

관료정치와 산업발전의 정치경제:

1970~80년대 한국과 대만의 자동차 산업정책 형성 과정*

전 선 민** | 서울대학교 정치외교학부 정치학전공 석사과정

김 경 미*** | 서울대학교 정치경제철학 연계전공 초빙 조교수

본 연구는 한국과 대만의 자동차 산업발전 과정을 담론적 조정에 기초한 관료정치의 틀로 분석한다. 한국과 대만의 자동차 산업은 1970년대 초 유사한 조건에 처해 있었음에도 불구하고 각각 완성차 수출 중심과 부품 수출 중심의 산업구조라는 상이한 방향으로 발전했다. 본 연구는 이러한 차이가 주어진 산업구조나 사회 내재적 논리의 자동적인 결과가 아니라 양국의 자동차 산업정책의 분화에서 비롯되었다고 본다. 즉 한국이 국내에서 수직적으로 통합되어 국제경쟁력을 갖춘 국가 대표기업을 육성하는 산업정책을 펼친 반면, 대만은 글로벌 생산체계에 통합되어 다국적 기업의 전략적 공급자를 육성하고 틈새시장을 공략하는 발전전략을 택한 결과였다. 그러나 본 연구는 국가 조직의 응집성, 권력 분포에 초점을 두는 기존 국가 중심 연구와 달리 유사한 목표로 시작된 양국의 자동차 산업정책이 분화하게 된 것은 정책의 주도권을 둘러싼 관료집단 간 경쟁 속에서 자신의 정책을 국가 내부는 물론 사회적으로 정당화하기 위한 노력 속에 구성된 결과임을 주장한다.

주제어: 자동차 산업, 산업정책, 관료정치, 한국, 대만

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A3A2A01095861).

** 제1저자

*** 교신저자

I. 서론

본 연구는 후발 산업국 발전경로의 다양성을 낳은 원인을 탐구하기 위해 한국과 대만의 1970~80년대 자동차 산업정책의 형성 과정을 살펴본다.

한국과 대만은 싱가포르, 홍콩과 함께 2차 대전 이후 산업화 후발주자로서 고도의 경제성장을 이룩하여 주목받았으며, 이들의 성공 원인을 찾기 위해 많은 연구들이 진행되어 왔다(Haggard, 1990; Öniş, 1991; World Bank, 1993). 특히 한국과 대만은 일본의 식민지배를 경험하고 냉전의 최전선에 위치한 후발 산업국이라는 유사한 역사적, 국제정치경제적 조건에도 불구하고 자국의 산업구조를 고도화한 방식에 상당한 차이를 보였다는 점에서 주요한 연구의 대상이다. 한국이 국내에서 수직적으로 통합되어 국제경쟁력을 갖춘 국가 대표기업(national champion)을 육성한 반면, 대만은 글로벌 생산체계에 통합되어 다국적 기업의 전략적 공급자를 육성하고 틈새시장을 공략하는 방식을 취했기 때문이다.

유사한 경험과 조건에도 불구하고 한국과 대만의 산업발전 방식이 분화한 이유를 설명하기 위해 본 연구는 1970~80년대 한국과 대만의 자동차 산업 정책의 형성과정에 주목한다. 왜 한국과 대만은 1970년대 초 자동차 산업 육성 초기 유사한 조건에도 불구하고 이후 서로 다른 경로, 한국은 독자적 완성차 수출 중심, 대만은 부품 수출 중심의 산업구조로 발전했는가? 왜 대만 정부는 국가 대표기업 육성을 추진하다가 글로벌 생산체계에 통합되는 방식으로 전략을 변경하였는가? 왜 한국 정부는 70년대 수출중심의 중화학공업화 대약진(big push) 이후 진행된 과잉투자에 대한 조정을 거치고도 독자적인 완성차 기업 육성을 지속했는가?

양국의 자동차 산업을 분석 대상으로 삼은 이유는 자동차 산업이 양국의 상이한 산업발전 방식을 잘 보여주기 때문이다. 자동차 산업은 다른 산업과의 연계효과가 높고 고용창출 효과가 크기 때문에 후발주자의 산업화 과정에서 국민경제의 중추적 역할을 담당한다(조동성·조우진, 1998: 2-4). 한국과

대만에서도 70년대부터 본격적으로 자동차 산업 육성이 모색되었다. 더욱 주목할 점은 두 나라가 자동차 산업에서 초기에 유사한 조건이었음에도 불구하고 서로 다른 구조로 발전해 나갔다는 점이다. 한국의 경우는 88년에 연간 완성차 생산량 100만 대를 돌파하고 그중 3분의 2 정도를 미국 시장에 수출하는 등 국제경쟁력을 갖춘 고유모델을 중심으로 독자적 완성차 수출구조를 구축했다. 반면에 대만의 경우는 대체부품 시장(aftermarket)에서 소형차 22만대 판매와 맞먹는 12억 불의 수출을 달성하는 등 부품 수출구조를 발전시켰다(Chu, 1994: 144-148).

두 나라의 산업발전 양상의 차이를 설명하는 기존의 연구들은 제도와 구조에 초점을 둔다는 점에서 공통점을 보이지만 그 강조점에 따라 크게 사회중심 시각과 국가중심 시각으로 구분된다. 사회중심 시각에서는 산업발전이 사회적 조직의 내재된 논리에 기초해 있으며, 기업의 전략이나 정부의 정책은 이미 제도화된 사회의 조직적 특성과 합치할 때만 효과적일 수 있다고 주장한다(Biggart and Guillén, 1999). 하지만 이는 사회적 조직 논리가 주어진 것이 아니라 국가 정책 및 민간 행위자들과의 상호작용의 결과이며, 그 과정에서 국가가 중요한 역할을 한다는 사실을 경시한다. 특히 한국과 대만은 모두 후발 산업국으로 추격과정(catching up)에서 국민경제를 구축하는 국가의 주도적인 역할을 간과할 수 없다.

반면 국가중심 시각은 국가의 산업정책이 기업의 경영전략에 인센티브 구조로 작용해 발전방향에 영향을 주며, 응집성 있는 국가 조직과 협력적인 국가-사회(기업) 관계가 산업정책의 실행에서 중요한 역할을 한다는 점에 주목한다(Chu, 1994). 하지만 이는 국가 정책의 유효성이 제도적 조건으로 환원되지 않음을 간과한다. 무엇보다 이 관점은 유사한 제도적 조건에서도 행위자 간 조정의 결과가 달라지는 이유를 설명하지 못한다.

본 연구는 국가중심 시각과 같이 후발국의 산업화에서 산업정책의 중요성을 인정하지만, 그를 형성하는 과정을 이해하기 위해서는 주요 행위자 간의 내생적(endogenous) 정치에 주목해야 한다고 주장한다. 국가 정책은 응집성 있는 국가 조직이나 협력적인 국가 사회 관계에 따라 자동적으로 결정되는 것이 아니라 국가 내부 엘리트 간의 경쟁, 그리고 국가 엘리트와 민간 행위

자들 간의 상호작용의 과정을 통해 형성되기 때문이다. 따라서 본 연구는 정책 형성 과정에서 국가 엘리트 간의 관료 정치와 이를 둘러싼 국가-사회 간 상호작용의 정치에 주목한다.

그러나 이는 상이한 이해관계를 지닌 행위자 간 권력 분포의 문제로 귀결되는 기존의 관료정치 논의(Wu, 2005)와 구별된다. 본 연구는 산업정책의 주도권을 두고 관료 엘리트들이 차별화된 대안을 바탕으로 상호 간 그리고 민간 행위자 간의 담론 과정을 통해 정당성을 갖춘 대안을 재구성해 정책의 조정이 이뤄진다는 데 주목한다. 즉, 정책 경쟁의 결과는 단순히 누가 권력을 가졌는가에 따라 결정되는 것이 아니라 자신의 정책 대안을 정당화시키기 위한 노력 속에 상대를 설득할 수 있는 새로운 대안을 만들어 낼 수 있는지에 달려있는 것이다.

본 연구는 1970~80년대 한국과 대만의 자동차 산업발전 방식의 차이를 야기한 산업정책 형성의 정치적 동학을 설명하기 위해 국가 엘리트를 분석 단위로 삼고, 정권의 생존 및 지배의 정당성을 둘러싼 이들 간의 정책 및 발전전략의 충돌과 변화 그리고 수렴의 과정을 살펴본다. 우선 한국과 대만의 자동차 산업발전을 다룬 선행연구들을 비판적으로 검토하고 담론과정을 중심으로 재해석한 관료 정치를 본 연구의 대안적 관점으로 제시한다. 이후 한국과 대만의 자동차 산업발전 및 산업정책의 차이를 살피고, 각국의 관료정치를 분석함으로써 산업정책을 둘러싼 대안적 담론들이 어떻게 변화되고 조정되어갔는지를 보여주고자 한다.

II. 기존 이론 및 대안적 이론 검토

1. 기존 이론 검토: 사회중심 시각과 국가중심 시각

한국과 대만의 서로 다른 산업발전의 양상과 그에 대한 산업정책의 역할은 어떻게 설명할 수 있는가? 먼저 사회중심 시각은 산업발전의 다양성을 강

조하며, 이는 각 국가의 산업구조적 특성과 고유한 사회적 조직화의 영향 하에서 전개된다고 주장한다(Feenstra et al., 1993). 이러한 시각에서 한국은 대기업 중심의 수직적 구조로 인해 규모의 경제를 요구하는 완성차 조립업계에 비교우위가 있었으며, 반대로 대만의 경우는 중소기업 중심의 수평적 구조를 바탕으로 주문자 중심의 시장인 부품 제조업계에 비교우위가 있었다. 또한 국가의 산업정책은 기존 산업구조를 강화하는 역할을 할 뿐이며, 대만 정부에 의해서 시도된 수출주도 완성차 공장 사업은 중소기업 중심의 대만 산업 구조와 조응되지 않았기 때문에 실패한 것이다(Biggart and Guillén, 1999: 730-736).

그러나 이러한 설명은 산업구조가 단순히 주어진 것이 아니라 국가가 취했던 산업정책의 산물임을 간과한다. 물론 정부의 산업정책은 사회와의 관계 그리고 기존 산업구조와의 상호작용 속에서 작동한다(임혜란, 1999: 276-280). 그러나 III장에서 보여주듯이 70년대 초 한국과 대만의 자동차 산업은 완성차 부문은 물론 부품 부문도 유치 단계에 머물러 있었다. 즉 어느 한 쪽이 더 유리한 산업구조를 가지고 있었다고 말하기 어렵다. 이는 산업정책이 기존의 산업구조를 단순히 강화한 것이 아니라, 그러한 산업정책의 결과로 특정한 구조가 형성되었음을 의미한다.

무엇보다 사회중심적 시각은 발전의 경로가 열려 있으며 그러한 과정이 사회적 압력 그 자체에 의해서 결정되지 않음을 간과한다. 예컨대 중화학공업화 이전에 한국 정부도 80년대 대만과 유사하게 토요타(Toyota), 포드(Ford)와 같은 다국적 기업의 하위 파트너로서 자동차 산업을 육성하는 전략을 폈고 완성차 업계 역시 그러한 전략에 우선성을 두었다. 그러나 이를 대체해 70년대부터 고유모델 개발을 추진한 것은 정부의 발전전략 변화의 결과이지 재벌의 요구에 따른 것이 아니었다(백종국, 1990: 400-412). 또한 단순히 대기업 중심, 중소기업 중심인지가 중요한 것이 아니라 대기업 중심이라 하더라도 어떤 전략을 가지고 어떻게 발전해 나갈 것인지가 중요하며 그러한 전략이 수립되고 추진되는 과정이 누구에 의해 어떻게 구성되는지가 중요하다. 한국과 대만에서 자동차산업은 국가에 의해 육성되기 시작했으며 그 과정은 단순히 대기업과 중소기업 업계의 이해가 그대로 반영되는 과정이었

다고 보기 어렵다. 따라서 주어진 산업구조가 산업발전 방식을 결정한다고 보기보다는 국가가 산업정책을 구성하고 실현하는 과정, 그리고 그 결과로서 산업구조와 산업발전 방식이 어떻게 진화하는지에 주목할 필요가 있다.

반면에 국가중심 시각은, 사회중심 시각의 구조적 결정론과 달리, 국가의 의도적 개입이 일본, 한국, 대만 등의 자동차 산업발전 과정에서 주요한 변수였음을 강조한다. 이에 따르면 후발국의 산업발전은 자국의 산업구조를 노동집약 산업에서 자본 및 기술집약 산업으로 고도화하려는 국가 엘리트들의 전략적인 산업정책(industrial policy)을 통해서만 이해될 수 있다(Johnson, 1982: 19-20). 국가중심 시각은 기존의 산업구조나 국제정치경제 환경 등 주어진 조건 하에서 사적 기업의 인센티브 구조를 변화시키는 산업정책이 국가의 산업발전을 이해하는 데 필수적임을 강조한다. 나아가 그러한 산업정책이 형성되는 제도적 조건에 주목하며, 응집성(cohesive) 있는 국가 구조와 협력적인(cooperative) 국가-기업 관계가 주어질 때 산업정책이 성공적인 산업발전을 가져온다고 주장한다(Evans, 1995: 10-18).

이러한 시각에서 자동차 산업을 분석한 논의로는 Chu(1994)가 대표적인데, 그는 한국과 대만의 산업정책의 차이가 국가 관료조직 및 정부와 기업 간의 정책망(policy network) 차이에서 기인한다고 주장한다. Chu에 따르면 한국의 경우 산업정책을 주도하는 상공부가 강력한 영향력을 갖고 거시적 관점에서는 경제기획원이 통제하는 응집된 구조를 지니고 있으며, 정부와 기업이 월간수출진흥회의 등을 통해 상호 소통하는 제도가 마련되어 있었다. 반면 대만의 경우 산업정책을 주도하는 경제부(MOEA: Ministry of Economic Affairs; 이하 MOEA) 소속 공업국(IDB: Industrial Development Bureau; 이하 IDB)이 필요한 정책적 자원(수입 제한 등)을 독점하지 못했으며 경제자문기구인 중앙은행 및 경제건설위원회(CEPD: Council for Economic Planning and Development; 이하 CEPD)와 같은 거시경제적 재정 및 통화정책을 담당하는 기관과의 연계가 부족했다. 나아가 정부는 기업과 직접적으로 협력하기보다 거리를 두며, 오직 비공식적 네트워크를 통한 사적 로비가 이루어졌다. Chu는 이러한 제도적 차이로 인해 한국은 관료 내부 및 사적 행위자들과의 조정에 성공해 자동차 산업에 대한 일관적 산업정책을 추진할

수 있었지만, 대만은 그러한 조정에 실패했다고 주장한다(Chu, 1994: 138-144).

그러나 국가중심 시각은 산업정책의 성공에 관료 내부 및 정부와 기업과의 조정(coordination)이 중요한 요소임을 지적하는 데 설득력을 가짐에도 불구하고, 국가 내부의 갈등이 상례이며 조정의 문제가 제도적 조건에 의해서 결정되지 않음을 간과한다. Chu의 주장과 달리 한국에서도 관료 조직 간의 갈등이 컸다. 예컨대 1970년대 수출주도의 중화학공업화는 이를 반대한 경제기획원을 우회하여 중화학공업 추진위원회라는 별도의 조직을 구성하여 청와대 비서실과 상공부를 중심으로 이뤄진 것이었다(김흥기, 1999: 260-267). 또한 유사한 정부조직을 갖추고 있었음에도 불구하고 대만은 자동차 산업에서는 완성차 수출 산업화를 추진하는 데 실패했지만, 반도체 산업에서는 산업 고도화에 성공했다(Wu, 2005: 264-274). 따라서 정책 수립을 위한 주요 행위자 간의 조정은 제도적 조건으로 환원되지 않으며, 이를 매개하는 행위자 간의 정치적 과정을 통해서만 이해될 수 있다.

2. 대안적 이론: 관료 정치와 담론적 조정

본 연구는 국가의 산업발전을 설명하기 위해 산업정책이 주요한 역할을 함을 받아들이지만, 산업정책의 수립 및 실행을 위한 조정의 문제가 산업정책의 주도권을 둘러싼 엘리트 간의 정치, 즉 관료정치(bureaucratic politics)를 통해서 이해되어야 한다고 주장한다. 하지만 이는 그러한 정치적 투쟁이 단지 누가 권력을 갖고 있는 지의 문제로 귀결되는 것이 아니라, 무슨 대안을 제시하고 이를 어떻게 정당화하는지, 즉 행위자의 아이디어에 기반한 담론적 상호작용에 달려 있음을 강조한다는 점에서 기존의 관료정치 논의와 차별화된다.

산업정책을 둘러싼 관료정치에 주목하는 기존의 논의는 서로 다른 이해관계를 갖는 행위자 간의 권력(power) 분포에 주목하는 경향이 있다. 대표적으로 Wu(2005)는 대만 산업정책의 성공과 실패를 설명하면서 정치지도자의

승인과 강력한 인물이 정책 주도권을 갖는 것이 관료 간의 조정을 이뤄내는 데 핵심적 요소라고 주장한다. 그에 따르면 대만의 반도체 산업은 원로 기술 관료인 이국정(李國鼎)의 강한 리더십과 정치지도자인 장경국(蔣經國)의 지지로 인해 성공했던 반면, 자동차 산업은 조요동(趙耀東)의 불안정한 리더십과 그와 충돌한 장경국의 심복인 유국화(俞國華)의 대립으로 인해 실패했다(Wu, 2005: 252-255). 그러나 Wu의 연구는 완성차 수출 산업화의 실패를 곧바로 자동차 산업의 실패로 규정함으로써, 이후 왜 대만의 자동차 산업정책이 기존의 보호정책을 포기하고 부품산업 중심의 글로벌 연계 정책으로 나아갔는지를 설명하지 못한다.

본 연구는 정치지도자의 지지와 같이 권력이 중요한 자원임을 인정하지만 단순히 권력을 갖고 있다는 사실만으로는 조정 문제를 해결하기에 충분치 않다고 본다. 동일한 권력을 갖고 있을 때라도 어떤 정책은 성공하지만 어떤 정책은 실패하기 때문이다. 따라서 본 연구는 권력을 통해 실현하려는 정책이 정부 내 행위자들은 물론 사회적으로 정당화될 수 있는가 여부가 중요함을 강조한다. 예컨대 전두환이 지지하던 80년대 청와대 비서실 및 경제기획원은 자동차 산업을 지엠(GM: General Motors)에게 이관해 독자적 자동차 산업을 포기하려 하였지만, 결국 국가 대표기업 육성을 지속하되 기존의 설비투자중심 전략에서 수요중심 전략으로 산업정책을 변화시키는 방향으로 변경했다. 이는 비교우위가 역동적으로 변화할 수 있으며, 무엇보다 국가 대표기업의 가치는 경제적 효율성 논리로만 판단할 수 없고 기술혁신 및 고용 창출 등 국민경제 전체의 관점에서 판단해야 한다는 생각이 정치지도자뿐만 아니라 일반여론에도 공유되어 있었기 때문이다. 나아가 정당화를 위한 상호작용 속에서 각자의 정책 대안이 변화해 간다(권형기, 2014: 106). 권력을 획득한 후에도 처음의 목표가 그대로 실현되지 못하고 정책의 굴절을 겪게 되는데, 이는 상이한 대안들이 상호 충돌하는 과정에서 보다 설득력 있는 대안을 제기하기 위해서 자신의 대안을 반성하고 새로운 대안을 제시해 정당성을 확보하는 것이 필요하기 때문이다.

이에 본 연구는 정책 조정이 이루어지는 관료정치의 담론적 과정을 보여주기 위해 담론 제도주의(Discursive Institutionalism: DI)의 분석틀을 활용

한다. DI는 정치 행위자들의 생각(ideas)이 이익과 가치를 규정하고 제도를 형성하는 방식에 관심을 가지고, 아이디어의 실질적 내용이 전달·교환되는 담론과정의 상호작용에 주목한다(Blyth, 2002: 34-45). DI에서는 아이디어를 3가지 차원에서 구분하는데, 가장 낮은 수준으로 구체적인 정책(policies), 그 다음이 정책들의 패러다임인 프로그램(programs), 마지막으로 추상수준이 가장 높은 공공철학(public philosophies)이 있다(Schmidt, 2008: 306). 이에 본 연구에서도 세 가지 층위의 아이디어가 모두 고려되는데, 개별적 자동차 산업정책은 정책에, 그를 뒷받침하는 거시적 발전전략은 프로그램에 대응된다. 근본적으로 그러한 아이디어의 근간에는 시장에 방임하지 않고 국가 주도 하에 산업적 고도화를 추구하는 발전주의(developmentalism)가 존재하며, 이는 쿠데타 등 취약한 정치적 정당성을 경제적 성과를 통해 보완하려는 한국과 대만 정권의 생존 및 지배의 정당성 조건에서 비롯한다(Johnson, 1999: 53). 이때 저차원의 아이디어는 고차원의 아이디어에 의해서 그것의 정당성을 담보하는데, 본 연구에서는 개별정책과 그것이 기초한 발전전략이 담론과정의 중심을 이룬다. 그러나 위기 시기에 정권의 생존과 정당성 문제가 부각되면 이를 가능케할 발전주의 철학이 하위 아이디어의 정당성을 부여하는 준거점으로 표면화된다.

또한 아이디어를 전달하는 담론적 과정은 수평적인 조정적 담론(coordinative discourse)과 수직적인 소통적 담론(communicative discourse)으로 구분된다(Schmidt, 2008: 309-313). 본 연구에서는 국가 엘리트 간의 산업정책을 둘러싼 주도권 다툼 및 이들과 조직된 민간 행위자 간의 상호작용을 조정적 담론으로 파악하며, 국가엘리트가 특정한 대안을 바탕으로 정치지도자를 설득하는 과정을 소통적 담론으로 규정한다. 당시 한국과 대만은 권위주의적 정치제도이기에 최종적인 정책 담론의 조정은 실권을 독점한 정치지도자와의 소통적 담론을 통해 이루어졌다(윤홍근, 2013: 180). 정치지도자는 국내외 환경의 변화에 따라서 정권의 생존 및 정당성의 기반을 해석해 경제정책의 배경철학인 발전주의를 규정하며, 그를 위한 개별정책 및 정책프로그램을 선택한다. 이를 제공하고 주도하는 행위자가 국가 관료 엘리트이며, 기업과 같은 민간 행위자는 기업의 구조, 시장전망 등에 기초해 해석한 이해관계를

바탕으로 특정 정책을 요구한다. 발전주의에 기초한 성장을 위해서는 사회적 협력이 요구되므로 기업의 요구는 중요시 고려된다. 그러나 국가 엘리트는 단순히 특정 기업의 입장을 대변하는 것이 아니라 국민경제 구성자로서 자기 부처의 주도권을 위해 정치적 권력을 획득하려 한다. 이에 국가 엘리트는 자신의 정당성을 얻기 위해 상대와 차별화되는 대안을 제시하며 국가 내부의 격렬한 관료 정치가 발생하고, 상대방의 대안 및 민간 행위자의 요구에 반성적으로 대응하는 조정적 담론 과정을 거쳐서 정치지도자를 설득하기 위한 자신의 대안을 재구성한다. 이러한 관료정치 속 대안의 경쟁을 통해 국가 정책 및 그에 따른 제도가 진화한다.

III. 한국과 대만의 상이한 산업발전 방식

동아시아 신흥공업국의 대표주자인 한국과 대만은 일본 식민지 경험과 후발 산업국이라는 유사한 조건에도 불구하고 상이한 산업발전 방식을 보여줌으로써 주목받아왔다. 한국이 대기업을 중심으로 수직적으로 통합된 국내 생산체계를 구축해 국가 대표기업의 육성을 통해 산업발전을 이룩한 반면, 대만은 중소기업의 수평적인 연계를 중심으로 글로벌 생산체계에 통합되며 틈새시장 공략하는 전략적 공급자 육성을 통해 산업발전을 이룩해왔기 때문이다. 사회중심 시각에 따르면 이러한 차이는 이미 주어진 사회적 조직논리 및 산업구조에 기인한다. 그러나 이 장에서는 양국의 자동차 산업 초기의 산업구조적 특성을 밝힘으로써 사회중심 시각의 한계를 지적하고 오히려 산업정책의 차이가 상이한 발전경로를 낳았음을 주장한다.

1. 한국과 대만의 자동차 산업발전구조 비교

일반적으로 한국과 대만의 산업구조는 각각 완제품 생산 대기업 구조와

〈표 1〉 한국과 대만의 자동차 산업발전구조 비교

	1972		1988		2019	
	한국	대만	한국	대만	한국	대만
자동차 생산량(대)	18,648	22,102	1,083,655	275,725	3,950,617	251,304
자동차 수출액(백만달러)	0	0	3,458	20	43,036	674
자동차 부품 수출액(백만달러)	2	?*	325	1,131	22,535	7,670**

* 구체적 수치는 확인이 불가. 한국과 유사한 수준으로 추정(Chu, 1994: 136).

** 28타이완 달러를 1달러로 환산.

자료: 상공부(1974), 한국자동차공업협회·협동조합(2005), 한국무역협회, OICA, TTMVA, World's Top Exports, Wu(1991). 해당 수치는 다양한 자료들로부터 수집 및 종합하였다. 한국의 경우, 1972년과 1988년 생산량은 한국자동차공업협회·협동조합의 자료에서, 2019년 자료는 OICA 2019년 국가별 생산량 통계에서 수집했으며, 자동차 수출액 및 자동차 부품 수출액은 한국무역협회의 통계데이터베이스에서 수집했고 오직 1972년 한국 부품 수출액만 상공부 자료에서 획득하였다(상공부, 1974: 88; 한국무역협회; 한국자동차공업협회·협동조합, 2005: 945; OICA). 대만의 1972년 및 1988년 자료는 Wu(1991)의 논문에서 수집하였으며, 2019년 생산량은 한국과 같이 OICA 자료에서, 부품 수출액은 TTMVA 누적 부품 수출액 자료에서, 자동차 수출액은 World's Top Exports에서 수집하였다(OICA; TTMVA; Wu, 1991: 339, 343, 349; World's Top Exports).

부품 생산 중소기업 구조로 특징지어진다(임혜란, 1999). 한국과 대만의 자동차산업은 양국의 이러한 차이를 잘 보여준다. 〈표 1〉에서 보듯이 오늘날 한국의 경우는 연간 약 400만 대에 달하는 자동차를 생산할 뿐만 아니라, 세계 6위의 자동차 및 부품 수출국이다. 반면에 대만의 경우는 자동차 생산량은 연간 25만 대에 불과하며 수출액도 미미한 수준이나, 부품 수출 규모에 있어서는 한국의 약 3분의 1 수준을 유지하며 북미, 유럽 등의 대체부품 시장을 장악하고 있다. 한국이 대만에 비해 자동차 산업의 규모면에서는 절대적으로 앞서 있으나, 유형면에서 볼 때 상대적으로 한국은 완성차 수출이 주도적인 반면 대만은 부품 수출이 중심을 이룬다.

그러나 이러한 차이가 사회중심 시각의 주장처럼 기존 산업구조의 차이에서 비롯되었다고 보기는 힘들다. 본격적인 자동차산업 육성이 시작되기 전인 1970년대 초반까지 한국과 대만의 자동차 산업은 유사한 상황에 놓여 있었다. 두 나라의 자동차 산업은 기술적 수준으로 볼 때, 완성차 생산에서는 대부분 해외에서 생산된 녹다운(KD: knock-down; 이하 KD) 부품의 단순 조

립수준에 머물렀으며 부품산업의 수준도 미미했다. 내수 시장도 1970년의 승용차 자동차 판매량 또한 1.5만 대에 미치지 못할 정도로 작은 규모를 유지하고 있었다(Chu, 1994: 148).

그러나 1970~80년대를 거치면서 두 나라의 자동차 산업은 서로 다른 구조를 갖추게 되었다. <표 1>에서 보듯이 1988년을 기준으로 한국의 경우 완성차 생산은 약 108만 대에 이르렀으며, 그 중 57만 대를 수출하였다. 반면에 대만의 경우는 같은 해 완성차 생산이 27만 대에 머물렀다. 자동차 부품 시장에서는 전혀 다른 양상을 보인다. 대만의 경우는 10억 달러가 넘는 수출을 달성했으며, 한국의 경우는 그에 못 미치는 325백만 달러 수출에 그쳤으며 수입은 그의 2배가 넘는 747백만 달러에 달했다(Chu, 1994: 126). 즉, 1970년대까지만 해도 유사했던 두 나라의 자동차 산업은 약 20년 동안 한국의 경우는 완성차 조립업체를 중심으로 국제경쟁력을 갖춘 반면, 대만의 경우는 부품 제조업체를 중심으로 국제경쟁력을 갖춘 것이다.

따라서 한국과 대만의 경우 70년대 이후 본격적인 산업육성정책이 시작하기 전에, 자동차 산업이 특정 방향으로 발전하도록 산업구조가 고착화되어 있다고 볼 수 없다. 한국의 대기업 중심 구조와 대만의 중소기업 중심 구조는 1950~60년대 국가건설 및 식민재산 청산 등 오랜 역사적 과정에서 형성되어 왔다(Fields, 1995). 그러나 이런 구조가 산업발전이 특정한 방향으로 고착됨을 의미하지는 않는다. 대기업이 존재할지라도 1970년대 중반 이후 한국처럼 독자적인 모델을 생산하기보다는, 그 이전의 한국처럼 다국적 기업의 하위 파트너로 위탁생산 방식을 추진할 수도 있다. 마찬가지로 대만의 플라스틱 산업처럼 중소기업의 저항 속에서도 국가가 강제적으로 합병하여 공기업으로 전환하거나, IT산업처럼 미미한 중소기업을 대신해 공공연구소를 중심으로 스핀오프를 통해서 산업을 고도화시킬 수도 있다. 이와 같이 산업발전의 방향은 기존의 제도 속에 결정되어 있는 것이 아니라, 다양한 가능성을 두고 행위자 간의 상호작용 속에서 형성되는 것이며 본 연구는 그 중 국가의 산업정책 및 발전전략을 둘러싼 정치적 과정에 주목하고자 한다.

2. 한국과 대만의 자동차 산업정책의 분화

1970년대 초반까지 유사했던 한국과 대만의 자동차산업 구조는 70년대 이후 양국 정부의 자동차산업 육성정책과 함께 변화하기 시작했다. 주목할 점은 양국의 자동차 산업정책이 처음엔 유사한 방향으로 추진되었으나 1980년대에 들어서면서 분화하기 시작했다는 것이다. 이 절에서는 이러한 분화가 어떤 정치적 과정을 통해 이루어졌는지를 살펴보기 전에 70년대에서 80년대 사이 수립된 한국과 대만의 자동차 산업정책의 내용과 그 변화를 살펴보고자 한다.

한국과 대만의 본격적인 자동차 산업정책은 둘 다 1970년대에 시작되었으며 두 나라 모두 완성차 중심의 산업구조 수립을 목표로 했다. 먼저 한국 정부는 73년 중화학공업화 선언을 통해서 본격적으로 노동집약적 산업에서 중화학공업으로 산업구조 개편을 시작하였다. 이를 위해 ‘철강, 기계, 조선, 석유화학, 비철금속, 전자’ 산업이 주력 수출 산업으로 선정되었고 자동차 산업은 기계공업의 대표 분야로 포함되었다(국가기록원, 2015: 12-21). 이 시기 수립된 한국 자동차산업 육성전략의 핵심은 ‘국산 고유모델의 개발’에 있었다. 이를 위해 정부는 군소 조립업체를 폐쇄하고 4개의 주요 조립업체(GM 코리아, 아시아, 현대, 기아)에 고유모델 개발의 가이드라인을 제시하여 고유모델 개발을 위한 투자계획서를 요구했다. 또한 ‘장기 자동차공업 진흥계획’에 따라 국내 시장보호를 위한 승용차 관세의 대폭 인상, KD부품 관세면제 철폐 및 투자 관련 대규모 차관도입의 승인을 통해서 고유모델 개발을 지원 및 압박했다(한국자동차공업협회·협동조합, 2005: 198-205).

대만 역시 1976년부터 7차 경제개발계획을 통해 중화학공업뿐만 아니라 수출을 주도하는 기술집약적 산업으로의 전환을 추진하였다. 1978년 대만 정부는 자동차 산업을 수출 산업화하기 위해 연간 완성차 20만 대 이상 생산이 가능한 조립공장을 건설한다는 것을 골자로 한 자동차 산업육성 계획을 수립했다. 이에 따라 1979년 발표된 ‘자동차 공업발전촉진방안(促進汽車工業發展方案)’은 완성차 조립업체가 해외 다국적 기업과의 협력을 통해 기술을

이전 받아 점차 국산화율을 높이려 하였다. 이를 통해 그와 연계된 부품업체의 경쟁력을 제고해 수출 산업화하고 전반적인 기계산업의 고도화를 목표로 삼았다(Arnold, 1989: 188-189). 이는 크게 트럭 및 디젤엔진과 승용차 두 분야로 구분해서 진행되었다. 먼저 트럭 및 디젤엔진 차량 사업은 공기업인 대만기계(台灣機械)와 GM과의 협상을 통해서 화동자동차(華同汽車) 합작회사를 설립하였다. 승용차 부문에서는 이른바 ‘대형 자동차 공장’(大汽車廠案; Big Auto Plant; 이하 BAP) 사업을 통해 공기업인 중국제철(中鋼)이 중심이 되어서 Toyota와 합작회사를 구성하려 했다(Chu, 1994: 156).

그러나 양국의 자동차 산업정책은 유사한 위기에 직면해서 완전히 다른 방향으로 발전하였다. 대만의 자동차 산업정책은 경제적 효율성 문제, 그리고 해외 합작기업과의 협상 조건 조율 문제에 직면하여 기존 완성차 수출 중심 정책을 포기하고 글로벌 부품 공급기지화 전략으로 선회하였다. 반면 한국은 1970년대 말 경제위기로 중화학공업 과잉투자 문제가 불거지면서 독자적인 완성차 산업 육성에 대한 비판이 제기되었고 결과적으로 완성차 수출 중심 정책을 생산증대에서 수요증대라는 변형된 방식으로 지속하였다.

먼저 대만의 자동차 산업육성 초기정책은 트럭 부문과 승용차 부문 모두 결과적으로 실패했다. 화동자동차는 완성차의 가격이 일본 수입가에 비해 65%나 비싼 등 심각한 경제적 비효율이 발생하자 정부가 경제성 향상의 압박을 가했고 이로 인해 2년 만에 GM이 투자를 철회했다(Noble, 1987: 697-702). BAP 사업 역시 2년간의 장기간 협상 끝에 Toyota와 협상 조건의 이견으로 인해서 84년 9월에 결국 무산되고 말았다(天下雜誌, 1984/11/01).

그러나 대만은 여기에 그치지 않고 1980년대 중반에 들어 경제 자유화를 바탕으로 글로벌 생산 체계에 통합되어 다국적 기업의 지역 생산기지 및 전략적 공급자 역할을 담당하는 전략으로 선회하였다. 이를 위해 대만 정부는 1985년에 자동차 공업발전방안(汽車工業發展方案)을 도입하며, 기존의 보호 조치를 완화해 해외직접투자를 적극적으로 수용하되 국가가 연구개발(R&D)을 지원함으로써 기술 수준을 향상시킬 것을 강조했다(Chen, 1995: 29). 이를 통해 정부는 기존의 국내 완성차 조립업체가 합병을 통해 대량 생산능력을 키우거나 다국적 기업과 협력 속에 핵심 부품 생산에 집중할 것을 유도했

다(Chu, 1994: 159). 나아가 MOEA의 IDB는 엔진 및 샤프트, 바디의 디자인 연구개발을 지원하며 자국의 부품 제조업체의 경쟁력을 키우려고 하였다. 그 결과 대만의 자동차산업은 중소기업 주도의 위탁 주문자생산방식(OEM: Original Equipment Manufacturer; 이하 OEM) 공급 및 대체부품 시장을 중심으로 한 수출에 주력하게 되었다(Cunningham et al., 2005: 102-111). 전략적 공급자로서 다국적기업에 의존하는 OEM 생산의 경험이 누적되면서 대만기업들이 국제경쟁력 있는 생산 및 기술역량을 습득하고, 이후 그들과 직접 경쟁하지 않는 틈새시장인 구미의 대체부품 시장에서 우위를 확보하게 된 것이다.

한편 한국도 1970년대 말 경제위기로 중화학공업 투자조정기를 거치며 독자적인 자동차 산업 육성이 좌절될 수 있는 위기에 직면했다. 정부 내에서 중화학공업 과잉투자와 경제성을 이유로 독자적인 자동차산업 육성에 대한 회의적인 목소리가 힘을 얻었기 때문이다. 그러나 결과적으로 한국 정부는 자동차 산업 정책의 초점을 생산능력 증대에서 시장수요 증대로 변화함으로써 위기를 극복하였다. 정부는 내수시장을 확대하기 위해 소형차에 대한 특소세를 인하하고, 공무원 자가운전제도를 도입하는 등의 조치를 취했으며, 자동차 부품 제조업계에 대해서는 계열화 추진을 계속하였다. 이후 1986년에는 공업발전법을 입법하고 자동차 산업을 합리화산업으로 지정함으로써, 기존의 업체별 생산차종 제한조치를 폐지하되 추가 기업참여를 방지하고 수입 자유화 조치를 유보했다(류석진, 1994: 200-202).

그렇다면 왜 한국과 대만의 자동차 산업정책은 유사한 위기에 직면하여 다른 방향으로 나아가게 되었는가? 다음 장에서는 1980년대 초 유사한 위기에 직면한 한국과 대만의 자동차 산업정책이 왜 다른 방향으로 귀결되었는지를 이해하기 위해 위기 속에서 누가 어떤 대안들을 제시하였고 왜 어떤 대안이 우세하게 되었는지에 주목하고자 한다.

IV. 한국과 대만의 관료정치

1970년대 말부터 1980년대 초 한국과 대만의 자동차산업 육성정책이 직면한 위기는 본질적으로 유사했다. 둘다 후발국으로서 독자적인 완성차 산업의 성공 여부가 불확실했던 것이다. 그러나 III장에서 살펴본 것처럼 1980년대 이후 두 나라의 선택은 달라졌다. 이러한 분화를 어떻게 이해할 것인가?

기존의 연구들은 대만의 자동차 산업 발전과정에서 국가 대표기업 육성에 실패한 원인을 대기업 억제 및 중소기업 간의 수평적 계열화를 선호하는 사회에 내재된 논리나 파편화된 국가 관료체제 및 비협력적인 국가·사회(기업)의 관계라는 제도적 조건에 따른 결과로 해석한다. 마찬가지로 한국에서 고유모델 개발을 통해 국가 대표기업을 육성한 과정을 대기업과 수직적 계열화를 선호하는 사회에 내재된 논리나 응집적인 국가 관료체제 및 협력적인 국가·사회(기업)의 관계라는 제도적 조건에 따른 결과로 해석한다.

하지만 정책 수립과 추진 과정에서 국가와 기업의 이해는 항상 동일하지는 않으며 국가의 정책이 항상 사회에 내재된 논리에 따라 움직이지도 않는다. 예를 들면 대만 정부의 민간 대기업 억제 경향을 수용한다 하더라도 이것이 공기업 중심의 완성차 정책 실패를 설명하지는 않는다. 대만은 반도체와 같은 IT산업의 육성 과정에서 국가연구기관 주도의 연구개발과 이후 스핀오프(spin-off) 방식을 통한 전략을 추진한 바 있다(Amsden and Chu, 2003). 또 1970년대 한국의 완성차 고유모델 개발 정책은 결과적으로 대기업 완성차 중심 정책이었지만 이는 기존 시장 선두기업인 신진으로부터 강한 반발에 부딪친 결과 오히려 후발 주자인 현대를 중심으로 추진되었다. 부품의 수직 계열화를 통해 완성차 업체 중심의 산업구조가 확립된 것은 원래 계획이 아닌 고유모델 개발의 성공으로부터 비롯되었다(김경미, 2017: 265-273).

나아가 국가중심 시각의 주장과 달리 정책의 조정은 주어진 국가 응집성에 의해 이루어지는 것이 아니라 오히려 엘리트 간 정책 경쟁을 통해 상대에

게 정당화될 수 있는 새로운 대안을 만들어 낼 수 있을 때 가능하다. 한국 역시 국가 엘리트 간 정책 경쟁이 치열했으며 이 과정에서 독자적인 완성차 산업 육성정책을 지속되었던 이유는 동태적 비교우위론과 수요 중심전략으로의 전환을 통해 비판세력이 제시한 경제적 효율성에 대한 의구심을 해소할 수 있었기 때문이었다. 또 대만 정부는 BAP 사업의 실패 이후 중소기업체를 보호하는 기존 정책으로 회귀한 것이 아니라, 과감한 자유화를 통한 새로운 산업육성 전략으로 전환했다.

이 장에서는 자동차 산업정책의 주도권을 둘러싼 관료 집단 내부의 정책 경쟁과 사회세력과의 갈등 속에 특정한 대안이 만들어지고 정당성을 얻어가는 과정을 통해 한국과 대만 고유의 산업 발전방식이 형성되고 공고해지는 과정을 보여주고자 한다. 이를 통해 본 연구는 국가 엘리트 간의 정책 경쟁, 그리고 국가 엘리트와 민간 행위자들의 상호작용을 통해 국가의 정책도 변화했을 뿐만 아니라 민간 행위자들의 이익도 변화한다는 점에 주목한다. 또 사회의 구조적 논리는 고정되어 있는 것이 아니라 상호작용의 과정에서 형성되고 변화한다고 주장한다.

1. 대만의 관료정치

1970년대 말 완성차 수출 중심의 자동차 산업정책을 수립했던 대만 정부는 왜 1980년대 이후 부품산업 중심의 글로벌화 전략으로 전환했는가?

대만의 자동차 산업정책은 1970년대 독자적인 완성차 산업 육성을 골자로 야심차게 시도되었지만 시작부터 정부 내부는 물론 민간 업계로부터 저항에 직면했다. 먼저 정부 내부의 저항은 자동차 산업 육성의 목적과 실현 방법을 둘러싼 관료 집단 간 이견과 경쟁으로부터 비롯되었다. 1978년 MOEA 장관으로 자동차 산업 육성을 추진하던 손운준이 행정원장으로 발탁되면서, 중국 제철을 이끌던 조요동이 그의 뒤를 이어 산업정책의 주도권을 잡아 공기업들을 통한 완성차 중심의 수출산업화에 박차를 가했다. 조요동은 MOEA 기술관료들과 함께 이전의 보호주의 하에서 안주하던 기존 업체들을 우회해 공기업

인 중국제철이 직접 개입하는 방식을 추진했으며 손운준 내각은 81년 말에는 그를 MOEA 장관으로 임명하며 힘을 실어주었다(Chu, 1994: 157). 조요동은 기술관료로서 한국이 그러했듯이 대만도 완성차 수출 중심의 자동차 산업을 육성할 수 있다고 보았다. 이에 MOEA는 개방(openness)과 더불어 강력한 국가개입을 통해서 국내 자동차 업계를 통합하여 규모의 경제를 실현하는 급진적 전략을 추구했다. 그 결과 정부는 1982년 말 중국제철이 Toyota와 함께 5.5억 달러의 투자금을 바탕으로 86년부터 생산을 본격화하며 93년에는 연산 30만 대 규모의 생산능력을 갖춰 그 중 50%를 수출하는 자동차 합작회사 설립을 발표했다(Arnold, 1985: 197). 조요동의 MOEA는 국가의 주도하에 공기업을 통해 한국과 유사한 수출주도 독자적 완성차 생산을 중심으로 부품 제조업계가 계열화 되어 국제경쟁력을 갖추는 발전전략을 추진했던 것이다.¹

그러나 중앙은행장이자 CEPD 위원장이었던 유국화는 정치권 및 사기업들과 긴밀한 관계를 맺고 있는 보수적 경제관료로서 경제성이 불투명한 자동차 산업에 대한 정부 주도 대규모 투자에 회의적이었다. 그는 기존의 보호주의(protectionism) 하에 비교우위가 있는 부품산업을 보다 경쟁력 있게 발전시키는 점진적 방식을 지지했다(Arnold, 1989: 197-198). 유국화의 CEPD는 국산화율 및 기술이전 계획의 엄격한 적용을 요구하며 MOEA의 정책을 견제하고 중국제철과 Toyota의 협상을 지연시켰다. 이에 MOEA 산하 투자평가위원회는 보수적 CEPD의 압박으로 Toyota가 제시한 투자계획에 대해 생산량의 50% 수출뿐만 아니라 추가 조건으로 기술 이전에 관한 구체적 패키지 그리고 90%의 국산 부품 사용을 요구했다. Toyota는 이러한 조건이 지나치게 엄격하다고 주장하며 협상과정에서 대립했다(Wade, 1990: 102; Arnold, 1987: 195-196).

결국 정치지도자인 장경국은 두 세력의 대립 속에서 내각 개편을 단행하면서 국가 주도로 국가 대표기업을 육성하려는 BAP 사업을 사실상 좌절시

1. 현대자동차가 81년 말에 X카 프로젝트와 함께 울산에 연간 30만 대 생산능력을 갖춘 공장을 설립을 본격화했다는 것을 고려할 때, 해당 계획이 성공했을 경우 대만의 자동차 산업은 한국과 유사한 구조에 도달할 수 있었음을 추측할 수 있다(Chen, 1995: 49).

켰다. 협상이 진행 중이던 1984년 장경국은 조요동을 MOEA 장관에서 CEPD 위원장으로 좌천하고 반대로 CEPD의 수장이었던 유국화를 새로이 행정원장으로 선임하는 내각 개편을 단행했다. 이후 유국화 내각은 수출 할당과 국산화율에 대해 타협 불가능한 태도를 견지하면서 결국 Toyota와의 의견 차이를 좁히지 못하고 해당 합작 사업을 백지화하게 된다(Arnold, 1989: 196-202).

관료 집단 간 경쟁에서 결국 어느 한 쪽이 우세하게 되는 데에는 실질권력을 가진 정치지도자의 결정이 중요하게 작용한다. 그러나 단순히 권력의 향배에 초점을 두는 기존 관료정치 연구는 왜 권력이 특정한 대안으로 향하는지를 설명하지 못한다. 1978년 손운준을 행정원장으로 임명함으로써 조요동 및 MOEA의 독자적인 완성차 산업 육성정책을 간접적으로 지지했던 장경국은 왜 80년대 초 정책 주도권을 조요동에서 유국화로 이전함으로써 정책의 변화를 용인하였는가?

국가 엘리트의 정책 조정은 권력을 통해 실현하려는 정책 프로그램이 주요 행위자들은 물론 사회적으로 정당화될 수 있는가 여부에 영향을 받는다. 1970년대 외교적 참사 속에서 장경국에게 중요했던 것은 국제적으로는 외교적 고립을 해소하고 국내적으로는 ‘대만화’를 통해 사회적 정당성을 회복함으로써 위기를 해결하는 데 있었다. 이러한 정치적 맥락에서 조요동의 시도는 정당성 위기를 초래했다.

우선 조요동의 돌출적 행동이 조요동 개인에 대한 장경국의 불신임을 초래했다. 조요동은 82년 상부와 상의없이 대일무역적자 해소를 이유로 임의로 일본상품의 수입제재를 통해 무역마찰을 일으키는 등 완고한 태도로 인해 장경국의 눈 밖에 난 것이다(Arnold, 1985: 194). 외교적 고립 문제가 정권의 생존을 위협하는 대만에게는 이러한 독단적 행동이 용납되기 어려웠다.

게다가 조요동의 시도가 정당성을 잃어간 과정에는 기존 업계의 저항과 대안적 시도들이 역할을 했다. 먼저 국내 기업들은 국가 주도의 합작회사에 대해서 강력하게 저항했다. 기존 업계는 합작회사 설립이 발표된 뒤 곧이어 공동성명을 통해 국가의 평등대우 및 공정경쟁을 강조하며 이러한 시도가 이미 과잉경쟁인 국내시장을 잠식해 자신들의 생존을 위협한다고 항변했다(經

濟日報, 1982/12/28). 나아가 이들은 정책에 소극적으로 저항하는 것을 넘어 스스로 투자를 증액함으로써 정부의 정책 변화를 유도했다. 예컨대 유류자동차(裕隆汽車)의 경우 9만대 생산이 가능한 투자계획을 제시하고 한국의 현대처럼 오랫동안 MOEA가 요구해왔던 대만의 고유 자동차모델 개발을 추진했다. 또한 현지기업과 합작을 통해 이미 대만시장에 진출한 Ford는 처음에는 투자를 철회하겠다고 압박했다가, BAP 사업이 점차 진전되면서 전략을 바꿔 대만에 수출 중심 투자를 확대하며 자신들의 글로벌 생산체계에 포함시키겠다고 역제안했다(Chu, 1994: 157).

그러나 공기업 주도의 완성차 산업 육성 실패가 사회중심 시각에서 강조하듯이 단순히 민간 업계의 저항 때문이었다고 보기는 어렵다. 대만정부는 1966년 플라스틱 산업에서는 기업의 난립으로 인해 경제적 효율성이 떨어지는 유사한 상황을 해결하기 위해 국가가 공기업을 중심으로 사기업을 강제적으로 통합한 전례가 있었다(Wade, 1990: 92). 이는 정부의 의지가 있었다면 민간 업계와의 갈등은 얼마든지 조정 가능했음을 시사한다.

그렇다면 대만 정부는 왜 자동차 산업에서는 1966년 플라스틱 산업과 같은 강한 입장을 취하지 않았는가? 이는 1970년대 말 대만의 외교적 고립 속에서 ‘대만화’를 통해 정당성 회복을 추구하려 했던 장경국에게 사회와의 협력 관계가 어느 때보다 중요했기 때문이다. 1971년 대만의 유엔 축출과 1979년 미국과의 국교단절로 이어지는 외교적 참사는 국민당 정권의 위기를 초래했다. 1972년 행정원장이 된 장경국은 이러한 정당성 위기의 상황에서 정권의 생존 전략의 변화를 꾀했다. 국제적 고립의 문제가 심각하게 대두되자, 장경국은 미국으로부터 대외적 정당성을 찾았던 장개석(蔣介石)과 달리 사회로부터 대내적 정당성을 구하는 대만화 정책을 추진했다(Wu, 2005: 237-238).

장개석 치하 국민당 정권은 망명정부(émigré regime)로서 미국의 지원 하에 본토 회복을 최우선으로 추구했고, 국내적으로는 사회 안정을 목표로 대만 사회의 일부 산업 자본가들을 포섭하되 정치적 저항세력으로 성장하는 것을 통제했다(Gold, 1986: 72-73, 122-126). 반면 장경국은 취임부터 대만 사회 내부의 단결을 강조하고 여론을 존중하는 정부의 공정한 통치를 통해 정

당성을 얻으려 했다(Chiang, 1984: 12-15). 그는 정치적으로 본성인에게 주요 직위를 개방했을 뿐만 아니라, 경제적으로도 대중적 지지를 얻기 위해 국제경쟁력 강화를 위한 경제발전에 보다 직접적인 노력을 기울였다(Wu, 2005: 239-243). 이전의 통치 안정과 사회 통제를 위한 국가의 경제적 개입이 아니라, 본격적으로 경제성장 및 그 과실 분배를 통한 정당성을 얻는 발전주의적 철학이 본격화된 것이다. 따라서 구체적인 정책과 발전전략들은 이러한 ‘대만화’에 근간을 둔 발전주의 하에서 정당화될 수 있어야 했다. 그러나 공기업을 중심으로 한 자동차 통합전략은 기업들에 의해 국민당의 또다른 시장장악 시도로 해석되며 불공정성의 논란을 초래해 대만화 기초를 위태롭게 하였던 것이다.

그러나 BAP 사업의 폐기가 그 자체로 유국화 내각의 주도권을 정당화할 수는 없었다. 그 역시 산업의 고도화를 추진하면서도 국가 엘리트들의 상충하는 목적을 충족시킬 수 있는 새로운 대안을 제시해야만 했다. 이를 위해 유국화 내각은 ‘보호’를 통한 부품산업의 점진적 발전이라는 기존의 입장을 변경하여 ‘개방’을 통한 다국적 기업의 전략적 공급자 육성이라는 새로운 대안을 추진했다. 이는 원래 BAP 사업을 주도했던 MOEA의 IDB 소속 기술관료들이 적극적으로 새로운 대안을 모색함으로써 가능했다. MOEA 기술관료들은 관료정치로 BAP 사업이 지연되는 과정에서 경쟁자 도입의 압박이 사적 자본의 투자를 촉진하고, 일본의 다국적 기업이 해외 생산기지로서 대만에 대한 투자 수요가 증대했음을 포착했다. 이로부터 이들은 다국적 기업의 글로벌 생산체계에 통합되어 OEM 부품을 공급하는 전략적 공급자를 육성하는 정책을 통해 생산기지의 직접투자 속에서 기술을 이전 받으면서 산업구조를 고도화하고 수출도 촉진하는 기회로 삼으려 했다(Arnold, 1989: 199-200; Chu, 1994: 158-160).

이는 정부 내 재정건전성과 경제적 효율성을 강조하는 유국화 등 경제관료는 물론, 군사안보적 목적을 위해 지역거점 생산설비 및 다국적기업의 유치를 희망하던 군부 및 국민당 보수파도 만족시킬 수 있는 대안이었던 것이다(Noble, 1996: 13). 독자적 국가 대표기업 육성의 실패로부터 대만 정부는 오히려 글로벌 생산체계에 적극적으로 통합되는 전략을 추구하였다. 이를 통

해 국가의 과감한 투자가 제한된 대만의 상황에서 다국적 기업의 기술이전을 통해 생산 및 기술역량을 높여서 산업구조를 고도화하면서 동시에 불안정한 대만의 안보 위기도 극복하는 전략을 추진한 것이다.

2. 한국의 관료정치

한국의 독자적인 완성차 산업 육성정책은 어떻게 대만과 유사한 위기에 직면하여 폐기되지 않고 지속될 수 있었는가?

1970년대 수출주도의 중화학공업화를 추진하며 수립된 독자적인 완성차 산업 육성정책은 1979년 경제위기와 이후 전개된 안정화 시책 도입의 정치적 과정에서 좌초될 위기에 직면했다(윤홍근, 2013). 중화학공업 과잉투자, 완성차 산업의 불투명한 경제적 효율성 등이 문제가 되면서 정부 내부에서 독자적인 완성차 육성 전략을 포기하고 다국적기업의 하위 파트너십 전략으로 전환하자는 대안이 유력하게 제기되었기 때문이다. 그러나 이는 국가 엘리트 간 정책 경쟁과 국가와 완성차 업체 간 갈등의 과정을 거쳐 오히려 국내 완성차 업계 주도의 자동차 산업 구조를 확립하는 것으로 귀결되었다. 주목해야 할 점은 권력의 유무로 정책 조정의 결과를 설명하는 기존 관료정치의 주장과 달리 이러한 결과가 당시 경제정책의 주도권을 가지고 있었던 김재익과 경제기획원의 의도가 아니라 이에 저항했던 서석준의 상공부가 새로운 대안을 제시함으로써 이루어졌다는 데 있다.

1979년 박정희 사후 전두환의 신군부가 권력을 장악하면서 주도권을 잡은 김재익 및 경제기획원은 중화학공업 투자조정을 통해 자동차 산업에서 국가 대표기업 육성을 포기하고 이를 다국적 기업으로 이전하려 했다. 이들은 당시 자동차 산업이 부족한 국내 수요에도 불구하고 과잉 투자되었으며, 국제경쟁력을 갖추지도 못했다고 진단했다. 이에 중화학공업 투자조정을 통해 규모의 경제를 실현해 국제경쟁력을 강화한다는 목적으로 자동차 산업에서 당시 위기를 겪고 있던 기아를 중형차 생산에 전문화하고 현대와 새한(대우자동차의 전신)의 일원화를 추진했다(신국환, 1994: 358-360). 그러나 이를 통

해 김재익 및 경제기획원 세력이 이면에 의도했던 바는 국내 완성차 생산을 대우의 합작회사인 GM이 통제하게 해 독자적 자동차 산업을 포기하겠다는 것이었다. 이는 구조조정 차관을 교섭 중이던 세계은행의 지지를 받는 것으로, 세계은행은 비교우위론에 따라 이를 차관제공의 조건으로 제시했다. 이들은 비교우위의 관점에서 한국이 이미 오랜 기간 발전한 선진국을 따라잡을 수 없기 때문에 이를 포기해야 하며 차라리 부품 업계위주의 발전이 타당하다고 주장한 것이다(이장규, 1991: 80-84; 류석진, 1994: 193-195; 한국자동차공업협회·협동조합, 2005: 221).

경제기획원의 이러한 입장은 사실 1970년대 중반 중화학공업화 및 자동차 산업 육성정책 수립 초기부터 지속된 것이었다. 당시 이들은 경제적 효율성의 관점에서 수입대체 중심의 점진적인 중화학공업화를 주장했다. 이들도 노동집약적 산업구조에서 중화학공업 중심의 산업구조로 발전이 필요하다고 보았으나, 기본적으로 현재 비교 우위인 노동집약적 산업에 대한 후방연계를 강화하는 측면에서 경제 안정을 해치지 않게 점진적으로 이뤄져야 한다고 주장했다(경제기획원편찬위, 2013: 279-281, 296-297; 김흥기, 1999: 258-260).

반면에 오원철을 중심으로 한 청와대 비서실 및 상공부는 기술생산적 관점(또는 엔지니어링적 관점)에서 수출 중심의 급진적인 중화학공업화를 대안으로 제시했다. 이들은 한국의 좁은 내수시장으로 인해 경제성을 갖기 위해서는 수출산업화를 목적으로 처음부터 규모의 경제를 실현할 수 있는 단위의 생산공장을 건설해야 함을 강조하며, 이를 위해 국가가 기업을 지도하여 계획적인 산업육성이 필요하다고 주장했다(오원철, 2006: 145-146, 154-161).

당시 정치지도자인 박정희가 경제기획원의 안이 아니라 상공부의 안을 지지함으로써 1970년대 수출주도의 중화학공업화와 그에 따른 자동차 산업의 전략적 육성이 시작될 수 있었다. 이는 국내외 정치적 위기에 직면한 박정희가 북한과의 체제대결을 통한 정당성 확보를 강조했으며, 상공부가 제시한 대안이 자주국방과 수출경제의 비약적 발전을 동시에 추구할 수 있는 방안이었기 때문이다(Jeon, 1994: 566-574). 이후 이들은 전후방연계를 통한 통합적 발전효과를 가져올 자동차 산업에 역점을 두며 독자적 수출경쟁력을 갖추기 위한 고유모델 개발 및 국가 대표기업 육성에 박차를 가했다(오원철,

2006: 538-540).

주목할 것은 박정희 사후 쿠데타를 통해 정권을 장악한 전두환 역시 경제 정책의 전권을 주었던 김재익과 경제기획원의 안이 아니라 상공부의 안을 채택함으로써 현대자동차라는 국가 대표기업을 존속시키며 독자적인 완성차 산업 육성을 지속했다는 것이다. 전두환은 왜 경제기획원의 안이 아니라 과잉투자 논란이 된 중화학공업화의 주도 세력이었던 상공부의 안을 택했는가?

전두환에게 사회적 지지와 정당성을 확보하는 문제는 무엇보다 중요한 과제였다. 우선 재벌과 안정적 관계를 맺는 것이 필요했다. 이를 상징적으로 보여주는 것이 재벌의 대표인 정주영의 전경련 회장 유임으로, 전두환은 구질서 타파를 위한 ‘사회정화’ 사업을 추진하면서도 이러한 기업가들의 반란을 묵인했다(이장규, 1991: 113-114). 그런데 경제기획원의 시도는 기업의 강력한 저항에 부딪혔던 것이다. 현대는 경제기획원의 투자조정 계획과 다르게 발전설비가 아닌 자동차 산업의 지속을 원했다. 당시 현대는 자동차가 OEM 방식인 발전설비에 비해 고정생산 업종이라 더 안정적이라 보았으며, 무엇보다 79년부터 30만 대 규모의 공장신축을 추진할 계획을 갖고 있었기 때문이다(이장규, 1991, 87; 정세영, 2000: 263-266). 자동차 일원화를 위한 현대와 GM의 협상도 파행을 맞았다. GM이 경영권을 위해 새로운 회사의 지분을 50% 요구했을 뿐만 아니라, 고유모델을 통한 독자적 수출을 주장하는 현대에 대해 자사의 월드카 모델 위탁생산을 요구했기 때문이다(신국환, 1994: 362; 정세영, 2000: 269-271).

나아가 자동차 산업을 바라보는 여론 또한 국민차를 생산하는 국가 대표기업의 지속을 지지하였다. 투자조정 발표 이후 GM이 50% 지분과 경영권을 요구하는 사태에 대해서 언론은 이전의 GM의 행보 속에서 한국 자동차 산업의 종속화를 우려하는 목소리가 높았다(매일경제, 1980/08/29; 조선일보, 1980/10/22). 박정희 정권 하에 추진된 고유모델 개발과정을 겪으며 자동차 산업에서 고유모델 개발 및 국가 대표기업 존립의 문제는 단순히 경제적 효율성의 논리를 넘어서 국민경제 전체 관점에서 독자적 가치를 갖는 것으로 인정받았던 것이다. 불법적으로 집권하여 절차적 정당성을 결여한 전두환 역시 경제성과를 통한 결과적 정당성 확보가 박정희와 마찬가지로 중요한 과제

였으며, 신고전파식 논리에 기초해 기존의 발전주의를 포기할 수는 없었다(전선민·김경미, 2020). 그런 의미에서 자동차 산업이 갖는 막대한 후방연계 및 일자리 창출 등의 기술생산적 측면을 고려할 때 국산화에 기반한 고유모델 생산지속이 필수적이며 현대의 주도권을 보장해주는 것이 국민경제 발전에 불가피하다는 인식을 전두환도 무시하기 어려운 상황이었다(매일경제, 1981/01/09; 전두환, 2017: 198-199).

그러나 결정적으로 전두환이 상공부의 정책을 받아들일 수 있었던 것은 서석준의 상공부가 경제기획원의 과잉투자 및 경제적 효율성에 대한 우려를 고려하여 자동차 산업정책의 방향을 기존의 설비투자 중심에서 수요 중심으로 전환하는 새로운 대안을 제시했기 때문이었다. 서석준 장관을 중심으로 재편된 상공부는 경제기획원에 대항하여 동태적 비교우위론을 통해 자동차 산업 육성의 논리를 제시하고, 경제기획원의 비판을 수용하여 기존의 생산증대 정책에서 수요증대 정책으로 전략을 변경하였다. 상공부와 그 산하 산업연구원은 기존의 경제기획원의 정태적 비교우위론을 비판하며 생산주기(product life cycle) 모델에 기반한 동태적 비교우위론을 제시하였다. 즉 비교우위는 고정되어 있는 것이 아니라 변화하며 특히 일본의 자동차 생산이 정점에 달한 이상 조만간 한국에도 기회가 찾아올 것이라고 역설한 것이다. 나아가 상공부는 역으로 자동차 산업 발전방식으로 내수증대를 통한 국제경쟁력 강화와 이를 위한 세제개편을 주장했다(한국자동차공업협회·협동조합, 2005: 221-225). 상공부는 비교우위가 올 때까지 경쟁력을 키우되, 과잉투자에 대한 경제기획원의 비판을 수용해 생산능력 증대가 아니라 수요증대 정책을 새로운 대안으로 제시한 것이다.

독자적인 완성차 생산을 급진적으로 포기하는 것에 부담을 느꼈던 전두환 으로서는 한편에서는 GM의 월드가 생산을 허용하며 경제 자유화 논리에 따라 경쟁을 촉발하면서도 동시에 수요 중심의 지원책을 통해 국내 자동차 산업 육성을 지속하는 것이 더 설득력 있는 대안이었다(전두환, 2017: 199-201). 결국 김재익 및 경제기획원도 이를 받아들임으로써 정부는 자동차 관련 특소세를 감면하는 조치를 취했을 뿐만 아니라, 1983년에는 공무원 자가 운전 제도를 도입했다. 이는 당시 김재익 경제수석이 장악하고 있던 청와대

경제비서실을 중심으로 추진된 것으로, 이들 역시 자동차 산업을 지원하되 기존의 과잉투자를 낳는 방식이 아닌 수요중심의 정책으로 전환을 수용한 것이다(정홍식, 2007: 37-39). 비록 위기를 맞이했지만 한국의 경우는 관료정치를 통해 변형된 방식으로 산업정책을 지속하면서 경제 자유화 속에서도 국가 대표기업 육성전략을 이어나간 것이다.

V. 결론

본 연구는 한국과 대만의 자동차 산업발전 과정을 비교하면서 두 나라가 유사한 조건에도 불구하고 서로 다른 산업정책을 통해서 상이한 경로로 발전해온 과정을 보여주기 위해 산업정책의 수립과 조정을 둘러싼 국가 엘리트 간의 정책 경쟁과 국가 사회 간 정치적 상호작용의 과정에 주목하였다. 이를 통해 두 나라의 상이한 산업발전 방식이 사회중심 접근의 주장과 달리 사회적으로 내재화된 논리가 아니라 국가 주도적 산업정책의 수립과 조정의 과정에서 형성된 것임을 주장하였다. 그러나 본 연구는 정부의 조직적 응집성과 국가-기업 간 협력 관계에 초점을 두는 기존 국가중심 연구들과 달리 산업정책이 관료 집단 간 경쟁을 통해 변화하는 국내외 환경에 적응할 수 있는 새로운 대안을 만들어낼 수 있을 때 유효하게 지속될 수 있음을 보여주고자 했다. 마지막으로 본 연구는 권력의 유무에 주목하는 기존 관료정치 접근이 왜 권력자가 특정한 정책 대안을 선택하는지를 설명하지 못한다고 비판하며 관료 정치는 단순히 누가 더 많은 힘을 지니고 있는가의 문제를 넘어서 자신의 대안을 어떻게 정당화할 수 있는지의 문제임을 주장하였다.

이를 통해서 본 연구는 발전과 성장에 관한 비교정치연구에서 구조나 제도 그 자체가 아니라, 그러한 제약 속에서도 다양한 발전의 방향이 가능하며 이를 구성하는 정치적, 담론적 상호작용의 중요성을 밝힌 데 연구의의가 있다. 특히 국가는 단일한 행위자가 아닌 주도권을 경쟁하는 상이한 엘리트들이 경쟁하는 공간이며, 이들의 정당성은 단순히 특정 사회 세력의 이익을 대

변하는 것이 아니라 국민경제의 설계자로서 국가 생존 및 지배의 정당성을 가져오는 데에 있음을 밝히고자 했다. 다만 한국과 대만의 발전전략을 구성하는 또다른 핵심 산업인 반도체 산업의 논의와 비교분석이 이루어지지 못하여 다양한 가능성의 측면이 풍부히 논의되지 못한 점은 본 연구의 한계로 지적될 수 있고 이는 추후 연구로 보완하겠다.

투고일자: 2021-8-9 심사일자: 2021-9-17 게재확정일자: 2021-9-19

참고문헌

- 국가기록원. 2015. 『주요 정책기록 해설집: 2 산업편』. 대전: 국가기록원.
- 권형기. 2014. 『세계화 시대의 역행? 자유주의에서 사회협약의 정치로: 아일랜드 사회협약 모델의 수립과 진화』. 서울: 후마니타스.
- 김경미. 2017. 「발전국가 모델의 지속과 재구성의 정치: 비교역사적 관점에서 본 한국 발전모델의 진화」. 서울대학교 박사학위 논문.
- 김흥기. 1999. 『경제기획원 33년 영욕의 한국경제』. 서울: 매일경제신문사.
- 류석진. 1994. 「자동차산업정책을 통해 본 국가성격변화」. 『한국정치연구』 제4집. pp. 173-209.
- 매일경제. 1980. 「미GM사 현대와 자동차통합 진통」. 『매일경제』 8월 29일, 3.
- _____. 1981. 「현대·GM 협상의 안팎 [하]」. 『매일경제』 1월 9일, 7.
- 상공부. 1974. 『장기 자동차 공업 진흥 계획: 한국형 소형 승용차의 양산화』 1권. 서울: 상공부.
- 신국현. 1994. 『선진 산업국을 향한 한국경제의 선택과 도전』. 서울: 우신사.
- 오원철. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』. 서울: 동서문화사.
- 육성으로 듣는 경제 기적 편찬위원회(경제기적편찬위). 2013. 『코리아 미라클』. 파주: 나남.
- 윤홍근. 2013. 「한국정부의 경제적 역할 변화와 시장제도의 변화: 1980년대 초 “안정화 시책”에 대한 담론제도주의 분석」. 『한국정치연구』 제22집 제1호. pp. 163-187.
- 이장규. 1991. 『경제는 당신이 대통령이야』. 서울: 중앙일보사.
- 임혜란. 1999. 「한국과 대만의 산업화패턴과 경제위기: 산업정책과 정치연합」. 『한국정치학회보』 제33집 제1호. pp. 269-288.
- 백종국. 1990. 「한국의 지배연합과 산업화전략: 멕시코와의 자동차 산업화 전략에 대한 비교연구」. 안청시. 『한국정치경제론: 정치과정과 산업화전략』. 서울: 법문사. pp. 373-427.
- 조선일보. 1980. 「GM, 동등경영권 고집」. 『조선일보』 10월 22일, 2.

- 전두환. 2017. 『전두환 회고록』 2권. 경기도: 자작나무숲.
- 전선민·김경미. 2020. 「공공정서와 발전전략 구성의 정치: 1980년대 초 한국의 경제 자유화」. 『한국정치연구』 제29집 제3호. pp. 299-327.
- 정세영. 2000. 『미래는 만드는 것이다』. 서울: 행림출판.
- 정홍식. 2007. 『한국 IT 정책 20년』. 서울: 전자신문사.
- 조동성·주우진. 1998. 『한국의 자동차산업』. 서울: 서울대학교출판부.
- 한국무역협회. 품목 수출입. <https://stat.kita.net/stat/kts/pum/ItemImpExpList.screen> (검색일: 2021. 7. 20).
- 한국자동차공업협회·한국자동차공업협동조합[한국자동차공업협회·협동조합]. 2005. 『한국자동차산업50년사』. 서울: 한국자동차공업협회.
- 經濟日報. 1982. 六家汽車工業發表聯合聲明 要求取得同等待遇·公平競爭. 『經濟日報』 12월 28일, 2.
- 天下雜誌. 1984. 日本人看大汽車廠談判破裂. 『天下雜誌』 11월 1일(42호). <https://www.cw.com.tw/article/5040254> (검색일: 2021. 7. 20).
- Amsden, A. H. and Wan-wen Chu. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. Cambridge and London: MIT Press.
- Arnold, W. 1985. "Japan and Taiwan." In Robert S. Ozaki and Walter Arnold (eds.), *Japan's Foreign Relations: A Global Search for Economic Security*. Boulder, CO: Westview. pp. 195-198.
- _____. 1989. "Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan's Automobile Industrial Policy." *Modern China*, 15(2): 178-214.
- Biggart, N. W. and Mauro F. Guillén. 1999. "Developing Difference: Social Organization and the Rise of the Auto Industries of South Korea, Taiwan, Spain, and Argentina." *American Sociological Review*, 64(5): 722-747.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Chen, C. W. 1995. *An Economic Analysis of Taiwan's Automobile Industry*. M.A. Diss., Massachusetts Institute of Technology Dissertation.
- Chiang, Ching-Kuo. 1984. *Perspectives: Selected Statements of President Chiang Ching-Kuo 1978-1983*. Taipei: Government Information Office.
- Chu, Y. H. 1994. "The State and the Development of the Automobile Industry in South Korea and Taiwan." In Joel D. Aberbach, David Dollar, and Kenneth L. Sokoloff (eds.), *The Role of the state in Taiwan's development*. Armonk and London: M. E. Sharpe. pp. 125-169.
- Cunningham, E., Teresa Lynch and Eric Thun. 2005. "A Tale of Two Sectors: Diverging Paths in Taiwan's Automotive Industry." In Suzanne Berger and Richard K. Lester (eds.), *Global Taiwan: Building Competitive Strengths in a New International Economy*. Armonk, New York: Routledge. pp. 97-136.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- Feenstra, Robert C., Tzu-Han Yang, and Gary G. Hamilton. 1993. "Market Structure and International Trade: Business Groups in East Asia." *NBER Working Papers* 4536, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Fields, Karl J. 1995. *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gold, T. B. 1986. *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Jeon, Jei Guk. 1994. "The Political Economy of Crisis Management in the Third World: A Comparative Study of South Korea and Taiwan (1970s)." *Pacific Affairs*, 67(4): 565-585.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- _____. 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." In Meredith Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 32-60.
- Noble, G. W. 1987. "Contending Forces in Taiwan's Economic Policymaking: The case of Hua Tung Heavy Trucks." *Asian Survey*, 27(6): 683-704.
- _____. 1996. "Trojan Horse or Boomerang: Two-Tiered Investment in the Asian Auto Complex." *Berkeley Roundtable of the International Economy*. Working Paper #90. Berkeley, California.
- OICA (Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles). 2019 Production Statistics. <https://www.oica.net/category/production-statistics/2019-statistics/> (accessed 20 July 2021).
- Öniş, Ziya. 1991. "The Logic of the Developmental State." *Comparative Politics*, 24(1): 109-126.
- TTVMA (Taiwan Transportation Vehicle Manufacturers Association). 2020 Export Value of Taiwanese Automotive Components by Country. <https://www.ttvma.org.tw/en/statistics#1> (accessed 20 July 2021).
- Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- Wade, R. 2000. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
- World's Top Exports. Car Exports by Country. <http://www.worldstopexports.com/car-exports-country/> (accessed 20 July 2021).
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Wu, Rong-I. 1991. "Adjustment in an Export Oriented Economy." In Hugh Patrick, Larry Meissner (eds.), *Pacific Basin Industries in Distress*. New York: Columbia

University Press. pp. 311-356.

Wu, Y. 2005. *A Political Explanation of Economic Growth: State Survival, Bureaucratic Politics, and Private Enterprises in the Making of Taiwan's Economy, 1950-1985*. Harvard University Asia Center.

Bureaucratic Politics in Industrial Development: Comparing Automobile Industrial Policies in Korea and Taiwan during the 1970-80s

Sunmin Jeon

Master's course, Department of Political Science
Seoul National University

Kyung Mi Kim

Visiting Assistant Professor, PPE, Seoul National University

This paper analyzes the process of development of the automobile industries in Korea and Taiwan, focusing on their bureaucratic politics based on discursive coordination. Despite similar conditions in the early 1970s, the automobile industries in Korea and Taiwan led to divergent paths, focusing on exports of finished cars and parts, respectively. This study holds that this difference is not an automatic result of a given industrial structure, but it came from the divergence of the automobile industrial policies in the two countries. Korea aimed to establish internationally competitive national champions by vertically integrating domestic firms, while Taiwan targeted niche market and fostered strategic suppliers for multinational companies by integrating into their global production system. However, unlike previous state-centered studies that focus on the cohesiveness and power distribution within the state, this paper emphasizes that the differentiation of the automobile industrial policies of the two countries, which started with similar goals, is the result of efforts to justify their policies within the state as well as socially in the competition between bureaucrats over the initiative of the policies.

Keywords: automobile industry, industrial policy, bureaucratic politics, Korea, Taiwan

전선민. 서울대학교
서울시 관악구 관악로 1
E-mail_ jsm4551@snu.ac.kr

김경미. 서울대학교
서울시 관악구 관악로 1
E-mail_ rudal07@snu.ac.kr