



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	32
4	讲义	76
5	퀴즈	101
6	토론	105
7	자료	107



학습안내

01

과목소개

한국은 식민지 지배를 받은 나라가 해방 후 빈곤으로부터 탈출하여 선진국으로 진입한 보기 드문 사례로서 세계의 주목을 받고 있다. 도대체 한국에서 무슨 일이 일어난 것일까? 이 강좌는 이 문제에 대한 답을 모색하고자 한다. 이를 위해 개항 이후 조선의 경제가 어떤 상황에 있었고, 식민지 지배를 통해 어떻게 변모되었는지, 해방 후 한국의 고도성장이 어떻게 이루어졌고, 이 과정에서 한국인의 삶이 어떻게 바뀌어 왔는지를 살펴본다. 나아가 한국경제가 현재 직면한 문제를 긴 역사적 관점에서 생각해 본다.

02

학습목표

- (1) 한국의 경제성장 과정을 역사적 사실과 경제학의 논리에 부합하도록 이해한다.
- (2) 각 시대의 제도와 경제시스템이 어떻게 달랐는지를 학습한다.
- (3) 제시된 도표를 작성하는데 이용된 통계 데이터의 특성과 한계가 무엇인지를 학습한다.

03

기대효과

이 강좌는 지난 100여 년에 걸친 한국경제의 변모 과정을 가능한 한 그래프를 이용하여 수량적으로 이해하고 외국과도 비교함으로써 수강생들이 한국경제의 역사와 현재 처한 상황을 객관적으로 바라보는 안목을 키우고자 한다. 한국인의 근현대사에 관한 인식에는 식민지 지배와 분단의 경험으로 인해 민족주의나 이념 대립의 영향을 받는 경우가 많다. 그중에는 사실에 입각해 있지 않거나 경제학의 논리에도 맞지 않는 경우가 적지 않은데, 이 강좌는 수강생들이 이를 비판적으로 인식하고 한국 근현대사를 균형 잡힌 시각으로 바라볼 수 있도록 한다.



04

주차별 구성

1주차	경제성장사를 보는 시각
2주차	거시경제와 성장의 원천
3주차	화폐금융과 재정
4주차	인적 및 물적 자본의 형성
5주차	생활수준과 불평등
6주차	개항기: 비숍의 기행문을 통한 관찰
7주차	식민지 지배와 제도 변화
8주차	식민지기 경제개발
9주차	해방, 분단, 전쟁과 원조경제
10주차	고도경제성장
11주차	정책전환과 사회개발
12주차	저성장 속의 한국경제





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

10
 주차

고도경제성장

10-1

수출지향의 경제개발체제

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제성장사> 강좌를 맡은 김낙년입니다. 이번 강좌를 통해 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의는 열 번째 강의로 박정희 정부 시기에 이루어진 고도 경제성장을 다루고자 합니다.

박정희 정부의 경제개발전략은 수출 지향적 공업화라는 특징을 가지고 있는데, 그 내용이 무엇이고 어떻게 형성되었는지를 먼저 살펴보겠습니다. 그리고 경제개발을 위한 중요한 정책 수단으로서 금융을 장악하고 정책금융을 수출증대와 중화학공업화를 위해 배분하였는데, 그 의의에 관해서도 생각해 보겠습니다.

박정희 정부는 한일 국교 정상화, 한국군의 베트남 파병, 중동 건설 수출 등을 추진하였습니다. 특히 한일수교를 통해 일본으로부터 수입한 기계와 중간재를 한국의 노동력과 결합하여 노동집약적인 경공업 제품을 생산하고 이를 미국 등의 세계시장으로 수출하는 가공무역 체제가 형성되었습니다.

나아가 1970년대에는 권위주의 체제가 강화되면서 중화학공업화를 위해 정부의 선별적인 산업정책이 한층 강력하게 추진되었습니다. 이러한 가공무역 체제와 중화학공업화 정책의 의의와 한계를 살펴보겠습니다.

이승만 정부는 1960년에 4.19혁명으로 퇴진하였습니다. 그 후 헌법을 개정하여 대통령중심제를 내각책임제로 바꾸었고, 장면을 수반으로 하는 민주당 정부가 들어섰습니다. 그러나 이 정부는 1961년에 5.16 군사쿠데타로 전복되었고, 헌법을 다시 대통령중심제로 개편한 후 박정희 정부가 출범하였습니다.



혁명공약으로 “반공을 국시(國是)”로 삼으며, “민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제 재건에 총력을 경주한다”는 것을 내걸었습니다. 반공을 제일 앞에 내세운 것은 군사정부가 좌익세력과 연루되어 있다는 미국의 우려를 불식하기 위한 것이었습니다. 경제에 관한 공약에서 드러나듯이 박정희 정부는 경제개발을 우선적인 목표로 설정하였고, 이를 추진하기 위한 체제를 갖추고자 하였습니다.

먼저 정치 및 관료기구를 개편하여 정치 권력의 중앙집중과 행정부 우위의 체제를 만들고, 이를 기반으로 경제개발계획을 강력하게 추진하였습니다. 예컨대 1961년 경제기획원의 설립이 그 전형을 보여줍니다.

경제기획원은 건설부로부터 계획업무를 인수하였고, 재무부와 내무부로부터 각각 예산국과 통계국을 흡수하였을 뿐만 아니라 외자도입에 대한 통제권도 장악하여 경제정책 결정의 중심적인 지위에 서게 되었습니다. 그 장관을 부총리급으로 한 것은 경제 부처 간에 있을 수 있는 마찰을 조정하고 규제하는 권한을 부여하였습니다.

그 결과 박정희 정부에서 행정부는 내부적으로도 신속하고 유연한 정책 결정이 가능하게 되었을 뿐만 아니라 외부로부터의 영향력에 대해서도 상대적으로 자립적인 지위를 누릴 수 있었습니다. 정부는 후술하는 다양한 통제수단을 통해 민간기업이나 압력단체에 대하여 우위에 서 있었고, 의회나 정당과 같은 정치세력의 영향력으로부터도 상대적으로 차단되어 있었습니다.

이것은 강한 국가 또는 경성국가의 특징이라 할 수 있는데, 정치적으로 권위주의적인 성격이 강화되는 한편, 정부의 경제정책 전환을 용이하게 하고 정책집행의 효율성을 높이는 조건이 되었다고 할 수 있습니다. 박정희 정부가 1950년대 이후 보호주의적인 경제 체제하에서 형성된 기득권 세력의 이해관계를 단절하고 대외지향적인 전략으로 정책을 전환할 수 있었던 것도 이러한 특성에 기인한 것으로 볼 수 있습니다.

박정희 정부의 경제개발을 향한 의지를 상징적으로 보여주는 것이 경제개발계획의 추진이라 할 수 있습니다. 경제개발계획은 시장기구를 전제로 하여 민간을 정부의 정책 의도에 순응하도록 유도하는 계획이며, 계획경제 체제하에서 실시되는 지시계획과는 다릅니다. 경제개발계획의 의의는 계획의 수립과 집행과정에서 민간과 정부가 가지고 있는 관련 정보들을 효과적으로 동원하고 활용할 수 있었다는 점에 있었다고 생각합니다.



즉 개발 초기에 정부가 경제개발을 향한 강력하고 지속적인 정책 의지를 표명하고 경제발전의 장기전망을 제시한 것은 민간의 의사결정에 따르는 불확실성을 줄여 투자를 촉진하는 효과를 거둔 것으로 볼 수 있습니다. 그리고 계획의 수립과 집행과정에서 민간과 정부 간에 또는 정부 부처 내부에서 정보의 상호 교류가 촉진되고, 복잡한 경제 실상이나 성장의 애로에 관한 관료들의 인식과 정책 능력을 높이는 데에도 기여한 것으로 평가할 수 있습니다.

그런데 경제개발계획이 처음부터 일관된 방향을 가지고 추진된 것은 아니었습니다. 특히 1962년~1966년 제1차 5개년계획이 1964년에 보완계획으로 변경되지 않을 수 없었던 것은 당초 경제개발의 방향을 놓고 한미 간에 벌어진 갈등의 산물이었습니다. 박정희 정부의 초기 공업화 전략은 내포적(內包的) 공업화라고 할 수 있는데, 다음과 같은 발상을 가지고 있었습니다.

즉 기간산업을 건설하여 자립적 경제구조를 구축해야 하며, 신고전파 경제학의 비교우위 원리에 따라서는 이를 달성할 수 없고, 국가가 자원 배분을 통제하는 국가 주도의 경제개발 전략을 강력히 추진해야 한다는 것이었습니다. 자립경제를 향한 강한 의지를 갖고 있다는 점에서 민족주의 이데올로기의 색채를 뚜렷이 띠고 있으며, 그 수단으로 시장이나 국제분업의 원리를 불신하고 국가주의로 경도되어 있었음을 알 수 있습니다.

제1차 5개년계획에는 당초에 이러한 지향이 담겨 있었습니다. 의욕적으로 높은 성장률과 투자율을 목표로 내걸고, 이를 위해 종합제철소와 같은 기간산업을 조속히 건설하고, 이를 위한 자금으로 내자를 동원하고자 하였습니다. 당시 미국의 원조는 빠르게 줄고 있었고, 외국에서 차관을 도입하는 것도 여의치 않자 내자 동원의 한 방법으로 구상된 것이 통화개혁이었습니다.

1962년 6월에 당시의 화폐인 환화의 유통을 금지하고 새로운 원화를 발행하여 10환을 1원의 비율로 교환해 주는 조치였습니다. 이것만으로는 통화의 단위를 1/10로 바꾼 리디노미네이션이라 할 수 있지만, 이때 일정 금액 이상을 예금으로 동결하여 인출하지 못하게 만들었습니다. 이것은 나중에 설립되는 산업개발공사의 주식으로 출자하도록 하여 산업자금으로 동원한다는 것이었습니다. 이것은 사유재산을 침해한 조치로서 경제에 큰 충격을 주었습니다.



미국은 이 조치가 정부에 대한 기업의 신뢰를 떨어뜨리고 오히려 투자를 저해하는 역효과가 크다고 보아 예금 동결을 해제할 것을 요구하였습니다. 그리고 통화개혁의 추진자들이 산업자금으로 동원할 수 있을 것으로 기대했던 시중의 부동자금의 규모가 당초 예상에 크게 미치지 못했습니다. 결국 통화개혁은 혼란만 초래한 채 동결한 예금을 해제하였습니다. 즉 내자를 동원하고자 했던 시도가 실패한 것입니다.

기간산업의 핵심으로 보았던 종합제철소의 건설 구상도 좌절하였습니다. 이를 위해서 대규모의 자금과 기술을 해외에 의존할 수밖에 없었는데, 이를 제공할 수 있는 선진국은 그에 대해 부정적이었습니다. 즉 당시 한국의 실정에 비추어 볼 때 그러한 구상은 국제분업의 원리에도 맞지 않아 효율적이지 않을 뿐만 아니라 사업성도 없어 실현되기 어렵다고 보았습니다.

이 과정에서 제1차 5개년계획은 좀 더 현실적인 방향으로 수정이 불가피하게 되었는데, 1964년 1월에 이를 담은 보완계획이 발표되었습니다. 그에 따르면 경제성장률과 투자율이 하향 조정되고, 종합제철소와 같은 대규모 건설 계획도 삭제 또는 유보되었습니다.

당시 국가주의적 지향을 보여주던 '교도, 즉 지도받는 자본주의'라는 표현이 사라지고, 민간기업의 역할을 보다 중시하는 방향으로의 변화가 나타났습니다. 특히 주목되는 것은 수출의 가능성에 대한 인식의 변화였습니다. 처음에 기대했던 농산물이나 광산물보다는 경공업과 같이 노동집약적인 공업 제품 중심으로 수출을 늘리는 방향으로 계획이 바뀌었습니다.

이것은 1960년대 초반에 실제로 이들 공업제품의 수출실적이 기대 이상으로 크게 늘어난 것에 고무된 것입니다. 군사정부의 초기에 강하게 표출되었던 내포적 공업화 전략이 미국의 반대와 현실의 벽에 부딪히면서 좌절하게 되었고, 그 결과 수출 지향적 공업화 전략으로의 전환이 나타났다고 할 수 있습니다.

이를 전후하여 수출을 촉진하는 정책들이 잇달아 시행되었습니다. 먼저 환율을 현실화하는 조치가 이루어졌습니다. 그림 9-5에서 본 바와 같이 공정한환율을 1달러에 130원에서 257원으로 거의 두 배로 대폭 인상하여 시장환율에 접근시켰음을 알 수 있습니다. 그동안 환율을 낮게, 즉 원화 가치를 높게 규제한 것이 수출에 불리하게 작용하였는데, 이를 바로 잡은 것입니다.



그와 함께 수출에 대한 내국세와 관세를 감면하였습니다. 특히 수출용으로 투입되는 수입 원자재 및 자본재에 부과된 관세를 환급해 준 것은 투입재를 국제가격으로 구매할 수 있게 함으로써 국내 시장 보호로 인해 수출이 저해되지 않도록 하는 의미가 있었습니다. 수출실적에 따라 파격적으로 낮은 금리로 자금을 지원하는 수출금융 제도가 시행되었습니다.

이러한 금전적인 수출 인센티브를 부여한 것에 그치지 않고 수출촉진을 위한 행정력이 광범하게 동원되었습니다. 상공부는 1962년부터 품목별, 지역별 및 대상국별로 연간 수출목표를 책정하고 거기에 기업을 동원하였습니다. 특히 대통령이 직접 주재하는 수출진흥확대회의가 1965년부터 매달 개최되어 수출진흥을 위한 주요 정책을 모색하고 실행하였습니다.

거기에는 관료뿐만 아니라 경제단체장, 주요 은행장, 학계의 대표, 그리고 일선에서 수출을 담당하는 민간기업의 대표들이 참석하여 수출상의 애로를 개선하고 이를 타개하는 데에 중요한 역할을 하였습니다.

그 외에도 대한무역진흥공사는 해외 지점망을 확대하여 수출대상지의 시장정보를 수집하여 수출기업에 제공한다는지, 불량품의 수출로 한국 수출기업 전체의 명성을 떨어뜨리지 않도록 수출품에 대한 품질관리를 강화하기도 하였습니다.

또한 '수출의 날'을 지정하고 뚜렷한 수출실적을 올린 수출업자에게 대통령이 직접 산업훈장을 수여하는 등 다양한 비금전적인 지원수단이 활용되었습니다.

이러한 행정적인 지원은 수출목표를 설정하는 정부와 이를 실행하는 민간기업이 정보를 공유하는 폭을 넓히고 장기적인 관점에서 수출에 투자할 수 있게 함으로써 가격 인센티브 못지않게 수출을 촉진하는 효과가 있었다고 생각됩니다. 그야말로 수출로 나라를 일으킨다(輸出立國)는 기치를 내걸고 수출목표를 달성하기 위해 국가의 총력을 동원하였다고 할 수 있습니다.

환율 현실화 조치는 다른 한편 수입의 원화 가격을 높이기 때문에 수입을 억제하기 위한 양적 규제를 완화할 수 있게 하였습니다. 1967년에는 허가된 품목만을 수입할 수 있는 포지티브 리스트 방식에서 규제된 품목 이외에는 모두 수입을 허용하는 네거티브 리스트 방식으로 수입규제가 완화되었습니다. 한편 1960년대는 외자도입을 촉진하기 위한 제도가 정비되었습니다.



1950년대 말부터 미국의 원조가 감소하기 시작하였고, 원조방식도 점차 무상원조에서 개발차관 형식으로 변경될 것이 확실시되고 있었기 때문에 수출촉진과 함께 외자도입이 이에 대한 대응책으로 모색되었습니다.

1960년 외자도입촉진법, 1962년 외국차관의 지급보증에 관한 법률 등이 제정되었고, 이들 법률은 1966년에 외자도입법으로 통합되었습니다. 외국차관에 대한 정부의 지급보증, 차관 및 기술도입과 외국인 직접투자에 대한 각종 조세감면 등이 유인으로 작용하여 그 후 외자도입이 급증하였습니다.

이상의 정책은 1950년대와 비교하여 대외부문에 대한 정부개입을 줄이고 개방의 이점을 적극적으로 활용하였다는 점에 큰 의의가 있었다고 생각합니다. 이것은 당시 수입대체 공업화 전략을 고수하였던 다른 개도국과는 달리 한국경제의 성공을 가져온 요인의 하나로 평가되고 있습니다.

그렇지만 이러한 정책을 단순히 시장 자유화 정책으로 보기는 어렵습니다. 후술하듯이 금융시장에 대한 정부의 개입은 오히려 강화되었기 때문입니다. 그뿐만 아니라 내포적 공업화에서 수출 지향적 공업화 전략으로 정책이 전환된 이후에도 자립경제의 구축을 위해 기간산업을 건설하고자 했던 내포적 공업화의 민족주의적 지향이 사라진 것은 아니고 후술하듯이 중화학공업화의 추진으로 되살아나게 됩니다.



10-2 금융규제

박정희 정부는 대외부문에서 정부의 개입을 줄인 반면, 금융시장에서는 오히려 개입을 강화하였습니다. 여기서는 그 실태와 의의를 살펴보겠습니다.

정부는 전국적 규모의 상업은행을 국유화하고 금융기관에 관한 임시조치법으로 인사권을 장악하는 한편, 한국은행법을 개정하여 통화 신용관리에 대한 통제를 강화하였습니다. 외자도입에 대한 정부의 허가와 지급보증제도는 중요한 개입 수단이었습니다. 주요 금융자원을 통제할 수 있게 된 정부는 산업 간의 자원 배분은 물론 말단의 기업에 이르기까지 그 통제력을 미치게 되었습니다.

당시 기업의 자금조달은 자본시장이 아직 성숙하지 않아 주로 간접금융에 의존하였습니다. 1963년~1974년간에 민간기업의 자금조달 구성을 보면 신주발행에 의한 조달이 전체자금의 14%, 유보이윤과 감가상각 등 사내저축이 20%인데 비하여 나머지 2/3가 차입에 의존하고 있었습니다. 차입금 중에서 53%는 금융기관, 29%는 해외로부터, 그리고 19%가 사채시장을 비롯한 기타부문에서 조달되었습니다.

기업의 자금조달이 외부 차입에 크게 의존한 것은 그만큼 부채가 많아 금융비용이 높으며, 경기가 악화될 때에는 기업이 부도의 위기에 몰릴 가능성이 높다는 뜻입니다. 여기에서 벗어나기 위해서는 주식을 발행해서 자기자본 비율을 높이거나 회사채를 발행할 수 있는 자본시장이 발달할 필요가 있지만, 그렇지 못했습니다.

1965년에는 낮게 규제되었던 금융기관의 이자율을 대폭 올려 현실화하는 조치가 이루어졌습니다. 이것은 전술한 환율 현실화 조치와 함께 시장 자유화 정책의 일환이라는 측면이 있습니다. 그렇지만 예금 이자율이 대폭 인상되었지만, 대출 이자율은 기업의 부담을 고려하여 그만큼 인상하지 못했습니다.



그 결과 은행은 역 마진으로 손실을 보게 되었고, 정부가 이를 보전해 주지 않을 수 없었기 때문에 지속 가능한 정책은 아니었습니다. 예금 이자율을 대폭 인상한 것은 사채시장에 머물러 있던 자금을 제도권 안으로 끌어들이기 위한 것이었습니다. 그림 3-7은 금융기관의 예금과 대출을 GDP 대비로 보인 것인데, 거기에서 예금(초록색 실선)이 1960년대 후반에 대폭 증가한 것을 볼 수 있습니다.

이것은 금리현실화 조치로 사채시장에 머물러 있던 자금이 금융기관으로 이동한 결과라고 할 수 있는데, 정부가 통제할 수 있는 자금의 범위가 그만큼 확대되었음을 뜻하는 것이기도 합니다. 다만 이 정책으로 은행은 수익성이 악화되었고, 높은 금리 부담을 감당하지 못하는 부실기업이 늘어나게 되자 1972년에 후술하는 8.3조치로 다시 저금리 체제로 되돌아갔습니다.

그런데 금융시장에 대한 정부개입은 어느 정도의 규모였으며 어떻게 평가할 수 있을까요? 이와 관련해서 금융시장의 경우 재화 및 서비스 시장이나 전술한 외환시장에 비해 시장실패의 가능성이 크다는 점에 유의할 필요가 있습니다. 금융거래가 현재의 자금을 불확실한 미래의 상환 약속과 교환하는 것이기 때문에 통상의 거래에 비해 정보 불완전의 문제가 더욱 심하기 때문입니다.

금융시장이 온전하게 작동하기 위해서는 정보의 불완전을 줄이는 다양한 제도의 발달이 필요하지만, 개도국에서는 그렇지 못한 경우가 일반적입니다. 그 결과 시장실패로 자금이 효율적으로 쓰일 곳이 있음에도 불구하고 그곳으로 유통되지 못하는 경우가 많이 생깁니다. 이때 만약 정부의 적절한 개입이 이루어진다면 이러한 상황을 개선할 수 있습니다. 다만 그 과정에서 정부도 실패할 가능성을 배제할 수 없습니다. 여기서는 이 점에 초점을 맞추어 검토하겠습니다.

금융규제의 실태를 보기 위해 그림 10-1은 주요 이자율의 추이를 제시하였습니다. 모두 명목 이자율로 제시하였는데, 만약 실질 이자율을 보려면, 명목 이자율에서 보라색 실선으로 표시한 소비자물가 상승률을 뺀 차이를 보면 됩니다.



거기에 제시된 예금은행이나 산업은행의 대출 이자율은 모두 정부에 의해 규제된 이자율입니다. 산업은행은 정부가 설립한 개발은행으로서 사회간접자본이나 중화학공업과 같은 규모가 큰 장기자금을 공급하였는데, 일반은행보다 저리자금을 공급하였습니다. 수출금융의 경우는 수출실적에 비례해서 용자를 해 준 것인데, 고도성장기에 그 이자율은 6%로까지 떨어져 규제 금리 중에서도 가장 낮았습니다. 물가상승률을 빼면 실질 이자율이 마이너스였음을 알 수 있습니다.

예금은행의 대출 이자율은 1965년에 전술한 금리현실화 조치로 대폭 인상된 후 조금씩 인하되었다가 1972년에 크게 떨어져 다시 저금리로 돌아간 것을 볼 수 있습니다. 이에 비해 규제받지 않은 시장이자율은 상당히 높았습니다. 사채 이자율이 높았던 것은 상환 불능의 리스크가 반영되어 있기 때문입니다. 이에 대해 국채의 발행 또는 유통 규모가 초기에는 크지 않았지만, 그 유통수익률은 그러한 리스크가 거의 없다는 점에서 시장이자율에 가깝다고 볼 수 있습니다.

상업차관의 이자율은 국내 이자율에 비해 크게 낮았지만, 원리금을 상환할 때에는 환율 변동의 영향을 받게 된다는 점을 감안할 필요가 있습니다. 이상의 각 이자율은 전체적으로 하락하는 추세를 보였는데, 그것은 물가가 안정되어 간 추세를 반영하고 있습니다. 그리고 1960년대에는 이자율 간의 격차가 크게 벌어졌지만, 1980년대 이후에는 격차가 줄어 수렴되었음을 알 수 있습니다.

여기서는 금융규제로 인해 생긴 경제적 지대의 규모를 추정해 보겠습니다. 그림 10-2는 규제가 없을 경우 자금의 수요와 공급이 균형을 이루는 시장이자율 i_1 과 그보다 낮게 규제된 이자율 i_2 을 보인 것입니다. 1950년대의 외환시장에서는 외환의 공급곡선 S를 수직선으로 나타냈지만, 금융시장에서는 이자율이 높아지면 자금의 공급이 늘어나기 때문에 우상향하는 것으로 그렸습니다.

거기에서 R로 표시된 경제적 지대는 두 이자율의 차이 $i_1 - i_2$ 와 규제된 자금의 공급량 Q_1 의 곱으로 구할 수 있습니다. 그리고 금융규제하에서는 초과수요 $Q_2 - Q_1$ 가 발생하기 때문에 자금을 배정하기 위한 정부의 개입이 불가피해지게 됩니다. 이를 누구에게 어떤 기준으로 배정하는가의 문제가 외환시장과 마찬가지로 제기됩니다.



저의 이전 연구는 규제가 없을 경우의 시장이자율 i_1 을 사채 이자율로 보고 추정하였지만, 사채 이자율에는 상환 불능의 리스크가 반영되어 있는 만큼 경제적 지대가 과대 추정되는 문제가 있습니다. 여기서는 전술한 국채의 유통수익률을 시장이자율로 보고 경제적 지대를 추정하였습니다. 그림 9-7은 외환 및 금융 부문에서 창출된 경제적 지대의 GDP 대비 비율을 제시하였습니다.

거기에서 하늘색 실선으로 나타낸 금융 부문의 경제적 지대는 1960년대 후반에 빠르게 늘어나 GDP의 7%에 달했다가 그 후 1980년대 초까지 4% 전후에서 등락하였습니다. 그 후 금리에 대한 규제가 완화되면서 점차 미미한 수준으로 떨어졌습니다. 그림 9-7은 또한 정부의 시장개입이 1950년대에는 주로 외환 부문에서 일어났지만, 1960년~1970년대에는 금융 부문으로 바뀌어 갔음을 보여줍니다.

그러면 금융 부문에서 발생한 경제적 지대는 누구에게 배정되었을까요? 정책금융의 주된 목표가 수출증대와 중화학공업의 진흥이었으므로 이 두 분야에 집중적으로 배분되었습니다. 먼저 수출금융의 경우 수출실적에 비례해서 누가 어떤 품목을 수출하였는지를 가리지 않고 자동으로 대출해 주었습니다.

이러한 단기금융은 1960년대 중엽에 예금은행 대출의 3%~4%에서 1970년대 중엽에는 13%로 늘어났습니다. 그 이외에 중소기업의 수출산업화를 촉진하기 위한 장기대출도 있었는데, 같은 기간에 그 비중이 1%에서 8%로 늘어났습니다. 이들은 수출에 대해 직접 지원한 것이지만, 그 외의 일반대출에서도 과거의 수출실적이나 외화를 벌어들일 수 있는 전망이 대출 여부를 결정할 때 중요하게 고려되었습니다.

경제적 지대를 수출실적으로 배분한 것은 수출을 늘리려는 민간기업의 경쟁을 복돋우는 데 매우 효과적이었습니다. 수출실적은 해외시장에서의 경쟁을 거친 결과이므로 효율성의 우열을 가리는 좋은 지표가 됩니다. 전술한 1950년대의 실수요자 우대라는 기준과 비교할 경우 수출실적만 있으면 누구나 지원받을 수 있었으므로 경쟁의 범위에 아무런 제한이 없었습니다.

더구나 수출실적은 거래은행에 도착한 수출신용장으로 간단히 확인될 수 있었으므로 경제적 지대를 누구에게 얼마나 배정할지가 투명하게 정해졌습니다. 즉 경제적 지대를 효율적으로 배정하면서도 그를 위한 선별비용이나 집행비용이 거의 들지 않았던 것입니다.



한편 중화학공업에 대한 정책금융도 이 시기에 크게 늘어났습니다. 표 10-1은 경공업과 중화학공업에 대한 은행인 예금은행과 산업은행의 대출 규모를 보여줍니다. 거기에서 두 산업의 대출액을 해당 산업의 부가가치 대비 비율(표의 하늘색)로 보면 1965년에 각각 23%와 53%였던 것이 1970년에는 51%와 97%로 나옵니다. 대출이 빠르게 증가하였을 뿐만 아니라 중화학공업에 상대적으로 더 많은 대출이 이루어졌음을 알 수 있습니다.

이를 수출액 대비로 보면(표의 연두색) 1965년~1970년에 경공업은 93%~97%인데 비해 중화학공업은 394%~632%로 훨씬 높았습니다. 그 후 중화학공업의 수출이 급속히 늘어나 이 비율은 1975년과 1980년에는 각각 153%와 112%로 떨어졌지만, 경공업에 비하면 여전히 높습니다.

즉 중화학공업이 아직 수출산업으로 나아가지 못한 단계에서 상당한 규모의 정책금융이 지원되었음을 알 수 있습니다. 따라서 중화학공업의 초기 수입대체 과정에서는 전술한 수출실적과 같은 기준을 적용하기 어려웠고, 정책금융이 효율적으로 배정되지 못했을 가능성을 배제하기 어려웠다고 생각됩니다.

1972년에 8.3조치로 귀결된 부실기업 문제나 1970년대 말 일부 중화학공업 기업의 부실화는 그러한 가능성이 실제로 나타났음을 보여줍니다. 1960년대 후반은 성장률이 높았고 투자도 유례없는 수준으로 증가하였으며, 그를 위한 은행 대출과 차관도입도 급증한 시기였습니다. 심지어는 사채를 이용한 투자도 적지 않았습니다. 그렇지만 1970년대에 들어와 선진국이 불황에 빠지자 그 여파로 한국에서도 기업의 재무구조가 악화되고 부실기업이 빠르게 늘어났습니다. 그들은 사채에 더욱 의존하게 되었습니다.

차관을 도입하였던 기업은 환율의 인상도 겹쳐 원리금 상환을 감당하지 못한 기업들이 늘어났습니다. 부실기업의 부채는 대부분 지급보증을 한 은행의 부실로 연결되었고, 차관기업의 도산은 한국의 신인도에 영향을 미쳐 새로운 외자도입을 어렵게 할 우려가 있었습니다. 이러한 상황에서 결국 대통령의 비상긴급조치권을 발동해서 8.3조치라고 불리는 경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령을 선포하였습니다.



그것은 1972년 8월 3일부로 기업과 사채권자의 모든 채권 채무 관계를 무효로 하고 새로운 계약으로 대체하는 것이었습니다. 채무자가 신고한 사채는 3년 거치 5년 분할상환하되 이자율을 월 1.35%로 한다는 것이었습니다. 당시 기업이 쓰고 있던 사채의 월 평균 이자율이 3.84%였으므로 사채 이자 부담을 1/3로 경감되었습니다.

그 외에도 기업의 고리채를 장기 저리자금으로 대환해 주고, 산업합리화 자금을 지원하였습니다. 환율을 안정시키고, 금융기관의 일반대출 금리를 19%에서 15.5%로 인하하였습니다. 이를 통해 기업의 금융비용 부담을 대폭 낮추었습니다.

모든 채무자는 사채를 신고하게 하였는데, 이를 통해 사채의 규모와 실태가 처음으로 구체적으로 밝혀졌습니다. 당시 신고된 기업의 사채는 3,456억 원에 달했는데, 당시 통화량의 80%, 그리고 국내 여신 잔액의 34%에 해당하는 규모였습니다.

이 중에서 건수에서 90%였지만 금액으로는 32%를 차지하던 300만 원 미만의 소액 사채의 경우에는 동결을 완화하는 조치가 취해졌습니다. 그리고 전체의 1/3에 해당하는 사채는 기업주가 자기 기업을 대상으로 높은 이자로 돈놀이를 했던 위장사채였음이 드러났습니다. 이에 대해서는 해당 기업에 출자로 전환하도록 강제조치가 이루어졌습니다.

8.3조치는 사채권자들의 재산권을 크게 제한하는 초법적인 조치로서 자유 시장경제에서는 상상하기 어려운 일이라 할 수 있습니다. 다만 이 조치는 기업의 재무구조나 수익률을 뚜렷이 개선하는 결과를 가져왔고, 급락하던 경기를 반등시켜 다시 고도성장의 궤도에 올리는데 기여했다고 평가되고 있습니다.

다시 말하면 사채권자와 예금자 나아가 국민의 희생으로 기업을 구제한 셈이라 할 수 있습니다. 그리고 1974년 국민투자자금법을 시행하여 중화학공업화를 강력히 추진하기 위한 사회적 자금을 조달하는 체제를 만들었는데, 이에 관해서는 나중에 다시 언급하겠습니다.

8.3조치와 함께 자금용을 양성화하여 제도권으로 끌어들이는 조치들이 이루어졌습니다. 단기금융업법을 시행하여 정부의 감독하에 어음의 발행, 할인, 매매 등의 중개업무를 담당하는 단자회사를 설립하였습니다. 상호신용금고법과 신용협동조합법을 만들어 서민 금융의 편의를 도모하였습니다.



그리고 1973년 기업공개촉진법을 시행하여 기업의 자금조달을 간접금융 중심에서 직접금융 쪽으로 유도하고자 하였습니다. 이 법은 1968년에 제정된 자본시장육성법과 같은 취지이지만, 일정 요건의 기업을 대상으로 기업공개를 사실상 의무화하는 조치를 담고 있습니다.

이것은 8.3조치로 혜택을 받은 기업들이 재무구조를 개선하고 투명하게 경영할 의무가 있다는 발상에서 나온 것입니다. 그 결과 1956년 증권거래소가 설립된 후 상장된 회사 수가 56개에 불과하던 것이 기업공개촉진법 이후 1979년 사이에 309개 대기업이 공개되고 상장기업 수도 355개로 늘어났습니다. 이를 바탕으로 증권 발행시장이 활발해져서 회사채가 기업의 장기자금의 공급원으로 등장하게 되었습니다.



10-3 한일 국교 정상화와 가공무역

이승만 정부에서 한일 국교 정상화는 미국의 강력한 요구에도 불구하고 결국 타결을 보지 못했고, 그 과제는 박정희 정부로 넘어왔습니다. 여기서는 한일 국교 정상화, 한국군의 베트남 파병, 중동 건설 수출, 나아가 노동시장에 대한 정부의 정책과 실질임금의 추이를 살펴보고 그것이 수출 지향적 공업화에 어떤 의의가 있었는지를 생각해 보겠습니다.

일본은 미국을 비롯한 다른 나라와 맺은 1951년 샌프란시스코 강화조약에서 한국의 독립을 인정하고 영토에 대한 모든 권리를 포기하였습니다. 다만 한국이 이 조약의 당사국으로 참여하지 못했기 때문에 한일 양국 또는 양 국민 간의 재산 및 청구권의 처리는 별도의 협정으로 정하게 되었습니다. 따라서 한일 간 교섭으로 국교를 정상화하는 조약의 체결이 과제로 남았습니다.

미국이 한일수교를 적극적으로 추진한 것은 냉전체제에서 자유주의 진영의 두 동맹국이 수교조차 하지 못한 채 반목하고 있는 것이 동북아의 안보를 위해 바람직하지 않기 때문이었습니다. 경제면에서도 일본의 자본과 기술을 한국의 경제개발에 활용하는 것이 양국의 상호 이익을 증진할 것으로 보았습니다. 이러한 점에서는 한미일 세 나라 사이에 큰 이견이 없었다고 할 수 있습니다.

그럼에도 불구하고 한일협정이 오랫동안 타결되지 못한 것은 식민지 지배의 법적 성격에 관한 양국의 입장 차이를 좁히지 못했기 때문입니다. 한국은 1910년의 합병조약을 포함한 대한제국과 일본 간의 제 조약이 일본의 무력으로 강요된 것이므로, 원천적으로 불법이며 무효라는 입장입니다.

이에 대해 일본은 이들 조약은 당시의 국제법에 따라 유효하게 성립되었다는 입장입니다. 결국 1965년에 체결된 한일 기본조약(제2조)에서는 합병조약 등이 “이미 무효임을 확인한다”는 애매한 문구로 타협하였습니다.

한국은 이를 당초부터 무효였다고 해석한 반면, 일본은 지금은 무효이지만 당시에는 합법적이었다고 해석하였습니다. 그리고 양국의 “재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정”에서 일본이 한국에 무상으로 3억 달러와 유상으로 장기 저리의 차관 2억 달러를 제공하는 것으로 결정되었습니다.



이 자금의 성격에 관해서도 협정의 제목에 청구권과 경제협력이라는 명칭이 병기되어 있듯이 한국은 식민지 지배에 대한 보상으로 본 반면, 일본은 단순한 경제협력 자금으로 해석하고 있습니다. 그와 함께 이 협정의 제2조에는 양국의 청구권에 관한 문제는 이것으로 "완전히 그리고 최종적으로 해결"된 것으로 되어 있습니다.

제2차 세계대전 후에 미국과 소련이 냉전체제로 돌입하면서 미국의 전략은 일본을 조속히 부흥시켜 동북아 지역에서 안보의 한 축을 담당하게 하는 방향으로 나아가게 됩니다. 이것은 일본에 대한 과도한 전쟁 배상을 물리지 않는 쪽으로 영향을 미쳤습니다. 미국은 지난 9주차 강의에서 언급했듯이 일본인이 한국에 남기고 간 재산을 몰수했고, 정부수립과 함께 이들 귀속재산을 한국 정부로 이관한 바 있습니다.

협상 과정에서 일본은 민간인의 재산 몰수는 국제법 위반이므로 그에 대한 청구권이 소멸하지 않았음을 주장하기도 했습니다. 미국은 전술한 샌프란시스코 조약에서 귀속재산 처리의 적법성을 일본이 인정하도록 하였는데, 그것으로 인해 한국은 이미 상당한 보상을 받은 것으로 보았습니다. 자금 규모가 5억 달러로 타결된 데에는 이러한 사정이 영향을 미쳤다고 생각합니다.

한일수교의 추진에 대해 한국에서는 학생을 중심으로 격렬하게 반대하는 운동이 일어났고, 1964년에는 계엄령을 발포하여 이를 진압하기도 하였습니다. 반대하는 쪽에서는 일본의 주장에 타협하는 것은 굴욕외교이며 한국경제가 다시 일본에 예속될 것이라고 주장하였습니다.

이에 대해 정부는 일본과의 수교로 안보를 공고히 할 수 있을 뿐만 아니라 경제개발을 가속화할 수 있다는 주장으로 맞섰습니다. 결국 한일수교의 단행은 과거사 문제에 관한 민족주의적인 요구를 물리치고 안보와 경제라는 실리를 취한 것이라 할 수 있습니다.

한일수교의 경제적 효과를 간단히 살펴보겠습니다. 먼저 5억 달러의 청구권자금은 10년에 걸쳐 분할하여 생산물과 용역의 형태로 도입되었습니다. 이것은 일본으로부터 물자를 도입하고 그 대금으로 지불하게 됨을 뜻합니다.



그 용도를 보면, 무상자금은 농림수산업과 광공업의 자본재와 원자재의 도입에, 유상자금은 사회간접자본과 광공업의 자본재 도입에 사용되었습니다. 주목되는 것으로는 포항종합제철의 건설, 소양강댐을 비롯한 전력 설비의 확충, 경부고속도로를 포함한 수송과 통신 시설의 확충을 들 수 있습니다.

그 외에도 일본으로부터 민간자본이 유입되기 시작하였을 뿐만 아니라 한일 간의 교역도 빠르게 늘어났습니다. 수교 이전에는 한국의 수입 대상국에서 미국이 압도적인 지위를 차지하고 있었지만, 수교 이후에는 일본으로부터의 수입이 미국을 능가하였습니다. 그 결과 한국의 일본과의 무역적자가 크게 늘어났습니다.

그림 10-3은 한국의 국가별 무역수지 적자 또는 흑자의 규모를 전체 수입액 대비로 보인 것입니다. 그에 따르면 1962년에 전체 무역수지 적자(검은색 실선)가 전체 수입액의 82%에 해당하는 규모였는데, 미국과의 무역수지 적자(진한 보라색 실선)가 그 대부분을 차지하였습니다. 이 적자는 미국으로부터 도입된 원조로 메워졌습니다. 그 후 미국과의 무역적자는 빠르게 감소하여 1970년대에는 흑자로 돌아섰음이 주목됩니다.

유럽과의 무역(하늘색 실선)도 1970년대 초에 흑자로 바뀌었습니다. 이에 대해 일본과의 무역수지 적자(보라색 실선)는 한일수교가 이루어진 1965년을 경계로 미국과의 적자보다 더 커졌고, 그 이후에도 이어졌음을 알 수 있습니다.

1960년대 후반에는 일본으로부터 청구권자금이 유입되면서 적자 폭이 더 커지기도 했습니다. 이러한 방대한 규모의 대일 무역적자 구조가 고착된 것은 한국경제의 일본에 대한 종속을 보여주는 것으로 종종 비판되어 왔습니다. 그렇지만 이 시기에 한미일을 포함하는 무역구조가 가공무역의 성격을 띠고 있었음에 유의할 필요가 있습니다.

이 시기 한국의 수출과 수입이 어떤 품목으로 이루어져 있는지를 확인해 두고자 합니다. 그림 10-4와 10-5는 각각 수출과 수입에서 표준국제무역분류인 SITC 중분류별로 금액이 큰 상위 10개 또는 8개의 분류를 선정하여 그 구성비를 제시한 것입니다.



먼저 그림 10-4에서 수출의 구성비를 보면 시기에 따라 크게 바뀌어 왔음을 알 수 있습니다. 1960년대 초에는 수산물과 합판, 그리고 그래프에는 빠져 있는 중석 등의 광물이 큰 비중을 차지하였지만, 1960년대 중엽 이후 섬유와 의류, 잡제품과 같은 경공업 제품의 비중이 크게 높아졌고 이들이 1970년대까지 수출을 주도하였음을 알 수 있습니다. 이들 제품의 수출지역을 그래프에 제시하지 않았지만, 주로 미국이나 유럽 등으로 수출되었습니다.

이에 대해 그림 10-5의 수입품의 구성을 보면, 일반기계, 수송장비, 철강, 석유가 가장 중요한 품목으로 높은 비중을 차지하였습니다. 석유 수입(보라색)은 특히 1973년과 1979년의 오일쇼크로 인해 그 비중이 급증하였음을 알 수 있습니다. 석유와 곡물을 제외한 기계류와 그래프에 제시하지 않은 부품과 소재 등은 주로 일본에서 수입되었습니다.

즉 생산재·중간재·소비재로 이어지는 무역의 수직분업에서 일본은 상류에 위치하여 기계와 중간재를 한국에 수출하였고, 한국은 이를 노동력과 결합해서 경공업 소비재를 생산한 다음 미국을 비롯한 세계시장에 수출하는 구조가 만들어졌습니다. 따라서 한국의 수출이 빠르게 늘어나면 일본으로부터 기계나 중간재의 수입도 함께 늘어나게 된 것입니다.

그 결과 앞의 그래프에서 보았듯이 미국과 유럽에 대해서는 한국의 수출이 증가하면서 무역적자가 줄고 1970년대에는 흑자로 전환되었지만, 일본에 대해서는 적자가 지속하였던 것입니다. 이것은 한국이 기계나 중간재와 같이 기술 격차가 큰 중화학공업 제품에서는 일본에 의존하지 않을 수 없었지만, 이를 통해서 오히려 수출을 비약적으로 늘리고 경제성장을 견인할 수 있었다고 생각합니다.

이러한 가공무역의 전개가 이 시기 수출 지향적 공업화의 가장 큰 특징이라 할 수 있으며, 일본과의 관계가 단절된 채로 이루어진 1950년대의 수입대체 공업화와는 뚜렷이 구별되는 점이라고 할 수 있습니다.

한편 한일수교가 이루어진 시기에 박정희 정부는 한국군의 베트남 파병도 추진하였습니다. 1965년부터 1972년에 철수할 때까지 매년 5만 명에 가까운 한국군이 파병되었으며, 이것은 베트남에 파병된 미군의 10%에 해당하는 규모였습니다. 파병의 국제정치적 또는 군사적 의의가 있겠지만, 여기서는 그 경제적 측면에 초점을 맞추고자 합니다.



한국의 베트남 파병은 자발적으로 참전하는 형식을 취하고 있었지만, 미국으로부터 그에 상응하는 대가를 염두에 두고 있었고, 한국에 유리한 조건을 얻기 위해 미국과 치열한 협상을 벌였습니다.

그림 10-6은 베트남 특수라고 할 수 있는 외화수입의 규모와 구성 내역을 보인 것입니다. 거기에서 당초 기대했던 베트남에 대한 상품 수출(주홍색)은 미미한 수준에 그쳤습니다. 이것은 베트남에 대한 미국의 원조 자금이 Buy American 정책에 의해 미국제품을 구매하도록 하는 제약이 따랐기 때문입니다. 따라서 베트남 특수는 군납(연두색)과 군인 또는 기술자가 번 급여의 송금(노란색)이 주된 형태가 되었습니다.

군납에는 군복이나 군화와 같은 물품을 군에 납품하거나 세탁이나 건설과 같은 용역을 제공하여 얻은 대가를 말합니다. 베트남 파병 기술자는 국내에 취업한 경우에 비해 몇 배 높은 수입을 올릴 수 있었는데, 1968년에 그 인원수가 1만 6천 명으로까지 늘어난 후 감소로 돌아섰습니다.

군인들의 급여도 미국이 지급한 해외 근무수당으로 국내 근무보다 훨씬 높아졌습니다. 병사들은 봉급의 70%~80%를 한국으로 송금했고, 당시 한국에서는 구하기 힘든 텔레비전을 사서 보내기도 했습니다. 이들 베트남 특수의 합계는 10억 달러에 달했는데, 전술한 청구권자금보다 규모가 컸습니다.

그 외에도 베트남 전쟁으로 인해 한국의 대미수출이 늘어난 효과가 있지만, 그것은 여기에 포함되지 않았습니다. 그리고 기술자의 베트남 파견은 서독으로 간 광부 및 간호사와 함께 이 시기 인력 수출이 외화 획득의 중요한 형태였음을 보여줍니다. 베트남에서 시작된 해외건설 용역의 수출은 종전 후 중동 건설 붐을 타고 본격화되었습니다.

1973년에 중동전쟁을 계기로 중동에서 자원민족주의가 강화되고 석유를 무기화한 결과 유가가 4배나 폭등하는 제1차 오일쇼크가 발생하였습니다. 그로 인해 세계 경제는 인플레이가 급속히 진행되었고 한국은 석유 수입대금의 급증으로 무역수지 적자가 눈덩이처럼 불어났습니다. 1979년에는 이란 혁명을 계기로 다시 제2차 오일쇼크로 이어졌습니다.



이러한 위기상황은 다른 한편 기회를 제공하기도 했는데, 그것이 중동에 대한 건설 수출이었습니다. 오일쇼크로 중동 국가들에는 석유 판매대금인 오일머니가 엄청난 규모로 쌓였고, 그들은 이것으로 자국의 인프라를 구축하기 위해 대규모의 토목 건설 사업을 벌였기 때문입니다.

그림 10-7에서 해외건설 수주 실적(파란색 실선)을 보면 1970년대 후반에 급증하여 1981년에 137억 달러에 달한 후 급격히 하락하는 역 U자형의 양상을 보였습니다. 이 중에서 90%가 중동에서 수주한 것입니다. 다만 이중 상당 부분은 현지에서 지출되기 때문에 이를 제외한 건설수입(주홍색 실선)은 그 28% 정도에 그쳤습니다.

이것이 실제의 외화수입이라 볼 수 있는데, 그것의 상품수출액 대비 비율(연한 주황색 표식의 오른쪽 눈금)을 보면 1974년에 2%에서 1978년 18%에 달했고, 1982년에는 20%로 정점을 찍은 후 하락하였습니다. 이것은 당시 석유 수입으로 인해 급증한 국제수지 적자를 메우는데 크게 기여했습니다.

해외건설과 관련하여 국내 인력의 송출이 크게 늘어났습니다. 그 추이를 보면 그림 10-7의 해외건설 수주액과 유사한 역 U자형을 보였으며, 1982년에 17만 명으로 정점에 달했습니다. 해외건설에 송출된 근로자 임금이 국내보다 훨씬 높았고 그로 인해 국내 건설업의 임금을 끌어올리기도 하였습니다. 그리고 이렇게 벌어들인 달러의 국내 송금으로 국내 통화량이 늘어나 1970년대 중반에 인플레이의 주요 요인으로 등장할 정도였습니다.

그렇지만 중동 건설 붐이 쇠퇴하게 되자 상황은 반전되어 버렸습니다. 해외로 진출했던 건설업체들이 다수 부실화되고 현지의 건설 장비 등이 갈 곳을 찾지 못한 채 방치되는 상황에 직면하기도 하였습니다.

마지막으로 박정희 정부의 노동정책과 실질임금의 추이에 관해 간략히 언급해 두고자 합니다. 1963년에는 노동조합법과 노동쟁의조정법을 개정하여 노사협의회 설치, 노동조합의 정치 활동 금지, 공익사업의 범위를 확대하여 노동쟁의에 대한 통제를 강화하고자 하였습니다. 그리고 외국인의 직접 투자를 적극적으로 유치하기 위해 1970년 외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법을 제정하였습니다.



이것은 수출자유지역에서 노동운동을 탄압하는 법적 근거가 되었습니다. 1971년에는 국가보위에 관한 특별조치법, 이어서 1972년에는 유신헌법이 공포되면서 노동3권에 대한 제한이 가해졌습니다. 즉 공무원 이외에도 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권을 제한하였습니다. 유신헌법 하에서는 대통령 긴급조치가 발동되어 거의 모든 집회나 시위가 금지되었으므로 노동쟁의 또한 사실상 금지되었다고 할 수 있습니다.

이처럼 노동3권은 억압되었지만, 근로기준법은 근로자 보호를 강화하는 방향으로 개정이 이루어졌습니다. 1961년 개정에서는 예컨대 해고할 때 30일 전에 예고하도록 하였고, 1년 근속한 경우 30일의 급여를 퇴직금으로 적립하고, 연장·야간·휴일 근로에 대해서는 통상임금의 50/100을 가산해서 지급하도록 하였습니다.

다만 이 근로기준법이 특히 중소기업에서는 제대로 지켜지지 않은 경우가 많았다고 생각합니다. 제1차 오일쇼크로 인한 불황 때에는 부당해고와 임금체불 등의 근로기준법 위반이 속출하였습니다. 이에 대해 국민생활안정을 위한 대통령 긴급조치 3호가 1974년에 발동되어 거기에서 임금채권의 우선 변제와 근로기준법 위반에 대한 처벌 강화가 이루어졌습니다. 이들은 1975년 근로기준법 개정에서 반영되었습니다.

이상 박정희 정부의 노동입법 및 노동정책의 특징은 노사협의회 기능 강화를 통해 노사협조를 강조하였고, 노동 보호를 강화하는 대신에 노동3권에 대한 규제를 강화하고 특히 노동쟁의를 억압하였다고 할 수 있습니다.

그런데 노동3권을 억압하는 정책은 노동쟁의가 사회적 불안이나 소요로 연결될 수 있다는 정치적 고려 이외에, 당시 가공무역 구조에서 수출 경쟁력을 유지하기 위해서는 임금상승을 억제할 필요가 있다는 발상에서 나왔다고 할 수 있습니다. 그렇지만 실질임금의 추이를 보면 노동 억압 정책이 임금상승을 억제하지는 못한 것으로 보입니다.

그림 10-8은 노동부의 『매월노동통계조사』 1993년 이후는 사업체노동력조사에서 전산업의 평균 임금을 소비자물가지수로 나누어 구한 실질임금의 전년 대비 증가율을 보인 것입니다. 1960년대에는 전산업의 데이터가 없어 한국은행의 『한국통계연보』에서 제조업으로 한정된 임금을 제시하였습니다. 그리고 이들 실질임금 상승률을 1인당 GDP의 상승률과 비교할 수 있게 하였습니다.



그에 따르면 1960년대 초에는 임금상승이 물가상승에 미치지 못해 실질임금이 감소하였고 1인당 GDP 증가율과 괴리가 큰 것으로 나왔지만, 그 이후에는 양자가 대체로 유사한 추이를 보였습니다. 임금이 급등한 시기는 1960년대 말, 1970년대 후반, 1980년대 말이었으며, 반대로 1980년대와 외환 위기인 1997년 및 2011년에 실질임금이 하락한 것으로 나왔습니다.

표 10-2는 기간별로 실질임금과 1인당 GDP 증가율을 비교한 것입니다. 그에 따르면 1960년대는 제조업의 임금 증가율은 1960년대 연평균 5.3%에서 1970년대 8.6%로 높아졌습니다. 제조업과 전산업의 임금을 비교해 보면 큰 차이가 보이지 않습니다. 이 시기의 임금통계가 있는 농업부문의 남자와 목수의 실질임금 증가율을 보아도 1960년대에는 5% 전후였던 것이 1970년대는 9%를 넘어 증가율이 높아진 것으로 나옵니다.

그리고 1인당 GDP 증가율과 비교해 보아도 1960년대에는 임금 증가율이 그에 미치지 못했지만 1970년대에는 역전되었음을 알 수 있습니다. 종래의 연구에서 이 시기 근로자는 임금이 억제되어 경제성장의 혜택을 누리지 못한 것처럼 묘사되고 있지만, 표 10-2는 그것이 사실이 아님을 보여줍니다.

박정희 정부의 노동정책은 특히 노동쟁의에 대해 억압적이었지만, 그것이 실질임금 상승을 막지는 못했습니다. 근로자에 대한 보수는 노동생산성을 보여주는 1인당 GDP의 증가율과 크게 다르지 않은 속도로 높아진 것입니다.

앞에서 1950년대 외환시장이나 1960년~1970년대 금융시장의 경우에는 정부가 이들 시장의 가격인 환율과 금리를 낮게 규제하는 개입을 하였음을 살펴보았습니다. 그에 대해 노동시장에서는 노동운동을 억압하였지만, 그 가격인 임금을 낮게 규제하지는 않았습니다.

인플레이션 대책으로 종종 임금인상의 자제를 호소했던 경우가 있었지만, 임금은 기본적으로 노동시장에서 수요와 공급에 의해 결정되었던 것입니다. 그리고 이러한 실질임금의 상승은 저임금을 무기로 하는 경공업 제품 중심의 가공무역이 점차 한계에 부딪히게 되었음을 보여주는 것이기도 합니다.



10-4 중화학공업화

여기서는 박정희 정부가 강력하게 추진했던 중화학공업화 정책과 그 성과에 관해 살펴보겠습니다.

1973년 1월 박정희 정부는 중화학공업화를 본격적으로 추진하겠다고 선언하였습니다. 철강, 조선, 기계, 전자, 화학, 비철금속공업을 중점적으로 육성하여 1980년대 초까지 수출 100억 달러를 달성하고, 수출에서 중화학공업 제품의 비중을 절반 이상으로 높임으로써 1인당 소득 1,000달러 시대를 열겠다는 계획을 밝혔습니다.

그 배경을 잠시 언급하면, 1960년대 말부터 국제정세가 격변하였고, 국내 정치도 요동치고 있었습니다. 미국은 베트남전 개입의 실패를 계기로 1969년 닉슨 독트린을 발표하여 이 지역에서 군사적 개입을 줄이고 아시아의 방위는 아시아인의 힘으로 한다는 방향으로 정책을 전환하였습니다. 그로 인해 월남은 머지않아 패망하게 되는 상황에 빠졌습니다.

남북한 긴장도 고조되었습니다. 1968년에는 북한이 청와대를 습격하기 위해 31명의 무장 게릴라를 서울에 침투한 1.21 사태가 벌어졌습니다. 며칠 후에는 미해군의 정보수집함인 푸에블로호가 원산 앞바다의 공해상에서 북한에 강제로 납치되어 한반도의 긴장이 고조되는 사태가 일어나기도 했습니다. 이 와중에서 미국은 주한미군을 일부 철수한다는 계획을 추진하였고, 한국 정부의 강력한 저지에도 불구하고 1971년에는 주한미군이 6만 3천 명에서 2만 명이 감축되었습니다.

이것은 박정희 정부가 자주국방과 방위산업 육성의 필요성을 절감하게 하는 한편, 1972년에 7.4 공동성명을 발표하는 등 남북협상을 추진하는 계기가 되었습니다.

이를 배경으로 박정희 정부는 1972년 10월 초헌법적인 국가긴급권을 발동하여 국회의 해산, 정치활동의 금지, 비상계엄령을 선포한 후 국민투표를 통해 유신헌법을 통과시켰습니다. 위의 선언은 장기집권을 위한 체제를 출범시키면서 중화학공업화를 통해 자립경제를 달성하겠다고 하는 청사진을 제시한 것이라 볼 수 있습니다.



따라서 중화학공업화 선언은 1차적으로는 정치적 고려에서 이루어졌다고 볼 수 있습니다. 다만 그를 위한 경제적 여건이나 필요성도 커지고 있었습니다. 경공업 제품의 수출이 급증하면서 그를 위한 투입재로서 중화학공업 제품에 대한 수요도 늘어났는데, 이것은 그 국내시장이 형성되고 있었음을 뜻합니다.

이러한 투입재를 계속 수입에 의존해서는 만성적인 무역적자에서 벗어날 수 없었습니다. 전술한 바와 같이 근로자의 임금이 빠르게 상승함에 따라 저임금에 의존하는 가공무역이 한계에 부딪히게 될 것으로 전망되고 있었습니다.

그리고 기업들도 경제개발 초기와는 달리 수출을 통해 세계시장을 경험하고 경영자원을 축적하고 있었습니다. 그렇지만 1차산업 종사자가 취업자의 과반을 차지하고 있는 개도국이 높은 기술이 요구되는 중화학공업화를 추진한다는 것은 너무 의욕적이어서 실현 가능성이 커 보이지는 않았습니다.

사실 중화학공업을 육성하려는 노력은 그 이전부터 이루어졌습니다. 제2차 5개년계획에서는 '자립적인 공업발전의 기틀을 확립'하기 위하여 철강공업, 각종 기계공업 및 석유화학공업의 건설을 추진하였고, 이를 정책적으로 지원하기 위해 이들 공업을 육성하기 위한 법을 제정하였습니다.

그리고 이들 산업에 대해 금융지원을 늘렸지만, 전술한 8.3조치로 귀결된 부실기업 사태에서 드러난 바와 같이 성과가 기대에 미치지 못했습니다. 당시 중화학공업은 아직 수출산업으로 나아가지 못한 채 좁은 국내시장과 과도한 외부자금 의존에 따른 금융비용의 상승으로 한계에 직면해 있었던 것입니다.

이에 대한 정부의 대응은 개입주의적인 성격을 한층 강화하는 방향으로 전개되었습니다. 다시 저금리 체제로 돌아가 금융압박을 강화했으며, 중화학공업화를 위한 자금을 동원하기 위해 1974년 국민투자기금을 설치하였습니다. 이것은 공적 연금과 같은 공공기금뿐만 아니라 금융기관의 저축성 예금의 증가액 중에서 20%까지를 국민투자기금에 예치하거나 국민투자채권을 인수하도록 의무화한 것입니다. 그리고 이렇게 조성된 자금을 중화학공업의 건설과 그 수출증대를 위해 저금리로 공급하였습니다.



이와 함께 산업기지개발이 추진되었습니다. 중화학공업화는 계획 단계부터 공장과 함께 항만이나 도로, 용수나 전력 등의 유틸리티, 노동력을 공급하기 위한 주거지구의 건설을 포함하는 계획도시가 조성될 필요가 있었기 때문입니다.

그런데 중화학공업은 중후장대하여 초기에 대규모의 자금이 소요되며, 규모가 클수록 단가를 떨어지는 규모의 경제라는 특성을 가진 경우가 일반적입니다. 따라서 좁은 국내시장에만 의존해서는 경제성을 가질 수 없고 처음부터 해외시장을 겨냥한 수출산업으로 나아갈 필요가 있었습니다.

그리고 수출금융을 지원할 때는 기업이 무엇을 수출하든 가리지 않고 지원하였지만, 중화학공업의 건설은 어느 산업을 육성할 것인지, 나아가 어느 기업이 이를 담당할 것인지를 정부가 선정하는 방식으로 전개되었습니다. 산업의 선정에는 방위산업에 대한 고려 이외에 기술적으로 한국의 catch up이 가능한지 또는 수출산업으로 발전시킬 수 있는지의 여부를 중요하게 고려하였습니다.

이 점에서는 한발 앞선 일본의 경험이 참고로 활용되었습니다. 기업의 선정에서도 비록 경공업 분야이긴 하지만 거기에서 실적을 쌓고 경영자원을 축적해 온 기존의 대기업이 담당하는 것이 실패의 가능성을 줄일 것으로 생각되었습니다. 따라서 대기업이 중화학공업화를 주도하게 되었고 그 과정에서 재벌에 경제력이 집중되는 결과를 낳기도 하였습니다.

이처럼 정부가 목표로 하는 산업을 선정하고 거기에 총력을 집중한 big push 정책은 중화학공업의 급속한 성장을 가져왔습니다. 제조업을 소비재와 투자재 산업으로 나누어 두 산업의 부가가치 비율을 Hoffmann 비율이라 하는데, 그림 10-9는 그 추이를 보여줍니다. 영국의 경우 이 비율이 19세기 중엽에 5였다가 1940년대에 와서 1 아래로 떨어졌음을 알 수 있습니다.

일본은 그러한 변화가 20세기 초에서 1930년대에 걸쳐 나타났습니다. 이에 대해 한국과 대만은 그러한 변화가 1960년~1970년대로 늦게 나타났지만, 기간은 더욱 짧아졌습니다. 후발국으로 올수록 중화학공업화의 기간이 압축되었음을 알 수 있습니다.



몇 가지 사례를 들겠습니다. 철강산업에서 종합제철소의 설립은 전술했듯이 박정희 정부 초기의 숙원사업이었지만, 사업성이 없다고 본 미국의 반대로 추진되지 못했습니다. 그 후에도 여러 차례 해외 자금의 도입이 시도되었지만, 결국 1969년에 일본의 청구권자금을 이용하여 포항에 연산 103만 톤 규모의 포항종합제철을 설립하는 방안으로 결정되었습니다. 일본으로부터 청구권자금 7,370만 달러와 상업차관 5,000만 달러, 거기에 7,690만 달러에 해당하는 내자가 투입되었습니다.

1970년에 1기 고로의 건설에 착공한 후 3년 만에 완공되어 조업이 시작되었습니다. 이때 설비의 내용, 공장의 건설, 시운전을 포함한 초기 조업에 대해 일본의 기술자가 파견되어 기술 자문과 지도를 받았고, 포항제철의 기술 요원들이 일본의 제철소에서 기술연수를 받았습니다. 정부는 1969년 철강산업육성법을 제정하여 금융과 세제상의 지원을 하였습니다. 이후 4기에 걸쳐 고로를 건설하여 1981년에는 연산 850만 톤의 규모로 시설이 확장되었습니다.

그 결과 철강 생산량이 1973년~1981년에 45만 톤에서 818만 톤으로 급증하였습니다. 이를 통해 조선·기계·전기·건설 등의 산업에서 급증하는 국내 철강 수요를 충족시켰음은 물론 수출도 빠르게 늘어 갔습니다.

자동차산업의 경우 1960년대에 분해부품의 조립방식으로 자동차를 생산하고 있었는데, 그 경우 다국적 기업의 하청생산을 벗어나기 어렵고 국내 부품산업의 발전도 기대하기 어려웠습니다. 이를 극복하고자 하는 노력이 1974년에 장기자동차공업진흥계획으로 나왔습니다.

박정희 정부는 1980년대 초까지 자동차생산 규모를 50만대로 늘린다는 목표를 제시하고, 이를 위해 완성차 업체에게 자동차 양산체제를 위한 계획을 제출하되 국산 고유모델의 소형 승용차를 개발하고 이를 수출산업으로 발전시킬 것을 요구하였습니다.

정부는 이를 통해 자동차공업을 국내 기계공업 발전의 견인차로 키우고자 했고, 자동차 업체도 정부의 후원을 도약의 기회로 보아 적극적으로 호응하였습니다. 그중에서 현대자동차는 포드와의 엔진 공장의 자본합작 회사의 추진이 어렵게 되자 고유모델인 포니를 개발하기로 하였습니다.

이탈리아와 일본의 회사와 용역 및 기술 제휴를 맺고 1975년에 울산에 종합 자동차공장을 완공하고 1,200cc급 포니의 본격 생산과 함께 그 수출 길도 열었습니다. 이를 발판으로 세계 5위의 자동차 생산국으로 발돋움할 수 있었습니다.



성공 사례만 있었던 것은 아닙니다. 1979년의 제2차 오일쇼크의 충격으로 일부 중화학공업의 기업들이 경영난에 빠졌습니다. 현대양행의 창원공장과 옥포조선소를 대표적인 실패 사례로 들 수 있습니다.

1980년에는 신군부가 중화학공업의 과잉·중복 투자로 인한 기업 부실화를 막는다는 명분으로 1개 분야를 한 회사가 맡아 전문화하는 방향으로 구조조정을 추진하였습니다. 그렇지만 민간기업들을 강제로 통폐합하는 것은 적법하지도 않았고 심한 반발을 불러와 결국 혼란만 초래한 채 백지화된 것으로 평가되고 있습니다.

중화학공업화가 진전된 결과 한국 산업의 비교우위가 어떻게 변했는지를 지난 2주차 강의에서 본 그림 2-9를 이용하여 확인해 두고자 합니다. 거기에서 현시적 비교우위가 0보다 크거나 작으면 비교우위 또는 열위에 있는 산업임을 뜻합니다.

그에 따르면 1970년대에 기계장비가 연료인 석유와 함께 대부분 수입에 의존하여 비교열위에 있었던 산업인데, 그 정도가 급속히 줄었고 1990년대 이후는 비교우위 산업으로 역전되어 한국의 무역역을 주도했음을 알 수 있습니다. 그림 10-10은 기계장비를 세분해서 보여줍니다.

그에 따르면 전기기계와 철강은 1970년대 초부터 비교우위 산업으로 전환하였고, 자동차를 포함한 수송장비도 1970년대에 급속히 비교열위에서 벗어나서 1982년에는 비교우위 산업이 되었습니다. 이에 대해 일반기계는 아직도 비교열위 산업에 머물고 있는데, 이것은 한국이 여전히 대일 무역수지 적자를 지속해온 요인이기도 합니다.

박정희 정부의 중화학공업화를 향한 big push 정책이 없었다면 한국의 산업구조가 중화학공업 중심으로 전환하는데 더 많은 시일이 소요되었을 것으로 생각됩니다. 중화학공업의 특성상 규모의 경제가 작용하고 자본의 회임 기간이 길어 초기의 set up 비용이 많이 들기 때문에 정부의 강력한 지원 없이 민간기업이 성공 여부가 불확실한 사업에 뛰어들기는 쉽지 않았을 것이기 때문입니다.



다만 그러한 개입이 효율적이었나 라는 관점에서 보면 중화학공업화가 이루어낸 성취의 이면에도 눈을 돌릴 필요가 있다고 생각합니다. 자원이 중화학공업에 집중됨으로써 다른 분야가 상대적으로 희생되었고, 정부가 금융에 개입함으로써 금융산업의 발전이 지체되었으며, 재벌에 경제력이 집중되는 부작용도 수반하였는데, 이에 관해서는 다음 11주차 강의에서 살펴보겠습니다.

이제 이번 주 강의를 마무리하겠습니다. 박정희 정부 시기의 경제성장을 보다 긴 비교사의 시각에서 보면, 지난 1주차 강의에서 언급한 거센크론의 경제적 후진성 가설로 설명되는 부분이 많습니다.

그에 따르면 후발국은 선발국의 기술을 차용하여 공업화의 속도가 매우 빨랐을 뿐만 아니라 공업화 자금을 동원하기 위해 선발국에서는 없었던 금융 제도를 창출하였습니다. 독일의 경우 영국의 상업은행과는 다른 투자은행이 나타났고, 더 후진적이었던 러시아에서는 국가가 직접 나서서 자금을 동원하였습니다. 한국에서는 국가가 금융기관을 장악하고 목표로 하는 산업을 육성하기 위해 정책금융을 활용했다는 점에 특징이 있었습니다.

후진성이 클수록 생산설비나 기업의 규모가 더 커지며, 소비재보다는 생산재에 더 중점을 두고, 인민들의 소비를 줄이는, 즉 저축을 늘리는 압박이 더 강해진다고 했는데, 이 시기 한국도 그러하였습니다. 특히 중화학공업화를 통해 자립경제를 달성하겠다는 박정희의 민족주의는 공업화 이데올로기의 역할을 하였을 뿐만 아니라 장기집권을 정당화하는 명분으로 활용되기도 하였습니다.

다만 거센크론의 가설에서는 주목되지 않았지만, 한국의 경우 이 시기 수출 지향적 공업화를 추진했다는 점이 또 다른 중요한 특징으로 지적될 수 있습니다. 노동집약적인 경공업 제품을 수출하여 국제분업의 원리에 부합했던 가공무역 단계에서도 그러하였지만, 중화학공업화를 추진할 때에도 수출을 지향하지 않을 수 없었습니다.

중화학공업은 규모의 경제라는 특성으로 인해 국내시장이 좁은 한국에서는 당초부터 수출산업으로 발전하지 않으면 생존하기 어렵기 때문입니다. 수출을 중시하고 그 실적을 정책자금 배분의 기준으로 활용한 것은 정부의 개입에도 불구하고 그 실패를 줄이는데 기여했다고 생각합니다.



그리고 정책을 주도한 것은 정부이지만, 공업화를 실행하고 수출을 담당한 것은 민간기업이었습니다. 따라서 고도 경제성장의 결과 민간기업이 크게 성장하였고, 경제의 규모가 커졌을 뿐만 아니라 복잡다기해졌으며, 소득이 높아짐에 따라 사람들의 욕구도 다양화되었습니다.

그로 인해 정부가 우위에 서서 경제성장과 같은 단일한 목표를 향해 민간을 이끌어 가는 종래의 방식은 더 이상 어렵게 되었습니다. 박정희 정부의 개발전략과 권위주의적인 체제는 그의 사후에 도전에 직면하게 됩니다.

지금까지 <한국경제성장사> 열 번째 강의로 박정희 정부의 고도경제성장에 관해 살펴보았습니다. 다음 강의에서는 '정책전환과 사회개발'이라는 주제로 강의를 진행하겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

10

The Miracle on the Han River

10-1

The system of export-oriented economic growth

Hello everyone. This is Kim Nak Nyeon, with the next installment of The History of Korean Economic Growth. It is my great pleasure see everyone again. In this lecture, the tenth in the series, we will discuss the period of rapid economic growth that occurred during the administration of president Park Chung-hee.

The economic development strategy of the Park Chung-hee administration was characterized by export-oriented industrialization. Here, we will examine how this strategy was formed. Furthermore, the Park government dominated finance during its time in power. It used it as a major instrument of economic development, distributing policy financing to enhance exports and industrialize the heavy and chemical industries through the HCI Drive. We will also consider the significance of this.

The Park administration also promoted the normalization of diplomatic relations between Korea and Japan, sent Korean troops to participate in the Vietnam War, and sought to export construction (among other goods) to the Middle East. One result of the government's efforts to normalize relations with Japan was the formation of an ecosystem for processed goods trade. This system was one in which Japanese machinery and intermediates were used to produce goods in labor-intensive light industries; these goods were then exported to the US and elsewhere in the international market.

In the 1970s, the authoritarian Park government became even more autocratic, and focused even more intently on selectively promoting heavy and chemicals industries. We will explore the significance and limitations of the processed goods trade and heavy industry industrialization policy.



The administration of Syngman Rhee came to an end in the April Revolution of 1960. Afterward, the constitution was revised, and the government adopted a parliamentary system, moving away from one in which power was heavily concentrated around the president. Chang Myon was elected Prime Minister. But this government was overthrown in a coup d'état on March 16, 1961, and the constitution was again revised, abolishing the parliamentary system and returning power to the chief executive. This signaled the beginning of the administration of Park Chung-hee.

Adopting anti-communism as a kind of revolutionary slogan, the Park government pledged to focus all efforts on building a self-sufficient economy and addressing the major issues people faced in their everyday lives. Putting anti-communism at the forefront of its revolutionary messaging was intentional, and done to alleviate US concerns that the new military government was involved with leftist forces. Having emphasized the economy in its public platform, the Park Chung-hee administration set economic development as its overarching priority, and sought to establish a system to make it a reality.

But before it could do this, Park reshaped the country's political structure and reorganized the government bureaucracy to centralize power and cement the primacy of the executive branch. It was through this new system that the administration promoted economic development planning. The establishment of and power granted to the Economic Planning Board (EPB) exemplifies the administration's commitment to economic planning.

The EPB assumed responsibility for planning from the Ministry of Construction. It also absorbed the Budget Bureau and the National Statistics Office from the Ministry of Finance and the Ministry of Home Affairs, respectively, and assumed control over foreign capital inflows, placing it in command at the very heart of the nation's economic policymaking apparatus. The head of the EPB was given the rank of deputy prime minister. With this rank came the power to coordinate and regulate any possible friction between economic ministries.



The result of this government restructuring under the Park Chung-hee administration was that the executive branch was able to flexibly make policy decisions independently; it came to enjoy a position relatively free of external influence. The government lorded over private sector firms and political pressure groups through various means of control, which we will discuss later. It was also more or less sealed off from the influence of political forces such as the National Assembly and political parties.

Such characteristics could be said to typify strong (authoritarian) and hard (quasi-authoritarian) states. And while politically, the government did become more authoritarian, the character of the government also facilitated its economic policy, and enhanced the efficiency of policy execution. That the Park Chung-hee administration was able to quash vested interests that had emerged under the protectionist economic system of the 1950s and reorient national economic policy to face outward may be seen as owing to its unique character.

Economic development planning was the symbol of the Park government's attitude toward economic development. Economic development planning was a means by which the government would induce the private sector to conform to its policy initiatives using market mechanisms. It thus differs from a planned economy, in which the government issues economic directives or mandates to producers. The significance of economic development planning lies in the fact that it was able to effectively mobilize and utilize relevant information possessed by both the private sector and the government during both policy formulation and implementation.



In short, we can see that, in expressing a strong and sustained policy commitment to economic development and presenting a vision for long-term economic development, the government effectively encouraged private investment by mitigating decision-making uncertainties. Furthermore, when devising and implementing planning initiatives, the government worked to facilitate information exchanges between government and the private sector and among government departments. This had the effect of enhancing the capacity of government bureaucrats to understand economic phenomena and address growth-related difficulties..

However, economic planning lacked a consistent direction in the beginning. For example, the first five-year plan, which ran from 1962 to 1966, was eventually modified and took the form of a supplementary plan announced in 1964. These changes were the product of a conflict between Korea and the United States that had emerged over the direction of economic development. The early industrialization strategy of the Park Chung-hee administration could rightly be referred to as "intensive" industrialization. Its core tenets were as follows.

First, the principle of intensive industrialization calls for the establishment of a self-sustaining economic structure enabled by the construction and development of certain key industries. But intensive industrialization held that this could not be done by utilizing comparative advantage. In this way, intensive industrial ran counter to neoclassical economic principles. Rather, in intensive industrialization, a state-led economic development strategy puts the government in control of the distribution of resources. We can identify traces of ethno-nationalist ideology in the way that the strategy called for economic self-sufficiency. However, this strategy also belied the government's distrust of the market and the international division of labor principle and favored a more nationalist approach.



In the first five-year plan, we can see elements of these attitudes. The plan set ambitious growth and investment targets. To achieve these, the plan called for building up basic industrial plant (such as steel production) in a compressed time frame, and sought to mobilize domestic capital to fund this development. At the time, aid flows from the US were slowing to a trickle. Seeking financing from foreign countries was deemed unfeasible. Currency reform was conceived of as a way to mobilize domestic capital.

And so in June 1962, the government banned the circulation of the hwan, which was the name of the currency in use at the time, and issued a new currency: the won. An exchange rate of 10 hwan to 1 won was set. Taken alone, this measure could be seen as little more than a redenomination. But at the same time, bank deposits over a certain amount were frozen, and account holders were unable to withdraw these funds. This was done to mobilize funds for industrialization initiatives, and would be invested in stock of the Industrial Development Corporation, which would be established later. This represented a state violation of individual property rights, and the effect on the overall economy was considerable.

The US demanded that the Korean government rescind the freeze on deposits, arguing the move would damage private sector trust in the government and have the effect of undermining investment. In addition, the total value of the float in the market, which the proponents of currency reform expected to be able to mobilize for the industrialization effort, fell far short of their original expectations. Eventually, the government was forced to unfreeze deposits amid the disarray and confusion caused by currency reform. And so this attempt at mobilizing domestic capital ended in failure.



This dashed plans to build steelworks, considered essential to the buildup of basic industries. Only one option remained: obtaining the necessary capital and technology from abroad. But the developed nations capable of providing these resources were not forthcoming with them. Looking at the situation in Korea at the time, the intensive industrialization plan devised by the government was not only inefficient, as it failed to incorporate the principles of the international division of labor, but also represented an economically unviable proposition.

Amid all this, the first five-year plan was revised to pursue a more realistic tack; a supplementary plan was announced in January 1964. The revised plan sets lower targets for growth and investment rates, and large-scale construction projects (including integrated steelworks) were either postponed or expunged entirely.

The use of the quasi-nationalist expression “guided capitalism” faded from discourse, and the system began to move in a direction in which the private sector adopted a more prominent role. Of particular note is how figures at the time began to see the potential of exports. The plan changed. The focus was to be on labor-intensive industrial products in light industry and other sectors, rather than on agricultural products or on the extractive sectors.

This change in the direction of industrial policy was inspired by the export performance of light processed goods in the early 1960s, which surpassed expectations. The intensive industrialization strategy espoused in the early years of the military government crashed against a wall of US opposition and economic reality. It was after this that the transition to an export-oriented economic strategy began in earnest.



A series of policies to boost exports would follow. First, a measure was implemented to normalize the exchange rate. We can see in Figure 9-5 that the official rate nearly doubled, from 130 to 257 Korean won to the dollar, approaching the market rate. The high value of the won, which for years the government had maintained, had made Korean exports less desirable. Rationalizing the exchange rate addressed this.

At the same time, the government slashed domestic taxes and customs duties on exports. One policy in particular is worth noting here. The government began to refund tariffs importers paid on imported raw materials and capital goods that would eventually be used to make export goods. This was done to allow exports to circumvent controls designed to protect the domestic market, and thus firms were allowed to buy inputs and materials at international market prices. Another notable item involves the creation for an export finance system, through which firms could be eligible for financing at extremely low-rates depending on export performance.

In addition to financial incentives for companies, the government dedicated significant administrative resources to the promotion of exports. Beginning in 1962, the Ministry of Commerce and Industry set annual export targets for specific goods, regions, and target countries, and called upon companies to achieve them. In addition, a high-level policymaking organ chaired by the president called the Export Expansion Promotion Meeting was established in 1965. It convened monthly to review major export policies.

This meeting was populated by high-level officials of economic organizations and major banks, academics, and representatives from private firms engaged in export trade, in addition to government officials. It thus played an important role in discovering and identifying difficulties faced by exporters and designing ways to overcome them.



In addition, the newly-created Korea Trade Promotion Corporation expanded its overseas networks to collect, collate, and provide market information on export destinations to major exporters. It also worked to improve quality control for export products, seeking to minimize the number of defects in export goods as to preserve the reputations of Korean exporters.

Various other schemes and programs were devised in an attempt to boost exports that did not involve direct or indirect financing of any kind. The National Assembly designated November 30 as Export Day, for example. Another program involved the president formally acknowledging exporters with outstanding track records with orders, medals, badges, and other honors.

It is thought that the administrative support offered by the government was every bit as effective as the price incentives and financial instruments in promoting exports, as it enhanced the scope of information sharing between the government, which set export targets, and the private companies tasked with meeting said targets. Doing so increased the attractiveness of investing in exports from a long-term perspective. It was in this way that the country became fully committed to meeting export goals. A motto came into use: Soo Chool Ip Guk, which could be roughly translated as “strength through exports.”

The normalization of the currency had a knock-on effect: quantitative controls to suppress imports were no longer necessary, as the appreciation of the won made them more expensive. In 1967, import restrictions were eased when the government adopted a different control mechanism. Originally, it used the positive listing method, by which only permitted items were allowed in. The revised import regulations involved the adoption of a negative list, meaning that all import goods were allowed in aside from a specific list of restricted goods. Meanwhile, a system for promoting foreign investment was also introduced in the 1960s.



Toward the end of the 1950s, aid from the US began to taper off. Moreover, it was expected that direct financial aid would ultimately be replaced by development loans. To cope with this, the government sought to promote foreign capital investment alongside exports.

The Foreign Capital Inducement and Promotion Act of 1960 entered into force in 1960; regulations that guaranteed repayment of foreign loans were passed in 1962. In 1966, the provisions of these laws were combined and incorporated into the Foreign Capital Inducement Law of 1966. The government's payment guarantees for foreign loans, as well as the tax breaks for providing loans or technology, served to incentivize foreign direct investment. Foreign capital inflows soared.

The policies reduced government meddling in private affairs compared to the 1950s, and actively utilized the advantages of openness. I believe in doing so, the policies were very significant. The turn to exports and the opening of the economy to foreign investment are seen as factors critical to the success achieved by Korean economy, particularly compared to other developing countries that were employing import-substitution industrialization strategies at the time.

However, it is difficult to see these policies as simply market liberalization measures. We will soon explore how government intervention in financial markets expanded. And despite the government pivoting shift away from intensive industrialization — through which the Park administration had planned to build a self-sufficient economy by rapidly constructing basic industries — to an export-oriented industrialization strategy, the ethno-nationalism echoed by the former remained, and was in fact revived, this time through the promotion of industrialization through the heavy and chemicals industries, or HCI sectors, which we will also explore later.



10-2 Financial regulations

While on the whole, the Park Chung-hee administration reduced government meddling in the external sector, it in fact ramped up such activity in the financial sector. Here we will explore the nature of these interventions and their significance.

Under Park, the government nationalized all commercial banks of a certain scale, and by pushing through a temporary emergency decree, commandeered the banks' hiring and firing decisions. At the same time, government control over currency and credit was strengthened through an amendment to the Bank of Korea Act, which was the legal foundation of the country's central bank. The system by which the government approved foreign capital inflows and the mechanism by which the government guaranteed repayment of foreign loans were important means of government control and important instruments through which it intervened in the financial system. With the control over financial resources, the government assumed significant power over their distribution as a matter of course. The effects of these controls reached even the smallest companies.

At the time, firms relied on indirect financing (that is, borrowing) to satisfy capital requirements, as the capital markets had yet to mature. An examination of private firms' financing sources from 1963 to 1974 shows that the issuance of new shares accounted for just 14 percent of total financing. Corporate savings such as retained profits and depreciation accounted for another 20 percent. The remaining two-thirds depended on borrowing. Of these debts, 53 percent were financed by domestic financial institutions, 29 percent from overseas lenders, and 19 percent from elsewhere, including the private credit markets.



When firms are heavily reliant on borrowing for capital financing, they incur significant costs in servicing the debt, concomitant to the amount borrowed. And so during periods of economic stagnation, firms with significant debt loads face a high possibility of being driven to bankruptcy. In order to discourage high levels of borrowing by firms, developed capital markets are a necessity. Through these, firms can issue stock and raise their capital adequacy ratio, or sell corporate bonds to raise capital. But at this time in Korean history, such markets were lacking.

In 1965, measures were taken to “rationalize” interest rates at financial institutions. In effect, the government drastically raised rates, which had until that time been lightly regulated. This measure was part of a broader market liberalization policy that also included the aforementioned measures to normalize the exchange rate. The policy had the effect of dramatically raising interest rates on deposits. But in consideration of the potential burden on private enterprise, rates on loans did not significantly increase.

Banks sustained losses as a direct result of this measure. It was not a sustainable policy, as the government had to compensate the banks for these losses. The policy that raised interest rates on deposits was intended to draw capital from the private credit markets into the public financial system. Figure 3-7 shows deposits at and loans by financial institutions as a percentage of GDP. We can see that the proportion of GDP represented by deposits (the dashed green line) soared in the 1960s.

This increase can be explained as a transfer of funds from the private credit markets to formal sector financial institutions, and a direct result of the interest rate rationalization policy. But this also reflected an increase in the scope of capital that the government could control. However, this policy cut into the banks’ profitability. And as the number of companies facing down insolvency in the high-interest rate environment increased, the government eventually reversed course through the so-called August 3 measures of 1972, which we will discuss later.



We can now ask: what was the scale of government intervention in the financial market? And how should these interventions be evaluated? Here, we should keep in mind that the potential for market failures is much higher in the financial market than in the markets for goods and service, or the foreign exchange market. This is because the problem of imperfect or asymmetrical information is more pronounced in financial transactions than in other transactions, making financial transactions, which involve an exchange of current funds for a promise to repay them, inherently riskier.

In order for financial markets to function properly, systems that mitigate the imperfect information problem should be put in place. But developing countries often lack such systems. Market failure is the result, as funds are not channeled to the places where they could be put to effective use. Government intervention can serve to help remedy market these kinds of market failures. But so can it fail to help at all. Let us explore this further.

Figure 10-1 graphs long-term trends in interest rates. It illustrates the effects of financial regulations over the years. All figures are nominal interest rates. For an estimation of the real interest rate, subtract the CPI rate (depicted as a solid purple line) from the interest rate.

The interest rates on deposits at savings banks and on loans at the Korea Development Bank (KDB) shown in the graph are the rates as they were regulated by the government. The Korea Development Bank was established by the government to provide large-scale, long-term financing for social overhead capital (SOC) infrastructure projects for the heavy and chemicals industries (HCI sectors). It provided loans at lower interest rates than regular banks. KDB offered export financing with rates tied to export performance. During the period of rapid economic growth that is the subject of this week's lecture, interest rates fell to as low as six percent, the lowest regulated rate. Taking inflation into account, the actual rate earned on these loans was negative.



We can see savings banks' loan rates jumped following the normalization measures instituted in 1965. The rate then inched downward in the years that followed before plunging in 1972, signaling a return to an era of low interest rates. In comparison to the interest rates on loans regulated by the government, the rates in the unregulated private credit markets were significantly higher, more accurately reflecting the risk premium. In contrast, while government bonds were not issued or circulated on a particularly large scale, the distribution yield on the bonds was close to the market rate, suggesting that these were relatively safe assets.

The interest rate on commercial lines of credit from overseas was significantly lower than domestic rates. But firms had to repay the principal of this debt in foreign exchange, and thus exchange rates had an effect on the actual cost of the loans. Firms had to keep this in mind. Looking at the graph, we can see that all of the above interest rates expressed a gradual downward movement over time, a reflecting long-term stabilization in prices. For example, in the 1960s, the gap between interest rates had widened. But by the end of the 1980s, the rates gradually converged.

Now, let us estimate the scale of the economic rents created by the government's regulation in the financial markets. In Figure 10-2, we can see the equilibrium interest rate at which supply at demand naturally meet, labeled i_1 . The point at which the two meet under government regulation is indicated by i_2 . In the foreign exchange market in the 1950s, the supply curve S of foreign exchange was expressed as a vertical line. However, in the financial markets, the higher the interest rate, the more money supplied, so the supply curve is drawn as a line that goes up and to the right.



With this, we can calculate the value of economic rent created, which will be the area of the square marked R in the graph. We can find this value by multiplying the difference between the equilibrium rate i_1 and regulated rate i_2 by the regulated supply of money, represented in the graph by Q_1 . In addition, we can see that, owing to regulations in the financial market, government intervention in allocating money becomes inevitable owing to excess demand, represented by the difference between Q_2 and Q_1 . As in the case of the foreign exchange market of the 1950s, in allocating this money, the question of to whom and how to distribute it must be addressed.

In previous research, I estimated the unregulated market interest rate of i_1 by looking at rates in the private credit market. But this may overestimate the value of economic rents created by the regulatory regime, as risk of default is incorporated into the market rate. Instead, economic rents were estimated by defining the distribution yield of government as the market rate. Figure 9-7 illustrates the value of economic rents created by the government intervention in the foreign exchange and financial markets as a percentage of GDP.

We can see that rents in the financial sector (indicated by the solid blue line in the graph) created by government intervention grew rapidly in the latter part of the 1960s, reaching seven percent of GDP. The proportion then fluctuated above and below the four percent mark up to the early 1980s. Since then, government regulation of interest rates has eased, and now regulatory intervention is negligible. Figure 9-7 also shows how government intervention was concentrated in the foreign exchange sector in the 1950s, but had evolved to focus on the financial markets in the 1960s and 70s.



So now we must ask: to whom were these economic rents created by government meddling in the financial sector awarded to? The overarching goals of the government's policy financing in this era was to boost exports and promote the HCI sectors. And so the majority of the economic rents created through its policies were distributed in ways that sought to achieve these two aims. First of all, in the case of export finance, the government loan disbursements were made automatically based on export performance; the government did not favor any individual exporter or any particular export item.

Short-term financing for such purposes increased from three to four percent of loans originated from savings banks in the mid-1960s to 13 percent of loans originating from savings banks by the mid-1970s. The government also extended long term loans to small and medium-sized enterprises (SMEs) to support the industrialization these firms through exports. During the same period, the proportion of these loans increased from just one percent to eight percent. While these loans explicitly targeted exporters, the government took export performance in the ability to earn foreign exchange into consideration when determining whether to lend money to other businesses as well.

The allocation of economic rents based on export performance was extremely effective at creating competition among private sector firms to increase exports. Export performance reflects competition in the overseas market, and so it is a good indicator of efficiency. Compared to the preferential treatment very specific end-users received in the 1950s, the scope of competition among firms competing for the rents allocated to exporters in the 1960s and 70s was vastly expanded, as any firm was eligible to receive these allocations given they met a certain export performance threshold.



Moreover, the government could easily verify export performance by requesting and reviewing export letters of credit from the exporters' banks, making the process by which the economic rents were allocated transparently. This is all to say that in the process of allocating economic rents efficiently, the government incurred little in the way of bargaining and decision costs or enforcement costs.

Policy financing for the HCI sectors also increased significantly during this period. Table 10-1 shows the makeup of loans made to light and heavy industries (rows highlighted in blue text) from savings banks and the Korea Development Bank. The part of the table highlighted in sky blue shows the value of these loans as a proportion of the added value created in both industries. For 1965, the figure was 23 percent for light industry and 53 percent for heavy industry. Five years later, these figures had increased to 51 and 97 percent, respectively. We can see that not only did the amount loaned to these industries increased significantly, and relatively more was lent to heavy industry.

Whereas as proportion of exports (the portion of the table highlighted in green), the value of these loans was 93 percent of light industry exports in 1965 and 97 percent in 1970. For heavy industry, loans represented 394 percent of exports and 632 percent of exports in those same two years. After 1975, heavy industry exports mushroomed, and these ratios fell to 153 and 112 percent in 1975 and 1980, respectively. Nonetheless, we can see that comparatively more was lent to firms in the HCI sectors than to companies in the light industry.

All this is to show that heavy industry was the beneficiary of a considerable amount of policy financing well before it had even developed into an export industry. It follows that, during the import substitution phase in the development of heavy industry, it would have been difficult to for the government to apply the aforementioned export performance criteria when disbursing loans. And so, we cannot rule out the possibility that policy financing was not allocated efficiently.



The issue of corporate insolvency eventually came to a head in 1972, when the government took action via the previously-mentioned August 3 (8.3) measures. That some firms in heavy industry were facing bankruptcy by the end of the 1970s illustrates the possibility of inefficient allocation I just pointed out becoming a reality. The second half of the 1960s was a period of high growth, with investment also reaching unprecedented levels. This was accompanied by a surge in bank lending and borrowing. Significant investments were also made using capital sourced from private creditors. However, many developed countries fell into recession in the 1970s. The financial health of Korean companies suffered, and insolvencies mounted. These firms became even more dependent on private credit.

The number of firms that unable to pay down the principal on foreign debt due to a less favorable exchange rate also increased. The banks that held the debt of these insolvent firms or were obligated to repay these debts under the loan guarantee system were also at risk of insolvency. If lending institutions were to go under as well, there were concerns that such bankruptcies could damage Korea's credit rating, making it difficult to attract new foreign capital. It was under these circumstances the President declared a state of emergency, and promulgated the 8.3 Measures, designed to stabilize the economy and promote growth.

And so on August 3, 1972, all firms'existing liabilities and obligations to private creditors were extinguished, and replaced with new contracts. The new contracts stipulated that all reported debts were to be repaid over five years at a monthly interest rate of 1.35 percent, with a three-year grace period. At the time, the average monthly interest on personal lines of credit was 3.84 percent, so the new, lower rate cut the interest burden on the debt by a third.



The government mandate also rescheduled all high-interest corporate debts into long term, low-interest credit facilities. It also supported industry rationalization initiatives. The exchange rate was also stabilized, and rates on ordinary, formal-sector loans originated by financial institutions fell to 15.5 percent from 19 percent. Through these measures, firms' financial burdens eased considerably.

Thanks to the 8.3 Measures, borrowers were required to submit details as to the amount and status any and all private debts for the first time. These data reveal that the total value of this private, informal-sector debt amounted to KRW 345.6 billion, equivalent to 80 percent of all currency in circulation at the time and 34 percent of all domestic debt.

Of these debts, the overwhelming majority (90 percent) were minor notes of KRW 3 million or less; together, these notes together constituted just 32 percent of the total value of all private debt. The government took action to unfreeze these debts. The data also showed that a third of all this private debt was in fact fraudulent; business owners had been charging their own companies exorbitant interest rates on falsified notes. The government addressed this problem by forcefully converting these debts into equity stakes.

The superlegal 8.3 Measures plainly infringed on the property rights of creditors; it would be difficult to imagine this kind of government intervention in a free market economy. Despite this, the Measures did generate marked improvements to corporate financial health and profits, and are believed to have arrested the economic downturn and returned the Korean economy to a high-growth trajectory.



But it could also be said that this government-staged rescue of corporate Korea came at the expense of creditors, depositors, and even ordinary people. In 1974, the National Investment Fund Act was passed and entered into legal force. The purpose of the Fund was to raise capital to support the government's heavy industry industrialization drive; we will discuss this later.

The government launched other initiatives in addition to the 8.3 Measures designed to legalize and formalize private finance. Among these was the Short-Term Financing Services Act. Through this law, the government established an investment finance company under its direct purview responsible for brokering promissory notes. Its duties included issuing, discounting, and buying and selling these notes. Two other laws were passed in this period designed to enhance the convenience and ease of finance for ordinary people: The Mutual Savings and Finance Company Act and the Credit Union Act.

In 1973, the Public Corporation Inducement Law was passed. This law was intended to facilitate an economywide move toward direct financing away from indirect financing as a source of operational capital. The intent of this law was similar to that of the Capital Market Development Act originally passed in 1968. But it differs in that it essentially mandates companies meeting certain requirements to issue shares and go public.

The logic behind the thinking here was that companies that benefited from the 8.3 Measures should be obligated to improve their financial structure and operate more transparently. The first stock exchange in Korea was established in 1956, but up to the passing of the Public Corporation Inducement Law in 1973, only 56 companies were listed. After the law took effect, 309 large companies went public, bringing the total number of listed firms up to 355. This had the effect of activating the market for public securities, and corporate bonds became able to serve as a source of long-term capital for companies.



10-3

The normalization of diplomatic relations between Korea and Japan and the trade in processing goods

The US had forcefully called for a normalization of Korea-Japan relations, but this never came to pass under the government of Syngman Rhee, and the task fell to the administration of Park Chung-hee. Now, we will explore the following topics: the normalization of diplomatic relations between Korea and Japan, the dispatch of Korean troops to Vietnam, construction exports to the Middle East, government labor market policies, and trends in real wages. We will also consider the impact of these issues on export-oriented industrialization.

In 1951, the Treaty of San Francisco was signed. In it, Japan formally recognized Korea's independence and renounced all claims to Korea's national territory. However, Korea was not a signatory party to this treaty. And so property claims between the two countries or between citizens of the two countries were to be processed via a separate agreement. Thus the conclusion of a separate treaty normalizing diplomatic relations between Korea and Japan was left for the two countries to pursue through future talks.

The US clamored for Korea and Japan to establish diplomatic relations because it saw a rocky relationship between two allies in the liberal world order as a weak point in the global security framework. From an economic perspective, it was believed that Korea could utilize Japanese capital and technology to pursue economic development, generating mutual synergies. On this point, the leadership of all three countries — Korea, Japan, and the US — was in agreement.



Nevertheless, there was a reason why the two countries had for so long failed to establish an agreement: they could not come to a mutual understanding of the legality of colonial rule. Korea argued that the 1910 treaty signed between the Korean Empire and Japan, in which Japan formally annexed Korea, was made under threat of force, and so was fundamentally illegal and invalid.

Japan's position, however, was that these treaties were valid and conformed to the international law of the time. Ultimately, a compromise was made in the Treaty on Basic Relations between Japan and the Republic of Korea signed in 1965. Language in Article 2 states that the 1910 treaty was "confirmed as void."

Korea interpreted this language to mean that the 1910 treaty was invalid from the moment it was signed; Japan understood it to mean that the treaty was now null and void but valid at the time it was signed. In addition, a clause titled "Agreement on property claims, recourse, and economic cooperation" stated that Japan was to voluntarily administer funding of USD 300 million to Korea, and provide an addition USD 200 million in long-term, low-interest loans.

The language used in the title of the clause allowed Korea to interpret it as compensation for colonization. Japan read it as simply establishing an economic cooperation fund. Finally, Article 2 of the agreement states that all claims between the two countries are "completely and finally settled."

In the shadow of the Second World War, a new conflict erupted: the Cold War, pitting the US and its allies against the Soviet Union. Japan figured prominently in the United States' security strategy: it sought to rapidly rebuild the country and have it assume a position as the axis of security in Northeast Asia. It was thanks to this that Japan did not incur significant war reparations. As mentioned in the Week 9 lecture, the US seized all assets left by the Japanese in Korea, and those assets were vested to the Korean government following its establishment.



During the negotiations between Korea and Japan on the normalization of relations, Japan argued that this confiscation of civilian property was done in violation of international law, and that claimants' rights on these properties had not yet expired. In the Treaty of San Francisco, the US forced Japan to recognize the legality of the manner by which devolving assets were disposed of, and through this Korea was seen to have received significant compensation. It is believed that what transpired in San Francisco influenced the agreed settlement amount of USD 500 million.

Efforts to reestablish formal diplomatic ties between Korea and Japan were met by fierce opposition in Korea. Student movements demonstrated against it, but in 1964 the government declared martial law and suppressed the demonstrations. Opponents argued that the compromises of the agreement amounted to kowtowing to Japan, and that the Korean economy would once again be subjugated.

The government countered by arguing that formal diplomatic ties with Japan could both enhance security and accelerate domestic economic development. Ultimately, those that pursued the normalization of diplomatic relations between Korea and Japan emphasized the practical interests of security and the economy while discounting nationalist calls to redress historical wrongs.

Here, let's take a quick look at the economic effects of the normalized relationship. First, the USD 500 million promised by Japan was provided in the form of both products and services over a ten-year period. This amounted to an agreement by which Korea would use the settlement funds to purchase goods from Japan.



The USD 300 million in interest-free monies were to be used for purchasing capital goods and raw materials for use in agriculture, forestry, fisheries, mining, and manufacturing industries. The USD 200 million in low-interest loans were to be used to purchase social overhead capital (SOC) infrastructure and capital goods for the mining and manufacturing industries. The funds were used to build steel mills in the city of Pohang, expand power generation and transmission infrastructure (including the Soyang Dam), and build out Korea's transportation and communication networks, including the Gyeongbu Expressway linking Korea's capital Seoul with Busan, the country's largest port, located on the southeastern coast of the peninsula.

The normalization of relations also saw capital inflows from Japan begin to pick up, and trade between the two countries began to thrive as well. Prior to the establishment of diplomatic relations with Japan, Korea imported more from the US than from any other country by a significant amount. But following normalization, imports from Japan surpassed those from the United States. A result of this was that Korea's trade deficit with Japan widened considerably.

Figure 10-3 illustrates trends in Korea's balance of payments with the US, Europe, and Japan as a percentage of total imports. As we can see, in 1962 Korea's total global trade deficit (depicted as a solid blue line) was equivalent to 82 percent of total imports, and the trade deficit with the United States (the dashed purple line) accounted for most of it. Aid from the US covered this deficit. One striking feature of the graph is that the trade deficit with the United States rapidly declined during the 1960s, and by the 1970s Korea was running a surplus in its balance of payments vis a vis the US.

Korean trade with Europe (represented by a dashed green line) also turned to surplus in the early 1970s. However, we can see that the trade deficit with Japan (the solid crimson line) was larger than the deficit with the US upon the normalization of relations in 1965, and remained that way.



In the late 1960s, the influx of settlement funds from Japan expanded the deficit. Critics often pointed to the significant trade deficit with Japan as evidence of the Korean economy's subordination to Japan. However, we must keep in mind that the Korea-US-Japan trade structure was characterized by processing trade during this period.

So let us review the composition of Korea's import and export baskets of this time. Figures 10-4 and 10-5 visually depict Korea's export and import baskets, respectively, showing the composition ratio of the country's top ten exports and imports by category, using Standard International Classification Codes (SITC).

First, looking at Figure 10-4, we can see the composition of Korea's export basket varies significantly by period. In the early 1960s, exports of marine products, plywood and veneer, and mineral products such as tungsten (which cannot be seen in the graph) accounted for a large proportion of all exports. But beginning in the mid-1960s, exports of light industrial products such as textiles, clothing, and accessories increased significantly; this class of goods dominated Korea's export basket until the 1970s. During this period, the US and Europe were the primary importers of Korean exports.

Turning our attention to Figure 10-5, we can see that general machinery, transportation equipment, steel, and petroleum were particularly important import products. The oil shocks of 1973 and 1979 are evident in the graph, where the proportion of petroleum imports (depicted in light blue) spikes during these two years. Excluding petroleum, grain, machinery, and parts and materials (the latter of which are not depicted in the graph), imports mainly came from Japan.



Through these graphs we can see that, in the vertical trade structure that came to be, Japan occupied an upstream position, exporting machinery and inputs to Korea, which used these capital inputs and labor to manufacture light consumer goods that were exported to the US and the global market. And so when Korea's exports grew, imports of machinery and intermediate goods from Japan did as well.

And so even as Korean exports to the US and Europe increased — eventually going on to reverse the balance of payments in Korea's favor by the 1970s — Korea's trade balance with Japan remained in the red. Although Korea ended up reliant on technologically superior Japanese machinery and intermediates, among other goods, in my opinion this enabled the country to dramatically increase its exports, driving economic growth.

The development of this processing trade is the most salient feature of the export-oriented industrialization that occurred of this period, and represents a major point of departure from the import-substitution drive of the 1950s, which was attempted when the government had no relationship with Japan.

At the same time formal diplomatic relations were being re-established between Korea and Japan, the Park Chung-hee administration was preparing to deploy the army in Vietnam. Every year from 1965 until Korea withdrew from the war in 1972, the government sent 50,000 troops to participate in then war effort. This was equivalent to 10 percent of the number of US troops deployed to Vietnam. Korea's entry into the Vietnam war holds political and military significance, but here, let us focus on the economic importance of this event.

Officially, Korea's participation in the war was of a voluntary nature. But in reality, the Korean government expected due compensation from the US. And so in talks with US officials, Korea drove a hard bargain in an attempt to win the best possible deal.



Figure 10-6 shows the scale of foreign exchange income earned through participation in the Vietnam war, which we can refer to as the “Vietnam windfall.” The figure also shows trends in the number of troops sent to participate in the war. We can see that throughout the war, the value of goods exported to Vietnam (the burnt orange section of the bar graph) remained at an insignificant level. This is because US aid could only be used to buy American-made products under a provision of the Buy American policy. And so the Vietnam windfall assumed two primary forms: money earned for the provision of military goods and services (the part of the bar graph colored in light green), and remittances sent home by soldiers and technicians (the part of the bar graph highlighted in yellow).

With regards to the nature of goods and services provided to the Americans in Vietnam, Korea supplied military uniforms, boots, and similar goods, as well as laundry and construction services. Technicians and mechanics sent to Vietnam could earn several times the going rate for their services than they otherwise could in Korea. The number of mechanics sent to Vietnam peaked at 16,000 in 1968, after which their numbers steadily declined.

Soldiers sent to fight in Vietnam also earned significantly more than their counterparts in domestic service, as part of their salaries included overseas bonuses paid by the US. Korean soldiers remitted 70 percent to 80 percent of their salaries back home. It was also common for soldiers to purchase television sets, which at the time were hard to find in Korea, and mail them home. In total, the Vietnam windfall amounted to USD 1 billion. This figure exceeds the total that was to be provided by Japan as part of its compensation/economic cooperation package with Korea mentioned earlier.



The war also had the effect of boosting Korean exports to the US, but we will not go into detail on that here. In addition to the mechanics and technicians sent to Vietnam, mine workers and nurses were sent to West Germany as well. We can see that, during this period of Korean history, labor exports were a significant source of foreign exchange. Exports of construction services began in the Vietnam war, but only really picked up on the back of the construction boom in the Middle East after the war had ended.

In the aftermath of the Yom Kippur war of 1973, resource nationalism was on the rise in the Middle East. Governments weaponized petroleum, and the price of oil skyrocketed four times over. This price hike constituted the first oil shock. Inflation spiraled in the global economy, and Korea's trade deficit snowballed due to surging prices of imported oil. Then, the Iranian Revolution of 1979 sparked a second oil shock.

Yet these crises also opened up an opportunity for Korea to export construction services to the Middle East. The countries of the Middle East had earned enormous revenues from the oil shocks. This oil money was put to use in building out public infrastructure, and many countries embarked on large-scale civil engineering projects.

Looking at Figure 10-7, we can see that the value of overseas construction orders (the dashed blue line) began to surge in the late 1970s, peaking at USD 13.7 billion in 1981 and then declining afterward. The overall pattern of the trendline is that of an inverted U-shape. That is, a boom. Of all orders for construction services received during this period, 90 percent came from the Middle East. However, a significant portion of construction project funds were spent on-site. And so revenue minus these expenses from construction orders (illustrated by the light orange line) came to just 28 percent of the total.



This revenue can be seen as foreign exchange earned. As a proportion of total product exports (the dark orange line), construction exports exploded to account for 18 percent of exports by 1978, up from just two percent in 1974. These exports peaked in 1982, when they comprised 20 percent of all exports. Construction services exports during this period helped to plug the hole that had opened up in the country's trade deficit in the aftermath of the oil shocks.

Foreign assignments of domestic workers soared amid the boom in overseas construction orders. An examination of the data shows that overseas postings of workers peaked in 1982, when 170,000 were sent overseas. The trendline closely resembles the U-shape exhibited by construction orders during the same period. Here too, workers posted overseas were able to earn much more than they otherwise would have back home. This had the effect of stimulating wage growth in the domestic construction industry. In addition, remittances of US dollars earned by overseas workers were a major factor in increasing the amount of currency circulating domestically, driving inflation in the mid-1970s.

However, the construction boom eventually subsided, and things took a turn for the worse back home. A great number of construction firms that had pursued business overseas faced insolvency once the orders dried up. Moreover, firms found that a great deal of construction equipment suddenly had no place to go, and was subsequently abandoned.

Finally, I will touch on the labor policies of the Park Chung-hee government and trends in real wages during this period. The Trade Union Act and Labor Relations Adjustment Act were amended in 1963. The revisions served to enhance government control over labor disputes. Its stipulations included the establishment of labor-management councils and a ban on political activity by labor unions. It also expanded the scope of public services. A law was also passed in 1970 carving out exemptions in labor law for foreign-invested companies as part of an effort to attract foreign investment.



This law served as the legal basis for government crackdowns on industrial action in special export zones. In 1971, the Park government promulgated the Special Act for National Security. This was followed in the next year by the adoption of a new constitution: the Yushin Constitution. These changes had the effect of greatly restricting the three basic rights of workers: the right to organize, the right to collectively bargain, and the right to engage in collective action. Together these laws forbade not only government officials but also ordinary workers at businesses deemed essential to the economy from engaging in any kind of collective action. Under the Yushin Constitution, the president was granted vast emergency powers. These were used to forbid assemblies and demonstrations, which had the practical effect of banning labor action.

It was in this way that the government of the time suppressed the three basic rights of workers, despite the Labor Standards Act (Korea's labor law) having previously enhanced worker protections. For example, in the 1961 revision of the Labor Standards Act, companies were required to provide workers with 30 days notice prior to being let go. Moreover, for every year worked, workers would accumulate 30 days' wages in bonus money, to be paid out upon retirement or when leaving the company. And the amendment to the law also stipulated that workers were to be paid time-and-a-half for working overtime, when working third shifts, or when working on national holidays.

However, it is believed that small and medium-sized businesses (SMEs) failed to obey these laws. During the first oil shock, employers facing flagging economic conditions often dismissed workers on spurious grounds or failed to pay wages on time. In an effort to stabilize people's livelihoods, Presidential Emergency Decree No. 4 was promulgated in 1974. This strengthened punishments for abrogations of the Labor Standards Act and prioritized unpaid wages in claims suits. An amendment to the Labor Standards Act in 1975 reflected the stipulations of these emergency provisions.



Overall, the Park government's labor policies and the laws passed during his time in office sought to promote more conciliatory labor-management relations by strengthening the function of labor-management councils. And, rather than enhance labor protections, the government clamped down on workers' basic rights, and in particular, it cracked down on labor demonstrations and organizing.

The government's suppression of workers' rights may have emerged through a political calculus that determined that labor unrest could ultimately lead to larger social unrest. It is also possible that the government saw wage growth as a threat to the country's export competitiveness at a time when the processing trade arrangement was a major component of the economy. However, if we look at trends in real wage growth, we can see that these attempts to cap wage growth were largely unsuccessful.

In Figure 10-8, we can see a clear trend of year-over-year increases in real wages. These data were obtained by dividing average economywide real wages by the consumer price index (CPI). Data come from an establishment-level monthly survey conducted by the Ministry of Employment and Labor since 1993. As there is no income data for all industries for the 1960s, wage data from the Bank of Korea's Economic Statistics Yearbook for the manufacturing sector is used to fill in the temporal gap. With this data in hand, we can now compare real wage growth with per capita GDP growth.

We can see that wage growth failed to beat inflation in the early 1960s, meaning that wages in real terms actually fell year on year. A large gap with per capita GDP growth was evident. But from the mid-1960s onward, real wages and per capita GDP and moved mostly in lock-step. Real wage growth spiked in the late 1960s, the second half of the 1970s, and at the end of the 1980s. We can also see that it fell in 1980, in 1997 amid the Foreign Exchange Crisis, as in 2011 as well.



Table 10-2 compares the growth rates of inflation-adjusted wages and GDP per capita by period. This table shows that average manufacturing wages grew by 5.3 percent year over year in the 1960s, but by the 70s, yearly increases averaged 8.6 percent. We can also see that the gap in yearly real wage growth between manufacturing and other industries is not especially large. The data from this period also show that real annual wage growth for entire categories of workers increased from the 1960s to the 1970s. In the 60s, annual wage growth for male farm workers and carpenters averaged around the five percent mark, but throughout the 70s, these workers were on average making nine percent more year over year.

Furthermore, real annualized wage growth failed to match per capita GDP growth in the 1960s, but this inverse of this relationship was evident in the 70s, when wage growth outpaced per capita GDP growth. Prior research has argued that workers' wages were suppressed, and that labor did not reap the reward of the economic growth that occurred during this period. But Table 2 shows that this was not the case.

The Park government did indeed suppress labor organizing activities. But that did not prevent real wages from rising. Workers' rapid pay growth quite nearly matched per capita GDP growth, the latter of which is an indicator of labor productivity.

We saw how the government intervened in the exchange market of the 1950s and the financial market of the 1960s and 70s by manipulating exchange rates and interest rates, which functioned as the prices of foreign exchange and capital, respectively. But while it did clamp down on organized labor, it did not directly intervene in the market price of labor by regulating wages.



There were appeals to counter inflation by encouraging firms to practice self-restraint in salary assignments, but in general, wages at the time were determined by supply and demand in the labor market. The rise in real wages also shows us that the processing trade based on the manufacture of light industrial goods, and in which low wages are a key element of competitiveness, had reached its limits.



10-4 Heavy industry industrialization

In this part, we will explore the Park government's drive to industrialize heavy industry and consider its track record.

In January 1973, the administration of Park Chung-hee promulgated the Heavy-Chemical Industry Drive (HCI). The plan sought to achieve exports of USD 10 billion by 1980 by focusing development efforts on the steel, shipbuilding, machinery, electronics, chemicals, and nonferrous metal processing industries. The products of these industries were to comprise at least fifty percent of the national export basket, leading to a new economic era in which annual per capita income reached USD 1,000.

But first, we should paint the backdrop against which this industrialization drive unfolded. By the end of the 1960s, the global state of affairs had changed significantly, and the domestic political situation was fluid. In the wake of the failure of the Vietnam War, the administration of then-president Richard Nixon declared that it would in 1969 reduce its military commitments in Asia, and emphasized the need for Asian countries to administer their own security. Through this policy, the situation in Vietnam became untenable, and defeat became inevitable.



Tensions were also running high on the Korean Peninsula. On January 21, 1968, North Korea armed a squad of guerillas and sent them to raid the Blue House (the South Korean President's residence and executive headquarters). Tensions were ratcheted up further yet just a few days after the Blue House raid, when North Korean sailors commandeered the USS Pueblo, a US reconnaissance ship, just off the coast of the peninsula near the Korean seaside town of Wonsan. This was all happening as the US was pushing to withdraw some of its troops stationed in South Korea. Despite impassioned objections by the Korean government, the US in 1971 cut the number of troops stationed in Korea from 63,000 strong to just 20,000.

This made the Park government keenly aware of the need for better self-defense capabilities and a defense industry to support them. Around this time, the government in 1972 announced the signing of the July 4 South-North Joint Communiqué, the first joint statement by the two Koreas. This document was to serve as the starting point for future inter-Korean talks.

It was against this backdrop that the Park government in October 1972 announced that the Yushin Constitution had been approved via public referendum. This followed the declaration of a super-constitutional state of emergency, in which the president dissolved the National Assembly, banned all political activities, and declared martial law. The above can be seen as an attempt by Park to achieve economic self-sufficiency through the industrialization of the heavy industry while ensuring a permanent place in the seat of power.

It follows that Park's HCI policy was driven at least in part by political considerations. However, the economic conditions and prerequisites to achieve this were growing ever-more numerous and complex. As light industry exports soared, demand for the inputs needed to make them increased. These inputs were sourced largely from heavy industries, so a domestic market for these intermediates was being formed.



Reliance on imports for these inputs had long prevented the country from turning its chronic deficit into a surplus. As I previously mentioned, the processing trade was rapidly approaching a hard ceiling, relying on low-wage labor at a time when workers' wages were rapidly increasing.

And, in contrast with the earlier developmental phases, the country's firms had accumulated knowledge of global markets and managerial expertise through exports. However, in a developing country in which primary industry workers accounted for more than half of all employment, a policy designed to foster a sector as technologically demanding as the heavy industry was seen as radically ambitious. Its chances of success were pegged as being slim.

But in fact, efforts to develop the heavy industry sector go farther back. The Second Five-Year Plan called for building up steelworks, various machinery industries, and the petrochemical sector in order to "establish the foundation for independent industrial development." Laws were later enacted in support of these developmental objectives.

Despite increased financial support for these industries, results failed to meet to expectations, as evidenced by the string of insolvencies that forced the government to act in the form of the August 3 Measures. At the time, the heavy industries promoted by Park were bound on all sides. The domestic market was small, and firms buckled under the weight of external financing.



The government sought to deal with these multiple crises directly, becoming increasingly interventionist. The government reestablished control over the financial system and interest rates fell. It also established the National Investment Fund in 1974, which was designed to mobilize capital for the HCI policy. The law that established the National Investment Fund also mandated that public pensions and other types of public funds be deposited with the Fund. Banks were also expected to entrust 20 percent of new savings deposits with the Fund and purchase National Investment Bonds. The capital raised in this way was deployed in the form of low-interest loans used to finance the construction of HCI infrastructure.

The government also promoted the building out of an industrial base for further industrial development. The HCI drive stipulated from the planning stages that planned cities be cut from whole cloth to supply labor to the factories. Thus accompanying infrastructure to be built included ports, roads, utilities such as sewers and electric generation and transmission capacity, and finally residential areas in which the workers would live.

However, the HCI sectors — and specifically the steel, chemicals, automotive, and shipbuilding sectors — require massive amounts of startup capital, and are characterized by economies of scale. That is, unit prices for products manufactured by these industries fall as production capacity increases. Given the nature of these industries, relying on the domestic market was not economically feasible. And so it was necessary to find export markets for these products from the very beginning.



In the provision of export finance, the government did not discriminate between firms, and the exports of virtually all products were eligible for support. But in the case of HCI construction, the government determined exactly what industries to build out and the companies that would spearhead these new sectors were hand-picked. In the process of determining which industries to support, the government weighed prospective industries' potential contributions to the defense sector as well as whether Korea could catch up technologically with global leaders. It also considered whether a sector could be developed into an export industry.

In this regard, the government referred to the experience of Japan, which at the time was one step ahead of Korea. And so in the selection of individual companies, it was believed that in order to minimize the possibility of failure, large corporations with proven track records and accumulated managerial resources would be best suited to lead fields and become the beneficiaries of targeted government support. This was the case even in the selection of firms in light industry. Thus large companies came to lead the HCI drive, and in the process, economic power was concentrated in the hands of the chaebol: large, family-controlled conglomerates.

It was in this way that the government targeted specific industries and companies to be focus of its policy efforts. This big push led to rapid growth in the HCI sectors. The manufacturing industry can be divided into two segments: the consumer goods and the investment goods segments. The ratio of added value between the two industries is called the Hoffmann ratio. See Figure 10-9. We can see that in Great Britain, the ratio was 5-to-1 in the mid-19th century. But by the 1940s, it had fallen to a nearly-even 1-to-1 ratio.



In Japan, the industrial structure began to reflect these changes over the course of the early 20th century, becoming evident by the 1930s. In contrast, this process began in Korea and Taiwan in the 1960s and 1970s. Moreover, the period over which it occurred was much shorter. We can see that, the more of a latecomer a country is, the more compressed the period in which heavy industry industrialization takes place.

A few examples follow. As mentioned previously, establishing integrated steelworks was one of the Park government's pet projects. But in the early years of the administration it was not pursued due to opposition from the United States, which saw it as economically non-feasible. The government made several attempts to build out the steel industry with foreign capital. In the end, the Pohang Steelworks, which upon completion had an annual production capacity of 1.03 million tons, was built utilizing Japanese funds disbursed pertaining to the Japan-Korea reparations/economic cooperation agreement. From Japan came USD 73.7 million in reparations funds and USD 50 million in commercial loans as per the agreement. An additional USD 76.9 million in capital was sourced internally.

Construction on the first blast furnace began in 1970. It was completed and operational within three years. Initially, Japanese engineers were dispatched to provide technical advice and guidance on equipment and systems, construction, and trial operation. Korean employees were sent to Japan to receive technical training at Japanese mills. The Steel Industry Promotion Act was passed in 1969 to provide financial and tax support. Four additional blast furnaces were built after new law came into force. By the end of 1981, the works at Pohang were capable of producing 8.5 million tons of steel annually.



From 1973 to 1981, annual steel production mushroomed, from just 450,000 to 8.18 million tons. Through this, Korea not only satisfied the rapidly growing domestic demand for steel in the shipbuilding, machinery, electric power generation, and construction industries, but steel exports also soared.

In the domestic auto industry of the 1960s, meanwhile, cars were produced by re-assembling parts made by other manufacturers. Domestic firms were essentially stuck in a subcontracting relationship with larger multinationals, and under these circumstances it was difficult for domestic parts suppliers to develop as well. The government in 1974 promulgated a new initiative designed to address these problems: the Long-Term Automobile Industry Promotion Plan.

In it, the Park administration set a domestic production goal of 500,000 vehicles by the early 1980s. Plans sent to automakers detailing systems on the mass production of automobiles also included a request that carmakers develop an indigenous small passenger car and use it as a springboard to develop autos into an export industry.

The government sought to foster the automotive industry to drive development of the domestic machinery industry. Carmakers, for their part, saw government support as an opportunity to take a leap forward; many firms actively participated in the scheme. Among these automakers was one Hyundai Motor Company. Hyundai originally sought to pursue a joint venture with Ford on an engine plant, but various difficulties led it to abandon that project and instead develop its own model from the ground up, which ultimately became the Pony.

Hyundai entered into service and technical partnerships with companies in Italy and Japan. Construction on an integrated manufacturing facility was completed in the southeastern port city of Ulsan by 1975, after which full scale production of the 1.2-liter Pony began. This was the first step Korea took on its path to becoming the world's fifth-largest manufacturer of finished automobiles.



But in addition to these successes, we must also discuss the failures. In the aftermath of the second oil shock of 1979, some HCI firms struggled to remain operational. Hyundai Yanghaeng, a construction equipment manufacturer, was forced to close its plant in the city of Changwon and its shipyard in Okpo, on the southeastern island of Geoje.

In 1980, the new military government sought to restructure HCI industries in which overinvestment and redundancies had led to serious insolvency issues. This restructuring took the form of a specialization scheme in which the government designated specific firms that would “lead” industry subsegments. However, forcing private firms to merge operations was illegal. The government was forced back to the drawing board in the face of stringent opposition, its efforts having only led to confusion and disorder.

Here, let us examine the evolution of Korean industries’ comparative advantage as a result of the HCI drive. Refer to Figure 2-9 from the Week 2 lecture. The figure graphs industrial trends in revealed comparative advantage. For example, suppose an industry’s revealed comparative advantage score is above zero. In that case, the industry has a comparative advantage compared to peer industries in other countries and vice versa.

We can see that in the 1970s the machinery industry was at a competitive disadvantage, relying on oil and other imports. But by the 1990s, the industry had completed a turnaround, and was in a position of relative strength and among Korea’s export leaders. Figure 10-10 breaks the revealed comparative advantage of the industry down by subsegment.



We can see that the electrical machinery and steel subsegments assumed positions of comparative advantage in the early 1970s. The transportation equipment sector — which includes the automotive industry — also rapidly improved its competitiveness throughout the 1970s, becoming a comparative advantage industry in 1982. By contrast, the general machinery subsegment failed to significantly improve its competitiveness in comparison to its peers. This is also a factor driving Korea's continued trade deficit with Japan.

If not for the Park Chung-hee administration's big push HCI drive, it would have taken longer for Korea's industrial structure to transition to one centered around heavy industry. This is because that, lacking government support, it would have been extremely difficult for private sector players to succeed in HCI segments, where success was not guaranteed. HCI sector businesses function through economies of scale, require enormous upfront capital expenditures and setup costs, and returns on capital take a long period of time to realize.

But to assess whether government intervention was in fact effective, I think we need to look past some of the HCI drive's achievements. The government's push to develop HCI sectors resulted in concentrating resources in HCI segments, but this came at the cost of other sectors of the economy, which were sacrificed at the altar of HCI development. In addition, the government's heavy-handed involvement in the financial markets had the side-effect of stifling the development of the financial sector. Another side effect was the concentration of economic power in the hands of the chaebol. These and other issues will be discussed in more detail in the Week 11 lecture.

With that, let us conclude this week's lecture. Taking a long-term historical perspective, we can see that many elements of the economic growth experienced by Korea under the administration of Park Chung-hee can be explained by Gerschenkron's economic backwardness theory, we was first introduced in the Week 1 lecture.



Gerschenkron argued that late developers could industrialize faster than early developers by borrowing technologies from the latter. They also created new financial systems to speed up capital formation for industrialization. The investment banks that emerged in Germany, for example, greatly differed from their counterparts in England. And in Russia, which was even more backward than Germany at the time it began its industrialization campaign, the state apparatus itself sought to mobilize capital directly. The industrialization process in Korea was unique in that it was characterized by a state that assumed control of financial institutions, targeted specific industries for development, and used policy finance to cultivate these industries.

Gerschenkron's theory also posits that the more backward a country is, the more likely its industrialization will exhibit particular character traits. These characteristics include extremely large-scale production facilities and firms, a preference to produce intermediates rather than consumer goods, and a propensity to minimize consumption and maximize savings. All of this was true of South Korea in the 1960s and 1970s. Another key takeaway is that Park Chung-hee's commitment to realizing economic self-sufficiency did not just serve as an ethno-nationalist industrialization ideology, but also as a pretext for permanent rule.

One key aspect is not explained by the Gerschenkron theory, however. Korea's industrialization was export-oriented. A distinct orientation toward exports typified the processing trade stage of the industrialization process in Korea, consistent with the fundamental economic principle of the international division of labor. Inexpensive workers in Korea made light manufactured goods that were exported abroad. And so it was inevitable that the HCI drive would be export-oriented as well.



This emphasis on exports from the beginning owes to the fact that domestic demand alone could not support HCI sectors. So firms in these lines of business focused on exports from day one. It is my opinion that this emphasis on exports, and the fact that policy financing was allocated based on export performance, greatly mitigated opportunities for failure in the HCI drive, despite government intervention elsewhere.

And while the government played a role, it was largely through policy. It was the private sector that was tasked with actually achieving industrialization and exporting products overseas. Private firms exploded in size during the Miracle on the Han River, and the economy grew not only larger but more sophisticated; higher incomes led to more diverse needs and demands.

These developments made it impossible for the government to unite and lead the entire private sector in the single-minded pursuit of economic growth. The development strategy and authoritarian system of the Park Chung-hee government faced fresh new challenges after Park's death.

In this lecture, we studied the administration of Park Chung-hee and the Miracle on the Han River. In the next lecture, we will explore policy transformation and social development. This has been the 10th installment of the History of Korean Economic Growth. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第10周

高速经济发展

10-1 出口导向型经济发展体系

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济发展史》讲座主讲的金洛年。很高兴通过这门讲座与大家见面。这节课是我们的第十一节课，我们一起来学习一下朴正熙政府统治时期的高速经济发展的成果。

朴正熙政府的经济发展战略具有出口导向型的工业化这一特点，我们先来看看具体的内容是什么，以及这一政策是怎样形成的。并且，把金融作为经济发展的重要政策手段，政策性金融主要以扩大出口和发展重化工业为导向，对于这背后的意义，我们也需要深入思考。

在朴正熙政府执政期间，推动了韩日邦交正常化，派遣韩国军队前往越南，实现了向中东国家的建设工程出口等。特别是通过韩日建交，从日本进口的机械和半成品，与韩国的劳动力情况相结合，生产劳动集约型轻工业产品，形成了向美国等世界市场出口的加工贸易体系。

进一步来看，20世纪70年代，随着权威主义体系不断强化，政府开始进一步推进选择性产业政策。我们探究一下这种加工贸易体制和重化工业化政策的意义和局限性。

在20世纪60年代，李承晚政府因为4.19革命而下台。在那之后，修订了宪法，将总统中心制改为了内阁责任制，开始进入了民主党政府的统治阶段。但是，1961年，发生了5.16军事政变，政府统治遭到颠覆，在宪法重新修订为总统中心制后，朴正熙政府正式上台。

在革命公约中，提出了“将反共视为国是之第一要义”，解决饥饿线上挣扎的民生疾苦，建设国家自主经济”等规定。把反共作为最重要的事项，是因为受到军事政府左翼势力的影响，以及想要打消美国方面的顾虑。正如经济公约相关的内容中规定的那样，朴正熙政府把经济发展作为最优先的目标，为了推进经济的发展，首先建立了相关的制度保障。



首先，对于政治和官僚机构进行改编，建立新的体制，以实现政治权力的中央集权和确保行政部的优势地位，以此为基础大力推行经济发展计划。例如，1961年，经济企划院的设立是体制转型的表现之一。

不仅原来建设部负责的企划业务，被移交至了经济企划院，而且财务部和内务部的预算局和统计局也被划分至经济企划院，所以这一机构掌握了引进外资的决定权，对于经济政策决策发挥了核心作用。这一机构的长官为副总理级，并赋予其调节各经济部门之间的摩擦，和监管这些部门的权力。

这一举措使得朴正熙政府执政时期的行政部，可以在内部高效制定灵活度较高的政策，而且不容易受到外部的干扰，处于相对独立的地位。政府通过多元化的管理方法，使自己在民间团体和施压团体的博弈中处于优势地位，避免受到议会或政党等政治势力的干扰，这些管理方法我们后面会提到。

这是实力强大的，或态度强硬的国家所具有的特征，在政治方面，权威主义的统治不断强化，而上述变化也成为了政府经济政策转型和政策执行效率提升的有利条件。在20世纪50年代以后，朴正熙政府在保护主义的经济体制下，断绝了与既得利益集团之间的利害关系，向对外开放型战略进行政策转型，所以才会具备这种特征。

朴正熙政府通过推进经济发展计划，表明了发展经济的决心。经济发展计划是以市场机构作为整体对象，是为了引导民间顺应政府发展方向的计划，这与计划经济体制下的指示性计划有所不同。经济开发计划的意义在于，在计划的制定和执行的过程中，能够有效地调用和使用民间和政府拥有的信息。

在发展初期，政府表明了对于经济发展的决心，制定了强而有效的，持续性的相关政策，提出了长期发展愿景，减少了民间决策不确定性的干扰，对于投资具有促进作用。并且，在计划制定和执行的过程中，促进了民间和政府之间，以及政府部门之间的信息相互交流，在复杂的经济环境下，面对经济发展过程中遇到的阻碍，大家都希望执政的官员们能提高自身的认知和政策制定能力。



但是，经济发展计划并不是从一开始推进的时候就有明确的方向。特别是1962年~1966年第1个5年计划，1964年不得不通过补充计划的形式进行迭代，当初制定的经济发展方向是韩美之间矛盾的产物。朴正熙政府的初期工业化战略，可以说是内需型工业化，包含了以下这些计划内容。建设基础产业，要搭建自立型经济结构，但如果基于新古典经济学的比较优势原理判断，这是无法实现的。应该要大力推行由国家进行资源分配调控的国家主导型经济发展政策。有着强烈的意愿要实现自立型经济，这明显是受到了民族主义意识形态的影响，没有运用市场或国际分工的原理，表现出了强硬的国家主义倾向。

第1个5年计划，在最开始规划的时候包含了这种方向。提出了颇具野心的高增长率和高投资率的目标，为了早日实现这一目标，建立了像综合制铁所等基础产业，并且充分调动了国内的资本。当时，美国提供的援助急剧减少，从美国引入的贷款制度也不尽如人意，使用了调动国内资本的方式进行应对，这就是所谓的货币改革。

1962年6月，禁止之前使用的货币“圓”的流通，发行了新的韩元货币“元”，提出了10“圓”等于1“元”的兑换比率。仅通过这一重定货币单位措施，将货币单位缩小至之前的十分之一，而这一时期，冻结了高于一定金额的存款，被冻结的存款无法提现。这部分冻结的金额成为了日后设立产业开发公社的股份出资金额，将其调用为产业资金。这一行为侵害了私有财产，对于经济造成了较大的冲击。

美国认为这一措施动摇了企业对于政府的信任，反而对投资产生了更大的负面影响，要求韩国政府解冻存款。而当时货币改革的支持者们认为可以调动浮游资金，来筹集产业资金，但是浮游资金的规模并没有当初设想的那么大。最终这一场货币改革只引起了混乱，最后政府解冻了之前冻结的资金。所以想要通过调动内资来推进改革这一措施，彻底宣告失败。

以基础产业为核心的综合制钢所的建设计划受挫。为了实现这一计划，不得不依赖海外的资金和技术，但是可以提供这些支持的发达国家，并不认可这一计划。从当时韩国的实际情况来看，这一措施并不符合国际分工的原理，不仅效率低下，而且没有效益性，实现起来有很大的难度。

在这一过程中，肯定需要修正第1个5年计划，使其更具备可实现性，所以在1964年1月发表了相关的补充计划。如图所示，经济增长率和投资率出现了下调，像综合制钢所这种大规模的建设计划也被删除或推迟。



当时有国家主义倾向的“指导的资本主义”这一方针开始消失，将方向调整为更重视民间企业的作用。特别需要注意的是，对于出口的可能性认知的变化。相较于一开始选择的农产品或矿物，将计划的方向调整为，重点扩大轻工业和劳动集约型工业产品的出口规模。

在20世纪60年代初期，实际上这些工业产品的出口额比预期要更好，这一结果十分鼓舞人心。军事政府的初期，政府表现得十分强势，内需型工业化战略遭到了美国的反对，以及在实施时屡屡碰壁，受到挫折，所以不得不向出口导向型的工业化战略转型。

紧接着就实行了一系列促进出口的政策。首先，在汇率方面，实施了具有可实现性的措施。如图9-5所示，外汇牌价从1美元对130韩元上升至257韩元，大幅上升了2倍，与市场汇率十分相近。在那段时间，汇率非常低，即韩元的价值被高估了，对于出口产生了不利的影响，对于这个问题也及时进行了调整。

同时对于出口的内地税和关税也进行了减免。特别是对于出口商品使用的进口原材料和生产资料征收的关税，会做退税处理，这意味着对于投入的材料，可以使用国际价格进行购买，通过国内市场的保护，推动了出口的发展。根据出口额制定了创新低的利率优惠政策，并且开始实施筹集资金的出口金融制度。

这种金钱层面的出口激励一直在持续进行，以促进出口为目的，行政能力被广泛地调动起来。商工部从1962年开始，按照品类，地区和对象国的维度进行划分，制定了相应的年度出口目标，并充分动员企业参与进来。特别是总统直接主持的出口振兴扩大会议，从1965年开始，每月都会召开这一会议，会议内容为，以振兴出口为目的，探索相关的主要政策。

不仅仅是官僚，还有经济团体的领导人，主要银行的行长，学界的代表，还有身处出口业务一线的民营企业代表们，都会参与这个会议，在会上可以提出在出口方面遇到的困难，以及相应的解决方案，这一会议具有重要的作用。

除此之外，大韩贸易振兴公社在国外设置了越来越多的办事处，来收集出口对象地的市场信息，从而提供给出出口企业，同时也加强了对于出口商品的质量管理，以保护韩国出口企业在全世界范围内的声誉。



并且还使用了非金钱性的激励方式，例如设立“出口之日”，以及总统会向出口业绩十分突出的出口企业授予产业勋章等等。

这种行政方面的扶持手段，要求设置出口额目标的政府和实际执行的企业之间进行更大范围的信息共享，需要从长期发展的视角来看待出口投资，这些措施对于发展出口起到的作用一点都不弱于价格激励。所以说，在提出“贸易立国，出口第一”这一口号后，开始举全国之力来完成出口目标。

汇率的现实化措施，从另一方面来看提高了韩元的价格，成为了一个可以放宽进口限制的机会。1967年，从之前的允许进口正面清单，在这种情况下只有在清单中的品类才会被允许进口，转换至限制进口品目表的方式，在这种情况下只有在清单中的品类才会被限制进口，从而放宽了进口的限制。20世纪60年代，吸引外资的制度开始初具雏形。

20世纪50年代末开始，美国开始减少对韩国的援助，而且援助的方式从无偿援助的方式，向发展贷款的形式转变，所以在促进出口的同时，也开始探索吸引外资的有效措施。

1960年制定了外资引入促进法，1962年制定了外国贷款的付款保证相关的法律，这些法律在1966年都被整合为了外资引入法。在对于外国贷款的政府付款保证，贷款和技术引入，以及外国直接投资等方面实施了税收减免的优惠政策，在那之后吸引外资的速度开始快速提升。

上述政策相较于20世纪50年代，对于涉外部门减少了政府干预，充分发挥了开放的优势，具有很重要的意义。与其他发展中国家不同，韩国当时坚持代替进口的工业化策略，我认为这也是促使其走向成果的原因之一。

但是，这种政策并不是简单的市场自由化政策。就像我们后面将会提到的一样，政府反而加强了对金融市场的干预。不仅如此，在政策从内需型工业化向出口导向型工业化的战略进行转变之后，但原来为了进行自立经济建设，计划要进行支柱产业建设的内需型工业化中的民族主义导向并没有消失，反而和后面我们会提到的一样，通过推进重化工业的发展，使得民族产业得以发展。



10-2 金融管制

朴正熙政府开始减少对于涉外部门的政府干涉，但加强了对于金融市场的干预。我们来看看实际情况和其背后的意义。

政府针对全国范围内的商业银行都实施了国有化，通过金融机构相关的临时措施法案，掌握了相关的人事权，另一边通过韩国银行法的修订，加强了对于货币信用管理的监管。对于外资引入的政府许可和支付保证制是重要的干预手段。为了可以有效监管主要金融资源，政府不仅仅需要在产业间资源的分配中起到调节作用，也要对基层的企业起到监管作用。

当时，在企业的在资金筹集方面，通过资本市场进行筹集的方式仍然不成熟，主要是依靠间接金融的力量。在1963年~1974年间，从民间企业的筹资结构来看，通过新股发行筹集到的资金占整体的14%，保留利润和折旧费用等公司内部储蓄金额占比20%，剩下的2/3是贷款。筹集的贷款资金，其中53%是来自金融机构，29%是来自海外，还有19%是来自以私债市场为代表的其他部门。

企业的资金筹集，对于外部贷款的依赖度十分之高，所以负债很多，财务费用也很高，在经济环境恶化的时期，企业拒绝承兑的可能性相当之高。为了摆脱这一困境，公司需要发行股票，所以有必要提升股本权益的比率，或在资本市场中，增多公司债券的发行，但实际情况并不是这样的。

1965年，实施了相关的措施，使得曾经受到管控，一直处于较低水平的金融机构的利率开始大幅提升。这也从侧面反映了，之前提到过的汇率的现实化措施以及市场自由化的政策。虽然存款利率有大幅提升，但是考虑到贷款利率的负担，无法将其提升至与贷款利率像一致的水平。

银行出现了负利息的损失情况，而政府不得不对此采取保护措施，所以不是一项可持续的措施。存款利率大幅提升，从而使原来在私债市场范围内流动的资金，流入了可以被监管的范围之内。在图3-7中，我们可以看到金融机构的存款和贷款与GDP之间的比值，存款（绿色实线）在20世纪60年代后期呈大幅增加的趨勢。



通过利率现实化措施，使得私债市场的资金流向金融机构，这意味着政府可以管控的资金规模也在扩大。但是，这一政策使得银行的效益大幅下降，无法承担高利率，从而导致经营不善，1972年，后面我们会提到8.3措施，这一措施使得利率重新恢复较低的状态。

但是，政府对金融市场的干预程度到底有多深呢？但有必要注意的是，像金融市场的情况，相较于货物和服务市场，或者是前面提到的外汇市场，市场失败的可能性都很大。所谓金融交易，其实就是用现在的资金交换不确定的未来还款约定，所以相较于普通的交易，存在更为严重的不完全性的问题。

为了金融市场能更加平稳地运行，减少信息的不完全性，有必要对此提供相应的制度保障，但是对于发展中国家而言，其实并不具备这一条件。所以导致了市场失败，即使资金被用在了有效的地方，但资金融通的情况并不理想。如果政府适当地干预的话，那么这种情况是可以得到改善的。在这一过程中，政府也有可能面临失败。我们也将聚焦到这一点上，来探讨这一问题。

为了掌握当时金融管制的实际情况，我们可以看下如图10-1所示的主要利率的变化趋势。这里所有的利率都是名义利率，如果我们想要看实际利率的数据，可以在名义利率的基础上，减去紫色实线标识的消费者物价增长率，从而求得实际利率。

这里标识的存款银行或商业银行的贷款利率都是政府规定的利率。商业银行是政府设立的开发银行，为社会间接资本或重化工业的发展，提供了大规模的资金，不同与普通银行，其可以提供低利资金。像出口金融的情况，一般会和出口额成一定的比例关系，高速发展期的利率甚至一度下降至6%，在管制利率中也处于最低的水平。减去物价上涨率后，计算得到的实际利率为负数。

存款货币银行的贷款利率在1965年实施了我们前面提到的利率现实化措施之后，开始大幅上升，然后有略微的下降，然后在1972年开始大幅下降，重新回归了低利率的时代。相较于此，未受到管制的市场利率相当之高。私债利率十分之高，因为其中包含了无法偿还的风险。国债发行和流通的规模在初期并不大，但因为国债在流动收益率方面，几乎没有任何风险，所以和市场利率相近。



商业贷款的利率相较于国内利率有大幅下降，在还本付息的时候，会受到汇率变化的影响，我们需要考虑到这一点。上述的所有利率都呈下降的趋势，这反映了当时的物价也逐渐趋于稳定。并且，20世纪60年代，各种利率之间的差距开始大幅扩大，而在20世纪80年代之后，这一差距开始缩小。

我们来测算一下通过金融管制而形成的经济租金的规模。在图10-2中，我们可以看到，在没有管制的情况下，实现了资金的需求和供给平衡的市场利率 i_1 和低于其的管制利率 i_2 。20世纪50年代，在外汇市场中的供给曲线 S 呈垂直发展的趋势，但是在金融市场中，因为利率不断提高，资金的供给量不断增加，所以呈向右上方延伸的趋势。

用 R 标识的经济租金通过两种利率的差异 $i_1 - i_2$ 乘以管制资金的供给量 Q_1 可以计算得出。并且，在金融管制的环境下，因为发生了超额需求 $Q_2 - Q_1$ ，为了分配资金，无可避免地需要政府的干预。在分配的对象和标准等方面，也出现了和外汇市场相似的问题。

在我以前的研究中，曾经把在没有管制的情况下的市场利率 i_1 作为私债利率，但因为私债利率具有还款的风险，所以会存在高估经济租金这一问题。在这里，我们把国债的流通收益率作为市场利率，来推算经济租金。在图9-7中，我们可以看到在外汇和金融部门中的经济租金与GDP之间的比率。

在图中，天蓝色实线标识的金融部门的经济租金，在20世纪60年代后开始快速上升，一度高达7%的GDP，在那之后到20世纪80年代初为止，大幅下降至4%左右。从那之后，放宽了对利率的管制，所以利率下降至十分之低的水平。如图9-7所示，政府的市场干预在20世纪50年代左右，主要出现在了外汇部门，但是在20世纪60年代~20世纪70年代则转移至了金融部门。

那么金融部门的经济租金的分配对象是？主要被分配至以政策性金融为主要目标的，扩大出口和振兴重化工业这两个领域。首先，像出口金融这一情况，基于出口额的比例，并不会细分出口品类，会自动地进行贷款。



在20世纪60年代，这种短期金融在存款货币银行的贷款占比为3%~4%，而在20世纪70年代后上升到了13%。除此之外，为了推进中小企业出口产业的发展，当时也有长期贷款的政策扶持，长期贷款的占比从1%上升至8%。这些举措直接扶持了出口产业的发展，而且除此之外，在申请一般贷款的时候，会参考出口额，或外汇的盈利计划，是决定是否放贷的重要因素。

经济租金的分配以出口额为依据，在出口额不断增加的民间企业的竞争中，发挥了很大的作用。出口额是海外市场竞争的产物，是一个可以高效地分辨出公司优劣的指标。之前我们提到过，与20世纪50年代优待实际需要者的标准相比较的话，只看出口额的情况，决定扶持的对象，并没有对竞争的范围进行限制。

并且，出口额可以通过交易银行收到的出口信用证进行确认，经济租金分配对象的选定和分配金额标准的制定十分清晰透明。即，经济租金可以进行有效分配，也几乎不会因此产生额外的甄别或执行费用。

重化工业的政策性金融在这一时期出现了大幅的上升。存款货币银行和商业银行对于轻工业和重化工业的贷款规模的变化趋势如10-1所示。如图所示，两个产业的贷款金额与产业附加价值之比（在表中标识为天蓝色）在1965年分别为23%和53%，而在1970年上升至51%和97%。由此可知，不仅贷款规模快速上升，而且贷款更偏向重化工业领域。

从出口额来看的话（在表中标识为浅绿色），在1965年~1970年期间，轻工业为93%~97%，而重化业为394%~632%，比轻工业确实要高很多。在那之后，随着重化学工业的出口额快速提升，这一比率在1975年和1980年分别下降至153%和112%，但是仍旧比轻工业要高。

当时的重化工业还未能完全成为出口产业，所以需要一定规模的政策性金融的支持。所以，重化工业的发展在初期的进口替代战略阶段，很难适用上述标准，因为政策性金融也有可能无法有效分配。



1972년, 8.3措施的提出是为了解决企业经营不善的问题,因为在20世纪70年代末,有部分的重化工业企业存在着经营不善的问题。20世纪60年代下旬,增长率十分之高,投资也上升到一个史无前例的水平,而这一时期的银行贷款和引进贷款也开始大幅上升。甚至有很多的投资使用了私债。但是,在进入20世纪70年代后,发达国家陷入了经济萧条之中,受此影响,韩国企业的债务结构也急剧恶化,亏损企业数量快速增加。因为这些企业是依靠私债生存的。

而这些引进贷款的企业,都经历了汇率上升的时期,所以,后来无法还本付息的企业数量不断增加。亏损企业的负债,直接导致了给其发放贷款,或为其做付款保证的银行产生了负债,影响了韩国的信用度,所以阻碍了新的外资的引入。在这种情况下,总统颁布了紧急措施,这一措施被称为8.3措施,是维护经济的稳定和发展的紧急命令。

1972年8月3日,企业和所有私债的债权债务关系都变得无效,用新的合同取而代之。对于债务人申报的私债,进行3~5年的分期偿还,月利率为1.35%。当时企业用的私债,月利率为3.84%,私债的利率负担大概减轻了1/3。

初次之外,对于企业的高利债,使用低利资金进行偿还,然后对于产业合理化提供了资金支持。稳定了汇率,金融机构的一般贷款利率从19%下调至15.5%。通过这项措施,大幅减少了企业的财务费用负担。

当时所有的债务人都申报了私债,这也是第一次对私债的规模和实际情况的具体信息有所掌握。当时申报的企业的私债规模达到了3,456亿韩元,相当于当时货币量的80%,国内贷款规模的34%。

而针对占总体案例90%,总体金额32%的,300万韩元以下的小额私债,采取放宽冻结规定的措施。而且,发现了有企业主向自己的企业提供了高利率的私债,这种伪造的私债,约占总体的1/3的。对于这种现象,实施了强硬的措施,要将这部分的投资转换为对企业的出资。

8.3措施大幅限制了私债权人的财产权,这一措施超越了宪法的边界,在自由市场经济中是一件难以想象的事情。但是,这个措施意在企业的财务结构或收益率有明显地改善,使得急剧恶化的经济环境,重新使经济进入了高速发展的轨道。



换言之，这种行为牺牲了私债权人和存款人，甚至是国民的利益，来救助企业。并且，1974年，实行国民投资基金法，大力推进重化工业的发展，建立了公司资金的筹措体系，关于这点我们后面会再次提到。

这些方法和8.3措施，都使得个人金融进一步公开化，后来有也被纳入制度保护之中。实行短期金融业法，在政府的监督下，设立负责汇票的发行，优惠，交易等中介业务的短期融资公司。制定了相互信用金法和互惠信用法，使得平民金融更为便利。

1973年实施了企业公开促进法，旨在引导企业的资金筹集方式从以间接金融为中心，向直接金融转变。这一法案和在1968年修订的资本市场培育法的目的一样，对于满足一定条件的企业，是促进其进行企业信息公开化的一种方式。

受惠于8.3措施的企业们，财务结构得以改善，所以他们也有义务对于经营状况进行透明化的信息公开。因此，1956年，在设立证券交易所之后，上市的公司数量只有56家，在企业公开促进法颁布之后，在1979年期间，309家大企业进行了信息公开，上市的企业数量也提升至 355家。以此为基础，证券发行市场开始活跃起来，公司债券成为了企业的长期资金来源。



10-3 韩日邦交正常化和加工贸易

在李承晚政府执政时期，即使在美国的强烈要求下，也未能实现韩日邦交正常化，所以朴正熙政府需要接手处理这一问题。 我们来看一下，韩日邦交正常化，向越南派遣韩国军队，中东建设出口，甚至更进一步而言，对于劳动市场的政府政策和实际工资的变化趋势，对于出口导向型的工业化到底具有怎样的意义。

日本在与以美国为首的国家签订的1951年旧金山和约中，承认了韩国的独立，放弃了对于领土的所有权力。 但是，因为韩国未参与这一条约的签订，所以韩日两国，或者两国国民间的财产和请求权的处理方式，由双方另行商定。 所以，韩日双方需要进行谈判，然后签订两国邦交正常化的条约，这成为了悬而未决的问题。

美国积极地推动韩日建交，因为在冷战体系之下，如果自由主义阵营的两个同盟国之间无法维持友好的外交关系，那么东北亚地区的安全局势将会受到严峻的挑战。 从经济方面来看，韩国的经济发展需要日本的资金和技术，可以推动两国发展的互惠互利。 所以，考虑到上面这些因素，三个国家在韩日邦交正常化的问题上达成了一致的意见。

即使这样，韩日协定长时间以来都无法谈妥的原因是，殖民地统治造成了双方在法律地位上不对等，从而使得两国的立场存在着差异。 大韩帝国和日本之间1910年签订的合并条约，是韩国受到日本的武力胁迫之后签订的，站在韩国的立场上来看，这一条约本质上是非法且无效的。

但日本方面则认为这些条约符合国际法的规定，相关条款是成立且有效的。 最终，在1965年签订的基本条约（第2条）中，对于合并条约，用了“确认其无效性”这一含糊的表述。

韩国方面对此的解释是这些条款从一开始就是无效的，与此相反，日本则认为这些条款虽然现在是在无效的，但是在之前是具有合法性的。 并且，在两国签署的“关于解决请求权问题与经济合作的协定”中，约定了日本向韩国无偿提供3亿美元的贷款，以及提供2亿美元的长期低息贷款。



关于这一资金的性质，协议的题目中使用了像“请求权和经济合作”这种表述，所以韩国认为这体现了日本对于韩国受到殖民地统治的补偿，而日本则认为这只是用于经济合作的资金。与此同时，根据协定的第2条规定所示，两国的请求权相关的问题“已经完全并最终解决”。

第二次世界大战之后，形成了以美国和苏联为首的冷战体系，根据美国的战略部署，需要帮助日本快速地振兴经济，让日本成为维持东北亚地区局势安全与稳定的中坚力量。所以，美国也没有要求日本进行大额的战争赔偿。正如我们第9周课程提到的一样，韩国政府接收了日本人留在韩国的财产，在政府成立的同时，这些财产的所有权也被移交给了政府。

在协商过程中，韩国认为日本对于民间平民的财产没收违反了国际法的惯例，所以其对于这些财产的请求权也并没有消失。在对于前面提到过的旧金山合约中约定归属财产处理的合法性，美国认可其归日本，认为韩国已经得到了相应的补偿。在双方协商一致之后，资金规模高达5亿美元，这一约定内容产生了很大的影响。

对于推动韩日建交这一行为，在韩国多地爆发了以学生为中心的大型抗议活动，而在1964年，政府颁发了镇压相关活动的戒严令。反对派认为，向日本做出妥协让步这一行为，是丧权辱国的屈辱外交，使得韩国经济重新受到日本的统治和影响。

但是政府并不认可这种观点，提出与日本建交是维护国家安全与稳定的手段，并且可以加速经济的发展这一主张。韩日的建交，可以让双方摒弃过去历史问题中的民族主义偏见，在安全 and 政治方面获得实际利益。

我们来简单地看一下韩日建交的经济效益。首先，5亿美元的请求权资金被分为了10年使用，主要是通过产品和服务的形式引进。这意味着通过从日本引进物资的形式，来支付相应的贷款。

从用途来看，无偿资金被用于农林渔业和矿工业的生产资料和原材料的引进，有偿资金被用于社会间接资本和矿工业的生产资料和原材料的引进。当时取得了不少的建设成果，例如，浦项综合制铁的建设，以昭阳江水坝为代表的电力设施的增设，包括京釜高速公路在内的运输和通信设施的增设等等。



除此之外，从日本流入的民间资本也开始不断增多，韩日贸易也进入了高速发展期。。 在两国建交之前，在韩国的进口对象国中，美国占据了压倒性的优势，但是在韩日建交之后，日本的进口额开始高于美国。 所以韩国和日本间的贸易逆差不断扩大。

韩国与各国贸易收支逆差和顺差的规模与整体进口额之比如图10-3所示。 因此，1962年，整体贸易收支逆差（黑色实线）与整体进口额之比为 82%，而且与美国的贸易收支逆差（深紫色实线）占到了大部分。 这一逆差通过美国提供的援助资金弥补。 在那之后，与美国之间的贸易逆差规模开始快速缩小，20世纪70年代，重新回归顺差，这一点需要注意。

和欧洲之间的贸易(天蓝色实线) 也在20世纪70年代恢复了顺差。 由此可知，在韩日建交的1965年，日本的贸易收支逆差（紫色实线）相较于美国的逆差更大，在那之后也保持了这一趋势。

20世纪60年代下旬，从日本流入了请求权资金,逆差的规模进一步扩大。 在这种大规模的对日贸易逆差结构下，出现了不少批评的声音，批评韩国的经济过度依赖于日本。 但我们需要注意的是，在这一时期，韩美日三国的贸易结构具有明显的加工贸易的特征。

我们一起来看看这一时期韩国进出口商品的类型。 按照国际贸易标准分类SITC的规定进行分类， 图10-4和10-5，分别是出口和进口中金额占比最大的10个和8个品类，展示了它们相应的构成比。

由图10-4可知，出口的构成比在不同的时期出现了大幅的变化。 20世纪60年代初期，虽然水产品、胶合板，还有图中遗漏的钨等矿物占了较大的比重，但是20世纪60年代中叶之后，纺织品及服装，杂物等轻工业产品的占比开始大幅上升，由此可知，一直到20世纪70年代为止，这些商品都是主要的出口商品。 这些商品的出口地区并没有在图中提及，主要出口至欧美地区。

图 10-5的进口商品构成，通用机械，运输装备，钢铁，石油等这些最重要的品类占了较高的比重。 因为 1973年和1979年发生了石油危机，石油的进口（紫色）出现了急剧的上升。 除了石油和谷物之外的机械类商品，以及图表中未提及的零部件和材料等商品，都是主要从日进口的商品。



即，形成了“垂直分工”的贸易结构，包括生产资料，中间产品，消费品这三部分内容，而日本处于产业链上游，向韩国出口机械和中间产品，韩国提供了劳动力，制作轻工业消费品，然后向以美国为代表的世界市场进行出口。韩国的出口规模快速扩大，所以从日本进口的机械和中间产品的规模也不断扩大。

如前图所示，韩国对于欧美的出口额不断增加，贸易逆差减少，在20世纪70年代转变为了顺差，但是对于日本的出口一直维持贸易逆差的状态。虽然韩国在机械或中间产品，或大型的重化工业产品反面，与日本也有较大的技术差距，所以不得不依赖日本，但无可否认的是，韩国的出口规模出现了飞跃性的提升，从而推动了经济的发展。

在这一时期加工贸易的发展，是出口导向型工业化的最大的特征，这与日本断绝外交关系后，在20世纪50年代提出的进口替代工业化政策，有明显的区别。

在韩日建交后，朴正熙政府也派遣韩国军队前往越南支援。在1965年至1972年期间，每年派遣近5万名的韩国军人进行支援，大概是美军出兵越南的人数的10%。虽然派兵肯定有国际政治和军事层面的考量，但这里我们重点关注经济方面。

韩国派往越南的军队，虽然采取的是自愿报名的形式，但是韩国也想要借此获得美国的资金支持，为了获得更为有利的条件，韩国开始和美国展开了激烈的博弈。

越南特需收入的外汇进口规模和结构明细如图10-6所示。在图中我们可以看到。曾经预期出口规模非常大的越南，反而其商品出口（朱红色）处于一个十分之低水平。因为越南接受了美国的援助资金，受限于Buy American政策的规定，需要购买美国的商品。越南特需主要是指军需用品费用（浅绿色）和军人及技术人员的工资和汇款（黄色）。

军需用品费用是指以包括军衣，军鞋等物品在内的物品为对象，向军队提供供货，洗涤或建设等服务，与此相关的一切费用。向越南派遣的技术人员，在派遣期间拿着比国内工作高几倍的收入，1968年，这一群体的人数高达一万六千人，达到峰值，在那之后开始下降。



军人们的工资是由美国支付的工作津贴，相较于韩国国内的工作，收入确实更高。当时士兵们会将70%~80%的工资汇款至韩国，当时这一收入水平在韩国甚至能买得起价格昂贵的电视。越南特需收入合计高达10亿美元，相较于前面提到的请求权资金规模更大。

而其他由越南战争引起的，韩国对美出口额的提升，并没有被包含在内。并且在技术人员派遣方面，派往西德的矿工和护士，也为这一时期劳动力输出带来的外汇收入增加，做出了重要的贡献。在越南开始海外建设服务的出口，停战之后，正式迎来了中东建设的春天。

1973年，以中东战争为契机，中东的资源民主主义不断加剧，把石油当作武器，将油价提升了4倍，由此引发了第1次石油危机。所以，全球通货膨胀的问题快速加剧，韩国对于石油进口费用的支出大幅上升，贸易收支的逆差像滚雪球一样越来越大。1979年，以伊朗伊斯兰革命为契机，引发了第二次石油危机。

这既危机，也是机会，韩国开始了对中东建设的劳务输出。在石油危机期间，中东国家通过销售石油的收入积累了大规模的资金，所以这些国家想要用这笔资金建设自己国家的基础设施，开始进行大规模的土木建设计划。

在图10-7中，我们可以看到海外建设的订单金额（蓝色实线）在20世纪70年代下旬开始急剧地上升，1981年达到137亿美元的峰值后，又开始快速地下降，整体呈U字形的趋势。其中，90%是来自中东的订单。因为其中有部分是在当地支出的费用，所以除了这部分的费用，建设收入（朱红色实线）约为28%。

这可以看作是实际的外汇收入，与商品出口额之比（浅朱黄色标识，右侧坐标）从1974年的2%提升至1978年的18%，在1982年达到20%的峰值后，又重新出现下降的趋势。当时，希望通过石油进口，扭转国际收支逆差的局面。

在海外建设方面，国内的劳动力输出规模大幅提升。这一趋势如图10-7所示，与海外建设的订单金额相似，呈现出倒U字形，在1982年达到了17万名的峰值。海外建设的劳动力输出的劳动者工资，相较于国内更高，所以也间接提高了国内建设行业的收入水平。这些海外劳动者们会将赚取美元汇往国内，从而提升了韩国国内的货币量，所以也引发了20世纪70年代中期出现的通货膨胀问题。



但是，中东建设之春的热潮开始减退，这一状况出现了逆转。 出口海外的建设企业多数都出现了经营不善的情况，许多建设装备都没有用武之地，出现了被闲置的现象。

最后，我们来简单地看下朴正熙政府时期的劳动政策和实际工资的变化趋势。 1963年，修订了工会法和劳动争议调解法，建立了劳资会议的体系，禁止工会参与政治活动，扩大了公益事业的范围，想要加强对于劳动纠纷的管理 并且，为了积极地引进外国人的直接投资，1970年，制定了与外国人投资企业的工会和劳资纠纷调解相关的临时特别条例。

这也成为了在出口自由贸易区镇压工人运动的法律依据。 1971年，为了保卫国家出台的特别措施法，接着在1972年，颁布了维新宪法，加强了对劳动三权的限制。 除了公务员受到影响之外，还限制了会对国民经济产生重大影响的企业的从业者的团体行动权。 在维新宪法生效之后，政府发布了总统紧急措施，禁止了几乎所有的集会和示威活动，连劳动纠纷也被禁止了。

虽然劳动三权像这样遭到打压，但是劳动基准法向着保护劳动者权益的方向进行修订。 在1961年的修订版中，规定了解雇需要提前30天进行通知，连续工作1年的情况，要发30天的工资作为退职金，对于加班、夜班和假日工作的情况，一般要多支付50%的普通工资等内容。

但是，在很多情况下，特别是中小企业的雇主们并不会遵守劳动基准法。 在由第一次石油危机引发的经济不景气时期，不当解雇和拖欠工资等违反劳动基准法的行为层出不穷。 为了维持国民生活的稳定，在1974年发布了总统紧急措施3号，提出了优先偿还工资债券，和加强违反劳动基准法的处罚等措施。 而在1975年修订劳动基准法的时候也加入了这些内容。

上述朴正熙政府的劳动立法和劳动政策的特征，通过加强劳资纠纷会的功能，强调工会的重要性，相较于加强劳动保护，进一步加强了劳动三权的管制，特别是打压了劳资纠纷的处理。 打压劳动三权的政策，是考虑到劳动纠纷不仅会引起社会动荡，还有政治层面的原因， 有观点指出，从当时的加工贸易结构来看，为了提高出口的竞争力，有必要遏制工资的进一步提高。 但是，从实际工资的变化趋势来看，劳动打压政策并没有办法进一步遏制工资的上涨。



在图10-8中，劳动部发布的“每月劳动统计调查”，1993年以后则变更为企业劳动力调查，在这项调查中，用全部行业的平均工资除以消费物价指数，可以计算得出实际工资与去年同比的增长率。20世纪60年代，没有全部行业的数据，所以只标识了来源于韩国银行的“韩国统计年报”的制造业统计数据。并且，这也使实际工资的增长率可以与人均GDP的增长率进行比较。

20世纪60年代初期，工资的上升并没有带来物价的上升，实际工资有所减少，和人均GDP增长率出现了大幅的偏离，在那之后两者呈现出相近的趋势。工资上升的时期分别为20世纪60年代末，20世纪70年代末和20世纪80年代末

在表10-2中，比较了各个期间的实际工资和人均GDP的增长率。如图所示，20世纪60年代，制造业的年平均工资增长率在20世纪60年代为5.3%，到20世纪70年代为止上升至8.6%。在比较制造业和全产业的工资的时候，并没有体现较大的差异。这一时期有工资统计数据的，农业部门的男性和木工的实际工资增长率，在20世纪60年代只有5%左右，而在20世纪70年代则超过了9%。

并且和人均GDP增加率进行比较的话，20世纪60年代，工资增长率要低一些，到20世纪70年代之后出现了反转的情况。根据之前的研究结果显示，这一时期为了遏制劳动者工资的上涨，未提供经济发展的优惠政策，但是如图10-2所示，这一结论并不具有说服力。

朴正熙政府的劳动政策，特别是对于劳动纠纷采取了打压的处理方式，但即使这样，实际工资还是呈上升的趋势。劳动者的报酬，与反映劳动效率的人均GDP的增长率提升的速度几乎相同。

前面我们提到过，在20世纪50年代外汇市场，以及20世纪60年代~20世纪70年代金融市场市场，政府使用市场干预手段，进行金融管制，让市场的汇率和利率都维持相对较低的水平。虽然在劳动市场中，打压了劳动运动，但是并没有强制要求降低劳动力的价格。

在实施应对通货膨胀的措施后，有很多人要求要控制工资的上调，但是工资基本是由劳动市场的需求和供给所决定的。这种实际工资的上调，使得劳动力价格起决定性因素的轻工业产品，以及以这些产品为中心进行的加工贸易，很快就触及了发展的天花板。



10-4 重工业化

我们来学习一下朴正熙政府大力推进的重工业化政策及相关的发展成果。

1973年1月，朴正熙政府正式宣布要大力发展重工业。重点培育钢铁，造船，电子，化学和有色金属工业，一直到20世纪80年代初期为止，出口额达到了100亿美元的规模，在出口商品中，重化学工业产品的占比提升至一半以上，想要开启人均收入达到1,000美元的时代。

我们也来说一下当时的背景，从20世纪60年代末开始，急剧变化的国际形势，让韩国也受到了波及。美国未能成功介入越南战争，其以此为契机，1969年提出了尼克松主义，减少对越南战争的军事介入，提出了用亚洲的力量保卫亚洲这一方向。因此，在不久之后，越南就战败了。

朝韩战争也进入了高潮阶段。1968年，朝鲜派出了31名的武装分子偷袭了青瓦台，被称之为1.21 青瓦台袭击事件。不久之后，美国海军的侦察船普韦布洛号在元山前海的公海上，强行绑架了朝鲜，朝韩半岛的战争局势进入了白热化的高潮期。所以，美国实施了撤离部分驻韩美军的计划，尽管韩国政府对此表示强烈抗议，但驻韩美军的人数还是有所下降，从1971年的六万三千名，下降至两万名。

朴正熙政府深切感受到有必要进行自主国防和国防产业的发展，1972年发表了7.4联合声明，成为了推进南北对话的契机。

在此背景下，朴正熙政府在1972年10月使用了宪法规定之外的国家紧急权，解散了国会，紧急了政治活动，宣布了紧急戒严令，然后通过国民投票，通过了维新宪法。上述宣言，出台了以长期集权为目的的制度，提出了通过发展重化工业，实现“自立经济”的发展蓝图。

所以，发布第一版重化工业宣言的时候，是出于政治性的考虑。但是从经济方面来看，这一宣言也符合经济发展的需要，存在着必要性。轻工业产品的出口急剧增加，所以对于作为投入品的重化工业产品的需求大幅增加，这意味着国内市场的形成。



这种投入品继续依赖进口，无法摆脱持续性的贸易逆差。如前面提到的一样，劳动者的人工快速上升，依靠低劳动力成本优势的加工贸易很快就达到了天花板。

与经济发展初期不同，企业开始通过出口，进入世界市场，并且积累经营资源。但是，在发展中国家中，第一产业的从业人员数量占到了一半以上，所以开始大力推进技术要求较高的重化工业的发展，但是实现的可能性并不大。

事实上，在那之前政府就开始推动重化工业的发展。在第二个五年计划中，为了“确立自立工业发展的框架”，推动钢铁工业，各种机械工业和石油化学工业的建设，为了提供政策性的支持，制定了相关法律保护工业发展。

对于这些产业的金融支持虽然有所提高，但像前面我们提到过的 8.3措施，这个措施大量企业出现经营不善的问题，所以大家对于这些扶持政策的期待值也不高。当时，重化工业还没有发展成为出口产业，过度依赖规模较小的国内市场，引起了财务费用的上升，已经到了产业发展的天花板阶段。

面对这一情况，政府采取的应对措施，充分体现了了加强干预主义这一倾向。重新加强对金融行业的打压，重回低利率时期，为了充分调动资金发展重化工业，1974年，设立了国民投资基金。这个基金不仅仅是公共年金性质的公共基金，还有金融机构在储蓄性存款的增长额中，拿出20%的份额作为国民投资基金，而且有义务对国民投资债券进行债券包销。通过这种方式筹集的资金，通过低利率的形式，被提供给与重化工业建设和扩大出口相关的产业。

与此同时，也推动了产业基地的发展。因为重化工业从计划阶段开始，在计划建设城市的时候，就需要考虑到工厂和港口或者道路，用水，战略效益，和为相关劳动力提供的居住区建设。

但是，重化工业，具有“重厚长大”的特征，发展初期需要大规模的资金，规模越大，单价月底，具有规模经济的特征。但是，无法仅依靠国内市场，是无法实现这种规模经济的，有必要从一开始就瞄准海外市场，发展出口导向型的产业。



在出口金融扶持时期，并不区分企业的出口品类，全部都提供支持金融扶持，但是后来在重化工业建设的时期，重点发展什么产业，然后哪个企业负责这一产业的发展，都由政府统一划定。关于扶持产业的选择，除了国防产业之外，还会考虑其是否有利于韩国技术发展，是否能帮助韩国赶上 (catch up) 国际水平，或发展为出口导向型的产业等等因素。

在这一点上，参考了发展阶段要领先于韩国的，日本方面的经验。 在企业的选择上也是，选择了大企业，尽管他们的发展之前都集中在轻工业领域，但是他们在轻工业行业的销售额都很高，而且积累了一定的经营资源，所以以他们为中心进行重化工业的话，失败的风险也相对较小。 因此，以大企业为中心推动重化工业的发展，在这一过程中，进一步提高了财阀的经济实力。

通过这种政府选定相关的目标产业，并集中全部力量进行推进的这种大推动 (big push) 政策，重化工业得以快速的发展。 制造业又细分为消费品和投入品这两个产业，这两个产业的附加价值之比被称为霍夫曼(Hoffmann)比例，变化趋势如图 10-9所示。 如图所示，这一比率从19世纪中叶的5，下降至20世纪40年代的1。

日本的这一变化过程发生在从20世纪初期到20世纪30年代这一时间段。 而韩国和台湾这一变化趋势出现在从20世纪60年代到20世纪70年代这一时间段，相对较晚，而且相较于日本，周期更短。 由此可知，在后发展国家中，重化工业的发展周期有所缩短。

我们来看几个例子。 像前面提到的一样，为了发展钢铁产业，设立综合制铁所，这是朴正熙政府初期想要长期发展的产业，但是美国却认为这一产业效益性较低，持反对意见，所以最终未能推行相关的发展计划。 在那之后，也尝试过多次引入海外的资金进行发展，最终在1969年，决定使用了日本的请求权资金，在浦项设立浦项综合制铁，预计这一制铁工厂的年产量达103万吨。 投资资金的构成，包括了从日本获得的请求权资金7,370万美元和商业贷款5,000万美元，其中包括了7,690万美元的国内资本。

1970年，在第1期的高炉建设竣工后，3年内完成了所有的施工，开始投产。 对于包括设备的信息，工厂的建设，试运行等内容在内的初期投产工作，接受了日本派遣的技术人员的指导，而浦项制铁的技术核心人员也前往了日本的制铁所进行技术学习。 1969年，政府制定了“钢铁产业育成法”，为相关产业提供了金融和税收方面的优惠政策。 在那之后，建设了4期的高炉，到1981年为止，产业规模扩大至850万吨。



最终，钢铁的产量在1973年~1981年间，从 45万吨大幅提升至818万吨。同时，造船、机械、电气和建设等行业的规模也快速扩大，所以不仅对于国内钢铁的需求量持续增加，符合国内钢铁的生产水平，同时出口额也得以大幅提升。

20世纪60年代，汽车主要是通过重新组装零部件的方式进行生产的，所以不可避免的是，在国际分工中，有许多国家都处于产业链下游的组装生产，国内的零部件产业难以得到发展。为了扭转这一局面，政府在1974年发布了长期汽车工业振兴计划。朴正熙政府提出了到20世纪80年底初期为止，汽车生产规模要扩大至50万辆。为了实现这一目标，对于整车生产企业而言，需要建立量产体系，研发国产小型轿车，从而更好地扩大出口规模。

政府想要通过这项举措，让汽车工业带动国内机械工业的发展，汽车企业看到了政府进行产业扶持的意向，都跃跃欲试，予以积极响应。其中，因为很难推进和福特的发动机工厂的合资计划，现代汽车只能选择继续研发已有的车型小马 (pony) 轿车。

意大利和日本的公司在劳务与技术方面进行了合作，1975年，蔚山综合汽车工厂建设竣工，开始了1,200cc排量的小马 (pony) 轿车的正式投产，并同步推动了这一产品的出口发展。这也让韩国一跃成为了世界第5大的汽车制造国。

除了上述成功的案例之外，也有失败的案例。受到1979年第二次石油危机的冲击，有部分重化工业的企业，陷入了经营危机之中。现代洋行的昌原工厂和玉浦造船所，是具有代表性的失败案例。

20世纪80年代，新军部以为了避免由于投资过剩和重复投资引起企业经营不善为借口，每个领域都指定一家公司进行专门负责，将产业结构调整往这一方向上引导。但是，强制进行民间企业的合并和兼并，这一行为并不合法，引起了民间激烈的反抗，最终在民间引起了一片混乱，不得不取消这一项措施。



重化工业发展的结果和韩国产业的比较优势，发生了怎样的变化，我们来看一下，之前在第2周的课程中学习过的图 2-9。 如图所示，显示性比较优势如果大于0或小于0，则代表相关产业处于优势或劣势的地位。 如图所示，20世纪70年代，像作为机械设备燃料的石油产业，和大部分依赖进口的产业都处于比较劣势，这些产业的规模快速地缩小， 而到了20世纪90年代，这些产业逆转成为了比较优势产业，主导了韩国的贸易发展。 机械设备的细分内容如图10-10所示。

因此，机电产品和钢铁从20世纪70年代初期开始，成为了比较优势产业，包括汽车在内的运输装备，也在20世纪70年代快速地脱离了比较劣势的产业，1982年成为了比较优势的产业。 普通机械还是停留在相对劣势的产业阶段，这也是韩国仍然处于贸易收支逆差状态的原因之一。

我认为如果朴正熙政府没有实施推动重工业化发展的big push政策，那么韩国转换为以重化工业为中心的产业结构，需要的时间会更长。 重化工业呈现出规模经济的特征，资本的酝酿期较长，初期的启动 (set up) 成本很高，所以如果没有政府的大力支持，那么民间企业的成功与否则具有很大的不确定性，因为民间企业不会选择进军没有把握的行业。

但是，从政府的有效干预这个层面来看，有必要一分为二地看待重化工业取得的成就。 资源主要集中到了重化工业，所以相对而言，牺牲了其他行业的利益，例如，产生了政府开始干预金融产业的发展，导致金融产业的发展有所放缓，财富集中到了财阀的手上等负面影响，我们第11周的课程会学习到相关的具体内容。

我们这节课也步入了尾声。 对于朴正熙政府时期的经济发展成果，从比较史的观点来看，有很多内容我们都使用了第一周课程学习过的格申克龙的后发优势论进行解释说明。

如图所示，后发展国家使用了 先发展国家的技术，工业化的速度十分之快，为了充分调动资金进行工业化发展，创造了 先发展国家所没有的金融制度。 像德国的情况，和英国的商业银行不同，出现了其他类型的投资银行，而发展晚于德国的俄罗斯，则直接由政府出面进行资金调拨。 而在韩国，国家掌管了金融机构，为了发展目标产业，使用了政策金融的手段。



越是后发国家，生产设备或企业的规模就越大，而且相较于消费品，把重点放在了生产资料上，从而减少了人民的消费规模，即，间接提升了储蓄规模，这一时期的韩国就是这种情况。朴正熙政府推崇通过推动重化工业的发展，实现自立经济，这一具有强烈的民族主义色彩的目标，不仅体现了工业化国家意识形态的作用，还保证了朴正熙政府长期集权的正当性。

但是，在格申克龙的假说中并没有关注到这点，但像韩国的情况，这一时期推进出口导向型的工业化，还具有另外一个重要的特征。出口劳动集约型轻工业产品，是符合国际分工原理的加工贸易阶段，但是在推动重化工业发展时，并没有体现出口导向这一特征。

重化工业的发展具有规模经济的特点，但是韩国的国内市场规模较小，所以只能通过发展出口产业，让相关产业存货下来。重视出口，将出口额作为分配政策资金的标准，这一措施是希望在政府干预的情况下，将计划失败的可能性降到最低。

虽然政府是政策的主导方，推进工业化和出口发展的主体，其实是民间企业。随着经济的高速发展，民间企业也取得较大的发展，不仅经济的规模不断扩大，而且经济也变得更为复杂，随着收入的增加，人们的需求越来越多元化。

所以，政府处于主导地位，动员所有的民间力量，为了经济发展这一目标而努力，这一惯用的方式已经不再具有可行性。朴正熙政府的经济发展战略和权威主义体系，在他去世之后，都面临了不小的挑战。

这节课是我们的第十一节课，学习了与朴正熙政府时期的高速经济发展相关的内容。下节课我们将以“政策变化和社会发展”为主题，进行相关内容的学习。谢谢。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

01 경제개발체제에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 박정희 정부는 제1차 경제개발5개년계획에서 공산품의 수출을 중심으로 하는 수출지향적 공업화 전략을 세우고 이를 일관되게 추진하였다.
- ② 경제개발계획을 통해 정부가 경제개발을 향한 강력한 의지를 표명하고 경제발전의 장기전망을 제시한 것은 민간의 의사결정에 따르는 불확실성을 줄여 투자를 촉진하는 효과를 거두었다.
- ③ 대통령이 직접 주재하는 수출진흥확대회의가 1965년부터 매달 개최되어 관료뿐만 아니라 수출을 담당하는 민간기업의 대표들이 참석하여 수출상의 애로를 개진하고 이를 타개하는 데에 중요한 역할을 하였다.
- ④ 1964년의 환율을 대폭 올린 조치는 수출을 촉진하였을 뿐만 아니라 수입에 대한 규제를 완화하는데 기여하였다.

정답 ①

해설 경제개발계획이 처음부터 일관된 방향을 가지고 추진된 것은 아니었다. 제1차 5개년계획(1962-66년)이 1964년에 보완계획으로 변경되지 않을 수 없었던 것은 당초 경제개발의 방향을 놓고 한미 간에 벌어진 갈등의 산물이었다. 박정희 정부의 초기 공업화 전략은 자립경제를 구축하기 위해서는 국제분업의 원리에 따라서는 달성할 수 없고 국가가 주도적인 역할을 담당해야 한다는 것이었다. 이러한 전략이 미국의 반대와 현실의 벽에 부딪히면서 좌절함에 따라 계획을 수정하게 된다. 그 방향은 민간기업의 역할을 보다 중시하고, 공업제품의 수출이 주도하는 경제개발 전략으로 바뀌게 된다. 이것은 1960년대 초반에 기대하지 않았던 노동집약적인 공업제품의 수출실적이 크게 늘어난 것에 고무된 것이기도 하다. 이와 같이 박정희 정부의 수출지향적 공업화 전략은 처음부터 구상된 것은 아니고 현실에 부딪히면서 학습을 통해 얻어진 것이라 할 수 있다.



02 한일수교와 가공무역체제에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 한일협정에서 일본이 한국에 무상으로 3억 달러와 장기 저리의 차관 2억 달러를 제공하고, 이것으로 양국의 청구권에 관한 문제는 “완전히 그리고 최종적으로 해결”된 것으로 되어 있다.
- ② 청구권 자금은 포항종합제철의 건설, 소양강댐을 비롯한 전력설비의 확충, 경부고속도로를 포함한 수송과 통신 시설의 확충에 쓰였다.
- ③ 한일수교 이후 방대한 규모의 대일 무역적자 구조가 고착되었는데, 이것은 한국경제가 점차 일본에 종속되어 갔음을 보여주는 것이다.
- ④ 기술자의 베트남 파견은 서독으로 간 광부 및 간호사와 함께 이 시기 인력 수출이 외화 획득의 중요한 형태였음을 보여준다. 베트남에서 시작된 해외건설 용역의 수출은 종전 후 중동 건설 붐을 타고 본격화되었다.

정답 ③

해설 이 시기에 한미일을 포함하는 무역구조가 가공무역의 성격을 띠고 있었음에 유의할 필요가 있다. 즉 생산재·중간재·소비재로 이어지는 무역의 수직분업에서 일본은 상류에 위치하여 기계와 중간재를 한국에 수출하였고, 한국은 이를 노동력과 결합해서 경공업 소비재를 생산한 다음 미국을 비롯한 세계시장에 수출하는 구조가 만들어졌다. 따라서 한국의 수출이 빠르게 늘어나면 일본으로부터 기계나 중간재의 수입도 함께 늘어나게 된 것이다. 그 결과 미국과 유럽에 대해서는 한국의 수출이 증가하면서 무역적자가 줄고 1970년대에는 흑자로 전환되었지만, 일본에 대해서는 적자가 지속하였던 것이다. 이것은 한국이 기계나 중간재와 같이 기술 격차가 큰 중화학공업 제품에서는 일본에 의존하지 않을 수 없었지만, 이를 통해서 오히려 수출을 비약적으로 늘리고 경제성장을 견인할 수 있었다. 이러한 가공무역의 전개가 이 시기 수출 지향적 공업화의 가장 큰 특징이라 할 수 있으며, 일본과의 관계가 단절된 채로 이루어진 1950년대의 수입대체 공업화와 뚜렷이 구별되는 점이라 할 수 있다.



03 1970년대 경제에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 8.3조치는 1972년 8월 3일부로 기업과 사채권자의 모든 채권 채무 관계를 무효로 하고 이자율을 대폭 낮추고 3년 거치 5년 분할 상환하게 하는 새로운 계약으로 대체하였다. 즉 사채권자와 예금자 나아가 국민의 희생으로 기업을 구제한 것이다.
- ② 박정희 정부는 노동운동을 사실상 탄압하였으며 수출경쟁력을 유지하기 위해 임금인상을 억제하였다.
- ③ 중화학공업은 중후장대하여 초기에 대규모의 자금이 소요되며, 규모가 클수록 단가를 떨어지는 규모의 경제라는 특성을 가지므로 좁은 국내시장에만 의존해서는 경제성을 가질 수 없고 처음부터 해외시장을 겨냥한 수출산업으로 나아갈 필요가 있었다.
- ④ 전기기계와 철강은 1970년대 초부터 비교우위 산업으로 전환하였고, 자동차를 포함한 수송장비도 1980년대 초에 비교우위를 전환하였지만, 일반기계는 아직도 비교열위 산업에서 벗어나지 못했다.

정답 ②

해설 박정희 정부의 노동정책은 특히 노동쟁의에 대해 억압적이었지만, 그것이 실질임금 상승을 막지는 못했다. 근로자에 대한 보수는 노동생산성을 보여주는 1인당 GDP의 증가율과 크게 다르지 않은 속도로 높아진 것이다. 1950년대 외환시장이나 1960-70년대 금융시장의 경우에는 정부가 가격(즉 환율과 금리)을 낮게 규제하는 개입을 하였다. 그에 대해 노동시장에서는 노동운동을 억압하였지만, 임금(즉 가격)을 낮게 규제하지는 않았다. 인플레이션 대책으로 종종 임금인상의 자제를 호소했던 경우가 있었지만, 임금은 기본적으로 노동시장에서 수요와 공급에 의해 결정되었다. 그리고 이러한 실질임금의 상승은 저임금을 무기로 하는 경공업 제품 중심의 가공무역이 점차 한계에 부딪히게 되었음을 보여주며 중화학공업화를 추진하게 만든 요인이기도 한다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

토론



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

토론

- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유롭게 댓글 형식으로 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

주제

박정희 정부의 경제개발전략에서 주목되는 특징으로서 금융규제를 통해 저리의 정책자금을 배분했다는 것을 들 수 있다. 즉 정부가 은행의 이자율을 낮게 규제하고 시장 이자율과의 차이인 경제적 지대를 창출하여 이를 정책 목표인 수출의 진흥과 중화학공업화에 배분하였다. 이러한 금융규제가 경제성장에 기여했는지, 아니면 자금의 효율적 배분을 저해하여 반대의 결과를 가져왔는지를 둘러싸고 논란이 되고 있다. 각 주장의 근거가 무엇인지를 조사하고, 어느 쪽의 주장이 더 설득력이 있는지 토론해 보라. (60분)

참고

먼저 금융거래는 현재의 자금을 불확실한 미래의 상환 약속과 교환하는 것이므로 통상의 거래에 비해 정보 불완전의 문제가 있다. 금융시장이 온전하게 작동하기 위해서는 정보의 불완전을 줄이는 다양한 제도의 발달이 필요하지만, 개도국에서는 그렇지 못한 경우가 일반적이다. 그로 인해 시장에 맡길 때 자금이 효율적으로 쓰일 곳이 있음에도 불구하고 그곳으로 유통되지 못하는 경우가 생긴다. 이때 만약 정부의 적절한 개입이 이루어진다면 이러한 상황을 개선할 수 있다. 다만 그 과정에서 정부도 실패할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 정책자금이 수출과 중화학공업화에 지원되었는데, 실패할 가능성이 전자보다 후자에서 더 컸음에 유의할 필요가 있다. 수출실적은 해외시장에서의 경쟁을 거친 결과이므로 효율성의 우열을 가리는 좋은 지표가 된다. 그리고 수출실적은 수출신용장(L/C)으로 간단히 확인될 수 있으므로 누구에게 얼마나 지원할지를 투명하게 정할 수 있고, 누구나 수출실적만 있으면 지원하였으므로 경쟁의 범위에 제한이 없다. 이에 비해 중화학공업화의 경우는 규모의 경제가 있어 초기 set up 과정에 대규모 자금이 소요되므로 지원 대상자를 미리 정해야 하지만 수출실적과 같은 좋은 선별기준을 활용하기 어렵다. 나아가 정책의 효과를 볼 때 지원을 받은 부문의 성장만을 보아서는 안 되고 지원을 받지 못한 부문이 치른 희생도 함께 고려할 필요가 있다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



자료

도서

- 김정렴(1995), 『한국경제정책30년사: 김정렴회고록』, 중앙일보사.
- 오원철(1999), 『한국형 경제건설7』, 한국형경제정책연구소.
- 기미야 다다시(2008), 『박정희 정부의 선택』, 후마니타스.
- 김일영(2004), 『건국과 부국: 현대한국정치사 강의』, 생각의 나무

