



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	103
6	토론	107
7	자료	110



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

11
 주차

정책전환과 사회개발

11-1 개발정책의 전환과 거시경제

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제성장사> 강좌를 맡은 김낙년입니다. 이번 강좌를 통해 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의는 열한 번째 강의로 1980년대에 들어와 경제개발 정책의 전환을 시도한 이후 1997년 외환위기까지의 시기를 다루고자 합니다.

전두환 정부는 물가를 안정시키고, 정부 주도에서 민간주도 경제체제로의 전환을 모색하였는데 그 내용을 간단히 살펴보겠습니다. 1987년의 민주화는 권위주의 체제하에서 억눌려 왔던 요구들이 폭발하는 계기가 되었습니다. 먼저 노동쟁의가 급증하였고 그에 따라 노사관계도 변화하지 않을 수 없게 되었습니다.

대도시로 인구가 집중되고 부동산 가격이 급등하게 되자 주택 문제의 해결이 모색되었습니다. 민주화는 또한 소득과 부의 격차를 줄이는 요구로 나타났고, 공정거래법을 강화하여 재벌의 경제력 집중을 억제하고자 하였습니다. 고도성장기에는 경제개발에 초점이 맞추어졌다고 한다면, 이 시기는 정책의 지향이 사회개발로 확대되었다고 할 수 있습니다.

박정희 대통령이 1979년에 최측근인 중앙정보부 부장의 총탄에 맞아 쓰러지면서 유신체제가 무너졌습니다. 그보다 3주 전에 민주 회복을 요구하는 야당 총재인 김영삼을 국회의원에서 제명하였고, 이를 계기로 촉발된 부산과 마산 지역의 소요사태를 진압하는 과정에서 권력 내부의 갈등이 폭발한 것입니다. 이는 권위주의 체제의 붕괴로 이어질 수 있었지만, 얼마 지나지 않아 신군부가 군을 동원하여 권력을 장악하였습니다.

이에 저항하여 일어난 5.18민주화운동은 무력으로 진압되었습니다. 그 후 대통령의 임기를 7년의 단임제로 하되 유신헌법과 같은 간선제를 유지한 헌법 개정이 이루어졌고, 1980년에 전두환 정부가 출범하였습니다. 이 대통령 간선제는 후술하듯이 1987년에 민주화운동의 저항에 부딪혀 직선제로 개정됩니다.



이 과정을 통해 권위주의 체제가 존속하였지만, 성장을 우선하는 박정희 정부의 정책은 더 이상 지속하기 어려웠습니다. 1970년대는 고도성장이 이루어졌지만, 두 차례의 석유파동도 있어 물가가 급등하고 부동산 가격이 치솟았습니다.

특히 원유 수입대금이 급증한 반면, 수출 증가가 그에 미치지 못해 경상수지가 적자가 눈덩이처럼 불어났습니다. 지난 2주차 강의에서 본 그림 2-11에 따르면 석유파동 때 경상수지 적자 규모가 GNI 대비 10% 전후의 수준에 달했습니다. 당시 한국의 대외채무는 '외채망국론'이 제기될 정도로 이미 높은 수준에 있었으므로 경상수지 적자를 줄이는 것이 시급한 과제가 되었습니다.

그리고 10.26사태로 인한 정치 불안과 냉해로 인한 농산물의 흉작이 더해져서 1980년에는 고도성장 이후 처음으로 경제성장률이 마이너스로 떨어졌습니다.

이러한 상황에서 전두환 정부는 물가를 안정시키고, 정부 주도에서 민간주도 경제체제로의 전환을 모색하였습니다. 부실화된 일부 중화학공업의 구조조정, 은행의 민영화와 금리 자유화, 경쟁정책의 강화 등을 추진하였습니다. 이에 대해 간단히 살펴보겠습니다.

먼저 물가를 안정시키기 위해서 통화와 재정의 긴축이 이루어졌습니다. 지난 3주차 강의에서 본 그림 3-4에서 총통화 증가율(남색 실선)을 보면 1980년에 44%에서 1981년~1982년에도 36%~37%, 1985년에 18%로 떨어졌습니다. 1981년~1982년에 통화량의 감축이 크지 않았던 것은 정책금융이 여전히 시행되고 있어서 그로 인한 예금은행에 대한 한국은행의 대출이 늘어났기 때문입니다.

그림 3-4에 따르면 1986년~1988년에도 통화증가율이 연 30%로 다시 높아진 것을 알 수 있습니다. 그것은 후술하는 3저 호황으로 인해 무역수지 흑자가 크게 불어났기 때문입니다. 무역흑자로 벌어들인 달러의 국내 유입으로 통화가 팽창하지 않도록 한국은행이 통화안정증권을 발행해서 통화를 회수하였지만 한계가 있었던 것입니다.



그 후 통화증가율은 감소하였고 외환위기 직전까지 연 20% 전후의 증가율로 안정되었습니다. 재정의 긴축도 강력하게 추진되었습니다. 당시 이종곡가제가 시행되어 농민으로부터 쌀 생산비에 소득 보상을 더한 가격으로 추곡을 수매한 다음 도시민에게 그보다 낮은 가격으로 판매하였는데, 그로 인한 양곡관리 적자가 크게 늘어났습니다. 추곡 수매가격은 매년 정치적 고려로 높게 결정되었는데, 1981년 이후 인상률을 종래와 달리 대폭 낮추었습니다.

정부 예산도 대대적인 삭감이 이루어졌습니다. 그 결과 그림 3-18에서 보이듯이 정부의 통합재정수지(빨간색 실선)가 1981년 GDP 대비 4.3%의 적자였던 것이 1987년에는 흑자로 돌아섰습니다. 그 결과 정부의 지출 초과로 인한 인플레이션 요인은 제거되었습니다.

이상의 안정화 정책으로 물가안정이 달성되었습니다. 그림 10-1에서 소비자물가지수 상승률(보라색 실선)을 보면 1980년~1981년에 29%와 21%에 달했던 물가상승률이 1982년~1983년에 7%와 3%로 떨어졌습니다. 이후 1980년대 말과 1990년대 초에 물가상승률이 다시 8% 전후로 높아지기도 했지만, 고도성장기와 달리 한자리 수의 물가상승률을 유지하고 있습니다. 물가안정을 위한 정책전환은 성공적이었다고 평가할 수 있습니다.

한편, 1970년대에 강력하게 추진되었던 중화학공업은 채산성의 악화로 부실화되는 기업들이 나오게 되자 1980년대 초에 정부가 나서서 발전설비·자동차·건설 중장비 등에서 구조조정이 이루어졌습니다. 그 이후에도 조세감면규제법이나 1986년 공업발전법에 의거하여 산업합리화 업종이나 기업으로 지정될 경우 부실기업을 정리하거나 투자조정을 통해 기업을 통폐합하였습니다.

이 과정에서 정부는 조세 및 금융을 지원하고 시장 독점의 허용이나 진입의 규제와 같은 경쟁 제한 조치가 이루어지기도 하였습니다. 이것은 기업의 부실이 금융으로 파급되어 경제 전체에 미치는 악영향을 최소화하기 위해 정부가 나선 것으로 볼 수 있지만, 기업이나 금융 부문이 자구적 노력보다는 정부의 보호와 지원에 안주하려는 도덕적 해이를 부추기기도 하였습니다.

앞 강의에서도 1972년 8.3조치가 기업 부실화의 비용을 결국은 국민에게 전가하였음을 살펴본 바 있는데, 기업의 파산 리스크를 사회가 일부 공유하는 체제가 1980년대 이후에도 이어졌다고 할 수 있습니다.



그런데 1970년대 말에서 1980년대 전반에는 석유파동으로 인한 고유가와 고금리로 인해 경제의 어려움이 가중된 시기에 해당합니다. 그림 11-1은 서부 텍사스산 원유 배럴당 가격의 장기 추이를 보인 것입니다. 미국의 소비자물가지수로 나누어 구한 불변가격이며, Y축의 가격은 로그 눈금으로 되어 있습니다. 그에 따르면 1960년대에 배럴당 20달러대였던 유가가 1973년과 1979년에 급등하여 100달러 넘게 올랐음을 알 수 있습니다.

그 후 유가가 서서히 하락하다가 1986년에 급락한 후 1990년대까지 40달러 전후에 머물러 있었습니다. 그리고 그림 11-2는 국제 금리를 대표하는 미국 연방기금 금리의 장기 추이를 보인 것입니다. 그에 따르면 두 차례 석유파동으로 인해 인플레이가 빠르게 진행되었던 시기에 금리가 급등하였음을 볼 수 있습니다.

특히 1979년에는 미국 연방은행이 인플레이를 잡기 위해 급격하게 금리를 인상하여 20%라는 역사상 유례없는 고금리가 나타났습니다. 이것은 그보다는 훨씬 작은 규모이지만 2022년 현재 세계 각국이 인플레이를 잡기 위해 금리를 급격히 올리고 있는 상황과 유사하다고 할 수 있습니다. 이러한 고금리는 인플레이가 진정되자 하락하기 시작하여 1980년대 후반에는 6%~10%로까지 떨어졌습니다.

그런데 역사상 유례가 없는 미국의 고금리는 자금이 다른 나라에서 미국으로 물리게 함으로써 달러 가치를 크게 높이는 결과를 가져왔습니다. 그로 인해 미국의 수출은 불리해진 반면, 상대적으로 통화 가치가 낮아진, 즉 환율이 높아진 다른 나라로부터 미국의 수입이 급증하였습니다. 미국의 무역적자가 눈덩이처럼 불어났고, 이때 대미 무역흑자를 크게 늘린 나라가 일본과 독일이었습니다.

그리고 미국의 레이건 정부는 고금리로 침체된 경기를 부양하기 위해 대대적인 감세 정책을 추진하였습니다. 그로 인한 경기 부양 효과로 세금이 더 많이 걷히기는 했지만, 감세 규모에는 크게 미치지 못했습니다. 그 결과 재정적자도 눈덩이처럼 불어났는데, 무역수지 적자와 함께 당시 미국의 쌍둥이 적자로 불렸습니다.

미국은 이에 대처하기 위해 1985년에 G5인 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 재무장관 회의를 열어 플라자 합의를 도출하였습니다. 거기에서 미국 달러 가치의 하락을 용인하고 특히 방대한 무역흑자를 누린 일본과 독일의 달러당 환율을 낮추도록 하였습니다.



그림 11-3에는 엔/달러 환율(주홍색, 오른쪽 눈금)을 보였는데, 1971년에 미국이 달러의 금 태환 중지를 선언한 이후 엔/달러 환율이 360엔에서 1978년 184엔으로 거의 1/2로 하락한 다음 1980년 전반에 상승하는 추세를 보였지만, 플라자 합의로 다시 급락하여 1995년에는 84엔으로까지 떨어진 것을 알 수 있습니다.

독일의 마르크도 그래프로 제시하지 않았지만, 유사한 양상을 보였습니다. 이에 대해 한국의 원/달러 환율(남색 실선, 왼쪽 눈금)은 1985년에 870원에서 1989년에 671원으로 하락하였지만, 엔/달러 환율에 비해서는 하락 폭이 작았습니다.

그 후에도 엔/달러 환율이 1995년까지 계속 하락하였지만 원/달러 환율은 상승하는 대조를 보였습니다. 즉 프라자 합의 이후 각국의 달러당 환율이 급락하였지만, 일본을 비롯한 선진국의 하락 폭이 가장 컸고 한국의 하락은 미미한 수준에 그쳤습니다. 이것은 한국의 수출 경쟁력을 높이는데 크게 기여하였습니다.

요컨대 1970년대 말에서 1980년대 전반까지는 유가와 금리가 역사상 유례가 없는 수준으로 높았지만, 1980년대 후반에는 저유가와 저금리에 더하여 달러 가치가 크게 하락한 소위 3저 호황을 맞이한 것입니다. 한국은 원유는 물론 유가의 영향을 받는 원자재를 대부분 수입에 의존하고 있었고, 대외채무가 많았을 뿐만 아니라 투자자금의 상당 부분을 외자로 조달하고 있었으므로 저유가와 저금리는 한국경제에 커다란 호재였습니다.

그리고 수출을 경제성장의 동력으로 삼고 있었으므로 주요 국가와 비교해서 한국의 대미 환율이 상대적으로 크게 높아진 것은 수출을 비약적으로 늘리는 효과를 낳았습니다. 그림 2-11에 따르면 1980년에 경상수지 적자가 GNI 대비 9%였던 것이 1986년에 해방 후 처음으로 흑자로 돌아섰고 1988년에는 그 규모가 GNI 대비 7%에 달했습니다. 1990년대에 경상수지가 다시 적자로 돌아서기도 했지만, 외환위기 이후에는 경상수지 흑자 구조가 정착한 것을 볼 수 있습니다.

그림 2-8은 수출품의 구성이 어떻게 변했는지를 보여줍니다. 거기에서 주목되는 것은 중화학공업을 대표하는 기계운수장비(남색)인데, 그것이 수출액에서 점하는 비중이 1970년, 1980년, 1990년, 2000년의 각각 8%, 22%, 42%, 58%로 비약적으로 늘어났습니다. 즉 1980년대 중엽 이후 무역의 흑자 구조가 정착할 수 있었던 것은 기계운수장비를 비롯한 중화학공업 제품이 수출의 주역으로 등장하였기 때문입니다.



앞에서 1970년대 말에서 1980년대 초에 중화학공업의 채산성 악화로 구조조정이 이루어졌음을 언급했지만, 초기 정착 과정에서 유가와 금리가 치솟는 등 대외여건의 어려움이 가중되었기 때문으로 생각됩니다. 이러한 중화학공업이 한국의 주력 산업으로 자리를 잡게 된 것은 3저 호황이라는 유리한 대외여건에 힘입은 바가 컸다고 생각합니다.

이와 대조적으로 엔/달러 환율이 고도성장기에 비해 1/3 수준으로 급락한 일본은 수출과 경기가 부진에 빠졌고 거기에서 벗어나기 위해 저금리 정책으로 대응하였습니다. 이것은 경기를 진작시키는 한편 일본의 주가와 부동산 가격을 급등시켰고, 가치가 높아진 엔화로 해외자산을 대거 매입하기도 하였습니다. 달러로 표시된 일본의 소득과 자산은 치솟았고, 외형적으로는 일본경제가 전성기를 누리는 듯이 보였습니다.

그렇지만 금융정책이 긴축으로 전환되면서 1990년대 초에 이러한 버블이 붕괴되고 자산 가치가 급락하였습니다. 그 후 일본경제는 물가가 계속 하락하는 디플레이션에 돌입하였고 기업의 도산이 늘고 고용이 악화되는 악순환에 빠졌습니다.

1995년~2015년간 일본의 경제성장률은 세계에서 가장 낮은 마이너스를 기록하였는데, 이 시기를 일본에서는 '잃어버린 20년'이라고 부르기도 합니다. 이처럼 플라자 합의의 결과는 일본의 정책적 대응의 실패도 작용하여 한국과 일본에 대조적인 영향을 미쳤다고 할 수 있습니다.

이 시기는 또한 금융의 자율화가 모색되었습니다. 박정희 정부의 개발정책이 금융규제를 핵심으로 하고 있었던 만큼 금융에 대한 정부개입의 축소가 가장 큰 과제였다고 할 수 있습니다. 먼저 정부가 소유하던 은행의 민영화가 이루어졌습니다. 1981년~1983년에 걸쳐 4개 시중은행인 한일, 제일, 서울신탁, 조흥이, 1991년~1997년에는 외환, 국민, 주택 은행이 민영화되었습니다.

그렇지만 민영화 이후에도 은행의 조직이나 자산운용에 대한 정부의 개입이 사라지지는 않았습니다. 은행장에 대한 정부의 인사권이 명목상으로는 폐지되었지만, 실제로는 정치권에 의해 좌우되었습니다. 그리고 투자금융회사 및 상호신용금고, 보험회사와 증권회사와 같은 비은행 금융기관이 다수 신설되었습니다. 이들은 은행보다 금리가 높았고 자산운용에 대한 정부의 규제가 상대적으로 적었기 때문에 대기업이 이 분야로 활발히 진출한 결과 은행보다 빠르게 성장하였습니다.



은행을 자율화하기 위해서는 정책금융을 축소할 필요가 있었습니다. 그렇지만 이 시기에는 중소기업에 대한 금융지원이 확대되었고 전술한 산업합리화를 지원하는 자금의 용자도 확대되어 정책자금의 규모를 줄이는 데에 한계가 있었습니다.

1994년에는 한국은행이 총액한도대출제도를 도입하여 정책금융을 축소하는 방향으로 대출제도를 개편하였습니다. 그리고 한국은행의 대출을 종래의 정책금융에서처럼 자동으로 재할인되는 방식이 아니라 미리 한도를 정해 운영함으로써 통화조절 기능을 강화하였습니다.

금융기관의 금리를 자유화하는 것도 중요한 과제였습니다. 금리의 가격 기능을 회복함으로써 자금의 효율적인 배분을 도모할 수 있기 때문입니다.

그림 10-1에서 본 바와 같이 1980년대 이후에는 물가안정으로 인해 은행의 실질 금리가 플러스를 유지하였고, 1980년대 중엽을 경계로 하여 총저축이 총투자를 상회하여 만성적인 자금의 초과 수요 상황에서 벗어나게 됨에 따라 금리 자유화에 유리한 환경이 조성되었다고 할 수 있습니다. 그렇지만 금리 자유화는 더디게 진행되어 1991년에 금리 자유화의 추진 계획이 발표되기도 하였지만 1996년 이후에야 실행되었습니다.

한편 1993년에 금융실명제가 도입되어 금융거래의 투명성을 높였다는 점도 지적해 둘 필요가 있습니다. 종래에는 저축을 장려하기 위해 가명이나 차명으로 금융거래를 허용하였는데, 1982년에 장영자·이철희의 어음 사기 사건에서 그 문제점이 드러났습니다. 당시에도 가명이나 차명으로 숨겨진 음성자금을 양성화하기 위해 금융실명제 도입의 필요성이 제기되었지만, 김영삼 정부에 와서 시행하게 되었습니다.

요컨대 이 시기는 박정희 정부의 금융 통제방식에서 벗어나 금융 자율화가 모색되었습니다. 그렇지만 정책금융을 지원해 왔던 오랜 관행이 쉽사리 청산되지 못했고, 은행의 인사권이 정부나 정치권에 좌우되는 상황에서 자율 경영을 기대하기 어려웠습니다.



기업의 자금조달 구성에서 부채비율이 매우 높아 외부의 충격에 취약했다는 점도 정부가 금융에 대한 영향력을 모두 내려놓지 못했던 이유가 되었다고 생각합니다. 그 결과 금융에 대해 정부가 통제하고 책임을 지는 방식은 이미 유효하지 않게 되었지만, 그것을 대신해서 금융기관이 자기 책임하에 자금을 배분하고 관리하는 시스템은 아직 작동하지 못한 과도기의 상태에 있었다고 할 수 있습니다.



11-2 민주화와 노사관계

여기서는 권위주의 체제가 무너짐에 따라 사회의 각 분야에서 그동안 억눌려 있었던 다양한 요구들이 분출하였습니다. 여기서는 먼저 민주화로 인해 노사관계가 어떻게 바뀌었는지를 살펴보겠습니다.

전두환 정부는 1987년에 차기 대통령을 1980년에 개정된 헌법에 따라 간선제 선출을 강행하고자 하였지만, 간선제가 민의를 제대로 반영하지 못한다고 본 대중들의 광범한 저항에 부딪히게 됩니다. 거기다 박종철 학생의 고문치사 사건의 은폐 조작이 폭로되면서 헌법 개정을 요구하는 대규모 시위로 발전하였습니다.

마침내 여당의 노태우 대선 후보가 6.29 선언으로 직선제 개헌을 수용하였고, 여야의 합의로 헌법이 개정되었습니다. 개정 헌법에 따른 직선제 선거로 노태우 정부가 출범하였고, 그 후 김영삼 정부와 김대중 정부로 이어지는 평화적 정권교체가 이루어졌습니다.

1987년 헌법에는 5년 단임제의 대통령을 직선제로 선출한다는 것 이외에도 많은 조항이 개정되거나 신설되었습니다. 예컨대 대통령의 비상조치권과 국회해산권을 폐지하고, 국정감사권을 부활하여 국회의 권한을 강화하고, 구속적부심사청구권의 보장을 포함한 국민의 신체와 생명에 대한 보호를 강화하고, 언론 출판 또는 집회 결사에 대한 검열이나 허가를 금지하여 표현의 자유를 확대하고, 노동3권을 실질적으로 보장하고, 헌법재판소를 신설하였습니다.

경제 질서에 관해서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하되 적절한 소득분배와 시장 지배 및 경제력 남용의 방지 등을 위해 경제에 대한 규제와 조정을 할 수 있게 규정하고 있습니다. 유신헌법 이후 독재체제를 가능하게 했던 조항들이 폐지되고 민주적 요구가 수용되었다고 할 수 있습니다.

이러한 정치적 변화는 그동안 권위주의 체제하에서 억눌려 왔던 다양한 요구들이 분출하는 계기가 되었습니다. 그동안 노동자의 단체행동권을 사실상 억압하였던 노동 분야가 대표적이라 할 수 있습니다. 6.29선언으로 정치적 상황이 바뀌자 노사분규가 폭발하였습니다.



그림 11-4에 따르면 노사분규 건수(주황색 실선)는 1986년까지 연평균 176건에서 1987년에 3,617건으로 치솟았고 1988년~1989년에도 그 절반의 수준을 유지했지만, 1990년 이후는 크게 줄었으며 1986년 이전과 크게 다르지 않은 수준으로 떨어졌습니다. 파업으로 인한 근로손실 일수(연두색 실선)도 1980년 말에 급등한 후 잦아들었습니다.

여기서 근로손실 일수란 파업 기간 중 파업참가자 수에 파업시간을 곱한 다음 8시간으로 나누어 구한 것입니다. 여기까지만 보면 1987년~1989년은 예외적인 시기이고 그 후는 다시 과거로 돌아간 것처럼 보입니다. 그런데 건당 근로손실 일수(보라색 실선)를 구해보면 양상이 전혀 달라집니다.

1986년 이전은 노사분규 건당 손실일수는 평균 191일에 불과하였지만, 1989년에 3,930일로 치솟았고 1990년~1991년에는 1만4천일에 달했습니다. 그 이후에도 등락은 있지만 1986년 이전과 비교해서 확연히 높아진 것을 알 수 있습니다.

노동운동이 탄압을 받던 1986년 이전 시기는 소규모 사업체 중심으로 분규가 일어났고 잘 조직되지 못해 불법 파업으로 규정되기 쉬웠고 파업이 일어나도 조기에 종료되었다고 생각됩니다. 그에 대해 1987년 이후에는 대기업을 중심으로 노조에 의해 잘 조직된 파업이 몇 주 또는 몇 달을 지속한 경우가 늘어났습니다. 노사분규 건수가 줄었지만, 건당 근로손실 일수가 크게 늘어난 것은 그 때문으로 생각됩니다.

한편 노동조합의 조직률(남색 실선, 오른쪽 눈금)을 보면 1970년대 후반 이후 하락하고 있었는데, 1987년~1989년에 일시 반등을 보인 후 하락 추세가 이어져 10% 수준으로까지 떨어졌고, 최근에 와서 14%로 회복되었습니다. 대기업이나 공공 부문과는 달리 취업자의 대부분을 차지하는 중소기업에서는 노조가 결성된 비율이 낮았고 그나마 하락하고 있었던 것으로 보입니다.

노사분규가 폭발적으로 확대된 데에는 6.29선언으로 나타난 정치 정세의 변화가 결정적인 계기가 되었지만, 이 과정에서 종래의 억압적인 노동 통제 시스템이 더 이상 유효하지 않게 되었음을 보여 주었다고 생각합니다. 권위주의 정부가 노동운동을 억압해 온 것은 결과적으로 사용자가 근로자에 대해 일방적으로 우위에 서는 노사관계를 낳았습니다.



거기에 열악한 작업환경뿐만 아니라 관리자의 근로자에 대한 비인간적 대우 또는 화이트칼러와 블루칼러 간의 차별 등에 대한 불만이 누적되었습니다. 사내의 문제로 국한되지 않았습니다. 1970년대 후반 이후 부동산 가격의 급등과 부의 불평등 확대는 근로자들의 상대적 박탈감을 키웠습니다. 노동운동의 고양은 권위주의적인 노사관계에서 탈피해서 새로운 노사관계의 구축을 모색하지 않을 수 없게 만들었습니다.

한국의 노동 관련 지표를 보면 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 섞여 있습니다. 먼저 후자의 열악한 작업환경의 실태를 살펴보겠습니다. 한국의 근로자들은 OECD 국가에서 가장 긴 시간을 노동한 것으로 나옵니다. 그림 5-3에 따르면 영국·프랑스·미국의 근로자들이 1980년에 연간 1,800-2,000시간 일할 때 한국은 3,000시간으로 1.5배 이상 더 노동한 것으로 나옵니다.

이들 선진국에서도 19세기 말에 장시간 노동을 하였다가 20세기 전반에 걸쳐 근로시간이 하락하였는데, 고도성장기 한국의 근로시간이 이들 국가의 19세기 말 수준이었음을 알 수 있습니다. 그 후 한국의 근로시간은 빠르게 감소하고 있지만, 여전히 선진국과의 격차를 남기고 있습니다.

한국의 근로자들은 또한 선진국에 비해 매우 높은 산업재해에 노출되어 있었습니다. 그림 11-5는 산업재해자 수와 재해율의 추이를 보인 것입니다. 재해자 수(남색 실선)란 근로자가 업무와 관련하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸린 근로자 수를 말합니다. 1982년 이후 감소 추이를 보이다가 2000년대에 증가로 돌아선 후 횡보하고 있습니다.

이에 대해 재해율은 재해자 수를 근로자 수로 나누어 구합니다. 그런데 분모인 근로자 수를 산업재해보상보험 가입 근로자로 한정해서 구한 것이 재해율1입니다. 이에 따르면 2003년에 0.9%였던 재해율이 2018년에 0.5%로 떨어졌다가 최근 0.6%로 높아졌습니다. 그런데 2000년 이전에는 분모에 해당하는 산업재해보상보험 가입 근로자 수 통계가 없어서 이를 전체 근로자 수로 대신한 재해율2를 제시하였습니다.

재해율2는 산업재해보상보험에 가입하지 않은 근로자들이 입은 재해를 포함되지 않아 재해율1보다 실제의 재해율을 과소평가합니다. 앞 시기로 갈수록 산업재해 보험에 가입하지 않은 근로자가 많아지므로 그러한 편향이 커질 것으로 생각됩니다. 그리고 사망만인율1이란 재해자 중에서 사망자 수가 근로자 만 명당 몇 명인지를 보여주며, 사망만인율2란 분자인 사망자 수를 사고로 사망한 경우로 한정하는 것입니다.



한국은 근로자 1만 명당 사고로 인한 사망자 수, 즉 사망만인율²가 1990년대 말에 2명에서 현재에는 0.43명으로 크게 줄었음을 알 수 있습니다. 이 수치를 다른 나라와 비교하면 2019년에 일본과 독일은 0.14명, 미국은 0.37명, 영국은 0.03명으로 나와 한국보다 훨씬 더 낮았습니다. 나라마다 통계의 산출방법이나 적용 범위 등에서 차이가 있음을 감안하더라도 한국은 선진국에 비해 여전히 사고로 인한 산업재해로 사망한 자들이 많았습니다.

1980년~1990년대의 상황은 자료의 제약으로 재해율¹의 수치밖에 알 수 없는데, 1980년대 초에는 매년 전체 근로자 수의 2%가 사고로 사망 또는 부상하거나 질병으로 인한 산업재해를 입은 것으로 나옵니다. 1980년대 초에 재해율의 수준이 매우 높았다는 점과 함께 외환위기까지 그 감소가 매우 빨랐다는 점이 주목됩니다.

다른 한편, 한국의 임금과 고용 지표의 향상을 다른 나라와 비교하면 매우 양호한 것으로 나옵니다. 그림 11-6은 선정된 중위소득 국가의 제조업을 대상으로 1965년~1985년, 단 일본은 1950년~1970년의 20년간 실질임금과 고용의 연평균 증가율을 보인 것입니다. 그에 따르면 예컨대 그리스는 임금이 빠르게 증가한 대신에 고용증가가 낮았고, 브라질은 반대의 경우임을 보여줍니다.

이들에 대해 일본 대만 한국 등 동아시아 국가들은 임금과 고용증가가 모두 빠른 것으로 나오며, 그중 한국은 양자가 모두 연평균 8%의 성장을 보여 가장 돋보였습니다. 즉 한국의 고도 경제성장에서 근로자들이 소외된 것은 아니며 고용과 임금 증가의 혜택을 함께 누렸다고 할 수 있습니다.

이 문제를 좀 더 엄밀하게 따져 볼 필요가 있다고 생각합니다. 근로자의 임금이 빠르게 상승했다고 해도 그것이 노동생산성 증가에 미치지 못한다면 근로자들은 자신이 기여한 몫을 보상을 받지 못했다고 할 수 있기 때문입니다. 따라서 실질임금 증가를 노동생산성 증가와 비교할 필요가 있습니다.

그런데 고용노동부 등의 임금 조사가 종업원 1인 이상의 전체 사업체로 확대된 것은 근래의 일이고 그 이전 시기로 가면 소규모 사업체가 조사대상에서 빠지기 때문에 전체 근로자를 커버하지 못하는 한계가 있습니다. 여기서는 국민계정의 제도부문별 소득통계를 이용하여 임금과 노동생산성을 구해 비교하고자 합니다.



근로자의 평균임금은 국민계정의 피용자보수를 경제활동인구조사의 전체 근로자 수로 나누어 구할 수 있습니다.

이에 대해 근로자의 노동생산성을 구하는 방법은 노동과 자본이 혼합되어 있는 자영업자를 어떻게 처리할 것인가의 문제로 인해 다소 복잡합니다. 여기서는 근로자를 고용한 부문에서 창출된 영업잉여와 피용자보수의 합계를 전체 근로자 수로 나누어 노동생산성을 구했습니다.

이때 자영업자 중에서 고용원이 없는 자영자를 제외하고 고용원이 있는 고용주는 포함했는데, 고용주와 그 가족종사자도 영업잉여를 창출하는데 노동을 투입하는 것으로 보아 그들도 전체 근로자 수에 포함하여 노동생산성을 구했습니다. 이렇게 구한 평균임금과 노동생산성은 모두 명목금액인데 이를 GDP 디플레이터로 나누어 불변가격을 구했고, 각 증가율을 3년 이동평균으로 제시하였습니다.

그림 11-7이 그 결과인데, 그에 따르면 근로자 1인당 피용자보수로 측정한 실질임금 증가율(연두색 실선)이 1977~1982년간은 노동생산성 증가율과 앞섰지만, 1983~1986년간은 역전된 것으로 나옵니다.

그렇지만 1987년에서 외환위기에 이르는 시기에는 거꾸로 실질임금 증가가 노동생산성보다 크게 앞선 것으로 나옵니다. 전국적인 노사분규의 폭발이 실질임금을 노동생산성보다 빠르게 끌어올린 요인이라고 생각합니다. 외환위기 이후에는 다시 역전되어 실질임금 증가가 노동생산성 증가에 크게 미치지 못하는 상황이 2011년까지 지속되었고, 그 후에는 또 다시 역전되는 양상을 보였습니다.

이처럼 실질임금과 노동생산성의 증가는 어느 한쪽이 다른 쪽을 앞선 시기가 번갈아 가며 나타났으며, 자료가 이용 가능한 전체 시기(1975-2021) 연평균 증가율은 3.8%와 3.7%로 나와 양자가 균형을 이루고 있었음을 알 수 있습니다.

1980년대에서 외환위기까지는 실질임금 상승률이 연평균 5.7%로 매우 높았을 뿐만 아니라 노동생산성 증가보다 빨랐으므로 노동자의 분배 몫은 더 커졌다고 할 수 있습니다. 그에 더하여 근로자 내부의 소득 불평등도 이 시기에 크게 완화되었습니다.



5주차 강의에서 보았듯이 그림 5-13은 노동부의 사업체 임금구조조사를 이용하여 근로자의 시간당 임금의 성별 격차를 보인 것입니다. 남자와 여자의 평균임금을 단순히 비교한 것(남색 실선)이나, 남녀 간의 학력이나 근속연수 또는 사업체 규모 등의 차이를 감안해서 비교한 것(연한 주황색)의 어느 것을 보아도 이 시기에 성별 임금 격차가 빠르게 축소되고 있었습니다.

그림 5-14에서 학력별 임금 격차를 보아도 대졸에 비해 그보다 낮은 학력의 임금이 1980년에서 1990년대 중엽까지 더 빨리 상승하였음을 알 수 있습니다. 그리고 이러한 격차의 축소는 1987년의 민주화 이후의 현상이 아니고 그 이전부터 진행되어 왔던 것임을 알 수 있습니다.

그리고 그림 5-16에서 사업체 규모별 임금 격차를 보면 1980년대에는 확대되는 경향을 보였지만 1990년대에는 다시 원래의 수준으로 되돌아갔습니다. 기업 규모별 임금 격차가 외환위기 이후의 불평등 확대의 주요 요인이었지만, 외환위기 이전에는 규모별 임금 격차가 아직 두드러지지 않았다고 할 수 있습니다.



11-3 대도시 집중과 부동산

경제성장은 도시화를 수반하여 인구의 도시 집중을 낳았습니다. 그로 인해 대도시의 부동산 가격이 급등하고 주택 문제가 심각해졌는데, 이에 관해 살펴보겠습니다.

그림 11-8은 인구센서스에 의거하여 농촌과 도시 인구의 장기 추이를 보여줍니다. 여기서 농촌이란 군 지역을 말합니다. 해방 전 인구는 남북한 합계이고 해방 후는 남한입니다. 1944년~1949년에 농촌 인구가 크게 떨어진 것으로 나온 것은 그 때문입니다. 농촌 인구는 1966년까지 늘어난 후 감소로 돌아섰습니다. 전체 인구 중 도시에 거주하는 인구의 비율을 보면 1925년에 4%에서 현재 82%로까지 높아졌습니다.

그림 11-9는 시도별 순 유입인구 수를 보여줍니다. 시도별로 대체로 5년 간격으로 전입에서 전출 인구를 뺀 순 유입인구 수가 얼마나 되는지를 보인 것인데, 마이너스는 인구가 순 유출되었음을 뜻합니다. 해방 전은 남한으로 한정된 것인데, 1935년~1940년에 서울(주황색 실선)의 순 유입인구는 19만 명인 반면, 경상도를 비롯한 지방의 순 유출 인구는 그보다 규모가 훨씬 컸습니다.

그것은 당시 공업화가 빠르게 진행되었던 북한 지역으로 인구가 이동했기 때문입니다. 1945년~1949년에는 모든 시도가 순 유입으로 나왔는데, 거꾸로 월남하거나 해외로부터 귀국한 인구가 많았기 때문입니다. 1949년~1955년과 1965년~1970년은 데이터가 없어 비워 두었지만, 그 사이의 1955년~1965년간을 보면 서울에 인구의 순 유입이 나타났지만, 그 규모는 크지 않았습니다.

그러던 것이 1970년대에 들어와서는 서울과 기타 도시인 직할시나 광역시, 그리고 경기도로 인구의 순 유입이 폭발적으로 늘어났습니다. 10년 동안에 서울에 246만 명, 경기도에 124만 명, 기타 도시에 85만 명이 늘어났고, 다른 도에서는 그 정도 규모의 인구가 빠져나갔습니다. 그 경향은 1980년대에도 그대로 이어졌습니다. 1990년대 이후에는 서울에서 그리고 5년 늦게 기타 도시에서 인구가 순 유출로 바뀌었고, 다른 도의 인구 유출이 잦아들었습니다.



이에 대해 경기도는 현재까지도 인구의 순 유입이 계속되고 있습니다. 즉 인구가 도시로 이동하였을 뿐만 아니라 수도권에 집중되었음을 보여줍니다. 1990년대 이후 서울의 인구가 순 유입에서 순 유출로 바뀌고 경기도로 인구 유입이 크게 늘어난 것은 후술하듯이 경기도에 신도시가 건설되면서 서울의 주거수요를 대거 흡수하였기 때문입니다.

인구가 도시와 수도권으로 집중하게 된 것은 경제성장 과정에서 산업이나 취업 구조가 크게 바뀌었기 때문입니다. 그림 11-10은 농가 인구와 비농업 취업자의 연평균 증가율을 3개년 이동평균으로 제시한 것입니다. 비농업 취업자의 경우 해방 전은 유업자 통계에 의거한 것이므로 해방 후의 취업자와 개념상 차이가 있지만, 전체적인 추이를 보는 데 지장은 없습니다.

해방 전에는 농가 인구의 증가율이 플러스를 보여 계속 증가해 왔음을 알 수 있습니다. 비농업 유업자는 증가율이 높았지만, 당시 그 규모가 작아 그보다 훨씬 큰 규모의 농가 인구를 줄이기에는 역부족이었습니다. 그러한 상황은 해방 후 1960년대까지 이어졌습니다. 농촌에 경지는 한정되어 있는데 인구가 계속 늘어나면 경지는 상대적으로 더 귀해지고 사람의 노동력 가치가 더 떨어지게 됩니다. 조선 시대부터 식민지기까지 지주제가 강고히 유지된 것은 그 때문입니다.

사람의 노동력 가치가 떨어지다 보니 기계화와 같은 노동력의 투입을 줄이는 기술이 개발될 유인이 없으며, 전통 사회 이래의 저급한 농업기술에서 벗어나지 못하였습니다. 1960년대까지 한국의 농촌이 빠져 있는 이러한 빈곤의 함정은 한국에 특유한 것은 아니고, 다른 많은 개도국이 현재까지도 빠져 있는 함정이기도 합니다.

그런데 1970년대 이후 고도성장기에는 이러한 상황이 크게 바뀝니다. 농가 인구가 급격히 줄어들기 시작하자 농촌에는 점차 일손이 부족해집니다. 임금이 올라가니 기계화가 진행되고, 그로 인해 노동생산성이 높아지니 농가소득도 높아지게 된 것입니다. 그 추동력은 비농업 부문에서 왔습니다. 그래프에서 비농업 취업자의 증가율을 보면 경기에 따른 기복이 있고 추세적으로 하락하고 있었지만, 1965년~1995년의 연평균 6%의 증가율이 30년간 계속되었습니다.

이처럼 빠른 고용증가가 장기간 지속된 것은 다른 개도국에서는 찾아볼 수 없었던 것입니다. 이를 통해 경제성장의 혜택이 농촌의 저변에까지 파급되었고, 농촌은 빈곤의 함정에서 벗어날 수 있었습니다.



그림 11-11은 농가소득의 연평균 증가율(보라색의 실선, 오른쪽 눈금)을 3년 이동평균으로 보였습니다. 농가소득은 1960년대 후반에서 외환위기까지 기복은 있지만, 연평균 8%로 증가하였습니다. 그로 인해 농가소득의 도시 근로자가구 소득 대비 비율(하늘색 실선)은 1970년대 중엽 이후 1980년대에 걸쳐 100%를 넘어 농가소득이 도시 근로자가구를 앞질렀습니다.

그렇지만 외환위기 이후에는 농가소득 증가율이 마이너스와 플러스를 오가며 정체되었고, 농가소득은 근래에는 도시 근로자가구 소득의 60% 수준으로까지 떨어졌습니다. 도시와 농촌 간의 소득 격차가 1990년대 중엽 이후 크게 벌어진 것입니다.

그런데 농가소득에는 농업소득 이외에 농외소득이나 이전소득이 포함되어 있는데, 이 중 농업소득을 도시 근로자가구 소득 대비(남색 실선)로 보면 격차가 더 벌어집니다. 이들은 농가나 도시 가구를 대상으로 한 가계조사에 의거한 것인데, 그래프에는 국민계정을 이용하여 농림어업 종사자와 제조업 근로자의 1인당 소득을 비교해 본 결과도 제시하였습니다.

즉 농림어업의 영업잉여를 해당 취업자 수로 나눈 것을 농림어업 종사자의 1인당 소득으로 보고, 그것을 제조업의 근로자 1인당 피용자보수와 비교해 본 것(빨간색 실선)입니다. 표본조사와는 달리 전체를 포괄하는 지표라고 할 수 있습니다. 그에 따르면 1970년대 중엽에는 양자가 근접하였지만, 그 후 계속 하락하여 40% 수준으로 떨어졌습니다.

이것은 농림어업의 생산성이 제조업을 따라가지 못했음을 보여줍니다. 그 결과 농가는 농업소득에만 의존할 수는 없고 가구원이 비농업 부문에 취업해서 농외소득을 얻는 겸업농가가 늘어났습니다. 그렇지만 농외소득을 늘려도 외환위기 이후에 도시와의 격차가 확대되는 것을 막지 못했습니다.

다른 한편 대도시에는 인구가 집중되었지만, 그들을 수용할 수 있는 도시 인프라가 구축되지 못했습니다. 그로 인해 도시 주변이나 높은 지대에는 이농한 자들의 무허가 주택인 판자촌이 대규모로 형성되었습니다.

이농의 형태를 보면 농가에서 젊은이가 단신으로 도시에 나와 학교에 다니고 일자리를 잡아 정착한 경우가 많았지만, 일가족이 한꺼번에 도시로 나오기도 했습니다. 그 경우 농사 이외에 다른 기술이 없는 사람들이 도시에서 일자리를 찾기는 쉽지 않았고 정착 과정이 순조롭지 못했습니다.



이를 상징적으로 보여주는 사례로서 1971년에 일어난 광주대단지 사건을 들 수 있습니다. 서울시는 무허가 판자촌의 정리사업으로 경기도 광주군에 광주대단지(현재의 성남시)를 조성하여 철거민을 집단 이주시키고자 하였습니다. 이주민에게 택지를 분양해서 정착을 유도하고자 하였지만, 토지 투기 붐이 불면서 분양가격이 대폭 인상되었습니다.

그렇지만 생업 대책이 마련되지 않은 채 이주한 철거민들은 대부분 실업 상태에 있었으므로 이를 감당하기 어려웠습니다. 서울시의 무성의한 대응에 분노한 철거민들은 관용차와 경찰차를 불태우고 대규모 시위로 발전하였습니다.

결국 철거민들의 요구가 수용되었고, 긴급 구호양곡의 지급과 취로사업의 실시, 교통대책과 상수도 가설, 시장의 개설과 학교의 건립 등 도시의 기본 인프라가 정비되는 계기가 되었습니다. 이는 급격히 이루어진 도시화 과정의 이면에 소외된 빈민층의 불만이 누적되기도 했음을 보여줍니다.

대도시 인구집중은 주택과 부동산 가격의 급등을 가져오기도 하였습니다. 그림 11-12는 주택과 토지 가격의 전년대비 상승률 추이를 보인 것입니다. 거기에서 남색 실선으로 나타낸 것이 KB국민은행이 전국의 주택가격을 표본 조사한 결과입니다. 이에 대해 한국은행의 국민대차대조표에는 주택의 가격을 주거용 건물(주홍색 실선)과 주거용 부속토지(빨간색 실선)로 나누어 파악하고 있는데, 그 결과도 제시하였습니다.

다만 이들의 계열이 길지 않아 1960년대까지 추계된 전국의 토지 가격 중에서 주택과 관련된 대지 가격의 상승률(보라색 실선)을 제시하였습니다. 이들과 비교할 수 있도록 소비자물가 상승률(노란색 실선)도 참고로 제시하였습니다.

먼저 대지 가격의 전년 대비 상승률을 보면 특히 1980년대까지 변동 폭이 매우 컸음을 알 수 있습니다. 1960년대 후반, 1970년대 후반인 1978년에 85%, 1980년대 후반에 거의 10년 간격으로 지가의 폭등이 나타났습니다. 소비자물가지수와 비교해 보면 지가의 상승이 얼마나 컸는지 알 수 있습니다.



1990년대 초와 외환위기 때에는 지가와 주택가격이 급락하였지만 얼마 지나지 않아 반등하였습니다. 최근에는 코로나 감염병 사태로 경기하강을 막기 위해 각국이 앞다퉀 금융을 완화하고 재정지출을 늘린 결과 주택가격이 다시 급등하였습니다. 다만 최근에는 그래프에는 나타나지 않지만, 미국을 비롯하여 많은 나라가 인플레이를 잡기 위해 금리를 빠르게 인상하는 바람에 주택가격이 급락으로 돌아섰습니다.

1960년대 후반 지가의 폭등은 부동산 투기 억제에 관한 특별조치세법을 낳아 양도차액의 50%를 과세하였습니다. 1970년대 후반에는 경제성장률도 높았고, 해외건설 수출의 호조로 달러의 국내 유입이 급증하는 상황에서 부동산 가격이 다시 급등하였습니다. 이에 대해서도 투기 억제와 지가 안정을 위한 종합대책이 나와 투기를 부추긴 아파트 전매를 막기 위해 2년 내 단기 매도 시에는 70%, 미등기 매도 시에는 100%의 양도소득세를 부과하는 방식으로 대응하였습니다.

1980년대 후반의 3저 호황기에는 물가가 안정되어 있음에도 불구하고 부동산 가격의 급등이 보다 장기에 걸쳐 나타났습니다. 부동산 등의 자산 가격의 상승이 소득 증가보다 빨라 부의 불평등이 확대되었습니다. 이것은 자산이 없는 서민들의 상대적 박탈감을 심화시켜 정치적인 문제로 부상하였습니다.

노태우 정부는 근본적 해결책을 모색하여 주택공급을 획기적으로 확대하는 방안을 내놓았습니다. 경기도에 신도시인 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 건설을 포함하여 전국에 200만 호의 주택을 공급하기로 한 것입니다.

그림 11-13에는 주택건설의 실적(주황색 실선)을 보였는데, 1987년까지 매년 23만 호의 주택이 공급되던 것이 그후 10년 동안 매년 58만 호로 2.5배 늘어났습니다. 그림 11-12에서 볼 수 있듯이 신도시의 주택건설이 완공되고 입주가 본격적으로 시작된 1991년 이후에는 부동산 가격이 급락하였습니다. 그 후에는 부동산 가격은 1980년대 이전에 비해 상대적으로 안정되어 있었다고 할 수 있지만, 주기적인 등락이 반복되는 양상을 보였습니다.

이와 관련하여 그림 11-13에서는 주택건설 실적을 공공과 민간으로 나누어 보았는데, 민간부문의 비중이 더 컸고 시기에 따른 등락이 심한 것을 알 수 있습니다. 예컨대 외환위기로 부동산 가격이 급락하면서 주택건설도 크게 위축되자 경기를 활성화하기 위해 건설경기를 부양하고 부동산 규제를 완화하는 정책으로 전환하였습니다.



그 후 2002년에 다시 부동산 가격이 급등하자 이를 규제하기 위한 정책으로 전환하였습니다. 즉 시기에 따라 경기를 부양하는 정책과 부동산 투자를 억제하는 정책이 번갈아 바뀌면서 민간주택 건설의 변동 폭이 크게 나타난 것입니다. 주택공급과 부동산 가격의 안정을 위해서는 일관된 정책이 요구됨을 알 수 있습니다.

주택건설이 늘면서 주택보급률이 높아졌습니다. 전국의 주택보급률은 2020년에 104%이고 수도권으로 한정하면 98%에 달했습니다. 천인 당 주택 수는 1995년에 215개였던 것이 2020년에는 418개, 수도권으로 한정하면 191개에서 385개로 늘어났습니다.

이를 주택당 인구수로 바꾸면 1995년에는 주택당 4.7인이었던 것이 2.4인으로 반감하였습니다. 즉 인구의 증가에 비해 주택의 증가가 훨씬 빨랐지만, 1인 가구의 증가를 포함하여 가구원 수가 빠르게 줄고 있어 주택에 대한 수요가 계속 늘어났음을 알 수 있습니다.

마지막으로 한국 주택이 아파트 중심으로 이루어진 것의 의의를 간단히 언급하겠습니다. 그림 11-13에서 재고 주택 중 아파트의 비중을 제시하였는데, 1985년에 13%였던 것이 2020년에는 69%로 급증하였음을 알 수 있습니다.

신규 주택건설이 대부분 아파트로 구성되었으므로 전체 주택의 구성을 짧은 기간에 이렇게 획기적으로 바꾸어 놓은 것입니다. 아파트가 고층화되면서 주택당 토지면적이 미미해졌고, 토지가 부족한 수도권에 대규모로 인구 밀집을 가능하게 하였습니다.

인구가 수도권에 몰리는 것은 거기에 활용 가능한 인프라와 경제적 문화적 자원이 상대적으로 풍부하기 때문입니다. 만약 단독주택 중심이었다면 인구 밀집은 물리적으로 불가능하였고 수도권의 양상은 지금과는 전혀 다르게 전개되었을 것입니다. 그리고 중산층의 자산이 주로 주택으로 이루어졌음을 생각하면, 아파트는 토지의 효율적인 활용을 통해 중산층의 자산 형성에 핵심적인 역할을 하였다고 할 수 있습니다.



11-4 기업집단의 형성과 규제

한국경제의 성장을 현장에서 이끌어온 주체는 기업이라 할 수 있으며, 그중에서도 재벌이라 불리는 대규모 기업집단이 이를 대표한다고 할 수 있습니다. 여기서는 대규모 기업집단이 어떻게 형성되었고 어떤 문제를 안고 있는지 간단히 살펴보겠습니다.

재벌에 대한 평가는 극단적으로 갈려 있습니다. 한편에서는 수출을 주도하고 중화학공업이나 첨단 산업에 진출하여 한국경제의 위상을 높였다는 긍정적인 평가가 있는가 하면, 다른 한편에서는 정경 유착이나 재벌 가족에 의한 폐쇄적인 소유 또는 경영체제를 벗어나지 못했고 그러한 문제가 한국경제를 외환위기에 빠지게 했던 주된 요인이라는 부정적인 평가도 이루어지고 있습니다. 그로 인해 1987년에 개정된 공정거래법에서는 대규모 기업집단으로 경제력이 집중되는 것을 억제하기 위한 규제가 이루어지고 있습니다.

먼저 대규모 기업집단의 경제력집중이 어느 정도인지를 몇 가지 지표를 이용하여 언급해 두고자 합니다. 기업집단이란 동일인(보통 재벌총수)이 사실상 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 말합니다. 여기서 사업을 지배한다는 것은 동일인이 그 관련자와 합쳐서 당해 회사 발행주식의 30% 이상을 소유하거나 그 회사의 대표 또는 임원을 선임하는 등의 영향력을 행사하고 있는 것을 말합니다.

그리고 기업집단 내 계열회사의 자산총액이 일정 기준을 넘는 경우 대규모 기업집단으로 지정하게 됩니다. 공정거래법이 1987년에 개정되면서 경제력집중을 억제하기 위한 조항이 신설되었는데, 그때 이렇게 정의된 대규모 기업집단에 대해서는 상호출자나 출자총액 또는 다른 계열회사에 대한 채무보증을 제한하고 있습니다.

그림 11- 14는 기업집단 수(남색 실선, 오른쪽 눈금)와 그 산하의 계열회사 수(주홍색 실선, 왼쪽 눈금)를 보여줍니다. 1970년대에는 20대 기업집단, 1987년~1998년은 30대 기업집단의 계열회사 수를 예시하였지만, 2002년 이후에는 기업집단 수 자체가 변동하고 있습니다. 그래프에서 2002년~2016년은 상호출자 제한을 받는 기업집단 수를 보였는데, 2002년~2008년은 계열회사의 자산총액이 2조 원 이상이고 2009년~2016년은 5조 원 이상인 기업집단을 말합니다.



2017년 이후는 자산총액이 5조 원 이상인 공시대상 기업집단을 말합니다. 그래프에서 2008년~2009년과 2016년~2017년에는 이로 인한 계열의 단절이 나타납니다. 이러한 자료상의 단절에 유의하면서 기업집단별 평균 계열회사 수(연두색 실선, 오른쪽 눈금)를 보면 각 시기에 증가하는 추세를 보였습니다.

다만 외환위기 직전에 계열회사 수가 빠르게 늘어났다가 데이터의 공백 이후 2002년에는 크게 떨어진 것으로 나왔는데, 그것은 외환위기 때 일부 기업집단이 퇴출되었고 살아남은 기업집단도 강도 높은 구조조정이 이루어졌기 때문입니다. 그 후에도 현재까지 기업집단과 계열회사 수가 늘고 있고, 기업집단 평균 계열회사 수도 증가추세를 보였습니다.

그러면 이러한 기업집단이 국민경제에서 차지하는 비중이 얼마나 될까요? 그림 11-15에는 기업집단이 생산한 부가가치가 GDP 또는 광공업 부문에서 어느 정도의 비중을 차지하는지를 보인 것입니다. 1970년대에는 사공일이 추정한 결과인데, 상위 5대 및 20대 기업집단의 비중이 빠르게 늘어난 것으로 나옵니다. 이에 대해 1985년 이후의 상위 5대 및 30대 기업집단의 비중은 최승노와 장세진이 추정한 것입니다.

각 연구에서 이용된 자료와 방법이 달라 1970년대와 1980년대 이후를 일관되게 비교하기 어려운 점이 있습니다. 이에 대해 광공업에 한정해서 본 30대 기업집단의 부가가치 비중은 1970년대 말 이후 일관된 추이를 보여줍니다. 그에 따르면 광공업 부가가치에서 기업집단이 차지하는 비중은 GDP 대비 비중보다 훨씬 더 높게 나왔는데, 그것은 기업집단의 주력 사업이 제조업에 있기 때문입니다.

이상을 종합해 보면 1970년대에서 1980년대 초에는 기업집단의 비중이 빠르게 높아진 시기라고 생각됩니다. 정부 주도로 중화학공업화가 강력히 추진되었고, 거기에 상위 기업집단이 적극적으로 진출하였기 때문입니다. 그리고 광공업에서의 추이에 비추어 보면 1980년대 초에 중화학공업의 구조조정 과정에서도 기업집단의 비중은 계속 높아진 것으로 나옵니다.

그런데 1980년대 후반에는 추계 결과가 다소 엇갈리고 있어 명확하지는 않지만, 기업집단의 비중 확대가 주춤했던 것으로 보입니다. 그에 대해 1990년대 전반에는 모든 추계 결과가 비중이 상승하였음을 보여줍니다. 1970년대와 같은 정도는 아니지만, 이 시기에도 대규모 기업집단이 빠르게 확장되었음을 알 수 있습니다.



외환위기 이후에는 기업집단의 강도 높은 구조조정 결과 그 비중이 감소한 것으로 생각됩니다. 2000년대 이후에는 이러한 추세가 없지만, 그림 11-14에서 본 바와 같이 일정 요건을 만족하는 기업집단 수도 빠르게 늘어났고, 그 산하의 평균 계열회사 수도 증가하고 있었습니다.

이를 고려하면 공정거래법의 경제력 억제 조항에도 불구하고 대규모 기업집단의 국민경제에서 차지하는 비중은 외환위기 때를 제외하면 꾸준히 높아졌을 가능성이 크다고 생각합니다.

그런데 한국에서 대규모 기업집단이 형성되고 그들의 국민경제에서 차지하는 비중이 높아진 것이 어떻게 가능하였을까요? 이에 관해서는 독립된 기업보다는 기업집단의 형성을 유리하게 만드는 환경이 있었다는 점을 생각해 볼 수 있습니다.

먼저 한국의 금융시장은 정부의 통제하에 있었고 불완전하였으므로 자금이 필요하다고 해서 시장에서 쉽게 조달하기는 어려웠습니다. 이러한 상황에서 자금을 원활하게 조달할 수 있는가가 기업경영의 관건이라 할 수 있습니다.

이때 기업집단은 전체 계열회사를 통제할 수 있으므로 내부의 자본시장을 형성하는 방식으로 대응할 수 있습니다. 예컨대 신규사업에 진출하기 위한 자금이 필요한 경우 자금의 여유가 있는 계열회사가 당해 회사에 자금을 융통해 주거나 출자를 할 수도 있습니다. 또는 당해 회사에 대해 채무보증을 해 주어 은행으로부터 대출을 받을 수 있게 할 수도 있습니다. 이러한 내부 자본시장은 기업집단이 다각화를 추구할 때 유리하게 작용하였다고 할 수 있습니다.

그림 11-16은 총수가 있는 10대 또는 30대 기업집단의 내부지분율의 추이를 보여줍니다. 총수 일가가 소유한 주식은 1983년에 전체 계열회사 주식의 17%였던 것이 급속히 떨어져 2000년대 이후 2%~3%의 수준으로 미미해졌습니다. 이에 대해 계열회사가 보유하고 있는 다른 계열회사 주식의 지분율은 1983년에 40%에서 최근에는 57%로까지 높아졌습니다.



즉 기업집단의 다각화가 이루어지는 과정에서 계열회사에 대한 출자가 중요한 역할을 하였음을 알 수 있습니다. 그리고 재벌총수는 지분율이 하락하였음에도 불구하고 계열회사의 높은 지분율을 이용하여 전체 기업집단에 대한 지배력을 유지할 수 있었습니다. 그런데 공정거래법은 1987년의 개정에서 대규모 기업집단의 계열회사에 대한 출자총액을 순자산의 40% 이내로 제한하였지만, 외환위기로 인해 1998년 이 제도가 폐지된 후 2000년 부활하였다가 2009년 다시 폐지되었습니다.

이렇게 오락가락한 것은 재벌총수의 계열기업 지배 억제와 기업의 자유로운 투자 촉진이라는 두 목표가 충돌하였기 때문입니다. 그림 11-16에서 계열회사 지분율이 이러한 제도변화에 따라 등락한 것을 볼 수 있습니다.

한편, 기업집단은 계열회사 간 상호 채무보증을 통해 은행으로부터 자금을 조달하였습니다. 그런데 채무보증은 계열회사가 부실해지면 빚보증을 해 준 다른 계열회사가 연쇄 도산할 우려가 있다는 점에서 1993년의 공정거래법 개정에서 자기자본의 200%를 넘지 못하게 제한을 두었습니다.

1997년에는 이를 다시 100% 이내로 제한하였고, 2001년에는 이를 금지하였습니다. 외환위기 직전에 30대 기업집단의 평균 채무보증은 174%로 나왔는데, 기업집단은 그만큼 은행으로부터 더 많은 대출을 받았음을 뜻합니다.

물론 기업집단의 다각화는 내부 자본시장에만 의존하였던 것은 아니고, 외부 자본시장에 더 크게 의존하였습니다. 그림 11-17은 한국은행의『기업경영분석』을 이용하여 전체 제조업 기업의 자기자본 대비 부채의 비율을 보인 것입니다.

1970년대부터 외환위기 때까지 부채비율(연두색 실선, 왼쪽 눈금)이 300%~400%로 나와 그 이전 또는 이후 시기와 비교하여 매우 높았음을 알 수 있습니다. 경제위기에 빠졌던 1972년, 1980년, 1997년에 특히 더 높았습니다.

총자본 중에서 회사채를 포함한 차입금의 의존도(보라색의 실선, 오른쪽 눈금)도 마찬가지로 역 U 자형의 양상을 보였습니다. 즉 이 시기 기업집단을 포함한 제조업 기업의 자금조달이 주식보다는 차입금 중심으로 이루어졌습니다. 주식시장이 아직 충분히 발달하지 못한 점도 있지만, 주식의 발행은 차입금과 달리 소유구조의 변동을 가져올 수 있으므로 재벌총수의 입장에서는 이를 피하고자 하였기 때문입니다.



30대 기업집단의 부채비율(주홍색 실선, 왼쪽 눈금)을 보면 1990년대에 400%를 넘어 제조업 평균보다 더 높았습니다. 1970년대에는 이러한 데이터가 없지만, 기업집단의 부채비율이 평균보다 더욱 높았을 것으로 생각합니다.

정부 주도로 추진된 중화학공업화에 정책금융이 집중되었고, 재벌도 이러한 정책에 부응하여 기업집단을 확장하는 기회로 삼았기 때문입니다. 정부도 실패의 위험을 줄이기 위해 과거의 실적으로 검증된 기업이 신산업에 진출하기를 원했습니다.

이것은 기존 기업집단의 산업 기반이 중화학공업 중심으로 재편되는 계기가 되었습니다. 다시 말하면 재벌은 초기의 사업 분야에 머물지 않고 성장 잠재력이 높은 쪽으로 나아갔고, 이러한 주력 사업의 교체를 통해 더욱 확장할 수 있었다고 생각합니다.

이와 같이 재벌은 비관련 분야로 다각화하면서 성장하였지만, 그와 함께 일부 산업에서는 수직적 계열화의 양상을 보였습니다. 자동차, 전자, 화학공업과 같이 많은 부품이 필요하거나 복잡한 생산단계를 갖는 산업에서 특히 그러합니다.

예컨대 현대자동차가 완성차 생산에 뛰어들었을 때에는 한국에 자동차의 전방 또는 후방 연관 산업이 제대로 갖추어지지 못했습니다. 즉 자동차의 중간재 시장이 불완전하였던 것입니다. 믿을 수 있는 부품을 안정적으로 확보하지 못하면 자동차산업을 성공시키기 어려웠습니다. 이를 수입에 의존할 경우는 자동차생산으로 큰 부가가치를 기대할 수 없었으므로 정부도 부품의 국산화를 적극적으로 지원하였습니다.

따라서 자동차산업의 성장은 관련 분야를 계열화하는 방식으로 전개되었습니다. 현대자동차 그룹은 현재 차량용 철강에서부터 부품, 완성차, 물류, 자동차 금융에 이르는 수직적 계열화가 이루어져 있습니다.

수직계열화된 기업들은 그들 간 내부 거래의 비중이 높습니다. 예컨대 삼성전자는 삼성SDI, 삼성코닝, 삼성전기 등과 수직적인 거래 관계를 맺고 있습니다. TV브라운관 제조업체인 삼성SDI는 제품의 52%를 삼성전자에 납품하고 있었으며, 브라운관용 유리를 생산하는 삼성코닝은 매출의 61%가 삼성SDI와의 거래에서 발생하였습니다. 전기부품 생산업체인 삼성전기도 제품의 69%를 삼성전자에 공급하고 있습니다.



이러한 수직계열화는 중간재를 시장에서 구매하는 경우와 비교하여 장점이 많습니다. 통상적인 시장거래에서는 제품에 대한 정보를 탐색하거나 협상하고 분쟁이 생길 경우를 대비하는 등 상당한 거래비용이 생기기 마련인데, 수직계열화에서는 그러한 비용이 거의 들지 않습니다. 그리고 계열화된 기업 간에는 마케팅 비용을 쓸 필요도 없고, 긴밀한 정보교류를 통해 기술개발을 촉진할 수도 있습니다.

다시 말하면 수직계열화된 기업이 마치 하나의 기업으로 묶여있는 것과 같은 효과를 기대할 수 있습니다. 다른 한편 바로 이러한 특성이 단점이 되기도 합니다. 예컨대 그만큼 시장경쟁의 압력을 덜 받기 때문에 독립된 기업보다 혁신의 인센티브가 작동하기 어려울 수 있습니다.

만약 어느 계열회사가 부실화될 경우에는 계열화된 회사 전체의 효율을 떨어뜨리는 위험에 빠질 수도 있습니다. 시장거래에서는 다른 기업으로 거래처를 바꾸면 되지만, 계열로 묶이게 되면 그러한 유연성이 제약을 받기 때문입니다.

한국에서 대규모 기업집단의 성장이 빨랐고 한국경제 성장을 주도했던 것은 이상에서 본 바와 같이 그럴만한 이유가 있었다고 생각됩니다. 그런데 대규모 기업집단에서 가장 큰 문제로 지적될 수 있는 것은 재벌총수의 주식 소유 지분이 미미함에도 불구하고 계열회사 전체에 대해 통제권을 행사하고 있다는 것입니다.

이것은 대리인 문제를 일으키는데, 재벌총수가 자신의 이익을 위해 계열회사의 소액 주주 이익을 희생하는 경우가 생깁니다. 이 문제는 주로 경영권의 세습과 관련하여 일어나는 경우가 많습니다. 한국의 상속세 최고세율이 50%로 경영권이 있는 최대주주의 상속인 경우는 60%로 높아 상속세를 내고 나면 후계자가 경영권을 유지하기 어려운 경우가 많기 때문입니다.

그에 대비해서 후계자의 주식 소유 지분이 많은 비상장회사를 만든 다음, 계열회사와의 내부 거래 등을 통해 빠르게 성장시키고, 그 회사를 통해 다른 계열회사에 대한 지분을 늘리는 방법이 곧잘 동원되었습니다. 예컨대 계열회사 간 내부거래에 관한 공정거래위원회의 조사에 따르면 거래가격을 통상의 시장가격보다 높이거나 낮추어 계열회사 사이에 수익과 손실을 인위적으로 조정하고 있었음이 드러났습니다.



거기에는 부실화된 계열기업을 구제하기 위한 경우도 있었지만, 산업연관의 하류에 있는 조립 기업들이 부품 등을 공급하는 상류의 계열회사를 시장가격보다 높은 가격으로 매입하는 방법으로 보조하는 경향이 나타났습니다.

이것은 재벌 일가의 소유 주식 지분이 이미 덩치가 커진 조립 기업보다 부품 회사 쪽이 더 높았으므로 자신들의 지분이 낮은 상장사의 수익을 의도적으로 지분이 높은 쪽으로 이전시킨 것으로 볼 수 있습니다. 이것은 재벌 일가에게 더 큰 이익이 가도록 하기 위해 상장사의 소액 주주 이익을 침해한 것이 됩니다.

그리고 그룹의 지원을 받은 계열회사가 효율적인 경쟁자를 배제하게 만드는 결과가 초래될 수도 있습니다. 이것은 공정거래법에서 부당내부거래로 제한을 받고 있습니다. 기업집단의 내부거래를 모두 감시하는 데 한계가 있지만, 앞으로 부당내부거래에 대한 감시와 규제가 강화되면 기업집단이 경영권 승계 문제를 포함하여 어떻게 변모해 갈 것인지가 주목되는 부분이라고 생각합니다.

이제 이번 주 강의를 마무리하겠습니다. 이 시기는 두 가지 점에서 다른 시기와 구별되는 특징을 가진다고 생각합니다. 하나는 민주화가 이루어졌다는 점입니다. 서구의 근대사를 보면, 시민혁명으로 개인의 인권과 재산권을 보호할 수 있게 되었고, 그 체제하에서 산업혁명이 일어나고 경제의 지속적인 성장이 나타났습니다. 이를 전제로 하여 20세기에 들어와 비로소 보통선거가 이루어지고 대중민주주의가 실현되었습니다. 이에 대해 한국은 서구가 이룩한 근대의 성과인 이들 제도를 일거에 제헌헌법에 도입하였습니다.

제도의 형성에서 후발성의 이익을 누렸다고 할 수 있습니다. 그렇지만 권위주의 체제가 출현한 데에서 알 수 있듯이 형식적인 제도의 도입만으로는 민주주의의 실현을 기대하기 어렵습니다. 그 후 한국의 경험은 민주화가 실현되기 위해서는 먼저 경제성장이 이루어져 중산층이 형성되고, 그들의 교육 수준이 높아지고 요구도 다양해지는 변화가 필요함을 보여줍니다.

그런 의미에서 한국의 고도성장은 권위주의 체제의 극복을 준비하는 의미도 있었다고 생각합니다. 그리고 민주화를 계기로 권위주의 체제하에서 억눌려 있었던 요구들이 분출하였고, 경제개발에 밀려 있었던 사회개발이나 공정이 중요한 의제로 떠오르게 되었습니다.



또 하나는 정부 주도에서 민간주도의 시장경제체제로 전환하고자 했던 과도기라는 점입니다. 긴축 정책을 통해 물가를 안정시키는 데 성공하였지만, 금융 자율화는 더디게 진행되었습니다. 그로 인해 금융기관은 아직 자기 책임하에 자금을 배분하고 감시하는 시스템을 구축하지 못했습니다. 대규모 기업집단도 경쟁적으로 투자를 늘리고 있었지만, 부실화 위험의 대비에는 소홀하였습니다.

과거에 정부가 부실기업을 구제해 왔던 관행이 기업의 도덕적 해이를 부추겼기 때문입니다. 즉 정부 주도에서 민간주도 경제체제로 전환하려면 거기에 걸맞는 기업지배구조와 금융시스템이 갖추어질 필요가 있었지만, 그렇지 못했습니다. 이것은 외환위기를 초래한 중요한 요인이 됩니다.

지금까지 <한국경제성장사> 열한 번째 강의로 '정책전환과 사회개발'에 관해 살펴보았습니다. 다음의 마지막 강의는 '저성장 속의 한국경제'라는 주제로 진행하겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

WEEK
11

Political transition and social development

11-1

The transformation of development policy and the macroeconomy

Greetings. This is Kim Nak Nyeon with the next installment of The History of Korean Economic Growth. It is a pleasure to see you all again. This is the 11th lecture in the series. In it, we will explore the attempt to transition to a new economic development policy, covering the period of the 1980s up to the Asian Financial Crisis of 1997.

The Chun Doo-hwan administration sought to stabilize prices and move the country away from a government-led economic system toward one in which the private sector plays the leading role. We will examine this in brief. The democratization movement of 1987 triggered an explosion in popular calls for reform that the authoritarian military government of the country had formerly sought to suppress. Labor unrest mounted, and the relationship between labor and management in the private sector was forced to change.

As the population became increasingly concentrated in large cities, real estate values soared, and efforts were made to resolve the housing problem. From the democratization movement also came calls to close the income and wealth gap by strengthening fair trade laws to curb the power of the chaebol. If we look were to say that the focus was on economic development during the period of rapid economic growth, we can say that the period we will study in this week's lecture tended toward social development.



The Yushin system of Park Chung-hee's military regime collapsed when he was shot by the head of the Korean Central Intelligence Agency in 1979. Three weeks prior to Park's assassination, Kim Young-sam, a strong proponent of democratization and the head of the opposition party, was ousted from the National Assembly. Unrest erupted in the cities of Masan and Busan, and conflicts arose within the ruling strata of the state over how to quell the new popular uprisings. The events that transpired could have led to the collapse of the authoritarian regime. But instead, a new coalition of military leaders seized power and formed a government.

Demonstrations against this coup broke out in the city of Gwangju on May 18, setting off what is known in Korea as the 5.18 Democratization Movement, also known as the Gwangju Uprising. The new government violently suppressed the protests. After the uprising had been quelled, the constitution was amended to limit the president to a single term of seven years. But the president would continue to be elected indirectly, effectively maintaining the Yushin system. In 1980, the administration of Chun Doo-hwan was inaugurated. This indirect method of installing presidents would last until 1987, when in the face of fierce resistance from a large pro-democracy movement, Korea finally converted to a system by which the president would be directly elected by the people. We will explore this in more detail later.

And so the authoritarian system survived the uprisings of 1980. But the Park administration's prioritization of economic growth over all else was no longer sustainable. The 1970s were a decade of rapid economic growth. But two oil shocks caused prices of goods and real estate to surge.



In addition, Korea's current account deficit snowballed as export growth could not offset higher oil prices. Looking at Figure 2-11 from the Week 2 lecture, we can see that the current account deficit reached around 10 percent of gross national income (GNI) during the oil shocks. At the time, levels of external debt were already very high in Korea, and the possibility of sovereign default on its debt was raised as a real possibility. And so reducing the current account deficit became a major priority of the government.

Moreover, the political instability brought about by Park's assassination compounded the effect on the economy of a poor harvest due to cold weather. As a result, in 1980, Korea experienced a recession for the first time since the Miracle on the Han River began.

These were the circumstances under which the Chun government sought to stabilize prices and begin transitioning to an economic system in which the private sector, rather than the government, was at the helm. To do this, the government sought to restructure some insolvent firms in the HCI sector, privatize banks, liberalize interest rates, and reform competition policy. We will examine these efforts in brief.

First, to stabilize prices, the government pursued a tighter monetary policy and sought to reduce fiscal outlays. Looking at Figure 3-4 from the Week 3 lecture, we can see that annual growth in the total amount of currency in circulation (indicated by the solid blue line) fell over the first half of the 1980s. In 1980, year over year circulation growth was 44 percent, but this fell to 36 percent in 1981. Growth crept back up to 37 percent in 1982, but by 1985, year over year new circulation growth was only 18 percent. There was no decline from 1981 to 1982 because policy finance mechanisms were still operational, and loans to savings banks from the Bank of Korea increased in this period.



Figure 3-4 also shows that growth in the new money supply returned in 1986, inching up to 30 percent every year from 1986 to 1988. This is related to the three booms of this period, which produced a massive trade surplus. This topic too will be explored later. The trade surplus saw large flows of US dollars enter the country, and so to head off inflation, the Bank of Korea sold Monetary Stabilization Bonds (MSBs) in an attempt to take currency out of circulation. But the effectiveness of these instruments was limited.

After these measures were instituted, annual circulation growth stabilized at about 20 percent, and remained this way up to the Asian Financial Crisis. The government also promoted fiscal austerity. At the time, there was a two-tiered pricing system in effect for rice. The government's grain management authorities would purchase the fall harvest from farmers at a premium over production costs, and sell this rice to city dwellers at a heavily discounted rate. This resulted in the grain authority recording significant losses. The price at which the government purchased the annual fall rice harvest from farmers was set artificially high for political reasons, but after 1981, the rate of increase slowed dramatically.

The government also began to slash budgets. These efforts resulted in a fiscal deficit equivalent to 4.3 percent of GDP in 1981 (see the dashed blue line), having turned to a surplus by 1987. And one factor driving inflation (that is, excessive government spending) was reined in.

The policies we have described so far managed to successfully stabilize prices. By looking at the growth rate in the consumer price index (CPI), indicated by the solid purple line in Figure 10-1, we can see that the high levels of inflation in 1980 and 1981 (29 and 21, percent, respectively) had fallen to just seven and three percent in 1982 and 1983, respectively. Annual inflation increased in the years that followed, hovering around eight percent in the late 1980s and early 1990s, but remained in the single digits. The government's policies to stabilize prices were seen as being successful.



Meanwhile, the HCI drive sectors, which were heavily promoted throughout the 1970s, became increasingly unprofitable, and in the 1980s the government took steps to restructure firms in the power generation equipment, automotive, and heavy construction equipment industries. The new restructuring guidelines specified that any insolvent firm or subsegment classified as being subject to “industrial rationalization” under the Regulation of Tax Reduction and Exemption Act or Industrial Development Act and thus designated is to be merged or liquidated.

As part of these efforts, the government provided subsidies and tax breaks and allowed for the creation of monopolies or otherwise restricted competition by raising barriers to market entry. These initiatives could be interpreted as earnest efforts to minimize the adverse effects of a string of corporate bankruptcies on the greater economy. But they also raise concerns of potential moral hazard, as such policies may incentivize firms and financial institutions to wait for a government bailout, rather than taking steps to repair or grow their businesses.

In the Week 10 lecture, we saw how the so-called 8.3 Measures of 1972 passed on the costs of corporate bankruptcies to the public. Here we can see that system in which society bears some of the risks of corporate insolvency has carried on into the 1980s.

The oil shocks of the 1970s led to high oil prices and interest rates, and the latter years of the 70s and early years of the 1980s were times of great economic difficulty. Figure 11-1 shows the market price of West Texas Intermediate (WTI) crude oil over time. Prices are deflated by dividing by the US consumer price index (CPI) and plotted logarithmically on the Y-axis. The graph shows how oil prices sat around the USD 20 per barrel mark throughout the 1960s before ballooning to over USD 100 per barrel in the aftermath of the oil shocks of 1973 and 1979.



After cresting during the second oil shock, prices steadily fell until 1986, whereupon they plunged to the 40-dollar range and remained there until the 1990s. Figure 11-2 illustrates the long-term trajectory of the Federal Funds Rate of the US Federal Reserve (Fed), also called the overnight lending rate, or simply the overnight rate. The overnight rate is the most watched interest rate globally. We can see that overnight rate skyrocketed during the inflationary periods of the two oil shocks.

In the aftermath of the second oil shock of 1979, we can see that the Fed implemented a massive rate hike in a bit to curb inflation, and the overnight rate reached 20 percent. The world's central banks today 2022 are looking to the same playbook the Fed employed all those years ago, attempting to contain inflation by raising interest rates. By the late 1980s, inflation had been brought under control, and the overnight rate was sitting in the six-to-ten percent range.

But unprecedented high interest rates in the US attracted significant amounts of capital from around the world, making the dollar relatively more valuable than other currencies. This had the effect of making US exports less competitive while making imports cheaper, and imports into the US from countries with devalued currencies surged. This covered the US balance of payments in red ink, with Japan and Germany in particular recording massive trade surpluses with the US during this time.

Facing a slumping domestic economy hampered by high interest rates, the administration of then-US president Ronald Reagan pushed through an enormous tax cut to jump-start the economy. The economic bounceback led to more taxes being collected, but these receipts could not make up for the revenue lost as a result of the tax cuts. The result was that the government budget deficit began to snowball. This deficit and the trade deficit became known as the twin deficits of the US.



In a bid to address these twin deficits, the US called a meeting of the finance ministers of the UK, West Germany, France and Japan in 1985 in New York City. The talks produced what came to be known as the Plaza Accord. The parties agreed to allow the US dollar to depreciate, in particular against the currencies of West Germany and Japan, which at the time enjoyed large trade surpluses with the US.

Figure 13 illustrates the yen to dollar exchange rate in orange. The value of the yen is indicated on the right-hand Y-axis. In 1971, the US suspended the convertibility of dollars into gold. After this policy was announced, the yen depreciated by nearly half against the dollar, going from 360 yen to the dollar to 184 yen to the dollar by 1978. The yen appreciated slightly in 1980, but after the Plaza Accord was signed in 1985, the dollar depreciated significantly, and in 1995 the rate was 84 yen to the dollar.

The Deutschmark to dollar exchange rate is not graphed, but it exhibited a similar pattern. Related to this, the won fell from 870 to the dollar in 1985 to 671 to the dollar in 1989. But this drop was modest compared to the appreciation of the yen against the dollar.

After that, the yen/dollar exchange rate continued to fall until 1995, but the won/dollar exchange rate continued to rise. Essentially, every country saw their currencies appreciate against the dollar following the conclusion of the Plaza Accord, but the currencies of the advanced countries gained the most strength. The drop in the won to dollar exchange rate was insignificant in comparison. This greatly enhanced the competitiveness of Korean exports.



From the late 1970s and into the early 1980s, oil prices and interest rates set historical highs. But by the end of the 1980s, interest rates had fallen, oil was cheap, and the dollar had fallen in value. In Korea, taken together, these three phenomena are known as the “three lows,” and they helped kick off an economic boom. Korea is reliant on imported oil and raw materials affected by the price of oil, and so this period of cheap oil was naturally a great boon to the Korean economy. The low interest rates of the time were a great blessing as well, as Korean companies not only held a lot of external debt but also sourced a great deal of capital from abroad.

And since exports were the driving force for economic growth in Korea, the relatively stronger position of the won vis a vis the dollar compared to major countries resulted in a dramatic increase in exports. As we can see in Figure 2-11 from the Week 2 lecture, Korea’s current account deficit in 1980 came to nine percent of GNI. By 1986, this had turned to a surplus, and by 1988, this surplus accounted for seven percent of gross national product. In the 1990s, the current account surplus disappeared, and Korea began to record deficits again. But after the Asian Financial Crisis, we can see that the current account not only turned to a surplus, but that surplus became a structural feature.

Figure 2-8 shows changes over time to Korea’s export and import baskets. The changes over time in machinery and transportation equipment exports, illustrated in light blue in the graph, are worthy of our attention here. These products include ships, cars, and other types of machinery, and the segments of this industry are all typical HCI sectors. In 1970, exports of these products accounted for just eight percent of all exports. But by 1980, this figure had leaped to 22 percent before jumping again to 42 percent in 1990 and again to 58 percent in 2000. This is to say that the surplus of the mid-1980s and after was able to stick because HCI segment exports, and especially machinery and transportation equipment, had become the pillars of Korea’s export basket.



I mentioned earlier, that the government restructured firms and entire subsegments of HCI sectors in the late 1970s and early 1980s due to deteriorating profitability. However, it is now believed that the profitability crisis was due to high oil prices and skyrocketing interest rates; that is, external conditions, that impacted business viability. And so I believe that the way HCI sectors established themselves as Korea's flagship industries is too large due to external conditions, but in this case, favorable ones; these industries rode the boom sparked by the "three lows."

This is in marked contrast to Japan, where the yen to dollar exchange rate was just one-third of what it was during its rapid economic growth and which fell into an economic slump amid faltering exports. Japan responded by turning to a loose monetary policy to kickstart growth. The policy did stimulate the economy, but also drove up the value of assets such as corporate equity and real estate, and the stronger yen was used to snatch up foreign assets in large amounts. Income and assets valued in US dollars rose, and superficially, the Japanese economy appeared to enter its prime.

However, as the government transitioned to a tighter monetary policy in the early 1990s, asset values collapsed. The bubble had burst. Since then, the Japanese economy has entered a deflationary spiral, where prices have continued to fall, and a vicious cycle of increasing corporate bankruptcies and worsening employment conditions has been observed.

From 1995 to 2015, the economic growth rate in Japan was the lowest in the world. This period has been dubbed the Lost Decades. It could be said that the Japan's failure to implement an effective policy response with regards to the Plaza Accord exacerbated the contrast of the Accord's effects vis a vis Korea.



The period under study here was also one of financial liberalization. The Park Chung-hee administration's development policy was centered on financial regulation, and so efforts of the new administration were focused on reducing the level of government intervention in financial markets. First, government-owned banks were privatized. From 1981 to 1983, four commercial banks were privatized. They were: Hanil, Jaeil, Seoul Trust, and Chohung. Then, from 1991 to 1997, the Korea Exchange Bank, Kookmin Bank, and the Housing & Commercial bank were taken private.

However, even after privatization, government intervention in the banks' staffing practices and asset management continued on. Nominally, the government's right to appoint heads of banks was abolished. But in reality, politics continued to determine bank leadership. In addition, a number of non-bank financial institutions, such as investment firms, credit unions, insurance companies and securities firms were established. These institutions offered higher interest rates and were subject to fewer government regulations on asset management than traditional banks. The result was that large conglomerates entered the market, and these non-bank financial institutions grew faster than banks.

In order to liberalize banking, it was first necessary to reduce policy financing. However, during this same period, the government expanded both subsidies for SMEs and loan financing to support the aforementioned industrial rationalization scheme. And so efforts to cut policy financing faced hard limits.

In 1994, the Bank of Korea reformed the system by which loans were disbursed, and steps were taken toward reduced policy financing. The central bank's monetary controls over its own loans were also strengthened. Under the previous policy financing regime, loans were automatically discounted based on government standards. But under the new system, the Bank of Korea was able to set loan limits in advance.



The government also sought to liberalize interest rates at financial institutions. The purpose of doing so was to restore the ability of interest rates to function as a price signal and thus allow financial institutions to more effectively allocate capital.

As seen in Figure 10-1, after the 1980s real interest rates at banks remained positive, thanks to price stabilization. In the middle of the 1980s, total savings exceeded total investment, and the chronic excess demand for capital finally receded, creating a favorable environment for interest rate liberalization. And yet the pace at which interest rates were liberalized was languid. Plans to liberalize rates were announced in 1991, but were not actually implemented until 1996.

Meanwhile, in 1993, the government instituted a noteworthy new rule: It began to require all parties involved in financial transactions to use their full legal names. Called the Real-Name Financial Transaction System, it was designed to increase transparency in financial transactions. Formerly, individuals were allowed to conduct financial transactions using pseudonyms or borrowed names, in an effort to promote savings. But a major financial scandal known as the Lee-Chang scandal of 1982 revealed the problematic nature of this arrangement. Some at the time pointed to the need for a real-name system to bring hidden assets held by pseudonyms or borrowed names into the open, but it wasn't until the administration of Kim Young-sam nearly a decade later that such a system was finally introduced.

This period can be summarized as one in which the government sought to transition away from the period of financial controls that characterized the previous government of Park Chung-hee. However, the long-standing practice of policy financing was not easily ended. And it was unreasonable to expect banks to work autonomously when their leadership was controlled by the government or political forces.



Firms at the time had extraordinarily high debt ratios, making them vulnerable to external shocks. In my opinion, this is the reason why the government was so reluctant to surrender its financial influence. The system by which the government dominated finance had already become ineffective. But the system that eventually replaced it, in which financial institutions were to manage and allocate capital themselves, was in a transitional phase, and not yet fully operational.



11-2

The democratization movement and
labor-management relations

Upon the collapse of the authoritarian system, long-suppressed demands poured forth from all corners of society. Here, we will explore how democratization affected the relationship between labor and management.

In 1987, the military government tried to anoint Chun's successor under the indirect electoral system stipulated by the constitution. But it was met with widespread popular resistance, motivated by the argument that such a system did not properly reflect the will of the people. Amid this unrest, reports emerged that the government had tortured a student named Park Jong Chul to death and had attempted to cover it up. Once these details leaked, massive public protests erupted across the country, calling for a new amendment to the constitution.

Ultimately, ruling party candidate Roh Tae-woo consented to an amendment to the constitution stipulating that presidents were henceforth to be directly elected. Upon agreement between the ruling and opposition parties, the constitution was amended. Following the passage of the constitutional amendment, free elections were held, and Noh Tae-woo was pronounced the winner. After the conclusion of his term, power was peacefully transferred to the Kim Young-sam administration, and then to the Kim Dae-jung administration.



In addition to direct elections of the president, who would serve a single, five-year term, the amendments to the constitution in 1987 featured a number of other stipulations. Among these include the following changes: The president's right to assume emergency powers or dissolve the National Assembly was abolished; the power of the National Assembly was restored, and it regained the right to audit the government; protections for peoples' bodily persons were strengthened, including the right to seek a writ of habeas corpus; freedom of assembly and press freedom were expanded, and the government was prohibited from censoring publications or demanding permission to publish certain materials; protection of the three basic labor rights described in previous lectures was strengthened, and finally, a Constitutional Court was established.

The revised constitution also affected the existing economic order. New provisions stated that the government was to respect the economic freedom and ingenuity of individuals and firms, but that government was also reserved the right to introduce regulations to distribute income, break up monopolies, and prevent abuses of economic power. It can be said that the provisions that enabled the rise of a dictatorial regime following the establishment of the Yushin Constitution were purged, and that the new constitution reflected demands for democracy.

These political changes allowed long-suppressed groups to have their demands heard by the government. Among these groups were workers, whose right to collective action was long violated. Following the June 29 Declaration and the new political reality that emerged in its wake, labor unrest flared up across the country.



As we can see in Figure 11-4, the number of labor disputes (illustrated by the solid orange line) skyrocketed following the June 29 Declaration. Incidents of labor unrest averaged just 176 annually up to 1986, but in 1987, 3,617 such disputes were recorded. The number of labor disputes fell in 1988 and 1989, but remained well above the pre-1987 average, hovering around half of the 1987 figure. In the years that followed, however, the number of annual labor disputes fell dramatically, to around pre-1987 levels, and has remained at that level since. The number of days of lost work due to strikes (depicted by the solid green line) also subsided, after jumping in the late-1980s.

The number of work-days lost to strikes is obtained by multiplying the number of striking workers by the duration of the strike in days, and then dividing this figure by eight hours. Estimated this way, it seems as though the period from 1987 to 1989 was rather exceptional, and that the long-term trend is toward a regression to the pre-1987 mean. However, when estimating the number of days lost per incident (indicated by the solid purple line), a totally different trend can be observed.

Prior to 1986, the average number of work days lost to labor unrest was just 191 days per incident. This number leaped to 3,930 days per incident in 1989, and then surged to 14,000 days per incident between 1990 and 1991. The average number of days lost per dispute has fluctuated in the years since, but has nonetheless remained well above the number recorded in 1986.

It is believed that this owes to the fact that, prior to 1986, when the labor movement was suppressed, labor unrest flared up mainly in small businesses. These were typically poorly organized and categorized as “illegal” strikes, and most of them were brought to a conclusion very early on. In contrast, since 1987, well-organized strikes by labor unions, mainly at large companies, have continued for weeks or months at a time. It is believed that it is for this reason that the number of labor disputes sharply decreased even as the number of workdays lost to industrial action per incident surged.



On the other hand, we can see that unionization rates (indicated by the solid blue line) declined to begin in the late 1970s. Despite a modest rebound that took place in the years from 1987 to 1989, the trend continued its downward trajectory, bottoming out at around 10 percent. Only recently has trade unionism ticked upward, now around the 14-percent mark. Small and medium-sized enterprises (SMEs) account for the majority of employment in the country. But, unlike large companies and the public sector, unionization rates at such firms were low, and these already-low rates continued to fall over time.

The new political climate that came to exist in the wake of the June 29 Declaration was certainly a decisive factor in the explosion of labor unrest that followed. However, it is my belief that in this process, the traditional approach to labor governance — that is, outright suppression — was seen as no longer effective. The suppression of the labor movement by the authoritarian government produced an industrial environment in which employers exercised unilateral power over workers.

The work environment experienced by most workers was hostile, and there were numerous reports of inhumane treatment of workers and discrimination between white-collar and blue-collar employees. Labor issues were not limited to the workplace. Soaring property prices since the late 1970s and worsening wealth inequality had greatly exacerbated workers' feelings of relative deprivation. The newly-ascendant labor movement severed the old labor-management regime under the authoritarian governments, and forced the country to look for a new way forward for labor relations.

An examination of labor indicators reveals a mixed bag of positives and negatives. A difficult working environment is one of the latter. The data show that Koreans work the longest hours in the OECD. Figure 5-3 shows that, in 1980, workers in the UK, France and the US worked between 1,800 to 2,000 hours in a year on average. Korean workers, on the other hand, put in 1.5 times more hours on the job, working 3,000 hours on average.



The workers of these developed countries also worked extremely long hours at the end of the 19th century, but their time on the clock gradually declined throughout the 20th century. We can see that the hours worked by Koreans during the era of rapid economic growth are roughly on par with the hours worked by workers in developed countries at the end of the 19th century. Since then, average working hours in Korea have declined rapidly, but there remains a large gap with developed countries.

Workers in Korea also suffer an extremely high number of workplace injuries, illnesses, and fatalities compared to workers in developed countries. Figure 11-5 shows the long-term trend in the number of industrial accidents and the rate of such accidents. The number of workers injured, killed, or struck with illness on the job is indicated by the dashed blue line. The trend from 1982 to the early 2000s was one of fewer workplace accidents. But the 2000s saw this trend reverse; it has since moved laterally.

The workplace accident rate can be obtained by dividing the number of accidents by the number of workers. This rate, labeled "Accident rate 1" in the Figure, is the rate by which workers insured under the national workplace compensation scheme suffer workplace accidents. We can see that the denominator here is limited to a specific set of workers. This accident rate stood at was 0.9 percent in 2003, before bottoming out at 0.5 percent in 2018. It has since ticked upward again to 0.6 percent. Prior to the year 2000, there were no data on the number of workers enrolled in the workplace compensation scheme. The line on the graph labeled "Accident rate 2" shows the accident rate using the total number of workers, instead.



We can see Accident rate 2 underestimates the actual accident rate because it does not include accidents suffered by workers who are not covered under the workplace compensation scheme. The farther back in time we look, the fewer the number of workers enrolled in the national industrial accident insurance program, and thus the trend can be seen to intensify as we look back. The line on the graph labeled “Deaths per 10,000 1” shows the number of deaths for every 10,000 workers that had suffered a workplace accident. The line on the graph labeled “Deaths per 10,000 2” shows the number of workers directly killed in workplace accidents.

The data show that the number of workers killed on the job had fallen dramatically since the late 1990s when nearly two of every 10,000 workers were killed on site. The figure currently sits at 0.43 workers per 10,000. Comparing this figure to other countries, we can see that in 2019, the rate was 0.14 in Germany and Japan, 0.37 in the United States, and 0.03 in the UK. The rate in Korea is much higher in comparison. Even if we were to acknowledge that differences exist between the countries in the way the number of industrial accidents is estimated and that different countries will hold different interpretations of what constitutes an industrial accident, we are nonetheless left with the fact that more workers are killed on the job in Korea than in other developed countries.

As we lack the necessary data for the 1980s and 1980s, we can only derive the rate of accidents for all workers. In the early 1980s, two percent of all workers suffered a workplace incident, either being killed on the job, injured on site, or having developed a workplace-related illness. The extremely high accident rate of the 1980s draws our attention, as does the rapid pace by which it fell in the years leading up to the Asian Financial Crisis of 1997.



At the same time, income growth and improvements in employment conditions in Korea were markedly better compared to other countries. Figure 11-6 shows the average annual growth rate of real wages and employment in the manufacturing sectors of selected middle-income countries for the 20-year period from 1965 to 1985, excluding only Japan from 1950 to 1970. We can see here that wage growth also grew rapidly in Greece, for example, but that employment growth lagged. In Brazil, the opposite was true.

In contrast, the East Asian countries of Japan, Taiwan, and Korea showed robust growth in wages and employment, and nowhere was this growth as strong as it was in Korea, where the annual average growth for both was around eight percent. In other words, it could be said that Korean workers were not excluded from Korea's growth; they too partook in the benefits of simultaneous employment and wage growth.

Yet, I think we need to examine this particular issue in more detail. This is because even if workers' wages rose rapidly, they could justifiably argue that they were not appropriately compensated if wage growth was not correlated with growth in labor productivity. And so we need to compare real wage growth with growth in labor productivity.

However, the Ministry of Employment and Labor only recently expanded its income survey to include establishments with as few as one employees. And so, for most of our data, not all workers are included, as many small businesses were not surveyed. Given this, we should find and compare wages and labor productivity using income statistics extracted from the National Accounts.

We can determine average wages by dividing employee remuneration data taken from the National Accounts by the total number of workers found in the economically active population survey.



However, determining labor productivity is a bigger challenge, as we must first determine how to address the problem of the self-employed, who represent an amalgamation of both labor and capital. First, we must determine labor productivity for every sector. We do this by dividing the sum of sectoral operating surplus and total employee compensation by the total number of employed in the sector in question.

Here, the self-employed without employees are excluded, while employers with employees are included. However, as the value of the labor of family members that work in small businesses contributes to the total sectoral operating surplus, these workers were included in the calculation of labor productivity. Average wages and labor productivity obtained in this way are both nominal values, and are divided by a GDP deflator to produce adjusted values. Each rate of increase is presented as a three-year moving average.

Figure 11-7 shows the result of this analysis. We can see that real wage growth (the dark orange line) outpaced labor productivity growth from 1977 to 1982, but from 1983 to 1986, the opposite trend held.

However, from 1987 up to the Asian Financial Crisis of 1997, real wage growth outstripped growth in labor productivity. In my opinion, the outbursts of labor unrest that erupted across the country constituted a major reason explaining why wage growth outpaced labor productivity growth. After the Asian Financial Crisis, real wage growth fell far short of labor productivity growth up to 2011, after which it overtook productivity growth again.

And so we can see that, over the long term, the era under study was one in which wage growth and productivity growth led each other in an alternating fashion. The average annual growth rates for the entire period for which data were available, covering the years from 1975 to 2021, were 3.8 percent and 3.7, respectively, indicating that the two were in balance.



From the 1980s up to the Asian Financial Crisis, the real wage growth rate was not only quite robust, at an annual average of 5.7 percent, but was in fact growing at a faster rate than labor productivity. This can be interpreted to mean that workers' slice of the pie became larger. In addition, the income gap among workers greatly narrowed during this time.

As we saw in the Week 5 lecture, Figure 5-13 shows the gender gap in the hourly wages of workers using data extracted from a Ministry of Labor and Employment survey on wage structure. This graph shows us that, regardless of whether we compare the unadjusted average wages of men and women (the blue line) or adjust to control for differences in educational attainment, tenure, or employer size (the orange line), we can see that the gender wage gap closed rapidly during this time.

Looking at the hourly wage gap by level of education in Figure 5-14, we can see that wages for those without a college degree rose even faster than the wages of college graduates from the mid-1980s to the mid-1990s. We should also note that this gap had begun to close before the democratization movement of 1987, and thus cannot be interpreted as a phenomenon owing to it.

Finally, examining the wage gap by business size in Figure 5-16, we can see that the gap was getting bigger in the 1980s, but then closed again in the 1990s. And so we can say that while the wage gap by establishment size was a major factor fueling increased levels of inequality observed after the Asian Financial Crisis, it was not a prominent feature prior to it.



11-3 Urbanization and real estate

Urbanization accompanied economic growth, and the Korean population became concentrated in cities. This resulted in soaring real estate prices and a serious housing shortage. Will we explore this issue here.

Figure 11-8 shows the long term trends in Korea's rural and urban populations over the long term, based on census data. The line marked as "Rural" refers to residents of gun, an administrative division, the rough English approximate of which would be county. The pre-liberation population refers to the combined population of North and South Korea; the post-liberation population refers to the population of South Korea only. This is why the graph shows the rural population suddenly nosediving in the years from 1944 to 1949. We can see that the rural population continued to grow up to 1966, after which it began to decline. The proportion of the total population living in cities was just four percent in 1925. That figure stands at 82 percent today.

Figure 11-9 depicts net population inflows into select cities and regions. The figures are calculated by subtracting population outflows from population inflows; the net population movements are captured in five year intervals here. Population data from the pre-liberation period in this figure is limited to South Korea. We can see that from 1935 to 1940, Seoul experienced net population inflows of 190,000. However, net outflows from the provinces (especially Gyeongsang) far outstripped that figure.

This reflects a population exodus to the northern part of the peninsula, which we call North Korea today, and which was at the time rapidly industrializing. From 1945 to 1949, every municipal district, county, and province experienced net population growth. This owed to inflows of Koreans defecting from the North and repatriations of those that were living overseas. We have no data for the period from 1949 to 1955 or the period from 1965 to 1970. Data from 1955 to 1965 show a modest net population growth in Seoul.



Then, beginning in the 1970s, the populations of Seoul and other major cities exploded. Population growth in the province of Gyeonggi, which encircles Seoul, was also significant. In just one decade, 2.46 million people migrated to Seoul, 1.24 million to Gyeonggi, and 850,000 to other large cities. This corresponds to the population lost in other provinces. This trend in population movements continued unabated into the 1980s. After the 1990s, Seoul began to lose its population, and other cities followed suit, with a lag of five years. Population loss in other provinces began to ease off.

The province of Gyeonggi, however, continues to experience net population growth. This tells us that the population is no longer urbanizing, but rather concentrating around the capital in an area called the Seoul Capital Area (SCA), or sudokwon in Korean. Seoul has continued to experience net population outflows since the turn of the millennium, while Gyeonggi has grown tremendously. This is because entirely new cities were built from the ground up in Gyeonggi to help absorb the housing demand from Seoul.

The Korean population has come to be concentrated in cities and especially the SCA because the country's economic growth was accompanied by a major shift in its industrial structure. Figure 11-10 shows the average annual growth rate of the rural household population and nonfarm workers on a three-year moving basis. For nonfarm workers, pre-liberation data on employment divides the population into the working and the out of work, whereas post-liberation data includes multiple employment categories. And so we must be mindful of the conceptual differences in measuring employment. But this is no great obstacle in helping us to understand the overall long-term trend.



Just before liberation, we can see that the rural household population growth trend was positive and continued to grow. We can see that the growth rates of nonfarm workers were also high. But high rates of increase disguise a relatively small population of these workers in absolute terms, and increases in the numbers of these workers could not make a dent in the enormous population of rural households. These circumstances remained as such until the 1960s. In rural areas, arable land is a scarce resource, and if the rural population grows, the value of that land increases, while the value of labor decreases. This phenomenon is what allowed the rural tenancy system to persist throughout the Joseon era and through the colonial period.

With the value of human labor so low, there was little incentive to mechanize; that is, there was no reason for landlords to develop technologies that could substitute for labor. And so the society of the countryside remained a traditional one, reliant on rudimentary agricultural techniques. The poverty trap into which much of the rural population had fallen, and which persisted until the 1960s, was not unique to Korea; indeed, many developing countries have been stuck in this trap, and some remain so today.

But this all changed after the period of rapid growth in the 1970s, often referred to as the Miracle on the Han River. The rural population began to decline, and the supply of agricultural labor became inadequate. Wages rose, and farms began mechanizing, increasing labor productivity and along with it, rural household incomes. The impetus for these changes, however, came from the non-agricultural sector. Looking at the growth rate of nonfarm employment in the graph, we can see that, despite ups and downs following economic cycles, nonfarm employment grew annually by an average of six percent for 30 years from 1965 to 1995.

Korea sustained this rapid growth in employment over a long period of time. This kind of growth was unprecedented among developing countries. Rural areas shared in the benefits of economic growth, and escaped from the poverty trap.



Figure 11-11 shows the annual growth rate of rural household income (solid purple line, right-hand Y-axis) as a three-year moving average. From the 1960s up to the Asian Financial Crisis, annual rural household income grew at average annual rate of eight percent, with some three-year periods better than others. This graph also shows that from the mid-1970s throughout the 1980s, the ratio of rural household income to urban household income (the solid light blue line) was over 100 percent, meaning that rural household income exceeded urban household income during this time.

After the Asian Financial Crisis, however, rural household income growth fluctuated between positive and negative growth. We can also see that recently, rural household income has fallen to just 60 percent of urban household income levels. The rural-urban income gap has widened significantly since the mid-1990s.

However, rural household income includes nonfarm income and transfers in addition to agricultural income. When comparing only agricultural income with urban household income, the rural-urban income gap is starker yet (see the dashed blue line). The data we have discussed so far are extracted from surveys of rural and urban households. In addition, the graph compares the incomes of workers in the agricultural, forestry, and fishery sectors to workers in the manufacturing sectors using data pulled from the National Accounts.

The total operating surplus of the agriculture, forestry, and fisheries sectors was divided by the total number of workers in these industries to determine per capita income. This was compared to per capita worker compensation in the manufacturing industry, and was graphed as a dotted purple line. This data covers entire populations, rather than a sample, and can be considered an inclusive indicator. These data show that the incomes of the two populations nearly converged in the mid-1970s, but then continued to diverge, and now the incomes of the agricultural, forestry, and fisheries workers are just under 40 percent of those of manufacturing workers.



This shows that productivity in agriculture, forestry, and fishing never caught up with productivity in manufacturing. And so farming households were forced to complement their agricultural income, upon which they could no longer rely. More and more members of rural households began to seek work in nonfarm sectors, and the number of rural households with more with a non-agricultural income stream began to increase. Despite this additional nonfarm income, the rural-urban gap only continued to widen in the wake of the Asian Financial Crisis.

Meanwhile, even as most of the population began to be concentrated in a handful of major cities, these cities' infrastructure was not designed to accommodate them. This lack of infrastructure led some of the population that left the countryside to build unauthorized homes in the peripheries of major cities, typically on hillsides, forming a large number of shantytowns.

The exodus of the rural population often came in the form of young people from rural households coming to the city to attend school, find work, and settle down. But there were also entire families that relocated from the countryside into the cities all at once. It was very difficult for people with few or no skills that did not directly pertain to farming to find work in cities, and the resettlement process was wrought with hardships.

Symbolic of these hardships experienced by these new rural transplants is the Gwangju Housing Complex Incident of 1971. The municipal government of Seoul sought to demolish the shantytowns surrounding the city. To do this, it first had to forcefully evict those shantytowns' residents, but needed a place to relocate them. And so it oversaw the construction of a large housing complex in Gwangju county in the province of Gyeonggi (this is now the location of the Seoul suburb of Seongnam): the Gwangju Housing Complex. The government first tried to incentivize people to move to the housing complex by selling vouchers, which people could use to purchase property at sub-market rates. But the value of the vouchers themselves soared due to a boom in land speculation.



People were forcefully relocated from the shantytowns without any way of providing for themselves in their new neighborhood, and so most of them found themselves unemployed, and in dire circumstances. Protests erupted at the city's careless and half-hearted relocation efforts. Demonstrators torched police vehicles and government officials' cars.

In the end, the city was forced to relent to some of the demands of the evicted residents. This led to many improvements to the city's urban infrastructure: transportation projects were undertaken, and sewage systems and schools were built. The city also provided emergency provisions to the evicted residents and started employment programs. This incident shows how the hardships of the marginalized poor continued to mount amid breakneck urbanization.

The concentration of the population in large cities also led to a surge in housing and real estate prices. Figure 11-12 depicts the year-on-year growth trend of housing and land prices. The solid blue line plots the trendline using data extracted from a nationwide housing survey conducted by Kookmin Bank. National Accounts data maintained by the Bank of Korea subdivides housing prices into two categories: improved residential buildings and improved land. The former is depicted by a solid red line; the latter by a dashed orange line.

However, the time series for these data only go back so far. So growth in the value of residential sites is isolated from growth in all land values, and the graph plots this data back to the 1960s. Rates of growth in the consumer price index (CPI) are plotted for comparison (see the dashed yellow line).



First, looking at the year-on-year growth rate of land values, we can see up to the 1980s that growth fluctuated wildly, exhibiting a wide range. The graph shows that property prices skyrocketed roughly every ten years from the late 1960s to the late 1980s, including an 85 percent spike in 1978. Comparing the rates at which the value of property increased with the rate of increase of the CPI serves to emphasize the enormous growth in real estate prices.

Once in the early 1990s and then once again in the aftermath of the Asian Financial Crisis did the cost of housing and property actually fall. But prices quickly bounced back on both occasions. Housing prices soared again as countries sought to mitigate the impact of COVID-19 on the economy through loose monetary policy and more public spending. More recently, however, many countries (beginning with the US) have raised interest rates to rein in inflation, and housing prices plunged as a result. The graph does not reflect these trends, however.

The surge in property prices in the late 1960s led the government to announce a policy to combat the phenomenon: the Emergency Measures to Deter Real Estate Speculation, through which a 50 percent tax was imposed on all net proceeds of real estate transactions subject to the law. In the late 1970s, the economic growth rate was high, and real estate prices leapt again as a slew of orders for construction projects overseas was accompanied by rapid inflows of dollars. The government sought to suppress speculative behavior and promote stability in property values through a set of measures. It imposed a 70 percent windfall tax on proceeds from apartment resales, with the resale period set as two years. It also imposed a 100 percent tax on proceeds from sales of unregistered properties.



Property values mushroomed during the three lows boom of the late 1980s too, and these jumps were often prolonged, despite price stability otherwise. Wealth inequality has widened because growth in the values of assets such as real estate have outpaced income growth. Wealth inequality became a political issue as the sense of relative deprivation experienced by those without assets became increasingly pronounced.

The Roh Tae-woo administration devised a scheme that aimed to fundamentally rectify the problem by drastically expanding the supply of housing. The government stated that it would build two million more housing units, many of them in new, planned cities located in the province of Gyeonggi. These new cities were to be Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon, and Joongdong, among others.

Figure 11-13 depicts the quantity of new housing supply over time (solid dark orange line). Up to 1987, around 230,000 new units came on the market every year. But in the 10-year period afterward, that figure more than doubled, with an average of 580,000 new units becoming available every year. We can see in Figure 11-12 how real estate prices plunged after 1991 when the new cities in Gyeonggi were built, and residents began moving in. Real estate values followed the larger business cycle in the period that followed, and were much more stable compared to the 1980s.

Figure 11-13 also illustrates the supply of housing provided by the private sector (the green line) and the supply of housing provided by the public sector (the dashed yellow line). We can see that the private sector accounts for the lion's share of housing construction, and that the volume of new units supplied by the private sector fluctuates to a greater degree. Real estate prices cratered in the aftermath of the Asian Financial Crisis and new housing starts slowed to a crawl. And so in order to revive the economy, the government relaxed the regulatory regime surrounding real estate and made efforts to support the construction industry.



Then, in 2002, when real estate prices began to climb again, the government reversed course and re-instituted regulatory controls. And so we can see that the large fluctuations in the annual supply of new units built by the private sector owe to swings in government policy designed to either stimulate the economy or curb real estate speculation. Through this we can deduce that, in order to stabilize the housing supply and property values, that a more consistent policy is necessary.

With more housing construction, the housing supply ratio rose. By 2020, the national housing supply ratio was 104 percent. In the SCA, it reached 98 percent. The number of homes per 1,000 people increased from 215 in 1995 to 418 in 2020. In the SCA, that same figure rose from 191 to 385.

We can use this data to estimate the number of people per home. In 1995, this figure was 4.7 persons per home. In 2020, the number was nearly half: 2.4. persons per home. We can use this information to say that the housing supply grew faster than the population. However, the rapid decline in the number of households and the corresponding increase in the number of single-person households suggests that housing demand will continue to grow.

Finally, I will briefly describe the significance of the fact that the Korean housing stock is now mainly composed of multi-family housing structures, subdivided into many units, and often organized into large residential complexes, known in Korea as *apateuh*. I will refer to these homes as apartments for ease of understanding. Figure 11-13 shows the proportion of the housing stock represented by these apartments. We can see that the percentage of these types of homes of the total housing stock jumped from just 13 percent in 1985 to 69 percent in 2020.



The composition of the housing stock changed drastically in such a short period because most of the new housing was built in the form of new apartments. High-rise apartments made it possible to fit large numbers of people onto an insignificantly-sized plot of land, and also enabled the population to concentrate in the land-scarce SCA.

People flock to the SCA because it is home to relatively more economic and cultural resources and useful infrastructure. If the housing supply was dominated by detached houses, this kind of population density would have been physically impossible. Moreover, the development of the SCA would have taken on an entirely different character. In addition, the assets of Korea's middle class revolve predominantly around housing. And so it could be said that the need to use land efficiently and thus build apartments played a key role in allowing the middle class to build wealth.



11-4 The formation and regulation of business conglomerates

The main drivers of the growth of the Korean economy up to the present have been corporations, and among these, the large, family-controlled conglomerates known as the chaebol are the most important business groups. Here we will briefly examine how these conglomerates came to be, and explore the problems associated with them.

Opinions of the chaebol are extremely polarized. There are arguments that the chaebol have greatly enhanced the strength of the Korean economy, having spearheaded exports, pioneered cutting-edge technologies, and led the HCI drive. But chaebol critics have contended that collusion between government and business and the opaque ownership and management structures that chaebol families use were the main factors that led to Asian Financial Crisis. The Monopoly Regulation and Fair Trade Act was amended in 1987 to address the excessive concentration of economic power among the conglomerates.

First, we can examine the degree to which economic power is concentrated among the conglomerates by referring to the data. For this exercise, we will define "conglomerate" as a group of companies over which one individual (typically the leader of a chaebol family) exercises de facto control. Here we also define "control" as a situation in which one individual owns or controls through an intermediary 30 percent or more of the total number of issued shares, or exercises influence over key corporate appointments.



Moreover, if the value of the assets of all subsidiaries and affiliates within a given conglomerate exceed a certain threshold, business groups are designated as large conglomerates. The Monopoly Regulation and Fair Trade Act was amended in 1987 to include new provisions designed to curb the concentration of economic power among conglomerates. These new articles limited intercorporate investments and capped aggregate investments, and also restricted debt guarantees to affiliates.

Figure 11-14 illustrates the trends in the number of conglomerates (dark blue line, right-hand scale) and the number of affiliates and subsidiaries (orange line, left-hand scale). The graph shows the number of subsidiaries of the 20 largest business groups in the 1970s and the 30 largest conglomerates in the period from 1987 to 1998. But the number of conglomerates has fluctuated since 2002. The graph shows the number of conglomerates subject to intercorporate investment restrictions from 2002 to 2016. The lime green line illustrating the trend in total assets shows the aggregate asset value for affiliates with over KRW 2 trillion in assets in the period from 2002 to 2008, while for the period from 2009 to 2016 the same line shows the total value of assets for conglomerates with assets over KRW 5 trillion.

For the period after 2017, the line shows the trend in asset values of conglomerates with more than KRW 5 trillion in assets and which are required by law to disclose the value of these assets. Even accounting for this, we can see that the average number of affiliates per conglomerate (green line, right-hand scale) increased over each period under observation here.

This line shows that the number of affiliates increased rapidly in the time immediately preceding the Asian Financial Crisis, and then plunged in 2002, after the gap in the series. This was because many firms were liquidated during the crisis, and the surviving firms underwent intensive restructuring. Following that episode, both the number of conglomerates and the number of affiliates has been on the rise, as has been the average number of affiliates per conglomerate.



We can now ask what proportion of the overall economy these conglomerates account for. Figures 11-15 visualizes value added produced by conglomerates in terms of percentage of GDP and proportion of value added in mining and manufacturing. According to an estimation in Sagong (1980), we can see the share of GDP generated by the top five and top 20 conglomerates increased rapidly throughout the 1970s. These values are depicted by the dashed blue and dashed yellow lines, respectively. For the period after 1985, the estimates from Chang and Choi (2003) are plotted for the top five and top 30 conglomerates. The trends in these values are illustrated by the solid blue and solid green lines, respectively.

However, the data used in and methodologies employed by each study differ, and so it is difficult to compare the 1970s and 1980s and the periods that come later in a consistent manner using these data alone. And so, estimates from another study are limited to the added value produced by the top 30 conglomerates in mining and manufacturing sectors but plotted over an extended period as the solid purple line. Here we can observe a consistent trend from the late 1970s onward. This data shows us that the share of value added generated by conglomerates in the mining and manufacturing industries was much higher than their share of GDP. This is because conglomerates' main lines of business are in the manufacturing sectors.

Taken together, the period of the 1970s and early 1980s was one in which the proportion of business groups rapidly grew. This is because the country's top conglomerates were all active participants in the government's major industrialization campaign: the HCI drive. We can also see in the trendline of the mining and manufacturing industry that conglomerates' value added share continued to grow even amid the restructuring of the HCI sectors that occurred in the early 1980s.



From the late 1980s onward, however, the conglomerates' share appears to fall. But the estimates we have are not clear on this, so we may not know for certain. But in the first half of the 1990s a clear increase in the conglomerates' share is evident. And while growth during this period was not as robust as it was in the 1970s, we can see that the large conglomerates expanded rapidly in the early 1990s.

In the aftermath of the Asian Financial Crisis, large conglomerates were subject to comprehensive restructuring. It is thought that this restructuring led to the decline in the conglomerates' share of value added. While we have no estimates for the period after 2000, we can see in Figure 11-14 that the number of business groups that satisfy the requirements of being a conglomerate increased rapidly in period following the turn of the millennium, as did the average number of affiliates per conglomerate.

Considering this, it is thought to be highly likely that large conglomerates have continuously increased the size of their slice of the economic pie during all periods under observation, save only for the Asian Financial Crisis, and despite attempts to curtail their economic clout through the Monopoly Regulation and Fair Trade Act.

So we can now ask: what enabled the formation of these large conglomerates? And how to they manage to grow their slice of the national economic pie? We could interpret these phenomenon to be a result of an environment that favored the creation of business groups, rather than separate, independent companies.

First of all, Korea's financial markets were imperfect and more importantly under government control. And so obtaining capital from the market was extremely difficult. Under these circumstances, the ability to easily source capital is essential to being able to do business.



Large conglomerates exercise control over their affiliates, and this enables them to create internal capital markets. For example, a conglomerate looking to launch a new line of business and in need of capital could simply have an affiliate lend the new business the necessary startup funding. Alternatively, it could take out bank loans using debt guarantees as collateral. This kind of internal capital market worked to the advantage of conglomerates as they were diversifying.

Figure 11-16 depicts trends in the concentration of internal ownership for the 10 largest and 30 largest conglomerates led by a single corporate figurehead. We can see that the families of the figureheads held 17 percent of all shares of affiliates in 1983, but by the 2000s, this figure had plunged to an insignificant share of between two and three percent. But during the same period, equity stakes in affiliates held by other affiliates within the same conglomerate rose from 40 percent in 1983 to 57 percent recently.

In other words, we can see how intercorporate investments in affiliates played an important role in conglomerates' diversification. Chaebol heads were able to maintain control over the conglomerate through their comparatively high equity stakes in affiliates, despite their overall equity position having declined. The 1987 revision of the Monopoly Regulation and Fair Trade Act restricted affiliates of large conglomerates from making intercorporate investments valued at more than 40 percent of their net assets. This rule was abolished in 1998 due to the Asian Financial Crisis, only to be revived again in 2000, and then repealed again in 2009.

This legal flip-flopping is due to a conflict between two objectives: one that seeks to limit the ability of chaebol heads to control affiliates, and another that seeks to promote free corporate investment. We can see in Figure 11-16 how the ownership structure of affiliates fluctuated with the changes in the law.



Conglomerates also raised capital from banks by utilizing debt guarantees between affiliates. An amendment to the Monopoly Regulation and Fair Trade Act in 1993 prevented the value of debt guarantees from exceeding 200 percent of equity. This was done out of concern that the failure of one affiliate in a conglomerate could trigger a domino effect of bankruptcies at other affiliates.

In 1997, debt guarantees were further limited to 100 percent of equity. In 2001, the practice was banned altogether. Immediately preceding the Asian Financial Crisis, the average value of debt guarantees pledged by the 30 largest conglomerates was revealed to be 174 percent of total equity. This of course means that these conglomerates owed banks much more than that.

Naturally, in pursuing diversification, conglomerates relied on the external capital markets to an even greater degree than they did their internal markets. Figure 11-17 shows the debt to equity (D/E) ratio of all manufacturing firms using data on corporate operations from the Bank of Korea.

From the 1970s to the Asian Financial Crisis, we can see that the debt ratios in the manufacturing sector (light green line, plotted on the left-hand Y-axis) hovered in the 300 to 400 percent-range. This was a very high figure compared to the previous and later periods. The graph also shows that the ratio was especially high during the crisis-stricken years of 1972, 1980, and 1997.



The long term trend in corporate borrowing, including the issuance of bonds, exhibits an inverse U-shaped pattern (the pink line, plotted on the right-hand scale). This tells us that, in the middle period, the primary method by which manufacturing companies (and these include conglomerates) raised capital was to borrow it externally. The securities markets were at the time somewhat underdeveloped. But even then, sales of stock would have brought with them changes in the ownership structure of conglomerates. It was for this reason that the chaebol heads tried to avoid selling equity stakes to raise capital, and preferred to borrow money instead.

Looking at the D/E ratio (dark orange line, left-hand Y-axis) of the 30 largest conglomerates, it exceeded 400 percent in the 1990s, higher than the manufacturing industry average. We lack these data for the 1970s, but I suspect that conglomerates' D/E ratios were even higher then.

That is because government policy financing was concentrated in the heavily-promoted HCI drive, and the chaebol took advantage of this policy to expand their conglomerates. Furthermore, to minimize the risk of business failure, the government preferred that established firms with proven track records enter new industries.

This served as a trigger for existing conglomerates to reorganize their core lines of business around the HCI sectors. Put another way, this is to say that the chaebols did not linger in the industries in which they first emerged, but rather leapt at the opportunity to participate in sectors with high growth potential. It is believed that this substitution of their core businesses allowed them to expand even further.



It was in this manner that chaebols grew: by diversifying into fields unrelated to their original core businesses. Yet in some industries, we can observe vertical integration as well. This was especially the case in industries in which products contain numerous parts or in which the stages of production are particularly complex, such as the automotive, electronics, and chemical industries.

For instance, when Hyundai Motor began producing finished cars, Korea had not yet adequately developed forward or backward industrial linkages. This is another way of saying that the market for inputs and intermediates remained unformed. Without a stable source of parts, it is difficult to succeed in the auto industry. Dependence on imported parts limited the amount of added value that could be created in vehicle production. So the government actively supported the localization of automotive components.

And so growth in the automotive industry was done in a way that integrated various related sectors vertically. The Hyundai Motor Group conglomerate has affiliates in steel manufacturing, finished vehicle manufacturing, logistics, and automotive finance, illustrating this kind of vertical integration.

In vertically-integrated firms, inter-affiliate transactions represent a large fraction of all transactions. For example, Samsung Electronics has vertical business relationships with Samsung SDI, Samsung Corning, and Samsung Electro-Mechanics. At one point Samsung SDI, which used to manufacture cathode ray tubes (CRTs) for TVs, was supplying 52 percent of its products to Samsung Electronics. At the same time, Samsung Corning, which produced glass housings for CRTs, generated 61 percent of its sales from transactions with Samsung SDI. Currently, Samsung Electro-Mechanics, a manufacturer of electric components, sells 69 percent of its products to Samsung Electronics.



This kind of vertical integration has many advantages over buying inputs on the open market. Significant transaction costs are incurred in the course of normal market interactions, including search and information costs, bargaining costs, and the costs associated with resolving disputes. But vertically integrated firms bear almost none of these costs. In addition, affiliates within a conglomerate do not need to incur any marketing expenses to sell their products to other affiliates within the same conglomerate, and open information flows can promote technological development.

Put simply, vertically-integrated companies can expect results to mimic those of single company. Yet, vertical integration can also be a disadvantage. Vertically-integrated firms face less market pressure, and thus may face fewer incentives to innovate than independent firms.

And if one affiliate in a vertically-integrated conglomerate becomes insolvent, the efficiency of the entire integrated enterprise may suffer as a result. Furthermore, in normal market transactions, firms are free to seek alternative business partners. But firms tied to another affiliate lack this kind of flexibility.

Korea's large conglomerates have grown rapidly. And as we have explored, it is thought that there are good reasons explaining why they led the growth of the Korean economy. The biggest problem associated with large-scale conglomerates is the fact that chaebol heads can exercise control over the entire business group through their stakes in affiliates, despite directly owning an insignificant number of shares.



This leads to emergence of a principal-agent problem, in which chaebol heads sacrifice the interests of minority shareholders in their affiliates for their own benefit or for the benefit of their families. This problem often arises in relation to the hereditary succession of corporate control. In Korea, the inheritance tax tops out at 50 percent. But for heads of companies that are also their companies' largest shareholders, that rate climbs to 60 percent. For many heirs, it is difficult to pay this tax and still maintain control of the company.

To deal with this, heirs often founded unlisted paper companies to use as instruments of control. They would rapidly "grow" these firms through transactions with affiliates, and increase their ownership of affiliates using the paper company as a vehicle. A Fair Trade Commission investigation into insider trading between affiliates revealed that profits and losses were manipulated between subsidiaries, and that transaction prices greatly diverged from prices on the open market.

There have also been instances in which one affiliate of a conglomerate bailed out another. But a more common method is one in which large listed affiliates that manufacture or assemble final goods in downstream industries subsidize unlisted upstream affiliates by buying parts or intermediates at inflated, above-market prices.

This is a way by which chaebol families shift profits from large, listed firms in which they have a small personal stake to unlisted firms over which they have much more control and equity. In the example above, profits are essentially moved from the downstream listed firm to the unlisted upstream firm. This encroaches on the interests of minority shareholders of listed companies in order to deliver a greater share of the profits directly to the chaebol families.



This may also result in affiliates within the conglomerate, which are forced to do business with each other, ruling out cooperation with more efficient competitors. This too is classified as insider trading and restricted under the Monopoly Regulation and Fair Trade Act. There is a limit to the extent to which intra-conglomerate transactions can be realistically monitored. However, if monitoring and regulation of non-competitive internal transactions are strengthened going forward, we will see more attention paid to how the conglomerates adapt, especially regarding leadership succession.

With that, let us conclude this week's lecture. Two things in particular distinguish this period from the others we have discussed so far. One is that this period was one in which Korea became democratized. Looking at the modern history of the West, revolutions in civic life led to human rights and property rights becoming recognized and protected. With these two fundamental rights in place, the Industrial Revolution occurred, and the West experienced sustained economic growth. Based on the civic principles recognized in previous centuries, universal suffrage was achieved in the 20th century, and for the first time, popular democracy became a reality. Korea introduced these Western institutions into its first constitution.

In the development of these institutions, Korea benefited from being a latecomer. But what followed was a series of authoritarian regimes. And so we see that merely introducing nominally democratic institutions cannot by itself produce real democracy. The experience of Korea shows that in order to realize true democracy, some level of economic growth is a prerequisite, which will create a middle class. As this class becomes more educated, they will recognize the need for change as their level of education increases and their needs diversify.



I think rapid economic growth in Korea was meaningful in this sense, as it prepared the people to overthrow the authoritarian system. In a newly-democratic environment, voices for change that were long-silenced by the authoritarian government were suddenly heard in chorus. Social development and justice, which were neglected in order to pursue economic development, emerged as important items on the national agenda.

Another point: the period we studied for this week's lecture was one characterized by transition, in which the government sought to transform the economy into a market economy led by the private sector. Tight monetary policy succeeded in stabilizing prices, but impeded financial liberalization. One result of this was that financial institutions failed to establish independent systems for allocating capital and monitoring its use. Large conglomerates also invested competitively, but failed to effectively prepare for the risk of insolvency.

This is because the government's long-standing practice of bailing out insolvent companies has led to many instances of moral hazard. This is all to say that in order to effectively transition from a government-led economic system to one led by the market, Korea needed a corporate governance structure and financial system that were suited to such an economic order. But these did not yet exist. This was the most important driver of the Asian Financial Crisis.

This has been the Week 11 lecture in the History of Korean Economic Growth. We explored political transition and social development in Korea in the latter part of the 20th century. The next lecture will be on the topic of the Korean economy in a state of low 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 11 周

政策转换和社会开发

11-1 开发政策的转换和宏观经济

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。本节课是我们的第十一节课，主要来探讨在进入20世纪80年代后，从试图进行经济开发政策的转换到1997年外汇危机时期的内容。

全斗焕政府稳定了物价，尝试了从政府主导型的市场经济向民间主导的经济体制的转型，下面我们来简单地学习一下相关的内容。1987年的民主化，成为了一个长期被权威主义体制抑制的需求集中爆发的契机。首先，随着劳动纠纷的剧增，劳资关系也不得不随之变化。

随着人口向大城市集中,房地产价格暴涨,因此开始寻求解决住宅问题。民主化还表现为要求缩小收入和财富差距,强化公平交易法,抑制财阀的经济力量集中。如果说高速增长期将重点放在经济开发上,那么可以说这个时期政策的指向扩大到了社会开发上。

1979年，身为朴正熙总统亲信的中央信息部部长遭遇了枪击事件，维新体制遭到了瓦解。在此前的3周，要求恢复民主的在野党总裁金泳三遭到国会议院的除名，以此为契机，镇压釜山和马山地区发生的动乱事件，内部的权力矛盾一触即发。虽然当时权威主义体制崩溃了，但是没过多久，新军部就动员了军队，掌握了军权。

为了反抗这一状况而开展的5.18民主化运动，遭到了武力镇压。在那之后，总统的任期变为7年任期制，对于维新宪法等维持间接选举制的宪法内容进行了修订，并于1980年全斗焕政府时期正式出台。这一总统间接选举制度，像后面我们会学习到的一样，1987年，经过民主化运动的抗争后，变更为了直接选举制度。

在这一过程中，权威主义体制继续存续，但是强调发展优先的朴正熙政府推行的政策，难以得到延续。20世纪70年代，在高速发展期，出现了两次的石油危机，由此引起了物价和房价的急剧上升。



特别是原油进口货款激增,相反出口增加却达不到,经常项目收支赤字像滚雪球一样增加。 在之前第二周的课程中我们有提到过,如图2-11所示,石油波动时期经常项目收支的赤字规模不断扩大,与GNI的比率大约为10%左右的水平。 当时,韩国的对外债务,已经处于一个非常高的水平了,几乎可以到适用“外债亡国论”的程度了,如何缩小经常项目收支的赤字规模,成为了一个急需解决的问题。

由于10.26事件引起的政治动荡和由于冻灾引起的农作物减产,在1980年,经过高速发展期后,经济增长率首次出现了负数。

在这种情况下,全斗焕政府为了稳定物价,开始探索将经济体制从政府主导型,转变至民间主导型的发展道路。 推动经营不善的部分重化学工业的产业结构调整,银行的民营化,利率自由化和竞争型经济政策的强化。 我们来简单地考察一下相关内容。

首先,为了稳定物价,实行了货币和财政紧缩政策。 在之前第三周的课程中,我们学习过的图3-4中,总货币增长率(蓝色实线)在1980年为44%,在1981年~1982年之间为36%~37%,但1985年下降至了18%。 因为在1981年~1982年之间,货币量并没有大量的减少,当时还在实行政策性金融,韩国银行对于存款货币银行的贷款有所增长。

如图3-4所示,在1986年~1988年期间货币的年平均增长率重新上升至30%。 这是因为后面会提到的“三低好况”现象,带来贸易收支顺差的大幅增长。 贸易顺差导致美元开始流入韩国的国内市场,为了防止出现通货膨胀的现象,韩国银行发行了货币稳定债券,可以快速地回收流通中的货币,但这一做法也具有局限性。

在那之后,货币增长率开始下降,到外汇危机之前,货币的年平均增长率下降至20%。 也开始大力推行紧缩的财政政策。 当时,实行了双重粮价制度,在米的生产费用基础上,加上了奖金,用这个价格从农民处收购秋粮,然后用比这个更低的价格,卖给市民,由此引发了在粮食管理方面的严重财政赤字。 出于政治性的考虑,秋谷的收购价格每年的定价都较高,在1981年以后,和之前的情况不同,增长率开始大幅下降。



当时也开始大幅削减政府预算。在图3-18中，我们可以看到政府的综合财政收支（红色实线）在1981年与GDP之比为4.3%，呈赤字的状态，而到1987年则进入了顺差的状态。所以不存在因为超过了政府的支出而引发通货膨胀的因素。

通过上述的稳定货币政策，实现了物价的稳定。在图10-1中，消费者物价指数的上升率（紫色实线）在1980年~1981年分别达到了29%和 21%，物价增长率在1982年~1983年间，从7%下降至3%。在那之后，20世纪80年代末和20世纪90年代初，物价增长率重新上升至8%左右的水平，与高速发展期不同，这段期间物价增长率一直保持在个位数的水平。由此可见，以稳定物价为目的的政策转变十分成功。

20世纪70年代，大力发展的重化学工业在收益性（payability）上发生了恶化，出现了很多经营不善的企业，20世纪80年代初期，政府开始进行产业结构调整，例如发展设备，汽车和重型设备等产业。在那之后，根据税收减免管理法或1986年工业发展法的规定，那些被选定为产业合理化计划的行业或企业，需要对经营不善的企业进行调整，或通过调整投资比例实现企业兼并重组。

在这个过程中，政府在税收和金融方面给予支持，采取允许市场独家经营，或准入管理规定等措施。企业的经营不善，波及到了金融的发展，为了最大程度地降低其对金融发展的负面影响，政府开始进行了一系列的调控措施，企业或金融部门开始努力自救，但是只停留于依赖政府的保护和保护的层面，在道德层面有所懈怠。

正如前面课程中提到的那样，1972年出台的8.3措施，把企业经营不善亏损的费用转嫁到了国民身上，企业的破产危机，由社会共同承担部分责任的体制，一直延续至20世纪80年代后。

但是，从20世纪70年代末到20世纪80年代初期，由石油危机引起的高油价和高利率问题，加剧了这一时期的经济困难。在图11-1中，展示了得克萨斯产原油每桶单价的长期变化趋势。除以美国的消费者物价指数，求得的不变价格，Y轴的价格采用了对数坐标的形式。由此可见，在20世纪60年代，油价为每桶20美元，在1973年和1979年出现了快速上升，甚至超过了100美元。



在那之后，油价开始缓慢下降，在1986年出现了急剧地下降之后，一直到20世纪90年代为止，都维持在40美元左右的水平。在图11-2中，我们可以看到反映国际利率的美国联邦基金利率的长期变化趋势。由此可知，两次的石油危机，引起了快速的通货紧缩，使得这一时期的利率快速上升。

特别是1979年，美国联邦银行为了解决通货膨胀的问题，开始上调利率，所以出现了20%这一史无前例的高利率。这个相较于之前的规模较小，和2022年全世界各国现在为了解决通货膨胀的问题，快速上调利率的情况相似。这种高利率，有效地缓解了通货膨胀，然后开始下调利率，到20世纪80年代为止，下调至6%~10%。

但是美国这个史无前例的高利率，使得其他国家的资金都纷纷流入美国市场，从而大幅提升了美元的价值。这对于美国的出口造成了负面的影响，美国从货币价值较低，汇率较高的其他国家的进口额大幅提升。美国的贸易逆差像滚雪球一般不断升高，而日本和德国在对美贸易逆差中扮演了重要的角色。

并且，美国的里根政府为了振兴因为高利率而陷入衰退的经济，开始推行大规模的减税政策。虽然在受到税收的影响后，经济复兴取得了一定的效果，但是减税政策却没能被大规模地推行。因此，财政赤字也像滚雪球一样越来越大，和贸易收支的赤字一起，被称为当时美国的“双胞胎赤字”。

美国为了应对这一情况，1985年，召开了汇集了美国，英国，德国，法国和日本等各国财务长的G5峰会，与会各方签订了广场协议。在这一会议中，接受了美国的美元价值下跌这一事实，降低了受到庞大的贸易逆差影响的日本和德国对美元的汇率。在图11-3中展示了日元/美元汇率（朱黄色，右侧坐标），由图可知，1971年，在宣布中止美国美元的金本位制之后，日元/美元汇率从360日元 1978年下跌至184日元，大幅下跌了近1/2左右。1980年上旬，虽然呈上升的趋势，但是由于广场协议又再次急剧下跌，在1995年下跌至84日元。

虽然没有展示德国的马赛克图，但德国也呈相似的趋势。韩国的韩元/美元汇率（蓝色实线，左侧坐标）在1985年从870韩元下跌至1985年从1989年671韩元，下跌幅度小于日元/美元的汇率。



在那之后，一直到1995年为止，日元/美元持续下跌，与韩元/美元汇率上升的趋势形成鲜明对比。虽然在广场协议之后，各国货币对美元的汇率急剧下跌，以日本为代表的发达国家的跌幅最大，韩国的跌幅较小。当时国内希望通过这个事件，大幅提升韩国的出口竞争力。

例如，从20世纪70年代末至20世纪80年代上半为止，油价和利息达到了史无前例之高的水平，20世纪80年代下半，出现了“三低好况”这一现象，即低油价，低利率和低汇率。韩国的原油价格，因为大部分受到油价影响的原材料都是依赖进口的，所以不仅外债很多，而且有相当一部分的投资资金是依靠外资进行筹措的，所以低油价和低利率为韩国经济带来了利好。

还有把出口作为经济发展的动力，和主要国家进行比较，韩国的对美元汇率相对较高，所以为韩国的出口额带来了飞跃性的增长。在图 2-11中，1980年，经常项目收支赤字占GNI比重达到了9%，1986年解放之后，第一次出现盈余，1988年，收支赤字占GNI比重为7%。虽然20世纪90年代经常项目收支重新回归赤字的状态，外汇危机以后，经常项目收支停留在赤字结构的状态。

出口商品的结构变化趋势如图2-8所示。在那里值得注意的是以重化学工业为代表的机械运输装备（蓝色）行业的出口额所占的比重在1970年，1980年，1990年和 2000年分别为 8%，22%，42%和58%，出现了飞跃性的提升。即，20世纪80年代中叶以后，从贸易的顺差结构上来看，主要以重化学工业为代表的机械运输装备产品的出口为主。如前面提到的一样，从20世纪70年代末到20世纪80年代初期，重化学工业的收益性出现了恶化的趋势，所以需要进行产业结构调整。尽管如此，在初期稳定的过程中，对外条件不断地恶化，像油价和利率不断地上升。这类型的重化学工业稳居韩国的支柱产业，受到了“三低好况”这种有利的对外条件的积极影响。

与此相反，日元/美元汇率相较于高速发展期，降低至1/3 左右的水平，陷入了经济萧条的局面，为了摆脱经济萧条的困境，当时实施了低利率政策予以应对。在经济发展停滞不前的同时，日本的股价和房地产价格开始急剧上升，开始使用价值升高的日元货币大举买入海外资产。以美元为货币单位进行统计的日本收入和资产开始爆发性的增长，日本经济发展开始进入了全盛期。

但是随着紧缩性的金融政策开始实施，20世纪90年代，经济泡沫开始破灭，资产价值开始急剧下降。在那之后，日本的物价持续下跌，经济进入了通货膨胀的状态，陷入了企业破产和就业情况恶化这一恶性循环之中。



在1995年~2015年间，日本的经济增长率呈负数，为全世界最低，这段时期在日本也被称为“失去的二十年”。在广场协议的签订后，日本在政策上的应对比较失败，所以韩国和日本的经济发展在这一阶段产生了鲜明的对比。

这一时期开始了对金融自由化的探索。在朴正熙政府的发展政策中，以金融管制为核心，所以如何减弱政府对于金融发展的干预，成为了当时发展面临的最大的问题。首先，推动是原来归政府所有的银行的民营化。在1981年~1983年间，包括韩一，第一，首尔信托，朝兴在内的四个普通银行，以及1991年~1997年，包括外换，国民，住房在内的银行都实现了民营化。

但是，在实现民营化之后，政府并没有停止对于银行的组织结构或资产运营管理的干预。虽然从名义上，政府对银行行长的选定不再具有人事任免权，但是实际上其会通过政治圈进行干涉。并且，开始设立很多像投资金融公司和互惠信用社，保险公司和证券公司等非银行类型的金融机构。这些机构相较于银行的利率更高，在资产运营管理方面受到政府的管制较少，所以不少的大企业都纷纷进军了这一领域，相较于银行的发展速度更快。

为了实现银行的自律化，有必要减少政策性金融的干预。但是，在这一时期对于中小企业的金融扶持力度有所加大，前面提到的扶持产业合理化的资金和融资规模在不断增加，政策资金的规模在不断减少，具有局限性。

1994年，韩国银行引入了总信贷限额制度，为了缩小政策性金融的规模，对信贷制度进行了修订。并且，韩国银行的信贷方式，并不像之前的政策性金融一样自动地进行再贴现，而是先明确了限额，再进行运营管理，充分发挥货币的调控作用。

如何实现金融机构利率的自律化也是一个十分重要的课题。因为恢复利率的价格调节作用，可以使更有效地进行资金分配。

在图10-1中我们可以看到，20世纪80年代后，物价逐渐稳定下来，所以银行的实际利率也维持正数。以20世纪80年代中叶作为分界线，总积蓄高于总投资，摆脱了长期存在的资金超支需求问题，进入了有利于利率自律化发展的阶段。尽管如此，利率自由化的推进速度开始放缓，1991年，发表了利率自由化的推进计划，但是1996年以后才开始实施。



但是有必要指出的一点是，1993年，引入了金融实名制，提升了金融交易的透明性。之前为了鼓励储蓄，可以使用假名或借名的方式进行金融交易，1982年，张玲子和李哲熙的期票诈骗案，暴露了这一方式的问题。当时，为了让使用假名或借名的方式暗箱操作交易的秘密资金得以公开化，有必要引入金融实名制，金泳三政府任职期间开始实行。

简而言之，这一时期摆脱了朴正熙政府的金融管制方式，开始追求金融自由化的发展。但是，之前扶持政策性金融发展的一贯行为没有办法在一朝一夕间改变，政府可以通过政治权左右银行的人事权，没有办法保证其独立经验。

而且在企业筹资结构中，负债比率非常之高，在外部的冲击下非常脆弱，所以完全无法削弱政府对于金融的影响力。因此，虽然政府对于金融进行管制和负有相关责任这一规定已经失去了法律效力约束，但是金融机构还无法承担起自行运营资金分配和管理体系的作用，这一时期处于一个过渡阶段。



11-2 민주化和劳资关系

随着权威主义体系的瓦解，在之前被该体系压抑的各种需求在这一时期集中爆发。我们来看一下，随着民主化的推进，劳资关系发生了怎样的变化。

针对下一任的总统选举，全斗焕政府在1987年强行推进使用间接选举制，这一制度符合1980年修订的宪法的规定，但是间接选举制并没有很好地反映民意，遭到了人民群众大范围的反抗。在此基础上，当局试图隐瞒朴钟哲学生严刑拷打致死事件，最后该事件被曝光出来，所以在群众中爆发了要求修改宪法的大规模示威活动。

最终，执政党的卢泰愚作为大选候补者，发表了6.29宣言，同意将总统选举改为直选制，并以此为基础进行了宪法内容的修订。按照修订后的宪法规定的直接选举制进行了总统选举，卢泰愚政府成功当选，在那之后金泳三政府和金大中政府都顺利地进行了政权更替。

1987年，除了对宪法中规定的五年任期制总统的直选制度相关条款进行修订之外，还修订和新增了许多其他的条款内容。例如，废止了总统的紧急措施决定权和国会解散权，复活了国政监督权，强化了国会的权限。加强了包括拘禁合法性审查请求权在内的保障国民生命安全的权利。还有，废除了对于出版或集会集结活动的审查或批准制度，进一步扩大了表达自由权，保障了3大劳动权，新设了宪法裁判所。

在竞争秩序方面，相关规定充分尊重个人或企业的竞争自由与创意，并且为了防止发生收入分配和市场支配和经济实力的滥用，对于经济的管制和调整进行了规范。在维新宪法之后，废除了可以推行独裁体制的相关条款，充分反映了民主主义的要求。



这种政治上的变化，成为了长期被权威主义体制抑制的需求集中爆发的契机。在之前，劳动者的团体行动权实际上一直被限制了，在劳动领域，这一变化具有代表性。通过6.29宣言，改变了当时的政治局面，劳资纠纷开始爆发。如图11-4所示，劳资纠纷的案件数量（朱黄色实线）道1986年为止，每年平均为176件，而在1987年直线上升至3,617件。虽然在1988年~1989年间，维持在1987年一半左右的水平，但是在1990年之后大幅下降，回落至1986年之前的水平。由于罢工引起的损失工作日（淡绿色实线）也在1980年末出现了急速上升，在那之后进入了平稳期。

这里的损失工作日是指在罢工期间，用罢工参与者的人数乘以罢工事件，然后除以8小时，求得的天数。如果只了解到上面这些信息的话，会认为1987年~1989年是一个特殊的时期，在那之后又重新恢复了之前的水平。但是如果按每个案件的损失工作日（紫色实线）来计算，那么变化趋势看起来完全不同。

1986年以前，以前劳动纠纷平均每个案件的损失工作日的平均值不过是191天，但是在1989年，直线上升至3,930天，在1990年~1991年这一期间甚至高达1,4000天。在那之后虽然有一定的起伏，但都明显高于1986年前的数据。

在1986年之前，工人运动遭到了打压，劳资纠纷主要发生在小规模企业，这些大部分都被定义为未具备良好的组织性的非法罢工，即使出现了罢工的情况，也会在初期草草结束。1987年以后，以大企业为中心，工会组织的，持续几周甚至几个月的罢工运动，发生的情况有所增加。虽然劳动纠纷案件的数量有所减少，但每个案件的损失工作日有所增加，应该就是上述原因导致的。

从劳动者工会的组织率（蓝色实线，右侧坐标）来看，20世纪70年代后期，开始呈下降的趋势，1987年~1989年有出现短暂的上升，然后又开始下降，下降至10%左右的水平，最近又重新恢复至14%左右的水平。中小企业的就业者数量占了绝大部分，和大企业或公共部门不同，中小企业的工会组织的数量较少，所以呈下降的趋势。

劳动纠纷开始爆发式地增长，由6.29宣言引发的政局变化发挥了决定性的作用，在这个过程中之前强制劳动的管理体系开始失效。权威主义政府打压工人运动这一举措，最终促使了雇佣者比劳动者处于更优先的位置，这一劳资关系的形成。



不仅仅是恶劣的工作环境，还有劳动者遭受的非人的待遇，以及对于白领和蓝领的差别待遇，这些事件积日积月累了很多不满和怨言。不局限于公司内部的问题。20世纪70年代下旬，房地产价格的急速攀升和贫富差距的不断扩大，使劳动者们有一种相对剥夺感。工人运动的兴起，促使当局不得不探索和建设新型的劳资关系，摆脱权威主义的劳资关系限制。

我们来看看韩国劳动相关的指标，它们既有正面的，也有负面的。首先我们来看看属于后者的，实际的工作环境。韩国劳动者的劳动时间，在OECD国家中是最长的。如图5-3所示，英国，法国和美国的劳动者们在1980年的时候，年平均工作时间为2,000小时，而韩国的年平均工作时间为3,000小时，是上述国家的1.5倍左右。

在这些发达国家中，在19世纪末还处于工作时间较长的状态，但是在20世纪上半快速下降，而在处于高速发展期的韩国，工作时间基本是发达国家19世纪末的状态。在那之后，韩国的工作时间开始快速减少，但与发达国家还是存在着一定的差距。

而且相较于发达国家，韩国的劳动者们所处的工作环境，工伤事故发生的风险较高。工伤事故的受伤人数和事故伤亡率如图11-5所示。所谓工伤事故的受伤人数（蓝色实线），是指劳动者在工作过程中发生受伤，或死亡，或患上疾病的劳动者人数。1982年以后，呈减少的趋势，但在21世纪又重新恢复了增加的趋势，呈横向发展的趋势。

事故伤亡率是通过工伤事故的受伤人数除以劳动者人数得到的比率。但是作为分母的劳动者人数，仅限于已购买工伤保险的劳动者，由此算得事故伤亡率1。2013年的事故伤亡率为0.9%，2018年下降至0.5%，最近又回升至0.6%。但是在2000年之前，并没有作为分母的已购买工伤保险的劳动者人数的相关统计数据，所以用整体劳动者人数进行代替，由此算得事故伤亡率2。

事故伤亡率2是去除了未购买工伤保险的劳动者人数受伤的人数，相较于事故伤亡率1，可能会出现低估的情况。时期越早，未购买工伤保险的劳动者人数就越多，所以斜率就越大。并且，万人死亡率1是指在工伤者中，每一万名的劳动者中因工伤而死亡的人数，万人死亡率2的分子是仅限于事故死亡的死亡者人数。



韩国每一万名的劳动者中因事故死亡的死亡者人数，也就是万人死亡率2，从20世纪90年代末的2人大幅下降至现在的0.43人。把这一数值与其他国家进行比较的话，2019年，日本和德国为0.14人，美国为0.37人，英国为0.03人，相较于韩国要低很多。即使考虑到每个国家统计的计算方法或适用范围都具有差异性，但是韩国相较于发达国家，由工伤事故造成的工伤死亡人数还是要多很多。

20世纪80年代~20世纪90年代的情况，因为资料有限，所以只有事故伤亡率1的数据，20世纪80年代初期，在整体的劳动者人数中，只有2%的人出现因工伤事故死亡，或受伤，或患上疾病的情况。20世纪80年代初期，事故伤亡率处于非常高的水平，到外汇危机时期为止，以十分快的速度开始减少，这一点值得关注。

另一方面，韩国的工资和雇佣指标相较于其他国家，处于一个非常良好的水平。在图11-6中，我们可以看到以部分中等收入国家的制造业为对象统计的，1965年~1985年的，这20年间的实际工资和年平均增长率的数据，只有日本的数据是以1950年~1970年为区间进行统计的。如图所示，例如，希腊的工资增长速度虽然很快，但是雇佣机会的增长率很低，巴西的情况则与此相反。

日本，台湾和韩国等亚洲国家的工资和雇佣机会增加速度十分之快，其中，这两者在韩国的年平均增长率都达到了8%，这一成绩十分令人瞩目。即，在韩国的高度经济发展过程中，并没有忽视劳动者的权益，出现了雇佣机会和工资同时增加的情况。

需要以严谨的态度看待这一问题。因为就算劳动者的工资快速上升，但是如果劳动者的生产性无法呈同比的增长，那么他们也无法获得自己预期的奖金。所以有必要比较实际工资的增长和劳动生产性的增长。

但是，根据雇佣劳动部等部门的工资调查显示，最近一段实际的调查对象范围才扩大至每名从业者，而之前的调查中，小规模企业的雇员被排除在外，未能覆盖所有的劳动者。在这里把使用了国民账户中的各机构部门的收入统计资料，计算得出的工资和劳动生产性进行了比较。

劳动者的平均工资，是使用国民账户中的被雇佣者报酬，除以经济活动人口调查中的整体劳动者人数，求得的数值。



但是，对于劳动者劳动生产性的计算方法，对于结合了劳动和资本的自营者要如何统计该数据，是一个有点复杂的问题。这里的劳动生产性是通过在雇佣劳动者的部门创造的营业盈余和被雇佣者报酬的合计金额，除以劳动者人数，计算得出的结果。

统计的时候，把没有雇员的自营者剔除，只保留有雇员的自营者，以及家庭从业者创造的营业盈余，上述人员投入的劳动总和，除以整体劳动者人数，计算得出劳动生产性。这样计算得出的平均工资和劳动生产性全部都是名义上的金额，用这个金额除以GDP平减指数求得不变价格，各增长率都是以3年移动平均值的形式进行计算的。

结果如图11-7所示，用人均被雇佣者工资统计的实际工资增长率（浅绿色实线），在1977~1982年间，和劳动生产性增长率一同增长，在1983~1986年间出现了逆转的现象。

1987年发生了外汇危机，实际工资的增长幅度比劳动生产性的增长幅度更大。全国性的劳动纠纷爆发，是导致实际工资的增长幅度比劳动生产性更大的主要因素。在外汇危机之后，实际工资的增长重新发生了逆转，实际工资没有实现大幅增长，这一趋势一直持续到2011年，在那之后重新出现了逆转的情况。

像这样实际工资和劳动生产性的增长，其中一方领先于另一方的趋势交替出现，有数据资料的整体时期（1975-2021），年平均增长率分别为3.8%和3.7%，两者处于一个相对平衡的局面。

20世纪80年代外汇危机，实际工资年平均增长率达 5.7%，不仅达到一个非常之高的水平，相较于劳动生产性的提高要快很多，劳动者的分配份额也开始变大。在此基础之上，劳动者内部的收入差距在这一时期也太幅缩小。

在第五周的课程中我们提到过的图5-13，基于劳动部发布的企业工资结构调查，求得的分性别的劳动者每小时工资差距。如果只比较男性和女性的平均工资（蓝色实线）差异，考虑到男女间的学历，或工作年限，或企业规模等差异，进行比较的话（浅朱黄色），所有的因素都呈现出工资的差异急剧缩小的趋势。



如图 5-14所示, 如果按学历类型来看工资差距的话, 相较于大学毕业, 低于这一学历的区间, 在20世纪80年至20世纪90年代这一时期, 呈现出更快速地增长趋势。 并且, 这种差距的缩小, 并不是在1987年推进民主化之后才出现的现象, 而是在那之前一直存在的现象。

并且, 如图5-16所示, 按企业规模划分的工资差距在20世纪80年代开始出现扩大的倾向, 但是20世纪90年代又恢复了之前的水平。 在外汇危机之后, 按企业规模划分的工资差距是收入差距不断扩大的主要因素, 在外汇危机之前, 按企业规模划分的工资差距还不明显。



11-3 人口集中流入大城市的现象和房地产

经济发展伴随着城市化，出现人口集中流入大城市的现象。因此，大城市的房地产价格开始快速上升，住房问题愈演愈烈，我们来看下这一问题。

图11-8是根据人口普查的数据，展示了农村和城市人口的长期发展趋势。这里的农村是指郡这一地区。解放前，人口是韩国和朝鲜的加总数据，解放后则只有韩国的数据。因为在1944年~1949年，农村人口出现大幅下降。到1966年为止，农村人口一直呈增长趋势，然后又重新恢复下降的趋势。在整体人口中，如果看居住在城市的人口的占比的话，从1925年的4%提升至现在的82%。

在图11-9中，可以看到各行业的流入人口数量。如图11-9所示，以市区为标准，每5年为一个区间划分的，减去迁出人口后的流入人口数量，负数则代表人口为净流出状态。在解放前，统计数据仅限于南韩，在1935年~1940年，首尔（朱黄色实线）的净流入人口为19万人，以庆尚道为代表的地方城市净流入人口确实要比这个规模要更大。

因为当时的人口正向快速推进工业化的朝鲜地区进行迁移。1945年~1949年，所有的市区都是净流入的情况，因为从朝鲜到韩国，以及从海外到韩国的人口数量有所增加。虽然没有1949年~1955年和1965年~1970年间的的历史数据，在图中显示为空白，如果看1955年~1965年这一区间的历史数据的话，首尔出现了人口净流入的情况，但是规模并不大。

进入20世纪70年代后，在首尔和其他城市（包括直辖市和广域市），还有京畿道等地区，出现了人口净流入规模的爆发式增长。在10年间，首尔增长至246万人，京畿道增长至124万人，其他城市增长至85万人，其他道的流失人口也大致为这个规模。这一趋势一直延续到了20世纪80年代。20世纪90年代以后，首尔，还有在5年之后其他城市的人口也变为了净流入，其他道的人口流出情况也变得十分之少。



而京畿道的人口净流入的情况一直持续到现在。即，人口不仅向城市移动，而且还集中在首都圈内的区域。20世纪90年代以后，首尔的人口从净流入变为净流出，京畿道的人口流入大幅上升，后面我们也会提到，京畿道开始建设新城市，因为要满足首尔人口的住房需求。

人口集中流入至城市和首都圈地区，因为在经济发展的过程中，行业或就业结构发生了较大的变化。在图11-10中，展示了农业人口和非农业人口的就业者的3年移动平均值。像非农业人口，是根据解放前的有业者进行统计的，虽然在解放后的就业者的概念与此有一定的差异，但不影响整体的趋势。

解放前的农业人口增长率为正数，呈现出持续增长的趋势。虽然非农业的有业者的增长率较高，但当时这一人口的规模是较小，所以也没有出现更大规模的农业人口减少。这种情况一直延续到20世纪60年代之后。农村的耕地有限，如果人口持续增加的话，人均耕地会变得稀缺，所以人们的劳动价值也会有所下降。从朝鲜时代开始，到殖民地时期为止，地主制的地位一直没有被动摇，其背后的原因也在于此。

因为人们的劳动力价值下降，当时发展机械化或开发提升劳动效率的技术的动力有所不足，所以在传统社会的环境下，人们一直在使用低端的农业技术。直到20世纪60年代为止，韩国的农村陷入了这种贫困陷阱，这并不是韩国独有的现象，迄今为止，也有不少发达国家陷入了这一陷阱之中。

但是，20世纪70年代以后，在高速发展期，这种情况有较大的改变。农业人口开始大幅减少，农村也出现了劳动力不足的问题。随着工资不断上升，开始推进机械化的发展，由此带来了劳动生产性的提升，劳动收入也开始有所提升。推动这一变化发生的因素主要来自非农业部门。在图表中的非农业就业者的增长率，随着经济环境的变化有所起伏，从趋势上来看虽然有所下降，在1965年~1995年这一期间的年平均增长率为6%，这一增长率一直持续了近30年的时间。

像这样，快速的雇佣增长现象持续了很长一段时间，在其他发展国家中，这种现象也非常罕见。这种经济发展的红利，也惠及到了农村的底层人群，农村一直无法摆脱这种贫困陷阱。



在图11-11中，展示了农业家庭收入的年平均增长率（紫色的实线，右侧坐标）的3年移动平均值。从20世纪60年代后期到外汇危机之前，农业家庭收入虽然有所起伏，年平均增长率仍然达到了8%。因此，农业家庭收入与城市劳动者家庭收入之比（天蓝色实线）在20世纪70年代中叶之后，到20世纪80年代，该比例超过了100%，农业家庭收入超过了城市劳动者家庭收入。

但是，在外汇危机之后，农业家庭收入的增长率在正负之间不断浮动，整体发展呈停滞的情况，农业家庭收入与城市劳动者家庭收入之比近来下降至60%。城市和农村间的收入差距在20世纪90年代中叶之后开始不断扩大。

但是，在农业家庭收入中，还包括了除农业收入之外的其他转移性收入，其中，如果把农业收入与城市劳动者家庭收入进行对比（蓝色实线）的话，差异会更大。这是根据家庭经济情况调查得到的数据，这一调查是以农业家庭或城市家庭作为对象进行的，在图表中使用了国民账户的资料，如果比较农林渔业从业者和制造业从业者的人均收入情况的话，结果也与此类似。

即，用农林渔业的营业盈余除以相应的就业人数，计算得出农林渔业从事者的人均收入，将这一数据与制造业从业者的人均被雇佣工资进行比较（红色实线）。与样本调查不同，调查对象覆盖了整体的人群。如图所示，20世纪70年代中叶，两者的趋势十分接近，在那之后有持续性下降，大概下降至40%左右的水平。

农林渔业的生产性未呈现出与制造业生产性相似的变化趋势。农业家庭收入并不仅仅依赖农业收入，家庭成员可能就业于非农业部门，所以有农业外收入的，副业兼职的农业家庭数量在不断增长。但是，尽管农业外收入在不断增长，在外汇危机之后，无法阻止其和城市之间的收入差距进一步拉大。

另一边，虽然人口集中流入了大城市，但城市基础设施无法匹配这一增长速度。因此，在城市的周边或较高的地带，形成了大片的棚户区，这都是大量从农村迁离的人员所搭建的违规建筑。

我们来看一下这些人迁离农村的方式，大多数情况是年轻人离开农村，来城市求学或找工作，但也有整个家族一次性迁出至城市的。在这种情况下，没有除农业生产外其他技术的人员，在城市里面也很难找到工作，他们的求职过程也比较艰辛。



其中，具有代表性的是1971年发生的“广州大团地”事件。首尔市开始了一系列针对违法搭建棚户区的整改计划，京畿道广州郡广州大团地（现在的城南市），计划组织拆迁户集体搬离。虽然当时政府计划向搬迁户出售宅基地，让他们安家落户，但是当时正值投机炒地的全盛时期，所以土地价格也大幅上涨。

但是当时并没有制定完善的就业扶持计划，从这里搬走的搬迁户们大多处于事业的状态，难以承受这样的变化。首尔市这一敷衍的应对措施，引起了搬迁户们的愤怒，甚至做出了焚烧公交车和警车的行为，最后发展成为了大规模的行为。

最终，搬迁户的要求被政府接受，政府进行了一系列的基础设施建设，例如，发放了紧急救援粮食，实施了就业扶持计划，完善了交通政策，铺设了自来水管道路，以及设立了市场和学校等等。在城市化高速发展的过程中，其背后也积累了不少贫民阶层的不满。

由于人口集中流入了大城市，导致住房和房地产价格急剧攀升。住房和土地价格的同期对比上涨率趋势如图11-12所示。在图中蓝色实线表示的是KB国民银行对韩国住房价格的调查结果。对于在韩国银行的国民资产负债表中记录的结果，住房的价格除以住房用途的建筑（朱红色实线）和住房用途的土地（红色实线）这一指标也有所展示。

但是，它们的系列并不长，在到20世纪60年代为止统计的全国土地价格中，展示了住房相关的宅基地价格的上升率（紫色实线）。为了让这一指标有数据对比，也标注了消费者物价上升率（黄色实线）作为参考。

宅基地价格的同比上升率，特别是到20世纪80年代为止，变动的幅度十分之大。20世纪60年代下旬，然后是20世纪70年代下旬的1978年为85%，接着是20世纪80年代下旬，基本上是以十年为一个区间，出现了大幅上涨的趋势。由此可知，相较于消费者物价指数，宅基地价格出现了多大幅度的上升。



20세기90년대초기,在外匯危機時期,住房價格急劇下降,但沒過多久之後,又出現了上漲的趨勢。最近各國為了防止因為新冠病毒疫情而出現經濟衰退的現象,都爭先恐後地實施金融市場鬆動政策,增加財政支出,使得住房價格再次攀升。雖然近期的數據沒有在圖表中进行展示,以美國為首的許多國家為了建設基礎設施,快速地提高利率,受此影響,住宅價格開始急劇下降。

20세기60년대하반,宅基地價格的暴漲,政府為了抑制炒房的行為,制定了特別組織稅法,征收50%的轉讓差額作為稅款。在20세기70년대하반,經濟增長率也很高,當時海外建設出口行業十分景氣,大量美元流入了韓國,所以房地產的價格又再次攀升。為了抑制炒地的行為,再次穩定宅基地的價格,出台了綜合對策,特別是為了防止公寓轉賣,這一較為突出的投機行為,制定了下述規定,出售期間短於2年的話,需要繳納70%的轉讓所得稅,未註冊的轉讓,需要繳納100%的轉讓所得稅。

20세기80년대하반,儘管物價得以穩定,相較於房地產的急劇攀升,“三低好況”這一現象持續的時間更長。相較於收入的增加,房地產等資產價格的上升,更快地拉开了社會的貧富差距。這加劇了沒有財產市民階層的被剝奪感,成為了一個政治性的問題。

盧泰愚政府開始尋求根本性的解決方法,提出了對於擴大住房供應具有劃時代意義的方案。在京畿道設立了新的城市,包括盆唐,一山,坪村,山本和仲洞等,保障了全國200萬戶的住宅供應。

在圖11-13中,展示了住房建設的成果(朱黃色實線),直到1987年為止,保障了23萬戶的住宅供給,在這之後的10年間,每年以58萬戶的速度增長,大約增長了2.5倍。如圖11-12所示,1991年,新城市的住宅建設竣工,可以正式入住,在那之後房地產的價格急劇下跌。在那之後,相較於20세기80年代,房地產的價格相對較為穩定,但還是會不斷地出現周期性的波動。

在圖11-13中,將住房建設成果分為公共和民間兩部分,民間部門的佔比較大,周期性的浮動較大。例如,由外匯危機引起的價格急劇下降,住宅建設也大量減少,為了刺激經濟,政府推行了建設扶持計劃,放寬了房地產的管制措施,開始轉變政策的方向。



在那之后，2002年，房地产价格重新急剧上升，又重新实施了房地产的管制政策。即，随着时期的变化，经济复苏政策和抑制炒房行为的政策轮番出台，民间住房建设的变动幅度较大。由此可知，为了保障住房供应和稳定房地产价格，政府的政策具有一贯性。

随着住房建设的增加，住房普及率也大幅提升。全国的住房普及率在2020年达到了104%，而首都圈则达到了98%。千人购房数在1995年为215套，2020年为418套，首都圈的数量从191套提升至385套。

如果换算为每套房的居住人数，1995年为每套房4.7人，减少为2.4人。由此可知，相较于人口的增长，住房的增长速度确实更快，包括一人户家庭增长在内的家庭成员人数快速减少，对于住房的需求持续性地增加。

最后，也简单地说一下韩国住房形成了以公寓为中心的格局，这一格局背后的意义。在图11-13中，展示了住房库存中的公寓的占比，由此可知，1985年为13%，急剧攀升至69%。

新建设的住房大部分是公寓，整体住房结构在短时间内就发生了这种跨时代性的变化。公寓呈高层化的发展趋势，每套住房的用地面积变得很小，使得大规模人口密集地聚集到土地资源不足的首都圈地区成为可能。

在人口集中流入首都圈地区，可以使用的基础设施，以及经济和文化方面的扶持，相对比较丰富。如果以单独住宅为主的话，那么无法适配人口密集的局面，首都圈的情况与现在完全不同。并且，中产阶级的资产主要为住宅的形式，有效利用土地资源的公寓这一形式，在中产阶级的资产形成中发挥了关键的作用。



11-4 企业集团的形成和管制

韩国经济的发展，是由企业为主体进行推动的，其中，最具有代表性的是被称之为财阀的这种大规模企业集团。这种大规模的企业集团是如何形成的，背后又存在着怎样的问题，我们简单地来学习一下。

对于财阀的评价，存在着两极分化的情况。有一种评价是认可财阀在出口的过程中发挥了主导的作用，积极推动了高新技术产业的发展，对韩国经济的发展起到了积极的影响。但还有另一种声音指出，由于财阀的存在，官商勾结，以及财阀家族的闭关自守的思维，以及家族经营等问题才持续不断地出现，是韩国经济陷入外汇危机的主要原因，对财阀的评价较为负面。但是，1987年修订的公正交易法，以防止经济资源过度集中在大规模企业集团手上为目的，出台了相关的管制规定。

首先，大规模企业集团的经济资源集中度的高低，可以使用下面的几个指标进行评估。所谓企业集团，是指实际上所有的业务内容都由同一决策人（一般是指财阀掌门人）进行决策的公司集团。这里所说的决策，包括了同一决策人和其相关的关系者，当年持有公司股票份额达30%以上，或正在行使公司的代表或高管任免人事权的有关人士。

当企业集团内部子公司的资产总额超过了一定的标准之后，可以被定义大规模企业集团。公正交易法于1987年进行了修订，为了防止出现经济资源过度集中的情况，新增了不少的条款，但那时仅限于这种大规模企业集团之间的相互投资或投资总金额，或其他子公司的债务担保等内容。

在图11- 14中，我们可以看到企业集团数量（蓝色实线，右侧坐标）和旗下的子公司数量（朱红色实线，左侧坐标）。在图表中展示了，20世纪70年代，排名前20的大型企业集团，1987年~1998年排名前30的大型企业集团的子公司数量，而在2002年之后，企业集团数量也在不断地变化。在图表中，展示了2002年~2016年有相互投资关系的企业集团数量，这里的统计对象是2002年~2008年的子公司的资产总额达到2兆韩元以上的，2009年~2016年达到5兆韩元以上的企业集团。



在2017年之后，资产总额达到5兆韩元以上的，作为公示对象的企业集团。在图中，2008年~2009年和2016年~2017年，出现了系列数据的断层。需要注意资料上的断层，各企业集团类型的平均子公司数量（淡绿色实线，右侧坐标），各时期出现了增加的趋势。

但是，在外汇危机之前，子公司的数量快速地增长，在数据空白期之后，2002年出现大幅下降，这是因为在外汇危机时期，有部分的企业集团退出了市场，在市场竞争中存活下来的企业集团，进行了高强度的结构调整。至今为止，企业集团和子公司的数量在不断上升，企业集团的平均子公司数量也呈现出增加的趋势。

那么这种企业集团在国民经济中的占比到底有多大呢？在图11-15中，企业集团生产的附加价值在GDP或矿工业部门下面的占比情况。20世纪70年代，根据司空一推测的结果，排名前5及前20的企业集团的占比在快速地上升。1985年以后，排名前5及前30的企业集团的占比是使用了崔承老和张世进（音译）的推算结果。

因为在各项研究中使用的资料和方法都有所不同，所以20世纪70年代和20世纪80年代之后很难连在一起进行比较。仅限于矿工业，排名前30的企业集团的附加价值的比重在20世纪70年代末之后展现出了连贯的变化趋势。如图所示，在矿工业附加价值中企业集团的占比相较于其与GDP之比，确实更高，是因为企业集团的支柱产业是制造业。

如果综合上述内容来看的话，从20世纪70年代到20世纪80年代初为止，这一时期企业集团的占比快速提升。由政府主导，成功地推进了重化学工业产业的发展，其中离不开上游企业集团的积极支持。如果按照矿工业的发展趋势来看，20世纪80年代初期，在重化学工业的结构调整过程中，企业集团的占比在持续性的提升。

但是，20世纪80年代下旬的估算结果多少有些错综复杂，不太明确，但是企业集团的比重扩大出现了停滞的现象。20世纪90年代上旬，所有的估算结果均显示，比重呈上升的趋势。虽然没有达到与20世纪70年代相同的水平，但在这一时期大规模企业集团也在快速地扩张。

在外汇危机之后，企业集团的高强度的结构调整导致了其比重开始减少。21世纪以后，虽然没有这种估算，如图11-14所示，满足一定条件的企业集团的数量开始快速增加，还有其旗下的子公司数量也开始增加。



如果考虑这一点的话，公正交易法的防止经济资源过度集中的条款，大规模企业集团占国民经济的比重，除了外汇危机时期之外，很大可能会保持持续提升的趋势。

但是，在韩国形成了大规模的企业集团，且它们能在国民经济中占比较高，发生这一现象的背后原因又是什么呢？相较于独立企业而言，韩国当时的环境可能更有利于企业集团的形成。

首先，韩国的金融市场是由政府监管的，具有不完全性，在需要资金的时候，可以在市场中很容易地筹集到相关资金。在这种情况下，是否能顺利地筹集到资金，成为了企业经营的关键问题。

而企业集团可以统筹管理旗下的所有子公司，从而形成内部的资本市场，以解决这一问题。例如，如果出现了需要筹集资金用来发展新的事业的情况，会从现在资金情况较为良好的公司进行资金调拨，或用相关的资金进行投资。并且，当年公司可以通过债务担保，从银行获得贷款。在追求企业集团多元化发展的时候，这种内部资本市场发挥了较大的作用。

在图11-16中，展示了排名前10或前30的企业集团的内部持股率的变化趋势。1983年，集团家族持有的股份在整体子公司股份的占比为17%，出现了快速下降的趋势，而在2000年以后保持2%~3%的水平，变化幅度非常之小。子公司持有的其他子公司股份的持股率，从1983年的40%提升至近期的57%。

由此可知，在企业集团多元化的形成过程中，子公司发挥了十分重要的作用。尽管财阀掌门人的持股率有所下降，但因为其对于子公司保持高持股率，还是对企业集团发挥了支配性的作用。但是，公正交易法在1987年进行修订之后，限制大规模的企业集团对子公司的出资总额不得超过净资产的40%，在1988年废除了该规定之后，2000年这项规定又重新生效，直至2009年又重新废止了该规定。

但对于财阀掌门人在子公司中支配地位的限制，在政策上反复调整，是与鼓励企业自由投资这一目标相悖的。在图11-16中，我们可以看到子公司的持股率随着制度变化有所浮动。



企业集团在子公司之间，通过互相债务担保的方式，从银行筹集资金。但是，如果子公司出现经营不善的情况，对于其他使用这一子公司提供的债务担保的公司，会产生连锁反应，根据1993年修订的公正交易法规定，债务担保不得超过业主资本的200%。

1997年，这个数据又重新调整至100%以内，而2001年开始禁止使用这一种债务担保的方式。在外汇危机之前，排名前30的企业集团的平均债务担保为174%，通过这一数据可知企业集团从银行侧获得了更多的贷款。

企业集团的多元化发展，不仅仅是依赖内部的资本市场，对外部的资本市场也有较大的依赖性。图11-17使用韩国银行的“企业经营分析”显示了负债占整个制造业企业股本的比例。

从20世纪70年代外汇危机时期开始，负债率（淡绿色实线，左侧坐标）达到了300%~400%，相较于其前后的时间段，这一比率都十分之高。特别是陷入经济危机的1972年，1980年和1997年尤其之高。

在总资本中，包括公司债券在内的贷款的依赖程度（紫色实线，右侧坐标）也相似，呈现出倒U字形。即，这一时期企业集团在内的制造业企业的资金筹集，相较于股票，更多的是以贷款为中心展开的。虽然股票市场还存在很多不完善的地方，不同于贷款，股票的发行可能会带来所有权结构的变动，站在财阀掌门人的立场来看，想要极力避免这种情况的发生。

排名前30的企业集团，负债率（朱红色实线，左侧坐标）在20世纪90年代超过了400%，相较于制造业的平均水平更高。虽然20世纪70年代并没有这一数据，但我认为企业集团的负债率应该比平均值要高。

由政府主导推进发展的重化工业，集中在政策金融领域，当时财阀也拥护这一政策，是一个企业集团扩张发展的机会。政府为了降低失败的风险，也希望过去取得不错发展成果的企业，能够进军新产业。



基于这些企业集团已有的产业基础，对于这些产业而言是一个转型的机会，可以向以重化工业为中心转型。 换言之，财阀的势力发展并没有止步于初期的产业发展阶段，其潜力也在不断提升，通过这种支柱性产业的变化，其势力进一步扩张。

所以财阀涉足的产业呈多元化的发展趋势，但是在部分的产业中，出现了垂直整合的发展趋势。 特别是在像汽车，电车，化学工业等需要很多零部件的，或者生产流程比较复杂繁琐的产业中，这种现象尤为常见。

例如，现代汽车在进入整车制造领域的时候，韩国与汽车制造相关的上下游产业其实并不完善。 即，汽车的原料生产市场的发展具有不完善的特征。 如果无法保障质量稳定的零部件的供应，那么也无法成功推动汽车产业的发展。 如果零部件依赖于进口，那么汽车制造其实并不能带来更大的附加价值，所以政府也积极地推动零部件国产化的发展。

与汽车产业发展相关的领域，通过垂直整合的方式进行发展。 现代汽车集团的业务覆盖了车用钢铁，汽车零部件，整车，物流，汽车金融等产业，呈现出垂直整合的发展模式。

垂直整合型企业，子公司间内部交易的比重非常高。 例如，三星电子旗下的三星SDI,三星康宁，三星电机等子公司都形成了垂直化的交易关系。 电视显像管制造企业三星SDI有52%的产品都是供应给三星电子进行使用，而生产电视显像管玻璃的三星康宁，与三星SDI的交易额占其销售额的 61%。 作为电机零部件制造企业的三星电机，其69%的产品都是供应给三星电子进行使用的。

这种垂直整合型的公司结构，相较于从市场中采购半成品的形式，存在着不少的优点。 在普通的市場交易中，在商品信息的调研或磋商，及防止纠纷的发生方面，会产生不少的交易成本，如果是这种垂直整合的结构，基本就不会发生这种情况。 而且在整合型企业之间，也不需要市场营销费用的投入，还可以通过密切的信息交流合作，共同推动技术的发展。

换言之，这些垂直整合型企业，就像同一家企业一样，具有协同作用。 但从另一方面来看，这种特点也成为了它们的缺点。 例如，因为市场竞争的压力较小，所以相较于独立的企业，可能在鼓励创新方面会有所不足。



如果子公司出现经营不善的情况，可能会牵一发而动全身，影响公司整体的经营状况。如果是市场交易关系的话，出现这种情况，换其他企业进行交易即可，但是如果是有关联的子公司，处理的弹性就没有这么大。

在韩国，大规模企业集团的发展十分迅速，主导了韩国经济发展的理由，大概就是我们前面提到的这些。但是在大规模企业集团中，最大的问题是，即使财阀掌门人对于子公司的持股份额不高，但还是对其享有实际的控制权。

这就会引起代理人问题，财阀掌门人为了维护自身的利益，而牺牲子公司其他小股东的利益。这个问题在大部分情况下会和经营权的世袭有关。韩国的继承税最高税率达到50%，而且具有经营权的最大股东的继承人要缴纳高达60%的继承税，所以继承人很难继续持有经营权。

继承人用持有的股份成立非上市的公司，然后与子公司进行内部交易，让这个公司得以快速的发展，可以通过这一公司快速提升对其他子公司的持股份额。例如，根据公正交易委员会对于子公司之间的内部交易的调查结果显示，交易价格一般会比正常的市场价格更高或更低，因为存在着人为地平衡子公司之间损益的情况。

虽然也有出于救济经营不善的子公司的目的，但是一般会通过处于产业链下游的组装企业，从处于产业链上游的子公司处，用高于市场价格的定价买入的方式来进行补贴。

相较于规模较大的组装企业，对于零部件公司，财阀家族持有的股份会相对较高，是因为他们想把自己持股比例较少的上市公司的收益，转移到自己持股比例较大的公司。财阀家族为了实现自身利益的最大化，选择牺牲了上市公司其他小股东的利益。

因为子公司有集团在背后支持，而将其他更优质的竞争者排除在外。这种情况在公正交易法中被定义为不正当交易。虽然还未能做到全面地监管内部交易，但是我认为随着对内部不正当交易监管的强化，包括企业集团的经营权继承等问题在内，都有可能发生变化，这一点值得注意。



我们这节课也步入了尾声。我认为这一时期与其他时期主要有两点区别。一个是民主化的形成。如果从欧美的近代史来看，通过市民革命保护了个人的人权和财产权，在这一体制下发生了产业革命，经济还在持续性地发展。整体来看，在进入20世纪之后，才建立了普通选举制度，实现了大民主。韩国通过制宪法引入了大量的西方的近代先进制度。

在制度的形成过程中，充分发挥了后发优势。但是，通过权威主义体制出现我们可以知道，如果对于制度的引入只停留在形式主义阶段，是难以实现民主主义的。在那之后，韩国为了实现民主化，首先在经济发展的过程中，促进了中产阶级的形成，而这也带来了教育水平的提升，以及出现了多元化的需求等影响。

从这个层面来说，在韩国高速发展的过程中，权威主义体系被挑战。并且通过民主化这一契机，过去在权威主义的体制下一直被压制的抑制的需求出现了集中爆发，在社会发展中一直落后的经济发展，抑或是公正，也成为了一个重要的社会议题。

并且，在政府的主导下，开始了向民间主导的市场经济体制转型的过渡期。通过紧缩政策，成功地稳定了物价，但是金融自由化的发展还是十分地缓慢。这使金融机构还没有建立起自己负责的资金配置和监管体系。虽然大规模的企业集团的投资有所增长，但未能做好充分的准备应对经营不善的风险。

过去政府通常都会挽救经营不善的企业，这一行为使得企业出现了道德危机。即，在从政府主导向民间主导的经济体制转型的过程中，需要匹配相应的企业治理体系和金融体系，但是当时并没有做到这一点。这成为了引发外汇危机的重要因素。

这节课是我们《韩国经济发展史》的第十一节课，学习了“政策转换和社会开发”的相关内容。下节课是我们的最后一节课，将以“低增长环境下的韩国经济”为主题进行。谢谢。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

퀴즈

01 개발정책의 전환과 거시경제에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 전두환 정부의 강력한 긴축정책으로 1980-81년에 20%를 넘었던 소비자물가 상승률이 1982-83년에 7%와 3%로 떨어져 물가안정을 위한 정책전환이 성공적이었다고 평가할 수 있다.
- ② 1980년대에는 비은행 금융기관이 다수 신설되었는데, 이들은 은행보다 금리가 높았고 자산운용에 대한 정부의 규제가 상대적으로 적어 대기업이 이 분야로 진출한 결과 은행보다 빠르게 성장하였다.
- ③ 1980년대 초에 역사상 유례없이 높았던 금리와 유가가 1980년대 중엽에 낮은 수준으로 안정되었고, 플라자 합의(1985년)로 원/달러 환율이 크게 낮아진 것이 수출의 급증을 가져왔다.
- ④ 1980년에 경상수지 적자가 GNI 대비 9%였던 것이 1986년에 해방 후 처음으로 흑자로 돌아섰고 1988년에는 그 규모가 GNI 대비 7%에 달하였다.

정답 ③

해설 1980년대 초 미국의 고금리는 자금이 미국으로 물리게 함으로써 달러 가치를 치솟게 하는 결과를 가져왔다. 그로 인해 미국의 수출은 불리해지고 수입이 급증하여 미국의 무역적자가 눈덩이처럼 불어났는데, 이때 대미 무역흑자를 크게 늘린 나라가 일본과 독일이었다. 플라자 합의로 달러 가치의 하락을 용인하였고 그 영향으로 원/달러 환율이 떨어졌지만, 그것 자체는 한국의 미국에 대한 수출을 오히려 불리하게 만드는 효과를 갖는다. 여기서 중요한 것은 플라자 합의 이후 각국의 달러당 환율이 모두 급락하였지만, 특히 일본과 독일의 하락 폭이 가장 컸던 반면 한국의 하락 폭은 작았고 얼마 지나지 않아 상승으로 바뀌었다는 것이다. 다시 말하면 한국의 대미 환율은 경쟁국인 일본이나 독일에 비해 상대적으로 상승했다고 할 수 있으며, 그로 인해 한국의 수출 경쟁력이 크게 높아진 것이다.



02 민주화와 노사관계에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 1987년 이후는 그 이전과는 달리 대기업을 중심으로 노조에 의해 잘 조직된 파업이 길게 지속한 경우가 많아 노사분규 건수가 줄었지만, 건당 근로손실 일수가 크게 늘어났다.
- ② 한국의 산업 재해율은 2003년에 0.9%였던 것이 2018년에 0.5%로 떨어졌다가 최근 0.6%로 높아졌는데, 선진국에 비해 높은 수준이다.
- ③ 근로자는 실질임금 증가가 노동생산성 증가에 미치지 못해 생산에 기여한 몫만큼 보상 받지 못했다.
- ④ 이 시기는 성별 학력별 임금격차가 빠르게 줄어들어 근로자 내부의 불평등은 축소되었다.

정답 ③

해설 근로자의 노동생산성과 실질임금 증가율을 추정한 결과(그림 11-7)에 따르면 실질임금 증가율이 1977-82년간은 노동생산성 증가율을 앞섰지만, 1983-86년간은 역전된 것으로 나온다. 그렇지만 1987년에서 외환위기에 이르는 시기에는 거꾸로 실질임금 증가가 노동생산성보다 크게 앞선 것으로 나온다. 전국적인 노사분규의 폭발이 실질임금을 노동생산성보다 빠르게 끌어올린 요인이라고 생각한다. 외환위기 이후에는 다시 역전되어 실질임금 증가가 노동생산성 증가에 크게 미치지 못하는 상황이 2011년까지 지속되었고, 그 후에는 또 다시 역전되는 양상을 보였다. 이처럼 실질임금과 노동생산성의 증가는 어느 한쪽이 다른 쪽을 앞선 시기가 번갈아 가며 나타났으며, 자료가 이용가능한 전체 시기(1975-2021년)의 연평균 증가율은 3.8%와 3.7%로 나와 양자가 균형을 이루고 있었다.



03 대도시 집중과 부동산에 관한 설명에서 잘못된 것은?

5분

- ① 1970년대 이후 서울과 기타 도시, 경기도로 인구의 순 유입이 폭발적으로 늘어났으며, 1990년대에 와서 서울의 인구가 순 유출로 바뀌고 다른 도의 인구 유출이 잦아들었지만, 경기도는 현재까지도 인구의 순 유입이 계속되고 있다.
- ② 한국이 추구한 공업 중심의 수출지향적 경제개발은 그 성장의 효과가 농촌에까지 미치지 못해 도시와 농촌 간의 격차가 벌어졌다.
- ③ 노태우 정부는 경기도에 신도시 건설을 포함하여 전국에 200만 호의 주택을 공급하였다. 신도시에 입주가 시작된 1991년 이후에는 부동산 가격이 급락하였고, 그 후 부동산 가격은 이전에 비해 상대적으로 안정되었다.
- ④ 아파트는 1985년에 전체 주택의 13%였던 것이 2020년에는 69%로 급증하였는데, 고층화를 통해 주택당 토지면적이 미미해졌고, 토지가 부족한 수도권에 대규모 인구 밀집을 가능하게 하였다.

정답 ②

해설 농촌이 가난한 것은 결국은 농업의 노동생산성이 낮기 때문이다. 한국은 1960년대까지 농촌의 인구가 계속 늘어났다. 그로 인해 경지는 상대적으로 더 귀해지고 사람의 값이 더 떨어지게 되니 기계화와 같은 노동력의 투입을 줄이는 기술이 개발될 유인이 없으며, 전통 사회 이래의 저급한 농업기술에서 벗어나지 못하였다. 전통사회에서부터 한국의 농촌이 빠져 있던 이러한 빈곤의 함정은 다른 많은 개도국이 현재까지도 빠져 있는 함정이기도 하다. 이러한 상황을 바꾼 것은 비농업 부문에서 장기간 지속된 높은 고용의 증가였다. 즉 이농이 장기간 지속되면서 농가 인구가 빠르게 줄어들자 농촌에는 점차 일손이 부족해지고, 임금이 올라가니 기계화가 진행되고, 그로 인해 노동생산성이 높아지니 농가 소득도 높아지게 된 것이다. 따라서 한국의 수출지향적 공업화가 높은 고용증가를 통해 농촌이 빈곤에서 벗어나는데 기여했다고 할 수 있다. 다만 농업의 생산성이 높아졌지만, 비농업 부문과의 생산성 격차를 좁히지 못했다. 농가는 비농업 소득을 늘리는 방식으로 대응하였지만, 도시와 농촌 간 격차를 좁히는데 한계가 있었다.





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

한국경제의 성장을 현장에서 이끌어온 주체는 기업이라 할 수 있으며, 그 중에서도 재벌이라 불리는 대규모 기업집단이 이를 대표한다고 할 수 있다. 다만 그에 대한 평가는 극단적으로 갈려 있다. 한편에서는 수출을 주도하고 중화학공업이나 첨단산업에 진출하여 한국경제의 위상을 높였다는 긍정적인 평가가 있는가 하면, 다른 한편에서는 정경유착이나 재벌 가족에 의한 폐쇄적인 소유 또는 경영체제를 벗어나지 못했다는 부정적인 평가도 있다. 공정거래법에서는 대규모 기업집단으로 경제력이 집중되는 것을 억제하기 위한 규제가 이루어지고 있다. 대규모 기업집단에 대한 긍정적 또는 부정적 평가가 무엇을 근거로 하는지를 조사하고, 한국 경제성장에서 대규모 기업집단의 역할과 문제점에 관해 토론해 보라. (60분)



참고

한국에서 대규모 기업집단이 출현하여 경제성장에서 주도적인 역할을 하게 된 것은 독립된 기업보다는 기업집단의 형성을 유리하게 만드는 환경이 있었다는 점을 생각해 볼 수 있다. 먼저 한국의 금융시장의 특성을 들 수 있다. 즉 금융시장이 정부의 통제 하에 있었고 불완전하였으므로 자금이 필요하다고 해서 시장에서 쉽게 조달하기는 어려웠다. 이러한 상황에서 자금의 원활한 조달 여부가 기업경영의 관건이라 할 수 있는데, 기업집단은 전체 계열회사를 통제할 수 있으므로 내부의 자본시장을 형성하는 방식으로 대응할 수 있다. 기업집단은 그와 함께 외부 자본시장에도 크게 의존하여 새로운 사업에 진출하여 다각화를 추구하였다. 기업집단은 당초의 업종에 머물지 않고 주력 업종의 교체를 통해 성장해 왔다고 할 수 있다. 그리고 자동차, 전자, 화학공업과 같은 산업에서는 수직적 계열화의 양상을 보였다. 이러한 기업집단의 확장은 무리하게 추진될 경우 종종 한쪽의 부실이 전체 기업집단의 부실로 확산되는 문제를 안게 된다. 외환위기 때 많은 기업집단이 부실에 빠져 도태되었다. 대규모 기업집단에서 또 하나 문제로 지적될 수 있는 것은 재벌총수의 주식 소유 지분이 미미함에도 불구하고 계열회사 전체에 대해 통제권을 행사하고 있다는 것이다. 이것은 대리인 문제(agency problem)를 일으키는데, 재벌총수가 자신의 이익을 위해 계열회사의 소액 주주 이익을 희생하는 경우가 생긴다. 이 문제는 주로 경영권의 세습과 관련하여 일어나는 경우가 많다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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



자료

도서

- 고영선(2010), 「총괄」, 한국경제60년사편찬위원회, 『한국경제60년사 I』.
- 정이환(2013), 『한국고용체제론』, 후마니타스.
- 김경환(2020), 『경제발전과 도시화, 도시정책』, 한국개발연구원.
- 장세진(2003), 『외환위기와 한국 기업집단의 변화: 재벌의 흥망』, 박영사.

