

워싱턴 컨센서스에 비쳐 본
한국의 산업정책 경험

2007. 5. 18.

임원혁

(KDI)

워싱턴 컨센서스의 와해

- 워싱턴 컨센서스: 안정화, 사유화, 자유화 (Williamson 1990)
 - 실제로 컨센서스가 있었는가?
 - 동아시아 경제개발 경험의 해석 문제 (World Bank, ADBI)
- 워싱턴 컨센서스에 대한 회의
 - 중남미, 러시아와 동유럽, 아프리카의 실망스런 경제 성과
 - 신흥시장에서의 금융위기
 - 중국과 인도의 고도 성장
- 수정된 워싱턴 컨센서스: “Get the Institutions Right”
 - 사실상 “승자를 뽑는 것(Picking Winners)” 아닌가?
 - 제도의 형성과 진화 과정에 대해 제대로 이해하고 있는가?
- 새로운 컨센서스의 모색
 - 제도의 역할 강조: 제도근본주의 (Institutional Fundamentalism)
 - 빈곤의 함정으로부터 탈출하기 위한 대규모 원조 주창 (UN Millennium Project)
 - 동아시아 경제개발 경험의 재조명

경제개발에 대한 대안적 관점

■ 초기조건/부존자원 중시 (Endowment View)

- 적절한 초기조건(가치, 제도, 투자환경)을 갖춘 경제는 성장한다. 그런 조건을 갖추지 못한 경제는 성장하지 못한다.
- 예: 프로테스탄트 윤리, 관습법, 식민지 유산
- 고려사항: 경제성장에 “필수적인 초기조건”을 얼마나 엄정하게 정의할 수 있는가? (형태와 기능의 차이: Functional Equivalent) 이와 같은 “초기조건”이 얼마나 쉽게 생성되거나 이식될 수 있는가?

■ 학습과정 중시 (Bootstrapping View)

- 고도로 발달된 제도가 있어야만 경제성장이 가능한 것은 아니다. 실제 과제는 근본적 개혁을 통해 성장을 시작하는 것이 아니라, 성장의 걸림돌을 찾아내고 이를 제거함으로써 성장이 지속될 수 있도록 하는 것이다.
- 시장왜곡이 없다고 해도 학습 및 혁신, 그리고 갈등관리와 관련된 공공재에 대한 투자는 필요하다.

경제개발의 세 가지 과제

■ 불확실성의 완화

- 문제: 수요 파악과 공급 조율

- 해법: “Big Push” 또는 “Unbalanced Growth” (주로 일국 단위)

■ 재산권의 보호

- 문제: 국가-투자자 또는 투자자-투자자간 재산권 갈취

- 해법: 법치의 확립 / 자원배분에 대한 정부의 개입 최소화

■ 학습 및 혁신

- 문제: 지식의 형성, 축적, 확산과 관련된 공공재 공급

- 해법: 정부-민간 협력과 탐색 네트워크의 확립

한국의 대응

■ 불확실성의 완화

■ 무역을 통한 Big Push

- 무역을 투자조율 메커니즘으로 활용 (예: 자본재 수입)

- 정부-민간 협력을 통해 투자위험 감축 (예: 예시적 계획, 월레 수출진흥회의, 외화 차입에 대한 정부의 지급 보증)

■ Downstream-to-Upstream Approach

- 투자시기 결정: 국내외 수요 및 역량 감안

- 투자규모: Minimum Efficiency Scale (수출가능성 고려)

- 산업조직: 독점규제에서 경쟁으로

■ 재산권의 보호

- 고도로 발달되지는 못하고 기초적인 요건을 갖춘 제도 활용

- 이후 국가-투자자간 문제뿐만 아니라 투자자-투자자간 문제를 다룰 수 있도록 제도 개선

■ 학습 및 혁신

- 수출을 통한 학습 (Learning by Exporting)

- 산업정책과 인적자원 개발 정책을 연계

경제성장 경험 비교, 1960-1990

국가	1960 년 1 인당 GDP (1985 년 \$ 기준)	1990 년 1 인당 GDP (1985 년 \$ 기준)	연평균 성장률(%)
보츠와나	535	2198	5.36
가나	894	902	0.27
모잠비크	1153	760	-1.17
세네갈	1047	1145	0.39
한국	904	6673	6.98
말레이시아	1420	5124	4.49
필리핀	1133	1763	1.55
스리랑카	1259	2096	1.82
대만	1256	8063	6.43
태국	943	3580	4.61
아르헨티나	4462	4706	0.31
브라질	1784	4042	2.87
멕시코	2836	5827	2.52
미국	9895	18054	2.05

출처: Penn World Table 5.6

주: 보츠와나의 1 인당 GDP 는 1989 년 수치임.

지역별 경제성장 경험, 1960-1990

(연평균 성장률, %)

지역 및 국가	산출량		노동	물적자본		인적자본	
	GDP	노동자 1인당 GDP	노동자 수	총 물적 자본	노동자 1인당 물적자본	노동의 질	취학 기간
동아시아	7.46	4.71	2.75	10.89	8.14	1.33	1.94
중남미	3.27	0.85	2.42	4.51	2.09	0.98	1.57
중동	5.14	2.71	2.43	6.43	4.00	1.36	2.93
남아시아	4.10	2.02	2.08	5.38	3.30	1.51	3.39
아프리카	3.42	0.81	2.61	3.64	1.03	0.77	1.83
선진국	3.56	2.38	1.17	4.62	3.44	0.63	0.90
말레이시아	6.86	3.71	3.14	9.43	6.29	1.52	2.47
인도네시아	5.92	3.74	2.18	7.91	5.73	1.75	3.62
필리핀	4.11	1.59	2.52	6.10	3.58	1.40	1.64
싱가포르	8.17	5.27	2.90	12.93	10.03	0.69	1.03
한국	8.49	5.93	2.56	11.90	9.34	2.18	2.83
대만	8.31	5.66	2.66	11.87	9.22	1.83	2.41
태국	6.97	4.26	2.72	9.75	7.03	0.39	0.89
일본	6.17	5.03	1.14	9.35	8.22	0.10	0.48

주: 지역 평균은 지역내 각국의 1960-1990년 평균 GDP를 가중치로 사용하여 계산함.

출처: Hahn and Kim(2000).

초기조건: 원조의존적 준폐쇄국가

■ 해방 이후의 경제적 과제

- 체제전환국으로서의 한국 (1945): 재산권 정립, 투자 유치, 대외경제관계 재편
- 국토 분단과 전쟁의 충격

■ 정책적 대응

- 지대추구와 정실자본주의
- 부분적 수입대체산업화
- 통화 고평가를 통한 대외원조 극대화
 - 대외원조는 1954-1961년 기간중 전체 수입액의 70%에 해당
 - 총자본형성의 80%와 GNP의 8%에 해당

부존자원과 제도적 기반

■ 부족한 자본

- 낮은 저축률

- FDI와 차관의 제약

■ 풍부한 노동력

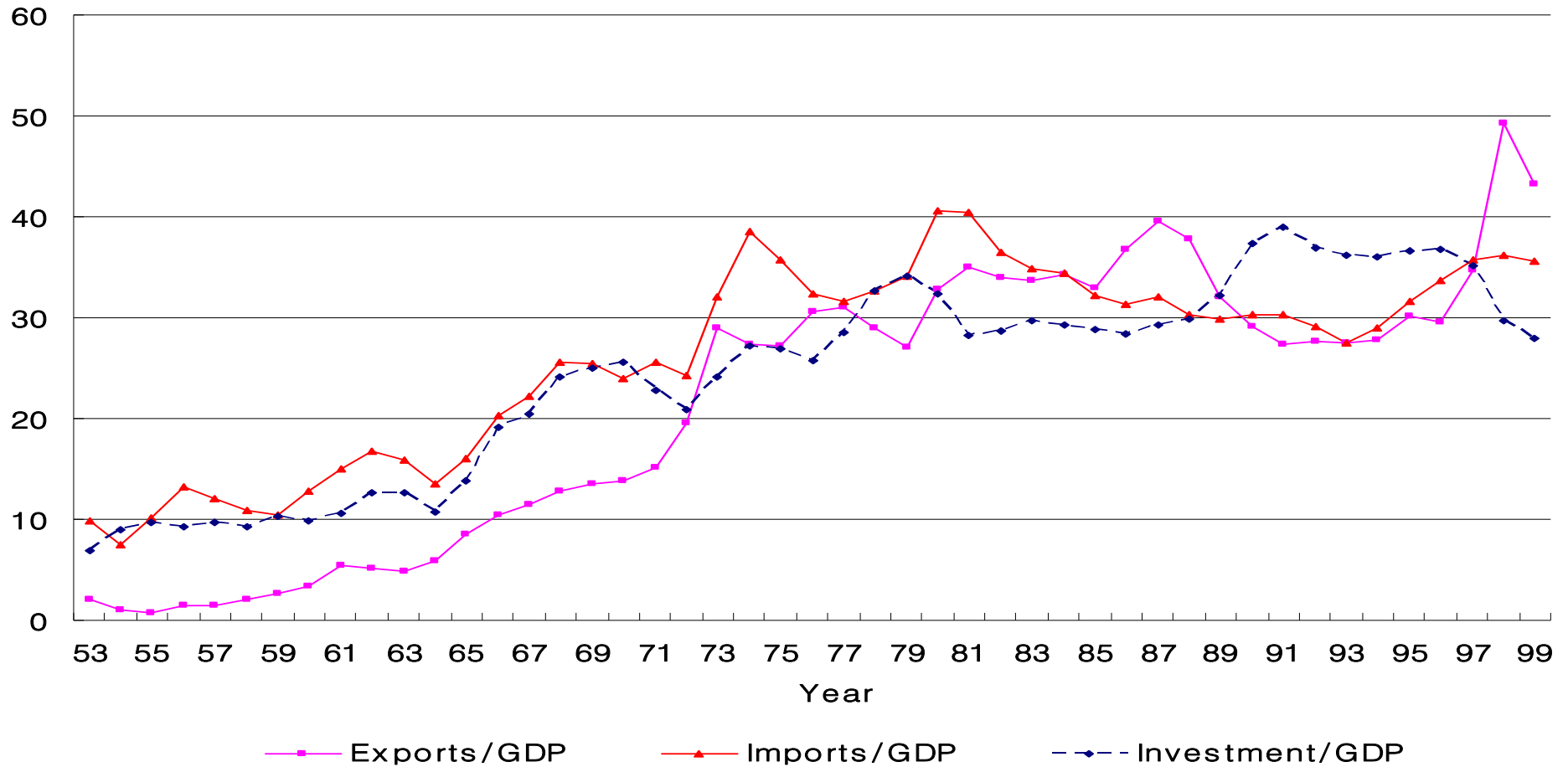
- 소득에 비해 높은 교육 수준

- 초등학교 취학률: 30% 미만(1945 이전) ◆ 95 % (1959)

- 고등학교 취학률: 3% (1951) ◆ 20 % (1959)

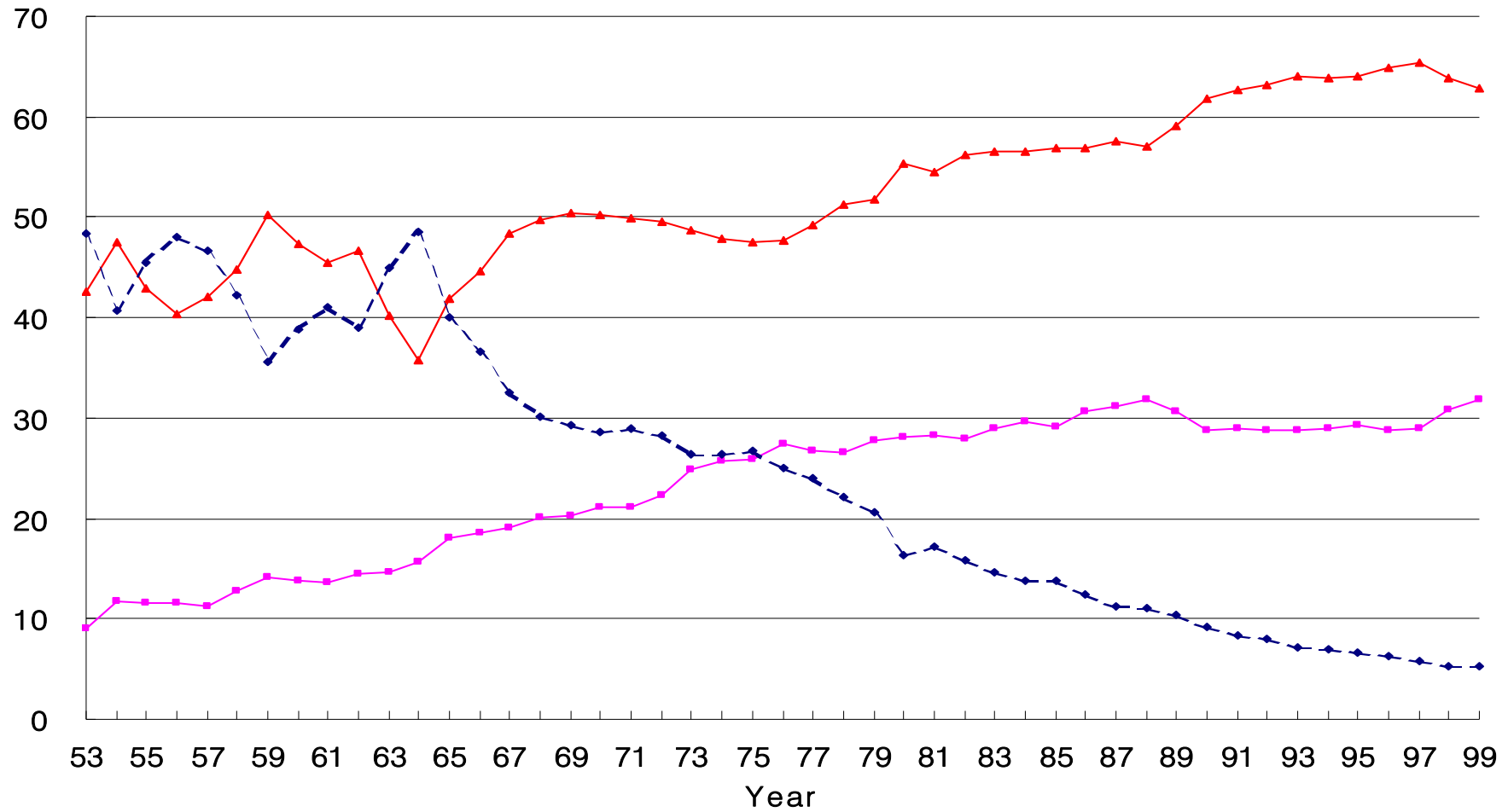
■ 구조적 왜곡이 있는 자본주의 체제

GDP 대비 수출, 수입, 투자 비중



출처: 한국은행, 국민계정.

GDP에 대한 산업별 비중



—▲— Services

—■— Manufacturing

- - ◆ - - Agriculture and Mining

정부-민간 위험분담체계

- 경제정책의 중앙집권화
 - 경제기획원 설립
 - 경제개발 5개년 계획
 - 은행 국유화
- 거시변수의 조정
 - 원화 평가절하 (1964)
 - 금리 인상 (1965)
- 미시변수의 “왜곡”
 - 수출진흥: 성과와 지원의 연계
 - 민간 차관에 대한 정부의 지급 보증
 - 취지: 차관을 제공한 외국금융기관에 대한 보증
 - 실제: 국내 기업인의 경영권 보호?

월례 수출진흥회의

- 기간: 1963-1979 (총 177회)
- 인적 구성
 - 대통령
 - 국무총리, 부총리, 주요 장관
 - 한은 총재, Kotra 사장, 대한상의 의장, 대한무역협회 회장
 - 전경련 회장, 농협/수협 회장
- 주요 의제
 - 수출진흥종합시책 수립 (연례)
 - 외무부 장관의 해외시장정보 보고 (월례)
 - 상공부 장관의 수출실적 보고 (월례)
 - 수출 장애요인 및 애로사항 파악
 - 정책권고 및 대응
- 제도 혁신
 - 수출보험
 - 종합무역상사
 - 규제완화

수출을 겨냥한 산업정책



▶ 박정희 대통령의 직접 쓴 글씨들

공 업 입 국 장 기 계 획

연차별 구분	제 1 차 5 개년					제 2 차 5 개년					제 3 차 5 개년					제 4 차 5 개년					제 5 차 5 개년				
	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
(섬유)	건립규모 (면방30 T/D. 화섬 2 - 10 T/D)					적정규격화 (면방50. 화섬30)					국제규격화 (면방100, 화섬30)					국제일류화									
경공업	수입대체, 수출개시					수출기반					수출극대화														
(화학)	합판 수출개시 고무화 수출 타이어 수입대체					국제규격화 수출주력(1억불) 타이어 수출 합성수지 및 기타					상위수출국 세계최대급공장 세계최대급공장 수출산업화 수출					국제일류화 150만톤									
화학공업	시멘트, 판유리 비료공장 (1,2 비) 정유공장 (2,3 정유) 수출 제일주의					국제규격화 3,4,5 비 (수입대체) 석유화학(올산제1)					석유화학 6비 대단위 메탄올 여천기지제2					정밀화학 여천기지제3									
금속공업	공업입국					중합제철(103만톤) 중화학공업화 선언					비철금속 특수강 경제강국 건설					국제일류화 2,060만톤 정밀금속가공									
조선공업	목선, 어선, 소형강선, 화물선					현대조선					조선 대우조선 삼성조선					국제일류화									
기계공업	시발, 새나라, 코로나, (1,400대 조립)					자동차, 조선, 화학공장, 발전소 영세 기존공장					기계 부품개발 중합자동차공장 기계류 창원기계기지 대단위중합기계공장 업체별 전문공장 중소기업형 기계공장 방위산업 공작기계 재래식→고도정밀화					국제일류화 정밀기계 대형기계									
전자공업	라디오, 전화기 수송교환기, 전축 저항기, 콘덴사					수출전략산업 흑백 TV 수상기, 자동교환기 녹음기, 탁상용전자계산기 흑백 TV 브라운관, TV 튜나 인출력변성기, 반도체, 집적회로					전자 부품국산화 구미기지확장 컴퓨터 VTR 반도체					정밀전자 (반도체+컴퓨터 포함)									
기술 및 엔지니어링	토목 및 건축 시 험 연구 공업연구소					기계설치 (하청) 건설설치 (감독) 종합연구 (KIST) 과학화 선언 기능공 기술자 특성화 공고 특성화 공대 직업훈련					공동 전문연구소 플랜트 건설 (국산화) 과학자 대학원 민간연구소					플랜트 수출 시스템엔지니어링 공정									
기본정책	1)공업화 착수 → 공업입국 2)수출 제일주의 3)수입대체사업 우선					1)경공업 국제경쟁력 강화 2)공업용 원료 국산화 3)기술도입 수화 (MOST, KIST)					1)유신1기 중간목표설정 (100억불수출1,000불 소득) 2)유신2기 중간목표 설정 (100억불수출1,000불 소득)					1)유신1기 중간목표 조기달성 유신2기 목표설정 이연근시정확출					1)국제일류화 (고급화, 양적확대) 2)정밀화 3)플랜트 수출				

산업합리화 운영 / 에너지·자원

개발 연대의 산업정책 재조명

■ 배경 및 비전

- 개발국가: 이해집단으로부터의 자율성 / 대중적 압력에 대한 대응
- 민족주의에 호소, 경제근대화를 통한 정치권력의 정당화 (1960-1961), 남북 대결
- 이중구조 탈피 (Beyond Enclaves): 국가적 차원의 개혁
- 목적의식을 주는 비전 (“시장경제로의 이행”이 아님.)

■ 학습을 통한 정책 수정과 보완

- 당시 회자되던 경제개발모델을 그대로 도입한 것이 아니라 시행착오를 겪으면서 한국 실정에 맞는 경제개발모델을 확립
- 예시적 계획: 정보의 한계를 고려하여 정교하지만 경직된 계획 지양

■ 수출지향: 세계시장을 통해 정책 및 경영 성과 평가

- 정치경제적 영향력에 의한 조작 가능성 최소화
- 규모의 경제 활용
- 수출을 통한 학습

■ 정부-민간 협력을 통한 탐색 네트워크 활용

개발 연대 산업정책의 재조명

■ 통상적 산업정책

- 외부효과가 큰 상류산업 육성 (국내 투자조율을 통한 “Big Push”)
- 상명하달식 정보 흐름 및 정책 집행
- 문제점: 불충분한 수요로 최적 규모 이하의 공장 건설, 기념비적 사업에 치중, 부정부패의 확산

■ 한국의 산업정책

- 하류산업에서 상류산업으로 이동 (무역을 통한 “Big Push”)
- 수출경쟁력이 있도록 최적규모의 공장 건설: 국내외 수요와 역량을 고려하여 투자시점 결정
- 산업정책과 인적자본 개발정책 연계
- 정부-민간 협력을 통해 성장 제약요인을 파악하고 이를 제거