

韓國經濟發展의 論理와 性格

林 鍾 哲*

<目 次>

- I. 50年代의 韓國經濟—比較를 위한 基準
- II. 62~81年の 成就
- III. 成長의 代價
- VI. 62~81年の 韓國經濟 및 經濟發展의 性格

I. 50年代의 韓國經濟—比較를 위한 基準

1962~81년의 한국경제는 연평균 8.4%의 높은 성장율을 실현함으로써 61년에 30,045.8억원(1975년 不變市場價格)이었던 實質 GNP를 81년에는 147,235.9억원으로 4.9배 증가시켰다. 이는 가장 성공적으로 資本主義의 經濟發展을 했다는 美國이나 日本의 성취를 훨씬 능가하는 記錄이었다.¹⁾ 이러한 量的 擴大에 대비됨으로써 1945~61년間은 無爲無能했던 비효율의 시대로서 低評價되는 수가 많았고²⁾ 物量基準에서는 이러한 평가는 옳다고 할 수 있다. 그러나 比較經濟體制論의 分析視角에서 볼 때 1945~61년의 經濟的 成就가 갖는 역사적 意義는 매우 크다.

1945~61년(이하에서는 50년대로 略稱코자 한다)의 한국경제는 自由企業原理에 입각한 市場經濟體制를 構築하고자 노력하여 이에 상당한 정도까지 성공했다. 해방

* 서울大學校 貿易學科

- 1) 같은 배수로 實質 GNP를 증가시키는 데 美國은 1869-73~1902-06년의 33년이 소요되었고 日本은 1885~1936년의 51년이 소요되었다. cf. U.S. Dept. of Commerce, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957*, 1960, p. 139 및 大川 一司 編, 『國民所得』, 1974, p. 213.
- 2) 이러한 평가는 共和黨政權下의 정부간행물, 특히 大統領秘書室刊, 『韓國經濟의 어제와 오늘』, 1977 등에 현저하지만 朴宇熙, 『韓國貿易成長論』, 1980; 李承潤, 『轉換期の 韓國經濟』, 1979를 비롯한 허다한 저술에서도 발견할 수 있다.

후의 혼란과 6.25의 戰禍, 過剩生産恐慌과 원조삭감으로 인한 경제적 교란에 뒤이은 4.19 革命과 5.16 쿠데타 등으로 대략 16년의 기간중 10년 이상의 시기가 엄격한 통제에 의해서도 관리하기 어려웠을 혼란의 시기에 있어 自由黨政府는 필요할 때 최소한의 통제는 불가피하게 가하였지만 全面的 規制는 원리적으로 거부하였다. 예컨대 1948년 12월의 「한국경제의 강화 및 안정을 위한 8개원칙」을 보더라도 3항의 對外貿易의 國家統制와 5항의 국내생산양곡의 수집 및 배급제도의 계속만이 직접적인 정부규제일뿐 균형에산을 비롯한 나머지 6개시책은 規制主義적인 것이라고는 보기 어렵고³⁾ 이듬해 수립된 「경제안정 15개원칙」에 있어서도 위에 든 2개에 추가하여 물가통제정책의 수립이 규제주의적인 것으로서 추가되었을뿐 나머지는 放任的 市場經濟體制下의 정부가 취하는 전통적인 경제시책에 속하는 것들이었다.⁴⁾

자유기업적 市場經濟를 위한 물질적, 제도적 조건이 성숙되지 못했음에도 불구하고 이러한 路線이 추구되었던 이유로 우리는 첫째 30년대부터 특히 37년의 중요산업통제령의 실시이후 강화된 패시스트통제경제를 일제의 식민지수탈과 동일시한 국민대중이 經濟部門에 대한 政治權力의 규제간섭을 반대했던 것, 둘째 이 기간 중 정권을 장악한 권력층이 美國式 民主主義를 신봉 또는 표방하였고 그 경제적 기반으로서의 자유기업적 市場經濟를 옹호하였던 것, 그리고 끝으로 정치에 있어서 뿐만아니라 경제면에 있어서도 강력한 후원자로 기능한 美國이 韓國에 대하여 이러한 체제의 수용을 강력히 원하였었다는 것을 들 수 있다.

자유기업적 시장경제체제의 定着을 위하여 自由黨政府가 취했던 조치는 단지 정부의 직접규제를 가능한 최대한으로 배제한다는데 그치지 않았다.⁵⁾ 그들은 大韓石炭公社등 몇개의 정부기업체를 창설하기는 했지만 정부의 직접적 생산활동은 이를 극소화하고자 노력하였다. 歸屬財産의 불하는 이같은 視角에서 事後的으로 評價할 때 二重的 意義를 갖는다. 歸屬工業資產을 그대로 國有・國營化하였을 때 한국은 工業면에서는 蘇聯보다는 더 國有化率이 높은 企業國家가 될 수 있었을 것이다. 그러나 過程에서의 不正을 질차적인 것으로 무시할 때 귀속재산의 불하는, 첫째로 정부의 직접적 생산활동을 극소화하여 자유기업을 위한 활동영역을 넓혀준다는 구실도 하지만, 그보다는 財産의 行動을 할 수 있는 市民層을 창출한다는 보다 중요한 의미를 그것은 갖는다. 比較經濟體制論의 分析視角에서 볼 때 農地改革 역시 동일한 역사적 의미를 갖는다. 직접규제의 극소화, 私企業을 위한 경제활동영역의 확

3) 黃炳駿, 『韓國의 工業經濟』, 1966, p. 69.

4) 같은 책, 같은 面.

5) 그들이 끝내 직접규제의 대상으로 삼은 것은 換 및 換率 뿐이었다고 할 수 있다.

대, 재산적 행동을 할 수 있는 시민층의 육성에 추가하여 자유당정부는 中央銀行을 창설하여 金融制度를 확립시켰고 證券去來所들을 창설하여 資本市場을 위한 制度基盤을 마련하는 등 비록 市場의 未發達로 인하여 그 기능이 제대로 수행되지 못했다고는 하지만 시장경제체제를 위한 制度的 基盤은 거의 완벽하게 마련해 갔던 것이며, 이러한 經濟政策은 30년대이후 심각하게 歪曲되었던 한국자본주의를 자본주의 본연의 형태로 轉換시키는 데 크게 기여하였다. 물론 50년대의 한국경제실정이 자유당정부의 이같은 經濟政策 즉 制度的 變更과 體制的 선택에서 성공하는 데 유리한 조건을 제공하고 있었다는 점을 우리는 무시할 수 없다.⁶⁾

그러나, 近代資本主義란 자본가가 존재한다고 해서 자동적으로 성립되는 것은 아니고 자본주의시장경제는 단지 자유기업의 존재 하나만으로 완성되는 것이 아니다. 또 교환될 상품이 있고 그 상품이 교환된다고 해서 資本主義的 市場이 존재한다고는 결코 말할 수 없는 것이다. 물론 시장 경제는 교환경제이므로 교환될 상품의 종류와 수량이 많음으로 해서 교환이 日常化될 수 있고 또 일상화된 교환을 원활케 하려는데서 다수의 전문화된 商品市場에 추가하여 금융시장, 자본시장, 심지어 勞動市場과 土地市場까지도 갖게 되고 또 가져야만 한다. 그리고 이 市場들이 「다수의 수요자와 다수의 공급자가 서로 경쟁하는 가운데 需給一致的 價格을 특정한 개인과 관계없이 성립시키는 機制」(supply-demand price making mechanism)를 內在化(built-in)시켰을 때 처음으로 자본주의의 制度基盤으로서의 市場이 성립되고 이를 기반으로 시장경제의 한 형태인 資本主義가 성립되는 것이다. 日常化된 교환의 비중이 작고 전문화된 시장이 完備되지 못했고 價格機制的 기능이 불완전했다는 의미에서, 50년대 韓國經濟도 순수한 資本主義市場經濟라고 엄격히 定義할 수는 없지만 그럼에도 불구하고 이 시기는 한국경제가 30년대의 逸脫에서 크게 전환하여 純正한 자본주의로의 길로 돌아섰으며 制度和 實體의 두가지 면에서 資本主義的 市場經濟體制再定立에 크게 進一步한 시기였다고 말할 수 있다.

獨逸經濟學界에서 사용하는 지극히 合理的인 세가지 基準의 정책, 즉 體制등 기본적인 경제질서를 대상으로 하는 秩序政策(Ordnungspolitik), 구체적인 경제순환을 대상으로 하는 經過政策(Ablaufpolitik) 및 일반적인 경제기반과 관련되는 基盤政

6) 1953~61년간을 통하여 附加價值構成比중 농림어업의 비중은 46.9~38.7%로 평균 41.2%였고 戶當耕地面積, 町미만의 零細農・小農의 비중이 55~61년간에 74.1~72.5%, 1차산업종사자의 비중은 59년 現在 68.3%, 농가가구수는 60년 現在 233.5만호로 53.3%였다. 한편 제조업에 있어서는 60년 현재 종업원 2백명미만인 중소기업이 사업체수의 99.1%, 고용의 76.1%, 생산의 66.8%, 출하액의 66.8%, 부가가치의 66.4%를 차지하고 있었다. (자료: 한국은행, 『경제통계연보』 및 산업은행, 『광공업센서스 報告書』).

策(Grundlagenpolitik)이란 視角에서 50년대의 한국경제 및 自由黨政權의 경제정책 및 그 成就를 요약해서 再叙述할 때 이는 오히려 1962~81년에 비하여 더 성공적이었다고 단언할 수 있다. 첫째, 秩序政策에 있어서는 農地改革 및 歸屬財産拂下 등은 過程政策면에서의 失敗에도 불구하고 財産의 活動을 할 수 있는 市民層의 形成이라고 하는 自由企業의 市場經濟體制再導入을 위하여 절대불가결한 정책이었고 그 過程政策의 失敗는 6.25라는 外生的 攪亂에 기인하는 바 큼을 우리는 잊어서는 안된다. 둘째로 過程政策에 있어서는 無爲도 自由競爭과 政府干涉의 極小化라고 하는 市場經濟體制를 재확립하고자 한 秩序政策基調에 비추어볼 때 오히려 당연한 것이라고 할 수 있다. 더구나 授援國인 미국의 강력한 요구에도 불구하고 국내도매 물가가 31.5%나 상승한 1955. 8~1959. 12월 간에 對美換率을 50원 대 1달러로 固守했다고 하는 것은 經濟와 國利 및 民福이 무엇인지를 진정으로 알고 했던 成功的 過程政策이라고 평가해야 한다. 세째로 基盤政策에 있어서는 1962~81년간의 高度成長을 위한 기반구축에 크게 성공하였다. 公害, 人口 등 기반정책의 일부대상 부분은 50년대 한국경제를 위해서는 문제성을 제기하지 않았고 教育만이 문제였는데 自由黨教育은 1인당 GNP가 67~82달러였던 1953~61년간에 해마다 GNP의 평균 4.3%를 教育에 지출하였다. 이는 그 비율을 3.6%로 인하시킨 1962~81년간의 기반정책과 날카로운 대조를 이루고 있다. 끝으로 50년대는 60년대이후에 비하여 經濟的主權의 行使에 있어 좀 더 自主的이었다고 할 수 있다. 이 기간중의 한국경제를 위해서는 GNP의 평균 15.0%에 달한 無償援助과 관련해서 換率이 얼마로 결정되느냐 하는 것이 援助兩當事國인 한국과 미국의 가장 큰 관심사였는데 換率은 60년대이후에 있어서와 같이 美國 또는 IMF 등 授援側의 요구대로 결정되지 않았다. 또 원조자금을 어떻게 管理하고 집행하느냐 하는 또다른 큰 문제에 있어서도 한국은 확고하게 經濟的主權을 행사하였다. 나단(Nathan)報告에 근거한 연평균 8.8%의 經濟開發計劃案이 李承晩政府에 의하여 거부된 것은 그 현저한 예이다.⁷⁾ 剩餘農產物의 수입 및 重化學工業部門의 低成長과 관련하여 自由黨政府의 經濟的主權行使가 허약한 것같이 評價되고 있지만 당시의 낮은 소득수준, 생활수준 및 낮은 農業生産力을 참작한다면 이는 불가피할뿐더러 당시의 經濟發展段階의 要求에 맞는 것이라고 評價할 수 있다.

7) I. Adelman, *Practical Approaches to Development Planning*, 1969.

II. 62~81년의 成就

1. 時代區分

1962~81년간의 경제발전은 比較經濟體制論의 視覺에서 분석할 때 1962~73년의 前期와 1974~81년간의 後期로 명확히 구분할 수 있다.

前·後期를 구분하는 가장 중요한 변화중 하나는 調整機制(coordinating mechanism)에서 찾을 수 있다. 전기에 있어서도 61년 9월의 「報酬統制令」 등에서 보듯 市場拒逆의인 조정조치가 없었던 것도 아니지만 價格機制를 완전히 마비시킬만큼 命令이 일반화되지는 않았고 특히 金融의 自律이 완전히 마비되지는 않았었다. 그러나 72년 10월 17일의 政治措置이후 命令에 의한 조정이 급속히 일반화되고 多岐化되고 加重되었으며 市場機制는 거의 완전히 마비되고 硬直化되었으며 금융은 견제기능을 상실한 채 재정에 종속되기에 이르렀다.

前·後期를 구별하는 또다른 특징은 成長要因의 供給彈力性에서 찾아진다. 60년대에 지극히 탄력적으로 공급되던 토지, 노동력등 外延的 成長要因이 70년대를 전후하여 그 공급의 탄력성을 상실하게 되었다. 즉 61년을 기준할 때 68년까지는 해마다 확대되어 14.1%나 커질 수 있었던 농경지가 69년이후는 오히려 줄어들기 시작하여 81년에는 73년 대비 2.4% 작아졌고 1964~73년 간에 1.33이던 近代部門勞動供給彈力性은 74~79년 간에는 0.66으로 정확히 半減되었다.⁸⁾ 이에 반하여 또다른 外延的 成長要因인 자본의 공급은 후기에는 전기에 비하여 3.6배나 커졌고 투자율도 21.1%에서 33.3%로 커졌다. 자본이외의 요소공급의 非彈力化 및 要素結合比率의 변화, 그중에서도 「노동력의 무제한공급」이라는 조건의 소멸이 前·後期에서 뚜렷이 對比됨을 우리는 볼 수 있다.

한국경제의 量的 規模와 質的 構造 역시 73년을 고비로 뚜렷이 달라진다. 73년의 GNP는 겨우 1백억달러수준을 넘어섰고 1인당 GNP는 5백달러도 못되었고 수출의 웨어는 0.6%에 불과했다. 그러나 74년에는 1인당 GNP가 5백달러를 넘어섰고 77년에는 수출규모가 1백억달러를 돌파하였으며 78년에는 GNP 규모가 5백억달러를 넘어서게 되었다. 전기에 연평균 59.3억달러였던 경제규모는 후기에 406.3억달러로 커졌다. 74년에는 제조업의 부가가치구성비가 농림어업의 그것보다 커짐으로써 1次<2次<서비스산업이란 선진적인 경제구조를 갖게 되었고 經常價格으로의 附加價值를 기준할 때 重化學工業의 비중 또한 경공업의 그것을 앞지르게 되었다. 구

8) 裴茂基, 「韓國勞動經濟의 構造變化」, 『經濟論集』, 제21권 4호.

모는 작고 구조도 단순하였던 한국경제가 74년을 고비로 양적으로 큰 규모에 도달하고 질적으로도 복잡해지기 시작한 것이다.

본질적인 특징은 아니지만 그럼에도 불구하고 중대한 의미를 갖는 또하나의 변화를 우리는 국제경제관계에서 찾을 수 있다. 75년 不變달러로 연평균 수출증가율 8.74%, 수입증가율 8.78%를 기록함으로써 「황금의 60년대」를 실현시켰던 1962~73년의 세계무역은 달러危機와 닥슨新經濟政策 및 그에 유발된 原資材波動을 고비로 세계경제 특히 선진국 경제에 「불안한 三角形」을 조성시킴으로써 1974~81년간에는 수출증가율을 3.30%, 수입증가율을 3.53%로 크게 하락시켰다. 이러한 변화는 우리의 수출비중이 커진 사실과 相乘的으로 작용하여, 實效換率을 인하시키고 평균 3.4이던 輸出彈性值를 1.5로 하락시켰다. 그러면서도 純商品交易條件 역시 후기에는 크게 악화되었다.⁹⁾

이처럼 1962~81년의 한국경제는 74년을 경계로 그 前後에 커다란 相異를 발견할 수 있으므로, 本稿에서는 規制的 成長의 20년을 1962~73년의 前期와 1974~81년의 後기로 나누어 고찰하기로 한다.

2. 成長效率期

50년대를 통하여 연평균 4.0%에 약간 못미쳤던 성장율은 9.1%에 육박함으로써 73년의 實質 GNP는 61년보다 2.8배이상 커져 8.5조원에 이르게 되었으며 1인당 實質 GNP 역시 2.1배 이상 커졌다. 이러한 고도성장은 활발한 투자를 先行시킨 工業生産의 증대를 통하여 결과되었다. 62년이후의 경제발전이 수출에 의하여 주도되었다는 견해가 일반적이고 또 이를 計量的으로 뒷받침하는 연구도 있으나¹⁰⁾, 이는 實質的으로나 論理的으로나 그릇된 주장이다. 63년이후 수출증가율이 급격히 커지기 시작하여 前期중 45.0%(實質으로는 38.7%)라는 급격한 수출증대의 길을 열게 되지만 이러한 변화는 종래 1차산품중심적이었던 수출구조를 2차산품중심으로 전환시켜 우리의 輸出供給構造를 우리의 主要輸入市場인 선진국의 輸入需要構造에 크게 접근시킴으로써 유발될 수 있었다.

그런데 62년의 제조업 GNP는 고작 3.3억달러에 불과하였으므로 제조업부문에서의 先行的인 생산기반확대없이 輸出剩餘를 마련한다는 것은 원리적으로 불가능하였다.¹¹⁾ 경제활동과 景氣는 투자활동 특히 제조업과 電力등 좁은 의미의 社會間接

9) 筆者의 論文, 「韓國貿易(1962-81)의 基本性格과 成就」, 『經濟論集』, 제21권 4호.

10) 그 가장 최근의 것으로는 「韓國經濟의 短期豫測模型」(韓國은행, 『조사통계월보』, 1983.

11) 등을 들 수 있다.

11) 실제로 있어서의 逆進的 再分配政策을 통한 內需壓力경감이 수출잉여를 창출하는데 적지 않게 기여했다. 즉 61년에 28,878원이던 제조업부문의 실질임금은 64년의 20,564원

資本에 대한 투자활동을 중심으로 이루어지기 시작하였고, 수출은 工業化를 위해 크게 提高된 투자활동에 필요한 投入財輸入의 일부를 支辨한다는 副次的인 구실을 한데 불과하다.¹²⁾

이 기간을 통한 投資總額은 13.4조원(1975년 不變市場價格)으로 GNP의 21.5%에 달하였는데¹³⁾ 이는 年平均額을 기준할 때 1953~61년간 규모의 5.4배를 넘는 것이다. 60.9%가 國內貯蓄에 의하여 조달된 이 投資財源은 1차산업에 8.6%, 2차산업에 26.1%, 서비스산업에 나머지 65.3%가 배분되었는데 이를 다시 1차산업과 2차산업인 有形財產業 및 이를 직접 지원하는 좁은 의미의 社會間接資本인 에너지와 수송¹⁴⁾으로 재분류해보면 유형재산업에는 34.7%인 4.6조원, 협의의 社會間接資本部門에는 33.6%인 4.5조원이 투입되었다.

이같은 投資活動에 힘입어 제조업생산은 73년에는 약 2조원으로 61년에 비하여 8.0배 가량 커졌는데 生産額을 기준할 때 경공업은 16.3%의 複利率로 성장하였으며 중화학공업의 성장율은 27.2%였다. 이 기간 중 輕工業에서는 식료품제조업등 7개 부문에서 産業上比重의 하락이 있었고 섬유제조업등 2개부문의 비중은 不變이었고 제재업등 2개부문에서의 비중증대가 있어 결국 輕工業의 산업상비중은 61년에 비하여 24.0%포인트 감소하였다. 이에 반하여 重化學工業部門에서는 기계공업 등 6개부문에서의 비중하락과 석유정제업등 10개부문에서의 비중증대가 있어 결과적으로 重化學工業의 산업상비중은 23.3%포인트 커졌다. 産業上比重을 가장 높인 것은 석유정제업(+11.1%포인트)이었고 가장 크게 沈下한 산업은 식료품제조업(-11.2%포인트)이었다.

연평균 9.1%란 GNP 성장을 및 19.3%란 製造業成長率로 나타나는 급격한 경제발전은 페티의 法則에 따른 구김살을 1차산업에 주었으니 연평균 4.5%란 높은 성장율에도 불구하고 1차산업의 비중은 農業人口, 1차산업종사자 및 부가가치 등의 모든 면에서 현저히 低下되었다. 특히 61년에 비하여 총곡류는 6,759천t(+22.4%), 쌀은 4,212천t(+21.6%)으로 그 生産을 증대시켰음에도 불구하고, 식량자급율은

을 최저로 하면서 62~68년중 23,541원으로 61년 수준의 81.5%에 비무르다가 69년에 이르러서야 30,877원이 될 수 있었다. 당시의 수출공산품은 섬유제품을 비롯한 貨金財를 중심한 것이었으므로 低實質貨金은 輸出商品의 原價切下 및 輸出剩餘창출이라는 二重的 貢獻을 수출에 대하여 한 것이다.

12) 50년대에 있어 특히 1953~58년에 있어서는 이 機能은 총 3,135.0백만달러(45~61년중에는 1,615.7백만달러)에 달한 무상원조에 의하여 담당되었고, 1966년 이후 특히 74년 이후에는 차관에 의하여 分擔되었다.

13) 같은 기간중 GNP에 대한 수출의 比率은 14.1%에 불과했다.

14) 국민계정상 범주로는 전기·가스 및 수도사업과 운수·창고 및 통신업을 취하였다.

73년에는 69.4%로 하락하여 기간중 평균 79.4%를 유지하는데 급급하였다.

이 기간 중 가장 큰 成就중 하나는 電力不足의 해소였다. 50년대에 있어 생산과 소비의 양면에서 阻害요인으로 작용한 전력부족은, 60년대 이후의 成長第一主義의 國家目標達成을 위해 가장 먼저 해결해야할 과제중 하나였다. 따라서 電源開發에는 특별한 政策力點이 주어졌고 그 결과 73년의 총 발전량은 148.3억kwh로 61년에 비해 8.4배가량 커졌고 발전량증가율은 19.5%로 제조업 성장율을 오히려 앞질렀다. 한편 에너지문제해결을 위한 성급한 판단은 소위 主油從炭政策을 낳았고 62년에 9.8%에 불과했던 석유의 비중을 73년에는 55.0%로 크게 높였다.

3. 成長鈍化期

한국경제의 궁극적인 進路는 工業化를 통한 산업의 근대화에 있으며 이를 위하여 무엇보다 중요한 것은 資本形成이기 때문에 국내저축의 증대와 外資導入에 1차적으로 힘을 기울이기로 한¹⁵⁾ 공화당정부의 非人間資本中心的(外延的) 成長第一主義는 外延的 成長을 위한 諸條件이 소멸되기 시작한 74년 이후에도 계속되었고, 與件과 戰略의 調和喪失에서 오는 效率低下를 利用 가능한 外延的 成長要因의 遞增的 投入과 命令의 多岐化 및 加重化로 대처해 나아가고자 하게 되었다. 그 결과 이 기간중의 投資總額은 31.9조원에 달하여 연평균액으로는 전기에 비하여 3.6배나 커졌고 그 78.8%가 國內貯蓄에 의하여 조달되었다. 산업별 부가가치 구성비의 21.6%를 여전히 차지하고 있던 1차산업에 대한 투자배분비율은 다시 줄어 8.1%가 되었고 2차 산업에 대한 비율 역시 23.0%로 3.1%포인트 감소되었다. 전기(10.4%) 및 수송(24.6%) 등 좁은 의미의 社會間接資本에 대한 투자비율은 1.4%포인트 커지고 기타 서비스부문에 대한 배분비가 33.9%로 전기간에 비하여 2.2% 포인트 커졌다. 한편 經濟活動參加率도 전기의 55.7% 평균에서 57.3%로 높임으로써 26.8%의 노동력공급을 실현시켜 81년의 취업자는 14.0백만명을 넘어서게 되었다.

그럼에도 불구하고 후기의 경제성장율은 연평균 7.4%로 크게 둔화되어 81년의 實質 GNP는 14.7조원으로 73년보다 74.0% 증가하였고, 1인당 實質 GNP는 380,229원으로 53.2% 증가하였다. 鐵鋼 및 精油 등 중화학공업을 위한 기초적인 生産基盤이 건설되면서 전기의 단순한 工業化가 全面的 工業化와 가능한 최대한의 自給自足으로 바뀌었으니 이러한 政策態度的 變化는 공업구조변화에 반영되고 있다. 즉 73년에 48.4%였던 5대제조업의 비중이 81년에는 43.9%로 줄어든 대신 71.6%이던 10대제조업의 비중은 73.7%로 커지고 있다. 경공업의 상대적 쇠퇴는 여전히 식료품제조업의 2.5% 포인트 하락을 비롯하여 8개경공업부문에서 9.0% 포인트 비

15) 大統領秘書室, 『韓國經濟의 어제와 오늘』, 1975, p. 18.

중이 하락한 대신 종이 및 종이제품제조업이 0.2% 포인트 상승함으로써 경공업전체의 비중은 8.8% 포인트 하락하였다. 重化學工業分野에서는 전기기기제조업이 4.6%포인트 커진 것을 비롯하여 11개부문에서 15.9% 포인트 커진 반면, 石油精製業의 비중이 4.4% 포인트 떨어지는 등 5개부문에서 6.8% 포인트 떨어졌지만 전체로서의 重化學工業의 비중은 9.1% 포인트 커졌다. 이러한 구조변화를 수반하면서 이 기간 중의 제조업은 연 12.5%의 複利率로 성장했는데 이는 전기의 18.8%에 비하여 3분의 2 수준을 겨우 유지하는 失速이다. 輕工業의 성장율은 9.9%로 중화학공업성장율 14.9%에 크게 뒤지고 있다.

가능한 최대한의 自給自足政策은 1차산업부문에 대한 과소투자, 소득증대에 따르는 수요구조변화에 대응할 수 없었던 農業生產基盤의 硬直性등으로 인하여 1차산업부문에서는 口號로 끝나고 말았다. 1차산업의 부가가치구성비는 81년에는 17.2%로 줄었고 農家人口는 9,998.7천명으로 農家人口가 가장 많았던 67년에 비하여 37.8%나 줄었으며 1차산업취업자는 76년의 5,601천명을 피크로 감소일로를 걸어 4,806천명이 되었다. 農業部門에서의 이같은 인구감소는 서로 因이 되고 果가 되는 相乘作用을 하는 가운데 농업기계화를 촉진시켰다. 즉 人力에 의한 것을 제외한 농기계보유대수는 73년의 410,306대에서 81년의 1,354,791 대로 3.3배이상 늘었으며 특히 73년부터는 動力移秧機, 하베스터, 콤바인, 動力除草機, 건조기가 使用되기 시작하면서 급격히 그 臺數를 늘려갔다. 主穀 中心의 농업생산정책은 종 곡류생산을 6,926.0천 t으로, 쌀생산은 5,063.0천 t으로 크게 증대시켰지만 所得增大에 따른 식량수요구조 변화는 전기에 연평균 171.6천 t, 총 2,059.3천 t에 불과하였던 옥수수輸入을 401.9천 t, 총 12,349.1천 t으로 격증시키고 밀輸入 역시 11,685.5천 t(연평균 973.8천 t)에서 14,179.9천 t(연평균 1,722.5천 t)으로 격증시켰으므로 食糧自給率은 73년의 69.4%에서 81년의 43.2%로 떨어져 평균 63.8%로 낮아졌다.

61년의 0.276km/km²에서 73년의 0.441km/km²으로 커졌던 道路率은 81년에는 0.508km/km²으로 커졌으며 68년의 87km에서 73년의 1,013km로 커졌던 高速道路는 81년에는 다시 1,245km로 늘어났고 自動車保有 역시 61년의 29.2천대에서 73년의 165.3천대를 거쳐 81년에는 571.8천대로 크게 늘었다. 한편 81년의 總發電量은 40,207백만kwh에 달함으로써 이 기간중 처음으로 超過施設能力을 갖게 되었는데 전체로서의 에너지공급구조는 석탄 32.9%, 석유 58.7%, 수력 1.5%, 원자력 1.6%, 신탄 5.4%로 석유의 비중이 더 커지고 있다.

81년의 수출은 21,253.8백만달러에 달함으로써 세계수출의 1.17%를 점하게 되었다. 19개 선진공업국이 66.3%를 차지하고 10개 석유생산국이 14.9%를 차지하고

남은 나머지 18.8%를 1백을 헤아리는 나라들이 나누어 갖는 것이므로 1.17% 쉼어의 意義는 매우 크다. 무역구조는 이 기간 중에도 계속 개선되었으니 73년에 47.5%이던 식료품 및 직접 소비재와 공업 원료의 수출비중은 줄어들고 資本財 및 消費財의 비중이 59.9%로 커졌고 그 輸入比重은 18.3%에서 14.2%로 작아졌다. 또 63.4%이던 경공업품 수출비중이 49.3%로 떨어진 반면 중화학공업제품 수출비중은 23.8%에서 41.6%로 커졌다.

III. 成長의 代價

전기에는 연평균 21.5%의 投資(절대액으로는 연평균 1.1조원)에 의하여 9.1%의 성장율이 실현되었음에 비하여 후기에는 國內總投資率은 30.0%로 4할 가까이 커졌음에도 불구하고 成長率은 오히려 7.3%로 2할 가까이 둔화되었다. 후기의 投資率은 전기보다 42.0%나 하락한 것이다. 성장코스트의 遞增은 인플레이션과 무역적자면에서도 두드러지게 나타나고 있다. 즉 전기의 物價上昇率은 연평균 14.6%였음에 비하여 후기에는 22.4%로 커졌다. GNP 1% 포인트의 상승을 위한 인플레이션이라는 국민적 코스트는 전기에는 1.6% 포인트였던 것이 후기에는 3.0% 포인트로 90% 이상 커지고 있었다. 또 다른 국민적 코스트인 貿易赤字는 전기의 총 91.5억 달러, 연평균 7.6억 달러에서 후기에는 236.2억 달러, 연평균 29.5억 달러로 3.8배 이상 커졌다. 1962~81年의 高度成長은 총 327.7억 달러의 무역적자를 가져왔다. (다만 GNP에 대한 무역적자의 비중은 전기의 12.9%에서 후기의 7.2%로 크게 줄어들고 있다).

이 같은 成長코스트의 遞增과 成長率純化는 經濟的 成熟化에 따르는 자연적인 현상이라고는 결코 볼 수 없다.¹⁶⁾ 그것은 1974년을 경계로 한 한국경제의 構造變化에 成長第一主義의 官主導型命令經濟體制가 對應의 變化를 보이지 못하고 오히려 效率低下를 體制轉換에 의해서가 아니라 體制強化로 대응하려고 한데서 생긴 필연적인 귀결이다. 市場의 活用이라는 올바른 處方을 외면하고 命令強化에 의하여 成長效率을 높이려는 그릇된 試圖에서 결과된 體制逆機能이 1979~81年의 不況과 10·26을 가져왔던 것이다.

16) 戰前水準을 회복한 후인, 따라서 回復要因이라고 하는 高成長率을 위한 特殊要因이 소멸되었고 GNP規模 역시 388.4억 달러~1,711.6억 달러였던 60年代의 일본경제는 연평균 11.5%의 成長率을 실현하여 回復要因 및 特需景氣등 유리한 조건이 있었던 50년대의 연평균 성장율 9.2%를 2.3% 포인트나 앞서고 있었다. (中山, 伊知郎・篠原 三代平篠編, 『日本經濟事典』, 1973, 大川 一司 編, 『國民所得』, 1974).

후기의 成長效率純化가 經濟體制的 非效率 또는 逆機能增大에서 생긴 것임을 다음과 같은 사실을 통해서도 증명된다. 開發途上國의 경제발전은 인플레이션의 壁과 국제수지의 天井에 의하여 제약받지만 일반적으로 이 兩者간에는 代償(trade-off) 관계가 있는 것으로 알려지고 있다. 命令體制하의 高度成長을 시작한 전기의 한국 경제는 이같은 인플레이션과 國際收支赤字간의 代償關係에 근거하여 1962~65년의 인플레이션期과 1966~73년의 外債累積期로 다시 세분할 수 있다. 1962~65년의 한국 경제는 工業化를 통한 고도성장을 위하여 방대한 투자재원이 필요했음에도 불구하고 貯蓄의 主宗을 차지하고 있던 해외저축이 무상원조의 격감으로 크게 감소되었고 61년 현재 GNP 규모 2,103백만달러, 수출 40.9백만달러, 보유외환 207.0백만달러라는 經濟的 條件, 4·19革命 및 5·16쿠데타와 南北對立이라는 政治的, 軍事的 條件은 유상의 借款으로 이를 대신할 수 있는 길도 封鎖하고 있었다. 따라서 고도성장을 위한 投資財源確保 노력은 通貨改革이라는 強制的 手段이 失敗한 다음에는 인플레이션을 통한 強制貯蓄의 강행이외에 또다른 수단을 발견할 수 없었다. 그 결과 50년대의 연평균 4.0%이던 성장율을 6.7%로 提高시킨 1962~65년의 한국 경제는 연평균 18.8%란 惡性인플레이션을 誘發하였다. 그러나 무역적자는 연평균 353.5백만달러로 억제할 수 있었다.

인플레이션에 대한 국민의 저항이 대단히 커진 1965년에 정부는 韓日國交正常化를 서둘러 유상의 借款導入을 위한 기반을 다졌고 그 결과 62~65년간에 연평균 29.7백만달러였던 차관 및 4.1백만달러였던 直接投資等 총 33.8백만달러의 外資導入規模는 66~73년간에는 각기 492.7백만달러와 40.1백만달러, 합계 532.8백만달러로 15.8배 가량 커졌다. 이처럼 커진 借款을 근거로 하여 66~73년의 한국 경제는 연평균 967.4백만달러의 貿易赤字를 감당할 수 있게 되었고 4.6억달러 水準이던 수입규모를 20.2억달러로 4.3배 이상 증대시킬 수 있었다. 이같은 超過輸入이 갖는 物價抑制效果는 즉각 인플레이션에 制動을 가하여 물가상승율이 8.6%로 半減되는 동시에 경제성장율은 10.3%로 1.5배 이상 커질 수 있었다.

이처럼 전기의 韓國經濟에서는 인플레이션과 무역적자 사이에 고도한 代償關係가 존재하였고 투자율의 提高에 거의 比例하는 성장율 提高가 있었다.¹⁷⁾ 그런데 후기에 있어서는 인플레이션과 무역적자 사이의 代償關係가 없어졌을 뿐만 아니라 보다 고율의 인플레이션 및 대규모의 무역적자에 대하여 크게 低下된 成長率이 대응되었다. 즉 비록 수출 및 GNP에 대한 비율로는 작아졌다고 하지만 무역적자는 전기에 비하여 3.9배 가량 커졌고 물가상승율 역시 1.5배 이상 커지는데 반하여 성장율만은

17) 투자율은 62~65년의 연평균 15.0%에서 66~73년의 24.7%로 커졌다.

19.1%나 鈍化되었던 것이다. 코스트 要因간의 代償은 生産要素간의 代替와 마찬가지로 필연적으로 존재해야만 하는 관계이다. 그럼에도 불구하고 그러한 代償關係가 상실되고 그에 더하여 코스트·成長率간의 費用·便益計算이 惡化되었다는 것은 대부분 體制逆機能이라는 人間的 要因에 기인하는 것이다.

IV. 62~81년의 韓國經濟 및 經濟發展의 性格

전기의 수출증가율은 實質덤으로 연평균 38.7%, 經常달러基準으로는 45.0%이던 것이 후기에는 각기 16.6% 및 26.8%로 半減되었고 동시에 경제성장률도 9.1%에서 7.3%로 하락되었다.

이러한 현상을 보고 1962~82년의 한국경제발전을, 日本人들이 자신의 經濟發展에 대한 설명원리로 등장시켰던 것을 그대로 借用하여 수출에 주도된 것 같이 생각하는 주장을 흔히 볼 수 있다.

그런데 일본경제의 경우 「수출산업의 生産力過剩을 壓力으로 하는 덤핑」에 의존한 것이 아니다. 「投資→量産→코스트 다운→交易條件不利化(=輸出競爭力強化)→輸出伸張→投資増大」라는 관계를 바탕으로 투자와 수출사이에 feedback 過程이 작용한 것이 급속한 경제발전의 원동력이 되었다고 보아야 한다.¹⁸⁾

그런데 한국경제의 경우 經濟規模 및 構造의 單純性으로 인하여 命令이라는 調整機制가 비교적 效果的으로 기능하였고 市場機能이 완전히 마비되지는 않고 그런대로 작동하고 있었던, 그리고 勞動力의 무제한공급이라는 조건이 존재하였던 1962~73년간의 前期에 있어서는 수출신장율은 商品交易條件의 개선을 수반하면서 提高되어 갔으니 1963~73년의 교역조건지수는 1963년을 基準할 때 평균 113.9이었으며 1964~73년간의 교역조건개선율은 연평균 1.3%였었다. 한편 1961년의 對美換率 1달러 대 130원을 基準할 때 이 기간중의 實效換率は 133.8원으로 2.9%밖에 실질적인 平價切下效果는 없었다. 반대로 교역조건이 惡化되어 당연히 수출이 促進되었어야 할 후기에 있어서는 수출증가율은 오히려 減감하고 있다. 즉 후기의 상품교역조건은 평균 93.6으로 1963년에 비하여 6.4% 포인트, 전기평균에 비하면 17.8%나 하락되었음에도 불구하고 수출신장율은 오히려 半減된 것이다. 이 기간중의 實效換率は 평균 120.3원으로 61년에 비하여 8%가량 圓貨가 平價切上되어 있기는 하지만 그것이 교역조건악화 및 수출신장을 둔화를 모두 설명할 수는 없다.

18) 篠原三代平, 『經濟成長の 長期的 要因』, 中山・篠原 前掲書 및 篠原 三代平, 『日本經濟の 成長と 循環』, 1961.

물론 韓國의 輸出 및 그 伸張은 한국을 제외한 世界의 輸入規模에 의해 결정되는 것이므로 세계수입증가율이 實質적으로 전기의 연평균 8.78%에서 후기의 3.53%로 격감한 것이 한국수출과 그 伸張率에 절대적으로 불리한 影響을 준 것은 틀림없다. 그러나 한국경제 자체에 非效率化要因이 작용하지 않았다면 우리의 輸出彈性値에는 변화가 없어야 한다. 우리의 수출탄성치가 3.5에서 1.5로 56.2%나 작아진 것은 輸出伸張率 鈍化가 外生的 要因에 의한 것이 아님을 말하여 준다.

1962~73년간의 제조업 실질임금은 평균 28,291원으로 1961년(=28,878원) 수준의 98.0%로 억압되어 있었다. 1973년의 1인당 實質 GNP는 248,173원으로 61년에 비하여 112.8% 증가한데 반하여 제조업 실질임금은 35,958원으로 24.5% 밖에 증가하지 못했으므로 제조업 노동자의 經濟的 地位는 41.5%나 惡化된 셈이다. 이러한 逆進的 分配를 통해 국내투자재원도 61년의 553.5억원에서 73년의 19,997.3억원으로 커질 수 있었고 동시에 資本의 相對的 分配分(=工業利潤)을 증대시켜 급속한 工業化가 진전될 수 있었고 이같은 급속한 工業發展이 한편으로는 經濟發展의 原動力이 되고 다른 한편으로는 輸出剩餘를 창조함으로써 수출증가의 기반이 되었던 것이다. 賃金財인 경공업품 중심의 수출산업에 대하여 낮은 실질임금은 한편으로는 다른 要素費用의 상대적 불리를 카바하는 주요한 코스트 다운 要因으로 기능하였고 다른 한편으로는 內需切下를 통한 (飢餓)輸出的 길을 열어주었던 것이다.

노동력의 무제한 공급이라는 조건이 消滅된 74년 이후에 있어서는 工業化 및 輸出増大의 원동력으로 작용했던 낮은 實質賃金이 그 기능을 상실하기 시작했다. 이 기간중 1인당 實質 GNP는 81년의 382,718원으로 73년보다 54.2% 증가한데 그쳤지만 제조업 실질임금은 56,781원으로 57.9% 증가하였고 그 결과 제조업 노동자의 경제적 지위는 2.4% 개선될 수 있었다. 이같은 임금 코스트 上昇은 工業利潤에 압박을 가하게 되었고 더우기 對外的으로는 交易條件이 악화되기 시작하였으므로 工業利潤은 더욱 억압될 수 밖에 없게 되었다. 이것이 工業化의 속도와 工業生産의 效率를 크게 떨어뜨리는 가장 큰 요인으로 작용하였고 工業成長鈍化 및 效率低下가 成長率鈍化 및 投資效率의 하락을 가져왔다.

1962~81年間の 경제발전은 크고 작은 모든 經濟運行에 대한 정부의 철저한 규제 간섭을 토대로 이루어졌다. 投資와 輸出은 말할 것도 없고 品種과 소재재배면적, 이발로와 심지어 팀에 이르기까지 生産, 流通, 價格, 分配의 모든 면에 정부의 규제와 간섭은 가해졌다. 그 결과 교환의 장소로서의 시장은 존재하였지만 자본주의를 生成시키고, 支撐하고 있는 機構(institution)로서의 市場, 다수의 수요자와 경쟁자가 서로 경쟁하는 가운데 특정한 사람과는 관계없이 가격이 형성되고

(supply-demand price making market) 또 이 價格이 항시 변화함으로써 需給을 균형시켜 시장을 一掃하는(clearing the market) 機制를 하는 公認된 機構로서의 市場은¹⁹⁾ 이 기간 중에는 거의 존재하지 않게 되었다고 할 수 있다. 그러므로 이 기간의 한국경제체제를 市場經濟라고는 결코 볼 수 없다.

비교경제체제론적 분석에 의할 때 이 시기의 한국경제는 命令經濟體制라고 보아야 한다.²⁰⁾ 그러나 비록 財產權의 自由가 이 기간 중 심히 억압되어 있었다고는 하지만 私的 所有가 原則적으로 허용되어 있었다는 점에서 그것은 스탈린體制와 같은 共產主義命令經濟와는 엄연히 구별된다. 결국 이 기간 중의 한국경제는 자본주의 명령경제, 1930~40년대에 패시스트諸國에서 볼 수 있었던 類型에 가장 비슷한 體制의 特徵을 발견할 수 있다.²¹⁾ 이러한 外樣을 보고 이 기간의 한국경제체제를 國家獨占資本主義로 규정하려는 사람들이 있지만 그 역시 옳지 않다.²²⁾ 國家獨占資本主義는 이러한 명칭을 高度資本主義에 붙여준 사람이 明確히 定義했듯 「資本主義最高의 단계인 독점자본주의가 轉化된 한 形態로서 국가기관이 獨占資本에 완전히 從屬하게 된 體制」²³⁾이며 1930年代의 독일, 일본등에서 보듯 자본주의의 一般的 危機 특히 混亂, 恐慌, 戰爭 등이 계기가 되어 獨占資本主義가 轉化됨으로써 成立되는 것이다. 1962~81년의 한국경제가 工業化率 등 기타로 볼 때 결코 자본주의 最高段階는 아니며 당시의 政治와 經濟의 癥着은 정치권력이 경제권력에 종속된 것이 아니라 경제 권력이 정치에 종속된 것이므로 결코 이를 國家獨占資本主義라고 볼 수 없고 따라서 이를 30년대의 패시스트의 命令經濟라고 분류하기 어렵다.

體制이테올로지, 經濟政策(=規制)의 성격 및 運行原理에 있어 이 시기의 한국경

19) 市場의 진정한 의미에 대해서는 K. Polanyi et al., ed., *Trade and Market in the Early Empire*, 1957. 특히 W.C. Neale의 *The Market in Theory and History*를 볼 것.

20) 趙仁錫은 命令經濟는 共產主義體制에만 있는 것이라고 하지만 반드시 그렇지 않다. 經濟體制는 所有形態와 調整機制의 두 基準에 의해 구분되는 것이므로 私有市場, 國有市場, 私有命令, 國有命令의 네 原型이 있는 것이고 市場과 命令 두 調整機制를 混合할 때 또다시 私有混合, 國有混合의 두 混合體制가 존재할 수 있다.

21) G. Grossman은 그의 著 *Economic Systems*(2 ed., 1974) 23面에서 「獨逸의 나치經濟(말하자면 1936~45년간)는 資本主義命令經濟라고 부를 수 있다」고 서술하고 있다.

22) 高承濟는 독일이 Bismarck 시대에는 獨占資本主義에 이르렀으므로 1962~81년의 한국경제 역시 같은 단계일 것이라고 주장하고 있다. 그러나 W.G. Hoffman의 工業化段階說에 따르지 않더라도 독일이 1821년에서 시작되는 工業化第2期부터 工業化를 시작하였음은 自明하고 따라서 半世紀의 工業發展土臺위에서 獨占資本主義를 탄생시킨 것이다. 우리도 형식적으로 본다면 1920년대 이후 工業化를 시작한 것이지만 收奪과 分斷, 6·25의 상처를 무시할 수 없다. 그것은 1860년대 이후 工業生産과 資本主義를 완성시킨 다음 太平洋戰爭으로 폐허화된 日本經濟의 경우와도 다르다. 한국의 工業化는 1954년부터 시작된 것으로 보는 것이 적절한 것 같다.

23) V.I. Lenin, *State and Revolution*, 1917.

제는 Colbert 당시의 重商主義와 가장 흡사하다.²⁴⁾

60년대 이후의 成長第一主義와 70年代의 自主國防은 Viner가 명쾌히 분석한 重商主義의 二大이데올로기인 富國(plenty)과 強兵(power) 바로 그것이었다.²⁵⁾ 한편 자본주의시장경제체제에 있어서는 財產權의 자유, 精神的自由 및 人身의自由 등 市民的自由的 確固한 基盤위에서 모든 조정을 원리적으로 市場에 맡기고 經濟外的인 힘에 대해서는 行政에 있어서의 法治主義, 刑罰 및 租稅에 있어서의 法定主義에서 보듯 法の明文에 의하여 그 作用이 豫測可能한 범위 안에서 머무르게 하였다. 이에 반하여 重商主義는 官에 의한 철저한 干涉體系로서 출발하였다. 干涉機構의 整備는 라프마스建議에 따른 商業委員會설치, 리슬리우의 中央行政機構改革에서도 시도되었지만 루이 14세는 모든 產業活動에 관한 中央集權的 規定을 개정하고 1667~69년에는 산업에 관한 司法行政을 통합하여 국가지배력을 크게 증대시켰다. 1962~80년의 한국경제의 경우 經濟行政機構의 擴大, 強化, 政府出資 및 投資機關의 증대가 있었고 특히 소위 維新憲法은 강력한 權力을 가진 대통령의 恣意的 決定에 대한 制度的 牽制裝置를 없애기 위한 것이었다. 이러한 制度的 마련위에서 富國強兵을 위한 規制命令은 거미줄처럼 한국경제를 엮매었으니 프랑스의 경우 1554년에 21개였었던 리용絹織物工業에 대한 규제명령이 1744년에는 183개로 늘고 1660~1730년間に 내려진 규정은 四折版책 220편을 다 채울 만큼 많아졌다²⁶⁾ 한국의 경우도 예컨대 1978년에 證券市場에 내려진 直接規制는 80을 넘었고 指示事項까지 합하면 3백이 넘는 規制命令이 내려졌다.²⁷⁾

이 기간 중의 한국경제運行에 주요한 구실을 한 貿易의 기본원리 역시 開放體系

24) 趙仁錫은 1962~81년의 한국경제를 3백년이 격결된 重商主義에 결부시키는 것이 옳지 않다고 하지만 아프리카의 호텐토트部族經濟는 3백년이 아니라 1만3천년전의 프랑스經濟에 비교하는 이외에 달리 도리가 없다.

25) J. Viner, *The Long View and the Short*, 1958.

26) E. Heckscher, *Mercantilism*, 1931.

27) 일하는 대통령이 되겠다고 自負한 朴正熙는 「도시건설도 직접 살피며 農村의 경지정리도 직접 나가서 하고 山間의 造林에도 앞장서며 全天候農地造成에도 힘을 아끼지 않고 漁業前進基地나 공장건설에도 부지런히 찾아다니 그 진도까지도 격려하는」등 직접적인 간섭을 하였는데 이러한 곳에서의 그의 무심한 말 한마디가 그대로 諭示法으로서 多岐한 行政規制의 근원이 되었다. 정부의 規制主義는 福祉國家的인 것과 그렇지 않은 것으로 크게 兩分할 수 있는데 1962~81년의 규제주의는 內容에 있어서나 形式에 있어서 福祉主義的인 요소를 전혀 갖지 않은, 오히려 反福祉的인 것이므로 이를 福祉國家的 規制主義라고 할 수 없음이 분명하다. 非福祉主義的 規制로 Stalin主義的, 패시스트의 및 重商主義的인 셋으로 구분할 수 있는데 그 기준은 經濟體制 및 資本主義發展段階의 두 特徵에서 구할 수 있다. 共產主義도 아니고 高度한 產業資本主義도 아닌 商業資本主義의 特徵을 가장 농후하게 갖고 있던 1962~81년의 國家規制主義는 그 本質에 있어 重商主義的 規制主義에 가장 가깝다고 하지 않을 수 없다.

志向的인 自由貿易主義가 아니라 自給自足的 閉鎖體系를 지향하는 重商主義였다. 그것은 互惠에 기초를 두지 않은 近隣窮乏化的인 輸出第一主義였고 모든 산업의 보호육성을 꾀하는 全面的 保護主義(solidarity protectionism)였다. 「무역을 통한 成長」戰略이라고 말하고는 있지만 自給自足以 전혀 불가능한 資源不足型小規模經濟國인 한국에서 工業化는 무역을 통한 국민복지증대를 위하여 이루어진 것이 아니다. 오히려 輸出增大=外貨獲得이 全面的 工業化를 위한 수단으로 혹사되었다. 결국 1962~81년의 經濟的 變貌는 비교우위산업으로의 최대한 特化를 통한 國際分業體制에의 參加, 貿易利益享有에의 참여를 가져오지 못하고 반대로 誇示生産의 百貨店式工業化²⁸⁾에 의한 對外依存深化를 결과하였는데 이러한 점 역시 오직 國家, 그 富強만을 추구하고 국민에 대한 경제적 복지는 고려하지 않은, 국민대다수의 貧困위에 富國強兵의 權力基盤을 추구했던 重商主義와 흡사하다.²⁹⁾ 다만 프랑스의 경우 統制의 一半은 國王에 충성하는 방대한 官僚制가 담당하고 나머지 一半은 비록 정부규제의 主要代行者의 慣習을 가졌던 길드의 강화를 통하여 수행됨으로써³⁰⁾ 그나마 牽制와 補完의 가능성이 있었음에 반하여 1982~81년의 한국경제에서는 經濟官僚를 중심한 官僚들에 의하여 배타적으로 수행됨으로써 오히려 더 큰 硬直性을 갖게 되었다.

1962~81년의 工業化는 資本家에 대한 철두철미한 特惠를 통하여 실현될 수 있었으니 제조업의 경우 1960년에 出荷額의 33.2%를 지배했던 0.9%의 대기업(중업원 2백인이상)이 1973년에는 3.0%로 늘어 시장(=출하액)의 65.1%를 지배하게 되었고 (단 3백인이상) 1981년에는 다시 3.1%와 67.7%로 그 비중을 높였고 5대재벌이 제조업 賣出額의 30.1%를 차지할 만큼 커졌는데 이러한 獨占的 巨大企業의 출현 역시 獨占資本主義的 樣相이라기보다는 그 성격상 王立매뉴팩추어, 特權매뉴팩추어, 特許貿易會社 등 소위 前期的 獨占과 유사한 것이라고 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 農村解體 역시 70년대 특히 1974~81년간에 本格的으로 이루어졌다고 볼 수 있으며 따라서 資本의 原始的 蓄積段階를 한국에서 찾는다면 그것은 1920~30년대가 아니라 1962~81년에서 찾아야 할 것이다.

28) 誇示生産에 대해서는 H. Myint, "An Interpretation of Economic Backwardness," reprinted in A. Agarwala and S.P. Singh, *The Economics of Underdevelopment*, 1958 또는 R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, 1955를 볼 것.

29) E. Heckscher, op. cit.

30) Ibid.

〈表 1〉韓國經濟의 成長率

(단위 : 연평균, %)

				1962~73	1974~81 ^(62~73) =100	1962~81
G	N	P		9.07	7.34 (80.9)	8.38
1	차	산	업	3.85	3.44 (89.4)	3.69
2	차	산	업	17.74	12.39 (69.8)	15.60
서	비	스	산	10.36	6.31 (60.9)	8.74
제	조	업	산	18.98	12.74 (67.1)	16.49
사	회	간	집	18.94	11.31 (59.7)	15.89
기	타	서	비	8.75	4.31 (49.3)	6.98
수	출	經	常	44.96	26.79 (59.6)	37.69
		不	變	38.73	16.56 (42.8)	29.86
수	입	經	常	26.99	28.04(103.9)	27.41
		不	變	23.68	12.08 (51.0)	19.04

〈表 2〉韓國經濟의 構造變化

(단위, %)

				1 9 6 1	1 9 7 3	1 9 8 1
1	차	산	업	39.1	24.8	17.2
2	차	산	업	15.5	25.8	30.0
서	비	스		45.4	49.4	52.8
輕	工	業		73.7	59.5	47.1
重	化	學	工	26.3	40.5	52.9
수	출	의	존	6.3	31.3	44.2
수	입	의	존	14.9	35.1	52.1

〈表 3〉韓國經濟의 規模變化

				1961	1974(61=100)	1981(61=100)
GNP (不變價格 억 원)				30,045.8	84,634.5 (281.7)	147,235.9 (490.0)
(百 萬 달 리)				2,103	13,152	62,232
1 인 당 GNP (不變價格원)				116,610	248,173 (212.8)	380,229 (326.1)
(달 리)				82	386	1,607
1 인 당 곡류 생산량 (kg)				191.1	198.2 (103.7)	178.9 (93.6)
1 인 당 곡류성유생산액				8,207	48,174 (523.2)	92,609 (1005.9)
(不變價格원)						
1 인 당 철 강 (kg)				5.74	64.01(11115.2)	320.22(5,578.7)
1 인 당 원 유(천명당 bb l)				1.25	11.58 (926.4)	20.40(1,632.0)
1 인 당 전력 생산량 (kwh)				68.8	434.7 (631.8)	1,038.3(1,509.2)
1인당도로연장 (m)	전체도로			1.05	1.28 (121.9)	1.30 (123.8)
	포장도로			0.04	0.23	0.44
	고속도로			0	0.03	0.03
1 인 당 교 육 비(원)				5,094	8,603 (168.9)	10,942 (214.8)
1 인 당 수 출(不變價格원)				1,456	54,655(3,757.8)	153,934(10572.4)

(달 리)	1.59	94.57	548.87
1인당수입 (不變價格元)	10,448	82,142 (786.2)	175,293 (1677.8)
(달 리)	12.27	124.34	674.83
담세율 (%)	9.8	12.5 (127.6)	19.3 (196.9)
도로율 (km/km ²)	0.276	0.441 (159.8)	0.508

〈表 4〉韓國經濟의 投入

	1962~73	1974~81 (62~73=100)	1962~81
투 자 (억 원)	11,160.9	39,926.8 (357.7)	22,667.2
노동력 (천 명)	9.171	12.976 (141.5)	11,773
농 경 지 (천 ha)	2.238	2.220 (99.2)	2,231
비 료 (천 t)	489.0	811.3 (165.9)	617.9
농 약 (")	20.6 ¹⁾	26.2	
농 기 계 (천 臺)	410.3 ²⁾	1,354.8 ³⁾ (330.2)	
무역적자 (백만달러)	762.8	2,952.0 (387.0)	1,638.5
외 채 (백만달러)	366.5	2,219.3 (605.5)	1,107.6
물가상승율 (%)	14.56	22.36 (153.6)	16.17
노동생산성상승율(%)제조업	11.23	11.89 (105.9)	
실질임금상승율(%)제조업	6.25	8.61 (137.8)	
식량자급율 (%)	79.4	63.8	71.8
교육비/GNP (%)	4.13	2.91 (70.5)	3.65
교역조건 1963=100	113.9 ⁴⁾	93.6 (82.2)	105.4

註: 1) 成分 t. 2) 1973년. 3) 1981년. 4) 1963~73년.

資料: 경제기획원, 『主要經濟指標』, 1983.

한국은행, 『韓國의 國民所得』, 1982.

『經濟統計年報』, 各年號.

農協中央會, 『農業年鑑』, 各年號.

The Logic and Characteristics of Korean Economic Development

Jong-Chul Lim*

Summary

The postwar evolution of the Korean economy could be divided into two different phases: the first one from 1945 to 1962 and the second one from 1962 to 1981. It is the difference in coordinating mechanisms which distinguishes the two phases. The first phase is characterized by the burgeoning market mechanism, functioning relatively well despite many difficulties. On the other hand, the second phase is characterized by government's orders which replaced market mechanisms as a major coordinating mechanism. In addition, the two phases can be distinguished by the difference in policy objectives. While the extension of freedom—the freedom in markets—and stabilization were major policy objectives during the first phase, rapid economic growth emerged as the only objective during the second phase.

When evaluating the performance of the Korean economy, people tend to underestimate the achievements made during the first phase. This is because they take growth rates, per capita GNP and exports as exclusive criteria of evaluation. With respect to the degree of freedom in markets and the extent of decentralization in economic decision making, however, the accomplishments made during the first phase are by no means trivial.

Land reform and distribution of confiscated properties generated a class of wealth-owning citizens and these policies were thus successful in terms of *Ordnungspolitik*. The fact that the government tried to minimize direct intervention despite a great deal of disorder during the period 1945-1954 should also be highly valued. From the viewpoint of *Grundlagenpolitik*, it is considered a wise decision to invest as much as 4.7% of GNP in education during the period

* Department of International Economics, Seoul National University.

1953-1961 when the size of GNP was only about 2 billion dollars.

Since the military coup in May 1961, an achievement-oriented military elite pushed hard for rapid growth after reorganizing the economy into a control economy with strong government initiatives. The strategy of extensive growth based on government orders, not market incentives, was largely successful during the period 1968-1973 when there was a fairly abundant supply of labor and idle land. This culminated in a jump in the average annual growth rate from 4.0% during the period 1954-1961 to 9.1% during the period 1962-1973. The growth of the manufacturing sector was also remarkable. Exports grew at an astronomical rate; from 40.9 million dollars in 1961 to 3225.0 million dollars in 1973.

With respect to development strategy, the period 1962-1973 can be divided into two distinct phases; the phase of capital accumulation through forced domestic saving during the period 1962-1965 and the phase of capital accumulation through foreign saving during the period 1966-1973. The main channel through which domestic capital was mobilized was galloping inflation with the average annual increase of prices reaching 18.6% during the period 1962-1965. At that time it was difficult to get foreign loans due to political instability as well as the small size of GNP. This inflation lowered laborer's real wages by as much as 24.7% from the level of 1960, thus creating favorable conditions for investments and exports through lower manufacturing costs and higher business profits. The mounting criticisms against inflation prompted the government to seek the normalization of the relationship between Korea and Japan in the hope of encouraging the inflow of Japanese money into Korea. As a result, the rate of price increase dropped to 8.6% during 1966-1973, but the amount of foreign loans jumped from 216.2 million dollars per year during 1962-1965 to 602.1 million dollars per year during 1966-1973. In addition, the trade deficit was enlarged from 353.5 million dollars to 967.4 million dollars. All these developments characterize the pattern of development in the Korean economy—growth-cum-indebtedness.

By 1974, the Korean economy lost one of its major comparative advantages, that is, an almost unlimited supply of cheap labor. Combined with the enlarged national economy, growing heavy industries and a worsening land/population ratio, this led to a significant drop in the efficiency of the strategy of extensive

growth. The government should have met this challenge with major policy transformations; from a strategy of extensive growth with the emphasis on non-human capital and government initiatives to that of intensive growth with the emphasis on human capital and market incentives. Such changes were considered necessary from the viewpoint of *Ordnungspolitik* and *Grundlagenpolitik*. Instead, the government stepped up intervention and was only interested in expanding production capacity, neglecting education and R & D. The amount of investment increased by 3.6 times compared to the previous period. The inflow of foreign capital increased to 2.2 billion dollars per year. The investment in education dropped from 4.1% of GNP to 2.4%.

The characterization of government initiatives and orders differ among economists. One group argues that the Korean economy since 1962 has been essentially a capitalist, market economy despite a few typical traits of underdeveloped economies. The other believes that it is basically a state monopoly capitalist economy. The author subscribes to neither view. The lack of some essential elements of a capitalist economy such as the rational entrepreneur, various economic institutions and efficient markets does not allow us to call the Korean economy a genuine capitalist economy. The government plays an important role, but we cannot call it a state monopoly capitalist economy in the sense that political powers become subordinate to economic powers. We see no evidence of political powers becoming subordinate to economic powers during the period 1962-1981. The converse could have been true.

The Park regime was totally obsessed with Colbertian 'power and plenty' ideology. Various regulations and interventions in domestic markets and a consistent beggar-my-neighbor policy in foreign trade characterize the Park regime's mercantilistic orientation. The banner of 'motherland modernization' which Park so proudly hoisted belied his mercantilistic and absolute nation building ideology. The development philosophy of that period, which is characterized by 'nation building first and distribution later', was also based upon mercantilism. In this sense, the Korean economy during the period 1962-1981 should be dubbed a mercantilistic-capitalist economy, and it suffered a setback from the market economy period of 1945-1961.