

우리나라 經濟開發計劃의 比較考察

—樹立過程과 主體, 目標와 手段등을 중심으로—

金 信 福*

序 論	目 次
1. 韓國의 初期 國家企劃	2. 韓國의 經濟開發 5個年計劃
1) 네이산의 韓國經濟再建計劃	1) 樹立過程 및 主體
2) 타스카 報告書	2) 計劃의 性格 및 接近方法
3) 經濟開發 3個年計劃	3) 計劃目標와 戰略
4) 五個年長期開發計劃	4) 推進經過와 實績
	結 語

序 論

흔히 우리나라의 國家企劃은 60年代 이후에 등장한 것으로 看做되기 쉽다. 물론 政府가 公式的인 發計劃으로 채택하여 實踐에 옮긴 것은 第1次 5個年計劃(1962~66)부터이므로 그렇게 보는 것도 무리는 아니다. 그러나 비록 執行으로 연결되지는 못하였지만 國家經濟 전반을 대상으로 한 中長期計劃은 休戰 이후부터 여러차례 작성된 바 있다. 이들 計劃 중에는 타스카 報告書처럼 戰後의 經濟復興에 지대한 영향을 미친 경우도 있으며 설령 핫빛을 보지 못한 計劃案들일지라도 企劃經驗과 情報를 蓄積함으로써 後續하는 計劃수립에 보이지 않는 寄與를 한 것만은 否認할 수 없다. 따라서 이러한 初期의 國家企劃활동들을 하나의連續된 흐름속에서 烏瞰해 볼 필요가 있는 것이다.

60年代 후부터 계속되고 있는 5個年計劃들에 관해서는 그동안 수많은 分析·評價·研究가 있었고, 이는 國內에서 뿐 아니라 開發計劃에 의한 高度成長의 본보기로서 外國의 學界에서도 관심있는 연구대상이 되어왔다. 그러나 대부분의 연구들이 經濟的인 측면에서 開發戰略 및 計劃內容의妥當性을 분석하는데 注力하였고, 行政的인 측면에서 企劃過程에 초점을 둔 연구는 별로 없었다.

이러한 점들을 감안하여 이 論文에서는 우선 50年代의 初期 國家企劃활동들을 整理해보고 지난 20餘年 동안 추진해온 5個年計劃들을 몇 가지 次元에서 比較해 보고자 한다. 여기서는 특히 企劃의 過程과 主體, 目標와 手段, 企劃의 性格등 이론과 過程理論(procedural theory)의 관점에서 각각의 計劃들을 年代順에 따라 考察해보고자 한다.

* 서울大 行政大學院 副教授

1. 韓國의 初期 國家企劃

政府樹立 이후 비교적 長期에 걸친 國가개발목표를 달성하기 위한 計劃이 수립된 것은 6.25動亂 이후 부터라고 보아야 할 것이다. 戰爭의 鐫허를 복구하기 위한 體系的인 노력이 國가개발기획의 형태로 구체화되기 시작하였으며 초기에는 주로 外國援助機關에 의해서 수립되었다. 외국인들에 의해서 작성된 계획을 韓國의 國가기획활동속에 포함시킬 것인가는論難의 여지가 있지만 우리나라의 經濟復興을 위한 계획이었고 後續하는 기획에 큰 영향을 미쳤다는 점에서 함께 다루어야 한다고 본다.

1) 네이산의 韓國經濟再建計劃

(1) 背景과 經過

우리나라에서 經濟開發計劃의嚆矢는 네이산 諮問團(Robert R. Nathan Associates)에 의해서 작성된 韓國經濟再建計劃(An Economic Programme for Korean Reconstruction)이라고 할 수 있다. 흔히 네이산 報告書(Nathan Report)라고 불리워지는 이 계획은 당시 한국에 설치된 원조기관인 유엔韓國復興委員團(United Nations Korean Reconstruction Agency)의 위촉으로 작성·제출된 것이다. 同 보고서는 韓國動亂中이던 1952年 12月 15日에 中間報告書가 제출되었으며 休戰이 발효된 후인 1954년 3월에 最終報告書가 발간되었다.⁽¹⁾ 네이산 諮問團은 Robert R. Nathan, L.J. Walinsky, Gerhard Colm 등 有數한 經濟學者들로 구성되었으나 報告書작성을 위해 3年동안 (1952~54) 수차에 걸쳐 한국을 방문하였다.

同 보고서는 그와 같은 종합적인 계획을 작성하게 된 目的으로서 첫째로 再建計劃의 각 부문간에 균형을 期하며, 둘째로 外國政府의 對韓원조 필요성과 타당한 용도를 제시하고 셋째로 經濟再建을 위한 노력의 成果를 측정할 수 있는 기준을 제공하며, 넷째로 최소한의 外國원조... 最短時日내에 최대한의 復興을 이루하는 데 있다고 밝혔다.⁽²⁾

韓國經濟再建計劃은 政治的인 理由때문에 한국정부에 의해서 채택되거나 실천되지 않았을 뿐 아니라 美國으로부터도 만족할 만한 지원을 받지 못하였다. 네이산 諮問團은 한국정부와 事前協議 없이 유엔한국부흥위원회(UNKRA)이 단독으로 구성하였기 때문에當時의 李承晚대·李承晩으로부터 好意的 반응을 받지 못하였다는 說이 有力하다.⁽³⁾ 한편 美國政府는 한국경제... 부흥을 위한 별도의 계획 즉 타스크 報告書를 갖고 있었기 때문에 네이산 報告書에 관해서 별로 注意를 기울이지 않았다.

(1) Robert Nathan Associates, *An Economic Programme for Korean Reconstruction* (New York: United Nations Korean Reconstruction Agency, 1954), (mimeo)

(2) Ibi l, p. 59.

(3) Lee Joe Won, "Planning Efforts for Economic Development", in Joseph Chung (ed.), *Patterns of Economic Development: Korea* (Kalamazoo: The Korea Research and Pub., Inc., 1965), p. 6.

(2) 計劃目標와 政策手段

韓國經濟再建計劃은 戰後 5個年 (1953年 4月～1958年 3月) 동안의 경제재건 및 自立을 위한 종합적인 분석과 차방을 시도하였다. 計劃書는 네 部分으로 구성되어 있는데 1) 한국경제의 保有資源에 관한 記述, 2) 재건계획 (program) 제안, 3) 再建을 위한 政策 및 組織, 4) 경제의 各 部門別 再建計劃등이다.

계획작성에 있어서는 國民所得計定에 입각한 經濟分析 및 資源推定을 시도하였다. 1953會計年度의 國民總生產 (Gross National Product) 은 約 19億弗로 推計되었으며 이것을 目標年度에 25億弗로 증가시키기 위해 總 12.4億弗의 外資와 6.9億弗의 內資를 投入하고자 계획하였다. 個人當 GNP는 1953會計年度의 78弗을 1958年에 103弗로 개선할 것을 목표로 삼았다.⁽⁴⁾

〈表 1〉 復舊期의 生產趨勢

區 分	1954	1955	1956	1957	1958
G.N.P成長率	6.0%	6.3%	1.3%	7.2%	6.1%
產業生產指數 (%증가)	43.0	51.4(+20%)	62.9(+22%)	72.6(+15%)	80.0(+10%)
製造業生產指數 (%증가)	47.0	56.8(+21%)	68.7(+21%)	77.2(+12%)	85.5(+11%)
電力生產指數 (%증가)	53.0	51.8(-3%)	65.9(+27%)	77.9(+20%)	89.0(+14%)
米穀生產 (百萬公噸)	21.6	2.23	1.84	2.27	2.39

註) 生產指數는 1960=100

資料) 經濟企劃院, 韓國統計年報

產業別 生產增大 목표는 8個 部門으로 나누어 成長潛在能力을 감안하여 差等있게 設定되었다. 가장 力點을 둔 것은 鎳業으로 計劃期間中 3.7倍의 生產 확대를 목표로 하였으며 製造業과 교통部門도 크게 확대할 것을 계획하였다. 그러나 同 計劃은 生產・消費・投資의 전반적인 수준을 포함하여 經濟 全 分野의 균형있는 성장을 追求하였다.

人口는 1953年的 約 2千 2百萬名에서 年平均 2%정도씩 증가하여 1958年에 2千 4百 30萬 7千名에 이를 것으로 전망하였다. 따라서 個人當 消費는 같은 기간동안 \$60에서 \$73.5로 증가할 것으로 예측하였다. 이는 目標年度에 總國民生產의 71% 즉 17億 8千 5百萬弗이 소비되고 나머지 29%는 租稅와 저축으로 흡수되어야 한다고 본 것이다.

네이선 報告書는 결론적으로 한국이 國내자원을 効率的으로 활용하고 지원만 충분하다면 경제적인 자립을 이룩할 수 있는 潜在力を 가지고 있다고 보았다. 勿論 여기에는 몇 가지假定을 前提條件으로 하였다. 우선 休戰이 준수되고 南北間에 敵對행위가 종식되어야 하며 軍事費지들이 과도한 부담이 되지 않는 상황을 전제로 하였다. 다음에 自由世界 국가들이 한국의 經濟自立을 위해 충분한 지원을 제공할 것을 기대하였으며 특히 12億 4千萬弗의 外援제공은 계획의 成敗를 가름하는 關鍵이었다. 이밖에 同 報告書는 한국정부가 경제개건을

(4) 當時の 換率은 \$1:60원이었음. Nathan Associates, Op. Cit., p. 113.

〈表 2〉 最終生產物(直接軍事援助除外)과 總源計劃

單位 : 百萬弗

	1949~50	1952~53	1953~54		1949~50	1952~53	1953~54
最 終 生 產 物				其 他	(200)	(150)	(200)
總 所 要 量	1,880	1,544	2,172	總 資 源 量	1,880	1,544	2,150
個 人 消 費	1,440	1,069	1,325	國 民 總 生 產 額	1,770	1,384	1,721
國 內 投 資 總 額	170	75	197	純 離 入	110	160	451
政 府	270	400	650	人 口(千名)	20,339	21,584	22,016
國 防	(70)	(250)	(450)				

註) 1949, 1952, 1953 韓國會計年度임.

資料) 韓國產業銀行 1954. 네이션報告書 下卷.

위해 현명하고 民主的인 리더쉽과 노력을 기울여야 한다고 강조하였다.⁽⁵⁾

이와같이 여러가지前提를 바탕으로 하여 실천될 수 있는 바람직한 경제전망 및 經濟政策들을 제시한 보고서가 곧 韓國經濟再建計劃인 것이다. 이 계획은 實現되지는 못하였지만 財政·金融政策, 國際去來, 住宅·保健·教育, 그리고 行政에 이르기 까지 광범하고 종합적인 내용을 포괄하였고, 國民所得計定 및 產業別 所要推計등 先進企劃技法들을 적용하였다는 점에서 意義가 크다고 하겠다.

2) 타스카 報告書

(1) 背景과 性格

이 報告書의 正式 명칭은 「韓國經濟의 強化를 위한 大統領 報告書(Strengthening the Korean Economy, Report to the President)」로서 흔히 타스카 報告書(Tasca Report) 혹은 타스카 計劃(Tasca Plan)로 불리워지고 있다.

1953年 6月 美國의 아이젠하워(Eisenhower) 대통령은 한국戰線을 방문하고 귀국한 뒤 國家安保會議의 추천을 받아 타스카(Henry J. Tasca) 博士를 한국경제문제에 관한 特使로 파견하였다. 타스카 외에 다섯 名으로 구성된 使節團은 美國安保에 비추어 한국경제를 강화하기 위한 방법과 수단을 紛明하는 任務를 부여받고 休戰작전에當時 임시수도 釜山에 도착하여 약 한 달동안 머물렀다. 타스카 經濟使節團은 귀국하여 1953年 6月에 아이젠하워 大統領에게 報告書를 제출하였다.

타스카 使節團은 한국滯在기간이 짧고 戰時였기 때문에 獨自의인 조사활동보다는 1952年 12月에 네이션 諮問團이 제출한 中間報告書의 現況과 악자료에 크게 의존하였다. 타스카 報告書는 네이션 報告書처럼 상세하거나 종합적인 것이 아니었으며 專門의인 계획이라기 보다는 政治的인 성격이 강한 提案書였다. 그러나 타스카 報告書는 休戰후 美國의 軍事 및 經濟援助等에 가장 중요한 指針이 되었다.當時 美國의 원조는 韓國 GNP의 14%를, 總

(5) Ibid , pp. 74-76.

資本投資의 50%를 占할만큼 比重이 커으므로⁽⁶⁾ 타스카 報告書는 戰後 한국의 경제부흥에 실질적으로 가장 큰 영향을 미친 계획이었다고 할 수 있다.

타스카 報告書는 한국의 國軍 및 경찰力의 강화방안에 관한 내용이 포함되어 있어 1957年까지 6 밀文書로 분류되었으며 한국정부에는 거의 配布되지 않았다. 同 報告書는 作成과 집행이 완전히 美國정부에 의해서 一方的으로 이루어졌고 그런 의미에서는 네이선 보고서와 마찬가지로 한국의 國家開發計劃이라 보기 어렵다. 특히 타스카 報告書는 내용의 綜合性 면에서나 企劃方法論 면에서 正統的인 國家開發計劃 수준에 이르지 못하였다고 보겠다.

타스카 報告書에 수록된 情報와 제안은 美國議會가 한국에 대한 軍事 및 經濟援助를 결정하는데 주요한 指針이 되었다. 休戰이 성립되자 아이젠하워 大統領은 議會에 대해서 總10億弗의 對韓원조를 제공하되 1次分으로 2億弗의 지출을 인준해 주도록 요청하였다. 이는 타스카 報告書의 제안에 기초를 둔 것이다. 원조가 결정되자 미국정부는 한국에 관한 종합적 경기원조계획의 전반적 責任을 UN軍 사령관에게 委任하여 韓國政府와 사이에 「國家再建과 財政安定計劃에 관한 合同經濟委員會 協約」을 체결케 하였다. 同 協約을 토대로 설치된 機構가 經濟調整處(Office of Economic Coordinator)로서 UN軍사령관 指揮下로 되어 있었기 때문에 초기에는 경제원조프로그램도 軍當局에 의해서 다루어졌다.

타스카 報告書를 기초로 美國의 對韓援助計劃이 具體化될 무렵,當時 李承晚 대통령이 미국을 방한하게 되었다. 이에 한국정부는 원조를 가능한 한 많이 요청할 목적으로 經濟復興 5個年計劃(1954~58)을 작성하였다. 同 計劃은 韓國人의 손으로 작성된 최초의 경제계획으로 알려져 있지만 실제로는 경제개발의 指針으로서가 아니라 원조회복에 목적을 둔 것이었기 때문에 國家計劃으로 평가될 수는 없다고 하겠다.⁽⁷⁾

(2) 計劃目標와 政策手段

타스카 報告書는 3個年(1954~56)을 대상으로 삼은 計劃으로서 국가전체의 投資 및 支出의 優先順位를 設定한 것이었다. 제시된 몇 가지 목표들을 보면 ① 食糧自給, ② 外貨收入増大를 위한 輸出진흥, ③ 產業생산을 위한 原料 및 半製品공급확대, ④ 산업시설, 交通·通信시스템 등의 復舊· 확장, ⑤ 公衆保健프로그램의 支援, ⑥ 公共建物 및 公益시설의 복구 등이다.

타스카 報告書는 3年동안 韓國의 經濟復興에 필요한 援助豫算을 8億 8千 3百萬弗로 計上하고 이를 初年度(1953年 7月~1954年 6月)에 3億弗, 2次年度에 3億 5百萬弗, 3次年度에 2億 7千 5百萬弗로 分配하였다. 원조는 다시 產業別投資優先順位에 따라 事業別로 配定하고 常設援助機關을 두어 담당케 하되 3段階로 구분하여 시행토록 하였다. 즉 第1段階는 기본적인 社會間接資本시설과 農水產業등 기초적인 物資 및 用役의 공급에 주력하여 소비물자

(6) 洪盛裕, 韓國經濟와 美國援助 (서울: 博英社, 1962), p. 193.

(7) 利鼎在, 韓國經濟 100年: 韓國經濟의 近代化過程, 서울: 韓國生產性 本部, 1971, p. 326.

의 自給自足 를 갖추고, 第 2 段階는 一般文化生活의 향상과 公共서비스를 증진시키기 위하여 住宅, 教育機關 및 公衆保健시설 등을 건설함과 동시에 農林분야의 생산기반을 조성하며, 第 3 段階에서는 戰前수준으로 經濟회복과 安定을 촉진하기 위해 인플레이션抑制策을 추진하도록 단계적인 전략을 제시한 것이다.

〈表 3〉 外援의 財貨別 構成

	援助總額 (百萬弗)	投資財率 (%)	消費財率 (%)	用役率 (%)		援助總額 (百萬弗)	投資財率 (%)	消費財率 (%)	用役率 (%)
1945~52	852.5				1956	326.7	25.4	72.5	2.1
1953	194.2	1.5	98.5	—	1957	382.9	24.2	73.5	2.3
1954	153.9	14.5	83.2	2.3	1958	321.3	26.3	70.5	3.2
1955	236.7	40.1	58.3	1.6	1959	222.2	25.5	69.4	5.1

資料：韓國銀行調査部「韓國의 國民貯蓄」1961。

이러한 經濟再建計劃과 아울러 80萬 이상에 달했던 韓國軍의 군사력을 강화하기 위하여 軍事援助를 통한 구체적인 지원프로그램을 제시하였다. 군사적인 측면의 計劃內容은 계획기간이 終了될 때까지도 對外秘사항으로서 公表되지 않았으며 어느정도 實現되었는지 평가하기도 어렵다.

3) 經濟開發 3個年計劃

(1) 經過·背景

終戰後 朝鮮經濟는 美國원조에 힘입어 점차 안정되어 갔으나, 基幹產業이 없는 不均衡的 產業構造와 만성적인 貿易收支赤字는 장차 援助의 減退를豫見할 때 심각한 문제였다. 이에 韓國政府는 自立經濟의 기반을 구축하기 위한 經濟開發計劃을 추진하게 되었다.

1958年 3月 大統領令에 의해서 復興部 内에 產業開發委員會(위원장: 復興部長官)를 설치하였다. 同 委員會는 事務局과 5個分科로 구성되었으며 設立직후 1960年을 기준으로 하는 經濟開發 7個年計劃으로서 3個年計劃 작성에着手하였으며 1959年 初에 試案을 완성하여 4月에 國務會議에 제출되었다. 3個年計劃은 當時 復興部長官이었던 宋仁相委員長의 강력한 촉구와 산업개발위원회要員들에 의해서 작성된 것으로 韓國政府 스스로가 수립한 最初의 國家開發計劃이었다. 한편 最高政策決定者인 李承晚 大統領이나 執權黨이었던 自由黨은 政權유지와 1960年 3月의 總選舉대책 등에 腹心하여 경제개발계획에 큰 관심을 기울이지 못하였다. 自由黨政府는 計劃案이 國務會議에 上程된지 滿 1年이 지나도록 審議조차 保留시켜 있다가 1960年 4月 15日에야 채택하였다.⁽⁸⁾

經濟開發 3個年計劃은 4.19革命으로 自由黨政權이 붕괴됨에 따라 執行으로 연결되지 못하고 말았다. 4月革命 당시 最終計劃書가印刷중이었다고 한다. 그러나 3個年計劃은 政府가

(8) 李漢林, 社會變動과 行政 (서울: 博英社, 1968), p. 139.

經濟開發理論에 의거하여 計量的 기획방식을 導入·適用한 최초의 試圖로서 한국官僚들로 하여금 長期經濟企劃에 관한 지식과 경험을 蓄積케 하는데 크게 寄與하였다. 또한 계획수립에 필요한 統計나 投入產出表등 關聯情報들의 수집작성을 體系化하는 契機가 되었다.

(2) 計劃目標와 政策手段

經濟開發 3個年計劃은 1958年을 基準年度로 하여 3個年(1960~62) 동안의 經濟指標와 開發사업들을 제시한 것이다. 3個年計劃은 보유하고 있는 人的 物的 資源을 効率的으로 활용함으로서 韓國經濟의 外國援助에 대한 依存度를 줄이고 가능한限 빨리 自立을 이룩하려는 데 目的이 있었다.

3個年計劃의 戰略은 均衡成長理論에 입각하여 生產·消費·貯蓄·投資 면에서 경제各部門間에 균형을 이룩하려는 것으로 특히 工業화와 勞動生產性증가에 力點을 두었다. 즉 계획의 기본목표는 첫째로 第2次 산업을 확장함으로써 產業構造를 개편하고, 둘째로 雇傭増大를 통하여 失業率을 감소시키며, 셋째로 輸出을 擴大하고 外國人投資를 촉진하여 國際收支를 개선하는 것 等이었다.⁽⁹⁾

〈表 4〉 經濟開發三個年計劃案의 主要經濟指標

	1958(A)	1962(B)	B/A
國民總生產 (10億圓)	1,099.6	1,347.7	122.6
總人 口 (千名)	22,559	24,611	109.1
生產年齡人口 (千名)	12,791	13,782	107.7
雇 傭 (千名)	7,879	8,295	105.2
總資本形成 (10億圓)	148.0	242.6	163.9
國民消費支出(10億圓)	909.6	1,070.0	117.6
1人當所得額(圓)	40,321	43,476	107.8
收入	444,657	382,781	(-13.9)
國營收支 (千弗)	支拂	406,241	381,563
收支差額	38,416	1,218	(-96.8)

資料：產業開發委員會，總濟開發三個年計劃의 要約 pp. 42-44.

3個年計劃은 雇傭수준과 勞動生產性을 전략적 變因으로 삼고있는 이른바 코름(colm)模型을 채택하여 互視的 成長指標들을 算出하였다. 同計劃은 3個年동안의 年平均 國民總生產成長率이 5.2%로 推定하고 있는데 이는 1953~1958年の 成長實績을 最少自乘法에 의해서 傾向分析하여 얻은 결과였다. 따라서 計劃目標年度인 1962年的 GNP는 約 40億弗정도로 推計되었으며 이는 1958年보다 22.6%증가한 것이었다.⁽¹⁰⁾

產業別 生產目標 面에서는 第2次產業에 중점을 두었다. 農林水產業은 基準年度(1958)에 비해 目標年度(1962)까지 15.4%의 生산확대를 目標로 하였으며 糜은 13.2%，水產物은 15.9%의 增產을 계획하였다. 한편 鎳工業部門의 生產은 기준년도보다 52.5%를 확대시킨

(9) See Joe Won, Op. Cit., p.13.

(10) 當時의 換率은 \$1:500圓

計劃이었으며 특히 시멘트와 石炭은 1.5倍가량 増產한다는 의욕적인 목표를 設定하였다. 따라서 전체 GNP 중에 第2次產業이 차지하는 比重이 17.8%에서 22.3%로 上昇하도록 되어 있었다.⁽¹⁾

3個年計劃에서는 年平均 人口增加率을 2.2%로 推定하여 勞動力의 증가율이 1.23%에 달할 것으로 보았으며 產業別 就業構造를 다음과 같이 小幅 調整하고자 하였다.

〈表 5〉 3個年計劃에서의 產業構造變化 (단위 : %)

區 分	生 產 額 構 成 比		就 業 者 構 成 比	
	1958	1962	1958	1962
農 林 水 產 業	40.5	28.3	70.8	67.4
鑛 工 業	17.8	22.3	5.9	8.0
社會間接資本 및 서비스	41.7	39.4	23.3	24.6

資料：產業開發委員會, 經濟開發三個年計劃의 要約

이와 같은 計劃目標들을 달성하기 위한 政策手段으로는 다음 여러 가지가 제시되었다. ① 第2次產業과 第3次產業의 기본시설 및 設備를 擴充하여 資本財생산과 消費財생산의 비율을 25:75에서 35:65로 높인다. ② 석탄, 鐵, 흑연, 텅스텐, 납, 고령토 等 鑛物生產의 확대에 力點을 둔다. ③ 水產物증산을 위해 中小型漁船을 많이 건조하고 굴 및 海草양식장을 개발한다. ④ 約 15%로 推算된 失業率을 10%수준까지 감소시키기 위해서 農業勞動力의一部를 非農業部門으로 이동시킨다. ⑤ 計劃期間 중 필요로 하는 總投資所要 12.8億弗를 조달하기 위해 國內外資源動員을 국대화한다. 우선 國內貯蓄率을 GNP對比 9.6%에서 13.8%로 높이도록하고 民間자축을 촉진하기 위해 租稅부담율을 약간 下向 조정한다. 또한 資本形成中 政府對民間의 비율을 56:44에서 48:52로 정부투자의 상대적인 比重을 낮춘다. ⑥ 輸出을 基準年(1958)의 1億7千萬弗에서 目標年度에 6億3千6百萬弗로 늘리고 대신에 외국援助 및 借款등 外資導入을 3億5千萬弗에서 2億8千萬弗로 감축한다.⁽¹²⁾

결국 3個年計劃은 自立經濟基盤造成에 초점을 두고 한편으로는 產業構造의 근대화와 雇傭 구조의 개선을 추진하면서, 다른 한편 海外援助의 감축을 예상하여 國外貯蓄과 輸出을 통해서 資本↑調達하려고 했다는 점이 두드러진 특징이라고 하겠다.

4) 五個年長期開發計劃

(1) 背景과 經過

4.19以後 漢度政府를 거쳐 1960年 8月에 出帆한 民主黨政府는 經濟第一主義라는 기본정책을 내세웠다.同年 11月에 張勉 국무총리는 1961~1965年을 計劃期間으로하는 새로운 5個年計劃을 制訂하도록 產業開發委員會에 指示하였다. 그러나 當時의 산업개발위원회에는 有

(11) Economic Planning Board, *Quarterly Economic Research* (Vol. 9, No. 2, June, 1964), p. 135.

(12) Ibid., p. 20.

能한 委員들이 별로 남아 있지 않았고 當然職委員長인 復興部長官도 자주 更迭되어 그러한 작업을 計劃한 與件이 갖추어 있지 않았다. 따라서 計劃始發年度를 1年 연기할 것을 건의하였으나 그대로 强行되었으며 결국 實質的인 작업은 1961年 1月末에 착수되어 5月 10일에 완료되었斗.

計劃樹立過程에서 現況分析은 自由黨政權下에서 작성한 經濟開發 3個年計劃의 자료를 기초로 하였다. 그러나 開發戰略은 3個年計劃에서 처럼 均衡成長이 아니라 主要 核心部門에 중점을 둔 不均衡전략을 채택하였다. 여기에는當時에 復興部經濟顧問官으로 와있던 텐드研究所(FAND Corporation) 월프(Charles Wolf)박사의 建議가 큰 역할을 하였다.⁽¹³⁾ 太完善부총부장관을 비롯한 產業開發委員會 위원들은 規模의 經濟, 外部經濟效果 등을 감안하여 數個의 階路(bottle-necks) 部門을 집중적으로 육성해야 한다는 데 同意하였으며 따라서 5個年計劃은 成長基盤을 조성하는 데 力點을 두었다.

또한 이 5個年計劃은 과거의 계획보다도 政府의 직접적인 투자를 확대하도록 되어 있었다. 民主黨정부는 이른바 混合經濟(mixed economy)體制를 정책의 基底로 삼았는데 이는 정부의 強力한 참여와 指導를 加味한 資本主義경제체제를 의미하였다.⁽¹⁴⁾

5個年長期開發計劃은 과거의 계획들에 비해서 훨씬 綜合的인 성격을 띠었다. 經濟開發과 관련하여 金融, 豐財, 經營분야의 管理기술을 증진할 것과 行政力量 및 政府構造를 개선하는 문제까지 다루었으며 國土建設분야에 대해서는 큰 比重을 부여하였다.

民主黨政府는 마지막 단계에서 計劃期間을 1962~66年으로 一年 늦추기로 하고 1960年을 基準年度, 1961年을 準備年度로 규정하였다. 그러나 5.16軍事革命으로 인하여 同計劃은 最終인쇄단계에서 廢棄되었다. 비록 執行으로 연결되지는 못하였지만 이 계획은 뒤이어 軍事政府가 채택한 第1次經濟開發 5個年計劃의 開發哲學과 企劃方法뿐 아니라 部門別 具體案에 이르기까지 직접적인 영향을 미쳤다.

특히 5個年長期開發計劃은 이른바 「要素攻擊接近法」이라는 不均衡成長戰略과 함께 資本 중심의 成長模型을 채택하였다는 점에서 後續하는 계획들에 대하여 중요한 指針이 되었다. 60年代 우리 實情은 勞動生產性에 관한 資料도 未備했을 뿐 아니라 失業이 단연되어 있어 經濟成長의 가장 큰 制約條件은 資本蓄積의 不足에 있다고 보아 해롯·도마(Harrod-Domar) 方式의 成長model을 이용하였던 것이다.

(2) 計劃目標와 政策手段

5個年長期開發計劃은 計劃期間동안 年平均 6.1%의 성장을 이루하여 GNP를 基準年度(1960)의 約 23億弗에서 目標年度(1966)에 約 34億弗로 46.8% 증가시킬 것을 목표로 삼았다. 計劃의 기본목표는 지속적인 經濟성장과 工業화를 위한 基盤을 조성하는 데 두고 주요

(13) Economic Planning Board, *Monthly Economic Research* (Vol. 6, No. 3, 1961), pp. 32-58.

(14) 張冕 국무총리의 就任辭 참조, 東亞日報 1960年 8月 18日字

先導部門(leading sector)에 집중투자하여 隘路를 해소하는 데 중점을 두었다. 部門別 주요 목표는 다음과 같다.

첫째로 電力生產을 3배로 확대하여 目標年度에 約 51萬kw까지 높인다. 둘째로 석탄생산을 550萬t에서 目標年度에 2千萬t으로 增加시킨다. 셋째로 시멘트는 60萬t에서 목표년도에 百萬t까지 生產能力을 확장한다. 넷째로 肥料는 年 40萬t 生產工場을 新設하여 堆肥增產과 自給自足을 期한다. 다섯째로 年 2만바렐을 精製할 수 있는 精油工場을 New設한다.⁽¹⁵⁾ 이밖에 同 計劃은 交通·通信·道路등 社會間接資本시설의 확충에 力點을 두었다.

五個年長期開發計劃은 결과적으로 產業構造面에서 鐵工業의 比重이 높아지고 農林水產業 및 서비스部門의 構成比가 낮아질 것으로 전망하였다. 또한 <表 6>에 나타난 바와 같이 消費를 억제하여 資本形成을 촉진하되 國際收支의 개선을 통한 外資調達에 크게 의존하도록 되어있다. 우선 目標年度의 總外換규모를 約 14% 증가시킨 4億9千萬弗로 보고 그중 57%를 無償원조 및 借款으로 充當할 계획이었다. 한편 商品輸出 및 軍納에 의한 自體수입의 比重을 기준년도의 30%에서 목표년도에는 43%까지 높여 投資財源의 自立度를 높이고자 하였다. 또한 外國援助 역시 美國外에 英國, 西獨, 加拿다, 이태리, 日本 등 각 국으로부터의 政府借款 및 商業借款을 적극 導入할 方針이었다.

<表 6> 五個年長期計劃의 主要指標 (단위 : %)

區 分		1960	1965	年平均 增加
產業構造	農林水產業	38.5	34.3	4.4
	鐵工業	20.1	27.8	14.7
	社會間接資本·서비스	41.4	37.9	4.9
資本	形 成(投資)率	12.7	19.3	—
個人	消 費 率	81.5	73.7	—
國際收支	總額(百萬弗)	(349.5)	(488.2)	—
	商品輸出	5.6	15.5	—
	軍 納	24.6	27.4	—
	援助 및 借款	69.8	57.1	—

資料：復興部, 五個年計劃(試案), 1961.5.

2. 韓國의 經濟開發 5個年計劃

5.16革命 이후 軍事政府가 綜合的 經濟開發計劃을 추진한 이래 우리나라의 4次에 걸친 5個年計劃을 나무리짓고 현재 第5次 計劃을 實踐에 옮기고 있다. 앞에서 살펴본 初期의 國家開發計劃들과 달리 이들 經濟開發 5個年計劃은 비교적 안정된 政治的 與件속에서 수립되었고 國內外에서 인정하듯이 성공적으로 집행되었다.

(15) 韓國日報, 1961年 5月 13日字

各各의 5個年計劃들은 内容이나 過程面에서 차이가 있기는 하지만 樹立主體面에서 連續性을 가진 一聯의 作業으로 보아야 할 것이다. 따라서 5次에 걸친 計劃들을 年代順으로 하나씩 考察하기 보다는 몇가지 側面에서 전체적인 흐름과 각 計劃들의 相對的인 差異點을 살펴보고자 한다.

1) 樹立過程 및 主體

軍事革命 직후인 1961年 7月, 當時의 國家再建最高會議는 綜合的인 長期經濟開發計劃을 추진하기 위한 指針을 마련하고 政府機構를 改編하여 經濟企劃院을 新設하였다. 이 經濟企劃院은 復興部의 後身인 當時의 建設部를 擴大改編한 것으로 財務部의 豫算局, 內務部의 統計局을 吸收하고 一般行政部處보다 높은 地位를 부여하였다. 民政移讓 이후에는 經濟企劃院長官이 副總理를 겸하게 함으로써 開發計劃 및 經濟政策의 調整機能이 강화되었다.

과거 다섯 차례에 걸친 5個年計劃의 수립은 經濟企劃院(특히 經濟企劃局)에서 主管하여 왔다. 그러나 5個年計劃과 같은 綜合開發計劃을 수립하는 데는 各部處와 國內外 專門家들의 참여를 필요로 하며 특히 計劃의 집행에 있어서는 經濟部處는 물론 民間 경제단체 및 企業들의 協助가 필수적이다.企劃過程에 있어 이러한 諸 機關이나 集團들의 參與정도와 中央企劃機構로서 經濟企劃院의 역할은 計劃을 거듭함에 따라 상당히 달라져 왔다.

第1次計劃(1962~66)은 數個月안에 급히 작성되어야 했으므로 사실상 民主黨政權下에서 작성되었던 5個年長期開發計劃을 修正한 정도에 그쳐 各部處나 專門家들의 참여가 별로 없었다. 國家再建最高會議의 少數 民間人고문들이 計劃指針작성과 計劃審議과정에 참여하였고 20人、實務委員會에 外部民間人 전문가 및 企業人們의 一部가 포함되었을 뿐이다. 또 軍事革命 직후에는 美國政府와 韓國政府間의 관계도 원만하지 못하여 駐韓國際開發處(USAID)의 도움도 별로 받지 못하였으며 個別的인 外國人專門家의 諮問도 거의 받은 바 없었다.⁽¹⁶⁾ 計劃案이 작성된 후에는 中央經濟委員會, 閱議 및 國家再建最高會議의 審議를 거쳐 調整되었다.

이 외는 대조적으로 第2次計劃(1967~71)을 작성하는 과정에서는 外國人專門家의 參與가 특히 많았다. 當時(1965~66)에는 USAID支援에 의한 Nathan 顧問團이 經濟企劃院에 常駐하고 있었으며 西獨政府에서 파견된 計劃고문도 있었다. 그뿐 아니라 USAID에서는 Irma Adelma를 초청하는 동시에 David Cole, Kenneth Norton 등 自體職員들의 참여를 통해서 적극적으로 지원했다. 이들 外國人 전문가는 計劃指針의 작성에서부터 시작해서 計劃書가 完了될 때까지 광범하게 참여했으며, 따라서 第2次計劃은 韓美合同作業의 결과라고 해도 좋을 것 같았다.⁽¹⁷⁾

第2次計劃 작성과정에서는 經濟企劃院 主管下에 구성한 各 產業別 分科作業會(industry

(16) 金光錫, “韓國의 開發計劃과 經濟發展” 서울大 經濟研究所, 韓國에 있어서의 經濟學研究의 發展과 課題(第7回 經濟學 심포지움 報告書, 1981. 11), pp. 99-121.

(17) 上揭書, p. 102.

committee)가 중요한 역할을 담당하였다. 同 作業會는 關係部處 및 國策金融機關의 직원과 民間人 전문가들로 구성되어 각 事業計劃案의 經濟性과 安當性을 검토하였다. 이와같이 하여 작성된 計劃案들은 7次에 걸친 「經濟計劃諮詢委員會」와 31次에 걸친 「第2次計劃作成合同會議」의 종합적인 調整을 거쳐 확정되었다.⁽¹⁸⁾

第2次 5個年計劃은 計劃作成機構 및 計劃施行機構의 整備強化와 計劃의 施行計劃化를 강조하였으나 計劃에 필요한 연구를 위하여 經濟研究機關의 設立을 제안한 바 있다.⁽¹⁹⁾

第3次 5個年計劃의 작성작업은 1969년 初부터 착수하였다. 약 10個月만에 指針이 작성되고 互視的 暫定指標들이 이듬해 4月에 成案되었는데 이 단계에서 國內外 여러 學者들이 초빙되어 참여하였다. 이 指針은 經濟企劃實務委員會⁽²⁰⁾와 第3次 5個年計劃評價委員會⁽²¹⁾에서 검토되었다. 示達된 指針을 토대로 各部處는 部門別 計劃案을 작성한 다음 경제기획 원에 제출하여 上記 委員會의 調整 및 審議를 거치도록 하였다. 第2次計劃 作成時에도 關係部處의 참여가 있었지만 經濟企劃院의 일을 도와준다는 차세였는데 비해서 第3次計劃 때에는 각 부처가 적극적으로 部門別 계획수립을主管하였다. 각 부처는 大統領이 경제계획을 극히 重視하고 있음을 인식하였고 어느 정도企劃能力도 배양되었기 때문에自己部處 소관 部門計劃수립에 能動的으로 참여하게 된 것이다.⁽²²⁾ 결국 계획수립기능이 점차 分權化되기 시작한 것이다.

한편 第3次계획 作成時부터 外國人諮詢은 參與의 범위와 역할이 감소되었다. 물론 이때에도 아델민, 채너리(H. Chenery), 발라사(B. Balassa), 웨스트팔, 존슨, (R. Johnson), 코울等 여러 外國人 專門家의 諮問이 있었으나 웨스트팔을 제외한 대부분은 2次計劃 때와는 달리 일기 訪問하여 特定課題에 대한 諮問報告書를 제출하는 정도에 그쳤던 것이다. 反面에 國內學者들의 참여는 크게 확대되었다.⁽²³⁾

第4次計劃(1977~81)때부터는 各 部處別 部門計劃案작성을 위한 機構를 公式化하여 22個 實務作業班을 구성하였으며 第5次計劃(1982~86)때에는 作業班數를 26個로 확대하였다.⁽²⁴⁾ 外國人 專門家의 초청은 종래의 美國技術援助 대신 世界銀行과 UNDP의 財政支援으

(18) 諮問委員會는 關係部處의 次官, 國策銀行의 副總裁, 學界, 言論界, 經濟界 대표들로 구성되었으며, 合同會議는 經濟部處長官과 經濟科學審議會議, 企劃調整室, USOM 美·獨 고문단 等의 대표로 구성되었다.

(19) 大韓民國政府, 第2次 經濟開發 5個年計劃 1967~1971, pp. 120-128 참조.

(20) 同委員會는 經濟企劃院 次官(委員長), 해당부처의 次官, 國策銀行 및 經濟團體의 代表, 學者들로 구성되었다.

(21) 同委員會는 經濟企劃院 長官(委員長), 全長官, 國策은행장, 경제단체의 長, 言論人協會長, 劳組委員長, 學者들로 구성되었다.

(22) Lawrence Westphal and Irma Adelman, "Reflections on the Political Economy of Planning: The Case of Korea", *Journal of East and West Studies*, Vol. 2, Oct. 1973, pp. 95-111.

(23) 金光鉉, 前揭論文, p. 103.

(24) 實務作業班은 各 部處의 1級 상무원을 班長으로 하고 韓國開發研究院(KDI)을 비롯한 研究機關과 國聯단체의 專門家 및 大學教授들로 구성되었다.

로 계속되었으나 選定된 特殊 課題에 대한 短期자문을 求하는 데 그쳤으며, 5次計劃에 와서는 그 諮問範圍가 더욱 감소되었다.

또한 第4次計劃부터는 國內各界各層人士들의 計劃方向에 관한 意見과 論評을 반영하려는 制度的 裝置로서 經濟政策協議會를 개최하였다. 韓國開發研究院에서 主管한 이 協議會는 第4次計劃의 경우 10回에 그쳤으나, 第5次計劃수립 과정에서는 각 분야별로 一聯의 政策協議會를 열어 주요 計劃課題에 대한 公開討論을 가져 國民的 合意를 형성하고자 시도하였다. 作成된 綜合計劃案은 經濟計劃調整委員會(위원장: 經濟企劃院 次官)과 經濟計劃審議會(위원장: 國務總理)의 검토를 거쳐 大統領의 裁可를 받음으로써 확정하였으며 이 절차는 第3次計劃 이후 거의 그대로 踏襲되었다.

이와같이 計劃수립과정에 대한 公式的인 參여의 幅은 점차 확대되어 왔다고 하겠다. 이는 상호간의 情報交流를 촉진시키고 國民經濟의 복합성과 상호작용에 관한 理解를 增進하는 教育效果를 가져왔다. 國內의 專門家 및 官僚들이 계획수립에 익숙해짐에 따라 外國人們의 역할은 점차 감소되었으며 第4次計劃 이후의 分析업무와 政策方向의 統制 및 決定은 거의 全的으로 우리손으로 이루어졌다.⁽²⁵⁾

2) 計劃의 性格 및 接近方法

第1次 5個年計劃은 中央企劃機構의 未備, 기획經驗의 不足, 短은 作業期間등으로 正統의 綜合計劃으로서의 要件을 갖추지 못하였다. 國民所得자료가 있기는 하였으나 時系列이 짧아 信賴性이 높은 豫測模型을 구성하기가 어려웠고 電子計算機등 자료처리능력도 未洽하였다. 때문에 體系의 總量計劃model이 없이 작성되었다. 즉 微觀的인 接근방법으로 各部門의 生產·投資所要를 추정하여 總量的 예측치와 一貫性을 갖도록 조정하는데 그쳤다. 이 때문에 或者는 1次 5個年計劃이 國家의 購入品目書(National shopping list)에 불과하다고 酷評하기도 한다.⁽²⁶⁾

이러한 挑弱點으로 인하여 計劃目標가 너무 過慾이라는 비판이 제기되었을 때 그 正當性을 변호할만한 근거를 제시하지 못하고 目標를 下向조정하는 修正計劃을 작성하기에 이르렀다. 그러나 計劃期間 後半期에는 經濟成長實績이 當初目標를 上廻하여 計劃 자체에 대한 信賴性을 상실하였다.

第2次計劃의 수립에 있어서는 外國專門家들의 자문을 얻어 總量的 計量model의 작성을 시도하기는 했으나 실제로 활용하지는 못하였으며 주로 1963年の 產業聯關表자료를 이용한 部門計劃model에 의존하였다. 이 部門計劃model은 部門別 資源需給의 균형을 重要視하고 각 부문의 投資所要를 추정하여 產業間의 最適投資配分의 기준을 제시하는데 초점을 두었다.

(25) 司空壹과 Leroy P. Jones, 經濟開發과 政府 및 企業家の 役割, 서울: 韓國開發研究院, 1981, pp. 5-86.

(26) Arthur D. Little, Inc., Reconnaissance Survey of Economic Development Planning in Korea", 1961, (mimeo).

따라서 Westphal과 Adelman은 第 2 次計劃의 성격을 한마디로 資源企劃(resource planning)이라고 규정한 바 있다.⁽²⁷⁾

第 3 次計劃 時에는 國民所得計定자료를 이용한 總量的 計量模型을 작성하여 본격적으로 활용하였으며 部門別 計劃模型도 개선되었다. 당시의 總量模型을 國內貯蓄—投資 갭(gap)과 輸入—輸出 갭의 균형을 重要視하는 Chenery의 이른바 「兩 날개 模型(two gap model)」을 기초로 하였다. 즉 投資財源 조달面의 制約과 國際收支面의 제약에 초점을 두고 國內貯蓄동向의 가능성과 輸出산업 및 輸入代替產業의 相對的 重要性을 分析하는데 도움이 되도록 構成한 것이다. 部門計劃模型도 제 2 차計劃 때의 단순한 一貫性 檢證에 그치지 않고 最適化(optimization) 및 疑似(simulation)模型의 형태로 발전되었다. 設定된 模型에 여러가지 變因들로 假想的인 상황을 代入하여 그 영향을 分析함으로써 主要政策들의 타당성 내지 實現可能性을 검토하는 이른바 政策企劃(policy planning)에 主眼點을 둔 것이다.⁽²⁸⁾ 따라서 第 3 次計劃은 구체적인 투자사업 전부를 제시하기 보다는 主要事業만을 計劃에 포함시키고 政策提示에 중점을 두었다. 투자규모 및 사업의 數가 老大해짐에 따라 소규모의 民間투자사업까지 計劃에 明示하는 것은 사실상 無意味함을 인식하였기 때문이다.

五個年計劃의 테두리 속에서 年次別 집행을 위한 계획으로 第 2 次計劃 때부터 總資源豫算(Overall Resource Budget)을 작성·實施하였다. 1967年度부터 每年 작성된 總資源豫算是 일관성 있는 短期政策立案의 뼈대를 이루었다. 總資源豫算是 과거 實績을 검토하여 短期目標와 資源配分을 設定하고 적절한 執行政策을 제시하였다.⁽²⁹⁾ 第 3 次計劃에서는 이를 더욱 발전시켜 計劃의 長期的인 방향은 堅持하면서 與件변동에 부응하여 年次的으로 調整·運用하는 連動計劃(Rolling plan) 제도를 채택하였다. 이러한 연동계획은 1978年부터는 經濟運用計劃이라 치아 이듬으로 지난 1년의 計劃實績을 分析·評價하고 向後 2年間의 修正된 計劃數值과 主要政策方向을 제시하는 형태로 운영되고 있다.

第 4 次計劃 역시 시뮬레이션模型을 활용한 政策企劃에 力點을 두었다는 점에서 第 3 次計劃과 유사하다. 그러나 計劃수립 및 運營에 있어 民間部門과의 協助體制를 강화하였고 連動計劃制^{anz} 역시 經濟運用計劃으로 발전시켜豫算查定 및 外資事業심사에 기초가 되도록 하였다.

5個年計劃의 이러한 성격은 第 5 次計劃에도 그대로 繼承되었다. 특히 量的인 面보다는 質的인 面이, 目標의 設定보다는 問題의 제시에 力點을 두었으며 民間의 創意力과 意思決定能力을 重視하는 誘導企劃(Indicative plan) 기능을 강조하였다. 誘導企劃은 종래처럼 政府의一方的인 強制에 의해서가 아니라 間接的인 영향력의 行使를 통해서 계획을 추진하는 類型이라 할 수 있다. 政府는 長期的인 政策方向을 명확히 제시하고 民間企業들도 그에 따

(27) Westphal and Adelman, Op. cit.

(28) Ibid.

(29) 司空濤과 Leroy P. Jones, 前揭書, p. 85.

르는 것이 國民經濟에 寄與함은 물론 기업자체에도 利益이 되도록 租稅나 金融面에서 誘因體制(incipitive system)를 調整하게 되는 것이다. 이는 “經濟의 民間主導化・自律化”라는

〈表 7〉 各5個年計劃의 基本 및 重點目標

	計劃基調 및 基本目標	重點目標
1次計劃 (1962 ~66)	基本目標 • 社會經濟의 惡循環의 是正 • 自立經濟達成의 基盤構築	1. 電力, 石炭 등 에너지 供給源의 確保 2. 國民經濟의 構造의 不均衡의 是正 3. 基幹產業과 社會間接資本의 擴充 4. 遊休資源의 活用 5. 國際收支의 改善 6. 技術의 振興
2次計劃 (1967 ~71)	基本目標 • 產業構造의 近代化 • 自立經濟確立의 促進	1. 食糧自給, 山林綠化와 水產開發 2. 化學, 鐵鋼 및 機械工業 建設 3. 7億달러 輸出 達成 및 輸入代替促進 4. 雇傭增大 및 人口膨脹 抑制 5. 營農의 多角화와 農家所得의 向上 6. 科學技術의 振興과 人的資源의 培養
3次計劃 (1972 ~76)	計劃基調 • 戈長・安定・均衡의 調和 • 自立的 經濟構造 • 也域開發의 均衡 基本目標 • 豊漁村經濟의 草新的 開發 • 異出의 劃期的 增大 • 重化學工業의 建設	1. 主穀의 自給, 農漁民所得 增大, 耕地整理 및 機械化 促進 2. 農漁村의 環境改善, 電氣 및 道路網擴充 3. 貿易輸出의 35億달러 達成 4. 科學技術의 向上과 教育施設의 擴充 5. 社會基礎施設의 均衡化 發展 6. 重化學工業을 建設 7. 國土資源의 効率의 開發과 工業 및 人口의 適正分散 8. 住宅 및 衛生施設의 擴充, 國民福祉向上
4次計劃 (1977 ~81)	計劃基調 • 戈長・衡平・能率 基本目標 • 自力成長構造의 實現 • 土會開發의 促進 • 支術의 革新과 能率의 向上	1. 投資財源의 自力調達 2. 國際收支의 均衡 3. 產業構造의 高度化 4. 所得分配의 改善 5. 生活環境의 改善 6. 科學技術投資를 1981년에 國民總生產의 1% 水準으로 提高 7. 經濟運用體制의 簡素化와 合理化
5次計劃 (1982 ~86)	計劃基調 • 安定・能率・均衡 基本目標 • 經濟安定基盤의 定着 • 持續的 成長基盤의 韋固化 • 所得階層間・地域間 均衡發展	1. 國民生活安定 2. 競爭力強化 3. 國際收支改善 4. 雇傭機會의 擴大 5. 所得增大 6. 國民福祉의 增進

資料：各5個年計劃文書

최근의 政策基調와 脈絡을 같이 하는 것으로 國家企劃의 本質上 상당한 변화를 나타낸다고 하겠다.

3) 計劃目標와 戰略

다섯 차례에 걸친 5個年計劃들은 각각 當時의 與件과 課題들을 반영한 計劃目標들을 제시하고 있다. 公式的인 5個年計劃書에 나타난 計劃목표들은 第1·2次計劃에서는 基本目標와 重點目標의 두가지를 제시하고 있으나 第3次計劃부터는 計劃基調라는 항목을 추가하고 있다. 여기서 計劃基調는 기본戰略, 重點目標는 主要政策方向으로 볼 수 있을 것이다. 각 계획의 주요목표들을 요약해보면 <表 7>과 같다.

경제개발의 기본적인 전략은 工業化와 輸出증대가 핵심이었으며 이런 의미에서 不均衡成長이론에 '각한 전략이라고 할 수 있을 것이다. 第1次計劃에서는 에너지部門과 基準產業의 확대에 力點을 두었고 第2次計劃에서는 본격적으로 輸出증대를 통한 工業화를 지향하였으며 第3次計劃에 와서는 重化學工業건설에 集中的인 투자를 해왔다. 그러나 第4次計劃 때부터는 새마을 運動등을 통하여 農漁村 경제의 구조적 改善을 期하고 產業間의 균형발전을 강조하기 시작하였으며 第4次 및 5次計劃에서는 地域間, 階層間, 部門間의 衡平과 均衡發展을 重視하고 있어 均衡成長전략을 並行하고 있는 셈이다.

各 計劃에 나타난 目標들의 특징과 그 변화경향을 살펴보면 우선 第1次計劃은 社會經濟的 惡循環⁽²⁹⁾是正과 自立經濟達成의 基盤構築의 두가지를 基本目標로 삼고 있다. 前者は 이른바 貧困의 惡循環과 같은 慢性的인 後進性을 탈피하자는 것이며 後자는 에너지部門이나 基幹產業等을 확충하여 自立의 기반을 형성하자는 것이었다. 自立經濟의 달성이 관련된 目標는 第2次計劃의 基盤構築을 비롯하여 自立經濟의 促進(2次), 自立的 經濟構造(3次), 自力成長構造의 實現(4次) 등으로 계속 강조되어 왔다. 여기서 自立經濟란 自給自足經濟(autarky)⁽³⁰⁾ 의미하는 것이 아니고 주로 對外去來上의 균형을 유지하고 國內貯蓄만으로 投資財源을 謾達할 수 있는 상태를 목표로 한 것이다. 이렇게 볼때 第5次計劃에서 自立經濟達成이라는 목표가 빠진 것은 이미 成就되었기 때문이 아니라 달성전망이 없기 때문이라고 보겠다.⁽³⁰⁾

第2次計劃에서는 產業構造의 近代化를 기본목표의 하나로 제시하고 있는데 이 역시 重化學工業의 建設(3次), 產業構造의 高度化(4次)로 연결되고 있다. 그러나 重化學工業에 대한 지나친 투자가 문제로 부각되면서 經濟運用의 合理化와 競爭力강화가 重點目標로 등장하였다.

第3次計劃에서는 地域開發의 均衡을 計劃基調로 삼았는데 이는 第1次 國土綜合開發計劃(1972~81)의 실시와 함께 새마을운동을 통하여 農村을 劃期的으로 발전시키고자 하는 政策意志를 나타낸 것이라 하겠다. 均衡과 衡平이라는 計劃基調는 계속 堅持되어 第4次計

(30) 金光錫, 前揭論文, p. 108.

劃에서는 社會開發과 所得分配의 改善, 第 5 次計劃에서는 階層間・地域間 均衡發展을 목표로 삼고 있다. 특히 第 4 次計劃부터는 教育・保健・住宅등 社會開發部門에 投資의 比重을 높여 分配와 福祉측면에 계획의 중점을 두고 있다.

第 5 次計劃은 目標面에서 經濟安定을 강조하고 있는 것이 特徵이다. 이는 石油파동 이후 國內의 인플레가 심각한局面에 이르러 國제경쟁력과 國民生活을 위협하게 되었기 때문에 그동안의 高度成長一過到에서 物價 및 國民生活의 安定위주로 政策基調를 전환한 것이다.

4) 推進經過와 實績

前述한 바와 같이 第 1 次計劃은 時間과 資料,企劃能力등 여러가지 制約으로 말미암아 一貫性과 積極性이 不足하였고 年平均 7.1%라는 經濟成長목표도 過濫이라는 비판을 받았다. 이 計劃은 1962年의 困作과 貨幣改革의 실패등 惡條件下에서 착수되었기도 하지만 實際成長率은 1962年에 2.8%, 1963年에는 4.4%에 지나지 않았다. 따라서 政府는 남은 3個年(64~66)을 대상으로는 補完計劃을 작성하여 目標成長率을 5.0%로 下向調整하였다. 그러나 이 補完計劃마저도 專門家들은 過濫이라고 비판을 가하여 執行의 指針이 되지 못하였지만, 아이디어를 하게도 計劃期間 後半의 경제성장률은 原計劃의 목표조차 훨씬 초과하였다. 결과적으로 <表 8>에서 보는 바와 같이 生產, 貯蓄, 貿易등의 面에서 實績이 계획목표를 능가함으로써 國民과 政策立案者들에게 經濟開發에의 意慾을 갖게 하였던 것이다.

計劃成績:目標의 초과달성을 第 2 次計劃과 第 3 次計劃에서 두드러지게 나타났다. 두 計劃에서는 계획작成 時부터 目標를 비교적 낮게 책정하였는데 이는 計劃當局의 조심스런 태도와 目標를 초과달성하려는 底意를 아울러 반영하는 것이라 하겠다.⁽³¹⁾ 결과적으로 第 2 次計劃에서는 鐵工業部門과 社會間接資本 및 서비스部門의 成長率이 모두 目標를 2倍정도 초과했으며, 第 3 次計劃에서는 農業部門과 鐵工業部門이 成長目標를 초과달성하였다. 이에 따라 產業構造도 工業化의 방향으로 계속 高度化되어 왔고 農林水產業의 構成比는 상대적으로 크게 늘어났다.

이와같이 經濟成長實績이 目標를 초과한 것은 投資가 計劃보다 확대된 데 주로 基因한다. 특히 第 2 次計劃기간에는 外資導入에 의한 海外貯蓄率이 目標의 倍에 달하였고 國內貯蓄率도 第 2~3 次計劃 모두 計劃보다 높은 실적을 나타내었다. 여기에는 海外資本의 誘致, 民間 저축의 曾大를 위한 利子率 인상과 稅制改革, 輸出확대를 위한 支援강화 및 원貨의 評價切下 등 적극적인 經濟政策에 힘입은 바 크다.⁽³²⁾豫算의 뒷받침 역시 經濟企劃院이企劃과豫算의 두 기능을 統合管掌하여 왔기 때문에 비교적 원활하게 이루어져 왔다고 하겠다. 그

(31) 外國人 자문관 중에는 第 2 次計劃을 “별로 활용되지 않고 있다가 目標들이 엄청나게 초과 달성된 것을 자랑하기 위하여 利用되곤 했다”고 비꼬기도 하였다. Westphal and Adelman, Op. cit., p. 18.

(32) Roger D. Norton, “Planning with Facts: The Case of Korea”, American Economic Review, Vol. 60, May 1970, p. 61.

러나 低米價政策이나 地域的 偏中投資등 몇 가지 정책은 비판의 대상이 되기도 하였다.

第2~3次 計劃期間中 가장 엄청나게 목표를 초과한 부분은 輸出入伸長率과 그 規模로서 實績이 計劃의 倍 이상에 달하였다. 여기에는 石油 및 原資材값의 인상으로 인한 국제적 인플레이션에도部分의 원인이 있겠으나 輸出主導型工業化 전략이 성공을 거둔 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 驚異的인 수출伸長에도 불구하고 貿易收支赤字 규모는 第3次 計劃期間을 제외하고는 계속 확대되어 왔으며 經常收支改善목표는 번번히 달성되지 못하였다.

第2次 및 3次計劃期間中의 失業率은 高度成長에 힘입어 計劃值보다 낮은 수준에 머물

〈表 8〉各5個年計劃의 計劃과 實績比較

	1次計劃 (1962~66)		2次計劃 (1967~71)		3次計劃 (1972~76)		4次計劃 (1977~81)		5次計劃 (1982~86)	
	計劃	實績	計劃	實績	計劃	實績	計劃	實績 ⁽²⁾	計	劃
經濟成長率(年平均, %) ⁽¹⁾										
國民總生產	7.1	7.8	7.0	9.7	8.6	10.1	9.2	5.6	7.6	
農林水產業	5.7	5.6	5.0	1.5	4.5	6.2	4.0	-0.8	2.9	
礦工業	14.8	14.3	10.7	20.0	13.0	18.0	14.2	9.2	10.8	
社會間接資本 및 서비스	4.4	8.4	6.6	12.6	8.5	8.4	7.6	6.0	7.3	
產業構造(目標年度 構成比, %)										
農林水產業	34.8	34.4	34.0	27.0	22.4	23.8	18.5	18.1	14.8	
礦工業	26.1	20.2	26.8	22.4	27.9	28.8	40.9	30.6	35.0	
社會間接資本 및 서비스	39.1	45.4	39.2	50.6	49.7	47.4	40.6	51.3	50.2	
投資 및 貯蓄率(目標年度, %)										
總投資	22.7	21.6	19.9	25.2	24.9	25.5	26.0	31.2	32.5	
國內貯蓄	12.9	13.1	14.4	14.5	21.5	23.1	26.1	22.3	29.6	
海外貯蓄	9.8	8.5	5.5	10.7	3.4	2.4	-0.1	8.9	2.9	
租稅負擔率(目標年度, %)	16.3	10.7	14.2	15.1	16.5	17.7	21.0	18.3	22.0	
貿易 및 國際收支(目標年度, 經常盈餘)										
商品輸出	1.4	2.5	5.5	11.3	35.1	78.1	202.4	210.0	530.0	
商品輸入	4.9	6.8	8.0	21.8	36.5	84.0	188.7	252.0	555.0	
貿易收支	-3.5	-4.3	-2.5	-10.5	-1.4	-5.9	13.7	-42.0	-25.0	
總經常收支	-2.5	-1.0	-1.0	-8.5	-3.6	-3.1	11.7	-54.0	-36.0	
失業率(目標年度, %)	14.8	7.1	5.0	4.5	4.0	3.9	3.8	5.0	4.0	
住宅普及率(目標年度, %)	—	75.3	—	77.8	—	74.5	79.8	74.5	78.4	
全國都賣物價指數	—	16.2	—	7.8	—	19.7	8~9	19.2	10.1	

註：(1) 實績은 1975년 不變價格 基準임。

(2) 1980년까지의 實績과 1981년의豫測值를 包含함. 但 固定投資配分과 住宅普及率은 1980년 現在임.

資料：①韓民國政府, 『經濟開發5個年計劃』, 第1~4次.

經濟企劃院, 『第5次社會發展5個年計劃』, 1981.8.

經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1981.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度 및 『經濟統計月報』, 1981.1.

렸다. 특히 섬유, 핵분자, 労動集約의 수출 산업에 就業者가 급격히 증가함으로써 就僱增加에 크게 寄與하였다 것이다.

한편 民民福祉의 基本要件 중에 하나인 住宅普及率이나 經濟安定의 尺度인 物價指數 등은 第 4 次計劃이 전에는 公式的인 目標數值조차 計劃書에 제시되지 않았다. 이는 統計指標의 信賴性 문제 등과도 관련이 있기는 하지만 근본적으로 그만큼 計劃當局 및 政策立案者들의 관심이 적었고 高度成長을 위해서는 福祉投資의 留保나 인플레이션과 같은 희생을 어느 정도 甘受해야 한다는 자세를 반영한 것이라 하겠다.⁽³³⁾

한편 第 4 次計劃의 推進에 있어서는 큰 시련을 겪었고 대부분의 實績이 計劃值를 未達하는 결과를 나타내었다. 우선 經濟成長率이 目標에 훨씬 未達하였는데 이는 第 2 次 石油파동에 따른 國際的 經濟不況의 餘波와 10.26 직후의 政治社會의 不安定, 1980年의 通作등에基因한 것이다. 產業構造의 高度化 面에서도 鐵工業부문의 生產이 不振하여 그 비중을 크게 높이지 못하였으며 결과적으로 社會間接자본 및 서비스部門이 51%를 占하게 되었다. 그러나 第 4 次計劃에서 가장 큰 차질이 생긴 부분은 國際收支분야이다. 원래의 目標는 貿易收支 및 經常收支에서 다같이 黑字를 거두어 海外投資까지도 가능할 것으로 보았으나, 石油 및 原資本 가격의 上昇과 곡물輸入증가 등으로 50億弗에 달하는 赤字를 기록하였으며 따라서 海外貯蓄率도 8.9%에 이르렀다.

第 4 次計劃은 社會開發을 통한 生活向上에 力點을 두었으나 失業率은 목표보다 훨씬 높아졌고 住宅普及率은 목표에 크게 未達하였다. 五個年計劃으로서는 처음으로 物價上昇을 8~9%에 安定시킨다는 목표를 세웠으나 실제로는 年平均 20%에 육박하는 인플레를 경험하였다.

이상 몇 가지 主要指標들을 중심으로 네 차례에 걸친 5個年計劃의 목표와 實績을 對比해 보았다. 그 결과를 요약하면 經濟成長과 產業構造의 改善 面에서는 대체로 成功의 이었으나 (第 4 次計劃의 경우는例外) 國際收支의 개선과 經濟安定이라는 측면에서는 所期의 成果를 거두지 못했다고 하겠다. 여기에는 國際經濟의 與件이 결정적인 영향을 미쳤으나, 高度成長을 위해서 어느정도의 인플레이션은 甘受한다는 政策基調와 外貨嫁得率 보다는 輸出擴大에 초점을 둔 外形위주의 經濟行政에도基因하는 바 크다.

結　　語

韓國動亂이후 不定期의으로 試圖되어온 經濟復興을 위한企劃活動과 60年代이후의 네 차례에 걸친 經濟計劃들을 比較考察해 보았다. 먼저 自由黨 및 民主黨 政權下에서 外國人의 손으로 혹은 우리政府에 의해서 작성된 경제계획들의 背景과 經過 그리고 계획의 주요 내용들을 個別事例式으로 살펴보았다. 이러한 計劃들은 各己樹立動機와 主體가 다르고 계획

(33) 金錫, 前揭論文, p. 116.

의 性格과 實行 經過도 判異하였기 때문에 한꺼번에 比較分析하기가 어려웠다. 따라서 같은 項目과 順序에 의해서 각 事例를 하나씩 考察하는 데 그쳤다. 그러므로 이 部分은 본격적인 비교 研究로서 보다는 歷史的 事實資料의 再構成에 意義가 있다고 본다.

우리나라의 5個年計劃추진 실적에 관해서는 많은 文獻과 연구들이 다루어 왔으나 行政學的인 관점에서 다른 경우는 드물다. 이 論文에서는 주로 過程的 측면에서 계획작성의 節次와 主體, 方針의 接近方法과 性格, 目標와 手段, 執行經過와 實績등을 살펴보았다. 같은 政治的 脈絡과 리더쉽 下에서 추진되었기 때문에 각 計劃들 間에는 類似點도 많지만 여러 가지측면에서 變化를 발견할 수 있었다. 本文 자체가 복합적인 상황을 單純화시켜 제시한 것이므로 그 결과를 다시 요약하여 몇마디로 특징지우는 일은 피하고자 한다. 앞으로 더욱 깊고 生生不息 企劃過程分析이 계속되기를 기대하며 우리나라 國家企劃體制의 機能方式과 行態를 이해하는데 一助가 되기를 바란다.