

한국에서 대기업-중소기업 동반성장을 통한 지방소멸 위기대응: 경제민주화의 지방분권화에 대한 기여로서 수도권-비(非)수도권 동반성장

김석동(성균관대학교 미디어커뮤니케이션학과 초빙교수)*

논문요약

본 연구는 한국에서 대기업과 중소기업 간의 동반성장을 통한 지방소멸의 위기 극복방안을 논의한다. 정부가 대기업과 중소기업 간의 파트너십을 이끌어 비수도권에 대한 투자를 확대하면, 경제적 차원에서 수도권과 비(非)수도권 간의 지방분권화를 강화할 수 있다. 본고는 경제민주화를 대기업-중소기업 간의 동반성장으로 구체화하여, 수도권-비수도권 동반성장을 모색한다. 본고의 제도주의 분석은 선진국 경제 단계에 대기업 중심의 경제보다는 대기업-중소기업 동반성장의 경제가 지속 가능한 경제성장을 이끌 수 있음을 논증한다. 대기업과 중소기업 간의 동반성장과 함께 대기업·중견기업의 본사와 연구개발 부서가 지방으로 이전하면, 중앙과 지방은 경제력과 삶의 질의 격차를 줄일 수 있다. 한국에서 권력은 정치·행정 지방분권화를 넘어서서 경제 지방분권화를 통해 효과적으로 분산될 수 있다. 필자의 비교사례연구는 지방분권화를 도모해 온 많은 선진국은 다수의 대기업이 비수도권으로 분산되어 중앙과 지방 간의 균형 있는 국토 발전을 이뤄왔음을 확인한다.

주제어: 대기업, 중소기업, 동반성장, 경제민주화, 지방분권화, 지방소멸

* 이 연구는 2022년 대한민국 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A3A2A01090059). 이 논문은 필자가 2023년도 한국산업경영학회 추계학술대회 “지방주도 경제성장 국제컨퍼런스”에서 최우수 논문상을 수상한 연구를 발전시켜 작성되었다.

I. 서론

한국에서 정부와 대기업 간의 동맹에 따라 급속한 산업화를 달성하면서, 국내시장과 국제무역에서 대기업에 대한 의존이 커졌다. 대기업과 중소기업 간의 동반성장을 강조하는 경제민주화의 필요성이 커지고 있다. 경제민주화는 경제적 관점에서 권력분산과 이익공유 및 기업경영에서 공정성으로 규정된다. 본 논문은 시장경제에서 대기업과 중소기업 간에 동반성장의 실현으로 경제민주화를 구체화하여,¹⁾ 대기업-중소기업 동반성장이 수도권-비(非)수도권 동반성장을 어떻게 도모할 것인가를 모색한다.

본고의 연구목적은 대기업-중소기업 동반성장이 지방소멸의 위기를 어떻게 극복할 수 있는지를 설명하는 것이다. 한국형 발전국가에서 급속한 산업화 전략에 따른 주요 부산물은 대기업 중심의 경제와 서울 중심의 국토개발이다. 시장경제에서 대기업이 차지하는 비중이 지나치게 크므로 대기업 중심의 경제는 경제구조에서 공정성을 저해해 왔다. 서울 중심의 국토개발도 정치·경제·교육의 주요 자원을 수도권에 집중시켰다. 또한 1990년대 후반부터 지방소멸 위기가 점차 심각해져 왔다.²⁾

대기업 중심의 경제와 서울 중심의 국토개발은 모두 다 불공정과 불평등을 초래한다. 동질적 사회와 공정한 사회와 달리 불평등과 불공정이 만연한 사회는 합의를 저해하여 발전의 잠재력을 약화하여 지속 가능한 성장을 도모할 수 없다.³⁾ 한국이 GDP와 무역에서 경제 대국이고 인구 규모도 비교적 큰 국가여서, 대기업 중심의 경제와 서울 중심의 국토개발과 같은 권력 집중적 구조는 장기적으로 발전을 저해한다.

삼성전자, 현대자동차 및 SK와 같은 대기업과 네이버, 카카오와 같은 거대

1) 정운찬, “우리나라의 경제 민주화.” 『문학과 사회』 제10권 4호, 1997, pp. 1362~1378; 정운찬, “한국 경제의 미래, 동반성장에서 찾다.” 한국농촌경제연구원 기타연구보고서, 2018, pp. 3~26.

2) 이상호, “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로.” 『고용동향 브리프』, 한국고용정보원, 2018년 7월.

3) Hirschman, Albert O. and Michael Rothschild, “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development.” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 4, 1973, p. 561.

IT기업이 수도권에 본사의 입지를 두고 있어서, 청년세대의 주거에서 수도권 선호는 산업화 고도화 이후 커져 왔다. 경제력의 수도권 집중에 따라 수도권과 비수도권 간에 경제력의 격차가 커졌다. 수도권에서는 인구의 과밀화로 부동산 가격의 폭등과 교통체증에 따른 사회적 비용 증가로 인해, 그리고 초(超)경쟁 사회에 따른 삶의 질을 하락으로 인해 저출생이 심각해졌다. 한편 비수도권에서는 좋은 일자리와 보건 복지 및 문화 시설의 미비로 인해 청년세대가 주거를 수도권으로 옮김에 따라 인구 감소가 심화해 왔다.⁴⁾ 수도권과 비수도권 간의 경제적 격차뿐 아니라 문화적 수준 격차도 청년세대가 거주지역으로서 비수도를 외면하는 주요 요인이지만, 지면 관계상 전자에 초점을 맞춘다. 따라서 본고는 대기업-중소기업 동반성장으로 한국의 지방소멸과 저출생 위기대응 방안을 모색한다.

본고 2절의 이론적 검토는 왜 한국에서 경제민주화와 지방분권화가 제기되었는가를 제도주의 관점에서 설명한다. 필자는 선진국 경제 단계에 대기업 중심의 경제보다는 대기업-중소기업 동반성장의 경제가 지속 가능한 경제성장을 더 효과적으로 이끌 수 있음을 논증한다. 3절은 대기업 중심 경제의 장점과 대기업-중소기업 동반성장 경제의 장점을 비교분석 하여, 선진국 경제로 갈수록, 더욱이 지방소멸 문제 극복을 위해서 동반성장이 필요함을 확인한다. 4절은 대기업-중소기업 동반성장의 수도권-비수도권 동반성장에 대한 역할을 검토한다. 특히 대기업의 비수도권 분산에 대한 전 세계적 비교분석을 통해 한국 대기업의 수도권 집중의 성과와 한계에 대해 평가한다. 마지막으로, 결론인 5절은 본고를 요약한다.

4) 김석동, “경제민주화가 지방분권화에 미치는 영향에 관한 연구: 지방소멸과 저출생 문제 해결에 던지는 시사점을 중심으로” 『한국지방정치학회보』 제14집 1호, 2024, pp. 1~34.

II. 이론적 배경과 연구방법론

1. 동아시아 정치경제학: 대기업 중심의 경제 對 대기업-중소기업의 동반성장

동아시아 정치경제 연구자들은 발전국가의 기업과의 동맹을 주로 발전국가 이론(Developmental State Theory), 수출 지향적 산업화(EOI: Export-Oriented Industrialization), 자본주의의 다양성(VofC: Varieties of Capitalism) 접근법으로 설명해 왔다. 발전국가론에 따르면, 계획 합리성(plan rationality) 하에서 발전국가는 국가 자원을 재분배하고 ‘전략적’ 산업에 투자한다. 이러한 국가는 급속한 산업화를 위해 수출 지향적 무역 전략을 도모한다.⁵⁾ 그러나 계획 합리성은 각 국가가 대기업과 중소기업 간의 수출 촉진을 위해 서로 다른 파트너를 선택하는 근본적인 이유는 아니다. 한편 한국의 성장 지향적 체제는 정치경제적 측면에서는 대기업 중심의 경제구조를, 정치제도적 측면에서는 서울-수도권 중심의 국토개발을 야기하였다. 따라서 본고는 지속 가능한 성장을 위해 대기업-중소기업 동반성장과 함께 지방분권화를 모색한다.

수출 지향적 산업화 접근법은 급속한 산업화 시기에 발전국가가 천연자원과 자본의 부족을 극복하기 위해 수출 지향적 산업화를 선택했다고 설명한다. 이 국가들의 전략은 중남미 국가들이 채택한 수입대체 산업화(ISI: Import Substitution Industrialization)와 대비된다.⁶⁾ 신증상주의 무역정책에 따라 발전국가는 수출을 도모하기 위해 관세를 통해 자국의 수입을 통제함으로써 보호 무역주의 무역체제를 시작했다. 수출 지향적 산업화는 관세 및 특허 무역협정

5) Johnson, Chalmers, “The Developmental State: Odyssey of a Concept.” pp. 32~60; Woo-Cumings, Meredith, “Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development.” In Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, pp. 1~31.

6) Evans, Peter, “Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists.” In Frederic C. Deyo ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, pp. 203~226; *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

등을 통해 세계무역에서 전략적 산업에 대한 국가의 지원뿐만 아니라 기간시설과 연구개발에 대한 강력한 규제와 과감한 투자를 통해 국가의 적극적인 시장 개입을 강조한다. 나아가 필자는 대기업과 중소기업 모두 수출 도모에 기여할 수 있지만, 각각의 발전국가가 파트너들과 어떻게 다르게 동맹을 맺었는가를 확인한다. 급속한 산업화 시기에 한국은 대기업과 강력한 동맹을, 일본은 대기업과 온건한 동맹을 맺은 반면, 대만은 중소기업과 건설적인 파트너십을 형성하였다.

마지막으로 자본주의의 다양성(VofC) 명제는 시장경제에서 기업 주도의 조정 메커니즘을 설명한다. 주로 앵글로색슨 국가들인 자유주의 시장경제(LMEs: Liberal Market Economies)는 법치 하에서 기업들의 시장조정에 의해 이루어지며, 단기적인 이해관계와 약한 고용주 연합에 의해 이루어진다. 유럽의 조합주의 국가들과 발전국가들에서 조정된 시장경제(CMEs: Coordinated Market Economies)는 기업 조직들의 시장 기제에 의존하지 않는 긴밀한 조정을 통해, 기업들의 정부와 사회적 행위자들 간의 전략적 상호 작용에 따라 구성된다. 기업이 핵심 경쟁력을 위해 조정 문제를 해결하는 관계의 다섯 영역은 다음과 같다. (1) 기업의 산업관계, (2) 직업훈련과 교육, (3) 기업지배구조, (4) 기업 간 관계, (5) 기업 내부의 직원을 상대로 하는 조정.⁷⁾

이러한 기업의 조정 영역 중에 ‘기업 간 관계’에서 본고는 대기업과 중소기업 간의 동반성장을 강조하여 경제민주화에서 조정 기제의 필요성을 강조한다. 비교적 관점에서 국가와 기업 간의 조정에서 중추적인 역할을 한 것은 유럽에서는 기업이었지만 동아시아에서는 국가였다. 본고는 VofC 명제와 달리, 기업 주도의 조정보다는 국가 주도의 조정이 한국의 산업화 레짐에서 주요 기제였음을 강조한다.

기존 VofC 문헌이 기업 간 조정 및 기업 내의 조정을 통한 제도적 상보성에 주안점을 두는 반면, 본고는 제도적 상보성의 개념을 확장하여 대기업-중소기업 동반성장과 수도권-비수도권 동반성장 간의 상호보완성을 강조한다. 특히 한국의 조정된 시장경제에서 국가 주도의 대기업과의 동맹이 대기업 중심의 경

7) Hall, Peter A. and David Soskice, “An Introduction to Varieties of Capitalism.” In Peter A. Hall and David Soskice eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 2001, pp. 1~68.

제로 가속하여 국가의 자율성이 약화함을 밝힌다.

본고는 기존의 정치경제학과 경영학의 국가-기업 관계 연구를 확장하여, 한국이 선진국 경제로 고도화됨에 따라 대기업 중심의 경제보다는 대기업-중소기업 동반성장의 경제가 어떻게 지방분권화를 도모할 수 있는지를 제도주의 분석으로 모색한다. 국가의 기업과의 동맹관계, 구체적으로 대기업과 중소기업 중에서 누구와 파트너를 맺는가를 확인하기 위해 경제발전 단계에 따른 국가의 조정 패턴에 주목한다. 궁극적으로 필자는 한국에서 지방소멸과 저출생에 대한 대응 전략을 제시한다.

2. 경제민주화와 지방분권화 간의 관계: 제도주의 분석

본고는 경제민주화와 지방분권화 간의 제도적 상호보완성에 초점을 맞춘다. ‘경제적 민주주의’는 비민주적인 경제구조를 시정하여 강자 지배구조로부터 경제적 자원을 분산시키는 것이다.⁸⁾ 강자 지배구조에 관해 한국경제에서 소수의 대기업은 막대한 비중을 차지한다. 필자는 경제민주화의 광범위한 개념 중에서 대기업과 중소기업 간에 동반성장에 초점을 맞춘다. 경제민주화를 국토개발에서 공정성과 평등의 관점으로 이해하면, 수도권과 비수도권 간의 동반성장이 필요하다. 왜냐하면 대기업과 중소기업 간의 동반성장은 국내시장에서 경제적 권력 자원의 평등을 도모하고, 지방분권화는 지역 간의 평등을 도모하여 공정한 사회에 기여하기 때문이다. 그래서 대기업-중소기업 동반성장과 수도권-비수도권 동반성장은 평등과 공정성을 통해 경제적 민주주의에 부합한다.

한국에서 서울 중심의 중앙집권적 발전과 대기업 중심의 경제는 급속한 산업화 시기를 거치면서 경로 의존적 효과가 지속되었던 반면, 외환위기는 발전국가 모델의 균열을 가져온 중대한 전환점이었다. 신제도주의에서 이러한 제도의 고착을 경로의존(path dependence)으로, 제도 변화의 계기를 중대한 전환점(critical juncture)으로 이해할 수 있다. 역사적 제도주의에서 정치제도는 대개 경로의존에 따라 유지되며, 더 나아가 긍정적 피드백(positive feedback)[다른 용어로, 수확 체증(increasing returns)] 또는 중대한 전환점으로부터 진화한

8) 정운찬, “우리나라의 경제 민주화”, p. 1363.

다.9) 신제도주의에서 중대한 전환점은 새로운 제도적 장치를 이전의 제도적 장치와 다르게 만드는 예기치 못한 급격한 변화이다.10) 스티븐 크래스너(Stephen D. Krasner)의 용어를 빌리면, 중대한 전환점은 낡은 제도를 해체하고 새로운 제도를 만드는 것이다.11)

본고는 제도주의 관점에서 경제민주화와 지방분권화 간의 제도적 상보성을 확인한다. <표 1>에서 본고의 인과적 메커니즘을 요약한 바대로, 대기업-중소기업 동반성장을 통한 경제민주화는 수도권-비수도권 동반성장을 통해 지방분권화에 이바지하여 지방소멸을 방지할 수 있다.

〈표 1〉 개념 정립과 인과적 메커니즘:
경제민주화의 지방분권화에 대한 건설적 역할

변수	변수 속성	원인변수	결과변수
	변수 이름	경제민주화	지방분권화
개념정립	초점	대기업과 중소기업 간의 동반성장	수도권과 비수도권 간의 동반성장
	개념의 확장		중앙집권적 정부에서 국가균형발전 정책의 한계에 대한 성찰. 정치·행정 권력분산을 넘어서서 경제 권력분산을 도모

역사적 제도주의의 관점에서 홀과 소스키스(Hall and Soskice)는 저서 『자본주의의 다양성(Varieties of Capitalism)』을 통해 제도적 상보성을 강조한다.12) 자본주의의 다양성(VofC) 접근법은 자본주의의 유형을 기업이 주도하는

9) Pierson, Paul, "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 251~267.
 10) Capoccia, Giovanni and R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007, pp. 341~369.
 11) Krasner, Stephen D., "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988, pp. 66~94.

조정 기제를 강조하여 (미국과 같은) 자유시장경제와 (독일과 같은) 조정시장경제로 분류한다. 조정시장경제는 기업 내부의 계열사 간의 조정, 기업 간의 조정, 기업 경영진과 노동조합 간의 조정, 그리고 정부와 기업 및 노동 간에 효과적으로 조정될 때 자유시장경제보다 비교우위를 발휘할 수 있다.

나아가 본고는 (대기업-중소기업 동반성장을 통한) 경제민주화와 (수도권-비수도권 동반성장을 통한) 지방분권화 간의 제도적 상보성을 강조한다. 기존 VofC 문헌은 기업 간 조정 및 기업 내의 조정을 통한 제도적 상보성을 강조한다. 반면 본고는 대기업과 중소기업 간의 분업과 이익 공유를 비수도권에서 효과적으로 형성하는 방안을 제시함으로써 대기업-중소기업 동반성장의 수도권-비수도권 동반성장에 대한 기여를 설명한다.

역사적 제도주의 관점에서 제도는 경로의존과 ‘의도하지 않은 결과 (unintended consequence)’라는 관점을 통해 발전하거나 쇠퇴하게 된다.¹²⁾ 특히 기존의 ‘국가역량’과 ‘정책 유산’은 경로의존을 통해 이후의 정책 선택에 영향을 미친다. 비록 정책 입안자들이 효율적인 제도를 목표로 삼았지만, 기존 제도가 만들어낸 비효율성은 의도하지 않은 결과를 드러낸다.¹⁴⁾

본고의 제도주의 분석은 국내시장의 대기업에 대한 과도한 의존과 국가-대기업 관계에서 국가 자율성(state autonomy) 약화가 한국 정부의 ‘의도하지 않은 결과’임을 밝힌다. 또한 산업화 고도화에 따라 대기업-중소기업 동반성장과 수도권-비수도권 동반성장의 제도적 효율성을 확인한다. 급속한 산업화를 위해 한국 정부는 국가와 대기업 간의 동맹을 주도하였다. 급속한 산업화를 위해 대기업이 주요한 공헌을 하였지만, 1997년 외환위기에서 보듯이 대기업에 과도하게 의존하는 경제로 인해 재벌의 리스크는 국가 경제의 리스크로 전이되어 왔다.

한국형 발전국가의 의도하지 않은 결과로서, 국가와 대기업 간의 동맹 하에서 재벌이 한국의 시장경제에서 차지하는 비중이 커지면서, 또한 세계화 이후 재벌의 사업 규모가 전 세계적 네트워크로 확장되어, 재벌은 국가의 간섭으로부터 비교적 자유로워졌다. 재벌은 국가의 견제를 받지 않는 조직, 토머스 홉스

12) In Hall and Soskice eds., *Varieties of Capitalism*.

13) Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996, p. 938.

14) Hall and Taylor, *Ibid.*, pp. 941~942.

(Thomas Hobbes)의 표현을 빌리자면, ‘리바이어던(Leviathan)’이 되었다. 재벌의 경제력은 (전통적인 리바이어던인) 국가가 통제하기에 너무 강해졌다. 노무현 대통령(재임: 2003-2008)은 2005년 5월의 회의에서 재벌 대표들인 전경련 임원들에게 권력은 이미 국가에서 시장으로 이동되었고, 한국 사회를 움직이는 자원은 국가가 아닌 시장에 의해 조직된다고 말했다. 그는 재벌개혁에서 국가의 한계를 표현했다.¹⁵⁾ 그와 여당의 주요 지도자들은 진보적 이념을 가지고 있었지만, 그의 정부는 삼성의 싱크탱크인 삼성경제연구소가 제시한 많은 정책 제안을 수용했다.¹⁶⁾ ‘삼성의 총수’인 이재용이 대한민국 대통령보다 영향력이 더 크다고 하다고 해도 과언이 아니다. 이러한 관점에서 한국인들은 한국이 ‘삼성 공화국’이 될 것을 우려하기도 하였다.¹⁷⁾

한국은 다른 선진국과 비교할 때 대기업 중심의 경제와 서울-수도권 집중과 같은 구조적 불평등을 겪고 있다. 본고는 상기한 기존의 정치경제 문헌에서 강조되지 않은 대기업 중심의 경제와 수도권 중심의 국토개발에 초점을 맞춘다.

3. 발전국가 모델의 관점에서 경제민주화와 지방분권화 평가

본고는 한국형 발전국가의 성장 지향적 체제의 경로 의존적 효과로 대기업 중심의 경제와 서울 중심의 국토개발을 평가한다. 급속한 산업화 전략에 따라 한국경제가 대기업 중심의 경제로 고착하여 불평등을 심화하였기 때문에, 대기업-중소기업 동반성장에 기반한 경제민주화가 개혁 과제로 부상해왔다. 저개발 단계에서 한국 정부는 모든 기업을 지원할 자원이 충분하지 않았다. 그래서 수출 지향적 산업화 전략에 따라 대기업을 지원하거나 역량 있는 중견기업을 대기업으로 성장하도록 지원했다. 대기업은 정부의 과감한 재정지원을 받아 경제발전이라는 국가의 목표 달성에 이바지했다.¹⁸⁾ 소수의 대기업이 국내시장 자원의

15) 장지호, “노무현정부의 재벌개혁: 정책아이디어를 중심으로.” 『사회과학연구』 제39권 2호, 2013, p. 45.

16) 손석춘, “노무현정부의 운명을 바꾼 한 편의 보고서.” 『오마이뉴스』 2009년 6월 18일, <http://m.blog.ohmynews.com/sonseokchoon/284507>(검색일:2018.05.07.).

17) 송백석, “‘삼성공화국’현상과 자본주의 국가의 한계.” 『한국정치학회보』 제41집 1호, 2007, pp. 57~79.

18) Jones, Leroy and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in*

대부분을 점유하여 소수 대기업의 부도나 부실한 경영은 국가경제의 발전을 저해해 왔기 때문에, 한국은 외환위기와 같은 외부 충격에 취약하다. 한국에서 정경유착을 초래한 대기업 중심의 경제는 1997년 외환위기를 초래한 주요 원인 중의 하나였다.¹⁹⁾

외환위기 이후 한국 정부는 대기업과 중소기업 간의 동반성장을 추진하고 기업경영의 공정성을 도모하는 경제민주화를 제기해 왔다. 한국인들은 외환위기를 자초한 주요 원인으로 재벌들을 비난하였다. 정부는 소수의 재벌에 기업경영의 부실을 경고하면서 스스로 조직과 사업구조의 구조조정을 착수하도록 재벌개혁을 요구하였다. 정부는 재벌의 경쟁력을 강화하고, 재벌의 위계적 조직과 독재적 경영을 자율적으로 개혁하고자 하였다. 그런데도 외환위기 직후 한국은 높은 경제성장, 낮은 실업률 등과 같은 주요 국정 목표를 달성하기 위해 대기업에 의존할 수밖에 없었다. 또한 민주화된 한국 정부는 재벌의 경영과 의사결정에 관여하는데 한계가 있었다. 또한 2016년 최순실 스캔들에서 정경유착이 드러나, 시민사회는 정치개혁과 아울러 재벌개혁을 요구해 왔다.²⁰⁾

대기업 중심 경제에서 정경유착은 정치자금을 통해 금권정치를 자양분으로 키운 정실자본주의(crony capitalism)를 초래하였다. 우정은은 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)의 관점에서 경제계획을 설계하는 관료제가 막스 베버(Max Weber)가 제시한 이상형으로서 개입주의 국가를 구축할 때 계획-합리적(plan-rational) 자본주의 발전국가로 개념화하였다.²¹⁾ 정경유착은 정부의 계획합리성(plan rationality)을 위반하여 국가역량을 저해하였다.

한국이 선진국 경제로 고도화됨에 따라 재벌의 기업경영 불공정과 비민주성은 국가경제에 점차 리스크로 작용해 왔다. 대기업이 국내 시장경제의 자원 대부분을 잠식해 와서, 정부는 재벌을 효과적으로 통제하지 못하였다. 특히 창업자가족은 소유와 경영권을 가지기 때문에, 막강한 권력과 영향력을 경영에 행사하고 있다.²²⁾ 또한 외환위기 이전에 재벌의 창업자가족은 재벌 계열사 기업 주식

Economic Development: The Korean Case, Cambridge: Harvard University Press, 1980.

19) Woo-Cumings, "Introduction."

20) 유종성, "촛불 시민혁명과 조기 대선." 『동향과 전망』 제99호, 2017, p. 235.

21) Woo-Cumings, "Introduction.", pp. 1~2.

22) 김영래, "일본의 재벌(Zaibatsu)과 기업집단(Kigyosudan)에 관한 연구: 소유-지배구조를 중심

의 상당 부분을 소유하였다.²³⁾ 2010년대 중반에 한진 그룹의 회장 가문은 비윤리적 경영과 경영권 분쟁으로 인해, 가족 간의 경영권 승계와 자손 세대의 경영에서 전횡을 행사하였다. 재벌은 비민주적인 경영으로 금융시장에서 국제적인 기준에 부합하지 않아 사업구조를 약화하였다.

재벌 창업주 가문이 소유와 경영 양쪽을 독점하며 가족 내 승계로 인해, 재벌의 최고위직 충원은 실적주의(meritocracy)라기보다는 오너 일가의 전횡이 일부 부분 개입해 왔다. 전문적인 CEO의 취업시장은 CEO가 충분히 역량을 발휘하기에 고용안정의 취약성을 가지고 있다. 그 주요 이유 중의 하나는 오너 일가가 핵심 CEO 시장을 독점해 왔고, 전문 CEO를 자신이 선호하는 방식으로 고용한 쉽게 해고했기 때문이다. 전문 CEO는 고용상의 취약성 때문에 매우 위험한 결정을 내리고 싶지 않고, 예측 불가능한 임기 동안 단기적인 안목으로 단기 이익에 집착하며, 불안정한 고용관계로 인해 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 더욱 악화할 수 있다.²⁴⁾ 그들은 주주들로부터 정기선거에서 신뢰를 얻고자 하므로, 시장의 충격에 매우 민감하다. 장기적인 이익이 아닌 단기적인 이익에 대한 보상을 받기 때문에 장기적인 비전이나 관점을 갖는 경우가 거의 없다.²⁵⁾ 따라서 재벌가에 고용된 전문 CEO는 실질적인 최고경영자(CEO: Chief Executive Officer)가 아닌 단순한 최고운영책임자(COO: Chief Operating Officers)에 불과하다.²⁶⁾ 현대 재벌의 대표이사를 지낸 이명박 전 대통령(재임: 2007-2012)은 자신을 재벌 총수가 고용한 현대의 CEO에 불과했다고 말했다. 특히 재벌에서는 1인 오너가 전체 재벌에 대한 독재적 지배구조로

으로.” 『ITBI Review』 제6권 1호, 2000, pp. 3-154.

23) Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1989; Gilpin, Robert, *Global Political Economy: Understanding the International Political Order*, Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 155.

24) 정덕구, “한국경제가 풀어야 할 5대 현안과제.” 대한상공회의소 CEO 조찬 간담회 강연자료, 2006년 4월 26일.

25) Murillo, David and Yun-dal Sung, “Understanding Korean Capitalism: Chaebols and their Corporate Governance.” *ESADEgeoe Position Paper*, Vol. 33, September 2013, p. 8.

26) Cumings, Bruce and Nak-chung Paik, “Korea and East Asia amidst Global Economic Crisis.” *The Quarterly Changbi*, Vol. 143, pp. 155-187.

서 최종적인 기업 의사결정을 할 수 있다. 예컨대 재벌 삼성 이진희 회장은 전체 재벌 주식의 0.57%를 보유하고 있고, 총수 일가는 전체 그룹 주식의 1.07%만을 보유하고 있지만, 삼성의 방대한 순환출자를 통해 완전한 지배력을 발휘했다.²⁷⁾

한국의 대기업 중심의 경제는 재벌 오너의 비합리적인 결정으로 인해 발전 국가의 계획 합리성을 저해하였다. 일부 오너들은 ‘금융 합리성’을 위반한 과감한 투자 다각화를 단행했다. 재벌은 국내 은행 대출에 쉽게 접근할 수 있기 때문에, 오너는 야심 차게 (때로는 비합리적으로) 과잉 투자나 위험한 투자를 결정하였다. 그들은 쇠퇴하는 산업에도 투자했다. 재벌들은 대기업인 공기업과 같이 비(非)재벌보다 시장 가치에 기초한 부채비율이 높다.²⁸⁾ 따라서 재벌 중심 자본주의의 잠재적 위험 중의 하나는 창업주와 그 가족이 독단적으로 재벌을 경영하기 때문에 중요한 문제에 있어서 자의적이고 비합리적인 결정을 내릴 것이라는 점이다. 한국경제에서 일부 재벌이 국가경제에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에, 일부 재벌의 오너 리스크는 국가경제 리스크로 전이되어 왔다.

비교적 관점에서 발전국가인 일본과 한국은 1990년대 공통으로 경제침체를 겪었지만, 일본과 달리 한국에서는 재벌개혁의 요구가 컸던 이유 중의 하나는 경제민주화 조치 유무였다. 한국에서 외환위기의 정점이었던 1997년에는 상위 30개 기업 중 8개의 재벌이 파산했다. 재벌의 과점적인 성격, 소유주의 독단적인 경영, 500%가 넘는 부채비율, 정경유착이 한국 경제를 악화하여 외환위기를 초래했다는 비판이 제기되었다.²⁹⁾ 그러한 비판자들은 계열사의 복합기업으로서 재벌은 분리된 독립기업으로 분해되어야 한다고 주장하였다. 미국이 제2차 세계 대전 이후 일본의 패망 이후에 미국이 일본을 점령하면서, 미군정(美軍政)은 20세기 초 일본의 군국주의가 정부와 일본 재벌 간의 유착에 있다고 평가하여, 미군정은 경제민주화 조치로서 일본 재벌을 해체하였다.³⁰⁾ 이것은 일본이 한국과 달리 일본 재벌에 대한 과도한 의존을 피했던 이유 중의 하나였다. 일본도 한국과 마찬가지로 대기업 중심의 경제를 가지고 있지만, 중소기업은 전후(戰後) 고

27) Murillo and Sung, “Understanding Korean Capitalism.”, p. 2.

28) Murillo and Sung, Ibid, p. 6.

29) Woo-Cumings, “Introduction.”.

30) 김영래, “일본의 재벌(Zaibatsu)과 기업집단(Kigyosudan)에 관한 연구.”, pp. 104~105-114.

도성장 이후에 산업 근대화 및 고도화에 따라 중화학공업 및 기계 산업의 공급자로서 높은 경쟁력을 담당했다. 또한 지역 특성에 맞게 자리 잡은 중소기업은 지역 경제를 활성화했을 뿐만 아니라, 세계무역에서 국가경쟁력을 강화하였다.³¹⁾

또 다른 국제적 비교로서, 경제민주화의 모델 국가로서 독일은 중소기업이 금융지원 체계를 통해 지방에서 안정적인 경영을 운영하여 지방에서 균형 있게 성장하도록 제도화해 왔다. 한국의 급속한 산업화 단계에서 대기업이 금융 합리성을 위반한 바와 달리, 독일은 제2차 세계대전 이후 경제부흥을 이루면서도 사회적 시장과 경제 민주주의 개념을 도입하여 대기업과 중소기업의 동반성장을 도모해 왔다. 한국에서 1997년 금융위기와 2020년 이후 팬데믹 상황에서 중소기업과 자영업자가 경영난을 겪었던 바와 달리, 독일에서는 2008년 글로벌 경제위기에서도 중소기업은 안정적인 경영을 운영하면서 건실한 성장을 지속하였다.³²⁾ 또한 대기업 대부분은 수도권에 집중되어 있지 않고 전국의 주요 도시에 분산해 있다. 반면에 한국에서 공기업이나 지방 금융기업을 제외하면, 사기업이자 대기업의 대부분은 수도권에 집중되어 있다(IV절의 <표 5> 참조).

외환위기는 개도국에서 선진국으로 이행하는 과정에서 재벌에 집중된 국내경제의 한계를 노출하는 ‘성장통’이었다. 한국의 급속한 산업화 단계에서 정부가 대기업에 재정 지원을 함에 따라 금융시장이 제도화되지 못했고, 외환위기를 거치면서 한국 금융시장이 선진화되었다.

한국에서 성장 지향적 체제의 또 다른 경로 의존적 효과로서 서울 중심의 국토개발이 고착해 왔다. 서울-수도권에 권력자원이 집중되어 있으므로 지방분권화는 지속 가능한 성장을 이끌 수 있다. 급속한 산업화 전략에 따른 중앙집권적 발전으로 인해 지방소멸은 현저한 쟁점으로 부상해 왔다.³³⁾ 서울과 수도권 중심의 토지개발로 인해 부동산 양극화도 심화하였다.

본고는 대기업-중소기업 동반성장 경제를 통해 수도권-비수도권 동반성장을

31) 미즈이 이츠토모(三井 逸友), “일본 중소기업정책의 최신 동향과 지역의 대응.” 충남연구원, 2017년 11월 2일, <https://www.cni.re.kr/main/search/down.do?gcd=AC0000063044&seq=8> (검색일:2024.11.11.).

32) 조병선·동학림, “독일 중소기업 금융시장의 은행권역별 관계금융 사례.” 『중소기업연구』 제36권 2호, 2014, pp. 109~146.

33) 이상호, “한국의 지방소멸 2018.”

효과적으로 도모할 수 있음을 강조한다. 국가균형발전의 측면에서 수도권-비수도권 동반성장을 도모하면, 수도권은 인구 과밀화에 따라 아파트값 폭등과 같은 부동산 양극화의 폐해를 방지하고 심각한 교통체증을 완화하여 삶의 질을 높일 것이다. 비수도권은 경제적 자율성을 강화하여 지속 가능한 발전을 도모할 수 있다. 이러한 기제는 장기적으로 저출생과 지방소멸의 위기 극복에 기여한다.

III. 대기업 중심 경제와 대기업-중소기업 동반성장 경제의 장점 비교

3절은 대기업 중심의 경제와 대기업-중소기업 동반성장의 경제가 국가역량에 미치는 영향의 측면에서 각각의 장단점을 검토한다.

1. 대기업 중심 경제의 장점

(1) 연성권력으로서 국가의 명성에 대한 기여

대기업은 자신의 대표적인 상품을 세계 시장에 광고하고 판매할 때 국가 이미지, 명성을 포함한 국가의 연성권력(soft power)을 높일 수 있다. 조셉 나이(Joseph S. Nye)에 따르면, 군사력과 경제제재와 같은 물리력에 근거한 억압 기제인 경성권력(hard power)과 달리 연성권력은 비(非)강제적 권력으로서 국제 사회에서의 영향력, 권위 및 매력에 기초한다. 소프트 파워는 교육과 문화 및 규범에 바탕을 둔 권위이자 경제·교육·보건 지원과 같은 대외원조를 통한 영향력을 포함한다.³⁴⁾ 한국인은 대기업 제품뿐만 아니라 이들 기업이 해외시장에서 성과에서도 큰 국민적 자부심을 가지고 있는데, 이는 이들 기업이 자국의 국가 브랜드를 대표하기 때문이다. 한국의 삼성은 모국의 토종 기업일 뿐만 아니라 글로벌 기업으로 진화해 왔다. 이러한 글로벌 기업은 경영에서도 국제 표준을 따르

34) Nye, Joseph S., "Soft Power." *Foreign Policy*, Vol. 80, 1990, pp. 153~171; *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.

고, 해외 시장과 공장에서 현지화를 채택해야 한다.³⁵⁾ 한국은 대표적인 대기업인 삼성, SK, 현대자동차, LG 등의 도움을 받아 국가 이미지를 향상할 수 있다. 선진국 국민들에게 한국의 이미지를 조사한 결과, 삼성, 첨단기술, 강한 IT를 차례로 연상시키는 것으로 나타났다. 그들에게 한국의 가장 대표적인 제품은 휴대전화, 전자제품, 자동차, IT 제품 순으로 나열되어 있으며, 대기업의 세계 시장에서의 성과에 따라 국가 이미지가 형성되고 있다.³⁶⁾

한국 대기업은 비록 세계시장에서 세계화되었더라도, 자국의 수출에 기여해 왔다. 발전국가는 자국민과 기업에 경제적 민족주의를 효과적으로 이식하였다.³⁷⁾ 한국의 대기업은 해외 다수 국가에 공장, 영업소 및 지사를 두고 있다. 이러한 자원을 가지고 대기업은 높은 평판, 브랜드 인지도, 풍부한 자본력, 그리고 글로벌 네트워크를 가지고 있으며, 세계시장에서의 점유율을 효과적으로 확대하고 글로벌 파트너를 만들 수 있다.

(2) 세계무역에서의 높은 생존율, 그리고 경영의 장기적 청사진

한국에서 대기업은 복합기업(conglomerate)으로서 상호 보유 주식과 신속한 의사결정 과정을 통해 세계무역에서의 치열한 경쟁 속에서 생존해 왔던 반면에, 많은 경쟁자들은 시장에서 퇴출되어 왔다. 1990년대 이전의 급속한 산업화 시기에 한국의 많은 대기업들은 국가와의 동맹 하에서 적대적 인수합병의 대상이 되지 않았다. 그 대기업들은 산업화 초기에는 자본이 부족했지만 가족회사 내의 상호 보유 주식을 상호 보유함으로써 모회사와 자회사를 포함한 기업을 방어할 수 있었다.³⁸⁾

역사적으로 대기업이 중소기업에 비해 매우 긴 기대수명을 가지면서, 많은 대기업은 세계적인 명성을 쌓아왔다. 주식회사 듀폰(204년), P&G(169년), 코닝

35) 강상중, “삼성은 토요타를 반면교사로 삼아라.” 『프레스이안』, 2010년 3월 10일, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=2570>(검색일:2023.11.07).

36) 한국무역협회 무역연구원, “Korea 이미지를 근거로 한 해외마케팅 전략.” *Trade Brief*, 2014년 4월 21일, http://www.kita.net/newtri2/report/iitreporter_view.jsp?sClassification=7&sNo=1135(검색일:2023.11.07.).

37) Woo-Cumings, “Introduction.”.

38) 김영래, “일본의 재벌(Zaibatsu)과 기업집단(Kigyosudan)에 관한 연구.”, p. 125.

(138년), HP(67년), 도요타(69년) 등 일부 유명 기업들은 오랜 역사를 자랑스럽게 여긴다.³⁹⁾ 마찬가지로 많은 한국 대기업도 오랜 전통을 이어오고 있다. 더욱이 강력한 리더십을 갖춘 최고경영자가 합리성을 가지고 명확한 비전을 제시하면, 기업은 의사결정에서 거래비용을 줄일 수 있다. 계층화된 조직은 기업의 중요한 의사결정에 효과적으로 합의할 수 있도록 도와준다.⁴⁰⁾

한국의 대기업은 급속한 산업화 시기에 막대한 자본과 자원을 보유하고 있으며, 국가의 보호와 신산업 개척 지원으로 세계 시장 진출에 있어 선발주자의 이점(first mover's advantage)을 누려 왔다. 한국은 우선으로 중소기업이 아닌 대기업을 산업화 파트너로 선정하였다.

나아가 대기업의 최고경영자는 경영과 연구개발의 장기적 청사진을 가지고 의사결정을 할 수 있다. 이러한 청사진으로 대기업은 최고경영자의 강력한 리더십에 의한 과감한 투자가 필요하고 결과에 대한 주주들의 인내심을 필요로 하는 새로운 영역에 진출해 왔다. 많은 한국 대기업이 경공업에서 중공업으로, 그리고 결국 IT산업으로 과감한 혁신을 이루었다. 이에 따라 그 주력산업은 섬유, 해외 건설 산업에서 자동차, IT산업으로 과감한 투자를 통해 이동하게 되었다.⁴¹⁾

(3) 과감한 R&D 투자와 경제발전

대기업의 과감한 R&D 투자로 인해 국가는 산업구조의 고도화를 효과적으로 이룰 수 있다. 급속한 산업화 시기에 한국은 잘 교육받은 인적자본(기술, 지식 등)과 중앙은행이 부여하고 정부가 보증하는 '장기적 안목에 따라 인내심을 가지고, 과감히 투자하는(patient, generous)' 자본 모두에서 비교우위에 있었다. 한국은 GDP의 약 3% 정도의 R&D 투자를 하였고, 그중 75%는 대기업을 중심으로 한 민간 부문의 기여였다.⁴²⁾ 산업화 초기에는 국가의 R&D 투자가 큰 역할

39) 이용주, "아시아 금융위기와 한국 재벌." 『사회 이론』 제29권, 2006.

40) Murillo and Sung, "Understanding Korean Capitalism." pp. 7~8.

41) Murillo and Sung, Ibid.

42) Hong, Soo Yoo, "Private-public Alliances for Export Development: The Korean Case." CEPAL, Division of International Trade and Integration, Santiago, United Nations, August 2010, pp. 12, 62~63, <https://hdl.handle.net/11362/4333>(검색일:2023.11.08.).

을 하였음에도 불구하고, 한국 기업들이 대기업으로 성장하면서 국가보다 더 많은 자금을 사용할 수 있었고, 1988년 의류, 신발, 영상제품, 자동차, 반도체에서 2005년 이후에는 이동통신, 조선, 석유화학으로 주력 수출 5대 산업으로 전환하였다.⁴³⁾

한국의 산업화 초기에 대기업은 급속한 산업화와 압축적인 경제발전에 이바지해 왔다. 대기업의 성과에 힘입어 한국 정부는 대대적 추격발전(big push) 전략을 적용하였다. 산업화 초기 투자는 자본 부족으로 계획 수준보다 낮았지만, 실제 성장률은 계획 성장률보다 높았다. 특히 정부의 ‘경제개발 5개년 계획’ 중에 제3차 5개년 계획(1972-1976) 기간에는 11.2%의 실질 성장률이 계획 성장률 8.6%보다 높아 기록적인 경제성장을 이룩하였다.⁴⁴⁾

급속한 산업화 시기에 한국 정부는 대기업이 중소기업보다 국가의 경제발전 목표에 훨씬 더 부합한다고 인식하였다. 주요 이유 중의 하나는 대기업이 풍부한 자본과 인적 노동력을 활용한 기술혁신에서 비교우위에 있기 때문이다. 한국이 경공업에서 중공업으로의 산업전환을 의도할 때, 삼성은 경공업보다 전자산업, 특히 반도체 산업을 우선시하였고, 현대는 건설 부문에서 자동차 부문으로 비중을 옮겼다. 정부는 대기업과의 긴밀한 협력관계를 통해 한국 경제를 노동집약적 산업에서 자본집약적 산업으로, 그리고 한편으로는 기술집약적 산업으로, 또 한편으로는 경공업에서 중공업(제조업)과 전자산업으로, 마지막으로 IT와 지식산업으로 격상시켰다. 반도체와 자동차 부품은 대기업이 초기 투자와 연구 개발에 막대한 자본과 인적자원을 활용할 수 있기 때문에 중소기업보다는 대기업에 더 적합하다.⁴⁵⁾

중소기업은 선진기술개발 및 숙련노동력 양성에 투자할 자본이 충분하지 않은 반면, 대기업은 기업 차원의 투자에 자본과 인적자원을 적극적으로 사용할 수 있다. 대만은 중소기업 위주의 경제발전을 이룩했다. 대만의 중소기업은 주로 하청에 의한 주변기기 및 부품조립에 주력해 왔다. 또한 R&D 투자를 위한 자

43) 최인철, “1987년 이후 한국의 경제시스템 변화: 거시경제적 성과와 경제제도.” 심포지엄. 삼성경제연구소, 2006년 6월 29일.

44) Jones and Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development*, pp. 54~55.

45) 이용주, “아시아 금융위기와 한국 재벌.” 『사회 이론』 제29권, 2006, p. 161.

본이 충분하지 않아 국가의 R&D 및 투자 지원에 크게 의존하고 있다.⁴⁶⁾ 반면 한국의 대기업은 수출시장에서 컴퓨터, 텔레비전, 자동차, 휴대전화 등 완제품을 우선해 왔다.⁴⁷⁾ 비교적 관점에서 대만 정부는 한국 정부보다 R&D 투자에 적극적인 역할을 해왔다.⁴⁸⁾

4차산업혁명 시대에 인공지능(AI), 반도체 및 로봇을 비롯한 첨단산업에서 대기업은 중소기업과 달리 연구개발에 막대한 자본과 인적자원을 활용할 수 있다. 그래서 반도체 산업을 포함한 특정 산업에서는 대기업의 역할은 수출에서 여전히 중요하다. 경제안보 측면에서 미국과 중국 간의 패권경쟁이 심화하고 경제대국과 선진국이 반도체를 비롯한 첨단산업에 총력을 기울여서 투자하고 있으므로, 대기업은 기술전쟁에서 우위를 차지하고 수출시장에서 국가경쟁력을 유지하는 데 핵심적 역할을 한다.

2. 대기업-중소기업 동반성장 경제의 장점

(1) 경제적 안정성과 대외위기 유연성

대기업의 과도한 경제력 집중이 경제적 안정성을 저해하는 반면, 대기업-중소기업 간의 동반성장은 양자 간의 분업을 통해 각자의 영역을 전문화함으로써 각자의 기업경쟁력을 강화하고 국민경제에서 경제적 안정성을 높일 수 있다. 물론 대기업은 한국경제가 상대적으로 높은 경제성장률로 지속적인 성장을 이루는데 이바지하였다. 하지만 재벌의 문어발식 사업 부문 확장과 방만한 경영으로 인해 기업 재무구조와 기업경쟁력이 약화하자, 김대중 정부는 재벌개혁을 주도하였다. 결과적으로 전문화된 대기업은 구조조정을 통해 세계무역에서 경쟁력을 높였다.⁴⁹⁾

46) 국민호, “대만의 경제발전과 중소기업의 역할.” 『아시아태평양지역연구』 제1권 2호, 1999, p. 147.

47) Dahlman, Carl J. and Pusa Sananikone, “Taiwan, China: Politics and Institutions for Rapid Growth.” In Danny M. Leipziger ed., *Lessons from East Asia*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997, pp. 105~108.

48) 국민경제자문회의, “대만의 경제발전모델: 한국경제와 비교” 정책해설자료, 2005년 11월, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=86400>(검색일:2022.05.29.).

대기업-중소기업 동반성장을 통해 한 국가가 경쟁력 있는 다수의 중소기업 을 가지면, 그 경제는 비즈니스와 무역에서 외부의 위기에 직면했을 때 유연성 을 가질 수 있다. 중소기업에서 조직은 소규모 구성원으로 구성되어 있기 때문 에, 의사결정이 유연하여 갑작스러운 글로벌 변화나 외부 충격에 유연하게 대처 할 수 있다. 또한 중소기업은 제조 규모가 작으므로, 동반성장 경제에서는 산업 전반에서 효과적으로 분업구조를 활용할 수 있다.⁵⁰⁾

(2) 인적자원의 효율적 배분

대기업-중소기업 동반성장은 대기업의 우수한 인적자원 독점을 해소하여 중 견기업과 벤처기업이 우수한 인적자원을 충원하여 경제의 활력을 강화할 수 있 다. 이는 대기업과 중소기업 간의 종속적 관계를 탈피하여 양자 간의 경쟁과 파 트너십을 통해 한국경제의 경쟁력을 강화할 것이다.

대기업 재벌의 단기적인 국가경제 기여에도 불구하고 재벌 중심의 경제성장 이 장기적인 성장을 촉진할 수 있을지 확신할 수 없다. 그 주요 이유 중의 하나 는 인적자본과 금융 등 자원의 비효율적 배분이 국가 경제성장의 최적 경로를 보장하지 못하기 때문이다. 고전경제학에서는 동아시아 기적이 일어날 수 있었 다고 평가한다. 왜냐하면 정부의 시장참여가 근본적으로 자유시장의 원칙에 위 배되지 않았고, 정부의 산업정책이 시장경제 활성화에 제한적인 역할을 했기 때 문이다.⁵¹⁾ 한편 적극적 산업정책의 주창자들은 자원배분의 왜곡 자체가 동아시아가 경제에 성공한 절대적인 원인이라고 주장한다.⁵²⁾

인적자원에 관해 대기업들은 일류 대학을 졸업하여 교육 수준이 높은 엘리트들을 거의 독점해 왔다. 고도 성장기에 상위 10개 대학 졸업생들은 30대 대기업 전체 직원 수의 80% 이상을 차지했다. 중소기업들은 사무직 노동자(white

49) 최인철, “1987년 이후 한국의 경제시스템 변화.” 삼성경제연구소, 2006년 6월 29일.

50) Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press, 1995.

51) World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993.

52) Jwa, Sung-Hee, *A New Paradigm for Korea's Economic Development: From Government Control to Market Economy*, London: Palgrave, 2001.

collar)의 경영 부문뿐만 아니라 생산직 노동자(blue collar)의 생산 부문에서도 우수한 인적자원을 채용하는 데 어려움을 가지고 있다.⁵³⁾

한국인들은 재벌에 대해 이중적인 생각을 드러낸다. 그들은 한국 사회에 대한 재벌의 지나친 권력에 대해 걱정하지만, 모순되게도 그들 대부분은 재벌 중 한 곳에 취업하기를 희망한다. 통계청에 따르면, 대기업 대 중소기업의 월 임금 격차는 2022년 기준으로 대기업 월 591만원 대(對) 중소기업 286만원으로 집계되었다.⁵⁴⁾ 대학을 졸업한 젊은 사람들은 만족스러운 일자리를 얻는 것을 미루더라도, 대기업 임금의 60% 정도만을 제공하는 중소기업에 취업하기를 거의 원하지 않는다. 한국은 경직된 고용시장을 가지고 있기 때문에, 직원들이 중소기업에서 대기업으로 이직하는 경우는 드물다. 게다가 급속한 현대화가 물질주의를 촉발하면서, 한국인들은 다른 사람들의 능력을 그들이 어떠한 회사에서 일하는가에 따라 평가해 왔다. 청년세대의 수도권 선호 현상 이유 중의 하나는 대기업과 중소기업 간의 임금 격차에 기인한다.

(3) 경제정의 및 고용개선

대기업에 집중된 경제력을 분산하여 중소기업이 국내 시장경제와 산업구조에서 차지하는 비중을 늘리면, 경제적 자원의 분산과 경제적 평등이라는 측면에서 경제적 정의에 부합한다. 급속한 산업화 시기의 경제발전 전략에 관해, 한국은 높은 인플레이션 위험에도 불구하고 소수의 대기업을 통해 과감한 투자의 이점을 발휘했던 반면, 대만은 다수 중소기업의 기여를 통해 보다 안정적인 경제발전을 도모하였다. 양국은 급속한 경제성장의 도움으로 장기간 매우 낮은 실업률을 달성하였다. 비교적 대만은 한국보다 인플레이션 통제에서 더 나은 성과를 거두었다.⁵⁵⁾

국민경제자문회의에 따르면, 한국의 산업화 이래 대기업은 국내시장에서 압

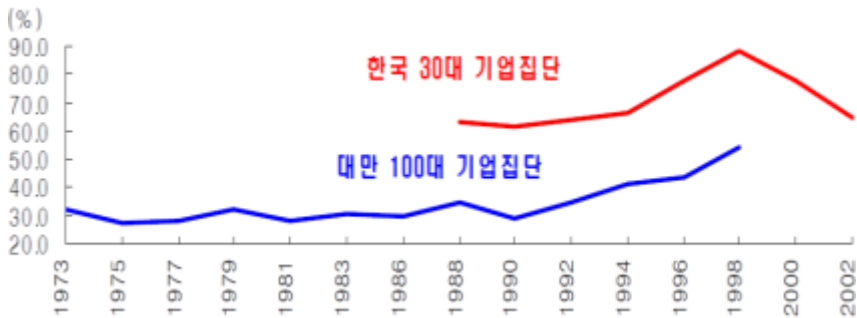
53) 강철규, “정부-재벌주도 성장과 한국적 시장경제의 특성.” 『비교경제연구』 제6권, 1998, pp. 228~229.

54) 통계청, “2022년 임금근로일자리 소득(보수) 결과.” 2024년 2월 27일, [https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=11113&act=view&list_no=429599\(검색일:2024.04.28\)](https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=11113&act=view&list_no=429599(검색일:2024.04.28)).

55) 국민경제자문회의, “대만의 경제발전모델.”

도적인 비중을 차지해 왔다. <그림 1>과 같이, 한국과 경제발전 단계가 유사했던 대만이 중소기업이 수출시장을 주도해 왔던 반면, 한국은 세계무역에서 수출 지향적 산업화를 위해 대기업에 의존해 왔다.⁵⁶⁾

<그림 1> 한국 및 대만의 GDP대비 기업집단 매출액의 비중 추이



출처: 국민경제자문회의, “대만의 경제발전모델”, 2005년 11월.

산업화의 고도화 단계에서 국내경제가 고용시장을 확대하고 실업률을 낮출 수 있는 이상적인 방안 중의 하나는 중소기업의 수 증가뿐만 아니라 중소기업이 대기업으로 성장하는 것이다. 2000년대 이후 한국 사회에는 고학력 실업자가 많이 발생하고 있다. 한국이 실업률을 낮추고 고용의 질을 높일 수 없는 주요 이유 중의 하나는 중소기업이 고용에서 차지하는 비중은 높지만, 고학력 실업자를 흡수할 여력이 없기 때문이다. 또한 중소기업의 성과에 따라 규모가 커지면 중견기업이나 대기업으로 성장할 것이다. 이 과정에서 한국경제는 고용률을 높여 보다 안정적인 고용시장 구조를 구축할 수 있다.⁵⁷⁾

1997년 금융위기 이후에 김대중 정부는 중소기업의 성장이 특히 선진국 경제에서 고용시장을 확대하고 국가 경제를 활성화하는 근본적인 대안 중 하나가 될 수 있음을 인식했다. 이 위기 동안 실업률은 증가했고 비정규직과 자영업자가 늘어났다. 게다가 기계화와 서비스 산업의 확대와 같은 탈산업화는 고용시장

56) 국민경제자문회의, 위의 논문.

57) 김선화 서정대, “중소기업 성장 결정요인에 관한 연구.” 『중소기업연구』 제31권 2호, 2009, p. 240.

을 위축시키고 고용 보호를 감소시켰다. 세계화는 또한 노동자들의 투쟁 역량을 약화하였다.

4차 산업혁명 시대에 세계화와 탈산업화는 기업과 자본에 대한 노동자의 ‘항의’ 선택지를 좁혔던 반면, 세계화된 대기업은 국내시장을 회피하여 해외시장에 눈을 돌리는 ‘이탈’ 선택지의 폭을 넓힐 수 있었다. 그래서 재벌이 세계화된 이래 한국 정부는 재벌개혁을 이끌어내는 데 실패해 왔다. 앨버트 허쉬만(Albert O. Hirschman)의 비유에 따르면, 사람들은 정치 시장에서 이탈(exit), 항의(voice), 충성(loyalty)과 같은 세 가지 주요 선택지를 가진다.⁵⁸⁾ 한국 정부는 2000년대부터 경제민주화라는 의제에 따라 중소기업을 지원하려고 노력했다. 한국 정부는 중소기업의 기술혁신을 위한 자금을 늘리고 그들에게 세금 면제와 신용 보증을 제공하기 시작했다.⁵⁹⁾ 그러므로 한국 정부는 경제와 기업 개혁을 위해 국가의 자율성을 회복할 필요가 있다. 한국이 선진국이면서 공고화된 민주주의 국가 중 하나로 진화함에 따라, 한국의 새로운 합의 체계는 중소기업을 포용해야 한다.

아래 <표 2>는 3절에서 논의한 대기업 중심 경제와 대기업-중소기업 동반성장 경제의 장점을 비교한다. 한국 경제는 각 경제구조의 장점을 확인함으로써, 국제무역에서 대기업의 장점을 발휘하되, 동반성장 경제를 통해 지속 가능한 성장을 도모할 수 있다. 외환위기와 불평등 심화 이후에 한국 정부의 주요 과제 중의 하나는 대기업에 권력과 자원이 과도하게 집중된 구조를 탈피하여, 대기업-중소기업 간의 동반성장의 경제를 강화하는 것이다.

58) Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.

59) Jung, Ku-Hyun, “An Upsurge of Entrepreneurship in Korea and its Possible Reasons.” Expert Workshop on Entrepreneurship in Asia, Hong Kong, July 2002, http://www.mansfieldfdn.org/backup/programs/program_pdfs/ent_korea.pdf(검색일:2014.06.04.).

〈표 2〉 대기업 중심 경제와 대기업-중소기업 동반성장 경제의 장점 비교

대기업 중심의 경제	대기업-중소기업 동반성장 경제
1) 연성권력으로서 국가의 명성에 대한 기여 2) 세계무역에서의 높은 생존율, 그리고 경영의 장기적 청사진 3) 과감한 R&D 투자와 경제발전	1) 경제적 안정성과 대외위기 유연성 2) 인적자원의 효율적 배분 3) 경제정의 및 고용개선

IV. 대기업-중소기업 동반성장의 수도권-비(非)수도권 동반성장에 대한 역할

1. 원인변수: 대기업-중소기업 동반성장으로서의 경제민주화

정부는 대기업과 중소기업 간의 동반성장을 통해 승자 독식의 경제구조를 타파하여 국내 시장경제에서 경제 권력을 분산할 수 있다. 국내시장에서 대기업이 자원 대부분을 잠식하면, 중소기업은 공정하게 대기업과 경쟁할 수 없다.⁶⁰⁾ 따라서 경제민주화 원칙에 따라 대기업과 중소기업 간의 공정한 경쟁과 함께 하청구조에서도 상호 발전적인 협력이 필요하다.

한국의 대기업 중심의 경제에서 중소기업이 고용의 대부분을 차지하지만 매출의 비중은 적어, 대기업과 중소기업 간의 임금 격차도 커질 뿐 아니라 경제적 불평등이 야기된다. 중소벤처기업부에 따르면, 한국의 중소기업은 82.7%의 고용을 담당하지만, 매출은 48.7%만 점유한다(〈표 3〉 참조). 한국에서 급속한 산업화 전략에 따라 대기업 중심의 경제가 고착해 왔다.

60) 정운찬, “우리나라의 경제 민주화.” pp. 1367~1369.

〈표 3〉 2019년 중소기업 현황

(단위: 개, 명, 억 원, %)

	전체					중소기업	대기업
		소상공인	소상공인제외	소기업	중기업		
기업수	6,893,706 (100.0)	6,441,928 (93.3)	344,180 (5.1)	6,786,108 (98.4)	102,327 (1.5)	6,888,435 (99.9)	5,271 (0.1)
종사자수	21,076,582 (100.0)	9,219,369 (43.7)	4,282,682 (20.3)	13,502,051 (64.1)	3,937,544 (18.7)	17,439,595 (82.7)	3,636,987 (17.3)
매출액	56,063,181 (100.0)	9,566,085 (17.1)	5,729,931 (10.2)	15,296,016 (27.3)	12,024,522 (21.4)	27,320,538 (48.7)	28,742,643 (51.3)

출처: 중소벤처기업부, “우리 경제 버팀목 ‘중소기업’, 전체 기업의 99% 근로자 83%.” 보도자료, 2021년 10월 28일.

더욱이 대기업 중심 경제에서 중소기업은 생산과 시장 관계에서 대기업에 의존한다. 이러한 경우에 중소기업이 중견기업으로, 나아가 대기업으로 진화하는 경우는 드물다.⁶¹⁾ 성장하는 기업의 수가 많지 않기 때문에 신규 창업에 따라 사업의 수와 고용의 증가가 좌우된다. 한국의 경우 전체 이익에서 중소기업이 차지하는 비율이 선진국에 비해 매우 낮다.⁶²⁾

대기업 중심의 경제에서는 대기업이 국내경제를 잠식하여 중소기업이 성장하고 대기업으로 성장할 수 있는 이동성(mobility)이 취약하므로, 경제민주화는 외환위기 이후 한국 정부의 주요 정책의제 중의 하나였다. 정부는 2017년에 중소기업청을 개편하여 중소벤처기업부를 발족함으로써, 중소기업의 보호와 육성, 그리고 창업과 벤처기업의 지원을 제도화하였다. 점차 국내경제가 개도국에서 선진국 경제로 진화하면서, 더욱이 경제적 불평등이 심화하면서, 정부는 대기업-중소기업 동반성장을 추진하기 시작하였다.

기술전쟁의 시대에 한국 정부는 대기업이 반도체 산업을 주도하더라도, 정부의 지원프로그램의 70% 이상이 중소·중견기업에 혜택이 가도록 배려하고 있다. 인공지능(AI), 반도체와 로봇 산업으로 대표되는 첨단산업에서 선진국들과 강대

61) Ahn, Sanghoon, “Entry and Growth of SMEs in Korean Manufacturing: An Empirical Analysis based on Micro Data.” KDI, 2007.04.26.

62) 김선화서정대, “중소기업 성장 결정요인에 관한 연구.”, p. 240.

국들은 수출규제와 관세 및 우수 인재 유치와 같은 정책을 동원하여, 기술패권을 차지하고자 기술전쟁을 벌이고 있다. 정부는 반도체 산업을 주도하고 있는 삼성전자와 SK하이닉스 등의 대기업과 아울러 한미반도체와 같은 유망한 중견 기업이 반도체 수출시장에서 주도적 역할을 발휘하도록 독려하고 있다. 정부는 반도체 산업을 육성하고 투자를 지원하기 위해 2024년부터 26조 원 규모의 ‘반도체 산업 종합지원 프로그램’을 추진하고 있다.⁶³⁾ 한국은 대기업-중소기업 동반성장을 통해 산업생태계에서도 서로 이익을 공유하는 win-win 전략을 통해 지속 가능한 성장을 도모할 수 있다.

한국에서 경제민주화의 가장 중요한 요소는 대기업과 중소기업 간의 동반성장이다.⁶⁴⁾ 시장경제에서 대기업과 중소기업 간의 공정한 경쟁을 보장하고, 대기업-중소기업 간의 하청 관계에서 상호 간 이익을 추구할 필요가 있다. 또한 기업경영에서 실적주의에 기반하여 기업을 합리적으로 운영해야 한다. 외환위기 이후 한국 정부는 재벌개혁을 추진하였지만, 경제회복을 위해 대기업의 성과에 의존할 수밖에 없었다.⁶⁵⁾ 한국에서 급속한 산업화 단계에 대기업 중심의 경제는 경로의존 효과가 유지되었다. 따라서 경제민주화의 주요 목표는 소수의 대기업에 의한 국내경제에 대한 종속을 탈피하고 중소기업의 자율성을 강화하는 것이다.

정운찬에 따르면, 동반성장은 국내시장에서 대기업이 이익 대부분을 차지하는 승자 독식을 배제하고 대기업과 중소기업 등 참여자 모두가 경쟁에 따라 정당하게 이익을 분배하는 ‘협력적 경쟁’을 도모한다.⁶⁶⁾ 필자는 동반성장 개념을 대기업-중소기업 간의 동반성장뿐만 아니라, 수도권과 비수도권 간의 동반성장에 적용한다.

63) 대한민국 대통령실, “26조 원 규모의 「반도체 산업 종합지원 프로그램」 추진.” 제2차 경제이슈점검회의, 2024년 5월 23일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/cb3qPKkV>(검색일:2024.10.05.).

64) 정운찬, “한국 경제의 미래, 동반성장에서 찾다.”

65) Woo-Cumings, “Introduction.”, pp. 15~19.

66) 정운찬, “한국 경제의 미래, 동반성장에서 찾다.”, pp. 9~10.

2. 결과변수: 수도권-비수도권 동반성장으로서의 지방분권화

(1) 지방소멸 방지: 대기업과 중소기업의 본사 연구개발 부서의 비수도권 이전

실질적 지방분권화는 정치·행정 권력의 분산이 아니라 경제 권력의 분산을 통해 효과적으로 실현될 수 있다. 대기업의 본사와 연구개발 부서가 비수도권으로 분산되고, 그리고 역량이 뛰어난 중소기업이 비수도권에서 거점을 확보할 때, 경제 권력 분산을 통해 수도권과 비수도권의 동반성장이 가능하다. 한국에서 급속한 산업화 단계에 중앙집권적 발전에 따라 대기업 중심의 경제와 서울 중심의 국토개발이 고착하여, 중앙과 지방 간의 발전의 격차로 인해 지방소멸 위기가 가중되었다.⁶⁷⁾

한국 정부는 비수도권에서 대학 교육을 통한 인적자본을 강화하여 비수도권에 정보통신기술(ICT: Information Communication Technology)을 비롯한 첨단산업과 같이 좋은 일자리가 많아지면 대기업과 중소기업을 본사와 연구개발 부서를 비수도권으로 이전할 것이다. 현재 서울 집종의 중앙집권적 국토개발에서 대기업이 비수도권으로 내려갈 유인책이 적다.⁶⁸⁾ 첨단산업은 수도권에 집중되어 있으므로, 중앙정부와 지방자치단체는 지방대가 첨단산업을 주도할 인적자본을 양성하도록 지원해야 한다. 그다음으로 지방대 출신의 인적자원을 활용하기 위해서 대기업과 중견기업이 비수도권에 거점을 마련하도록 지원해야 한다. 이 경우에 청년세대가 비수도권에서 좋은 일자리를 얻어 정착할 유인이 커질 것이다.

대기업과 중소기업 간의 협업체계에 지방대가 산학연 클러스터로 인적자본 향상으로 지역발전에 이바지함으로써, 비수도권에서 청년세대의 정주여건을 향상할 수 있다. 따라서 서울에 집중된 고등교육과 연구를 비수도권에 분산하여 대기업과 중견기업은 비수도권의 지속 가능한 발전에 이바지할 수 있다.⁶⁹⁾

67) 이상호, “한국의 지방소멸 2018.”, p. 4.

68) 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 서울: 전국대학노동조합, 2020년 7월 22일, p. 12, <http://khei.re.kr/post/2317>(검색일:2022.01.22.).

69) 김석동, “경제민주화가 지방분권화에 미치는 영향에 관한 연구.”, pp. 15~21.

(2) 대기업-중소기업 동반성장을 통한 지방소멸 위기 대응

비수도권에서의 대기업-중소기업 동반성장은 비수도권의 경제적 자립도를 강화할 수 있다. 한국에서 4차 산업혁명 이후에 산업 고도화에 따라 첨단산업은 수도권에 집중되어 있다. 한편 제조업은 상대적으로 비수도권이 비중이 크며, 첨단산업에 비해 제조업이 차지하는 비중이 줄어들고 있다. 한편 한국의 선진국형 시장경제에서 첨단산업의 비중이 증가해 왔다. IT 기업들이 인적자본이 뛰어난 수도권을 선호해 왔다. 그래서 비수도권의 많은 지역은 경제적 자립도 약화와 인구 감소가 겹치면서 지방소멸의 위기를 겪고 있다.⁷⁰⁾

한국에서 기업의 연구개발(R&D)은 수도권이 주도해 왔던 반면, 시민들이 혐오하는 굴뚝산업을 포함한 제조업은 주로 비수도권에 일임해 왔다. 이러한 분업 체계와 함께 대기업과 중견기업 본사와 연구개발 부서 대부분이 서울을 포함한 수도권에 입지를 두고 있으므로, 비수도권의 경제적 기반은 매우 취약하다. 더욱이 근래 4차산업 이후 산업구조가 서비스 및 ICT 산업 위주로 재편되면서 연구개발과 경제권력의 수도권 집중은 가속화하고 있다(〈표 4〉 참조).⁷¹⁾ 수도권의 연구개발 투자비의 비중은 외환위기 이전 1995년에 전국의 52%에서 4차 산업혁명 이후 2022년에 70.13%로 대폭 커졌다.⁷²⁾ 더욱이 한국의 산업 구조가 제조업에서 IT 산업으로 재편되면서, 최근 제조업 위기는 비수도권의 위기로 전이되었다.⁷³⁾ 제조업이 쇠퇴의 결과로 비수도권의 주요 산업도시들은 경제력 저하와 인구 감소를 겪게 되었다. 외환위기와 코로나19 대유행과 같은 저성장 시기에 수도권보다 비수도권의 경제력은 더욱 악화하여 취업 시장에서 나은 기회를 찾아서 청년들은 수도권 거주를 선호해 왔다.

70) 이상호, “한국의 지방소멸 2018.”, p. 4.

71) 지역발전위원회, 『2017년 균형발전 주요통계집』, 세종, 2017, p. 103, http://www.balance.go.kr/bbs/data/list.do?menu_idx=2166(검색일:2022.01.27.).

72) 한국과학기술기획평가원, “연구개발활동조사보고서.” 음성균: 한국과학기술기획평가원, 각년도: 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, pp. 27~29.

73) 대학교육연구소, 위의 책, pp. 4~5.

〈표 4〉 연구개발 투자비에서 수도권 비중의 증가

(단위: 10억원)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
수도권	4,922	8,442	15,427	28,218	44,369	64,414	78,995
총합	9,437	13,869	24,155	43,854	65,959	102,135	112,646
비율	52.16	60.87	63.87	64.35	67.27	63.07	70.13

출처: 한국과학기술기획평가원, “연구개발활동조사보고서”, 각년도: 지역발전위원회, 『2017년 균형발전 주요통계집』, p. 103.

주: 비율은 전체에서 수도권이 차지하는 비중. 총합과 비율은 필자가 계산.

지방분권화의 실행 가능성을 높이기 위해 본고는 대기업-중소기업 동반성장을 통해 경제 권력자원도 수도권으로부터 비수도권으로 분산을 모색한다. 경제 권력 분산을 국토개발 차원에서 경제민주화에 적용한다. 지방소멸 극복 방안의 하나는 대기업-중소기업 동반성장이 수도권-비수도권 동반성장으로 지방분권화를 견인하는 것이다.

대기업과 중소기업 간의 동반성장과 함께 대기업과 중견기업의 본사와 연구개발 부서가 지방으로 이전하면, 중앙과 지방은 경제력과 삶의 질의 격차를 줄일 수 있다.⁷⁴⁾ 국가균형발전에서 경제민주화는 대기업과 중견기업의 비수도권에 대한 투자를 통해 실현된다.

특히 지역혁신체계는 대기업과 중소기업이 동반성장을 통해 비수도권의 발전을 도모하는 제도적 장치이다. 정부가 추진하고 있는 ‘지역협력형 내일채움공제’ 제도는 지방자치단체와 지역 공공기관 및 대기업이 지역 중소기업(협력사)의 납입금을 지원하여 지역 인력의 장기 재직을 유도한다. 가령 경남의 지역주력산업인 첨단항공 분야에서 청년 일자리 지원을 위해, 경상남도도 지역의 앵커기업인 한국항공우주산업, 한화에어로스페이스 간 협업을 모색하고 있다.⁷⁵⁾ 이러한 정책을 통해 대기업과 지역 중소기업이 비수도권에서 공생관계로 동반성장 함으로써 해당 중소기업은 자생력을 강화할 수 있다. 또한 비수도권에 우수 인재가 대

74) 김석동, “경제민주화가 지방분권화에 미치는 영향에 관한 연구.”

75) 중소벤처기업부, “지역중소기업 혁신성장 촉진방안,” 비상경제장관회의, 2023년 4월 6일, <https://www.mss.go.kr/common/board/Download.do?bclidx=1040829&cbldx=207&strelFileNm=bf7d4d65-74bc-441c-b827-3aab8b9757fa.pdf>(검색일:2024.10.09.).

기업과 중견기업에 근무하며, 장기간 정주할 여건이 조성된다. 궁극적으로 지방 정부는 비수도권에 경쟁력 강한 중견기업을 육성하여 지방소멸의 위기를 극복할 수 있을 것이다.

(3) 대기업의 비수도권 분산: 전 세계적 비교분석

미국과 독일 등 연방국가나 지방분권화가 정착된 국가에서 대기업의 본사가 비수도권에 분산해 있는 반면, 한국에서는 대다수의 대기업 본사와 연구개발 부서가 서울과 수도권에 집중되어 있다. 아래 <표 5>는 포브스(Forbes) 데이터를 분석하여, 전 세계 200위권 내의 대기업 순위에 따라, 대기업의 수도권 집중 정도와 지방권 정도를 나타낸다. 즉 자국의 대표적인 대기업이 수도에 얼마나 분포하는지를 설명한다. 아래 표에서 지면 관계상 기업 이름은 상위 100위권 내의 기업만 나열하고 101위부터는 생략하였다.

<표 5> 전 세계 대기업의 소속 국가와 수도권 집중의 비중

국가	기업 (본사 소재지/순위)	수도 집중 비중(수도)
I. 자유주의국가		
미국(1)	Berkshire Hathaway (Omaha, NE/1)	1/72 (Washington DC)
	JPMorgan Chase(New York, NY/4)	
	Amazon (Seattle, WA/6)	
	Apple (Cupertino, CA/7)	
	Bank of America (Charlotte, NC/9)	
	Alphabet (Mountain View, CA/11)	
	Microsoft (Redmond, WA/12)	
	ExxonMobil (Houston, TX/15)	
	Wells Fargo (Sioux Falls, SD/18)	
	Verizon Communications (Philadelphia, PA/19)	
	AT&T (Dallas, TX/20)	
UnitedHealth Group (Minnetonka, MN/22)		

국가	기업 (본사 소재지/순위)	수도 집중 비중(수도)
	Walmart (Bentonville, AR/23)	
	Chevron (San Ramon, CA/26)	
	Citigroup (New York, NY/27)	
	Comcast (Philadelphia, PA/32)	
	Meta Platforms (Menlo Park, CA/34)	
	Morgan Stanley (New York, NY/36)	
	Goldman Sachs Group (New York, NY/37)	
	Johnson & Johnson (New Brunswick, NJ/39)	
	CVS Health (Lowell, MA/42)	
	Pfizer (New York, NY/43)	
	Intel (Santa Clara, CA/51)	
	Ford Motor (Dearborn, MI/60)	
	Procter & Gamble (Cincinnati, OH/63)	
	AbbVie (Chicago, IL/67)	
	General Motors (Detroit, MI/69)	
	MetLife (New York, NY/74)	
	The Home Depot (Marietta, GA/76)	
	American Express (New York, NY/77)	
	Cigna (Bloomfield, CT/84)	
	Prudential Financial (Newark, NJ/85)	
	PepsiCo (New York, NY/86)	
	Merck & Co. (Rahway, NJ/87)	
	Elevance Health (Indianapolis, IN/88)	
	American International Group (New York/90)	
	Cisco Systems (San Jose, CA/92)	
	Walt Disney (Burbank, CA/94)	
	IBM (New York, NY/98)	
	United Parcel Service (Sandy Springs, GA/100)	

국가	기업 (본사 소재지/순위)	수도 집중 비중(수도)
영국(6)	Shell (London/16) HSBC Holdings (London/38) BP (London/50) Rio Tinto (London/82) Lloyds Banking Group(London/96)	11/11 (London)
캐나다(10)	RBC (Montreal/46) TD Bank Group (Toronto/52) Brookfield Asset Management (Toronto/83) Bank of Nova Scotia (Toronto/89)	0/8 (Ottawa)
호주(13)	BHP Group (Melbourne/75)	1/5 (Canberra)
II. 유럽		
독일(3)	Volkswagen Group (Wolfsburg/25) Allianz (Munich/35) Mercedes-Benz Group (Stuttgart/41) BMW Group (Munich/64) Deutsche Telekom (Bonn/66) Siemens (Munich/77)	0/11 (Berlin)
프랑스(7)	Total (Courbevoie/Paris/29) BNP Paribas (Paris/39) AXA Group (Paris/48) LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton (Paris/60) Sanofi (Paris/99)	9/9 (Paris)
이탈리아(9)	* 모든 대기업이 100위권 밖에 있음.	2/4 (Rome)
스페인(15)	Santander (Santander/57)	1/4 (Madrid)
네덜란드(17)	Stellantis (Hoofddorp/79)	1/3 (Amsterdam)

국가	기업 (본사 소재지/순위)	수도 집중 비중(수도)
스위스(20)	Nestlé (Vevey/46) Novartis (Basel/68) Roche Holding (Basel/72)	0/3 (Bern)
III. 발전국가		
일본(4)	Toyota Motor (Toyota/10) Softbank (Tokyo/44) Nippon Telegraph & Tel (Tokyo/52) Sony (Tokyo/56) Mitsubishi UFJ Financial (Tokyo/59)	14/15 (Tokyo)
한국(14)	삼성 (수원, 서울에 인접/14)	3/3 (서울)
대만(22)	TSMC (Hsinchu; 타이베이에 인접/57)	4/4 (Taipei)

출처: Forbes, "The Global 2000.", 2022에서 필자가 분류.

- 주: 1) 대기업 옆 괄호 안은 본사 소재지와 대기업 순위이며, 수도 집중 비중 옆 괄호 안은 수도 이름임.
2) 국가 옆 괄호는 경제 규모 순위임.

한국이 대기업 집중과 수도권 집중으로 구조적 불평등이 심화하고 있어서, 본고는 한국과 민주주의 국가이자 선진국과의 비교분석을 통해 한국의 경제민주화와 지방분권화 간의 상관관계를 확인한다. 지면 제약상 2024년 IMF 자료에 따른 명목 GDP 기준 경제 규모로 20위권 국가만 제시한다. 또한 (대만이 경제 규모로 20위권 밖이지만) 동아시아 발전국가 내의 변이를 설명하기 위해, 일본과 대만과 비교하여 한국에서 대기업의 수도권 집중을 설명한다. 본고는 중국과 러시아와 같은 권위주의 국가에서 정부가 직접 기업을 통제하는 경향이 강하므로 비교분석에서 제외한다. 또한 비교가능성을 위해 경제 대국이지만 개도국인 인도와 브라질의 사례도 제외한다. 전 세계적인 대기업은 선진국이자 경제 대국에 본사의 소재지를 두고 있기 때문에, 비교가능성을 위해 이러한 국가사례에 초점을 맞춘다.

미국과 같이 영토도 큰 연방국가에서 수도권(metropolitan area)을 수도에만 국한하지 않겠지만, 수도인 워싱턴 D.C.와 유엔(United Nations)을 비롯한

국제기구의 소재지이자 경제수도 역할을 하는 뉴욕 권역 밖에 다수의 미국 대기업을 본사를 두고 있다. 전 세계적 대기업 200개 중에서 미국 기업은 72개로 1개 기업만 수도인 워싱턴 DC에 본사를 두고 있고, 나머지 기업은 수도 이외의 지역에 있다. 이 표에서는 1/72로 수도권 집중도를 표현한다. 미국에서 국제외교와 경제수도 역할을 하는 뉴욕 지역에도 10개의 대기업만 소재지를 둘 뿐, 그 외 대다수인 61개 대기업은 미국 전역에 골고루 분포되어 있다. 미국에서 제조업이 쇠퇴하고, ICT 혁신 이후에, 인공지능(AI)을 비롯한 4차 산업혁명에 따라 애플, 마이크로소프트, 알파벳, 아마존, 엔비디아, 테슬라 및 메타를 비롯한 대형 기술(big-tech) 기업이 부상해왔다. 빅테크 기업 중에 애플, 알파벳, 메타, 엔비디아(NVIDIA), 테슬라 등은 실리콘밸리 인근의 캘리포니아 주나 워싱턴 주에 본사나 핵심 연구개발 부서를 두고 있다(참고로 엔비디아와 테슬라는 2024년 이후 거대기업으로 부상하여 위의 표의 순위에 포함되지 않았다). 이에 따라 자동차 및 철강 산업과 같이 전통적인 제조업이 쇠퇴하던 지역인 미시간 주(州)를 비롯한 러스트 벨트(Rust Belt)에서부터 각각 ICT와 에너지 산업을 주도하는 캘리포니아, 텍사스 주를 비롯한 선 벨트(Sun Belt)로 주요 산업과 고용시장의 중심이 이동하였다. 한편 영국에서 전통적인 제조업이 쇠퇴하고 금융산업이 번성함에 따라 런던 권역으로 경제력의 집중이 가속화되었다. 주로 금융과 에너지 산업과 관련이 있는 영국의 주요 대기업의 본사들은 런던에 소재지를 두고 있다.

미국과 같은 영미식 자유주의 전통을 가지고 있는 캐나다와 호주도 미국과 같은 연방국가이자 지방분권화가 정착된 국가이다. 이 국가들에서도 대기업은 수도권 밖에 입지를 두고 있다. 캐나다와 호주는 각각 10번째, 13번째의 경제 대국이며, 대기업의 수도권 집중도는 각각 0/8, 1/5이다(즉 캐나다에서 대기업 8개 중에서 0개, 호주에서 대기업 5개 중에서 1개가 수도에 본사를 두고 있다).

독일은 경제민주화를 발전시켜 온 대표적 국가이면서도 경제적 지방분권화를 실현해 왔다. 독일은 유럽연합의 경제적 중심지이자 전 세계에서 세 번째로 큰 경제 대국이다. 앞서 언급한 경제 대국과 마찬가지로 독일도 연방국가이지만 앞의 국가사례와 달리 인구 규모와 경제 규모에 비해 영토가 그다지 크지 않다. 그런데도 독일에서는 상위 대기업의 본사가 구동독을 제외하고 전국에 분산되어 있다. 독일의 대기업 11개는 모두 수도인 베를린이 아닌 다른 지역에 자리 잡고 있으며, 특정 지역에 쏠려 있지도 않고 전국에 골고루 분산되어 있다.

한국과 경제 규모가 유사한 이탈리아와 스페인도 지방분권화의 경향이 강한 국가다. 이탈리아와 스페인은 세계에서 9번째와 15번째로 큰 경제 대국이며, 대기업의 분산도는 각각 2/4, 1/4이다.

심지어 네덜란드·스위스와 같이 영토와 인구 규모가 작은 국가도 연방제로서 지방분권화가 정착되어 있다. 경제적 지방분권화의 측면에서 수많은 대기업은 수도와 떨어져 있다. 네덜란드와 스위스의 경제 규모는 세계에서 각각 17위, 20위이며, 대기업의 수도 집중도는 각각 1/3, 0/3이다.

상대적으로 일본·영국·프랑스와 같이 중앙집권적 정부를 가지고 있거나 단방 국가는 수도권 집중의 경향을 가지고 있다. 일본의 경우 위의 <표 5>의 기준에서 200위권 내의 세계적 대기업은 거의 도쿄에 있지만, 포브스 기준으로 상위 50개 대기업에 따르면, 도쿄에 입지하고 있는 대기업은 39개이고 나머지 11개는 도쿄 밖에 있다.

한편 한국에서 상위 50개 대기업 중 42개가 서울에 있고(43개가 서울·인천·경기를 포함하는 수도권에 있고), 비수도권의 대기업은 7개에 불과하다. 그 지방 대기업은 포항의 포스코[POSCO](국내 6위 전 세계 순위로는 299위, 이후 나열된 순위는 이와 같음), 대구의 한국가스공사(19위, 718위), 나주의 한국전력(22위, 747위), 부산의 BNK금융그룹(35위, 1,387위), 제주의 카카오(45위, 1,700위), 대구의 DGB금융지주(46위, 1,730위), 전주의 JB금융그룹(49위, 1,860위)이다. 이 지방 대기업 다수는 공기업이며, 정부의 국가균형발전 정책에 따라 비수도권으로 이전하게 되었다. 공기업이 아닌 지방 대기업 중에서 카카오의 본사는 제주시에 있지만 또 다른 본사 역할 하는 센터는 성남시 판교에 있다. 카카오를 제외한 나머지 지방 대기업들은 지방의 대표적인 은행을 소유한 금융기관이다. 한편 정부의 정책으로부터 자유로운 사기업 중에서 대기업은 거의 대다수가 수도권에 입지를 두고 있다.

일본도 한국과 같은 대기업 중심의 경제를 가지고 있지만, 상대적으로 일부 소수의 재벌에 대한 의존도가 낮고 많은 대기업은 비수도권에 분산되어 있다. 일본도 한국처럼 중앙집권적인 국가이고 한국도 급속한 산업화 시기에 일본형 발전국가 모델을 모방하였고, 특히 일본의 식민지 지배 시기부터 한국의 재벌이 성장해 왔다.⁷⁶⁾ 일본은 막부(幕府)에 기반하여 지방분권적인 봉건제를 중세 시기까지 유지하였고 메이지유신(明治維新)에 따른 근대화 이후에 중앙집권적 정부를

형성하였지만, 한국은 고려 및 조선 왕조를 비롯하여 전(前)근대부터 중앙집권적 정부를 유지해 왔다.⁷⁷⁾ 일본의 자본주의 도입과 근대화 과정에서 오랜 역사를 지닌 많은 대기업은 전국에 골고루 분포되어 있어 경제적 차원에서 지방분권적 이지만, 한국은 대기업의 수도권 집중에 따라 경제적 차원에서 중앙집권적이다.

나아가 일본은 대기업과 중소기업이 함께 비수도권에 정착하여 지속 가능한 성장을 도모하고 있다. 이러한 기업들은 비수도권의 낮은 임대료로 운영비용을 줄이고 비수도권의 인적자본과 노동력을 활용하고 있다. 비수도권의 지방정부는 기업 유치로 그 도시의 브랜드와 매력을 향상할 수 있고, 대기업 및 중견기업도 해당 도시를 지역 기반으로 삼아 명성을 높일 수 있다.⁷⁸⁾

일본 정부는 지방창생 전략에 따라 세금 감세나 고향납세 제도를 시행하고 나아가 그 지방을 방문하는 ‘관계인구’를 형성함으로써, 지방 인구 증가와 지방 경제의 활성화를 도모하고 있다. 관계인구는 특정 지역에 지속적이고 다양한 형태로 관련된 사람들을 일컫는다. 일부 대기업은 1) 근무 방식의 다양화와 2) 행정을 통한 기업유치 지원에 따라 지방으로 본사를 이전해 왔다. 우선 정부는 코로나19 감염 확산을 계기로 밀집을 피한 취업을 장려하였다. 특히 사람이 밀집하기 쉬운 대도시에 사무실을 두는 기업의 대부분에서는 사원의 출근 제한을 피할 수 없어서, 그 대안으로 원격 근무를 지원하였다. 많은 기업은 근로 방식의 다양화를 인정하여 근무 규칙을 변경하였다.⁷⁹⁾

중소기업은 지방 이전을 통해, 지방에서 인적자원을 확보하고, 세금 감세 혜택과 재정 지원 혜택을 활용할 뿐만 아니라, 수도에 비해 낮은 임대료로 경영 비용을 절감하는 이점을 가진다. 특히 코로나19를 거치면서 근무 형태가 다양화되었고 원격 근무도 일상화되었기 때문에, 기업이 본사를 수도권에 둘 유인이 적어졌다. 또한 기업의 지방 이전으로 인해, 직원들은 통근·통학 시간이 짧아져

76) Woo-Cumings, “Introduction.”, pp. 8~9.

77) 유재원, “한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색.” 『한국행정학보』 제52권 3호, 2018, pp. 3~28.

78) J-Net21, “なぜ今地方移転を検討する企業が増えているのでしょうか?” 2022년 7월 1일, <https://j-net21.smrj.go.jp/qa/productivity/Q1447.html>(검색일:2024.11.09.).

79) J-Net21, 위의 논문; 한중일, “대기업 본사 기능을 지방으로 이전하고, 중소기업이 지방 이전을 하는 이유 - 일본 사례: 파소나, 후지쓰 본사.”, 2024년 7월 1일, <https://blog.naver.com/mrojee/223497055516>(검색일:2024.11.09.).

서 근무와 여가를 병행하는 소위 ‘워라밸’을 수도보다 지방에서 더욱 효과적으로 즐길으로써, 삶의 질과 복지가 개선되었다.⁸⁰⁾

또한 일본의 지방정부는 본사의 지방 이전에 대한 조세 제도와 보조금 지원을 통해 대기업과 중소기업의 지방 정착을 지원해 왔다. 기존부터 ‘지방 거점 강화세제’에 따라 지방에서의 업무 확장뿐만 아니라 도쿄로부터 지방으로 본사 기능 이전을 추진해 왔지만, 2020년에 지방의 위성 오피스 개설 및 텔레워크를 활용한 이주·체류도 지원하는 ‘지방창생 텔레워크 교부금’을 창설하였다. 대기업 중에서 파소나는 동사와 관계가 깊은 효고현 아와지시마(兵庫県淡路島)에 본사 기능의 일부를 이전하였고, 후지쯔는 도쿄 본사의 규모를 반감시켜 본사 기능을 지방으로 분산시켰다. 또한 미야자키현 니치난시(宮崎県日南市)나 군마현 마에바시시(群馬県前橋市) 등의 지방자치단체는 중심 시가지에 다수의 중소기업을 성공적으로 지방으로 이전하였다. 또한 일부 지자체는 IT 기업 등 특정 산업 분야의 스타트업을 클러스터로 집적시켜 기업이 정착할 수 있는 최적의 지역 환경을 조성하고 있다.⁸¹⁾ 국토균형발전의 측면에서 일본의 기업 지방 이전 정책은 대기업과 중소기업의 지방을 통해 지속 가능한 성장을 도모한다.

대만의 경우에 영토와 인구가 작아서 한국과 비교가능성은 약하지만, 국토개발에서 한국과 마찬가지로 수도권 집중의 경향을 보인다. 대만은 급속한 산업화 단계에서 1980년대까지만 하더라도 주로 중소기업이 수출시장을 주도하였으나,⁸²⁾ 민주화 이후에 일부 공기업을 민영화하였다. 중소기업이 R&D에 적극 투자할 자본이 부족하기 때문에, 국가가 적극적으로 R&D를 지원하면서, 중견기업 또는 신생 기업은 대기업으로 성장해 나갔다. 결과적으로 정부의 재정 지원에 따라 TSMC와 같은 기업이 굴지의 글로벌 기업으로 진화해 왔다.⁸³⁾ 대만에서 다수의 대기업은 수도인 타이베이(臺北)시나 ‘대만의 실리콘밸리’라 불리는 신주(新竹)시에 있다. TSMC는 바로 신주시에 있다. 그러나 타이베이와 신주는 1시간 거리에 불과해, 위의 <표 5>에 제시된 세계적 대기업은 모두 수도권에 집중

80) J-Net21, 위의 논문.

81) J-Net21, 위의 논문.

82) 국민경제자문회의, “대만의 경제발전모델”.

83) 손기영, “발전국가(developmental state)를 넘어선 국가-기업 관계: 1980년대 대만 정부의 반도체 산업 전략과 TSMC의 창립.” 『아시아리뷰』 제13권 3호, 2023, pp. 159~190.

되어 있다.

한편 <표 5>에서 보듯이, 세계 200대 기업에 해당하는 한국 대기업은 본사를 수도권에 두고 있다. 삼성의 본사는 수원(서울 강남인 서초의 삼성타운도 본사 역할을 한다), 현대자동차의 본사는 서울, SK하이닉스의 본사는 이천에 있다. 수원과 이천은 서울과 인접 거리에 있어 수도권의 일부이다. 대기업뿐만 아니라 대기업에 준하는 IT회사 다수가 서울 강남에 입지를 두고 있다. 그래서 한국 정부의 오랜 지방분권화 정책에도 불구하고, 강남은 한국의 경제 중심지이자 부촌으로 자리매김해 왔다. 한국에서는 대기업 92%가 수도권에 본사를 두고 있다.⁸⁴⁾ <표 6>에 따르면, 급속한 산업화 시기인 90년대와 최근 연도인 2020년 이후를 비교할 때, 직원이 500인 이상 사업체인 대기업과 중견기업은 수도권을 선호해 왔으며, 2021년 기준으로 62.7%는 수도권에 입지하고 있다.

<표 6> 500인 이상 사업체 수(전 산업) 변화

	1995	2000	2005	2010	2015	2021
수도권	899	530	612	969	1,075	1,152
총합	1,574	1,011	1,125	1,606	1,831	1,837
비율	57.11	52.42	54.4	60.34	58.71	62.71

출처: 지역발전위원회, 『2017년 균형발전 주요통계집』, p. 85.

주: 비율은 전체에서 수도권이 차지하는 비중. 총합과 비율은 필자가 계산.

또한 장기적으로 지방소멸과 저출생 위기 극복을 위해서는 비수도권에서 문화적 수준을 높여 매력을 높여야 할 필요가 있다. 본고가 언급한 일본의 사례와 같이 비수도권의 거점도시가 대기업과 중견기업을 유치함으로써 청년 세대에게 좋은 일자리를 제공할 수 있다. 지방 정부가 기업 유치를 통해 도시 명성을 높여 소프트 파워를 발휘하면, 시민들은 지역에 대한 자긍심과 삶의 만족도 높아질 것이다. 나아가 수도권에 집중된 문화 시설도 비수도권에 분산되어야 청년세대 사이에서 비수도권의 거주에 만족도가 높아질 것이다.

요컨대 대기업·중견기업의 지방 분산을 통해 수도권에서는 주거 과밀화가 해

84) 최준석, “문재인 정부의 국가균형발전 정책,” 『공공정책』 제165권, 2019, p. 11; 이희환, “인구절벽과 지방소멸 부채질하는 수도권 중심주의,” 『황해문화』 제105호, 2019, pp. 365~366.

소되고 부동산 가격이 안정될 것이다. 이 경우에 비수도권에서는 좋은 일자리가 늘어나고 경제적 수준이 수도권에 근접할 것이므로 청년세대의 수도권 선호 현상이 줄어들 것이다. 수도권, 특히 서울에서 저출생이 심각한 이유 중의 하나는 주거비용에 대한 부담이 크기 때문이다. 지방소멸의 위기는 비수도권, 특히 농촌 지역이 더욱 심각하다. 그 주요 이유로 수도권과 비교할 때 비수도권에서 좋은 일자리가 부족하고 경제적·교육적 여건이 열악하므로, 청년세대가 비수도권 거주를 외면하고 수도권을 선호해 왔다. 정부는 대기업-중소기업 동반성장을 통해 수도권과 비수도권 양쪽에 삶의 질 향상을 통해 출생률을 높여, 2010년대 이후 고착한 저출생 문제를 극복할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 한국에서 대기업과 중소기업 간의 동반성장을 통한 지방소멸의 위기 극복방안을 논의한다. 정부가 대기업과 중소기업 간의 파트너십을 이끌어 비수도권에 대한 투자를 확대하면, 경제적 차원에서 수도권과 비(非)수도권 간의 지방분권화를 강화할 수 있다. 본고는 경제민주화를 대기업-중소기업 간의 동반성장으로 구체화하여, 수도권-비수도권 동반성장을 모색한다.

본 논문은 경제민주화를 대기업과 중소기업 간의 동반성장에 초점을 맞추어,⁸⁵⁾ 한국에서 현재 중대한 문제로 부상해 온 지방소멸의 위기를 극복하는데 대기업과 중소기업 간의 동반성장이 어떻게 이바지할 수 있는가를 설명한다. 필자는 대기업-중소기업의 동반성장이 어떻게 수도권-비수도권 동반성장을 이끄는지 규명함으로써, 지방소멸 방지에 대한 대응 전략을 모색하는 데 연구 목적을 두었다.

본고는 연구방법으로 제도주의 분석으로 선진국 경제 단계에 대기업 중심의 경제보다는 대기업-중소기업 동반성장의 경제가 지속 가능한 경제성장을 이끌 수 있음을 논증한다. 본고는 대기업 중심의 경제와 대기업-중소기업 동반성장 경제 각각의 장점을 확인한다. 우선 대기업은 연성권력(soft power)으로서 국가

85) 정운찬, “우리나라의 경제 민주화”; 정운찬, “한국 경제의 미래, 동반성장에서 찾다.”.

의 명성에 기여한다. 또한 세계무역에서의 높은 생존율을 보이고, 경영의 장기적 청사진을 제시한다. 마지막으로 대기업은 과감한 R&D 투자를 통해 경제발전에 유리하다. 따라서 한국은 '개도국'의 관점에서 발전국가의 합리적 정부 계획에 따라 급속한 산업화를 이뤘다. 개도국 시기에 재정과 자원이 부족하여 급속한 산업화를 도모하기 위해 대기업 중심의 경제를 구축하였다. '선진국'의 관점에서도 해외시장 개척을 통해 국가의 명성에 이바지하여 국가이익을 증가시킨다.

한편 대기업-중소기업 동반성장의 경제는 경제적 안정성과 대외위기 유연성을 꾀할 수 있다. 또한 인적자원의 효율적 배분에 긍정적 역할을 하고, 경제정의 및 고용개선에 강점을 가진다. 그래서 한국에서 대기업-중소기업 동반성장은 경제민주화에 가장 중요한 요소이다.

요컨대 대기업과 중소기업 간의 동반성장과 함께 대기업-중견기업의 본사와 연구개발 부서가 지방으로 이전하면, 중앙과 지방은 경제력과 삶의 질의 격차를 줄일 수 있다. 본고는 경제민주화의 한 요소로서 대기업과 중소기업 간의 동반성장이 중앙과 지방 간의 동반성장을 도모하는 발전 경로를 모색한다. 한국의 지방소멸 대응 전략으로서 권력은 정치·행정 지방분권화를 넘어서서 경제 지방분권화를 통해 효과적으로 분산될 수 있다. 마지막으로 <표 5>에서 제시한 바와 같이, 필자의 비교사례연구는 지방분권화를 도모해 온 많은 선진국은 다수의 대기업이 비수도권으로 분산되어 중앙과 지방 간의 균형 있는 국토 발전을 이뤄왔음을 확인한다.

참고문헌

- 강상중, “삼성은 토요타를 반면교사로 삼아라.” 『프레시안』 2010년 3월 10일, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=2570>(검색일:2023.11.07.).
- 강철규, “정부-재벌주도 성장과 한국적 시장경제의 특성.” 『비교경제연구』 제6권, 1998.
- 국민경제자문회의, “대만의 경제발전모델: 한국경제와 비교.” 정책해설자료, 2005년 11월, <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=86400>(검색일:2022.05.29.).
- 국민호, “대만의 경제발전과 중소기업의 역할.” 『아시아태평양지역연구』 제1권 2호, 1999.
- 김영래, “일본의 재벌(Zaibatsu)과 기업집단(Kigyosudan)에 관한 연구: 소유-지배구조를 중심으로.” 『ITBI Review』 제6권 1호, 2000.
- 김석등, “경제민주화가 지방분권화에 미치는 영향에 관한 연구: 지방소멸과 저출생 문제 해결에 던지는 시사점을 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 제14집 1호, 2024.
- 김선화-서정대, “중소기업 성장 결정요인에 관한 연구.” 『중소기업연구』 제31권 2호, 2009.
- 대한민국 대통령실, “26조 원 규모의 「반도체 산업 종합지원 프로그램」 추진.” 제2차 경제이슈점검회의, 2024년 5월 23일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/cb3qPKkV>(검색일:2024.10.05.).
- 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 서울: 전국대학노동조합, 2020년 7월 22일, <http://khei.re.kr/post/2317>(검색일:2022.01.22.).
- 미츠이 이츠토모(三井 逸友), “일본 중소기업정책의 최신 동향과 지역의 대응.” 충남연구원, 2017년 11월 2일, <https://www.cni.re.kr/main/search/down.do?gcd=AC0000063044&seq=8>(검색일:2024.11.11.).
- 손기영, “발전국가(developmental state)를 넘어선 국가-기업 관계: 1980년대 대만 정부의 반도체 산업 전략과 TSMC의 창립.” 『아시아리뷰』 제13권 3호, 2023.
- 손석춘, “노무현정부의 운명을 바꾼 한 편의 보고서.” 『오마이뉴스』 2009년 6월 18일, <http://m.blog.ohmynews.com/sonseokchoon/284507>(검색일:2018.05.07.).
- 송백석, “‘삼성공화국’ 현상과 자본주의 국가의 한계.” 『한국정치학회보』 제41집 1호, 2007.
- 유재원, “한국사회에서 지방분권의 이해와 분권전략의 탐색.” 『한국행정정보』 제52권 3호, 2018.
- 유종성, “촛불 시민혁명과 조기 대선.” 『동향과 전망』 제99호, 2017.

- 이상호, “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로.” 『고용동향 브리프』, 2018년 7월.
- 이용주, “아시아 금융위기와 한국 재벌.” 『사회 이론』 제29권, 2006.
- 이희환, “인구절벽과 지방소멸 부채질하는 수도권 중심주의.” 『항해문화』 제105호, 2019.
- 장지호, “노무현정부의 재벌개혁: 정책아이디어를 중심으로.” 경희대학교 사회과학연구원. 『사회과학연구』 제39권 2호, 2013.
- 정덕구, “한국경제가 풀어야 할 5대 현안과제.” 대한상공회의소 CEO 조찬 간담회 강연 자료, 2006년 4월 26일.
- 정운찬, “우리나라의 경제 민주화.” 『문학과 사회』 제10권 4호, 1997.
- _____, “한국 경제의 미래, 동반성장에서 찾다.” 한국농촌경제연구원 기타연구보고서 제1장, 2018.
- 조병선·동학림, “독일 중소기업 금융시장의 은행권역별 관계금융 사례.” 『중소기업연구』 제36권 2호, 2014.
- 중소벤처기업부, “우리 경제 버팀목 ‘중소기업’, 전체 기업의 99%·근로자 83%.” 보도자료, 2021년 10월 28일, <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1029655&parentSeq=1029655>(검색일:2022.05.29.).
- 중소벤처기업부, “지역중소기업 혁신성장 촉진방안.” 비상경제장관회의, 2023년 4월 6일, <https://www.mss.go.kr/common/board/Download.do?bcIdx=1040829&cbIdx=207&streFileNm=bf7d4d65-74bc-441c-b827-3aab8b9757fa.pdf>(검색일:2024.10.09.).
- 지역발전위원회, 『2017년 균형발전 주요통계집』, 세종, 2017, http://www.balance.go.kr/bbs/data/list.do?menu_idx=2166(검색일:2022.01.27.).
- 최원철, “‘지옥고’와 ‘지방소멸’ 문제, 한꺼번에 해결하는 방법.” 『한국경제신문』 2022년 9월 26일, <https://www.hankyung.com/realstate/article/202209227627Q>(검색일:2022.09.26.).
- 최인철, “1987년 이후 한국의 경제시스템 변화: 거시경제적 성과와 경제제도.” 심포지엄, 삼성경제연구소, 2006년 6월 29일.
- 최준석, “문재인 정부의 국가균형발전 정책.” 『공공정책』 제165권, 2019.
- 통계청, “2022년 임금근로일자리 소득(보수) 결과.” 2024년 2월 27일, https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=11113&act=view&list_no=429599(검색일:2024.04.28.).

- 한국과학기술기획평가원, “연구개발활동조사보고서.”, 음성군: 한국과학기술기획평가원, 각 년도.
- 한국무역협회 무역연구원, “Korea 이미지를 근거로 한 해외마케팅 전략.” Trade Brief, 2014년 4월 21일, http://www.kita.net/newtri2/report/iitreporter_view.jsp?sClassification=7&sNo=1135(검색일:2023.11.07.).
- 한중일, “대기업 본사 기능을 지방으로 이전하고, 중소기업이 지방 이전을 하는 이유 - 일본 사례: 파소나, 후지쓰 본사.” 2024년 7월 1일, <https://blog.naver.com/mrojee/22349705516>(검색일:2024.11.09.).
- Ahn, Sanghoon, “Entry and Growth of SMEs in Korean Manufacturing: An Empirical Analysis based on Micro Data.” Korea Development Institute (KDI), 2007년 4월 26일.
- Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Capoccia, Giovanni and R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.” *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007.
- Cumings, Bruce and Nak-chung Paik, “Korea and East Asia amidst Global Economic Crisis.” *The Quarterly Changbi*, Vol. 143, 2009.
- Dahlman, Carl J. and Pusa Sananikone, “Taiwan, China: Politics and Institutions for Rapid Growth.” In Danny M. Leipziger ed., *Lessons from East Asia*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- Evans, Peter, “Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists.” In Frederic C. Deyo ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Forbes, “The Global 2000.”, 2022, <https://www.forbes.com/lists/global2000/?sh=6ae62e205ac0>(검색일:2022.09.25.).
- Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press, 1995.
- Gilpin, Robert, *Global Political Economy: Understanding the International Political Order*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

- Hall, Peter A. and David Soskice, "An Introduction to Varieties of Capitalism."
In Peter A. Hall and David Soskice eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996.
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Hirschman, Albert O. and Michael Rothschild, "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 4, 1973.
- Hong, Yoo Soo. "Private-public Alliances for Export Development: the Korean Case." CEPAL, Division of International Trade and Integration, Santiago, United Nations, August 2010, <https://hdl.handle.net/11362/4333>(검색일:2023.11.08.).
- J-Net21, "なぜ今地方移転を検討する企業が増えているのでしょうか?" 2022년 7월 1일, <https://j-net21.smrj.go.jp/qa/productivity/Q1447.html>(검색일:2024.11.09.).
- Johnson, Chalmers, "The Developmental State: Odyssey of a Concept." In Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Jones, Leroy and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- Jung, Ku-Hyun, "An Upsurge of Entrepreneurship in Korea and its Possible Reasons." Expert Workshop on Entrepreneurship in Asia, Hong Kong, July 2002, http://www.mansfieldfdn.org/backup/programs/program_pdfs/ent_korea.pdf(검색일:2014.06.04.).
- Jwa, Sung-Hee, *A New Paradigm for Korea's Economic Development: From Government Control to Market Economy*, London: Palgrave, 2001.
- Krasner, Stephen D., "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988.

- Murillo, David, and Yun-dal Sung, "Understanding Korean Capitalism: Chaebols and their Corporate Governance." *ESADEGeo Position Paper*, Vol. 33, September 2013.
- Nye, Joseph S. Jr., "Soft Power." *Foreign Policy*, Vol. 80, 1990.
- _____, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Pierson, Paul, "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000.
- Woo-Cumings, Meredith, "Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development." In Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993.

Abstract

Responding to Local Extinction Crisis through Shared Growth Between Large Firms and SMEs in South Korea: Shared Growth Between the Metropolitan and Non-metropolitan Areas as an Contribution of Economic Democratization on Decentralization

Seok Dong Kim(Visiting Professor,
Department of Media and Communication, Sungkyunkwan University)

My research discusses how to overcome the crisis of local extinction through shared growth between large firms and small and medium-sized enterprises (SMEs) in South Korea. If the government expands investment in the non-metropolitan area by leading partnerships between large firms and SMEs, decentralization between the Seoul metropolitan area and non-metropolitan areas can be strengthened in the economic dimension. My paper seeks to achieve shared growth between the metropolitan area and the non-metropolitan area by embodying economic democratization as shared growth between large firms and SMEs. The institutionalist analysis of my paper argues that an economy of shared growth between large firms and SMEs can lead to sustainable economic growth rather than an economy centered on large firms in the economic stage of developed countries. If the headquarters and R&D departments of large firms and medium-sized enterprises move to the provinces along with shared growth between large firms and medium-sized enterprises, the metropolitan and non-metropolitan areas can narrow the gap in economic power and quality of life. In Korea, power can effectively be dispersed through economic decentralization beyond political and administrative decentralization. My comparative case study confirms that, in many developed countries that have been pursuing decentralization, many large firms have been dispersed to the non-metropolitan area to achieve balanced national development between the central and local regions.

Keywords: Large Firm, Small and Medium-Sized Enterprise (SME), Shared Growth, Economic Democratization, Decentralization, Local Extinction

투고일: 2024년 12월 30일, 심사일: 2025년 2월 3일, 게재확정일: 2025년 2월 23일