

한국의 산업 · 무역정책 전개과정

金光錫

머 리 말

우리 나라는 1960년대에 들어오면서 수출주도의 산업화 전략을 채택하였고 우리 경제는 급속한 산업화와 동시에 지속적인 고도성장을 이룩할 수 있었다. 따라서 많은 후발 개발도상국가들도 경제개발을 촉진하기 위해 한국을 포함한 동아시아국가들의 산업화 전략의 성공사례를 배워야 한다는 긍정적인 시각이 컸다. 그러나 최근 한국을 포함한 아시아 여러 나라에서 발생한 금융위기와 일본의 장기적 경제침체를 보며 동아시아 여러 나라들의 산업전략에 대한 비판적 시각에서 새로운 평가와 논의가 이룩되고 있다.

이러한 시점에서 우선 우리 나라의 산업·무역정책에 관한 올바른 이해와 평가가 필요하다고 본다. 이와 같은 관점에서 볼 때 우리 나라의 산업·무역정책 전개과정에 관한 본 연구보고서의 출간은 아주 시의 적절한 것이라고 할 수 있다.

본 연구보고서에서는 1960년대 전반기에 산업화 전략이 채택된 이후 현재에 이르는 지난 약 40년간의 우리 나라 산업·무역정책의 전개과정을 조망하고, 나아가 각종 정책의 성과를 여러 측면에서 분석·평가하고 있다. 따라서 본 연구보고서는 학계는 물론이려니와 정부 정책입안자들에게 많은 도움이 될 것으로 믿는다.

이 연구보고서는 한국경제의 산업화와 전반적인 발전과정에 관해 누구보다도 많은 연구업적을 가지고 있는 본 연구원의 자문위원인 김광석 박사(前 한국개발연구원 부원장 및 미국 프린스턴대학교 초빙연구원)의 책임 하에 이루어진 것이다. 저자는 이 연구과정에서 많은 도움을 준 한국개발연구원의 李在亨 박사, 李鎭勉 박사, 安弘基 전문연구원과 세계경제연구원의 朴一鵬 차장에게 감사함을 표하고 있다.

끝으로 이 보고서의 모든 내용은 저자 자신의 의견일 뿐 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝히고자 한다.

2001년 8월
세계경제연구원
이사장 사공 일

< 목 차 >

머 리 말

ABSTRACT

요 약

I. 서론

II. 초기조건과 정책전환기(1961~1965)의 개혁

1. 1960년대 초 이전의 산업발전 개관
2. 1960년대 초 경제의 초기조건
3. 정책전환기의 산업·무역정책 개혁

III. 수출정책과 공업화 패턴(1965년 이후)

1. 수출誘因策과 수출실적
 2. 수출과 산업성장 패턴
 3. 수출정책과 산업조직
 4. 수출과 고용 성장
- 부록: 산업성장요인의 분해 방법

IV. 수입정책 및 수입자유화 과정

1. 수입자유화 과정
 2. 산업보호 구조의 변화
 3. 외국인 직접투자의 도입
 4. 기술도입 정책
- 부록: 실효보호율과 실효보조율의 계산

V. 선별적 산업정책의 진화

1. 1962~1971년간의 선별적 산업정책
2. 1972~1979년간의 중화학공업 건설계획
3. 1980년대 이후의 산업합리화 및 구조조정 정책

VI. 산업·무역정책과 제조업의 생산성

1. 총요소생산성의 의미와 그 추세

2. 산업·무역정책과 생산성 향상
부록: 총요소생산성 상승률의 측정

VII. 산업·무역정책과 소득분배

1. 산업·무역정책의 분배측면 기대효과
2. 가구별 소득분배상태의 변화추세

VIII. 결론

참고문헌

이 연구에서는 1960년대 전반기에 공업화 전략이 종래의 수입대체 중심에서 수출주도형 전략으로 전환되기 시작하던 때부터 1990년대 말까지 약 40년간에 이르는 장기간에 있어서의 우리 나라 산업·무역정책의 진화과정을 추적해보고 또한 그러한 진화에 따르는 경제적 성과 또는 변화를 여러 측면에서 분석·평가하고 있다.

1. 초기조건과 정책전환기(1961~1965)의 개혁

1960년대 초까지 한국은 전후복구와 초기단계의 수입대체형 공업화를 거의 완료하게 되어 非내구소비재와 그런 소비재 생산에 직접 사용되는 중간재의 수입을 거의 국산으로 대체할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 수입대체를 중화학공업 제품 쪽으로 계속 심화시키는 성장전략은 국내시장의 협소와 그런 전략이행에 소요되는 방대한 자금규모 등으로 인해서 당시의 우리 나라에는 부적합한 것으로 예견되었다. 빈약한 자연자원 문제도 고려해야 했지만 가장 시급한 문제는 미국 원조자금의 단절에 따르는 국제수지 적자문제의 해결을 위한 외환수입의 마련이었다. 다른 한편 당시에 교육수준이 비교적 높으면서도 임금수준이 상대적으로 낮은 풍부한 노동력의 공급은 우리 나라가 노동집약적인 수출제품 생산에 비교우위가 있을 것임을 시사해주고 있었다.

1961~1963년간에 한국경제를 관리했던 군사정부는 종전의 물가안정과 수입대체형 공업화를 중시하던 정책에서 수출진흥을 통한 고속 공업화 정책으로 방향전환을 시도했다. 그러나 이러한 초기의 시도는 그에 필요한 정책개혁이 대부분 잘못 설계되었거나 또는 다른 정책과의 일관성 부족 등으로 인해서 실패하거나 오히려 경제적으로 유해한 결과를 초래했다. 우리 나라가 수출주도형 공업화 전략으로 전환함에 있어서 가장 중요한 전환점을 마련해 준 것은 1964~1965년간의 환율제도 개혁이었다. 이 환율제도 개혁은 단순히 국내통화의 대폭적인 평가절하에 그치지 않고, 그때까지 활용되던 복수환율제도를 청산하고 단일환율제도로의 성공적 이행을 의미했기 때문에 중요하다.

환율제도 개혁 이후 정부는 그때까지 실시하던 수출입링크제도를 폐지하고 새로운 환율제도와 일관성을 유지할 수 있는 수출진흥 종합계획도 실시했는데, 그 내용은 심각한 貿易歪曲을 초래하지 않는 범위 내에서 수출에 대한 인센티브를 증가시키는 것이었다. 그리고 이러한 수출진흥계획에 추가해서 정부는 수출진흥을 위해서 다음과 같은 세 가지 행정적인 수단을 사용하기 시작했다. 즉, (1) 대한무역진흥공사(KOTRA)의 해외지점망 확충을 통한 수출업자의 해외시장 개척활동 지원, (2) 주요 상품별 및 대상국가별 수출목표제의 실시, 그리고 (3) 대통령의 수출진흥 의지를 표현함과 동시에 무역업계의 애로사항을 신속히 해결할 수 있는 월례수출확대회의 제도의 실시가 그것이다.

수출에 대한 명목실효환율을 구매력패리티지수로 조정하여 구한 실질실효환율(달러당 원화금액 기준)은 1962년과 1964년 사이에 크게 상승하고 그 후 비슷한 수준을 유지한 것으로 나타나고 있다. 이것은 1964~1965년간의 환율제도 개혁이 수출에 대한 순 誘因효과를 증대시킨 것을 의미한다. 그런데 중요한 점은 환율제도 개혁이 종래의 임시방편적인 수출보조금을 원화의 공식적인 평가절하로 대부분 대체함으로써 공정한 환율과 수출실

효환율간의 차이를 크게 축소했다는 것이다. 실질수입환율도 또한 상승했는데 이것은 1964~1965년간의 정책개혁이 수출에 대한 실질적 유인을 증가시켰을 뿐만 아니라 국내 산업에 대한 보호수준도 증가시켰음을 나타낸다. 개혁 이후의 이러한 변화는 그 전까지의 복수환율제도와 직접적인 보조금에 기초한 복잡하고 임시방편적인 유인제도가 단순화되고 보다 안정적인 제도로 대체되었음을 반영했다.

2. 수출정책과 공업화 패턴(1965년 이후)

1964~1965년의 환율제도 개혁에 따라 단순화되고 제도화된 수출유인제도는 1960년대 중반 이후 수출 면에 대한 무역왜곡효과(trade distorting effects)를 줄이는 방향으로 조정되어 왔다. 다시 말해서 1965년 이후에는 공정한 환율이 보다 현실적인 수준으로 높아졌기 때문에 정부는 수출에 대한 부정적인 영향을 주지 않으면서 수출 달러당 순 수출보조금 수준을 점차 감소시킬 수 있었다는 것이다.

1965~1985년간의 구매력패리티 조정 실질실효환율의 상대적 안정성과 그리고 그 후 기간의 변동성 증가에도 불구하고 현실적 수준의 실질환율 유지는 1965년 이후 우리나라 상품수출의 지속적인 고성장을 가능케 했다. 1965년 현재 175백만 미 달러 또는 GDP의 5.8%에 불과하던 총 상품수출은 1980년에는 약 175억 달러 또는 GDP의 28.1%로 증대되고 그 후 1999년까지는 약 1,452억 달러 또는 GDP의 35.8%로 증대했다. 한국 수출이 세계 수출에서 차지하는 비중은 1960년대 중반의 불과 0.1%에서 1990년대 말에는 2.5%로 증대될 수 있었다. 총 수출의 급속한 신장은 수출상품구조 면의 상당한 변화와 동시에 수출시장 면의 상당한 다변화를 수반했다. 그런데 우리나라에는 외국인 직접투자가 적어도 1990년대 초반까지는 상대적으로 적었기 때문에 이러한 수출 면의 성과는 주로 한국 기업의 노력결과를 반영했다. 이러한 수출 중 종합무역상사를 포함하는 대기업에 의한 비중은 1983년까지는 80% 정도로 계속 증대되었으나 그 후는 중소기업 수출의 상대적 증가추세로 반전되고 있다.

1965년 이후 수출의 급격한 성장으로 인해서 제조업 부문 실질 부가가치는 1965~1999년간 연평균 약 13%씩 성장했는데 이것은 같은 기간 동안의 실질 GDP 성장률 8.1%보다 훨씬 높았다. 수출과 공업화 패턴간의 관계를 보기 위해서 본 연구는 불변국내가격 기준의 한국 산업연관표 자료를 이용하여 제조업 부문 내에서의 생산 및 수출의 장기적인 구조변화 패턴을 검토하고, 또한 제조업 내 주요업종별로 생산성장요인을 분해했다. 생산성장요인의 분해결과에 의하면 제조업 생산성장은 1955~1963년간에는 주로 국내수요확대와 수입대체에 기인되고, 그 후 세 기간(1963~1975, 1975~1985, 1985~1995)에는 주로 국내수요와 수출 확대에 기인되고 있다. 제조업 생산성장에 미친 무역효과는 1960년대 전반기 중의 정책개혁 성과를 반영하여 1955~1963년간과 그 후 세 기간간에 크게 바뀌고 있다. 예를 들어 1955~1963년간에는 제조업 생산성장의 약 35%를 설명해 주었던 총 수입대체 寄與率은 그 후 두 기간(1963~1975, 1975~1985)에는 약 9%로 크게 하락하고 최근 기간(1985~1995)에는 2%로 더욱 낮아졌던 것이다. 그 대신 1955~1963년간에 11%에 불과했던 수출확대의 총 성장기여율은 그 후 세 기간에 모두 40% 또는 그 이상으로 높아졌던 것이다.

이러한 결과는 1963~1975년간과 그 후 기간에 우리나라 공업화 진전과정에서 수출확대가 수입대체보다 훨씬 더 중요했음을 보여준다. 그 전 기간(1955~1963)에는 공업화 과

정에서의 수출확대와 수입대체의 상대적 성장기여율이 그 반대 현상을 나타냈던 것과는 아주 대조적이었는데, 이러한 것은 1960년대 전반기에 이룩한 제반 정책 및 제도개혁이 공업화 패턴을 바꾸는데 아주 효과적이었음을 나타낸다. 또한 우리 나라 공업화 과정에서 수출의 역할이 1960년대 중반 이후 1980년대 중반까지는 계속 확대되고 그 후에는 약간 감소되고 있기는 하나 장기간 계속 중요했음을 보여주고 있다.

급속한 수출주도 공업화 과정에서의 이 나라 산업조직의 변화패턴을 산업 또는 시장집중화와 경제력집중 등 두 가지 집중화 현상을 중심으로 논의했다. 먼저 시장집중화 현상을 보면 1970년대에는 공업화가 심화되지 못한 상태에서 국내시장 규모도 협소했던 관계로 독점 및 복점 형태의 시장집중화 현상이 많았다. 그러나 그 후 급속한 공업화 과정에서 많은 새로운 상품의 출현과 또한 국내시장 규모의 확대에 따라 독점과 복점 상태의 시장집중은 현저하게 줄어든 반면에 과점 형태의 시장집중화 추세가 증가되고 또한 경쟁적 시장의 비중도 점차 확대되어 왔다. 이것은 우리 나라의 공산품 시장이 앞으로도 상당기간 주로 과점시장과 경쟁시장이 병존하는 구조적 특징을 보일 것을 의미하며 따라서 경쟁질서의 유지를 위한 공정거래 차원의 대응책은 계속 요구될 것이다.

한국 산업조직 상의 또 하나의 중요한 과제인 재벌이라는 소수 대기업집단으로의 경제력집중 현상은 급속한 수출주도 공업화 과정에서의 정부정책과 의욕적인 기업가 정신과 같은 두 가지 요소의 결합에 의한 산물이다. 1970년대 초 이후 대기업집단의 계열기업 수가 절대적으로 계속 증가했을 뿐만 아니라 GDP 또는 광공업 부문 부가가치에서 차지하는 그들의 비중도 계속 급속하게 증가되어 온 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 고도성장 과정에서 소수 대기업집단으로의 경제력집중이 심화되어 갔지만 적어도 1980년대 초반까지는 그들의 팽창을 실질적으로 억제하기 위한 유효한 정책수단은 실시되지 못했다. 1986년 말경에야 공정거래법의 개정을 통해서 재벌의 무분별한 급팽창을 억제할 수 있는 제도적 장치가 처음 도입되고 그 후 1992년에 법 개정을 통해서 추가적인 장치가 마련되었다.

1997년 말경에 발생한 외환·금융위기는 거시경제 운영 면의 실패를 배경으로 해서 발생한 금융 및 기업부문의 부실화에 그 근본적 원인이 있었다. 결국 기업부실은 금융부실을 초래하고 금융부실은 신용경색을 초래하여 위기의 원인을 제공했으므로 그 극복을 위해서는 기업과 금융의 거의 동시적인 구조조정이 요구되었다. 그러나 금융의 구조조정 과제는 논외로 하고 산업조직정책과 직접 관련되는 재벌정책의 변화에 대해서만 논의했다. 위기 이후 정부의 재벌정책은 1998년 초에 발표된 재벌개혁 5대 기본방향에 집약되어 있다고 보고, 동 기본방향의 실제적 집행을 위한 구체적인 추진과제의 내용과 1990년대 말까지의 추진실적을 평가했다.

한국의 공업화 과정에서 지속적인 수출신장이 고용에 미친 효과의 분석을 시도했다. 이러한 시도를 위해서는 먼저 한국 수출과 수입의 요소집약도 변화추세를 분석했다. 이러한 분석결과에 의하면 한국의 수출주도 성장이 대체로 이 나라의 요소부존 조건과 일관성 있는 본원적 생산요소의 배분을 초래함으로써 비교적 효율적인 요소이용이 가능하게 했다. 이러한 사실은 또한 이 나라의 급속한 수출신장이 급속한 고용신장을 수반하도록 했음을 의미했다. 사실 수출에 의한 고용창출 기여율의 증가로 인해서 특히 제조업 취업자 수는 1960년대 중반 이후 급속히 증대했다.

제조업의 급속한 고용증가는 동 부문의 노동생산성과 실질임금의 거의 동시적인 상승

을 수반했다. 제조업 실질임금 상승률은 어떤 물가지수를 사용하여 명목임금을 실질가치로 환가 하는가에 따라 단기적으로는 차이가 있었으나 장기적으로 보면 그 차이는 무시될 정도였다. 전 기간(1965~1999)을 통해서 볼 때 실질임금 상승률은 1인당 부가가치 기준으로 측정된 제조업 노동생산성 상승률을 약간 상회할 정도였으며 따라서 제조업의 단위노동비용은 동 기간 중 약간 상승한 것으로 나타나고 있다.

3. 수입정책 및 수입자유화 과정

관세기준의 수입자유화율과 수입수량규제로부터의 자유화율을 단순 평균하여 도출된 종합수입자유화율은 1965년과 1967년 사이에 급격히 상승하고, 그 후 약 10년간에는 약간 감소되었다가 1978년부터 완만하게 다시 상승하기 시작하여 1990년대 말까지 그 상승세가 유지되고 있다. 즉, 1965년에 36%에 불과하던 종합수입자유화율은 1967년에는 59%로 급증하고 그 후 10년간의 적은 후퇴를 경험한 후 1977~1999년간에는 56%에서 92%로 지속적인 상승세를 보여주었다. 이것은 우리 나라에서 수입자유화를 위한 의식적인 노력은 사실상 1965~1967년간과 1978~1979년간의 두 기간 중에 이룩되었음을 나타낸다.

두 기간 중에 수량규제로부터 자유화된 품목의 수입증가율은 일시적으로 가속화되는 경향을 보였으나 실제 그 충격은 크지 않았다. 업종별 수준에서 수입자유화의 경제적 효과를 계량적으로 분석한 결과에서도, 전기에는 수입자유화가 국내생산과 고용에 약간의 부정적 영향을 주었지만 후기에는 유의한 영향을 주지는 못한 것으로 나타나고 있다. 두 기간간 수입자유화 효과 면에 차이가 나는 것은 자유화접근법 상의 차이에 기인된다. 즉, 1960년대 후반기의 수입자유화의 경우는 단일단계접근법을 취했다고 할 수 있는데 대해서 1978년에 시작된 자유화는 점진적인 다단계접근법을 따랐던 것이다.

장기적 경험에서 보면 우리 나라 수입자유화 진도는 국제수지 문제에 관한 정부의 관심 또는 우려에 따라 결정되었다. 두 번째 수입자유화 에피소드의 성공을 예로 들면 그것은 사실상 1980년대에 있어서의 국내물가안정을 위한 경제안정화계획의 성공에 따라 가능해졌던 것이다. 반대로 한국이 확장정책을 추구하던 1960년대에 있어서는 그런 정책에 기인되는 국내 인플레이와 증가되는 경상수지 적자로 인해서 자유화정책의 지속은 불가능했다. 이러한 수입자유화 경험으로 인해서 우리 나라의 경우는 급진적인 수입자유화접근법의 성공가능성이 높다는 세계은행의 연구결과에서 내린 결론과는 불일치했다.

주요산업별 보호구조의 時系列的 변화패턴을 보기 위해서 1968년, 1978년과 1990년에 있어서의 국내판매에 대한 명목보호율과 실효보호율 그리고 실효보조율 등의 추정결과를 검토했다. 11개 주요 산업부문별로 통합 분류된 수준에서의 평균 명목보호율, 평균 실효보호율과 평균 실효보조율 등의 구조와 그 변화동향의 검토에서 우리는 중요한 몇 가지 특징을 발견했다. (1) 한국 산업의 평균적인 명목보호율과 실효보호율은 다른 개발도상국의 것과 비교해 볼 때 상대적으로 낮았을 뿐만 아니라 좀 특이한 패턴을 보여주었다. 즉, 다른 개도국들의 경우와는 다르게 우리 나라에서는 제조업보다는 1차 산업 부문에 높은 보호를 지속적으로 해주는 경향이 있었다. (2) 제조업 부문의 국내판매에 대한 평균 실효보호율은 1968년과 1978년에 각각 -1%와 5%를 기록했으나 동 부문의 실효보조율은 양년에 비교적 높은 12%와 23%를 각각 나타냈다. 이것은 당시에 제조업 내에서도 수출에 대한 誘因率이 수입대체에 대한 것보다 평균적으로 크게 높았음을 보여준다. (3) 내구소비재, 기계류와 수송장비 등 3개 주요 업종에 대한 명목보호율과 실효보호율은 대체로 과

거 20여 년간 다른 주요 업종에 대한 것보다 크게 높았다. 그러나 1990년대 초에 와서는 그러한 패턴이 많이 완화되고 있다. (4) 1978과 1990년에 있어서는 소수업종의 명목보호율이 負의 수치를 나타내는 경우를 발견하게 되는데 이러한 부의 명목보호율 수치는 특정 업종에 속하는 일부 제품에 대한 정부의 직접적인 가격통제에 기인된 것이다.

1980년대 중반까지 한국은 투자재원의 조달을 위해서 외국재원에 크게 의존해 왔지만 외국인 직접투자(FDI)는 투자자금의 원천으로서 상대적으로 그리 중요하지 못했다. 그것은 한국이 외자를 주로 상환 가능한 차관의 형태로 도입했으므로, 상당한 규모의 외자가 매년 도입되던 1962~1984년간에도 외국인 직접투자는 총자본도입액의 5%정도에 불과했다. 1960년에 제정되고 그 후 수정된 외자도입촉진법에 따른 외국인투자 유인책은 있었으나 정책적 일관성도 없고 또한 민간기업의 차관선호도 아주 강했기 때문에 외국인투자는 부진할 수밖에 없었다.

그러나 1980년대 초부터는 과거와 다르게 적극적인 외국인투자 촉진 쪽으로 정책전환을 시작했는데 이러한 정책전환은 외국인 투자업종 개방 폭의 점진적 확대와 또한 외국인투자에 대한 세제상 및 행정상의 지원확대를 수반했다. 그 결과로 1980년대 중반 이후 외국인투자 규모는 연차별로 기복은 있었으나 대체로 급격한 상승세가 지속되었다. 특히 외국인투자 업종개방 폭이 확대되고 외국인투자 유인이 강화된 1995년 이후 그 신장세가 가속화되기 시작하여 1999년에는 유사 이래 처음으로 연간 외국인투자 신고액이 동년 GDP의 3.8%에 해당하는 155억 달러에 달했다.

외국인 직접투자는 한 나라의 자본형성과 고용창출에 도움을 줄뿐만 아니라 첨단기술과 선진경영기법을 이전시키는 계기를 마련함으로써 국내산업의 생산성을 증대시킬 것을 기대할 수 있다. 그러나 국내의 부문별 자료에 기초한 대부분의 실증적 분석결과에서는 외국인투자가 국내산업 생산성에 유의한 과급효과를 발생시킨다는 사실을 입증할 수 없었다. 다만 일부 국내산업에 대한 사례연구에서만 외국인투자가 국내산업의 생산성을 높여주는 경향이 있음을 발견했을 뿐이다.

1960~1970년대에는 우리 나라의 기계류 수입과 턴키방식의 공장건설이 기술이전에 큰 기여를 했으며 또 상당한 양의 기술적 노하우가 해외유학이나 해외취업에서 돌아오는 한국인들을 통해서 도입된 것이 사실이라고 하겠다. 우리 나라가 기술도입 대가(royalties)를 지급하고 해외기술을 도입하기 시작한 것은 1960년대 초부터이지만 제1차 5개년 계획기간(1962~1966)에만 해도 기술도입 실적은 연평균 7건 정도에 불과하고 기술도입 대가 지급액은 연평균 20만 미 달러에 불과했다. 그러나 그 후 급속히 증가하여 국내산업이 더 이상 수입기계에 體化된 기술에만 의존할 수 없게된 1980~1990년대에는 기술도입 대가 지급액이 그 전 기간과 비교할 수 없을 정도로 크게 증가했다. 기술도입 대가 지급액은 1980~1986년간의 연평균 237백만 달러에서 1999년에는 약 27억 달러로 계속 증가했던 것이다.

기술도입 대가 지급총액은 1962~1999년간 누계기준으로 약 213억 달러에 달했는데 이것은 동 기간 중 외국인투자 신고액(약 490억 달러)의 43%에 해당했다. 기술도입 건수 통계가 이용 가능한 1962~1994년간에 대해서만 기술도입 건당 대가 지급액을 계산해 보면 약 1천만 달러에 달했다. 1962~1999년간 기술도입 대가지급 누계액 가운데 전기·전자, 기계류, 정유·화학, 전력 등 4개 주요산업 대가 지급액이 전체의 83%를 점할 정도로 기술도입은 소수의 주요산업에 집중되어 있었고, 또한 기술도입 대가 지급대상 국가도 미

국과 일본에 치중되어 있었다.

4. 선별적 산업정책의 진화

한국은 선진 자본주의국가의 경우에서와 같이 産業誘因體制에만 의존해서 자원배분에 영향을 주는 방식의 산업정책을 집행하지 않았다. 경제개발을 본격적으로 추진하기 시작한 1960년대부터 정부는 주요 산업의 선별적 육성을 위해서 직접적으로 개입하는 것을 주저하지 않았다. 제1, 2차 5개년 계획이 실시된 1962~1971년간에는 그 5개년 계획의 일환으로 선별적 산업정책이 집행되었다. 1960년대 초경의 우리 나라 공업은 대체로 非내구소비재에 대한 용이한 수입대체만을 완료한 단계에 있었으므로 이 기간의 선별적 산업정책은 주요 중간재의 수입대체를 위한 공업투자에 중점을 두었다. 당시에 이미 정부의 공업화 전략이 수입대체 중심에서 수출주도형 전략으로 전환되고 있었지만 다른 한편 수출주도형 공업화의 기반구축을 위해서 필요한 주요 수입대체산업 육성은 선별적 산업정책을 통해서 이루고자 했다.

제1차 5개년 계획기간(1962~1966)에 선별적 산업정책이 중점을 둔 업종은 시멘트, 화학비료, 철강, 정유, 화학제품, 화학섬유, 면방직 등이었으며, 제2차 계획기간(1967~1971)에 중점을 둔 업종은 기계, 조선, 섬유, 전자, 석유화학, 철강과 비철금속 등이었다. 이러한 수입대체산업에 대한 민간부문의 투자촉진을 위해서 정부는 외국차관 도입에 따르는 상환보증제도를 도입함으로써 필요한 외국차관 도입을 장려하는 한편, 선정된 수입대체산업에 투자하는 기업에게는 국내 금융기관의 우대금융도 제공하도록 했다. 그리고 2차 계획기간에는 선정된 7개 공업 육성을 위한 7개의 특별법을 제정하여 실시한 것이 특이했다. 이러한 1, 2차 계획기간의 선별적 산업정책은 대체로 계획대로 집행되었지만 단, 종합제철공장은 계획대로 1차 계획기간에는 착수되지 못하고 2차 계획기간에 와서야 건설에 착수할 수 있었다.

이러한 선별적 산업정책은 정부 또는 정부관리 금융기관의 차관상환보증제도의 활용을 통한 외자도입장려책을 수반한 관계로 우리 나라의 외채는 1960년대 초 거의 無에서 급격히 증가하기 시작하여 1969년경에 와서는 일부 차관도입 기업의 외채상환 불능사태를 경험하기 시작했다. 따라서 이때부터 정부의 구제금융과 부실기업의 정리 또는 구조조정 문제가 선별적 산업정책의 후유증으로 등장하기 시작했다.

제3, 4차 5개년 계획기간의 공업부문 정책은 사실상 1973년에 발표된 중화학공업 건설 계획에 의해서 대체되었다. 중화학공업계획은 앞에서 제시한 7개 특별법에서 지원하고자 한 공업 중 섬유공업만을 제외한 6개의 중화학공업 분야, 즉 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자와 화학공업 등의 건설을 위해서 총 96억 미 달러상당의 투자를 1973~1981년간에 집중적으로 집행하고자 하는 의욕적인 것이었다. 이 계획은 계획기간 중에 집행할 전 투자사업을 산업별로 완공시기까지 포함해서 포괄적으로 제시하고 있을 뿐만 아니라 동 계획은 여러 개의 대규모 공업단지를 건설하여 관련 공업별로 집단적 입주를 상정했다. 그런 의미에서 이 계획은 단순한 정책계획은 아니었다. 동 계획의 집행을 위해서 정부가 취한 정책적 조치를 요약하면, (1) 중화학공업 투자사업에 소요되는 자금동원을 원활히 하기 위한 국민투자자금법의 제정·실시, (2) 조세감면규제법의 개정을 통한 중화학공업 투자기업에 대한 각종 조세유인의 제공, (3) 중화학공업 분야에서의 외국기술에 대한 의존도를 줄이기 위한 신규 연구소의 창설과 연구개발(R&D) 투자의 확대, (4) 중화학공업 관

련공장의 입주를 위한 9개의 새로운 공업단지 건설, 끝으로 (5) 중화학공업 제품에 대한 무역보호 수준의 상향 조정 등이다.

이러한 중화학공업 지원을 위한 정책적 조치는 동 부문에 대한 투자를 급속히 증대시키는 결과를 가져왔다. 총 제조업투자 중 설비투자만을 분리하여 보면 제조업 설비투자 총액 중 중화학공업 비중은 1973~1979년間に 76%까지 확대되었다. 정부는 중화학공업 투자를 증대시키기 위해서 인플레이 압력이 누적되어 갔지만 확장적 재정금융정책을 유지했다. 그러나 1979년 초에 과급되기 시작한 제2차 석유파동의 영향은 그때까지의 성장극대화정책을 포기하고 안정화정책으로의 급작스러운 방향전환을 불가피하게 했다. 그러한 방향전환은 GDP 성장률의 급격한 둔화를 수반하는 심각한 경기침체를 초래했으며, 따라서 정부가 그때까지 의욕적으로 추진해온 중화학공업계획은 이제 투자조정과 구제금융이라는 새로운 형태의 정부개입을 필요로 하게 되었다.

중화학공업의 투자조정은 1979~1981년間に 3회에 걸쳐 단행되었는데 대상 분야는 발전설비, 자동차, 디젤엔진, 증전기기, 전자교환기, 銅製鍊 등을 포함했다. 이러한 투자조정은 여러 기업에 의한 과잉 중복투자 문제를 가급적 생산 전문화를 이루고 규모의 경제를 달성할 수 있도록 기업간 설비통합 및 조정을 시도함으로써 중화학공업 건설계획 집행의 후유증을 최소화하려는데 그 목적이 있었다. 투자조정과 이를 수반한 구제금융의 제공을 통한 중화학공업 문제의 해결 노력은 플라자(Plaza) 합의에 따른 三低好機로 국제적인 기업환경이 극적으로 바뀐 1986년 이전에는 그 성과를 크게 기대할 수 없었다. 그러나 1986년부터는 중화학공업의 수출과 부가가치가 급속히 증대된 결과로 제조업 수출과 부가가치에서 차지하는 동 공업비중을 계속 높일 수 있게되고 이제 동 공업은 새로운 성장산업으로 등장했다.

중화학공업계획은 적어도 장기적인 관점에서 볼 때 당초에 예상한 바와 같이 한국의 수출과 제조업 생산의 구조적 고도화를 가져왔고 또한 동 공업 수출의 급증과 일부 중간재와 자본재의 수입대체를 가능하게 했다는 측면에서는 성공적이었다. 그러나 이 계획은 1979~1985년간 많은 중화학공장의 유희시설 증대로 인한 심각한 자원낭비를 감안하면 성공적인 것만은 아니었다.

1980년대 초 정부의 잘못된 선별적 산업정책으로 인한 후유증은 중화학공업 부문에 한정되지 않고 다른 많은 산업, 특히 그 중에서도 정부의 집중적 육성대상 이었던 해운업과 해외건설업의 경우에도 많은 부실기업의 문제를 제기했다. 따라서 정부는 1980년대 초 이후 대부분 과거의 선별적 산업정책의 과오로 야기된 부실기업과 경쟁력 취약산업의 문제 해결을 위해서 많은 자원과 시간을 투입해야 했다. 당시에 부실기업과 경쟁력 취약산업에 대한 정부대책은 산업합리화라는 이름아래 집행되었는데 두 가지 다른 법률, 즉 조세감면규제법과 공업발전법에 기초해서 실시되었다. 그 중 조세감면규제법은 주로 부실기업의 정리와 관련된 산업합리화를 위해서 활용되었으며, 공업발전법은 경쟁력 취약산업의 구조조정을 통한 산업합리화를 기하기 위해서 활용되었다. 전자의 경우는 해운업과 해외건설업에 속하는 많은 부실기업의 정리가 대표적인 사례였으며, 후자의 경우는 1980년대 초반 이후 여러 가지 이유로 구조조정 문제에 직면하고 있던 많은 업종, 즉 직물, 합금철, 자동차, 선박용 디젤엔진, 증전기기, 건설장비, 염색가공, 화학비료, 신발 등에 대해서 실시되었다. 그런데 이러한 두 개의 법률에 기초한 산업합리화 시책은 대체로 부실기업이나 불황산업의 회생에만 치중되고 또한 부실기업 정리의 경우에도 과도한 특혜와 보호를 제공함으로써, 기업이 산업환경 변화에 대응한 업종다각화와 업종전환 등의 자구노력을 하

기보다는 정부의 지원과 보호에 안주하려는 도덕적 해이의 타성을 낳게 했다.

1997년 말경에 발생한 외환·금융위기는 새로운 산업구조조정과 부실기업정리 문제를 제기했다. 그것은 1990년대에도 지나친 고속성장 전략의 지속에 따라 기업의 의욕적인 투자활동이 계속되고 그 과정에서 새로운 중복 과잉투자의 문제가 재발하게 되어 위기의 일부 원인을 제공했기 때문이다. 위기 이후의 산업 구조조정은 업계의 자율적 합의형식을 빌린 소위 빅딜(big deal) 방식을 취하고 있는데 대상 업종은 반도체, 철도차량, 항공기, 정유, 석유화학, 발전설비, 선박용 엔진, 자동차, 전자 등 9개에 이르렀다. 다른 한편 위기 이후 취약한 재무구조로 인해서 곤란을 겪은 문제기업은 채권 금융기관의 기업개선작업(workout) 대상으로 선정하여 기업회생을 기하도록 했다. 이러한 산업구조조정과 기업개선작업을 위해서 1999년 말 현재 방대한 자금이 투입되었지만, 그 결과로 얼마나 많은 기업이 경쟁력을 가진 건실한 기업으로 소생할 수 있을 것인지 또는 과거처럼 도덕적 해이만을 키우게 될 지에 대한 판단은 아직 시기상조인 것 같다.

5. 산업·무역정책과 제조업의 생산성

총요소생산성(TFP)의 향상이란 한마디로 노동과 자본 등 총 요소투입단위당 산출량의 증가를 나타내는데 이것은 보통 산출량 증가율을 요소투입 증가에 의한 기여분과 TFP 증가에 의한 기여분으로 분해하는 과정을 통해서 추정된다. 이렇게 추정된 우리 나라 전 제조업의 TFP 증가율은 1967~1993년간 연평균 1.7%를 기록함으로써 연평균 15.8%씩 성장한 제조업 생산성장의 10.8%를 기여했다. 이 기간 중 노동투입과 자본투입의 성장기여도는 각각 0.7% 포인트와 2.2% 포인트였으며 제조업 성장에 대한 기여율은 각각 4.6%와 13.7%를 차지했다. 한편 중간투입의 기여도는 11.2% 포인트를 나타냄으로써 전 제조업 성장의 70.9%를 설명해 줄 수 있었다.

제조업 부문의 생산성장률과 TFP 증가율은 1967~1973년간에는 각각 연평균 21.1%와 3.2%라는 높은 율을 나타냈으나 그 후 기간에는 대체로 시간의 경과에 따라 양자가 모두 점차 낮아지는 추세를 보여주었다. 이러한 추세를 나타낸 것은 여러 가지 요인에 기인될 것이나 그중 가장 중요한 것은 두 가지라고 판단된다. (1) 1960년대 중 수출주도형 개발 전략으로의 정책전환에 따른 대외개방과 개혁의 긍정적인 효과로 인해서 가능했던 산업 효율성의 향상정도는 1970년대 중반 이후에는 거의 한계에 이르게 되었다는 것이다. (2) 한국과 선진공업국간의 기술격차가 1970년대 중반 이후 상당히 좁혀졌기 때문에, 선진국의 기술 및 경영관행의 모방을 통한 국내 산업의 따라잡기(catch-up) 노력만으로 가능했던 급속한 산업효율의 향상을 1970년대 후반 이후에는 더 이상 기대할 수 없게 되었음을 반영한다.

제조업 내 주요 부문별 및 업종별로 추정된 TFP 증가율과 생산성장에 대한 그 기여율은 경공업과 중화학공업을 막론하고 대체로 전 제조업 평균의 경우와 비슷하게 점차 둔화되는 추세를 보였다. 그런데 1967~1993년간 중화학공업 생산의 연평균 성장률은 경공업의 경우보다 5.2% 포인트나 높았으나 두 산업간 TFP 증가율의 차이는 그리 크지 못했다. 중화학공업 부문의 TFP 증가율은 연평균 1.9%를 기록한데 대해서 경공업 부문의 것은 그보다 약간 낮은 1.6%를 나타냈다. 따라서 중화학공업의 생산성장률이 경공업의 경우보다 크게 높았지만 중화학공업 생산성장에 대한 TFP의 상대적 기여율은 10.3%로서 경공업의 12.2%보다 오히려 낮았다. 이러한 사실은 과거 중화학공업의 급속한 성장이 TFP의 증가에 의한 것보다 주로 요소투입의 급속한 증가에 기인되고 있음을 보여준다.

산업·무역정책과 TFP 증가율간의 관계를 검증하기 위해서 1967~1993년간에 대한 36개 업종별 橫斷面 자료를 이용하여 상관관계수행렬을 추정했다. 그 결과에 의하면, (1) 수입자유화의 진전은 TFP 증가율을 높이는데 긍정적인 기여를 할 것으로 기대되었으나 종합 수입자유화율과 TFP간에는 통계적으로 유의한 상관관계가 없었다. (2) TFP 증가율과 명목보호율 또는 실효보호율간에는 기대했던 바와 같이 모두 負의 상관관계가 있었으나 통계적 유의성은 명목보호율의 경우에만 확인할 수 있었다. (3) 생산에 대한 수출비율(E/X)의 변화와 TFP 증가율간의 상관관계는 통계적 유의성이 없었지만 생산대비 순 수출비율[(E-M)/X]의 변화와 TFP 증가율간에는 통계적으로 유의한 正의 상관관계가 있었다. 산업·무역정책과 직접 관련되지 않는 기타 가설의 검증결과도 요약하면, (1) Verdoorn의 법칙은 기대했던 바와 같이 한국 제조업의 경우에도 적용된다는 것이 명백했으며 또한, (2) R&D 투자와 TFP 증가율간의 상관관계수도 기대했던 바와 같이 통계적으로 유의한 높은 正의 수치를 보여주었다.

우리의 관찰대상 기간 중 중간재 투입의 성장기여율은 69~72% 범위 내에서 안정되고 있었기 때문에 제조업 생산성장은 주로 노동과 자본 등의 본원적 요소투입 증가에 의해서 크게 좌우되어 왔다. 그런데 이러한 본원적 요소의 투입증가율은 1979년 이후 노동투입 증가율의 감소현상으로 계속 둔화되는 경향을 보임으로써 전 제조업 성장률을 둔화시키고 TFP 증가율에도 부정적인 영향을 주어왔다. 이러한 노동투입 감소에 더하여 앞으로는 자본투입 증가율도 둔화될 것이라는 사실을 감안하면, 기술개발 및 기술혁신에 의한 TFP의 성장기여도 증가 없이는 상대적으로 높은 율의 제조업 성장을 더 이상 기대할 수 없을 것이다. 이것은 제조업 생산의 지속적 성장은 이제 물리적 요소투입 증가보다는 기술요인에 따라서 좌우되는 어려운 발전단계에 도달했음을 의미한다.

이러한 관점에 따라 앞으로 TFP 증가율을 높일 수 있는 대책을 고려해 보면, (1) 업종별로 생산대비 순 수출비율을 높이는 것이 중요할 것이다. 업종별 생산증가는 Verdoorn 효과에 의해서 생산성을 증가시키므로 수출용이건 내수용이건 생산성에 미치는 효과는 동일할 것으로 생각되나, 우리의 분석결과에 의하면 생산대비 순 수출비율의 증가는 TFP 증가율을 높이는 추가적인 요인으로 나타나고 있기 때문이다. (2) R&D 투자를 적극적으로 증대시켜야 한다. 끝으로 (3) 업종별로 명목보호율과 실효보호율의 하강은 수출/생산비율을 증가시키고 또한 TFP증가율에도 긍정적인 영향을 주므로 두 가지 상이한 개념의 보호율을 모두 계속 낮출 수 있도록 해야한다.

6. 산업·무역정책과 소득분배

수출주도형 공업화 전략의 실시를 통한 고도성장을 본격적으로 추진하기 시작한 1960년대 중반에 우리 나라의 소득분배 상태는 비교적 균등했던 것으로 알려지고 있는데, 그러한 균등성은 대체로 우리 사회의 동질성, 토지개혁으로 인한 토지분배의 형평성, 전시 파괴와 전반적 교육수준 확대 등에 기인되고 있다. 이러한 분배 상태를 초기 조건으로 해서 수출주도형 공업화를 통한 고속성장을 추진했는데, 정부는 적어도 1980년대 중반까지는 경제성장률의 극대화에 정책적 초점을 맞추고 분배 측면에 대한 배려는 등한시했다. Kuznets의 逆U字假說에 영향을 받았는지는 모르나 정부는 사실상 先成長·後分配原則을 채택하고 있었다. 그러나 1980년대 중반 이후 정부는 분배 측면에 대한 배려를 점차 증대해 왔다고 보겠는데, 이러한 사실은 1980년대 중반 이후 중앙정부 총 세출 중 사회보장

및 복지관련 지출비중의 현격한 증가, 사회개발지표 면의 현저한 개선경향과 각종 사회보장제도의 도입과정 등의 관찰을 통해서 알 수 있다.

그러면 우리 나라의 경제발전 과정에서 산업·무역정책은 소득분배에 어떤 영향을 주었을 것인가? 첫째로 1960년대 전반기 중에 종래의 수입대체 중심의 공업화 전략에서 수출주도형 전략으로 전환하고 그 후 계속 수출주도형 전략을 실시해 온 것은 소득분배에 유리하게 작용했을 것이다. 그것은 당시의 우리 나라의 요소부존 조건을 감안할 때 헉서-오린 이론이 시사하는 바와 같은 무역패턴을 불가피하게 하고, 결과적으로 수출주도정책의 실시는 스톨퍼-사무엘슨 정리가 시사하는 바와 같이 우리 나라에 상대적으로 풍부한 노동 계층에 소득분배를 유리하게 그리고 상대적으로 희소한 자본가 계층에 불리하게 함으로써 전체적 소득분배를 보다 균등하게 했을 것이라는 것이다. 둘째, 수출주도형 공업화 전략을 채택·실시하면서도 다른 한편에서는 선별적 산업정책을 통해서 수입대체산업을 육성하고자 했는데 이런 선별적 산업정책은 전반적인 수출주도정책과는 상반되는 분배효과를 가져왔을 것이다. 셋째, 재벌정책을 포함하는 넓은 의미의 산업조직정책도 1960년대 중반 이후 계속 소득분배를 불균등하게 하는 작용을 했을 것이다. 이와 같이 수출주도정책과 선별적 산업정책 및 산업조직정책은 상반되는 분배효과를 나타낼 것으로 기대되기 때문에 수출주도정책의 분배 개선 효과와 다른 두 정책의 분배 악화 효과간에 어느 것이 더 크고 중요했는가에 따라 전체적인 소득분배가 결정되었을 것이다.

이러한 산업·무역정책의 분배효과에 관한 논의는 주로 노동과 자본 등 기능별 소득분배 측면에 치중되고 있으므로 우리는 기능별 소득분배에 관한 두 가지 통계자료를 검토해 보았는데, 그 어느 경우에서나 모두 1960년대 중반 이후 노동소득분배율의 점차적인 상승추세를 보여주었다. 그 수준 면에서는 1965년의 57%에서 1995년의 71%로 상승한 비주택기업 부문 노동소득분배율이 설득력을 갖는다. 그러나 이러한 노동소득분배율의 상승과 자본소득분배율의 상대적 위축은 근본적으로 생산성이 상대적으로 높은 법인기업 부문의 급속한 성장과 생산성이 상대적으로 낮은 비법인기업 부문의 상대적 위축을 나타내는 경제의 구조적 변화에 의해서 초래된다는 것이다. 즉, 이러한 현상은 우리 나라의 경제성장 과정에서만 관찰되는 것은 아니라는 것이다.

기능별 소득분배와 가구별 소득분배간의 관계가 애매하므로 우리는 가구별 소득분배문제를 다른 차원에서 논의했다. 우선 1960년대 중반의 우리 나라 가구별 소득분배상태가 비교적 균등했고 또한 그 뒤의 고도성장 과정에서도 상대적 균등성은 대체로 유지되었다는 것이 일반적 주장이다. 우리 나라 소득분배에 관한 대표적인 시계열통계에 의하면 도시와 농촌을 망라한 전국 가구의 소득불균등 도를 나타내는 지니계수가 1965년의 0.34수준에서 출발해서 점차 상승하여 1976년에는 0.39까지 이르렀다가, 그 후 완만한 하락세를 보여 1993년에는 0.31을 나타내고 있다는 사실이 그러한 주장을 뒷받침해 준다는 것이다. 그러나 소득분배 면의 상대적 균등성을 나타내는 통계지표는 기초통계의 불완전성으로 인해서 야기될 수도 있다.

이러한 사실은 우리 나라의 진실한 소득분배 상태가, 발표된 지니계수가 나타내는 것보다 훨씬 더 불균등할 가능성이 큼을 시사한다. 특히 가구별로 건물, 토지와 금융자산 등의 분배 상태가 가구별 소득분배 상태보다 훨씬 더 불균등한데, 이런 불균등한 가구별 자산소유에서 발생하는 소득까지도 합산하는 경우를 생각해보면 기존의 소득분배지표에 대한 신뢰도는 더욱 낮아진다. 그럼에도 불구하고 기존의 발표된 1960년대 중반 이후의 지니계수 시계열이 그간의 우리 나라 소득분배 면의 개략적인 추세정도라도 나타낸다고 보

면, 우리는 그런 지니계수 변동추세에서 다음과 같은 추론을 할 수 있다. 우선 1960년대 중반 이후 적어도 1970년대 초까지는 수출주도정책에 따르는 노동집약적인 수출산업의 급격한 고용확대로 인해서 가구별 소득분배 상태가 개선경향을 보였으나 그 후에는 분배면에 미치는 선별적 산업정책과 산업조직정책의 부정적 효과가 수출주도정책에 따르는 긍정적 효과보다 크게되었음을 나타낸다. 그러나 1980년대 중반 이후에는 선별적 산업정책과 산업조직정책에 따르는 분배악화 경향에도 불구하고 분배개선을 위한 정부시책의 도입과 그 점차적 확대에 인해서 적어도 외환위기가 발생한 1997년까지는 분배개선 경향을 보여주었다는 것이다.

외환위기 이후에는 도시근로자 가구에 대한 지니계수의 뚜렷한 상승경향을 관찰할 수 있게 되는데 이러한 현상의 원인은 몇 가지로 요약될 수 있다. 그 두 가지만을 들면, (1) 위기극복을 위한 각 경제 부문의 구조조정 과정에서 발생한 대량실업 사태는 사회안전망 장치가 불완전한 여건 하에서 근로자 계층의 상대적 소득감소를 불가피하게 했다. (2) 위기극복을 위한 초기단계에서 채택한 고금리정책과 금융종합과세제도의 폐지는 금융자산 소유 계층의 소득을 상대적으로 크게 높임으로써 도시가계의 전반적인 소득분배를 악화시켰을 것이다. 위기 이후 소득분배 악화를 막기 위한 여러 가지 단기대책을 실시했지만 그 효과는 뚜렷하지 못했다.

7. 결론

한국 산업·무역정책의 진화과정에서 발견된 몇 가지 특징적 사항에 대한 요약과 평가를 결론으로서 제시한다.

(1) 1960년대 전반기의 수출주도형 공업화 전략으로의 전환은 우리 경제의 장기적 고도성장구 조조정의 시발점을 마련해 주었다는 의미에서 우리 경제사에서 중요한 의의를 갖는다.

(2) 1960년대 전반기 이후 한국은 일반적 산업유인제도 형식의 산업정책과 정부개입을 통한 특정산업의 육성을 시도하는 선별적 산업정책을 실시해 왔다. 그 중 전자는 우리 경제의 발전과 보조를 맞추어 진화한 까닭에 큰 문제가 없었으나, 후자의 경우는 유교 문화적 전통에 뿌리를 박고 거의 변화되지 않은 까닭에 부실기업과 구제금융 및 구조조정의 문제를 대략 10년 내지 15년 주기로 발생시키는 원인을 제공했다.

(3) 한국 제조업의 총 요소생산성 상승률은 1960년대 후반과 1970년대 초반에는 다른 나라에 비해서 높았으나 그 후 계속적인 둔화추세를 보였다. 이러한 생산성 상승률의 둔화는 (i) 1960년대 전반기 중에 취한 대외개방을 위한 정책 및 제도개혁 효과의 점차적인 소진과 (ii) 1970년대 후반 이후 선진국 기술과 경영관행의 모방에만 의존한 산업효율향상의 한계를 반영한다. 앞으로 생산성 상승률의 둔화추세를 상승방향으로 반전시키기 위해서는 첨단기술의 습득을 위한 외국인 직접투자 도입과 R&D 투자 확대를 적극적으로 추진해야 한다.

(4) 1960년대 전반기에 수출주도형 성장전략으로 정책전환을 했으나 그것만으로 만성적 경상수지적자 문제의 해결에 도움이 되지 못했다. 이러한 경험은 공업화 전략이 비록 수출주도형의 것이라도 절제된 국내 총수요 관리를 통한 안정적 성장기반의 구축 없이는 대외균형 달성이 불가능함을 확인시켜 주었다.

(5) 한국의 수입자유화 추진은 해외압력으로 거의 불가피할 때까지 지연시켰을 뿐만 아니라 자유화 계획을 수립·집행하는 단계에서도 아주 신중하게 접근했다. 그러한 접근

법은 우리 나라의 경상수지 적자 문제에 대한 정책당국의 관심 또는 우려를 반영했으며, 따라서 경상수지가 개선되기 시작한 1980년대 초 이후에야 수입자유화의 실질적 진전을 이룩할 수 있었다.

(6) 급속한 공업화 과정에서 여러 기능의 인력수요가 급속하게 증대해 왔지만 최근까지 기술인력의 심각한 부족 문제는 경험하지 못했다. 그러나 앞으로는 사정이 달라질 것으로 전망된다. 외환·금융위기 이후에는 구조조정과 경기침체 등으로 실업률이 일시적으로 높아지고 있으나, 이 나라의 15~65세 계층 인구의 성장둔화 전망과 또한 산업 및 기업의 구조개편에 따르는 직종별 인력수급상의 불일치 전망을 감안하면 인력공급 문제가 머지않아 심각한 성장 장애요인이 될 것으로 판단된다.

(7) 재벌 문제는 근본적으로 과거의 선별적 산업정책의 산물이라고 보며 따라서 앞으로는 새로운 산업을 육성하고자 하는 정책에 있어서 뿐만 아니라, 기존산업 및 기업의 구조조정을 추진하는 과정에서도 정부가 선별적으로 개입하는 정책을 지양해야 한다. 선별적 산업정책이 없는 가운데 정부가 독과점과 경제력집중에서 오는 폐해를 예방함으로써 공정한 시장경쟁질서의 유지를 위해서 노력한다면 재벌 문제는 산업정책상의 문제가 아닌 소득분배 차원의 문제로 한정되게 될 것이다.

(8) 부실기업과 구조조정의 문제가 되풀이되는 배경에는 낙후된 국내금융의 책임도 있었다고 보나 우리 나라 금융발전의 지연은 사실상 정부가 산업정책의 수단으로서의 금융의 역할만을 강조해 온데 그 원인이 있다고 보겠다. 따라서 앞으로 금융 부문의 발전을 기하기 위해서는 동 부문을 산업정책의 수단에서 해방시키는 것이 선결과제일 것이다.

I. 서론

글로벌리제이션(globalization)의 조류가 거의 전 세계적으로 파급되고 있는 오늘날에 있어서는 민간 경제활동에 대한 정부규제 또는 개입의 축소와 시장기구를 통한 자원배분을 강조하고 있다. 그러나 아직 자본주의 체제하의 거의 모든 국가는 시장 또는 가격기구를 통한 자원배분에만 의존하지 않고 시장기구에 대한 직·간접적인 정부개입에 의해서 자원배분에 영향을 주고 있는 混合經濟體制를 택하고 있으며 한국도 예외는 아니다. 이러한 혼합경제 체제하에서 정부가 경제적 자원의 배분을 시장기구에만 맡기지 않는 이유는 오늘날 시장경제의 특수한 상황이 실제로 시장기구의 효율적이고 소망스러운 작용을 방해하며 따라서 市場失敗의 문제를 제기하기 때문이라고 한다. 다시 말해서 혼합경제 체제하에서의 정부개입은 일반적으로 시장실패의 문제를 해결하는 수단으로서 정당화되고 있다.

현대적인 시장경제 체제하에서 발생할 수 있는 시장실패는 적어도 다음의 다섯 가지 형태를 취한다고 할 수 있다. 첫째로 한 나라에서 산업집중과 독과점기업의 증대는 경쟁적인 시장기구의 효율적 작용을 막는 경향이 있으며, 이러한 경향은 특히 국내 시장 규모는 제한되어 있으나 공업화의 진전으로 규모경제 효과가 큰 현대적 산업의 성장을 보게 되는 개발도상국가에서 현저하다는 것이다. 둘째는 시장기구에서 결정되는 가격이 사회적 비용을 제대로 반영치 못한다는 소위 外部經濟 및 外部不經濟를 포함하는 여러 가지 외부성(externalities)의 경우이다. 셋째로 가격기구는 公共財뿐만 아니라 아주 장기투자를 요하는 將來財의 원활한 공급도 보장해 주지 못하는 경우이다. 넷째로 유치산업 보호 문제에 관한 논쟁에서 흔히 지적되고 있는 바와 같이 시장가격은 개발의 동태적 효과를 반영하지 못한다는 것이다. 끝으로는 가격체도가 비록 자원배분 면에서 효율적이라고 하더라도 衡平과 같은 다른 사회적 목표와 일치하지 않는 결과를 가져오는 경우 등이다.

이러한 여러 가지 시장실패 문제에 대처하기 위해서는 시장경제에 대한 정부개입이 불가피하다고 한다. 그러면 정부는 전지전능하게 시장실패 문제를 적절하게 해결할 수 있는 능력이 있는가? 여러 나라의 경험에서 볼 때 그렇지는 못한 것 같다. 시장실패 문제의 해결을 목적으로 하는 정부개입의 결과로 야기되는 政府失敗(government failures)도 시장실패 못지 않게 심각한 문제를 제기하는 것으로 지적되고 있다. Krueger(1990)에 의하면 시장실패는 정부가 맡지 않아야 할 일을 수행하는데서 오는 ‘作爲의 실패’ (failures of commission)와 해야 할 일을 수행하지 않는데서 오는 ‘不作爲의 실패’ (failures of omission)를 포함하는데, 이러한 정부실패의 부산물은 정부의 부패로 나타난다는 것이다.

시장경제 체제하에서 산업·무역정책 또는 단순히 산업정책(industrial policy)은 바로 한 나라의 자원배분 문제에 대한 정부개입의 樣態 또는 수단을 의미한다. 그런데 우리나라의 산업정책에 따른 자원배분 면에 대한 정부개입의 정도가 특히 컸던 것으로 알려지고 있다. 다른 동아시아국가들의 경우와 비슷하게 우리나라 정부의 개입은 시장실패의 경우에만 한정되지 않고 보다 광범위하게 이루어져 온 것은 주지의 사실이다. 그 원인은 한국 사회의 유교적 문화 배경과도 관련되며 또한 대한민국 수립 이후에도 오랫동안 지속된 권위주의적 통치 등의 역사적 유산과도 관련된다고 보겠다. 한국의 정부와 기업간 관계를 연구한 Jones and SaKong (1980: 79~140)은 이 나라의 정치체제를 미르달(Myrdal)의 硬性國家(hard state)로 특징 지을 수 있다고 했다. 그들에 의하면 경성국가는

軟性國家(soft state)와 대조되는 개념으로서, 후자가 여러 정부정책이 제대로 집행되지 않는 경우가 흔한 나라를 나타낸다면 전자는 정책이 정기적으로 집행되는 나라를 나타낸다는 것이다. 이와 같이 우리 나라의 정치체제가 경성국가의 특징을 갖는 것은 유교적 문화 배경과 권위주의적 통치의 역사적 유산에 기인되는 바가 크고 또한 그러한 경성국가의 특징은 경제분야에 대한 광범위한 정부개입 현상을 나타냈다고 할 수 있다.

경성국가의 특징과 경제분야에 대한 광범위한 정부개입은 한국, 일본, 대만, 싱가포르 등을 포함하는 동아시아국가들의 공통적인 현상으로 지적되고 있다. 그런데 이러한 공통적인 현상을 나타내는 이들 나라에서는 산업정책 수단을 활용하여 급속한 공업화에 성공함으로써 그렇지 않은 나라들보다 상대적으로 높은 경제성장률을 올릴 수 있었다는 것이다. 이런 주장은 적어도 최근에 우리 나라를 포함한 많은 아시아국가들이 외환·금융위기로 경제적 곤란을 경험하게 되고 또한 일본의 경제침체가 장기화되기 이전까지는 많은 경제학자들에 의해서 제시되어 왔으며 또한 다른 개발도상국가들의 경제성장률을 높이기 위해서는 동아시아국가에서 산업정책의 성공적 사례를 배워야 한다고 까지 했다 (Wade, 1990; Amsden, 1989; Stiglitz, 1996; Ito, 1997 등 참조). 그러나 1997년 아시아국가들의 외환·금융위기가 발생한 이후에는 동아시아국가들의 산업정책에 대한 경제학계와 국제금융계의 비판적 시각이 증대된 것도 사실이다(Pack, 2000 참조). 이것은 동아시아국가들이 산업정책을 채택하여 고도성장을 달성할 수 있었던 시기에는 자원배분 문제에 대한 정부의 광범위한 개입을 의미하는 산업정책은 다른 개발도상국에서도 모방의 대상으로 권장되었으나 1997년 위기발생 이후에는 오히려 피해야 하는 대상으로 되고 있음을 의미한다.

그런데 산업정책 또는 산업·무역정책은 공급 측면에 초점을 맞춘 정부의 모든 정책, 조치 및 계획 등을 망라하는 것으로 받아들여지고 있으며, 따라서 수요진작을 주 목적으로 하는 정책은 포함되지 않는다고 한다. 이러한 산업정책 개념에는 자원배분 메커니즘, 투자환경의 개선과 기술의 향상 등을 목적으로 하는 거시적 또는 非선별적 정책뿐만 아니라 부문별 또는 세부산업별 정책까지도 포함한다는 것이다 (Adams and Bollino, 1983). 산업·무역정책의 개념을 위와 같이 정의한다면 우리는 자본주의적 시장경제 체제하에서 그런 정책은 보통의 경우 정부의 對산업유인제도(system of incentives)로 집약된다고 보겠다. 그 이유는 그런 경제 체제하에서 산업생산 및 관련 활동을 직접 담당하는 것은 국영기업 또는 공기업과 같이 예외적인 경우도 있으나 원칙적으로 민간기업인 경우가 보통이기 때문이다. 여기서 산업유인제이란 결국 정부의 산업·무역정책 목표의 달성을 위한 수단이며 민간기업의 수익성에 영향을 줄 수 있는 모든 시책을 포함한다. 예를 들어 유인제도에는 환율정책, 보호관세, 조세정책, 금리정책, 금융기관 대출, 정부보조, 수출입에 대한 수량규제와 산업에 대한 정부의 직접적 가격 및 기타 통제 등이 모두 포함된다. 이러한 유인제도는 결과적으로 재화와 용역의 상대가격의 변동을 통하여 그 재화와 용역 생산기업과 중간수요기업 수익성에 영향을 주게되며 그렇게 함으로써 산업발전을 정부가 의도하는 방향으로 유도하고자 하는 것이다.

이러한 유인제도로 집약되는 산업정책은 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 그 하나는 특정산업의 선별적 육성을 목적으로 하지 않고 모든 산업에 공통적으로 적용될 수 있는 일반적 성격의 유인제도이고, 다른 하나는 특정산업의 육성을 위한 선별적 개입 수단으로서의 유인제도라고 할 수 있다. 그런데 우리 나라를 비롯한 소위 동아시아그룹에 속하는 나라들의 산업·무역정책은 다른 나라들에 비해서 특히, 선별적 개입수단으로서의 유인제도에 대한 의존도가 높은 것으로 지적되고 있으며 그런 것이 위기 이후 최근에 국제적인

비판의 대상이 되고 있다.

그런데 위와 같이 산업·무역정책이 對산업유인제도로 집약된다고 보면 우리 나라의 산업·무역정책은 1953년 휴전 이후 대체로 네 가지 다른 단계를 거치면서 진화되어 왔다고 할 수 있다. 그 제1단계는 전후복구기(1953~1960)에 이루어졌는데 그것은 용이한 輸入代替 단계라고 특징 지을 수 있을 것이다. 제2단계는 1961년에서 1965년까지의 비교적 단기간에 해당하는데 종래의 수입대체 중심 공업화 전략에서 수출주도형 공업화 전략으로 전환하기 위한 주요 정책개혁이 실현된 정책전환기였다. 그 후 1966년부터 박정희 정권 말기인 1979년까지를 제3단계로 볼 수 있는데, 이 단계에서는 공업생산의 성장극대화를 위해서 국내 물가안정 문제도 고려함이 없이 수출주도형 공업화 전략과 선별적 산업육성책을 동시에 적극적으로 추진했다. 1980년에서부터 시작되는 제4단계에서는 수출주도전략을 계속하면서도 국내물가안정과 경제 구조조정에도 역점을 두어야 했다.

위와 같은 우리 나라의 산업·무역정책의 역사적 진화과정은 국내총생산(GDP)의 급속한 성장과 구조전환을 수반했으며 특히 1960년대 전반의 정책전환기 이후 그 성장과 구조전환은 아주 급속했다. 수출주도형 공업화 전략으로의 전환을 위한 주요 정책개혁이 거의 완료된 1965년을 기점으로 해서 비교해 보면 1999년까지 34년간 한국의 실질가격 GDP는 연평균 8.1%씩 성장했으며, 1인당 국민총소득(GNI)은 같은 기간동안 1995년 가격 기준으로 1,358 미 달러에서 11,087 달러로 증가함으로써 8배 이상의 증가를 나타냈다. 이러한 GDP의 성장과 그에 따른 1인당 소득의 상승은 1965~1999년간 연평균 약13%씩 성장한 제조업 부문에 의해서 선도되어 왔다고 할 수 있다. 제조업 부문의 급속한 성장으로 인해서 동 부문이 GDP에서 차지하는 비중은 1960년대 중반의 17.3%에서 1990년대 말에는 약 31%로 증대되었으며 반면에 농림수산업 부문의 비중은 같은 기간 중 40%에서 5%수준으로 급격히 감소했다.

이 책에서는 1960년대 전반기에 공업화 전략이 전환되기 시작하던 때부터 최근(1999)까지의 근 40년간에 있어서 우리 나라 산업·무역정책의 진화과정을 장기적 차원에서 추적해보고, 또한 그 정책진화에 따르는 경제적 성과 또는 변화를 여러 측면에서 분석해 보고자 한다. 그러기 위해서 먼저 개혁이전의 초기 조건과 정책전환기(1961~1965) 이후의 우리 나라 산업·무역정책의 대전환의 기초를 제공한 개혁내용에 대해서 깊이 있게 다루고 있다. 즉, 본 서론에 뒤이은 제II장에서 초기 조건과 정책전환기중의 개혁내용에 대해서 먼저 서술하고 그 다음 제III장에서 제VII장까지는 정책전환기 이후 약 40년간의 산업·무역정책의 진화과정을 주요 정책수단별로 논의하고 그러한 진화가 우리 경제의 여러 측면에 미친 직접 및 간접적인 영향을 분석하고자 하고 있다. 끝으로 제VIII장에서는 앞에서의 논의와 분석결과에서 얻을 수 있는 결론을 도출하고 그러한 결론의 정책적 시사점에 대해서도 논의하고자 한다.

II. 초기조건과 정책전환기(1961~1965)의 개혁

1. 1960년대 초 이전의 산업발전 개관

우리 나라는 제2차 세계대전 종결시까지 약 35년간 日帝의 식민지 지배하에 있었다. 이 기간 한국경제를 관리해온 일본 총독부의 정책기조의 변화를 감안할 때 일제시대는 세 개의 기간으로 구분될 수 있다. 제1기(1910~1919)는 한국에서 일본의 전체주의적 식민통치와 농업개발을 위한 제도적 기반구축을 시도한 시기였으며, 제2기(1920~1929)는 총독부 당국이 농업증산을 강조하는 한편 非농업부문에 대한 投資規制를 완화한 시기였다. 끝으로 제3기(1930~1945)에 이르러서는 中日戰爭과 제2차 세계대전의 수행을 위해서 일제는 주로 군수품조달과 관련된 중공업 건설에 치중했다(Kim and Roemer, 1979: 2~6).

이 세 기간에 대한 국민계정 자료나 일관성 있는 생산지수 통계도 없으나 재화생산 통계에 기초해서 작성된 총 재화순생산액(재화생산 부문 부가가치)은 제1기에서 제3기까지 큰 기복 없이 연평균 3%를 약간 상회하는 성장률을 나타낸 것으로 기록되고 있다(Suh, 1978: 170~171). 같은 기간 중 한국(남북한)의 인구는 연평균 1.6%씩 증가했으므로 1인당 재화순생산액도 불변가격 기준으로 연평균 1.6%씩 성장한 셈이다. 이러한 재화순생산의 성장은 외형상 공업구조 면의 개선도 수반했다. 즉 1931년까지 섬유와 식품공업을 중심으로 한 경공업부문이 전체 제조업 생산의 68%를 점했었으나 1940년에는 동 비중이 49%수준으로 감소한 반면에, 중화학공업의 비중은 32%에서 51%로 크게 확대되었던 것이다(Kim and Roemer, 1979: 11). 이와 같이 일제시대의 산업성장과 구조변화는 표면상 매우 괄목할 만한 것이었지만 실제로 그것은 일본인의 자본, 기술과 경영관리에 의해서 한국의 土着的 경제발전보다는 일본의 욕구를 충족시키기 위한 것이었다. 또한 일제시대의 산업성장은 1인당 실질 재화순생산을 연평균 1.6%씩 증가시켰다는 기록에도 불구하고 한국인의 평균 생활수준은 오히려 악화된 것 같다. 그것은 무엇보다도 일제시대에 한국인의 주식곡물인 쌀의 1인당 소비량이 크게 감소했다는 것과 또한 서울의 실질 임금지수도 하락했다는 사실이 이를 반영한다고 보겠다(Kim and Roemer, 1979: 20).

1945년 한국은 일제의 식민지 지배로부터 해방이 되었으나 적어도 남북간 휴전이 성립된 1953년까지는 극심한 정치·사회적 혼란과 경제적 瓦解 및 침체를 경험해야 했다. 그 주요 원인을 대략적으로나마 연대순으로 들어보면 (1) 상호 보완적 생산구조를 지닌 남·북한의 강제적 분단, (2) 식민지 지배하에서 일본경제권에 통합되었던 한국경제의 돌연한 분리, (3) 해방직후부터 남한내의 左右翼 분열로 인한 정치·사회적 불안정 지속, (4) 해방 전후의 통화량 급팽창으로 야기된 초고속 인플레이션(hyper-inflation)과 그 영향, 그리고 끝으로 (5) 북한의 남침으로 시작되어 근 3년간 지속된 한국전쟁 등이다.

해방 직후부터 1952년까지의 기간에 대해서는 일관성 있는 국민소득 자료나 생산지수 통계도 없으며, 김·웨스트팔(1976)에 의한 주요 상품 평균생산지수만이 이 기간중의 산업생산 동향을 개략적으로나마 보여주고 있을 뿐이다. 이 지수에 의하면 해방 직후의 경제적 혼란에도 불구하고 산업생산이 1947년부터 회복되기 시작하고 따라서 대한민국 정부가 수립된 1948년에는 1946년보다 40%이상 높아졌던 것이다. 그러나 1948년 현재의 남한의 제조업 생산고는 1939년 수준의 약 15%수준에 불과했다. 그나마 감소된 제조업 생

산 중 35% 정도는 철수한 일본인에게서 인수한 정부 관리 기업에서 생산된 것이었다. 평균 생산지수의 상승률은 1949년에 더욱 가속화되는 양상을 보였으나 1950년부터는 다시 한국전쟁의 발발로 급격히 감소하기 시작하고, 1951년의 생산수준은 1946년 수준으로 급속히 감소했다. 1952년에는 戰況이 현재의 비무장지대에서 정체됨에 따라 생산은 다시 회복하기 시작하여 휴전이 성립된 1953년 이후까지 계속 증가했다.

만 3년 이상 지속된 한국전쟁은 약 150만 명의 민간인 사상자(실종자 포함)를 발생시키고 또한 1953년 경상가격 기준으로 약 412억 원(약 31억 달러) 상당의 非군사적 재산 피해를 초래했다. 우리 나라에서 국민소득을 최초로 추계하기 시작한 1953년의 남한 GNI는 경상가격 기준으로 약 479억 원에 달했고 1인당 GNI는 67달러(1995년 가격 기준으로는 1,034달러에 해당)에 불과했다. 1953년의 총 재화순생산액은 1940년 수치보다 약 27% 감소한 것으로 나타나고 1인당 재화순생산액은 1940~1953년간 44%나 감소했다. 이와 같이 전후복구가 개시된 1953년의 경제는 1940년 수준보다도 낙후되고 구조적으로 외국원조 없이는 지탱될 수 없는 상태에 있었다고 보겠다. 이것은 전술한 바와 같이 우리 경제가 일제시대에 적어도 총량적인 면에서 상당한 성장과 구조변화를 이룩했던 것은 확실하나, 해방 직후 남북분단과 그에 따른 정치·경제적 대 혼란 그리고 뒤이은 전쟁피해 등으로 휴전 당시에 남은 일제시대 산업성장의 유산은 보잘 것이 없었음을 나타낸다고 보겠다.

한국은 전시인 1950~1952년간에도 미국의 여러 기관과 UN한국부흥단으로부터 약 3억 3천만 달러의 무상원조를 받았지만 사실 외국원조 수취는 전후복구기(1953~1960)에 그 절정에 달했다. 전후복구기 중 UN한국부흥단에서 공급한 원조는 약 1억 2천만 달러였으며 미국의 공공원조는 미공법 480호에 의한 식량원조를 포함해서 약 17억 4천 5백만 달러에 달했다(한국은행 1970: 322~327). 이러한 원조자금은 거의 전부가 무상원조 형태로 제공되었는데 그것은 전후복구기 우리 나라 수입의 70%이상을 지원하는 자금원이었다. 당시 수출은 아주 적었지만 상품 및 서비스 수입 규모는, 과대 평가되고 있던 당시의 공정한환율을 적용 환산하더라도 경상가격기준 국민총소득(GNI)의 평균 11%에 달했는데, 그것의 약 3분의 2 이상이 원조자금에 의해서 메워진 셈이다. 그뿐만 아니라 무상원조자금의 판매대전인 對充資金은 非인플레이적인 국내 자금원으로서 국방비 지원과 복구사업을 위해서 사용될 수 있었는데 그것은 1953~1960년간 일반재정 지출의 절반 이상을 차지했다.

이와 같은 외국원조의 도움을 받아가며 한국은 1953년부터 戰災복구와 경제부흥을 시작했다. 처음 몇 년간은 전쟁으로 파괴된 下部構造와 산업시설의 복구에 중점을 두었으나 대체로 1957년경까지 보다 긴급한 공장과 사회간접자본 시설의 복구가 거의 완료되었으므로 그 해 중반부터는 정책적 역점을 戰災복구에서 경제안정화 쪽으로 이행해 갔다. 즉, 정부는 1957년 하반기부터는 미국 원조당국의 권고에 따라 물가안정을 위한 재정안정 계획을 강력히 실시하기 시작했으며 그 결과로 1958~1959년에 와서는 상대적인 물가안정을 달성할 수가 있었다.

전후복구기에 방대한 외국 원조자금의 유입에도 불구하고 우리 나라의 실질 경제성장률은 연평균 4%에 불과했다. 그러나 이때부터 공업화의 방향으로 산업구조 변화를 나타내기 시작했다. 즉 이 기간 중 GDP에서 차지하는 농림어업 부문 부가가치의 비중은 47%에서 37%로 감소한데 비해 제조업 부문 비중은 9%에서 14%수준으로 증가했던 것이다.

2. 1960년대 초 경제의 초기조건

휴전선으로 남북분단이 고착됨으로써 남한의 국토 면적은 대략 98,000km²에 불과했지만 산악지대가 많은 관계로 인해서 그나마 적은 국토 가운데 경작 가능한 면적은 20%를 약간 상회할 정도이다. 1960년 남한의 인구는 약 27백만 명이었지만 연 3%정도의 증가율을 나타내고 있었다. 따라서 한국의 인구밀도는 km²당 약 255인으로서 이미 세계에서 가장 높은 편에 속했다. 서울과 기타 주요 대도시의 인구가 다른 지역 보다 급격하게 증가하기 시작했으나 전국적 도시화율 (총 인구 중 도시인구 비중)은 아직 28%정도에 불과했다.

대부분의 광물자원도 북한에 위치하기 때문에 남한(또는 한국)은 경제적으로 중요한 자연자원을 갖지 못했으며 다만 인적자원만이 풍부했다. 한국에서 노동력 조사가 처음 실시된 1963년 현재에 노동참가율은 상대적으로 낮았지만 총 노동력은 전 인구의 약 3분의 1에 해당하는 8.3백만 명에 달했다(경제기획원, 1967: 164~165). 이러한 1963년 현재의 총 노동력 중 60% 이상이 농업에 종사하고 있었다. 당시의 전국적인 평균 실업률은 8.2%이었으나 비농업부문 실업률은 전국적 평균 실업률의 약 두 배에 해당하는 16.4%나 되었다. 한편 전 노동력의 평균적 교육수준은 소득수준이 비슷한 다른 개발도상국들과 대비할 때 상대적으로 높았다. 남녀를 구분하지 않고 계산된 전 노동력의 평균 교육수준을 재학연수 기준으로 보면 1960년에 5.6년이었다. 남성 노동력의 교육수준은 약 6.4년이었었는데 이것은 여성노동력의 경우의 3.8년보다 훨씬 높았음을 보여주고 있다(Kim K.S., 1991: 17).

1960년 한국의 1인당 GNI는 경상가격 기준으로는 약 80 미 달러(1960년 공정한환율로 환가)에 불과했으나 1995년 불변가격 기준으로 환산하면 1,154 달러에 해당했다. <표 II-1>에서 제시하고 있는 바와 같이 1960년대 초에 농림수산업 부문 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중은 약 40%에 이르게 되는데 대해서 광공업 부문의 비중은 약 14%에 불과했다. 한 나라의 공업화 정도를 나타낸다는 GDP 내의 제조업 부가가치 비중은 1960년 현재 12%에 불과했다.

<표 II - 1>

1960년대 초 한국은 국내투자에 필요한 저축을 거의 하지 못했으며 따라서 GNI의 11%에 불과한 적은 규모의 국내 총 자본형성액도 대부분 해외저축(순 해외이전 수입)에 의해서 조달될 수밖에 없었다. 당시 이 나라의 상품과 서비스 수출은 GNI의 3% 정도에 불과한데 대해서 상품과 서비스 수입은 약 13%를 차지한 관계로 상품 및 서비스 거래면의 대외수지는 큰 적자를 나타내고 있었다. 그러나 1960년대 초 경상수지는 약간의 흑자를 기록하고 있었는데 그 원인은 당시 해외, 특히 미국으로부터의 이전수입이 상품 및 서비스 수지 면의 높은 적자를 상쇄하고도 남을 정도로 방대했기 때문이다. 1960년대 초까지만 해도 해외자원의 도입은 거의 모두 무상원조의 형태로 이루어졌기 때문에 한국은 아직 상환부담을 수반하는 외채는 전무했음을 지적해 둔다.

1960년 한국의 상품수출은 33백만 미 달러에 불과하여 상품수입의 10분의 1에도 못 미쳤다. 수출상품은 어류, 쌀, 생사, 광산물, 寒天, 해조류 등 주로 1차 상품으로 구성되어 있고 공산품은 총 상품수출의 15%정도에 불과했다.

해방 후 최초로 1958~1959년간에 국내물가 안정이 실현되었지만 1960년에는 4.19혁명으로 인한 정치·사회적 혼란으로 인해서 물가는 다시 상승하기 시작했다. 전국 생산자물가지수로 측정된 인플레이션율은 1959년의 2%에서 1960년에는 약 11%로 상승하고 그

다음 해인 1961년에는 18%로 더욱 가속화되었던 것이다. 그와 동시에 GDP 성장률은 1959년과 1960년에 5%에서 2%로 감속된 이후 1962년까지는 2~4% 범위 내의 낮은율을 유지했다.

1960년대 초 한국은 아주 복잡한 복수환율제도를 채택하고 있었다. 공정환율은 1960년 2월에 미 달러 당 50원에서 65원으로 평가절하 되었으나 그것은 그리 중요한 의미를 갖지 못했다. 그 이유는 사실상 거의 모든 무역 및 기타 상업적 거래 면에서 공정환율보다 훨씬 높은(미 달러 당 원화 금액 기준) 환율의 적용을 받고 있었기 때문이다. 수출업자와 기타 외화 소득자에게는 양도 가능한 輸入權을 주었는데 이러한 수입권은 수출국별로 차별화 되어 있었다. 즉, 특정국가로부터의 수출소득에는 동일국가에서 수입할 수 있는 권리를 부여했으므로 수출달러에 대한 자유시장 환율이 나라별로 차등화 되게 되었다. 정부에 의한 외환배정에 있어서도 외환입찰제의 적용, 외환세의 부과와 기타 다른 방법을 통해서 사실상의 원화 환율을 높였던 것이다(Frank, et al 1975: 29~36).

1960년대 초에는 수출진흥을 위한 적극적인 대책이 없었다. 정부 정책은 다만 복수환율제도의 채택을 통해서 규제적인 외환 및 무역제도 때문에 발생하는 수출에 대한 불리한 誘因效果를 상쇄시키고자 했을 뿐이다. 솔직히 이 당시의 정부는 수출진흥을 통해서 외환수입의 증대를 기하기보다는 외국원조 수취의 극대화에 보다 큰 관심을 가졌었다고 할 수 있다.

다른 한편 1960년대 초의 수입은 관세와 비관세장벽 수단을 이용해서 엄격히 통제되고 있었다. 1957년에 수정한 이후 계속 실시되고 있던 법정관세율 체계는 총 1,269개 품목에 대해서 0%에서 100%까지에 이르는 상이한 관세율을 규정하고 있었는데 그런 관세율의 단순평균치는 약 30% 정도였다. 이러한 법정관세에 추가해서 1962년까지는 외환세가 상업적 수입을 위한 외환사용에 부과되었다. 예를 들어 1960년에 외환세 징수액은 실제수입 원화 환산액의 23%에 달했다. 이것은 1960년에 평균 법정관세율과 관세동등액이 53% 정도에 이르는 의미를 의미한다. 그러나 주요 산업에 필요한 기계류 수입과 다른 특정목적 수입에 대해서 관세감면이 허용되었기 때문에 관세동등액을 포함한 평균 실적관세율은 약 46% 정도였다(Kim, 1991: 40~41).

관세동등액을 포함한 법정관세율은 높았지만 정부는 수량규제(QRs) 수단을 통해서도 수입규제를 실시했다. 정부의 사전허가를 요하는 수입 품목과 자동수입 품목을 모두 열거하는 '포지티브 리스트'(positive list)제도 하의 반기별 무역계획을 수립·실시함으로써 수입에 대한 수량을 규제했다.

끝으로 1960년대 초 국내 경제활동의 침체현상으로 인한 일반 국민의 불만이 쌓여 있음을 부분적으로 반영하듯이 한국의 정치상황은 아주 불안정했다. 1960년의 4.19혁명 직후 장면 정부가 들어섰으나 동 정부는 1961년 5.16 군사 쿠데타에 의해서 다시 전복되어 그 후 약 3년간은 박정희 장군 휘하의 군사정권이 한국 정치를 지배했다. 1964년 초경에는 명목적으로나마 선거를 통해서 구성된 민간정부가 다시 탄생될 수 있었다. 1960년대 초반의 이러한 정치적 급변에 따른 혼란에도 불구하고 우리 나라는 유교 문화적인 배경으로 인해서 강력한 정부의 전통은 유지되었으며 따라서 정부는 다른 많은 개도국의 경우와는 달리 정책결정을 내리면 그러한 결정을 집행할 수 있는 능력과 의지가 있었다고 보겠다.

3. 정책전환기의 산업·무역정책 개혁

1961~1963년간에 한국경제를 관리했던 군사정부는 종전의 물가안정과 대내 지향적 공업화를 중시하던 경제정책에서 수출진흥을 통한 고속 공업화 계획으로 전환시키기 시작했다. 이러한 정책전환은 물론 1960년대 초의 변화된 경제여건을 반영했다. 즉, 이때까지 한국은 전후복구와 초기단계의 수입대체형 공업화를 거의 완료함으로써 이제 非내구소비재와 그런 소비재 생산에 사용되는 중간재의 수입을 거의 국산으로 대체할 수 있게 되었다. 그러나 당시의 저조한 경제성장 실적은 정책수립자 뿐만 아니라 일반 국민에게도 아주 실망적인 것이었다. 그런데 수입대체를 중화학공업 제품 쪽으로 계속 심화시키는 성장 전략은 국내시장의 협소와 그런 전략에 소요되는 방대한 자본규모 등을 고려할 때 당시의 우리 나라에는 부적합한 것으로 예견되었다. 이 나라의 빈약한 자연자원 문제도 고려해야 했다. 더욱이 정책당국자들은 미국 원조계획의 단절에 따르는 국제수지 적자 문제의 해결을 위한 외환수입의 마련이 긴요했다. 다른 한편 1960년대 초에 비교적 교육수준이 높으면서도 임금수준이 상대적으로 낮은 노동력의 풍부한 공급은 우리 나라가 노동집약적인 수출에 비교우위가 있을 것임을 제시했다.

군사정부는 먼저 환율의 단일화를 실현하고 또한 외환관리, 화폐, 정부예산 및 조세 등에 관한 제도적 개혁을 시도했다. 그러나 이러한 초기의 시도는 그것이 대부분 잘못 설계되거나 또는 다른 정부정책과의 일관성 부족 등으로 인해서 실패하거나 오히려 경제적으로 유해한 결과를 초래했다. 정부는 또한 외국원조의 급속한 감소에 따르는 외환부족 문제에 대처하기 위해서 수출증대와 수입규제를 위한 보다 적극적인 대응책을 마련하기 시작했다. 그러나 1963년에 실시한 수출입링크제도를 포함한 대부분의 수출진흥대책은 원화의 과대평가가 수출에 미치는 불리한 효과를 상쇄시키기 위한 임시방편적인 대책의 성격을 띠고 있었다. 1963년에는 수출입링크제도와 수량규제 수단을 활용하여 수입통제를 더욱 강화하기도 했다.

그 후 1964~1965년의 환율제도의 개혁은 환율의 단일화 실현을 위해서 뿐만 아니라 수출주도형 공업화 정책으로의 전환에 있어서도 하나의 전환점을 마련해 주었다. 1964년 5월에 정부는 공정환율을 미 달러 당 130원에서 256원으로 인상시킴으로써 원화의 대폭적인 평가절하를 단행함과 동시에, 환율제도도 종전의 고정환율제도에서 단일변동환율제도로 변경한다고 선언했다. 새로운 환율수준은 1963년 말 조사된 원화의 구매력패리티(purchasing power parity)의 중간치에 기초한 것이었는데 당시에 원화를 약간 저평가하고 있는 것으로 평가되었다 (Brown, 1973: 139). 대폭적인 평가절하는 1964년에 실시되었으나 단일변동환율제도의 실제 도입은 1965년 3월까지 지연되었는데, 그것은 그 때 가서야 정부가 안정된 환율의 유지에 보다 자신감을 갖게 되었음을 의미한다. 그러나 한국의 통화당국은 약 3개월 정도 환율의 자유로운 유동화를 허용한 후 시장에 외환공급을 계속 증대시킴으로써 환율을 달러 당 270원 수준에 고정화시키는 경향이 있었다. 외환시장에 대한 정부 개입에도 불구하고 그 후 환율은 시장 세에 따라서 변동되거나 또는 정부에 의한 일시적 조정 등으로 1965년 이후에는 대체로 비슷한 수준의 구매력패리티 조정 실질환율이 유지될 수 있었다.

1964년 5월 환율제도 개혁 발표 직후 상공부는 다른 정부부처뿐만 아니라 관련 업계와의 협의를 거쳐 그때까지 실시되던 수출입링크제도를 폐지하고 새로운 환율제도와 일관성을 유지할 수 있는 수출진흥종합계획을 수립했다. 동 계획에 포함된 수출유인 조치들은 다음과 같았다. 즉, (1) 수출우대금융, (2) 수출생산용 원자재수입에 대한 관세 면제 (관세 환급제), (3) 수출생산용 중간재 투입과 수출거래에 대한 내국간접세 면제, (4) 수출소득에 대한 직접세 감면(1973년 폐지), (5) 수출생산용 수입원자재에 대한 일정율의 減耗 허

용, (6) 수출실적과 링크된 수입영업권 제도, (7) 수출생산용 국내 중간재 공급자에 대한 관세 및 내국간접세 감면, 그리고 끝으로 (8) 주요 수출산업의 고정자산에 대한 가속감가상각제도 (Frank, et al 1975: 40~51) 등이 그것이다.

1965년의 금리개혁은 수출금융과 일반 은행대출간의 금리격차를 크게 확대한 관계로 동 개혁 이후 수출우대금융은 수출업자에 대한 아주 중요한 유인수단이 되었다. 그런데 이 수출우대금융과 수출소득에 대한 직접세 감면제도를 제외한 다른 여러 수출유인 조치들은 제품을 해외시장에서 국제가격으로 판매해야 하는 수출업자에게 수출재 생산에 필요한 중간재를 국제시장가격에 구입할 수 있도록 하자는 데 그 주된 의도가 있었다. 이것은 대부분의 수출유인 조치들이 주로 당시의 무역체제가 조성한 수출에 대한 불리한 효과를 상쇄시키는 역할을 했음을 의미한다. 이러한 수출유인 조치들은 차별 없이 모든 수출업자에게 적용되도록 했다.

이러한 제반 수출유인조치에 추가해서 정부는 수출진흥을 위한 세 가지 행정적인 수단을 사용하기 시작했다. 그 첫째는 대한무역진흥공사(KOTRA)의 해외 지점망 확충을 통한 국내 수출업자의 해외시장 개척 활동을 지원하는 것이었다. 둘째는 주요 상품류별 및 대상 국별로 연간 수출목표를 설정하여 수출실적을 독려하기 위해서 이용된 정부의 수출 목표제였다. 끝으로 월례수출확대회의도 중요한 행정수단이었는데 이것은 1970년대 초에 월례무역확대회의로 개명되기도 했다. 이 회의에는 보통 대통령이 직접 참석하고 또한 전 각료를 포함해서 정부와 민간 경제계의 주요 관련인사들이 참석했는데, 그 회의는 주로 수출진흥에 관한 대통령의 관심을 널리 알릴 뿐만 아니라 또한 수출업자들이 직면하는 애로사항을 대통령의 최종적인 결정을 통해서 신속하게 타개하는 역할을 했다(Rhee, et al 1984: 29~35).

수입 측면에서는 환율제도 개혁 직후 수량규제에 의하던 수입규제를 일부 관세로 대체했다는 의미에서 수입자유화의 진전이 약간 있었을 뿐이다. 1964년부터 정부는 특별관세 제도를 도입하여 선정된 상품수입에 따르는 초과이익을 흡수하도록 했다. 이 특관세의 부과는 이미 1962년의 관세율 개편으로 평균법정관세율이 40%로 높아져 있었던 것을 2~3% 더 상승시키는 결과를 가져 왔다. 그러나 다른 한편 정부는 1964~1965년간에 상공부의 반기별 무역계획상 수입허용품목의 수를 점차 증가시킴으로써 비관세 수입장벽을 완화했다. 군사정부에 의한 초기의 시도와는 다르게 1964~1965년간에 취해진 환율과 기타 제도의 개혁은 물가안정계획의 실시를 수반했다. 따라서 물가안정계획은 약 4년간 중단된 후 다시 실시된 셈이다.

끝으로 1960년대 전반기 중의 수출과 수입에 대한 명목실효환율과 구매력패리티 조정 실질실효환율의 시계열을 추정하여 주요 정책개혁의 효과를 수량적으로 평가해 본다. <표 II-2>에서 보여 주는 바와 같이 수출에 대한 명목실효환율을 구매력패리티 지수로 조정하여 구한 실질실효환율은 1962년과 1964년 사이에 상승한 것으로 나타나고 있는데 이것은 1964~1965년간의 환율제도개혁이 수출에 대한 순 유인효과를 증대시킨 것을 의미한다. 그런데 중요한 점은 환율제도 개혁이 임시방편적인 수출보조금을 원화의 공식적인 평가절하로 대부분 대체함으로써 공정환율과 수출 실효환율간의 차이를 크게 축소했다는 것이다. 구매력패리티 조정 수입실효환율도 또한 미 달러 당 원화 금액기준으로 상승했다. 이러한 사실들은 1964~1965년간의 정책개혁이 수출에 대한 실질적 유인을 증가시켰을 뿐만 아니라 국내산업에 대한 보호수준도 증가시켰음을 의미한다. 이러한 증가보다 더 중요한 점은 여러 개혁이 그 전까지의 복수환율제도와 직접적인 보조금 지급에 기초한 복잡하고 임시방편적인 유인제도를, 단순화되고 보다 안정적인 제도로 대체했다는 것이

다.

<표 II - 2>

III. 수출정책과 공업화 패턴(1965년 이후)

1. 수출 誘因策과 수출실적

1964~1965년의 환율제도 개혁에 따라 단순화되고 제도화된 수출유인제도는 1965년 이후 수출 면에 대한 무역왜곡효과 (trade-distorting effects)를 줄이는 방향에서 조정되어 왔다. 1965년 이후에는 공정한환율이 보다 현실적인 수준으로 높아졌기 때문에 정부는 수출실적에 대한 부정적인 영향을 주지 않으면서 수출 달러 당 순 수출보조금의 수준을 점차 감소시킬 수 있었다. 예를 들어 수출소득에 대한 직접세의 감면은 1973년에 폐지되었고 또한 수출우대금융에 따르는 이자율 보조도 1972년부터 크게 축소하고 1982년 이후에는 완전히 없애도록 했다. 이것은 순 수출보조금을 포함하는 수출실효환율이 한국에서 처음으로 1983년부터 공정한환율과 동일해졌음을 의미한다.

1965년 이후의 이러한 수출유인제도의 진화는 <표 III-1>에 제시된 1965~1985년간에 대한 명목 및 구매력패리티 조정 수출실효환율과 수입실효환율, 그리고 <표 III-2>에 제시된 1985~1999년간에 대한 명목 및 구매력패리티 조정 실질환율에 반영되고 있다. 우선 <표 III-1>에 제시된 1965~1985년간에 대한 명목 및 실질 실효환율 자료에 의하면 우리 나라가 1982년 이전에는 상당한 인플레이션을 경험했음에도 불구하고 구매력패리티 조정 실질공정환율은 큰 변동 없이 비교적 안정적이었다. 이것은 통화당국이 동 기간 중 어떤 큰 폭의 원화 과대평가를 피하기 위해서 명목환율을 자주 조정해 왔음을 반영한다. 만일 1973년의 경우와 같이 스미소니언 협정에 따라 국제금융시장에서 미 달러화가 평가절하됨으로 인해서 결과적으로 원화가 과소평가되었던 것을 예외로 하면, 이 나라의 실질실효환율은 장기간 비교적 안정적이었다. 이 기간 중 실질 수출실효환율도 전술한 비정상적인 해를 예외로 하면 상당히 안정적이었는데 그것은 순 수출보조금이 수출실효환율의 적은 비중을 차지하고 또 1982년 이후에는 완전히 없어졌기 때문이다. 수입에 대한 실질실효환율은 수출에 대한 것에 비해서 약간 높았는데 그 원인은 미 달러 당 실적관세징수액이 순 수출보조금보다 약간 높았을 뿐만 아니라 순 수출보조금의 폐지 이후에도 존속되었기 때문이다. 이런 결과로 인해서 이 나라의 反수출편의(anti-export bias)의 정도를 나타내는 계수는 1965~1985년간 전 기간을 통해서 대체로 안정적인 0.95~1.00수준을 유지했다(표 III-1의 (10)란 참조).

<표 III - 1>

<표 III - 2>

1985~1999년간에 대한 환율자료는 <표 III-2>에서 보여 주고 있는데 이 기간에 와서는 순 수출보조금도 없어지고 또한 실적관세율도 대개 선진공업국가의 것과 비슷한 5% 수준으로 낮아지고 있으므로 그 전 기간에서와 같이 수출실효환율과 수입실효환율을 별도로 작성할 필요가 없었다. 따라서 동 표에서는 명목환율(공정)과 구매력패리티 조정 실질환율만을 제시하고 있다. 그리고 이 표에서의 실질환율은 1985년 불변가격 기준으로 제시되고 있기 때문에 <표 III-1>에서 1965년 불변가격기준으로 제시된 1985년 이전기간

에 대한 실질환율 절대수준과의 비교는 부적절할 것이다. 어쨌건 1985~1999년간의 실질환율 추세를 보면 대체로 현실적인 수준을 유지하고 있으나 그 전 기간에 비해서는 연차별 변동폭이 커지고 있다. 그 이유는 무엇보다도 1985년 9월 플라자 합의에 따른 미 달러화 평가절하로 미 달러화에 연계된 원화의 가치가 1986~1988년間に 예외적으로 크게 과소평가 되었었으며, 또한 1997년 이후에는 한국의 심각한 외환·금융위기의 발생으로 환율이 급격하게 상승했기 때문이다. 그뿐만 아니라 이 기간에 와서는 직접·간접적인 수출보조금도 없어지고 또한 실적관세율도 낮아졌기 때문에 사실상 환율만이 대외수지균형을 위한 거의 유일한 정책수단이 되었음을 반영한다고 보겠다.

1965~1985년간 구매력패리티 조정 실질환율의 상대적 안정과 또한 그 후 기간동안 변동성의 증가에도 불구하고 현실적 수준의 실질환율 유지는 1965년 이후 우리 나라 상품수출의 지속적인 고성장을 가능하게 했다. 한국의 수출은 사실상 정책전환기 중에 취해진 임시변통적인 수출진흥책의 영향으로 이 기간부터 증가되기 시작했다. 그러나 이 정책전환기 중의 증가는 1960년대 초에 비정상적으로 낮았던 수준에서 정상적인 수준으로 따라잡은(catch-up) 것으로 보아야 한다. 수출신장은 지속되고 특히 1960년대 중반 이후에는 아주 급속하게 진행 되었다. 1965년 현재 175백만 미 달러 또는 GDP의 5.8%에 불과하던 총 상품수출은 1980년에는 1965년 수치의 백 배인 약 175억 미 달러 또는 GDP의 28.1%로 증대했으며 그 후 1999년까지는 약 1,452억 미 달러 또는 GDP의 35.8%로 증대했다. 수출의 증가율은 1970년대 후반 경부터 둔화되기 시작했으나 명목상의 수출금액은 과거 34년간(1965~1999) 연평균 약 22%씩 신장된 것으로 나타나고 있다. 그간의 수출가격 상승을 상쇄한 수출물량의 연평균 증가율도 약 19%에 달했다. 따라서 1960년대 중반에 세계수출의 0.1에 불과하던 한국수출은 1988년에는 약 2.1%로 증대되고 1999년까지는 2.5%로 증대될 수 있었다.

한국에 있어서 이러한 급속하고 지속적인 수출신장을 가능케 한 원인은 무엇인가? 그 수출신장은 직접적인 금전적 유인책의 결과만은 아니었다. 그것은 1964~1965년 환율제도개혁 전후에 외환프리미엄, 환율 및 수출보조금 등의 합계기준으로는 그리 크게 변동하지는 않았기 때문이다. Mason et al (1980)에 의하면 제도개혁 직후 수출 급신장의 주요 원인 중 하나는 개혁전의 외환체제하에서 수입대체활동을 통해서 풍성한 이익을 챙길 수 있었던 기회가 사라졌기 때문이라고 한다. 그뿐만 아니라 한국이 1965년 이후 안정적인 실질실효환율 수준을 계속 유지한 것도 수출신장을 위해서 아주 중요했다.

Balassa et al (1989)은 1965~1979년간에 대한 한국의 수출 공급 및 수요 함수에 관한 그들의 실증적 추정결과에 기초해서 다음과 같은 시사를 했다. 즉, 한국 수출업자들은 수출상품의 해외가격이나 비수출상품의 국내가격 변화에 대한 것보다는 명목실효환율의 변화에 대해서 보다 강력한 반응도를 나타냈다는 것이다. 그들에 의하면 명목실효환율과 관련된 상대적으로 높은 탄력성은, 수출품과 내수상품의 가격은 가변적이기 때문에 반대방향의 변동도 있을 수 있으나 환율과 수출유인책의 경우는 반전되지 않을 것이라는 기업가 측의 기대를 반영한다는 것이다. 그들이 추정한 한국의 수출수요함수에 의하면 1965~1979년간 한국 수출수요의 소득 탄력성은 약 5.3 내지 5.4 정도로 아주 높았던데 대해서 수요의 가격탄력성은 약 -1.0 내지 -1.1 정도였다.

총 수출의 급속한 신장은 수출상품구조 면에 상당한 변화를 수반했다. 1965년 현재 총수출의 약 61%에 불과했던 공산품 비중은 1990년에는 약 94%까지 확대되었으나 그 후 약간 감소경향을 보여 1999년까지 92%로 변화되고 있다. 반면에 광물성 연료를 포함한 1차 상품의 비중은 같은 기간 중 39%에서 6%로 그리고 다시 8%로 장기적인 감소 경향

을 보여주었다. 공산품수출 중에서는 1965~1997년간 ‘원료별 제조제품’이 총 수출의 약 39%에서 21%로 상대적 감소추세를 보인 반면 ‘기계 및 운수장비’의 수출은 총 수출의 불과 3.1%에서 50%수준으로 지속적 증가추세를 보여 주었다. ‘화학제품’의 경우에는 1965~1997년간 총 수출의 0.2%에서 약 8%로 증가추세를 보였다. ‘잡제품’ 수출은 1965~1990년간에는 총 수출의 약 20%에서 29%수준으로 완만한 증가경향을 보여주었으나 그 후는 급격히 감소되어 1997년에는 9%수준을 나타내고 있다. 다른 한편 한국의 공산품 수출 규모가 비교적 커진 1970년 이후의 그 수출을 경공업과 중화학공업으로 양분해서 보면 경공업 비중은 1970년에 전체수출의 약 70%에 이르던 것이 계속 상대적 감소를 보여 1999년에는 21%로 축소되고 있는 반면에 중화학공업 비중은 동 기간 중 13%에서 72%로 계속 확대되어 왔다 (한국은행, 『경제통계연보』 각 년 판).

수출상품구조 면의 변화는 수출시장 면의 상당한 다변화를 수반했다. 1965년 한국 수출의 약 60%가 미국과 일본의 두 富國에 수출되었으나 동 비중은 점차 낮아져서 1975년에는 약 55%로 감소되고 그 후 1999년까지는 32%수준으로 계속 감소했다. 이것은 물론 유럽, 중동, 중국, 동남아시아 제국과 기타지역에 대한 한국수출이 계속 신장된 것을 반영한다.

이와 같은 수출상품 구조 및 시장의 다변화는 주로 수출품목을 다변화하고 또한 중요 외국시장을 개척하기 위한 한국 기업의 노력결과를 반영한다고 보겠다. 그것은 한국의 경우 외국인투자가 연간 국내 총 투자규모나 해외자본도입 규모에 비추어 상대적으로 아주 적었기 때문에 외국투자자가 한국의 수출상품 및 시장 다변화의 중요 추진자는 될 수 없었기 때문이다. 이 나라 수출시장 개척의 주역은 이운동기에 의해서 활동한 국내 민간기업이었다. 이러한 민간기업에 의한 해외시장개척 활동은 물론 정부지원하의 KOTRA 해외지점망의 도움을 받았을 것이다.

국내 기업들 중에는 어떤 기업이 한국 수출신장에 크게 기여했던 것인가? 한국무역협회(1990a: 15~16)에 의하면 1978년과 1983년간에는 총 수출 중 종합무역상사의 수출을 포함한 대기업 수출의 비중이 약 64%에서 80%까지 계속적인 증가를 나타낸 반면에, 중소기업의 수출비중은 36%에서 20%수준으로 감소했다. 그러나 1983년 이후 그런 추세는 반전되었다. 즉, 대기업의 수출은 1983년 이후에는 계속 상대적 감소추세를 보여 1998년에는 총 수출의 57%로 감소된 반면에 중소기업 수출은 43% 수준까지 증가했다. 총 수출에서 차지하는 중소기업 수출비중의 최근 증가는 1980년대 이후 광공업 부문 생산에 있어서의 그런 기업비중의 증가동향과 일치하는 것 같다(김주훈, 1996: 35~51).

대기업의 수출비중은 대체로 총 수출에서 차지하는 종합상사의 수출비중과 같은 방향으로 변화되어 왔다. 일본 모델을 모방해서 한국에 종합상사를 처음 설립한 1975년에 그런 종합상사 수출은 총 수출의 13%에 불과했다(Jo 1991: 511~25). 그 후 종합상사의 수출비중은 계속 증대되어 1983년에는 약 48%까지 증가했으나 그 다음해부터는 추세가 반전되는 듯했다. 그러나 1990년대 들어와서 다시 증가되기 시작하여 1999년 현재 한국 종합상사 수출은 총 수출의 약 51%를 점했다. 이것은 한국의 종합상사 수출비중이 일본 종합상사의 10%대의 비중에 비하면 크게 높은 편에 속함을 의미한다.

2. 수출과 산업성장 패턴

1965년 이후 수출의 급격한 신장으로 인해 제조업 부문의 실질 부가가치는 1965~1999년 연평균 기준으로 약 13%의 성장률을 나타냈는데 그것은 같은 기간중의 실질 GDP

성장률 8.1%보다 훨씬 높은 것이었다. 따라서 경상가격 기준에 의한 GDP 대비 제조업 비중은 1965년의 17%수준에서 계속 상승하여 80년대 후반에 30%를 상회한 실적을 보인 후 점차 감소되는 듯 했으나, 외환·금융위기 이후 다시 상승하여 1999년에는 약 31%수준을 기록하고 있다. 산업생산의 구조적 변화는 <표 III-3>에서 보여주는 바와 같이 불변국내가격으로 환가한 한국의 산업연관표(I-O) 자료의 시계열 분석에 의해서도 잘 설명될 수 있다. 그러나 불행하게도 1975년 이전 기간에 대해서는 1968년 불변국내가격 자료 밖에 구할 수가 없기 때문에 1963년과 1975년의 경우는 1968년 불변가격 기준으로 보여주고 있다. 그 대신 1990년 불변가격 기준으로 제시되고 있는 1975년과 그 후 기간과의 비교를 가능케 하기 위해서 1975년 수치는 1968년과 1990년의 두 가지 불변가격 기준으로 제시되고 있다.

<표 III - 3>

여기서 불변가격 기준으로의 환가는 첫째로 과거 특히 1980년대 중반 이전 우리나라의 물가상승률이 상대적으로 높았기 때문에 이러한 물가변동요인을 I-O자료에서 제거하기 위해서 필요했으며, 둘째로 재화 및 서비스의 원천(국내생산 또는 수입)과 용도(수출, 수출생산을 위한 중간재와 기타 내수용 등)별로 심한 가격차별이 존재했기 때문에 발생하는 價格歪曲 현상을 모두 수정하기 위해서였다. 다시 말해서 이러한 불변가격 기준으로의 환가는 과거의 전반적인 인플레이션 요인과 산업·무역정책에 따른 가격왜곡 현상을 제거하고, 우리나라 생산성장 및 구조변화 요인을 분석하고자 하는데 그 목적이 있었다(구체적인 환가 방법에 관해서는 김광석, 1979 여름호 참조).

<표 III-3>에서 보여주는 바와 같이 1963년에 국내 粗生産의 약 33%를 차지했던 제조업 생산은 1975년에는 57%로 상승했으나, 그 후 1985년과 1995년에는 그 전 기간과의 가격기준의 변화 효과도 있고 하여 그보다 약간 낮은 55% 수준에서 안정되고 있음을 보여주고 있다. 공산품 수출의 경우는 1963년에 상품 및 서비스 수출총액의 약 39%에 불과했으나 1975년에는 82%까지 상승했다. 그러나 그 후 가격기준의 변화 효과도 있고 하여 1985년과 1995년에는 각각 79%와 81% 수준에서 안정되고 있다. 공산품 수출이 제조업 총생산에서 차지하는 비율도 급속한 상승을 나타냈는데 이것은 우리나라의 공업화가 어느 정도 수출에 의존한 것인가를 보여준다고 하겠다. 즉, 1963년에 제조업 총생산의 4%에 불과했던 공산품 수출은 1975년에는 약 24%로 상승하고 1985년에는 28%까지 상승했다가 1990년대 중반에는 다시 25% 수준으로 回歸했다.

수출과 공업성장 패턴간의 관계는 제조업 부문 내에서의 생산 및 수출의 구조적 변화라는 관점에서 논의를 할 수 있다. 가공식품 및 섬유공업과 같은 초기공업이 제조업 내에서 차지하는 상대적 중요성은 1963~1995년간 대체로 일관성 있게 감소되어온 반면에 기계류 및 수송장비와 중간재의 경우에는 대체로 점증하는 추세를 보여주고 있다. 제조업 총생산에서 차지하는 최종소비재의 비중은 1963~1985년간에는 거의 비슷한 수준을 유지했으나 그 후는 크게 감소되고 있다.

제조업 수출 면의 구조적 변화도 두 가지 예외를 제외한다면 대체로 제조업 생산의 경우에서 관찰했던 바와 같은 변화패턴을 따르고 있다. 그 첫째는 총 제조업 수출에서 차지하는 중간재의 비중이 1963년에 특이하게 높았으며 따라서 동 비중은 1963~1975년간에 급격히 감소하는 양상을 보여준다는 것이다. 둘째는 총 제조업 수출에서 차지하는 최종소비재의 비중이 1963~1985년간에 14%에서 34%로 급격히 증가했다는 것이다. 물론 동 비

중이 1985년 이후에는 생산비중 면의 변화패턴과 비슷하게 감소되는 추세를 따르고 있다. 다른 한편 이미 언급한 바와 같은 전 제조업 생산에 대한 총 공산품 수출비율의 상승 추세를 반영하여 1963~1985년간에는 가공식품을 예외로 한 모든 주요 공업부문에서 생산대비 수출비율의 증가를 나타내고 있다. 그러나 1985~1995년간에는 전 제조업 생산에서 차지하는 수출비율 면의 약간의 감소를 반영하여 식품가공업과 섬유류를 제외한 중요 부문에서 감소세를 보여주고 있다.

다음에는 <표 III-4>에서 1955~1995년간에 대한 주요 산업별 생산성장 요인의 분해결과를 보여주고 있다. 동 표에서는 국내수요 확대, 수출확대, 수입대체와 기술변화가 각기 산업 생산성장에 기여한 정도를 보여주고 있다. 이러한 결과를 도출하는데 사용된 분석틀은 Chenery et al(1962)의 초기 저작을 수정 보완한 Syrquin(1976)의 방법을 따른 것이다(본장 부록 참조). 이러한 산업 생산성장요인의 분해는 모두 시계열 상 일관성 있게 조정되고 또한 1968년 또는 1990년 불변가격기준으로 환가된 8개년의 산업연관표 자료(1955, 1963, 1968, 1970, 1975, 1985, 1990, 1995)를 이용한 것이다.

< 표 III - 4 >

상기 표에서 보여 주는 바와 같이 전체경제의 총생산성장을 설명하는 여러 독립적 요인의 직접적 및 간접적 기여율을 포함한 총 기여율의 상대적 규모는 1955~1963년간과 그 후 세 기간(1963~1975, 1975~1985 그리고 1985~1995)간에 상당히 크게 변화해 왔다. 예를 들어 수출확대의 총 기여율은 1955~1963년간에는 총량적 국내생산의 약 9%에 불과했으나 그 후 두 기간(1963~1975와 1975~1985)에는 각각 32%와 42%로 계속 증가되는 추세를 보였다. 그러나 최근기간인 1985~1995년간에는 동 기여율이 다시 28%수준으로 감퇴되는 양상을 보여주고 있다. 이와는 대조적으로 수입대체의 총 기여율은 1955~1963년간의 약 16%에서 1963~1975년간에는 6%수준으로 크게 감소되고 그 후 두 기간에도 계속 낮아지는 추세를 보여주고 있다. 국내수요 확대의 총 기여율은 수출확대 효과와는 반대방향으로 변해 온 것 같다. 즉, 그 총 기여율은 1955~1963년간의 78%라는 높은 수치에서 그 후 두 기간에는 각각 64%와 53%로 점차 감소되는 추세를 보였으나 1985~1995년간에는 73%수준으로 다시 크게 증가되고 있다. 끝으로 기술변화 또는 보다 구체적으로는 I-O계수 변화의 기여율은 초기 두 기간 (1955~1963과 1963~1975)에는 변화가 없었으나 그 후 기간에는 약간의 증가세를 보여주고 있을 뿐이다.

과거 40년간 우리 나라 제조업 생산의 증가율은 다른 산업부문의 생산증가율보다 높았다. 그런데 이러한 제조업의 생산성장은 초기(1955~1963)에는 주로 국내수요 확대와 수입대체에 기인되고 그 후 세 기간에는 주로 국내수요 확대와 수출 확대에 기인되고 있음을 보여주고 있다. 따라서 제조업 생산 성장요인으로서 국내수요 확대가 1975~1985년간을 제외한 전 기간에서 점차 감소되고 있기는 하나 그래도 가장 중요했다. 그러나 1975~1985년간에는 수출확대 요인의 급증으로 제조업 생산 성장요인으로서의 국내수요 확대의 기여율은 수출확대 기여율보다 낮아졌던 것이다. 다른 한편 제조업 생산 성장에 미치는 무역효과는 전장에서 제시한 정책변화를 반영하여 1955~1963년간과 그 후 세 기간간에 크게 변동되고 있다. 예를 들어 1955~1963년간 제조업생산 성장의 약 35%를 설명해 주었던 총 수입대체 기여율은 그 후 두 기간(1963~1975와 1975~1985)에 약 9%수준으로 크게 하락하고 최근 기간(1985~1995)에는 2%로 더욱 낮아지고 있다. 이와는 대조적으로 초기에 11%에 불과했던 수출확대의 총 기여율은 그 후 두 기간에 각각 40%와

57%로 계속 증가되고 최종기간 (1985~1995)에는 다시 40%로 약간 낮아지고 있다.

제조업의 주요 업종별 성장요인을 검토해 보면 거의 모든 주요업종에서 성장에 대한 내수확대 효과가 네 기간 중 모두 크게 나타나고 있다. 그러나 무역효과는 거의 모든 업종에서 초기(1955~1963)와 그 후 세 기간간에 반전되고 있다. 다른 한편 주요업종별 생산성장에 대한 수입대체의 총 기여율은 초기 이후 계속 감소되는 경향을 보였다. 그러나 중공업과 기계류 업종 성장에 대한 수입대체의 총 기여율은 초기 이후에도 상당히 높은 수준을 유지했다. 즉, 중공업과 기계류 생산성장에 대한 수입대체의 총 기여율은 1963~1975년간에는 각각 20%와 11%, 1975~1985년간에는 7%와 17% 그리고 1985~1995년간에는 각각 5%와 6%를 나타냈다. 이에 대해서 다른 주요업종의 수입대체 총 기여율은 1975~1985년간의 식품가공업의 경우를 예외로 하면 1960년대 초반 이후 대체로 3%미만의 낮은 기여율 또는 負의 기여율을 기록했던 것이다. 그 대신 1960년대 초반 이후 전기기간을 통해서 거의 모든 주요업종의 수출확대 총 기여율은 아주 높았다. 다만 1975~1985년간 식품가공업 성장에 대한 수출확대의 총 기여율이 1955~1963년간과 거의 비슷한 약 7%의 비교적 낮은 율을 시현한 것만이 예외적이라고 할 수 있다.

이러한 결과는 1963~1975년간과 그 후 기간에 우리 나라 공업화 진전과정에서 수출확대가 수입대체보다 훨씬 더 중요했음을 보여주고 있다. 그 전 기간(1955~1963)에는 공업화 과정에서의 수출확대와 수입대체의 상대적 중요성이 그 반대현상을 나타냈던 것과는 아주 대조적이라고 하겠다. 이러한 결과는 또한 1960년대 전반기에 이룩한 제반 정책개혁이 우리 나라 공업화 패턴을 바꾸는데 아주 효과적이었음을 나타낸다. 또한 우리 나라 공업화 과정에서 수출의 역할이 1960년대 중반 이후 1980년대 중반까지는 계속 확대되고 그 후에는 약간 감소되고 있기는 하나 장기간 계속 중요했음을 보여주고 있다.

3. 수출정책과 산업조직

본 절에서는 한국의 급속한 수출주도 공업화 과정에서 이 나라의 산업조직이 어떻게 변화되어 왔는가 하는 것을 개관해 보기로 한다. 그런데 이 나라의 산업조직의 주요과제는 산업 또는 시장집중화 현상과 경제력집중 등 두 가지였으며 따라서 우리는 이러한 두 가지 집중화 현상의 추세를 논의해 보기로 한다. 그런데 경제력집중의 문제는 우리 나라의 외환위기 발생 이후 경제개혁 및 구조조정의 핵심과제로 등장하여 많은 변화를 감수해야 했다. 따라서 여기서 경제력집중 문제를 논의함에 있어서 외환위기 이전과 이후로 양분하여 다루기로 한다.

가. 산업 또는 시장집중화

먼저 <표 III-5>에서는 일곱 단위수준의 공업제품 분류자료에 입각해서 1970~1997년간의 상품시장 집중화 추세를 보여주고 있다. 동 표에 의하면 1970년에 독점 및 複占 시장이 상품 수 기준으로 전 제조업 상품시장의 약 48%를 점했으며 또한 출하금액 기준으로는 약 25%를 차지했다. 이러한 독점 및 복점 시장의 비중은 상품 수 기준과 출하액 기준의 경우 모두 1977년에는 약간 상승하는 경향을 보였지만 그 후 계속 감소되어 1997년에는 각각 23%와 10%를 나타내고 있다. 이와는 반대로 상품 수 기준과 출하액 기준에 의한 과점시장과 경쟁시장의 비중은 각기 1970년과 1977년 사이에 약간 감소되는 경향을 보인 후 대체로 계속 증가되는 추세를 보여주고 있다. 예를 들어 상품 수 기준에 의한 과점시장의 비중은 1970~1977년간에는 33%에서 32%로 약간 감소했다가 그 후 계속 증가

하여 1997년에는 45%를 기록하고 있으며, 같은 기준에 의한 경쟁시장의 비중은 1970~1977년간에 19%에서 16%로 약간 감소된 후 계속 증가추세를 보여 1997년에는 45%에 이르고 있다. 출하액 기준에 의한 경우에도 과점시장과 경쟁시장의 비중은 거의 비슷한 변동추세를 보여준다. 다만 경쟁시장의 경우 출하액 기준 비중이 1987년에 51%라는 최고 수준에 도달한 후 1997년에는 오히려 감소되고 있다는 것만이 예외라고 하겠다.

<표 III - 5>

이러한 사실은 대체로 1970년대에는 공업화가 아직 크게 심화되지 못한데다 국내시장 규모도 협소함을 반영하여 독점 및 복점 형태의 시장집중 현상이 많았음을 나타낸다. 그러나 그 후 급속한 공업화의 심화 과정에서 많은 새로운 상품의 출현과 또한 국내시장 규모의 확대에 따라 독점 및 복점 형태의 시장집중은 현저하게 줄어든 반면, 과점형태의 시장집중화 추세가 증가하고 또한 경쟁시장의 비중도 점차 확대되어 왔다. 이것은 우리나라의 공산품 시장이 앞으로도 상당기간 주로 과점시장과 경쟁시장이 병존하는 구조적 특징을 보일 것을 의미한다. 수입자유화의 확대에 따른 외국기업과의 경쟁확대로 인해서 독·과점적 기업의 불공정한 가격행위는 점차 축소되어 왔다고 할 수 있으나 앞으로도 경쟁적 시장질서의 유지를 위한 공정거래 차원의 대응책은 중요할 것이다.

나. 외환위기 이전의 재벌 성장 과정

한국 산업조직상의 또 하나의 중요한 과제는 '재벌'이라고 하는 소수의 대기업집단에의 경제력 집중과 관련된다. 기업집단별 자산규모 순위에 따라 분류된 30대 기업집단의 계열 기업 수는 1970년에 126개에 불과했으나 1989에는 514개로 증가되고 그 후 계속 증가하여 1998년까지는 686개로 증대했다(이규억·이재형, 1990; 이성순·유승문, 1995; 이재형 외, 2000 참조). 한국의 경제력 집중 문제에 관한 초기 연구의 기초를 마련해 주었던 사공일(1980, 1993)의 추계결과에 의하면 46대 재벌의 총 부가가치는 1973년에 GDP의 9.8%에서 1978년에는 17.1%로 급격히 확대되고, 그 후 1981년까지는 GDP의 24%로 증가된 것으로 나타나고 있다. 그러나 46대 재벌의 총 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중에 관한 추계는 그 후 계속되지 못했다. 1981년 이후 기간에 대해서는 30대 재벌 기준의 경제력집중에 관한 추정치가 여러 저자들에 의해서 시도되고 있으나, 위의 사공일의 추정과는 일관성이 없고 따라서 시계열 상 비교검토가 불가능한 것으로 보인다(예를 들어 정병휴·양영식, 1992; 이재형, 1996 참조).

그 대신 광공업센서스 또는 광공업통계조사 결과에 기초한 광공업 부문 내에서의 30대 기업집단의 여러 가지 비중에 관한 추정치는 1977년 이후 연차별로 일관성도 있고 통계적 신뢰성도 비교적 높다고 판단된다. <표 III-6>에서는 1977년 이후 선정된 연도에 대한 광공업 부문 30대 기업집단의 출하액, 고용, 유형고정자산 및 부가가치 면에서의 비중변화를 보여주고 있다. 이 표에 의하면 30대 기업집단의 부가가치가 광공업 부문 총 부가가치에서 차지하는 비중은 1977년의 29%이던 것이 1982년에는 33%로 증대하고 그 후 약간의 기복은 있었으나 대체로 증가추세를 지속하여 1997년까지는 38%로 높아지고 있다. 그러나 고용 면에서의 30대 기업집단의 비중은 같은 기간 중 21%에서 18%수준으로 약간 감소되는 추세를 보여주고 있다. 다른 한편 출하액과 유형고정자산 면에서의 30대 기업집단 비중은 대체로 부가가치 면에서의 비중과 비슷하게 증가되는 추세를 보여주고 있다.

<표 III - 6>

이러한 30대 기업집단에 속하는 계열기업들은 모두 지배주주(재벌총수)와 그의 특수관계인(가족), 그리고 그들의 지배하에 있는 계열기업들에 의해서 실질적으로 소유·관리되고 있다. 즉, 30대 기업집단의 지배주주와 그의 가족 및 계열기업의 소유지분을 합산한 소위 내부지분율은 1983년의 57%수준에서 점차 감소되어 1993년에는 43%에 이르고 그 후 통계 입수가 가능한 1997년까지 거의 같은 수준을 유지하고 있다 (이성순·유승문, 1995; 이재형 외, 2000). 그런데 이러한 재벌소속 계열기업은 기업 수 기준으로 보면 아직 대부분 공개되지 않은 상태에 있다. 즉, 30대 재벌에 속하는 전체 계열기업 중 공개된 기업의 비율은 1983년에 14%수준에서 점차 확대되어 1990년대 초반에는 28%까지 높아졌었으나 그 후 오히려 점차 감소되어 1998년에는 23%에 이르고 있다. 그 대신 이러한 재벌 계열기업의 공개정도를 자본금 기준으로 보면 1983년에 45%에서 1994년까지는 63%로 높아졌으나 그 후 새로운 비공개기업의 증가로 인해서 1998에는 오히려 53%로 낮아지고 있다(상게서). 이러한 30대 재벌 계열기업을 공개(상장)기업과 비공개(비상장)기업으로 양분하여 소유구조의 차이를 비교해 보면 공개기업의 경우 내부지분율은 1998년 현재 34%정도인 반면에 비공개기업의 경우에는 그보다 훨씬 높은 70%에 달했다. 그런데 공개기업의 내부지분율이 비공개기업의 그것에 비해서 훨씬 낮음에도 불구하고 지배주주 및 그 특수관계인의 지분은 공개기업의 경우가 훨씬 높게 나타나고 있다. 즉, 30대 재벌 전체로 볼 때 지배주주와 특수관계인의 소유지분은 비공개기업의 경우가 4.5%인데 비해서 공개기업의 경우 그보다 2.2%포인트 높은 6.7%를 나타내고 있다(이재형 외, 2000).

이와 같은 대기업집단들의 성장과 경제력 집중은 이 나라의 급속한 공업화 과정에서의 정부정책과 의욕적인 기업가정신과 같은 두 가지 요소의 결합에 의한 결과라고 하겠다. 공업화의 추진과정에서 정부는 대기업이 규모의 경제를 달성할 수 있고 또한 여러 면에서 중소기업보다 효율적일 것이라고 판단하여 대기업을 우대하는 정책을 실시해 왔다. 특히 사공일(1980)이 지적한 바와 같이, 1960~1970년대에 있어서 수출증진을 통한 고도성장의 달성을 위해서 정부가 장악하고 있던 국내외 금융 등 특혜시장에의 접근에 필요한 충분조건을 구비한 대기업 내지 재벌에게 유리한 여건을 조성해 온 것이 중요했다. 여기에다 대기업은 인력, 자금동원 능력 등 여러 면에서 중소기업들보다 우월한 위치에 있었으므로 그들의 이윤추구 활동을 보다 효과적으로 전개할 수 있었다고 보겠다.

이와 같은 이유로 우리경제의 고도성장 과정에서 재벌이 급격히 팽창하고 결과적으로 소수의 대규모 기업집단에의 경제력 집중이 심화되어 갔지만 정부는 적어도 1980년대 초반까지는 그들의 팽창을 실질적으로 억제하기 위한 유효한 정책을 취하지 않았다. 다만 1980년에 마련된 대기업 여신관리제도와 대규모 기업집단에 의한 금융산업 지배에 대한 규제가 그들의 급속한 팽창을 일부 제약하기 시작했을 뿐이다. 1986년 말의 공정거래법의 개정을 계기로 해서 비로소 재벌의 무분별한 급팽창을 억제할 수 있는 제도적 장치가 처음 마련되었고, 그 후 1992년의 법개정에 의해서 그들의 급팽창을 억제할 수 있는 추가적인 장치도 마련되었던 것이다.

공정거래법에 의한 재벌규제는 모든 기업집단에 적용되는 것은 아니며 공정거래위원회에 의해서 대규모 기업집단으로 지정된 집단에 대해서만 적용된다. 그런데 1993년 이전에는 기업집단에 소속된 회사들의 자산총액이 4,000억 원 이상인 대규모 기업집단을 대상으로 했기 때문에 지정된 기업집단은 1987년에 32개에서 1992년에는 78개로 증가되는 추

세를 보였다. 그러나 1993년부터는 자산총액 기준으로 30대 기업집단만을 규제대상으로 하고 있다. 이러한 지정된 대규모 기업집단은 공정거래법에 의한 규제와 은행감독 당국에 의한 여신규제의 대상이 되어 왔다. 우선 공정거래법에 의한 규제를 다음에 요약해 본다.

첫째로 지주회사의 설립금지를 들 수 있는데 이것은 외국의 사례에 비추어 볼 때 지주회사가 기업집단 형성에 유력한 수단이 되기 때문에 이를 억제코자 한 것이다. 공정거래법에서는 다른 회사를 지배할 목적으로 소유하는 주식이 자산총액의 50%이상인 회사를 지주회사로 보고 있다.

둘째는 상호출자 금지인데 이것은 과거 재벌 또는 기업집단에 의한 문어발식 계열회사 확장의 수단으로 이용되어 온 기업집단 내의 계열회사들간 상호출자를 금지코자 하는 것을 의미한다. 같은 기업집단 내의 계열회사들간 상호출자가 있는 경우에는 실제 자금의 추가도입 없는 가공적인 출자에 불과하고, 따라서 과거에 재벌들이 이런 점에 착안하여 신규자금의 출자 없이 기업지배를 증가시킴으로써 경제력 집중을 가속화해 온 점을 감안하면 적절한 재벌규제수단이라고 하겠다.

셋째로, 출자총액 제한인데 계열회사간의 순환적인 출자를 통해서 창출된 자본을 토대로 다른 회사에 새로이 출자하는 것을 억제하고자 하는 제도이다. 대규모 기업집단의 계열회사는 순자산액의 40%(후에 25%로 조정)를 초과하여 다른 회사(非계열회사 포함)의 주식을 취득하지 못하도록 규정되고 있는데 여기서 순자산액은 한 회사의 자산에서 국고 보조금과 계열회사로부터의 출자금을 공제한 금액을 의미한다.

넷째로, 금융·보험회사의 의결권 제한을 들 수 있는데 이것은 그런 금융기관이 소유하는 계열회사 주식에 대해 의결권을 박탈함으로써 그런 금융기관이 계열 확장이나 강화의 수단이 되는 것을 막고자 하는 것이다. 이것은 주요 기업집단이 하나 이상의 금융 또는 보험 회사를 소유하고 있으면서 그런 금융기관의 자금력을 바탕으로 계열회사의 주식을 집중적으로 소유해온 것을 감안한 규제수단이라고 보겠다.

끝으로, 상호지불보증한도 제한이 있는데 이것은 대규모 기업집단이 그 집단자체의 재무구조 상태와 관계없이 계열회사간 상호지불보증 방법을 통해서 계열회사 활동을 불공정하게 지원해 온 폐단을 줄이고자 도입된 제도이다. 기업집단 내의 계열회사 상호간 지불보증을 할 수 있는 한도를 1992년의 공정거래법 개정 이후 단계적으로 자기자금의 200% 범위 내로 축소토록 하였다.

다. 외환위기 이후의 재벌정책

외환위기는 대개의 경우 경상수지 적자의 누적과 그에 따른 대외신인도의 하락으로 외환지불 불능사태에 직면하게 되는 것을 의미한다. 그런데 1997년 말경에 발생한 한국의 외환위기는 다른 아시아국가의 경우와 비슷하게 그 본질에 있어서 금융 및 기업 부문의 부실화에 따른 대외신인도 하락과 국제투자자들의 돌연한 자금회수(bank run)라는 금융위기의 성격이 강했다고 볼 수 있다. 물론 원화의 과대평가와 그에 따른 대외 경상수지 적자의 누적에도 불구하고 성장잠재력을 무시한 고도성장만을 추구해 왔다는 우리 나라 거시경제 운용 면의 실패도 그 배경을 제공했지만, 우리나라의 위기는 근본적으로 금융 및 기업 부문의 부실화에 그 원인이 있었다는 것이다. 외환위기에 관한 이런 원인 진단과 위기 이후의 정부의 재벌정책을 이해하기 위해서는 약간의 배경설명이 필요한 것 같다.

우리 나라 기업은 장기간 고도 경제성장을 경험해 온 관계로 수익성보다는 외형성장 위주의 경영을 지속해 왔으며, 따라서 기업의 성장성 지표는 계속 높은 수준을 나타냈다. 예를 들어 제조업의 매출액 증가율과 유형자산 증가율은 1995년의 각각 20%와 19% 수

준에서 상대적으로 낮아지고 있지만 1996~1997년간에도 각각 연평균 약 11%와 16%를 기록했던 것이다. 이러한 우리 기업의 외형성장에 소요되는 자금은 주로 외부차입에 의존해 왔으며 그 결과로 기업의 부채비율이 주요 선진국에 비해서 월등히 높은 취약한 재무구조를 나타내게 되었다. 우리 나라 제조업의 평균 부채비율(부채/자기자본)은 1995년의 287%에서 계속 증대되어 1997년에는 396% 수준에 이르고 있는 반면에 자기자본비율(자기자본/총자본)은 같은 기간에 약 26%에서 20%로 크게 감소했던 것이다. 이와 같은 우리 기업의 재무구조 악화는 결과적으로 기업 수익성에 부정적인 영향을 주었다. 사실 우리 나라 제조업의 매출액 영업이익률은 최근에 다른 나라의 경우보다 낮지 않은 7~8% 수준을 유지할 수 있었으나 높은 금융비용 등으로 인해서 매출액 경상이익률은 1996년과 1997년에 각각 1.0%와 -0.3%를 기록했던 것이다(한국은행, 1998. 5).

기업의 재무구조가 전반적으로 취약한 상태에 있을 때 경기하강국면의 내습은 많은 기업의 부도 및 도산 사태를 불러오기 마련이다. 1996년 후반 이후 경기하강국면이 지속됨에 따라 1997년 1월의 한보철강 거액 부도사태를 시발점으로 해서 그 후 삼미, 진로, 기아, 한라, 쌍방울, 해태 등 많은 대규모 계열기업집단이 부도를 내거나 또는 부도방지협약의 적용을 받아 사실상의 부도사태에 직면했다. 한국은행 자료에 의하면 1997년에 상장기업 중 당좌거래 정지 및 부도유예협약 적용업체는 56개에 달함으로써 그 전년에 비해서 무려 9배나 증가했다. 전국적인 어음부도율도 1996년의 평균 0.14%에서 1997년에는 평균 0.40%로 상승했으며 부도업체 수는 전년의 11,589개에서 1997년에는 약 50% 증가한 17,168개를 나타냈던 것이다. 이러한 기업 부도사태의 증가는 결국 금융기관의 부실채권을 급격하게 증가시킴으로써 금융기관 자체의 건전성을 해치는 심각한 결과를 가져왔던 것이다.

그러면 왜 그렇게 되어야 했던가? 그 원인은 근본적으로 우리 나라의 뿌리 깊은 官治金融에 있다고 보겠다. 우리 나라의 관치금융은 1960년대 초 이후 정부 주도에 의한 수출 주도 공업화 정책의 시행 과정에서 자원배분을 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위해서 널리 사용되기 시작했던 것이다. 1980년대에는 그 전에 국유화했던 시중은행의 민영화를 실현하고 또 그 후 금융자유화 폭의 확대를 위한 상당한 노력이 있었지만, 1990년대 후반 경에 와서도 그 관치금융의 뿌리는 사라지지 않고 여전히 그 위력을 발휘하고 있었다. 다만 1990년대의 관치금융은 정부에 의한 공식적인 기구(mechanism)를 통한 자금배분에 대한 개입의 성격은 줄어든 반면에 기업 로비(lobby)에 따른 정치권력과 관료의 비공식적인 압력을 통한 개입으로 변형되었던 것이다. 그 성격은 변했어도 관치금융의 전통은 이어져 오고 있었으므로 금융기관의 대출이 기업의 재무구조와 수익성에 관한 깊이 있는 분석을 통한 대출상환능력의 진지한 검토 없이 이루어져 왔으며, 그것이 바로 우리 나라 기업의 취약한 재무구조와 기업부도를 양산하게 된 원인이었고 또한 결과적으로 금융기관의 부실화도 초래했던 것이다.

이와 관련되는 것이지만 우리 나라에는 부실기업에 대한 퇴출제도가 확립되지 못했던 관계로 인해서 한계기업이나 부실기업의 정리가 제대로 되지 못했던 것도 기업의 높은 부채비율을 가능케 했다. 사실 1960년대 초 이후 우리 나라 기업발전 과정을 볼 때 정부는 수많은 중소기업 도산의 경우에는 별로 심각하게 대처해 오지 않았으나 대기업의 경우에는 경영주의 잘못으로 부도와 파산위기에 처할 때 그런 기업의 퇴출·정리를 유도하기보다는 정부지시에 따른 새로운 금융특혜와 세제상 지원을 통해서 살리는 예가 많았음

을 알 수 있다. 이런 이유로 인해서 지금까지는 소위 大馬不死라는 관용구가 진실인 것 같이 일반적으로 받아들여지기도 했다.

결국 기업부실은 금융부실을 초래하고 금융부실은 신용경색을 자초하여 외환위기의 원인을 제공했으므로 기업과 금융의 구조조정은 밀접한 관련성을 갖는다고 보겠다. 그러나 외환위기 이후 금융의 구조조정 문제는 도외시하고 여기서는 산업조직정책과 직접 관련되는 재벌정책의 변화에 대해서만 논의하기로 한다. 외환위기 이후의 정부의 재벌정책은 1998년 초에 비상경제대책위원회가 발표한 재벌개혁의 5대 기본방향에 잘 집약되어 있다. 5대 기본방향은 (1) 기업경영의 투명성을 제고하고, (2) 계열회사간 상호지급보증을 해소하고, (3) 재무구조를 획기적으로 개선하고, (4) 기업의 핵심부문을 설정하고 중소기업과의 협력관계를 강화하며, (5) 기업 지배 구조를 혁신함으로써 경영진의 책임을 강화해야 한다는 것 등이다(장형도·왕윤중 1998). 이러한 기본방향은 그것의 실제적 집행을 위한 구체적인 추진과제들의 설정을 필요로 했는데 그러한 추진과제들은 IMF와의 협의하에 설정되고 시행토록 했다. 각 기본방향의 실현을 위한 추진과제의 주요내용과 1999년 말까지의 그 실적을 다음에 요약해 본다.

첫째, 기업경영의 투명성 제고를 위해서는 (1) 기업회계기준을 국제화·선진화하고, (2) 결합재무제표를 도입하고, (3) 회계감사의 신뢰성을 높이고, 또한 (4) 기업공개제도를 개선토록 했다. 그 중 (1)의 경우는 IMF와의 합의에 따라 1998년 10월까지 기업회계기준을 국제기준에 맞게 개정토록 했다. (2)의 경우에는 1998년 2월에 '주식회사 외부감사에 관한 법률' 개정을 통해서 1999 회계년도부터 실시하기로 했다. 과거 대규모 기업집단에 대해 실시해 왔던 연결재무제표는 '회사간 지분을 기준'으로 지배종속관계를 결정토록 하고 있기 때문에 우리 나라 대기업집단의 특이한 소유·지배구조 하에서는 부적합하다고 판단되었다. 즉, 우리 나라 재벌의 소유·지배구조는 대개의 경우 개인 중심으로 실질 소유경영자가 특수관계인 등을 통해서 동일계열에 속한 회사를 지배하고 있는 특징을 나타내기 때문에 연결재무제표보다는 결합재무제표가 적합하다고 판단되었던 것이다. 그것은 결합재무제표에서 결합대상 회사의 범위를 지배회사 또는 지배회사의 최대주주에 의해서 실질적으로 지배되고 있는 회사로 규정하고 있기 때문이다. 다음, (3)의 경우는 주식회사의 외부감사에 관한 법률개정을 통해서 감사인 선임위원회의 설치를 의무화하여 외부감사의 공신력을 높이도록 하는 한편, 외부감사인 및 회계관계인의 부실회계감사에 대한 벌칙강화도 시행토록 했다.

둘째, 계열회사간 상호채무보증 축소를 위해서 정부는 1998년 4월부터 30대 기업집단의 계열회사간 채무보증한도를 과거의 200%수준에서 100% 이내로 축소하기로 했다. 그리고 100%를 초과하는 기존 채무보증에 대해서는 원칙적으로 2000년 3월까지 완전 해소하도록 했다. 반면에 대규모 기업집단 소속 회사에 적용되어온 출자총액제한제도는 폐지되었으나 2001년부터 다시 부활키로 했다.

셋째, 재무구조의 개선을 기하고 차입경영방식의 지양을 위해서 정부는 자기자본의 5배를 초과하는 차입금에 대해서는 2000년부터 세제상 損費로 인정치 않기로 하고, 또한 부채의 주식전환을 촉진하기 위해서 은행의 타 회사 주식보유한도를 10%에서 15%로 상향조정했다. 1998년 4월에는 기업과 주거래은행간에 재무구조개선 약정을 체결토록 했는데 동 약정에는 부채비율 감축계획, 계열사 통폐합·정리 등을 위한 구조조정계획, 신규사업 진출시 채권은행과의 사전협의 요건과 그리고 사외이사 선임 문제를 포함한 기업지배구

조 개선사항 등에 관한 것이 포함되도록 했다. 그리고 5대 재벌계열에 대해서는 1998년 말경 재계, 정부와 금융기관간 합동간담회를 통해 구조조정 방안을 확정하고 재무구조개선 약정을 다음과 같은 내용으로 수정토록 했다. (1) 주력업종 중심으로 계열구조를 개편함으로써 계열회사 수를 1998년 말의 253개에서 1999년 말까지 130개로 감축한다. (2) 비주력계열사 및 사업부문 매각 등의 자구노력과 증자를 통해서 1999년 말까지 계열단위 부채비율을 200%이하로 줄인다. 그리고 (3) 다른 기업의 경우와 마찬가지로 계열사간 상호지급보증을 적극 해소하고 또한 사외이사 및 사외감사의 선임을 확대할 것을 합의했다. 특별히 5대 재벌의 구조조정을 목적으로 하는 이러한 방안이 확정 발표된 이후 그 중의 하나인 대우그룹의 파산으로 5대 재벌기준의 구조조정 실적은 평가할 수가 없게 되었다. 따라서 4대 계열의 구조조정 실적의 한 면을 나타내는 부채비율의 변화를 보면 그것은 1997년 말의 469%, 1998년 말의 352%에서 1999년 말에는 174%를 나타냄으로써 명목상 연간목표를 달성한 셈이다. 6대 이하 계열의 부채비율도 1998년 말의 419%에서 1999년 말에는 224%로 축소되었지만 4대 계열수준으로 낮추지는 못했다(금융감독원, 2000a: 105~107). 그러나 이러한 재벌들의 부채비율 수치는 연결재무제표에 기초한 것이며, 1999년도부터 작성되기 시작한 결합재무제표에 입각한 수치는 크게 낮아져서 4대 재벌의 경우에도 삼성을 제외하면 모두 200%이하로 낮추지 못한 것으로 나타났다(금융감독원, 2000b: 1~22).

넷째, 기업의 핵심부문을 설정하고 기업역량을 집중화하도록 하기 위해서 정부는 30대 그룹 계열사의 통폐합·정리 등을 위한 구조조정계획을 재무구조약정계획에 포함하고 6개월마다 이행사항을 점검토록 했다. 사실 한국의 대기업들은 특정시장에서의 독점적 이윤을 활용하여 성장·발전하면서도 다양한 업종에 진출함으로써 업종다각화를 추진해 왔다. 그런 관계로 30대 기업집단의 평균 계열사 수 및 영위업종 수는 계속 증대해 왔다. 최근 통계만을 보더라도 평균 계열사 수는 1992년의 19.7개에서 97년에는 27.4개로 증가하고 평균 영위업종 수는 같은 기간에 16개에서 20개로 증가했다.

끝으로 지배주주와 경영진의 책임강화를 위해서 기업 지배구조 개선에 필요한 다음과 같은 제도를 도입 실시하도록 했다. (1) 사외이사 및 사외감사의 선임 의무화, (2) 소액주주권의 행사요건 완화, 그리고 (3) 지금까지 제한되어 왔던 기관투자가들의 의결권 대리행사의 제도화 등이다. 이러한 제도 도입의 법적인 뒷받침을 위해서 1999년 말에는 상법개정을 통해서 이사회와 감사의 기능과 역할을 강화하고 또한 감사위원회를 도입하여 기업경영의 투명성을 높이도록 했다. 우리 나라 30대 재벌의 경우 대주주인 재벌총수는 그의 개인 지분율이 최근에 낮아지는 경향을 보이지만, 가족 지분율과 계열회사의 지분율을 이용함으로써 전체 계열사에 대한 절대적 지배권을 행사해 왔고 그러면서도 그들은 일반주주에 대한 책임의식은 적었던 것이 사실이었기 때문에 위와 같은 제도도입은 필요했다고 보겠다.

4. 수출과 고용성장

1960년대 중반 이후 한국의 공업화 과정에서 수출은 계속 중요한 역할을 했다. 따라서 한국의 지속적인 수출신장이 고용에 미친 효과를 검토해보는 것도 흥미로울 것이다. 그런데 한 나라의 고용에 미치는 수출의 효과는 결국 수출주도형 공업화 전략 하에서 요소이

용 패턴이 어떠했는가에 따라 영향을 받게 될 것이다.

1960년대에 있어서나 적어도 1970년대 중반까지 한국은 勞動剩餘經濟의 전형적인 특징을 지니고 있었다. 한 나라의 비교우위라는 것은 요소부존 조건뿐만 아니라 다른 많은 요인에 따라 결정되는 것은 사실이지만 한국의 경우는 자본집약적인 생산분야보다는 노동집약적인 업종에 비교우위가 있을 것으로 안전하게 가정할만 했다. 그러면 이 나라에서의 요소이용 패턴은 비교우위에 관한 요소부존 이론과 일관성을 갖는 것인가? 그리고 이러한 요소이용 패턴은 이 나라의 고용과 소득분배에 어떠한 영향을 준 것인가? 이러한 문제를 다루기 위해서 먼저 무역의 要素集約度에 관한 한국 자료의 분석결과를 논의해 본다.

우리 나라에서 최초로 Westphal and Kim (1977)은 1968년의 요소투입계수와 다른 해에 대한 기타자료를 활용하여 1960~1968년간에 대한 한국 무역의 요소집약도를 추정해 바 있다. 그들의 추정결과에 의하면 1960~1968년간 이 나라 공산품 수출의 직접 및 총(직접+간접) 노동집약도는 동 기간 중 수입의 것보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 이보다 최근에 이루어진 Hong(1979, 1988)의 결과는 Westphal and Kim의 결과와는 사용된 가격기준의 차이로 인해서 직접 비교할 수는 없지만 1960~1985년간의 선정된 해에 대해서 새로운 추정치를 제공하고 있다. Hong(1988)에 의하면 1960년에서 1985년까지의 25년 동안에 수출과 경쟁수입 대체활동의 총 자본집약도가 모두 급속하게 증가했으나 전 기간을 통해서 공산품 수출은 경쟁수입 대체활동보다 덜 자본집약적이었다. 모든 재화 및 서비스의 경우에도 수출은 단지 1960년에만 상대적으로 자본집약적이었을 뿐 그 후 기간에는 모두 덜 자본집약적이었다. 이러한 결과는 1960년대 중반 이후 약간의 예외적인 연도가 있기는 했지만 대체로 항상 수출은 수입(자세히는 경쟁수입 대체활동)보다 더 노동집약적이었음을 나타낸다.

무역의 요소집약도에 관한 이러한 논의는 한국의 수출주도 성장이 대체로 이 나라의 요소부존 조건과 일관성 있게 본원적 생산요소의 배분을 비교적 효율적으로 해온 것을 의미한다. 이것은 또한 이 나라의 급속한 수출신장이 고용의 급속한 성장을 수반했을 것을 시사하기도 한다. 실제로 Hong(1979: 22)의 추정결과는 공산품 수출에 의해서 직접 및 간접적으로 창출된 고용은 1963~1975년간에 총 제조업 취업자수의 약 6%에서 30%까지 확대되었음을 보여준다. 그리고 서비스 수출을 포함한 전체 수출에 의해서 창출된 총 고용인원은 1963년에 전체고용의 불과 2%이던 것이 1975년에는 11%로 확대되고 있음을 보여준다. 보다 최근에 발표된 한국무역협회의 보고서(1990b, 1994, 1998)에 의하면 공산품 수출로 인해서 직접 및 간접적으로 창출된 고용은 1985년에 전 제조업 고용의 약 38%에서 1993년에는 41%로 약간의 증가를 보인 반면, 전체 수출에 의해서 창출된 고용인원은 1985년에 총 고용의 16%에 이른 후 1993년까지 계속 비슷한 기여율을 나타내고 있다. 1993년 이후 1997년까지는 공산품 수출에 의한 고용기여율과 전체 수출에 의한 고용기여율 면에 큰 변화는 없는 것 같다.

이와 같은 수출에 의한 고용창출 기여율의 증가로 인해서 한국의 취업자수는 1965~1999년간에 아주 급속하게 증가했으며 그에 따라 실업률은 1965년의 7.4%에서 1996년까지 2.0%로 낮출 수 있었다. 1997년 말경 이후 한국의 외환·금융위기로 인해서 실업률이 다시 상승하는 결과를 가져 왔지만 1960년대 중반 이후 1999년까지의 총 고용성장률은 연평균 2.7%에 달했다. 특히 제조업 취업자 수는 동 기간 중 전체 고용증가율보다 훨씬 높은 연평균 4.9%씩 성장했다(<표 III-7> 참조).

<표 III - 7>

이러한 급속한 제조업 고용증가는 동 부문의 노동생산성과 실질임금의 거의 동시적인 상승을 수반했다. 제조업의 실질임금 증가율은 그것을 도출하는 과정에서 어떤 물가지수(또는 환가지수)를 사용하는가에 따라 두 가지로 양분된다. 하나는 제조업의 명목임금을 전국 소비자 물가지수로 환가한 후 그 상승률을 계산한 것이고 다른 하나는 같은 명목임금을 제조업 부가가치 환가지수(deflator)로 환가한 후 그 상승률을 도출한 것이다. 전자는 근로자의 생계비를 고려한 실질임금의 상승률을 나타낸다면 후자는 생산자의 노동비용 면에서 본 실질임금의 상승률을 보다 잘 반영한다고 보겠다. 그런데 이 두 가지 실질임금 상승률은 <표 III-7> 에서 보여주는 바와 같이 1960년대 중반 이후 세분된 기간별로는 차이가 좀 컸지만 전 기간에 대해서 보면 그 차이는 아주 적었다. 따라서 두 가지 실질임금 상승률 시계열 중 어떤 것을 이용하던 간에 그 상승률은 전 기간을 통해서 취업자 1인당 부가가치 기준으로 측정된 제조업 노동생산성 상승률을 약간씩 상회했다.

이와 같이 1960년대 중반 이후 실질임금 상승률이 노동생산성 상승률보다 계속해서 약간씩 높았다는 것은 그것이 통계적 오류에 기인된 것이 아니라면 우리 나라 제조업 생산자의 단위노동비용(1인당 실질임금/노동생산성)을 높였을 것은 확실하다. 전 기간(1965~1999)에 대한 자료를 기준으로 계산해보면 우리 나라 제조업의 단위노동비용은 동 기간 중 실질임금지수를 어떤 것을 사용하느냐에 따라 14% 내지 30%의 상승률을 나타내고 연평균 기준으로는 0.4~0.9% 포인트 정도 상승했을 것이다. 전 기간에 대한 자료는 없지만 OECD의 한 보고서에서도 1987~1990년간 원화 기준과 미 달러화 기준 등 두 가지로 측정된 한국의 단위노동비용이 동 보고서에 수록된 23개 주요 교역국가들 중 가장 높은 상승률을 나타냈음을 지적한 바도 있다(OECD, 1991).

III의 부록: 산업성장 및 구조변화요인의 분해 방법

Chenery, Shishido and Watanabe (CSW, 1962)의 초기저작을 수정·보완한 Syrquin(1976)의 방법에 따라 우리 나라 산업성장 및 구조변화 요인을 분해했다. Syrquin의 방법도 CSW의 경우와 같이 국내총생산에 대한 특정변수의 비례적 관계의 변화를 분석하는 방식으로서 균형적 성장으로부터의 편차기준으로 구조변화를 측정하는데도 응용될 수 있다. 그러나 이 장에서는 주로 산업의 절대적 성장 및 구조변화 요인을 분석하는데 목적이 있으므로 그와 관련되는 방법만을 다음에 제시한다.

우선 산업연관표의 구조를 상징하고 ‘수요-공급’ 구조방정식을 제시하면

$$(1) X = A^d X + A^m X + D + E - M^w - M^f,$$

여기서 X = 총 국내생산

A^d = 국내생산물의 투입계수

A^m = 수입물의 투입계수

D = 국내최종수요 (소비와 총 투자)

E = 수출

M^w = 중간투입물의 수입
 M^f = 최종수요를 위한 수입.

위 식에서 국내적 항목만으로 국내생산을 표시해보면

$$(2) X = A^d X + u_f D + E.$$

여기서 u_f 는 국내생산으로 충당된 국내 최종수요비율, 즉 $(D - M^f)/D$ 를 나타내는 대각선 행렬이다. 위의 (2)식에서 X를 구하는 다음과 같은 기본체계를 도출할 수 있다.

$$(3) X = (I - A^d)^{-1} (u_f D + E).$$

이러한 기본체계를 사용하여 산업성장 및 구조변화 요인의 분해 식을 도출할 수 있는데 다음의 (4)식은 직접적 효과의 분해방법을, 그리고 (5)식은 전체적(직접+간접) 효과의 분해방법을 나타낸다.

$$(4) \Delta X = u_f^1 \Delta D \quad : \text{국내 최종수요 확대효과}$$

$$+ u_w^1 \Delta W \quad : \text{국내 중간수요 확대효과}$$

$$+ \Delta E \quad : \text{수출확대 효과}$$

$$+ u_f^2 D^2 \quad : \text{최종재의 수입대체효과}$$

$$+ u_w^2 W^2 \quad : \text{중간재의 수입대체효과.}$$

$$(5) \Delta X = R^d u_f^1 \Delta D \quad : \text{국내 최종수요 확대효과}$$

$$+ R^d \Delta E \quad : \text{수출확대 효과}$$

$$+ R^d \Delta u_f^2 D^2 \quad : \text{최종재의 수입대체효과}$$

$$- R^d (A^{m2} - A^{m1}) X^2 \quad : \text{중간재의 수입대체효과}$$

$$+ R^d [\Delta A - (A^{m1} - A^{m1})] X^2 \quad : \text{기술변화효과.}$$

여기서 Δ 표시는 1차 차이기준임을 나타내고, R^d 는 국내생산물의 투입계수기준으로 계산된 逆行列係數, $(I - A^d)^{-1}$, 임을 표시한다. A^m 은 $a_{ij}^{ml} = \frac{a_{ij}^{ml}}{a_{ij}^1} a_{ij}^2$ 의 투입계수 항(elements)으로 구성되는 행렬을 나타낸다. 그리고 윗 첨자 1과 2는 기준 년을 나

타낸다. 그런데 위의 식 (4)와 (5)에서는 제1기의 투입-산출계수와 제2기의 수요액과 산출액을 사용하고 있다. 이것은 Paasche지수 방식이라고 할 수 있는데, 제2기의 투입-산출계수와 제1기의 수요 및 생산구조를 사용한 Laspeyres 지수 방식도 계산될 수 있다. 이 장에서 제시된 산업성장 및 구조변화 요인의 분해 결과는 사실 Paasche지수 방식과 Laspeyres지수 방식의 계산결과를 산술 평균한 것임을 밝혀둔다.

IV. 수입정책 및 수입자유화 과정

1. 수입자유화 과정

1960년대 중반까지는 정부가 높은 관세율과 수량규제(QRs) 수단을 활용하여 수입을 엄격하게 규제했다. 사실 1965년에 생산액에 가중치를 두어 계산된 평균 법정관세율(특관세 포함)은 약 53%에 달했으며 또한 상공부에 의해서 발표된 동년 전반기에 대한 무역계획은 총 30,000개의 교역가능 상품 중 단지 1,447개 품목만을 자동승인품목으로 제시하고 있었다. 그러나 동년 이후 정부는 수입체제의 점차적인 자유화를 추진했다. 우리 나라 수입자유화의 추세를 보여주기 위해서 <표 IV-1>에서 1965~1999년간에 대한 종합 수입자유화율을 추정하여 보여주고 있다. 이러한 종합 수입자유화율의 추정을 위해서는 평균 법정관세율과 수입수량규제 정도 등을 모두 감안하고 있다.

<표 IV -1>

첫째, 관세율기준의 수입자유화율은 평균 법정 일반관세율에다 평균 특관세 실적률을 합산하여 추정된 평균 법정관세율의 역수 격년시계열로 나타내고 있다 (Kim, 1991: 39~43). 이 시계열에 의하면 우리 나라의 관세기준 수입자유화율은 1965년의 약 66% 수준에서 1999년까지는 91%로 지속적인 상승세를 보여 주고 있는데 이것은 동 기간 중 평균 법정관세율이 54% 수준에서 10%로 계속 낮아진 것을 반영한다.

둘째, 수량규제로부터의 수입자유화율은 상공부 무역계획에 기초한 수입수량규제에다 특별법의 수입규제 효과까지 통합하여 추정된 것이다. 다시 말해서 상공부가 발표한 총 교역가능상품 수에 대한 수입자동승인품목의 비율을 나타내는, 소위 무역계획에 따르는 수입수량규제로부터의 자유화율은 별도로 추정된 특별법의 수입제한효과를 감안하여 조정되었다는 것이다(특별법의 성격에 대해서는 Kim, 1987 참조). 이러한 특별법들은 우리나라에서 1967년부터 '네거티브 리스트'(negative list) 방식의 무역계획을 새로이 채택한 관계로 동년 이후 추가적인 수량규제 수단으로 활용되었던 것이다.

끝으로 종합 수입자유화율은 관세기준의 수입자유화율과 수입수량규제로부터의 자유화율을 단순 평균하여 도출된 것이다. 이렇게 도출된 종합 수입자유화율은 1965년과 1967년 사이에 급격히 상승하고, 그 후 약 10년간에는 변화가 없거나 오히려 약간 감소한 후 1978년부터 아주 완만하게 다시 상승하기 시작하여 1990년대까지 그 증가세가 유지되고 있다. 예를 들어 1965년에 36%에 불과하던 종합 수입자유화율은 1967년에는 59%로 급등하고 그 후 10년간의 적은 후퇴를 경험한 후 1977~1999년간에는 56%에서 92%로 지속적인 상승을 보여 주었다. 이것은 우리나라에서 수입자유화를 위한 의식적인 개혁노력은 사실상 1965~1967년간과 1978~1979년간의 두 기간 중에 이루어졌음을 의미한다.

<표 IV-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 첫 번째 수입자유화 에피소드는 주로 수입수량규제의 완화로 특징지워질 수 있는데 대해서 두 번째 에피소드는 수입수량규제를 완화함과 동시에 수입관세장벽도 축소하는 방식을 취했다. 그런데 첫 번째 수입자유화 에피소드는 그것이 자유화 폭의 지속적인 확대를 보장해 주는데 실패했다는 면에서 성공적이지 못했다. 이에 대해서 두 번째 에피소드는 그것이 지속적인 자유화의 기초를 마련해 주었으며 그런 의미에서 성공적이었다고 보겠다.

과거의 한 연구결과 (Kim K. S., 1991: 121~124)에 의하면 1965~1967년간과 1978~1979년간에 수량규제로부터 자유화된 품목의 수입은 대체로 자유화가 실현된 당해 년과 다음 년도에 가속화되는 패턴을 보여 주었다. 즉, 수입자유화가 된 품목의 수입은 자유화 직후 첫째 또는 처음 2년간에는 총수입의 증가율보다 훨씬 높은 율로 증가했으나 그 후 는 다시 낮아지고 있다는 것이다. 산업연구원(1986)과 이경태 외(1988: 44~70)는 각기 다른 두 기간(1982~1984와 1978~1987)을 대상으로 연구를 진행했지만 그들의 결과도 앞에서의 연구결과를 뒷받침해 주었다. 수량규제로부터 자유화된 품목의 수입증가율은 일시적인 가속화에도 불구하고 실제 수입자유화의 충격은 그리 크지 않았는데 그 원인은 수입자유화를 아주 신중하게 점진적으로 추진했기 때문이고 생각된다. 위의 두 자유화 에피소드 중 어느 경우도 GDP, 고용, 투자, 수입 및 국제수지 등과 같은 중요 거시경제변수의 성장률에 눈에 띄는 부정적 영향을 주지 않은 것으로 나타나고 있다.

수입자유화의 경제적 효과를 부문별 수준에서 분석해 보기 위해서 김광석(1988)은 1966~1970과 1975~1985의 두 기간에 있어서의 업종별 종합수입자유화율(모든 수량규제와 관세를 통합한 기준)의 변화와 이들 업종의 주요 경제변수의 변화간의 상관관계를 분석했다. 그 분석결과에 의하면 두 기간중 수입자유화가 수입을 증가시키는 경향이 있었다. 또한 전기에는 수입자유화가 제조업의 38개 업종별 분류수준에서 국내생산과 고용에 부정적인 영향을 주었지만 후기에는 통계적으로 유의한 직접적인 영향을 주지는 못했다. 다른 한편 수입자유화가 두 기간 중 국내산업의 생산성 향상에도 어떤 유의한 효과를 미쳤다는 명백한 증거를 발견할 수가 없었다. 두 기간간 수입자유화 효과 면에 차이가 나는 주 원인은 두 기간간 자유화 접근법이 변했기 때문인 것 같다. 즉, 1960년대 후반기의 수입자유화의 경우 사실 1967년에 자유화율이 급격히 상승했지만 그 후 약 10년간 아무런 진전이 없었던 것을 고려하면, 그것은 단일단계접근법(one-stage approach)을 취했다고 할 수 있는데 대해서 1978년에 시작된 자유화는 豫示制를 활용한 점진적인 다단계접근법을 따랐던 것이다.

그러면 우리 나라 수입자유화 경험의 특징은 무엇인가? 장기간에 걸쳐서 우리 나라 수입자유화 정책에 직접적으로 영향을 준 한 가지 기본적인 요인은 이 나라의 국제수지 문제에 대한 정부의 관심이었다. 즉, 정부는 이 나라의 국제수지 문제가 어려운 상태에 처해 있을 때에는 수입자유화를 적극적으로 추진하지 않았다는 것이다(Kim K. S., 1991: 128). 이러한 사실은 별도의 수출진흥 단계가 있는 후에 수입자유화 계획의 추진, 1967년 이후 첫 번째 자유화 계획의 중단, 두 번째 자유화 계획 집행 면의 지속적인 진전과, 또한 두 번째 에피소드에서 채택한 점진적인 다단계접근법의 성공 등을 잘 설명해 줄 수 있다. 다른 여러 나라에서의 수입자유화 경험에 의하면 급진적 접근법이 보다 성공가능성이 높다고 했는데 우리 나라의 경험은 좀 특이했다(Papageorgiou, et al 1990: 15).

이 나라의 국제수지 문제에 관한 정부의 관심 또는 우려에 따라 자유화 속도가 결정됐기 때문에 두 번째 에피소드의 성공은 사실상 1980년대에 있어서의 국내 물가안정을 위한 경제안정화 계획의 성공에 따라서 가능해 졌다고 보겠다. 한국이 확장정책을 추구하던 1960년대에 있어서는 그런 정책에 기인되는 국내 인플레이션과 증가되는 경상수지 적자는 자유화정책의 지속을 불가능하게 했다. 또한 한 나라의 대외균형을 위한 중요 결정요인이라고 할 수 있는 환율의 경우에도, 한국이 인플레이 상태 하에 있던 1960년대에서보다는 상대적 물가안정을 이룩한 1980년대 이후 그 현실적 수준의 유지가 용이했음을 지적해 둔다.

2. 산업보호 구조의 변화

관세와 수량규제를 포함한 각종 무역 제한적인 조치는 그러한 조치의 대상이 되는 수출물과 투입물 가격에 직접 및 간접적으로 영향을 준다. 따라서 그러한 조치의 경제적 효과는 우선 국내시장과 세계시장간의 가격 차이를 후자에 대한 비율로 나타낸 名目保護率로 측정될 수 있다. 한 나라에서 법정관세율만이 유일한 무역제한의 수단인 경우에는 법정관세율이 명목보호율을 나타낼 것이다. 그러나 한국에서는 이미 앞에서 시사한 바와 같이 비관세장벽을 광범하게 활용해 왔기 때문에 법정관세율은 대체로 명목보호율의 적절한 측정치가 될 수 없다. 법정관세율의 신뢰성이 낮은 데는 다른 이유도 있다. 첫째로 어떤 법정관세율은 그 절대수준 면에서는 그리 높지 않았지만 수입금지적이었으며, 둘째, 관세면제 및 감면이 여러 가지 목적을 위해서 허용되었으며, 끝으로 국내시장은 관세보호하에 있었지만 많은 한국 산업은 수출주도형 산업이었다.

법정관세율은 명목보호율의 지표로써 사용될 수 없기 때문에 교역재에 대한 명목보호율은 국내시장과 국제시장간의 직접적인 가격비교를 통해서 추정되어야 한다. 그러나 이러한 가격비교를 통해 추정된 명목보호율은 법정관세율보다는 우월하지만 수입에 대한 관세와 수량규제의 자원전환효과(resource-diverting effects)를 잘 나타내 주지는 못한다. 특정 생산활동의 보호는 그 제품 자체에 대한 명목보호율뿐만 아니라 그 생산과정에 투입되는 교역재에 대한 명목보호율에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 따라서 보다 적절한 측정치는 실효보호율이라고 하겠다. 실효보호율은 부가가치 발생활동에 주어진 보호 정도를 측정하도록 고안된 개념이다. 그것은 사실상 산업보호 하의 국내 부가가치와 국제시장 가격 하의 부가가치간의 비율차이로 측정된다(본 장 부록 참조).

그러나 실효보호율은 특정 산업활동에 대한 소득세 감면과 우대금융에 따른 저금리 형태의 보조금을 반영하지 못한다. 그런데 그러한 형태의 보조는 1960년대와 1970년대에 있어서 우리 나라 수출산업에 대한 실질적인 誘因策으로 활용되었다. 그러므로 우리 나라의 보호구조를 설명하기 위해서는 실효보호율 개념에 추가해서 실효보조율의 개념도 도입되어야 한다. 실효보조율의 계산을 위해서는 우선 직접세 감면액과 금리보조액의 합계가 국내가격에 의한 부가가치에 합산되어야 한다. 그 다음 이 조정된 부가가치를 국제가격에 의한 부가가치로 나누어주면 한 비율을 얻게 되는데 동 비율(-1)이 바로 실효보조율인 것이다 (본 장 부록 참조).

<표 IV-2>는 1968년, 1978년과 1990년에 있어서의 국내 판매에 대한 실효보호율과 수출에 대한 실효보조율의 추정치를 보여주고 있다. 이러한 추정치들은 지금까지 한국에서 여러 저자들에 의해서 세부 산업별로 추정된 것을 주요 산업별로 통합한 것이다. 동 표에 제시된 것 이외에도 유정호 외(1993)에 의한 1990년에 대한 우리 나라의 산업별 명목 및 실효보호율 추정치가 있으나, 불행하게도 동 연구결과에서는 표에 제시되고 있는 바와 같은 주요 산업분류 기준의 일관성 있는 추정치를 구할 수가 없어 생략하기로 했다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 1978년 이후 기간에 대해서는 실효보조율 수치가 제시되고 있지 않는데, 사실 1980년대 이후에는 수출산업에 대한 직접세 감면과 금리보조가 대부분 없어졌기 때문에 수출에 대한 실효보조율을 별도로 계산할 필요가 없어졌기 때문이다.

<표 IV - 2>

표에 제시된 것은 11개 주요 산업부문으로 통합 분류된 수준에서의 평균 명목보호율,

평균 실효보호율과 평균 실효보조율을 나타낸다. 이렇게 주요 산업부문별로 여러 추정치를 통합하기 위해서는 세부 산업별 추정치를 국제 가격에 의한 국내 판매액이나 또는 국제 가격 부가가치에 가중치를 두어 적절히 가중 평균해야 했다. 그런데 표에 제시된 추정치들은 주요 산업별 보호율과 보조율의 절대적 수준을 나타내기보다는 상대적 수준을 나타내는 것으로 받아들여야 한다. 그 이유는 실효보호율과 실효보조율 추정결과의 신뢰도는 그 추정에 사용된 명목보호율의 정확도에 따라 결정된다고 볼 수 있으나 명목보호율 추정치는 국내외 생산자가격의 직접적인 비교를 통해서 도출된 관계로 그 정확도는 국내외 제품간 품질차이 문제로 인해서 검증하기가 곤란하기 때문이다. 또한 제시된 명목보호율, 실효보호율과 실효보조율은 모두 관찰 대상 기간 중에 있을 수 있는 원화의 과대평가 정도에 대해서도 조정을 가하지 않은 총계기준임을 밝혀 둔다.

표에 제시된 자료에서 우리는 한국의 산업보호 또는 유인구조에 관한 몇 가지 흥미 있는 특징을 관찰할 수 있다. 첫째, 한국의 평균적인 명목보호율과 실효보호율은 다른 개발도상국의 것과 비교해 볼 때 상대적으로 낮았을 뿐만 아니라 개도국 중에서는 좀 특이한 보호패턴을 보여주었다. 즉 다른 개도국들의 경우와는 다르게 우리 나라에서는 제조업 부문보다는 1차 산업 부문에 보다 높은 보호를 해주는 경향이 있었다 (Balassa and Associates, 1971, 1982 참조). 그 뿐만 아니라 우리 나라의 경우 과거 20여 년 간 1차 산업과 제조업간 보호율의 차이가 계속 확대되어 온 것을 나타내고 있다.

둘째, 제조업 부문의 국내 판매에 대한 평균 실효보호율은 1968년과 1978년에 각각 -1%와 5%를 기록했었으나 동 부문의 평균 실효보조율은 양년에 비교적 높은 12%와 23%를 각각 나타냈다. 이것은 당시에 제조업 내에 있어서도 수출에 대한 유인율이 수입 대체에 대한 것보다 평균적으로 크게 높았음을 보여주는 것으로 받아들여야 한다. 그러나 이러한 실효보호율과 실효보조율의 추정치들은 동일기간 중 제조업 내에서도 주요 업종별로 상당한 變異를 나타내고 있는데 이것은 같은 부문 내에서도 유인율의 분산이 컸음을 의미한다.

셋째, 내구소비재, 기계류와 수송장비 등 3개 주요업종에 대한 명목보호율과 실효보호율은 대체로 과거 20여 년간 다른 주요 업종에 대한 것보다 크게 높았음을 보여준다. 그러나 주요 업종간 보호율의 차등을 나타내는 이러한 패턴은 1990년대 초에 와서는 많이 완화되고 있다.

끝으로 1978년과 1990년에 있어서는 명목보호율이 몇몇 주요 업종의 경우 負의 수치를 나타내고 있다. 이러한 負의 명목보호율 수치는 개방경제체제 하에서의 경쟁적인 상황에서 그러한 현상이 허용되지 않을 것이라는 점을 감안할 때 아주 비정상적이라고 보겠다. Nam(1981)이 1978년의 일부 명목보호율이 負의 수치를 나타낸 데 대해서 시사한 바와 같이 그러한 것들은 특정 주요업종에 속하는 일부 제품에 대한 정부의 직접적인 가격 통제에 기인된 것이다.

3. 외국인 직접투자의 도입

한국은 1980년대 중반까지 투자 재원의 조달을 위해서 외국 재원에 크게 의존해 왔지만 외국인 직접투자(FDI)는 투자자금의 원천으로서 상대적으로 그리 중요치 못했다. 그것은 한국이 외자를 주로 상환 가능한 차관의 형태로 도입했으므로 상당한 규모의 외자가 매년 도입되던 1962~1984년간에도 외국인 직접투자는 총자본 도입액의 약 5%정도에

불과했다.

1960년에 처음 제정되고 그 후 수정되어 온 외자도입촉진법에 따라서 한국 정부는 외국인 투자에 대해서 각종 유인책을 제공했는데 거기에는 일정 기간의 조세감면, 이익금 송부 및 원금송환의 보장, 도입기술 사용료에 대한 조세환급 뿐만 아니라 국내 기업과의 동등한 대우 등도 포함되고 있었다. 이러한 유인책에도 불구하고 1980년대 초반까지는 외국인 투자의 도입은 활발치 못했는데 그 원인은 1972년을 기점으로 양분해서 설명할 수 있다. 우선 1972년 이전에는 주로 국내의 정치적 불안정과 국내 기업의 외국인 직접투자에 대한 차관선호에 있었다고 보겠다. 그것은 당시에 국내 은행대출자금과 외국 차관간에 존재하던 커다란 금리격차에 기인되고 있었다. 1972년부터는 그때까지 외국인 투자를 저해해 오던 제반 요인이 대부분 사라짐에 따라 외국인 투자가 급속히 증가될 징조를 보이기 시작했으나, 이때 정부는 외국인 투자를 보다 엄격히 규제하는 조치를 취했다. 1973년에 발표된 외국인 투자 관련 일반 정책지침은 다음과 같은 내용을 포함했다. 즉, (1) 외국인의 단독투자 기업보다는 내국인과의 합작투자기업 우대조항, (2) 국내 또는 국제시장에서 국내 기업과 경쟁관계에 있는 외국인 투자를 배제한 적격기준, (3) 외국인 참여비율은 50% 이하를 원칙으로 한다는 제한규정, 그리고 (4) 외국인 투자의 최저금액 요건 등이 그것이다.

그러나 1980년대에 들어오면서 정부의 외국인 투자 정책은 다시 자유화의 방향으로 바뀌기 시작했다. 이런 정책변화는 1970년대의 지나치게 의욕적인 중화학공업 건설계획 집행의 후유증으로 야기된 1980년대 초경의 우리 경제의 어려운 여건을 반영했다. 당시 몇 번에 걸친 중화학공업 투자 조정과정을 거치면서 이제 우리 경제에 중요한 것은 맹목적인 투자확대가 아니라 선진 공업기술의 도입임을 인식하게 되었던 것이다. 정부는 우선 1984년에 외국인 투자 허용업종의 예시방식을 종래의 '포지티브 리스트' 방식에서 '네거티브 리스트' 방식으로 변경함으로써 개방업종의 확대를 기함과 동시에 개방업종의 경우에는 자동인가제도를 도입하도록 했다. 이러한 허용업종 예시방식의 변경은 제조업 전 업종 중 외국인 투자가 개방된 업종비율을 종래의 80%에서 86%로 확대시키는 결과를 가져왔는데 그 후에도 개방업종의 점진적인 확대가 추진되었다. 1989년 말에 와서는 외국인 투자자에게 부과되었던 수출의무, 국산부품 사용의무와 기술이전 요건 등 소위 이행요건(performance requirements)을 폐지했다. 그리고 외국인 투자자의 내국민 대우 보장과 외국인의 지분제한도 완화하는 조치가 있었다.

1993년부터는 외국인 투자 개방 5개년 계획을 수립하고 이의 단계적인 수정을 통해서 連動計劃化하여 투자개방 업종을 확대하도록 했다. 이 계획에 의하면 한국 산업표준분류 5단위 수준의 업종 수는 제조업, 서비스업과 기타산업을 모두 합해서 1,148개에 이르는데 그 중 투자 개방업종의 비율이 1993년에 84.6%에서 단계적으로 확대되어 2000년에는 98.4%에 이르도록 계획을 수정해 왔다. 또한 한국의 OECD 가입이 실현된 1996년 말경에는 기존 외자도입법을 '외국인투자 및 외자도입에 관한 법률'로 개정함으로써 외국인 직접투자의 정의에 우호적인 M&A와 외국인 투자 관련 장기(5년 이상)상업차관도 포함될 수 있도록 했다.

다른 한편 외국인 투자 기업에 대한 조세감면 기간과 폭은 1995년부터 조세감면규제법의 개정으로 더욱 확대되기 시작했다. 우선 선진기술을 수반하는 외국인 투자 기업의 경우 법인세, 소득세와 배당소득세의 100% 감면기간을 종래 사업개시 년도와 그 후 3년간으로 되어있던 것을 최초 이익발생 년도부터 5년간으로 확대하고, 또한 조세가 50% 감면되는 기간도 종래에 100% 감면기간이 종료된 이후 2년간에서 3년간으로 연장되었다. 이

외에도 외국인 투자 관련 자본제 도입시의 관세 등 세세의 감면 폭과 또한 토지, 건물 등에 대한 취득세, 재산세와 종합토지세의 감면 폭도 확대했다. 이와는 별도로 첨단기술을 수반하는 외국인 투자 유치를 위해서 외국인 기업 전용단지를 조성하여 수출자유지역에 버금가는 낮은 가격으로 공장부지를 제공하도록 했다.

1997년 말경 우리 나라의 외환·금융위기의 발생은 외국인 투자 관련제도를 더 급속하게 자유화하는 계기를 마련해 주었다. 즉, 외국인이 국내 증권시장에서 투자하는 경우에 종래 제한을 두었던 개별주식의 소유비중한도도 1998년 중에 철폐되었으며, 또한 종래에 규제되고 있던 비우호적 M&A의 경우에도 완전 자유화하고 그런 M&A가 용이하게 이루어 질 수 있도록 제도정비도 단행했다. 동년에 외국인 토지구입 및 소유도 완전 자유화했는데 이것은 외국인 직접투자자와만 관련되는 것은 아니지만 전체적으로 외국인 투자 환경을 개선하는데 기여한 것으로 생각된다.

1998년 11월에는 지금까지 시행되던 ‘외국인 투자 및 외자도입에 관한 법률’중 외자도입에 관한 부분은 다른 법률에 포함하도록 하고 외국인 투자와 기술도입에 관한 부분만을 새로 제정되는 ‘외자도입촉진법’에서 다루도록 했다. 이 법의 발효에 따라 외국인 투자의 신고절차가 더욱 단순화되고 또한 외국인 투자 관련 구비서류 종류의 축소 등 인·허가 절차의 대폭적인 간소화가 실현되게 되었다. 그뿐만 아니라 외국인 투자에 대한 세제상 지원도 더욱 확대되었다. 즉, 외국인 투자에 대한 법인세, 소득세 및 배당소득세의 감면을 종전의 5년간 전액면제, 그 후 3년간 50% 감면에서 7년간 전액면제, 그 후 3년간 50% 감면으로 확대되었다. 또한 종래에는 조세감면대상을 고도의 기술집약산업과 수출자유지역 입주기업이 영위하는 사업에 한정되던 것을 산업지원 서비스업과 외국인 투자지역 입주기업이 영위하는 사업까지 확대했다.

위와 같이 1980년대 초반 이후 외국인 투자 촉진을 향한 정책변화는 외국인 투자업종 개방 폭의 점진적 확대와 또한 외국인 투자에 대한 세제상 및 행정상의 지원확대를 수반했다. 그 결과로 1980년대 중반 이후 외국인 투자 도입규모는 연차별로 기복은 있었지만 대체로 급속한 신장세를 보였다. <표 IV -3>에서 보여주는 바와 같이 1981~1986년간의 연평균 외국인 투자 도입규모는 인가 또는 신고기준으로 그전 5년간의 것보다 24% 정도 증가하고 그 후 1989~1992년간의 일시적인 위축기를 예외로 하면 대체로 급속한 신장세를 보였다. 특히 외국인 투자 개방 폭이 확대되고 외국인 투자유인이 강화된 1995년 이후 그 신장세가 가속화되기 시작하여 외환·금융위기가 거의 극복단계에 들어선 1999년에는 유사 이래 처음으로 연간 외국인 투자 신고금액이 동년 GDP의 3.8%에 해당하는 약 155억 달러에 달했다. 외국인 투자의 도착금액은 인가 또는 신고 통계와의 시차관계 등으로 인해서 약간 다르게 나타나고 있으나 장기적 증가추세는 후자와 비슷하게 나타나고 있다.

<표 IV - 3>

이러한 결과로 우리 나라가 외국인 직접투자를 받아들이기 시작한 1962년 이후 1999년까지 외국인 투자 누계액은 승인 또는 신고액 기준으로 총 490억 달러에 달했다. 외국인 투자 건수는 그간에 13,775건에 이르렀으므로 건당 평균 외국인 투자규모는 360만 미 달러 정도였다. 그런데 외국인 투자 도착액에서 회수된 것을 공제한 외국인 투자 잔액은 1999년 말 현재 약 280억 미 달러로써 그해 GDP의 6.9%에 달했다. 참고로 같은 시점 현재 우리 나라의 해외직접투자 잔액은 국내의 외국인 직접투자 잔액보다 약간 적은 약 258억 미 달러에 달함으로써 GDP의 6.3%에 해당했음을 밝혀둔다(이성봉, 2000 및 재경

부 보도참고자료, 2001. 1. 4).

그간에 도입된 외국인 투자 중 EU지역에서 도입된 것은 전체의 31.6%를 차지함으로써 미국에서 도입된 비중(30.6%)을 약간 상회했다. 그것은 특히 외환위기 발생 이후 네덜란드를 비롯한 유럽 국가로부터의 투자가 급격하게 증가되어 온 것을 반영한다. 가까운 일본으로부터의 외국인 투자는 전체의 16.5%에 불과했다. 그러나 어쨌건 EU지역, 미국과 일본으로부터 도입된 것이 전체의 약 79%를 점했던 것이다.

외국인 투자 도입누계액을 산업별로 분류해 보면 우선 제조업 부문에 대한 외국인 투자가 전체의 반을 약간 넘는 52.7%를 차지하고 있는데 그 중에서는 전기전자, 화학공업, 식품공업, 운송용 기기, 기계 등의 업종에 대한 투자가 비교적 컸다. 서비스업에 대한 외국인 투자도 전체의 46.6%를 점했는데 그 중에서는 숙박업, 금융업, 도소매업 등에 대한 투자가 상대적으로 컸다. 이것은 우리 나라에 도입된 외국인 투자 누계액의 99%가 제조업과 서비스업에 투입되고 농수산업과 광업을 포함하는 1차 산업에 대한 것은 거의 무시할 정도임을 나타낸다(재정경제부, 2000).

외국인 직접투자는 한 나라의 자본형성과 고용창출에 도움을 줄뿐만 아니라 첨단기술과 선진 경영기법을 이전시키는 계기를 마련함으로써 국내산업의 생산성을 증대시킬 것을 기대할 수 있다. 그러나 지금까지 국내의 부문별 자료에 기초해서 이루어진 대부분의 실증적인 계량분석 결과에서는 외국인 직접투자가 국내 산업 생산성에 통계적으로 유의한 과급효과를 발생시킨다는 사실을 입증할 수는 없었다(Kim and Hwang, 1998; Kim, 1999; 김승진, 1999). 외국인 직접투자가 국내 산업의 생산성을 높여준다는 사실은 다만 일부 국내 산업에 대한 사례연구 결과에서만 뒷받침되고 있다. 즉, Kim(1999: 40~47)에 의하면 전자공업(주로 반도체), 화학공업, 기계, 제약과 유통업 등의 사례에서 외국인 투자는 (1) 국내 근로자의 기술훈련, (2) 하청업자에 대한 기술지도, (3) 첨단 자본재와 기술의 도입, (4) 선진 경영 '노하우'의 제공, (5) R&D 투자증대와, 또한 (6) 경쟁촉진을 통해서 해당 산업의 생산성 향상에 크게 기여해 왔다는 것이다.

4. 해외기술도입

Westphal et al(1984)은 1960~1970년대에 있어서의 한국 경험의 분석을 통해서 우리나라의 경우 기계류 수입과 '턴키'방식의 공장건설이 기술이전에 아주 큰 기여를 했으며 또한 상당한 양의 기술적 '노하우'가 해외유학이나 해외취업에서 돌아오는 한국인들을 통해서 도입되었다고 주장한 바 있다. 그러나 이러한 주장은 공업화 초기단계에 있었던 1960~1970년대의 실정을 반영할 뿐이라고 보겠다. 사실 1960~1970년대에는 기계류에 體化되지 않은 산업기술의 도입은 거의 전무상태에서 시작되기 때문에 비록 높은 율로 증가되는 추세를 보였지만 그 절대규모 면에서는 아직 적었으며 따라서 국내 기술이전에 미치는 효과도 극히 제한적이었다.

<표 IV - 4>에서 보여주는 바와 같이 우리 나라가 기술도입 대가(royalties)를 지급하고 해외 선진기술을 도입하기 시작한 것은 1960년대 초부터인데 제1차 경제개발 5개년 계획 기간인 1962~1966년간에만 해도 기술도입 실적은 연평균 기준으로 7건 정도에 불과했다. 그 후 연평균 기술도입 건수는 급속히 증가하여 1977~1981년간에는 245건으로 증가하고 그 후 1982년부터 기술도입 건수통계가 이용 가능한 1994년까지는 연평균 약 600건씩 도입되었던 것이다. 이것은 우리 나라의 공업화가 진전됨에 따라 1980~1990년

대의 국내 산업은 더 이상 수입기계에 체화된 기술에만 의존할 수 없게 되었음을 반영한다. 1962~1994년간에 우리 나라가 도입한 기술도입 건수는 모두 9,000여건에 이르렀는데 이 중에서 약 77%가 일본(49%)과 미국(28%)에서 도입된 것이었다. 따라서 독일, 프랑스와 영국까지 포함한 5대 선진국에서 도입된 건수는 전체의 91%를 차지할 정도였다. 그리고 전 기간 중 도입된 기술은 건수기준으로 볼 때 기계류, 전기·전자공업, 정유·화학공업과 화학섬유산업 등과 관련된 기술도입이 가장 많았다 (한국산업기술진흥협회, 1995).

<표 IV - 4>

기술도입 실적은 기술도입대가 지급실적 기준으로도 논의될 수 있다. 대가지급 기준으로 본 1962년 이후 전 기간에 대한 기술도입의 전체적인 추세는 앞서서의 건수기준의 도입실적과 비슷하나 연차별 세부동향은 상당한 차이를 나타내고 있다. 그 이유는 건수기준의 통계는 도입기술의 경제적 가치의 차이를 무시하고 모두 동일하게 취급한데 대해서 대가지급 기준의 통계는 도입된 기술의 경제적 가치를 반영하도록 작성된 것이기 때문이다. 대가지급 기준으로 기술도입 실적을 검토해 보면 1962~1966년간의 기술도입 관련 연평균 지급액은 불과 20만 미 달러에 불과 했다. 그러나 그 후 급속히 증가하여 1977~1981년간에는 연평균기준으로 약 9,000만 달러에 달하고 그 후 1991년까지는 계속 급증하는 추세를 보였다. 1992년에 기술도입 대가지급 액수가 그 전년에 비해서 약간 감소되었지만 그 후 다시 증가세를 보이기 시작하여 외환·금융위기가 발생한 1997년 이후에도 거의 계속되어 1999년의 기술도입 대가지급 실적은 약 27억 달러에 이르고 있다.

기술도입 관련 대가지급 총액은 1962~1999년간 누계기준으로 약 213억 달러에 달했는데 이것은 동 기간 중 외국인 투자 신고액(약 490억 달러)의 약 43%에 해당했다. 기술도입 건수통계는 1962~1994년간에 대한 것만이 가용하므로 이 기간에 대해서 기술도입 건당 대가지급액을 계산해보면 약 1천만 달러에 달했다. 기술도입 건수기준의 경우와 비슷하게 1962~1999년간 기술도입 대가지급 총 누계 액 중 81%정도가 미국(53%)과 일본(28%)으로부터의 기술도입과 관련된 지급이었으며 그 나머지 19%만이 기타 여러 나라에 대한 지급을 나타냈다. 사실 미국과 일본에다 독일과 프랑스까지 합한 4대 선진국에 대한 기술도입 대가지급 누계액은 전체의 약 89%를 점했다. 끝으로 지적해 둘 것은 기술도입 건수기준으로는 일본이 미국보다도 많은 최다 기술제공국이었으나 대가지급 기준으로는 미국의 비중이 전체의 53%로서 일본의 비중(28%)보다 훨씬 컸던 것이다. 이것은 일본 기술에 대한 건당 지급액에 비해서 미국 기술에 대한 건당 지급액이 훨씬 높았음을 반영한다. 1962년 이후 1999년까지 만 37년간 기술도입 대가지급 누계액 중 전기·전자(48%), 기계류(20%), 정유·화학(11%), 전력(4%) 등의 4개 주요산업 기술도입 대가지급액이 전체의 83%를 점할 정도로 기술도입은 소수의 주요산업에 집중되어 있었다(재정경제부, 2000 2/4분기).

IV의 부록: 실효보호율과 실효보조율의 계산

명목보호율부터 정의하면 그것은 국내 생산자가격(P^d)이 국제가격(P^m)을 초과하는 비율을 나타낸다. 즉, j산업의 명목보호율을 t_{mj} 라고 하면

$$(1) \quad t_{nj} = \frac{P_j^d}{P_j^w} - 1.$$

실효보호율의 일반공식을 다음에 제시한다. 즉, j 산업의 실효보호율을 t_{ej} 라고 정의하면,

$$(2) \quad t_{ej} = \frac{V_j^d}{V_j^w} - 1 \\ = \frac{P_j^d - \sum_i a_{ij} P_i^d}{P_j^w - \sum_i a_{ij}^w P_i^w} - 1.$$

위 식에서 V_j^d 와 V_j^w 는 각각 j산업의 국내가격기준 부가가치 액과 국제가격기준 부가가치 액을 나타낸다. 그리고 a_{ij} 와 a_{ij}^w 는 각각 국내가격기준 투입계수 행렬과 국제가격기준 투입계수 행렬을 표시한다. 위의 (2)식을 달리 표현해 보면,

$$(3) \quad t_{ej} = \frac{P_j^w(1+t_{nj}) - \sum_i a_{ij}^w P_i^w(1+t_{ni})}{P_j^w - \sum_i a_{ij}^w P_i^w} - 1 \\ = \frac{(1+t_{nj}) - \sum_i a_{ij}^w(1+t_{ni})}{1 - \sum_i a_{ij}^w} - 1 \\ = \frac{t_{nj} - \sum_i a_{ij}^w t_{ni}}{1 - \sum_i a_{ij}^w}.$$

그런데 위의 일반공식은 모든 중간투입물이 交易財이며 따라서 산업보호는 특정 가공활동의 부가가치에만 영향을 주는 것으로 가정되고 있다. 그러나 현실경제에서는 非교역재(서비스)의 투입도 생산활동에 영향을 주므로 이를 감안해야 한다. 실효보호율 계산에 있어서 非교역재 투입문제를 다루는 방법은 Balassa 방식과 Corden 방식이 있다(Balassa and Associates, 1971과 Corden, 1971 참조).

다음에 우리나라의 경우에 특이한 실효보호율의 계산방법을 제시한다. j산업의 실효보호율을 s_{ej} 라고 하면

$$(4) \quad s_{ej} = \frac{V_j + (T_c^n - T_c) Q_j + (r^n - r) B_j}{V_j^w} - 1,$$

여기서 T_c^n 과 T_c 는 각각 감면이전의 정상적(norm)인 법정 법인세율과 감면후의 실적 법인세율을 나타내고 또한 r^n 과 r 은 각각 정상적인 일반금리와 우대조치가 포함된 실적금리를 나타낸다. 그리고 Q_j 와 B_j 는 각각 j 산업의 국내가격기준 사업소득과 국내가격기준 차입자본액을 표시한다 (Balassa and Associates, 1982, p 354 참조).

V. 選別的 産業정책의 進化

한국은 선진 자본주의 국가의 경우에서와 같이 産業誘因體制에만 의존해서 자원배분에 영향을 주는 방식의 산업정책을 집행하지 않았다. 1960년대에 경제개발이 본격적으로 시작될 당시부터 정부는 주요 산업의 선별적 육성을 위해서 직접적으로 개입하는 것을 주저하지 않았다. 우리 나라의 직접적인 산업육성 정책의 절정을 나타내는 1970년대의 중화학공업 건설계획이 있기 이전에도 정부에 의한 선별적 산업정책은 중요한 역할을 했다. 지나치게 의욕적인 중화학공업 건설계획의 집행결과에서 오는 부작용을 경험한 1980년대 초 이후 정부의 선별적 산업정책의 성격은 종래의 선별적 산업육성정책 위주에서 문제산업의 구조조정과 기술개발 지원을 중시하는 방향으로 점차 진화되어 왔다. 1960년대 초 이후의 우리 나라의 선별적 산업정책의 진화과정을 다음에 논의해 본다.

1. 1962~1971년간의 선별적 산업정책

1962~1971년간은 우리 나라의 제1, 2차 경제개발 5개년 계획이 실시된 기간이므로 정부의 선별적 산업정책은 자연히 그 5개년 계획의 일환으로 집행되었다. 그런데 우리 나라는 1960년대 초경까지 대체로 非내구소비재에 대한 용이한 수입대체만을 완료한 단계에 있었으므로 이 기간의 선별적 산업정책은 중요 중간재의 수입대체를 위한 공업투자에 중점을 두었다. 당시에 이미 정부의 공업화 전략은 수입대체 중심에서 수출주도형 전략으로 방향전환이 되고 있었으므로 정부는 제 III장에서 제시한 바와 같은 수출유인제도의 실시를 통해서 수출진흥정책을 강력히 추진하기 시작한 것은 주지의 사실이다. 그러나 다른 한편 정부는 그러한 수출주도형 공업화의 기반구축을 위해서 필요한 주요 수입대체산업의 육성은 선별적 산업정책을 통해서 이루고자 했다.

먼저 제1차 5개년 계획 기간의 선별적 산업정책에 대해서 보면 정부는 주요 상품별 수요예측에 기초해서 육성해야할 주요 수입대체산업을 선정하고 그러한 산업에 대한 투자계획을 제1차 계획의 일환으로 작성하여 실시했다. 당시의 투자계획은 세부사업별 및 투자자금 원천별로 세분화된 연차별 투자 프로그램의 형태를 취했다. 이 기간중의 투자계획은 특별히 시멘트, 화학비료, 철강, 정유, 화학제품, 화학섬유, 면방직 등과 같은 공업업종에 중점을 두었다. 이러한 수입대체산업에 대한 민간부문의 투자를 촉진하기 위해서 정부는 외국차관 도입에 따르는 상환보증제도를 실시함으로써 필요한 외국차관의 도입을 장려했으며 또한 선정된 수입대체사업에 투자하는 기업에게는 국내 금융기관의 우대금융도 제공되도록 했다.

선정된 수입대체산업에 대한 제1차 계획기간의 투자계획은 대부분 계획대로 실현될 수 있었으나 철강분야의 계획은 원래 선철기준 연산 25만 톤 규모의 종합제철공장의 건설을 예정했었는데 그러한 소규모 공장의 기술적 타당성이 없을 뿐만 아니라 필요한 외자의 도입도 불가능하여 계획초기에 포기해야 했다. 이와 같이 종합제철공장의 건설은 포기해야 했지만 이 기간동안에 계획되지 않았던 2차 철강제품 생산에 특화 하는 많은 소규모 철강 가공공장이 건설되기 시작했다 (기획조정실, 1967).

제2차 계획기간 (1967~1971)의 선별적 산업정책은 제1차 계획기간에서와 같이 선정된

수입대체산업에 대한 투자계획을 마련하는데 그치지 않고 특별법의 제정·공포를 통해서 선정된 산업의 육성을 시도했다는데 그 특징이 있다고 보겠다. 이 기간 중에 제정·공포된 특정공업진흥법은 7개인데 이를 제정된 연대순으로 나열하면 다음과 같다. 즉, 기계공업진흥법(1967), 조선공업진흥법(1967), 섬유공업근대화촉진법(1967), 전자공업진흥법(1969), 석유화학공업육성법(1970), 철강공업육성법(1970), 그리고 비철금속제련사업법(1971)이다. 이러한 특별법은 선정된 특정 업종의 육성 또는 진흥을 위해서 대개 세제상 지원과 우대금융을 제공할 것을 규정했다. 그런데 특별법이 제정·실시된 7개 업종 중 특히, 대규모사업의 형태로 추진된 철강공업과 석유화학공업, 그리고 수송용 기계를 포함하는 기계공업과 섬유공업 등 4개 업종에 많은 투자자금을 배분함으로써 집중적으로 육성되도록 했다.

첫째, 종합제철공장의 경우는 1차 계획기간 중에는 실패했지만 2차 계획기간에도 다시 추진되었는데 이것은 당시의 정치지도층의 중화학공업 건설을 향한 집념의 일면을 나타낸다고 보겠다. 이 기간 중에도 처음에는 18개 선진국 철강회사들로 구성된 ‘한국종합제철회사 설립차관단’ (KISA)의 도움을 받아 粗鋼기준 연산 50만 톤의 시설규모를 갖는 종합제철공장 건설을 시도했다. 이러한 시도가 경제적 타당성 부족판정으로 실패한 후 정부는 시설규모를 조강기준 연산 1백만 톤으로 확장하는 포항종합제철공장 건설 안을 제시하여 1969년에 일본의 지원약속을 받는데 성공했다. 그리하여 실제 제철공장의 착공은 그 다음해인 1970년 4월에 이루어 졌는데 이미 그때까지는 정부예산으로 시작된 철도, 항만, 용수시설과 기타 사회간접자본시설의 건설이 상당한 정도로 진척되어 있었기 때문에 공장건설은 급속하게 진전될 수 있었다. 그러나 공장의 완공은 2차 계획기간 중에는 실현되지 못하고 1973년 7월에야 실현될 수 있었다. 공장건설에 사용된 외자는 약 165백만 달러에 달했는데 그 중 75%에 해당하는 123백만 달러는 對日청구권자금과 일본 수출입은행 차관 등으로 조달되었다.

둘째, 각종 석유화학 원료 및 제품의 수요급증을 고려하여 울산에 나프타(naphtha)분해공장과 11개의 하부계열공장을 포함하는 석유화학공업단지를 건설할 것을 계획했다. 그러나 당시에 한국은 그러한 단지건설을 위한 기술과 자본이 부족했기 때문에 양자를 모두 외국기업에 의존해야했다. 동 단지 내에 포함될 여러 계열공장 건설에 필요한 자본과 기술을 도입하는 과정에서 어려움도 많았지만 결국 1969년에 나프타분해공장과 11개 계열공장이 포함된 울산 석유화학단지를 착공할 수 있었다. 그러나 2차 계획기간 중에는 메탄올공장과 유틸리티센터(utility center)만이 완공되고 나머지 공장은 1972~1973년 사이에야 완공될 수 있었다. 이 석유화학단지 건설에 투입된 총 투자규모는 미 달러기준으로 약 239백만 달러에 달했는데 그중 약 80%는 외국차관과 외국인 직접투자로 조달되어야했다 (기획조정실, 1972: 293).

셋째, 2차 계획은 국내 기계공업 건설을 강조했지만 동 기간 중 일반기계 업종에 대한 실제 투자는 상대적으로 적었다. 그것은 국산제품이 대체로 관세와 비관세 수입규제에서 면제되는 외국 차관과 외국인 투자에 의한 수입 기계류와는 경쟁이 되지 못했기 때문이다. 기계공업진흥법에 따라서 국내 기계류 생산자와 실수요자들에게 특별용자가 제공되기는 했지만 그러한 용자는 수입기계에 주어지는 유인을 상쇄하지는 못했다. 이와는 대조적으로 전기기계 업종에 대한 투자는 상당히 활발했는데 트랜스포머와 가정용 전기제품 등에 대한 국내 수요와 수출이 급속히 증가했기 때문이다. 국내 자동차공업은 거의 無에서 1969년까지는 급속하게 성장할 수 있었으나 그 후는 국내수요 부족으로 침체를 면치 못했다. 조선공업의 경우에는 1968년에 민영화된 ‘대한조선공사’를 예외로 하면 많은 소규모

의 조선소들로 구성되고 있었으며 따라서 조선공업진흥법에 따라서 동 공업 육성을 위한 재정자금과 금융자금이 제공되었지만 동 공업은 적어도 2차 계획이 끝날 때까지는 새로운 수출산업으로 활성화되지 못했다.

넷째, 앞에서의 세 개 중요산업에 추가해서 정부는 섬유공업근대화촉진법에 따라서 수입대체와 수출의 증가를 위한 섬유공업의 근대화를 추진했다.

다섯째, 여기에 추가해서 정부는 전자공업진흥법에 따라서 새로이 등장한 전자공업을 주요 수출산업으로 육성하기 시작했다.

제1, 2차 계획기간에 실현된 제조업 부문에 대한 총 투자는 두 기간 중 모두 국내 총고정투자액의 4분의 1 정도를 차지했다. 이 기간 중 대체로 선정된 수입대체산업에 대한 투자에 중점을 두었지만 그러한 투자는 1960~1970년대에 한국의 수입의존도(수입/GDP 비율)를 낮추는데는 도움이 되지 못했다. 그것은 선정된 제품의 수입대체는 그러한 제품 생산에 직접 및 간접적으로 소요되는 자본재와 중간재의 수입을 필요로 했기 때문이다. 그럼에도 불구하고 수입대체산업에 대한 투자증대는 제조업 부가가치 성장률을 가속화함으로써 GDP의 성장률을 높이는데 기여했을 뿐만 아니라 총 제조업 부가가치 중 중화학공업이 차지하는 비중을 1961년의 26%수준에서 1966년에는 34% 그리고 1971년까지는 40%로 높일 수 있었다(한국은행, 1994: 16~29).

그러나 이러한 선별적 공업육성을 위한 정책은 정부 또는 정부관리 금융기관의 차관상환보증제도의 활용을 통한 외자도입 장려책을 수반했다. 그런데 당시 특히, 1960년대 중반 이후 국내의 은행금리가 차관 이자율보다 상당히 높았던 관계로 인해서 외자도입은 주로 상환부담을 안게되는 차관형태로 도입되게 되었다. 그 결과로 우리 나라의 외채는 1960년대 초의 거의 무에서 급격히 증가하기 시작하여 1969년경에 와서는 차관을 많이 도입한 일부 기업의 외채상환 불능사태를 경험하기 시작했다. 따라서 이때부터 정부의 구제금융과 부실기업의 정리 또는 구조조정 문제가 선별적 산업정책의 후유증으로 제기하기 시작했다.

2. 1972~1979년간의 중화학공업 건설계획

제3, 4차 5개년 계획에서도 중화학공업의 건설을 주요 정책목표로 삼고 있었지만 이러한 계획의 공업부문 정책은 사실상 1973년에 정부가 발표한 중화학공업 건설계획에 의해서 대체되었다고 보겠다. 중화학공업계획은 전 절에서 제시한 7개 특별법에서 지원하고자 하는 공업 중 섬유공업만을 제외한 6개의 중화학공업분야 즉, 철강, 비철금속, 기계, 조선, 전자와 화학공업 등의 건설을 위해서 총 96억 미 달러 상당의 투자를 1973~1981년간에 집중적으로 실시하고자 하는 의욕적인 계획이었다.

이러한 9년 단위의 대규모 계획은 공업계획이나 산업정책 형성을 위한 과거의 접근법과는 좀 달랐다. 또한 5개년 단위의 경제개발계획도 제3차 계획부터는 종래의 포괄적 계획 또는 자원계획 방식에서 정책계획 또는 유도계획 방식으로 변화되고 있었지만 중화학공업계획은 정책계획은 아니었다. 동 계획은 계획기간 중에 집행할 전 투자사업을 사업별 완공시기까지 포함해서 포괄적으로 제시하고 있을 뿐만 아니라 계획목표의 달성을 위해서는 민간부문의 의사결정에 정부가 직접적으로 개입하는 것까지도 예견하고 있었다. 그 뿐만 아니라 동 계획은 대규모의 공업단지를 건설하여 관련 중화학공업의 집단적 입주를 기도했다. 예를 들어 창원기계공업단지, 여천석유화학단지, 구미전자공업단지 등이다(S. C. Lee, 1991).

그러면 왜 한국이 1973년에 이러한 의욕적인 중화학공업 건설계획을 세워야 했는가? 그 이유는 세 가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 중화학공업 건설계획은 1970년대 초반 주한미군의 부분적 철수에 따라 자체 방위능력의 증강이 절실히 요구되었고 따라서 국내 방위산업의 육성목적을 위해서 추진되었다는 것이다. 둘째, 동 계획은 당시의 노동집약적인 경공업제품의 수출증대를 통한 경제성장에는 곧 限界에 이를 것이라는 일반적 기대로 인해서 수출주도형 성장의 지속을 위해서는 불가피하다고 판단되었다. 사실 당시 선진 공업국가에서의 노동집약적 제품에 대한 보호무역주의의 증대 경향과 또한 국내에서의 임금/자본비용 비율의 급격한 상승은 경공업제품 수출에 의한 성장에 대한 비판론의 형성에 기여했다. 끝으로 동 계획은 과거의 경공업 수출에 중점을 둔 전략이 자본재와 중간재의 수입증대만을 유발하고 대외경상수지 적자의 축소에는 효과적이지 못했다는 판단에 따라 국제수지의 개선을 위해서도 중요하다고 생각되었다.

중화학공업계획의 집행을 위해서 가장 먼저 해결해야 할 문제는 어떻게 하면 계획사업 추진에 소요되는 자원이 중화학공업 부문에 유입될 수 있도록 하는가 하는 것이었다. 그것은 대부분의 계획사업이 실제로 민간기업에 의해서 담당될 것으로 기대되고 있었기 때문이다. 그러나 계획집행 초기단계에서는 정부가 특정 기업체에 특정 중화학공업 사업을 맡을 것을 중용하고 그러한 사업을 맡은 기업에게는 각종 지원을 약속하기도 했다. 동 계획 집행을 위해서 정부가 취한 정책적 조치를 다음에 요약해 본다.

첫째, 중화학공업 투자사업에 소요되는 자금동원을 위해서 정부는 1973년 12월에 ‘국민투자기금법’을 제정하고, 동 법에 따라서 각종 공공기금이나 금융기관의 각종 예수금 또는 저축성예금 증가액의 일정비율을 이 기금에 예치토록 하고 예치된 자금은 중화학공업이나 기타 지정된 사업에 대출하는 데에만 사용될 수 있도록 했다. 1974년에서 1981년까지 이 기금에 예치된 자금 총액은 총유동성(M3) 증가액의 11~12% 정도에 달했는데 이 기금 대출재원의 약 55%는 중화학공업 시설자금과 국산기계류 구입자금으로 배정되었다. 중화학공업 시설자금의 대출금리도 1973~1981년간 대체로 은행의 일반 대출금리보다 약 2~5% 포인트 정도 낮았던 것이다.

둘째, 1974년에 개정된 조세감면규제법에 따라서 정부는 중화학공업 투자기업에게 각종 조세유인을 제공했다. 이 법은 중화학공업을 위해서 세 가지 선택적 유인을 제공하고 그 중 하나를 선택할 수 있도록 규정했는데 그것은 신규사업에 대한 조세감면(처음 3년간은 100%, 그 다음 3년간은 50%), 투자세액공제제도(8~9%), 또는 가속상각제도(100%) 등이었다. 이러한 조세유인으로 인해서 중화학공업 기업에 대한 한계유효법인세율은 1975~1981년간에 평균 15~20%범위 내에 있었는데 이것은 다른 부문 기업에 대한 동 세율이 48~52%범위에 있었던 것과 대비하면 조세감면 폭이 컸음을 나타낸다고 할 수 있다.

셋째, 정부는 중화학공업 분야에서의 외국 기술에 대한 의존도를 점차로 줄이기 위해서 6개의 새로운 연구소를 창설하고 또한 연구개발(R&D)투자도 확대했다. 1974~1979년간 국내의 연구개발투자가 아직 GDP의 1%에도 미달했지만 정부는 그 중의 55%를 자금지원 했던 것이다(경제기획원, 1982: 260). 다른 한편 정부는 중화학공업 부문에서의 기술인력에 대한 수요증가에 대응하기 위해서 자연과학 및 공학계 대학뿐만 아니라 공업계 고등학교 및 전문대학의 정원을 크게 확대하고 또한 직업교육시설도 확충하는 조치를 취했다.

넷째, 중화학공업 관련공장의 입주를 위해서 정부는 1973~1979년간에 9개의 새로운 공업단지를 건설했다. 1974~1981년간 공업단지건설을 위한 정부지출은 중앙정부 총 예산의 2~5%를 점하던 중화학공업관련 정부지출 총액의 36%를 차지했다.

다섯째, 중화학공업계획의 주요목표중의 하나는 동 공업제품수출의 증대를 통해서 이 나라의 수출구조를 다변화하는 것이었으나 동 계획사업들의 추진은 사실상 수입대체를 상대적으로 더 강조하는 결과를 가져 왔다. 1968~1977년간에 한국의 종합수입자유화율이 약간 후퇴되었던 것도 새로운 중화학공업 생산업체를 보호하기 위한 정부 정책에 부분적으로 기인되었던 것이다. 그뿐 아니라 정부는 1976년에 주요 산업시설의 국산품 사용비율제도를 도입하고 또한 1백만 달러이상 소요되는 외국기계 수입에 대한 사전허가제와 정부기관 및 공기업의 기계수입에 대한 사전심사제 등을 도입함으로써 기계류 수입에 대한 통제를 강화했다. 전 장에서 본 바와 같이 중화학공업 부문에 대한 실효보호율이 상대적으로 높게 나타난 이유도 국내 중화학공업 생산자를 보호하기 위한 이러한 정책에 기인된다고 보겠다.

이상과 같은 중화학공업 지원을 위한 정책적 조치는 처음에 이 부문 투자를 주저하던 많은 대기업들의 중화학공업 투자촉진을 가능하게 했다. 사실 많은 대기업들이 새로운 투자의 경제성 검토는 소홀히 한 채 정부의 유인제도에서 기대할 수 있는 이득을 고려하여 경쟁적으로 중화학공업 투자에 참여했다. 그 결과로 중화학공업 부문에 대한 투자는 급속히 증대했으며 따라서 이 부문에 대한 투자가 전체 제조업 투자에서 차지하는 상대적 비중은 경공업에 대한 것보다 더 크게 증가되었다. 즉, 1971~1974년간에 총 제조업 투자의 약 57%를 차지했던 중화학공업 투자는 1975~1979년간에는 64%로 증대된 반면에 경공업 투자는 같은 기간에 43%에서 36%로 감소되었던 것이다. 총 제조업투자 중 설비투자만을 분리하여 검토하면 제조업 설비투자 총액 중 중화학공업 비중은 1973~1979년간에 76%까지 확대되었던 것이다.

중화학공업 건설계획을 집행하는 기간동안 인플레이 압력이 누적되어 갔지만 정부는 계속해서 확장적인 재정·금융정책을 유지했다. 그러나 1979년 초에 와서는 제2차 국제석유과동이 한국경제에 영향을 주기 시작했으며, 그 결과로 한국은 국내물가와 대외경상수지 적자의 급상승을 경험해야 했으며 따라서 종합적인 안정화 정책의 채택이 불가피했다. 그러나 그때까지의 성장극대화 정책에서 급작스러운 안정화 정책으로의 방향전환은 단기적으로 인플레이션을 낮추기보다는 GDP 성장률의 급속한 둔화(1980년에는 마이너스 수치)를 수반하는 심각한 경기침체를 초래했다. 이 과정에서 이미 완공된 중화학공업 부문에서는 시설가동률의 급격한 하락을 경험하게 되고 또한 미완된 많은 부문에서는 자금부족 등으로 정부의 추가적 지원 없이는 완공이 거의 불가능하게 되었다. 결과적으로 정부가 의욕적으로 추진해온 중화학공업계획은 이제 다시 투자조정과 구제금융이라는 새로운 형태의 정부개입을 필요로 하게 되었다. 그런데 그간에 경공업 부문에 대한 투자의 등한시로 인해서 국내 경공업의 국제경쟁력도 당시에 상당히 약화되어 있었다.

중화학공업의 투자조정은 1979년 5월부터 1980년 10월까지 3회에 걸쳐 단행되었다. 제1차 투자조정에서는 발전설비 부문의 중복 과잉투자 문제의 해결을 위해서 정부는 종래에 4개 회사로 난립되어 있던 것을 현대양행과 대우와 삼성의 합작기업 등으로 이원화하도록 했다. 그러나 관련업체간 이해관계의 조정이 안되어 이 투자조정은 결실을 보지 못했다. 따라서 제2차 투자조정 시에 발전설비 문제는 다시 다루어지게 되었는데 이때에는 현대, 대우, 삼성 등의 관련社들을 통합하여 신설된 한국중공업으로 일원화하도록 했다. 제2차 투자조정에서는 자동차 부문의 통합도 시도되었으나 그 결과는 1981~1982년간에 취해진 후속조치로 변경되게 되었다. 제3차 투자조정에서는 디젤엔진, 중전기기, 전자교환기,銅제련 등 4개 분야가 다루어 졌다. 투자조정의 원칙은 여러 기업에 의한 과잉 중복 투자 문제를 가급적 생산 전문화를 이루고 규모의 경제를 달성할 수 있도록 기업간 설비

통합 및 조정을 통해서 해결하고자 하는 것이었다(경제기획원, 1994: 151~153). 이와 같은 투자조정은 중화학공업 건설계획 집행의 후유증을 최소화하려는 노력의 일단이었다. 그러나 흡수합병에 따른 기업의 대형화로 인해서 오히려 재벌로의 경제력집중이 가속화되고 또한 진입과 투자에 대한 지나친 규제에 따라 독과점적 시장구조가 심화되는 부작용을 낳기도 했다고 비판된다(김광석·김준경, 1995: 58).

정부에 의한 투자조정과 이를 수반한 구제금융의 제공을 통한 중화학공업 문제에 대한 해결노력은 소위 플라자 합의에 따른 三低好機(低유가, 低달러가치와 低국제금리)로 국제적인 기업환경이 극적으로 바뀐 1986년 이전에는 그 효과를 완전히 나타내지 못했다. 물론 1983년부터 일부 전자공업과 석유화학공업이 침체에서 벗어나기 시작했으나 곤란을 겪고 있던 대부분의 중화학공업 부문이 생산과 수출을 급속히 증가시킴으로써 시설가동률과 수익성을 높일 수 있게된 것은 1986년부터라고 판단된다. 이때부터 중화학공업의 수출과 부가가치가 급속히 증대된 결과로 전 제조업 수출과 부가가치에서 차지하는 동공업의 비중을 계속 높일 수 있게 되고, 따라서 이제 동 공업은 한국의 새로운 성장산업으로 등장했다.

중화학공업 계획을 사후적으로 평가한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 동 계획은 적어도 장기적인 관점에서 볼 때 당초에 예상한 바와 같이 한국의 수출과 제조업 생산의 구조적 고도화를 가져왔다는 측면에서는 성공적이었다. 또한 중화학공업 부문의 개발로 인해서 동 공업수출의 급증과 일부 중간재와 자본재의 수입대체를 실현하게 되었으며 따라서 동 계획은 1986~1989년간에 경상수지 흑자를 달성하는데도 적어도 부분적으로나마 기여했을 것이다. 그러나 이 계획은 1979~1985년간 많은 중화학공장이 계획된 시설능력을 제대로 가동시키지 못하고 심각한 유휴시설의 문제를 제공한 점을 감안하면 성공적인 것만은 아니었다. 동 계획의 집행은 또한 1970년대 중 경공업의 국제경쟁력을 약화시키는 결과를 초래했는데 이것은 경공업수출의 지속적 확장을 통해서 이를 수 있었던 성장잠재력을 위축시켰다는 의미에서 전체 경제에 대한 부정적 효과도 적지 않았다고 보겠다.

3. 1980년대 이후의 산업합리화 및 구조조정정책

중화학공업 건설을 위한 의욕적인 정책 추진이 제2차 국제석유파동 이후 동 부문에 대한 정부의 투자조정과 구제금융을 불가피하게 했음은 이미 설명했다. 그런데 1980년대 초 이후 정부의 잘못된 선별적 개입정책으로 인한 후유증은 중화학공업 부문에 한정되지 않았다. 다른 많은 산업 특히 그 중에서도 정부의 정책적 지원대상이었던 산업 또는 기업이 국제유가의 급등과 국내외 경기침체로 경영상 곤란을 받아 부실화되는 양상을 보였다. 그 중에서도 가장 심각했던 두 가지 사례는 해운업과 해외건설업의 경우였다. 해운업의 경우는 수출입 화물의 국적선 운송비중을 높인다는 정책목표를 위해서 그리고 해외건설업은 해외건설용역의 수출증대 목표를 위해서 1970년대에 정부가 정책적으로 지원을 했던 산업이었다. 그러나 이 두 산업은 1980년대 초반에 와서 부실기업을 양산함으로써 부실기업의 통폐합 등을 수반하는 정부에 의한 산업합리화 지원대상으로 되었던 것이다.

이것은 정부가 선별적 개입정책에 의해서 집중적으로 육성하고자 했던 여러 산업에서 정부실패의 사례가 많았음을 의미한다. 이러한 정부실패 사례에 대응하는 과정에서 정부는 많은 어려움을 경험해야 했고 그러한 경험은 과거의 선별적 개입정책에 대한 내부적 반성과 외부 비판여론을 고조시키는 결과를 가져 왔다. 따라서 정부는 1979년부터 경제정책의 강조 점을 성장에서 안정으로 방향전환 했을 뿐만 아니라 1980년대 초부터는 산

업정책도 종래의 세부산업별 정책에서 기능별 접근법으로 전환시키기 시작했다. 즉, 정부는 조세유인과 금융지원이 업종에 무관하게 R&D투자와 기술인력의 양성을 유도할 수 있도록 산업유인체제를 개편하기 시작했다. 이것은 정부가 공업계획 또는 공업목표를 설정하는(industrial targeting) 역할을 축소하고 가격기구를 통한 자원배분을 보다 중시하게 된 것을 의미한다. 1986년에 특정 공업의 육성을 위한 여러 특별법을 폐지하고 보다 중립적인 공업발전법을 제정한 것도 정부의 선별적 개입을 축소시키기 위한 자체개혁 노력의 일면을 나타낸다고 보겠다. 이 신법의 목적은 소위 경쟁력 보완 분야와 경쟁력 상실 분야로 양분되는 경쟁력 취약산업의 합리화를 추진하고 또한 공업기술개발과 생산성 향상을 위한 활동을 지원하는데 두고 있다.

그러나 정부는 1980년대 초 이후 대부분 과거의 선별적 산업정책의 과오로 야기된 부실기업과 경쟁력 취약산업의 문제를 해결하는데 많은 시간과 자원을 투입해야 했다. 그러한 부실기업과 경쟁력 상실 분야에 대한 정부의 정책처방과 그 집행은 산업합리화라는 이름 아래에서 이루어졌다. 산업합리화를 위해서 정부가 산업 또는 기업활동 분야에 직접 또는 간접적으로 개입하는 경우는 대체로 두 가지 법률에 기초하고 있었는데 그것은 바로 조세감면규제법과 공업발전법이었다. 그 중 조세감면규제법은 부실기업의 통폐합을 통한 정리과정에서 발생하는 법인세와 기타 여러 가지 세 부담을 감면해주는 세제상의 예외조항을 포함하고 있었으므로 이 법은 주로 부실기업의 정리와 관련된 산업합리화를 위해서 활용되었다. 그 대신 공업발전법은 경쟁력 취약산업의 구조조정을 통한 산업합리화를 기하기 위해서 활용되었다.

우선 조세감면규제법에 의한 산업합리화 조치에 대해서 보면 1984~1986년間に 단행된 해운산업과 해외건설업의 합리화가 대표적인 사례라고 하겠다. 해운산업의 경우 세 차례에 걸친 합리화 조치에 따라 부실 船社의 통폐합, 비업무용 부동산처분, 선복량 감축 등의 조치가 취해지고 이 과정에서 기존 부채의 장기 저리부채로의 借換과 처분 부동산에 대한 양도소득세의 감면을 포함한 금융 및 세제상 지원이 제공되었다. 특히 1985년 말경에는 약 3조원에 달하는 대출원리금 상환이 20년 만기(10년 거치), 연리 3%의 장기·저리의 특혜적인 조건으로 조정되기도 했다. 해외건설업의 경우에는 세 차례에 걸친 합리화 조치에 따라 부실 해외건설업체들의 철수를 유도하고, 보유 부동산 매각을 통한 자구노력을 강화하는 한편, 다른 기업과의 합병을 통한 합리화를 실현하도록 조치가 취해졌다. 이 경우에도 신규대출과 조세감면 등의 지원이 제공되었다. 그러나 해운산업과 해외건설업의 경우 21개에 달하는 부실기업의 정리문제가 1986~1988년間に 단행된 개별 부실기업 정리 시에도 다시 포함되어야 했을 정도로 합리화 성과는 기대에 미치지 못했다(김광석·김준경, 1995: 59~60).

공업발전법에 의한 산업 구조조정을 통한 합리화 지원은 1980년대 초반 이후 심각하게 대두되기 시작한 경쟁력 취약산업의 문제에 대처하기 위한 것이었다. 사실 우리 나라는 1980년대 초반에 많은 산업 구조조정 문제에 직면했다. 지난 20여 년간의 고속공업화의 결과로 생산요소 시장의 여건이 크게 변화되고 그에 따라 국제 비교우위를 잃어 가는 심각한 사양산업의 문제가 제기되기 시작했다. 즉, 국내의 풍부한 인력과 그에 따른 상대적 저임금 수준으로 인해서 국제 비교우위를 유지할 수 있었던 섬유산업을 포함한 일부 노동집약적 업종이 노동시장 여건의 변화에 따라 사양화되는 경향이 현저했다. 다른 한편 과거 정부의 선별적 육성의 대상이 되었던 일부 중화학공업 업종에서는 투자조정 이후에도 과잉시설의 문제를 해소하지 못하고 있었다. 그뿐 아니라 일부 업종은 장기적으로는 유망할 것으로 판단되었으나 기술부족으로 국제경쟁력을 갖지 못하는 경우도 있었다. 이

러한 국내 산업여건 하에서 시행된 공업발전법에 따른 산업합리화는 업계의 신청에 의하거나 또는 상공부 장관의 직권에 의해서 지정된 업종에 적용되었다. 그리고 지정된 합리화사업에 대해서는 한시적인 합리화계획을 수립하여 민간인 전문가로 구성된 공업발전심의회와 정부의 산업정책심의회의의 심의를 거쳐서 실시하도록 했다.

1986년 7월에 직물, 합금철, 자동차, 선박용 디젤엔진, 중전기, 건설중장비 등 6개 업종에 대한 합리화 업종 지정이 있었다. 이 중에서 직물의 경우를 예외로 하면 사실상 1980년대 초에 단행된 중화학공업 투자조정 조치를 연장하는 성격의 것이었으나 신법에 따른 합리화 계획이 추진되도록 했던 것이다. 그 후 1987년에는 염색가공업과 비료공업이 새로운 합리화 업종으로 지정되었으며 또한 1992년에는 신발업도 추가되었다. 그런데 지정된 업종의 합리화 계획은 대개 2~3년간에 한시적으로 추진토록 했으나 직물 업종의 경우에는 두 번에 걸친 연장조치로 9년까지의 기간을 허용한 바 있다.

합리화 계획의 내용은 업종별로 경쟁력 취약의 원인이 다르기 때문에 달라지게 마련이다. 그러나 시설과잉과 과당경쟁이 경쟁력 취약의 주 원인이었던 합금철, 자동차, 선박용 디젤엔진, 중전기, 건설장비 등 자본집약적인 업종의 경우에는 대체로 신규진입을 제한하고 또한 기업별로 특정제품 생산에 전문화하도록 하는 것이 합리화 계획의 주 내용이였다. 예를 들어 자동차의 경우에는 사업착수 기준으로 3년간 신규진입을 제한하고 또한 차종별 전문생산 체제의 구축을 위해서 관련 생산업체별로 생산해야할 차종을 할당해 주는 방식을 취했다. 그런데 합리화 계획에 따라서 실시되는 기업결합 및 공동행위는 그 자체로서 경쟁제한을 내포하고 있으나 '독점규제 및 공정거래에 관한 법률'의 적용이 배제되어 있었으며, 다만 그러한 계획의 수립 시에 경제기획원 장관과 사전협의를 거치도록 하고 있었다 (윤창호 외, 1987: 90).

섬유, 염색가공, 신발 등의 노동집약적 업종에서도 역시 과당경쟁의 문제를 해결하기 위해서 신규진입 제한을 부과했으나 그밖에 합리화 계획 내용은 자본집약적 제품의 경우와는 좀 달랐다. 이 경우에는 노후시설의 개체와 시설자동화 계획의 추진을 통한 시설현대화와 자체적 기술개발 촉진에 초점을 맞추었던 것이다. 이러한 합리화 계획의 추진을 위해서는 해당업종 기업의 자구노력을 강조했지만 사실상 공업발전기금으로부터 저리의 합리화 자금도 상당 규모 지원되었던 것이다. 그런데 여러 업종에 대한 합리화 계획은 직물과 신발업에 대한 것을 포함하여 1990년대 중반까지 모두 완료되거나 기간만료로 끝나게 되었다.

이러한 사실은 1980년대 초 이후 과거의 선별적 산업정책의 후유증으로 제기된 심각한 산업 및 기업의 구조조정 문제가 조세감면규제법과 공업발전법에 의한 문제 업종 및 기업의 합리화 계획 추진에 따라 해결되어 왔음을 나타낸다. 그런데 이러한 산업합리화 시책은 대체로 불황산업이나 부실기업의 회생에만 치중되고 또한 부실기업 정리의 경우에도 과도한 특혜와 보호를 제공함으로써, 기업이 산업환경 변화에 대응한 업종 다각화와 업종전환 및 기술혁신 등의 자구노력을 다 하기보다는 정부의 지원과 보호에 안주하려는 도덕적 해이의 타성을 낳게 했다.

1990년대 중반 이후에는 산업 구조조정을 위한 새로운 합리화 계획의 추진 없이 1997년 말경에 외환·금융위기를 맞게 되었지만 이 기간 중에는 우리 나라에서 중복 과잉투자의 문제가 사라진 것은 아니다. 우리 나라의 고속성장 전략의 지속에 따라 1990년대에 도 기업의 의욕적인 투자활동은 지속되었으며 그 과정에서 새로운 중복 과잉투자의 문제가 빠르게 되어 위기의 일부 원인을 제공하고, 그 후 소위 빅딜(big deal)을 통한 새로운 방식의 구조조정 대상이 되었다. 그러나 1980년대 후반 이후의 경쟁력 취약산업의 합리

화를 위한 정부 지원의 법률적 기초를 제공했던 공업발전법은 1999년 초에 폐지되고 그 중요 내용은 새로운 산업발전법에 의해서 계승되었는데 이 과정에서 경쟁력 취약산업의 합리화를 위한 정부지원 제도는 폐지되고 그 대신 기업 구조조정 전문회사의 설립을 통한 상업적 차원의 산업 구조조정 제도가 도입되었다.

위기발생 이후 1998년 9월과 12월에 새로운 산업 구조조정을 위한 정책은 업계의 자율적 합의형식을 빌린 빅딜 방식으로 추진하도록 결정되었다. 이러한 빅딜에서 다루기로 한 과잉 설비분야는 반도체, 철도차량, 항공기, 정유, 석유화학, 발전설비, 선박용 엔진과 그리고 삼성자동차와 대우전자의 사업 맞교환과 관련된 자동차와 전자 등 모두 9개에 달했다. 빅딜은 물론 과잉투자를 해소하고 업종별 전문화를 유도함으로써 해당 산업의 국제경쟁력을 제고한다는데 그 목적이 있었으며 주로 중복된 부문의 인수합병, 통폐합과 사업 맞교환 방식을 취하도록 했다. 그런데 대상업종 중 반도체, 철도차량, 항공기, 정유, 발전설비, 선박용 엔진 등 6개 분야에서는 1999년 말까지 대체로 사전 합의대로 빅딜이 성립되어 산업 구조조정을 진행시킬 수 있었다. 그러나 자동차와 전자분야의 경우에는 사업 맞교환의 무산과 그 후 삼성자동차의 법정관리 신청, 그리고 대우그룹 파산으로 인한 대우전자의 기업개선작업(workout) 대상기업으로의 선정 등으로 빅딜을 통한 구조조정이 성사되지 못했다. 석유화학 분야의 경우에는 구조조정 계획상에 포함되고 있던 해외자본 유입 협상이 1999년 말까지 성사되지 못하여 구조조정이 완결되지 못했다(금융감독원, 2000a: 108; 유승민, 2000: 115~118).

과잉설비 분야를 중심으로 산업 구조조정이 추진되는 다른 한편에서는 위기 이후 취약한 재무구조로 인해서 정상적인 경영이 곤란한 많은 부실기업을 채권 금융기관의 기업개선작업 대상으로 선정하여 각종 지원을 함으로써 기업회생을 기하도록 했다. 위기 이후 1999년 말까지 기업개선작업을 추진중인 업체는 대우계열 12개社를 포함해서 모두 78개社이며, 그중 69개 업체에 대해서는 채권 금융기관과의 기업개선 약정이 체결·실시되고 있다. 채권 금융기관은 동 69개 업체 중 대우 계열사를 제외한 65개社에 대해서 상당한 자구노력을 한다는 조건하에서 채권액 33조 7천억 원에 대한 1999년 말 현재 누적이자 감면 19조 4천억 원, 출자전환 2조 2천억 원 등 채무조정을 실시하고 또한 1조 7천억 원의 신규자금도 지원해 주었다. 그러나 이러한 방대한 지원을 수반하는 기업개선작업의 결과로 얼마나 많은 기업이 경쟁력을 갖춘 건실한 기업으로 소생할 수 있을 것인지 또는 얼마나 많은 기업주의 도덕적 회의만을 키우게 될지는 시간이 더 경과되어야 판명될 것으로 보인다.

VI. 산업·무역정책과 제조업의 생산성

1. 總要素生産性的 의미와 그 추세

한 산업의 생산성 측정을 위해서 보통의 경우 노동생산성이나 자본생산성 같이 단일요소생산성이 많이 이용된다. 실질생산액을 단일요소인 노동투입량 또는 자본투입량으로 나누어 구한 평균노동생산성지수 또는 평균자본생산성지수의 개념이 그 대표적인 것이다. 그러나 이러한 단일요소기준 생산성지수는 생산과정에서 발생하는 전반적인 효율성 향상 정도를 정확하게 나타내주지는 못한다. 그 이유는 생산이 노동 또는 자본과 같은 개별 요소투입에 의해서만 결정되는 것이 아니고 근본적으로 생산과정에서 두 요소의 협동적인 작업에 의해서 결정되기 때문이다. 노동생산성지수의 예를 들어보더라도 그것은 노동투입에 의해서만 결정되는 것이 아니고 자본투입에 의해서도 크게 영향을 받게 되는 것이 보통이다. 노동투입 면에서는 아무 변화가 없다고 하더라도 공장기계설비와 공구 등의 투입을 증가시키거나 또는 신기술이 體化된(embodied) 새로운 것으로 교체하면 노동생산성은 향상될 수 있다는 사실이 이를 반영한다. 따라서 단일요소 생산성지수는 그것이 노동생산성 지수이건 또는 자본생산성 지수이건 간에 모두 생산과정에서 발생하는 전체적인 효율성향상을 나타내는 지표로는 부적합하다고 보겠다.

그런 의미에서 한 산업의 종합적인 생산성 측정을 위해서는 총요소생산성의 개념을 사용해야 한다. 총요소생산성의 향상이란 한마디로 노동과 자본 등 총요소 투입단위당 산출량의 변화율을 나타내는데 이것은 보통 산출량증가율을 요소투입증가에 의한 寄與分과 총요소생산성 증가에 의한 기여분으로 분해하는 과정을 통해서 측정된다. 구체적인 분해 방법은 물론 생산함수와 시장조건에 관한 가정 여하에 따라 달라지게 된다.

총요소생산성 개념에 의한 생산성 향상은 생산함수의 上向이동으로 나타나게 되는데 이러한 이동은 순수한 의미의 기술진보보다는 넓은 의미로 해석되어야 한다. 즉, 그것은 기계설비의 개선, 훈련과 경험을 통한 노동질의 개선, 경영조직과 노사관계의 개선, 기존 시설의 이용도 개선 등의 효과를 반영한다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 총요소생산성 증가는 순수한 기술진보뿐만 아니라 생산 과정상의 전반적인 효율성 향상을 나타낸다고 할 수 있다.

이러한 개념에 의한 한국 제조업의 생산성향상 동향을 검토해 보기 위해서 홍성덕·김정호(1996)의 연구결과를 <표 VI -1>에서 요약 제시하고 있다. 이 연구결과는 사실 그 전에 이루어진 두 연구결과 (김광석·박승록, 1988; 김광석·홍성덕, 1992)에서 사용한 방법론과 기초자료 수집 및 분류 방식을 거의 그대로 사용하여 이룩된 것인데 두 선행연구의 미비한 점을 보완하고 또한 그 전의 추계결과를 1967~1993년간으로 일관성 있게 연장해 놓고 있다. 상기 표에서는 전 제조업 수준으로 통합된 총요소생산성 성장률 推定値와 동 추정치를 포함한 각 요인별 생산성장 기여도와 寄與率을 보여주고 있다. 이 표에서 모든 추정치는 전 제조업 수준으로 통합 제시되고 있으나 이것은 36개 업종별로 준비된 기초자료를 Translog지수 방식으로 통합하여 계산된 것을 나타낸다. 그리고 이러한 추정치는 부가가치 대신에 생산(粗)기준으로 산출성장을 측정하는 방법에 따라 도출된 것이다(추정방법에 대해서는 본 장 부록 참조).

<표 VI - 1>

표에서 보여주는 바와 같이 1967~1993년 전 기간 중 우리 나라 전 제조업의 총요소생산성은 연평균 1.7%씩 성장함으로써 연평균 15.8%씩 성장한 전 제조업 생산성장의 10.8%를 기여했다. 동 기간 중 노동투입과 자본투입의 성장기여도는 각각 0.7 %포인트와 2.2 %포인트였으며 제조업 성장에 대한 기여율은 각각 4.6%와 13.7%를 차지했다. 한편 중간재 투입의 기여도는 11.2% 포인트를 나타냄으로써 전 제조업 성장의 70.9%를 설명해 줄 수 있었다.

제조업 부문의 총요소생산성 성장률과 동 부문 생산성장에 대한 그 기여율은 기간별로 많은 차이를 나타냈다. 고도성장 초기라고 할 수 있는 1967~1973년間に 있어서의 제조업 생산은 연평균 21.1%씩 성장했으며 동 부문 총요소생산성 성장률은 상당히 높은 3.2%를 나타냄으로써 전체 생산성장의 15.1%를 기여할 수 있었다. 그러나 제1차 석유파동이 발생하고 또한 제2차 파동의 시작으로 경제에 대한 악영향이 과급되기 시작하던 1973~1979년간에는 생산액과 총요소생산성의 성장률이 각각 19.2%와 1.9%로 낮아졌던 것이다. 그 다음 1980년대 초의 경제불황과 구조조정 기간을 포함하는 1979~1985년간에는 제조업 생산성장률은 연평균 10.7%로 낮아지고 또한 총요소생산성의 성장률도 연평균 0.5%대로 크게 낮아지고 있다. 최근기간인 1985~1993년간에는 제조업 생산과 총요소생산성의 성장률이 각기 13.2%와 1.3%로 반등하고 있으나 1960~1970년대에 이룩한 수준에는 크게 미달하고 있다. 과거 26년간 우리 나라 제조업 부문의 생산성장률과 총요소생산성 성장률 동향을 전체적으로 볼 때 1980년대 초반의 경제불황과 구조조정 기간의 아주 낮은 율에서 그 후 기간에 어느 정도 반등하는 패턴을 보인 경우를 예외로 하면 대체로 시간의 경과에 따라 생산과 총요소생산성의 성장률이 비슷하게 점차 낮아지고 있음이 명백하다.

전 기간(1967~1993)에 대한 전 제조업 총요소생산성 성장률의 추정치는 김광석·박승록(1988)에 의한 1966~1983년간에 대한 추정치 보다는 약간 낮았으나 김적교 외(1984)에 의한 1967~1979년간에 대한 추정치 보다는 크게 낮았다. 그것은 김적교 외에 의한 추정치는 부가가치 기준으로 산출성장을 측정하는 방법을 이용하고 있기 때문이다. 또한 우리의 추정치는 광승영(1997)에 의한 1971~1993년간에 대한 추정치와도 달랐는데 대체로 후자의 부가가치 기준 추정치 보다는 낮고 생산 기준 추정치 보다는 높게 나타나고 있다. 그러나 1960년대 후반 이후 추정된 총요소생산성 성장률이 점차 감소되는 추세를 보이고 있고, 특히 1973~1974년의 제1차 석유파동 이후 동 성장률이 급격하게 감소되는 추세를 보인 것은 다른 연구결과와 거의 일치한다.

제조업 부문의 총요소생산성 성장률이 과거 26년간 漸減되는 추세를 나타낸 것은 여러 가지 요인에 의해서 설명될 수 있을 것이다. 그러한 요인 중의 일부에 대해서는 후술하겠지만 무엇보다도 가장 중요한 요인은 다음의 두 가지라고 판단된다. 하나는 Kim and Park(1985)에서 지적했던 바와 같이 1960년대 중에 수출주도형 개발전략으로의 정책전환에 따른 대외개방과 개혁의 긍정적인 효과로 인해서 가능했던 산업효율성의 향상 정도는 1970년대 중반 이후에는 거의 한계에 이르게 되었다는 것이다. 또 다른 요인은 한국과 선진공업국들간의 기술격차(technological gap)가 1970년대 중반 이후 상당히 좁혀졌기 때문에 선진국가의 기술 및 경영관행의 모방을 통한 국내 산업의 따라잡기(catch up) 노력만으로 가능했던 급속한 산업효율의 향상은 1970년대 후반 이후에는 더 이상 기대할 수 없게 되었음을 반영한다는 것이다.

제조업 내 주요 부문별 및 업종별로 추정된 총요소생산성 성장률과 생산성장에 대한 그 기여율을 검토해 보면 경공업과 중화학공업을 막론하고 대체로 전 제조업 평균의 경우와 비슷하게 1960년대 후반 이후 생산 성장률과 총요소생산성 성장률의 뚜렷한 감소추세를 보여주고 있다. 그러나 우리 나라 공업화의 진전과 또한 정부의 중화학공업 육성정책을 반영하듯이 중화학공업의 생산성장은 경공업의 경우에 비해서 훨씬 급속했다. 즉, 1967~1993년간 중화학공업 생산의 연평균 성장률은 경공업의 경우에 비해서 5.2% 포인트나 높았던 것이다. 이 두 산업간 생산성장률의 현격한 차이에도 불구하고 두 산업간 총요소생산성 성장률의 차이는 그리 크지 않았다. 전 기간에 대한 중화학공업 부문의 총요소생산성 성장률은 연평균 기준으로 1.9%를 기록한데 대해서 경공업 부문의 것은 그보다 약간 낮은 1.6%를 나타냈던 것이다(<표 VI -2> 참조). 이런 이유로 인해서 중화학공업의 생산성장률이 경공업의 경우보다 크게 높았지만 중화학공업 생산성장에 대한 총요소생산성의 상대적 기여율은 10.3%로서 경공업의 경우의 12.2%보다 약간 낮았던 것이다(홍성덕·김정호, 1996: 59~61). 이러한 사실은 우리의 관찰 대상 기간 중 중화학공업의 급속한 성장은 총요소생산성 성장에 의한 것보다는 주로 요소투입(중간재 투입 포함)의 급속한 증가에 의해서 설명될 수 있음을 반영한다.

<표 VI - 2>

다음에는 총요소생산성 성장률과 생산성장에 대한 그 기여율을 업종별로 추계한 결과를 검토해 보면 전 기간(1967~1993)을 통해서 중화학공업에 속하는 업종이 경공업에 속하는 업종의 경우보다 대체로 높은 총요소생산성 성장률을 보여주고 있다. 그 이유는 단순히 중화학공업 업종들의 생산성장률이 경공업 업종들의 경우보다 상대적으로 높았기 때문이라고 판단된다. 사실 1960년대 중반 이후 우리 나라의 총요소생산성 성장률이 가장 높았던 10개 업종을 보면 연초제조업과 도기·자기제조업을 제외하면 모두 중화학공업에 속했다. 연초제조업의 경우에는 전매이익금도 자본소득의 일부로 간주하여 총요소생산성 성장률을 계산했기 때문에 그것이 상대적으로 높아진 것으로 보인다. 그 대신 총요소생산성 성장률이 가장 낮았던 10개 업종 중에는 에너지 관련 업종 2개(석유정제업, 기타석유·석탄제품)와 자원집약적 업종 2개(철강, 비철금속)가 포함되었을 뿐 그 외에는 모두 노동집약적인 경공업 업종(식료품, 음료품, 가죽 및 가죽제품, 기타 플라스틱제품, 섬유사·직물, 나무 및 나무제품)이었다(홍성덕·김정호, 1996: 69~70).

2. 산업·무역정책과 생산성 향상

무역과 경제발전에 관한 많은 문헌은 무역 및 산업 정책방향과 생산성 성장률간에 상당한 인과관계가 있을 것임을 시사하고 있다. 첫 번째 가설은 수출주도형 공업화 정책이 그 대안으로서의 輸入代替중심 정책보다 높은 생산성 성장률을 가능하게 할 것이라는 것이다. 그 이유는 수출 진흥 및 확대가 좁은 국내 시장의 한계를 초월해서 시장을 확대함으로써 규모의 경제를 실현할 수 있도록 해줄 뿐만 아니라 수입대체 중심 정책 하에서 보다 모든 산업에 균등한 誘因率을 제공하는 최선의 적정정책으로부터의 일탈을 줄일 것으로 판단되기 때문이다(Krueger, 1981: 17). 두 번째 가설은 수입자유화 정책이 국내 산업의 효율성 또는 생산성을 증대시키는 반면에, 수입대체를 촉진키 위한 산업보호 정책은 산업효율성에 악영향을 줄 것이라는 것이다. 수입자유화에 따른 수입의 성장은 국내 산업

에 대한 시장제한을 의미하고 따라서 국내 산업이 규모의 경제를 실현하는데 부정적으로 기여할 수도 있다고 볼 수 있다. 그러나 수입자유화는 국내 경제에 해외경쟁요소를 도입함으로써 그 경제에 비교우위가 있는 산업에 대한 전문화를 촉진하게 되므로 결국 국내 산업의 생산성 향상에 긍정적으로 기여한다는 것이다.

Pack(1988), Havrylyshyn(1990)과 Tybout(1992)에서 시사하고 있는 바와 같이 위의 가설과 비슷한 이론적 근거에 따라서 무역정책과 생산성 성장간의 가능한 관계를 조사하기 위한 많은 실증적 연구가 행해져 왔다. 그런데 지금까지 국가별 橫斷面분석 방식의 연구에서는 무역정책과 생산성 성장간에 긍정적인 관계가 있다는 어느 정도 확실한 실증적 증거를 발견한 바 있다. 그러나 단일국가 내의 시계열자료의 분석을 통한 많은 연구에서는 무역과 생산성에 관한 그러한 긍정적 관계의 명백한 증거가 제시되지 못하고 있다. 다만 Krueger and Tuncer (1982)와 Nishimizu and Robinson (1984)에서만 산업·무역정책 방향과 생산성 성장간에 어느 정도 통계적으로 유의한 정의 관계가 있음을 발견했던 것이다.

위에 제시한 가설 이외에도 생산성 변동의 원인에 관한 다른 여러 가지 가설도 우리는 실증적으로 검증해 볼 수 있다. 하나는 생산성 성장률은 산출 성장률에 따라 영향을 받는다는 소위 Verdoorn의 법칙이라는 가설이다. 둘째는 시설가동률이 중요소생산성 성장률에 직접적인 영향을 줄 수 있을 것이라는 가설이다. 셋째는 산업 또는 시장집중률이 중요소생산성 성장에 부정적인 영향을 줄 것이라는 것이다. 끝으로 Terleckyj(1980)가 시사한 바와 같이 산업의 R&D 투자는 해당 산업의 중요소생산성을 증가시키는데 긍정적인 기여를 할 것이라는 것이다.

무역정책과 기타 변수가 중요소생산성에 미치는 영향을 검토해 보기 위해서 <표 VI-3>에서는 1967~1993년간에 대한 36개 업종별 횡단면 자료를 이용하여 관련 변수간에 상관계수 행렬을 계산하여 보여주고 있다. 우리는 앞에서 중요소생산성 성장률에 영향을 줄 가능성이 많은 여섯 가지 요인에 대해서 언급했지만 총 11개의 변수를 상관관계분석에 포함시킬 필요가 있었는데, 그것은 주로 무역 및 산업 정책을 대표하는 단일변수를 설정할 수가 없으므로 몇 가지 대안적 변수로 나타내도록 했기 때문이다.

<표 VI - 3>

첫째로 무역 및 산업 정책을 나타내는 몇 가지 대안적 변수가 업종별 중요소생산성 성장에 미치는 영향을 검토해 보기 위해서 수입자유화의 영향에 관한 논의로부터 시작해보기로 한다. 수입자유화의 진전은 중요소생산성 성장률을 높이는데 긍정적인 기여를 할 것으로 기대되었지만 종합수입자유화율(ML)과 중요소생산성(TFP)간 Pearson의 단순 상관관계수는 통계적으로 유의성이 전혀 없는 것으로 나타났다. 여기서 종합수입자유화율은 특별법에 의한 수입수량규제(QRs)를 포함한 모든 수량규제와 관세로부터의 자유화 정도를 통합하여 추정된 것인데, 제IV장에서 제시된 전체경제에 대한 종합수입자유화율을 업종별로 세분하여 계산된 것이다(구체적 계산방법에 대해서는 김광석, 1988: 87 참조). 수입자유화와 중요소생산성간의 통계적으로 유의치 못한 관계는 설사 수입자유화(ML)의 진전이 산업효율성 향상에 기여한다고 하더라도 그 진전은 중요소생산성 성장과 부의 상관관계를 나타내는 생산대비 수입비율(M/X)을 높인다는 사실에 기인되는 것 같다. 사실 ML과 M/X 간의 상관관계수는 정의 수치를 나타내고 또한 통계적으로도 유의했는데 이것은 우리 나라의 수입자유화가 업종분류 수준에서는 수입을 증가시키는데 효과적이었음을

나타낸다고 하겠다.

둘째, 명목보호율(NPR)과 실효보호율(EPR)의 상승이 중요소생산성 성장에 미치는 영향에 대해서 검토해 본다(NPR과 EPR의 개념 및 그 추정방법에 대해서는 제IV장 참조). 표에서 보여주는 바와 같이 중요소생산성(TFP) 성장률과 명목보호율(NPR) 또는 실효보호율(EPR)간 상관계수는 기대했던 바와 같이 부의 수치를 나타냈다. 그러나 TFP와 NPR 간 계수만 한계적으로나마 유의했을 뿐이며 TFP와 EPR 간의 계수는 통계적인 유의성이 없었다. TFP와 EPR간 통계적으로 유의치 못한 관계는 업종별로 추정된 EPR의 분산이 TFP 성장률의 경우보다 지나치게 컸던데 연유되는 것 같다. TFP와 NPR 또는 EPR 간의 부의 상관관계는 그것이 통계적으로 유의한 경우 국내 산업에 대한 높은 보호가 기술 혁신을 통한 생산성 향상에 부정적인 영향을 줄 것이라는 가설을 뒷받침 해 줄 것이다.

셋째, 생산대비 수출비율(E/X)의 변화와 TFP 성장률간의 상관계수는 정의 수치를 나타냈으나 통계적 유의성은 없었는데 이것은 TFP 성장률에 대한 수출신장의 효과가 TFP 성장률에 미치는 내수용 생산증가의 경우와 크게 다르지 않음을 나타낸다고 하겠다. 그러나 수출변수를 순 수출 기준으로 바꾸면 생산대비 순 수출비율 $[(E-M)/X]$ 과 TFP 성장률간의 상관계수는 정의 수치를 나타냈을 뿐만 아니라 통계적으로도 유의했다. 이것은 같은 수출업종이라도 수입에 많이 의존하는 경우에는 수입이 TFP에 미치는 부정적 효과로 인해서 생산성성장률이 낮아지게 됨을 설명해 준다고 보겠다. 수출비율(E/X)과 종합수입자유화율(ML)간의 상관계수는 기대했던 바와 같이 정의 수치를 나타내고 또한 통계적으로도 유의했다. 이에 대해서 E/X와 NPR 또는 EPR간의 상관계수는 부의 수치를 나타내고 또한 통계적 신뢰도는 좀 낮으나 유의한 편에 속했다. 이러한 두 상관계수는 생산대비 수출비율이 높은 업종이 사실상 수입으로부터 보호가 그렇게 필요 없는 경쟁적인 산업임을 반영한다.

그런데 수출산업이 다른 국내 산업보다 더 경쟁적이라는 것을 받아들인다 하더라도 위의 분석결과는 그런 산업의 중요소생산성 성장률이 우리의 관찰 기간동안 다른 산업의 경우보다 특별히 높지 않았음을 나타낸다. 이것은 1960년대 중반 이후 내수용 생산업종의 경우에도 거의 수출산업 못지 않게 그들의 효율성을 향상시켜온 것을 의미한다. 이러한 사실은 지난 4반세기 동안에 이룩된 무역자유화의 진전에 따라 전반적인 산업보호 수준이 점차적이지만 실질적인 감소를 기록한 점을 감안하면 이상할 것이 없다고 보겠다.

중요소생산성 성장률과 대안적인 여러 무역정책 변수들간의 관계에 대한 지금까지의 논의는 제시된 모든 가설을 뒷받침해 주지는 못하고 있다. 위의 논의는 Pack(1988)과 Havrylyshyn(1990)에서 조사한 여러 나라의 일반적인 증거와는 일관성이 있으나 Krueger and Tuncer(1982)와 Nishimizu and Robinson(1984)에 의한 연구결과와는 상반되는 것 같다. 그것은, 이 나중 두 연구는 동일한 국가 또는 동일한 복수국가의 상이한 무역 및 산업 정책 체제하에서의 중요소생산성 성장률의 비교를 통해서 그들의 결론을 도출했으나 우리의 경우는 좀 달랐기 때문이다. 우리 나라의 경우에는 1960년대 전반기에 정책전환을 했으므로 우리의 관찰 기간동안에는 거의 큰 변동 없이 수출주도형 공업화 정책이 유지되어 왔으며 따라서 우리의 결과는 주로 동일한 정책체제 하에서의 수출확대, 내수용 국내생산증가(또는 수입대체)와 수입자유화가 중요소생산성 성장률에 미치는 상이한 영향의 비교에 입각하고 있다는 것이다.

다음에는 무역 및 산업 정책과 직접 관련되지 않는 기타 가설의 검증결과에 대해서 논의해 본다. 우선 Verdoorn의 법칙은 기대했던 바와 같이 한국 제조업의 경우에도 적용된다는 것이 명백했으며 또한 R&D 투자와 중요소생산성 성장률간의 상관계수도 기대했던

바와 같이 통계적으로 유의한 높은 정의 수치를 보여주고 있다. 그러나 시설가동률의 변화(OR)는 기대했던 것 같이 총요소생산성 성장률에 통계적으로 유의한 영향을 주지 못한 것으로 나타나고 있는데 이것은 우리가 3년 이동평균지수를 사용하여 총요소생산성 성장률을 추정했고 또한 부분적으로는 업종분류 수준에서의 시설가동률에 관한 자료의 신뢰성이 떨어지기 때문이라고 보겠다. 산업집중률과 총요소생산성 성장률간의 상관계수는 기대와는 반대로 정의 수치를 나타냈으나 통계적인 유의성은 없었다.

끝으로 지금까지의 분석결과에 대한 논의에서 정책상 중요한 함축성을 갖는다고 판단되는 몇 가지 점에 대해서 언급해 둔다. 우선 우리 나라 제조업의 성장률 자체도 1960년대 중반 이후 대체로 하강추세를 보이고 있는데 그러한 성장의 주 요인은 이미 언급한 바와 같이 총요소생산성 성장이 아니고 노동, 자본, 중간재 등 요소투입 증가였다. 그 중에서 중간재투입의 성장기여율은 전 기간 중 69~72% 수준에서 안정되고 있었기 때문에 제조업 성장은 주로 노동과 자본 등의 본원적 요소투입 증가에 의해서 크게 좌우되어왔다. 그런데 이러한 본원적 요소의 투입 증가율은 1979년 이후 노동투입 증가율의 감소현상으로 인해 계속 둔화경향을 보임으로써, 전체 제조업 성장률을 둔화시키고 총요소생산성 성장률에도 부정적인 영향을 주고 있다. 그런데 노동투입의 감소추세에 더하여 앞으로는 자본투입증가율도 둔화된다는 사실을 인식해야 한다. 그것은 1990년대 전반기의 국내 고정투자율이 이미 도달 가능한 최고 수준에 이르고 있다고 보기 때문이다. 결국 이러한 사실은 지금까지 우리 나라 제조업의 상대적으로 높은 성장률의 요인이었던 노동투입과 자본투입의 증가에 의해서는 앞으로 지속적인 높은 성장률을 기대할 수 없을 것임을 의미한다. 따라서 기술 개발 및 혁신에 의한 총요소생산성의 높은 성장만이 앞으로 제조업 성장의 급속한 둔화추세를 완화시킴으로써 상대적으로 높은 율의 제조업 성장을 지속하게 할 수 있을 것이다. 이것은 우리 나라 제조업의 총요소생산성 성장과 그에 따른 동 산업의 지속적 성장은 이제 물리적 요소투입 증가보다는 기술요인에 따라서 좌우되는 어려운 발전단계에 도달했음을 의미한다.

이러한 관점에 따라 앞으로 총요소생산성 성장률을 높일 수 있는 대책을 고려해보면 첫째로 업종별로 생산대비 순 수출비율을 높이는 것이 중요할 것이다. 업종별 생산증가는 Verdoorn 효과에 의해서 생산성을 증가시키므로 생산이 수출용이건 내수용이건 생산성에 미치는 효과는 같을 것으로 생각되나, 우리의 분석결과에 의하면 생산대비 순 수출비율의 증가는 총요소생산성을 증가시키는 추가적인 요인으로 나타나고 있다. 이것은 업종별로 순수출의 증대보다는 소요 중간재의 국산화 등으로 수입을 줄임으로써 순 수출(수출-수입)을 증대시키는 것이 중요함을 의미한다.

둘째는 R&D 투자를 보다 적극적으로 증대시키도록 해야한다. R&D 투자는 기대했던 바와 같이 명목보호율과 실효보호율이 낮은 업종에서 많이 발생하는 경향이 있는데 이것은 장기적으로 생산과 총요소생산성을 모두 증가시키는 작용을 하기 때문이다.

끝으로 업종별로 명목보호율과 실효보호율을 계속 낮출 수 있도록 해야한다. 명목보호율과 실효보호율의 하강은 경제이론이 시사한대로 수출/생산비율을 증가시키고 또한 총요소생산성 성장에도 긍정적인 영향을 준다고 보기 때문이다. 종합수입자유화율은 명목보호율과 실효보호율이 낮아질수록 높아지는 것은 뚜렷하나 총요소생산성 성장에는 통계적으로 유의한 영향을 주지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이것은 종합수입자유화율의 상승이 초래하는 수입증가의 부정적 효과로 인해서 기대했던 생산성 향상효과가 상쇄되기 때문이라고 생각된다.

VI의 부록: 총요소생산성의 추정 방법

우리 나라 제조업을 36개 업종별로 분류한 시계열 자료를 이용하여 총요소생산성 증가율을 추정하고자 할 때 두 가지 방법 중 하나를 선택할 수 있을 것이다. 그 하나는 일정한 생산함수의 형태를 가정하여 그런 함수를 실적 통계자료를 이용하여 계량적으로 추계하는 방법이며, 다른 하나는 생산함수를 단순히 산출량 성장에 대한 요인별 기여도를 추정하기 위한 하나의 회계양식으로 사용하는 방법인데 보통 '성장회계방식'이라 불린다. 본장에서 제시된 총요소생산성 추정치는 이 성장회계방식에 의한 것이다.

그런데 성장회계방식에 의해서 총요소생산성 증가율을 추정하는 경우에도 몇 가지 중요한 문제점이 제기된다. 우선 총요소생산성 증가율을 측정하는데 있어서 산출성장을 부가가치 기준으로 볼 것인가 또는 생산(粗)기준으로 보아야 할 것인가 하는 문제가 제기된다. 종래의 많은 연구에서는 부가가치를 생산자료로 사용하고 투입물로서는 노동과 자본과 같은 본원적 생산요소만을 포함시키고 중간재 투입은 모두 제외시켜 왔다. 그러나 사실 여러 산업은 상호연관관계(interdependence)를 갖는 것이 보통인데 그러한 관계는 시간 경과에 따라서 중요한 기술변화가 있거나 또는 최종 수요패턴에 변화가 발생할 때 변동하게 된다. 이러한 연관관계로 인해서 한 산업에서의 생산성 증가는 많은 경우 중간투입물의 품질개선 또는 外部經濟의 형태로 다른 산업으로 파급되게 된다. 따라서 중간재 투입을 생산함수에서 배제한다고 하면 추정된 총요소생산성 증가율의 上向偏倚를 가져올 수 있다(김광석·박승록, 1988; Norsworthy and Malmquist, 1983 참조).

사실 부가가치 기준으로 생산함수를 정의하기 위해서는 부가가치가 중간투입과 완전히 분리·독립적으로 존재한다는 가정이 필요하다. 그러나 그런 가정은 이미 설명한 바와 같이 적절하지 못하다. 특히 제조업의 업종별 총요소생산성 증가율을 추정하기 위해서는 부가가치 기준의 생산함수 가정은 부적절하다고 보겠다. 따라서 생산 기준의 생산함수를 다음과 같이 가정하여 사용하기로 했다.

$$(1) X = F(L, K, M, A).$$

위 식에서 X, L, K와 M은 각각 실질생산액, 노동투입량, 자본투입량과 중간재투입량을 표시하고 A는 기술진보 또는 총요소생산성을 나타낸다. F는 X와 L, K, M, A간에 일반적인 함수관계가 있음을 표시할 뿐이다.

두 번째 문제는 전통적인 생산요소를 어떻게 집계하고 추정해야 하는 것과 관련된다. 노동과 자본은 사실상 상당히 다양하고 이질적인 부분을 내포하고 있는 것이 보통이므로 이러한 이질적 부분의 변화를 감안해야 한다는 것이다. 그 중에서도 특히 노동의 질적 변화를 감안해야 한다는 것이다. 즉 노동투입 지수를 작성함에 있어서는 노동서비스에 영향을 주는 요인으로서 작업시간의 변화, 취업자의 성·연령별 구성변화, 취업자의 교육수준 향상 등을 포함하도록 해야 한다는 것이다. 본 연구에서는 노동질의 변화를 가져오는 여러 요인을 모두 포함시키지는 못했지만 그중 가장 중요한 교육수준 향상 효과만은 포함되도록 했다. 자본투입을 집계함에 있어서는 非주택구조물 및 기계뿐만 아니라 재고자산과 토지자산도 모두 집계·합산토록 했으나 그 질적 변화는 고려하지 않고 있다. 그리고 생산과 투입물에 관한 시계열이 모두 3년 이동평균치 기준이므로 자본스톡의 가동률 변동은 별도로 감안하지 않았다.

끝으로 성장회계방식에 따라 총요소생산성 증가율 또는 성장률을 측정하는 경우 구체적으로 어떤 지수방법을 사용하는가 하는 문제가 제기된다. 흔히 투입과 산출을 집계·측정하는 방법으로 Divisia지수가 많이 사용된다. 그러나 기초 자료가 불연속적인 연차별 시계열인 경우에는 Divisia지수보다는 Translog지수 방법이 보다 우월할 것으로 판단되어 동 지수 법을 사용했다. 그런데 이 지수 법은 근본적으로 생산함수가 초월대수함수(transcendental logarithmic function)의 형태를 취하고 있다는 것을 전제로 한다 (김광석·홍성덕, 1992: 23~31).

생산함수가 초월대수의 형태를 취한다고 하면 불연속적인 두 시점, 즉 T와 T-1간 업종 “i”의 생산성장률은 동 업종의 노동, 자본과 중간재 투입의 성장률과 총요소생산성 성장률의 가중평균치로서 나타낼 수 있다. 따라서 업종 “i”의 총요소생산성 성장률 또는 기술진보율 (\bar{v}_A^i) 은 다음과 같이 도출될 수 있다.

$$(2) \quad \bar{v}_A^i = [\ln X_i(T) - \ln X_i(T-1)] - \bar{v}_L^i[\ln L_i(T) - \ln L_i(T-1)] \\ - \bar{v}_K^i[\ln K_i(T) - \ln K_i(T-1)] - \bar{v}_M^i[\ln M_i(T) - \ln M_i(T-1)],$$

$$\text{단, } \bar{v}_L^i = \frac{1}{2} [v_L^i(T) + v_L^i(T-1)],$$

$$\bar{v}_K^i = \frac{1}{2} [v_K^i(T) + v_K^i(T-1)],$$

$$\bar{v}_M^i = \frac{1}{2} [v_M^i(T) + v_M^i(T-1)].$$

위에서 v_L^i , v_K^i 와 v_M^i 는 업종 “i”의 노동소득분배율, 자본소득분배율과 중간투입분배율을 각각 나타내며 따라서 식(2)에서 \bar{v}_A^i 는 업종 “i”의 초월대수 총요소생산성지수 성장률을 나타낸다.

그 다음 이러한 업종별자료를 9개 주요부문 또는 그 이상의 대분류 기준으로 통합하기 위해서는 비슷한 방법이 사용된다. 먼저 업종별 생산, 노동투입, 자본투입과 중간재투입의 통합을 위한 가중치의 도출에서부터 시작해 보자.

$$w_X^i(T) = NVX_i(T) / \sum_j NVX_j(T),$$

$$w_L^j(T) = NVL_j(T) / \sum_j NVL_j(T),$$

$$w_K^j(T) = NVK_j(T) / \sum_j NVK_j(T),$$

$$w_M^j(T) = NVM_j(T) / \sum_j NVM_j(T).$$

단, NVX_j , NVL_j , NVK_j 와 NVM_j 는 “i” 또는 “j” 업종의 경상가격 기준 생산액, 노동소득액, 자본소득액과 중간투입액을 각각 나타낸다. 따라서 $w_X^i(T)$, $w_L^j(T)$, $w_K^j(T)$ 와 $w_M^j(T)$ 는 부문 또는 그 이상의 대분류 수준 내에서의 “i” 또는 “j” 업종의 생산비중, 노동소득비중, 자본소득비중과 중간투입비중을 각각 표시한다. 그 다음 업종별 생산지수와 각 투입지수의 부문별 또는 대분류 수준별 통합을 위해서는 다음과 같은 식을 활용

한다.

$$\ln X(T) - \ln X(T-1) = \sum_i \left[\frac{w_X^i(T) + w_X^i(T-1)}{2} \right] [\ln X_i(T) - \ln X_i(T-1)],$$

$$\ln L(T) - \ln L(T-1) = \sum_j \left[\frac{w_L^j(T) + w_L^j(T-1)}{2} \right] [\ln L_j(T) - \ln L_j(T-1)],$$

$$\ln K(T) - \ln K(T-1) = \sum_j \left[\frac{w_K^j(T) + w_K^j(T-1)}{2} \right] [\ln K_j(T) - \ln K_j(T-1)],$$

$$\ln M(T) - \ln M(T-1) = \sum_j \left[\frac{w_M^j(T) + w_M^j(T-1)}{2} \right] [\ln M_j(T) - \ln M_j(T-1)].$$

그리고 부문별 요소소득분배율의 도출을 위해서는 앞의 $NVL_j(T)$, $NVK_j(T)$ 와 $NVM_j(T)$ 를 부문 내에서 합산하고 이를 부문별 경상가격기준 생산액으로 나누어주면 된다. 즉 v_L , v_K 와 v_M 을 각기 부문별 노동소득분배율, 자본소득분배율과 중간투입분배율이라고 하면

$$v_L(T) = \sum_j NVL_j(T) / \sum_j NVX_j(T),$$

$$v_K(T) = \sum_j NVK_j(T) / \sum_j NVX_j(T),$$

$$v_M(T) = \sum_j NVM_j(T) / \sum_j NVX_j(T).$$

부문별 또는 그 이상의 대분류 수준에서의 초월대수 총요소생산성 지수 증가율은 다음 식을 통해서 도출된다.

$$(3) \bar{v}_A = [\ln X(T) - \ln X(T-1)] - \bar{v}_L [\ln L(T) - \ln L(T-1)] - \bar{v}_K [\ln K(T) - \ln K(T-1)] - \bar{v}_M [\ln M(T) - \ln M(T-1)],$$

$$\text{단, } \bar{v}_L = \frac{1}{2} [v_L(T) + v_L(T-1)],$$

$$\bar{v}_K = \frac{1}{2} [v_K(T) + v_K(T-1)],$$

$$\bar{v}_M = \frac{1}{2} [v_M(T) + v_M(T-1)].$$

VII. 산업·무역정책과 소득분배

1. 산업·무역정책의 분배측면 기대효과

우리 나라가 공업화 전략을 종전의 수입대체 중심 전략에서 수출주도형 전략으로 방향 전환을 거의 완료한 1960년대 중반의 우리 나라 가구별 소득분배는 그 당시의 다른 나라의 것과 비교해서 상당히 균등했던 것으로 알려지고 있다. 1966년의 우리 나라 가구별 소득분배 상태를 나타내는 지니계수(주: 0~1까지의 수치를 보이며 높아질수록 불균등도의 심화를 표시)가 0.265라는 아주 낮은 수치를 나타냈다는 H. Oshima(1970)의 추정치를 하나의 예외적인 것으로 보고 무시하더라도 대체로 1960년대 중반의 가계소득 분배가 비교적 균등했다는 다른 연구결과도 있다. 그것은 故 주학중 박사(1979)와 Mizoguchi et al(1976)에 의한 1965년의 우리 나라 가구별 소득분배 상태를 나타내는 추정치 들이다. 두 연구결과에서 도시와 농촌을 포함한 전국가구의 소득분배상태를 나타내는 지니계수가 모두 약 0.34를 나타내는 것으로 추계되었던 것이다. 그런데 이러한 지니계수는 1963~1964년간의 일본과 대만의 각각 0.35와 0.36보다도 약간 낮고 1959년 미국의 0.37보다는 더욱 낮았다. 1960년대 전반기의 지니계수가 0.4~0.51 정도를 나타낸 실론, 태국, 필리핀과는 비교할 수 없을 정도로 크게 낮았다(Oshima, 1970 참조).

우리 나라 소득분배에 관한 통계의 이용이 처음 가능하게된 1960년대 중반의 소득분배 상태가 위와 같이 비교적 균등하게 나타난 이유는 무엇인가? 휴전 이후 1960년대 초까지의 외국 원조에 의존한 전후 복구사업의 시행이 소득분배를 개선했기 때문인가? 아니면 그 당시의 수입대체 중심의 공업화를 위한 산업·무역정책이 소득분배를 개선했기 때문인가? 전후 복구사업이나 당시의 산업·무역정책이 소득분배에 미친 효과를 실증적으로 분석하는데 필요한 1950년대 중의 소득분배에 관한 통계가 없으므로 단정할 수는 없지만 그런 것이 1960년대 중반의 분배상태를 비교적 균등하게 했다고 볼 수는 없는 것 같다. 그보다는 다음의 네 가지 요인으로 인해서 수출주도형 공업화 전략이 본격적으로 시작된 1960년대 중반의 소득분배 상태가 비교적 균등했다는 것이다(김광석·M. 로머, 1979: 169~170).

첫째는 한국사회가 세계에서 가장 동질적인 사회 중의 하나라는 것을 들 수 있을 것 같다. 이것은 우리 나라에서는 다른 많은 나라에서 불평등의 원인이 되고 있는 인종적, 문화적 및 종교적 분열 등은 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 한 나라 안에서의 인종적, 문화적 및 종교적 분열이 소득분배 상태를 악화시킨다는 사실은 말레이시아, 인도네시아, 인도와 미국 등의 예에서 볼 수 있다.

둘째는 제2차 대전직후 두 단계에 걸친 토지개혁을 통해서 농가의 토지소유를 균등하게 한 것을 들 수 있다. 그 첫 단계는 1947년에 이루어진 미 군정에 의한 전 일본인 소유 토지의 분배이며, 그 두 번째 단계는 1949~50년간에 이루어진 한국 정부에 의한 전반적인 토지개혁이었다. 이러한 두 번에 걸친 토지개혁의 결과로 농가의 토지소유를 비교적 균등하게 함으로써 제3세계의 많은 나라에서 경험하고 있는 토지소유 불균등으로 인한 심각한 소득불균등의 문제를 해소시켰던 것이다.

셋째는 한국전쟁 중의 자산파괴는 국가경제적인 큰 손실을 의미하지만 결과적으로 우리 나라 非농업부문의 자산분배를 상대적으로 균등하게 하는데 기여했을 것이라는 것이다. 전시에 남한 공업시설의 40%이상이 파괴되었다는 통계로 미루어 보아 그러한 파괴가

자산분배에 미치는 영향을 가늠할 수 있을 것이다.

끝으로 우리 나라는 교육에 큰 가치를 부여하는 문화적 유산으로 인해서 교육문호를 일찍 개방하고 따라서 경제개발이 본격적으로 시작될 때 이미 교육수준이 상당히 높았다는 것을 들 수 있다. 이것은 우리 나라의 경우 교육문호가 좁았던 다른 나라에 비해서 보다 광범위한 인구 층의 경제성장 대열에의 참여를 가능하게 함으로써 성장의 혜택이 적어도 광범하게 분배될 수 있었을 것을 의미한다.

이것은 우리 나라가 수출주도형 공업화 전략으로 전환함으로써 본격적인 고도성장을 추진하기 시작한 1960년대 중반에 소득분배 상태가 비교적 균등했던 것은 사회적 동질성, 토지개혁, 전시파괴와 전반적 교육수준 확대 등에 연유되고 있음을 나타낸다. 사실 또 우리는 1960년대 중반 이전 기간에 대한 소득분배 통계가 전혀 없으므로 전후 복구기(1953~1960)의 제반 정책이 소득분배 면에 어떤 영향을 준 것인지를 판단할 수도 없다. 따라서 우리는 1960년대 중반의 비교적 균등한 소득분배 상태를 초기 조건으로 받아들이고 그 후의 분배측면의 변화와 산업·무역정책간의 관계만을 논의해 보고자 한다.

그런데 1960년대 중반 이후 수출주도형 공업화를 통한 고속성장을 추진하는 과정에서 정부의 소득분배 정책은 적어도 1980년대 중반까지는 명백하게 제시된 바가 거의 없었다고 판단된다. 이것은 1960~1970년대와 그리고 1980년대 전반기까지는 공업화를 통한 경제성장률의 극대화에 정책적 초점을 맞추고 분배 측면에 대한 배려는 등한시한 것을 의미한다. Kuznets의 逆U字假設에 영향을 받았는지는 알 수 없으나 당시에 정부가 先成長·後分配原則의 성장전략을 채택하고 있었다고 보겠다. 정부는 다만 고속 공업화 성장으로 근대적 부문의 고용확대가 되면 보다 많은 가구의 소득증가를 통해서 소득분배 문제는 자동적으로 해결될 것으로 본 것 같다. 그러나 1980년대 중반 경에 와서는 분배 문제에 대한 일반 국민의 불평·불만과 지식층의 비판이 증대됨에 따라 방향전환을 하지 않을 수 없었다. 1980년대 중반 이후 분배 측면에 대한 배려를 하기 시작하고 그 후 계속 그런 배려를 증대시켜 온 것은 정부의 정책발표보다는 다음의 사항이 입증해 준다고 보겠다.

첫째, 중앙정부 총 세출 중 사회보장 및 복지 관련 지출 비중이 1980년대 중반 이전에는 대체로 5% 내외이던 것이 그 후에는 점차 증가하여 1986~1993년간의 평균은 약 8%로 나타나고 있다(최광·권순원, 1995: 589). 이것은 정부가 사회보장 및 복지문제의 개선을 위해서 상대적으로 많은 재정자금을 배분하기 시작한 것은 1980년대 후반부터라는 사실을 설명해 준다.

둘째,衣食住의 3대 기본 생활요건 중의 하나인 주택 문제에 대한 정부의 관심을 나타낸다고 볼 수 있는 주택보급률은 1960년대 중반의 81%에서 1988년에는 69%수준으로 낮아지는 추세를 보였으며 그 후부터야 점차 상승하는 추세로 반전되었다. 이 밖에도 상수도 보급률, 전화 보급률 등의 사회개발 지표도 대체로 1980년대 들어와서부터 현저하게 개선되기 시작했던 것이다.

끝으로 분배 면의 정부시책의 변화를 나타내는 사회보장제도의 도입 과정을 보면 1977년에 직장의료보험제도를 실시하기 시작했으나 농어촌지역과 전 도시지역으로 동 제도실시를 확대한 것은 그 10년 후인 1988~1989년부터였다. 최저임금제도가 실시된 것은 1987년부터이며 국민연금제도도 1988년에 10인 이상을 고용하는 사업장 근로자를 대상으로 처음 실시되기 시작하여 그 적용대상을 점차 확대해 왔다. 실업보험제도는 1995년 7월부터 부분적으로 도입되기 시작했으며 따라서 2년 후 외환위기로 대량실업이 발생할 때까지 제도정착이 못한 상태에 있었던 것이다.

그러면 우리 나라의 발전 과정에서 산업·무역정책은 소득분배 면에 어떤 영향을 주었을 것인가? 특히 소득분배 개선을 위한 명시된 정책 없이 先성장·後분배 원칙만을 지켜왔던 1960년대 중반에서 1980년대 중반까지의 기간에 산업·무역정책은 소득분배에 어떤 영향을 주었을 것인가? 우선 우리 나라가 1960년대 전반기에 개혁을 통해서 종래의 수입 대체 중심의 공업화 전략에서 수출주도형 공업화 전략으로 전환하고 그 후 계속 수출주도 전략을 실시해 온 것은 소득분배에 유리하게 작용했을 것이다. 그것은 이러한 공업화 전략의 변화는 점진적이지만 우리 경제의 대외개방을 불가피하게 하고 그러한 대외개방은 당시의 우리 나라 요소부존 조건을 감안할 때 헷셔-오린(Heckscher-Ohlin)이론이 시사하는 바와 같은 무역패턴을 불가피하게 했을 것이다. 즉, 우리 나라는 노동집약적인 제품에 비교우위가 있어 주로 노동집약적인 제품을 수출하고 보다 자본집약적인 제품을 수입하는 무역패턴을 보였을 것이다. 또한 앞의 제III장에서 지적한 바와 같이 그러한 무역패턴의 변화가 실제로 발생했음을 여러 실증적 연구결과에 의해서 입증되었던 것이다. 그렇다면 1960년대 전반기의 산업·무역정책의 전환과 그 후에 거의 일관성 있는 수출주도 정책의 실시는 스톨퍼-사무엘슨(Stolper-Samuelson) 정리가 시사하는 바와 같이 우리나라에 상대적으로 풍부한 노동자 계층에 소득분배를 유리하게 하는 반면에 상대적으로 희소한 자본가 계층에는 불리하게 함으로써 결과적으로 소득분배를 보다 균등하게 했을 것으로 기대할 수 있다. 이것은 우리 나라가 1960년대 중반 이후에 실시한 각종 수출지원 제도와 점진적인 관세 및 비관세 장벽의 완화를 통한 수입자유화가 궁극적으로 노동자 계층에게 유리하고 자본가 계층에는 불리하도록 소득분배 면에 작용했을 것을 의미한다(산업·무역정책의 소득분배 측면의 효과에 관한 우리 나라와 다른 나라의 선행연구로는 Hong, 1981과 Bourguignon and Morrison, 1989 참조).

그런데 우리 나라는 수출주도형 공업화 전략을 채택·실시하면서도 다른 한편에서는 선별적 산업정책을 통해서 수입대체산업, 특히 중화학공업의 육성을 위한 각종 지원정책을 실시해 왔다. 그 정책적 지원의 내용은 이미 제V장에서 지적한 바와 같이 다양하고 또 기간별로도 차이가 있으나 중요한 것을 들면 저금리의 정책금융, 조세감면, 외자도입을 위한 원리금 지불보증과 부실기업 정리 및 기업 구조조정 관련 지원 등이었다. 이러한 지원은 분명히 자본가 계층에게 유리하고 노동자 계층에는 불리한 소득분배를 가져왔을 것으로 기대된다. 이것은 우리 나라의 선별적 산업정책이 전반적인 수출주도 정책과는 상반되는 소득분배 효과를 가져왔을 것을 나타낸다.

여기에 추가해서 우리 나라 산업·무역정책의 소득분배 효과를 논의하기 위해서는 재벌정책을 포함하는 넓은 의미의 산업조직정책의 분배효과도 고려되어야 한다. 정부가 산업·무역정책의 시행과정에서 중소기업보다는 대기업을 우대함으로써 또한 1980년대 초까지 독과점기업들의 불공정한 가격 행위와 기업인수 행위를 막을 수 있는 법제도조차 없이 방치함으로써, 대기업집단의 형성을 도운 것은 결과적으로 오늘날까지 거대한 재벌로의 경제력집중을 가능케 한 시발점을 마련해 주었다고 보겠다. 그런 면에서 정부의 산업조직정책은 1960년대 중반 이후 계속 소득분배를 불균등하게 하는 작용을 했을 것으로 판단된다.

위와 같이 수출주도 정책과 선별적 산업정책 및 산업조직정책은 상반되는 분배효과를 나타낼 것으로 기대되고 있다. 따라서 수출주도 정책의 소득분배 개선 효과와 선별적 산업정책 및 산업조직정책의 분배악화 효과간에 어느 것이 더 크고 중요했던가에 따라 우리나라의 소득분배 상태가 결정되었을 것으로 판단된다. 그러나 우리는 각 정책효과에의 수량적 추정치가 없으므로 산업·무역정책이 전체적으로 소득분배를 균등하게 한 것인지

또는 불균등하게 한 것인지를 정확히 판단할 수는 없는 것 같다.

그런데 여기서 산업·무역정책의 분배효과에 관한 논의는 주로 노동과 자본 등 기능별 소득분배 측면에 치중되고 있다. 물론 산업조직정책의 효과는 비단 기능별 소득분배에만 관련되는 것이 아니고 직접적으로 가구별 소득분배에도 영향을 준다고 보겠다. 또한 우리나라에는 노동자 계층이 절대 다수이고 자본가 계층이 소수인 점을 감안하면 기능별 소득분배의 변화가 가구별 소득분배에 미치는 영향을 유추할 수는 있을 것이다. 그러나 기능별 소득분배 자료만 가지고는 노동소득 및 자본소득 내에서의 정확한 分布狀態를 알 수 없으므로 가구별 총 소득의 분배에 관한 판단을 내릴 수가 없다.

기능별 소득분배자료의 한계를 인식하면서 <표 VII-1>에서는 우리나라의 기능별 소득분배에 관한 두 가지 통계자료를 제시하고 있다. 하나는 한국은행이 국민소득계정 자료에 입각해서 발표하고 있는 노동소득분배율을 그대로 인용한 것이며 다른 하나는 Kim and Hong(1997)에서 인용한 非住宅企業部門의 노동소득분배율이다. 모두 1965년 이후 기간에 대한 통계를 제시하고 있으나 끝나는 최종 연도는 자료 사정상 약간 다르다. 그러나 중요한 것은 이 두 가지 다른 통계 시계열이 상당한 차이를 나타내고 있다는 사실이다. 이러한 차이의 원인은 근본적으로 전자(한은 수치)는 국민소득(비용자보수 + 기업잉여)에 대한 비용자보수만의 비율을 나타내기 때문에 노동소득비율을 과소 추계하고 있다고 보겠다. 그것은 우리나라의 농가를 포함한 非법인기업의 경우에는 노동소득분이 국민계정상 분리되지 않고 기업잉여(자본소득)에 통합되어 발표되기 때문이다. 이에 대해서 후자(Kim and Hong의 자료)는 전체 국민소득에서 (1) 일반 정부와 가계 및 비영리단체, (2) 주택소유 부문, 그리고 (3) 해외자산 부문을 제외한 소위 非주택기업 부문에 대해서 추정하고 있지만 동 추정치는 비용자 보수에다 非법인기업의 노동소득 해당 분을 추정하여 합산한 것을 非주택기업 부문 국민소득으로 나누어 구한 것이다. 따라서 노동소득 분배율의 개념상 전자보다는 후자가 정확하다고 보나 다만 후자의 경우에는 非주택기업 부문에 한정된 추계라는 단점이 있다.

<표 VII - 1>

노동소득분배율에 관한 두 가지 시계열 통계를 보면 모두 1965년 이후 점차적인 증가 추세를 나타내고 있다. 한국은행의 노동소득분배율은 1965년의 33% 수준에서 거의 지속적인 증가 추세를 보여 1995년에는 62%로 상승하고 그 다음 해인 1996에는 64%까지 이르고 있다. 그러나 1997년부터는 외환·금융위기의 영향을 반영하여 점차 낮아지기 시작하여 1999년에는 약 60%수준을 나타내고 있다. 이에 대해서 Kim and Hong의 추정치에 의하면 非주택기업 부문의 노동소득분배율은 1965년의 57% 수준에서 거의 지속적인 상승세를 보여 최근 연도인 1995년에는 71%로 확대되고 있다.

이러한 사실은 두 가지 통계 중 그 어느 것에 의하더라도 우리나라의 노동소득분배율은 1960년대 중반 이후의 수출주도형 공업화 성장 과정에서 계속 증대되어 온 것을 의미한다. 다만 그 절대수준은 Kim and Hong에 의한 추정치에 가깝게 증대했을 것으로 판단된다. 그러면 이러한 노동소득분배율의 증가는 무슨 의미를 갖는 것인가? 이것은 물론 우리나라의 성장과정에서 국민소득에 대한 노동소득의 상대적 증가와 자본소득의 상대적 감소현상을 의미한다. 이러한 현상은 여러 나라의 경험을 통해서 관찰할 수 있는데 그것은 경제성장 과정에서 전 산업의 평균적인 노동생산성 향상과 그에 따른 평균임금수준 상승을 반영한다. 그러나 이러한 현상은 근본적으로 생산성이 상대적으로 높은 법인기업

부문의 보다 급속한 성장과 생산성이 상대적으로 낮은 非법인기업 부문의 상대적 위축을 나타내는 경제의 구조적 변화에 의해서 가능해진다고 보겠다. 따라서 노동소득분배율의 상승은 바람직한 현상이지만 그것은 우리 나라에서만 관찰되는 것이 아니고 그 상승속도 면에 차이는 있을 것이나 여러 나라의 경제성장 과정에서 관찰되는 거의 공통적인 현상이라는 것이다.

그러나 이러한 노동소득분배율의 상승과 자본소득분배율의 상대적 감소추세를 나타내는 기능별 소득분배 패턴의 변화가 가구별 소득분배 면에는 어떤 영향을 주었을 것인지는 추론조차 할 수 없다. 따라서 가구별 소득분배 문제는 기능별 소득분배와는 다른 차원에서 다음 절에서 다루어보기로 한다.

2. 가구별 소득분배 상태의 변화추세

앞에서 1960년대 중반의 우리 나라 가구별 소득분배가 다른 나라에 비해서 상대적으로 균등했고 또한 그러한 균등성은 우리 나라가 경제개발을 본격적으로 시작할 당시의 기초조건들이 분배의 균등성에 유리한 측면이 있었기 때문이라는 사실도 지적했다. 이러한 이유로 인해서 우리 나라가 급속한 경제성장을 하는 과정에서도 비교적 균등한 소득분배 상태를 유지하거나 또는 개선하여온 점을 세계은행은 오래 전부터 여러 출판물을 통해서 지적해왔다. 즉, 세계각국의 소득분배 상태에 관한 세계은행 보고서는 1971년 현재 한국의 가구별 소득불균등 도를 나타내는 지니계수가 0.36이었는데 이것은 우리의 소득분배가 대만이나 일본보다는 약간 불균등하나 미국보다도 균등하고 대부분 아시아 개발도상국들보다 균등하다는 것을 보여주었다(Jain, 1975). 그 후 「동아시아의 기적(The East Asian Miracle)」이라는 세계은행 출판물에서도 우리 나라가 다른 아시아의 고성장 경제에서와 같이 높은 경제성장률과 분배 면의 상대적 균등성을 동시에 이룩했다고 지적하고 있다(World Bank, 1993).

그런데 우리 나라 소득분배 면의 상대적 균등성을 나타내는 통계지표는 기초통계의 불완전성으로 인해서 야기될 수도 있다. 우선 우리 나라의 가구별 소득분배에 관한 통계지표부터 검토해 보자. <표 VII-2>에서는 1965년 이후의 우리 나라 소득분배에 관한 몇 가지 대표적인 통계지표를 제시하고 있다. 먼저 故 주학중 박사의 연구결과와 최근의 통계청 수치를 연결시킨 지표가 우리 나라의 대표적인 소득분배지표 시계열을 제공하고 있는데, 이에 의하면 도시와 농촌을 망라한 전국 가구의 소득불균등도를 나타내는 지니계수가 1965년의 0.34수준에서 출발해서 점차 상승하여 1976년에는 0.39까지 이르렀다가 그 후 완만한 하락추세를 보여 1993년에는 0.31수준을 나타내고 있다. 또한 최근에 이정우·황성현(1998)이 추정한 도시가구의 지니계수는 1982년에 0.39수준에서 점차 하락하여 1994년에는 0.31을 나타내고 있다. 이것은 이·황에 의한 도시가구의 소득불균등도가 앞서의 주학중·통계청에 의한 전국 가구의 경우보다 약간 높게 나타나고 있을 뿐 1980년대 초반 이후 두 연구결과에서 모두 소득분배 면의 개선추세를 보여주고 있음을 나타낸다. 끝으로 권순원 외(1992)에 의한 연구결과와 통계청의 최근 추정치를 연결시킨 우리 나라 도시가계조사 결과에 기초한 소득분배 지표는 1970년에서부터 외환·금융위기 발생 이후인 1999년까지 장기간에 대해서 보여주고 있다. 이 지표에 의하면 도시근로자가구의 지니계수는 1970년에 0.30수준에서 출발해서 1976년에는 0.33의 최고수준으로 상승했다가 그 후 1997년까지는 대체로 완만한 하락세를 유지했다. 그 결과로 1997년의 지니계수는 0.28수준까지 하락했으나 위기극복을 위한 구조조정이 본격화된 1998과 1999년에는 각각

0.316과 0.320 수준으로 상승했음을 나타내고 있다.

이러한 소득분배지표 중 IMF 관리하의 최 근년 지표를 예외로 하고 우리 나라 소득분배 지표의 장기적 변동패턴을 과거의 경제성장 과정과 연계해 보면 우리 나라의 패턴이 쿠즈넛의 逆U字 가설과 거의 일치함을 발견하게 될는지 모른다. 그러나 우리는 소득분배에 관한 이런 통계지표 자체를 어느 정도 신뢰할 수 있을 것인가 하는 의문이 제기된다. 그 이유는 기존 통계지표가 도시가계조사와 농가경제조사 결과 그리고 예외적인 경우 사회통계조사 결과에 의해서 작성되어 왔으나 몇 가지 점에서 사실과 다른 분배패턴을 보여줄 가능성이 있기 때문이다.

그 중요한 것을 들면 첫째로 과거 장기간 인플레이션을 경험한 우리 나라에서 자본이득(capital gains)이 재산소유 계층의 중요한 수입원천이었으나 소득분배 통계에는 전혀 반영되지 못하고 있다. 둘째로 도시가계의 경우 소득통계가 현금위주로 작성되기 때문에 주택의 자가 및 전세 평가액 등 현금화되지 않은 소득은 누락되고 있다. 셋째, 지하경제의 비중이 상대적으로 큰 것으로 알려지고 있으나 거기에서 발생한 음성소득은 조사대상에서 제외되고 따라서 소득분배 통계에는 전혀 반영되지 않고 있다. 끝으로 우리 나라 가계조사에서 최저소득 계층과 최고소득 계층은 표본에서 제외되기 때문에 그들의 소득은 소득분배 통계에 반영되지 못하고 있다는 것 등이다(권순원 외, 1992: 83).

이러한 사실은 우리 나라의 진실한 소득분배 상태는 위에서 제시된 지니계수에 나타난 것보다는 훨씬 더 불균등할 가능성이 있음을 시사한다고 보겠다. 특히 우리 나라의 가구별 자산분배의 심한 불균등성을 고려하면 앞에서의 소득분배 지표에 대한 신뢰도는 더욱 낮아진다. 국토연구원 주관하의 토지공개념연구위원회의 한 보고에 의하면 1988년 6월 현재 우리 나라 주요 대도시 지역의 토지소유 규모 상위 5%계층의 토지소유 비중은 전체의 약 65%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 대도시 토지소유 집중도를 나타내는 지니계수를 도시별로 계산해보면 토지가 없는 가구까지 포함된 전체 가구 기준으로 동계수는 0.838~0.946(도시별 차이 반영)에 이르고, 만일 토지소유 가구에 한정하는 경우에는 동계수는 0.709~0.867범위로 약간 감소했다(최광·권순원, 1995: 615). 또한 보다 최근의 대우경제연구소의 패널자료에 의해서도 건물, 토지와 금융자산의 분배상태가 일반적인 예상과 같이 모두 극심한 편재현상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 1995년 현재의 패널자료에 입각한 자산별 불균등도(자산금액 기준)를 비교해 보면 건물, 토지와 금융자산을 통합한 전 자산의 지니계수는 0.76인데 그중 토지의 지니계수는 가장 높은 0.90을 나타내고 있다. 건물과 금융자산의 지니계수는 각기 0.66수준을 보여주고 있다(대우경제연구소, 1993~1995).

이와 같이 우리 나라의 가구별 자산의 분배상태가 상당히 불균등하나 그런 자산 소유에서 발생할 자본이득은 가구별 소득분배 통계에 전혀 반영되지 못한다는 점을 고려하면 가구별 소득불균등도를 측정하는 지니계수는 과소 추정되는 경향이 있을 것은 확실하다. 이 이외의 다른 요인들도 지니계수를 진실보다 적게 추정하는 결과를 가져올 수 있다. 그럼에도 불구하고 앞에서 우리가 제시한 1960년대 중반 이후의 지니계수가 그간의 우리 나라 소득분배 면의 개략적인 추세정도를 나타낸다고 보면 우리는 그 지니계수의 변동추세에서 다음과 같은 추론을 할 수 있을 것이다. 첫째로 우리 나라가 수출주도형 공업화 전략을 본격적으로 추진하기 시작한 1960년대 중반 이후 적어도 1970년대 초까지는 노동집약적인 수출산업의 급속한 고용증대를 반영하여 가구별 소득분배 상태가 개선되는 경향을 보였으나 그 후에는 중화학공업 육성정책을 중심으로 한 선별적 산업정책과 산업조직정책의 분배 면에 미치는 부정적 효과가 수출주도정책에 따르는 긍정적 효과보다 크게

되었음을 나타낸다고 할 수 있다. 둘째로 1980년대 중반 이후에는 선별적 산업정책과 산업조직정책에 따르는 분배악화 경향에도 불구하고 정부의 분배개선을 위한 시책의 도입과 그 점진적 확대로 인해서 적어도 외환위기가 발생한 1997년까지는 분배개선 경향을 보여주었을 것이다.

그러면 외환·금융위기 이후의 도시 근로자가구에 대한 지니계수의 뚜렷한 상승경향은 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 위기 이후의 도시가구의 소득분배 상태의 악화경향은 다른 연구결과에서도 지적되고 있다. 우선 유경준(2000)에 의하면 위기를 전후로 전체 도시가구 중 상류층과 빈곤층의 비중이 약간씩 증가한 반면에 중산층의 비중은 3% 포인트 정도 감소하여 소득계층의 이원화 현상을 나타내기 시작했다는 것이다. 특히 상대적 빈곤층의 비중은 1997년의 9.7%에서 1998~1999(상반기)년간에는 약 12%로 증가한 반면에 중산층의 비중은 1997년의 68.5%에서 그 후 기간에는 약 65%로 감소됨으로써 도시가구의 소득불균등도 심화를 나타냈다고 지적했다. 또한 정광수(2000)도 위기 이후 도시근로자가구의 소득계층 내와 계층간 소득불균등이 모두 크게 악화되었음을 보여주고 있다.

위기 이후 소득분배 면에 악화를 가져온 원인은 몇 가지로 요약될 수 있을 것이다. 우선 위기의 극복을 위한 각 경제 부문의 구조조정 과정에서 대량실업의 발생이 불가피했는데 이러한 실업증대는 실업보험을 포함한 사회안전망 장치가 제대로 갖추어지지 못한 당시의 여건 하에서 근로자 계층의 상대적 소득감소를 불가피하게 했다. 실업률은 1997년의 2.6%에서 1998년에는 6.8%로 상승했다가 1999년에는 6.3%로 약간 감소한 것을 시작으로 거의 계속 하강추세를 보였다. 그러나 공식적인 전체 실업률의 점차적인 감소 또는 전체 취업률의 점증추세는 취업구조 면의 악화현상을 수반하고 있다는 것이다. 즉, 전체 임금근로자 중 상근 근로자 수는 감소하는 반면에 임시 및 일용고용자 수는 증가되고 있다. 이 과정에서 非農 전 산업의 실질임금(명목임금/ 소비자물가지수)은 1998년에 9.1%까지 크게 감소했다가 다음 해에는 11%상승으로 반전되었지만 1997~1998년간의 연평균 상승률은 0.5%에 불과했다. 참고로 그 전 10년간의 실질임금의 연평균 상승률은 7.5%에 달했다.

둘째로, 위기극복을 위한 초기단계에서 고금리정책을 실시함과 동시에 1997년에 도입되었던 금융소득 종합과세제도를 폐지함에 따라 금융자산소유 계층의 소득이 상대적으로 크게 높아졌을 것이다. 동 종합과세를 폐지하는 대신에 이자·배당소득에 대한 분리과세율을 높였으므로 이자·배당소득에서 발생하는 전체 세수는 크게 감소하지 않았을지 모른다. 그러나 일시적이거나 이러한 세제상의 변동은 금융소득 규모에 따른 세 부담의 누진화가 안되기 때문에 소득분배 면에 역작용을 했을 것은 틀림없다. 1998년 하반기부터는 점차 저금리정책으로 전환됨에 따라 1999년에는 이자소득이 감소하는 대신에 주식투자에서 오는 자본소득이 크게 증가했으므로 소득분배 면에 역작용은 지속되었다고 보겠다.

셋째로, 위기발생 직후 일시적인 부동산 가격 및 임대료 수준의 급격한 하락은 부동산 소유 계층의 소득을 상대적으로 위축시키는 결과를 가져왔을 것이다. 이러한 결과는 가구별 부동산 분배 면의 심한 불균등을 감안할 때 일시적으로나마 전체 소득분배 면에 개선을 가져오는 효과가 있었을 것이다. 그러나 부동산 가격 및 임대료 수준은 1999년에 와서는 거의 위기 이전 수준을 회복하고 더 상승하는 추세를 보이고 있으므로 부동산 가격 및 임대료 수준 변화에 따르는 소득분배 면의 개선효과는 아주 일시적인 것에 불과했을 것이다.

끝으로, IMF 관리하에서의 금융 및 기업부문의 구조조정은 위에서 지적한 구조조정의

직접적 결과로 야기되는 분배 측면의 변화에 추가해서 보다 근본적이고 광범위한 영향을 주기 시작하고 있다는 것이다. 그것은 금번의 금융 및 기업 부문의 구조조정이 우리 경제를 종래의 동아시아적 전통에 따른 官 主 導 하의 불완전한 시장경제에서 본래의 자본주의적 시장경제에 가깝게 변화시킬 것으로 기대되기 때문이다. 그렇게 되면 자연스럽게 경제적 효율성은 크게 향상될 것이나 경제적 성과의 배분은 능력 또는 성과에 대한 기여도를 종래의 官 主 導 하에서보다 훨씬 강조하는 기준에 따라 결정되게 될 것이다. 이 경우 인간 능력의 본래적 불평등 요인으로 인해서 분배 면의 형평을 기하기 위한 대응책을 강화하지 않는 한 분배 불균등이 더욱 심화될 것은 확실하다.

위기 이후의 이러한 변화로 인해서 우리 나라 가구별 소득분배가 악화되었을 것은 당연하다. 물론 위기 이후 대량 실업사태에서 오는 문제를 완화하기 위해서 취로사업의 확대와 생활보호대상자 구호와 관련된 정부지원이 확대된 것도 사실이다. 그러나 전체 소득분배 면에 미치는 위기의 영향은 크게 완화시킬 수 없었음을 앞에 제시한 소득분배지표는 설명해 주고 있다. 이러한 위기 이후의 소득분배 악화를 시정하기 위한 단기 대책은 불가피할 것이다. 그러나 앞으로는 보다 장기적 관점에서 산업·무역정책을 포함한 모든 정부 정책의 분배적 함축성을 사전에 종합적으로 평가하여 실시하는 것이 소득분배의 형평성 제고를 위해서 중요할 것이다.

VIII. 결 론

우리는 본 연구에서 과거 약 40년간에 이르는 기간에 있어서의 한국 산업·무역정책의 진화 과정을 추적해 보고 또한 그러한 진화가 직접 및 간접적으로 우리 경제의 여러 측면에 미친 영향을 종합적으로 분석해 보았다. 이러한 연구에서 우리는 한국 산업·무역정책의 몇 가지 특징적 사항을 발견할 수 있었으며 따라서 그러한 특징적 사항에 대한 요약과 평가를 결론으로서 다음에 제시한다.

첫째, 한국은 1960년대 전반기에 있는 정책전환 이후 지속적으로 수출주도형 공업화 전략 또는 정책을 추구해 왔으며 그 결과 급속한 공업화와 생산성장을 이루는데 성공할 수 있었다. 1970년대에 있어서 중화학공업 건설계획의 의욕적인 추진 과정에서 수출주도 정책이 상대적으로 약화되는 경향은 있었으나 현재까지 그러한 정책의 반전은 없었다. 1960년대 전반기에 있는 한국의 수출주도형 정책으로의 전환은 대만보다는 몇 년 뒤진 것이었지만 국제적 차원에서는 상대적으로 빠른 선택이었다. 그러한 선택은 1960년대 초에 대미 의존적인 우리 경제가 미국원조의 단절이 예상되는 어려운 여건 변화에 직면하여 내린 것으로써 불가피한 측면도 있었으나, 그것은 당시 대부분의 개발도상국가에서 수입대체 중심의 공업화 전략을 통해서 경제발전을 이루고자 하던 시기인 점을 감안하면 아주 획기적인 것이었다. 수출주도형 정책으로의 조기전환은 1960년대에 있어서 서방 선진국 경제가 대체로 안정기조 하에 고성장을 이룩하고, 그에 따라 세계무역량도 순탄하게 확대되고 있던 유리한 해외경제 여건 하에서 한국의 초보적 해외시장 진입을 가능케 했으며 따라서 비교적 용이하게 수출주도 정책을 시작할 수 있었다. 1970년대에 들어와서는 2회에 걸친 국제석유파동으로 국제경제 여건이 크게 악화되고 따라서 개도국 수출에 대한 선진국들의 무역장벽도 강화되는 경향을 보였으나 한국은 1970년대 초까지 이미 국제 상품시장에서 발판을 마련한 단계에 있었으므로 수출주도형 성장정책을 지속적으로 밀고 나갈 수 있었다. 간단히 말해서 1960년대 전반기의 정책전환은 그 후 우리 경제의 장기적 고도성장과 구조전환의 시발점을 마련해 주었으며 그 결과로 우리 경제는 자립능력 없는 최빈국 상태에서 탈피하여 반세기 이내에 세계적으로 인정받는 신흥공업국가로 도약할 수 있었다. 이러한 관점에서 1960년대 전반기의 정책전환은 우리 경제사에서 아주 중요한 의의를 지닌다고 보겠다.

둘째, 한국은 1960년대 전반기 이후 수출주도형 공업화 전략과 일관성이 있는 일반적 성격의 산업유인제도(system of incentives)의 운영을 통해서 수출진흥과 대외개방을 추진하는 한편 다른 한편에서는 정부개입을 통한 특정산업의 육성을 시도하는 선별적 산업정책도 추진해 왔다. 이러한 두 가지 산업정책 수단 중 전자는 가격조치(price measures)에 의존하는데 대해서 후자는 비가격적인 행정적 조치에 크게 의존한다는 면에서 양 수단은 서로 상충적인 면이 있었다. 그것은 한 수단은 경제 내의 가격왜곡 현상의 축소 내지 제거를 강조하는 반면에 다른 한 수단은 새로운 왜곡을 발생시키는 경향이 있었기 때문이다. 이론상 두 가지 정책수단이 補完적으로만 활용될 수 있다면 수출진흥과 공업성장의 촉진을 위해서 효과적일 수도 있을 것이나 현실은 그렇지 못했다. 사실 일반적 산업유인제도에 의존하는 산업정책은 국제무역규범과 기타 대외경제관계에 의해서 제약을 받게

되므로 자연히 경제발전에 따라 국제적 표준 또는 관례에 접근해 왔으며 따라서 우리 경제의 발전과정에서 큰 문제를 제기한 적은 거의 없었다. 그러나 선별적 산업정책의 경우에는 부실기업과 구제금융 및 구조조정 등의 문제를 대략 10년 내지 15년 주기로 발생시키는 원인을 제공했다고 보겠다.

그런데 우리 나라 선별적 산업정책의 특징은 우리의 유교 문화적 전통에 뿌리를 박고 있는 특이한 정부-기업간 관계에 의해서 설명된다. 그 선별적 산업정책은 1970년대의 의욕적인 중화학공업 건설계획의 추진경험에서 볼 수 있는 바와 같이 정부 정책목표의 달성을 위해서는 기업 부문 결정형성에까지 선별적으로 개입하는 특징을 나타냈던 것이다. 이러한 선별적 산업정책 집행과 관련된 특이한 정부-기업간 관계는 주로 투자사업을 담당하는 민간기업에 대한 정부의 직접 및 간접적인 지원을 불가피하게 했다. 정부 지원은 시대에 따라 변화되어 왔지만 대체로 외자도입을 위한 정부 또는 정부관리 은행의 지불보증, 정부관리 금융기관의 우대금융 배분과 각종 세제지원 등의 형태를 취했다. 또한 정부 지원하의 투자사업을 담당한 민간기업이 부실화되는 경우에는 투자조정 또는 기업 구조조정이라는 이름아래 기업을 살리기 위한 구제금융과 세제상 지원을 제공하는 관례도 발생하게 되었다. 이러한 관례는 민간기업의 입장에서 볼 때 투자위험(risk)을 정부와 공유하게 됨을 의미하므로 결국 민간기업의 도덕적 해이를 만연케 하는 결과를 초래했다. 따라서 1997년 외환·금융위기의 주요 원인을 제공한 대기업들의 높은 부채비율에 따른 경영부실화도 위와 같은 정부의 경제운영 방식과 독특한 정부·기업간 관계에 그 원인이 있다고 보겠다. 민간기업의 도덕적 해이에 따라 되풀이되는 부실기업 발생과 구제금융 및 구조조정의 악습을 피하기 위해서는 우리 나라도 선별적 산업정책을 전적으로 포기하는 단안을 내려야한다. 물론 대규모적인 선별적 산업정책은 1970년대의 중화학공업계획을 끝으로 종식되었으나 그렇다고 선별적 산업정책의 관행이 없어지지 않는 것이다. 산업 구조조정과 기업 구조조정 과정에서 시장원리에 의한 해결보다는 정부개입에 의해서 특정산업 또는 특정기업의 회생 또는 육성책을 마련하는 것도 선별적 산업정책인 것이다.

셋째, 한국 제조업의 총요소생산성 상승률은 1960년대 후반과 1970년대 초반에는 국제적 기준에서도 상당히 높았으나 그 후 점차적인 둔화추세를 계속 보여왔다. 이러한 추세는 여러 가지 요인에 기인될 것이나 다음의 두 가지 요인도 크게 작용했을 것으로 판단된다. 즉, (1) 1960년대 중 수출주도형 개발전략으로의 정책전환에 따른 대외개방과 개혁의 긍정적 효과로 인해서 가능했던 산업효율성의 향상 정도는 1970년대 중반 이후에는 거의 한계에 이르게 되었고, 또한 (2) 한국과 선진공업국간의 기술격차도 1970년대 중반 이후 상당히 좁혀졌기 때문에 선진국의 기술 및 경영관행의 모방을 통한 국내산업의 따라잡기(catch-up) 노력만으로 가능했던 급속한 산업효율의 향상은 1970년대 후반 이후에는 더 이상 기대할 수 없게 되었다는 것이다. 앞으로 제조업 총요소생산성 상승률의 지속적인 둔화를 막고 생산성 상승률을 높임으로써 국내 산업의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 기술도입을 통해서 쉽게 접근할 수 없는 첨단 선진기술의 습득을 위한 외국인 직접투자도입의 장려와 국내 산업의 R&D 투자 확대 등이 절실히 요청된다고 보겠다.

그런데 우리 나라 자료에 입각한 실증적 분석에서는 수출신장과 수입자유화가 대개의 경우 내수용 생산이나 수입대체의 증가에 의해서 달성할 수 있는 총요소생산성 상승률보다 높은 생산성 상승률을 가능케 한다는 가설을 뒷받침해 주지 못했다. 그것은 총요소생산성 상승에 미치는 수출신장과 수입대체 증가의 상이한 효과가 한국이 1960년대 전반기에 수출주도형 공업화 전략으로 전환하기 이전 기간에는 있을 수 있었으나 그 후에는 양

자의 효과 면의 차이가 없어졌기 때문이라고 판단되었다. 이러한 사실은 우리 나라의 경우 수출용 생산이건 내수용 생산이건 생산증가율이 높아지면 Verdoorn 법칙에 따라서 생산성 향상에 도움이 되나 다른 개도국들에 관한 사례연구 결과에서 나타난 바와 같이 수출신장에 따른 생산성 상승률이 반드시 내수용 생산의 경우보다 높지는 않다는 것을 나타낸다.

넷째, 한국은 1960년대 전반기에 수출주도형 공업화 전략으로 정책전환을 했으나 그것만으로는 만성적인 경상수지 적자 문제의 해결을 위해서 도움이 되지 못했다. 1970년대 말 이후 경제성장보다는 물가안정에 역점을 두는 정책이 수년간 지속된 뒤에야 경상수지의 상당한 개선을 이룩하고 또한 해외여건이 호전될 때는 경상수지 흑자도 달성할 수 있었다. 1990년대에 들어와서는 이러한 교훈을 다시 무시한 까닭에 거의 만성적인 경상수지 적자를 기록하게 되고 1997년에 와서는 외환위기까지 자초하게 되었다고 판단된다. 이러한 경험은 공업화 전략이 수출주도형의 것이라고 하더라도 절제된 국내 총수요 관리를 통한 안정적 성장기반의 구축 없이는 대외균형의 달성이 불가능함을 시사한다고 보겠다.

다섯째, 우리 나라 수입자유화 정책의 진화 과정도 넷째의 경우와 비슷한 맥락에서 설명될 수 있다. 이 나라는 1960년대 전반기에 수출주도형 정책으로 전환 이후에도 수입자유화의 추진은 해외압력으로 거의 불가피할 때까지 지연시켰을 뿐만 아니라 그 자유화 계획을 수립·집행하는 단계에서도 아주 신중하게 접근했다. 1960년대 후반에 수출주도 정책과 일관성 있는 수입자유화의 추진을 위한 단일단계 자유화접근법에 따른 수입자유화가 시도되기는 했으나 자유화 정책의 지속에는 실패했다. 약10년 후인 1978년부터 점진적인 다단계 접근법을 채택하여 국내 시장을 점진적으로 개방하는데 성공할 수 있었다. 이러한 우리 나라의 수입자유화 경험은 급격한 단일단계접근법이 보다 성공가능성이 높다는 수입자유화에 관한 국제적 사례연구 결과와는 달랐다. 그것은 이 나라의 경우 1960년대 중반 이후 무역자유화의 속도가 대체로 경상수지 적자 문제에 대한 정부의 관심정도에 따라 크게 영향을 받았기 때문이다. 즉, 1960년대 후반에는 수출주도 정책과 일관성 있는 수입자유화 정책의 채택을 권고 받아 시도했으나 계속되는 경상수지 적자 문제로 인해서 자유화정책을 확대하지 못하고 결국 1978년 이후에 대외수지 상황을 감안하여 점진적으로 추진할 수 있게되었다. 그러나 수입자유화의 실질적 진전을 보이기 시작한 것은 경제정책 기조가 성장에서 안정으로 바뀌고 그에 따라 경상수지도 개선되기 시작한 1980년대 초 이후부터였던 것이다. 1990년대에 들어와서도 경상수지 적자가 누적되는 연도가 많았지만 이미 자유화되었거나 예시된 것을 후퇴시킬 수는 없고 또한 우루과이라운드에 따르는 세계적 자유화의 물결을 피할 수는 없었던 것이다.

여섯째, 이 나라는 급속한 공업화를 통한 성장 과정에서 여러 기능의 인력수요가 급속하게 증가해 왔지만 적어도 최근까지는 심각한 기술인력의 부족 문제는 경험하지 않았다. 물론 경제호황 시에 일시적으로 일부 기능직 근로자의 부족 현상은 있었으나 급속한 공업화 과정에서 끊임없이 증가하는 기업가, 경영관리자와 기술자, 그리고 각급 기능공들에 대한 국내 수요는 큰 어려움 없이 국내 공급에 의해서 충족될 수 있었다. 그 이유는 두 가지라고 보겠다. 첫째, 정책전환을 통해서 급속한 수출주도형 공업화를 시작한 1960년대 전반기에 유희인력 풀(pool)이 컸을 뿐만 아니라 그 후에도 노동력 증가율이 비교적 높았

다는 것이다. 둘째, 수량적인 면에서 인력자원이 풍부한 가운데 교육을 중시하는 우리나라의 전통에 따르는 일반적 교육수준의 지속적인 향상도 공업화 과정에서 필요한 인력의 원활한 공급을 가능케 했다. 그러나 앞으로는 사정이 달라질 것으로 예상된다. 외환·금융위기 이후에는 기업 구조조정과 경기침체 등으로 실업률이 일시적으로 그 전에 비해서 높아지고 있으나 우리나라의 15~64세 계층 인구성장률의 급속한 둔화전망을 감안하면 장기적으로 인력공급이 성장속도를 제약하는 요인이 될 것이 틀림없다. 특히 공업화의 심화와 산업 및 기업의 급속한 구조개편에 따르는 직종별 인력수급상의 불일치(mismatch) 증대 전망까지도 감안하면 인력공급 문제가 머지않아 심각한 성장 제약요인이 될 것으로 판단된다. 이런 문제에 대한 장기적인 차원에서의 대응책 마련이 중요할 것이다.

일곱째, 한국의 수출주도형 공업화는 재벌이라는 대기업집단의 급속한 성장을 수반했다. 그러한 대기업집단은 나라의 수출을 신장시키고 또한 국내 공업을 기술집약적 및 자본집약적인 산업으로 다변화하는데 중요한 역할을 한 것은 사실이나 그들은 국내 경제력의 과도한 집중이라는 소망스럽지 못한 결과를 초래함으로써 산업조직정책 면에서 뿐만 아니라 일반 경제정책 운영 면에서도 많은 문제를 제기했다. 그런데 이러한 재벌 문제는 근본적으로 과거의 선별적 산업정책의 산물이라고 본다. 따라서 앞으로는 새로운 산업을 육성코자 하는 정책에 있어서 뿐만 아니라 기존 산업 및 기업의 구조조정을 촉진하는 과정에서 정부가 선별적으로 개입하는 정책은 일체 지양되어야 한다. 선별적 산업정책이 없는 가운데 기업의 생산 및 투자 활동이 개별 기업의 자율적 판단과 책임 하에서 이루어지도록 보장하고, 정부는 독과점과 경제력 집중에서 오는 폐해를 예방하는 등 공정한 시장경쟁질서의 유지를 위해서 노력한다면 재벌 문제는 산업정책상의 문제가 아닌 소득 분배 차원의 문제로 한정되게 될 것으로 판단된다.

끝으로 우리나라의 금융부문은 산업·무역정책, 특히 그 중에서도 선별적 산업정책의 중요한 수단으로서 활용되어 왔으며 따라서 그런 측면에서 금융부문의 역할도 본 연구에서 부분적으로 언급되고 있다. 그러나 금융부문에 관한 연구는 본 연구에서 다루고자한 산업·무역정책 분야와는 학문적 영역을 달리하기 때문에 깊이 있는 논의는 피하도록 했다. 그런데 우리나라에서 지금까지 부실기업과 산업 및 기업 구조조정의 문제가 되풀이 되는 배경에는 낙후된 국내 금융의 책임이 컸음을 발견하게 되지만 그 대신 금융 부문의 발전을 저해한 근본적 요인은 선별적 산업정책에 있다고 보겠다. 지금까지 정부는 산업정책의 수단으로서의 금융의 역할만을 강조해 왔기 때문에 금융의 발전이 지연되어 왔고 그 결과로 낙후된 금융부문은 1997년에 발생한 외환·금융위기의 주요원인을 제공하기도 했다. 따라서 앞으로는 저축자금의 동원과 배분에 있어서 금융의 자율적 활동이 보장되도록 금융부문을 산업정책 수단에서 해방시켜야 하는 것이 선결과제라고 판단된다. 이것은 금융부문의 발전을 기하기 위해서도 선별적 산업정책은 지양되어야 함을 의미한다.

참고문헌

- 경제기획원, 『한국통계연감』, 1967.
———, 『주요경제지표』, 1982.
- 곽승영, 『한국 제조업 부문 생산성의 성장기여도 및 결정요인 분석』, 산업연구원, 1997.
- 권순원 외 공저, 『분배균등의 실태와 주요 정책과제』, 한국개발연구원, 1992.
- 금융감독원, 『1999년도 연차보고서』 (제1차), 2000a.
———, 『금융감독정보』 제2000-31호(7. 31 ~ 8. 5), 2000b.
- 기획조정실(내각), 『제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966) 평가보고서』, 1967.
———(국무총리실), 『제3차 경제개발 5개년계획 평가보고서』, 1977.
- 김광석, 『한국공업화패턴과 그 요인』, 한국개발연구원, 1980.
———, 『수입자유화의 경제적 효과와 산업조정정책』, 한국개발연구원, 1988.
———·김준경, 「경제발전의 종합평가」, 차동세·김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.
———·박승록, 『우리 나라 제조업의 생산성변화와 그 요인의 분석』, 산업연구원, 1988.
———·M. 로머, 『성장과 구조전환』, 한국개발연구원, 1979.
———·래리 E. 웨스트팔, 『한국의 외환·무역정책』, 한국개발연구원, 1976.
———·홍성덕, 『장기적 산업성장의 구조변화 요인의 분석』, KDI정책연구 90-05, 한국개발연구원, 1990.
———, 『제조업의 중요소생산성 동향과 그 결정요인』, 한국개발연구원, 1992.
- 김승진, 「외국인 투자기업의 생산성효과분석」, 『KDI정책연구』, 1999. III-IV.
- 김적교·유지성·황규호, 『한국·대만·일본의 제조업 생산성분석』, 한양대학교 경제연구소, 1984.
- 김주훈, 『중소기업의 구조조정과 지식집약화』, 한국개발연구원, 1996.
- 대우경제연구소, 『가구경제활동 패널자료』, 1993~1995.
- 사공일, 『세계 속의 한국경제』, 김영사, 1993.
———, 「경제성장과 경제력집중」, 『한국개발연구』, 1980 봄호.
산업연구원, 『수입자유화의 효과분석』, 서울, 1986.
산업자원부, 『외국인투자동량』 1999. 11.
- 온기연 외 공저, 『한국의 외국인 투자환경의 개선방안』, 산업연구원, 1996.
- 유경준, 『IMF이후 분배구조 및 빈곤의 변화와 외국의 정책방향』, 연구자료 2000-01, 한국개발연구원, 2000.
- 유승민, 『재벌, 과연 위기의 주범인가』, 비봉출판사, 2000.
- 유정호·홍성훈·이재호, 『산업보호와 유인체계의 왜곡: 1990년 명목 및 실효보호율 추정』, 한국개발연구원, 1993.
- 윤창호·이규익·이성순, 『정부와 시장』, 한국경제연구원, 1987.
- 이경태 외 공저, 『수입자유화의 경제적 효과분석』, 산업연구원·한국무역협회, 1988.

- 이규억, 『경쟁과 질서』, 산업연구원, 1996.
- · 이재형, 『기업집단과 경제력집중』, 한국개발연구원, 1990.
- 이성봉, 「2000년 우리 나라 외국인 직접투자와 해외직접투자의 정책방향」, 『KIEP 세계 경제』 2000년 1월.
- 이성순 · 유승민, 「산업조직의 전개와 정책대응」, 차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.
- 이재형, 「기업집단의 현황과 특징: 비중, 시장지위, 다변화, 소유구조」, 『KDI정책연구』 1996 가을/겨울호.
- · 양정삼, 「경제력집중 현황분석」, 한국개발연구원(미출판), 1999.
- 이재형 외, 「독과점시장 구조분석」, 한국개발연구원, 2000. 5.
- 이정우 · 황성현, 「한국의 분배문제: 현황, 문제점과 정책방향」, 『KDI정책연구』, 1998. I-II.
- 이진면 · 홍성덕, 『산업성장과 구조변화에 대한 기여도분석 (1975-95)』, 한국개발연구원, 1999.
- 재정경제부, 『재정금융통계』, 2000 1/4 및 2/4.
- , 「보도참고자료」, 2001. 1.4.
- 정광수, 『한국 도시근로자 가구에 대한 연구: 인구학적 특성 및 분배불평등의 장기적 추세와 경제위기후의 변화』, 한국개발연구원, 2000.
- 정병휴 · 양영식, 『한국재벌부문의 경제분석』, 한국개발연구원, 1992.
- 주학중, 「계층별 소득분포의 추계와 변동요인」, 『한국개발연구』, 1979. 3(창간호).
- 최광 · 권순원, 「복지 및 분배정책」, 차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기: 역사적 평가와 21세기 비전』, 한국개발연구원, 1995.
- 통계청, 『한국의 사회지표』, 1990년 이후 각 연도.
- 한국은행, 『국민소득계정』, 1984.
- , 『국민계정』, 1999.
- , 『경제통계연보』, 각 년 판.
- , 『조사통계월보』, 1998. 5.; 1999. 7.; 2001. 4.
- , 『한국 산업연관표 작성보고서』, 각 년 판.
- 한국산업기술진흥협회, 「기술도입연차보고」, 1995. 5.
- 한국무역협회, 『수출과 국민소득』, 1990b.
- , 『수출과 국민경제』, 1994.
- , 『무역연감』, 1998.
- 홍성덕, 『명목 및 실효보호율의 구조변화 (1975-1990)』, 정책연구자료 92-01, 한국개발연구원, 1992.
- 홍성덕 · 김정호, 『제조업 중요소생산성의 장기적 변화: 1967-93』, 한국개발연구원, 1996.
- Adams, F. Gerard and Andrea C. Bolligo, "Meaning Industrial Policy" in F. G. Adams and L. R. Klein (eds), *Industrial Policy for Growth and Competitiveness*. Lexington: Lexington Books, 1983.
- Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Balassa and Associates, *The Structure of Protection in Developing Countries*.

- Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.
- , *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Washington D.C.; World Bank Research Publication, 1982.
- Balassa, Bela, E. Voloudakis, P. Fylaktos, and S. T. Suh, "The Determinants of Export Supply and Export Demand in Two Developing Countries: Greece and Korea", *International Economic Journal* 3(1), 1989.
- Bourguignon, Francois and Christian Morrisson(eds.) *External Trade and Income Distribution*. Paris: OECD Development Center, 1989.
- Brown, Gilbert T., *Korean Pricing Policies and Economic Development in the 1960s*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.
- Chenery, Hollis B., S. Shishido and T. Watanabe, "Patterns of Japanese Growth, 1914~1954", *Econometrica* 30(1), 1962.
- Choo, Hakchung, "Income Distribution and Distributive Equity in Korea" in L. B. Krause and F. K. Park (eds.) *Social Issues in Korea: Korean and American Perspectives*. Seoul: Korea Development Institute(KDI) Press, 1993.
- Corden, W. M., *The Theory of Protection*. Oxford, 1971.
- Frank, Charles R. Jr., Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. New York: National Bureau of Economic Research, 1975.
- Havrylyshyn, Oli, "Trade Policy and Productivity Gains in Developing Countries: A Survey of the Literature", *The World Bank Research Observer* 5(1), 1990.
- Hong, Wontack, "Trade, Growth and Income Distribution: The Korean Experience" in W. Hong and L. B. Krause(eds.) *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*. Seoul: KDI Press, 1981.
- , *Trade Distortions and Employment Growth in Korea*. Seoul: KDI Press. 1979.
- , "Market Distortions and Trade Patterns: 1960-85", KDI Working Paper no. 88-07, Seoul, 1988.
- Ito, Takatoshi, "What Can Developing Countries Learn from East Asian Economic Growth?" in B. Pleskovic and J. Stiglitz (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington,D.C.: World Bank, 1998.
- Jo, Sung-Hwan, "Promotion Measures for General Trading Companies (1975)" in L. J. Cho and Y. H. Kim (eds.) *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*. Honolulu: East-West Press, 1991.
- Jones, Leroy P. and Il SaKong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- Kim, June-Dong, *Inward Foreign Direct Investment Regime and Some Evidences of Spillover Effects in Korea*. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy(KIEP), 1999.
- and Sang-In Hwang, *The Role of Foreign Direct Investment: Productivity Effects and Implications for the Currency Crisis*. Seoul: KIEP, 1998.

- Kim, Kwang Suk, "The Nature of Trade Protection by Special Laws in Korea", Discussion Paper 87-01. Kyung Hee University Graduate School of Business Administration, Seoul, 1987.
- , "Korea" in D. Papageorgiou, M. Michaely, and A. M. Choksi (eds.) *Liberalizing Foreign Trade: Korea, the Philippines, and Singapore*. Cambridge: Basil Blackwell, 1991.
- , "Trade and Industrialization Policies in Korea: An Overview" in G. K. Helleiner(ed.) *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. London: Routledge, 1994.
- and Hong, Sung-Duk, *Accounting for Rapid Economic Growth in Korea, 1963-1995*. Seoul: KDI Press, 1997.
- and Joon-Kyung Park, *Sources of Economic Growth in Korea, 1963-1982*. Seoul: KDI Press, 1985.
- and Michael Roemer, *Growth and Structural Transformation*. Cambridge: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1979.
- Krueger, Anne O., "Export-led Industrial Growth Reconsidered" in W. Hong and L. B. Krause (eds) *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*. Seoul: KDI Press, 1981.
- , "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, vol.4, No.3. 1990.
- and B. Tuncer, "Growth of Factor Productivity in Turkish Manufacturing Industries", *Journal of Development Economics* 11(3), 1982.
- Lee, Suk-Chae, "The Heavy and Chemical Industries Promotion Plan (1973-1979)", in Lee-Jae Cho and Yoon-Hyung Kim (eds) *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*. Honolulu: East-West Press, 1991.
- Mason, Edward S., M. J. Kim, D. H. Perkins, K. S. Kim, and D. C. Cole, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1980.
- Mizoguchi, T., D. H. Kim, and Y. I. Chung, "Overtime Changes of the Size Distribution of Household Income in Korea, 1963-71" *The Developing Economies*, Vol. XIV, No. 3, September 1976.
- Nam, Chong-Hyon, "Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea" in Hong, W. and Krause L.(eds.) *Trade and Growth of Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*. Seoul: KDI Press, 1981.
- Nishimizu, M. and S. Robinson, "Trade Policies and Productivity Change in Semi-industrialized Countries", *Journal of Development Economics* 16(1-2), 1984.
- Norsworthy, J. R. and D. H. Malmquist, "Input Measurement and Productivity Growth in Japanese and U.S. Manufacturing", *The American Economic Review*, December 1983.
- OECD, *OECD Economic Outlook 49*, July 1991.
- Oshima, Harry T., "Income Inequality and Economic Growth: The Postwar Experience of Asian Countries", *Malayan Economic Review* Vol. XV, No. 2, 1970.

- Pack, Howard, "Industrialization and Trade" in Hollis Chenery and T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics, vol. 1*. Amsterdam: North Holland, 1988.
- , "Industrial Policy: Growth Elixir or Poison?" *The World Bank Research Observer*. vol. 15, no. 1, February 2000.
- Papageorgiou, Demetrios, A. Choksi, and M. Michaely, *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: Lessons of Experience*. Washington D.C.: World Bank, 1990.
- Rhee, Yung-Whee, B. Ross-Larson, and G. Pursel, *Korea's Competitive Edge*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.
- Stiglitz, Joseph E., "Some Lessons from the East Asian Miracle" *The World Bank Research Observer*. vol. 11, no. 2, August 1996.
- Syrquin, Moshe, "Sources of Industrial Growth and Change: An Alternative Measure", Paper read at the European Meeting of the Econometric Society, Helsinki, Finland, August 1976.
- Terleckyi, Nester E., "Direct and Indirect Effects of Industrial Research and Development on the Productivity Growth of Industries", in J. W. Kendrick and B. N. Vaccara (eds) *New Development in Productivity Measurement and Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Tybout, James R., "Linking Trade and Productivity: New Research Directions" *The World Bank Economic Review* 6(2), 1992.
- Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Westphal, Larry E. and Kwang Suk Kim, "Korea" in Balassa and Associates, *Developing Strategies in Semi-industrial Economies*. Washington D. C.: World Bank Publication, 1982.
- , "Industrial Policy and Development in Korea", World Bank Staff Working Paper no. 263. Washington D.C., 1977.
- and Kyu-Soo Kim, "KDI Input-Output Data Bank (revised)". Seoul: KDI processed, 1977.
- , Y.W. Rhee, and G. Pursell, "Sources of Technological Capability in South Korea" in M. Fransman and K. King (eds.) *Technological Capability in the Third World*. London: Macmillan, 1984.

ABSTRACT

Korea's Industrial and Trade Policies: Their Evolution from 1961 to 1999

Korea's industrialization strategy shifted in the first half of the 1960s from the previous emphasis on import substitution to export-oriented industrialization. The main purposes of this study are to discuss the evolution of the country's industrial and trade policies since the shift in strategy and to analyze the impacts of such evolution on the country's patterns of industrialization and growth. However, initial conditions and the reforms of industrial and trade policies in the transitional period from 1961 to 1965 are discussed before dealing with the evolution of the policies and their impacts after the reforms.

Following the Chapter dealing with the initial conditions and the reforms in the transitional period, this study covers five important aspects of Korea's export-oriented industrialization after the policy reforms: (1) export policy and patterns of industrialization, (2) import policy and liberalization experience, (3) selective industrial policy, (4) the impacts of industrial and trade policies on manufacturing productivity, and (5) the impacts of industrial and trade policies on income distribution. The concluding Chapter then highlights the major characteristics of Korean policies and experiences in the last four decades, and considers their policy implications.