

韓國經濟發展에 있어서의 對外指向의 開發戰略의 役割과 産業構造의 轉換

朴 英 哲*

<目 次>

- I. 序 論
- II. 輸出主導工業化政策의 特徵
- III. 重化學工業에 대한 過剩投資
- IV. 업·스트림産業의 選擇
- V. 特化製品의 文易: 마케팅과 需要側面의 問題
- VI. 結 論

I. 序 論

1960년대에 勞動集約的 製品의 輸出擴大에 성공한 韓國經濟는 技術과 資本蓄積의 結果로 나타나는 實質賃金과 生産性的 급속한 상승으로 1970년대에는 상대적으로 技術 및 資本集約的인 商品을 生産하고 輸出할 것으로 예상되었다.

<表 1>을 보면 예상했던 대로 1970년대에는 生産과 輸出의 商品構造面에서 重化學部門의 比重이 증가하는 構造的 變化가 일어났음을 알 수 있다. 그러나 이러한 轉換은 國內産業의 比較優位의 變化에 따라 價格메카니즘의 作用으로 이루어진 것은 아니었으며 오히려 歪曲된 인센티브를 제공하는 등 政府가 市場介入을 통해 유도한 轉換으로 보아야 할 것이다. 政策的으로 유도된 産業構造 調整은 한국과 같이 政府가 經濟開發에 적극적으로 참여하는 經濟에 있어서는 예상할 수 없었던 것도 아니며, 어쩌면 당연한 정부의 역할이었다고 볼 수 있다. 그러나 政府의 介入은 産業構造 改編을 원활히 하었다기보다는 이에 수반되는 여러 問題를 더욱 어렵

* 高麗大學校 經濟學科. 이 論文은 韓國經濟學會의 「國際韓國人經濟學者學術大會」(1984. 8. 20~21, 서울)에서 「韓國의 經濟發展과 開發經濟學」이라는 全體會議 主題下에 발표되었던 것을 수정·보완한 것이다. 本論文은 필자가 영문으로 발표한 연구(Park[18]) 중 두 章을 번역·보완한 것이다. 영문논문의 초고를 읽어준 헬레이너(Helleiner), 존스(Lee Jones), 오시마(Myint Oshima), 홍元卓교수, 그리고 번역과 수정에 도움을 준 김東源교수에게 謝意를 표한다.

〈表 1〉 産業構造의 變化推移와 輸出商品의 構成 단위: 백만달러, %

	産業構造(%) ¹⁾						輸出品構造				
	農・林・ 漁業	鑛業	製造業			其他	1次商品	製造業製品			總額
			輕工業 ²⁾	重化學 ²⁾				輕工業 ³⁾	重化學 ⁴⁾		
1965	37.6	2.0	17.8	68.6	31.4	42.5	64.7 (37.0)	110.4 (63.0)	83.4 (47.6)	27.0 (15.4)	175.1
1970	26.8	1.5	21.0	62.2	37.8	51.0	172.0 (20.6)	663.2 (79.4)	540.8 (64.8)	122.4 (14.7)	835.2
1975	24.9	1.5	27.6	53.6	46.4	47.1	633.3 (12.5)	4,447.7 (87.5)	2,923.4 (57.5)	1,524.2 (30.0)	5,081.0
1980	16.3	1.4	28.8	47.4	52.6	53.5	1,354.2 (7.7)	16,150.8 (92.3)	8,316.1 (47.8)	7,784.7 (44.5)	17,505.0

註: 1) 經常市場價格GNP의 産業別 構成比임.

2) 製造業 全體에 대한 比率임.

3) SITC 26, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 84, 85, 89.

4) SITC 5, 7, 67, 68, 69, 86.

5) ()內는 구성비(%)임.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1982.

게 하는 원인이 되었다.

1960년대초 政府는 輸入代替期로부터 輸出推進期로의 構造轉換을 무리없이 유도하는 데 성공하였다. 그러나 1970년대초부터 政府가 시도한 第2次的 構造轉換은 難航의 연속이었으며 많은 부작용을 수반하였다. 産業構造의 調整을 어렵게 한 이유는 한국경제의 구조적 특수성과 內·外 경제여건의 變化를 지적할 수 있을 것이다. 무엇보다도 石油波動을 뒤따른 世界經濟의 低成長과 保護貿易主義의 擡頭는 順조로운 構造轉換을 방해하는 요인으로 작용하였다. 특히 우리나라의 주된 輸出市場인 先進工業國의 不況으로 수출산업이 타격을 받게 됨에 따라 構造的인 改編은 더 큰 시련을 겪게 되었다.

국내적으로는 政策當局이 1970년대초부터 國際的 比較優位가 입증되지 않는 重化學工業을 미래의 輸出産業으로 育成하기 위해 너무 시급하게 그리고 대규모적으로 이 부문의 投資를 추진하였는데 바로 이러한 産業政策이 産業構造의 改編을 어렵게 한 原因으로 지적되어야 할 것이다. 돌이켜 보건대 1970년대초의 우리 産業은 技術開發에 있어서 落後되어 있었고 熟練勞動力의 양성을 등한시하며 技術 및 資本集約的 産業의 開發을 뒷받침할 만한 여건을 구비하지 못하고 있었다. 더구나 政權당국과 企業은 重化學育成을 위한 産業과 製品選定에 있어서도 판단의 오류를 범했다고 볼 수 있다. 重化學部門의 育成은 부분적으로는 自主國防을 달성하려는 노력과 政治的인 고려에 의하여 추진되었다는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 끝

으로 정책당국이나 기업가들이 重化學製品 交易의 특징인 差別化된 商品(differentiated products) 交易에 경험이 부족했던 점도 重化學工業의 育成이 순조롭게 추진되지 못한 이유의 하나가 될 것이다.

위에서 지적한 要因들은 이미 잘 알려져 있으며 여러 학술적인 논문과 정부의 보고자료가 이들을 깊이있게 다루고 있다. 그러나 이러한 문헌을 조사하여 볼 때 대부분의 연구보고서는 위에서 지적한 重化學育成政策에 따른 문제점들을 피상적으로 다루고 있다는 인상을 주고 있다. 政府가 지나치게 의욕적인 重化學工業育成政策을 추진하는 과정에서 과잉투자를 유도하였다는 사실은 분명하며 이에 대한 비난을 면할 수 없을 것이다. 또한 政府와 企業은 우리경제의 與件으로 보아 상대적으로 國際競爭力이 미흡한 資本과 輸入中間財集約的인 業種과 製品을 선택한 政策上 過誤도 부인하기 어려울 것이다. 그러나 經濟的인 分析은 이와 같은 피상적인 現象의 관찰에 끝나서는 안될 것이며 現象의 原因을 찾아 보아야 할 것이다. 즉 政策當局은 어떠한 과정을 통해서 그리고 무슨 理由 때문에 重化學部門에 있어서의 적정수준 이상의 투자를 유도하였는가? 시장의 변화와 利潤에 보다 민감한 企業은 어째서 政府의 계획을 무작정 추종하였을 뿐만 아니라 우리經濟에 比較優位가 없는 업종과 제품을 선택하였는가?

이 논문은 이러한 질문에 대한 해답을 한국경제가 지금까지 추진하여 온 輸出主導成長戰略 그 자체에서 찾아 보고 있다. 즉 本研究의 目的은 1970년대 政府가 추진한 重化學工業育成政策의 성과를 토대로 對外指向的인 開發戰略의 效果性을 분석하는 데 있다. 결론부터 서술한다면 이 논문은 경제운영에 있어서 政府의 主導的인 役割과 輸出伸張을 위한 支援制度가 바로 比較優位の 변화에 따른 構造的인 轉換의 障礙要因으로 작용하였으며 결국은 重化學部門의 과다한 投資와 이에 따른 資源浪費를 초래하였다고 주장하고 있다. 이러한 결론을 뒷받침하기 위해서 이 논문의 II章은 수출신장을 위한 支援制度의 特徵을 분석하고 있다. III章은 重化學部門의 과잉·중복투자의 배경과 원인을 설명하고 있으며, IV章은 企業이 상대적으로 경쟁력이 약한 업·스트림(up-stream) 조립형 업종과 제품을 선택한 원인을 찾아 보고 있다. V章은 重化學製品 輸出市場의 성격을 분석한 후 이를 토대로 政府의 輸出擴大政策 脆弱點을 규명하고 있으며 마지막 章은 결론으로 구성된다.

II. 輸出主導 工業化政策의 特徵

우리나라의 對外指向的인 開發戰略은 다른 後進國의 유사한 開發政策과 비교하여

불 때 몇 가지 독특한 특징을 갖고 있다. 첫째 외국인의 直接投資가 工業化에 있어서 相對的으로 중요한 역할을 하지 못했다는 점이며, 둘째 경제개발에 있어서 政府가 主導的인 役割을 했다는 것이며, 세번째 특징은 輸出支援制度가 資本集約的인 生産에 偏向되어 있고 주로 輸入 原資材・中間財 및 資本財에 의존하는 輸出에 더 많은 유인을 부여했다는 데 있다. 이러한 輸出支援制度는 포괄적인 政府介入과 함께 同一한 條件下에서도 앞으로 比較優位를 확보하게 될 산업에 대한 投資보다는 이미 輸出에 성공한 産業部門에 있어서 적정수준 이상의 투자를 유인하는 偏向性을 갖고 있다.

本章은 우리나라의 輸出主導開發戰略이 내포하고 있는 投資의 偏向性은 動態的인 比較優位를 歪曲시키며, 이 때문에 自由貿易을 허용하는 경제의 成長過程에서 예상되는 生産과 輸出構造의 質的變化를 阻害하는 경향이 있다는 점을 강조하고 있다. 아울러 이 논문은 投資의 偏向性이 바로 1970년대초에 시도되었던 政府의 급격한 産業構造改編政策을 불가피하게 하였으며 重化學部門의 事後的 過剩投資는 이러한 政策의 副產物이라고 보고 있다

1. 外國人の 直接投資

다른 開途國과 비교해 볼 때 韓國의 經濟開發에 있어서 外國人 直接投資는 〈表 2〉에서 보듯이 總外資導入額中 直接投資의 占有比가 10%에 달했던 1972년~1976년까지의 期間을 제외하면 1955년에서 1980년까지 總外資導入額의 5%미만으로 중요한 역할을 하지 못했다. 外國人の 直接投資는 導入外資의 主要源泉이 되지 못했을 뿐만 아니라 技術移轉 또는 輸出마케팅의 채널로서도 기여하지 못했다.

이와 같이 外國人直接投資의 流入이 저조하였던 이유로는 다음 몇가지를 지적할 수 있다. 우선 外國人直接投資의 가장 중요한 유인으로 꼽히는 賦存資源의 缺乏을

〈表 2〉 借款 및 外國人直接投資

단위: 백만달러

	合 計 (I = II + III)	借 款 (II)		外國人直接投資 (III)
		公共借款	商業借款	
1959~61	4.4	4.4	—	—
1962~66	307.9	115.6(37.5) ²⁾	175.6(57.0) ²⁾	16.7(5.4) ²⁾
1967~71	2,261.8	810.8(35.8)	1,354.7(59.9)	96.4(4.3)
1972~76	5,988.8	2,388.9(39.9)	3,043.9(50.8)	556.0(9.3)
1977~79	7,652.0	2,529.5(33.1)	4,793.7(62.6)	328.8(4.3)
1980~83	11,084.7	6,246.5(56.4)	4,434.1(40.0)	404.1(3.6)

註: 1) 到着基準

2) (I)에 대한 構成比.

資料: 經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1980.

지적할 수 있으며 이와 더불어 安保上의 問題도 복합적인 制約要因이 되어왔다. 1960년대에 우리 경제는 世界輸出市場을 성공적으로 開拓하여 成長潛在力을 인정 받게 됨에 따라 유리한 조건의 外國借款을 상대적으로 쉽게 도입할 수 있었다. 이 때문에 企業은 最近까지만 해도 外資導入을 위해 外國人直接投資를 유치할 필요성을 크게 느끼지 못하고 있었다.

1970년대 중반까지 우리나라는 주로 單純勞動集約的인 製品을 輸出하였는데 이러한 商品의 生産은 高度의 技術을 필요로 하지 않는다. 그 뿐만 아니라 우리나라 輸出의 大宗을 이루었던 섬유, 의복, 신발, 單純電子製品과 같은 標準化된 製品은 海外販路와 アフター서비스 등을 포함한 高度化된 마케팅 戰略을 요구하지 않는다. 輸出製品의 디자인에서 販賣에 이르는 전반적인 마케팅은 대부분의 경우 外國의 輸入商이 대행하기도 하였다. 이러한 이유로 政策當局과 企業은 새로운 技術이나 마케팅에 관한 專門의 情報를 획득하기 위한 채널로서 外國人直接投資를 고려하지 않았다.

끝으로 國內企業家의 입장에서 볼 때 外國으로부터의 借款이 直接投資로 資金을 조달하는 경우보다 費用面에서 유리했다는 사실도 直接投資流入의 不振을 부분적으로 설명해 주고 있다. 이러한 費用上의 不利點은 國內의 低金利政策에서 그 원인을 찾아 볼 수 있는데 <表 3>에서 보면 海外로 부터의 借入에 따른 實質利率(換率變動 포함)은 1980년까지 계속해서 負의 水準에 머물러 있었다. 이 때문에 借入으로 外資를 조달한다면 負의 實質利率에 따른 幕시적인 補助가 전부 國內企

<表 3> 外資調達 費用(年平均)

단위 : %

	1966~70	1971~75	1976~80	1981~83
I. 國內銀行의 貸出利率 ¹⁾ (私債市場 利率)	24.4 (54.2)	17.0 (40.1)	18.0 (41.3)	12.5 (30.6)
II. 海外利率 ²⁾	6.4	7.9	11.5	11.1
III. 海外物價上昇率(GNP 디플레이터) ³⁾	4.9	8.4	5.9	4.1
IV. 換率引上率 ⁴⁾	5.1	7.8	5.5	10.1
V. 國內 GDP 디플레이터 증가율 ⁵⁾	14.6	18.7	19.7	9.9
VI. 實質海外 利率(II - III)	1.5	-0.5	5.6	7.0
VII. 國內와 海外의 利率 差(I - II - IV)	12.9	1.3	1.0	-8.7
VIII. 實質外資調達費用(II + IV - V)	-3.1	-3.0	-2.7	11.3

註: 1) 預金銀行의 어음割引率, 3年移動平均.

2) LIBOR (90일)

3) 美國과 日本의 平均.

4) 韓國銀行 集中率, 3年移動平均.

5) 3年移動平均.

資料: 韓國銀行, 『調査統計月報』, 各月號.

業에 주어지게 되나 直接投資의 경우에는 補助의 일부가 外國人投資家에게도 배당되어 本國으로 送金되기 때문에 國內合作企業家の 立場에서 보면 그 만큼 손해를 보게 되는 것이 되므로 자연히 外國人投資를 기피하였다고 볼 수 있다.

우리나라의 經驗과는 대조적으로 臺灣經濟에 있어서는 지난 20年間 民間베이스에 의한 外國人投資가 産業成長에 크게 기여했다.¹⁾ 1966년 이래 臺灣의 外資導入은 모두 民間部門의 外國人直接投資로 충당되었다. 1970년대에 外國人投資의 대부분은 輸出의 大宗을 이루었던 電子와 電氣機器와 같은 輸出産業에 集中되었고 나머지는 化學, 金屬製品, 섬유와 貿易에 고루 分散되었다(레니스, 1979, p. 248).

1960년대의 臺灣經濟에 있어서 外國人投資企業은 상대적으로 國內企業으로부터 격리되어 있었기 때문에 外國人投資를 통한 國內産業과의 前後方 聯關效果 및 技術과 마케팅에 관한 專門知識의 移轉은 활발하지 못하였다. 그러나 레니스는 이러한 聯關效果 및 學習過程—새로운 製造技術과 마케팅技術의 導入 및 國內熟練勞動力과 經營者の 訓練—은 1970년대에 産業構造가 熟練勞動集約的인 生産과 輸出로 轉還됨에 따라 더욱 중요성을 띠게 되었다고 지적하고 있다.

臺灣의 經驗에 비추어 볼 때 우리 경제도 좀 더 直接投資에 依存하였더라면 重化學工業의 育成에 필요한 生産技術과 이들 産業製品의 마케팅에 필요한 情報를 실제보다는 저렴한 비용으로 습득할 수도 있었을 것이다. 물론 이러한 주장을 立證할 수 있는 뚜렷한 증거는 없다. 그러나 外國人投資家の 參與가 좀 더 광범위하게 이루어졌다면 政府와 企業은 重化學工業育成에 있어서 당면한 몇 가지의 制約要因을 타개할 수 있었을 것이며 특히 政府는 外國人投資家들의 制動으로 무리한 投資政策을 추진하지 않을 수 있었으리라는 가정을 해 볼 수 있을 것이다.

2. 輸出支援制

1960년대초에 도입된 輸出支援制度는 輸出用 輸入原資材, 中間財 및 資本財에 대한 關稅還給(1973年以來 無關稅), 中間財과 輸出에 대한 間接稅의 免稅, 수출업자에 대한 低金利의 資金供給, 실제 輸出生産에 필요되는 이상의 原資材消耗率 許容, 電力 및 鐵道料金과 같은 經常費에 대한 特惠料率의 적용 및 輸入禁止品目の 輸入을 허용하는 輸出關稅制度를 포함하고 있다.²⁾

政府는 1970년대초 輸出支援規模를 축소하기 위해 輸出支援制度의 일부분을 廢止하였다. 關稅와 間接稅의 免稅는 自由貿易을 허용하는 경제에 있어서는 모든 수

1) Little [11]에 따르면 臺灣의 外國人直接投資는 電子分野에 있어서 早期에 電子産業을 育成하도록 한 촉매작용을 하였다고 주장하였다.

2) 輸出誘引制度의 상세한 內容 및 發展過程은 Hong[8], 第3章 및 Nam [13], p. 192 參照.

출입자에게 자동적으로 부여되고 있으므로 진정한 輸出補助로 보기는 어렵다. 결과적으로 1974년 以來 金利와 資金의 어베일러빌리티면에서 우대하는 輸出金融이 주된 輸出支援制度로 되어 있다. 金融面에서의 支援制度를 운영하기 위하여 政府는 資本市場에 적극적으로 介入하여야만 한다. 政府의 資本市場介入은 經濟의 初期開發段階에 있어서는 部門間 投資配分을 유도하기 위한 手段으로서 商品市場에 대한 직접적인 統制보다는 훨씬 效果的이고 效率的인 介入方法이 될 수 있다³⁾. 그러나 장기적인 관점에서 볼 때 政府의 資本市場介入은 지속적인 金融抑壓(financial repression)을 불가피하게 한다. 결국 政府의 干與와 統制의 非效率性은 經濟가 성숙단계에 진입하여 資源配分の 基準이 상대적으로 더욱 복잡해지고 基準의 設定이 어려워짐에 따라 더욱 더 擴大擴散되며 이 때문에 統制는 歪曲된 資源配分을 招來하게 된다.

輸出을 促進하기 위한 유인으로서 가장 중요한 輸出金融은 輸出額에 따라 供給規模가 결정되는 滿期 90日 以內의 短期貸出과 輸出産業의 固定投資를 위한 長期貸出로 구성된다. 輸出金融은 銀行의 一般貸出보다 金利가 낮는데⁴⁾ 수출실적에 따라 수출입자에게만 공여되는 관계로 補助 및 特惠의 性格을 갖는다.

短期輸出金融은 輸出의 國內 附加價值와 관계없이 누구에게든 有效한 信用狀을 제시할 수 있으면 제한없이 자동적으로 공여된다. 短期輸出金融은 (i) 輸出品의 生産과 集荷 (ii) 輸出用 原資材의 國內購買 및 輸入 (iii) 農水產品의 輸出準備 (iv) 外貨의 供給者를 위한 貸出을 포함한다. 長期輸出金融은 (i) 國內金融機關의 外貨保有額限度內에서의 外貨貸付 (ii) 輸出産業을 위한 設備資金貸出 및 (iii) 延拂輸出을 위한 輸出入銀行의 貸出로 구성된다.⁵⁾

〈表 4〉에서 보듯이 總輸出金融中 長期貸出의 比重은 1960년대 中盤까지 미미한水準이었다. 1967년부터 外貨貸付의 급격한 팽창에 따라 長期貸出은 현저히 증가하기 시작했다. 外貨貸出을 제외하면 1973년에서 1980년까지 長期貸出의 比重은 약 12%에 달했다. 그러나 外貨貸出制度는 輸出支援制度에 있어서 새로운 要素로 볼 수 없다. 外貨貸出은 輸出品生産에 사용되는 中間財 및 資本財의 輸入을 위한 金融이었으므로 그 동안 國內銀行들의 支給保證을 통해 주로 供給者信用의 형태로 도입되었으며, 또한 輸出業者에게는 비교적 조달하기 용이했던 短期外資를 부분적

3) Datta-Chaudhuri [5] 參照.

4) 1982年 6. 28措置로 差等金利는 폐지되었음.

5) 長期貸出은 반드시 輸出額에 따라 그 규모가 결정되지 않으며 1973年以來 실크류, 生絲, 本製類와 手工藝品과 같은 特化産業 및 선박, 철강 및 金屬製品, 철도차량, 제분들, 電子製品과 같은 戰略輸出産業에 차별적으로 공여되었다. 따라서 長期貸出의 導入은 重化學工業을 育成하고자 하는 政府努力의 일환으로 볼 수 있다.

〈表 4〉 預金銀行과 輸出入銀行의 輸出支援金融

(단위: 억원)

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
(I) 合 計	243	723	8,281	10,879	13,214	17,471	26,649	33,463
1. 元貨 貸出金	243	721	7,224	9,195	11,980	15,875	24,278	29,055
2. 外貨 貸出金	—	2	1,014	1,573	1,028	1,281	1,948	3,436
3. 기 타 ¹⁾	—	—	43	111	206	315	423	972
(II) 輸出支援金融 (1+2)	14 (5.8) ²⁾	48 (6.6)	1,616 (19.5)	2,485 (22.8)	2,318 (17.5)	4,162 (23.8)	6,526 (24.5)	8,409 (25.1)
1. 短 期	14	46	602	908	1,276	2,502	3,975	4,062
i. 輸出支援金融 ³⁾	14	46	559	801	1,084	2,216	3,595	3,389
ii. 유산스 輸出어음	—	NA	43	107	192	286	380	673
2. 長 期	—	2	1,014	1,577	1,042	1,660	2,551	4,347
i. 外貨貸出金	—	2	1,014	1,573	1,028	1,281	1,948	3,436
ii. 輸出産業設備資 金	—	—	—	—	—	350	560	612
iii. 輸出入銀行의 輸 출信用	—	—	—	4	14	29	43	299
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
(I) 合 計	42,289	55,824	82,848	114,696	161,002	210,860	264,696	312,208
1. 元貨 貸出金	37,249	47,090	66,090	89,778	122,044	160,091	202,258	241,503
2. 外貨 貸出金	3,461	5,073	10,989	17,229	25,961	27,750	31,588	31,338
3. 기 타 ¹⁾	1,579	3,661	5,769	7,689	12,997	23,019	30,750	39,367
(II) 輸出支援金融 (1+2)	10,427 (24.7)	15,115 (27.1)	26,160 (31.6)	37,648 (32.8)	56,428 (35.0)	69,574 (33.0)	81,920 (31.0)	92,326 (29.6)
1. 短 期	5,635	8,127	13,038	18,712	27,309	31,996	33,935	49,375
i. 輸出支援金融 ³⁾	4,618	5,672	8,915	13,278	19,427	23,419	23,946	26,996
ii. 유산스 輸出어음	1,017	2,455	4,123	5,434	7,882	8,577	9,989	12,379
2. 長 期	4,792	6,988	13,122	18,936	29,119	37,578	47,985	52,951
i. 外貨貸出金	3,461	5,073	10,906	16,254	23,742	26,303	30,426	30,542
ii. 輸出産業設備資 金	769	709	570	427	262	1,799	1,921	1,857
iii. 輸出入銀行의 輸 출信用	562	1,206	1,646	2,255	5,115	9,476	15,638	20,552

註: 1) 유산스 수출어음 및 수출입은행 대출금 포함.

2) (I)에 대한 비율

3) 세세항목에 대해서는 本文 참조.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

으로 代替하였다.

우리경제에 있어서 輸出金融은 가장 강력한 輸出支援制度로 수출신장에 크게 기여하고 있다. 이 制度는 銀行의 裁量에 따라 貸出이 결정되는 경우와 비교해 볼 때 預金銀行의 貸出을 製造業部門 各 부문에 걸쳐 광범위하게 확산시키는 데 기여했을 뿐만 아니라 金融機關으로부터의 貸出에 수반되는 여러가지 追加費用을 크게 경감시켰다.

그러나 輸出金融制度는 여러가지 결점을 가지고 있다. 그 중의 하나는 이 制度가 信用膨脹에 대한 中央銀行의 統制力을 약화시킨다는 점이다. 通貨信用政策上的의 制約은 輸出이 GNP의 적은 部分을 占有했던 1960년대에는 심각한 問題가 아니었다. 그러나 輸出의 급격한 증가와 더불어 1978년에는 이미 預金銀行 總貸出의 30% 以上으로 증가됨에 따라 輸出金融은 景氣循環에 있어서 심각한 景氣助長的 要因으로 등장하게 되었다. 둘째로 洪元阜([8], 第2章)에 의하면 金融上的 補助와 自動的인 資金어베일러빌리티는 輸出部門에 있어서 資本集約的인 生産技術을 選好하게 한 原因의 하나로 지적되고 있다. 또한 關稅免除과 더불어 金融上的의 支援制度는 우리나라 輸出의 높은 輸入依存度를 부분적으로 설명해 주고 있다.

셋째로 金融上的의 支援制度는—특히 信用의 어베일러빌리티 즉 可用性(credit availability)—長期的인 投資보다는 短期的인 投資프로젝트를 선호하도록 輸出業者들의 投資決定에 영향을 주는 偏向性을 갖고 있다. 즉 동태적인 측면에서 보면 金融支援制度는 다양한 投資機會中에서 상대적으로 短期間에 輸出이 가능한 製品生産에 대한 投資를 선호하게 하여 자연히 懷任期間이 긴 投資프로젝트를 회피하게 하는 缺點이 있다. 人爲的인 信用配分이 없이 市場의 價格機構에 따라 운영되는 信用體制에 있어서는 金利上的 補助는 다른 條件이 동일하다면 懷任期間이 다른 投資프로젝트 선택에 아무런 영향을 미칠 수 없다. 그러나 政府에 의해서 信用配分이 엄격히 規制되는 경제에 있어서 輸出業者들에게 공여되는 特惠的인 信用어베일러빌리티는 다른 條件이 동일할 때 다음 몇 가지 이유로 輸出業者들의 投資를 短期프로젝트에 치우치게 할 수 있다.

上記主張을 설명하기 위하여 수출업자가 輸出에 따른 未來收入의 現在價值는 同一하나 收入의 時間的 構造가 다른 두 개의 投資機會中 하나를 선택한다고 假定하자. 첫번째 프로젝트는 회임기간이 짧은 短期投資인데 수출업자는 공장의 가동 직후 輸出收入을 기대할 수 있다. 두번째 프로젝트는 投資의 회임기간이 수년에 달하는 長期投資事業이다. 現行 輸出金融制度下에서는 金融上的의 인센티브가 輸出實績에 따라 부여되므로 첫번째 프로젝트를 선택한 輸出業者는 두번째 프로젝트를 택한 業者보다 먼저 輸出金融支援을 받을 수 있는 資格을 갖추게 된다.

銀行이 信用의 主供給源이고 公金利가 資本의 期待收益率 以下로 固定되어 있는 統制金融經濟에 있어서는 企業의 負債比率이 높게되며 負債는 주로 短期債務로 구성된다. 한국에 있어서 外部金融의 主供給源이었던 銀行은 政府가 정한 일련의 엄격한 信用配分基準에 따라 信用을 配分했으며, 製造業의 負債比率은 300% 내지 500%에 달했다. 이러한 상황에서 銀行信用의 利用可能性은 企業의 成功과 死活

을 결정할 수 있을 만큼 중요한 요인이 된다. 그리고 많은 企業에게는 輸出業에 참여하는 것이 銀行信用을 얻을 수 있는 유일한 길이었다. 輸出實績을 쌓기 시작하면 그 企業은 輸出金融을 비롯하여 大統領의 表彰을 포함하여 여러 형태의 特惠를 받게 된다. 輸出實績이 없으면 企業은 銀行信用을 전혀 받을 수 없거나 또는 잘해야 지극히 不利한 條件의 信用 일부를 얻을 수 있을 뿐이다. 그런데 輸出에 관련된 補助와 特惠는 특히 銀行으로부터 대접을 받을 수 있는 고객이라는 사실은 반드시 輸出金額에 비례하지 않는다. 이 때문에 短期에 輸出實績을 올릴 수 있는 첫번째 프로젝트를 택한 수출업자에게 주어지는 信用 어베일러빌리티와 다른 特惠의 現在價値는 확실히 두번째 프로젝트를 택한 輸出業者가 기대할 수 있는 補助와 特惠의 現在價値보다 크게 된다.

現行金融支援制度下에서 輸出業者는 短期에 수출이 가능한 業種과 製品을 선택할 수 있는 이상 長期에(5년 이상 10년 後) 수출이 예상되는 製品의 開發投資를 회피하게 된다. 단순히 金融機關의 貸出考慮 對象企業으로 인정받기 위해서 短期的인 事業을 운영하는 것이 좀 더 현명한 投資 선택이 되기 때문이다. 일정한 규정에 따라 信用이 配分되는 金融制度下에서는 남보다 먼저 은행으로부터 信用度を 인정받아 貸出을 받을 수 있는 利點은 매우 클 뿐만 아니라 쉽게 현금으로 환산하기 어려운 價値를 갖게 된다.

수출의 量的 擴大에 초점을 맞추고 있는 現行 金融支援制度下에서 輸出業者는 단기적인 投資事業을 운영하는 것이 가장 쉽고 그리고 빠르게 大企業으로 成長하는 길이 되고 있다. 이것이 바로 短期投資에 대한 偏向性을 설명하는 두번째 理由가 되는데 이를 자세히 설명하기 위해서 輸出實績이 없는 小規模의 非公開法人이 輸出展望이 뚜렷한 投資프로젝트를 시작한다고 假定해 보자. 대부분의 경우 이 프로젝트는 소규모의 自己資本과 私金融市場의 高金利借入金으로 추진될 공산이 크다. 만약 이 프로젝트에서 성공을 거둔다면, 그 企業은 첫번째 事業으로부터 얻은 利益과 그리고 그보다는 더 중요한 은행으로부터 받을 수 있는 輸出 및 기타 金融을 뒷받침으로 또 다른 프로젝트에 投資할 수 있다. 반대로 企業이 상대적으로 長期的인 프로젝트에 착수한다면 두번째 事業이 수출실적을 쌓아 銀行信用을 이용할 수 있을 때까지는 상당히 오랜 기간이 소요된다. 그러나 企業이 短期 프로젝트에 投資한다면 早期에 세번째 프로젝트에 착수할 수 있어 좀 더 빠른 속도로 企業을 확장할 수 있을 것이다. 그러므로 수출이 이루어지고 있는 첫번째 프로젝트의 生産施設을 擴張하거나 계속해서 短期프로젝트에 投資하는 企業은 長期投資事業을 運營하는 企業보다 빠르게 成長할 수 있다.

위에서 지적한 첫째 短期投資 偏向의 理由는 新生企業 또는 輸出産業에 참여하려는 內需企業의 短期投資選好傾向을 설명할 수 있다. 두번째 理由는 수출에 성공하여 이미 기반이 확립된 信用度 높은 輸出業者의 投資行態에 적용된다고 하였다. 특히 이는 1970년대 後半에 大企業이 수출잠재력이 있어 보이는 中小企業을 부분별하게 合併한 현상도 부분적으로 설명해 준다고 하였다.

企業이 회임기간이 상대적으로 짧은 短期投資事業을 신호하는 세번째 理由는 企業運營에 있어서 運轉資本의 重要性和 관련이 있다. 輸出收入에 따라 그 規模가 결정되는 短期輸出金融은 적어도 理論적으로는 輸出業者의 運轉資本所要를 충족시키기 위하여 供給된다.⁶⁾ 部品, 半製品 및 貨金支拂 등을 위해 필요한 運轉資本은 生産過程에 있어서 電力과 工業用水의 供給만큼이나 중요하다. 아무리 기반이 튼튼하고 收益性이 분명한 事業에 投資한 企業이라도 短期的으로 運轉資金을 충분히 조달하지 못하면 파산할 수도 있을 만큼 短期運轉資金은 企業의 成敗를 좌우할 수도 있다.

우리 經濟에 있어서 輸出金融은 短期運轉資金의 중요한 供給源이 되고 있다. 輸出金融의 安定的인 供給을 확보하기 위하여 輸出業者들은 輸出收入이 중단없이 계속되므로 投資事業을 선정해야 한다. 輸出展望이 뚜렷한 短期事業에 연속적으로 投資한다면 그 企業은 일정수준의 輸出物量을 유지할 수 있을 것이며, 그 때문에 일정규모의 輸出金融支援을 예상할 수 있으므로 短期運轉資金 不足으로 발생할 수 있는 위험도를 최소화할 수 있을 것이다. 반면에 長期프로젝트에 투자한 輸出業者들은 初期의 투자회임기간동안 銀行以外の 다른 金融機關이나 市場으로부터 高金利의 運轉資本을 확보해야 하는 부담을 갖게 된다. 이와 같이 長期投資에 수반되는 높은 金融費用으로 인해 수출업자들은 投資懷任期間이 긴 産業 프로젝트에 대한 투자를 기피하게 된다.

지금까지 펴 온 주장을 예를 들어 설명하기 위해 未來收入의 現在價值가 동일하나 輸出收入의 時間的 構造가 다른 두개의 경쟁적인 投資事業 P_A 와 P_B 를 고려해 보자. 分析을 단순화하기 위하여 2期間에 걸친 投資事業을 假定해 보자.

$$\begin{aligned} P_A &= \frac{R_1^a}{(1+r)} + \frac{R_2^a}{(1+r)^2} \\ P_B &= \frac{0}{(1+r)} + \frac{R_2^b}{(1+r)^2} \end{aligned} \quad (1)$$

R_1 은 純收入이며 r 은 割引率이다. $P_A = P_B$ 라는 假定과 信用配분에 있어서 규제가

6) 물론 輸出金融은 계속적으로 借還(rollover)될 수 있고 企業의 輸出收入이 增加하는 限 擴大될 수 있으므로 長期的인 金融用途를 위해 전용될 수 있다.

없다면 두개의 投資 프로젝트의 선택에 있어서 輸出業者는 무차별하다. 輸出業者에게만 부여되는 信用어베일러빌리티의 市場價値를 β 라고 하자. 信用어베일러빌리티의 利點이 각 프로젝트의 收益率에 따라 결정되지 않으며, 또한 반드시 輸出收入에 비례하지 않는 경우 R_1 에 β 를 乘하는 것보다 β 를 合하는 편이 타당할 것이다.

이와 같은 方法으로 信用어베일러빌리티의 利點을 고려하면 식(2)와 식(3)을 얻을 수 있다.

$$P_A^C = \frac{R_1^a + \beta}{(1+r)} + \frac{R_2^a + \beta}{(1+r)^2} \quad (2)$$

$$P_B^C = \frac{0}{(1+r)} + \frac{R_2^b + \beta}{(1+r)^2}.$$

$$P_A^C - P_B^C = \frac{\beta}{(1+r)} > 0. \quad (3)$$

따라서 주어진 두개의 投資對象中에서 수출업자들은 다른 條件이 同一할 때 信用어베일러빌리티의 利點을 얻기 위하여 또는 은행으로부터 대출을 받을 수 있는 고객이 되기 위해서 상대적으로 投資懷任期間이 짧은 投資 프로젝트를 선택할 것이다.⁷⁾

3. 政府의 役割과 不確實性

第1次 經濟開發 5 個年計劃이 시작된 이래 政府는 經濟開發에 있어서 主導의인 役割을 수행해 왔으며, 일반 기업의 同伴者로서 거의 모든 投資事業決定에 있어서 결정적인 影響力을 행사해 왔다. 이 때문에 정부 주도하의 輸出을 통한 成長政策은 公式의 또는 非公式의인 설득과 복종의 강요는 물론 直・間接의 여러 형태의 統制가 망라되는 複合의인 政府의 市場介入을 불가피하게 하였다.⁸⁾

政府介入의 妥當性 내지 長點의 하나는 파트너쉽을 형성하여 政府가 輸出業者들이 부담하는 위험의 일부를 分擔한다는 데 있다. 輸出支援制度는 그러한 危險分擔 메카니즘의 일부라고 볼 수 있다. 政府는 위험분담에서 한걸음 더 나아가 企業들이 輸出産業에 참여하도록 誘引하기 위하여 많은 경우 경영실적과는 관계없이 輸出業者들에게 最小限의 利潤을 보장하기도 했다. 즉 政府는 보조를 통해 수출시장에서 수출업자들이 당면하게 되는 불확실성을 완화해주는 보호적인 역할을 하였다. 그러나 政府介入은 다른 不確實性을 유발하여 정부보호의 利點을 상쇄하였고 나아가서 기업의 단기투자 선호경향을 더 심화시키는 영향을 미쳤다. 이러한 현상은 經

7) 이러한 주장에 대한 실증적인 증거는 Park [17] 참조.

8) 우리나라에 있어 政府와 企業間의 關係에 대한 실증적 분석에 대하여는 Jones and Sakong [10], 第4章 參照.

濟의 규모가 커지고 構造가 복잡하게 됨에 따라 더욱 더 두드러지게 나타났다.

1960년대초 이래 政府의 輸出擴大政策에는 변화가 없었으나 輸出業者에게 제공되는 補助의 形態와 輸出을 촉진하기 위한 政策手段에 있어서는 많은 變化가 있었다. 예를 들어 1970년대에 들어서서 政府는 輸出에 대한 支援을 축소하기 시작하여 1972년에는 輸出收入에 대한 法人稅 및 所得稅의 減免制度를 철폐하였다. 1974년에는 輸出生産에 使用되는 輸入資本財에 대해 면제되어 왔던 關稅를 分割納付토록 하는 關稅制度의 改編을 단행했다. 原資材輸入에 대한 關稅免除制度는 3개월간 關稅의 徵收를 유예하는 關稅徵收猶豫制度로 變更되었다. 輸出과 관련된 換어음에 대한 中央銀行의 再割引制度는 계속 존속되어 왔으나 輸出額의 달러당 短期貸出比率와 輸出金融의 利子率은 자주 變更되었다.

한편 輸出主導型의 工業化政策이 바람직하다고 하더라도 輸出에 대한 직접적인 補助는 축소되어야 하며 보다 신축성 있는 換率政策에 의한 輸出促進이 좀 더 效率的이라는 주장이 대두하기 시작하였다. 특히 輸出金融制度는 通貨政策의 效果를 약화시키고 인플레이의 심각한 原因이 된다는 理由로 비난의 대상이 되었다. 1960년대에 있어서 政府는 어느 企業이고 그 기업이 계속 輸出을 할 수 있는 限 收益性을 「保障」하는데 주저하지 않았다. 그러나 1970년대초부터 輸出業者들은 더 이상 政府의 保障을 신뢰할 수 없었으며 뒤이은 輸出制度의 變更은 기업의 疑惑을 立證하게 되었다. 그 때문에 長期에나 輸出을 기대할 수 있는 회임기간이 긴 投資는 더 큰 危險을 부담하게 되었다.

現代의 많은 開發國들이 흔히 당면하는 문제라고 하겠으나 政治的·社會的으로 不安定한 經濟에 있어서 投資者들의 計劃視界는 短期化되는 현상을 보이고 있다. 우리나라에 있어서도 政府介入이 이 視界를 확대시켰다고 보기는 어렵다. 오히려 政府政策의 一貫性缺如나 이에 따른 不確實性은 기업의 投資計劃을 短期化시키는 결과를 가져왔다. 1962년以後 政府는 5次에 걸친 5個年開發計劃을 통하여 全產業의 각 부문에 있어서의 투자에 대한 세부적인 가이드라인을 提示해 왔다. 政府는 信用의 供給者와 外國借款의 保證人으로서 거의 모든 企業의 意思決定에 있어 同伴者 이상의 影響력을 행사해 왔으므로, 企業은 政府의 部門別 投資指針을 받아들이고 이에 따라 기업의 투자방향과 규모를 결정한 것도 사실이다. 따라서 企業의 投資視界는 기껏해야 5년을 넘지 않았다. 企業은 政府의 投資計劃과 관련된 支援制度를 開發計劃期間 이상으로는 예측하기 어려웠기 때문에 投資에 수반되는 危險을 最小化하기 위해서는 상대적으로 短期的인 事業을 선택하는 것이 좀 더 圓명한 투자결정이 될 수 있었다.

70년대에 들어서면서부터 政策當局은 經濟運用에 있어서 더 심한 硬直性을 보이기 시작하여 무엇보다도 輸出目標達成에 집착해 왔다. 現在까지도 정부는 輸出目標가 달성되는 限 輸出의 附加價值 또는 輸出構成에는 큰 관심을 가지고 있지 않다. 그 結果로 輸出業者들은 政府의 要望에 부응하기 위하여 投資計劃을 자주 修正해야만 했다. 즉 輸出促進을 위한 目標指向的 政策運營은 輸出業者들의 近視眼的인 投資行爲를 조장한 것으로 보인다.

政策의 不確實性이 企業의 投資決定에 미칠 수 있는 영향을 분석하기 위하여 이번에는 분석의 편의상 輸出補助가 純輸出收入에 비례한다고 假定하자. 不確實性을 고려하는 경우 輸出業者들은 r 보다 큰 r^* 의 割引率로 장래의 政府補助를 할인하게 된다. 이러한 假定不에서 前節에서 예로 이용한 두개의 投資事業의 現在價值는 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$P_A^U = P_A + \frac{\alpha R_1^a}{(1+r^*)} + \frac{\alpha R_2^a}{(1+r^*)^2} \quad (4)$$

$$P_B^U = P_B + \frac{\alpha R_2^b}{(1+r^*)^2}.$$

즉 P_A^U 와 P_B^U 는 輸出補助와 不確實性을 감안한 P_A 와 P_B 이며 α 는 補助率이다. P_A^U 에서 P_B^U 를 빼면,

$$P_A^U - P_B^U = (P_A - P_B) + \frac{\alpha}{(1+r^*)^2} R_1^a (1+r) \quad (5)$$

$$+ R_2^a - R_2^b + (r^* - r) R_1^a.$$

$$R_1^a (1+r) + R_2^a - R_2^b = (P_A - P_B) (1+r^2) = 0 \text{ 이므로}$$

$$P_A^U - P_B^U = \frac{\alpha(r^* - r) R_1^a}{(1+r^*)^2} > 0 \quad (6)$$

($r^* > r$ 인 경우)

方程式(6)은 補助가 輸出收入에 비례적인 경우에도 政策의 不確實性은 수출업자들로 하여금 短期投資事業을 선택하도록 유인할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

III. 重化學工業에 대한 過剩投資

우리는 重化學工業이란 用語를 별로 깊은 생각없이 자연스럽게 사용하고 있다. 그러나 엄격히 따져 볼 때 重化學工業이란 그리 쉽게 定義될 수 있거나 經濟的인 의미를 갖고 있는 用語로 볼 수 없다. 일반적으로 輕工業에 비해 重化學工業은 그 生産技術에 있어서 資本과 技術集約的인 産業으로서 輕工業의 基盤이 확고하게 된

후 발전하게 되는 産業으로 인식되고 있다. 그러나 사실상 輕工業과 重化學工業을 區分하는 經濟的인 基準은 있지도 않으며 또한 있을 수도 없다. 이 論文에서는 政府가 몇개의 産業을 편의상 重化學工業으로 구분한 후 이 부분의 育成에 노력을 기울여 왔고 이 研究의 目的은 이러한 産業政策을 분석하는 데 있기 때문에 불가피하게 重化學工業이란 用語를 무차별하게 사용한다. 韓國銀行의 분류에 의하면 重化學은 韓國産業分類(KSIC)상의 351(産業用 化學製品), 353(石油精製業), 369(其他 非金屬礦物製品製造業), 371(第1次 鐵鋼産業), 372(第1次 非鐵金屬産業), 381(組立金屬製品製造業, 機械 및 裝備除外), 382(機械製造業, 電氣除外), 383(電氣機械機構製造業), 384(運輸裝備製造業) 그리고 385(달리 분류되지 않은 專門, 科學, 測定 및 制御裝備과 사진 및 光學製品 製造業) 등의 産業을 포함한다.

1970년대 後半 政府가 계획하였던 重化學部門의 投資는 그 범위나 규모에 있어서 실로 의욕적인 육성정책을 반영하고 있다. 그런데 실제로 이루어진 投資는 計劃値를 초과하였으므로 정부가 얼마나 적극적으로 重化學部門의 育成에 참여하였는가를 알 수 있다(〈表 5〉參照). 물론 重化學部門의 投資가 적정수준을 초과하였다는 주장은 어떤 뚜렷한 기준에 의한 評價라기보다는 사후적으로 발생한 이 部門의 遊休生産施設에 근거를 두고 있다. 重化學部門의 投資는 대부분 정부의 왜곡된 支援制度和 때로는 강요에 의하여 誘導되었다고 보아도 무방할 것이므로 過剩投資의 상당한 責任이 政府에 있다고 볼 수 있다. 그러나 政策當局의 誤判과 지나친 意慾만으로서 過剩投資 전부를 설명하려는 것은 經濟主體間의 상호연관관계를 무시한 너무도 단순하고 안이한 설명이라는 비난을 피할 수 없을 것이다.

앞에서도 지적한 바와 같이 이 論文은 重化學部門의 과잉투자 원인을 輸出指向的인 開發戰略과 이를 추진하기 위해 채택한 政策에서 찾고 있다. 좀 더 구체적으로 설명한다면 政府의 輸出支援制度(특히 金融上的 補助)와 政策의 不確實性은 수출업자들로 하여금 短期的인 投資事業을 선호하도록 投資行爲를 유도한다. 이러한 偏向性은 比較優位의 變化에 따른 産業構造의 轉換—즉 생산과 수출의 상품구성의 변화—을 방해하여 이를 지연케 한다. 이 때문에 國際市場에 있어서의 競爭力 維持를 위해 政府는 불연속적인 産業構造의 調整을 시도하게 된다. 1970년대의 重化學部門의 投資도 이러한 政府의 조정시도를 반영하고 있다. 다만 정부가 주도하는 調整은 市場의 價格機構에 의해 이루어지는 경우와 비교하여 볼 때 인위적인 성격을 띠게 된다. 人爲的인 改編이 政府의 意慾的인 計劃에 의해 뒷받침될 때 이는 급작스럽고 불연속적이며 대규모적인 投資로 나타날 수 있다. 한국경제에 있어서 政府가 主導해온 輸出擴大政策은 수출신장에는 크게 기여하였으나 産業構造의 자연

〈表 5〉 製造業部門別 投資(1975년 不變價格)*

단위: 10억원

	計 劃 值 1977~81 〈A〉	1977	1978	1979	1977~79 〈B〉	實 績 值 〈B〉/〈A〉 (%)
重化學部門	2,893	588	1,024	1,194	2,806	97
第1次 鐵鋼	731	263	357	331	951	130
MES ¹⁾	1,145	139	309	379	827	72
化學 및 其他	1,017	186	358	484	1,028	101
輕工業部門	1,621	193	252	304	749	46
纖維製品	900	152	140	155	447	50
其 他	721	41	112	149	302	42
製造業 全體	4,515	781	1,276	1,498	3,555	78

*Balassa (1980)에서 인용.

註: 1) MES: 機械類, 電子製品 및 船舶.

資料: 經濟企劃院.

적인 轉換을 방해하였다. 결국 政策當局은 輸出促進政策의 추진으로, 발생하는 競爭力の 喪失을 방지하기 위해 產業構造調整에 介入하게 되었으나 그러한 介入은 더 많은 調整上的 문제를 초래하게 되었다.

過剩·重複投資의 問題는 위에서 政策的인 偏向性의 다른 理由로도 설명할 수 있다. 이들 이유도 전부 직접·간접적으로 對外指向의인 開發戰略과 연관되어 있다. 1970년대초에 있어서 企業은 政府의 重化學育成政策에 별다른 반응을 보이지 않았다. 물론 製造業投資중에서 重化學의 比重이 증가하였지만 그것은 民間部門의 投資行爲에 있어서 새로운 變化를 시사한 것은 아니었으며 鐵鋼產業에 대한 政府投資의 결과에 불과하였다. 특히 大企業은 정부가 원하는 대로 적극적으로 새로운 產業에 참여할 준비가 되어있지 않았다.

1970년대초에 접어들면서부터 우리나라는 勞動集約的 製品의 輸出에 있어서 國際競爭力을 상실하고 있다는 몇 가지 증후가 나타나기 시작했다. 이에 따라 政府의 政策立案者들은 앞으로도 계속해서 輸出伸張을 통한 高度成長을 지속하기 위해서는 重化學工業을 미래의 輸出產業으로 育成해야 한다는 結論에 도달했다. 1970년대초 당시 대부분의 重化學部門은 아직 幼稚產業期를 벗어나지 못하였는데 이 점은 政策當局도 충분히 認識하고 있었다. 그러나 잠재적으로 比較優位를 내포하고 있는 產業에 대한 投資를 기피하게 한 歪曲된 輸出誘引制度가 바로 重化學工業의 몇 部門을 幼稚產業으로 뒤처지게 한 原因의 하나라는 사실은 認識하지 못하고 있었다.

둘이켜 보면 政策當局은 1970년대에는 投資의 偏向性을 초래하는 支援制度를 改善하여 產業構造의 轉換이 民間部門의 주도하에 市場 메카니즘을 통해 이루어질

수 있도록 산업정책을 운영해야 했을 것이다. 그러나 정부는 물론 이러한 代案을 택하지 않았다. 1960년대초에 시도하여 성공하였던 경험을 되살려 정부는 輸出擴大에 초점을 맞추어 重化學工業을 育成하기 시작했다. 그러나 얼마 지나지 않아 정책당국은 輸出實績에 따라 補助規模를 결정하는 輸出支援制度는 重化學工業과 같이 아직도 幼稚段階에 있어 未來에나 수출이 예상되는 산업의 育成에는 별로 커다란 도움이 되지 않는다는 사실을 認知하게 되었다. 그 이유는 重化學部門에 투자한 기업이 수출을 할 수 있기까지는 數年의 時間(lead time)이 지나야 하는데 輸出支援制度는 實績이 없는 企業을 支援할 수 없었기 때문이다. 따라서 잠재적으로 輸出展望이 있어 보이는 産業을 보조하기 위해서 政府는 現在 뿐만 아니라 未來의 輸出에 대해서도 補助를 할 수 있도록 支援의 範圍를 擴大하게 되었다.

未來의 輸出에 대하여 支援를 제공하게 됨에 따라 政府는 國際競爭力이나 效率性を 판단하는 基準으로 輸出成果를 더 이상 이용할 수 없게 되었다. 적어도 重化學 育成에 있어서 수출실적은 效果的인 支援基準이 될 수 없었으며 이 때문에 1960년대에 있어서와는 달리 政府의 産業補助는 長期・低利融資, 稅額減免, 外國借款에 대한 保證, 下部構造建設에 대한 支援 및 國內市場保護의 형태를 취하게 되었다.

현재가 아닌 未來의 輸出에 대하여 補助가 주어짐에 따라 市場評價에 근거한 일률적이고 客觀的인 補助基準은 더 이상 支援制度의 運營方針으로서의 역할을 할 수 없게 되었다. 즉 輸出支援에 대한 基準이 불분명하게 되었다. 뿐만 아니라 새로운 상품을 개발하여 수출하는데 수반되는 不確實性和 比較優位 變化의 決定要因에 대한 知識의 부족으로 重化學部門의 어떤 製品도 잠재적으로는 輸出이 가능한 商品으로 인정되었다. 즉 어느 部門이건 重化學은 전부 補助를 받을 수 있게 되었다. 이처럼 미래의 輸出産業을 支援하는 基準의 결핍이 바로 政府가 모든 重化學工業을 동시에 育成하게 된 그리고 重複・過剩投資를 허용하게 된 중요한 원인이 된다.

위에서 지적인 원인외에도 過剩投資를 설명하는 이유로는 두 가지가 더 있는데 이 또한 전부 우리나라의 對外指向戰略의 特徵과 밀접한 관련을 맺고 있다. 그 중 하나는 우선 이들 幼稚産業에 불과했던 重化學工業이 처음부터 미래의 輸出과 부분적이나마 國內輸入代替를 위하여 育成되었다는 점이다. 둘째 理由는 製造業部門을 지배하게 된 강력한 재벌 그룹의 출현이었다. 이들 그룹은 重化學部門의 育成에 參與하지 않으면 재벌의 판도가 바뀔 수 있다고 보았고, 이 때문에 市場의 쉐어(share)를 확대하거나 적어도 현상을 유지하기 위해서 치열한 경쟁을 벌리게 되었다. 결국 이러한 競爭은 1970년대 後半에 있어서 重化學工業에 대한 大規模投資를 誘發하게 되었다.

重化學部門에서 단지 非鐵金屬과 石油化學만이 輸出代替産業으로 나머지는 전부 미래의 輸出産業으로 育成되었다. 이 때문에 政府는 規模의 經濟, 企業의 最小規模 및 生産工程의 不可分性和 같은 技術的 要因을 고려하여 國內市場의 規模에 制約을 받지 않고 世界市場을 겨냥한 大規模工場을 건설하도록 企業의 投資를 유도하였다. 政策當局은 輸出伸張만이 規模의 經濟를 실현할 수 있도록 重化學部門에 대한 投資의 效率을 증가시킬 것이라고 믿었다. 만약 높은 稼動率을 유지할 수 있을 만큼 重化學製品에 대한 輸出需要가 계속 증가하였다면 이들 産業의 效率性은 실현되었을 것이다. 그러나 輸出需要는 증가하지 않았다. 한국의 重化學工業育成的 敎訓은 輸出増大에 있어서 오류를 범하는 것은 輸入代替에 있어서 오류를 범하는 것보다 훨씬 더 비싼 代價를 치루도록 한다는 사실을 보여주는 데 있다.

1970년대 中盤까지 약 40개의 大企業이 製造業部門을 지배하였다. 대체로 이들 企業은 우리나라 製造業部門 附加價値의 약 30%를 차지했다. 초기에 이들 그룹은 重化學育成이라는 정부의 새로운 産業戰略에 대하여 회의를 갖고 있었다. 그 당시 이들 재벌 그룹은 이미 상당한 政治的, 經濟的 힘을 축적했었기 때문에 만약 重化學投資로부터의 豫象收益率이 별로 높지 않다고 보았다면 정부의 새로운 産業政策의 집행을 지연시키기 위하여 政府에 압력을 가하거나 적어도 불평을 토로할 수 있었을 것이다. 그러나 반대로 이들 재벌기업은 기꺼이 정부의 育成政策에 참여하였을 뿐만 아니라 일단 輸出을 시작하게 되면 重化學投資의 期待收益率이 크게 増加할 것으로 믿었다. 설사 輸出에 失敗한다 하더라도 政府가 구제하여 줄 것이 분명하였으므로 重化學投資에 수반하는 危險 즉 예상손실은 극히 적은 것으로 판단하였다. 더우기나 국내기업은 差別化된 製品의 交易에 있어서의 경험이 부족하여 重化學製品에 대한 世界需要의 價格彈力度도 輕工業製品의 경우와 마찬가지로 매우 높을 것이라는 假定下에 投資計劃을 세웠다.

일단 政府의 支援이 약속되자 大企業은 展望이 좋은 輸出市場을 開拓하기 위해서 뿐만 아니라 상대적인 市場占有率을 유지하기 위하여 國內와 外國銀行들로부터 조달한 자금으로 거의 모든 重化學部門의 投資에 참여하게 되었다. 그 결과로 4개의 재벌 그룹이 發電設備에 投資하였으며 네개의 大企業이 船舶用 디젤 엔진의 생산에, 여러 그룹 系列에 속한 7個企業이 重電機部門, 9個企業이 一般機械生産에 참여했다. 金融에 대한 統制權을 갖고 있는 政府는 그룹간의 경쟁으로 발생하는 投資프로젝트의 불필요한 重複을 방지할 수 있었다. 그러나 어떤 特定 그룹을 우대하는 規制行爲는 정치적으로 불가능했으며, 그보다 더 중요한 사실은 정책당국은 거대한 世界市場을 겨냥한 投資計劃을 추진하고 있었으므로 過剩投資의 기준을

쉽게 설정할 수 없었다는 점이다. 또한 그룹간의 競爭은 效率性的 提高를 위하여 바람직하다고 믿었다.

IV. 업·스트림產業의 選擇

政府가 第3次와 第4次 5個年計劃에서 제시한 投資 가이드라인은 7個重化學部門에 있어서 상대적으로 勞動과 技術(人的資本)集約的이며 輸入中間財 依存도가 낮은 部門과 製品의 生産과 輸出에 產業政策의 역점을 맞추고 있었다. 그러나 이 가이드라인은 대부분 무시되었던 것으로 보인다.

일반적으로 組立產業의 특징을 갖는 機械, 自動車, 船舶部門에 있어서 固有技術의 축적이 미흡한 韓國과 같은 경제는 單純하고 勞動集約的인 部品の 製造—소위 다운·스트림(downstream)產業—으로부터 出發하는 것이 資源配分の 效率面에서 바람직하다는 것은 하나의 통설로 되어 있다. 일단 部品製造에서 성공한 후 企業은 중간단계 組立部門인 미들·스트림(middlestream) 產業을 거쳐, 최종적으로는 主組立의 업·스트림產業으로 進出하는 것이 가장 이상적인 발전패턴으로 알려져 있다(Oshima [15]).

최근의 研究 (李榮善[2])가 보여주듯이 우리나라의 企業은 部品の 製造로부터 출발하기보다는 값비싼 업·스트림의 主組立의 生産過程에 처음부터 시작하였다. 이러한 전략의 채택으로 기업은 重化學部門에 있어서 결국 比較優位가 분명치 않고 輸入依存도가 높은 즉 상대적으로 資本集約的 生産라인을 선택했다. 資本스톡에 대한 定義上的 問題로 인해 製造業의 部門別 資本集約度에 대해서는 믿을만한 統計도 없고 또한 이를 推定하기도 어렵다. 그러나 鑛工業 센서스(經濟企劃院)에서 공표된 資本스톡資料는 몇몇 重化學部門에 있어서 1人當 資本스톡이 극적인 증가를 보여주고 있는데 이러한 변화는 성장하는 경제에 있어서 資本蓄積과 部門別 資本/勞動代替로 예상되는 증가보다 훨씬 더 급속한 것이었다.

〈表 6〉에서 제시되듯이 鐵鋼, 鐵鋼製品 및 非金屬鑛物製品의 資本集約度—重化學部門의 그룹 II—는 1968년보다 1980년에 11.5배 이상이 되었다. 1968년과 1980년 사이에 電氣, 非電氣機械와 運輸裝備로 구성된 그룹 I의 資本集約도는 다섯배 증가했다. 資本集約度の 현저한 上昇에도 불구하고 1976~80年中 重化學部門의 勞動生産性的 增加는 연평균 6.7%에 불과하였다. 그러므로 同期間中에 경험한 名目賃金の 급격한 上昇은 同期間中 重化學部門의 單位勞動費用(unit labor cost)을 연평균 20%이상 上昇시키는 결과를 가져왔다.

〈表 6〉 製造業의 資本集約度¹⁾

단위: 백만원

	1968	1980
製造業	1.08	4.12
重化學工業	1.82	6.60
제 1 그룹 ²⁾	1.01	5.25
제 2 그룹 ³⁾	0.82	9.41
輕工業	0.82	2.80

註: 1) 1인당 實質資本 stock: 實質資本 stock은 名目資本 stock을 資本財의 都賣物價指數 (1975=00)을 사용하여 조정되었음. 名目資本推計는 1968, 73, 78, 80 年資料가 유용하나, 73年 資料는 推計上의 誤謬로 인해 사용하지 않았음.

2) 제 1 그룹: 産業用 化學, 機械, 電氣機械, 運輸裝備.

3) 제 2 그룹: 金屬製品, 非金屬礦物중 기타, 第一次金屬.

資料: 經濟企劃院, 『鑛工業 센서스』, 各年度.

國內企業은 重化學工業중에서 資本集約의이었을 뿐만아니라 輸入中間材에 크게 依存하는 生産라인과 製品을 선택했다. 韓國銀行이 추정 한 投入產出表의 數値에 따르면 1970년 重化學部門의 總產出額에 대한 輸入中間財의 比重은 대체로 30%에 달했다. 5년 後에 同 比率은 33.7%로 上昇하였으나 1980년에는 31%로 下落했다. 1980년 輕工業部門에 있어서의 同 比率은 대체로 重化學部門의 절반이하인 13.7%였다. 반면에 日本의 重化學工業에 있어서의 輸入依存度는 1975년 10.5%에 불과했다.⁹⁾

計劃段階에 있어서 重化學工業의 育成은 資本財輸入을 國內生産으로 代替할 것이므로 資本財의 輸入需要增加를 鈍化시킬 것으로 豫상되었다. 물론 1970년대에 있어서 重化學 製品의 輸入代替는 關목할 만한 것이었다. 1970년에 重化學製品 總生産의 37%를 輸入에 依存하였으나 同比率은 10년 후 약 24%로 감소되었다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 重化學生産은 輸入中間財에 크게 의존하고 있는 관계로, 重化學의 비중 증가는 輸入需要의 급격한 上昇을 수반하게 되었다. 韓國銀行의 推定에 의하면 重化學製品 需要의 1單位 增加는 輸入需要 0.5單位의 증가를 유발하는 반면에 輕工業部門의 輸入增加는 0.3單位 미만에 불과하다.¹¹⁾ 〈表 1〉이 보여 주듯이 1970년대에 있어서 重化學育成에 따라 製造業의 輸出에 있어서 重化學의 비중은 계속 증가하였다. 그러나 重化學의 높은 輸入中間財依存度로 인해 輸出의 附加價值比率은 1970년에 74%이었던 것이 1978년에는 64%로 1980년에는 62%로 다시 하락하였다. 즉 아무리 열심히 수출해도 수입이 병행해서 증가하여 국제수지의 압박은

9) 韓國銀行의 1980년 投入產出表 要約, 1983년 參照.

10) 註 9參照.

11) 註 9參照.

그대로 상존하는 현상은 지금도 계속되고 있다.¹²⁾ 위에서 참고한 몇 가지 통계수치는 資本集約의이며 輸入에 크게 依存하는 upstream 産業에 대한 投資集中이 바로 重化學部門에 있어서 생산면의 非效率性的의 중요한 原因이 되었음을 보여주고 있다. 상대적으로 높은 資本集約도와 輸入依存도는 重化學製品의 生産原價를 上昇시킴으로써 國際市場에서의 競爭力을 약화시켰다. 그러면 이 단계에서 제기되는 의문은 어떠한 이유와 배경으로 政策當局과 企業은 比較優位를 확보하지 못한 産業에 투자를 집중하게 되었느냐는 데 있다. 이 질문에 대한 해답 역시 우리경제가 추진해 온 對外指向戰略의 特徵, 특히 輸出支援制度和 直接 또는 間接적으로 관련된 몇 가지 구조적인 특성에서 찾아볼 수 있다.

앞에서指摘한 바와 같이 特惠金融形態의 포괄적인 補助와 輸出生産에 사용되는 輸入資本財에 대한 關稅減免이 資本集約도와 輸入依存度 上昇을 설명하는 이유 중의 하나가 될 수 있다.¹³⁾ 두번째 要因으로는 國內의 技術蓄積의 미흡을 들 수 있다. 1970년대초 政府가 技術集約의 産業을 育成하기로 決定했을 그 당시 國內企業이 국제시장에서 효과적으로 경쟁하기에 충분한 기술을 축적하였거나 혹은 自體技術의 개발능력을 보유하고었는지는 분명치 않으나 몇 가지 증거는 重化學을 무리없이 추진할 수 있는 기술기반은 확립되어 있지 않았던 것으로 보인다. 金廣斗의 研究[1]에 따르면 綜合指數에 의해 측정된 1970년대초 韓國의 産業技術은 美國을 100으로 할 때 1.01에 불과한 미미한 수준이었다. 同期間中 西獨의 기술수준은 49.4였으며 다음으로 日本 41, 프랑스 31.7이었다. 다시 美國의 水準을 基準으로 할 때 1970년대 初盤에 있어서 韓國의 獨自의인 技術開發能力을 나타내는 指數는 1이하로 매우 낮은 수준이었다.¹⁴⁾

Helleinen[7]이 지적한 바와 같이 技術의 매매가 이루어지는 國際市場은 가장 不

12) 註 9參照.

13) 利子補助와 직접적인 信用配分이 반드시 企業으로 하여금 資本集約의 技術을 채택하도록 하지는 않는다. 信用轉用的 가능성은 特惠貸出이 政府가 지정한 용도 이외의 목적에 사용될 수 있다는 사실을 가정하고 있다. 신용용도에 대한 감독이 엄격하지 않은 경우 支援金融이 반드시 勞動集約의인 要素代替를 초래한다는 주장은 설득력이 없다. 그러나 우리경제에 있어서 企業의 의사결정과정에 있어서의 政府의 직접적인 개입에 따라 企業은 政府의 信用使用에 관한 가이드라인을 잘 지켜왔다고 보아도 무방할 것이다.

14) 水準은 등록된 特許(國內 및 外國)數, 技術과 관련된 貿易外 去來量(라이선스와 로얄티報酬), 製造業의 附加價值와 電氣, 精密機器, 運輸裝備 및 化學製品을 포함한 技術集約의 輸出量의 綜合指數에 의하여 측정된다. 그 能力指數(TA)는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$TA = \frac{X_1 + X_2 + X_3}{X_3} \times 100$$

즉, X_1 =水準指數, X_2 =R & D, X_3 =技術集約의 交易量과 特許의 數에 의하여 측정되는 R & D의 結果指數, 金[1], pp.68-71 參照.

完全한 시장으로 인정되고 있다. 특히 노우하우, 디자인, 工程情報 등의 分離된 技術(disembodied technology)市場은 機械, 裝備 및 技術人力에 구체화된 技術(embodied technology)市場보다도 더욱 不完全하다. 技術市場의 獨占的, 寡占的 性格 및 情報의 稀少性 때문에 韓國企業은 重化學工業의 育成에 필요한 技術을 얻을 수 없었거나, 있는 경우에는 비싼 가격을 지불해야만 했다. 많은 경우에 있어 필요한 技術—특히 분리된 技術—은 外國으로부터 購入할 수 없거나 없을 정도로 高價를 지불해야만 하였다. 이러한 경우 外國人의 直接投資는 技術移轉을 위한 중요하고도 효과적인 경로가 될 수 있었다.¹⁵⁾ 그러나 直接投資流入의 不振, 外國기술의 직접적인 도입의 제약과 國內기술의 미발달, 그리고 숙련공의 부족으로 國內企業은 技術을 導入하기 위해 기술이 구체화되어 있는 資本財를 輸入하게 되었다.

지난 70년대에 重化學工業中에서 造船과 鐵鋼產業은 경쟁력이 있는 수출산업으로 발전하는 반면 機械와 石油化學은 비효율적인 산업으로 경제상태를 벗어나지 못했다. 두 產業 그룹간의 成果의 差異에 대한 설명은 두 그룹이 필요로 하는 技術의 差異에서 찾을 수 있다. 첫번째 그룹이 필요로 하는 技術은 대부분 具體化되어 있기 때문에 기업은 機械裝備 및 部品の 도입으로 技術을 획득할 수 있다. 반면에 다른 그룹에 있어서는 國內기업이 필요로 하는 기술은 구체화되어 있지 않은 것이어서 자본재의 수입으로 다 얻기 어려운 것이다. 따라서 둘째 그룹의 산업은 技術上의 문제점을 쉽게 해결하지 못하여 결국은 生産의 效率性을 提高시킬 수 없었다.

重化學工業에 있어서 업·스트림생산라인을 선택한 세번째 이유는 輸出支援이 輸出의 附加價值와 관계없이 공여된다는 데 있다. 이러한 편향으로 수출지원제도는 機械, 造船 및 自動車產業에 있어서 勞動集約的인 部品の 生産 및 輸出을 위한 投資를 장려하지 못했다. 반대로 現在의 輸出을 선호하도록 하는 輸出支援制度의 特性과 함께 이러한 偏向性은 企業들로 하여금 非效率的인 部品の 組立에 대한 투자를 유인하였다. 國內의 기업 입장에서 볼 때 투자를 시작한 후 輸出을 빨리하면 빨리 할수록 더 많은 利益을 얻을 수 있는 한 다운·스트림產業에 대한 投資로부터의 期待利益은 輸入部品の 組立에 의한 完製品生産으로부터 얻을 수 있는 期待利益보다 분명히 높지 않았다.

끝으로 效率的인 中小企業下請網은 機械工學部門開發의 필수조건으로 알려져 있다. 제대로 조직된 下請網의 不在는 企業이 國際競爭力이 미흡한 업·스트림組立部

15) Helleiner [7]는 技術이 새로운 것이거나 빠른 속도로 開發될 때 기술개발 企業直接投資를 통해서만 그들의 技術을 후진국에 제공할 수 있다는 사실을 강조하고 있다(p. 380).

門을 선택하게 된 또 하나의 중요한 원인이 된다(Pack [16])). 한국에는 무수히 많은 中小企業이 있다. 그러나 대부분의 中小企業은 기술을 축적하지 못하였고 재무 구조가 취약해서 下請企業으로서 기능을 충분히 수행할 수 있도록 조직되려면 아직도 오랜 시일이 필요할 것으로 보인다.

어느 경제에 있어서나 효율적인 下請網을 育成하는 데는 많은 時間이 소요된다. 그러나 한국에 있어서는 輸出支援制度 그 자체가 下請網의 開發을 저해했다고 볼 수 있다. 대부분의 中小企業 경영자들은 事業에 성공할 수 있다는 意慾 하나로 모든 危險을 무릅쓰고 사업에 뛰어들어 경험없는 企業家에 불과하다. 中小企業은 營業의 初期段階에서 輸出에 성공하지 못하면 계속 存立할 수 있는 可能性이 적게 된다. 반대로 輸出에 성공하는 企業은 보통 大企業의 合併目標가 되어 흔히 흡수되곤 한다.

1970년대에 輸出市場의 급속한 伸張과 더불어 성장해 온 大企業그룹은 미래의 지속적인 사업확장을 위해서는 效率적인 下請網의 育成에 좀 더 적극적으로 投資했어야만 했을 것이다. 大企業이 이런 投資를 게을리한 理由는 投資費用이 너무 높다고 보았기 때문일 것이다. 下請網擴大를 위한 投資의 不振은 수출에 성공한 大規模輸出業者를 우대하는 信用配分制度의 결함을 부분적으로 반영한다. 어떤 경제에 있어서나 中小企業은 信用配分에 있어서 差別을 받게 된다. 한국에 있어서 中小企業은 좀 더 심한 차별을 받았는데 이는 中小企業이 存立할 수 있는 여지를 더욱 더 축소하였다.

V. 特化製品의 交易 : 마케팅과 需要側面の 問題

앞 章에서 이 논문은 韓國의 資本財生産部門의 非效率性的 根源을 검토하면서 높은 生産코스트, 엔지니어링, 디자인과 品質管理問題가 70년대에 있어서 重化學投資의 非效率性 나아가서는 産業構造의 효과적인 改編을 가로막는 장애요인으로 지적하였다. 이러한 供給側面的 非效率성은 勞動集約的 製品의 輸出促進期에 있어서는 문제가 되지 않았던 需要側面的 새로운 장애요인과 복합되어 重化學育成은 더 커다란 어려움을 겪게 되었다.

1970년대 初盤까지 국내수출업자들은 대부분 大規模의 外國市場에 標準화된 동질적인 製品을 輸出했으며 이들 商品에 대한 需要는 價格에 대하여 매우 彈力的이었다. 이들 製品은 勞動集約的이며 쉽게 구할 수 있는 單純한 技術만으로 생산될 수 있었기 때문에 輸出業者들은 世界市場에 쉽게 대처할 수 있었다. 이들 製品에

대한 마케팅은 대부분 外國貿易 會社들이 수행했으며 國內企業들은 販賣網의 擴大 또는 販賣에 관한 專門知識을 습득할 필요성을 절실히 느끼지 못했다. 彈力的인 世界需要曲線이 주어져 있으므로 輸出業者들은 價格만으로 외국업자와 충분히 경쟁을 할 수 있으며 또한 그 경쟁에서 이겨낼 수 있었다. 그러므로 政策當局이나 企業家의 관심사는 얼마나 效率的인 方法으로 輸出品을 生産하느냐 하는데 집중되어 있었다. 그러나 重化學製品輸出에 있어서는 外國生産者와의 경쟁은 그리 간단하지 못하였다. 즉 輸出業者들은 品質, 디자인 使用者의 製品에 대한 認識, 商標 등에 있어서 差別化된 獨寡占市場에서 역사가 오래며 경험이 많은 外國生産者와 경쟁해야만 했다.

이들 市場은 대개 소수의 先進國企業들에 의하여 支配되고 있다. 예를 들면 Marton [12]은 터빈發電機, 변압기, 스위치기어 및 콘덴서를 生産하는 世界電氣産業은 12個社의 生産者에 의해 支配된다고 주장하고 있다. 이들 製品은 技術集約的이며 대부분 注文에 의해 生産된다. 1930년대 電氣機器의 生産者들은 産業카르텔인 國際電氣協會(International Electric Association)를 설립하여 製品의 價格 및 輸出을 통제했다. Epstein Newfarmer[6]에 따르면 현재 國際電氣카르텔은 西유럽과 日本의 55個 電氣機器製造業者들로 구성되어 있다. 이들 生産者들은 價格決定方法과 先進工業國 이외의 地域에 대한 輸出市場의 配分方法을 결정한다. OECD報告書는 수백개의 輸出카르텔을 지적하고 있는데 重化學製品에 대해서도 유사한 카르텔이 존재한다.

製品의 異質化 내지 差別化와 함께 카르텔化 때문에 技術 및 資本集約的 製品의 需要는 價格非彈力的이며 따라서 先進國의 기존기업들은 生産費 즉 製品價格이 높아도 다양한 差別化된 製品을 供給함으로써 低價格, 低品質을 生産하는 後進國의 企業과 충분히 경쟁할 수 있다. 이 때문에 先進工業國들은 貿易障壁을 세우지 않고 그들의 市場統制를 통하여 新興工業國으로부터의 技術 및 資本集約的인 製品의 輸入을 쉽게 억제할 수 있다. 標準化된 勞動集約的 製品과 달리 이들 製品의 購買者들은 더 選別的이며, 당연히 價格보다 製品의 質 및 애프터서비스에 더 관심을 갖는다. 重化學工業의 育成過程에서 國內生産者들은 原價問題 뿐만 아니라 마케팅의 어려움도 극복해야만 했다.

대부분의 重化學製品의 交易는 規模의 經濟로 설명할 수 있는 差別化된 製品의 交易이란 점에서 그 특징을 찾아 볼 수 있는데 그 좋은 예는 先進國間의 産業間交易이라고 할 수 있다. 따라서 先進國들은 同一한 産業內에서 類似製品을 輸出하기도 하고 輸入하기도 한다는 것을 알 수 있다. 同業種間의 交易에 관한 限 리카르

도 또는 핵서·오린이론의 比較優位는 반드시 주요한 交易原因이 아닐 수도 있다.

要素集約도로 설명하는 交易理論의 테두리 안에서 볼 때 소규모 經濟는 國際的으로 價格競爭을 확보할 수 있는 이상 輕工業製品의 생산단계에 있어서는 수출을 통한 성장정책을 무리없이 추진할 수 있다. 그러나 한국의 경험은 일단 重化學製品의 생산단계에 있어서는 수요면의 문제를 해결하지 못하는 限生産의 效率性만으로는 지속적인 수출의 증대를 기대할 수 없음을 보여주고 있다.

VI. 結 論

本考의 目的은 1970년대에 있어서 勞動集約의 生産 및 輸出로부터 技術 및 資本集約의 生産 및 輸出로의 轉換過程에서 韓國經濟가 겪은 여러가지 問題點과 그 原因을 分析하는 데 있었다. 經濟開發의 한 段階에서 다음 段階로의 轉換은 항상 진통을 수반하기 마련이며, 不確實性, 政策的 誤謬 및 때로는 후퇴로 점철된다. 이런 관점에서 볼 때 우리경제가 직면하였던 여러 問題點은 어느 정도 예상할 수 있었다. 다만 1960년대 韓國經濟의 괄목할만한 成長과 그 潛在力에 비추어 볼 때 1970년대에 경험한 產業調整에 따른 문제는 그 深度에 있어서 누구도 쉽게 예상할 수 없었던 次元을 제시하고 있다. 本考의 結論은 韓國이 1970년대에 겪었던 產業構造改編의 問題點은 궁극적으로 60년대에 크게 성공을 거둔 輸出主導工業化戰略에 연유한다는 것이다.

政府가 주도해온 對外指向의 戰略은 外國의 유사한 政策과 비교해 볼 때 몇 가지 特徵을 가지고 있다. 첫째의 特徵은 經濟開發에 있어서 政府의 支配的인 役割이며, 둘째는 輸出品生産에 物的資本 및 輸入中間財集約의인 生産技術을 선호케 한 輸出支援制度에서 찾을 수 있다. 세번째 特徵은 經濟開發에 있어서 外國人直接投資가 資本調達의 源泉과 技術移轉의 채널로서 커다란 役割을 하지 못하였다는 점이다.

이들 特徵—특히 처음 두 가지—은 投資懷任期間이 상대적으로 짧고 단기간에 輸出實績을 올릴 수 있는 產業프로젝트를 선호하도록 하는 投資 偏向性의 原因이 된다. 이러한 投資의 偏向性은 比較優位의 變化에 따른 構造的 轉換, 즉 國內 및 外國市場의 價格機構의 相互作用에 의하여 자연적으로 유도될 轉換을 방해하게 된다.

1960년대 초에서부터 시작하여 10여년간 지속된 勞動集約의 製品의 輸出促進期에 있어서 輸出主導開發戰略은 輸出業者들로 하이글 수출에 성공한 제품의 시설확장에 계속 投資하도록 유인하는 반면 比較優位의 變化에 따른 投資와 輸出商品構

成의 調整을 등한히 하게끔 하였다. 이러한 경향은 1970년대 中盤 韓國이 勞動集約的 輸出에 있어서 더 이상 競爭力이 없다는 것을 발견했을 때 政府로 하여금 不連續的이고 급작스러운 産業構造調整을 시도하게 한 주요한 원인이 되었다.

政府의 주도적 役割은 그것이 輸出支援制度의 偏向성과 결합되어 1970대년 후반에 있어서 重化學工業에 대한 過剩投資를 초래한다. 外國借款 및 中央銀行 與信에 의하여 調達된 重化學部門의 投資의 상당부분은 遊休施設로 변하고 말았다. 熟練된 勞動力 및 技術의 집積과 함께 資本集約的이고 輸入依存의인 生産 라인의 선택은 重化學工業의 非效率성과 높은 原價의 主因이 되었다. 여기에다 마케팅의 어려움마저 복합되어 重化學投資는 部門別 供給不均衡, 인플레이, 低成長과 그리고 國際收支의 惡化로 나타나게 되었다.

우리나라의 對外指向的 開發戰略은 勞動集約的 輸出促進期에 있어서 고용의 증대와 高度成長의 지속을 가능케 한 효과적인 정책으로 評價되고 있다. 그러나 輸出支援制度가 갖는 偏向性的의 代價는 계속 쌓이게 되어 결국은 經濟가 동태적인 比較優位의 變化로 연속되는 成長過程으로부터 이탈하게 하는 결과를 빚게 되었다. 1970년대의 産業構造改編과 관련하여 韓國經濟가 밟아온 과정은 經濟構造가 복잡해지고 高度化됨에 따라 輸出主導發展戰略의 利點은 소실되거나 弱화된다는 것을 보여 준다. 또한 經濟構造가 複雜多岐化됨에 따라 政府는 변동하는 經濟環境에 신속성있게 대처하지 못했으며, 오히려 不確實性的의 근원이 되었다.

重化學工業의 일부는 이미 國際競爭力을 확보한 輸出産業으로 그 기반을 굳히고 있다. 그러므로 重化學工業育成政策의 成果를 평가하기에는 시기적으로 이른 감이 없지 않다. 더구나 構造改編에 따른 여러가지 問題點은 물론 輸出促進政策이외의 海外經濟與件의 惡化, 당국의 판단착오와 經濟運用의 과도 등의 요인에서도 그 原因을 찾아 볼 수 있다. 그러나 이 연구가 제시하는 증거와 분석은 1970년대에 있어서 韓國의 産業構造轉換에 따른 問題의 主因은 輸出促進政策이었다는 것을 명백히 하고 있다.

參 考 文 獻

- [1] 金廣斗, 『國際競爭力強化를 위한 技術革新 研究』, 國際經濟研究院, 研究叢書 6, 1980.
- [2] 李榮善, 『우리나라 輸出商品의 比較優位分析과 展望』, 國際經濟研究院, 研究叢書 1, 1980.

- [3] 韓國銀行, 『1980年 産業聯關表作成報告書』, 1982.
- [4] Blassa, B., "Korea during the Fifth Five Year Development Plan: An Advisory Report," mimeo., 1980.
- [5] Datta-Chaudhuri, M.K., "Industrialization and Foreign Trade: The development experience of South Korea and Philippines," in Eddy Lee ed., *Export-led Industrialization and Development*, Asian Employment Programme, 1981.
- [6] Epstein, B. and R. Newfarmer, "Imperfect International Markets and Monopolistic Prices to Developing Countries: A Case Study," *Cambridge Economic Journal*, June 1982, pp.33-52.
- [7] Helleiner, G.K., "World Market Imperfections and the developing Countries," in W.R. Cline ed., *Policy Alternatives for a New International Economic Order*, Prager-Overseas Development Council, 1979, pp.357-389.
- [8] Hong, W.T., *Trade Distortions and Employment Growth in Korea*, Korea Development Institute, Seoul Korea, 1979.
- [9] Hong, W.T., *Trade Transformation of Korean Economy*, mimeo., 1983.
- [10] Jones, R. and I. Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korea Case*, Council on East Asian Studies, Harvard University Press, 1980.
- [11] Little, Ian M.D., "An Economic reconnaissance," in W. Galenson ed., *Economic growth and Structural Change in Taiwan*, Cornell University Press, 1979, pp.448-508.
- [12] Marton, K., *Transactional Corporations in the Power Equipment Sector*, U.N. Center on Transnational Corporations, New York, 1981.
- [13] Nam, C.H., "Trade, Industrial Policies, and Structure of Protection in Korea," in W.T. Hong and L. Krause eds., *Trade and Growth of the Advanced Developing Countries in the Pacific Basin*, pp.187-211.
- [14] OECD, *Export Cartels: Report of the Committee of Experts on Restrictive Business Practices*, Paris, OECD, 1974.
- [15] Oshima, H.T., "Issues in Heavy Industry development in Asia," mimeo., April 1982.
- [16] Pack, H., *Fostering the Capital-Goods Sector in LDCs: A Survey of Evidence and Requirements*, World Bank Staff Working Paper, No. 376 (1980).
- [17] Park, Y.C., "Exported-led Development: The Korean Experience, 1969-78", in Early Lee ed., *Export-led Industrialization and Development*, pp.79-119.
- [18] Park, Y.C., "Export-led Growth and Industrial Transformation in Korea, 1970-80" ILO-ARTEP Working Paper, June 1983.

Export-led Growth and Industrial Transformation in Korea

Yung Chul Park*

Summary

The purpose of this paper has been to analyze Korea's experience with the transition from labor- to skill- and technology-based production and exports in the 1970's. The shift from one subphase of economic development to another is always difficult and often marked by uncertainties, policy errors, and relapses. In this regard, Korea's painful experience was not totally unexpected; the magnitude of the adjustment problems was surprising in view of Korea's exceptional growth performance in the 1960's.

The main conclusion of this paper is that Korea's restructuring difficulties could, to a considerable extent, be traced to the export-led industrialization strategy itself, which was so successful during the export promotion of labor-intensive manufactures. Korea's outward-looking strategy has several characteristics that distinguish it from other similar policies. One feature is the dominant and leading role of the government in economic development. The second characteristic can be found in the export incentive system in which the use of physical capital and imported intermediate goods in the production of export goods is heavily subsidized through the export financing system. The third feature has been the insignificant role of foreign direct investment in economic development until very recently as a source of capital financing and as a channel of technology transfer.

These features—in particular the first two—appear to introduce a bias in exporter's investment decision towards industrial projects with a relatively short gestation period and hence with early returns. This investment bias interferes with a structural transformation consistent with changes in comparative advantage and factor proportions a transformation that would be brought about through the interplay

* Department of Economics, Korea University.

of domestic and foreign market forces.

Largely due to these biases imbedded in the export-led development strategy, during the subphase of export promotion of labor-intensive manufactures approximately from the beginning of the 1960's to the early part of the 1970's, Korean exporters concentrated on expanding proven lines of export goods as if they were facing an infinitely elastic world demand. As a result, they neglected adjusting their investment and hence export product composition to changes in factor proportions and comparative advantage in trade. This tendency appears to have necessitated and prompted the government to engineer discrete and abrupt structural adjustments when Korea found itself no longer competitive in labor-intensive manufactured exports in the mid-1970's.

The leading role of the government, when it is combined with the export intensive biases, resulted in an excessive investment in heavy and chemical industries in the latter part of the 1970's. Much of the investment that was financed by foreign loans and central bank credit resulted in underutilized capacity. The selection of capital-and import-intensive product lines together with the lack of skilled labor and technology was the primary cause of inefficient and high cost HC industries. These supply side problems which were compounded by marketing difficulties in the end brought about sectoral supply imbalances, inflation, slow growth, and a deterioration in Korea's external position.

Korea's outward-looking strategy was very effective in promoting employment and growth in the labor-based export promotion subphase. However, the cost of incentive biases appears to have increased over time to the point where such a strategy induced industry to deviate from its course of dynamic comparative advantage. Korea's experience with the industrial transition in the 1970's demonstrates that the alleged advantages of export promotion disappear or weaken considerably as the economic structure becomes more complicated and sophisticated. The government has also become less flexible in adapting to the changing economic environment and has emerged as a source of uncertainties.

Some of the HC industries have developed into efficient exporters. Therefore, one may have to wait a little longer to evaluate fully the effects of the HC promotion policy. The restructuring difficulties have of course been caused by factors

other than export promotion policies. They include unfavorable external developments, errors in judgement, and mismanagement of the economy. However, the available pieces of evidence clearly point to the export promotion policy as the major cause of Korea's transition problems in the 1970's.