

成熟期를 向한 韓國經濟의 課題

— 經濟運營改善問題 —

金 光 錫*

〈 目 次 〉

- I. 序 論
- II. 政府企業間 關係
- III. 經濟政策決定過程의 特徵
- IV. 60-70년대의 遺産과 그 處理
- V. 經濟運營에 관한 過去의 敎訓
- 參考文獻

I. 序 論

우리나라는 休戰以後 戰災復舊가 대충 끝난 1960년대초에 와서야 本格的인 經濟開發을 시작할 수 있었다. 그런데 우리나라 政府는 이때부터 工業化만이 經濟發展을 가져올 수 있는 唯一한 길이라고 強調하고 政府의 一貫된 經濟政策 基本目標를 工業化에 두어 왔다고 할 수 있다.

그러나 물론 基本目標는 工業化이지만 同目標達成을 위한 戰略 또는 政策의 內容은 國內外的 經濟與件에 따라서 變化시켜 왔다. 예를 들어 60년대 전반기에는 工業化戰略을 그전의 輸入代替中心戰略에서 輸出主導型戰略으로 전환시켰는데 이런 轉換은 당시의 與件이 급속한 工業化와 經濟成長을 위해서 要求되었기 때문이다. 또한 政府는 60년대에는 사실상 勞動集約的인 輕工業의 發展에 重點을 두어왔으나 70년대에 들어와서는 政策的 重點을 重化學工業建設에 두어온 것은 周知의 사실이다. 우리나라의 政策立案者들은 開發의 初期段階부터 工業化의 成功을 위해서는 궁극적으로 重

*慶熙大學校 經濟學科. 本論文의 많은 部分이 著者가 East-West Center(Hawaii)의 支援을 받아 작성한 "The Korean Patterns of Economic Management: Lessons from Experience in the 1960s and 1970s"(East-West Center Population Institute, January 1986)에서 도출되고 있음을 밝혀둔다.

化學工業을 育成해야 한다는 생각을 가진 듯했지만¹⁾ 사실상 60년대에는 輕工業製品의 수출을 급속하게 증가시킬 수 있었으므로 그런 輕工業의 발전이 工業化의 加速化를 위한 보다 좋은 機會를 제공했던 것이다. 그러나 70년대에 와서는 輕工業製品輸出에 대한 先進工業國家의 貿易障壁이 증가되고 또한 美國外交政策의 변화로 自體의 國防産業의 育成도 요구되고 있었으므로 輸出商品構造의 改善과 國防物資의 自給能力擴大라는 두가지 目的을 위해서 重化學工業建設쪽으로 方向轉換을 했다고 생각된다.

어떻든 戰略上的 重點은 變遷되어 왔으나 工業化라는 基本目標自體는 60년대 초 이후 아무런 변화가 없었다. 그러므로 사실상 우리나라에서 그간에 채택·실시한 많은 主要經濟政策은 바로 이 工業化目標을 위한 것이었다고 할 수 있다. 다시 말해서 60년 초 이후의 거의 모든 主要經濟政策이 工業化의 推進과 관련되어 실시되었다는 것이다. 물론 어떤 政策의 경우에는 工業化目標과의 관련성이 明白치 않은 경우도 있을 것이나 실제에 있어서 거의 모든 主要政策이 그런 目標의 달성을 위해서 立案·채택된 것은 확실하다. 이것은 또 바꾸어 말하면 工業化目標의 달성과 직접적인 관련이 없든가 또는 相衡的인 경제문제에 대한 措置는 意識的으로 等閑視하거나 가능한 한 遲延시켜 온 것을 의미하기도 한다.

이러한 工業化一邊到의 戰略은 적어도 總量的인 面에서 高度成長과 構造轉換을 가져오는 데는 아주 成功的이었다고 할 수 있다. 1962-85년간의 우리나라 GNP의 年平均成長率은 8.5%에 달했으며 따라서 1人當 GNP는 同期間중 1980년 不變價格 기준으로 493美弗에서 2,070弗 수준으로 約 4배 정도 증가했다. 이러한 持續的인 高度成長은 주로 製造業部門에 의해서 主導되어 왔으므로 産業構造面에서도 급격한 轉換을 수반했다.

그러나 一方의 工業化戰略의 追求는 1970년대에 와서는 많은 困難한 문제를 발생시키기 시작했다. 그 몇가지 主要한 문제로는 慢性的인플레, 金融市場의 相對的 萎縮, 慢性的 國際收支赤字와 外債累積, 都·農間 開發隔差의 증대, 社會開發의 遲延, 人口의 大都市集中, 所得과 富分配의 不均等化 등을 들 수 있을 것이다. 어떻게 이러한 문제들은 急速한 工業過程에서 파생되는 것이었으나 政府는 이들 문제에 適切히 對應할 수 있는 政策은 工業化의 加速化를 위해서는 도움이 안되므로 回避 내지는 遲延시켜 왔다고 생각된다.

그런데 1980년대 들어와서는 第2次石油波動과 高度成長論者인 朴政權의 崩壞로 그

1) Republic of Korea Government(1962), pp.45-50

때까지의 一方의 高速工業化-高度成長戰略을 수정치 않을 수 없었다. 따라서 적어도 80년대 전반기는 과거 약 20년간의 高速工業化政策의 주요 後遺症이라고 할 수 있는 높은 인플레이, 外債問題와 不實企業問題 등을 다루어야 하는 하나의 經濟調整期로서 보내야 했다. 어떻든 이 調整期에 우리나라는 오랜 歷史를 지닌 國內인플레이를 단절할 수 있게 되고 또한 1986년에는 三低의 好機를 잘 利用하여 60년대초 이후 처음으로 相當한 經常收支黑字를 기록할 수 있게 되었다. 物價安定과 國際收支黑字를 계속 유지할 수 있다면 이것은 우리경제의 構造的 문제중의 가장 고질적인 두가지를 해결한 셈이다.

그럼에도 불구하고 1970년대나 80년대에도 政府의 經濟政策에 대한 一般國民의 不信傾向에는 큰 차이가 없고 또한 政府의 一方의 經濟政策決定과 強壓的 執行에 대한 批判도 如前하다고 생각된다. 오히려 政治的 民主化에 관한 意識이 높아짐에 따라 經濟運營面에 대한 批判意識도 증가되고 있다고 판단된다.

本 論文에서는 成熟期를 向한 우리나라 經濟의 運營改善問題를 다루어 보기로 했다. 이를 위해서 本 論文은 먼저 과거 60년대와 70년대의 主要經濟政策의 決定過程에 나타난 共通의 패턴의 分析을 통해서²⁾ 韓國的 經濟運營方式의 特徵을 제시토록 하고 또한 이를 土台로 장래의 경제운영개선을 위한 敎訓을 생각해 보기로 한다. 그런데 80년대에 들어와서는 經濟運營패턴이 좀 바뀌고 있으나 政策決定過程上에 根本的 變化는 없는 것 같다. 어떻든 80년대의 經濟運營에 대한 客觀的 分析은 時期尚早라고 판단하여 70년대까지의 經濟運營패턴의 分析만을 通하여 結論을 도출코자 하고 있음을 지적해 둔다.

2) 이러한 分析을 위해서는 East-West Center의 "The Anatomy of Korean Economic Policies in the 1960's and 1970's"라는 特別研究事業下에서 進행된 다음과 같은 16個 主要政策措置에 대한 事例研究結果(The East-West Centers Prepublication Series)를 주로 活用했음.

- (1) Price Controls and Stabilization Measures (1961); (2) Policy Measures for Government Control of Access to Domestic Credit and Foreign Borrowing (1961-63); (3) The 1964-65 Exchange Rate Reform, Effective Export Promotion Measures, and Import Liberalization Program; (4) The Interest Rate Reform of 1965 and Domestic Saving; (5) The 1966 Tax Administration Reform, Tax Law Reforms, and Government Saving; (6) A Positive Grain Price Policy (1969) and Agricultural Development; (7) Saemaul (New Community) Movement (1971); (8) The August 3, 1972, Emergency Decree for Economic Stability and Growth; (9) Promotion Measures for the Development of Heavy and Chemical Industries (1973); (10) Policy Measures Toward Industrial Concentration and Economic Power Concentration (1974); (11) Policy Response to the Oil Crisis and the Presidential Emergency Decree (1974); (12) Promotion Measures for General Trading Companies (1975); (13) Promotion Measures for Construction Service Exports (1975); (14) Health Insurance Scheme (1976) and Social Development Policies; (15) Introduction of Value-Added Tax (1977); and (16) Integrated Economic Stabilization Program (1979).

II. 政府－企業間 關係

朴政權當時 政府의 第1次的 目標은 工業化를 통한 高度經濟成長의 달성에 있었으므로 政府는 경제개발에 있어서의 民間企業의 중요한 役割을 인식하고 그들 企業과 보통이상의 協助의 關係를 유지하도록 했다.

5.16直後 軍事政府下(1961-63)에서는 政府와 企業間의 關係가 友好的인 것은 못되었는데 그 이유는 두가지로 설명할 수 있다. 그 하나는 當時의 政府가 李政權下에서 이루어진 몇몇 大企業主들의 所謂 “不正蓄財” 문제를 조사하고 있었던 것을 들 수 있겠고, 그 두번째는 많은 大企業主들이 軍事革命으로 過去에 유지되었던 政府 또는 既存權力層과의 密着關係를 단절했기 때문이다. 그러나 政府는 얼마후 企業人들이 적어도 李政權下에서 不正蓄財한 만큼의 金額을 새로운 工場建設에 投資함으로써 新政府의 工業化促進政策에 적극 協助한다는 조건하에서 그들의 處罰을 중단하기로 했던 것이다. 이러한 政府措置의 결과 政府－企業間關係는 급속히 改善되고 그후는 계속 工業成長의 달성이라는 共同目標을 위한 緊密한 協助者의 關係를 유지했다고 할 수 있다.

政府는 産業과 企業의 成長을 촉진하기 위해서 먼저 企業環境의 개선을 위한 여러 措置를 取했다. 60년대 중반경에 取해진 일련의 經濟的 自由化 및 改革措置들이 그 중요한 것이었다. 그뿐만 아니라 政府는 各種投資誘因策을 동원하여 그가 選定한 特定産業部門에 대한 企業投資를 권장했다. 그런데 여기에서 政府의 役割은 一般的인 政策을 실시함으로써 市場메카니즘을 통해서 간접적으로 民間企業의 決定形成에 영향을 주는 것에 限定되지 않았다. 政府는 70년대의 重化學工業建設의 推進事例에서처럼 特定企業의 投資業種을 指定해줌으로써 直接的으로 民間企業決定形成에 介入하기도 했다. 그러나 보통의 경우는 政府獎勵事業에 투자하는 企業에게 金融支援과 租稅減免을 제공함으로써 그들의 決定形成에 영향을 주도록 했다.

政府는 大企業이 生産에 있어서의 規模經濟를 달성할 수 있어 中小企業에 비해서 경제적으로 보다 効率的이라고 생각하여 工業化의 推進過程에서 자연히 大企業을 選好하는 경향을 보였다. 사실 工業分野를 다루는 官僚에게는 大·小企業間 効率性面에서의 차이가 없다는 치더라도 大企業의 信賴度가 더 높은 것으로 보였다. 그 이유는 大企業이 人力, 資金動員能力 등의 면에서 많은 優位性을 갖고 있으므로 中小企業들보다 效果的으로 利潤追求活動을 推進할 수 있었기 때문이다. 어쨌든 政府의 特惠와 規模經濟로 인해서 급속한 工業化와 經濟成長過程에서 大企業은 대체로 다른 企業들보다 더 급속하게 成長하고 그들중의 일부는 大財閥로 形成되기에 이르렀다. 財閥이 급속히 팽창하고 그에 따른 經濟力의 集中問題가 증가했지만 朴政權下的 政府는

그들의 팽창을 규제하려는 政策은 취하지 않았다. K.T.Lee의 論文에서 지적하고 있는 바와 같이 1970년대 前半期에 政府는 非公開大企業이 證券市場에 株式을 上場하도록 企業公開를 촉진키 위한 措置를 취했으나 이러한 조치도 결국 大企業主의 經濟力을 줄이기 보다는 그런 企業의 財務構造를 개선하는 데 주목적이 있었던 것이다. 그리고 1981년에 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律이 실시되기 이전까지는 獨寡占企業의 活動도 거의 규제되지 않았다. 1976년에 物價安定과 公正去來에 관한 法律이 制定되기는 했으나 同法은 주로 直接的인 價格統制를 위한 法律의 根據로서만 이용되었던 것이다.

그러므로 財閥은 그들의 活動을 급속히 擴大함으로써 빠른 成長을 했다. 그들은 既存企業을 買收하거나 그곳에 投資하는 方式을 통해서 또는 企業新設을 통해서 계속 팽창했으며, 따라서 1970년말경에 와서는 한 재벌이 相違한 여러 經濟部門에서 活動하는 20個이상의 企業體를 거느리게 된 例도 많이 보게 되었다. 그리하여 製造業에 종사하는 5大財閥에 의한 附加價値는 1980년에 同部門 總附加價値의 약 14%를 占하게 되고, 또한 同部門의 30大財閥그룹의 附加價値比重은 31%나 되었다. (K.T.Lee, p.14). 이것은 급속한 工業化過程에서 財閥이 巨大하게 성장하고 經濟的 힘이 크게 擴大된 것을 나타낸다고 하겠다.

그리나 이러한 財閥그룹經濟力의 擴大에도 불구하고 우리나라에서는 政府가 언제나 企業그룹들보다는 윗자리에 있었다. 日本財閥의 政治權力 및 經濟政策에 대한 支配的인 影響力과는 비교도 할 수 없을 정도로 韓國財閥은 대체로 政府政策에 順從的이었다고 할 수 있다. 그 중요한 이유는 한국정부가 실질적으로 거의 모든 重要 外部金融源泉을 통제할 수 있는 權限 또는 能力을 갖고 있었으나 日本政府의 경우에는 그런 權限이 없었기 때문이라고 생각된다. 사실 우리나라에서 80년대초까지 거의 모든 主要銀行은 政府所有이거나 統制下에 있었으며 또한 모든 外資導入도 政府許可나 保證을 받아야 可能했기 때문에 政府政策에 대한 不服企業은 外部金融의 縮少 또는 斷切을 각오해야 했다고 할 수 있다. 특히 우리나라에서는 企業의 外部金融依存度가 높기 때문에 이러한 政府의 方式은 아주 效果的이었다.

한편 企業部門도 대체로 各種經濟政策問題에 대해서 그들의 意見과 建議案을 政策當局에 제시할 수 있는 公式的 또는 非公式的 채널이 있었다. 全國經濟人聯合會, 商工會議所, 貿易協會, 中小企業協同組合聯合會와 기타 產業別協會 등은 거의 定例的으로 重要 經濟問題에 관한 그들의 政策建議를 關係政府部處에 제시하고 있으며 또한 이들 組織體의 代表는 長期經濟計劃과 政策問題를 다루는 많은 政府委員會에 참석하고 있다. 물론 많은 委員會가 실질적인 의미에서 政府政策提案을 形式的으로 承

認하는 고무도장의 役割밖에 못하지만 그들의 參席은 적어도 企業界에게 意見提示의 機會뿐만 아니라 參與의 意義도 제공한다고 생각한다. 특히 이러한 面에서 가장 중요했던 것은 60년대초 이후 그 이름은 바뀌었지만 계속 운영되어온 月例貿易擴大會議이라고 할 수 있다. 이 회의에서 企業界는 最高政策決定權者에게 産業 및 貿易政策問題에 관한 意見提示와 建議을 할 수 있었기 때문이다.

이러한 것들은 企業界의 意見 및 建議案을 政府에 提示하기 위한 公式的인 채널이라고 할 수 있다. 그런데 이외에도 企業界가 政府政策決定에 영향을 줄 수 있는 많은 非公式的인 채널이 있음을看過해서는 안된다. 企業人들은 직접 關係政府官僚를 방문하거나 또는 高級官僚와 企業人이 같이 어울리는 社會的인 모임을 活用하므로 經濟政策決定에 영향을 줄 수 있다. 또 最後의 壓力手段으로서 賂物공세를 할 수도 있으며 그런 手段이 特定産業에 관한 政策問題의 경우에는 보다 效果的인 것이 아니었나 하는 인상도 받게 된다.

어떻든 급속한 工業化를 통한 成長이라는 共同目標의 달성을 위한 政府-企業間의 긴밀한 協助로 인해서 Mason外 (1980, p. 162)는 朴政權下에서의 政府-企業間關係는 日本의 경우에 흔히 비유되는 것처럼 韓國株式會社(Korea, Inc.)로 特徵지워준다고 把握했다. 그런데 日本의 大企業그룹은 國內政治에 強力한 영향력을 行使할 수 있으나 韓國企業그룹은 그렇지 못하므로 Mason外 (p. 163)는 韓國株式會社에서는 政府가 理事會會長자리를 차지하고 企業界는 몇個 理事자리를 차지하고 있는 경우에 비유될 수 있다고 했다. 이것이 當時의 우리나라 政府-企業間關係에 대한 비교적 正確한 파악이었다고 생각된다.

III. 經濟政策決定過程의 特徵

正常的 또는 標準的인 경우 經濟政策提案은 關係政府部處의 公務員에 의해서 正式으로 發議된다. 예를 들어 租稅, 換率, 利子率 등과 관련되는 政策提案은 財務部에 의해서 그리고 工業政策과 관련되는 提案은 商工部의 所管事項이다. 이런 政策提案은 閣議에 上程되고 大統領의 最終裁可를 받기 전에 關係部處에 의해서 審議되고 조정되어야 하는 것이 보통이다.

그런데 이런 政策審議·調整過程에서 經濟長官協議會가 중요한 役割을 하는 것 같다. 이 協議會는 보다 公式的인 經濟長官會議의 構成과 같으나 그 機能은 相當히 다르다고 할 수 있다. 經濟長官會議은 關係部處間에 이미 合意된 經濟政策提案의 최종 승인이라는 法律的인 要件을 充足시켜주는 公式的인 制度인데 對해서 協議會는 經濟政策

問題에 관한 部處間調整을 위한 非公式의인 討論會라고 할 수 있다. 대체로 主要經濟政策提案의 많은 부분이 상당한 部處間的 조정을 요하므로 協議會에 上程되는 것으로 傳해지고 있다. 보통의 경우 한 部處에 의한 政策提案은 討議를 위해서 公開되지는 않으나 그것이 部處案으로 確定되기 전에 다른 關聯部處 및 기관의 意見接受를 위해서 송부된다. 그러나 대부분의 公務員은 自己部處 또는 기관의 利害를 중요시하는 立場을 고수하는 경향이 있으므로 이 단계에서는 政策提案에 관한 部處間的 完全合議를 이루기가 힘들다. 그러므로 主要經濟政策提案은 協議會에 上정되어 關係長官들의 討議와 調整을 통해서 合議하는 절차를 밟게 된다.

이것은 우리나라의 標準的인 經濟政策決定過程에서 經濟長官協議가 중요한 역할을 함을 나타낸다. 그러나 70년대초 이후 이런 標準的인 過程에서 離脫하는 경우가 많았다. 緊急經濟措置와 기타 重要政策提案이 이러한 標準的 過程을 거침없이 作成 執行한 경우가 많았다. 이러한 非標準的인 경우 政策提案은 반드시 關係部處公務員에 의해서 作成되지는 않으며 最高政策決定者(大統領)의 측근에 있는 少數의 에리트公務員에 의해서 작성되는 경우가 많다. 少數의 에리트官僚가 最高權者에게 어떤 政策的措置가 필요함을 설득하는 데 성공한다면 그들은 政策提案을 신속히 비밀리에 작성하여 經濟長官協議會와 같은 標準的 채널을 거침이 없이 그에게 보고한다. 만일 最高權者가 同提案을 받아들인다면 그것은 사후적으로 관계부처에 송부되어 閣議議決과 發表 및 執行을 위한 形式的 過程을 밟게 된다.

이것은 過去의 많은 重要경제정책결정이 關聯部處間에 있어서도 진지한 政策討議없이 少數官僚에 의해서 이루어진 것을 나타낸다고 하겠다. 그런데 政策提案이 經濟長官協議會에서 논의되는 標準的인 경우에도 비교적 少數의 公務員만이 실질적으로 관련되고 있음을 否認할 수 없을 것이다. 대체로 政府部處는 特定政策問題를 審議하기 위한 特別委員會를 두고 있고 또한 거기에는 民間人專門家가 참석하는 경우도 있으나 이런 委員會가 政策問題에 관한 自由討論과 실질적인 代案提示의 場所로서 活用되는 경우는 극히 드물다고 보기 때문이다. 委員會는 흔히 部處案을 承認만하는 고무도장의 役割밖에는 못한다고 보겠다.

經濟政策決定이 少數官僚에 의해서 이루어진다는 사실은 우리나라의 政策決定과 執行에 관한「톱다운」(top-down)方式의 오랜 傳統에 기인된다고 할 수 있다. 이런 톱다운方式은 우리나라 政府組織의 構造의 特徵에서도 결과된다고 생각된다. 우리나라에서 政策決定權 또는 權限은 西方民主國家에서 기대할 수 있는 것과 같이 下位者에게 적절히 委任되지 못하고 있으며, 사실 한 部處의 모든 行政行爲는 長官名義로 그의 全的責任下에서 이루어진다. 이러한 組織關係는 大統領과 長官들간의 關係에서도 어느 정

도 적용된다고 생각된다. 어쨌든 이것은 政治的 또는 기타 決定權이 정말로 最上位(部處內的 長官, 全行政部の 大統領)에만 있음을 나타낸다. 이러한 集中的 權力構造는 韓國社會의 家父長制的 傳統과 또한 채택하고 있는 大統領中心制의 本質에 주로 연유되는 것같이 보인다.

實權은 最上位(頂上)에만 存在하고 下位官僚에게는 適切한 委任은 안되므로 자연히 政策決定과 執行에서는 톱다운方式이 적용되게 마련이다. 그러므로 중요한 경제정책 提案은 最高權者의 信任을 받는 少數의 에리트官僚에 의해서 작성되고 政府內에서도 充分한 討議없이 그의 承認을 받아 집행되는 경우가 많다. 예를 들어 많은 農村住民의 自發的 參與가 要求되는 새마을運動의 경우에도 실제로 1970년대초에 톱다운方式에 의해서 推進되었으며, P. Y. Moon (Paper No. 7)에서 지적하고 있는 바와 같이 그러한 方式의 使用은 새마을 事業의 執行過程에서 많은 문제의 원인이 되었다.

그런데 톱다운方式은 신속한 政策決定을 가능케 하는 長點은 있다. 이 方式은 政策形成過程에서 콘센서스를 形成케 할 기회를 주지 않으나 적어도 주요결정이 短時日內에 이루어지게 한다. 第1次石油波動에 對應키 위한 大統領緊急命令이 그 좋은 예라고 생각된다. 原油價가 急上昇한지 14日內에 소위 1.14緊急措置를 신속히 준비하여 分布했던 것이다. 그러나 政策決定은 신속하나 發表된 政策에 대한 一般國民의 支持는 톱다운方式과 對照되는 보텀업(bottom-up)方式의 경우보다 훨씬 적을 것이다. 그 뿐만 아니라 톱다운方式에 依存하는 경우는 政策提案에 대한 진지한 討議와 論爭의 機會가 좀처럼 부여되지 않기 때문에 잘못된 政策決定을 할 가능성도 그 代表的 方式의 경우보다 높다고 생각된다.

우리나라의 經濟政策決定이 少數官僚에 의해서 또 신속하게 이루어지는 경향이 있을 뿐만 아니라 政府는 強力한 執行能力이 있는 것으로 지적되고 있다. Jones and Sakong(1980, p. 79)은 이러한 能力은 우리 政治制度가 밀달(Myrdal)의 定義에 따른 硬性國家(hard state)³⁾의 특징을 갖고 있다는 사실에서 오는 것으로 지적하고 있다. 어쨌든 한국정부의 強力한 執行傳統은 社會의 儒敎的背景과 부분적으로는 權威主義的 統治方式 등에 유래되는 것 같다. 그러나 이런 強力한 執行은 少數官僚에 의해서 신속하게 결정된 政策이 意圖했던 政策目標과 不一致한다던가 또는 經濟的 効率과 상충되는 경우에는 심각한 문제를 야기할 가능성도 있다. 이러한 狀況에 對應키 위해서 정부는 그런 不一致가 明白한 경우에는 政策을 變복시키는 伸縮性을 보여주기도 했다. 하나 그런 伸縮性은 政策의 朝令暮改를 의미하므로 그 자체도 비판의 대상이 되었다.

3) 硬性國家란 政策이 일단 세워지면 規則的으로 執行될 수 있는 國家를 의미하며 이와 對照的인 軟性國家(soft state)는 수립된 政策이 執行되지 않는 경우가 많은 國家를 의미한다.

더욱이 政策立案者들은 점진적인 方式 대신에 劇的인 措置를 선호함으로써 過剩措置(overkill)를 하는 경향을 보여준다. 이러한 경향은 우리나라 利率政策의 歷史의 展開에 의해서 잘 설명된다. 즉 1965년의 金利現實化措置는 一般銀行의 貸出金利를 15%에서 26%로 크게 높였었는데 이런 高金利戰略은 갑자기 金利를 4%포인트 정도 낮춘 8.3措置(1972)에 의해서 反轉되었던 것이다. 1970년대말경에는 다시 金利를 上昇시켰으나 이번에는 또 6.28措置(1982)에 의해서 극적인 引下를 斷行했다. (K. S. Kim論文, pp.8-14). 이런 經濟政策決定에 있어서의 過剩措置 경향은 콘센서스形成過程의 結果에 기인된다고 볼 수 있으며 어떤 面에서는 平均적인 韓國인의 참을성 적은 性格을 反映하는지도 모른다. 어떤 이유에서건 우리나라 政策立案者는 점진적인 方式 代身에 극적인 措置를 취함으로써 빠른 結果를 얻으려는 경향을 보였다.

이러한 過剩措置의 경향을 經濟政策決定의 迅速性特徵과 결부시키면 무릇 經濟政策措置의 채택은 政策變化에 스스로를 適應시켜 가려고 노력하는 여러 經濟單位에게 많은 混亂을 줌으로써 經濟의 심각한 不安定을 초래할 가능성도 있다. 사실 한국 경제정책결정의 이런 두가지 特徵이 결합되어 나타난 典型的 例가 8.3措置라고 할 수 있다. 이미 言及한 바와 같이 한국제도는 政策決定을 強力한 抵抗없이 반복시킬 수 있다는 의미에서 伸縮의이라고 할 수 있으나 혼란 顛覆은 특히 政策立案者의 過剩措置傾向을 감안할 때 상당한 經濟的 및 政治的 不安定을 가져오는 요인이 된다고 할 수 있다.

IV. 60-70년대의 遺産과 그 處理

60년대와 70년대의 工業化政策은 高度經濟成長과 構造轉換을 實現하는 데는 성공적이었으나 그대신 80년대에 다루기 힘든 遺産을 남겨 놓았다고 할 수 있다. 이러한 遺産은 政府의 工業化一邊倒政策 뿐만 아니라 前節에서 설명한 우리나라의 特徵인 經濟政策決定過程으로 인해서 초래되었다고 판단된다.

60~70년대 工業化政策의 遺産중 가장 중요한 것으로는 不實企業問題와 外債累積問題를 들 수 있다. 혹자는 여기에 더하여 인플레이션 문제도 60~70년대 政策의 유산으로 볼 수도 있겠으나 그것은 解放直前부터 계속되어 왔고 60-70년대에 起源된 것이 아니라는 의미에서 60-70년대 政策의 遺産으로 볼 수는 없을 것이다. 다만 50년대부터 持續되어온 인플레이션을 斷切시키지 못하고 80년대로 넘겨준 責任은 60-70년대의 政策立案者가 져야 할 것이다. 어쨌든 60-70년대 工業化政策으로 야기된 遺産으로 不實企業과 外債累積의 문제를 검토해 보기로 한다.

가. 不實企業問題

70년대 政府의 重化學工業建設促進과 其他計劃의 추진은 80년대 前半期에 많은 不實企業을 발생케 했다. 물론 80년대에 들어와서 우리나라 比較優位패턴의 變化의 斜陽産業의 문제도 발생했으나 그것은 不實企業發生의 主要因은 아니었다. 不實企業은 重化學工業, 海運業과 建設業과 같이 政府가 적극적으로 추진한 세 部門에서 주로 발생했다.

政府는 70년전반기부터 重化學工業의 育成을 적극 추진했는데 그러한 政府施策은 많은 不實企業의 씨앗을 뿌린 格이 되었다. 重化學工業중에서 不實企業의 문제가 제기된 이유는 첫째로 그러한 工業投資가 經濟性 檢討는 등한시한 채 政府의 방대한 財政·金融面의 支援約束下에서 意慾의로 추진되었음을 들 수 있다. 둘째로는 重化學工業建設이 國內의 歪曲된 要素價格下에서⁴⁾ 추진되었으므로 政府의 公表된 政策方向은 우리에게 比較優位가 있는 技術勞動集約的인 重化學工業을 育成한다고 했지만 실제로는 지나치게 資本集約的인 産業에 대한 投資가 많았음을 들 수 있겠다. 끝으로 第2次石油波動(1979-80)과 그에 뒤따른 世界的 景氣沈滯 그리고 종래의 成長極大化政策에서 經濟安定爲主政策으로의 政策的 轉換(1979)은 모두 建設完了 또는 추진중인 重化學工業에 심한 打擊을 주었던 것이다. 完工된 重化學工業은 낮은 稼動率로 인해서 打擊을 받았으며 未完된 工場은 完工을 위한 所要資金不足問題에 직면했다. 따라서 政府는 投資調整이라는 名目下에서 介入하여 일부 重複投資는 통합하고 未着工된 工場建設은 取消하기도 하고, 또한 일부 完工된 工場에는 緊急救濟金融을 제공하기도 했다. 그러나 政府의 重化學工業投資調整은 資源의 잘못된 配分과 需要不足에서 오는 근본문제를 단시일내에 해결할 수는 없었다.

海運業의 경우에도 政府의 意慾的인 船腹擴大를 위한 計劃 및 措置는 不實企業을 量産하는 데 기여했다. 政府는 第4次5個年計劃에 따라서 70년대 後半期에 國籍船腹擴大를 위해서 外資에 의한 中古船導入과 國內에서의 船舶建操를 적극 支援했으며 그 결과로 海運船腹量과 海運業會社數는 급격히 증가했다. 그러나 1979-80년의 原油價格上昇과 그에 따른 西方工業國家의 景氣後退는 世界的인 海上輸送需要量의 감소를 가져왔을 뿐만 아니라 燃料効率이 낮은 中古船에 依存도가 높은 韓國海運業의 國際競爭力을 약화시켰던 것이다. 그러므로 80년초에 이미 韓國海運業企業 특히 小規模企業은 먼저 運營上 문제에 봉착하기 시작했으며 自己資本이 不足한 企業은 不實化되어 갔다. 정부는 1984년에는 海運業合理計劃을 수립하고 이에 따라 많은 小規模企業의

4) 1972년 8·3措置以後 低金利政策이 지속된 反面에 60년대말경부터 國內의 實質賃金은 급격히 上昇했기 때문에 우리나라의 資金/資本收益比率이 70년대에 급격히 上昇했음. Kim and Roemer(1974), p. 73참조.

統廢合을 촉진하고 殘存企業에 대한 救濟金融을 해주었으나 아직 海運業 正常化에는 많은 문제가 남아 있다고 생각된다.

海外建設業의 경우에도 주로 政府의 建設用役輸出増大를 위한 振興施策으로 인해서 80년대초에 많은 不實企業을 낳게 했다고 볼 수 있다. C.H.Lee의 論文에서 지적하고 있는 바와 같이 政府의 海外建設振興施策은 이미 中東產油國에 대한 建設用役輸出이 잘되고 있는 것을 지나치게 過熱化시키는 役割을 했다고 할 수 있다. 따라서 일부 建設會社는 그들이 應札하는 個別的인 海外土木工事의 受益·費用分析은 소홀히 한 채로 競爭的으로 契約獲得만을 노렸으며, 결과적으로 工事에서 損失을 보는 경우가 많았던 것이다. 경우에 따라서는 將來의 보다 좋은 조건의 契約機會를 얻기 위한 덤핑受注도 있었는데 中東地域에서의 建設用役需要의 점차적 감소는 덤핑으로 인한 損失을 보상할 기회를 상실케 했던 것이다. 여기에 또 대부분의 建設會社는 外部金融依存度가 높았기 때문에 海外建設에서의 損失은 企業不實化의 직접적 요인으로 작용되었던 것이다.

이상은 政府가 가장 적극적으로 推進한 세 產業에서 많은 不實企業이 발생케 된 企業外的인 要因을 설명한 것인데 이에 못지 않게 企業内部的인 要因도 물론 중요했음을 강조하지 않을 수 없다. 한 統計에 의하면 우리나라 全製造業企業의 總資産 對比 平均自己資本比率은 1966-80년간에 46%에서 17%로 크게 떨어졌으며 負債比率(總資産 對比)은 동기간중 118%에서 488%로 크게 上昇했다.⁵⁾ 그런데 또 大企業의 財務構造는 中小企業의 것에 비해서 더 나빴던 사실을 주목할 필요가 있다.⁶⁾

大企業의 높은 外部金融依存度는 주로 다음의 세가지 要因에서 결과되었다고 생각된다. 즉 (1)業務分野를 擴張하려는 企業欲望, (2)外部借入의 實質費用을 감소시킨 慢性的인플레이션과 (3)均衡利率보다 낮은 優待金利條件의 政策金融의 可用性 등. 어쨌든 그들은 外部金融에 크게 依存하면서도 可用資金의 상당한 部分을 慢性的인플레이션下에서 資本收得(capital gains)을 위해서 不動産投資에 사용했다.⁷⁾ 그러나 1979년 이후 綜合安定政策의 계속적 실시와 不動産投機抑制政策의 強化는 市場與件을 變化시켰으며 따라서 많은 企業은 資金事情으로 不動産을 處分하려 해도 그렇게 할 수 없게 되었다. 그러므로 사실상 土地를 포함한 相當한 固定資産을 所有한 企業도 流動性問題에

5) 韓國銀行, 「企業經營分析」 各年 참조.

6) 이것은 너무 最近의 자료이나 1984년의 50大財閥그룹 平均自己資本比率은 18.6%인데 비해서 全製造業平均은 23%였다. 또한 同年의 50大財閥의 平均負債比率은 약 770%에 이르렀던 것임. 한국일보 經濟部(1985) 참조.

7) 사실 우리나라 여러 財閥이 비교적 短時日內 急成長할 수 있었던 것은 그들이 不動産投機에 成功함으로써 莫大한 資本收得을 올릴 수 있었기 때문이라고 할 수 있겠음.

붕착하게 되어, 不渡手票發行과 破産의 길을 면하려면 不得已 金融機關이나 政府의 救濟金融을 호소할 수 밖에 없었다.

나. 外債累積問題

60-70년대의 급속한 工業北는 또다른 遺産을 남겼는데 그것은 다름아닌 外債問題이다. 우리나라는 戰後復舊期の 莫大한 美國協助資金의 도입으로 인해서 經濟開發을 本格的으로 시작한 60년대 초까지만 해도 갚아야 할 外債는 거의 全無狀態였다. 사실 60년대 중반까지만 해도 우리나라의 長·短期總外債는 約 2億美弗에 불과했다. 그러나 總外債規模는 1965-85년간에 지속적으로 급격히 증가했는데 특히 1973-84년 간에는 42億弗에서 430億弗 水準으로 10倍以上 増加했다. 그리하여 1982년말에는 우리나라가 開發途上國家들중 브라질, 멕시코, 알젠티나 다음으로 世界第4位外債國으로 名聲을 얻게 되었음은 周知의 사실이다.

이러한 外債의 급속한 累増을 反映하여 우리나라의 長·短期外債의 年間 元利金償還負擔은 1960년대 중반의 總外換收入의 5%水準에서 80년대 전반기에는 약 19~20%로 증가했다. 이러한 外債元利金償還負擔은 全體商品輸出과 對比하면 동기간중 9%에서 21~27%수준으로 증가했다(K.S. Kim(1985), p. 163).

外債의 급속한 累増은 물론 만성적인 對外經常收支赤字의 결과이다. 60년대 중반이후 우리나라의 商品輸出은 급속한 伸長을 보였으나 經常收支는 1977년을 제외한 다른 해에는 항상 赤字를 시현했다. 이러한 만성적 赤字는 근본적으로 政府의 工業化速度의 加速化를 위한 지나친 擴張政策에 기인되는 바가 컸다. K.S. Kim 論文에서는 購買力패리티調整 實質換率을 現實의인 水準에 유지하는 데 실패한 것이 적어도 부분적으로 1965-85년간의 慢性的 赤字의 直接的 要因인 것으로 지적되고 있다. 그러나 사실상 우리나라 인플레이션을 交易相對國보다 높게 만드는 政府의 擴張政策이 지속되는 限 實質換率을 購買力패리티를 유지시킬 수 있는 水準에 유지하는 것이 쉽지 않았던 것이다. 이러한 政府의 擴張政策에 추가해서 2次에 걸친 國際石油波動이 우리의 國際收支에 미친 否定的 影響도 無視할 수 없을 것이다.

다. 遺産의 處理

不實企業問題와 外債問題가 과거의 重要 遺産으로서 80년대에 남겨준 것이기 때문에 사실상 80년대에 들어와서 지금까지는 그 遺産處理를 위한 調整期였다고 할 수 있다. 정부는 莫大한 外債의 遺産으로 인해서 不實企業問題에 대한 손쉬운 對處를 위해서 종래와 같은 擴張政策이 소망스러웠으나 지속적인 安定爲主政策을 펴왔다고 생각된다. 사실 莫大한 外債의 存在는 國際收支를 惡化시키면서 經濟成長率을 높이는 擴張政策의 실시를 不可能하게 하였다고 생각된다. 그러므로 外債累積은 80년대에 들

어와서 巨視經濟政策上의 自制를 強要함으로써 慢性的인 인플레이의 단절을 결과하게 되었다는 轉禍爲福의 面도 있었음을 인정한다. 그러나 막대한 外債償還負擔은 經濟成長面에서 相當한 負의 效果가 있었음을 지적하지 않을 수 없을 것이다.

不實企業問題에 대한 處理는 순탄치는 못했다. 政府는 國際그룹의 例에서 처럼 破産을 許容한 경우도 있으나 대부분의 경우 不實企業의 公開의 破産을 막기 위한 直·間接的 救濟措置를 取했다고 할 수 있다. 이런 企業의 外債도 國內金融機關의 支拂保證下에 도입했기 때문에 不實企業의 國內金融機關에 대한 負債는 龐大했으며 따라서 많은 企業의 倒産은 金融機關自體의 不實化와 관련되어 있을 정도였다. 그 뿐만 아니라 不實企業整理에는 對外信用과 國內失業問題 등도 관련되어 있었으므로 政府는 점진적인 解決策을 선택했다. 어떤 不實企業의 경우는 다른 企業에 의한 引受를 推進하고 또한 다른 경우에는 海外經濟與件의 變化가 해결해 줄 것으로 기대하여 救濟金融만을 支援했다고 생각된다.

다행히도 1986년에는 三低의 好機로 인해서 有史以來로 상당한 經常收支黑字를 기록하면서 高度經濟成長을 달성할 수 있어 60-70년대의 遺産을 쉽게 解決할 수 있는 契機를 맞고 있다. 그러나 不實企業問題와 外債問題는 여전히 우리경제의 將來의 發展經路에 상당한 制約要因으로 작용할 것은 틀림없다. 또 만일 三低好機를 契機로 해서 過去의 유산이 쉽게 해결될 수 있다손치더라도 우리는 그 遺産의 발생과 處理와 관련된 公開되지 않은 엄청난 資源의 浪費問題를 고려해야 할 것이다.

V. 經濟運營에 관한 過去의 敎訓

우리는 지금까지 60-70년대의 우리나라 政府의 開發戰略이 工業化一邊倒政策이었음을 설명하고 그런 政策下에서의 政府-企業間 關係와 政府의 經濟政策決定過程의 특징 등을 論議했다. 그런데 이러한 工業化一邊倒政策과 우리나라 政府의 經濟政策決定過程의 특징은 급속한 工業化와 總量的成長을 이룩하는 데는 成功的이었으나 不實企業問題와 外債問題와 같은 어려운 遺産을 80년대로 남겨준 결과를 가져왔음을 설명했다. 그러면 우리는 이러한 60-70년대의 우리나라 經濟政策과 운영에 관한 종합적인 검토를 통해서 어떤 敎訓을 얻을 수 있을 것인가? 混合經濟體制를 유지한다는 前提下에서 네가지 중요한 點만 다음에 요약해 본다.

첫째로 一方的인 工業化政策보다는 보다 均衡된 工業化接近方法이 長期的으로 더 效果的이라는 것이다. 우리나라의 一方的 方式이 급속한 工業化와 總量的 經濟成長을 가져오는 데는 아주 성공적이었으나 그런 方式은 소망스럽지 못한 많은 副作用을

수반했다. 그런 副作用 또는 문제로는 慢性的 인플레이, 慢性的國際收支赤字와 外債累積, 社會開發의 遲延, 大都市의 人口集中, 所得 및 富分配의 不均等化 등을 들 수 있겠다. 따라서 급속한 工業化達成에 成功한다고 하더라도 80년대 들어와서 경험한 바와 같이 그런 一方的 接近方式으로 인해서 발생된 심각한 경제문제에 대처하기 위한 長期間의 調整期를 요하게 된다. 특히 累積된 外債는 政府政策選擇範圍에 심각한 제한을 가함으로써 80년대전반기 經濟成長過程에 상당한 부정적 영향을 주어 왔는데 앞으로 그런 영향은 당분간 지속될 것으로 보인다.

둘째, 政府는 企業界의 決定形成에 直接介入하는 것은 피해야 한다는 것이다. 重化學工業, 海外建設業 등 政府가 意慾으로 推進·支援한 産業들은 모두 不實企業이라는 어려운 遺産만을 남겼음을 주목할 필요가 있다. 따라서 政府는 企業活動에 有利한 一般의 環境을 조성하고 또한 企業界決定形成을 간접적으로 유도할 수 있는 誘因制度의 수립에만 그 기능을 限定시켜야 한다. 그리고 그 기능의 限定을 위해서는 金融自由化의 촉진을 통해서 政府가 직접 企業의 外部資金配分을 통제할 수 있는 權限의 축소가 必要하다고 판단된다.⁸⁾

셋째, 政府는 政策決定에 관한 지금까지의 탑다운(top-down)方式을 完化하고 그 代案的인 보텀업(bottom-up)方式의 長點도 強調할 필요가 있다고 생각된다. 政策決定過程上的 콘센서스形成의 不足問題도 우리나라 經濟運營上的 致命的인 弱點중의 하나로 간주되고 있다. 사실 우리나라 經濟政策決定過程上 탑다운方式의 傳統과 政策決定上 콘센서스形成過程의 缺如는 과거에 불필요한 過剩措置와 빈번한 政策 翻覆事例의 주요 원인이었다고 생각된다. 따라서 지금까지의 政策決定의 慣行을 시정키 위해서는 政策問題에 관한 콘센서스 形成을 위한 有効한 制度를 導入해야 하며 그래야만 決定된 政策에 대한 一般國民의 支持를 증가시킬 수 있다고 생각된다. 이러한 콘센서스形成節次的 制度化를 위한 첫단계로서는 우선 既存의 各種政府委員會의 構成을 확대개편하고 自由로운 討議와 代案提示를 보장하는 데서부터 시작해야 한다.

끝으로 工業化推進過程에서 大企業이 中小企業에 비해서 一般的으로 더 效率的이라고 하더라도 政府는 大企業에 特惠를 주어서는 안된다는 것이다. 우리나라에서 大企業은 대체로 政府의 特惠와 規模經濟效果로 인해서 지금까지 다른 規模企業에 비해서 아주 급속하게 성장하고 그중의 일부는 財閥그룹으로 커왔음은 주지의 사실이다. 그러나 財閥그룹의 급속한 팽창과 그에 따른 少數企業그룹에의 經濟力集中은 70년대에 들어와서 심각한 문제를 제기하기 시작했던 것이다. 예를 들어 政權과 財閥 그룹간

8) 최근의 尖端産業育成과 部分産業育成을 위한 施策에서 이 敎訓이 그대로 지켜지지 못하고 있다고 판단됨.

의 소망스럽지 못한 密着關係와 所得 및 富分配面에서의 눈에 띄는 不均等化傾向 등을 들 수 있다.

정부는 최근에 와서 財閥의 많은 分野로의 문어발식 擴張을 방지하기 위한 試圖을 한 바 있으나 아직 實質的인 成果는 거두지 못하고 있다고 생각된다. 오히려 관련 財閥 그룹의 強力한 壓力으로 그런 試圖은 사실상 中斷된 것 같이 보인다. 어떻든 이러한 經驗이 우리에게 示唆하는 바는 財閥이 일단 어느 규모까지 成長한 다음에는 그 經濟力 集中의 各種 否定的 效果를 줄이기 위해서 어떤 規制가 필요하다고 하더라도 그런 規制는 효과적으로 실시되기 힘들다는 사실일 것이다. 그러므로 우리나라의 經驗에서 다른 開發國家가 배울 수 있는 敎訓은 너무 늦기전에 大企業그룹의 經濟的 有利性을 相殺할 수 있을 정도로 中小企業育成을 위한 적절한 對策을 취해야 한다는 것이다.

參 考 文 獻

1. 金仁哲(1984), 『開發國外債問題와 韓國의 外債管理』, 韓國開發研究院.
2. 李奎億, 李在亨, 金周勲(1984), “우리나라 製造業의 市場構造”, 『韓國開發研究』.
3. 韓國銀行調查部, 『企業經營分析』, 各年版.
4. 韓國日報社 經濟部(1985), 『韓國의 50大財閥』.
5. Jones, Leroy, and SaKong Il (1980), *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge: Council on East Asian Studies, Harvard University.
6. Kim, Kwang Suk (1985), “The Timing and sequencing of a Trade Liberalization Policy-The Korean Case” (mimeo), Seoul: Kyung Hee University.
7. _____ (1984), “The Interest Rate Reform of 1965 and Domestic Saving,” *Korean Economic Policy Case Studies* No. 4, Honolulu: East-West Population Institute.
8. _____ (1983), “Korean Experience in Managing Development through Planning, Policymaking and Budgeting” in Sinohara, Yanagihara and Kim, *The Japanese and Korean Experience in Managing Development*, World Bank Staff Working Paper No. 574, Washington D.C.
9. Kim, Kwang Suk, and Michael Roemer (1979), *Growth and Structural Transformation*, Cambridge: Harvard University Council on East Asian Studies.
10. Lee, Chung Hoon (1985), “Government Promotion Measures for Construction Service Exports to the Middle East”, *Korean Economic Policy Studies* No. 14, Honolulu: East - West Population Institute.

11. Lee, Kyung Tae (1984), "Government Policy Measures toward Industrial Concentration and Economic Power Concentration (1974)," *Korean Economic Policy Case Studies* No. 11, Honolulu: East-West Population Institute.
12. Mason, Edward S., M.J. Kim, D.H. Perkins, K.S. Kim and D. Cole (1980), *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge: Council on East Asian Studies, Harvard University.
13. Moon, Pal Yong (1984), "Saemaul (New Community) Movement (1971): Features, Criticism, and Lessons." *Korean Economic Policy Case Studies* No. 7, Honolulu: East-West Population Institute.
14. Republic of Korea Government (1962), *Summary of the First Five-Year Economic Plan: 1962-66*, Seoul.
15. Shinohara, Miyohei, and Toru Yanagihara (1983), "Japan's Experience in Managing Development" included in Shinohara, Yanagihara and Kim, *The Japanese and Korean Experiences in Managing Development*, World Bank Staff Working Paper No. 574, Washington, D.C.