에 대한 연구개발 지원이 산업정책의 핵심이 되었다. 그런데 중요한 것은 연구개발 프로그램들을 조정하는(coordinating) 방식에 있었다. 즉 한국은 정부 출연 연구기관과 기업들이 컨소시엄을 구성하여 공동으로 기술개발을 하는 체제를 구축했다. 이러한 체제에서 보통 국가연구기관은 기초연구 부분과 전체적인 연구 프로젝트의 조정하는 역할을 담당하고 기업은 응용연구 부분을 담당하여 연구개발 성과가 빠르게 사업화 단계에 진입하는 시스템을 갖추고 있다.

이러한 체제는 1980년대 메모리반도체 개발, 1990년대 CDMA 기술개발과 같은 대규모 연구 프로젝트부터 완제품에 들어가는 부품을 개발하

는 소규모 연구과제에 이르기까지 광범위하게 제도화된 체제이며 현재까지 더욱 체계화된 형태로 발전해 왔다(Etri 관계자들과의 면담조사, 2013/04/18; Etri 2012, 52-68). 2010년부터 진행하고 있는 대규모 국가 연구개발 프로젝트인 세계일류소재개발(World Premier Materials: WPM) 사업이 대표적이다. 이 프로젝트는 현재 한국의 주요 산업정책 프로그램 중 하나인 ‘소재부품육성정책’의 일환으로 세계 4대 소재강국 도약을 목표로 10대 핵심소재를 개발하는 사업으로 2010년부터 추진해 오고 있으며, 마그네슘, 이차전지, 탄화규소(SiC) 반도체 등 10개 사업단을 중심으로 200여개의 기업 및 연구소가 참여하는 대형 기술개발 사업이다. 이 사업은 장기간 소요되는 소재개발의 특성을 감안해 1단계 핵심기술개발(‘10~’12), 2단계 응용기술개발(‘13~’15), 3단계 사업화 추진(‘16~’18) 등 단계별로 진행되고 있다(산업통상자원부 2016).⁴²

뿐만 아니라 정부출연 연구기관이 직접 참여하지 않는 정부 지원 연구 과제들도 과제 집행기관과 연구를 주관하는 기업간의 지속적인 피드백 과정을 통해 문제가 생겼을 때 정책 집행기관과 기업이 같이 문제를 해결하는 체계를 구축했다. 정부의 연구개발사업 중 다년 과제의 경우는 평가위원회 체계를 구축하고 있어서 다년 과제를 하는 기업들을 매년 평가를 받게 된다. 평가를 통해 개발 중인 기술이 이미 시장성을 잃어버린 경우가 발생했을 경우에는 기업과의 조정을 통해 기술 수준 목표를 높이거나 기술 개발의 속도를 높이는 등 해결 방법을 모색한다. 또 이럴 경우 기업이 기술개발에 어려움을 겪게 되면 정부출연 연구소등과 연계하여 기술적인 도움을 받을 수 있도록 지원하는 체계도 갖추고 있다. 산업통상자원부 산하의 주요 정책 집행기관 중 하나인 산업기술진흥원의 소재부품정책팀 팀장에 따르면

⁴² 산업통상자원부. 2016. ‘세계일류소재개발(WPM)사업, 2단계 사업 성과전시회 개최.’ 정책브리핑(2016. 04.07.).
<<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156121064>>.

예를 들어 3년짜리 과제 같으면 매년 평가를 받으면서 시장상황의 변화에 맞춰 그 성취목표(performance target)도 계속 바뀐다. [performance target 은] 평가위원회에서 바뀌 준다. 처음에 우리가 RFP(Request for Proposal)라는 것을 공개한다. 그러면 첫 해에는 RFP에 따라 가는 게 대부분이고 2년차, 3년차로 가면 시장상황이 바뀌게 된다. 그러면 평가위원회에서 '일본은 벌써 이거 다 했다. 타겟을 올리든지 기간을 당기자.' 이런 식으로 조정을 하게 된다. 평가위원회라는 것이 단순히 재무적인 정보나 이런 것만을 가지고 평가하는 것이 아니고 '이 기술을 개발을 했을 때 수준이나 시기 측면에서 과연 써먹을 수 있는 기술이나' 하는 것을 판단하고 조정을 해주는 것이다(산업기술진흥원 팀장 면담 조사, 2015/06/04).

국가의 기술개발 방향을 미시적 차원에서 평가하고 목표의 재설정을 통해서 조정하고 있는 것이다. 또한 더 중요한 것은 정책 집행 단계의 이러한 국가와 기업 간의 지속적인 상호작용은 다시 거꾸로 국가의 산업 정책 수립에 필요한 피드백을 제공함으로써 정책이 산업 현장과 긴밀하게 결합될 수 있도록 한다는 것이다. 국가는 기업들에 대한 연구개발 지원을 통해 단순히 연구개발비를 보조해 주는 데서 그치는 것이 아니라 현재 어떤 기업들이 어떤 업종에 있고 어떤 기술 수준에 있는지를 파악하면서 구체적인 정책 프로그램을 만들어내기도 하고 중장기적인 산업 비전을 설정한다. 또한 국가는 이러한 기술 고도화를 위한 혁신 네트워크를 구성하는 핵심 주체이다. 국가는 기업들이 국가가 조정하는 혁신 네트워크에 참여하도록 유도한다.

기업들의 경우, 특히 중견기업이나 대기업들의 경우 굳이 국가가 제공하는 연구개발비 보조를 받지 않아도 될지 모른다. 그러나 기업들도 여전히 국가의 산업정책 집행기관이나 국책 연구소들과 지속적인 관계를 유지하려고 노력한다. 국책 과제를 하면서 한 번 관계를 맺고 나면 다시 관련된 과제 공모가 있을 경우 이전에 형성된 네트워크를 통해 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 삼성전자에 핵심 부품을 납품하는 한 중견기업

관계자들에 따르면

국책 과제를 한 번 하고 나면 차후에 우리 회사와 관련된 과제 공모가 있을 때 우리에게 정보를 주기도 한다. 국책 연구기관이나 관련 기관들에서 회사들에 대한 정보를 다 가지고 있다. 그래서 국가 기관에서 어떤 기술을 국산화해야겠다고 계획을 하면 관련 기업들을 선별해서 '우리가 이 기술을 국산화하려고 하는데 해 보겠느냐'는 식으로 제안하는 공문을 보낸다. 국책 과제라고 하는 것은 우리가 뭘 하겠다고 아이디어를 제안하는 것이 아니고 국가에서 아이디어를 제시하고 우리는 실현시키는 역할을 하는 것이다. 지금 우리가 하고 있는 HUD 개발 사업 같은 경우가 그런 것이다(삼성전자 부품회사 면접조사, 2015/11/12).

즉 연구의 방향은 탈집중화된 네트워크 참여자들과 전체 산업 발전의 관점에서 국가가 잡아 나간다. 기업들이 국가가 조정하는 혁신 네트워크에 참여하는 이유는 참여함으로써 지속적인 정보를 얻고 장기적인 이익을 얻는다고 생각하기 때문이다. 또한 정부의 R&D 지원은 민간 기업의 R&D 투자를 유발하는 마중물 역할을 했다.

(c) 전략적 선별적 산업정책

이연호 외(2004)는 산업정책의 지속 여부를 가지고 한국 발전주의 지속을 주장하는 입장들을 비판하고 있다. 그 근거로서 해당 논문은 미국과 같은 자유주의 국가에서도 보건사업 부문, 항공우주산업 부문과 군수산업부문 등에 기술 정책 지원을 제공하고 있음을 지적한 바 있다(이연호 외 2004, 27-28).

그러나 미국 정부의 연구개발 지원과 한국의 연구개발 지원 사업을 동일시할 수는 없다. 미국의 연구개발 지원은 기업에 대한 직접 지원보다는 주로 국가 연구기관이나 대학에 대한 지원이 중심을 이루고 있으며

바로 상용화될 수 있는 기술개발보다는 기초연구에 대한 지원이 주를 이룬다. 반면 한국의 연구개발 지원은 대부분이 기업에 대한 직접 지원으로 이루어지고 있으며 그런 만큼 기초연구보다는 응용기술과 개발기술 지원에 초점이 맞춰져 있다. 또한 정부 지원이 주로 이루어지고 있는 산업도 ICT나 기계산업 등 한국의 주력 산업들에 국한된다. 한국의 경우는 2011년 기준 총 연구개발 예산의 절반을 경제발전 분야가 차지하는 반면 미국은 보건환경 분야의 예산이 약 60%로 가장 높고 경제발전 분야 예산은 약 15%에 불과하다.⁴³ 즉 한국의 국가연구개발 사업은 산업정책을 위한 일종의 수단 역할을 하고 있는 것이다.

1985년 공업발전법의 도입으로 업종별 산업정책을 폐기한 바 있지만 공업기반기술개발사업(1987~), 선도기술개발사업(1992~), 신산업육성전략(1999~), 부품소재육성사업(2000~), 차세대 성장동력사업(2003~) 정책 등으로 선택과 집중을 통한 선별적 산업정책을 지속하고 있다. 또한 국가는 투자위험이 높은 중장기 핵심기술 개발에 중점을 두고 기업보다 많은 금액을 선도적으로 투자해왔다. 특히 반도체 분야와 통신기술 분야, 자동차 핵심 기술 분야 등에 대한 정부의 선도적 투자는 한국 기업들의 국제 경쟁력을 높이는 데 크게 기여했다. 다만 한국 정부는 WTO 규범에 위배되지 않도록 직접적인 보조금 혜택은 줄이되 주로 선 투자 혹은 용자로 자금 지원을 한 후 추후에 투자금을 회수하는 방식에 의존하고 있다.

(d) 정책 수단: 정책금융, 조세혜택

정부 보조금, 정책금융, 조세 혜택 등 과거의 주요 정책 수단들도 여

⁴³ 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원. 2015. 2014년도 국가연구개발사업 조사·분석보고서; 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원. 2012. 2011년도 국가연구개발사업 조사·분석보고서.

전히 존재한다. 한국 정부는 금융 부문을 자유화하는 대신 공적 금융기관을 강화함으로써 구조조정과 기술투자, 산업육성에 필요한 자금을 동원했다(윤대엽 2011, 166). 다만 변화한 것은 앞서 4장에서 살펴본 것처럼 과거 대규모 시설투자에 들어가는 막대한 자금을 동원하기 위해 통화증발에 의존하던 방식은 더 이상 사용하지 않는다는 것이다. 대신 국가재정과 국내 저축이 허용하는 한에서 최대한의 보조금과 정책금융, 조세수단을 활용하고 있다.

1985년 공업발전법 제정 이후 주요한 정책금융 자금이 공업발전기금이었다면 1998년 제정된 산업발전법에 따른 주요한 정책금융 자금은 산업기반자금이다. 1987년부터 1997년까지 공업발전기금으로 공업기반기술개발에 지원된 정부 기금은 1조 2천억원에 달했고 1998년부터 2007년까지 산업구조고도화, 지역균형발전, 산업인프라구축, 산업협력 등에 투자된 산업기반자금은 4조원에 달했다. 또한 예를 들어 2000년대 이후 대표적인 산업정책인 부품소재 육성정책에 투여된 정보 보조금은 2000년부터 2007년까지 총 1조 4651억원에 달한다(윤대엽 2011, 214; 216; 130). 부품소재 육성에 들어가는 정부 보조금은 여전히 한 해에 수천억원에 달한다. 앞서 부품소재 육성 정책에서 살펴보았듯이 산업통상자원부의 소재부품 정책국이 2016년에 사용하는 예산이 6000억원 이상이며 이중 일부의 운영비를 제외한 대부분의 예산이 소재부품 기술개발 정책과 소재부품 산업 인프라 구축에 사용된다.

기업 투자 확대를 위한 간접적인 정책 수단의 하나는 조세수단이다. 조세 혜택은 기업의 투자를 유인하기 위한 간접적인 수단이다. 그러나 한국 정부는 다른 국가에 비해 특정성을 가진 다양하고 광범위한 기업투자세액 공제제도를 운영하고 있다. 기획재정부의 「조세지출보고서」에 따르면 1998년 3,947억원이었던 투자세액 공제액은 2007년 1조 9,975억원으로 5배이상 증가하였다. 그리고 전체 설비투자 관련 세액공제에서 임시투자 세액공제제도가 94%를 차지하고 있고 나머지 세액공제 제도에

의한 조세 혜택 규모는 겨우 1-2%에 머무르고 있다(김우철 외 2008).

1982년 '조세감면규제법'이 개정되었는데, 동 법의 72조에는 정부가 경기조절을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대통령령에 의하여 투자세액 공제를 실행할 수 있도록 하였다. 투자대상과 과세연도뿐만 아니라 최소 6%에서 최대 10%까지의 공제세액 비율을 대통령령에 의해 국가에 위임함으로써 정책적 목적에 따라 신축적으로 활용될 수 있었다. 흥미로운 점은 노무현 정부에서 임시세액공제를 15%로 확대하는 등의 광범위한 조치가 이루어졌다(윤대엽 2011: 219). 노무현 정부는 2003년 7월 14일 개최된 경제민생 점검회의에서 기업의 설비투자 확대와 신성장동력 창출을 위한 산업기반을 마련한다는 취지에서 임시투자세액 공제율을 최대 15%까지 확대하겠다고 발표하였다. 그리고 2003년 12월 30일 조세특별제한법을 개정하여 중소기업, 연구 및 개발투자, 설비투자에 대한 조세감면을 골자로 하는 개정안을 통과시켰다(윤대엽 2011: 219-220).

한국 발전주의의 이러한 변화는 기업간 관계의 질적 변화를 뒷받침하는 배경이 되었다. 요소투입형 발전전략에서 기술지향적 발전 전략으로, 완제품 조립 대기업 육성 전략에서 부품소재 중소기업 육성 전략으로 전환은 부품소재 중소기업의 기술력 향상을 가져왔고 이는 한국 기업간 관계의 질적 변화를 가져오는 중요한 계기가 되었다. 다음 절에서 본 논문은 한국 기업간 관계가 어떻게 변화했고 어떻게 작동하고 있는지를 살펴볼 것이다.

제 2 절 기업간 관계

앞서 4장에서 살펴보았던 것처럼 과거 한국 발전모델에서 기업간 관계는 자유방임적(arms-length) 시장관계나 착취적 종속적 도급 구조에 기초해 있었다. 이러한 관계는 한편으로는 부품산업의 저발전과 다른 한편으로는 조립 완제품 우선 육성에 초점을 둔 과거 발전주의 체제에 기인했다. 한국 기업간 관계는 70년대까지 주로 영미식 시장경쟁에 의존했지만 70년대 후반부터 대기업을 모기업으로 하는 수직계열화 체제가 형성되기 시작했다. 그러나 한국에서 형성된 수직계열화 체제는 일본 특유의 협업에 기초한 수직계열화 체제와는 다른 것이었다. 한국의 과거 수직계열화 체제는 모기업인 대기업을 시장 지배력과 기술적 우위, 하청기업의 기술적 열위에 기초해 대단히 일방적이고 때때로 불공정한 종속적 관계였다.

그러나 오늘날 효율적인 한국 산업혁신체제를 구성하는 하나의 축이 발전주의에 기초한 국가 기업 간 협업 체제라면 다른 하나의 축은 수직계열화에 기초한 기업간 협업 체제다. 한국 기업간 관계는 외형적인 면에서는 대기업 우위의 시장 조직과 대기업 중심의 폐쇄적 혁신체제는 여전히 지속되고 있다는 점에서 큰 변화가 없다. 그러나 그러한 경직되고 폐쇄적인 구조가 여전히 작동하고 있고 무엇보다 글로벌 기업으로 성장한 대기업들의 경쟁력을 뒷받침할 수 있는 이유는 내부적으로 기업간 관계의 질적인 변화가 있었기 때문에 가능했다. 현재 한국 주력산업 대기업들의 국제 경쟁력은 부품기업들과의 장기적 거래관계와 긴밀한 협업에 기초해 있다. 한국 기업간 관계의 변화는 무엇보다 과거와 달리 대기업과 부품기업 간 상호의존적 협업 관계에 있다. 그리고 이러한 상호의존성은 부품기업의 기술적 성장에 기인한다.

(1) 지속: 대기업 우위의 시장 조직

한국 산업혁신체제에서 기업간 관계의 조정(coordination) 방식은 여전히 대기업 중심의 위계 구조(hierarchical structure)에 의존하고 있다. 과거에 비해 전속적 거래 정도는 비교적 낮아졌지만 특정 대기업에 대한 의존도가 높은 현상은 여전히 지속되고 있다. 또한 그런 만큼 대기업들이 자기 협력업체들은 관리하고 육성하는 체제도 강화되어 왔다.

대기업 중심의 시장 구조와 대기업 주도의 혁신 생태계는 크게 변화하지 않았다. 우선 전속적 거래관계의 측면에서 보면 2000년대 이후 거래관계의 전속성은 비교적 완화되어 왔지만 여전히 많은 부품기업들이 전속적인 거래에 의존하고 있다. 2012년 산업연구원 조사에 따르면 한국 시장 점유율이 높은 현대차그룹(기아자동차 포함)의 부품업체들의 경우 계열 내 거래에만 의존하는 비중이 45%에 달했다. 또 한국GM(대우자동차의 전신)의 부품업체들도 32%가 여전히 한국GM하고만 거래하고 있었다(조철·김경유 2012, 79). 본 연구에서 실시한 자동차산업과 전자산업 부품업체들에 대한 설문조사에 따르면 주거래기업과의 거래가 50% 이상인 기업들이 53개사로 응답 기업(96개) 중 55%에 달했다. 면담조사를 실시한 부품기업들도 상당 수준의 기술력을 확보했음도 불구하고 여전히 1개 국내 대기업과 거래하고 있는 경우가 많았고 주거래기업과 50% 이상의 거래를 하는 경우는 거의 100%였다.

부품기업들의 전속성이 강한 만큼 수직계열화 구조의 정점에 있는 대기업의 부품기업 지원 및 관리 체제도 강화되어왔다. 대기업들은 수직계열화 체계가 형성되기 시작한 1980년 대 초 수탁기업체협의회를 결성하여 자기 부품업체들을 관리하고 지원해왔다. 현대자동차의 현대자동차 협동회, 삼성전자의 협성회 등이 대표적이며 2001년 기준 등록된 수탁기업체협의회는 88개에 이르렀다. Dyer and Chu (2000)의 연구에 따르면

1990년대 전반 한국 자동차산업에서 모기업과 부품기업 간 관계는 일본과 같은 높은 신뢰성과 상호 협력, 장기적 거래관계에 기초해 있기보다는 미국과 같은 자유방임적 관계에 더 가까웠다. 그러나 이 연구에서도 흥미로웠던 부분은 모기업의 부품기업 기술 지원의 경우는 미국은 물론 일본보다도 한국이 더 많은 것으로 조사되었다는 사실이다(Dyer and Chu 2000). 수요 대기업의 하청 부품기업에 대한 기술 지원이 많은 것은 폐쇄적 전속성에 기초한 한국 기업간 관계의 또 다른 단면인 것이다.

2000년대 이후 대기업의 협력 부품업체 지원은 더욱 체계화되는 경향을 보여주었다. 예를 들어 현대자동차의 경우 2002년 협력사들의 품질력 향상을 위해 자동차 부품산업진흥재단을 설립하여 품질학교, 기술학교, 기술세미나 등을 운영하는 한편 협력사 상주기술지도 프로그램을 운영해 왔고 2011년부터는 협력사들의 기술개발 능력을 향상시키기 위해 R&D 기술지원단을 신설, 현대기아차가 보유한 R&D 노하우 및 협력사 부족기술을 지원하는 프로그램을 운영하고 있다. 이 밖에도 게스트엔지니어 제도, 협력사 신기술 전시회 및 세미나, R&D 협력사 테크데이, R&D 모터쇼 등을 통해 협력사들의 기술개발을 독려하고 지원해왔다.⁴⁴ 현대자동차 관계자에 따르면,

기본적으로 매년 2번 정도 세미나를 통해서 신기술 동향과 발전 방향에 대해 알려준다. 또 연구소에서 수시로 간담회나 세미나도 한다. 그와 동시에 업체들의 동향도 계속해서 지켜보면서 업체들이 계속해서 따라올 수 있도록 노력을 한다. ... 우리 품질관리 부서에서 부품업체에 나가서 상주하면서 개선활동을 돕기도 하고 다른 부품업체들의 노하우를 좀 배우라고 하기도 한다(현대자동차 OOO 부장과의 인터뷰, 2015/10/29).

뿐만 아니라 부품업체들의 품질 안정성을 높이기 위해 체계화된 평가 지표를 활용해서 부품업체들을 관리하고 있다. 현대자동차 정책조정 팀

⁴⁴ Hyundai Motor Group, 2015 현대·기아자동차 동반성장 추진현황, pp. 23-40.

장에 따르면

거래업체를 pool 구조로 관리한다. 1차 업체가 420개 정도 있고 2차, 3차는 구분 없이 5000개 정도 된다. 그리고 그 중에서 우리가 요구하는 SQ 마크 (Supplier Quality Mark) 인증을 받아야 하는 업체가 약 2500개 된다. 2차 업체에는 SQ마크, 1차 업체에는 Five Star라는 품질 인증을 준다. (중략) Five Star나 SQ마크제를 운영하는 이유는 자동차는 안전과 직결되는 제품이기 때문에 특히 안전과 직결된 부품에 대해서는 철저한 품질관리가 필요하기 때문이다. (중략) 최근에는 미국 품질 조사 기관의 평가에서 현대차, 기아차가 일반차 분야에서는 1위, 3위 정도를 차지할 만큼 품질력도 크게 인정받고 있다. 지금 1차 업체의 품질력은 대단히 안정되어 있는 편이다. 문제가 되는 것은 2차 업체인데 2차 업체의 품질력도 안정화시키기 위해 3년 전부터 fool-proof라는 시스템을 도입해서 불량률을 최소화시키고 있다. 이걸 모든 부품의 공정을 세부화해서 각각의 공정마다 자동검사장치를 달아서 불량률을 조사하고 그 데이터를 부품사와 우리가 주고 받는 시스템이다. 이걸 공정검사자동화라고 하기도 한다. 이 시스템을 통해 어디에서 얼마나 불량이 발생하고 있는지를 정확히 알 수 있고 신속하게 문제를 해결할 수 있다 (현대자동차 정책조정팀 부장 인터뷰, 2015/10/29).

(2) 변화: 대기업-부품기업 간 상호의존적 협업

한국 기업간 관계의 다소 폐쇄적인 구조가 지속됨에도 불구하고 한국 대기업들이 세계 시장의 혁신 경쟁에서 뒤떨어지지 않고 오히려 선전할 수 있었던 이유는 무엇인가? 한국 대기업들은 이제 더 이상 저비용 구조의 저가 제품 시장에서 경쟁하는 것이 아니라 최첨단 제품 시장에서 경쟁하고 있다. 본 논문은 한국 주력 산업 대기업들의 경쟁력이 한국 기업간 관계의 질적 변화에 기초해 있다고 주장한다. 한국 기업간 관계는 대기업을 중심으로 한 상대적으로 폐쇄적인 수직 계열화 체제의 지속에도 불구하고 과거의 대기업의 시장 지배력에 기초한 일방적인 권력 관계

(power relation)에서 조립 대기업과 부품기업간 긴밀한 협업 관계로 진화해왔다. 또한 이러한 진화는 부품기업의 질적 성장에 기초해 있다.

이 절에서는 본 연구가 자동차산업과 전자산업의 1차 부품업체들을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 그리고 기업 관계자들을 대상으로 한 면담조사 자료를 주요한 근거로 사용할 것이다. 본 연구가 실시한 설문조사와 면담조사에 따르면 한국 주력산업의 기업간 관계의 변화는 크게 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 장기적 거래관계가 정착되었다. 둘째, 제품 개발 초기 단계부터 긴밀한 협업을 통해 빠른 제품 개발 체제를 구축했다. 셋째, 대기업과 핵심 부품기업들 간에 상호의존적인 신뢰 관계가 형성되었다.

본 논문이 얻은 이러한 결론은 한국 사회의 주요한 이슈 중의 하나인 대중소기업간 불평등 문제와 불공정한 관행들과는 배치된다는 의구심을 제기한다. 실제로 97년 위기 이후 한국 대기업과 중소기업의 영업이익률 변화 추이를 보면 대기업은 1998년 6.53%에서 2010년 7.83%로 증가한 반면 중소기업은 같은 기간 6.01%에서 5.55%로 감소했다(조덕희 2012, 19). 영업이익률만 따진다면 자동차산업의 대기업과 비계열 1차 협력업체의 차이는 크다. 예를 들어 2009년 자동차산업 선도 대기업의 영업이익률은 7% 수준이었지만 비계열 1차 협력업체의 영업이익률은 3.7% 정도로 절반에 지나지 않는다. 통신기기산업의 경우도 2009년 선도 대기업인 삼성전자의 영업이익률이 8.7%에 달했던 반면 비계열 1차 협력업체의 영업이익률은 5.5% 정도였다(장석인 외 2010, 89-91; 110).

본 논문 역시 이러한 영업이익률 격차 문제는 현재 한국 기업간 관계가 해결해야 할 중요한 과제라는 사실에 문제를 제기하지 않는다. 오히려 이 문제를 해결할 수 있을 때 현재의 한국 기업간 관계가 장기적으로 지속 가능할 수 있다고 본다. 그러나 본 논문에서 주목하고자 하는 바는 이러한 산출면에서의 한계에도 불구하고 2000년대 이후 한국 주력산업의 핵심 부품기업들의 기술력과 매출액 면에서의 성장은 대단히 인상적이며

이러한 변화가 기업간 관계의 작업 방식의 변화에 기초해 있다는 사실이다. 그리고 이러한 변화를 포착하는 것은 중요한 시사점을 제공한다. 현재 주력산업의 대기업들과 1차 핵심 부품업체들 간의 상호의존적 협업 관계는 또 다른 변화를 위한 중요한 발판이 될 수도 있기 때문이다. 실제로 대기업과의 협업을 통해 성장한 부품기업들은 최근 국내 대기업을 벗어나 글로벌 고객사들로 범위를 넓혀 가고 있다. 이러한 변화는 10년 전만 하더라도 내수시장에만 의존하던 국내 부품업체들로서는 가까운 미래에 실현하기 어려운 일이었고 만약 국내 대기업이 해외생산을 확장하는 과정에서 국내 부품기업들과의 연계를 끊고 글로벌 부품업체나 현지 토종 부품업체들로 부품조달체계를 구축했다면 더 실현 불가능한 일이었을 것이다.

본 논문은 주력 산업의 핵심 대기업 부품기업들의 관계 변화에 주목함으로써 한편으로는 한국 주력산업의 성장을 가능하게 했던 혁신 방식의 변화를 포착하고 다른 한편으로는 이러한 변화가 향후 한국 경제모델의 진화과정에 또 다른 중요한 대안적 선택지가 될 수 있다는 시사점을 제공하고자 한다.

(a) 장기적 거래

<표 5-2> 거래관행

	서면계약 여부			거래 지속기간
		기업수(개사)	비중(%)	평균(년)
설문 결과	한다	94	96.9	16.9
	하지 않는다	4	4.1	
응답 기업수(개사)		97		87

변화한 한국 기업간 관계의 첫 번째 특징은 장기적 거래관계가 정착되었다는 데 있다. <표 5-2>에서 보듯이 본 연구가 실시한 설문조사에 따르면 한국 주력 산업의 부품업체들이 고객사와 거래 관계를 지속하는 평균 기간은 16.9년에 달했다. 이는 과거 단기적인 계약관계에 기초해 있던 한국 기업간 전형적인 거래관계가 변화했음을 의미한다. 1976년 상공부와 중소기업은행이 공동으로 발표한 '중소기업실태조사보고서'에 따르면 하청계약 중 장기적인 전용하청계약을 맺고 있는 경우는 46.2%로 절반을 넘지 못했고 53.8%가 불규칙하거나 불투명한 일시하청관계를 맺고 있었다(이상운 1979, 12; 한국무역협회 1977, 125).

실제로 현대자동차의 경우 1차 협력업체들과의 장기 거래관계가 완전히 정착되어 있었다. 현대자동차 내부 자료에 따르면 현대자동차(기아자동차 포함)는 2014년 기준 1차 협력사들과의 평균 거래기간이 28년이고 20년 이상 거래한 협력사가 78%에 달했다. 또 1967년 현대자동차의 설립과 더불어 40년 이상 거래를 지속해온 협력사도 27개사로 약 9%(1차 협력사 수는 300여사)에 달했다(Hyundai Motor Group 2015, 11).

이러한 장기적인 거래 관행은 한국 기업간 관계가 시장 계약관계라기 보다는 관계적 계약(relational relationships)에 기초해 있음을 보여준다(Herrigel 2010). 실제로 현대자동차의 경우 현대가 요구하는 수준을 협력업체들이 맞추지 못하겠다고 했을 때 바로 거래관계를 중단하는 것이 아니라 협의를 통해 서로가 요구하는 부분을 조정한다. 만약 현대자동차가 시장계약에 의존한 거래 방식을 취한다면 자기가 요구하는 수준을 일방적으로 제시하고 그 수준을 맞출 수 있는 어느 기업이든 새로운 거래관계를 맺을 수 있을 텐데 그렇게 하지 않고 조정을 시도한다는 것이다. 현대자동차 구매관리팀 부장에 따르면

방법은 (과거와) 다르지만 기본적인 관계의 본질은 우리가 여전히 협력업체들에 대해서 계속 도움을 준다는 것이다. ... 미국에 가면 까다로운 고객

(demanding customer)이라는 말이 있다. 까다롭게 요구를 많이 하는... 이를테면 GM은 도면을 딱 주고 만들어오라고 한다. 그리고 검사해서 마음에 안 들면 반품(return)시키고 마음에 드는 부분만 받는 식이다. 개들은 demanding을 안 한다. 그런데 극단적으로 도요타는 지가 준 도면을 만드는 과정에서 ‘이렇게 만들어라, 이렇게 만들지 말고 우리가 보기엔 이렇게 만드는 게 더 좋다’ 계속 이러면서 개들한테 자료를 달라 그리고 ‘불량이 몇 개 나왔느냐, 원인을 분석해 보라, 대책을 세워라’ 이렇게 demanding을 한다. 그 과정에서 도요타는 필요하면 자기 엔지니어를 파견해주기도 하고 그런다. 우리도 그렇게 한다(현대자동차 구매관리팀 부장, 2010/08/24).

물론 현대자동차의 경우도 매년 품질이나 기술, 납입 성과 등에 대한 평가를 통해 부품업체를 관리한다. 그러나 평가의 목적이 부품업체를 잘라내기 위한 것이 아니라고 한다. 평가를 해서 커트라인에 미달되면 최소한 1~2년 정도는 스스로 개선할 수 있도록 기회를 주고 그래도 안 되면 최종 평가를 해서 탈락을 시키는데 그런 경우는 거의 없다는 것이다. 이는 기본적으로 거래관계를 장기적으로 가져가겠다는 게 현대자동차의 전략이기 때문이다(현대자동차 상생협력팀 부장과의 면담조사 2015/10/29). 나중에 살펴보겠지만 이러한 전략은 국내 부품업체와의 관계가 현대자동차의 경쟁력의 원천이라는 인식에 기초해 있다. 한편 현대자동차의 부품업체 전략은 현대자동차와 거래하는 1차 협력업체를 통해서도 확인할 수 있었다. 현대자동차의 1차 협력업체인 디와이오토 선형연구팀 과장에 따르면,

(만약 현대가 cost reduction을 요구했는데 우리가 힘들다고 하면) 조정할 수 있는 부분을 찾기 위해 협의를 한다. 그러나 도저히 우리가 수용할 수 없는 조건이라면 우리로서는 받아들일 수 없다. 그렇지 않은 한도 내에서는 협의를 통해서 진행을 하게 되는데 사실 그렇게 현대가 매몰차게 가격을 깎지는 않는다. 그렇게 하면 부품업체가 살아남을 수가 없기 때문이기도 하고 또한 그것은 제조사에게도 리스크이기 때문이다. 또 제가 아는 한에서는 현대로부터 kick out된 업체도 없다(디와이오토 선형연구소 과장과의 면담조사, 2015/10/29). [괄호는 필자의 추가]

(b) 기업간 협업

<표 5 -3> 고객사(customers)와의 제품개발 협력 방식

	고객사와의 제품개발 협력 방식 (복수 응답)	기업수 (개사)	비중 (%)
설문 결과	제품개발 초기부터 참여	72	75
	프로토타입 단계부터 참여	48	50
	고객사로부터 도면을 받아 제품 생산(대여도 방식)	42	44
	대여도 방식으로만 제품 생산	11	11
	대여도 방식을 채택하지 않는 업체	54	56
응답 기업수		96	

주: 대여도 방식이란 고객사로부터 도면을 받아 제품을 생산하는 방식을 말한다.

둘째, 한국 기업간 관계의 새로운 특징은 제품개발 과정에서 대기업과 부품기업이 개발 초기부터 긴밀한 협업을 진행한다는 것이다. 설문조사 결과에 따르면 조사에 응한 한국 주력산업 부품업체들 중 신제품 개발시 제품개발 초기부터 참여한다고 밝힌 업체들은 75%에 달했고 프로토타입 단계부터 참여한다고 밝힌 업체들도 50%에 달했다. 이에 반해 고객사로부터 도면을 받아 제품을 생산하는 ‘대여도 방식’에만 의존하는 업체들은 11%에 불과했다. 1차 부품업체만이 아니라 2차 3차까지 포함하는 자동차부품업체들에 대한 2012년 산업연구원과 자동차부품진흥재단의 설문조사에서도 한국 자동차부품업체들 중 제품설계시 대여도 방식, 즉 자동차 완성업체가 부품의 상세설계를 하고 도면을 소유하며 이 도면을 부품업체에 대여하는 방식을 채택하고 있는 경우는 31%에 불과해 1990년대 초반 하더라도 자동차 부품업체의 70%가 대여도 부품에 의존하던 것에 비해서 크게 변화한 것을 알 수 있다(조철·김경유 2012, 79).

특히 한국 주력산업 제조 대기업들과 부품업체들 간에는 매우 긴밀한

협업이 이루어지고 있다. 제품 개발 초기부터 제품 구상에 대한 아이디어를 서로 공유하면서 각자 맡은 기술개발을 진행하는 것은 물론 독자적인 개발이 어렵거나 시간이 많이 걸릴 수 있는 경우에는 개발 초기 단계부터 부품업체 기술 인력이 OEMs에 가거나 OEMs의 기술 인력이 부품업체로 와서 몇 달간 상주하며 공동으로 부품을 개발하는 시스템을 병행하고 있다.

예를 들면 현대자동차의 경우 '게스트엔지니어 제도'를 운영하고 있는데 이 제도는 신차 개발을 목적으로 협력사 엔지니어를 현대기아차에 파견, 설계 및 조기 품질 확보를 위해 공동연구를 수행하는 프로그램이다. 이 프로그램을 통해 현대자동차는 개발기간을 단축하고 설계 실패 위험을 최소화하는 한편 협력사 기술인력을 육성하는 효과를 꾀하고 있다. 실제로 이 프로그램에는 상당히 많은 협력사들이 참여하고 있는데 2014년 기준 월 평균 42개사 344명의 협력사 엔지니어가 파견된 것으로 조사되었다(Hyundai Motor Group 2015, 33-35).

일반적으로 모듈화된 부품 적용률이 높기 때문에 자동차산업에 비해 기업간 관계가 훨씬 느슨한 것으로 알려져 있는 전자산업의 경우도 한국의 경우는 대기업과 1차 부품업체간의 긴밀한 협업이 빠른 혁신을 가능하게 하는 중요한 요인이다. 삼성전자와 LG전자, 현대자동차 등에 카메라 렌즈를 공급하는 한 부품업체에 따르면

휴대폰의 경우 제품의 life cycle이 3개월 단위이기 때문에 3개월에 한 번씩 새로운 제품을 만들어 내기 위해서 고객사와의 관계가 긴밀하지 않으면 제품을 만들어 낼 수가 없다. 또 필요한 경우에는 제품 개발시 주로 모듈사나 삼성이나 LG 같은 고객사의 연구진들이 여기에 와서 제품이 개발될 때까지 두세 달을 상주하는 경우도 있다. 같이 협업을 해서 개발을 하는 것이다(세코닉스 부장과의 면담조사, 2015/11/12).

한국 기업간 관계의 장기적 거래관행과 긴밀한 협업 관계는 한국 산업

혁신체제의 유연성과 빠른 혁신에 강점으로 작용한다. OEMs과 부품업체들의 긴밀한 의사소통(communications)에 기초해서 실제로 한국 부품업체들은 글로벌 부품업체들에 비해 떨어지는 신기술 개발 역량을 ‘제품 고객화 능력’ (customizing capabilities)로 보완하는 방식으로 글로벌 부품업체들과 경쟁하고 있다. 현대자동차, 기아자동차, GM, 포드 등에 전장 부품을 납품하는 한 부품업체에 따르면,

우리의 경쟁사들은 보쉬, 컨티넨탈, 덴소 등 대부분 글로벌 suppliers다. ... 아무래도 기술적인 부분은 우리가 따라가는 입장이기 때문에 가격과 고객사 대응 면에 중점을 두려고 노력한다. ... 글로벌 supplier들은 자동차 OEM들한테 자기들의 표준 제품을 주면서 자기 제품에 맞게 OEM사들이 알아서 차량의 설계를 바꾸라는 식이다. 그래서 현대나 국내 제조사들, 그리고 심지어 해외 자동차회사들도 어려움을 가지고 있다. 반면에 우리는 고객사들의 요청을 100% 수용해서 우리 제품을 바꿔서 customizing한다(디와이오토 선형연구소 과장과의 인터뷰, 2015/10/29).

반도체 부품업체인 엠케이전자 기술 이사에 따르면

세계 일류 기업들은 아무래도 몸집이 크기 때문에 의사결정에 시간이 오래 걸린다. 예를 들어 어떤 문제가 발생하면 (외국 기업들의 경우) 빠르면 한 달, 늦으면 두 달, 석 달도 걸린다. 자기들 문제가 아니라는 식인 것이다. 그런데 국내 기업의 경우는 문제가 생기면 바로 그날 (고객사로) 간다. 늦어도 그 다음날에는 가서 일단 어떤 문제인지 서로 고민하고 ‘우리가 어떻게 해보겠다’ 하고 2~3일 내에 해결책(solution)을 가지고 간다. 그게 맞을 수도 있고 틀릴 수도 있지만 어쨌든 대개 일주일이면 해결이 되고 아무리 어려운 문제라 해도 한 달이면 해결이 되는 것이다. 그런 측면도 하나의 메리트였다(엠케이전자 기술이사와의 인터뷰, 2015/11/17).

기업간 협업의 징후는 비공식적이고 일상적 의사소통(communications)에 기초한 활발한 정보공유를 통해서도 나타난다. 한국 부품업체들은 상당수가 거래기업으로부터 제품개발을 위한 아이디어를 얻고 있다. 204쪽

의 <표 5 -6>에서 보면 설문에 응답한 기업들 중 60%가 제품개발을 위한 아이디어를 거래기업으로부터 얻고 있었다. 실제로 대기업들은 의도적으로 새로운 기술 트렌드를 협력업체들에 소개하면서 협력업체들의 기술개발을 유도하고 있다. 현대자동차 구매팀장에 따르면

신기술은 주로 글로벌 업체들이 개발해서 내놓는다. 보쉬나 덴소, 발레오 같은 글로벌 기업들이 신기술을 개발해서 가지고 오면 우리는 그걸 언제 적용할지를 판단한다. 일단 신기술을 채택하겠다고 결정을 내리면 우선은 글로벌 기업들이 개발한 것을 갖다 쓰겠지만 우리 업체들도 빨리 국산화를 할 수 있도록 독려하고 수준을 끌어올릴 수 있도록 육성을 한다(현대자동차 구매팀장 인터뷰, 2015/10/29).

부품업체 면담 과정에서도 동일한 답변을 들을 수 있었다. 모터 제조사인 디와이오토 선형연구소 과정에 따르면

현대가 보쉬 같은 회사들이 가진 신기술에 대한 핵심적인 정보는 아니더라도 기본적인 정보는 제공한다. 기본적인 컨셉 등을 알려주고 우리가 개발할 수 있겠느냐는 식으로 의사를 묻는다. 그럼 우리는 적극 대응을 한다. 먼저 경쟁사가 가지고 있는 특허 분석을 하고 그 다음에 그 특허를 회피할 수 있는 기술을 개발한다(디와이오토 선형연구소 과장 인터뷰, 2015/10/29).

<표 5 -4> 부품기업들의 외부 협력 실태

	정부/대학과의 협력 경험 유무	기업수 (개사)	비중 (%)	정부/대학과의 협력 경험 (복수응답)	기업수 (개사)	비중 (%)
설문 결과	있다	70	72.2	정부	43	68.3
	없다	27	27.8	대학	38	60.3
응답기업수		97			63	

한국 주력산업의 부품업체들의 협업은 고객사와의 관계에만 제한된 것은 아니다. 고객사들은 물론 정부 출연 연구기관들이나 대학 연구소들과

의 협업도 한국 부품업체들의 제한된 자체적 연구개발 역량을 보완하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 설문조사에 따르면 <표 5-4>에서 보듯이 응답 기업들 중 약 72%가 정부 혹은 대학과 기술개발 협력을 진행한 경험이 있었다. 협력 대상을 구체적으로 명시한 63개 업체들(복수 응답) 중 국가와의 협력 경험이 있는 기업들은 68.3%에 달했고 대학과의 협력 경험이 있는 기업들은 60.3%에 달했다. 반도체 부품 회사로 삼성전자, 하이닉스, 아남전자 등 국내 반도체 OEM들과 장기적 거래관계를 유지하고 있는 엠케이전자 기술 이사에 따르면

우리 회사가 가지고 있었던 또 하나의 장점이 정부출연 연구소라든지 대학들과 광범위한 연구개발 인프라를 구축해왔다는 것이다. 연구소로는 주로 KIST, 전자부품연구원 등, 대학으로는 서울대학교, 서울시립대학교, KAIST, 성균관대학교 등과 연구 네트워크를 형성하고 있다. 고객사에서 피드백이 오면 사실 우리가 제조기술은 가지고 있지만 그 내부의 현상에 대해서는 정확하게 분석이 안 된다. 그럴 경우 대학이나 연구소 쪽에 도움을 요청하면 그쪽에서 '이런 부분은 부품소재 연구개발 지원 같은 국책 과제를 통해서 하면 좋겠다' 제안을 하기도 하는데 우리 입장에서도 재정적으로 도움이 되기도 하니까 하게 된다. 예를 들어 이 기술 같은 경우에도 KIST가 제안을 해서 서울대학교, KAIST 등과 같이 컨소시엄을 구성해서 국책 과제를 했다. 이렇게 되면 우리는 자연스럽게 연구 인프라를 갖추게 되는 것이다. 연구소나 학교 쪽에는 이론적인 지식을 갖추고 있다면 우리는 제조기술을 가지고 있다. 이 기술을 개발할 때는 수요기업(하이닉스)까지 참여를 했다. 실제 제품에 테스트를 해볼 수 있는 기회는 쉽게 얻을 수 있는 기회가 아니다. 이런 여러 가지 요소들이 통합되면서 기술개발을 용이하게 했다고 할 수 있다(엠케이전자 기술이사와의 인터뷰 2015/11/17). [괄호는 필자의 첨부]

더 주목할 부분은 조립 대기업과 부품기업간의 협업 그리고 정부 출연 연구기관과 기업들간의 협업이 지속적으로 이어지면서 공식/비공식적인 산업혁신 네트워크가 형성되었다는 사실이다. 이 네트워크를 통해 대기업, 부품기업, 정부 혹은 대학이 서로 어떤 기술을 가지고 있고 어디에 장점이 있는지, 혹은 어떤 기업이나 어떤 기술진이 더 신뢰도가 높은지

등에 대한 정보를 공유한다. 그래서 새로운 기술개발이 필요할 때면 빠르게 기술개발 컨소시엄을 구성해 공동으로 개발 작업을 진행하는 체제를 구축하고 있다.

(c) 기업간 신뢰도

기업간 신뢰관계에도 많은 변화가 있었다. 앞서 4장에서 살펴보았듯이 70년대 말까지만 하더라도 한국 기업간 관계는 대단히 착취적이고 불공정한 관계를 특성으로 했다. 1970년대 말 상공부 조사에 따르면 당시 하청기업들은 대기업과의 거래관계에서 낮은 주문단가, 대금결제 지연, 경쟁과다 등을 애로요인으로 들고 있는 것으로 조사되었다.⁴⁵ 또 1977년 한국무역협회의 조사에 따르면 납품가가격을 모기업이 일방적으로 결정하는 경우가 40%가 넘었고 대금결제방식도 현금결제로만 하는 경우는 25.6%에 불과했으며 어음결제기간도 30일 미만의 경우는 22.4%에 불과했다. 이러한 자금조달상의 문제들로 중소기업은 기술개발, 설비개선, 생산성향상을 위한 투자에 어려움을 겪고 있었다(이상윤 1979, 11-13; 최덕규 1983, 159).

그러나 최근에는 기업간 불공정 거래관행이 많이 감소했다. 특히 대금지불과 관련된 불공정 거래관계는 많이 감소한 것으로 조사되고 있다. 중소기업청의 조사에 따르면 1993년만 하더라도 수요기업의 일방적인 거래(transaction) 취소는 제조업 평균 20.5%에 달했고 자동차산업의 경우 36.6%에 달했다. 그러나 2009년의 경우는 수요기업의 일방적인 거래 취소의 사례가 제조업 평균 4.9%까지 감소했고 자동차산업의 경우도 6.3%까지 감소했다. 대금지불 관행에서도 1997년까지만 해도 지불연기 사례가 제조업, 자동차산업 공히 50%를 넘겼으나 2009년에는 제조업 평균

⁴⁵ 손광식, 유명무실한 중소기업의 계열화, 세대, 1978년 9월호, p. 170.

28.5%까지 감소했고 자동차산업은 11.2%까지 크게 감소했다.

<표 5 -5> 한국 기업간 관계의 신뢰성

설문 문항	응답 기업수 (개사)	긍정		중립		부정	
		기업수 (개사)	비중 (%)	기업수 (개사)	비중 (%)	기업수 (개사)	비중 (%)
a) 우리 회사는 거래기업에 제품개선과 비용절감에 대한 새로운 아이디어를 제공한다.	97	60	61.9	29	29.9	8	8.2
b) 거래기업은 우리 회사에 제품개선과 비용절감에 대한 새로운 아이디어를 제공한다.	97	35	36.1	37	38.1	25	25.8
c) 거래기업이 제공하는 정보는 우리 회사에 매우 도움이 된다.	97	49	50.5	30	30.9	18	18.6
d) 우리 회사와 거래기업 간 정보교환은 숨김없이 투명하다고 생각한다.	97	31	32.0	36	37.1	30	30.9
e) 거래기업은 우리가 준 정보를 문제 해결에 사용하기보다는 우리를 감독하고 이용하는 데 사용한다.	97	6	6.2	36	37.1	45	46.4
f) 거래기업은 기회만 되면 우리 회사와의 거래를 부담하게 이용하려 한다.	97	15	15.5	23	23.7	59	60.8
g) 거래기업은 우리가 제공한 작업 노하우(know-how)를 종종 우리 경쟁기업에 전수해 주고 경쟁 강화와 가격인하를 추구한다.	97	20	20.6	29	29.9	48	49.5
h) 우리 회사는 거래기업과 신뢰(trust) 관계에 있다고 생각한다.	97	58	59.8	35	36.1	4	4.1

본 연구가 실시한 설문조사도 한국 기업간 관계의 신뢰도가 상당히 향상되었음을 보여준다. <표 5 -5>의 h) 문항에서 보듯이 응답 기업 중 약 60%의 부품기업들이 거래기업과 신뢰관계에 있다고 평가했다. 반대로 부품기업과 신뢰관계에 있지 않다고 평가한 기업은 약 4%에 불과했다. 거래기업과 신뢰성에 대한 이러한 평가는 거래기업과 정보교환이 비교적

잘 이루어지고 있으며 긴밀한 정보교환에 따른 불공정 관행은 제한적인 수준인 데 기인한다. <표 5-5>에서 보듯이 문항 a)~d)의 정보교환의 양과 질에 대한 평가에서는 긍정적인 답변의 비중이 부정적인 답변의 비중보다 높았던 반면 문항 e) ~ g)의 정보교환에 따른 부당한 착취의 가능성에 대해서는 긍정 평가보다 부정 평가의 비율이 훨씬 더 높았다.

이러한 조사 결과는 앞서 3장에서 언급했던 Dyer and Chu (2000)의 연구 결과와 비교할 때 큰 변화를 보여준다. 1992~1994년에 이루어진 조사를 토대로 미국, 일본, 한국 자동차산업의 완성차-부품공급업체간 ‘신뢰’ (trust)에 영향을 미치는 요인(determinants)을 분석한 Dyer and Chu (2000)의 연구에 따르면 1990년대 초반까지 한국 자동차산업 기업간 관계의 신뢰수준은 일본은 물론 미국보다도 다소 낮은 수준이었고 신뢰도에 영향을 미치는 변수로 고려된 거래관계의 길이나 긴밀도, 거래관계의 지속성, 자본 참여 등 대부분의 지표에서 일본에 비해 현저히 낮은 수준이었고 미국과 유사하거나 다소 높은 수준이었다(Dyer and Chu 2000, 271-272).

(d) 부품소재 기업의 성장

한국 기업간 관계의 이러한 변화는 무엇보다 부품기업의 기술 역량 강화에 기인한다. 90년대까지도 한국 기업간 관계의 협력이 제한적이거나 존재했다. Dyer and Chu (2000)의 미국, 일본, 한국 자동차 부품기업에 대한 경험 조사에 따르면 90년대 전반까지도 한국의 기업간 관계는 미국, 일본에 비해 신뢰도도 낮고 대면접촉 시간이나 거래관계의 지속성 등도 일본에 비해서는 현저히 미치지 못하고 오히려 미국과 비슷한 수준을 보였다. 그러나 당시 조사에서도 특이할 만한 점은 한국 자동차 부품업체들이 느끼는 거래기업으로부터의 지원 수준은 미국은 물론 일본에 비해

서도 높았다는 것이다. 그러나 이는 어디까지나 당시 한국 부품기업의 기술 수준이 너무 낮았기 때문에 모기업의 기술 지원이 불가피한 측면이 있었기 때문이었다. 한국 부품기업의 기술 수준이 낮았음에도 불구하고 국내 완성차 업체들이 왜 외국 부품을 사용하지 않고 굳이 국내 업체들을 키우려고 했는지는 6장에서 다룰 것이다. 여기서 강조하고 싶은 것은 현재 한국 기업간 관계의 협업은 과거 모기업의 일방적인 지원에 의존했던 기업간 협력 체제와 질적으로 다르다는 것이다.

<표 5 -6> 부품기업들의 기술개발 역량

	기술연구소 유무	기업수 (개사)	비중 (%)	아이디어 소스 (복수응답)	기업수 (개사)	비중 (%)
설문 결과	있다	95	96.9	거래기업	57	60.0
	없다	3	3.1	기업내부	71	74.7
				외부연구소	16	16.8
응답 기업 수		98			95	

부품소재 기업들의 전문성과 대형화가 이루어지면서 부품소재 기업들의 자체 연구개발 인프라도 크게 향상되었다. 본 논문이 실시한 설문조사에 따르면 <표 5 -6>에서 보듯이 응답 기업 중 96.9%의 업체들이 자체 기술연구소를 갖추고 있었다. 또한 부품기업들의 독자적인 연구개발 능력도 크게 향상된 것으로 조사되었다. 응답 기업 중 74.7%의 기업이 새로운 기술 개발을 위한 아이디어 소스로 기업 내부에 의존한다고 응답했다. 2012년 산업연구원과 자동차부품진흥재단의 설문조사에 따르면 한국 자동차부품업체들 중 제품설계시 대역도 방식, 즉 자동차 완성업체가 부품의 상세설계를 하고 도면을 소유하며 이 도면을 부품업체에 대여하는 방식을 채택하고 있는 경우는 31%에 불과했다. 반면 승인도 방식, 즉 자동차 완성업체가 행한 부품의 기본설계를 기본으로 해서 부품업체가 세

부설계를 주로 행하며 도면은 부품업체가 소유하고 해당 부품의 품질에 대한 책임도 지는 방식을 채택하고 있는 부품업체들은 60.4%에 달했다 (조철·김경유 2012, 79). 이러한 조사 결과는 앞선 <표 5-3>에서 밝힌 조사 결과와 부합한다. <표 5-3>에 따르면 제품개발시 대여도 방식에만 의존하는 기업은 11%에 불과했다. 본 연구의 표본이 비교적 규모가 큰 1차 부품업체들만을 대상으로 했다는 것을 감안하며 현재 한국 주력산업의 1차 부품업체들의 경우 대부분 독자적인 부품설계 능력을 가지고 있음을 의미한다.

본 연구가 면담조사를 실시한 부품업체들의 경우만 하더라도 대부분 수십 명의 기술개발 인력 및 장비 등 내부 기술개발 인프라를 갖추고 있으며 그것을 바탕으로 세계적인 신기술을 벤치마킹 해서 고객이 원하는 제품을 빠르게 개발할 수 있는 역량을 갖추고 있었다. 현대자동차에 핵심 부품을 납품하고 있는 한 1차 부품업체에 따르면 현대로부터 수주를 받으려면 기본적으로 해당 부품에 대한 선행 연구는 물론 자체 타당성 (validation) 평가도 끝난 상태에서야 입찰에 참여할 수 있다고 한다. 과거 대우자동차부터 현재는 현대차, 기아차는 물론 GM, 포드, 폭스바겐 등에 DC motor를 공급하고 있는 한 부품업체에 따르면

일단 경쟁사에서 신제품이 나오면 우리는 그 신제품을 가져다가 벤치마킹을 한다. 그래서 그 제품을 뛰어넘을 수 있으려면 어떻게 해야 하는지를 그때부터 고민을 시작한다. 고객사로부터 요청이 오기 전에 이미 내부적으로 신기술에 대한 선행 조사와 연구를 시작하는 것이다. 우리 내부에 벤치마킹을 전담으로 하는 팀이 있고 그 팀은 계속해서 그 작업을 하고 있다(디와이 오토 선행연구소 과장과의 면담조사, 2015/10/29).

뿐만 아니라 한국 부품업체들의 품질 안정성은 국내 대기업들은 물론 해외 기업들로부터도 크게 인정받고 있다. 실제로 한국 부품업체들의 기술력은 이제 글로벌 완제품 회사들에게 부품을 납품하는 데 전혀 문제가

없을 만큼 성장했다. 한국 자동차부품업체와 가장 활발한 관계를 가지는 해외 자동차업체로 글로벌GM의 경우 매년 각 부문별로 우수 조달업체를 선정하는 2011년 전체 82개 선정업체 중 21개가 한국업체일 정도로 한국 부품업체들의 기술력은 이제 세계적인 경쟁력을 가진 단계로 성장했다(조철·김경유 2012, 81). 현대자동차의 정책조정팀 팀장(General manager, Business coordination team)에 따르면

예전에는 우리 회사의 Five Star나 SQ마크 같은 품질인증을 받아도 다른 글로벌 자동차회사의 부품사가 되기 위해서는 그 회사의 SQ 인증을 다시 받아야 했는데 지금은 우리 회사의 품질인증을 받은 회사는 다른 회사들도 많이 인정해 주는 편이다. 국내 부품사들 중 지금 글로벌GM에 납품하는 회사들도 많이 있지 않은가. 글로벌GM에서 매년 자기 supplier들 중 우수 부품사들한테 상을 주는데 한국 부품사들이 10개 이상은 포함된다고 알고 있다(현대자동차 정책조정팀 팀장과의 인터뷰, 2015/10/29).

(e) 기업간 협업의 시너지 효과

기업간 협업의 기술개발 효과에 대한 연구들에 따르면 기업간 협업은 기술개발을 촉진한다. Lyons et al.(1990)은 조립기업과 부품 공급기업간에 협력관계를 맺음으로써 조립기업은 기술적으로 앞서 있는 전문 부품기업으로부터 첨단부품을 공급받을 수 있으며 부품기업은 조립기업의 개발계획에 부응하는 연구개발을 추진함으로써 그 효과를 높일 수 있다고 분석하였다. 또 일본 도급체제에 관한 연구들에 따르면 일본의 도급체제는 시장적 요소와 조직적 요소가 혼재된 준통합(quasi-integration)의 대표적인 분업형태를 취하면서 조립기업에 의한 이른바 ‘보이는 손에 의한 경쟁’을 통해 부품기업의 협력과 기술혁신활동을 촉진하고 부품기업을 조립기업의 개발 구상 단계부터 참여시킴으로써 완제품의 기술 우위를 유지하는 혁신촉진적 거래관계라고 규정한다. 이 연구들은 일본 부품

기업들의 기술개발 경쟁력이 조립 기업과 장기 지속적으로 맺어온 협력 관계, 즉 계열관계에 의해 더욱 촉진되고 있다고 분석한다(Gittelman and Dunning 1992; Aoki 1988; Womack, Jones, and Roos 1990; 1993; Smitka 1991; Dyer and Ouchi 1993; 산업연구원 1997, 78-80).

기업간 협업의 효과에 기초한 경험 연구들은 매출액 대비 경상이익률이 큰 기업일수록 기술개발을 위한 금전적, 조직적 자원이 풍부하여 연구개발투자를 증가시킬 수 있다고 보는 일반적인 기술경제이론을 효과적으로 반박한다. 실제로 1990년대 중반 한국 자동차 부품기업에 대한 경험 조사에 따르면 한국 자동차 부품기업은 이윤율이 높다고 해서 국내 경쟁사에 비해 높은 기술수준을 가지고 있지는 않은 것으로 분석되었다(산업연구원 1997, 69-74).

한국 자동차 부품기업의 제품기술수준은 이윤율보다는 도급관계의 특성에 영향을 받는 것으로 나타났다. 첫째, 한국 자동차 부품기업의 제품기술수준은 주거래 완성차기업에 대한 전속성이 강할수록 경쟁사에 비해 높은 것으로 분석되었다. 이는 한국 자동차산업의 발전과정과 밀접히 관련된 현상으로 그간 정부가 완성차의 조립생산, 수출을 촉진하기 위한 완성차기업 위주의 발전전략을 추진해왔으며 부품기업의 발전은 완성차기업의 지도하에 두는 방식을 취해왔기 때문이다. 둘째, 한국 자동차 부품기업의 제품기술 수준은 주거래 완성차업체와의 상호 협력 정도가 높을수록 높은 것으로 분석되었다. 이것은 인적, 자산적 협력관계가 강한 부품기업일수록 국내경쟁사에 비해 제품기술수준이 높다는 것을 의미한다(산업연구원 1997, 80-81).

즉 기업간 협력은 협력 자체의 결과로 기술개발 수준을 높일 뿐만 아니라 장기적인 거래관계와 긴밀한 협업의 관행으로 기술개발 투자의 확실성을 제거시키는 효과를 가져온다는 점에서 더 중요한 역할을 한다. 한국 부품업체들이 글로벌 부품업체들과 비교할 때 연구개발 투자 규모 면에서는 비교할 수 없을 만큼 적음에도 글로벌 부품업체들과 경쟁할 수

있는 이유는 국내 대기업들과의 장기적 거래관계와 긴밀한 협업, 공식/비공식적인 의사소통의 과정을 통해 기술개발 투자의 불확실성을 제거함으로써 비용을 최소화시키고 개발 시간을 단축시키는 데 있다.

제 6 장 진화의 정치

한국 경제발전 모델의 특징은 앞 장에서 살펴보았듯이 단순히 자유시장의 이점을 살린 것이나 혹은 발전주의 국가에 의한 관료의 합리성(rationality)에 기초한 것이라고 할 수 없다. 무엇보다 한국의 지속적인 발전은 기존의 요소투입형 성장 전략에서 기술고도화와 지식경제에 기초한 혁신주도형 성장 전략으로 전환할 수 있었기 때문에 가능했다. 또한 이러한 전환이 단순히 시장에 의해 이루어진 것이 아니라 국가의 지속적인 개입으로 이루어졌다는 점에서 본 논문은 한국의 국가 주도 자본주의 체제는 지속되어왔다고 주장한다. 그러나 이러한 국가 주도 체제의 지속이 곧 변화가 없음을 의미하는 것은 아니다. 오히려 그것의 실현 방법과 수단을 변화시킬 수 있었기 때문에 지속될 수 있었다.

구체적으로 한국은 '요소투입형' 성장 전략에 기초해서 규모의 경제 실현을 일차적인 목표로 두고 자본을 소수 재벌에게 몰아주던 배제적(exclusive) 집중 구조에서 혁신을 위해 중소 부품업체까지 포함하는 포괄적(inclusive) 혁신체제로 이행하였다. 뿐만 아니라 부품업체들과 조립 대기업 간의 기업간 관계도 과거 단순 착취적 시장적 관계에서 선택적 핵심 부품업체들을 중심으로 한 장기적 협력적 체제로 이행함으로써 국가에 의해 주도된 포괄적 혁신체제를 강화했다. 그리고 과거 거대 자본의 강제적 동원과 집중을 위해 비민주적 명령적 방식에 의존했던 국가개입 형태도 민주적 법적 제도에 기초한 형태로 전환하였다. 또한 정책결정 과정도 청와대와 일부 소수의 재벌을 중심으로 하는 위계적 하향신(top-down) 체제에서 여러 전문부처와 더불어 산업협회, 정부출연 연구소와 민간 전문가들 그리고 기업들이 참여하는 보다 포괄적인 협력체제로 이행하였다.

본 논문은 이러한 이행을 한국 자본주의 모델이 권위주의적 발전주의

체제에서 민주적 발전주의 체제로 진화한 것으로 규정한다. 문제는 이러한 민간의 참여가 확대된 민주적 체제가 영미식 자유시장체제나 노동이 동등하게 참여하는 코포라티즘적 조정 자본주의의가 아니라 왜 여전히 국가 주도 자본주의의 한 유형인 민주적 발전주의 체제로 진화하게 되었는가 하는 것이다.

한국 자본주의 체제의 변화에 대해서 기존의 논의들은 대부분 1997년 외환위기와 세계화라는 외적 충격과 압력을 강조하고 있다. 예를 들면, 폴 크루그만을 비롯한 많은 학자들은 동아시아의 발전주의 국가는 1997년 외환위기를 계기로 해체되고 신자유주의로 전환하였다고 한다. 왜냐하면 외환위기와 세계화를 계기로 기존의 은행에 기초한 관치금융 관행이 해체되고 금융시장을 자율화할 수 밖에 없었기 때문이다(Krugman 1998; Jayasuriya 2000; Pirie 2008). 심지어 발전국가론의 입장에 있는 장하준과 Peter Evans도 또한 OECD에 가입한 1995년을 기점으로 한국의 발전국가가 완전히 해체되었다고 본다(Chang and Evans 2005). 이들에 따르면 한국은 1990년대 중반 WTO, OECD 가입 등으로 이들 국제기구가 요구하는 자유무역 규범에 맞추어야 했기 때문에 1970년대 전형으로 보이던 여러 가지 금융정책과 산업정책은 사용할 수 없게 되었다.

그러나 이러한 접근들은 국가에 의한 은행의 통제와 같은 일부 정책수단이 해체되었다는 것을 곧 발전주의 산업정책의 폐지와 동일시하고 있다는 문제점을 가진다. 그러나 앞장에서 살펴보았듯이 한국 정부는 R&D 지원책, 세제와 그 외 여타 정책수단을 통해 여전히 국가 주도의 발전전략을 구사해왔다. 무엇보다 세계화와 자유화의 압력 그리고 WTO와 OECD 가입에 따른 국제규범의 외생적 압력만으로는, 자본주의 다양성 논의에서 보듯이 '조정 자본주의' 혹은 '앵글로 색슨식의 자유시장체제'와 같이 다양하게 적응해가는 변화의 방향을 설명하는 데 많은 한계가 있다.

본 논문은 이러한 외생적 환경의 변화들이 한국 정치경제 모델의 변화

를 촉발했다는 점에 대해 기존 연구들의 입장에 동의한다. 그러나 변화의 압력 자체가 변화의 방향을 설명하지는 못한다. 70년대 말부터 본격화된 국제정치경제 환경의 변화는 지속적으로 한국의 국가 주도적 발전주의 체제에 해체의 압력으로 작용해왔지만 한국 발전주의 체제는 단순히 시장 자유주의 체제나 코포라티즘 체제로 이행하지 않았다. 또한 한국 대기업들은 90년대 이후 본격적으로 세계적인 생산 세계화 경쟁에 돌입하면서도 미국 대기업들처럼 국내 부품기업들과의 거래관계를 단절하기보다는 오히려 더 강화하는 경향을 보여주었다.

변화를 설명하는 연구들은 민주화라는 국내 정치환경의 변화를 강조하기도 한다. 이러한 연구들은 1987년 민주화로 인해 기존의 권위주의적 발전국가가 해체되고 자유주의적 규제국가로 전환했거나 코포라티즘적 변화의 가능성이 강화되었다고 주장한다(Chung-in Moon and Yongchul Kim 1996; Moon 1994; Eun Mee Kim 2014; Hundt 2005). 이들은 국내 정치세력들의 정치와 연합의 변화를 통해 한국 자본주의 체제의 변화를 설명한다는 점에서 외생적 충격을 강조하는 것과 달리 변화의 정치과정을 이해하는 데 기여했다고 할 수 있다.

그러나 민주화에 따른 변화를 설명하는 입장은, 국가 주도의 발전주의 체제를 과거 명령적 동원체제나 혹은 독점재벌과의 배타적 계급연합과 동일시함으로써 일본과 같은 민주적 발전국가체제로의 변화 혹은 앞에서도 언급했듯이 보다 포괄적 참여를 전제로 하는 민주적 국가 주도 발전주의가 가능함을 도외시 하고 있다. 무엇보다 국내 정치경제 동학에 주목하는 기존의 접근들도 정작 변화의 원인으로는 여전히 외생적 충격이나 기껏해야 이익집단의 출현으로 인한 국가의 자율성 약화라는 일면적 측면만을 강조함으로써 국가 관료, 대기업 그리고 중소기업과 같은 핵심 주요 행위자들 간의 상호작용이라는 정치적 과정에 대한 체계적 분석이 부족하고 이로 인해 여전히 변화의 방향을 이해하는 데 한계가 있다.

본 논문은 한국 자본주의의 진화의 독특성, 다시 말해 한국 발전모델

이 기존의 권위주의적 발전주의에서 자유시장이나 유럽식 코포라티즘이 아니라 민주적이면서도 여전히 국가 주도의 발전주의를 유지하는 형태로 전환하게 된 것을 이해하기 위해, 외적 충격뿐만 아니라 무엇보다 주요 행위자들에 의한 상호작용과 그 정치적 과정에서 행위자들의 이해가 재해석된다는 점에 주목하는 담론적 제도주의 접근에 의존한다.

본 논문은 한국 경제발전 모델이 변화의 압력에 직면해서 더 시장지향적이고 더 민주적 거버넌스 체계를 도입하면서도 국가 주도 자본주의의 형태를 유지할 수 있었던 것은, 첫째 한국 정치경제의 주요 행위자들이 환경의 변화에 적응해온 정치적 과정의 결과였다고 주장한다. 이것은 한국 경제발전 모델의 진화가 특정 제도 행위자들의 마스터플랜(master plan)에 따라 처음부터 완결된 청사진을 가지고 디자인된 결과가 아니라 각 행위자들이 각자의 생존을 위해서 적응하는 과정에서 지속적으로 자신의 이익을 재조정하고 제도적 역할을 재조정하는 과정의 산물이었음을 의미한다. 이러한 관점은 변화를 설명하는 기존의 이론에서 특히 계급투쟁 이론에서 보듯이 행위자들은 고정된 이해와 정책을 가지고 있다고 전제한 후 오직 힘에 의해 누가 승리하느냐에 의해 이후의 변화 방향을 결정한다는 이론과는 구별된다고 할 수 있다. 한국 자본주의의 변화는 주요 정치 세력간 권력균형(balance of power) 변화의 결과로서 설명되기 보다는 국가관료 대기업 그리고 중소기업과 같은 주요 행위자들이 변화하는 상황에 적응하면서 자체 조직의 생존과 정당성을 확보하기 위해 서로 적응하고 타협하는 과정으로 이해할 수 있다.

또한 본 논문은 한국 경제발전의 진화의 과정은 단순히 변화 혹은 지속의 이분법적 구조로 이해할 수 없으며 변화와 지속이 동일한 진화 과정의 결과라고 주장한다. 즉 본 논문은 한국의 국가 주도 자본주의 모델의 지속은 정책의 수단과 우선 순위의 변화를 통해 가능했으며 또한 변화는 지속을 통해 가능했다고 본다. 다시 말해 국가 주도 자본주의라는 한국 모델이 지속될 수 있었던 이유는, 국가를 비롯한 주요 행위자가 국

내외 변화하는 상황에서 새로운 산업전략과 적응전략으로 변화했기 때문이었다.

이 장에서 본 논문은 한국 발전모델 진화의 독특성, 다시 말해 한국은 왜 미국식 자유시장체제나 혹은 유럽식 코포라티즘적 조정 자본주의가 아니라 여전히 국가 주도 자본주의 체제의 하위 형태로 민주적 발전주의 체제로 이행하게 되었는지를 설명하기 위해 주요 행위자들과 이들이 구체적인 정치적 상호작용의 과정에서 어떻게 자신들의 이익과 전략을 재정의하게 되는지에 초점을 두고자 한다. 아래에서는 먼저 국내외 정치경제 환경의 변화와 그것의 의미를 살펴본 다음에, 주요 행위자들의 이익과 전략의 재정의 과정을 살펴볼 것이다.

제 1 절 변화의 압력

(1) 국제 정치경제 환경의 변화

한국 발전주의 국가 모델의 변화는 1997년 IMF 위기에서라기 보다는 이미 1970년대말 한국 발전국가의 전형이라고 할 수 있는 중화학공업의 과잉생산위기와 1980년대 자유화와 안정화 조치에서 가시화되기 시작했다고 할 수 있다. 1970년대말 중화학공업 과잉생산은 시장에서의 소비를 고려하지 않고 산업적 연관에 기초한 국가의 발전전략에 의해 일방적으로 수립되는 과정에서 발생한 문제이다. 그러나 문제는 중화학공업화를 위한 발전국가의 정책이라는 내생적 원인에 기인하지만 문제가 가시화되는 것은 1970년대 오일쇼크와 같은 국제경제의 악화라는 계기를 통해서이다. 이렇듯 국제환경의 변화는 문제가 발생 가시화되는 계기를 마련한

다는 점에서 그리고 향후 변화를 촉발한다는 점에서 중요하다. 그렇지만 그것이 곧 그 이후의 방향을 결정하는 것은 아니다. 예를 들면 오일쇼크에 대한 각국의 대응은 자국의 정치경제 제도적 조건과 무엇보다 위기에 대한 해석에 따라 대단히 상이한 방향으로 진행되었기 때문이다.⁴⁶ 이 절에서는 한국 발전국가의 변화를 촉발한 외적 위기들을 살펴보자.

우선 주목해야 할 위기는 1970년대 말 제2차 오일 쇼크와 1990년대 말의 아시아 금융위기이다. 1979년 제2차 석유 파동 직후인 1980년 한국 경제성장률은 -1.9%로 1960년대 초 빠른 경제성장을 시작한 이후 처음으로 마이너스 성장률을 기록했다. 결국 경기부양을 위해 금리인하, 달러당 수출지원 금융 단가 인상, 통화량 목표 상향조정 등 수요 확대정책을 쓸 수밖에 없었고 그 결과 1978년 11.6%였던 도매물가 상승률이 1979년에는 18.8%로 높아졌다(남덕우 2003, 47-48). 더 큰 문제는 세계경제의 위축으로 중화학공업의 설비 가동률이 감소하면서 중공업 생산 과잉 문제가 불거졌다는 것이다. 이는 국내적으로 기존 국가 주도 산업정책에 대한 회의를 제기할 하고 경제기획원의 자유주의자들을 중심으로 한 신자유주의적 정책 전환의 계기를 마련했다.

그러나 아래에서 자세히 살펴보겠지만 1970년대말 위기는 발전주의 국가가 주도한 중화학공업의 위기를 불러왔지만, 이에 대한 진단이 곧 발전주의 국가의 후퇴나 주요 수출산업 육성정책 때문이라고 인식하지 않았다. 수출산업 육성을 위한 국가의 지원정책은 문제에 제기되지도 않았다. 문제는 지나치고 무리한 정책이 문제였고 다소의 숨고르기 혹은 안정화가 필요하다는 식으로 해결되는 경향을 보여주었던 것이다. 위기는 위기 자체가 문제가 아니라 위기의 문제가 무엇인지 어떻게 해결할 것인지 누가 그 문제 인식을 제시하는지에 따라 매우 상이한 발전방향을 보여줄 수 있다.

⁴⁶ 오일쇼크에 대한 각국의 상이한 대응에 대해서는 Katzenstein (1985), Hall (1986) 그리고 Scharpf (2000) 참조.

한편 한국 발전국가 변형에서 누구나 언급하는 위기는 1997년 IMF위기라고 할 수 있다. 1997년 아시아 금융위기는 국내 외환보유고의 급격한 감소를 불러옴으로써 한국 경제를 외환위기 상황으로 몰고 갔고 급기야 한국으로서는 1950년대 원조경제를 탈피한 후 처음으로 IMF의 원조를 받아야 하는 상황에 직면했다. 1997년의 위기는 1998년 한국 경제성장률을 -5.7%까지 떨어뜨려 1979년의 위기보다 한국 경제를 더 깊은 수렁에 빠뜨렸다. 1997년의 위기는 IMF의 원조를 대가로 신자유주의적 개혁 조치들을 도입함으로써 다시 한 번 한국 경제모델의 신자유주의적 변화의 큰 계기가 되었다.

그러나 1997년 경제위기에서도 한국 발전주의 국가의 해체라고 할 정도로 급격한 변화를 불러왔지만 해결과 변화의 방향의 곧 앵글로색슨식의 자유시장 경제체제로의 변화는 아니었다. 위기 극복과정에서 한국은 과거의 관치금융을 개선함과 동시에 오히려 금융감독을 강화했다. 그리고 수출산업 육성을 위한 다양한 산업정책은 지속되었다. 국가 주도 구조조정으로 흔히 주목되는 빅딜도 재벌 대기업의 경쟁력을 강화하기 위한 목적이었고 산업정책의 대상은 대기업뿐만 아니라 중소 부품소재기업들, 벤처기업들로 확대되었다. 무엇보다 기존의 대기업에 기초한 조립산업 위주의 발전 전략을 근본적으로 전환하기 위해 국가 개입을 강화하였다. 이런 점에서 발전주의 국가 전략은 지속되었다고 봐야 한다.

또 다른 한편 심각한 경제위기로 인한 변화의 압력이 아니더라도 미국과 국제기구로부터의 개방과 자유화 압력 역시 한국 자본주의의 변화 방향에 지속적인 외생적 압력으로 작용했다. 1960년대 수출지향 전략으로 전환한 이후 한국은 세계 경제협력 체제에 편입됨으로써만 더 많은 수출 시장을 확보할 수 있었고 그 대가로 지속적인 개방이 요구되었다. 이것은 한국이 수입대체 산업화에서 수출주도 성장을 위한 산업화 전략을 취하면서 피할 수 없는 구조적 요인이다. 한국은 1967년 GATT에 공식 가입한 후 1979년 GATT 11조국으로 이행하였고 1989년부터는 비관세장벽

에 의한 수입제한을 완화하기 시작했으며 1999년에는 수입선다변화 제도를 폐지하였다. 이에 따라 평균 법정관세율은 1981년 34.4%에서 1995년 9.8%로 하락하였고 수량규제 자유화율은 70.7%에서 92.0%로 상승하여 OECD 국가 수준의 자유화가 이루어졌다. 1995년 WTO 가입과 1996년 OECD 가입은 한국 경제의 개방 압력을 더욱 강화했다(한경편 2011, 84-85; 김광석 2001, 82; OECD 1994, 64).

또한 한국은 70년대 말부터 선진국들의 보호주의가 강화되면서 수출시장에서 통상마찰로 어려움을 겪기 시작했다. 1970년대 이후 급성장한 한국 전자산업은 1970년 5,500만불 수출을 기록한 이후 1988년에는 151억 6,200만불 수출을 기록하며 1970년 이래 연평균 37%의 고속성장을 지속했다. 그러나 이러한 수출 증대는 선진국들과의 통상마찰을 유발했다. 특히 1982년의 대미 무역흑자, 1986년의 무역수지 흑자를 계기로 미국과 EC 국가의 수입규제는 반덤핑조사라는 새로운 형태로 본격화되었다. 미국은 1983년 컬러TV 반덤핑제소를 시작으로 미국 현지공장(금성사의 헌츠빌 공장, 삼성전자의 뉴저지 공장 등)으로 수출되는 PCB와 CPT 등 한국산 전자부품에도 반덤핑 관세를 부과했다. EC는 1986년 전자레인지 반덤핑 제소를 시작으로 불과 1~2년 사이에 VTR, 컬러TV, CDP, 비디오 테이프 등 거의 모든 주요 제품에 대해 반덤핑 제소를 시작했고 1988년부터는 한국산 수입제품에 대해 개도국으로서의 GSP(일반특혜관세) 혜택을 공여하지 않기로 결정함으로써 한국의 대EC 수출을 더욱 어렵게 만들었다. 미국과 EC 뿐만 아니라 캐나다와 호주에서도 1980년대 초부터 반덤핑 제소가 잇따랐다(KEA 1999, 171-174).

선진국들의 보호주의는 직접적인 무역 장벽 강화뿐만 아니라 기술 민족주의(techno-nationalism)로 나타났다(Ostry and Nelson 1995). 선진국들의 기술 민족주의 강화는 한국 자본주의의 질적 변화를 촉발하는 중요한 배경이 되었다. 한국 경제가 성장하면서 선진국들은 점점 자국의 기술을 한국과 같은 추격자들에게 기술을 이전하기를 꺼렸다. 선진국들은 한편

으로는 저작권 보호를 강화하면서 다른 한편으로는 심지어 저작권으로 맺는 계약이라 하더라도 기술이전 계약 자체를 꺼리기 시작했다. 특히 한국 기업들이 크게 의존하던 일본 기업들이 1980년대부터 이미 한국 기업들을 경계하기 시작했던 것이다. 이러한 선진국의 기술 민족주의 압력은 한국 국내적으로는 기존의 요소투입형 발전전략을 근본적으로 수정하는 계기를 제공하였다. 요소투입형 성장 전략은 기본적으로 외국 기술의 도입을 전제로 대규모 자본 투자, 저임 노동력 공급에 의존했는데 더 이상 외국 기술의 도입이 여의치 않게 된 것이다(Kim 1993, 367; 김인수 2000, 56-64).

문제는 선진국의 기술 민족주의라는 외적 요인은 대부분의 후발 국가들이 발전 과정에서 겪게 되는 문제였지만 유사한 조건에 처했던 다른 후발 국가들이 한국처럼 혁신주도형 경제로 전환하는 데 성공하지는 못했다는 사실이다. 예를 들면 한국과 유사한 개발도상국이었던 멕시코나 브라질 같은 많은 남미국가들은 혁신주도형 고부가가치 생산체제로 전환하는 데 실패하였다. 뿐만 아니라 한국 역시 80년대 이후 선진국의 기술 민족주의와 무역적자의 심화 등 국내외적 경제 조건이 계속 해서 변화의 압력으로 작용했음에도 불구하고 처음부터 그 문제를 요소투입형 전략의 한계로 인식하지 못했다. 그 결과 요소투입형 경제에서 혁신 주도형 경제로의 전환은 90년대 말로 미뤄져야 했다. 외적 요인이 전환의 전부를 설명할 수는 없다. 새로운 체제로의 전환은 단순히 시장적 기제에 의해 자연스럽게 귀결되는 것도 아니며 전환이 과연 가능한지 그리고 어떻게 새로운 체제로 이행할 것인지에 관해 주요 행위자들간의 정치적 투쟁과 조정을 필요로 한다. 한국을 국가 주도 자본주의의 틀 안에서 이해할 수 밖에 없는 이유는 한국의 경우 1960년대-70년대 수출 대기업 중심의 요소투입형 전략이 수립될 때처럼 1990년대 말 부품소재 기업 중심의 혁신 주도형 전략으로의 전환 역시 시장에 의해서가 아니라 국가 주도적 형태로 이루어졌다는 데 있다.

(2) 국내 정치경제 환경의 변화

한국 국내의 변화이지만 한국 자본주의 체제의 변화를 설명하기 위한 환경적 조건으로 주요하게 제기되는 것으로는 민주화와 국가-대기업 관계의 힘의 변화를 들 수 있다.

주목해야 할 첫 번째 요소는 무엇보다 국가-대기업의 힘의 변화이다. 1960년대 초반부터 연평균 10%가 넘는 경제성장이 지속되고 특히 성장의 혜택이 대기업에 집중되면서 국가와 대기업의 힘의 균형이 변화하기 시작했다. 재벌 대기업이 한국 경제에서 차지하는 비중이 크게 증가했다. 1984년 한국의 상위 10개 재벌의 총매출액이 국가 전체 GNP의 67.4%를 차지하였다. 과거 국가에 의존하던 연구개발 부문도 재벌을 중심으로 민간 부문의 투자가 크게 증가하기 시작했다(Hahm, Plein and Florida 1994; 윤진호 2006, 84). 이와 함께 1970년대 말부터 국가가 재벌 대기업들을 통제하지 못하는 징후들이 보이기 시작했다. 재벌들의 부동산 투기가 극심해졌고 1980년대 초반에는 대기업에 의한 중소기업의 인수합병이 무분별하게 전개되었다(Amsden 1989, 131).

재벌 대기업의 성장은 국가의 경제관리 능력 및 권한의 상대적 축소를 의미했다. 1960년대와 1970년대에는 재벌로 대표되는 민간의 조직화된 이익은 한국 정부의 경제정책 수립 및 집행과정에서 부차적인 고려사항에 불과하였다. 하지만 1980년대와 90년대에 들어서서는 정부와 민간의 관계가 극적으로 변화했다. 1990년대 중반 이후 한국에서 국가의 영향력이 점차 약화되어 국가가 경제발전의 주도자라는 인식이 거의 사라졌다. 전두환 정권이 자본의 지지를 획득하기 위해서 은행과 재정에 대한 국가 통제를 약화시켰던 것이 국가의 영향력 약화에 결정적으로 기여하였다. 반면 재벌의 시장에 대한 영향력은 오히려 급격히 증가하였다(윤진호 2006: 88).

이러한 국가-대기업 간의 힘의 변화는 기존의 권위주의적 발전국가에 큰 변화를 초래했다. 재벌 대기업의 성장으로 인해 대기업이 국가의 자본조달 정책에 절대적으로 의존하던 체제에서 상대적으로 자유롭게 된 것이다. 1970년대 은행 국유화에 기초한 자본의 불균등 배분 방식이 국가에 의한 대기업의 직접적 지도와 명령적 재량권이 가능하게 했던 요소라는 것을 전제할 때 이제 더 이상 이러한 방식이 가능하지 않게 되었다는 것은 기존 발전주의 체제의 변화를 촉발하기에 충분한 요인이었다.

한국 자본주의 전환을 촉발한 또 다른 국내정치적 요소는 민주화다. 비록 실패했지만 1980년 서울의 봄 그리고 이후 민주화의 압력과 1987년 민주화는 과거 권위주의적 발전국가가 더 이상 작동할 수 없게 하는 주요한 계기가 되었다. 그러나 이러한 충격이 곧 발전주의 국가의 폐기로 귀결된 것은 아니었다. 과거와 달리 명령적 재량권이라는 권위주의적 속성은 사라졌지만 법적 제도적 재량권에 기초한 국가의 산업정책은 민주화 이후에도 여전히 유효하였던 것이다.

1979년 박정희 대통령의 갑작스러운 죽음과 신군부의 쿠데타로 이어진 정치적 불안정 속에 강화된 민주화의 욕구는 사회정의의 요구와 맞물려 대기업에 대한 지나치게 편중된 지원에 대한 반성을 불러오는 계기로 작용하기도 하였다. 게다가 쿠데타의 정당화를 위해 정책 전환이 필요했던 전두환 정권의 이해와 맞물려 1980년대 초부터 대기업에 대한 규제와 중소기업 지원이 주요 의제로 제기되기도 하였다. 그러나 나중에 살펴보겠지만 이 시기 중소기업 지원 정책은 1990년대 말 수립된 중소 부품소재 기업 지원 정책과는 다른 것이었다. 다만 이 시기부터 강조되기 시작한 중소기업 지원 정책이 10여년 이상의 시행 과정에서 산업정책 관료들의 반성적 사고 속에 새로운 산업정책을 형성하는 데 영향을 미쳤음을 부인할 수 없다.

1987년 한국의 민주화는 한국 정치경제의 변화에 근본적인 압력으로 작용했다. 1987년 민주화는 기존 권위주의 체제 하에서 주요한 정책 수

단으로 사용되던 명령적 재량권에서 법적 제도적 재량권으로 이행하는 계기를 마련했다. 그러나 무엇보다 민주화는 가장 직접적으로는 급격한 임금 상승을 유발함으로써 한국이 더 이상 저임금에 기초한 요소투입형 전략에 머물러 있지 못하도록 하는 압력으로 작용했다. 또한 민주화와 더불어 노동과 자본은 공히 국가가 기존의 방식을 해체해야 한다고 주장하기 시작했다. 노동은 재벌 대기업 위주의 불균형 성장에 문제제기를 하면서 국가가 재벌의 힘을 통제해야 한다고 주장했으며 자본은 국가가 경제에 개입하는 것을 줄이라고 요구하기 시작했다(Kim 2014, 247-248).

그러나 모든 문제제기가 곧 현실적 변화로 나타나는 것은 아니었다. 노동이 제기한 재벌 위주의 불균형 성장의 문제는 여전히 고쳐지지 않고 있다. 무엇보다 한국은 노동의 역량 부족으로 인해 노동이 참여하는 유럽식 코포라티즘적 조정 자본주의로 발전하지는 못했다.

뿐만 아니라 민주화로 인한 정기적인 정권교체는 정책 지속성에 새로운 압력을 부가하기 시작했다. 흔히들 사람들은 박정희 정권의 경제 성과는 20여년간의 장기집권으로 가능했다고 하기도 한다. 그런 의미에서 민주화로 인한 정기적인 정권교체는 이전에는 경험하지 못한 새로운 변화의 압력이 되었다. 실제로 빈번한 정권교체는 현재 한국 발전주의 체제의 효율성을 저해하고 장기적 관점의 정책 수립과 집행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 이러한 변화의 압력들은 그것이 국제적 요인이든 국내적 요인이든 변화를 촉발하는 계기나 변화를 위한 배경은 되었지만 그 자체로 변화의 방향을 결정지은 것은 아니었다. 외적 조건들은 단지 외생적 요인들에 불과하다. 실질적인 변화의 과정은 이러한 외생적 요인들에 적응하면서 자신들의 이익(interests)을 재해석하고 자신들의 능력에 기초해 전략을 재구성해온 한국 정치경제 주요 행위자들의 정치에 의한 내생적 과정이었다.

제 2 절 진화의 정치

한국 발전주의는 1980년대-90년대를 거치면서 내용과 방식 면에서 큰 변화를 겪어왔다. 내용면에서는 요소투입형 성장 전략에서 혁신주도형 성장 전략으로의 전환이 이루어졌으며 방식 면에서는 과거의 국가 우위의 지도주의(dirigisme)와 국가-대기업 간의 협소한 연합 그리고 극소수에 의한 정책결정과 권위적 집행 방식에서 중소/중견기업을 포함하고 국가 출연 연구기관 및 대학 연구소들을 포괄하는 광범위한 혁신 네트워크 체제로의 전환을 수반했다.

이러한 전환에서 주목되어야 할 점은 무엇보다 외생적 압력 자체가 변화의 방향을 결정하지는 않았다는 것이다. 변화의 방향은 변화의 압력에 직면해서 행위자들이 자신들의 제도적 능력에 기초하여 선택 가능한 대안들을 모색하는 정치적 과정에 의해 결정되었다.

먼저 세계화의 압력에도 불구하고 한국 발전주의가 지속될 수 있었던 이유는 무엇보다 신자유주의적 대안보다는 발전주의를 지속하고자 하는 국가의 의지(will)에 기초해 있었다. 한국 발전주의 체제에서 국가 개입의 이러한 의지는 수출 주도 성장 전략과 이를 위한 전략 산업의 육성과 지원의 필요성에 기초해 있었다. 1970년대 말 국가 주도 중화학공업화가 위기에 처했을 때에도 수출 주도 산업의 육성을 통한 경제발전이 여전히 위기의 해결책으로 채택되었으며 1997년 외환위기 이후에도 위기의 해결책으로서 한편으로는 금융의 구조조정을 통해 거시경제 안정성 강화와 함께 미시경제 정책으로서 수출 주도 산업의 고도화와 무역수지를 악화시키는 주범인 부품소재 산업의 육성이 강조되었다. 수출 주도 산업화는 국가에 의한 전략산업의 육성과 더불어 기존 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 국가의 적극적 개입을 정당화하는 이념적 기초가 되었던 것이다.

또한 발전주의를 지속시키고자 하는 국가의 노력이 유효할 수 있었던

이유는 발전주의를 지속시킬 수 있는 국가의 능력에 기초했다. 또 더 중요한 사실은 국내의 환경의 변화에 직면해서 약화되는 기존의 능력을 새로운 전략과 수단을 모색함으로써 재강화시켰다는 점에 있다. 한국 발전주의 국가는 70년대 말의 심각한 경제위기에 직면해서 국가 주도 발전주의에 대해 회의가 제기되는 상황에서 발전주의를 폐기하기보다는 발전주의의 거버넌스 방식을 변화시킴으로써 발전주의의 지속을 정당화시켰다. 5장에서 살펴본 것처럼 기존의 명령적 재량권과 금융 통제에 의존하던 방식에서 벗어나 민간의 참여를 보장하는 방식으로 산업정책의 거버넌스 체계를 제도화시켰다. 한국 정부는 1980년대 이후 산업관련 법제화를 통해 정부에 제도적 재량권을 부여하는 동시에 정부 산하 정책 연구기관과 산업기술 및 과학기술 연구기관들을 확충하고 산업별 기업단체를 직접 조직하고 동원함으로써 국가 중심의 정책 거버넌스를 제도화하였다. 이를 통해 중앙 각 부처들은 정책을 수립하고 집행하는 다수의 전담 기관과 정부출연 연구기관을 산하기관으로 두고 있다. 또한 한국 정부는 2013년 현재 16개 이상의 중앙 부처에서 132개의 기업지원제도를 갖추고 있으며 있다. 특히 산업정책 및 과학기술 정책의 주무 부처인 미래창조과학부와 산업통상자원부, 중소기업청은 각각 24개, 41개, 34개의 기업지원제도를 운영하고 있다. 정부가 운영하는 기업지원제도의 핵심은 주로 조세 지원, 보조금 지원, 금융 지원, 인적 자원 지원 등으로 구성된다(최대승 2014, 24-31).

국가의 이러한 제도적 능력은 위기가 발생할 때마다 완전히 새로운 대안으로 나아가기보다는 기존의 제도적 능력을 활용할 수 있는 대안을 모색하는 데 영향을 미쳤다. 97년 위기에서도 국가는 신자유주의로의 이행이나 코포라티즘적 대안보다는 발전주의적 대안을 통해 위기를 극복하고자 했다. 97년 위기에서 한국은 또다시 국가 주도 발전주의의 심각한 위기에 직면했지만 국가는 이를 다시 기존 요소투입형 발전 전략에 대한 반성을 통해 혁신주도형 발전 전략을 대안으로 제시함으로써 또다시 발

전주의의 지속을 정당화시킬 수 있었다. 또한 이 전략은 산업정책의 파트너를 조립 완제품 대기업만이 아니라 중소 중견기업까지 확장함으로써 발전주의의 정당화 기초를 강화했다.

한편 국가 대기업 관계에서 재벌 대기업의 상대적 능력 강화, 87년 민주화를 전후로 한 조직 노동의 성장에도 불구하고 왜 한국은 코포라티즘 대안으로 나아갈 수는 없었는가? 한국이 코포라티즘적 대안을 채택하기 어려운 이유는 무엇보다 그것을 위한 제도적 능력의 부재에 기인했다. 한국에서도 97년 진보 정권의 수립과 함께 위기 극복을 위한 코포라티즘적 삼자 협상이 시도되었다. 97년 12월 대선을 통해 새로 출범한 DJ 정부는 노사정위원회를 수립했다. 국가는 모든 사회 행위자들의 희생이 요구되는 위기 상황에서 갈등적으로 문제가 해결되기보다는 사회적 협의를 통해 문제를 해결하기를 바랐고 노동은 공식적인 협상 파트너로 인정받음으로써 노사정위원회의 수립에 긍정적인 입장을 가졌다. 자본은 전통적으로 노동을 공식적인 협상 파트너로 인정하지 않으려는 경향이 있었지만 정리해고를 위한 양보를 받아내기 위해 삼자협상에 참여했다. 이는 위기 상황에서 코포라티즘적 대안이 하나의 실현가능할 수도 있는 옵션으로 등장했음을 의미하며 행위자들의 의지가 존재했음을 의미한다(이재욱 2011, 69-70).

그러나 결과는 그렇게 긍정적이지 못했다. 행위자들의 의지를 실현할 수 있는 제도적 능력이 부재했기 때문이다. 무엇보다 노동의 제도적 능력이 부재했다. 87년 민주화 이후 민주노조 운동이 발전하고 97년 진보적 정권의 수립으로 민주노조가 법적인 지위를 부여 받으면서 노동의 목소리는 이전에 비해 높아져 있었다. 그럼에도 불구하고 한국에서 노동은 여전히 거시적 수준에서 미시적 수준에서든 조직적 능력이 발전하지 못했다.

거시적 수준에서 보았을 때 조직 노동의 한계는 낮은 노조 조직률과 전통적인 기업별 노조 체제로 인해 전국 단위 노총의 결정을 하부 단위

노조가 따르지 않는다 하더라도 상위 노조가 이를 제재할 수 있는 규범적 제도적 수단이 부재했다는 데 있다. 노조 조직률은 98년 기준 12.2%에 불과했고 2000년대 초 다소 상승했지만 다시 감소하여 2012년 기준 10.3%에 불과하다. 또한 전통적인 기업별 노조의 강제는 상위 노조와 하부 노조 간의 의견 차를 해결하는 데 조직적인 어려움을 제기했다. 97년 위기 이후 노사정위원회가 수립되고 일정 정도의 합의가 이루어졌음에도 불구하고 개별 기업 노조들의 비협조는 노사정위원회의 교착 상태를 가져왔다(이재욱 2011, 86-88). 문제는 국가로서도 협상 파트너가 협조적이지 않을 때 이를 설득하거나 강제할 수 있는 제도적 능력이 부재하다는 데 있다. 이 때문에 노사정위원회는 현재까지 형식적인 제도적 틀은 유지하고 있지만 여전히 법적 규범적 구속력을 확보하지 못함으로써 유명무실한 상태다.

미시적 수준에서 조직 노동의 한계는 기업별 노조 조직이 발전했음에도 불구하고 조직 노동이 기업내 경영진과의 파트너십을 전혀 발전시키지 못했다는 데 있다. 한국에서 노동은 역사적으로 국가-자본 간의 연합을 통한 발전주의 체제에서 배제됨으로써 국가에 대해서는 물론 기업 내부에서도 자본과의 갈등적 투쟁을 통해 자신의 이해를 관철시키는 능력은 발전시켰지만 공급 측면의 파트너로서의 능력은 부재했다. 노동과 자본 간의 갈등적 관계로 말미암아 한국 기업들은 노동과의 조직적 협력을 통해 숙련과 생산성을 고양하기보다는 엔지니어 중심의 생산체제를 발전시킴으로써 기업 내 생산직 노동의 역할을 점점 더 제한하는 쪽으로 나아갔다(조형제 2005).

이처럼 한국에서 시도된 코포라티즘적 대안은 제도적 능력의 부족으로 실패했다. 물론 제도적 능력을 대신할 수 있는 기능적 대체물로서 타협을 통한 사회적 합의가 이루어질 수도 있었다면 한국도 1987년 이후의 아일랜드 모델처럼 코포라티즘적 대안을 발전시킬 수 있었을지도 모른다. 그러나 한국의 제도 행위자들은 제도적 능력의 한계뿐만 아니라 역사적

으로 형성된 이념적 갈등의 골을 극복하지 못함으로써 코포라티즘적 대안을 실현가능한 선택지로 만드는 데 실패해왔다(Kim 2010).

한편 신자유주의적 대안이나 코포라티즘적 대안보다 더 성공적이었던 국가의 발전주의적 대안은 기업간 관계를 변화시키는 간접적인 원인으로 작용했다. 전통적인 한국의 기업간 관계에서 대기업은 국내 부품기업과의 관계를 대단히 제한적인 방식으로만 이용했다. 80년대 이후 한국 기업간 관계는 일본과 유사한 수직계열화 체제를 발전시키면서도 부품기업을 기술협력의 파트너로 육성하기보다는 단순 부품의 임가공 파트너 정도로만 대우했다. 또한 국내 부품업체를 이용하기보다는 부품 수입이나 핵심 부품을 내재화시키는 전략을 더 선호했다. 대기업들의 이러한 전략은 국내 부품업체들의 저발전에 기인하는 측면이 컸다. 대기업들의 입장에서 국내 부품기업을 육성할 동기가 전혀 없었던 것은 아니다. 수입하던 부품을 국내 부품업체가 기술개발을 통해 국산화를 하게 되면 누구보다 대기업의 입장에서는 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 해외 부품업체에 대한 협상력도 높일 수 있기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 90년대 중반까지도 대기업들이 국내 부품업체의 기술력을 높이는 데 적극적이지 않았던 것은 국내 부품업체를 육성하는 데 필요한 비용과 시간에 비해 불확실성이 높았고 대기업이 혼자서 그 위험을 감수할 의사가 없었기 때문이다.

그러나 90년대 말 이후 한국 대기업들은 국내 부품업체들과 기술 협력을 강화하는 전략을 발전시키기 시작했다. 대기업들의 전략 전환은 세계화 과정의 정치적 결과였다. 90년대 이후 전자산업과 자동차산업 등 주력산업이 본격적인 해외생산을 확대하는 과정에서 대기업들은 해외생산 현지에서 부품을 조달하는 데 어려움을 겪었고 그러면서 협상적의 우위를 확보하면서도 기술력을 담보할 수 있는 부품조달 체계의 필요성을 강하게 인식하기 시작했다. 이는 대기업이 국내 부품업체를 이용하고자 하는 동기를 강화하는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 만약 국내 부품

업체가 대기업의 요구하는 수준의 기술력을 성취하지 못한다면 여전히 대기업이 국내 부품업체를 이용하는 전략을 택하는 것은 여전히 불확실성이 높은 대안이었다.

이런 맥락에서 90년대 말 국가가 부품소재기업을 중심으로 한 혁신주도형 산업정책을 수립하고 부품소재산업을 육성하기 시작함으로써 부품소재기업의 능력이 강화되기 시작했다. 전통적으로 한국 중소중견 부품기업들은 스스로 기술개발에 투자할 만한 여력이나 동기가 부재한 상황이었지만 국가의 인센티브 정책으로 핵심 부품과 관련된 부품기업들을 중심으로 기술개발에 본격적인 투자를 시작했고 이는 다시 고객사인 대기업과의 기술협력을 강화시킴으로써 부품기업의 기술력 강화를 더욱 촉진시키는 선순환 과정을 창출했다. 결국 2000년대 이후 부품소재산업의 폭발적인 성장은 대기업의 해외생산 확대와 함께 부품기업의 기술력 향상으로 해외생산 확대에도 불구하고 국내 생산의 공동화가 진행된 것이 아니라 오히려 국내 생산의 증가를 가져온 결과였다.

물론 대기업과 부품기업 간에 수립된 이러한 선순환 과정은 핵심 주력산업의 핵심 부품업체들에 제한된 현상이라는 점에서 한계를 가진다. 하지만 중요한 사실은 과거에는 부재했던 기업간 협력의 형태가 제한된 영역에서나마 새롭게 창출될 수 있었다는 데 있으며 그것이 한국 경제를 대표하는 주력 산업에 이루어졌다는 점에서 시사하는 바가 크다.

아래 절들에서는 한국이 90년대 말 위기에 직면해서 어떻게 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로의 전환에 성공할 수 있었는지를 국가와 기업 관계 그리고 기업간 관계에 주목하면서 살펴볼 것이다. 전자에서는 변화하는 국제정치적 상황과 위기에 직면하여 관료들이 어떻게 자신의 존재와 정당성을 강화해갔는지 그리고 대기업을 비롯한 기업들은 이에 어떻게 대응했는지를 중심으로 살펴볼 것이다. 그리고 기업간 관계는 국내외 상황의 변화에 따라 기업간 관계는 어떻게 바뀌었는지, 특히 왜 전통적인 비협력적 갈등 관계에서 선택적 협력을 통한 혁신체제로 이행하

게 되었는지를 살펴볼 것이다.

(1) 국가 기업 관계

1970년대 말과 1990년대 말의 경제위기, 지속적인 세계화의 압력과 국내적 변화의 압력들은 국가 주도 발전주의에 회의를 제기했다. 문제의 핵심은 첫째, '산업정책의 방향이 옳았는가?' 하는 것이었다. 예를 들면 70년대 무리한 중화학공업화가 70년대 말의 과잉투자를 촉발하고 외생적 충격이 더해지면서 심각한 경제 위기를 초래했다는 비판이 제기되었다. 두 번째 문제는 '국가 주도 발전주의가 경제발전 전략으로서 과연 유효한가?'라는 보다 근본적인 문제와 관련되어 있었다. 즉 '과연 국가가 시장보다 정확한 판단을 내릴 수 있는지'하는 문제였다. 예를 들면 중화학공업화가 과잉투자 문제를 초래하면서 이것이 단순히 국가의 일시적 판단 착오가 아니라 국가 주도 발전주의에 내재된 불가피한 한계로 지적된 것이다.

그러나 그러한 변화의 압력들이 국가 주도 발전주의의 해체를 낳지는 않았다. 국가 주도 발전주의는 관료 집단들의 조직적 이해와도 직결되는 문제였기 때문이다. 그러나 이것이 제도주의의 경로의존성 설명처럼 제도로부터 혜택을 받는 제도 행위자들의 단순한 저항으로 이해되어서는 안 된다. 외부 환경의 변화에 따라 국가 주도 발전주의의 유효성이 지속적으로 의심받는 상황에서 단순히 조직 이해만으로 제도를 지속시킬 수는 없다. 제도를 지속시킴으로써 조직의 생존과 안정을 도모하기 위해서는 제도의 지속을 위한 새로운 정당화가 필요했다. 한국 발전주의의 제도 행위자들, 특히 관료들은 국가 주도 발전주의에 제기되는 문제들을 해결하기 위해 산업정책의 방향을 전환하고 산업정책 거버넌스 방식을

변화시킴으로써 발전주의 정책 지속의 정당성을 부여했다. 또한 한국에서 관료들의 이러한 정당화 과정이 현재까지 유효할 수 있었던 것은 위기에서 관료의 새로운 정당성을 대체할 새로운 '혁명적' 대안이나 이를 이끌어갈 대안 세력으로 노동이나 시장주의자들의 영향력이 약했음을 의미하기도 한다.

이 절에서는 국내의 정치경제 상황의 변화와 위기에도 불구하고 왜 국가 주도 발전주의를 지속하게 되었는지를 국가 기업 관계에 주목하면서 살펴보고자 한다. 특히 위기와 문제의 해석과 해결책을 주도한 관료들과 이에 대응하는 기업들의 적응 방식에 초점을 둘 것이다. 또한 국가 내부적으로도 주요 경제 부처들 간의 경쟁 속에서 어떻게 국가 주도 산업정책이 재정의되고 지속되는지를 살펴볼 것이다.

(a) 관료 집단 내 경쟁과 산업정책 거버넌스의 전환

주목해야 할 사실은 한국 산업정책의 내용과 방식의 변화가 어떤 직접적인 외생적 압력 때문이 아니라 관료 집단 내 경쟁에 의해 촉발되었다는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 관료들의 경쟁적 산업정책은 국가 주도의 발전주의가 지속되게 하는 주요한 요인이 되었다.

한국의 국가 주도 발전주의에 대한 문제제기는 정부 내부로부터 제기되었다. 1970년대 중반 중화학공업화에 반대하면서 정책 주도권을 상공부에 빼앗겼던 경제기획원은 1979년 경제위기를 계기로 목소리를 높이기 시작했다. 경제기획원은 1979년 안정화 조치를 주도했으며 산업정책의 방식을 기존의 업종별 지원체계에서 기능별 지원체계로의 전환을 주도했다.

79년 4월 17일 경제기획원은 정부 주도의 중화학공업 육성정책을 업계의 자율조정과 시장경제 원리에 입각한 민간 주도형으로 바꾸어 나간다

는 구상을 담아 '경제안정화종합시책'(4.17조치)을 발표하였다. 이때 수립된 안정화 계획의 핵심은 첫째, 금융자유화, 둘째, 중화학공업 확장 지양, 경공업 활성화, 셋째, 인위적 가격통제 지양, 넷째, 수입자유화 등이었다. 박정희 정부 말기에 시작된 안정화 시책은 전두환 정부에서 제5차 계획을 통해 '안정, 자율, 개방'의 방향으로 확고하게 자리잡게 되었다. '안정'은 정책의 중심이 성장에서 물가안정으로, '자율'은 정부 주도 경제운용에서 민간주도의 시장경제로, '개방'은 보호에서 수입개방과 경쟁 촉진으로 경제정책의 틀이 근본적으로 바뀌는 것을 의미했다(강경식 2003, 105-106).

그러나 주목해야 할 점은 이러한 자유주의적 성격의 '4.17조치'가 외생적 위기나 압력 때문이 아니라 경제기획원을 중심으로 한 국가 내부로부터 시작되었다는 사실이다. '4.17조치'의 발단은 1978년 초 김재익을 비롯한 경제기획원 경제기획국 관료들과 KDI 신진박사들이 중심이 되어 만들어진 한국경제의 근본적 점검을 위한 작업팀에서 비롯되었다. 당시 경제기획원의 실무 관료였던 강경식 전 부총리의 회고에 따르면

처음 경제상황을 점검하기 시작한 것이 1978년 초였고 1차 작업결과를 남덕우 부총리에게 보고한 것이 3월경이었다. 1979년 대통령에 대한 연두 보고에서 기회를 가지게 될 때까지 1년 동안 안정화 시책에 대한 준비를 했다. 안정화 시책을 추진하기 시작한 1979년 초에야 영국에서도 대처 수상이 비슷한 개혁을 추진하고 있음을 처음 알게 되었지만 안정화 시책을 검토하는 과정에서 그대로 따른 외국의 선행은 없었다. IMF 등 국제기구로부터의 건의나 외압, 국내외 어떤 경제 전문가나 KDI 등 연구기관의 문제제기도 없었다. 외환위기 이후 IMF의 요구와 처방에 따라 개혁을 추진하게 된 것과는 완전히 대조가 된다. 상부의 지시도 물론 없었다. 관료들이 자발적으로 앞장서서 개혁을 추진한 예는 외국에서도 그 예가 별로 없는 일이라고 해서 안정화 시책 시행 이후 해외에서 많은 관심을 가졌다(강경식 2003, 97-99).

그러나 경제기획원의 이러한 움직임은 대통령은 물론이고 정부 내부의 저항과 외부적으로는 업계로부터의 우려를 불러일으켰다. 박 대통령은 79년 연두 보고에서 새로운 임명된 신현확 부총리가 안정화 시책을 주로 하는 계획들을 발표했을 때 이를 긍정적으로 받아들이지 않았다고 한다(백완기 2003, 180). 그러나 대통령의 반대에도 불구하고 신 부총리는 자리를 걸고 이들 시책을 밀고 나갔다. 그러자 그 해 3월 박 대통령은 경제기획원에서 주장하는 안정화 시책에 대해 한국은행 신병현 총재와 김만제 KDI원장, 경제과학심의회의를 맡고 있던 장덕진 장관에게 학계의 의견을 종합해서 보고하도록 비밀리에 지시를 했다. 그러나 그런 보고가 있다는 사실조차 경제기획원과 신 부총리에게 비밀로 했다. 다행히 세 사람의 보고 내용이 모두 안정화 시책 방향과 대동소이했다. 회의 후 보고 내용을 경제기획원에 보내면서 이를 종합 정리해서 발표하라는 박 대통령의 지시가 있었다. 이에 따라 발표한 것이 '4.17 안정화 시책'이었다(강경식 2003, 99-101). 윤홍근(2013)은 당시 경제기획원의 '안정화시책'이 받아들여질 수 있었던 이유는 78년 12월 총선 패배에 있었다고 지적한 바 있다. 윤홍근에 따르면 당시 공화당의 총선 패배에 대해 그 직접적인 원인이 고물가와 부동산 투기, 수출부진 등 경제정책의 실패라는 분석이 지배적이었다(윤홍근 2013, 174-175).

그러나 박 대통령이 마지못해 '4.17조치'를 발표했음에도 불구하고 정부 내부로부터의 저항은 지속되었고 결국 이 조치를 뒤집는 사건이 벌어졌다. 1979년 6월 파리에서 열린 IECOK 총회 참석을 위해 신 부총리가 자리를 비운 사이, 청와대 경제 특보가 중심이 되어 무역업계의 요구를 받아들여 저금리 수출 금융을 축소할 시책을 환원시키는 결정을 했다. 이를 두고 한 일간지에서는 머리기사로 '경제 쿠데타'라고 했다. 업계 역시 이 조치가 담고 있는 의미에 대해 우려스러워 했던 것으로 보인다. 안정화 시책이 정책 전환을 필요로 했던 신군부의 정책 어젠더로 채택된

이후에도 안정화 시책에 반하는 업계의 의견이 주로 군부 실세들을 통해 상당 기간 표출되었다(강경식 2003, 101; 104).

기존과는 다른 경제운용 아이디어에 기초한 경제기획원의 움직임은 5공화국 정부에서 본격화되었다. 경제기획원은 한편으로는 안정화 시책의 정책 기초를 반영한 제5차 경제개발 5개년 계획(1982~1986)을 추진하는 한편 산업정책심의회를 주최하여 산업정책의 내용과 방식을 획기적으로 전환했다. 1983년 5월 산업정책심의회⁴⁷를 통과한 '80년대 산업정책의 기본과제와 정책방향'의 핵심내용은 다음과 같다. i) 중요산업에 대한 선별적 지원제도를 기술 및 인력개발, 에너지절약 등 기능별 지원제도로 개편하고 ii) 개방과 경쟁의 폭을 확대하여 각종 수입제한 및 신규진입 제한 등 규제요소를 대폭 축소하도록 하였으며 iii) 민간의 자율과 시장기능에만 맡겨서는 자력성장을 기대하기 어려운 분야는 정부가 명확한 지원기준과 시한을 설정하여 예외적으로 개입하도록 하였다.⁴⁸ 또한 1983년 12월[제5차 경제사회발전 5개년 계획]이 수정되었는데 그 중 산업 및 기술 부문에서는 자율과 개방의 정신에 입각한 시장경제의 원리를 정착시키기 위해 경쟁촉진을 위한 환경의 조성, 산업지원정책을 종래의 특정산업지원에서 인력 및 기술개발 등 간접지원으로 전환, 공업구조 등의 비전 제시, 정보 및 자료 제공 등 간접 유도 방식으로 산업정책의 방향이 전환되었다(김용복 2006, 2-3).

경제기획원의 이러한 조치들은 거시경제적 안정성보다는 성장, 보편적 육성정책보다는 선별적 육성정책에 우선성을 둔 1970년대까지 한국의 전형적 발전주의와 배치되는 것으로 자유주의적 조치들로 평가되었다(윤홍

⁴⁷ 산업정책심의회는 경제기획원내에 설치된 심의 조정기관으로서 위원장은 부총리이며 위원은 10개 부처의 장관들과 대통령비서실 경제수석비서관, 총리실 행정조정실장으로 구성되었다. 이는 기획원이 주도하는 관료정치 조정기구라고 할 수 있다(김용복 2006, 12-14).

⁴⁸ 경제기획원(1994), 경제백서, p. 142.

근 2013).

그러나 경제기획원의 이러한 조치들을 시장 자유주의로 받아들이기는 어렵다. 경제기획원이 줄곧 강조했던 민간 주도의 경제라는 것이 곧 미국식 자유시장경제 혹은 국가의 산업육성정책 포기를 의미하는 것은 아니었다. 국가는 여전히 발전방향을 제시하고 수출주도 전략 산업의 고도화를 추진하였던 것이다. 1970년대 말 경제기획원에서 안정화 조치를 주도했던 김재익은 전두환 신군부 정권에서 경제수석으로 자리를 옮긴 뒤 한편으로는 시장 개방과 금융 개혁, 산업정책 전환 등을 주도하면서도 다른 한편으로는 전자산업 육성방안을 수립하는 등 산업 육성정책을 지속하였다. 뿐만 아니라 경제기획원은 산업정책 전환의 결과로 도입된 공업발전법에 경제기획원이 주도하는 산업정책심의회에 정책 조정 권한을 삽입시킴으로써 스스로 산업정책의 컨트롤 타워(control tower)의 역할을 제도화시켰다(Choi 1991, 14).

1980년 말부터 김재익 경제수석 주도 하에 청와대 경제비서실이 전자산업의 본격적인 육성과 발전을 위한 정부종합대책이 수립되었다. 1981년 3월 탄생된 전자산업 육성방안은 종전의 가전 중심의 전자산업에서 탈피하여 반도체, 컴퓨터, 전자교환기 등 3대 전략 품목을 중심으로 산업용 기기와 전자부품 비중을 확충하는 데 초점을 두었다. 이것은 정부의 지원과 규제의 조화를 전제로 한, 당시로서는 획기적인 대책이었다. 또한 일단 방안이 확정된 후에는 그 방향으로 거의 10년 동안 일사불란하게 흔들림 없이 정책을 추진해 나갈 수 있었다는 사실이다. 당시 전자산업은 가동률이 100%가 넘었고 생산성도 일본의 80~90% 수준에 있었다. 따라서 전자분야에 대한 투자가 계속 확충되어야 한다는 데 의견이 모아졌다. 이러한 정책 구상에 따라 5년간 2배 이상의 투자를 유도하기 위한 재정 금융상의 여러 조치가 강구되었고 차질 없이 진행되었다(정홍식 2003, 125-128).

그러나 자유주의적 이념에 기초해 안정화 시책을 추진하고 일련의 자

유주의적 개혁들을 추진했던 김재익을 비롯한 정부 내 자유주의자들이 이처럼 특정 산업을 육성하는 정책을 수립하고 추진했다는 것은 한편으로는 대단히 모순적인 것처럼 보인다. 또한 이 때문에 당시 김재익을 비롯한 정부 내 자유주의자들의 '자유주의'가 '앵글로색슨 자유주의'와는 구별되어야 한다. 한국 관료들이 가졌던 자유주의 이념은 실행의 단계에서 굴절되었던 것 같다. 또한 자유주의적 경제 관료들에게 특정 산업 육성 정책으로서의 전자산업 육성정책이 정당화될 수 있었던 것은 산업정책의 거버넌스를 변화시킴으로써 가능했던 것으로 보인다.

이 시기 변화에서 특히 주목해야 할 것은 산업정책 거버넌스의 변화이다. 1980년대 마련된 전자산업 육성 대책은 한국 산업정책의 전환을 가져왔다는 점에서 역사적으로 중요한 의미를 가진다. 무엇보다 산업정책 수립의 거버넌스 체계를 완전히 변화시켰다. 이 대책을 수립하는 방식은 과거 정부 관료 주도의 하향식의 정책 수립 방식과 달리 업체 요원, 학계 및 연구소의 전문가, 정부 공무원, 청와대 직원들이 모여 서로 대안을 제시하고 제시된 대안 중 상호 모순되는 것을 제외하고 결론에 이르는 방식이었다. 당시 작업의 지휘책임은 오명 박사, 홍성원 박사의 경제비서실 팀이었으나 실제 작업은 상공부 체신부 과기처 등 정부 관계 부처 공무원, 업체 요원, 연구소, 학계 전문가들이 주도하여 수행했다(정홍식 2003, 126).

전자산업 육성 대책은 산업정책 수립뿐만 아니라 집행의 거버넌스 체계도 완전히 변화시켰다. 당시 전자산업 육성 대책의 핵심 지원산업으로 지정되었던 반도체, 컴퓨터, 전자교환기 부문은 기술혁신이 빠르고 외국과의 전면 경쟁에 불리한 상황이었다. 따라서 정부는 기업 간의 공동 연구사업 등을 추진토록 하여 불필요한 경쟁적 연구개발 투자를 지양하고 투자 효율성을 최대한 높이도록 했다. 이는 당시로서는 한국 산업 역사에서는 획기적인 정책 내용이었다(정홍식 2003, 122-129).

예를 들어 정부는 1986년 반도체 산업에 대한 중복투자를 막기 위해 4M DRAM 개발을 국가 프로젝트로 지정하여 정부출연 연구소인 전자통신연구소(ETRI)를 중심으로 삼성, LG, 현대가 참여하는 컨소시엄을 구성하였다. 이 컨소시엄은 3년간(1986~1989) 연구개발에 1억 1천만 달러를 지출했고 그 중 정부지출액은 57%에 달했다. 정부는 이후에도 64M DRAM과 256M DRAM 개발에도 국가 연구개발 프로젝트를 추진했다(김인수 2000, 206-211). 이후에도 국가 기업 공동 연구개발 프로젝트는 1990년대에도 지속적으로 이어져서 대표적으로 CDMA 기술개발, LCD 패널 기술개발 등의 성공적인 결과를 낳았다.

이처럼 1980년대 대통령 경제비서실과 경제기획원을 주도로 한 산업정책 전환의 방향은 국가의 산업정책 자체의 폐기가 아니라 정책 지원 대상의 변경과 정책 수립 및 집행 거버넌스의 변화를 의미했다.

1986년 공포된 공업발전법은 김재익과 경제기획원을 주도로 한 산업정책 전환에 대한 상공부식 대응이었다. 한국 산업정책의 공식적인 전환점으로 알려진 공업발전법의 도입은 역시 산업정책의 폐기가 아니라 거버넌스 방식의 변화를 의미했고 이는 한편으로는 산업정책 거버넌스 체계에 광범위한 민간의 참여를 허용하면서 동시에 경제기획원의 커컨트롤 타워(control tower)로서의 역할을 강화하는 변화를 포함하는 것이었다. 일종의 분권화(decentralization)되는 과정에서 국가의 산업정책 주도권(initiative)과 조정 권한(coordination power)을 유지하는 방식이라고 할 수 있다. 달리 말하면 조직된 탈집중화(organized decentralization)라고도 하고도 할 수 있다.

1986년 공포된 공업발전법은 민간자율화와 산업합리화의 두 축으로 구성되었다. 민간자율원칙은 각종규제 철폐와 특정업종중심의 지원방식의 지양을 의미했다. 합리화업종은 경쟁력보완분야와 경쟁력상실분야로 나뉘어서 사업자의 신청을 받아 공업발전심의회와 산업정책심의회 심의를 거쳐 지정하는 것을 원칙으로 하되 사업자의 자발적인 신청을 기대하기

어려운 경우에는 상공부장관이 공업발전심의회와 산업정책심의회의 심의를 거쳐 직권으로 지정할 수 있도록 하였다. 산업정책심의회는 경제기획원내에 설치된 심의 조정기관으로서 위원장은 부총리이며 위원은 10개 부처의 장관들과 대통령비서실 경제수석비서관, 총리실 행정조정실장으로 구성되었다. 이는 기획원이 주도하는 관료정치의 조정기구라고 할 수 있다. 공업발전심의회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하고 위원은 공무원이 아닌 자로서 공업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 상공부장관이 위촉한다. 주로 대학교수, 언론인, 업계대표, 경제단체 임원 등 민간인으로 구성되는 민간부문의 이해수렴의 제도적 장치라고 할 수 있다. 공업발전법의 재정지원수단은 공업발전기금으로서 종래의 기계공업진흥기금, 전기공업진흥기금, 섬유공업화근대화기금이 통합되어 조성되었다. 이 기금의 재원조달은 과거 정부출연과 관련업계 출연에만 의존했으나 공업발전법 제정과 함께 국내차입금과 해외조달까지 포괄하게 되었다(김용복 2006, 12-14).

이 내용에 따르면 공업발전법은 산업정책심의회와 공업발전심의회라는 두 개의 정책 조정 기관을 가지는데 산업정책심의회가 경제부총리를 중심으로 한 부처내 정책 조정기관이라면 공업발전심의회는 업계와 민간 전문가들로 구성된 민간 주도 정책 조정기관이었다. 즉 공업발전법의 정책 거버넌스 체계는 민간의 의견 수렴 과정을 거쳐 경제부총리의 주도하에 최종적인 정책이 결정되는 구조였던 것이다.

그런데 여기서 주목할 점은 산업정책 부처들인 경제기획원과 상공부의 경쟁이다. 상공부는 공업발전법의 시행과정에서 다시 산업정책의 주도권을 경제기획원으로부터 가져오기 위해 노력했다. 우선 1986년 7월 상공부는 제1차 합리화업종을 지정하였는데 자동차, 건설중장비, 선박용 디젤엔진, 중전기 등은 경쟁력보안업종으로 직물, 합금철, 오염가공업, 비료산업은 경쟁력 상실업종으로 지정되었다. 이에 대해 경제기획원 공정거래실은 경쟁력 보완부문에서의 정부의 과도한 시장개입은 정당화될

수 없고 특히 신규진입제한조치 및 품목별 생산업체 제한에 대해서 반대 입장을 제시했다. 그러나 상공부의 원안은 경제기획원 정책조정국의 협조하에 공업발전심의회와 산업정책심의회를 통과하였다.⁴⁹ 본래 제정의도와는 달리 민간자율기조 확립은 상공부의 정책의지에 밀렸으며 제1차 합리화업종 지정은 실질적으로 상공부장관의 직권지정에 의해 이루어졌다(김용복 2006, 16).

이후 공업발전법은 i) 1989.3.25. ii) 1990.1.13. iii) 1991.1.14. iv) 1993.3.6. v) 1995.1.5. vi) 1995.11.22 등 6차례에 걸쳐 개정되었고 이를 통해 상공부의 장기적 비전 제시와 산업부문별 정책방향 수립을 정당화하는 법제도적 근거가 다시 마련되었다. 새로 개정 신설된 주요 내용은 다음과 같다. D) 통산부장관은 10년 단위의 장기발전 방향을 <공업발전심의회>와 <산업정책심의회>를 거쳐 수립할 수 있다. 이에 의거 산업부문별 경쟁력을 강화하기 위한 시책을 수립할 수 있다(95.1.5 신설) ii) 장관은 산업구조고도화를 촉진하기 위하여 필요한 경우에 자원사용이 효율적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 시책(자원절약적 구조전환촉진 시책)을 공업발전심의회 심의를 거쳐 수립할 수 있다(95.1.5 신설). iii) 장관은 공업의 경쟁력을 강화하기 위하여 업종전문화유도시책을 수립할 수 있다(95.1.5 신설) iv) 정부는 기술개발을 촉진하기 위하여 첨단기술 등의 개발사업을 위하여 자금지원을 할 수 있다(95.11.22 신설) v) 기존의 공업발전기금을 ‘산업기반기금’으로 개칭하였다. Vi) 공업발전심의회는 심의회 의결로 분과별 민간협의회를 둘 수 있다(95.1.5 신설)(김용복 2006, 17).

상공부는 산업부문별 경쟁력 강화라는 명분으로 지속적인 업종별 정책을 추진하였고 무엇보다 기술개발을 통한 산업고도화와 경쟁력 강화를 강조함으로써 상공부의 역할을 재정립하였다. 상공부는 공업발전법에 따

⁴⁹ 최종원, ‘1980년대 주요산업정책 결정과 경쟁정책: 역할과 한계.’ 한국개발연구, 제13권 제2호, 1991, pp. 103-106.

라 공업기반기술개발사업 제도를 도입하였는데 이는 개발이 시급한 과제를 선정해 고시를 하면 기업부설연구소나 산업기술연구조합 등 연구 주체가 기업을 참여시켜 개발해 나가는데 총 개발비의 80%까지를 지원하고 개발이 성공하면 5년 이내에 정부출연분을 기술료로 징수함으로써 산업계의 기술개발을 획기적으로 지원하는 제도로 평가되었다. 공업기반기술개발사업은 1987년에는 61개 과제에 46억여원을 지원하였고 1988년에는 71개 과제 48억여원, 1989년에는 68개 과제 71억여원을 지원, 지원 규모를 점차 확대하였다(KEA 1999, 155-156).

또한 주목해야 할 사실은 국가 주도 발전을 위한 산업정책의 주무부처가 1980년대 자유화 과정에서 축소되거나 없어지는 것이 아니라 오히려 확대되었다는 것이다. 특히 자기 부처의 역할 확대를 위한 정당성과 새로운 산업정책을 통해서 영향력을 확장하려는 양태를 보여주기 시작했다는 것이다. 예를 들면 체신부에서 정통부 그리고 오늘날의 미래부가 상공부 그리고 오늘날의 산업부와 경쟁하면서 확대되어 왔다고 할 수 있다. 1980년대 정통부에 의한 정보통신기술 사업으로 확장하자, 상공부는 대규모 프로젝트로 진행되는 반도체나 정보통신기술 사업의 주도권을 과학기술처나 체신부 쪽에 넘겨준 대신 이때부터 부품 국산화 정책에 본격적인 관심을 가지기 시작했다. 이에 따라 상공부는 1987년부터 1991년까지 '부품소재개발 5개년 계획'을 통해 1991년까지 선진국 수준인 70%까지 부품소재 자급률을 올리겠다는 목표를 세우고 기계류 및 부품소재 산업 육성을 위한 산업정책협의위원회를 구성, 운용하는 한편 진흥회 내에 전자부품 국산화 대책위원회를 설치, 운용토록 했다. 또한 이 계획은 1992년부터 5년간 제2차 계획으로 연장되어 시행되었으며 1995년 '자본재산업 육성 대책'으로 바뀌어 확대 개편되었다(KEA 1999, 363). 그럼에도 불구하고 정부부처간의 정책 갈등은 현재까지도 지속되고 있다. 미래창조과학부 관료에 따르면

과거 참여정부 때까지는 정통부가 IT산업 육성, 통신서비스, 주파수 자원 관리, 우정 사업, 정보화 촉진 이런 기능들을 수행했다. 다만 섹터별 산업육성 기능과 관련해서 정통부와 산업자원부 간에 다소간 갈등이 발생한 부분은 기기산업 육성과 관련된 부분이었다. 서비스산업의 경우는 정통부가 전적으로 맡아서 하는 것으로 되어 있었다. 그런데 방송서비스나 통신서비스와 밀접하게 관련되어 있는 장비사업이 있다. 단말기, 반도체, 2차전지, 네트워크 장비 사업 등이 그것이다. 이런 기기산업 지원과 관련해서 다소 중첩이 발생할 수 있는 여지가 있다. 왜냐하면 산업정책을 수립해서 집행하는 과정에서 핵심이 자원배분이기 때문이다. 자금지원, 인증제도, 관련된 진흥기관 설립 등을 통해서 주요한 정책 수행이 이루어진다. 그런데 예를 들어 로봇산업이라고 하면 당시 산업자원부는 전적으로 산업자원부가 맡아서 로봇산업을 육성해야 한다고 주장한 반면 정통부는 로봇산업을 ICT생태계의 일부로 인식했다. 전문학자들에 따르면 생태계라고 하는 것은 CPNT 혹은 CPND로 구성되어 있다. C는 contents, P는 platform, N은 네트워크, D는 device, T는 terminal을 의미한다. 그래서 이 전체를 생태계의 관점에서 보지 않으면 어디선가 weakest point가 발생해서 이 linkage가 끊어질 수 있고 그러면 이 생태계가 원활하게 작동하지 않는다고 보는 것이 과거 김영삼 정부에서 정통부가 처음 만들어질 때부터 가지고 있던 관점이다. 당시 정보통신산업을 국가 전략산업으로 육성하기 위해 정보통신부를 만들었는데 이후로 정보통신산업이 점점 더 중요해지면 정보통신부의 역할이 커진 반면 산업부는 전통산업, 이른바 굴뚝산업을 육성하는 부서로 인식되었다. 그러면서 산업부에 역할 축소에 대한 위기감이 생겼다. 산업부는 사실 상공부 시절까지는 괜찮았지만 그 이후로는 계속 기능 축소, 혹은 폐지론에 몰려있었다. 그러다 보니 산업부 입장에서는 그 부분(정보통신 기기산업)을 놓치기 싫었던 것이다. 그래서 정보통신산업 분야에서 다소 갈등이 생기고 이해관계가 부딪치는 경우가 생기게 되었다(미래창조과학부 과장과의 면담 조사 2015/05/12).

그러나 이와 같은 한국 관료 집단 간 경쟁의 결과는 기존 연구들(윤홍근 2013; 신장섭·장하준 2003)이 주장하는 것처럼 단순히 국가 주도 산업정책의 폐기나 자유주의로의 전환을 의미하는 것이 아니었다. 관료 집단 간 경쟁의 과정에서 자유주의적 아이디어가 도입되었고 일부 자유주의적 정책들도 도입되었다. 그러나 한국에서 자유주의적 아이디어나 자유주의적 정책들은 관료 집단 간 경쟁의 과정에서 이용된 것일 뿐 그것

이 미국식의 시장 자유주의로 가겠다는 것을 의미하는 것은 아니었다. 그러나 자유주의적 아이디어를 가져옴으로써 제기된 국가 주도 산업정책의 유효성 문제는 기존 한국의 전형적인 국가 주도 발전주의의 내용과 방식을 획기적 변화시키는 계기로 작용했으며 새로운 내용과 방식은 관료 집단 간 경쟁의 정치를 통해 재구성되었다. 그러나 산업정책 내용과 주무부처의 변화 그리고 정책수단과 정책결정의 거버넌스는 변화했지만 이러한 변화가 관료집단들 간의 경쟁 속에서 국가에 의해 주도되었다는 점에서 국가 주도 발전주의가 지속되었다고 할 수 있다.

(b) 국가의 인식 전환과 혁신주도형 경제로의 전환

80년대 초중반에 이루어진 관료집단들 간의 경쟁과 그로 인한 산업정책 거버넌스 방식의 변화는 한국 발전주의의 제도화 과정이었다. 반면 한국 발전주의의 내용이 크게 변화한 것은 90년대 말의 위기를 거치면서다. 90년대 말의 위기에서 한국은 70년대 이후 지속해온 조립 대기업 중심의 요소투입형 전략을 폐기하고 부품소재기업 중심의 혁신주도형 전략으로 전환했다. 이 시기 한국이 요소투입형 경제에서 혁신주도형 경제로 전환할 수 있었던 것은 경제관료들을 중심으로 기존 발전 전략에 대한 회의가 축적되고 있었기 때문이었다. 그 회의의 핵심에는 요소투입형 성장 전략이 더 이상 유효하지 않다는 인식과 대기업만이 산업정책의 파트너일 필요는 없다는 인식이 있었다.

1990년대 말의 경제위기는 1970년대 말의 경제위기처럼 한국 국가 주도 발전주의의 유효성에 심각한 회의를 불러일으켰다. 그러나 이 때도 역시 한국 발전주의의 핵심 제도 행위자들이었던 산업 관련 관료들은 위기의 본질을 스스로의 관점에서 해석하고 그것에 맞는 구체적인 대안을 제시한 반면 다른 대안적 담론들은 구체적 담론으로 등장하지 못했다.

IMF의 힘을 빌어 신자유주의적 대안이 제시되었고 실제로 신자유주의적 개혁 조치들이 도입되었지만 그것은 내부적으로 만들어진 담론이라기보다는 위기에 의해 강제로 부여된, 또한 당시 핵심 제도 행위자들이었던 국가와 재벌 대기업으로서는 내키지는 않지만 위기에 대한 책임을 감내하는 수준에서 받아들여야만 하는 그런 담론이었다. 나중에 1960년대-70년대 부품산업 정책을 둘러싼 국가와 대기업 간의 긴장에서 살펴보겠지만 스스로 이익이 된다는 인식이 없는 상태에서 부과되는 정책은 정치적 강제력에 기초해 있었던 당시로서도 전혀 작동하지 않았다. 유사하게 1997년 위기 상황에서 부과된 신자유주의적 담론은 사실 핵심 행위자들에게는 이익보다는 손해만을 감수해야 하는 그런 담론이었다.

반면 산업부(당시 산업자원부) 관료들을 중심으로 한 경제관료들은 당시 한국 경제의 문제를 단순히 외생적 위기로 인한 일시적 유동성 위기로 인식하지 않고 한국 경제의 구조적 문제를 부각시킴으로써 스스로에게 새로운 역할을 부여했다. 이 시기 경제관료들의 위기 인식은 심화되는 무역적자를 배경으로 했다. 대일 무역역조는 지속적으로 증가 추세에 있었다. 2001년 대일 부품소재 수입은 부품소재 수입 전체의 28.1%를 점유하고 있었고 대일 부품 소재 무역역조도 105달러를 기록하는 등 부품소재산업의 대일 의존도가 지속적으로 확대 재생산되고 있었다(산업연구원 2012, 9). 전 산업자원부 관료에 따르면

97년에 ‘벤처기업 육성에 관한 특별조치법’⁵⁰이라는 것을 만들었다. 그때 내가 담당 과장⁵¹이었다. 그때 그 법이 만들어지게 된 배경에는 일종의 착시현상이 있었다. 당시 무역적자가 매우 컸는데 이유가 수출을 하기 위한 부품을 거의 수입했기 때문이다. 그런데 당시까지만 해도 수출이 늘어나면 결국 무역흑자가 될 것이라고 생각했다. 96년, 97년에 위기가 온 이유에는 기업의 문어발식 경영도 일부 있을 수 있지만 더 큰 문제는 정부의 그런

⁵⁰ 1997년 8월 28일 제정, 1997년 10월 1일 시행. 현재까지 여러 차례의 개정 과정을 통해 지속되고 있음.

⁵¹ 1997~99년 사이 통상산업부 중소기업정책총괄과 과장으로 재직.

착각에 있었다. 무역적자가 쌓이는데 그걸 일시적인 것으로 본 것이다(전 산업자원부 자본재산업국 국장과의 면담조사 2015/06/17).

그러나 사실 무역적자 문제, 특히 대일 무역적자 문제는 70년대 요소 투입형 성장 전략을 택한 이후 지속적으로 제기되어온 문제였다. 따라서 이전까지만 해도 무역적자가 심화되는 가운데서도 그것이 요소투입형 성장 전략 자체의 문제로 인식되지 않았고 수출이 증가하면 해결될 수 있는 문제로 치부되었다. 그러나 이 시기 경제관료들의 인식의 전환은 무역적자를 일으키는 요소투입형 전략 자체가 문제라고 보았다는 점에서 과거와 달랐다. 당시 전 지식경제부(산업통상자원부의 전신) 차관에 따르면

우리나라의 경우 80년대 말 90년대 초에 요소투입형 성장에 한계가 왔다. 그런데 이 한계가 노출되는 시기가 ‘3저 현상’으로 인해 delay가 되었다. ‘3저 현상’으로 인해서 국제수지가 좋아졌다가 본격적으로 나빠지기 시작한 게 90년대 중반이다. 그래서 대기업들이 사업다각화를 시도한다. 요소 투입형 성장에 한계가 오니까 인력과 자본을 아무리 투여해도 한계효용 체감의 법칙에 의해서 효용이 떨어지게 된 것이다. 예를 들면 삼성이 전자를 하다가 수익이 자꾸 떨어지니까 거기에 R&D를 해서 혁신을 하려고 해야 하는데 그건 너무 어려우니까 석유화학으로 다각화를 했다. 새로운 것에 자본만 투입해서 똑같이 반복을 한 것이다. 그러다 보니 부실이 확대된 것이다. 그게 우리가 IMF로 간 이유였다. 그러니까 루이스 전환점에서 우리가 빨리 혁신주도형으로 갔어야 하는데 정부도 그런 생각이 없었고 민간에서도 그런 생각이 없었던 것이다. 특히 대기업들은 그런 생각이 없었다. 당시 금융시스템은 대기업이 돈 달라고 하면은 주는 시스템이었으니까... 대마불사였지 않은가. 그렇게 해서 대우 부채율이 1200%까지 갔다. 삼성이 500~600% 정도였으니까 평균 그 정도는 다 되었다. 그래서 그렇게 되니까 기업이 부실해지면서 은행이 같이 부실해졌다(전 지식경제부 차관과의 인터뷰 2015/06/22).

그런데 이러한 인식의 전환은 외부로부터 촉발된 위기가 국내 경제 위기와 확산되기 이전에 이미 경제관료들을 중심으로 이루어지고 있었다.

97년 가을에 위기가 가시화되고 98년 이후 위기 극복을 위한 해결책들이 모색되었을 때 부품소재기업 육성 정책 중심의 산업정책으로의 전환이 가능했던 것은 이미 이전에 경제관료들을 중심으로 문제에 대한 인식이 이루어지고 있고 해결책이 모색되고 있었기 때문에 가능했다. 우리가 일반적으로 김대중 정부의 대표적인 정책으로 알고 있는 '벤처기업 육성에 관한 특별조치법' 일명 '벤처기업특별법'은 이미 김영삼 정부 말기 한국 경제의 구조적 위기를 인식한 경제관료들에 의해 준비된 것이었다. 당시 '벤처기업특별법' 수립의 실무를 담당했던 관료에 따르면

YS 정부 말기에 강경식 부총리를 중심으로 한 경제팀이 들어온다. 당시 통상산업부 장관이 임창렬씨였고 차관이 한덕수씨였다. 그때 이 착시현상에 가장 먼저 초점을 둔 사람이 강경식씨이다. 강경식씨가 당시 '이대로 놔두면 큰 일 난다. 뭔가 변화가 필요하다'라는 주장을 제기했다. 그때 나온 것이 벤처라는 개념이다. 그래서 그때 벤처법을 만든다. 그런데 내가 이 얘기부터 하는 이유는, 벤처법이 원래 이름이 '벤처기업 육성에 관한 특별조치법'이 아니라 '신기술 지식집약형 중소기업 육성에 관한 특별조치법'이었다는 데 있다. 그런데 '신기술 지식집약형 중소기업'이라는 것이 너무 길다고 해서 국회에서 그 명칭을 '벤처기업'으로 바꿨다. 그 법의 핵심은 중소기업을 지원해주는 것이 아니라 중소기업을 정리하는 것이었다. 저임금-노동집약적 중소기업을 정리하고 기술혁신적 중소기업을 우리 경제의 근간으로 삼자는 개념이었다(전 산업자원부 자본재산업국 국장과의 면담조사 2015/06/17).

그러나 인터뷰에서 보듯이 기술혁신적 중소기업을 육성해서 한국 경제의 근간으로 삼겠다는 목표로 수립된 벤처기업특별법은 위기극복의 정치적 과정에서 다시 그 본래의 취지가 희석되고 변질되어 갔다. 벤처기업특별법의 존재에도 불구하고 몇 년 후 다시 '부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법'(이하 부품소재특별법)이 만들어질 수밖에 없었

던 배경이 여기에 있다. 1997년 가을 위기가 가시화 되고 IMF 원조 요청이 확정되자 그에 대한 상응 조치로 기업과 금융 부문의 대대적인 구조조정이 시작되었다. 이는 새로운 일자리의 창출을 요구했다. 그 결과 기술혁신적 중소기업을 육성하고자 했던 벤처기업특별법은 '창업' 자체만을 부추김으로써 일자리를 창출하는 정책의 역할을 하기 시작했다. 벤처기업특별법 수립에 참여한 실무 관료에 따르면

(위기극복 과정에서) '벤처기업 육성에 관한 특별법'이 일자리창출법으로 변질되어 버렸다. 벤처라는 또 하나의 형태의 중소기업에 대한 지원을 펼쳐놓는 정책이 되어버린 것이다. 원래는 기존의 중소기업들을 신지식을 갖춘 기술집약적 중소기업으로 만들어주기 위해 그 법을 만들었는데 그걸 이상하게 활용하기 시작했다. 벤처기업이라는 것을 많이 만들어서 일자리를 늘리는 것으로 갔던 것이다(전 산업자원부 관료와의 면담조사 2015/06/17). [괄호는 필자의 추가]

그러나 위기는 동시에 기회로 작용했다. 다방면에 걸쳐 위기 극복을 위한 해결책이 모색되고 있던 때 한국을 방문했던 일본 경제학자 오마에 겐이치가 한국경제의 구조적인 문제를 '가마우지'에 빗대어 비판하는 사건이 있었다. 이는 대통령이 직접 나서서 우리 경제의 구조적인 문제점을 해결할 방안을 모색하도록 하는 계기를 마련했다. 부품소재특별법의 수립에 참여했던 실무 관료에 따르면

97년에 한보, 기아 등 대기업이 부도에 직면하면서 외환위기에 직면하자 90년대까지의 조립산업 위주의 대기업 성장주의가 한계에 봉착한 것 아닌가 하는 문제제기들이 본격화되었다. 물론 이전에도 엔화의 등락에 따라 한국경제가 출렁이는 현상에 대한 비판이 있었고 그 핵심에는 부품소재 무역적자가 있었다. 심지어 1996년에는 무역적자가 200억불 이상이 났는데 부품소재 무역적자가 300억불이었다. 이런 상황들 속에서 대기업 중심의 조립산업의 한계가 지적되어왔고 그 해결책으로서 부품소재 육성으로 가야 한다는 논의들이 꾸준히 지적되어왔다. ... 그런데 당시 오마에 겐이치라는 저명한

일본 경제학자의 '가마우지론'이 관심을 받고 있었다. (가마우지론이란) 우리나라 경제는 소위 '가마우지' 경제여서 우리가 수출을 하면 부품소재 부문 부가가치는 다 일본으로 간다. 그래서 부품소재 무역 역조가 한국 외환 위기의 주범이라는 것이 핵심이다. 이런 논의가 관심을 받으면서 김대중 대통령이 산자부 장관을 불러 이런 문제에 대해 산자부가 어떤 준비를 하고 있는냐고 질책을 했던 것으로 알고 있다. 당시 산업정책의 큰 두 축 중 하나는 대기업 구조조정이었고 다른 하나는 새로운 성장동력으로서 부품소재 정책이었다(산업통상자원부 원전산업정책 국장과의 인터뷰 2015/05/27).

대통령으로부터 직접 부품소재 무역 역조를 해소할 방안을 마련하라는 요구가 내려지자 이는 벤처기업특별법이 일자리창출법으로 변질된 것에 불만을 품고 있었던 산업 관료들에게는 다시 기술혁신적 기업 육성을 위한 정책을 추진할 수 있는 절호의 기회가 되었다. 2000년 수립된 '부품소재특별법'은 바로 이러한 과정이 만들어낸 결과물이었다.

부품소재특별법으로 대표되는 2000년대 이후의 부품소재산업 정책은 이전의 부품 국산화 정책과 달랐다. 첫째, 부품소재특별법의 제정은 정책 패러다임의 변화를 의미하는 것이었다. 기존의 부품국산화 정책이 요소투입형 대기업 조립 산업 위주의 전략에서 보완적 조치로 다뤄졌다면 이제는 중간재의 고부가가치화 전략이 발전 전략의 핵심으로 대두된 것이었다. 전략부품소재특별법은 국가가 장기적인 산업발전의 비전을 제시하고 그것을 실제로 실행할 의지가 있음을 보여주었던 것이다. 부품소재특별법의 수립에 관여했던 또 다른 실무 관료에 따르면

정부의 역할은 비전을 제시하는 데 있다고 생각한다. 그런데 비전이 비전으로만 끝나는 것이 아니라 실현하고자 하는 의지를 보여주어야 한다. 그 의지를 보여주려는 것이 이 특별법이었다. 법이 일단 만들어지면 법에 의해서 예산이 확보되고 예산이 확보되면 인력도 그쪽으로 움직인다. 특별법이라는 것은 여기에 특별하게 우선적으로 예산이 들어간다는 것을 의미한다. 그래서 이 법을 계기로 문화 쪽도 그렇고 특별법이 많이 만들어진 것으로 안다. 즉, 특별법을 통해서 국가의 자원이 선택과 집중을 통해서 배분되고 그게

일시적으로 끝나는 것이 아니라는 비전을 보여준 것이다(전 산자부 산업기획실 과장과의 면담조사 2015/04/01).

즉 이 시기 수립된 부품소재 정책은 기존에는 중간재 산업 정책이 필요성에도 불구하고 조립 완제품 산업 육성 정책에 밀려 계속 주변화되었던 것과 달리 부품소재산업을 산업정책의 핵심으로 가져와 부품소재산업 육성 정책의 지속성을 담보하고자 했다. 둘째, 부품소재산업의 본격적인 글로벌화를 꾀했다는 점에서 이전의 세트 산업의 경쟁력 보완 차원에서 고려되던 부품 국산화 정책과는 질적으로 다른 것이었다(산업통상자원부 원전산업정책 국장과의 면담조사 2015/05/27).

셋째, 부품소재특별법은 정책 대상의 변화라는 점에서 정책의 전환을 의미했을 뿐만 아니라 기존 국산화 정책의 질적 변화를 의미했다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 즉 90년대까지 국산화가 기술은 수입하더라도 국내에서 생산만 하면 국산화의 범주에 포함시켰다면 국내에 독자기술을 가지는 것이 중요해진 것이다. 90년대까지 국가가 집계한 국산화율이 상당히 높은 수준이었는데도 불구하고 부품소재산업의 무역적자가 심각했던 이유도 전자의 관점에서 국산화를 규정했기 때문이었다. 예를 들면 자동차의 경우도 80년대에 이미 국산화율이 90%에 달했는데 90년대 까지도 무역적자는 전혀 줄어들지 않고 오히려 증가했다. 국산화율을 계산하는 방식이 완제품 조립산업의 관점에서 이루어졌기 때문이다. 즉 국내 부품업체가 핵심 부품을 수입해서 조립만 해서 완성차에 공급하더라도 그 부품은 국산화한 것으로 인정되었다. 그러나 90년대 말 경제위기 이후 '가마우지 경제'라는 개념이 주목을 받으면서 국산화의 개념을 새롭게 규정하고자 하는 시도가 이루어졌다. 2001년 부품소재특별법은 이러한 문제의식을 담은 것이었다. 부품소재특별법 수립에 참여한 실무 관료에 따르면

당시까지만 해도 예를 들어 조립품 100억불을 수출하면 거기서 국내 부가가치로 떨어지는 것이 얼마인지에 대한 정확한 통계가 없었다. 예를 들면 현대자동차에서 전자제어장치를 일본의 미꾸니사라는 데서 수입을 하는 경우 미꾸니에서 직접 수입을 하면 수입으로 잡히지만 우리나라에 회사를 하나 만들어 놓고 이 회사를 통해 수입을 하면 이걸 국산품으로 잡힌다. 그래서 직접 국내에 떨어지는 부가가치가 얼마인지를 따져보겠다는 생각으로 관세청의 도움을 받아서 전자화된 수입통관기록을 가져다 몇 백만 건을 분석을 했다. 수입통관 면장에 보면 해당 물품의 최종 목적지가 나온다. 그래서 당시 5대 산업의 수입 물품을 다 분석을 했다. 전자, 자동차, 조선, 일반기계 등... 이 조사가 박태준 총리를 움직이는 데 큰 역할을 했다. 당시 이 희범 차관보가 총리에게 가서 보고를 했었다. (그 조사에 따르면) 당시 삼성전자가 100억불을 수출한다고 하면 국내에 떨어지는 게 40%도 안 되었다. 현대자동차가 50~60% 정도였던 것 같고... 조선은 좀 높아서 80% 정도 되었다. 이걸 당시 기업비밀이었기 때문에 대외적으로 발표하지는 않았다. 아무튼 이 통계가 당시 '가마우지 경제'니 조립산업의 외형적 성장이니 하는 것들을 잘 보여주었다(산업통상자원부 원전산업정책 국장과의 면담조사 2015/05/26).

즉 이 시기 부품소재 육성정책은 조립산업을 통한 혁신이 한계에 봉착했다는 반성에서 비롯되었고 그것으로부터 부품소재산업이 혁신을 주도해야 한다는 방법론 전환의 결과물이었다. 부품소재산업이 산업의 중심이 되어야 한다는 생각이 수립되자 더 이상 형식적인 국산화는 용인될 수 없었다. 또한 이는 70년대 말 수직 계열화 정책을 수립한 이후 조립대기업의 책임으로 미뤄졌던 부품기업 육성 문제가 다시 국가가 직접적인 책임으로 옮겨오는 계기가 되었다.

주목해야 할 점은 이러한 전환의 initiative가 여전히 민간이 아닌 국가에 의해 이루어졌다는 것이다. 인터뷰에서 드러나듯이 개별 기업의 입장에서서는 전체 무역수지 같은 것은 중요하지 않았다. 국내 부품업체가 부품을 수입하든 직접 개발하든 완제품 대기업의 입장에서는 원하는 조건에 납품만 받을 수 있으면 되는 것이었다. 인터뷰에서 보듯이 대기업들은 국가가 부품 국산화를 정책적으로 유도하자 가시적인 국산화율을 높

이기 위해 일종의 꼼수를 부리고 있었다. 물론 대기업의 입장에서든 국내 부품업체가 독자 기술로 부품을 만들게 되면 부품 단가가 낮아지는 효과가 있었기 때문에 부품 국산화에 전혀 관심이 없는 것은 아니었다. 그러나 개별 대기업이 부품기업과 기술개발의 불확실성을 공유할 이유는 없었다. 그런데 국가도 90년대 중반까지는 부품수입으로 인한 무역적자를 심각한 문제로 인식하지 않았다. 한국은 조립 완제품 중심의 산업구조에 기초해서 성장해왔기 때문에 중간재 수입은 일정 정도 불가피한 것으로 받아들여졌던 것이다. 그래서 쌓여가는 무역적자보다는 수출 자체에만 관심이 있었다. 그러나 90년대 중반 이후 경제관료들을 중심으로 한국경제의 구조적인 문제에 대한 인식의 전환이 이루어졌던 것이다.

한편 90년대 말 위기에서 한국 정부가 기존의 대기업 중심의 정책을 버리고 중소중견기업이 중심이 되는 정책을 산업정책의 핵심으로 가져올 수 있었던 또 다른 이유는 대기업의 성장과 함께 대기업만이 절대적인 파트너라는 국가의 인식이 변화했기 때문이었다. 또한 동시에 중소중견기업과의 협력을 통해 더 유의미하고 실효성 있는 정책 성과들을 낼 수 있다는 인식이 축적되고 있었기 때문이다.

이러한 인식의 변화는 한편으로 80년대 이후 안정화, 자유화 정책 등을 통해 민간의 자율성을 높여 주는 과정에서 국가가 대기업을 통제하기 어려운 상황이 심화되면서 발전주의 체제의 실무 파트너인 정부 관료들의 인식이 변화한 데 따른 것이었다. 1980년대 초 전두환 정부는 70년대 말 제기된 중화학공업 과잉투자 논란에 대한 반성으로 산업정책의 기초를 민간 주도 방식으로 전환했다. 이 때 민간 주도 방식이란 산업정책의 수립 과정에 민간의 참여를 확대하고 시장 진입 장벽을 완화함으로써 시장의 자율성을 강화하는 것을 의미했다. 이와 함께 금융, 자본, 상품 시장의 자유화가 시작되었다. 이러한 산업정책 기초의 변화는 발전주의적 산업정책의 해체를 위한 것이 아니라 변화한 정치경제 환경에서 산업정책의 효율성을 높이기 위한 적응의 과정이었다. 그러나 대기업의 자율성을

높여주는 정책 전환은 산업정책의 지속을 가능하게 했지만 동시에 대기업에 대한 국가의 통제력을 약화시켰다(OECD 1996, 48; Cho 2003, 85-86; 고영선 2007, 54).

그러나 정책 파트너로서 대기업과의 관계가 느슨해진 것은 반드시 대기업과 국가에 대한 통제권의 약화 때문만은 아니었다. 미시적 차원에서 직접 구체적인 정책을 수립하고 집행하는 실무 당사자들의 관점에서 볼 때에는 대기업의 역량이 강화되면서 점점 더 국가가 해줄 것이 없다고 인식하게 되었다. 반면 정책 실무자들의 관점에서는 이제 비로소 중소중견기업이 정책의 주요 파트너가 되어야 한다는 인식이 강화되고 있었다. 한국전자공업협동조합 전무이사에 따르면

사실 대기업들에 대한 정책은 이제 더 이상 필요가 없다. 대기업들은 인력, 자본, 기술 등을 모두 가지고 있기 때문에 스스로 할 수 있다. 그래서 중견기업 육성이 필요한 시점이다. 독일이 여전히 세계 수출 1위를 하고 있는 이유도 천억원 이상의 매출을 하는 중견기업이 많기 때문이다. 그래서 우리도 중견기업 육성전략 쪽으로 방향이 많이 바뀌고 있다(한국전자공업협동조합 전무이사와의 면담조사 2011/07/01).

한국전자정보통신산업진흥회(KEA) 본부장에 따르면

이제 우리 대기업들의 경우에는 어떤 부문에 있어서도 자생력이 있다. 그러니까 우리는 주로 중소기업들을 중심으로 지원을 한다. 예를 들어 특허 문제를 보면 대기업들의 경우 80년대, 90년대 초반까지 많이 겪었던 일들이다. 특허문제는 특허를 가진 쪽에서 소송을 claim을 걸어오기 때문에 발생하는 데 소규모로 팔 때는 소송을 걸기도 뭐 하지만 대규모로 팔기 시작하면 문제가 된다. 그래서 이제 우리 중소기업들이 커가기 시작하니까 중소기업들에게도 claim을 걸어오기 시작했다. 중소기업 입장에서는 열심히 물건 만들어 팔다가 별안간에 특허 소송이 들어오면 대책이 없다(KEA 본부장과의 면담조사 2011/06/01).

실제로 80년대 이후 90년대까지 주로 대기업과 파트너십을 통해 대규

모 연구개발 컨소시엄을 형성하고 핵심 기술개발을 주도해온 정부출연 연구소들도 점점 더 중소 부품소재 업체들과 파트너십을 확대하고 있다. 80년대부터 대규모 정부민간 공동 연구개발 프로젝트들을 주도했던 전자통신연구원(ETRI) 관계자에 따르면

예전에는 큰 프로젝트가 많았다. 이런 프로젝트에는 중소기업이 참여하는 경우도 있었지만 주로 대기업들이 참여해서 공동 개발하고 상용화하는 경우가 많았는데 예를 들면 CDMA, TDX, 교환기 사업, 메모리 사업 등이 그런 경우다. 그런데 점점 대기업들은 자체 연구능력이 생기다 보니 자체적으로 가고 최근의 국책과제의 경우는 중소기업, 중견기업들이 출연연들과 공동 연구를 하면서 기술을 이전 받아간다. 그런데 중소기업들이 다 참여하는 게 아니고 워낙 수가 많기 때문에 국책과제에 참여하지 않았던 기업들도 기술 이전을 필요로 하는 경우가 많고 그래서 기술이전을 받아가는 경우가 많다(ETRI 지식재산경영실 실장과의 면담조사 2013/04/18).

뿐만 아니라 중소중견기업을 대하는 시각도 단순히 완제품 산업을 보완하는 하청업체의 관점에서가 아니라 한국 경제구조의 주요한 주체로서 인식하기 시작했다. 1980년대까지 중소기업은 대기업이 주도하는 산업생산체제의 부수적인 부문으로 인식되는 경향이 강했다. 그러나 2000년대 이후는 국가의 산업 경쟁력 확보를 위한 필수불가결한 주체로 부각되고 있다. 특히 outsourcing이 강화되고 global production networks가 발전함에 따라 해외 투자가 활발하게 진행되자 이제는 한 국가의 산업경쟁력은 국제적 분업 하에서 그 국가에 입지한 생산 네트워크의 생산성에 의해 결정된다는 사고가 지배적이게 되었다. 이러한 생산 네트워크의 주요한 구성 주체로서 중소 부품업체가 주목을 받기 시작했다. 중소기업은 또한 한국 경제의 지속적인 성장을 위하여 중요한 부문일 뿐만 아니라 일자리 창출과 이를 통한 사회적 통합의 기여자로 인식되고 있다(김종일 2007, 97-98).

그러나 이 시기 수립된 부품소재기업 육성 정책은 기존의 중소기업 정

책과는 완전히 구별되는 것이었다. 부품소재특별법 수립 과정의 실무를 맡았던 관료에 따르면

우리가 그 법을 만들 때는 부품소재 전문기업의 개념에 중소기업 개념을 없애야 한다고 주장했다. 그래서 부품소재 기업에는 중소기업이라는 제한을 뒤서는 안 된다는 생각으로 전문기업이라는 개념을 도입했고 규모는 제한하지 말자고 했다. 그런 생각으로 처음에 시작을 했는데 당시 결국은 세계 혜택 등 지원 혜택 때문에 규모 제한이 들어갔던 것으로 기억한다. 이후에 중견기업특별법이 만들어졌다. 2009년에 산업기술 개발과장을 할 때 안현호 차관보가 계셨는데 이 분이 중견기업 개념을 도입해야 한다고 주장을 하셔서 같이 준비를 했고 나중에 중기청에서 법제화를 시켰다. 중견기업법은 대기업/중소기업의 이분법을 탈피했다는 데 의의가 있다. 사실 그 생각은 부품소재특별법에서 시작되었지만 그 때는 그것을 실현하지 못했고 이 때 와서야 실현이 된 것이다(산업통상자원부 원전산업정책 국장과의 면담조사 2015/05/26).

즉 2000년대 부품소재 정책은 중소기업 정책이 아니라 부품소재 전문 기업을 육성하기 위한 정책이었다. 산업 관료들의 관점에서는 단순히 중소기업 보호만 한다고 해서 혹은 대기업과 중소기업 간 불공정 거래 관계를 막는 것만으로 한국 산업구조의 중간을 차지하는 부품소재 기업이 자연스럽게 성장한다고 보지 않았다. 그런 관점에서 한 전직 산업 관료는 2000년대 이후 사회적 문제로 대두되기 시작한 대중소기업 '상생협력'이나 '동반성장' 문제는 중요한 이슈지만 방향이 잘못되었다고 지적한다.

대기업과 중소기업의 협력관계라고 하는 것은 그 나라의 문화에 의해서 이루어지는 것이지 정부가 강제로 해서는 절대로 되는 것이 아니다. 이미 당시에는 대기업이 정부의 얘기를 듣지 않을 만큼 커져 있었고 그래서 정부가 대 기업을 강제하는 데는 한계가 있었다. 또 조립업체가 부품업체를 어떻게 하느냐는 전적으로 조립업체 정책의 문제이지 정부가 이래라 저래라 할 수 있는 성격의 문제가 아니다. 다만 하도급 거래에 불공정한 부분이 있다 하면 그건 법으로 대응하면 되는 것이다. 오히려 본질적인 측면에서 접근해

서 부품소재의 경쟁력을 강화시키는 방향으로 나갔으면 중소기업의 성장에 훨씬 더 효과가 컸을 것이다. 그러면 부품소재 정책도 더 탄력을 받을 수 있었을 것이다(전 지식경제부 차관과의 면담조사 2015/06/22).

지식과 협력에 기초한 통합형 경제를 위해서는 중간 부품산업의 질적 향상이 필요한데 그 방법이 대기업의 억압 혹은 대기업을 강제하여 상생 관계를 만들기보다는 중소 부품기업의 육성을 통해서 성취해야 한다고 보는 것이다. 이처럼 산업 관료들이 생각했던 중간재 전문기업 육성은 '사회정의' 차원에서 중소기업 보호에 초점이 두어졌던 과거의 중소기업 지원정책과는 다른 것이었다.

그런 연유로 90년대 말에 수립된 부품소재 정책은 한편으로는 과거의 대기업 일변도의 정책에 비해 중소기업을 포함하는 정책이라는 점에서 정책 추진의 동력을 받을 수 있었지만 다른 한편으로는 그 정책이 가지고 있는 원래의 아이디어는 기업의 규모가 문제가 아니라 부품소재의 경쟁력을 높이는 데 있다는 점 때문에 때때로 중소기업 정책과의 긴장을 초래하고 있다. 실제로 2000년대 중반으로 가면서 정책의 중심이 부품소재의 경쟁력 자체보다는 중소기업을 지원하는 정책으로 기울어지는 경향을 보이자 산업부를 중심으로 중견기업 육성 정책을 새로 수립하였다.

이처럼 한국의 발전주의 체제는 문제가 제기될 때마다 경제 관료들이 조직적 생존을 위해서 지속적으로 국민경제의 성장을 위한 새로운 임무를 부여함으로써 지속될 수 있었다. 문제는 관료들이 조직적 생존을 위해서 아무리 스스로의 역할을 정당화한다 하더라도 그것이 더 이상 사회적으로 정당화될 수 없다면 한국 발전주의 체제는 폐기되었을 것이다. 그러나 한국의 경우 여전히 경제성장을 위한 국가의 개입은 필요하고 정당하다는 공유된 인식이 존재하는 것으로 보인다. 부품소재특별조치법의 연장 과정에 참여했던 현직 산업통상자원부 국장에 따르면

여당이든 야당이든 그것(부품소재특별법)에 대해서 이의를 제기할 수 있는 문제가 아니었다. 내가 지금 담당하고 있는 업무 중의 하나가 산업단지 부분인데 그것도 마찬가지이다. 산업단지 구조 고도화시키고 혁신시키자 하는데 대해서는 오히려 야당의원들이 더 적극적이다. 소재부품도 마찬가지로 여건 야건 정치적인 이해관계가 없기 때문에 법안을 통과시키는 데 아무 문제가 없었다. R&D 예산 같은 경우도 여건 야건 경제성장을 위해서 꼭 필요하다고 본다. 부품소재 문제나 산업단지 문제 같은 경우는 (정치적으로) 중립적인 문제다. 국가 발전을 위해서는 같이 가야 한다는 인식들이 있다 (산업통상자원부 국장과의 인터뷰, 2015/06/10). [괄호는 필자의 첨부]

결국, 수출주도 산업의 육성을 통한 경제성장 전략에 대해서는 국민적 합의가 있었다. ‘한국의 경제는 내수시장의 협소함으로 인해 수출을 통해서 경제성장을 이룰 수 있고, 이를 위한 수출 산업은 국가가 전체 이익을 위해 적극 지원해야 한다’는 수출산업 육성정책은 1970년대 후반과 1990년대 후반 심각한 위기를 유발했음에도 불구하고 문제제기가 제대로 되지는 않았다. 수출주도 산업에 대한 대안적 담론이 거의 부재했기 때문이다. 이러한 수출주도 산업 육성의 공감대는 위기시기 때마다 탈출구는 새로운 수출주도 산업의 육성을 통한 성장으로 귀결됨으로써 한국에서 국가 주도 자본주의가 지속되게 하는 주요한 요인이 되었다.

(c) 국가의 정책 전환과 대기업의 이해

한국에서 산업정책의 내용과 수단이 바뀌었음에도 불구하고 국가 주도 산업정책이 지속된 이유 중의 하나는 관료의 적극적 개입뿐만 아니라 수요자의 입장인 기업들도 지속적으로 국가의 지원을 요구했기 때문이다. 한국의 대기업은 태생에서부터 국가의 적극적 지원을 통해 성장해왔다. 규모의 경제를 갖춘 대기업 육성에 초점을 둔 한국 발전주의 전략은 70년대 거대 재벌 대기업 집단들을 양산함으로써 외형적인 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 그러나 대기업이 규모의 경제를 갖추고 경쟁력을 갖추

면 갓출수록 국가의 입장에서는 대기업들의 성과에 더 많이 의존할 수밖에 없는 양면성을 가지고 있었다. 대기업들은 국가의 각종 혜택을 통해 성장했지만 국가의 지도주의(dirigisme)에 대해서는 항상 거부감을 가지고 있었다. 그러나 본 절에서 살펴보듯이, 한국의 대기업은 정부의 규제는 거부하면서도 정부의 지원과 산업육성정책을 거부하지는 않았다. 오히려 기업 및 기업단체들은 1980년대 이후 제도화된 틀을 이용해 정책의 수립과 집행 과정에 참여하면서 정부 정책을 통해 이용할 수 있는 혜택들을 최대한 활용했다. 국가 지원에 대한 대기업의 기대는 그 구체적인 내용이 무엇이든 간에 발전주의를 지속시키고자 하는 국가의 이해와 결부되어 지금까지 한국이 미국식 자유시장 체제로 가지 않았던 이유라고 할 수 있다.

언급한대로 재벌 대기업들의 이해는 항상 국가의 정책은 최대한 활용하되 국가의 간섭은 덜 받는 데 있었다. 그래서 70년대까지 정치적 독재와 결부된 권위주의적 발전주의 체제에서도 대기업들은 국가 정책의 목표와 집행 사이에 존재하는 지대추구(rent-seeking)의 공간을 최대한 활용하는 것에 항상 관심을 가졌다. 특히 특정 산업에서 시장 지배력이 커서 해당 기업의 성과에 대한 국가의 의존도가 크면 클수록 지대추구(rent-seeking)의 공간은 더 커졌다. 대표적인 것이 60년대 말까지 승용차 부문 일원화 정책의 수혜자였던 신진자동차였다. 신진자동차는 국가의 정책에 따라 독점적 지위는 최대한 활용하되 국가가 원했던 부품 국산화에는 소극적인 태도로 일관했다. 일본 도요타자동차 KD 부품을 도입해 자동차를 생산하던 신진자동차의 국산화율은 66년에 21%, 67년 23.6%로 전혀 기대에 미치지 못했다. 처음 종합 조립공장으로 선정될 당시 신진자동차가 세운 국산화 계획에 따르면 국산화율은 66년에 38%, 67년에 50%에 도달해야 했다. 그럼에도 신진은 장관 등 상부를 통해 이를 해결하려고만 했지 국산화 노력은 하려 들지 않았다고 한다(KAMA · KAICA 2005, 149; 168).

80년대 초 신군부 정권에서 자유화 조치를 본격적으로 시행했을 때도 재벌들의 입장은 양가적이었다. 재벌들은 농업 부문은 자유화 되기를 원했지만 제조업 시장의 무역 장벽은 여전히 남아 있기를 원했다. 무엇보다 대기업들은 은행의 민영화와 금융시장에 대한 정부 통제가 자유화되기를 원했다. 국가는 단계적인 무역 자유화를 시작하는 대신 재벌 대기업들에 대한 보상으로 일부 은행을 민영화하고 비은행 금융업종에 대한 진출을 허용함으로써 금융시장에 대한 일정 정도의 자유화 조치를 취했다(Amsden 1989, 133-134).

1984년 업종별 지원정책을 폐지하고 기능별 지원정책으로 전환하는 공업발전법안이 수립되었을 때도 재계는 대체로 수용하는 입장에 있었다. 또한 스스로의 능력 강화에 따라 산업정책 자체를 부정하기보다는 변화된 산업정책 거버넌스 안에서 자신의 목소리를 높이고 산업정책의 혜택이 지속되는 데 더 큰 이해가 있다. 부처간 실무조정이 끝난 후에 전경련, 무역협회, 중소기업협동조합중앙회로부터 검토의견이 제출되었는데 큰 방향에 대한 입장제시는 없었고 지원제도를 구체화할 것과 공업발전심의회를 격상을 요구하는 정도에 불과하였다. 또, 상공회의소 주최 업계간담회에서는 정부의 지원 축소를 우려하는 의견이 제시되었다(김용복 2005, 9-10).

공업발전법이 업종별 산업정책을 폐기함으로써 업종별 혜택을 누리던 대기업들로서는 지원 축소를 우려했음에도 불구하고 공업발전법의 도입에 기본적으로 반대의 입장을 보이지 않았던 이유는 기본적으로 규제완화 조치들을 포함하고 있었고 공업발전심의회를 통해 업계의 공식적인 참여를 제도화하는 법적 근거를 포함하고 있었기 때문인 것으로 보인다.

또한 기업들은 정부가 추진하는 대규모 연구 프로젝트에도 양가적인 이해를 가지고 있었다. 한편으로는 정부의 지원을 최대한 받음으로써 기술개발 비용을 줄이고 불확실성의 위험을 최소화하기를 원했지만 다른 한편으로는 정부의 간섭을 최소화하는 데 관심이 있었다. 정부가 대규모

공동 프로젝트를 추진했던 이유는 기업들이 협력을 통해 기술개발을 함으로써 비용은 최소화하되 개발의 속도는 높이기 위해서였다. 그러나 실제로 기업들은 협력보다는 정부가 제공하는 기술개발 자금과 인프라에만 더 많은 관심이 있었다(김인수 2000).

그럼에도 불구하고 기업들은 정부의 정책 내에서 자신들의 이익을 실현하기 위해 정책 프로그램에 참여했으며 오히려 적극적으로 이용하려고 했다. 예를 들어 삼성은 1983년 미국, 일본에 이어 세계에서 세 번째로 초고밀도 집적회로인 64K DRAM 개발에 성공했는데 이를 계기로 당시 전자산업진흥회 회장을 맡고 있던 삼성반도체통신(주) 강진구 사장은 1984년 개최된 기술진흥확대회의에서 앞으로 더욱 고집적화된 반도체 기술의 개발에서 선진국과 경쟁하려면 미국의 'VHSIC'나 일본의 'VLSI 개발계획' 처럼 정부와 업계가 공동으로 개발해 나가야 한다는 점을 대통령에게 건의했다. 이후 삼성은 1984년 10월 256K DRAM, 1986년 7월 1M DRAM을 독자 개발하는 데 성공했다. 그러나 4M DRAM 개발을 앞두고 공동연구 개발체제가 절실하다는 공통된 인식하에 삼성반도체통신, 금성반도체, 현대전자산업이 주축이 되어 반도체연구조합을 결성하고 여기에 상공부, 과학기술처, 체신부 등 범정부적 후원 아래 한국전자통신연구소와 공동연구 개발체제를 확립했다(KEA 1999, 154).

1999년 하반기 김대중 정부가 부품소재산업 육성계획을 검토했을 때도 재계는 부품소재특별법의 제정을 공식적으로 요구한바 있다. 2000년 7월 전경련은 산자부 등 관계부처 장관과 관련 기관장, 그리고 경제단체장 등 30명으로 구성된 '국가경쟁력강화위원회'를 구성하자고 공식 제안했다(한국경제신문 2000/07/26). 이에 따라 정부는 2001년 3월 22일 10년 뒤 우리 경제의 도약을 위한 경제정책 방향을 검토하기 위해 '비전 2011프로젝트'를 추진하기로 하고 민관합동위원회를 구성하여 이를 추진하였다. 우선 기술개발 대상 품목의 선정은 전경련 등 경제5단체 및 산업기술재

단의 참여 하에 이루어졌다. 전경련은 산하에 부품소재산업지원단을 설치하고 정부 정책에 적극 협조하였다. 그리고 부품소재 전문기업에 대한 산업기반기금 투융자 사업의 신청과 평가, 지원 및 사후관리 업무는 각각의 산업별 기업 단체에 일임되었다. 기계공업진흥협회, 한국금형공업협동조합 한국섬유산업연합회, 한국자동차공업협동조합 등의 단체는 정부로부터 직접 위임받아 부품소재 육성자금의 운용을 담당했다. 노무현 정부에서도 민관합동 국가경쟁력회의(산업경쟁력회의)가 조직되어 운영되었다. 이러한 광범위한 국가 기업 네트워크는 현재 한국의 국가 주도 산업정책의 제도적 기반이다(윤대엽 2011, 221-222).

이처럼 한국 대기업들은 아무리 상대적 power가 강해졌다 하더라도 정부의 발전 방향에 대한 대안을 제시하면서 주도권(initiative)을 쥐는 데 관심을 가지기보다는 국가가 제시하는 큰 틀의 발전방향에 들어가서 이를 최대한 이용하는 데 주요한 관심이 있다. 대기업의 이러한 이해는 한국 발전주의 국가가 여전히 존재할 수 있는 공간을 제공한다. 문제는 그 공간이 공식적이고 제도화된 공간이 아니라 비공식적이고 은밀한 공간으로 변질되었을 때 그 안에서 무슨 일이 일어날지는 아무도 모른다는 것이다.

(2) 기업간 관계

4장에서 살펴본 것처럼 1970년대까지 한국 기업간 관계의 전형은 일본이나 독일식의 장기 협력적인 관계보다는 자유방임적(arms-length) 시장관계에 더 가까웠다. 그러던 것이 70년대 말부터 대기업과 부품기업간 수직계열화 체제가 형성되기 시작했다. 그러나 한국식 수직계열화 체제는, 조립 대기업과 부품기업간 기능적 분업체제와 상호 협력적 관계에 기초한 일본의 수직계열화 체제와는 달리 단순한 생산하청 분업체제에 기초

해 있었다. 대기업의 시장 지배력과 부품기업의 상대적 저발전은 수직계열화 구조 내에서의 부품기업의 입지를 더욱 약화시켰다. 그럼에도 불구하고 80년대와 90년대를 거치면서 한국식 수직계열화 체제는 더욱 강화되었고 더 중요한 사실은 수직계열화 구조 내에서 대기업과 부품기업의 관계가 협업에 기초한 상호의존적 관계로 발전했다는 것이다. 어떻게 이러한 변화가 가능했는가?

한국에서 국가 주도 발전주의는 국가 기업 관계의 독특성을 형성했을 뿐만 아니라 기업간 관계를 형성하는 데도 결정적인 영향을 미쳤다. 1960년대-70년대 수립된 조립 대기업 중심의 요소투입형 성장 전략은 당시 국가와 재벌 대기업간의 긴밀한 이익공유체제를 형성했을 뿐만 아니라 부품산업의 상대적 저발전과 70년대 말 이후 수직 계열화 체제에 기초한 기업간 관계를 형성시켰다. 또한 90년대 말에 수립된 부품소재기업 중심의 혁신주도형 성장 전략은 국가와 대기업, 또 국가와 부품소재 중소기업과의 관계는 물론 2000년대 대기업과 부품중소 기업과의 긴밀한 협력관계에 기초한 혁신체제가 수립되는 데 중요한 역할을 했다.

(a) 부품산업 정책을 둘러싼 국가와 대기업 간의 긴장

산업화 초기부터 강한 부품 국산화 정책을 가지고 있었음에도 불구하고 2000년대 이후 본격적인 기술혁신적 부품소재 기업 중심의 정책이 수립되기 전까지 한국의 부품산업이 완제품 산업에 비해 저발전할 수밖에 없었던 이유는 크게 두 가지다. 첫째, 무엇보다 정부의 정책이 부품산업 보다는 완제품 산업의 발전을 우선시켰기 때문이었음을 부인할 수 없다. 둘째, 정부가 부품산업 육성을 위해 취한 정책이 오히려 한국 부품산업의 자생적인 성장을 제한할 수밖에 없는 구조를 형성하는 데 결정적인 역할을 했다. 그럼에도 불구하고 주목해야 할 사실은 90년대 말 한국이

완제품 조립 산업에서 부품소재 산업 중심으로 전환하려 했을 때 그것이 가능할 수 있었던 이유 역시 한국 정부가 조립 대기업과의 이해관계 대립 속에서도 부품산업을 포기하지 않고 새로운 발전의 방안을 모색해왔기 때문이었다는 데 있다.

여기서는 90년대 말 조립 완제품 산업 육성 정책에서 부품소재 산업 육성 정책으로의 본격적인 전환이 이루어지기 전에 왜 한국 부품산업의 발전이 제한될 수밖에 없었고 그럼에도 불구하고 어떻게 부품산업이 생존할 수 있었는지, 그 정치적 과정을 자동차산업의 역사적 발전 과정을 통해 살펴보고자 한다.

수평 계열화에 기초한 부품산업 정책

한국 정부는 60년대 초부터 계열화 방안에 기초한 강력한 부품산업 정책을 수립했다. 이른바 ‘수평적 계열화’ 정책으로 불리는 이 정책은 조립업체의 부품산업 진출을 제한하고 동시에 핵심 부품 품목당 한 개의 전문 부품업체를 육성한다는 것이었다. 이러한 정책의 취지는 부품업체의 난립을 막고 규모의 경제를 실현하여 경쟁력 있는 부품업체를 육성한다는 데 있었다. 그러나 수평적 계열화에 기초한 부품산업 정책은 이후 70년대 중반까지 지속되었지만 정부가 의도했던 부품기업 전문화와 부품 국산화는 제대로 이루어지지 못했다. 무엇보다 정부의 조립산업 정책과 부품산업 정책이 선순환 구조를 가질 수 없는 구조에 있었고 이 때문에 조립업체 입장에서는 부품 국산화에 유인을 가질 수 없었기 때문이다. 더구나 정부의 이상주의적인 부품산업 정책은 오히려 부품산업의 발전을 저해하는 결과를 가져왔다. 60년대-70년대 한국 부품산업 정책의 실패는 정책의 목표가 아무리 훌륭하다 하더라도 그것이 집행 단계에서 정책의 대상들의 선호에 부합하지 않는다면 결코 제대로 작동할 수 없음을 보여준다.

한국 정부는 60년대 초 자동차공업 육성계획을 수립하면서 부품의 경

우 계열화 방안을 통해 부품산업의 전문화와 국산화를 유도하였다. 1964년 수립된 ‘자동차공업 종합육성계획’에 따르면 자동차 제조공장을 중심으로 기존 부품업체를 모두 계열화함으로써 국내 자동차 수요를 단 1개 조립라인을 통해 공급하도록 했다. 이것이 수평적 계열화 방안의 시초이다. 그러나 60년대 초중반까지 완성차 정책 역시 규모의 경제 실현을 우선시하여 차종별로 하나의 조립라인을 허용하는 일원화 정책에 기초해 있었기 때문에 실질적 의미에서의 ‘수평적 계열화’는 이루지지 못했다. 실질적인 의미에서의 수평적 계열화 방침이 확립된 것은 1969년 ‘국산화 3개년계획’을 통해서였다. 계열화 방안에도 불구하고 부품 국산화에 진전이 더디자 정부는 ‘국산화 3개년계획’을 통해 자동차 조립기업의 3원화와 부품공장의 품목별 일원화 방침을 세웠다. 즉 하나의 부품공장이 3개의 조립기업에 동일한 부품을 모두 납품한다는 의미의 수평적 계열화 방침이 수립된 것이다. 국산화 목표는, 승용차의 경우 기준연도인 69년의 38%로부터 70년 58%, 71년 75%를 거쳐 72년에는 완전 국산화하는 것이었고 버스와 트럭은 74년에 완전 국산화를 달성한다는 것이었다. 이 기본계획은 사실상 부품산업 육성에 초점이 맞추어진 것이었다. 엔진과 차체 부분을 제외한 나머지 75%의 부품을 부품업체에서 생산하도록 한 것이었고 목표연도에 가면 국산화된 부품을 의무적으로 구매해야 하도록 규정했기 때문이다(산업연구원 1997, 58).

그러나 정부의 강력한 수평 계열화 정책에도 불구하고 부품산업의 부진은 계속되었고 더불어 부품 국산화율의 제고도 더뎠다. 문제는 정부가 마련한 자동차공업 관련 정책 내에 조립산업 정책과 부품산업 정책 간 상호 모순적인 부분들이 존재했다는 것이고 그런 모순들이 정책의 집행 과정에서 현실의 power politics에서 우위에 있었던 조립 대기업들의 interests가 우선시되는 방식으로 해소됨으로써 산업의 발전 방향이 애초 정책이 의도했던 방향에서 점차 멀어지게 되었다는 것이다.

첫 번째 문제는 60년대 초반에 수립된 자동차공업 5개년계획(1962)이

부품업체들의 자발적인 발전 의지 자체를 꺾어버렸다는 데 있었다. 부품 산업 발전에 가장 문제가 되었던 부분은 바로 법 제7조와 시행령 제7조에서 정한 ‘자동차의 제조 및 조립에 필요한 시설재 및 부품품은 국내에서 생산될 때까지 각 령이 정하는 바에 의하여 관세를 면제할 수 있다’는 규정으로 해당 조항은 당시 부품업체의 많은 반발을 샀다. 해당 조항의 세부 계획을 보면 ‘발주시에는 도입부품과 동질의 것으로 동일한 가격 또는 저렴할 것’을 조건으로 하고 있었는데 이 때문에 동일한 품질의 국산품 개발이 이루어지더라도 관세가 면제된 도입품과의 경쟁이 사실상 불가능한 것으로 예측되어 부품개발 의지 자체를 꺾어 버렸던 것이다(KAMA · KAICA 2005, 141; 146).

두 번째 문제는 정책에 의해 만들어진 독점적 시장 지배자의 의지에 따라 자동차산업 전체의 발전 방향이 좌우된다는 데 있었다. 정부의 강제력은 무엇을 하지 못하게 하는 데는 대단히 효율적일 수 있었지만 무엇을 적극적으로 하게 만드는 데는 그렇게 효과적이지 못했다. 앞서 부품수입의 관세면제가 부품업체의 부품개발 의지를 저해했다 하더라도 조립업체의 부품 국산화 의지가 강했다면 해결될 수 있는 문제였다. 그러나 계열화 방안에 따라 국내 유일의 종합 조립공장으로 선정된 신진자동차는 시장 지배자의 지위를 누리며 국산화에 적극적이지 않았다. 일본 도요타자동차 KD 부품을 도입해 자동차를 생산하던 신진자동차의 국산화율은 66년에 21%, 67년 23.6%로 전혀 기대에 미치지 못했다. 처음 종합 조립공장으로 선정될 당시 신진자동차가 세운 국산화 계획에 따르면 국산화율은 66년에 38%, 67년에 50%에 도달해야 했다. 그럼에도 신진은 장관 등 상부를 통해 이를 해결하려고만 했지 국산화 노력은 하려 들지 않았다고 한다(KAMA · KAICA 2005, 149; 168). 당시 상공부에서 산업정책을 이끌었던 오원철 전 경제수석에 따르면

신진자동차에서도 일본에서 수입하는 부품값이 싸게 먹히는데, 굳이 비싼

국산부품을 사용함으로써 손해를 보려고 하지는 않았기 때문이다. 이익만 추구하는 민간기업에게 애국심을 요구하는 것 자체가 무리였다. 우리나라는 이렇게 계속 외국 부품을 수입해다 썼고 그러니 자동차엔진 등 각종 부품이 국산화될 리 만무했다(오원철 1996, 94).

즉 대기업의 이해에만 의존한다면 결코 국내 부품산업이 성장할 수 없는 상황이었다. 아이러니한 것은 그런 대기업의 이해를 만들어 준 것도 국가였다는 사실이다. 국가가 자동차산업 일원화 정책을 통해 특정 기업의 독점적 시장 지배력을 만들어줬던 것이다. 그러나 그러한 정책은 특정 기업에 특혜를 주고 그것으로부터 국가가 rent를 얻기 위해서 만들어진 것이 아니라 규모의 경제 실현을 통한 경쟁력 있는 기업을 육성하겠다는 요소투입형 성장전략에 기초한 것이었다.

그러나 결국 정부는 부품 국산화 목표가 달성되지 않자 자동차산업 삼원화 정책으로 정책 전환을 시도했다. '규모의 경제 실현'이라는 최우선 목표를 다소 저해하더라도 대기업간의 경쟁체제를 강화함으로써 정부의 상대적 정책 파워를 강화하려고 한 것이다. 그러나 이미 형성된 신진의 독점적 시장 지배력은 68년 제조업체 삼원화 방침으로 아세아와 현대가 가세한 이후에도 70년대 고유모델 개발 이전까지 지속되었고 이 때문에 신진의 국산화 노력은 계속해서 지지부진했다. 게다가 정부 정책은 신진의 독점적 지위 유지를 돕기까지 했다. 정부는 69년 자동차공업육성계획을 통해 국산화 실적을 빨리 올리기 위해 자동차 생산 허가 물량을 국산화율과 연계했다. 그런데 버스와 트럭의 경우에는 국산화 실적에 의해서만 생산물량을 배정했던 반면 승용차의 경우는 국산화 실적에 따라 2/3를 배정하고 나머지 1/3은 전년도 생산실적을 반영하여 배정했다. 그러다 보니 국산화율 자체는 신진, 현대, 아세아가 거의 유사해서 국산화율에 따른 배정대수는 거의 동일했지만 생산실적의 경우는 선두 주자였던 신진이 압도적이었기 때문에 생산실적에 따른 배정대수는 신진이 훨씬 많이 할당 받았다. 이 때문에 신진으로서는 굳이 국산화에 적극적일 유

인이 약했던 것이다(KAMA · KAICA 2005, 152).

세 번째 문제는 70년대 초까지의 자동차공업 육성 정책의 가장 근본적인 문제점과 관련되어 있었다. 한국 정부는 60년대 초 외국모델의 도입과 KD(Knock Down) 부품 조립 생산을 통한 자동차공업 육성 정책을 수립했다. KD 부품조립 방식이란 외국에서 이미 개발된 자동차를 몇몇 덩어리로 해체한 후 수입하여 조립만 해서 판매하는 형태를 의미한다. 이는 당시 기술과 수요의 부족으로 인한 불가피한 선택이었다는 명분을 가지기도 했지만 결과적으로는 빈번한 모델변경에 따른 생산중단 및 변경, 소량생산에 따른 원가 상승 및 품질향상 저해 등으로 이어졌다. 그리고 이는 다시 수요창출 저해, 소량생산 불가피, 경영 압박에 따른 투자자금 부족, 국산화 저해 등을 불러왔다. 이러한 악순환의 구조 하에서는 조립 대기업은 물론 부품업체들도 부품 국산화에 대한 유인을 가지기 어려웠다. 기술수준이 낮았던 영세한 부품업체의 입장에서는 국산화를 이루어 내더라도 상당 기간은 품질문제가 발생되기 일췌였고 소량생산으로는 임금 수준이 훨씬 낮았음에도 수입품보다 가격 경쟁력을 갖기 어려웠다.

또한 조립 대기업의 입장에서 손쉽게 KD 부품을 수입할 수 있는 해외 조달선까지 확보되어 있는 상황이었기 때문에 시간과 비용이 소요되는 부품 국산화에 유인을 가질 수 없었다(KAMA · KAICA 2005, 196; 267). 실제로 68년 정부의 삼원화 원칙에 의해 후발 주자로 자동차산업에 진입한 현대자동차 회장의 회고에 따르면

차를 만들 수 있는 기술이 있고 없고를 떠나 단기적으로 보면 제휴업체의 부품을 가져다 조립해서 파는 게 훨씬 수월하고 수입도 좋았다. 실제로 우리나라 신진자동차 할 것 없이 조립생산을 하면 큰 투자 부담 없이 수입을 올릴 수 있었다(정세영, 2000, 『미래는 만드는 것이다』).

완성차 입장에서 어렵게 부품을 국산화하는 것보다는 KD 부품조립으로 자동차를 생산하는 것이 훨씬 손쉬운 방식이었던 것이다. 그러나

나중에 살펴보겠지만 70년대 중반 한국 자동차산업은 외국 모델의 KD 부품조립에 의존했던 방식에서 벗어나 국산 고유모델의 개발 전략으로 급격히 전환했다. 국산 고유모델의 개발로의 전환은 한국 자동차산업 발전 역사에서 가장 중요한 순간이 되었다. 주목해야 할 사실은 이러한 전환 역시 조립업체들의 이해와는 반하는 국가의 의도적이고 강력한 산업 정책에 의해 이루어졌다는 것이다. 또한 중요한 사실은 이러한 정책 전환이 가능했고 실제로 작동할 수 있었던 것은 국가의 정책 수단과 더불어 조립 대기업의 이해가 동시에 변화했기 때문이었다. 그리고 국가의 강력한 정책 의지와 대기업의 이해가 결부되면서 사실 당시로서는 무리한 계획으로 여겨졌던 국산 고유모델 개발이 성공으로 귀결될 수 있었다.

넷째, 70년대 중반까지 정부의 강력한 부품산업 육성 의지에도 불구하고 부품산업과 부품기업의 성장이 지연되고 부품 국산화가 제대로 이루어질 수 없었던 이유는 수평 계열화에 기초한 부품산업 정책이 조립업체들의 이해와 상충했기 때문이었다. 계열화 체제라는 것이 부품업체와 모기업 간 긴밀한 협력관계를 전제로 하는데 수평 계열화 체제 하에서는 모기업의 지원 효과가 경쟁업체로 넘어갈 것을 우려해 긴밀한 협력관계가 조성되기 어려웠던 것이다(KAMA·KAICA 2005, 177; 187).

수평 계열화 정책을 통해 한국 정부가 구현하고자 했던 산업 구조는 전문 부품업체들과 완성차 업체들 간에 수평적 협력 네트워크를 구축하고 있는 독일식의 산업 구조였던 것으로 보인다. 그러나 독일식의 산업 구조가 형성되기 위해서는 먼저 높은 기술력을 가진 부품업체들의 성장이 선행되어야 했다. 그럴 때만이 수평적 네트워크에서도 완성차와 부품업체간의 긴밀한 협력이 가능하다. 그러나 한국의 경우는 60년대 초 본격적인 자동차산업 육성이 시작되었을 때 부품산업과 완성차 산업 모두 수공업적인 생산 방식에서 벗어나지 못하고 있었을 뿐만 아니라 60년대를 거치면 그나마 조립업체들은 KD 조립생산을 통해 근대적 생산체제를 갖춘 반면 부품산업의 저성장은 지속됨으로써 완성차 업체와 부품업체의

gap은 더욱 심화되었다. 그런 상황에서 완성차 업체와 부품업체의 협력이라는 것은 완성차 업체의 다소 일방적인 지원을 통해서만 가능할 수 있었는데 수평적 계열화 구조에서는 조립업체가 특정 부품업체를 육성할 유인이 전혀 없었던 것이다.

실제로 당시 기어류를 전문으로 생산하던 업체로 동양기계가 있었는데 정부는 동양기계가 신진과의 협력을 통해 전문업체로 성장하길 기대했었지만 신진이 동양기계와의 거래를 하려 하지 않고 미국 스파이서와 합작으로 코리아스파이서를 설립함으로써 전문공장 육성계획이 틀어졌던 사례도 있다(KAMA·KAICA 2005, 152). 현대의 경우도 국산 고유 모델의 개발 과정에서 핵심 부품을 외부 부품업체를 이용하기보다는 자체 생산하고자 하는 의지가 강했다. 현대가 포니용 변속기 및 후차축을 자체 생산하기 위해 여러 차례 정부에 건의했음에도 불구하고 정부는 '국산화를 위해 기술도입이 필요하나 기존의 전문 계열업체가 있으므로 이들이 기술도입 계약을 맺도록 현대측이 알선하는 것이 바람직하다'고 못박아버림으로써 현대는 결국 동양위너와 코리아스파이서에 해당 부품 생산을 넘겨 줄 수밖에 없었다(KAMA·KAICA 2005, 268-269). 결과적으로 정부의 반대에 의해 자체 생산 계획은 좌절되고 외부 부품업체를 이용할 수밖에 없었지만 어쨌든 조립업체의 이해는 핵심 부품을 국내 부품업체를 통해서보다는 자체 생산하고자 하는 데 있었다.

요컨대 1970년대 중반까지의 한국 부품산업의 성장은 정책 당국의 부품산업 육성 의지에도 불구하고 지속되었다. 한국 정부는 계열화 방안을 통해 강력한 부품산업 육성 정책을 추진했음에도 불구하고 기본적으로 KD 부품 조립에 의존한 조립 산업 정책을 우선시 함으로써 부품산업의 자생적인 성장을 오히려 방해했을 뿐만 아니라 국내 산업 여건을 고려치 않은 이상주의적인 부품산업 정책을 무리하게 추진함으로써 의도했던 정책 효과를 전혀 얻지 못했다. 60년대부터 70년대 초반까지의 한국 부품

산업 정책의 실패는 국가가 아무리 강력한 정책을 추진한다 할지라도 정책 대상이 되는 시장 행위자들이 그 정책의 틀 내에서의 자신의 이해와 결합되는 부분을 찾아내지 못한다면 정책은 전혀 작동하지 않음을 보여준다. 다른 한편 70년대 중반 수립된 '장기자동차공업 진흥계획'에 따른 국산 고유 모델 승용차 개발 계획은 정부 정책 의도와 시장 행위자의 이해가 결부되었을 때 예상치 못한 성공적인 결과가 도출될 수 있음을 보여주었다.

국산 고유모델 개발과 수직 계열화 정책의 도입

1970년대 중반 국가 주도로 이루어진 한국의 자동차 국산 고유모델 개발 과정은 몇 가지 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 한국 산업발전 과정에서 단계적 업그레이드는 기업이 아닌 국가의 선도적 역할에 의해 이루어졌다는 것이다. 둘째, 그럼에도 불구하고 국가 정책이 효율적으로 작동하고 성공적인 결과를 낳기 위해서는 정책 목표가 기업의 이익과 부합할 수 있어야 한다는 점이다. 셋째, 정책의 성공 혹은 실패의 경험이 이후 정책 형성에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 한국 자동차 국산 고유모델 개발은 국가의 강력한 정책 드라이브에 의해 선도되었지만 처음부터 기업들의 적극적인 참여가 이루어진 것은 아니었다. 그러나 어느 한 기업이 정책 목표 안에서 자신의 이익을 추구하기 시작하자 다른 기업들도 같이 움직이기 시작하면서 정책이 효과적으로 작동하기 시작했다.

더 중요한 사실은 정책의 성공적인 결과는 국가와 조립 대기업간의 협력을 강화시켰고 그것은 다시 부품산업 정책의 변화를 초래했다. 한국 정부는 국산 고유 모델의 개발 이후 기존의 수평적 계열화에 기초한 부품산업 정책을 포기하고 수직적 계열화 정책으로 전격적인 전환을 꾀했다. 국산 고유모델 개발은 대기업이 자체 부품의 안정적 조달체계를 확

보하려는 이해를 강화시켰다. 그러나 국산 고유모델 개발 초기만 하더라도 정부는 수평 계열화에 기초한 부품산업 정책을 강하게 고수했다. 그것이 부품산업 발전을 위해 필요하다고 생각했기 때문이었고 지난 15년 이상의 부품산업 정책의 과정에서 부품기업 육성을 대기업에게 맡겨두어선 안 된다는 인식이 강화되었기 때문이다. 그러나 국산 고유모델 개발의 성공은 국가와 대기업 간의 신뢰를 강화시켰고 부품산업의 정책의 전격적인 전환을 가능하게 했다. 그리고 70년대 말에 이루어진 이러한 부품산업 정책의 전환은 이후 한국 기업간 관계의 전형을 형성하는 결정적인 계기가 되었다.

한국 정부는 1970년대 중반 기존의 KD 부품조립에 기초한 자동차산업 정책을 포기하고 국산 고유모델 개발 정책으로 전격 정책 전환을 시도했다. 국산 고유모델 개발 전략은 초기의 우려에도 불구하고 정책 당국의 강력한 의지와 조립 대기업의 이해관계가 맞물리면서 성공적인 결과를 낳았다. 국산 고유모델의 개발에 성공했을 뿐만 아니라 지지부진하던 국산화율도 극적으로 상승하기 시작했던 것이다.

한국 정부의 자동차공업 정책 전환은 1973년 1월 12일 대통령 연두 기자회견에서 전격 발표된 '중화학공업정책 선언'을 계기로 이후 수립된 '장기 자동차공업 진흥계획'으로 구체화되었다. 1973년 수립된 '장기자동차공업 진흥계획안'의 핵심은 고유형 소형승용차의 생산과 국산화율 제고를 위한 부품산업의 육성, 이를 위한 지원책에 있었다. 74년 5월 확정 발표된 '장기 자동차공업 진흥계획'에 따르면 완성차 부문의 경우 75년까지 국산화율 95% 이상, 생산가격 2,000달러 내외로 원칙적으로 외국에서 생산, 시판된 일이 없는 소형차를 생산토록 했으며 81년의 자동차산업 목표를 50만대 생산, 7만 5천대 수출(1억 5천만 달러)에 두었다. 또 차종별 전문 생산체제가 추진되었는데 진흥계획안에 따라 제출된 자동차 4사의 사업계획성을 검토한 결과 그 실현 가능성이 낮아 부적합 판정을 받

은 아세아자동차는 다른 회사로 합병키로 하고 기아산업은 1,000cc급, 현대자동차는 1,300cc급, GM코리아는 1,400cc급 모델을 각각 1개씩 전문양산하도록 의무화했다. 부품부문에서는 완성차 부문과 부품 부문을 분리하되 완성차 조립공장은 중추 부품 중 엔진 및 차체공장 건설을 의무화하여 부품업계의 부품공장은 단계적인 수평계열화와 함께 1부품 1공장의 전문화 원칙 아래 기개발 품목은 기존 공장을 중심으로 육성하는 것으로 했다. 또 진흥계획을 지원하기 위해 개발이 추진되는 고유형 자동차의 수요 확보에 직결되는 관세의 경우 승용차가 이전의 150%에서 250%로 대폭 인상되었다. 부품의 경우에는 국산화에 필요한 원자재의 면세범위 확대, KD부품에 대한 수입량의 제한과 면세 폐지, 부품공업 육성에 필요한 경우 관세를 조정토록 했다(KAMA·KAICA 2005, 201-202).

<표 6-1> 1960년대 후반 자동차 국산화 추진 실적

(단위: %)

		1967	1968	1969
신진	코로나	23.6	27.6	38.2
	크라운	-	21.6	27.4
현대	코티나	-	22.5	31.3
아세아	피아트124	-	-	21.1
신진	디젤버스	64.7	66.8	77.5
	6톤 카고	-	24.7	34.0
기아	3륜 트럭	26.0	35.0	41.0

출처: 한국산업은행(1971), 『한국의 산업』; KAMA·KAICA(2005), 186.

이러한 정책 전환의 계기는 거듭된 산업정책 변경에도 불구하고 부품 국산화가 목표한 대로 달성되지 않자 비로소 문제가 KD 부품 조립에 의존한 자동차산업 전략에 있다고 판단했기 때문이었다(KAMA·KAICA

2005, 196; 267). 이전에는 외국 모델 도입을 통한 자동차산업 발전 전략 안에서 국산화율을 높이기 위해 기업들을 독려하고 기업 경쟁을 강화하는 방식을 지속했다. 그러나 <표 6-1>에서 보듯이 60년대 말 현대와 아세아의 승용차 산업 진입을 허용한 후에도 국산화율 상승은 한계를 보였다. 1969년 기준 국산화율을 보면 신진의 코로나는 38.2%, 크라운은 27.4%, 현대의 코티나는 31.3%, 아세아의 피아트124는 21.1%에 불과했다. 그러자 정부는 문제의 원인이 KD 부품 조립 방식에 의존한 자동차산업 발전 방식 자체에 문제가 있다고 판단한 것이었다.

그러나 정부의 이러한 정책 전환에도 불구하고 자동차 회사들이 정책에 호응하지 않았다면 경제적, 기술적 기반의 부재 속에서 자동차 고유 모델을 개발한다는 것은 불가능했을 것이다. 그렇다면 자동차 회사들은 어떻게 초기의 반발에도 불구하고 점차 정부 정책에 호응하는 쪽으로 전략을 변화시키게 되었는가?

앞서 현대자동차 정세영 명예회장의 회고에서 보았듯이 당시 완성차 업체들로서는 자발적으로 국산 고유 모델을 개발할 유인은 전혀 없었다. 1970년대 초까지 KD 부품 조립에 의존한 자동차사업은 당시 수출부진으로 인한 경제사정 악화에도 불구하고 수요가 급증하는 유망한 사업이었다. 이런 상황에서 1973년 중화학공업 육성 방침의 일환으로 '장기자동차공업 진흥계획안'이 수립되어 당시 자동차 4사(GM코리아⁵², 기아, 아세아, 현대)에 8월 5일까지 고유모델 승용차공장 건설계획을 제출하도록 공문이 전달되었을 때 업계의 반발은 매우 강했다. 특히 기존 체제에서 시장 지배자로서의 지위를 점유하고 있었던 신진으로서는 정부의 급격한 정책 전환을 받아들일 이유가 전혀 없었다. 전해지는 일화에 따르면 정부로부터 고유모델 개발에 대한 공문을 받고 난 후 GM코리아 김창원 사장은

⁵² 신진은 1972년 6월 7일 GM과 2,400만 달러씩 투자하여 50:50의 지분 비율로 GM코리아를 설립하였다.

이낙선 상공부 장관을 면담하러 간 자리에서 '자동차의 자라도 모르는 자들이 자동차 정책을 세운다'는 등 욕설을 퍼부었다고 전해진다. 뿐만 아니라 공문을 받아본 각 완성차 회사의 기획실 주요 임원들도 모두 그 계획이 실정을 모르고 탁상공론에 의해 만들어진 무모한 계획이라고 흥분했다고 한다(KAMA·KAICA 2005, 200).

그러나 초기 업계의 이러한 반발은 현대가 정부 정책에 적극 동조하는 것으로 돌아서면서 변화하기 시작했다. 현대는 포드와의 엔진 주물공장 합작사업이 무산된 것이 회사 전략 전환의 중요한 계기가 되었다. 두 회사간의 견해 차이가 좁혀질 수 없었던 부분은 바로 수출시장 제한과 사업영역에 대한 문제였다. 현대가 포드와의 합작투자를 추진한 주요 목적은 자사에서 생산한 소형차를 포드의 전세계 판매망을 통해 수출하는 것이었다. 그러나 포드는 현대의 판매망 이용을 거절했을 뿐만 아니라 포드가 이미 진출해 있는 시장에 대한 진출도 안 된다는 입장이었다. 또한 사업영역에서도 포드는 부품의 다국간 교환체제를 추진하려는 전략에 따라 합작회사가 특정 부품만 전문으로 생산한다는 원칙을 가졌던 반면 현대는 종합자동차공장을 목표로 하고 있었기 때문이다. 이런 연유로 현대가 포드와의 협상에 진전을 보지 못하고 있던 시기에 신진은 GM과의 합작을 성공시켰고 기아는 60년대부터 준비해온 일관공정 자동차공장 건설을 앞두고 있었다. 내부적 문제와 외부적 위기감 속에 현대는 결국 고유 모델 개발로 회사의 기본 전략방향을 설정하게 된다(KAMA·KAICA 2005, 192-193; 208-209).

그러나 최고 경영진의 전략 변화는 회사 내부 실무진들부터 강한 반대에 부딪힐 만큼 객관적 조건은 기록하지 않았다. 현대자동차 전 명예회장 정세영의 회고에 따르면,

좁은 한국시장만 보고 자동차를 생산해 봐야 승산이 없고, 내수시장을 겨냥

하면서 외국에 수출할 수 있는 고유모델의 차를 만들어야 한다는 생각이 들었다. 다국적 자동차 메이커들과 공동생산을 하면 자기네 차를 팔기를 고집하므로 고유모델이 될 수 없을뿐더러 그런 다국적기업은 전세계에 같은 브랜드로 자동차를 팔고 있기 때문에 우리가 만든 차를 같은 시장에 독자적으로 수출할 수도 없었다. 그렇다면 직접 수출하기 위해서라도 고유한 독자모델을 만들어야 했다. ... 그러나 나의 고유모델 구상은 시작부터 벽에 부딪혔다. 고유모델 얘기를 꺼내자마자 중역이나 간부들을 포함해 회사 전체가 반대하고 나섰던 것이다. '고유모델은 불가능합니다. 현재 코티나를 조립하고 있지만 그 조립도면조차 제대로 카피도 못하는 실력으로 어떻게 고유모델을 설계해서 만들겠다고 그러십니까?' 당시 기술책임자의 솔직한 말이었다. 우선 기술이 전혀 따라가지 못할 뿐 아니라 고유모델 개발에 엄청난 시간과 자금이 든다는 사실을 들면서 고유모델 운운하는 하는 나의 생각 자체가 지극히 위험한 발상이라고 했다. 심지어 윤 상무는 내게 '회사 들어먹으려고 그러십니까?' 라는 말까지 했을 정도였다(정세영, 2000, 『미래는 만드는 것이다』, 행림출판사).

그러나 현실적인 조건의 절대 부족과 그로 인한 내부 실무 경영진의 강력한 반발에도 불구하고 현대 최고 경영진의 생각 변화는 정부의 장기 자동차진흥계획안과 맞물려 빛을 발하기 시작했다. 단순히 자유시장에서의 단기적 이윤 추구의 논리만을 따랐다면 불가능했을 선택이 국가의 산업정책에 의해 실현될 수 있었다. 현대라는 개별 기업이 불확실성이 큰 장기적 계획을 추진할 수 있도록 국가가 인센티브를 제공한 것이었다. 현대는 정부의 장기 자동차 진흥계획안에 따라 제출한 사업계획서에서 자동차 4사 중 유일하게 고유모델 개발계획을 수립한 회사였다. 이에 따라 정부의 지원도 전폭적으로 이루어졌다. 실제로 독자모델 개발 및 공장건설에는 막대한 자금이 소요될 것으로 예상되었는데, 현대자동차사에 따르면 제1단계(1973-75년)로 총 7,125만 달러의 자금이 소요되는 것으로 나타났다. 이러한 자금 중 대부분을 차지하는 5,212만 달러를 차관형태로 해외에서 조달하기로 했고, 나머지 1,914만 달러만 증자 및 이익잉여금 등을 통해 자체 조달할 예정이었다. 그러나 정부로부터 최종 승인받

은 차관은 6,115만 달러로서 당초 예정금액을 크게 상회했다(조철 2014, 46-47).⁵³

현대자동차의 고유 모델 개발 프로젝트는 정부의 전폭적인 지원에 힘입어 1975년 11월 마침내 포니 1호차를 탄생시켰다. 포니가 출시되면서 국내 승용차 업계의 판도는 현대 위주로 재편되었다. 포니가 본격적으로 생산되기 시작한 1976년에는 현대의 생산 비중이 55.5%로 증가했고 1977년에는 62.4%까지 제고되었다. 그리고 이 시기 형성된 현대의 국내 시장 점유율은 이후에도 확고하게 지속되었다. 반면 60년대 중반부터 70년대 초반까지 독점적 지위를 향유하던 신진자동차의 후신인 GM코리아가 한국 자동차생산에서 차지하는 비중은 1977년 9.7%까지 감소하여 주요 승용차생산 3사 중 기아에 이어 생산량이 가장 적은 업체로 전락했다.⁵⁴

<표 6-2> 70년대 후반 자동차 국산화율 추이

구분	모델	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
기아	브 리 사	63	78	89	89	89	92	92			
	브리사II	86	86	90	90	89	90	91			
	피아트132				62	62	62	62			
	푸 조				20	20	20	20			
현대	포 니	85	90	90	91	92	93	93		97	98
	스 텔 라	60	61	61	61	62	62	62		97	97
	그라나다					21	21	21	28	28	
GMK (새한)	시 보 레	72									
	제 미 니			70	75	82	85	86	86	86	86
	레 코 드	58	58	60	62	62	62	64	65	65	75

⁵³ 조철 외. 2014. ‘한국의 주력산업: 자동차’. 『2014 발전경험모듈화사업』. 산업연구원 · KDI국제정책대학원.

⁵⁴ 산업연구원. 1997. 『한국자동차 산업의 발전역사와 성장 잠재력』. 산업연구원.

출처: 현대자동차주식회사(1992); 산업연구원(1997), p. 53에서 재인용.

한편 현대의 국산 고유 모델 개발로의 전략 변경과 결과적인 성공은 개별 기업의 성공으로서만이 아니라 다른 완성차 회사들의 전략에 변화를 미쳤다는 점에서 더 큰 의미를 가졌다. 현대가 국산 고유 모델 개발을 통해 국산화율을 획기적으로 제고하자 다른 완성차 회사들도 국산화율을 높이기 위해 노력하기 시작했다(산업연구원 1997, 53).⁵⁵ <표 6-2>에서 보듯이 현대 포니의 경우 75년 첫 탄생과 함께 이미 85%의 국산화율을 달성하고 1976년에는 90%를 넘기기 시작했다. 그러나 현대와 달리 기아와 GM코리아는 애초에 고유 모델 개발이 아니라 도입 모델 생산 계획을 세웠다. 그러나 도입 모델의 경우는 이전 시기 이미 검증되었듯이 국산화율 제고에 한계가 있었기 때문에 만약 현대 포니의 성공이 없었다면 이번에도 역시 획기적인 국산화율 제고는 힘들었을지도 모른다. 그러나 포니의 성공과 포니의 개발과정에서 이루어진 국내 부품기업 발굴이 다른 완성차 회사들에게 새로운 자극이 되었음은 분명해 보인다. 기아 브리사는 생산 첫 해인 74년 국산화율은 26%에 불과했고 <표 6-2>에서 보듯이 75년에도 국산화율은 63%에 지나지 않았지만 브리사II는 개발 첫 해부터 국산화율이 86%에 이르렀고 77년부터는 90%에 도달하였다. 경영권의 변화 및 GM과의 관계 때문에 생산에 차질을 빚었던 GM코리아(1976년에 '새한자동차'로 변경)는 우여곡절 끝에 1977년 국민차 모델로 '제미니'를 출시했는데 초기 국산화율이 70%에 달했고 79년 이후에는 80% 이상으로 국산화율을 끌어 올렸다.

현대의 한국 최초 국산 고유 모델 승용차 포니의 개발과 성공 과정은 당시 한국 경제가 작동하던 방식을 가장 잘 보여준다. 자동차 회사 중에

⁵⁵ 산업연구원. 1997. 한국 자동차산업의 발전역사와 성장잠재력. 연구보고서 제 386호.

가장 후발 주자였기 때문에 가장 기술적 기반이나 양산 경험도 부족했을 뿐만 아니라 자본금 17억원에 불과했던 현대자동차가 400억원이 넘는 투자가 필요한 고유모델 양산 계획을 세울 수 있었고 또 실현시킬 수 있었던 것은 국가의 정책적 도움 없이는 불가능한 것이었다. 또한 국가로서도 충분한 산업적, 기술적 기반이 없던 상태에서 고유 모델 개발을 성공적으로 추진할 수 있었던 것은 현대와 같이 적극적으로 정책에 부응하는 기업이 있었기 때문에 가능했다. 또한 국산 승용차 고유모델 개발을 통해 처음으로 국가의 '부품 국산화' 정책의 효과가 나타나기 시작했다. 국내 부품업체 육성에 대한 조립 대기업의 이해를 변화시킬 수 있었기 때문이었다. 그러나 이 때문에 동시에 독립적인 전문 부품업체를 육성하고자 했던 국가의 부품산업 정책은 다시 대기업에 의존한 부품기업 육성 정책으로 굴절되어야 했다.

단지 정책의 존재만으로는 결코 의도된 결과를 얻을 수 없다는 것을 70년대 초까지 한국 자동차산업의 역사는 잘 보여주었다. 정책의 대상이 되는 실제 행위자들은 정책 입안자들보다 항상 정책을 자신들에게 유리한 방향으로 이용하고 우회하는 방법을 찾는 데 더 뛰어나기 때문이다. 그래서 국가 주도적 경제 체제에서 정책은 중요한 역할을 하지만 그것이 시장 행위자들의 이해에 부합하지 않았을 때 남는 것은 단지 지대추구(rent-seeking)와 정치적 부패이기 쉽다. 또한 1970년대 초반까지 한국 자동차 산업의 발전 과정은 국가와 기업의 권력균형(balance of power)이나 국가의 정책 수단만으로도 정책의 성공적인 작동을 설명할 수 없음을 보여주었다. 그러나 정책이 시장 행위자들의 이해에 부합했을 때 그 결과는 누구도 예상치 못한 성과로 나타났다.

국산 고유모델 개발의 성공과 수직 계열화 체제로의 전환

1970년대 중반 국산 고유모델 개발의 성공은 한국 자동차산업을 한 단

계 업그레이드 시켰을 뿐만 아니라 국가와 대기업의 협력관계를 더욱 강화시켰다. 다르게 말하면 대기업에 대한 국가의 의존을 강화시켰다. 그것은 부품산업 정책의 전격적인 전환을 가져왔다. 장기 자동차공업 진흥 계획까지도 수평 계열화에 기초한 강한 부품산업 육성책을 포함시켰던 정부는 70년대 말 부품산업 정책을 수평 계열화 정책에서 수직 계열화 정책으로 전환했다. 수평 계열화 체제가 하나의 전문 부품업체가 여러 조립업체에 동일한 부품을 납품하는 방식이라면 수직 계열화 체제란 조립업체별로 하청 부품업체를 조직화하는 방식이다. 이 시기 수직계열화 정책으로 형성된 한국 기업간 관계는 이후 대단히 위계적인 한국 기업간 관계의 권력관계(power relation)를 결정짓는 중요한 계기가 되었다. 정부의 입장에서 수직계열화 정책은 조립 대기업이 부품기업을 직접 육성, 관리하도록 만들었다는 점에서 의도한 성과를 얻었으며 조립 대기업의 입장에서는 부품기업을 자신의 폐쇄적인 위계조직(hierarchy) 내에 들 수 있게 되었다는 점에서 자기 이익을 실현했다. 그러나 이러한 의도된 결과들 외에 의도치 않은 결과들이 이후 한국 기업간 관계의 전형적인 특징을 형성하고 또한 변화시키는 데 중요한 역할을 했다. 수직 계열화에 기초한 한국 기업간 관계는 부품기업의 종속성을 심화시킴으로써 부품산업의 성장이 조립 대기업의 이해에 의존하도록 만들었다.

한국 정부는 1978년 모기업과 부품업체 간의 자율적인 계열관계 형성을 허용하는 수직계열화 제도를 도입했다. 이는 무엇보다 수평 계열화 정책이 조립기업과 부품기업간 협력관계를 강화하는 데 한계가 있다는 인식에 기초해 있었다. 수평계열화가 부품기업의 규모의 경제 효과를 보장하는 데 주요한 목적이 있었다면 수직계열화는 각 조립기업별로 각자 부품기업을 계열화함으로써 조립기업의 부품기업에 대한 지원을 적극적으로 유도하고자 하는 데 목적이 있었다. 수직계열화 제도는 1978년 12월 ‘중소기업계열화 촉진법’의 1차 개정에 따라 1979년부터 본격적으로 실시되었다. 1979년부터 정부는 지정계열화 업종의 공동사업 계획을

추진했다. 공동사업 계획은 지정계열화 업종을 영위하는 조립기업체가 지정계열화 품목의 제조를 위탁받은 부품업체와 공동으로 사업계획을 세우는 것을 말하는데 이를 통해 조립기업이 특정 부품업체를 직접적으로 육성할 수 있도록 하는 조치였다. 또한 정부는 계열화의 범위를 확대하고 조립기업체에 대한 의무를 부과함과 동시에 벌칙을 강화하였다(산업연구원 1997, 65).

정부가 수직계열화 정책으로 전환한 데에는 부품기업의 효과적인 육성이라는 정부의 의도는 물론이고 조립 완성차 기업의 생각 전환도 중요한 역할을 했다. 즉 정부의 국산화 정책에 따라 마지못해 국내 부품을 이용하기는 했지만 부품업체 육성에는 전혀 관심도 유인도 없었던 조립기업들이 부품기업 육성에 관심을 가지기 시작한 것이다. 이는 70년대 중반 국산 고유모델의 개발과 국산 양산차 생산이 본격화되면서 완성차 생산이 비약적으로 성장하자 이제 부품의 품질 문제가 본격적으로 대두되기 시작했기 때문이었다. 이에 조립기업 스스로 부품기업을 육성할 필요성을 느끼게 되었지만 수평적 계열화 제도 내에서는 조립기업의 부품기업 육성 유인이 제한될 수밖에 없었다. 그러자 정부는 조립기업이 특정 부품기업을 책임 지고 육성시키되 그 곳에서 발생하는 이익을 향유하도록 하는 수직계열화 정책을 선택하게 된 것이다(산업연구원 1997, 65-66).

그러나 정부 주도 하에 이루어진 수직계열화는 조립기업과 부품기업간 자율적 관계를 통해 형성된 것이 아니었기 때문에 모기업과 하청기업 간 실질적인 협력이 이루어지기보다는 형식적인 관계만 존재하는 경우가 많았다. 그러자 정부는 다시 1980년대 들어 정부 주도의 계열화 정책을 민간 중심의 계열화 제도로 전환하는 일련을 조치들을 취했다. 이를 위해 정부는 1982년 계열화 추진협의회 운영의 강화를 통해 모기업 수급기업 간 상호협력을 강화하였고 1983년에는 중소기업계열화촉진법의 개정을 통해 정부 중심의 계열화심의회를 민간 중심의 중소기업계열화촉진협의회로 바꾸고 계열화 촉진을 위한 지도 권한의 일부를 위임하였다. 또 자

올적인 계열화를 정착시키기 위해 1983년부터 모기업별 수급기업체협의회의 구성 및 운영을 지원, 유도하였다. 이에 따라 1984년, 1985년에는 대우 협신회, 동아 협동회(쌍용 협동회의 전신), 현대 협동회, 아시아 협력회 등의 조립기업별 수급기업체 협의회가 구성되었다. 기아협력회는 1977년에 이미 자체적으로 구성되어 운영 중이었다. 또한 1985년 이후에는 1차부품 기업 산하에도 다수의 수급업체협의회가 구성되었다(산업연구원 1997, 66-67).

수급기업체협의회는 이후 한국 기업간 관계의 전형으로 자리잡은 모기업체를 중심으로 한 폐쇄적인 수직계열화 구조의 특징을 잘 보여준다. 수급기업체협의회는 현대 협동회를 예로 들어 살펴보면 현대협동회는 현대자동차를 중심으로 모기업인 현대자동차와 회원사 간의 공동 발전을 목적으로 한다. 협동회의 주요 사업은 현대자동차와 회원사 간의 의사소통 및 회원 상호간의 친목도모, 경영 및 기술수준의 향상을 위한 정보교환, 기술교류 등이다. 협력회 회원이 되기 위해서는 현대자동차의 생산에 필요한 핵심 부품의 메이커나 가공 외주 업체로서 현대자동차의 추천을 받아야 하고 현대와의 거래기간이 2년 이상, 현대자동차로의 납품비율이 총매출액의 40% 이상이어야 한다. 즉 협동회는 수급기업들에 의해 자생적으로 조직되어 자율적으로 운영되는 것이라기보다는 모기업의 부품업체 지원 및 관리조직이라는 성격이 강했다. 가입 자체부터 조립업체에 의해 엄격히 통제되고 완성차의 질적 향상을 위해 조립업체에 의해 조직, 운영되는 형태를 띠었기 때문이다. 실제로 현대 협동회의 경비는 거의 100% 현대자동차의 보조금으로 운영되는 실정이었다(산업연구원 1997, 67-69).

수직계열화 정책의 긍정적인 효과는 무엇보다 수급기업에 대한 모기업의 지원과 육성으로 나타났다는 데 있다. 특히 모기업으로부터의 기술지원 효과가 뛰어났던 것으로 보인다. 이는 수급기업체협의회 활동이 대부분 수급기업에 대한 기술 및 품질 교육, 기술교류 등에 초점이 두어졌기

때문이었다. 그러나 수급기업체협의회 활동의 특징에서 볼 수 있듯이 한국 기업간 관계는 상호협력 관계보다는 모기업의 필요에 따른 모기업의 일방적인 지원에 기초하여 형성되기 시작했고 이는 이후 오랫동안 한국 기업간 관계의 독특성을 특징지어왔다.

수직계열화 정책은 조립업체들의 부품업체 육성 유인을 강화함으로써 수급기업에 대한 모기업의 지원을 증가시켰다는 점에서 이전의 수평계열화 정책보다 긍정적인 성과를 낳았다. 그러나 수직계열화 체제 하에서는 독자적인 기술력을 가진 전문 부품업체를 육성하고자 했던 수평계열화 정책의 의도는 제한될 수밖에 없었다. 부품업체의 육성이 모기업의 의지에 더 많이 의존할 수밖에 없는 구조가 형성되었기 때문이다. 1980년대 이후 1990년대 말 새로운 부품소재 정책이 수립될 때까지 중간재 산업을 육성하기 위한 국가의 정책이 지속되었음에도 불구하고 한국 부품산업의 성장이 제한될 수밖에 없었던 이유가 바로 여기에 있다.

요컨대 전통적인 한국의 발전주의 국가 체제에서 최종재 조립생산을 중심으로 하는 대기업은 한국의 중소부품업체의 육성이나 이들과의 협력적 관계를 발전시키는 데 전혀 이해가 없었다. 조립 대기업의 이해는 자유로운 외국 부품의 수입에 있었으며 이 때문에 정부의 부품 국산화 정책에 전혀 동조하지 않았다. 그러나 조립 대기업의 이해가 이렇게 형성되었던 것도 국가의 정책에 기인했다. 1960년대-70년대 한국 정부의 최우선 정책은 수출 드라이브에 있었고 이를 위해 정책적으로 지원 가능한 모든 혜택을 규모의 경제를 실현할 수 있는 조립 대기업에 우선적으로 집중시켰기 때문이다. 같은 맥락에서 정부는 조립 대기업의 수출산업 육성을 위해 당장 필요로 하는 부품에 대해서는 관세를 면제하는 등 외국 부품의 자유로운 수입을 허용했다. 이러한 정책 환경과 부품산업의 미발달이라는 경제적 조건 하에서 수출 대기업들이 국내 부품업체와 긴밀한 관계를 유지할 이유는 전혀 없었다.

1970년대 말에 이루어진 수평 계열화 정책에서 수직 계열화 정책으로

의 부품산업 정책 전환은 자동차 국산 고유모델 개발을 계기로 부품 국산화를 지속적으로 추진하고자 했던 국가의 이해와 안정적이고 통제 가능한 국내 부품업체들을 육성하고자 했던 조립 대기업의 이해가 타협한 결과였다. 국가는 자동차 국산 고유모델 개발을 통해 부품 국산화를 제고라는 일정 정도의 목표를 달성했지만 수평적 계열화를 통해 독립적인 전문 부품업체를 육성하고자 했던 원래의 목표를 수정해야 했다.

그러나 전문적인 부품업체들을 육성하겠다는 산업 관료들의 아이디어는 이후에도 지속적으로 살아남았다. 정부는 1980년대부터 90년대 중반까지 수직 계열화 정책을 추진하는 중에서도 부품산업을 육성하기 위해 대기업의 출연금을 받아 자동차부품연구원, 전자부품연구원 등을 설립하는 등 노력을 지속했다. 대기업의 입장에서는 자기 회사 외부에 존재하는 이런 연구원들을 설립하는 데 큰 이해가 없었다(전 상공부 관료와의 면담조사 2016/06/20). 대기업은 오로지 자기가 통제할 수 있는 부품기업들이 자기가 원하는 만큼만 성장하기를 원했기 때문이다. 그러나 국가의 이해는 개별 대기업이나 그 하부의 부품기업들만이 아니라 부품산업 전체가 성장하고 그것이 다수의 조립 대기업의 경쟁력을 뒷받침할 수 있도록 하는 것에 있었다.

그리고 1990년대 말 부품소재 중심의 산업정책이 수립될 수 있었던 것은 전문적인 부품업체를 육성하겠다는 아이디어가 지속적으로 살아남았기 때문에 가능했다. 또한 1990년대 말 수립된 부품소재 중심의 산업정책이 이전과 달리 성공적으로 작동할 수 있었던 것은 국내 부품업체들과의 관계에 대한 조립 대기업들의 이해가 변화했기 때문에 가능했다. 그러나 주목해야 할 사실은 국가가 원래 의도했던 대로 그렇게 성공적이지는 못했지만 국가의 계열화 정책과 강력한 국산화 정책 그리고 80년대-90년대까지 지속되었던 중간재 산업 정책과 자동차부품연구원, 전자부품연구원 등의 설립을 통해 부품기업 지원 정책, 또한 1990년대 말 이후 실질적으로 구체화된 중소 부품업체의 육성을 위한 산업정책이 없었다면,

다시 말해서 자연스러운 자유시장 상태로 두었다면, 대기업이 스스로의 경쟁력을 위해 전략을 수정해야 했을 때 국내 부품업체들을 육성하고 긴밀한 협력체제를 구축하는 것은 가능한 선택지가 아니었을 것이라는 점이다.

다음에서는 좀더 미시적 수준에서 실제로 기업간 관계의 이해가 어떻게 변화할 수 있었는지에 초점을 두어 살펴보고자 한다.

(b) 협력적 혁신체제의 수립과 대기업의 이해

한국의 조립 대기업이 전통적인 부품업체들과 대립적 착취적 관계에서 협력적 혁신체제로 전환한 이유는 첫째, 국가에 의한 선택권의 제한뿐만 아니라 대기업 스스로도 해외 부품의 사용과정에서 겪은 많은 문제점에 대한 반성에 기인한다. 한국 대기업들은 외국 특히 일본 부품업체들의 시장적 힘에서 오는 횡포를 경험하면서 이를 회피할 방법을 찾는 과정에서 대안으로 한국 부품업체의 육성을 고려하기 시작했다.

한국 부품업체들의 기술력이 성장해서 외국에서 비싼 값에 수입해서 쓰던 부품을 국산화했을 때 부품 국산화의 절대 수혜자는 한국 완성품 업체라고 할 수 있다. 90년대까지만 해도 한국 주력산업의 대표기업들은 대부분의 핵심 부품을 외국에 의존해야 했다. 그러다 보니 외국 부품업체들이 협상력(bargaining power)를 앞세워 한국 제조사들에게 터무니 없이 높은 가격에 부품을 팔았다. 그러다가 한국 부품업체가 부품을 국산화하면 가격을 낮추어서 한국 업체들을 고사시키려는 전략을 폈다. 그러면 한국 부품업체의 입장에서 회사의 생존이 위태로운 상황에 직면하곤 했지만 그 과정에서 오롯이 혜택을 보는 것은 한국 완성품 대기업들이었다. 한국 대기업들의 입장에서는 일본 부품의 가격이 낮아지든, 한국 부품업체가 더 낮은 가격을 제시하든 상당한 원가 절감 효과를 보았을 뿐

만 아니라 부품 국산화로 일본 부품업체에 대한 협상력(bargaining power)가 그만큼 커지는 효과도 볼 수 있었다. 정세영 현대자동차 명예회장의 회고는 이러한 대기업들의 이해를 잘 반영한다. 정세영 명예회장에 따르면

우리가 직접 만든 공작기계는 고장이 나도 스스로 수리할 수 있고, 또 외국에서 사오던 자동차 조립용 부품을 직접 생산하게 되면 그만큼 자동차 가격의 경쟁력을 확보하게 되는 셈이다. 실제로 외국에서 들여오다 차후에 국산화된 부품의 경우, 기존 가격에서 30-50%씩 하향 조정된 예가 많다. 그 부품에 소요되는 생산원가를 훤히 알고 있다 보니 외국업체들이 터무니없는 고가를 불러 바가지 씌우는 것을 방지할 수 있어 일석이조의 효과를 거두었던 셈이다(정세영 2000, 278).

대기업의 입장에서 부품 국산화의 혜택이 이렇게 큼에도 불구하고 내부적으로 국산화하는 것 외에 국내 부품업체들을 육성해서 부품을 국산화하는 데 소극적이었던 이유는 바로 기껏 시간과 비용을 들여 국산화를 했는데 외국 부품업체가 가격을 내려버리면 굳이 국내 부품업체를 써야 할 이유가 없어지는 것이었기 때문이다. 반도체 부품인 본딩와이어를 생산하는 한 전자 부품업체의 사례는 이런 사정을 잘 보여준다. 오랫동안 이 회사의 R&D를 담당해온 기술이사에 따르면,

본딩와이어는 금값을 제외하고 가공비만으로 가격을 따진다. 그런데 이전에는 일본 회사에서 실제 가공비는 금 가격의 10%도 안 되는데 가공비를 금 가격만큼 받았던 것이다. 그래서 일본 회사가 가공비를 50% 다운시켰다 해도 우리는 가공비를 더 절감할 수 있는 여지가 있었다. 우선 국내생산이기 때문에 운송비를 절감할 수 있었고 자체 기술개발을 통해 제품을 생산했기 때문에 외부에 기술료를 지불할 필요가 없었다. 그래서 일본 회사가 가격을 50% 다운시켰지만 우리는 40~45% 정도 가격으로 제품을 판매할 수 있었기 때문에 가격경쟁력을 가졌던 것이다. 그러다 보니 고객사의 입장에서는 국산이 품질 면에서도 큰 차이가 없고 가격도 싸고 하니 기왕이면 국산을 써 주자 해서 우리 제품을 쓰기 시작했다. 이 제품이 쉬운 기술부터 어려운 기술까지 다양한데 처음부터 어려운 기술 제품을 쓰진 않았고 처음에는 쉬운

기술 제품부터 가격이 싸고 하니 쓰기 시작하다가 차츰 어려운 기술 제품까지 영역을 넓혀간 것이다(OO전자 이사와의 인터뷰, 2015/11/17).

90년대 말에 수립된 부품소재기업 육성 정책은 대기업이 저야 하는 risk를 국가가 부담함으로써 부품기업뿐만이 아니라 실질적으로는 대기업을 지원하는 정책이기도 했다. 다른 한편 한국 조립 대기업들이 국내 부품업체들을 육성하려고 했던 또 다른 이유는 1990년대 해외 생산을 확장하는 과정에서 해외현지 생산에 필요한 부품조달의 어려움을 겪은 후 대안으로 국내 부품업체와의 관계가 OEMs의 성공적인 사업(business)을 위해 필요하다고 판단했기 때문이었다.

1990년대 초부터 삼성과 LG 같은 전자기업들을 중심으로 해외생산을 급격히 늘리기 시작했다. 그 이유는 우선 1987년 민주화 이후 한국 내 임금의 급격히 상승하여 국내 생산 가격경쟁력이 급격히 떨어졌기 때문이다. 그리고 동시에 일본 회사들이 동남아시아로 나가 자신들의 높은 기술력에다 동남아시아의 싼 임금을 결합한 상품을 생산하여 미국 시장에 판매함으로써 당시까지 국내 생산에 의존하던 한국 기업들이 위기에 직면했던 것이다. 자동차 산업의 경우도 1990년대 말부터 본격적인 해외 생산을 시작했다.⁵⁶

한국 기업들의 초기 해외 진출은 대부분 개별 기업들의 독자 진출 형태로 이루어졌다. 이러한 독자 진출의 이유는 당시까지 일본 기업들과 달리 국내 부품업체들이 별로 발달하지 못했을 뿐만 아니라 일본과 달리 부품업체와 긴밀한 관계이지도 못했기 때문이다. 그러나 독자적으로 진출한 한국의 조립 대기업은 해외 현지에서 부품조달체계의 어려움에 직면하게 되었다. 해외 현지에서 사용될 부품조달을 위해서는 세가지 선택이 있었다. 하나는 보쉬와 같은 선진 글로벌 부품업체들을 사용하는 것

⁵⁶ 자동차산업의 경우도 1980년대부터 일부 해외생산이 이루어졌지만 본격적인 해외생산이 시작된 것은 1990년대 말부터다.

이고, 다른 하나는 현지 업체들(locals)을 이용하는 것이고, 나머지 선택은 일본과 같이 본국에서 자국의 부품업체들을 데려와 함께 협력하는 것이다. 그런데 현대와 삼성 같은 한국 대기업들이 겪은 유사한 사례를 보면 첫 번째 글로벌 부품업체를 사용하는 것이나 둘째 선택지인 현지 로컬업체들을 사용하는 것이 모두 문제였다.

우선 글로벌 부품업체들을 사용할 경우 보쉬와 같은 글로벌 업체들은 한국 조립 대기업보다 덩치가 훨씬 크기 때문에 협상력(bargaining power)에서 밀려서 경쟁력 있는 가격에 부품을 조달받기 어려웠다. 더구나 글로벌 업체들로부터 선진국 업체들 예들 들면 포드나 폭스바겐 같은 기업들과 동일한 부품을 조달할 경우 선진 기업들이 훨씬 더 많은 규모의 부품을 조달하기 때문에 덩치가 작은 한국 기업들로서는 경쟁력 있는 가격에 조달 받기가 더 어려운 구조였다.

다른 한편 현지 로컬 기업들로부터 부품을 사용할 경우는 품질이 불안정하여 사용하기 어려웠다. 특히 중국과 같이 상대적으로 저발전된 국가의 부품업체는 더욱 품질이 문제가 되었다. 반면 영국과 같은 선진국에 진출하여 로컬 부품업체들을 사용할 경우, 이미 먼저 진출한 글로벌 거대 기업들이 이들 부품들과 먼저 거래를 하고 있기 때문에 덩치가 작은 한국 기업들이 새로운 거래선을 뚫어서 상대적 경쟁력을 확보하기 어려웠던 것이다.

한국의 대기업들은 이러한 해외 현지생산에서 부품조달체계가 가지는 어려움을 경험한 이후 국내 부품업체를 육성하여 이들과 동시에 해외 진출하여 긴밀한 협력관계를 구축하고자 하는 방향으로 전환하였다. 한국 OEM들이 더 국내 부품업체들과의 관계에서 자신들의 경쟁력이 나온다고 인식하게 되었던 것이다. 현대자동차 관계자에 따르면 2000년대 들어 현대자동차가 글로벌로 사업을 확장하는 과정에서 국내 부품업체들과의 동반 진출을 꾀했는데 그 이유는 현대자동차의 경쟁력이 국내 부품업체들과의 관계에서 나온다고 판단했기 때문이었다. 그리고 결과적으로 현

대자동차와 협력업체들의 동반 진출은 둘 다에게 성공적인 전략이었다.
현대자동차 구매팀 부장(general manager)에 따르면

우리가 미국 앨라바마에서 ground open을 한 게 2002년 4월달이다. 그때 국내 부품업체들을 많이 데리고 나갔다. 우리 경쟁력이 거기서 나오니까... 우리가 중요하다고 생각되는 거 그러니까 경쟁력에 core라고 생각되는 그런 아이템들을 많이 데리고 나가려고 애를 썼다. 협력업체들도 사실은 (우리와 같이 나가는 게) 옳은 전략이었다. (혼자) 나가면 일단 그쪽 시장을 뚫기가 힘들기 때문이다. 우리와 같이 나가면 예를 들어 우리 알라바마 공장이 30만대 캐파가 되니까 그 정도면 업체들의 입장에서는 turnover가 확보되는 셈이다. 협력업체들은 그런 면에서 안정적으로 공급할 수 있는 공급처를 확보하는 거고 우리는 핵심 부품에 대해서 기존 협력업체를 이용할 수 있으니까 서로의 이해가 맞아떨어진 것이다. 어찌면 그런 모델이 성공했다고 볼 수 있다(현대자동차 구매팀 부장, 2010/08/24).

또한 한국의 조립 대기업들은 국내 부품업체들과의 긴밀한 협력에서 오는 이점을 실행과정에서 경험하게 됨으로써 국내 부품업체들과 협력적 혁신체제를 발전시키게 된다. 앞에서 인용한 현대 구매팀이 지적한 경쟁력에 주목할 필요가 있다. 현대자동차가 말하는 '경쟁력'이라는 것이 정확히 의미하는 바가 무엇인가? 그 경쟁력은 OEMs과 부품업체들이 각자 자체적으로 갖고 있는 기술경쟁력이나 가격경쟁력이 뿐만 아니라 보다 중요한 것은 둘 간의 관계와 협력적 시너지에서 나오는 혁신체제로부터 나오는 경쟁력을 의미한다. 즉 장기적이고 전속적인 거래관계에 기초해서 이루어진 비공식적이고 일상적인 상호작용(interactions) 속에서 상호간에 축적되어온 지식(knowledge)이 빠르게 새로운 지식(knowledge)을 축적시키는 재생산 구조로 작동하고 있었다. 그것이 바로 한국 OEM들의 경쟁력이었던 것이다.

우리가 품질경쟁력, 가격경쟁력을 가지려면 기존에 있던 자동차회사들하고 차별되는 점이 있어야 하는데 우리는 그 차별화를 위해서 같은 suppliers를

쓰면 안된다고 봤기 때문에 한국에서 우리하고 오랫동안 일해 왔던 업체들을 활용하는 게 유리하다고 본 것이다. (한국 업체들은) 우리가 하고 있는 process와 rule을 알고 있으니깐. 차를 개발하는 과정은 회사마다 다르다. 예를 들면 우리가 100명의 suppliers가 필요한데 그 중에 90명은 이미 알고 있고 10명은 잘 모른다 하면 그 10명에 대해서만 우리 process에 따라오도록 집중관리하면 된다. 그런데 10명만 우리가 알고 있는 업체고 90명은 잘 모르는 new suppliers라면 개들에 대해서는 intensive한 care가 안 된다(현대자동차 구매팀 부장, 2010/08/24).

현대자동차 관계자와의 면담 조사는 지속적인 혁신이 가능하기 위해서는 새로운 지식(knowledge)도 중요하지만 기존에 축적된 지식(knowledge)을 어떻게 관리하는지가 대단히 중요할 수 있다는 시사점을 제공한다. 현대자동차는 글로벌 톱(top) 플레이어로의 성장을 도모하는 과정에서 국내 부품업체를 이용함으로써 품질관리(quality control)의 비용을 줄일 수 있었다. 즉 조정(coordination)의 비용을 줄일 수 있었다는 얘기다. 즉 부품업체들로 어느 정도 기술개발의 부담을 넘김으로써 더 빠른 혁신(innovation)을 유도하면서도 품질관리(quality control)의 비용을 최소화할 수 있는 수준에서 조정이 이루어지는 것이다.

(c) 부품기업들의 이해

한국 기업간 관계는 전통적으로 갈등적 비협력적 착취적 관계였다. 그런데 어떻게 선택적이지만 핵심 부품업체들과 조립 대기업간에 상호의존적인 협력적 관계가 형성될 수 있었는가? 왜 한국 부품업체들은 다른 대안을 찾지 못했을까?

조립 대기업 중심의 요소투입형 정책으로 인해 1970년대 이후 조립 대기업과 부품 중소기업 간의 경쟁력 격차는 훨씬 더 심각해졌다. 이런 상황에서 한국 부품업체들로서는 스스로 해외시장을 개척한다는 것은 선택

하기 쉬운 옵션이 아니었다. 반면 국내 조립 대기업과의 관계는 많은 불합리하고 불공정한 조건에도 불구하고 거래관계의 안정성과 대기업의 성장으로 인한 낙수효과라는 최소한의 이점이 있었다. 이러한 이점들은 중소 부품업체들이 국내 대기업과의 거래관계를 지속하고자 하는 요인으로 작용했고 거래관계가 지속되면서 부품기업들도 대기업과의 거래관계 자체를 경쟁력으로 인식하게 되었던 것 같다. 이러한 인식의 전환은 주력 산업의 조립 대기업과 핵심 부품기업들과의 관계가 적대적 불신 관계에서 상호의존적 협력 관계로 진화하는 데 중요한 역할을 했다.

안정적인 물량 확보

국내 부품기업들에게 국내 OEMs은 여전히 비교적 안정적인 거래처다. 물론 고객사가 요구하는 기술과 품질, 가격을 충족시켜야 한다는 전제는 당연히 있다. 그러나 어쨌든 부품기업들이 정상적인 노력을 했을 때는 국내 OEMs과의 거래관계는 안정적인 지속성을 가진다는 점이다. 아직 규모가 그렇게 크지 않은 한국 부품업체들에게는 안정적인 거래선이 확보한다는 것은 무엇보다 중요한 유인(incentive)인 것으로 보인다. 자동차 부품업체인 캄텍 부장에 따르면,

제조업을 하는 업체들은 지속성이 유지가 되어야 한다. 매출이 유지가 안 되면 회사가 기운다. 비용은 계속 들어가는데 이익은 안 나고 빚은 늘어나는 악순환에 빠지는 것이다. 그래서 최소한 매출액이 유지 이상은 돼야 한다. 그러려면 확실한 거래 기반 하나는 있어야 한다(캄텍 기획부장과의 면담조사, 2015/11/10).

한국 부품업체들은 최소한의 수요 보장을 위해 안정적인 거래처를 확보하고자 하였다. 그러나 조립 대기업이 단가 인하나 지불대금 연기와 같은 다소 부당한 거래행위를 할 경우 독일 기업들과 같이 집단적인 저항이나 논의를 하기는 어려웠다. 이유는 부품기업들 간의 단체를 따로

만들고 이를 기반으로 자체 거버넌스를 발전시키지는 못했기 때문이다. 그래서 한국 부품업체들에게는 저항이나 거래선 이탈(exit)보다는 안정적인 거래처 확보와 함께 위계적 파워를 받아들이는 한에서 최대한 협력적으로 행동하였던 것이다. 게다가 아래에서 보듯이 조립 대기업과의 협력적 관계를 통해 경쟁력을 향상시킴으로써 전체 산업이 성장하고 이에 따라 작업물량도 증가함으로써 실질적인 이득을 얻을 수 있었기 때문이다.

대기업의 성장에 따른 낙수 효과

대기업이 성장하는 과정에서 대기업에 납품하는 부품기업들도 같이 성장했고 따라서 부품기업들 스스로 다른 OEM들과의 거래를 확대하는 데 이해(interests)가 강하지 않았다는 것이다. 즉 지금까지는 삼성전자나 현대자동차 같은 대기업들이 해외생산을 확대하며 총 매출액이 크게 확대되자 삼성전자나 현대자동차에 공급하는 부품업체들이 그 물량을 대는 데만도 벅찼던 것이다. 현대자동차에 엔진 부품을 납품하는 기업의 관계자에 따르면,

지난 10여년 동안은 현대자동차(기아자동차 포함)와의 거래 비중은 계속 증가했다. 현재까지는 우리 매출의 92~3%가 현대, 기아이다. 우리 회사의 지난 10년간 매출 증가율이 평균 15%이다. ... 내가 대우에 있다가 이 회사로 왔을 때 일이 정말 많았다. 회사가 성장하던 때니까 자고 나면 라인 증설해야 하고 자고 나면 건물 지어야 되고 자고 나면 부품개발 해야 되고 그랬다(캠텍 기획부장과의 면담조사, 2015/11/10).

대기업의 성장이 곧장 협력업체의 성장을 견인했다. 현대자동차 정책조정팀 부장에 따르면,

완성차가 크면서 협력사도 같이 컸다고 볼 수 있다. 여기를 보면 알 수 있듯이 1차업체의 평균 매출액이 2001년도에 733억이었는데 2014년에는 2589억 정도 된다. 그리고 자동차산업의 특성상 장기 거래를 할 수밖에 없는 구

조여서 1차 업체와의 평균 거래기간이 28년이다. 우리나라 중소기업의 생존기간이 평균 11.2년이다. 자동차산업의 거래관계가 길 수밖에 없는 것이 한 차종을 개발하는 데 3~5년, 양산하는 데 5년, AS가 최소 5~7년 정도 되기 때문에 한 번 거래를 하면 최소 10년은 거래를 하게 되기 때문이다. 그래서 해당 업체가 특별히 사회적으로 문제가 될 만한 물의를 일으키지 않는다면 계속 해서 같이 가는 구조이다. 공식적으로는 경쟁입찰을 통해서 물량을 주는 구조지만 풀 안에 있는 업체들은 전략적으로 한 차종은 맡을 수 있도록 분배를 하는 편이다. 그래서 풀 안에 들어와 있는 업체들은 계속적으로 살아남을 수 있다. 또 장기거래를 하니까 안정적인 성장을 할 수밖에 없는 것이다(현대자동차 정책조정팀 부장과의 면담조사, 2015/10/29).

특히 2000년대 이후 부품업체들의 양적 성장이 두드러질 수 있었던 것은 대기업들이 해외생산을 확대하면서 많은 부품 협력업체들이 동반 진출을 했기 때문이다. 1997년부터 해외생산을 시작한 현대기아자동차와 함께 동반 진출한 1, 2차 협력사들의 수는 1997년 34개사에서 2015년 608개사(1차 265사, 2차 343사)로 증가했다. 2000년대 초반 하더라도 규모도 크지 않고 해외진출 경험도 없었던 부품업체들은 이처럼 국내 OEM들과의 동반 해외진출을 통해 해외투자의 risk를 줄이고 글로벌 기업으로 성장할 수 있는 토대를 마련할 수 있었다. 현대자동차 관계자에 따르면,

현대와 기아가 나갈 때 지역적으로 멀리 떨어지지 않는 곳으로 나가는데 예를 들면 현대가 엘라바마에 공장을 지으면 기아는 조지아에 짓는 식이다. 그러면 동반진출 해서 나간 부품업체들은 그 중간쯤에 분포하면서 양쪽에 공급을 하기 때문에 기본적인 물량을 확보할 수 있다. 한 공장에 공급하는 것이 20만대이기 때문에 기본적으로 40만대는 물량을 확보하고 나가는 것이다. 게다가 현지 업체들한테도 추가로 공급을 함으로써 훨씬 더 성장할 수 있는 계기가 된 것이다(현대자동차 OOO 부장 인터뷰, 2015/10/29).

또 최근에 글로벌 소싱이 증가하는 가운데 한국 대기업들도 글로벌 부품업체들이나 해외의 싼 부품업체들로 소싱 파트너를 확대하는 추세가 증가하고는 있지만 여전히 한국 대기업들의 주요 부품거래처(main

suppliers)는 한국 부품업체들이다. 현대자동차 부장에 따르면,

우리가 말하는 글로벌소싱은 예를 들면 델파이한테 사는 게 아니고 미국 혹은 중국에 진출해 있는 우리나라 업체가 거기서 물건을 만들어서 우리에게 파는 걸 말하는 그런 개념이고 요즘은 글로벌소싱보다 low-cost sourcing이라고 해서 제3국, 중국은 아니지만 베트남이나 인도네시아 이런 나라에서 사는 게 low-cost sourcing인데 그렇게 비중이 높지는 않고 그거는 우리뿐만 아니라 다른 OEM들도 거의 그렇게 한다(현대자동차 000 부장, 2010/08/24).

대기업의 기술 지원: 경쟁력의 원천이 대기업과의 관계에 있다는 인식

한국 혁신체제의 질적인 변화에도 불구하고 한국 부품업체들이 여전히 국내 OEMs와의 거래 비중을 유지해온 또 다른 이유는 바로 한국 부품업체들이 새로운 혁신의 주체로 성장하는 과정에서 한국 OEM들의 역할이 중요한 부분을 차지했기 때문이다. 즉 한국 혁신체제의 분권화(decentralization) 방식이 미국처럼 완전히 글로벌 아웃소싱으로 가거나 유럽처럼 지역 공동체(communitiy)에 기초한 협의 모델로 발전하기보다는 기존 대기업 중심의 수직계열화 체제가 유지되는 가운데 그 체제 내의 부품업체들이 성장하는 방식으로 발전한 것은 국내 OEMs들이 국내 부품업체들이 성장하는 과정에 의도적, 직접적으로 개입했기 때문이다. 물론 국내 부품업체들이 성장할 수 있었던 배경에는 단지 국내 OEMs의 협력사 육성정책 외에도 국가의 부품소재산업 육성정책, 부품업체 스스로의 생존 노력 등이 있었다. 그러나 국내 부품업체들의 성장에 국내 OEMs와의 관계가 중요한 영향을 미쳤다는 사실은 부인할 수 없다. 실제로 현재 한국 혁신체제에서 OEM들과 부품업체들의 관계는 그 자체로 부품업체들의 혁신체제의 일부를 구성하고 있으며 마찬가지로 OEM들의 혁신체제의 일부이기도 하다.

긴밀한 의사소통(communications)에 기초한 협력을 통해 얻어진 긍정적인 성과들과 그 경험은 한국 기업간 거래 관계를 더욱 장기적이고 긴

밀하게 만드는 기초가 되어 왔다. 즉 기존 성과에 대한 긍정적인 평가는 물론 기존 성과로 인해 축적된 지식(knowledge)을 바탕으로 더 핵심적이고 더 높은 기술력을 요하는 기술협력 단계로 나아갈 수 있었던 것이다. 이것이 현재 한국 혁신체제의 선순환 구조이다. OO전자는 현재 삼성SDI와 2차전지에 들어가는 핵심 소재 개발을 국책 과제로 함께 하고 있는데 이 역시 오랜 기간 계속해온 협업의 연장선이라고 말한다.

지금 삼성SDI와 하고 있는 작업도 아까 말한 아남반도체나 삼성전자와 했던 작업들과 같다고 보면 된다. 우리가 시제품을 만들어서 가면 그것에 대해 (삼성SDI에서) 피드백을 주고 그 과정을 계속 반복하고 있는 것이다. 지금 WPM 과제로 하고 있는 사업에서 우리가 개발하고 있는 소재는 사실 우리가 기술도 안 되고 투자하려면 최소 100억이 들어가는 사업이다. 하지만 수요기업이 있고 수요기업이 계속해서 improve를 시키면서 같이 개발을 하고 있기 때문에 아직 목표까지 도달하지는 못했지만 거의 많이 와 있는 상태다[팔호는 필자의 덧붙임](OO전자 이사와의 인터뷰, 2015/11/17).

한국은 이처럼 조립 대기업과 부품업체들 간에 다소 폐쇄적 pool 내에서 협력적 혁신체제의 이점을 살리는 방식을 발전시켜왔던 것이다. 다만 최근 대기업도 중소부품업체도 점점 상대적으로 폐쇄적인 구조의 한계를 극복하고자 거래처를 서로 open 하는 경향을 보여주고 있다. 조립 대기업이 보기에 부품업체들이 더욱 성장하는 것이 필요한데 그것은 현재의 제한된 물량과 제한된 거래처에 따른 정보 제한의 문제로 인해 성장에 한계가 있다는 것이다. 부품업체들의 입장에서도 자기들의 기존 OEMs이 허용만 해준다면 새로운 거래처를 확장하고 싶어했다. 이제 그럴만한 기술력과 능력도 갖추어 가고 있기 때문이다. 그러나 상대적으로 폐쇄된 pool 내부에서 안정적이고 긴밀한 협력관계를 구축하던 것이 새로운 open relations에서는 어떻게 긴밀한 협력관계에서 오는 이점을 계속 유지할지는 향후 과제로 남아있다고 할 것이다.

제 7 장 결 론

본 논문은 지난 50여년 간의 한국 경제의 빠르고 지속적인 성장의 원인을 규명하기 위해 한국 발전모델이 과연 무엇이고, 최근까지 얼마나 어떻게 변화해 왔으며 그 변화의 원인과 메커니즘이 무엇인지를 동태적, 비교역사적, 내생적 관점에서 분석하고자 시도하였다.

한국 경제성장의 원인을 설명하려고 시도했던 신자유주의적 시장경제론이나 고전적 발전주의 국가이론은 공히 각자의 관점에서 한국 발전모델의 일면만을 강조함으로써 한국 경제발전 모델의 진화를 동태적으로 파악하지 못하는 한계를 가진다. 본 논문은 기존 연구들의 정태적 설명을 극복하기 위해 한국 발전모델의 특성을 변화에 관점에서 동태적으로 설명하고자 시도했다.

본 논문의 분석에 따르면 한국 경제발전 모델의 전형적인 특징은 무엇보다 지속적인 국가 주도 발전주의 전략에 있다. 먼저 1970년대까지의 전형적인 한국 발전주의 체제에서는 국가의 강력한 지도주의(dirigisme)에 기초해서 경제에 대한 국가 개입의 정도가 대단히 광범위하고 깊었다. 국가가 직접 산업과 기업을 선별해서 육성하는 방식을 취했고 정책 수단도 은행 국유화를 통한 금융 통제와 정책자금 분배, 사업 허가제를 통한 국가의 강력한 권한에 의존했다. 정책결정 과정도 대통령을 중심으로 한 극소수의 핵심 관료들과 수출진흥정책의 하위 파트너로서 민간 대기업들만 참여하는 대단히 폐쇄적이고 협소한 구조였다.

그러나 1997년 이후 2000년대에는 금융통제나 명령적 재량권에 의존하는 직접적 정책 수단은 더 이상 쓸 수가 없는 상황이 되었다. 그럼에도 불구하고 한국은 여전히 산업정책을 지속하고 있다. 김대중 정부의 벤처기업 육성 정책이나 부품소재 육성 정책, 노무현 정부의 차세대 성장동

력 육성 정책, 이명박 정부의 신성장동력 육성 정책, 박근혜 정부의 창조경제 정책 등 정부가 바뀔 때마다 산업정책의 새로운 비전을 제시하고 구체적인 프로그램을 만들어 지속적인 산업 고도화를 주도하는 국가의 역할은 지속되고 있다.

다만 한국의 국가 주도 발전주의는 그 내용과 수단, 방식을 변화시켜 왔다. 대규모 자본 투입을 통해 대기업을 육성하는 데 초점을 두었던 70년대와 달리 1997년 이후에는 기술집약적인 고부가가치 산업 육성과 함께 대기업만이 아니라 중소/중견 기업을 포함해서 기업간 협력의 시너지 효과를 창출할 수 있는 혁신 시스템을 만들어내는 데 산업정책에 초점을 두고 있다. 또한 정책수단에서도 대규모 자본 투입보다는 R&D 지원에 초점을 둔 인센티브를 제공하는 방식으로 바뀌었다. 정책 거버넌스 방식도 민간의 참여를 확대하는 방식으로 변화했는데 다만 자금 지원만 한 채 민간에 맡겨두는 방식보다는 정부 출연 연구소들과 민간 기업들의 컨소시엄을 형성함으로써 국가는 조정자(coordinator)로서 참여하는 방식을 취하고 있다. 또한 이러한 민관 공동 연구개발 프로젝트들을 통해 산업 혁신 생태계를 형성하는 데 초점을 두고 있다.

그렇다면 한국 경제발전 모델의 변화를 어떻게 이해해야 하는가? 본 논문은 현재 한국 경제발전 모델의 특징을 이해하기 위해서는 보다 비교적인 시각에서 접근할 필요가 있음을 강조한다. 비교적 관점에서 접근한다는 것은 일반적인 형태의 발전주의 국가 혹은 국가 주도 자본주의 모델을 과거 한국에서 형성된 독특한 발전주의 형태의 일면과 동일시하는 것이 아니라 자본주의의 다양한 유형이라는 관점에서 97년 이후의 한국 자본주의 유형을 파악해야 한다는 것이다. 따라서 다양한 자본주의 유형이라는 비교적 시각에서 보았을 때 97년 이후의 한국 자본주의 모델은 주력 산업의 고도화와 신산업의 육성을 시장에 맡겨두는 것이 아니라 여전히 국가가 개입해서 산업 혁신 체계를 형성하고 조정한다는 점에서 앵글로색슨 자유시장 모델과도 구별되고 민간 주도적인 유럽식 코포라티즘

모델과도 구별된다. 다만 변화의 관점에서 보았을 때는 과거에 비해 훨씬 포괄적이고 민주적인 거버넌스 체계에 의존하는 민주적 발전주의 체제로 변화했다고 볼 수 있다.

그렇다면 왜 한국은 기존의 70년대 발전주의 체제를 그대로 지속시키지 못했는가? 혹은 변화를 했다면 왜 영미식 시장자유주의 모델로 이행하거나 유럽식 코포라티즘 모델로 이행하지 못했는가? 한국 발전모델의 변화의 메커니즘을 어떻게 이해할 것인가?

본 논문은 한국 자본주의의 진화의 독특성, 다시 말해 기존의 권위주의적 발전주의에서 자유시장이나 유럽식 코포라티즘이 아니라 민주적이면서 여전히 국가주도의 발전주의 형태로 전환하게 된 것을 이해하기 위해, 외적 충격뿐만 아니라 무엇보다 주요 행위자들에 의한 상호작용과 그 정치적 과정에서 자신들의 이해를 재해석하는 담론적 제도주의 접근을 강조하고자 한다.

본 논문은 한국 경제발전 모델이 변화의 압력에 직면해서 더 시장지향적이고 더 민주적 거버넌스 체계를 도입하면서도 국가 주도 자본주의의 형태를 유지할 수 있었던 것은, 첫째 한국 정치경제의 주요 행위자들이 환경의 변화에 적응해온 정치적 과정의 결과였다고 주장한다. 이것은 한국 경제발전 모델의 진화가 특정 행위자들의 마스터플랜(master plan)에 따라 처음부터 완결된 청사진을 가지고 디자인된 결과가 아니라 각 행위자들이 각자의 생존을 위해서 적응하는 과정에서 지속적으로 자신의 이익을 재조정하고 제도적 역할을 재조정하는 과정의 산물이었음을 의미한다. 이러한 관점은 변화를 설명하는 기존의 이론에서 특히 계급투쟁에서 보듯이 행위자들은 고정된 이해와 정책을 가지고 있다고 전제한 후 오직 힘에 의해 누가 승리하느냐에 의해 이후의 변화된 방향을 결정한다는 이론과는 구별된다고 할 수 있다. 한국 자본주의의 변화는 어느 한 세력이 다른 세력을 패퇴시키는 승패로 설명하기 보다는, 국가관료 대기업 그리고 중소기업과 같은 주요 행위자들이 자체 조직의 생존과 정당성을 확보

하기 위해 바뀐 상황과 상호작용 과정에서 서로 적응하고 타협하는 과정으로 이해할 수 있다.

또한 본 논문은 한국 경제발전의 진화의 과정은 단순히 변화 혹은 지속의 이분법적 구조로 이해할 수 없으며 변화와 지속이 동일한 진화 과정의 결과라고 주장한다. 즉 본 논문은 한국 경제발전 모델의 지속은 변화를 통해 가능했으며 또한 변화는 지속을 통해 가능했다고 본다. 다시 말해 국가주도 자본주의라는 한국 모델이 지속한 이유는, 국가를 비롯한 주요 행위자가 국내외 변화하는 상황에서 새로운 산업전략과 적응전략으로 변화했기 때문이라는 것이다.

참고문헌

<주요 통계 데이터베이스>

국가통계포털(KOSIS) <http://kosis.kr/>

기획재정부 재정통계

http://www.mosf.go.kr/st/fnancstats/fnancIndex.do?bbsId=MOSFBBS_000000000049&menuNo=6040000

소재부품종합정보망(Materials & Components Technology Network: MCT-NET)

<http://www.mctnet.org/index.jsp>

한국무역협회 무역통계 <http://stat.kita.net/stat/kts/ktsMain.screen>

한국은행 경제통계시스템 <http://ecos.bok.or.kr>

OECD Statistics <http://stats.oecd.org/>

UNCTAD Statistics

http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLanguage=en

<신문>

조선일보 <http://www.chosun.com/>

한국경제신문 <http://www.hankyung.com/>

<한글 문헌>

- 강광하. 2000. 『경제개발 5개년 계획: 목표 및 집행의 평가』. 서울대학교 출판부.
- 강경식. 2003. "금융실명제와 안정화 시책." 남덕우 외. 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』. 삼성경제연구소.
- 강철규·장석인. 1989. 『산업조정의 이론과 실제』. 산업연구원.
- 경제기획원. 1994. 『경제백서』. 경제기획원.
- 교육과학기술부·한국과학기술기획평가원. 2013. 『2012과학기술통계백서』. 교육과학기술부·한국과학기술기획평가원.
- 국가과학기술위원회. 2013. 『2012과학기술연감』. 국가과학기술위원회·한국과학기술기획평가원.
- 권형기. 2014. 『세계화 시대의 역행? 자유주의에서 사회협약의 정치로: 아일랜드 사회협약 모델의 수립과 진화』. 후마니타스.
- 기미야 다다시. 2008. 『박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제』. 후마니타스.
- 기획재정부. 정부재정 결산보고서(각년도).
- 기획재정부. 2013. "2014년 예산안." 보도자료(2013/09).
- 김광석. 2001. 『우리나라의 산업·무역정책 전개과정』. 세계경제 01-01. 세계경제연구원.
- 김기환. 2003. "김재익 수석과 국제화." 남덕우 외. 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』. 삼성경제연구소.
- 김성진 편. 1994. 『박정희 시대: 그것은 우리에게 무엇이었는가』. 조선일보사.
- 김용복. 2005. '1980년대 한국산업정책과정의 특징: <공업발전법>을 중심으로.' 『영남국제정치학회보』 8권 1호.
- 김우철·구자은·송은주. 2008. "주요국의 투자관련 조세지원 제도 비교분석." 『세법연구』 08-11.

- 김원규 · 김인철. 2008. "한국 산업정책의 과거와 현재 그리고 미래." 『e-KIET 산업경제정보』, 제379호.
- 김원규 · 배미경. 2004. "혁신주도형 경제와 총요소생산성." 『e-KIET 산업경제정보』, 제214호.
- 김윤태. 2012. 『한국의 재벌과 발전국가: 한국의 재벌2』. 나남출판.
- 김인수. 2000. 『모방에서 혁신으로』. 임윤철 · 이호선 역. 시그마인사이트컴.
- 김정렴. 1990. 『한국 경제정책 30년사: 김정렴 회고록』. 중앙일보사.
- _____. 2006. 『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사』. 랜덤하우스코리아.
- 김주훈 · 조관행. 1991. 『개방화와 하도급체제의 개편』. 한국개발연구원.
- 김준경. 1993. "정책금융의 재원조성과 개선방안." 송대회 · 문향표. 『국가예산과 정책목표: 1993년도』. 한국개발연구원.
- 김중웅. 1986. "산업발전과 정책금융." 『한국개발연구』 8:1.
- 김흥기 편. 1999. 『영육의 한국경제: 비사 경제기획원 33년』. 매일경제신문사.
- 남덕우. 2009. 『경제개발의 길목에서: 지암 남덕우 회고록』. 삼성경제연구소.
- 남덕우 · 크라우스 · 강경식 · 정홍식 · 김기환 · 백완기 · 손광식 · 사공일. 2003. 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』. 삼성경제연구소.
- 노인환. 1986. "대내외환경의 급변과 경험패턴의 고도화(총설)." 『한국경제정책 40년사』. 전국경제인연합회.
- 류석춘 · 왕혜숙. 2007. "외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적자금을 중심으로." 『한국사회학』 41(5).
- 미래창조과학부 · 한국과학기술기획평가원. 2013. 『2012년도 국가연구개발사업 조사 · 분석보고서』. 미래창조과학부.
- 미래창조과학부 · 한국과학기술기획평가원. 2015. 『2014년도 국가연구개발사업 조사 · 분석보고서』. 미래창조과학부.
- 미래창조과학부 · 한국과학기술기획평가원. 각년도. 『(과학기술)연구개발활동조

사보고서』. 미래창조과학부.

박상영. 2012. "한국 '포스트발전국가론'의 발전과 전개: 90년대 이후 한국 발전 국가 연구 경향과 연구 과제." 『현대정치연구』 5(1).

_____. 2015. "발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰: 90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성." 『아태연구』 22(4).

백낙기·주현·조덕희·전재완. 1995. 『대기업·중소기업간 협력실태 및 강화 방안』. 산업연구원.

백완기. 2003. "행정가로서의 김재익." 남덕우 외. 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』. 삼성경제연구소.

변상규·김한주·김태유. 2002. "수출주도형 성장전략과 1990년대 산업 발전요인: 이동전화 산업을 중심으로". 『정보통신정책연구』 9(2).

산업연구원. 1987. 『한국·미국·일본·브라질 자동차부품공업분업체계의 비교 분석 - 도급거래실태를 중심으로』. 산업연구원.

_____. 1994. 『21세기를 향한 한국 자동차산업의 발전방향』. 산업연구원.

_____. 1997a. 『한국 자동차산업의 도급체계와 활성화 방안』. 산업연구원.

_____. 1997b. 『한국 자동차산업의 발전역사와 성장잠재력』. 산업연구원.

_____. 2012. 『부품·소재 미래비전 수립 연구』. 한국산업기술진흥원.

산업통상자원부. 2015. 『2016년 예산 및 기금운용 계획 사업설명자료: 산업정책과, 소재부품산업정책관, 시스템산업정책관』. 산업통상자원부.

_____. 2016. "세계일류소재개발(WPM)사업, 2단계 사업 성과전시회 개최." 『정책브리핑』 (2016/ 04/07).

<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156121064>.

상공부. 1982. 『중소기업진흥장기계획 수정보완: 연구보고서 1982-1991』. 중소기업진흥공단.

손광식. 1978. "유명무실한 중소기업의 계열화." 『세대』 1978년 9월호.

신장섭·장하준. 2003. 『주식회사 한국의 구조조정: 무엇이 문제인가』. 창비.

- 심상용. 2005. "과거 성장전략의 경로의존성과 혁신주도 동반성장의 과제에 대한 연구." 『한국정책학회보』 제14권 4호.
- 안충영·김주훈. 1995. "대외지향 무역정책과 산업발전." 차동세·김광석 편. 『한국경제 반세기』. 한국개발연구원.
- 오원철. 1996. 『한국형 경제건설: 엔지니어링 어프로치, 제4권』. 기아경제연구소.
- _____. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나: 불굴의 도전 한강의 기적』. 동서문화사.
- 유정호. 2004. 『관치청산: 시장경제만이 살 길이다』, 책세상.
- 육경편(육성으로 듣는 경제기적 편찬위원회). 2013. 『코리안 미러클: 육성으로 듣는 경제기적I』. 나남.
- 윤대엽. 2011. "수출주도 발전의 위기와 산업정책의 정치, 1980-2007: 이념, 제도와 발전의 거버넌스." 연세대학교 박사학위 논문.
- 윤상우. 2009. "한국 발전국가의 형성 변동과 세계체제적 조건, 1960-1990." 『경제와 사회』 72.
- 윤진효. 2006. 『한국기술정책론: 한국 기술능력 발전 40년사』. 경문사.
- 윤창번·홍진기. 1989. 『한국과 일본의 전자산업 하도급구조 비교분석-가전산업을 중심으로』. 산업연구원.
- 윤홍근. 2013. "한국정부의 경제적 역할 변화와 시장제도의 변화: 1980년대 초 '안정화 시책'에 대한 담론제도주의 분석." 『한국정치연구』, Vol. 22, No. 1.
- 이기준. 1986. "공업기반의 구축과 국제경쟁력 제고(1967~70년)." 『한국경제정책 40년사』. 전국경제인연합회.
- 이상윤. 1979. "중소기업 계열화방안에 관한 연구." 『경주경상전문대학논문집』, Vol. 2.
- 이연호·임유진·정석규. 2002. "한국에서 규제국가의 등장과 정부-기업관계." 『한국정치학회보』, Vol. 36, No. 3.

- 이연호·정석규·임유진. 2004. "전두환정부의 산업합리화와 김대중정부의 기업 구조조정 비교연구: 부실기업정리 방식의 변화에 관한 연구." 『21세기 정치학회보』 제14집 1호.
- 이윤호. 2005. 『재벌의 재무구조와 자금조달: 한국의 재벌2』. 나남출판.
- 이재욱. 2011. "한국의 사회협약정치 연구: 노사관계개혁위원회와 노사정위원회를 중심으로." 서울대학교 석사학위논문.
- 이한구. 2004. 『한국재벌사』. 대명출판사.
- 이한빈. 1969. "최고 관리자." 이한빈 외. 『한국행정의 역사적 분석, 1948~1967』. 한국행정문제연구소.
- 임혜란·이하나. 2009. "한국 금융감독체계 개혁의 정치경제." 『한국정치연구』 Vol. 18, No. 1.
- 장석인·이경숙·박광순·이항구·홍성인·정은미·김종기·김경유. 2010. 『주요 산업별 대중소기업 성과 및 거래구조 분석과 정책적 시사점』. 정책자료 2010-132. 산업연구원.
- 재무부. 1986. 재정금융통계(1986년 1월).
- 재무부·한국산업은행. 1993. 『한국외자도입 30년사』. 재무부·한국산업은행.
- 전국경제인연합회, 전경련회보 1977월 10월 21일.
- 전자산업 50년사 편찬위원회 편. 2009. 『기적의 시간: 1959-2009 대한민국 전자산업 50년사』. 전자신문사.
- 정정길. 1987. "정책과정." 조석준 외. 『한국행정의 역사적 분석, 1968~1984』. 서울대학교출판부.
- _____. 1988. "경제장관회의와 정책결정." 『행정논총』 제26집 제2호.
- 정홍식. 2003. "김재익 수석과 정보화 정책." 남덕우 외. 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』. 삼성경제연구소.
- 조덕희. 2012. 『제조 중소기업의 경영성과 및 경쟁력 실태 분석』. Issue Paper 2012-281. 산업연구원.

- 조철·김경유. 2012. 『차세대자동차산업의 부품거래관계: 변화와 정책과제』. 연구보고서 2012-627. 산업연구원.
- 조태형·김정훈·Paul Schreyer. 2012. "우리나라 2000년대 중반 이후 생산성주도형 경제로 이행." 『BOK 이슈노트』 (Issue Paper Series) No. 2012-2.
- 조형제. 2005. 『한국적 생산방식은 가능한가?: Hyundaism의 가능성 모색』. 한울아카데미.
- 중소기업협동조합중앙회. 1979. 『중소기업실태조사보고』.
- 지주형. 2009. "한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로." 『한국정치학회보』 43(4).
- _____. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
- 최대승. 2014. 『기업에 대한 정부 R&D 투자지원의 정책효과 분석연구』. 연구보고서 2014-030. 한국과학기술연구원.
- 최덕규. 1983. "중소기업 계열화에 관한 연구." 『경영논총』 Vol. 6.
- 최종원. 1991. "1980년대 주요산업정책 결정과 경쟁정책: 역할과 한계." 『한국개발연구』 제13권 제2호.
- 최진배. 1995. 『해방 이후 한국의 금융정책』. 경성대학교 출판부.
- 표학길·김우철·전은경. 2009. "한국의 산업별 수익률 및 사용자 비용 추계 (1970-2006)." 한국조세연구원.
- 하용출. 2006. 『후발 산업화와 국가의 동학: 탈관료화와 강성국가의 공동화』. 서울대학교출판부.
- 한국개발연구원. 1980. 『한국의 자동차공업』. 한국개발연구원.
- 한국개발연구원. 1981. 『자동차공업의 발전방향과 정책』. 한국개발연구원.
- 한경편(한국경제60년사편찬위원회). 2011a. 『한국경제60년사: 총괄편』. 한국개발연구원.
- _____. 2011b. 『한국경제60년사: 경제일반편』. 한국개발연구원.
- _____. 2011c. 『한국경제60년사: 산업편』. 한국개발연구원.

- 한국기계산업진흥회 정책조사팀. 2015. “소재부품산업 동향과 이슈”(Korea Materials & Components Industry Trend And Issue) 15-1. 산업통상자원부.
- 한국무역협회 국제무역연구원. 2010. 주요 무역동향지표.
- _____. 2015. 주요 무역동향지표.
- 한국무역협회. 1977. 『중소수출산업의 계열화육성방안』.
- 한국은행. 경제통계연보(각 호).
- 한국은행. 1984. 국민소득계정.
- 한국은행. 각년도. 기업경영분석.
- 한국자동차공업협동조합. 1996. 『자동차공업편람』. 한국자동차공업협동조합.
- 한국조세연구원. 1993. 『광복 이후 우리나라의 금융정책에 대한 평가 및 앞으로의 정책과제』. 한국조세연구원.
- 한성호. 1988. “한국 제조업의 계열화 구조현황과 계열화정책: 생산공정 및 부품 국산화와 관련하여.” 『산업동향』, 6:1.
- 홍성범 · 이춘근. 2006. 『대만의 과학기술 체계와 정책』. 과학기술정책연구원.
- ETRI(한국전자통신연구원). 2012. 『한국전자통신연구원 35년사』. 한국전자통신연구원.
- Hyundai Motor Group. 2015. 『2015 현대·기아자동차 동반성장 추진현황』. Hyundai Motor Group.
- KAMA · KAICA(한국자동차공업협회 · 한국자동차공업협동조합). 2005. 『한국자동차산업 50년사』. 한국자동차공업협회 · 한국자동차공업협동조합.
- KEA(한국전자산업진흥회). 1999. 전자산업40년사: 1959~1999. 한국전자산업진흥회.

<외국 문헌>

- Acemoglu, Daron. 2005. “Politics and Economics in Weak and Strong States.” *Journal of Monetary Economics*, v. 52.

- Akyuz, Y., H. -J. Chang and R. Kozul-zul. 1998. "New Perspectives on East Asian Development." *Journal of Development Studies* 34:6.
- Albert, M. 1993. *Capitalism Against Capitalism*. Whurr.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.
- _____. 2013. "Securing the Home Market: An New Approach to Korean Development." Research Paper 2013-1. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Amsden, Alice H. and Wan-wen Chu. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. The MIT Press.
- Anchordoguy, Marie.1989. *Computers Inc.: Japan's Challenge to IBM*. Harvard University Press.
- Aoki, Masahiko. 1988. *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge University Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara. 1997. *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Clarendon Press.
- Berger, Suzanne. 2013. *Making in America: From Innovation to Market*. MIT Press.
- Bhagwati, Jagdish N. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Ballinger Co. National Bureau of Economic Research, New York.
- Bhagwati, Jagdish N. and T. N. Srinivasan. 1978. "Trade Policy and Development." Rudiger Dornbushch and Jacob A. Frenkel eds. *International Economic Policy: Theory and Evidence*. Johns Hopkins University Press.
- Blank, Stephen. 1978. "Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Problem of Pluralistic Stagnation." Peter J. Katzenstein ed. *Between Power and Plenty*. University of Wisconsin Press.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformation: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.
- Bobo, Benjamin F. and Sintim-Aboagye, Hermann. 2012. *Neo-liberalism*,

- Interventionism and the Developmental State: Implementing New Partnership for Africa's Development*. Africa World Press.
- Boyer, R. 1997. "French Statism at the Crossroads." C. Crouch and W. Streeck eds. *Political Economy of Modern Capitalism*. Sage.
- Briznitz, Dan. 2007. *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press.
- Carney, Richard W. and Michael A. Witt. 2015. "The Role of the State in Asian Business Systems." Michael A. Witt and Cordon Redding, eds. *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*. Oxford University Press.
- Chang, Ha-joon, and Peter Evans. 2005. "The Role of Institutions in Economic Change." S. Paula & G. Dymski, eds., *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. Zed Books.
- Cherry, Judith. 2005. "'Big Deal' or Big Disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State." *The Pacific Review* 18(3).
- Choi, Byung-Sun. 1991. *Economic Policymaking in Korea: Institutional Analysis of Economic Policy Changes in the 1970s and 1980s*. Chomyung Press.
- Chu, Yin-wah. 2009. "Eclipse or Reconfigured?: South Korea's Developmental State and Challenges of the Global Knowledge Economy." *Economy and Society* 38(2).
- Cohen, Élie. 1992. *Le Colbertisme 'High Tech': Économie des Telecom et du Grand Projet* [High-Tech Colbertism: The Economics of Telecoms and the Grand Project]. Hachette.
- Cohen, Stephen. 1977. *Modern Capitalist Planning*. University of California Press.
- Cole, David C. and Princeton N. Lyman. 1971. *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Harvard University Press.
- Cox, Andrew. 1986. *The State, Finance and Industry*. Wheatsheaf.
- Crouch, Colin. 1993. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford University Press.
- Davidheiser. Evenly B. "Strong States, Weak States: The Role of the State in Revolution." *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4.
- Delsen, L. 2002. *Exit Polder Model? Socioeconomic Changes in the Netherlands*.

Praeger.

- Dyer, Jeffrey H. and Chu, Wujin. 2000. "The Determinants of Trust in Supplier-automaker Relationships in the U.S., Japan, and Korea." *Journal of International Business Studies* 31(2), 259-285.
- Dyer, J. H., and W. G. Ouchi. 1993. "Japanese-style Partnerships: Giving Companies a Competitive Edge." *Sloan Management Review*, Vol. 35, No. 1.
- Dyson, K. 1980. *The State Tradition in Western Europe*. Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. 1999. "Does a European Social Model Exist and Can It Survive?" Gerhard Huemer, Michael Mesch, and F. Traxler eds. *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic Policies*. Ashgate.
- Estrin, Saul, and Peter Holmes. 1983. *French Planning in Theory and Practice*. Allen & Unwin.
- Evans, Peter. 1985. "Transnational Linkage and the Economic Role of the State." Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- _____. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, Peter, and J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' States Structures on Economic Growth." *American Sociological Review*, 64.
- Frank, Charles Raphael. 1975. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. National Bureau of Economic Research.
- Gittelman, M., and J. H. Dunning. 1992. "Japanese Investments in the United States and the EC: Some Comparisons and Contrasts." M. W. Klein and P. J. J. Welfans eds. *Multinationals in the New Europe and Global Trade*. Springer Verlag.
- Gorter, C. 2000. "The Dutch Miracle?" G. Esping-Andersen and M. Regini eds. *Why Deregulate Labour Market?* Oxford University Press.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press.

- Hahm, Sung Deuk, L. Christopher Plein, and Richard Florida. 1994. "The Politics of International Technology: Lessons from the Korean Experience." *Policy Studies Journal*, Vol. 22, No. 2.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press.
- _____. ed. 1989. *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press.
- _____. 2015. "The Changing Role of the State in Liberal Market Economies." Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier and John D. Stephens. *The Oxford Handbook of Transformation of the State*. Oxford University Press.
- Hall, Peter, and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Hall, Rodney Bruce. 2003. "The Discursive Demolition of the Asian Development Model." *International Studies Quarterly* 47(1).
- Hart-Landsberg, Martin, and Paul Burkett. 2001. "Economic Crisis and Restructuring in South Korea: Beyond the Free Market-Statist Debate." *Critical Asian Studies*, vol. 33, no. 3, pp. 403-430.
- Hasan, Parvez. 1976. *Korea: Problems and Issues in a Rapidly Growing Economy*. World Bank.
- Hamilton, G., W. Zeile, and W. J. Kim. 1990. "The Network Structures of East Asian Economies." S. Clegg and G. Redding eds. *Capitalism in Contrasting Cultures*. de Gruyter.
- Hansen, Berndt. 1968. *Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-1965*. OECD.
- Hemerijck, A., and P. Manow. 2001. "The Experience of negotiated reforms in the Dutch and German welfare states." B. Ebbinghaus and P. Manow eds. *Comparing Welfare Capitalism*. Routledge.
- Hemmert, Martin. 2007. "The Korean Innovation System: From Industrial Catch-Up to Technological Leadership?" Jörg Mahlich and Werner Pascha eds. *Innovation and Technology in Korea: Challenges of a Newly Advanced Economy*. Physica-Verlag.
- Herrigel, Gary. 2010. *Manufacturing Possibilities: Creative Action and Industries*

- Recomposition in the United States, Germany, and Japan*. Oxford University Press.
- Hillebrand, W. 1996. *Shaping Competitive Advantages: Conceptual Framework and the Korean Approach*. Pinter.
- Hong, Wontak. 1975. *Trade and Development in Korea*. University of Hawaii Press.
- Hundt, David. 2005. "A Legitimate Paradox: Neo-liberal Reform and the Return of the State in Korea." *Journal of Development Studies*, 41, no. 2, pp. 242-260.
- _____. 2009. *Korea's Development Alliance: State, Capital and the Politics of Rapid Development*. Routledge.
- Jayasuriya, Kusala M. 2000. "Authoritarian Liberalism, Governance and the Emergence of the Regulatory State in Post-crisis East Asia." R. Robison, M. Beeson, K. Jayasuriya, and H. Kim eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis, Asian Capitalisms*. Routledge.
- Jho, Whasun. 2007. "Liberalization as a Development Strategy: Network Governance in the Korean Mobile Telecom Market." *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, no. 4, pp. 633-654.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- _____. 1985. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." Robert A. Scalapino, Seisaburo Sato, and Jusuf Wanandi eds. *Asian Economic Development: Present and Future*. Berkeley: University of California Press.
- Jones, Leroy P. and Sakong Il, 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kang, Elliot C. S. 2000. "Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State." Samuel Kim, ed. *Korea's Globalization*. Cambridge University Press.
- _____. 2003. "The Developmental State and Democratic Consolidation in South Korea." Samuel Kim, ed. *Korea's Democratization*. Cambridge University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

- Kim, C. K. and C. H. Lee. 1980. "Ancillary Firm Development in the Korean Automotive Industry." Korea International Economics Institute.
- Kim, Eun Mee. 1997. *Big Business and Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Developments, 1960-1990*. State University of New York Press.
- _____. 1999. "Crisis of the Developmental State in South Korea." *Asian Perspective* 23(2).
- _____. 2014. "The South Korean Developmental Alliance between Business, Labor and Government." Ilcheong Yi and Thandika Mkandawire eds. *Learning from the South Korean Developmental Success: Effective Developmental Cooperation and Synergistic Institutions and Policies*. New York: Palgrave.
- Kim, Kyung Mi. 2010. "Changes in Korean Labor Market Regimes." *Seoul Journal of Korean Studies* 23, no. 2.
- Kim, Kwang Suk. 1994. "Trade and Industrialization Policies in Korea: An Overview." G. K. Helleiner ed. *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. Routledge.
- Kim, Linsu. 1993. 'National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea.' Richard R. Nelson, ed. *National Innovation System: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- _____. 1997. *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Harvard Business Review Press.
- Kim, Sung-Young. 2012. "Transitioning from Fast-Follower to Innovator: The Institutional Foundations of the Korean Telecommunications Sector." *Review of International Political Economy* 19(1).
- Kim, Sunhyuk, Chonghee Han, and Jiho Jang. 2008. "State-Society Relations in South Korea after Democratization: Is the Strong State Defunct?" *Pacific Focus* 23(2).
- Kim, Yun Tae. 1999. "Neoliberalism and the Decline of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 29(4).
- Kirk, Donald. 2000. *The Unravelling of the Korean Miracle in the IMF Era*. St Martin's Press.
- Kjaer, P., and O. K. Pedersen. 2001. "Translating Liberalization: Neoliberalism in

- the Danish Negotiated Economy.” J. L. Campbell and O. K. Pedersen eds. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton University Press.
- Kong, Tat Yang. 2000. *The Politics of Economic Reform in South Korea: A Fragile Miracle*. Routledge.
- Koo, B. Y. 1981. “Role of Foreign Direct Investment in Recent Korean Economic Growth.” Working Paper, No. 8104. Korea Development Institute.
- Koo, Min Kyo. 2010. “Embracing Free Trade Agreements, Korean Style: From Developmental Mercantilism to Developmental Liberalism.” *The Korean Journal of Policy Studies* 25(3).
- Kronish, Rich and Kenneth S. Mericle eds. 1984. *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*. The MIT Press.
- Krueger, Anne O. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. National Bureau of Economic Research.
- _____. 1980. “Trade Policy as an Input to Development.” *American Economic Review* 70(2).
- Krugman, Paul. 1994. “The Myth of Asia’s Miracle.” *Foreign Affairs* 73(6).
- _____. 1998. “What Happen to Asia?”
<http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html>
- Kwon, O. Yul. 2010. *The Korean Economy in Transition: An Institutional Perspective*. Edward Elgar.
- Kwon, Hyeong-Ki. 2013. “Politics of Institutional Change: Evolution of the Irish Social Concertation Model.” *Comparative European Politics* Vol. 11, 4.
- Lee, Sook-Jong, and Taejoon Han. 2006. “The Demise of ‘Korea, Inc.’: Paradigm Shift in Korea’s Developmental State.” *Journal of Contemporary Asia* 36(3).
- Lee, Won-Young. 1989. “Direct Foreign Investment and Technology Transfer.” *Industrial Policies of Korea and the Republic of China*. Korea Development Institute, Conference Series 89-01.
- Leruez, Jacques. 1975. *Economic Planning and Politics in Britain*. Martin Robertson.

- Levy, Jonah D. 2015. "The Transformations of the Statist Model." Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier and John D. Stephens. *The Oxford Handbook of Transformation of the State*. Oxford University Press.
- Levy, Jonah D., and Richard J. Samuels. 1991. "Institutions and Innovation: Research Collaboration as Technology Strategy in Japan." Lynn Krieger Mytelka ed. *Strategic Partnerships: State, Firms, and International Competition*. Pinter.
- Lim, Hyun-chin and Jin-ho Jang. 2006. "Between Neo-liberalism and Democracy: The Transformation of the Developmental State in South Korea." *Development and Society* 35(1).
- Little, Ian, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott. *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. Oxford University Press.
- Lyons, Thomas F., A. Richard Krachenberg, and John Henke. 1990. "Mixed Motive Marriages: What's Next for Buyer-Supplier Relations." *Sloan Management Review* 31(3).
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge.
- Martin, Cathie Jo. 2006. "Corporatism in the Post-Industrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark." J. L. Campbell, J. A. Hall, and O. K. Pedersen eds. *National Identity and the Varieties of Capitalism*, McGill-Queen's University Press.
- Mason, Edward S., Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim, and David C. Cole, 1980. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Council on East Asian Studies, Harvard University.
- Minns, John. 2001. "Of Miracles and Models: The Rise of and Decline of the Developmental State in South Korea." *Third World Quarterly* 22(6).
- Mitsubishi Research Institute. 1987. *The Relationship between Japanese Auto and Auto Parts Makers*.
- Moon, Chung-in. 1994. "Changing State-Business Relations in South Korea Since 1980." Andrew MacIntyre ed. *Business and Government in Industrializing Asia*. Cornell University Press.
- Moon, Chung-in, and Yongchul Kim. 1996. "A Cycle of Paradox." Adrian Leftwich ed. *Democracy and Development: Theory and Practice*. Polity

Press.

- Noland, Marcus, and Howard Pack. 2003. *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. International Economic Institute.
- OECD. 1994. *OECD Economic Surveys: Korea*.
- OECD. 2012. *Main Science and Technology Indicators*, Vol. 2012/1.
- _____. 2013. *Main Science and Technology Indicators*, Vol. 2013/1.
- Ostry, Sylvia and Richard R. Nelson. 1995. *Techno-Nationalism and Techno-Globalism: Conflict and Cooperation*. The Brookings Institution.
- Pack, Howard, and Kamal Saggi. 2006. *Is There Case of Industrial Policy? A Critical Survey*. World Bank Research Observer.
- Patrick, Hugh. 1994. "Comparisons, Contrasts and Implications." Hugh T. Patrick and Yung Chul Park eds. *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan: Growth, Repression, and Liberalization*. Oxford University Press.
- Pedersen, O. K. 2006. "Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy." J. L. Campbell, J. A. Hall, and O. K. Pedersen eds. *National Identity and the Varieties of Capitalism*. McGill-Queen's University Press.
- Pemberton, Hugh. 2004. *Policy Learning and British Governance in the 1960s*. Palgrave Macmillan.
- Pirie, Iain. 2005. "The New Korean State." *New Political Economy* 10(1).
- _____. 2008. *The Korean Developmental State: From Dirigisme to Neo-liberalism*. Routledge.
- Pisano, Gary P. *Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance*. Harvard Business Review Press.
- Prasad, Monica. 2006. *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States*. University of Chicago.
- Sakong, Il. 1993. *Korea in the World Economy*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Samuels, Richard J. 1987. *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Cornell University Press.

- Samuels, Barbara C. 1990. *Managing Risk in Developing Countries: National Demands and Multinational Response*. Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2000. "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities." Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt eds. *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2002. *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press.
- _____. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science*, Vol. 11.
- Shapiro, Helen. 1994. *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*. Cambridge University Press.
- Shonfield, Andrew. 1965. *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford University Press.
- Skocpol, Theda 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds. *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.
- Smitka, M. J. 1991. *Competitive Ties: Subcontracting in the Japanese Automotive Industry*. Columbia University Press.
- Solow, R. M. 1957. 'Technical Change and the Aggregate Production Function.' *Review of Economics and Statistics* 39.
- Streeck, Wolfgang, and Kathleen Thelen. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Stubbs, Richard. 2009. "What Ever Happened to the East Asian Developmental States? The Unfolding Debate." *The Pacific Review* 22(1).
- _____. 2011. "The East Asian Developmental State and the Great Recession: Evolving Contesting Coalitions." *Contemporary Politics* 17(2).
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge.
- Thurbon, Elizabeth, and Linda Weiss. 2006. "Investing in Openness: The Evolution of FDI Strategy in South Korea and Taiwan." *New Political Economy* 11(1).
- UNCTAD. 1999. *World Investment Report*. United Nations.

- _____. 2000. *World Investment Report*. United Nations.
- Visser, J., and A. Hemerijck. 1997. *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weiss, Linda. 2003. "Guiding globalization in East Asia: new roles for old developmental states." Linda Weiss ed. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge University Press.
- Whitley, Richard. 1992. *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*. Sage Publications.
- Witt, Michael A. 2015. "South Korea: Plutocratic State-Led Capitalism Reconfiguring." Michael A. Witt and Cordon Redding, eds. *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*. Oxford University Press.
- Womack, J. P., D. T. Jones, and D. Roos. 1990. *The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production*. Macmillan Publishing Company.
- Woo, Jung-en. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. Columbia University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- _____. 2012. Worldwide Governance Indicators.
<<http://info.worldbank.org/governance/wgi>>.
- Zeile, W. 1989. "Industrial Policy and Organizational Efficiency: the Korean Chaebol Examined." Program in East Asian Business and Development Research, Working Paper No. 30, Institute of Governmental Affairs, University of California, Davis.
- Zysman, John. 1983. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press.

[첨부1] 인터뷰 목록

<인터뷰 수행 기간>

전체: 2010년 5월 ~ 2016년 6월, 약 7년

1차: 2010년 5월 13일 ~ 2010년 8월 24일

2차: 2011년 3월 11일 ~ 2011년 7월 28일

3차: 2012년 2월 9일 ~ 2012년 2월 20일

4차: 2013년 4월 11일 ~ 2013년 6월 13일

5차: 2014년 9월 26일 ~ 2014년 11월 6일

6차: 2015년 2월 2일 ~ 2015년 8월 17일

7차: 2015년 10월 27일 ~ 2016년 2월 12일

8차: 2016년 6월 17일 ~ 2016년 6월 20일

<인터뷰 횟수>

총 66회, 총 72명

- 1) 정부 및 정부 산하기관, 정부출연연구소 관계자: 총 26회, 총 28명.
- 2) 기업 관계자: 총 25회, 총 27명
- 3) 산업협회 및 노조, 민간연구기관, 언론사 관계자: 총 15회, 총 17명

<상세 목록>

1) 정부/정부 산하기관/정부출연연구소 관계자

	기관명 혹은 회사명	날짜	피면접자 직책
1	자동차부품연구원 Korea Automotive Technology Institute	2010/05/31	기획감사실장 연구관리실장
2	지식경제부 Ministry of Knowledge Economy	2011/03/11	신산업정책국장
3	산업단지공단 창원지사 Korea Industrial Complex Corp. Changwon Branch Office	2012/02/09	클러스터운영팀 차장
4	정보통신부 Ministry of Information and Communication	2013/04/11	전 정보통신부 장관
5	Invest Korea	2013/04/16	전 Invest Korea 단장
6	한국전자통신연구원 Electronics and Telecommunications Research Institute: ETRI	2013/04/18	지식재산경영실 실장 중소기업협력센터 센터장 지식재산경영실 기술사업화전략팀 책임연구원
7	대통령 비서실 The Presidential office	2013/04/19	전 청와대 경제수석
8	산업자원부 Ministry of Industry & Energy	2013/04/23	전 산업자원부 장관
9	Invest Korea	2013/04/24	투자정보팀 & 외국인투자정책센터 투자기획실 팀장
10	지식경제부 Ministry of Knowledge Economy	2013/04/30	전 지식경제부 차관
11	외교부 Ministry of Foreign Affairs	2013/06/13	다자통상국 경제공동체과 과장
12	대구창조경제혁신센터 The Daegu Creative Economy and Innovation Center	2014/11/06	센터장
13	산업연구원	2015/02/02	주력산업협력실 실장

	Korea Institute for Industrial Economics & Trade		
14	산업자원부 Ministry of Industry & Energy	2015/04/01	전 산업기획실 과장
15	산업통상자원부 Ministry of Trade, Industry & Energy	2015/04/10	소재부품정책과 과장 소재부품정책과 공업연구소
16	미래창조과학부 Ministry of Science, ICT and Future Planning	2015/05/12	운영지원과 과장
17	국회사무처 National Assembly Secretariat	2015/05/19 전화인터뷰	권대수
18	산업통상자원부 Ministry of Trade, Industry & Energy	2015/05/26	원전산업정책관 국장/ 전 산업기획실 사무관
19	한국산업기술진흥원 The Korea Institute for the Advancement of Technology	2015/06/04	소재부품정책팀 팀장
20	산업통상자원부 Ministry of Trade, Industry & Energy	2015/06/10	지역경제정책관 국장
21	산업자원부 Ministry of Commerce Industry and Energy	2015/06/17	전 산업자원부 자본재산업국 국장
22	지식경제부 Ministry of Knowledge Economy	2015/06/22	전 지식경제부 차관
23	산업통상자원부 Ministry of Trade, Industry & Energy	2015/08/17 전화인터뷰	원전산업정책관 국장/ 전 산업기획실 사무관
24	산업연구원 Korea Institute for Industrial Economics & Trade	2015/08/17 전화인터뷰	주력산업협력실 실장
25	산업연구원 Korea Institute for Industrial Economics & Trade	2015/11/18	중소·벤처기업연구실 선임연구위원
26	상공부 Ministry of Trade and Industry	2016/06/20	전 상공부 관료
	총 26회		총 28명

2) 기업 관계자

	기관명 혹은 회사명	날짜	피면접자(직책)
1	현대자동차 Hyundai-Kia Motors	2010/06/15	상생협력팀장
2	두원정공 Doowon Precision Industry Co., Ltd.	2010/06/23	기획부장
3	삼기오토모티브 Samkee Automotive Co., Ltd.	2010/06/23	상무이사
4	광성기공 Kwang Sung M & E Co., Ltd.	2010/06/25	상무이사
5	대원산업주식회사 Dae Won San Up Co., Ltd.	2010/07/06	부사장
6	재영솔루텍 Jaeyoung Soutec	2010/07/09	상무
7	탑금속 Top Metal Works Co., Ltd.	2010/07/14	사장
8	현대기아자동차 Hyundai-Kia Motors	2010/08/24	구매기획팀장
9	현대기아자동차 Hyundai-Kia Motors	2011/06/28	구매기획팀장
10	한국후꼬꾸 Fukoku Korea Co., Ltd.	2011/07/01	기술영업부 부장
11	북경 세종 기차배건 유한공사 BEIJING SEJONG AUTO PARTS CO., LTD.	2011/07/12	총경리
12	남양공업 Namyang Ind. Co., Ltd.	2011/07/26	영업재무본부장/이사
13	대한솔루션 Daehan Solution Co., Ltd.	2011/07/27	기획팀 이사
14	셀트리온 디비아이 Celtrion DBI Inc.	2011/07/28	인사총무팀 과장
16	신성델타테크 Shin Sung Delta Tech Co., Ltd.	2012/02/10	자동차모듈사업부 기술영업팀 대리 외 1인
15	삼성메디슨 Samsung Medison	2012/02/14	전략기획팀 팀장 외 1인
17	한국몰드	2012/02/15	상무

	Hanguk Mold Co., Ltd.		대리
18	한일이화 Han Il E Hwa Co., Ltd.	2012/02/20	경영지원팀 차장
19	캠텍 Kamtec	2015/10/28	파워트레인 개발실장 기획팀장
20	DY	2015/10/29	선행연구소 선행4팀 과장
21	현대자동차 Hyundai Motor Group	2015/10/29	정책조정팀 부장
22	캠텍 Kamtec	2015/11/10	기획팀장
23	세코닉스 Sekonix	2015/11/12	경영지원본부 상무 경영지원본부 기획팀 부장
24	엠케이전자 MK Electron Co., LTD.	2015/11/19	QA총괄 이사 외 2인
25	DY	2016/02/12 이메일	선행연구소 선행4팀 과장
	총 25회		총 27명

3) 산업협회/노조/민간연구기관/언론사 관계자

	기관명 혹은 회사명	날짜	피면접자(직책)
1	한국자동차공업협동조합 Korea Auto Industries Coop. Association	2010/05/13	기획조사팀 차장
2	한국자동차공업협회 Korea Automobile Manufacturers Association	2010/05/20	산업조사팀 팀장
3	전국금속노동조합 기아자동차 지부 Korean Metal Workers' Union(KMWU) Kia Motors Branch	2010/05/27	부지부장 2인
4	금형공업협동조합 Korea Die & Mold Industry Cooperative	2010/05/28	기획조사팀 대리
5	삼성경제연구소 Samsung Economic Research Institute	2010/06/10	기술산업실 연구전문위원

6	한국전자정보통신산업진흥회 Korea Electronics Association	2011/06/01	상무/본부장
7	한국전자공업협동조합 Korea Electronic Industries Cooperative	2011/07/01	전무이사
8	경남신문 The Kyungnam Shinmun	2012/02/10	경제부장
9	경남신문 The Kyungnam Shinmun	2012/02/10	논설위원
10	동아일보 Dong-A Ilbo	2014/09/26	산업부 기자
11	한국부품소재투자기관협의회 Korea Core Industrial Technology Investment Association	2015/06/02	M&A팀장
12	한국과학기술원 Kore Advanced Institute of Science and Technology: KAIST	2015/06/03	기술경영전문대학원 전문교수
13	한국기계산업진흥회 Korea Association of Machinery Industry	2015/06/24	상무이사
14	한국자동차산업협동조합 Korea Auto Industries Coop. Association	2015/10/27	통상기술지원실 실장
15	한국자동차산업협회 Korea Automobile Manufacturers Association	2016/06/17	상무 정책기획팀 차장 산업조사팀 팀장
	총 15회		총 17명

건의제도가 있다면 도입된 지는 얼마나 되었습니까? (년 개월)

4. 기술 훈련

a) 귀하의 회사는 종업원 기술 훈련(training) 프로그램을 가지고 있습니까?
하고 있다. () 특별히 하지 않는다. ()

b) 한다면 종업원 일인당 연평균 몇 시간 정도 훈련에 참여합니까?
() 시간

c) 한다면 주로 어떤 형태로 이루어집니까?
- 작업하는 중(on the job training) ()
- 외부 훈련 기관에 위탁하여 ()
- 회사내 훈련기관에서 ()

d) 받을 훈련의 내용을 노동자나 노조와 협의하여 결정하십니까?
그렇다. () 주로 회사가 결정한다. ()
기타 ()

e) 직원들 훈련에 대해 정부 지원을 받으십니까?
그렇다. () 받지 않는다. ()
받는다면 전체 훈련비용에서 차지하는 비중이 얼마나 됩니까? ()%

5. 제품 개발

a) 귀하의 회사에는 제품 개발을 위한 사내 연구소나 R&D 팀이 있습니까?
있다. () 없다. ()

b) 제품 개발이나 품질 개선에 필요한 아이디어는 어디에서 주로 얻습니까?
[예, 거래기업(customer), 독자 개발, 외부 연구소 등]

c) 제품 개발이나 품질 개선을 위해 정부 기관이나 대학과 연계하여 도움을
받아 본 적이 있습니까? 있다. () 없다. ()
받아 본 적이 있다면 어떤 기관입니까? ()

6. 거래처와의 계약 관계

- a) 귀하의 회사는 거래처와의 계약시 서면계약을 하십니까?
그렇다. () 아니다. ()
- b) 계약 기간은 평균 어느 정도입니까? ()년 ()개월
- c) 귀하의 회사는 현재 거래하고 있는 업체와 얼마나 오랫동안 제품을 거래
를 해왔습니까?
평균 거래지속기간 ()년 ()개월

7. 제품생산시 거래기업과의 협력 관행

다음 항목들 중에서 귀하의 회사가 주로 사용하는 방식에 모두 표시해 주십시오.

- () 우리 회사는 생산과정의 개발단계부터 참여해서 거래기업과 제품개발에
대해 논의한다.
- () 우리 회사는 양산단계에 앞서 프로토타입(prototype) 단계부터 참여해서
거래기업과 논의한다.
- () 우리 회사는 거래기업으로부터 제품에 대한 도면과 세부 설명서(pre-
description)를 받아서 그 지침에 따라 제품을 생산한다.

8. 거래 기업과의 협력관계 평가

다음 문항들에 점수를 매겨 주십시오.

점수를 매기는 방법은 다음과 같습니다.

5 점 = 강하게 동의한다. 4 점 = 동의한다. 3 점 = 보통이다.

2 점 = 동의하지 않는다. 1 점 = 결코 동의하지 않는다.

[예: '우리 회사는 거래기업과 신뢰 관계를 갖고 있다.'라는 문항에 만약 동의하
지 않으시면 괄호 안에 '2'라고 써 주시면 됩니다.]

- a) 우리 회사는 거래기업에 제품개선과 비용절감에 대한 새로운 아이디어를
제공한다. ()점
- b) 거래기업은 우리 회사에 제품개선과 비용절감에 대한 새로운 아이디어를
제공한다. ()점

- c) 거래기업이 제공하는 정보는 우리 회사에 매우 도움이 된다. ()점
- d) 우리 회사와 거래기업 간 정보교환은 숨김없이 투명하다고 생각한다. ()점
- e) 거래기업은 우리가 준 정보를 문제해결에 사용하기보다는 우리를 감독하고 이용하는 데 사용한다. ()점
- f) 거래기업은 기회만 되면 우리 회사와의 거래를 부당하게 이용하려 한다. ()점
- g) 거래기업은 우리가 제공한 작업 노하우(know-how)를 종종 우리 경쟁기업에 전수해 주고 경쟁 강화와 가격인하를 추구한다. ()점
- h) 우리 회사는 거래기업과 신뢰(trust) 관계에 있다고 생각한다. ()점
- i) 거래기업은 우리 회사의 생산비용 상태를 고려하지 않고 단가인하를 요구한다. ()점
- j) 단가 인하를 요구할 때 거래기업은 대가로 우리에게 여러 가지 지원과 생산성 향상의 위한 여러 가지 협의를 하는 편이다. ()점
- k) 거래기업은 더 유리한 조건을 갖춘 경쟁기업이 나타났을 때 우리 회사와의 계약을 깨고 경쟁기업으로 사업을 쉽게 옮기는 경향이 있다. ()점
- l) 우리 회사와 거래기업 간의 관계는 전반적으로 공정(fair)하다. ()점
- 공정하지 않다고 생각하신다면 이유는 무엇입니까?
 [예: 무리한 단가인하 요구, 가격상승요인 발생시 단가인상 지연, 공동개발한 도면의 소유권 문제 등]
 ()

9. 해외 현지 생산

- 9-1) 귀하의 회사는 현재 해외 현지 생산을 하고 있습니까?
 그렇다. () 아니다. () 계획 중이다. ()
 해외생산 경험이 있지만 현재는 철수 혹은 철수 계획 중이다. ()

9-2) 만약 해외생산 경험이 있지만 철수했거나 계획 중이라면 그 이유를 간략히 말씀해주시오 [예, 판로개척어려움, 부품조달 어려움, 인력수급어려움 등]
()

9-3) 해외현지생산을 하고 있는 경우에 아래 문항들에 답해 주십시오. 그렇지 않으면 답하지 않으셔도 됩니다.

a) 해외 현지 생산을 하고 있다면 진출 국가와 진출 시기를 말씀해 주십시오.
[예: 중국(2002년), 인도(2005년) 등]
()

b) 해외 생산을 하게 된 주요한 동기는 무엇입니까?
[예: 인건비, 시장개척, 신기술, 거래기업(customer)의 요구]
()

c) 귀하의 회사는 해외 현지생산 진출시에 어떤 방식으로 하였습니다?
독자 진출() 거래기업과 동반진출()
협회 도움으로 () 기타 ()

d) 귀하의 회사에서 국내생산과 해외생산의 차이는 무엇입니까?
[예: 국내-기술개발 및 최신 모델 생산 vs. 해외-단순 조립]
()

e) 귀사의 해외 현지법인은 다음 각 항목들에 대해서 어떻게 결정하고 있습니까? 해당 결정 방식에 표시해 주십시오.

① 해외 현지 제품개발에 대해서:
현지법인의 의견을 참고하여 본사가 결정한다. ()
현지법인과 국내 본사가 동등하게 협의하여 결정한다. ()
현지법인이 자율적으로 결정한다. ()

② 해외 현지 거래처 결정에 대해서:
현지법인의 의견을 참고하여 본사가 결정한다. ()
현지법인과 국내 본사가 동등하게 협의하여 결정한다. ()
현지법인이 자율적으로 결정한다. ()

③ 해외 신규투자 여부에 대해서:

현지법인의 의견을 참고하여 본사가 결정한다. ()
현지법인과 국내 본사가 동등하게 협의하여 결정한다. ()
현지법인이 자율적으로 결정한다. ()

④ 해외 현지 생산조직과 고용문제에 대해서:
현지법인의 의견을 참고하여 본사가 결정한다. ()
현지법인과 국내 본사가 동등하게 협의하여 결정한다. ()
현지법인이 자율적으로 결정한다. ()

⑤ 해외 현지 법인의 수익(profits)관리에 대해서:
현지법인의 의견을 참고하여 본사가 결정한다. ()
현지법인과 국내 본사가 동등하게 협의하여 결정한다. ()
현지법인이 자율적으로 결정한다. ()

f) 해외생산을 확대하면서 국내생산은 축소하고 있는 추세에 있습니까?
그렇다. ()
해외생산이 증가해도 국내생산은 유지된다. ()
해외생산의 증가가 오히려 국내생산의 증가 혹은 경쟁력강화에 기여한다.
()

g) 해외생산의 증가가 국내생산의 증가에 기여한다면 이유는 무엇입니까?
[예, 국내 생산 판로 확대,]
()

h) 해외현지법인의 거래기업(customer) 중 한국기업의 비중은 얼마입니까?
해외 현지 총매출액에서 한국기업과 거래 비중 () %

i) 지난 5 년간의 추세로 보았을 때, 해외 법인의 거래기업 중 한국기업의 비
중에 변화가 있습니까? (매출액 기준으로)
증가 () 감소 () 유지 ()

j) 해외현지법인의 생산시 부품조달을 어떻게 하십니까?
해외 현지의 한국기업으로부터 () %
해외 현지의 외국기업으로부터 () %
한국에 있는 한국기업으로부터 () %

k) 해외 현지법인이 거래하는 부품조달 업체의 경향이 어떻게 변화하고 있습
니까?
한국기업의 비중이 증가한다. ()

외국기업의 비중이 증가한다. ()
한국으로부터의 수입이 증가한다. ()

l) 해외 현지생산시 한국기업과의 관계가 중요하다고 생각하십니까?
그렇다. () 아니다. ()

m) 해외 현지생산시 한국기업과의 관계가 중요하다면 그 이유는 무엇입니까?
[예: 언어문화적 협력의 용이성, 한국제품에 대한 신뢰, 장기간의 거래경험 등]
()

n) 해외생산을 계속 확대하더라도 귀하의 회사는 한국 회사라고 생각하십니까?
그렇다. () 아니다. ()

o) 그렇다면 이유는 무엇입니까?
[예: '소유권의 국적이 한국이니까', '한국 본사가 해외현지법인을 통제하니까', '해외현지생산의 목적은 국내생산의 경쟁력 강화에 있으니까' 등]
()

p) 국내생산을 유지하기 위해 귀하의 회사가 시도하고 있는 방법은 무엇입니까? [예: 종업원들의 기술훈련, 제품개발 강화 등]
()

Abstract

Politics of the Recomposition of the Developmental State:

The Korean Experience from a Historical-Comparative Perspective

Kyung Mi Kim
Department of Political Science
The Graduate School
Seoul National University

The purpose of this study is to analyze in a historical comparative perspective what the Korean economic development model is, how and how much it has changed so far, and what the cause and mechanism of the change is.

With the Korean economy's success in rapid industrialization since the 1960s, how the Korean economy succeeded and how to define the Korean developmental model, which enabled this success, have received much attention from the comparative political literature for many years. Especially, since the 1990s, research in comparative political studies has continued its interest on how Korea adapted to the pressure of change when faced with changes in domestic and international political economy such as democratization, globalization, and economic crisis.

Compared to the neoliberal perspective which deems the success of the Korean economy possible due to market-adaptive policies, studies of developmental state theory assert that Korea's noticeable growth was based on state-led capitalism. However, this paper views that existing research explaining Korea's economic development model has weak understanding of the characteristics of the Korean development model and are also limited in explanation of changes after the late 1990s.

First, the neoliberalist approach neglects unique institutional characteristics of Korea's political economy and ignores innate roles of the state in the Korean

economy. For this reason, the neoliberalist approach cannot understand the Korean economic development model from a comparative perspective. Also, as neoliberalist theories fundamentally consider Korea's economic growth before and after 1997 as a result of market adaptive strategies, they are limited in their understanding of the changes to the detailed contents and methods of Korean developmentalism and their explanations as to why those changes should be given attention.

On the other hand, the developmental state approach based on institutionalism focused on the role of state intervention in Korean economic growth from the 1960s to 1980s and was more persuasive in its ability to explain the Korean development model compared to the liberalist approach. Nonetheless, developmental state theory defines the institutional characteristic of the Korean political economy model created in the 1960s and 1970s as a model of developmentalism and also understands the Korean political economy model post-1997 simply as a neoliberal regulatory state or as the decline of a developmental state, which is unable to explain the modification of developmentalism adapting to changes in the international political economy order. Developmentalists not only ignore the difficulty of categorizing from the comparative perspective the Korean capitalism model as the Anglo-Saxon neoliberalism model, but they also cannot explain the continuity and change of Korean developmentalism in a single framework of analysis.

In order to understand the Korean economic development model, this paper raises three questions. First, what are typical characteristics of the Korean economic developmental model? Second, how and how much has it changed? Third, how can the direction of unique evolution of the Korean economic developmental model be explained?

This paper asserts that the Korean model should be understood as a distinct type of state capitalism. Korea has continuously adopted state-led developmental strategy. Under the typical Korean developmental system until 1970s, methods of state intervention in the economy were very direct and the level of its control was very severe based on strong dirigisme of the state. The state chose the method to directly select and promote strategic industries and companies. Moreover, since

1997 and in the 2000s, Korea has continued a state role that leads industry upgrades by suggesting new visions of industrial policy and creating detailed programs despite being in situations that cannot use direct policy means dependent on monetary control or imperative discretionary authority.

However, this paper also directs attention to considerable changes in the contents and methods of developmentalism despite the continuity of the Korean developmental state. Above all, the strategy was converted from a factor inputs-led growth strategy focused on large companies to an innovation-led one focused on parts and materials companies. In addition, the conversion of a growth strategy changed the previously narrow and exclusive relations for development between the state and large companies to more inclusive relations that included small and medium companies and brought qualitative change in firm relations. This paper contends that South Korea could continue developmentalism because it could convert its developmental strategy from factor inputs-led growth to innovation-led growth and also change the method from exclusive authoritarianism to a more inclusive and private-led governance system.

Finally, this paper asserts that in order to understand the unique direction of change of the Korean economic developmental model, we should pay attention to the endogenous process to determine the direction of change from the process of political interactions among core institutional actors, rather than simple path dependence of institutions or exogenous pressure itself. The unique direction of the evolution of the Korean economic development model was a political result of interactions between core institutional actors adapting to those pressures of change, not a direct result of exogenous factors themselves such as democratization, globalization, economic crisis, or changes in the international political and economic order. The state, as a main institutional actor of the Korean development model, had to find new legitimacy to the state's intervention in the economy whenever effectiveness of state-led developmentalism was doubted, and thus continuously had to try to change the means, methods, and contents of its industrial policy. However, the process through which the state justified its own role was not a unilateral process led by the state, but it was a political tit-for-tat process that was sometimes accepted but other times failed and thus had to be revised due to

competition within governmental departments as well as reactions and strategic choices of conglomerates, major partners of the state.

Keywords: Korean developmental model, developmentalism, relation between the state and firms, firm relations, factor inputs-led strategy, innovation-led strategy

Student Number: 2007-30039