

經濟開發5個年計劃

姜 光 夏

經濟計劃이라는 수단이 한국경제의 성장에 어떻게 기여했는가를 밝히는 것이 本考의 目的이다.

여기에서는 1차에서 6차까지의 경제계획을 그 目標과 政策執行의 合理性, 一貫性, 그리고 경제여건과의 調和性을 중심으로 평가하였다.

5個年計劃은 한국경제의 성장에 크게 기여했다는 점에서 상당히 긍정적이지만, 시장 경제를 애곡한 부정적인 역효과 또한 발생시킨 것이 사실이다.

그러나 경제활동수준이 낮은 수준에 머물러 실업율이 높고 소득수준이 낮았던 당시의 한국경제를 단시일내에 상당한 수준까지 끌어올리는 데 있어서 국민적 합의를 이끌어내고 경제하려는 의지를 결집시킨 경제계획의 공로는 결코 과소평가되어서는 안된다.

이제 그 동안의 성과는 더욱 발전시키되 문제점은 줄여 나가기 위한 均衡計劃을 수립할 필요가 있다.

1. 序

한국의 경제성장은 저개발국에서 개발도상국으로, 그리고 선진국으로 진입하려고 하는 많은 후진국 및 개발도상국들에게 상당한 경험을 제공하고 있다. 특히 선진국들이 백여 년 이상에 걸쳐 이룩한 성장과정을 30여 년간의 짧은 기간 동안에 압축해서 이루어냈다는 점에서 더욱 그러하다.

經濟開發5個年計劃을 실시하기 이전 한국경제의 상황은 어느 후진국보다 나은 것이 없었다. 예를 들어 1961년의 1인당 GNP는 100달러 미만이었으며, 국민소득에서 차지하는 제조업의 비중은 15% 미만, 수출과 저축의 비중 역시 각각 1% 미만이었다. 그러던 것이 1995년 현재 1인당 GNP가 1만 달러를 넘어섰고, 제조업의 비중은 30%, 1,250억 달러를 넘어선 수출의 비중은 28%이며, 저축의 비중 역시 38%로 괄목할 만한 성과를 보이고 있다.

이와 같은 경이적인 성장을 보이게 된 원인이 어디에 있을까? 이것은 많은 후진국뿐만 아니라 선진국 경제학자들에게도 매우 관심있는 질문이 아닐 수 없다. 더구나 1945년 해방 이후에도 일본의 식민지경영의 결과로 하나의 완결된 국민경제체제가 되지 못하였을 뿐만 아니라, 6·25동란의 와중에서 생산시설의 대부분이 파괴되고 경제가 황폐화된 가운

데 국토마저 남북으로 분단되었던 한국이 어떻게 오늘날의 안정되고 성장한 모습을 보일 수 있었는가? 이 문제에 답하기 위해 숙고하면 할수록 바로 이것이다라고 내놓을 만한 하나의 답을 찾기가 어렵다. 비록 성장의 원인을 규명하기 위한 노력은 많은 학자들에 의해 이루어졌지만 아직까지는 합의를 이룰 단계에 도달한 것 같지는 않다. 앞으로 더욱 많은 연구가 진행됨에 따라 의견의 일치가 이루어지리라 생각한다. 한 가지 아쉬운 것은 경제개발계획의 수립과 집행이 경제성장에 어떤 기여를 했는지 대해서는 별다른 연구가 이루어지지 않고 있다는 점이다.

經濟開發計劃은 일반적으로 국력을 모으고 국민의 힘을 하나의 목표에 집결시켜 나가는 수단으로 인식되어 왔다. 따라서 과거의 변화가 작고 느렸으며, 자원이 부족하거나 개발되지 않았던 나라에서, 그리고 이제는 급속한 변화를 이루기 위한 노력이 요구되거나 정부의 여러 가지 정책수단이 함께 조화를 이루어 성장에 긍정적인 효과를 가져올 필요가 있을 경우에 경제계획이 목적달성을 위한 수단으로 사용되고 있다. 특히 과정으로서의 계획은 후진국에 효과적인 발전정책 및 수단을 만드는 데 필요불가결한 선행조건이라는 데 많은 개발경제학자들이 동의하고 있다.

경제계획은 그 준비과정에서 체계적인 접근방법을 제공함으로써 성장전략을 조정하고 조정되지 않았던 과거 정책의 조정을 통하여 그 효과를 향상시킴으로써 경제성장을 유발하고, 촉진하는 유용한 수단으로 밝혀졌다. 그렇다고 하여 그러한 사실이 경제계획이 급속한 경제성장을 보장하는 충분조건임을 의미하는 것은 결코 아니다. 경제개발계획의 수립·집행에도 불구하고 경제성장을 이룩하지 못한 나라도 많다는 사실이 이를 잘 말해주고 있다. 오히려 성공하지 못한 나라의 수가 더 많을지도 모른다. 따라서 경제계획은 경제를 발전시키는 데 도움을 주기도 하고 도움이 되지 않기도 한다는 명제를 이끌어낼 수 있다.

본고에서는 한국경제의 급속한 성장에 경제개발계획의 수립과 집행이 어떠한 역할을 수행하였는가를 고찰하고자 한다. 가능한 한 경제개발계획 그 자체가 성장에 어떻게 기여했는지에 한정하여 접근할 예정이다. 아울러 이러한 분석과정에서 상당한 경제성장을 이룩한 지금의 상태에서 더 이상의 경제계획이 필요한가에 대한 시사점을 찾고자 한다. 2장에서는 경제계획을 평가하는 기준에 대하여 간략하게 살펴보고, 이에 맞추어 3장에서는 한국의 경제계획을 순서대로 평가하기로 한다. 평가결과를 종합하여 4장에서 정리하였다.

2. 經濟計劃評價의 基準

경제계획에 대한 실질적인 評價는 경제계획이 없었다면 어떻게 되었을까 하는 의문에서 출발하여 다음의 질문에 대답하는 것에 의해 이루어질 수 있다. 첫째, 경제적 성과의 얼마나 많은 부분이 계획에 起因하는가? 예를 들어, 계획을 수립하지 않았을 때와 비교하여 성장률을 더 높였는가, 또는 보다 더 효과적인 투자를 하였는가라는 질문이다. 둘째, 계획과 관련된 反작용은 무엇인가? 즉 계획의 수립·집행으로 인하여 어떠한 부작용 내지 왜곡이 초래되었는가라는 질문이다.

그러나 우리는 이 두 가지 질문에 대해 명쾌한 답을 얻는다는 것이 문제의 본질상 대단히 어렵다는 것을 이미 잘 알고 있다. 왜냐하면 한 나라의 경제를 실험실에서처럼 여러 가지 상태로 변화시켜 가며 그 전과 후를 비교할 수는 없기 때문이다. 따라서 경제계획에 대한 평가는 상기의 두 가지 질문을 항상 염두에 둔 가운데 다른 방법으로 할 수밖에 없다.

현실적으로 경제계획의 평가에 있어서는 크게 보아 다음의 두 가지 접근방법이 있다.

첫째, 結果中心(result-oriented)의 評價(evaluation)가 있다. 이것은 경제계획이 의도한 대로 경제운영이 이루어져 소기의 목표를 제대로 달성했는가에 평가의 초점이 놓여진다. 예를 들어, 목표성장률이 달성되었는가, 투자계획은 차질없이 집행되었는가 등에 대한 검토에 근거하여 계획을 평가하는 방법이다.

둘째, 過程中心(process-oriented)의 評價가 있다. 이것은 계획의 수립·집행과정에서 최선을 다했는가, 또는 계획수립단계에서 얼마나 합리적인 목표, 정책, 그리고 절차 등을 갖추었는가에 대해 검토하는 것이다. 비록 급격한 상황변화에 의해 목표를 달성하지는 못했다 하더라도 계획수립시에는 주어진 환경에서 최선을 다했으며, 계획집행에도 많은 노력을 기울였다면 좋은 계획이라고 평가하는 방법이다.

이상의 두 가지 접근방법 모두 실제 평가에 있어서는 상당한 문제점을 내포하고 있다. 즉 목표달성 여부에 초점을 두는 前者의 경우에는 과연 목표 그 자체의 설정이 합리적이었는가, 경제환경에 대한 예측은 정확했는가, 경제 자체의 역동성에 의한 생산능력의 확대를 예상했는가, 비공식부문의 공식화에 의한 경제규모의 확대가능성은 어느 정도 예측했는가, 다른 목표의 희생에 의해 특정목표를 달성한 것은 아닌가 등등, 계획을 평가하기에 앞서 여러 가지 질문에 대한 대답을 얻어야 한다. 그래야만 목표에 대비하여 실적을

정확하게 평가할 수 있기 때문이다. 이것이 얼마나 어려운 작업인가에 대해서는 더 이상 언급할 필요가 없을 것이다. 또한 예를 들어, 목표성장률을 쉽게 잡아 5%로 했는데 실적치가 5.2%로 나온 경우와, 좀 더 의욕적으로 8%의 목표성장률을 채택하여 7%의 실적을 얻었을 경우, 어느 계획이 더 나은 계획인가를 결정짓는 평가기준은 무엇인가? 이것 역시 쉬운 과제가 아니다.

반면 과정중심의 後者의 방법에 따른다면 어떤 결과가 나오더라도 수립 및 집행과정에서 최선을 다했다는 사실만을 강조하여 자칫 어떤 계획도 無計劃보다는 낫다는 자기변호의 함정에 빠질 가능성이 높다. 즉 부족한 자료와 지식을 다 동원하여 계획을 수립하고 부족한 인력과 재원으로 이를 달성하기 위해 온갖 힘을 다했지만 전혀 예상하지 못한 외부환경의 변화로 목표를 달성할 수 없었다는 변명이 가능하다. 예를 들어, 당시의 능력으로는 그런 정도의 예상밖에 할 수 없었다던가, 계획이 잘못된 것이 아니라 여건이 나빴다던가, 국민들이 협조하지 않았다던가 등 여러 가지 변명이 있을 수 있다. 이렇게 되면 정확한 평가에 근거하여 계획수립의 정당성에 대한 논의가 이루어져야 하는데도 불구하고 본질적인 문제는 제쳐두고 계획을 얼마나 잘 수립하였는가의 수단적인 성격만을 논의의 대상으로 삼는 결과가 된다.

이처럼 두 가지 방법 모두 문제가 있지만 계획의 평가는 필수적인 만큼 어려움 속에서도 합리적인 평가방법을 모색해야만 한다. 경제계획이 정부가 경제적인 목표를 설정하고 이 목표를 달성하기 위해 적합한 행동을 선택케 하는 역할을 담당한다고 볼 때, 계획의 평가는 이를 중심으로 해서 이루어져야 한다. 즉 경제적인 목표의 설정과 이의 수행을 중심으로 평가하는 것이다.

따라서 본고에서는 다음과 같은 방법으로 경제계획에 대한 평가를 시도해 보고자 한다.

첫째, 경제계획수립의 기본이라고 볼 수 있는 목표설정에서 목표를 당시 사회의 궁극적인 가치와 연결하기 위한 적절한 방법이 동원되었는가? 그리고 그 목표는 합리적인가? 계획이 추구하는 목표를 국민들이 신뢰하고 함께 그 계획을 추진할 수 있었는가? 목표가 너무 추상적이거나 상호 모순되지는 않았는가? 이런 등등의 질문에 기초하여 계획을 평가한다.

둘째, 경제계획의 목표를 달성하기 위한 수단을 제시함에 있어서 목표에 비추어 수단이 얼마나 적절한가. 동원된 수단들은 서로 조화를 이루고 있는가. 정책집행에 적합한 조직과 예산을 동원하였는가. 그리하여 목표의 달성이 동원된 정책수단에 의해 순조롭게 이루

어졌는가 등등의 질문에 근거하여 계획을 평가한다.

2.1. 計劃樹立 및 目標設定

계획수립 및 목표설정과 관련해서 계획을 평가하는 기준은 근본적으로 목표가 합리적인 과정을 거쳐 설정되는가, 그리고 설정된 목표는 적절한 것인가에 의존한다. 즉 목표설정의 절차와 방법의 타당성, 목표의 합리성, 일관성 등을 검토하는 것이다.

첫째, 목표설정의 절차와 방법이 적절한가의 여부를 평가한다. 계획을 수립함에 있어서 국민이 공감할 수 있는 목표의 설정은 대단히 중요하다. 왜냐하면 국민 모두가 공감하고 있는 목표를 설정하여야만 그 목표가 달성될 가능성이 높을 뿐만 아니라 국민이 원하는 목표가 달성됨으로써 국민의 만족과 후생이 증대될 수 있기 때문이다. 목표를 설정함에 있어서는 먼저 경제현실에 대한 정확한 진단을 통하여 적합한 목표를 설정하여야만 하고, 주요경제변수에 대한 가정이 그르지 않도록 주의함과 동시에 이를 토대로 국민의 의견을 수렴하여 목표가 신뢰받을 수 있도록 하여야 한다. 따라서 목표수립의 절차와 방법은 국민적 합의를 도출해낼 수 있는 적절한 목표를 설정하는 데 유용한 것이었는가를 중심으로 평가한다.

둘째, 설정된 목표가 합리적인가의 여부를 평가한다. 목표가 합리적인가를 평가하는 데는 여러 가지 기준이 적용될 수 있고 또 주관적인 평가가 介在되기 쉽다. 그렇기 때문에 본고에서는 가능한 한 주관적인 요소를 배제한 채 객관적인 기준을 설정하기 위해 노력하였다. 예를 들어, 계획에서 의도하는 총수요는 국민경제의 총공급능력보다 커서는 안되는 것처럼 경제의 능력에 비추어 볼 때 도달하기 어려운 목표를 설정해서는 안된다는 기준등을 사용하였다. 또한 사회적 가치가 계획에 잘 반영되어 있는가 뿐만 아니라 목표달성의 가능성이 提高될 수 있도록 수치화된 目標(target)를 설정하였는가 역시 목표의 합리성을 평가하는 기준에 포함될 수 있다. 到達目標(target)는 질적인 목표를 구체화한 것으로서 경제활동의 구체적 지침이 되기 때문에, 도달하기를 원하는 기대 수치가 아니라 계획의 추진을 통해 실제 도달할 수 있는 현실적인 수치여야 한다. 그 밖에 목표설정에서의 사회적, 지역적 측면에 대한 고려여부 및 경쟁을 통하여 생산성과 효율성을 제고하기 위한 노력의 유무, 시장기능의 활성화를 촉진시키는 방안의 수립여부 등 일반적으로 경제계획이 지향해야 할 목표를 설정하였는가에 대해서도 평가할 수 있다. 특히 계획의 도입 이유 자체가 원활하지 못한 시장기능에 있는 만큼 자본주의경제의 계획목표에는 직접적이든 간접적이든 반드시 시장기능의 활성화에 대한 것이 포함되어야 한다. 왜냐하면 시장경제 하에서의 계획은 어디까지나 시장을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것이어야 하기 때문이다.

셋째, 목표의 일관성을 평가할 수 있다. 일관성은 대개 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 먼저 垂直的 貫性(vertical consistency)으로서 동일한 성격의 목표와 정책이 지속적으로 추진되고 있는지의 여부이다. 목표는 물론 시대상황과 경제발전단계에 따라 변하는 것이 순리다. 그러나 목표달성을 위해 꾸준히 노력하는 것은 더욱 중요하다. 좋은 목표라 하여 한번은 이것을 택했다가 다음 번에는 저것을 택하는 등 추구하는 목표가 자주 변경되어서는 어느 것도 제대로 달성할 수 없지 않겠는가. 또한 이런 방식의 목표설정은 계획이 지향하는 신뢰형성에도 전혀 도움을 주지 못한다. 그리고 水平的 一貫性(horizontal consistency)으로서 목표 상호간의 조화유무에 관한 것이 있다. 계획이란 바람직한 목표들을 단순히 나열하는 것이 아니라 목표들간의 우선순위 설정을 통해 조정된 목표를 제시함으로써 하나의 완결된 형태를 갖는 것이 이상적이다. 그렇기 때문에 비록 하나하나의 목표가 바람직한 것이라 할지라도 만약 그것들이 동시에 달성될 수 없는 것이거나 상호 모순되거나 반대의 효과를 가져오는 것이라면, 이는 결코 바람직하지 않다. 이처럼 목표는 일관성을 지녀야만 그 효과가 극대화되고 민간경제주체들에게 믿음을 줄 수 있다.

2.2. 計劃施行 및 手段設定

경제계획의 목표가 설정되고 나면 그 다음 중요한 것이 이를 어떻게 달성⁽¹⁾ 하는가이다. 좋은 계획이란 목표를 달성하기 위한 방법이 잘 마련되어 있는 것이다. 政策手段의 뒷받침 없는 목표는 실제적 의미가 없는 숫자이거나 단순한 예측 내지 전망에 지나지 않는다. 1950년대, 60년대에는 많은 나라에서 계획이 무엇을 달성할 것인가에 대해서는 자세히 기술한 반면 누가, 어떻게, 이를 달성하는가에 대해서는 자세히 언급하지 않은 경우가 많았다. 그러나 좋은 계획이란 목표달성의 방법이 구체적으로 기술되어 있을 뿐만 아니라 그것이 국민경제의 능력범위 내에서 실행가능한 것이어야만 한다. 수단이 잘못 설정되는 원인으로서의 경제전반에 대한 경험과 이해가 부족하다든가, 수단과 목표 사이의 논리적 연관이 부족하다든가, 수단의 실행이 순조롭게 이루어지도록 하는 제반여건을 잘 갖추지 못한 것 등을 들 수 있다. 구체적으로 특정사업의 완성을 위해서는 사업수행을 위한 자본예산뿐만 아니라 이를 유지·보수하는 경상지출에 대한 예산이 마련되어 있어야 하는데 후진국이나 개발도상국에서는 이런 것이 소홀하게 다루어진 경우가 많다. 또는 달성가능성이 희박한 사업을 계획에 포함시킨다든가, 예기치 못한 상황변화에 신속적으로 대처할 수 있는 수단이 마련되어 있지 않다거나, 수단설정에 있어서 대안 검토가 잘 이루어지

(1) 여기서 달성이란 단순한 추세에 의해서가 아니라 의도적 행동(정책)에 의해 목표가 이루어지는 것을 뜻한다.

지 않았다고든가, 동시에 사용할 수 없는 수단간의 우선순위가 결정되어 있지 않았다고든가 하는 경우가 종종 있다. 이런 경우들을 포괄하여 수단설정 및 계획집행을 다음의 세 가지 기준에 의해 평가하기로 한다.

첫째, 목표달성의 합리성을 평가한다. 목표달성의 합리성이란 결국 계획의 집행이 효과적으로 이루어질 수 있는 최선의 수단이 마련되어 있는가를 의미한다. 계획을 집행함에 있어서는 목표를 달성하기 위한 효과적인 사업이 충분히 존재하는가, 목표달성을 위한 제반사업을 추진하는 데 필요한 인력자원이 충분한가, 정책수단이 경제능력의 범위 내에 있는가, 정책수단은 집행조직의 능력에 맞는가, 특정사업을 수행하는 집행조직이 구비되어 있는가, 집행의지가 투철한가, 목표달성을 위한 제반사업에 필요한 예산이 적정하게 배분되어 있는가 등등의 여러 가지 기준에 비추어 목표달성이 합리적인가, 아닌가를 평가할 것이다.

둘째, 목표달성의 일관성을 평가한다. 목표달성의 방법과 관련된 일관성은 목표와 정책수단, 그리고 정책수단들간의 조화여부에 덧붙여 부문간 균형, 지역간 균형, 세계경제환경과의 연계 등에 초점을 둔다. 먼저 수평적 일관성에 기초하여 특정한 목표의 달성을 위한 여러 가지 수단들이 조화를 이루어 효과적으로 목표를 달성하고 있는가와 정책수단끼리도 상호 모순되지 않고 잘 조정되어 중복과 낭비를 막고 효과를 서로 상쇄하지 않도록 집행되고 있는가를 평가한다. 다음 수직적 일관성의 기준에 따라 새로운 정책수단이 기존의 정책수단과 조화를 이루어 목표가 효율적으로 달성되게끔 만드는가를 평가한다.

셋째, 목표달성을 위한 환경의 조성여부를 평가한다. 설정된 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 정부의 조직, 역할, 제도, 그리고 법 등이 성장에 호의적인 환경을 제공하여야 한다. 또한 성장과정에서 각 경제주체들이 스스로가 어떤 역할을 수행하며, 그 과정에서 어떻게 기여하는지에 대해 잘 인식할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 物理的(physical), 社會的(social) 間接資本(infrastructure)을 충분히 제공함과 동시에 여러 가지 유인책을 동원하여 사적부문의 활동을 촉진할 수 있어야 한다. 나아가 집행결과의 보고와 평가를 통하여 집행을 독려하고 필요에 따라 계획을 수정함으로써 주어진 목표를 효과적으로 달성하고 다음의 계획수립에도 도움을 주고자 하는 노력도 평가대상이 된다.

3. 經濟計劃의 評價

3.1. 第1次 經濟開發5個年計劃

第1次 經濟開發5個年計劃(이하 1차계획으로 약칭함)은 1961년 후반에 급히 만들어진 것으로 1962년부터 1966년까지의 기간 동안 정부가 추진하고자 한 경제목표와 전망, 그리고 투자계획을 담고 있다. 경제계획수립의 주역은 國家再建最高會議의 민간고문 4명과 20인으로 구성된 실무위원회다. 이들은 짧은 기간 동안 부족한 지식과 일천한 경험에도 불구하고 일단 하나의 종합적인 계획을 만들어 냈다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 이들은 정부부처, 한국은행, 그리고 경제단체 등과 접촉하여 자료를 입수하고 의견을 타진하기는 하였지만 각계각층의 광범위한 의견을 결집시켰다고 보기 어렵다. 따라서 계획의 목표는 몇몇 개인의 생각을 반영한 것으로서 본래부터 광범위한 국민적 지지를 얻기는 어려웠던 셈이다. 이렇듯 한국에 있어서의 첫 경제계획은 上意下達式의 절차를 거쳐 만들어졌으며, 이러한 출발과정은 향후 경제계획의 수립 및 집행에 政府主導方式을 택하는 데 상당한 영향을 미치게 되었다.

실무위원회를 통과한 案이 중앙경제위원회, 각의, 그리고 국가재건최고회의의 심의를 거쳐 확정되는 과정에서 약간의 수정, 보완이 이루어졌다.

계획서에 따르면 계획은 세 단계로 나뉘어 마련되었다(The Korean Government(1962, p. 16)).

첫째, 경제성장률과 산업별 생산의 수준 및 총투자의 규모를 포함하는 基本模型을 마련하였다.

둘째, 개별사업계획의 선정과 생산목표 및 투자액을 조정하였다.

셋째, 작업결과를 조정하였다.

이러한 단계의 구체적 작업상황은 잘 알려져 있지 않지만 통계자료의 미비, 계획수립에 대한 경험부족, 경제이론에 대한 지식부족, 게다가 너무나 짧은 준비기간을 생각한다면 계획의 엄밀성을 추구하기 보다는 계획의 모양새를 갖추는 데 급급할 수밖에 없었을 것이라고 추론할 수 있다. 이와 같이 수립 그 자체에 의미를 부여하는 경제계획은 다른 많은 후진국의 첫 계획수립에서도 볼 수 있었던 일반적인 모습이라 할 수 있다. 1차계획의 발간사에도 나타나 있는 “내용에 있어서 충분한 조사와 검토를 거치지 않은 부분이 없지도 않음” [The Korean Government(1962, p. 11)]이라는 표현은 계획수립의 어려움과 함께 계

획의 질적 수준을 잘 나타내고 있다. 경제개발계획의 도입 자체가 중요하였던 당시의 상황을 감안할 때, 내용이 충실하지 못한 것은 어느 정도 이해될 수 있다.

1차계획의 기본목표는 “모든 사회경제적인 악순환을 시정하고 자립경제의 달성을 위한 기반을 구축하는 데 있다.” [The Korean Government (1962, p. 19)]는 구절에서 보듯이 앞부분은 다소 막연한 표현을 사용하였을 뿐만 아니라 내용에서도 어떤 악순환을 어떻게 시정하겠다는 것인지에 관한 자세한 설명이 없다. 반면 뒷부분은 무엇을 자립이라고 규정했는지는 분명하지 않지만 일반국민이 이해하는 한도 내에서는 전달하고자 하는 메시지가 분명하다. 특히 자립이라는 말을 사용함으로써 국민감정에 호소한 것은 전략으로서 효과적인 표현이라고 판단된다. 이어 한국경제의 궁극적인 진로는 산업의 근대화를 통한 공업화에 있다고 강조하면서 <表 1>에서 보듯이 여섯 가지 사항에 중점을 두고 있다.

여섯 가지 중점계획은 기본목표를 달성하는 데 어느 정도 기여하겠지만 구체적으로 그리고 직접적으로 기본목표와 어떻게 관련되고 있는지 명확하지 않다. 계획이 뜻하는 바가 뚜렷하고 각 목표들이 서로 어떻게 연관되고 있는지 확실하게 드러내는 것이 좋은 계획이라는 점에서 1차계획의 기본목표와 중점목표와의 연계는 그리 잘 이루어진 것 같지 않다. 특히 궁극적인 진로를 공업화에 두고 있으면서도 공업화를 추진한다는 명시적인 목표가 없는 것은 당시의 경제상황이 아직 공업화를 시작할 단계에 이르지 못했다고 생각했거나, 아니면 공업화를 추진할 전략이 세워져 있지 않았기 때문인 것으로 판단할 수밖에 없다.

중점계획간의 연관성과 우선순위에 대해서도 별다른 언급이 없다. 이는 모든 목표를 달성하겠다는 의지의 표현일 수도 있지만, 당시의 능력을 감안할 때 전부 달성할 수는 없을 것인 만큼 계획목표간 우선순위의 설정이 바람직했다. 그렇지 않을 경우 계획의 집행과정에서 정부가 자의적으로 특정목표에 우선순위를 둬으로써 계획과 정책의 신뢰성을 떨어뜨릴 가능성이 크다. 실제로 계획의 집행과정에서 이러한 경향이 나타나기도 하였다.

1차계획에서는 목표달성을 위해 구체적인 수치목표를 설정하였는데, 수치의 정확성 여부를 떠나 부문별 산출 및 투자목표에 이르기까지 수치를 설정한 것은 단순한 投資計劃

<表 1> 1次計劃 重點目標

-
- (1) 전력, 석탄 등 에너지공급원의 확보
 - (2) 농업생산력의 증대에 의한 농가소득의 상승과 국민경제의 구조적 불균형의 시정
 - (3) 기간산업의 확충과 사회간접자본의 충족
 - (4) 유흥자원의 활용, 특히 고용의 증가와 국토의 보전 및 개발
 - (5) 수출증대를 주축으로 하는 국제수지의 개선
 - (6) 기술의 진흥
-

(investment planning)이나 部門別 計劃(sectoral planning)을 넘어서 綜合計劃(comprehensive planning)의 면모를 보여준 것이다. 또한 집행지침을 구체적으로 제시하였다는 점에서도 1차계획은 긍정적인 평가를 받을 만하다

일반적으로 한국경제는 미숙련노동자 집약적 제조업에 기반을 둔 수출주도의 성장전략을 선택하였다는 평을 듣고 있지만, 1차계획의 목표를 살펴보면 그와 같은 평가를 내릴 근거를 찾기는 어렵다.

목표설정에서 생산을 강조하고 있는 것은 오늘의 소비를 줄이고 저축함으로써 부족한 투자재원을 마련하고, 이를 생산능력증대에 사용하여 미래의 소득과 소비를 늘려나가는 논리에 근거하고 있다. 이것은 소비자후생에 중점을 두는 미국형이라기 보다는 생산을 강조하고 소비에 과세하는 일본형에 더 가깝다. 1차계획에서는 산업생산의 증대에 관한 것은 구체적인 반면 국민의 후생증대에 관해서는 별다른 언급이 없다. 이는 생산활동의 증가에 따라 고용이 늘고, 소득이 증가하면, 그에 따라 곧 소비자후생이 증대된다는 논리에 입각한 것이다. 실업률이 높고 생산활동이 저조한 후진국에서 경제를 단숨에 끌어 올리기 위한 전략으로서는 생산증대가 나무랄 데 없는 방안이 되겠지만, 경제주체들의 마음속에 저축은 미덕이고, 생산이 중요하다는 인식을 심어줌으로써 계속하여 투자중심, 생산중심의 정책을 채택하게끔 만들고, 나아가 소비자에게 유리한 정책들이 우선순위에서 밀려나게 되는 결과를 초래하였다. 이러한 인식은 경제성장의 궁극적인 목표가 무엇인가에 의문을 가지게 만들 수도 있다는 점에서 생산과 소비에 대한 균형잡힌 시각이 요망된다. 기업중심, 생산자중심, 공급중심의 정책이 지금까지 계속되는 것도 1차계획 이후 꾸준히 지켜온 경제목표와 정책들의 성장중심, 생산중심의 사고가 경제주체들의 인식을 그렇게 만들어 나갔던 것에 기인한다. 이러한 지적은 물론 1차계획 당시의 상황에 비추어 볼 때, 적합한 것 같지는 않다. 그러나 시작이 중요하기에, 일단 생산중심의 계획을 계속 수립하다 보니 어느덧 모든 국민의 마음에 생산만이 중요하다는 인식을 심게 되었다. 그러나 아직도 거기에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것은 바람직하지 않다. 이런 연유로 1차계획의 평가에서 이 점을 미리 지적해 둔다. 이상적으로 말하자면 당시의 상황에 적합한 정책을 채택하면서도, 그러한 정책의 집행 결과 불합리한 점이 발생할 여지가 있고, 또 그것을 충분히 예견할 수 있다면, 이를 시정해 나갈 방안에 대해서도 미리 준비하여 계획에 반영하는 것이 바람직하다. 이런 점에서 한국의 경제계획에서는 설정한 목표를 달성하기 위한 수단 선택이 주종을 이루고, 계획의 집행에 따라 나타나는 부작용의 해결을 위한 것은 소극적으로 다루어지거나, 또는 사전예방 차원이 아니라 사후약방문격으로 언제나 상황이

벌어지고 난 다음에야 이를 해결해 나가는 방식이 채택된 경향이 짙다.

到達目標(target)의 설정에 있어서는 경험부족, 지식부족으로 인하여 거의 모든 부문에서 산출근거가 결여되었으며, 부정확한 자료로 인하여 신뢰할 수 있는 수치가 산출된 경우가 드물었다. 특히 투자소요액을 산정하는 데 결정적인 역할을 한 資本-產出係數(capital-output ratio)의 추정치가 실제보다 낮아서 결과적으로 추정된 필요투자액이 실제 투자액에 비해 부족한 부문도 많았다. 그러나 부족한 자료에도 불구하고 부문별, 산업별 자본산출계수를 추정하고 이를 산출목표에 적용하여 투자소요액을 결정할 수밖에 없었던 것은 계획의 일관성을 유지하기 위한 고육책이라고 할 수 있을 것이다. 그렇지만 계수추정을 위한 자료가 부정확할 경우에는 자본산출계수가 큰 의미를 가지지 않을 뿐만 아니라, 투자액산정에 이를 사용하지 않는 경우보다 나을 것이 없다는 점에서 투자액의 산정시 자본산출계수의 사용여부에 대해 재검토할 여지는 있었다.

1차계획은 결과적으로 곧바로 수정되는 운명에 놓이게 되었는데, 이는 정치적 불안정으로 인한 추진력의 부족, 1962-1963년의 농업생산의 부진, 그리고 통화팽창에 의한 지속적인 인플레이션 및 투자와 저축의 불균형 등에 연유한 계획과 현실의 괴리 때문이다. 1963년의 작업에 의해 1964년 3월에 1차계획의 수정계획이 발표되었는데, 그 기본내용은 1964-1966년간의 도달목표를 하향조정하고 성장보다 경제안정에 주력하겠다는 것이다. 그러나 이 수정계획은 2차계획에 대한 준비가 시작됨으로써 별다른 주의를 끌지 못했으며, 수정되었든, 되지 않았든 1차계획의 각 목표수치들은 더 이상 정책결정에 큰 영향을 주지 못했다.

계획목표의 달성을 위한 事業(project) 선정에 있어서는 부처간 조정과 협조가 제대로 이루어질 수 있는 기회와 절차가 별로 없었으며, 어떤 사업을 선택하는 것이 효율적인가에 대한 구체적 기준 역시 없었다. 또한 계획목표의 달성을 위해 필요한 외환, 조세, 무역, 통화 등에 대한 정책내용은 대체로 원론적인 선언에 가까운 것이었으며, 목표달성을 위한 구체적 방안의 제시도 부족하였다. 계획수립 당시에 각 정책의 기본방향이 설정되지 않았고, 거기까지 생각할 여력이 없었으며, 이후에 계획을 집행하면서 필요한 정책을 만들어 갔다고 보는 것이 더 적절한 평가인 것 같다.

예상하지 못한 흉작 등으로 목표의 달성가능성이 크게 낮아지자 정부는 재정, 금융 정책을 통해 화폐가치를 안정시키고, 환율의 평가절하를 통해 수출을 촉진하며, 직접통제를 약화시키고 보다 효율적인 자원배분에 주력함으로써 목표의 달성을 위해 노력하였다. 이를 계기로 재정, 금융 정책 등의 거시정책과 미시정책과의 조화가 중요함을 인식하게 되

었고, 나아가 급변하는 상황에 즉각 대응할 수 있는 신속적인 정책운용의 필요성을 절감하게 되었다. 그리하여 추후 5개년계획의 집행을 위한 연차계획의 수립이 시작되는 계기가 되었다.

부족한 국내저축을 증대하기 위해 실시한 화폐개혁(1962년 6월 1일)은 내자동원에는 실패하고 혼란만 가중시켰던 반면, 환율조정(1964년 1달러당 130원에서 255원으로 평가절하)은 수출촉진에 긍정적인 역할을 하였다고 평가된다. 이자율개편(1965년 10월 표준수신금리를 연 15%에서 30%로, 대출금리를 14%에서 26%로 변경)은 국내저축의 증대⁽²⁾에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 이러한 비정상적인 역금리체제는 어차피 오래 지속될 수 없었으며, 1968년부터 예금금리가 떨어지기 시작하여 1969년에는 수신·여신금리체계가 다시 정상으로 회복되었다.

1964년에 실시된 외채에 대한 정부보증제도와 사채이자율보다 훨씬 낮은 명목이자율, 그리고 일반이자율보다 낮은 이자율이 적용된 특별금융⁽³⁾ 등은 부문별, 산업별, 기업별 금융할당을 불가피하게 만들었다. 이는 선택된 기업에게는 특혜를 준 셈이며, 그 과정에서 정실과 결탁이 발생할 여지를 만들었다. 뿐만 아니라 기업의 부채-자본비율을 높이는 데 결정적인 원인을 제공하였다. 이러한 상황은 70년대 말까지 계속되었다(〈表 2〉참조).

1963년 안정화시책의 일환으로 정부지출감소에 의한 균형예산을 시도하고,⁽⁴⁾ 통화정책 역시 경제안정화에 주력함으로써 1963년 39%, 1964년 34.6%에 달하던 인플레이션율이 1966-1969년 사이에는 연평균 7.5%로 하락했다. 그러나 이러한 안정화시책은 인플레이션이 심하여 경제에 문제가 발생하자 실시한 것으로서 지속적이며 일관된 정책이 아니었다는 점에서 문제가 있다. 예를 들어, 계획에서 천명한 통화정책은 안정적 성장을 견지하는 틀 안에서 자금공급의 양을 최대한 확대하도록 한다(The Korean Government (1962, p. 33))는 것인데도 불구하고 자금공급에 치중함으로써⁽⁵⁾ 인플레이션을 유발하였고, 그런 뒤에야 안정을 회복하려는 모습을 보임으로써 정책에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 결과를 초래하였다.

(2) 예금이 1분기 동안 47%, 1년 동안 103% 가량 증가했으며 1966-1969년 동안에는 연평균 72.6%씩 증가하였다(Adelman(1969, p. 264)).

(3) 시중은행대출의 1/3이 특별금융이며, 특수은행대출의 대부분이 특별금융이었는데, 연이자율이 일반대출의 18-20% 이자율에 비해 6대지 7% 낮은 수준이었으며, 대출금에 대한 이자는 비용으로 처리되었다(Adelman(1969, p. 265)).

(4) 예산상 자본지출은 1963년에 18% 감소하였으며, 1964년에는 20% 감소하였다(Adelman(1969, p. 260)).

(5) 1961년, 1962년 중 중앙은행으로부터의 순차입이 통화량증가의 80%를 차지하였다(Adelman(1969, p. 260)).

〈表 2〉 貸出利率와 인플레이션率(1971-85)

(단위 %)

연 도	일반대출	정 책	대 출	이자율	사채이자율	GNP 디플레이터
		수 출	기계류 자금	국민투자자금		
1971	22.0	6.0	n.a.	n.a.	46.4	12.9
1972	15.5	6.0	n.a.	n.a.	37.0	16.3
1973	15.5	7.0	10.0	n.a.	33.4	12.1
1974	15.5	9.0	12.0	12.0	40.6	30.4
1975	15.5	9.0	12.0	12.0	41.3	24.6
1976	18.0	8.0	13.0	14.0	40.5	21.2
1977	16.0	8.0	13.0	14.0	38.1	16.6
1978	19.0	9.0	15.0	16.0	39.3	22.8
1979	19.0	9.0	15.0	16.0	42.4	19.6
1980	20.0	15.0	20.0	22.0	44.9	24.0
1981	17.0	15.0	11.0	16.5-17.5	35.3	16.4
1982	10.0	10.0	10.0	10.0	32.8	7.1
1983	10.0	10.0	10.0	10.0	25.8	5.0
1984	10.0-11.5	10.0	10.0-11.5	10.0-11.5	24.8	3.9
1985	10.0-11.5	10.0	10.0-11.5	10.0-11.5	24.0	4.2

註 n.a는 not applicable을 나타냄.

資料: Sakong(1993), p. 244에서 작성

經濟企劃院의 설치(1961년)는 경제계획의 수립 및 집행에 커다란 획을 긋는 하나의 사건이라 할 수 있다. 계획수립 및 정책조정, 그리고 예산, 외자관리, 통계수립 등 계획과 관련된 거의 모든 업무를 장관이 아닌 부총리가 책임자인 하나의 부서가 장악하게 됨으로써 계획의 수립·집행에 강력한 힘을 발휘하게 되었다. 이는 특히 계획의 성공적인 집행에 커다란 힘이 되었다고 평가할 수 있다.

한 가지 흥미로운 것은 “계획기간 중 경제의 체제는 되도록 민간인의 자유와 창의를 존중하는 자유기업의 원칙을 토대로 하되 기간부문과 그밖의 중요부문에 대하여는 정부가 직접적으로 참여하거나 간접적으로 유도정책을 쓰는” “지도받는 자본주의 체계로 한다” [The Korean Government(1962, p. 19)]고 계획에 명시되어 있는 점이다. 이는 계획의 수립 및 집행이 밑에서부터가 아니라 위로부터 이루어졌고 계속해서 그렇게 하겠다는 것을 표명한 것으로써, 향후 경제계획의 수립과 집행에 상당한 영향을 주었다고 판단된다. “지도받는 자본주의”라는 용어의 의미가 분명하지는 않지만 정부주도의 경제를 지향할 것이라는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 계획의 도입자체가 정부개입의 정당성을 인정한 것이라

라는 점을 감안할 때, 이와 같은 설명을 계획서에 명기한 것은 지나친 친절이 아니라면, 더욱 강력히 개입하겠다는 의사표시로 받아들일 수밖에 없다.

결론적으로 1차계획은 비록 계획의 수립과정이나 집행단계에서 합리적인 절차나 충실한 내용을 갖추지는 못했지만, 계획이 없었던 때와 비교할 때 분명 더 나은 성과를 거두었다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 1차계획의 기여는 무엇보다 경제계획이라는 새로운 제도를 도입하여 국민의 관심과 경제정책의 방향을 성장지향으로 유도하고 정부주도하에 집중적인 노력을 시작하였다는 데 있다. 또한 계획수립 및 집행과정에서 경제에 대한 관계자들의 태도를 변화시켰고, 계획 및 정책에 대한 지식과 경험을 축적할 수 있었으며, 통계와 정보의 수집·처리의 중요성을 인식케 했다는 것도 성과라 할 수 있다. 이는 프랑스의 1차계획(1947-1953년)이 비록 예측치의 정확도에 있어서는 성공적이지 못했지만, 집중적인 노력 없이는 생산능력이 증대하지 않았을 것이라는 평가를 받은 사실과 유사하다. 따라서 1차계획은 그 이후의 계획이 보다 더 엄밀하고 발전된 모습을 갖게 하는 밑거름이 되었으며, 계획을 통한 경제발전의 시금석이 되었다는 데 가장 큰 의의가 있다.

3.2. 第2次 經濟開發5個年計劃

2차계획은 1965년부터 준비하여 1966년 중반에 발표된 1967-1971년 기간 동안의 계획으로서 이론과 실제 사이의 간격을 많이 좁힌 것으로 평가되고 있다[Adelman(1969, p. 10)]. 2차계획은 1981년까지의 장기전망을 먼저 수립하고, 이를 단계적으로 실행하는 세 차례의 중기계획 중 첫 번째 단계의 계획으로 수립되었다. 이 점에서 1차계획과 근본적인 차이를 드러내고 있다. 장기적으로 일관성 있는 계획을 만들겠다는 의도에서 출발한 이 계획방식은 장기전망이나 계획이 상당히 정확할 경우에는 매우 유용하다. 그러나 급변하는 세계경제와 한국경제의 현실을 고려한다면 의도가 합리적임에도 불구하고 실제로는 별로 도움이 되지 않은 측면이 많았다. 그리하여 결국에는 두 번째, 세 번째 단계의 기간에 대한 장기계획은 두 차례의 석유파동등 예상치 못한 외부적 요인에 의해 쓸모 없는 것이 되고 말았다. 따라서 개발도상국의 경우에 10년 내지 20년의 장기계획에 의거한 중기계획의 수립은 별로 효과를 발휘하지 못할 수도 있을 것이라는 결론을 끌어낼 수 있다.

1차계획기간 동안에 달성된 높은 성장률은 국민에게는 계획에 대한 믿음을 심어줄 수 있었고, 계획입안자에게는 할 수 있다는 자신감을 가져다 줌으로써 2차계획은 1차계획보다 더 나은 환경에서 수립될 수 있었다. 더구나 그 동안 축적된 자료와 지식, 그리고 경험을 활용할 수 있었고, 충분한 준비기간이 주어졌기 때문에 계획의 수립 기법이나 내용에 있어서 1차계획보다 훨씬 발전된 모습을 보였다. 2차계획은 다음의 세 단계를 거쳐 마

련되었다.

첫째, 거시적 목표 상호간의 균형과 타당성을 검증하기 위하여 巨視經濟模型을 사용하여 總量計劃을 작성하였다.

둘째, 投入產出表를 총량계획과 함께 이용하여 각 산업부문의 수요와 투자소요를 추정할 부문계획을 작성하였다.

셋째, 사업의 경제성 및 기술성을 검토, 분석하고 생산, 고용, 국제수지 효과 등을 감안한 투자사업계획을 수립하였다.

각 단계에서 사용한 기법은 당시의 첨단이론을 적용한 것으로서, 이는 많은 외국전문가의 참여로 가능하였다[Adelman(1969, preface)]. 나아가 이러한 작업결과를 국내외전문가(6)를 포함한 제2차 경제개발5개년계획의 작성을 위한 合同會議, 經濟計劃諮問委員會 등에서 검토, 조정하였다.

그러나 실제 수립과정에서는 몇 가지 문제점이 있었다. 먼저 총량계획에서 거시경제모형은 사실상 사용되지 못했다. 그 이유는 이를 담당한 전문가[Adelman(1969, p. 6)]가 밝혔듯이 계수추정치가 현실적이지 못했기 때문이다. 당시의 통계자료의 비측정도와 변화가 심한 경제환경을 고려할 때 모형이 잘 맞지 않는 것이 오히려 당연했다. 따라서 계획은 부문별 모형에 많이 의존하게 되었는데, 투입산출표를 이용한 방법은 산업별 예측치에 일관성을 부여한다는 점에서는 매우 유용한 수단이지만, 당시 투입산출표의 정확성에 대해 의문이 있었던 만큼 이론적인 실험 이상으로 크게 신뢰할 만한 수단은 되지 못했을 것이다. 한편 투자사업계획은 관계부처와 주요 민간단체에서 작성·제출한 사업계획안을 경제기획원이 검토·정리한 다음, 산업별로 分科作業會를 구성하여 계획의 경제성 및 기술성을 검토하는 등 1차계획에 비해서는 상당히 발전된 기법을 사용했지만 역시 문제가 있었다. 관계자[Adelman(1969, p. 20)]가 말했듯이, 특히 농업부문의 경우는 內部收益率(internal rate of return)을 이용하려 했지만 성공하지 못했다. 그 결과 농업부문의 투자사업은 구체적이지 못했으며, 분명한 전략이 세워지지 않아 계획의 가장 큰 약점으로 지적되고 있다.

합동회의나 자문위원회의 구성원을 보면 대부분 정부인사나 관변단체의 직원이지만, 그 밖에 미국과 독일의 고문단과 USOM의 직원, 소수의 학계, 언론계, 기술계 인사가 참여하였다. 따라서 형식적으로는 계획수립과정에서 각계의 의견을 수렴하는 것으로 되어 있

(6) USOM, FAO, 미경제고문단, 경제부처, 한국은행 등에서 선발된 사람들과 민간전문가 등이 참여하였다.

었지만, 실제 수립과정에서는 여전히 관주도의 성격이 강하였다. 분과작업회에서 일부 민간전문가를 활용하기도 하였지만 그들은 계획수립에 그리 큰 영향을 미치지 못했다.

계획의 기본목표는 산업구조를 근대화하고 자립경제의 확립을 더욱 촉진하는 데 두었다. 중점계획으로는 식량을 자급하고, 공업고도화의 기틀을 잡으며, 7억 달러의 수출을 달성하고, 고용을 증대하고, 국민소득을 획기적으로 증가시키며, 기술수준과 생산성을 제고하는 것 등을 제시하고 있다. 이와 같은 내용은 1981년까지의 장기개발전략에 나타난 수출증대에 의한 자립달성, 자본동원의 극대화, 효율적인 인력활용, 안정기조의 견지라는 목표와 관련지어 살펴볼 때 크게 어긋나지 않는 것으로 평가된다. 노동력은 풍부한 반면 자본이 부족한 한국에서 필요한 것은 바로 투자재원의 마련임을 고려할 때 국내저축의 증대를 통한 자본동원의 극대화는 필연적인 목표라 할 수 있다(〈表 3〉 참조). 1차계획기간 동안의 인플레이션으로 저축률이 목표에 미달하고 기간산업건설이 부진하였기 때문에 안정기조의 견지 역시 충분히 납득할 수 있는 목표다. 나아가 성장과정에서 증가한 수요가 수입을 유발하여 외환부족을 초래한 만큼, 수출증대를 통한 외환획득이 목표에 포함된 것 역시 당연하다. 이처럼 2차계획의 목표는 1차계획에 비해 훨씬 구체성을 띄고 있으며, 기본목표와 중점계획의 연계도 더욱 뚜렷해졌다.

여기서 한 가지 특이한 것은 중점계획에 “7억 달러 수출의 달성”이 포함되어 있다는 점이다. 도달목표가 아닌 중점계획에 구체적 수치가 포함되어 있다는 것은 얼마나 이 목표를 강조하고 있는가를 짐작케 한다. 즉 다른 어떤 중점계획보다 수출증대를 가장 중시하

〈表 3〉 投資·貯蓄 및 租稅負擔 推移

(단위 %)

	총투자율 ¹⁾	해외저축률	국내저축률	민간	정부	조세부담율 ²⁾
1961-64	14.5	9.2	5.9	6.7	-0.9	9.0
1965	15.0	6.4	7.4	5.7	1.7	8.6
1966	21.6	8.5	11.8	9.1	2.7	10.8
1967	21.9	8.8	11.4	7.3	4.1	12.3
1968	25.9	11.2	15.1	9.0	6.1	13.9
1969	28.8	10.6	18.8	12.9	5.9	14.6
1970	26.8	9.3	17.3	10.8	6.5	14.3

註 1) 오차 및 누락으로 인하여 해외저축률과 국내저축률의 합계가 정확하게 총투자율과 일치하지 않음

2) 일반재정세입에 대한 국제수입의 비율(%)

資料 The Korea Development Institute(1995a)에서 재인용

였다고 판단할 수 있다. 그렇지 않다 하더라도 이제 수출목표는 기필코 달성해야 하는 것이 되어버린 셈이다. 이를 계기로 한국경제의 발전전략이 수출주도형이라는 평가를 받게 되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러나 목표가 구체적 수치로 정해져 있으므로 수출목표의 달성은 용이하겠지만, 이를 달성하기 위해서는 어떤 비용도 감수하겠다는 태도를 드러낸 것인 만큼 목표간의 조화 측면에서는 문제가 될 수 있다. 목표간에 우선순위가 명시되지 않은 상태에서 수출 7억 불의 달성을 위해 다른 목표의 달성이 미루어지는 것은 바람직하지 않다.

한편 부문별 성장전략을 보면 아직도 구체적 정책이 결여되어 있는 부문이 있거나 발전의 기본방향을 짐작하기 어려운 부문이 있다. 예를 들어, 중소기업 육성 및 공정거래의 확보 등에 관한 언급이 처음으로 계획에 등장하고 있지만, 이를 구체화하는 전략이 제시되지는 않았다. 또한 교육부문에서도 교실증설, 학교시설확충 등의 정책이 나타나 있을 뿐, 추구하고자 하는 교육의 질적 향상을 위한 여타의 노력은 별로 보이지 않는다.

집행 측면에서 보면, 계획목표를 달성하기 위해 건전재정의 원칙을 견지하고, 정부저축 및 민간저축을 증대하며, 금융의 발달을 촉진하고, 건전한 자본시장의 육성과 합리적인 자원배분을 도모하며, 한정된 자원을 개발에 보다 많이 동원하기 위하여 소비를 절약한다는 것이 정책상의 핵심내용이다. 즉 인플레이션의 방지를 위한 재정·금융상의 노력과 투자재원 조달을 위한 소비억제 및 저축을 강조하고 있다. 그런데 통화공급의 안정을 위한 노력은 인플레이션의 억제에는 어느 정도 효과가 있었지만 이에 따른 부작용도 없지 않았다. 외환에 의한 통화량증가를 상쇄하기 위해 국내 개인에 대한 대출을 억제하였는데, 예를 들어 1966년 새로운 예금에 대한 지불준비율을 45% 내지 50%로 인상하였다. 그 결과 1965년말과 비교해 1967년말의 대출액이 불변일 정도로 개인대출이 증가하지 않았다 [Adelman(1969, p. 62)]. 이는 외환사용이 가능한 기업과 그렇지 않은 기업 사이에 심한 불균형을 초래케 하였다. 또한 통화안정증권의 매입 및 한국은행 통화안정계정에의 예치 의무 등이 시행되었는데, 이와 같은 정부의 개입은 정책상의 다른 핵심목표의 달성을 저해하였다. 즉 이런 수단들이 건전한 자본시장육성, 금융산업발전 등에 부정적인 영향을 미쳤으며, 향후 금융산업의 발달이 실물산업의 발달에 비해 뒤쳐지는 하나의 요인을 제공하였다. 이처럼 하나의 정책이 다른 정책목표의 달성을 저해하는 것은 정책목표에 무리가 있었다기 보다는 목표달성을 위한 수단의 선택이나 부정적인 효과를 방지하기 위한 노력 등에 문제가 있었다고 보는 것이 타당할 것 같다. 다른 각도에서 살펴본다면 성장에 필요한 투자재원을 마련하기 위해 외자도입이 추진되었고, 이에 따른 통화량의 조정을 위해

금융규제가 이루어진 셈이므로 정책충돌의 원인은 국민경제의 능력에 비해 너무 높은 성장목표와 안정목표를 동시에 설정한 것에 있다고 할 수도 있다. 혹은 외환에 의한 통화증가를 수용할 만큼 공급증대가 이루어질 수 있었다면 물가안정에 큰 문제가 없었을 것이므로, 이런 측면의 노력이 부족했다고도 평가할 수 있다.

투자재원조달의 주도적 역할을 재정수단에 두어 정부저축율을 0.6%에서 5.8%로 크게 증가시키기 위해 조세부담률을 계획기간 중에 8.8%에서 14.2%로 상향조정한 것은, 민간저축에 의한 자본동원의 어려움을 감안할 때, 이해할 만하다. 조세수입의 증대를 위한 노력으로 1966년 3월에 國稅廳을 신설하였으며, 1967년 세수증대에 역점을 둔 직접세제의 보완등 세계개편이 있었다. 그 결과 1965년에서 1966년 사이에 조세수입이 50%나 증가하여 공공부문이 민간부문에 비해 크게 확대되었다.

한편 “임금 및 공공요금의 적정화를 위하여 노력한다” [The Korean Government(1966, p. 156)]는 표현에서 성장을 위해 가격 및 임금의 통제도 불사하겠다는 의지를 읽을 수 있다. 이는 시장경제의 관건이라고 할 수 있는 가격결정에 정부가 개입한 것으로서 계획초기에는 불가피한 점이 있었겠지만, 이의 지속적인 적용은 시장기능의 보완이라는 계획 본래의 의도를 무색케 하는 것이라 할 수 있다. 가격결정에의 정부개입은 그 이후의 계획에서도 직·간접으로 계속 존치되었다는 점에서 상당한 문제를 안고 있었던 셈이다.

부족한 식량조달의 방법으로 당시까지 큰 비중을 차지하고 있었던 PL480號에 의한 원조가 현금판매 및 차관형식으로 전환되자, 식량수입은 바로 외환사정과 연결되어 국제수지를 압박하는 요인이 되었다. 이를 타개하기 위한 방법으로 수출증대 이외에 식량자금을 경제목표의 하나로 설정했다. 농업의 발전을 위해 경지확장, 수리시설확충, 종자개량, 지력증진, 기계화 등을 강조하였으며, 1967년 농업기본법을 제정하여 농업생산성향상, 농업소득의 증대, 농업구조의 개선을 시도하였다. 또 1968년 미곡수매가격을 17% 인상하고 이후 71년까지 연평균 25.1% 인상하는 등 高米價정책을 수립하였다 [The Korea Development Institute(1995b, p. 79)]. 이처럼 농업부문에서는 “비료, 농약 등의 공급증대와 농사시험 및 지도사업의 강화를 통해 식량과 기타 농산물의 국내자금을 기하도록 한다.”, “특히 경제작물의 증산을 통하여 수출목표를 달성하고 공업원료의 수입대체를 기한다” [The Korean Government(1966, p. 93)]고 한 것에서 볼 수 있듯이 식량자금을 강조하고 외화유입을 도모하였다. 그러나 이러한 정책은 당면문제를 해결하기 위해 채택된 것이기는 하지만, 앞으로 한국농업이 나아가야 할 방향과 세계 속에서의 한국농업의 위상에 대한 인식부족을 드러내고 있다. 장기적으로 식량을 자급하고 수출하겠다는 것이지, 그것

이 가능한지 등의 문제에 대한 깊은 성찰이 부족하고 장기비전이 마련되어 있지 않다. 이와 같은 인식부족과 구체적 정책수단의 결여로 농업부문은 정상궤도에 진입하는 데 실패하였을 뿐만 아니라, 정부도 이후의 농업정책에서 많은 시행착오를 겪게 되었다. 식량자급을 끝까지 추구할 것인지, 왜 그렇게 해야만 하는지, 한다면 어떻게 달성할 수 있을지와 비중이 감소하고 있는 농업부문에 대한 대책은 무엇인지 등에 대한 심각한 고려가 계획수립단계에서부터 부족하였기 때문에 계획의 집행과정에서도 단순히 단기적인 생산증대에만 치중하게 되었다. 1970년말 주곡의 자급을 일시적으로 달성하기도 하였지만, 곡물자급도는 계속 하락하였다. 특용작물의 증산을 통한 소득증대 및 수출촉진은 유통, 가공 및 저장시설의 미비와 가격불안정 등으로 이루지 못하였다. 결국 농업부문의 정책은 분산적인 지원, 생산비부담의 경감, 그리고 가격지지 등으로 일시적인 성과는 있었지만 농가소득의 상대적인 하락, 이농현상의 지속 등을 포함한 구조적인 문제의 해결에는 미흡한 것이었다.

계획의 관리와 집행에 관한 책임소재를 분명히 밝혀, 통할·조정 of 책임은 경제기획원에, 계획의 진도와 실적의 평가·분석은 국무총리 휘하의 企劃調整室에 맡겼다. 또 급격한 환경변화에 적절히 대응하기 위해서는 단기계획이 필요함을 인식하고, 이를 위해 1967년부터 해마다 總資源豫算(overall resource budget)을 작성하였다. 여기서는 과거실적을 검토하여 목표를 조정하거나 무역, 예산 등에 관한 정책을 조정하였는데, 이를 통해 일상적인 정책과 2차계획과의 일관성을 유지하고자 하였다. 또한 계획시행의 진도와 결과를 평가하고 보고서를 작성하여 다음 계획의 수립시에 자료로 이용하는 등 경제계획의 수립, 집행의 평가체제를 갖추기 시작하였다. 이상의 작업들은 모두 계획을 효과적으로 추진하는 데 상당히 기여한 것으로 평가할 수 있다.

종합해 보면 2차계획은 목표설정에서 1차계획에 비해 합리적이었으며, 정책수단의 선택에 있어서도 목표와의 연계가 뚜렷하여 진일보하였다고 평가된다. 다만 집행된 정책이 어떤 부작용을 낳을지에 대한 고려가 부족하여 부작용의 제거를 위한 노력이 계획에 포함되지 못했다. 그렇지만 정부의 강력한 의지와 국민의 적극적인 참여로 집행이 순조롭게 이루어진 셈인데, 이는 태국의 경험과는 대조적이다[Schmitz(1984, p. 140)]. 태국의 경제계획은 경제활동에 큰 영향을 주지 못한 것으로 평가되고 있다. 그것은 태국정부가 정치적으로 안정되지 못했고, 國立經濟社會開發院(National Economic and Social Development Board)이 계획의 수립을 담당하지만 행정조직이 구조적으로 잘 조정되지 않아 예산을 통제하지 못했으며, 민간금융기관이 정부의 통제로부터 대부분 독립적이었기 때문이다. 즉

〈表 4〉 2次計劃 重點目標

-
- (1) 식량을 자급하고 산림녹화와 수산개발에 주력한다
 - (2) 화학, 철강 및 기계공업을 건설하여 공업고도화의 기틀을 잡는 한편 공업생산을 배가한다.
 - (3) 7억 불(상품수출 550백만 불)의 수출을 달성하고 수입대체를 촉진하여 획기적인 국제수지 개선의 기반을 굳힌다.
 - (4) 고용을 증대하는 한편 가족계획의 추진으로 인구팽창을 억제한다
 - (5) 국민소득을 획기적으로 증가케 하며 특히 영농을 다각화하여 농가소득의 향상에 주력한다.
 - (6) 과학 및 경영기술을 진흥하고 인적 자원을 배양하여 기술수준과 생산성을 제고한다
-

정부의 강력한 의지와 그것을 실현할 수 있는 효과적인 수단이 결여되었던 데에서 태국 경제계획 실패의 이유를 찾을 수 있다.

2차계획은 1차계획에 비해 정부 통제의 정도가 다소 약화되었는데, 이것은 다음의 표현에서도 짐작할 수 있다. “따라서 경제활동을 보다 더 자유롭게 하여 사람마다 생산하게 하고 창의와 능력을 저마다 충분히 발휘하도록 하는 한편, 노력에 대한 응분의 보상이 돌아가게 함으로써 한 사람 한 사람의 행복과 건강을 증진시키는 데 모든 정책목적을 귀착시킬 것이다” [The Korean Government(1966, p. 39)]. 집행과정에서는 비록 이런 방향으로의 노력이 부족하였지만 시장경제의 원칙과 소비자후생에 대한 고려가 이루어졌다는 점에서 의미있는 일이라 할 수 있다

결론적으로 2차계획은 1차계획에 비해 수립과정에서나 내용상 진일보한 것이었으며, 외부적인 충격이 별로 없었기 때문이기도 하지만, 계획의 집행도 대체로 효과적으로 이루어졌다 다만 의욕이 앞선 몇 가지 목표는 달성되지 않았는데, 이는 이를 달성할 구체적인 프로그램이나 추진의사가 없었기 때문이기도 하지만, 오히려 경제발전단계에 비해 너무 앞서는 목표를 설정했기 때문이라고 할 수 있다. 2차계획의 비교적 성공적인 수립과 집행은 다음의 3차계획의 수립·집행에 자신감을 가져다 주었으며, 경제성장도 본격적으로 궤도에 진입하는 계기가 되었다.

3.3 第3次 經濟開發5個年計劃

두 차례에 걸친 5개년계획의 집행은 경제적인 면에서의 성장을 이루었을 뿐만 아니라 국민들로 하여금 경제성장에 대한 자신감을 갖게 하였다. 이는 “1, 2차 5개년계획의 성공적인 추진은 부정과 비판에 젖어 있던 과거의 생활자세에서 새로운 희망을 주었고, ‘우리도 잘 살 수 있고 부강할 수 있다’는 자신과 용기를 가질 수 있게 되었다”(The Korean Government (1971, p. 1))는 3차계획서의 서두에 잘 나타나 있다.

3차계획의 수립과정은 2차계획과 대동소이하다. 다만 앞서 말한 바와 같이 이 때는 경

계계획에 자신감을 갖고 좀 더 적극적인 자세로 보다 상세한 계획을 수립해 나갔다는 점에서 차이가 있다. 한 가지 지적해 둘 것은 3차계획수립 이전까지는 부문별 계획수립을 위한 실무반을 경제기획원 직원이 주도하였으나 3차계획에서는 각 부처의 직원이 주도함으로써 계획수립의 分權化가 시작되었다는 점이다.

3차계획의 기본정신은 다음과 같다.

첫째, 안정된 기반위에서 성장을 이룩하고, 개발성과가 온 국민에게 널리 보급되도록 함으로써, '成長, 安定, 均衡의 調和'를 추구한다.

둘째, 산업구조의 고도화와 국제수지의 개선 및 주곡의 자급을 실현함으로써 '自立的 經濟構造'를 이룩한다.

셋째, 4대강 유역개발, 도로망의 대폭적인 확충 등 국토의 종합적인 개발을 보다 촉진하여 '地域開發의 均衡'을 기한다.

이상의 세 가지 기본정신은 2차계획의 그것에다 지역개발의 균형을 추가한 것으로 그동안의 경제성장과정에서 나타난 지역적 불균형을 시정하기 위한 노력이 2차계획의 기본정신에 덧붙여 추가된 셈이다. 3차계획의 주축은 "농어촌경제의 혁신적 개발, 수출의 획기적 증대 및 중화학공업의 건설" [The Korean Government(1971, p. 2)]에 두었으며, 이는 균형 차원에서의 농어촌경제개발을 제외하면 自立經濟의 構築에 주목적이 있음을 알 수 있다. 따라서 계획의 목표로 내세운 성장·안정·균형 중에서 안정 및 균형의 측면에서는 소홀한 감이 많다. 중점계획(〈表 5〉)에는 지역개발과 복지향상 등에 관한 내용이 포함되어 있는 것으로 보아 균형에 대한 고려가 있었음을 알 수는 있지만, 실제로 큰 비중을 차지하지는 않았을 것으로 판단된다. 왜냐하면 성장과정에서 드러난 불균형을 시정하고자

〈表 5〉 3次計劃 重點目標

-
- (1) 식량을 증산하여 주곡을 자급하고 농어민소득을 적극적으로 증대시키는 동시에 경지정리 및 기계회 등을 촉진한다.
 - (2) 농어촌의 보건 및 문화시설을 충실화하고 농어촌전화 및 농어촌도로망을 확충한다.
 - (3) 무역수출을 목표연도에 35억 불 달성하는 등 국내수지를 개선한다.
 - (4) 중화학공업을 건설하여 공업의 고도화를 기한다.
 - (5) 과학기술의 급속한 향상과 교육시설의 확충으로 인력을 개발하여 고용을 최대한으로 증대한다.
 - (6) 전력, 교통, 보관, 하역, 통신 등 사회기초시설의 균형된 발전을 기한다.
 - (7) 4대강 유역개발을 비롯한 국토자원의 효율적인 개발과 수출공업단지등 개발단지의 조성으로 지역개발을 촉진하고 공업과 인구를 적절히 분산한다.
 - (8) 주택과 위생시설 및 사회보장을 확충하고 근로환경을 개선함으로써 국민의 복지와 생활 향상을 기한다.
-

한 조치에서 농어촌경제의 활성화가 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 다른 분야에까지 적극적인 관심을 표명하기에는 여력이 부족했을 것이기 때문이다. 결과적으로 이상의 목표들에 대해서마저 급작스럽게 닦친 석유과동으로 소기의 성과를 거두지는 못했다.

중점목표 중에서 중화학공업을 조성하여 공업의 高度化를 기한다고 한 것은 경공업위주의 수출이 곧 한계에 부딪칠 것이라는 점을 고려하여 중간재 및 자본재의 수입유발을 막고 산업구조를 고도화하기 위한 목적에서 출발하였다. 이러한 방향의 목표설정이 타당하였는지는 다음에서 논의하기로 한다.

경제성장의 제약요인인 투자재원의 부족은 국제수지의 개선과 국내저축의 증대에 의해 해소될 수 있다는 점을 고려할 때, 수출증대와 수입감소를 정책기조로 채택한 것은 충분히 납득할 수 있다. 그러나 성장에서 균형으로 정책목표를 약간 변화시킨다고 천명했던 것은 사실상 성장을 우선시켰다는 점에서 선언적인 요소가 강했다. 이러한 요소는 "경제개발을 저해하지 않는 범위내에서 점진적으로 복지를 위한 정책이 이루어져야 할 것이다" [The Korean Government(1971, p. 88)]라는 표현에서도 엿볼 수 있다. 다만 농어촌 생활향상 및 중점개발로 都農간, 農工간 격차해소를 위해 노력한 사실은 인정된다. 반면 지역개발에 대한 계획이 없었던 점, 근로자의 생활향상을 위한 적극적인 정책이 수립되지 않았던 점 등은 계획집행과정에서의 문제라기 보다는 목표의 수립단계에서 균형의 목표를 달성할 능력의 존재여부는 충분히 고려하지 않은 채 이상적인 목표를 설정하는 데에만 주력한 탓이라 여겨진다.

3차계획기간에서는 계획의 관리와 집행을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 세 가지 점을 강조하고 있다.

첫째, 매년 총자원예산을 작성함으로써 계획의 방향을 충실하게 견지하고, 변동하는 여건에 보다 기민하게 대응한다.

둘째, 投資審査制를 강화하여 자원활용의 효과를 극대화하고 계획과 집행을 능률적으로 연계시켜 나간다.

셋째, 계획기능과 조사활동을 강화하고 統計의 質的 改善을 기하여 계획 및 정책의 합리적인 조정, 집행을 뒷받침한다.

매년 총자원예산을 작성함으로써 점검과 조정을 통해 계획의 집행에 만전을 기한 것은 분명 긍정적이지만, 이를 계속함에 따라 중·장기가 아닌 단기 위주의 정책결정이 이루어질 가능성도 상대적으로 높아졌다. 한편 3차계획은 1, 2차계획과 달리 개개의 사업계획을 미리 설정하지 않았기 때문에 투자심사제의 강화는 계획과 집행을 연계하는 측면에서 매

우 중요한 기능을 수행하였다. 계획과 관련된 조사·분석·연구에 대한 언급이 계획서상에 처음으로 등장한 것에서 볼 수 있듯이, 두 차례의 계획을 거치면서 이의 필요성을 인식하였을 것이다. 그럼에도 불구하고 계획수립자를 위한 교육, 훈련에는 큰 관심을 보이지 않았던 것은 계획수립의 어려움을 과소평가했거나, 계획자체에 크게 비중을 두지 않았거나, 아니면 교육의 중요성을 인식하면서도 행동에 옮기지 않았다는 점에서 납득하기 어렵다.

1973년 1월 重化學工業化선언으로 본격적으로 시작된 중공업화는 자본의 집중적인 지원으로 후일 경제력의 집중현상을 초래하였으며, 곧 시작된 석유파동에 따른 시장확보의 실패로 인해 과잉투자, 편중투자, 조기투자라는 비난을 받게 되었다. 그러나 중화학공업 화계획에 대하여 수요예측등 경제전반에 대한 예측실패 및 집행방법 등을 나무랄 수는 있겠지만 계획수립 그 자체를 비난하는 것은 무리라고 판단된다. 70년대에 들어서자 주한미군의 감축위협, 미국의 금태환정지에 따른 IMF체제의 동요, 對개도국 노동집약적 상품에 대한 무역장벽강화, 경공업분야 제품시장의 경쟁가열, 자본재수입증가에 따른 무역수지악화, 10월유신(1972년) 등으로 국방력강화, 수출촉진, 수입의존도 감축 등의 목표를 달성해야만 했던 당시의 상황을 고려할 때 더욱 그러하다. 이러한 중화학공업화로 말미암아 제조업의 구성비, 수출상품구성비에서 중화학공업이 차지하는 비중이 증가하여 공업구조의 고도화가 이루어진 사실은 결코 간과되어서는 안될 것이다(〈表 6〉, 〈表 7〉 참조). 다만 이를 달성하는 정책수단에 있어, 지나친 정부주도의 편중지원과 그 동안 축소되기 시작한 정부규제(개입)를 다시 강화시켰다는 점에 대해서는 지적이 가능하다. 중화학공업을 육성하되, 가능한 한 자원배분을 시장기구에 맡기는 방안을 강구하였으면 더 좋았을 것이라는 아쉬움은 남는다.

공업화의 추진과 더불어 투자재원의 부족이 가중되면서 사실상 資金割當이 이루어짐에

〈表 6〉 製造業의 構造變化

(단위 %)

	부가가치 구성비				수출구성비			
	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983
경공업	64.0	55.5	48.6	46.1	81.8	66.1	52.4	43.5
중화학	36.0	44.5	51.4	53.9	18.2	33.9	47.6	56.5

資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년호.

The Korea Development Institute (1995b), p. 26에서 재인용.

〈表 7〉 輸出擴大와 構造變化

(단위: 백만달러, %)

	1962	1967	1972	1977	1982
총수출액(백만달러)	55	320	1,624	10,047	21,853
수출상품구성비					
1차상품	63.0	27.0	10.4	89.6	7.9
공산품	27.5	72.5	12.5	87.5	92.1
중화학	12.1	87.9	25.3	74.5	52.8
경공업	13.8	86.2	39.4	60.6	47.2
대 GNP비중(%)	2.4	7.4	15.0	27.2	30.7
세계시장점유율(%)	0.04	0.16	0.42	0.94	1.27

資料 무역협회, 『무역연감』, 각호

IMF, *International Financial Statistics*, each year.

〈表 8〉 平均借入費用(1972-1985)

(단위 %)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
중화학 공업(A)	10.53	8.65	10.38	10.24	10.14	11.50	10.09	12.51	17.58	17.49	15.29	12.93	14.39	12.74
경공업 (B)	13.31	10.90	10.59	12.16	13.70	14.29	15.85	16.62	20.05	19.64	16.93	14.63	14.46	14.77
(C)= (B)-(A)	2.78	2.25	0.21	1.92	3.56	2.79	5.76	4.11	2.47	2.15	1.64	1.70	0.07	2.03

資料 Sakong(1993), p 245에서 작성.

따라 자금이 계획대로 지원대상에 잘 배분되었는지와 배분된 자금이 계획된 용도에 제대로 사용되었는가에 대한 감독이 필요하게 되었다. 지원대상의 선정과 관련해서 정책금융이 도입되어 특정산업에 저리의 자금을 공급하였고, 자금의 타용도로의 전용을 막기 위해서 1969년부터 실시해오던 사후적 여신관리를 1974년 이후부터 사전적 여신관리제로 변경하여 사용하였다(〈表 8〉참조). 이러한 금융시장에의 정부개입은 자금공급이 수요에 비해 훨씬 부족한 상태에서 어쩔 수 없었던 고육지책이라고 할 수도 있겠지만, 결과적으로 자금을 공급받는 쪽에게는 특혜를 주는 것이었으며, 금융산업의 건전한 발전에도 장애가

되었다. 게다가 외국으로부터의 차관도입 협상을 차관기업이 직접 담당하고, 은행은 사업의 타당성이나 기업의 재무상태에 대한 평가 없이 정부지시에 의해 수동적으로 지급보증을 발행함으로써 후일 은행의 부실채권에 대한 정부의 道德的 解弛(moral hazard) 문제를 야기하였다[The Korea Development Institute(1995a, p. 14)]는 지적을 받기도 하였다.

인플레이션의 폐해를 줄이기 위한 안정화노력은 성장잠재력을 하회하는 연평균 8.6%의 경제성장을 추구하고, 투자율을 낮추어 계획하는 등에서 보듯이 상당 정도 인정받을 만하다. 이는 수입을 적정 수준으로 유지하면서 국내저축능력의 범위내에서 안정적으로 지속될 수 있는 성장률 수준이 8.6%를 크게 넘어설 수 없다는 계획서상의 설명에서도 엿볼 수 있다. 그러나 이러한 안정화노력은 제1차 석유파동으로 인하여 성장율이 하락하고 인플레이션이 심화되자 더 이상 지속하기 어렵게 되었다.

석유파동 이후 정부는 1974년 12월 “國際收支改善과 景氣回復을 위한 特別措置”를 통해 환율현실화, 통화팽창의 억제, 고용증대를 위한 재정운용, 중소기업지원, 물가상승압력의 최소화를 천명하였다[The Korea Development Institute(1995a, p. 97)]. 이는 안정과 성장을 동시에 달성해 보겠다는 노력으로 볼 수 있지만, 반대로 안정과 성장의 두 목표를 동시에 달성하기 어렵게 되었음을 드러내는 것이기도 하다.

농업부문의 소득증대와 주곡자립 목표는 재배면적의 확대, 통일벼의 보급 등에 따른 단위면적당 수확량증대로 비교적 성공적으로 달성되었다고 평가할 수 있다. 그러나 “100여 지구에 300천호의 농가가 참여할 수 있는 생산단지를 조성하여 농어민소득증대 특별사업으로 추진한다.”, “또한 생산단지에는 가공·처리등 유통시설을 종합적으로 갖추고 집중적인 기술지도로 농산물의 질과 생산성을 향상시켜 농가소득 증대효과를 보다 높이도록 한다”[The Korean Government(1971, p. 40)]는 것에서 보듯이 재정능력을 초과하는 지나친 의욕과 목표달성을 위한 효율적인 정책 추진의 실패에 따라 농업부문의 근본적인 구조개편에 있어서는 별다른 성과를 거두지 못했다. 뿐만 아니라 2차계획 때부터 시작된 고미가정책은 가격에 맞추어 생산케 하는 시장원리를 농촌에 도입하는 데 실패하였다. 농업부문에서의 기계화, 현대화 역시 가격신호에 적절히 반응하지 못하게 만들어 장기적으로 재정자금의 가중, 농업생산의 비효율화를 초래하였다.

결론적으로 3차계획은 제1차 석유파동으로 대부분의 예측이 빗나가게 되었고, 정상적인 정책보다는 특별조치등의 단기적이고 응급수단적인 조치에 의해 정책이 집행됨으로써 계획수립 당시의 취지에서 벗어나는 것이 되고 말았다. 이는 기업에 비해 정부의 예측능력이 부족했다기 보다는 기업이나 정부 모두가 예측하지 못한 사태에 따른 결과라고 볼

때, 계획의 수립 그 자체에 기인한 잘못이라고 단언하기는 어렵다. 1972년 8월의 대통령의 “經濟의 安定과 成長에 관한 緊急命令”, 1973년의 “價格安定法”, 1974년 1월의 “國民生活의 安定을 위한 大統領의 緊急措置”, 1974년 5월의 “企業公開, 健全한 企業 (및 金融) 風土 造成에 관한 大統領의 特別指示事項”, 1974년 12월의 “12.7 特別經濟措置” 등 단기간의 잦은 일련의 특별조치 시행은, 비록 개개의 조치 중에서는 성과가 있는 것도 있었겠지만, 장기계획에 의한 지속적인 정책추진이라는 측면에서 계획의 수립·집행에 부정적인 영향을 미쳤다. 과연 이러한 상태에서도 계획을 수립하고 집행하는 것이 나은가에 대한 의문을 갖게 되기도 하였다. 이에 덧붙여 중화학공업의 추진과 더불어 수입자유화율이 하락하고 국내시장의 독과점상태가 심화된 것도 시장기능의 활성화 차원에서 볼 때 바람직하지 않은 현상이라고 할 수 없다.⁽⁷⁾

3.4. 第4次 經濟開發5個年計劃

4차계획의 수립에는 “지금까지 어느 계획보다 4차계획의 수립시부터 학계, 산업계, 언론계 등 민간이 참여하여 중지를 모은 …”과 같은 머리말에서 볼 수 있듯이 민간의 참여가 확대되었다. 실제로 수립과정에서부터 실무계획반, 경제계획조정위원회, 경제계획심의회, 경제정책협의회, 평가교수단 등에 민간인의 참여기회가 이전에 비해 확대되었다. 이는 국민의 참여와 협조가 계획의 성공적인 추진을 위해 불가결함을 인식하기 시작했기 때문에 가능했다. 이를 계기로 계획수립의 형식은 上意下達에서 下意上達로 변모하기 시작했다. 그러나 민간의 참여가 국민적 합의를 이끌어내는 수준에까지는 이르지 못했으며, 여전히 정부주도형에 가까운 것이었다.

4차계획은 “‘成長·衡平·能率’의 이념 하에 自力成長構造를 확립하고 社會開發을 통하여 衡平을 증진시키며 技術을 革新하고 能率을 향상하는 것을 목표로 한다” [The Korean Government(1976, p. 13)]고 함으로써 3차계획의 목표에 새로이 ‘能率’의 개념을 추가한 셈이다. 능률 향상이 목표에 포함된 것은 경제성장과 더불어 효율의 중요성이 부각됨에 따른 자연스런 결과라 할 수 있다. 그러나 이를 달성하기 위한 세부목표와 정책내용을 살펴보면 여전히 성장 중심이며, 衡平 및 능률의 증진은 부차적인 목표에 불과하였다.

자력성장구조의 실현을 위해 투자재원의 자력조달, 국제수지의 균형, 산업구조의 고도화 등 세 가지 목표를 제시한 반면, 나머지 두 가지의 목표, 즉 사회개발의 촉진, 기술의 혁신과 능률의 향상을 위한 보다 구체적인 정책목표는 제시되지 않고 있다. 여기에서 다

(7) 수입자유화율은 1967년 60.4%에서 1975년 49%로 낮아졌으며, 출하액기준으로 본 독과점상태는 1970년 60.1%에서 1981년 66.6%로 높아졌다 [The Korea Development Institute(1995b, p. 35)]

른 무엇보다 자력성장구조의 실현을 강조하였다는 사실을 알 수 있으며, 이는 70년대초의 석유파동에 의한 국내경제의 충격에서 자립의 필요성을 더욱 절실하게 느꼈기 때문이다. 그러나 계획의 구체적인 내용에서 목표연도인 1981년에는 투자소요자금 전액을 자력조달한다거나 무역수지 및 경상수지를 1980년부터 흑자로 전환할 것이라는 등 지나치게 경제자립을 강조한 것은, 자립경제의 실현이라는 명제의 중요성에도 불구하고, 현실적인 능력보다 당위나 희망을 앞세웠다는 점에서 비판의 여지가 없지 않다.

장기적으로 보면 자립을 위해서는 경쟁력을 배양해야 한다. 이런 측면에서 수출주도전략은 국제시장에서의 치열한 경쟁을 통하여 제품의 경쟁력을 향상시킬 수 있다는 점에서 자립을 위한 올바른 전략으로 평가된다. 그러나 수입규제의 지속은 비록 국제수지적자가 지속되는 현실 때문에 어쩔 수 없었다 하더라도, 국내시장에서 높은 제품가격을 유지하여 때로는 수출에서의 손실을 보상받기도 하는 등 효율적인 생산을 위한 유인을 상쇄하는 역할을 했다는 점에서 바람직하지 않다. 국내시장에서의 제품가격인하를 통해 국제시장에서의 경쟁력이 사실상의 보조에 의한 것이 아니라는 것을 보여주기 위한 노력이 무역측면에서도 이루어져야 했었다.

한편 “앞으로는 그 동안의 개발성과를 바탕으로 종합적이고 체계적인 사회개발을 추진함으로써 형평을 더욱 증진하고 생활의 질을 향상하여 …” (The Korean Government (1976, p. 114))로 표현되는 사회개발의 추진은 계획상으로는 별로 나무랄 데 없는 것이지만, 여전히 구체적인 사업이나 예산의 뒷받침이 부족하여 그다지 성과를 거두지는 못했다. 이는 실제로 형평보다는 성장에 우선순위를 둔 것과 석유파동에 따른 성장의 둔화가 형평에의 관심을 더욱 감소시킨 데 기인한다.

시장경제의 능률향상을 도모하겠다는 의도가 처음으로 계획에 나타난 것은 특기할 만하다. 즉 “경제전반의 운용방식은 노사협조체제의 강화, 각종 지원체제와 행정제도의 개선 등을 통하여 공정한 경쟁질서를 확립하고, 기업과 국민의 창의력을 계발하며, 자유로운 경제활동을 뒷받침할 것이다.” (The Korean Government (1976, p. 15)), “가격체제가 국제가격과 사회비용을 충실히 반영하도록 함으로써 시장경제의 능률이 향상되도록 하여야 할 것이다.” (The Korean Government (1976, p. 10))에서와 같이, 분명하지는 않지만 시장경제, 가격기구에의 의존을 강화하겠다는 의지가 엿보인다. 그러나 이러한 정책이 채 실시되기 전에 성장둔화의 가능성이 높아지자 오히려 정부개입의 폭이 더 커졌다는 점에서 집행이 본래의 의도에서 더욱 벗어났다는 평가를 면치 못할 것이다.

물가의 안정을 강조하여 “상대가격의 변동을 가능한 한 가격인상이 아니라 가격인하로

써 달성하는 물가운용체제를 수립하지 않으면 안된다. 이를 위하여 생산성향상 효과의 상당부분이 가격인하요인으로 작용하도록 유도하여야 한다” [The Korean Government (1976, p. 32)]고 함으로써 오히려 가격결정에 대한 정부개입의 근거가 마련되었다. 이 점에서 점차 시장기구로의 환원을 추구하여야 한다는 원래의 취지는 후퇴했다고 할 수 있다. 더구나 석유파동으로 물가가 상승하자 정부의 가격통제는 더욱 확대되었다.

산업안전강화, 노사협동의 산업풍토조성 등이 정책에 포함된 것은 바람직한 일이다. 성장과 더불어 작업환경이 나빠지고 대규모의 근로자를 고용한 기업의 수가 증가하자 이와 같은 문제에 대한 관심이 증가하였다. 그러나 노사협동이 노사양쪽에 만족을 주기보다 사용자측에 유리한 방향으로 추진되었던 점, 노사분규를 사전에 예방하는 차원에서 노사협조를 강조하였던 점 등은 계획에서 추구한 국민복지향상을 위한 대책으로 간주되기 어렵다. 오히려 성장목표를 달성하는 데 장애가 되지 않는 한도 내에서 노사협동에 관심을 기울였다고 보는 것이 더 타당하다.

“수출의 확대에 따라 국민총생산에 대한 수출의 비율이 증가하여 海外關聯度 제고의 타당성여부가 문제로 제기된다” [The Korean Government (1976, p. 10)]는 표현에서 보듯이 처음으로 경제성장이 지나치게 수출에 의존하는 데 대한 우려가 나타났다. 이러한 우려와 관련하여 “수출증대로 높은 경제성장률을 유지하되 해외관련도 제고에서 오는 위험부담을 최소화하여야 한다. 이를 위하여 우리의 수출상품을 다양화하고 품질을 고급화하며 시장을 다변화하여야 한다” [The Korean Government (1976, p. 10)]고 대책을 마련하고 있다. 그런데 이는 성장을 위한 수출주도전략은 지속하되 다양화, 다변화를 통해 문제를 해결하겠다는 것으로 결코 수출 위주의 성장전략에 대한 수정으로 볼 수 없다. “海外關聯度”라는 뜻이 명확하지 않은 용어를 사용하고 있어, 무엇을 어떻게 줄여 나가겠다는 것인지 분명하지 않지만 상품의 다양화, 시장의 다변화를 추구한 것은 수출이 몇 개의 상품과 소수의 나라에 집중된 것을 완화하자는 의도에서 출발하였을 것이다.

수출을 위시한 외화획득사업에 대해서는 계속해서 수출용원자재에 대한 관세면제, 물품세, 영업세 등의 간접세 면제, 특별감가상각 인정 등 각종 세제상의 혜택이 부여되었다. 또한 수입영업권을 수출실적에 연계시키는 제도, 수출기업에 대한 직접적 보조금지급, 차별적 저금리와 우선적인 융자혜택이 부여된 수출금융 등의 지원정책이 마련되었다(〈表 9〉 참조). 이처럼 각종 지원을 통한 수출증대는 자원배분상의 비효율등 시장의 왜곡을 야기하기도 하였지만, 그에 따른 비용보다는 급속한 수출증대에 따른 고용증가, 소득증대, 산업구조고도화 등 동태적인 편익이 더욱 크다고 할 수 있다. 수출증대라는 목표를 달성하

〈表 9〉 預金銀行의 貿易金融供給 推移

(단위: %)

	1961-1965	1966-1972	1973-1981	1982-1986
무역금융/총대출금	4.5	7.6	13.3	10.2
무역금융금리(A)	9.3	6.1	9.7	10.0
일반대출금리(B)	18.2	23.2	17.3	10-11.5
(B-A)	8.9	17.1	7.6	0-1.5

資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년호.

가 위한 노력은 상당 정도 이루어진 것으로 보인다.

4차계획은 목표의 효율적인 달성을 위하여 계획운용과정에서 다음의 네 가지 점을 강조하고 있다[The Korean Government(1976, p. 121)]. 첫째, 계획을 연동계획으로 운용함으로써 급변하는 정세에 신속히 대처한다. 둘째, 장기적인 관점에서 본 경제구조의 개편과 이에 따른 투자 장려 등 산업정책을 체계화할 15개년 장기계획을 수립한다. 셋째, 투자규모가 대형화, 전문화됨에 따라 투자사업의 사전심사를 강화하여 나간다. 넷째, 개방경제 체제를 뒷받침할 행정의 기능, 절차 및 조직 등을 재검토하여 사회전반의 능률향상을 지원한다. 이런 사항들의 강조는 장기적인 정책구상과 능률향상, 정책의 신축성이라는 측면에서 긍정적으로 받아들일 수 있다. 그러나 결과적으로 석유파동에 의해 장기보다는 단기 위주의, 능률보다는 성장 위주의, 자율보다는 통제 위주의 정책이 시행됨으로써 계획 본래의 의도는 실현되지 못했다. 4차계획에서부터는 총자원예산 대신 經濟運用計劃을 수립하였는데, 중요한 차이점은 경제운용계획에서는 민간부문의 투자사업을 언급하지 않았다는 것이다.

70년대의 높은 물가상승은 낮은 이자율과 더불어 실질이자율을 마이너스로 만들었으며, 이것은 기업으로 하여금 기업규모를 과도하게 확장케 하는 유인이 되었고 나아가 기업의 차입자금의존도를 심화시켰다. 이러한 환경하에서 자금할당은 권한을 가진 측과 수혜자측 사이에 결탁, 부정의 소지를 넓혔으며, 효율보다는 정실에 의존하는, 경제계획이 의도하지 않은 부작용을 초래하였다. 이러한 부정, 비효율을 시정하려는 노력이 계획에 포함되지 않은 것은 그러한 것들이 존재하지 않아서가 아니라, 그런 사실을 공개적으로 인정하기 싫어서이다.

해외기업의 직접투자에 대해서는 정부가 상당히 엄격한 통제를 가하고 있었는데, 이를

통하여 정부가 설정한 자원배분의 우선순위에 맞게끔 해외투자를 유도하는 데에는 상당 정도 성공할 수 있었다. 예를 들어, 기술이전이 이루어지지 않는 합작투자는 잘 허가하지 않음으로써 국내기업들은 기술이전에 따른 비용을 절감할 수 있었다. 그러나 이러한 정부 개입은 때로는 효율성보다 결탁, 부정 또는 정실에 의한 의사결정이 이루어지게 함으로써 투자기업의 부실화를 초래하는 원인이 되기도 하였다.

1979년의 제2차 석유파동과 박정희대통령의 죽음으로 인한 정치적 불안정으로 국내물가가 급상승하고, 국제수지적자가 급증하자 정부는 성장 위주의 정책에서 강력한 안정정책으로 전환하였다⁽⁸⁾ 그 결과 기업의 가동률과 성장률이 급격히 하락하여 과잉설비, 자금압박, 판매부진 등이 두드러져 투자조정이 불가피하게 되었다. 1979년에 시작하여 1990년에 마무리된 중화학공업부문에 대한 몇 차례의 투자조정은, 과잉설비문제를 해결하고 생산의 전문화를 통한 규모의 경제를 달성하기 위하여, 중복투자된 중화학공업 업종의 경쟁적 기업간의 합병을 유도하거나 경우에 따라서는 계획된 시설규모의 축소를 추진하기도 하였다. 이러한 조정은 문제기업의 구제를 위한 정부의 추가적인 금융지원을 수반함으로써 특혜시비 및 금융산업 왜곡 등 또 다른 문제를 야기하였다. 따라서 중화학공업화의 강력한 추진은 원래의 계획에 없었던 몇 가지 추가적인 조치를 불가피하게 했고, 단기적으로 볼 때 수급불균형으로 인한 상당한 자원의 낭비를 초래하였으며, 경공업에 대한 투자위축으로 경공업제품의 경쟁력을 약화시켰다. 그러한 점에서, 일단 4차계획은 비록 정책목표의 설정방향에서는 옳았지만 결과적으로 성공적이지 못했다는 평가를 면치 못할 것이다.

이 밖에 해운산업육성을 위한 특별지원정책이나 해외건설업육성을 위한 지원정책으로 많은 부실기업을 초래한 것도 문제로 지적할 수 있다. 4차계획에서는 무역외수지 개선항목에 건설수출의 증대, 自國船積取率의 제고[The Korean Government(1976, p. 40)] 등으로 간략하게 언급되고 있음에도 불구하고, 집행단계에서 이러한 사업을 크게 확장한 것은 계획 수립과 집행 사이의 불일치를 보여주는 한 예라 하겠다. 물론 모든 계획은 연차계획을 통하여 수정될 수도 있다. 그러나 계획이 의도하는 바가 미래에 대한 불확실성을 제거하여 민간부문의 경제활동을 도와주는 것이라는 점을 감안할 때, 계획의 잦은 변경이나 정책상의 큰 변화는 바람직하지 않다.

(8) 1979년 4월 17일 발표된 안정화시책에서부터 출발한 안정 위주로의 정책전환은 도매물가의 상승률이 1980년의 42.3%에서 1981년 11.3%, 1982년 2.4%으로 하락한 것에서 볼 수 있듯이 커다란 성과를 거두었으며[Sakong(1993, p. 67)]. 이러한 정책방향은 이후의 5개년계획에도 반영되었다

결론적으로 4차계획은 1, 2, 3차계획에 비해 수립과정에서 다방면의 전문가들로부터 의견을 수렴함으로써 국민들의 보다 다양한 생각을 목표설정에 반영했다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 또한 성장정책의 추진에 따른 파생적인 문제에 관심을 갖고 이를 시정하려는 노력을 시작하였다는 점에서 좋은 평가를 내릴 수 있다. 반면 거의 모든 부문에 걸쳐 계획을 수립함으로써 정부의 개입이 점차 줄어드는 것이 아니라 오히려 확대되는 듯한 인상을 준 점은, 비록 말로는 계획이 민간자율의 확대를 천명하고 있었음에도 불구하고, 바람직하지 않다. 또한 물가, 무역수지 등의 실적이 도달목표에서 벗어나는 것을 예방하는 장치의 마련에 소홀하였고, 여전히 성장목표의 달성에 주력함으로써 성장률의 초과달성에는 아무런 제동이 걸리지 않았다는 점에 대해서는 계획의 정확성, 목표간의 조화성이라는 측면에서 부정적인 평가를 내릴 수 있다.

70년대 말에 있었던 제2차 석유파동은 15년 장기계획을 포함한 4차계획의 여러 수치들을 의미없는 것으로 만들었으며, 계획목표를 달성하기 위해 제안된 정책수단들을 쓸모없게 만들었다. 경제계획수립 이후 3, 4차계획은 일찍이 겪지 않은 외부환경의 급격한 변화에 한국경제가 얼마나 허약한 체질을 갖고 있는가를 새삼 인식하게 만들었으며, 그러한 상황에서는 중기계획이 무슨 소용이 있는가를 느끼게 한 계기도 되었다.

4차계획은 계획의 수립기법이나 내용면에서 이전의 계획에 비해 진일보한 것이었으나, 급격한 환경변화를 예측하지 못한 탓으로 계획으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 그러나 목표의 설정이나 정책방향 등은 성장과정에서 나타난 문제점들을 해결하는 동시에 성장도 계속 추진하겠다는 뜻을 반영했다는 점에서 합리적이라 평가된다. 비록 석유파동으로 일부 시행되지 않았거나 달성되지 못한 목표가 있었고, 응급조치적인 과격한 수단이 채택되기도 하였지만, 계획이 지향하고자 했던 바는 긍정적인 평가를 받을 만하다. 오히려 계획이 의도하였던 몇 가지 목표들을 달성하기 위한 노력이 부족하였다는 점을 비난하는 것이 더욱 타당하다고 생각된다.

〈表 10〉 4次計劃의 目標

-
- (1) 자력성장구조의 실현
 - 1) 투자재원의 자력조달
 - 2) 국제수지의 균형
 - 3) 산업구조의 고도화
 - (2) 사회개발의 촉진
 - (3) 기술의 혁신과 능력의 향상
-

3.5. 第5次 經濟社會發展5個年計劃

5차계획은 그 이전까지의 계획에 비해서 하나의 큰 차이를 보이고 있는데, 그것은 경제 계획의 명칭이 “제5차 經濟社會發展5個年計劃”으로 바뀌었다는 것이다. 이전에는 “경제개발5개년계획”으로서 ‘社會’라는 말이 들어있지 않았으며, ‘發展’이 아니고 ‘開發’이라는 용어를 사용했었다. 이것은 단순한 명칭만의 변경이 아니라 계획의 내용이 바뀌기 시작했다는 점에서 주목할 만하다. 경제개발에만 집중하는 것이 아니라 그 과정에서 파생된 사회의 전반적인 문제에도 관심을 갖고, 이를 해결하기 위하여 노력한다는 의미에서 경제개발이 아닌 경제사회발전에 관한 계획이 되었던 것이다. 따라서 외형상 큰 차이가 없어 보이지만 계획이 의도하는 바는 상당한 변화를 보이고 있다

5차계획은 안정·능률·균형을 이념으로 삼고 다음과 같은 목표를 설정하여 추진한다고 되어 있다(The Korean Government(1981, p. 14)) 첫째, 경제안정기반을 정착시켜 국민생활을 안정시키고 경쟁력강화와 국제수지개선을 이룰 것이다. 둘째, 지속적 성장기반을 다져 고용기회를 확대하고 소득을 증대시킬 것이다. 셋째, 소득계층간·지역간 균형발전으로 국민의 복지를 증진시킬 것이다.

이상과 같은 목표 자체만을 보면 5차계획의 목표는 4차계획의 그것과 대동소이하다. 그러나 5차계획의 목표를 순조롭게 달성하기 위하여 채택한 <表 11>에서와 같은 발전전략을 보면, 정부가 무엇을 시도하는가에서 차이가 있음을 알 수 있다. 즉 안정에 덧붙여 시장기능의 활성화와 대외개방, 그리고 사회개발의 적극적인 추진이 부각되고 있다. 이는 지금까지의 계획이 市場代替의인 요소가 강했다는 것을 인정하고, 이제부터는 계획을 市場補完的인 형태로 바꾸어 추진하겠다는 의사표시라고 판단할 수 있다. 또한 “경제개발을 추진하는 과정에서 야기된 기회의 편중, 소득분배의 악화, 기본수요충족 및 생활편익시설의 미흡에 따라 상대적인 빈곤감이 높아져 지속적인 경제사회발전에 대한 장애요인이 되고 있다”(The Korean Government(1981, p. 95))는 지적에서 보듯이 지속적인 경제개발을

<表 11> 5次計劃 發展戰略

-
- (1) 물가안정에 정책의 최우선순위를 두어 운용함으로써 물가를 10% 이내에서 안정시킬 것이다.
이를 위하여 계획기간 전반까지 구조적인 인플레이션 요인을 대폭 정비할 것이다.
 - (2) 7-8%의 지속적 성장을 달성하기 위하여 투자효율을 극대화하고 저축을 증대시킬 것이다.
 - (3) 경쟁을 촉진하여 시장기능을 활성화할 것이다.
 - (4) 수출추도전략을 지속하고 대외개방정책을 보다 적극화할 것이다
 - (5) 국내외시장에서 경쟁력있는 비교우위산업을 육성할 것이다
 - (6) 국토를 균형개발하고 환경을 보전할 것이다.
 - (7) 국민의 기본수요를 충족시키고 사회개발을 적극적으로 추진할 것이다.
-

위해서는 여러 가지 사회문제가 해결되어야 한다는 점에서 적극적인 사회개발을 추진하겠다는 의지를 표명하였다.

이러한 변화는 다음의 설명에서도 잘 나타난다. “민간경제활동과 정부활동에 대한 계획의 역할을 보다 분명히 구분하였다.”〔The Korean Government(1981, p. 15)〕고 하면서 민간경제활동에 대하여는 양적 계획화보다 방향제시에, 그리고 정부개입을 줄여 민간의 창의적인 노력을 유도해 나가는 데 주력하겠다고 천명하고 있다. 반면 교육, 주택, 보건 등 국민의 기본수요영역에 대해서는 정부가 적극적으로 개입하여 시장을 보완하도록 하겠다는 것이다. 이처럼 정부의 역할에 분명한 선을 긋는 작업이 계획에 포함되기는 5차계획이 처음이다.

또 능률의 향상을 위하여 시장기능이 활성화되어야 한다고 강조하면서 경쟁의 촉진을 도모하겠다고 명기하고 있다. 나아가 예를 들어, 금융의 자율화, 산업자원의 합리화를 통해 산업의 체질을 강화함으로써 능률향상을 꾀한다는, 비교적 구체적인 정책방향이 제시되고 있다.

이러한 특성을 지닌 5차계획은 경제기획원 대신 주무부처의 주관하에 정책협의회를 운영하여 계획내용을 조정하였으며, 이해집단으로부터 의견을 수렴하여 “계획지침의 작성에서부터 부문계획의 작성 단계에 이르기까지 각계 전문가와 협의의를 거치는 등 민간인의 참여 기회를 대폭 넓혀 국민적 합의에 입각한 계획이 작성되도록 하였다”〔The Korean Government(1981, p. 16)〕는 것에서 알 수 있듯이 처음부터 국민의 공감대를 형성할 수 있는 계획을 만들기 위해 노력한 점이 돋보인다.

5차계획의 또 다른 한 가지의 특징은 우선순위를 둔 목표를 설정하였다는 점이다. 즉 물가안정에 정책의 최우선순위를 두어 연 10% 이내에서 물가를 안정시키겠다고 명시하고 있다. 이는 그때까지의 계획이 실제로 성장에 우선함으로써 일반 물가 및 부동산가격의 상승을 유발하여 자원배분의 비효율, 소득 및 부의 분배상의 불균형, 그리고 기업의 비생산적 활동 등을 초래하여, 근로자의 불만을 야기하고 사회불안을 가져왔기 때문이다. 이와 같이 물가안정을 강조한 목표의 설정은 고도성장에 따른 부작용을 치유하고 지속적인 성장가능성을 제고한다는 면에서 시의적절할 뿐만 아니라, 목표간 우선순위를 매김으로써 목표설정의 합리성, 일관성을 제고하였다고 평가된다.

1981년 국무총리, 기획조정실이 폐지되고 경제기획원에 감독, 평가를 담당하는 국이 신설됨에 따라 경제계획의 집행결과에 대한 평가가 여기에서 이루어지게 된 것이 변화라면 변화라 하겠다.

한편 농업부문에서의 정책방향도 변화하고 있는데 “종래의 가격지지를 위한 재원을 생산성향상투자로 전환해 나가도록 농업투자정책방향을 새로이 정립하여야 할 것이다”(The Korean Government(1981, p. 59))라고 지적하면서 농업생산기반의 확충과 농업기계화의 효율적 추진 등을 강조하고 있다. 이러한 변화는 농업도 시장기구에 더 많이 의존토록 하겠다는 의도에 따른 것이라는 점에서 전체적인 정책방향과 일치한다. 그러나 “重穀價制”로 인한 재정부담을 줄이는 것은 쉽지만, 그에 못지 않은 자금을 생산성 향상을 위한 투자로 전환하는 것은 매우 어려운 일이다. 그 뿐만 아니라, 이러한 정책전환이 糧穀計定赤字를 줄이기 위한 의도에서 시작된 것인 만큼 실제 그만큼 금액을 농업부문에 투자하지 않을 것이 거의 분명한 상태에서 농업부문의 발전을 어떻게 달성할 것인지가 의심스럽다. 뿐만 아니라, “미곡의 자급을 달성하고”와 같은 구태의연한 표현을 그대로 사용함으로써 농업부문의 계획은 실효성 있는 집행보다는 모양새 있는 계획작성에 더욱 치중한 감이 짙다.

이밖에 증가하는 외채와 관련한 외채의 조달 및 합리적 관리, 그리고 에너지등 경제불확실성에 대비한 경제안정의 확보를 계획에 포함시키고 있다. “국민경제의 안정을 기하고 경제성장을 지속해 나가기 위해서는 석유를 비롯한 에너지자원의 안정적 공급을 확보하도록 하고 동시에 수요면에서도 소비절약과 효율적 이용을 강화하는 것이 중요한 과제로 되고 있다”(The Korean Government(1981, p. 67))는 지적에서 보듯이 석유과동 때문에 에너지에 대한 관심이 고조된 사회분위기를 반영하고 있다. 이것은 한국경제가 직면하고 있는 문제들이 변화하고 있으며, 아직도 경제 체질이 튼튼하지 못하다는 사실을 간접적으로 드러내고 있다. 이 점과 관련하여 한 가지 우려되는 것은 새로운 문제가 발생할 때마다 이를 계획에 반영한다면, 계획이 언제까지나 계속될 가능성이 높다는 점이다. 시장보완적이든, 대체적이든, 개발계획은 시장기구의 작동이 원활하게 되면 수립하지 않는 것이 바람직하다는 의미에서, 일상적인 정책에서 해결할 수 있는 과제는 중장기계획에 포함시키지 않아야 한다. “쌀의 재고는 1980년 4.7백만석에서 1986년 10백만석으로, 원유재고는 비축분을 포함하여 1980년의 30일분에서 1986년에는 80일분까지 크게 늘려 나갈 것”(The Korean Government(1981, p. 19)). 또 수출을 “1986년 555억불 수준으로 유지되도록 관리할 것”(The Korean Government(1981, p. 41))이라는 말에서 보듯이 각종 도달목표에 대해 구체적인 숫자를 제시하고 이를 달성하겠다는 강력한 의지를 표명하고 있지만, 이는 계획의 성격을 誘導적인 것으로 바꾸어 나가겠다는 지금까지의 계획 의도와는 잘 어울리지 않는다. 과거의 계획에서는 도달목표의 설정이 집행의 효율적인 추진을 위해 필요한

것이었지만, 5차계획에서는 오히려 지나친 介入을 초래할 수도 있다는 점에서 바람직하지 않다.

정책집행과 관련해서 살펴보면 계획상 정부의 개입을 약화시키고 간접적, 유도적인 방법으로 목표의 달성을 추진함으로써 민간의 활력과 창의가 발휘될 수 있도록 시도하고 있다. 이를 위해서 먼저 “계획에서 제시된 정책을 각 경제주체들이 예측가능하도록 일관성 있게 추진할 것이다.” [The Korean Government(1981, p. 131)]라고 정책추진의 일관성에 관한 언급이 계획서에 처음으로 나타난다. 또한 물가안정을 위한 정책수단의 선택에 있어서도 “인위적인 가격통제에 의해서가 아니라 원인적으로 물가를 안정시킬 것” [The Korean Government(1981, p. 23)]이라는 표현에서 보듯이 시장기능의 원활한 작동을 위해 정부개입의 정도를 약화시켜 나가겠다는 의지가 엿보이고 있다. 그러나 실제로는 물가안정 10% 목표에 지나치게 집착함으로써 각종 수단을 동원하여 물가억제선을 유지하려고 노력하는 과정에서 인위적인 정부개입이 많았다. 또 물가안정에 최우선순위를 두었기 때문에 모든 정책이 물가에 미치는 파급효과를 고려하여 수립되는 경우가 많았다. 이 과정에서 물가안정 이외의 목표달성을 위한 정책이 변형되거나, 그 수립이 지연된 사례가 있었던 것은 목표집행의 합리성이란 측면에서 부정적인 평가를 받을 만하다. 그때까지의 성장 위주의 정책이 물가안정 등 다른 목표들의 달성가능성을 저해했듯이 안정 위주의 정책 역시 집행의 경직성 때문에 다른 부작용을 초래할 가능성이 높았다는 점에서 바람직하지 않다. 언제나 지나침은 모자람과 마찬가지로 문제가 있다.

반면 총재정수지의 균형을 추진하여 재정적자에 의한 통화증발을 억제하는 것에는 상당 정도 성공하였으며, 시중은행을 점진적으로 민영화하여 은행경영의 자율성을 높혀 금융산업의 발전을 도모하는 정책도 1982년 제일은행, 서울신탁은행, 1983년 조흥은행을 마지막으로 민영화함으로써 일단락되었다. 그러나 시중은행이 외형적으로는 민영화되었지만, 정부의 은행에 대한 간섭이 여전히 여전하여 은행의 자율성은 별로 제고되지 못한 점은 계획의 의도에서 벗어난 결과라 하겠다.

산업정책에 있어서도 “산업지원방식을 전환하여 직접·선별지원방식에서 국제경쟁력을 기준으로 한 간접·일반지원방식으로 개편하고 지원내용도 기술 및 인력개발, 생산성향상 등에 중점을 둘 것이다” [The Korean Government(1981, p. 51)]라고 함으로써 그때까지의 선별적 지원에 의한 산업육성방법의 폐단을 시정하고자 하였다. 이러한 방향으로의 노력은 1983년 5월 “80年代 産業政策의 基本課題와 政策方向”에 잘 나타나 있다. 즉 選別的 지원제도를 技能別 지원제도로 전환하고, 개방과 경쟁의 폭을 확대하며, 산업활동을 민간

의 자율과 시장기능에 맡기되 정부의 예외적인 개입만 허용하자는 것이다. 그리고 그때까지의 個別工業育成法을 폐지하고 이를 工業發展法으로 통합하여 1986년부터 시행하였다. 공업발전법에서는 시장진입과 투자에 대한 규제는 산업합리화업종으로 지정된 경우에만 적용하도록 하였다. 이러한 방식의 지원을 통하여 특혜의 여지를 줄이고, 자원배분이 가격기구에 의해 결정되는 부분을 확대하여 경쟁력있는 기업을 육성하겠다는 것은, 산업발전의 정도에 비추어 볼 때, 매우 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 공업화과정에서 야기된 사양산업, 부실기업 정리를 위한 구조조정에서 동원된 정책수단을 보면 정부개입의 정도를 더했으면 더했지 덜 하지 않았다는 점에서 정책상의 모순을 지적하지 않을 수 없다.

1981년 4월부터 시행된 '獨占規制 및 公正去來에 관한 法律'은 독과점시장구조, 경제제한적 행위와 불공정거래행위에 관한 최초의 규제장치로서, 경제운용방식을 시장경제원리에 둔다는 5차계획의 목표와 부합되며, 성장과정에서 파생된 문제를 해결한다는 의미에서도 5차계획의 의도를 살린 것이라 평가된다. 이러한 제도가 도입되었다는 사실은 경제성장과 더불어 제기된 새로운 문제에 적극적으로 대처하였다는 의미에서 긍정적이지만, 반면에 이러한 조치가 시행될 수 밖에 없는 상황이 일찍 발생한 것은 계획의 집행에서 문제가 있었음을 드러낸 것이기 때문에 부정적인 측면도 있다. 뿐만 아니라 중화학공업투자조정과정에서 기업의 대형화로 경제력집중이 가속되고 진입과 투자에 대한 지나친 규제로 독과점적 시장구조가 심화된 것은 각각의 정책집행이 상반된 결과를 가져오게 되었다는 점에서 바람직하지 않다.

금융부문에 있어서의 자율화는 1982년의 '張英子사건', 1983년의 '明星사건' 등의 금융사고로 인해 계획대로 이루어지지 못했다. 계획이 의도한 바는 금융기관운영의 자율화를 통하여 이러한 금융사고를 방지하자는 것인데, 사고가 일어나서 금융자율화의 추진이 지연된 것은 악순환의 연쇄라고 할 수 있다.

이밖에 예산편성에서 전년도 답습적인 편성방법을 개선하겠다고 표명했음에도 불구하고 실제 적용은 아주 미흡했던 것이라든가, "재정지출 중 사회개발 및 경제개발 지출의 비중을 제고함으로써" [The Korean Government(1981, p. 26)] "사회간접자본의 확충에 역점을 들 것" [The Korean Government(1981, p. 26)]이라고 하면서 사회보장 및 사회간접자본을 강조하였음에도 불구하고 그 부문에 대한 예산의 비중은 크게 증가하지 않거나, 오히려 감소한 것 등은 계획 본래의 취지와 집행결과의 괴리를 보여주는 예라 하겠다. 기타 "지역간 균형발전을 실효성있게 추진할 수 있도록 지역계획을 발전시킬 것" [The Korean

Government[1981, p. 13]]이라는 표현이라든가, 환경오염방지와 관련된 측정, 처리, 규제, 관리 등의 비교적 구체적인 프로그램이 처음으로 계획에 등장한 것은 의의있는 일이지만, 그 집행실적은 여전히 미미한 수준에 머물렀다고 판단된다.

결론적으로 5차계획은 경제사회전반에 관한 문제의 해결과 시장기능의 회복을 강조하면서 출발한 것이라는 점에서 그전까지의 계획과는 다른 특징을 보였으며, 경제성장과 더불어 변화하는 국민의 욕구를 적절히 반영하려고 노력한 점은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 결과적으로 계획이 의도한 만큼 자율화, 개방화 및 사회문제의 해결을 이루지는 못했다는 점에서 의욕이 앞선 계획이라는 평가를 피할 수 없을 것이다. 한편 경제안정을 목표의 우선순위에 두어 강력히 추진한 것 역시 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 도달목표의 달성에만 너무 치중한 나머지 계획의 의도와는 반대로 정부개입이 증가한 것은 바람직하지 않다. 한편으로는 목표에 부합하는 여러 가지 올바른 정책을 추진하면서, 다른 한편으로는 정부의 통제를 강화하는 내용의 정책이 실시되기도 하였으며, 외형상으로는 목표가 달성된 듯이 보이면서도 실제 내용에 있어서는 그렇지 않은 경우가 종종 있었다는 점에서 집행결과의 평가가 대단히 어려운 계획이었다고 하겠다.

3.6. 第6次 經濟社會發展5個年計劃

6차계획에서는 5차계획까지의 성과를 평가한 후 이에 근거하여 향후 과제를 선정하였으며, 경제규모 및 대외의존도의 증가와 더불어 대내외 여건변화에 따른 경제정책의 변경을 검토하여, 이를 계획에 반영하는 절차를 취하였다. 이런 방법은 앞서의 계획들이 암묵적으로 취해온 것이지만 6차계획에서는 이를 명시적으로 채택하였다는 점에서 과거의 계획들과 다르다. 따라서 6차계획에서는 5차계획의 목표와 정책 중에서 지속할 것은 지속하고, 보완할 것은 보완하고, 추가할 것은 추가하는 방식으로 목표와 정책을 결정하였다.

6차계획에서는 '能率과 衡平을 토대로 한 經濟先進化와 國民福祉의 增進'을 기본목표로,

첫째, 經濟社會의 制度와 秩序의 先進化

둘째, 産業構造의 改編과 技術立國의 實現

셋째, 地域社會의 均衡發展과 國民生活의 質的 向上

의 세 가지 주요 추진과제를 선정하였다(The Korean Government(1986, p. 40)). 이러한 목표는 5차계획에서부터 나타나기 시작한 능률과 형평의 증진을 계속 추구하는 한편 국민복지와 시장기능의 활성화에 전보다 더 많은 노력을 기울이겠다는 의지를 드러낸 것으로 목표추진의 일관성과 경제여건에의 적합성에 비추어 볼 때 긍정적인 평가를 받을 만하다.

경제사회의 제도와 질서의 선진화를 위해서 자율·경쟁원리에 입각한 자유시장경제질서의 확립, 형평과 합리성을 바탕으로 한 경제운리의 정착, 시장경제질서의 정착과 국제화 추세에 부응하는 정부기능의 재정립을 열거하였다(The Korean Government(1986, p. 42)). 문제는 계획상에 나타난 이러한 방향으로의 정책변화가 아니라, 그 실현을 위한 구체적인 프로그램 및 이를 추진할 의사와 능력이 실제로 정부에게 있었는가이다.

산업구조의 개편과 기술입국의 실현을 위해서 산업구조조정의 촉진과 기업경영의 합리화, 중소기업의 획기적 육성발전, 인력개발 및 기술수준의 향상을 위한 노력의 강화를 강조하였다(The Korean Government(1986, p. 43)). 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 방법을 고려한다면, 이 목표들은 분명히 시장경제질서의 창달을 저해하는 부분이 있을 수밖에 없다. 예를 들어, 산업구조조정의 촉진은 정부의 적극적인 개입을 유발하는 만큼 시장 기구에 의한 자연스런 통폐합과는 거리가 멀다. 따라서 계획에서 어떻게 이러한 모순을 극복해 나가는가가 중요한 과제로 등장한다.

지역사회의 균형발전과 국민생활의 질적 향상을 도모하기 위해 지역간 균형발전을 위한 제도개선과 여건정비, 농어촌 종합대책의 착실한 추진, 근로자의 복지증진과 중산층화의 촉진, 저소득계층의 생활향상, 소득수준 향상에 따른 새로운 국민생활욕구의 충족, 1988년부터 실시되는 국민연금제도를 통한 종합적 사회복지기반 마련의 방법을 제시하고 있다(The Korean Government(1986, p. 44-5)). 이 모든 목표를 달성하기 위한 재원이 충분치 않을 것이 분명하므로, 문제는 어떤 목표에 우선순위를 두고, 목표들간의 조정은 어떻게 이루어나갈 것인가에 집중된다. 프랑스의 경우 4차계획(1962-1965)에서 사회적인 측면의 계획을 강조하여 성장의 과실분배와 지역발전이 목표로서 본격적으로 등장하였다. 예를 들어, 프랑스의 4차계획에서는 목표성장률이 5.5%인데 비하여 사회투자(주택, 교육, 건강)가 10%의 증가율을 보임으로써 계획이 의도하는 바를 달성하기 위한 노력이 가시화되었다. 이런 사실을 고려할 때, 한국의 경우는 사회적 측면의 계획이 예산상 또는 자원배분상 실질적으로 뒷받침받는 데 있어 부족하였다.

이상과 같이 설정된 세 가지 기본목표는 매우 바람직한 것임에는 분명하지만, 이를 달성하는 방법들은 다수가 서로 상충한다는 점에서 계획의 성공여부는 정책집행상의 조화에 크게 의존한다고 할 수 있다.

6차계획의 성장전략으로는

첫째, 유망제조업을 중심으로 '成長의 原動力 構築'

둘째, 국제수지 흑자기조의 정착을 통한 '自力成長의 實現'

〈表 12〉 6次計劃의 主要政策方向

-
- (1) 고용기회의 확대를 위한 적정성장의 지속
 - (2) 국제수지 흑자기조의 정착과 외채부담의 완화
 - (3) 산업구조조정 촉진과 기술입국의 실현
 - (4) 지역간 균형발전과 지방경제의 활성화
 - (5) 국민복지의 증진과 형평제고
 - (6) 시장경제질서의 창달과 정부기능의 재정립
-

셋째, 부문별 형평제고에 의한 ‘成長力量의 結集’

을 들고 있는데, 이는 이전의 계획이 추구하던 전략과 크게 다를 바 없다. 다만 그 구체적 내용이 경제발전 단계와 여건변화에 맞추어 조금씩 달라졌을 뿐이다. 여기서 한 가지 지적할 것은 부문별 형평의 제고 자체를 목표로 추구하는 것이 아니라 성장을 위해서 필요한 수단으로 인식하고 있다는 점이다. 이점에서 6차계획이 의도하는 형평의 추구가 갖는 한계를 엿볼 수 있다.

6차계획의 주요 정책방향을 보면 5차계획과는 달리 물가안정에 관한 것이 없다(〈表 12〉 참조). 이는 5차계획기간 동안 물가안정노력이 상당한 성과를 거두어 안정기조가 정착되었다는 판단에 근거하고 있는 것 같다. 그러나 물가안정은 언제나 중요한 과제이며, 이의 지속적인 추진은 특히 성장속도가 빠른 개발도상국에서는 절대 필요하다는 의미에서 주요정책방향에서 이를 강조하지 않은 것은 쉽게 납득되지 않는 점이다.

6차계획기간이 2000년대 선진사회 진입의 성패를 가늠할 수 있는 중요 시기라 생각하여 6차계획에서는 어느 계획보다 학계, 연구기관, 언론계 등 국내외전문가와 업계, 농어민, 사회단체 등 이해관계인을 다수 참여시켜 그 수립과정에서부터 범국민적 합의의 형성을 중시하였다고 기술하고 있다. 또 6차계획부터는 계획수립을 위한 실무작업반의 공동위원장으로 민간인이 처음으로 참여했다는 사실도 그때까지의 계획과는 달랐다. 계획수립에서의 민간인 참여 정도는 계속해서 증가하여 왔는데, 이는 국민적 합의를 바탕으로 한 계획의 수립이라는 측면에서 바람직한 일이다.

6차계획의 특징 중의 하나는 “다양한 통계수요의 증가에 대처하며 새로운 통계를 개발하고 기존통계도 개선 …”[The Korean Government(1986, p. 109)] 등 통계제도의 발전에도 모호자는 내용을 계획에 포함시켰다는 것이다. 계획수립과 더불어 통계의 중요성을 점점 더 깨닫게 된 결과라 할 수 있다. 통계의 중요성뿐만 아니라 계획 수립 및 집행 담당자들의 지식과 능력, 그리고 교육·훈련의 중요성도 강조하였다면 더욱 바람직했을 것이다.

또 다른 특징 중의 하나는 다른 계획들과는 달리 연도별 주요 법령 제정 및 개정 사항과 주요 투자사업계획을 부록으로 만들었다는 점이다. 목표의 달성을 위해 필요한 법률의 제정, 개정을 미리 밝혀 둔다는 것은 정책에 대한 신뢰감을 형성케 하는 데 도움을 줄 수 있다는 점에서 긍정적이다

개별 정책을 살펴보면, 먼저 “경제력집중 현상은 산업지원·금융·세제관련시책과 기업행태가 복합적으로 작용한 결과이므로 이를 치유하기 위한 대책도 공정거래제도의 개선 및 각종 지원제도의 개선 등을 통하여 다각적으로 접근 …” [The Korean Government (1986, p. 157)]에서 볼 수 있듯이 경제문제의 해결을 위해 복합적이고 다양한 방법을 추구하였다. 이는 복잡한 경제문제의 본질을 제대로 파악하기 시작했다는 측면에서 매우 의미있는 일이다.

또한 소비자보호원의 설립과 같은 소비자보호시책의 강화, 최저임금제의 도입, 직종간·학력간·남녀간 임금격차의 완화를 위한 노력, 장애인보호확대, 국민연금제도의 실시, 전국민의료보험의 확대, 여성개발의 적극적 추진 등등의 정책은 모두 계획이 표명하고 있는 목표의 달성을 위해 필요한 것일 뿐만 아니라, 그때까지 소홀하게 다루어 온 부문에 대한 정책집행이라는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다.

그러나 “내수시장을 단계적으로 확충함으로써 중장기적으로 성장의 지나친 수출의존도를 완화” [The Korean Government (1986, p. 50)]한다는 목표가 계획에 포함된 이유를 찾기는 어렵다. 즉 이러한 정책을 정부가 수립하여 무슨 효과를 기대한 것인지 불분명하다. 내수시장은 경제규모가 커짐에 따라 자연히 성장할 것이며, 수출확대는 수입재원을 확보한다는 차원에서 반드시 이루어져야 한다는 점을 고려한다면 그러한 내수확대정책이 의도하는 바가 무엇인지 명확하지 않다. 뿐만 아니라 이러한 표현은 그때까지의 계획이나 정책이 내수시장의 확대를 억제하는 방향으로 이루어졌음을 암묵적으로 전제하고 있거나, 내수시장확대를 추진하지 않았음을 의미하고 있는데, 이를 뒷받침할 근거를 찾기는 어렵다. 또한 수출의존도를 줄이고 내수시장을 확대하기 위한 정부의 정책수단 보유 여부마저 불투명한 상태를 고려한다면 내수시장의 확대 정책은 납득하기 어렵다고 판단된다.

“기계류, 부품, 소재 등 자본재의 수입대체를 적극 추진하여 국내가공도를 제고” [The Korean Government (1986, p. 50)]한다는 목표는 결과적으로 성공적이지 못했다. 그것은 정책추진 능력의 부족에도 원인이 있겠지만, 대부분의 경제목표가 활동주체인 기업들의 적극적인 협력 없이 정부의 노력만으로는 달성될 수 없다는 것을 보여준 예라 할 수 있다. 목표가 의도하는 바가 기업의 그것과 일치할 때에는 정부의 큰 노력 없이도 목표가

성공적으로 달성되겠지만, 그렇지 않은 경우에는 계획이 의도하는 방향으로 기업을 이끌기 위한 유인수단의 유부가 관건이 된다. 결국 자본재산업의 육성 및 부품·소재산업의 발전은 수출 중심의 성장전략과 기업의 무성의 내지 정부유인책의 부족으로 성공하지 못했다. 이러한 결과는 향후의 정책추진에도 크게 참고해야 할 점이라 생각된다.

중소기업의 육성을 강조한 것은 필요에 의한 것이었다고 하더라도, 이를 추진하는 효과적인 수단이 별로 없었고 어떤 중소기업을 어떻게 육성하겠다는 정책 의지가 뚜렷하지 않았다는 사실 때문에 실제에 있어서는 성공적이지 못했다. 이런 점에서 농업부문발전을 의도한 초기 계획의 목표와 유사하게 계획에서는 언제나 강조되지만, 구체적 프로그램이나 재원, 그리고 정책방향의 설정이 명확치 못한 탓으로 그 집행에 있어서는 효율적이지 못했다.

중소기업육성이나, 부품·소재산업육성 등은 목표설정 및 정책수립에 있어 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 구분하여 할 수 있는 일만 추진해야 한다는 것을 보여준 단적인 예라 할 수 있다. 또한 투자나 기술개발 등은 기업이나 이를 담당된 사람들이 자발적으로 하지 않는 이상, 정부가 이를 대신할 수 없는 것이며, 정부가 이를 강제할 수도, 또 그렇게 해서도 안되는 일의 예라 할 수 있다. 경제규모가 확대되고 기업활동이 복잡해짐에 따라 정부가 할 수 있는 일, 즉 계획에 포함되는 내용은 변화하고 축소되어야 함에도 불구하고 더 많은 것을 이루려는 의도에서 나타난 결과는 명목상 훌륭한 정책목표를 실제로는 잘 집행되지 못하게끔 만들었다.

“에너지 다소비업체에 대한 목표원단위 설정관리의 확대”[The Korean Government (1986, p. 95)]에서 볼 수 있듯이 소비절약을 위한 가장 강력한 무기인 가격을 통한 조정은 이루어지지 않은 채, 직접적인 방법으로 정부가 개입한 것은 정부개입의 축소, 시장기능의 활성화라는 계획 전반의 흐름과 相馳된다는 점에서 바람직하지 못하다.

농업정책을 쌀 중심에서 농업소득원의 다양화로, 증산 중심에서 수급안정, 유통구조개선시책의 강화로 전환한 것은, 결국 그때까지의 농업정책이 성공적이지 못했음을 드러낸 것으로 해석할 수 있다. 그렇다고 하여 1987년의 농어가부채경감대책, 농어촌경제활성화대책 등 새로운 정책들이 농어촌소득증대와 농업경제 활성화에 기여하였는지에 대해서도 의문이 있는 만큼, 농업부문의 정책이 각 계획들 중에서 가장 비효율적이라는 평가를 면치 못하게 되었다. 그 원인은 한국농업, 한국농촌이 지향해야 할 장기적인 방향 설정에서의 실패와 정책수단 선택에 있어서의 일관성 부족, 그리고 정책추진에 대한 강력한 의지와 예산의 뒷받침 결여가 복합적으로 작용한 데 있다.

그밖에 4단계 금리자유화 등에서 보듯이 계획에 나타난 금융시장자유화를 위한 노력은 어느 때보다 뚜렷했다. 이는, 국제적인 개방압력 때문이기도 하겠지만, 계획의 집행이 비교적 순조롭게 이루어졌다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다.

그러나 工業發展法 및 租稅減免法에 의거하여 이루어진 산업합리화는 불황산업이나 부실기업의 회생에만 치중함으로써 기업의 경쟁력강화와 시장기능을 강조하는 계획 본래의 의도와는 어울리지 않는 경우가 많았다. 즉 부실기업처리에 정부가 직접 개입하여 시장기능에 의존한 기업의 진입·퇴출이 차단됨으로써 비효율적인 기업보다 효율적인 기업이 때로는 더 큰 어려움을 겪는 역설적인 현상이 벌어지기도 하였다.

1989년 12월 3개 투신사들로 하여금 금융기관 지원으로 2조 7천억 원 규모의 주식을 매입토록 했던 證券市場安定化對策 같은 것은 계획이 지향하고 있는 자본 및 금융시장의 건전한 발전과 자율화에 역행하는 조치라 할 수 있다. 뿐만 아니라 국제수지흑자에 따른 통화관리상의 문제 등에 의해 부동산가격이 급등하자 이를 해소하기 위해 동원했던 건축규제등 직접적인 정부개입 역시 계획이 의도했던 바와 일치하지 않는다

1986년 소위 三低현상에 따른 효과로 경상수지흑자, 물가안정, 고도성장의 목표⁹⁾를 동시에 달성할 수 있었던 것은 물론 계획의 기여라고 보기는 어렵지만, 꾸준한 계획의 수립·집행으로부터 전혀 도움을 받지 않았다고 단정하기는 어렵다. 그동안 추진해온 경제계획이 유리한 환경을 맞아 열매를 맺은 결과라고 평가할 수도 있다. 그러나 이러한 긍정적인 측면만 있는 것은 아니며 3저현상은 산업구조조정을 지연시킨 원인이 되어 그 이후 기업의 경쟁력제고에 오히려 장애가 되기도 하였다

1987-1989년 사이에는 노사분규가 급증하고, 이에 따라 명목임금이 크게 상승함으로써 기업의 경쟁력이 갑자기 약화되었다. 이것은 1987년 '민주화선언' 등으로부터 시작된 민주화바람 타이기도 하지만, 계획상에 나타난 협조적인 노사관계의 정착이라는 목표를 효과적으로 달성하지 못한 결과라 할 수 있다. 그 동안 계획에 반영된, 건전한 노사관계의 구축이라는 목표는, 실제 집행에 있어 적극적인 노력을 기울이지 않은 측면이 많았을 뿐만 아니라 시대상황의 변화에 맞추어 노사관계도 변화해야 한다는 사실을 제때 인식하지 못한 탓에 성공적으로 달성되지 못했다. 이러한 상태에서 정치적 민주화와 더불어 그동안 억눌려왔던 불만들이 일시에 폭발함으로써 사회적 불안 및 경제적 충격이 초래되었다. 이러한 결과를 감안할 때 계획에서의 노사부문 정책은 부정적인 평가를 면치 못할 것이다

(9) 1986년의 경제성장률은 11.6%, GDP디플레이터상승률은 4.6%, 그리고 경상수지흑자는 46억 달러이다

결론적으로 6차계획은 목표설정에 있어서 경제정책이 지향해야 할 대부분의 과제를 포함함으로써 외형상 나무랄 데 없는 계획이 된 셈이지만, 반대로 이를 모두 달성할 수 없다는 사실을 사전에 인지할 수 있었다는 점에서 계획으로서 문제가 있다. 모든 것을 하겠다는 계획은 어느 것도 제대로 하지 않겠다는 것과 큰 차이가 없기 때문이다. 경제가 발전하고 복잡해짐에 따라 특정 목표를 달성하기 위한 정책이 다른 목표의 달성에는 오히려 장애가 되는 경우가 발생하기 시작하는데, 6차계획은 이 점을 인식하고 양자를 조화시키려고 노력한 점에서 긍정적이다. 그렇지만 실제 집행에서는 목표와 목표, 목표와 정책, 정책과 정책간의 조화와 조정이 제대로 이루어지지 않은 경우가 많았다. 따라서 6차계획

〈表 13〉 우리나라 經濟開發計劃 및 實績推移

구 분	계획 단계 단 위	1차계획 62-66		2차계획 67-71		3차계획 72-76		4차계획 77-81		5차계획 ³⁾ 82-86		6차계획 ³⁾ 87-91	
		계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
경제 성장률	연평균 (%)	7.1	7.8	7.0	9.6	8.6	9.2	9.2	5.8	7.6	9.8	7.3	10.0
실업률		8.5	7.6	6.1	5.0	4.2	4.1	4.0	4.1	4.2	4.0	3.7	3.6
GNP 디플레이터 상승률	"	-	19.7	-	14.9	-	21.4	8.8	20.0	10.8	4.6	3.5	6.3
소비자 물가 상승률	"	-	19.7	-	15.0	-	15.9	-	18.6	-	3.6	3.0	6.8
총통화 증가율 ¹⁾	"	-	30.6	-	47.2	-	31.1	24.5	24.7	22.0	17.4	-	19.2
상품수출 증가율 ²⁾	"	28.0	38.6	17.1	33.8	22.7	32.7	16.0	11.1	11.4	10.5	10.0	16.4
상품수입 증가율 ²⁾	"	8.7	18.7	6.5	25.8	13.7	12.6	12.0	10.5	8.4	4.1	11.0	21.0
경상수지 합계	억 달러	0	-3	-14	-27	-31	-49	-19	-152	-220	-19	250	181

註: 1) 평균잔액기준

2) 통관기준

3) 수정계획이 아닌 원계획임

資 料 경제기획원, 『제1-4차 경제개발5개년계획』, 『제5-6차 경제사회발전5개년 계획』, 한국은행, 『경제통계연보』, 각 년호, 『국민계정 1970-1988』, 1989, 안국신(1992)에서 재인용.

이 그전까지의 계획에 비해서 목표설정이나 정책집행이 더 효율적이었음에도 불구하고 달성하기 어려운 목표를 설정한 탓에 목표달성을 위한 정책집행에 있어서는 긍정적인 면과 부정적인 면이 혼재해 있다. 계획기간을 통하여 경제성장과 더불어 경제문제가 더 복잡해지고, 이를 해결하기 위한 방법도 더 복합적인 것으로 변하는 추세를 보여준 셈이며, 향후 경제정책의 수립·집행이 더욱 어려워질 것이라는 전망을 가져다 준 계획이었다.

3.7. '新經濟' 5個年計劃

1992년 3월 제7차 경제사회발전5개년계획(1992-96)이 발표되었지만, 이 7차계획은 1992년 12월 대통령선거에서 김영삼대통령이 당선됨으로써 1993년 '新經濟' 5個年計劃(이후 신경제계획으로 약칭함)으로 대체되어 집행되고 말았다. 김대통령은 그의 참모들이 만든 '新경제'를 기본으로 하여 1993년 대통령취임 이후 새로운 신경제계획을 수립하게 함으로써 7차계획을 사실상 사문화하였다. 물론 신경제계획의 상당부분이 7차계획과 중복되는 것이 사실이지만, 7차계획과 신경제계획은 그 출발에서 다르다. 7차계획이 6차계획의 연장선상에서 수립된 반면, 신경제계획은 6차계획까지의 성과를 비판적으로 평가하여 민간의 참여와 창의를 유발하는 새로운 경제를 건설하기 위해 그때까지의 관행과 제도 중 적합치 않은 것을 혁파하고자 했다는 점에서 계획의 수립 의도에 차이가 있다. 즉 그때까지의 계획이 시장보완적 계획으로서 경제성장을 위한 프로그램의 종합이라면, 신경제계획은 기존의 계획이 왜곡시킨 시장경제질서를 바로잡기 위한 개혁프로그램의 집결이다. 따라서 내용의 유사성에도 불구하고 신경제계획의 수립 목적 자체는 그 동안의 경제개발계획이 초래한 여러 가지 부작용과 왜곡을 축소하고 제거하는 데 있다고 하겠다.

그런데 신경제계획은 1993년부터 1997년까지를 그 대상기간으로 삼고 있는 만큼 아직 이를 평가하기에는 이르다. 따라서 본고에서는 신경제계획에 대한 평가를 제외하기로 한다.

4. 結 語

개발계획이 성공적으로 수행되기 위해서는 무엇보다 경제성장을 이루겠다는 의지가 있어야 하고, 이를 추진할 행정능력과 경제적 잠재력이 있어야 한다. 이 점에서 볼 때, 한국은 대통령을 위시한 지도층의 강한 의지와 비교적 교육수준이 높은 많은 인구 등 성장 잠재력이 있었으며 관료의 행정능력도 다른 후진국에 비해 상대적으로 우수한 편이었다고 평가된다. 그렇기 때문에 초기의 계획이 비록 여러 가지 면에서 부족한 점이 있었지만 일

단 높은 경제성장률을 달성할 수 있었다. 물론 통화량증가에 따른 인플레이션이라든가, 국내저축의 부족으로 인한 투자재원의 부족, 그리고 정부의 적극적인 개입에 따른 시장기능의 왜곡 등 몇 가지 문제가 없지는 않았지만, 6.25동란 이후 침체되어 있던 경제에 활력을 불어넣어 성장으로의 시동을 걸 수 있었던 것은 역시 경제계획의 수립·집행이 있었기에 가능했다고 평가된다.

그런데 경제개발5개년계획이 경제성장을 이끌어 낼 수 있었던 것은 무엇보다 국민 각자가 목표의 달성을 위해 열심히 일하고 소비를 자제하는 등 적극적으로 협조하였기 때문이다. 이러한 국민들의 마음가짐, 즉 보다 나은 미래를 위해 오늘을 희생할 수 있다는 자세를 갖게끔 만드는 데는 역시 종합적이고 미래지향적인 계획이 필요했던 것이다. 그 다음 성공요인으로 들 수 있는 것은 정치적인 안정과 경제발전을 이룩하려고 하는 지도층의 의지가 충만하였다는 점이다. 이는 계획 및 정책에 대한 국민의 신뢰를 가져다 주었고 성장을 위한 여러 가지 정책수단의 지속적인 추진을 보장해 주었다.

1차계획에서 6차계획까지 살펴본 바와 같이 경제계획의 기법은 시간이 지남에 따라 더욱 발전된 모습을 보이고 있으며, 목표설정에 있어서도 국민적 합의를 이끌어낼 수 있는 절차상의 개선이 이루어졌다. 또한 목표 역시 경제발전단계와 상황변화에 맞추어 적절하게 변형되어 채택됨으로써 국민들의 공감을 얻을 수 있었기에 지속적인 성장이 가능하였다. 뿐만 아니라, 목표달성을 위한 수단의 선택에 있어서도 연계성과 합리성이 제고되어 왔으며, 실행결과의 평가를 통해 보다 나은 집행을 위한 노력도 배가되었다.

그러나 경제성장과 더불어 파생된 여러 가지 새로운 문제를 해결하기 위한 노력은 상대적으로 부족하였으며, 장기적으로 시장기능의 회복을 위한 적극적인 노력이 결여된 것도 사실이었다.

먼저 그 동안의 경제계획들이 보여준 긍정적인 측면을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 발전의 방향을 설정하고 국민적 노력을 집결하여 성공할 수 있다는 용기와 신념을 가져다 주었고, 수출을 통한 고도성장을 이룩하였으며, 그 과정에서 고용증대, 산업구조의 고도화를 달성하였다. 이는 계획이 갖는 公示效果, 教育效果가 최대한 발휘되었기 때문이다. 자립경제의 건설이라는 민족의 자존심에 호소한 성장전략이 주요한 타도 있다.

둘째, 중장기뿐만 아니라 단기의 경제정책수립에 있어서도 방향과 기준을 제공하였으며, 불확실성을 제거하여 기업의 투자활동을 촉진하였다. 이는 계획이 자본주의경제를 운영해본 경험이 사실상 없었던 관료, 기업가, 그리고 일반국민들에게 어떻게 행동해야 하는지를 알려주는 역할을 수행하였기 때문이다. 이러한 효과는 경제계획의 수립과정을 통

해서도 이루어질 수 있었다

셋째, 보다 나은 경제구조를 이룰 수 있는 법과 제도 등을 만들어냄으로써 사회구조 자체를 발전시켰다. 5개년계획에 의거하여 필요한 제도와 규칙을 확실히 정비해 나갔기 때문에 경제발전을 지속적으로 추진할 수 있었다. 후기의 계획에서는 변화를 예시함으로써 경제주체들이 이에 적응할 수 있는 시간적 여유를 제공하기도 하였다.

넷째, 시장기능의 활성화를 위한 제도적 장치 및 규칙을 점차 도입함으로써 시장대체적 기능을 축소하고 시장보완적 기능을 확대하였다. 경제개발 초기에 시장이 제대로 형성되지 않았던 상태에서 오늘날 시장기능의 확대가 이만큼 이루어질 수 있었던 것도 계획에 의한 목표설정과 이를 추진하여 온 노력의 결실이라 하겠다. 이 점에 대해서는 보는 관점에 따라 부정적인 평가를 내릴 수도 있겠지만, 여기서는 긍정적인 측면만을 지적하였다. 비록 만족할 만한 수준은 아니지만 시장기능의 활성화도 시장의 형성이 전제되어야 한다는 점에서 성장에 따른 성과가 있었음은 분명하다.

다섯째, 경제문제뿐만 아니라 사회문제에까지 관심영역을 확대함으로써 경제성장이 아닌 경제발전을 추구하는 계기를 마련하였다. 비록 그 성과는 그리 크지 않았지만, 성장과정에서 불거져 나온 소득 및 부의 불평등, 저소득층보호문제, 환경파괴 등 사회문화적인 과제를 계획의 목표에 포함시킴으로써 앞으로의 경제과제에 대한 시사점을 제공하였다. 다시 말하면, 경제발전은 경제뿐만 아니라 정치, 사회, 문화 등 모든 면이 어우러져 발전해야만 지속적으로 이루어질 수 있다는 점을 모든 국민에게 인식시켜 준 셈이다.

한편, 부정적인 측면을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 성장중심의 경제운영으로 소비자후생 대신 생산과 저축을 강조함으로써 공급자 중심의 경제관을 형성케 하였다. 그리하여 비록 비효율적인 생산이라도 생산은 유익한 것이고, 아무리 합리적인 소비라도 소비는 자제해야 하는 것이 되고 말았다. 이와 같은 사고방식은 수요와 공급, 투자와 저축의 균형을 왜곡하였으며, 지나친 국내산업보호와 부실기업의 양산을 초래한 하나의 원인이 되기도 하였다.

둘째, 정부주도형 성장을 계속하는 과정에서 경제주체들로 하여금 정부의존적 태도를 갖게 만들었으며 시장기능의 활성화를 더디게 만들었다. “시장경쟁에 의하여 승자가 선택되기보다는 인·허가와 자금배분에 관한 정부의 재량적 선택이 사업의 성패를 좌우하였다.” [The Korea Development Institute(1995b, p. 144)]는 지적에서 보듯이 規則(rule)보다는 裁量(discretion)에 더 의존한 정부·기업관계가 형성되었다. 이는 특히 개발 초기, 내수시장, 전략산업에서 그 정도가 심했다.

셋째, 목표달성에 급급한 나머지 정책이 갖는 부정적인 효과를 상쇄 내지 축소하고자 하는 노력이 부족하였으며, 그 결과 시장왜곡등 새로운 문제가 발생했다. 시장이 기능하는 데 가장 중요한 가격의 직·간접적인 통제가 상품시장뿐만 아니라 금융시장, 노동시장에도 존재하였기 때문에 가격구조의 왜곡, 配給(rationing)에 따른 특혜문제, 비효율적인 생산 등의 문제가 발생하였다.

넷째, 투자재원의 부족에 따른 통화팽창으로 부동산가격 등 물가가 등귀하였으며, 그 과정에서 부의 형평성, 기업활동의 효율성이 저해되었다. 이는 기업으로 하여금 영업활동보다 부동산 관리에 더 많은 관심을 갖게 만들거나, 기술개발보다 규모확대에 더욱 치중하게 하였으며, 일반국민들에게도 부동산보유의 유무에 따라 엄청난 빈부의 격차를 가져왔다. 뿐만 아니라 期待(expectation)인플레이션 심리를 형성하여 고금리, 고임금, 고지가, 고물가, 고소비 등 모든 경제변수가 하방경직적이게끔 만들었다.

다섯째, 자금의 배분, 금리의 결정 등에 정부가 개입함으로써 건전한 금융산업의 발전이 지연되었으며, 독과점 및 재벌의 출현을 조장한 측면이 강했다. 저금리의 특별금융, 자금공급의 부족에 따른 자금할당은 금융시장에서의 가격기능을 상실케 만들었고, 이 때문에 아직까지도 금융부문이 실물부문의 성장을 견실하게 뒷받침해 주지 못하고 있다. 또한 규모의 경제 실현을 위한 집중적인 지원으로 중소기업과 대기업의 격차, 경공업과 중공업의 격차가 확대되었다. 이에 따라 재벌의 규모는 상대적으로 더욱 커진 반면, 중소기업의 발전은 제대로 이루어지지 않음에 따라 경제력 집중 문제가 당면과제로 등장하게 되었다.

결국 계획은 의도한 성장목표를 달성하기는 하였지만 또 다른 목표, 즉 시장의 불완전성을 제거하는 데에는 성공하지 못했다.

자본주의 시장경제 하에서 합리적인 계획은 시장기능의 대체가 아닌 보완을 목표로 하면서 시장질서의 회복을 달성해야 하지만, 현실은 그리 만족스럽지 못한 점이 많았다. 따라서 시장을 대체하는 계획의 역할을 축소 내지 제거해야만 시장이 제대로 작동할 뿐만 아니라, 계획의 본래 목적이 달성될 수 있다. 이러한 의미에서 만약 앞으로 계획을 계속 수립·집행하고자 한다면 그것은 무엇보다 시장기능의 회복을 제1의 목표로 삼는 계획이어야만 할 것이다.

지금까지의 경제계획들이 비록 여러 가지 문제점이 있었지만 한국경제의 성장에 기여한 것은 분명하다. 그렇다면 앞으로도 계속해서 경제계획이 수립되어야 하는가? 이 문제에 대해서는 의견이 찬반으로 나누어질 수 있다.

계획의 필요성은 우선 현 상태에 대해 국민들이 만족하는가에 달려있다. 권력, 자원, 참여 등의 배분구조는 만족스러운가? 만약 만족스럽지 않다면 그것은 시장기구에 의해 순조롭게 고쳐질 수 있는가? 만약 그렇지 않다면 계획의 도입이 요구된다. 다음으로 계획의 필요성은 集團의인 公共利益(collective public interest)의 존재여부에 달려 있다. 즉 변화의 방향이 정립되어 있으면 계획이 도입될 수 있다. 결국 사회변화의 방향에 대해 합의된 바가 있되, 그 변화가 현재의 시장기구에 의해 순조롭게 이루어질 수 없다면 계획의 필요성이 제기된다는 것이다

개발계획에 의한 경제성장은 마치 몸을 키우기 위해 식단에 맞춰 영양분을 흡수한 것과 유사하다. 한국의 경우에는 그 과정에서 때로는 과식도 하고, 영양과잉이 되기도 하고, 또는 영양부족상태에 처하기도 하였지만 신체(경제)는 자라서 이제 거의 성인(선진국)이 되었다. 하지만 단시간 내에 급속히 자랐기 때문에 정상적으로 자란 성인에 비해 여러 가지 부족한 것이 많다. 즉 키에 비해 몸무게가 모자란다거나, 심장과 위장에 과중한 부담이 지워진다거나, 육체는 자랐지만 정신적으로는 아직 미성년이라는 등 여러 가지 불균형, 부조화, 비정상 등이 나타났다. 따라서 이제는 심장과 위장을 강화하고, 몸과 마음의 균형을 잡고, 키와 몸무게를 조화시키는 적절한 운동과 섭생, 그리고 교양이 요구된다. 다시 말하면 튼튼하고 보기좋은 몸과 건전하고 지적인 정신을 만들어 나가야 한다.

만약 이러한 일이 반드시 수행되어야 한다고 많은 사람들이 믿고 있고, 또 현재의 시장기능에만 맡겨서는 이 작업이 순조롭게 추진되지 않을 것 같다면, 다시 한 번 계획을 세워 의도한 바를 성공적으로 달성할 필요가 있다.

지금부터 필요한 것은 비록 표현은 같은 계획이지만, 이제까지의 成長計劃이 아니라 변화를 통해 조화를 이루겠다는 均衡計劃이다. 커다란 변화(개혁)는 오랫동안 익숙해왔던 생활양식을 바꾸는 것이기에 일상적인 제도나 절차를 통해 이루기는 매우 어렵다. 지금까지 익숙했던 것을 포기하고, 기존의 관습을 타파하는 특별한 각오와 노력이 있어야 한다. 또한 현재의 균형을 거부하고 새로운 상황을 맞이할 준비가 되어있어야 한다. 그렇기 때문에 변화를 가져오기 위해서는 강력한 개혁프로그램이 요구되고, 이를 결집시킬 계획이 필요한 것이다.

계획은 문제를 푼다. 그러나 결코 어떤 문제의 해답이 아니다. 계획은 풀기 어려운 문제를 다른 방식으로 다시 드러내는 것이다. 다른 방법으로 문제를 나타내는 것에 대해 많은 사람들이 더 편하게 느낀다면 그렇게 하지 않을 이유가 없지 않겠는가? 오늘날 한국경제가 직면한 여러 가지 과제를 해결하기 위해 계획을 수립하는 것이 도움이 된다면 이제는 균형계획을 도입하는 것이 바람직하다.

서울대학교 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02) 880-6373

팩시: (02) 888-4454

參 考 文 獻

무역협회: 『무역연감』, 각호.

안국신(1992): “한국경제의 중장기 전망과 거시정책방향,” 고려대학교 경제연구소 편, 『한국경제발전의 평가와 전망』, 태진출판사.

한국은행: 『경제통계연보』, 각년호.

_____ (1989): 『국민계정 1970-1988』.

Adelman, Irma (ed.) (1969): *Development Planning: Korea's Second Five-Year Plan*, The Johns Hopkins Press.

Alam, M. Shahid (1989): *Governments and Markets in Economic Development Strategies: Lessons from Korea, Taiwan, and Japan*, Praeger.

Balassa, Bela (ed.) (1982): *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, John Hopkins University Press.

Bornstein, Morris (ed.) (1975): *Economic Planning, East and West*, Ballinger Publishing Company.

Caiden, Naomi, and Aaron Wildavsky (1985): *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Transaction Books.

Chenery, Hollis B. (1975): “The Structuralist Approach to Development Policy,” *American Economic Review*, **65**, **2**.

Clark, Cal, and Steve Chan (eds.) (1992): *The Evolving Pacific Basin in the Global Political Economy*, Lynne Rienner Publishers.

Cole, David C., and Yung Chul Park (1983): *Financial Development in Korea, 1945-1978*, Cambridge University Press.

Dahrendorf, Ralf (1968): *Essays in the Theory of Society*, Routledge & Kegan Paul.

Deyo, Frederic C. (ed.) (1987): *The Political Economy of the New Asian Industrialism*,

- Cornell University Press.
- Harriss, John, Hunter, Janet and Colin M. Lewis (eds.) (1995): *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge.
- IMF: *International Financial Statistics*, each year.
- Kim, Kwang Suk and Michael Roemer (1979): *Studies in the Modernization of the Republic of Korea, 1945-75: Growth and Structural Transformation*, Havard University Press.
- Kim, Pyung Joo (1995): *Financial System and Policy (1961-79): An Assessment of Park's Legacy*, Korea Institute of Finance, May.
- The Korea Development Institute (1995a): *The Korean Economy 1945-95: Performance and Vision for the 21st Century. The First Session: Macroeconomy*.
- _____ (1995b): *The Korean Economy 1945-95: Performance and Vision for the 21st Century, The Second Session: Industry and Trade*.
- The Korean Government(1962): *The First Five-year Economic Development Plan, 1962-66*.
- _____ (1966): *The Second Five-year Economic Development Plan, 1967-71*.
- _____ (1971): *The Third Five-year Economic Development Plan, 1972-76*.
- _____ (1976): *The Fourth Five-year Economic Development Plan, 1977-81*.
- _____ (1981): *The Fifth Five-year Economic and Social Development Plan, 1982-86*.
- _____ (1986): *The Sixth Five-year Economic and Social Development Plan, 1987-91*.
- _____ (1992): *The Seventh Five-year Economic and Social Development Plan, 1992-96*.
- _____ (1993): *The New Economic Five-year Development Plan, 1993-97*.
- Kuznets, Paul (1977): *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*, Yale University Press.
- Lin, Wu-Long, and Thomas P, Chen (1996): *Management of Developing Economies in Transition*, Praeger.
- Lindblom, C.E. (1975): "The Sociology of Planning: Thought and Social Interaction," in M. Bornstein (ed.), *Economic Planning, East and West*, Ballinger Publishing Company.
- Naya, Seiji Finch, and Joseph L.H. Tan (1995): *Asian Transitional Economies*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Pack, Howard, and Larry E. Westphal (1986): "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality," *Journal of Development Economics*, **22**.

- Papanek, Gustav F., Schydlosky, Daniel M., and Joseph J. Stern (1971): *Decision Making for Economic Development*, Houghton Mifflin Company.
- Qayum, Abdul (1975): *Techniques of National Economic Planning*, Indiana University Press.
- Sakong, Il (1993): *Korea in the World Economy*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Schmitz, Hubert (1984): "Industrialization Strategies in Less Developed Countries: Some Lessons of Historical Experience," *Journal of Development Studies*, 21, Oct..
- Seibel, Claude (1975): "Planning in France," in M. Bornstein (ed.), *Economic Planning, East and West*, Ballinger Publishing Company.
- Wawn, B. (1982): *The Economies of the ASEAN Countries*, St. Martin's.
- Waterston, Albert (1965): *Development Planning*, The Economic Development Institute, IBRD, The Johns Hopkins Press.