

# 한국 정부-기업 관계의 다양성과 그 결정 요인

- 1980년대 섬유, 자동차, 반도체산업 연구 -

연세대학교 대학원

사 회 학 과

박 병 영

# 한국 정부-기업 관계의 다양성과 그 결정 요인

- 1980년대 섬유, 자동차, 반도체산업 연구 -

지도 유 석 춘 교수

이 논문을 박사 학위논문으로 제출함

1999년 6월 일


연세대학교 대학원


사 회 학 과

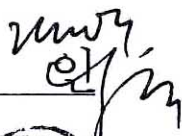
박 병 영


# 박병영의 박사 학위논문을 인준함

심사위원 이석준 

심사위원 김동학 

심사위원 김동학 

심사위원 이정인 

심사위원 박준식 

연세대학교 대학원

1999년 6월 일

# 차 례

그림 차례	iv
표 차례	iv
국문 요약	vii
제1장 문제 제기와 연구 대상	1
1.1. 문제 제기	1
1.2. 연구 대상	5
1.3. 논문의 구성	7
제2장 이론적 배경과 분석틀	9
2.1. 이론적 배경	9
2.1.1. 정부-기업 관계와 산업조정 양식, 경제성과	10
2.1.2. 산업특성, 산업주기와 정부-기업 관계	14
2.1.3. 정부-기업 관계 유형화	18
2.2. 산업부문의 정부-기업 관계: 이론, 유형, 분석틀	21
2.2.1. 산업부문 정부-기업 관계 유형	21
2.2.2. 기업부문의 이익조직화, 정부-기업 영향력	23
2.2.3. 분석틀	28
2.3. 연구 대상 산업의 선정과 연구 가설, 연구 방법	29
2.3.1. 연구 대상 산업의 선정	30
2.3.2. 연구 가설의 설정	32
2.3.3. 분석 대상과 연구 방법	35
제3장 1980년대 한국 정부의 전략과 조직	38
3.1. 1960, 70년대의 산업화와 정부 개입	38
3.1.1. 정부주도적 산업화의 제도화	38
3.1.2. 산업정책 전략과 지원제도	43

3.2. 1980년대 정부주도적 산업화의 변화와 지속	47
3.2.1. 대기업부문의 성장과 금융체계의 변화	47
3.2.2. 1980년대 주요 산업정책	53
3.3. 1980년대 산업정책 전략, 조직	60
3.3.1. 산업정책 전략과 지원제도	61
3.3.2. 정부부처간 관계의 변화	64
3.4. 소결	70
제4장 관료지배형 조합주의: 섬유산업	72
4.1. 정부 조정하의 산업발전	72
4.1.1. 한국의 수출주도 산업	72
4.1.2. 시설근대화를 위한 산업조정	74
4.2. 협회 중심의 이익조직화	85
4.2.1. 수출 중심의 노동집약적 산업	85
4.2.2. 한국섬유산업연합회의 구조와 기능	91
4.3. 관료주도형 정부 개입	95
4.3.1. 정상조직의 취약한 이익대표 독점성	95
4.3.2. 관료주도형 정부 개입과 그 영향력	98
4.4. 관료지배형 조합주의	101
제5장 대기업주도형 개별주의: 자동차산업	103
5.1. 차종별 전문생산체제 구축을 위한 개입	103
5.1.1. 완성차의 국산화 지향	103
5.1.2. 투자조정과 합리화	106
5.2. 개별 기업 단위의 이익조직화	114
5.2.1. 내수 중심의 자본집약적 산업	114
5.2.2. 조립대기업 중심의 하청계열화	119
5.2.3. 개별 기업간 경쟁 구조와 이익 연합체	122

5.3. 압력 통제의 실패와 기업주도적 발전 . . . . .	127
5.3.1. 완성차업체 및 이익 연합체의 영향력 . . . . .	127
5.3.2. 정부 개입의 한계: 개별적 압력 유발과 통제의 실패 . . . . .	132
5.4. 적극적 정부 개입의 실패: 대기업주도형 개별주의 . . . . .	135
제6장 대기업주도형 조합주의: 반도체산업 . . . . .	137
6.1. 대기업 중심의 산업 전개와 정부 지원 . . . . .	137
6.1.1. 한국 반도체산업의 이중 구조 . . . . .	137
6.1.2. 정부 전략의 수정과 공동개발사업 . . . . .	141
6.2. 대기업간 제휴와 조합주의 유형의 정부-기업 상호작용 . . . . .	148
6.2.1. 수출 중심의 자본·기술집약적 산업 . . . . .	148
6.2.2. 대기업들의 전략적 선택과 기업간 제휴 . . . . .	152
6.3. 대기업주도 정부-기업 영향력 . . . . .	159
6.3.1. 대기업 지원형 공동개발사업 . . . . .	160
6.3.2. 정부 개입의 구조와 한계 . . . . .	164
6.4. 대기업주도형 조합주의 . . . . .	169
제7장 산업부문 정부-기업 관계 비교 . . . . .	172
7.1. 1980년대 정부 전략, 조직과 연구 대상 산업 . . . . .	172
7.2. 연구 가설의 검토: 산업부문 정부-기업 관계의 다양성 . . . . .	174
7.2.1. 기업부문의 이익조직화: 협회적 형태와 개별 기업 차원 . . . . .	174
7.2.2. 정부-기업 영향력: 관료주도와 기업주도 . . . . .	177
7.2.3. 산업부문의 정부-기업 관계 결정 요인 . . . . .	179
7.3. 연구의 함의 . . . . .	182
참고 문헌 . . . . .	185
영문 요약 . . . . .	201



## 그림 차례

<그림 2-1> 산업부문 정부-기업 관계 분석틀 . . . . .	29
<그림 3-1> 산업정책 결정 과정 . . . . .	52
<그림 3-2> 「공업발전법」에 의한 합리화 절차 . . . . .	68
<그림 4-1> 섬유산업의 수직적 조직 . . . . .	72
<그림 6-1> 반도체산업의 육성계획 . . . . .	144
<그림 6-2> 반도체산업 정책 수립 및 추진기관 . . . . .	170

## 표 차례

<표 2-1> 정책 연결망의 조건 요인 . . . . .	19
<표 2-2> 조정구조 분류 . . . . .	20
<표 2-3> 정부-기업 관계 유형 . . . . .	23
<표 2-4> 기업부문의 이익조직화 형태 . . . . .	24
<표 2-5> 섬유, 자동차, 반도체산업의 산출과 수출 . . . . .	30
<표 2-6> 섬유, 전자, 자동차산업의 노동장비율 . . . . .	31
<표 2-7> 산업정책의 분류 . . . . .	36
<표 3-1> 1960년대의 금융제도 변화 . . . . .	40
<표 3-2> 실질 및 명목금리, 정책금융금리와 자본의 기회비용 . . . . .	41
<표 3-3> 주요 중장기 외자도입 실적(도착기준) . . . . .	42
<표 3-4> 기간별 정책수단 분류(1948-1992년) . . . . .	46
<표 3-5> 기업 자금조달 구조 변화 . . . . .	48
<표 3-6> 1980-1992년 금융제도 변화 . . . . .	50
<표 3-7> 1980년대의 주요 산업정책 . . . . .	53
<표 3-8> 중화학공업투자조정 내용 . . . . .	54
<표 3-9> 「공업발전법」에 의한 산업합리화 . . . . .	56
<표 3-10> 기간별 주관기관 분류(1948-1992년) . . . . .	69

<표 4-1> 섬유산업의 국민경제상 비중	74
<표 4-2> 정부의 주요 섬유공업 육성시책	75
<표 4-3> '섬유공업근대화기본계획'의 내용	77
<표 4-4> 노후시설현황(1984년말 현재)	79
<표 4-5> 직물제조업 합리화계획의 주요 내용	80
<표 4-6> 직물제조업 합리화계획의 기대 효과	81
<표 4-7> 염색가공업에 대한 정부지원사업 개요(1967-1993년)	82
<표 4-8> 염색가공업 합리화계획의 주요 내용	83
<표 4-9> 합리화 시설개체 자금지원 내역	84
<표 4-10> 섬유산업의 업종별 분포	86
<표 4-11> 섬유산업의 노동장비율	87
<표 4-12> 섬유산업의 생산액, 출하액 집중도	88
<표 4-13> 섬유산업의 산출과 수출	90
<표 4-14> 섬유산업연합회관련 「섬유공업근대화촉진법」, 「시행령」 내용	94
<표 4-15> 주요 섬유산업 생산자단체 현황	95
<표 4-16> '섬유산업구조개선위원회'의 구성	98
<표 5-1> 한국 자동차산업의 발전과정	104
<표 5-2> 한국, 대만, 브라질 및 멕시코의 자동차산업 육성정책	105
<표 5-3> 자동차산업의 국민경제상 비중	106
<표 5-4> 자동차산업관련 주요 정책(1980년대)	106
<표 5-5> 자동차산업관련 주요 정책(1950-1979년)	107
<표 5-6> 1980년대 초 합리화조치의 주요 내용	110
<표 5-7> 자동차제조업 합리화계획의 주요 내용	111
<표 5-8> 1980년대 자동차관련 세계 변화	113
<표 5-9> 자동차산업의 노동장비율	115
<표 5-10> 1989년 자동차 생산업체 현황	116
<표 5-11> 종업원 규모별 부품업체 수	117
<표 5-12> 자동차 생산 및 수출	117
<표 5-13> 업체별 자동차 수출대수	118
<표 5-14> 자동차산업의 산출과 수출	119
<표 5-15> 자동차 부품업체 현황	119



<표 5-16> 지원기업과 주력기업간 거래관계 . . . . .	122
<표 5-17> 한국자동차공업협동조합의 연도별 조직 상황 . . . . .	124
<표 5-18> 한국자동차공업협동조합의 활동(1962-1990년) . . . . .	125
<표 5-19> 한국자동차공업협동조합의 대정부활동(1980-1991년) . . . . .	130
<표 5-20> 한국자동차공업협회의 대정부활동(1988-1992년) . . . . .	131
<표 5-21> 한국자동차공업협회의 정책건의 및 의견 분류 . . . . .	131
<표 6-1> 국내 반도체소자 생산의 조립 및 일관생산 비중 . . . . .	138
<표 6-2> 삼성전자 반도체 개발사 . . . . .	139
<표 6-3> 메모리별 세계시장의 매출 순위(1993년) . . . . .	139
<표 6-4> 한국 반도체업계 현황 . . . . .	140
<표 6-5> 반도체산업의 생산과 수출 . . . . .	141
<표 6-6> 반도체산업에 대한 주요 지원 . . . . .	142
<표 6-7> 16M/64M DRAM 분야별 연구개발 내용 . . . . .	147
<표 6-8> 한국 반도체산업의 설비투자 추이 . . . . .	149
<표 6-9> 반도체산업의 산출과 수출 . . . . .	151
<표 6-10> 한국전자공업진흥회관련 「전자공업진흥법」, 「시행령」 내용 . . . . .	153
<표 6-11> 한국의 반도체 생산구조(1990년) . . . . .	154
<표 6-12> 반도체업체들의 대정부 건의 사항 . . . . .	158
<표 6-13> 한국반도체산업협회의 구성(1998년 현재) . . . . .	159
<표 6-14> ‘전자공업고도화장기계획’ 작업 및 정책 자문 . . . . .	161
<표 6-15> 4M DRAM 공동개발사업의 연구 인력 . . . . .	163
<표 6-16> 16M/64M DRAM 사업부처별 지원자금의 활용실적 . . . . .	163
<표 6-17> 한국 반도체산업의 발전단계별 주요 기술활동 . . . . .	166
<표 7-1> 섬유, 자동차, 반도체산업의 정부-기업 관계 . . . . .	180

## 국 문 요 약

### 한국 정부-기업 관계의 다양성과 그 결정 요인 - 1980년대 섬유, 자동차, 반도체산업 연구 -

이 연구는 산업부문에서 형성되는 기업부문의 이익조직화 형태와 정부와 기업 사이의 영향력을 결정하는 요인들을 규명함으로써, 산업부문 정부-기업 관계의 다양성과 그 결정 요인을 분석하려는 시도이다. 산업부문의 정부-기업 관계의 두 차원인 기업부문의 이익조직화와 정부와 기업 사이의 영향력 관계는 시장의 위치, 산업특성의 영향을 받는 산업조직의 양상, 산업특성과 아울러 전반적인 정부의 산업정책 전략과 조직 구조의 영향을 받는 정부의 특정 산업에 대한 개입 방식과 정책권한의 집중성에 의해 다양하게 나타난다.

1980년대 한국의 핵심 산업인 섬유, 자동차, 반도체산업의 정부-기업 관계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 섬유산업은 협회적 유형의 이익조직화와 관료주도적 개입이라는 특징을 보여준다. 섬유산업은 한국의 수출을 주도해온 산업이었으며, 노동집약적인 특성으로 인해 중소기업의 참여가 높은 산업이다. 소규모 기업이 개별적으로 정부에 대해 영향력을 행사하기는 어려우며, 수출비율이 높아 국내시장에서의 경쟁 강도가 낮기 때문에, 기업부문의 이익조직화는 협회적 유형으로 나타난다. 섬유산업에 대한 정부의 영향력은 다른 연구 대상 산업에 비해 강하다. 시설규제를 통해 생산이나 수출 등에 대한 통제력을 확보할 수 있었을 뿐 아니라 상공부 중심의 일관적인 개입이 이루어졌으며, 중소기업 중심의 개별 기업의 영향력이 상대적으로 미약하다는 점에서 관료주도적 산업정책 과정이 나타나고 있다. 이처럼, 1980년대 섬유산업 정책 과정에서는 관료지배형 조합주의 정부-기업 관계가 나타난다.

규모의 경제가 작용하는 자동차산업의 시장구조는 독과점 형태이며, 1980년대 후반 들어 수출이 증가하였으나, 다른 연구 대상 산업에 비해 내수시장 의존 비율

이 높다. 아울러, 자동차산업에 대한 정부의 정책이 진입규제와 생산차종 제한을 중심으로 이루어지면서, 기업간 제휴의 가능성은 거의 없었다. 정부의 자동차산업 정책 과정에서는 관련부처 사이의 정책 갈등이 나타난다. 아울러 대기업들을 특정한 정책 방향으로 유도할 수 있는 정책 자원 또한 부족한 상태에서 정부는 대기업을 효과적으로 통제할 수 없었다. 1980년대 정부는 자동차산업에 대해 적극적으로 개입했지만, 합병이나 생산차종 제한과 관련된 개별 대기업들의 압력을 적절히 통제하지 못함으로써, 결국 대기업주도형 개별주의로 귀결되었다.

1980년대 한국의 반도체산업은 국내 대기업 3사를 중심으로 발전하였는데, 이들 대기업은 DRAM 중심의 제품 전략을 채택했다. 그러나 동일 제품을 둘러싼 경쟁관계에도 불구하고, 세계시장에서의 후발 생산업체로서의 공동의 이해를 가지고 있었으며, 이에 따라 반도체공동개발사업이 이루어질 수 있었다. 기술집약적인 특성을 가진 반도체산업에 대한 정부의 개입은 기업부문의 요구를 수용하는 형태로 나타났다. 무엇보다도 정부는 급격한 기술변화를 특징을 하는 반도체산업의 전개를 통제할 수 있는 기술적 능력을 가지지 못했으며, 대기업집단에 속한 대규모 기업들에 영향력을 행사하기도 어려웠다. 또한 반도체산업 정책 과정에는 과학기술처, 상공부, 경제기획원 등이 영향력을 행사했는데, 이들 부처간 이해 조정 기구가 존재하지 않았다. 이에 따라 1980년대 한국 반도체산업의 정부-기업 관계는 대기업주도형 조합주의 유형으로 나타났다.

이와 같은 산업부문 정부-기업 관계 연구를 통해, 1980년대 한국의 정부-기업 관계에서 나타나는 변화의 양상이 무엇보다도 산업구조의 변화, 그리고 그에 따른 산업조직 양상의 변화에 근거하고 있음을 알 수 있다. 자본집약적, 기술집약적 산업의 발전은 산업에 대한 정부의 영향력을 약화시키게 된다. 산업구조의 변화와 관련된 대기업부문의 성장 또한 정부의 산업에 대한 영향력을 약화시키는 요인으로 작용한다.

---

핵심되는 말: 이익조직화 형태, 정부-기업 영향력, 정부-기업 관계, 정부주도성, 금융체계, 산업정책, 조합주의, 개별주의, 기업주도형, 관료지배형



## **ABSTRACT**

### **Government-Business Relations in Korea: Sources of Variation in Textile, Automobile, and Semiconductor Industries in the 1980s**

Park, Byung-Young  
Dept. of Sociology  
The Graduate School  
Yonsei University

This study focuses on the diversity of Korean government-business relations across industrial sectors and their determinants. The government-business relationship has two dimensions. One is mode of interactions; the other is bilateral power influence in those interactions. The mode of interactions is decided mainly by the business interests representation system that is defined as corporatism or individualism. On the other hand, we can distinguish bureaucracy-dominance and business-initiative in bilateral power influence. Resulting from these two dimensions, there are four types of government-business relations: business-initiative individualism, business-initiative corporatism, bureaucracy-dominance individualism, and bureaucracy-dominance corporatism. The type of government-business relation of a particular industrial sector can be determined by many factors, such as the location of its main market, the industrial structure, the mode of government intervention, and the concentration of authority. The first two factors determine the business interests representation system and last three factors determine bilateral power influence. In addition, the characteristics of industry as well as the government's strategies and organizational arrangements affect government-business relations, because the industrial structure, the mode of government intervention, and the concentration of authority are affected by them.

Focusing on the textile, automobile, and semiconductor industries, this study sheds light on the diversity of sectoral government-business relations and their determinants.

The textile industry is characterized as labor intensive and has developed as one of the most important industries in outward-oriented Korean economic growth. The industrial structure of the textile industry is composed of numerous small, and medium companies. Due to these factors, the interests representation of this industry is mediated by industrial associations. In contrast, the government can intervene with this industry systematically, due to its labor intensive characteristics. By regulating the equipment of the textile industry, the Korean government has controlled the amount of products and exports. In addition to this, the small and medium firms in textile industry cannot have influence on the government individually or effectively. In this regards, the bureaucracy can control this industry. This way, the government-business relation of textile industry can be viewed as the bureaucracy-dominance corporatism.

Unlike the textile industry, the automobile industry requires large scale investments and the scale of economy is important. Therefore, only handful of big companies participate in the final products of the automobile industry. In Korea, the automobile industry has developed enormously from the 1970s, and the exports of Korean cars has greatly increased from the mid-1980s. However, the exports have fluctuated and were achieved mainly by one company. In this regards, the main market of Korean automobile industry was the domestic one in the 1980s, and the rivalry between big companies was very tight. On the other hand, the Korean government was willing to intervene with this industry, because of its add-on effects on other industries, employment, and most recently exports. From the 1970s, the government had introduced many plans to promote this industry systematically. But the government didn't achieve its policy goals during the 1980s, because of inter-ministry disputes, and a lack of effective governmental policy measures. During the 1980s, the government's policy on this industry was concentrated on adjustments of products. In these processes, individual pressures were



induced and finally the government failed to control the pressures. The results of it was business-initiative individualism.

The development of the semiconductor industry in Korea has been achieved mainly by big companies belonging to Chaebol. Korean manufacturers have concentrated on DRAM products, due to the possibility of mass production and the market size. In spite of their rivalry, they have shared the same interests as latecomers of which upgrading technology has been the most important. In addition to this, the market was not domestic, but international. The strategic alliance between Korean DRAM producers was possible due to these factors. In the early 1980s, the Korean government was planning to promote the semiconductor industry for import-substitution. But the big Korean companies didn't follow this policy line. It happened because the Korean government didn't have effective policy measures. The government did not have the technological capacity to lead the semiconductor industry, and the big companies belonging to Chaebol could invest large scale from their own resources. From the mid-1980s, the Korean government has adjusted its strategy to follow the development of private firms and support the technological upgrading processes. The government-business relation of semiconductor, thus, was defined as business-initiative corporatism.

This study has some implications about the changes of Korean government-business relations, in general. First, the changes could happen mainly because of the dynamics of the industrial structure. Second, the growth of big firms is the most important factor in weakening the government's capacity to intervene in the industrial sectors, in the name of industrial policy. In this respect, we can explain the dynamics of the Korean government-business relations in general from the 1960s to now.

---

Key words: interests representation system of business, power influence, government-business relations, government-lead, financial system, industrial policy, corporatism, individualism, business-initiative, bureaucracy-dominance