

우리 화섬산업의 성장과 구조변화(3)

1.2. 정부 주도하의 경제발전(1962~80)

1.2.1. 시장에서 명령으로

1962년 제 1차 경제개발 5개년 계획이 실천에 옮겨지면서 한국경제는 계획적 개발단계로 들어선다. 비교경제체제 이론에 따를 때 계획=명령이라는 조정기제(調整機制)는 첫째 단기간에 자원을 극대동원하고자 할 때, 둘째 경제규모가 작고 구조가 단순할 때, 셋째 토지, 자본, 노동 등 외연적(外延的) 성장요소공급이 탄력적일 때, 시장이라는 조정기제보다도 높은 효율을 나타낸다.

50년대 한국경제는 이 같은 세가지 조건을 모두 갖추고 있었다. 그러나 정치지도자들이 갖고 있던 자유주의 이데올로기는 계획과 명령을 거부하여 네이던 계획조차도 폐기되지 않을 수 없었다. 그러나 밖으로는 1955년 4월에 있어 반둥(Bandung) 회의를 계기로 산업 다각화, 계획적 경제발전에 대한 열망이 국내에도 깊이 파급되었다. 또 안으로는 낮은 성장률, 소비재산업에 편중된 파행적 공업화, 재벌 비대와 부익부 빈익빈에 대한 비판적 감정이 고조되었다. 그 결과 반계획적 편견이 강했던 자유당 정부도 부흥부 산하에 산업개발위원회를 두어 1960년 실시를 목표로 전반기 3개년 후반기 4개년의 경제개발계획을 수립하지 않을 수 없게 되었다.

자유당 정부의 경제개발 계획안은 60년초부터 하나씩 하나씩 각의에서 심의, 의결되어 가던 중 4.19와 자유당정권 붕괴로 모두 폐기되었다. 이 안은 민주당 정부에 의하여 5개년 계획으로 수정되나 그역시 5.16으로 인하여 실천되지 못하였다. 군사정권은 민주당 정부의 5개년 계획안에 다소의 수정을 가한 후 이를 1962년부터 실천에 옮김으로써 한국경제는 61년까지의 방임적

시장경제에서 계획적 개발경제로 전환하게 되었다. 널리 알려진 바와 같이 계획에는 집권적 계획과 분권적 계획, 명령적 계획(imperative planning)과 유도적(誘導的) 계획(indicative planning)이 있는데 공화당 정부의 계획유형은 처음부터 집권적, 명령적이었다. 계획을 집권적 명령적으로 집행해 나가려면 강력한 관료조직이 필수적이다. 60년대중엽까지는 전면적 경제 계획 수행을 위한 경제관료 조직이 정비되어 있지 않았고 경제계획 그자체에 대해서도 집권 군부세력은 이를 지식인, 학생등 비판세력을 달래기 위한 수단으로 밖에 평가하지 않았었다. 그 결과 제1차 계획기간(1962~66)중에는 집권적 요소는 강하였으나 명령적 성격은 강하지 않고 따라서 시장순응(市場順應)적인 면이 많았다.

그러나 명령에 근거한 정부주도형 계획적 개발이 지배를 위한 강력한 수단일수 있다는 것을 1차 계획실시를 통하여 터득한 공화당정부는 제2차 경제개발 5개년 계획부터 집권적 명령적 성격을 강화하기 시작하였고 1971년 이후에는 크고 작은 모든 일이 박정희대통령의 지시명령에 의하여 처리되게 되었다. 그는 “도시건설도 내가 직접 살필 것이며 농촌 경지정리도 내가 직접 나가서 할 것이다. 산간의 조림에도 내가 앞장설 것이며 전천후 농지조성에도 내 힘을 아끼지 않을 것이다. 어업전진기지나 공장건설에도 더욱 부지런히 찾아다녀 그 진도를 격려할 것” 이라고 하면서 모든 일을 일일이 명령하였다. 집권적 명령경제가 흔히 그런 폐단을 갖듯 예컨대 수출계획만 하더라도 고지점령식 목표액이 책정된 다음 안으로는 산업별, 생산업체별, 수출상사별로 계획 목표액이 할당되고 밖으로는 지역별, 공관별로 목표액이 할당되었고 매달 수출진흥 확대회의를 통하여 그 진척을 대통령이 직접 점검하였다.

경제개발 5개년 계획은 특히 70년대 이후에는 5년을 단위로 하는 중기계

획이 아니라 1개월 계획 12개를 묶은 1개년 계획 5개로 구성된 초단기계획으로 변질하였다. 그리하여 계획의 초과달성에 대해서는 조세 금융 신규사업 허가 등 갖가지 특혜가 주어지고 계획목표를 달성하지 못하는 기업, 부처에 대하여서는 여러가지 불이익이 가해졌다.

이 같은 집권적 명령적 계획은 조정기제로서의 명령과 관련하여 앞서 말한 세가지 유리한 조건이 존재하였던 60년대에는 세계무역환경의 유리한 변화에도 힘입어 매우 성공적으로 달성되었다. 그러나 강권적 명령과 동원이 장기화하면서 1971년 이후에는 명령이 효율성을 저하시켜 갔고 특히 1974년부터는 노동력의 무제한 공급이라는 유리한 외연적 성장조건도 소멸되기 시작하였다. 특히 토지공급은 이미 1968년을 고비로 오히려 감소하기 시작했던 것이다.

이로 말미암아 조정기제로서의 명령, 강권적 계획이 갖는 효율을 1974년이후 급격히 저하되어 갔다. 이러한 변화에 대한 올바른 대응은 명령을 축소하고 결정을 분권화하며 시장기제를 강화하는 것이다. 그런데 공화당 정부는 오히려 명령을 강화하고 다기화(多岐化)하는 정반대정책을 취하였다. 그 결과 1974~80년간에는 성장률은 둔화되고 인플레이션, 무역적자 등 거시경제적 성장코스트는 크게 상승하였다. 다음에서는 이 기간 중의 경제적 성취를 전기(1962~73)와 후기(1974~80)로 나누어 고찰하기로 한다.

1.2.2. 경제발전의 제양상(諸樣相)

(가) 발전전략

이론적으로나 역사적 경험으로 보나 불균형성장은보다는 균형성장이 옳음은 60년대 초 케네디대통령이 선도하여 제네바에서 체결된 ‘면직물수출에 관한 장 단기협정’을 통하여 증명되었다. UNCTAD창설총회 기조연설(소위

Prebish 보고)에 의하면 50년대에 연평균 13%이던 개발도상국 섬유산업 성장률은 미국이 국내 섬유산업 보호를 위해 섬유수출에 수출 자율규제를 강제 한 다음부터는 연평균 4%로 크게 하락하였다. 그럼에도 불구하고 한국정부가 채택한 성장 전략은 불균형성장이었다.

한편 60년대를 경과하면서 저축 투자접근에 의한 개발도상국 자본원조는 한편으로는 국내저축을 위축시키고 다른 한편으로는 적지 않은 원리금상환을 위하여 국내저축을 외국에 유출시킴으로써 후진국 경제발전에 오히려 지장을 준다는 것이 이론적으로 또 라틴 아메리카제국의 실제경험을 통하여 증명되기 시작하였다. 그리하여 UN에서는 새로운 개발전략으로서 기본수요 접근이 채택되기에 이르렀다. 그러나 한국정부는 여전히 저축 투자접근을 고집하여 저축증대를 위하여 오히려 분배구조를 악화시켰다. 저축성향이 높은 고소득층에게 한계소득의 보다 많은 부분을 주어야만 저축이 증가한다고 생각한 것이다. 그 결과 1962년에 83.7%이던 분배 국민소득 중 근로소득(피용자보수 + 비법인기업소득) 비율은 1973년의 79.8%를 거쳐 1980년에는 72.3%로 크게 줄어들었다.

공화당정부는 집권초기 TV수상기, 소형승용차 등 국위선양용소비재를 수입하는 방만한 외환관리정책으로 심각한 외환위기를 맞게 되었고 이를 계기로 수출드라이브를 시작하면서 ‘수출을 통한 성장’을 추구하였다. 60년대에는 수출 환경이 매우 유리했으므로 수출은 급속히 신장할 수 있었고 그 결과 이 기간 중의 성장모델로서 한국경제를 ‘수출주도형 성장’이라도 하게 되었다.

그러나 이론적, 역사적으로 볼 때 수출이 한국에서 경제발전을 주도하게 되는 것은 1974년 이후로 1962~73년간 있어 수출은 거시경제적으로 보더라도 GNP에 대한 비중이 평균 19.3%에 불과하여 투자를 21.4%에 크게 못미치

고 1차상품 중심에서 공산품 중심으로 바뀌는 수출상품 구조와 관련하여 미시적인 산업 연관효과를 보더라도 투자에 견줄 수가 없었다. 수출이 논리적으로나 사실적으로나 성장을 주도하기 시작한 것은 70년대 중반 이후이며 1974~80년간에는 GNP에 대한 수출비중도 연평균 38.8%로 커져 투자를 32.4%를 크게 앞지르고 있다.

외국원조가 줄어들면서 북한이 자력건설, 자주 경제를 내세워 자금자족적 폐쇄 경제를 지향하게 된데 반하여 한국은 무상원조 대신 유상차관에 투자재원을 의존하는 부채의존적 성장(growth-cum-indebtedness) 전략을 취하였다. 그리하여 1962~80년간에 총203.1억 달러의 차관 및 외국인 직접투자를 도입하였다. 국토가 좁고 인구 절대수도 적고 1인당 소득도 낮은 자원부족형 소규모경제국인 개발도상 한국이 이 같은 외향적(outward-looking), 개방체계 지향적 발전전략을 채택한 것은 80년대 이후 뚜렷이 명암(明暗)이 대비되는 남북한경제실정에서 보듯 매우 적절한 것이었다.

그러나 이 같은 개방체계 지향적 성장전략은 국제경제 이론에서 말하는 비교 우위에 입각한 것이 아니라 ‘긴급한 외환부족’에 대처하기 위한 수입대체적 공업화에 기초한 것이었다. 50년대의 경공업 중심적 공업화는 수요면에서 국내조건에 의해 뒷받침될 뿐 아니라 생산면에서도 값싸고 풍부한 노동력의 존재라는 비교우위에 의해 지지될 수 있었다. 그러나 1962년 이후의 공업화는 원조감소로 인하여 심각해진 외환부족이라는 사정에 지배되어 비교우위를 일단 도외시킬 수 밖에 없었다. 선진국정부는 물론 세계은행까지도 타당성 즉 비교우위가 없다고 하여 자본협력을 거부한 종합제철공장을 건설한 것은 그 중 현저한 예이다. 1961년 현재 수입총액 중 12.7%를 점했던 화학비료, 7.3%를 점했던 유류, 3.5%를 점했던 화학섬유 등 부문에서 공업화가 촉진된 것은 모두 ‘긴급한 외환부족’에 대비하기 위한 것이었다.

그리하여 1962~73년 기간에는 저유, 화학비료, 화학섬유, 가전기기, 시멘트, 자동차, 철강공업이 주요한 수입대체산업으로 건설되었다. 그리고 1974-80년 간에는 조선, 농기계, 산업용전자 및 전기기계, 석유화학공업등이 70년대초까지 건설된 철강 및 석유화학공업을 바탕으로 성장하게 되었다. 이 기간 중에 건설된 산업 중에는 과시생산(誇示生産; conspicuous production)적 성격을 가진 것이 많았는데 자동차공업이나 경부고속도로가 그 현저한 사례이다. 이들은 워낙 비교우위를 결여한 것이어서 각기 62년과 70년에 완공되었음에도 불구하고 80년대 중엽 이후에 가서야 성숙 산업화할 수 있었다.

(나) 투자자원 조달과 배분

제1차경제개발 5개년 계획은 연평균 7.1%라는 당시로서는 매우 높은 성장률을 목표하였고 그 실현을 위하여 연평균 22.6%의 투자율을 계획하였다. 1953~61년간의 투자율이 12.4%에 불과하였고 1961년의 1인당 GNP가 82 달러, 국민저축률이 2.9%에 불과하였던 사실에 비추어 볼 때 이는 매우 야심적인 목표였고 그 결과 온갖 저축동원수단이 강구되었지만 실적은 15.1%로 매우 저조하였다.

1961년의 우리 GNP규모는 고작 21.0억 달러였고 수출은 40.9백만 달러였으므로 1차 5개년 계획 기간 중에는 급격히 감소되는 무상원조를 대신하기에 충분한 유상차관을 얻을만한 국가적 신용이 없었다. 국내적으로도 낮은 소득으로 인하여 자발적 저축증대에는 한계가 있었다. 그 결과 공화당 정부는 1963~64년간에 연평균 27.7%란 악성인플레이션은 제조업 근로자 실질임금을 1962년 대비 20.2%나 절하하였고 그 결과 한편으로는 실질노동비용이 하락하고 다른 한편으로는 실질소득하락으로 인한 강제저축이 창출되어 저축과 수출에 적지 않은 기여를 하였다. 인플레이션을 통한 강제저축정책은 국민의 인플레이션 저항이 커지면서 1965년 후반기에는 철회되었으나 저임

금을 통한 생산비절하, 수출잉여창출패턴은 80년대 중반까지 계속되었다.

1962~63년에 있었던 방만한 수입정책으로 인하여 64년 하반기부터 심각한 외환위기에 봉착하게 된 공화당정부는 한일국교를 서둘러 정상화함으로써 3억달러 플러스 알파의 청구권자금을 얻게 되었다. 일본의 이 같은 배상금지금은 국제 경제적으로는 한국의 계획적 개발에 일본이 참여, 지원한다는 신호가 되었고 이로 인하여 1966년에는 무상원조 103.3백만 달러에 대하여 차관은 197.3백만 달러로 차관이 원조 대신 주요한 해외저축원천으로 등장하게 되었다. <표 1.4>에서 보듯 이 기간 중 원조금액은 차관의 15분의 1에 불과하였다. 또 1962~73년간에는 총투자의 해외저축 의존도가 65.9%였으나 1974~80년에는 26.5%로 떨어져 저축자립에 크게 접근할 수 있게 되었다.

<표 1.4> 저축과 투자(1962~80)

(단위 : 백만 달러, %)

구분	원조	차관	외자 총계	원조 /GNP	차관 /GNP	외자 /GNP	총 투 자율	국민 저축률	해외 저축률
1962~73	1,291.0	4,393.3	5,684.2						
연평균	107.6	366.1	473.7	1.79	6.09	7.88	21.37	12.89	8.49
1974~80	5.6	14,617.4	14,623.0						
연평균	0.8	2,088.2	2,089.0	0.0	5.20	5.20	30.44	24.13	6.39
1962~80	1,296.6	19,010.6	20,307.2						
연평균	68.2	1,000.6	1,068.8	0.37	5.38	5.75	24.71	17.03	7.71

자료: 경제기획원, 주요경제지표, 각 연호

한국은행, 국민소득계정, 1984.

1962~80년간 총투자액은 경상가격으로 47.4조원에 달하였는데 투자규모는

전기(1962~73)의 연평균 4,343.9억원에서 후기(1974~80)의 60,318.1억원으로 14배에 가까이 커졌다. 산업별 배분을 보면 채취산업에는 8.3%가 배분되었고 제조업 가까이 커졌다. 산업별 배분을 보면 채취산업에는 8.3% 배분되었고 제조업 배분비율은 19.7%이고 나머지 72.0%가 서비스산업에 투입되었다. 34.1조원이 넘는 서비스산업 투자 중 사회간접자본 부문에 대한 투자가 47.3%였고 나머지 52.7%가 기타 서비스부문에 배분되었다.

형태별로 보면 총자본 형성 중 94.7%가 고정자본형성이었고 나머지 5.3%가 재고 증가이었다. 고정자본 형성총액 중 기계설비 투자는 30.9%, 운수설비 투자가 13.2%이었고 나머지 55.9%가 주택, 비거주용 건물, 기타구조물 및 공작물에 대한 투자이었다.

<표 1.5>에서 보듯 농림수산업 및 광업 채석업 등 채취산업에 대한 투자가 적은 것은 공업화를 통하여 경제를 발전시키고자 계획하였기 때문이다. 그러나 전기간을 통하여 제조업에 대한 투자비율이 19.7%로 낮고 협의의 사회간접자본 투자가 총 고정자본 형성의 34.0%를 차지하는 것은 에너지, 수송등이 공업화와 경제발전을 위한 최대의 애로가 되어 있었기 때문이다. 수송력 부족을 타개하기 위한 노력은 <표 1.5>에서 보듯 운수설비에 대한 투자비율이 13.2%로 매우 높았던 사실과도 정확히 대응된다.

<표 1.5> 산업별 국내 총자본 형성(1962~80)

(억원, %)

구분	채취산업		제조업		서비스업					
							사회간접자본		기타서비스업	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1962~73	5,066.5	9.72	11,480.2	22.02	35,579.8	68.26	19,277.9	54.8 ¹⁾	16,301.9	45.82 ¹⁾

연평균	422.2		956.7		2,695.0		1,606.5		1,358.5	
1974~80	34,357.4	8.14	82,038.5	19.43	305,831.1	72.43	142,066.9	46.45	163,764.2	53.55
연평균	4,908.2		11,719.8		43,690.2		20,295.3		23,394.9	
1962~80	39,423.9	8.31	93,518.7	19.71	341,410.9	71.97	161,344.8	47.26	180,066.1	52.74
연평균	2,074.9		4,922.0		17,969.0		8,491.8		9,477.2	

1) 서비스산업에 대한 비율

자료 : 한국은행, 국민소득계정 1984.

<표 1.6> 형태별국내자본형성(1962~80)

(억원, %)

구분	고정자본형성		주택기타		운수설비		기계설비		재고증가	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1962~73	52,126.5	90.54	29,934.1	57.43 ¹⁾	9,069.7	55.73 ¹⁾	13,172.7	55.91 ¹⁾	5,446.1	9.46
연평균	4,343.9		2,494.5		751.6		1,094.0		453.8	
1974~80	422,227.0	95.28	235,290.7	17.30	53,791.0	12.74	133,145.3	13.24	20,901.3	4.72
연평균	60,318.1		33,613.0		7,684.4		19,020.8		2,985.9	
1962~80	474,353.5	94.74	265,224.8	25.27	62,810.7	31.53	146,318.0	30.85	26,347.4	5.26
연평균	24,966.0		13,959.2		3,305.8		7,700.9		1,386.7	

1) 고정자본 형성에 대한 비율

자료 : 한국은행, 국민소득계정, 1984.