

특정기업지원적 산업정책의 전개 — 성과와 문제점

이승훈* · 정운찬**

-----〈목 차〉-----	
I . 서론	비중
II . 경제개발의 본질	V . 산업육성정책의 개관
III . 개발도상국의 경제개발과 정부	VI . 특정기업지원적 산업정책
IV . 정부 공기업부문의 역할과	VII . 맷는말

I . 서 론

지난 30여년에 걸쳐서 진행된 한국경제의 발전모습은 개발도상국 산업화의 한 성공사례로서 이제 누구도 부인할 수 없으리만큼 확실하게 자리잡은 것으로 보인다. 한국전쟁 직후 불과 수십 달러에 지나지 않던 1인당 국민총생산이 반세기만에 1만달러를 윗돌게 된 한국은 대만과 더불어 20세기 후반의 개발도상국 가운데에 선진국권으로 진입할 수 있는 가장 유망한 후보로 부각되었다. 산업화를 갈망하는 수많은 저개발국들은 저마다 한국의 경험을 배우려 하고 있고, 선진국의 경제학자들 또한 산업화의 새로운 유형으로서 한국과 대만의 사례를 연구 정리하려 하고 있다.

그러나 성공사례가 으례 그렇듯이 고도성장을 이루한 한국경제의 모든 면이다 밝기만 한 것은 결코 아니다. 우선 그 동안의 고도성장에도 불구하고 한국은 아직도 선진국권에 진입하지 못한 상태이다. 현재 세계 11위의 GDP를 생산하는 한국경제가 21세기에 이르기 이전에 G7의 하나로 부상할 것이라고 예측하는 사람도 있지만, 생산의 총량면을 제외하면 경제활동을 이끌어 가는 제

*서울대학교 사회과학대학 경제학부

**서울대학교 사회과학대학 경제학부

도와 기술은 아직도 눈에 띄게 후진적이다. 시장기제의 작동만으로는 자금을 제조업부문으로 유치하기 어려웠던 탓에 펼쳐진 관치금융은 금융산업의 정상적 성장을 크게 째손한 상태이다. 고난도 기술이 요구되는 핵심적 생산단계는 대부분 아직도 해외 선진국들에게 의존할 수밖에 없다. 그 결과 국제분업체계 속에서 한국이 선진국권과 맺고 있는 관계는 아직도 기본적으로 수직적 분업으로서 그 위치는 수익성이 낮은 대신 손쉬운 일이나 주로 담당하는 후진국형에서 크게 벗어나지 않는다. 비록 급속한 발전을 이루어냈다고는 하지만 산업화를 위한 특별한 노력이 앞으로도 한참 더 필요하다는 말이다.

특히 형평을 잊고 어느 한 쪽으로 지나치게 치우친 불균형적 구조는 고도성장을 이룩한 한국경제의 가장 큰 문제점으로 지적된다. 계층간 지역간 불균형은 말할 것도 없고, 대기업과 중소기업간 불균형, 도시와 농촌간 불균형, 그리고 제조업과 비제조업간 불균형 등 시정되어야 할 불균형이 경제 전반에 걸쳐서 팽배해 있는 것이다. 일단 고도성장을 도모하는 효과적 전략으로 가장 유효한 부문부터 집중적으로 개발해 올 수밖에 없었던 점을 감안한다면 이러한 불균형이 파생된 것은 당연하달 수밖에 없다. 그러나 그렇다고 해서 이러한 불균형들을 언제까지나 성장의 그늘 속에 그대로 방치할 수도 없는 일이다.

그 동안 한국경제의 성장과정에서 정부는 거의 절대적인 권력을 행사하면서 국가 전체의 경제활동을 촉진-관리해 왔다. 성장을 추구한 산업정책의 구체적 내용은 물론 이러한 불균형적 구조와 결코 무관하지 않다. 초기의 성장정책은 결국 이러한 불균형을 심화시키는 정책이었다. 성장정책이 효과를 발휘하여 국가경제가 급속히 성장할수록 불균형은 두드러졌다. 부문별 불균형이 어느 수준을 넘어설 때마다 정부는 그 폐해를 완화할 수 있는 정책을 실시하였다. 비록 기본적으로는 항상 고도성을 우선하였지만, 농촌과 중소기업부문을 보호하고자 하는 조치도 취해졌고, 환경보호에 대한 관심도 어느 정도 구체화되었다. 산업부문의 경제력집중이 심화되면서 공정거래법이 제정되었고, 이제 노사관계를 근본적으로 재정립하기 위한 개혁조치가 연구단계에 들어섰다.

이 가운데에서도 특히 산업을 단기간내에 효율적으로 육성시키려는 산업정책과 경쟁을 창달함으로써 공정한 경쟁질서를 이루고, 나아가서는 국가경제활동의 효율성을 극대화하려는 독점금지정책 또는 경쟁정책은 적어도 표면적으로는 그 모순관계가 대단히 극명하다. 한국의 산업정책은 한정된 개발자원을 몇몇 유망한 기업들에게 집중적으로 제공함으로써 빠른 시일내에 산업육성을 도모하려는 정책이었다. 반면에 공정거래정책은 기본적으로 모든 기업들에게 공정한 기회를 제공함으로써 각 기업이 다만 시장경쟁을 통하여 개발자원을 얻을 수 있도록 하는 정책이다. 모든 기업들이 공정한 시장경쟁을 전개할 경

우에 국가경제의 자원이 가장 효율적으로 배분된다는 인식은 현대경제학이 공인하는 공정거래정책의 기본 전제이다. 그러나 한국의 산업정책은 개발자원을 유망기업에게 정책적으로 집중시키는 것이 효율적 성장방식이라고 처방하였다. 즉 경쟁을 최대한 침탈하지 않고 오히려 정책적으로 어느 정도 제한하는 것이 성장에 더 효과적이라고 파악하였던 것이다. 만약 한국경제의 고도성장이 이러한 경쟁제한적 산업정책의 성과라면 적지 않은 분량의 설명이 필요하게 된다.

한국경제의 성장경험은 여러 측면에서 새로운 설명을 요구하고 있다. 경쟁제한적 성장정책의 성과와 부작용은 단지 한국경제 성장경험의 한 측면일 따름이다. 이 연구에서는 과거 우리나라 산업정책의 기조라고 할 수 있는 특정기업지원적 산업정책의 내용과 전개과정을 분석하여 이것이 한국경제의 고도성장에 어떻게 영향을 끼치고 어떠한 부작용을 남겼는지에 대하여 알아보기로 한다.

Ⅱ. 경제개발의 본질

경제사는 결국 자원의 희소성과 대처해 온 인류의 생활방식이 어떻게 전개되어 왔는지를 살피고 기술하는 학문이다. 인간의 욕망과 필요에 비하여 턱없이 모자라는 경제적 자원은 근세에 이를 때까지 대부분의 인류를 절대빈곤의 수렁속에 방치해 왔다. 사실 산업혁명의 시대에 이를 때까지 인류의 경제사는 본질적으로 절대빈곤을 되풀이하는 참담한 역사를 일관하여 왔다고 말하여도 과언이 아니다. 산업화의 효시인 산업혁명을 거치면서 비로소 인류는 주어진 환경을 현명하게 활용함으로써 천형과도 같은 절대빈곤으로부터 탈출할 수 있는 지혜를 터득하기 시작하였던 것이다.

인류가 그 동안 자원의 희소성과 맞서서 이로부터 조금이라도 자유로와지기 위하여 노력해 오는 가운데 터득한 지혜는 대체로 다음의 두가지로 분류된다. 첫째, 환경을 이용하여 이로부터 인류가 필요로 하는 물자와 서비스를 만들어내는 생산기술의 지혜이다. 직접적으로는 별 쓸모가 없던 물질을 유용한 자원으로 활용하는 지혜, 일정한 수량의 자원으로부터 최대한의 재화와 용역을 생산해내는 지혜, 그리고 지금까지 없었던 새로운 재화를 개발하고 그 품질을 향상시키는 지혜 등은 인류의 생산활동이 거듭될수록 꾸준히 계발되어온 지혜인 것이다. 경제개발 또는 산업화의 한 측면은 결국 이 지혜를 터득하는 과정이다. 이 지혜를 터득하여 일찍이 산업화를 이루는 데 성공한 선진국들은 어느 나라나 최소한 몇가지 산업부문에서는 다른 나라들이 넘볼 수 없는 첨단기

술을 보유하고 있는 것이다.

둘째, 생산활동에 투입되는 노동력을 효율적으로 조직하여 그 잠재적 생산능력을 최대한 발휘시키도록 하는 지혜이다. 이 지혜는 바로 분업-협업조직의 지혜이기도 하다. 여러 사람이 합심하여 하나의 작업을 수행할 때 작업을 몇 개의 부분작업으로 나누어 개인들에게 할당하고 이렇게 할당된 각 부분작업을 체계적으로 조정하는 방식의 분업-협업이 생산성을 크게 신장시킨다는 사실은 일찍부터 알려진 바와 같다. 산업혁명은 새로이 발명된 생산기술을 활용하기 훨씬 이전부터 노동력의 생산성을 크게 향상시킴으로써 전례없는 고도성장을 실현하기 시작하였는데, 그 비결은 공장제의 생산방식을 도입함으로써 가능해진 분업-협업조직의 획기적인 개선이었던 것이다.

시장경제의 분업은 기업내 분업과 사회적 (기업간) 분업으로 분류된다. 기업내 분업은 기업의 생산활동을 분업하여 부서별 및 개인별로 할당하고 부서별 및 개인별 업무를 경영자가 총괄적으로 조정하는 형태로 영위된다. 소위 사람들이 경영 노우하우(know-how)라고 부르는 지혜는 기업내 분업을 편성하고 조정하는 지혜이다. 이 지혜가 잘 발달한 기업은 사용하는 생산기술에 가장 적합한 기업조직을 설계하고 운영함으로써 생산성을 극대화한다. 시장경제에서 사회적 분업은 기업별 또는 개인별로 역할을 분담시키는 일과 이것을 국가경제 전체적으로 총괄하는 사회적 조정이 어느 개인 또는 기관에 의하여 수행되는 것이 아니다. 각 개인 또는 기업은 스스로 원하는 활동을 선택하고 이렇게 자유의사에 따라 선택된 개인의 활동은 시장기제에 의하여 총괄 조정되는 것이다. 시장기제의 작용 성과는 기업간 거래를 매개하는 각종 제도에 의존한다. 잘 발달된 시장제도는 기업간 거래에 소요되는 비용을 크게 낮추고 거래의 신용도를 높임으로써 사회적 분업의 생산성을 크게 높인다. 한 국가경제가 사회적 분업을 영위하는 지혜는 기업간 거래를 매개하는 각종 제도에 체화되어 있는 것이다. 선진국들은 첨단적 생산기술의 지혜뿐만 아니라, 효율적 기업경영의 지혜와 잘 발달된 경제제도를 보유하고 이것을 끊임없이 개발하고 있다. 이들 나라들은 이 지혜를 활용하여 생산성 높은 분업-협업조직을 이루고 이를 통하여 경제생활을 영위함으로써 후진국 사람들이 부러워하지 않는 풍요를 누리고 있는 것이다.

개발도상국들이 추구하는 경제개발은 결국 이 지혜 — 생산기술과 분업-협업의 지혜 — 를 취득하려는 과정이라고 말할 수 있다. 부존자원이 풍부하여 엄청난 소득을 벌어들이는 산유국들이 선진국 대접을 받지 못하는 이유는 이 나라들이 풍요를 누리고는 있으나 이러한 지혜를 터득한 것은 아니기 때문이다. 풍요로운 경제생활을 지속적으로 누리도록 보장하는 요인은 결국 언젠가

는 고갈되고 말 부존자원이나 언젠가는 수명을 다할 생산설비가 아니라, 그때 그때 상황에 따라 생산성을 최대한 발휘하면서 일하는 것을 보장하는 지혜인 것이다. 이 지혜를 터득한 국가경제는 잘 발달된 분업-협업 조직을 형성하여 우수한 생산기술을 구사하면서 생산성 높은 생산활동과 풍요로운 경제생활을 영위한다.

III. 개발도상국의 경제개발과 정부

경제개발이 결국 국가경제적 분업-협업 조직의 발달로 귀결되는 것인 만큼 이것을 이루어내는 과정은 결코 간단한 것이 아니다. 어느 한 부문만 발달한다고 되는 것이 아니라 이것을 분업조직내에서 뒷받침하는 다른 부문도 함께 발달하여야 한다. 어느 한 기업이 아무리 노력한다 하더라도 그 제품을 사주는 부문이 함께 형성되지 않으면 이 기업은 결코 성공할 수 없다. 또한 어느 산업활동에 필수적인 여건을 조성하는 노력이 함께 이루어지지 않는 경우에도 역시 이 산업활동은 제대로 일어나기 어려운 것이다. 개발도상국 정부가 모든 것을 시장기제에 맡기고 경제개발에 개입하지 않는 경우에 개별 기업들은 일종의 <囚人の 곤경(prisoner's dilemma)>적 상황에 처하게 된다. 여건이 성숙되지 않은 상태에서 생산활동을 전개하게 되면 이 기업은 손실을 입게 되나 다른 어떤 기업들은 이 기업의 활동 결과로 좋은 여건을 맞게 되어 이익을 얻을 수 있는 것이다.

예를 들어보자. 현재 아무 생산활동도 이루어지지 않고 있는 상태에서 기업 A는 가구를 생산하려 하고 기업 B는 화물운송사업을 하려 한다. 운송체계가 갖추어지지 않은 상태에서 가구를 생산한다면 판매가 불가능하고 가구생산이 이루어지지 않는 상태에서 운송업을 시작한다면 일거리가 없다. 그러므로 각자 동시에 투자하지 않는 한 먼저 투자하는 기업은 손실을 입기 마련이다. 이 경우에 두 기업들로 하여금 동시에 투자하도록 외부로부터의 조정이 이루어진다면 투자는 훨씬 더 원활하게 이루어질 것이다. 바로 이 점이 개발도상국 정부가 그 나라 경제개발에 정책적으로 개입하여야 할 까닭인 것이다. 시장경제인 만큼 개별 기업은 자신의 최대이윤을 추구하면서 행동한다. 성숙한 분업체계를 갖춘 선진국이라면 시장기제가 충분히 조정기능을 발휘할 것이다. 정부의 개입은 불필요할 뿐만 아니라 오히려 민간부문의 경제활력을 억압하는 <정부실패>의 결과만 초래할 뿐이다. 그러나 개발도상국들은 현재 형성되어 있지 않은 분업체계를 더듬어 새롭게 형성해 나아가야 한다. 그러므로 개발도상국들은 정부의 조정(특히 투자 조정)을 절실히 필요로 하는 것이다.

현실적으로 개발도상국들이 경제개발정책을 펼치는 모습은 나라마다 매우 다르다. 우선 많이 관찰되는 사례로서 개발도상국의 정부는 여러 업종에 걸쳐서 직접 생산활동에 종사한다. 외부경제의 효과가 큰 사회간접자본, 에너지 및 통신 등의 업종은 국영기업 또는 공기업들이 생산활동을 벌이는 대표적인 업종들이다. 정부는 또한 상호의존적인 몇개의 전략산업분야에 대하여 그 투자가 서로의 필요에 부응하여 적절한 시기에 적정한 수준으로 이루어지도록 조정하는 역할을 수행한다. 자동차, 조선 및 건설산업의 투자를 확대하면서 동시에 포항제철건설에 착수한 것은 이러한 투자조정의 대표적 사례라고 말할 수 있다. 산업화의 과정에서 가장 중요시되는 전략산업은 뭐니뭐니해도 역시 제조업이다. 개발도상국들은 제조업 가운데 몇가지 산업을 집중적 육성대상으로 삼고 여타모로 지원함으로써 그 투자를 촉진하는 것이다. 선정된 몇가지 산업을 집중지원하는 방식의 개발전략은 때로는 정부지원이 그 산업에 종사하는 몇몇 기업에게만 집중되는 형태로 편성 전개되기도 한다. 일반적으로 저개발국들의 경우 정부가 어느 정도 안심하고 지원할 만큼 그 능력이 믿음직한 경영자원이 희소하다는 점과 정부지원의 재원이 유한하다는 점을 감안하면 이렇게 될 가능성이 더욱 높아짐을 알 수 있다.

정부가 몇몇 특정기업을 집중적으로 지원하는 것은 물론 기업간 경쟁의 공정성을 크게 해친다. 주류경제학이 일관되게 주장하는 명제 가운데 한 가지는 경쟁제한적 시장여건에서 자원배분은 효율적으로 이루어지기 어렵다는 것이다. 비록 정부가 성장을 선도하려는 정당한 목적으로 정책을 펼친다고 하더라도 어느 기업이 지원대상으로 될 만큼 우수한가를 가려내는 능력에 있어서도 시장은 여전히 정부보다 더 우수하다는 말이다. 정부지원정책이 성장선도의 명분을 내걸면서도 실제로는 정경유착적 특혜를 겨냥하여 전개되는 경우에 그 결과는 더욱 파국적일 수밖에 없다.

그러나 개발도상국에서 펼쳐지는 특정기업지원적 정책이 끼치는 영향은 선진국의 경우와 서로 크게 다르다. 사회적 분업 조직이 충분히 성숙한 선진국의 경우 어느 사업에 투자하는 것이 좋은지를 가장 잘 아는 경제주체는 정부가 아니라 투자의 결과를 전적으로 책임져야 할 기업가이다. 선진국 경제의 미래는 어느 누구도 경험한 적이 없는 전인미답의 경지인 만큼 올바른 방향으로 투자가 이루어지도록 어떻게 조정되어야 할지에 대해서는 전혀 알려진 바가 없는 것이다. 이러한 상태에서는 결과에 대하여 간접적인 책임을 질 수밖에 없는 정부보다는 직접적 책임을 져야 하는 당사자로서 기업가들이 더 옳은 투자전망에 따라서 행동한다고 보아야 할 것이다. 즉 사회적 분업이 충분히 성숙한 단계에 들어서면 경쟁을 창달하는 조치가 성장을 도모하는 데 가장 유

효한 수단이 된다.

이와는 대조적으로, 개발도상국의 경제성장전략은 기본적으로 선진국들의 성장과정을 압축시켜 실현하고자 한다. 성장의 어느 단계에서 어떠한 투자가 이루어지는 것이 바람직하고 투자를 성공적인 것으로 만들기 위하여 어떠한 보완조치가 필요한지 선진국들의 성장경험에 의하여 대체로 알려져 있다. 일반적으로 개별 기업은 기업의 성장에 대한 노우하우에는 정통할 수 있으나 산업전체의 성장에 대한 노우하우에는 약하기 마련이다. 반면에 정부의 관료는 선진국들의 성장경험을 연구하여 산업이 성장하는 데 필요한 전반적 조치가 어떠한 것인지에 대한 이해가 깊을 수 있는 것이다. 따라서 선진국의 정부가 민간기업들보다 더 탁월한 성장선도능력을 가질 수 없는 것과는 달리, 개도국에서는 정부가 성장을 선도하여 각종 정책을 펼치는 것이 유효한 결과를 불러올 수 있는 것이다.

IV. 정부 공기업부문의 역할과 비중

고도성장을 이끌어 낸 한국정부의 역할을 대별해 보면 다음의 두가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 경제활동의 규칙을 정하고 제도를 창설하여 사회적 분업을 총괄조정하는 틀을 만들고 그 시행을 강제하는 일이다. 기본적으로 경제활동의 자유와 사유재산권을 보호하면서도 공익의 필요에 따라서 이것을 제한할 수 있는 경우를 명시하는 일, 상품 및 금융시장의 거래와 결제방식 등 기본질서를 정하고 시행하는 일, 국제무역과 외환유출입을 적절하게 관리하는 일, 각종 세금의 징수규칙을 정하는 일, 특히 토지의 소유, 사용 및 거래의 기본 규칙을 정하는 일, 근로환경과 노동자의 권리와 의무를 규정하는 일, 그리고 특정한 전략적 산업활동을 집중적으로 지원하는 정책을 수립, 집행하는 일 등이 이에 속한다. 소위 수출드라이브정책, 중화학공업육성정책, 노동정책, 무역정책, 그리고 산업구조조정정책 등을 수립하고 집행하는 일은 모두 이 부류에 속하는 정부의 일이다. 민간기업은 물론이고 국영기업과 외국기업도 우리나라 영토 위에서 경제활동을 벌이는 한 이렇게 결정된 틀 속에서 영업활동을 전개하여야 한다.

둘째, 정부는 국영기업 또는 공기업을 창설하여 직접 경제활동을 전개하기도 한다. 전력과 가스 등의 에너지, 상하수도, 도로, 교량, 항만, 공항, 댐, 통신 등 소위 인프라스트럭처를 건설 운용하는 산업에서부터 정유, 철강, 비료 등 기간 소재와 관련된 산업, 그리고 병기 등 국가방위에 직결된 산업 등의 생산활동은 모두 국영기업 또는 공기업이 주도하는 가운데 전개되었다. 다

음의 〈표 1〉과 〈표 2〉는 공기업부문이 국가경제 전체에서 차지하는 비중을 보여준다.

이것을 민간부문 경제활동의 규모와 서로 비교해 보기로 하자. 민간 기업부문을 주도하는 10대 기업집단의 경제활동규모를 요약해 보면 다음 〈표 3〉과

〈표 1〉 공기업부문의 부가가치와 그 비중

(단위: 10억 달러, %)

연 도	공기업부문 부가가치(A)	국내총생산(B)	A/B
1963	31.4	499.1	6.3
1970	220.8	2,769.9	8.0
1973	417.5	5,420.3	7.7
1975	737.5	10,302.2	7.2
1977	1,191.2	18,074.1	6.6
1980	3,461.0	38,041.1	9.1
1984	6,707.8	72,644.3	9.2
1986	9,032.9	93,425.8	9.7

자료: 사공일, “세계 속의 한국경제”, 1993(서울), 김영사, p. 50.

〈표 2〉 공공부문 투자와 그 비중

(단위: 10억 원, %)

연 도	공공부문 투자(A)	국내총투자(B)	A/B
1963	37.3	91.1	40.9
1966	73.1	223.9	32.6
1969	243.7	621.3	39.2
1972	434.2	873.8	49.7
1975	1,215.8	2,881.8	42.2
1978	2,468.9	7,137.7	34.6

자료: 사공일, “경제개발전략과 금융”, 〈경제발전과 금융산업〉, 1981, 한국투자금융주식회사 창립 10주년 기념논문집에서 발췌.

〈표 3〉 민간기업부문 10대 기업집단의 경제활동규모

(단위: %)

연 도	1977	1982	1987
부가가치의 GDP 대비비율	10.9	23.0	23.4
고용점유율	12.5	12.2	11.9
출하액점유율	21.2	30.2	28.2

자료: 사공일, 상계서(1993) p. 312.

같다. 부가가치의 GDP 대비비율로 보면 공공부문 전체는 10대 기업집단의 절반 정도로 평가된다. 그러나 투자점유율에서 공공부문이 전체 국내투자의 35~40%를 점유하는 점을 감안하면 공공부문의 직접적 경제활동규모가 10대 기업집단의 그것보다 결코 작다고 말하기는 어렵다. 다시 말하면 한국정부는 10대 기업집단의 경제활동규모에 비견할만한 규모의 경제활동을 직접 전개하면서 다른 한편으로는, 기업활동의 틀과 질서를 마련하고 강력한 경제개발정책을 펼침으로써 민간부문의 생산활동을 결정적으로 이끌어 왔던 것이다.

흔히들 한국경제를 재벌주도적 경제라고 말하는데, 대기업집단들이 수행하는 생산활동의 규모로 보아 과히 틀린 말은 아니다. <표 3>에서 보는 바와 같이 1977~87의 10년 사이에 10대 재벌이 생산하는 부가가치의 대 GDP 비율은 두 배 이상 늘었는데, 고용점유율은 오히려 더 줄어들었다. 이 점은 재벌기업들의 생산활동이 규모면에서 뿐만 아니라 노동생산성면에서도 단연 두드러지게 앞서가고 있는 사실을 나타낸다. 그러나 이러한 현상에도 불구하고 간과하지 말아야 하는 사실은 공기업부문의 비중 또한 엄청나게 높다는 사실이다. 한국의 정부는 삼성과 현대 등 최대재벌들의 규모를 능가하는 생산활동을 직접 펼치고 있는 것이다.

그 동안 성취한 고도성장과 더불어 사회적 분업조직이 정상적 시장경제에 근접함에 따라서 정부가 직접 생산활동에 참여해야 할 필요성은 크게 완화되었다. 외부경제의 창출이 큰 사회간접자본부문에서도 민간자본의 진출을 유인할 정도로 시장여건은 변모하였다. 이와 더불어 국공영체제보다 민영체제가 훨씬 더 효율적이라는 인식이 확산되면서 국영기업과 공기업을 획기적으로 민영화하고자 하는 정부 당국의 계획이 검토단계에 있다. 공기업부문의 규모가 엄청난 만큼, 앞으로 국공영기업들이 어떻게 민영화되는가에 따라서 국가경제는 큰 영향을 받을 것이다. 특히 초기대 공기업을 인수할 능력이 있는 민간부문의 자금력은 결국 대기업집단들이 보유하고 있다는 점을 고려하면 경제력집중에 끼치는 영향은 엄청날 수밖에 없을 것이다.

V. 산업육성정책의 개관

한국경제 고도성장을 선도해 온 것은 무엇인가? 많은 논란이 제기될 수 있겠으나 정부의 산업육성정책을 제외할 수 없다. 과거 30여년에 걸쳐서 국가경제의 생산활동은 대체로 정부의 산업육성정책이 선도하는 방향대로 전개되어 왔기 때문이다. 한국 정부의 산업육성정책은 전반적 산업활동의 여건을 조성하는 정책으로부터 산업 하나하나에 대한 지원정책에 이르기까지 다채롭게 전

개되었다. 이것을 산업발전과 경제력 집중화에 끼친 영향에 따라서 그 유형별로 몇 가지 형태로 분류해보면 다음과 같다.

첫째, 경제개발의 초기단계부터 강력하게 추진된 수출진흥정책이다. 생산활동에 필요한 원자재와 기계장비를 수입하고, 도입기술에 대한 기술사용료를 지급하는 데는 막대한 규모의 외화가 소요되었다. 소요 외화를 획득하는 방법은 수출뿐이었으므로 수출진흥정책은 불가피하였다. 수출진흥정책을 통하여 외화획득을 기하면서 획득한 외화의 사용을 철저히 규제함으로써 외화의 낭비를 방지하고자 하였다. 수입은 오랫동안 강력하게 규제되었고 일반적 외환지출업무도 철저한 관리 대상이었다. 국내시장의 구매력이 지극히 제한적이었다는 점도 수출의 필요성을 증대시켰다. 특히 규모의 경제 현상이 두드러진 중화학공업이 일어나면서 협소한 국내시장을 벗어나 세계시장으로 진출해야 할 필요성은 더욱 가중되었다. 둘째, 외자를 도입하는 데 있어서 직접투자보다도 차관도입의 방식을 더 선호한 외자도입정책이다. 정부가 상환의무를 공동으로 부담하는 차관도입정책은 그만큼 정부로 하여금 차관도입업무는 물론이고 그 뒤의 영업행위에 있어서까지 간섭을 정당화하는 근거를 제공하였다. 셋째, 특정산업과 특정기업들에게만 한정된 자금을 직접 배급해 줄 필요가 절박해진 중화학공업정책이다. 중화학공업의 투자는 한 건 한 건이 그 해 국가경제가 조달할 수 있는 투자재원의 10% 이상을 소요할 정도로 천문학적 규모였다.¹⁾ 국가경제 전체적으로 조달할 수 있는 자금의 총액이 한정된 상태에서 중화학공업 추진사업은 가히 모든 국력을 기울인 거국적 사업이라고 하여도 지나친 말이 아니었다. 그런 만큼 정부는 사업의 초기부터 깊숙이 개입하여 결정적인 영향을 끼쳐왔던 것이다.

1. 수출진흥과 수입규제

한국경제의 고도성장과정은 흔히들 수출주도형 성장모형으로 요약한다. 여러 측면 가운데 수출확대를 통하여 고도성장을 도모한 점이 가장 두드러진다는 뜻이다. 수출진흥이 성장을 촉진하였다는 가설은 이제는 어느 누구도 부인하지 않는 정설로 자리잡았다. 그러나 1960년대만 하더라도 많은 개발도상국들이 수출진흥보다는 수입대체를 통한 성장을 추구하던 시대였다. 학계에서도 수입대체의 방식이 더 바람직하다는 견해가 지배적인 시기이었던 만큼 그 당시 한국이 예외적으로 수출진흥방식의 개발전략을 채택한 까닭이 관심의 대상

1) 예컨대, 울산 현대조선소 건설사업의 경우 소요 외자만 해도 172억원이었는데, 이 금액은 그 해 우리나라 경제개발 예산투자액 1,137억원의 15%에 해당하는 규모였다.

으로 되고 있다.

1953년 휴전이 성립한 이후 1960년까지 한국에 제공된 미국의 국방원조를 제외한 경제원조는 18억 6천 5백만 달러(UN원조 1억 2천만 달러 포함)에 이른다. 이 기간중 수입의 70%는 원조자금으로 결제되었다(안충영·김주훈, 1995, Mason et al., 1980, p. 93). 수출할 만한 이렇다 할 자원도 없었으므로 전재복구에 필요한 생산설비와 원자재는 모두 원조자금에 의한 수입으로 조달하였다. 원조가 전후 경제재건과 그 이후의 발전과정에 끼친 영향에 대해서는 평가가 엇갈린다.²⁾ 과연 어느 평가가 옳은지 한 마디로 잘라 말하기는 어렵겠지만, 이것이 추후 경제발전의 전개에 끼친 영향만은 분명하다. 1960년대 들어서서 한국정부가 수출주도형 성장전략을 선택하지 않을 수 없도록 만든 것이다.

1950년대 말 우리나라 제조업은 구조적으로 빈약한 가운데 그야말로 해외의존적이었다. 1960년 12월 현재 한국경제의 제조업부문이 생산해 낸 총부가 가치 구성현황을 보면 17.4%는 섬유산업이 점유하였고, 이어서 식료품산업 13.8%, 연초산업 13.6%의 순서로 되어 있다. 이어서 화학 8.1%, 인쇄출판 4.9%, 유리-土石 4.2%로서 기타 부문은 지극히 미미한 상태이다(<한국의 산업>, 1962). 그나마 생산활동의 내용을 살피면 대부분의 경우 원자재를 외국으로부터 수입하여 최종단계만을 국내에서 가공하는 수준이었다. 면직, 제당 및 제분 등 소위 3백 산업의 경우처럼 원조로 제공받은 원자재를 가공하여 국내에서 당장 필요로 하는 생활 필수품을 생산 공급하였던 것이다. 이렇게 생산된 제품은 물론 모두 국내 소비에 충당되었다. 즉 일부 경공업부문의 수입대체작업이 이루어졌던 것이다. 그러나 이러한 국산 제조업 제품의 원자재는 대부분 해외로부터 수입된 것이었다. 당시 마땅한 수출품을 생산해내지 못하던 한국경제로서는 미국의 원조 없이는 협존하는 제조업 생산시설마저도 제대로 가동할 수 없는 형편이었다. 원조의 종결을 눈앞에 둔 1960년대 초 한

2) 전쟁의 북새통에 한국경제의 생산기반이 철저히 파괴되었다는 점에 대하여 이의를 제기하는 사람은 물론 없다. 그러나 원조가 제공되던 당시 한국과 미국의 정부 사이에서도 의견은 일치하지 않았다. 미국은 당시 혼란에 빠진 재정금융 및 물가체계를 안정시키기 위해서라도 단순한 구호적 성격의 원조를 개선하여 최종 단순가공단계만 국내에서 가공하여 소비하도록 하는 방식의 산업재건을 제의하였다 반면, 한국은 이에서 한 걸음 더 나아간 본격적 산업시설을 건설하는 수준의 원조를 희망하였던 것이다(이학용 외(1990), p. 179). 결국 원조는 미국의 뜻대로 집행되었다. 그 결과에 대해서는 제1단계 수입대체를 위한 기초 소비재의 국내 생산기반이 마련되었다고 하는 긍정적인 평가(사공일, 1993, p. 26)와 해외의존적 비자립적 경제구조를 강요함으로써 한반도에 외자진출의 기반조성을 결과하였다(박현채, 1986, p. 82)고 하는 평가가 서로 엇갈리고 있는 것이다.

국경제로서는 원자재 생산에 필수적인 해외 원자재를 지속적으로 확보할 외화를 획득하기 위해서라도 제조업제품 수출에서 활로를 찾으려 할 수밖에 없었다. 중남미의 많은 나라들이 수입대체의 성장전략을 채택하던 시기에 유독 한국이 수출주도적 성장전략을 선택한 것은 선택이라기보다는 강요된 결과였다.

그러나 제품을 생산한다고 해서 그것이 그대로 수출되는 것은 결코 아니었다. 공산품 생산의 경험과 역사가 짧은 만큼 그 제품의 품질이 선진국제품에 비하여 우수할 수가 없었고 품질이 조잡한 만큼 그 가격은 쌀 수밖에 없었다. 기술수준과 생산조직, 그리고 사회제도 등 모든 면에서 뒤떨어진 한국경제가 국제시장에서 경쟁력을 보장받을 수 있는 유일한 부문은 오직 저임금뿐이었다. 1980년대 말까지 지속된 가혹한 노동탄압정책은 이 비교우위를 계속 유지하기 위한 것이었다. 저임금의 노동자들을 동원하여 단순한 내용의 작업을 요하는 제품을 생산하여 수출하는 것이 고작이었던 것이다. 그러나 한국의 제조업은 그 초기 단계에서부터 세계시장의 침예한 경쟁에 노출된 채 성장하기 시작하였다. 이 사실은 대단히 중요하다. 비록 국내시장에서는 독과점적 지위를 누리는 대기업일지라도 세계시장에서는 치열한 경쟁에 노출되어 있었기 때문에 독과점적 지위에 안주하는 X-비효율성은 모면할 수 있었던 것이다.

물론 계획을 수립하고 경제개발을 본격적으로 추진하기 시작한 초기에는 수출진흥과 아울러 수입대체의 노력도 아울러 시도하였다. 그러나 외제에 비하여 상대적으로 열등한 품질의 국산 원자재를 사용한 수출품이 세계시장에서 환영받기는 힘들었다. 결국 너무 일찍 시작한 60년대의 원자재 국산화산업은 대체로 부실화되어 부실기업으로 정리되는 운명을 면치 못하였다. 결과적으로 1960년대의 수출주도형 성장전략은 이러한 배경과 우여곡절을 겪은 뒤에 그들이 짜여진 것이다.

외화는 생산원자재를 수입하는 데만 필요한 것이 아니었다. 사회간접자본과 에너지 시설을 대대적으로 건설하여 제조업을 비약적으로 육성하는 데에는 외국의 선진장비와 기술이 절대적으로 필요하였다. 60년대 초반부터 도입되기 시작한 방대한 규모의 차관을 상환하고 기술료를 지급하는 데에도 외화는 필요하였고 수출증대의 필요성은 그만큼 절실하였다. 또 70년대 중화학공업이 본격적으로 건설되면서 규모의 경제를 살리기 위해서도 세계시장에 진출하는 수출드라이브가 더욱 강화되어야 했던 것이다.

동시에 어렵게 벌어들인 외화의 낭비를 방지하기 위하여 그 사용은 철저한 규제 아래 놓였다. 소비재를 비롯한 불요불급한 제품의 수입은 엄격하게 통제되었다. 모든 외화는 중앙은행이 집중적으로 관리하도록 조치되었고 해외여행도 까다롭게 통제되었다. 60년대 초까지는 수출과 수입에 서로 다른 환율을

적용함으로써 수출을 장려하고 수입을 억제하기도 하였다. 시간이 흐르면서 복수환율은 단일환율로 정상화되었고, 수입규제와 외환규제도 80년대 이후 점차 자유화되는 경향을 보였다.

초기의 수출진흥정책은 대단히 재량적인 것이었다. 복수환율적용과 수출입 링크제 등은 60년대초의 대표적인 수출촉진정책이었다. 그러나 60년대 중반부터는 이러한 재량적 정책이 폐지되고 조세감면 등 각종 제도적 유인이 제공되기 시작하였다. 직간접적으로 수출에 사용되는 원자재의 수입에 대해서는 수입관세가 면제되었고, 수출금융의 금리는 매우 낮은 수준으로 책정되었다. 수출금융은 여러 정책금융 가운데 한 가지로서 신용장내도액에 비례하는 금액을대출해 주는 제도였다. 그 금리는 예금금리보다도 낮은 파격적인 것이었다. 이러한 수출지원책은 요건을 갖춘 사업자라면 누구나 혜택을 보도록 조치된 제도적 유인책이었다. 수입원자재에 대한 관세 면제는 국내 원자재 산업에 대한 보호율을 크게 낮추는 결과를 초래하였다. 특히 1970년대 중반까지는 관세 및 비관세장벽을 통한 국내산업보호조치는 주로 소비재산업을 대상으로 하여 전개되었던 것이다. 또한 보호장벽은 수출전망이 좋지 않은 산업에서만 높게 나타났을뿐 국제적으로 경쟁력을 갖춘 부문에는 낮았던 것으로 되어있다 (*KOREA Managing the Industrial Transition*, vol. 1, pp. 36-7. World Bank, 1992).

수출을 진흥시키기 위한 각종 제도적 유인책은 어느 특정기업을 선정하여 지원하는 방식의 정책이 아니다. 어느 기업이건 수출확대에 기여한 기업이면 그 실적에 비례하는 만큼의 혜택을 받도록 보장된 지원책인 것이다. 그러므로 한국정부의 수출지원책이 직접적으로 재벌주도적 경제구조를 겨냥하여 설계되었다고 말할 수는 없다. 그러나 수출진흥정책의 혜택을 받는 대기업으로서는 이 정책을 이용하여 기업의 규모와 사업영역을 확대하는 데 성공하였을 수도 있는 것이다(장지상, 1992).

2. 차관도입과 기술제휴

산업화에는 반드시 자본과 기술이 필요하다. 개발도상국들의 공통된 특징 가운데 한 가지는 이 자본과 기술이 모자란다는 점이다. 비록 자본은 충분히 축적되어 있다고 하더라도 선진국의 최신설비를 갖추는 데는 그 만큼의 외화 자금이 필요하다. 보유 외화가 부족하고 자국화폐의 태환성이 인정받지 못한 경우에는 비록 국내저축이 충분하더라도 외자를 도입할 수밖에 없다. 국내저축이 크게 모자라던 한국경제가 본격적인 경제개발정책을 추진하면서 방대한 규모의 외자도입과 기술도입을 추진한 것은 매우 자연스러운 일이었다. <표

〈표 4〉 국내총투자와 조달

(단위: 십억원, %)

연 도	국내총투자	국내총저축	해외저축
1962-66	582(100)	300(51.6)	279(47.9)
1967-71	2,869(100)	1,744(60.8)	1,134(39.5)
1972-76	10,913(100)	8,016(73.5)	2,692(24.7)
1977-81	49,070(100)	36,050(73.5)	12,625(25.7)
1982-86	101,264(100)	92,419(91.3)	8,953 (8.8)

자료: 경제기획원, 〈주요경제지표〉 1980 및 1991.

4)는 국내총투자의 조달실적을 요약한 것이다. 표에서 보는 바와 같이 경제개발의 초기단계에서는 해외저축의 비율이 거의 절반에 이르렀으나 그 비율은 날로 감소하여 80년대 초반에는 약 10% 정도의 수준으로 낮아졌다. 1970년 대말에 들어서서 중화학공업투자가 시작되면서 투자의 규모가 1960년대초의 100배 가까이 늘었는데도 해외저축의 비율이 크게 낮아진 사실은 기본적으로 성장의 결과 국내저축이 크게 신장되었기 때문이다.

그러나 1960년대 초의 한국경제는 투자에 소요되는 자금을 절반 가까이 외자도입에 의존하여야 하는 실정이었다. 그리고 이 시기의 한국은 국제금융계에서 그 신용이 최하위권에 속한 처지로 외자유치의 전망이 대단히 어두운 상태였다. 한국전쟁의 휴전상태가 10년도 채 되지 않는데 정치적으로는 4·19와 5·16으로 혼란을 거듭하고 있는 절대빈곤의 후진국에 투자할 낙관적 자본가는 거의 없었던 것이다. 더욱이 정부는 기업의 경영권을 외자가 보유하는 형태의 외국인 직접투자는 최대한 억제하고, 그 대신 한국인 기업이 외국인의 자본을 차용하는 차관도입을 장려하였다. 그 결과 한국의 외자도입 실적을 살피면 차관도입의 비중이 압도적으로 큰 사실을 발견하게 된다. 직접투자에 대해서는 수출의무, 국산기계 및 원자재구입 의무, 기술이전 의무, 또는 경영권이양 일정을 명시할 의무 등 까다로운 의무조항을 요구한 반면, 차관도입에 대해서는 정부가 직접 또는 시중은행을 통한 지급보증의 특혜를 제공함으로써 최대한 우대하였다. 5·16 직후 정부는 시중은행의 경영권을 완전히 장악하고 본격적인 관치금융의 체제를 갖추고 있었기 때문에 시중은행의 지급보증은 사실상 정부의 지급보증과 다를 바 없었다. 외자유치를 희망하는 국내 기업들도 당시 외자의 금리가 국내 금리보다 훨씬 낮았기 때문에 합작투자보다도 차관을 더 선호하였다.³⁾

3) 사공일(1993)은 국내기업들이 금리차익을 독점하려 하였기 때문에 차관도입 위주의 외자도입이 이루어졌다고 서술하고 있다. 그러나 정부가 외국인 직접투자

차관기업이 부실화할 때 그 외채를 대신 지급하기로 보증을 서는 정부로서는 기업들이 계획한 차관사업을 무조건 인정할 수가 없다. 모든 차관은 정부의 심의를 통과한 뒤에 도입이 인가되었다. 차관도입의 심의가 잘못되어 해당기업이 부실화하면 정부의 부담은 커지게 마련이다. 사실 1960년대 말에 이르면 적지 않은 숫자의 차관기업이 부실화하여 정리되기에 이른다. 무작정 도입한 설비를 작동할 줄 몰라 그대로 방치한 채 부실화하고 만 경우도 있었다(장덕진, 1969). 이와 같은 상황에서 정부는 사업계획의 견실성에 더하여 사업을 추진하는 기업가의 경영역량을 무엇보다도 더 중시하지 않을 수 없게 된다.⁴⁾ 결국 전에 도입한 차관으로 사업을 성공적으로 이끌어 온 기업가가 다시 신청한 새로운 차관사업은 그 실적을 검증받지 못한 신진기업가의 차관사업보다 더 믿음직하기 마련이다. 공평성을 추구하여 과거에 차관도입으로 사업을 벌이고 있는 기업은 배제하고 그 대신 새로운 기업에게 차관사업을 인가하기보다는 과거 실적으로 오히려 더욱 믿음이 가는 기업에게 거듭 인가해 주는 것이 더 자연스러운 조치가 아닐까? 이러한 방식의 업무처리는 중화학공업 투자와 같이 투자규모가 천문학적인 사업일수록 더욱 두드러지게 나타날 것이다.

3. 중화학공업의 투자

경공업 제품의 수출확대를 중심으로 한 60년대의 수출드라이브는 전통적 농업중심의 한국경제에 사상 최초의 성장활력을 불어넣었다. 그러나 구태의연한 경공업 제품의 단순가공활동만으로 고도성장이 지속될 수 있는 것은 아니었다. 세계시장의 여건변화를 고려하지 않더라도 산업생산의 경험이 축적됨에 따라서 부가가치와 수익성이 높고 기술적으로도 더 발달한 생산단계를 흡수하여 산업구조를 심화 내지 고도화하려는 정책적 노력이 반드시 뒤따라야 한다. 사실 한국정부는 60년대 초부터 완제품 수출과 더불어 원자재 국산화를 함께

를 최대한 억제한 것도 부인할 수 없는 사실이다. 1970년대 초 아세아자동차와 제휴한 이탈리아 피아트사는 정부가 제시한 국산부품 사용 요구를 수용할 수 없어 계약을 파기하고 철수하였던 것이다.

- 4) 8.3 조치시 정부의 지원을 받고 있는 대기업 가운데 그 기업가가 자신의 위장사채로 자신의 기업을 파산지경에까지 몰아간 사례가 적지 않았는데, 이들 기업들은 대통령 특별지시로 그 이후 어떠한 정부지원에서도 배제되었다고 한다.

“… 박대통령은 1억원 이상 위장사채를 가진 몇몇 유명 대기업을 포함한 10여 개에 대해서는 금후 일절 정부의 정책적 혜택이 돌아가지 않도록 하라는 엄명을 내렸다. 박대통령의 내부엄명은 그 후 소리없이 꾸준히, 철저히 지켜져 해당기업들은 거의 모두 망하거나 존속되었어도 그 사세가 보잘 것 없게 되었다.”(김정렴, 1990. pp. 274-5)

시도하였으나 여전이 미비하였던 탓에 원자재 수입대체는 실패하고 만 경험이 있다. 다만 국내 수요가 충분하였던 씨멘트와 비료 등 일부 품목의 수입대체는 성공적으로 이루어졌다. 성급히 추진한 원자재 국산화사업이 양산하고 만 부실기업들을 정리하는 과정은 곧바로 중화학공업정책을 구체화하는 작업으로 이어졌다.⁵⁾

중화학공업의 육성정책은 제2차 5개년 계획기간(1967-71)에 입법된 7개의 특별 공업진흥법을 그 토대로 삼는다. 기계공업진흥법(1967), 조선공업진흥법(1967), 섬유공업근대화촉진법(1967), 전자공업진흥법(1969), 석유화학공업 육성법(1970), 철강공업육성법(1970), 비철금속제철사업법(1971) 등 7개의 법안은 각각 해당산업을 집중적으로 지원육성하려는 정부의 의지를 결집한 것이다. 이 법들을 토대로 하여 3-4차 경제개발계획에서는 철강, 비철금속, 기계(자동차 포함), 조선, 전자 및 화학 등의 공업을 6대 기간산업으로 선정하여 집중적으로 지원하게 되었다. 이리하여 1970년대의 개발정책은 종래의 수출진 흥정책과는 달리 특정산업지원적 성격을 지닌 개발정책으로 변모하였다.

중화학공업의 투자는 그 기술적 특성 때문에 투자사업 하나하나가 전례없는 초대규모였다. 사용할 수 있는 내외자의 투자재원이 유한하였던 만큼 산업별로 수용할 수 있었던 사업은 불과 몇 가지씩에 지나지 않았다. 선정된 기간 산업은 각각 몇 개의 대기업이 조업하는 과점체제로 육성될 수밖에 없었던 것이다. 그리고 각 기간산업의 사업자로 선정된 기업들은 물론 그 동안의 사업 실적으로 그 경영능력이 충분히 검증된 기업들이었다. <표 4>에서 보듯이 중화학공업에 대한 투자가 진행되는 기간 동안 실시된 총투자의 규모는 경공업 부문의 투자가 주종을 이룬 60년대와는 비교할 수 없을 정도로 확대된 것이었다. 규모의 경제에 걸맞는 규모로 건설된 한 사업단위의 생산량은 으레 국내 수요량을 능가하고도 남기 일쑤였다. 따라서 일정 기간 동안 내수용 제품을 생산함으로써 먼저 수입대체를 이룬 다음에 수출 상품을 생산한 경공업과는 달리 중화학공업의 생산활동은 대부분 처음부터 수입대체와 수출상품의 생산을 동시에 추구하였다. 수입대체의 과정을 충분히 거치지 않은 상태에서 생산된 중화학제품이 세계시장에서 수출품으로 크게 성공하기를 기대하는 것은 무리였다. 세계시장의 경기가 부진하자 전반적인 가동률이 크게 낮아짐과 아울러 당연히 경영상태가 부실해진 중화학 기업들이 속출하였다. 어렵게 마련한 내외자로 건설한 천문학적 규모의 기업인 만큼 이것을 그대로 쓰러지도록 방치할 수도 없었다. 상대적으로 양호한 경영실력을 올린 기업은 정부의 주선으로 부실기업을 인수하여 그 경영정상화의 책임을 떠안을 수밖에 없었다. 물론

5) 이성순-유승민, 1995, p. 140.

정부는 그 댓가로 다시 엄청난 특혜적 지원을 제공하였다. 새로운 중화학공업에 진출한 다음 다시 부실기업을 인수하는 등 자의와 타의에 의하여 재벌기업들의 사업영역은 넓어만 갔다. 1970년도에 126개에 불과하던 30대 재벌의 계열기업수가 1979년에는 429개로 급증하였던 것이다.

VII. 특정기업지원적 산업정책

기업활동을 지원하는 정책적 조치가 거듭되는 가운데 기업별로 기업가의 경영능력은 자연스럽게 검증되었다. 차관도입과 여신배정의 절대적 권한을 장악한 정부는 신뢰를 획득한 기업들에게 정책적 지원을 집중하였다. 특히 사업단위별 투자규모가 엄청난 중화학공업 건설을 추진하면서부터는 특정기업지원적 특성이 산업정책의 기조가 되었다. 기본적으로 일반 산업을 대상으로 한 지원 까지도 6대 기간산업에 제공되는 경우에는 결과적으로 그 산업에 종사하는 기업들을 지원하는 것으로 되었다.

특정기업에 대한 정책적 지원은 결국 차별적 특혜라고 할 수 있다. 비록 기업이 성취하는 성과를 공개적으로 비교적 엄격하게 관리하여 지원을 지속할 것인지 끊임없이 검토해 왔다고 하더라도 (Wade, 1995, p. 128), 부패를 수반하지 않고 특정기업지원적 정책이 전개된 사례를 찾기는 쉽지 않다. 한국의 경우에도 전직 대통령들의 비자금 사건으로 드러났듯이 정책적 지원을 결정하는 정부가 부패와 무관할 수는 없었다. 단지 이러한 크고 작은 부패사건에도 불구하고 이것이 국가경제 전체를 파국으로 몰아 넣을 정도에는 이르지 않았을 따름이다.

기업활동을 정책적으로 지원하는 데 소요되는 재원은 항상 유한하다. 만약이 유한한 재원을 시장기제에 맡겨 배분하였다면 어떠한 결과를 얻었을까? 개발도상국의 특징 가운데 한 가지는 시장이 선진국들처럼 충분히 발달하지 못하였다는 점이다. 우여곡절 끝에 중화학공업 건설사업은 엄청난 비용을 들이면서도 그런대로 성공한 셈이다. 적격인 기업들이 사업자로 선정되었고 투자도 잘 조정되는 가운데 이루어졌던 것이다. 그러나 후진국의 시장은 기업들의 투자를 이상적으로 조정할 능력이 없다. 이런 상태에서 천문학적 규모의 투자는 당연히 커다란 위험을 내포하기 마련이다. 시장이 제공하는 신호는 유능한 기업도 투자를 꺼리게 만드는 것일 수밖에 없다. 즉 후진국의 시장기제는 아직 미숙한 수준이기 때문에 1970년대 중화학투자와 같은 대형 투자사업을 효과적으로 이끌어 갈 수 없는 것이다.

결국 중화학공업 건설을 이끌어 간 특정기업지원적 산업정책은 우리나라 기

간 산업을 모두 독과점적 구조로 만드는 데 결정적인 영향을 끼쳤다. 그리고 능력을 인정받은 기업들로 하여금 다른 사업영역의 부실기업들을 인수하도록 만든 정책은 오늘날 한국의 경제를 주도하는 재벌구조를 조성한 원인 가운데 중요한 한 가지였다. 그런데 바로 이렇게 형성된 독과점적 산업구조가 결국 경이적인 고도성장을 이끌어간 견인차가 되었던 것이다. 그 까닭은 앞에서 이미 지적한 바와 같이 이 대기업들은 예외 없이 첨예한 국제경쟁에 노출되었기 때문이다. 수출산업으로 육성된 중화학공업은 결코 독과점 사업자로서 국내 시장에만 안주할 수 없었던 것이다. <표 3>에서 보는 바와 같이 10대재벌이 생산한 부가가치의 GDP 점유율은 중화학공업화가 진행된 10년 동안(1977-87) 2배 이상으로 확대되었다. 경제력집중의 심화현상에도 불구하고 독과점적 산업구조가 고도성장을 실현할 만큼 효율적이었던 까닭은 이 기업들이 해외의 기업들과 치열한 경쟁을 벌이는 가운데 성장해 왔기 때문이라고 말할 수 있다.

암스텐(Amsden, 1989)은 대규모 복합기업집단이 국가경제를 선도해 가는 현상은 비단 한국에만 국한하는 것이 아니라고 말한다. 한국의 대기업집단이 다른 나라에 비해 유별나게 두드러진 것이 사실이기는 하지만 대기업집단의 존재는 개발도상국들의 공통된 특징이라는 것이다. 왜 그럴까? 그것은 아마도 후진국의 시장이 충분히 발달해 있지 못하기 때문일 것이다. 개발도상국의 기업들은 자신의 생산활동에 필요한 원자재를 시장에서 구입하려 할 때 선진국 기업들보다 더 많은 비용을 부담하여야 한다. 구입한 원자재의 품질이 불만스러울 뿐 아니라, 제 때에 인도되지 못하는 경우도 많다. 이와 같은 경우에 기업은 가능한 한 스스로 생산하려 하며 그 결과 불가피하게 다각화 현상이 보편화한다는 것이다.

VII. 맺는 말

지금까지 우리는 특정기업지원적 산업정책이 재벌주도적 경제구조를 형성해온 과정을 살펴보았다. 그리고 그 결과 경제적 집중도가 높은 독과점적 산업구조가 조성되었음을 알았다. 다른 한편으로는, 함께 추진된 수출진흥정책이 세계시장을 겨냥한 기업활동을 강요하였다. 이 두 정책은 독과점적 재벌구조를 만드는데 크게 기여하였지만 세계시장의 경쟁에 참여하도록 함으로써 팔목 할만한 고도성장을 선도해 올 수 있음을 알았다. 그러나 작금의 경기양극화 현상에서도 나타났듯이 상대적으로 지원에서 소외된 중소기업부문과의 불균형은 한국경제가 앞으로 더욱 성장해 가는 데 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 세계

화의 흐름 속에서 특정기업지원적 산업정책은 더 이상 정당화되기 어렵다. 시장의 낙후된 부문인 유통과 금융부문을 육성하고 관련제도를 정비하여 시장기제를 강화하면서 정부개입의 영역을 점차 축소해 나아가는 조치를 시작해야 하는 시점이다.

참고문현

경제기획원

1980, 1991 『주요경제지표』.

김정렴

1990 『한국경제정책 30년사』, 중앙일보-중앙경제신문.

박현채

1986 『한국경제구조론』, 일월서각.

사공일

1981 “경제개발전략과 금융”, 『경제발전과 금융산업』, 1981, 한국투자금융
주식회사 창립 10주년 기념 논문집.

1993 『세계속의 한국경제』, 김영사.

안충영-김주훈

1995 “대외지향개발전략과 산업발전”, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21
세기 비전』, 광복 50주년 기념 국제쎄미나, 한국개발연구원.

이성순-유승민

1995 “산업조직의 전개와 정책대응”, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세
기 비전』, 한국개발연구원.

이학용 외

1990 『한국자본주의의 현상과 과제』, 대한상공회의소.

장덕진

1969 “부실기업 정리의 시말”, 『신동아』 1969년 10월호.

장지상

1992 「수출주도성장이 수출산업의 시장구조 및 성과에 미친 영향」, 서울대학
교 대학원 경제학과 박사학위 논문.

Amsden, Alice H.

1989 *Asia's Next Giant — South Korea and Late Industrialization*,
Oxford University Press.

Mason, Edward S. et. al.

1980 *The economic and social modernization of the Republic of Korea*,
Harvard University Press.

Wade, Robert

1995 "Resolving the State-Market Dilemma in East Asia." in Chang
and Rowthorn eds., *The Role of State in Economic Change*. Oxford
University Press.

World Bank

1992 *KOREA-Managing the Industrial Transition*, vol. 1, The Conduct of
Industrial Policy, Washington, D.C.