光復 50年 한국경제 工業化 成長戰略의 敎訓*

車 鐵 豪**

〈 目 次 〉

Ⅰ. 問題의 範圍
Ⅱ. 分斷經濟下 産業構造의 分析
Ⅲ. 開發經濟下 工業化 成長戰略의 回顧와 反省
Ⅳ. 結論 : 新産業政策의 課題

Ⅰ. 問題의 範圍

남북분단 이후 南農北工의 구조적 파행성과 절대빈곤을 해결하기 위해 이 땅에 경제개발계획이 실시된 지도 30년이 지났다. 경제개발계획 一世代가 지나간 셈이다. 1차 경제개발계획이 1962년부터 시작되었으니까 지난 1992년부터 시작된 7차 계획은 제2의 경제개발 세대의 출발인 셈이다.

지난 50년을 돌이켜 보면 우선 경제규모의 양적 성장에서 엄청난 변화를 가져왔다. 1950년대 말 1인당 국민소득은 100달러에도 미치지 못하였으나 1995년에는 1만 달러에 육박하게 되었고 1억 달러 미만의 수출은 1000억 달러에 달하게 되어 세계 12대 교역국의 자리를 굳히게 되었으며 세계 189개 국 중에서

* 이 연구논문은 한국경제학회가 주관하는 광복 50주년 기념 학술대회(1995. 5. 20. 대한 상공회의소 회의실)의 논평(강철규 교수)에서 지적된 문제점들과 익명의 심사위원들이 지적한 문제점들을 부분적으로 수정·보완하였다. 그러나 아직도 많은 오류가 남아 있는 바 이는 전적으로 필자의 책임으로 남는다. 이 연구논문의 많은 오류들을 지적하여 부족한 점을 채울 수 있도록 충고와 조언을 아끼지 않으신 논평자와 익명의 심사위원들께 심심한 감사를 드린다.

** 中央大 經濟學科 敎授.

한국의 GNP규모는 세계에서 15위를 차지하게 되었다. 정말 오늘 우리들은 日帝植民地 下와 해방전후의 세대(1940~1950년대)와는 판이하게 다른 별천지와 같은 세상에서 살고 있다. 우리가 이룩한 오늘의 성장 실적을 외국사람들은 '한강의 기적'이라고 하지만 그러나 그 밑바탕을 이루는 저변의 힘은 가난의 서러운 역경에서 '잘살아 보자'는 우리 국민과 기업의 근면성, 창의력에 뒷받침된 '일벌레 정신', 그리고 정부의 輸出主導型 경제개발전략의 결과적 산물이라고 생각된다.[1]

본 연구는 이상과 같은 문제의식에서 출발하여 다음과 같은 연구범위에 한정하고자 한다.

첫째, 8.15 해방에 따른 南北分斷이 빚어낸 南農北工의 파행적 산업구조의 특징을 1945년의 광복으로부터 1950년대에 이르는 기간을 중심으로 분단 경제하 산업구조의 특징을 종합 정리하고, 高度成長의 始發年代로 기록되는 1960~70년대에 이르는 開發經濟下 경제성장의 모습과 구조변화의 특징을 分析·검토하는 일이다. 둘째, 한국정부가 선택한 經濟開發戰略의 기조를 요약하고 工業化成長戰略의 전개과정을 體系化하는 일이다.[2]

따라서 본 연구의 주된 目的은 경제발전의 성숙기에 대응하는 정책수단의 선택은 初期工業化단계의 정책수단과는 근본적으로 달라질 수밖에 없다는 論理的 必然性을 한국경제구조의 實證的 變化過程의 근거위에 설명함으로써 한국에 있어서 工業化 成長戰略의 限界를 도출하여 2000년대 新産業發展構圖의 設定을 위한 산업구조 재편성의 敎訓으로 삼고자 한다.

---

1) 심사위원의 지적과 같이 정부의 개발전략의 성립배경과 이에 대한 企業의 對應은 당시 사회의 制度的 여건에도 크게 영향을 받은 것이므로 사회 경제의 制度的 分析과 아울러 마이크로적인 企業의 行態分析이 이루어져야 할 것이다. 그러나 이 문제는 후일의 연구과제로 미루고자 한다.

2) 光復 1950년 해방 이후 오늘에 이르기까지 경제개발 전략의 변천과정을 체계화함에 있어서 본 논문에서는 다음과 같은 時期區分을 하고자 한다. 제1期는 1962년의 경제개발計劃期이전 기간으로서 8.15해방과 6.25동란에 따른 戰災復舊를 위해 외국援助자금에 의한 소비재위주의 輕工業건설이 추진된 1950年代이다. 제2期는 정부주도하의 경제개발전략이 구체적으로 추진되는 1960~70年代에 해당하는 것으로 輸出主導型 工業化 성장전략이 마련된 시기이다. 제3期는 국제경제환경의 변화에 대응하는 産業構造調整期로서 開放經濟下 産業支援制度의 정비, 公正한 競爭秩序의 확립 등 高速成長 이후 構造的 轉換의 모색을 위해 종래의 成長戰略이 再調整되는 시기이다.

Ⅱ. 分斷經濟下 産業構造의 分析

1. 8.15 解放과 南農北工의 相互補完的 産業構造 붕괴

일본은 1910년의 韓日合併을 통하여 한국지배를 합법화하고 한국경제를 식민지주의의 外廓型 産業化 과정으로 발전시켰다. 즉, 한국은 일본경제에 필요한 식량과 원자재 조달 시장으로서 뿐만 아니라 일본 공산품의 소비시장(판매시장)으로서의 역할을 다함으로서 전형적 식민지경제로 되었다. 특히, 일본은 한국을 1931년의 滿洲事變과 1941년의 태평양 전쟁(진주만 공격) 등에 수반되는 군수품을 생산 공급하는 兵站基地로 조성함으로써[3] 한국의 공업구조는 소비재공업부문(방직공업,식료품공업 등)과 군수화학공업부분(화학,금속공업 등)이 대종을 이루는 식민지적 공업구조의 특성을 갖게 되었다.

다시 말하면 한국공업이 성숙된 일본 자본주의의 제국주의적인 전쟁수행을 위해 식품, 섬유, 고무, 제지, 요업 등의 부문에 있어서 日本工業圈의 일환으로서 또는 과잉된 일본자본력의 排出國으로써의 역할을 담당하였을 뿐만 아니라 만주사변과 태평양전쟁수행을 위해 한국공업이 일본의 군수물자 공급기지(중화학공업중심의 軍需工業 體制)로 구조개편되었다.[4] 일본은 자국내에서 이미 포화상태에 달한 獨占資本의 해외진출을 위한 배출구를 만주사변을 계기로 한 대륙침략에서 찾았으며 한국은 바로 그 전쟁수행을 위한 병참기지가 되어 軍需工業 中心의 공업성장을 이룩하게 되었다.

이러한 한국의 工業構造는 일본이 만주대륙을 침략하는 데 필요한 일본공업구조의 보충적 역할을 수행하기 위해 이루어진 것으로 다음 두 가지면에서 문제점을 지적할 수 있다.[5] 즉, 주요 공업의 자본, 기술은 물론 원료 및 반제품 등

---

3) 1941년부터 1945년까지의 태평양전쟁기간 중 한국의 중요자원을 무차별적으로 징발하여 대부분의 토지가 군량미생산에 할애되었고 산림의 남벌로 인한 토양의 유실 및 침식은 수목의 감소를 초래케 하였다. 뿐만 아니라 공장시설은 혹사되면서도 보수 및 대체의 기회가 없어 고철화되어 갔다. 더욱이 1943년 말경부터 일제는 전쟁의 패배가 짙어지자 단말마적인 공장의 해체와 고철 수집의 강행으로 금속재 생활용품의 공출은 물론, 교통시설 등이 와해되어 응급적인 조선과 군용시설의 건설에 투입되었고 석유대용품으로서 송탄유를 만들기 위하여 소나무마저 무차별 벌채하였으며, 징병, 징용, 정신대동원 등 인력동원과 더불어 총체적 경제자원의 탕진을 초래하였다.
한국생산성본부, 『한국경제 100년』, 1971, p. 69.

4) 황병준, 『한국의 공업 경제』, 고대 아세아문제 연구소, 1965.

5) 최호진, "귀속재산 불하와 공업화의 좌절", 『한국경제정책 40년사』, 정경련, 1986.

의 생산계열을 일본에 종속시킴으로서 한국공업생산구조의 自立性이 박탈되었다는 점과, 공업 구조상 기계공업 대 금속공업의 비중(1940년 생산액 기준)이 14% 대 6%로 불균형을 나타내고 기계부문의 자급율이 25%(공업부문 전체자급률 평균 73%)에 불과함으로써 공업부문간의 구조적 불균형을 결과시켰다는 점이다.

8·15해방에 따른 南北分斷이 빚어낸 南農北工의 跛行的 産業構造의 주요 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1945년의 解放은 한국경제를 명목상으로는 일본에 대한 종속경제로부터 자주적인 독립경제로 전환시키는 계기를 마련하였으나 실질적으로는 그러하지 못했다. 왜냐하면 8.15 光復을 계기로 국내에서 생산된 공산품의 판매시장을 상실한 데다가 투하자본의 90% 이상을 차지하던 일본 자본과 공업기술자의 80% 이상을 차지하던 일본기술자들이 물러남에 따라 공업생산시설의 대부분이 유휴상태에 처하게 되어 시설의 효율적 가동이 불가능하게 됨으로서 20% 미만의 공장가동율을 나타냈기 때문이다.[6]

둘째, 남한과 북한의 금속공업생산비중이 10% 대 90%인데 대하여 기계공업의 그것은 72% 대 28%였던 상황에서 南北分斷은 南北韓間 相互補完的 國內分業體系의 발전가능성을 원천적으로 봉쇄하므로서 금속, 기계공업 부문간의 산업 연관적 발전관계를 단절시키고 남한의 공업구조를 기형적으로 위축시켜 자생적 산업발전 토대를 약화시켰다.

셋째, 그 당시 남한은 총 전력 수요의 90% 이상을 북한에 의존하여 왔으므로 북한의 남한에 대한 送電中斷(1948년 5월)은 남한에 있어서 대부분 공업생산시설의 가동을 사실상 중단시킴으로써 생산의 감축과 供給不足經濟를 결과시키게 되었다. 이러한 공급부족은 그만큼 생산설비를 확상시키는 投資誘因으로 될 수 있었지만 대부분의 자본과 기술을 공급하던 일본인이 물러간 상황하에서 공업생산설비의 확장은 사실상 불가능하였고 당장의 生存維持가 위협을 받는 경제적 혼란으로 이어졌다.

넷째, 1946년 해방 직후의 공업부문 생산은 1939년 생산 수준보다 71.2%나 감소되었고 1941년에 대비한 1948년의 공장수와 종업원수는 각각 40%와 29%가 감소되었다.

다섯째, 생활필수품의 생산은 해방전 수준을 크게 밑돌고 있는 데 대해 철

6) 황병준, 『한국의 공업경제』, p.57.

강, 기계제품 등의 生産財 생산활동은 해방전 수준에 비해서는 크게 감소하였으나 消費財 생산부문의 감축률보다는 상대적으로 그 감소율이 둔화되었다. 이와 같이 소비재부문의 생산활동이 생산재부문에 비해 상대적으로 저조한 것은 生必品을 포함한 민생관련 소비자료가 외국원조로 충당된 데 기인한 것으로 해석된다.

2. 1950년대 工業構造의 不均衡性

한국경제의 역사적 전개과정에서 볼 때 1945년의 광복으로부터 1950년대에 이르는 기간은 大轉換을 가르는 시기였다고 할 수 있다. 정치적으로는 冷戰體制의 성립과 함께 혼란과 무질서, 그리고 不確實의 연속이었으나 경제적으로는 日本의 植民地的 예속경제에서 自主的인 獨立經濟로 전환하는 시기였으며 남농·북공의 절름발이 산업구조와 6.25 동란의 전쟁피해에서 戰災의 상흔을 씻고 工業再建을 서둘러 한국경제의 공업성장기반을 구축하는 시기였다. 이 기간 중에 정부시책은 적어도 표면상으로는 전시 인플레의 수습과 民生救護라는 당면과제에 치중하였으나 工業化(비록 생필품 공급을 위주로 한 消費財 중심이기는 하지만) 기반구축에도 노력하였기 때문이다.

1950년대의 한국경제는 생필품 공급부족에서 오는 供給不足經濟로 集約되거니와 이러한 공급부족부분은 외국원조에 뒷받침된 생필품 위주의 輕工業건설에 의해 충당되었으며 교육,의료,動力資源시설 등을 포함하는 社會間接資本의 건설을 추진하므로써 민생의 安定은 물론 공업화 발전기반을 구축하기 시작하였다. 1948년 8월의 대한민국 정부 수립과 1950년 6.25 動亂에 따른 戰災復舊 및 공업재건을 위한 공업정책의 주요 특징을 종합하면 다음과 같다.

新政府수립 이후 산업재건의 기본방향으로 農.工 産業間의 均衡成長을 추진하기 위해 1948년 12월의 『한.미 경제원조협정』이 체결되면서 미국 원조자금의 효율적 사용과 공업재건을 위한 經濟安定시책이 발표 되었다. 주요 내용으로는 ①양곡의 수집 및 배분, ②주요 물자의 최적배분, ③정부의 무역부문 통제관리, ④통화 및 여신의 정부규제, ⑤균형예산의 수립, ⑥歸屬사업체의 효율경영, ⑦수출산업의 진흥, ⑧중석 등 지하자원의 개발, ⑨산업에너지 확보를 위한 전원개발 및 석탄 증산 등이다.

한편, 1950년 6.25동란으로 공업부문의 原狀에 대한 피해율은 60%(1951년 8

월말 현재)에 달하며 1951년의 공업생산 수준은 1949년의 절반수준으로 격감하였으며 1953년 7월에 휴전이 성립되면서 외국원조에 의한 공업재건사업이 적극적으로 추진되었다. 그러나 외국원조에 뒷받침된 정부의 공업재건 시책의 추진결과 국내 공업생산시설은 전쟁피해로부터 벗어나기 시작하였다. 특히 三白産業(방직, 제분, 제당공업)은 부족했던 생필품 공급에 크게 기여 할 뿐 아니라 자급자족수준의 생산능력을 확보하게 되어 경제안정의 기반을 갖추는 데 크게 기여하였다.

또한, 1950년대 후반(1957~60)에 들어서 국내총생산의 성장률은 약 5%수준에 그쳤으나 광공업과 제조업부문은 이보다 2배나 높은 약 10% 수준의 높은 성장율을 나타냄으로써 국내총생산에서 광공업부문이 차지하는 비중이 1953년의 10.1%(제조업은 9.0%)에서 1960년에는 15.9%(재조업은 13.8%)로 크게 증가하였다. 그러나 공업부문의 量的 成長에도 불구하고 중화학공업의 상대적 비중이 아직 낮은 수준에 머물렀다. 1953년부터 1959년까지 경공업 대 중화학공업의 구성비율이 80 : 20을 계속 유지하다가 1960년에 들어서야 77 : 23의 비율을 나타냄으로써 중화학공업의 비중이 다소 증가하였음을 보여 주었다. (소비재 대 생산재 공업의 구성비율은 1953년의 79.7% 대 18.2%에서 1961년에는 75.1% 대 23.6%를 보임으로써 여전히 소비재 공업의 비중이 높았다.) 이러한 輕工業 優位(또는 중화학공업생산의 비중의 저하)의 공업성장구조는 휴전 이후 전쟁의 불안심리에서 벗어나 점증하는 민생의 소비욕구를 우선적으로 충족시킨다는 정부시책의 추진결과로 나타난 당연한 귀결이라 할 수 있다.

외국원조는 6.25 동란으로 폐허화된 한국경제를 재건시키고 성장기조로 전환시키는 데 크게 기여하였을 뿐만 아니라[7] 국민들의 消費行態 전반에까지 크게 영향을 미치는 중요한 요인이 되었다. 1945~1961년 기간 동안에 이루어진 외국원조 31.37억 달러 중 81%(25.31억 달러)는 한국경제가 당면한 전시 인플레이션의 완화, 재정적자의 감소, 민생문제의 해결을 위한 응급적인 구호의 성격을 지니고 있었다.

외국원조의 功過를 논함에 있어서 다음 몇가지 문제점을 지적하고자 한다. 원조물자 판매대전으로 조성된 대충자금은 정부예산의 재정적자를 감소시키

7) 1953~1961년 사이의 총투자율(연평균) 12.4% 가운데 국민 저축률은 4.1%에 불과하여 8.0%이상을 해외저축에 의존하게 되었고, 따라서 대부분의 투자(연평균 투자율의 64%)는 외국원조로 충당되었다.

고 생필품 등 소비재의 공급을 증가시킴으로써 악성 인플레이션의 압력을 완화시키는 데 기여하였다는 점이다. 그러나 외국원조 중에서 가장 큰 비중을 차지한 ICA(International Cooperation Administration)원조는 소비재의 성격이 강한 원자재 도입이 주종을 이루고 산업시설의 복구와 건설에 직접 투입되는 시설재의 도입비율은 27.6%에 불과하였다. 시설재 도입의 경우에도 교통부문의 철도차량, 교육, 후생부문이 대부분을 차지하고 광공업부문에 대한 공급액은 27%에 불과하였으며 광공업 부문의 시설재 도입의 내용도 발전시설의 복구 및 건설을 위한 것이 40%를 차지함으로써 결국 제조업에서의 시설재 도입 비중은 매우 작았다는 점이다.

한편, PL 480호에 의해 도입된 잉여농산물에는 원면, 유지 등도 포함되고 있었으나 소맥을 중심으로 한 양곡이 60% 이상을 차지했고 특히 1958년과 1960년에는 이것이 90%를 넘게 됨으로써 농업의 정체요인으로 작용하여 오늘의 農·工間 產業 發展 隔差를 만들어내는 원인이 되었다.

결국 외국원조는 당시 부족했던 저축의 대체효과를 발생시킬 수는 있었으나 경제성장에 소요되는 투자를 증가시킬 수 있는 투자유인효과를 발생시키지 못했기 때문에[8] 구호사업과 같은 단기적 효과에 그쳤다는 점이다.

Ⅲ. 開發經濟下 工業化 成長戰略의 回顧와 反省

1. 經濟成長의 모습과 構造變化

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 국내 총생산의 연평균 성장률은 1961년의 5.9%에서 1965년에 5.7%, 1970년에는 8.8%를 기록함으로써 1960년대(1960-70)의 연평균 실질 성장률은 8.4%를 나타냈다. 이와같은 성장률은 국제적으로도 유례가 드문 高度成長으로서 광공업 특히 제조업부문의 성장이 뒷받침된 것이다. 제조업 부문의 성장률은 1961년의 4.0%에서 1965년에는 20%를 초과하였고 1970년에도 20%를 유지함으로써 1960년대의 제조업 평균성장율은 16.8%를 기록하여 국내 총생산 성장률(8.4%)의 2배를 나타냈다.

따라서 농림수산업이 국내 총생산에서 차지하는 비중은 해마다 감소하여

8) H.B. Chenery, "Trade Aid & Economic Development", in S.H.Robock & L.M.Solomon(eds), *International Development*, 1965, Oceana Publication, N.Y. 1966, p.187.

1961년의 39.1%에서 1970년에는 26.9%를 나타냈으나 제조업이 차지하는 비중은 1961년에 13.6%이던 것이 1970년에는 20.9%로 급격히 증가하였다(〈표 2〉 참조). 또한 한국 경제의 성장에 대한 각부문의 成長寄與度를 보면, 1962-66년 기간 중에는 농림수산업의 기여도는 27.3%였으나 1967-71년 기간 중에는 7.3%로 크게 낮아지는 데 대하여 제조업의 성장 기여도는 23.2%이던 것이 37.0%로 급격히 상승하는 추세를 나타내었다. 이와같은 산업구조의 변화는 한국경제성장의 先導部門이 광공업 특히 제조업 부문이라는 사실을 확인시켜 주는 것이라 할 수 있다.

한국의 경제성장을 주도한 제조업 부문의 구조적 특징을 요약하면 다음과 같다.

1960년대에 있어서 제조업 중의 先導部門은 주로 섬유, 식료품, 음료품, 연초, 의류 및 장신구 등의 輕工業 部門이었다. 이들 산업은 주로 미국 원조에 의

〈표 1〉 산업부문별 성장률 추이 (단위 : %)

		국내총생산	농림어업	광공업	제조업	사회간접자본[4]	서비스[5]
1961		5.9	12.2	4.4	4.0	8.8	−0.6
1965		5.7	−0.1	18.3	20.5	24.2	8.4
1970[1]		8.8	−1.4	19.6	19.9	6.8	12.6
1975		7.1	−1.4	12.2	12.0	9.7	6.7
1980		−2.2	3.9	−1.0	−0.7	1.4	3.8
1985		6.9	3.8	7.0	7.1	6.7	9.1
1990[2]		9.5	−4.6	9.3	9.7	24.4	9.2
1991[3]		9.1	0.4	8.9	9.1	13.7	9.3
1992		5.1	6.0	4.8	5.1	0.5	7.6
1993		5.5	−2.4	4.9	5.0	6.5	7.7
연평균 증가율	'61-'70	8.4	3.8	15.7	16.8	19.2	8.0
	'71-'80	8.1	1.0	14.5	15.5	12.2	7.7
	'81-'90	9.3	2.9	11.4	11.9	12.0	9.1
	'91-'93	6.6	1.3	6.2	6.4	6.8	8.2

자료 : 한국은행, 『국민계정』, 1990 - 1993.

주 : 1) 1970년 이전계열은 1975년 기준년 개편 계열임.

2) 1970년 - 1990년 이전계열은 1985년 기준년 개편 계열임.

3) 1990년 이후계열은 1990년 기준년 개편 계열임.

4) 건설 및 전기, 가스, 수도사업.

5) 도소매 및 음식 숙박업, 운수 창고 및 통신업, 금융 보험 부동산 및 사업서비스업, 사회 및 개인서비스업, 정부 및 민간비영리서비스생산자(가사서비스 포함).

하여 공급되는 原麥, 原糖, 原綿 등의 원료에 의존하였고 輸入代替産業으로 육성되었다. 또한 新規工業의 개발을 통하여 工業의 多樣化와 工業생산기반의 近代化를 추진하였다. 예를 들면 ①인견사의 輸入代替와 폴리에스터絲 등 화학섬유 부문의 신규 산업발전을 위한 비스코스 人絹絲공장의 건설, ②에너지 공급원의 확보와 석유화학공업 발전의 기반이 되는 精油공장의 건설, ③化學肥料공장의 확충과 시멘트 공장의 건설, ④中間財공업기반의 육성을 위한 소다회, 가성소다, PVC 등의 기존 화학공업 부문 생산공장의 건설 등을 통하여 輕工業 부문에 있어서의 輸入代替를 추진하였다.

한편, 重化學 工業의 건설로 工業構造 고도화의 기틀을 잡았다. 綜合製鐵을 비롯하여, 특수鋼 공장과 合金鋼 공장 등이 건설되었고, 非철금속 부문에 있어서도 알루미늄 제조공장과 아연제련 공장 등이 건설되었다. 또한 重点産業의 집중적인 육성을 위한 제도적 정비를 위해 1967년 3월에 「機械工業振興法」이 제정되고 1969년에는 「石油化學工業育成法」과 「電子工業振興法」 그리고 자동차공업 육성계획이 수립되었으며 1970년에는 造船工業 진흥기본계획이 수립되어 海外市場을 위한 輸出戰略産業으로 육성되기 시작하였다.

그리하여, 輕工業 대 重化學工業부문의 비중이 1960년의 76.6% : 23.4%에서 1970년에는 62.2% : 37.8%로 나타나 重化學工業部門의 비율이 꾸준히 증가하였으며, 드디어 1978년에는 49.5% : 50.5%로 중화학공업의 비중이 상대적으로 더 커지게 되었다. 이러한 공업구조의 변화추이는 輕工業 중에서 30%에 가까

〈표 2〉 산업구조 추이 (단위 : %)

	국내총생산	농림어업	광공업	제조업	사회간접자본	서비스
1961	100.0	39.1	15.5	13.6	4.4	41.0
1965	100.0	38.0	20.0	18.0	4.7	37.2
1970	100.0	26.9	22.4	20.9	7.1	43.6
1975	100.0	25.0	27.5	26.1	6.0	41.0
1980	100.0	14.9	31.0	29.7	10.4	44.1
1985	100.0	12.8	31.3	30.3	10.5	45.4
1990	100.0	8.7	29.7	29.2	13.7	47.6
1991	100.0	7.7	29.0	28.5	16.0	47.5
1992	100.0	7.4	28.1	27.8	15.9	49.7
1993	100.0	7.1	27.4	27.1	15.9	50.5

자료 : 상동

운 비중을 나타낸 음식료품 제조업의 비중이 20%수준으로 크게 낮아진 반면에 重化學 工業중에서 조립금속 및 기계부문의 비중이 15%수준에서 20% 수준 이상으로 크게 증가한 데 기인한 것으로 분석된다 (〈표 3〉 참조).

한국 경제 성장의 지표에서 가장 두드러진 것은 輸出증가추세이다. 1960년대 초만 하더라도 연간 수출총액은 1억 달러에도 훨씬 못 미치는 약 4천만 달러에 불과하였으나 1970년에 8억 달러를 초과했고, 1980년에는 17.5억 달러를 기록함으로서 연평균 40% 이상의 높은 수출증가율을 나타냈다. 또한 工産品의 수출비중은 1961년에 27.7%이던 것이 1971년에 87.0%, 1981년에 92.1%를 기록하게 되었다. 工産品의 수출은 1960년대에 주로 섬유제품, 합판, 가발, 신발류 등의 勞動集約的인 輕工業 製品이 主宗을 이루었다. 경공업제품과 중화학공업제품의 수출비중을 보면 1965년의 79.1% : 20.9%와 1970년의 84.4% : 15.6%를 보임으로서 輕工業제품의 수출비중이 높게 나타났으나 重化學工業제품의 수출비중도 꾸준히 증가하여 1985년에는 42% : 58%를 기록함으로서 重化學工業製品의 수출비중이 더 높은 것으로 나타났다 (〈표 4〉 참조).

〈표 3〉 공업구조 추이

(단위 : %)

	제조업	경공업	음식료품	섬유류	중화학공업	석유화학	1차금속	조립금속 기계
1960	100.0	76.6	–	–	23.4	–	–	–
1965	100.0	68.6	–	–	31.4	–	–	–
1970	100.0	62.2	29.2	19.3	37.8	15.7	1.4	15.9
1975	100.0	54.1	23.1	19.9	45.9	17.1	3.2	20.8
1980	100.0	48.8	20.2	17.3	51.2	17.2	7.3	21.8
1985	100.0	43.3	17.5	13.9	56.7	15.9	8.1	27.8
1990	100.0	34.1	13.1	11.6	65.9	13.1	8.9	38.5
1991	100.0	31.7	12.4	10.3	68.3	15.8	9.3	37.3
1992	100.0	30.6	12.4	9.4	69.4	17.1	8.6	37.9
1993	100.0	28.5	12.3	7.6	71.5	15.6	9.3	39.4

자료 : 한국은행, 『국민계정』, 1990.
한국은행, 『국민계정의 1990년 기준년 개편 결과』, 1994. 3.

〈표 4〉 공산품 수출구조 추이 (단위 : %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993
경공업제품	79.1	84.4	69.6	54.4	42.0	43.4	40.3	37.2	33.9
중화학제품	20.9	15.6	30.4	45.6	58.0	56.6	59.7	62.8	66.1
공 산 품 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 한국무역협회, 『한국경제의 주요지표』, 각년도.

2. 工業化 成長戰略의 展開過程

(1) 輕工業中心의 輸入代替産業의 育成

1950년대에 걸쳐 추진되어 온 生必品공급을 위한 소비재 위주의 輕工業건설은 輸入需要를 유발시켜 국제수지를 惡化시키는 요인으로 작용하였다. 따라서 만성적인 증대경향을 나타내고 있는 輸入需要를 國內供給으로 전환하기 위한 輸入代替 産業의 계획적 開發이 현실적 과제로 제기되었다.

그러나 해외수입에 의존하던 최종 소비재의 輸入代替를 위한 국내 생산 기반을 확충하는 輸入代替産業의 육성정책은 最終財 需給上의 제1차적인 輸入代替效果만을 고려하고 원재료의 조달에서부터 최종재생산에 이르기까지의 종합적인 산업 생산 활동을 고려하지 않았기 때문에 국내에 건설된 최종소비재 공업에 소요되는 中間原資材와 部品의 수입수요 증가문제에 봉착하게 되었다.

1960년대 전반(1962~66 : 제1차 5개년 계획기간)에 일부 基幹産業이 건설되고 확충되기는 하였으나 基礎産業의 토대가 충분히 마련되지 않는 상태에서 이루어진 소비재 위주의 輕工業과 최종재 위주의 공장건설은 원료와 기자재의 輸入依存度를 높임으로써 공업건설에 따른 後方聯關效果의 대부분을 해외로 流出시키는 결과가 되어 국제수지 赤字를 가중시켰다. 결국 수입대체산업 육성정책은 만성적인 국제수지 적자를 근본적으로 해결하는 정책수단으로는 力不足이었기 때문에 海外市場을 겨냥한 工産品의 輸出産業化施策이 당면 과제로 제기되었다.

(2) 工業構造 高度化를 위한 重化學工業 育成

정부는 工業化 成長基盤의 구축을 위해 철강·기계·석유화학공업 등 三大戰略산업에 대한 집중적인 자금지원을 폈지만 國內 部品工業의 國産化가 지지부진하여 部品·中間財의 輸入需要를 확대시킴으로써 外貨稼得率이 낮을 뿐

만 아니라 國際收支 개선에 기여하지 못하게 되었다. 이는 지금까지의 機械工業의 건설이 기초부문을 도외시한 輸入原資材의 單純加工에 머무르고 있음을 의미한 것으로 工業成長기반의 취약성을 드러내는 것이라 하겠다.

당시 수출상품은 勞動集約的 상품이 주종을 이루고 있었다. 이러한 수출의 급속한 증대는 노동력의 수요를 증가시키고 이는 다시 노동임금의 상승을 가져와 노동집약적 상품의 比較優位가 소멸될 것이란 정책 판단에서 해외 원자재의 輸入 加工이 주종을 이루는 加工産業에서 高附加價値 산업에로의 구조적 변화의 필요성이 강조되었다. 노동비용의 변화에 따라 비교우위도 동태적으로 변해갈 것이기 때문에 중화학 공업을 기반으로 한 高부가가치산업으로 산업구조를 전환해야 한다는 산업구조 高度化에의 政策意志는 高度成長기반을 구축하는 데 매우 필요한 開發戰略이었다고 評價된다.

重化學 工業 育成은 1960년대 전반에 시멘트, 비료, 정유 등「基幹産業」의 건설로부터 시작하여 1960년대 후반에는 石油化學 및 철강공업의 건설이 착수되었으나 重化學工業 육성책이 본격화된 것은 1973년 1월 대통령 年頭記者會見에서 밝힌 이른바「重化學工業化 宣言」으로부터 시작된다.

즉, 1980년대에는 총수출상품의 50%를 重化學 工業 제품으로 구성한다는 목표를 설정하고 石油化學, 철강, 기계, 造船, 金屬, 전기·전자, 자동차 등을 '重要産業'으로 지정하여 重化學工業 부문에 투자우선순위를 설정하였다. 1970년대 전반(1971~74)의 輕工業 대 重化學工業 부문의 투자비중은 43.5% : 56.6%이었으나 1970년대 후반(1975~79)의 비중은 36.1% : 63.9%를 나타냈다.[9] 정부는 重化學工業의 육성을 위하여 우선 주요 중화학공업을 戰略産業으로 선정하고 이들 산업에 內國稅와 관세의 감면, 정책적 금융지원, 輸入規制에 의한 국내판매가격 보조 등 다각적인 지원정책을 폈다.[10] 1978년 한해 동안에 철강을 비롯한 化學, 기계 등 6개 중화학 공업 부문의 수출에 대한 利子補助額이

9) 1970년대 후반에 重化學 工業 부문 투자가 본격화된 것은 1970년대의 국제경제 동요에 크게 기인한 것으로 분석되고 있다. 즉 1973, 1979년의 石油波動에 따른 국제 原油價의 폭등과, 공업용 원자재의 가격앙등 그리고 세계경제의 불황으로 인한 충격이 국내경제에 파급되는 영향을 최소화하기 위한 정책조치로 평가된다. 한성신, "구조적 변화와 고도성장 : 1970년대"『한국경제의 역사적 조명』, 한국개발연구원, 1991, pp.218-225.

10) 대부분의 重化學工業이 戰略산업으로 지정되어 지원의 대상이 되었고 法的으로 이들 산업에 대한 지원이 고정됨으로써 여건변화에 따른 지원내용의 신축적인 운용이 불가능하게 되었다. 이는 이들 산업부문에 대한 과잉투자를 결과하게 되었다. 이영선, "중화학공업 육성과 공업구조의 고도화",『한국경제정책 40년사』, 전경련, 1986.

320억 원, 수출에 대한 직접세 감면액은 440억 원에 달하였다. 따라서 全産業 平均 實效保護率이 2.3%에 불과한 데 대해 重化學공업에 대한 실효보호율은 16.4%에 달하여 중화학 공업 부문의 지원이 어느정도인지를 잘 나타내고 있다. 또한 국내 판매에 대한 실효보호률이 全産業 平均은 3.6%인 데 대해 주요 重化學 工業 부문에서는 35%를 보임으로써 국내 重化學제품들이 輸入規制로 국제시장가격보다 높은 가격으로 국내시장에서 판매될 수 있도록 보호되었음을 알 수 있다.[11] 1960년대 초부터 도입된 輸出支援制度는 수출용 輸入 원자재, 중간재 및 자본재에 대한 관세감면, 중간재와 수출에 대한 간접세의 면제, 수출업자에 대한 低利의 자금공급, 수출산업생산에 대한 전력·철도 요금의 차등지원 등이다. 특히 일반은행 대출보다 金利가 낮은 수출지원금융은 수출액에 따라 지원규모가 결정되는 滿期 90일 이내의 단기대출과 수출산업의 固定시설투자를 지원하는 長期貸出로 이루어졌다. 수출지원금융이 은행의 總貸出에서 차지하는 비율은 1970년에 20%수준이었으나 1975년에 25%, 1978년에는 30%를 넘었으며 1980년에는 35%에 달하였다.

결과적으로 工業構造 高度化를 위한 重化學工業 育成政策은 제조업의 부가가치비중을 1970년의 20%수준에서 1980년에는 30%수준으로 끌어올렸으며 輕工業 대 重化學工業의 비율을 1970년의 62 : 38에서 1980년에는 47 : 53으로 逆轉시킴으로써 重化學공업의 비중이 輕工業보다 상대적으로 높게 되었다. 그러나 수출상품의 구성을 보면 輕工業제품의 수출비중이 1970년의 64.8%에서 1980년에는 47.8%로 계속 떨어지고 重化學공업제품의 수출비중은 14.7%에서 44.5%로 계속 증가하고 있으나 輕工業 제품의 비중을 능가하지는 못했다.

重化學工業 育成政策은 重工業製品 수출규모의 확대는 물론 제조업의 중화학공업기반을 마련하므로써 산업구조의 質的 高度化를 이룩하는 데 크게 기여하였으나 重化學工業부문의 국제경쟁력은 낮은 수준으로 평가되었다. 즉, 경공업 제품의 顯示比較優位指數는 1970년의 328.5에서 1980년에는 260.2로 크게 하락하고 있으나 重化學工業 제품은 37.5에서 128.5로 큰 폭으로 증가하고 있어서 重化學工業 제품의 수출 경쟁력은 크게 증가되었다. 그러나 1980년 重化學工業제품의 비교우위지수 128.5%는 경공업제품의 260.2%보다 훨씬 낮은 수준을 나타내고 있다. 다만 重化學工業 부문의 선박, 시멘트, 고무제품만이

11) 重化學工業부문에 대한 輸入規制와 政策金融에 의한 價格補助는 시장의 자율적 資源配分 기능을 약화시켜 자원의 效率的 사용을 歪曲시킨다고 할 수 있다.

경공업제품의 비교우위지수를 상회할 뿐 대부분의 重化學工業제품은 輕工業제품의 평균수준을 하회하게 되었다. 중화학 공업 부문에 있어서 국제경쟁력 약화의 원인은 기초 기술기반의 취약은 문론 1970년대 후반에 약 30%수준의 높은 임금 상승률로 가격과 품질의 兩面에서 경쟁력을 갖추지 못한 것으로 분석된다.

또한 1973년『重化學 工業 宣言』이후 급속한 중화학공업화가 이루어진 과정에서 여러가지 문제점이 제기되었다. 즉, 重化學 工業 부문에 대한 特惠的 偏重支援은 이 부문에 대한 설비투자를 대폭 증가시키고 大企業의 신설, 확장을 가속화시켰다. 특히, 중화학부문에의 投資偏重은 重複 過剩投資를 발생시켜 投資效率을 저하시키고 부문간의 불균형을 초래하여 산업구조의 고도화를 歪曲시켰다. 또한, 중화학 공업에 대한 과도한 偏重投資는 산업간 不均衡과 특혜지원에 따른 대기업에의 經濟力 集中 그리고 中小企業부문의 相對的 落後를 가속시켰다. 특히 산업구조의 고도화과정에서 나타난 獨寡占부문으로의 所得集中은 都農間, 산업부문간 격차를 더욱 확대시키게 되었다. 1970년대 후반에 나타난 世界景氣의 沈滯와 석유파동은 수출의 부진과 重化學 工業부문의 企業不實化를 가속시켜 稼動率을 크게 떨어지게 하였다. 한편, 이러한 상황에서 설상가상으로 1979년 10월의 대통령 弑害사건과 1980년 5월의 光州事態, 그리고 1980년의 大凶年은 마이너스 성장을 기록하므로써 失業과 物價의 폭등 그리고 국제수지 赤字를 초래하였다.

3. 經濟開發戰略의 選擇과 문제점

1945년 解放 이후 50년간 한국경제가 경험했던 엄청난 量的膨脹과 構造的 변화는 1945~61년까지의 混亂 및 再建期를 거쳐 1962년부터 政府主導下에 실시된 경제개발계획의 成果로 인식된다. 이처럼 1962년은 제1차 경제개발계획(1962~66)을 시발점으로 하여 경제개발전략이 확립되는 계기를 마련했다는 점에서 한국경제발전史에 커다란 分岐點을 이루었다.

1960년대 초 당시 한국정부가 선택한 經濟開發戰略의 주요 내용을 요약하면

다음과 같다.[12]

첫째, 전통적 農業社會에 潛在되어 있었던 대량의 실업자에게 고용기회를 제공하고 低生產-低所得-低消費-低生產이라는 빈곤의 악순환에서 탈피하여 近代的 산업사회로의 전환을 촉진하기 위해 工業化 發展戰略이 선택되었다. 한국정부는 당시 일자리를 찾지 못하고 방황하는 失業者에게 취업기회를 제공하여 가난으로부터 해방시키기 위해서 먼저 勞動集約的 경공업 건설을 적극적으로 추진하였으며 그후 점차 산업구조 고도화를 위해 重化學工業건설에 대한 투자에 우선 순위를 두게 되었다.

둘째, 공업화 발전에 소요되는 投資財源의 조달을 위해 外資導入의 문호를 대폭 개방하였다. 국내 저축에 의한 투자재원의 조달에 한계가 있었기 때문에 국내에 풍부한 人力資源의 활용을 위해 외국으로부터의 자본(해외저축)과 기술의 도입을 적극적으로 추진하였다. 당시 농촌에 잠재해 있었던 무한공급의 노동력에게 일자리를 제공하기 위한 공업화의 제약요인은 資本不足이었기 때문에 이는 외자도입을 통해 극복될 수 있었다.

셋째, 저생산-저소득 수준하의 협소한 국내시장은 공산품의 판로확대에 장애요인으로 작용하게 되어 工業化 발전을 제약하였으므로 해외시장으로 판로를 확장시키는 輸出主導型 工業化 成長戰略의 선택을 불가피하게 하였다.

넷째, 경제성장은 中央集權化된 強力한 정부의 統制와 指導를 필요로 하는 政府主導下에 이루어졌다. 정부는 주요 산업에 대해 설정된 생산 및 투자목표를 달성하기 위해 財政投融資 및 政策金融을 지원하는 이른바 戰略產業의 目標達成 政策(industrial targeting policy)을 수행하였다. 특히, 정부는 경제개발 계획의 체계적 수행을 전담할 기구로서 經濟企劃院을 1964년에 설립하였다. 經濟企劃院은 종래의 復興部에 재무부 예산국과 내무부의 조사 통계국을 흡수 개편시킨 것이다. 또한 경제에 대한 정부의 통제기능을 확보하기 위해, 정부는『한국은행법』의 개정을 통해 한국은행을 직접적인 장악하에 두었고 모든 市中銀行을 정부소유로 만들었다.

결과적으로 1960년대 한국경제 成長戰略의 특징은 국내에 부족한 자본과 기술을 선진국으로부터 도입하고, 국내에 풍부한 노동력을 고용하여 선진국으로

12) 각 연대별 성장실적이 단순히 당시 정부정책의 추진결과라는 평면적 분석은 다음과 같은 연구로서 보완되어야 한다는 논평자(강철규 교수)의 지적이 있었음. 즉 당시 정부가 그러한 정책을 선택할 수밖에 없었던 정치 사회적 상황과 그 배경 등을 규명하는 산업별 연대별 성장요인의 분석이 추가되어야 한다는 것이다. 그러나 이는 후일의 연구과제로 미룬다.

부터 조달한 원자재(部品 素材 등), 半製品을 完製品으로 組立加工함으로써 그것을 다시 선진국으로 수출하는 이른바 外延的(對外指向的) 成長이 주축을 이루는 발전과정이라고 할 수 있다.[13]

그러면 이하에서는 위에서 살펴본 바 있는 경제개발전략의 基調가 갖는 문제점들을 검토하고자 한다.

첫째, 工業化 成長戰略은 농업부문의 상대적 정체를 가져왔다. 일반적으로 농업부문은 공업부문보다 투자의 회임기간이 길고 성장속도가 완만하며 고용흡수력이 상대적으로 작기 때문에 제한된 투자재원의 투자우선순위에서 뒤쳐지게 된다. 따라서 공업부문을 경제개발전략의 대상으로 삼은 것은 당시의 制約條件하에서는 올바른 선택이었다고 평가된다. 그러나 농업부문의 상대적 정체는 식량 自給率을 낮추고 農工間 산업연계성을 약화시켜 공업생산에 소요되는 원자재 등의 공급능력을 상실하게 하였으며 이는 결국 중간재, 소재·부품의 輸入依存度를 제고시키는 輸入誘發的 수출구조를 배태시키는 원인으로 되었다.

둘째, 고도성장의 추진을 위해 소요되는 投資財源을 국내저축으로 충당하지 못하여 海外貯蓄(外資導入 등)에 의존함으로써 外債의 累增을 가져왔다.[14] 외채의 누증에 따라 외채잔액의 대 GNP비율이 50%를 넘는 경우도 있었으며 元利金상환부담은 수출증가에도 불구하고 만성적인 국제수지의 赤字요인으로 작용하기도 하였다.

셋째, 工業化 開發戰略은 농촌 과잉인구의 都市流入을 가속시켜 도시규모의 팽창과 서비스산업의 異常肥大化를 초래하였다. 서비스업부문 취업인구의 비중이 크게 증가하고 있는 사실에 대해 이는 외형적 양적 관점에서 산업의 서비스化가 이루어지고 있을 뿐 질적인 면에서 서비스化가 이루어지지 못하고 있다고 주장한다.[15] 즉 전 산업 취업자 중 서비스업 취업자가 차지하는 비중이 계속 증가하는 서비스化 현상은 진행되고 있으나 企業需要에 의존하는 전문 서비스업(도매·소매·금융·보험·부동산·운수·창고·통신 등)의 취업자 비중은 크게 증가하지 않고 最終需要에 의존하는 서비스업(교육·보건·사회

13) 趙 淳, "한국경제발전 40년 - 그 특성과 문제점", 『경제논집』, 1988. 1.

14) 총 외채규모가 1960년대까지는 10억 달러 미만이었으나 점차 증가하여 1985년의 467억 달러를 피크로 하여 점차 줄어들게 되었다. 1982년에 외채잔액의 대 GNP비율은 56.2%를 기록하여 外債危機로까지 인식되기도 하였다.

15) 하태근·오동철, "우리경제의 서비스화 현상", 한국은행, 조사통계월보, 1990. 4.

보장 · 공공행정 · 국방 등)의 비중이 상대적으로 증가하고 있기 때문이다.

넷째, 외자도입에 의한 수출 주도형 경제성장전략을 추진하는 과정에서 나타난 規模의 經濟는 기업규모의 거대화와 기업의 독과점화를 촉진시켜 中小企業의 상대적 위축을 초래하였다. 이러한 중소기업의 위축은 주요산업에 소요되는 部品과 원자재의 공급원을 海外輸入에 의존시키게 되는 결과를 가져왔다.

다섯째, 자본과 기술의 대외의존뿐만 아니라 중간재 · 부품의 높은 輸入依存度는 우리 경제의 산업구조를 加工貿易型으로 만들었다.[16] 이러한 가공무역형 산업구조의 취약점은 제품은 물론 자본재 · 원자재 등 생산요소의 높은 海外依存度 때문에 세계경기변동의 충격에 그대로 노출되게 되었다는 점이다.

끝으로[17], 輸出主導型 開發戰略의 강력한 추진을 위한 政府기능의 강화는 자율적 시장기능을 바탕으로 한 民間主導의 企業機能을 크게 약화시키게 되었다. 예컨대, 「한국은행法」의 개정에 의한 정부의 中央銀行統制, 市中銀行 株式의 정부소유화 등은 官治金融의 출발점이 되었고, '主要' 산업에 대한 집중적인 지원(재정, 금융, 외자도입, 세제 등)을 위한 Industrial Targeting 제도는 자유시장 기능의 원활한 작용을 억제하고 不實企業의 量産으로 인한 조세감면, 매각 등은 재벌기업군의 출현과 中小기업의 위축, 만성적인 인플레 압력 및 소득분배의 不平等 등의 기본요인으로 되었다. Scitovsky 교수는 1960년대 이후의 한국의 경제성장을 '強制된 成長'(forced growth)이라고 불렀다. 이것은 成長이 강요된 경제에서는 非效率과 不平等도 함께 강요될 소지가 있음을 의미한다.

4. 工業化 成長戰略의 限界 : 高速成長 이후 構造的 轉換의 摸索

한국 정부는 지금까지 추진해 온 開發經濟下의 成長戰略의 反省과 함께 고

16) 강철규, "산업의 발전과 산업정책", 『한국경제의 이해』, 비봉출판사, 1987, pp.77~78.
17) 다음 논문에 크게 의존하였음. 조 순, "압축성장의 시발과 개발전략의 정착 : 1960년대", 『한국경제의 역사적 조명』, KDI, 1991.

속성장 이후 構造的 전환을 모색하게 되었다.[18] 우리 경제의 구조를 근본적으로 調整·改編하여 成長基盤을 다시 구축할 수 있도록 하는 경제정책 기조의 質的 轉換이 절실하게 요구되었기 때문이다. 다시 말하면 자본과 기술의 축적이 미흡했던 공업개발 초기단계에서는 特定産業부문에 대한 보호와 직접지원의 경제운용방식이 量的 成長목표를 달성하는 데 용이하였으나, 開放經濟下에서는 경제의 能率向上을 위해 市場機能을 활성화하는 새로운 경제질서의 도입이 필요하게 되었기 때문이다.

工業化의 초기단계에서 정부주도형 특정산업지원, 輸入制限 등의 보호시책으로 말미암은 자원배분의 非能率과 세계경제 환경에 적응하지 못한 重化學工業부문의 不實企業化는 정부주도적 성장이 한계점에 달하였다는 것을 경고하는 신호로 되었다. 따라서 경제발전의 成熟期에 대응하는 정책수단은 初期 工業化단계의 정책과 근본적으로 달라지게 되었던 바 그 주요 내용을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 시장구조의 독과점화를 억제하고 경쟁제한적인 不公正去來를 규제함으로써 大企業 위주의 고도성장정책에서 벗어나 大企業과 中小企業의 균형적 발전을 기하고자 하였다. 大企業 위주의 高度成長정책을 추진한 결과 소수의 대기업에 經濟力이 과도하게 집중되어 분배상의 衡平을 깨뜨릴 뿐만 아니라 독과점기업이 市場支配力을 남용하여 공정하고 자유로운 시장경쟁질서를 파괴하고 시장의 자율적 조정기능을 약화시킴으로서 경제의 效率性을 저해하는 결과를 가져왔기 때문이다. 이러한 독과점의 폐해를 제거하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고 시장경제의 효율성을 회복시키기 위해 1980년 12월말의 『獨占規制 및 公正去來에 관한 法律』을 제정 공포하였다.

둘째, 산업구조 조정은 과잉·중복 투자의 문제를 안고 있는 중화학공업부문의 投資調整에서부터 시작되었다. 최초의 중화학 공업 투자조정은 정책자금 지원의 한계를 인식하고 인플레이션식 지원의 악순환을 단절하기 위해 1979년

18) 1981년 5월의 경제기획원 보고서(『1980년대 복지 정의 사회건설을 위한 과제』) 에서 당시(1970년대 말) 우리경제가 갑자기 극도의 혼란과 침체에 빠지게 된 큰 이유를 다음과 같이 지적한 바 있다. 즉, 개발초기(1960년대)의 경제개발전략이 성숙단계(1970년대 말)에 왔을 때에는 그 추진방식이 전환되어야 함에도 불구하고 전환되지 못한 데 기인한다고 지적하였다.

5월에 『經濟安定化 綜合施策』의 일환으로 단행되었다.[19] 重化學工業 부문의 投資調整이 갖는 의미는 한편으로는, 過當競爭 상황하에서 중복 및 과잉투자로 말미암은 자원의 낭비를 줄이고 투자효율을 높여 궁극적으로 수출경쟁력을 갖추도록 하는 데 있었으나 다른 한편으로는 정부가 특정의 업종에 대해 신규기업의 참여를 억제하고 채무상환의 연기, 救濟金融(政策金融), 低金利支援 등 특혜지원을 통해 독점적 지위를 확보토록 하는 결과를 가져왔다는 점에서 비판의 대상이 되고 있다.

셋째, 生產性과 能率의 관점에서 산업지원체제의 개편을 추진하였다. 자율적 경쟁기반 위에서 국민경제의 안정적 성장을 도모하기 위해 경제운용방식을 민간주도형으로 전환함과 동시에 사업지원방식도 산업지원방식에서 機能別 지원방식으로 개편하였다. 또한 정부투자기관의 관리에 있어서도 정부의 직접 통제에서 經營評價制度의 도입 등으로 간접 통제기능을 강화하였다.

넷째, 해외시장으로부터 過保護되어온 국내 기업의 국제경쟁력 강화와 공급확대를 통한 물가안정을 위해 輸入自由化시책이 적극적으로 추진되었다.[20] 수입자유화를 통해 국내기업의 외국 기업과의 경쟁을 촉진시킴으로써 생산성 향상, 품질 고급화, 기술개발誘因의 자극 등으로 국내 산업의 체질을 강화시키고 比較優位산업에 제한된 자원의 배분을 집중시켜 생산 구조 조정을 유도하고자 하였다.

다섯째, 중소 기업의 수출 산업으로의 전환, 專門化 및 系列化 造成, 地方工業育成 등에 중점이 두어졌다. 이들 정책 과제를 추진하기 위해 시설 근대화와 기술 및 경영지도, 中小企業團地의 조성 등이 추진되었으며 협동조합을 통한 공동사업(공동생산 및 공동판매)의 확대를 추진하였다. 당시 정부는 중소기업

19) 경제기획원은 1979년 4월17일 朴正熙 대통령의 지시에 따라 재정의 안정, 금융의 긴축, 투자의 조정, 輸入의 촉진, 경쟁의 촉진, 가격의 현실화, 금융의 自律化 등을 포괄하는 『經濟安定化 綜合施策』을 수립, 발표함으로써 경제운용 방식의 전환을 시도하였다. 당시 한국경제는 1973년의 제 1차 석유파동을 극복하고 고도성장을 유지해 오는 과정에서 1977~78년간에 부동산 투기를 중심으로 일어난 過熱景氣에 휩싸이게 됨으로써 우선 경제를 안정시키기 위한 종합적인 시책의 필요성이 대두되었다. 그리하여 그동안의 개발속도를 조정함은 물론 성장내용을 재검토하게 되었다. 따라서 『경제안정화 종합시책』은 정부의 개발정책기조의 전환을 보여주는 시발점으로서의 의미를 가진다. 경제기획원 편, 『개발연대의 경제정책』, 미래사, 1994, pp. 216-219, 335-346.

20) 1978년 5월 1일에 제 1차 수입자유화조치를 취하므로써 수입자유화율이 60.7%로 되었으며 자유화조치 이전의 자유화율은 53.9%에 불과하였다. 1979년 1월 1일의 제 3차 자유화조치로 자유화율은 68.6%로 증가하였다. 공산품의 수입자유화율은 1980년의 68.6%에서 1985년에는 86.7%로 크게 높아졌다.

을 수출산업으로 육성하기 위해 수출전망이 좋고 투자효율이 높은 업종의 기업체를 輸出品 生産指定業體로 선정하고 재정자금과 외화대부에 의한 시설자금을 지원하는 한편, 품질향상과 경영합리화를 추구하기 위한 기술 및 경영지도를 강화하였다.[21] 특히 有望中小企業을 발굴하여 이를 成長據點으로 삼아 중소기업전체를 육성시키고자 하였다.[22] 또한 部品都給依存度가 높거나 산업구조고도화에 필요한 업종을 대상으로 계열화 대상 품목을 지정하여 中小企業振興工團·中小企業銀行·신용보증기금 등의 기관에서 창업을 지원하는 제도적 장치를 마련하였다.

여섯째, 금융의 자율화를 적극적으로 추진하였던 바 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 금융기관의 大型化와 국제화를 위해 增資計劃을 앞당기고 외국은행과의 合作銀行設立을 추진하며, ② 일반은행 경영의 自律化와 民營化를 추진하기 위해 재무부 및 은행감독원의 규제를 철폐하고 韓一銀行을 민영화 하였다.[23] ③ 政策金融제도를 개선하기 위해 1981년에 외화표시 채무상환자금 등 5개 정책금융을 폐지했으며, 1982년 6월에는 일반금융의 금리를 14%에서 10%로 낮추어 정책금융의 金利와 일치시킴으로써 수출, 중화학 등 정책자금 수혜기업의 금리상 특혜소지를 차단하였다.

요약하건대, 지금까지 추진되어 온 量的 成長爲主의 高度成長戰略의 限界를 인식하고 정부주도형 경제운용방식을 자율과 경쟁을 바탕으로 한 민간주도형으로 전환함으로써 우리경제의 構造的 조정을 추진하고자 하였다. 그리하여 외형적 성장보다 內實成長을 다지기 위해 1979년의 「경제 安定化 綜合對策」[24]

21) 중소기업 수출업체는 1965년에 200개 미만이었으나 1970년에는 900여 개로 대폭 증가하였으며 중소기업제품 수출액도 동기간중 2000만 달러 미만에서 3억 달러를 초과하게 되었다. 그러나 총수출액에서 차지하는 중소기업 수출액의 비중은 1970년대 전반(1972~74)에 35% 수준이었다.
이기준, "공업기반의 구축과 국제경쟁력 재고", 『한국경제정책 40년사』, 전경련, 1986.

22) 1983년부터 5년간 5,000개(매년 1000개 업체씩)의 유망 중소기업체를 발굴 육성토록 하였다.

23) 1981년 한일은행을 시작으로 1983년까지 5개 市中銀行을 民營化했다.

24) 「경제 安定化 綜合對策」은 70年代 重化學工業건설과정에서 제기된 문제점들(즉, 人力供給 및 기술흡수 속도를 상회하는 생산설비의 확충, 국내저축수준을 상회하는 投資需要증가, 大量生産型 組立工業의 중점육성에 따른 輕工業부문의 供給隘路 발생, 중복·과잉설비 등)을 지적하고 '安定', '自律', '開放'을 경제운용의 기본방향으로 설정하였다. 成長速度를 조절하여 물가안정의 기틀을 확고히 하고 '발전과 民生의 調和'를 꾀하며 경제활동의 自律性을 높이는 것 등을 주요 내용으로 포함하고 있다. 이 대책의 상세한 내용은 경제기획원 편 『경제기획원 30년사(I)』와 한국개발연구원의 『경제안정화 시책 자료집(I, II)』(1980)을 참조할 것.

을 계기로 하여 경제 각분야의 不均衡문제를 해소하고 經濟效率을 향상시키는 데 역점을 두는 다각적인 安定化시책을 적극 추진하였다. 결과적으로 우리경제는 1979년 이후 安定化施策의 추진 결과 安定基調를 확립할 수 있었고 특히 1985년 9월 선진국간 「프라자 合意」를 계기로 나타난 이른바 3低現象(미국 달러貨의 平價切下, 국제 금리의 하락, 국제 원유가격의 하락)에 힘입어 우리 제품의 價格競爭力이 강화되어 수출이 크게 증가하게 되었다. 즉, 과잉 설비와 낮은 가동률에 허덕이던 중화학공업이 새로운 수출산업으로 등장하여 활기를 되찾게 되었고 심지어 국제경쟁력의 상실로 구조조정과 合理化의 대상이 되었던 섬유 등 경공업부문의 수출도 크게 증가하여 1986~88년간에 연평균 12.1%의 고도성장과 국제수지 흑자를 실현하게 되었다.[25]

그러나 「3低」 현상으로 인한 국내경제의 여건변화 (국제수지 黑字를 수반한 高度成長)는 黑字時代의 새로운 문제들(국제수지 흑자하의 통화의 안정적 공급문제와 對外開放壓力에 대응하는 輸入開放의 속도 조절 문제[26])에 직면하게 되었다. 다시 말하면 1980년대 초부터 추진하고자 하는 산업구조 조정이 제대로 이루어지지 못한 가운데 黑字時代를 맞이하게 되었고[27] 선진외국으로부터의 開放壓力에 따라 對外開放을 서두르게 되었다. 그리하여 한국경제는 세계경제의 不況속에서 각국의 輸入規制와 交易相對國으로부터 開放壓力을 받는 등 新保護貿易主義에 대처해야 되었고 勞動集約的 產業部門에서 後發開途國들과의 경쟁에 직면하게 됨으로써 한국경제 전반에 걸친 構造調整의 정책과제를 안게 되었다.

---

25) 1986년에 경상수지가 흑자를 기록하기 시작하여 1987년과 1988년에는 경상수지 흑자 비중이 GNP 대비 8~9% 수준에 이르렀으며 외채규모도 크게 감축시킬 수 있었다.

26) 1980년대 초반부터 豫示計劃에 따라 輸入自由化를 실질적으로 추진하기 위해 1987~88년 중에는 特別法上의 수입추천 및 허가품목을 축소시켰으며 工產品 품질검사 등 각종 검사와 형식승인 등 수입절차상의 제한을 완화시켰다. 또한 內國人의 海外投資와 外國人의 國內投資를 장려하기 위해 제반 규제조치들을 완화하였으며 經常的 外換去來의 自由化폭을 확대하여 1988년 11월에는 IMF 14조국에서 8조국으로 이행될 수 있었다. 한편으로 개도국의 經協요구에 부응하여 1986년에 對外經濟協力基金法을 제정하고 1987년부터 後發開途國에 대한 公的開發원조(ODA)를 시작하였다.

27) 국제수지 흑자를 여유재원으로 하는 전반적인 산업구조정책이 구체화되지 못했다는 비판이 있다.

Ⅳ. 結 論 : 新産業政策의 課題

한국 경제가 開發經濟下에서 工業化 成長戰略을 통하여 제 1의 도약을 달성하였다면 이제 先發開途國에서 先進國의 成熟 經濟에로 진입하기 위한 제 2의 도약을 성취해야 할 것이다. 그러기 위해서는 國際分業構造의 변화에 대응하는 動態的 比較優位를 확보하여 경쟁력있는 新産業群으로부터 成長潛在能力을 이끌어내는 산업구조의 재편성이 요구된다 하겠다. 개발경제하 한국경제의 고도성장을 주도해온 산업군의 변천 과정을 살펴보면, 1960년대의 단순 노동집약적 산업에서 1970년대에는 단순자본집약적 산업으로 그리고 1980년대에는 숙련노동·자본집약적 산업으로 성장주도 산업군이 경제성장단계에 따라 바뀌어 왔다. 따라서 1990년대 WTO체제의 개방경제하에서 우리산업의 발전과 수출증대를 위한 견인차 역할을 담당할 경쟁력있는 새로운 산업군의 확보가 절실하게 요구되고 있다.[28] 첨단기술산업의 창출과 성장을 통해 新成長産業을 확보하고 이를 새로운 수출 산업과 高부가가치산업으로 육성함으로써 산업구조 고도화 효과를 기대할 수 있을 것이다. 따라서 컴퓨터를 주축으로 하여 高度情報사회에서 전개되는 기술·정보 집약적 첨단산업에서의 競爭力 확보를 위한 新産業政策의 主要 課題를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2000년대에 한국경제 成長潛在力의 源泉은 이미 比較優位를 상실해가고 있는 노동 집약적 低價品제조업이 아닌 기술·지식 집약적 高價品제조업에서 찾아야 하고 그러기 위해서는 먼저 輕工業구조의 高度化(디자인 기술 및 고급소재의 개발 등)를 이룩해야 한다.

둘째, 세계적인 技術革新 潮流에 대처하고 우리의 산업을 高附加價値型·技術集約型으로 개편하기 위한 重化學工業구조의 고도화 방향은 ① 기계공업의 생산 비중을 높이고 ②기계류, 部品, 素材 부문의 自生的 기술개발을 촉진시켜

28) 산업연구원, 『실물경제』 37호(1994. 12. 7).
우리나라의 첨단기술산업의 성장 속도는 2005년까지 제조업 평균보다 약 2배나 빠르고 제조업에서 차지하는 첨단산업의 비중은 1992년의 12.5%에서 2005년에는 30%로 증가함으로써 2000년대 산업성장을 주도할 것으로 전망된다. 첨단산업제품의 수출 역시 총상품수출의 약 2배의 속도로 증가할 것이며 이에 따라 총상품수출에서 차지하는 첨단산업의 비중도 1992년의 23%에서 2005년 56%로 크게 높아질 전망이다. 한편 2005년까지의 매출액 대비 R&D비율 6.3%는 제조업 평균의 약 3배에 해당하는 것으로서 이는 첨단산업이 기술집약적 산업임을 잘 나타내는 지표로 되고 있다. 특히 항공기, 반도체, LCD 및 첨단 정보산업에서는 매출액 대비 10%를 넘는 높은 비율의 R&D가 소요될 것으로 추정된다.

生産工程技術을 세계적 수준으로 제고시키며 ③ 製品差別化를 통한 제품의 부가가치를 높이도록 해야 할 것이다.

셋째, 세계 경제의 개방화·국제화의 조류속에서 선진공업국들의 기술장벽은 더욱 높아지고 국가간 기술 경쟁이 가속화되면서 선진국간 첨단기술 개발경쟁과 技術保護主義가 확대되고 있음에 비추어 自主技術開發기반을 확충해야할 것이다. 특히 국내수요의 30~40%를 해외수입에 의존하고 있는 部品·素材 산업에 대한 기술개발을 촉진하여 中間財공업의 國産化율을 높이는 산업기술개발정책이 체계적으로 추진되어야 할 것이다.

넷째, 大企業의 경제력 집중에 대한 평가는 大量生産體制하의 規模의 經濟의 확보라는 正의 측면과 독과점 경제하의 不公正去來라는 負의 측면이 동시에 존재한다. 대기업의 경제력 집중과 독과점의 폐해는 공정거래법과 조세제도를 통해 개선하고 국제경쟁력 강화를 뒷받침할 규모의 경제를 확보할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

다섯째, 사회간접자본 부문의 일관성 있는 투자계획의 수립 및 추진에 있어 지역 및 부문별 정책방향을 조정·통합할 수 있는 기구(예컨대 사회간접자본 투자조정기구)를 설립함으로써 개별 부처 및 지방자치단체와의 이해상충을 조정할 수 있고 사회간접자본의 시설간 代替性, 補完性, 시설별 投資效率性을 제고시킬 수 있을 것이다. 또한 사회간접자본 시설을 건설하고 관리하는 데 민간부문의 참여를 확대시키기 위한 民資誘致를 강화해야 할 것이다.

여섯째, 지금까지 저임금의 단순기능인력에 의존하던 輕工業 제품의 大量生産 體制에서 2000년대에는 소량의 개성있고 품위있는 전문상품을 생산함으로서 높은 부가가치를 창출해 낼 수 있는 기술·두뇌 집약 산업이 확충되는 산업구조 고도화 과정이 가속화될 것으로 전망되는 바 이에 대응하는 첨단 기술 인력의 양성 확보와 생산현장의 多能的 기술인력의 질적 수준을 향상시킬 수 있는 탄력적이고 체계적인 技術人力 양성대책이 마련되어야 할 것이다.

技術力을 중심으로 재편성되는 新國際秩序의 흐름 속에서 한국경제가 安定的 成長을 지속해 나가기 위해서는, 국제경쟁에서 살아남을 수 있는 신제품 개발경쟁에서 이길 수 있어야 하고, 그러기 위해서는 우리의 산업구조를 기술·지식 집약적 高附加價値 산업으로 재편성하여 앞으로 펼쳐질 21세기 글로벌 경제권 시대에 대응할 수 있는 미래형 경영혁신전략을 준비해야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 경제기획원, 1982, 『개발연대의 경제정책』, 경제기획원 30년사(I), 미래사.
2. 경제기획원, 1994, 『자율 · 개방시대의 경제정책』, 경제기획원 30년사(II), 미래사.
3. 과학기술처, 1992, 『제7차 5개년계획 : 과학기술부문계획』.
4. 강철규, 1987, "산업의 발전과 산업정책", 『한국경제의 이해』, 비봉출판사.
5. 구본호. 이규억 편, 1991, 『한국경제의 역사적 조명』, 한국개발연구원(KDI).
6. 김광석, 1980, 『한국공업화 패턴과 그 요인』, KDI.
7. 대한상공회의소, 1994, 『21세기 한국산업의 기술발전방향』.
8. _____, 1994, 『국제화시대의 국가경쟁력 강화방안』.
9. 백영훈, 1971, 『신산업정책의 전개』, 대한상공회의소, 산업합리화운동본부.
10. 변형윤, 1987, "한국경제의 성장과 변천", 『한국경제의 이해』, 비봉출판사.
11. 服部民夫 편, 1988, 『일본이 본 한국공업화의 정치경제학』, 김광림 역 산업연구원.
12. 산업연구원, 1992, 『21세기를 향한 산업정책방향』.
13. _____, 1994, 『21세기를 향한 한국산업의 비전과 발전전략』.
14. 상공자원부, 1990, 『우리나라 산업의 경쟁력실태와 1990년대 발전방향』.
15. 野村總合연구소, 1989, 『세계로 비약하는 한국산업 - 그힘의 원천을 찾아서』 김영록 역, 법문사.
16. 유정호, 1991, "1970년대 중화학 공업 정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향", 『한국개발연구』, 13권 1호, KDI, pp. 65-113.
17. 이종훈, 1990, 『일본의 신산업전략과 기술혁신』, 한국경제연구원.
18. 일본통산성, 1990, 『2000년대 산업구조』, 통상산업조사회.
19. _____, 1994, 『1990년대의 통산 정책비전』.
20. 전국경제인연합회, 1986, 『한국경제정책 40년사』.
21. 조성환, 1988, "한국경제의 성장과정과 정책평가 (1955-1986)", 『경제논집』.
22. 조 순, 1988, "한국경제발전 40년 - 그 특성과 문제점", 『경제논집』.

23. 좌승희, 1994, 『국제화시대의 한국경제운영 : 새로운 정책패러다임의 모색』, KDI.
24. 차철호, 1994, "경제구도의 삼극화와 한국경제의 대응전략", 『경제논문집(7호)』, 중앙대 경제연구소.
25. _____, 1995, "중소기업의 인력부족실태와 기술인력대책", 『노동경제논집』, 한국노동경제학회.
26. 한국산업경제기술연구원, 1985, 『일본의 70년대 통상산업정책의 방향』.
27. 홍병덕, 1995, 『산업성장 및 구조변화에 대한 요인별 기여도 분석(1955-90)』, KDI.
28. 황병준, 1965, 『한국의 공업경제』, 고려대 아세아 문제 연구소.
29. Chang, Ha-Joon, 1993, "Political Economy of Industrial Policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, 17, pp. 131 - 157.
30. Greenaway, D. & C. Millner, 1993, *Trade and Industrial Policy in Developing Countries : A Manual of Policy Analysis*, Macmillan Press.
31. Kim, Kihwan, 1984, *The Korean Economy : Past Performance, Current Reforms, and Future Prospects*, KDI.
32. Westphal, L. E., 1990, "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy : Lessons From South Korea's Experience", *Jounal of Economic Perspectives*, vol. 4, NO. 3, pp. 41~59.
33. World Bank, 1993, *The East Asian Miracle : Economic Growth & Public Policy*, Oxford Univ, Press.