

# 수출지향 공업화 정책의 형성과 진화

임원혁 (KDI 국제정책대학원)

## 제1장 서론

수출지향 공업화(export-oriented industrialization) 정책은 수출 증진과 산업구조 고도화를 연계하여 추진함으로써 경제성장을 도모하는 정책이다. 수출이 늘어난다고 해도 농수산물이나 광산물 또는 노동집약적인 공산품을 단순 가공하여 수출하는 정도라면 이를 통해 지속적인 경제성장을 도모하는 데에는 한계가 있다. 반면, 보호와 지원을 통해 국내 공업이 양적으로 팽창한다고 해도 생산하는 상품이 국제 경쟁력을 갖추지 못한다면, 그 경제는 지식의 첨단에서 멀어지게 되고 시장개방이 이뤄지는 순간 큰 충격을 받게 된다. 수출지향 공업화 정책은 일정 부분 보호와 지원을 통해 국내 공업을 발전시키면서도 기업이 국내 시장에 안주하지 않고 국제 경쟁력을 갖추 수출하도록 유인체계를 정비함으로써 지속적인 경제성장을 도모한다.

수출지향 공업화는 인적자원 개발과 함께 우리나라 경제발전에 있어 핵심적인 역할을 했다(Lim 2011). 우리나라는 해방 이후 이뤄진 교육의 확산으로 양질의 노동력을 확보하여 1960년대 초 의류 등 경공업에서 비교우위를 갖게 되었다. 1961년 초 장면 정부는 대폭적인 환율 조정과 부정축재 처리를 통해 1950년대의 왜곡된 외환·무역정책을 시정하려고 하였다. 비록 이와 같은 정책은 5·16 군사정변으로 인해 바로 결실을 거두지 못했지만, 시대추구행위보다 생산적 기업활동이 중시되는 정치경제적 환경을 만드는 계기가 되었다. 군사정부는 초기 2년 여 동안 기간산업 중심의 수입대체 공업화 전략을 채택하는 등 시행착오를 겪다가 1964년 5월 환율 조정을 계기로 수출지향 공업화 정책을 추진하기 시작했다. 1960년대 후반 이후 우리나라는 경공업 수출에 만족하지 않고 전자산업 등을 육성하면서 부품·소재의 국산화를 통해 수출상품의 국내 부가가치 증대에 초점을 맞췄다. 1970년대의 중화학공업화 정책은 방위산업 육성과 함께 산업 고도화를 지향하면서 ‘전산업의 수출화’와 ‘전국민의 과학화’를 추진하였다. 이처럼 수출지향 공업화 정책은 1960-70년대 우리나라 통상산업정책의 근간으로서 경제 성장에 크게 기여했다.

수출지향 공업화 정책의 성공 요인에 대해서는 다양한 시각이 존재한다. 이를 정리해 보면, 수출지향 공업화 정책의 성공을 가능하게 한 국제 여건

에 초점을 맞춘 시각과 수출지향 공업화 정책의 시장친화적 성격과 정부주도적 성격을 각각 강조한 시각으로 크게 나눌 수 있다.

첫째, 제2차 세계대전 이후 진행된 국제무역의 자유화에 초점을 맞춰 수출지향 공업화 정책의 국제적 배경을 강조하는 시각이 있다(유정호 1997). 이에 따르면, 제2차 세계대전 이전의 배타적 블록 자본주의 체제가 다자주의와 단계적 자유화를 근간으로 하는 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제에 의해 대체된 후 국제무역이 빠르게 증가하면서 한국과 같은 개도국이 급속하게 수출을 늘릴 수 있는 여건을 제공했다고 한다. 이와 같은 견해는 수출지향 공업화 정책이 성공을 거두는 데 필요한 국제 여건을 조명한다는 측면에서 설득력이 있다. 만약 보호무역주의로 인해 국제무역이 제한적으로 이뤄졌다면 수출지향 공업화 정책은 성공을 거두기 어려웠을 것이다. 다만, 제2차 세계대전 이후 국제무역이 급증함에도 불구하고 많은 개도국은 수출지향 공업화 정책을 통해 이를 적극적으로 활용하지 못했는데, 그렇게 하지 못한 이유가 설명되어야 한다.

둘째, 우리나라가 1964년 환율개혁을 기점으로 경쟁적이고 안정적인 실질 실효환율을 유지하는 등 시장친화적인 정책을 추진했다는 점을 강조하는 시각이 있다(Krueger 1979). 1960년대 전반에 이뤄진 환율 현실화와 제도개혁이 경제성장에 있어 중요한 역할을 한 것은 사실이다. 하지만, 이 설명은 시장지향적 개혁의 중요성을 강조하는 데 비해 그 토대가 된 정치경제적 변화나 산업, 무역, 인적자원 개발정책의 역할을 상대적으로 과소평가하는 측면이 있다. 즉, 1950년대의 부패와 지대추구 등 정부실패로 인한 왜곡을 1960년 4·19 혁명 이후 해소하는 과정이나, 조율 및 혁신과 관련된 시장 실패를 민-관 협력에 기초한 정부 정책으로 교정한 부분은 상대적으로 저평가하는 것이다.

셋째, 시장주의적인 시각과 반대로 정부의 적극적인 지원 등 수출진흥정책이 주요했다고 보는 시각이 있다(Rodrik 1995). 우리나라가 수출지향 공업화 정책을 추진함에 있어 정부가 적극적인 역할을 한 것은 사실이다. 하지만, 실증분석 결과에 따르면 수출 유인을 수입 유인보다 훨씬 크게 만들었다기보다는 수출과 수입 유인 사이의 균형을 잡아준 것으로 평가된다(Frank, Kim, and Westphal 1975). 또한, 이와 같은 정부 주도적 견해를

견지하려면, 정부가 산업, 무역, 인적자원개발을 연계하여 추진함에 있어 정보 문제와 부패 문제를 어떻게 해결했는지 설명이 필요하다.

우리나라의 경제성장에 있어 수출지향 공업화 정책이 중요한 역할을 했다는 점에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나, 이는 시장주의자가 주장하는 대로 한국 경제가 다른 경제에 비하여 개방적이고 시장친화적이거나, 구조주의자가 주장하는 대로 수출촉진을 위한 정부의 정책 때문이라고 일반적으로 평가하기는 어렵다. 본 연구에서는 민관협력을 통한 비교우위의 발견과 형성이라는 관점에서 한국의 수출지향 공업화 정책을 조명해보고자 한다 (Lim 2011). 본 연구에서는 특히 (1)4·19 혁명 이후에 정경유착을 통한 시대추구보다 생산적인 기업활동을 장려하는 방향으로 정치경제적 환경이 바뀐 점과 (2)수출상품의 국내 부가가치 제고에 초점을 맞춰 성과에 기초한 보상 및 규율 체계가 작동되도록 한 점을 강조하고자 한다. 산업정책에 비판적인 학자들은 정보 부족과 부패 때문에 정부의 선별적 개입은 실패할 가능성이 크다고 주장하는데, 정부와 민간과의 협력을 통해 정보를 공유하고 수출시장에서의 성과 등 비교적 객관적인 평가기준에 기초하여 지원을 하는 체계를 구축함으로써 정보 부족과 부패 문제를 완화할 수 있다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 수출지향 공업화 정책의 도입 배경과 초기 조건에 대해 살펴본다. 제3장에서는 수출지향 공업화 정책의 주요 내용에 대해 살펴본다. 제4장에서는 수출지향 공업화 정책의 성과를 평가하고 시사점을 도출한다.

## 제2장 수출지향 공업화 정책의 도입 배경과 초기 조건

### 제1절 이승만 정부의 경제정책

일제 강점기(1910-45년) 동안 우리나라는 농수산물과 광산물을 수출하고 공산품을 수입하는 전형적인 식민지형 생산·무역구조를 가지고 있었다. 1910년 국내 쌀 생산의 일본 반출 비중은 5%에 불과했으나, 1935년에는 53%로 증가했고, 같은 기간 동안 우리나라의 1인당 쌀 소비량은 0.7석에서 0.38석으로 감소하였다. 이처럼 1인당 쌀 소비량이 감소함에 따라 우리나라는 좁쌀 등을 수입하여 열량을 보충해야 했다(송규진 2001). 일제 강점기 동안 우리나라에서는 방직 등 일부 경공업이 성장했지만 국내 수요를 충족할 수 있는 수준은 되지 못했다. 1930년 흥남비료공장이 준공되는 등 한반도 북부에 일부 대규모 산업시설이 들어섰지만 이는 예외적인 경우였다고 할 수 있다.

1941년 기준 대일 수출품과 수입품을 보면, 당시 10대 수출품은 미곡, 생사, 김, 대두, 선어, 건어, 숨, 소 등 농수산물과 석탄 등 광물, 그리고 비료로 구성되어 있었다. 비료를 제외하면 공산품이라고 할 만한 것은 10대 수출품에 하나도 포함되어 있지 않았다. 반면, 10대 수입품은 견직물, 내의, 양복, 모직물, 면직물 등 의류를 비롯하여 종이류, 설탕, 소맥분, 고무화(신발) 등 가공 제품이 대부분이었다(차철욱 2002).

1945년 해방을 계기로 우리나라는 식민지형 생산·무역구조에서 벗어나기 위해 공업을 발전시킬 필요가 있었지만 국내외 정세는 이에 우호적인 환경을 제공하지 않았다. 국내외 여건도 문제였지만, 정책 선택이 더 큰 문제였다.

국내적으로는 해방과 함께 북위 38도선 이남에는 미군이, 이북에는 소련군이 진주하여 군정을 실시하면서 남북 분단이 가시화되기 시작했고, 궁핍과 혼란으로 인해 많은 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 더구나 이승만 대통령은 공업화를 추진하기보다는 경제적 통제수단을 적극 활용하여 본인의 정치적 입지를 강화하는 데 치중했다. 예를 들어, 적산 불하와 원조물자 판매에 있어 이승만 정부는 공정한 경쟁입찰을 통해 적정한 사업자와 적정한 가

격을 모색하지 않고, 입찰자격을 제한하여 특정 사업자가 특혜를 받도록 했다(김기원 1990:170-174, 김낙년 2002). 특혜를 받은 사업자는 그 대가로 정치자금을 제공했고 이 대통령은 이를 활용하여 본인의 권력기반을 공고히 했다. 즉, 이승만 정부는 생산적 기업 활동을 통한 가치 창출(value creation)보다는 정경유착을 통한 지대추구(rent seeking)가 더 수익성이 있는 구도를 만든 것이다.

국제적으로는 미-소 냉전으로 미국의 동아시아 정책이 수정됨에 따라 한국의 자체 공업화는 우선순위에서 밀리게 되었다. 원래 미국은 1945-46년 에드윈 폴리(Edwin Pauley) 등이 제안한 바와 같이 일본의 비군사화와 민주화에 초점을 맞춰 일본의 국내 수요를 넘는 산업설비는 철거하고, 일본의 침략으로 피해를 입은 나라에 일본이 건설한 산업설비를 배상으로 제공함으로써 공업화를 지원한다는 구상을 가지고 있었다. 하지만, 미국은 1947년 미-소 냉전이 가시화되자 서독과 함께 일본을 공업국으로 부흥시켜 각각 유럽과 동아시아의 거점으로 구축하는 방향으로 선회하였다. 특히, 미국은 이른바 ‘달러의 이중 움직임’이라는 기조 하에 미국이 한국에 제공하는 원조의 일환으로 일본의 소비재 공산품을 구입함으로써, 한국의 안정을 기하는 동시에 일본의 공업화를 지원하고자 했다(이종원 1996).

한국의 공업화보다는 경제 안정화에 초점을 맞춰 미국이 원조를 제공하고 이승만 정부가 경제적 통제수단을 동원하여 원조자금 수입 등을 권력기반 공고화에 활용하는 구도는 한국전쟁을 계기로 더욱 강화되었다. 그 이유는 전쟁에 의한 피해로 인해 공업화를 추진할 동력은 저하된 반면 원조의 필요성은 증가하였고, 이승만 대통령은 원조자금 수입 등을 극대화하여 정치기반을 공고히 하는 데 노력을 집중했기 때문이다.

1950년 7월 28일 체결된 주한 유엔군 경비지출에 관한 협정에서 한국 정부는 주한 유엔군의 경비 지출 문제를 해결하기 위해 우선 한국 화폐로 유엔군에 돈을 빌려주고 이를 나중에 달러로 돌려받기로 했다. 한국 정부의 입장에서는 원-달러 공정환율을 낮게 설정할수록(한국 화폐를 고평가할수록) 유엔군이 대여금을 상환할 때 한국 정부가 달러로 받는 돈이 늘어나기

---

1 한국전쟁 동안에 파괴된 주택, 사회간접자본, 정부 및 민간 시설 등의 총 피해액은 4,105억 9천만 환으로, 1953년 국민총생산의 85%에 해당되는 금액이었다. 공업 부문의 피해액은 400억 450만 환으로, 생산시설의 절반을 상실하였다(최상오 2003:133).

때문에 환율을 낮게 설정할 유인이 있었다.

원조물자 판매대금을 원화로 표시하여 한국은행에 예치하는 대충자금(counterpart fund)의 경우에도 한국 정부의 입장에서는 그 규모가 작아야 원조 협상에서 더 많은 것을 요구할 수 있기 때문에 환율을 낮게 설정할 유인이 있었다. 또한, 정경유착을 통한 지대추구 논리와는 별개로, 한국 정부의 입장에서는 원조물자 판매대금을 극대화할 수 있는 경쟁입찰 대신 특혜 배정으로 판매대금 수입을 줄임으로써 원조 협상에서 더 많은 것을 요구할 유인도 있었다.

이와 같은 맥락에서 이승만 정부는 유엔군 대여금 상환 및 원조자금 수입 극대화에 초점을 맞춰 원-달러 공정환율을 낮게 설정하려고 했다. 환율을 낮게 설정하면 수출할 유인을 저해하는 등의 부작용이 발생할 수 있지만, 이승만 정부는 수출과 연계하여 수입권을 배정하는 등 다른 수단을 동원하여 이와 같은 부작용을 타개하려고 했다. 결국 이승만 정부는 대외적으로는 원조자금 수입 등을 극대화하고 대내적으로는 이를 특혜 배정함으로써 권력 기반을 공고히 하려 하였다. 이승만 정부의 입장에서 볼 때 공업화는 경제 자립을 위해 반드시 달성되어야 할 목표라기보다는, 원면, 소맥, 원당 등 원조물자를 배정받은 기업인들이 공산품을 제조하는 과정에서 이뤄지는 부산물 정도의 성격을 가지고 있었다.

이승만 정부의 경제정책 기조는 외환·무역정책에 그대로 반영되었다. 이승만 정부는 미국과 협상을 통해 설정하는 협정환율을 시장환율보다 낮게 설정하고 외환 소득원에 따라 환율을 차등화하는 다중환율제를 운용하였다. 협정환율의 기본이 되는 공정환율을 낮게 설정하고, 이에 기초하여 원조물자 판매대금에 적용하는 대충자금 환율과 유엔군 대여금 상환에 적용하는 유엔군 환율을 최대한 낮게 설정함으로써 외환 수입을 극대화하고자 했다.<sup>2</sup> 이와 더불어 이승만 정부는 공정환율을 낮게 설정하는 데 따른 부작용을 타개하기 위해 외환 지출과 소득 양 측면에서 보완조치를 도입하였다.

우선 외국 상품 수입 등 외환 지출의 경우, 낮게 설정된 공정환율을 그대

---

2 한국 화폐로 제공된 유엔군 대여금에 대해 원래 유엔군은 공정환율을 적용하여 달러로 상환하였으나, 공정환율과 시장환율 간의 괴리가 확대되자 1954년 유엔군이 한국은행을 통해 달러를 경매하는 방식으로 전환하였다. 1955년 8월 공정환율이 현실화된 이후에는 한국은행에 유엔군이 달러를 공정환율에 매각하는 방식으로 바뀌었다.

로 적용하면 수입 상품의 원화 환산가격이 낮아져서 사업자가 그로 인한 차익을 누리게 되므로, 이승만 정부는 외환세나 관세 시가역산제 등을 통해 이를 일부 회수하려고 하였다. 외환세는 외환 지출에 부과되는 세금이었고, 관세 시가역산제는 공정환율로 환산된 수입 상품 가격과 시중 가격 간의 차이를 반영하여 관세를 부과하는 제도였다.

반면 외환 소득의 경우, 낮게 설정된 공정환율을 그대로 적용하면 사업자가 그로 인한 손해를 보게 되므로, 이승만 정부는 외환 소득자가 외환을 예치하면 양도와 매매가 가능한 수입권을 주어 수익을 올릴 수 있게 하였다. 물자가 궁핍한 당시 상황에서 외국 상품을 수입할 수 있는 권리는 상당한 수익을 보장했고 그 기대 수익 규모는 외환예치증서의 시장거래를 통해 추정할 수 있었다. 따라서, 수출로 취득한 달러(수출불)에 적용된 시장환율은 협정환율보다 훨씬 더 높은 수준에 형성되었다. 주한 유엔군과의 거래를 통해 획득한 달러(군납불)에 대해서는 또다른 시장환율이 형성되었고, 외국 의종교단체나 자선단체가 국내의 민간단체에 무상으로 제공한 달러(종교불)에 대해서는 군납불과 같은 시장환율이 적용되었다. 마지막으로 한국에 거주하고 있는 외국인 또는 기관이 소지하고 있는 달러(미본토불)를 정부 통제 범위 밖에서 거래하는 경우에는 별개의 시장환율이 형성되었다.

<표 1>은 이처럼 차등화된 원-달러 환율 추이를 보여주고 있다. 1945년 10월 최초의 원-달러 공정환율은 0.015였으나, 급속한 물가상승으로 인해 1948년 10월에는 0.44로 조정되었다. 하지만, 이는 정부 통제밖의 시장환율(미본토불 환율)인 0.74보다 여전히 낮은 수준이었다. 1950년 이후에는 한-미 협의를 통해 유엔군 환율과 대증자금 환율이 미본토불 환율을 반영하여 먼저 조정되면 공정환율이 뒤이어 조정되는 양상을 보였다. 공정환율과 시장환율 간의 괴리는 1950년대 내내 한-미 간 갈등 사항이었다.<sup>3</sup>

3 예를 들어 원조 판매용 주요 민수물자 중의 하나였던 신문용지 1톤을 한국의 사업자가 구매하는 경우를 살펴보자. 1955년 10월 당시 신문용지 1톤의 원가는 230달러였는데, 미국 정부는 이 금액을 신문용지 납품업자에게 직접 달러로 지급한 후 신문용지를 이승만 정부에 원조물자로 제공하였다. 이승만 정부는 공매를 통해 신문용지를 판매했는데 낙찰가격은 각종 세금을 포함하여 146,120원(14,612원)이었다. 즉, 제세 포함 공매환율은 달러당 635.3환으로 당시 공정환율 500환보다는 높지만 미본토불 환율 802환보다는 상당히 낮은 수준이었다. 당시 신문용지 1톤의 시가는 200,000환이었기 때문에 사업자는 무려 36.9%의 수익률을 올릴 수 있었다(차철욱 2002). 만약 이승만 정부가 신문용지에 시장환율을 적용했거나 공매에서 치열한 경쟁이 이뤄지도록 했다면, 사업자의 지대 수입을 제한할 수 있었을 것이다.

<표 1> 원-달러 환율(1945-66)

	협정환율			시장환율			
	공정 환율	대중자금 환율	유엔군 환율	수출불 환율		중교불 및 군납불 환율	미본토불 환율
				일본	기타 지역		
1945.10.1	0.015						
1947.7.15	0.05						
1948.10.1	0.44						0.74
1949.6.14	0.90	0.50					2.17
1950.6.25	1.80	1.80					2.42
1950.10.1	1.80	2.50	2.50				2.58
1950.11.1	<b>2.50</b>	<b>2.50</b>	<b>2.50</b>				3.42
1950.12.1	2.50	4.00	2.50				6.12
1951.3.11	2.50	4.00	6.00				-
1951.5.1	2.50	6.00	6.00				9.83
1951.11.10	<b>6.00</b>	<b>6.00</b>	<b>6.00</b>				18.21
1952 평균	6.00	6.00	6.00				-
1953.8.28	6.00	8.00	18.0				26.4
1953.12.15	<b>18.0</b>	<b>18.0</b>	<b>18.0</b>				38.7
1954.11.10	18.0	18.0	50.0	77.7	74.0	51.5	65.6
1954.12.13	18.0	18.0	50.0	80.9	78.0	65.4	71.1
1955.1.10	18.0	35.0	43.0	92.3	83.5	59.8	77.2
1955.4.18	18.0	35.0	50.0	75.6	46.6	46.6	74.8
1955.6.27	18.0	35.0	48.0	80.2	56.3	59.0	75.3
1955.8.8	18.0	35.0	51.0	95.0	82.0	75.0	80.2
1955.8.15	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	95.0	82.0	75.0	80.2
1956 평균	50.0	50.0		107.0	100.8	84.7	96.6
1957 평균	50.0	50.0		112.3	105.7	84.5	103.3
1958 평균	50.0	50.0		122.5	101.5	89.3	118.1
1959 평균	50.0	50.0		139.9	124.7	113.5	125.5
1960.1.20	50.0	65.0		164.1	132.0	119.0	132.0
1960.2.23	<b>65.0</b>	<b>65.0</b>		171.8	138.7	129.3	144.9
1961.1.1	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		156.3	141.6	132.0	139.8
1961.2.1	<b>130.0</b>	<b>130.0</b>		147.9	145.4		148.3
1962 평균	130.0	130.0		-	-		134.0
1963 평균	130.0	130.0		169.8			174.5
1964.5.3	<b>256.5</b>	<b>256.5</b>		314.0			285.6
1965.3.22	256.5	256.5		279.0			316.0
1966 평균	271.3	271.3		-			302.7

주: 1945년 해방 직후에 도입된 화폐단위는 원이었는데 제1차 통화개혁(1953.2.15)에서 이를 환으로 바꾸면서 100원을 1환으로 교환하였고, 제2차 통화개혁(1962.6.10)에서 신화폐단위 원을 도입하면서 10환을 신화폐단위 1원으로 교체하였다. 이 표에서는 화폐단위를 제2차 통화개혁 이후의 원으로 통일하였다. 진한 이탤릭체로 표시된 부분은 공정환율에 대한 현실화 조치가 이뤄진 시점을 의미한다.

자료: Frank, Kim, and Westphal(1975:30-31).

1950년대 국제수지를 보면, <표 2>에 나타난 바와 같이 기본적으로 무역외수지 흑자로 무역수지 적자를 상쇄하고, 원조 수입으로 이전수지 흑자를 기록하는 구도가 유지되었다. 자본수지는 1955년 8월 우리나라가 IMF와 IBRD에 가입하면서 회원국으로서 출자금을 불입한 것과 1959년 DLF 차관 도입 등이 이뤄진 것을 제외하면 장기자본거래 실적이 없었다.

<표 2> 1950년대의 국제수지

(단위: 천 달러)

	무역수지			무역외수지			자본수지		원조
	수입(a)	지불(b)	a-b	수입(c)	지불(d)	c-d	수입	지불	수입
1950	29,444	2,896	26,548						58,706
1951	15,569	26,116	-10,547						106,542
1952	26,591	54,258	-27,667	72,108	5,847	66,261			161,327
1953	39,585	153,630	-114,045	133,713	13,998	119,715			194,170
1954	24,246	93,926	-69,680	52,594	7,374	45,220			153,925
1955	17,966	108,628	-90,662	66,420	10,092	56,328		2,176	236,707
1956	24,595	66,166	-41,571	37,027	14,734	22,293			326,705
1957	22,202	68,149	-45,947	55,319	11,836	43,483			382,892
1958	16,451	67,190	-50,739	80,695	13,468	67,227			321,272
1959	19,162	80,966	-61,804	78,301	18,141	60,160	2,140	1,616	222,204
1960	31,832	97,168	-65,336	79,410	17,279	62,131	1,000		245,394

주 : 무역수지 수입(수출)과 지급(수입) 통계는 1958년 3월까지 실제 계약한 다양한 거래가격, 예를 들면 FOB 가격, C&F 가격, CIF 가격으로 계상되었고, 그 이후에는 수입의 경우 FOB 가격, 지불의 경우 CIF 가격으로 계상

자료: 최상오(2003:133)에서 재인용, 윤성훈(2006:610-611) 참조

이처럼 1950년대에는 한국 경제에서 원조가 차지하는 비중이 높았을 뿐 아니라, 주한 유엔군에 대한 군납 수입 등 무역외수지 흑자로 무역수지 적자를 상쇄하는 구도가 유지되었기 때문에 수출은 정책의 우선순위에서 벗어나 있었다. 민간 무역업자도 원자 물자의 배정에서 발생하는 지대를 추구했지, 이를 발판으로 수출을 증가시키려는 노력은 별로 하지 않았다.

실제로 이승만 정부의 무역정책을 살펴보면 수출지향 공업화보다는 수출-수입 연계를 통한 국제수지 관리에 초점을 맞췄다는 점을 알 수 있다. 이승만 정부는 수출과 연계된 수입권 외에도 다양한 유인을 도입하여 수출을 장려하려고 했지만, 이와 같은 수출 유인책은 경제성장이나 수출지향 공업화

라는 종합적인 정책 틀 안에서 추진된 것이 아니라 원화 과대평가에 따른 불이익을 상쇄하면서 국제수지 관리에 초점을 맞춘 단편적인 조치였기 때문에 큰 성과를 거두지 못했다.

예를 들어, 이승만 정부는 1951년 6월 특혜불에 의한 수출상여제도(특혜 외환제도)를 도입하여 대상 품목을 수출한 사업자는 수출로 획득한 외환(수출불)에 일정 비율(특혜율)을 곱해 그에 해당하는 금액(특혜불)만큼 만년필 등 채산성 있는 인기 품목을 수입할 수 있도록 했다. 즉, 수출업자에게 수익성이 높은 상품을 수입할 수 있는 권리를 부여함으로써 원화 과대평가에 따른 불이익을 상쇄하고 수출할 유인을 강화하고자 한 것이다(차철욱 2002). 하지만, 이 제도는 특혜 대상 수출 품목을 기존의 주요 수출 품목이었던 농수산물과 광산물로 제한했기 때문에 공산품을 수출 품목으로 개발할 유인을 제공하지 못했다.

수출과 수입을 연계한다는 맥락에서 이승만 정부는 1952년 5월 일부 수출 품목에 대해서는 획득한 외환으로 수입할 수 있는 대상 품목을 지정한 수출입 링크제를 실시하였다. 예를 들어, 무역업자가 김을 수출하면 어업용 자재를, 면을 수출하면 농약, 농기구, 공업용 약품 및 원재료를 수입할 수 있도록 하였다. 1950년대 최대 수출 품목인 중석을 무역업자가 수출할 경우에는 선박, 각종 기계 부속품, 원모, 소모사, 인견사, 생고무, 면사, 공업원료, 잡기계, 기계류 등을 수입할 수 있도록 하였다. 이처럼 수출입 링크제는 농수산물과 광산물의 수출을 원료 및 기자재 수입과 연계하는 방식으로 설정되었기 때문에, 당시 수익성이 좋은 소비재를 수입하고 싶어한 무역업자들의 지지를 받지 못했다(차철욱 2002). 또한, 수출입 링크제는 특혜불에 의한 수출상여제도와 마찬가지로 새로운 수출 유망 상품을 개발할 유인을 제공하지 못했다. 결국 수출입 링크제는 수출 증진에 별다른 기여를 하지 못하고 1953년 이후 폐지되었다.<sup>5</sup> 1955년 8월 환율 개혁 이후에는 정책적으로 수출과 수입의 연계가 대폭 약화되고, 수출 실적이 없는 무역업자도 채산성이 좋은 상품을 수입할 수 있게 됨에 따라 상대적으로 수익성이 낮은 수출을 도외시하게 되었다(차철욱 2002).

5 수출입 링크제는 형태를 달리하여 외환부족 문제를 타개하는 수단으로 1963년에 다시 도입된다. 새로운 수출입 링크제는 대상 수출품목을 농수산물과 광산물로 제한하지 않고 합판 등 공산품도 포함시켰다.

이상과 같은 단편적인 수출진흥정책 차원을 넘어 상공부는 수출을 1956년 2,500만 달러에서 1961년 1억 달러로 4배 늘리겠다는 수출 5개년 계획을 제시하면서 수출진흥요령(안)을 수립하였다. 그 주요 내용은 <표 3>과 같다.

**<표 3> 수출 5개년 계획과 수출진흥요령(안)(1956)**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 민수물자 구입용 원조자금 배정에서 경합이 있을 경우 수출업자에게 우선 배정한다.</li> <li>2. 원조자금 구매 상대국에 구매액의 2할을 한국 수출품으로 구매하도록 의무화시킨다 (단, 미국은 제외).</li> <li>3. 무역협정 체결을 촉진한다.</li> <li>4. 수출물자 제조용 수입품은 관세를 면제한다.</li> <li>5. 수출외화의 수입계정간 이체를 허용한다.</li> <li>6. 수출입 무역금융 용자를 늘린다.</li> <li>7. 특정 상품의 신시장 개척자에 1년간 해당 지역에 수출을 독점케 한다.</li> <li>8. 국내산업 보호육성에 대하여 관세율과 관세법 운영의 적정을 기하기로 하고 수입금 지제를 완화한다.</li> <li>9. 수출품 생산업체에 설비와 기술 도입에 원조자금을 우선 배정한다.</li> <li>10. 재외 공관에 상무담당관을 늘리고, 월 2회 경제상황을 보고케 한다.</li> </ol> |
|---|

자료: 상공부(1956), 수출 5개년 계획과 수출진흥요령(안) [차철욱(2002:52)]

상공부의 수출 5개년 계획과 수출진흥요령(안)은 수출진흥과 관련하여 1950년대 당시 생각할 수 있는 모든 무역 조치를 망라한 것이었지만, 수출진흥을 경제성장이나 수출지향 공업화의 틀 안에서 바라보는 종합적인 시각을 결여하고 있었기 때문에 기존 수출 품목을 중심으로 수출을 증진하는 방안을 제시했다.<sup>6</sup> <표 4>는 당시 상공부 계획에 포함된 수출 품목 구성 목표치인데, 계획 기간인 1957년과 1961년 사이에 공산물이 전체 수출에서 차지하는 비중이 9.34%에서 13.58%로 소폭 증가하는 것으로 되어 있다. 이승만 정부는 국내 역량을 배양하여 공업을 발전시키고 경제를 구조적으로 변환시킴으로써 수출을 획기적으로 증진한다는 발상은 하지 못했던 것이다.

6 실제로 1956년 10대 수출품목은 중석, 생사, 창연, 돈모, 한천, 철광석, 김, 연광석, 활선어, 마닝마로, 중석을 제외하면 일제 강점기의 주요 수출 품목과 별로 차이가 없었다.

**<표 4> 수출 5개년 계획상의 수출구성 목표(1957-61)**

	1951~1955년 평균	1957년 목표	1961년 목표
수산물	12.25	16.40	9.81
광산물	72.84	43.10	32.70
농산물	9.12	20.18	34.29
공산물	-	9.34	13.58
공예품	0.53	7.48	5.94
기타	5.26	3.50	3.68

자료: 상공부(1956), 수출5개년계획과 수출진흥요령에 관한 통계자료 (II) [차철욱(2002:53)]

1950년대에는 수출지향 공업화보다는 수입대체 공업화 전략이 개도국에서 각광을 받고 있었고 이승만 정부의 경우 한국전쟁에 의한 타격도 수습해야 했기 때문에, 이승만 정부가 초기에 수출지향 공업화 정책을 추진하지 않았다는 것 자체는 크게 비판받을 일은 아니라고 할 수 있다. 하지만, 이승만 정부는 전후 복구가 진행되어 경제가 안정을 찾아가는 상황에서도 공업화를 적극 추진하기보다는 원조자금 수입을 극대화하여 특혜 배정하는 데 치중하였다.

사업자들은 한국제분공업협회, 대한제당협회, 대한방직협회 등 사업자 단체를 결성하고 각 협회가 원조물자를 불하받아 이를 일정한 방식으로 사업자에게 배분하였는데, 이는 원조물자에 대한 입찰경쟁을 원천적으로 제한하는 효과를 가져왔다. 특히 원조물자 판매에 적용된 실수요자 공매환율은 대충자금 환율보다는 높지만 시장환율보다는 훨씬 낮은 수준에 형성되어 사업자들에게 막대한 수익을 제공했다.<sup>7</sup> 1959년을 예로 들면 대충자금 환율을 100으로 할 때 실수요자 공매환율은 141로, 시장환율 254보다 월등히 낮은 수준이었다(김낙년 2002). 즉, 이승만 정부의 경제정책 하에서는 시장가격

7 실수요자란 원조물자를 원료로 활용하여 최종 상품을 생산하는 경우처럼 그 원조물자를 실제로 필요로 하는 사업자를 의미한다. 이승만 정부는 한국 내에 원조물자를 인수할 태세가 충분히 갖춰지지 않았고 원조물자를 활용하여 특정 산업을 육성하기 위해서는 실수요자를 우대해야 한다는 주장을 펴며 실수요자제를 도입하고 실수요자 구매 품목(소맥, 원당, 원면 등)에 대해서는 공매환율을 적용하였다. 1957년 3월 이후에는 공매환율을 적용하던 일반 민수용 원조물자 품목에 대해서도 실수요자에게 입찰 우선순위를 주었다. 이는 입찰경쟁을 원천적으로 제한함으로써 실수요자에게 특혜를 주는 효과를 가져왔다. 미국이 실수요자제를 강하게 비판하자 이승만 정부는 1959년 10월 이를 폐지하고 민수용 구매절차에 통합시켰지만, 여전히 입찰 자격조건을 제한함으로써 특혜 배정 관행을 유지했다. 예를 들어 원면의 경우 실수요자제에서 공매제로 바뀌었지만 원면을 원자재로 사용할 수 있는 시설보유자만이 공매에 참가할 수 있었다(김낙년 2002).

에 훨씬 못 미치는 수준에 원조물자를 구매한 후 이를 가공하여 국내에 판매하는 것이 수출보다 훨씬 더 수익성이 있는 사업이었다. 원조물자(소맥, 원당, 원면)를 원료로 하여 1950년대에 이뤄진 삼백산업(제분, 제당, 방직)의 발전도 체계적인 수입대체 공업화 전략의 성과라기보다는 이와 같은 지대추구 행위의 부산물이었던 것이다.

1957년을 정점으로 하여 미국의 원조가 감소하기 시작하자 이승만 정부는 비로소 장기 경제개발 계획을 수립하기 위한 체계적인 노력을 하기 시작했다. 1958년 4월 산업개발위원회 규정이 공포됨에 따라 부흥부 장관의 자문 기관으로 산업개발위원회가 발족되었다. 1년 반이 넘는 작업 끝에 부흥부는 1959년 12월 경제개발 3개년 계획안을 성안하여 1960년 1월 국무회의에 심의안건으로 상정하였다(박태균 2007). 경제개발 3개년 계획안은 자립경제 기반조성을 목적으로 연평균 5.2%의 경제성장률 목표치를 설정하였으나, 수출지향 공업화가 본격적으로 전개되는 것으로 보지는 않았다. 경제개발 3개년 계획안에 따르면, 국민총생산에서 차지하는 1, 2, 3차 산업의 비중은 1958년 각각 40.5%, 17.8%, 41.7%에서 1962년 38.3%, 22.3%, 39.4%로 바뀌는 정도로 추정되었다. FOB 기준 수출액은 1958년 1,709만 달러에서 1962년 6,359만 달러로 3.7배 증가하는 것을 상정하긴 했으나, 기대 수출 품목의 대부분은 미곡, 중석, 철광석 등 농수산물과 광산물이었고 공산품의 수출 계획은 미미한 실정이었다. 또한, 경제개발 3개년 계획안은 수출 증진을 위한 구체적인 방안은 제시하지 않은 채, 정부의 경제외교 강화, 기술도입과 금융·세계상의 혜택, 원가 절감을 통한 수출경쟁력 강화 등 원론적 논의에 그치고 있었다. 즉, 이승만 정부의 마지막 해까지도 기존 경제 정책을 뛰어넘는 차원의 발상은 찾아보기 어려웠던 것이다.

## 제2절 1960년대 초의 정치경제적 변화와 수출 증가

앞에서 살펴본 바와 같이 대외적으로는 미국과의 협상을 통해 원조자금 수입을 극대화하고 대내적으로는 이를 특혜 배정함으로써 권력 기반을 공고히 하려 한 이승만 정부의 정책 기조는 생산적 기업 활동보다는 정경유착을 통한 지대추구가 더 수익성이 있는 구도를 만들었다. 1960년 3월 부정선거

를 계기로 일어난 4·19 혁명은 부정선거뿐만 아니라 부패와 부정축재 문제를 부각시킴으로써 기존 정치경제적 구도를 근본적으로 바꾸는 전기를 마련했다. 장면 정부는 경제개발 5개년 계획을 수립하고 경제기획원 설립 방안을 마련하는 한편, 1961년 초 환율을 대폭 조정함으로써 외환·무역정책의 왜곡을 시정하기 시작했다. 특히 환율 개혁은 공정환율과 시장환율 간의 괴리를 대부분 해소함으로써 지대추구행위가 일어날 가능성을 감축시켰다. 원조물자의 특혜 배정 등을 통해 막대한 수익을 올릴 수 있는 통로가 차단되자 기업인들도 생산적 활동에 치중하게 되었고, 협소한 국내시장을 넘어 합판, 면포 등을 해외에 수출하려는 노력이 본격적으로 전개되기 시작했다. 1960년대 초에 새로운 수출진흥정책이 도입된 것이 거의 없음에도 불구하고 공산품의 수출이 급증한 것은 정치경제적 변화와 환율 개혁에서 그 원인을 찾을 수 있다.

4·19 혁명 이후 민주 선거를 통해 집권한 장면 정부는 경제 제일주의를 표방하며 댐, 발전소, 도로 등 대규모 공공사업 추진과 실업 구제를 목표로 1960년 11월 국토건설본부를 창설하였다(이기홍 1999:278-283). 또한, 이승만 정부가 집권 말기에 성안한 경제개발 3개년 계획을 한층 더 발전시켜 제1차 경제개발 5개년 계획을 수립하였다(이기홍 1999:263-272, 김입삼 2003:441-452). 더 나아가 장면 정부는 부흥부의 기획·조정 기능이 예산권의 뒷받침 없이는 실질적으로 작동하기 어렵다는 점을 인식하고, 부흥부의 기획·조정 기능과 재무부의 예산 편성 기능을 통합하여 경제기획원을 설립하는 방안을 마련하였다(이기홍 1999:273-277).

외환·무역 부문에서는 이승만 정부 시절의 왜곡을 근본적으로 시정하는 정책을 추진하였다. 앞의 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 1960년 2월 이승만 정부는 1955년 8월 이후 처음으로 원-달러 공정환율을 조정하여 기존의 50.0에서 65.0으로 인상하였다. 하지만, 1960년 2월의 미본토볼 환율은 이미 144.9에 이르고 있었기 때문에 공정환율과 시장환율 간의 괴리는 여전히 상당 부분 남아 있었다. 장면 정부는 1961년 1월 원-달러 공정환율을 65.0에서 100.0으로 올린 후 2월 이를 다시 130.0으로 올렸다. 1961년 2월 당시의 미본토볼 환율은 148.3 수준으로, 두 차례의 환율 조정을 통해 장면 정부는 지대추구행위의 온상이 되어온 공정환율과 시장환율 간의 괴리를 대부

분 해소하였다. 장면 정부는 원조물자를 판매할 때 시장환율보다 훨씬 낮은 공정환율이나 공매환율을 적용함으로써 사업자에게 막대한 수익을 안겨주는 기존 관행을 타파함으로써, 정부의 원조물자 판매 수입을 제고하는 한편 원조물자를 잘 활용할 수 있는 사업자가 적정한 가격에 이를 구매하도록 한 것이다.

이와 비슷한 맥락에서 4·19 혁명 이후 추진된 부정축재자 처리도 기존의 정치경제적 구도를 바꾸는 데 기여했다고 할 수 있다. 장면 정부는 1961년 4월 17일 ‘지위 또는 권력을 이용하여 부정한 방법으로 재산을 축적한 자에 대한 행정상 또는 형사상의 특별조치를 함을 목적으로’ 부정축재 특별처리법을 제정하였다(김입삼 2003:39-46).<sup>8</sup> 비록 당시 부정축재자 처리가 정경유착 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 불완전한 타협으로 귀결되었다는 비판도 존재하지만, 이를 계기로 기업인들이 지대추구행위보다 생산적인 기업 활동에 치중하게 되었다는 점에 유의할 필요가 있다.

장면 정부가 추진한 정책은 5·16 군사정변 이후 군사정부에 의해 상당부분 계승되어 1960년대 경제개발 정책의 기반이 되었다. 군사정부는 장면 정부가 구상한 바와 같이 기획·조정 기능과 예산 기능을 통합한 강력한 경제부처를 신설하는 방안을 수용하였다. 또한, 군사정부는 부정축재자 처리 방침을 이어 받아 일부 기업인들을 구금하였고, 결국 기업인들이 부정축재 자금으로 공장을 지어 그 회사의 주식을 국가에 납부하는 것으로 부정축재 환수 문제를 종결하였다(김입삼 2003:97-101).

군사정부는 장면 정부가 마련한 경제개발 5개년 계획안을 수정·보완하여 군사정부의 경제개발 5개년 계획으로 발표하기도 하였다. 세부적인 내용과 목표 측면에서 군사정부의 경제개발 5개년 계획은 장면 정부의 기존안과 대동소이했지만, 기본 경제철학은 ‘지도받는 자본주의’로 설정하여 정부 주도로 경제개발을 추진할 것임을 천명하였다(김기승 2002).

---

8 부정축재 특별처리법(1961)에서 ‘부정축재’는 1960년 3월 15일 선거를 위하여 집권당(자유당)에 지원하여 3천만원 이상을 제공하거나 조달한 자 또는 부정선거에 관련한 사실이 현저한 자로서, 부정한 방법으로 국유재산 취득, 대부·융자 수취, 입찰, 외환 배정, 조세 포탈 등을 통해 재산상의 이득을 취한 행동을 의미하였다(제2조). 이 법은 부정축재에 대하여 환수금, 배상금, 추징세액 및 벌과금을 납부하도록 하였다. 예를 들어, 국유재산 등의 부당 취득과 관련하여서는 매매 당시의 정상시가액과 매매가액과의 차액에 그 차액의 연 2할에 상당하는 금액을 가산하여 부정축재액을 환수하도록 했다(제18조).

이와 같은 경제철학은 군사정부가 초기 2~3년 동안 시행착오를 겪는 원인이 되었다. 군사정부는 원래 기간산업 중심의 수입대체 공업화 전략에 관심을 갖고 외자와 내자를 총동원하여 제철소와 정유공장 등을 건설하려고 했다(기미야 1991). 하지만, 합작투자 또는 차관으로 건설할 계획이었던 제철소와 정유공장 등은 외국자본의 투자 기피와 계획의 부실로 인해 차질을 빚었고, 1962년 6월 내자를 강제 동원하기 위해 실시한 통화개혁과 예금동결 조치는 미국의 반대로 한 달 만에 해제해야 했다.<sup>9</sup> 설상가상으로 1962년 대규모 흉작이 발생하자 군사정부는 1963년 곡물을 수입해야 했고, 내자동원을 위한 산업부흥국채 발행과 민심무마 차원의 정책 집행을 위해 상당한 규모의 재정적자를 발생시켰다. 그 결과 외환보유고는 1962년 5월 2억 1,400만 달러에서 1963년 9월 1억 7,000만 달러로 크게 감소하였고, 재정적자로 인해 인플레이션이 악화되었다.

원-달러 환율도 공정환율은 130.0으로 고정되어 있는 가운데 미분토불 환율은 1961년 2월 148.3에서 1963년 평균 174.5, 1964년 5월 285.6으로 상승하여 시장환율과 공정환율 간의 괴리가 다시 한 번 확대되기 시작했다. 결국 박정희 정부는 이와 같은 시행착오를 반영하여 1964년 2월 제1차 경제개발 5개년 계획의 보완계획을 마련하였고 같은 해 5월에는 원-달러 공정환율을 130.0에서 255.0으로 조정하는 조치를 취하게 되었다. 박정희 정부는 장면 정부가 1961년 초에 추진했던 환율 현실화 및 단일화 조치를 1964년 5월 다시 추진하게 된 것이다.

이처럼 군사정부가 초기 2~3년 간 정책상 시행착오를 겪었음에도 불구하고 같은 기간 동안 수출은 급속히 증가했다. <표 5>에서 볼 수 있는 것처럼 특히 공산품의 수출이 1960-63년 기간 동안 괄목할 정도로 늘어났다. 1959년 공산품 수출은 \$2,388,000에 불과했으나, 1960년 \$4,519,000로 늘어났고 1963년에는 \$39,487,000까지 급증했다. 특히 표준산업무역분류체계(SITC) 상 SITC6(원료별 제품)과 SITC8(잡제품)에 해당되는 공산품의 수출 증가가 두드러졌다. SITC6 품목의 경우, 합관 수출이 1959년 처음으로

9 군사정부는 예금 인출을 제한하여 동원된 내자를 기간산업 건설에 활용하고 예금자에게는 15%의 명목 수익률을 제공하는 방안을 마련한 후 미국과 사전 협의도 없이 추진하였다(김정렬 1990:81-95, 김입삼 2003:141-144). 미국은 이를 예금자의 사유 재산권을 침해하는 반시장적 조치로 인식하고 이를 철회하지 않는 한 식량원조를 유보하겠다고 했다. 또한, 미국은 군사정부의 공약대로 민정이양을 하고 선거를 실시할 것을 요구했다.

\$11,000를 기록한 후 1960년 \$21,000, 1961년 \$1,217,000, 1962년 \$2,289,000로 급증했고 1963년에는 \$9,313,000 수준에 도달했다. 또한, 면포 수출도 1959년 \$1,425,000 수준에서 1962년 \$1,835,000, 1963년 \$4,289,000로 늘어났다. SITC8 품목의 경우, 의류 수출이 1961년 처음으로 \$2,000를 기록한 후 1962년 \$1,119,000, 1963년 \$4,643,000로 급증했다. 신발 수출도 1961년 처음으로 \$30,000를 기록한 후 1962년 \$238,000, 1963년 \$738,000로 늘어났다(Yoo 2008).

<표 5> 공산품 품목별 수출 추이(1955-67)

(단위: 천 달러)

연도	총수출	공산품	SITC5	SITC6	SITC7	SITC8	기타
1955	17,966	1,643	85	870	240	448	16,323
1956	24,595	2,459	3	2,053	190	213	22,136
1957	22,202	4,096	6	3,394	56	640	18,105
1958	16,451	2,570	10	2,408	4	148	13,881
1959	19,812	2,388	115	2,139	48	86	17,424
1960	32,827	4,519	401	3,937	88	93	28,309
1961	40,878	6,229	550	4,004	884	791	34,649
1962	54,813	10,567	990	6,177	1,446	1,954	44,194
1963	86,802	39,487	904	28,115	4,067	6,401	47,095
1964	119,058	58,315	603	42,310	2,204	13,198	60,696
1965	175,082	106,784	380	66,414	5,501	34,489	68,300
1966	250,334	153,648	713	84,177	9,560	59,198	96,686
1967	320,229	215,174	2,360	101,384	14,188	97,242	105,055

자료: Yoo(2008)

주: 표준산업무역분류체계(SITC)에 따른 공산품 분류는 다음과 같다.

SITC5(화학품): 화학원소 및 화학물, 화학비료 등

SITC6(원료별 제품): 합판, 직물용 섬유사, 직물 및 섬유제품, 철 및 강철 등

SITC7(기계류 및 운반용 기계류): 전기·전자기기, 선박, 자동차 등

SITC8(잡제품): 의류, 신발류, 가발 등

합판의 경우 일제 강점기에 만주에서 원목을 수입하여 합판을 생산했던 공장을 모체로 하여 인천의 대성목재와 부산의 동명목재 등이 설립되었는데, 합판 업체들은 1950년대 주한 유엔군 군납에 성공한 성과를 바탕으로 미국 시장에 진출할 수 있었다(송희연·손봉암 1978). 이 과정에서 정부가 한 역할은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 합판업체들은 외국에서 우수한

기계를 도입한 후 주한 유엔군 합판 기술자의 지도를 받아 품질을 향상시킴으로써 군납 기준을 충족하였고, 그 성과를 바탕으로 미국 시장에 진출한 것이다.<sup>10</sup>

면포·방직 산업의 경우 원조물자를 활용하여 발전한 삼백산업의 하나로서, 사업자들은 원조물자의 특혜 배정으로 막대한 수익을 올렸지만 1950년대 후반 과잉설비 문제에 봉착하게 되자 해외시장으로 눈을 돌리기 시작하였다. 대한방직협회는 원면을 회원 업체에 불하함에 있어 방추 설비의 규모를 기준으로 하였는데, 이는 업체들로 하여금 경쟁적으로 설비를 늘리게 하는 유인으로 작용하였고 결국 과잉설비 문제를 해결하기 위해서는 수출에서 활로를 찾아야 했던 것이다(이영훈 2012). 면포 수출은 1957년 \$276,000에 불과했으나, 1958년 \$899,000, 1959년 \$1,425,000, 1960년 \$2,443,000로 증가했고, 이후 조정 기간을 거쳐 1963년에 이르러서는 \$4,289,000에 달하게 되었다. 면포 수출의 성과를 바탕으로 1961년부터는 의류 수출도 늘어나기 시작했다.

이처럼 1960-63년 동안의 공산품 수출 증가는 특정 수출진흥정책의 도입에 기인한다기보다는 사업자들이 스스로 수출시장을 개척하여 이뤄진 것이기 때문에 수출진흥정책과 공산품 수출 실적 간의 연관관계를 찾기 어렵다. 실제로 <표 6>과 같이 각종 수출진흥정책의 유인 효과를 계량화하여 명목 수출실효환율을 추정한 후 물가상승과 구매력을 감안하여 구매력 균등(PPP) 수출실효환율을 계산해보면, 1960-63년 기간 동안에는 그 수치가 다소 하향세를 보이고 있어 수출에 대한 유인 효과가 오히려 약화되었음을 알 수 있다.<sup>11</sup> 여기에서 수출실효환율에는 수출과 연계된 수입권 등 수출불 환율에

---

10 군사정부는 외환보유고가 급감함에 따라 이에 대응하기 위해 1963년 1월 수출입 링크제를 다시 도입하였는데, 그 대상 품목에 공산품도 포함하고 외화가득액(부가가치) 기준이 아니라 총액 기준으로 이를 운용하여 공산품 수출을 촉진하였다. 합판을 예로 들자면 90%가 원자재(수입 원목)이고 가득액은 10%밖에 안 되는데 왜 100%의 수입권을 주느냐는 비판에도 불구하고 당시 상공부는 수출입 링크제를 그대로 강행했다. 박충훈 당시 상공부 장관의 회고에 따르면, 수출입 링크제가 자극제가 되어 사업자들이 국제시장을 개척해 나가기를 기대했다고 한다(박충훈 1988: 89-90). 하지만, 합판의 경우 이미 1959년에 수출을 시작하여 1962년 \$2,289,000의 수출 실적을 올렸으므로, 수출입 링크제는 합판 수출에 돌파구를 제공한 것이 아니라 수출을 추가적으로 자극하는 효과를 가져온 것으로 평가해야 할 것이다. 수출입 링크제는 1964년 5월 환율 개혁 직후 폐지되었다.

11 원·달러 PPP 수출실효환율은 1959년 325.7을 정점으로 1962년 264.0까지 하락했다가 1964-70년에는 300.0 ± 5.00 대를 유지했다. 1950년대 말에는 공정한환율이 낮게 설정된 상황에서 수출불 프리

반영된 프리미엄뿐만 아니라 수출에 대한 보조금과 조세감면 등이 포함되어 있다.<sup>12</sup>

<표 6> 구매력 균등(PPP) 수출실효환율과 수출(1958-70)

연도	연평균 명목 환율 및 수출 보조금 (원/\$)				도매물가지수 (1965=100)		PPP수출 실효환율 (원/\$)	수출 (백만\$)
	공정 환율	수출불 프리미엄	수출불당 보조금	명목수출 실효환율	한국	미국 · 일본		
1958	50.0	64.0	1.2	115.2	39.9	97.2	280.6	16.5
1959	50.0	84.7	1.3	136.0	40.8	97.7	325.7	19.8
1960	62.5	83.9	1.2	147.6	45.2	97.9	319.7	32.8
1961	127.5	14.6	8.5	150.6	51.2	98.3	289.1	40.9
1962	130.0	-	21.5	151.5	56.0	97.6	264.0	54.8
1963	130.0	39.8	19.6	189.4	67.5	98.3	275.8	86.8
1964	214.3	39.7	27.4	281.4	90.9	98.5	304.9	119.1
1965	265.4		39.2	304.6	100.0	100.0	304.6	175.1
1966	271.3		51.6	322.9	108.8	102.8	305.1	250.3
1967	270.7		62.4	333.1	115.8	104.0	299.2	334.8
1968	276.6		77.7	354.3	125.2	105.6	298.8	486.2
1969	288.2		75.1	363.3	133.7	108.8	295.6	658.3
1970	310.7		86.5	397.2	145.9	112.8	307.1	882.2

자료: Frank, Kim, and Westphal(1975:70-71)

주: 각 항목은 다음과 같이 계산되었다.

명목 수출실효환율 = 공정환율 + 수출불 프리미엄(수출과 연계된 수입권 반영) + 수출불당 보조금(직접보조금, 내국세 감면, 관세 감면, 금리보조금)

미국·일본 도매물가지수: 미국과 일본의 도매물가지수를 한국과의 교역량으로 가중평균 하여 계산(미국과 일본이 한국 무역에서 차지하는 비중은 1958년 43%에서 1970년 83%로 증가)

구매력 균등(PPP) 지수: 미국·일본 도매물가지수를 한국의 도매물가지수로 나눠 계산

이처럼 1960년대 초에 수출실효환율에 반영된 수출 유인은 과거와 비교할 때 약간 약화되었지만, 사업자들의 입장에서는 1950년대처럼 원조물자 특혜 배정을 통해 수익을 올릴 대안적 기회는 줄어들고 있었다. 면포·방직처럼

미업이 수출불당 보조금을 압도했다. 1960년대 초 공정환율이 인상되면서 수출불 프리미엄은 줄고 수출불당 보조금은 늘어났으나 전체적으로는 PPP 수출실효환율이 다소 낮아졌다. 하지만, 사업자의 입장에서는 대안적인 사업 기회의 수익성을 전체적으로 고려하여 수출 여부를 결정하는 것이므로 PPP 수출실효환율이 과거에 비해 낮아졌다고 해서 수출을 꺼리게 되는 것은 아니다. PPP 수출실효환율이 과거에 비해 낮아졌다고 해도 대안적인 사업 기회의 수익성이 급감했다면, 사업자의 입장에서는 수출을 하는 것이 유리할 수 있다.

12 명목 수출실효환율을 추정할 때에는 수출장려보조금과 같은 직접 보조금 외에도 조세감면 혜택 등을 포함한 수출 보조금 총액을 수출 총액으로 나눠 수출 달러당 보조금을 계산한다. 이렇게 추정된 수출 달러당 보조금은 사전적 한계 개념이 아니라 사후적 평균 개념이라는 점에 유의할 필요가 있다.

국내시장 포화와 과잉설비 문제에 직면한 산업도 있었지만, 4·19 혁명 이후 부정축재 문제가 부각되고 환율 개혁이 이뤄지면서 1950년대와 같은 지대추구행위를 지속하기 어려워졌고 군사정부 또한 이 기초를 계승했기 때문이다. 결국 정경유착을 통한 지대추구보다 생산적 기업활동을 통한 가치창출이 수익성 있는 구도가 형성되면서, 국내시장의 한계를 넘어 수출시장을 개척하는 사업자들이 성공하는 시대가 온 것이다.

이처럼 1960년대 초에 공산품 수출이 증가한 데에는 제2차 세계대전 이후 국제무역이 확대된 것도 물론 중요한 요소로 작용했다. 1990년 가격을 기준으로 세계경제의 총생산은 1950년 5.3조 달러에서 1998년 33.8조 달러로 6.5배 증가한 데 비해 국제무역은 같은 기간 동안 210억 달러에서 1조 251억 달러로 48.7배나 증가했다(Maddison 2006:613). 국제무역 총액이 증가한 것뿐만 아니라 무역상품 구성도 크게 바뀌었다. 2차 대전 직후에는 국제무역에서 1차 상품이 차지하는 비중이 60%나 되었지만, 2000년에는 약 20%만이 1차 상품이고 나머지는 공산품이다(Irwin 2002). 이처럼 국제 분업 체계가 자리를 잡아가고 있는 상황에서 우리나라는 1960년대 초에 공산품 수출의 전기를 마련한 것이다.

### 제3장 수출지향 공업화 정책의 주요 내용

#### 제1절 수출진흥정책의 확장

군사정부는 원래 기간산업 중심의 수입대체 공업화 전략에 관심을 갖고 1962년 통화개혁과 예금동결을 통해 내자를 강제 동원하려고 하였지만, 미국의 개입으로 이에 실패하자 정치경제적 자립의 중요성을 절감하고 대안을 모색하였다(Mason et al. 1980). 1960년 4·19 혁명 이후 달라진 정치경제적 환경에서 1961년 초 장면 정부가 시행한 환율 조정 외에 별다른 수출진흥정책 없이도 공산품을 중심으로 수출이 급증하자 군사정부는 수출이 경제 성장에 효과적인 수단이 될 수 있음을 인식하고, 1964년 5월 환율 개혁을 계기로 기간산업 중심의 수입대체에서 수출지향 공업화 정책으로 전환하기 시작했다. 사실 공산품의 수출이 급증하기 시작한 1960년대 초에는 수출역량의 배양이나 수출품목의 다변화와 고도화에 대한 고려는 부족했는데, 수출지향 공업화를 위한 종합적인 정책이 마련되기 시작한 것이다. 수출 실효 환율에 반영된 환율 조정과 보조금 지급이 수출에 대한 금전적 보상을 개선함으로써 수출 유인을 강화했다면, 1960년대 전반부터 추진된 민-관 정보 공유와 협의는 수출에 필요한 정보를 제공하고 수출 장애요인을 해소함으로써 수출 역량 배양과 유인 제고에 기여했다. 한편, 민-관 정보 공유와 협의 차원을 넘는 수출 역량 배양 조치는 1960년대 후반부터 산업구조 고도화와 연계하여 본격적으로 추진되었다.

1961-63년 동안의 시행착오에서 교훈을 얻은 박정희 정부는 1964년 5월 원-달러 공정환율을 130.0에서 256.5로 대폭 조정하여 현실화하고 1965년 3월 단일변동환율제로 전환할 것을 공약하였다. 새로운 환율수준은 1963년 말 조사된 원화의 구매력 균등 수준의 중간치에 기초한 것으로, 당시에 원화를 약간 저평가하고 있는 것으로 추정되었다(Brown 1973: 139).

환율 조정 직후 상공부는 수출입 링크제를 폐지하고 공산품 위주의 수출 특화산업을 육성하는 내용을 처음으로 담은 수출진흥종합시책을 수립했다. 상공부가 1964년 6월 발표한 수출진흥종합시책은 3년 이내 연간 수출 3억 달러 달성을 목표로 하여, 수출산업 육성, 세계개편, 수출금융 및 수출보상

제도 확충, 외환 및 무역제도의 개편, 해외시장 개척의 강화, 수출검사 제도의 강화 등을 주요 내용으로 하였다. 수출진흥종합시책 중 수출금융 및 수출보상제도 확충이나 해외시장 개척 강화는 이승만 정부 시절부터 다양한 형태로 추진되었지만, 나머지 시책은 기존 무역정책의 틀을 넘어 비교적 새로운 내용을 담고 있었다.<sup>13</sup> 1964년 이후 상공부는 해마다 수출진흥종합시책을 수립하여 수출지향 공업화와 경제성장을 도모하는 종합적이고 체계적인 관점에서 수출진흥정책을 마련했다.

우선 이승만 정부 시절부터 추진된 수출진흥정책의 연장선상에 있는 수출유인 제도 정책을 정리해 보면, (1)수출 우대금융, (2)수출실적과 링크된 수입영업권 인가, (3)수출생산용 원자재 수입에 대한 관세 면제, (4)수출생산용 수입원자재에 대한 일정율의 감모 허용, (5)수출생산용 중간재 투입과 수출거래에 대한 내국간접세 면제, (6)수출생산용 국내 중간재 공급자에 대한 관세 및 내국간접세 감면, (7)주요 수출산업의 고정자산에 대한 가속감가상각, (8)수출소득에 대한 직접세 감면(1973년 폐지) 등이 있다(Frank, Kim, and Westphal 1975:40-51).

수출우대금융은 이승만 정부 시절부터 외환선대제도 및 특별외환대부제와 우대금리 적용 등의 선례가 있었고(박기주 2006:119-120), 수출업자가 담보를 제공하지 않아도 신용장에 근거하여 수출금융을 확보할 수 있도록 하고 일반대출 금리보다 낮은 금리를 적용받도록 시행하고 있었다. 박정희 정부는 이를 강화했는데, 특히 1965년 9월 금리 개혁으로 일반 은행대출과 수출금융 간의 금리 격차가 10%p 이상 확대된 이후에는 더욱더 중요한 수출유인 수단이 되었다(Cho and Kim 1997:43).

수출실적과 링크된 수입영업권 인가 제도는 수익성 좋은 수입영업권을 유인 수단으로 삼아 수출을 촉진한다는 측면에서는 이승만 정부 시절의 특혜 불에 의한 수출상여제도(특혜외환제도)와 논리가 비슷하지만, 혜택을 받는 수출 대상 품목을 과도하게 제한하지 않는다는 측면에서 차이가 있었다. 이와 같은 제도는 환율이 현실화되고 수입규제가 완화됨에 따라 폐지되었다.

13 특히 수출산업 육성 관련 내용은 농수산물과 광산물을 넘어 공산품을 수출하고 장기적인 산업구조 개선을 도모하는 것으로, 무역정책과 산업정책을 연계하는 것이었다. 이외에도 수출진흥종합시책에는 외국환 전담은행의 설립을 추진한다는 내용과 불량 수출품에 대한 클레임 증가에 대응하여 수출검사제도를 강화한다는 비교적 새로운 내용이 포함되었다.

수출생산용 원자재 수입에 대한 관세 면제는 1956년 상공부의 수출 5개년 계획과 수출진흥요령(안)에서 언급된 것으로, 1961년부터 수출용 원자재에 대한 사전 관세 면제 제도가 도입되었다. 이에 따라 사업자는 담보 제공을 조건으로 수출용 원자재에 대한 면세를 받은 후 1년 이내에 대응 수출해야 했다. 또한, 정부는 수출생산용 수입원자재에 대한 일정율의 감모를 허용함으로써 수출의 수익성을 제고하는 한편 수출용 원자재를 절감하여 쓸 유인을 제공했다. 가격상한제와 같은 유인규제(incentive regulation)처럼 생산효율을 제고하여 수출용 원자재를 절감하여 쓰면 일정 범위 내에서는 절감분에 대한 관세 감면 혜택을 준 것이다.

수출생산용 중간재 투입과 수출거래에 대한 내국간접세 면세나 수출생산용 국내 중간재 공급자에 대한 관세 및 내국간접세 감면의 경우에도 수출생산용 원자재 수입에 대한 관세 면제와 비슷한 논리를 적용했다. 즉, 수출상품 생산 과정에서 중간에 부과되는 세금을 감면함으로써 수출경쟁력을 제고하도록 한 것이다.

마지막으로, 주요 수출산업의 고정자산에 대한 가속감가상각과 수출소득에 대한 직접세 감면은 수출에 대한 조세혜택을 제공함으로써 투자를 원활하게 하겠다는 취지에서 도입되었다.

이처럼 박정희 정부는 완전히 새로운 내용은 아니지만 수출유인을 강화하는 방향으로 수출진흥시책을 마련하였다. 앞의 <표 6>에 따르면 이상과 같은 조치를 통해 1963년에서 1964년 사이 PPP 수출실효환율이 275.8에서 304.9로 약 10% 정도 인상된 것으로 추정된다. PPP 수출실효환율 자체만을 보면 이는 1959년의 수치인 325.7보다 낮지만, 1960년 4·19 혁명 이후의 정치경제적 변화로 인해 사업자의 입장에서는 지대추구행위를 통해 수익을 올릴 대안적 기회가 대폭 축소되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 1964년 이후에는 공정환율과 수출 보조금 조정을 통해 원-달러 PPP 수출실효환율이 300.0 내외 선에서 유지되었다.

환율과 보조금을 활용한 수출유인의 제고처럼 계량화하기는 어렵지만, 박정희 정부는 민-관 정보 공유 및 협의에 초점을 맞춰 수출 역량을 배양하는 조치도 강화하였다. 이승만 대통령은 정책수립을 위한 민-관 정보 공유 및 협의에 별로 관심을 두지 않았던 반면, 장면 총리는 기업인들과 직접 만나

정책을 논의할 정도로 관심을 기울이기 시작했고, 박정희 대통령은 이를 더욱 체계화하여 발전시켰다(이영훈 2012). 1960년대 전반에 민-관 정보 공유 및 협의를 통해 수출역량을 배양한 새로운 조치로는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 대한무역진흥공사(KOTRA)의 설립과 해외 지점망 확충을 통해 국내 수출업자의 해외시장 개척활동을 지원하였다. 둘째, 주요 수출품목 및 대상국별로 연간 수출목표를 설정하여 수출을 독려하였다. 상공부는 산업과 무역을 함께 주관하는 부처로서 산업부문별로 담당관을 두고 수출 상황을 점검하였다. 셋째, 대통령이 참여하는 월례 수출진흥확대회의를 통해 수출 애로사항을 파악하고 이에 대한 해법을 모색하였다(한국개발연구원 2013).

수출 증진을 위한 해외 정보 수집과 시장 개척의 필요성에 대해서는 이승만 정부 시절부터 논의가 있어 왔다. 예를 들어 상공부는 1959년부터 수출진흥 전담기관의 설립 필요성을 제기한 바 있다. 이를 토대로 상공부는 1961년 12월 실무진을 일본에 파견하여 일본무역진흥회(JETRO)의 설립 배경<sup>14</sup> 및 운영 실태를 조사한 후 1962년 6월 KOTRA를 설립하였다. 주재국과의 외교 관계 전반을 다루는 해외 공관과는 별도의 조직인 KOTRA는 무역진흥 업무에 초점을 맞춰 해외시장 조사·개척 외에도 국내산업과 상품의 소개·선전, 무역거래에 대한 알선, 재외 무역관의 운영, 국제박람회 참가 및 전시회 개최 등을 맡았다. 더 나아가 KOTRA는 수출물자의 포장·의장의 개량, 검사 등에 대한 조사도 담당하게 되었다(대한무역진흥공사 2002:15~18).

또한, 정부는 1964년부터 주요 경제주체별로 연간 수출목표를 설정하여 수출을 독려하는 ‘수출책임제’를 본격적으로 시행하기 시작했다. 상공부의 기록에 따르면 수출책임제는 이후 계속 확대되어 1965년에는 품목별, 해외 무역관별, 단체별(수출조합, 협동조합별), 도별 수출책임제, 1966년에는 부처별 수출책임제, 그리고 1967년에는 수출공단별, 은행별 수출책임제가 도입되었다(신국환 1994). 하지만, 정부가 수출책임제를 시행했다고 해서 경제주체별 품목별 수출목표가 달성된 것은 아니다. 실제로 수출 실적은

---

14 일본 정부는 1949년 8월 발표한 첫 통상백서에서 영국 해외조사기관 BETRO(British Export Trade Research Organization)의 수출진흥 역할에 주목하며 일본에도 유사한 기관을 설립할 필요가 있음을 강조했다. 이에 따라 1951년 설립된 JETRO는 해외시장 조사 외에 해외에서의 상품 전시, 일본 산업과 상품의 소개, 광고·선전, 클레임 처리의 알선 업무 등을 맡았다.

전체적으로 수출 목표를 달성하기는 했지만, 품목 단위로 살펴보면 정부의 예상은 종종 빗나갔다(박근호 2017). 정부 또한 무리하게 경제주체별 품목별 수출목표를 관철하려고 하지도 않았다. 오히려 수출목표를 설정하는 과정에서 민-관 협의가 이뤄지고 수출을 해보자는 분위기가 조성된 점과 이를 이행하는 과정에서 새로운 정보를 공유하고 수출 장애요인을 해소한 점이 더 중요하다고 할 수 있다.

월례 수출진흥확대회의는 이처럼 민-관 협의를 통해 정보를 공유하고 수출 장애요인을 해소한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 군사정부는 1962년 12월 수출진흥위원회를 결성한 후 정기적으로 회의를 개최하여 수출진흥과 관련된 제반사항을 논의하였다. 상공부는 주무부처로서 회의를 준비하는 간사 역할을 맡았다. 1964년 연간 수출 1억 달러 달성을 기념하여 수출의 날 행사가 열리는 등 수출 분위기가 고조되자 박충훈 당시 상공부 장관은 1965년 대통령 연두 순시 때 대통령이 직접 수출진흥회의를 주재할 것을 건의하였다. 이 건의가 수용되어 수출진흥위원회 회의는 대통령이 직접 주재하는 수출진흥확대회의로 개편되었다.<sup>15</sup>

월례 수출진흥확대회의는 최신 정보를 바탕으로 수출 현황을 점검하고 민-관 협의를 통해 문제점을 파악한 후 대책을 강구하는 방식으로 운영되었다. 수출이 진행되는 상황에서 정기적으로 열리는 월례 회의였기 때문에 실제로 정책이 이행되었는지 점검하고 실시간으로 환류 기제(feedback mechanism)를 운용하는 데 적합한 구도를 가지고 있었다. 월례 수출진흥확대회의에서 외무부 장관은 해외시장정보에 대해 보고했고, 상공부 장관은 연간 수출진흥종합시책을 바탕으로 전월, 전년 대비 수출실적에 대한 상품별, 구조별, 지역별, 국가별 분석과 대책을 제시했다. 대통령은 각계 대표와 경제단체장들에게 수출에 대한 애로사항을 묻고 관계 장관에게 답변하도록 한 후 수출진흥 방안을 마련하도록 했다. 수출진흥확대회의에서의 논의를 거쳐 수출보험, 수출진흥특계자금, 종합무역상사 등 새로운 제도가 도입되었고, 통관과 수출검사 등 기존 절차의 간소화 및 합리화도 이뤄졌다(장선해 2006:74-76).

---

15 수출진흥확대회의는 1977년 무역진흥확대회의로 개편되었다. 회의별 주요 안건은 장선해(2006:158-187)에 정리되어 있다.

환율 조정과 금융·조세 지원 등을 통한 수출유인 제고나 민-관 정보 공유와 협의 차원을 넘는 수출 역량 배양 조치는 1964년도 수출진흥종합시책에서 처음으로 제시되기는 하지만, 체계적인 수출지향 공업화 정책의 일환으로 보기에는 아직 부족한 측면이 있었다. 구체적으로 수출진흥종합시책 중 수출산업 육성 관련 내용은 수출특화산업(건축물, 자전거, 라디오, 미싱 등)을 선정하여 육성하고, 수출산업 공업단지를 조성하여 금속제품, 농축산 가공품 등 50여 개 경공업을 대상으로 제일교포 기업을 유치하며, 중소기업 중 수출품 생산지정업체를 선정하여 수출산업에 종사하도록 한다는 계획을 제시하였다. 이와 같은 정책의 기본 방향은 수출에 특화된 산업, 공단, 업체를 따로 집중 육성한다는 것으로서, 경제 전체적으로 수출 증진과 산업구조 고도화를 함께 추진하는 수출지향 공업화 정책과는 아직 거리가 있었다.

이후 상공부는 1965년 7월 국제 분업상의 우위, 국제수지 효과, 고용효과 및 타 산업에 대한 파급효과를 감안하여 수출특화산업(품목) 13개를 지정한 후 담당관을 배정하여 수출을 독려했다(김정림 1990:115). 수출특화산업(품목)에는 생사류, 건축물, 도자기제품, 고무제품, 라디오 및 전기기기, 어패류 및 양송이 통조림, 모제품, 합판, 면직물, 의류, 피혁제품, 공예품(갈포벽지 포함), 잡화(양식기류 및 가발) 등 당시 수출 전망이 밝다고 판단된 품목들이 망라되었다(대한무역진흥공사 2002:23). 그러나 이것 역시 체계적 수출지향공업화 전략의 일환으로 보기에는 부족한 측면이 있다.

수출에 특화된 산업, 공단, 업체를 따로 집중 육성한다는 발상은 세계개편에도 반영되어 수출 위주 품목의 국내소비 억제를 위한 물품세의 중과 제도가 도입되었다. 이는 수출과 국내 소비를 분리한다는 발상에 기초하는 것으로서 수출지향 공업화 정책과는 거리가 있었다. 특히 전자산업의 경우 이와 같은 조세정책으로 인해 1980년대 이전까지는 국내시장과 수출의 유기적인 연계 발전이 저해된 측면이 있다(임원혁 2016).

## 제2절 수출 증진과 산업구조 고도화의 연계

환율 조정과 금융·조세 지원 등을 통한 수출유인 제고나 민-관 정보 공유와 협의 차원을 넘어 수출 증진과 산업구조 고도화를 연계하는 정책은

1960년대 후반부터 본격적으로 추진되었다. 정부는 의류 등 경공업 수출에 안주하거나 수출특화산업을 집중 육성하는 방식 대신, 전자산업 등 생산성 향상의 잠재력이 크고 국내외 수요가 증가하는 산업을 육성하면서 수출상품의 국내 부가가치를 증대하는 방향으로 정책을 발전시켰다. 정부는 독점 공기업 설립을 통해 산업을 육성하는 방식 대신, 국내 시장을 일정 부분 보호하되 육성 대상 품목을 지정하여 국내 기업들이 이를 개발, 생산, 수출할 유인을 제공하고 활발한 경쟁이 이뤄지도록 함으로써 성과에 기초한 보상과 규율 기제가 작동하도록 여건을 조성하였다. 국내 기업들은 외국의 우수 기업과 협력 관계를 맺되 소유권을 잃지 않으면서 자체 역량을 축적하였다. 특히 제품을 분해하여 재조립하는 역공학(reverse engineering)을 비롯하여 기술 도입과 자체 연구개발을 통해 혁신 역량을 축적하였다.

1967년에 들어서는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 가입을 계기로 수입 자유화의 진전이 있었고, 동시에 조선, 기계 등 개별 산업을 선별적으로 육성하는 수직적 산업정책이 본격적으로 추진되기 시작했다. 정부는 조선(1967), 기계(1967), 전자(1969), 석유화학(1969), 철강(1970), 비철금속(1971)에 대한 공업 진흥법을 제정했다. 1960년대 말 베트남 전쟁의 여파로 안보 위협이 가중되자 정부는 이와 같은 중화학공업 건설에 박차를 가하기 시작했다. 1973년 중화학공업화 정책 선언으로 공식화된 우리나라의 중화학공업 육성 정책은 수출지향 공업화 정책의 정점이라고 할 수 있다. 중화학공업은 수요의 소득탄력성과 생산성 증가의 잠재력이 높아 경제의 구조변환(structural transformation)에서 중심적 역할을 할 수 있는 산업이다. 수출지향 공업화 정책의 초점은 수출 성과가 뛰어난 산업이 계속 발전하도록 지원하거나 수출특화산업을 발굴·육성하는 것보다는 과급효과가 큰 산업을 수출산업화하는 것이 되었다. 제품의 ‘국산화’ 또한 품질이 떨어지더라도 국산 제품으로 외제를 대체한다는 것이 아니라, 수출 가능한 국산 제품을 개발·생산함으로써 외제 대체가 자연스럽게 이뤄지게 하자는 취지로 해석되기 시작했다. 이처럼 우리나라는 본격적으로 수출지향 공업화 정책을 추진하면서 기존 수출진흥정책 차원을 넘어 전략적 국내시장 보호, 금융·조세 혜택, 공단 조성, 교육·연구개발 체계 확립 등 다양한 정책수단을 활용하였다.

## 전략적 국내시장 보호

전략적 국내시장 보호란 외제품의 수입을 제한하고 국내시장을 보호함으로써 국내기업이 성장할 수 있는 공간을 확보하는 정책으로, 주로 수입품에 관세를 부과하거나 수량 규제를 적용하는 방식으로 이뤄진다. 전략적 국내시장 보호 정책이 성공을 거두기 위해서는 국내기업들이 보호조치에 계속 의존하지 않고 자체 역량을 배양하여 국제경쟁력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 성과에 기초한 보상과 규율 기제가 작동하도록 하는 것이 중요하다.

이승만 정부는 1949년 관세법을 제정하면서 미군정시대의 10% 균등 관세율체제가 재정수입 확보와 국내산업 보호에 기여하지 못한 측면을 고려하여 원재료, 반제품, 완제품, 필수품과 사치품, 그리고 국내 생산 여부에 따라서 0~100%의 11단계로 차등 과세하였고, 평균관세율은 26%로 설정하였다. 1950년대의 관세정책은 재정수입을 확보하려는 측면이 강했지만, 전쟁 복구가 진행되어 경제가 안정을 되찾아가면서 제한적으로나마 경공업 중심의 국내 수입대체 산업을 보호하려는 성격이 가미되었다. 관세 수입이 조세 수입에서 차지하는 비중은 1947년 6.4%, 1949년 9.9%, 1953년 16.7%, 1960년 20.6%로 증가하였다(장근호 2006:377~378).

1960년대 전반에는 관세 부과를 통한 국내산업 논리가 확산되면서 차등관세율체제가 18단계로 강화되었고 평균 관세율은 약 40%로 상향 조정되었다. 하지만, 1960년대에 들어 수출용 원자재 관세 면제, 중요 기계설비 관세특혜, 수출자유지역, 보세공장 등 다양한 지원제도가 운영되어 관세징수 대비 감면 비율은 1965년 64:36을 기록하였고, 1970년에는 그 비율이 41:59까지 증가하였다. 그 결과 약 40%에 이르는 평균 관세율에도 불구하고 실효관세율(관세징수액/수입액)은 1961년 12.1%를 정점으로 꾸준히 하락하여 1970년 6.1%에 이르렀다. 이처럼 1960년대에는 사업자가 원자재 및 자본재를 큰 관세 부담 없이 수입한 후 저렴한 양질의 노동력을 활용하여 조립·가공한 상품을 수출할 수 있도록 관세 체계가 전환되기 시작했다. 관세 관련 정책 목표가 재정수입 확보에서 국내산업 보호와 수출진흥으로 이동함에 따라, 조세 대비 관세수입은 1962년 23.9%를 정점으로 하락하여 1971년 12.8%를 기록

하였다(장근호 2006: 379~380).

이승만 정부 시절에는 관세 외에도 외환관리나 수출입기별공고와 수출입 링크제 등 직접적인 무역규제가 만연했지만, 1960년대에 들어서는 외환관리와 환율제도의 개혁이 있었을 뿐 아니라 수량 규제에 의하던 수입규제를 일정 부분 관세로 대체하는 등 수입자유화의 진전이 있었다. 특히 1964년 환율제도 개혁 이후 우리나라는 상공부의 반기별 무역계획상 수입 허용 품목의 수를 점차 증가시킴으로써 비관세 수입장벽을 완화하기 시작했는데, 1967년 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 가입을 계기로 수량 규제로부터의 자유화율을 1965년 6.0%에서 1967년 52.4%로 급격히 끌어 올렸다(김광석 2001:82).

1970년대에 들어서는 국내 자본재의 산업을 보호하고 산업 고도화를 촉진하기 위해 관세 체계가 개편되었고 수입자유화는 유보되었다. 1973년에는 단순 조립·가공을 촉진하는 차등관세율체제를 완화하였고, 1975년에는 원자재 국산화와 수출품 부가가치 제고를 위하여 수출용 원자재에 대한 관세를 사전 면제에서 사후 환급으로 바꿨다.<sup>16</sup> 또한, 1976년 주요 원자재와 자본재에 관한 수입의준도가 심각하다는 인식 아래 이들 제품에 대한 관세 감면을 축소하고, 17단계의 과세구간을 11단계로 축소하였다. 이와 같은 조치에 따라 관세징수액 감면 비중은 1975년 56%에서 1980년 15%로 크게 감소되었고, 실효세율은 1973년 4.9%에서 1979년 7.4%로 증가하였다(장근호 2006:381).

### 금융·조세 혜택

수출에 대한 금융지원은 1950년대부터 선례가 있었으며 부문 중립적(sector-neutral)으로 제공되었고, 1965년 금리개혁 이후 수출 관련 대출

---

16 수출용 원자재에 대한 사전 관세 면제 제도는 사업자가 관세 부담 없이 수출용 원자재를 국제가격에 구매할 수 있도록 함으로써 조립·가공 형태의 수출을 촉진한다는 장점이 있지만, 수입 원자재의 가격을 저렴하게 함으로써 국산 원료와 중간재의 개발을 저해한다는 단점이 있었다. 국내 산업 고도화가 본격적으로 추진됨에 따라 수출용 원자재에 대한 관세를 사전 면제할 것이 아니라 사후 환급하는 형태로 함으로써, 원자재 수입에 대한 부담을 주어 국산 원자재 사용을 장려할 필요성이 제기되었다. 이 논리에 따라 우리나라에서는 수출용 원자재에 대한 관세 사전 면제를 사후 환급으로 대체하였다.

금리는 일반 대출 금리보다 10%p 정도 낮았다. 1967년부터 조선, 기계, 전자 등 특정 산업부문을 선별적으로 육성하는 산업정책이 본격화됨에 따라 일반적인 재정 자금이나 기금을 활용하여 시설투자에 대한 금융지원이 제공되었다.

1973년 중화학공업화 선언 이후에는 중요 산업에 대해 주로 국민투자기금을 활용하여 자금을 지원하였다. 국민투자기금은 ‘중화학공업 등 중요산업의 건설을 촉진하고 수출을 증대시키기 위하여 국민의 광범한 저축과 참여를 바탕으로’ 조성된 기금으로서, 정부가 국민투자채권을 발행하여 공공기금 및 저축성 예금의 일부와 교환함으로써 재원을 마련하였다. 당시 공공기금만으로는 충분한 재원을 조달할 수 없었기 때문에, 정부는 저축성 예금의 연간 증가액의 일정률만큼 금융기관이 국민투자채권을 인수하도록 하였다. 금융 접근성이 제한되어 있던 당시 시설투자 소요자금에 대한 용자를 확보한다는 것 자체가 큰 혜택이었을 뿐 아니라, 국민투자기금의 용자 금리는 예금은행의 일반 장기대출금리에 비해 3~4%p 정도 낮았다(임원혁 2016).

중요 산업에 대해서는 금융 혜택과 더불어 소득세와 법인세 직접 감면, 투자 공제, 감가상각비의 손금 처리 등 다양한 조세 혜택도 제공되었다. 또한, 중요산업의 경우 시설의 신설 또는 개체에 필요한 국내에서 제작하기 힘든 시설기계류나 기초설비품, 건설용 자재 및 그 구조물과 관련 부품·원자재에 대해서는 관세를 감면받을 수 있었다.

조세 혜택에는 부문 중립적인 기능적 지원도 포함되었는데, 내국인 사업체로서 기술의 개발 또는 혁신에 소요되는 비용을 충당하기 위한 기술개발준비금의 적립을 원활하게 하기 위한 조세특례가 적용되었다. 구체적으로 기술개발준비금에 대해서는 당해 사업연도 소요액의 100분의 20에 해당하는 금액의 범위 내에서 소득금액 계산에서 필요경비 또는 손금으로 처리할 수 있도록 하였다.

## 공단 조성

다양한 부품의 조달과 아이디어의 교환 등이 중요한 산업의 경우 관련 기업들을 군집(cluster)시킴으로써 집적의 경제(agglomeration

economies)를 활용할 수 있다. 이와 같은 산업을 육성하기 위한 공단의 조성은 관련 기업들의 군집을 용이하게 할 뿐 아니라 기반시설 및 행정서비스의 집중 지원도 원활하게 한다.

우리나라는 1969년 9월 수출자유지역 설치법의 제정과 함께 마산시 봉암동과 양덕동 일대 25만여 평을 수출자유지역으로 지정했다. 1970년 5월 착공에 들어간 마산 수출자유지역은 1973년 완공되었다. 마산 수출자유지역은 1980년까지 일본기업 69개, 미국기업 3개, 독일기업 1개를 비롯해 한일 합작기업 18개, 한미 합작기업 4개 등 99개의 다국적 기업을 입주시켰다. 입주회사의 업종은 전자와 소재 분야가 전체 70% 이상이어서 마산수출자유지역은 사실상 외국 전자업체 전용공단이라 할만 했다. 이 자유지역의 설치 목적에는 국내에서 공급이 가능한 부품과 원자재를 되도록 이 지역에 많이 공급되도록 함으로써 부품의 간접 수출을 확대하는 것도 포함되어 있었다. 국내 시장에서 단절된 형태로 수출자유지역을 운용하여 경제의 이중구조(dual structure)를 촉발한 것이 아니라 오히려 연계성을 강화하려 한 것이다(임원혁 2016).

### **교육·연구개발 체계 확립**

중화학공업화 정책 추진을 위한 교육과 연구개발의 중요성을 인식한 정부는 1973년 한국과학원(Korea Advanced Institute of Science: KAIS)을 설립하여 고급 인력을 양성하는 한편, 특정연구기관 육성법을 제정하여 과학 기술과 산업경제의 발전을 위해 정부가 출연하는 연구기관을 보호·육성하는 데 필요한 사항을 규정하였다. 이 법은 특정연구기관 또는 공동관리기구에 정부 출연금을 지급할 수 있도록 하였고, 특정연구기관과 공동관리기구가 중앙행정기관장과 지방자치단체장의 조사연구개발 또는 기술지원 요청에 우선적으로 응하도록 했다.

전자산업을 예로 들면, 국내 전자산업의 발전으로 전문적인 연구기관이 필요해지자 정부는 1976년 12월 반도체·컴퓨터 등 전자 분야 연구를 위해 한국전자기술연구소(Korea Institute of Electronics Technology: KIET)를 상공부 산하에, 전기 분야의 연구와 시험 등을 위해 한국전기기기시험연

연구소(Korea Electric Research and Testing Institute: KERTI)를 과학기술처 산하에 각각 설립하였다. 같은 시기에 정부는 대덕단지에 KIST 부설 전자통신연구소(Korea Electronics and Communications Research Institute: KECRI)를 설립하였다. 이 연구소는 1977년 12월 체신부 산하로 옮겨 한국통신기술연구소(Korea Telecommunications Research Institute: KTRI)라는 통신 분야 전문연구소로 독립하였다. 전자(KIET), 전기(KERTI), 통신(KTRI) 분야의 전문연구소가 각각 상공부, 과기처, 체신부 산하에 설립된 것이다(임원혁 2016).

## 제4장 평가 및 시사점

### 제1절 평가

우리나라의 경제발전은 대부분의 선진국에서 관찰할 수 있는 바와 마찬가지로 탈농업화와 공업화로 나타나는 산업구조의 변화를 수반했다. 하지만, 1960년대 중반 이후 수출지향 공업화 정책을 추진한 우리나라는 다른 선진국에 비해 급속한 산업구조의 변화를 경험하였으며 이러한 산업구조의 변화와 함께 급속한 수출의 증가를 이루었다. <표 7>에서 볼 수 있는 바와 같이 명목 기준으로 총수출은 1960년 3,300만 달러에서 1980년 175억 500만 달러로 연평균 37% 증가했으며, 실질 기준으로는 연평균 약 30% 늘어났다(김광석 1981:126). 품목별 수출 비중을 보면 1960년에는 농수산물과 광산물(SITC 0~4)이 83.3%를 차지했고 공산품(SITC 5~8)은 13.8%에 불과했으나, 1980년에는 농수산물과 광산물은 9.5%로 줄어든 반면 공산품은 90.0%로 늘어났다.

<표 7> 총수출과 품목별 수출 비중(1954-80)

SITC 기준 품목	1954	1960	1965	1980
0. 식료품 및 산 동물(쌀, 김, 생선 등)	12.1	29.6	16.1	6.6
1. 음료 및 연초	0.1	1.4	0.5	0.7
2. 비식품 원재료(생사, 철광 및 중석광, 한천 등)	82.4	48.2	21.2	1.9
3-4. 광물성연료: 동물성 및 식물성 유지	0.1	4.1	1.1	0.3
5. 화학품(화학원소 및 화합물, 화학비료 등)	0.0	1.2	0.2	4.4
6. 원료별 제품(합판, 직물용 섬유사, 직물 및 섬유제품, 철 및 강철 등)	4.6	12.0	37.9	35.6
7. 기계류 및 운반용 기계류(전기기기, 선박, 자동차 등)	0.3	0.3	3.1	19.7
8. 잡제품(의류, 신발류, 가발 등)	0.2	0.3	19.7	30.3
9. 미분류	0.2	3.0	0.1	0.5
총수출(단위: 백만 달러)	24	33	175	17,505

자료: 김광석(1981)

우리나라의 경제발전에 수출지향 공업화 정책이 얼마나 기여했는지 계량적으로 추정하기는 쉽지 않지만, 다음과 같이 국내생산 증가 요인을 분석함으로써 이를 개략적으로 파악할 수 있다. 투입-산출 관계에서 국내생산 증가요인은 내수확대, 수출확대, 수입대체, 생산계수 변화 효과로 분해될 수 있다(김광석 2001). 네 가지 요인 중에서 내수확대와 수출확대효과는 수요총량이 증가할 때 국내 생산이 증가하는 효과를 반영하고, 수입대체와 생산계수(투입-산출계수) 변화 효과는 각각 국내 생산과 수입 간 구성의 변화와 기술의 변화로 인해 국내 생산이 증가하는 효과를 반영한다.

<표 8> 주요 산업별 국내생산 증가 요인 분해(1955-95)

	내수확대	수출확대	수입대체	생산계수 변화	총생산액 증가 (단위: 10억원)
<1955~1963>					
1차 산업	97.8	7.2	-20.2	15.2	125
제조업	61.6	10.6	34.6	-6.8	272
사회간접자본	136.1	14.9	23.9	74.9	31
기타 서비스	81.1	4.8	3.8	10.3	70
전 산업 총계	78.0	9.2	15.9	-3.1	497
<1963~1975>					
1차 산업	119.9	26.2	-3.3	-42.9	445
제조업	50.4	39.9	8.9	0.8	4,139
사회간접자본	88.1	15.9	1.7	-5.8	748
기타 서비스	78.9	17.9	3.1	0.2	1,083
전 산업 총계	64.4	32.4	6.3	-3.1	6,415
<1975~1985>					
1차 산업	88.3	12.6	-3.5	2.6	7,731
제조업	35.1	56.9	8.5	-0.5	79,140
사회간접자본	73.4	23.5	1.1	2.0	21,292
기타 서비스	76.0	19.2	0.3	4.5	27,713
전 산업 총계	52.5	41.5	5.0	1.1	135,876
<1985~1995>					
1차 산업	160.5	33.2	-24.4	-69.3	6,988
제조업	61.7	39.5	2.1	-3.3	231,300
사회간접자본	86.9	12.8	-0.4	0.8	68,758
기타 서비스	81.7	10.9	-1.9	9.3	99,227
전 산업 총계	72.5	27.9	0.2	-0.7	406,273

자료: 김광석(2001:60-61)

주: Syrquin(1976)의 전체적 방법(1차 차이 기준)에 의한 국내생산 증가 요인의 추정결과임. 1955-63년과 1963-75년 기간에 대한 결과는 1968년 불변 국내 가격기준으로 환가된 각 년의 한국 산업연관표(1955, 1963, 1968, 1975)를 이용한 것이며, 1975-85년과 1985-95년 기간에 대한 결과는 1990년 불변 국내 가격기준으로 환가된 각 년의 산업연관표(1975, 1985, 1990, 1995)를 이용한 것임. 모든 추정치는 Laspeyres 지수와 Paasche 지수 형식으로 계산된 결과를 산술평균한 것임.

1955-63년 기간 동안 전 산업의 생산 증가분에 대한 기여율을 보면, 내수 확대 효과가 78.0%였던 것에 비해 수출확대 효과는 9.2%에 불과했고, 수입 대체 효과는 15.9%, 생산계수 변화 효과는 -3.1%였다. 생산 증가분의 대부분이 내수확대 효과에 기인한 것이다. 같은 기간 동안 제조업의 생산 증가분에 대한 기여율을 보면, 수출확대 효과는 10.6%인데 비해 수입대체 효과는 34.6%나 된다. 1950년대 후반에서 1960년대 초까지는 제조업의 성장을 촉진하는 데 있어 수출보다는 수입대체가 훨씬 더 중요한 역할을 했음을 알 수 있다.

반면 1963-75년 기간 동안 전 산업의 생산 증가분에 대한 기여율을 보면, 내수확대 효과는 64.4%, 수출확대 효과는 32.4%, 수입대체 효과는 6.3%, 생산계수 변화 효과는 -3.1%였다. 생산 증가분의 상당 부분이 수출확대 효과에 기인한 것이다. 같은 기간 동안 제조업의 생산 증가분에 대한 기여율을 보면, 내수확대 효과는 50.4%, 수출확대 효과는 39.9%, 수입대체 효과는 8.9%로 수출이 수입대체보다 훨씬 더 중요하게 되었다.

이와 같은 추세는 1975-85년 기간 동안 강화되어 전 산업의 생산 증가분에 대한 기여율을 보면, 내수확대 효과는 52.5%, 수출확대 효과는 41.5%, 수입대체 효과는 5.0%, 생산계수 변화 효과는 1.1%였다. 특히 제조업의 생산 증가분에 대한 기여율을 보면, 내수확대 효과는 35.1%, 수출확대 효과는 56.9%, 수입대체 효과는 8.5%로, 수출이 수입대체뿐만 아니라 내수확대 효과보다 더 중요하게 되었다.

<표 9>는 한국경제의 구조변화를 보여준다. 산업별 GDP 비중을 보면 1961년 농림수산업과 광업은 46.7%에 달했고 제조업은 9.4%에 불과했으나, 1974년에는 농림수산업과 광업은 25.8%로 줄어든 반면 제조업은 27.2%로 늘어났다.

**<표 9> 산업별 GDP 비중과 성장률(1954-2000)**

	GDP 비중(%)						연평균 성장률(%)		
	1954	1961	1974	1980	1990	2000	1954-61	1961-74	1980-2000
농림수산업	50.3	45.2	24.6	16.2	8.9	4.9	2.3	4.2	2.4
광업	1.0	1.5	1.2	1.9	0.8	0.4	11.4	6.6	-2.3
제조업	5.9	9.4	27.2	24.4	27.3	29.4	11.2	18.4	9.5
건설업	1.9	2.7	5.5	8.0	11.3	8.4	8.9	15.4	11.6
전기·가스·수도업	0.3	0.6	2.0	2.2	2.1	2.6	12.9	19.1	6.1
서비스	40.5	40.5	39.6	47.3	49.5	54.4	3.9	9.0	6.6
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	3.9	9.1	6.9

자료: 1980년대 이전은 Kim and Roemer(1979), 이후는 국민계정에서 추산

<표 10>은 제조업의 구조변화를 세부적으로 보여준다. 제조업에서 차지하는 부가가치 비중을 보면 1961년에는 식품가공과 섬유를 중심으로 경공업이 77%였고 중화학공업은 23%에 불과했으나, 중화학공업화 정책이 일단락된 1980년에는 경공업이 41.9%, 중화학공업이 58.1%가 되었다.

**<표 10> 제조업 구조 변화 추이(1954-2000)**

	부가가치 비중						성장률		
	1954	1961	1974	1980	1990	2000	1954-61	1961-74	1980-2000
음식료	44.6	34.9	21.5	11.7	8.2	6.9	8.6	13.3	4.9
섬유	27.8	28.9	30.7	21.9	12.0	6.9	11.0	19.5	1.9
목재	5.2	3.7	2.1	1.0	0.8	0.6	5.1	13.9	3.1
종이 인쇄	5.7	6.6	3.4	4.5	5.0	4.3	12.6	13.2	8.9
화학	5.1	8.3	15.5	19.8	16.6	18.1	17.6	25.0	11.0
비금속	2.2	3.5	4.0	6.4	6.4	3.9	18.0	20.0	7.9
금속 및 기계	7.6	12.5	34.3	31.9	48.0	57.3	18.6	22.4	14.8
기타	1.6	1.5	3.7	2.7	2.9	1.9	13.0	25.3	7.0
전체	100	100	100	100	100	100	11.1	18.4	9.5
경공업	85	77	61.5	41.9	29.0	20.7	13.7	16.3	4.5
중화학공업	15	23	38.5	58.1	71.0	79.3	4.9	23.2	13.2

자료: 1980년대 이전은 Kim and Roemer(1979), 이후는 국민계정에서 추산

이처럼 한국경제는 높은 성장률이라는 양적인 성과와 함께 산업구조의 급속한 고도화라는 질의 변화를 수반한 압축성장을 달성하였다. 한국은 1950년대에 원조 물자의 특혜 배정을 통해 경공업 위주의 수입대체 공업화가 부분적으로 이뤄졌지만, 1950년대 말에 이르러서는 정실 자본주의에 대한 비판과 국내시장의 협소성으로 인해 새로운 활로를 모색해야 했다. 1960년 4·19 혁명 이후 정치경제적 환경이 바뀌었지만 군사정부는 초기에 기간산업 중심의 수입대체 공업화를 추진하다가 졸속한 계획과 재원조달 실패로 시행착오를 겪었다. 결국 경공업 중심의 수입대체 공업화가 한계에 부딪히고 기간산업 중심의 수입대체 공업화는 무산된 가운데 1960년대 초 합판, 면포 등 일부 경공업 수출이 예상외로 호조를 보이자 1964년부터는 경공업 중심의 수출지향 공업화가 본격적으로 추진되었다. 1967년부터는 중화학공업 육성과 연계된 수출지향 공업화가 추진되었다.

1960년대 중반 이후 한국의 수출진흥정책은 대체로 시장친화적이라고 평가된다. 1964-65년 환율 현실화와 단일화 조치 이후 실질실효환율은 원화의 구매력의 추이에 따라 신축적으로 조정되어 안정적인 실질실효환율을 유지하였다. 그리고 당시 수출 주력 산업이었던 노동집약적 경공업의 외연적 확대는 국내 생산요소의 상대적 희소성에 따른 비교우위에서 발생하는 시장적 과정에 편승한 것이다. 수출이 유효한 외화의 획득 창구라는 것을 인지한 한국 정부는 조세 감면, 관세 환급, 우대금융 등 수출 확대에 대한 정책적 유인을 제공하는 한편, 민·관 정보 공유와 협의를 통해 수출 애로사항을 해소하기 위해 노력했다. 개입의 방법은 정부가 사전적으로 정한 기업에 대해 선별적으로 지원하는 방식이 아니라 일반적인 수출유인 제공이며, 유인제공도 수출성파에 비례하는 경쟁적 구조로서 시장친화적이었다고 볼 수 있다.

하지만, 이후 추진된 중화학공업 육성정책은 시장신호에 반하는 적극적 산업 육성정책이라고 평가된다. 중화학공업 육성정책은 그 발상에서 수입대체의 성격이 강하며, 정부에 의한 재원 배분과 각종 특혜적 유인을 통하여 선별적으로 특정 산업과 기업을 육성한 국가주도형 산업발전 정책의 전형이다. 이는 1960년대 이후 수출이 빠르게 확대되며 공업화가 진전되자 중화학공업에서 주로 생산하는 중간재 수요가 증가함에 따라 국내 산업연관의 확충과 산업고도화에 대한 필요성을 인식했고, 이와 함께 국제정세의 변화에

다른 국방산업의 확충 등 정치적 고려가 가미되어 정부가 적극적으로 자원 배분에 개입한 것이다.

## 제2절 시사점

한국은 개발연대 초기에 외제품의 유입을 제한함으로써 한국 기업들이 성장할 수 있는 공간을 제공하였고, 한국 기업들이 이와 같은 보호조치에 계속 의존하지 않고 자체 역량을 배양하여 국제경쟁력을 확보하도록 여건을 조성하였다. 이와 같은 조치는 미국과 독일 등 서양의 후발국들이 산업혁명 선도국인 영국을 추격하기 위해 활용한 정책들과 맥을 같이 한다(Cohen and DeLong 2016). 즉, 대외적으로는 제조업 수입 품목에 대해 상당히 높은 관세를 부과함으로써 자국의 제조업이 선도국과의 격차를 줄일 수 있도록 공간을 확보했고, 대내적으로는 교육에 박차를 가하고 연구개발을 지원함으로써 혁신 역량을 배양하고 국내시장에서 활발한 경쟁이 이뤄지도록 한 것이다. 다만, 한국의 경우 선도국과의 격차가 크고 국내시장이 작기 때문에 정부가 육성 대상 품목을 지정하여 개발·생산을 지원하는 등 더 적극적인 역할을 했고 수출을 강조한 것이다(임원혁 2016).

만약 한국 정부가 초기에 외제품 수입을 제한하지 않았다면, 국내 기업은 국산화 경험을 축적할 기회를 잃고 주로 조립 분야에서 다국적 기업의 하청 기지가 되었을 가능성이 높다. 하지만, 정부가 외제품 수입 차단에만 관심을 기울이고 한국 기업들이 자체 역량을 배양하여 국내외 시장에서 경쟁할 유인을 제공하지 않았다면, 성과에 기초한 보상과 규율 기제는 제대로 작동하지 않았을 것이다. 상업성 원칙에 입각하여 유효경쟁을 확보하는 것이 어렵지 않은 분야에서는, 국가대표(national champion) 기업을 지정하여 산업을 육성하는 방식 대신, 경쟁에 노출된 민간 기업들이 혁신의 중요성을 인지하여 스스로 연구개발부터 생산·판매까지 담당하도록 한 것이 현명했다고 판단된다. 금융·조세 혜택을 제공함에 있어서도 외부효과를 감안하여 중요산업과 육성 대상 품목을 지정하거나, 부문중립적 기능적 지원(예: 수출금융, 연구개발준비금 조세특례)을 제공함으로써 투입과 성과 간의 연관관계를 강화하고자 하였던 점 또한 효과적이었다고 판단된다.

만약 기업들이 수출, 국산화, 품질 개선에는 신경을 쓰지 않은 채 국내 시장 보호와 경쟁 제한에만 관심을 기울였고 정부가 이를 수용했다면, 이들의 사익추구는 전형적인 지대추구 행위가 되었을 것이다. 하지만, 한국의 경우 수출을 중심으로 경쟁적 환경에서의 성과에 기초한 보상과 규율 기제가 작동하도록 유인 체계를 정비했기 때문에 기업의 사익추구가 공익에 부합하는 방향으로 발현될 수 있었다. 특히 ‘수출을 통한 국산화’ 나 ‘대외 지향적 수입대체’ 정책은 국산화 그 자체가 목표가 아니라 수출할 수 있는, 즉 국제경쟁력을 갖춘 국산화가 목표라는 점을 명확히 하는 효과를 가져왔다. 이처럼 한국의 수출지향 공업화 정책은 유망산업을 효과적으로 육성하기 위해서는 국내 산업을 일정 부분 보호하고 지원하는 것도 필요하지만 성과에 기초한 보상과 규율 기제가 작동하도록 유인체계를 정비해야 한다는 교훈을 제공한다(임원혁 2016).

## 참고문헌

- 기미야 다다시(1991), 한국의 내포적 공업화전략의 좌절: 5.16 군사정부의 국가자율성의 구조적 한계, 고려대학교 박사학위 논문.
- 김광석(1981), 수출주도형 공업화전략의 성과와 과제(서울: 한국개발연구원).
- 김광석(2001), 우리나라의 산업·무역 전개과정(서울: 세계경제연구원).
- 김기승(2002), 제2공화국의 경제개발계획에 관한 연구: 군사정부의 경제개발계획과의 비교를 중심으로, 한국민족운동사연구 30: 459~513.
- 김기원(1990), 미군정기의 경제구조(서울: 푸른산).
- 김낙년(2002), 1950년대의 외환 배정과 경제적 지대, 경제사학 33:93~122.
- 김입삼(2003), 초근목피에서 선진국으로의 증언(서울: 한국경제신문).
- 김정림(1990), 한국 경제정책 30년사(서울: 중앙일보사).
- 남덕우(2009), 경제개발의 길목에서(서울: 삼성경제연구소).
- 대한무역진흥공사(2002), KOTRA 40년 한국경제 40년(서울: 대한무역진흥공사).
- 박기주(2006), 한국무역의 태동기: 원조와 관리무역의 시기(1945~1963), 한국무역협회(2006), 한국무역사, pp.106~124.
- 박근호(2017), 박정희 경제신화 해부: 정책 없는 고도성장(서울: 회화나무).
- 박충훈(1988), 이당 회고록(서울: 박영사).
- 박대균(2007), 원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원(서울: 서울대학교 출판부).
- 송규진(2001), 일제하의 조선무역 연구(서울: 고려대학교 민족문화연구원).
- 송희연·손봉암(1978), 합관공업의 성장(서울: 한국개발연구원).
- 신국환(1994), 선진산업국을 향한 한국경제의 선택과 도전(서울: 우신사).
- 유정호(1997), 공업화 속도에 대한 세계시장 규모의 영향, KDI 정책연구 1997 II:73~138.
- 윤성훈(2006), 국제수지 추이와 교역조건, 한국무역협회(2006), 한국무역사, pp.606~632.
- 이기홍(1999), 경제 근대화의 숨은 이야기: 국가 장기 경제개발 입안자의 회고록(서울: 보이스사).
- 이영훈(2012), 1960년대 전반 개발전략의 전환과 그것의 경제사적 배경. 경

- 제논집 51(1):107-123.
- 이종원(1996), 동아시아냉전과 한미일관계(동경: 동경대학출판회).
- 임원혁(2016), 한국 전자산업의 발전: 기반 형성기를 중심으로(세종: 기획재정부/KDI 국제정책대학원).
- 장근호(2006), 관세·통관정책의 변천과 평가, 한국무역협회(2006), 한국 무역사, pp.377~413.
- 장선해(2006), 고도성장기 한국수출증대 요인에 대한 연구, 중앙대학교 박사학위 논문.
- 정진아(2009), 이승만 정권기 경제개발 3개년계획의 내용과 성격, 한국학연구 31: 353-386.
- 차철욱(2002), 이승만정권기 무역정책과 대일 민간무역구조, 부산대학교 박사학위 논문.
- 최상오(2003), 이승만 정부의 수입대체공업화와 한-미간 갈등, 사회연구 6: 129~162.
- 한국무역협회(2006), 한국무역사.
- Bhagwati, Jagdish N. 1990. "Export-promoting Trade Strategy: Issues and Evidence," in *Export Promoting Strategies, Theory and Evidence from Developing Countries*, edited by Chris Milner. New York: New York University Press, pp.11-39.
- Belloc, Marianna, and Michele Di Maio. 2011. Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries. Working Paper 11/0248 (London: International Growth Centre, London School of Economics and Political Science).
- Brown, Gilbert T. 1973. *Korean Pricing Policies & Economic Development in the 1960s*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Cho, Yoon-Je, and Joon-Kyung Kim. 1997. *Credit Policies and the Industrialization of Korea*. Seoul: Korea Development Institute.
- Cohen, Stephen S., and J. Bradford DeLong. 2016. *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Boston, Mass.: Harvard Business Review Press.
- Frank, Charles F., Kwang Suk Kim, and Larry Westphal. 1975. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Fujita, Natsuki, and William E. James. 1990. "Export Oriented Growth

- of Output and Employment in Taiwan and Korea, 1973/74–1983/84.” *Weltwirtschaftliches Archiv* 126(4): 737–753.
- Harrison, Ann, and Andres Rodriguez-Clare. 2009. “Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries.” NBER Working Paper No. 15261.
- Irwin, Douglas A. 2002. Long-run Trends in World Trade and Income. *World Trade Review* 2002(1): 89–100.
- Kim, Kwang Suk, and Michael Roemer. 1979. *Growth and Structural Transformation* (Cambridge: Harvard University Press).
- Krueger, Anne O. 1979. *The Development of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lim, Wonhyuk. 2011. “Joint Discovery and Upgrading of Comparative Advantage: Lessons from Korea’s Development Experience,” in Shahrokh Fardoust, Yongbeom Kim, and Claudia Sepulveda, eds., *Postcrisis Growth and Development* (Washington, DC: The World Bank), pp.173–226.
- Maddison, Angus. 2006. *The World Economy*. Paris: OECD.
- Mason, Edward S., Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim, and David C. Cole. 1980. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea* (Cambridge: Harvard University Press).
- OECD. 1984. *Competition and Trade Policies: Their Interaction*. Paris: OECD Publishing.
- Rodrik, Dani. 1995. *Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich*. NBER Working Paper 4964. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Satterwhite, David. 1994. *The Political Economic Development: Coup, State, and the Republic of Korea's First Five-Year Economic Development Plan*. Seattle, Washington: University of Washington.
- Syrquin, Moshe. 1976. *Sources of Industrial Growth and Change: An Alternative Measure* (Washington, DC: World Bank).
- Yoo, Jungho. 2008. *How Korea’s Rapid Export Expansion Began*. KDI School Working Paper.