

한국의 수출지향공업화와 정부의 역할, 1961-1979

-수출진흥확대회의를 사례로

최상오(서울대 경제학부 BK21 조교수)

I. 문제의 제기

박정희 정부 시기(1961-79년)에 달성한 연평균 9.1%의 경제성장률은 한국경제의 장기추세의 관점에서 보나, 동시대의 다른 나라 경제성장률과 비교해 볼 때도 매우 두드러진 경제성과였다(Maddison 2000, 278-292). 그간 이렇게 높은 경제성장률의 원인을 규명하기 위해 많은 연구가 이루어졌고, 그 과정에서 얻어진 합의점 중의 하나는 수출지향공업화 정책을 채택하고 그것을 일관되게 추진했던 정부의 역할이 매우 중요했다는 점이었다.

그러나 이러한 공통점에도 불구하고 수출이 왜 빠르게 증가했고, 그 과정에서 정부는 어떤 역할을 수행했는가 하는 점에 대해서는 여러 견해가 제시되었다. 가장 먼저 지적할 수 있는 것은 전통적인 견해(traditional view)이다. 이들은 1964-65년에 취해진 환율현실화 조치와 같이 외환·무역정책에서 자유화가 진전되는 것을 강조하고, 수출금융, 수출용 중간재 수입에 대한 관세 감면제도, 수출용 원자재 수입에 대한 감모허용제(wastage allowance), 수출용 중간재 국내 공급자에 대한 관세 및 간접세 감면 등과 같이 시장기구를 보완하는 수출지원정책의 수출 인센티브 효과를 강조하였다. 이들은 상기 수출정책이 수출에 대한 부정적인 편의를 제거하고 수출을 촉진하는 강력한 인센티브를 제공하여 수출 성장에 크게 기여했다고 주장하였다(김광석·웨스트팔 1976; Balassa 1976; Westphal 1978; 사공일·존스 1981; 크루거 1984).

최근에는 전통적인 견해와 달리 정부의 적극적인 역할을 강조하는 제도주의 견해(institutional view)가 제시되었다. 이들은 정부 개입과 민간기업의 행동변화를 연결시키는 제도를 중시했고, 그 중에서 특히 정부 개입이 발생시키는 경제적 지대(보조금)를 어떤 기준에 근거하여 배분했느냐에 따라 특정 경제활동을 촉진할 수 있다는 점을 강조하였다(Amsden 1989). 예를 들어 경제적 지대를 수출성장에 근거하여 배분할 때 민간기업의 수출활동은 자극되어 급속한 수출 성장에 기여할 수 있다는 것이다(김낙년 1999; Cho 1997). 또한 제도주의 견해와 같이 정부의 적극적 역할을 강조하면서 수출지원정책을 산업정책의 차원에서 분석하는 연구도 제시되었다. 이상철(2005, 378-387)은 지속적인 수출성장을 위해서는 수출상품 고도화가

필요했고, 이를 위해 새로운 수출산업의 개발·육성이 중요했다고 강조하였다. 이상의 박정희 정부 시기의 수출성장 요인에 대한 설명은 정책 집행의 관점에서 보충될 필요가 있다. 전통주의 견해에서 주장하듯이, 민간기업의 행동변화를 유발하는 정책 인센티브도 중요하지만, 그것 이상으로 중요한 것은 정책 집행(implementation)의 문제이다.¹ 예를 들어 수출활동에 강력한 인센티브를 제공하는 정책이 입안되었다 하더라도 그러한 정책이 제대로 집행되지 않는다면 정책이 의도한 효과는 전혀 발생하지 않을 것이기 때문이다. 결국 정부 정책과 민간기업의 행동변화를 연결시키는 제도가 중요한데, 아직까지 이러한 제도에 대한 연구가 충분히 진행되지는 않았다. 따라서 본 연구는, 기존 연구가 주로 관심을 가졌던 정책 내용을 분석하기보다는, 정부의 정책 집행과정을 분석함으로써 박정희 정부시기의 수출성장요인에 대한 이해를 넓힘과 동시에 박정희 정부의 경제운용방식의 특질을 이해하는데 기여하고자 한다.

수출진흥확대회의는 정부 정책이 조정되고 집행되는 과정을 분석할 수 있는 유용한 사례이다. 그러나 확대회의에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. Rhee·Ross·Larson·Pursell(1984)의 연구는 이 회의에 대한 최초의 연구라는 점에서 주목되지만, 두 가지 문제가 있다고 본다. 하나는 1970년대 중반에 수출기업을 대상으로 실시한 설문조사에 근거하여 평가하고 있기 때문에 시기에 따른 확대회의의 성격변화 과정을 동태적으로 파악할 수 없다는 점이다. 다른 하나는 수출 인센티브의 조정에 필요한 정보를 정부와 기업이 상호 교류하는 장으로서 확대회의의 기능을 제한적으로 평가하고 있다는 점이다. 물론 수출목표를 설정하고 그것을 달성하기 위한 정책을 수립하는 과정에서 다양한 정보가 논의되고 공유되었다는 점은 인정되지만, 수출진흥확대회의는 수출목표를 점검하는 기구로서의 역할도 매우 중요하였다.

본 연구는, 이러한 문제를 염두에 두고, 수출진흥확대회의를 사례로 하여 정책의 집행과정을 구체적으로 분석할 것이다. 현재 국가기록원에는 이 회의를 녹음한 음성자료가 일부 남아 있다. 본 연구에서는 이 음성자료를 활용하여 수출진흥확대회의가 어떤 방식으로 진행되었고, 어떤 내용들이 보고 혹은 논의되었는지를 검토함으로써 수출진흥확대회의가 수출 성장에 어떻게 영향을 미칠 수 있었는가를 분석할 것이다.

논문은 세 개의 장으로 구성되었다. 제2장에서는 1965년에 수출진흥확대회의가 도입되는 배경을 검토할 것이다. 제3장에서는 수출진흥확대회의의 운영과정을 분석함으로써 이 회의가 수출 성장에 어떻게 기여할 수 있었는가를 분석할 것이다. 제4장에서는 이상의 분석 내용을 요약·정리할 것이다.

¹ 집행의 중요성을 처음으로 강조한 연구자는 사공일·존스(1981)이다. 그들은 집행을 “추상적인 목표를 각 생산단위의 구체적인 행동으로 옮기게 하는 것”(27)이라고 정의하고, 정부 정책과 민간기업 사이에 커다란 단절이 존재하는 개발도상국에서 특히 집행 문제는 중요하다고 하였다(108-110).

II. 수출진흥확대회의의 도입

이장의 과제는 수출진흥확대회의가 도입된 배경과 그것이 갖는 검토하는 것이다. 이를 위해 다음 세 과제를 분석할 것이다. 첫째, 한국경제에서 수출은 언제부터 중요하게 인식되기 시작했나? 둘째, 수출정책은 왜 박정희 정부 하에서 강화되었는가? 셋째, 수출진흥확대회의가 갖는 의의가 무엇인가?

1. 원조 감소와 수출

통상 1950년대 한국경제는 원조경제(aid-dependent economy)라고 불려진다. 그것은 한국전쟁의 파괴로부터 경제를 재건하는데 필요한 자원의 대부분이 원조를 통해 공급되었기 때문이었다. 1950년대에 총 수입재원에서 원조가 차지하는 비중은 평균 73%였다(Choi 2007, 17). 따라서 1950년대 후반에 원조가 감소함과 동시에 무상 원조에서 유상차관으로 전환된 것은 한국경제의 재생산구조에 커다란 변화를 초래한 것이었다.

<표 1> 상공부에서 작성한 수출 5개년 계획안

(단위: 1000 달러, %)

	1957	1958	1959	1960	1961
식료품	9,355 (24.7)	16,811 (32.0)	27,603 (39.1)	37,759 (42.5)	41,412 (40.5)
광산물	16,294 (43.1)	19,854 (37.8)	22,565 (32.0)	27,591 (31.0)	33,469 (32.7)
섬유품	6,102 (16.1)	9,488 (18.0)	13,080 (18.5)	15,277 (17.2)	17,019 (16.6)
기타	6,057	6,437	7,310	8,330	10,439
총액	37,808	52,529	70,558	88,957	102,339

출처: 상공부(1956a), “수출 5개년 계획과 수출진흥요령에 관한 통계자료”.

1950년대 후반에 한국정부가 수출증대의 중요성을 분명히 인식하기 시작한 것은 이런 상황 변화를 반영한 것이었다. 물론 수출은 정부 수립 이후 줄곧 강조되어 왔지만,² 이때 비로서 연도별 수출목표를 제시한 중장기 수출계획이 처음 수립되었다.

² 정부 수립 이후 1956년 2월까지 발표한 대통령 담화내용에 따르면, 경제문제에 관한 담화는 총 627건 중에서 113건(18%)이었고, 경제에 관한 담화 중 수출에 관한 것은 총 20건이었다(공보처 1953; 공보실 1956). 따라서 이 시기는 경제문제보다 정치·군사·안보문제가

1956년 12월에 상공부에서 작성한 5개년 수출계획안은 이에 해당하는 사례이다. <표 1>에 정리되어 있듯이, 1957년의 수출 예상액 38백만 달러는 1955-56년 수출액의 1.8배에 해당하였고, 목표연도인 1961년의 수출 예상액 1억 2백만 달러는 1957년에 비해 2.7배 증가하도록 계획한 것이었다. 전체적으로 이것은 계획기간 동안에 연평균 수출 성장률을 28%로 상정한 매우 의욕적인 수출계획안이었다. 이런 경향은 1958년부터 작성되기 시작하여 1959년 말에 완성된 경제개발 3개년 계획에도 그대로 이어져, 이 계획에서는 계획기간 동안에 연평균 수출 성장률을 39%로 책정하였다(부흥부 1960, 422).

물론 수출에 대한 인식이 변화하면서 정부의 수출지원정책도 강화되기 시작하였다. 1950년대 후반이 되면서, 이제까지 수출입링크제와 수출금융을 중심으로 운영되던 수출지원정책에 철도운임 할인(1958.3), 수출용 원자재 수입에 대한 관세 면세제도(1959.10), 수출진흥기금 융자제도(1959.11) 등과 같이 새로운 지원정책이 추가되었다. 이와 같이 원조가 감소하는 1950년대 후반에 수출증대의 중요성이 분명히 인식되었지만, 그것은 아직 한국경제의 발전전략으로 전환되지 않았다. 이하에서는 이점을 검토하기로 한다.

2. 성장제일주의와 수출진흥확대회의의 도입

여기에서는 수출진흥확대회의가 도입되는 배경과 그것이 갖는 경제적 의의를 검토하고자 한다.

박정희 정부 하에서 수출지원 체제가 강화되는 것은 두 가지 경제 환경 변화와 밀접히 연관되어 있다. 첫째, 성장을 우선한 강력한 지도부가 등장했다는 점이다. 군사정부의 성장 지향적 특징은 그들이 수립한 제1차 경제개발계획을 통해 쉽게 확인할 수 있다. 1950년대 후반에 작성된 경제개발 3개년 계획과 민주당 정부 하에서 작성된 경제계획에서의 목표 성장률은 각각 5.2%와 5.6%를 상정했는데(부흥부 1959, 45; 김기표 1967, 103), 제1차 계획의 목표 성장률은 7.1%였으며 이것은 이 계획의 기준연도인 1960년의 실제 성장률 2.3%를 3배 이상 상회하는 것이었다(경제기획원 1962, 42). 물론 이러한 목표 성장률은 그에 필요한 내·외자 투자재원을 원활히 공급할 수 있을 때 달성될 수 있는 것이었다. 특히 제1차 계획의 기본목표로 채택된 ‘자립경제의 기반구축’에 필요한 사회간접자본과 기간산업의 건설 및 확충을 위해서는 계획대로 외자가 도입될 필요가 있었다(경제기획원 1962, 15-16).

<표 2>는 투자 소요 외자액과 자원별 구성을 정리한 것인데, 투자에 필요한 외자액은 원조, 차관과 기타로 조달할 계획이었다. 앞에서 지적한 바와 같이 미국의 원조

더 중요했고, 경제문제 중에서는 수출보다 경제재건 및 자립경제의 확립이 더 중요하게 다루어졌던 것은 분명하지만, 그렇다고 수출이 완전히 배제된 것은 아니었다. 이 시기는 최소한 수출의 필요성 정도는 인식하고 있었다.

정책은 1950년대 후반부터 변하고 있었기 때문에 투자재원으로 가장 중요한 것은 투자 소요 외자액에서 평균 62%를 차지한 차관이였다. 그러나 차관은 계획대로 도입되지 않았다. 1962년의 차관 계획액은 5천만 달러였으나 실제 도입액은 계획액의 12%에 해당하는 6백만 달러에 불과하였고, 1963년에는 계획액의 절반에 해당하는 43백만 달러가 도입되었다(재무부 1991, 22-24). 이와 같이 차관 도입이 원활히 이루어지지 못한 근본 이유는 박정희 정부의 목표 성장률이 ‘지나치게 의욕적’이라고 판단한 미국정부가 적극 협조해 주지 않았기 때문이었다(Cole·Lyman 1971, 208). 이런 상황에 대처하여 정부가 보유 외환을 방출하자 정부의 외환보유고는 1962년 2월 이후 계속 감소하였다(한국무역협회 1963, 961; 한국무역협회 1965, 1231).

<표 2> 투자 소요 외자액과 재원별 구성

(단위: 100만 달러)

	1962	1963	1964	1965	1966	1962-66 년 합계
원 조	17.2	5.5	-	-	-	22.7
차관(a)	50.0	88.7	112.2	78.1	97.0	426.0
기 타	26.1	66.2	59.3	42.7	40.7	235.0
합계(b)	93.3	160.4	171.5	120.8	137.7	683.7
a/b(%)	53.6	55.3	65.4	64.7	70.4	62.3

출처: 경제기획원(1962), 『제1차 경제개발 5개년계획, 1962-1966』, 83.

경제개발에 필요한 외자문제를 해결하기 위해 박정희 정부가 취한 조치는 두 가지였다. 하나는 미국의 협조를 얻기 위해 미국의 요구대로 제1차 계획을 수정하는 작업에 착수하는 것이었고, 다른 하나는 외자문제를 직접 해결할 수 있는 수출지원 체제를 강화하는 것이었다. 현재 확인된 자료에 따르면, 1962년 8월 초에 ‘수출제일주의’라는 말이 처음 사용되기 시작하였고, 이 시기를 전후하여 수출지원정책과 지원체제가 크게 강화되었다.³

둘째, 수출품 구성이 제1차 상품에서 공산품으로 변화되고 있다는 점이다. 공산품 수출이 체계적으로 증가하기 시작한 것은 1961년 이후부터였고, 1963년에는 공산품 수출이 비약적으로 증가하여 22%이던 1961년의 공산품 수출비중은 1963년에 52%로 증가하였다(상공부 1971, 876-877). 이와 같이 공산품 수출이 빠르게 증가

³ 조선일보, 1962.8.8. 조선일보 1962년 8월 9일자 기사에는 “내년부터 수출제일주의의 대 국민운동을 전개해야 할 것”이라고 하여 1963년부터 수출제일주의에 입각한 정책을 본격적으로 추진할 것을 시사하고 있다. 또한 수출조합법(1961.9.9), 수출진흥법(1962.3.20), 대한무역진흥공사법(1962.4.24), 수출검사법(1962.10.4) 등도 제정되었다.

한 것은 이 시기에 시행된 수출지원정책의 인센티브가 공산품 수출에 유리하게 작용했기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 주요 수출품이 제1차 상품에서 공산품으로 전환되고 있는 것은 수출정책에서의 변화를 요구하는 것이었다. 이제까지 사용한 저환율과 열거주의(positive list) 방식의 수출지원정책으로서는 공산품의 수출 욕구를 충족시킬 수 없었다. 이런 점에서 1964년 5월에 단행된 환율현실화 조치는 정부의 무역·외환정책의 커다란 전환을 의미하는 것이었다. 즉, 이를 계기로 정부의 수출지원정책이 수출활동에 자동적(automatic)으로 연결되도록 자유화되었음을 의미하는 것이었다.

이런 배경 하에서, 1965년 2월에 처음 도입된 수출진흥확대회의는 두 가지 중요한 의미를 갖는 것이었다. 하나는 1962년 12월에 설치된 수출진흥위원회와 달리, 대통령이 회의를 주재하고 민간기업 대표를 비롯하여 그 참석 범위가 크게 확대되었다는 점이다. 다른 하나는 수출을 환율과 수출지원정책이 주는 인센티브에만 의존하지 않고, 정부가 매월 정기적으로 정책의 집행과정을 점검하겠다는 것을 의미하였다.

Ⅲ. 수출진흥확대회의의 운영과 수출 성장 요인

이장은 수출진흥확대회의가 어떻게 수출 성장에 기여할 수 있었는가를 분석할 것이다. 이를 위해 우선 수출진흥확대회의의 참석자를 분석하고, 다음에 이 회의의 정책 점검기구로서의 특징에 초점을 맞춰 정책 집행 문제를 분석할 것이다.

1. 참석자

수출진흥확대회의가 수출에 영향을 미쳤다면, 그것이 어떻게 가능했을까? 이 문제를 해결하기 위해서는 이 회의의 성격을 정확히 파악할 필요가 있고, 이것은 회의 참석자를 분석함으로써 이해될 수 있는 것이다.

수출진흥위원회는 수출정책의 결정, 추진기구로서 1962년 12월에 설치되었다. 이 위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 총 12명 위원은 정부 각료 8명, 정부기관 대표(한국은행, 대한무역진흥공사) 2명, 민간경제단체 대표(대한상공회의소, 한국무역협회) 2명으로 구성되었다.⁴ 이 인적 구성은 수출진흥확대회의가 도입되기 전까지 크게 변하지 않았다. 1964년 8월의 위원은 총 15명(부위원장으로 격상된 경제기획원 장관은 제외)이었는데, 정부 각료는 8명, 정부기관 대표는 4명, 민간경제단체 대표는 3명이었다.⁵

⁴ 각령 제1113호, '수출진흥위원회 규정', 1962.12.29.

⁵ 대통령령 제1655호, '수출진흥위원회 규정', 1964.8.7.

<표 3> 연도별 수출진흥확대회의 개최 횟수와 대통령 참석 횟수

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
회의 개최수	5	11	12	12	12	12	11	11
대통령 참석수	5	11	9	12	12	12	11	10
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	X
회의 개최수	10	11	10	10	10	9	6	
대통령 참석수	10	11	10	9	10	9	6	

출처: 『조선일보』 및 『중앙일보』, 1965-1979년.

수출진흥확대회의는 참석자에서 커다란 변화가 발생하였다. 우선 지적할 수 있는 것은 대통령이 이 회의를 주재하였다는 점이다. <표 3>은 확대회의의 연도별 개최 횟수와 대통령 참석 횟수를 정리한 것이다. 확대회의가 처음 개최된 1965년에는 이 회의가 아직 제도화되지 않았지만, 1966년부터 이 회의는 정례화되었다.⁶ 그런데 여기서 주목되는 점은 대통령이 이 회의에 거의 빠지지 않고 매일 참석했다는 사실이다. 현재 확인된 자료에 따르면, 대통령은 1967년 3회(4월, 5월, 10월), 1972년 1회(4월), 1976년 1회(4월)를 제외하고, 이 회의에 매일 참석하였다.

더욱이 참석자 범위도 점차 확대되었다. 1965년 2월 회의의 참석자는 총 30명(대통령 제외)이었다. 여기에는 수출진흥위원회 위원에 무임소 장관, 기획조정실장, 경제과학심의회 위원 2명, 총리 비서관 2명, 중소기업협동조합중앙회 회장, 그리고 수출 관련 업무 담당 부서의 책임자인 상공부 차관보, 상역국장, 외무부 통상국장, 마지막으로 수출실적 우수기업 대표 4명이 참석하였다(대통령 비서실 1965).

수출진흥확대회의의 참석자에 관한 정보가 제한되어 있어 정확히 알 수 없지만, 최초 회의 이후 참석자는 추세적으로 증가되었다고 생각한다. 1966년 1월 회의에는 수출실적 5위 이내의 수출업자 참석을 포함하여 총 30명이 참석했고(중앙일보, 1966.1.24), 1969년 10월 회의에는 51명이 참석하였다(조선일보 1969.10.28). 이들 참석자 수의 증가는 주로 정부 부처 실무자와 민간부문에서의 참석자 수 증가를 반영한다고 생각한다.

1972년 3월 이전까지는 수출진흥확대회의가 대부분 청와대에서 개최되었다. 이때까지 개최된 78번의 회의 중에서 67번은 청와대에서, 11번은 중앙청에서 개최되었다. 중앙청에서 회의를 개최하는 이유는 두 가지였다. 하나는 대통령이 불참하여 국무총리가 회의를 주재하는 경우(3회), 다른 하나는 회의 참석자 수가 많아 청와대에서 개최할 수 없을 때이다. 현재 확인된 사실은 두 경우이다. 하나는 해외 지역 공

⁶ 당시 상공부 장관이었던 박충훈(1988, 94)의 회고에 따르면, 수출진흥확대회의는 1965년 대통령의 상공부 연두순시 때 자신의 건의에 의해 도입되었다고 한다. 이 회의가 처음 개최된 것은 1965년 2월 5일이었다(조선일보, 1965.2.6).

관장이 참석하여 참석자 수가 평소보다 많아진 경우인데, 3회가 이에 해당한다. 미·일 지역 공관장이 참석한 1968년 3월 회의 참석자 수는 76명이었다(조선일보, 1968.3.19). 다른 하나는 전년도 수출실적을 평가하고 금년도 수출목표를 책정함과 동시에 구체적인 정책과 추진계획을 결정하는 1월 회의의 경우인데, 4회가 이에 해당한다. 통상 1월 회의에는 많은 사람이 참석하였다. 1972년 1월 회의의 참석자 수는 130명이었다(대통령 비서실 1972).

1972년 3월부터 수출진흥확대회의는 중앙청에서 개최되었다. 이때부터 오원철(1996, 84)이 지적하듯이, “박대통령을 위시해서 총리 이하 각 장관과 간부급 공무원, 입법 및 사법부의 간부, 저명한 경제학자, 언론계 및 금융계 간부, 경제단체장, 주요 수출업체장 등 100여명이 참석하는 매머드 회의”가 되었다고 생각한다. 1976년 6월 회의에는 172명이 참석하였다. 이들 참석자는 대통령과 청와대 비서관 11명, 장관 18명, 대사 3명(중동지역), 차관 18명, 주요 경제부처 국장 및 실무자 38명, 지방정부 대표 10명, 국회 대표 4명, 여당 대표 2명, 일반은행 및 정부은행 대표 8명, 정부 및 민간연구기관 대표 5명, 대학 대표 4명, 산업·무역·수출조합 대표 39명, 기업 대표 11명이었다(Rhee-Ross-Larson-Pursell 1984, 30). 이전에 비해 참석자 수가 크게 증가했지만, 그 중심은 정부 관료와 수출 관련 민간경제주체들이었다.

이런 상황에서 대통령이 수출진흥확대회의에 매월 참석했다는 것은 수출 성장에 크게 기여하는 것이었다. 무엇보다도 중요한 것은 수출진흥확대회의의 위상이 높아지고, 정부 정책의 초점이 수출진흥에 맞춰지고 자원배분에서도 수출에 우선순위를 두겠다는 신호를 관료나 민간기업에게 분명하게 알려주는 효과가 있었다. 박대통령이 수출성장을 매우 강조했다라는 것은 주지의 사실이다. 1965년 신년사에서 대통령은 “본격적인 근대화 작업을 꼭 성취할 수 있는 결정적 전환점”이라는 인식 위에서 1965년을 “일하는 해”로 정하고, 그 실천과제로 “증산을 하고 수출을 증가”시키는 것이라고 강조하였다. 확대회의에 참석한 대통령은 회의 마지막에 회의 참석자에게 훈시를 하였는데, 그때의 발언 내용도 전부 수출 증가와 관련되어 있었다. 예를 들어 1972년 1월 수출진흥확대회의에서 대통령은 “우리의 살 길은 수출하는 길밖에 없다.”고 강조하였고(대통령 경호실 1972a), 12월 회의에서는 ‘100억불 수출 목표 달성에 모든 역량을 집중’하자고 강조하였다(대통령 경호실 1972f). ‘수출을 우리의 살 길’이라고 생각하는 대통령이 확대회의에 매월 참석했다는 것은 관료들과 민간기업에게 수출이 매우 중요하다는 것을 분명하게 인식시키는 확실한 신호였다.⁷ 결국 이것은 정부 관료와 민간기업의 행동변화에 직접적인 영향을 미치는 것이었다.

⁷ 당시 상공부에 재직했던 관료들은 대통령의 수출에 대한 관심이 이 시기 수출이 빠르게 증가할 수 있었던 첫 번째 원인이라고 한결같이 지적하였다(박충훈 1988, 222; 오원철 1995, 328).

2. 수출목표의 점검과 성과 지향적 관료

경제개발계획을 통해 제시된 수출 목표는 경제 여건 변화에 맞춰 매년 연차계획을 통해 상향 조정되었지만, 이것은 항상 초과 달성되었다. 더욱이 박정희 정부 기간 동안에 연평균 수출성장률은 39%였다. 이러한 놀라운 성과는 Rhee-Ross-Larson-Pursell(1984)이 지적한 바와 같이, 수출진흥확대회의의 정책조정기능에 의해서만 설명될 수 있는 것은 아니라고 생각한다. 정보의 원활한 교류에 근거하여 수출 인센티브가 올바르게 조정된 것 이상으로 중요한 것은 수출진흥확대회의의 정책점검기능이다. 여기에서는 이 점에 초점을 맞춰 분석하기로 한다.

<표 4> 1972년도 수출진흥확대회의의 보고 순서

보고 순서	1월	8월	10월	11월	12월
1	수출유공자 표창	다액 실적자 표창	주무장관 발언	주무방관 발언	주무장관 발언
2	주무장관 발언	주무장관 발언	상공부 보고	상공부 보고	외무부 보고
3	상공부 보고	상공부 보고	외무부 보고	외무부 보고	상공부 보고
4	외무부 보고		상공부 중소기업국장 보고	업계 대표 발언	말레이시아 경제조사 보고
5	업계 건의, 정부 답변		업계 대표 발언		대통령 훈시
6	대통령 훈시		대통령 훈시		
보고 시간	2시간 2분	2시간 58분	2시간 24분	1시간 31분	1시간 59분

출처: 대통령 경호실, 수출진흥확대회의의 음성자료(1972년 분), 국가기록원 자료.

<표 4>는 1972년도 수출진흥확대회의의 음성자료⁸를 사례로 하여 확대회의의 보고순서를 정리한 것이다. 시기에 따라 다소간의 차이가 있다고 생각되지만, 확대회의는 표창-주무(상공부) 장관 발언-상공부 보고-외무부 보고-업계 건의(대표 발언)-대통령 훈시 등과 같이 매우 유사한 패턴으로 진행되었다. 여기에서 특히 중요한 것은 수출과 직접 관계되는 상공부와 외무부의 보고이다. 이들 보고시간은 8월 83분, 10월 73분, 11월 60분, 12월 95분을 점해, 확대회의는 상공부와 외무부 보고를 중심으로 운영되었음을 알 수 있다.

⁸ 1972년부터 수출진흥확대회의의 음성자료가 일부 남아 있다. 물론 이 음성자료가 완벽한 것은 아니고 중간 중간에 편집된 경우가 대부분이지만, 확대회의의 운영과정을 전체적으로 파악할 수 있는 유일한 자료이다.

그러면 이들은 어떤 내용을 보고했을까? 이 두 부처가 관장하는 업무의 차이로 보고 내용에서도 차이가 존재하였다. 외무부는 외국과의 경제협력을 증진시키고 해외 시장 개척 및 확대를 위한 다양한 외교 활동 및 정보를 수집·제공하는 업무를 담당하였다. 상공분야의 주무부서이고, 수출진흥확대회의를 직접 준비하는 책임부서로서 상공부는 수출 목표와 정책을 수립하고, 그것을 추진·점검하는 업무를 수행하였다. 상공부가 실제 보고한 내용을 살펴보면, 상공부가 가장 비중 있게 다루었던 것은 전월 혹은 전년까지의 수출실적을 입체적으로 분석하고 평가한 것이었다. 이 분석·평가 내용은 총량 실적, 상품구조별(농산물, 수산물, 광산물, 공산품), 품목별, 지역별·국가별로 나누어 아주 구체적으로 보고되었다. 이 보고에서는 단지 실적 보고에 머무르지 않고, 실적의 호조와 부진 이유도 아울러 보고되었다.

수출에 지대한 관심을 갖고 있는 대통령이 참석하는 회의에서 수출 실적이 매월 정기적으로 보고된다는 사실은 경제 관료들에게 커다란 압박으로 작용했을 것이다. 특히 정부 부처(관료)의 수출 목표 달성 여부를 인사고과에 반영시킨다고 할 때,⁹ 정부가 채택한 수출 목표는 정부 관료들에게 반드시 달성시켜야 하는 ‘명령’으로 인식되었고, 그들을 더욱 성과 지향적으로 만들었을 것이다. 이것은 수출실적이 계획을 매년 상회하도록 강제한 강력한 장치였다.

IV. 요약과 결론

이 논문은 수출진흥확대회의의 도입 배경과 수출성장예의 기여로 나누어 분석하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

수출에 대한 중요성은 원조가 감소하는 1950년대 후반부터 인식되기 시작했으나 그것이 한국경제의 발전전략으로 자리잡는 데는 두 요인이 중요하였다. 하나는 성장제일주의에 입각해 있는 정부가 출현했고, 이들이 경제개발에 필요한 외자문제를 매우 중시했기 때문이었다. 외자도입의 지연과 경제개발계획의 실적 부진에 직면한 1962년 중반은 개발에 필요한 자원 조달이라는 관점에서 수출 증대의 필요성이 분명히 인식된 시기였다. 다른 하나는 공산품 수출이 증가한 것이다. 저환율과 열거주의 방식의 수출지원정책이 자유화되는 주요 계기였다. 이런 배경 하에서 수출진흥확대회의는 1965년 2월에 정책의 집행과정을 정기적으로 점검하려는 의도 하에서 도입되었다.

수출진흥확대회의의 성격을 알기 위해서는 참석자 정보가 중요하다. 시기에 따라 참석자 수에 큰 차이가 있었지만, 두 가지 사실이 중요했다. 하나는 대통령이 거의

⁹ 1969년 1월 수출진흥확대회의에서 박 대통령은 “목표를 달성치 못한 해외 공관장에게 경고 및 추후 인사에 반영하라고” 지시했다고 한다(중앙일보 1969.1.20). 같은 해 11월 회의에서는 “수출진흥에 공이 있는 공무원과 기술자에 대한 표창안을 검토하여 제출”하라고 지시했다고 한다(중앙일보 1969.11.17).

한번도 빠지지 않고 매일 참석했다는 점이고, 다른 하나는 정부 관료와 민간기업 대표의 참석이 계속 확대되었다는 점이다. 이것은 두 개의 경로를 통해 수출 성장에 크게 기여했다고 할 수 있다. 먼저 지적할 수 있는 것은 수출에 지대한 관심을 갖고 있는 대통령이 회의에 매일 참석했다는 것은 수출진흥확대회의의 위상과 수출에 대한 자원배분에 우선권이 부여될 수 있었다는 점이다. 다음에 지적할 수 있는 것은 이 회의가 갖는 정책 점검기구로서의 특징에 기인하여 관료들의 행태가 성과 지향적으로 변화했다는 점이다. 이 회의의 대부분의 시간은 상공부와 외무부가 수출실적을 보고하고 그 호조 및 부진이유를 평가하는데 할애되었다. (08.9.3 完)

참고문헌

- 경제기획원(1962), 『제1차 경제개발 5개년계획, 1962-1966』 .
- 공보실(1956), 『대통령 이승만박사 담화집』 제2집.
- 공보처(1953), 『대통령 이승만박사 담화집』 .
- 김광석·웨스트팔(Westphal, Larry)(1976), 『한국의 외환·무역정책-산업개발전략적 접근』 , 한국개발연구원.
- 김기표(1967), “한국경제개발계획의 사적 고찰”, 서울대 행정대학원 석사논문.
- 김낙년(1999), “1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할”, 『경제사학』 , 27호.
- 대통령 경호실(1972a), “수출진흥확대회의 1월 음성자료”, 국가기록원 자료.
- 대통령 경호실(1972b), “수출진흥확대회의 6월 음성자료”, 국가기록원 자료.
- 대통령 경호실(1972c), “수출진흥확대회의 8월 음성자료”, 국가기록원 자료.
- 대통령 경호실(1972d), “수출진흥확대회의 10월 음성자료”, 국가기록원 자료.
- 대통령 경호실(1972e), “수출진흥확대회의 11월 음성자료”, 국가기록원 자료.
- 대통령 경호실(1972f), “수출진흥확대회의 12월 음성자료”, 국가기록원 자료.
- 대통령 비서실(1965), 『의전일지(일일접견상황철)』 , 국가기록원 자료.
- 대통령 비서실(1972), 『의전일지(일일접견상황철)』 , 국가기록원 자료.
- 박충훈(1988), 『이당회고록』 , 박영사.
- 박태균(2007), 『원용과 변용: 한국경제개발계획의 전개』 , 서울대학교출판부.
- 부흥부(1959), 『경제개발 3개년계획 요약』 .
- 부흥부(1960), 『경제개발 3개년계획』 .
- 사공일·존스(Jones, Leroy)(1981), 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』 , 한국개발연구원.
- 상공부(1956a), “수출 5개년 계획과 수출진흥요령에 관한 통계자료”, 국가기록원 문서.

상공부(1956b) “수출 5개년 계획과 수출진흥요령(안)”, 국가기록원 문서.
 상공부(1971), 『통상백서』 .
 신국환(2000), 『박정희 대통령 수출입국의 역경-시련과 영광의 발자취』 , (사)박정희 대통령 기념사업회.
 오원철(1995), 『한국형 경제정책 1』 , 한국형경제정책연구소.
 오원철(1996), 『한국형 경제정책 7』 , 한국형경제정책연구소.
 이상철(2005), “수출주도공업화전략으로의 전환과 성과”, 이대근 외, 『새로운 한국 경제발전사』 , 나남.
 이완범(2006), 『박정희와 한강의 기적: 제1차 5개년계획과 무역입국』 , 선인.
 재무부(1991), 『한국경제와 외자도입』 .
 최상오(2007), “1950년대 중반-1960년대 초기 한국의 경제개발계획 연구-공통점과 차이점”, 경제사학회, 『2007 연말 학술대회 발표논문집』 .
 크루거(Krueger, Anne)(1984), 『무역·외원과 경제개발』 , 한국개발연구원(전영학 역).
 한국무역협회(1963), 『무역연감』 .
 한국무역협회(1965), 『무역연감』 .

Cho, Yoon Je(1997), “韓國の政府介入, レント配分と經濟發展”, 青木昌彦·金滢基·奥野正寛, 『東アジアの經濟發展と政府の役割』 , 日本經濟新聞社.
 Maddison, Angus(2000), 『世界經濟の成長史, 1820-1992년』 , 東洋經濟新報社(政治經濟研究所 譯, 金森久雄 監修) (Angus Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, OECD, 1995).

Amsden, Alice(1989), *Asia's Next Giant*, Oxford University Press.
 Balassa, Bela(1976), “Reforming the System of Incentives in Developing Countries”, *World Development*, vol. 3, no. 6.
 Choi, Sang Oh(2007), “Evolution of Aid-depending Economy and Search for Self-sustaining Economy”, *The Review of Korean Studies*, vol. 10, no.4.
 Cole and Lyman(1971),
 Rhee, Yung Whee·Bruce Ross·Larson·Garry Pursell(1984), *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets*, The Johns Hopkins University Press.
 Westphal, Larry E.(1978), “The Republic of Korea's Experience with Export-led Industrial Development”, *World Development*, vol. 6, no. 3.