

산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책*

박 영 구**

1970년대 중화학공업화에서의 정부 재정지원 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 초기 진입을 위한 정부개입은 사회적 후생 증대와 연계되므로 그 자체로 부정적으로 평가될 수 없다. 둘째, 정부개입이 있었지만 직접적 재정지원보다는 차별적 조세정책이었으며 정부의 재정지원은 과대평가되어 있다. 셋째, 대기업이 중화학공업에 진입한 이후에도 조세면에서의 지원이 지속되어 추가적인 효율성 제고에 실패했다.

나아가 본 연구의 검토결과는 한계적이지만 세 가지를 암시해 준다.

첫째, 우리나라 중화학공업에서 문제가 발생하면 과거 정부, 정책의 실패로 모든 것을 원인화하는 논의는 재고해야 한다. 둘째, 정부의 조정능력에 대한 과신은 사후적 비용으로 나타나게 된다. 셋째, 어떤 정부의 개입이나 기금의 동원체제보다 조세체제가 산업효율성과 배분에 보다 중요한 요소임을 암시해 주고 있다.

핵심주제어: 중화학공업, 재정정책, 산업보호, 1970년대

경제학문헌목록 주제분류: N6, O2

I. 들어가는 글

한국의 경제성장에서 정부가 미친 영향에 대해서는 여러 가지 논쟁이 있어왔다.¹⁾ 그러나 어느 쪽 입장에서도 항상 전제되고 있는 것은 당시를 정리한 김흥기 편(1999)에서 잘 지적되고 있듯이 1970년대 중화학공업화에서 정부의 과도한 개입이 있었다는 것이다. 심지어는 이성순(1988)에서 보듯이 1970년대 중화학공업화는 시장기구의 작동을 왜곡·무력화시킴으로써 이후 자율적인 조정과 위기경보의 시장기능이 작동되지 않는 한국 경제의 가장 고질적인 구조적

* 이 논문은 2001년도 부산외국어대학교 학술연구조성비에 의해 연구되었음.

** 부산외국어대학교 국제통상학부 경제학과, 주소: 부산시 남구 우암동 산 55-1, 전화: (051) 640-3164. 팩스: (051) 645-2550. E-mail: parkyg@pufs.ac.kr. 학회발표시 주요한 지적을 해 준 안중석 박사님(조세연구원), 이상철 박사님(인천발전연구원)과 논문에 도움을 준 박용덕 박사님(에너지경제연구원) 그리고 익명의 심사자들에게 감사드린다.

1) 이병기(1998), pp. 22~37; 이제민(1999), pp. 85~86; 김낙년(1999), pp. 117~118 참조.

2 산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책

문제를 가져왔다는 것도 자주 지적되어 왔다. 실질적으로 중화학공업화가 시행되었던 1970년대에는 상공부가 중화학공업을 담당했던 기업에 보조와 제한을 행사하고 있었고 이를 위해 경제기획원이 강력한 힘을 발휘하고 있었으며 중화학공업화라는 특정 산업정책을 위한 중화학공업 기획단이 청와대 내에 만들어져 작동하고 있었다. 나아가 대통령이 직접 산업지시를 내리고 있었고 당시의 기업이나 공무원들은 이러한 상황들을 증언하고 있다.

이에 대한 반작용으로 등장한 것이 1979년 이후 제기된 중화학공업 비판과 안정론, 통합정책, 그리고 민간자율경제의 확대라는 구호였다. 이에 따라 공식적으로는 성장을 위한 정부개입의 산업정책보다 인플레이션 억제에 정책관심이 주어졌고 1981년 「기술개발촉진법」 개정에 이어 1986년에는 7개 특별법이 폐지되고 「공업발전법」이 제정되기에 이르렀다. 이 때부터 오늘날까지 한국 경제의 문제, 기업 및 산업의 경쟁력문제, 위기구조를 논할 때면 언제나 1970년대 만들어진 정부개입이 비판되어 왔으며, 중화학공업화는 과도한 정부개입의 표본으로 사용되었고 따라서 중화학공업화 비판의 많은 부분도 이런 정부의 역할과 정책 자체에 초점이 맞추어져 있었다. 나아가 현재의 산업, 기업, 정책의 문제점에 대한 인식과 논쟁에서도 과거의 정부, 정책 탓으로 돌리는 책임 또는 구조회귀론이 일반적으로 통용되고 있기도 하다.

그런데 이러한 논의를 사실과 비교해 보면 논리적으로 의문점이 제기된다.

첫째, 만약 정부의 개입이 그렇게 강력한 것이었다면 그런 중앙집중적인 통일적이고 계획적인 정부하에서, 문제가 된 중화학공업의 중복투자는 어떻게 가능했을까라는 점이다. 중복투자가 있었다는 사실 자체는 이미 계획적인 정부주도가 아니었음을 보여 주는 증거이기 때문이다.

둘째, 1970년대 정부의 역할에 대한 비판이 학계에서 계속되고 있었던 상황이었는데, 왜 1970년대의 정부는 그렇게 정부개입을 계속했을까 하는 점이다. 당시의 정부는 의견을 수렴할 능력도 창구도 갖지 못했다고 보는 것은 적어도 1970년대의 정부를 설명하기에는 맞지 않는다. 그렇다면 정부는 단순히 지대추구행위(rent-seeking) 때문에 그렇게 잘못된 줄 알면서 정부개입을 계속했었던 것일까? 하지만 이준구(1992) 등에서 이미 인정되고 있듯이 1970년대까지의 정부관료들은, 근대화가 그들의 주관적·객관적 이익으로 연결될 수 있었기에 합리적 선택점을 추구하고 있었다는 점에서, 특히 당시 경제관료들이 후발공업국은 물론 선진국, 또는 오늘날과 비교해도 뒤떨어지지 않는 엘리트의식과 긍지를 가지고 있었던 점에서 역시 의문이다.

셋째, 정말 정부의 역할이 그 정도로 강력하고 일방적이었다면 적어도 역사적 사실로 입증된 X-비효율이나 이론적으로 증명된 비효율성이 발현되었을 것이고 이것이 ‘분명한’ 부정적 영향으로 나타나야 한다는 점이다. 그러나 한국 경제의 구조적인 문제점은 분명히 존재하지만 1970년대의 한국 경제는 정부가 목표로 한 높은 수준의 정책목표들을 초과하여 이루어 왔다는 점에서 역시 정부의 역할에 대한 의문점이 남게 된다.

넷째, 국영기업체 운영 등 투자·생산주체로서의 정부의 직접 역할을 보면 우리나라 정부의 역할은 발전도상국 경제 중에서 아주 낮았고, 또 이 역할들은 기업이 대부분 수행하여 대기업집단(‘재벌’)이라는 구조가 발전하여 왔다는 점이다. 국민총생산에서 차지하는 국영기업체의 점유비율은 남미가 20~40%, 아시아의 경우도 일반적으로 25% 수준이었지만 한국은 1970년대 10% 정도의 수준만을 유지했다. Gillis(1980)가 이미 측정하였듯이 투자비율로 보아도 비농업 부문 총투자 중 국영기업의 투자비율은 방글라데시, 볼리비아, 멕시코가 75% 이상이며 인도와 터키가 약 50%인 데 비해 한국은 25~33% 수준에 머물러 있었다. 실질적으로 중화학공업화 선언이 이루어진 1973년 이후 1970년대 중화학공업부문에 국영기업체는 ‘포항제철’과 ‘한국종합화학’뿐이었다.²⁾

이런 점에서 본고는 중화학공업기 정부의 산업개입과 보호의 정도 및 과정에 대해 재정정책 측면에서 재검토해 봄으로써 오늘날 정부, 기업 등 경제주체와 한국 경제정책 및 한국 경제정책 논쟁에 주는 몇 가지 함의를 찾아보고자 한다. 재정정책을 선택한 것은 이미 금융부문의 지원과 억압에 대한 고찰은 선행적인 다른 연구에서 하였기 때문이지만³⁾ 그 이외에도 다음과 같은 직접적 이유 때문이다. 첫째, 이미 사회적 보조나 비용이 아닌 정부의 역할과 관련하여 정부의 역할을 직접적으로 보여 주는 것은 재정정책이기 때문이다. 둘째, 다른 금융·해외부문 보호정책은 경공업에도 동일하게 적용되었던 반면, 재정정책은 중화학공업에만 차별적으로 적용되었기 때문에 중화학공업에 대한 고찰이 목적인 경우 재정정책에서 보아야 그 특수성이 드러나기 때문이다.

2) 주요 기간산업이나 중화학공업의 국영기업은 1960년 후반에 대부분 민영화되었다. 1968년에는 ‘대한조선공사’, ‘대한해운공사’, ‘인천중공업(주)’, ‘대한철광’, ‘한국기계’, ‘대한통운’이, 1969년에는 ‘대한항공공사’, 1970년에는 ‘석유공사’가 민영화되었다. 한국산업은행, 『조사월보』, 215호, 1973.

3) 금융·해외부문의 정책으로 보아도 본고의 논지는 차이가 없음이 증명된다. 예컨대, 많이 지적되어 온 정책자금 이자율, 시장이자율, 정기예금의 이자율 격차와 ‘특혜’의 문제는 특정 시점의 문제이지, 기간별 모든 이자율을 갖고 나누어 분석해 보면 기존 해석이 상당부분 과대평가되어 있음을 알 수 있다. 박영구(2001b).

II. 현실과 대응

산업재정정책을 보조라는 정부의 역할에서 본다면 기업진입의 보조와 진입 후 이루어지는 사후적 보조로 나누어진다.

첫 번째 진입보조를 보자.

중화학공업화에서 정부의 기업진입 지원은 1970년대에 이루어졌다. 중화학공업에 대해 1970년대 초기에 대기업들은 위험기피적 선택에 의해 진입조차 꺼리거나, 자본부족으로 엄두를 내지 못하고 있었다.⁴⁾ 금융의 가격차에 의한 이윤 획득에 익숙해 있었던 기업들은 1970년대 전반기 고정자본투자에 인색하였다. 더구나 1973년의 오일쇼크는 이러한 기업들의 소극적 투자패턴을 더욱 강화시켰다. 극소수 민간자본이 초기수요가 안정적으로 확보되는 일부 공업에 진입하고자 하는 시도는 일찍부터 있었지만, 이들도 정상적인 기업회계, 재무관리나 진입, 성장계획이 비합리적이어서 투자자금조차 제대로 조달하지 못한 채 기업들의 진입 자체가 지지부진한 상태로 있었다.⁵⁾

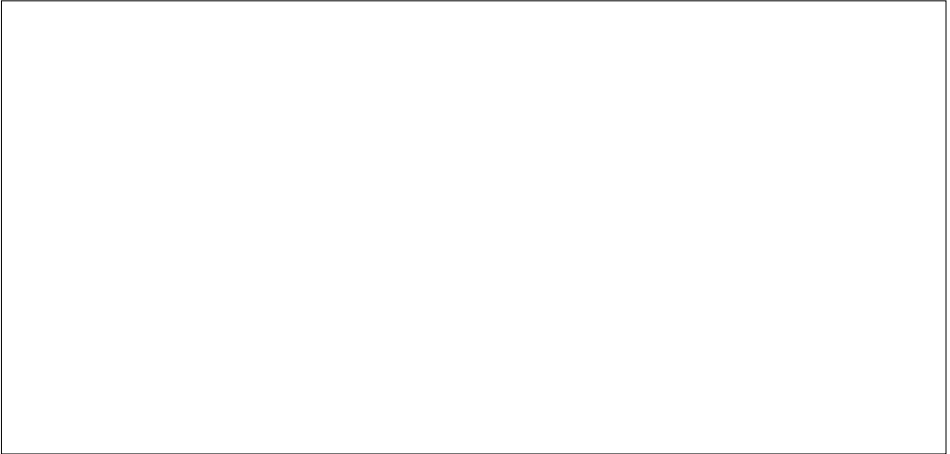
이렇게 대기업들이 중화학공업에 진입을 꺼리고 있었던 원인은 대기업들의 無賃乘車(free riding) 추구도 있었지만, 근본원인은 시장한계에 대한 기업들의 우려 때문이었다. 우선, 자금동원을 위한 자본시장은 제대로 형성되어져 있지 않았으므로 자본비용이 매우 높았다. 또 낮은 경쟁력 때문에 해외수요가 존재하지 않는 속에서 기업들은 국내 생산물시장 규모 역시 작다고 판단하고 있었다.⁶⁾ 특히 후발공업국의 초기단계에서 자본시장의 한계는 해외저축, 해외기술에 의존한다고 하더라도,⁷⁾ 1970년대 초의 재화시장 규모를 기업들이 근본적인 한계로 생각하는 것은 당연했다. 즉, 기업들은 <그림 1>에서 보듯이 중화학공업화가 본격화되기 전 1960~1970년대 초 당시의 이윤극대화 국내시장규모는 불완전한 자본시장하에서 이윤극대화를 추구한다해도 그 수준(Q1)에서 진입 자체가 불가능한 규모로 판단하고 있었는데, 이는 19세기 후반 국가경쟁력을 결정지었던 핵심산업인 철강공업의 혁신적인 베세머(Bessemer)강, 마르탱(Martin)강

4) 전국경제인연합회(1982), pp. 267~268, 270; 朴炳潤(1980); 전국경제인연합회(1986), pp. 807~815; 金光模(1988), pp. 238, 271; 김홍기 편(1999), p. 149.

5) 대표적 예로 호남비료 나주공장을 들 수 있다.

6) 1960년대를 중심으로 1970년대까지의 화학섬유산업에 대해 이상철(1997) 참조.

7) 후발공업국이 모두 가지는 기술적 한계는 도입과 학습, 응용에 의해 극복가능하다. 실증적 예에 대해서는 Young Goo Park(1996a), 이상철(1997).



〈그림 1〉 1970년대 초 기업이 고려한 시장규모와 기업의 손익점

이 독일 등지에서 1870년대 확대되지 못하고 있었던 것처럼⁸⁾ 모든 후발공업국의 초기 공업발전단계에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

이런 경우 정부는 〈그림 1〉에서 보듯이 순이익($P2567$)을 발생시키는 시장규모가 GD 처럼 존재한다는 것을 먼저 진입함으로써 보여 주거나 독일, 미국 등의 예에서 보듯이⁹⁾ 그러한 시장규모를 창출하는 것이 필요하다. 만약 이 두 가지가 불가능할 경우 사회적 후생증대를 상쇄할 만한 큰 비용 요인이 존재하지 않는 한(실질적으로 상쇄할 만한 정도로 존재하지 않았다)¹⁰⁾ 정부가 ‘기업이 사전적으로 우려하는 1234의 손실’을 보전해 주더라도 진입을 유도하는 것이 〈그림 1〉에서 보듯이 사회적 순(net)이익으로 된다. 즉, 034의 소비자 후생효과(consumer-surplus effect)가 負의 진입기업 이윤효과(profit-from-entry effect)를 초과하여 사회후생증대가 발생된다.¹¹⁾ 차후의 논의전개의 편의를 위해 개방경제하 산업이 창출하는 총사회효용식을 식 (1)로 표시하면, 이는 $\{U'(X) - P\}dX > \{Pq - C(q) - E\}dN$

8) Young Goo Park(1999a).

9) Young Goo Park(1999a).

10) 이러한 비용은 공급과 수요측면에서 존재할 수 있다. 공급측면에서는 여전히 기술적 제약이 존재하여 평균비용이 매우 높고 순수입효과가 발생하는 경우이고, 수요측면에서는 수요가 너무 부족해 역시 평균비용이 매우 높아지고 따라서 보전비용이 너무 높아져야 할 경우이다. 그러나 1970년대 초 한국의 경우는 그렇지 않았다. 이 점에 대해서는 의견성, 공급과 수요측면 각각에서 박영구(2000), 박영구(1997b), 박영구(1997a) 참조.

11) 만약 기업의 이윤효과가 양이거나 양으로 전환되는 경우 이 사회후생 증대효과는 더욱 크게 되는데, 우리 나라의 경우 중화학공업 기업들의 학습커브(learning curve) 기술기는 매우 컸었다. 실질적으로 1970년대 경공업에 집착했던 부산 등의 지역들은 1980년대 이후 가장 높은 경제고통지수를 유지하면서 최악의 경제상태를 겪었다.

6 산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책

을 의미한다. 물론 진입이 이루어진 후에 학습효과 등을 통해 평균비용곡선 (AC)이 하락하면 負의 진입기업 이윤효과는 줄어들거나 없어지게 되는데 실질적으로 이는 한국의 경우 급속하게 이루어졌다. 여기에 생산이 일어남으로써 고용효과→수요증대→전체 승수효과 작동의 시장확장효과와 추가적인 산업연관효과(linkage effect)까지 발생하게 되어 사회후생은 더욱 증가한다. 나아가 일차적 외부효과(externality)와 교역조건효과(terms-of-trade effect)는 무시할만하다고 하더라도¹²⁾ 가격경쟁력을 갖게 되어 순수출이¹³⁾ 나타나면 $(P - P1)dT$ 의 교역규모 변화에 따른 사회적 후생 증대도 나타난다.

$$SW = N\{(P+S)q - C(q)\} - N(E - L) + \{U(X) - PX\} - (P - P1)T - SNq - NL \quad (1)$$

여기서, SW: 총사회후생

N: 산업 기업수

P: 국내시장가격

S: 생산단위당 지급되는 보조금

q: 기업의 생산량

C(q): q 생산에 들어가는 비용 중 진입비용을 뺀 총비용

E: 진입비용

L: 진입촉진을 위해 생산량에 관계 없이 지급되는 일괄 보조금 (lump-sum subsidy)

U(X): 소비자 효용

X: 생산량

P1: 국제시장가격

T: 순수출량

여기에서 정부의 진입유도나 진입보조는 합리적인 것이 된다. 따라서 정부는 진입기업에 대해 혜택을 부여할 정당성이 존재하게 된다. 우리 나라만이 아니라 이러한 시장실패가 존재하는 경우 산업에 대해 한시적으로 지원하는 것이 정당하였다는 것은 Grossman(1991), 정창영 외(2001)에서 보듯이 다른 나라의 사례에서도 고르게 확인된다. 특히 공급제약이 존재하고 시장의 불확실성이 크며 기업의 경쟁 및 투자경험이 적고 시장제약이 존재하는 후발공업국 모형에서는 ‘국내외 거시경제적으로 정보취득비용이 낮은 정부가 적정생산규모 등 정보를 종합하여 제시하고 나아가 그 정보에 대한 보험기능을 현실적으로 제공함으

12) 한국은 1970년대 초 국제시장에서 가격을 움직일 시장규모를 갖고 있지 않았다.

13) 이는 사전적 잠재성의 문제로 그렇게 판단되었기에 중화학공업이 착수되었다.

로써 미시적인 투자주체인 기업의 위험도를 줄이는 것'은 초기의 투자유도를 위해 정당성을 가지며 또한 중요하다. 실질적으로 김흥기 편(1999)이 증언하고 있듯이 1970년대 초 이런 이유에서 볼 때 중화학공업을 순수하게 민간부문이 먼저 담당하기에는 당시 시장상황에서는 무리였던 측면이 있었다.

나아가 당시 정부가 지도하지 않고 시장에 맡겨두었던 결과 1960년대와 1970년대 초 나타난 부실기업화, 외자의 부실화문제로 한국 경제는 큰 비용을 물어야 했기에¹⁴⁾ 당시 절대적인 자본 중심의 공급애로를 가지고 있던 한국 경제로서는 단순히 기업자율적인 역할에만 의존할 수 없는 상황이었다.¹⁵⁾ 실질적으로 기업의 진입유도는 투자의 확대가 아니라 투자조정적인 사전 유도적 성격이 매우 강했음은 당시의 모든 정부문서에서 확인된다.¹⁶⁾ 정부는 중화학공업의 육성에 있어서 전체 사업계획을 미리 공고함으로써 계획의 유도적 기능을 지향하였고¹⁷⁾ 보다 구체적인 투자결정은 기업에 맡기려고 하였으며 실질적으로 그러했다. 이것이 과잉투자의 본질이며 1970년대 말부터 시작된 중화학공업 조정이 박영구(1996b)가 규명하고 있듯이 결국 산업 전체의 투자조정이 아니라 기업조정으로 연결된 것도 이와 같은 이유에서였다. 여기에 1970년대에 이미 중화학공업이 선진국에서 공해산업으로 문제가 확대되어 후발국에 수출되고 있는 이상,¹⁸⁾ 당시 정부의 진입개입은 이를 감독할 수 있다는 점에서 그 정당성을 인정할 수 있다.

그러나 미시경제적으로 입증되는 사회후생의 증대와 차후적 외부경제의 창출, 외부비경제의 감독이라는 점에서 정부에 의한 진입유도와 보조가 합리적이라고 하더라도 정부가 진입이 일어난 후 기존 또는 신규기업에 대해 어떤 산업적 목적을 위해 계속 개입하는 것이 정당한가라는 문제는 다르다.

왜냐하면, 진입 후 정부의 보조 또는 간섭은 '기업 간 특정 기업의 생산량 영향→이윤변화→생산자잉여 변동'을 통해 이윤획득효과(profit-capture effect)를

14) 전 청와대 경제수석 오원철씨의 증언. 『한국 경제신문』, 1993. 1. 4~1. 5.

15) 당시 한국의 문제는 부족한 자본이라는 공급제약이었으므로 진입유도 자체도 이 점이 고려되었고, 이후 중화학공업의 정부개입 핵심도 중화학공업의 投資審査制度 운영이었으며 중화학공업의 투자심사제도가 정부 이니셔티브의 핵심을 이루었다. 오원철 증언, 1994. 2. 23; 李晚熙(1993), p. 228.

16) 박영구(1995).

17) 「중화학공업화정책 선언에 따른 공업구조개편론」(1973. 1. 30), 『관보』, 1973. 5. 14; 金光模(1988), pp. 218~219; 이만희(1993), p. 228; 「중화학공업화정책 선언에 따른 공업구조개편론」의 계획지침을 보면 '출발방식 연구'를 계획지침과 동시에 당면과제로 하고 있다.

18) 일본의 「야쓰기」 시안은 토지이용, 공해, 노동력 부족 등 이유로 중화학공업을 한국에 이전하자고 제안하였다.

가져오고 나아가 정책지원으로 ‘기업의 사적 비용 ≠ 사회적 비용’의 외부효과(external effect)가 발생하여 특정 기업의 이익으로 귀결될 수 있기 때문이다. 또 지원으로 국내가격이 변하면 사회후생이나 자원배분효율에는 영향이 없더라도¹⁹⁾ 소득분배에 영향을 미치게 된다.

일단 기업을 보조해 주되 장기적으로 외부효과가 발생되지 않도록 경쟁을 강화하고 초과이윤을 없앤다고 해도 문제는 여전히 발생한다. 개별기업은 회계기준을 바꿈으로써 결국 사회 전체적으로 보아 생산자후생(기업이윤효과) 감소효과를 발생시키게 되기 때문이다. 즉 사회후생식 (1)에서 기업의 총수입은 $(P+S)q$ 이고 장기적으로는 초과이윤이 사라지면 $(P+S)q=C(q)$ 또는 $(P+S)q=C(q)+E$ 가 되는데 기업은 이윤극대화를 위해 한계수입=한계비용($MR=MC$) 점에서 생산량을 결정하므로 기업이윤획득효과 dSW/dq 와 진입기업 이윤효과 dSW/dN 는 식 (2)와 같이 음으로 나와 기업이윤 획득효과와 진입기업 이윤효과의 합으로서의 기업이윤효과, 생산자후생은 사회 전체적인 면에서 음으로 나타나게 되는 것이다.

$$\begin{aligned} \text{기업이윤 획득효과 } dSW/dq &= NP - NC' \\ &= NP - N(P+S) \quad (\because MC=MR) \\ &= -NS \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{진입기업 이윤효과 } dSW/dN &= Pq - C(q) - E \\ &= -Sq \quad (\because (P+S)q=C(q)+E) \end{aligned} \quad (2)$$

여기서, 약문자는 식 (1)과 동일하며 C' 은 한계비용(dC/dq).

물론 이는 기업이 $P+S=C'$, 즉 기회비용 $C'(dC/dq)$ 를 가격 P 보다 보조금 S 만큼 크게 생각하여 움직이기 때문이다. 이렇게 보면 결국 기업진입된 산업에서의 보조는 산업의 자원활용을 비효율적으로 만들음을 알 수 있다.

보조금이 해외부문을 위해 지급된다고 해도 마찬가지이다. 보조금이 수출보조로 지급되면 국내가격이 국제가격 $P1$ 보다 커도 순수출이 늘어나고 $P-P1 > 0$, $(P-P1)T > 0$ 이 되어 식 (1)에서 보듯이 사회후생은 감소한다. 또 국내기업을 보호하기 위해 외국기업의 진입, 또는 상품진입을 추가적으로 억제할 경우에 따른 잠재적인 소비자잉여 감소가 존재하게 된다. 만약 장기적으로 국내기업의 이윤효과를 높여 이 소비자잉여 감소분을 상쇄한다고 한다면 사회후생

19) $SW=N\{(P+S)q-C(q)\}-N(E-L)+\{U(X)-PX\}-(P-P1)T-SNq-NL$ 에서 $dSW/dP=Nq-X-T=0$.

전체로 문제가 없지만 관세효과에서 보듯이 이러한 경우는 일반적이지 않으며 그 때에도 소비자후생을 줄이고 기업후생을 증대시킨다는 문제가 발생하게 되고 또 세대 간(overlapping generation) 부담문제도 발생하게 된다.

결국 기업진입이 이루어진 산업에서의 기업에 대한 정부지원 및 보호결과는 가격기구의 왜곡에 의해 각 기업의 적정의사결정과 상관 없이 국민경제 전체 차원에서의 자원배분 비효율성과 소득분배 왜곡으로 연결될 수 있다는 한계를 가진다. 가격기구가 정상적으로 작동되고 있지 않으므로 수정기회 없이 비효율적인 부문 간 투자의 불균형이 지속될 수 있는 것이다. 특히 가용자원이 부족하고 자본시장의 발전이 낙후된 한국과 같은 후발공업국의 경우 지속적인 자원배분의 왜곡은 심각한 국민경제의 위기원인이 될 수 있다.

이렇게 보면 초기 중화학공업 진입을 위한 정부의 유인정책, 의도적 지원정책이 필요불가결하다 할지라도 이는 한시적이어야 하며 궁극적으로는 내수확대, 안정성 제고 등으로 시장의 자율적 기능이 작동하도록 하는 정책을 실시해야 함을 알 수 있다. 동시에 이 과정이 산업정책적 관점에서 길어진다고 할 경우에는 그 과정에서 자원배분의 효율성 제고와 소득분배의 왜곡 수정에 항상 주의를 기울여야 한다는 결론을 얻을 수 있다.

여기에서 1970년대 정부의 개입문제를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 중복투자를 막고 계획적인 초기진입을 위해 정부가 개입하는 것은 단기적으로 정당성이 존재한다. 둘째, 기업진입 이후 관련산업의 기업지원을 지속했다면 문제가 있는데 그 문제의 정도는 추가적인 지원이 가져다 주는 비효율적 자원배분과 소득이전을 얼마나 완화시켰는가에 달려 있다. 셋째, 정부의 개입문제가 얼마나 필요한 만큼의 한시적인 것이었고 장기적으로는 시장기구를 정상적으로 작동시켜 나가는 방향으로 진전되고 있는가라는 동태성이 중요한 평가기준이 된다.

이제 구체적으로 지원정책을 하나씩 분석함으로써 이러한 점을 검토해 보자.

III. 정책의도와 정부전략: 진입유도

정부가 중화학공업화 선언 직후 확정된 공업구조개편론 계획지침에서²⁰⁾ 정부

20) 「중화학공업화정책 선언에 따른 공업구조개편론」(1973. 1. 30), 『관보』 1973. 5. 14; 金光模(1988), pp. 218~219.

와 관련된 부분을 찾아보면 다음과 같다.

공업구조개편론 계획지침

.....

2.출발방식을 어떻게 할 것인가에 대한 연구를 한다.

.....

4. 정부주도로 공장건설계획 일람표를 작성한다.

.....공업의 발전단계가 유치기에 있을 때는정부주도형이 되어야 단시일 내에 소기의 목적을 거둘 수 있다.

5. 본 계획은 방임된 개개사업만의 추진으로는 목적을 달성할 수 없으므로 국가적 차원의 종합산업 발전의 테두리 안에서 계획적으로 추진한다. 발전도상국가의 공업화에는 해결해야 할 여러 가지 문제점이 많다. 정부는이러한 문제점을 적극적 자세로 해결한다.

6. 정부는다음과 같은 당면과제를 확정한다.

당면과제

가. 목표연도의 우리 나라 공업의 모델(질적·양적 공업구조)

나. 출발방식의 연구

다. 연차별 공업건설계획 수립

라. 문제점 검토(정부지원문제)

여기에서 중화학공업화는 시장방임된 것이 아니라 정부개입에 의해 시작되었음이 확인된다. 그러나 정부의 역할을 보면 세 가지가 반복적으로 분명히 나타난다. 첫째, ‘공업의 발전단계가 유치기에 있을 때..... 단시일 내 소기의 목적을 거두기’ 위해, ‘방임된 개개사업만의 추진으로는 목적을 달성할 수 없으므로..... 추진한다’는, 즉 산업 초기에 진입을 촉진시키기 위해 개입한다. 둘째, 정부의 역할과 과제는 개별적인 산업과 기업내용이 아니라 ‘출발방식 연구’, ‘공업모델’ 설정 및 ‘연차별 공업건설계획 수립’이다. 셋째, 정부는 직접 건설자가 아니라 ‘발전도상국가의 공업화에 따르는 문제점을 검토·지원·해결’하는 데 있다는 것이다. 문제가 되는 “정부주도형이 되어야 단시일 내에 소기의 목적을 거둘 수 있다”는 말 역시 전체에서 보면 ‘공업발전단계가 유치기에 있을 때’라는 시기적 전제 위에서 비용과 시간을 줄이는 ‘건설계획 일람표’를 의미하는 것

이지 ‘중화학공업의 실질추진주체’를 언급한 것이 아니다. 실질적으로 중화학공업 기획단에서 사업(project)을 ‘정의’하고 나면 그 사업을 적절한 대기업에게 맡기는 방식이 이루어졌고 세부적으로 기업을 선정해 나갈 때에는 정부가 관여하지 않았다.²¹⁾

이런 정부의 역할이 지침으로 만들어진 이유는 중화학공업의 초기과정에서 이를 맡을 수 있었던 기업들이 위험기피로 진입을 꺼리고 있었기 때문이었다. 현실적으로 진입이 가장 가능했던 대기업집단의 ‘전국경제인연합회’도 “준비기간이 필요하다”는 이유로 공개적으로 반대입장을 표명하고 나섰다.²²⁾ 여기에 ‘경제기획원’조차 미국이 주장하듯이 중화학공업의 재원을 전략산업인 경공업의 산업경쟁력 강화재원으로 활용하는 것이 훨씬 효율적이라는 입장을 보임으로써²³⁾ 이 대기업들에 동조하고 있어 기업들은 더욱 진입을 망설이고 있었다.²⁴⁾ 이들 ‘경제기획원’이나 ‘전국경제인연합회’의 기본논리는 ‘비교우위 생산요소인 노동 집약 기반산업 추구’라는 ‘정태적 비교우위’와 ‘위험선호적 투자행위 억제에 입각한 안정성 추구’라는 미국의 1950년대 이후 일관된 논리를 기초로 한 것이었다. 여기에 1973년 1차 석유파동이 오자 ‘경제기획원’은 이를 이유로 중화학공업화의 축소조정을 주장하였고 대기업들은 이런 속에서 정책보호만을 요구하면서 투자를 여전히 꺼리고 있었다.²⁵⁾

결국 이러한 기업들의未진입사태는 유사한 후발국이면서 유사한 애로를 가지면서도 발전하고 있었던 일본, 독일의 사례에 자극받은 청와대의 의지로 대통령이 직접 나서는 것으로 발전했다. 박대통령은 1974년 1월의 기자회견에서 중화학공업에 대해 다음과 같이 정리했다.

……부문적인 조정이라고 그랬습니다…… 에너지소비가 비교적 적은 부문을 우선적으로 추진해 나가자, 예를 들면 조선이라든지, 전자공업이라든지, 기계공업과 같은 것은 비교적 에너지가 적게 소비됩니다…… 석유화학 계열 공장도 지금 석유화학에 대한 원자재의 태반을 우리는 외국에서 수입을 하고 있기 때문에…… 계속 계획대로 추진을 해야 하겠습니다…….²⁶⁾

21) 李宣基 경제기획원 전 차관 증언. 김흥기 편(1999), pp. 260, 263.

22) 전국경제인연합회(1982), pp. 267~268.

23) 李晚熙(1993), pp. 222~223.

24) 이러한 정부의 시그널과 관련한 기업의 의사결정, 그리고 산업에 미친 영향에 대해서는 다음을 참조. 박영구(1994).

25) 전국경제인연합회(1983), pp. 552, 548.

26) 대통령비서실, 『박정희 대통령 연설문집』 제11집, p. 58.

12 산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책

대통령의 이 선언으로 ‘경제기획원’은 선회하게 되었지만 이런 경과 후에도 대부분의 기업가는 여전히 투자효과가 빨리 나타나는 소비재산업에만 눈을 돌리고 있었다. 따라서 산업 전체에서 과잉수요가 이미 존재하고 또 예상되는²⁷⁾ 중화학공업부문 투자진입을 위해서는, 잠재적으로 투자진입이 가능하면서도 소비재산업과 「8.3 조치」 등 정부의 보조로 부의 축적을 이룩한²⁸⁾ 대기업들의 진입을 유도할 필요와 정당성이 존재했었던 것이다.

그 결과 정부의 진입유도가 시작되었다. 이 진입유도는 크게 두 가지 방향에서 진행되었는데 앞에서 보았듯이 ① 수요가 존재하는 부분에서는 순이익을 발생시키는 시장규모가 존재한다는 것을 보여 주는 것과 동시에 ② 수요를 바로 창출할 수 없었으므로 진입비용을 낮추어 주어 기업이 우려하는 사전적 손실규모를 보전해 주고 총사회후생을 증대시키는 방향이었다.

우선, 1960년대 경공업에서의 대규모 수요가 분명히 존재하는 부분부터 정부는 <그림 1>에서 보듯이 순이익(P_2567)을 발생시키는 시장규모가 GD처럼 존재한다는 것을 먼저 진입함으로써 보여 주어 진입을 유도하기 시작하였다. ‘여천 석유화학단지’의 건설은 건설 전부터 기업측들의 진입불가론과 진입기피가 극심했다. 이에 정부는 수요가 있다는 것을 보여 주기 위해 선발착수를 강행하였다.²⁹⁾ 과수요와 잠재적 수요가 컸던 ‘제7비료공장’과 ‘메탄올공장’이 선발업종으로 선정되었고 정부의 시그널을 분명히 알고 따르도록 하기 위해 투자주체에 앞서 공장건설계획이 먼저 수립되었으며 입지는 여천으로 나중에 결정되었다. 이렇게 하여 ‘제7비료공장’은 국영기업인 ‘綜合化學(주)’의 자회사로 ‘南海化學(주)’이 설립되어 추진되었다. 그러자 민간 한일합작회사인 ‘大成메탄올(주)’이 비료소 ‘메탄올 공장’ 건설에 나섰다.

두 번째 역시 대규모 수요가 확인된 나프타 분해공장에서 <그림 1>에서 보듯이 순이익(P_2567)을 발생시키는 시장규모가 GD처럼 존재한다는 것을 정부가 먼저 진입함으로써 보여 주어 진입을 유도하였다. 경공업은 물론 석유화학공업에서 원료 초과수요가 존재했던 나프타 분해공장은 이미 그 필요성이 긴급을 요하고 있었고, 석유화학단지 건설 역시 시급을 요하였지만 민간기업은 참여하지 않는 상황이 지속되고 있었다.³⁰⁾ 따라서 정부는 먼저 첫 공장을 국영으로

27) 박영구(1997a).

28) 「8.3 조치(경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령)」로 기업들, 특히 이 조치가 기간산업부문에 초점을 맞추었기 때문에 대기업집단들은 재무구조상의 큰 혜택을 보았다.

29) 金光模(1988), p. 271.

30) 오원철 전 청와대 경제수석 증언, 1994. 2. 12.

함으로써 진입을 시도했고 나머지 계열공장 역시 민간기업의 진입이 사실상 이루어지지 않았기에 국영으로 하되 정부 투융자자금의 한계상 외국과의 합작으로 건설하였다.

이러한 화학공업에 대한 정부의 적극적인 진입과 실질적인 진입유도는 결국 민간기업의 진입을 이끌어 내게 되었다. 기업들은 이제 정부의 적극적인 시그널하에서 화학공업에의 진입을 표명하게 되었다. 민간기업의 진입이 구체화되자 정부는 ‘나프타 분해공장’과 ‘호남석유화학(주)’의 정부투자본인 종합화학주식을 ‘대림산업’의 ‘湖南에틸렌(주)’과 ‘롯데’계열의 ‘湖南石油化學(주)’에 매각함으로써 즉시 투자주체로서의 역할을 시장으로 이행시켰다. 정부는 시장에서의 중화학공업 진입을 촉진시켰고 성공시킨 것이다.

셋째, 기업들의 진입비용을 낮추어 <그림 1>에서 보듯이 기업이 사전적으로 우려하는 1234의 손실이 없도록 유도했다. 용지만 있으면 저렴한 비용으로 공장건설에 착공한다는 점에 착안하여 정부가 부지매입과 조성공사를 하여 주었다. 이를 위해 ‘産業基地開發公社’가 기지조성을 담당했다. ‘창원기계공업기지’ 단지조성은 ‘産業基地開發公社’가 하게 하고 단지관리와 공장유치는 상공부가 ‘機械工業公園’을 만들어 수행하였다. 이외에도 포항제철기지, 울산석유화학공업기지, 온산비철금속공업기지, 포항철강관련공업기지, 옥포조선공업기지 등을 정부가 건설하여 ① 하부구조를 정비하고 ② 입주기업에게는 세제·금융상의 특별조치를 취하면서 ③ 기계설비 등 자본재의 수입에는 관세, 물품세 등을 면제하는 진입유도정책을 취하였다. 이러한 정책은 영국에서 보듯이 선진국에서도 오늘날에 일반적인 자본이입정책으로 사용되고 있다.

넷째, 역시 자본시장비용을 낮추어 <그림 1>에서 보듯이 기업이 사전적으로 우려하는 1234의 손실이 없도록 하여 진입을 유도했다. 내자의 일부를 조달할 수 없거나 또는 내자 소요전액을 자기자금으로 조달할 수 없어 진입이 불가능한 경우 ‘산업합리화자금’ 등 長期低利의 정책금융자금을 조성·융자하도록 하였다. ‘國民投資基金制度’는 중화학공업과 방위산업업체에 주로 융자를 제공하였다.

이런 진입유도 속에서도 정부는 소득이전문제를 고려했다. “우선 육성해야 할 산업분야를 제시하고 이를 담당할 개별기업이 결정된 후 해당 분야의 수익성이 높으면, 수익성이 낮은 분야를 함께 끼워서 하도록 함으로써 진입유도와 함께 소득이전, 집중을 경계하였다. 예컨대, ‘럭키’그룹이 모든 대기업들이 노렸던 수익성이 높은 전자산업을 따내자 수익성이 낮아 모든 기업이 진입을 꺼려

14 산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책

하는 석유화학을 동시에 하도록 하는 방법을 사용했다.³¹⁾ 소득이전의 문제가 중화학공업화와 동시에 진행되었던 것은 아니었다.

IV. 지원정책: 내용과 평가

1. 재정지원

경제발전 과정에서 정부의 역할이 커질수록 재정정책 면에서의 혜택은 기업 정상이윤의 주요 원천을 제공한다. 이런 사고 위에서 기존의 연구들은 정부의 재정지원이 중화학공업에 과도하게 이루어졌다고 인정해 왔다.

그러나 이러한 인식과 달리 실질적인 재정규모상의 중화학공업에 대한 지원을 추계해 보고 그 내용 변화는 들여다보면 새로운 평가가 가능하다.

우선, <그림 2>에서 보듯이 중화학관련비의 재정비중을 추계해 보면 1.4%~3.6%로 나타난다. 이는 1973~79년 중화학공업의 국민총생산 비중이 10.5%~17.9%에 이르렀던({) 한국은행, {국민소득연보}, 1971~74. {한국의 국민소득}, 1975~82. 한국은행, {경제통계연보}, 1971~82.

}} 점을 고려할 때 결코 과대지원된 금액이라고 볼 수 없다. 이런 점은 중화학공업화 선언으로 중화학공업화가 본격화된 1973년 이전의 중화학공업지원금 비중이 더 높았던 점과, 1980년 「국가보위비상대책위원회(국보위)」에 의한 대대적인 중화학공업 강제조정이 진행되고 있는 과정에서도 중화학공업에 대한 재정비중 규모가 2.6%로 줄고 있지 않은 점에서도 알 수 있다.{{) 1980년대에는 중화학공업조정으로 효율성이 높아져 재정지원 비중을 달리 평가해야 한다는 지적이 있다. 그러나 중화학공업의 효율성을 측정하면 조정 이후 1980년대의 효율성이 높은 것은 아니었다. 박영구(2001a).

}} 나아가 <그림 2>에서 보듯이 1970년대 경제개발비 비중이 재정의 15~22%에 이르렀던 점을 고려하면 재정상 중화학공업에 과대지원이 있었다고 보기는 어렵다.

<그림 2 > 중화학공업관련비의 재정회계상의 비중 (%)

두 번째로 <그림 2>에서 보면 중화학공업화 선언 이후 1973년부터 75년까지 중화학공업에 대한 재정지원이 1.4, 2.7, 3.6%로 늘고 있음을 알 수 있다. 그러나 대기업집단들의 진입에 의해 중화학공업화가 왕성히 진행되었던 1970년대

31) 김흥기 편(1999), p. 263.

후반에 가면 재정회계에서 중화학공업에 지원된 총액 비율은 오히려 줄어들고 중화학공업화가 정점이었던 1978년에도 3%에 이르지 못하고 있다. 즉 위험기피와 오일쇼크까지 겹치면서 기업의 진입이 이루어지지 않자 정부는 진입 초기 조건을 만들기 위해 지원회계를 늘리지만 진입 후에는 재정지원을 줄이고 있는 것이다. 1972년 중화학공업 지원비중이 8%로 급상승한 것도 민간이 투자진입하지 못하는 「포항종합제철」과 「한국종합화학」에 정부가 초기출자를 했기 때문이다.

이러한 변화는 예산편성지침에서 나타난 우선순위에서도 확인된다. 1970년대 예산지침에서 중화학공업의 우선순위를 보면 1972~73년 5위, 1974년 2위로 나타나고 있으나 1975년 이후에는 5위 이후로 나타난다.{{}} 경제기획원, 「각년도 예산편성지침」, {한국재정 40년사}, 2, 한국개발연구원, 1991.

}}

이렇게 보면 결국 중화학공업에 대한 재정지원은 진입이 이루어지지 않았던 초기에 높았고 따라서 유도지원적 성격이 강했으며, 진입이 진행되면서 재정지원은 줄어들었다는 점에서 기존 비판과 달리 문제점으로 지적할 수만은 없음을 알 수 있다.

< 표 1 > 산업육성법에 나타난 정책보호 비교

{{{{

{{}}{중화학공업

{{}}{경공업

{{}}{진입규제

{{}}{있음

{{}}{있음

{{}}{시설투자 및 생산 규제

{{}}{일부 있음

{{}}{일부 있음

{{}}{연구개발 보조

{{}}{있음

{{}}{없음

{{}}{재정(조세)지원, 공공요금 할인

{{}}{있음

}}{{없음
 }}{{금융지원
 }}{{있음
 }}{{있음
 }}{{산업단지조성 등 지원
 }}{{일부 있음
 }}{{있음
 }}
 }}

자료: 각 산업별 진흥법, 공업육성법.

주: 중화학공업은 기계, 조선, 전자, 철강, 비철금속, 석유화학 등 중화학공업 관련 육성법에서 50% 이상 공통으로 나타난 것이고 경공업은 섬유공업임.

이러한 재정지원의 성격변화는 재정지원 규모의 변화 외에도 다음 여러 점에서 발견된다. 첫째, <표 1>에서 보듯이 진입규제, 시설투자 및 생산규제, 연구개발 보조, 재정(조세)지원, 금융지원, 산업단지 조성지원 등 산업정책의 내용 중에서 중화학공업 지원이 경공업과 차이가 나는 부분은 앞서 지적한 재정지원 외에 ‘연구개발 보조’ 부분이다. 연구개발보조는 造船을 제외하고 나머지 5개 중화학공업 관련 육성법에 모두 나타나고 있지만 경(섬유)공업에서는 관련조항이 없었다. 연구개발보조는 진입을 촉진하기 위한 정책이다.{{}} 중화학공업화에서 연구개발의 주역할은 정부와 정부관련 연구기관이 맡았다. 대기업들의 무임승차에 대해서는 金光模(1988), pp. 233, 290. 경제기획원, {개발연대의 경제정책} 1982, pp. 316, 334.

}}

둘째, 정부가 1970년대 대기업 진입과 함께 그 역할을 줄이고 있음은 공기업의 비중과 제조업 부문 재정투융자 비중에서도 나타난다. 공기업의 GDP상 비중은 1973~75년에는 11.8%~11.3%로 변동이 적었으나 1977년 10.6% 그리고 이후 10% 이하로 떨어지고 있다.{{}} 사공일(1980).

}} 재정투융자 중 제조업에 투입된 비중을 보면 70년대 전반기 증가하다가 1976년 11.0%를 정점으로 1977~79년에는 5.6, 8.1, 2.9%로 급속히 줄어들고 있다.{{}} 재무부, {재정금융통계}, 1984. 4.

}}

셋째, 정부가 1970년대 후반 중화학공업에서의 정부역할을 줄이고 간접지원으로 변화시키고 있음은 제조업에서 재정투융자의 비중이 매우 낮았고 또 낮아지고 있었을 뿐만 아니라 재정투융자 중 재정투자가 급속히 줄어드는 것에서도 나타난다. 1970년대를 통해 사회간접자본 등에서는 일관되게 90% 이상이 재정투자로 이루어졌다.{{}} 재무부, {재정투융자백서}, 1982.

}} 그러나 제조업에서는 <그림 3>에서 보듯이 대기업들의 중화학공업 진입이 폭발적으로 늘기 시작한 1977년 이후 재정투융자 비중의 급속한 감소와 함께, 1960년대 재정투융자의 80%를 넘었던 재정투자 비중이 10%대로 떨어지고 있다. 이는 중화학공업 정책이 간접정책으로 전환하고 있으며 투자주체에서 기업역할 확대가 이루어지고 있음을 보여준다.

< 그림 3 > 제조업에의 재정투융자 중 재정투자 비중 (%)

결국 정부의 중화학공업에 대한 직접 재정지원은 적었으며 그 지원정도도 기업진입에 따라 줄이고 있었다고 결론내릴 수 있다. 이제 정부의 간접적 재정조치 즉 기금조성 역할과 세제혜택에 대해 검토해 보자.

우선, 중화학공업과 직접 관련성이 있는 기금은 국민투자기금이었다. 그러나 국민투자기금에 대한 많은 기존 논의에서 간과되는 점이 있다. 그것은 마치 중화학공업에 전액 사용된 것처럼 인식되고 있는 이 기금이 사용된 “중요산업이란 철강, 비철금속, 조선, 기계, 화학, 전자공업, 식량증산 사업과 대통령이 정하는 산업으로” 되어 있어 실질적으로 이 기금 중 1974년부터 79년까지 중화학공업에 투입된 비중을 추계해 보면 그것은 64.2%에 불과했다는 것이다. 나아가 처음부터 국민투자기금이나 재정융자기금의 주 목적이 공업부문에 있었으므로 이를 객관적으로 평가해 보기 위해 금융기관 대출액과 대비해 보면 이 비중은 1974~79년 동기간 총 대출액의 6.1%에 불과하다는 점이다.{{}} 20,610억원/356,866억원=5.8%에 해당한다. 한국은행. {경제통계연보}, 1981.

}} 우선 이 점이 새로이 계산되어 지적될 필요가 있다.

그런데 이 기금은 “국민투자채권의 발행과 정부예산으로부터의 전입금 혹은 예탁금에 의하여 자금을 조달하고 이를 금융기관에 貸下하여 동법에서 정하는 중화학공업과 수출산업에 융자하도록 되어”{{}} 경제기획원, {개발연대의 경제정책}, 1982, p. 149

}} 있었지만 실질적으로는 재정이 아닌 금융기관 돈으로 운용된 것이었고 정

부가 재정으로 보전해 준 것은 利差補填費用뿐이었다. 인플레이션과 재정적자가 문제점으로 등장하면서({) 경제기획원, 「예산편성지침」, 각년도, {한국재정 40년사 2}, 한국개발연구원, 1991.

}} 농어촌개발과 중화학공업 건설을 위한 재원조달을 금융부문으로 바꾸었고 이에 “정부는..... 각 금융기관의 예금 일정 비율 이상을 국민투자기금으로 기탁하게금 강제하고 이를 저금리로 중화학공업에 집중지원하”({) 최동규 전 장관 증언, {비사 경제기획원 33년}(1999), pp. 268~269.

}}게 전환한 것이었다. 분명한 것은 중화학공업에 대한 정부재정의 역할 축소 노력이 이루어졌고 실질적으로 축소되었다는 것이다. 이러한 정부의 노력은 동기금의 설치로 1974년 「재정자금운용특별회계」를 「경제개발특별회계」로 이관 통합한 데 이어 1976년에 「경제개발특별회계」마저 폐지하고 모두 「일반회계」 경제개발계정으로 통합한 정부의 조치에서도 상징적으로 확인된다.

그 결과 실질적으로 재정자금이 투입된 예산내의 「자금관리 특별회계」는({) 1977년 자금관리특별회계가 신설되고 기존의 「재정차관 및 청구권 자금 특별회계」가 통합되어 운영되었다.

}} 거의 농수산, 사회간접자본 부문에 집중되고 광공업에 지원된 금액은 1973년 이후 거의 없었다.({) 재무부, {재정투융자백서}, 1982.

}} 재정에서 지불된 利差補填費 역시 기금만이 아니라 타 금융기관을 포함한 1973~79년간 중화학공업 총 정책자금으로 계산해도 재정규모의 0.56%에 불과했다.({) 경제기획원, {예산개요}, 각년. 대한민국정부, {세입세출결산}, 각년. 재무부, {결산개요}, 각년.

}} 나아가 1970년대 후반에 가면 기업에 대한 정부기금의 역할도 절대액은 늘고 있었지만 그 비중은 사실상 감소하고 있었다. 全體企業의 과대평가된 수치이기는 하지만, 기업 투자재원의 조달에서 정부기금이 차지하는 비중은 1975년 15.5%에서 78년 12.6%로 줄어들어 순수 금융기관 의존도가 높아졌다.({) 한국은행, {경제통계연보}, 1983.

}}

결국 중화학공업에 대한 재정융자기금은 이름만 재정융자일 뿐, 사실상 재정자금 동원체제는 아니었고 실질적인 재정부담은 매우 작았으며 그 양도 진입유도가 끝나면서 줄어들고 있음을 알 수 있다. 또한 기금의 원래 목적 때문에 그 동안 정부역할과 관련지워 과대평가된 점이 있다는 것도 알 수 있다.

2. 조세정책

중화학공업 조세지원은 이 논문의 목적에서 밝혔고 <표 1>에서 보듯이 경공업 부문과 분명히 차별되는 것이었다. 1974년 ‘중요산업 조세감면규제법(4조 8항)’과 ‘관세법(28조 1항)’에 의해 주요 12개 중화학공업을 포함하는 14개 중요산업 부문의 기업들은 특별세율을 적용받았는데 <표 2>에서 보듯이 6대 중화학공업 분야는 5년간 투자세액 공제나 조세감면, 혹은 가속상각 중 한 가지를 선택할 수 있는 세제유인이 있었고 관세도 70~100%까지 면제되었다.

< 표 2 > 중화학공업에 대한 조세 지원내용

```

{{{
}}{산업
}}{조세감면 규제법
}}{관세법
}}{지원대상
}}{철강
}}{연 10만 톤 이상 제철, 제강 일관제철
}}{연 20만 톤 제철, 제강, 압연 일관제철 등
}}{비철
}}{연 3만 톤 銅鑛, 연 1만 톤 鉛鑛
}}{모든 제련, 정련
}}{기계
}}{22개 품목
}}{일반기계 14 개 품목 등
}}{조선
}}{3천 톤급 이상 도크조선대
}}{1천 톤 이상 鐵銅船 등
}}{전자
}}{11개 품목, 30개 부품
}}{20개 품목, 14개 재료
}}{화학
}}{나프타 분해공업,

```

석유화학 유틸리티 사업

}}{7개 업종

}}{지원내용

}}{(1) 직접감면: 3년간 100% 2년간 50%

2) 투자액 공제: 8~10% 3) 특별상각: 100%

위 1), 2), 3) 3개 중 택일

}}{관세감면 70~100%

}}

}}

자료: 경제기획원, {경제백서}, 1981.

중요산업 시설재에 대한 관세감면 역시 1978년 934.9억 원에 이를 정도였지만({} 관세청, <<관세감면 자료>>, 1981.

}} 역시 차별적으로 중화학공업에 적용된 가장 중요한 것은 법인세 감면이었다.({} 차별은 분명히 거시적 비용을 올리게 된다. 박영구(1998).

}} 실질적으로 1970년대 평균 유효세율을 보면 경공업이 40~50%였던 반면 주요 중화학공업은 20~25% 수준이었다.({} 兪正鎬(1991)도 중화학공업군의 유효세율은 20% 정도, 경공업은 50% 정도였다고 측정하고 있다. KDI(1982)의 추계는 1978년이라는 특정연도의 偏倚가 있음에도 1970년대 중화학공업 평가지표로 자주 인용되고 있다.

}} 결국 중화학공업의 재정지원 핵심은 조세감면이었고 문제는 여기에 있었다. 조세감면은 식 (1) 총사회후생식에서 가격구조의 왜곡을 가져와 자원의 비효율적 배분을 가져온다. 이는 1970년대 중화학공업의 효율성 변화로도 측정되는데({} 이에 대해서는 박영구(1995).

}} 결국 자본공급병목에 있는 한국으로서는 큰 비용을 물어야 했음을 의미한다.

그러나 이런 문제점에도 불구하고 분명히 지적해야 할 점이 있다.

우선, 이러한 조세감면이 개방경제하에서 다른 국가보다 심하게 이루어졌다고 볼 수 없다는 것이다. 주요 산업에 대한 조세감면은 이것이 금지된 WTO 합의 오늘날에도 진입유도는 물론이고 투자유도를 위해 지역정부 수준에서 인정되고 또 이루어지고 있다. 조세체계가 전부 다르므로 국가간 직접비교는 불가능하지만 한국보다 중화학공업의 비율이 높았던 선진국가들의 법인세/총조세

비중을 통하여 중요산업에 대한 조세부담을 간접적으로 비교하여 보면 <그림 4>와 같다. 1970년대 후반 우리나라의 법인세 비중은 매우 높는데 공업구조로 보아 중화학공업 등 중요산업에 대한 조세부담이 낮지 않았음을 알 수 있다. 우리와 비슷한 수준을 유지하고 있는 나라는 일본, 대만 등이었다.

< 그림 4 > 중화학공업 비중이 높은 선진국의 법인세/총조세 비중 (%)

사실 후발공업국의 보호는 언제나 크게 비판되어 왔는데 이는 Noland(1998), 박영구(1999b)에서 보듯이 우리나라만이 아니라 일본이나 독일의 공업화 과정 연구에서도 예외가 아니다. 20~25%라는 유효세율 역시 이미 경쟁력을 확보한 경공업과 달리 여전히 낮지 않다. 따라서 세계시장 수준에서 보면 중화학공업의 법인세 인하는 그 자체로서 정당성을 갖는다.{{} 현재에도 외국과의 조세경쟁 압박이 큰 법인세 등 세금은 인하하고 자본소득에 대한 세부담을 경쟁국보다 낮은 수준으로 유지하는 것이 필요하다고 지적되고 있다. 손원익(2001).

}}

두 번째는 중화학공업에 주어진 조세감면 내용이 국내에 진입한 외국인 투자와 비교해 차별적이지 않은 수준이라는 점이다. 1970년대 후반 외국인 투자에 주어진 법인세는 공개법인이 20~27%, 비공개법인이 20~40%였는데 5년간 전액 감면받았으며 다음 3년 간 50% 감면이 적용되었다.{{} 경제기획원, {경제백서}, 1981. 崔東奎(1992), p. 114.

}} 그러나 '특혜'로 불리워진 우리나라 중화학공업 및 중요산업에 대한 법인세 감면은 직접감면 3년간 100% 2년간 50%였다.

< 그림 5 > 조세감면 규제법에 의한 중요산업 감면액과 감면비율(억, %)

세 번째는 이러한 중화학공업에 대한 조세감면이 총액으로 과대평가되어 있다는 점이다. 사실 <그림 5>에서 보듯이 1976, 78년 중화학공업을 포함한 중요산업의 법인세 감면율은 36%로 나타나지만 1977년의 경우 14.0%로 낮았던 등 1970년대 후반 감세와 증세조치가 반복되어, 중화학공업 지원을 위한 법인세 감면조치는 이진순(1991)도 지적하였듯이 법인세수와 법인세수의 탄력성에 유의적인 영향을 미치지 않은 것으로 나타난다. 또 중요산업에 대한 법인세 인하조치에도 불구하고 1970년대 소득세 인하에 비해 법인세는 별로 낮아지지 않

22 산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책

았다.{{) 소득세/내국세 비율은 1970, 75, 80년 29.7%, 19.6%, 18.0%로 급속히 줄어들고 있으나 법인세/내국세 비율은 동기간 14.9%, 12.9%, 13.1%로 바뀌고 있다. 국세청, {국세통계연보}, 1973~1983.

}} 나아가 <그림 6>에서 보듯이 감면조치가 없다고 가정했을 때 한계유효세율과의 차이는 10~14% p. 수준으로 나타나며 1981년 각종 특례조항이 정리되고 난 후 1975~79년 대비 1981~83년 실질적인 평균 유효한계세율의 증가를 보아도 1.5% p. 정도에 불과하다.

< 그림 6 > 유효한계세율의 변화 (%)

네 번째는 사실 1972년 「대통령 긴급명령」과 「법인세법」에 의해 중화학공업만이 아니라 해당되는 모든 산업이 직접감면은 아니더라도 40~80%의 특별상각을 받고 있었다는 점이다. 그러나 이 점은 항상 무시되어져 왔고 중화학공업의 특혜만이 지적되는 경향이 있었다.

결국 경공업과 비교해 중화학공업에 대한 큰 조세경감은 가격기구의 왜곡과 분배구조의 왜곡을 가져왔다는 점은 분명하지만, 상당부분 과대평가 되거나 선택적, 선택적으로 비판되어져 왔음을 알 수 있다.

조세체계와 관련하여 제기할 수 있는 보다 중요한 문제는 조세체계의 동태성에 있다. 중화학공업에 적용된 조세감면규제법 조세특례조항 역시 원래 진입유도를 위한 정책이었고 따라서 이는 1976년 종료되기로 되어 있었다. 이것이 갖는 정당성은 앞에서 보았다. 그러나 이 조치는 1976년에 관련 공무원들의 자의적 판단에 의해 다시 중소기업관련조세 개선과 함께 1981년까지로 연장되었고 중요산업의 범위도 확대되었으며 1978년, 79년에는 오히려 법인세 감면확대조치가 이루어졌다. 그 결과 <그림 6>에서 보듯이 실질유효세율과 유효세율의 차이는 1977년 이후 급속히 높아졌다. 반복해 보았듯이 1977년 이후는 이미 대기업의 진입이 이루어지고 있었으므로 이 조치는 이제 대기업들에게의 혜택독점과 더 큰 가격왜곡을 가져왔다. 하지만 이러한 결과는 정부가 특례조항을 대기업집단에게 차별적으로 적용함으로써 일어난 것이 아니라 특례조항으로 초기 진입을 유도한 중화학공업에 대기업집단이 단시간내에 사후에 진입함으로써 일어난 것이다.

따라서 중화학공업에 대한 조세정책의 실패는 다른 재정정책과 달리 진입유도 이후에도 계속된 가격왜곡과 혜택의 불평등성을 동태적으로 수정하지 못한

데 있다. 즉 박영구(1995)가 측정하고 있듯이 1977년 이후 산업진입기와 달리 대기업집단의 중화학공업 과잉진입으로 산업의 효율성이 떨어지고 있음에도 정부가 조세정책을 범산업적이고 범기초적인 기초기술, 인력지원, 기초구조 지원 등 외부효과(externality)가 분명한 기능별 지원으로 전환하지 못하고 이전의 보조를 지속했던 데 있다.

⑤. 결론

1970년대 중화학공업을 통한 정부의 재정정책은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 중복투자를 막고 계획적인 초기 진입을 위한 정부개입이 있었지만 이는 모든 국가에서 나타나는 사회적 후생 증대와 연계될 수 있으므로 그 자체로 부정적으로 평가될 수 없다. 더구나 초기에는 분배구조까지 고려되고 있었고 정부개입의 정도를 줄이려는 노력도 함께 만들어졌다. 둘째, 정부개입이 있었지만 직접적 재정지원보다는 차별적 조세정책이었다. 셋째, 여러 완화가능한 증거에도 불구하고 전체적으로 대기업이 중화학공업에 진입한 이후에도 지원이 지속되어 추가적인 효율성 제고에 실패했다. 특히 이는 조세정책에서의 동태적인 조정실패가 결정적 원인이었다.

이런 검토의 결과는 한계적이지만 다음을 암시해 준다.

첫째, 우리나라 중화학공업화에서 정부의 유도적 기능(indicative function)이 있었지만 선진국이나 다른 후발공업국 중화학공업화 단계와 비교해 정부의 역할이 특별히 높았다고 볼 수 있는 증거는 실질적으로 분명하지 않다. 따라서 현재의 산업문제를 과거 정부, 정책의 실패로 원인화하는 논의는 재고해 볼 필요가 있으며, 결국 이분법적 과거비판이 현재의 정부, 기업의 개혁 필요성을 약화시킬 수 있다는 점을 제기해 준다. 둘째, 소득이전 완화 실패와 그에 따른 추가적인 효율성 제고 실패는 대기업의 진입이 완성되어 가는 1970년대 후반에도 산업에서 기능으로의 정책전환이나 전면적 산업조직에의 재검토가 조세정책에서 진행되지 않은 데 있었다. 더구나 정부개입 속에서 최적의사결정을 추구해 왔던 정부와 기업의 협력이 붕괴됨으로써 정보와 교섭력에서 잠재적 우위에 선 대기업집단이 형성되어졌음에도, 정부는 조정능력에 대해 과신하고 있었으며 결국 이는 80년대 이후 국민부담으로 연결되었다. 이러한 사례는 정책은 끊임 없이 변화된 상황에 맞는 지속적인 지표개발과 측정이 있어야 함을 보여주며

정부의 조정능력에 대한 과신이 사후적 비용으로 나타남을 보여준다. 셋째, 경제주체들의 대응함수를 고려할 때 조세체제가 산업효율성과 배분에 중요한 요소가 될 수 있음을 암시해 주고 있다.

참고 자료 및 문헌

- 경제기획원, {경제백서}, 1981.
- 경제기획원, {예산개요}, 각년도.
- 경제기획원, {개발연대의 경제정책}, 1982.
- 경제기획원, 「예산편성지침」, 각년도, {한국재정 40년사}, 2권, 한국개발연구원, 1991.
- 곽태원, {법정감가상각과 자본소득과세}, 한국개발연구원, 1985.
- 관세청, <<관세 자료>>, 1981.
- 국가보위비상대책위원회, {상공분과위원회 회의록}, 1980.
- 國家保衛非常對策委員會 商工資源分科委員會, <<發電設備 및 自動車分野 統합을 위한 投資調整>>, 1980. 8. 19.
- 국세청, {국세통계연보}, 1973~1983.
- 김낙년, 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」, {경제사학}, 27호, 1999, 115~150.
- 金光模, {한국의 산업발전과 중화학공업화 정책}, 지구문화사, 1988.
- 김흥기편, {비사 경제기획원 33년, 영욕의 한국 경제}, 매일경제신문사, 1999.
- 남종현, 「중화학공업」, {국가예산과 정책목표}, 한국개발연구원, 1981, 172~195.
- 대통령비서실, {박정희대통령 연설문집}, 제11집.
- 대한민국정부, {예산}, 각년도.
- 朴炳潤, 「중화학공업계의 내막」, {신동아}, 1980. 5.
- 박영구, 「정책시그널로 본 70년대 重化學工業調整의 微視的 연구」, {무역경영논집} 제10집, 부산외국어대학교 무역경영연구소, 1994, 5~28.
- 박영구, 「중화학공업의 효율성에 관한 연구: 70년대 산업정책의 경제사적 연구」, {經濟學研究} 제43집 제1호, 한국 경제학회, 1995, 103~124.
- 박영구, 「1980년 중화학공업 조정에 대한 경제사적 평가」, {外大論叢} 제14집, 부산외국어대학교, 1996b, 549~571.

박영구, 「산업정책의 適正時點과 需要構造에 대한 경제사적 연구: 需要面에서 본 1970년대 중화학공업화」, {경제학논집} 제6권 제2호, 한국국민경제학회, 1997a, 567~591.

박영구, 「供給側面에서 본 1970년대 중화학공업화 時點에 관한 경제사적 연구」, {外大論叢(인문 사회과학편)} 제17집, 부산외국어대학교, 1997b, 683~705.

박영구, 「再生産과 流動性」, {경제학연구} 제46집 제1호, 한국 경제학회, 1998, 233~254.

박영구, {후발공업국의 발전전략과 산업경쟁력: 19세기 독일의 경쟁력 우위 원천과 시사점}, 부산외국어대학교 출판부, 1999b.

박영구, 「대외의존과 경제구조: 1970년대 중화학공업과 대외의존도에 관한 실증적 연구」, {한국 경제연구} 제4권, 한국 경제연구학회, 2000, 171~191.

박영구, 「정부인가 시장인가: 1980년대 중화학공업 조정 이후의 효율성과 시사점」, {국제경제연구} 제7권 제1호, 한국국제경제학회, 2001a, 213~231.

박영구, 「금융정책으로 본 1970년대 중화학공업정책: 재고와 시사점」, {연세 경제연구}, 제 ㉠권 제 2호, 2001b, 607~629.

사공일, 「금융과 경제발전」, {한국개발연구}, 2권 1호, 한국개발연구원, 1980.

손원익, 「중장기 세계개편방향」, 21세기 경제환경 변화에 대응한 조세. 재정 운용방향, 한국조세연구원 개원 9주년 심포지엄, 2001. 10. 16.

俞正鎬, 「1970년대 중화학공업정책이 자본효율성과 수출경쟁력에 미친 영향」, {한국개발연구} 제13권, 제1호, 1991 봄, 65~113.

이병기, {한국 경제의 성장요인과 산업정책의 역할}, 한국 경제연구원, 1998.

이상철, 「한국화학섬유산업의 전개과정」, 서울대학교 경제학과 박사논문, 1997.

이성순, {정부주도형 산업구조정책의 성과와 과제}, 전국경제인연합회, 1988.

이제민, 「후발산업화의 역사적 유형과 한국의 경제발전」, {경제사학}, 26, 1999, 71~94.

이준구, 「새로운 시각에서 본 관료제의 모형」, {경제논집} 제31권제4호, 서울대경제연구소, 1992, 340~341.

이진순, 「조세정책」, {한국재정 40년사 7권}, 한국개발연구원, 1991, 167~286.

李晩熙, {EPB는 기적을 낳았는가}, 해돋이, 1993.

재무부, {재정투융자백서}, 1982.

재무부, {재정금융통계}, 1982~84. 각호.

26 산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책

재무부, {결산개요}, 각년호.

전국경제인연합회, {전국경제인연합회 20년사}, 1982.

전국경제인연합회, {한국 경제정책 40년사}, 1986.

崔東奎, {성장시대의 정부}, 한국 경제신문사, 1992.

韓國開發研究院, {産業政策의 基本課題와 支援施策의 改編方案}, 보고 82~09, 1982.

<< 한국 경제신문 >>, 1993. 1. 4~15.

한국산업은행, {조사월보}, 1973~1985.

한국은행. {경제통계연보}, 1971~1982.

한국은행, {국민소득연보}, 1971~74. {한국의 국민소득}, 1975~1982.

Gillis, M., "The Role of State Enterprises in Economic Development," Social Research, Vol. 47, No. 2, Summer 1980, 248~289.

Grossman, Gene M., "Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence," OECD Economics Studies, Vol. 24, Spring 1991, 87~125.

Noland, Marcus, "The Impact of Industrial Policy on Japan's Trade Specialization," Industrial Policy and Competitive Advantage. 3. Industry and Country Studies, Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 84. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar, 1998, 343~350.

Park, Young Goo, "The Features and the Development Strategies of German Industrial Technology from the 19th Century to the Beginning of the 20th Century", The Korean Economic Review, Vol. 12, No. 2, The Korean Economic Association, 1996a, 243~260.

Park, Young Goo, "Market Division and Industrial Structure", The Korean Economic Review Vol. 15, No. 2, The Korean Economic Association, 1999a, 235~252.

< 그림 1 > 1970년대 초 기업이 고려한 시장규모와 기업의 손익점