

한국 산업정책사 연구의 현황

2008.4.11.

이상철

sclee@skhu.ac.kr

성공회대

서론

- 산업정책 : 산업 간의 자원배분이나 한 산업에 속한 기업의 경제활동수준에 영향을 미치는 정부정책. 특정 산업의 생산, 투자, 연구개발, 근대화, 산업재편성을 촉진하고 다른 산업에서는 이를 억제하는 것(小宮隆太郎 外 1984).
- 서구의 경우, 1970년대 들어 전후 일본의 산업정책에 대한 관심 증가
- 거센크론(Gerschenkron)의 후발산업화론
- 후진국의 정책철학, 혹은 캐치업을 위한 정책(policy of catch-up)?
- 한국의 산업정책 연구 : 한국의 산업발전 과정에서 정부가 수행한 역할에 대한 이해를 제고 / 한국경제 성장 메커니즘을 둘러싼 논의에 기여

기존 연구 : 국내

- 민족경제론 : 해방 이후 한국경제의 전개과정을 일제 식민지 통치 하의 유제를 청산하지 못한 채 이를 새로운 양태로 재생산하는 과정으로 파악. 국민경제의 취약성으로 인해 국가자본주의적 성장정책이 요구됨. 그 속에서 매판적이고 전근대적 관료자본주의적 성격이 심화됨(박현채 1978, 1986, 1988).
- 근대화론/관변경제학 : 신고전파 무역이론에 입각하여 한국의 산업정책 평가. 1960년대 이후 시기의 경제적 성과에 주목. 1950년대 수입대체(혹은 대내지향)적 → 1960년대 이후 수출지향적(김광석·웨스트팔 1976, 사공일·존스 1981)

기존 연구 : 국외

- 시장중심론 : 수출지향공업화정책으로 국내 가격체계의 왜곡이 해소되고, 시장메커니즘의 원활한 작동이 가능해짐. 선별적 산업육성정책은 효과적이지 않았음
(Bhagwati 1978, Balassa 1981, 1982, World Bank 1993)
- 국가중심론 : 국가의 선별적 산업육성정책으로 가격체계가 인위적으로 왜곡되고 이를 통해 급속한 산업화가 가능(Amsden 1989)
- 식민지적 기원론(지역적 외부성론?) : 일제의 식민지 지배에서 한국 산업정책의 기원을 찾고, 1960년대 이후의 급속한 성장이 주로 지역적 외부성에서 기인했다고 봄
(Cumings 1986, Eckert 1991, Kohli 1994, 2006)


새로운 접근? (1)

- 서양경제사의 성과를 수용하여, 한국의 산업정책사, 나아가 해방 이후 한국 경제사를 새롭게 재조명
- 예 : 1950년대 산업정책에 대한 이해
 - 기존의 인식 1: 민족경제와 대비되는 경제의 비자립, 대외 종속적 성격이 심화되고, 그로 인해 사회, 경제적 불평등이 초래된 시기(민족경제론)
 - 기존의 인식 2 : 대내지향적 무역정책으로 인해, 1960년대 이후 시기에 비해 상대적으로 경제적 성과가 좋지 않았던 시기(근대화론)
 - 급속한 경제성장기에 선행하는 15년간의 장기 막간극의 일부(식민지기원론?)
 - 새로운 접근 : 정부개입으로 창출된 렌트의 규모를 측정하고, 창출된 렌트가 누구에게 어떤 방식으로 배분되었는가를 분석.
 - 정부가 렌트 수취자의 경제적 성과를 적은 비용으로 측정할 수 있었는가? 이러한 경제적 성과와 연계하여 생산적 활동을 촉진하고 기업의 기술노력을 경주하게끔 유도하는 방향으로 렌트가 배분되었는가?
 - 1950년대 국가개입으로 인해 발생한 렌트 : 주로 외환규제에서 기인 (GNP의 10-15%). 반면 자금 통제에서 기인하는 렌트는 GNP의 3-8% 수준(주로 국내 자금통제에서 비롯됨) ☞ 표
 - 효과적 사용? 면방직공장의 사례 분석 ☞ 설명

	외환규제에 기인하는 렌트(A)	자금통제에 기인하는 렌트 (B)				합계 (A+B)
		대출	수출금융	외자	소계	
1955	15	2.7			2.7	17.6
1956	11.9	3.9			3.9	15.7
1957	12	4.8			4.8	16.7
1958	12.6	6			6	18.5
1959	10.5	7.3			7.3	17.8
1960	10.8	7.7	0.3	0.1	8	18.9
1961	2.2	8.5	0.1	-0.3	8.4	10.6
1962	0.5	9	0.2	0.7	9.9	10.4
1963	5	6.1	0.2	2	8.3	13.3
1964	4	5.8	0.2	-0.6	5.4	9.4
1965	2.9	5.8	0.3	2.8	8.9	11.8
1966	2.2	5.6	0.2	7.1	13	15.1
1967	2.4	6.2	0.7	11.6	18.4	20.8
1968	2.4	8.2	0.7	15.2	24.1	26.5
1969	3	9.3	0.7	16.5	26.5	29.5
1970	2.3	9.5	0.9	15.4	25.9	28.1
1971		8.9	0.9	13.1	23	23
1972		7.2	0.9	8	16	16
1973		6.3	1.1	9.6	17.1	17.1
1974		9	1.5	12.6	23	23
1975		10.8	1.4	9	21.2	21.2

- 1950년대 면방 및 소모방 공장 생산과정의 비효율성
 - 한 공장 내에서 방출번수 변경 및 노동자의 작업 변경을 빈번히 요구하는 다양한 규격의 여러 제품을 생산
 - 기업 내부에는 각 생산공정을 표준화하고 단순화하는데 필요한 작업 및 동작에 관한 일련의 규정 미 제정
 - 사례 : 당시 상대적으로 기술개발 및 경영합리화 측면에서 앞섰던 동양방직에서 업무 관리. 제품관리. 원료취급. 작업표준. 검사관리. 설비관리. 창고관리. 품질관리. 포장관리 등에 관한 규정은 1964년 5월에야 제정됨.
- 기업들의 설비규모는 매우 영세
 - 소모방공업 8개 기업의 평균설비규모는 소모정방기 약 4,500추 수준(1950년대말)으로 당시 국제적인 적정규모에 훨씬 못 미침
 - 제분공업 20여 기업 중 비교적 규모가 큰 기업들의 생산능력은 연산 약 5-6만톤 수준. 이는 당시 서독 및 일본의 제분공업 평균 생산능력의 1/3 수준에 불과(김양화 1991, p.168).
- 최소효율규모에 도달해도 설비자체가 곧바로 효율적 경영을 보장해 주지는 않음
 - 소모방공업에 진출한 제일모직의 사례 : 대구공장은 처음부터 최소효율단위를 갖추려 고자 하는 계획 아래 건설. 1956년말에 이미 최소규모인 10,000추에 근접한 9,792추를 설치. 가동. 또 초기부터 일본제 및 서독제 직기로 구성된 경영직포시설까지 갖추.
 - 설립 당초부터 경영난에 직면. 1956년자본금 잠식, 1957년까지 당기순이익은 지속적으로 적자상태.
 - 방적기와 직기의 운전 및 조작기술 습득에 많은 시일이 소요되었고, 기계의 빈번한 고장과 이에 대한 즉각적 대처의 어려움으로 품질저하 및 생산성 저하
 - 1958년 이후 당기순이익이 흑자도 돌아가게 가장 주된 이유는 정부가 1958년부터 소모사수입을 금지시켰기 때문.

새로운 접근? (2)

- 1960-70년대 산업정책 : 정책형성사?
 - 거센크론의 후발산업화론 이용 : 후발산업화 과정에서 활용되는 다양한 시장의 대체물들은 위계적 구조를 가짐. 이들 대체물들의 한시적 유효성. 선발국의 기술적 축적(technological backlog)을 활용한 추격 가능성, 그렇지만 추적이 성공적일수록 격차는 축소되어가고 급속한 산업화의 여지가 감소
 - 이 시기 산업정책의 구체적 내용 : 개별산업육성법 제정, 정부의 외자도입허가권을 이용한 신·증설 행위의 규제, 국유은행을 이용한 선별적 자금 배분, 일정 기간의 수입대체기 거친 이후 수출산업화 유도, 중장기적 계획에 입각한 산업구조의 점진적 고도화 지향, 국내 기업 육성
 - 기성품(ready-made) 산업정책을 구비한 상태에서 시작한 것은 아님. 시행착오를 거침
 - 철강 산업 사례 : 외자도입심의위원회 자료 등 (개별 기업 수준) 활용  설명
 - 함의 : 민족경제론/근대화론/식민지 기원설

선강 일관체제 건설계획안의 변경

연도	건설주체	규모 (만톤/년)	공법	건설장소	자금(만불)	자금원	비고
1958.10.	대한중공업	20	고로+RN법, LD제강	양양	6,000(3,000)	ICA	
1961. 3.	대한중공업	25	고로 일관제철	동해안	5,508(3,200)	서독	
1962. 4.	한국종합제철	37	고로 일관제철	울산	16,500(13,575)	서독	DKG 案
1962.11.	한국종합제철	31	고로 일관제철	울산	15,560(11,780)	미국	Blaw-Knox 案
1962. ?.	인천중공업	15	저로 4기	인천			
1964.12.	인천중공업	10-20		인천			철강공업육성 종합계획 (상공부)
	신규	30-40		울산			
1965.12.	인천중공업	1)50 2)15+30	고로 일관제철	1)동해 혹은 남해 2)인천+동해 혹은 남해			철강공업계열화 육성방안(대한금속학회)
1967.10.	대한중석	60	고로 일관제철	포항	13,070(9,570)	미국 등 5개국	KISA 기본협정
1968.12.	대한중석	60	고로 일관제철	포항	16,300(10,307)	미국 등 5개국	KISA 추가협정
1969.12.	포항제철	103	고로 일관제철	포항	20,060(12,370)	일본	종합제철사업 계획연구위원회

철강공업육성종합계획(1964.12.)

- AID측의 반대에 따라 자금조달의 어려움에 직면한 종합제철건설계획이 제1차 경제개발5개년계획의 보완계획 수립과정에서 제외
- 1964년 12월 4일 개최된 제102차 경제장관회의에서 '철강공업육성종합계획'(이하 계획) 성안 확정 → 시행착오과정 속에서 새롭게 만들어진 종합제철소 건설의 구체안
- 지금까지의 종합제철소 건설계획과 구별 : 철강공업육성에 있어서 고려하여야 할 다음 요소들을 체계적으로 검토
 - 첫째 철강수요를 고려한 공장의 규모의 설정 문제
 - 둘째 규모의 경제를 고려한 단위시설의 최적효율규모의 문제
 - 셋째 종합제철공장의 지역적 배치의 문제
 - 넷째 시설투자액에 있어서 시기적 균배, 즉 年次計劃 수립의 문제
 - 다섯째 공정채택의 문제
 - 여섯째 투자액 조달문제
 - 일곱째 철강제품을 이용하는 관련공업과의 연관성 문제
 - 여덟째 직접투자 및 차관도입 등에 따르는 실수요자(건설주체) 선정 문제

“민간이 차관도입을 통해 종합제철공장을 건설한다면, 충분히 검토된 사업계획에 기반해야 할 뿐만 아니라 건설주체의 자금동원능력이 일정 수준 이상 확보된 상태에서 추진될 필요가 있음...”

상공부 작성 수요상정표

	1963	1967	1970	1975
형강	26,258	36,000	48,000	75,000
봉강	90,408	125,000	160,000	240,000
선재	16,646	36,000	45,000	70,000
중후판	33,667	45,000	60,000	90,000
박강판	61,108	70,000	90,000	140,000
강관	20,209	27,500	35,000	50,000
주철관	11,350	15,000	15,000	15,000
궤조	17,035	20,000	20,000	20,000
주강품	2,118	3,000	4,000	6,000
단강품	778	1,200	1,500	2,000
기타	2,819	4,000	5,000	7,000
합계	313,623	382,700	483,500	715,000

주 : 1963연도분은 소비실적추정치임.

자료 : 경제기획원, 「철강공업육성종합계획」, 1964.12., 『경제장관회의안건(1964년도 제102차)』, 행정자치부 정부기록보존소, 문서번호 #131, p.16.

철강공업육성종합계획의 한계

- 수요추정과 최적시설규모
 - 일관제철소는 연 생산능력 500만톤 도달 때까지 규모의 경제 발생
 - 국내수요에 맞추어 적정규모에 미달하는 생산설비를 2개 건설하는 것은 비효율적
 - “복수기업으로의 육성이라는 원칙이 철강공업의 분산을 뜻하며 그만큼 가동단위의 저하를 가져오므로 채산성을 저해하므로 이에 대한 재검토” (대한금속학회)
 - 국제적으로 표준화되고 상업화된 기술 도입 : 국내수요를 초과하는 생산분의 처리가 과제
- 관료의 생산기술에 대한 이해 부족
 - 선강일관처리가 좋다고 하면서도, 어떠한 제선설비를 도입할 것인가 하는 문제는 다루지 않음
 - “비록 대부분의 철광석과 연료탄을 수입하는 한이 있더라도 ... 생산성이 높은 대형용광로...” (대한금속학회)
- 건설주체의 자금동원능력

인천제철의 설립과 부실화

- 인천중공업 내부 : 선강일관체제 구축 방안 검토
- 정부의 민영화 추진 : 국영기업체 민영화 및 관리합리화방안(1964.6.)
- 이동준 : 1964.8. 인천제철(주) 설립하여 인천중공업 인수 시도, 1964.12. 서독 Demag 및 Lurgi사와 제선설비(SL/RN 예비환원로 + 개방식 전기환원로) 도입 차관 계약 협의 → 1966.8.-12. 인천중공업 인수
- 도입설비 및 기술 문제
 - 1964.11.21. 기술적으로 아직 대량생산방식으로 확인되지 않음. 연료 및 철광석을 수입하더라도 고로 건설 필요(대한금속학회)
 - 국산 무연탄과 국산 철광석 쓸 수 있는 특수제철법은 이미 소규모 시험생산에서 성공하였고 세계적 메이커가 보증(인천제철)
 - 1965.6.15. 대한금속학회 성명서
 - 1965.11.20. 제65차 외자도입촉진위원회에서 승인됨
 - 1968.12. 시설 설치 완료, 1969년부터 시험생산을 위한 가동 시작
 - 1970.10.16. 준공
 - 1970.10.29. 전기제선로 노저 관통붕괴사고로 노동자 10명 사망

- 자금조달
 - 인천제철 도입외자의 규모 : 20,647천 달러. 1962-69년 철강부문 도입 총 외자(6개업체)의 40.7%
 - 선철생산설비 도입 외자 9,200천 달러(23억 6천만원) 전액 서독으로부터의 상업차관으로 총당
 - 공장건설 및 운영에 필요한 내자 13억 4천만 원 중 1965년까지의 불입자본금은 1억 5천만 원에 불과. 산업은행 5억 차입.
 - 설비도입금액 15% 해당 착수금 UDI 대불에 따른 추가차관(원금 1,380천 달러, 이자 179.4천 달러) 도입
 - 1967.2. 인천중공업 주식대금 납부 위한 3,000만 달러 현금차관 도입

 - 부실화
 - 1968.12. 시설 설치 이후에도 제품생산 이루어지지 않아, 고철 등의 원료를 수입하여 인천중공업 및 철강공업협동조합에 판매하면서 영업
 - 1968년 현금차관 원리금 상환 요구 직면, 상환기간 변경 → 이자 증가에 따라 경제기획원에 지불보증금액 변경 요청
 - 운영자금의 지속적 차입으로 더 이상의 담보제공 및 상환 어려워짐 → 산업은행 관리 → 부실기업 정리 : 1970.4. 인천제철 소유 인천중공업 주식 매각, 산업은행 투자의 융자 전환
- 서해안 종합제철소 건설계획의 실패

압연시설 도입을 둘러싼 시행착오

“몇 개월 전에는 상공부에서 100만불 정도의 일신산업의 본기계도입이 타당하다고 하고 이제 와서는 400만불의 연합철강의 사업이 타당하다고 하니 본 건 각위원이 충분히 납득할 수 있도록 양사를 대비하여 충분히 검토한 후 재상정하는 것이 좋겠다.”

(외자도입심의위원 주원의 발언 내용 : 경제기획원, 「제44차 외자도입촉진위원회 회의록(1964.3.27.)」, 『외자도입촉진위원회 회의록』 문서번호 #196, 행정자치부 정부기록보존소)

→ 주원, 이원교, 대한상의 사무국장, 재검토후 차기 위원회 상정 요구

→ 이원교 퇴장, 주원 본건 반대의견 발언 내용 회의록 명기 요구

- 냉간압연시설 도입을 둘러싼 각축
 - 1962년 일신산업은 아연도철판으로 원리금 상환 조건의 서독제 냉간압연설비 무환 수입 허가신청서 제출
 - 1962년 연합철강 및 한국철강의 냉간압연설비 도입 신청 → 1963.6. 한국철강은 경제기획원으로부터 외자도입 대상사업 부적격 판정 받음
 - 한국철강은 과잉공급, 외화낭비 등을 내세워 냉간압연설비 도입 반대
 - 연합철강 역시 일신산업의 시설도입 신청이 먼저 허가되지 않도록 노력 → 수요검토 필요를 이유로 정부 지불보증 필요 없는 일신산업의 사업승인 1년 반 이상 보류

- 냉간압연시설 도입 허가
 - 1964.6.21. 경제기획원은 연합철강 자본재도입계약 허가
 - 1965.1.15. 상공부는 일신산업의 무환수입 허가

- 외화낭비설의 근거?
 - 한국철강 : 국제시세가 고철은 톤당 35-40달러, 핫코일 110달러임. 국내에서 생산되지 않는 핫코일 수입해야 하는 냉간압연시설 도입 부당
 - 1966년 당시 핫코일의 국제시세는 톤당 90 달러, 아연도판 생산에 부자재 40달러 소요. 냉연강판으로 제조된 아연도판의 국제시세는 톤당 270달러 수준(경제기획원, 「제75차 외자도입촉진위원회회의록(1966.7.28.)」, 『외자도입촉진위원회 회의록』 문서번호 #215, 행정자치부 정부기록보존소)

- 수요예측?
 - 박강판 수요는 1963년 6만 1천톤, 향후 1970년 9만톤, 1975년 14만톤으로 증가 예상
 - 1963년 당시 국내 열연박판 생산 능력은 5만 6천톤에 불과

- 경제적 효율성 고려?
 - 일신산업 : 연산 5만톤 설비를 70만 달러 외자, 그것도 자사 생산 철판 판매를 통해 상환하는 조건. 신용조사 결과, 사내보유자금과 1966년예상수익액만으로 내자 역시 충분히 조달 가능한 것으로 판명.
 - 연합철강 : 연산 6만톤 설비를 419만 8,915달러 외자로 도입. 1965.6. 28만 5,450달러 기술용역계약에 따른 지불보증승인 신청. 선취담보의 담보비율 8.4% 수준, 기계설비 후취담보 해도 담보비율은 84.9% 수준에 그침.

연합철강의 담보내역(1966.1.)

구 분	기도입 차관	본건(추가차관)	합계
요담보취득액	1,419,334,043원 (\$5,206,654.60)	77,813,670원 (\$285,450)	1,497,147,713원 (\$5,492,104.60)
선취담보	125,706,000원 (공장부지)	-	125,706,000원
후취담보	1,144,624,229원 (도입기계일체)	66,228,170원	1,210,852,399원
선후취담보계 (담보비율)	1,270,330,229원 (89.50%)	66,228,170원 (85%)	1,336,558,399원 (87%)
부족담보액	149,003,814원	11,585,500원	160,589,314원
내자공사비 중 담보조성예상액	340,437,000원	-	340,437,000원
총담보취득가능액 (최종담보비율)	1,610,767,229원 (113%)	66,228,170원	1,676,795,399원 (112%)

자료 : 한국산업은행, “연합철강공업주식회사 지불보증 신청에 대한 의견서 제출”, 산투(외) 제55호 22-0602, 1966.1.26.(경제기획원, 「제70차 외자도입촉진위원회회의록(1966.2.4.)」, 『외자도입촉진위원회 회의록』 문서번호 #212, 행정자치부 정부기록보존소)에서 작성.

새로운 접근? (3)

- 산업정책의 집행 경로
 - 동업자단체의 역할?
 - 일본, 대만 등 동아시아 각국의 20세기 산업화 과정에서 일정한 역할 수행
 - 포획이론?
 - 중앙집권적 국가형성과정과 산업화 단계의 차이에서 비롯(Chandler 1988)?

결론

- 자료 발굴 필요성
- 연구 과제 : 일제시대와의 연관성 여부, 각 시기별·시기내 정책의 연속/단절 여부 등
- 개별 산업 연구 축적 필요