

## ‘한국형 개발모형’이 필요한가?\*

정 연 승\*\*

### 논문 초록

한국은 국제개발협력력을 하면서 한국의 개발 경험을 독자적으로 전수하려고 한다. 그러나 해외에서는 한국의 개발 경험을 ‘동아시아 개발 모형’의 일부로 전수한다. 일본을 위시한 한국, 타이완, 싱가포르, 중국의 경제 개발 방식들 간에는 공통점이 많지만, 다른 점들도 있다. 이 논문에서 ‘동아시아 개발 모형’에 포함되지 않은 한국의 개발 경험을 찾고자 한다. 한국은 민간대기업을 앞세워 산업화를 이룩하였는데, 민간대기업을 기업가적인 역량을 축적하여 기계, 전자, 화학 등 기술산업에서 선진국 기업과 대등한 경쟁을 벌이고 있는 점에서 한국은 다른 동아시아 경제와 다르다. 한국의 개발 경험을 온전히 전수하기 위해서는 한국이 어떻게 민간대기업 주도로 개발을 하였고 어떻게 민간대기업이 기업가적인 기업이 되었는가를 이해하여야 한다. 17세기 후반 이래 소농사회 형성, 식민지기 공업화, 한반도에서 냉전의 국제정치적 역학과 한국 정부의 수출촉진, 중화학공업화, 대기업 간의 경쟁 유도, 연구와 개발로 유인 정책 등이 민간대기업의 출현과 성장, 기업가적인 기업으로 변신에 중요하였다.

핵심 주제어: 한국형 개발모형, 동아시아 개발모형, 기업가적 민간대기업

경제학문헌목록 주제분류: O2, O5, P5

투고 일자: 2016. 8. 29. 심사 및 수정 일자: 2016. 9. 22. 게재 확정 일자: 2016. 10. 13.

\* 본 논문은 2016년 2월의 한국개발정책학회와 6월의 국제개발협력학회에서 발표한 논문을 수정한 것으로 두 학회 참석자들과 익명의 두 심사위원께 감사드린다. 이들의 논평으로 논문을 많이 개선할 수 있었음을 밝힌다.

\*\* 한국개도국연구소 소장, e-mail: yschung5102@gmail.com

## I. 들어가는 글

제2차 세계대전 종전 후 일본을 시작으로 한국을 포함한 몇몇 동아시아 경제들은 단기간에 산업화에 성공하여 선진국 수준에 이르렀다. 이는 경제개발 역사상 매우 이례적인 것으로 동아시아 경제들은 국제 사회의 주목을 받았다. 동아시아 경제들의 개발 경험을 바탕으로 태어난 ‘동아시아 개발 모형’은 ‘영미 개발 모형’의 대안으로 부상하였다. ‘영미 개발 모형’의 한 형태인 ‘Washington Consensus’가 1980년대 이후 대체로 2000년까지 풍미하였으나, 특히 2007년의 미국의 금융위기 이후 ‘동아시아 개발 모형’이 다시 주목을 받고 있다. 그러나 한국에서는 한국의 경제개발경험에는 ‘동아시아 개발 모형’에 포함되지 않은 무엇이 있다고 생각하는 경향이 있는 것 같다. 한국은 국제개발협력사업을 하면서 한국의 개발 경험을 강조하고 있다.<sup>1)</sup>

역사적으로 ‘일본 개발 모형’으로 시작하여 ‘동아시아 개발 모형’으로 진화한 것은 ‘영미 개발 모형’과 대조되는 공통적인 것이 일본, 한국, 타이완, 싱가포르, 중국 등의 개발 경험에 있기 때문이다. 그렇다고 동아시아 경제에 속하는 각 경제의 차이가 없는 것은 아니고, 그 차이는 인지되어 왔다. 그러나 한국에서는 한국의 개발 경험과 영미 개발 모형과 차이를 한국과 동아시아 개발 모형과 차이로 혼돈하여 사용하기도 하는 것 같다. 이 논문에서 ‘동아시아 개발 모형’에서 빠진 한국의 개발 경험으로, 개도국에 충분히 의미 있는 시사점을 주는 것이 있는지를 알아보고자 한다.

한국이 민간대기업을 내세워 개발을 이룬 것이 여타 동아시아 경제와 두드러진 차이라는 것은 자주 지적된 사항이다.<sup>2)</sup> 그러나 민간대기업을 통하여 개발을 하였다기 보다는 기업가정신이 왕성한 민간대기업을 양육하여 개발을 한 것이 한국 개발의 특징이라는 것이 이 논문의 주장이다.<sup>3)</sup> 한국 대기업의 성장 초기에는 정부의 지원이 중요하였지만 나중에는 대기업 자체의 역할이 더 중요하였던 것은 한국 정부가 1980년대에 들어선 이후 시장자유화 정책을 꾸준히 추진해나간 것에서 분명히 알 수 있다. 동아시아 경제 중에서 일본 기업을 제외하고는 거의 한국의 기업만이 자동차, 스

1) 이명박 대통령은 2010년 11월 G20 정상회담 기자회견 모두 발언에서 ‘한국형 개발 모델’을 앞으로 제안할 것이라 하였다(김기국, 2011). 그렇지만 그 후에 정부나 학계에서 ‘한국형 개발 모델’을 작성하여 발표하였다는 소식은 없었던 것 같다.

2) 타이완은 공기업과 중소기업, 싱가포르는 외국기업, 중국은 국유기업과 외국과 합작기업이 개발을 주도하였다.

3) 사회주의 국가가 아닌 한 개도국에는 다변화한 대규모 민간 대기업이 일반적으로 존재한다(Amsden, 2001).

마트폰, 가전, 조선, 석유화학 등과 같은 제조업 영역에서 선진국 기업과 대등한 경쟁을 하고 있다.<sup>4) 5) 6)</sup>

경제개발의 성공을 위한 기업 역량의 중요성은 두 말할 나위가 없다. 자본이 절대적으로 부족한 상태에서 산업화를 해야 하는 개도국은 외국서 자금을 들여와 공장을 짓고 제품을 만들어 팔아서 원리금을 갚아야 한다. 외자도입 기업이 원리금 상환에 성공하면 산업화에 진전을 이루지만, 실패하면 개도국 정부는 자국기업의 외채를 떠맡아야 한다. 종종 개도국 정부는 외채를 갚기 위해서 재정을 삭감하거나, 경기침체를 겪던가, 지불유예를 신청하거나 해야 하는데 이는 경제 위기로 전환되기도 한다(원, 2013).

기업가정신을 경제개발과 관련지은 문헌이 여러 있다. Amsden(1989, p. 90)은 일찍이 한국 정부가 경제개발을 하는데 기업가(entrepreneur) 역할을 하였다는 통찰력을 보여주었다. 한국 정부가 일찍부터 선진국이 되겠다는 목표를 세우고 국내외 사정을 고려한 적절한 방법으로 국가 차원에서 자원을 동원하고 조정을 하여 목표를 이루었다는 것이다. 그러나 여기서는 한국 기업이 혁신적인 것에 주안점을 두는 점에서 Amsden(1989)과 다르다. Mazzucato(2013)는 지금과 같이 기술의 진보가 빠른 시대에는 정부가 시장에 개입하여 기업가 역할을 하여야 한다고 하여 주목을 받았다. 그러나 이는 영국을 위시한 선진국 정부에 초점을 맞춘 주장이다. 개도국의 개발과 기업가정신의 연계성에 주목하는 문헌도 있다(Acs and Naude, 2013; Naude 2009, 2013). 이 문헌은 경제개발에서 기업의 창업과 중소기업의 기업가정신에 관한 내용이 주류를 이루어, 대기업과 관련한 기업가정신을 다루는 본 논문과 차이가 있다.

기업가적인 민간대기업을 논의하려면 우선 한국이 민간대기업 위주로 개발을 하게 된 연유를 이해하는 것이 필요하다. 이는 한국 개발에 영향을 미친 역사적, 국제정치적 요인들을 이해하는 일이기도 하다. 한국의 민간대기업이 기업가적인 기업이 된 데

4) 일본 기업을 제외한 이유는 일본 기업들은 2차 대전 이전에 이미 세계적인 기업으로 활동한 경험이 있기 때문이다.

5) 여기서 기업가(entrepreneur)는 불확실한 현실에서 위험을 안고 이윤이 날 기회를 잡는 사업가를 의미한다.

6) 정부의 반대를 무릅쓰고 기업가정신을 발휘하여 기업이 추진하여 성공한 산업으로 반도체산업과 자동차산업을 들 수 있다. 삼성은 정부 고위관계자와 정부 연구기관의 반대에도 불구하고 반도체사업을 추진하였고(신장섭 외, 2006), 현대는 1980년 신군부가 국제비교우위론에 근거하여 국내자동차기업을 외국자동차기업의 조립공장으로 제한하려는 정책에 반기를 들고 독자적인 모델 개발을 지속하여 오늘날의 현대자동차가 있게 하였다(정세영, 2000).

에는 한국 정부의 정책이 기업가적인 데 기인하는데 이는 다시 한국의 국내외 여건과 관련이 깊다.

개도국은 세계적으로 경쟁력 있는 자국 제조업 기업을 가지고 싶지만 어떻게 육성 하는지에 대하여 알지 못하는 것 같다.<sup>7)</sup> 이런 면에서 한국의 기업가적 민간대기업 양성 경험은 다른 동아시아 경제나 선진국들이 경험하지 못하였지만 개발에 중요한 것이라는 면에서 가히 한국 경제개발 경험의 진수라 할 수 있다. 개도국 정부가 운신 할 여지가 많이 줄어든 현 WTO체제 아래에서 자국 기업의 역량을 키우는 것이 과거 보다 더 중요하여졌다.

한국의 개발 특징이 기업가적인(entrepreneurial) 민간대기업을 위주로 개발한 것임을 보이려면, 이것이 타 동아시아 경제와 차별되는 것이라는 것을 입증하고, 민간 대기업 위주로 개발을 하게 된 배경과 민간대기업을 양성한 정책도 규명하여야 한다. 따라서 논문의 구성을 아래와 같이 한다. 다음 절에서 문헌조사를 통하여 ‘동아시아 개발 모형’의 내용과 의미와 역사적 논의 과정을 다룬다. 제3절에서는 한국 경제 개발의 일반적 특징을 살펴보고 제4절에서는 그러한 특징들과 ‘동아시아 개발 모형’과 비교한다. 제5절에서는 제3절의 한국 경제개발 특징 이외에 ‘동아시아 개발 모형’과 다른 한국의 경제개발 특성이 있는지를 찾는다. 제6절은 한국이 대기업집단 위주의 경제개발을 하게 되는 역사적 배경, 제7절은 기업가적 민간대기업을 양성한 정부정책을 논의한다. 끝으로 제8절에서는 앞의 논의를 기반으로 하여 한국의 국제개발협력정책에 대한 정책적 함의를 찾아본다.

## II. ‘동아시아 개발 모형’의 의의

제2차 세계대전 이후 경제개발에서 주목할 만한 성공은 거의 동아시아 지역에 위치한 경제에서 일어났다. 경제개발에 성공한 동아시아 지역의 경제들이 주목을 받고 논란의 대상이 된 데에는 높은 경제성장을 오랜 기간 지속하여 선진국 수준에 도달하였을 뿐 아니라, 2차 세계대전 이전의 선진국과 다른 개발 방식을 통하여 개발에 성공한 데 있다.

동아시아 경제 개발 경험이 기존의 선진국 경험과 다르다는 것이 본격적으로 제기

7) 저자가 몇 년 전에 한국개발원의 KSP(지식공유사업) 사업으로 카자흐스탄을 방문하였을 때 한국이 어떻게 세계 최고 수준의 기업을 가지게 되었는지에 대한 질문을 직접 받은 경험이 있다.

된 것은 일본의 경제개발에 관한 Johnson(1982)의 저서가 발간된 이후이다. 그는 일본이 미국이나 유럽과 같은 자유시장도 아니고 구소련과 같은 계획경제도 아닌 개발국가(development state)로 변신하여 경제개발에 성공한 것으로 보았다. 개발국가는 경제성장과 발전에 지속적인 관심을 가지고 경제개발을 입안하고 실행에 옮기는 능력이 있는 국가를 지칭한다. 개발국가는 선진국과 같은 산업구조를 만들기 위하여 산업정책을 실시한다. 현재의 비교우위에 머무르지 않고 점차적으로 산업 구조를 노동집약적인 제조업에서 자본집약적, 그 다음에는 기술집약적인 산업으로 바꾸어나간다. 이를 위하여 정부는 기업의 생산과 판매, 연구개발을 지원하고 위험부담을 줄여준다.

한국과 대만의 경제개발 성공을 개발국가론으로 설명하는 연구서들이 뒤이어 발간된다. Amsden(1989)과 Woo(1991)는 강조점은 달랐지만 개발국가론적 관점에서 한국의 경제개발을, Wade(1990)는 같은 관점에서 타이완의 경제개발을 설명하였다. Haggard(1990)도 동아시아 국가들과 중남미 국가들의 개발정책을 비교하면서 그 차이를 정부의 역할 차이에 두어서 개발국가론자들과 같은 입장을 취하였다.

일본의 요청과 자금 지원에 의하여 세계은행은 1993년에 동아시아 경제개발에 대한 보고서, 『The East Asian Miracle』을 출간하였다. 이 보고서는 동아시아 경제의 경제개발 뿐 아니라 동남아시아 여러 국가들의 경제개발을 함께 다루었다. 세계은행은 처음으로 경제개발에서 정부의 역할을 인정하여 일본의 입장을 일부 받아들였지만, 동아시아 경제들의 산업정책을 부정하며 개도국이 시장 친화적인 정책을 취할 것을 권고하였다.<sup>8)</sup> Wade(1996)에 의하면 이 보고서는 원래 개도국에서 정부의 경제에 대한 간섭이 필요하다는 일본의 견해와 가깝게 작성되었으나 심의 과정에서 세계은행 제1의 출자국인 미국의 이해와 관점을 반영하여 절충적인 것이 되었다고 한다. 이 당시 미국과 세계은행은 민간 경제발전을 위하여 정부는 시장의 실패를 보완하는 규제 역할에 그치고 상품, 서비스, 자본이 자유롭게 움직이는 세계시장을 이루는 것이 개도국의 개발에 도움이 된다는 입장이었다.

1997년 아시아 금융 위기가 몰아치자 동아시아 경제 개발 방식에 대한 문제가 제기되기도 하였으나, 위기를 겪었던 한국을 위시한 동아시아 국가들이 단기간에 반등하여 높은 경제성장을 이어가자 ‘동아시아 개발 모형’에 대한 의구심은 줄어들었다. 동아시아 외환위기가 가라앉은 2001년에 발행된 세계은행의 『Rethinking the East Asian Miracle』도 1993년 보고서와 같이 동아시아 경제들의 개발 정책에 대하여 모호

8) 이 보고서의 일관성 부족에 관한 비판은 Amsden(1994)에 정리되어 있다.

한 입장을 취하였다. 이 보고서의 공동 편집자인 Yusuf와 Stiglitz는 서로 상반된 주장을 하는데, Yusuf는 동아시아 개발 정책에 문제가 있다는 입장을 취한 반면에 Stiglitz는 동아시아 개발 정책이 대체로 유효하다는 입장을 취하였다.

2006년 세계은행은 노벨상 수상자인 Spence를 위원장으로 하는 Commission on Growth and Development를 구성하였고, 이 위원회는 『Growth Report』를 2008년에 출간하였다. 이 위원회는 1950년 이후 25년 이상 기간에 평균 7%가 넘는 성장을 한 국가들의 사례와 전문가들의 의견을 청취하여 보고서를 작성하였다.<sup>9)</sup> 상기 기준을 통과한 경제들은 보츠와나, 브라질, 홍콩, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 몰타, 오만, 싱가포르, 타이완, 태일랜드의 12개 경제이다.<sup>10)</sup> 이 보고서는 ‘안정화, 민영화, 자유화’를 주장하는 신자유주의는 정부의 역할을 너무 좁게 제한하고 있다며 경제개발을 하는데 활동적이고 실용적인 정부가 필요하다고 한다. 선진국 시장은 재산권, 계약이행, 가격 전달, 매매자 간의 정보 간격 해소를 위한 깊은 제도적 뒷받침이 있어서 작동하는 것인데, 개도국들은 시장을 위한 제도가 미약하므로 정부가 제도의 기능을 대신할 수 있는 역량을 확보하는 것이 개발의 중요한 부분이라는 것이다. 정부의 역할은 정부의 역량과 민간 부문이 성숙하면서 진화하는 것으로 모든 개도국에 적절한 일률적인 정부의 크기와 역할은 없다고 보았다. 이 보고서는 안정적이고 효과적인 정부의 중요성을 강조하여 1993년과 2001년의 세계은행 보고서에 비하여 훨씬 개발국가론의 입장에 동조하고 있다. 이러한 변화는 1980년대 이후 풍미하던 신자유주의의 구조조정 정책이 개도국의 경제개발에 별 다른 성과를 보이지 않고, ‘Washington Consensus’를 충실히 따른 중남미경제는 부진하고 이를 따르지 않은 중국과 인도 경제는 고성장을 실현한 것에 영향을 받은 결과다.

2007년 미국 발 세계 금융위기와 중국과 인도, 브라질의 경제 발전은 개발국가론적 경제개발에 대한 국제개발기구들의 입장을 바꾸게 하였다. OECD(2013), ILO(2014), UN(2015, 2016)은 전부 세계금융위기가 금융시장의 시장실패에서 연유한 것으로 보고 정부의 금융시장 규제 강화와 개도국의 산업정책 필요성과 효과적인 실행 방법을 논의하고 있다.<sup>11)</sup> 개도국이 전략적으로 산업화를 추진해야 하는 것과 이

9) 이는 회귀분석을 하여 경제성장률을 결정하는 요인을 찾는 방법보다 경제개발에 성공한 사례 연구가 개도국에 더 의미 있는 시사점을 줄 것이라는 연구진의 결정이 있었다는 것을 의미한다.

10) 이 중에 보고서 작성 당시까지 선진국 대열에 들어선 경제는 동아시아에 위치한 일본, 한국, 타이완, 홍콩, 싱가포르와 지중해의 작은 섬 국가인 몰타뿐이다.

11) 이들의 연구에 영국, 독일, 미국 등 현재의 선진국들이 개발 당시에 국내시장을 보호하고 산업 정책을 실시한 역사적 사실을 들추어낸 Chang(2002)의 연구가 일조를 한 것은 분명하다.

를 달성하기 위하여 정부 역량을 강화하여야 한다는 것에 점차 많은 전문가들이 합의를 이루어 가고 있는 것으로 보인다.

개발 모형 자체에 대한 부정적인 견해도 있다. 사토우(2013)는 ‘개발 연구의 보편성과 특수성’이라는 논문에서 ‘일본형 개발 모형’이 존재하지 않는 이유가 개발 연구가 형식지와 대비되는 실천지에 관한 것이기 때문이라고 한다. 실천지는 통합적, 체험적, 개별 문맥적이라 보편적으로 적용할 수 있는 모형을 만들 수가 없다는 것이다. 실천지는 현장의 문제 해결에 도움이 되는 것을 기준으로 하여 형성되고, 형식지는 근대과학이 지향하는 보편성, 논리성, 객관성의 성질을 가지는 지식을 지칭한다. 그러나 ‘일본형 개발 모형’은 ‘동아시아 개발 모형’으로 흡수되어 논의되고 있을 뿐 없는 것이 아니다. 사토우(2013)의 주장에 타당성이 없는 것은 아니지만 지나친 주장이라 하겠다.

### Ⅲ. 한국 경제개발의 일반적 특징

‘한국형 개발 모형’의 내용에 관하여 논의하기에 앞서 ‘한국형 개발 모형’이 뜻하는 바에 대한 논의가 필요하다. ‘동아시아 개발 모형’에 관한 논의에 비추어 볼 때 ‘한국형 개발 모형’은 개도국이 따라야 할 개발 방법과 주요 제도 및 정책에 관한 것이지, 개도국이 발전 단계에 따라 어느 부문에 어느 정도의 자금과 자원을 어떤 순서로 하라고 하는 구체적인 프로그램은 아닐 것이다. 현재 경제학이 경제개발을 이해하는 수준이 모든 개도국에 일률적으로 적용되는 구체적인 개발프로그램을 제시할 수준에 도달해 있지 않다(Commission on Growth and Development, 2008).

‘한국형 개발 모형’의 논의는 한국이 어떠한 방법으로 경제개발을 하였는가가 주요 내용이 되고 이는 결국 다른 개도국과 비교하여 한국의 경제개발 방법상의 특징이 무엇인지에 관한 것이 된다. 따라서 여기서는 첫 번째 단계로 한국의 경제개발 방법상의 특징을 정리한다.

한국 경제 개발 방법의 주요한 특징으로 우선적으로 꼽히는 것이 정부가 경제개발을 주도하였다는 것이다. 정부가 발전시킬 산업과 이를 위하여 필요한 자금, 인력과 기술 확보 방안 등을 포괄하는 5개년 개발 계획을 순차적으로 수립하고 이의 달성을 위하여 행정력을 총동원한 것은 잘 알려진 사실이다. 한국은 동아시아 국가 중에서 가장 정부의 간섭이 컸다. 북한의 무력 위협에 대한 대응인 측면이 크지만 중화학공업화 추진과 기업의 재무위기를 해결하기 위하여 기업 사채를 동결한 8.3 조치는 한

국 정부의 매우 적극적인 개입 사례로 들 수 있을 것이다.

기업을 정부의 의지대로 끌고 가기 위하여 한국 정부는 매우 강력한 권한을 확보하였는데 이는 한국 경제개발의 다른 특징이다. 한국 정부는 정책 자금, 금융, 외환, 기술 도입, 조세, 수입, 관세 등을 결정할 권한을 확보하고 기업을 정부가 원하는 대로 이끌어갔다. 특히 정부가 은행을 소유하고 기업의 자금 수요를 적극적으로 뒷받침하여, 은행 빚이 많게 된 기업들이 정부의 방침에 거스르기 어려웠다(Woo, 1991). 많은 개도국들의 정부와 달리 한국 정부는 기업가와 지주와 같은 기득권 세력에 독립적이었다.<sup>12)</sup> 일제 식민지기와 한국전쟁을 거치면서 기득권 계층이 사라진 것이 중요했다.

강력한 권한을 가진 정부가 있다고 경제개발이 성공하는 것은 아닐 것이다. 오히려 파괴적인 정부가 될 수 있다. 한국은 효율적인 관료체제를 구축하였다. 이는 공정한 시험제도에 의하여 관료를 선발하고 업적에 의한 승진제도를 확립하였기 때문이다. 이는 다시 유교 전통과 일제 식민지기의 엄격한 관료체제 경험, 미국의 기술 관료제의 영향과 정치지도자의 의지에 의하여 이루어진 것이라 하겠다.<sup>13)</sup>

관료체제에서 한국의 특징은 권위주의 체제 아래에서 운영되었다는 데 있다. 권위주의는 조선과 식민지기의 역사적 산물이기도 하였지만 북한의 무력 위협도 영향을 미쳤다. 권위주의적 한국 정부는 일단 정부 수뇌부가 목표를 정하면, 관료가 목표 달성을 위한 전반적인 계획을 수립하고 기업가들은 그에 따라 사업 계획을 세우고 추진하였다. 목표가 과도한 것이라 해도 관료와 기업인은 목표 달성을 해야만 하는 것으로 인식하였다. 개발 초기 한국에서 대다수 기업의 역량에 비하여 정부의 역량이 앞서 있어서 나타난 결과이기도 하다.<sup>14)</sup>

정부가 직접 나서서 경제개발을 추진하면 여러 장점이 있으나 정부 실패가 나타날 가능성이 크다. 시장 결과보다 관료의 판단으로 자원을 배분하면 부패, 도덕적 해이 등이 생긴다. 다른 국가에 비하여 정부 간섭의 부작용이 적은 것도 한국 경제개발의 특징이다. 한국 정부는 기업을 매우 효율적으로 지원하였다(Amsden, 1989, p. 162). 한국 정부는 지원을 하는 대가로 기업에 성과를 요구하여 정부의 지원금이

12) 문헌에 의하면 정부가 성공적으로 개입을 하려면 기업이나 지주와 같은 이익집단으로부터 독립성을 유지할 수 있어야 하는 동시에 기업의 사정을 잘 파악하기 위해서 기업세계 내에 각인되어(embedded) 있어야 하는데 한국 정부는 그랬다(Evans, 1992).

13) 박정희 정부가 실제로 어떻게 관료들과 경제부처를 운용하였는가는 Kim (2011)에서 볼 수 있다.

14) 정부 수뇌부의 결정이 정부지도자 임의로 이루어진 것은 아니었다. 관계와 기업계와 학계 등의 의견이 참고 되었지만 결정은 정치지도자가 하였다는 의미이다.

허투루 쓰이는 것을 방지하였다. 수출 실적과 같은 객관적 성과에 비례하여 기업을 지원한 것은 잘 알려진 사실이다.

한국은 개발 추진으로 인한 막대한 경상수지 적자폭을 줄이기 위하여 수출 주도 성장정책을 펼쳤으며, 이것은 다른 여러 이점을 주었다. 수출은 기업을 단련하는 과정 이면서 외국기업과 외국시장을 알게 하는 창구였다. 해외시장은 기업 성장의 한계를 없애서 고도의 성장을 가능하게 하였다.

새로운 산업 분야에서 기업이 이윤을 내고 장기적인 경쟁력을 확보하게 하기 위하여 정부는 기업을 간접적으로도 지원하였다. 그중 중요한 것으로 사회간접자본 투자, 공단의 건설, 기술 인력의 공급, 국내시장 보호, 과당 경쟁 방지를 위한 기술 도입 기업 수의 제한, 경쟁력 유지를 위한 노동 임금의 급격한 상승 억제, 해외시장 개척 지원, 기술 투자 장려 등을 들 수 있다. 이러한 지원을 통해 정부는 생산적인 활동으로 인한 이득이 비생산적인 활동, 즉 지대추구나 지하경제 활동으로 인한 이득보다 크게 하였다.

정부는 산업구조 고도화를 급하게 추진하였지만 기업들이 기술 수준이 낮고 자본이 적게 드는 부문부터 높은 부문으로 단계적으로 밟아 가도록 하였다. 일례로 정부는 기업으로 하여금 처음에는 외국산 의류제품을 대체하게 하였고, 그 다음에는 의류제품의 원자재가 되는 외국산 직물을, 그 다음에는 직물의 원자재가 되는 외국산 면사와 합성사를, 최종적으로 합성사의 원료가 되는 외국산 석유화학제품을 대체하게 하였다(오원철, 1999, p. 93). 이러한 단계적 수입대체전략은 관료와 기업 경영진이 산업과 기술을 이해하고 있었다는 것을 의미한다.

빠른 성장을 위해 정부는 기업들이 해외 시장에서 평가받는 신용 이상의 자금을 조달할 수 있도록 공공금융기관이 기업의 보증을 서게 하였다. IMF 위기를 겪기 전까지 한국 기업의 부채비율이 다른 국가의 기업보다 훨씬 높았다(Amsden, 2001, pp. 252-5). 기업의 투자 활성화를 위하여 위험에도 불구하고 기업이 국내외 외부 자금을 많이 이용할 수 있는 길을 정부가 허용한 것이다.

정부의 개발과 금융지원 정책에 의하여 한국의 경제개발 과정에 재벌이라고 불리는 대기업집단이 형성되었다. 국민들의 재벌에 대한 반감이 컸던 것이 사실이지만 재벌 기업이 일본 소비재가 국내시장에 범람하는 것을 막아줄 것을 기대한 것도 사실이다. 일본과 경상수지 적자가 늘어가는 현실에서 일본 기업의 경쟁력을 쫓아가는 데는 재벌기업이 가장 나을 것으로 보였다.

한국 정부가 기업을 좌지우지할 수 있었던 것은 기업의 이익당사자들인 대주주, 소

액주주, 노동자 등을 각종 제도를 통하여 통제할 수 있었기 때문이다. 간접 금융 위주의 자금 조달, 소액 주주의 권한이 별로 없는 기업 금융 시스템, 계열사를 통한 투자 허용, 생애고용, 임시직, 기업노동조합, 하도급 체제 등의 제도가 그것들이다(김현중, 2012).

여러 부작용에도 불구하고 한국은 권위주의 정부를 가지고 있어서 경기가 과열하면 안정화정책과 기업의 구조조정을 강력하게 추진할 수 있었고 국내외 사정에 따라 경제정책을 과감하게 변경할 수 있었다. 1960년대 말에 기업 구조조정 정책이, 1970년대 전반에는 중화학공업화 정책이, 1970년대 말에서 1980년 전반까지 안정화와 기업 구조조정 정책이 있었다. 1973년과 1979년의 석유 위기와 1997년 IMF 위기 때 한국 정부는 다른 국가에 비하여 대체로 잘 대처하였다. 이는 각 위기 이후 한국 경제의 반등을 다른 국가와 비교하면 쉽게 알 수 있다.

노동조합을 탄압하여 노동자들의 인권이 노동 현장에서 무시당하는 경향이 있었지만 해고를 어렵게 하여 노동자의 생활이 불안정하게 되는 것을 막았다. 저소득층을 위한 사회복지 지출을 하지 않는 대신에 일자리를 창출하여 국민 스스로 경제 문제를 해결하도록 하였다. 개발연대의 높은 경제성장은 늘어나는 취업연령 인구를 흡수하고 노동자의 실질 임금을 빠르게 증가시켰다. 한국 정부는 노동 뿐 아니라 자본도 통제하였다. 은행 대출 통제와 세무감사와 정보기관의 감시는 기업이 정부의 의도와 국민 정서에 반하는 일을 하기 어렵게 하였다.

#### IV. 한국 경제개발의 독창성 평가

한국의 경제개발 방법이 독특한 가는 세계 산업화의 역사를 살펴봄으로써 가늠할 수 있다. Gerschenkron(1962)에 의하면 처음에 산업혁명을 일으킨 국가와 그 이후에 산업혁명을 이룬 국가 간에 산업화 과정이 다르다. 최초로 산업혁명이 발생한 영국은 정부의 개입 없이 기업에 의해 산업화가 이루어졌으나, 그 이후에 산업화를 이룬 프랑스, 독일, 이탈리아 등지에서는 정부의 지원을 받은 산업은행이 장기 산업 자금을 공급하여 산업화를 이끌었다. 그 보다 더 늦은 러시아와 일본에서는 자본의 희귀성으로 은행이 자금을 모을 수 없어서 정부가 과세를 통해 소비를 투자로 바꾸었다. 산업화를 위해서는 제철소와 같은 큰 규모의 공장이 필요한데 큰 공장을 짓기 위해서는 대규모의 자금이 장기간 필요하다. 유럽의 후발산업화는 유럽 이후 산업화에도 그랬지만 군사력 증강의 필요에 의하여 추진되는 경우가 많았다.

유럽은 영국을 추격하는데 제2차 산업혁명이라고 부르는 기술 변화의 예외적인 파도를 타고 산업화하였다. 미국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스웨덴, 스위스, 벨기에, 노르웨이, 네덜란드 모두 기존에 없던 새로운 제품을 만들어 내면서 산업화를 이루었다(Amsden, 2001, p. 7).

러시아와 비슷한 시기에 산업화를 시작한 일본은 유럽 국가와 다른 방법으로 산업화를 하여 후발 산업화 모형의 개척자가 되었다(전계서, p. 7).<sup>15)</sup> 일본은 새로운 제품의 발명 없이 기존 제품인 실크제품, 다음에는 면제품을 생산하는 방법을 혁신하여 산업화의 궤도 진입에 성공한다. 한국도 새로운 종류의 제품 개발 없이 기술도입과 개선을 통하여 경쟁력을 확보하는 방법으로 개발을 추진하였으므로 개발 정책이 일본과 유사한 점이 많다. 따라서 일본의 경제개발경험과 비교가 한국 경제개발의 독창성 평가의 중추를 이룬다.

독자 기술이 없는 제조업 투자는 높은 파산율과 낮은 이윤율이 지배적이어서 상대적으로 매력이 없고, 이는 불건전한 금융 습관, 투기, 부정, 사기 등을 부추긴다(전계서, p. 98). 기술 부족을 보완하기 위하여 일본은 정부가 적극 개입하면서도 정부 실패를 줄이는 비정통적이고 독창적인 경제 유인책을 고안한다.<sup>16)</sup> 이 유인책의 가장 큰 특성은 정부 지원을 받은 기업은 반드시 모종의 성과를 보여야 하는 데 있다. 1차 산업 부문으로부터 자원을 제조업으로 끌어내려면 제조업에서 이윤이 생겨야 하는데, 이를 위하여 정부는 보조금을 지불하였다. 대신에 기업은 정부가 요구하는 경쟁력을 강화하는 조치를 하여야 했다. 이러한 상호적 통제 기제(reciprocal control mechanism)는 정부 간섭으로 인한 비효율성과 부패를 집합적 힘으로 변모시켰다(전계서, p. 8). 한국도 기업을 지원하는데 상호적 통제기제를 사용하였다.

일본 정부는 1차 세계대전 종전 후의 경기침체와 세계적인 경제 불황이 찾아 온 1920년대와 30년대에 기업의 어려움을 완화하기 위하여 산업합리화 정책을 역사상 최초로 시도하고, 이어서 만주사변과 중일전쟁 및 태평양전쟁 수행을 위한 중공업을 육성한다. 이런 과정에서 일본 경제개발의 특징을 나타내는 여러 정책들이 시행된다. 선택적 금융 지원, 특정 세금 감면, 투자 조정의 관리, 균등한 생산 할당, 상업화와 제품 판매를 위한 정부 지원, 사양화산업에 대한 지원, 하청시스템, 행정지도, 생애 고용과 연공서열 임금제, 선단식 경영, 외환예산 편성과 외환집중제 등이 그것들이다

15) 러시아는 1917년 공산 혁명이 발생하여 비공산국가와 다른 길로 산업화를 진행하여 간다.

16) 일본의 기술도입에 관한 정책은 나중에 일본의 산업정책의 특징이 된다(Johnson, 1982, pp. 16-7).

(Johnson, 1982, p. 311; Ohno, 2006, p. 140).<sup>17)</sup> 일본이 실시하였던 정책의 면면이 우리에게 익숙하다. 한국도 그와 같은 정책들을 행하였기 때문이다.

한국을 비롯한 동아시아 국가들은 먼저 국민들의 교육 수준을 높였고 그 이후에 경제개발에 성공하였다. 이는 역사적으로 새로운 것으로 일본이 선구적으로 시행하였다. 일본은 열정적으로 보편적인 초등교육을 실시하고, 개도국으로서는 예외적으로 1877년에 공대를 설립하는 등 최고 수준의 대학 교육 시스템을 확립하여, 외국기술 흡수를 위한 투자를 충분히 하지 않은 다른 개도국들과 대비된다(Amsden, 2001, p. 61).

한국이 오늘날 선진국 경제와 경쟁을 하는데 중요한 역할을 한 대기업집단도 그 원형을 전진 일본의 자이바쯔에서 찾아볼 수 있다. 선진 기술을 흡수하고 새로운 사업에 진출하기 위해서는 대기업이 필요한 데 개도국에서 현대적인 대기업을 형성하기 어렵다. 가족 기업으로 시작한 기업이 기업 운영권을 타인에게 넘기기 어렵기 때문이다. 일본의 자이바쯔는 장기적인 이윤 증대를 추구하고, 유연하고 진취적이며 최고 경영 자리를 가족 이외 종업원에게 내 놓아서 가족기업의 단점을 최소화한 최초 기업 형태 중의 하나이다(전계서, p. 192).

일본은 개발을 시작한 이후 상당 기간 경상수지 적자가 발생하여 수출이 기대되는 수입대체산업에 장기자본을 배분하는 정책을 취하였다. 수출은 수입대체정책의 필수 불가결한 부분이다(전계서, p. 161). 일본에서 수입대체와 수출 행위의 연계는 메이지 유신 후 바로 시작되었다(전계서, p. 174). 보호된 국내시장에서 얻은 높은 이윤을 수출을 위해 필요한 학습과 규모의 경제를 실현하는데 사용하라는 것이다(전계서, p. 188). 수출촉진정책도 일본에서 시작하였다. Cumings(1997, p. 231)에 의하면 1929년에 해외에서 잘 팔리는 상품을 선택해 성장을 촉진하자는 보고서가 나왔고, 이로 인하여 1930년에 수출보상법과 그 밖의 수출산업 지원조치들이 뒤따라 나오게 되었다. 한국이 수출촉진정책을 강하게 밀어붙인 것이 잘 알려진 사실이다.

이 외에도 한국에서 시작한 것으로 알려진 제도들도 일본에서 시작한 것들이 있다. 한국의 대통령 주재로 열렸던 월별 수출촉진확대회의와 유사한 것이 일본에 있었다. 일본 통산성은 1950년대 중반에 수상, 통산상, 대장상, 농업상, 일본은행 총재, 수출입은행 총재와 여러 명의 주요 기업지도자들로 구성되는 최고 수출위원회를 결성하

17) 일본의 일부 정책은 1920년대와 30년대의 독일의 정책에서 영향을 받은 것으로 보인다(강상중 외, 2010, p. 168).

였다. 이 위원회의 기능은 다음 해의 수출 목표를 정하고 정부의 최고 수준에서 모든 수단을 동원하여 수출을 촉진하여야 한다는 것을 홍보하는데 있었다. 일본의 경우 미국의 반대로 직접적인 수출 보조금을 주는 대신 세금을 감면하여 주었다(Amsden, 2001, p. 176).

개발자금을 일반 예산 외 자금으로 조성하여 국회의 인준 없이 정부 관료들이 산업 정책을 보다 강력히 실시할 수 있었던 한국 정부의 회계 제도도 일본의 재정 회계 시스템을 따른 것으로 보인다(繪所秀紀, 2002, p. 133).

2차 대전 종전 후 제3세계 국가들 도처에서 식민지국가로부터 독립, 민족주의, 사회주의, 케인스주의와 개발주의가 사람들의 관심을 끌었다. 이러한 사조에 맞추어 1950년대 후반과 1960년대 전반에 타일랜드, 말레이시아, 인도네시아, 타이완, 인도, 터키, 브라질, 칠레, 멕시코, 중국, 한국 등에서 산업화를 추진하였고 일본이 시작한 상호통제기제 방식을 도입하였다(Amsden, 2001, pp. 8-13).

보다 구체적인 정책사례를 보면, 타일랜드는 1960년 산업투자진흥법을 만들고 투자위원회를 발족시킨다. 투자위원회는 기업들에 감세, 관세 인하, 정책 금리와 진입 제한, 외국기업에는 토지구입과 같은 특별 혜택을 지원하는 대신에 수출 목표, 국내 부품 사용, 부채비율 상한, 최저 국내자본 비율, 최저 공장 규모, 투자 계획 기일 준수, 제품 품질 기준, 환경 규제 등을 지킬 것을 기업에 요구하였다. 특히 해외대기업의 경우에는 정부 지원에 대한 대가로 국내 직원의 채용을 요구하여 기술이전을 촉구하였다. 투자위원회 자체 조사에 의하면 1990년까지 공기업과 사기업, 국내기업과 외국기업을 망라하여 중요한 제조업 프로젝트의 90%에 해당하는 경우에 투자위원회가 간여한 것으로 나타났다(Amsden, 2007, p. 137). 일본 이외에 한국과 같은 방법으로 산업화를 한 국가도 상당수 있었던 것이 역사적 사실이다.<sup>18)</sup>

한국이 경제개발에서 일본을 벤치마크로 삼은 것은 자연스러운 일이다. 일본은 산업화에 성공한 국가였고 북대서양 국가들에 비하여 한국과 정치적, 사회적, 문화적으로 비슷한 국가로 인식되었으므로 일본이 성공할 수 있는 방법이면 한국에도 통할 것이라고 생각되었다.

18) 그러나 동남아 정부들은 일본, 한국, 타이완, 싱가포르 정부에 비하여 기업에 대한 요구가 덜 엄격한 것으로 알려져 있다(Akyuz et al., p. 7).

## V. ‘한국형 개발 모형’의 진수

한국이 경제개발을 하면서 수립한 제도와 정책의 주요 부분이 일본이 이미 시행했을 뿐 아니라 다른 국가들도 1960년대에 실행하였다는 것을 앞절에서 보았다. 그렇지만 한국이 일본에 비하여 단기간에 산업화를 이루고, 다른 개도국에 비하여 경제개발에 월등히 성공한 사실을 앞의 한국 경제개발의 특징은 설명하지 못하고 있다.

한국 정부가 기업가정신이 왕성한 민간대기업을 양성한 것이 한국 경제개발의 월등한 성공의 비결이고, ‘한국형 개발 모형’의 진수라는 것을 여기서 보이고자 한다.

동아시아 경제개발의 공통점과 차이점을 찾는 노력이 많이 있어서 이제는 일본, 한국, 타이완과 싱가포르 간의 공통점과 차이점이 잘 알려져 있다.<sup>19)</sup> 싱가포르는 도시국가로 국내시장이 작아서 자국기업에 의한 수입대체산업화를 할 수 없었으므로 외국기업의 유치를 통하여 경제개발을 추진하였다. 싱가포르는 노동력의 고급화를 통하여 고기술 외국기업을 유치하여 산업의 고도화를 이끈 점에서 다른 개도국과 구별된다(Haggard, 1990).

명치유신 이후 시작된 일본의 경제개발에서 정부가 주도적 역할을 하였지만 제국주의가 풍미하던 시기에 오랜 기간에 걸쳐 이루어졌다. 일본은 산업화를 이루는 과정에 세계 1차 대전과 2차 대전이라는 세계사적 사건의 영향을 받았다. 1차 대전으로 수에즈 운하 동쪽의 아시아 시장으로 진출할 기회가 주어졌고, 2차 대전 전쟁 준비와 수행을 위한 군수산업 발전이 있었다. 한국과 만주, 타이완 등의 식민지를 이용할 수 있었던 것도 전후 개도국의 경험과 다르다. 일본은 2차 대전 종전 이전에 이미 높은 수준의 산업화에 도달하였다. 전후에 일본 정부는 수입을 제한하고 세금 감면 등의 유인을 제공하여 일본 기업의 경쟁력을 육성하는 정책을 시행하지만 이미 일본 기업들은 상당 수준에 이른 상태에 있었고 국내시장의 규모가 커서 성장에 유리하였다. 일본은 한국과 같은 수준의 정부 주도 산업화를 추진할 필요가 없었다. 전후 일본 경제의 부흥에 정부 산업정책의 효과가 크지 않았다는 견해도 상당히 있다(Ohno, 2006).

한국과 타이완의 가장 큰 차이는 한국은 민간 대기업을 주축으로 개발을 추진한 반면에 타이완은 공기업을 육성한 데 있다. 쑨원 사상의 승계를 정권의 정통성으로 삼

19) 홍콩은 제한된 기간에 영국 식민지로 있는 역사적인 조건으로 행정부는 있었지만 적극적인 개발 정책을 취하기보다는 경제 활동의 자유를 최대한 보장하는 정책을 취하여서 개발에 성공한 경제라 ‘동아시아 개발 모형’ 경제에서 제외한다.

은 자유중국으로서의 민간기업보다 공기업을 통한 경제개발은 당연한 것이었다. 아울러 대륙에서 넘어 온 국민당은 타이완의 토착 중국인들이 경제를 지배하는 것을 원하지 않아서 민간 대기업의 성장을 경계한 면도 있다. 한국은 일본처럼 국내 기업과 경쟁할 우려가 있는 해외자본의 진출을 막았으나 타이완은 안보적인 측면에서 해외 대기업의 진출을 한국보다 환영하였다(Wade, 1990).<sup>20)</sup>

최근에는 중국의 경제개발 성공으로 중국을 한국과 타이완 등의 개발 경험과 비교하기도 한다. 중국의 놀라운 경제성장이 동아시아 지역의 일본, 한국과 타이완을 연상시키지만 실제로는 다른 동아시아 지역 경제의 성장과 다른 면이 크다. 중국은 19세기 후반부터 산업화를 하여왔는데 1931년 만주사변 이전에는 시장경제를 유지하고 민간 부문이 주도를 하였으나 그 이후부터 1978년 개방과 개혁이 있기까지는 전쟁 수행과 준비를 위해 군수산업을 우선시하고 국유기업을 통해 중화학공업 분야에 투자를 집중하였다. 1978년 개혁 당시 중국은 산업은 있었으나 계획경제의 경직성과 비효율성 및 기술의 후진성으로 산업의 생산성이 낮은 것이 문제였다. 1978년 개혁 이후 중국 정책의 기본 방침은 사회주의 경제와 국유경제 부문을 줄이고 시장 경제와 민간경제를 늘리는 데 있다. 자급자족 경제 목표를 버리고 비교우위가 있는 부문으로 생산을 유도하는 한편, 해외 기술과 자본을 도입하여 비교우위 부문을 늘리고 고도화 하여 갔다. 중국은 해외투자를 한국보다 적극 활용한 면에서도 차이가 있다(Brandt et al., 2016). 중국은 군수산업과 같이 국가에 필수적이라고 인식하는 부문은 국유기업을 유지하고 있다.

중국은 농업의 개혁을 우선하였는데 1978년 개혁 이후 개별 농가가 책임을 지고 농사를 짓게 되었고 지역주민이 공동으로 소유하는 향진기업(TVEs, township and village enterprises)이 출현하였다. 사기업이 공식적으로 인정된 것은 1988년이요 법이 정한 태두리 내에서지만 사유재산권이 인정된 것이 1999년이다(Dorn, 2016, p. 18, 21). 최근에는 민간 부문이 차지하는 비중이 차츰 커져서 60% 이상을 차지하고 있으나 아직 공공 부문이 차지하는 비중이 상당하다.<sup>21) 22)</sup>

20) 타이완은 1971년 UN안전보장이사 자리를 중국에 내줄 수밖에 없었으며 미국과 상호방위조약은 1979년 중국과 미국의 외교관계 수립으로 폐기되었다.

21) 국유기업의 산업 생산액 비중이 1978년 77%였으나 1996년 33%로 줄어들었고, 2002년의 민간 부문 비중은 61.5%이고 공공 부문은 비중은 38.5%이다(Dorn, 2016, pp. 23-4).

22) 중국은 1978년 개혁 이전에 세 번의 산업 발전을 경험한다. 첫째는 19세기 후반에 일어난 양무운동 기간이고, 둘째는 1920년대 10년간 민국 시절 산업부흥이고, 셋째는 한국전쟁 이후 소련의 지원으로 생긴 동북부 지역의 군사중공업이다(원테권, 2013, pp. 31-47).

사실 동아시아 기업들은 기업가정신이 다른 국가에 비하여 왕성하다고 할 수 있다. 동아시아 경제의 기업들이 선진국과 개도국을 포함한 다른 국가들의 기업에 비하여 빠른 성장세를 보인 것이 그 증거가 될 수 있다. Richter(2000)는 동아시아 기업들이 위험을 무릅쓰고 새로운 산업에 뛰어든 것이 동아시아 기업들의 성공의 중심에 있다는 것에 넓은 합의가 있다고 한다.<sup>23)</sup>

그러나 한국 기업은 동아시아 기업 중에서 가장 기업가정신이 투철하였을 뿐 아니라 다른 동아시아 국가 기업과 질적으로 구분이 된다고 할 수 있다. 이는 Fortune사에서 매년 발표하는 Global 500의 국가별 기업을 보면 알 수 있다. Global 500은 수입기준으로 세계에서 가장 큰 기업 500개를 매년 순위 별로 소개한다. <표 1>은 2014년 실적에 의거한 2015년 순위로, 500대 기업에 드는 국가별 기업 숫자가 미국이 129개, 중국이 91개, 일본이 54개, 프랑스가 31개, 독일과 영국이 같이 29개 그 다음으로 7위인 한국이 17개인 것을 보여준다. 그런데 선진국과 개도국을 망라하고 세계적인 규모의 대기업들 중 상당수가 은행이나 보험 등의 금융기관이나 석유와 가스를 포함한 광물채굴기업, 석유정제기업, 유통기업이다. 이런 산업에 속한 기업은 대규모 광물자원을 소유 내지 선점하였거나 국가의 경제규모와 동반하여 성장하는 산업에 기반을 둔 기업들이다. 광물자원이 없는 개도국이 산업화에 성공하여 가질 수 있는 대기업은 자동차, 전자, 화학, 기계 부문의 기술기업(technology firm)이 주를 이룬다. 이들 부문의 기술기업에 한하여 보면 한국은 7개로 미국의 25개, 일본의 19개, 중국의 16개, 독일의 9개 다음으로 세계 5위의 국가가 되고 앞선 국가와 차이도 줄어든다. 한국 다음으로 프랑스가 6개, 타이완이 5개, 영국이 4개, 네덜란드와 스위스가 3개 기업을 소유하고 있다. 기술대기업이 새로운 기술 개발을 이끌어 가므로, 기술기업의 500대 기업수가 전 부문에 걸친 500대 기업수보다 각 국가의 현재와 미래의 경쟁력을 더 잘 나타낸다.<sup>24)</sup>

한국의 경제개발 특징을 단순히 민간 대기업이 주도한 것으로 보는 것은 한국 경제개발의 진면목을 보지 못한 것이다. 한국의 대기업은 가장 성장이 빠르고 이윤율이 높고, 따라서 경쟁적인 기술산업 부문에 진출하여 국제적인 성공을 거두었다. 개도국

23) Richter(2000)는 Cheah(1999), Haley et al.(1998), So and Chiu(1995), Richter and Teramoto(1995)를 관련 문헌으로 제시하고 있는데 한국 관련 문헌은 빠져있다. 한국 기업의 기업가정신에 관한 연구가 해외에 덜 알려진 결과일 수 있다.

24) IT서비스 기업이 앞으로 경제성장에 중요하여 질 것이지만 Global 500에는 아직 잘 나타나지 않고 있다.

이 진출하기 어렵고 선진국도 선두 자리를 유지하기 어려운 기술산업 부문에서 한국의 대기업이 세계적인 경쟁력을 가질 수 있다는 것은 한국 대기업의 기업가정신이 왕성하지 않고는 불가능한 일이다. 한국의 대기업이 기업가정신이 왕성한 것은 한국 정부가 기업가적인 정부였기에 가능한 일이다.

〈표 1〉 세계 500대 기업 국가별 기업 총수와 기술기업 수

순위	국가	순위	국가	순위	국가	순위	국가
1	미국(129/25)	6	영국(29/4)	11	이탈리아(9/1)	16	호주(7/0)
2	중국(91/16)	7	한국(17/7)	12	대만(8/5)	17	러시아(5/0)
3	일본(54/19)	8	네덜란드(13/3)	13	스페인(8/0)	18	홍콩(5/0)
4	프랑스(31/6)	9	스위스(12/3)	14	인도(7/1)	19	스웨덴(3/2)
5	독일(29/9)	10	캐나다(11/2)	15	브라질(7/0)	20	멕시코(3/0)

주: 국가 명 다음의 괄호 안의 수자는 처음 것은 전 산업 부문에 걸쳐 500대 기업에 속하는 기업의 숫자이고, 다음 것은 자동차, 전자, 화학, 기계 부문의 기업 수이다.

자료: Global 500, Fortune.

〈표 2〉 Global 500 한국 기술기업<sup>25)</sup>

순위	기업	순위	기업	순위	기업
13	Samsung Electronics	99	Hyundai Motor	175	LG Electronics
210	Hyundai Heavy Industries	242	Kia Motors	347	Hyundai Mobis
473	LG Display				

자료: 상기표와 동일.

〈표 3〉 Global 500 대만 기술기업

순위	기업	순위	기업	순위	기업
31	Hon Hai Precision Industry	355	Pegatron	389	Quanta Computer
423	Compal Electronics	472	Taiwan Semiconductor		

자료: 상기표와 동일.

25) 기술기업인 SK하이닉스를 자회사로 가진 SK홀딩스는 Global 500에 포함되었으나 에너지사업이 주사업으로 되어 있어서 기술기업에 포함하지 않았다.

〈표 4〉 Global 500 중국 기술기업

순위	기업	순위	기업	순위	기업
60	SAIC Motor	107	China FAW Group	144	China North Industries
159	Aviation Industry Corp. of China	207	Beijing Automotive Group	228	Huawei Investment & Holdings
231	Lenovo Group	247	Amer International Group	265	ChemChina
276	Sinopharm	288	Sinomach	362	Guangzhou Automotive Industry Group
366	China Electronics	371	China Shipbuilding Industry	437	China Aerospace Science & Technology
477	Zhejiang Geely Holding Group				

자료: 상기표와 동일.

〈표 3〉이 보여주는 것과 같이 타이완도 한국과 같이 기술기업을 상대적으로 많이 보유하고 있다. 그러나 타이완의 기술기업은 모두 전자산업에 속하여 전자와 자동차, 기계산업 부문에 고루 성공한 한국 기업(〈표 2〉)과 비교된다. 아울러 한국 기업은 자체 브랜드를 가진 제품을 만들고 타이완 기업은 미국 등 외국기업의 브랜드를 위해 제품을 만드는 차이가 있다. 삼성과 LG는 자체 브랜드의 스마트폰을 제조하는 반면에 타이완의 Hon Hai Precision Industry는 미국의 Apple사에 아이폰을 제조하여 납품하고 있다. 반도체와 TV도 마찬가지이다. 타이완 기업은 PC와 노트북 등에서 자체 브랜드로 생산하고 있을 뿐이다.

중국의 경우 자동차산업에 5개, 전자산업에 4개, 우주항공과 방위산업에 3개, 산업기계산업에 2개, 화학과 제약산업에 2개가 포진해 있다(〈표 4〉). Global 500에 포함된 5개 자동차 기업 중에 3개는 외국 회사와 합작 기업으로 독자적인 한국의 자동차 회사와 차이가 있다. 우주항공과 방위산업은 국유기업으로 이루어져 있다. 중국 기업들이 기술산업에서 세계적인 기업들이 되는 것은 시간문제일 수 있다. 그렇다고 하더라도 한국 기업이 중국과 같은 대규모 내수시장이 없이 중국 기업에 우선하여 기술 산업에서 성공한 사실은 남는다.<sup>26)</sup>

26) 한국경제에서 민간대기업이 차지하는 비중이 타국보다 크다는 것을 보이는 것이 논지에 도움이 될 것이지만 보완적인 것으로 생각되어 여기서는 주요 관련 사실을 환기하는 것으로 대신한다. 제조업 상위 100개 회사의 출하액 비중이 1980년 근방에서 한국이 46.8%로 일본의 27.3%, 타이완의 21.9%보다 훨씬 높다(Amsden, 1989, p. 137). 한국 경제에서 개발 초기에 사회간접자본 투자를 위한 공기업의 역할이 적다고 할 수는 없으나 공기업의 비중이 다른 개도국에 비하여

## VI. 한국의 민간 대기업 중심 경제개발의 배경

한국이 민간대기업 주도로 개발을 하고 민간대기업이 기업가적인 기업이 된 데에는 한국의 역사적 조건과 국제정치 현실, 정치적 구조 등이 중요하였다. 한국이 민간대기업 주도의 개발을 하게 된 한국의 여건을 아는 것은 한국과 다른 개도국 간의 개발의 여건 차이를 이해하는데 필요한 것이고, 한국 개발 경험이 개도국에 시사하는 것을 제대로 찾는데 필수적이다. 한국이 민간 대기업 위주로 경제개발을 하게 된 이유에는 17세기 후반부터 소농사회의 시작, 일제 식민지기의 공업화 경험, 해방 이후의 자유진영 국가 지원과 정부의 정책이 있었다. 기업가적인 기업의 형성에 기여한 정부의 역할은 다음 절에서 다룬다.

### 1. 조선시대 후기의 소농사회

조선왕조는 국가적 농노제의 중세사회였다. 국가적 농노제는 왕이 전국의 토지를 소유하고 농노인 백성이 경작한 잉여생산물의 대부분을 지배층인 국가와 관료가 조세와 공물로 거두어들이는 생산관계를 의미한다. 정치적으로는 농노주인 국가(왕실)와 양반관료가 농노를 분할 지배하는 중앙집권적 관료제를 유지하였다(이영훈, 2000, p. 20).

그러나 백성과 지배층 간의 재분배적 경제구조는 17세기 후반에 변한다. 농노제사회의 한 축이었던 양반-노비 신분제가 해체되기 시작한다. 노비신분이 해체되기 시작한 근본 원인은 17세기의 인구 증가다. 인구 증가로 노비를 유지하는 비용 이하로 노동력의 가치가 떨어지면서 노비를 유지할 경제적 이유가 사라진다. 17세기 남부지방의 노비는 농촌인구의 30-40%였으나 18세기말 내지 19세기 초에는 10% 이하로 줄어들었다. 17-18세기에 걸쳐 인구가 늘어난 것은 농업생산성이 증가한 때문이다. 오늘날 낱과 같은 모내기가 이 기간에 보급되었다.<sup>27)</sup> 인구 증가로 또한 사적 토지소유도 보

대체로 낮았다. 1960년대 후반과 70년대에 전체 국내고정자본형성 중에서 공기업이 차지하는 비중이 20-25%에 달하였는데, 이는 타이완과 사회주의 국가 및 사하라 남쪽 아프리카 국가들보다 낮고 당시 유럽국가와 비슷한 수준이었다(Wade, 1990, p. 177). 제조업 부가가치에서 차지하는 공기업의 비중은 한국에서 1972년 15%에 불과하였다(사공일 외, 1981, p. 186). 순외국직접투자가 전체 국내자본 형성에 차지하는 비율은 1960-95년 기간에 한국의 경우 거의 1% 미만으로 2차 대전 이전 제조업 경험이 있는 다른 11개 개도국에 비교하여 낮았다(Amsden, 2001, p. 23).

다 발전하게 되어 토지 별로 주인이 정해지고, 이는 다시 소작을 부리는 지주제로 발전한다(전계서, p. 26).

이 기간에 국가와 백성 간의 경제적 관계도 변화한다. 대동법과 균역법의 시행으로 국가에 대한 백성의 부담이 크게 줄어들고 시장경제가 전보다 활성화된다. 대동법은 국가에 바치는 현물을 쌀로 대신하는 재정 개혁이고 균역법은 백성이 균역에 대신해 내는 세금을 감한 개혁이다(전계서, p. 27).

국가-백성과 양반-노비 간의 관계가 약화됨에 따라 국가의 지배기구가 재편된다. 관료제적 행정체제가 농촌사회의 말단까지 침투하여 농촌사회가 郡-面-里-統이라는 행정체제를 가지게 된다. 전에는 郡 밑에 행정체제가 없고 넓고 불규칙한 지역에 里가 편성되어 있었다. 이 느슨하고 넓은 공간에 양반들이 농노제적 지배체제를 성립하여 말단 행정기구 역할을 하였다. 16-7세기에 양반들은 그들의 공동체인 유향소를 조직하여 농촌사회를 지배하였지만 里공동체가 대두됨에 따라 양반세력은 약화된다(전계서, p. 28, 45).

17세기 후반에는 유교화가 일반 농민층에 진행되면서 男系 중심의 친족공동체가 생긴다. 여성이 재산권을 상실하여 남성에 종속되기 시작하고 사위는 더 이상 처가의 정당한 가족성원이 되지 못한다(전계서, pp. 25-6).

17세기 후반 조선 사회가 국가적 농노제에서 소농사회로 변화한 것이다. 소농이란 소가족이 주체가 되어 자립적인 영농을 영위하는 것으로 일정한 시장 대응력이 있어야 재생산이 가능한 경영단위이다(전계서, p. 88). 소농사회에는 수리 시설의 설치와 유지를 위한 것과 같은 노동공동체가 필요한데 조선에서는 남계 중심의 친족공동체나 里공동체가 그러한 역할을 한다.

소농사회는 농노제의 해체, 자립적인 생산단위로서 소농, 그들의 촌락공동체, 관료제, 사적 토지소유와 지주제, 그리고 행상과의 거래가 지배적인 시장경제 등을 주요 요소로 하는 후기중세사회다. 소농사회는 그 안에 근대를 예비하는 관료제, 토지 사유, 시장경제 등의 요소를 상당히 포함하고 있다. 10세기 송대 이후 중국, 17세기 이후 일본, 14세기 이후 프랑스가 전형적인 소농사회로 꼽힌다(전계서, pp. 29-30).

1950년대까지 3세기 동안 지속한 소농사회는 한국의 '사회적 능력'의 배양기로서 역사적 의의를 가진다. '사회적 능력'은 우수한 기업가와 노동자의 존재, 사회간접자

27) 농업생산성의 증가는 16세기 말부터 지구 온도가 크게 상승해 18세기 중반까지 계속된 데 따른 결과라는 주장도 있다(최성락, 2016, p. 18).

본의 축적과 능률적인 정부 등에 의하여 결정되는데, 사회적 능력 크기에 의하여 개도국의 공업화 성공이 결정된다(전계서, p. 87). 산업화 관점에서 한국이 조선시대 말기를 허송세월만 한 것이 아니다.

## 2. 일제 식민지기 조선의 개발

법적, 정치적 권리가 없는 저렴하고 굴종적인 조선인을 동원하여 일본은 식민지기에 조선에서 상당한 정도의 공업화를 이룬다. 일본이 조선에서 공업화를 한 이유는 주로 만주와 중국을 침략하기 위한 필요 때문이다. 일제 식민지기의 공업화가 한국의 대기업 발전에 어떤 영향을 미쳤는지를 알아본다.

### (1) 식민지기 조선의 공업화

식민지기인 1911-1940년의 조선의 경제성장률은 연평균 3.6%에 달하였고 광공업 성장률은 9%가 되어 광공업 비중이 5%에서 20%로 증가하였다(김낙년, 2006).<sup>28)</sup>

일본은 러일전쟁 이후 교통, 통신, 화폐, 금융 등의 부문에서 식민지화 기초 공사를 1910년대 말까지 대체로 마무리하였으나, 1919년 3.1운동이 발생할 때까지 조선에 대하여 억압적인 식민정책을 펼쳤다(이헌창, 2011, p. 356).

1차 세계대전(1914-18)의 영향으로 일본 상품에 대한 국제적인 수요가 늘어나자, 일본 대기업들이 1910년대 후반부터 조선에 서서히 투자를 하기 시작하는데, 마침 1919년의 3.1운동 이후 일본이 식민정책을 보다 문화적인 통치로 바꾸면서 광업을 포함한 공업 부문이 완만한 성장을 계속하여 1920년대에 조선의 공장 수와 생산량이 두 배로 증가한다(에커트, 2006, p. 606).<sup>29)</sup>

제1차 세계대전 후 일본에서 쌀값이 폭등하자 조선총독부는 1920년을 기점으로 하여 산미증식계획을 세우고 쌀 증산에 돌입한다. 쌀의 증산을 위해 벼의 품종을 개량하고 비료를 보급하고 관개시설을 보수하고 늘린다. 그러나 일본의 쌀값이 폭락하자

28) 한국은 개도국 중에서 2차 대전 종전 이전에 산업화 경험이 있는 12개 국가 중의 하나로 분류되는데 이들 국가는 1995년 현재 다른 개도국들에 비하여 일인당 소득이 훨씬 높다. 중국, 인디아, 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 인도네시아, 타이완, 타일랜드, 말레이, 터키가 다른 11개의 산업화 경험을 한 국가들이다(Amsden, 2001).

29) 새로운 사이트 총독부가 1920년대에 시작한 협력적 자본주의 개발정책의 결과, 한국인 기업가는 식민지 체제 속에서 일종의 귀속 이익을 갖게 되었고 이로써 자본가계급의 민족주의 감정은 상당히 희석된다(Eckert, 1991, p. 337).

1933년 산미증산계획을 중지한다. 이때까지 총독부에서 조선에서 가장 우선적인 사업은 농업의 육성이었다(전계서, p. 607).

1920년대에 조선총독부는 일본의 신흥재벌인 일본질소와 손잡고 수력발전소를 건설하여, 1930년대 전반에 조선 북부의 발전력이 급격히 증가한다. 싼 전기의 공급은 전력을 많이 사용하는 화학과 금속산업이 북조선에 정착하게 하는 요인이 된다(이현창, 2011, p. 359).

중일전쟁 이후인 1938년에 일본은 조선을 ‘전진병참기지’로 만들기로 한다(김낙년, 2006, p. 204). 일제는 보호 관세, 보조금, 저금리 금융, 회사채 발행 규모 확대, 산업화를 위한 토지 전용, 세금 감면 등의 정책 수단을 이용하여 일본 민간 기업을 유치하여 조선에서 중공업 공장을 짓게 한다(에커트, 2006, pp. 613-4).

중일전쟁을 시작하면서 일본은 내선일체 정책을 채택한다. 일본인과 조선인은 형제와 같이 단결하여 동양인을 차별하는 서양제국들에 대항하자는 것이다.<sup>30)</sup> 이 정책의 실제 목적은 조선인을 군인, 노무자, 위안부로서 전쟁에 동원하는데 있었다. 종전 시점에 22만 명의 조선인이 일본 군인으로, 200만 명이 넘는 조선인이 일본과 만주 등지의 공장과 광산에 노무자로, 10만 내지 20만 명의 젊은 여성들이 중군위안부로 끌려갔다. 전쟁이 끝날 무렵 조선인들은 일본 산업노동력의 3분의 1을 차지하였고, 136,000명은 광산에서 가장 가혹한 상태에서 일한 경우가 많았다. 원폭투하로 히로시마와 나가사키에서 적어도 1만 명의 조선인이 목숨을 잃었다(Cummings, 1997, p. 250, 252, 257).

## (2) 식민지기 공업화의 유산

식민지 기간의 공업화는 해방 후 한국의 경제 개발에 도움이 되는 물적, 인적 자산과 제도를 남겼다.

### ① 물적자산

일본 정부와 국민이 남한에 남긴 자산은 해방 후 한국의 경제 규모에 비하여 적은 것이 아니었다. 1948년 10월 미군정이 한국 정부에 귀속재산을 이관할 때 그것은 당시 한국정부의 5년 예산에 달하는 크기였다(이영훈, 2013, p. 245).<sup>31)</sup>

30) 내선일체정책은 조선인에게는 조선민족말살정책으로 다가왔는데, 일본 신도와 황실 숭배의 원리와 의식을 교육받아야 했고, 조선어는 배울 수도 없고 사용할 수도 없게 되었다(Eckert, 1991, p. 345).

정부는 귀속재산을 조속히 민간에 불하할 방침을 세우고 귀속재산의 불하를 1949년 말부터 시작하여 1963년 5월에 종결한다. 귀속 물건은 총 31만 5,642건에 달하였는데 운수, 통신, 전기, 금융, 보험, 수도, 가스, 광산, 철강, 기계 등의 기업체는 국영 또는 공영으로 하고 나머지 귀속업체는 민영화되었다. 과감한 민영화는 정부가 재정적자를 메워야 하는 필요성도 컸지만 민간 기업이 주도하는 자유시장경제체제의 육성을 한국에 중용하였던 미국의 입장이 관철된 결과다(전계서, p. 246).

귀속재산의 취득은 상당한 특혜로 간주되었다. 정부가 사정한 귀속재산의 가격이 실제 가치보다 훨씬 낮았고 높은 물가상승률로 15년까지의 연부상환이 커다란 혜택이 되었기 때문이다.

1950년대에 활동한 주요 대기업의 상당 부분은 귀속업체의 불하를 성장의 주요 계기로 삼았다. 1950년대 주요 대기업 89개 가운데 귀속업체의 불하로 성립한 것은 40개나 된다(이현창, 2011, p. 438).<sup>32)</sup>

개발 초기에 한국이 수출 촉진정책으로 돌아선 데에는 1963년도에 면제품 수출이 예상 외로 신장한 것이 중요하였다. 1960년대 섬유산업은 1차 세계대전 중에 시작하여 1930년대에 꽃피웠던 섬유산업이 그 발전을 이어온 결과다. 한국전쟁이 끝난 지 5년밖에 안 되는 시점인 1958년에 이미 섬유제품을 수출했다는 것은 식민지기 유산이 중요한 것을 방증한다. 미국 원조는 기존의 섬유공장들을 재건하는 일에 도움을 주었을 뿐이다(에커트, 2006, p. 651).

## ② 인적자산

1943년 보고된 총독부의 자료에 의하면 조선 내 공업, 광업, 교통, 건설, 기타 산업에 종사하는 노동자의 수가 175만 명에 달하는데, 그중 일본인 노동자 수는 약 7%에 불과했다. 공업 부문 종사자는 거의 40만 명에 육박했는데 대부분은 조선인들이었다. 상기 수자는 1910년 합방 당시에 무시할 정도로 적은 산업 종사자에 비교하여 엄청나게 늘어난 것으로 조선이 농경사회에서 상당히 벗어난 것을 보여준다(에커트, 2006, p. 622).

31) 일본은 한국 내에 남긴 자국 자산에 대한 권리를 1965년 한국과 외교관계를 정상화하면서 정식으로 포기하였다.

32) 귀속업체의 불하가 기업집단 형성의 직접적 계기로 작용한 경우로는 두산, 한화, SK, 쌍용, 애경, 태창 등이 있으며 불하된 귀속업체를 간접적으로 인수하여 성장한 기업집단으로는 동양, 삼호, 벽산, 하이트맥주 등이 있다(이영훈, 2013, p.247).

공업교육은 1930년대 전반까지는 미미하였으나, 1930년 중반 이후 준전시체제에 들어서면서 총독부는 모든 교육 과정에서 직업 교육과 기술 교육 수준을 제고하여 어느 정도 진전을 이룬다(전게서, p. 627).<sup>33)</sup> 총독부의 1943년의 「조선 노동 기술 통계 조사 결과 보고」에 조선인 기술자의 수가 대략 7천 명 정도인 것으로 나타났다. 조선인 기술자들은 일본인 핵심 기술자들을 보조하는 역할을 목표로 양성하여 수준에 한계가 있었으나, 대부분의 조선인 기술자들이 중학교 졸업생들이며 이들 중 15-30%는 실업학교, 전문학교, 대학교 졸업자로 수준이 낮은 것은 아니었다(전게서, pp. 628-9).

조선인 소유의 공장 수는 1910년 39개에 불과하였으나 1938년에는 3,963개로 늘었다. 종업원이 200명 이상이 되는 공장수도 1개에서 16개로, 50명에서 199명 사이의 공장수도 6개에서 157개로 늘었다(이헌창, 2011, p. 368). 일제 강점기에 기업가집단이 형성되었으며 이러한 조선인 기업가집단이 1960년대 이래 고도성장의 한 축을 담당한다(전게서, p. 382).

조선인의 행정 경험도 식민지기에 상당히 축적되었다. 1931-42년 기간에 총독부의 고위직과 하위직에서 조선인이 차지하는 비중은 각각 18-25%, 30-36%였으며, 이 기간에 각각 22%, 52%가 증가하여 1942년에 총독부 본부에 재직하는 조선인 수가 16,000명이 되었다. 지방에서는 조선인 관리가 더 많이 증가하여 같은 기간에 고위직은 400%, 하위직은 150% 증가하였다. 만주국 건국 직후와 중일전쟁 기간 중에 특히 많이 증가하였다.

상당수 조선인이 식민지기 주요 금융기관인 조선은행과 조선식산은행에서 근무하였다. 특히 조선에서 대출과 투자를 많이 한 조선식산은행은 타 직장보다 고용과 승진에서 조선인에 유리하여 1944년이 되면 조선인은 고위직의 40-45%, 전체로는 45-50%의 자리를 차지하였다. 대규모 일본 민간 기업에서 조선인 진출은 공공기관에 비하여 어려웠는데, 일본 회사는 기술자를 주로 고용하였고 직원이 되면 징병이 면제가 되었기 때문이다(에커트, 2006, pp. 635-7).

### ③ 제도적 유산

일제가 물러간 이후에 현대적인 법을 포함하여 많은 식민지기 제도가 유지되었다.

33) 1936년까지도 조선에는 고등공업학교가 하나만 있었고, 1925년 설립된 경성제국대학의 공학부는 1938년에 개설되었다(Eckert, 1991, p. 225).

일제는 비록 조선인에 차별적이었지만 한반도에서 현대적 법치국가를 시작하였다. 1912년 공포된 ‘조선민사령’은 일본에서 시행 중인 민법, 상법 등과 그 시행규칙을 포함한 20여 개 법령을 특별한 규정이 없는 한 조선에서 시행한다고 규정하였다.

총독부는 엄격한 상명하복의 규율을 가진 관료와 경찰 체제를 수립하고 중앙집권적 통치를 하였다. 조선총독부는 가혹하였지만 일반 국민들에 깊게 침투하여 국민들을 동원하고 자원을 모으고 의도대로 배분하는데 능하였다. 일제 식민지기의 권위주의 통치 체제는 해방 후 한국에 권위주의가 자리 잡을 토양을 만들었다.

일본은 조선에 현대적인 금융제도를 수립한 것은 물론 은행을 통하여 산업을 지원하는 시스템을 만들어 사용하였다. 개도국에서 건전한 은행시스템을 만드는 것은 대단히 어렵고 장기적인 노력이 필요하다(Ohno, 2006, p. 92). 조선은행을 한국은행이 이어 받았고 조선식산은행은 한국산업은행으로 바뀌었으며 조흥은행, 한일은행, 한국상업은행 등도 식민지기 상업은행을 모태로 하여 탄생하였다.<sup>34)</sup>

사회기간시설도 많이 건설되어 1945년에 이르면 조선의 철도 길이가 6,000km 이상, 도로 길이가 53,000km에 달했다. 일본을 제외하고는 다른 어떤 동아시아 나라보다도 잘 발달된 수송 및 통신기간 시설이 조선에 건설되었다(Cumings, 1997, p. 236).

한국의 경제개발과 관련하여 일본이 남긴 다른 중요한 유산은 산업화 방식을 알려 준 데 있다. 조선인들은 중앙집권화한 총독부가 조선식산은행 등과 같은 금융기관을 통하여 소수 대기업을 지원하여 대규모 공장을 짓는 것을 보았다. 식민지 지배는 성공적인 자본주의 성장(급속한 공업화를 촉진하는)을 위한 모델을 보여준 셈이다(Eckert, 1991, p. 374; Amsden, 2001, p. 104).

### 3. 한국의 경제개발에서 냉전의 역할<sup>35)</sup>

한국은 냉전으로 인하여 전쟁을 겪은 것은 물론 전쟁 후에도 북한과 체제의 우월성을 다투게 되었다. 에커트(2006, p. 602)는 냉전이 한국의 경제개발에 미친 영향을 요약해서 ‘해외로부터 한반도로 자본과 기술이 대량으로 유입된 배경이자 근거가 된

34) 중국은 일본과 전쟁으로 심한 인플레이션을 겪었으며 1949년 통일된 이후 각종 배급표를 주요 교환 수단으로 사용하여 인플레이션을 진정시킬 수 있었다. 1992년이 되어서야 인민폐로 화폐를 통일할 수 있었고, 2001년에 진정으로 상업화되고 시장화 된 은행이 생겼다(원테진, 2013, p.89).

35) 한국의 경제개발에 냉전이 미친 영향의 보다 자세한 내용은 정연승(2015)을 참고할 수 있다.

것은 냉전이었고, 냉전은 비무장 지대의 양측 모두의 경제발전에 박차를 가하게 했다고 하였고, Cumings(1984, p. 68)는 보다 상징적으로 한국의 경제개발을 ‘초대에 의한 개발(development by invitation)’이라고 하였다.

미국은 한국전쟁 이후 한국을 자본주의의 우월성을 보이는 시범국가로 만들려는 목적을 가지고 한국의 경제개발을 위하여 막대한 노력을 경주한다(Cumings, 1997, p. 428). 이는 미국이 한국에 대한 경제 원조가 1946년부터 1978년까지 60억 달러인 것에 비하여 같은 기간 아프리카 전체에 68.9억 달러, 라틴아메리카 전부에 148억 달러인 것에서 잘 드러난다(Cumings, 1984, p. 67).<sup>36)</sup>

1954-60년 기간에 막대한 규모의 원조와 이로 인한 재정 투융자에 힘입어 한국에서 2차 산업은 연평균 12.5%의 높은 성장률을 보였고, 전체산업에서 2차 산업이 차지하는 비중이 1953년의 12%에서 1960년 19%로 증가하였다. 주로 소비재 공업인 면방직업, 제분업, 제당업이 성장을 주도하였는데, 1950년대 후반부터 비료, 유리, 시멘트, 철강, 제지, 전기기계 등의 중간재 및 생산재 공업의 건설이 시작되었다(이영훈, 2013, pp. 247-8).

미국은 한국전쟁으로 과대하게 불어난 재정적자를 줄이기 위하여 원조의 중요 부분을 한국이 경제적으로 자립하는 것을 돕는 기술적인 지원에 두었다. 미국은 한국의 재정, 금융, 조세, 외환의 거시경제 운영 방안에 관한 것은 물론, 교육, 과학 기술, 보건, 사법, 언론 등의 발전을 위하여 광범위한 기술적 지원을 하였다. 정부와 군의 공직자들만 아니라 언론, 학계 등 다양한 분야에서 적지 않은 사람들이 미국을 둘러 보고 연수할 기회를 마련하였다. 미국의 원조기관은 처음에는 자국 전문가에 의뢰하여 한국 개발을 위한 연구를 하게 하다가, 나중에는 한국에 여러 연구와 교육 기관을 설립하게 하여 한국이 자체적으로 연구하고 교육하도록 지원하였다(Brazinsky, 2007).<sup>37)</sup>

1960년대 초 한국이 수출주도의 경제개발을 하게 된 직접적인 동기도 미국의 원조 삭감이다. 개발을 위한 수입기계와 원료 대금을 마련하기 위하여 한국은 수출을 증대하여야 했다.

36) 미국이 모든 개도국에 한국에 한 것처럼 잘 대해준 것은 아니다. 일례로 미국의 중남미국가 정책에 대한 비판을 Amsden(2007)에서 찾을 수 있다. 한국은 미국이 2차 대전 이후 국가형성을 지원한 국가 중에 가장 성공적인 경우에 속한다(Brazinsky, 2007).

37) 대표적인 것으로 1955년부터 61년까지 진행된 서울대학교 재건사업(미네소타 프로젝트)을 들 수 있다. 이 프로젝트로 인하여 서울대학교의 이공계 교육이 활성화되기 시작한다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2011, 산업편, p. 197).

한국의 외화수입에 중요한 역할을 하였던 한일외교 정상화와 한국군의 월남 파견도 모두 냉전과 직접적으로 관련이 있다. 미국은 베트남전쟁 참여를 본격적으로 하게 되자 한국의 경제개발에 일본이 일익을 담당하기를 위하여 한국과 일본 양국에 한일협정을 맺을 것을 강권한다. 국민들의 반일 감정으로 한일협정에 대한 미국의 요구와 지원이 없었다면 정부가 추진하기가 쉽지 않았을 것이다. 일본과 외교 정상화로 한국은 일본의 자본과 기술을 끌어올 수 있었다.

비록 한국군의 월남 파병으로 많은 한국군이 죽거나 다치고 한국의 대외적인 평판에 흠이 간 것은 사실이지만, 한국은 경제개발에 필요한 외화와 해외 진출 경험을 얻는 데는 성공하였다. 월남에서의 사업 경험은 나중에 한국 기업이 석유위기 시에 중동에 진출할 수 있는 밑거름이 된다(오원철, 1999).

한국이 1970년대 들어 중화학공업화를 하게 된 직접적인 원인은 미국이 지상군을 한국에서 철수하려 한 데 있었다. 1969년 미국의 닉슨대통령은 공산화를 막기 위한 목적으로 미지상군을 아시아에 더 이상 보내지 않겠다는 팜독트린을 발표한다. 한국에서 전쟁이 나면 미국이 공군과 해군은 지원을 하겠지만 지상전은 한국군만으로 치르라는 것이다. 그 당시 경무기도 제대로 만들지 못하고 있던 한국으로서는 방위산업 육성이 급하였고 이를 위해서 중화학공업화를 가속화하지 않을 수 없었다. 중화학공업화의 성공으로 한국은 자립경제를 이루게 된다.<sup>38)</sup>

한국이 권위주의를 유지하면서도 경제개발에 성공한 원인 중의 하나는 북한의 심각한 무력 위협에 있다. 북한이라는 적대적이고 위협적인 존재는 기업가들이 애국하는 동기에서 위협이 큰 사업의 진출을 꺼리지 않게 하였으며, 노동자들은 국익에 도움이 될 것이라는 심정으로 힘든 노동 여건을 참아낸 측면이 있다.<sup>39)</sup>

한국의 경제개발에 있어서 미국과 함께 중요한 역할을 한 나라로 일본을 빼 수 없다. 2차 세계대전 종전 후 미국은 일본을 다시는 전쟁을 일으킬 수 없는 국가를 만들려고 했다. 미군정 시기에 일본은 평화헌법을 제정하고 공식적으로 군대가 없는 나라가 되었다. 냉전이 격화되자 구소련, 중국, 북한의 공산주의 세력에 위협을 느낀 일본은 공산주의 세력과 직접 대치하고 있는 한국의 경제 개발을 적극 지원하게 된다. 일본은 1960년대부터 지금까지 세계에서 가장 산업경쟁력이 높은 국가 중의 하나이다.<sup>40)</sup>

38) 자립경제는 경상수지 균형을 달성하는 것을 의미한다(오원철, 1999).

39) 한국의 권위주의가 절제된 다른 주요 원인으로 미국이 한국 국민에 심어준 민주주의의 이상을 들 수 있다(정연승, 2014).

## VII. 한국의 기업가적(entrepreneurial) 대기업 양성정책

한국이 중진국에 머무르지 않고 상대적으로 단기간에 선진경제 수준에 도달한 것은 한국의 민간대기업이 정부의 간섭이 약화된 80년대 이후에도 기존의 성공에 안주하지 않고 산업의 고도화를 계속한 데 있다. 즉 한국의 민간대기업은 자율이 주어졌을 때는 이미 기업가적인 기업이 되어 있었다.

한국 정부가 대기업 위주로 경제개발을 추진한 것은 당시의 한국 경제와 정치 현실을 반영한 것인데, 대기업 육성이 산업화를 위한 첩경인 것은 나중에 입증되었다. 우선 한국이 대기업 위주로 경제개발을 한 원인을, 다음에 대기업 육성정책, 끝으로 기업가정신 육성정책을 살펴본다.

1950년대에 이미 재벌이라고 불리는 대기업이 한국에 존재하였다. 일제가 남긴 귀속기업이 민간에게 불하되고 미국의 영향으로 자유시장주의 체제가 자리를 잡은 역사적 전개 결과다. 대기업이 당시 한국의 경제 문제를 해결하는데 가장 효과적으로 보였기 때문에 대기업 위주의 경제개발을 이후 추진하게 된다.

1961년의 군사정권은 경제적인 성과를 내는 것이 당면 과제였으므로 경제개발을 기업 경험이 있는 대기업에 의지하게 된다.<sup>41)</sup> 개발을 시작할 당시 대기업이 상당한 수준에 올라와 있었다는 것에 주목할 필요가 있다. 그 당시 가장 큰 재벌인 삼성의 총수이고 식민지기부터 사업을 영위한 이병철은 1963년 한국일보에 연재한 ‘우리가 잘 사는 길’이란 글에서 한국 경제가 나아갈 기본 방향은 외국차관을 도입하여 먼저 대기업을 육성하고 그 성과를 토대로 중소기업과 농업을 발전시켜는 데 있다고 하였다. 그는 자연자원과 자본축적이 빈곤한 한국 경제가 200년 전 영국이 수행한 산업혁명의 진로를 그대로 뒤쫓아 갈 여유가 없으며, 10년간 선진국에서 21-23억 달러의 외자를 도입하여 1,000개의 공장을 세우면, 50만 명의 종업원을 고용하여 250만 명의 가족을 부양할 수 있고, 하청공장과 유통단계의 고용까지 합하면 500만의 인구를 부양할 수 있으므로 1,500만 농촌인구의 1/3을 도시로 흡수할 수 있어서 농업생산성도 올라가서 1인당 국민소득을 두 배로 늘릴 수 있다는 것이다(이영훈, 2013, p. 324).

40) 한국은 중화학공업의 시발점이 되는 포항종합제철소의 건설을 위하여 미국과 세계은행을 위시한 여러 곳에서 자금을 조달하려 하였지만 실패했는데, 일본은 자국의 안보적인 측면을 고려하여 포항제철소 건설을 적극적으로 지원하게 된다(오원철, 1999; 강상중 외, 2010).

41) 5.16 쿠데타 세력이 처음에 부정 축재 혐의로 대기업 총수들을 감옥에 가두었다가 이들이 부정 축재에 해당하는 금액의 공장을 지워서 국가에 헌납하는 조건으로 석방한 것은 이와 관련하여 매우 상징적인 사건이라 하겠다(Cummings, 1997, p. 439).

이러한 기업가적 안목은 유교 전통 위에 일제 강점기, 미군정, 한국전쟁, 북한의 무력 위협, 1950년대의 혼란과 정체 등을 겪고, 전후 일본 경제의 회복을 지켜본 한국의 기업계가 정부의 경제개발 노력에 부응하여 자신들의 역할을 찾으려고 성찰한 결과라 하겠다.

미국은 일본을 경제적으로 재건하기 위하여 한국이 미국의 원조를 이용하여 일본 상품을 구매하기를 바랐으나, 일본의 식민 통치를 겪었던 한국 국민들은 일본 제품이 국내 시장에 범람하는 것을 원치 않았기 때문에 일본 제품을 대체할 제품이 한국에서 만들어지기를 원하였다. 그러나 일본 제품들을 대체할 제품들은 보다 자본집약적이고 기술집약적인 산업에 속하는 것이라 한국 기업들은 외국에서 자금과 기술을 들여와야 했고 이는 대기업이 담당하여야 할 사업이었다. 만일 일본 제품을 자유로이 수입하여 국내 소비에 충당하는 것이 허용되었다면 대기업이 성장할 기회를 얻지 못하였을 것이다(Cumings, 1997, p. 432).

정부의 중화학공업화 정책은 한국의 민간대기업이 크게 성장하는 중요한 계기가 되었는데 중화학공업화는 앞에서 기술한 것과 같이 미국의 아시아정책의 변화에 대한 대응이었다. 미국 닉슨대통령의 광독트린으로 한국은 군수산업을 급하게 육성할 수밖에 없었다. 군수산업을 육성하기 위해서는 중화학공업 건설이 병행되어야 했다. 중화학공업은 매우 자본집약적이고 기술집약적인 산업이라 대기업이 주도하여야 하는 산업이다. 한국이 선진 경제에 단기간에 도달할 수 있었던 원인은 경제적 동기에 앞서 정치, 군사적인 동기에 의하여 중화학공업화를 앞당겨 추진하게 된 데에 있다.

다음으로 대기업 육성정책을 살펴본다. 개발 초기에 대기업이라고 하여도 자기 신용으로 필요한 규모의 공장 건설에 필요한 외국 자본을 들여올 수 없었다. 정부가 해외 금융기관에 보증을 서야 국내 기업이 자금을 들여올 수 있었다. 그런데 정부는 기업이 원리금을 갚지 못하면 정부가 갚아야 했으므로 외자기업이 사업을 성공적으로 마무리 할 수 있게 온갖 지원을 하는 것이 정부 관료의 주요 임무가 되었다(오원철, 1999).

기업이 이윤을 낼 수 있도록 정부가 도로, 전기, 용수 등의 각종 사회자본 확충, 저금리의 장기 자금 대여, 기술 인력 양성, 연구 지원, 세금 감면 등을 한 것은 잘 알려진 사실이다.

대기업 양성을 위해 정부는 새로운 산업에 참가할 수 있는 기업의 수를 제한하였다. 여러 기업이 생산을 하게 되면 좁은 국내시장을 두고 가격경쟁을 하게 되고, 이는 기업들이 자본을 축적할 기회를 잃게 한다. 생산 시설의 확장, 연구와 개발을 할

수 있게 하기 위해서는 기업 수를 줄이는 것이 필요하다(오원철, 1999). 보호된 국내 시장에서 소수의 기업이 적절한 이윤을 얻게 하고 자본을 축적할 수 있게 한 것이 대기업육성을 위한 중요한 방법이고 한국의 산업정책이 성공한 중요한 이유 중의 하나이다(Akyuz et al. 1999).

정부가 기업들을 대규모 투자가 필요한 사업으로 이끌기 위해서는 기업경영권을 보호하는 일이 필요하였다. 높은 부채율을 허용하여 경영권을 보존하면서 기업 성장이 가능한 환경을 조성하였고, 기업공개시 경우 외부투자자의 소유지분을 일정 수준 이하로 규제하였으며, 계열사를 통한 투자를 허용하였다.

이외에도 수출액과 같은 성과와 연동된 정부 지원, 부실기업의 대기업 불하정책도 대기업과 재벌의 성장에 도움이 되었다.

한국의 민간대기업이 기업가적인 기업이 된 것은 한국 정부가 기업가적인데 기인한다.<sup>42)</sup> 한국 정부가 기업가적이라는 것은 정부가 경제성장을 꾀하면서 여러 불확실성 아래 국민경제의 성장 기회를 포착하고 독특하고 효과적인 방법으로 성장을 추진하였기 때문이다. 기업들은 실제에 있어서 정부의 계획에 따라 새로운 사업에 진출하지 않으면 안 되었는데, 정부가 요청하는 사업은 기업이 가지고 있던 자본, 기술과 인적 자원보다 더 많은 것을 필요로 하는 산업이라 기업은 사업의 성공을 위해 최대의 노력을 경주하는 한편 창의적이 되지 않으면 안 되었다.<sup>43)</sup>

한국 정부의 수출주도성장정책과 중화학공업화는 대표적으로 한국 기업들을 기업가적인 기업으로 몰고 간 정책들이다. 한국의 수출주도정책은 그 본질에 있어서 수출 전망이 밝은 수입대체산업을 발굴하고 육성하는 정책이었다. 정부는 수입대체산업을 한정적으로 보호하면서 수출을 유도하였다. 수출 신장은 수입대체의 진전을 의미한다. 한국의 주요 수출품이 처음에는 1차 산품 위주였다가 다음에는 의복과 신발과 같은 경공업 제품, 다음에는 중화학공업 제품, 또 그 다음에는 IT제품으로 바뀌었다. 수출산업에서 새로운 제품과 산업으로 이행은 늘 발생하는 일이었고, 제품 구성이 변하지 않는 기업은 퇴출되는 운명을 맞이하였다. 특히 대기업들에게 미래에 유망한 수

42) 한국경제60년사 편찬위원회(2011)의 한국경제60년사 산업 편 제9장은 기업가정신을 다루고 있다. 이 책은 정부의 정책 이니셔티브에 대하여 기업이 어떻게 기업가정신을 발휘하여 대응하였는가에 초점을 두고 있는 반면에 현 논문은 기업가적인 대기업으로 만든 정부의 정책이 무엇인가를 주제로 삼고 있다.

43) 기업이 부실에 빠지면 고용과 기술을 보존하기 위하여 일반적으로 기업은 살리되 기업 소유자는 퇴출되었다. 개인적인 비리가 사업 실패의 주요 원인인 것이 밝혀지면 기업가는 수감되기도 하였다.

출 상품의 발굴은 기업의 운명을 좌우하는 중요한 일이었다. 삼성이 커다란 위험을 무릅쓰고 반도체사업에 뛰어든 것도 이런 맥락에서 이루어진 것이다.

수출주도 정책은 중소기업에게도 기회의 창이 되었는데, 대우, 울산, 제세와 같은 기업은 수출을 통하여 단기간에 대기업이 될 수 있었다. 이러한 사례는 1960년대와 70년대에 기업의 위상을 높이고 젊은이들의 기업가정신을 갖게 하는 기폭제가 되었다. 수출주도성장정책은 국가 전체의 기업가정신을 양양하는 정책이었다.

중화학공업화를 정부가 추진하면서 대기업을 보다 기업가적인 기업으로 만든 사례가 많다. 정부는 1970년 자동차산업의 독자 사업화를 결정하고 1973년 이후에는 자동차 부품의 수입을 금지한다고 공포하였다. 한국에서 자동차 생산을 하려면 기업은 엔진공장, 조립공장, 프레스공장과 각 부품 공장을 건설하여야 했다(오원철, 1999, pp. 164-174). 자동차회사들은 종합자동차회사가 되어야 했고, 그런 와중에 살아남은 회사는 기업가적인 기업으로 성장하였다.

초대형 조선소를 건설하는 사업도 마찬가지다. 1971년 초에 현대의 정주영회장은 박정희 대통령에게 조선소 사업을 하지 못하겠다고 하였다가 꾸중을 듣고 번복한다(전계서, pp. 174-186). 그 후 정주영은 혼신을 다하여 조선사업을 일으킨다(정주영, 1991).

삼성은 1977년 방위산업육성의 일환으로 전투기 제트엔진 정비 사업을 할당 받는다. 이 사업의 일환으로 제트엔진 부품 생산을 하게 되는데 이를 위한 기술 역량의 증대와 상업적인 이유로 카메라와 비디오 테크 사업을 같이 권유받고 삼성은 삼성정밀을 설립한다. 삼성정밀은 비디오 테크 개발을 우선적으로 하게 된다. 비디오 테크에서 가장 중요한 부품은 헤드드럼(head drum)인데 고도의 가공기술과 열처리기술이 있어야 생산이 가능하여서 삼성정밀은 일 년이 넘는 기간에 걸쳐 각고의 노력 끝에 개발에 성공한다. 후에 삼성전자의 사장이 되는 삼성정밀의 강진구사장은 헤드드럼 개발 이후 새로운 연구개발에 자신을 가지게 되었다고 나중에 회고하였다(오원철, 1996, 490-1). 이는 삼성이 반도체사업을 본격적으로 시작하기 전 일이다.

거의 모든 제조업을 외국 기업에 의존하지 않으려는 정부의 정책으로 여러 제조업 분야에서 한국의 기업들은 선진 기술을 도입하고 흡수하고 개량할 수 있는 역량을 키우지 않으면 안 되었으며, 그 과정에서 한국 기업은 최강의 선진국 기업과 신기술 개발 경쟁을 할 수 있다는 자신감을 가지게 된다.<sup>44)</sup>

44) 한국 정부는 주요 제조업 별로 육성법을 제정하고 독자적인 제조업 육성에 나섰다. 개별 제조업

한국 정부는 대부분의 산업에서 기업들 간에 경쟁이 있도록 하였다. 자동차산업에서 현대, 대우와 기아, 가전산업에서 삼성, LG와 대우, 조선업에서 현대, 대우와 삼성, 반도체산업에서 삼성, 현대와 LG 등 여러 산업 부문에서 국내 기업 간 1위 다툼이 치열하였다. 국내 기업 간 경쟁에서 앞서기 위해서 각 기업은 기존 사업에서 경쟁력을 키워나갔고 경쟁에 앞서기 위해서 신사업에 과감하게 진출을 하였다.

한국의 민간대기업이 선진국 기업들과 경쟁할 수 있는 직접적인 힘은 한국 기업들의 연구와 개발 역량의 축적에 있었다. 한국 기업의 연구와 개발 능력은 정부의 과학 기술정책과 밀접한 연관이 있다. 정부는 1970년대부터 본격적으로 다양한 국가출연 연구소를 설립하여 해외 기술의 도입과 소화와 개량을 지원하는 한편 민간 기업의 연구소 창립을 유도하였다. 그 결과 1980년대부터 한국 기업의 연구와 개발 노력이 급격하게 증가하였으며 차츰 성과를 보이기 시작하였다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2011, pp. 198-209).

대기업들이 경쟁하게 한 데에는 이익집단에 독립적인 관료가 있었기 때문이다. 공정한 관료가 없었다면 국내 대기업 간 경쟁이 치열할 수 없었을 것이다. 독립적이고 직업적인 관료는 관료에 대한 정치권의 보호가 있어야 가능하다.

한국의 대기업이 기업가정신이 왕성한 기업이 된 데에는 재벌이라고 불리는 대기업 집단을 형성할 수 있었던 데에도 원인이 있다. 기업집단을 형성할 수 있어서 새로운 사업을 시작할 수 있는 자금과 인적 자원을 보다 쉽게 구할 수 있었으며 신사업의 위험을 버텨낼 수 있었다(신장섭 외, 2006).

기업 수준에서 경쟁은 기업 내에서 직원들 간의 실적 경쟁으로 이어졌다. 실적이 우수한 직원을 우대하여야 기업은 다른 기업과 경쟁에서 이길 수 있다. 새로운 사업 기회가 많았던 대기업에서 기업가정신이 강한 직원들(intrapreneurs)이 모여들었고, 이런 직원들의 성공과 승진은 한국의 대기업을 기업가정신이 충만한 기업이 되게 하는데 일조하였다.

재벌기업에 인재가 모이고 직원 간에 승진을 위한 경쟁이 심한 이유는 한국의 사회 구조가 중앙 지향의 선봉형이었기 때문이었다. 개인과 국가 사이에 어떠한 자율적 공동체가 존재하지 않았고, 중앙권력이 사회를 통합하는 유일한 구심력이었다(이영훈,

---

육성법으로 기계공업진흥법(1967), 조선공업진흥법(1967), 전자공업진흥법(1969), 석유화학 육성법(1970), 철강공업육성법(1970), 비철금속제련사업법(1971), 항공공업진흥법(1978) 등이 있다. 1986년 공업발전법이 제정되면서 개별 제조업에 대한 정부의 직접적인 지원은 사라진다.

2000, p. 82-3). 한국은 조선시대부터 과거에 급제하여 정부 관리가 되는 것이 유학자와 양반 자체의 꿈이었고, 해방 후에도 우수한 사람들은 자신과 가문을 위해 관직에 나아가기를 원하였다. 그러나 재벌 기업의 탄생은 관직에 버금가는 위계를 가진 새로운 기관의 등장을 의미했다. 재벌의 성장은 재벌로 우수한 인재들이 몰리게 하였다. 만일 한국에서 조선시대와 같이 재벌에서 일하는 사람들을 상인으로 인식하여 사회적으로 낮게 치부하였다면 한국 경제는 성장에 막대한 지장을 받았을 것이다. 사회의 상층부에 속하고자 하는 한국인의 열망은 재벌이 인재들을 쉽게 모을 수 있게 하였고, 그 안에서 출세를 원하는 직원들이 사업의 성과를 두고 벌인 경쟁은 한국이 급속한 경제성장을 이루는 원동력이 되었다.

## VIII. 끝맺는 글

한국은 ‘한국형 개발 모형’을 개도국에 전수하기를 원해왔지만 아직까지 그 정체가 확실하지 않았다. 한국이 경제개발을 위해 도입하였던 제도와 정책들은 사실 2차 대전 이후 여러 개도국들이 도입하였던 것들과 크게 차이가 없는 것이 대부분이다. 그러나 그렇게 결론짓기에는 한국 경제의 성과가 다른 동아시아 국가들의 그것들과 뚜렷한 차이를 보인 사실이 남는다. 자동차, 전자, 기계, 화학 등 기술산업 전반에서 기존 선진국 기업과 대등한 경쟁력을 보인 개도국 기업은 한국 기업이외에는 별로 눈에 띄지 않는다. 이는 다른 동아시아 경제와 차별되는 한국 경제개발의 특성이 기업가적인 민간대기업의 양성에 있었다는 것을 의미한다. 그러므로 ‘한국형 개발 모형’에 ‘동아시아 개발 모형’이 포함하고 있지 않지만 개도국에 중요한 정책을 시사하는 것이 있다는 면에서 ‘한국형 개발 모형’이 필요하다고 하겠다. 일본은 2차 대전 후에 이미 높은 기술력을 가진 기업들이 존재하고 있었으며, 타이완 기업은 선진국 기업과 보완 관계인 제품을 생산하여 왔고, 싱가포르는 외국기업이 제조업을 주도하고 있고, 중국 기업은 국유기업과 거대한 내수시장을 통해 성장하고 있다.

한국에서 기업가정신이 왕성한 민간대기업이 배출된 것은 역사적 요인과 정부 정책이 남달랐기 때문이다. 한국은 17세기 후반 이후 소농사회를 이루어 근대 사회의 기반이 되는 관료제, 토지사유, 시장경제를 어느 정도 가지고 있었고, 해방이후에는 일제식민지기의 산업화로 산업화를 위한 물질, 인적, 제도적 자산이 남아 있었으며, 냉전의 최전선에 위치한 까닭에 선진 자유진영으로부터 상당한 원조를 받을 수 있었던 것은 물론 선진국 기술, 자본, 시장에 쉽게 접근할 수 있었다. 이러한 산업화에 유리

한 역사적, 국제정치적 배경을 기반으로 한국 정부는 북한과 경쟁에서 승리와 자립경제를 위하여 기업들을 수출과 중화학공업화로 몰고 갔다. 정부의 수출촉진과 중화학공업화 추진 과정에서 기업들의 기업가적 역량이 증대하였다.

기업가정신은 경쟁이 있을 때 꽃을 핀다. 정부는 기업들을 보호하고 지원을 하는데 그치지 않고, 국내 최고가 되기를 열망하는 기업가들의 심리를 이용하여 기업들 간에 경쟁을 부추기었다. 기업의 경쟁 심리는 사회의 상층부에 진입하는 것을 최고로 하는 1960년대와 70년대 개발 시절의 가치관에 기인한 것이며, 이는 17세기 후반 이래 유교화의 영향이다. 재벌 기업의 성공은 재벌 기업에서 일하는 것을 관료로 일하는 것에 버금가는 지위에 올려놓아 재벌과 대기업은 인재를 쉽게 모을 수 있었다.

한국의 경험이 개도국의 경제개발에 시사하는 것은 무엇보다 창의적이고 도전적인 기업을 많이 양성하여야 선진국을 쫓아갈 수 있다는 것이다. 기업의 기업가정신을 활성화 하려면 민간 기업 중심으로 경제가 운영되어야 하고 대기업으로 성장하는 데 걸림돌이 적어야 한다. 개도국 정부는 기업가적인 자세를 가지고 개발계획을 수립하고 기업들을 이끌어야 한다. 이는 개발에 관한 국민적 열망과 합의를 이끌어내는 정치지도자와 역량 있는 관료제에 의하여 뒷받침 되어야 가능하다.

개도국 정부가 산업화를 효과적으로 달성하기 위해서는 국내 대기업을 점차 여러 산업에서 육성하는 것을 장기적인 목표로 삼아야 한다. 싼 임금에 의지하여 경쟁력을 유지하는 산업에서는 임금이 오르지 않고 자본이 축적되지 않는다. 임금과 이윤이 증가하는 자본집약적이고 기술집약적인 산업은 규모의 경제가 성립하고, 연구와 개발에 의하여 경쟁력이 결정되므로 대기업이 아니면 성공할 수 없다(Chandler, Jr. et al., 1997).

개도국 정부는 사회기간자본에 투자하는 한편 자국 실정에 적합한 산업정책에 의거하여 기업의 실적에 따라 지원을 하고 유능한 기업이 신산업에 진출하도록 유도하여야 한다. 한국에서 산업 별로 대기업으로 성장한 사례들을 조사하면 산업에 맞추어 기업가적인 대기업을 양성하는 보다 구체적인 방안을 찾아내는데 도움이 될 것이다.

개도국에서 개발 초기부터 기업가적인 기업을 양성하는 것이 과거에 비하여 더 중요해졌다. WTO체제에서는 정부가 기업을 도우는 방법이 제한되어 있다. 지금의 개도국은 개발 시기 한국 정부가 사용하였던 수출 보조금 지불, 국산 부품 사용 의무화 등의 정책을 구사할 수 없고 한국과 같은 높은 소득 수준까지 국내시장을 보호할 수 없다. 원칙적으로 UN이 정한 저개도국만이 기업을 위한 지원을 할 수 있으므로 저개발국 지위가 유지되는 기간부터 기업 스스로 성장할 수 있는 역량을 갖추도록 촉구해

야 한다.<sup>45)</sup>

한국이 개발을 하던 시대와 달리 인구가 많은 중국과 인도가 산업화의 길로 들어서서 개도국의 산업화가 더 어려워졌다고 생각할 수 있다. 그러나 산업화는 피할 수 없는 개도국의 과업이고 올바른 정책이 있으면 제조업을 육성할 수 있다(Newman et al., 2016). 현재 개도국의 1인당 GDP는 많은 개도국이 한국의 1960년대 초부터 80년대 초까지 수준에 있는 것을 보이며 산업화의 수준도 마찬가지이다.<sup>46)</sup> 따라서 한국과 같은 기업가적인 민간대기업을 육성할 것을 주장하는 것은 제한된 개도국에나 적용되는 것이 아니냐고 할 수 있으나, 한국의 대기업이 1950년대부터 시작되었던 것을 기억할 필요가 있다. 자국 기업의 제품을 선호하는 국민들이 있고, 자국 시장에 익숙한 이점이 있는 한 개도국 기업에 기회가 있다.

성공한 대기업이 출현한 후에는 대기업으로 인한 부작용을 줄이는 일이 남아 있다. 기본적으로 반독점적 규제를 하고 대기업의 정치적 영향력이 증대하는 것을 막아야 하지만 투명한 사회를 만드는 것이 중요하다. 기업은 근본적으로 소비자의 호감을 잃으면 사업이 되지 않는다. 투명한 사회를 유지하면 기업의 반사회적인 행위는 쉽게 들어난다. 디지털경제의 확산으로 투명한 사회를 만드는 것이 예전에 비하여 수월하여 졌다.

개도국 정부는 대기업을 이용하여 중소기업을 육성하는 일도 목표로 삼아야 한다. 이를 위해서는 중소기업에 대한 지원과 대기업의 통제가 필요하다. 대기업 육성 우선으로 대기업과 중소기업으로 나뉘는 경제의 이중구조를 우려할 수 있지만, 개도국에 더 급한 문제는 주민들에게 최저생계비 이상의 소득을 얻게 하는 일이고 장기적으로 계속 발전하는 일일 것이다.

한국의 경험에서 빠뜨릴 수 없는 것이 비전을 가진 지도자와 독립적인 관료체제의 중요성이다. 기업가적인 기업을 양성하려면 비전을 가진 지도자와 기득권으로부터 독립적이고 효율적인 관료체제가 있어야 한다. 개도국에는 빈곤으로부터 탈출하려는 국민적 염원이 있으므로 이를 만족시키려는 지도자의 출현을 기대할 수 있다. 효과적인 관료체제를 만드는 것은 시간이 걸리는 일이지만 개발을 위하여 선행되어야 할 조

45) 2015년 기준으로 1인당 GNI가 1,035불 이하이어야 저개도국에 속한다. 외국 정부와 기업은 개도국 정부와 기업을 제소하는 비용과 이득을 가려서 제소를 할 것이므로, 저개발국이 아닌 개도국도 실체에 있어서 WTO와 같은 국제 규율을 크게 벗어나지 않으면서 자국 기업을 지원할 수 있는 방법을 찾을 수 있을 것이다.

46) 1962년, 1970년, 1980년의 한국의 1인당 국민소득은 2000년 불변가격으로 각각 1,176달러, 1,994달러, 3,358달러이다.

건이라는 것을 인식하여야 한다.

한국이 2차 대전 이후 경제개발을 시작한 다른 국가들에 비하여 높은 성과를 보인 데에는 초기 조건과 개발 과정에서 국제 환경이 지금의 개도국들에 비하여 유리한 것을 기억해야 한다. 한국의 개발 경험 전수에서 개도국의 여건과 국제 환경이 한국과 다른 것을 충분히 이해하고 협력 사업을 계획하고 추진하여야 한다는 원칙은 아무리 강조해도 지나치지 않은 것 같다.

#### ■ 참고 문헌

1. 강상중·현무암, 『기시노부스케와 박정희』, 이목 옮김, 책과함께, 2010.
2. 김기국, “포스트 자스민 시대를 선도하는 한국형 과학기술 ODA의 비전과 과제,” 『STEPI Insight』, 제69호, 과학기술정책연구원, 2011.
3. 김낙년, “식민지 시기의 공업화 재론,” 박지향 외 엮음, 『해방 전후사의 재인식 1』, 책세상, 2006.
4. 김현중, 『한국 기업집단 소유지배구조에 대한 역사적 영향 요인 고찰 및 시사점 연구』, 한국경제연구원, 2012.
5. 사공일·L. P. 존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
6. 신장섭·장성원, 『삼성반도체 세계 일등 비결의 해부』, SERI 연구에세이 044, 삼성경제연구소, 2006.
7. 에케트, 카터 J., “식민지 말기 조선의 총력전·공업화·사회변화,” 박지향 외 엮음, 『해방 전후사의 재인식 1』, 책세상, 2006.
8. 오원철, 『한국형경제건설 5권』, 한국형경제정책연구소, 1996.
9. \_\_\_\_\_, 『한국형경제건설 7권』, 한국형경제정책연구소, 1999.
10. 원테권, 『백년의 급진』, 돌베개, 2013.
11. 이영훈, 『한국 시장경제와 민주주의의 역사적 고찰』, 한국개발연구원, 2000.
12. \_\_\_\_\_, “청년들이여, 낡은 역사관을 버려라,” 『시대정신』, 통권 30호, 2005.
13. \_\_\_\_\_, 『대한민국 역사』, 기파랑, 2013.
14. \_\_\_\_\_, “한국형 시장경제체제의 토대로서 사회의 역사적 특질,” 낙성대경제연구소, 2014.
15. 이현창, 『한국경제통사』, 제4판, 도서출판 해남, 2011.
16. 정세영, 『미래는 만드는 것이다』, 행림출판사, 2000.
17. 정연승, “한국의 권위주의 정치가 국제개발협력에 주는 시사점,” 『경제학연구』, 제62집 제2호, 2014, pp. 99-130.
18. \_\_\_\_\_, “냉전과 한국의 경제개발과 개발협력,” 『국제개발협력연구』, 제7권 제2호, 2015, pp. 239-292.
19. 정주영, 『시련은 있어도 실패는 없다』, 제삼기획, 1991.
20. 사토우 진, “개발 연구의 보편성과 특수성,” 니시카와 준 외 편, 최민주 외 옮김, 『개발학자 17인, 국제개발을 성찰하다』, 아르케, 2013.
21. 최성락, 『말하지 않는 세계사』, 페이퍼로드, 2016.

22. 한국경제60년사편찬위원회, 『한국경제60년사 III 산업편』, 한국개발연구원, 2011.
23. 繪所秀紀, 『경제발전론』, 박종수 역, 진영사, 2002.
24. Acs, Z. J. and Naude, W. A., “Entrepreneurship, Stages of Development, and Industrialization,” in Szirmai, A., Naude, W. A. and Alcorta, L. (eds.), *Pathways to Industrialization in the 21st Century*, Oxford University Press, 2013.
25. Akyuz, Yilmaz, H. Chang and R. Kozul-Wright, “New Perspectives on East Asian Development,” in Y. Akyuz (ed.), *East Asian Development: New Perspectives*, Frank Cass Publishers, 1999.
26. Amsden, Alice, *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989. [이근달 역, 『아시아의 다음 거인: 한국의 후발공업화』, (주) 시사영어사, 1989.]
27. \_\_\_\_\_, “Why Isn’t the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of the East Asian Miracle,” *World Development*, Vol. 22, No 4, 1994, pp.627-633.
28. \_\_\_\_\_, *The Rise of “The Rest,”* Oxford, 2001.
29. \_\_\_\_\_, *Escape from Empire*, Massachusetts Institute of Technology, 2007. [김종돈 역, 『어둠 속의 코끼리, 팩스 아메리카나』, 모티브북, 2008.]
30. Brandt, Loren, D. Ma and T. Rawski, “Industrialization in China,” IZA PP No. 10096, 2016.
31. Brazinsky, Gregg, *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*, The University of North Carolina Press, 2007. [나종남 역, 『대한민국 만들기 1945~1987: 경제 성장과 민주화, 그리고 미국』, 책과함께, 2011.]
32. Chang, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder*, Wimbledon Publishing Company, 2002. [형성백 역, 『사다리 걷어차기』, 도서출판 부·키, 2004.]
33. Cheah, H. B., “Raising the Dragon: Adaptive Entrepreneurship and Chinese Economic Development,” in F. J. Richter (ed.), *The Dragon Millennium. Chinese Business in the Coming World Economy*, Westport CT: Quorum, 2000.
34. Chandler, Jr., A., F. Amatori and T. Hikino, *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge University Press, 1997.
35. Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, World Bank, Washington DC, 2008.
36. Cumings, Bruce, “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences,” *International Organization*, 1984, pp.44-83.
37. \_\_\_\_\_, *Korea’s Place in the Sun*, 1997. [김동노 외 번역, 『브루스 커밍스의 한국현대사』, 창비, 2003.]
38. Dorn, James A., “The Genesis and Evolution of China’s Economic Liberalization,” CATO Working Paper, No. 38, 2016.
39. Eckert, Carter J., *Offspring of Empire: The Koch’ang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876~1945*, The University of Washington Press, 1991. [주익중 역, 『제국의 후예』, 푸른역사, 2008.]
40. Evans, Peter, “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change,” in Haggard & Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992.

41. Fortune, *Global 500 - Fortune*, fortune.com/global500/2015.
42. Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.
43. Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, 1990.
44. Haley, G. T., C. T. Tan and U. C. V. Haley, *New Asian Emperors: The Overseas Chinese, Their Strategies and Competitive Advantages*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1998.
45. ILO, *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, 2014.
46. Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, 1982.
47. Kim, Byung-Kook, "The Leviathan: Economic Bureaucracy under Park," in B. Kim & E. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Harvard University Press, 2011.
48. Mazzucato, Mariana, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London Anthem Press, 2013.
49. Naude, Wim, "Entrepreneurship is not a Binding Constraint on Growth and Development in the Poorest Countries," Research Paper No. 2009/45, UNU-WIDER, 2009.
50. \_\_\_\_\_, "Entrepreneurship and Economic Development: Theory, Evidence and Policy," Discussion Paper No. 7507, IZA, 2013.
51. Newman Carol et al. ed., *Manufacturing Transformation: Comparative Studies of Industrial Development in Africa & Emerging Asia*, UNU-WIDER, Oxford University Press, 2016.
52. OECD, *Perspective on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*, EDFI, Development Centre, 2013.
53. Ohno, Kenichi, *The Economic Development of Japan*, GRIPS, 2006.
54. Richter, F. J., ed. *The East Asian Development Model: Economic Growth, Institutional Failure and the Aftermath of the Crisis*, Palgrave Macmillan, 2000.
55. Richter, F. J. and Y. Teramoto, "Interpreneurship: A New Management Concept from Japan," *Management International Review*, Vol. 35 (special issue), 1995, pp.91-104.
56. So, Y. A. and S. W. K. Chiu, *East Asia and the World Economy*, London, Sage, 1995.
57. Stiglitz, J. E. and Shahid Yusuf ed., *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford, 2001.
58. United Nations, *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis: Volume I, Making the Case for Policy Space*, UNCTAD, 2015.
59. \_\_\_\_\_, *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis: Volume II, Country Studies and International Comparisons*, UNCTAD, 2016.
60. Wade, Robert, *Governing the Market*, Princeton University Press, 1990.
61. \_\_\_\_\_, "Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective," *New Left Review*, No. 217, 1996, pp.3-36.
62. Woo, Jung-un, *Race to the Swift, State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, 1991.
63. World Bank, *The East Asian Miracle*, Oxford, 1993.

## Is ‘the Korean Model of Development’ Necessary?

Yeon Seung Chung\*

### Abstract

Korea has tried to transfer the Korea’s development experiences to developing countries. But internationally the Korea’s development experiences are understood as a part of ‘the East Asian Model of Development’. There are similarities and dissimilarities in the development experiences among Japan, Korea, Taiwan, Singapore and China. It seems that Korea claims the uniqueness of ‘the Korean Model of Development’ without clearly establishing differences with the other East Asian developing economies. This paper offers a difference of ‘the Korean Model of Development’. Korea is unique among the East Asian developing economies in having several large private business groups which can compete with those of advanced countries on equal terms in the technology industries like the machine, electronics and chemical industry. In addition to the historical heritage of the small-farm society since the second half of 17th century, the industrialization during the Japanese occupation and the cold war environment after World War II, the Korean government policies of export driving, heavy chemical industrialization, R & D inducement and encouraging competition among large firms made Korea’s large private firms start new industries continuously and become entrepreneurial. The fact that the Korean government was able to foster large private entrepreneurial firms in manufacturing industry could be a point differentiating ‘the Korean Model of Development’ from ‘the East Asian Model of Development’.

**Key Words:** Korean model of development, East Asian model of development, entrepreneurial large private companies

**JEL Classification:** O2, O5, P5

---

*Received: Aug. 29, 2016. Revised: Sept. 22, 2016. Accepted: Oct. 13, 2016.*

\* President, Korea Lab. of Developing Countries, 71 Jeonmin-ro 111-801, Yusung-gu, Daejeon, Korea, Phone: +82-42-861-7116, e-mail: yschung5102@gmail.com