

한국 중화학 공업화의 정치경제학*

이 승 훈**

논 문 초 록

개도국 중화학공업화의 목표는 자금과 선진기술을 갖추어 중화학 물적 토대를 구축하고 '모방학습'을 통해 중화학 생산역량을 습득하는 것이다. 시장은 이 시도에 손해를 안기는 부정적 신호를 보내고, 스스로 역량 부족을 잘 아는 개도국 기업들은 중화학공업화를 시기상조로 보고 투자하려 하지 않는다. 박정희 정부는 내외자를 모두 통제하는 틀을 갖춘 다음, 공기업을 내세워 기초소재 국산화에 착수하고 차관 지급보증, 저금리 특혜금융, 조세감면 등 지원 정책으로 주저하는 기업들을 중화학 투자로 이끌었다. 일탈과 성과 부실은 자금줄 차단으로 기업 퇴출 수준의 징벌을 가하였다. 석유화학공장과 포철 제1고로는 완공되는데 이 소재로 중화학 제품을 생산할 민간 투자의 호응은 미미하였다. 기업 재무구조는 고리 사채에 짓눌려 투자 불능 수준이었고, 대기업 지원을 반대하는 야당의 지지율 상승이 중화학 정책의 일관성을 위협했기 때문이다. 내수를 크게 웃도는 규모의 기초소재 공장이 건설 중인데 국산 소재를 가공할 중화학 투자가 부진하자 박정희 정부는 1972년 '8·3조치-10월 유신-중화학공업화선언'의 연쇄 조치를 두 달 간격으로 발동하였다. 재무구조개선, 불확실성 해소, 그리고 파격적 지원의 극단적 연쇄 조치는 기업 투자를 촉발하여 중화학 물적 토대 구축에 성공하였다. 유신독재 7년은 물적 토대 구축에 충분하였고, 조성된 물적 토대 위에서 騎虎之勢의 기업들은 중화학 모방·학습에 전력하여 최종 성공하였다. 정부가 기업 손실을 보전해 준 반시장적 지원은 부족한 '기업역량'이 선진 중화학공업을 감당할 수 있을 때까지의 한시적 보조였다.

핵심 주제어: 중화학 공업화 비전, 대추동, 모방학습, 천기업-反시장

경제학문헌목록 주제분류: O1, O2

투고 일자: 2025. 8. 13. 심사 및 수정 일자: 2025. 9. 29. 게재 확정 일자: 2025. 10. 16.

* 김대호, 김영관, 박기성, 박기주, 유정호, 이영훈, 이천표, 이현창, 정재호, 조성봉, 조장옥, 좌승희, 한광석 교수와 박종규, 차문중 박사의 논평, 박판제 전환경청장, 이용만 전재무부 장관, 이현재 전경제부총리의 자문, 그리고 두 심사위원의 지적에 감사드린다. 금융경제연구원, 서울대학교 경제연구소, 자유주의학회, 그리고 전력산업연구회 세미나 참석자들과의 토론에서 많은 도움을 받았다.

** 서울대학교 경제학부 명예교수, e-mail: shoonlee@snu.ac.kr

I. 서론

한국은 개도국 산업화에서 자타가 인정하는 성공 사례다. 그러나 세계은행은 비공식적으로는 ‘한국 따라 하다가는 백 번 다 실패한다(For every Korea there are a hundred failures)’(Wade, 2018, p. 521)라고 할 만큼 불편해하면서도 성공 사례를 따르는 노력이 실패하는 이유에 대한 설명은 따로 내놓은 바 없다. 박정희 대통령의 개발 정책은 친기업·反시장으로 ‘워싱턴 합의(Washington Consensus)’의 시장주의에 反한다. 그러나 그 진면모는 단순한 정경유착·국가계획과는 다르다.

원론 경제학은 정부가 시장질서와 외부성을 적절히 관리하면서 자유와 재산권을 보호하고 사적 손익은 개별 주체의 책임으로 돌리면 시장이 자원을 최적 배분한다고 설명한다. ‘워싱턴 합의’가 정부의 개발 정책을 규제 정비와 외부성-공공성의 관리로만 제한하는 근거이기도 하다. 이 틀에서 정부는 기업의 사적 손익에 직접 개입하면 안 된다. 교육훈련·연구개발은 생산력 강화에 필요하나 외부경제를 홀리므로 기업들은 자체 노력을 꺼리고 무임편승을 노린다. 기업은 부당 인허가나 우월적 지위 남용을 마다하지 않는데 그렇게 얻는 사적 이익보다 사회에 끼치는 손실이 더 크다. 정부 역할은 사회적 공익을 위해 교육훈련과 연구개발을 지원하고, 부당 인허가를 시정하면서 공정경쟁 질서를 확립하여 시장 신호의 왜곡을 방지하는 정도로 충분하다.

시중은행 국유화(1961)와 상업차관 상환의 은행 보증(1962)으로 내외자를 모두 장악한 박정희 정부는 ‘워싱턴 합의’의 설정 경계 너머로 개입 범위를 확대하였다. 현재는 물론 앞으로도 한동안 손해 볼 사업이라도 경제개발에 필요하다고 판단하면 가격 왜곡을 불사하면서 기업 투자를 독려하였다. 기업 손실을 보상하는 친기업 지원은 사적 손익에 정부가 직접 개입하는 행위로서 명백히 反시장적이다. 한국이 자유시장경제를 택한 행운 덕분에 오늘의 번영을 누린다고 믿는 이들에게 불편한 역사다.

박정희 정부는 사업성에 확신이 없는 기업에 특혜적 조건의 자금을 제공하여 중화학공업에 투자하도록 유도하고, 선진 제품을 모방 생산하는 과정에서 한동안 입을 손실을 수출보조금으로 보상하였다. 모방 생산을 반복하면서 배우고 인적자본을 축적한다는 점에서는 ‘시행학습’을 통한 인적자본 축적을 중시하는 정통 성장이론의 시각과 같지만, 기업의 손해를 정부가 보상에 준 점은 확실히 다르다.

가격 왜곡의 개발 정책을 비판하는 주류는 정부가 1980년 이후 ‘개방과 자유화’로 선회했기에 ‘한강의 기적’이 가능했다고 본다. 저축률 급상승으로 자본 부유국이 된 한국은 중화학공업에서 비교우위의 자격을 얻었는데 박정희식 과다 투자로 고전하다

가 ‘개방과 자유화’를 통해 도약에 성공할 수 있었다는 주장(유정호, 2022, p.109)이 대표적이다. 그런데 ‘개방과 자유화’는 이미 구축된 중화학 물적 토대의 효과적 활용에는 유익하나 저개발국이 물적 토대를 구축하는 데는 무력하였다. 박정희의 가시적 업적도 중화학공업화의 완수까지는 아니고 물적 토대의 성공적 구축에 머문다.

‘개방과 자유화’는 정부 주도로 물적 토대의 구축이 일단락한 80년대에 등장하였다. 그러나 실패의 수습책이 아니라 소임을 다한 정부 개입의 뒤를 잇는 후속 조치였다. 친기업적 중화학공업화 정책은 단순 경공업체를 성공적 중화학 기업으로 단숨에 도약시킨 변칙이었고, ‘개방과 자유화’는 역할을 다한 정부가 변칙을 끝내면서 어느 선까지 질서 있게 물러나는 모습이었다.

‘정부의 시장 개입’과 ‘개방과 자유화’는 상극이지만 각각 적시에 적절한 수준으로 작동하면서 한국의 중화학공업화를 성공시켰다. 박대통령의 유고 없이 정부가 그대로 강력하게 밀고 나갔더라면 더 발전했을 것이라거나, ‘개방과 자유화’는 시장에 맞서던 정부가 결국 항복한 증거라는 등의 시각으로는 ‘한강의 기적’을 이해할 수 없다. 박정희식 ‘발전국가’와 ‘개방과 자유화’는 각각 필요한 시기에 제 할 일을 했을 뿐이다.

이 글은 1960-70년대 한국에서 시장 주도적 중화학공업화가 불가능하던 상황을 살피고, 박정희가 확신 없는 기업들을 독려하여 ‘대추동(Big Push)’식 중화학공업화 투자를 이끌고, 이에 호응한 기업들이 중화학 생산의 역량 배양에 성공한 과정에 대한 하나의 설명을 제시하고자 한다. 다음 제Ⅱ절은 중화학공업화의 일반적 특성을 개관하고 개도국의 분권적 중화학공업화가 당면하는 첩첩한 난관을 살핀다. 제Ⅲ절은 박정희식 ‘발전국가’를 개관하고, 제Ⅳ절은 박정희 대통령의 중화학공업화 구상과反시장적 ‘8·3조치’와 反민주적 ‘10월유신’의 긍정적 역할을 추론해 보면서 한국 기업이 중화학 ‘기업역량’ 배양에 성공한 배경을 살펴본다. 마지막 제Ⅴ절은 박정희 정부의 개발 정책을 시장주의적 맥락에서 재평가하면서 논의를 마무리한다.

Ⅱ. 시장주도적 중화학공업화의 어려움

1. ‘대추동’ 이론 - 본질과 한계

국가경제의 각 부문에 ‘규모의 경제’가 잠재해도 수요가 부진하면 고단가 소량 ‘가내형(cottage)’ 생산으로 침체하고, 동시다발적 투자로 모든 부문이 ‘규모의 경제’를 활성화하면 부문별 대량생산은 서로 사고팔면서 저단가 대량 ‘산업형(industrial)’ 생산

으로 진화한다. ‘대추동(Big Push)’이론은 전방위적 투자 확대가 국가경제의 저단가 대량 생산 체제를 구축하고 부문별 소득이 서로 사고파는 구매력으로 작동하면 ‘산업형’ 시장균형이 가능하다고 분석(Rosenstein-Rodan, 1943; Murphy et al., 1989)하는데, 이 이론은 개도국 중화학공업화의 설명에 자주 쓰인다(Auty, 1994; Choi and Shim, 2024). 소재와 도구를 생산하는 중화학공업은 각 부문이 ‘규모의 경제’ 특성을 공유하고, 중화학공업화에는 연관 부문의 동시다발적 투자가 유리하기 때문이다.

그런데 ‘규모의 경제’를 발현하는 ‘최소효율규모(minimum efficiency scale; MES)’가 큰 탓에 단위 사업의 투자 규모가 방대하고 기술의 난도도 높는데 개도국에는 자금과 기술이 없다. 자원마저 없다면 선진국 주도의 국제 자금 시장은 검증받지 못한 개도국 기업의 차관·기술 제공 요청을 거부하기 마련이다. 시장이 자원 빈국의 중화학공업화 시도에 보내는 확실한 부정적 신호다.

자본과 기술을 얻더라도 시장은 중화학공업 불모지인 개도국에서 동시다발적 투자를 촉발하지 못한다. 나만 투자한다면 내 제품을 사줄 구매력이 없으니 동시다발 투자의 확산 없이는 나 홀로 투자하기 어렵다. 예상 내수 규모가 MES를 능가하더라도 개별 투자의 시의성에는 시장 외적 조율이 필요하다. MES에 못 미치면 남는 물량을 수출해야 하는데 초보자가 생산하는 중화학 모방품은 선진 원제품과 경쟁이 힘에 버겁다. 그러나 수출을 포기하고 설비 가동을 내수 규모에 맞추면 비효율적 고단가 생산이 더 부담스럽다. 결국 대량 생산하면서 수출할 수밖에 없는데 수출 손실을 처리하는 시장 외적 조율이 없다면 아무도 나서지 않는다. 외적 조율로 풀어야 하는 시장 실패는 분권화 중화학 투자를 가로막는 추가적 장애요인이다.

자금·기술을 얻고 시장실패를 극복하여 설비를 갖추더라도 ‘가내형’ 인력으로는 ‘산업형’ 생산을 감당하지 못한다. 산유국들의 초기 실패(Auty, 1994, p.3)에서 보듯이 중화학공업화에는 물적 설비만이 아니라 기술적·상업적 역량도 필요하다. 설비, 자재, 그리고 인력을 확보하여 제품을 생산하고 판매하는 실물 활동과 이 실물 활동을 재무적으로 지원하는 금융 활동은 기업 활동의 양대 축이고 ‘기업역량(enterprising competence)’은 이 활동을 수행하는 역량이다. 물적 설비를 갖추더라도 인적자본과 ‘기업역량’의 부실은 또 하나의 난관인데, 시행착오를 겪으면서 역량 함양에 온 힘을 기울여도 성공한다는 보장이 없다. 스스로 역량 부족을 잘 아는 개도국 기업인들이 부정적 시장 신호와 외부성형 시장실패의 난관까지 인지하면 중화학공업화를 시기상조로 느끼고 움츠러들기 쉽다.

2. '모방학습'과 '시행학습'

‘대추동’ 이론은 산업화가 투자만으로 충분하다고 보는 고전적 성장론의 오류다. 현대 ‘내생적 성장론’은 성장 동력으로 투자에 더하여 기술 개량과 인적자본(human capital) 축적을 추가한다(Romer, 1986). 중화학공업화를 꿈꾸는 개도국은 언젠가는 선진 중화학 제품과 대등한 국산품을 생산하여 ‘산업형’ 생산에 진입할 목표 아래 모방품 생산의 시행착오를 거듭한다. 모방 생산을 통해 선진적 생산 역량을 배워 가는 ‘모방학습(learning by emulation)’은 개도국 인적자본 축적의 핵심 축이다. 선진국형 ‘내생적 성장론’도 현장 체험으로 배우는 ‘시행학습(learning by doing)’을 인적자본 축적의 주요 경로로 본다(Krugman, 1987; Lucas, 1988).

‘시행학습’이나 ‘모방학습’은 생산을 거듭하면서 배운다. 그러나 ‘시행학습’은 처음부터 수지 채산이 맞는 생산을 반복하지만, ‘모방학습’은 손해를 보는데도 배우기 위해 모방 생산을 반복한다. ‘시행학습’이 이익을 얻고 ‘모방학습’은 손해를 보는 구도는 곧 시장 신호다. 시장 신호를 따르면 ‘모방학습’을 포기할 터이므로 개도국 기업을 중화학 ‘모방학습’에 동원할 개발 정책은 친시장적이기 어렵다.

모방 생산의 손실이 크면 기업은 ‘모방학습’을 포기하고, 상업적 금융기관도 지원을 거부한다. 다만 정부가 보호무역으로 일정 기간 국내 시장을 확보해 주면, 모방 생산의 반복은 비교우위를 역전 시키기도 한다(Krugman, 1987, p. 48). 내수가 부족하여 반드시 수출해야 하는 상황이라면 선진 원제품과의 경쟁 때문에 출혈 가격을 감수해야 하는데 정부가 그 손실을 보상해 주면 ‘모방학습’을 계속할 수 있다.

3. ‘모방학습’ 전략 - 유치산업 보호와 수출진흥

모방품이 시장에 나오면 원 생산자는 값을 낮추어 대응하므로 모방품은 원가 회수가 어렵고 원가 회수가 안 되는 생산은 지속할 수 없다. 개도국 정부는 국내 시장에서 모방품이 원가 회수 가격에 팔리도록 원제품 수입을 제한하거나(유치산업보호), 출혈 수출로도 비용을 회수하도록 수출보조금을 지급(수출진흥)한다. 모방품을 사가는 외국 고객은 제품의 결함을 지적하면서 값을 깎는데 내수 판매에는 이런 지적이 없다. 학습 방향에 대한 올바른 정보를 얻는다는 면에서는 ‘수출진흥’이 더 유리하다.

20세기 후반 개도국 산업정책의 목표는 크게 ‘자립’과 ‘비교우위 확보’의 두 유형으로 분류(Auty, 1994, p. 6) 되는데 각각 ‘내수 충족’과 ‘수출진흥’을 지향하였다. 제2차

대전 이후 ‘관세무역일반협정 (General Agreements on Trade and Tariffs, GATT)’ 이 시동한 무역 자유화는 기업생산의 세계 분업 참여를 유도하였다. 자유무역 질서에서는 고부가가치 산업에서 비교우위를 누리는 국가가 번영한다. 동아시아 신 산업국들은 이 사실을 꿰뚫어 본 듯 고부가가치의 비교우위를 배양하도록 ‘수출진흥’의 개발 정책을 펼쳤고 그중 한국의 선택은 중화학공업화였다.

‘수출진흥’은 처음부터 설비를 MES 이상으로 갖추고 효율적으로 가동하면서 출발한다. 그런데 중후장대한 중화학 제품의 수출은 적지 않은 운송비와 만만치 않은 관세 장벽을 넘어서 비교우위도 없는 채 선진 원제품과 경쟁해야 하니 매우 불리하다. 따라서 비효율성을 감수하면서 ‘수출진흥’보다는 내수 충족 쪽으로 기운 사례가 많다. 수출을 포기하고 내수 충족을 목표로 삼으면 모방품이 기본 기능을 발휘하는 수준에 이를 때 경쟁 원제품의 수입을 본격적으로 금지 또는 제한하는 ‘유치산업 보호’ 단계에 들어간다. 수출 시장에서는 값을 낮게 책정할 수밖에 없는 국산 모방품이지만 보호받는 국내 시장에서는 원가보다 높은 값을 관철하므로 모방품의 판매는 자연스레 국내 시장으로 몰린다. 국내 시장 보호와 함께 ‘수출진흥’을 병행하면 내수 판매의 이익으로 수출 손실을 일부 메꿀 수도 있다.

현실의 내수용 중화학공업화는 제품이 기본 기능이나 발휘하는 조잡한 수준에서 더 진전하지 못하고 지지부진했다. 중심부와의 교역을 줄이라는 Prebisch-Singer 처방 (Toye et al., 2003) 을 따른 중남미의 실패가 좋은 예다. 멕시코나 브라질은 경제 규모가 커서 수출 없는 내수만으로도 MES 규모의 설비를 가동할 수 있었다. 산업 각 부문의 저단가 대량생산이 국내에서 서로 사주는 ‘대추동’ 이론의 원형에 딱 들어맞는다. 그러나 출혈 수출을 배제한 ‘모방학습’은 기술적 상업적 ‘기업역량’을 배양하는 역동성과 치열함에서 매우 미흡하였기에 이들의 중화학공업화는 표류하고 말았다. 오직 자립적 민족경제만 내세우면서 수출을 외면한 북한의 내수 충족형 중공업화 (Lee, 2001) 도 경쟁과 효율을 거부했기에 결국 실패로 끝났다. 한국도 1960년대 후반에 시도한 섬유 소재 수입대체화의 중화학공업은 협소한 국내 시장에 규모를 맞춘 탓에 부실화하였다 (이헌창, 2012, pp. 482-3).

4. ‘모방학습’과 비교우위의 변화

자유무역 시대에 ‘모방학습’의 목표는 비교우위 확보다. ‘자본(노동)이 상대적으로 풍부한 나라는 자본(노동) 집약적 상품을 수출한다’로 정리되는 비교우위론은 상대적

요소부존도를 기준으로 삼는다. 이 비교우위론에 따르면 자본집약적 중화학공업에서 비교우위를 원하면 자본을 더 축적해야 한다. 주류 개발 경제학은 자본축적이 충분치 않은 나라의 중공업 진흥 정책은 헛되다고 예단한다(Spence, 2008, p. 25).

상대적 요소부존도 기준의 비교우위론은 자본과 노동이 국경 넘어 이동하기 어렵던 리카르도 시대의 이론이다. 지금은 자본 빈곤국의 기업도 값싼 외국 자본만 도입하면 자본 집약적 수출을 노릴 만해졌다. 한국의 국내 금리는 외채의 실질 금리보다 훨씬 높았기에(사공일, 1993, p. 144; 이헌창, 2012, p. 482) 중화학 제품은 비교우위가 없었으나 저렴한 외채와 저금리의 정책금융을 얻은 기업의 상황은 달랐다.

현실의 기업은 이익을 남겨야 수출하고 국가의 비교우위는 그러한 기업이 많은 산업에 있다. 요소부존도는 비교우위의 배경일 뿐 핵심은 수출 수익성이다. ‘모방학습’으로 중화학 제품의 비교우위를 취득(Krugman, 1987, p. 48)했다면 수출 채산성을 흑자 전환한 덕분이지 자본축적에 성공해서가 아니다.

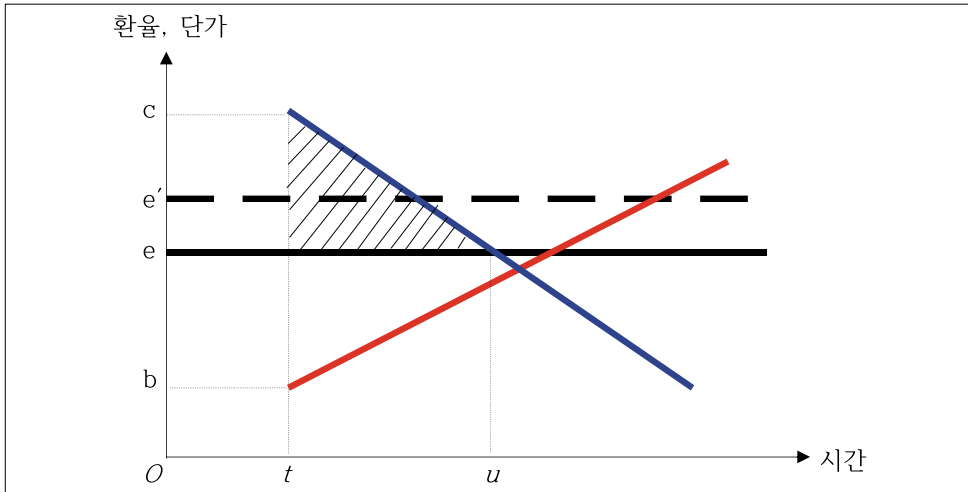
환율은 수출 1달러어치의 원화 판매 대금이다. 수출 상품 1달러어치의 원화 표시 생산 원가를 환율보다 낮추면 없던 비교우위가 생긴다. 품질을 개선하면 해당 수출품의 달러 가격이 오르는데 상승 폭이 품질 개선 비용을 압도하면 1달러어치의 생산 원가는 낮아진다. 비교우위를 환율과 수출 1달러어치의 원화 생산 원가의 상대적 크기로 파악하면 원가 절감과 품질 개선이 비교우위에 끼치는 효과를 모두 포괄하는 설명이 가능하다.

<그림 1>에서 시점 t 에 1달러 수출의 생산 원가가 b 인 상품은 비교우위가 있다. 그런데 임금이 오르면서 원가도 함께 올라 빨간 선을 따라 수출 대금 e 를 초과하면 비교우위를 잃는다. 선진국은 단순노동 집약적 상품에서 비교우위를 이렇게 잃었다. 원가가 c 라면 시점 t 에서 수출은 손해이므로 이 상품에는 비교우위가 없다. ‘모방학습’이 성공하여 1달러 수출의 단가가 파란 선을 따라 낮아져서 시점 u 에 이르면 모든 원가를 회수하기 시작하면서 비교우위가 생긴다. ‘모방학습’은 수출 1달러어치의 생산 원가를 낮추어 가는 과정이다.

<그림 1>은 임금 등 원가 요인이 오르면서, 또는 ‘모방학습’이 성공하면서 비교우위가 변하는 모습을 보여준다. 그림의 파란 원가 곡선과 수평선 e 사이의 빗금 친 삼각형은 시점 t 에 시작하는 ‘모방학습’의 수업료를 ‘시간당 수출 1달러’ 기준으로 환산한 크기다. 이 수업료는 초기 원가가 높을수록, 또 환율이 낮을수록 더 커서 기업의 학습 참여 의욕을 그만큼 위축시킨다. 그런데 정부가 1달러 수출마다 보조금 ($e' - e$)를 제공한다면 시점 t 에 시작하는 ‘모방학습’의 비용은 그림에서 수평 점선 e' 위 빗금 친

작은 삼각형으로 감소하여 기업의 학습 참여 유인을 그만큼 더 자극한다. 시장의 부정적 신호를 반시장적 ‘가격 왜곡(making prices wrong)’으로 압도(Amsden 1989, pp. 13-4) 한다는 말이다. 비교우위 취득을 목표로 삼는 경제개발에서는 비교우위의 기준을 국가 요소부존도보다는 기업 수출 수익성으로 잡아야 옳다.

〈그림 1〉 ‘기업역량’ 및 비교우위의 변천과 정부 보조금



Ⅲ. 박정희식 ‘발전국가’

중화학공업화를 추진한 박정희 체제는 ‘강력한 조직과 권력을 가지고 개발 목표를 추구한 발전국가(Developmental State)’(Johnson, 1982) 였다. ‘발전국가’는 첫째, 중화학 투자의 기반을 조성하고, 기술 인력 교육을 확충하면서 산업재해보험을 도입하고, 노동조합 활동을 철저히 규제하였다. 둘째, 개발 사업에 투입할 내외자 모두를 통제하여 투자를 중화학공업에 집중할 체제를 갖추었다. 셋째, 강력한 지원책으로 기업 투자를 시장 신호보다 정부의 계획에 따르도록 몰아가면서, 실적 부진과 지대 추구형 일탈은 돈을 끊어 업계 퇴출로 징벌하였고, 성과가 좋은 기업들은 계속 지원하여 재벌그룹으로 도약하도록 이끌었다. 그리고 넷째, 국가 비교우위를 고부가가치 생산에서 확보하도록 대대적 수출진흥 정책으로 기업들의 중화학 ‘모방학습’을 도왔다.

1. 중화학 투자의 기반 조성

사회간접자본, 발·송전 용량, 그리고 업종별 공단 등은 산업화에 매우 요긴하다. 기술 교육은 농사꾼을 산업 인력으로 전환하는 데 중요하고, 산업 안전사고 증가에 대비한 산재보험도 필요하다. 기본적으로 외부경제 효과가 커서 개별 기업에 맡겨 둘 일이 아니므로 박정희 정부는 이 모든 과제 해결에 앞장섰다. 공업고등학교와 공과대학의 정원을 늘려서 기술 인력의 배출 기반을 확충하였는데, 공고의 숫자가 64개(1973)에서 96개(1979)로 늘었고 같은 기간 학생 수는 88,311명에서 183,374명으로 2.07배 증가하였다(박기주 외, 2014, p. 503). 국립 과학기술연구소(Korea Institute of Science and Technology, KIST) 등을 설치하고 고급 기술 인력 유치와 연구개발 활동을 지원하고, 기업별 연구소 설립도 장려했다.

산업화는 농촌의 유희 인력과 도시 전통 부문의 잠재 실업 인구를 제조업 현장으로 끌어들이었다. 가난을 벗어나려고 공장을 찾는 노동력의 취업 경쟁은 임금을 최저 생계비로 끌어내렸고, 생산 현장의 노사문제, 근로자들의 안전 문제, 그리고 급격한 도시화와 함께 온 빈민 문제는 언제든 폭발할 사회 불안의 불씨였다. 전태일 청년이 분신한 1970년은 구직자가 노동시장에 계속 밀려 들어오던 시기였다. 노동법은 이상향을 헤매고 구직자를 수용할 일자리 창출이 기취업자 복리 향상보다 더 절박했지만, 일의 선후나 타당성을 떠나서 노동자들은 이미 분신을 불사할 만큼 분노하고 있었다.

산업활동 확대는 산업재해를 동반한다. 박정희 정부는 이에 대비하여 1964년에 사회보험 가운데 가장 먼저 ‘산업재해보상보험’을 도입하였다. 동시에 저임금 경쟁력을 해칠 노동조합의 협상력은 강하게 제한하였다. 노동시장이 루이스적 전환점(1975)을 지나면서(Bae, 1982) 최저 생계비 임금은 끝나고, 시장이 임금을 올리기 시작하였다. 중화학 투자 및 학습 비용이 이미 충분히 부담스러운데 노무비용마저 오르면서 ‘모방학습’ 기업의 부담은 더 커졌다. 그러나 탄압적이었다고 평가받는 박정희 정부의 노동 정책도 노동수요가 공급을 초과하여 촉발되는 시장 임금 상승은 막을 수 없었다. 노조의 협상력 강화가 부담을 추가하는 일은 막는다는 것이 노동 탄압의 기조였다.

2. 개발 자금 장악 - 당근과 채찍

경제개발에는 자금이 필요하다. 쿠데타로 집권한 박정희 혁명정부는 민정 이양 이전에 시중은행 장악(이헌창, 2012, p. 475; 박기주 외, 2014, p. 76)과 차관 상황 보

증(김흥기, 1999, p. 75)에 필요한 법적 조치를 완결하여 내외자 전체를 장악하였다. 또 IMF 조약 14조에 따라 외환을 집중관리함으로써 자유무역 체제에서도 외화 사용권 배정으로 수입(輸入)을 통제할 수 있었다. 저축률이 10%를 넘기 어렵던 1960년대에 내자의 핵심인 제도권 자금은 항상 부족했다. 정부가 직접 관리하고 집행한 PL480 원조농산물의 대충자금과 한일 국교 재개로 받은 청구권 자금의 비중이 컸는데 이 자금은 시한부 자금이었다. 청구권 자금은 1회성이었고, 대충자금은 급감하는 중이었다. 대충자금의 총세입 비중은 1961년 39.2%에서 1970년 5.3%로 줄어들었고, 조세는 같은 기간 37.8%에서 75.1%로 높아졌다(배영목, 2008).

박정희 정부는 개발 목표에 호응하는 기업에는 자금과 외환을 배정하고, 일탈하는 기업은 자금줄을 끊었는데 이 징벌은 곧 업계 퇴출이었다. 간접 강도는 사회주의의 국가 명령에 비견할만했으나 기업이 경영 지침을 스스로 결정하면서 이윤을 추구했다는 점에서 계획경제와는 달랐다. 체제 유지와 투자 강제 조율에 필요한 경우만 아니면 기업의 경영권과 이윤을 철저히 보호하였다. 기업은 이를 믿고 이윤을 추구하였고, 공기업은 전략상 꼭 필요한 역할에만 투입하였다. 박정희는 미래학자 칸(Kahn)과의 대답에서 기업들이 ‘신바람 나게 땀 수 있도록 이들에게 이익이 돌아갈 지혜를 짜내어야 한다’(좌승희, 2021, p. 65)고 말할 만큼 사적 이윤 동기를 중시하였다.

관치금융은 자금을 개발 사업에 배정하는 데는 효과적이었으나 자금 계획과 집행에서 시행착오가 많았다. 수익성을 무시한 투자는 종종 실패하였고 1960년대의 자금 배정은 설비 투자에 집중하고 운전자금 배려를 빠뜨렸다. 차관 도입의 활성화로 설비 투자가 급증하면서 운전자금 수요도 함께 늘었으나 관치금융이 이 자금 수요를 감당하지 못하면서 기업들을 私債시장으로 내몰았다(진념 외, 2013, p. 405). 제도권 금융이 거부한 자금 수요나 찾던 사채에 제일제당과 현대건설 등 굴지의 기업까지 뛰어들자 사채 이자는 연 42.0%로 폭등하였다(한국개발연구원 I, 2010, p. 28). 빚을 갚기 위해 다시 사채를 쓰면서 고리채 부담은 늘어갔고 결국 기업 부문 전반의 위기로 번졌다. 정부는 결국 1972년의 ‘8·3조치’로 사채를 강제 조정하기에 이른다.

PL480 원조가 끝나고 청구권 자금의 용처도 확정된 이후부터는 정부가 직접 집행할 수 있는 개발 자금이 없었다. 정부는 직할 자금으로 ‘국민투자기금’(1973)을 조성하여 연불수출 지원과 중화학 시설 투자에 투입(남덕우, 2009, pp. 110-2)하였는데 그 비중은 총여신의 5% 미만(한국개발연구원 II, 2010, p. 215)으로 미미하였다. 중동 특수와 풍족해진 오일달러 차관 덕분에 투자 재원 마련이 비교적 쉬웠던 70년대 중화학 투자에서는 민간 투자 비중이 그만큼 컸기 때문이다. 설비 투자와 함께 운전

자금 수요도 늘었다. 수출 운전자금은 진성신용장만 있으면 대출이 자동적인 수출 우대금융(한국개발연구원 I, 2020, p. 12)의 몫이었고 한은의 발권력은 이 대출을 뒷받침하였다.

개발 자금 수요가 민간 저축을 초과하면 그 간극은 결국 통화 증발로 메운다. 정책 금융 사업이 실패하면 대출금을 떼이고, 부실 차관의 대환과 저금리 특혜 금융의 금리차도 은행의 손실이다. 손실은 한은 차입과 재정자금 투입으로 최종 보전 처리하였으므로 은행은 책임질 일이 없고 금융산업은 낙후해 갔다. 저축 부족과 금융 손실을 한데 모아 통화 증발로 처리한 결과는 ‘개발인플레이션’이다. 소비자물가 상승률은 연평균 13.95% (1961-70)에서 16.4% (1971-80)로 70년대가 2.45%p 더 높았는데(이현창, 2012, p. 702), 중화학공업화 자금 수요가 그만큼 더 컸다는 뜻이다. 새로운 공단 개발이 유발한 땅값 폭등은 땅 투기 등 많은 사회문제를 일으켰으나 파산한 기업이 담보 잡힌 땅의 값이 크게 올랐다면 사업은 실패해도 대출을 회수할 수 있었다. 자금을 산업화에 집중한 관치금융은 투자 실패의 부담을 물가 상승과 땅 투기에 떠넘겼다.

3. 정경유착과 재벌체제의 부상

박정희 정부는 중화학공업 투자를 ‘규모의 경제’에 맞도록 대형화하고 그 생산물을 수출(박영구, 2005) 하도록 전략을 짰다. 정부의 지원은 자연스럽게 대기업에 집중되었고 야당은 대기업 지원의 중화학공업화를 비판하였다. 대기업들은 중화학공업화의 현장 주역으로 ‘모방학습’에 성공하면서 재벌그룹으로 도약한다. 강력한 발전국가가 대기업들을 중화학공업화에 동원하면서 재벌로 도약하도록 도운 셈인데 정경유착 의혹이 없다면 오히려 이상하다. 중화학공업화를 재벌체제 부상의 계기로만 보는 시각(김덕련 외, 2015)도 있다.

그런데 ‘발전국가’가 개발 투자에만 몰두하면 소외 부문의 불만이 커진다. 정치사회적 불안은 투자위험을 증폭하므로 투자 독려는 소외 부문의 불만 해소와 함께 가야 효과를 거둔다. 불만을 다독이는 데는 까다로운 재정자금보다 자유로운 정치 자금이 편리하다. 박정희 정부는 중화학 지원의 특혜를 받는 기업에 정치 자금도 부담시켰다. 필자가 당시 고위 정치인/관료를 지낸 복수의 인사들로부터 전해 들은 바로는 박정희 정부는 차관 도입 건당 차관 금액의 3-5% 정도를 ‘헌납받아’ 통치 및 정치 자금으로 이용했다고 한다. 이 풍문을 뒷받침할 공식 자료는 없는데 초기의 차관 사업이

그 때문에 부실화했다는 언급(김흥기, 1999, pp. 228-9) 정도만 있다. ‘떡고물’ 파동 등 추문은 있었지만, 결과를 놓고 보면 산업화를 좌절시킬 규모는 아니었다. 정경유착은 차관 인가의 특혜에 대한 체제 유지 자금의 반대급부 정도였으리라 추측된다.

박정희식 ‘발전국가’의 목표는 중화학공업국 건설인데 기업의 중화학 역량 배양은 그 중 핵심이다. ‘기업역량’의 혁신을 도운 친기업 정책은 잘하면 계속 돕되 가망 없으면 가차 없이 자르는 ‘경제적 차별화(economic discrimination)’(좌승희, 2021)로서 무조건 돕는 친기업이 아니었다. 무능과 지대 편취는 뇌물로도 호도할 수 없어서 무능 부정한 기업은 밀려났고 기업 성과가 부진하면 권력도 흥청거리지 못하였다.

관치금융은 수익성보다 개발 목표에 따라 지원 사업을 선별하였으므로 실패 위험도 컸다. 고리 사채의 부담까지 겹친 1960년대 말 드러나기 시작한 부실은 국내 시장이 협소하여 ‘규모의 경제’를 살리지 못한 수입대체 중화학공업에서 두드러졌는데, 차관 업체 83개 중 37개가 부실화하였고 그중 10개 사의 차관을 보증한 은행이 대불(代拂) 상환하였다(이헌창, 2012, pp. 482-3).

부실기업 56개 가운데 희망 없다고 판정된 16개는 담보 잡은 주식을 매각하여 기업주를 교체해 버렸다(박판제, 2016, p. 230). 기업주 퇴출은 ‘기업이 망해도 기업인은 망하지 않는다’는 기업 풍토를 쇄신하고(김정렴, 2006, p. 308), ‘자기 기업을 은행관리로 운영케 하려는 그릇된 생각을 축출’하는(윤광원, 2022) 별책이었다. ‘8·3조치’에서는 자기 기업에 준 위장 사채가 1억 원 이상인 중견 기업 10여 개도 같은 수위로 제재받았다(김정렴, 2006, p. 331). 천우사, 화신, 그리고 아세아자동차 등은 당시 굴지의 기업이었으나 기업과 업주가 함께 퇴출당하였다.

재벌그룹의 도약은 시장이 경영 성과를 평가한 결과이기도 했다. 초기에는 금융 배정과 차관 승인 등 특혜 대상을 결정하는 정부 기준이 어쩔 수 없이 자의적이었으나, 시간이 흐르면서 대출과 차관의 상환 실적이 기업별 우열을 드러내기 시작했다. 우수 기업과 부실기업이 갈리면서 부실기업은 심사를 거쳐 퇴출당하였고 그 사업은 우수 기업이 떠맡았다. 정부가 지원할 기업의 선정 기준에 시장 평가가 반영되기 시작한 셈이다.

인수 기업이 사업을 정상화하여 외채를 갚도록 인수 사업의 국내 부채는 탕감하고 조세감면과 추가 대출의 혜택이 주어졌다. 퇴출 기업주는 그대로 몰락하였고 우수 기업은 특혜 속에 사업체를 늘려 갔다. 재벌이 많은 정부 특혜를 받아 성장한 것은 맞지만 같은 지원을 받고도 성과 부실로 퇴출당한 기업도 적지 않았다. 재벌이 성과도 없이 권력층의 비호만으로 커나간 것은 아니라는 말이다. 시장 평가 결과가 누적되면서

새로운 투자 사업에 대한 정부 지원도 우수 기업에 집중되었고 이들은 계열사가 많아지면서 재벌그룹으로 부상하였다.

총수의 그룹 확대에는 자금이 필요하다. 기업이 빌릴 때 동의한 초고금리를 강제로 낮춘 8·3조치는 기업에 엄청난 특혜를 부여한 반시장적 조치다. 부채 많은 기업의 공개를 명령하는 ‘기업공개촉진법’(1973)의 시행은 8·3의 후속 조치로서 자금을 증자로 조달할 길을 텄다. 증자는 기업주 지분을 그만큼 잠식하지만, 출자금은 고리 사채가 아니다. 또 주식에 투자한 대중은 기업 이윤에 참여하므로 ‘8·3조치’로 기업이 얻은 특혜를 널리 확산한다. 이 조치로 총수의 계열사 인수 자금 마련도 쉬워졌다.

당시 기업은 주식회사였으나 실상은 기업주가 주식을 100% 소유한 개인 기업으로서 증자 아닌 차입으로 자금을 동원하였기에 부채비율이 높았다. 기업주의 경영권을 유지하는 수준의 증자는 부채를 그만큼 줄이면서 자금을 조달한다. 강제 기업공개로 순환·상호출자 등의 편법도 가능해지면서 재벌총수의 부실기업 인수와 신 계열사 설립도 더 쉬워졌다. 총수는 큰 사재 부담 없이 계열사를 늘려 나가면서 그룹 전체 자본의 10% 미만의 지분만으로도 모든 계열사의 경영권을 장악한 황제로 군림하였다.

4. 비교우위 추구의 수출 드라이브

공업화 초기에 선진국의 생산 설비와 기술을 도입할 때 그 대금은 외화로 치른다. 수출의 목표가 이에 필요한 외화획득 정도라면 규모도 제한적이고, 수출에서 손해 보더라도 특혜적 수입 허용 정도만으로도 손실 보상에 충분하다. 시급한 과제는 외화획득이고 수출 채산성은 그다음이다. 그러나 자유무역 시대에는 수출이 일상인데 채산이 항상 적자인 수출은 지속될 수 없다. 중화학 수출 기업은 수출보조금이 초기 수출의 손실을 보상하는 동안 흑자 전환해야 비교우위를 확보할 수 있다.

선진 생산 역량을 배우려면 생산과 수출을 거듭해야 하므로 자유무역 시대의 수출 보조금은 보호무역 시대의 유치산업 보호처럼 국가 생업 육성 전략이다. 수출 실적에 비례하는 수출보조금은 20세기 중후반 동아시아 각국에서 처음 등장하였다(Amsden, 1989, p. 13). 박정희 정부는 차관을 상환하기 시작한 1968년에 발생한 외환위기를 IMF 구제금융으로 견디면서도 IMF가 부대조건으로 제시한 수출보조금 감축 요구는 끝까지 거부하였다(임혁백, 2005, p. 127). 조세감면과 금리 특혜를 합한 수출보조금은 중화학 수출이 급증하던 1978년 전체 수출액의 21.48%에 달했다(<그림 2> 참조).

박정희 정부의 수출진흥 기조는 그가 타계한 뒤에도 이어졌다. ‘현대자동차’는 승용차 ‘포니’를 1981년에 내수 가격의 72% 수준으로 값을 낮추어 수출하면서 그 손실을 보조금 외에 수출차 5대당 내수용 고급 중형차 조립 1대 허용의 수출입 링크제로 보상받았는데, 1987년에는 수출가가 내수가의 89% 수준으로 높아졌다(Auty, 1994, p. 68; 박기주 외, 2014, p. 283).

신용장 내도 즉시 수출 대금의 80%를 대출하는 수출금융(1967)은 수출품의 생산 선적 시까지 발생하는 모든 비용을 감당할 운전자금으로 충분하였다. 설비 투자 규모가 60년대보다 훨씬 더 컸던 70년대는 운전자금 규모도 더 컸는데 한은의 발권력으로 수출금융을 감당했기에 사채 파동 같은 부작용을 피해 갔다. 수출금융은 금리도 일반 대출 이자율보다 과격적으로 낮았는데 1970년대 하반기에 8-10%p 차이일 정도로 금리 특혜가 컸다. 이 차이는 1981년까지 유지되었다(이현창, 2012, p. 702).

박대통령은 1965년부터 월례 ‘수출진흥확대회의’를 직접 주재했고, 모든 지시 사항은 즉각 실천으로 이어졌다(김정렴, 2006, p. 171). 이 원동력이 작동한 수출진흥은 그야말로 수출 드라이브였다. 또 사업자들과 대통령 간 직접 공개 소통의 기회였으므로 일선 관료의 농단을 미연에 막기도 했을 것이다. 박정희식 ‘발전국가’가 구조적 위험성에도 불구하고 성장 자체를 망치는 파괴적 정경유착을 피한 배경일 수도 있다.

IV. 박정희 대통령의 중화학 공업화 정책

1. 박정희의 밑그림

중화학공업 투자를 ‘규모의 경제’에 맞도록 대형화하고 그 생산물을 수출하는 구도는 그만큼 투자하고 생산하면서 수출할 수 있어야 지속된다. 개도국 기업은 자금과 기술을 얻기 어렵고 언더라도 그것을 운용할 역량을 터득하기는 더욱 어렵다. 박정희 전략의 요체는 기업들을 독려하여 중화학 물적 토대 구축에 투자하고 필요한 기술을 갖추도록 하면서 동시에 물적 토대를 운용할 역량을 습득하도록 이끈 데 있다.

미국 원조가 줄어들던 1960년대 박정희 정부는 한일 국교 정상화와 월남 파병 등으로 청구권 자금과 기초 외화 자금을 어렵사리 마련하였다. 한일 국교 재개는 기술/차관 도입의 길까지 텃고, 국제 자금 시장이 한국의 산업화 전망을 좀 더 우호적으로 보게 만들었다. 정부는 상업차관의 상환 보증, 금융 자금 우선 배정, 또 세제·금융 특혜로 수출 손실 보상 등 유인책으로 중화학 투자를 독려했으나 ‘대추동적’ 투자

촉발에는 미흡하였다.

중화학 사업은 단위 규모가 대형이고 철강과 합성수지 등 가공할 기초소재 물량도 대량이다. 자금이 부족하고 기술도 열악한데 소재마저 대량 수입해야 하니 투자할 엄두를 내지 못한다. 비료와 합섬 등 수입대체형 중화학 사업이 1960년대에 일부 있었지만, 내수에 맞추어 투자한 설비가 MES에 못 미친 탓에 부실화하였다(이현창, 2012, p. 483). 소재 국산화 투자는 규모가 훨씬 더 컸기에 어려움도 더 컸다. 종합제철소는 자금 조달, 건설 및 운영을 감당할 민간 기업이 없었다. 석유화학에서도 대규모 투자가 필요한 상류 1차 공정의 나프타 분해는 사정이 비슷했고, 하류 2차 공정의 여러 전문 부문은 투자 희망 기업들이 없지는 않았으나 행보가 투자 일정조차 확정할 수 없을 정도로 제각각이라 석유화학공업 성공의 핵심 요인인 유분 소각을 감축할 부문 간 조율이 불가능하였다.

한 마디로 1960년대의 한국은 분권적 중화학공업화를 감당할 수준이 아니었다. 기업과 국민 대부분은 중화학공업화를 시기상조로 보았다. 결국 박정희 대통령은 정부가 직접 나서서 먼저 기초소재 국산화를 시작하였다. ‘시기상조론’의 멍을 깨뜨리기 위해서였을 것이다. 몇 차례 시행착오를 거친 뒤 제2차5개년계획(1967-71)에 화학과 철강을 주력 사업으로 정하고 ‘다우화학(Dow Chemical)’ 등과 합작한 울산석유화학 공장 건설(1968)에서 상·하류에 각각 공기업 ‘대한석유공사’와 ‘충주비료’를 투입(공학한림원, 2019, p. 270) 하였고, 공기업 ‘포항종합제철’은 대일 청구권 자금으로 ‘신일본제철’과 협력하여 ‘제1고로’ 건설에 착수(1970) 하였다.

기존 연구 다수(한국경제60년사 II, 2010, p. 210 등)는 중화학공업화 출범을 ‘중화학공업화선언’(1973)으로 본다. 원자재와 자본재를 수입하여 가공 수출하는 경공업 규모가 커지면 수입 생산재의 국산화가 유리해진다. 섬유산업에서 그 시점은 1967년(김정렴, 2006, p. 172)이었는데 이를 노린 시도는 이미 지적한대로 실패하였다. 박정희는 진작부터 중화학공업화를 꿈꾸고 제1차5개년계획에 제철과 석유화학을 포함했으나 자금 확보에 실패하였다. 석유화학공장과 ‘포철 제1고로’ 착공은 적지 않은 시행착오 끝에 어렵게 잡은 꿈 실현의 실마리였다.

철강산업을 중화학공업/안보산업의 핵심으로 인식(박정희, 1970) 한 박정희는 제철소 건설에 온 힘을 쏟았다. 수요가 근소하여 반대 의견이 많았으나(김흥기, 1999, p. 157) ‘제1고로’는 용량이 내수 60만 톤을 크게 웃도는 103만 톤이었고, 나프타 분해 공장도 에틸렌 규모로 내수 3만2천 톤의 3배를 넘는 10만 톤이었다(김정렴, 2006, p. 316). 철강과 에틸렌 등 기초소재를 가공하는 후속 사업 투자를 염두에 두고 있었

다는 뜻이다. 당시 경제성 규모는 나프타 분해 30만 톤, 그리고 제철 800만 톤(김정림, 2006, p.174, 180)이었으므로 박정희의 출발은 첫걸음에 불과했다.

박 대통령은 중화학공업을 ‘석유화학공업과 중공업의 두 가지’(박정희, 1972)로 정의할 정도로 철강과 합성수지가 제조업의 기초소재임을 정확히 인식하고 있었다(박정희, 1967, 1968, 1972). 기계공업, 조선공업, 자동차공업, 건설사업, 그리고 군수 산업을 명시하고 그 육성을 위해서 최우선 순위로 철강공업을 발전시켜야 한다(박정희, 1970)는 선언은 곧 중화학공업화에 대해 그가 그린 밑그림의 일단이다. 박정희의 ‘중화학공업화’는 공식적 선언과 지원계획 발표(1973) 이전에 기초소재 공장 착공(1968, 70)으로 이미 발진한 상태였다. 이 밑그림은 기초소재 국산화를 제1축, 그리고 국산 기초소재를 가공하는 중화학 제품 생산을 제2축으로 삼는다.

포철 제1고로 착공이 임박한 1970년 2월 미국은 주한 미군 제7사단을 철수시켰다(닉슨 독트린). 안보 위기감에 박정희 정부는 방위산업부터 육성하고자 하였으나 차관 확보에 실패하였다. 중화학공업화에 성공하면 부품을 외주하여 조립하는 무기 생산이 가능하다는 발상(김정림, 2006, pp.392-3)으로 중화학공업화 계획은 방위산업까지 흡수하였다. 대형 기초소재 공장이 이미 건설 중이었기에 곧 생산될 국산 소재를 쓰는 제2축 투자는 뒤따라야 했고, 무기 생산의 절박성으로 투자의 필요성은 더 커졌다.

박정희의 밑그림은 ‘대추동’ 모형과 유사하면서도 차이가 있다. 각 부문의 ‘규모의 경제’를 활용한다는 점은 같지만 ‘대추동’모형은 대량생산 체제에 돌입한 국내 각 부문이 서로 구매력으로 작동하는 폐쇄경제 모형인데 박정희 모형은 수출을 활용하는 개방경제 모형이다. ‘대추동’ 모형은 각 부문이 시장을 확보하도록 투자의 동시다발성을 요구하고, 박정희 모형은 기초소재의 공급이 수요를 원활히 충족하고 수요가 공급을 적절하게 감당하도록 소재부문과 제품부문의 투자가 시의적절한 상호 부양의 효과를 거두도록 요구한다. 그리고 ‘대추동’ 모형은 ‘모방학습’을 누락하였는데, 박정희 모형은 ‘모방학습’을 충분히 지원하면서 엄격하게 규율하였다.

2. 시기상조론과 투자 걸림돌

공기업 투자로 석유화학공장과 중합제철소를 착공했음에도 민간의 호응은 미지근하였다. 자본과 기술 때문에 자신 없어 하는 기업인들을 청와대로 불러 중화학공업과 방위산업에 투자하도록 어르고 달랬으나(김인영, 1998, p.106), 기업가들은 예외 없

이 중화학공업화를 시기상조로 보았다. 박정희가 직접 나서서 ‘삼성전자’ 설립(1969)을 권장(김종필 육성회고록)하고 ‘현대조선’의 창업(1971)을 압박(오원철, 1999, pp. 179-80; 박기주 외, 2014, p. 398, 401)할 정도였다.

정주영 회장의 ‘현대중공업’ 창업 일화는 이제는 신화이지만 시작은 달랐다. 경부고속도로 건설에서 정주영의 능력을 눈여겨본 박정희는 1971년 손사래 치는 정주영의 손목을 비틀어 조선 사업을 강요하였다. 조선 자체도 중요했지만, 포철의 철강재 판로도 필요(정주영, 1992, p. 115)했기 때문이다. 포철에는 대일청구권 자금을 1,200억 원이나 투입하였는데 이 금액은 경부고속도로 건설비용(국가예산의 23% 규모)의 3배였다(김도현, 2021). 당시 국력의 거의 모두를 쏟아부은, 따라서 결코 실패하면 안 되는 사업이었다. 포철이 후판 생산을 시작할 때 그 물량을 안정적으로 소화할 조선산업이 있어야 조선과 제철은 상호 부양적 효과 속에서 발전한다.

삼성의 이병철 회장은 정부가 지원한다고 믿고 투자하는 행태와는 거리가 먼 신중한 기업가였다(김인영, 1998, p. 168). ‘삼성전자’ 설립(1969) 역시 단순한 권고가 아니었을 가능성이 크다. 박정희가 방위산업 투자를 요구했을 때 이병철은 지금 잘되는 경공업 수출이 벌어오는 외화로 양질의 외제 병기를 수입하는 것이 더 합리적이라고 제언하였다가 대통령의 면박을 받고 ‘삼성정밀’을 설립했다고 전해진다.¹⁾ 기업의 돈을 모두 틀어쥔 박정희 대통령의 손목 비틀기나 면박은 강제나 다름없었다.

박정희 구상은 정부가 나서서 기초소재를 국산화해도 민간 중화학 투자가 뒤따르지 않으면 될 일이 아니었는데 당대 최고 기업인들마저 투자를 주저하였다. 박정희는 이병철과 정주영에게 비전 제2축 참여를 선도하도록 요청했으나 이들은 생소한 방위산업이나 조선산업에 사운을 걸 엄두가 나지 않아 미적거렸다. 그런데 반세기 지난 지금 이들이 불모지에 세운 철강의 ‘포스코’, 조선의 ‘현대중공업’, 그리고 ‘삼성정밀’은 한화가 인수한 K-방산의 주력으로서 모두 세계적 기업으로 우뚝 섰다.

당시 박정희 비전은 그만큼 무모해 보였고, 국민 다수도 같은 생각이었다. 전경련과 노총까지 나서서 경제 운영에 국가 개입이 지나치다고 성토했 정도였다(조인원, 1996, p. 200). 정부 내에서도 경제기획원과 재무부는 신중한 소극적 자세를 고수했기에 중화학공업화 논의의 핵심에서 소외당하였다(박기주 외, 2014, p. 715). 박 대통령과 몇몇 측근의 ‘하면 된다’라는 확신은 ‘과연 될까?’라는 일반의 의구심을 떨치지

1) 기록은 없지만 동시대의 기업인들은 이 전언이 사실임을 구두로 확인해 주었다. 당시에는 군부조차 ‘조기에 최신 최고의 병기와 장비를 갖추다’는 원칙에 반한다는 이유로 방위산업 육성계획에 비판적이었다(김광모, 1988, p. 302).

못했다. 그러나 기업의 중화학 투자를 저해하는 걸림돌은 시기상조론만이 아니었다.

그동안 관치금융이 자금의 큰 몫을 설비 투자 위주로 운용했기에 운전자금 수요는 사채시장으로 몰렸고(진념 외, 2013, p.405), 한정된 사채 자금은 연 42.0%의 초고 금리로만 빌릴 수 있었다(한국개발연구원, 2010, p.28). 고리 사채 관행이 기업 전반에 퍼지면서 재무구조는 투자 불가능 수준으로 손상되었다. 또 박정희가 대통령 3 연임에 성공한 대선(1971)에서 차점자 김대중과의 표차가 예상외로 적었고, 이어진 총선에서도 야당은 개헌 저지선을 확보하였다. 대기업 위주의 중화학 지원 정책을 반대한 김대중의 지지세가 높아지면서 중화학 투자에 대한 기업의 셈법은 더 복잡해졌다. 악화된 재무구조는 중화학 투자를 감당할 수 없었고 정부 지원의 지속성에 대한 확신도 약해졌다. 시기상조론에 경도된 기업들로서는 투자에 나서기가 어려운 상황이었다.

3. '8·3조치-시월유신-중화학공업화선언'의 정치경제학

고리채 부담과 정책 불확실성이 제2축 투자를 한껏 위축시키는 가운데 분위기를 쇄신한 사건은 '8·3조치'와 '10월유신'이었다. 1972년 8월의 '8·3조치'는 모든 사채 거래를 신고받고 금리 인하, 분할 상환 및 상환기간 연기를 강제하였다. 계약의 자유를 부정하고 사유재산을 침탈하는 반시장적 폭거로서 정경유착의 기본 유형(한상진, 1988) 또는 지나친 친대기업(허문명, 2013, p.43)이라는 비난을 받았다. 그러나 이 조치로 사채 금리는 평균 월 3.84%에서 1.35%로 낮아졌고(김정렴 2006, p.324), 만기 연장과 분할 상환을 강제하여 기업 재무구조도 투자 가능으로 호전되었다. 이어서 두 달 뒤 박정희 정부는 반헌정적 유신 선포로 '1975년 김대중 대통령'의 출현을 원천 봉쇄하였다. 중화학 정책이 뒤집힐 가능성을 아예 없앤 것이다.

두 달여 뒤 1973년 1월 박정희 정부는 중화학공업화를 선언하면서 철강·비철금속·기계·조선·전자·화학 등 6대 업종을 전략산업으로 선정하고 극적인 투자 지원책을 발표하였다. 중화학공업화 자금으로 내자 53억 달러와 외자 35억 달러를 계획(이영훈, 2017) 하고, 내자 조달을 위해 '국민투자기금'(한국개발연구원, 2010, p.16)을 창설하였다. '기금'은 은행권이 15% 금리로 유치한 자금을 출연받아 9%의 저금리로 대출하고 역금리 손실은 재정자금으로 메꾸었다(남덕우, 2009, pp.110-112).²⁾ 정부는 또 투자세액공제와 특별 감가상각률 등을 도입하여 조세를 추가 감면함으로써 중화학공업의 유효한계세율은 경공업의 절반 이하인 0.4 수준으

로 낮아졌다(곽태원, 1985). ‘8·3조치’와 ‘10월유신’으로 주요 장애물을 걷어낸 다음 곧 파격적 투자 지원책으로 중화학 투자 유인을 강하게 자극한 것이다.

때마침 1차 석유파동이 외환위기를 부를 듯했으나 거꾸로 중동 특수로 반전되는 우여곡절 속에 오일달러 차관 유입이 늘면서 민간의 중화학 투자도 급증하였다. 일단 투자가 시작되자 시기상조론은 어느새 사라지고 시류를 체감한 기업들은 새 시대 사업의 선점 경쟁에 돌입하였다. 석유화학 부문의 공기업도 민영화되었고 여천 화학단지지는 민자가 주도하였다. 국산 기초소재를 가공할 중화학 민간 투자는 1970년대 중반 들어 본격화(Kuznets, 1982) 하면서 오히려 과열 경쟁으로 치달았다. 중화학 투자 열풍이 제2축의 모양새 구축 수준을 넘어서면서 제1축의 제철-석유화학 설비도 추가 증설이 뒤따랐다.

석유화학산업은 60년대부터 제조업 발전을 선도해 온 화학섬유산업의 소재 국산화와 여타 합성수지의 공급을 이끌었고, 철강산업은 조선, 자동차, 일반 기계 등 신생 장비산업의 소재와 건설용 철강재의 원활한 공급을 담당하였다. 연산 10만 톤 규모의 공장 건설(1968)에서 출발한 에틸렌 생산은 1989년 말에는 115.5만 톤으로 늘어났고(한국개발연구원 II, 2010, p. 220), 포철 제1고로 103만 톤(1970)에서 시작한 철강은 1998년 2,700만 톤으로 용량을 키웠다(한국개발연구원 II, 2010, p. 223). 중화학 공업의 비중은 제조업의 37.8% (1970)에서 52.6% (1980), 그리고 수출의 12.8% (1970)에서 41.5% (1980)로 각각 늘어났다(한국개발연구원 II, 2010, p. 216).

‘시기상조론’이 지배하던 당시에 두 달 간격의 세 극단적 조치는 결과적으로 ‘대추동’ 투자의 시의성 조율이었다. ‘8·3조치’가 없었으면 투자는 물리적으로 불가능하였고, ‘10월유신’이 없었어도 ‘시기상조론’에 빠진 기업들은 75년 대선까지 투자를 미루었을 것이다. 완공된 소재 공장은 판매 부진 속에 ‘시기상조론’이 옳았음이나 증명할 판이었다. 그런데 ‘8·3조치’와 ‘10월유신’ 관련 공문서의 어디에도 박정희가 직접 중화학공업화를 겨냥하여 취한 조치라는 서술은 없다. 다만 ‘8·3조치’ 관련 특별담화문(박정희, 1972. 8. 2)은 기업들이 투자에 나서 혜택에 보답하도록 촉구하였는데, 시기상 그 투자가 중화학 투자라고 짐작할 수는 있다. 유신 관련 특별성명(박정희, 1972)은 강력한 지도부가 이끄는 안보태세만 내세웠고 방위산업은 언급도 없었다.

2) 금융기관의 저축성 예금, 재형저축, 그리고 불특정 금전신탁에서 각각 매년 증가액의 20%, 30%, 그리고 10%를 ‘국민투자기금’에 출연하도록 하였다. ‘국민투자기금법’ 24조 2항은 결산상 손실은 최종적으로 정부가 일반회계로 보전하도록 규정하고 있다. 재무부 내부자료(1979). 이용만 전 재무부장관 제공.

특히 ‘8·3조치’를 중화학공업화와 연결하는 인식은 찾기조차 힘들다. 박 대통령이 고리채 부담에 힘이 빠진 기업들로는 중화학공업화가 어렵다고 생각했을 것으로 짐작한 측근의 기록(남덕우 2009, p. 88) 정도만 있을 뿐이다.

‘10월유신’에 대해서는 지도력 강화가 중화학공업화에 필요했다는 주장(김형아, 2005; 이영훈, 2016; 좌승희, 2021, p. 50)과 이미 강력했기에 필요하지 않았고(이정복, 1985, p. 67), 거꾸로 중화학공업화를 내세워 유신 선포를 정당화했다(Choi et al., 2024, p. 6)는 주장이 서로 엇갈린다. ‘중화학공업화선언(1973)’을 중화학공업화 원년으로 보면 임기 종료(1975)를 앞둔 박정희가 무리한 종신 집권 욕망과 업적 조급성 때문에 좀 미뤄도 좋을 중화학공업화를 핑계로 유신을 선포했다고 보기 쉽다. 反현정적 군사혁명 경력의 박정희가 독재자 오명이 추가됨을 꺼렸을 것 같지도 않다. 그러나 이 견해도 증거보다는 합리적 추론일 뿐이라는 점에서는 유신이 정부 지원의 불확실성을 해소하여 기업의 투자유보를 풀었다는 생각보다 나을 바 없다.

그런데 제2축 투자는 뒷날로 미뤄도 좋은 선택지가 아니었다. 내수를 크게 웃도는 대형 기초소재 공장 건설이 이미 진행 중이라 투자가 적시에 뒤따르지 않으면 누가 보아도 국가적 재앙이었다. 파격적 투자 지원(1973)은 ‘석유화학공장’과 ‘포철 제1고로’의 완공에 맞추어 대대적 제2축 투자를 호출하는 필수 후속 조치였고, ‘8·3조치’와 ‘10월유신’은 그 선행 조치였다. 결과적으로 박정희 모델이 요구하는 투자 시의성을 위한 조율이었던 셈인데 그 의도를 담은 공식 자료는 없다. ‘8·3조치’와 ‘10월유신’이 제2축 투자 촉발을 겨냥했다는 증거가 없는 탓에 두 사건의 중화학공업화 관련성을 보는 기존 시각도 제한적이다. 그러나 진행 결과는 ‘8·3조치’-‘10월유신’-‘중화학공업화선언’의 조치가 제2축 투자를 촉발했음을 강력히 시사한다.

물론 제2축도 제1축처럼 공기업을 투입하여 정부가 투자를 직접 조율했다면 민간투자를 촉발하기 위한 무리수가 필요 없었을 것이다. 그러나 공기업 주도의 중화학공업화는 정치 경제의 체제 변화로 단순한 산업화가 아니다. 박정희는 공기업 주도의 길을 버림으로써 원했던 바가 시장에 기초한 산업화였음을 방증한 셈이다. 박정희는 유신 선포로 독재자 낙인을 받았지만, 민간투자 중심의 시장경제는 지켰다. 유신 이후 박정희 집권 7년은 민간투자를 일으켜 설비와 기술 등 중화학 물질 토대를 구축하는데 충분하였다. 그는 그 대가로 독재자가 되었고 1979년 부하의 총격으로 파란만장의 생애를 마감하였다.

박정희 대통령의 업적은 시기상조론에 빠진 기업들을 독려하여 중화학 물질 토대를 구축하고 ‘모방학습’을 펼치도록 지원한 것으로 끝난다. 박정희 시대는 중화학 중심의

현대적 생산 체제를 갖추으로써 한국경제에서 공급 능력의 ‘부족’을 해소하였다(이헌재, 2014, p. 63)는 평가를 받는다. 과거에는 모든 게 부족하여 무엇이든 생산만 하면 팔리는데 생산 능력이 없어서 문제였으나, 이후부터는 많은 것을 생산할 수 있게 되었는데 팔릴 상품을 찾아서 생산해야 했다. 당연히 개발 정책도 그에 따라 달라져야 했고 1979년 4월의 ‘경제안정화 종합시책’은 그 시작이었다.

4. 학습 유인의 강화

물적 토대는 ‘모방학습’에 필수 요소지만 결국 도구다. 도구를 갖추어도 투자 기업이 중화학 역량 습득에 실패하면 헛일이다. ‘모방학습’의 주역은 기업이고 정부는 조력자일 뿐이다. 당시 중화학공업群은 경공업群에 비해 자본효율성이 훨씬 낮았는데 중화학공업에 집중한 비효율적 투자로 제조업 성장이 오히려 지체되었다는 비판(유정호, 1991)은 곧 중화학 ‘기업역량’이 크게 불량했다는 지적이다. 박정희의 선택은 우월한 경공업에 안주가 아니라 ‘모방학습’으로 중화학 ‘기업역량’을 체득하자는 험난한 길이었다. 기업 손실의 한시적 금전 보상에 더하여 박정희는 투자 기업의 도덕적 일탈을 막고 학습 효율을 높이도록 관리하였고 이 틀은 그대로 유지되었다.

중화학 ‘모방학습’은 성공 보장이 없고 주류 학계는 성공하기 어렵다고 공공연히 예단한다(Spence, 2008, p. 25). 불확실성에 기댄 기업이 노력 없이 보상만 따먹으려 할 도덕적 해이의 유혹도 강하다. 부실기업 정리와 ‘8·3조치’에서 ‘기업이 망해도 기업가는 부유한’ 사태를 용납하지 않은 박정희 정부의 기조는 이후에도 그런대로 일관성을 유지하였다. 정부 특별로 거둔 기업 이익은 인정해 주었으나 회생 불가능한 실패는 끝까지 책임을 물었다.

중화학 사업은 워낙 대형이라 엄청난 빚을 내고 투자한다. 빚 규모가 너무 커서 ‘모방학습’에 실패하면 재무적으로 연결된 기업 전체가 파산한다. 예컨대 1973년에 자본금 1억원으로 창립한 ‘현대조선’(박현, 2025)은 도크 건설에 차관 5천만 달러(우리역사넷) 포함 8천만 달러(정주영, 1992, p. 125)의 거금을 투자하였다. 당시 환율 398.33:1(한국개발연구원 I, 2010, p. 77)로 환산하면 자본금 27만 달러 회사가 8천만 달러를 투자한 것이다. 사업이 실패하면 현대그룹 전체가 날아간다.

정부의 파격적 지원책은 기업이 그 위험을 부담하도록 던진 미끼였는데 과연 제2석 유파동(1979)은 위험의 실체를 대규모 운휴 사태로 표출하였다. 이 시기는 기업가들이 경영마인드를 가격경쟁력에서 교부가가치 창출로 바꾼 계기(Kim, 1995)였지만

동시에 투자 기업이 호랑이 등에 올라탔음을 깨달은 위기였다. 騎虎之勢의 투자 기업은 ‘모방학습’에 사력을 다할 뿐 달리 한눈팔 여유가 없었다.

‘모방학습’에 실패한 투자 기업을 기다리는 것은 감당하지 못할 빚이고 정부 지원 메뉴에는 최종적 실패에 대한 구조가 없다. 빚 규모가 워낙 컸기에 호랑이 등에 오른 건 정부도 마찬가지라 일단 투자했으면 반드시 성공해야 하고 실패하면 기업과 국가가 모두 파산한다. 과거 부실·일탈을 퇴출로 징벌한 단호한 정부는 실제 투자해야 보조금을 받는 구도로 지대 추구 유혹을 사전 사후적으로 꺾었다. 호랑이 등에 오르는 투자를 먼저 해야 지원 혜택을 얻는데 오른 다음에는 믿을 데가 자신뿐이다.

박정희 정부는 학습 중 퇴로를 차단한 협박에 더하여 학습 정진을 촉구하는 유인 강화에도 힘썼다. 성공 사례 가운데 부품 국산화를 소개한다. 대표적 중화학공업인 자동차 산업의 부품 국산화는 완성차 수출을 생각하지도 못하던 1960년대부터 시작되었다. 외화 관리권을 가진 정부는 1968년 상공부 장관이 수입을 추천한 자동차부품에 대해서만 수입 신용장 개설을 허가한다고 공지하였다. 완성차 생산자가 차량을 생산하려면 국산 부품을 쓰거나 아니면 외제 부품 수입에 대한 장관 추천을 받아야 한다. 국산 부품을 생산하는 부품 사업자와 국산 부품을 불신하는 완성차 생산자는 해당 해외 부품의 수입추천을 두고 수시로 대치하였고 로비활동도 극심하였다.

분쟁을 조정해 오던 정부는 1975년 완성차 생산자들이 강하게 반대하는 가운데 수입추천의 최종 권한을 ‘한국자동차산업협동조합’에 넘겼다(고문수, 2021, p. 106-7). 이 조합은 1962년 자동차부품 생산 업체가 주도하여 설립한 우리나라 중소기업협동조합 제1호다. 이 결정으로 국산 부품 생산자의 동의는 부품 수입에 필수 요건이 되었다. 그러나 객관성이 보장된 심의위원회가 경쟁 국산 부품의 품질을 인정할 때 한하여 수입추천을 거부할 수 있도록 제한하여 부품업자들의 일방적 횡포는 막았다.

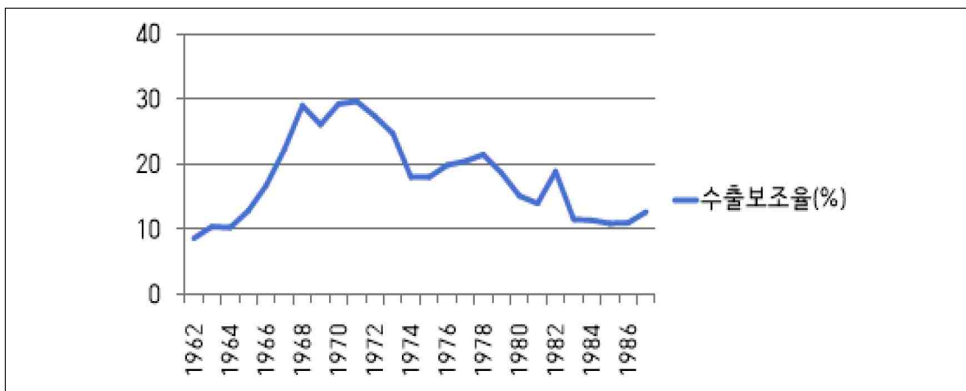
그 결과 완성차 생산자는 국산 부품이 품질에서 수입품에 상당히 근접해 있다는 객관적 평가가 있으면 그 채택을 무작정 거부할 수 없게 되었다. 국산 부품의 품질이 다소 미흡하더라도 기술 지원 등으로 품질 개선을 돕는 해법이 완성차 생산자에게도 합리적인 상황이 된 것이다. 완성차 생산자의 도움은 부품 국산화에 큰 힘이 된다. 정부는 수입 추천권을 부품 생산자들에게 넘김으로써 완성차 생산자가 부품 국산화에 협력할 유인을 창출한 것이었다. 자동차 부품 국산화가 이 방식으로 성과를 거두자 전자 제품과 중장비도 같은 방식을 따라 성공하였다. 이 발상은 지도부 아닌 관료에게서 나왔다. 박 대통령의 의지를 관료 사회가 널리 공감했기에 가능한 일이었다.

5. 성과에 대한 평가

박정희의 중화학 물적 토대 구축과 ‘모방학습’ 지원에 대한 평가는 시간이 흐르면서 성공적이었다는 결론으로 정리되고 있다. 박정희 시대는 연평균 경제성장률이 9.6%로 추계되는 고도성장기다. 그런데 그 기간에 한국경제가 겪은 변화의 본질은 양적 고도성장과 더불어 성장을 실현한 체질 변화다. 국민소득의 성장을 분석한 연구(김동석 외, 2002, p. 143)는 한국 총요소생산성의 국민소득 성장 기여도가 1963-70 기간 41%에서 1970년대 31%로 낮아졌다고 보고한다. 중화학 투자는 폭증했는데 시기적으로 ‘모방학습’의 성과가 나타나기는 일렀기 때문이다. 그러나 학습 성과가 가시화한 80년대의 기여도는 39%로 회복세를 보였다. 미국은 총요소생산성 기여도가 1929-82 기간 36.7%였으므로 박정희 시대와 그 이후 10년의 성과는 이에 비견할 만하다.

GDP 성장을 분석한 연구 결과를 보면 한국의 1980년도 총요소생산성은 1961년 대비 1.3325배 상승하였는데 같은 기간 미국은 1.1143배 상승하는 데 그친 것으로 나온다(<https://fred.stlouisfed.org>). 최근의 연구에 따르면 정부가 산업을 선별하여 지원한 중화학 정책은 지원받은 산업의 비교우위를 개선하였고, 이 개선 효과는 정책 지원이 종료된 이후에도 그대로 지속되었다(Lane, 2025).

〈그림 2〉 수출 보조율(=(조세감면+이자보조)/총수출) 추이



자료: 이현창(2012) p. 490 〈표 11-4〉를 재구성.

〈그림 2〉는 조세감면과 금리혜택의 합으로 추계한 수출보조금을 수출 1원당으로 환산한 보조율의 시계열 추이다. 수출보조율은 1978년 21.48%에서 1985년 10.94%로 하락하였는데, 정확히 수출 손실만큼 보상했다면 수출품 1원어치의 생산 원가는

1. 2148(=1+0.2148) 원(1978)에서 1.1094원(1985)으로 낮아졌다는 뜻이다.

보조율의 추세적 하락은 ‘모방학습’이 성과를 거두어 왔음을 뜻한다. 한국의 철강, 자동차, 그리고 석유화학은 성숙(maturity) 기간이 각각 8년, 11년, 그리고 15년이었다고 평가(Auty, 1994, pp. 73-4) 된다. 조선업은 불과 3년이였다(Auty, 1994, p. 139). 각 기간은 ‘모방학습’이 성공하기까지의 기간으로 볼 수 있다. 성공 이후 거두는 이익으로 초기 보조금을 회수하려면 성숙 기간이 5-10년 정도 되어야 한다고 어렵잡는데(Auty, 1994, p. 49) 한국의 실적은 이 기준에 엇비슷한 수준이다.

물론 비판적인 평가도 많다. 그러나 중화학 지원에서 비용이 편익보다 더 컸다는 비판도 지원의 성공률은 높았다고 인정한다(이제민, 2005, p. 15). 기업 투자를 자본 효율성이 낮은 부문으로 오도했다는 비판(유정호, 1991, p. 88)은 시장이 중화학 투자와 ‘모방학습’을 막았다고 인정하는 셈이다. 박정희는 反시장적 중화학공업화 정책으로 빈곤 경제가 산업 열강으로 도약하는 기적의 길을 튼 것이다.

V. 결론 - 박정희와 시장경제

박정희의 업적은 두 가지다. 첫째, 시기상조론에 빠진 기업들을 동원하여 중화학 물적 토대 구축에 투자하고, 둘째, ‘모방학습’의 손실을 보상하면서 기업이 한눈팔지 않고 학습에 몰두하도록 지원하는 틀을 마련하였다. 중화학 물적 토대 구축은 그의 생전에 일단락하였고 ‘모방학습’ 지원은 그의 사후에도 지속되었다.

개발 경제학의 주류는 지속적 고성장으로 경제개발에 성공한 몇 나라(한국 포함)의 주요 공통점이 시장에 의존한 자원 배분이라고 주장한다(Riedel, 1988, p. 38; World Bank, 1993, p. 354; Spence, 2008, p. 22). 그러나 박정희식 ‘발전국가’는 명백히 시장을 무시하고 자금을 배분하였다. 박정희의 친기업-反시장은 시장이 손해를 안기는 사업을 수행하는 기업에 이익을 준 변칙을 뜻한다.

정부의 도움을 받은 기업과 받지 못한 기업 간 경쟁은 공정하지 않다. 주류가 박정희의 변칙을 우려하는 배경이다. 그런데 70년대 초 정주영은 조선업을 원치 않았고 박정희의 조선업 권유가 달갑지 않았다. 다른 사업의 돈 줄까지 쥐고 있는 박정희를 거스를 수 없어서 할 수 없이 조선업을 시작한 것이지 특혜에 끌려서가 아니었다. 시장은 함량 미달의 한국 기업들에 중화학 생산을 계속하면 손실이 누적되어 결국 파산한다는 신호를 보냈고 이를 실감한 기업들도 해오던 경공업이나 계속할 생각이었다. 그런데 박정희는 이를 거스르고 기업들이 중화학공업에 투자하여 ‘모방학습’을 계속하

도록 지원했는데 거의 강제였다. 사적 손익에 개입한 친기업은 반시장이었으나 그 의도는 후진적 ‘기업역량’의 혁파였다. 불공정한 일부 기업 편애와는 격이 다르다.

국제 경쟁의 공정성을 내세워 개도국에 ‘모방학습’ 기회조차 불허해야 한다는 주류의 시각은 경쟁 훼손만 문제 삼아 한시적 역량 배양 지원마저 반시장으로 몰아간다. 한마디로 개도국 개발 정책의 폭을 너무 좁힌다. 앞 <그림 1>은 정부 보조로 학습 비용이 줄어들면 비교우위 추구를 엄두 내지 못하던 기업도 해 보겠다고 나설 수 있음을 보여준다. 주류는 한국식 반시장적 시도가 뜻대로 성공하지 못한다고 우려하면서 (Spence, 2008, p. 25), 은근히 개도국내 시기상조론을 부추긴다.

1972년 이전의 시장 신호는 한국의 중화학공업화에 부정적이었고 국내 여론도 이에 동조하였다. 시기상조론을 깨고 중화학 ‘모방학습’ 투자의 봇물을 터뜨린 박정희 비결의 핵심은 합리적 밑그림과 반시장적 ‘8·3조치’, 반민주적 ‘10월유신’, 그리고 파격적 ‘중화학공업화’ 지원으로 요약해 볼 수 있다. 물론 당시 정황을 최대한 반영한 합리적 추정(특히 ‘10월 유신’)일 뿐 확실한 증거로 입증한 결론은 아니다. 3단계 연쇄 극단 조치는 결과적으로 시장이 중화학 투자의 시의성 확보에 실패하자 이를 보완한 시장 외적 조율이었다. 이처럼 박정희 정책의 반시장성에는 시장실패의 보완이라는 측면도 찾아볼 수 있다.

개도국에서 환골탈태의 미래는 후진적 역량을 혁파해야 오는데, 친시장적 환골탈태는 불가능하다. 무엇을 하든 단기간에 선진 역량을 얻으려면 적절한 변칙이 필요하다. 제2축에도 공기업을 동원했다면 변칙이 아니라 시장경제를 버리는 체제 전환인데 박정희는 그렇게 하지 않았다. 궁극적 질서가 시장이라면 변칙은 한시적이어야 하고 변칙이 겨냥한 성과를 거두면 정부는 질서 있게 물러나야 한다. 박정희의 시장주의는 그의 사후에 후계 정부의 물러남으로 완결되었다.

■ 참 고 문 헌

1. 고문수, 『한국자동차 부품 산업』, SUN, 2021.
2. 박태원, 『감가상각제도와 자본소득과세』, 한국개발연구원, 1985.
3. 김광모, 『한국의 산업발전과 중화학공업화 정책』, 지구문화사, 1988.
4. 김덕련·서어리, “경제 달인 박정희? ‘중화학 무리수로 제 발등 찍었다,’” 프레시안, 2015. 01. 01.
5. 김도현, 머니투데이, 2021. 12. 21., 05:05.
6. 김동석·이진면·김민수, 『한국경제의 성장요인 분석: 1963-2000』, 연구보고서 2002-06, 한국개발연구원, 2002.

7. 김인영, 『한국의 경제 성장 - 국가주도론과 기업주도론』, 자유기업센터, 1998
8. 김정렴, 『최빈국에서 선진국 문턱까지』, 랜덤하우스, 2006.
9. 김종필 육성 회고록, 중앙일보.
10. 김형아, (신명주 옮김), 『유신과 중화학공업 -박정희의 양날의 선택-』, 일조각, 2005.
11. 김흥기(편), 『비사 경제기획원 33년, 영욕의 한국경제』, 매일경제신문사, 1999.
12. 남덕우, 『경제개발의 길목에서』, 삼성경제연구소, 2009.
13. 박기주 · 이상철 · 김성남 · 박이택 · 배석만 · 정진성 · 김세중, 『한국 중화학공업화와 사회의 변화』, 대한민국 역사박물관, 2014.
14. 박영구, “구조변동과 중화학 공업화,” 이대근 편, 『새로운 한국경제발전사: 조선후기에서 20세기 고도성장까지』, 나남, 2005.
15. 박정희, 1961. 8. 15. 연설, 1962. 1. 1. 연두 연설, 1967. 9. 20, ‘춘천봉제공장’ 준공식 치사, 1967. 9. 29, 연합철강 준공식 치사, 1968. 3. 22, 석유화학계열 공장 기공식 치사, 1969. 10. 10. 3선 개헌 담화문, 1970. 4. 1 포항종합제철 공장 착공식 치사, 1972. 8. 2, “경제의 안정과 성장에 관한 긴급 명령의 공포 시행에 따르는 특별담화문”, 1972. 10. 31, 석유화학공장 합동 준공식 치사, 1978. 12. 27. 연설.
16. 박 현, 『재벌, 어제와 오늘⑨-HD현대그룹』, 2025. 05. 15. 17:40, <https://www.newswatch.kr/news/articleView.html?idxno=71604>.
17. 박관제, 『나는 새로움에 도전할 때 가장 즐거웠다』, 나눔, 2016.
18. 배영목, “1960년대 재정정책,” 국가기록원, 2008, <https://www.archives.go.kr/>.
19. 사공일, 『세계 속의 한국경제』, 김영사, 1993.
20. 오원철, 『한국형 경제건설』, 제1권, 기아경제연구소, 1995.
21. ———, 『한국형 경제건설7: 내가 전쟁을 하자는 것도 아니지 않느냐』, 한국형 경제정책연구소, 1999.
22. 우리역사넷, 『한국사연대기』, <https://contents.history.go.kr/mobile/kc/view.do>.
23. 유정호, “1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향,” 『한국개발연구』, 제 13권 제1호, 1991.
24. ———, “한국경제의 고속성장과 선진화,” 『한국경제포럼』, 제15권 제4호, 2022.
25. 윤광원, “대기업도 무더기 정리, 재계 부침에 결정적 역할,” 윤광원 기자(아시아투데이)의 naver blog, 2022. 5. 30.
26. 이영훈, “한국적 국가혁신체제, 대중경제론, 10월유신,” 『위기의 대한민국 박정희에게 길을 묻다: 10월 유신의 재해석』, 박정희 대통령 탄생 100돌기념 제2차 학술심포지엄 주제발표 자료, 2016. 10. 21.
27. 이정복, “산업화와 한국정치체제의 변화,” 『한국정치학회보』, 제19집, 1985.
28. 이제민, “동아시아 경제기적과 한국의 산업정책,” 『경제발전연구』, 제11집 제1호, 2005.
29. 이헌재, 『도전과 비상』, 코리언 미러클 2, 나남, 2014.
30. 이헌창, 『한국경제통사』, 해남, 2012.
31. 임혁백, “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(下),” 『한국정치연구』, 제14집 제1호, 2005.
32. 정주영, 『시련은 있어도 실패는 없다』, 현대문화신문사, 1992.
33. 좌승희, “박정희 경제학: 한국적 경제발전 이론과 정책,” 『제도와 경제』, 제15권 제4호, 2021.
34. 진 념 등, 『코리안 미라클』, 나남, 2013,

35. 한국개발연구원, 『한국경제60년사 I』, 2010.
36. _____, 『한국경제60년사 II』, 2010.
37. 한국공학한림원, 『대전환: 한국 산업기술의 대담한 도전』, 지식노마드, 2019.
38. 한상진, 『한국 사회와 관료적 권위주의』, 문학과 지성, 1988.
39. 허문명, 『김지하와 그의 시대』, 2013.
40. Amsden, A. H., *Asia's Next Giant*, Oxford, 1989.
41. Auty, R. M., *Economic Development and Industrial Policy*, Mansnell, 1994.
42. Bae, M. -K., "The Turning Point in The Korean Economy," *Developing Economies*, 1982.
43. Choi, J., and Y. Shim, "Industrialization and the Big Push: Theory and Evidence from South Korea," IMF Working Paper, WP/24/259, 2024.
44. Federal Reserve Economic Data, St. Louis, Fed., <https://fred.stlouisfed.org>.
45. Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle*, 1982, Stanford University Press.
46. Kim, Linsu, "National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea," in Richard Nelson ed., *National Innovation and Technology Learning*, 1993.
47. Krugman, P. R., "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies," *Journal of Development Economics*, Vol. 27, 1987.
48. Kuznets, P., "The Dramatic Reversal of 1979 - 80: Contemporary Economic Development in Korea," *Journal of Northeast Asian Studies*, 1982.
49. Lane, N., "Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea," 2025, forthcoming in *Quarterly Journal of Economics*.
50. Lee, S. H., "The Prospect of North Korean Economic Development," 『한국사회과학』, Vol. 22, No. 3-4, 2001.
51. Lucas, Robert E., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 3-42, 1988.
52. Murphy, K. M., A. Shleifer, and R. W. Vishny, "Industrialization and the Big Push," *Journal of Political Economy*, Vol. 97, No.5, 1989.
53. Riedel, J., "Economic Development in East Asia: Doing What Comes Naturally?" in H. Hughes (ed.) *Achieving Industrialization in East Asia*, pp.1-38, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
54. Romer, Paul M., "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political Economy*, 1986, pp.1002-1038.
55. Rosenstein-Rodan, P., "Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe," *Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, 1943, pp.202-211.
56. _____, "The Developmental State: Dead or Alive?" *Development and Change*, 2018.
57. Spence, M., "PART 1: Sustained, High Growth in the Postwar Period," *The Growth Report*, The World Bank, 2008.
58. Toye J., and R. Toye, "The Origins and Interpretation of the Prebisch -Singer Thesis," *History of Political Economy*, Vol. 35, No. 3, 2003, pp.437-467.
59. World Bank, *East Asian Miracle*, 1993.

The Political Economy of Korean Heavy-and-Chemical Industrialization

Seung-Hoon Lee*

Abstract

Heavy-and-chemical(HCI) industrialization in developing economy aims to build up industrial basis and acquire HCI competence through learning by emulation. Market imposes heavy loss to discourage such attempts, and firms follow market signal, acknowledging HCI is too early for them to try. Park Chung-Hee took full control of financial resources, local and foreign, and launched HCI implementing foreign debt guarantee, policy loans at favored interest rates, and tax favors on HCI projects, and let state-owned firms invest in steel and petrochemicals to initiate HCI. Firms, however, had been borrowing operating capital from curb markets at monthly rate 3.84% to ruin their financial structures so that they may not to afford any investment, and soaring popularity of minority leader who were against Park's HCI policy raised uncertainty on consistency of policy for firms to postpone investment. Stalling investments means localized steel and petrochemicals may not find market to drift toward bankruptcy only to verify the "too-early" view was right. Park executed three consecutive drastic measures "8·3 emergency decree-October revitalization-Declaration for HCI" by two month lag each. Anti-market 8·3 decree nullified all contracts and forced to lower interest rates to monthly 1.35% and extend maturity, anti-democratic Revitalization made Park a permanent president to guarantee policy consistency, and declaration presented a set of unprecedented favorable subsidies. These measures succeeded in inducing massive HCI investments to build up HCI basis, and Koreans firms tried their best to acquire competence while state subsidies were still on, since not only the projects but also their entire business would go bankrupt otherwise. State subsidies were not market conforming but only temporary until Korean firms became capable of working in HCI.

Key Words: Heavy-and-Chemical Industrialization, Big-Push, learning by emulation, profirm-antimarket

JEL Classification: O1, O2

Received: Aug. 13, 2025. Revised: Sept. 29, 2025. Accepted: Oct. 16, 2025.

* Professor Emeritus, Department of Economics, Seoul National University, 1, Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 08826, Korea, e-mail: shoonlee@snu.ac.kr