

## 필리핀의 수입대체산업화: 섬유산업을 중심으로

이 병 두\*

### <목 차>

- I . 머리말
- II . 수입대체산업화 기간 동안의 필리핀 섬유산업의 발달
- III . 국가의 능력(State Capacity)
- IV . 국제적 요인들: 지정학적 중요성, 원조, 적접투자, 무역관계
- V . 맺음말

### I . 머리말

필리핀은 1950년대에 다른 개발도상국가들과 같이 국가의 보호하에 수입대체 산업화(Import-Substitution Industrialization)를 추진하고 있었다. 그러나 1950년대 말에 수입대체산업화의 소모기(Exhaustion Period)에 ISI를 위한 각종 정책들을 철회하였으며, 다시 비교우위(농산물 수출)에 입각한 자유무역에로의 정책전환을 하였다.

이 글에서는 이와 같은 수입대체산업화의 실패와 수출주도 산업화를 가져오지 못하고 농산물 수출주도의 자유무역으로 정책 전환하게 된 원인을 섬유산업 발달에 중점을 두면서 밝혀 보고자 한다.

이 글은 수입대체 산업화에 대한 일반 이론을 유도하려는 것이 아니라, 섬유산업 하나에(Sector or Industry Specific Analysis) 중점을 두으로써 ISI에 대한 국가의 역할을 구체적으로 설명하는데 그 목적을 두고 있다. 이 글이 섬유산업을 분석 대상으로 택한 이유는 섬유산업이 필리핀이나 한국같은 개발도상국 뿐만 아니라 모든 국가(이미 개발된 선진국이나 후진국)의 산업화 초기에 주도적인 역할

\* 현대경제사회연구원 책임연구원

을 해 온 산업이기 때문에, 섬유산업의 발전과정을 연구함으로써 산업화에 대한 국가의 구체적인 역할을 알아 볼 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

이 글에서는 이와 같은 문제를 분석하기 위해서 국가의 역할을 중시하고 있는 학자들(Statists)의 입장을 받아들이면서도 국가의 역할을 단지 강한(strong) 국가<sup>2)</sup> 라든지 또는 자율적인(autonomous)국가<sup>3)</sup> 라는 식의 국가와 사회와의 관계 속에서 설정된 국가연구의 한계를 벗어나 국가의 정책수행능력(State Capacity)에서 국가와 사회와의 관계 뿐만 아니라 국가구조(State Structure) 자체를 분석함으로써 설명하려고 한다.

이런 이유는 산업화가 장기간에 걸친 과정이기 때문에 체제의 변화(Regime Change)에 의해 쉽게 바뀌는 국가와 사회와의 관계에 의해 설명되기 보다는 식민지 시절부터 형성되어 온 국가 구조를 고려하는 국가의 능력을 분석함으로써 더 잘 설명될 수 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

이 글에서는 국가 구조를 행정구조(Administrative Structure)와 관료구조(Bureaucratic Structure)로 나누어 행정권력의 집중화와 관료의 능력과 부패가 산업화에 미치는 역할을 구분함으로써, 국가가 사회 구성원으로부터 자율성이 있으면서도 권력이 분산되거나 관료들의 능력이 부족하여 정책의 효율적인 수행을 하기 힘든 상황을 설명하고 있다.

이 글은 또한 국가의 역할을 중요시하면서도 국제적인 요소들의 영향을 도의시하고 있지 않다. 한국과 대만의 학자들이 지칭학적 중요성이 많은 원조를 가져다 주었으며 수입대체산업화의 성공적 수행을 위해 중요한 변수가 되었다고 주장하나<sup>5)</sup>,

- 
- 1) James Kurth, "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes," *International Organization*, Vol. 33 No. 1 (1976).
  - 2) Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, Vol. 28 No. 3 (1976); Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty: the Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1976).
  - 3) Theda Skocpol, *States and Social Revolutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).
  - 4) 이 글은 국가구조를 고려하면서 Robert Wade(1990)나 Stephan Haggard(1990) 같이 제도론적인 입장에서 체제와 경제성장의 관계를 중요시하는 이론에 대한 비판을 가하고 있다.
  - 5) Bruce Cumings, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences," *International Organization*, Vol. 31 No. 1 (1984); Peter Evans, "Class State and

이 글은 필리핀의 경험을 보면서 이 이론에 반론을 제기하고 있다.

필리핀이 지정학적으로는 동남아국가 중에서 미국의 관심을 제일 많이 받고 있는 나라 중의 하나이면서도 미국으로부터의 경제원조를 한국이나 대만같은 나라보다 훨씬 적게 받은 이유는, 식민지시절부터 내려오는 특수한 무역관계(농산물 수출과 공산물 수입에 근거를 둔 자유무역)에 있다. 또한 이 무역관계가 수입대체 산업화를 위한 정책들(수입제한, 외환통제, 관세보호 등)의 효과를 약화시키고 있다.

## II. 수입대체산업화 기간 동안의 필리핀 섬유산업의 발달

필리핀의 섬유산업은 제2차 세계대전 동안의 시설파괴 때문에, 제2차 세계대전 직후에는 오직 25%의 기계들만 가동할 수 있을 정도였다<sup>6)</sup>. 시설의 파괴에도 불구하고, 섬유 수요는 전쟁 동안의 억눌림 속에서 벗어나 증가하였다. 섬유의 수입은 1946년의 132,166,000peso에서 1948년의 262,376,204peso로 급속히 증가했다. 면직물의 수입도 1946년의 83,360평방야드에서 1948년에는 116,116평방야드로 증가하였다.<sup>7)</sup>

그 당시 섬유수입이 필리핀 전체 주요수입 중에서 1위를 차지할 정도로 국가의 달라보유고를 줄이는데 결정적인 역할을 하였다.

그러나 필리핀 국가는 1949년까지 섬유산업 등의 수입대체를 위한 조치에는 신경을 쓸 여유가 없었다. 필리핀 국가는 1946년부터 1949년 동안 전통적인 농업수출업자들의 요구와 그들을 지지하고 있는 필리핀 내의 미국기업들의 압력 때문에 농산물 수출(독립전의 주요 수출품목들)의 회복에 중점을 두었다. 1946년 필리핀 농업은 1937년 생산의 58%까지 회복하였으나, 제조업과 광업은 각각 21%와 2%까지 밖에는 회복되지 못했다<sup>8)</sup>. 그러나 1946년 섬유 등 생활필수 공산품의 수

---

Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists," in Frederic C. Deyo, (ed), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1987); Lyun-Chin Lim, "Dependent Development in the World-System: the Case of South Korea, 1963-1979," Doctoral Dissertation, Harvard Univ., 1982.

6) Industrial Development Center, *Philippine Industrial Development: Status of the Textile Industry in the Philippines* (Manila: Industrial Development Center, 1957), p. 1.

7) Bureau of the Census and Statistic, *Philippine Yearbook* (Manila: Bureau of the Census and Statistics, 1946, 1948).

8) Cornelio Balmaceda, "The Philippine Economy: Past, Present, and Future," *The Philippine Economy Bulletin* (Manila: National Economic Council, 1946), p. 6.

요는 이미 전쟁 전의 125%나 되었으며 1949년까지 200% 이상으로 증가하였다. 이러한 제조업 공산품의 더딘 회복과 수요급증으로 무역적자가 증가하자 필리핀 국가는 1949년 수입대체산업화를 추진하기 시작했다.

수입대체산업화를 위한 정책(수입통제 : 75% 수입 감소, 세금면제, 환율통제, 관세 등)을 통해 섬유수입을 줄이고 자국의 섬유산업 발전을 촉진시켰다. 1949년 필리핀 국가는 면섬유와 Rayon Fabrics 및 국내에서 생산될 수 있는 섬유의 수입을 증지시켰다. 또한 새로운 섬유시설의 확장시 국가보조금을 주었으며, 그것을 위해 Central Bank와 Industrial Development Center 등 국가기관을 설립하였다. 1953년에는 섬유산업과 같은 필수산업체에 세금면제를 해주었다 (Republican Act No. 901). 그러므로 섬유수입은 1949년에 \$ 112,527,000에서 1961년의 \$ 23,262,000로 줄었다. 더우기 전체수입에 대한 섬유수입의 비율도 19.2%에서 3.8%로 줄었다.

(표 1) 필리핀의 1950년대 섬유 수출입 현황 (미화 1000달러)

연 도	총 수출	섬유수출	비 율(%)	총 수입	섬유수입	비 율(%)
1949	247,854	2,168	0.87	585,893	112,527	19.2
1950	331,035	2,887	0.87	-	-	-
1951	427,447	4,262	0.90	-	-	-
1952	345,727	3,106	0.98	421,422	77,054	18.3
1953	398,252	2,995	0.75	452,373	74,864	16.5
1954	400,504	2,249	0.56	478,726	82,431	17.2
1955	400,649	2,401	0.59	547,734	85,318	15.6
1956	453,179	2,854	0.62	506,163	59,607	11.8
1957	431,062	2,744	0.63	613,230	77,185	12.6
1958	492,758	2,793	0.56	558,659	53,872	9.6
1959	529,493	3,202	0.60	523,580	38,641	7.4
1960	560,389	3,359	0.60	603,870	30,513	5.0
1961	549,512	3,970	0.79	611,298	23,262	3.8

자료 : *Statistical Bulletin* (Manila: Central Bank of the Philippines, 1975).

이 시기 동안의 총수출입은 \$ 0.8 billion에서 \$ 1.2 billion으로 증가하였다. 그러나 이같은 무역량의 증가에는 수출의 증가보다는 수입의 증가가 더 많은 비중을 차지한다. 총 무역량 중 수출은 \$ 247.9 million에서 \$ 549.5 million으로, 수입은 \$ 585.9 million에서 \$ 611.3 million으로 증가하였다. 그러므로 이 기간 중

매년 (1959년 제외) 연평균 \$100 Million의 무역적자를 기록하였다. 이러한 수입의 증가는, 필리핀 수입의 1위를 차지하던 섬유수입은 준 반면 섬유보다 훨씬 비싼 기계의 수입이 늘었기 때문이다.

이 시기의 섬유생산량도 급격히 증가했다 천은 1956년의 13 Million Square Yard에서 1959년 105Million Square Yard, 면사는 4.7 Million Pound에서 49.4 Million Pound로 증가했다.<sup>9)</sup>

이와 같은 섬유수입의 감소와 섬유생산의 증가는 국가의 지원하에 이루어진 사기업의 증가와 기계의 자동화로 가능할 수 있었다. 1954년까지 필리핀에는 사립 섬유공장이 없었다. 제2차세계대전 이전에는 Philippine Cotton Mills라는 사립 섬유공장이 있었으나 제2차대전 중 파괴된 이후 복구되지 않았기 때문에, 이때부터 필리핀 섬유생산은 모두 국영기업인 National Development Center의 섬유공장에 의해서 되어졌다. 그러나 NDC에 의한 섬유생산은 국내 섬유수요를 충족시키기에는 부족하였다. 1954년에 NDC 섬유공장들은 국내 섬유수요 (4천백만 파운드)의 오직 4.3% (1,781,000 파운드)만을 생산하였다.<sup>10)</sup> 그러므로 필리핀 국가는 1953년 세금감면 혜택을 제공하는 등 섬유공장의 신설을 장려하였다. 이에 힘입어 새로운 사립 섬유공장들이 생겨나기 시작했다. 1954년 General Textiles가 12,000대의 현대식 제사기를 갖추고 설립되었다. 그 이후 1956년에 4개, 1957년에 9개 1958년에 13개, 1959년에 18개의 섬유공장들이 신설되었다.

그러나 이런 증가에도 불구하고 섬유산업은 수입대체를 완수할 수 없었다. 1959년 말 한국의 섬유산업은 95%의 섬유소비를 공급할 수 있었는데 반해, 필리핀 섬유산업은 오직 직물 소비의 72%를, 그리고 실소비의 84%를 공급하였다.

이렇게 수입대체를 이루지 못한 데에는 몇가지 필리핀의 구조적인 문제점들에서 그 원인을 찾을 수 있다: 비효율적인 국가정책수행 능력, 높은 임금 및 낮은 생산성, 미국과의 무역관계.

필리핀 정부는 1950년대 말부터 수입대체산업화 동안 기계의 수입 등으로 계속 축적되어 온 거대한 무역적자를 해결하려는 시도를 했다. 무역적자를 개선하기 위해서는 섬유 등 수입대체 상품을 계속 지원하여 수출상품화 하거나, 기존의 농산

9) Laurence Davis Stifel, *The Textile Industry—A Case Study of Industrial Development in the Philippines*, Data Paper Number 49 (Ithaca: Southeast Program, Department of Asian Studies, Cornell University, 1963). p. 43.

10) Ibid., p. 35.

품의 수출을 다시 장려하거나, 외국의 무상 경제원조를 많이 받는 방법 등이 있다. 그러나 수입대체 산업화가 성공을 거두지 못하고 있고, 무역적자가 많은 시점에서 섬유 등 수입대체산업을 계속 지원하여 수출산업으로의 전환까지 이루기는 어려웠으며, 또한 미국의 필리핀에 대한 경제원조도 미국의 전통적인 필리핀과의 무역관계(공산품 수출과 농산품 수입에 바탕을 둔)를 유지시키기 위한 수단으로 이용되어, 무역적자를 해결하기에 충분한 양은 제공되지 않았다. 그러므로 필리핀 정부는 1959년부터 수입대체산업을 보호하기 위한 경제통제 정책들을 완화해서 그 당시 필리핀 여건에서 손쉽게 외화를 획득할 수 있는 농산물수출을 장려하려고 했다.

### Ⅲ. 국가의 능력 (State Capacity)

한 국가가 산업화를 성공적으로 수행하기 위해서는 정책을 효율적으로 수행할 수 있는 능력이 있어야 한다. 특히 개발도상국들은 이미 산업화를 이룬 선진국들과의 경쟁에서 능률적으로 대처하기 위하여 국가가 국내산업 보호를 위한 정책을 추진해야 한다. 1950년대에 많은 개발도상국들이 수입대체산업화를 추진한 것도 각 국가들이 자국의 산업화를 위해서는 공산품의 선진국에 대한 수입의존으로부터 벗어나야 한다는 자각을 가지고 국내산업 보호를 위한 정책을 수립, 수행하려는 의도에서였다. 그러나 이 모든 국가가 수입대체 산업화정책을 성공적으로 수행할 수는 없었다. 정책 수행능력이 있느냐 없느냐에 따라 산업화의 성공여부가 결정되고 있음을 볼 수 있다.

국가의 효율적인 정책 수행능력은 국가가 사회의 힘있는 구성원들(기업가나 노동자들)의 영향으로부터 벗어나 국가 전체의 이익에 맞는 정책을 수행할 수 있는 지에 달려있다. 그러나 국가의 사회로부터의 자율성 자체만으로는 국가가 효율적인 정책 수행능력이 있는지를 알기에는 충분하지 않다. 국가의 자율성을 알아보기 이전에 국가구조 자체를 알아보아야 한다. 국가구조는 국가권력의 편중 상태와 관료의 능력에 의해 결정되어진다. 국가가 정책을 일관성있게 수행하기 위해서는 우선 국가전체의 이익을 위한 정책을 수립할 수 있는 중앙기구가 있어야 하고, 그 중앙기구는 정부 다른 조직들의 이익을 조정할 수도 있어야 한다. 국가의 권력이 이 중앙기구에 집중되어 있어야 신속하고 효율적인 정책 수행을 할 수 있다. 또한

관료들이 국가에 필요한 특정 산업정책을 수립하고 수행할 수 있는 전문적인 지식을 가져야 하며, 관료사이에 부정부패를 저지르지 않겠다는 의지와 풍조가 조성되어 있어야 한다.

### 1. 필리핀 국가구조

필리핀 국가는 전통적으로 지방정부를 직접 통치하지 않고, 지방유지인 지주들에게 지방정부의 통치를 맡겨 자율성을 주었다. 또한 필리핀 국가는 제2차 세계대전 이후에도 유능하고 청렴한 관료를 임용하는데 실패했다. 관료들의 무능은 첫째로, 관료에 대한 봉급수준이 낮다는 데 기인한다.<sup>11)</sup> 낮은 봉급 때문에 우수한 인력이 공직보다는 개인기업체를 선호하는 경향이 있었다. 둘째, 2차대전 중 필리핀 교육체계가 붕괴되어 우수한 인재를 배출할 수 없었다.<sup>12)</sup>

제2차 세계대전 이후 필리핀 정부는 전후 경제의 어려움을 극복하기 위하여 국가가 전통적으로 강한 사회계층인 토지소유 농업자본가들의 영향력으로부터 벗어날 수 있는 자율성이 있어야 하며 경제계획을 수립할 수 있는 중앙기구가 있어야 한다는 것을 깨닫고, 행정 관료구조의 개편이 필요하다고 주장했다.<sup>13)</sup> 이러한 취지에서 공무원 조직개편위원회를 1947년 설립하였다.<sup>14)</sup> 이 위원회는 경제를 악화시키는 3가지 정치적인 요인을 지적하였다: 국가 기구의 비효율성, 관료의 부패, 국민을 보호할 수 있는 능력의 결여.<sup>15)</sup> 이러한 것들을 해결하기 위하여 공무원 조직을 공공 기업체까지 포함하도록 확대하며, 대통령 중심의 권력집중형 행정구조를 수립하려고 시도했다.

이 위원회는 보고서(The Bell Report)에서, 공무원 임용은 성과위주로 해야 하며 봉급은 국가예산이 허용하는 한 최대한 올려주어야 한다고 주장했다. 행정의

11) Onofre D. Corpuz, *The Bureaucracy in the Philippines* (Quezon City: Institute of Public Administration, Univ. of the Philippines, 1957), p. 222.

12) Ibid., p. 223.

13) Raul de Guzman, Alex B. Brillantes, Jr., and Arturo G. Pacho, "The Bureaucracy," in Raul de Guzman and Mila A. Reforma, eds., *Government and Politics of the Philippines* (Singapore: Oxford Univ. Press, 1988), p. 184

14) 필리핀 정부는 미국에 필리핀 경제를 악화시켜온 요인들을 연구할 연구팀을 보내 주기를 요청했다. 이 요청에 따라 미국은 1950년에 The Bell Mission 팀을 필리핀에 보냈다. Onofre D. Corpuz, op. cit. p. 226.

15) The Bell Mission. *Bell Report: U. S. Economic Survert Mission's Report* (Manila: Philippine Book, 1951).

효율성을 증대시키기 위하여 지휘·감독 훈련을 위한 교육 program이나 업무 rotation 제도, 행정 관리직에 대한 보조 등을 주장하고 있다. 이 위원회는 또한 외국인 기술자의 고용을 허용해야 한다고 주장했다.<sup>16)</sup> 이 보고서에 따라, 필리핀 정부는 1952년에서 1961년 사이에 316명의 관료들을 행정교육 시키기 위해 미국으로 보냈다. 또한 효율적인 경제정책을 수립하기 위하여 경제정책 결정과 수행의 전권을 가지는 새로운 국가기구를 만들었다: National Economic Council(the Central Planning Body), Industrial Development Center, Central Bank.<sup>17)</sup>

이런 국가구조의 개혁은 사회의 지배계층인 농업 elite로부터 국가의 자율성을 가져오는 데는 다소 성공하였다. 대통령에게 권력을 집중시키고 관료의 임금을 인상하는 것은 국가의 자율성을 증대시키는데 공헌을 하였다. 그러나, 이러한 개혁들은 국가의 정책 수행능력 자체를 증가시키는 데는 몇가지 미약한 점을 가지고 있다. 첫째, 필리핀 국가는 전통적으로 행정조직들 간의 업무나 이익을 조정하는 기능을 수행할 기구를 가지고 있지 못했다. 그러므로 국가구조 개혁이후에 생긴 국가조직의 확대와 수적인 증대로 조직들간의 이해조정은 더욱 힘들게 되었다. 둘째, 전통적으로 부패와 무능을 보여 왔던 관료들은 제2차 대전을 거치면서 더욱 부패하게 되었다. 제2차대전 중에는 중앙정부의 지방행정 통제능력이 마비되었으며, 제2차대전 중의 경제적인 어려움 속에서 전통적으로 돈 많은 농업자본가와 결합된 관료들은 그들의 결합관계를 더욱 노골화했다. 그러므로 부패에 익숙해 있는 기존(특히 나이든) 관료들을 제거하지 않고는 공무원 사이에 만연되어 있는 부패 행위는 근절할 수 없었다.

## 2. 국가와 기업가와의 관계

필리핀 국가는 전통적으로 수출에 의존하고 있는 농업 엘리트들의 영향하에 있었다. 그러나 1950년대는 해방이후에 성장해 온 민족주의적 감정과 일반 빈민층의 생활안정에 대한 열망때문에 국가는 사회의 지배계층인 농업 엘리트(지주와 농업수출업자)의 이익과는 대별되는 수입대체산업을 장려할 수 있었다. 다시 말하면 민족주의 감정과 일반대중의 생활안정에 대한 욕구가 농업 엘리트로부터 국가

16) Ibid., p. 6

17) Jose Abueva, "Philippine Ideologies and National Development," Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma, op. cit., p. 51.



의 자율성을 가져다 주는데 도움이 되었다.<sup>18)</sup>

그 당시 필리핀 국가는 자율성을 가지고 기업가(섬유산업)와 조합주의(Corporatism)에 기반을 둔 협조관계를 유지하였다.<sup>19)</sup>

그러나 이런 협조관계에도 불구하고 필리핀 국가는 수입대체산업화를 추진하는데 비효율적인 요소들을 가지고 있다. 위에서 본 바와 같이 국가구조를 개혁하려는 노력이 국가에게 행정조직들간의 이해조정을 할 수 있는 능력을 가져다 주지는 못하였으며 관료들의 부패도 근절시키지는 못했다. 그러므로 섬유산업에 대한 국가의 지원정책들(세금면제혜택, 고정환율제, 기계와 원자재 수입을 돕기 위한 중앙은행을 통한 재정지원)이 효율적으로 수행되기 어려웠다.

1940년대 말부터 필리핀 국가는 발전정책 수립의 주도권을 가지고 국가전체적인 산업구조의 균형을 이루려는 시도를 하였다. 그때까지 필리핀은 농업의존형 산업구조를 가지고 있었으므로, 제2차대전 이후 많은 공산품의 수입으로 생겨나는 무역적자를 막을 수가 없었다. 그러므로 필리핀 국가는 과감히 농업분야와 균형을 이룰 수 있을 정도로 공업분야를 발전시키려는 노력을 하였다.

1950년에 필리핀 국가는 수입허가제를 도입하였다. 이 수입허가제에 따라 섬유를 포함한 모든 필리핀에서 생산되는 공산품의 수입량을 75%나 줄이려고 수입쿼타를 설정했다.<sup>20)</sup>

또한 1950년부터 "새롭고 필요한 산업"으로 규정되는 분야의 신설공장들은 세금감면 혜택과 아울러 재정 지원을 받게되었다.<sup>21)</sup> 이 법에 따라 1950년에 13개, 1951년에 72개, 1952년에 48개의 신설공장이 세금면제의 혜택을 받았다. 1953년에는 이 법을 개정하여 (Republic Act, No. 901), 세금감면 혜택 기간을 10년으로 늘렸다. 이 법 개정이후 더 많은 공장들이 세금감면 혜택을 받게 되었다:

18) 이 때의 필리핀 국가의 자율성은 농업엘리트와 일반 대중사이에서의 압력의 균형을 이루는데서 생겨나는 상대적인 자율성을 의미하는 반면, 당시 한국에서의 국가의 자율성은 경찰과 군의 힘에 기반을 둔 절대적인 자율성이다.

19) 그 당시 필리핀의 Corporatism은 사회조합주의(Societal Corporatism)에 가깝다. 섬유공장들이 단일의 섬유조합을 만들어서 국가정책에 영향을 행사하며, 국가는 중앙의 계획된 정책(ISI 정책)과 재정적인 지원을 통해 섬유조합을 국가의 영향권 하에 있도록 하였다.

20) Jesus Yujuico, "The Growth of the Philippines Textile Industry," *Fookien Times Yearbook*, 1960.

21) 세금감면법은 1946년에 처음으로 제정되었다(Republic Act, No. 35). 그러나 그때는 이법을 적용하려는 시도가 없었다.

1954년 132개, 1955년 184개, 1956년 211개.<sup>22)</sup>

수입제한과 함께 세금감면 혜택은 국내자본의 섬유공장 설립을 유발하는데 큰 공헌을 하였다. 1953년 이전에는 국영 섬유공장 밖에는 없었으나, 이법이 제정된 이후 1954년부터 새로운 개인소유 섬유공장이 생겨나게 되었다: 1954년에 1개, 1956년에 4개, 1957년에 9개, 1958년에 13개, 1959년에 18개.<sup>23)</sup>

세금감면 혜택을 원하는 신설 공장들은 필리핀 중앙은행(Central Bank)의 자격심사를 받아야 했다. 필리핀 중앙은행은 세금감면을 받기 위한 두가지 조건을 들어 국내 섬유산업 발전을 촉진하려고 하였다. 첫째 조건은 필리핀산 원면을 사용해야 한다는 것이고, 둘째 조건은 종합생산체제<sup>24)</sup>를 갖추겠다는 계획을 보여야 한다는 것이다.

그러나, 세금감면 혜택을 받기 위해 신청한 기업들 중에 이들 조건에 맞는 기업을 고르기 위한 심사는, 필리핀 중앙은행이 실제적으로 공장 검사에 필요한 기술자를 갖고 있지 못하고, 국가의 다른 기관과의 마찰이 생겼을 때 해결할 수 있는 장치를 갖고 있지 못하다는 점 때문에 당초에 목표했던 효과를 얻을 수가 없었다.

섬유산업의 종합생산체제를 이루기 위한 공정들 간의 우선순위에 대한 Central Bank와 National Economic Council (중앙 계획기관) 사이의 이견 때문에 이 3공정(제사, 직조, 마무리)의 불균형적인 발전을 가져와 전체 섬유산업의 효율성을 저해했다.

그 당시 Central Bank는 세금감면 및 재정지원을 원하는 기업체에 대해 마무리 시설(Finish)의 규모에 따라 지원금을 증으로써 마무리 시설의 과다한 팽창을 가져와 다른 시설과의 불균형을 초래하였다. 그리고 과대한 마무리 시설을 사용하기 위한 반제품(Grey Cloth)의 수입을 조장하게 되었다. 또한 제사시설에 중점을 두었으므로 제사와 직조시설의 불균형으로 제사시설의 조업율이 1957년에는 50%까지 떨어지게 되었다.<sup>25)</sup>

그러므로 1958년부터 이런 불균형에 따른 문제를 해결하고자 NEC가 기술적인

22) Alarcon Garde, "A Boon to Out Industries," 1957 Progress (Manila: Nilila Times Publishing Company, 1957).

23) Laurence D. Stifel, op. cit., p. 37.

24) 종합생산체제란 제사, 직조, 마무리 공정을 한 공장안에 다 갖추고 있는 것을 말한다.

25) Ibid., p. 82.

고려에서 제사와 직조의 균형이 우선시되어야 한다고 주장하였으나, Central Bank는 직조와 마무리 시설의 균형을 우선시하고 있어, 둘사이의 갈등 속에서 균형적인 발전이 아닌 질풍발이식 발전을 거듭해 과잉시설 속에서도 수입대체를 완전히 달성할 수 없게 되었다.

또한 NEC가 필리핀의 섬유발전을 위해서는 필리핀에서 섬유판매를 주도해 온 중국인들의 판매활동을 금지시켜야 한다고 주장하였으나(Letter from Jose Locsin, Chairman of NEC, 1959년 6월 4일), Central Bank는 헌법에 명시된 인종차별금지를 들어 반대하였다. 이러한 NEC와 Central Bank와의 충돌이 계속되는 동안에 중국인과 필리핀인 섬유기업들은 자기들의 이익을 관철시키려고 행정관료를 상대로 경쟁하였다. 이런 상황속에서 불안을 느낀 중국인들은 그들의 축적된 부를 이용해 그들의 사회·경제적 지위를 보호하기 위해 행정관료들을 매수했다.<sup>26)</sup>

수입을 통제하기 위한 또 하나의 방법으로 관세의 부과를 들 수 있다. 1952년 필리핀 국가는 peso 와 dollar의 교환비율을 2:1로 동결시켜 기계와 원자재 수입에 의한 지출을 줄이려고 했다. 그러나 이것은 수입완제품의 가격을 싸게 만듦으로써 수입을 조장할 우려가 있으므로 관세로써 수입을 억제하려 했다. 필리핀 국가는 1954년 Laurel-Langley Agreement를 통해 미국으로부터 수입되는 공산품에 대한 관세를 부과하려고 노력했다. 그러나, 식민지시절부터 내려오는 전통적인 미국과의 무역관계 속에서 이러한 시도는 실효를 거두기가 힘들었다.

필리핀은 1909년 부터 관세법(Tariff Act)을 제정하여 국내산업을 보호하기 위한 관세 부과를 시도했다. 이 관세법은 면사에 15-25%의 관세를, 직물에 25-35%의 관세를 부과하였다<sup>27)</sup>. 그러나 미국은 기존의 미국 기업의 이익을 보호하기 위해 1909년 이 관세법에 상응하는 무역협정을 필리핀과 맺었다. 이 1909년의 관세협정에 의하면, 이 관세법과는 무관하게 미국에서 들어오는 모든 상품은 양과 종류에 상관없이 관세가 면제되었다<sup>28)</sup>. 이후 1954년까지 미국과 필리핀 사이의 자유무역관계가 유지되었다.

26) George Weightman, "The Philippines Chinese : A Cultural History of a Marginal Trading Community," Ph. D. dissertation, Department of Sociology, Cornell University, 1960.

27) Frank Golay, *The Philippines, Public Policy and National Economic Development* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1960) pp. 174-176.

28) Central Bank News Digest, (Nov. 1. 1966), p. 4.

1946년 필리핀 독립이후 필리핀 정부는 미국과의 자유무역관계가 미국에게 유리하게 작용하고 있는 점을 인식하고 개선하려는 시도를 했었다. 그러나, 미국정부는 자유무역관계를 유지시키는 것이 미국의 이익에 도움이 되므로 이를 유지시키기 위해 Rehabilitation Act를 만들어 필리핀이 미국과의 자유무역을 유지시키는 대신 미국이 전후 복구자금을 지원한다는 약속을 하였다. 1946년에 체결한 the Philippines Trade Act에서는 8년 동안 자유무역을 유지시키며 그후 20년 동안 점진적으로 관세를 올려간다는 데에 합의를 하였다. 그러므로 자유무역관계는 1954년 Laurel-Langley Agreement가 이루어질 때까지 유지되었다. 또한 The Philippines Trade Act는 필리핀의 몇몇 농산물에 대한 Quota를 적용하면서도 미국상품의 필리핀으로의 수출은 아무 제한없이 비관세로 통과할 수 있도록 하였다. 이 Act에서는 미국기업들에 대해 다음과 같은 특혜를 주었다. 첫째, 미국인들이 필리핀에서의 필리핀인과의 동등한 대우, 다시 말하면 미국인들이 필리핀의 자연자원을 자유롭게 개발할 수 있는 권리를 주었다. 둘째, peso와 dollar의 자유로운 교환을 보장하였다.<sup>29)</sup> 이와 같은 특혜 속에서, 미국인들은 자기들에게 유리한 농업 수출분야나 광업분야에 계속적으로 투자를 하므로써, 수입대체산업화를 촉진하려는 필리핀 정부의 노력은 실효를 거둘 수가 없었다.

1954년의 Laurel-Langley Agreement도 또한 점진적인 관세의 증가를 규정하면서도 여전히 미국 기업의 필리핀에서의 자유로운 기업활동을 보장하므로써 수입대체산업화를 위한 정책의 효과를 약화시켰다.

L-L Agreement는 미국과 필리핀이 서로의 상품에 1974년까지 점진적으로 100%의 관세를 부과하도록 규정하고 있다 (Article I).

(표 2) L-L Agreement의 관세부과 계획표 : 1956-1974

연 도	미국상품에 대한 필리핀 관세	필리핀 상품에 대한 미국 관세
1956	25%	5%
1959	50%	10%
1962	75%	20%
1965	90%	40%
1968	90%	60%
1971	90%	80%
1974	100%	100%

자료 : Philippine Republic Act, No. 1335.

29) Ibid.

이 협약은 또한 미국으로부터의 몇몇 농산품에 대해서는 quota를 적용하여 미국이 필요한 양만큼의 농산품에 대해서는 정상적인 관세대상에서 제외시켰다. 그러나 이것은 필리핀의 산업발달을 위해 도움을 주지 못하고 미국의 농산품 가공업체에게 계속적으로 싼 값의 원료를 제공하는 효과를 가져왔다. 더우기 이 협약은 미국 기업이 필리핀에서 필리핀 기업과 동등한 대우를 받아야 한다는 것을 규정하고 있으므로 (Article VII), 미국 기업이 기존적으로 투자해 온 분야에 계속적으로 투자하는 것을 막을 수가 없었다. 그러므로 이 시기(1950년, 1954년에도)의 미국의 필리핀과의 무역관계 (또는 투자)는 필리핀의 산업구조를 근본적으로 바꾸는 것을 저해하는 작용을 했다.

이상에서 본 바와 같이 필리핀이 1950년대에 수입통제, 세금면제, 관세부과 등 섬유산업업을 비롯한 수입대체산업화를 위한 정책을 취해 왔지만, 이들 정책의 효과는 미국 상품(특히 공산품)이 필리핀으로 자유롭게 수입되는 것을 통제하지 못하고 미국 기업의 필리핀에서의 자유로운 활동을 막지 못함으로써 약화되었다.

### 3. 국가와 노동자와의 관계

1950년대 후반의 필리핀 임금수준은 일본과 비슷할 정도로 높다. 임금수준은 시간당 \$0.34(0.69 peso)였으며 일본이 \$0.36, 미국이 \$1.66이다.<sup>30)</sup> 그러나 필리핀의 노동생산성이 미국보다 7배나 낮다는 것을 고려하면 필리핀 임금수준은 미국을 능가하는 수준이라 할 수 있다.<sup>31)</sup> 또한 그당시 동북아의 Hongkong (\$0.135)이나 Taiwan(\$0.06)과 비교하면 필리핀 임금수준이 얼마나 높은가를 알 수 있다.<sup>32)</sup>

이런 높은 임금수준을 갖게된 데는 식민지시절부터 내려오는 국가와 노동자와의 관계에서 그 원인을 찾을 수 있다. 필리핀 국가는 미국 식민지시절 부터 노동자의 권익을 보호하기 위해 노력하였다. 1930년대에 The Philippines Commonwealth가 설립되어 필리핀 노동자들에 대한 노동조건을 미국인들이 필리핀에서 받는 수

30) U. S. Department of Commerce, *Comparative Fabric Production Costs in the United States and Four Other Countries* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1961), p. 42.

31) Ibid.

32) Philippine Industrial Development, *Status of the Textile Industry in the Philippines* (Manila: Industrial Development Center, 1959), p. 10.

준까지 올리기 위해 노력하였다. 이런 노력은 미국인 공장이나 농장에서 일하는 필리핀 노동자가 필리핀 소유 공장이나 농장에서 일하는 노동자보다 높은 임금을 받는다는 사실에도 자극을 받았다. 이런 노력들이 독립후의 필리핀 국가로 하여금 노동자의 복지를 위한 많은 법(최저임금제, 8시간 노동법, 노동조합법 등)을 제정하도록 하는데 도움이 되었다.<sup>33)</sup>

필리핀 국가는 최저임금제를 실시해 제조업종사자에게 4peso(일당)를 농업종사자에게 2.5peso의 최저임금을 주도록 했다. 1953년에는 노동조합의 조직을 인정했다(Industrial Peace Act).<sup>34)</sup> 그후 노동조합의 수는 83개에서 1960년에 2,300개로 증가했으며, 노동쟁의의 수가 1954년의 53건에서 1956년의 77건으로 늘어났다. 그 당시 노동쟁의는 처음에는 노동조합을 인정해 달라는 것이었으나 나중에는 임금인상에 관한 것이 많았다.<sup>35)</sup>

섬유산업에서도 노동조합원의 수는 계속 증가해서 1959년까지 82%의 섬유산업종사자가 노동조합에 가입하게 되었다.<sup>36)</sup> 또한 이와 같이 조합원의 수가 증가함으로써 임금인상에 결정적인 역할을 하였다. 필리핀 노동부의 발표에서 볼 수 있듯이 조합원이 결성된 섬유회사에서의 임금은 조합원이 결성되지 않은 회사의 임금보다 높다.<sup>37)</sup>

임금수준이 높은 또 하나의 이유는 필리핀의 현대식 섬유공장이 국가에 의해서 처음 설립되었다(1930년대 중반: National Development Company)는 점이다. 1953년까지 NDC가 유일한 섬유회사였으며, 1953년 이후 사기업들이 섬유산업에 진출한 이후에도 1958년에 정부가 두개의 주요 정부소유 섬유공장(Ilocos와 Manila Mills)을 팔기로 결정하기까지는 NDC가 가장 큰 공장이었다.

본래 필리핀 정부는 1930년대 중반에 필리핀 섬유산업이 가내공업 수준을 벗어나지 못하여 싸고 질 좋은 외국산 섬유가 많이 들어오게 되므로, 이를 막고 개인기

33) *Industrial Philippines*, (Aug. 1960), p. 13.

34) David Wurfel, "Trade Union Development and Labor Relations Policy in the Philippines," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12 No. 4 (1959), pp. 582-608.

35) Angel Castano, "Philippine Labor Today Situation and Policies," *Industrial Philippines*, (Aug. / Sept. 1960), p. 5.

36) Laurence D. Stifel, op. cit, p. 137.

37) The Wage Commission, the Department of Labor, "Base Compensation, Personnel Practices and Fringe Benefits Survey: Textile Industry," (June 1977).

업의 섬유산업에 대한 참여를 유도하려는 의도에서 섬유산업의 현대화를 주도하려고 하였다. 그러므로 국영 섬유공장을 설립하였으나 이 의도와는 달리 개인기업의 섬유산업 진출을 유도하지 못했다. 1958년까지 NDC는 온갖 정부의 혜택 속에서 경쟁업체들과의 가격경쟁을 할 필요가 없었으므로 임금을 낮추기 위한 노력은 하지 않았다. 이 높은 임금수준은 사기업의 섬유산업에 대한 투자를 저해했으며, 섬유가격을 높임으로써 외국의 값싸고 품질좋은 상품의 국내 유입(수입뿐만 아니라 밀수도)을 조장하였다.<sup>38)</sup> 1953년부터 정부의 세금감면이나 재정지원으로 생겨나기 시작한 개인 섬유공장들은 노동자에게 NDC의 임금수준을 주어야 했다. 더우기, 노동자 보호법(최저 임금제, 노동조합법 등)들은 개인기업의 노동자들이 노동조합을 결성하여 그들의 임금향상을 위해 투쟁할 수 있도록 허용 했다. 개인 섬유공장에 근무하는 노동자들은 노동조합을 통한 단체협약으로 심지어는 NDC 보다 비싼 수준의 임금을 얻어내는데 성공했다 (시간당 \$0.34).<sup>39)</sup>

이와 같은 섬유산업의 높은 임금수준은 개인 자본이 섬유산업으로 진출하려는 의욕을 감퇴시킬 뿐만 아니라 외국섬유의 유입(수입과 밀수)을 조장하고 있다.

#### IV. 국제적 요인들 : 지정학적 중요성, 원조, 직접투자, 무역관계

제2차 세계대전 이후 미국의 경제원조가 개발도상국의 산업화에 중요한 역할을 하였음은 한국과 대만 등 동북아 개발도상국가들의 연구를 통해 많이 알려졌다.<sup>40)</sup>

이당시 한국과 대만 등 동북아시아 개발도상국들은 수입대체산업을 추진하기 위해 외국원조에 의존하였다. 그러나 Latin America의 개발도상국가들은 ISI를 다국적기업의 직접투자와 천연자원 수출에 의한 수입에 의존하였다.<sup>41)</sup>

그러나 필리핀의 경우는 이들 두개 경우의 중간에서 Latin America 국가들에

38) 섬유산업에 참여한 다수의 사기업들은 과거에 섬유무역에 종사하던 중국인들이다. 그들은 이윤을 늘리기 위해 고용을 줄이고 국가로부터의 보조를 받는데 유리한 생산실적을 늘리기 위해 완제품을 확보하려는 경향이 있었다. Jesus Yujuico, op. cit.; Delfin Buencamino, "The State of the Textile Industry," *The Philippine Economy Bulletin*, Vol. 23 No. 3 (1964).

39) Laurence D. Stifel, op. cit., p. 150.

40) Bruce Cumings, op. cit.; Hyun-Chin Lim, op. cit.; Jung-En Woo, *Race to the Shift: State and Finance in Korean Industrialization* (New York: Colombia Univ. Press, 1991).

41) Peter Evans, *Dependent Development* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1979).

가까운 경험을 하고 있다. 필리핀은 한국·대만처럼 외국인조도 많이 받았을 뿐 아니라 Latin America처럼 직접투자와 천연자원 수출에 의한 수입도 상당하여 국가가 이들 자본을 잘 이용하였다면 어떤 다른 나라보다도 정책목표를 수행하기가 더 쉬웠을 것이다. 그러나 원조, 직접투자, 천연자원 수출에 의한 수입은 각각 산업구조의 형성에 다른 역할을 하여 필리핀의 수입대체산업화 추진에 커다란 공헌을 하지 못했다.

미국은 제2차 세계대전 이후에 동아시아 국가들을 소련과 중국의 공산주의 팽창화 정책으로부터 보호하기 위해서 군사원조를 하면서, 전후 복구와 경제성장을 통해 국가내의 좌익세력들의 팽창을 막기 위한 많은 경제원조를 주었다. 이들 국가 중에 한국은 북한과의 대치상황 속에서 미국의 관심을 차지했으며, 필리핀은 필리핀 뿐만 아니라 동남아 주변국가들을 중국의 팽창으로부터 보호하기 위한 전략적인 지역으로서 관심을 받아왔다. 그러므로 제2차 세계대전 바로 직후에는 군사원조를 한국보다도 많이 받았으며 한국전 이후에는 한국보다 약간 적은 군사원조를 받았다.

필리핀은 해방후(1946-1961년) 연간 \$180million을 미국으로부터 받았으나, 이중에 오직 \$24million이 경제원조이고 나머지는 군사원조이다. 한국전 이전, 1946-1952년 사이에 필리핀은 \$155.6million을 군사원조로 받았으며, 한국은 \$12.3million을 군사원조로 받았다. 1953년에서 1960년 사이에 한국은 \$2billion을 원조로 받았는데, 이것은 필리핀의 여덟배나 되는 것이었다. 그러나 군사원조만을 보면 오직 1.5배에 머물고 있다.<sup>42)</sup>

그러므로 미국의 필리핀에 대한 경제원조가 적은 것은 필리핀이 한국보다 지경학적으로 덜 중요해서라는 주장은 받아들여지기 어렵다. 그것은 필리핀과 미국간의 식민지 시절부터 형성된 전통적인 무역관계(미국기업의 필리핀에 대한 이해관계)에 기인한다. 또한 필리핀이 미국으로부터 상대적으로(군사원조보다) 적은 경제원조를 받으면서도 이미 상당량의 직접투자를 받을 수 있었던 것도 식민지 시절부터 투자해 온 미국기업의 기존 이익을 유지시키려는 노력때문이었다.

미국이 필리핀 총수출의 4/5를 사주고 있으므로 원조 이외에 미국은 필리핀과의 무역을 통해서도 전후복구를 위한 자금을 충족시켜 줄 수도 있었다. 또한 이런

42) 미국의 한국에 대한 군사원조는 1953년에서 1960년사이에 \$1,239.6 Million (SIPRI, 1971, pp. 146-147)인 반면에 같은 기간동안 필리핀에 준 군사원조는 \$800 Million이었다. Central Bank News, March 2, 1976.



무역관계는 필리핀 수출업체에 이미 오래전부터 투자해 온 미국기업의 이익을 위해서도 도움이 되는 것이다. 미국기업들은 식민지시절부터 필리핀에 투자를 해왔으며, 필리핀 독립이후에도 투자를 유지하기 위해 필리핀과의 특혜무역관계를 유지시키기 위한 노력을 계속해 왔다. 미국의 필리핀에 대한 직접투자는 1950년에 이미 \$149million이었으며, 1961년에는 \$440million에 이르렀다.<sup>43)</sup>

그러므로 필리핀은 적은 경제원조에도 불구하고 전후복구와 산업화 정책을 수행할 수 있을 정도의 자금을 마련할 수 있었다. 그러나 중요한 것은 그들 자금의 사용이 산업화에 중점적으로 사용되었느냐 하는 것이다. 미국의 필리핀에 대한 직접투자는 주로 미국의 기존 투자지역인 농업이나 농가공 분야를 벗어나지 못했다. 또한 미국의 원조도 공업분야에 집중적으로 지원될 수가 없었다.

필리핀은 1941년부터 여러 형태로 미국 원조를 받았다. 그러나 1950년 11월 14일 Quirino-Foster Agreement (Memorandum of Understanding)이 조인될 때까지 경제발전을 위한 원조는 없었다.<sup>44)</sup> 이 합의서에 근거해서 미국과 필리핀은 경제기술협력협정을 1951년 4월 27일 맺었다. 이 협정은 원조를 어떻게 써야 하는지에 대한 "미국 필리핀 경제사회공동개발 program"들을 제시했다. 이 계획에 따라 필리핀은 1952년에서 1962년 사이에 \$242,492,000를 미국으로부터 받았다. 이 미국으로부터의 원조는 필리핀이 받은 총 원조의 95.3%를 차지하는 것이었다.<sup>45)</sup> 이 원조 중 \$200 million은 U.S. Export-Import Bank를 통해 Arid로 전달되었고 \$40 million은 Development Loan Fund를 통해 Loan으로 전달 되었다.

이 원조 계획은 원조를 농업분야와 공업분야에 골고루 (농업분야에 조금 많게) 나누어 배분하도록 규정하고 있다: 농업분야- \$44,336,000, 공업분야- \$37,848,000. 이러한 원조의 균형있는 배분으로 기존적으로 투자가 미약했던 부분인 공업 분야의 발전을 가져오는 데는 다소 공헌을 했다. 필리핀 정부는 원조의 효율적인 사용을 위해 Industrial Development Center를 1955년에 설립하였다. 미국

43) 이때까지 한국은 아직 외국기업의 직접투자가 없었다. U. S. Department of Commerce, *Selected Data on U. S. Direct Investment Abroad, 1950-1976*, (Washington, D. C.: U. S. Department of Commerce, 1982), pp. 1-11.

44) Cornelio Crucillo, "The Philippine Foreign Aid Program: an Analysis," *The Philippine Economy Bulletin* (Sept.-Oct. Vol. 1 No. 1 (1962), p. 14.

45) *Ibid.*, p. 17.

의 광공업 분야에 대한 직접원조는 \$ 37,848였고, IDC가 공업분야에 제공한 loan은 \$ 78,599였다. 1962년 6월 30일까지 479개의 공업분야 기업들이 IDC에 의해 loan이 제공되었고 220개회사에는 기술자문이 제공되어졌다.<sup>46)</sup> 이와 같은 보조에 힘입어 1955년과 1961년 사이에 제조업 생산은 207% (2,027.2 million peso에서 4,195.7 million peso로) 성장하였다. 제조업 중 섬유산업은 282% (65.4 million peso에서 184.7 million peso로)나 성장하였다. 그러나 이같은 성장은 필리핀의 섬유산업이 필리핀의 국민총생산에 커다란 공헌을 하도록 하기에는 미약했다. 기존적으로 필리핀 경제의 지도적인 역할을 해 온 농업분야와 거의 미개척분야인 공업분야의 균형을 이루기 위해서는 원조의 균형있는 배분보다는 일정 기간만이라도 공업분야에 대한 집중 지원이 있었어야 했다. 그러나 미국의 필리핀과의 오랜 무역관계에서 생긴 필리핀 농업부문에 대한 이해 때문에 미국원조를 공업분야에 집중지원할 수 없었다.

또한 미국은 공산품을 수출하고 농산품을 수입하는 전통적인 자유무역관계를 유지시키기 위해 필리핀 독립 이후에는 Rehabilitation Act를 만들어 전후복구에 필요한 원조를 주는 대신 미국과의 자유무역을 유지하겠다는 약속을 받아냈다. 그러므로 미국은 1946년에 필리핀에게 Philippines Trade Act를 싸인하도록 하여 미국과 필리핀 간의 자유무역을 8년 동안 더 유지시키며 그후 20년 동안 관세를 점진적으로 올려간다는 합의를 얻어냈다. 그러므로 미국은 자유무역관계를 1954년 Laurel-Langley Agreement가 이루어질 때까지 유지시킬 수 있었다. 또한 이 L-L협정에서도 미국기업들이 필리핀에서 필리핀인과 동등한 기업활동을 보장받도록 하므로써 미국인들이 기존적으로 해오던 농산물을 포함한 자연자원을 자유롭게 개발할 수 있는 권리를 계속 유지시킬 수 있었다.

이상에서 본 바와 같이 필리핀이 1950년대에 수입통제, 관세부과, 세금면제 등 섬유산업을 비롯한 수입대체산업화를 위한 정책을 취해왔지만, 이들 정책은 미국 상품(특히 공산품)이 필리핀으로 자유롭게 수입되는 것을 통제하지 못하였고, 미국의 필리핀에 대한 기존적인 투자 방향을 바꾸지 못함으로써 필리핀 산업구조를 농업위주에서 공업위주로 바꾸지 못했으며 수입대체산업화의 성공도 가져오지 못했다.

---

46) Ibid., p.20.

## V. 맺음말

필리핀은 제2차 세계대전 이후 1950년대까지도 아시아 국가 중에서는 국민소득이 높은 편에 속했으나, 1960년대의 세계경제 도약기에 도약하지 못하고 후진국으로 전락하고 말았다. 이것은 필리핀이 식민지시절부터 내려오는 농산물 수출 위주의 산업구조를 개선하는데 실패하였기 때문이다. 필리핀도 대부분의 개발도상국이 했던 것처럼 1950년대에는 수입대체산업화를 추진하였으나, 수입대체를 이루지 못하고 다시 농산물 수출에 의존하게 되었다. 필리핀은 수입대체산업화 기간 동안 다른 개발도상국가들에 비해서 다양한 수입원을 가지고 있었다. 전통적으로 재정의 큰 비중을 차지했던 농산물 수출에 의한 수입과 전후복구를 위해 미국이 제공한 경제원조는 수입대체산업화를 위해 사용할 수 있었던 주요한 재원이었다. 이와 같은 재원과 기존의 축적된 농업자본이 수입대체산업화에 기여할 수 있도록 국가가 유도하거나 배분할 수 있는 능력이 있었으면 필리핀은 수입대체산업화를 성공적으로 이룰 수 있었을 것이다.

필리핀국가는 수입대체산업화의 필요성을 인식하고, 그것에 맞는 정책으로 수입 통제, 세금감면, 재정지원, 고정환율제, 수입관세 등을 수립하였으나 실효를 거두지 못하였다. 더우기 수입대체산업화에 필요한 기계수입으로 무역적자가 누적되자 정책의 방향을 다시 수정해서 농산물 수출을 장려하게 되었다.

이와 같이 수입대체산업화 정책이 실효를 거두지 못한 이유로는 우선, 국가의 정책수행능력 부족을 들 수 있다. 필리핀 국가는 1950년대에 대통령에게 권력을 집중시키는 등의 노력을 통해 사회계층들로부터 자율성을 찾는 데는 다소 성공을 거두었으나, 정책수행의 효율성을 가져오는 데는 미약했다. 필리핀의 관료는 전통적으로 우수한 인재를 확보하지 못했으며, 사회의 지배계층과의 부패에 익숙해 있었다. 또한 국가기구들간의 이해를 조정시켜 줄 수 있는 기구를 가지고 있지 못했다. 이러한 전통적으로 내려오는 국가구조를 개선하지 못함으로써 정책을 효율적으로 수행할 수 없었다.

두번째로는, 필리핀 산업노동자의 높은 임금수준을 들 수 있는데, 이것은 필리핀 공산품의 경쟁력을 약화시켜 외국 공산품 수입을 계속 유지하게 하는데 중요한 역할을 하였다. 또한 이것은 국내 및 외국 자본이 필리핀 수입대체산업으로 이전되게 하려는 다른 정책들의 효과를 약화시켰다.

셋째로는, 종속이론가들이 주장하는 바와 같이 선진국(특히 식민지 모국)과의 무역관계에서 그 원인을 찾을 수 있다. 필리핀은 독립 이후에도 미국과의 전통적인 자유무역 관계를 계속 유지시켜 왔는데, 이것은 산업화를 저해하는 요인이 되었다. 미국은 미국 공산품의 수출과 필리핀 농산품의 수입에 기반을 둔 자유무역을 유지시키기 위해서 필리핀 독립 이후에도 전후 복구자금을 미끼로 필리핀과 자유무역협정을 체결했다. 이러한 자유무역관계의 유지는 농업위주의 필리핀 산업구조를 근본적으로 바꾸어 공업위주의 산업구조로 전환하는 것을 방해하는 중요한 요인이 되었다.

참 고 문 헌

- Abueva, Jose. "Philippine Ideologies and National Development." Raul P. de Guzman and Mila A. Reforma. eds. *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press, 1988.
- Balmaceda, Cornelio. "The Philippine Economy: Past, Present, and Future." *The Philippine Economy Bulletin*. Manila: National Economic Council, 1964.
- Buencamino, Delfin. "The State of the Textile Industry." *The Philippine Economy Bulletin*. Vol. 2 No. 3 (1964)
- Bureau of the Census and Statistics. *Philippine Yearbook*. Manilas: Bureau of the Census and Statistics. 1946, 1948.
- Castano, Angel. "Philippine Labor Today Situation and Policies." *Industrial Philippines*. Aug./Sept. 1960.
- Central Bank of the Philippines. *Statistical Bulletin*. Manila: 1975.
- Corpuz, Onofre D. *The Bureaucracy in the Philippines*. Quezon Citys: Institute of Public Administration, University of the Philippines, 1957.
- \_\_\_\_\_. "The Philippine Foreign Aid Program: an Analysis." *The Philippine Economy Bulletin*, Sept. - Oct. Vol. 1 No. 1 (1962)
- Crucillo, Cornelio. "The Impact of Foreign AID on Economic and Social Development." *The Philippine Economy Bulletin*. Vol. 3 No. 3 (1965)
- \_\_\_\_\_. "The Philippine Foreign Aid Program: an Analysis." *The Philippine Economy Bulletin*, Sept. - Oct. Vol. 1 No. 1 (1962)
- Cummings, Bruce. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences." *International Organization*, Vol. 31 No. 1 (1984)
- de Guzman, Raul, Alex B. Brillantes, Jr. and Arturo G. Pacho. "The Bureaucracy." in Raul de Guzman and Mila A. Reforma. eds. *Government and Politics of the Philippines*. Singapore: Oxford University Press. 1988.

- Evans, Peter. "Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists." in Frederic C. Deyo. ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press. 1987.
- \_\_\_\_\_. *Dependent Development*. Princeton: Princeton University Press. 1979.
- Garde, Alarcon. "A Boon to Out Industries." *1957 Progress*. Manila: Nilila Times Publishing Company, 1957.
- Golay, Frank. *The Philippines, Public Policy and National Economic Development*. Ithaca: Cornell University Press. 1961.
- Haggard, Stephan. *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press. 1990.
- Industrial Development Center. *Philippine Industrial Development: Status of the Textile Industry in the Philippines*. Manila: Industrial Development Center. 1957.
- Katzenstein, Peter. *Between Power and Plenty: the Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 1976.
- Kurth, James. "The Political Consequences of the Product Cycle: Industrial History and Political Outcomes." *International Organization*, Vol. 33 No. 1 (1976)
- Krasner, Stephen. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics*, Vol. 28 No. 3 (1976)
- Lim, Hyun-Chin. "Dependent Development in the World-System: the Case of South Korea, 1963-1979." Doctoral dissertation, Harvard University, 1982.
- Philippine Industrial Development. *Status of the Textile Industry in the Philippines*. Manila: Industrial Development Center, 1959.
- SIPRI. *Arms Trade with the Third World*. London: Paul Elek Limited, 1971.
- Skocpol, Theda. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1979.

- Stifel, Laurence Davis. *The Textile Industry—A Case Study of Industrial Development in the Philippines*. Data Paper Number 49. Ithaca: Southeast Program, Department of Asian Studies, Cornell University, 1963.
- The Bell Team. *Bell Report: U. S. Economic Survey Mission's Report*. Manila: Philippine Book Company, 1951.
- U. S. Department of Commerce. *Comparative Fabric Production Costs in the United States and Four Other Countries*. Washington, D. C.: Government Printing Office. 1961.
- U. S. Department of Commerce. *Selected Data on U. S. Direct Investment Abroad, 1950—1976*. Washington, D. C.: U. S. Department of Commerce, 1982.
- Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Internationalization*. Princeton: Princeton University Press. 1990.
- The Wage Commission, the Department of Labor. "Base Compensation, Personnel Practices and Fringe Benefits Survey: Textile Industry." (June 1977)
- Weightman, George. "The Philippine Chinese: A Cultural History of a Marginal Trading Community." Ph. D. dissertation, Department of Sociology, Cornell University, 1960.
- Woo, Jung—En. *Race to the Shift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Colombia University Press. 1991.
- Wurfel, David. "Trade Union Development and Labor Relations Policy in the Philippines." *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12 No. 4 (1959)
- Yujuico, Jesus. "The Growth of the Philippine Textile Industry." *Fookien Times Yearbook*. 1960.