

發展樣式으로서의 韓國의 開發獨裁： 作動方式과 論理의 糾明을 中心으로*

徐 翼 鎮**

논문초록

본고는 개발독재가라 부를 수 있는 1960년대 초부터 1980년대 중반까지의 시기에 한국경제에서 작동했던 개발독재 발전양식의 작동방식과 논리의 규명을 목적으로 한다. 이를 위해 특히 발전국가론의 논의들을 바탕으로 하면서 조절론적 접근의 두 개의 핵심 개념인 축적체제와 조절양식을 차용하여 개발독재 발전양식의 작동에 관한 총체적 해명을 시도한다. 먼저, 장기적으로 안정적인 성장과 경제구조의 고도화를 가능케 한 거시적 성장 메커니즘으로 정의되는 축적체제는 차입·수출경제기반 축적체제로 파악된다. 다음, 축적체제의 원활한 작동을 보장하는 미시적 행동규범과 사회적 조절절차들의 총체로 정의되는 조절양식은 개발독재적 조절양식으로 규정되며, 이는 국가조절의 극단적 형태로서 발전국가의 전형으로 제시된다. 본고는 특히 차입·수출경제기반 축적체제와 개발독재적 조절양식을 형성한 다양한 요소들간의 논리적 및 실제적 연관과 이들의 상호정합성을 밝히는 데 초점을 두며, 따라서 이 발전양식의 위기에 관한 분석은 사상된다.

핵심 주제어: 개발독재 발전양식, 차입수출경제기반 축적체제, 개발독재적 조절양식
경제학문헌목록 주제분류: O0, O5

* 필자는 본 논문의 초고를 세심히 읽고 유익한 논평을 제공했던 익명의 두 심사자에게 이 자리를 빌려 심심한 감사의 말씀을 표하고자 합니다.

** 경남대학교 경남지역문제연구원 전임강사, e-mail: ijseo@dreamwiz.com

I. 들어가면서

이른바 한국의 '개발독재' 시기 동안의 발전과정에 관한 연구는 수없이 많다. 그런데 1997년의 외환위기의 발발 이래 이 시기에 관한 일반의 관심은 물론 학계의 관심 역시 크게 제고되었다. 평가는 상당히 엇갈리고 있지만, 새로운 해석의 필요성이 증대된 것은 사실이다.

이 시기에 대한 연구들의 이론적 스펙트럼을 요약해 본다면, 시장중심적 접근과 발전국가론적 접근이 커다란 대항 전선을 형성한 가운데 세계체제론적 접근 등이 보조전선을 형성하고 있다고 할 수 있다. 대체로 보아 그동안 신고전과 주류 경제학의 시장중심적 접근의 한계가 크게 폭로된 반면, 발전과정에서의 국가의 주도적 역할을 강조하는 발전국가론적 접근이 현실을 보다 잘 설명하는 것으로 크게 득세했다.¹⁾ 다른 한편 세계체제론적 접근은 20세기 후반의 개도국들의 발전과정이 처했던 그리고 처해 있는 국제적 여건을 밝히는 데 상당한 기여를 한 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 우리가 보기에 이 시기를 하나의 독자적인 발전양식으로 보고 그 작동방식을 총체적으로 분석하려고 한 시도는 드물지 않나 싶다. 우리는 이러한 시도가 무용하지 않으며, 이를 위해서 조절론적 시각이 쓸모가 있다고 생각한다. 하지만 본고의 목적은 조절이론 자체를 논의하는 데 있는 것이 아니라, 조절이론의 시각과 중심 개념을 원용하여 우리의 탐구대상에 창조적으로 적용해 보는 데 있다.²⁾

본론에 들어가기에 앞서 다음 세 가지 사항을 지적해 두고자 한다.

1) 그 대표적인 논객으로 Amsden(1989)과 Wade(1990)를 들 수 있다.

2) 1970년대에 탄생한 조절론적 접근은 미국과 유럽의 선진자본주의 경제를 분석대상으로 했다. 80년대 중엽 이후 이 접근은 개도국 또는 주변부의 발전 또는 저발전의 분석에도 적용되기 시작했는데, 대표적인 것을 든다면 다음과 같다.

선구적인 작업이라 볼 수 있는 Ominami(1986)는 제3세계의 다양한 축적체제들을 유형화하고 각 위기의 상이성을 탐구한다. Lanzarotti(1992a)는 한국의 축적체제를 수출과 비내구재 소비에 바탕을 둔 수출산업체제로 규정하고 그 분석을 위해서 전통적인 2부문(장비재 부문과 소비재 부문) 산업분할 대신에 수출부문을 별도로 설정하는 3부문 분할법을 사용한다. Cordova(1994)는 국민적 생산체제의 구축에 성공한 한국과 실패한 페루의 경우를 대비시킨다. Boureille(1994)는 인도를 사례로 삼아 공업화와 대외무역의 관계를 분석하는데, 특히 수입 동학의 분석에 초점을 둔다. Seo(2000)는 해방에서 90년대 중엽에 걸치는 한국경제의 발전과정을 변증법적 시각으로 분석하는데, 이 기간을 5개의 소시기로 구분하고 각 시기별로 성장 메커니즘과 위기를 분석한다.

첫째, 기본 개념의 정의에 관해서이다. 조절이론은 진행중인 이론이자 열린 이론으로서의 성격이 강하다. 그래서 그 기초 개념들의 정의조차 논자에 따라 다소 차이를 보인다. 말하자면 조절의 기본 시각을 견지하는 한 각자 나름의 정의를 제시할 수 있다. 본고에서도 우리의 목적에 부합하는 나름의 정의를 제시하고자 한다. 발전양식은 특정의 축적체제와 그에 조응하는 조절양식의 총체를 지칭한다. 우선, 축적체제는 장기에 걸친 안정적인 성장을 가능케 하는 거시경제적 메커니즘으로 규정되며, 이는 거시적 집계 변수들간의 특정한 연관관계로 표현될 수 있다. 여기서는 잉여의 창출과 배분방식 그리고 생산과 소비의 조응방식이 특별히 염두에 들어진다. 축적체제로서는 외연적 축적과 내포적 축적의 두 가지가 통상 제시되고 있지만, 이 개념들은 미시적 차원을 중시하고 있기 때문에 본고에서처럼 거시적 관점을 취할 때는 축적체제의 전모를 밝히기에는 다소 미흡한 감이 있는 것으로 보인다. 다음, 조절양식은 특정의 축적체제의 원활한 작동을 보장하는 경제주체들의 행동 규범의 총체이다. 여기에는 국가조절과 시장조절의 두 가지 이념형이 있지만, 현실에서는 국가와 시장의 다양한 조합의 한 형태로 나타난다. 그러나 국가가 주도적으로 조절기제들을 창안하고 관장하는 한 이를 국가조절로, 반면에 국가가 가능한 한 경제개입을 자제하고 시장으로 하여금 경제의 주요 조절기능을 담당하도록 방임하는 경우에는 이를 시장조절로 간주할 수 있다. 조절양식의 존재의의는 성장을 추동하고 거시적 불균형을 조정하는 데 있으며, 이를 위해서 거시적 성장 메커니즘의 작동에 조응하도록 미시적 주체들의 행동을 규정하거나 유인하는 역할을 한다. 이러한 기능은 구체적으로는 다양한 사회적 제도들에 의해서 수행되는데, 이 제도들은 정부정책의 소산일 수도 있고 민간 주체들의 갈등과 타협에 기초한 사회적 규범의 산물일 수도 있다.

다음, 본고의 탐구대상은 한국에서 1960년대 초에서 1980년대 중반에 이르는 시기에 전형적으로 작동한 것으로 간주할 수 있는 개발독재 발전양식이다. 이 발전양식을 형성한 축적체제는 차입·수출경제에 기반을 둔 축적체제이며, 그 조절양식은 개발독재적 국가조절양식으로 규정한다. 우리는 본고에서의 논지의 전개를 통해서 역사적으로 실재했던 이 발전양식의 작동논리를 해명하는 데 중요한 요소들의 상호연관을 명확히 함으로써 이 요소들 전체가 하나의 정합적인 체계를 이루고 있음을 보여주고자 애쓸 것이다. 따라서 각 세부요소들 중에는 다소 간략하게 다루어질 수밖에 없는 것도 있을 것이다.

끝으로, 한 발전양식의 총체적인 분석은 그 작동방식의 해명에 그치는 것이 아니라 그 작동 자체에 내재적인 모순들을 밝힘과 동시에 이 모순들의 필연적 표출로서의 발전양식의 위기를 포함해야 마땅할 것이다. 더구나 역사적 실재로서의 — 탄생, 성장 및 소멸의 과정을 거친 — 개발독재 발전양식의 경우라면 더욱 그러하다. 그러나 지면의 한정으로 이 부분에 대한 논의는 다른 기회를 빌지 않을 수 없다.

본론은 당연히 크게 두 개의 부분으로 구성된다. 먼저 제Ⅱ절에서 차입·수출경제에 기초한 축적체제의 거시경제적 성장 메커니즘을 탐구하고, 다음 제Ⅲ절에서 이 축적체제의 원활한 작동을 보장한 개발독재 조절양식의 구체적 내용을 검토한다. 끝으로 결론에 해당하는 IV절에서는 본고의 미비점을 지적함과 동시에 차후의 연구과제를 제시해 두기로 한다.

Ⅱ. 축적체제로서의 차관-수출경제

우리의 분석대상은 당연히 개방경제, 보다 정확히 말하자면, ‘통제된’ 개방경제이다.³⁾ 본 장에서는 먼저 차관·수출 경제의 거시적 성장 메커니즘을 도식으로 제시한 후, 그 구성요소들을 하나씩 차례로 검토하기로 한다.

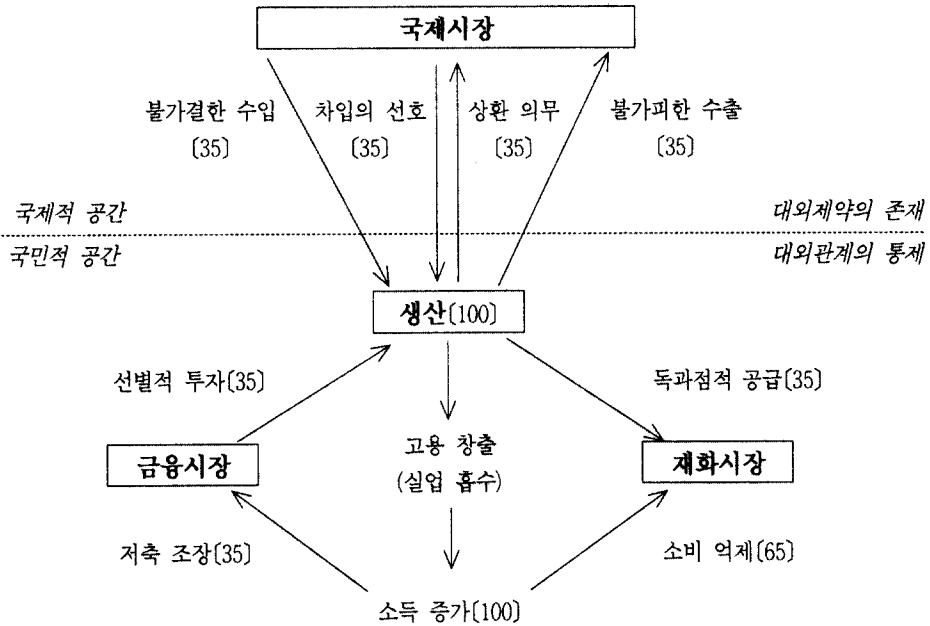
1. 거시적 성장 메커니즘

차입·수출경제의 거시적 성장 메커니즘의 구성요소들간의 논리적이자 실제적 연쇄는 다음과 같이 요약될 수 있다(〈그림〉 참조).

저발전경제들에 공통적인 핵심 특징은 생산수단(생산재) 생산부문의 부재 내지 불충분이다. 그래서 이 경제들은 공업화 과정의 개시와 완수에 필요한 생산재 일반(기계, 장비, 중간재 및 기술, 심지어는 원자재와 연료 등)을 대부분 해외에 의존할 수밖에 없다.⁴⁾ 그런데 한국처럼 당장 수출 가능한 생산물이 없거나 부족한 나라는⁵⁾

3) 현실세계에서 폐쇄경제는 존재하지 않는다. 모든 실재하는 국민경제는 개방경제이며, 개방된 분야의 다소와 대외활동에 관한 통제의 정도에 따라 개방의 수준을 달리할 뿐이다. 한국의 경우, 대체로 1980년대 중엽까지는 ‘통제된 개방경제’로 그 이후는 ‘자유개방경제’로 간주될 수 있다. 오늘날의 ‘자유개방경제’는 물론이거니와 본고의 분석 대상인 ‘통제된 개방경제’의 작동 메커니즘 역시 대내외 동학의 접합에 관한 엄밀한 인식 없이는 정확하게 분석될 수 없다.

〈그림〉 차입·수출경제의 거시적 성장 메커니즘



* () 안의 수치는 각 거시변수들간의 양적 관계를 보다 명확하게 보여줄 수 있는 사례로서 제시되었다.

- 4) 이미 인용된 바 있는 Boureille(1994)는 인도의 경우를 들어 공업화의 진전과 더불어 수입의 성격 또는 역할이 '개시 수입', '동반 수입' 및 '현대화 수입'으로 변화해 왔음을 보여준다.
- 5) 발전의 초기 조건과 관련하여 개발경제학에서는 모든 개도국들이 생산요소의 부존에서 동일한 상태에 있지는 않지만 자본과 기술의 부족이라는 공통점을 가진다고 본다. 그런데 조금만 더 깊이 생각해보면, 기술에 대해서는 그렇다 하더라도 자본에 대해서는 반드시 그러하다고 보기는 힘들다. 말하자면 애초부터 자본이 부족하지 않거나, 그래서 기술과 투자재를 해외로부터 사올 수 있는 구매력을 가진 나라들이 존재하는 것이다. 예컨대, 산유국과 같은 자원부국들 또는 열대산물 재배국들은 당장 수출 가능한, 그래서 소요의환을 많건 적건 자력으로 획득할 수 있는, 상품을 가지고 있다. 이런 나라들은 그렇지 못한 나라들에 비하면 대외제약의 압박을 전혀 받지 않거나 아주 미약한 제약하에 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 이 나라들이 진정한 발전과정을 수행하지 못한 이유는 따로 있을 것이 틀림없다. 그러므로 굳이 모든 개도국에 진정으로 공통된 특징을 찾는다면 그것은 국내에 실효자본 즉 생산수단 생산부문(이른바 제1부문)이 전적으로 또는 거의 존재하지 않는다는 사실에 있다고 하지 않을 수 없다. 우리는 바로 이 점을 저발전 내지 후진성의 핵심으로 간주하며, 또 본고의 논지의 출발점으로 삼는다.

공업화 과정의 시행에 불가결한 수입의 지불을 위해서 어떤 형태로든 외국자본(해외저축)을 도입할 수밖에 없다. 이때 소요외자를 주로 해외차입을 통해 조달한다면 '차입경제'가 성립된다. 공업화가 성공적으로 시행되면 될수록 수입은 급속히 늘어나고 이는 무역적자 나아가 대외채무의 누적으로 귀착되는 경향이 있다. 적자의 보전과 채무의 상환에 필요한 외환은 궁극적으로는 수출에 의해서만 획득 가능하므로 수출은 불가피해진다.⁶⁾ 즉, '수출경제'는 '차입경제'의 필연적 귀결이다. 만약 수출을 통해서 수입을 결제할 수 있거나 또는 주기적으로 도래하는 채무위기를 국제적 협조 덕분에 큰 곤란 없이 극복할 수 있다면, 차입·수출경제는 공업화 과정을 지속할 수 있고, 나아가 발전과정의 종착점인 자율적인 국민적 생산체계의 구축에 기여할 수 있다.

그런데 이러한 대외적 메커니즘은 특정한 대내적 메커니즘을 요청한다. 수출이 불가피하고 또 역동적일수록 주어진 국내생산 중 국내시장에서 실현되는 몫은 그만큼 축소된다. 이 경우, 적정 인플레이션을 유지하면서 국내 재화시장의 균형이 이루어지려면 국내소득에서 국내소비지출이 그만큼 줄어듬과 동시에 저축의 비중이 그만큼 늘어나야 한다. 이러한 고저축률은 고투자율의 전제조건이며 그만큼 해외저축에 대한 의존도를 줄여준다. 투자는 수출산업의 육성과 국제 경쟁력의 제고에 직접 기여할 수 있을 뿐만 아니라 국민적 생산장치의 확대·심화를 통하여 수출부문의 발전에 간접적으로 기여하고 또 수입대체를 동반하는 경우 대외제약의 압박을 경감시킨다. 국내 생산력의 확대는 고용의 증가(또는 고실업의 완화)를 동반하며, 이러한 고용창출 효과는 개발독재 발전양식에서 특별히 강력하게 요청되는 사회·정치적 안정에 기여하는 요인으로 작용한다.

6) 이것이 바로 대외제약의 핵심이다. 그런데 개도국 경제에 있어서 대외제약은 이중적이다. 그 한 측면은 실물적인 것으로, 다른 모든 국민경제들과 마찬가지로 국제수지(중요하게는 무역수지 또는 경상수지)는 균형을 이루어야 한다는 점이다. 즉, 수입하는 만큼 수출을 하든지, 아니면 무역(또는 경상) 적자를 반드시 자본흑자로 보전해야 한다. 다른 한 측면은 통화적인 것으로, 이러한 대외수지 균형이 자국통화가 아니라 국제통화로 실현되어야 한다는 점이다. 물론 이러한 화폐적 대외제약은 자국통화가 국제통화로 기능하지 않는 경제들에게만 강제된다(미국의 경우는 이의 전형적인 반증이다). 그런데 이러한 대외제약의 강도는 국내통화의 태환성이 보장되어 있지 않은 경우 더욱 크게 나타나지만, 비록 그 태환성이 보장되어 있다 하더라도 태환이 실제로 가능하기 위해서는 외환시장이 안정적이거나 아니면 적어도 외환시장의 안정을 보장할 만큼 충분한 외환보유고를 확보해야만 한다. 그런데 외환보유고를 확충하는 가장 건전하고도 확실한 방법이 무역흑자의 실현임에는 의심의 여지가 없다.

이렇게 해서 차입·수출경제의 거시적 성장 메커니즘의 대내외적 연쇄관계가 완결된다. 이러한 성장회로의 양적 확대 과정이 국민적 생산체계의 구축이라는 발전과정의 완결을 가능케 하는 기본조건은 수입대체 과정의 지속을 통한 구조적인 무역적자의 해소와 동시에 자율적인 생산재 생산부문의 구축일 것이다.

2. 차입·수출경제의 대외적 메커니즘

(1) 차입경제의 확립과 작동

① 수입의 역할

발전과정에서 수입은 일종의 의사적 생산재 생산부문으로서 다음과 같은 세 가지 역할을 수행한다. 첫째, 생산재의 물적 보전의 역할로서 공업화에 불가결하지만 국내 공급이 불가능한 생산재를 해외로부터 순조롭게 조달해 주는 역할이고, 둘째 이러한 수입 생산재들이 생산재 생산부문의 건설에 투입됨으로써 자율적인 국민적 생산체계의 구축에 봉사하는 역할이며, 끝으로 수입 생산재에 채화된 기술을 이전하는 역할이다. 이렇게 볼 때 차입·수출경제에서 수입은 일방적으로 억제되는 것이 아니라 오히려 생산재 위주로 통제된다는 점이 중요하다.

이러한 관점에서 우선 1960~70년대의 연도별 수입의 용도별 구성을 보면 장비재가 24~36%, 중간재가 38~43%를 차지함으로써 생산재는 총수입의 약 2/3를 점하는데, 여기에 연료를 포함시키면 그 비중은 80~90%에 이른다. 반면, 수입에서 소비재의 비중은 8~10%에 불과하다(cf. 경제기획원, 『주요경제지표』). 다음, 수입의 산업별 구성을 보면 경공업용 수입의 비중은 60년대의 30%대에서 70년대의 10%대로 급감한 반면, 중화학공업용 수입의 비중은 60년대 중엽 이후 줄곧 50%를 상회한다(cf. 한국은행, 『산업연관분석』).

‘생산적 수입’만을 대상으로 한 정성진(1990, pp. 255~256)의 연구 역시 총수입에서 차지하는 생산수단 생산부문용 수입의 비중이 60~70년대 내내 86~92%에 달했다고 계산한다. 그의 연구에서 60~70년대의 수치들에 국한시켜 종합적으로 평가해 볼 때 다음 두 가지 점이 특별히 주목된다. 하나는 부문별로 볼 때, 생산재의 수입의존도 관련 지표들은 하나같이 그 수치가 대단히 높으며, 특히 중화학공업의 경우가 경공업의 경우보다 훨씬 더 높다는 점이다. 다른 하나는 시간적으로 볼 때,

대략 1963년을 기점으로 수입비중 관련 지표들이 모두 급속하게 상승하여 대략 1973년을 중심으로 정점에 달하고, 이후 지속적인 하락 추세를 보인다는 점이다. 이는 공업화의 진전과 더불어 수입이 급증하며, 생산재 생산부문의 발전으로 볼 수 있는 중화학공업화의 본격적 전개와 더불어 그 비중이 축소된다는 사실을 웅변한다. 그러나 80년대 초반에 이르러서도 수입의 비중이 여전히 상대적으로 높은 수준에 머물고 있다는 점은 강조될 만하다.

② 차입 위주의 수입금융

그러나 고도성장과 공업화의 압축적 진전은 수출의 역동성을 상회하는 수입증가를 초래하고 그 결과 무역적자는 누적적으로 확대된다. 그렇다면 이러한 무역적자는 어떤 방식으로 보전되었던가.

무역적자를 보전하는 가장 바람직한 방법은 수출의 확대일 것이다. '수출경제'의 발전과 더불어 수출에 의한 수입의 보전율은 급속하게 상승해 왔지만(1962년의 14.5%에서 1977년의 96.4%까지 상승한 후 다소 하락하여 1981년에는 85.4%에 머문다), 이 기간 중 단 한 해도 무역흑자가 실현되지는 않았다.

무역외수지와 이전수지에 의한 무역적자의 보전율은 갈수록 낮아졌는데, 그 결과 경상수지 역시 경미한 흑자를 보인 1965년과 1977년을 제외하면 적자를 누적시켜 왔다. 이와 관련하여 두 가지가 지적될 만하다. 지속적인 흑자를 보인 이전수지는 1960년대에는 주로 미국의 원조, 월남전 참전 대가 및 대일본 청구권 자금의 유입에 기인하며, 1970년대에는 중동, 독일 등 해외파견 근로자들의 송금에 크게 기인한다. 반면, 60년대에 흑자 상태에 있던 무역외수지는 70년대에 큰 폭의 적자로 반전되는데, 이는 무역의 증대와 더불어 보험료와 운송비의 해외지급이 팽창하고 국내 진출 외국기업들의 이윤 송금과 그동안 늘어난 장단기 차입금의 원리금 상환이 — 특히 70년대 후반 들어 — 급속하게 늘어난 탓이다(한국은행, 『경제통계연감』, 1987).

결국 기초수지의 균형은 장기자본수지의 흑자 즉 장기자본의 순유입에 의해서 유지될 수밖에 없다. 외국자본의 유입구조를 보면, 외국원조가 2/3를 차지한 1962~66년간을 제외하면, 외국인 직접투자는 아주 미미한 비중을 차지할 뿐이며⁷⁾ 거의

7) 외국인 직접투자의 양적 비중이 근소하다고 해서 그것이 특히 수출부문과 기간산업의 구축에서 수행한 일정한 역할을 무시해서는 안 된다.

전부가 해외차입으로 구성되어 있다. 이 해외차입의 내부구성 역시 뚜렷한 변화를 보이는데, 60년대에 급속히 증가한 차관의 비중은 70년대 들면서 하락하기 시작, 동 년대 중반 이후엔 국제신용의 비중보다 더 낮아진다. 차관의 내부구성을 보면 공공차관과 민간차관이 연도별 변동에도 불구하고 거의 동등한 비율을 이룬다(cf. 통계청, 『주요경제통계』, 1991).

결론적으로 개발독재시기에 공업화를 위한 수입의 확대에 따른 대외적자는 주로 해외차입에 의해서 보전되었다는 사실이 자명해지고, 이 점이 차입경제의 규정을 가능케 하는 첫 번째 요인이다.

③ 국민경제에 대한 해외차입의 비중

차입경제의 규정을 가능케 하는 두 번째 요인은 해외차입이 국민경제 전체에서 차지하는 비중이다. 우선, GNP에 대한 해외저축의 기여도를 보자. GNP 대비 총 투자의 비율은 1962~66년간의 연평균 15.1%에서 1976~81년간의 35.5%로 상승하고, 투자재원 조달에서 해외저축의 비중은 1960년대의 거의 절반 수준에서 70년대에는 상당히 줄어들었음에도 불구하고 여전히 1/3의 수준을 유지한다. 다음, 해외차입을 총수입과 비교하면 1967~71년간의 24.4%가 분석기간 전체를 통해서 가장 높은 수치이지만, 이를 무역적자와 비교하면 1962~66년간의 15.5%에서 1977~81년간의 74.5%로 급등한다. 끝으로, 국민경제 전체의 고정자본총형성에 대한 해외차입의 비율은 1962~66년간의 10.6%에서 1972~76년간의 23.5%로 증가했다가 1976~1981년간에는 13.3%로 감소한다. 그러나 제조업의 경우만을 본다면 동 수치들은 모두 약 2배 정도 더 크다(cf. Lee, 1985, pp. 145 및 150).

(2) 수출경제

차입경제의 논리적 귀결인 수출경제는 차입·수출경제의 대외적 메커니즘을 완결하는 요소이자 성장의 주요 동인이기도 하다.

① 수출경제의 확립

먼저 수출경제의 확립을 보여주는 지표들을 검토하자. 첫째, 수출의 연증가율이 GNP의 연성장률을 항상 상회함으로써 GNP 대비 수출의 비율은 지속적으로 상승한다. 즉, 1963년에 3.3%에 지나지 않던 이 비율은 1971년에는 11.6%로, 그리고

1981년에는 36.8%로 된다. 이 점은 부가가치가 아닌 총산출 대비 수출의 비중에서도 잘 드러나는데, 1960년과 1980년 사이에 이 비율은 경공업의 경우 2.3%에서 19.3%로, 중화학공업의 경우 2.9%에서 19%로 상승한다.

둘째, 수출경제는 마산과 이리로 대표되는 수출자유지역과 같은 외국인 기업을 위한 수출특구에만 관련된 것은 아니다. 거의 모든 공단과 산업활동이 직·간접으로 수출과 연계되어 있으며, 주문자 상표부착 생산방식(OEM)의 국제하청 역시 성행했다. 게다가 무역통계에는 수출부문의 존재를 직접적으로 증언하는 두 개의 통계 항목이 있다. 하나는 수출통계의 '보세가공수출' 항목인데, 총수출에 대한 그 비중은 1962년의 1.8%에서 1975년의 21.7%로 상승한 후 1981년에는 12%로 안정된다.⁸⁾ 다른 하나는 수입통계의 '수출용 중간재' 항목으로서 총수입에서의 그 비중은 1965년의 2.2%에서 1972년의 27.3%로 급상승한 후 1983년까지는 17~20%대를 유지한다.

셋째, 성장에 대한 수출의 기여도이다. 란자호티(Lanzarotti, 1992a)의 계산에 의하면 1961~70년 사이에 성장에 대한 수출확대의 기여도는 27.8%이며 수입대체의 그것은 4.1%, 나머지는 내수확대의 공헌이다. KOTRA는 1981년의 경우 수출의 성장 기여도는 48.4%에 달한다고 계산했다(김일곤, 1986, pp. 412~415).

끝으로, 수출의 품목별 구성의 변동을 보면 60년대와 70년대는 뚜렷한 대조를 이룬다. 60년대의 수출이 경공업제품 중심이라면, 70년대는 중화학공업제품 위주로 바뀐다. 즉, 총수출에서 차지하는 전자와 후자의 비중이 1960년에는 각각 18.3%와 9.2%이던 것이 1980년에는 33.3%와 40.2%로 역전된다. 이러한 수출구성 변화는 수출 10대 품목의 변동에서 더욱 뚜렷이 드러난다.

② 차입·수출경제에서의 수출의 특수성

우선, 수출경제에서 수출은 통상 알려진 바처럼 국내수요를 초과하는 상대적 과잉생산의 해외 실현을 목적으로 한다기보다는 생산의 개시 자체를 위한 전제조건을

8) 보세가공수출이나 OEM 수출은 국내경제에 대한 연관효과가 거의 없는 일종의 비지경제(enclave economy)라는 비판이 많았다. 그럼에도 불구하고 이러한 수출이 급속한 성장을 보였던 이유는, 우선 그 자체로서 고용과 소득이 창출되고, 다음 이러한 생산활동은 소요장비 등이 주문자에 의해서 공여되거나 아니면 장기신용으로 매입되므로 거의 외환수요를 초래하지 않는다는 이점이 있고, 또 그 생산과정에서 이루어지는 기술학습은 동 부문에서의 수입대체 생산에 또는 다른 부문의 생산에도 기여할 수 있기 때문이다.

이루는 경우가 허다할 뿐만 아니라 공업화에 불가결한 수입의 결제자금을 획득하기 위한 수단으로서 강제된다. 따라서 이른바 '수출지상주의'는 일반적으로 받아들여지고 있듯이 '수출을 위한 수출'로 비판되기에 앞서 오히려 (생산재의) '수입을 위한 수출'로 즉 공업화에 봉사하는 수출로 간주되어야 한다.

다음, 이러한 수출의 불가피성으로부터 수출의 피지원성이 나온다. 수출이 불가피하다고 해서 생산물의 해외판매가 반드시 보장된 것은 아니기 때문이다. 수출의 국제 경쟁력의 문제와 관련하여 한국의 경우 그것이 애초 주어진 것은 아니었다는 점은 주목될 만하다. 이른바 '기아수출' 또는 '출혈수출'의 증거는 적지 않다. 쿠즈넛은 1960년대 말 한국의 수출업자들이 평균적으로 1달러의 수출상품을 생산하기 위해서 1.5달러의 비용을 지출한 것으로 추정했다(Kuznets, 1977, p. 159). 앰스던은 당시 한국의 주요 수출품의 하나였던 섬유제품은 수출경쟁력의 부족을 정부 보조금으로 메웠다고 누누이 강조한 바 있다(Amsden, 1989, pp. 56, 68 및 78). 70년대에 수출의 주력품목으로 떠오른 중화학제품의 수출업자들 스스로 이 제품들 대부분이 생산성이 낮아 보조금이 없었더라면 수출 자체가 불가능했을 것임을 자인했다. 예컨대, 28개 산업의 246개 부문들 중 단 14%에 해당하는 부문들만 세계시장에서의 경쟁력을 갖추고 있었으며, 그 70%에 해당하는 부문들은 경쟁력이 전혀 없거나 아주 미약할 뿐이었다고 한다(전경련, 1978, p. 184). 이로부터 국제경쟁력은 주어져 있기는커녕 창출되어야 했다는 점이 분명해진다.⁹⁾

마지막으로 지적해 둘 것은 개도국의 수출경제는 당시의 높은 실업률을 감안할 때 고용창출을 통한 사회·정치적 안정의 효과를 가진다는 점이다. 이 점은 60년대의 노동집약적 경공업 제품 주도의 수출 공업화에는 물론 70년대의 중화학공업화에도 타당하다. 게다가 해외시장만을 겨냥하는 수출부문일지라도 그 확대는 국내생산의 증대이며, 이에 상응하는 고용과 소득이 창출되게 마련이다. 정치적 정통성이

9) 이 점은 국제무역이 각국의 비교우위에 따라 이루어진다는 정통 무역이론으로는 도저히 이해될 수 없는 현상이다. 한국의 사례는 현실의 무역을 지배하는 것은 '주어진 정태적 비교우위'가 아니라 '창조된 동태적 경쟁우위'임을 웅변한다. 이와 관련하여 한국이 '사회적 덤핑'을 비롯한 덤핑수출을 했다는 비판이 일리가 없는 것은 아니지만, 문제의 핵심은 오히려 한국의 수출생산자들로서는 주어진 — 그것도 고평가된 — 공식환율에서 국내 생산비에 조응하는 달러가격으로는 수출이 불가능했다는 점에 있다. 차입-수출경제에서의 수출의 불가피성 때문에 한국은 국내 생산물을 달러 환산 생산비에 못 미치는 국제가격으로 팔지 않을 수 없었다. 그럼에도 불구하고 수출이 실제로 가능했던 것은 다양한 수출지원제도를 덕분이었으며, 이 점은 나중에 다루어질 것이다.

결여된 '개발독재' 정권이 이 효과를 경시했을 리가 없다.

3. 차입·수출경제의 대내적 메커니즘

(1) 소득의 처분(소비와 저축)과 투자

수출경제가 역동적일수록 생산과 소득은 그만큼 늘어난다. 그러나 GNP 대비 수출의 비중이 상승하는 만큼 상대적으로 국내소비의 비중은 하락하는 반면 저축률은 상승해야 한다.¹⁰⁾ 이어서, 중앙집권적 은행제도는 고저축을 고투자로 전환시킨다. 그럼에도 불구하고 생산력의 급속한 확대는 투자율이 항상 국내저축률을 웃돌게 만들고, 이 양자의 격차는 해외저축으로 메워질 수밖에 없다. 이러한 국내의 저축-투자 격차는 차입·수출경제의 대외적 메커니즘에서의 무역적자의 존재에 조응한다.¹¹⁾

(2) 생산구조의 변동

발전과정의 궁극적 목표인 자율적인 국민적 생산체계의 구축에 있어서 그 핵심은 기계산업을 중핵으로 하는 생산재 생산부문의 구축에 있음을 다시 환기하면서 차입·수출경제에 기초한 축적체제하에서 생산구조의 변동에 관한 몇 가지 논점들을 검토하기로 한다.

① 농공관계

개발독재시기에 농업은 공업화를 위해서 희생되었다는 일반적인 평가는 지나치게 단순하다. 무엇보다 급속한 공업화 경제에서 농업의 비중이 상대적으로 하락하는 것은 당연하기 때문이다. 그러나 60년대에 농업은 미국으로부터의 값싼 잉여 농산물의 막대한 수입 때문에 상대적으로 경시되었으며 그 결과 동 년대 말에 곡물수지는 공업화의 지속을 해칠 정도로 심각해졌다. 이는 70년대의 농업진흥정책(이른

10) 본문의 <그림>에서 괄호 안의 수치들은 하나의 임의적인 예를 제시한 것이지만, 수출의존도와 국내저축률이 동일한 값인 35로 제시된 것은 결코 우연이 아니다. 수출의존도의 급속한 상승이 국내 저축률의 거의 동일한 속도의 상승을 동반한 것은 역사적 사실이다.

11) 단, 무역적자의 주원인이 생산재가 아닌 소비재의 수입에 기인하는 경우 높은 수출의존도는 낮은 국내저축률과 조응할 것이다. 그러나 이 관계는 수출의 역동성 상실을 초래함으로써 장기적으로 지속될 수 없다.

바 새마을운동)으로의 선회를 가져온 강력한 유인이 되었고, 동 년대 말에는 적어도 주곡인 쌀의 자급이 가능해졌다.

이 시기의 농업생산성의 급상승은 공업으로부터의 농업용 중간재(비료, 농약, 비닐)와 장비재(농업용 기계) 공급 덕분에 가능했다. 농업 생산성의 향상은 한편으로는 농촌의 상대적 과잉인구를 늘려 이농을 가속화시킴으로써 도시의 공업에 필요한 노동력을 공급함과 동시에 저임금 압력을 행사하며, 다른 한편으로는 농촌 소득의 일정한 증대를 가져와 공산품의 시장확대에 기여했다. 이러한 농업의 국민경제적 역할이 무시되고 진정한 농업포기 정책이 시행되기 시작한 것은 1980년대 초부터 정책기조가 개방으로 선회한 후부터이다. 이 시점은 농촌에서의 과잉인구의 소멸과 더불어 산업노동력 시장에서 공급과잉이 해소되는 시점과 거의 일치한다는 사실은 주목할 만하다.

② 지속적인 중화학공업화

한국의 공업화 과정에 대한 일반적 통념은 60년대의 경공업화, 70년대의 중화학공업화이다. 그런데 산업별 경제구조의 변동에 관한 통계를 보면 60년대부터 80년대 초까지 중화학공업의 비중이 지속적으로 상승한(1960년 8.8%, 1970년 14.5% 및 1980년 28.2%) 반면 경공업의 비중은 정제 내지 하락했음을(동 연도순으로 22.3%, 21.2% 및 22.8%) 알 수 있다. 그 결과 중화학률 역시 0.392, 0.686 및 1.238로 상승한다(한국은행, 『산업연관분석』, 각 연도). 요컨대 60년대 이래 중화학공업화가 일관되게 실현되어 왔음에도 불구하고 그릇된 통념이 형성된 것은 수출주도 공업화론의 지나친 강조와 60년대의 경공업제품 위주의 수출구조가 초래한 착각 때문으로 보인다.

이러한 수출구조의 변동과 생산구조의 변동의 시기적 불일치는 60년대의 경공업 제품의 수출산업에 필요한 생산재의 공급을 위한 중화학공업화가 이루어져 왔음을 의미한다. 70년대의 본격적인 중화학공업화에 따른 생산구조의 심화와 더불어 수출구조가 중화학공업제품을 중심으로 재편된 것도 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 즉, 1960~70년대를 관통하는 지속적인 중화학공업화 과정은 먼저 소비재 부문과 생산재 부문간의 산업연관이 확립되고 이어서 생산재 부문 내부에서의 산업연관이 심화되는 장기 과정으로 볼 수 있다. 그리고 이러한 지속적인 중화학공업화 과정은 생산재 위주의 수입구조의 지속과 조응한다.

③ '이중의' 복선적 공업화

주류의 수출주도 공업화론에 대한 비판으로 제기된 복선적 공업화론의 핵심은 한국의 공업화 과정을 수출대체 과정과 수입대체 과정의 병행적 전개로 파악하는 데 있다. 그러나 계열상승과 계열하강의 병행적 시행 역시 복선적 공업화의 또 다른 측면으로 인식되어야 한다.

i) 수출대체와 수입대체의 병행

일반적으로 한국의 수출 공업화의 성공은 수출품의 지속적인 대체과정의 시행 덕분인 것으로 간주되어 왔다. 이미 본 바와 같이 10대 수출품목의 구성변화는 팔목할 만하다. 하지만 이러한 수출대체 과정은 수입생산재의 국산화를 동반하는 포괄적인 수입대체 과정과 병행되지 않았더라면 축적체제의 생명력을 보장할 수 없었을 것이다. 왜냐하면 생산재 산업부문이 국내에 구축되지 않는 한 생산재의 지속적인 수입은 불가피하고, 생산재 특히 장비재를 해외에 의존하는 한 국내생산의 자율적 역동성은 발휘될 수 없기 때문이다. 우선, 수출산업이 소요장비재는 물론 중간재조차 계속 수입에 의존하여 발전한다면, 자국의 통제 바깥에 있는 이 수입재 가격이 불리하게 변동하는 경우 수출의 가격경쟁력 자체가 위협받을 수 있다. 다음, 공업화가 수입대체 과정의 단계적 심화를 동반하지 않는 한 무역적자의 누적은 불가피하고 수출이나 외자유입이 곤란에 부딪치자말자 외채위기가 발발할 것이다.¹²⁾ 이러한 의미에서 차입·수출경제에 기초한 축적체제에서 수출의 역동성은 이 체제의 지속적 작동을 위한 필요조건에 지나지 않으며, 이러한 축적체제를 통하여 발전과정을 완수하기 위한 충분조건은 효과적인 수입대체 과정이라고 할 수 있다.

가장 유의미한 수입대체 또는 국산화 과정을 이룬 분야는 기계산업이다. 70년대 말이 되면 기계산업의 대외수지의 균형 즉, 기계 수출에 의한 기계 수입의 보전이 이루어진다. 예컨대, $\text{자급률} = (\text{생산}/\text{내수}) = (\text{생산} + \text{수입} - \text{수출})$ 은 1981년에 97.7%, 1984년이면 106.9%가 된다. 물론 이 시기 수입의존도 $[(\text{수입}/\text{내수})]$ 역시 47% 정

12) 라틴아메리카 나라들이 1980년대 초반의 외채위기로 이른바 '상실된 10년'을 감내해야 했던 것은 그 좋은 사례이다. 사실 한국이 개발독재시기에 겪었던 1960년대 말과 1970년대 말의 두 차례의 위기 역시 외채위기로 현상했다. 이 위기들, 특히 1970년대 말의 위기가 왜 라틴아메리카처럼 장기불황으로 이어지지 않았던가라는 의문에 답하려는 다양한 노력들이 존재하지만, 한국이 냉전의 효과를 누린 극소수의 나라들 중의 하나로서 미국의 후원하에 신속한 국제협조를 받을 수 있었다는 사실은 제대로 주목받지 못한 것 같다.

도로 지극히 높다는 점도 지적되어야 한다(김일곤, 1986, p. 329). 어쨌든, 기왕에 수입에 의존하던 범용 기계류 특히 전기전자기계류와 수송용기계류를 수출하고 고도의 선진기계 특히 공작기계를 포함한 일반기계류를 수입하게 된다. 이러한 기계산업의 발전과정은 뒤에서 다루어질 '학습'이라는 특정한 기술동학과 무관하지 않을 것이다.

ii) 계열상승과 계열하강의 병행

계열이란 기술적으로 상호 연관된 일군의 산업들을 지칭한다. 계열상승이란 산업간 연관효과 중 후방시장효과를 이용하여 최종재로부터 중간재, 원료 및 장비의 생산으로 계열을 거꾸로 상승해 가는 공업화 과정이다. 반대로, 계열하강은 전방공급효과를 이용하여 원료나 소재로부터 최종재의 생산으로 하강하는 공업화 과정이다.

한국의 경우, 소비재 중심의 수출산업들은 대체로 계열상승 방식에 따라 상류산업들을 단계적으로 구축해 나감과 동시에 해당 소비재의 수출경쟁력도 강화해 나간 것으로 보인다. 예컨대 의복산업의 경우 방직산업, 방적산업, 화학섬유산업, 화학원료산업으로 상승하고, 자동차산업의 경우 완제품 조립으로부터 각종 부품의 생산으로 상승하는 것이다. 국내의 산업연관이 미미하고 해외시장의 이용 가능성만 존재하는 수출공업화 초기에는 계열상승 전략이 타당성을 가진다. 반면, 이미 일정한 수입대체를 위한 국내시장이 존재하거나 아니면 처음부터 생산물의 상당 부분 또는 전부를 수출한다는 전략하에서는 계열하강의 경로도 가능하다. 게다가 거대한 장치산업이자 원료 및 소재산업인 화학, 정유, 철강, 시멘트, 화학비료 산업들은 전방효과만 가지는 최상류산업들이지만 이 산업들의 구축 여부는 공업화의 성패를 결정할 만큼 중요한 기간산업들이다.

그런데 한국의 공업화에서 보다 주목할만한 점은 각 산업계열의 구축에서 상승과 하강의 양방향성을 의도적으로 동시에 병행 추진했다는 데 있다. 예를 들어, 화학공업화 과정에서 상류산업인 종합제철은 그 하류산업인 자동차 및 조선산업과 동시에 건설됨으로써 전후방 연관효과의 극대화를 노렸다. 이 점은 화학섬유산업과 의복산업 사이에서 그리고 농업과 공업 사이에서도 확인될 수 있다. 게다가 각 계열의 구성부분들이 일단 구축되면 전후방 연쇄효과는 누적적으로 커지는 경향이 있다.

④ 기술추격과 학습동학

만약 공업화 초기부터 기술수입에 의존하지 않고 자체 기술개발에 호소한다면 과거 선진국들이 그러했듯이 장구한 시간과 막대한 노력이 필요하다. 반면, 이미 해외에서 개발되어 상용되고 있는 범용기술이 자체 개발비용보다 싸게 수입될 수 있고 또 통상 수입 생산재에는 일정한 기술이 재화되어 있음을 감안하면, 기술추격 과정에 있는 개도국의 경우 외국기술의 수입은 합리적 선택일 수 있다.

그런데 이 경우 주로 요청되는 활동은 ‘연구개발’보다는 ‘기술학습’이다. 학습동학은 대체로 기초 과학력이나 창조력보다는 소화와 모방 관련 능력에 더욱 의존한다.¹³⁾ 그런데 개발독재시기에 만발하고 지금까지도 답습되고 있는 암기 위주의 주입식 교육제도와 기업 차원에서의 기술습득 중심의 훈련제도는 이러한 능력의 함양과 무관하지 않다. 말하자면 국민교육과 기업훈련은 수입기술의 학습동학과 상당한 일관성을 가진 것으로 보인다. 더구나 이 시기의 연구개발 활동을 주도한 국책연구소들은 신기술의 개발보다는 수입기술의 소화나 국산화 관련 연구에 치중했다는 점도 지적해둘 만하다.

⑤ 외연적 축적의 논리

외연적 축적은 기술변화보다는 요소투입의 증대에 기초한 축적이고, 내포적 축적은 성장에 있어서 자본과 노동의 기여도를 제외한 잔여분을 지칭하는 ‘총요소 생산성’의 상승에 기초한 성장이다. 외연적 축적에서 생산의 증가는 임금상승의 동반 상승이 없어도 심각한 판로 부족의 문제에 부딪치지 않는다. 왜냐하면 추가로 증대된 생산은 추가로 투입된 자본 및 노동이 올리는 소득에 의해서 흡수될 수 있기 때문이다. 이 경우 차입·수출경제의 작동 메커니즘은 성장에 비례하여 양적으로 확대될 수 있다. 이와 달리, 내포적 축적은 노동이나 자본의 투입량이 주어져 있을 때 기술혁신에 의한 생산의 증대이므로 개별 임금이 생산성 향상 속도에 맞추어 상승하지 않는다면 판로 부족의 문제를 초래한다. 그러나 이 경우에도 수출이 그 해결책으로 될 수 있다. 더구나 임금상승을 억제할 수 있다면 생산성 향상만큼의 가격인하가 가능하고 그래서 국제 경쟁력이 강화될 수 있다—1980년대 중엽 이후처럼 수출이 상대적으로 둔화되거나 더 이상의 신장이 어려워질 때 내포적 축적의 시

13) 참고로 Kim Linsu (2000)는 기술학습동학을 재생적 모방, 창조적 모방 및 혁신의 세 단계로 나눈다.

행은 임금상승을 통한 내수의 확대를 불가피하게 요청한다. 이 때 비로소 생산성 연동 임금제도에 기초한 포디즘적 축적의 실행을 위한 조건이 구비된다.

이렇게 본다면 두 축적체제 모두 저임금에 기초한 차입·수출경제의 성장 메커니즘과 조율할 수 있다. 하지만, 풍부한 노동력이 존재하는 한 외연적 축적은 양적 고도성장을 도모함과 동시에 실업에 대한 훌륭한 대응책일 수 있다. 이러한 의미에서 공업화 도상의 저발전 경제가 외연적 축적에 주로 의존하는 경향을 이해할 수 있으며, 한국의 경우 적어도 개발독재시기에는 외연적 축적방식이 지배적이었다고 보아도 좋다.

그러나 크루그먼 등이 강조하다시피 요소투입의 양적 확대는 무한정 지속될 수 없으며, 기술진보가 없이는 그 효율적 사용에도 한계가 있다.¹⁴⁾ 공업화의 완성과 더불어, 특히 노동의 초과공급 상태가 소멸함으로써, 절대적 잉여가치의 창출은 더욱 어려워지고, 이는 외연적 축적에서 내포적 축적으로의 이행을 불가피하게 만든다. 하지만 이 이행은 자연적인 과정이 아니다. 이 과정은 반드시 사회적 갈등을 거치게 마련이며, 궁극적으로는 모방에 기초한 학습동학이 연구개발에 기초한 혁신동학으로 대체되어야 하기 때문이다.¹⁵⁾

Ⅲ. 국가조절양식으로서의 개발독재

본 절에서는 위에서 살펴본 차입·수출경제에 기초한 축적체제의 거시적 성장 메커니즘들의 작동을 위해서 개발독재국가가 시행했던 각종 조절기제들을 검토한다. 먼저 대외적 조절기제를, 이어서 대내적 조절기제를 살펴본다.

1. 대외적 조절 메커니즘

저발전 경제가 자율적인 국민적 생산체계의 구축에 성공하려면 국내의 상대가격

14) 이 점이 바로 크루그먼이 아시아의 고도성장경제들의 한계를 지적하면서 사용한 논거이다(cf. Krugman, 1994).

15) 기술의 상품화가 일반화되고 신흥공업국에 대한 기술이전의 기피 경향이 나타나면서 이러한 학습동학의 대외적 한계가 드러난다. 자체 기술의 개발능력의 부족이야말로 90년대 후반의 한국경제의 위기를 초래한 근본 원인이다.

체계를 국제적 상대가격체계로부터 단절시키는 것이 불가결한 조건이다. 다시 말해서, 적어도 발전과정 중에는 국내의 기술수준에 조응하는 산업별 생산성 체계의 독자성이 국제적 생산성 규범에 의해서 침해되어서는 안 된다(De Bernis, 1984). 각종 보호 및 지원제도들의 궁극적인 존재 이유가 바로 이 점에 있다. 이러한 관점에서 본다면 수입 및 외환의 통제는 '차입경제'의 작동에 불가결한 조절 요소들이며, 다양한 수출지원제도들은 '수출경제'의 작동에 필요한 조절 요소들이다. 그러므로 차입·수출경제 전체의 작동을 보장한 대외적 조절 메커니즘은 대외활동의 국가에 의한 전반적인 통제에 기초한다.

(1) 수입 및 외환 통제

① 선별적 수입통제

수입과 외환의 통제는 수입이 공업화에 필요한 생산재에 집중되고 가능한 모든 외환이 이러한 수입의 결제와 채무의 상환을 위해서 사용되도록 만드는 제도적 실천이다. 주지하다시피 개발독재시기에는 체계적인 수입통제가 시행되었지만, 그 핵심 특징이 간접적 통제수단들의 광범위한 사용과 통제의 선별성에 있다는 점은 그다지 주목받지 못했다.

우선, 정통 신고전파 경제학자들은 수입자유화가 수출주도 공업화의 성공을 위한 조건이라는 IMF 테제를 받아들이고, 1960년대 중엽에 이루어진 일련의 개방 및 자유화 조치들이 그 후 한국의 빛나는 경제적 성과의 원인이라고 주장해 왔다. 사실 무역자유화를 기본 사명으로 한 GATT 체제하에서 그리고 대외지향적 수출주도성장을 추구한 한국의 경우 무역자유화 조치는 거역하기 힘든 외적 강제였을 것이다. 그러나 이러한 평가는 사실에 대한 무지의 소산이거나 부분적인 논거에 기초한 것이다.

루에드-누라드는 1968~82년간의 한국을 대상으로 수입통제와 수출주도성장의 관계를 면밀히 검토함으로써 수입자유화 품목의 수효는 늘어났음에도 불구하고 해당 수입의 규모는 줄어드는 현상을 발견하고, 한국 당국이 선별적인 수입통제를 광범위하고도 체계적으로 시행해 왔으며, 이러한 수입통제는 외환부족에 대처함과 동시에 수출을 촉진하는 데 필요하고도 효율적인 조치였다고 결론짓고 있다. 수입허가 품목이건 규제 또는 금지 품목이건 모든 수입은 수입면허, 수량통제, 외환할당,

결제방식, 사전예치금, 통관 등 까다롭고 번잡한 절차들을 반드시 거쳐야만 했다(Luedde-Neurath, 1986; Yoo, 1985). 계획당국자들 스스로 이러한 간접적인 수입 통제수단들을 광범위하게 사용한 까닭은 직접적인 통제가 국내물가에 미치는 악영향과 국제기구들과의 마찰의 초래를 우려한 데 있다고 기술했다(경제기획원, 1982, p. 121). 이러한 보호조치의 효과에 대해서 한국개발연구원(1982, p. 92)은 1978년의 평균 실효보호율($\text{=(국내가격표시 부가가치 - 국제가격표시 부가가치) / 국제가격표시 부가가치}$)이 31.7%에 달했으며, 소비자들이 부담한 보호비용은 국민총생산의 13%에 달한다고 추정했다. 그런데 이 평균 실효보호율이 중화학공업제품의 경우엔 71.2%, 반면 경공업제품의 경우엔 오히려 -2.3%로 나타났는데, 이 점은 수입통제의 산업별 선별성의 확고한 증거이며, 70년대 중화학공업화가 체계적인 보호 속에서 육성되었음을 증언한다.

다음, 보호의 선별성은 이러한 산업별 및 품목별 선별성과 더불어 시간적 가변성을 그 특징으로 한다. 국민적 생산장치의 확대 및 심화와 더불어, 특히 수입대체 과정의 진전과 더불어, 수입통제품목 리스트는 변화해 간다. 우선, 국내에서 생산되지 않는 품목 특히 수출용 중간재의 수입은 자유화하고, 경쟁품목은 규제 내지 금지한다. 이후, 국내생산이 가능하게 된 품목은 규제 또는 품목 리스트에 올리는 반면 보호품목 중 경쟁력을 확보했다고 판단되는 품목은 수입자유화 리스트에 올린다. 이는 전형적인 '유치산업 보호론'에 입각한 정책으로 볼 수 있다.

② 외환 및 외자 통제

이미 본 바와 같이 차입·수출경제에서 외환의 중요성은 자명하다. 외환통제의 목적은 외환도피의 방지와 외환의 생산적 사용에 있지만, 외환의 직접 가득자가 아닌 국가가 어떻게 민간 주체들이 가득한 외환을 불요불급의 수입결제와 채무변제로 돌릴 수 있을까? 국내통화의 태환성이 보장되는 자유외환시장이 이를 위한 완벽한 장치일 수는 없다는 사실은 이번 외환위기가 잘 보여주었으며, 하물며 구조적인 적자로 외환수요가 외환공급을 상시적으로 초과하는 상황에서 외환시장의 개방과 자유화는 어불성설이다. 다른 대부분의 개도국 정부와 마찬가지로 한국의 개발독재정권은 외환의 수급에 대한 직접통제를 선택했다. 그것은 두 개의 제도에 의해 관장되었는데, 그 하나는 외환관리 집중제이고, 다른 하나는 외자도입 심의 및 허가제도이다.

외환관리 집중제는 민간에 의한 외환의 보유와 사용을 금지하고 모든 외환을 중앙은행에 집중시켜 중앙은행이 그 사용권을 독점하는 제도이다.¹⁶⁾ 국내의 모든 주체들은, 비록 수출업자일지라도, 가득한 외환을 스스로 보유하거나 처분할 수 없고, 즉각 외환거래 취급은행에서 국내통화로 바꾸어야 한다. 국가는 중앙은행에 집중된 국내의 총가용외환을 국가의 발전전략에 따라 배분한다.

외자도입 심의 및 허가제도는 경제기획원이 관장했다. Shim(1992)은 이 제도가 얼마나 까다롭고 체계적으로 시행되었는지를 직접투자의 경우와 해외차입의 경우로 나누어 잘 보여준다. 민간차입의 경우와 관련하여 반드시 지적해야 할 것은 민간차입의 상황에 대한 정부(중앙은행) 보증제도이다. 이 보증은 외국 대부자들의 요구에 따른 것이긴 하지만, 정부는 이 제도를 외자의 흐름은 물론 국내 민간자본에 대한 훌륭한 통제수단으로 활용하기도 했다. 1951~71년간의 해외차입 총액 16억 9,700만 달러 중 단 12%만이 보증이 불필요한 차입이었고 나머지 88%는 정부보증(22%) 또는 은행보증(66%)이 필요했는데(경제기획원, 1982, p. 90), 당시 은행들은 모두 정부 소유였다는 점을 감안하면 모두 정부보증으로 보아도 무방하다.

외환의 정부에 의한 수급제도는 외환시장의 실질적인 부재를 의미한다. 외환에 대한 초과수요의 존재는 당연히 외환 암시장의 발달을 가져오고 그 환율은 공식환율에 비해서 훨씬 높았음은 주지하는 바와 같다.

(2) 수출지원제도

앞서 보았듯이, 애초 비교우위를 가지지 못한 한국의 생산자들은 어떻게 자신의 생산물을 해외시장에 내다팔 수 있었을까? 이른바 출혈수출은 직접 보조금¹⁷⁾이 제공되지 않는 한 단위 생산물의 수준에서는 불가능하지만 생산단위 즉 기업 수준에서라면 가능하다. 다시 말해서 수출생산자들은 생산비 이하의 가격으로 수출하더라도 다른 방식으로 그 손실을 만회하거나 심지어는 더 높은 수익성을 확보할 수 있었다. 이것은 수출생산자들이 자신의 손익을 국제통화가 아닌 국내통화로 계산하거나 또는 계산할 수밖에 없다는 사정을 전제로 한다. 우리는 이에 필요한 제도들의 대

16) 외환거래의 취급사무는 1950년 이래 한국은행이 독점해 왔으나, 외환거래규모의 확대에 따라 효율성과 편의성을 위해서 1967년 1월 한국은행의 자회사 형태로 창설된 한국외환은행으로 이관되었다. 한국외환은행은 1982년 동 은행이 민영화됨과 동시에 시중은행들의 외환 취급이 허용될 때까지 이 업무를 독점했다(cf. 김정렬, 1990).

17) 수출품 단위당 얼마를 보조하는 직접 보조금은 1960년대 초에 잠시 시행된 적이 있다.

부분을 국가가 창출하고 관장했다는 점에 특별히 주목한다. 여기서는 수출생산자들을 직접적으로 지원하는 제도들을 검토하고 대내적 조절 메커니즘을 다룰 때 저임금 제도와 관련된 사항을 검토할 것이다.

① 원화 고평가와 수출 보조금의 결합적 운용

해방 이후 1980년대 중반까지 원화의 대달러 환율은 일방적으로 상승해 왔다. 이 현상은 당연히 원화의 대내적 가치의 하락이 달러의 그것보다 지속적으로 더 컸다는 사실 즉 물가상승률의 내외 격차에 기인한다. 그리고 이러한 상대적 높은 인플레이션율은 대체로 성장(또는 개발) 인플레이션으로 설명될 수 있다. 여기서 우리의 주목을 끄는 것은 이러한 환율의 일방적 상승이 연속적이 아니라 단절적인 형태를 취했다는 사실이다.¹⁸⁾ 간단히 말해서, 이것은 실질적인 고정환율제하에서 당국이 물가상승률의 내외 격차를 단기적으로가 아니라 중장기적으로만 명목환율에 반영시켰기 때문에 나타난 현상에 지나지 않지만, 어쨌든 이러한 환율의 단절적인 변동은 명목환율의 특정 수준이, 법적으로건(고정환율의 경우) 인위적으로건(변동환율의 경우), 유지되는 동안은 원화가 항상 고평가된 상태에 있음을 의미한다. 나아가, 당국은 명목환율과 실질환율의 격차가 지나치게 커졌다고 판단될 때 비로소 ‘대폭의 평가절하’¹⁹⁾를 시행하여 이 격차를 해소시킨다. 이러한 실천은 수출주도 성장전략의 시행에는 평가절하를 통한 자국통화의 항상적인 저평가가 필요하고 또 실제로 그러했다고 보는 통념을 부정하는 것이다. 그런데 원화의 고평가는 수입을 조장하고 수출을 저해하지만, 그와 동시에 수입 인플레이션 압력을 완화하고, 수출용 수입 원자재와 중간재 비용의 상승을 억제하며, 수입 결제와 채무원리금의 변제를 위한 자금 부담을 경감시킨다. 즉, 원화의 고평가는 ‘차입경제’의 논리에는 완벽하게 조응하지만 ‘수출경제’의 논리와는 부분적으로만 조응한다. 이러한 수출경제에 대한 부정적인 순효과를 상쇄시키는 방법이 바로 보조금 제도이다.

18) 예컨대 1975년 1월 1일부터 1979년 12월 31일까지 5년 동안 484원/달러 환율이 변함 없이 유지되었다. 1964년에 (관리)변동환율제로 이행한 후에도 외환시장의 실질적인 부재, 일일 변동폭의 제한, 대규모의 공적 개입 등으로 정부는 명목환율을 원하는 수준으로 유지하거나 평가절하를 하거나 실질적인 선택의 자유를 가지고 있었다.

19) 이는 란자호티의 용어이다(Lanzarotti, 1992b), 그에 의하면 이러한 환율정책은 보조금 정책과 조응하는 것으로 즉, 수출보조금 제도는 평가절하와 동일한 효과를 가져다주는 대체수단이었다고 본다.

수출 보조금의 규모가 어느 정도였는지는 다음 몇 가지 수치로 알 수 있다. 시중 은행이 제조업에 제공한 '정책신용' 총액에서 수출금융의 비중은 1962~66년간에는 54.7%이고 1967~71년간에는 65.9%이다(김호기, 1985, p. 209). 1970년대에 수출지원금융 총액은 830억 원에 달했는데, 이 금액은 국내민간신용 총액인 9,194억 원의 9%에 해당한다(Kim & Westphal, 1976, p. 107). 그런데 수출신용에 적용된 금리는 1965년 이래 연 6.5%이다가 1967년에 6%로 인하되는데, 이러한 금리수준이 얼마나 특혜였는지는 당시의 일반금리 24~26%나 사채시장의 금리 50.8~58.8%와 비교하면 잘 알 수 있다(이재희, 1984, pp. 206~207). 명목환율의 변동을 감안하여 계산할 때 수출액 1달러당 보조금의 비율은 1963년의 58.7%에서 1965년에 23.4%로 떨어졌다가 1970년에 다시 37.9%로 상승한 후 1975년에는 31.4%로 안정된다(Lanzarotti, 1992b, p. 344). 끝으로, 연간 수출총액에 수출조세 감면액을 대비시켜 달러당 원으로 표현한 조세감면액은 1966년에 41.1원, 1968년 62.5원, 1970년 69.7원이다(이재희, 1984, p. 207).

이러한 '대폭의 평가절하'와 보조금의 결합적 사용과 관련하여 다음 세 가지 지적이 가능하다. 우선, 보조금의 교부는 환율조작이 '차입경제'와 '수출경제'에 대해 상반된 효과를 가진다는 모순에 대한 하나의 해결책이라는 점이다. 둘째, 차등 보조금 제도는 사실상 국제적으로 금지되어 있던 복수환율제를 시행하는 것과 마찬가지로 하는 점이다. 즉, 1955년부터의 단일환율제도하에서 상품별 또는 산업별로 보조금의 규모를 차별적으로 운용한 것은 복수환율의 시행과 동일한 효과를 낳았다. 마지막으로, 이러한 정책조합의 합리성에도 불구하고, 대폭의 평가절하가 주로 불황이나 위기 때 사용됨으로써 균형의 회복은 폭력적 양태를 띠곤 했다는 점이다.²⁰⁾

② 국내 독과점

대수출업자인 재벌들은 내수판매가격을 수출가격보다 높게 설정함으로써 수출 손실의 일정 부분을 만회하기도 했다. 이러한 재벌들의 가격차별화 전략(또는 횡포)은 국내시장에서의 독과점적 지위 덕분에 가능했지만, 이들이 이러한 지위를 획득할 수 있었던 것은 그들 자신의 생산력 우위라기보다는 정부에 의한 대내외 경쟁으로부터의 보호 덕분이었다. 따라서 정부가 독과점체의 형성과 이들의 독과점 이익

20) 이러한 폭력적인 균형 회복은 1997~98년의 외환위기에서 더욱 뚜렷이 나타났음은 주지하는 바와 같다.

의 추구를 방치하는 입장을 취했다는 점이 강조되어야 한다. 사실, 1975년 12월의 ‘공정거래법’이 제정되기까지는 어떤 반독점적 입법조치도 없었으며, 이 법조차 차별적이고 예외적으로만 적용되었을 뿐이다. 독점적 행동에 관한 진정한 규제법이 채택된 것은 1981년 12월 31일에 이르러서이다.

당국은 또한 엄격한 수입통제정책을 시행하면서도 수출업자에게는 이를 유리하게 적용했다. 그 대표적인 사례는 수출실적에 따라 수입권리를 부여하는 제도로써 이 역시 종합무역상사를 거느린 재벌들이 가장 큰 수혜자였다.

2. 대내적 조절 메커니즘

개발독재의 대내적 조절기제를 이루는 요소들은 다양하다. 우리는 그 중에서도 국가에 의한 경제의 계획적 운용, 중앙집권적 금융제도 및 노동력의 국가관리란 세 요소를 핵심적인 것으로 간주한다. 대내적 요소들은 대외적 요소들과 더불어 앞에서 살펴본 차입·수출경제 기반 축적체제의 원활한 작동을 보장하는 데 초점이 두어지며, 특히 다양한 정부 정책들간의 조정과 공공당국에 의한 민간주체들의 규율이 중요하다.

(1) 경제개발의 계획적 운용

① 경제기획원: 국가 주도 경제의 ‘기관차’

경제기획원은 국가에 의한 경제적 조절 메커니즘을 총괄하고 경제개발의 계획적 시행을 주도한 정부기구이다. 경제기획원은 중앙정부의 경제 부처들의 상위 부처로서 그 장관은 경제 부총리로서의 지위와 권한을 가지고 다양한 정책 당국들간의 의견을 조정하고 통괄함으로써 공업화와 성장 위주의 정책을 일관성 있게 시행할 수 있었다. 개발독재시기 동안 ‘5개년 경제개발계획’이 5차례 걸쳐 연속적으로 시행되었다. 이와 관련하여 다음 두 가지 점이 강조될 만하다. 먼저, 경제기획원은 예산국을 산하에 둬으로써 자율적인 재정정책의 수행을 위한 제도적 장치를 구비하고, 아울러 계획의 실행에 필요한 자금 운용권을 장악했다는 점이다. 둘째, 경제기획원 장관은 중앙집권적 금융제도의 명목상의 최고결기관인 금융통화운영위원회의의 의장으로서 중앙은행의 고유 권한인 금융통화정책까지 통제했다는 점이다. 이 점은

중앙집권적 금융제도를 다룰 때 재론될 것이다. 요컨대 개발독재를 위한 경제적 기구의 최상부인 경제기획원은 경제개발계획의 자율적인 기획과 계획의 실행에 필요한 금융수단을 확보하고 있었다는 점이다.

② 산업정책의 선별적 운용

5개년 계획의 지속적인 시행과 더불어 3단계의 공업화 계획이 실행된 것으로 보인다. 1960년대의 경공업 중심의 수출주도공업화, 1970년대의 중화학공업화 그리고 1980년대의 기계 및 부품공업화가 그것이다. 주목할 점은 이러한 시기적 선별성이 다음과 같은 산업적 선별성을 동반한 것이라는 데 있다. 개발독재 시기의 산업정책은 자립적 축적기반의 구축이라는 발전의 목표를 명시적이고 일관되게 추구했다. 그 핵심은 소비재 생산부문의 구축을 거쳐 생산재 생산부문의 구축에 있는 것이지만, 보다 구체적으로 보면 소비재 부문에 있어서는 비내구성 소비재의 생산에서 내구성 소비재의 생산으로, 그리고 생산재 부문에 있어서는 소재와 중간재의 생산을 넘어서 기계와 장비의 생산으로 나아간 데 있다.

중화학공업화 전략의 목표가 기계공업을 중심으로 한 생산재 생산부문의 구축에 있음은 분명하지만, 한국에서의 그것은 자주국방을 위한 방위산업의 건설이란 정치군사적 논리에 의해서 크게 추동되었다는 점은 강조되어 마땅하다(오원철, 1994).

정부는 또한 수출주도 공업화에 불가결한 고속도로와 항만 등 각종 인프라 시설을 건설함과 동시에 주요 산업별로 공업단지들을 조성하여 값싼 산업용지를 기업들에게 제공했다. 그리고 민간자본이 진출할 수 없거나 꺼리는 대부분의 중화학공업 분야의 기간산업에 대규모 공기업들을 창설함으로써 직접 생산자로서의 역할을 수행했다(이후 이 공기업들은 이윤 기반의 확보와 더불어 대부분 민영화되었다). 나아가 분야별로 공공연구기관을 설립하여 기업에 필요한 기술의 개발 보급은 물론 수입기술의 소화와 응용을 위한 연구·개발 노력을 주도했다.

산업정책은 이미 본 바와 같이 다양한 기업 지원책들을 동반했다. 그러나 이러한 지원책들은 대체로 엄정한 규율을 동반함으로써 상당한 효율성을 보여주었는데, 이른바 목표의 부과와 성과에 따른 상벌제도가 그것이다.

(2) 잉여의 동원 및 배분의 국가관리

금융제도는 차입·수출경제에서의 거시적 성장 메커니즘의 작동을 규정하는 핵

심적인 조절기제이다. 바로 이 금융영역에서 개발독재 조절양식의 성격이 가장 뚜렷이 드러나며, 국가는 금융을 장악함으로써 가장 강력한 민간 주체조차 자신의 의지에 복종시킬 수 있기 때문이다. 먼저 중앙집권적 금융제도의 성격을 규명한 후 저축과 투자의 조정에 관한 문제를 다루고자 한다.

① 중앙집권적 금융제도

1980년대에 금융자유화 물결이 몰아치기 이전에는 선후진국을 막론하고 이른바 ‘관치금융’이 국민적 금융제도의 공통된 특징이었다. 그러나 선진국의 관치금융이 작동중인 시장금융의 불안정과 실패를 사전에 예방하거나 사후 보정하는 데 주안점이 있었던 반면, 대부분의 개도국들이 실행하고 있던 중앙집권적 금융제도는 자금의 동원과 배분과정 자체를 장악·통제함으로써 금융의 생산에의 봉사를 보장하는데 그 특징이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 한국의 개발독재하 금융제도는 다음과 같은 특성을 가진다.

첫째, 중앙은행의 정부기관화이다. 독립성을 상실한 중앙은행은 고유 기능인 통화가치의 안정보다는 실물 성장과 공업화 전략에 봉사하는 방향으로 통화금융정책을 운용한다. 이리하여 두 부류의 핵심 정책수단인 통화금융정책과 산업무역정책은 상호 괴리됨이 없이 성장(발전) 지향적으로 일관성을 가지게 된다.

둘째, 국가는 산업은행, 수출입은행, 외환은행을 위시한 다양한 특수은행들을 설립하여 공업화와 수출지원에 필요한 자금(외자 및 외환 포함)을 직접 동원하고 또 배분한다.

셋째, 시중은행들은 ‘정책금융’으로 불리는 신용의 단순한 배분기관으로 전략된다. 시중은행들은 1960년에 군사정권에 의해 몰수된 후 은행 민영화가 시작된 1982년 전까지 정부의 소유였다. 더구나 일반신용에 대해서도 금리규제를 비롯한 이른바 ‘창구지도’가 광범위하게 이루어진다.

넷째, 간접금융(신용의 중개)을 장악한 국가는 속성상 통제하기가 훨씬 어려운 직접금융의 발전을 통제한다. 70년대에 강제적인 기업주식공개를 통하여 증권시장(주식과 회사채)의 육성을 도모하긴 했지만, 이 과정은 정부가 스스로 육성한 재벌에게 ‘사회적’ 외관만이라도 부여하려는 숨은 목적에 봉사하는 데 그쳤다. 사실, 이 시기에 기업의 자금조달 구성에서 직접금융이 차지하는 비중은 무시할 만하다. 이러한 직접금융의 실질적인 부재와 그 억제된 발전은 잉여자금을 가진 주체들에게

은행예금 이외의 다른 재테크 수단을 허용하지 않음으로써 국가 장악하의 간접금융제도가 국내의 모든 잉여자금을 보다 용이하게 동원하도록 만드는 기제이기도 하다.

다섯째, 소비자 금융의 부재이다. 동원된 예금과 창조된 신용은 대부분 개발금융과 수출금융으로 집중된다. 이 점은 다음에서 보는 차입·수출경제에서의 저축과 투자의 조정 메커니즘과 조응한다.

끝으로, 관치금융은 한편으로는 금융억압을 다른 한편으로는 특혜금융과 지하금융(사채시장)의 발전을 불가피하게 동반한다. 금융억압은 은행의 자율적인 중개기능이 허용되지 않는 한 당연한 현상이며, 특혜금융은 정실관계나 이권관계를 고려하지 않더라도 자금의 초과수요와 정책금융 자체의 특혜성 때문에 존재하기 마련이다. 반면, 지하금융은 공식 금융제도에 접근할 능력이 없거나 접근이 배제된 기업들의 자금 조달원으로 역할하기 때문에 어떤 의미에서는 관치금융의 부산물이다.

② 저축과 투자의 조정

앞서 지적한 바와 같이 수출경제의 작동원리는 저축의 조장과 소비의 억제를 요청한다. 그래서 저축증대를 위한 다양한 조치들이 실시되고, 동원된 저축은 중앙집권적 은행제도를 매개로 생산적 부문에 집중 투자된다.

한국적 성장모델의 핵심요소로 늘상 지적되곤 하는 고저축률은 다음 두 가지 요소의 결합적 소산이다. 하나는 자발적 저축이고 다른 하나는 강제저축이다. 자발적 저축률이 높은 이유는 이해하기 어렵지 않다. 근면과 저축이 전통적 관습으로 간주되거나 사회적 미덕으로 찬양(저축증대 캠페인)되지 않았더라도 복지제도(사회보장 일반과 사회보험 포함)의 부재로 질병, 노후, 실업 등에 대한 자기 준비가 불가피하고, 사회적 관행으로서 자녀 교육비, 결혼자금, 주택 자금을 위해서는 자발적으로 저축을 극대화할 수밖에 없게 되어 있다.

소위 '성장 또는 개발 인플레이'에 의한 강제저축 메커니즘은 예금자, 채권자, 소비자인 가계로부터 차입자, 채무자, 생산자인 기업으로 소득을 강제로 무상 이전시키는 데 있다. 이 메커니즘은 이 두 부류의 경제주체가 인플레이에 대해서 비대칭적인 대응력을 가진다는 사실에 기반을 두고 있는데, 대체로 가계는 인플레이에 따른 구매력의 감소에 대해 임금인상 투쟁 외에는 뚜렷한 대응책이 없는 반면, 기업은 — 특히 독과점적 재벌들은 — 비용의 상승분을 그대로, 때로는 그 이상으로, 판매가격

에 전가시킬 수 있다. 요컨대, 이 메커니즘은 소비자의 지출능력의 축소와 동시에 생산자의 투자능력의 제고에 기여함으로써 수출경제의 작동논리와 조응하며, 그러한 의미에서 '성장 인플레이'는 차입·수출경제의 조절 메커니즘의 일환을 이룬다.

(3) 임노동 규범과 노동력의 국가 관리

임금을 포함한 임노동 관련 규범들은 노동 집약적인 공산품의 수출 경쟁력을 담보하는 역할을 수행함과 동시에 차입·수출경제 전체의 작동을 보장하는 기본제도이다. 여기서는 '저임금'²¹⁾ 제도를 중심으로 분석하면서 '노동력의 국가관리' 테제를 제시한다.

① 수출의 국제 경쟁력의 기초로서의 '저임금'

임금에 기초한 국제 경쟁력을 말하려면 국가간 임금수준의 비교가 불가피하다. 우선, 개발독재기간 동안에 한국 제조업의 시간당 임금은 국제적으로 가장 낮은 측에 속하며, 더구나 주요 경쟁국인 다른 아시아 나라들에 비해서도 낮다. 한 연구에 따르면, 한국의 임금수준을 100으로 했을 때 1965년에는 대만 160, 싱가포르 305, 인도 165, 필리핀 210 그리고 일본 500이며, 1984년에는 대만 123, 싱가포르 150 그리고 일본 542이다(고준석, 1989, pp.153 및 245). 다음, 장시간 노동은 저임금 제도의 직접적 결과이다. 예컨대 제조업의 주당 근로시간은 1963년에 50.3시간에서 1981년에는 53.2시간으로 늘어난다(김형기, 1990, p.315). 낮은 시간당 임금은 노동자들로 하여금 최소생계비의 확보를 위해서 가능한 한 장시간 노동하도록 강제하며 야간노동이나 휴일노동마저 마다하지 않게 만든다. 게다가 가족 단위에서 노동력의 재생산이 곤란할 정도로 가난한 가계는 부인 또는 심지어 아동들의 노동으로 부가적 소득을 추구한다. 이러한 행태는 임노동 가계들이 저임금 제도에 적응하는 방식들이며, 이로부터 부분적으로나마 저임금제도하에서 노동력의 재생산이 어떻게 가능한가라는 의문에 답할 수 있다.²²⁾ 저임금의 또 다른 표현인 임금격차 역

21) '저임금'의 절대적 차원과 상대적 차원은 구별되어야 한다. 임금이 절대적으로 낮다는 것은 아마 최저생계비를 보전하지 못하는 수준일 때를 말할 것이다. 수출 경쟁력과 관련하여서는 그 상대적 의미가 더 중요한데, 한편으로는 타국과 비교된 임금수준이며, 다른 한편으로는 생산성과 대비된 임금수준이다.

22) 정이환(1987)은 도시 임노동 가계가 저임금제도에 적응하는 방식으로서 수입 극대화, 지출 극소화, 질병 대비 저축, 직업 전환의 네 가지를 들고 있다.

시 주목되어야 한다. 임금은 특히 수출부문과 비수출부문 사이에, 중화학공업과 경공업 사이에, 대기업과 중소기업 사이에, 남녀간에, 근속연수에 따라, 학력에 따라 커다란 격차를 드러냈다. 물론 이 시기에도 임금격차는 축소 경향을 보이고는 있지만, 실질적인 축소는 1980년대 들어서야 비로소 나타난다(김형기, 1990, pp. 378~418).

다른 한편, 저임금이 지속적인 국제 경쟁력의 창출에 효과적인 수단인지에 대해서는 의문이 없지 않다. 예컨대 꾸트로와 위송은 “저임금, 의심스러운 우위”란 아이디어를 제시하면서 “수출주도 공업화의 길이 저발전에 특유한 장애를 스스로 제거하지는 않는다는 점을 보여주기 위해서 (강조는 인용자)” 다음과 같은 논지를 제시한다. 즉, 공산품의 수출증대는 단위임금비용의 격차를 얼마나 벌릴 수 있는가에 달려 있다; 가장 좋은 방법은 생산성의 향상인데 이 방법은 기술이전 및 임금상승의 위험과 관련된 장애들을 야기하기 때문에 실현하기 어렵다; 그래서 가장 채택하기 쉬운 방법이 임금의 억제인데, 이 방법은 기술이전과 계열상승을 방해할 뿐만 아니라 국내시장의 발전을 저해함으로써 정체적인 내수부문과 역동적인 수출부문간의 사회적 분할이 강화된다.²³⁾

그렇다면 한국의 수출경제는 어떻게 이러한 내적 모순을 극복할 수 있었던 것일 까라는 의문이 생긴다. 이 의문에 답하기 위해서 우리는 실질임금과 생산성간의 특정한 관계 그리고 그 결과로서의 상대적 빈곤화에 주목한다. 한편으로, 명목임금을 노동력의 재생산 비용의 지표로서 간주될 수 있는 생계비와 비교해 보면(1960년 23.2%, 1980년 42.8%) 생활수준은 결코 악화되어 온 것은 아니며, 게다가 실질임금 역시 지속적으로 상승했다. 다른 한편으로, 실질임금의 상승률은 노동생산성의 증가율을 항상 밀돌고 있으며(1965~70년간 1.7 : 2.1, 1970~80년간 2.2 : 2.6),²⁴⁾ 국민소득의 배분에서 차지하는 임금의 몫 즉 임금분배율 역시 줄기차게 감소했다

23) Coutrot & Husson(1993, pp. 134~135). 이들은 ‘비교된 단위당 임금비용’이 국제 경쟁력의 기준으로 타당하다는 것 그리고 실질임금과 생산성 사이에는 탄탄한 비례 관계가 존재한다는 것을 인정한다.

24) 한국노총의 한 보고서에 따르면 이 격차는 훨씬 더 크다. 즉, 1960년을 100으로 할 때 실질임금지수는 1971년에 134.7에 지나지 않지만, 노동생산성지수는 341이다(김태일, 1985, p. 69). S.-M. Suh의 추정에 의하면 1965년과 1980년 사이에 절대적 빈곤은 40.9%에서 9.8%로 감소한 반면 상대적 빈곤은 오히려 12.1%에서 13.4%로 상승했다고 한다(Kim, 1994, pp. 95~97).

(1963년 26.2%, 1980년 20.8%). 요컨대, 생산성 이득의 배분이 노동에게 상대적으로 불리한 방식으로 이루어지더라도 실질임금이 상승하고 생활이 나아지고 있는 한 사회적 갈등의 폭발은 적어도 일정기간 동안은 지연될 수 있고, 이와 동시에 자본에게 상대적으로 유리한 소득배분은 생산성 향상을 위한 투자를 용이하게 만들 수 있다.

② 노동력의 국가관리

노동시장이 초과공급에 의해 지배되는 한 저임금 현상은 당연한 것으로 간주될지도 모른다. 유명한 루이스의 '노동력의 무한공급' 테제는 이러한 관점의 이론화이다 (Lewis, 1954). 이와 관련하여 상대적 과잉인구론과 노동력의 자유관리 테제가 거론될 만하다.

우선, 상대적 과잉인구론이다. 예컨대 김형기(1990, pp. 365~377)는 과잉인구의 성격이 자본의 논리에 따라 변동한다는 가정 아래, 이러한 과잉인구의 구조변동을 자본주의적 축적 논리와 연관짓는다. 그는 상대적 과잉인구가 한국의 공업화 과정 전체를 통해서 유동적, 잠재적 및 정체적 과잉인구라는 세 가지 유형의 존재양식으로 지속적으로 잔존해 왔음을 보여주면서, 농촌에서 잠재적 과잉인구가 감소한 반면 도시에서 세 형태의 상대적 과잉인구가 모두, 특히 정체적 과잉인구가 늘어났다고 결론 내린다.

다음, 노동력의 자유관리 테제는 애초 쌀라마 등에 의해 특히 아시아의 반(半)공업화 경제들에서의 공업화의 특수한 방식을 밝히기 위해서 고안되었으며 (Salama, 1980; Salama et Tissier, 1982), 그 후 이 명제는 오미나미에 의해 이른바 테일러식 경제에서의 수출주도 공업화의 성공 조건으로 간주되기에 이른다 (Ominami, 1986, p. 139).

그러나 이러한 노동과 임금의 시장조절론적 관점에서는 임금 관련 규범들의 국가에 의한 관장이라는 사실이 무시될 수밖에 없다. 국가는 저임금 제도에 내재적인 경제적(내수 증대의 억제) 및 사회·정치적(노동의 저항과 민주화 운동) 모순이 그에 기반한 축적과정의 진행과 더불어 격화된다는 것을 잘 알고 있었다. 이로부터 우리가 '노동력의 국가 관리'라 부르는 명제가 나온다. 하지만 우리가 이 명제를 제기하는 것은 상기 명제들을 부정하거나 대체하기 위해서가 아니라 이를 보완함으로써 개발독재 국가조절의 일환으로 제시하기 위해서이다.

노동력의 국가관리에서 국가의 개입은 전면적이지만 그 방식은 대체로 두 가지로 구분될 수 있다. 그 하나는 임금수준의 결정에 대한 직접적인 개입이고, 다른 하나는 노동력의 가치감소를 가능케 하는 여타의 간접적인 조치들이다.

임금수준의 결정과 관련하여 한국 국가가 늘 시행했던 '임금 가이드라인' 정책을 들 수 있다. 이 정책은 공공부문(공무원, 공기업 노동자)에서의 임금인상의 상한을 설정하거나 임금을 동결시키는 것인데, 이와 동시에 이런 저런 방식으로 민간기업들도 이를 따르도록 강제한다. 이를 위해서 당국은 억압적 노동입법과 공권력의 직접 개입을 통해서 기업주들의 협상력을 강화시킨다.²⁵⁾

간접적인 수단들 중 가장 중요한 것은 노동력의 재생산비용을 결정하는 임금제(수도, 전력, 전화, 대중교통 등 공공재를 포함) 가격의 통제이다. 당시의 소비규범(높은 엔겔계수 등)을 감안할 때, 곡가 특히 주곡인 쌀의 가격이 이 정책의 핵심을 이룬 것은 당연하다. 이러한 저곡가 내지 저미가 정책과 관련하여 지적해야 할 것은 노동력의 상대적 가치의 감소는 기업의 임금비용의 감소라는 측면에서만이 아니라 저임금 제도하에서의 노동력의 원활한 재생산이라는 측면에서도 필요하다는 점이다. 이 점에 저임금제도와 저곡가제도의 공존의 필연성이 있다. 부가적으로 물가 상승의 억제에는 언제나 당국의 주요 관심사의 하나였다는 점을 강조해 두자.²⁶⁾

IV. 마치면서

본고는 한국의 개발독재시기의 발전과정에 관한 기존의 연구들, 특히 발전국가론적 접근의 성과를 바탕으로 하면서 조절론적 시각에서 한국의 개발독재 발전양식의 작동방식을 총체적으로 해명해 보려고 했다. 그러나 거창한 의욕과 지면의 제약으

25) 박정희 군사정권은 4월혁명 이후 재부상했던 노동조직들을 다시 전면적으로 파괴시켰다. 그 후로 당국은 이러한 폭압성을 떨쳐버리지 않았고, 동시에 일종의 노조 코르포라티즘(친기업노조, 반공노조, 노사협조주의 등)을 장려했다. 또한 폭압적인 직접 개입은 위기의 시기에 특별히 강력했음을 지적해 두자.

26) 경제기획원(1982). 이 책은 기왕의 5개년경제개발계획들 각각에 한 장씩을 할애하고 있는데, 인플레이를 개발인플레이로 간주한 논자들은 모든 장에서 예외 없이 반인플레이 조치들을 다루고 있다. 그러나 우리가 보기에 이러한 계획당국자들의 물가안정에 대한 부단한 관심의 표출은 수출주도 고도성장경제에서는 고도의 인플레이션 압력이 지속된다는 점에 대한 훌륭한 반증이다.

로 인하여 몇 가지 미비점이 드러나고 있음을 자인하지 않을 수 없다. 이 점들을 차후의 연구과제로 설정하면서 본고를 마무리하고자 한다.

첫째, 본고에서는 축적체제를 거시적 성장을 가능케 한 거시변수들간의 특정한 관계로 정의했기 때문에 축적체제의 작동 메커니즘에 관한 거시적 분석에 치중되고 성장의 원천을 이루는 잉여의 창출이 어떻게 시행되는가를 탐구하는 미시적 차원의 탐구는 부차적인 것으로 치부되었다. 따라서 당연히 노자관계와 임노동에 관한 연구가 부실함을 자인한다. 본고에서 제시한 국가조절의 한 메커니즘으로서 '노동력의 국가관리' 테제를 미시적 차원에서의 임노동 규범과 어떻게 관련지을 수 있는가에 대한 탐구가 요청된다.

둘째, 서론에서 밝혀둔 바와 같이 무엇보다 개발독재 발전양식의 내적 모순과 그 위기에 관한 탐구가 누락된 것은 순전히 지면의 한정 때문이다. 이 부분은 차후 다른 한 편의 논문으로 제시하고자 하지만, 여기서 미리 지적해 두고 싶은 것은 개발독재 발전양식의 내부모순이 폭발한 것은 1980년대 초반이며, 이를 계기로 이 발전양식은 점차 소멸의 과정을 밟았다는 점이다. 그리고 이 과정에서 새로운 축적과 조절의 요소들이 등장한 것으로 보이는데 1997년 외환위기 직전에 작동했던 발전양식은 우리가 '한국적 포드주의'라 — '주변부 포드주의'가 아닌 — 명명한 바 있는 뭔가 새로운 발전양식의 내부 모순의 폭발이 아닌가 한다.²⁷⁾ 단지 축적체제와 조절양식의 변동의 불일치로 인하여 즉 개발독재적 조절의 잔존 때문에 새로운 축적과정이 봉쇄된 것으로도 보이기 때문에 개발독재 발전양식의 내적 모순 역시 한국경제의 현 위기를 초래한 원인(遠因)으로 간주될 수 있다는 점을 인정한다. 이렇게 본다면, 1980년대 중엽 이후의 한국경제를 지배한 발전양식을 어떻게 규정할 것인가라는 문제와 개발독재와 한국적 포드주의의 관계 나아가 양자의 현 위기와와의 관계는 무엇인가라는 문제가 밝혀져야 할 것이다.

끝으로, 본고는 개발독재 발전양식의 작동 논리에 집중했기 때문에 이 발전양식의 작동(성립, 발전 및 소멸)을 가능케 했던 대내외적 조건에 대한 탐구 역시 누락되었다. 대외적 조건의 탐구는 국제정치경제적 문맥의 이해에 다름 아니므로 세계체제론적 접근이 유용할 것으로 생각되지만, 대외적 조건이 지배적 영향을 발휘한 경우에도 외적 영향은 반드시 내적 역동성과의 관련하에서 고찰되어야 한다. 이와

27) 이른바 'IMF 위기'라 잘못 불려지고 있는 1997년 이후의 한국경제의 위기에 관한 필자의 견해의 일단은 서익진(1999)을 참조하시오.

관련하여 산업화 성공의 대외적 조건을 지적한 이병천(2000)과 기본적인 인식을 같이 하면서 중심부 포디즘 위기를 계기로 본격화되는 자본 국제화(자본 수출과 신국제분업), GATT 체제의 독특한 작동방식, 국제통화금융제도와 '국제신용경제'의 형성, 냉전체제의 '효과'와 한미일 삼각구도의 형성 등이 다루어져야 한다. 국내적 조건으로 빼놓을 수 없는 것은 1950년대 말 '원조경제의 위기'와 특징의 사회세력관계, 남북분단과 체제경쟁, 한국전쟁과 군부의 과잉성장, 유교로 충칭되는 역사적 전통과 문화적 관습 등일 것이다.

■ 참고 문헌

1. 경제기획원, 『개발연대의 경제정책: 경제기획원 20년사』, 경제기획원, 1982.
2. ———, 『주요경제지표』, 각년도.
3. 고정일, "한국경제 구조분석 시론," 수슬리나(고정일 역), 『한국경제론』, 부록, 솔밭, 1989.
4. 고준석, 『한국경제사: 1876~1979』, 동녘, 박기철 역, 1989.
5. 김일근, 『한국경제발전론』, 무역경영사, 1986.
6. 김정렴, 『김정렴 회고록: 한국경제정책 30년사』, 중앙일보사, 1990.
7. 김태일, "권위주의 정권의 출현 원인에 관한 연구," 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, 한울, 1985.
8. 김형기, 『한국의 독점자본과 임노동: 연속독점자본주의하에서의 임노동 이론과 현상 분석』, 제3판, 까치, 1990.
9. 김호기, "경제발전과 국가의 역할: 1960년대와 1970년대," 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, 한울, 1985.
10. 서익진, "한국의 위기, 발전모델의 위기," 경북대학교 경제경영연구소, 『경상논집』, 제27권 제1호, 1999.
11. 오원철, "방위산업 건설 비사," 『월간조선』, 1994년 9월호.
12. 이병천, "한국의 발전모델의 역사와 전망: 미국 패권체제에 종속된 보수적 근대화 모델," mimeo, 학술단체협의회, 2000.
13. 이재희, "자본축적과 국가의 역할," 이대근 및 정운영 편, 『한국자본주의론』, 까치, 1984.
14. 전국경제인연합회, 『민간경제백서』, 1987.
15. 정성진, 『한국경제에 있어서 마르크스 비율의 분석』, 서울대학교, 경제학 박사논문, 1990.

16. 정이환, 『저임금구조에 대한 노동자들의 경제적 적응양식-생산직 남성 노동자를 중심으로』, 서울대학교 사회학 석사논문, 1987.
17. 통계청, 『주요경제통계』, 1991.
18. 한국개발연구원, “산업정책의 기본과업과 지원조치 개선안,” 연구보고서, 82-09호, 1982.
19. 한국은행, 『경제통계연감』, 각년도 및 『산업연관분석』, 해당년도.
20. 한국정치연구회 편, 『박정희를 넘어서: 박정희와 그 시대에 대한 비판적 연구』, 도서출판 푸른숲, 1998.
21. Amsden A. H., *Aisa's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989.
22. Boureille, *Relations Entre Importations et le Développement: Le Cas de L'Inde*, Thèse de Doctorat, Université des Sciences Sociales-Grenoble II, 1994.
23. Cordova D., *Succès et Echec de l'Industrialisation: Corée du Sud et Pérou*, Thèse de Doctrat, Université des Sciences Sociales-Grenoble II, 1994.
24. Coutrot T. et Husson M., *Les Destins du Tiers Monde: Analyse, Bilan et Perspectives*, Paris: Nathan, 1993.
25. Destanne de Bernis G., “Système de prix et locage du éveloppement,” *Recherches Internationales*, No. 13, 1984.
26. Kim Linsu, *Imitation to Innovation*, Harvard Business Press (임윤철 · 이호선 역, 『모방에서 혁신으로』, 시그마인사이트컴, 1997).
27. ———, “The Dynamics of Technological Learning in Industrialization,” Discussion Paper Series #2007, United Nations University, Institute for New Technology (INTECH), 2000, <http://www.intech.unu.edu>.
28. Kim Jong-Gi, “Urban Poverty in the Republic of Korea: Critical Issues and Political Measures,” Asian Development Bank, *Asian Development Review*, Vol. 12, No. 1, 1994.
29. Kim K. S. & Westphal L. E., *Exchange and Trade Policies in Korea*, KDI, 1976.
30. Krugman P., “The myth of Asia's miracle,” *Foreign Affairs*, Nov/Dec, 1994.
31. Kuznets P. W., *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*, New Haven: Yale University Press, 1977.
32. Lanzarotti M., *La Corée du Sud: Une Sortie du Soudéveloppement*, Paris: PUF, 1992a.
33. ———, “Taux de change et subventions dans la politique de promotion des exportations : le cas de la Corée du Sud,” J. -M. Fontaine(sous la direction), *Réforme du Commerce Extérieur et Politique de Développement*, IEDES, Paris: PUF, Collection Tiers Monde, 1992b.
34. Lee Hyo-Yung., *Processus d'Industrialisation et Secteur des Biens d'Equiptement en Corée: Une Analyse du Mode d'Industrialisation*, Thèse de Doctorat du Troisième Cycle, Université des Sciences Sociales-Grenoble II, IREP, 1985.
35. Lewis W. A., “Economic Development with Unlimited Supply,” *The Manchester School*, May, 1954.
36. Luedde-Neurath R., *Imports Controls and Export-oriented Development: A Reassessment*

- of the South Korean Case*, Boulder and London: Westview Press, 1986.
37. Ominami C., *Le Tiers Monde Dans la Crise: Essai sur les Transformations Récentes des Rapports Nord-Sud*, Paris: La Découverte, 1986.
 38. Sagong I., *Korea in the World Economy*, Washington: Institute for International Economics, 1993.
 39. Salama P., "Recherche d'une Gestion Libre de la Force de Travail et Divisions Internationales du Travail," *Critiques de L'Economie Politique*, nouvelle série, No.13, Paris: Maspéro, 1980.
 40. Salama P. et TISSIER P., *L'industrialisation dans le Sous-développement*, Paris: Maspéro, 1982.
 41. Seo Ick-Jin, *La Corée du Sud: Une Analyse Historique du Processus de Développement*, Paris: L'Harmattan, 2000.
 42. Shim Young-Seop, *Les Capitaux Etrangers dans le Processus d'Industrialisation en Corée du Sud: Une Interprétation à partir d'une Logique Endogène*, Thèse de Doctorat, Université des Sciences Sociales-Grenoble II, IREP, 1992.
 43. Wade R., *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
 44. Yoo Hak-Sang, "Le Rôle de l'Etat dans le Processus d'Industrialisation: Le Cas de l'Economie Coréenne," Thèse de Doctorat de Troisième Cycle, Université des Sciences Sociales-Grenoble II, 1985.

Korean Developmentalist Dictatorship as Mode of Development : To Clarify the Way and the Logic of Its Functioning

Ick-Jin Seo*

Abstract

The aim of this paper is to clarify how the mode of development characterized by developmentalist dictatorship functioned during the period from early 1960s to mid 1980s in Korea. For this purpose, we try to present a comprehensive interpretation of this mode of development by using two major regulationist terms, accumulation regime and mode of regulation, and by being based on discussions already made, especially under developmentalist State approach. On the one hand, the accumulation regime, defined here as a macro-economic mechanism of growth ensuring both an long-term stable growth and meaningful structural changes, is materialized as borrowing-exporting economy-based one. On the other hand, the mode of regulation, considered here as an ensemble of micro-economic behavioral norms and social procedures ensuring exact functioning of mode of accumulation, is characterized as one of developmentalist dictatorship that we can consider as an extreme form of developmentalist State or State regulation. Our main preoccupation is to demonstrate the way of articulation between diverse elements of macroeconomic mechanism of growth and those of governmental procedures of regulation, by taking particular attention on their logical and practical coherence. It is therefore natural not to find here an analysis on contradictions of this mode of development and its eventual crisis.

Key Words: mode of development, borrowing and exporting economy-based accumulation regime, developmentalist dictatorship-driven mode of regulation

* Full-Time Lecture, The Institute for Kyungnam Regional Studies, Kyungnam University