

국가운영체제 분류와 새로운 경제발전 모델의 제시:

한국의 경제발전 사례를 중심으로

문 휘 창 | 서울대학교 국제대학원 교수

박 지 민 | 서울대학교 국제대학원 박사과정*

윤문연 | 서울대학교 국제대학원 박사과정

기존 연구들이 국가 간 서로 다른 국가운영체제의 차이점을 구분하지 않고, 주로 선진국 학자들에 의해서 개발된 경제발전 모델을 일반화하여 개발도상국의 발전에 적용해왔으나 그 효과가 기대에 크게 못 미쳤다. 본 연구에서는 국가와 시장의 기능에 따라 국가운영체제를 크게 4가지 범주로 구분하여 더 포괄적이면서도 체계적인 국가운영체제 분류법을 제시하였다. 이 틀을 활용하여 많은 개발도상국들에게 경제발전 모델국가로 선진국보다는 한국이나 싱가포르와 같은 동아시아 신흥산업국임을 제시하였다. 또한, 경제발전을 이룬 동아시아 국가들 중 특히 한국경제발전의 원동력은 기존의 경제이론들이 주장하는 우위를 강화하는 전략이 아닌 열위를 극복하고 우위를 창출해 내는 새로운 패러다임이라는 것을 POSCO, 삼성전자 및 현대자동차와 같은 기업적 측면과 각 시대별 연구를 통한 국가적 측면으로 나누어서 살펴보았다. 이러한 한국의 경제발전 모델은 특히 개발도상국의 경제발전에 있어서 매우 중요한 시사점을 줄 것이다.

주제어: 한국경제, 한국경제발전, 경제발전 모델, 국가운영체제, 열위극복

I. Paul Krugman의 주장과 문제점

아시아의 경제가 성장한 것처럼 보이지만, 이들의 경제는 영감(inspiration) 보다는 땀(perspiration)을 기반으로 이룩한 것이다. 이러한 요소투입주도 성장(input-driven growth)은 경제발전에 있어 한계를 가지고 있다. 신흥산업 국가들, 특히 아시아 ‘네 마리 용’의 경제성장은 억제된 ‘공민적 자유(civil liberty)’를 기반으로 서양보다 더 계획된 경제체제의 우월성을 증명하는 것처럼 보일 수 있으나 이들 경제의 효율성이 실제로 뛰어나게 향상되었다고 볼 수는 없다. 이들 신흥산업국들은 탁월한 자원동원능력에 대한 보상을 받았을 뿐, 대부분의 전통적 경제학 이론의 예상을 뛰어넘는 그 이상의 것은 전혀 아니다(Krugman, 1994).

위의 글은 2008년도 노벨 경제학상 수상자인 Paul Krugman이 1994년, *Foreign Affairs*에 기고한 ‘아시아 기적의 신화(The myth of Asia’s miracle)’란 논문의 핵심 내용이다. 이 논문이 발표된 후, 1997년에 외환위기로 아시아 국가들이 경제적 어려움을 겪게 되자 그는 세간의 주목을 더욱 받았다. 이 논문에서 그는 매우 통찰력 있어 보이는 논리를 제시하고 있기는 하나 이를 자세히 살펴보면 개발도상국의 상황을 고려하지 않은 선진국의 관점에서 신흥산업국가들을 비판하고 있음을 알 수 있다.

경제가 발전하기 시작할 때는 영감(inspiration)보다 땀(perspiration)이 훨씬 더 중요하다. 경제가 어느 정도 성장한 다음 새로운 기술이나 아이디어에 의한 발전전략을 추구해야지 처음부터 ‘영감’과 같은 고급 생산요소를 중심으로 한 발전전략을 추진하는 것은 무리이다. Krugman은 선진국의 관점에서 개발도상국의 경제발전을 보았기 때문에 경제발전을 정태적으로만 파악하였고, 이로 인해 국가경제의 발전에 여러 단계가 있다는 것을 염두에 두지 않았다. 즉, 경제발전의 단계에 따라서 발전의 중요한 요소가 다르다는 것을 간과하였다. 국가경제발전을 정태적으로 본 Krugman과 달리 실제로 많은 경제학자들은 분류의 차이를 보이기는 하지만 국가경제발전에 여러 단계(또는 여

러 형태)가 있다고 주장하였다(Smith, 1937; Marx, 2007; Rostow, 1971, Porter, 1990, Cho, 1994; Cho and Moon, 2000).

본 연구에서는 이러한 문제점에 대해서 논의하고 더욱 구체적인 해결안을 제시하고자 한다. 우선 기존의 국가운영체제에 대해 비판적 고찰 및 분석을 통해 포괄적인 국가운영체제의 분류법을 새로 제시하고자 한다. 이러한 분류법을 기반으로 도출된 경제발전 모델을 활용하면 국가의 경제발전을 보다 동태적으로 이해할 수 있고, 각 범주별로 그 특성에 맞는 올바른 경제발전의 모범사례를 선택 할 수 있다. 이를 통해 개발도상국의 발전모델로서 선진국 보다는 한국이나 싱가포르와 같은 신흥산업국가들이 더 바람직함을 주장하고자 한다. 특히 한국의 경제발전을 기업적 측면과 국가적 측면에서 심도 있게 연구하여, 경제발전에 있어서 우위를 가지고 있지 않은 대다수의 개발도상국에게 보다 유용한 시사점을 제시하고자 한다.

II. 경제발전을 위한 국가운영체제의 종류

1. 전통적인 분류법

Krugman(1994)은 한 국가의 경제발전을 위한 올바른 국가운영체제가 자본민주주의라는 가정을 기반으로 논리를 펴고 있다. 그가 비판한 것처럼 대부분의 동아시아 국가들은 경제발전에 있어서 경제적으로는 자본주의를 채택했지만, 정치적으로는 민주주의를 벗어난 경우가 많다. 따라서 국가발전을 자본민주주의를 전제로 하는 관점에서 벗어나 좀 더 포괄적인 시각에서 경제발전에 대해서 살펴봐야 할 필요가 있다.

많은 학자들은 경제발전에 대해서 주로 국가의 역할과 시장의 기능에 중점을 두고 논의하고 있다. 예를 들면 Marx와 Weber를 중심으로 한 학파들은 자본주의의 발전과정에 있어 국가의 역할이 매우 중요하다고 본다. 특히 Skocpol(1985), Johnson(1982), Deyo(1987), Amsden(1989), Wade(1990),

Gereffi and Wyman(1990) 및 Koo and Kim(1992)과 같은 정치경제학자들은 여러 사회세력으로 구성되어 자율적이면서도, 입안된 경제정책들을 효과적으로 세우고 수행할 수 있는 능력을 가진, 또한 시장체제의 운영에 직접 힘을 행사할 수 있는 강력하고 자율적인 정부 리더십, 즉 소수에 의한 강력한 정책이 존재했기 때문에 아시아 신흥산업국가들의 경제발전이 가능했다고 주장하였다.

국가의 정책을 강조하는 국가주의 관점과는 달리 시장의 기능을 강조하는 시장주의 관점에서도 개발도상국들의 경제발전이 관한 많은 연구가 이뤄져 왔다. Sunkel and Zuleta(1992)와 Green(1996)은 남아메리카의 예를 들면서 시장에 대한 지나친 국가의 개입, 즉 소수에 의한 강력한 정책 결정은 경제부문의 약화로 이어진다고 주장하였다. Balassa(1988), Chen(1989), Hughes(1988) 및 World Bank(1989)는 국가의 경제개입이 경제발전을 저해한다고 보았고, 경제발전은 국가의 정책이 아닌 시장체제를 통한 민간부문의 성장결과, 즉 시장의 올바른 기능에 의한 것이라고 주장하였다. 특히 Porter(1990)는 사회발전의 핵심으로서 시장경제를 강조하는 신자유주의적 틀 내에서 ‘한정된 국가의 개입’을 강조하였다.¹ 국가주의와 시장주의에 대한 다양한 논쟁과 더불어 이들 두 개념을 하나로 아우르는 새로운 개념도 대두되었다. Krasner(1978), Allen(1982), Johnson(1982), Samuels(1987), Boyd(1987), Mann(1988), Calder(1989), Hart(1994), Weiss and Hobson(1995) 및 Evans(1995)는 국가주의와 시장주의를 조화, 협력, 동반 또는 상호의존적인 관계로 보았다.

앞에서 언급했던 것처럼 많은 학자들이 경제발전 모델을 분류하는 데 있어서 국가의 정책과 시장의 기능을 두 축으로 논의했음에도 불구하고 실제 국가운영체제의 분류에는 이들 두 요소를 함께 고려하고 있지 않고 있다. Hall and Soskice(2001)는 세계 각국의 정치경제 모델의 주요 유형과 특징을 자유시장경제(liberal market economy)와 조정시장경제(coordinated market

1. 문휘창(2009)을 참조할 것. Porter(1990)의 다이아몬드 모델을 발전시킨 Moon, Rugman, and Verbeke(1998)의 더블 다이아몬드 모델은 Porter보다 국가의 정책을 더 강조하였음.

economy)로 나누었는데, 이는 기업의 핵심경쟁력 또는 역동적 능력, 직업훈련과 교육, 기업지배구조, 기업 간 관계, 근로자와의 관계 등 기업의 역할, 즉 시장의 기능에 따라 국가의 경제를 구분한 것이다. 한편, Pontusson(2005)은 시장경제를 사회적 시장경제와 자유시장경제로 구분하였다. 사회적 시장경제는 다시 노르딕 사회적 시장경제와 대륙형 시장경제로 더욱 세분화하였다. 그러나 이러한 구분방법들은 시장의 기능을 중심으로 구분하여 국가의 역할을 간과하였다.

반면, Esping-Andersen(1990)은 시장에서의 경쟁심화를 인지하고 이에 대응하는 개념인 복지를 기준으로 경제발전 모델을 자유주의적 복지국가(영미국가), 보수적 복지국가(유럽대륙국가), 그리고 사회민주적 복지국가(북유럽국가)라는 세 가지로 구분하였다. 이 세 가지 복지자본주의의 모델은 국가경제발전 모델을 구분하는 데 유용한 틀을 제공하지만 최근 변화하는 복지체제의 모습을 제대로 반영하지 못한다(김운태, 2007). 또한 Esping-Andersen의 모델에서는 시장이 아닌 국가의 정책에 의해 많은 경제발전이 이루어져 국가의 역할이 강조되었고, 경제발전에 국가의 정책이 보다 직접적으로 관련되어 있다.

이와 같이 대부분 경제발전 모델 분류기준은 국가나 시장의 기능 중 어느 하나를 위주로 구분되었다. 따라서 많은 학자들에 의해서 경제발전 모델이 연구되고 있음에도 불구하고 구분기준이 포괄적이지 않아 현실을 제대로 설명하지 못하고 있다. 그러므로 구체적인 경제발전 모델을 도출하기 이전에 국가의 정책결정 메커니즘과 시장의 기능을 함께 고려하여 이 두 가지 기준을 아우르는 국가운영체제를 살펴보는 것이 우선되어야 한다. 또한 이러한 체계적이면서도 포괄적으로 구분할 수 있는 틀을 기반으로 각 범주별로 경제발전 모델을 도출해야 할 것이다.

2. 새로운 분류법²

경제발전에 있어서 많은 학자들이 중요하게 다루고 있는 두 변수는 시장의 기능과 국가정책 결정 메커니즘임을 앞에서 살펴보았다. 이 두 변수 중 시장의 기능에 대해서 먼저 살펴보면, 시장이 충분한 역할을 하여 자유와 경쟁을 도모하는 체제가 있는가 하면, 이와는 반대로 조화로운 발전을 위해 규제와 조정을 우선시하는 체제가 있다. 전자는 자유시장경제와 유사하고 후자는 조정시장경제와 유사하다. 다음으로 두 번째 변수인 국가정책 결정 메커니즘을 살펴보면, 이는 정치적 제도에 따라 많은 차이를 보인다(김운태, 2007; 조영철, 2007). 그러나 국가정책 결정이 소수에 의해서 결정되느냐 또는 다수에 의해서 결정되느냐로 크게 구분될 수 있다. 예를 들면 소수에 의해서 국가의 방향성이 결정되는 체제는 권위주의적이고, 다수에 의해서 결정되는 체제는 민주주의적이고 말할 수 있다. 시장의 기능과 국가정책 결정 메커니즘을 각각 x축과 y축으로 하고, 각 축이 추구하는 정도에 따라 분류를 하면 주요 국가운영체제를 <그림 1>과 같이 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

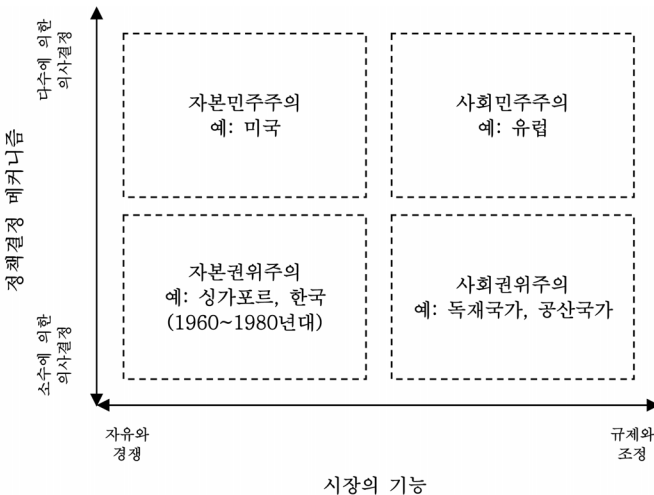


그림 1. 국가운영체제의 분류

2. 이 부분은 문휘창(2012a)의 일부를 더욱 심화발전시켰음.

이를 기반으로 주요 국가운영체제를 구체적으로 살펴보자. 국가정책 결정 메커니즘에 있어서 다수의 결정을 따르는 체제는 민주주의인데, 이는 시장의 기능에 따라 크게 두 가지로 구분된다. 시장의 자유와 경쟁을 중요시 여기는 체제는 자본민주주의(Capitalist Democracy)라고 할 수 있다. 자본민주주의를 추구하는 대표적인 국가는 미국이다. 이와는 반대로 시장의 자유와 경쟁을 규제와 조정 측면으로 바꾸면 사회민주주의(Social Democracy)가 된다. 유럽식 발전모델은 사회민주주의의 대표적인 예이다.

다음으로 국가정책 결정 메커니즘에 있어서 다수에 의한 결정과 이와 상반되는 소수에 의한 결정을 살펴보자. 국민 다수가 아닌 소수의 이익집단에 의해 주요 의사결정이 이뤄지는 제도의 대표적인 예로는 권위주의가 있다. 권위주의국가에서 시장의 기능으로 자유와 경쟁을 강조하면 자본권위주의(Capitalist Authoritarianism)가 된다. 자본권위주의의 대표적인 국가는 한창 경제발전을 이루고 있던 1960~1980년대의 한국과 싱가포르이다. 한편 권위주의국가에서 시장의 자유와 경쟁보다는 규제와 조정을 강조하면 사회권위주의(Socialist Authoritarianism)가 된다. 대표적으로 제3세계의 독재국가나 공산주의 국가 등이 주로 여기에 속한다.

이러한 분류법은 기존의 분류법보다 보다 더 포괄적이며 체계적이다. 시장의 기능만으로는 설명할 수 없었던 자유주의적 복지국가, 보수적 복지국가 그리고 사회민주적 복지국가와 국가정책 결정 메커니즘만으로는 설명할 수 없었던 사회적 시장경제와 자유시장경제를 본 분류법으로 한 번에 쉽게 설명할 수 있다. 또한 그 외에 세부적으로 다뤄지던 노르딕 사회적 시장경제와 대륙형 시장경제, 일본·독일형 모델 등도 본 분류법으로 쉽게 설명할 수 있다. 또한 이러한 분류법을 활용하면 각 국가별 특성을 파악하여 그들이 어느 범주에 속해 있는지 알 수 있다.

한편 국가경제발전을 위한 모범사례를 각 국가가 속해있는 범주에서 찾을 경우, 국가의 정책결정 메커니즘과 시장의 기능이 비슷하여 실제 경제발전 정책을 시행하는 데에도 보다 용이하며, 그 효과성도 극대화 할 수 있다. 일반적으로 많은 개발도상국들이 국가경제 발전을 위하여 자유와 경쟁을 기반으로 한 시장의 기능을 강조하고 있고, 국가정책이 소수에 의해서 결정되는

경향이 있다. 대표적인 사례로 과거 한창 경제발전을 급속히 이루고 있던 한국과 싱가포르를 들 수 있다. 그러므로 개발도상국들이 한국과 싱가포르와 같은 동아시아국가들의 경제발전 모델을 잘 연구하여 이를 벤치마킹 한다면 보다 빠른 발전을 이룩할 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 분류법을 살펴보면 한국을 비롯한 동아시아 국가들이 국가정책 결정 메커니즘에서 선진국과 차이를 보이기 때문에 경제발전에 있어서 미국이나 유럽식 경제체제를 그대로 답습한 것이 아님을 알 수 있다. 특히 본 연구에서 제시된 국가운영체제의 분류는 정태적이 아닌 동태적으로 볼 수 있다. 예를 들면 과거 중국은 사회권위주의적 성격을 띠고 있었지만, 지금은 자본권위주의적 성격을 띠고 있음을 알 수 있다. 위의 분류를 중심으로 각 범주에 속하는 주요 국가의 경제발전 모델을 연구해 보면 각국의 국가정책 결정 메커니즘과 시장의 기능 특성에 따른 일반적인 모델을 도출할 수 있다. 따라서 개발도상국들이 각 국가의 국가정책 결정 메커니즘과 시장의 기능을 분석하고 자신에 맞는 발전모델을 적용하면 더욱 효과적인 경제발전을 이룰 수 있을 것이다. 다음에는 국가경제발전에 있어서 개발도상국의 모범사례가 될 수 있는 한국의 경제발전 모델을 살펴보고, 한국의 경제발전 모델이 기존 선진국 경제발전 모델과 어떻게 다른지 분석해보자.

III. 기존 경제이론으로 본 한국의 경제발전

최근 한국의 경제발전 모델을 배우고자 하는 개발도상국들이 많이 있다. 이에 따라서 한국정부는 2004년에 Knowledge Sharing Program(KSP)이라는 경제발전경험 공유사업을 신설하였다. 이 프로그램은 개발도상국이나 저개발 국가에 경제발전을 위한 한국의 경험과 축적된 기술은 물론 실패담까지 전수하여 이들 국가들의 경제성장에 실질적인 도움을 주는 것이 목적이다. 프로그램에 참여한 국가 수는 2004년의 2개국에서 최근에는 약 20여 개국으로 늘어났다(류지복·심재훈, 2010/3/25).

한국경제의 발전에 대해 학계에서 많은 논의가 있었다. Henderson(1992)과 Coates(2000)는 한국의 경제발전이 한국 자체의 능력이라고 보기보다는 냉전이라는 특수상황 아래에서 미국의 전폭적인 지지가 있었기 때문에 가능했다고 주장하였고, 김호섭(1991)은 한국을 도와주는 것이 자신들에게 유리하다고 판단한 일본의 도움으로 한국경제가 발전할 수 있었다고 주장했다. 또한 Woo-Cummings(1998)와 Kim(2004) 등은 한국의 남북분단이라는 특별한 시대상황에서 북한과 대치하는 중 자연스럽게 경제발전이 이루어진 것으로 보기도 한다. 그러나 이러한 접근법은 한국의 경제발전을 수동적인 시각에서 바라보고, 한국경제발전의 결정적 요소를 통제 불가능한 외생변수(uncontrollable external variable)로 보았기 때문에 다른 개발도상국의 경제 발전에 유용한 시사점을 제시하는데 한계가 있다.

한편 Amsden(1991, 1994)과 Kuznets(1988)는 한국정부의 직접적인 개입에 의해 경제발전이 이루어졌다고 주장하는 반면, World Bank(1993)와 Krueger(1995)는 친시장경제적 정책이 한국의 경제발전에 기여했다고 논했다. 또한 Sachs and Warner(1995)와 Cline(1982)은 한국을 위시한 동아시아 국가들의 수출지향정책이 경제 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다고 밝혔다. 그러나 Rodrick(1994, 1995)은 수출지향정책과 동아시아 국가의 경제발전은 관련이 없다는 견해를 밝히기도 했다. 이외에 Collins and Bosworth(1996), Lau and Kim(1993), Kim and Lau(1995) 및 Young(1992, 1994, 1995)은 Krugman(1994)과 같은 시각에서 자원을 동원하는 정부의 탁월한 능력과 정책을 동아시아 국가들의 발전 이유로 꼽았다. 이렇듯 한국을 포함한 동아시아 국가의 발전에 대해 여러 학자들은 서로 다른 의견을 보여주고 있다. 이러한 문제점은 통시적 차원에서 국가발전이라는 큰 맥을 바라보기보다는 시대에 따라 변화하는 공시적 차원의 세부사항에 초점을 두고 국가발전에 대해서 연구하였기 때문에 더 중요한 핵심변수를 간과하여 생겼다고 볼 수 있다.

사실 통시적 차원에서 국가발전에 대한 연구는 Adam Smith 이래로 많은 논의가 있었다. Adam Smith의 절대우위론, David Ricardo의 비교우위론과 Heckscher-Ohlin의 요소부존이론을 비롯한 전통 이론들은 공통적으로 ‘우위’를 강조하였다. 즉, 각 국가는 자신이 풍부하게 소유한 생산요소를 집약적

으로 사용할 수 있는 분야를 특화 할 때 비로소 절대우위 또는 비교우위를 갖게 된다고 주장했다. 이러한 원리에 따르면, 한 국가의 경제변영은 우위에 달려있으며, 경제를 발전시키려면 오로지 그 국가의 우위를 강화하는데 중점을 두어야 한다.

다시 말하면, 이러한 우위이론은 기존에 존재하는 우위를 더 강화하는 것이다. 그러나 경제발전 초기의 한국은 이러한 우위를 거의 가지고 있지 않았다. 일본식민지 시기와 6·25 전쟁으로 인해 한국은 그나마 조금이라도 가지고 있었던 우위마저 거의 다 잃어버렸기 때문이다. 따라서 한국의 경제발전은 기존의 우위를 발전시켜 이루어졌다고 보기는 어렵다. 한국은 오히려 아무것도 없는 열위에서 새로운 우위를 창조하였다고 보아야 한다. 즉 전통적인 경제발전이론으로는 한국의 경제발전을 충분히 설명할 수 없다. 따라서 이를 설명할 수 있는 새로운 분석이 필요하다.

IV. 새로운 시각에서 본 한국의 경제발전 모델

앞에서 살펴보았던 것과 같이 한국을 비롯한 동아시아의 발전 원동력에 대한 많은 기존 연구가 있다. 이들 연구들, 특히 통시적 관점의 연구들이 내세우는 경제발전의 원인은 사뭇 달라 보이고 서로 상충되는 것 같아도, 이들은 한 가지 매우 중요한 사항을 기반으로 하고 있다. 바로 우위(advantage)라는 개념이다. 한 국가가 물려받은 절대우위와 상대적 비교우위 또는 기타 우위를 기반으로 한 개념들은 한결같이 현재 가지고 있는 우위를 최대한 활용함으로써 경제발전을 이룰 수 있다는 가정을 하고 있다.

한편, Porter(1990)는 국가경쟁력에 있어서 ‘창조된’ 경쟁우위(competitive advantage)라는 새로운 개념을 강조하였다. Porter는 천연자원, 값싼 노동력 등에서 비교우위를 갖고 있지 않더라도 국가가 변영할 수 있다고 주장했다. 그는 국가의 부는 조상으로부터 물려받은 유산이 아니라 새로 창조된다고 보았기 때문이다. 그는 세계 무역을 선도하는 10개국을 연구하여 새로운 경쟁

우위를 창조하기 위해서는 생산조건, 수요조건, 관련 및 지원산업, 기업전략, 구조, 및 경쟁여건 등 4가지 측면에서 모두 유리한 조건을 가져야 한다고 주장했다.

그러나 자원이 부족한 동아시아 ‘4마리 용’은 초기에 경제발전의 원동력이 될 만한 특정 우위를 가지고 있지 않았다. 일부 학자들은 교육을 동아시아 국가들의 경제발전의 원동력으로 꼽기도 한다. 그러나 Collins and Bosworth (1996)에 따르면 1960년대 당시 남아메리카와 동아시아의 교육수준은 비슷했고, 선진국에 비해서는 매우 낮았다고 한다. 특히 동아시아 내에서도 대만과 한국의 교육수준만 약간 높았을 뿐이라고 한다. 따라서 ‘높은 교육수준’이 동아시아 경제발전의 원천이라고 결론 맺기는 매우 어렵다. 또한 Porter의 접근법은 기술과 혁신의 조건을 어느 정도 갖춘 선진국(또는 그와 비슷한 수준의 국가)을 중심으로 기술하였기에 초기 경제발전을 설명했다기보다는 ‘여러 측면에서 볼 때 이렇기 때문에 경쟁력을 가지고 있다’라는 식으로 어느 정도 발전한 후의 상황을 설명하는 경향이 강하다. 그의 이러한 접근법은 1960~1970년대의 한국이나 싱가포르와 같이 기본조건이 전무한 국가들의 발전을 설명하기에는 불충분하다.³

이들 국가의 발전을 살펴보면, 기존 연구들이 주장해왔던 것과는 달리 기존에 가지고 있던 우위를 강화하여 성공한 것이 아니고 열위를 극복하여 우위를 창출하였고, 이러한 과정의 반복을 거쳐 국가발전을 이루었음을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 한국을 중심으로 어떻게 열위를 벗어나 우위를 창출했는가에 대해서 살펴보도록 하겠다. 이를 위해서 경제발전에서 직접적으로 가치창출에 참여하는 기업적 측면과 이를 끌고 나가는 정부정책적 측면으로 나누어서 설명하도록 하겠다.

3. Hill(1990)과 Moon and Roehl(2001) 등처럼 외국인직접투자(Inward FDI)를 통해 개발도상국들의 기업과 국가의 발전을 설명하려는 시도도 있었음.

1. 기업적 측면

기업은 여러 조직 중에서 유일하게 경제적 가치를 창출하는 조직이다. 본 연구에서는 한국의 대표적인 기업인 POSCO, 삼성전자 그리고 현대자동차가 우위를 가지고 있지 않은 상태에서 어떻게 열위를 극복하고 우위를 창출했는가에 대해서 심도 있게 설명할 것이며, 이를 통해 앞서 말했던 것처럼 한국기업은 우위를 강화하기 보다는 열위를 극복하고 이를 통해 새로운 우위를 창출하여 성공하였음을 보여줄 것이다.

(1) POSCO의 성공신화⁴

1960년대 초 세계에서 가장 가난한 나라 중 하나였던 한국의 산업구조는 농업 위주인 1차 산업 중심이었고 주요 수출 품목은 부가가치가 낮은 노동집약형 제품들이었다. 당시 한국으로서는 국민의 의식주를 해결하는 것이 우선으로 보였지만 박정희 대통령은 그때부터 철강산업의 중요성을 인지하였다. 철강산업이 발전해야 이와 관련된 산업들도 함께 발전할 수 있다고 생각했기 때문이다. 정부는 우선 제철소를 만들기 위해 국제사회로부터 자금지원을 요청했다. 그러나 한국의 제철소 설립에 대한 검토결과가 부정적이었다. 당시 IBRD(1968)의 연구보고서인 ‘한국경제동향보고서’가 결정적인 원인을 제공하였는데 이 보고서를 통해 IBRD는 가난한 나라 한국이 당시 최첨단 고부가가치산업인 철강산업을 발전시킨다는 것은 아직 시기상조이며, 이와 관련성 있는 기계공업을 하더라도 노동집약적인 산업을 먼저 발전시킨 다음에 철강산업을 해야 한다고 주장했고, 이와 같은 사항을 한국 정부에 권고했다.

그러나 제철소를 설립하겠다는 정부의 의지는 계속되었고, 당시 일본에서 받은 농업전용 대일청구권자금의 남은 1억 달러를 이용하는 방법을 생각해냈다. 이에 한국정부는 일본 정·재계의 유력자들을 설득한 끝에 농업전용 대일청구권자금의 남은 일부를 제철소 건설에 사용할 수 있는 허가를 받아

4. 전용옥(2008), 스틸테일러(2008), Song(2011), The POSCO Museum 및 문휘창(2012b)의 내용을 기반으로 재구성하였음.

났다. 또한 일본 철강업계로부터 설비와 기술지원 도움까지 얻었다. 이로 인해 철강산업 구축에 필수적인 토대를 마련할 수 있었고, 마침내 1973년 7월 3일 포항 제1기 설비를 성공적으로 완공하게 되었다. 특히 3년간 적자를 면치 못할 것이라는 해외의 예상과 달리 개업 6개월 만에 흑자를 달성하여 세계 철강업계를 놀라게 했다. 아이러니컬하게도 당시 IBRD가 투자하기 적합한 곳으로 인정한 브라질의 연간 생산량은 한국의 수준에 훨씬 못 미쳤다. 한국의 성공이 IBRD의 분석과 결정을 잘못된 것으로 만든 것이었다.

1986년 4월 영국 런던에서 국제철강협회(International Iron and Steel Institute) 총회가 막 끝난 후, 박태준 회장과 ‘한국경제동향보고서’를 작성한 Jaffe 박사가 만났다. “지금도 당신이 작성한 그 보고서가 옳다고 믿느냐”고 물은 박태준 회장의 질문에 Jaffe 박사는 “현재도 그 보고서가 옳다고 생각한다. 하지만 한국이 상식을 초월하는(beyond common sense) 일을 하는 바람에 그 보고서를 틀리게 만들었다”고 답변했다. 현재 POSCO는 세계 최강 철강업체 중 하나로 성장했다. 글로벌 철강분석기관(World Steel Dynamic, WSD)에서 실시하는 기술력, 수익성, 원가절감 등 23개 평가항목을 통한 2011년 종합평가에서 POSCO는 세계 34개 철강기업 중 1위를 차지했다(권세진, 2012).

기존 경제학의 우위론에 따라 분석한다면 Jaffe 박사의 판단은 틀리지 않았다. 우위론에 의하면 누가 무엇을 해야 하는지, 앞으로 어떻게 될 것인지 예측이 가능하며 우위가 변하지 않는 이상 답도 역시 변하지 않는다. 그래서 Jaffe 박사가 18년이 지난 후에도 자기의 판단이 틀리지 않았다고 대답한 것이다. 자기가 약한 분야보다는 잘하는 분야를 특화 하는 것이 성공확률이 훨씬 높다는 것은 너무나도 뻔한 경제학 논리이기 때문이다. 그러나 크게 성공한 기업들은 사실 우위에 의한 것보다는 열위를 극복하면서 경쟁력을 만들어 왔다.

(2) 삼성전자의 성공신화⁵

삼성전자는 1970년대 중반까지 주로 TV, 라디오 등 백색가전을 조립하는

5. Moon and Lee(2004), 오동희(2008, 2010), 채수환(2010), 홍승일(2011), 이재구(2011) 및 문휘창(2012b)의 내용을 기반으로 재구성하였음.

노동집약적 산업에 집중했다. 1974년에 한국반도체를 인수해 반도체 사업에 뛰어들었지만, 기술혁신속도가 빠르고 전자산업에서 차지하는 비중이 날로 증가하는 반도체산업에서 삼성의 한계를 절감하였다. 이에 1983년 이병철 회장이 ‘도쿄선언’을 발표하면서 삼성전자는 본격적으로 반도체 산업에 진출했다. 당시 주로 미국과 일본 같은 선진국의 기업체들이 세계 반도체 시장을 주도하고 있었는데 삼성전자의 반도체 산업 진출 발표가 나오자 국내외에서 모두 ‘삼성전자가 조만간 파산할 것’이라는 비관적인 전망을 하였다. 반도체의 원천기술을 전혀 갖고 있지 못했던 삼성전자가 당시 세계 굴지의 대기업들도 감히 쉽게 접근하지 못하던 반도체 산업에 진출한다는 것은 삼성의 운명을 건 위험한 투자로 보였기 때문이다.

이와 관련하여 일본 미쓰비시 연구소에서는 한국기업의 반도체 사업 진출에 냉소적인 반응을 보였으며, 이와 관련하여 ‘삼성이 반도체 사업에서 성공할 수 없는 5가지 이유’라는 보고서를 발간했다. 그 5가지 이유는 협소한 한국 내수시장, 취약한 관련 산업, 부족한 사회간접자본, 삼성전자의 작은 규모, 빈약한 기술 등이었다. 그러나 삼성은 우선 취약한 기술을 보완하기 위해 미국의 마이크론 테크놀로지와 기술 협약을 맺고 연수팀을 미국에 파견해 기술을 배우기 시작했다. 물론 처음부터 어려움이 많았다. 미국으로부터 전수 받은 기술은 사양기술이었고, 우리 기술자들이 마이크론 테크놀로지에서도 연수를 받는 것에 대해서도 미국 측은 반기지 않았다. 이에 따라 삼성은 일본에 도움을 요청했다. 다행스럽게도 일본 기업이 더 우호적으로 기술 이전을 해줬다. 특히 일본 샤프로부터 최첨단 VLSI(very large-scale integration, 초대 규모집적회로) 반도체 기술을 제공받았던 것은 큰 성공이었다.

삼성전자는 이처럼 많은 어려움을 이겨내고 드디어 1984년 제1생산공장을 성공적으로 준공했다. 그 이후 삼성전자는 지속적인 기술개발을 통해 반도체 산업의 리더로 발돋움 했다. 1987년 반도체 산업으로의 진출 당시에는 국제사회에서 이름도 없던 삼성전자가 이제는 세계최고의 시장점유율을 차지하게 되었다. 사실 미쓰비시 보고서에서 제기한 삼성이 성공할 수 없는 5가지 이유는 당시의 한국경제와 삼성의 상황을 보면 반드시 틀린 분석이라고도 할 수 없다. 국제적인 관점에서 판단할 때 자본이나 기술, 시장수요, 관련 산업

등 어느 하나에도 우위가 없었기 때문이다. 즉, 미쓰비시 보고서 역시 POSCO 사례에서의 Jaffe 박사처럼 선진국 경제이론과는 다른 한국식 경영의 새로운 패러다임을 이해하지 못했던 것이었다.

(3) 현대자동차의 성공신화⁶

1967년 자동차 산업기반이 없었던 한국에서 설립된 현대자동차는 자동차를 생산하기 위해 필요한 자본, 기술, 경험 등 기반이 전무한 상태에서 자동차산업에 뛰어들었다. 첫 번째 시도로 현대자동차는 미국 포드와 기술제휴를 통해 1968년에 조립자동차인 ‘코티나’를 시장에 내놓았다(김천욱, 1999). 그러나 코티나는 미국의 포장도로를 기준으로 설계된 차종이라 한국의 비포장도로에서 오래 운전하면 고장이 잦았다. 결국 코티나는 1971년 생산이 중단되었다.

현대자동차가 1974년 시장에 내놓은 ‘포니’는 최초의 국산 자동차 모델로 90% 자체 기술로 만들었다. 한국은 자체로 고유 자동차 모델을 만들 수 있는 세계에서 16번째 국가가 됐다. 1976년에 에콰도르로 첫 수출을 시작하였고, 그 후 중동지역을 비롯하여 세계 각지로 수출했다. 그러나 1986년 ‘엑셀’을 미국으로 수출하면서 문제가 드러나기 시작했다. 당시 미국에서 경쟁하는 다른 차종들과 비교해 모든 면에서 턱없이 부족했기 때문이다. 미국의 컨슈머 리포트(Consumer Report)는 현대자동차가 형편없는 차라고 불평하는 소비자들의 반응을 보도했고, 미국은 물론 다른 나라에서도 성공할 수 없을 것이라는 전망을 내 놓았다.

그 후 현대자동차는 지속적인 노력을 통해 차의 품질을 향상시켰고, 소나타 등 중형차들을 미국 시장에 내놓기 시작했다. 특히 자동차의 부품과 품질에 대해서 ‘10만 마일, 10년 보증’을 내세우는 마케팅 전략을 펼쳤다. 당시에는 세계 최고의 유럽, 미국, 일본 업체들도 ‘5만 마일, 5년 보증’ 밖에 보증해 주지 않는 상황에서 현대자동차의 전략은 매우 파격적이었다. 현대자동차를 평가절하 했던 보고서들은 오히려 한국 자동차의 경쟁력을 다시 평가하게

6. 김천욱(1999), Moon and Kwon(2010)과 문휘창(2012b)의 내용을 기반으로 재구성하였음.

됐고, 이후로 한국 자동차들은 각종 소비자 보고서에서 인정을 받기 시작했다. 현재 현대자동차는 미국과 같은 선진국은 물론 인도, 러시아, 중국과 같은 국가에도 진출하여 세계 시장에서 업계의 강자로써의 입지를 다지고 있다.

현대자동차의 성공 역시 POSCO나 삼성전자의 성공처럼 기존 경제학의 우위론에 따른 분석으로는 설명할 수 없다. 처음 시작할 때 가지고 있던 열위를 외국업체와의 교류와 경쟁을 통해 우위로 재창출해냈다. 우위를 기반으로 한 학자들이나 경영자에게 한국 자동차 산업에 대해서 조언을 구했다면, 자동차 산업 기반이 없는 한국에게 처음부터 자동차 산업을 시작하지 말라고 했었을 것이다. 그러나 한국 기업들은 열위를 극복하면서 경쟁력을 향상시켜왔다.

2. 정부정책적 측면⁷⁾

정부정책은 국제경쟁력 향상에 있어서 매우 중요한 영향을 주지만, Porter (1990)와 같은 세계적인 학자도 국가 우위를 창조하고 유지하는 정부의 역할을 부분적인 역할로 보거나, 또는 비즈니스 환경을 개선하는데 도움을 주는 정도로만 파악하고 있다. 이는 선진국의 입장에서 정부정책의 역할을 바라보는 사고의 대표적인 예이다. 경제에 대한 정부정책의 주요 목적은 국가의 자원을 생산성이 높은 곳으로 배치하여 가치창출을 극대화하는 것이다. 이러한 능력은 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 국가경제발전에 있어 결정적으로 중요한 역할을 해왔기 때문에 각 시대에 따른 정부의 역할에 대해서 자세히 살펴보는 것이 매우 중요하다. 다음에 설명하는 한국정부의 경제정책 발전의 역사를 보면 앞에서 다루었던 기업의 경우와 마찬가지로 열위를 극복하고 이를 통해 새로운 우위를 창조해 왔음을 확인할 수 있다.

7. 이 부분은 문휘창(2011a, 2011b)의 일부 내용을 더욱 심화발전시켰음.

(1) 박정희 대통령 전기(1962~1971년)

경제발전의 시초라고 할 수 있는 박정희 대통령 시기에 한국에 대한 미국의 원조가 대폭 감소되어, 원조를 기반으로 한 경제정책은 좌절되었다(Haggard, 1990). 따라서 정부는 외화확보를 위해 공업화 전략에 기반을 둔 수출장려정책을 추진하게 되었다(이재근, 2005; 윤상우, 2006). 또한 수출에 있어서 규모의 경제를 이루기 위해 대기업의 육성을 장려하였다. 수출을 추진하기 위해 1964년 원화를 1달러당 130원에서 255원으로 평가절하였고(Ko, 2008), 기업의 자금난을 해결하기 위하여 해외차관 형태로 획득한 외환 자금을 다시 저리로 기업에게 대출하였다(Gereffi and Wyman, 1990; 박재규, 1998; 이재근, 2005). 공공차관과 상업차관이 주요 형태로 전체 해외자금의 약 90%를 차지하였으며, 특히 1966년부터 그 규모가 급격히 늘어났다. 또한 정부에서는 중간재 수입에 있어서의 관세혜택과 수출 수익에 대한 세금 면제 등 많은 혜택을 제공하였다. 그리고 필요한 기술과 해외설비는 역시 해외로부터 도입하거나 모방을 하였다. 이와 같이 한국은 부족한 기술과 자본을 해외로부터의 도입하였고 이를 통하여 경제성장의 기반을 이룰 수 있었다.

(2) 박정희 대통령 후기(1972~1979년)

1960년대 적극적인 수출정책으로 인해 높은 경제성장을 이루었지만, 주요 원자재와 기계의 대부분을 해외수입에 의존하였기에 수출을 많이 할수록 중간재와 원자재에 대한 수입이 증가하여 경제의 지속적인 성장에 한계가 나타났다. 한편 국제사회에서는 후발 개발도상국들의 빠른 추격으로 인해 국제시장에서 경공업 부문의 점유율이 낮아졌으며, 반덤핑 등의 무역마찰이 심화되었다. 이러한 국내외 경영환경변화에서 새로운 경쟁력의 원천을 찾기 위해 한국 정부는 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자 및 화학 등 6대 전략산업을 선정하여 중공업을 발전시키기 위한 정책을 펼쳤다(이재근, 2005; 윤상우, 2006).

우선 대규모 중화학산업 투자를 위한 자금을 마련하기 위해 기존의 해외 차관 외에 ‘국민투자자금’을 1974년에 조성하여 장기 및 저금리로 자금을 제공하였다. 그리고 산업발전 추진에 있어 전 국민의 자각과 적극적인 참여 및

지원을 동원하기 위해 새마을운동을 추진하였다. 더 중요한 것은 중공업을 발전하는데 전문인력 및 숙련된 기술자 부족 문제를 해결하기 위해 각종 직업훈련학교, 전문대학과 정부산하 연구소를 설립하였다는 것이다(이재근, 2005; Kwon and Yi, 2009). 이 시기 박정희 정부는 계속적으로 수출장려정책을 펼쳤으며 양적뿐만 아니라 산업 및 수출상품구조 등 질적인 면에서도 상당한 발전을 이루었다. 이러한 노력으로 발전된 산업들이 현재 한국의 주력산업이 되어 세계무대에서 한국이 경쟁할 수 있는 기반이 되었다(좌승희, 2004).

(3) 전두환 대통령 시기(1980~1987년)

1970년대 중화학공업에 대한 과잉중복투자는 투자효율 저하와 산업부문 간의 투자불균형문제와 같은 많은 부작용을 초래하였다. 이와 더불어 1970년 말 두 차례의 오일쇼크로 인한 고유가 등으로 한국정부는 심각한 경제난에 시달리고 있었다. 이에 IMF(International Monetary Fund)와 World Bank는 주요 산업에 대한 한국정부의 보조금을 줄이고, 경제를 안정화하는 정책을 취하라는 압력을 가하였다.

따라서 전두환 대통령 정부의 경제정책은 기존의 고성장에서 안정성장으로 바뀌었다(이재근, 2005). 경제를 안정화하기 위해 통화 및 재정 긴축정책을 펼쳐 물가상승률이 1970년대의 두 자리 수에서 1980년대 한 자리 수에 머물게 되었다. 그리고 체계적인 산업합리화를 위해 문제기업을 지정하여 이들을 통폐합하는 등의 기업구조조정을 추진하였다. 이에 따라 통폐합 후 남은 기업에게 조세 및 금융지원과 같은 혜택을 제공하고, 경쟁력 강화를 위한 민간부문의 R&D투자를 촉진하는 정책을 폈다. 동시에 건전한 금융시장을 위하여 국가소유 은행들을 민영화 하였으며, 금융시장의 국제화를 위한 장기 계획도 수립하였다(김윤태, 2007). 이와 같이 정부의 꾸준한 긴축정책은 거시경제의 안정에 기여를 하였다.

(4) 노태우 대통령 시기(1988~1992년)

1988년 서울올림픽의 성공적인 개최는 한국 국민의 자긍심을 높이는데 큰

기여했을 뿐만 아니라, 민주화와 시장경제체제로의 전환을 급속도로 이루는 데 큰 전환점이 되었다. 노태우 대통령의 정책은 대내적으로 민주화·다원화·분권화의 방향으로 전환되었고, 대외적으로는 개방화·세계화 추세를 가속화 하였다(Kwon and Yi, 2009). 전두환 대통령 시기의 산업합리화는 본질적으로 시장독점 보장 및 신규진입 금지 등 경쟁을 제한하는 조치였기에 결과적으로 재벌의 시장독점이 오히려 강화되었다. 이에 노태우 대통령시기는 재벌을 규제하는 정책이 추진되었다.

또한 전 정부의 장기간의 긴축정책으로 인해 발생한 사회간접자본 공급과 관련된 여러 가지 심각한 문제를 인식한 노태우 정부는 사회간접자본 확충에 주력하였다. 특히 사회간접자본 확충과 관련된 노력에 의해 GDP 대비 복지 지출 비중이 1988년 이후 지속적으로 상승하였다(고영선, 2008). 또한 노동자 친화정책을 펼쳤는데, 이러한 정책의 부작용으로 노동시장의 유연성이 낮아지는 결과를 낳기도 하였다. 특히 과거와는 달리 저리대출을 지양하고 시장이율을 적용하는 금리자유화를 추진하였고, 금융시장을 개방하여 외국인의 국내 증권시장의 참여가 가능하게 되었다. 이와 더불어 세계기준의 경영시스템을 도입하였고, 수입 자유화, 산업 전반에 있어서 R&D 투자 확대 등 산업 경쟁을 장려하는 정책을 추진하였다.

(5) 김영삼 대통령 시기(1993~1997년)

박정희, 전두환 그리고 노태우 대통령의 군사정권시절 동안 많은 경제적 발전을 이룬 것은 사실이다. 그러나 이 시기 언론자유 억압, 인권유린과 같은 부작용이 발생하기도 하였다. 시민들의 민주화에 대한 끈질긴 요구로 드디어 한국은 김영삼 대통령의 문민정부 아래 처음으로 선진화된 민주화의 길을 걷게 되었다. 다른 한편으로, 자유시장경제로 이행하기 위한 정책을 더욱 적극적으로 추진하였다. 또한 1995년 WTO(World Trade Organization) 가입과 1996년 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development) 가입은 개방화와 세계화의 기초를 더욱 확고히 하는 계기가 되었다(이재근, 2005; 김윤태, 2007).

특히 고비용 저효율의 기업 경쟁력의 취약성을 해결하기 위해 첨단기술

개발을 적극적으로 추진하였다. 정부에서 대학의 기초과학기술에 대한 투자를 확대하고, 고급 과학기술인력을 확보함으로써 대학원의 연구기능을 대폭 확대하였다. 또한 이 시기 금리가 본격적으로 자유화되고 1990년대 중반에 은행 및 비은행 금융기관의 해외활동에 대한 규제를 대폭 완화하였다(고영선, 2008). 금융산업의 진입, 업종다양화 등의 여러 측면에서 금융자유화로 인한 일정한 성과를 달성하였지만, 이에 상응하는 금융감독시스템이 제대로 구축되지 않아 전반적인 금융시스템이 더욱 불안정하게 되었다(고영선, 2008). 결국 1997년 금융위기가 초래되었고 한국경제는 심각한 타격을 받았으며, 급기야 IMF에 구제요청을 하여 한국경제를 근본적으로 재조정하는 어려운 시기를 맞이하게 되었다.

(6) 김대중 대통령 시기(1998~2002년)

이 시기 정부의 최대 당면과제는 경제위기의 조기 극복이었다. 정부는 우선 거시경제측면에서 고강도의 통화 및 긴축재정 정책을 실시하였다. 그리고 빅딜, 워크아웃 등을 통한 부실기업을 처리하는 동시에 기업지배구조를 개선하기 위해 국제회계기준 개정, 상장법인의 사외이사 선임 의무화 등도 함께 추진하였다. 또한 금융부문에서는 구조조정 및 금융안전망을 정비하고 개선하는 등 일련의 조치를 취하였다. 특히 대외적으로 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)의 유입에 대한 규제들을 완화 또는 철폐하여 비즈니스 환경을 개선하였다.

특히 김대중 대통령 정부는 경제를 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환하려고 고난도의 기술개발에 박차를 가하는 노력을 하였다. 이러한 맥락에서 21세기에 지식·정보화 선진국으로 도약할 수 있는 기틀 마련을 위해 ‘Cyber Korea 21’이란 국가사회 정보화 마스터플랜을 제시하였다(Kim, 2010). 이는 후에 한국이 IT강국으로 거듭나는데 있어 매우 중요한 기반이 되었다. 그 외 공교육, 의료복지 및 연금 등에 있어서 평등한 혜택을 국민들이 받을 수 있도록 노력하기도 하였다.

(7) 노무현 대통령 시기(2003~2007년)

이 시기 정부는 친시장 정책보다는 친노동자 정책을 표방하였다. 이는 1997년 외환위기 이후의 회복에도 불구하고 소득 차이로 인하여 한국사회의 계층화가 심화되는 것에 대한 우려로 서민으로 지칭되는 국민 대다수의 복지를 향상시키려는 의도에서 비롯되었다. 친노동자 정책은 노동시장의 탄력성을 증가시켰으나, 이러한 일련의 친노동자 정책은 노조의 활동을 더욱 증가시켰다. 당시 파업으로 인한 한국의 평균 업무 손실 수는 일본의 111배, 독일의 37배 그리고 영국의 3배에 이르렀다(연합뉴스, 2004).

또한 친시장 정책을 지양함으로써 대기업들의 활동을 제한하기 위한 여러 가지 규제를 실시하면서, 중소기업의 발전을 촉진하기 위한 혁신 클러스터 구축과 기타 정책을 실시하였다. 친노동자, 친서민을 우선시하는 정책으로 인하여 정부지출이 증가하여 국가재정의 확충이 시급하였다. 이에 노무현 대통령은 세금의 비율을 높여 상대적으로 국민들의 세금부담이 더 늘어났다. 이에 1970년 당시 14.5%에 이르던 조세부담률은 2005년에 이르러 20.2%에 이르게 되었다(배상근, 2007). 한편 2006년 이후로 세계 경기가 침체되면서 한국경제도 점차 영향을 받았다. 결국 노무현 대통령의 친노동자 및 친서민을 위한 여러 정책들은 의도한 만큼 효과를 발휘하지 못하였으며, 경기침체까지 겹치면서 경제는 더욱 어렵게 되었다.

(8) 이명박 대통령 시기(2008년~현재)

이명박 대통령은 성장침체, 소득불안, 고용불안 등 어려운 경제상황에서 출발하였다. 게다가 2008년 시작한 금융위기를 맞아 경제는 더욱 어려워지면서 이명박 정부의 최대과제는 경제위기를 극복하고 침체된 국내경제를 활성화하는 것이었다. 이를 위해 정부는 친시장개혁과 노동시장의 유연성을 증가시키기 위한 일련의 정책을 추진하였다. 또한 미래의 새로운 성장동력을 위한 녹색기술의 개발과 녹색성장을 추진하였다.

한편 지역 및 사회집단 간의 균형발전에도 주력하였다. 임기 초 ‘5+2광역경제권’ 구상을 통한 균형적 광역발전을 추진함으로써 수도권과 비수도권의 상생발전을 추진하였다. 그리고 대기업과 중소기업의 상생발전을 도모하고자

표 1. 한국경제발전의 여장 열위 극복과 우위 창출

시기	박정희(전) (1962~ 1971)	박정희(후) (1972~ 1979)	전두환 (1980~ 1987)	노태우 (1988~ 1992)	김영삼 (1993~ 1997)	김대중 (1998~ 2002)	노무현 (2003~ 2007)	이명박 (2008~ 현재)
목표	• 수출촉진 • 수입대체	• 수출촉진 • 중화학공업 육성	• 안정성장 • 규제완화	• 경제자유화 • 경쟁촉진	• 국제화 추진 • 규제완화	• 금융위기 극복 • 구조조정	• 사회균형 발전 • 민주화	• 경제활성 화 • 국제화
열위 극복	• 해외차관 도입 • 우대금리, 관세감면	• 국민투자 연금 • 새마을운동	• 긴축정책 (통화, 재정) • 기업구조 조정	• 재벌규제 강화 • 복지정책	• WTO 및 OECD 가입 • 금융부문 개혁	• 금융안전망 정비 및 개선 • FDI 유치	• 친노조 및 친서민정책	• 노동시장 유연성 제고 • 친시장 정책
우위 창출	• 대기업 (재벌) 육성 • 외국기업 모방·학습	• 전문대학 • 정부출연 연구소	• 금융부문 민영화 • 민간부문 R&D 투자 촉진	• 수입자유화 • 전산업의 R&D 투자 확대	• 자본시장 개방 • 기술 개발 추진	• 고기술 개발추진 • 지식정보 사회 구축	• 중소기업 발전 촉진 • 혁신클러 스터 구축	• FTA 추진 • 새로운 신성장동 력 추진
새로 운 열위	• 무역적자 • 성장한계	• 물가상승 • 과잉(중 복)투자	• 재벌의 시장독점 • 사회분배 문제	• 기업의 국제경쟁력 취약 • 금융부문 취약	• 금융위기 부실 금융기관 과 기업	• 기업규제 강화 • 사회균형 발전	• 노동시장 경직화 • 경제침체	?

2010년에 동반성장위원회를 설립하였다. 대외적으로는 더 많은 국가 및 지역과 무역협정을 맺음으로써 FTA네트워크를 다양화했고, 2010년에는 외국인 투자 촉진법 개정을 통과하여 더 많은 FDI를 유치하기 위한 규제완화를 하기도 하였다. 이러한 일련의 조치들은 최근의 세계 금융위기에서 한국이 선전을 하게 된 밑거름이 되었다.

앞에서 설명한 박정희 대통령 시기부터 이명박 대통령 시기까지의 주요 정부정책들을 정리한 <표 1>를 살펴보면, 이 모든 일련의 정책들은 한국이 가지고 있는 열위를 극복하고 새로운 경쟁우위를 창출하는 과정으로 볼 수 있다. 구체적인 과정은 우선 경제목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 열위를 해결하면서 새로운 우위를 창출해 내는 것이다. 이렇게 제1단계의 목표를 달성해 내면 그 다음 단계의 새로운 목표를 세우고 또다시 열위를 극복하면서 새로운 우위를 창출해 내는 것이다. 이러한 열위 극복과 우위 창출을 반복하는 선순환 과정을 통해 한국은 계속적으로 국제경쟁력을 향상시킬 수 있었다.

V. 맺음말

전 세계 200여 개 국가 중 선진국 그룹에 속하는 국가는 많지 않다. ‘부자 클럽’으로 불리는 32개의 OECD국가 외에 싱가포르와 같은 경제발전 수준이 높은 10여 개 국가를 합치면 50개 내외이다. 따라서 나머지 약 75%가 개발도상국 또는 후진국에 속한다고 볼 수 있다. 이런 국가들의 경제발전을 위해서 선진국의 모델을 그대로 적용하는 것은 적절하지 않기 때문에 이보다 더 효과적인 모델이 필요하다.

이를 위해 본 연구는 시장의 기능과 국가정책 결정 메커니즘을 중심으로 국가운영체제를 크게 4가지 — 자본민주주의, 사회민주주의, 자본권위주의 및 사회권위주의 — 로 구분하여 각국의 정치경제체제에 맞는 발전모델을 선택할 수 있게 하였고, 개발도상국의 경우에는 1960~1980년대의 싱가포르와 한국과 같은 자본권위주의 체제가 적절하다고 제시하였다.

특히 한국의 경제발전 모델은 매우 독특한 패러다임이기 때문에 중요한 시사점을 주고 있다는 것을 강조하였다. 서구에서 발전된 기존의 경제발전 이론이 주로 우위를 강화하여 국가경쟁력을 높이는 방법을 제시하고 있지만, 한국은 열위를 극복하면서 새로운 우위를 창출하는 방법으로, 그리고 단계별로 목표와 전략을 달리하면서 경제발전을 이루었음을 밝혔다. 한국의 대표적인 기업인 POSCO, 삼성, 그리고 현대의 성공사례에 대한 연구를 통해 이러한 경쟁력 창출의 원리는 국가뿐만 아니라 일반 기업에게도 마찬가지로 적용된다는 것을 보여주었다.

선진국과는 달리 개발도상국이 처음부터 우위를 창출하는 것은 어렵다. 따라서 우선 이들 국가들은 정확한 경제발전 목표를 세우고 이를 달성하기 위해 발전을 저해하는 열위를 극복하는 것이 중요하다. 이러한 과정을 통해 새로운 우위가 창출되면서 그 다음 단계의 경제목표를 추구하는 것이다. 이러한 한국경제발전을 잘 연구하여 개발도상국에 적용한다면 경제발전 속도를 높일 수 있을 뿐 아니라 산업구조도 고도화 할 수 있다. 서양식의 우위론은

경제발전을 하면서 산업구조를 바꾸기는 힘들지만 한국식 발전모델은 새로운 경제발전 목표에 따라 열위를 극복하면서 개발도상국형에서 선진국형 산업구조로 고도화 할 수 있다. 현재 개발도상국에 대한 한국의 ODA사업이 활발하게 진행되고 있는데 한국은 이제 단순히 필요한 물품과 자금을 지원하는 것을 넘어서 한국의 경제발전 모델을 적극적으로 수출함으로써 이들이 경제발전을 더욱 효율적으로 그리고 산업구조를 더욱 고도화할 수 있도록 도움을 주어야 할 것이다.

참고문헌

- 고영선. 2008. 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』. 서울: 한국개발연구원.
- 권세진. 2012. 「세계 1위 철강기업으로 선정된 포스코 “앞으로 3년간 새로운 수확의 시간이 될 것”」. 『월간 조선』 4월호.
- 김운태. 2007. 「자본주의 다양성과 한국의 발전모델」. 『동향과 전망』 70호. pp. 46-76.
- 김천옥. 1999. 「한국자동차공업사초(韓國自動車工業史抄)」. 『자동차공학회지』 21집 5호. pp. 2-86.
- 김호섭. 1991. 「초기 철강산업정책의 결정과정과 국가개입의 특징」. 강민 외(편). 『국가와 공공정책: 대한민국 국가이론의 재조명』. 서울: 법문사.
- 류지복·심재훈. 2010. 「한국식 경제성장, 개발도상국 발전모델로 부상」. 『한국일보』, 3월 5일.
- 문휘창. 2009. 『마이클 포터의 국가 경쟁우위』. 서울: 21세기북스.
- 문휘창. 2011a. 「새로운 관점에서 바라본 한국 경제의 발전 모델」. 『월간 신한리뷰』 3월호. pp. 2-7.
- 문휘창. 2011b. 『한국학진흥사업 한국학 교양총서: 아시아와 한류』(보고서).
- 문휘창. 2012a. 「국가경영전략, 국경의 틀 속에서 볼 것인가」. 『동아비즈니스리뷰』 99권 2호. pp. 88-91.
- 문휘창. 2012b. 「“도저히 성공할 수 없는데…” 無에서 有를 만들 수 있는 이유」. 『동아비즈니스리뷰』 103권 2호. pp. 60-64.
- 박재규. 1998. 「한국 경제발전과 국가의 역할변화」. 『한국사회학』 32집(가을호). pp. 591-620.
- 배상근. 2007. 『조세부담률과 국가채무에 대한 국제 비교 분석』. 서울: 한국경제연구원.
- 스틸데일리. 2008. 「“포스코 40년 제철보국으로 일군 성공”」. 『스틸데일리』, 4월 1일.
- 연합뉴스. 2004. 「한국손실노동일수 선진국의 최고 111배」. 『연합뉴스』, 7월 25일.
- 오동희. 2008. 「“삼성은 못해” 냉소 대기업들 어디갔다」. 『e-Manager』, 10월 23일.

- 오동희. 2010. 「경술 국치일에 탄생한 삼성 256M D램」. 『머니투데이』, 8월 30일.
- 윤상우. 2006. 「한국 발전국가의 형성·변동과 세계체제적 조건, 1960-1990」. 『경제와 사회』 72: 70-86.
- 이재구. 2011. 「왜 우리는 반도체산업을 해야하는가?」. 『ZDNet Korea』, 3월 28일.
- 이재근. 2005. 「한국과 일본의 경제발전과정에 관한 고찰」. 『한몽경상연구』 16집 1호. pp. 108-125.
- 전용욱. 2008. 『한국기업의 생존보고서』. 서울:한국경제연구원.
- 조영철. 2007. 「미국모델, 라인모델, 노르딕모델의 경제성과 비교 평가-미국모델은 따를 만한 모델인가?」. 『동향과 전망』 70호. pp. 11-45.
- 좌승희. 2004. 「평등주의 함정에 빠진 한국경제 살리는 길」. 한국경제연구원(편). 『공정 거래법 전면 개편 방안(상)』. 서울: 한국경제연구원.
- 채수환. 2010. 「韓 반도체·휴대폰·항공물류 日 따돌리고 쾌속질주」. 『매일경제』, 2월 28일.
- 홍승일. 2011. 「현대전자의 추억」. 『중앙일보경제연구소』, 11월 21일.
- Allen, G. C. 1982. *The Japanese Economy*. London and New York: St. Martin's Press.
- Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: University of Oxford Press.
- Amsden, A. H. 1991. "The Late-industrializing Model and Greater East Asia." *The American Economic Review*, 81(2): 282-286.
- Amsden, A. H. 1994. "Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of the East Asian Miracle." *World Development*, 22(4): 627-633.
- Balassa, B. 1988. "The Lessons of East Asian Development: An Overview." *Economic Development and Cultural Change*, 36: 273-290.
- Boyd, R. 1987. "Government-Industry Relations in Japan: Access, Communication, and Competitive Collaboration." In S. Wilks and M. Wright (Eds.), *Comparative Government-industry Relations, Western Europe, the United States and Japan*. Oxford: Clarendon Press.
- Calder, K. 1989. *Crisis and Compromise*. Princeton: Princeton University Press.
- Chen, E. 1989. "East and Southeast Asia in the World Economy: Issues, Problems, and Prospects." *Copenhagen Papers*, 4: 7-32.
- Cho, D. S. 1994. "A Dynamic Approach to International Competitiveness: The Case of Korea." *Journal of Far Eastern Business*, 1(1): 17-36.
- Cho, D. S. and Moon, H. C. 2000. *From Adam Smith to Michael Porter*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Cline, W. R. 1982. "Can the East Asian Model of Development be Generalized?" *World Development*, 10(2): 81-90.
- Coates, D. 2000. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Cambridge, MA: Polity Press.

- Collins, S. M. and Bosworth, B. P. 1996. "Economic Growth in East Asian: Accumulation Versus Assimilation." *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 135-203.
- Deyo, F. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gereffi, G. and Wyman, D. L. 1990. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Green, D. 1996. "Latin America: Neoliberal Failure and the Search for Alternative." *Third World Quarterly*, 17(1): 109-122.
- Haggard, S. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, P. and Soskice, D. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism." In P. Hall and D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, J. A. 1994. *Rival Capitalists: International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe*. Ithaca: Cornell University.
- Henderson, J. 1992. "Against the Economic Orthodoxy: On the Making of the East Asian Miracle." *Economy and Society*, 22(2): 200-217.
- Hill, H. 1990. "Foreign Investment and East Asian Economic Development." *Asian-Pacific Economic Literature*, 4(2): 21-58.
- Hughes, H. 1988. *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). 1968. *Korean Economic Review*. Washington D.C.: IBRD.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, D. 2010. "Korean Experience of Overcoming Economic Crisis through ICT Development." *ESCAP technical paper* no. IDD/TP-09-01. Bangkok: United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Kim, H. 2004. *Korea's Development under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-79*. London: RoutledgeCurzon.
- Kim, J. I. and Lau, L. J. 1995. "The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries." *Asian Pacific Economic Review*, 1: 259-292.
- Koo, H. and Kim, E. M. 1992. "Developmental State and Capital Accumulation in South Korea." In R. P. Appelbaum and J. Henderson (Eds.), *States and*

- Development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage Publications.
- Krasner, S. D. 1978. *Defending the National Interest*. Princeton: Princeton University Press.
- Krueger, A. O. 1995. "East Asian Experience and Endogenous Growth Theory." In T. Ito and A. O. Krueger (Eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*. Chicago: University of Chicago Press and National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. 1994. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*, 73(6): 62-78.
- Kuznets, P. W. 1988. "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, and South Korea." *Economic Development and Cultural Change*, 36(3): 11-43.
- Kwon, H. J. and Yi, I. 2009. "Economic Development and Poverty Reduction in Korea: Governing Multifunctional Institutions." *Development and Change*, 40(4): 769-792.
- Lau, L. J. and Kim, J. I. 1993. "The Sources of Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries." *Journal of the Japanese and International Economies*, 8(3): 235-271.
- Mann, M. 1988. *States, War and Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Marx, K. 2007 (1867). *Capital: A Critique of Political Economy: Vol. III*, F. Engels (Ed.). NY: Cosimo, Inc.
- Moon, H. C. and Kwon, D. B. 2010. "Entry Mode Choice between Wholly-owned Subsidiary and Joint Venture: A case study of the automotive industry in India." *International Journal of Performability Engineering*, 6(6): 605-614.
- Moon, H. C. and Lee, D. H. 2004. "The Competitiveness of Multinational Firms: A Case Study of Samsung Electronics and Sony." *Journal of International and Area Studies*, 11(1): 1-21.
- Moon, H. C. and Roehl, T. W. 2001. "Unconventional Foreign Direct Investment and the Imbalance Theory." *International Business Review*, 10: 197-215
- Moon, H. C., Rugman, A. M., and Verbeke, A. 1998. "A Generalized Double Diamond Approach to the Global Competitiveness of Korea and Singapore." *International Business Review*, 7: 135-150.
- Pontusson, J. 2005. *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Rodrick, D. 1994. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich." Working Paper 4964. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (December).
- Rodrick, D. 1995. "Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia." Working Paper 5339. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic

- Research (November).
- Rostow, W. W. 1971 (1960). *Stages of Economic Growth* (2nd edition). New York: Cambridge University Press.
- Sachs, J. D. and Warner, A. 1995 “Economic Reform and the Process of Global Integration.” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1-95.
- Samuels, R. 1987. *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- Skocpol, T. 1985. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.” In P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. 1937 (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: The Modern Library.
- Song, S.H. 2011. “Building Korea on Pillars of Steel.” *Korea Joongang Daily*, December 15.
- Sunkel, O. and Zuleta, G. 1992. “Neo-structuralism Versus Neo-liberalism in the 1990s.” *CEPAL Review*, 42(December): 35-51.
- The POSCO Museum. <http://museum.posco.co.kr/museum/docs/eng/myth/s91b406002121.jsp> (accessed on 18 May 2012).
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, L. and Hobson, J. 1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D. C.: World Bank.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Policy Research Report*. Washington D. C.: The World Bank.
- Woo-Cummings, M. 1998. “National Security and the Rise of the Developmental State in South Korea and Taiwan.” In H. S. Rowen (Ed.), *Behind East Asian Growth*. London: Routledge.
- Young, A. 1992. “A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore.” In O. J. Blanchard and S. Fischer (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual*. London and Cambridge: MIT Press.
- Young, A. 1994. “Lesson from the East Asian NICs: A Contrarian View.” *European Economic Review*, 38: 964-973.
- Young, A. 1995. “The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience.” *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 641-680.

Types of Nation's Operating System and a New Economic Development Model:

A Case Study of Korea's Economic Development

Hwy-Chang Moon

Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

Jimmyn Parc

Doctoral Student, Graduate School of International Studies
Seoul National University

Wenyan Yin

Doctoral Student, Graduate School of International Studies
Seoul National University

Existing studies, mostly introduced by the scholars from advanced countries, have not distinguished the differences in nation's operating system between developed and developing countries, and tried to generalize the models regardless of national characteristics. When these models are applied to developing countries, therefore, the policy implications may be misleading. To solve this problem, this paper, firstly, provides a new framework of four types of nation's operating system—capitalistic democracy, socialistic democracy, capitalistic authoritarianism, and socialistic authoritarianism—categorized in terms of the function of market and the mechanism of policy making. This typology proves that East Asian countries such as Korea, rather than other advanced countries, can be a role model for developing countries in their efforts to achieve economic success. Furthermore, this paper demonstrates that the driving force of East Asian economic success cannot be adequately explained by existing theories that are mostly based on exploiting advantages, but by a new paradigm that is based on overcoming disadvantages. This new development model is supported by case studies on Korean companies including POSCO, Samsung Electronics, and Hyundai Motors. The macro perspective of this new theory is also proven by case studies on Korea's economic development patterns of the past decades. Korea's economic development model can provide very useful implications for developing countries' economic achievement.

Key Words: Korean Economy, Korean Economic Development, Economic Development Model, Nation's Operating System, Overcoming Disadvantage

문휘창. 서울대학교 국제대학원
서울시 관악구 관악로 1
Tel_02-880-8518 E-mail_cmoon@snu.ac.kr

박지민. 서울대학교 국제대학원
서울시 관악구 관악로 1
Tel_02-880-8518 E-mail_jimmynparc@gmail.com

윤문연. 서울대학교 국제대학원
서울시 관악구 관악로 1
Tel_02-880-8518 E-mail_wenyanyin2012@gmail.com