

# 한국의 근대적 대기업 및 기업집단 형성사 - 정부 개입(1960년대와 70년대)을 중심으로

백 광 기

한림대 경영학과 교수

E-mail: ggbaek@hallym.ac.kr

1960년대와 1970년대에 걸친 한국경제의 성공적 도약과 이에 따른 기업의 성장은 정부의 적극적 개입에 의한 것이다. 이러한 정부주도의 경제성장이 우리나라에서 성공하게 된 이유는 박정희 정권이 효과적인 관료제를 확립하였을 뿐 아니라 수출실적 등과 같은 객관적 기구에 의하여 시장기구가 못지않은 기율을 기업들에 실시한데 있다.

1960년대의 기업성장 및 기업집단 형성의 요인들로는 경제개발과정에서의 정부정책사업 및 수출진흥정책에의 편승에 의한 특혜, 차관도입을 위시한 금융특혜, 공기업의 민영화 및 부실차관기업의 정리, 그리고 월남특수 등을 들 수 있다. 1970년대에는 83 사채동결조치, 중화학공업화, 중동건설특수, 종합무역상사제도의 도입 그리고 60년대 정부의 금융지배이후 계속되어오는 금융 및 자본시장에서의 경제적 지대를 기업성장 및 기업집단형성의 요인들로 들 수 있다. 그러나 이러한 특혜에 의한 성장은 기업의 비관련 다각화를 촉진시켰고, 간접금융에 의존하는 악성 기업재무구조를 유도하였고, 재벌중심의 독과점산업구조를 형성시켰다.

## 1. 서 론

기업이 경제 및 기타 여러 환경의 변화를 겪으면서 그 속에서 어떻게 사업기회를 발견하고, 그 것에 맞는 경영전략을 세우고, 또 여러 가지 경영자원을 동원하여 전략을 실행해 나가나 하는 일련의 과정이 경영사의 주요관심사이다. 현대 경영사의 연구방법은 대체로 경영관리사적 접근, 기업가사적 접근, 제도사적 접근, 정부-기업 관계, 그리고 사회문화적 접근으로 대별되며, 이 중 Chandler(1962)에 의하여 확립 발전된 제도사적 연구가 경영사 연구의 흐름을 주도하고 있다고 할 수 있다(안춘식 외 2002). 그러나 한국의 근대적 대기업 및 기업집단의 형성은 1960년대와 1970년대에 걸친 정부주도의 산업화에 편승하여 이루어졌으므로 이 기간의 기업에 관한 역사적 연구는 정부의 역할 및 정책이 그 중심에 설

수밖에 없는 특수성을 지니고 있다. 그러나 정부주도의 경제개발계획 및 제 정책들이 반드시 성공한다든지 또는 반드시 성공하여야 된다는 법칙은 없다. 따라서 1960년대와 70년대에 걸친 한국경제의 성공적 도약과 기업의 성장 요인들을 어떤 각도에서 보느냐에 따라 동시기의 기업과 정부의 역할에 관한 평가가 달라질 것이다. 학자들에 따라 그 동인을 기업가정신의 관점에서 해석할 수도 있고, 정부의 적극적 시장개입의 관점에서 찾을 수도 있다. 먼저 이러한 시각에 대한 논의를 통하여 1960년대와 70년대의 기업성장 및 기업 집단형성 연구의 방향 및 대상을 설정하도록 한다.

## II. 경제발전과 기업성장의 배경에 관한 이론

### 1. 기업주도론

기업주도론은 기업가정신을 경제성장의 주요한 동인으로 보는 관점이다. 이들에 의하면 한국의 기업가는 제1차 산업혁명을 이룩해낸 신상품의 발명가이거나 제2차 산업혁명을 이룩해낸 혁신가는 아니다. 하지만 이들의 기업가적 역할은 학습에서 중요한 역할을 하였으며, 이들의 학습은 외국 신상품의 생산과 공정기술의 모방과 개선 등을 포함한다는 것이다. 한국의 기업가가 슈퍼적 혁신(신상품 개발, 신시장 개척, 신자원 발견과 개발, 신기술 발명과 산업화, 그리고 신제도 창출 등)에는 맞지 않지만 이 혁신의 학습에 뛰어났다는 것이다(김인영, 1998).

기업주도론을 주장하는 학자들은 우리나라 기업과 정부와의 관계 설정에 있어서 기업의 독립성을 강조하고 있다. 기업은 기업생존과 팽창의 논리에 입각한 전략을 수행하였고, 정부정책도 기업의 지원을 받지 못하거나 기업의 계획과 배치될 때 그 정책은 실패하게 되었다고 이들은 주장한다(Moon, 1994; Lew, 1992).

결론적으로 기업의 전략과 노력, 그리고 기업가 정신이 한국의 경제성장과 기업성장의 많은 부분을 설명한다는 것이다. 그러나 1960년대와 70년대의 한국 정부는 경제계에 대하여 절대적인 우위에 있었으므로 기업주도론에서 주장하는 기업과 정부와의 관계설정은 받아들일 수 없게 된다. 정부절대우위의 한 예를 들면 군사혁명직후의 부정축재자처리를 들 수 있다. 이것은 사유재산권도 언제나 정부에 의하여 훼손될 수 있다는 것을 보여주었다. 그리고 거의 동시에 단행된 시중은행의 국유화, 한국은행법의 개정 및 특수은행의 설립에 의한 금융지배는 직접금융이 발달되지 못한 상황에 있어서 기업의 자금줄을 정부가 거머쥐는 결과를 초래하였으며 이에 따른 기업의 정부의존은 박정희 정권 동안 내내 지속되었다. 더욱이 중앙정보부 및 경제기획원의 설치, 그리고 대통령 비서실의 확충 등과 같은 관

료체제의 강화 및 이들 기관들을 통하여 이 당시에 시행된 기업에 대한 엄격한 기율(discipline) 등을 고려할 때 기업주도론은 설득력이 부족하다고 하겠다.

## 2. 자유시장론

시장기능을 중시하는 신고전학과 경제학자들은 박정희 정권하의 경제성장의 원인이 시장자유화에 의한 수출주도형 산업전략에 있다고 주장한다. 이들의 경제성장에 대한 기본 논리는 다음과 같다. 즉, 경제운용에 있어서 정부의 과도한 시장개입을 억제하고 시장기능을 활용하여야만 자원의 효율적 배분이 이루어지고 이에 따라 고도 경제성장도 가능해 진다는 것이다(Balassa, 1981). 신고전학과 학자들은 한국의 1960년대 중반의 환율 및 금리의 현실화 조치가 시장자유화를 촉진시켰고, 이에 따라 한국경제가 국제경제 분업구조에 맞게 고도화되었다고 주장한다. 그 결과 노동집약적 산업의 비교우위에 따라 먼저 경공업 부문에서 수출증가를 이루었고 경제구조도 경공업위주로 변화되었다는 것이다. 또한 이들은 중남미 국가들이 비교우위에 입각한 수출주도형 산업정책에서 벗어나 수입대체공업화를 추진하였기 때문에 결국 이들 국가들의 경제개발이 한국과 달리 실패로 돌아갔다고 주장한다(Kiely, 1994).

그러나 이들의 주장은 수출주도형 산업정책과 자유시장정책을 동일시하는 오류를 범하고 있다. 우리나라에서의 수출주도형 산업전략은 실제로는 시장기구에 의하기보다는 다양하고 복잡한 정부정책의 혼합에 의하여 진행되었다. 특히 신고전학과 학자들이 우리나라의 시장 지향적 정책의 근거로 자주 인용하는 1961년과 1964년의 대폭적 환율인상은 이 당시의 높은 인플레이션으로 그 효과가 잠식되었으며, 오히려 수입규제강화 및 수출보조금의 증대와 같은 정부개입에 의하여 소기의 목적을 달성할 수 있었다. 그리고 박정희 정권 하에서 전체적으로는 수출주도형 산업정책을 추구하였지만 수입대체공업화를 소홀히 한 것은 절대 아니었다. 제1차 경제개발계획 기간 중의 전략적 계획산업은 전적으로 기간산업 및 수입대체산업들이었고 1970년대의 중화학 공업화는 중화학공업부문을 수입대체하는 정책이었다. 따라서 우리나라의 경제정책 기조를 단순히 시장자유화정책으로 보고 이러한 시장자유화정책이 경제성장의 동인이었다고 주장하는 것은 지극히 제한된 설득력을 지닌다고 보아야 할 것이다.

## 3. 국가주도론

후진국의 경우 시장의 실패가 다반사로 일어나므로 시장기능에 의존하는 경제성장은 불

가능한 것으로 본다. 따라서 정부개입에 의한 시장실패의 보완이 필요하게 되며, 한국의 경우가 이러한 정부개입이 고도성장을 가능하게 하였다고 본다. 그러나 정부의 개입이 항상 의도된 결과나 긍정적 결과를 가져온다는 보장은 없으므로 이러한 주장은 정부능력을 과대평가 하는 면이 있다는 비판을 받는다. 특히 국가주도론을 비판하는 학자들은 이 당시 한국의 수출주도형 산업전략의 성공을 정부 추진력 때문이 아니라 세계경제환경이 한국에 유리하게 전개 된 행운의 결과로 주장하기도 한다. 하지만 이러한 비판에도 불구하고 다음과 같은 이유들로 국가주도론이 타 주장들에 비하여 절대적인 우세를 지니고 있는 것으로 생각된다. 첫째, 한국은 경성국가(strong state)로서 기업 및 개인들을 성장 지향적으로 나아가도록 기율(discipline)을 부과할 수 있었으므로 시장기구의 실패를 정부개입에 의하여 다른 연성국가(soft state)들 보다는 성공적으로 보완할 수 있었다는 것이다(사공 일·L. P. 존스; 1986). 이러한 박정희 정권의 기율 행사 능력은 타 후발 국가들과는 달리 정부의 보조와 후원에 대한 보답으로 기업이 좋은 성과(수출 등)를 내도록 요구할 수 있었다. Amsden(1989)도 한국의 경제개발의 가장 큰 특징으로서 정부개입에 의한 상대가격의 왜곡과 기업에 대한 기율 행사를 지적하고 있다. 둘째, 정부의 강력하고 지속적인 경제정책 의지 표명과 경제발전의 장기전망 제시는 민간기업의 불확실성을 완화시키고 투자를 촉진하는 효과를 가져 올 수 있었다. 셋째, 우리나라의 경우 단순히 경제의 장기전망이나 정책방향을 제시하는 수준을 넘어 정부가 부문별 투자배분에 까지 개입하는 성격을 띠고 있었다. 넷째, 특히 우리나라와 같이 재산권제도가 취약한 상태 하에서는 이러한 국가주도 경제개발이 기업의 장기고정투자자에 대한 재산권 및 기업경영수익에 대한 재산권을 보장하는 효과를 가져와 공업화의 투자마인드를 제고시켰다고 볼 수 있다(좌승희, 1998). 물론 그 결과 정경유착과 족벌경영 및 비관련 문어발 식 기업 확장이 초래된 것은 문제점으로 지적해야 될 것이다.

그리고 후진국의 경제개발에 있어서 정부개입이 경영환경 및 기업성장에 끼치는 영향은 여러 분야에서 나타나지만 재산권 보호정도와 이에 따른 거래비용의 발생이 가장 근본적인 정부개입이라 할 수 있다. 재산권에 대한 불확실성이 높아 거래비용이 많이 드는 상황에서는 소규모 중소기업이나 투자회수기간이 짧은 판매·유통업이 상대적으로 유리할 것이다(좌승희, 1998). 정부의 재산권 보호를 위시한 제반 개입이 기업 및 경제성장에 끼치는 영향은 일반적으로 다음의 <표 1>과 같은 형태로 나타난다고 볼 수 있다(좌승희, 1998; 좌승희·이수희, 2000; North 1990). 이와 같은 논의에 따라 본 연구는 60년대와 70년대 박정희 정권하의 한국기업의 성장을 국가주도론적인 입장에서 고찰하고 <표 1>의 하단 부분과 같은 결과물들이 어떻게 산출되었는지를 알아보도록 한다.

## 한국의 근대적 대기업 및 기업집단 형성사

〈표 1〉 정부개입(후진국)정도에 따른 경영환경 및 기업조직의 발전

경영관련 분야 정부 개입정도	기업의 재산권보호	거래 비용	기업의 발전방향	기업의 투자 분야	기업 자금 조달	대기업성장/기업집 단형성의 핵심요인 (초중기 단계)	경제발전의 조건
낮은 정부 개입 (후진국)	불안정적 (경제개발의 불확실성, 제도의 미비)	높음 (시장의 실패 및 봉건적 관습)	중소기업 및 자영업 위주	고정투자 요하지 않는 판매, 유통 위주	가족 및 친지	시장경쟁에서의 우위 (전문경영발전), 다각화	시장실패의 방지, 기업가정신
높은 정부 개입 (후진국)	안정적 (정부보호를 받을 경우)	높음 (정부보호에 대한 대가)	대기업의 독과점	정부의 정책사업 및 육성사업 (비관련 다각화 촉발)	정부 지배의 금융 시장	정경유착(족벌경영 및 비공개), 다각화	부패방지 기업가정신, 정부의 효율적 시장기능 대체

자료: 좌승희(1998), 좌승희·이수희, 2000; North, 1990)를 참고하여 구성

### III. 1960년대의 정부개입과 기업성장

#### 1. 1960년대의 환경 변화

##### (1) 국내외 경제 상황

1960년 당시의 우리나라는 농업국가(전체 취업인구의 60%가 농업부문에 종사)이었으나, 전체 농가의 약 3/4이 부채농가인 빈민국이었다. 1인당 GNP는 80달러 수준에 머물러 있었으며, 공공원조에 크게 의존하는 만성적인 수입초과 국이었다. 경제 성장률은 6.25전쟁 이후 안정적 지원을 지속하였으나 1958년 이후 미국의 경제원조 급감으로 1960년 1.9%로 낮아져 거의 제로 성장상태를 맞이하였다. 이러한 낮은 경제성장률은 6.25전쟁의 종료와 함께 시작된 베이비붐에 의한 3% 이상의 높은 인구증가율 및 만성적으로 높은 실업률 그리고 전근대적인 산업구조와 맞물려 한국경제의 어려움을 더욱 가중시켰다. 국민 총생산액에 대한 국내 총고정자본 형성의 비율도 1961년 13% 수준에 불과했고 국민저축에 의한 투자율은 4.5%에 불과 하였다. 이러한 상황에서 경제개발을 위하여 가장 시급한 것은 투자재원의 마련이었으므로, 박정희 정권은 국민에게 내핍을 강요하면서 정부주도하에 재정투융자를 확대하고 외국으로부터의 차관도입에 주력하게 된다(이한구, 1999).

한편 1960년대의 세계경제환경은 앞으로 박정희 정권이 추구할 대외 지향적 성장정책에 부합되는 조건들을 지니고 있었다. 먼저 제2차 세계대전 이후 세계경제가 계속 호황을 구

가하고 있었고 GATT 및 IMF 체제의 자유무역주의가 팽창하고 있었다. 특히 60년대 국제 교역의 확대를 골자로 하는 Kennedy Round가 진전됨에 따라 자유무역주의는 그 절정에 달하였으며, 이후 70년대 초까지 세계경제질서를 지배하였다(대한상공회의소, 1982).

이 당시 주요선진국들은 경제성장에 따라 축적된 풍부한 자본력을 바탕으로 해외투자에 적극적이었으며 국제금리도 풍부한 유동성에 힘입어 낮게 유지되었다. 또한 후진국에 대한 무역 및 관세 장벽이 실질적으로 존재하지 않았고 해외시장에서 후진국들의 경쟁도 존재하지 않는 시기이었으므로 정부의 외자도입에 의한 수출 지향적 경제정책은 국제교역이 확대일로에 있었던 해외경제여건의 흐름에 부합되는 것이었다고 볼 수 있다.

## (2) 5.16 혁명과 국가주도 경제개발 체제의 확립

군사정부는 혁명의 명분을 살리고 국민의 지지를 얻기 위하여 경제재건을 정책의 제1과제로 선정했다. 당시의 혁명공약에서도 “절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가자립경제 재건에 총력을 경주한다” 라는 것을 천명하였다. 이를 위하여 먼저 국민감정을 처리하는 견지에서 부정축재자처리를 서둘렀고, 정부 주도적 발전을 위한 금융제도의 기반 형성을 위하여 시중은행의 국유화 및 은행법과 한국은행법의 개정을 단행하였으며, 효과적인 국가 관료제의 확립과 경제계획의 추진을 위하여 정부조직을 개편하였다.

### 1) 부정축재자 처리

당시 부정축재자처리문제는 자유당정권에 대한 국민감정을 처리하는 중요한 정치현안이었다. 1961년 5.16군사혁명에 의하여 군부가 권력을 잡았을 때 군부는 정치적 목적을 위하여 기업인들을 통제, 지배하려고 하였다. 이승만 정권 하에서 정경유착을 통한 각종 특혜로 급성장한 이들은 국민의 지탄을 받아왔고, 이러한 이유로 군사정권은 부정축재자에 대한 재산몰수 및 형사처벌을 진행시키려 했다. 사실상 박정희 군사정권의 기본목표는 다른 많은 군사정권들과 마찬가지로 정치권력의 극대화에 있었으나, 혁명과업에 대한 중점적인 표현을 부정축재처단과 경제개발사업의 추진에 두었다(김석준, 1992).

당시 군사정부는 1961년 5월 28일 국가재건최고회의령 제20호로 부정축재처리요강을 결정, 공포한 후 부정축재 혐의가 짙다고 판단되는 기업인들 전부를 조사대상으로 정하였으나 동년 6월 30일에 군사정부는 연행한 기업인들을 전원 석방하고 부정축재자 문제를 마무리 짓는 수순을 밟아갔다. 이후의 부정축재자 처리과정을 보면 기업인들이 보유하고 있던 시중은행의 주식 일체를 국가에 귀속시키고 추징금으로 부정축재재산을 환수하였으나 실제 환수된 추징금은 처음 발표(1961. 7. 21. 중간조사 결과)된 부정 축재 액 726억 환의 5.8%에 불과하다. 결국 부정축재자처리 사건은 기존의 재벌들에게 면제부를 발행한 꼴이 되어 버렸으며, 재벌들은 정부 보호 하에서 비로소 그들의 사유재산권이 존재한다는 것을 알게 되

었다. 이후로 정부가 절대적 우위를 차지하는 정부와 재벌 간의 정경유착이 더 심화되었다.

## 2) 정부의 금융지배

정부 주도적 발전을 위한 금융제도의 기반 형성이라는 명목 하에 시중은행의 국유화, 은행법 및 한국은행법 개정, 특수은행의 신설 등이 이루어졌다. 이 결과 금융 통제 및 지원 수단을 정부가 확보하게 되고 정부와 은행 그리고 재벌의 유착관계가 정부 절대 우위로 형성되었다고 볼 수 있다. 이러한 구도는 아직 주식시장 등과 같은 직접금융시장이 당시에 아직 발달하지 못하였기 때문에 재벌들로 하여금 대 정부 로비를 통한 은행대출에 전적으로 의존하게 만들었다. 정부의 금융지배는 후진국경제개발의 높은 불확실성에 따르는 금융시장실패(자금이 필요한 부문에 제대로 배분되지 않음)의 보완책을 정부가 지닌다는 의미를 지니고 있지만 우리나라의 경우 정경유착을 촉진하고 금융기관의 생존 경쟁력을 약화시키는 부작용을 가져왔다고 볼 수 있다.

## 3) 정부조직의 개편

정부는 경제재건을 효율적인 국가 관료제를 이용하여 신속하게 이루려 하였으며, 그 결과 새로운 국가 기획기관인 경제기획원을 창설하였다. 경제기획원은 부흥부에서 이름이 바뀐 건설부로부터 계획업무를 인수하였으며, 재무부의 예산국, 내무부의 통계국을 흡수하여 확대 개편하였다. 그 결과 1960년 부흥부 시절 64명이었던 정원이 1963년에는 정원 530명의 경제계획 기구로 팽창하였다. 경제기획원장관은 부총리로 지위를 격상하였다. 이러한 지위의 격상은 경제계획업무의 중요성을 의미하는 것인 동시에 여러 경제부처간의 마찰을 조정하고 타 경제장관을 통솔하기 위하여 필요한 조치들이었다. 경제기획원은 장기 경제발전 계획과 직접 투자 및 외국인조 사업의 조정, 정부 예산안 마련 등의 책임이 주어졌다. 대통령 비서실도 과거의 정권 하에서는 개인 비서실에 불과하였으나, 박정희 정권 하에서는 정책결정에 깊이 관여하는 기구이었다(신동아, 1985). 대통령은 비서실을 통하여 경제정책에 직접 관여하였고, 비서실은 대통령의 보호아래 국회나 정치권의 영향력에서 벗어나 자유로이 의견 개진을 할 수 있었다. 또한 시장기구 못지않은 기율을 비윤리적 기업가 및 부패 관리에게 대통령이 직접 실시하는 데 있어서 비서실의 역할은 매우 효과적이었다고 할 수 있다. 이러한 대통령 비서실의 특성과 행정부 내 경제기획원의 위상을 생각할 때 박정희 정권 하의 경제정책이 이전 정권과 비교해 볼 때 상당한 정도 경제적 기술 관료의 재량 하에 결정되었다고 볼 수 있을 것이다.

## 4) 경제개발계획의 추진

1960년대는 제1차 경제개발계획과 제2차 경제개발계획이 한국경제의 총괄적 운용의 틀이었으며, 이들 경제개발계획의 성공으로 경제규모의 확대와 경제구조의 변화를 가져왔다. 자본주의 사회에서의 경제개발계획은 시장 기구를 전제로 기업이 정부의 정책 의도에 따르도록 유도하는 계획일 뿐, 계획경제체제하에서 실시되는 지시계획과는 다르다. 하지만 우

리나라의 경우 정책방향을 제시하거나 인센티브를 제공하는 수준을 넘어 정부가 산업 및 기업의 부문별 투자배분에까지 개입하는 성격을 띠고 있었다. 따라서 이러한 정부주도의 경제개발에 적극적으로 참여한 기업가들은 엄청난 자본축적을 이루게 된다.

제1·2차 경제개발계획 모두 자립경제기반의 구축을 목표로 삼았으며, 그 정책기조도 근본적으로 동일하였다. 이 기간 중 정책기조는 공업화와 수출증대로 볼 수 있다. 정부가 공업화와 수출증대에 최우선 순위를 두게 된 원인은 첫째, 50년대의 원조 의존적인 소비경제체제를 공업화로서 탈출하고 둘째, 공업화의 투자재원을 외자에 의존하지 않을 수 없는 현실에서 찾을 수 있다(경제기획원, 1982).

그러나 경제개발계획은 한국경제의 공업 구조를 외자 의존적인 것으로 심화시키는 결과를 초래하였다. 특히 제2차 계획에 의한 한국경제의 대외 지향적 공업화애로의 전환은 결과적으로 이른바 수입(자본재 및 중간원자재의 수입)에 의한 수출화가 진전되는 가운데 국제수지 적자폭을 더욱 확대 시켰다. 따라서 이 같은 자본재 및 중간원자재의 수입의존에서 벗어나기 위하여 착수된 것이 70년대의 제3차 계획에 의한 중화학공업화였다.

## 2. 1960년대의 기업성장 및 기업집단형성 요인

### (1) 정부 정책사업 진출

개발경제 하에서 정부 정책사업은 주로 수입대체화 산업에 치중되어 있었다. 이러한 산업에의 진출은 해당산업에서의 독과점적인 지위를 누렸을 뿐 아니라 이후의 한국기업들의 성장과장에서도 이 당시 진출한 사업들이 대부분 모 기업의 역할을 하였다.

참여기업은 기존 대기업위주로 선정하거나 또는 공기업으로 설립하였다. 기존 대기업위주로 참여기업을 선정한 배경에는 수입대체공업화의 효율을 제고함과 동시에 이들 산업을 장기적으로는 수출주도 산업화하려는 의도가 있었다고 하겠다. 여기에는 또한 기존 대기업의 과거의 경영능력을 인정한다는 의미도 담겨져 있다고 보아야 할 것이다.

참여기업은 정부의 금융 및 세제상의 지원 그리고 신규진입금지 등의 보호아래 독과점 대기업으로 출발하여 급속히 성장하였다. 결국 1950년대의 대 자본이 정부정책사업에 진출하여 1960년대의 발전 과정에서도 주체가 되었다고 보아야 할 것이다(백일, 1994). 그러나 정부 정책사업에 참여하지 못한 일부 1950년대의 대 자본은 급격한 산업구조의 변화에 따라 몰락하였다. 한편 자본의 한계 및 시장의 불확실성 등의 이유로 민간 대기업이 참여하여 달성하기 어려운 분야는 국영기업을 설립하여 해결하였다.

비료, 정유, 시멘트, 철강, 화학섬유, 전기기기, 합성수지 등의 기간산업 및 수입대체산업들이 제1차 경제개발계획기간 중의 전략적 계획사업이었으며, 대부분 도입 외자에 의하여



건설되었다. 그리고 제1차 계획에서 구상되었으나 지연된 중합제철, 기계공업 등 중화학 공업에 대한 투자의 확대 및 수출 지향적 공업화의 본격적 추진이 제2차 경제개발계획 기간 중에 이루어 졌다. 이 기간에 있어서의 특징 중의 하나로 정부보다는 민간기업에 의한 투자의 확대를 들 수 있으나 자금 조달원은 여전히 차관과 금융기관의 일반 여신 및 정책금융이었다(한국경제연구원, 1995).

이 기간 중 중점육성사업은 섬유, 석유화학, 철강, 기계, 비금속광물 등이었다. 석유화학, 철강, 기계산업에 제조업 총 투자의 60%가 배정되었고 제조업 전체 외자도입의 77%를 또한 섬유, 석유화학, 철강, 기계산업이 차지하였다. 그리고 이간 중 섬유산업과 전자산업의 수출산업육성은 해당 산업 분야의 원자재 및 자본재 수입의 급격한 확대를 가져왔고 이것은 석유화학, 철강, 기계 등의 기초산업의 육성을 필요로 하게 된다. 이에 따라 1960년대 후반 기계공업진흥법, 조선공업진흥법, 섬유공업시설에 관한 임시조치법, 전자공업진흥법 등과 같은 일련의 법들이 제정되고 이들 법에 의거 해당 산업으로의 신규진입금지 및 금융과 조세지원이 이루어진다(대한상공회의소, 1984). 이러한 조치들은 민간 부문으로부터 대규모 투자를 유도하였으며, 투자기업들은 내수시장에서 독과점적 지위를 누리게 되었다. 그러나 정부는 이러한 보호육성에 대한 반대급부로 해당 기업들이 수출 또는 수입 대체로 경제성장에 기여할 것을 명하였으며, 이러한 정부의 명령은 박정희 정권의 효과적인 관료 체제에 의하여 기업들에게 준수되어졌다.

### (2) 수출드라이브 정책

1961년과 1964년 2차례에 걸친 대폭적인 원 화의 대 달러 평가절하는 수출의 증가 및 외환에서의 경제적지대의 축소를 가져왔다. 이러한 환율의 현실화를 두고 자유시장론자들은 한국경제의 성장원인이 시장 지향적 정책에 있었다고 주장한다. 그러나 60년대의 높은 인플레이션은 무역의 환율효과를 쉽게 잠식하였고 정부의 수입규제강화 및 수출보조금의 증대가 국내산업 보호 및 수출증대의 측면에서 이루어졌다. 특히 1961년의 환율의 현실화와 때를 같이하여 환율제도가 복수환율제도에서 단일고정환율제도로 그리고 중앙은행예치 제도가 중앙은행 집중제도로 대체되었는데 이것은 정부가 외환에 대한 전반적인 통제권을 행사할 수 있게 되었다는 것을 의미한다. 이러한 정부의 외환통제는 이후 정부의 직접적인 경제 및 기업 활동에의 개입수단(특히 수출증대)으로 사용된다(김낙년 외, 1994).

정부는 수출 진흥을 위하여 수출목표제도를 실시하였는데 상공부가 품목별, 지역별, 대상 국가별로 연간 수출목표를 책정하였고 기업은 목표달성에 동원되었다. 1965년부터는 대통령이 직접 주재하는 수출확대위원회가 정기적으로 열렸다. 이 자리에서 수출상의 애로를 기업들이 개진하였고, 이러한 애로사항들은 즉각적으로 타개되었다. 또한 수출의 날을 선정하여 대통령이 직접 산업훈장을 수여하는 등 수출에 대한 정부의 확고한 의지를 천명하였

다(전국경제인연합회, 1991). 특히 정부는 수출 진흥을 위하여 각 기업의 수출실적에 따라 각종 정부혜택을 제공하였는데, 이러한 수출실적은 객관적으로 사용할 수 있는 지대배분의 기준이 되었으므로 정경유착에 의한 특혜의 재량적 배분소지를 상당히 배제할 수 있었다.

이 시기에 수출을 주도한 상품은 경공업제품들이었고, 따라서 이시기에 수출로 부상한 기업들은 주로 경공업분야에서 활약한 기업들이었다. 섬유 및 의류 업에서는 대우실업, 삼도물산, 쌍용(섬유에서 시멘트로 넘어가는 과정) 등이 있었고, 합판 업에서는 동명목재, 성장기업, 한국합판, 대성목재 등이 크게 성장하였다. 특히 동명목재와 대성목재는 매출액 기준으로 1965년도에 각각 제1위와 5위를, 1967년도에는 각각 5위와 8위를 차지하였다. 그리고 이외에 가발업의 서울통상, 생사업의 한국생사, 해태수출 분야의 삼미사, 신발류의 국제화학, 수산업의 고려원양 등이 두드러진 활약상을 보였다(이한구, 1999).

### (3) 금융 및 자본시장에서의 경제적 지대

60년대의 경제개발 당시 국내 투자재원의 부족으로 부족한 투자재원을 차관에 의존했고, 정부가 금융을 지배하고 있었기 때문에 금융 및 자본시장에서의 경제적 지대는 주로 외자도입과 금융기관대출을 통하여 이루어졌다. 이 당시 정부는 외국인 직접투자보다 차관도입을 선호하였다. 그 이유는 첫째, 외국인 직접투자에 비해 차관은 정부가 자금을 직접 통제하기가 용이하다는 점과 둘째, 일본식민지시대하에서 일본자본에 의한 피해의식 때문에 외국인의 직접투자보다는 차관도입이 국민감정을 거스르지 않을 것이라는 점을 들 수 있다. 이 당시 다른 후진 국가들에서의 경제개발재원은 외국인 직접투자에 의존하는 것이 일반적이었다. 어쨌든 이러한 정책은 내수시장에서 국내 대기업을 외국자본과의 경쟁에서 보호하는 효과를 가져왔고, 결과적으로는 국내 대기업에 의한 내수시장의 독점화를 초래하였다.

외자도입은 1965년 9월 한일국교정상화와 함께 증가하기 시작하였는데 1966년 7월 외자도입법의 제정 및 1966년 8월 대한국제차관단(IEKOK)의 발족 이후 본격적인 차관시대를 맞이하게 된다. 또한 한일국교정상화에 따른 대일 청구권 자금(무상 3억 달러, 정부간 차관 3억 달러, 민간신용 3억 달러)은 국내기업들의 자금줄이 되었고, 신격호 등 재일동포들의 본격적 국내투자의 계기가 되었다(전국경제인연합회, 1986). 그러나 이것은 자본만이 아니라 기술의 대일 예측과 만성적 대일 무역적자를 예고하게 된다.

차관금리는 당시 풍부한 국제적 유동성 때문에 국내 금리와는 비교할 수 없을 정도로 낮았다.<sup>1)</sup> 이것은 대기업들의 과도한 지대추구행위를 부추겼고 결과적으로 기업의 정부의 존도를 심화시켰다. 당시의 차관도입 정책을 보면 먼저 모든 차관에 대하여 정부지불보증을 강제화 했고, 기업들은 보증원금의 100% 해당 액 이상을 선취담보로 제공하여야 했으

1) 1960년대의 상업차관 금리는 년 5.5%에서 6.5% 사이에 있었으나 국내 사채 금리는 년 50%에서 60% 사이에서 형성되어 있었다.

므로 담보능력이 있는 대기업에 일방적으로 유리한 정책이었다. 뿐만 아니라 차관기업의 도산 방지를 위하여 정부가 사후 차관기업에 재정금융을 제공하므로 차관도입은 해당 기업들에게 이중의 특혜를 가져다주는 것이었다.

금융기관의 대출은 일반은행대출, 수출지원금융, 산업은행 정책금융 등을 들 수 있는데 저금리에 의한 이들 대출은 기업에 특혜로 작용하였으며 그 결과 기업의 부채비율이 급증하는 부실 재무구조를 발생시켰다. 이중 수출금융은 6%대의 낮은 금리로 수출신용장에 의한 자동대출의 형태로 제공되었으며, 한국은행이 무제한 재할인하도록 되어있었다. 일반은행대출은 1966년 이후 급격히 증대되는데 그 이유 중의 하나는 1965년 9월의 금리현실화 조치에 있다.<sup>2)</sup>

#### (4) 공기업의 민영화

경제개발계획기간 중 공기업은 민간기업의 투자를 대신하여 정부의 투자자로서의 역할을 수행하였다. 정부는 기존의 영세한 국영기업들을 대폭 통합·개편하는 한편 새로운 국영기업을 1962-1969년 사이에 대폭 신설하였다. 신설된 공기업은 호남비료, 충주비료, 한국비료, 포항제철, 영남화학, 진해화학 등의 제조업을 비롯하여 금융 및 유통을 비롯한 비제조업 분야에까지도 널리 퍼져 있었다. 공기업의 투자는 1963년에는 총 투자의 40.9%, 1970년에는 34.2%를 차지하는 대규모이었다. 정부가 직접 투자자로 나서게 된 이유는 상당수의 정부정책사업 참여에 있어서 민간기업의 자본 및 경영상의 한계가 나타났기 때문이다. 울산석유화학단지의 사업주체 선정에 있어서도 이미 지정된 민간기업들이 잇따라 사업권을 포기하였기 때문에 대한석유공사와 충주비료 등의 국영기업체가 울산석유화학단지의 건설사업 주체가 되었던 것이다(대한상공회의소, 1982). 공기업은 대부분 해당 산업부문에 독점력을 지니고 있었으며 전방효과가 높았다. 전방효과가 높은 이유는 이들 공기업이 주로 투입재생산목적의 기간산업과 수입대체산업에 집중되어 있었기 때문이었다.

그러나 경제개발계획을 수행하기 위하여 필요한 막대한 자금을 동원하고 경쟁원리에 입각한 효율적 경영체제로의 변신을 위한다는 명분 아래 공기업의 민영화가 60년대 후반에 이루어졌다. 공기업의 민영화 과정에 있어서 파격적 특혜가 이루어졌으므로 공기업을 인수한 기업들은 향후 재벌로서 급부상하게 되었다. 특히 이들 민영화 대상 공기업들은 주로 중공업부문의 독점기업들이었으므로 공기업을 인수한 재벌은 손쉽게 비관련 다각화를 할 수 있었고 인수한 공기업이 집단형성에 있어서 주력기업의 하나가 되었다. 즉, 공기업을 인

2) 1965년 9월의 금리현실화조치는 총예금규모를 1965년 GNP의 10%에서 1969년 GNP의 30%로 증대시켰다. 또한 정기예금금리의 2배 인상(년 금리 15%에서 30%로 인상)은 사채자금의 금융권 이동을 가져왔고 이것은 결국 정부통제자금규모의 확대를 의미하게 된다.

수한 재벌들의 주요 활동 영역이 이전의 소비재 중심의 경공업분야에서 중화학공업으로 넓어진 것이다. 이 당시 공기업 민영화에 의하여 급부상한 기업은 신진, 동아, 한양, 한진 등을 들 수 있다(이한구, 1999).

#### (5) 부실차관기업정리(1969~1971)

1967년부터 흥한화섬, 수자원개발공사, 한일시멘트, 한영공업 등 원리금을 상환하지 못하는 차관도입 업체가 발생하기 시작하여 정부가 대납해야 되는 상황이 벌어졌다. 이것은 무분별한 외자도입에 의한 과잉투자와 경영환경의 예기치 못한 변화의 탓도 있지만 본질적으로는 정부주도형 자원배분의 실패와 차관기업들의 도덕적 해이에 그 원인이 있었다. 외자기업들은 원리금에 대하여 정부지급보증을 받았기 때문에 투자의 위험과 불확실성을 정부를 통하여 경제전체에 결부시킬 수가 있었다. 또한 타인자본에 과도하게 의존하고 있었기 때문에 정상적 경영 수익으로는 이자 비용을 충당하기 어려우므로 위협적인 투자와 경영을 선호하게 된 것이다. 설상가상으로 차관기업의 원금상환도래와 때를 같이하여 환율인상조치가 이루어졌고 이것은 부실차관기업들의 원리금상환부담을 가중시켰다.

부실차관기업은 통치권차원에서 정리되었다. 즉, 청와대 내에 외자관리비서실 및 부실기업정리반을 신설하여 부실차관기업 정리를 전담하게 하였다. 이러한 정리는 사유권침해라는 질타와 정부실패는 도외시하고 기업인에게만 책임을 지운다는 비난을 정계와 재계로부터 거세게 받기도 하였지만 절대적 정부우위의 구조에서 신속히 이루어졌으며 정부개입이 더욱 강화되는 계기가 되었다. 그러나 부실차관기업을 인수하는 기업에는 특혜가 따랐기 때문에 이들 인수기업은 다각화 및 자본집중을 향유하게 된다. 특히 신동아그룹과 동국제강그룹이 이 당시 부실차관기업의 인수에 따라 기업집단의 토대를 마련하게 되었다(이한구, 1999).

#### (6) 월남특수

1960년대 중반 이후 우리나라의 경제 및 기업 성장에 있어서 월남특수는 기업가 정신을 엿볼 수 있는 곳이라 할 수 있다. 물론 정부의 1965년 월남파병에 의하여 우리나라의 기업가들에게 유리한 기업 환경이 만들어지긴 했지만 한진 등의 월남에서의 사업은 모험가적인 기업가상을 보게 한다.

1960년대 중후반 월남에 대한 수출은 미국, 일본 다음의 수출시장으로 팽창했으며 주종상품은 신발, 피복, 시멘트 등이었다. 한진은 주월미군 용역사업에서 주로 외화를 벌어들였는데 1966년과 1971년 사이 1억2천만 달러의 용역수출을 달성하였다. 이것은 우리나라의 그 당시 수출규모(1966년 2억5천6백만 달러; 1971년 13억5천2백만 달러)로 볼 때 엄청난 액수이었다. 이러한 월남에서의 수익으로 한진은 1967년도 매출액 기준 제3위의 국내기업

으로 도약한다. 그리고 이때 축적한 자본을 바탕으로 한진은 대한항공을 인수하여 재벌로서 도약하게 되고, 대한항공은 1975년도 매출액 기준 국내 최대의 회사로 부상한다. 한진 이외에도 현대건설은 캄란만 준설공사를 수주하여 자본을 축적하여 1967년도 매출액 기준 국내 제6위의 기업으로 재계 전면에 나서게 되며, 국제, 삼화, 금호, 진양 등은 신발 수출로 자본을 축적하게 된다(이한구, 1999).

#### IV. 1970년대의 정부개입과 기업성장

##### 1. 1970년대의 환경변화

###### (1) 세계경제환경의 변화

1973년 10월의 중동전쟁 발발과 함께 시작된 제1차 석유파동은 전 세계적으로 스태그플레이션을 가져왔으며, 이것은 2차 세계대전 이후 지속되었던 세계경제의 고성장 체제를 저성장 체제로 전환시켰다. 자유무역주의를 지향하던 선진국들도 보호무역주의로 선회하게 되었으며, 자원부국들을 중심으로 자원민족주의가 팽배하게 되었다. 이후 미국, 서부유럽, 일본 등을 중심으로 한 경기부양책의 효과로 1976년부터는 다시 경기회복의 구면에 진입하게 되나 다시 1979년 이란사태로 인하여 제2차 석유파동을 겪게 된다.

국제통화질서에 있어서도 미국이 만성적인 경상수지 적자 국으로 전락함에 따라 1970년대에 들어서자 달러가 국제통화로서의 위치가 흔들리게 되었다. 이에 따라 닉슨은 1971년 8월15일 달러의 금 태환 정지조치를 골자로 하는 달러방위조치를 취하게 되는데, 이것은 2차 세계대전 이후 세계금융시장을 지배한 Brrton Woods체제의 붕괴를 의미하며, 각 국가들은 Smithonian 협정과 더불어 유동환율제를 채택하게 되었다.

###### (2) 국내경기의 변화 및 제3, 4차 경제개발계획

1973년의 제1차 석유파동에 의하여 경제성장률은 둔화되고 도매물가지수는 40%를 넘어서는 최악의 경제위기에 직면하였다. 그러나 1976년 이후 세계경기의 회복과 더불어 경기상승국면에 진입하게 되는데 이때부터 본격적인 중동건설특수를 맞이하여 1977년 수출 100억 달러 돌파 1978년 1인당 GNP 1,000달러를 돌파하였다. 그러나 이러한 급격한 경기팽창과 경제규모의 확대에 선진공업 국가들로부터 NICs로 규정되었으며, NICs로의 규정은 선진국으로부터 수출규제 및 수입개방 압력을 가중시켰다. 또한 이때부터 저임금을 바탕으로 한 중국 및 ASEAN 국가들로부터 경공업 분야의 세계시장에서 새로운 도전을 받게 되었다. 이러한 1970년대의 급격한 세계경제환경의 변화 속에서 우리나라는 중화학공업화를 핵

심으로 하는 제3, 4차 경제개발계획을 수립추진하게 되었다.

## 2. 1970년대의 기업성장 및 기업집단 형성의 요인

### (1) 8·3 사채동결 조치(1972. 8.3)

1960년대 이후 정부의 금융지배에 따라 대기업들은 정격유착을 통하여 외자도입 및 금융기관 여신에 의존하는 재무구조를 지니고 있었다. 그러던 중 70년대 초 IMF의 권고에 따른 정부의 금융긴축정책과 60년대 외자도입기업의 원리금 상환 시기의 도래는 기업의 자금사정을 악화시켰다. 환율도 1971년 18% 평가절하 되어 차관업체의 원리금 상환 부담을 가중시켰을 뿐 아니라, 동년 8월 15일 단행된 닉슨 행정부의 달러 방어 조치는 수출시장에 타격을 주었다. 이와 같은 경제여건의 악화로 기업은 사채시장에서 부족한 자금을 동원하고 있었는데 사채시장에의 의존은 취약한 재무구조하의 높은 금융비용을 초래하였다. 이 당시 기업들은 은행의 단기성 자금을 재 대출 형식으로 회전시켜 중장기 자본으로 사용하였고 운전자금은 거의 전적으로 사채에 의존하고 있었다. 당시 경제인연합회는 박대통령에게 기업의 어려움을 호소하여 1972년 8월 3일 사채동결조치를 내리게 하였는데 총 사채 신고금액은 39,676개 업체에서 3,450억 원에 이르렀으며, 월 평균이자율은 3.84%의 고리였었다(전국경제인연합회, 1986).

8·3 긴급조치는 이 당시 사채에 의존하고 있었던 재벌에 대한 파격적 특혜라 할 수 있으며, 정부기능의 강화 및 시장기능의 약화를 결과적으로 가져왔다고 볼 수 있다. 한편 신고된 사채 중에서 1/3이 위장사채였으며, 그 위장사채의 면모를 볼 때 기업가의 비도덕적 행위가 위험수준에 달했던 것으로 보인다. 이에 정부는 후속 조치로서 1973년 4월 6일 일명 4·6 조치를 단행해 상호그룹의 정재호 등이 포함 된 76명의 부실기업인 명단을 공개하게 되며, 이들 부실 기업인들은 이후 재계에서 사라지게 된다(이한구, 1999). 또한 정부는 기업의 간접금융의존도를 낮추기 위하여 1972년 12월 30일 기업공개 촉진법을 제정·공포하게 되고 재벌들은 이에 따라 경영권 방어 차원에서 1973년 이후 증권업에 활발히 진출하는 동시에 상호출자를 급격히 확대하게 되었다.<sup>3)</sup>

3) 대우그룹의 동양증권, 대림산업계열의 서울증권, 한진그룹의 한일증권, 한일합섬계열의 부국증권, 럭키그룹의 국제증권, 효성그룹의 효성증권, 국제상사계열의 동서증권 등이다. 이름 있는 재벌로서 이 당시 증권회사가 없는 그룹들은 삼성, 쌍용, 선경, 금호 정도였다. 박병윤(1977), p.220.

## (2) 중화학공업화

### 1) 배경과 추진과정

1970년대 보호무역주의의 확산으로 노동집약 산업화에 의한 수출 주도 성장이 한계에 부딪히게 된다. 특히 중국 및 ASEAN 국가의 산업화로 노동집약적인 경공업에서의 비교우위 상실은 새로운 방향을 모색하게 만들었다. 우리나라는 1960년대 중반이후 공산품 가공 수출의 증가에 따라 자본재 수입이 급격히 증대되었고, 이 당시 국제 노동 분업에서 중화학공업의 조립공정과 공해유발산업이 선진국으로부터 후진국으로 이전하는 추세였으므로 중화학공업화가 대안으로 떠올랐다.

정부는 1973년 1월 13일 중화학 공업 발전을 위한 선언과 더불어 대기업 위주의 사업자 선정을 하게 되는데, 중화학공업화에 있어서 정부의 역할은 재정, 금융, 세제, 기술, 인력 상의 지원과 사회간접자본의 시설 확충에 치중 되어있었고, 포항제철 및 한국종합화학만이 예외적으로 정부의 직접투자에 의해 추진되었다. 그러나 1973년부터 시작된 제1차 석유파동으로 인한 불경기로 정부계획은 난관에 부딪혔다. 이에 1974년 5·29 조치와 8·8 조치를 통하여 대기업의 기업공개 촉진 및 기업의 재무구조개선을 도모하게 되며, 이러한 정부장권에 의한 기업공개를 통하여 자금조달이 이루어지게 되었다. 1978년 말 당시 우리나라의 총 공개기업이 356개 중 75년과 78년 사이에 정부장권에 의하여 공개된 기업수가 231개나 되었다. 그러나 이러한 주식발행을 통한 자금조달에도 불구하고 중화학공업에 진출한 대기업들의 재무구조는 개선되지 않는다. 이것은 중화학공업으로의 진입을 위해 쏟아 넣은 막대한 외부차입금 때문으로 볼 수 있다.

그 후 정부는 경기회복과 때를 같이하여 투자유인책을 확충하게 된다. 그 주요내용은 1977년 외자도입인가방침을 제정하여 중요산업에 대한 우선적 차관을 인가하였으며 중화학부분 기술도입도 자유화 시켰다. 이러한 조치들은 경기회복기를 맞은 재벌들로 하여금 중화학공업분야에 경쟁적으로 뛰어들게 만들었으며 결과적으로 재벌들 간의 중복투자와 과잉투자를 불러일으켰다. 현대, 대우, 삼성, 그리고 한국조선엔지니어링의 조선소 건설 경쟁 등이 이에 관한 좋은 예가 될 것이다. <표 2>에 나타난 중화학공업 공장 추진 상황을 보면 이 당시 추진된 사업이 지금도 해당분야에 있어서 상당수 선두기업으로 남아있는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 1979년 당시 중화학공업 추진 상황

구 분	사업건수	사 업 체 명
완공사업	16개	온산동제련소, 삼성거제조선소, 삼성석유화학 테테프탈산공장, 한남화학폴리스틸렌공장증설, 럭키콘디넨탈카본블랙공장증설, 호남에틸렌 나프타분해공장, 호남석유화학 및 한양화학계열공장, 한국다우케미칼공장, 한국합성고무공장, 쌍용양회 1차 증설, 성신양회 증설, 동양시멘트 증설, 동해펄프공장
계속사업	15개	풍산금속 신동공장, 고려아연제련소, 현대양행 종합기계공장, 대우중공업 창원공장, 삼성중공업 종합기계공장, 강원산업 종합기계공장, 옥포조선소종합기계공단, 한국전자통신전자교환기공장, 쌍용양회 2차증설
착공사업	7개	포항제철 제4기확장, 대한중기특수강공장, 한국합성고무SBR공장증설, 삼경화학 무수푸탈산공장, 현대양행 카프로락탐공장, 진양화인케미칼 TDI 공장

자료: 대한상공회의소(1984), p. 405

이 시기부터 재벌의 힘이 점진적으로 증대하기 시작하였으며, 정부도 재벌 간의 중복투자 과잉투자를 통제하는데 한계를 느끼기 시작하였다. 이 결과 1979년 제2차 석유파동이 불러온 세계경제의 불황시기에 우리나라 중화학공업이 부실화의 위험에 놓이게 되었다.

## 2) 중화학공업화와 재벌의 다각화

중화학공업화는 우리나라 재벌의 다각화 및 자본집중에 있어서 가장 커다란 변인으로 작용하였다. 중화학공업화는 기본적으로 규모의 경제에 의한 경쟁력제고를 달성하여야 했으므로 엄청난 규모의 자금이 필요하였다. 이 필요자금은 기존의 대기업의 자금조달능력으로는 충족 불가능하였으므로 국민투자자금 및 산은자금 등의 정책자금을 조성하여 조달하였으며, 그 규모는 1973년 788억 원에서 1978년에는 1조7백억 원에 이르렀다(대한상공회의소, 1984). 이렇게 국내자본을 중화학공업에 대한 투자에 집중할 수 있도록 하는 금융정책의 실행이 필요했으므로 국가 경제정책과 금융정책은 더욱 불가분의 관계를 맺게 되었다(김용학 외, 2002).

이당시 정부는 장치산업에 대한 경영기술의 축적이 제1,2차 경제개발계획기간 동안에 대기업을 중심으로 어느 정도 이루어졌다고 보았다. 때문에 정부는 직접투자를 피하고 기존의 대기업을 중심으로 중화학공업사업자를 선정하였는데, 중화학공업사업자로 선정된 이들 대기업은 그 후 각종 금융 및 세제 혜택에 의한 부실 중화학기업의 인수를 통하여 다각화와 비대화를 거듭하게 된다.



한국의 근대적 대기업 및 기업집단 형성사

〈표 3〉 중화학공업사업자 선정

중화학공업 선정 사업자	선정분야	부실기업 인수분야
현 대	현대중공업 설립	인천제철, 대한알미늄
삼 성	삼성중공업, 삼성석유화학, 삼성전기, 삼성코닝 설립; 삼성전자 확충	코리아엔지니어링, 대성중공업, 우진조선, 한국반도체
럭키금성	금성기전, 금성계전, 럭키석유화학 설립	대한반도체, 대성에탄올
대 우	대우전자 설립	한국기계, 옥포조선, 새한자동차, 제철화학, 동양중전기
쌍 용	쌍용중공업, 쌍용정유 설립	승리기계, 동양중전
금 호	한국합성고무, 금호화학 설립	
효 성		한영공업

자료: 한국경제연구원(1995) pp. 248-249; 전국경제인연합회(1991), pp. 295-297; 이한구(1999), pp. 214-215  
에서 작성

3) 대기업집단의 중화학공업 치중

정부의 중화학공업정책에 편승하여 대기업집단의 집단 내 중화학공업의 비중이 〈표 4〉에서 보듯이 급격히 커지게 되었다. 삼성, 대우, 효성 등 전통적으로 경공업위주의 제조업체를 거느리던 이들 기업집단이 중공업위주의 제조업체를 거느리는 기업집단으로 탈바꿈하게 되었던 것이다. 이 당시 중화학 공업화와 재벌다각화의 특징을 보면 대우그룹의 약진과 삼성그룹의 본격적인 전자 및 중화학업종으로의 진출을 먼저 손꼽을 수 있다. 대우그룹은 1970년대 중화학공업화의 최대수혜자로서 중화학공업의 외형규모는 1979년 현재로 삼성을 능가하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 섬유를 주요 제품으로 하던 대우의 본격적인 중화학공업 참여는 정부의 중용에 따라 만년 적자기업이던 한국기계를 1976년에 인수하면서 시작된다. 이는 기존의 대우기계와 합쳐 대우중공업으로 탈바꿈하였고, 이후 대우는 제철화학(1977), 새한자동차(1978), 옥포조선소(1978) 인수 등으로 중화학공업의 사업영역을 넓혀 나갔다. 전국경제인연합회(1991), pp.296-297

〈표 4〉 재벌의 제조업자산에 대한 중화학공업 자산비율

(단위 : 10억원)

대기업집단명		현대	럭키	삼성	대우	효성	국제	한진	쌍용	한국 화약	선경	계
1 9 7 2	(A)제조업	25	89	74	0	21	7	0	61	65	22	364
	(B)중화학 공업	25	79	28	0	4	4	0	61	56	0	257
	B/A(%)	100.0	88.8	37.8	-	19.0	57.1	-	100.0	86.2	0.0	70.6
	계열사수	6(5)	18(14)	16(15)	2(3)	4(4)	3(5)	8(10)	6(7)	7(8)	5(6)	7.5(7.7)
1 9 7 9	(C)제조업	1,005	1,088	763	631	458	291	0	527	359	141	5,263
	(D)중화학 공업	1,005	1,088	440	595	218	225	0	527	336	26	4,460
	C/D(%)	100.0	100.0	57.7	94.3	47.6	77.3	-	93.6	93.6	18.4	84.7
	계열사수	31(15)	43(24)	33(26)	34(20)	24(15)	22(16)	15(15)	20(13)	18(16)	14(16)	25.4(17.6)

자료: Seok-Ki Kim(1987); 조동성(1994) p.185, p.188에서 합성 재인용

1970년대 중반 이후 전자 및 중화학공업에 일단 진출한 이들 기업들은 석유화학공업의 다용성과 전자 및 중공업의 급속한 성장으로 그 이후 기업집단의 구조가 이들 사업의 관련성(풍부한 사업기회, 산업내의 기술연관성)을 중심으로 발전하게 된다. 즉, 삼성, 현대, 대우 그룹은 전자와 중공업 관련 기업 군을 중심으로, 럭키는 전자와 석유화학 관련 기업 군을 중심으로 사업영역을 넓혀나가게 된다. 그러나 1970년대의 중화학공업화가 정부정책에 의하여 추진되었으므로 선진제국에 비하여서는 관련다각화 비중은 낮은 반면 비다각화 비중은 높은 양상을 보이고 있다. 이것은 경영기술의 이전 효과 및 마케팅에서의 시너지효과를 낮추고 경쟁력 강화에 장애가 된다(정구현, 1987). 그리고 1970년대 중반 이후의 기업들 간의 경쟁적 진입에 의한 중화학업종의 과잉 중복 투자와 1979년의 제2차 석유파동은 중화학업종의 가동율을 떨어뜨리게 되고 1980년대 산업합리화 정책을 가져오게 되는데, 이것은 또 한번의 정부에 의한 기업집단의 재편성을 초래하게 된다.

### (3) 중동건설 특수

1960년대의 모험가적 기업가 정신을 엿볼 수 있었던 곳이 한진의 월남진출이라면 1970년대에 있어서 혁신적 기업가 정신을 엿볼 수 있는 곳은 바로 현대건설을 중심으로 한 중동건설시장 진출이라고 할 수 있다. 오일달러를 기반으로 한 중동건설 특수는 1974년부터 시작되었지만 최초의 중동건설시장으로의 진출은 1972년 삼환기업의 사우디아라비아 고속도로 건설공사 수주(1,368만 7천 달러)가 그 효시이다.

1974년 이후 중동건설시장 진출이 붐을 이루게 되자 정부는 1977년 해외건설 촉진법을

한국의 근대적 대기업 및 기업집단 형성사

제정하였다. 중동건설 수주 액이 전체 해외건설 수주 액에서 차지하는 비중은 1970년도에는 전체 해외건설 수주 액의 13.8%인 2천4백만 달러에 불과했지만 1978년에는 98%인 79억8천2백만 달러에 달했다.

중동건설시장진출이 본격화되기 이전에 재벌들이 소유하고 있었던 건설회사는 그룹 내의 중소기업공사를 주로 하는 정도에 불과했다. 중동건설 붐이 불기 시작하면서 재벌의 계열사들은 대형 건설회사로 탈바꿈하기 시작하였고 자체 내에 건설 회사를 갖고 있지 않은 그룹은 기존업체를 인수하거나 새로이 건설 회사를 설립하였다. 중동진출 기업들은 진출의 결과 발생한 막대한 수익을 올렸으며, 그 결과 건설부문이 각 기업집단에서 주력업종으로 약진하였다. 또한 이들 수익자금은 향후 기업집단의 다각화 자금으로 사용되어 자본의 대기업 집중을 더욱 더 조장하게 된다.

<표 5> 주요재벌의 해외건설실적(76~80년)

(단위: 백만달러)

재벌명	실적	재벌명	실적
현대	7,756	한국화약	326
대우	1,128	국제	586
삼성	528	한진	848
럭키금성	234	대림	2,942
선경	58	쌍용	245

자료: 김효근, 한국재벌의 성장·발전요인에 관한 연구(서울대학교 경영학 석사학위논문, 1986); 조동성(1994), p. 192에서 재인용

<표 6> 1979년도 10대 기업집단의 주력업종에서 건설부문의 약진

그룹명 (순위)	현대	럭키	삼성	대우	효성	국제	한진	쌍용	한화	선경
주력 업종	건설 자동차	정유 전자	전자 제당	기계	섬유 타이어	철강 건설	운수	양회 건설	정유 화학	섬유 건설

주) 금융업과 무역업은 제외됨.

자료: 한국경제연구원(1995), p. 88에서 재인용

(4) 종합무역상사제도의 도입

제1차 석유파동으로 인한 신보호무역주의의 대두로 세계무역량의 성장률이 1966년부터 1974년까지의 년 평균 17%에서 1975년에는 4%로 감소하였다. 이의 영향으로 우리나라는

1974년과 1975년 2년 연속 수출실적목표를 달성하지 못하게 되었을 뿐 아니라, 특히 중화학공업화에 따른 중화학제품과 중화학플랜트의 수출확대를 위해서는 무역상사의 대규모화가 절실히 요청되었다.

실제로 이 당시까지의 무역은 영세규모의 수출상사가 난립하여 과당경쟁을 하고 있었고, 무역이 전문화되어있지 않고 해외조직망이 부족하기 때문에 해외시장의 변화에 대한 적응과 시장의 개척 및 심화가 어렵다는 한계에 봉착해 있었다. 물론 종합무역상사제도 도입이 전에도 우리나라의 무역상사가 대형화되는 추세에 있었지만 해외마케팅은 거의 전적으로 외국상사에 의존하고 있었기에 해외마케팅의 전기 또한 필요하였다.

우리나라의 종합무역상사제도는 일본의 종합무역상사제도를 모델로 하여 도입되었으며, 종합무역상사의 자격기준은 수출규모만이 아니라 수출시장의 다변화도 고려되었다. 이러한 자격기준에 따라 삼성물산이 우리나라 최초의 종합무역상사로 지정되었으며, 이후 쌍용, 대우산업 등이 잇따라 지정되었다. 종합무역상사로의 지정은 금융, 세제 및 행정상의 정부지원이 뒤따를 뿐 아니라 해당 기업집단의 위신과 명성을 드높여 주었기 때문에 많은 기업들이 종합무역상사로 지정을 받기 위하여 노력하였다.

종합무역상사제도의 도입으로 수출실적의 증대와 해외시장의 다변화가 이루어졌지만 다른 한편으로는 종합무역상사를 통한 중소기업 침투 및 수출실적 매입 등을 통하여 종합무역상사가 이상 비대화하였다. 그 결과 1980년도 매출액 기준 10대 기업에 종합무역상사가 무려 4개를 차지하게 되었다. 여기에 중동 붐을 타고 급성장한 건설 회사들을 포함하면 1980년도 10대 기업 중 7개가 종합무역상사와 건설회사로 채워지게 된다.

〈표 7〉 1980년도 매출액 기준 10대 기업

(단위 : 백만원)

순위	회 사 명	업 종	매 출 액
1	한국전력	전기가스	1,674,588
2	현대건설	건설	1,075,150
3	포항제철	철강	958,453
4	대우산업	도소매업	935,758
5	삼성물산	도소매업	924,703
6	선경	도소매업	653,033
7	대한항공	운수업	558,687
8	효성물산	도소매업	542,770
9	대림산업	건설	507,132
10	동아건설	건설	486,781

자료: 공병호(1993), p.251

3. 경제의 집중화

1970년대는 중화학공업화, 중동건설특수, 종합무역상사제도의 도입 등과 같은 재벌비대화 요인이 거의 동시 다발적으로 발생한 시기였다. 따라서 중동건설 붐과 수출드라이브정책에 편승한 재벌들과 화학공업화정책에 따른 정책자금의 지원을 받은 기업들은 1970년대 중반 기 이후 급격히 그 덩치를 불려나갔다.

〈표 8〉 재벌기업의 부가가치 성장추이

(경상, 10억원, %)

구 분	1973	1975	1978	연평균 실질 성장률 73~78
상위 5대 재벌	169(3.2)	425(4.3)	1,657(7.2)	29.6
상위 10대 재벌	246(4.7)	638(6.4)	2,223(9.7)	27.5
상위 20대 재벌	345(6.5)	881(8.9)	2,863(12.4)	25.4
상위 46대 재벌	477(9.0)	1,111(11.2)	3,493(15.2)	22.3
1-20위 재벌	345(6.5)	881(8.9)	2,863(12.4)	25.4
21-46위 재벌	132(2.5)	230(2.3)	6,300(2.8)	12.3
GDP	5,275(100.0)	9,952(100.0)	23,030(100.0)	10.3

( )안은 GDP에 대한 비율

주: 1) 부가가치계산법:  $VA = P + a(X-P)$

다만, VA: 부가가치 P: 순이익 X: 순매출액 a: 표상의 부가가치율 계수

부가가치계산시 문화, 교육, 금융관련 기업 또는 건설 중 및 휴업 중인 재벌 산하 계열기업 제외.

2) 복리로 계산(1975년 가격기준)

자료: 사공일(1980); 김석준(1992), p. 457에서 재인용

이러한 재벌들의 비대화는 시장구조에 있어서도 변화를 가져왔다. 1960년대 경제개발1차 계획 년도때부터 국가정책사업에 뛰어난 재벌기업들은 해당 산업에서 보호받았는데, 이러한 재벌기업들이 1970년대에 들어서 더욱 팽창하였기 때문에 결과적으로 독과점적 시장체제를 고착화시키게 되었다. 물론 우리나라의 산업화에 있어서 필요 재원을 외국인 직접투자가 아닌 차관에 의하여 조달한 것도 하나의 중요한 이유가 된다. 구체적인 독과점기업들의 시장점유를 보면 먼저 승용차의 경우는 현대, 대우, 기아 등에 의하여 과점되어 있으며, TV는 럭키금성, 삼성에 의해 복점 되어 있었다. 그리고 대우중공업의 객차, 한국플라스틱의 PVC 등은 한 개 기업에 의하여 완전히 독점이 되어있었다(황명수, 1993).

〈표 9〉 1970년대의 시장구조 추이(1970년, 1977년, 1981년)

(단위: %)

시장구조	출하액기준 비중			상품수기준 비중		
	1970	1977	1981	1970	1977	1981
독 점	8.7	16.3	11.0	29.6	31.6	23.5
복 점	16.3	11.0	4.7	18.7	20.1	9.6
과 점	35.1	33.9	50.9	33.2	32.0	49.0
경 쟁	39.9	38.8	33.4	18.5	16.3	17.9

주: 독점:  $CR1 > 80\%$ ,  $S1/S2 > 10$ 복점:  $CR2 > 80\%$ ,  $S1/S2 < 5$ ,  $S3 > 5.0\%$ 과점:  $CR3 > 60\%$ , 독점과 과점의 경우 제외경쟁:  $CR3 < 60\%$ 

(CRi 출하액 기준 상위 i사 집중도, Si 는 순위 i사의 시장점유율)

자료: 이규익·이재형·김주훈(1984)

## V. 요약 및 결론

1960년대와 70년대는 박정희 정권의 효율적 관료제와 금융지배를 통한 정부주도의 경제 및 기업의 성장기라 할 수 있다. 이러한 정부주도의 경제성장은 당시 후진국의 경제성장의 일반적인 패턴이라 할 수 있다. 그러나 다른 개발도상국가와 달리 이러한 정부주도 경제성장이 우리나라에서 성공하게 된 이유는 박정희 정권이 효과적인 관료제를 확립하였을 뿐 아니라 수출실적 등과 같은 객관적 기준에 의하여 시장기구 못지않은 기율을 기업들에 실시한데 있다. 물론 1960년대의 세계경제상황이 한국의 대외 지향적 경제성장에 적합하였다는 행운도 간과할 수는 없다.

그러나 기업에 대하여 절대적 우위에 있는 정부의 시장개입은 일사 분란한 경제개발계획의 추진에는 효과적이었지만 정부의 특혜가 기업성장의 절대적 요인으로 작용하는 문제점을 지니고 있었다. 1960년대와 70년대 국가정책사업자로 선정된 기업들이나 부실기업 및 공기업을 인수한 기업들은 해당 산업에서의 독점적 지위와 각종 금융 및 세제상의 혜택으로 대규모 기업집단으로 성장하였던 것이다. 현존의 주요기업집단인 삼성, 현대, LG, 선경 등도 예외 없이 정부의 각종 특혜에 의존하여 성장하였는데, 각 그룹 공히 인수·합병을 통한 비관련 다각화 및 중심기업을 축으로 하는 수직적 계열화가 기업집단의 전형적 패턴이었다. 이러한 특혜에 의한 경제성장은 기업체질을 약화시키고 기업가에 대한 사회의 인식도 부정적으로 만들었다고 할 수 있다. 어쨌든 이러한 1960년대와 70년대의 국가주도 개발경제와 이에 따른 기업성장은 기업 중심축을 경공업에서 중화학공업 내지 건설업, 그리

고 무역업으로 이동 시켰으며, 이러한 과정에서 변화에 적응하지 못한 삼호 와 개풍 등과 같은 재벌은 몰락하였다.

수출시장개척이나 월남특수, 그리고 중동건설시장 진출 등은 정부주도가 아닌 기업가정신에 의하여 기업성장 및 경제성장의 기틀을 다진 것으로 볼 수도 있겠지만 그 이면에 정부의 적극적인 드라이브가 있었다는 것을 간과할 수 없다. 각종 수출진흥정책과 수출지원 행정체계의 수립 및 종합무역상사제도의 도입, 그리고 해외건설촉진법 등을 그러한 드라이브의 예로 들 수 있다.

결론적으로 1960년대와 70년대에 걸친 정부 의존적 성장정책은 경제 및 기업의 외형적 팽창에서는 절대적으로 성공하였지만 기업 구조적인 면과 시장 구조적인 면에서는 많은 문제점을 남겼다. 즉, 기업의 비관련 다각화를 과도하게 촉진하였고, 간접금융에 의존하는 악성 기업재무구조를 유도하였고, 재벌중심의 독과점 산업구조를 형성시켰다. 그리고 이러한 정부 의존적 기업성장 하에서는 경영의 핵심요인으로도 전문경영능력 보다는 소유주 개인의 대 정부 관계가 우선 될 수밖에 없었다는 것도 기업경영발전에 장애요소가 되었다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 경제기획원, 개발년대의 경제정책 - 경제기획원 20년사 -, 1982
- 공병호, 한국기업흥망사, 명진출판, 1993
- 김낙년, 장하원, 박동철, 김삼수, 1960년대 한국의 공업화와 경제구조, 백산서당, 1999
- 김석준, 한국산업화 국가론, 나남, 1992
- 김용학·박찬웅·이경용·장덕진, 한국의 산업구조 변화와 기업집단 다각화 전략, 집문당, 2002
- 김인영, 한국의 경제성장, 자유기업센터, 1998
- 대한상공회의소, 상공회의소 100년사, 1984
- \_\_\_\_\_, 한국경제 20년의 회고와 반성, 1982
- 박병윤, 재벌과 정치, 도서출판 한국양서, 1982
- 사공 일·L.P. 존스, 경제개발과 정부 및 기업가의 역할, 한국개발연구원, 1986
- 신동아, 1985년 7월 호
- 안춘식·유필화·서정해·백광기·최용일, 경영학 뉴패러다임: 한국경영사, 박영사, 2002
- 이규억·이재형·김주훈, 시장과 시장구조, 한국개발연구원, 1984
- 이한구, 한국재벌형성사, 비봉출판사, 1999
- 전국경제인연합회, 한국경제정책 40년사, 1986
- \_\_\_\_\_, 전경련 30년사, 1991
- 정구현, 한국기업의 성장전략과 경영구조, 대한상공회의소, 1987
- 조동성, 한국재벌연구, 매일경제신문사, 1994
- 좌승희, 진화론적 재벌론, 비봉출판사, 1998
- 좌승희·이수희, 제도와 경제발전, 한국경제연구원, 2000
- 황명수 편저, 한국기업경영의 역사적 성격, 1993
- 통계청, 주요경제지표
- 한국경제연구원, 한국의 기업집단, 1995

### <외국문헌>

- Amsden, Alice H., Asia's Next Giant, Oxford University Press, 1989



- Balassa, B., *The Newly Industrializing Countries in the world Economy*, New York, N.Y., Pergamon, 1981
- Chandler, Alfred D., *Scale and Scope*, Harvard Business Press, 1962
- Jones, Leroy, and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Harvard University Press, 1980
- Kiely, Ray, "Development Theory and Industrialization: Beyond the Impasse", *Journal of Contemporary Asia*, 24 (2), pp.133-160
- Lew, Seok-Jin, "Bringing Capital Back In: A Case Study of the South Korean Automobile Industrialization." Unpublished Dissertation, Yale University, 1992
- Moon, Chung-In, "Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea." In Andrew MacIntyre, ed., *Business and Government in Industrializing Asia*, St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, pp.142-166, 1994
- North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

# **Historical Essay on the Growth of Modern Big Business Corporations and the Formation of Business Groups in Korea – With the Focus on the Government Intervention**

Gwang-Gi Baek

## **Abstract**

The miraculous growth of Korean economy and its business corporations during 1960's and 1970's are mainly due to the government leadership and its market intervention. We can find the reasons why the government initiated economic growth plan was so successful in Korea in its efficient bureaucratic government system and fair discipline to the corporations based on its contribution to the economy.

During 1960's, the primary factors for the growth of business entities and the formation of business groups were the financial special favor, the preferential treatment in the new industry entrance and the merge & acquisition, lavish export incentives from the government, and the export explosion to Vietnam. During 1970's, the substantial deduction of corporations' private debt, enormous support in heavy industry investment, special benefits to general trading companies by the government, and the construction export to the Middle-East were the main causes of the business growth and the business groups formation. Also, the economic rent for the big companies had still been effective since 1960's. However, the preferential benefit to the big companies made them to diversify into the unrelated business areas and to be in very vulnerable financial position. The governmental support brought about the monopoly as well.