

# 韓國의 經濟發展：發展메커니즘과 그 結果

洪 元 卓\*

## <차례>

- I. 序 論
- II. 輸出主導型 成長의 長點
- III. 發展메커니즘
- IV. 韓國의 發展메커니즘의 바람직스럽지 않은 結果들
- V. 結 論

## 1. 序 論

1960年代 初에 韓國政府는 對外指向의인 政策의 長點이 무엇인지도 모르고 勞動集約的 工產品生産의 比較優位가 當時 存在했던 거대한 裕餘勞動力의 出口가 될 수 있다는 事實도 分明히 理解하지 못한 상태에서 經濟發展을 추구했던 것 같다.

어찌되었든간에 最高政策決定權者들의 건전한 常識과 통찰력이 韓國經濟를 단시일내에 輸出主導型成長패턴으로 轉換시키게 되었다. 結果的으로 1962年 以來 韓國經濟의 成功的인 成長은 이미 世界的으로 잘 알려진 歷史的 事實이 된 것이다.

本論文의 目的은 1960年代와 1970年代 韓國經濟의 發展메커니즘을 分析한 다음 그 메커니즘 自體에서 派生된 “바람직스럽지 않은” 結果들을 밝혀내는 데 있다.

第2節에서는 이미 잘 알려진 輸出主導型 成長體制와 輸入代替指向의 成長體制의 特徵들을 要約해서 소개하고 第3節에서는 韓國經濟의 發展메커니즘 自體를, 第4節에서는 그와같은 메커니즘에서 派生된 바람직스럽지 않은 結果들을 究明하고 맨 끝 節에서는 結論을 제시할 것이다.

\* 서울대학교 국제경제학과. 이 論文은 韓國經濟學會의 「1984年度 定期學術大會」(1985. 2. 22, 서울)에서 발표되었던 것을 수정 보완한 것이다.

## 2. 輸出主導型成長의 長點

Keesing(1967)과 Bhagwati-Krueger(1973)에 依하면 輸出主導型成長體制下에서는 격렬한 國際競爭 때문에 企業家들이 自身の 生存과 利益을 爲해서 最新技術을 吸收해서 生産性を 높이고 製品의 品質을 向上시키려는 努力을 끊임없이 하게 될 뿐 아니라 모든 生産活動이 規模의 經濟를 완벽하게 누릴 수 있다는 것이다. 輸出指向의인 經濟에서는 어떤 製品의 生産活動이 처음에 비록 國內市場만을 상대로 始作한다 하더라도 企業家 自身이 조만간 輸出을 하게 될 것이라는 생각을 가지고 始作을 하기 때문에 工場設計自體가 淸사리 規模의 經濟를 누릴 수 있도록 되어 生産費用을 長期的으로 보아 크게 절감할 수 있다고 주장한다. 反面에 輸入代替指向의인 體制下에서는 輸入規制를 통해 國際競爭으로부터 國內産業을 차단시켜 保護育成하는 것이 工業化戰略의 核心을 이루게 되기 때문에 모든 國內企業家들이 너나할 것 없이 “잔인한” 外國生産者들의 競爭으로부터 保護받아야 할 當爲性을 부각시키는데 전념하게 되고 궁극적으로는 모든 産業이 國際的 水準의 生産性보다 아무리 낮은 生産性を 유지하더라도 生存할 수 있게끔 保護를 받게 된다는 것이다.

後進國이란 어떠한 體制를 擇하더라도 自由放任이나 自由貿易과는 거리가 먼 政策을 실시하게 마련이다. 하지만 輸出指向의인 體制下에서는 國際慣行 때문에 아주 과학적인 政府의 補助支援活動이 容納될 수 없게 된다. 反面에 輸入代替指向의인 體制內에서는 國內産業保護로 말미암아 피해를 받게되는 對象이 該當國產品을 使用해야만 하는 國內實需要生産者和 消費者 一般이기 때문에 政府의 輸入代替政策이 아무리 지나쳐도 이를 牽制할 効果적인 세력이 없다는 것이다.

輸入代替指向의인 體制에서는 政府나 國內獨占生産者들의 生死를 決定할 수 있는 절대적인 權力을 保有하게 되므로 政府의 企業活動에 대한 간섭이 상식을 초월하는 水準에 達할 수 있지만 輸出指向의인 體制에서는 海外 輸出市場에서 活動을 하는 自國企業家들에게 그처럼 큰 영향력을 가지고 간섭을 할 [수 없다는 것이다. 一般的으로 後進國의 輸入品이란 대부분의 경우에 아주 資本集約的이거나 아주 技術集約的이어서 國內에서 生産되지 못하는 中間財 資本財들이기 때문에 外換事情이 成長率을 크게 제약하기 마련인데 輸出主導型 成長體制下에서는 國內貯蓄率만 높으면 外換問題 自體는 그리 심각한 成長制約條件이 안된다는 것이다. 뿐만 아니라 輸出産業은 自動的으로 輸入代替産業이 될 수 있으나 輸入代替産業은 自動的으로 輸出産業이 될 수는 없다는 것이다.

Keesing과 Bhagwati-Krueger가 가장 중요하게 생각하는 것은 이 두 體制下에서 養成되는 企業家들의 體質의인 差異點이다. 輸出主導型 成長體制下에서는 創意力과 適應力이 큰 企業家群이 競爭의인 분위기下에서 養成되는데 輸入代替指向의인 體制下에서는 權力과 結託하는 일에만 能熟한 獨占地代(monopoly rents) 취득者만이 양성되기 때문에 國家經濟의 長期的인 成長可能性을 극소화시킨다는 것이다. 이들은 論理전개의 편의상 마치 輸出主導型 成長體制下에서는 輸入規制란 存在하지 않는 것처럼 가정을 했으나 現實이 정말 그렇다고 믿는 것은 勿論 아닌 것이다.

自給自足經濟에서 自由貿易經濟로 轉換할 때의 貿易의 利益을 靜態的으로만 理解를 하던 주어진 生産要素를 가지고 一時的인 技術進步를 한 것과 같은 效果로 理解할 수 있다. 貯蓄率이 固定되어 있고 投資財를 輸入하는 後進國 경우에 Corden (1971)은 이와같은 靜態的인 貿易의 利益으로부터 파생되는 資本蓄積率上昇效果를 指摘했고 나아가서는 自由貿易이 國內平均貯蓄率 自體를 提高시켜 成長率을 높이게 되는 可能性을 강조했다. 一般的으로 輸入代替指向의인 經濟는 그 生産構造가 自給自足狀態에 가깝게 되고 輸出主導型經濟는 그 生産構造가 自由貿易狀態에 가까워지게 마련이기 때문에 相對的으로 보아 Corden이 自由貿易과 關聯시켜 強調하는 諸成長促進效果가 輸出主導型成長體制下에서 보다 더 크게 나타나게 될 것이다.

### 3. 發展 메커니즘

#### (1) 輸出第一主義 : 國力の 集中

“輸出第一主義”는 第一次 五個年計劃기간(1962~66)의 後期에 確立되었고 第二次 五個年計劃書에는 具體的으로 가장 중요한 政策標語로서 등장했다. 輸出第一主義란 몇개의 主要輸入代替産業과 社會間接資本에 대한 投資를 除外하고는 政府의 모든 努力이 輸出增大에 集中된다는 것으로 理解되었다. 政府가 動員할 수 있는 主要政策手段 即 行政의 支援, 稅制上的 特惠, 低金利金融支援 등이 輸出增大를 爲해 總動員되었다. 內需市場만을 爲한 生産活動의 收益率을 相對的으로 減少시켜야만 企業家들이 內需爲主 生産活動에서 輸出生産으로 주의를 환기할 것이기 때문에 一般的인 輸入規制의 水準도 어느정도 낮추어졌다. 뿐만 아니라 輸出生産에 必要한 原資財 資本財는 完全히 自由롭게 輸入할 수 있게 되었다. 輸出擴大에 기여한 事業

家들은 愛國者로서 찬양되었으며 輸出行爲 自體가 愛國的인 行爲로 간주되었다.

5·16 革命政府는 貧困의 惡循環으로부터의 解放을 가장 重要한 口號로서 내세웠고 國民의 總力을 經濟發展에 集中시킬 것을 다짐했다. 經濟發展은 主要輸入代替 基幹産業의 育成, 農業의 育成, 社會間接資本에의 投資, 그리고 무엇보다도 輸出 増大를 통해서 達成될 것으로 理解되었다. 輸出増大는 단순히 輸出生產活動에 必要한 投資財源의 確保만으로 解決될 수는 없었다.

國民에게 對外指向의인 사고방식을 주입시켜야 했고 輸出促進制度를 經濟體制內에 確立시켜야 했다. 結果的으로 形成된 輸出第一體制的 長點은 補償基準의 單純明確性에 있었다. 輸出實績이 客觀的인 業績評價의 尺度가 되었고 輸出活動으로 부터 얻은 所得은 稅制上 特惠的인 대우를 받게 되었다. 1960 年代 後半에 와서는 輸出만이 工業化의 지름길이고 輸出生產만이 우리나라의 단 하나 豊富한 資源인 人的 資源을 最大限 生産的으로 使用할 수 있는 手段이라고 確信하게 되었다.

60 年代 以前에는 工產品의 輸出이란 거의 存在하지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 60 年代 初부터 輸出이 강조되면서 輸出을 爲한 生産活動에의 참여가 모든 사람에게 권장되었고 金融, 稅制, 行政面에서의 各種 支援이 客觀的인 尺度 即 輸出實績에 입각해서 제공되었다. 企業家들에게도 內需市場에서 富를 蓄積하는 것보다 輸出生產에서 富를 蓄積하는 것이 좀 더 존경받을 수 있는 行爲로써 認識되게끔 했다.

50 年代에 輸入代替活動을 통해 이미 상당한 富를 축적했던 企業家들중 一部는 새로운 競技法則에 쉽사리 確信을 갖지 못하고 주저하다가 몰락했으나 나머지 기성 企業家들은 새로운 世代의 企業家들과 함께 輸出生產에 積極 參與하게 되었다. 勞動集約의 工產品의 輸出이 빠른 速度로 増大되면서 그때까지 잠재 失業狀態로 浪費되던 勞動力이 生産的으로 活用되기 始作했고 企業家의 能力을 가진 사람들은 새로운 事業領域을 擴大해 가기 始作했다. 全經濟에 非組織化된 狀態로 산재해 있던 「에너지」가 輸出擴大를 통한 工業化, 近代化라는 出口로 組織的으로 集結되었다.

## (2) 政府의 市場介入

政府主導下的 經濟成長은 企業家들로 하여금 官吏들의 指導와 統制를 받지 않을 수 없게 한다. 多幸히 韓國의 관료는 다른 後進國에 비해 上意下達을 좀 더 정력적으로 또 좀 더 效果的으로 수행할 수 있는 能力을 갖춘 組織體였다. 最高政策決定 權者들은 비교적 젊었기 때문에 政策의 「다이내미즘」을 유지할 수 있었다.

即 어떤 政策이 妥當적하다고 믿어지면 지체없이 實施하고 새로 實施한 政策이

심각한 問題를 야기하게 되면 미련없이 白紙化하곤 했다. 勿論 이와 같이 즉흥적이고 영감에 입각한 政策결정은 수많은 試行錯誤와 資源浪費를 초래했다. 하지만 政策의 신속성, 適應性, 기민성은 단점보다 長點이 더 컸었던 것 같다.

第一次五個年計劃은 輸出指向의 成長戰略이란 것을 전혀 상상도 못한 상태에서 수립되었으나 몇년간의 經驗을 통해 輸出第一戰略을 수립하게끔 되었고 이 새로운 戰略이 바람직스럽다는 確信이 서자 계속 변함없이 유지되었던 것이다.

生産과 投資를 實際로 담당한 사람은 民間企業家였으나 投資의 方向을 決定한 것은 政府官吏들이었다. 基幹産業의 育成, 重化學工業의 育成, 産業構造의 高度化등 상당히 애매한 포어를 내세우고 政府의 官吏들을 投資對象産業을 決定하고, 生産을 담당할 企業家を 선정하고, 投資에 必要한 內資와 外資를 配給했다. 70年代에 와서는 重要한 投資가 大部分이 市場메커니즘에 의해서 결정되지 않고 政府의 最高政策決定權者들의 영감(inspiration)에 의해서 決定되었기 때문에 실제 投資와 生産活動을 行하도록 指名을 받은 企業家가 經營에 失敗를 하더라도 그 責任을 그 該當 企業家에게 全的으로 지을 수 없게 되었다. 많은 경우에 政府에 依해 運營되는 金融機關이 投資손실의 거의 전부를 떠맡지 않을 수 없게 되었다. 規模의 經濟를 크게 強調했기 때문에 小數의 大財閥을 中心으로 生産活動이 集中되었다. 結果的으로 選擇된 企業家들의 地代(rent)收入은 加速的으로 增加했다.

1970年代에 들어와서도 總國民所得과 實質賃金이 계속적으로 빠른 速度로 增加했기 때문에 生産活動이 大財閥中心으로 集中되는데서 파생되는 所得分配上的 바람직스럽지 못한 추세는 無視될 수 있었다. 非熟練勞動者들은 거의 完全雇傭狀態에 이르렀고 實質賃金도 꾸준히 上昇했다. 特殊한 才質이 있고 高等教育을 받은 少數의 高級人力에 대한 보상은 월등하게 빠른 속도로 增加했고 이들은 날로 擴張되어 가는 大規模企業體의 內部에서 막강하고 必需不可缺한 位置를 차지하게 되었다. 70年代 末에 와서는 農業같은 傳統的인 部門의 潜在失業者가 거의 完全히 사라졌다. 일찍부터 政府에 依해 選擇된 企業家들은 生産活動의 領域을 빠른 速度로 擴大해 나갔으며 새로운 企業家가 大財閥群에 新規로 참여하기는 점점 힘들게 되었다. 80年代에 들어와서야 經濟力集中에서 오는 폐단이 全國民에 의해 심각하게 인식되기 시작해서 政府도 中小企業의 育成을 名實相符하게 積極的으로 추진해야 할 必要性을 인정하게 되었다.

### (3) 豊富한 企業家の 供給

60年代 以來는 韓國의 企業家들은 政府가 育成하고자 하는 生産活動에 참여하

게 되면 여러가지 支援과 補助가 수반되고 政府가 별로 重要치 않다고 생각하는 生産活動에 참여하게 되면 온갖 不便을 감수해야 한다는 事實을 체득하게 되었다. 따라서 政府가 70年代에 들어와서 重化學工業育成을 強調하게 되자 勞動集約的 輕工業製品의 生産輸出로 富를 蓄積한 企業家들이 積極的으로 重化學工業에 投資를 하게 되었다. 斜陽產業에 종사하는 企業家와 成長產業에 종사하는 企業家로 完全히 分離된 社會에서는 產業間의 構造的 轉換이 아주 힘들 수 밖에 없다. 하지만 同一企業家가 輕工業에서 重化學工業으로 生産領域을 擴張하도록 유도될 때에는 工業生産의 構造的 轉換이 훨씬 容易하게 된다.

韓國에서는 富의 蓄積에 있어서의 規模의 經濟가 현저했기 때문에 成功的인 企業家들은 一般的으로 純粹히 內需市場을 爲主로 한 輸入代替產業에서 全的으로 輸出을 目的으로 한 輸出產業에 이르기까지 수많은 生産活動을 同時的으로 行하게 되었다. 따라서 政府의 關心이 勞動集約的 輕工業에서 資本集約的 重化學工業으로 바뀌게 되자 이들 企業家들도 재빨리 企業活動의 構造的 轉換을 시도하게 되었다. 韓國企業家들이 經濟變數의 變化에 따라 能動的으로 민첩하게 對應할 수 있는 適應력이 컸다는 것도 60年代와 70年代의 高度成長을 可能케 한 要因의 하나였다고 할 수 있다.

後進國經濟의 發展을 저해하는 가장 큰 要因의 하나가 有能한 企業家의 絶對的인 不足이라고 생각하는 經濟學者도 많다. 韓國에서는 政府가 各種 支援과 補助로 輸出生産의 收益率을 과장시켜 농자마자 놀랄만큼 많은 수의 企業家들이 출현했을 뿐 아니라 이들의 相當數가 정말로 企業家的인 資質을 보유하고 있었다는 것이 경험적으로 증명되었다. 이와같이 많은 수의 資格을 갖춘 企業家가 儒敎的인 傳統이 아직도 다분히 殘存하는 韓國社會에서 어떻게 全國的으로 출현할 수 있었을까 하는 점이 究明될려면 많은 수의 社會學者들이 相當한 期間을 두고 研究를 해 보아야 할 것이다.

#### (4) 一般國民의 근면성과 物質主義

韓國의 근로자들은 적절히 보상을 받고 적절히 근로의욕이 鼓吹되면 世界 어느 나라 勤勞者들보다도 열심히 일을 많이 하는 특성을 가졌다는 것은 잘 알려진 사실이다. 韓國사람이라면 주위에 사는 근로자들이 아침에 얼마나 일찌기 직장으로 출근을 하고 또 얼마나 늦게 집으로 돌아오는지 잘 알고 있다. 이와같은 근로자들의 잠재적 혹은 현시적 근면성에 추가해서 韓國經濟發展의 根本的인 原動力을 열거한다면 現代 韓國사람들의 物質萬能主義를 들 수 있다. 여러가지 情報媒體를 통해

서 都市居住者들 뿐만 아니라 農村居住者들도 先進國의 豐요로운 物質의 生活狀態를 알게 되었고 그와같은 物質的인 豐요를 幸福의 尺度로 받아들이게 된 것 같다.

傳統의인 儒敎와 佛敎의 非物質主義的인 價値觀이 急速히 소멸되고 전시적인 消費가 유행되고 이를 可能케 하기 위해 一般國民들은 所得增大活動에 가일층 몰두하게 되었다. 아마도 物質萬能의 幻像이 現在 韓國에서 그 最高峰에 達했다고도 말할 수 있을 것 같다. 거의 모든 사람들이 意識的으로 或은 無意識的으로 幸福을 物質的 豐饒와 同一視하거나 物質的 貧困을 不幸과 同一視하게끔 된 것 같다. 이와 같이 大部分의 國民이 物質主義的 思考에 빠지게 되면 그 나라의 經濟가 高度成長을 못한다는 것이 오히려 이상하게 여겨질 수 밖에 없다. 政府가 意圖的으로 혹은 非意圖的으로 個個의 國民의 「에너지」가 서로서로 충돌해서 상쇄되어 버리는 成長不可能한 經濟體制를 制度化시키지 않는다면 物質的 豐饒를 追求하는 全國民의 努力이 經濟全體의 成長率을 크게 提高시킬 수 밖에 없을 것이다.

韓國政府는 物質主義的 思考方式에 支配되는 國民들에게 輸出生産이라는 出口을 마련해 주었고 國民의 關心이 非經濟的이고 政治的인 方向으로 轉換되지 않게 政治體制를 變形시켰다. 即 政府가 장려하는 對外指向의 經濟活動 以外の 出口은 모두 폐쇄되었던 것이다.

### (5) 牽制勢力

얼른보면 韓國에서는 政府가 절대적 權力을 가지고 經濟政策을 수립하고 집행하는 것처럼 보이지만 牽制勢力이 아주 없었던 것도 아니었다. 첫째로 企業들이 특히 大企業家들이 團合된 힘으로 영향력을 발휘할 때는 無視할 수 없는 勢力이 되었다. 事業을 하는 企業家란 先進國 後進國을 莫論하고 稅金을 되도록 덜 내고, 勞動組合으로부터 시달림을 덜 받고 賃金上昇率을 可能的 限 抑制하고, 金融費用(銀行貸出利子)이 되도록 낮고, 國內市場이 되도록 國際競爭으로부터 차단되기를 원한다. 따라서 機會만 있으면 여러 方法을 使用해서 이와같은 目標을 達成시키려 努力하는 것이 어느나라 企業家를 莫論하고 一種의 慣行이 되는 것이다. 韓國에서도 政府權力 앞에 한없이 弱한 것 같이 보이는 企業家들이 특히 大企業家들이 모든 成長段階에서 政策수립에 상당한 영향력을 주어 政府의 無理한 독주를 견제했던 것이다.

企業家들 以外の 牽制勢力은 大學生과 言論人들을 포함한 各양각색의 知識層이었다. 이들은 統一된 意見提示는 할 수 없었지만 모든 政府政策에 대해 各種의 反對意見을 여러가지 形態로 표시함으로써 政府 스스로가 政府政策들의 妥當性을 체

속 反省해 보지 않을 수 없게 했다. 政治體制 自體에 대한 批判은 極度로 抑制되었으나 經濟政策에 대한 批判은 比較的 自由롭게 放任되었으므로 企業人들과 知識人들의 批判的인 意見이 종종 政府政策을 크게 轉換시키는 役割을 할 수 있었다.

#### 4. 韓國의 發展메커니즘의 바람직스럽지 않은 結果들

##### (1) 國民 貯蓄潛在力の 不完全活用

60年代 初부터 政府는 國內貯蓄을 極大化할 必要性을 認識했다. 金融機關을 통해 民間貯蓄 特히 家計貯蓄動員을 極大化하기 위해 政府는 1965년에 高金利體制로 政策轉換을 했다. 1965年 末부터 1972年 中半까지 銀行貯蓄이 획기적으로 增大되었고  $M_2/GNP$  比率도 大幅 上昇되어 制度金融圈을 통한 融資可能資金額이 크게 擴大되었는데 이는 相當部分 高金利政策의 結果라 볼 수 있을 것이다. 하지만 이러한 高金利政策은 이미 形成된 政治的 영향력의 分布(political power balance) 때문에 韓國經濟에서 지속될 수가 없었다. 銀行資金을 大量으로 配給받는 選擇된 企業家들은 金融費用 부담때문에 生産活動을 지속할 수 없다고 政府에 壓力을 加했고 政府도 結局은 1972年 8·3措置를 통해 마이너스 實質金利體制를 復活시키지 않을 수 없게 되었다. 아마도 이 8·3措置가 韓國經濟體制를 臺灣經濟體制와 根本的으로 相異하게 만든 轉換點이었다고 할 수 있을 것이다.

「인플레이」를 감안한 銀行의 實質金利가 「마이너스」가 되었기 때문에 銀行을 통한 家計貯蓄動員은 힘들게 되었고 國內貯蓄率提高는 自然히 企業貯蓄과 政府貯蓄에 크게 依存하게 되었다. 銀行金利와 私債市場金利間에는 커다란 괴리가 생겼고 配給制度인 第一金融圈에서 充足되지 못한 資金需要는 第二金融圈과 얽혀서 巨大화된 私債市場에서 充足될 수 밖에 없었다. 70年代를 통해 GNP에 對比한 銀行의 貸出可能資金規模의 純增加가 없었으므로 그 限定된 銀行資金은 選擇된 企業群에게 엄격하게 配給될 수 밖에 없었다. 70年代를 통해 政府가 家計貯蓄增大를 爲해 심각하게 努力해 본 적이 없었고 단지 企業利潤을 極大화시켜 주어 企業貯蓄을 增大시키려는 努力만을 볼 수 있었다. 結果的으로 家計貯蓄의 潛在力은 제대로 活用되지 못했지만 少數의 選擇된 企業家들은 「마이너스」 實質金利의 銀行資金으로 政府가 指示하는 部門에 投資를 하고 事業領域을 擴大해 갔다.

韓國의 國內貯蓄率은 60年代와 70年代를 통해 꾸준히 上昇했던 것은 事實이다. 하지만 그 增加速度가 항상 國內의 投資需要를 充足시키지 못했기 때문에 70年代



를 보면 年平均 GNP의 8% 內외의 海外貯蓄을 必要로 했고 결과적으로 1986年 現在 500 億弗이 넘는 外債가 축적되었다.

## (2) 金融資金의 配給制度

金融資金의 配給制度가 市場競爭原則에 立脚한 効率的資源配分을 不可能하게 하고 國內貯蓄率을 低下시키는 부정적인 측면이 있다고 해도 政府의 立場에서 보면 아주 매력적인 제도임에 틀림없다. 現代經濟에서 金融機關이란 貯蓄을 動員하고 投資資金을 配分하는 核心的인 存在인 것이다. 政府가 金融資金을 마음대로 配給할 수 있다는 것은 거의 모든 企業에 對한 生死決定權을 保有하고 있다는 말이 된다. 一般的으로 政府란 後進國이건 先進國이건 간에 이와같이 莫強한 힘을 行使하기를 원한다고 생각할 수 있다. 하지만 先進國經濟에서는 이와같은 힘의 行使가 지극히 제한되어 있고 一般的으로 後進國 政府들만이 幼稚產業育成이라든가 戰略基幹產業育成이란 名目으로 銀行資金의 包括的인 配給制度를 유지할 수 있는 것이다

後進國의 영향력있는 大企業가들은 市場原則에 立脚해서 運營되는 金融制度의 實現을 政府에 要求할 수도 있지만 配給制度和 타협을 하는 편이 低金利 資金使用을 可能케 함으로 市場原則에선 政府가 金融市場의 절대 결정권자로 군림하는 體制를 받아들여지게 되는 것 같다. 왜냐하면 政府金融特惠의 대상으로 選擇될 企業가들이란 바로 既存의 영향력이 큰 大企業群일 가능성이 제일 크기 때문이다. 選擇되지 못한 中小企業들은 私債市場에서 비싼 資金을 얻어 投資活動을 할 수 밖에 없고 一般家計는 위험부담이 큰 小規模私債市場이나 「마이너스」金利의 銀行을 통해서만 貯蓄을 할 수 밖에 없는 처지에 빠지게 되지만 後進國社會에서는 이런 것이 어쩔 수 없는 現象이 되고 마는 경우가 허다한 것이다(Hong 참조).

結果적으로 金融產業은 韓國經濟에서 가장 後進의이고 未開한 產業中의 하나가 되었다. 만성적인 인플레이 開發金融이 계속되었고 國內貯蓄伸張率의 둔화로 거대한 外債가 축적되었다. 「마이너스」 實質金利體制는 選擇된 企業가들로 하여금 銀行資金을 無限히 需要하게 했고 結果적으로 大企業들의 財務構造를 극도로 취약하게 만들어 政府로 하여금 金融資金配給制度를 통해 大企業들을 절대적으로 지배할 수 있게 만들었다.

定義上 資本蓄積이 별로 안되어 資本이 不足한 經濟가 後進國經濟이며 機會費用概念上 資本使用費用이 높은 것이 後進國인데 銀行資金의 配給制度德분에 低金利資金을 豊足하게 쓸 수 있는 政府와 選擇된 企業가들은 投資對象選定에 신중을 기할 必要를 느끼지 못했다. 70年代末 投資收益率을 無視한 重化學工業에 대한 投

資는 80年代에 들어와서 수많은 不實企業體를 量産했고 이들의 元利金상환은 金融特惠를 못 본 여타의 企業들과 一般國民이 僞裝된 租稅의 形態로 부담할 수 밖에 없게 되었다.

制度金融圈이 제구실을 못하기 때문에 私債市場이 비대하게 될 수 밖에 없었다. 韓國經濟에서는 私債市場이 너무 그 比重이 크기 때문에 利子所得을 實名化해서 綜合所得稅 과세대상에 포함시킨다는 것이 거의 不可能하게 되었다. 利子所得의 實名化는 즉각적으로 私債市場의 기능을 마비시키게 되고 私債市場이 作動을 못하면 韓國經濟는 건잡을 수 없는 混亂에 빠지게 된다는 생각 때문에 租稅의 衡平을 無視해 버릴 수 밖에 없게 된 것이다.

企業利潤은 企業의 再投資促進을 爲해 여러가지 形態로 稅金控除惠澤을 받고, 巨대한 利子所得은 金融制度의 낙후성 때문에 累進의인 課稅對象이 되지 못하기 때문에 政府租稅所得의 大部分이 間接稅에서 確保되고 直接稅도 근로소득세가 큰 비중을 점하게 될 수 밖에 없었다.

### (3) 歪曲된 勞使關係

政府는 經濟成長과 輸出増大를 저해하는 勞動爭議를 積極的으로 抑制했다. 그러나 政府는 현재화된 或은 潛在의 勞動爭議를 抑制하는데 상당히 近視眼的인 接近을 했던 것 같다. 結果的으로 韓國의 企業家들은 社內的 勞使問題도 自身들이 스스로 爭議의 要因이 될 수 있는 事項들을 源泉的으로 除去시키는 努力을 소홀히 하고 오히려 事事件件 政府가 直接 介入해서 解決해 주기를 바라는 방관적인 습관을 기르게 된 것 같다. 一般的으로 韓國企業體의 勤勞者들은 企業의 번영이 自身의 번영과 一致된다는 一體感을 갖지 못하며 自身이 속한 企業體의 收益率增加가 自身의 厚生増大와 直結된다는 느낌을 못 갖게 된 것 같다. 韓國製品이 끝마무리 손질이 제대로 안되어 費用은 費用대로 들이고도 좋은 評價를 못받는다곤 흔히들 批判하는 것도 勤勞者들이 自身이 종사하는 企業體와 利害를 一致하여 心身적으로 일을 할 수 있도록 企業家들이 勞使關係改善에 努力을 안한데 그 根本的인 原因을 찾을 수 있고 政府도 企業家들이 勞使關係에 신경을 크게 안쓰고도 事業을 계속할 수 있게끔 勞使問題에 지나치게 直接的으로 介入을 한 責任을 져야 할 것이다.

### (4) 地代를 追求하는 社會(Rent-Seeking Society)

政府가 金融資金의 配給, 投資許可, 輸入許可 등을 통해 市場메커니즘에 介入하게 되면, 企業家들은 自然히 地代(rents)를 確保하기 爲해 경쟁을 하게 되고 그 競

爭行爲 自體가 資源의 浪費를 發生시킨다. Krueger(1974)에 依하면 地代追求를 하는 行爲가 눈에 띄게 存在한다는 것 自體가 一般國民들로 하여금 經濟體制에 對한 認識을 바꾸게 한다고 한다. 卽 所得分配가 消費과 투기와 特혜에 의해 결정되고 富者라는 것이 競爭의인 努力의 結果가 아니고 운 좋게 도박을 한 地代追求者라고 認識되게 되면 市場메커니즘 全體가 의심을 받게 된다는 것이다.

80年代 後半에 들어서고 있는 韓國經濟에는 아직도 必要以上으로 政府의 介入이 많이 存在하기 때문에 經濟적으로 浪費의이고 政治적으로 有害한 地代追求行爲가 必要以上으로 盛行하고 있다. 私有財産制度가 주기적으로 침해를 받지 않으려면 一般國民들이 競技規則의 客觀性和 公平性을 믿을 수 있어야 한다. 大企業家들도 經濟가 特惠의인 要因이 없이 競爭적으로 市場原則에 立脚해서 運營되는 것이 長期的으로 보아 自身들에게 有利하다는 것을 깨달아야 할 것이다.

## 5. 結 論

韓國에는 輸入代替指向의 體制를 특징짓는 온갖 價格規制, 分配規制와 政府의 介入이 항상 存在했었다. 하지만 60年代 初부터는 輸出促進政策들이 輸入代替政策들보다 더 強하게 施行되였다. 韓國經濟의 成功의인 成長은 新古典學派가 생각하는 종류의 資源配分메커니즘上의 效率性이 存在했었기 때문이라기 보다는 輸出促進 그 자체에 연유한 것이라고 할 수 있다. 만약 韓國政府가 中南美方式의 輸入代替指向의 成長戰略을 추구했다면 韓國은 80年에 와서도 Lewis 型의 大量僞裝失業問題를 解決못했을 可能性이 컸다. 結果적으로 보면 政府가 輸入代替와 自給自足を 내세워서 온갖 政策의 失手를 하는 것 보다는 輸出促進을 내세우고 여러가지 政策의 失手를 했던 것이 多幸이었다고 말할 수 있을 것이다.

韓國經濟가 半自給自足狀態에서 輸出生産活動의 積極育成을 통해 自由貿易體制에 가까운 生産構造를 유지하게 됨으로써 얻어진 여러가지 經濟的利益은 GNP와 實質賃金의 높은 伸張率의 形態로 나타났다. 하지만 80年代에 이르러서는 이미 輸出/GNP 比率이 40%를 超過하게 되어 輸出主導型成長의 初期現象 같은 大規模의 構造轉換利益을 계속 기대할 수 없게 되었다. 이제부터는 韓國經濟도 비교적 낮은 投資收益率下에서 生産活動을 해 나가야 되기 때문에 政府나 企業家가 모두 限界效率性(marginal efficiency)에 좀 더 注意를 집중하고 競爭約인 市場메커니즘의 長點을 極大化시키도록 努力해야 할 것이다. 韓國은 金融制度를 좀 더 市場메커니즘에 立脚해서 運營될 수 있도록 構造的改善을 해야 하고, 國民貯蓄潛在力을 最大로 活

用할 수 있도록 저축유인 制度를 改善해야 하며, 長期的으로 所得分配과 勞使關係를 改善할 制度的 장치를 마련하는 등 短期的인 GNP 成長率極大化 政策보다 長期的으로 分配의 衡平과 資源配分の 効率性を 確保할 수 있는 制度的 改善에 政府政策의 초점이 맞추어져야 할 단계에 到着했다고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- Bhagwati, Jagdish N., and Krueger, Anne O., "Exchange Control, Liberalization, and Economic Development," *American Economic Review*, May 1973.
- Corden, W. Max, "The Effects of Trade on the Rate of Growth," in *Trade, Balance of Payments, and Growth*, edited by Jagdish Bhagwati, Amsterdam: North-Holland, 1971.
- Hong, Wontack, *Trade, Distortions and Employment Growth in Korea*, Seoul: KDI Press, 1979.
- Hong, Wontack, "Institutionalized Monopsonistic Capital Markets in Developing Economy," *Journal of Development Economics*, (forthcoming).
- Keesing, Donald B., "Outward-Looking Policies and Economic Development," *Economic Journal*, June 1967.
- Krueger, Anne O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, June 1974.
- Krueger, Anne O., "Export-Led Industrial Growth Reconsidered," in *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*, edited by Wontack Hong and Lawrence B. Krause, Seoul: KDI Press, 1981.

□ Abstract □

## Economic Development of Korea: Development Mechanism and Consequences

Won Tack Hong

The objects of this paper are to examine specifically the development mechanism of Korean economy in the 1960s and 1970s, and then to uncover its “undesirable” consequences.

The ideology of “Export First” Policy was established in the later part of the First Five-Year Economic Development Plan(FYEDP) period(1962~66) and was clearly reflected in the Second RYEDP document.

It was understood as to imply, apart from the investments for some key import substituting industries and SOC facilities, that all the efforts of the government would be concentrated on the promotion of export expansion. The three major policy tools at the disposal of government, i.e., preferential tax system, preferential credit rationing system and administrative support system, were to be fully mobilized as to reward those who contributed to the export expansion. The export production activities would be set free from the traditional all-prevasive protectionist import regime, and the restrictive import system would be applied only for those production activities oriented to domestic consumptions. Furthermore, those who contributed to export expansion were assured to be honored publicly and the export activities were assured to be elevated to the rank of patriotic activities, was to be the principal outlet for the potential and actual national energies and became the *raison d’etre* of such an authoritarian regime of President Park.

The raw energies that were scattered all over the economy were organized and channelled single-mindedly into the outlet of export expansion, industrialization and modernization. The development plans were master-

minded by the government but were ultimately executed by the private entrepreneurs. The masses were receptive for the whole scheme. The paucity or rather a complete absence of capable indigenous entrepreneurs is often believed to be one of the most important causes of economic backwardness of a country. In Korea, there appeared a surprisingly plentiful supply of people with daring entrepreneurship, almost from nowhere, as soon as there appeared the somewhat exaggerated profit signals in export activities. Even more surprising was that many of these daring ones turned out to be really capable entrepreneurs.

One might now rather argue that the fundamental source of Korea's rapid growth has to be traced to the strong material desires of the present-day Korean people. Through the domestic and international mass communication media and through the various forms of direct contacts, first the urban and then the rural people in Korea became aware of the material affluence of advanced countries. The traditional Confucian or Buddhist value system was rapidly destroyed. Conspicuous consumption became a fashion. The materialistic illusion of people seems to have reached its zenith now: happiness is identified with material affluence, or at least material deficiency is equated with misery.

One may even conclude that, with the vast majority of people being intoxicated by such strong material desires, it would be rather strange if Korea does not achieve a rapid economic growth, unless the government intentionally or unintentionally designs and institutes a frustrating economic system such that the energy of every person offsets each other (say, a self-contained counteracting system).

Since the early 1960s, the government has recognized the need to mobilize domestic savings as much as possible. As a result, there was an interest rates reform in 1965 which was to mobilize the household savings through the formal monetary financial institutions.

However, the government soon became to be subject to heavy pressures of the privileged entrepreneurs who were using large amount of bank loans to reduce their financial costs by lowering real interest rates. The gove-

government eventually yielded to those pressures on August 3rd, 1972 and resumed the negative real interest rate regime. Perhaps this August 3rd Decree constituted the point of departure for Korean economy from what they call the Taiwan model. The idea of mobilizing household savings through formal monetary financial institutions and absorbing the curb loan funds by them was abandoned. Entrepreneurial savings and government savings were to be the principal sources of domestic savings to finance investment expenditures. Except a limited amount of captive bank savings, most household savings stayed away from the banking institutions and the curb loan markets have flourished. There were enormous disparities between the negative bank interest rates and the curb market rates. Loanable funds in banks stopped growing rapidly. The limited loanable funds were strictly rationed to the selected business groups at negative real interest rates. Maximizing domestic savings implied maximizing business profits and their savings. Until the early 1980s, there was no serious effort to increase household savings. As a result, household savings potentials are still very much underutilized. And yet, the small number of selected businessmen could enjoy every low cost bank financing for their investment activities, and this low interest rate regime helped generating such vigorous animal spirits for the privileged businessmen to expand their sphere of activities. The rest of the economy had to depend on self-financing and informal curb market loans.

The most conspicuous results were the chronic and self-defeating inflationary development financing and the cumulating foreign debts. Furthermore, the extreme disparities between the private rates of return on investment and the real interest rates on bank loans have generated a built-in incentive mechanism for the privileged entrepreneurs to maximize debt-equity ratios, critically weakening the financial status of the so-called leading business groups in the long-run and amplifying out of proportion their dependency on government credit rationing policy.

Perhaps due to the snowballing effect of wealth accumulation, there has been an extreme concentration of economic activities in Korea to a

small number of big business groups which goes well beyond the limit justifiable by scale economies. Extreme over-extension of a given entrepreneurial talent implies a poor management of the extended group business activities and frequent failure cases. The entrepreneurial ability of the chosen few businessmen were unreasonably exaggerated, and there occurred a tremendous waste of resources in the hands of these chosen few.

Government revenue has been raised mostly through the regressive indirect taxes and direct taxes on wage income. In Korea, interest income has not been subject to progressive rate taxation, capital gains have been almost free from formal taxation and profit income has enjoyed extensive tax exemption privileges.

In Korea there have been host of price controls distribution controls, and other direct interventions which are the characteristics of the so-called import substitution regimes. Since 1962, however, Korea's export promotion policies have been more powerful and dominant than her import-substitution policies. Our contention is that the successful growth of the Korean economy was attributable more to export promotion itself than to the presence of a neoclassically efficient allocation mechanism.

Ever since 1962, the planning in Korea implied essentially the setting up of aggregate as well as sectoral targets of outputs and exports and the setting up of construction targets for various SOC facilities. The execution of planning implied mostly the actual execution of investments for the planned (or supposed to have been planned) projects "by all possible means" and, in the 1970s, through the handpicked entrepreneurs. Indeed the Korean government had promoted the expansion of domestic production and exports of selected industries by applying various short-sighted policy measures that would damage the long-term allocative efficiency of the economy. It is now about the time to contemplate over a change in the essential mode of planning and its execution. The highlights of planning should become a set of concrete time-phased schedules to implement various efficiency-enhancing and equity-improving systems such as a household savings promotion system, an equitable government revenue



and expenditure system, a financial system based on market mechanism, a liberalized import system and more competitive domestic market structures, a system conducive for a harmonious labor relations, in the long-run, and so on. Any system that is to enhance the efficiency of resource allocations can seldom be enforced overnight. One can not ignore the past history and what we have by legacy at present. It takes time to really implement a lasting effective system. Therefore, the five-year plans are the ideal framework to carry out such schemes.

Of course the needs for government subsidy activities to take care of static or dynamic external economies will never disappear, but such cases for government intervention should never be exaggerated to the magnitude that we have observed in the late 1970s. The prime objective of the government five-year planning should become the development of various self-sustaining market systems that can select the correct industries and penalize the inefficient entrepreneurs more efficiently and that can maximize the mobilization of potential savings, workers devotion, the entrepreneurial energies, etc.

As of 1985, one may readily say that from now on Korea will increasingly have comparative advantages in more physical and human capital intensive goods and in more technology (or knowledge) intensive goods than before. As of 1990, or even in later a year, we will be saying more or less the same thing. It should be clearly recognized that, armed with only such vague and catch-all concepts, the government can not keep on selecting specific industries and the "right" entrepreneurs (to carry out the selected production activities) without repeating the late 1970s history of disaster.