

## 한국경제의 고속성장과 선진화\*

유 정 호\*\*

**논문 초록** 한국경제의 고속성장과 선진화는 정부 주도로 이뤄졌다는 것이 우리 사회의 통설이다. 정부가 경제활동을 선별적으로 지원하거나 차별하는, 강력한 시장 간섭주의 정책이 “한강의 기적”을 이뤄냈다는 것이다. 기적을 설명하려는 연구가 국내외에 많이 있었으나, 그 중요한 요인, 즉 세계시장의 거대한 규모에 주목한 연구는 없었다. 한국경제의 발전 경험에서 정부의 역할은 재조명되어야 한다. 이 글은 수출진흥정책과 관련하여, 1960년대 초에 수출급증은 어떻게 시작되었고 그 정책의 효과는 무엇이었는지 살펴본다. 또한, 어떻게 중화학공업정책이 1980년 마이너스 경제성장의 원인이 되었는지 논의하고, 끝으로 “공업구조의 고도화”는 한국경제의 매우 급속한 자본축적, 그리고 그에 따른 세계시장에서의 비교우위 변화의 결과임을 논의한다.

**핵심 주제어:** 경제발전, 무역정책, 산업정책

**경제학문헌목록 주제분류:** O1, O24, O25

투고 일자: 2022. 10. 7. 심사 및 수정 일자: 2022. 11. 11. 게재 확정 일자: 2022. 12. 19.

\* 도움 되는 심사평을 주신 두 분 심사위원께 감사드립니다.

\*\* KDI 부원장(전임), e-mail: yoojungho1234@gmail.com

## I. 머리말

한국은 단기간에 기적적인 경제발전을 이루었다. 1960년대 초까지 세계 최빈국 가운데 하나이었으나, 1980년대 초에 이미 역동적인 신흥공업국으로 고속 성장의 가도를 달리고 있었으며, 1996년에 OECD(경제협력개발기구)의 회원국이 되었고, 2021년에는 국제기구에 의해 선진국으로 분류되었다.<sup>1)</sup>

이 발전 경험에 관한 우리사회의 통설은, 한국경제의 고속성장과 선진화는 정부주도로 이뤄졌다는 것이다. 고속성장의 시기에 정부는 조세, 금융, 무역 등등의 정책수단을 동원하여 경제활동을 선별적으로 지원하는, 강력한 시장간섭 정책들을 추진하였다. 한국경제가 한강의 기적이라 불리는 경제발전을 이룬 것도 사실이고, 산업차원에서 정부가 강력한 시장간섭 정책을 추진한 것도 사실이다. 그렇지만, 그 두 사실이, 한국경제의 고속성장과 선진화가 시장간섭 정책의 성과임을 증명하는 것은 아니다. 지금까지 한국경제의 발전 경험을 설명하는 많은 저서와 논문이 국내외에 있었으나, 기적의 매우 중요한 요인이었던 세계시장의 규모는 주목받지 못하였다. 또한 우리 경제의 발전 경험은 시장경제에서 정부의 역할에 관해 시사하는 바가 많다. 미래를 위해서도 우리 경제의 발전 경험을 재조명할 필요가 있다.

1960년대 초에 한국경제에 매우 크고 급속한 변화가 일어나기 시작하였고, 그 후 변화가 변화로 이어지면서 지금의 선진경제가 ‘탄생’하였다. 이 글은, 한국경제를 현재의 선진경제로 만든 변화가 왜 시작하였고, 어떻게 그 다음, 그 다음의 변화로 이어졌는가 살펴본다. 그 과정에, 간섭주의 경제정책이 한국경제의 고속성장과 선진화에 크게 기여하였다는 통설을 검토한다. 제Ⅱ절 “수출급증”은 1960년대의 수출급증이 어떻게 시작하고 1970년대에 지속하였는지 살펴보고, 제Ⅲ절 “수출진흥정책과 그 효과”는 수출진흥정책 그리고 그와 동시에 추진되었던 수입억제정책이 수출에 미친 영향을 논의한다. 제Ⅳ절 “1970년대의 중화학공업정책”은 그 정책의 배경과 동원된 정책수단을 살펴보고 그 정책이 어떻게 1980년 마이너스 경제성장의 원인을 제공하였는지 검토한다. 제Ⅴ절 “공업구조의 고도화”는 수출급증 이후 한국경제 내외에서 일어난 자생적(自生的) 경제현상들을 살펴보면서 공업구조 고도화의 이유를 찾아본다.

1) 유엔의 무역개발협의회(UNCTAD)는 2021년 한국의 지위를 개발도상국(developing country)에서 선진국(developed country)으로 바꾸었다.

## II. 수출급증

한국경제는 1963년부터 70년대 말까지 연평균 약 10%씩 성장하여, 20년이 채 안 되는 동안에 경제규모가 실질 기준으로 4.4배 넘게 커졌고, 1인당 소득 역시 구매력 평가 기준으로 4배 이상 높아졌다. 이처럼 세계경제사에 전례를 찾기 어려운 고속성장이 가능했던 것은, 1950년대 후반까지 연평균 2,000만 달러 정도에 불과하던 수출이 1960년대에 들어 폭발적으로 증가하기 시작한 데 중요한 이유가 있다. 수출은 1960년대와 1970년대에 실질 기준으로 각각 연평균 35%, 25%라는 천문학적 증가율을 보였다. 한국경제의 고속성장은 수출급증을 빼놓고서는 얘기할 수 없다. 이에 관한 국내외 많은 경제학자 및 평론가 사이의 통설은, 한국의 수출급증은 정부의 강력한 수출진흥정책이 만들어낸 성과라는 것이다.<sup>2)</sup> 그러나 수출급증은 1961년에 시작하였고 수출진흥정책은 1960년대 중반에 시작되었다. 이 절에서 수출급증이 어떻게 시작하였는지 살펴보고, 다음 절에서 수출진흥정책의 효과를 논의한다.<sup>3)</sup>

### 1. 수출급증의 시작

전쟁으로 국토와 산업이 황폐화되었던 1950년대 후반 한국 상품 수출은 연평균 2,000만 달러 정도이었고, 그 90%를 농산물, 광물, 해산물 등 1차산업 품목이 차지하고 있었다. 그러다가 1961년부터 큰 변화가 일어났다. 1961년에 의류, 신발, 핸드백, 1962년에는 합성섬유직물, 우산, 조화(造花), 1963년에는 모직물, 가발 등등 제조업 제품들이 새로이 수출 상품으로 등장한 것이다. 이 품목들은 모두 그 생산에 자본보다는 노동이 많이 투입되는 노동집약적인 상품이다. 당시 한국경제는 자본이 없는 전형적인 개도국 경제이었다. 토지는 비좁고 자연 자원 역시 빈곤하였으며, 풍부한 자원은 노동력뿐이었다. 그러므로 국제무역론의 헤셔·올린(Heckscher-Ohlin) 정리가 말하듯, 당시 세계시장에서 한국경제의 비교우위는 노동집약적인 상품에 있었으며, 신품목들이 모두 노동집약적인 제조업 제품이었다는 것은 조금도 이상한 일이 아니다.

2) 한국경제발전에 관한 초기 연구로는 Cole and Lyman(1971); Frank, Kim, and Westphal(1975); 金光錫·웨스트팔(1976); Krueger(1979) 등 참조. 그 후 연구로는 Rodrik(1995) 참조.

3) 이 절의 논의는 Yoo(2017)에 의존하고 있다.

〈표 1〉 신품목 및 여타품목의 수출, 1961-1970(단위: 1,000 경상 달러)

	1961	1962	1963	1964	1965	...	1970	비율 (1965/61)	비율 (1970/61)
신품목	36 (0.09)	1,398 (2.55)	5,984 (6.89)	9,678 (8.13)	32,590 (18.6)	...	349,205 (41.8)	905.3	9,700.1
여타수출	40,842	53,415	80,818	109,380	142,492	...	485,977	3.5	11.9
총수출	40,878	54,813	86,802	119,058	175,082	...	835,182	4.3	20.4

출처: Yoo(2020), Table 2.2, p. 15.

주: 괄호 안의 숫자는 신품목 수출이 총수출에서 차지하는 비중(%).

놀라운 것은 신품목 수출의 급속한 증가 속도이다. 〈표 1〉이 보여주는 것처럼, 이들 8개 신품목의 수출은 경상 달러 기준으로 1961년 3만6천 달러에서 시작하여 1970년에는 거의 3억5천만 달러에 달하였다. 9년 만에 10,000배 가까운 폭발적 증가이었다. 같은 기간에 ‘여타 수출’, 즉 총수출에서 신품목을 제외한 나머지는 경상 달러 기준으로 4천만 달러에서 4억8천만 달러 넘게 약 12배 증가하였다. 이 역시 높은 증가율이며 결코 ‘보잘것없다’ 할 수 없으나, 신품목의 수출증가세에 비하면 ‘거북이걸음’이었다. 8개의 신품목은 출현한 지 10년이 채 지나지 않은 1970년 총수출의 42%를 점한다. 1964년 이후에도 여기 언급한 8개 신품목 외에 다른 새로운 품목의 출현이 있었을 것이다. 1960년대 수출급증의 시작과 전개는 이 같은 신품목들이 주도한 것이었고, 한국경제의 기적이 1960년대에 어떻게 시작하였는지에 대한 이해는 1960년대 수출급증에 대한 이해에서 시작할 수 있다.

## 2. 1950년대의 외환제도

신품목의 출현과 수출급증을 촉발한 것은 1961년 2월에 있었던 외환제도 개혁이었다. 이 항에서는 개혁 이전의 외환제도를 살펴본다. 개혁 이전 외환제도의 중심에는 저환율(低換率) 정책이 있었고, 이는 한국정부가 1950년 미국정부와 하나의 협정을 체결한 이후 유지한 정책인데, 거기에는 이런 연유가 있다. 1950년 6·25동란 발발 2주 후, 한국에 파견된 유엔군이 필요로 하는 원화(貨)의 조달을 위해 한국 정부와 미국 정부는 ‘원화선대(先貨) 협정’을 체결하였다.<sup>4)</sup> 한국 정부가 유엔군사령부에 원

4) 그 협정의 원명은 “Agreement between the Government of U.S.A. and the Republic of Korea Government Regarding Expenditures by Forces under Command of the

화를 제공하고, 그 대가로 미국 정부로부터 달러를 받기로 한 것인데, 그 달러 액수는 공정(公定) 환율에 달려있었고, 공정환율은 한국 정부가 정하였다. 예컨대, 한국 정부가 유엔사령부에 1,000만 원을 제공하였는데, 환율이 1달러당 100원이면 10만 달러를 돌려받고, 환율이 1달러당 50원이면 20만 달러를 돌려받게 되는 것이다. 이 협정 이후 한국 정부는 1950년대 내내 공정환율을 시장 실세보다 훨씬 낮은 수준에 유지하였다.

종전 후 1950년대 후반 상품수출은 1년에 2,000만 달러 내외에 불과하였고 수입은 3억6천만 달러(대부분이 외국의 원조) 정도의 크기이었으며, 외환부족이 극심했던 당시 상황을 고려할 때 저환율 정책을 비난하기 어렵다. 그러나, 환율은 하나의 중요한 가격인데, 그 정책 아래 공정(公定) 환율은 가격의 역할을 하지 못하였다. 공정환율이 실세보다 낮은 수준에 유지되었으므로, 달러화에 대한 수요는 항상 크고 공급은 부족하였다. 따라서 수요와 공급의 양적(量的) 관리가 불가피하였으며, 그 결과 매우 복잡다기한 환율체계가 생겨났다.

한국은행은 외환관리에서 중심 역할을 하였다. 무역업자를 포함한 모든 외환 보유자는 외환을 한국은행 계좌에 예치해야 했고(외환예치집중제도), 모든 외환업무는 한국은행이 취급하였다. 수출업자와 수입업자 사이의 외환거래를 보면, 수출업자는 수출로 취득한 달러를 자기 명의의 한국은행 계좌에 예치한 다음, 수입업자의 계좌로 이체하고 그에게서 원화를 받았다. 이때 합의된 달러화 가격은 ‘이체율(transfer rate)’이라 불렸고, 이것이 외환시장의 실세 환율이었다. 그런데, 당시 일본과의 무역 적자를 억제하려는 시책 아래, 일본으로부터의 수입은 대일본(對日本) 수출로 취득한 달러로만 가능하였으므로, 대일본 수출로 취득한 달러의 이체율은 다른 지역으로의 수출로 취득한 달러보다 높았다. 수출 대상 지역이 일본이나 여타지역이나에 따라 취득한 달러의 이체율이 다르게 형성된 것이다. 또, 정부는 특정 품목들의 수출을 장려할 목적으로, 그 품목들을 수출해서 취득한 달러로 수입한 상품에 대해서는 수입규제 조치를 일부 완화해주었다. 그 결과, 무슨 품목을 수출해서 취득한 달러이냐에 따라 이체율이 여럿 생기었다.

당시 수출은 수입에 비해 매우 작은 규모였으므로, 수입업자는 달러화를 주로 정부 보유 달러의 배정을 통해 취득하였는데, 그때 적용된 환율이 여러 가지였으며 복잡하

---

Commanding General, Armed Forces of Member States of the United Nations”이고, 통상 “Won Advance Agreement”로 불린다.

였다. (당시 정부는 ‘원화선대협정’을 통해 수령한 달러, 텅스텐 수출 등으로 취득한 외환을 보유하고 있었다.) 예컨대, 1950년대 초에 정부 보유 달러를 수입업자에게 대출해주는 ‘특별외환대부(貸付) 제도’가 배정 방법이었는데, 이때 적용된 환율은, 그 달러로 수입하려는 상품의 수입가격 대비 국내시장가격의 비율에 따라 달랐다. 이 비율이 높을수록 1달러어치 수입으로 얻는 수익(收益)이 크므로 이를 고려한 것이다. 그 결과, 당시 공정환율은 달러당 6원이었는데, 수입업자에게 적용된 환율은 달러당 15.5원에서부터 29.6원까지 수입품목에 따라 환율이 달랐다.<sup>5)</sup> 그 후 입찰제, 추천제, 국채매입제, 외환세금제 등으로 배정 방법이 바뀌었는데, 방법이 바뀌어도 수입업자에게 적용된 환율이 늘 공정환율보다 높았다는 것과 매우 복잡다기하였다는 사실에는 차이가 없었다.

### 3. 외환제도 개혁과 수출급증

이 외환제도는 1961년 2월에 개혁되었다. 1960년 4·19혁명 후 실시된 새 정부 수립을 위한 선거에서, 당시 민주당(대표, 장면)의 선거공약 가운데 하나는, 부정부패의 원인으로 알려진 외환제도를 개혁하겠다는 것이었고, 민주당 집권 후 장면 정부는 외환제도를 개혁하였다. 100원:1달러이던 공정환율을 당시 이체율에 근접한 130:1로 높이고 그 외의 환율은 모두 없앴다. 극히 복잡다기한 환율체계가, 시장실세의 고정환율 하나만 존재하는 단일 환율제도로 단순화된 것이다. 이 외환개혁이 있던 1961년에, <표 1>에서 보았듯이, 새로운 수출품들이 출현하기 시작하였고 1961~70년 기간에 그 8개 신품목의 수출은 경상 달러로 10,000배 가까이 폭발적으로 증가하는 반면, 여타 품목들의 수출은 12배 증가하는 매우 기이한 현상이 일어났다. 그것은, 외환개혁 이후에 새로이 시작된 수출과 개혁 이전부터 지속되어왔던 수출은, 둘 다 ‘수출’이라 불려도, 같은 수출이라 볼 수 없기 때문인데, 그 전후 사정을 알아본다.

<표 2>는 1959~71년 기간의 총수출 가운데 미국 및 일본으로의 수출이 차지하는 비중을 보여준다. 위에서 언급하였듯이, 1950년대 말 총수출의 90% 정도가 농산물, 광물, 해산물 등이었는데, 그 60% 정도는 일본으로 수출되고 있었다. 해방 이후 일본으로의 상품 판매는 당연히 ‘수출’로 분류되지만 ‘수출’이라기보다는 과거 일본 시장

5) 1953년과 1962년, 두 번에 걸친 통화개혁이 있었으며 화폐의 이름도 바뀌었으나, 이 글에서는 한국 통화의 가치와 이름 모두 현재 기준으로 “원”으로 표시한다.

과 상거래의 연장이라 봄이 옳을 것이다. 이런 까닭에 일본으로의 수출이 과반(過半)을 차지하고 있던, 1960년까지의 수출은 세계시장을 상대로 한 수출로 보기 어렵다. 이에 비해, 1961년의 외환개혁 이후 새로운 상품이 등장하면서 폭발적으로 증가한, 그리고 그중 대미수출의 비중이 급증한, 수출은 세계시장으로의 수출의 시작이라고 보는 것이 옳을 것이다.

〈표 2〉 대미(對美)·대일(對日) 수출 비중, 1959~71

	1959	1961	1963	1965	1967	1969	1971
총수출(000달러)	19,182	40,878	86,802	175,082	320,229	622,516	1,067,607
대미(%)	11.1	16.7	28.0	35.2	42.9	50.7	49.8
대일(%)	66.1	47.5	28.6	25.1	26.5	21.4	24.5

1961년 이전에 시작한 수출과 그 이후에 시작한 수출은, 위의 두 표에서 보았듯이, 수출 상품도 다르고 대상국도 달랐으며, 수출품 생산자 또한 다른 부류의 기업인들이었던 것으로 추측된다. 1961년 이전부터 지속된 수출품의 생산자는 대체로 1차산업에 종사하였고, 1961년 이후 새로이 등장한 수출품의 생산자는 대체로 제조업 종사자들이었다. 매우 중요한 점은, 외환개혁의 의미가 그 두 부류의 기업인에게 크게 달랐다는 것이다. 즉, 기존의 수출업자에게는 외환개혁으로 달라진 것이 거의 없었다. 그들은 1950년 한국은행 수립 이후, 앞에서 언급한 것처럼, 자기 명의의 한국은행 계좌에 예치한 달러를 수입업자에게 이체함으로써 달러를 팔았고, 그때 사용된 이체율이 시장 실세 환율이었다. 외환개혁은 공정환율을 당시 이체율에 근접한 수준으로 높인 것이었으므로, 기존의 수출업자에게는 수출로 얻는 수익(收益)이 외환개혁 이전에 비해 크게 달라지지 않았다.

이와 대조적으로, 외환개혁은 수출 경험이 없었던 기업가들에게 수출에 눈뜨는 계기가 되었을 것이다. 가령 어느 기업인이, 1961년에 수출될 신상품을 외환개혁 개혁 이전에 이미 생산하고 있었다고 하자. 그 기업인은 외환개혁 개혁 이전에 자기 상품을 수출하면 성공할 수 있다는 것을 알았을까? 그 가능성은 크지 않다. 우선, 당시 한국 사회에서 수출에 대한 관심이나 인식이 매우 낮은 수준이었을 것이다. 수출은 2010년 이후 국민총생산의 50%를 넘나드는 크기이나, 1961년 이전에는 서비스 수출을 포함하더라도 4% 정도에 불과했으며 액수도 미미하였다. 수출이라면, 요즈음에는 관련 기업인뿐 아니라 일반인에게도 관심거리이나, 당시에는 많은 기업인에게도

자기와 상관없는 일이었을 것이다. 만에 하나, 어느 기업인이 수출에 관심이 생겨 그 가능성을 가늠해보려고 한다면, 국내시장과 해외시장과의 가격 비교가 필요하고, 그 비교에는 환율이 필수인데, 수출입 경험도 외환시장 경험도 없는 기업인에게, 앞 항에서 논의한, 외환개혁 이전의 환율체계는 너무 복잡하였을 것이다. 그 많은 환율 가운데 어느 것을 적용해야 옳은지 알 것을 기대할 수 없는 상황이었다. 그 시점에 무역업에 종사하고 있거나 외환전문가가 아니라면, 그 가능성이 거의 전무(全無)하였을 것이다.

1961년의 외환제도 개혁은 상황을 완전히 바꾸어놓았다. 복잡다기한 환율들이 모두 없어지고 시장실세의 고정 환율 하나만 남은 것이다. 이로써, 한국 기업인들 그리고 외국 바이어에게도, 국내시장 가격과 해외시장 가격의 비교는 물론, 수출로 어느 정도의 수익을 얻을 수 있는지 계산하는 것이 어렵지 않은 일이 된 것이다. 또한, 1962년부터는 한국은행뿐 아니라 시중은행도 외환업무를 취급하기 시작하였는데, 이 변화도 정확한 환율정보의 빠른 확산에 도움이 되었을 것이다. 한 마디로, 1961년의 외환제도 개혁으로 복잡다기한 환율체계가 단일 환율 제도로 단순화되면서 막혔던 수출 길이 열리기 시작한 것이다. 이렇게 시작한 폭발적 수출증가는 1970년대에도 지속되었으며 우리경제의 고속성장을 이끈 가장 강력한 동력이었다.

#### 4. 수출급증의 이유

1960년대의 수출증가는 가히 ‘폭발적’이라 할 만하다. 그 이유는 무엇인가? 한 나라 수출의 총액은, 통계적으로는 세계시장규모(세계총수출)와 그 나라 수출의 세계시장점유율에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있다. 세계시장규모가 주어졌다면, 세계시장점유율이 높을수록 그 나라 수출은 더 크고, 세계시장점유율이 주어졌다면, 세계시장규모가 클수록 그 나라 수출은 더 클 것이다. <표 3>은 1952~2000년 기간 동안 한국 수출과 그 통계적 결정요인을 경상 달러 기준으로 대략 10년을 주기(週期)로 보여준다. 상단에서는 ‘한국수출’, ‘세계총수출’, 한국수출의 ‘세계시장점유율’ 등 세 변수의 실적(實績)을, 하단에서는 그 세 변수의 증가속도를 배율(倍率)로 볼 수 있다.



〈표 3〉 한국수출 및 관련 변수, 1952~2000

실적(實績)						
	1952	1960	1970	1980	1990	2000
한국수출(\$ mil.)	28	32	836	17,512	65,106	172,267
세계총수출(\$ bil.)	82	130	317	2,034	3,449	6,456
세계시장점유율(%)	0.0341	0.0246	0.2637	0.861	1.8851	2.6683
증가 배율(倍率)						
		1952-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000
한국수출		1.1	26.1	20.9	3.7	2.6
세계총수출		1.6	2.4	6.4	1.7	1.9
세계시장점유율		0.7	10.7	3.3	2.2	1.4

출처: IMF(국제통화기금)의 Direction of Trade Statistics(DOTS)에서 경상 달러 기준 한국수출과 세계 총수출을 얻었고, 이를 근거로 세계시장점유율을 구하였다.

주: '한국수출' 증가배율 = '세계총수출' 증가배율 x '세계시장점유율' 증가배율.

표 상단의 수출실적을 보면, 2000년의 한국수출은 1960년에 비해 약 5,400배에 가까운 크기이다. 표 하단에서 기간별 수출증가세를 보면, 1960년대(1960~70년)에 26.1배의 증가로 가장 강하고, 그다음 1970년대에 20.9배, 1980년대에 3.7배 등등 기간이 지남에 따라 증가세가 약해져, 1990년대에는 2.6배의 증가에 그쳤다. 이 수출증가세의 변화에 큰 영향을 미친 것은 '세계총수출'보다는 한국수출의 '세계시장점유율'이었다. 표 하단이 보여주듯, 한국수출의 세계시장점유율은 1960년대에 10.7배로 가장 빠르게 증가하였고, 다음 기간에서는 3.3배, 2.2배, 1.4배로 둔화하였다. 1970년대에도 수출증가세는 20.9배로 매우 강했는데, 그 기간에는 세계시장규모가 이례적으로 6.4배 증가한 영향이 컸다. 그러므로 1960년대의 폭발적 수출증가에는, 한국수출의 세계시장점유율이 10.7배로 증가했던 것이 매우 중요했는데, 세계시장점유율 증가세가 그 기간에 그렇게 강했던 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나 확실한 이유는, 1961년의 외환개혁으로 수출급증이 시작되었으므로, 1960년 한국수출의 세계시장점유율(0.0246%)이 영(零)과 다름없었다는 사실이다. 어느 변수가 증가하는데 그 출발점이 영에 가까울수록 그 증가 배율이 커지는, 간단한 산술적(算術的) 이유이다. 또 하나 개연성이 높은 이유는, 당시 한국경제가 가지고 있었으나 발휘하지 못한 '수출잠재력'이 방대했다는 것이다.<sup>6)</sup>

6) 이 글에서는, 방대한 수출잠재력이 어떻게 생겼는지 혹은 어디에서 온 것인지는 논하지 않는다. 단지 그 잠재력이 1960년대 초에 매우 방대했다는 점이 중요하다.

여기에서 ‘수출잠재력’은, 주어진 시점(時點)에 한 나라가 가지고 있는 자연자원, 노동, 자본 등의 생산자원과 과학기술을 활용하여 달성할 수 있는 수출액의 최대치를 가리키는 말로 쓴다. 수출잠재력을 통계적으로 확증할 수는 없겠으나, 어느 시점에 한 나라의 생산자원 및 과학기술 수준 등은 주어진 것으로 볼 수 있으므로, 그때 그 나라의 수출잠재력은 세계시장 규모가 클수록 더 클 것이다. Maddison (1995b)에 의하면, 1961년 세계총수출(세계시장규모)은 7,302억 달러(1990년 달러)로 서구 선진국들의 1차 산업혁명 끝 무렵이던 1820년에 비해 100배 정도의 크기였다. 1960년대 초에 어느 나라 수출이 세계총수출의 1%를 점하고 있다면, 그 나라 수출은 1차 산업혁명 끝 무렵 세계 총수출과 같은 규모이다. 한국경제가 1960년대 초에 세계시장을 상대로 가지고 있었으나 발휘하지 못했던 수출잠재력 역시 방대하였을 것이다. 그리고 수출잠재력이 항상 100% 수출실적으로 나타나는 것은 아니다. 수출잠재력의 발휘를 방해하는 장애물이 있을 수 있기 때문이다. 한국 수출에는 앞 항에서 논의한 외환개혁 이전의 복잡다기한 환율체계가 장애물이었다.

〈표 1〉에서 본 신품목의 수출은, 한국경제가 가지고 있던 수출잠재력이 1961년 외환개혁을 계기로 발휘되기 시작하여 수출실적으로 나타난 것이다. 그 8개 신품목의 수출은, 막혔던 봇물이 터지듯, 1961-1970년 기간에 경상 달러 기준으로 10,000배 가까이 증가하였고, 신품목 가운데 특히 ‘의류’의 경상가격 수출은 1961년 2천 달러로 시작해서 1970년에는 2억1,360만 달러에 달해, 9년 동안 100,000배 넘게 폭증하였다. 이는 물론, 한국수출의 세계시장 점유율을 급속히 높였다. 신품목 수출의 이 같은 폭발적 증가는 그동안 발휘되지 못했던 수출잠재력이 방대하였다는 증거이다.

요약하면, 1960년대의 26.1배에 달하는 수출 폭증은, 한국경제가 방대한 세계시장을 상대로 가지고 있던 방대한 수출잠재력을 1961년부터 발휘하기 시작하면서 한국수출의 세계시장 점유율이 10.7배 급등함에 따라 일어난 현상이었다. 1960년까지 한국수출의 세계시장점유율이 영(零)과 다름없었다. 만약 외환개혁이 1965년에 있었다면, 한국수출의 세계시장점유율은 1964년까지 영에 가까웠을 것이고, 수출급증은 1965년에 시작되었을 것이다. 수출진흥정책이 1960년대 중반 이후의 수출증대에 도움을 주었겠으나, 그 정책이 수출급증의 주된 이유였다고 보기 어렵다. 다른 한편, 1970년대에도 수출이 20.9배에 달하는 폭발적 증가를 보였던 것은, 위에서 언급하였듯이, 1970-80년 기간에 한국수출의 세계시장점유율 증가세는 크게 둔화하여 3.3배 정도에 그쳤으나, 세계시장 규모가 매우 이례적으로 6.4배 증가하였기 때문이었다. 이렇게 1960, 70년대의 폭발적 수출급증에는, 한국으로서는 주어진 것으로 받아들일

수밖에 없는, 해외 요인들 그리고 수출잠재력 발휘의 시작 연도가 1961년이었던 사실의 결정적인 역할을 하였다.

### Ⅲ. 수출진흥 정책과 그 효과

#### 1. 수출진흥 정책

정부는 1960년대 중반 이후 “수출입국(輸出立國)”, “수출제일주의”를 표방하며 수출진흥에 총력을 기울였다. 실제로 수출은 폭발적으로 증가했고 경제는 고속성장을 이뤘다. 이런 연유로, 수출진흥정책이 수출급증 및 고속성장을 가능하게 하였다는 것이 우리사회의 통설이다. 수출급증의 시작에 관해서는 앞 절에서 논의하였다. 이 절에서는 수출진흥정책의 효과를 살펴본다.

1963년까지 경제개발 정책의 주축(主軸)은, 제조업 제품의 수입을 억제하고 국내 생산을 장려함으로써 제조업 성장을 도모한다는, ‘수입대체(輸入代替)를 통한 공업화’이었다. 이는 개도국의 경제발전을 위한 당시 세계경제학계의 정책 처방이고 거의 모든 개도국이 따르던 정책이다.<sup>7)</sup> 그러나, 한국정부는 개발정책을 크게 수정한다. 정부는 1964년에, 시작 연도가 1962년이었던 제1차 경제개발5개년계획을 수정하여 ‘보완계획’을 발표하는데, 여기에 개발정책의 주축이 ‘수입대체를 통한 공업화’에서 ‘수출진흥을 통한 공업화’로 바뀌어 있다. 수출증대를 위한 정책적 장려 및 지원에서 한 걸음 더 나아가, 수출산업의 육성을 위한 지원을 강화할 것임과 노동집약적 제조업 및 수공업의 수출산업으로 육성하겠다는 의지를 천명하고 있다. 동시에, 1960년까지 총수출의 거의 전부를 차지하던 1차 산업 상품에 대해서는 계획상의 수출 목표액을 낮추고, 제조업 제품에 대해서는 높였다. 1964년 정부는 환율을 대폭 인상하고, 다양한 수출지원 시책을 포함한 ‘수출진흥종합시책’을 공표하며, 1965년에는 대통령이 월례 수출진흥확대회의를 직접 주재하기 시작한다.

이 정책 수정의 계기는 무엇인가? 그것은 예상치 못했던, 제조업 부문의 수출급증이었음이 분명하다. 앞 절에서 밝혔듯이, 수출급증은 1961년 2월의 외환개혁으로 촉발되었으며, 수출급증을 선도한 것은 그때까지 수출실적이 전혀 없던, 그리고 그 생

7) 공업화를 위한 세계경제학계의 정책 처방은 ‘동아시아의 기적’ 이후 ‘수입대체를 통한 공업화’에서 ‘대의 개방을 통한 공업화’로 변하였다. 이에 관해 Krueger (1997) 참조.

산에 많은 노동이 투입되는 노동집약적 제조업 제품이었다. ‘보완계획’은 1963년 상반기까지의 경제실적을 참고하여 작성된 것으로 알려져 있으며, 거기에 나타난 수출진흥정책은, 제조업부문 신품목 수출의 급증이라는 새로운 상황에 직면한 정부가 5개년 계획 가운데 수출 관련 부분을 수정한 것이다.

이 정책 수정은 운명적이었다. 1950년대 후반에 연평균 2천만 달러에 불과하던 총수출, 그 18배가 넘는 총수입, 당시 무역적자의 대부분을 메우던 미국원조의 1957년 이후 지속적 감소, 대책 없이 극심한 외환부족 등등에 당면한 정부로서 1961년에 시작한 수출급증은 크게 환영할 일이었음에 틀림없다. 또, 수출 증가를 주도한 것이 제조업 제품이었으므로, 수출을 통한 공업화의 가능성도 보였을 것이다. 뿐만 아니라, 수출증대로 인한 일자리 창출과 소득 증대는, 1961년 5월 쿠데타로 집권한 혁명 주체 세력에게 “기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고...”라는 혁명공약을 지키는 길을 보여준 것이었다. 수출급증은, 당시 집권세력 및 정부가 당면하고 있던 어려운 과제들에 대한 안성맞춤의 답이었고, 정부는 수출입국의 ‘용단’을 내린 것이다. 두말할 필요 없이, 1964년 이후의 수출진흥정책이 1961년의 수출급증을 촉발했을 수는 없다. 오히려, 예기치 못한 수출급증이 수출진흥정책을 이끌어냈다.

## 2. 수출진흥정책의 효과

다음으로, 수출촉진정책의 효과를 살펴본다. 그 정책이 없었더라면 한국수출의 경이적 증가는 불가능하였을 것이다. 그럼에도 불구하고 수출진흥정책이 수출급증을 가능하게 하였다고 말하기는 어렵다. 모순처럼 보이는 이 말이 모순이 아닌 것은, 수출진흥정책이 정책의 진공(眞空) 속에서 취해진 것이 아니었다는 데 그 이유가 있다. 수출촉진 정책은, 1950년대 ‘수입대체를 통한 공업화’의 정책 기조 아래 취했던 고율의 관세 및 양적(量的) 수입제한 등의 수입억제 조치들을 폐기하지 않고 그대로 둔 채 추진되었는데, 문제는 이러한 수입억제 조치들이 수출을 저해하는 효과를 낸다는 것이다. 이것이 흔히 간과되는 점이다.

1960, 70년대를 통해 수출에 대해 정반대의 효과를 내는, 두 가지 다른 정책이 동시에 추진되고 있었던 것인데, 그 순효과는 무엇이었나? 답은, 그 두 정책 아래 취해진 다양한 조치들이 수출품 생산에 미치는 영향을 종합적·계량적으로 파악함으로써 얻을 수 있는데, 다행스럽게도, 김광석·웨스트팔(1976)이 그 답을 제공해주고 있다. 결론부터 말하자면, 그 순효과는 수출을 우대한 것도 홀대한 것도 아니었다. 즉,

아무 무역정책 조치가 없는 자유무역과 같은 여건 아래 수출품이 생산되었다는 결론이다. 이는, 1968년에 정부가 취했던 수출·입 관련 조치들의 효과에 관하여 실효보호율, 실효보조율, 순실효보조율 등을 추정하는 방대한 연구 끝에 내린 결론인데, 이를 간단히 살펴본다.

무역정책 조치는, 수출품 생산으로 기업이 얻는 부가가치(附加價值)를 높이기도 낮추기도 하는데, 실효보호율(實效保護率)은 그 효과를 보여주는 지표이다. 관세 혹은 양적(量的) 수입제한은 해당 상품의 국내시장 가격을 높인다. 그 상품이 수출품 A의 생산에 중간재로 쓰인다면, A의 생산비가 상승하고, A를 생산·수출하여 기업이 얻는 부가가치는 감소한다. 기업인의 수출 의욕을 떨어뜨리는 것이다. 수출을 우대하는 무역정책 조치도 있었는데, 수출품 생산에 필요한 원자재·부품 등의 수입에 대한 관세감면, 감모허용(減耗許容) 등이 예이다. 후자는, 수출업자가 수출품 생산의 용도로 관세를 감면받아 수입한 원자재를 절약해 사용하고 남은 부분을 국내시장에 판매하는 것을 허용한 제도이었고, 이로써 수출업자는 추가적인 수입(收入)을 얻었다. 즉, 수출품 생산으로 얻는 부가가치를 증가시키는 효과를 낸 것이다. 이러한 무역정책 조치들의 효과를 종합하여, 제조업 수출품 생산에 대한 실효보호율을 추정한 결과는 3.1%이었다. 이런저런 무역정책 조치들은, 기업이 제조업 제품을 생산·수출하여 얻는 부가가치를, 그런 조치가 없는 자유무역의 경우에 비해 3.1% 높이는 효과를 낸 것이다.

정부는 무역정책뿐 아니라 조세 및 금융 정책의 수단들도 동원하여 수출을 우대하였는데, 수출 기업에 대한 소득세 감면, 특혜금리 대출 등이 그 예이다. 물론 이 조치들은 기업이 수출품 생산으로 얻는 부가가치를 높이는 효과가 있는데, 이 효과를 위에 언급한 실효보호율과 합(合)한 것이 실효보조율(實效補助率)이며, 그 추정치는 12.4%이었다. 즉, 무역정책 조치의 효과 그리고 조세·금융 정책 등 수출 우대 조치의 효과를 종합하면, 기업이 제조업 제품을 생산·수출하여 얻는 부가가치가 자유무역의 경우에 비해 12.4% 높아졌다는 것이다.

이 실효보조율에는 아직, 수입억제 조치들이 환율에 미치는 영향이 반영되어 있지 않다. 수입억제 조치가 없다면, 수입(輸入)은 더 컸을 것이고, 달러에 대한 수요 역시 그만큼 더 커져서 환율은 상승했을 것이다. 김광석·웨스트팔(1976)은, 이 효과를 추정하였는데, 수입억제 조치가 없었다면 환율은 당시 실제 환율보다 약 9.1% 더 높았을 것으로 추정되었다. 달리 표현하면, 수입 금지·억제 조치들로 인해 수입(輸入)이 줄고 환율이 9.1% 낮아져서, 수출품 생산으로 기업이 얻는, 원화 표시 부가가

치가 9.1% 감소한 셈이다. 이 효과를 실효보조율과 합한 것이 순실효보조율(純實效補助率)인데, 그 추정치는 -0.3%이었다. 즉, 무역정책 조치의 직접 효과, 수출·입에 영향을 미치는 조세·금융 조치, 그리고 수입억제 조치의 환율을 통한 간접효과를 종합해 볼 때, 기업들이 제조업 제품을 생산·수출하여 얻는 부가가치는, 그런 조치들이 전혀 없는 자유무역의 경우에 얻을 부가가치와 거의 같았다.

김광석·웨스트팔(1976)의 이 추정은 1968년 한 해에 관한 것인데, 수출에 대한 정책 우대는 1960, 70년대를 통해서 그 연도에 가장 강한 편이었다. 그러므로 순실효보조율을 다른 연도에도 추정하였다면, 추정치는 더 낮았을 수 있다. 즉, 수출급증이 있었던 1960, 70년대의 정책 환경은, 수출에 대한 우대도 홀대도 없는 자유무역의 경우와 거의 같거나 오히려 수출에 미세하게 불리한 편이었던 것으로 판단된다. 물론, 정책 환경이 그 정도나마 수출에 우호적이었던 것은 1963년 이후 수출진흥으로의 정책 수정이 있었기 때문이다. 만약 수입억제 정책이 지속되었는데 수출진흥정책이 없었더라면, 경이적 수출급증은 어려웠을 것이다.

그러므로 수출진흥정책의 기여는 수입억제정책의 수출 저해 효과를 상쇄하여 자유무역과 같은 환경을 만든 것이고, 그 환경에서 수출이 급증했다. 수출진흥정책이, 한국수출에 없던 경쟁력을 있게 만들어주었던 것은 아니다. 그러므로 앞 절에서 논의하였듯이, 1960년대의 수출급증에는 두 가지 요인이 중요했다. 한국의 수출잠재력이 1961년에 발휘되기 시작했다는 사실, 그리고 당시 세계시장이 제1차 산업혁명 끝 무렵에 비해 100배 정도의 방대한 규모였다는 사실이다. 1970년대의 수출급증에는 세계시장 규모의 이례적으로 빠른 증가가 중요하였다.

#### IV. 1970년대의 중화학공업정책

1970년대에 정부는 ‘중화학공업정책’을 강력히 추진한다. 대통령이 1973년 연두 기자회견에서 ‘중화학공업화 선언’을 선포하고, 그해 6월 정부가 추진계획을 발표함으로써 이 정책은 시작되었는데, 철강, 비철금속, 화학, 조선, 일반기계, 전자 등 6개 산업의 육성이 정책목표이었다. 그때까지 경공업 중심이던 제조업을 중화학공업 중심으로 바꾸어 공업구조 고도화를 달성하려는 것이었다. 중화학공업정책은, 시장경제 체제를 택한 다른 나라에서 유례를 찾기 어려운, 매우 강력한 시장 간섭 정책이었다. 이 정책은, 1979년 4월 경제정책의 우선순위를 경제안정에 두는 ‘경제안정화종합시책’의 채택으로 사실상 종료되었다. 이 절에서는 중화학공업정책의 배경, 정책수단, 경

제에 미친 영향에 대해 살펴본다.<sup>8)</sup>

## 1. 중화학공업정책의 배경

정부가 중화학공업정책을 추진하게 된 배경에는 경제 및 안보 관련 우려가 있었다. 경제적 우려로는, 당시 선진국들이 노동집약적 경공업제품에 대한 수입규제를 강화하고 있어 그런 상품이 주종을 이루고 있던 한국 수출에 대한 위협이 커지고 있었다. 다른 한편, 동남아 개도국들도 수출진흥에 힘쓰기 시작하여 임금수준이 훨씬 낮은 그들에게 수출시장을 빼앗길 가능성을 염려하게 되었으며, 당시 예상되던 미국과 중국의 국교 정상화로 동남아보다 임금수준이 더 낮은 중국이 머지않은 장래에 경쟁 상대로 등장할 가능성도 있었다. 이러한 연유로 수출 주력상품이 중화학공업 제품으로 바뀌는 것이 바람직하다는 인식이 있었다. 또한, 수출급증에도 불구하고 무역적자는 1960년대에 오히려 증가하고 있었는데, 수출품 생산에 필요한 자본재 및 중간재 수입의 증가도 중요한 이유이었다. 이에 관한 당시 국내 경제학계의 지배적인 견해는, 경공업 부문은 발달하였으나 중화학 부문은 뒤져있는, 국내 제조업의 ‘파행적(跛行的)’ 구조에 그 원인이 있으며, 따라서 중화학공업의 육성이 필요하다는 것이었다.<sup>9)</sup>

경제적 우려에 더하여 국가안보에 대한 위협이 증대하고 있다는 우려도 있었다. 미국 국민이 장기간 지속된 베트남 전쟁에 염증을 내고 있던 상황에 1969년 닉슨 대통령은 소위 닉슨독트린을 발표한다. 미국의 동맹국이 외침을 받을 경우, 미국은 상호 방위조약의 책무를 이행하고 핵우산을 제공할 것이지만, 자국 방위의 1차적 책임은 동맹국에 있음을 분명히 하고, 미국은 지상군보다는 주로 공군, 해군으로 지원하겠다는 내용의 독트린이다. 그리고 1971년에는 한국에 주둔하던 미국 지상군의 약 1/3에 해당하는 2만 명이 철수하였는데, 이는 언젠가 있을 완전 철수의 시작으로 인식되었다. 이러한 안보 상황 또한 국방 관련 중화학공업의 육성이 필요하다는 인식을 제고하였다. 그러므로 중화학공업정책은 하나의 경제정책일 뿐 아니라 군사·안보 정책의 측면도 있으나, 이 글에서는 중화학공업정책의 경제에 미친 영향만을 살펴본다. 안보·국방 관련 문제는 이 글의 범위를 넘는 주제이며, 이 글의 주된 관심사는 정부 정책이 경제에 미치는 영향이다.

8) 이 절은 유정호(1991)에 의존하고 있으며, 더 자세한 자료와 논의를 거기에서 볼 수 있다.

9) 經濟開發計劃評價敎授團, 1968, 1969, 1970, 1971 『評價報告書』, 서울, 光明印刷所.

중화학공업정책에 관한 지금까지 국내외 경제 학자 및 평론가 사이의 통설은, 그 정책 때문에 경공업 중심이던 한국 제조업이 중화학공업 중심으로 고도화되었다는 것이다. 정책이 추진되었고 그 정책이 목표했던 변화가 달성되었으므로, 그 정책과 그 변화 사이에 인과관계(因果關係)가 있다는 논리이다. 그 인과관계를 인정하려면, 그 정책이 있었기 때문에 한국에 중화학공업이 존재할 수 있었음을, 또는 그 정책이 없었더라면 중화학공업이 존재할 수 없었음을 보여주는 증거가 있어야 한다. 그러나 그러한 증거를 찾기 어렵다. 우리경제의 발전경험을 보면, 중화학공업정책은 1980년의 마이너스 경제성장에 중요한 원인을 제공하였으며, 그 정책이 공업구조 고도화의 중요한 이유도 아니다. 공업구조 고도화의 가장 중요한 이유는, 선진국 경험보다 비교할 수 없이 빨랐던 한국경제의 자본축적에 있었다. 아래 항에서 중화학공업 육성을 위해 동원된 정책수단을 간단히 살펴본 다음, 셋째 항에서는 중화학공업정책이 어떻게 1980년의 마이너스 경제성장에 원인을 제공했는지 논의한다. 공업구조 고도화와 그 이유에 관해서는 다음 절에서 살펴본다.

## 2. 중화학공업정책의 정책수단

정부는 조세, 금융, 무역, 환율 등 다양한 정책을 동원하여 육성 대상으로 선정된 산업에 특혜를 제공하였다. 조세정책을 보면, 정부는 1974년 중화학공업정책의 일환으로 ‘조세감면규제법’을 개정하고, 중공업부문 기업에게 법인세 직접감면, 투자세액 공제 및 특별감가상각 중 하나를 선택하여 적용받을 수 있는 특혜를 주었다.<sup>10)</sup> 광태원(1985)은 법정세율, 세제상의 유인, 자산형태 및 물가상승률 등등을 감안하여 제조업 산업들에 대한 ‘유효한계법인세율(有效限界法人稅率)’을 추정하였다. 이는, 기업이 받을 수 있는 세제상의 혜택을 모두 받는다는 가정 아래, 기업이 투자를 한 단위 늘려서 얻는 수익에 대한 세금을 백분율(%)로 표시한 것이다. 이 추정에 의하면,

10) 정부는 1974년 조세감면규제법을 개정하면서 중요 산업에 대한 조세특례규정을 신설함으로써 법인세법, 개별 산업들에 대한 산업육성법, 대통령령명령 등에 산발적으로 규정되어 있던 투자에 대한 유인(誘因)을 통합 정리하고 6개의 중화학공업을 그 규정의 수혜 산업으로 지정하였다. 법인세 직접감면은 특정기간 조세감면(tax holiday)이라고도 불리는데, 법인의 소득에 세액의 일부 혹은 전부를 일정기간 직접 감면해주는 것이다. 투자세액공제는 법인이 내야 할 세액을 그 법인이 투자한 금액의 일정률에 상당하는 금액만큼 낮추어주는 것이다. 특별감가상각비는 법인이 소유하고 있는 설비·시설물에 대한 일반감가상각비의 일정률에 해당하는 금액을 추가로 감가상각비로 인정하는 것이다.



1974년 조세감면규제법 개정 전에는 유효한계법인세율의 평균이 중화학부문과 경공업부문 사이에 큰 차이 없이 약 30% 내외이었으나, 개정 후 중화학부문에 대한 세율의 평균은 20% 미만으로 낮아진 반면, 경공업부문에 적용되는 세율의 평균은 50% 수준으로 높아졌다. 두 부문 사이의 이 세율 차이는, 1979년 중화학공업정책이 종료된 후 세제 지원의 산업간 불균형을 없애기 위한 1981년의 세제개편으로 거의 모두 사라졌다.

무역정책도 중화학공업 육성의 수단으로 사용되었다. 1960년대에 정부는 수입자유화를 서서히 확대하고 있었으나 1970년대 중반 이후 방향을 바꾸어, 수출 저해 효과에도 불구하고, 중화학공업에 대한 보호를 강화하였다. 예컨대, 정책적 육성 대상 산업과 경쟁하는 외국제품을 수입할 때에는 사전 허가를 받도록 함으로써 수입 금지·억제 품목이 늘어났다. 수출품 생산으로 기업이 얻는 부가가치가 감소하고, 기업인의 수출 의욕을 그만큼 떨어뜨린다. 환율도 정책수단으로 쓰였는데, 매년 두 자릿수 인플레이션에도 불구하고 1974~1979 기간에 환율은 1달러당 484원으로 고정되어있었다. 중화학부문 기업들은 대부분 많은 자본재를 필요로 하고 이를 외채를 얻어 수입하였는데, 환율 인상은 그 자체로서 기업의 원화 표시 외채부담을 증대시키므로 이를 고려한 조치였다.

중화학공업 육성에 사용된 정책수단 가운데 가장 강력한 것은 아마도 ‘정책금융’이었을 것이다. 육성 대상 산업에 대한 대출이 대폭 증가하였으며, 실질금리는 마이너스이었다. 정부는 당시 정부 소유였던 시중은행에게 육성 대상 산업 혹은 관련 프로젝트에 신용 제공을 지시할 수 있었으며, 1974년에는 투자자원 확보의 한 방법으로 ‘국민투자기금’을 설립하였다. 시중은행 및 산업은행(국책은행)이 제조업 부문에 제공한 여신(與信)을 보면, 중화학공업정책의 시작과 함께 육성대상 산업에 대한 여신이 급증하는 것을 알 수 있다. 정책이 본격적으로 추진되기 전인 1973·74년에는 전년도 대비 총여신 증가분의 2/3가 경공업부문에 그리고 1/3이 중화학부문에 제공되고 있었는데, 1975년에는 2/3가 중화학부문으로 배분되었고, 그 비중은 정책 종료까지 60% 내외로 유지되었다.<sup>11)</sup> 참고로, 당시 중화학부문은 제조업 전체 부가가치의 30~40% 정도를 생산하고 있었다. 더구나 중화학부문으로의 대출 금리는 일반금리에 비해 월등히 낮았을 뿐 아니라, 1970년대 거의 모든 연도에 인플레이션보다 낮았으므로, 실질 기준으로 마이너스 금리였다.<sup>12)</sup>

11) Lee(1991)의 Table 17.6 참조.

여기 언급한 정책 혜택만으로도 중화학공업정책은 매우 강력한 시장간섭이었는데 그에 그치지 않았다. 그 정책은, 정부가 제조업의 미래 모습을 그려놓고 그를 실현하려는 것이었고, 목표하던 변화는 전경제적(全經濟的) 규모이었으며, 정부는 주도적 역할을 주저하지 않았다. 1960년대의 수출진흥정책은, 정부가 정책 혜택을 제공하되 수출증대의 노력은 민간 기업들이 스스로 하도록 유도·장려하는 정책이었는데, 이와 대조적으로 중화학공업정책은 일부 산업의 경우 언제, 어디에, 어떤 규모로, 누가 투자를 수행할 것인지 등등의 세세한 투자계획을 정부가 수립하고 집행하였다. 이처럼 시장의 자생적 경제활동 영역에서 정부가 막강한 영향력을 광범위하게 행사하고 있었으므로, 중화학공업정책이 진행되는 동안 한국경제는 시장경제보다는 통제경제 내지 계획경제에 가까웠다 하여도 과언이 아니다. 중화학공업정책의 또 하나 주목할 점은, 그 정책혜택이 육성 대상 산업에게만 제공된, 산업 차별적인 정책이었다는 사실이다. 수출진흥정책의 경우에 그 혜택이, 기업이 어느 산업에 속하든 수출성과를 내는 모든 기업에 주어졌던 것과는 크게 다른 점이다. 이는 중화학공업정책의 목표에 비취볼 때 당연하다 할 수 있지만, 다음 항에서 논의하는 것처럼, 매우 중대한 결과를 초래하였다.

### 3. 1980년의 마이너스 경제성장

1970년대 말 우리경제의 경제성고가 악화하였다. 경제성장률은 1963년에 급등한 후 1970년대 중반까지 평균 10% 정도를 유지하고 있었으나, 1978년에 10% 이하로 떨어지기 시작하더니 1980년에는 -6.2%를 기록한 것이다.<sup>13)</sup> 이에 대한 지금까지의 통설은, 1979년에 시작된 제2차 국제원유파동, 1979년 10월 박정희 대통령 시해 사건으로 불안해진 정국, 그리고 1980년 여름의 냉해(冷害)로 인한 농작물 수확감소 등이 마이너스 경제성장을 가져왔다는 것이었다. 요컨대, 해외 요인, 정치 요인, 자연 요인 등등이 마이너스 성장의 원인이었고 경제에는 별문제가 없었다는 설명이다. 그러나 실은 1979년 이전에 심상치 않은 일이 경제에 일어나고 있었다. 실질 수출증가율이 1976년에 43%에 달했었으나 그다음 두 해에는 26%, 18%로 떨어졌고, 1979년에는 -3.8%를 기록했다. 이 같은 수출실적의 급전직하는, 수출과 높은 상관관계 를 가지고 있던 투자의 감소로 이어져 1980년의 투자 증가율은 -10.6%이었다. 수출

12) 유정호(1991)의 <표 3> “금리와 인플레이션” 참조.

13) 한국은행, 『한국경제연보 1983』.

과 투자가 우리경제에서 차지하는 비중이 매우 크므로 성장률 하락은 불가피하였다.

수출실적이 1970년대 중반 이후에 악화된 이유는 무엇인가? 통설이 지적하는 대로, 1979년에 시작한 2차 국제원유파동과 그로 인한 세계경제의 침체도 이유의 일부이었다. 그러나 중요한 것은, 한국수출의 경쟁력이 약화하였다는 사실이다. 한 나라 수출경쟁력의 대표적 지표는 그 나라 수출의 세계시장 점유율인데, 국제유가 상승의 영향을 배제해도, 우리 수출의 점유율이 1978년과 1979년 두 해에 걸쳐 하락한다. 국제유가의 상승은 원유수출국들의 세계시장 점유율을 높이고, 그만큼 나머지 국가들의 점유율을 낮추므로, 그 영향을 배제하기 위해 세계총수출에서 원유수출국들의 수출을 뺀 나머지를 세계수출(분모)로 삼아 점유율을 계산하여도 한국 수출의 세계시장 점유율이 하락하였다. 반면에, 같은 방법으로 계산한, 대만, 홍콩 등, 그 수출의 상품구성이 한국과 유사한 6개국의 세계시장 점유율은 1970년대 말에 상승하였다.<sup>14)</sup>

그러므로 1970년대 말 수출실적 악화는 국제원유파동뿐 아니라 우리 수출의 경쟁력 약화가 중요한 원인이었다. 그런데 그 수출경쟁력 약화는 중화학공업 정책과 무관하지 않았다. 이는 한국과 대만의 수출실적을 비교하면 분명히 드러난다. 왜 한국과 대만을 비교하는가? 두 나라는 여러 면에서 매우 유사하기 때문이다. 천연자원은 풍부하지 않고, 세계에서 가장 높은 인구밀도를 가지고 있으며(대만 2위, 한국 3위), 1970년대 후반에 유사한 경제발전단계에 있었다. 또 수출이 그 경제에서 차지하는 중요성도 양국 모두 매우 높을 뿐 아니라, 대만 수출의 상품구성은 세계 어느 나라보다 한국 수출에 가장 유사하였다. 그러나 한 가지 점에서 큰 차이가 있었다. 즉, 대만 정부도 1970년대에 공업정책을 추진했으나 한국의 중화학공업정책과는 크게 달랐다. 그 시장간섭의 규모, 범위, 강도에 있어 대만의 공업정책은 1960년대 한국의 수출진흥정책에 유사하였다. 특히 정책 혜택의 제공에 있어서 산업 차별이 거의 없었던 것으로 알려져 있다.<sup>15)</sup> 이렇게 한국과 대만 경제는 여러 면에서 유사하나, 한 나라에서는 ‘중화학공업정책’을 쓰고 다른 나라에서는 쓰지 않았던 것과 같으므로, 두 경제의 수출성과 비교는, 자연과학에서 가능하나 경제학에서는 불가능한 대조실험(對照實驗, controlled experiment)을 하고 그 결과를 관찰하는 것에 가깝다.

1970년대 말 전후 제조업 제품이 한국과 대만 두 나라 수출에서 2/3 이상을 차지하

14) Yoo (1990), Table 16, p. 92.

15) 국립대만대학 경제학과 교수였던 Chen에 의하면 대만 정부의 공업정책은 산업에 대한 차별이 거의 없었고, 일반 기업인들은 정부 정책에 거의 신경 쓰지 않고 기업 활동을 영위하였다. Chen (1999) 참조.

고 있었고, 거의 모두가 OECD 회원국으로 수출되고 있었다. OECD 회원국들의 제조업 제품 수입 가운데 한국과 대만 수출의 점유율을 비교해보면, 1970년대 중반까지는 한국과 대만의 점유율에 큰 차이가 없었으나 1970년대 말에 한국의 점유율은 대만에 뒤지기 시작한다. 1978, 79, 80년 3년 동안 대만의 점유율은 1.44%로 거의 변하지 않는데 한국 수출의 점유율은 1.41%에서 1.30%, 1.17%로 떨어진 것이다. 수출을 중화학부문과 경공업부문으로 나누어 각각의 점유율을 보면 그 이유가 경공업부문의 수출 때문이었음을 알 수 있다. 1978, 79, 80년에 OECD 수입 가운데 한국 경공업 수출의 점유율이 2.76%에서 2.53%, 2.24%로 떨어진 것이다. 대만 경공업 수출의 점유율은 같은 기간에 2.56%에서 2.70%로 소폭 상승하고 있다. 중화학부문에서는 한국 점유율의 하락은 없었으나 대만에 비해 항상 조금 낮은 수준이었다.<sup>16)</sup>

이로서 분명한 것은, 한국수출 실적 악화의 중요한 원인이 경공업부문의 수출경쟁력 약화이었다는 사실이다. 당시 우리 수출의 주종을 이루고 있던 경공업제품이, 그 대부분이 수출되던 OECD 시장에서 점유율이 하락하였다면 총수출 하락은 불가피하다. 그렇다면 경공업부문의 수출경쟁력이 약화한 이유는 무엇인가? 그 이유가 중화학공업 정책에 있었다. 정부는 무역, 조세, 금융 등의 강력한 정책 수단을 동원하여 중화학공업에 정책 혜택을 베풀었는데, 정부가 무(無)에서 유(有)를 창조하는 능력을 가진 것은 아니므로, 그 정책혜택의 대가를 경제 안에서 누군가 지불해야 했는데, 경공업부문이 지불했던 것이다. 즉, 제IV.2 항에서 논의한 것처럼, 조세감면법 개정으로 정부는 중공업부문에 대해 세율을 낮추고 경공업부문의 세율은 높였다. 또 중공업부문으로의 신용 배분 증가와 낮은 금리는 경공업부문에게는 신용의 고갈과 자본조달 비용의 상승을 의미하였으며, 수입 억제통한 중화학공업의 보호는 경공업에게는 중간재 투입비용, 곧 생산비의 상승과 기업이 얻는 부가가치의 하락을 의미하였다. 또한, 높은 인플레이션에도 불구하고 중공업부문을 고려한 환율 고정정책은 경공업부문의 수출경쟁력에 심각한 타격이었다. 그러므로 경공업부문의 수출경쟁력이 떨어진 것은 놀라운 일이 아닌데, 당시 경공업부문 수출이 한국총수출의 60%를 상회하고 있었으므로, 총수출이 감소하고, 이는 투자 감소로 이어지면서, 경제는 마이너스 성장을 겪게 되었던 것이었다.

정부는 1979년 4월 ‘경제안정화 종합시책’을 발표하는데, 이는 중화학공업정책의 사실상 종료를 의미하였다. 그 직접적인 동기는 중화학공업정책의 추진과 병행하여

16) 유정호(1991), 〈표 10: OECD 수입 중 한국과 대만의 시장점유율〉, p. 94.

일어난 여러 난제이었다. 경공업부문은 극심한 투자자금 부족을 겪고 있었던 반면, 중화학부문은 과잉투자로 공장 가동률이 극히 저조했다. 또, 중화학공업에 대한 투자 급증은 중동지역 건설 특수와 겹쳐 인플레이션을 일으켰고, 생필품 부족으로 서민 생활은 큰 타격을 받고 있었다. 중화학공업정책의 중단은 매우 다행스러운 것이었다. 그 후 즉시 경공업부문으로 자원이 재유입(再流入)되었고, 그 결과 경공업부문 수출이 활력을 회복하여 총수출이 상승세를 되찾았다.<sup>17)</sup> 만약 중화학공업정책이 중단되지 않고 5년 혹은 10년 더 지속되었다라면, 경공업부문의 수출 감소·저조 또한 지속되었을 것이고, 마이너스 경제성장 역시 지속되어, 한국경제는 고속성장 및 선진국 도약의 궤도에서 이탈하였을 가능성이 크다.

## V. 공업구조의 고도화

앞 절의 중화학공업정책의 효과에 대한 논의는, 그 정책이 수출경쟁력을 약화시켜 1980년 마이너스 경제성장의 원인이 되었으며, 1979년 4월에 중단된 것이 다행이었다는 결론을 내었다. 그러나 한국경제는 중화학부문의 성장으로 공업구조가 고도화되었고, 1990, 2000년대에 들어 중화학부문은 없어서는 안 될 큰 기여를 하고 있으므로, 중화학공업정책은 매우 성공적이었다는 것이 옳은 평가가 아닌가? 일시적으로 수출경쟁력 약화와 그로 인한 마이너스 성장을 경험하였더라도 큰 혜택을 위해 지불한 조그만 대가로 볼 수 있는 것 아닌가? 만약 중화학공업정책 없이 오늘의 중화학공업이 있을 수 없었다면, 그런 평가가 옳다. 그러나 경제의 어느 부문의 생성·성장에 정부 지원이나 특혜가 필요조건이 아니다. 정부 지원이 없어도 수요가 있으면, 기업 이든 산업이든 생성·성장한다. 그 산출물에 대한 수요가 필요·충분조건이다. 이 절에서는, 중화학부문의 산출물에 대한 국내외 수요와 그 변화를 검토하면서 공업구조 고도화의 이유를 찾아본다.

### 1. 공업구조 고도화 현상

‘공업구조 고도화’는 제조업이 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 바뀌는 것을 가리키는 표현인데, 먼저 ‘공업구조 고도화’의 통계를 본다. <표 4>는 1970년부터

17) 중화학공업정책이 중화학부문과 경공업부문의 자원배분에 미친 영향에 대해 유정호(1991) 참조.

2000년까지 한국은행이 산업연관표를 추정·발표한 년도에 제조업 전체와 중화학부문의 총산출(gross outputs), 그리고 후자(後者)가 전자(前者)에서 차지하는 비중을, 1985년 불변 가격 기준으로 보여준다. 총산출은 단순히 경제의 한 부문이 생산한 상품 혹은 서비스의 총액을 가리킨다.

〈표 4〉 제조업 총산출(10억, 1985불변 원화)

	제조업 (A)	중화학부문 (B)	중화학부문비중 (B/A, %)
1970	16,806.1	4,303.4	25.6
1973	26,840.8	7,522.6	28.0
1975	39,161.0	13,730.3	35.1
1978	55,955.3	20,775.8	37.1
1980	70,775.9	27,746.0	39.2
1983	87,142.9	38,010.1	43.6
1985	95,300.3	41,139.4	43.2
1988	138,400.8	63,046.5	45.6
1990	152,028.8	75,035.4	49.4
1993	176,970.1	96,173.1	54.3
1995	201,225.9	114,816.9	57.1
1998	223,301.2	130,955.9	58.6
2000	297,911.7	188,308.5	63.2

출처: Yoo (2020), Table 5.3.

중화학부문은 1970년대 전반에 제조업 총산출의 30% 미만을 생산하였고, 1990년대 말 이후에는 제조업 총산출의 약 60%를 생산하였다. 1970~2000년 기간에 제조업이 경공업 중심에서 중화학 중심으로 공업구조가 ‘고도화’된 것이다. 그 기간에 중화학부문의 총산출이 약 43.8배, 경공업부문의 총산출이 약 8.8배 증가한 결과이다.

경제의 한 부문이 생산하는 산출물은 결국에는 소비, 투자, 수출(해외수요) 등 세 가지 최종수요를 직접 혹은 간접으로 충족하기 위한 것인데, 그 세 가지 가운데 어느 수요가 중화학부문 산출물의 증가를 이끌었는가? 〈표 5〉는 중화학부문 산출물에 대한 최종수요의 변화를 보여주는데, ‘소비’와 ‘투자’는 각각 민간부문과 정부부문의 소비 혹은 투자수요의 합이다. 표가 보여주는 장기 추세는, 1970년대 전반에 중화학부문 총산출의 약 60% 또는 그 이상이 소비 및 투자 등 국내 수요를 충족하기 위한 것이었고, 수출을 위한 것은 약 30% 정도이었다. 1990년대 말 이후에는, 그 구성이 크게 바뀌어, 약 42%가 소비와 투자 수요를 위한 생산이었고, 58%가 수출(해외수요)을

위한 생산이었다. 1970~2000년의 기간에 중화학부문의 총산출에서 수출을 위한 생산의 비중이 약 30%에서 60% 가까이 약 2배 증가한 것이다. 즉, 중화학제품에 대한 해외수요(수출)의 증가가 중화학부문 총산출이 빠르게 증가한 가장 큰 이유였다. 공업구조 고도화는 중화학제품 수출의 빠른 증가로 이뤄진 것이다.

〈표 5〉 중화학부문 총산출에 대한 수요의 구성(%)

	소비	투자	수출
1970	36.0	46.8	17.2
1973	27.9	30.7	41.4
1975	34.7	30.3	35.0
1978	28.6	32.5	38.9
1980	28.1	29.7	42.2
1983	25.9	30.4	43.7
1985	22.6	30.5	47.0
1988	19.9	30.1	50.0
1990	26.2	36.7	37.1
1993	25.3	35.2	39.5
1995	20.3	37.8	41.9
1998	16.5	22.5	61.0
2000	19.7	25.6	54.7

출처: Yoo (2020), Table 5.4.

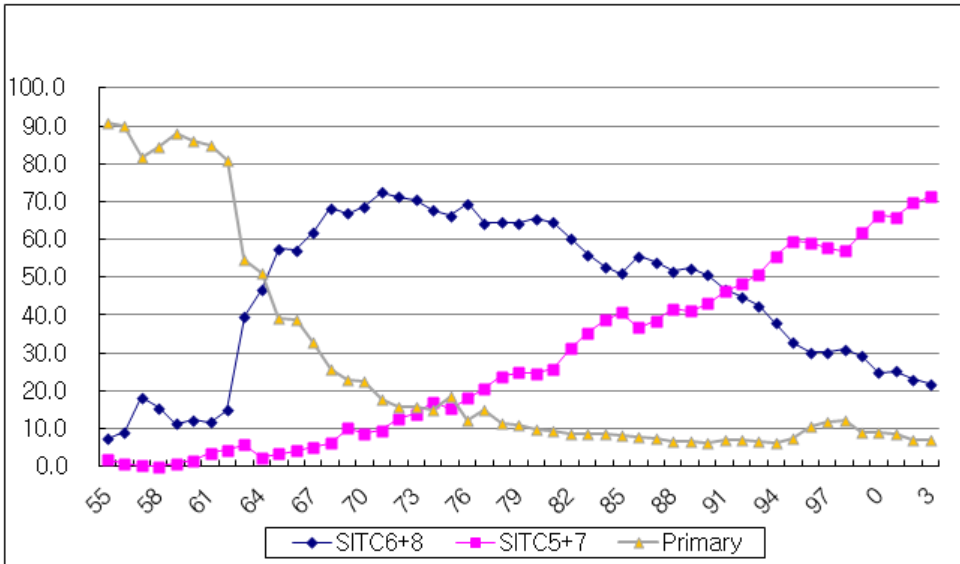
주: 투자는 ‘고정자본형성’을 가르킨다.<sup>18)</sup>

## 2. 중화학부문 및 경공업부문의 수출

제Ⅱ절에서 논의하였듯이, 1960년대 한국수출의 급증은 경공업제품의 등장으로 시작하였고, 경공업제품이 수출을 주도하였다. 그런데, 방금 보았듯이, 1970~2000년의 기간에 중화학제품의 수출 증가로 중화학부문 총산출이 경공업부문을 능가하게 되었다. 이것은 물론 경공업부문보다 작았던 중화학부문의 수출이 언제부터인가 더 커졌기 때문인데, 이 변화를 살펴본다.

18) 국민소득계정에서 투자는 통상 ‘고정자본형성’과 ‘재고 변화’의 합을 뜻하는데, ‘재고 변화’는 비중이 매우 적고 보통 해마다 소폭 증가 혹은 감소한다. 이 표에서는 장기 추세를 보기 위해 ‘고정자본형성’만을 고려한다.

〈그림 1〉 수출상품구성의 변화, 1955~2003



출처: Yoo (2020), Table 5. A3.

주: SITC6+8은 경공업제품, SITC5+7은 중공업제품을 대표한다.

〈그림 1〉은 한국의 총수출을 1차산업 상품, 경공업제품(SITC6+8), 중화학제품(SITC5+7) 등 세 상품군으로 나누어, 총수출 가운데 각 상품군의 구성이 1955년부터 2003년까지 어떻게 변화하였는지 보여준다.<sup>19)</sup> 경공업제품을 보면 1961년 총수출에서 차지하는 비중은 11.7%이었는데 급등하여 1971년 72.5%에 정점을 찍고, 그 후 서서히 감소하였다. 다른 한편, 중화학공업제품의 비중은 1964년의 2.4%의 낮은 수준에서 꾸준히 증가하여 2000년대 초에는 70%를 상회하고 있다. 경공업제품 수출의 비중이 1971년에 정점을 찍고 그 후 점점 하락했다는 것은, 1972년부터 중화학제품 수출의 증가속도가 경공업제품 수출의 증가속도를 앞지르기 시작하였다는 뜻이다. 그 추세가 계속되면 어느 시점부터는 중화학제품의 수출이 경공업제품 수출보다 커지게 마련인데, 〈그림 1〉이 보여주듯, 실제로 그 추세가 계속되어 1990년대 초에 중화학제품의 수출이 경공업제품 수출보다 커졌고, 이것이 결국 중화학부문의 총산출이 경공업부문을 능가하는 결과를 가져왔으며, 공업구조 고도화가 이뤄진 것이다.

19) SITC는 국제무역 상품분류체계, Standard International Trade Classification의 약자이고, SITC6는 '소재별 제조업 제품'(직물, 가죽, 고무, 등등); SITC8은 '기타 제조업 제품' (의류, 신발, 여행용품 등등); SITC5는 '화학제품'; SITC7은 '기계 및 운송기구'의 상품군이며, 제조업 제품은 이 4개 상품군의 하나에 속한다.



만약 통설이 주장하는 것처럼, 1973년에 시작하여 1979년에 종료된 중화학공업정책 때문에 중화학부문이 생성·성장한 것이었다면, 그 정책의 시작 전에는 중화학부문이 경제에서 어떤 팔목할 역할을 하는 것을 기대할 수 없다. 그러나 <그림 1>이 보여주듯, 총수출 가운데 중화학제품의 비중은 1973년 이후에 갑자기 커진 것이 아니라, 1960년대 중반부터 서서히, 중단 없이 증가하였다. 그리고 1972년, 중화학공업정책이 시작하기도 전에 이미 중화학제품 수출의 증가속도가 경공업제품을 앞지르기 시작하였다.

### 3. 급속한 자본축적

한 나라의 수출은 세계시장의 수요를 충족하는 것이고, 세계시장의 수요는 그 나라의 비교우위 상품에 집중된다. 그러므로 한국 수출의 주종 상품이 경공업제품에서 중화학제품으로 바뀌었다는 것은 세계시장에서 한국경제의 비교우위가 경공업제품에서 중화학제품으로 이전하였음을 뜻한다. 이 비교우위의 변화는 자본축적, 곧 자본스톡(資本 stock)의 증가가 일으킨 변화이다. 한 경제 안에서 자본스톡이 근로자보다 빠르게 증가하면, 자본은 상대적으로 흔해지고 노동은 상대적으로 귀해지면서 노동에 대한 보상(임금)이 자본에 대한 보상보다 더 빠르게 상승한다. 점점 자본이 풍요로운 경제가 되는 것이다. 그러면 그 생산에 노동이 많이 투입되는 경공업제품의 생산비는, 자본이 많이 투입되는 중화학제품의 생산비보다 빠르게 상승한다. 그 결과, 세계시장에서 그 나라 경공업제품의 수출경쟁력이 중화학제품에 비해 약해지고, 비교우위는 경공업제품에서 중화학제품으로 이전한다. 자본축적은 한국경제에도 이러한 변화를 일으켰는데, 그 속도가 급속하였다.

<표 6>에서 한국과 영국, 프랑스, 독일의 자본축적 속도를 비교할 수 있다. 표는, 1990년 불변 달러 기준으로 1인당 ‘비주거용(非住居用) 자본스톡’의 추정치를, 편의에 따라 선택한 ‘기준치’를 중심으로 보여주고, 그 추정 연도를 괄호 안에 보여준다. 추정치는, 4개국에서 모두 시간이 지남에 따라 높아지는데, 이것은 물론 자본스톡의 증가가 근로자의 증가보다 더 빠르게 진행함을, 곧 4개국 모두 자본이 점점 더 풍요로운 경제로 변화함을 의미한다. 그런데 그 증가 속도에 큰 차이가 있었다.

한국과 영국을 비교해보면, 1인당 비주거용 자본스톡의 추정치가 1,200달러에 근접했던 연도는 한국의 경우에는 1966년, 영국의 경우에는 1820년이었다. 그 추정치가 5,400달러에 근접하는 연도는 한국의 경우 1979년, 영국의 경우 1950년이었다.

즉, 1인당 비주거용 자본스톡이 1990년 불변 달러 기준으로 1,200달러에서 5,400달러로 증가하는 데에 영국은 약 130년이 걸렸고 한국은 약 13년이 걸렸다. 같은 추정치가 15,700달러에 달하는 데에는, 영국은 1950년에서 1973년까지 23년이 소요되었고, 한국은 1979년부터 1989년까지 10년이 소요되었다. 한국경제의 자본축적이, 시작은 영국보다 훨씬 늦었으나 그 속도는 비교할 수 없이 빠른 것이었다. 정도의 차이는 있어도, 프랑스 및 독일과 비교하여도 한국경제의 자본축적 속도는 무척 빨랐다. 자본축적 속도가 빠르다는 것은, 그 경제가 그만큼 빠르게 자본이 풍요로운 경제로 변화하는 것을 의미한다.

〈표 6〉 1인당 비주거용 자본스톡(1990 불변 달러)

기준치 (비교용)	한국	영국	프랑스	독일
	1,177 (1966)		-	-
1,200		1,201 (1820)		
	1,229 (1967)			
2,000	2,004 (1972)			
	3,298 (1976)	3,438 (1890)		
	4,538 (1978)	4,230 (1913)	-	-
	5,297 (1979)			
5,400				
		5,535 (1950)		
	7,381 (1982)			7,754 (1950)
8,000				
	8,207 (1983)		8,516 (1950)	
10,000	10,166 (1985)			
	15,598 (1989)			
15,700				
		15,792 (1973)		
	19,568 (1991)			
20,000			20,075 (1973)	
25,000	25,028 (1994)			
				25,510 (1973)

출처: Yoo (2020), Table 3.6, p. 41.

주: 1. 한국 추정치는 표학길 (1998)의 비주거용총자본 추계를 해당 연도 총인구로 나누어 얻은 것이며, 외국 추정치는 Maddison (1995a)의 추정이다.

2. 괄호 안의 숫자는 연도.

선진국보다 비교할 수 없이 빨랐던, 초고속의 자본축적은 어떻게 이뤄졌나? 자본축적은 투자의 누적이고 경제주체들이 투자를 급속도로 증대한 것이 그 이유이다. 투자의 급속한 증대에는 많은 이유가 있겠으나, 여기서는 그에 대한 심도 있는 논의 없이 투자 증대의 현상만을 간단히 살펴본다. 우선, 저축과 투자의 변화를 보면, 1960년대 초 GDP 대비 5% 아래 머물던 저축률이 빠르게 증가하여 1970년대 말에는 30% 수준으로 높아졌고, 같은 기간에 GDP 대비 투자율은 10% 내외에서 35% 수준으로 높아졌다.<sup>20)</sup> 고속성장의 시기에 저축률·투자율이 급속히 상승한 것이다. 투자의 주체는 민간부문이었다.<sup>21)</sup> 투자는 미래의 생산을 위한 것이고, 생산은 수요를 충족하기 위한 것이므로, 경제가 급성장하고 미래의 경기전망이 밝으면, 수요증가는 예견되고 민간부문의 투자는 증가하기 마련이다. 그러므로 1960, 70년대의 수출의 폭발적 증가와 그에 따른 고속성장이, 선진국의 경험과 비교할 수 없이 급속한 투자 증대 및 자본축적으로 이어진 것은 이상한 일이 아니다. 시장경제에서 일어나는 자생적(自生的) 경제현상이다. 이로써 한국은 자본이 풍요한 경제로 빠르게 성장하였고, 그 결과 세계시장에서 한국의 비교우위는 경공업제품에서 중화학제품으로 이전하였다. 그리고 앞 항에서 논의하였듯이, 중공업제품 수출이 경공업제품보다 더 빠르게 증가하였고, 끝내는 중공업부문의 총산출이 경공업부문의 총산출을 능가하고, 공업구조가 고도화된 것이다.

그러므로 공업구조 고도화는 어느 한 정책 혹은 사건이 만들어낸 성과로 보기 어렵다. 방대한 세계시장을 상대로 일어난 1960, 70년대의 폭발적 수출급증과 그에 따른 고속성장, 이어지는 투자 급증과 급속한 자본축적, 그로 인한 세계시장에서의 비교우위 변화 등등, 시장경제에서 예상되는 자생적 경제현상들이 이어지고 또 이어져 공업구조 고도화라는 결과가 만들어진 것이다.

#### 4. 세계시장규모의 영향

여기서 하나의 의문이 제기될 수 있다: “그렇다면 왜 한국만 방대한 세계시장의 혜택을 받았는가?” 한국만 받은 것은 아니다. 그러나 그 혜택은 당연히 세계시장과 교

20) 투자율이 저축률보다 높을 수 있었던 데에는 정부 정책의 도움이 있었다. 외국의 원조가 감소하는 상황에 정부는 1962년부터 민간 기업의 상업차관에 지불 보증을 시작하였다.

21) 한국은행의 『경제통계연보』에 의하면, 1960, 70년대에 정부부문의 투자는 평균 총투자의 1/4 이하, 민간부문 투자는 평균 3/4 이상을 차지하였다.

역하는 나라만 누릴 수 있다. ‘동아시아 기적’의 한국과 대만, 홍콩, 싱가포르의 당시 개도국 가운데 예외적이고 대표적인 교역국이었다. 홍콩과 싱가포르는 무역항으로 처음부터 세계시장과의 교역 비중이 매우 큰 경제이었고, 대만은 1950년대 후반에 무역 자유화로 정책 방향을 잡았고, 한국경제에서는 1961년 수출급증이 시작된 다음 세계시장과의 교역이 큰 비중을 차지하게 되었다. 그 4개국 외에, 제2차 세계대전 이후 그 나라 경제에서 세계시장과의 교역이 큰 비중을 차지하는 개도국을 찾기 어렵다. 당시 개도국들을 돌아보면, 서구보다 공업발전에 뒤져있던 동구 여러 나라는 이념 문제로 서방 국가들과의 교역을 꺼렸고, 남미 국가들은 ‘수입대체를 통한 공업화’ 전략을 따르고 있었으며, 아프리카 국가들의 국제무역 비중은 대체로 작은 편이었다.<sup>22)</sup> 그러므로 1960년대에 예외적으로 국제무역에 힘쓰고 있었던, 한국 포함 ‘동아시아 기적’의 네 마리 호랑이들이 방대한 세계시장의 덕을 크게 보고 고속성장과 선진화를 이룬 것이다.

이 같은 관찰은 하나의 가설을 제기한다. 세계시장과의 교역이 열려있는 나라에서는 세계시장 규모가 클수록 경제 선진화의 속도가 빠르다는 가설이다. 필자는 관련 통계를 얻을 수 있었던 19개국의 발전경험에 관한 실증분석 끝에 그 가설이 옳다는 답을 얻었다. 한 경제가 농업 중심에서 제조업 중심으로 바뀌는 ‘공업화’가 시작되는 시점의 세계시장 규모와 공업화 속도를 대조한 연구이다.<sup>23)</sup> 물론 한 나라 경제의 발전 속도에 영향을 미치는 변수들은 ‘수없이’ 많을 것이나, 세계시장 규모와 공업화 속도 두 변수의 통계적 상관관계를 살펴보는 것이었다. 결과만 간단히 언급하면, 네덜란드, 벨기에, 프랑스 등, 공업화가 1800년대 중반에 시작했던 서구 선진국의 경우, 공업화 소요 기간은 보통 1세기 내외이었고, 공업화의 시작이 그보다 늦었던 미국, 캐나다, 독일 및 북구(北歐) 국가들에서는 소요 기간이 그 반(半) 정도로 단축되며, 공업화 시작이 더 늦은 편이었던 일본과 지중해 국가들의 경우에는 40~30년이 소요되었다. 공업화의 시작이 1960년 전후(前後)였던 대만과 한국의 경우에는 소요 기간이 약 20년 내외로 훨씬 더 단축되었다. 시간이 지날수록 세계시장 규모가 커졌으므로, 한 경제의 공업화 시작 시점이 현재에 가까울수록 공업화 소요 기간은 더 짧아진 것이다. 공업화 후발국(後發國)에게 선진 기술 및 자본재를 재발견 혹은 재발명할 필요가 없다는 이점도 있었을 것이다. 그러나 공업화 속도가 세계시장 규모에 반비례하

22) ‘수입대체를 통한 공업화’ 전략에 관해 주 6)에서 언급한 Krueger(1997) 참조.

23) 유정호(1997). 공업화가 가장 일찍 시작한 영국은 관련 통계를 얻지 못하여 실증분석에 포함되지 않았다.

였다는 것은, 관련 통계를 얻을 수 있었던, 위에 언급한 19개국 모두에 공통이었다. 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩의 고속성장 ‘기적’은 세계시장 규모에 가장 큰 이유가 있었다. 이를 가리켜 ‘동아시아의 기적’이라 부르는 것은 오해를 부를 수 있는 표현이다. ‘기적’이 일어난 가장 중요한 이유가 ‘동아시아’라는 지역에 있다고 보기 어려운 것이다. 굳이 ‘기적’이라는 단어를 쓰려면, ‘20세기 후반의 기적’이 의미 있는 표현이다. 제1차 산업혁명의 끝 무렵에 비해 그 규모가 100배 이상 크고 계속 증대하던 20세기 후반의 세계시장이 없었다면 그 ‘기적’은 있을 수 없었다.

## Ⅶ. 맺는말

한국 정부는 전경제적(全經濟的) 차원에서 거시경제 안정, 사회간접자본 및 인적 자본에 대한 투자 증대, 대외개방 기조 유지 등등 시장경제의 성장에 우호적인 정책 환경을 제공하였던 반면, 산업경제 차원에서는 경제활동에 깊숙이 개입하는 강력한 시장간섭주의 정책을 시행한 예가 많았다. 이 글에서 우리경제의 발전 경험을 살펴본 바에 의하면, 그 같은 시장간섭주의 정책이 우리 경제의 고속성장 및 선진화를 가능하게 하였다는 주장을 지지하는 증거를 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 그 주장이 통설로 받아들여지는 데에는 두 가지 이유가 있는 것으로 보인다. 첫째, 동아시아의 ‘기적’을 설명하려는 연구가 국내외에 많이 있었으나, 최근까지 ‘기적’의 중요한 요인인, 방대한 규모의 세계시장이 주목받지 못하였다. 세계시장은 모든 나라에 열려있는데 몇 나라에서만 기적의 원인이 될 리가 없다는 논리로, 기적이 일어난 경제 안에서 기적의 원인을 찾으려 했던 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 둘째, 한국경제의 애벌레에서 나방으로의 변신은 1960년대와 1970년대에 걸쳐 이뤄졌는데, 이 시기는 박정희 정부의 통치 기간과 거의 정확하게 일치한다. 이 또한 많은 연구로 하여금 경제 기적의 원인을 국내에서 찾도록 유도하였으며, 연구는 자연스럽게 박정희 정부의 경제정책 및 운영이 어떻게 기적을 가져왔는가를 밝히는 작업이 되었고, ‘정부 주도’의 결론에 도달하였다.

한국경제의 변신이 박정희 정부의 간섭주의 경제정책이 만들어낸 성과가 아니라면, 그 기간이 박 대통령의 통치 기간과 일치하는 것은 우연인가? 단순한 우연의 일치는

24) 세계시장의 규모는 Maddison (1995b)에 의해 추정되고 알려졌는데, 한국경제의 발전에 관한 많은 연구와 논문은 그 전에 진행되고 발표되었다. 이것도 세계시장 규모가 주목받지 못한 이유의 하나이었던 것으로 보인다.

아니다. 그 일치에는 박정희 대통령의 기여가 있다. 다만 그것은 통설이 상정하는 것과는 다른 기여이다. 집권 초기 박정희 정부의 개발 전략이었으며, 거의 모든 개도국이 따르던 ‘수입대체(輸入代替)’를 통한 ‘공업화’ 전략은 개도국 경제발전을 위한 당시 세계경제학계의 정책 처방이었다. 그러나 박정희 대통령은 ‘수출입국(輸出立國)’의 용단을 내렸다. 갑자기 시작된 수출급증에 접해, 그것이 한국 경제발전의 지름길임을 알아본 것이다. 박 대통령의 이 같은 결단 뒤에는, “내가 나라 발전을 위한 최선의 길을 쟁겨야 한다.”는 애국심, 지도자로서의 책임감이 있었던 것으로 추측된다. 한 마디로, 수출이 이룬 ‘기적’에 관한 박정희 대통령의 공(功)은, 시대의 조류에 휘둘리지 않고 나라 발전의 길을 알아보고 그 길을 택했다는 데 있다. 제III절에서 논의하였듯이, 그의 수출진흥정책이 없었다면, 1960년대의 폭발적 수출급증은 어려웠을 것이다.

중화학공업정책 관련 박정희 대통령의 기여는 통설의 주장과 크게 다르다. 중화학공업정책은 1973년에 시작되어 1979년 4월에 중단되었는데, 그 중단의 결정은 박 대통령 시해 사건이 일어나기 6개월 전에 박 대통령 자신이 내린 것이다. 그것은, 중화학부문의 과잉투자와 그로 인한 저조한 가동률, 경공업부문의 심각한 투자 부족, 인플레이션, 생필품 부족 등등 당시 경제 상황을 종합적으로 고려한 결정이었는데, 주목할 것은, 박정희 정부의 입장에서 본 그 정책의 중요성이다. 정부는 동원 가능한 정책수단을 모두 동원하여 정책목표 달성에 총력을 기울였다. 통치자로서 박 대통령이 중화학공업정책의 성공에 ‘정치적 생명’을 걸었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그럼에도, 그 정책이 나라 경제에 해가 될 조짐을 보이자, 그는 중단의 결정을 내렸다. 이 역시 스스로 나라 발전의 책임을 졌던 애국심의 발로였던 것으로 추측할 수 있다. 그 정책이 지속되었더라면, 한국경제는 고속성장 및 선진화의 궤도에서 이탈하였을 것이다. 한마디로, 중화학공업정책에 관한 박정희 대통령의 공은 그 정책을 시작한 데 있는 것이 아니라 그 정책을 중단한 데 있다.

지금 우리 사회는 정치·경제 체제를 두고 좌파·우파, 보수·진보 등등으로 양분된 모습을 보이고 있다. 자유시장경제 체제의 덕으로 경제 기적을 이룬 나라에서 사회주의 체제를 택해야 한다는 주장이 사회 일각에서 제기되고, 이에 동조하는 국민이 상당수 있는 것이다. 이 같은 현상의 뒷면에는 우리 경제의 발전경험에 관한 우리 사회의 통설이 한몫하고 있는 것으로 보인다. 고속 성장의 시기에 정부 스스로 목표를 설정하고 그 달성을 위해 각종 정책 수단을 동원하여 경제활동을 선별적으로 지원하는 정책들이 강력히 추진되었는데, 통설의 주장은, 이 같은 정부 주도의 시장간섭 정

책들이 고속 성장을 가능하게 했다는 것이다. 이 통설을 믿으면, 다음과 같은 주장에도 쉽게 설득될 것이다: “정부가 하고자 하면 경제 기적도 만들어낼 수 있다. 능력 있는 인물을 대통령으로 뽑기만 하면, 시장경제든 사회주의경제든 상관없이, 풍요로운 나라를 만들 수 있다.” 그러나 사회주의, 공산주의 경제의 실패는 이미 백일하에 드러나 있다.

‘한강의 기적’이라 불리는 한국의 경제발전은, 시장경제 체제의 개도국 경제에 일어난 자생적 경제 현상이다. 과거 한국의 정치 체제가, 한 사회에 시장질서가 자생(自生)할 수 있는, 최상의 제도적 여건을 제공한 것은 아니었다.<sup>25)</sup> 그렇지만, 매우 다행스럽게도, 해방 이후 한국은 ‘자유 진영’에 속했고 사회구성원의 자유와 재산권에 대한 보호가 비교적 양호하였으며, 경제 체제는 기본적으로 시장경제였다. 이것이 기적의 기본 바탕이다. 1961년에 시작된 폭발적 수출급증으로 촉발된 고속 성장, 이어지는 급속한 자본축적, 세계시장에서 한국경제의 비교우위 이전, 공업구조 고도화 등등은, 대규모 세계시장이라는 호조건(好條件) 아래 하나의 시장경제에 일어난 자생적 경제 현상의 연속이었다. 우리 국민의 근면·명석함이 도움을 주었음이 분명하지만, 한국경제의 고속성장과 선진화는 근본적으로, 시장경제 체제에서 사회구성원(자연인·법인 포함)들이 각자 자유로이 그리고 독립적으로 자기 목적의 달성을 위해 벌인 경제활동이 모여 이룬 성과이다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 經濟開發計畫評價敎授團, 『評價報告書』, 서울: 光明印刷所, 1968, 1969, 1970, 1971.
2. 郭泰元, 『減價償却制度和 資本所得課稅』, 서울: 韓國開發研究院, 1985.
3. 金光錫·웨스트관(공저), 『韓國의 外換·貿易政策』, 서울: 韓國開發研究院, 1976.
4. 유정호, “1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향,” 『韓國開發研究』, 1991 봄, 서울: 韓國開發研究院 [편집 오류 수정 후 유정호(2005)에 게재.], 1991.
5. ———, “공업화 속도에 대한 세계시장 규모의 영향,” 『KDI政策研究』, 제11호, 1997.
6. ———, 『무역 및 산업정책과 정부의 역할』, 서울: 韓國開發研究院, 2005.
7. ———, “경제 국정철학의 문제,” 『한국경제포럼』, 제9권 제2호, 한국경제학회, 2016.
8. 表鶴吉, 『韓國의 産業別·資本別 資本스톡推計』, 서울: 한국조세연구원, 1998.
9. Chen, Pochih, “The Role of Industrial Policy in Taiwan’s Development” in Thorbecke and Wan (eds.), *Taiwan’s Development Experience: Lessons on Roles of Government and*

25) 시장질서의 자생이 필요로 하는 제도적 여건에 관하여는 유정호(2016)가 정부 본연의 역할과 관련하여 좀 더 논의하고 있다.

- Markets*, Boston: Kluwer Academic, 1999.
10. Cole, David C., and Princeton N. Lyman, *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.
  11. 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.
  12. Krueger, Anne O., *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*, Cambridge, Mass: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1979.
  13. \_\_\_\_\_, "Trade Policy and Economic Development: How We Learn," *American Economic Review*, Vol. 87m, No. 1, 1977.
  14. Lee, Suk-Chae, "The Heavy and Chemical Industry Promotion Plan (1973~79)," in Cho, Lee-Jay and Yoon Hyung Kim(eds.), *Economic Development in the Republic of Korea: A Policy Perspective*, Honolulu, HI: East-West Center, 1991.
  15. Maddison, Angus, *Explaining the Economic Performance of Nations: Essays in Time and Space*, Aldershot, Hants, England: Edward Elgar, 1995a.
  16. \_\_\_\_\_, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Paris: OECD, 1995b.
  18. Rodrik, Dani, "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich," *Economic Policy*, 1995.
  19. Yoo, Jungho, "The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea" KDI Working Paper No. 9017, Seoul, Korea: Korea Development Institute, 1990.
  20. \_\_\_\_\_, "Korea's Rapid Export Expansion in the 1960s: How It Began," *KDI Journal of Economic Policy*, Vol. 39, No. 2, 2017.
  21. \_\_\_\_\_, *What Made Korea's Rapid Growth Possible?*, New York: Routledge, 2020.



## Rapid Growth and Development of the Korean Economy\*

Jungho Yoo\*\*

### Abstract

The “Miracle on River Han”, according to conventional wisdom, was made possible by the government’s strong interventionist economic policies. Many books and papers which attempted to explain the miracle paid little attention to the large world market, the important reason of the miracle. This paper examines how the rapid export expansion started in the early 1960s and the effects of Export Promotion policy. Also, it finds the Heavy and Chemical Industry policy was the reason behind the negative economic growth in 1980. It claims that the ‘industrial upgrading’ was largely the result of very rapid capital accumulation and the consequential shift in the economy’s comparative advantage in the world market.

**Key Words:** economic development, trade policy, industrial policy

**JEL Classification:** O1, O24, O25

---

*Received: Oct. 7, 2022. Revised: Nov. 11, 2022. Accepted: Dec. 19, 2022.*

\* My gratitude to the two editors for their helpful comments.

\*\* Vice-President, KDI (Formerly), 263, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, e-mail: yoojungho1234@gmail.com