



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](#)

행정학석사학위논문

70년대 관민 경제개발정책연구
-미 수출입은행 차관자금에 의한 대상사업
분석을 중심으로-

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

이 민 지

70년대 관민 경제개발정책연구

- 미 수출입은행 차관자금에 의한 대상사업
분석을 중심으로 -

지도교수 최 병 선

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함
2013년 4월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공
이 민 지

이민지의 석사학위논문을 인준함
2013년 6월

위 원 장 박 정 훈 (인)

부위원장 김 봉 환 (인)

위 원 최 병 선 (인)

국문초록

본 연구의 목적은 한국의 경제성장 요인을 규명함에 있다. 미 닉슨 대통령의 특별 위원회에 의해 작성된 피터슨 보고서에는, 60년대에 이미 동아시아 국가들의 급속한 발전은 민간부문이 주도하고 활성화되었기에 가능하였다고 평가한다. 그러나 정부주도 이론은 한국경제의 단기간의 성과를 권위주의적인 정부간섭과 계획된 조정의 공로로 단정한다. 본 연구는 오늘날의 경제성장이 과연 정부주도만의 산출물인가에 대한 의구심에서부터 시작된다. 70년대 후반 급락을 오가던 수출 규모의 감소와 대기업 도산위기, 한국경제의 성장률 약화는 기업의 도덕적 해이와 세계경제의 상황변화에 따른 것이었다.

물론 정부가 집중지원을 하면 단기간 산업육성에 유리한 것은 사실이다. 하지만 시장의 자생적 토양 없이는 육성사업 대부분 정부 지원에 따른 한철에 그치고 만다. 70년대 혜택 대상이었던 중화학공업이 한국경제에 차지한 비중이 절대적인 것은 사실이다. 하지만 이러한 중화학공업의 확장이 단순히 70년대 당시 정부주도하에 집중 투자된 정책의 산물만인지에 대해서는 신중히 반추해야 한다. 삶의 질이 높아질수록 사회경제에 있어 중화학공업의 비중이 높아지는 것은 당연한 귀결이다. 실제로 중화학공업은 집중지원이 중단된 이후 경제위기상황에도 오늘날까지 한국의 중추적 동력으로 건재하고 있다. 물론 박정희 정권의 경제개발정책이 가진 결정적인 측면을 무시할 수는 없다. 하지만 여러 상황들을 종합해보았을 때 한강의 기적에서 시장의 공로는 상대적으로 등한시됨을 알 수 있다.

본 연구에서는 경제성장 요인을 규명하기 위해 정부를 통해 투입된 자원이 민간으로 환원되는 과정에서의 관민 역할과 상호 영향을 분석하고자 한다. 70년대 경제개발을 가능케 했던 주요자본으로 미국의 수출입은행 차관을 분석하고자 한다. 특정 시점에 한

정하지 않는 이유는, 차관의 특성상 장기간에 걸쳐 정책변화에 상호영향을 미치기 때문이다. EXIM을 통해 도입된 외자는 정부를 거쳐 민간으로 유입된다. 정부는 비교적 투명하고 공정한 입찰과정을 통해 차관대상 기업을 선정하였다. 이러한 차관 배분 절차를 통해 민간이 중화학산업 대부분을 소유 운영하게 된다. 그 결과 중화학산업과 기타 산업에 있어 민간의 참여가 두드러지게 되었다.

자본이 민간으로 환원되는 과정에 있어, 관민의 역할과 영향을 분석하기 위해 정부주도 요인으로 계획경제정책과 정부 부처 간의 협력을 상정한다. 또한 민간참여 분석을 위해 정부와 민간의 역할에 따른 상호영향과 시장요인을 상정한다. 차관대상사업의 개괄적인 목표와 대상을 통해 정책결정과정에서 반영된 정부의 목적과 민간참여유인을 규명하고자 한다. 사례분석 대상인 차관사업으로는,

첫째, 럭키 폴리케미칼 주식회사(Lucky Poly-chemical Co. Ltd)의 저밀도 폴리에틸렌 공장건설사업(Low Density Polyethylene Project)은 민간의 적극적 사업추진의사와 참여가 두드러진 사례이다. 럭키 폴리케미칼 사례는 정부주력 사업인 중화학산업이 경제기획원과 상공부와 같은 담당 부처의 성격에 따라 민간참여 수준이 달라지는 점에 주목하였다. 나아가 중화학산업이 대두된 시장적 배경을 검토함으로써 민간의 영향력을 분석하고자 하였다. 둘째, (주)동양철관공업의 API 강관 공장건설 사업(Construction of API Pipe Plant)은 부처 간 협의에 따라 정책이 변경된 사례이다. 해당 사업은 차관신청 기간이 지났음에도 불구하고 사업 특성과 경제기획원과 상공부의 협의로 추가로 대상사업에 포함되었다. 그 과정에서 우선시된 정책기조를 검토하고 부처 간의 특성과 협의과정에서 발생하는 민간 자율성의 조율에 주목하였다. 마지막으로 (주)동국제강 (DONGKUK STEEL MILL COMPANY LIMITED) 사례는 정부의 시장예측 실패 사례이다. 정부의 포항제철소를 통해 생산되는 철 생산량을 감안하지 않고 철 생산

업체를 대상으로 차관을 허가해주었다. 중복투자에 따른 과도한 물량 공급으로 시장경쟁력이 약화되자 동국제강은 차관 지원을 연기코자 요청한다. 그 과정에서 민간이 고려한 시장요소를 검토하고 경제기획원의 특성에 감안하여 신축적인 정책적용이 가능하였음에 주목한다.

본 연구에서 시장의 역할을 재조명하는 이유는, 한국의 경제성장경험의 의의가 단순히 자국부강에 국한되지 않기 때문이다. 한국은 단기간에 식민지배와 빈곤, 내전을 극복하고 선진국 반열에 올라선 국가이다. 이는 한국의 경제성장 신화가 단순히 한국정부의 우월성이나 특수성에 정체되지 않고 보다 다양한 관점에서 진리에 근접해야 할 당위성을 시사한다.

주요어 : 70년대 경제개발정책, 미수출입은행차관, 79년도 차관우선순위사업, 관민, 기업

학 번 : 2011-22146

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구 목적 및 의의	1
제 2 절 연구 방법 및 연구대상	2
1. 연구 방법	2
2. 연구 대상	3
제 2 장 선행연구 검토	5
제 1 절 국민역할에 관한 선행연구	5
1. 정부주도에 관한 선행연구	5
2. 민간참여에 대한 선행연구	8
3. 소결론 및 시사점	13
제 3 장 연구 설계	15
제 1 절 정부주도의 조작적 정의	15
1. 계획경제정책	15
2. 경제부처간의 협력	16
제 2 절 민간참여의 조작적 정의	17
1. 국민 역할 및 상호영향	17
2. 잠재적 시장경쟁 및 동기	18
제 3 절 허위변수	19
1. 자원의 소유와 배분	19
2. 경쟁제한	22
제 4 절 통제변수	25
1. 미국의 영향력	25
2. 보조금 및 조세 혜택	26
제 5 절 분석틀	27

제 4 장 차관대상사업 개관	29
제 1 절 차관대상사업의 목적	29
제 2 절 차관대상 선정	31
1. 차관대상사업 우선순위 선정	31
2. 우선순위 사업대상 조정	35
제 5 장 차관대상사업 사례분석	36
제 1 절 럭키 석유화학 주식회사	36
1. 저밀도 폴리에틸렌 공장건설 사업개요	36
2. 정부주도 약화	38
3. 민간참여 강화	44
제 2 절 (주)동양철관 공업	49
1. API 강판 공장 건설사업 개요	49
2. 정부주도 약화	49
3. 민간참여 강화	52
제 3 절 동국제강 주식회사	54
1. 중후판 생산시설 확장사업개요	54
2. 정부주도 약화	56
3. 민간참여 강화	57
제 6 장 결론	59
제 1 절 분석결과 요약	59
제 2 절 정책적 함의	62
참 고 문 헌	64
Abstract	72

표목차

<표1> 79 EXIM 차관 신청사업	3
<표2> 공기업 민영화 1962-1978	10
<표3> 79년도 미 수출입은행 차관도입 희망사업	12
<표4> 외자조달계획 보고내용(1972년 4월)	20
<표5> 전대 제외 대상 업종 및 시설	22
<표6> 신규개발 기계류 신고요령 공고	30
<표7> 부처별 우선순위 선정 기준	32
<표8> 79년도 EXIM 차관 우선순위사업(경제기획원)	33
<표9> 79년도 미 EXIM 차관 우선순위 작성을 위한 대상사업 선정	34
<표10> 저밀도 폴리에틸렌 공장건설 사업개요	36
<표11> 자금조달 계획	37
<표12> 제 3,4차 경제개발 5개년계획의 기본목표 및 중점목표 비교 ...	38
<표13> 79년도 미 수출입은행 차관도입 희망사업	40
<표14> 박정희 정부 시기의 계획 수립 일정과 실무계획반 목록	41
<표15> API 강관 공장 건설사업개요	47

제 1 장 서론

제 1 절 연구 목적 및 의의

본 연구의 목적은 한국의 경제성장 요인을 규명함에 있다. 한국의 산업 제반을 구축한 70년대 차관대상사업을 중심으로 경제성장 요인을 분석하고자 한다. 해방 이후 남한은 북한보다 경제상황이 열악한 최빈국이였다. 그럼에도 불구하고 오늘날 한국이 경제 강국이 될 수 있었던 저변은 무엇일까? 미 닉슨 대통령의 특별 위원회에 의한 피터슨 보고서에 따르면, 60년대 동아시아 국가들의 급속한 경제성장은 민간이 주도하고 활성화되었기에 가능하였다. 그러나 정부주도 이론은 한국경제의 급속한 성장을 권위주의 정부에 의한 계획된 조정의 결과물로 규정한다.

본 연구는 70년대 경제성장이 정부주도만의 산출물인가에 대한 의구심에서 비롯된다. 수출지향정책과 중화학공업육성은 대표적인 정부주도 정책으로 알려져 있다. 그러나 수출지향정책은 세계경제 수출호재와 같은 시대적 편승의 부분결과물이였다. 70년대 세계경제 불황이 닥치자 한국 또한 예외가 아니였다. 수출 규모가 감소하고 성장률이 악화되였다. 취약한 재무구조로 인해 기업들의 부채비율이 증가했다.

물론 정부의 집중지원은 단기간 중점 사업의 육성에 유리하다. 그러나 시장의 자생적 토양 없이는 육성사업 대부분 정부 지원에 따른 한철에 그친다. 70년대 수혜 대상인 중화학공업이 지금까지 한국경제에 차지한 비중은 절대적이다. 하지만 이러한 중화학공업의 성장이 단순히 계획 경제정책의 산물인지는 신중히 반추해야 한다. 삶의 질이 높아질수록 사회경제에 있어 중화학공업 비중은 증가한다. 집중지원이 중단되고 경제 위기상황에도 불구하고 중화학공업은 여전히 한국의 중추적 동력으로 견재 한다.

한강의 기적에서 시장의 공로는 상당히 등한시된다. 본 논지는 관료들

의 노력과 박정희의 리더십·추진력 등을 간과하고자 함이 아니다. 정부는 한정된 자원을 독점 배분하였다. 그러나 배분된 자본을 실질적으로 소유 및 운용한 주체는 정부가 아닌 민간기업들이었다. 차관대상사업 분석을 통해 국민의 역할과 상호작용을 재검증하고자 한다. 수많은 개도국들이 한국의 발전경험에 관심을 표명하고 있다. 보다 다양한 관점에서 진리에 접근할 당위성을 시사한다. 그럼에도 불구하고 경제성장 신화는 한국정부의 우월성이나 특수성에 정제되어 있다. 본 연구는 정부주도 논리를 반박함에 그치지 않는다. 경제성장의 실질요인을 규명함으로써 경제발전의 대안을 제공함에 의의를 갖는다.

제 2 절 연구 방법 및 연구대상

1. 연구 방법

본 연구는 문헌연구를 바탕으로 한다. 그러나 본 연구의 근간인 70년대 경제개발 사업에 관한 문서는 상당수 정보화되지 않았다. 혹은 정부 문서상 비공개로 되어있다. 현실적으로 문서화된 정보만으로 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구는 문헌연구를 기본으로 하되, 폭 넓게 현실적인 활로를 모색하고자 하였다. 일례로 현재 EDCF에서 개도국에 개발경험을 전수하는 개발경험공유사업을 추진하고 있다. 각종 자료들을 수집하는 것은 물론 정보화하여 보존한다. 문헌연구에 한정하지 않더라도 경제발전의 재조명이 이루어지는 시기상 이점을 활용하고자 한다. 당시 개발상황을 연구하는 실무진과의 인터뷰는 물론, 비교대상인 대만과 같은 동아시아 국가들의 사례까지도 적극 참작하고자 한다.

2. 연구 대상

<표1> 79 EXIM 차관 신청사업

	사업명	사업주	사업목적
중화학 공업	대형공작기계제작	(주)대한중기	대형공작기계 제조
	특수공작기계공장건설	(주)범양사	특수공작기계 생산
	유압기기공장건설	동양특수기공	유압기기 생산
	자동차용 제동장치 제조공장 확장	(주)현대양행	자동차 제동장치 공장 확장
	원자력 발전소 설비시설	금성계전	
	나프타 분해공장 건설	럭키석유화학	에틸렌 기준 연간 35만 톤
	저밀도 폴리에틸렌 공장 건설	럭키석유화학	저밀도 폴리에틸렌 연간 15만 톤 생산
	파라크실렌 제조공장	고려합섬	파라크실렌 연산 13만 톤
	정유공장 신설	동아종합개발	일산 15만 배럴 생산
	15만 BPSD 상압증류 시설 증설	대한석유공사	
시멘트 공장 증설	동양시멘트	시멘트 연간 26만 톤 생산	
기타 산업	조선소 건설	대우조선	
	항공기 도입	(주)대한항공	
	중전기 시험연구소 설립	한전	
	제지공장 증설	(주)창동제지	
	제지용 활석분 생산	(주)일신산업	

주. 미국 EXIM 차관 관계철

70년대 자본유입은 대부분 미 차관을 통해 이루어졌다. 미국을 통한 외자도입과 미 정부의 안보영향력은 박정희 정부의 독단적 성향을 상쇄하였다. 분석대상은 EXIM 차관지원을 신청한 민간기업들이다. 경제개발 정책에서의 국민 상호영향력을 분석하기 위해 정책결정과정을 대상으로 한다. 해당 미 수출입은행 차관은 71년 11월 정부인가를 받았다. 분석기

간은 78년 협조금융차관 추가도입을 위한 계약변경까지 한정한다. 차관 대상사업 선정은 공고와 경쟁을 통해 공정하고 공개적으로 이루어졌다. 과거 대단위 사업들은 대부분 정부 소유였다. 그러나 차관대상사업은 민간이 실질 소유 운영한다. 공정한 선발절차와 경영권은 민간참여의 유인으로 작용하였다.

사례분석대상은 첫째, 79년 EXIM 차관 신청사업이다. 신청사업을 개괄적으로 검토함으로써 탈락한 기업과 최종 선정된 기업을 비교 검토하였다. 사업신청서에는 기업마다 고유한 정보와 특성이 드러나 있다. 이를 통해 정부의 선정 기준을 도출하고자 한다. 두 번째 연구대상은 79년 EXIM 차관 우선순위 선정 사업이다. 사업수행에 앞서 경제부처는 각기 우선순위 리스트를 작성 제출한다. 동일한 중화학산업정책에서도 상이한 우선순위가 존재한다. 정보와 자원은 한정되어 있다. 경제부처별 특성이 이질적일 경우 협의 시 충돌이 발생한다. 효율적인 협력을 저해하는 경제부처간 특성과 이해관계를 검토하고자 한다. 세 번째는 구체적인 분석 사례이다. 본 연구에서는 럭키 석유화학 주식회사와 (주)동양철관, 동국제강 주식회사 세 가지 사업들을 바탕으로 정부주도 차원과 민간참여 차원에서 교차 분석하고자 하였다.

제 2 장 선행연구 검토

제 1 절 국민역할에 관한 선행연구

1. 정부주도에 관한 선행연구

배응환(2001)은 중화학공업정책을 대통령의 경제철학이 반영된 치밀한 정부주도 정책이라 평가하였다. 정부는 72년과 73년에 걸쳐 중화학공업화 정책선언에 따른 공업구조개편론과 중화학공업육성계획안을 공표했다. 비전을 제시함으로써 기업을 육성하고 참여를 이끌어냈다. 박정희 대통령 또한 강력한 추진력과 정책관철의사를 표명했다. 효과적인 정책추진을 위해 국무총리 직속의 중화학공업 추진 위원회를 설립했다. 더불어 실무자 중심의 중화학공업추진위원회 기획단을 신설하였다. 보다 효과적이고 통합적인 정책수행이 이루어졌다. 또한 상공부를 필두로 수행부처간 협력을 이끌어냈다. 뿐만 아니라 자본을 통제하여 차별적 혜택을 제공하였다. 정부는 중화학공업을 대상으로 국민투자기금의 61.5%와 산은자금 31.5%를 집중 지원하였다.(73-78년 기준) 조세와 관세 혜택을 비롯한 사회간접자본 형성으로 민간 참여를 유도했다.

유사한 논지로, 류상영(2012) 또한 중화학공업정책을 강력한 정부주도 정책으로 평가하였다. 정부는 중화학공업화의 비율을 81년까지 60% 이상 증대시키고자 하였다. 이러한 전략적 선택을 통해 국민소득과 수출목표를 달성하고자 하였다. 임수환(2007)의 연구에 따르면, 정부의 중화학공업추진을 통한 방위산업 육성은 불안정한 국제정세를 타파하기 위한 돌파구였다는 평가이다. 한국은 60년대 경제성장을 거치며 점차 시장경제로 안착하는 양상을 보였다. 그러나 70년대 국제정세의 변화로 인해 국가 역할 재정비가 요구되었다. 이에 시장경제 활성화와는 별개로 계획

경제 성향이 강화되었다. 중화학공업화 추진을 위해 대통령령으로 국무총리 산하 장관들을 중심으로 중화학공업추진위원회를 설립하였다. 실무적인 보완을 위해 오원철 청와대 제2경제수석을 단장으로 기획단을 설립한다. 보다 효율적이고 통제적인 정책수행을 위해 부처 간의 긴밀한 연계와 협력을 도모하였다.

Amsden(1989)는 개발정책에 있어 정부의 결단력과 계획경제를 높이 평가했다. 산업의 우선순위를 결정하여 대외무역에 비교우위를 형성하였다. 정부의 방향설정은 단순히 기업 지원에 그치지 않았다. 노동과 자본을 통제하여 대의적 목표를 부과하였다. 지원뿐만 아니라 처벌을 제시하였다. 최상오(2010)의 연구에 따르면, 박정희 정부는 5개년 계획 등을 통해 40%에 달하는 연평균 성장률을 책정하였다. 이러한 목표에 근거해 수출책임제를 부과하였다. 보상과 처벌은 정부개입에 따른 기업의 초과이윤을 즉각 산업투자와 기술발전에 환원하도록 유도했다. 규율지도자로서의 정부에 대한 평가로, 양재진(2012)의 연구를 들 수 있다. 정부는 독과점 구조를 형성함으로써 기업에 인센티브를 부여하였다. 지원에는 책임과 의무가 뒤따랐다. 초과이윤을 제공함과 동시에 규율을 부과하였다. 행정규제 뿐만 아니라 구조조정과 같은 극단적인 처벌이 강행되었다. Amsden과 유사한 논지로, Noland(2011) 또한 고속성장의 공로를 정부개입으로 판단하였다. 정부는 선택과 집중을 통해 기업을 지원했다. 특히 산업시설을 형성하는데 필요한 기초시설과 기반이 지원 대상이었다. 이러한 보조금이나 보호정책 등이 경제개발에 긍정적으로 작용했다 평가한다.

이한구(2010)는 박정희 정부의 경제개발정책을 Hirschman의 불균형 성장모형의 한국식 적용으로 평가하였다. 부정축재 처벌을 통해 확보한 자금과 내·외자 조달의 극대화로 자본 확보에 주력했다. 파이를 키우고 선택과 집중으로 대기업 중심의 공업화를 이룩했다. 유사한 견해로 노화준(2001) 역시 전략적 차별화를 경제성장 요인으로 분석했다. 선택과 집중을 위해 대기업 위주의 정책이 시행되었다. 소수를 대상으로 차별적 혜택이 제공되었다. 대단위 자본을 필요로 하는 중화학공업화정책을 받

전선도 산업부문으로 선정했다.

양재진(2012)의 연구에 따르면, 정부는 규모의 경제를 구축하기 위해 의도적으로 산업진입장벽을 구축해 차별적 혜택을 제공하였다. 진입 장벽을 통해 특정 기업들의 독과점 구조를 형성하였다. 박민정(2006)은 산업정책의 진입장벽이 지대로 전환되어 사회적 비용을 초래한다고 주장한다. 정부는 인위적인 장기저리를 통해 소수집단에 금융지원을 하였다. 시장금리와의 시세차이만으로 특정 대상들에 차별적 이익이 도출되었다.

정부주도의 특성을 통치자 및 관료행태에 맞춰 분석한 연구로 한승연(2004·2007)의 연구를 들 수 있다. 60년대 박정희 대통령은 경제전문 지식 부족으로 경제 관료들에 정책결정을 의존했다. 그러나 70년대에 들어 박정희 대통령은 독자적인 경제정책 이념을 구축하였다.

각 부처 장관들이 맡은 일이 많아 전자공업 관련 문제들에 관심을 기울이지 못할 수도 있으니 여의치 않으면 오원철 비서관(경제 제2수석비서관)과 의논하라. 오 비서관이 하는 일은 중요한 일로서 내가 일일이 보고 받고 있다.1) (배진영, 2009 재인용)

경제정책을 결정함에 있어 간접조정보다 경제수석비서관을 통해 직접 감독하였다. 이러한 박정희 대통령의 경제정책 의사결정 방식의 변화는 경제정책 결정에 있어서도 독단적이고 통제적인 성향으로 귀결된다. (정정길, 1992)

관료행태 중심의 정부주도 논거로, 황병태(2011)는 당시 경제 관료들이 특수한 사명감을 바탕으로 경제개발을 주도하였다고 주장하였다. 사명감과 우수한 능력을 바탕으로 적절하게 기업에 간섭과 조정을 하였다는 평가이다. 관료들의 긴밀하고도 고도화된 협력을 통해 정책을 효율적으로 수행했다. 또한 이념보다 실용성을 강조한 산업화정책으로 경쟁을 촉발하였다. 그러나 황병태와 달리 주재현(1998)은 관료 엘리트들의 경

1) 김완희 박사에게 보낸 편지 일부 발췌. 대통령 기록물 기증특별전-선물과 유품으로 만나는 박정희 전시회. 2009.

제정책추진 동기는 지극히 정치적 이익에 입각한 것이라 주장한다. 박정희의 쿠데타는 기적에 가까운 성공이었다. (이상우, 1984) 경제정책의 성공은 취약한 정치기반을 보완하고 국민적 지지를 이끌어냈다. 엘리트 관료들은 경험을 통해 경제정책의 성공에 따른 정치적 보상을 학습했다.

2. 민간참여에 대한 선행연구

민간의 참여가 경제개발에 긍정적인 영향을 미치는 사례로 Fiona Yap(2003)의 연구를 들 수 있다. Yap은 민간의 참여가 정부의 신뢰와 책무성을 회복시킨다고 평가하였다. 민간의 참여는 투자자들의 불안을 상쇄시킨다. Yap은 민간 참여가 경제성장에 미치는 긍정적 효과를 개발독자 사례에 적용 분석하였다. 동아시아는 개발독재 미명하에 시민의 참여와 정치적 의사표현이 억압되어 있었다. Yap은 싱가포르의 사례를 통해 억압된 독재상황에도 불구하고 민간 참여가 미치는 영향을 검증하였다. 분석 결과 싱가포르를 비롯한 한국 역시 민간의 참여는 정부의 신뢰와 책임성을 향상시켜 궁극적으로 경제성장에 이바지하였다.

삼성경제연구소(2008)는 한국의 경제발전 요인을 미 원조를 통해 도입된 자유시장체제로 평가하였다. 시장체제는 60년대 이후 한국 경제발전의 중추적 역할을 수행하였다. 이 과정에서 정부가 경제전반에 관여하였다. 그러나 시장을 침해한 것이 아니라 기업의 지원군 역할을 자처했다. 산업화 초기 인도나 브라질은 국유기업을 통해 직접 생산 활동을 주도했다. 그러나 한국의 경우 정부는 생산자보다 보조자에 가깝다. 안재욱(2006)은 한국이 수출과 수입의 개방을 통해 성장하였다 평가한다. 수출뿐만 아니라 수입을 통해서도 발전이 이루어졌다. 개방을 통해 외부의 기술과 혜택을 받아들였다. 비교우위에 입각해 경쟁력을 추구함으로써 경제성장을 이룩하였다.

보다 구체적인 주체에 관한 분석으로 박길성 외(2010)의 연구가 있다. 박길성은 보다 주체적인 기업의 역할을 주장한다. 그의 주장에 따르면 당시 기업들은 정부의 정책에 의해 좌우된 것이 아니다. 실제로는 당시

자본들이 적극적으로 시장에 참여함으로써 공헌하였다는 평가이다. 박정희 대통령의 정권유지를 위한 정책 동반자로서의 기능을 강조하였다. 특히 현대나 대우 같은 대기업들은 정부의 정책에도 중대한 영향을 미쳤다. 정책 기조에 영향을 미침은 물론 규제 등을 발전시키는 공로를 역설한다. 내포적 공업화의 실패에 따른 위기상황에서도, 기업들은 위기관리자로 활동하며 국가를 이끌었다. 중화학 공업화 이전에는 비료, 철강, 전기, 석유, 화학 공업과 같은 기간산업은 정부의 소유였다. 그러나 중화학 공업이 추진되며 실질 소유와 경영은 민간에 의해 이루어졌다. 기업 스스로 이익을 대변하고, 주체적으로 정부에 영향을 미쳤다.

박병영(2000)은 오히려 정부의 진입장벽과 산업정책에 의해 정부와 기업이 보다 긴밀하게 상호작용하였다 평가한다. 대표적인 자동차 산업의 경우 특성상 대규모 자본을 필요로 한다. 내자조달은 정부 차원에서 민간 참여를 유도할 필요성을 야기하였다. 독과점으로 인한 진입장벽은 정부와 신규업체의 긴밀한 협상을 야기하였다. 무엇보다 정부의 일원화 정책과 달리, 민간의 외국산 모델의 수입 조립 전략은 정부의 통제를 벗어난 양상이었다. 정부는 일원화 정책을 통해 국산차의 수출을 촉진하고자 하였다. 그러나 민간의 대응은 소극적이었다. 이로 인해 정책 변화가 야기되고, 궁극적으로 자동차 산업 발전정책은 민간의 전략적 대응에 의해 결정되었다.

김종걸(1999)의 연구에서는, 70년대 중점육성 사업인 전자산업분석을 통해 주요기업들의 소유권 관철과정을 분석하였다. 초기 사업들은 외국 자본의 직접 투자에 의한 외자기업 중심이었다. 정부는 외자출자비율을 제한했다. 각종 외자규제와 경영권 확보를 강제했다. 이 과정에서 기업들은 상당한 위험부담을 떠안게 되었다. 해당 연구는 삼성과 금융그룹의 사례를 통해, 당시 기업들이 정부와 외국자본 사이에서 어떻게 리스크를 전략 돌파했는지에 초점을 맞추었다.

박영구(2003)는 정부 통제에서 벗어난 대기업들의 도덕적 해이를 분석하였다. 당시 민간기업들은 정보우위를 이용해 정부의 낮은 위험성을 간파했다. 정부의 직간접적인 금융지원을 재량껏 활용하여 사업을 확장시

켰다. 정부는 74년 기업 공개 및 차관 도입 관리에 관한 행정개선을 요구하였다. 5월 29일 대통령의 특별지시가 있었지만, 대기업들은 정보공개를 거부했다. 김낙년(1999)은 경제개발의 추진이 정부주도적인 정책이라 할지라도, 시장경제 하에서는 계획대로 관철되기란 어렵다고 보았다. 기업의 자유는 정부의 계획과 실적에 괴리를 야기하였다. 오히려 경제개발 계획은 통제보다, 계획의 수립과 집행 과정에 있어 관민 서로의 정보를 공유하고 보다 효과적으로 활용할 수 있는 수단이었다. 박영구(2001)의 연구에서 규제적인 계획정책과 모순되는 중복투자를 지적하였다. 나아가 실질 남미나 기타 아시아에 비해 한국정부의 국영기업체 운영이나 투자는 10%에 그쳤다. 중점육성사업의 일환이던 국영기업들 또한 60년 후반과 70년대 사이 민영화되었다.

<표2> 공기업 민영화 1962-1978

1960년대(7개)		1970년대(6개)	
공기업	민영화연도	공기업	민영화연도
대한중공업공사	1962	한국광업제련공사	1970
대한철광개발	1966	대한염업	1971
대한통운	1968	한국 상업은행	1972
한국기계공업	1968	중앙방송국	1973
대한조선공사	1968	한국수자원개발공사	1974
대한해운공사	1968	대한재보험공사	1978
대한항공공사	1969		

주. 대한민국 기업사²⁾

주재현(1998)의 연구에 따르면, 수출주도정책의 중요성을 먼저 인식한 주체는 관료가 아닌 기업인들이었다. 동일한 견해로 이승만 대통령 당시의 관료와 기업가들은 하나 같이 “역사에 기적은 없다.”³⁾ 단언한다. 이승만 정권 시절부터 경제성장 요인들이 자생한 것이다. 실제로 50년대 말부터 기업들은 국내시장의 한계를 타개하기 위해 수출을 통한 해소를

2) 신산업전략연구원총서. 2010

3) 전경련 40년사. 2001

선택했다. 60년대 수출신장률은 66%에 달했다. 수출증가로 인해 경제가 발전하자 정부 역시 수출지향 산업을 전략화 하였다. 유정호(2009) 또한 60년대 수출 호의적인 환경을 바탕으로 수출급증이 우선되고 정부의 전략이 뒷받침되었다 역설한다. 제조업체들의 수출률 급증은 정부의 수입 대체정책에서 수출촉진정책으로의 전환을 야기하였다.

정부주도 산업으로 알려진 비료국산화도 이미 59년 이병철 회장에 의해 구상된 사업이었다. 이승만 정부는 외국 자본 침투에 상당한 반감을 가졌다. 보유한 외환도 고작 3천만 달러 이하였다. 외화 사용이 엄격히 통제되었다. 그러나 이병철 회장은 일본 도쿄에서 해외차관의 아이디어를 얻는다. 사업성과 경쟁력을 바탕으로 이승만 대통령으로부터 4~5천만 달러 규모의 차관 허가를 받아낸다.⁴⁾ 현대의 조선소 사업도 실상은 민간의 사업구상이 먼저였다. 정부가 실수요자를 선정하는 과정에서 현대를 택한 것이 아니다. 현대는 그 전부터 자체 경영 전략으로 조선을 구상하고 있었다.⁵⁾

이 같은 민간의 자생요인은 노화준(2001)의 연구에서와 같이, 중화학공업화 정책 추진에 있어 민간이 정부가 고려해야 할 전략적 수로 작용하기에 이르렀다. 기업은 창의적이고 주체적인 운용을 통해 환경의 이점을 적극적으로 활용하였다. 본 연구에서는 민간을 게임의 구성원으로 규정한다. 즉, 정책에 있어 영향을 미치고 자신에게 유리한 방향으로 조정하는 행동주체인 것이다. 노화준(2001)은 70년대에 이르러 기업들이 생존을 위해 군집화하며 대규모 자본을 형성하였다고 평가한다. 기업들은 정보우위와 정부의 제한된 합리성을 이용하여 방만한 기업운영을 자행하였다. 뿐만 아니라 정보 공개나 공정거래법과 같은 정부의 대상사업 규제에도 영향을 미쳤다.

4) 삼성신화 호암 이병철과의 대화. 박상하. 알라딘 하우스. 2010.

5) 시련은 있어도 실패는 없다. 정주영. 제삼기획. 1991.

<표3> 79년도 미 수출입은행 차관도입 희망사업

건 명	추진회사(사업주)	차관도입 규모 (US\$ 1,000)
나프타 분해공장 건설	럭키석유화학(송정범)	133,535
저밀도 폴리 에틸렌 공장 건설	럭키석유화학(송정범)	39,403
원자력 발전소 설비 시설	금성계전(윤욱현)	5,000
제지용 활석분 생산	일신산업(이석훈)	4,000

주. 미국 EXIM 차관관계철

실제로 70년대 민간은 보다 적극적으로 게임에 참여하였다. 전국경제인연합회는 차관대상사업 선정에 앞서 희망사업 제의서를 제출한다. 이보다 먼저 정부는 전국경제인연합회에 대상사업을 문의했다. 해당 사업 제의서는 귀원협 321-16(1979.1.8.) 요청관련 회신한 문건이다. 전국경제인연합회뿐만 아니라, 79년도 미 EXIM 차관 우선순위 리스트 작성에 앞서 중소기업 협동조합중앙회에도 당해 1월 29일에 회신하여 의중을 물었다. 당시 정부와 기업이 대등하다고는 판단할 수 없다. 그러나 상대의 변화를 이끌어낼 협상 플레이어로서의 역할은 충분히 수행 가능하다.

3. 소결론 및 시사점

이 같이 선행연구들을 검토하였을 때, 각기 주장들은 한계가 있다. 그간의 정부주도 정책은 그리 성공적이지 않았다. 통화정책이나 토지정책, 내포적 공업화들은 무수한 실패를 야기했다. 수출지향정책은 세계경기부흥과 우연히 겹친 원화평가절하로 인한 수출급증에 편승한 면이 없지 않다. 유정호(2009)가 지적한 바와 같이, 점차 자유화되어가는 시장경제에도 불구하고 한국정부는 줄곧 보호무역을 통해 중상주의 정책을 고수하였다. 이러한 보호주의 정책은 수출을 위한 자원생산보다 국내 판매를 위한 생산으로 재분배를 촉진하여 수출이윤을 높이지 못하였다. 오히려 Rodrick(1995)의 주장처럼 중상주의적인 보호무역은 장기간 부작용을 초래한다. 유정호(2009) 역시 외환의 수요를 억제하는 중상주의 정책은 원화의 과대평가를 야기하여 수출을 저해하였다 주장한다. 김낙년(1999) 또한 수입대체 공업화 전략을 통한 자국 보호주의는, 한국의 시장적 한계와 자원 부족으로 결국 국제수지 문제에 봉착할 수밖에 없음을 지적한다. 박정희 정부는 수출촉진정책과 더불어 결과적으로는 수출을 저해하는 정책을 동시에 추진하였다.

비슷한 환경에서 성장한 대만과 싱가포르 등의 사례와 같이, 동아시아 국가들은 대부분 비슷한 경제 상황에 처해 있었다. 물론 박정희 정권만의 특수한 공헌도 존재한다. 그러나 관료주의 시스템의 보편적인 공헌과 당시 세계경제의 환경적 호재도 간과할 수 없다. 그러나 한국의 경제발전 요인을 우연히 겹친 개방과 경제호황만으로 간주하기엔 무리가 있다. 라틴 아메리카의 경우 종속 이론에 따르면 개방이 오히려 독이 된 사례이다. 경제개방은 세계경기 호황에 이득을 얻는 만큼 외부의 영향을 받기도 쉽다. 특히 한국은 식민지 전례가 있는 최빈국이었다. 개방만으로 경제성장에 이바지할 주도적인 우위를 차지하였다고 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 한국경제는 오늘날에까지 지속적으로 성장하고 있다. 당시 경제정책에 관해 명확한 정부주도의 정의나 범위를 규정하기란 매우 어렵다. 개발정책에 있어 박정희 대통령의 영향력과 상징성이 명확

한 기준과 범주를 찾기 어려울 정도로 절대적이었기 때문이다. 연구관점에 따라 정책결정자가 산업에 관심을 두는 자체만으로도 정부주도로 판단될 수 있다. 그러나 시대상황적 측면에서 다른 국가들의 발전수준과 비교하였을 때, 70년대 한국과 같은 상황에서는 민간이 독자적으로 자본을 유치하지 못하는 것이 보편적이다. 자본이 정부소유와 배분을 거친다고 해서 무조건 정부주도로 간주해서는 안 된다. 보다 면밀히 정부주도 논의를 검토해야 한다. 정부를 통한 민간으로의 자본 배분과 활용이 구체적으로 어떻게 이루어졌는지를 주목할 필요가 있다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 정부주도의 조작적 정의

1. 계획경제정책

Amsden(1989)의 주장을 필두로 계획경제정책은 대표적인 정부주도 요인으로 평가된다. 박병영(2000)은 정부주도의 요인을 기획기구의 조정과 개입수단의 확보로 정의하였다. 정책은 의제를 설정하고 정책을 결정하고 정책을 집행하는 세 단계로 이루어진다. 차관대상사업의 우선순위 선정은 정책결정 단계에 해당한다. 정책의제설정 단계에 민간은 간접 영향을 끼친다. 또한 정책집행단계인 차관사업수행도 표면적으로는 민간에 의해 일임된다. 따라서 본 연구는 관민정책협회가 가능한 정책결정 단계로 한정한다. 계획경제를 가정한 중화학공업화 정책은 정책결정자의 정확한 상황 판단과 이념이 반영되어 있다. 또한 공업구조 개편과 추진위원회 설립 등 치밀한 사전준비가 전제된다. 정부는 정확한 판단력과 사전준비를 통해 적절한 대상에 적재적소로 자원을 배분하였다.

그러나 박영구(2003)가 지적한 바와 같이 기업들의 도덕적 해이나 중복투자는 계획경제개념과 모순된다. 흔히 5개년 계획은 체계적인 기획과 일관성 있는 추진으로 구성된 계획경제정책으로 알려져 있다. 윤홍근(2013)은 5개년 계획이 알려진 바와 달리 실상은 그렇지 않았다고 평가한다. 오늘날 국가주도의 중점사업이라 알려진 중화학공업 등은 경제기획원이 기획하지 않은 비계획 사업들이었다. 이러한 실상은 완전 계획경제정책의 고정적 목표와 상반된다. 경제개발정책의 계획성은 주요한 정부주도 변수이다. 완전 계획경제모형은 지극히 합리성에 입각해있다. 본 연구에서는 정부주도요인으로 계획경제정책을 상정한다.

2. 경제부처간의 협력

경제부처의 협력은 대표적인 정부주도 요인이다. 중화학공업정책은 각 부처들의 실무자들이 속출되어 대상사업들을 즉결하였다. 이 같은 부처들의 유기체적 협력은 정책을 효율적으로 결정가능하게 한다. 배웅환(2001)은 중화학산업의 성공요인을 정책결정자를 위시로 한 전위기관들의 효율적 정책수행으로 평가했다. 특히 경제기획원은 60년대부터 경제정책의 선봉장 역할을 도맡았다. 내·외자도입과 예산편성에까지 전범위한 기능을 바탕으로 초월적 권한을 행사했다. 이러한 경제기획원의 통합적 기능은 신속한 정책수행을 가능하게 하였다. 경제기획원을 필두로 경제부처들은 적극적으로 응집하고 협력했다.

70년대 차관도입사업에는 수많은 경제부처들의 이해관계가 얽혀있다. 재무부나 상공부는 물론 사업특성에 따라 해당 부처들이 참여했다. 경제부처의 원활한 협력은 정부주도 성향을 강화시킨다. 반면 부처들의 이질성은 정책수행의 통일성을 저하시킨다. Niskanen은 관료들 또한 이익을 추구하는 욕망의 주체로 상정하였다. 관료들은 부처의 권한을 확대하고 예산을 극대화시킨다. 동일한 경제발전정책에 부처 간 이해관계와 이득이 상반되어 있다. 윤홍근(2013)은 70년대 경제기획원의 위상변화를 지적한다. 경제성장에 있어 경제기획원의 기여는 부정할 수 없다. 그러나 70년대 경제기획원은 정부주도정책의 폐해를 실감하고서 점차 자유시장경제로 회귀하는 경향을 보인다. 유신집권의 연장선에서 강화된 정부주도 흐름과는 상반된다. 이는 주요 정책현안에 있어서도 예외가 아니었다. 그 결과 중화학공업정책은 경제기획원이 아닌 상공부의 주도로 이루어졌다.

본 연구에서는 정부 주도 성향을 상쇄하거나 약화시키는 요인으로 부처별 이해차이를 상정한다. 경제기획원과 상공부는 같은 경제부처라도 이질적인 집단이다. 동일한 경제정책을 대상으로도 다른 입장을 취할 수 밖에 없다. 이질성은 획일적이고 동질화된 정부주도 수행을 저해한다.

제 2 절 민간참여의 조작적 정의

1. 관민 역할 및 상호영향

노화준(2001)은 정부의 개입을 정도와 방법에 나누어 구분하였다. 개입의 정도와 방법에 따라 정부의 역할은 각기 상이하다. 관리자, 조물주, 산파, 경작자 등의 역할에 따라 정부의 산업화 개입양상 또한 달라진다. 관리자로서의 정부는 전통적인 규제자인 동시에 보호자이다. 국가는 규칙을 제정하고 보상과 처벌을 제공한다. 반면 산파로서의 정부는 새로운 산업에 민간의 참여를 유도한다. 경작자로서의 정부는 민간이 새로운 변화에 적극적으로 도전·발전하도록 지원한다. 그러나 정부주도 논의와 달리 경작자의 역할은 진입제한이 아니다. 신생 산업들의 취약성을 보완해주는 기술적 차원에서의 접근이다. 윤홍근(2013)은 정부의 역할을 촉진자, 보증자, 중개자로 구분하였다. 산업정책에서의 정부는 중개자로서 일임한다. 촉진자로서의 정부는 정책입안과 집행을 담당한다.

조물주 역할은 과거의 생산자에 해당한다. 브라질이나 인도에 비해 한국은 정부가 직접 생산자로 참여하는 비율이 낮다. 국영기업을 통한 주도성 또한 60년대와 70년대 민영화를 거치며 완화되었다. 정부주도 논의에서의 정부는 관리자에 해당한다. 관리자로서의 정부는 민간을 규제하고 보호한다. 이 같은 정부의 관리자적 성향은 관민의 상호작용이 확대될 때 완화된다. 상호간 의사소통은 정책 수용비용을 절감한다. 뿐만 아니라 참여확대를 통해 민간의 영향력을 신장시킨다. 또한 정부의 역할이 관리자가 아닌 산파, 경작자, 중개자에 해당될 경우 정부주도 성향이 약화되고 민간참여가 강화된다.

2. 잠재적 시장경쟁 및 동기

안재욱(2006)은 경제발전의 요인으로 수입을 통한 기술유입을 상정하였다. 기술의 도입은 경쟁을 유발한다. 외자도입사업은 차관제공 조건으로 선진국의 기술제공이 강제된다. 외자를 도입하기 위해서는 공여국가의 기술진과 설비를 함께 수입해야 한다. 이를 통해 민간기업은 국제기술과 규격에 맞춰 경쟁을 촉발한다. 기술 진보에 따른 잠재적 시장이 형성된다. 한국은 수출중심의 산업 국가이다. 국내 수요의 충족은 물론 국제시장의 변화에 민감할 수밖에 없다. 70년대는 선진국들에 환경문제가 대두된 시기였다. 심각한 환경문제를 유발하는 석유화학산업들은 선진국에서 경쟁력을 상실했다. 탈산업화에 접어든 선진국과 달리 후발 산업 국가들은 중화학산업을 통한 경제발전이 시급했다. 박영구(2001)는 중화학산업을 선진국들의 이해관계가 복잡한 산업으로 평가하였다. 환경문제의 대두와 산업 경쟁력 상실로 인해 자연히 석유화학산업 시설은 후발 산업 국가들로 이전되었다. 기술력과 사회변화로 인해 한국기업들에 새로운 시장이 대두된 것이다.

자원 배분에 있어서도, 정부는 공개적이고 공정한 입찰 과정을 거쳤다. 1961년 경제기획원은 외자도입대상사업건설 예정자 선정을 위한 공고를 발표했다. 입찰대상자의 요건으로 첫째, 내자조달 비율 둘째, 외자의 투자조건이 유리하고 사업타당성이 높은 신청자, 셋째 차관과 민간외자의 경합에 민간외자 계획사업에 우선권을 부여하였다. 공정한 절차는 경쟁을 촉발한다. 경합을 통한 잠재적인 경쟁 상황이 조성되었다. 시장경쟁 및 동기는 민간참여를 확대시키는 주요한 요인이다.

제 3 절 허위변수

1. 자원의 소유와 배분

1) 중앙은행 및 상업은행 통제

플라톤의 「국가론」에 따르면, 국가는 사인이 도모하기 어려운 편익을 효율적으로 달성하기 위해 개인과 개인이 뭉친 집합체이다. 70년대 경제 수준에서는 민간이 자원을 자체 조달하기란 사실상 불가능하다. 대부분의 자원은 정부를 거쳐 배분될 수밖에 없다. 61년 상업은행의 국가 귀속과 62년 한국은행법 개정으로 사실상 자원의 소유와 배분에 있어 정부의 역할은 절대적이었다. 그러나 60년대에서 70년대까지 한국의 일반금융은 제 기능을 하지 못했다. 당시 사채금리는 명목 대출 금리의 2배 이상이었다. 70년대 한국의 기업들은 대부분 사채를 조달해 사업을 하고 있었다. 기업으로 흘러들어간 사채규모만 은행대출에 비등했다. 이율도 연 50~70%로 상당한 고율이었다.

기업들은 높은 금리를 지불하기 위해 변칙으로 비자금을 만들거나 제품의 생산 원가를 높일 수밖에 없었다. 정부는 농어촌 고리채 정리를 공포함은 물론, 8.3조치와 같이 사채 동결 긴급명령을 내린다. 기업이 차입한 사채를 신고해 5년간 금리를 연5%로 동결한 것이다. 79년 당시 물가 상승률이 7%에 70년대 인플레이션이 20% 안팎인 점을 감안하면 이는 일반금리보다 낮았다. 또한 기업들의 사채신고 의무화는 물론 72년 상호신용금고법과 73년 단기 금융업법, 신용협동조합법을 제정함으로써 지하경제로의 누수를 막고 제도권으로의 금융 안정화를 시도하였다. 최병선(2006)은 이러한 정부의 개입을 정부주도가 아닌 재산권형성을 위한 보완적 기제로 상정하였다. 재산권은 불안정한 상황과 불완전한 정보에 따른 거래비용을 감소시킨다. Coase(1988) 또한 원활한 시장 기능을 위해 치밀한 규칙시스템의 필요성을 역설하였다.

2) 외자도입에 관한 법률제정

정인섭(2008)의 연구에 따르면, 차관협정이나 차관지불 보증협정은 국가에 중대한 재정적 부담을 지우는 조약이다. 도입된 차관의 실질 소유 및 운용주체는 민간이다. 그럼에도 불구하고 차관 협정 시 민간은 사용자로 명시된 반면 정부는 차주로서 상환책임이 강제된다. 70년대에 이르러 정부는 지불보증에 따른 채무부담으로 인해 외자도입에 상당한 부담을 느낀다. 국가의 채무는 대외 신뢰도를 떨어뜨린다. 그 결과 73년에 이르러 차관의 성질이 조약에서 계약으로 전환된다. 그러나 국가의 채무 부담행위는 마찬가지이다. 정부는 지불 보증을 통해 직접 채무를 부담할 수밖에 없었다. 반면 기업들은 정보의 우위와 정부지원의 낮은 위험성을 악용하였다.

<표4> 외자조달계획 보고내용(1972년 4월)

보고 항목	주요 내용
제3차 5개년계획의 특징	
외자도입 실태	① 1971년까지 도입된 외자의 국별, 재원형태별, 산업별 내용 -공공차관, 상업차관, 외국인투자의 동향
외자도입에 대한 정책방향	① 공공차관 확대 ② 외국인 투자 및 기술도입 확대 ③ 국제기구와의 협력 확대
재원별 조달계획과 추진현황	① 공공차관의 계획과 현황, 상업차관의 계획과 현황 ② 1972년도 외자도입 추진 상황
외국인 투자 추진방안	① 외국인투자 현황 ② 투자환경 개선을 위한 건의 및 조치 사항

주. 강광화(2008, 대통령 경호실, 월간경제동향보고회의 녹음기록, 1972년 4월, 국가기록원 자료)6)

6) 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국 고도 성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진 기구. 125p

1960년 정부는 외자도입촉진법을 제정한다. 종전의 외국인 투자비율을 25%로 한정된 것을 철폐하였다. 또한 사업의 효율성 향상을 위한 절차를 간소화시켰다. 보다 외자규제를 완화하는 방향으로 법 개정이 이루어졌다. 박우성(2002)의 연구에 따르면, 정부는 중화학공업화의 자원을 확보하기 위하여 적극적으로 차관을 도입함은 물론 외국인의 직접 투자를 적극 유치하였다. 100% 단독 외국인 투자를 허용하고 내자조달을 위한 금융, 각종 세제 혜택을 제공하였다. 또한 노동조합 및 노동쟁의에 관한 임시 조치법을 제정함으로써 외국인의 직접 투자에 따른 위험성을 낮추었다. 이러한 외자도입촉진 정책은 외국인 투자 자본을 통해 서구자본주의의 영향을 확대시켰다. 외자도입 장려정책은 국가의 자율성 문제와 맞물려 외국자본의 점령이라는 비판을 받았다. 그럼에도 불구하고 박정희 정부는 민간기업의 수요에 맞춰 외자를 개방 공급하였다. 또한 외자사업의 효율적 수행을 도모하였다. 외국인 투자를 유인하고 기업과의 연계를 돕는 중개자적 역할을 자처하였다.

2. 경쟁제한

1) 전략산업개발 및 지원

<표5> 전대 제외 대상 업종 및 시설

업종	시설	비고
제강업		기존 업체의 시설 및 증설 분 제외.
조강(특수업)	압연시설, 가열로, 전기로, 전로, 탈 가스 시설 및 탈탄 시설	
철근 제조업	압연시설, 가열로	
석도 강관 제조업	산세시설, 도금시설, 전단시설	
박강관 제조업	압연시설, 산세시설, 소둔시설, 전단 시설	
중후관 제조업	압연시설 및 부대시설	
조선업		
목선건조	조선소 건설, 시설 확장 및 보완용 기자재	
소형선 수리업	상동	
금속제조 가공업		
금속양식 제조업	금속양식기 제조시설 및 부대시설	
용접봉 제조업	혼합기, 도장기, 절단기 및 부대시설	
알루미늄 새시 제조업	압출기 및 부대시설	
알루미늄 제조업	압연기 및 부대시설	

주. 미국 EXIM 차관 관계철

73년 정부는 화학, 철강, 기계, 조선 등 5개 부문을 전략사업으로 지정한다. 81년까지 5개부 부문 생산액을 10배로 증가시키고, GNP대비 구성비를 27%까지 상향시키고자 하였다. 육성법안을 제정하고 외자를 우선 배정하였다. 뿐만 아니라 각종 세제 혜택을 제공하고 중점 사업의 투자를 최우선시하였다. 이 같은 혜택을 통해, 현재 평균 50%에 불과한 5개 부문의 자금률을 100% 이상 증대시켜 국내 수요를 충당하고자 하였다. 초과분은 수출할 방침이다.⁷⁾ 제강업, 조선업, 금속제조 가공업은 정부가 선정한 전략산업이다. 그럼에도 불구하고 표4의 업종 및 시설들은 기존

7) 전략산업개발계획. 매일경제. 73.05.05

업체의 시설 및 증설분 명목으로 지원에서 제외되었다. 정부는 한정된 자원을 효율적으로 배분하고자 하였다. 전략산업의 해당 유무보다 민간의 자체자본 및 기술력을 고려하였다. 시장과 민간의 자본수준에 따라 차등적으로 정책조건이 제시되었다.

전략산업 지정은 해당산업의 자급양이 국내 수요를 충당하지 못하는 여건에서 비롯되었다. 70년대 경공업은 자국의 수요를 충분히 충당하고 있었다. 하지만 우선순위에 선정된 사업들은 국내 자급률이 50%를 밑돌았다. 사회경제가 발전함에 따라 중화학산업의 수요는 증대한다. 부족한 공급량은 수입으로 충당하는 실정이었다. 당시 정부의 수출주도정책은 중상주의적 보호무역이었다. 수입을 줄이고 수출을 증대시키기 위해 정부는 중화학산업의 자국화에 주력했다.

2) 내수시장 경쟁 제한

차별적 금융지원으로 74년 선별용자준칙이 공포된다. 자금지원 우선부문은 중소기업 중심의 생필품산업, 에너지 개발 산업, 고용증대, 수출 증대 산업, 식량 증산산업 등이 포함된다. 중화학공업에 대한 지원뿐만이 아니다. 농업을 비롯해 대부분의 경공업이 지원대상에 해당된다. 중화학공업정책의 정부주도 특성으로 소수의 기업을 대상으로 차별적 특혜제공을 논한다. 정부의 차별지원은 진입장벽을 형성하고 궁극적으로 소수에게 독과점을 혜택을 부여한다. 그러나 지원규모의 차이는 정책적 차별보다는 산업특성에 기인한다. 중화학공업은 산업특성상 대단위 자본 조달을 필요로 한다. 지원대상은 소수인데 반해 지원규모가 크다. 또한 중화학산업은 내자조달 제한이 진입장벽으로 작용한다. 그러나 내자조달에 따른 진입제한은 정부주도의 독과점 형성이 아니다. 오히려 사업의 경쟁력과 안정성에 입각한 시장논리에 근거한다.

반면 오락, 흥행업에 대한 개인 용자는 선별용자준칙에 의해 억제·금지되었다. 재무부는 자원의 배분과 총수요를 억제하기 위해 50평 이상의 주택건설자금이나 신규용자를 금지하였다. 부동산 투기조짐이 예상되자 미연에 방지하고자 조치하였다. 재고증가와 매점매석을 위한 투기자금도 금지된다. 의료, 교육 등을 위한 개인 용자나 서민주택 건설용 용자는 지원제외대상에 해당되지 않는다. 이 같은 정부의 용자제한은 경쟁억제 목적이 아니다. 오히려 용자우선순위를 통해 경공업과 농업에도 지원을 확대했다. 부동산 투기 금지, 오락, 흥행업, 매점매석 등의 방지는 사회규제에 해당한다. 경제규제와 달리 사회질서 정립을 목적으로 한다. 사회질서의 안정은 계약상 거래비용을 낮춘다. 자본의 누수를 막고 지하경제로의 침투를 방지하였다.

제 4 절 통제변수

1. 미국의 영향력

미국은 한국의 경제발전에 지대한 영향을 미쳤다. 차관대상사업은 미국의 자유주의 이념과 정치적 이해관계가 고스란히 반영되어 있다. 장기 저리 조건으로 채무부담이 낮은 대신 각종 이행조건이 강제된다. 외자를 제공받기 위해서는 반드시 사업타당성 검증을 거쳐야 했다.⁸⁾ 사업타당서 협정서는 단순히 지불계약에 그치지 않는다. 차관집행은 한미 군인 간 무력 충돌을 비롯하여, 미합중국의 법률이행의무와 미국과 적대적 국가에서의 사업제한 등 정치적 요인들이 반영되어 있다. 뿐만 아니라 일방적으로 한국의 주권을 침해하는 계약조건들도 다수 포함되어있다. 불합리한 계약조건은 사업타당성 검증에서부터 재 용자, 사후 이의조치까지 광범위하게 명시되어있다. 해당 차관으로는 반드시 미국의 재화와 용역만을 구입해야 한다. 사업타당성 조사는 물론 본 사업의 착수 진행에까지 미국의 통제와 간섭을 받는다.

이러한 미국의 간섭은 정부주도 성향을 약화시킨다. 그러나 본 연구에서는 미국의 영향력을 통제한다. 한국의 경제발전은 보편성과 특수성을 동시에 내포한다. 70년대 동아시아 국가들은 한국과 유사한 경제성장 과정을 거쳤다. 그러나 오늘날까지 지속적인 성장을 이룩한 국가는 한국이 유일하다. 한국의 경제성장에 미국이 미친 영향은 지대하다. 그러나 본 연구의 초점은 한국의 특수성에 한정한다. 한국은 주어진 환경에 안주하지 않고 자체적으로 상황을 극복하고자 노력하였다. 미국이 한국경제발전에 미친 긍정적인 영향과 부정적인 영향 모두 통제한다. 특히 미국을 통해 도입된 자유시장주의 역시 영향력을 통제함으로써 외생적 요인에 의해 정부주도 성향이 완화되는 것을 차단하고자 하였다.

8) 제2 종합제철건설타당성 조사를 위한 EXIM 및 USS Engineers Consultants In. 경제기획원 공고 제 61호. 1974.3.22

2. 보조금 및 조세 혜택

강철규(1998)의 연구에 따르면 정부는 수출산업 지원을 위해 각종 세제 혜택을 제공하였다. 이는 양재진(2012)의 견해도 마찬가지이다. 정부는 수출산업을 대상으로 관세감면을 비롯하여 직·간접세, 영업세, 물품세, 법인세 등을 특별 감면조치 하였다. 세제감면정책은 산업지원에 따른 혜택이다. 70년대 당시 GDP 대비 세제 보조금은 9%였다. 그러나 2000년대까지 산업별 세제지원은 11%를 우회한다. 보조금 비율은 70년대 경제발전시기보다 상승했다.⁹⁾ 세제혜택은 정권에 무관하게 지속적으로 지원되고 있다. 70년대 경제개발정책의 수출산업만의 특혜로 한정할 수 없다. 조세가 경제발전에 미치는 영향 또한 검증할 수 없다. 정부의 세제지원은 보이지 않는 세금부과로 되돌아온다. 오재록, 공동성(2011)은 Amsden(1989)이 주장한 보조금의 상호성 원리를 반박한다. 상대 가격의 왜곡을 통한 보조금 지원은 궁극적으로 고비용을 수반하는 정책이다. 또한 기업 엘리트들에 의해 포획이 발생하므로 실질적으로는 득보다 실이 컸다. 실제로 60년대 이후 기업들의 재무구조는 줄곧 악화되었다. 그러나 본 연구에서 경기불황과 조세의 인과관계는 불분명하다.

세제지원은 정부의 일방적인 정책결정에 의해 좌우된다. 자본 배분과 달리 공정한 절차나 관민 상호협약과정을 거치지 않는다. 대부분이 간접적인 영향에 그치고 만다. 조세정책은 강력한 제도적 틀로 제한되어있다. 정책결정과정에서의 조정은 물론 정책사후의 수정이 쉽지 않다. 사실상 조세정책에서 민간의 역할을 상정하기란 쉽지 않다. 본 연구에서 주목하는 것은 관민의 상호작용에 의한 경제개발정책이다. 정부와 비등하게 민간의 역할에 주목한다. 단순히 수행자로서의 민간이 아니라 게임 플레이어로서의 민간을 정의한다. 차관대상사업을 통해 정부와 민간이 어떠한 상호작용을 거치고, 그러한 협의의 산물이 정책에 어떻게 반영되었는지에 초점을 맞춘다. 따라서 본 연구에서 보조금이나 세제지원이 관민 경제개발정책에 끼친 영향력은 통제하도록 한다.

9) 한국은행 경제통계 시스템.

제 5 절 분석틀

본 연구에서는 단순히 정부나 민간 일방의 주도만을 검토하는 것이 아니다. 경제개발 과정에서 관민이 주고받은 상호작용을 검토하고자 한다. 보다 면밀히 관민이 협력하고 의견을 조율하는 과정에 초점을 맞추었다. 정책결정 단계로 차관대상사업의 우선순위대상사업 선정을 한정한다.

첫째, 차관대상사업의 목적을 통해 정부의 의도를 파악하고자 한다. 차관대상사업은 공개적이고 공정한 절차를 거쳐 공표되었다. 정부는 공정한 공개입찰을 통해 민간의 경쟁과 참여를 유도하였다.

둘째, 차관대상사업의 우선순위를 통해 부처 간의 입장차이와 이해관계를 규명하고자 한다. 본 연구에서는 부처 간의 원활한 협력을 정부주도 요인으로 정의하였다. 따라서 검증과정을 통해 부처 간의 통합을 저해하는 이질성을 규명하고자 한다. 조직의 이질적 특성은 부처 간의 이해충돌과 갈등을 초래한다.

셋째, 차관대상사업의 조정을 검토함으로써 정부가 검토하고 정책에 반영한 요인을 검증하고자 한다. 미 수출입은행의 요구에도 불구하고 정부는 민간의 사정을 빌어 우선순위 리스트 제출기한을 연기한다. 임시 리스트를 제출하고 대상사업을 수정 추가하기도 한다. 정부주도는 계획경제정책을 상정한다. 하지만 정보 탐색에는 한계가 있다. 정보는 제한적이다. 정보탐색에는 비용이 따른다. 관료는 모든 경우의 수를 검토할 수 없다. 의사결정은 정책결정자의 만족할 수준에서 중단된다. 이 같은 제한된 합리성과 거래비용은 계획경제의 정부주도 성향을 약화시킨다. 실제로 정부는 민간의 상황에 따라 수시로 정책을 변경하고 수정하였다.

마지막으로 구체적인 사례들을 검토함으로써 정부개입을 약화시키는 요인과 민간참여를 강화시키는 요인을 검증하고자 한다. 이때 정부개입의 약화 요인으로는 계획경제정책에 입각하여 반대의 경우를 상정한다. 계획경제정책은 모든 가정의 수를 검토한 합리적인 판단에 근거한다. 중복투자나 과잉투자는 제한된 합리성의 결과이다.

부처 간의 협력요소는 동일한 정책을 대상으로 이질적 부처가 이해관계가 상충하거나 입장 차이를 보일 경우 정부개입이 약화되었다고 상정한다. 민간참여는 정부가 전통적인 관리자나 규제자가 아닌 중개자적 역할을 할 때 민간의 영향력이 확대된 것으로 한다. 또한 정책협약에 있어 관민의 상호영향이 확대되어 민간의 영향력이 증가한 경우 강화요인으로 상정한다. 잠재적 경쟁요인이나 시장동기에 의해 민간이 차관대상사업을 지원한 경우 또한 강한 시장주도 요인으로 간주한다.

제 4 장 차관대상사업 개관

제 1 절 차관대상사업의 목적

70년대 기업들은 스스로 산업자본을 조달할 능력이 없었다. 본 차관계약변경의 목적은 직접 차관도입이 어려운 기업 대신 정부가 직접 자재나 용역·상품 도입 용도의 차관을 전대함에 있다. 차관도입은 정부의 채무 부담행위이다. 정부는 기업 대신 지불보증을 통해 산업자금을 도입한다. 명목상 차주만 정부일 뿐 실질 소유와 운영 주체는 민간이다. 해당 EXIM 차관은 1971년 11월에 정부 인가를 득하였다. 시장과 산업은 사회 발전수준을 반영한다. 중화학산업발전에는 대단위 자본이 필요했다. EXIM 차관은 보통 상업차관에 비해 체결조건이나 자금인출절차 등이 까다로웠다. 또한 절차상 오랜 기일이 걸린다. 그럼에도 산업안정성과 제도권의 이점이 있다. 71년 이래 79년까지 정부와 미 수출입은행은 13차례에 걸쳐 계약을 수정 체결하였다. 대부분의 계약수정은 지원대상의 변경 혹은 확대였다. 정부는 중소기업들을 지원하기 위해 전대자금을 계약 수정 하였다.

기업 지원을 통해 국내산업의 수요를 충당하고 수출을 장려하고자 하였다. 수입을 대체하고 수출을 장려하였다. 국민소득 증대를 통한 국제수지 개선을 목표로 하였다. 또한 일자리 창출 역시 정부가 지원대상을 고려하는 중요한 요소이다. 중화학산업은 대단위 자본을 필요로 한다. 정부 지원은 선택과 집중으로 소수를 대상으로 한다. 대신 정부는 기업을 통해 지원의 사회 환원을 이끌어내고자 하였다. 기업의 초과이익이 누적되는 것이 아니라 즉각 다른 산업에 투자되도록 이끌었다. 투자가 확대되고 규모의 경제가 구축되었다. 자본은 일차적으로 정부를 통해 배분되었다. 그러나 국제수지 개선이나 일자리 창출은 정부의 노력만으론 한계가 있다. 궁극적으로 민간차원에서 확대 재생산되지 않고는 경제발전을 이

를 수 없다.

지원 대상은, 수출 산업 및 방위산업을 위한 전문기계공장, 전자공업육성 계획을 위한 중점육성 대상 업체, 창원 및 구미산업단지 입주업체 등이 있다. 또한 특정 기계 공업 해당업체, 기계공업진흥법 또는 전자공업진흥법에 의거 등록을 필한 업체, 기타 정부지원 산업 및 수입대체 산업이 해당한다. 상공부의 신규개발 기계류 신고요령 공고에 따르면, 정부는 기계류 국산화 및 기술개발 촉진을 위하여 신규개발 기계류 국산 1호기의 개발을 적극 지원한다. 국산 1호기는 국내기술로 최초 개발된 기계이며 수입을 대체하고 수출에 이바지하고자 한다.

<표6> 신규개발 기계류 신고요령 공고¹⁰⁾

신고대상	1. 기계공업진흥법 시행령 제1조 별표에 제기한 품목으로서 국내에서 신규로 개발한 품목 2. 기개발된 품목이라도 신규로 개발한 신규격품
국산 1호기 요건	1. 국산화율(금액기준)이 60% 이상일 것
신고절차	외국의 기술 도입 없이 자체 개발한 품목일 것
지원	1. 관수구매시 수의계약체결품목으로 지정 2. 시설투자에 소요되는 내외자 우선지원 3. 개발품 생산에 필요한 생산자금 지원
비고	기계공업진흥법 시행령 제 6조의 2 가정에 의거 설치된 기계공업심의회 전문부회에서의 심사함.

이밖에 국민 경제발전에 기여하는 산업, 에너지 개발에 필요한 업종, 국제경쟁력 강화가 필요한 업종, 물가안정과 국민 생활 안정에 기여하는 업종, 산업합리화가 필요한 업종, 공업화에 필요한 전략산업, 당시 민간의 역량을 감안하노라면 사실상 대부분의 지원 가능한 사업들이 포함된다. 국민경제발전에 기여하는 산업이라든지 물가안정과 국민 생활 안정에 기여하는 업종의 명시는 포함기준이 모호하고 포괄적이므로 경공업이나 기타 농수산업 관련 지원에까지 폭 넓게 적용된다.

10) 상공부 장관. (1979. 4. 7) 상공부 공고 제 79-43호.

제 2 절 차관대상 선정

1. 차관대상사업 우선순위 선정

차관대상사업을 선정하기에 앞서, 경제부처의 장관들과 실무자들은 우선순위 사업을 선정하는 의견조율을 거친다. 법인은 지불보증을 통해 직접 채무를 부담한다. 이밖에도 차관대상사업에는 수많은 이해관계자들이 얽혀있다. 해당 차관대상사업 우선순위 선정에는 경제기획원 관료 외에 상공부 장관과 체신부장관, 철도청장, 농업협동조합중앙회장, 전국경제인연합회 회장, 대산상공회의소 회장, 중소기업 협동조합 중앙회장, (주)한국전력 사장, (주)대한항공 사장, (주)현대양행 사장 등 관료뿐만 아니라 민간을 아우르는 다양한 이해관계자들이 참여한다. 차관대상사업은 대상이 한정적이고 지원규모가 크다. 지원 여부에 따라 이익과 손실이 극명하게 갈린다. 경제기획원은 전국경제인연합회와 중소기업 협동조합 중앙회에 차관대상사업 우선순위에 관한 희망사업대상을 요청한다. 이에 중소기업협동 조합중앙회는 해당사업이 없다고 회신하였으나 전국경제인연합회는 희망사업 제의서를 제출한다. 대항상공회의소의 경우, 차관사업의 실수요자를 선정하여 추천하였다. 그 과정에서 표제사업과 관련하여 건당 1천만 달러 이상으로 한정되어있는 현행 상업차관도입 한도액을 건당 5백만 달러 선으로 조정하도록 건의하였다. 중소기업이 내자조달 미비로 설비투자 확대에 필요한 차관지원에서 제외되는 것을 미연에 방지하고자 하였다. 차관대상사업은 기업들뿐만 아니라 경제부처들에게도 권한과 예산을 확대시킬 수 있는 게임이다. 실패나 불안정한 환경으로 인해 위험부담이 클수록 특혜는 부각된다.

우선순위 선정 기준을 제시한 부처로는 상공부와 기획국, 경협국 등이 있다. 상공부는 선진공업국으로 부상을 위한 전략산업을 우선시한다. 기획국에서는 산업합리화를 위해 투자가 장려되는 업종을 우선시한다. 이때 산업합리화에는 장기적인 산업구조와 에너지 조달, 국민 생활 안정화

등이 모두 포함되어 있다. 경험국에서는 상공부와 동일한 중화학공업 대상을 선정하였다. 외자도입 인가 지침의 대상에 해당한다. 그밖에도 전원개발사업이나 방위산업 등이 포함된다.

<표7> 부처별 우선순위 선정 기준

담당 부처	우선순위 선정기준	비고
상공부	철강, 비철, 기계, 조선, 자동차, 전자, 석유, 화학, 시멘트, 도자기, 섬유	선진공업국으로 부상을 위한 전략산업
기획국	에너지 개발에 필요한 업종	산업합리화를 위하여 투자가 장려되는 업종
	장기산업구조 개편에 필요한 업종	
	국제 경쟁력 강화가 필요한 업종	
	물가 안정과 국민 생활 안정에 기여하는 업종	
경협국	산업 합리화가 필요한 업종	외자도입 인가지침상의 대상 업종
	전원개발 사업	
	중화학공업(상공부와 동일)	
	방위산업	
	기타 중요산업	

주. 미국 EXIM 차관 관계철

부처별 상이한 우선순위를 제시하기도 한다. 반면 상공부와 경험국은 중화학공업과 같이 우선순위 선정기준은 일치하지만, 권한과 업무가 상반된다. 70년대 이르러 경제기획원의 위상이 변화하였다. 자유시장 경제를 지향하는 경제기획원과 달리 정부의 정책이념은 통제적 특성이 강화되었다. 5개년 계획과 달리 중화학공업은 상공부 관할의 사업이다. 또한 효율적인 사업수행을 위해 수많은 실무조직들이 신설되었다. 경제발전에 따라 주력사업의 특성도 달라진다. 60년대의 경제발전은 경공업 중심이었다. 그러나 발전수준에 따라 70년대 중화학 산업이 도래했다. 중화학산업은 대단위 자본을 필요로 한다. 내자조달을 통한 독과점 구조의 형성은 민간의 협상력을 강화시켰다. 정부와 자본가 집단의 긴밀한 협상이 요구되었다. 사업의 특성에 따라 경제부처간에도 역할과 권한변화가 야기되었다.

<표8> 79년도 EXIM 차관 우선순위사업(경제기획원)

우선순위 사업명	사업주	금액	사업규모	비고
고정화력 1,2호기	한 전	145	500MW*2기	
대형공장 기계 제작	대한중기	20	5만 톤/년	
자동차 제동장치 제조공장	현대 자동차	10	500천대/년	
정유공장 증설	석유 공사	90	일산 150천 바렐	
나프타 분해 공장	럭키 석유 화학	40	300천 톤/년	
저밀도 폴리에틸렌 공장	럭키 석유 화학	39	150천 톤/년	
정유공장 건설	동아 종합 개발	200	일산 150천 바렐	
시멘트 공장 증설	동양 시멘트	58	2,600천 톤/년	
파라키 실렌 제조 공장 증설	고려 합섬	15	130천 톤/년	
협조 금융	외환은행	80	시설채 구입-전대	
강관 공장 건설	동양 철관	11	100천 톤/년	추가 신청
강관 공장 선설	한국종합특수강	16	42천 톤/년	추가 신청
합계 12개 사업		724		

주. 미국 EXIM 차관 관계철 (단위 백만 불)

표 8은 경제기획원의 우선순위 대상사업이다. 표 9은 상공부에서 선정한 우선순위 대상사업이다. 일치하는 사업도 있고 리스트에서 제외된 사업도 있다. 한정된 자원을 배분하는 협의 과정에서 부처별 이해상충과 권한 충돌이 발생한다. (주)범양사의 특수공장기계(전용기계) 제조업은 대한상공회의소에서 선별하여 추천한 사업이다. 그러나 상공부의 사업타당성 검토 결과 구체적인 사업계획의 미비로 차관지원대상에서 제외되었다. 범양사 사례는 사업 품목은 정부 지원대상에 해당된다. 하지만 대기업 중심으로 선택과 집중적인 정책을 지원하는 상공부 정책기조와 달리 내·외자 조달 규모가 미비하였다. 실질적으로 중화학공업을 비롯한 제조업은 대규모의 내·외자 조달을 필요로 한다. 시장경제에 입각한 경제기획원의 지원을 바탕으로 상공부의 지원대상 선별은 경쟁력 있는 민간이 우선지원 받고 경쟁할 수 있는 여건을 형성하였다.

<표9> 79년도 미 EXIM 차관 우선순위 작성을 위한 대상사업 선정

우선순위 사업	사업주	비고
방향족 제조시설 증설	대한석유 공사	
나프트 분해공장 건설	주식회사 럭키	
LDPE 제조공장 건설	주식회사 럭키	
파라키 실렌 제조 공장 증설	고려합섬	
시멘트 제조 공장 증설	동양 시멘트	
옥포 조선소 건설	대우 조선 공업 주식회사	
유압 기기 건설	동양 특수기공 주식회사	

주. 미국 EXIM 차관 관계철 (상공부)

70년대 경제기획원은 점차 자유 시장주의로의 회귀를 주장하였다. 반대로 상공부는 대통령령의 강력한 중화학산업을 일임하며 규제적 성향이 강화되었다. 유신정권의 정책기조와 상반된 경제기획원의 이념적 성향은 70년대에 이르러 권한 약화를 초래했다. 경제개발정책 결정에 여타 경제부처가 개입할 여지가 증대했다. 그러나 상공부를 견제하는 부처로써의 역할 또한 일임하였다. (주)동양철관공업의 API 강관 공장 건설사업은 차관신청 일자를 놓쳐 신청한 사례이다. 그럼에도 불구하고 상공부가 개별적으로 사업타당성을 검토하여 경제기획원에 사업대상선정을 건의하였다. 선정과정에서 동양철관공업의 사업목적과 개요 등, 개별 사업 특성이 함축하는 정책지향점 등을 검토하여 경제기획원과 상공부의 관점 차이 등을 검토하고 상공부의 예외적 허가가 내포한 부처별 이해관계를 규명하고자 한다. 또한 상공부와 경제기획원의 협의를 통해 이루어지는 정책 수정을 검토하고자 한다.

2. 우선순위 사업대상 조정

차관대상사업은 안정성이 높은 만큼 조정과 신축적 운영이 어렵다. 그러나 정부는 71년 계약 이래 13차례에 걸쳐 계약을 수정하였다. 공식적인 계약변경 이외에도 정부는 점증적인 수정주의 방식을 채택했다. 기업들의 내자조달은 차관 우선순위 사업대상 조정의 결정적인 변수이다. 국내 통화재정긴축정책으로 인해 민간의 내자조달이 어려워지자 정부는 우선순위 리스트 제출을 연기한다. 그에 따라 사업 추진 일정이 당초 예정보다 3~6개월씩 순연되었다. 또한 연기한 우선순위 리스트는 9월 말 이내로 수정하여 제출하고자 하였다. 사전에 완벽하게 계획한 경제정책을 일사분란하게 추진하는 것이 아니다. 오히려 정부는 상황에 맞추어 기한을 연기하거나 계약을 수정하였다.

한국의 우선순위 리스트 제출 연기에 미국은 수차례 제출을 요구한다. EXIM의 STINGEL 이사 및 HOUSTON 부총재의 방한일정에 맞추어 차관대상사업을 검토하고자 하였다. 정부는 임시방편으로 사업명, 지원액, 사업주, 우선순위 등의 간략한 내용을 우선적으로 제시한다. 또한 미국의 리스트 제출 요구에 임시 리스트를 제출하고 필요에 따라서 추가적으로 수정 보완하는 방법을 채택한다. 우선순위 사업대상의 조정은 계획 경제정책에 의한 것이 아니다. 오히려 정부는 우선순위 리스트의 불완전함을 사전에 인지하고 있다. 완벽한 기획안을 강력하게 추진하는 것이 아니다. 미국의 압박에 변통으로 임시 리스트를 제출하고 필요에 따라 사업을 추가하고 수정했다. 무엇보다 이러한 계약의 수정과 변경은 정부의 기획안이 아닌 민간의 상황에 우선한다.

제 5 장 차관대상사업 사례분석

제 1 절 럭키 석유화학 주식회사

1. 저밀도 폴리에틸렌 공장건설 사업개요

<표10> 저밀도 폴리에틸렌 공장건설 사업개요

사업항목	내용
시설규모	저밀도 폴리에틸렌 년 150,000M/T
건설기간	79.11-81.06
사업입지	여천 제 3석유화학단지
내자 및 외자 소요액	내자 - 55,308
	외자 - 44,000
	합계 - 99,308

주. 미국 EXIM 차관관계철(단위:US\$ 1,000)

럭키 석유화학의 저밀도 폴리에틸렌 공장건설은 대표적인 중화학공업의 일환이다. 럭키 석유화학은 전국경제인연합회를 통해 저밀도 폴리에틸렌 공장건설과 나프타 분해공장 건설사업을 제의하였다. 뿐만 아니라 직접 경제기획원을 찾아 사업을 설명하고 지원을 요청하였다. 강홍구 참사관을 통해 미 수출입은행 George Hkidrich 차석부총재를 면담하고 사업의 적극적인 참작을 요청하였다. 럭키 석유화학은 정부의 정책결정과정에서 민간의 적극적 참여가 두드러진 사례이다. 석유화학산업인 저밀도 폴리에틸렌 공장건설 사업은, 중화학공업 특성상 기술의 도입과 발전에 민감하다. 정부의 지원대상이나 신축적이고 유연한 민간 운영을 필요로 한다. 또한 기술의 집약적 발전을 위해 여천 제 3석유화학단지 산업을 밀집시킴으로써 기술전이를 보다 용이하게 하였다.

<표11> 자금조달 계획

자금조달 내역	금액
출자	30,000(외국인 투자: 45%, 럭키 그룹: 50%, KDFC: 5%)
미국 EXIM 차관	44,000
국민 투자기금	21,270
기타 차입	4,038
합계	99,308

주. 미국 EXIM 차관관계철(단위:US\$ 1,000)

내자조달은 실질적으로 중화학산업의 진입장벽이 된다. 중화학산업은 특성상 대단위 투자를 필요로 한다. 내자조달은 정부의 재정 부담을 완화시키고 기업의 책임성을 도모하는 중요한 요소이다. 당시 정부는 사업에 투자할 잉여자본이 없었다. 기업이 필요로 하는 자원을 충당하기 위해서는 지불보증과 같이 정부부담의 채무행위를 할 수밖에 없었다. 그러나 이러한 지불보증은 대상과 액수가 누적됨에 따라 국가 신용에 영향을 끼쳤다. 정부는 사업대상을 선정함에 있어 최대한 정부의 재정적 부담을 완화시킬만한 대상을 고를 수밖에 없다. 정부는 내자조달과 자기 착수금 부담을 통해, 정부의 채무부담 비율을 낮추고자 하였다. 뿐만 아니라 안정적인 내자조달이 가능한 것은 곧 기업의 경쟁력확보를 의미했다.

2. 정부주도 약화

1) 계획경제정책

중화학공업의 추진 등의 국책사업은 경제개발 5개년에 포함되지 않은 비계획 사업이었다. (윤홍근, 2013) 경제기획원의 예산 편성은 결코 합리적이지 않았다. (강경식, 2010) 5개년 계획의 포함여부와는 무관하게 예산 담당자는 기획국에서 검토된 사업계획을 무시하고 자의적인 판단으로 예산을 편성하였다. 무엇보다 경제기획원의 5개년 계획은 구체적인 사업 추진 목표가 아닌 포괄적인 개념이었다.

경제기획원의 역할 그리고 플래닝 계획에 대해서 너무 지나친 걸 기대하는 것 같은데, 플래닝은 아무리 잘한다 하더라도 틀리기 마련이고 경제기획원의 플래닝이란 것은 상당히 인디카티브한 겁니다. 어떤 면에서 국민들한테 희망을 주고, 일종의 등대 비슷한 역할을 한 겁니다.

이석채 전 장관 인터뷰 발췌문¹¹⁾

<표12> 제 3,4차 경제개발 5개년계획의 기본목표 및 중점목표 비교

	계획기초 및 기본목표	중점 목표
제 3차	<계획기초> 성장·안정·균형의 조화 자립적 경제구조 확립 지역개발의 균형	1. 주곡의 자급, 농어민 소득증대, 경지정리 및 기계화 촉진 2. 농어촌의 환경개선, 전기 및 도로망 확충 3. 35억 달러 수출 달성 4. 중화학공업의 건설

11) 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구. KDI 306p

	<기본목표> 농어촌 경제의 혁신적 개발 수준의 획기적 증대 중화학공업의 건설	5. 과학기술 향상과 교육시설의 확충 6. 사회기초시설의 균형된 발전 7. 국토자원의 효율적인 개발과 공업 및 인구의 적정 분산 8. 주택 및 위생시설의 확충, 국민복 지 향상
제 4차	<계획기조> 성장·형평·능률 <기본목표> 자력성장구조의 실현 사회개발의 추진 기술의 혁신과 능률 향상	1. 투자재원의 자력조달 2. 국제수지 개선 3. 산업구조의 고도화 4. 소득분배의 개선 5. 생활환경의 개선 6. 과학기술 투자를 81년에 국민총생 산의 1% 수준으로 제고 7. 경제운용체제의 간소화와 합리화

주. 한국고도성장기의 정책결정체계¹²⁾ 85p

계획을 추진할만한 구체적인 목표가 없다. 정책기조를 비롯하여 기본 목표 또한 추상적인 개념으로 명확한 기준이 없다. 또한 정책 의사결정의 제한된 합리성은 민간의 협상력을 향상시킨다. 럭키 석유화학의 송정범 사장은 전국경제인연합회를 통해 사업희망제의를 제출했다. 뿐만 아니라 직접 경제기획원을 방문하여 사업을 설명하고 지원을 협조 받았다. 경제기획원 강홍구 참사관과 함께 미 수출입은행 차석부총재를 면담하며 사업의 타당성을 적극 설득하였다. 의사결정에서 제한된 합리성이 발생하는 이유는 시간과 비용 때문이다. 스스로 정보를 탐색하고 비교 검토하기에는 노력과 시간이 발생한다. 정보를 수집하고 검증함에 있어 탐색에는 거래비용의 일부인 탐색비용이 발생한다. 송정범 사장은 경제기획원 관료를 대신해 먼저 정보를 제공하는 등 적극 차관유치에 힘썼다.

12) 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구. KDI. 85p

<표13> 79년도 미 수출입은행 차관도입 희망사업¹³⁾

건 명	추진회사(사업주)	차관도입 규모 (US\$ 1,000)
나프타 분해공장 건설	럭키석유화학(송정범)	133,535
저밀도 폴리에틸렌 공장 건설	럭키석유화학(송정범)	39,403
원자력 발전소 설비시설	금성계전(윤옥현)	5,000
제지용 활력분 생산	일신산업(이석훈)	4,000

주. 미국 EXIM 차관관계철

70년대 말 석유화학산업은 과잉투자 논란을 초래했다. 산업자금이 지나치게 편중되어 투자된 것이다. 박우성(2002) 또한 특혜제공을 통한 민간 유인은 비생산적인 과잉 투자를 초래하였다고 역설한다. 중화학공업 투자는 회임기간이 길어 통화량이 증발하기 쉽다. 이는 물가상승을 야기하여 기업들의 재정부담을 악화시켰다. 중화학산업의 과잉투자 논란에도 불구하고 럭키석유화학은 나프타 분해공장과 저밀도 폴리에틸렌 공장 건설 사업 두 개를 적극 정책에 관철시킨다. 물론 이 또한 민간의 협상력과 참여 확대이다. 그러나 민간이 제공한 정보가 반드시 국익에 부합된다는 보장은 없다. 오히려 기업은 철저히 이윤과 사익에 입각한다. 기업의 입장에 편중된 정보가 제공되었을 때, 관료의 제한된 합리성은 정보를 판별하고 통제하지 못한다.

2) 부처별 이해관계

정부주도 요인으로 부처 간의 협력을 상정하였다. 60년대의 경제기획원은 기획과 예산기능을 통합한 부처이다. 효율적인 경제정책 수행을 위해 부처들을 하나로 통합하여 지도하는 역할을 일임하였다. 그러나 70년대 후반으로 갈수록 경제기획원의 권한은 분산되고 중화학공업화에 필요한 다양한 조직들이 신설되었다. 경제기획원의 권한 분산과 다양한 부처들의 참여는 정책결정과정에서의 민주성을 향상시킨다.

13) 차관도입 희망사업계획서. 전국경제인연합회. 1979.1.31

<표14> 박정희 정부 시기의 계획 수립 일정과 실무계획반 목록

	계획수립 일정	실무계획반
제 2차 계획	1964년 말~ 1966년 7월	총량부문, 부문계획부문, 국제수지부문, 재정·금융 부문, 농수산부문, 광공업부문, 사회간접자본부문 (총 7개)
제 3차 계획	1969년 초~ 1971년 2월	① 종합정책에 관한 분과회: 계량분과회, 재정·금융 분과회, 국제수지 분과회, 인력개발 및 과학기술 분과회, 사회개발분과회, 지역개발 분과회 ② 산업정책에 관한 분과회: 농업개발분과회, 수산 개발분과회, 중공업개발분과회, 경공업개발분과회, 광업·동력개발 분과회, 교통·통신개발분과회, 도 시·주택 분과회, 수자원개발 및 기타 건설 분과회 (총 14개)
제 4차 계획	1974년 말~ 1976년 6월	종합계획반, 물가유통계획반, 국제협력계획반, 인 구계획반, 자원계획반, 재정계획반, 내자동원계획 반, 농림수산계획반, 에너지계획반, 중공업계획반, 경공업 및 화학공업계획반, 무역계획반, 지역사회 개발계획반, 국토 및 산업입지계획반, 주택 및 도 시계획반, 교육계획반, 보건 및 사회보장 계획반, 수송계획반, 통신계획반, 고용인력 및 과학기술개 발계획반, 개발행정계획반, 국제경제계획반 (총 22개)

주. 한국고도성장기의 정책결정체계¹⁴⁾

1차 계획을 작성할 때 타 부처와는 어떻게 협의를 했습니까?

그 당시 정부부처에 계획이라는 개념이 없었습니다. 거기 있는 자료만 내놓으라고 했지요. 나는 부처하고 협의를 전혀 안 했는데, 투자계획을

14) 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국고도성장기의 정책결정체계: 경제기획
원과 정책추진기구. KDI. 90p

작성하는 사람들은 아마 기술적인 것은 협의를 했을 겁니다. 그 당시 우리나라 관청의 경제에 대한 지식이 어느 정도나 하면, 참 요새 생각하면 아마 포복절도 할 겁니다.

이경식 전 부총리 인터뷰 발췌문¹⁵⁾

럭키석유화학이 추진하는 저밀도 폴리에틸렌 공장건설 사업은 대표적인 중화학 중점사업이다. 애당초 중화학산업은 경제기획원의 5개년 계획에 포함되지 않았다. 중화학산업을 추진하는 모체는 경제기획원이 아닌 상공부이다. 상공부는 자본가 중심의 중화학산업을 중점지원 하였다. 그러나 럭키화학의 송정범 사장이 지원 요청한 부처는 상공부가 아닌 경제기획원이다. 경제기획원은 경제정책과 관련하여 예산과 권한 등이 하나로 통합된 부처이다.

경제기획원의 신진 관료들은 70년대 자유 시장주의로의 회귀를 주장했다. 중화학산업에 있어서도 부정적인 견해를 피력했다. 자연히 70년 중화학정책에 있어 경제기획원의 권한은 축소되었다. 반면 상공부는 76년도 제 7984호 공고에 따르면, 지명 또한 제한경쟁의 입찰 제도를 적극 활용한다고 명시되어 있다. 특히 지정업체 또는 우수업체를 추천하도록 하며, 신규투자에 있어서도 재력 있는 대기업 자본 유치를 우선으로 한다. 이에 각종 전대차관과 지원을 우선 적용한다. 기본적으로 차관대상사업은 정부지원을 전제로 한다. 정부는 직접 지불보증을 통해 민간에 자본을 제공한다. 정부의 자본제공은 실질 효력과 무관하게 정부 통제를 전제한다.

하지만 1979년 3월 럭키화학이 신설한 럭키 폴리케미컬 주식회사는 민간기업이다. 유사한 예로 포항제철사업 추진과정에서 모기업인 대한중석과 분리된 제3의 기업형태가 있다. 당시 중화학산업은 대단위의 자본이 조달되는 만큼 실패 위험부담이 높았다. 위험부담을 줄이되, 경영 자율성과 효율성을 갖추기 위해 박태준 회장은 민간기업과 국영기업을 혼합한

15) 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구. KDI. 291p

제 3의 방식을 내놓았다. 류상영(2001)의 연구에 따르면 포항제철은 설립당시 총자본금의 50%이상을 재무부가 부담하였다. 나머지 43.5%는 공기업인 대한중석이 부담하였다. 그러나 포항제철은 기업 운영의 자율성 보장을 위해 특별법이 부과되는 공기업이 아닌 상법 하의 주식회사로 설립되었다. 정부의 지원을 받되 운영은 전적으로 민간에 위임된다.

상공부는 중화학산업을 중점 지원하는 정부주도 부처이다. 전폭적인 지원과 더불어 정부 규제를 피할 수 없다. 그러나 석유화학산업은 급속한 기술발전과 더불어 시장변화에 민감하므로 민간의 자율성과 신축성을 필요로 한다. 경제기획원은 중화학산업을 주도하지는 않으나, 부처특성상 자유시장 경제를 지향한다. 럭키석유화학은 중화학산업지원의 일환이나 새로운 기업 신설을 위한 협의 이면은 부처별 이해차이에 기인한 제 3의 지원 양상이다. 결과적으로 럭키 석유화학은 정부지원을 받으면서도 경영자율권을 확보하였다. 부처 간의 이해차이는 일관성 있는 정책수행을 저해한다. 나아가 중화학대상사업의 정부주도 영향을 약화시킨다.

3. 민간참여 강화

1) 잠재적 시장경쟁 및 동기

박영구(2010)의 연구에 따르면 석유화학공업은 공정 특성상 다른 산업과의 관련성이 높고 기술진보에 민감한 산업이다. 다양한 산업들에 원료를 제공하고 석유화학제품 생산기술과도 밀접히 관련되어있다. 대규모 자본을 필요로 하며 이미 일본이나 미국과 같은 선진 다국적 기업들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있다. 그러나 장치산업 공업 특성상 기술과 기자재가 동화되어 오히려 제반시설만 갖추어지면 기술흡수는 용이하다. 한국은 60년대부터 석유화학공업을 시작하였으나 본격 70년대에 이르러 수출지향 산업으로 전향한다. 70년대 선진국들은 심각한 환경문제에 직면해 있었다. 당시 선진국들은 탈산업화 과도기에 있었다. 환경문제를 위시로 점차 석유화학산업의 수출경쟁력이 약화되었다. 자연히 후발 산업국가로 공정이 이전되었다. 한국은 상대적으로 비교우위를 점령할 수 있었다. 세계시장의 변동은 한국기업들에 새로운 시장을 열어주었다.

특히 석유화학공업에 동반되는 기술력의 신장은, 또 다른 잠재적 시장을 개척할 유인이 된다. 기업의 사업구상도 실질적인 수요이다. 명목상 소비나 수요가 아니더라도 광의의 의미에서 민간의 사업구상은 잠재적인 수요이자 소비이다. 민간의 사업 의도는 시장의 확대를 불러온다. 이 같은 시장경쟁과 동기는 민간의 참여를 활성화시킨다. 또한 민간과 외자를 석유화학산업의 투자주체로 유인함으로써, 보다 능동적으로 기술발전과 시장변동성에 대응하도록 하였다. 정부의 지시대로 사업을 수행하는 것만이 아니다. 민간은 게임 참여자로서 적극적으로 정책의사를 표명하고 조정하려 행동한다. 민간은 정보의 우위와 협상력을 바탕으로 전략적으로 사업을 선별 참여하였다. 이때 민간의 참여는 적극적인 참여와 소극적인 참여로 구분된다. 정부의 차관지원 유인에 소극적으로 대응하는 것 역시 정부의 정책변화를 이끌어낸다. 이 같은 민간의 협상력 증대와 관민 협력은 보다 민간참여의 영향력을 증대시킨다.

2) 신설회사 설립을 통한 시장경쟁력 강화

중화학산업은 정부의 지원에도 불구하고 시장불확실성과 위험부담이 크다.(배웅환, 2001) 실제로 차관대상사업들은 각종 외자규제와 경영권 확보, 행정규제 등으로 인해 리스크가 컸다. (김종걸, 1999) 여천 제 3석유화학단지의 LDPE PROJECT는 럭키 석유화학 주식회사에서 담당하는 사업이었다. 그러나 1979년 사업의 효율성을 높이고 리스크 감소를 위해 럭키 폴리케미컬이라는 신설회사를 설립하여 분리 추진하였다. 포항제철소의 사업 수행방식과 유사하다. 당시 종합제철사업은 상당히 위험부담이 큰 사업이었다. 성공가능성이 낮았다. 투자비용은 큰데 반해 정부는 만성적인 재정 부족에 시달리던 상태였다. 지속적인 지원이 불가능했다. 정부의 기업 유인은 민간의 막대한 잉여자금을 건설에 조달할 의도였다. 당시 대한중석은 2년이 넘도록 건설한 재정 상태를 유지하여 막대한 이익 잉여금을 축적해 있었다.

정부주도사업은 민간의 수익성을 약화시키는데다 정부는 민간의 이익 잉여금을 마음대로 처분할 가능성이 높았다. 뿐만 아니라 신설 회사의 설립 형태를 두고도 의견이 분분했다. 국영기업체로 출범할 경우 정부로부터 재정지원과 조세감면의 혜택이 있었지만, 정부의 통제를 받는다는 점에서 경쟁력에 필요한 경영효율성이 낮다. 반면 상법상의 주식회사는 기동성이나 자율성 등을 확보할 수 있었지만 건설에 필요한 대규모 자본을 조달받기가 어려웠다. 이에 기업은 상법상 민간기업을 설립하되 정부가 지분을 인수하여 재원을 조달하는 제 3의 방안을 내놓았다.¹⁶⁾

민간주주들과의 협상을 통해 종합제철사업을 대한중석과 분리 추진하되, 새로운 회사가 설립될 때까지만 대한중석이 사업을 대행하는 것으로 합의하였다. 럭키 석유화학의 신설기업 사례 또한 이와 유사하다. 럭키화학의 여천 제 3 석유화학 단지의 150,000MTA LDPE 프로젝트 역시 럭키 석유화학 주식회사에서 초기 담당하였으나 사업의 효율성을 위해 79

16) 최고의 기준을 고집하라. 철강왕 박태준의 경영 이야기. 서갑경. 한국언론자료간행회. 1997

년 3월 럭키 폴리케미칼 주식회사를 설립하여 분리 추진토록 하였다. 정부의 대규모 지원과 동시에 경영 자율성을 확보한 것이다. 또한 민간주주의 의사를 참작함으로써 사실상 정부개입보다는 민간에 의한 합의과정을 거쳤다는데 의의가 있다. 이 같은 신설회사의 변형은 지극히 시장성에 입각한 민간참여의 확대와 강화요소이다.

제 2 절 (주)동양철관 공업

1. API 강관 공장 건설사업 개요

동양철관은 차관신청 기간 이후인 79년 5월 29일에 API 강관공장 건설을 위한 차관도입을 요청하였다. 비록 차관신청 시일이 지났으나, 상공부 검토 결과 사업타당성이 인정되어 추가로 선정된 사례이다.

<표15> API 강관 공장 건설사업개요

사업항목	내용
생산품목	시추용 및 송유용 고장력강관, 상수도용 강관 및 각종특수 강관
시설 능력	연간 100천 톤
건설 기간	80.3.1-81.2.1
입지	충남 아산(약 3만 평)
소요자금	외자 - 11백만불
	내자 - 35,00백만 원
	합계 - 8,766백만 원
사업효과	수출 예상액 - 18,400천불
	고용효과 - 150명

주. 미국 EXIM 차관관계철

API 강관은 에너지 개발 목적의 시추용 및 송유관, 원자력 발전소 강관 등을 용도로 생산된다. 국내 산업발전이 가속화되며 에너지 사용이 증가하였다. 에너지 개발 사업의 필요성의 대두로 정부의 중점육성 사업으로 선정되었다. 70년대 API 강관 사업은 일본을 비롯한 소수의 선진국가가 시장을 독점 공급하는 실정이었다. 동양철관공업 자체의 API 국내생산이나 수출실적은 없지만, 국산 원자재가 개발 중에 있다. 해외수요 또한 무시할 수 없다. 에너지 개발 추세에 의해 해외 수요가 급격하게 증가하고 있었다. 이를 통해

수출을 신장하고 고용을 장려하는 효과를 누릴 수 있다.

미 수출입 차관을 신청하는 조건으로, 유력한 공급사는 미 Torrance 사로 예정한다. 공급사는 동양철관공업에 설계도를 비롯한 품질보장 등의 기술력을 제공한다. 대부분 미 수출입 차관이 미 기자재 사용을 강제하는 것과 달리 동양철관은 국산화 중심의 수입 보완계획이다. 협의에 따라 국산 제작이 가능한 기계는 자체적으로 조달하고 잔여부분을 수입하도록 한다. 공장건설을 비롯한 부품제각을 위한 설비는 자체에서 시공하도록 한다. 정부는 중상주의 정책에 입각하여 기계의 국산화에 주력했다. 이를 통해 수출을 신장하고 수입을 대체하고자 하였다.

2. 정부개입 약화

1) 계획경제정책

동양철관은 차관신청이 끝난 이후에 추가로 선정되었다. 상공부와 경제기획원의 협의 후 최종적으로 대상사업선정에 포함되었다. 해당 사례에 정부는 API 강관사업의 특수성을 고려하지 못한다. 기존의 정부지원은 대부분이 수출성이나 국내생산 등의 실적을 통해 선정되었다. 수출성이나 국내생산은 기업의 경쟁력과 시장타당성을 검증하는 요소이다. 하지만 API 강관 사업은 여태 선진국들에 주도되었다. 새로운 분야에 대한 진출이나 다름없다. 수출성이나 국내생산 등의 실적이 없으므로 동양철관의 차관대상사업성을 검토할만한 기준이 없다.

경제기획원은 민간주도의 자율경제를 위시한 안정화 시책을 구상하였다. (윤홍근, 2013) 79년 4월 경제기획원은 민간 중심의 시장경제 원칙을 바탕으로 경제안정화 종합시책을 발표하였다. 이처럼 경제기획원은 상공부와 달리 시장중심의 경제정책을 펼쳐왔다. 그러나 본 사업대상에 있어서는 검증할만한 성과가 없자, 상공부를 통해 사업타당성을 검증한다. 하지만 상공부는 사업의 시장타당성보다 중화학산업의 추진과 수출지향 산업을 우선시 하였다. 동양철관공업은 실질적으로 그 사업성을 타당할만한 자료가 없다.

의사결정의 한계는 계획경제의 정부주도 성향을 약화시킨다. 정부는 동양철관을 수출목표와 잠재적인 시장성만으로 차관사업에 포함시켰다. 적정한 검증과정이나 타당성조사 대신 상공부와의 협의만으로 대상사업을 결정하였다. 사업타당성 검증도 없이 장기 저리의 대규모 지원이 이루어진 것이다. 또한 책임소재가 모호하여 정책 실패에도 처벌할 수 없다. 이러한 수정주의 방식의 채택은 계획경제정책과는 상반된다.

2) 부처별 이해관계

경제기획원은 경제개발정책에 있어 단일 기관이 기획과 예산기능, 집행 등을 통합적으로 수행한 정부조직이다. 보다 원활하고 효율적인 경제정책 수행을 위해 단일 기관 내에서 관련 업무를 총괄하였다. 그러나 70년대 경제위기를 겪으며 정부주도의 성장전략의 한계를 체감한 신진관료들에 의해 경제기획원 내부에서부터 점차적으로 시장주의 발전전략이 대두되었다. 중화학공업화에 대해서도 민간주도의 점진적인 육성방안을 주장하며, 정부주도의 중화학공업화를 반대했다. 그러나 70년대 경제위기 속에 박정희 대통령을 중심으로 유신체제가 도입되고 보다 강력한 규율정책이 강조되었다. 경제기획원은 중화학공업추진단을 신설하는 것을 반대했다. 그럼에도 불구하고 오원철 단장을 필두로 중화학공업추진단이 신설되고, 중화학공업화 추진업무는 상공부로 이동한다.(오원철, 2006)

70년대에 이르러 경제기획원은 경제발전과 관련한 정책주도권을 정부 내의 다른 부처와 공유하기에 이르렀다. ……중략…… 중화학 공업 육성에 대한 청와대의 강한 집념은 또 하나의 정책주도체인 중화학공업 추진기획단을 낳았다. 강광하 외(2008)17)

상공부는 수출지향정책의 핵심적인 조직이다. 중화학공업정책이 추진됨에 따라 상공부의 권한과 조직은 더욱 확대되었다. 경제기획원과 달리 상공부는 대기업으로 대변되는 고객의 정치적 지지를 바탕으로 산업정책을 수행했다. 이러한 상공부의 특성은 차관대상사업을 선정함에 있어서도 대기업의 규모의 경제를 우선시하였다. 파이를 키우는 것에 주력하여 경제기획원과는 줄곧 공정거래법의 입법을 두고 충돌하였다. 동양철관이 신청 시기를 놓치고도 차관대상사업에 선정될 수 있었던 이유 역시 이와

17) 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국 고도 성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진 기구. KDI.

무관하지 않다. 동양철관의 사업내역은 수출중심의 중화학공업의 자국화다. 선진국이 독점한 시장에서 API 강관을 자국 기술로 생산함으로써 해외 수요에 부응하고 강관 기술의 국산화를 이룩하고자 하였다.

기술의 자국화는 상공부가 재창한 중화학공업정책기조와 부합하였다. 동양철관은 아무런 국내생산이나 수출실적이 없었다. 하지만 사업내역은 상공부의 정책기조에 해당한다. 내자 조달이 가능한 기업이며 에너지 관련 개발 사업을 목적으로 자국화 정책을 표방한다. 그 결과 신청 시기를 놓쳤음에도 불구하고 상공부로부터 사업타당성을 인정받아 차관대상사업에 합류할 수 있었다. 이러한 사업의 수정은, 중공업산업화를 표방하고는 있으나 명확한 기준이나 근거가 없다. 계획경제정책의 정부주도 특성과 괴리된다.

3. 민간참여 강화

1) 관민 역할 및 상호영향

API사업에서의 정부 역할은 노화준(2001)이 정의한 경작자 역할에 해당한다. 새로운 부문에 민간이 도전한다는 점에 있어, 산파로서의 역할도 혼동될 수 있다. 하지만 산파로서의 정부 역할은 민간을 신규 사업에 참여하도록 유도한다. 동양철관의 API사례는 정부조차 사업추진이 생소한 신규 사업이다. 선진국들이 독점한 시장에 새롭게 진입한다는 점에, 경작자로서의 역할이 적절하다. 경작자로서의 정부는 새로운 부문에 진입한 기업들이 성장할 수 있도록 고무시키고 지원한다. 신규 산업에 진입한 기업들은 취약하고 기술적으로 뒤쳐져 있다. 동양철관 역시 마찬가지이다. 그런 점에서 정부는 차관지원을 통해 동양철관의 API 산업을 지원하고 수출지원을 통해 해외시장의 도전을 고무시킨다.

정부주도 논의는 규제적이고 보호적인 관리자로서의 정부를 상정한다. 관리자로서의 정부는 인센티브와 규율을 부과한다. 특정 산업을 진흥하도록 지원하는 것보다, 규칙을 제정하여 민간을 제약하는데 집중한다. 직접적으로 생산에 참여하거나 국영기업을 통해 간섭하지 않으므로 조물주의 역할도 해당되지 않는다. 차관대상사업은 민간이 자본을 소유 운영함으로써 민간이 주도적으로 참여할 수 있는 여지가 존재한다. 반면 경작자로서의 정부는 기업이 새롭게 진입한 산업에서 성장할 수 있도록 새로운 기술이나 기법을 제공한다. 동양철관 사례의 정부는 대규모 자원을 지원하면서도 규제보다는 중개자적 역할에 해당한다. 다만 API 사업에 있어 정부가 사실상 기술력을 제공해주기란 쉽지 않다. 해당 사례는 명확한 경작자 역할로 한정하기 보다는 규제자 혹은 전통적 관리자 역할의 정부를 부정하는 것에 그친다.

2) 잠재적 시장 경쟁 및 동기

동양철관은 API 해외 시장성만으로 신설사업을 신청하였다. 에너지 개발 사업은 다른 산업들의 공급자적 역할을 수행하므로 모든 산업들의 기반이 된다. 자칫 사업수행에 차질이 빚어질 경우 산업 전체에 외부효과가 발생한다. 대규모 설비 투자를 필요로 하고, 엄격한 기술 관리를 필요로 하기 때문에 대부분 정부주도의 필요성을 역설한다. 또한 연계된 사업들이 많아 급속한 기술 발전을 필요로 한다. API 강관 사업은 대부분 일본과 미국 등 선진 자본들이 시장을 독점한 상태이다. 그만큼 기술력과 경험을 요한다. 하지만 동양철관의 API 사례에서 알 수 있다시피, 오히려 기술발전에 따른 잠재적 시장 개척은 지극히 민간의 동기에 의해 주도된다. 정부의 계획경제나 강요가 아닌 민간이 해외시장을 모색함에 따라 사업을 선택하고 정부지원을 요청함으로써 구체화하는 것이다.

중화학산업들은 위험성이 크다. API사업 역시 누적된 경험이나 기술이 없기 때문에 실패할 위험이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 민간은 내자를 조달하고 직접 미 기술진과 협상함으로써 적극적으로 신생 사업에 참여한다. API 사업은 선례가 없을뿐더러 국내생산이나 수출실적이 없다. 정부조차 대응방안이 없다. 이는 박길성(2010)이 주장한 정책 동반자로서의 역할을 담당한다. 계획된 정책을 수행하는 것에 그치지 않고, 정책을 형성 발전시키는 것에 영향을 미친다. 시장의 수요에 의해 정부의 정책이 유인된다. 이 같은 민간의 잠재적 시장개척과 동기는 적극적인 민간참여로 구분된다.

제 3 절 동국제강 주식회사

1. 중후판 생산시설 확장사업개요

동국제강 주식회사는 77년 9월 경제기획원으로부터 차관자금 대상실수요자로 추천받았다. 동년 12월 미 수출입은행에 차관신청서를 제출하여 예비승인 절차를 거쳐 정식 차관 신청 통보받았다. 동국제강 주식회사는 자재 수입을 위해 해당 사업을 추진하였다. 그러나 차관신청 사업이었던 중후판 생산시설 확장이 포항종합제철의 대단위 생산(150만 톤)에 의해 공급 과잉이 예상되어 78년 12월까지 차관신청을 하지 못하였다. 중후판은 과잉 생산된 반면 철근 78년에 공급 부족으로 수출 중단에 이어 대량 수입하기에 이르렀다. 따라서 동국제강은 공급 과잉이 예상되는 중후판 생산이 아닌 철근 450,000 T/Y 증산으로 계획을 우회한다. 이 같은 연유로 동국제강은 중후판 생산 계획을 84년 이후로 연장 신청하였다.

정부지원을 확정 받고도 기업 스스로가 사업경쟁력을 고려하여 차관지원을 고사하였다. 70년대 당시는 자원이 한정적일뿐더러 한정된 재원마저 모두 정부의 채무이다. 정책실패에 따른 위험과 외부효과가 국가경제 전반에 큰 영향을 미친다. 특히 중공업과 같이 대규모 자본과 경쟁력을 필요로 하는 정책사업일수록 사업성공과 실패의 외부효과가 극명하다. 시장은 정책실패의 충격을 흡수하여 상쇄시킨다. 특히 철 생산의 차질은 산업정책에 있어 큰 영향을 미친다. 포항제철이 중후판을 과잉생산하여 가격이 감소된다면, 그 피해는 고스란히 민간기업들에게로 돌아간다. 동국제강은 미연에 중복투자의 과급효과를 방지하고자 과잉공급이 예상되는 중후판 대신 78년 공급 부족을 빚었던 철근 증산계획을 선택한다.

동국제강이 지극히 시장경쟁에 입각한 선택을 할 수 있었던 이유는, 정부의 차관대상사업선정이 민간의 수준에 의해 결정되었기 때문이다. 내자조달 부담률이 가장 높은 신청자가 최우선되는 외자도입방침이 역으

로 기업의 참여와 자율성을 확장시킨 것이다. 또한 동국제강주식회사는
년산 450,000톤 규모의 철근을 증산해낼 수 있는 경쟁력을 갖춘 기업이
다. 그렇기 때문에 포항제철소의 과잉생산과 같은 예기치 못한 시장 변
동에도 능동적이고 신속적으로 대처할 수 있었다. 시장에서의 경쟁력이
기업의 위기관리 능력을 향상시켰다.

2. 정부개입 약화

1) 계획경제정책

계획경제정책은 모든 경우의 수를 고려한다. 자본이 적재적소에 배분되는 것은 물론 잉여생산물이나 공급부족이 있어선 안 된다. 제철산업은 대표적인 정부주도의 중점사업 중 하나이다. 그런데 동국제강 사례에서는 정부가 중후판 생산량을 전혀 예측하지 못한다. 포항제철의 철 공급과잉 사태처럼, 정부는 결코 시장을 예측할 수 없다. 이는 정부의 의사결정과정에 따른 필연적 결과이다. 의사결정에 있어 가장 좋은 방법은 모든 정보를 수집하고 모든 가능성을 검토하는 것이다.

정보수집에는 탐색비용과 같은 거래비용이 발생한다. 보다 많은 정보와 가능성을 검토하기 위해서는 막대한 정보탐색과 비용을 필요로 한다. 하지만 정부는 이를 충당할 능력이 없다. 현실적으로 시간과 재정적 한계에 부딪힌다. 시간과 재정의 한계 상, 관료는 나름 합리적인 선에서 정보를 수집하고 검토한다. 이때 기업과의 정보력과 정보접근성에 대한 괴리가 발생한다. 또한 79년도 차관우선순위 LIST선정에 있어서도 주체인 경제기획원 외에 재무부, 상공부, 교통부장관, 동력자원부 장관 등 다양한 대상의 검토를 필요로 한다. 정부의 기본적 특성상 의사결정이 분산되고 책임소재가 모호해지는 것은 어쩔 수 없는 귀결이다. 모든 자료를 검토하고 모든 대상의 의사를 반영할 순 없다. 관료는 쉽게 접하거나 중요성이 부각된 사안으로 판단이 치우치기 쉽다.

그 결과 중복투자가 발생한다. 정부는 이미 포항종합제철소를 통해 대단지 철강 생산설비 시설을 갖추었다. 그럼에도 불구하고 동국제강의 중후판 생산 설비 확대 차관신청을 허가하였다. 수요와 공급에 대한 고려 없이 정책결정이 이루어졌다. 결국 제철의 공급과잉으로 인해 산업수행에 차질이 빚어졌다. 이 같은 중복투자는 70년대 경제개발 정책에 만연한 현상이다. 이 같은 제한된 합리성은 완전 계획경제의 정부주도 특성

을 약화시킨다.

3. 민간참여 강화

1) 관민 역할 및 상호영향

동국제강의 행태는 박길성 외(2010)의 연구에서 주창하는 주체적인 기업 역할로 정의할 수 있다. 동국제강은 EXIM의 정식 차관 통보를 받았다. 그럼에도 불구하고 자체적인 판단에 의해 차관을 연기하였다. 정부의 지원보다 민간의 상황이 우선이었다. 무엇보다 동국제강의 사례에서 정부의 역할은 정부주도가 상정하는 전통적인 규제자가 아니다. 오히려 동국제강은 시장상황과 자체경쟁력을 감안하여 자유롭게 계약을 연기 수정하였다. 차관연기 일자 또한 정부가 지정한 것이 아니라 민간의 상황 변동에 따라 적절히 조정하였다. 통제 목적의 지원과 처벌보다는 산업이 성장할 수 있도록 보조하고 중개한다. 노화준(2001)의 연구에서 관리자로서의 정부는 규제와 동시에 민간을 보호한다.

동국제강의 사례는 산파나 경작자로서의 정의에도 한계가 있다. 산파나 경작자는 민간이 새로운 산업에 도전하는 것을 유도하거나 지원하는 역할이다. 그러나 동국제강의 중후판 생산 사업은 새로운 사업이 아니다. 오히려 기존 산업이 정부의 무계획적인 지원으로 중복투자 되면서 과잉생산이 예견된 사례이다. 이때의 정부는 윤흥근(2013)이 정의한 중개자의 역할에 가깝다. 촉진자는 경제성장을 위해 기업 활동을 촉진시키는 역할을 상정한다. 정부의 차관지원과 상호작용은 촉진자적 정부를 가정할 수도 있다. 하지만 촉진자적 정부는 정책입안과 집행에 해당한다. 반면 중개자적 정부는 산업정책에서 나타나는 대표적인 정부유형이다. 동국제강의 경우 정부는 EXIM과 동국제강의 차관계약을 대리하여 중개한다. 동국제강의 사업수정을 간섭하거나 규제하지 않는다.

2) 잠재적 시장 경쟁 및 동기

동국제강은 공급과잉이 예상되는 중후판 대신 철근 생산으로 사업을 전환한다. 78년 철근이 생산부족으로 인해 수출이 중단된 것에 착안한 사업발상이다. 시장의 수요와 공급은 기업의 주요한 동기이다. 시장의 수요는 기업의 이윤과 직결되어 있다. 시장의 수요와 공급은 현재 가시적인 상태와 잠재적인 전망으로 나누어진다. 포항제철의 중후판 생산사업은 잠재적인 공급과잉이다. 현재로서는 불확실하지만 전망을 통해 미리 손실을 대비하거나 이윤창출에 투자한다. 수요와 공급의 전망은 기업의 현재는 물론 미래의 행태에까지 영향을 미친다. 기업의 사업구상도 실질적인 수요이다. 민간의 사업 동기는 직접적인 시장의 확대를 불러온다.

철근과 같은 중공업은 정부가 권한다고 당장 소비가 늘어나는 업종이 아니다. 민간의 사전준비가 전제되어야 한다. 신산업육성에는 상당한 투자와 시일이 소요된다. 정부는 시장에서의 철 소비량을 예측하지 못했다. 중공업 정책이 정부주도에 따른 육성이었다면, 철 생산과 소비 사이에 시간적 격차가 발생할 수밖에 없다. 공급되는 물량을 흡수할만한 설비와 여건을 자생적으로 갖추고 있어야만 철이 과잉 공급되었을 때 단기간에 소비할 수 있다. 민간기업의 사전 사업구상에 따른 신속한 사업전환이 없었다면, 철 생산량 상당수가 재고로 남았을 것이다. 제품의 재고는 기업에 막대한 적자를 발생시킬 뿐만 아니라, 차관이라는 채무를 부담해야 되는 상황에서 재고의 경화는 기업의 도산을 초래한다. 중공업의 도산은 투자된 막대한 산업초기자금에 대한 손실은 물론, 관련 산업과 고용에까지 영향을 미침으로써 국가경제에 심각한 타격을 준다.

제 6 장 결론

제 1 절 분석결과 요약

분석 결과를 종합해보노라면,

첫째, 럭키 석유화학은 대표적인 민간주도 사례이다. 럭키 석유화학은 이미 전국경제인연합회의 희망사업 제의서를 통해 사업의사를 피력하였다. 송정범 사장은 나아가 직접 경제기획원을 방문하여 사업을 설명하였다. 럭키석유화학은 상공부의 우선순위에 포함된 사업이다. 동양철관 사례와 같이 상공부와 협의 가능성이 높다. 그러나 송정범 사장은 상공부가 아닌 경제기획원을 방문한다. 뿐만 아니라 강홍구 참사관과 함께 미수출입은행 George Hkidrich 차석부총재와 면담하여 사업의 내용과 추진현황을 설명하였다. 송정범 사장은 제 3석유화학단지의 LDPE PROJECT를 기존의 럭키 석유화학 주식회사에서 담당하지 않고 효과적인 사업수행을 위해 럭키 폴리케미컬 주식회사를 설립한다.

이러한 민간의 설립형태는 정부를 통한 대규모 자본 조달과 민간의 신속적인 사업추진 효율성 증진을 가능케 한다. 또한 중화학공업에 따르는 위험부담을 분산시킨다. 상공부는 중화학산업을 적극 지원하기는 하지만 경제기획원과 달리 대통령 산하의 규제자적 성향이 강하다. 정부의 지원으로 정부가 통제할 수 없는 민간기업을 신설하는 것은 이해관계가 상충된다. 경제기획원과 상공부의 이질적 조직 특성은 대통령령의 중화학공업추진에 있어 민간의 영향력이 개입될 여지를 제공한다. 민간의 적극적인 정책참여와 신설회사 설립을 통한 효율성 확보는 민간참여의 영향력을 강화시킨다.

둘째, (주)동양철관 공업은 상공부와 경제기획원의 부처별 이해차이가 민간에 적용된 사례이다. 동양철관은 동 차관 신청일 이후에 차관신청을 하였다. 또한 국내 생산이나 수출실적이 없음에도 불구하고 상공부의 타

당성 검토 결과에 따라 해당사업을 차관우선순위 대상사업에 추가한다. 동양철관은 시추용, 송유용 강관의 제조를 목표로 한다. 기존의 API 강관 시장은 선진국이 독점한 상태였다. 산업화가 진행될수록 에너지의 필요성은 증대한다. 수요증가에 대비함은 물론 세계적인 에너지 개발 산업에 맞춰 API 시장에 진입하고자 한다. 잠재적인 시장경쟁은 민간참여의 영향을 강화한다. 실적은 과거 정부지원의 성과지표인 동시에 새로운 산업의 진입제한 요소이기도 하다. 국내 생산이나 수출 실적이 없었지만, 동양철관은 중화학공업의 중점 사업에 해당했다. 또한 신설사업에 뛰어 들만한 내자조달력을 갖추고 있었다. 이는 상공부의 부처의 정책기조와 무관하지 않다. 동양철관은 경제기획원과 상공부의 이질적인 조직 특성에 따라 신설사업 기회가 주어진 예외적인 사례이다.

셋째, 동국제강 주식회사 사례에서, 정부는 시장상황을 예측하지 못한다. 관료의 의사결정은 극히 제한된 합리성에 근거한다. 동국제강의 사례도 마찬가지이다. 정부는 종합제철의 생산량을 예상하지 못했다. 시장이 수용하지 못하는 초과 공급은 가격을 떨어뜨리고 생산품의 품질을 하락시킨다. 동국제강은 정부의 중복투자에 따른 사업위험을 회피하기 위해 차관지급을 연기한다. 계획경제정책이라면 초과공급은 물론 중복투자가 발생하지 않는다. 동국제강의 사업인 철강사업은 대표적인 정부주도 사업으로 분류되어 있다. 그러나 민관의 상호협의를 민간참여의 영향력을 강화시켰다. 민간과 시장의 상황에 따라 정책의 변경이 이루어졌다. 계획경제정책에 의한 정부주도 요소는 약화된 반면, 민간요인은 강화되었다. 나아가 동국제강은 시장의 수요에 입각하여 사업 품목을 변경한다. 이 같은 동국제강 주식회사의 행위는 약화된 정부주도 영향에 반비례하여 민간 주도적 성향을 강화시킨다.

이상 차관대상사업의 사례분석 결과,

정부주도 변수로는 계획경제정책과 부처 간의 협력을 상정하였다. 민간참여 변수로는 관민 상호작용과 잠재적 시장경쟁과 동기를 상정하였다. 해당 변수로 사례를 분석하였을 때, 정부주도 요인인 계획경제정책은 제한된 합리성에 의해 한계를 나타냈다. 또한 부처 간의 협력 역시 경제

기획원과 상공부의 이질적 특성에 의해 이해충돌을 드러냈다. 점차 시장 경제체제로 회귀하던 경제기획원과 달리, 상공부는 대통령령 중심의 정부주도 중화학공업화정책을 수행하였다. 경제기획원은 경쟁과 성과 중심의 정책을 추진했다. 반면 상공부는 시장요소보다 정부가 기획한 경제계획에 입각해 정책을 추진했다. 부처 간의 정책이념 차이는 통일된 정책수행을 저해한다. 또한 차관대상사업의 수정과 변경은 계획경제의 특성을 부정한다. 이처럼 부처 간의 이해차이는 정부주도 특성을 약화시킨다. 반면 민간참여 요인은, 긴밀한 관민상호작용을 통해 협력과 소통이 원활히 이루어짐을 알 수 있었다. 또한 잠재적인 시장경쟁과 동기로 인하여 경제정책에 있어서 시장요소가 강화된 것으로 나타났다. 이처럼 모두 정부개입 요소는 약화된 반면 민간참여의 영향력은 증대되었다.

제 2 절 정책적 함의

한국의 경제개발 논의에 있어서 민간은 정부주도의 그늘에 가려 상당히 도외시되고 있다. 차관대상사업에서의 소유와 운영 주체는 정부가 아닌 민간이다. 결국 사익을 압도하는 욕망은 없다는 헤겔의 말처럼, 한국의 경제발전에서 민간의 도전정신과 기여를 간과해서는 안 된다. 실로 70년대 대표적인 내화물 생산기업이었던 조선내화의 회장 이동훈은 자신과 조선내화를 키운 것은 8할이 앞선 생각이자 앞선 기술이었다고 말한다.¹⁸⁾ 대표적인 중공업 사업 중 하나인 자동차 공업 또한 민간이 먼저였다. 시장이 팽창하면서 수송화물이 증가했다. 자연스럽게 공업 육성이 필연적으로 대두되었다. 시장의 수요에 따라 정부는 경제개발 5개년 계획에 포함시켰다. 자동차 공업 추진 과정에 있어서도 민간은 정부의 우위에 있었다. 정보의 불균형은 주인-대리인의 문제를 발생시킨다. 정부는 차관대상사업을 선정하기에 앞서 대한상공회의소를 비롯하여 정국경제인연합회, 중소기업 단체 등에 사업대상을 문의하였다. 결국 사업을 운영 수행하는 주체는 정부가 아닌 민간이다. 더군다나 다목적의 다기능 조직인 정부에 비해 기업은 오로지 수익 하나만을 목표로 한다. 집단행동의 딜레마나 무임승차 행위가 발생할 위험이 적다. 기업은 사업의 책임자가 명확하고 목표가 뚜렷하다. 목표달성 과정에서의 비효율이 발생할 가능성이 낮다. 이러한 민간의 특성은 경제개발정책에 있어 정부의 전략적 수로 작용한다. 정부와 대등하진 않더라도 설득하고 협력해야 할 게임 참여자인 것이다.

박정희 대통령의 리더십과 엘리트 관료들의 헌신 또한 무시할 수 없는 경제발전의 원동력이다. 그러나 상대적 공로에 비해 시장은 너무나 초라한 위치에 있다. 오늘날 국민들은 경제위기의 돌파구로 강력한 정부개입을 요구한다. 인위적으로 산업구조를 개편하고 일자리를 창출하라는 것이다. 그러나 정작 한국이 가장 경제적으로 열악했던 시기에, 우리는 정부주도가 아닌 민간을 보았다. 차관대상사업은 보편적인 인식에 강력한

18) 이동훈. 2004. 나의 아침은 늘 새로웠다. 새미 출판사.

정부주도로 분류된다. 그러나 본 연구에서 검토하였다시피 실상은 그렇지 않다. 계획경제란 있을 수 없다. 시장은 유동적이고 다양한 구성원과 이해관계로 이루어져 있다. 인간의 의사결정은 제한적일 수밖에 없다. 불완전한 정보와 불안정한 상황은 거래비용을 발생시킨다. 자본의 누수를 막기 위해 정부는 끊임없이 민간과 상호 소통하고 참여를 이끌었다. 본 논문에서는 정부의 노력을 간과하거나 과소평가하고자 함이 아닌, 실질적으로 경제발전의 원동력이 된 민간요인들을 사례를 통해 분석하고자 하였다. 그 결과 한 가지 가능성으로써 70년대 경제개발정책에 미치는 시장의 공로를 추론할 수 있었다.

참 고 문 헌

<국내 단행본>

- 강광하. (2000). 경제개발 5개년 계획. 서울대학교 출판부.
- 강광하, 이영훈, 최상오. (2008). 한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구. 한국개발 연구원.
- 공병호. (1995). 한국경제의 권력이동. 창해.
- 기미야 다다시. (2008). 박정희 정부의 선택. (주)후마니타스.
- 김광억 외. (2012). 한국기업과 사회의 경쟁력. 서울대학교출판문화원.
- 김영기. (2005). 김우중 오디세이 세계 최대의 파산. 서울경제신문 경제부. (주)홍익 출판사.
- 김영평. (2006). 불확실성과 정책의 정당성. 고려대학교출판부.
- 김찬웅. (2010). 이병철, 거대한 신화를 꿈꾸다. 세종미디어.
- 김한원 외. (2006). 자유주의: 시장과 정치. 부키.
- 김흥기. (1999). 경제기획원 33년 영욕의 한국경제. 매일경제신문사.
- 나가노 신이치로. (2010). 한국의 경제발전과 제일 한국기업인. 말글빛냄.
- 노재현. (1993). 청와대 비서실 1,2. 중앙M&B.
- 럭키금성 기획조정실 사료팀. (1987). 사진으로 본 럭키금성 40년. 럭키금성 기획조정실.
- 박상하. (2010) 삼성신화 호암 이병철과의 대화. 알라딘하우스.
(사)신산업전략연구원. 대한민국 기업사. (2010). 자랑스러운 우리 기업의 역사: 대한민국 기업사. 주영사.
- 서갑경. (1997). 최고 기준을 고집하라. 철강왕 박태준의 경영 이야기. 한국언론자료간행회.
- 안재욱. (2006). 엷힌 실타래는 당기지 않는다. 시장 경제와 정부의 역할. 삼성경제연구소.
- 양재봉. (1994). 큰 믿음으로 세계를 향하여. 삼성문화개발.
- 오원철. (2006). 박정희는 어떻게 경제 강국 만들었나. 동서문화사.

- 이동훈. (2004). 나의 아침은 늘 새로웠다. 새미 출판사.
- 이병천. (2003). 개발독재와 박정희 시대. 창비.
- 이원수. (1995). 김우중, 신화는 있다. 도서출판 무당.
- 전국경제인 연합회. (2001). 전경련 40년사. 상권. 전국경제인 연합회 40년사 편찬위원회.
- 전국경제인 연합회. (2011). 전경련 50년사 기적의 50년을 넘어 희망의 100년으로. Vol.01-03. 전국경제인 연합회 편찬위원회.
- 정주영. (1998). 이 땅에 태어나서. 솔출판사.
- 정주영. (1991). 시련은 있어도 실패는 없다. 제삼기획.
- 주치호. (2005). 세계를 경영한 사나이 김우중. 작은 키나무.
- 좌승희. (1999). 명령으로 안 되는 경제. 나남출판.
- 좌승희. (2002). 기업의 본질에 대한 새로운 조명. 한국경제연구원.
- 최병선. (1992). 규제정부론. 법문사.
- 한국경제신문 특별 취재팀. (2005). 김우중 비사. 한국경제신문.
- 황병태. (2011). 박정희 패러다임. 조선뉴스프레스.
- Adam Smith. 김수행 역. (2011). 국부론. 비봉 출판사.
- Fransis Fukuyama. 이상훈 역. (2010). 역사의 종말. 한마음사.
- Gordon Tullock. 황수연 역. (2008). 공공재, 재분배 그리고 지대추구. 경성대학교 출판부.
- Thomas Hobbes. 최공웅 역. (2012). 리바이어던. 동서문화사.

<국내 논문>

- 가재창, 심재곤. (1997). 정부와 시장관계에서 본 한국 공기업 민영화. 「사회과학논총」
- 강철규. (1998). 정부-재벌주도 성장과 한국적 시장경제의 특성. 비교경제연구. 한국비교경제학회.
- 곽승영, 이영선. (2010). 한국경제의 이행과정과 선진국이 되기 위한 변화. 「제도와 경제」 4(2)31-52

- 김낙년. (1999). 1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할. 「경제사학」 (27)115-150
- 김병준. (2011). 정부역할관련 논의의 전개와 문제점. 「사회과학연구」 국민대학교 사회과학연구소.
- 김시윤. (1999). 국가개입과 경제성장: 지대추구론 비판을 중심으로. 한국 「행정논집」 11(4)755-773.
- 김종걸. (1999). 산업발전의 한국적 특징: 1970년대 전자 산업을 중심으로. 한국 서양사학회.
- 김판석, 홍길표. (2011). 핵심기반산업 발전을 위한 정부 및 공공부문의 역할 모색: 한국의 철강, 통신, 전력산업의 발전사례를 중심으로. 「한국행정학보」 45(4)1-27. 한국행정학회.
- 김현철. (2004). 1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색. 「통일정책연구」, 13(1)
- 김호. (2000). 정부주도형 불균형 공업화 정책의 성과와 문제점: 한·중 경제발전 모형의 비교연구를 중심으로. 전남대학교 지역개발연구소.
- 노화준. (2001). 한국정부의 전략적 발전관리의 특성: 전략적 수로서의 중화학공업화 정책의 추진과정을 중심으로. 「한국행정학보」 35(2)41-61. 한국행정학회.
- 노화준. (2002). 시장지향적 정치·행정개혁, 접근이론, 그리고 정책연구. 「한국정치학회」 11(3)259-284. 한국정책학회.
- 노화준, 노유진. (2010). 새마을 운동의 추진논리와 발전전략의 재음미: 사회·테크놀로지·생활환경시스템의 통합모형과 복잡적응적 시스템의 관점에서. 「정책분석평가학회보」 20(4)269-299.
- 류상영. (2001). 포항제철 성장의 정치경제학. 「한국정치학회보」 35(2)67-87.
- 류상영. (2012). 박정희의 중화학공업과 방위산업 정책: 구조-행위자 모델에서 본 제약된 선택. 「서울대학교 세계정치」 32(2). 서울대학교 국제문제연구소.
- 마상윤. (2012). 1970년대 초 한국외교와 국가이익: 모겐소의 국익론을

- 통한 평가. 「국제·지역 연구」 21(2)69-102
- 박길성외. (2010). 박정희 시대의 국가-기업 관계에 대한 재검토: 기업을 분석의 중심으로. 「아세아연구」 53(1)
- 박민정. (2005). 정부예산분배과정에서의 지대추구형태의 분석: 지대배분 양식 변화와 지대추구크기의 소고. 한국행정학회.
- 박민정. (2006). 주요산업정책에서의 금융지대에 대한 소고: 지대추구론적 접근을 중심으로. 「한국정책학회보」 15(1). 한국정책학회.
- 박병영. (2000). 정부-기업 관계의 다양성과 그 결정요인: 1980년대 섬유, 자동차, 반도체 산업. 「한국사회학」 34(가을호)565-593.
- 박우성, 전동훈. (2002). 한국의 경제발전과 정부의 역할. 「경희대학교 사회과학연구」 (28)77-100. 경희대학교 사회과학연구원.
- 박진근. (2009). 한국 역대 정권의 주요 경제정책. 한국경제연구원.
- 박영구. (2001). 1970년대 중화학공업화정책과 재정정책. 한국국제경제학회.
- 박영구. (2010). 1970년대 한국의 석유화학공업계획: 변화과정을 중심으로. 경제사학.
- 박영태. (1997). 조약심사와 그 사례 소개. 법제처
- 박원근. (2012). 미국의 대한정책 1974~1975년_포드 행정부의 동맹정책 전환. 「서울대학교 세계정치」 32(2)
- 배응환. (2001). 권위주의정치체제하의 정부와 경제이익집단관계. 「한국행정학보」 35(2)19-39.
- 배응환. (2000). 행정학과 정치학에서 정부와 이익집단관계의 연구경향 분석. 「한국행정학보」 34(4)83-102.
- 배진영. (2009). 박정희 대통령을 만난 것은 한국 민들의 행운. 한국논단.
- 백종국. (2002). 전후 50년의 한국 산업화와 국가. 「한국정치연구」 11(1)254-304
- 백운수. (1995). 개발사업의 민간참여 확대와 대응전략. 「지역개발논총」 (7)225-248.
- 석인선. (2012). 경제개발을 위한 사인의 재산권수용의 합헌성 논의: 미국의 사례 분석을 중심으로. 「토지공법연구」 토지공법학회.

- 소병희. (1994). 재벌위주 산업정책과 지대추구의 효율성. 「한국정책학회보」 한국정책학회.
- 신욱희. (2012). 데탕트와 박정희의 전략적 대응_박정희는 공격적 현실주의자인가. 「서울대학교 세계정치」 32(2)
- 신희영. (2000). 산업구조조정 의 경제통치체제와 국가의 역할: 제도주의적 접근. 「한국행정논집」 12(2)491-513. 한국정부학회.
- 양재진. (2012). 산업화 시기 박정희 정부의 수출 진흥 전략: 수출 진흥과 규율의 정치경제학. 「동서연구」 24(3)5-28. 연세대학교 동서문제 연구원.
- 양지청. (1994). 민간자본 활용의 배경과 외국제도의 변천. 「국토개발연구원」 국토정보.
- 오재록, 공동성. (2011). 배태된 자율성: 한국 발전모델에 대한 이해와 오해. 「한국행정학보」 45(4)29-54. 한국행정학회.
- 우승지. (2004). 남북화해와 한·미동맹관계의 이해, 1969-1973. 「한국정치외교사 논총」 26(1). 한국정치외교사학회.
- 유정호. (2009). 한국의 고속성장에서 정부의 역할. 「한국경제포럼」 2(3). 한국경제학회.
- 윤석만. (2000). 정부주도의 산업발전전략에 관한 연구. 「중앙행정논집」 14(2)313-329.
- 윤홍근. (2013). 한국정부의 경제적 역할변화: 경제기획원의 역할과 위상변화를 중심으로. 「한국정치연구」 22(1)163. 서울대학교 한국정치 연구소.
- 이계만, 안병철. 정부개입방식의 제도론적 접근: 보건의료와 정보통신정책의 비교를 중심으로. 「한국정책과학학회보」 9(2)1-25. 한국정책과학학회.
- 이민창. (2011). 정책갈등과 제도변화: Helmke와 Levitsky의 제도관계유형을 중심으로 한 사례분석. 「한국행정논집」 23(1)167-189. 한국정부학회.
- 이민창. (2001). 정책변동의 제도론적 분석. 서울대학교.
- 이상철. (2004). 한국 산업정책의 형성: 화학 섬유 및 철강 산업의 사례.

- 「경제발전연구」 10(1)137-166.
- 이성우. (1993). 민간주도의 경제사회질서 확립방안. 한국행정연구원.
- 이완범. (2000). 박정희 군사정부'5차헌법개정' 과정의 권력구조 논의와 그 성격: 집권을 위한 '강력한 대통령제 도입' 「한국정치학회보」 34(2). 한국정치학회.
- 이종원. (2002). An Endogenous Growth Model Approach to the Korean Economic Growth Factors. (8)1-14. 「The journal of Productivity」 한국생산성 학회.
- 임수환. (2007). 한국헌법상의 경제이념: 민주주의, 민족주의, 자유주의. 현대사회와 정치평론. 국가안보전략연구소.
- 전영재 외. (2008). 대한민국경제 60년의 대장정. 삼성경제연구소. 667호.
- 정인섭. (2002). 조약체결에 대한 국회의 동의제도_재정적 부담을 지우는 조약을 중심으로. 「서울대학교 법학」 43(3)79-100. 서울대학교 법학 연구소.
- 정인섭. (2008). 조약 체결·비준에 대한 국회의 조건부 동의. 「서울대학교 법학」 49(3)159-180
- 정정길. (1992). 대통령의 정책관리 스타일: 경제정책을 중심으로. 「계간 사상」 4(3)147-170.
- 조현걸, 양순창. (2004). 경제기초의 변동과 고전적 자유주의이념의 수정. 「대한정치학회보」 12(1)149-170.
- 주재현. (1998). 권위주의 체제하 한국 국가엘리트의 정책추진 동기와 학습효과에 관한 연구. 「한국정책학회보」 7(2)289-310. 한국정책학회.
- 최병선. (1994). Hayek의 자유주의 사상과 정치경제학 이론. 「행정논총」 32(1)167-194. 서울대학교.
- 최병선.(2006). 신제도경제학과 규제이론. 44(2). 한국정책학회.
- 최병선. (2002). 중상주의(신중상주의) 정책의 지대추구 측면에 관한 연구. 「국제·지역연구」 11(4)23-58. 서울대학교 국제문제연구소.
- 최상오. (2010). 한국의 수출지향공업화와 정부의 역할 1965~1979: 수출진흥확대회의를 사례로. 「경영사학」 25(4). 한국경영사학회.

한승연. (2007). 정부혁신의 이념과 정책간의 연계. 박정희 정부를 중심으로. 「정부학 연구」 13(1)77-115. 고려대학교 정부학 연구소.

<외국 단행본 및 논문>

- Alice H. Amsden. (1989). Asia's next giant. Oxford University Press.
- Anne O. Krueger. (1979). The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid. Harvard University Asia Center.
- Byung Kook Kim, Ezra F. Vogel. (2011). The Park Chung Hee Era. Harvard University Press.
- Charles R. Frank Jr, Kwang Suk Kim, Larry E, Westphal. (1975). Economic Growth in South Korea since World War II. (2)6-24. NBER.
- Dani Rodrik. (1995). Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. 「Economic policy」 (20)55-107.
- Douglass North. (1990). Institutions, Institutional change and economic performance. Cambridge.
- Fiona Yap. (2003). Government's credible commitment in economic policy-making: Evidence from Singapore. 「Policy Sciences」 (36)237-255.
- Friedrich Hayek. (1944). The road to serfdom. University of Chicago Press.
- John Page. (1994). The East Asia Miracle: Four Lessons for Development Policy. 「NBER Macroeconomics Annual」 (9)219-282.
- Marcus Noland. (2011). Korea's Growth Performance: Past and Future. Economics Series No. 123. East-West Center Working Papers.
- M.G.Quibria. (2003). Growth and poverty reduction Does political regime matter. Asian Development Bank Institute.
- Paul Krugman. (1994). The Myth of Asia's Miracle. 「Foreign Affairs」 73(6)

Robert Maranto. (2001). Why the president should ignore calls to reduce the number of political appointees. The heritage foundation.
Stanley Fischer. (2002). A development Strategy for Asian Economies: Korean Perspective. growth. 1980:1960-1980.
Susan M Collins, Won-Am Park. (1989) Developing Country Debt and Economic Performance. University of Chicago Press.(3)219-234.
Tullock, Gordon. (1967) The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal 5(3)224.
William A. Niskanen. LIMITING GOVERNMENT: THE FAILURE OF “STARVE THE BEAST” (2006) Cato Journal. 26(3).

<기타>

국민경제자문회의. (2005). 대만의 경제발전 모델: 한국경제와 비교.
대한민국 정부. (1971). 근대화백서.
미국 EXIM 차관 관계철. (1978). 「BA0149583」 재무부 경제협력국 외자 정책과.
미국 EXIM 차관 관계철. (1975). 「BA0149579」 재무부 경제협력국 외자 정책과.
상공부 공고 제 7984호.
이상우. (1984). 박정희는 용인의 천재였다. 동아일보.
이상우. (1984). 5.16이념은 급조되었다. 동아일보.
허문명. (2013) 쿠데타 왜 했나? 박 대통령에게 물어보니……. 동아일보.
U.S. Foreign Assistance in the 1970s: A New Approach. (1970). 「조사자료 B-1」 한국외환은행 조사부.

Abstract

Economic growth policies of both sectors in the Seventies -Analysis of Exim Loan Project-

Lee, Min-Ji

Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this research is to examine the cause of economic growth in South Korea. In the Peterson report prepared by President Nixon's executive team, it is examined that the rapid growth of the East Asian nations has been possible largely because of an active participation of the private sectors. The government-led theory, however, vouches that the economic achievements of South Korea is based on the authoritative intervention of the government and on the well-planned arbitration. This research begins with a question if such economic growth has in fact been produced solely by the government. Investment of the government and its policies are not sufficient to determine the success of an industry. Reduction of the export level, failure of conglomerates, and feeble development rate of the economic growth of South Korea had been based on the immorality of businesses as well as on the change in the world's economy.

It is an undeniable fact that concentrated support by the government can yield a large advantage to the short-term business growth. But without its own soil to grow on, all businesses are bound to face the cul-de-sac. Under the government's privilege, the heavy chemical industry has indeed played a very influential role in the economic growth of the South Korea in the seventies. Such expansion of the heavy chemical industry, however, cannot be all attributed to the concentrated-investments and government-led policies. It is simply inevitable and consequential that as the quality of lives gets better, larger influence the heavy chemical industry is going to yield. The heavy chemical industry has long-lived even after the government-funding has been seized and even during the economic crisis. President Park's regime and its economic-growth-driven policies have indeed left an influential remark on the nation. The miracle of Han River, however, cannot be considered solely reliant on such factors.

For the main factor to enable the economic growth in the seventies, this research paper analyzes the 79 Exim Loan. As its characteristics, loans yield an extensive, lasting influence on the climate of policies. The government has appointed loan-abled industries through a comparatively transparent and fair process. Citizens, consequently, got to own-manage most of the heavy chemical industry and their participation in industries alike had become a lot more active and visible.

The DONGKUK STEEL MILL COMPANY LIMITED case is an example in which the government has failed to accurately predict the market. DONGKUK asks for a delayed loan-funding as the market's competitiveness has significantly weakened upon the government's unprecedented supply of apparatus. The case of Lucky Petrochemical

Co. Ltd., Construction of Naphtha Cracking Center, and Low Density Polyethylene Project accentuates the citizens' willingness to participate in the growth of the industry. The Construction of API Pipe Plant case suggests the disagreement between the two parties on the same set of policies.

The reason this research paper re-accentuates the role of the market is that the meaning of South Korea's economic growth is not limited to one nation's success. In a very short period of time, South Korea has eradicated poverty, put a truce to a civil war, and finally been appreciated as one of the leading developed nations. It is natural and inevitable, therefore, that many developing countries have been drawing attention to South Korea's such achievement. In consideration, the economic growth of South Korea needs to be fully examined in its all facets, not limited to superiority of certain policies or the nation's government.

keywords : Exim Loan, 79 Exim Priority List, Economic Growth, Intervention, Enterprise

Student Number : 2011-22146