

經濟計劃과 經濟發展⁽¹⁾

姜 光 夏

경제계획은 시장기구의 작동이 불완전하거나 그 결과가 바람직하지 않는 경우, 사회적 가치를 반영한 계획된 결정에 의해 자원배분 등 경제운영을 보완하려는 목적에서 수립된다.

경제발전이 늦은 후진국 또는 개발도상국에서 단시일 내에 선진국을 따라 잡기 위해서는 시장기구에만 의존하여서는 안되고 계획을 수립하여 경제성장을 도모하는 것이 요구된다.

계획은 특히 불확실성을 사전조정에 의해 축소 내지 제거함으로써 민간의 투자활동을 촉진하여 고도성장을 유도한다. 한국의 경우에도 1962년부터 5개년계획을 수립하여 경제발전을 추진하였는 바 그 성과가 상당하였다고 인정받고 있다.

경제계획을 수립하는 것이 시장을 보완하는 것이라는 점과 경제발전과 더불어 계획의 형태가 바뀌어져야 함을 고려할 때 더 이상의 계획을 필요하지 않게 만드는 즉, 시장활성화를 촉진하는 계획의 수립이 요망된다.

1. 計劃의 登場

우리는 왜 計劃(plan)을 세우는가?

그 이유는 간단하다. 계획을 세우는 것이 세우지 않는 것보다 더 낫기 때문이다. 계획은 어떤 일이나 작업의 진행과정에 특정 意圖(intention)를 가지고 개입함으로써, 작업의 결과가 초래할 미래의 상태를 우리가 원하는 방향으로 나아가게끔 事前이나 진행과정에서 영향력을 발휘하자는 데 수립의도가 있다. 따라서 만약 계획이 이러한 시도에 별로 도움이 되지 않는다고 생각하면 계획을 수립하지 말고 일이 되어가는 대로 그대로 두는 것이 더 낫다.

결국 어떤 일이 현재의 상태에서 시간의 흐름에 따라 변해가는 과정에 우리들이 크게 불만이 없거나 만족한다면 애써 계획을 세울 필요 없이 주어진 제약하에서 지금까지 해 온 것 그대로 최선을 다해 열심히 하면 된다. 그러나 만약 그렇게 했을 때에 기대되는 결과가 마음에 들지 않을 것으로 예상된다면, 이를 감수하기보다는 별도의 방법을 강구해서 더 마음에 드는 결과가 도출될 수 있게끔 하는 것이 합리적이다. 이처럼 보다 만족스러운

(1) 이 연구는 제원연구재단의 지원을 받아 이루어졌다. 제원연구재단의 지원에 감사드린다.

결과를 기대하기 위해 등장하는 것이 바로 계획이다. 이러한 계획의 역할은 한 국가의 경제운영에 있어서도 그대로 적용된다. 經濟計劃(economic plan 또는 economic planning)은 국가의 경제를 운영함에 있어 어떤 특정한 목표를 세우고 그 목표의 달성을 위해 정부가 의도적으로 자원배분 및 생산활동에 직접·간접으로 개입하는 것을 뜻한다. 계획을 통해 정부가 경제활동에 개입한다는 것은 경제를 그대로 두었을 경우, 바람직한⁽²⁾ 결과를 도출하기 어렵다고 생각하였기 때문이다.

따라서 계획의 등장은 현재의 상황을 불만족스럽게 생각하며 이를 좀더 만족스러운 상태로 의도적으로 바꾸어 보자는 생각이 전제가 된다. 계획이 어떻게 하여 등장하게 되었는지 좀더 자세히 고찰해 보기로 하자.

1.1. 計劃의 必要性

계획은 복잡한 세상에서 야기되는 여러 가지 문제를 해결하기 위해 취해야 하는 행동들을 제어하는 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 최적의 전략을 주어진 자원과 능력 하에서 개발하는 의도적인 사회적, 조직적 행동이라고 할 수 있다. 따라서 계획을 어떻게 규정하든지 여기에는 目的, 戰略, 行動, 意圖, 制約 등의 개념이 포함되어 있는데 이들이 상호 어떻게 연관되어 있는지를 살펴보면 계획이 왜 필요한지에 대한 대답을 얻을 수 있다.

계획⁽³⁾은 앞서 말한 것처럼 현실에 대해, 또는 그대로 내버려 두었을 때 현재의 상태가 변모해 가리라고 예상되는 과정에 대해 만족하지 않는다는 것을 그 출발의 전제로 한다. 즉 일이 이루어지는 과정을 그대로 두기보다 社會的 價值(social value)를 반영한 計劃된 決定(planned decision)에 의해 보완하는 것이 더 바람직하다는 데에 계획의 필요성이 존재한다. 이때 그대로 둔다는 의미는 경제활동을 자본주의 경제운영의 근간을 이루고 있는 시장기구의 작동에 완전히 맡겨 둔다는 뜻이다. 따라서 국가계획의 필요성은 특정 국가에서, 특정한 시기에, 경제활동을 담당하는 시장기구의 작동에 만족하지 않는 데에서 출발하며, 이는 市場機構의 不完全성과 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면 시장기구가 완전하게 작동한다면 별다른 문제가 생기지 않을 뿐만 아니라 결과 또한 최선이기 때문이다.

여기에서는 시장기구의 일반적인 불완전성에 대한 전반적인 논의는 제쳐두고 계획의 필요성과 관련된 시장의 문제점만 지적하기로 한다. 그것도 주로 시장기구가 비교적 잘 작

(2) 어떤 것이 바람직한 것인가, 또 누구의 입장에서 볼 때 바람직한 것이냐 등에 대해서는 논란의 여지가 있지만 여기서는 일단 국민을 대표하는 정부가 바람직하다고 생각하는 것을 의미한다고 하자.

(3) 지금부터 계획은 경제계획과 같은 의미로 사용한다. 동시에 자본주의 시장경제에 대한 정부 개입의 증대를 의미하는 계획이며, 자본주의를 대체하려는 사회주의의 계획을 의미하지는 않는다.

동하고 있지 않는 後進國, 또는 開發途上國의 경우를 중심으로 하여 논의를 전개해 나가겠다. 그 이유는 일반적으로 계획이 필요한 나라는 대체로 경제가 정체되어 있거나, 급변하고 있거나, 경제발전이 늦은 나라나, 선진국을 단시일 내에 따라 잡으려는 후진국이나 개발도상에 있는 나라나, 무엇인가 변화를 기대하는 나라이기 때문이다.

제대로 작동하는 시장기구는 經濟的 效率과 經濟成長을 동시에 촉진시킨다. 그리고 경제이론에 따르면 시장기구는 이러한 기능을 자동적으로 수행하며, 커다란 관리기구나 중앙집권적인 의사결정을 필요로 하지 않으며, 경제주체들 간의 계약이행을 보장하는 법체계의 제공 이외에 별다른 정책을 요구하지도 않는다.

이처럼 시장기구는 많은 장점이 있는 제도로 현재 세계의 대부분의 나라에서 경제활동의 기본체제로 채택하고 있다. 그런데 이렇게 좋은 것으로 여겨지는 시장기구지만 이를 보완 내지 대체하려는 시도는 그동안 여러 번 있어 왔고, 현재도 있으며, 또 앞으로도 있을 가능성이 높다. 그 이유는 대체로 시장기구의 문제점이라고 볼 수 있는 다음의 두 가지 주장으로 요약할 수 있다.

첫째, 시장기구가 현실에서는 제 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

둘째, 시장기구의 기능에 의해 도출되는 결과가 바람직하지 않다.

첫번째 주장은 시장기구가 불완전하게 작동하거나, 작동은 제대로 하지만 최선의 결과를 가져오지 않는다는 것이다. 시장기구가 불완전하게 작동하는 원인에는, 주로 후진국에서 찾아볼 수 있는 것이지만, 시장의 형성이 잘 이루어지지 않고 있다든지, 시장기구에 익숙하지 못한 관행이라든지, 필요한 지식이나 정보가 부족한 것이라든지 등등이 있다. 시장의 작동이 불완전하게 되면 시장기구의 장점인 파레토(Pareto) 效率性을 만족시키는 생산, 교환, 분배의 구조를 가져오지 못한다. 효율성이 보장되지 않으면 資源의 最適配分이 이루어지지 않으며, 나아가 최적 성장도 달성될 수 없게 된다. 또한 시장의 형성은 제대로 이루어졌을 경우라도, 시장기구가 잘 작동하기 위해서 필요한 조건을 충족시키지 않게 만드는 여러 가지 제약 때문에 시장기구가 가져다 주는 효율성이 달성되지 않을 수도 있다.

두번째 주장은 시장기구에 의해 이루어지는 소득분배가 불공정하거나 사회적으로 바람직하지 않는 것이라든지, 사회가 바라는 높은 성장률을 실현하지 못하는 것 등에 근거하고 있다. 이런 주장이 나오게 되는 것은 때로는 다수의 국민들이 시장기구가 만들어 내는 결과와는 다른 것을 원하기 때문이다. 즉 현재의 자원배분, 소득분배 등의 상태에 만족하지 않는다는 것인데, 이런 것은 시장기구가 원활하게 작동되더라도 잘 바꾸어지지 않는다. 왜냐하면 시장기구는 중간재의 초기상태나 자원배분의 현존구조를 주어진 것으로 보

고 그 속에서 최선의 결과를 도출하는 체계이기 때문에 기존의 생산능력의 큰 변화나 자원의 근본적인 재배치를 가져오지 않는다. 즉 시장기구는 현재의 상태에서 최선이라고 생각하는 限界的(marginal)인 변화밖에 가져다 주지 않기 때문에 현존구조의 조그만 변화가 아닌 큰 변화를 원하는 경우에는 시장기구의 기능에만 맡겨 둘 수 없고 다른 대안을 찾아야만 된다.

이상의 두가지 주장에 근거하면 정부는 먼저 시장기구가 효율적으로 작동하게끔 국민들에게 경제에 관한 정확한 지식이나 정보를 보다 많이 제공하거나, 이를 잘 사용하는 데 필요한 지식 또는 제도를 교육을 통하여 전달하고 경쟁이 이루어지게끔 시장기구의 형성을 촉진하고 시장기구의 작동을 원활하게끔 만들 필요가 있다. 또한 비합리적인 행위나 관습을 억제하고 보다 합리적인 경제행위를 실천할 수 있도록 적절한 유인책을 제공하는 등 국민들을 시장기구의 작동에 익숙하게 하고 그것에 의존하게끔 이끌어 가야 한다. 그러나 이런 것은 어디까지나 시장기구가 가져다 주는 결과에 크게 불만이 없는 경우에 할 일이다.

이와는 달리 시장기구가 가져다 주는 결과에 근본적으로 만족하지 못하는 경우에 대한 치유책으로는 社會主義와 같은 시장기구를 대체할 다른 대안을 모색하거나 政府가 시장에 적극 개입하여 바람직한 방향으로 경제를 이끌어 가는 방법이 있다.

이제 시장기구가 갖는 문제점과 이를 해결하려는 계획과의 관계를 한번 살펴보자.

시장기구가 완전하게 작동하더라도 만약 社會的 便益(비용)과 私的 便益(비용)에 차이가 있으면 최선의 결과가 도출되지 않는다. 이때 만약 사회적 편익(비용)과 사적 편익(비용)의 차이가 크고 중요하다면 경제운명을 시장기구에만 맡겨 둘 수 없으므로 계획이 등장하게 된다. 그러나 이때에도 계획이 반드시 시장기구를 대신하여야만 하는 것은 아니며, 조세나 보조금과 같은 수단을 사용하여 그 차이를 상쇄시키는 방법들이 사용될 수도 있다. 어떤 방법을 선택하든지 우리가 원하는 결과를 얻기 위해서는 여러 가지 요인과 여건을 고려해야 하고 최선의 정책수단을 모색해야 한다. 따라서 계획을 도입할 경우, 그 역할은 시장기구가 갖는 결점을 최대한으로 축소할 수 있는 좋은 방법을 찾아, 이를 정책으로 만드는 것이다.

시장기구에 의한 소득분배가 불공정하고 사회적으로 바람직하지 않는 경우라 할지라도 정부가 경제에 개입할 때는 그러한 개입이 시장기구의 효율성을 저해할 수 있다는 것을 명심해야 한다. 즉 經濟的 效率과 社會的 衡平과의 충돌의 문제를 해결해야 한다. 이와 같은 어려운 문제를 해결하기 위해서는 종합적인 정책이 필요하기 때문에 個別政策보다 綜合計劃의 추진이 바람직하다.

시장기구가 바람직한 높은 성장률을 시현하지 못한다는 점 때문에 정부가 직접 저축과 투자활동에 참여할 필요는 없다. 조세, 보조금, 특혜금융 등의 수단을 사용하여 民間企業으로 하여금 경제활동을 촉진하게끔 하는 것이 더 나은 방법일 수도 있다. 그러나 이때 어떻게 하면 민간기업의 활동을 촉진시켜 고도성장을 이룩할 수 있느냐에 대해 포괄적이면서도 바람직한 결과를 얻기 위해서 단순한 투자정책, 성장정책보다 종합적인 계획이 사용되는 것이 더 바람직할 수 있다.

이상 몇가지 설명을 통해 계획의 필요성을 알아보았다. 즉 시장기구의 작동이 불완전하거나 그 결과가 바람직하지 않는 경우에는 시장기구를 통해 이를 개선할 여지가 적은 관계로 정부가 시장에 개입할 수밖에 없으며, 이 때 개입의 형태로 강력히 대두되는 것이 바로 사회적 가치를 반영한 계획된 결정, 즉 계획이다. 특히 시장기구의 작동에 의해 잘 수습되지 않는, 예를 들어, 경제가 불안정하거나, 급변하고 있는 상황이거나, 새로운 문제나 위기에 직면한 상황이거나, 너무나 오랫동안 침체해 있어 새롭게 변화하기 어려운 상황에서는 더욱 계획의 필요성이 크다.

일찍이 독일의 경제학자 리스트(Friedrich List)는 독일경제에게는 영국의 技術的인 優位가 큰 문제라고 지적하면서 시장기구가 스스로 영국과의 기술격차를 줄여나갈 수 없을 것이라고 주장하였다.⁽⁴⁾ 그리하여 기술능력의 차이가 큰 나라들 간의 자유무역은 규모의 경제로 인하여 후진국에 불리하다고 하면서 技術移轉과 産業化에 대한 정부의 개입을 옹호하였다. 즉 독일은 영국과의 기술격차를 줄이기 위해서 교육과 훈련, 그리고 영국 기술자들의 수입을 통하여 기술축적을 이루어야함을 특히 강조하였다. 여기에서 우리는 기술력이 떨어진 후발국의 입장에서 앞선 나라를 따라잡기(catch up) 위해서는 자율적인 시장기능에 맡기기보다는 정부의 적극적인 개입이 요구되고, 특히 기술발전에 대한 정부계획이 필요함을 알 수 있다.

그러나 市場의 失敗와 이를 치유하기 위한 政府의 介入 중 어느 것이 과연 더 좋은 방법인가에 대한 엄정한 평가를 위해서는 두 가지 방안을 하나의 객관적인 방법에 의해 수량화하고 비교할 수 있어야 하는데, 이는 사실상 거의 불가능하다. 따라서 본고에서는 시장기구와 정부개입(계획)에 대한 수량적 평가 대신에 理論的, 歷史的인 측면에서만 살펴보기로 하겠다.

1.2. 經濟計劃에 대한 歷史的 經驗

인류의 역사에서 볼 때 체계적인 경제계획이 수립된 것은 극히 최근의 일이 될 것이다.

(4) Stiglitz(1989, p. 139) 참조.

즉 불세비키혁명에 성공한 구소련에서 1928년 제1차 5개년계획이 도입된 이후 몇몇 나라에서 경제계획을 도입하려고 시도하였지만 별로 성공하지 못했다. 그러다가 2차 세계대전이 끝난 후에야 많은 국가에서 경제계획을 수립하고 계획에 의한 경제운용을 시작하였다. 이처럼 경제계획에 대한 인식이 변하게 된 것은 두 차례의 세계대전을 치르면서 전쟁에 승리하기 위해, 또는 전쟁의 소용돌이 속에서 살아남기 위해 자원배분의 중앙집권화, 통제화가 필요하였고 이러한 과정에서 축적된 경제 관리방법과 그러한 정책의 효과적인 결과에 대한 인식이 널리 형성되었기 때문이다. 즉 전쟁수행과정에서 命令經濟, 統制經濟가 불가피하였고, 이 과정에서 그동안 경제의 주요 과제였던 完全雇傭과 物價安定이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 것처럼 보였기 때문이다. 물론 전쟁이라는 특수상황하에서의 경험이었지만 이러한 인식 변화는 세계대전이 끝난 후에도 계속되었다. 뿐만 아니라 세계대전 후에는 전쟁으로 피해를 겪은 경제를 살리기 위해, 또 식민지에서 새로이 독립된 국가들이 종속적이고 불완전한 경제체제를 독자적으로 운영하기 위해, 나아가 국민들에게 희망을 주면서 정권을 잡기 위한 정치적 슬로건으로도 계획이 필요하게 되었다. 여기에 경제원조를 제공하는 나라나 국제기구들도 수혜국들에 대해 무작정 자금을 지원하기보다는 무엇인가 계획을 만들어 제출하게끔 유도하였다.

이런 저런 이유로 1946년 프랑스를 필두로 유럽국가들이, 1950년 인도를 비롯한 제3세계 국가들이 앞다투어 계획을 수립하게 되었다. 1960년대 말에는 거의 대부분의 후진국들이 어떤 형태로든지 계획을 가지게 되었다. 한국의 경우에도 經濟開發5個年計劃을 수립하였는데 그 첫 연도가 1962년이였다. 이는 시장기구가 전쟁(6·25동란)과 같은 대혼란의 뒤에는 제대로 작동되기가 어려웠고, 하루 빨리 혼란과 정체에서 벗어나 새로운 성장에의 길로 들어서는 데 별로 도움이 되지 않았기 때문이다.

계획은 선·후진국을 막론하고 전후의 복구를 위해, 경제성장을 위해, 산업의 고도화를 위해, 그리고 시장기구의 확립을 위해 많은 나라에서 채택하게 되었고, 이를 통해 급속한 경제회복, 성장, 산업구조고도화, 자립경제구축 등을 달성하고자 하였다.

이렇게 하여 경제운용의 새로운 방법으로 각광을 받게 된 경제계획은 나름대로 성과를 거두기도 하였지만 나라별로 상당한 차이를 보였다. 서유럽이나 일본, 한국, 대만 등의 국가들은 계획을 활용하여 신속한 전후복구, 고도성장을 이룩하였던 반면, 다른 많은 나라들은 큰 성과를 거두지 못했다. 그러나 비교적 성공적인 결과를 가져온 나라들의 경우에도, 경제가 안정을 찾고 성장하기 시작하자 시장기구에 대한 政府介入(계획)의 適正性에 대한 논의가 제기되었고 정부개입이 억압적이며, 자의적이며, 비효율적이라는 비판이 나오게 되었다. 이러한 결과는 일견 모순된 것처럼 보인다. 계획이 크게 성공하지 못했던

나라들의 경우에는 아직도 계획이 필요한 것처럼 보이고 계획이 비교적 성공적이었던 나라들의 경우에는 오히려 計劃無用論이 확산되고 있는 것은 어떻게 이해해야 할까? 이는 계획이 시장의 형성, 시장기구의 작동에 도움이 되었기 때문에 계획이 성공적으로 수행되면 될수록 오히려 계획의 필요성이 축소되는 결과를 가져온 것이라고 이해할 수 있다. 사람들은 시장을 대체하는 계획이 아니라 계획을 필요없게 만드는 계획을 세우고 집행하였던 셈이다.

2. 計劃과 經濟發展

경제계획이 후진국 또는 개발도상국처럼 경제성장의 속도가 늦고, 시장의 형성이 미흡한 나라가 단시일 내에 빈곤에서 탈피하여 고도성장궤도에 진입하기 위해서 특별히 필요한 것이라고 볼 때, 經濟發展과 經濟計劃은 뿔레야 뿔 수 없는 밀접한 관계에 있다. 즉 하루 빨리 지긋지긋한 가난에서 벗어나기 위해서는 급속한 경제성장이 이루어져야 되는데, 이는 부족한 자본을 조달하고 생산과 고용을 늘리고 시장을 형성하는 일이 전제되어야만 한다. 그런데 이러한 기능은 시장기구에만 맡겨두어서는 원활하게 수행되지 못하기 때문에 기능수행을 위한 정부의 역할을 강조한 계획이 필요하게 되었고, 계획을 통한 경제성장이 성공적으로 이루어진 경험이 쌓이게 되었다. 결국 경제성장, 경제발전에 경제계획이 커다란 역할을 수행한 것이다.

그렇다면 경제계획은 경제발전에 어떤 역할을 수행하며, 그 역할을 제대로 하기 위해서는 어떤 것에 유의하여 수립되고 집행되어야 하는가?

먼저 계획이 어떤 기능을 수행하여야하나 하는 문제는 시장기구가 어떤 약점이 있기 때문에 이를 보완 내지 대체하는 계획이 필요하나 하는 문제에 접근함으로써 그 답을 찾을 수 있다. 왜냐하면 시장기구의 약점을 보완 내지 축소하는 것이 계획의 기능이기 때문이다.

2.1. 市場機構의 弱點과 計劃의 機能

계획의 기능을 찾아보기 위해서 먼저 시장기구의 약점에 대해 생각해 보자.⁽⁵⁾

시장기구의 약점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 시장에서 거래되지 않거나 價格이 機會費用을 제대로 반영하지 못하는 재화가 있

(5) 시장기구가 도출하는 결과에 만족하지 않는 경우, 예를 들어, 소득분배의 불공정성 등과 같은 문제에 대해서는 당연히 계획에서 어떤 역할을 담당해야 하지만, 여기에서는 좁은 의미의 시장기구의 약점에 한정하여 설명하기로 한다.

다. 시장기구가 경제활동의 기준이 되기 위해서는 모든 재화 및 서비스가 시장에서 거래되어야 한다. 뿐만 아니라 시장에서 형성된 가격이 재화의 기회비용을 잘 반영하여야 한다. 그렇게 하여야 자원의 최적배분이 이루어지고 가격이 모든 경제활동의 적절한 기준이 된다. 그런데 시장에서 거래되지 않는 재화 및 서비스가 상당수 있다든지, 가격이 기회비용을 제대로 반영하지 못하는 경우가 많다면, 이는 자원의 최적배분을 가져다 주지 않을 뿐만 아니라, 시장기구가 모든 경제활동의 기준이 되는 데도 큰 문제를 야기한다. 이런 문제가 발생하는 원인으로는 外部性, 公共財의 존재, 世代(generation) 간의 상호의존성, 그리고 規模의 經濟 등을 들 수 있다.

둘째, 不確實性의 존재로 개별 경제주체들에 의해 적절하게 취급되지 않는 종류의 危險(risk)이 있다. 시장기구가 제대로 작동하기 위해서는 각종 정보가 경제주체들에게 가감없이 잘 전달되어야 한다. 그런데 실제 현실경제에서는 그렇지 못하다. 이는 불확실한 정보, 개별정보에 대한 접근도의 차이, 인식의 차이, 활용의 차이 등에 의해 발생하기도 한다. 그런 이유로 인해 경제주체들이 의사결정에서 위험도를 제대로 반영하지 못한다면 그 결정에 의해 이루어진 경제행위는 최선의 결과를 가져다 주지 못한다. 즉 자원의 최적배분이 이루어지지 않는다.

첫번째의 약점은 市場의 失敗(market failure)라고 불리워지는 것으로 널리 알려져 있는데, 이는 시장기구에 의해 잘 처리되지 않는 것이기 때문에 정부가 경제활동에 적극적으로 개입하여 직접 담당하는 경우가 많다. 시장의 실패는 정부의 개입을 가져오지만 그것이 계획의 기능과 직결되지는 않기 때문에 본 연구에서는 이에 대해서 더 이상 자세하게 논의하지 않겠다. 두번째의 약점에 대해서는 좀더 자세하게 설명해 보기로 하자.

불확실성은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫번째는 1次的 不確實性(primary uncertainty) 또는 客觀的(objective) 불확실성이며 두번째는 2次的 不確實性(secondary uncertainty) 또는 主觀的(subjective) 불확실성이다.

첫번째 불확실성의 예로는 전쟁이 일어날 가능성, 천재지변과 같은 자연적 재해의 발생 가능성, 일기변화, 개인선호체계의 변화, 사회가치의 변화, 기술변화, 새로운 자원, 에너지의 발견 등에 대한 불확실성이다. 두번째 불확실성의 예는 서로간의 의사소통의 부족에 의해, 또는 다른 사람의 의사결정을 모르기 때문에, 즉 情報의 非對稱性에 의해 일어나는 불확실성이다.

이와 같은 불확실성을 완전히 제거하는 좋은 방법은 없다고 보는 것이 타당하다. 시장기구도 경제계획도 이러한 불확실한 정보나 사건을 확실하게 만들 수는 없다. 그런데 제거할 수 없는 불확실성이지만 시장기구는 시행착오를 통해 불확실성이 현실에 나타나 적

응해 나가게끔 만들고 있는 반면 경제계획은 첫번째 형태의 불확실성에 따른 위험은 제거할 수 없지만 두번째 형태의 불확실성은 調整(coordination)을 통해 줄여 나가겠다는 의도를 가지고 있다.

여기에 계획의 기능이 있다. 즉 事前的 調整을 통해 가능한 한 불확실성을 줄여 경제를 의도한 방향으로 이끌어 나가보겠다는 것이다. 경제주체들은 동일한 정보를 사용하거나 공유함으로써 정보의 비대칭성이 갖는 부작용을 극복할 수 있다. 예를 들어 특정 산업의 경우, 모든 참여자들이 공통의 정보, 지식, 믿음을 갖도록 함으로써 산업의 발전전략을 효과적으로 수립할 수 있게 만드는 것이다. 예를 들어 어떤 산업의 경우, 개별경제주체들이 이 산업과 관련하여 어떤 생각을 하고 있는냐에 대한 정보를 수집, 가공, 배포함으로써 각자가 그들의 의사결정을 수정 가능케 하여 정보의 비대칭성 때문에 발생할 수도 있을 자원의 낭비를 막고 위험을 줄여나가자는 것이다. 즉, 계획을 수립하고 공표하는 것이 경제주체들에게 信號(signal)를 제공하여 불확실성을 줄이게 함으로써 경제적 의사결정을 합리적으로 조정하게 만든다.

이번에는 시장기구가 가지고 있는 두가지 약점이 혼재되어 있는 것으로 특히 후진국에서 요구되고 있는, 예를 들어, 資本財에 대한 투자 내지 大規模 資本을 필요로 하는 투자에 대해 살펴보기로 하자.

시장기구는 각 경제주체들이 어떤 특정한 구조나 분배상태에서 자신의 이익을 추구하는 것을 경제행위의 기본원리로 상정하고 있으므로 당시의 경제상황을 주어진 것으로 본다. 따라서 생산능력의 큰 변화나 자원의 근본적인 재배치 등은 시장기구에 의해 잘 이루어지지 않는다. 왜냐하면 이러한 행위는 현재의 조건하에서 최대이익을 추구하는 과정에서 이루어질 수 있는 것이 아니기 때문이다. 여기에 정부의 역할 내지 투자계획이 필요하게 되는 이유가 있다. 시장기구에 의한 民間投資가 자원의 최적배분을 가져오지 못하는 이유를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 민간투자는 社會的純限界生産(social net marginal product)이 아닌 私的純限界生産(private net marginal product)을 극대화한다. 그래서 외부성이 큰 재화의 공급은 언제나 부족한 것으로 나타나 외부경제가 충분히 발휘되지 못한다. 연구개발투자나 사회간접자본에 대한 투자가 좋은 예가 될 수 있다. 그런데 산업은 상호연관성이 크기 때문에 自動的인 一致(autonomous coincidence)를 기대하기보다는 同時的 誘導(simultaneous inducement)가 필요하다. 따라서 외부성이 큰 부문에 대한 투자에 개인이 아닌 사회의 각별한 배려가 요구된다.

둘째, 資本財의 내구연한이 다른 재화보다 길기 때문에 민간투자자의 예견능력은 구매

자, 판매자, 생산자의 예견능력보다 불완전하기 쉽다. 그리하여 개별투자자의 위험은 전체 투자계획이 직면하는 위험보다 클 가능성이 높다. 또한 대부분 대규모로 투자가 이루어지기 때문에 잘못된 투자결정에 대해 치르는 비용이 크다. 그렇기 때문에 투자, 특히 大規模投資는 민간부문에서 잘 이루어지지 않거나, 이루어진 경우라 할지라도 잘못될 가능성이 크다. 그리하여 예측능력의 부족으로 인한 자본손실이라는 형태의 벌칙은 투자자 뿐만 아니라 국민경제에까지 영향을 끼친다.

셋째, 資本의 非分割性 때문에 가격기구는 작은 변화의 가정하에서는 잘 작동하지만 큰 변화에서는 그렇지 못하다.

넷째, 資本市場은 불완전한 경우가 많다. 그리하여 자본이 가격 뿐만 아니라 제도나 전통적인 방법에 의해 할당되기도 하기 때문에 효율적인 투자가 잘 이루어지지 않는다.

이상에서 살펴본 것처럼 시장기구가 투자(특히 대규모투자) 활동을 만족스럽게 해주지 못한다면 경제성장을 위한 가장 역동적인 요소인 투자촉진을 위해 정부는 다음과 같은 세 가지 사항을 계획수립에 고려함으로써 경제목표가 달성될 수 있도록 노력하여야 한다.

첫째, 가장 빠른 성장을 가져다 줄 수 있도록 투자를 배분한다.

둘째, 경제의 균형잡힌 발전을 보장할 수 있도록 투자한다.

셋째, 투자결정에서 자원사용의 효율성을 확보한다.

따라서 계획은 이렇게 투자의 방향을 종합적으로, 체계적으로, 그리고 의도적으로 유도하는 기능을 담당하게 된다.

계획의 기능은 물론 이밖에도 여러 가지가 있다. 소득분배의 평등도제고, 지역별·산업별 균형 달성, 실업률의 축소, 환경보전 등등이 그 예가 될 수 있지만 여기에서는 이론적으로 계획이 담당해야 할 기능을 시장기구의 약점에 의거하여 살펴보았다. 여타의 기능은 경제발전의 정도, 국가적 특수성 등을 반영하여 적절하게 가감하면 될 것이다.

2.2. 計劃의 役割과 限界

자본주의 시장경제 하에서의 계획은 시장기구가 갖는 약점을 보완하여 시장기구가 할 수 없는 기능은 대신하고, 잘 하지 못하는 기능은 잘 하게 만드는 역할을 담당해야 한다. 그런 의미에서 시장기구의 첫번째 약점인 市場의 失敗에 대해서는 적절하게 시장에 개입함으로써 정부의 맡은 바 역할을 충실하게 수행하여야 한다. 이 때에는 물론 꼭 계획이 필요한 것은 아니지만 종합적이고 체계적인 접근을 한다는 의미에서 계획을 수립하는 것이 하지 않는 것보다 효율적이라 하겠다. 政府介入시 유의해야 할 것은 다음과 같다. 예를 들어 규모의 경제가 자연독점을 가져다 주는 부문에 대해서도 공공행동의 비용이 규제 비용보다 작을 경우에만 공공행동을 도입해야 한다. 또한 公共財의 적정 공급량을 결

정하는 기준이 모호하다는 점을 인식하고 공공재의 공급이 과다하지 않도록 유의해야 한다.

시장기구가 갖는 두 번째 약점과 관련하여 계획은 다음과 같은 역할을 담당해야 한다.

첫째, 경제주체들의 의사결정 과정에서 2차적 불확실성을 줄일 수 있는 보다 나은 정보를 제공함으로써 계획을 수립하지 않았을 경우에 했음직한 그들의 기대와 행동을 변경하여 계획의 목표가 지향하는 방향으로 이끌어 나가야 한다.

둘째, 개별 경제주체들의 계획을 다른 경제주체들의 계획과 나아가 국가계획과 조화를 이루고 일관성을 가질 수 있도록 충분하고 확실한 정보를 제공해야 한다.

셋째, 개별 경제주체들이 경제적 의사결정을 보다 쉽게, 그리고 합리적으로 할 수 있도록 하기 위해서 계획수립과정에서 충분한 대화를 통하여 개별경제주체들 스스로가 그들의 의견을 수립하게끔 만들어야 한다.

2.2.1. 計劃의 要求條件

훌륭한 계획, 효과적인 계획이 되기 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 조건이 충족되어야 한다.

첫째, 계획의 必要性에 대해 충분히 설득할 수 있어야 한다.

우리가 원하는 바람직한 변화가 시장기구의 자연스러운 또는 내재적인 기능에 의해 이루어질 수 없다는 근거가 있어야 한다. 또 우리가 원하는 결과를 얻기 위해서는 어떤 외부적인 영향력이 가해져야 하는 이유를 설명할 수 있어야 한다. 즉 왜 시장기구에 맡기지 않고 정부개입을 포함한 계획을 세워야만 하는지에 대해 납득할 수 있는 충분한 이유와 근거를 댈 수 있어야 한다. 그래야만 계획이 힘을 가질 수 있고, 많은 사람의 참여를 이끌어 낼 수 있고, 그리하여 경제발전에 기여할 수 있다.

둘째, 目標의 설정에 있어서는 國民의 合意를 이끌어 낼 수 있는 과정과 절차를 거쳐야 한다. 계획목표의 설정이야말로 시장기구의 자동적인 조정능력을 배제하고 의도적인 조정인 계획을 수립하게 된 가장 직접적인 원인을 제공하는 것이다. 경제운용을 바람직한 방향으로 이끌어가기 위한 수단이 계획인 만치 경제를 어떠한 방향으로 이끌어 가는 것이 바람직하나에 대해서 국민적 동의를 얻지 못한다면 계획수립의 존립 그 자체가 무너지게 되는 것이다. 따라서 계획수립과정에서 국민의 의사가 집결될 수 있는 절차와 과정을 마련하는 것이 무엇보다 필요하다.

셋째, 경제계획을 수립하는 이유 중의 하나는 2차적 불확실성을 제거 내지 축소하여 경제주체들의 의사결정에 도움을 주는 것이다. 그러므로 계획은 경제와 관련된 정보 수집에 최선을 다해야 한다. 계획수립 과정에서 현재의 경제 상황에 대한 자세하고도 분석적인

자료, 경제체계의 전반적인 작동을 이해하기 위한 경제적 지식, 그리고 목표달성을 위한 정책수단을 선택하기 위해 필요한 정보 및 이론, 효율적인 계획집행을 위해 요구되는 국내의 경제환경에 대한 이해 등등 이와 관련된 지식·정보·자료·경험 등을 가능한 한 최대한으로 모으고 분석하고 활용하여야 한다. 그래야만 그 정보 및 지식에 근거하여 수립한 계획이 현실과 동떨어지지 않고 실천력이 있으며 효과를 나타내는 합리적인 계획이 된다.

넷째, 계획을 효율적으로 집행하기 위해 필요한 制度, 法, 慣行 등을 신속하게 그리고 적절하게 만들어 가야 한다. 계획이 탁상공론이 아닌 실천력 있는 것이 되기 위해서는 무엇보다 실천하려는 의지가 중요하지만 그에 앞서 計劃執行을 뒷받침하는 제도적 장치나 법적 준비가 이루어지지 않으면 의욕이 앞선 이론적인 계획에 그치고 만다. 계획은 현실적이며 집행가능성이 높은 것이어야 한다. 그러기 위해서는 국정 책임자로부터 일선 담당자에 이르기까지 모두가 계획에 대해 숙지하고 서로 협조하고 대화를 통해 의문을 해소하여 계획이 목표하는 바 의도를 정확히 알고 이를 실천에 옮기는 최선의 방법을 선택하는 지혜가 요구된다.

다섯째, 계획을 집행하는 과정에서 이미 이루어진 결과를 분석하고 평가하여 앞으로의 계획 집행 및 수립에 도움이 되게끔 하는 것이 중요하다. 목표가 제대로 달성되었는지, 무엇이 잘 되었으며, 어떤 것이 잘 되지 않았는지, 어떤 것을 고쳐야 효과가 발휘될 수 있는지, 무엇이 부족한지, 무엇이 틀렸는지 등등에 대한 질문에 답하기 위해서는 이미 실시한 계획 및 정책에 대한 평가가 필요하며, 평가 결과를 다시 계획의 수립 및 집행에 환류(feedback)시키는 것이 요구된다. 이것은 지속적인 발전을 위해서도 필요불가결한 과정이다.

이상의 다섯가지 사항이 좋은 계획을 수립하고 이를 잘 집행하여 의도한 바 목표를 달성하는 데 명심해야 할 내용이다.

2.2.2. 計劃에서의 政府 役割

계획이 시장에 대한 정부의 적극적인 개입을 전제로 한다고 볼 때, 계획에 포함되어야 할 주요 내용은 당연히 경제에 대한 정부의 역할이다. 따라서 계획에서 고려해야 할 정부의 역할은 앞에서 설명한 계획의 필요성, 계획의 기능 등을 고려하여 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 社會間接資本 施設에 대한 投資를 담당해야 한다. 정부가 이를 담당해야 하는 이유는 앞서 지적했듯이 사회간접자본이 갖는 규모의 크기와 外部性 때문이다. 민간기업을 통한 경제성장은 사회간접자본시설의 활용가능성에 의존하며, 이 시설에 대한 투자의 책

입은 시설의 성격상 정부에게 있다. 여기에는 관개, 에너지, 수송, 통신 등의 物理的 시설 뿐만 아니라 건강, 환경 등 社會的 시설까지 포함된다.

둘째, 人的資源開發을 담당해야 한다. 사회간접자본과 마찬가지로 인적자원개발은 외부성이 강하다. 따라서 기본적으로는 정부가 이를 책임져야 하며 민간기업은 이를 바탕으로 스스로의 일에 필요한 교육·훈련을 담당하여야 한다. 인적자원개발의 중요성은 재삼 강조하지 않더라도 널리 알려져 있는 것인데, 알면서도 실천에 잘 옮겨지지 않는 이유는 투자의 효과가 천천히, 그리고 측정하기 어렵게 나타난다는 것 때문이다. 그러나 정보화시대를 맞이하여 정보의 가치가 어느 때보다 높고, 각국들이 지식과 정보를 적극 보호하는 상황에서는 인적자원에 대한 개발노력 없이는 지속적인 경제발전이 불가능하다는 것을 명심해야 한다. 인적자원개발에 대한 적극적인 투자는 노동생산성을 향상시켜 경쟁력을 제고함은 물론 국민의 삶의 질을 높이는 지름길이다.

셋째, 불확실성을 줄여 民間投資를 촉진하여야 한다. 경제성장은 기본적으로 민간의 활동에 크게 의존한다. 따라서 경제발전을 위해서는 민간부문의 투자활동이 활성화되도록 정부는 정책을 통하여 유인책을 제공하는 등 투자에 따른 危險(risk)을 줄여주기 위한 노력을 경주해야 한다. 이는 불확실성을 줄여줌으로써 가능하며 이것이 계획이 수행해야 할 중요 기능 중의 하나이다. 불확실성을 줄이는 방법은 계획이 갖는 공시효과가 발휘될 수 있도록 개별 경제주체들의 의사결정에 도움이 되는 정보를 계획에 포함시키는 것이다.

넷째, 소득이 낮거나 능력이 부족한 經濟的弱者를 돕기 위한 사회적 프로그램을 시작하고 관리하는 책임은 정부에 있다. 앞서서도 지적하였듯이 시장기구는 주어진 소득분배, 자원배분하에서 최선의 결과를 도출하기 때문에 所得分配 그 자체를 변화시키는 것을 주 대상으로 삼지 않는다. 따라서 현재의 소득분배상태가 공정하지 못하다고 생각하여 이를 변화시켜 저소득층에게 도움을 주고자 할 경우, 이는 본질적으로 시장기구가 해결해야 할 과제가 아니며, 또 그렇게 하지도 않는다. 그러므로 정부가 低所得層을 保護하지 않으면 달리 방법이 없으며, 이들에 대한 보호야말로 정부가 해야 할 중요 기능이다. 경제적 약자에 대한 보호대책 없이는 지속적 경제발전이 불가능하다. 부자와 가난한 사람의 소득격차가 너무 크지 않도록 하여 사회적, 정치적 불안을 조성하지 말아야 하고 기회의 균등을 보장하여 사회의 이동성을 제고하여 장래에 대해 희망을 가질 수 있도록 만드는 것이 정부의 일이다. 이런 내용들이 계획에 포함되어야 좋은 계획, 경제발전에 도움이 되는 계획이 된다.

다섯째, 시장의 형성이 미흡하거나 시장기구의 작동이 불완전한 경우에는 시장의 형성, 시장기구의 작동을 원활하게끔 하는 노력이 요구된다. 계획이 시장기구를 대체하는 것이

아닌 이상, 시장기구의 발달을 위해 도움이 되는 정책이 계획에 포함되어야 한다. 즉 경쟁을 촉진하여 효율을 제고하고 시장의 발전을 통해 소비자의 후생을 증대하고 선택의 범위를 넓혀 삶의 질을 높여야 한다. 이것이야말로 경제발전의 본질적인 목표이며 계획이 지향해야 할 과제다.

계획은 이상의 몇가지 정부 역할을 종합적, 체계적, 그리고 지속적으로 추진하기 위한 프로그램을 만드는 것이다. 잘 만들어진 계획을 통하여 지속적인 경제발전을 추진해 나가는 것이야말로 특히 후진국 정부가 해야 할 일이며, 지속적인 경제발전이야말로 우리 모두가 기대하는 것이다.

그런데 여기서 우리는 이 문제를 해결하기 위해 왜 꼭 계획을 수립해야 하느냐라는 질문을 던질 수 있다. 대답은 물론 계획이 반드시 필요한 것은 아니다이며 계획이 아닌 個別政策으로도 문제들을 해결할 수 있다. 그러나 각 문제는 각 부처별로 담당이 있고 문제를 해결하기 위한 정책은 당연히 주무부처에 의해 입안된다. 그런데 이렇게 될 경우 효과적인 정책수립이나 집행이 이루어질 가능성이 줄어들 수도 있다. 왜냐하면 정부의 개별정책이 각 부처별로 만들어질 경우, 그들은 부분분석에 의해 만들어질 가능성이 커서 상호간에 일관성이 없을 개연성이 높기 때문이다. 이를 피하는 좋은 방법이 바로 綜合計劃 (comprehensive planning)의 수립이다. 따라서 하나 이상의 부처에서 접근하여야 하는 복잡한 과제, 불확실하거나 예측하기 어려운 과제, 다양한 이해관계자와 연관되어 있는 과제, 고도의 조정이 필요한 과제들은 여러 부처가 함께 모여 지혜를 모으는 작업이 필요하며 그 과정에서 태어나는 것이 바로 종합계획이다.

2.2.3. 計劃의 限界

계획은 시장기구의 약점을 보완하기 위한 대안으로 도입된 것이지만, 계획 그 자체도 약점을 가지고 있다. 계획과 관련된 경제이론에서는 이를 계획의 한계라고 부르며 크게 두가지로 분류하고 있다.

첫째, 本質的 限界 (intrinsic limits)로서 계획 그 자체의 속성 때문에 생기는 것을 들 수 있다. 이는 不確實性和 대응되는 것으로, 예를 들어, 원인과 결과를 연계하는 지식의 부족, 제도적 구조와 조직적 환경에 관한 불확실성, 미래의 가치, 목표를 예측하는 데 따르는 어려움 등을 들 수 있다. 계획을 수립하기 위해서는 경제상황에 대한 정확한 분석과 문제점의 발견, 이를 치유할 수 있는 방법의 선택 등 여러 가지가 필요한데, 사실을 정확히 인식하는 것도 대단히 어려울 뿐만 아니라 문제를 해결하는 방안을 찾는 것은 더욱 어렵다. 왜냐하면 어떤 경제적 문제를 해결하기 위해서는 무엇이 그러한 문제를 발생시켰느냐에 대한 정확한 인식이 요구된다. 그러나 경제이론은 그러한 문제를 추출하고 이를 해

결하기 위한 방법을 선택함에 있어 충분한 지식을 제공해주지 못하고 있다. 즉 경제적 문제와 관련하여 인과관계를 찾아내는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다.

또한 미래의 경제성장을 촉진하기 위해서는 미래를 豫測하는 것이 필요한데, 이것 역시 매우 어려운 일이다. 날로 복잡해지는 경제에서 한 나라의 경제가 어떻게 될 것인가를 예측한다는 것은 거의 불가능한 일일지도 모른다.

그러나 이런 어려움은 계획을 수립하지 않더라도 경제주체들 모두가 갖는 어려움이며, 오히려 국민경제 전체의 흐름은 大數의 法則에 의해 개별산업이나 특정재화보다 예측하기가 쉬울런지도 모른다. 이러한 측면에서 본질적 한계는 누구에게나, 무엇에게나 있는 것이므로 계획이 이것 때문에 더 불리한 입장에 놓인다고는 볼 수 없다.

둘째, 背景的 限界(contextual limits)로서 계획이 적용되는 社會와 관련된 한계가 있다. 예를 들어 정부체제, 정치적·사회적·경제적 가치, 제도 등이라든지, 사회적·정치적 체계의 안정성 정도 등 정치체계의 성격에 따른 결과로서 발생하는 것을 들 수 있다. 이것은 각국들이 처한 상황, 민족적 특징, 경제발전의 정도, 전통, 관행 등의 사회적 환경 등에 따라 다른 경제이론이 적용되어야 한다는 것을 의미한다. 또 같은 정책이라도 국가별로 다른 영향을 미쳐 기대하지 않은 결과를 초래할 수도 있다는 등 적절한 정책 선정, 집행의 결과에 대한 예측 등에 따르는 불확실성 때문에 생기는 한계를 말하고 있다.

이러한 한계는 각국의 특수한 사정에 대한 보다 깊은 성찰과 이를 극복하려는 의지에 의해 어느 정도 극복될 수 있다. 즉 다양성, 차별성, 특이성 등을 고려한 계획을 수립하는 것이 중요하다는 점을 인식함으로써 계획의 한계를 줄여 나가는 노력이 요구된다.

이상 두가지 한계 뿐만 아니라 經濟發展의 程度, 歷史的 趨勢와 관련하여 계획의 역할과 기능이 변모해 가기 때문에 발생하는 어려움이라는 계획의 한계가 있다. 경제가 발전함에 따라 더욱 복잡해지고 다양해지는 사회는 다른 형태의 계획을 요구하게 된다. 나아가 이제는 계획이 필요없게 되었다는 결론에 이를 수도 있다. 이처럼 경제계획이 갖는 정태적, 동태적 한계는 계획의 형태 변화를 요구하기도 하고 계획무용론을 등장시키기도 한다. 따라서 계획은 시대적 상황에 맞게 변모하여야 하며, 국가별 특색에 맞추어 변형되어야 한다.

3. 韓國의 經驗

1962년부터 시작된 한국에서의 經濟開發5個年計劃은 1차계획(1962-1966년), 2차계획(1967-1971년), 3차계획(1972-1976년), 4차계획(1977-1981년), 그리고 經濟社會發展5

個年計劃으로 이름을 바꾼 5차계획(1982-1986년), 6차계획(1987-1991년)과 新經濟5個年計劃(1993-1997년)으로 대체된 7차계획(1992-1996년) 등 여덟 번의 경험을 우리에게 보여주고 있다.

1961년 1인당 국민총생산(GNP)이 100달러 미만이었다는 것에 비해 1990년 중반에 이미 1만달러를 넘어섰던 것에서 볼 수 있듯이 한국에서의 경제계획은 급속한 경제성장을 가져다 준 전인차 역할을 충분히 수행하였다고 평가되고 있다.

이렇게 성공적인 역할을 수행한 경제계획의 예는 다른 나라에서는 찾아보기 어렵다. 그렇다면 계획에 의한 경제성장이 왜 한국에서는 성공했느냐 하는 의문도 매우 의미있는 과제이지만 본고에서는 이런 과제는 제쳐두고 經濟計劃이 經濟成長에 어떠한 역할을 수행했느냐에 국한하여 살펴보기로 한다.

경제계획이 한국경제의 발전에 준 영향은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 긍정적인 역할이고 다른 하나는 부정적인 역할이다.⁽⁶⁾

3.1. 肯定的인 影響

계획을 수립하고 진행하는 과정에서 계획이 한국경제에 긍정적인 효과를 주었다고 생각되는 점을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 국민들에게 경제성장이 가능하다는 용기와 신념을 가져다 주었다. 즉 경제계획이 갖는 公示效果, 敎育效果가 충분히 발휘되어 국민들의 노력을 한 곳으로 모아 이를 계획의 목표달성에 투입하는 데 성공하였다. 경제발전에는 경제하려는 의지가 매우 큰 역할을 수행한다. 그런데 계획은 하면 된다는 생각을 국민들에게 심어 줄 수 있었으며, 이를 통해 경제하려는 의지를 갖게 만들었다. 이는 계획이 경제발전의 방향을 국민적 공감대를 바탕으로 적절하게 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적 전략을 주어진 제약하에서 합리적으로 선택한 것과 이들을 포함한 계획을 일반인들에게도 공표한 것 등에 힘입은 바 크다.

둘째, 政策樹立 및 企業運營에 있어서 불확실성을 줄여주었다. 장기계획의 수립을 통하여 경제전체의 비전을 제시하였을 뿐만 아니라 단기정책의 수립에도 방향과 기준을 마련해 주었으며, 이를 믿고 따르는 경제주체들에게 실질적인 혜택이 돌아가도록 함으로써 민간부문의 의사결정에 큰 도움을 주었다. 사전적 조정을 통하여 효율적인 투자가 이루어지도록 하였을 뿐만 아니라 중복과 과잉을 막고자 하였다. 이것이 투자를 촉진하고 낭비를 줄이는 기능을 수행하였다.

(6) 강광하(2000, pp. 119-122) 참조.

셋째, 法과 制度의 정비에 지침을 마련해 주었다. 경제계획이 지향하는 목표달성, 정책 집행 등에 필수적인 법과 제도가 무엇인지, 또 어느 시점에 그러한 법과 제도가 필요한지에 대해 일정표를 만들어 주었을 뿐만 아니라, 정부부처별로 그들이 하여야 할 일에 대해 확실한 지침을 줌으로써 경제발전을 위한 정책수립에 차질이 없도록 만들었다. 특히 綜合計劃의 수립을 통해 제도·법 사이에 일관성을 유지하는 데 큰 기여를 하였다.

넷째, 市場의 形成, 機能活性化를 점진적으로 추진하였다. 시간이 지남에 따라 경제계획의 목표, 정책 등의 방향을 시장의 형성, 시장경제의 기능활성화에 두었기 때문에 역설적으로 개발계획의 필요성을 축소해 나가는 역할을 담당하였다. 경제성장과 더불어 시장이 커지고 시장기능이 작동하게 되었고 시장의 중요성이 커지게 되었다. 이것이 경쟁을 촉발하고 효율성을 증대하여 지속적인 발전을 가능케 하기 위해서는 무엇이 필요한지를 말해주었다.

다섯째, 양보다 질이 중요함을 깨닫게 만드는 역할을 수행하였다. 계획 목표의 방향 설정을 초기의 物量爲主 成長에서 質의 成長으로 조금씩 변화시켜 나갔기 때문에 급속한 경제성장 과정에서 야기된 사회적 문제를 어느 정도 완화시킬 수 있었다. 물론 사전적 대비보다 사후약방문격인 것이어서 이 부문에서의 역할이 미흡한 것도 사실이지만 문제를 제기하고 그것의 중요함을 인식케 하는 계기는 되었다.

3.2. 否定的인 影響

계획은 국민경제에 긍정적인 효과만 주지 않는다. 여덟 번의 계획수립, 일곱 번의 집행은 한국경제에 다음과 같은 부정적인 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

첫째, 供給者 中心의 思考方式을 굳히는 결과를 가져왔다. 소비보다는 저축, 후생보다도 생산을 강조함으로써 공급을 담당하고 있는 기업을 소비자보다 우위에 두게하여 경제발전의 진정한 목적이 어디에 있는지에 대해 부정확한 인식을 갖게 만들었다. 모든 것이 부족한 상황에서 공급이 무엇보다 중요하기 때문에 생긴 현상이었지만 이는 성장을 위해 다른 것을 희생해도 된다는 극단적인 생각을 배태하기도 하였다. 경제발전의 목표는 消費者厚生의 증대에 놓여져야 한다. 이런 의미에서 공급 중심의 사고방식은 하루 빨리 바뀌어져야 한다.

둘째, 경제주체들로 하여금 政府依存的 態度를 형성케 하였다. 초기의 계획에 있어서는 상당액의 투자를 포함하여 정부의 역할이 컸으며, 이러한 경향이 상당기간 지속되었을 뿐만 아니라 경제운영의 틀을 정부가 주도하였기 때문에 경제주체, 그 중에서도 특히 기업들로 하여금 정부의 의도에 맞추면 득을 보고 그렇지 않으면 해를 입는다는 인식을 갖게 만들었다. 그 결과 시장의 경쟁에서 기업의 능력이 평가되기보다는 정부의 재량적 선택이

기업활동의 승패를 좌우하게 되었다. 게다가 경제가 나빠졌을 때는 모든 것이 정부 탓이라고 비난하게 만들고 나아가 정부에게 해결책을 요구하는 나쁜 선례를 만들게 되었다.

셋째, 경제계획이 갖는 부정적인 역기능을 해소하는 노력이 부족하여 새로운 문제를 야기 하였다. 예를 들어 價格統制에 의해 시장의 가격기능이 원활하게 작동하지 못했으며, 신용할당 때문에 자원배분이 왜곡되기도 하였으며, 生産保護 때문에 노동시장의 신축성이 훼손되기도 하는 등 여러 가지 문제가 발생하여 시장의 실패를 치유하기 위해 마련한 계획이 정부의 실패를 가져다 주었다. 이러한 문제는 충분히 예상할 수 있는 것이었으며 사전에 대비책을 마련했어야 하는데 그렇지 못했다. 계획의 타성에 젖은 탓이기도 하다.

넷째, 통화증발로 부족한 투자재원을 마련하였던 탓으로 物價上昇이 지속적으로 이루어져 경제의 왜곡을 가져왔다. 물가상승은 모든 부문에서 동일하게 이루어지지 않았기 때문에 정액 소득자의 소득을 줄이고 재화나 부동산 소유자의 소득을 증대시켜 자원의 효율적 배분, 소득의 형평성을 동시에 저해하였기 때문에 경제의 건전성을 해치고 저소득층, 정액 소득자들이 정부를 믿지 않게 만드는 나쁜 계기를 제공하였다. 결국 물가상승은 부동산 가격을 올려 기업들로 하여금 기업경영보다 不動産 投機에 열중케 했으며, 빈부의 격차를 더욱 크게 만들어 사회불안을 초래하였으며, 이로 인한 임금상승, 지가상승, 이자율상승 등은 상품의 국제경쟁력을 약화시켰다.

다섯째, 金融産業에의 政府介入은 금융발전을 더디게 만들었으며, 특혜 등으로 인해 獨寡占 企業의 등장, 財閥 형성을 촉진케 하였다. 정부에 의한 금리수준의 결정, 신용할당 등은 금융시장의 가격기능을 저해하였으며, 인·허가를 통하여 특정 기업에게 특혜를 주어 기업으로 하여금 지대추구행위에 열중케 하는 등 금융산업에서의 경제원리의 작동에 부정적인 영향을 끼쳤다. 실물경제는 계속 확대되어 온 반면, 금융산업은 구태의연한 모습을 보였기 때문에 실물부문과 금융부문의 괴리가 커졌고 이는 나중에는 실물부문의 건전하고 지속적인 발전에 오히려 장애요인으로 작용하였다.

3.3. 計劃의 役割 變化

종합적으로 볼 때 한국에서의 경제계획은 짧은 기간 동안에 높은 성장을 실현케 하였지만 그에 따른 비용도 상당히 많이 치르게 하였다. 즉 市場의 失敗를 어느 정도 시정케 한 반면 政府의 失敗도 나타나게 하였으니 功過가 혼재되어 있다 하겠다.

한국의 경험에서 보듯이 경제가 발전하지 않은 시기, 즉 시장의 형성이 미흡한 초기단계에서는 계획이 경제발전에 상당한 기여를 하였다. 그러나 경제발전이 진행됨에 따라 계획의 한계가 노정되기 시작하였고 계획의 부정적인 영향이 누적되어 갔기 때문에 계획이 시장기능의 회복을 오히려 늦추게 만드는 등 계획수립의 본래 의도와는 다르게 경제에 부

담을 주는 부작용이 발생하였다.

그리하여 전 세계적으로 보면 1980년대에 이르러서는 國家經濟計劃에 대한 신뢰가 추락하고 巨視經濟管理(macroeconomic management)가 위기를 맞았다. 세계 각국들이 경험하고 있던 높은 수준의 실업률과 물가상승률, 지속적인 소득불평등, 심화된 사회적 분열, 악화된 환경, 예측이 어려운 기술변화, 국제경제의 불안정 등등이 사회체계를 통제불능의 상태로 만들었다.

또한 동서진영을 막론하고 지나친 中央集中, 경직된 官僚制, 그리고 국가나 개인의 자의적인 힘의 사용 등이 주요 문제로 널리 인식되었다. 이에 따라 정치적 권력과 경제적 의사결정을 분권화하는 방안을 강구하게 되었으니 이는 계획에 의한 의식적, 계획적, 사전적 조정을 규제받지 않는 시장기구에 의한 무의식적, 무계획적, 사후적 조정으로 대체하려는 노력으로 나타났다. 이제는 문제의 초점이 좋은 계획이 무엇이나에서 계획이라는 것이 더 이상 필요하냐로 옮겨지게 되었다.

4. 結 語

지금까지 살펴본 바와 같이 계획은 의도된 변화를 추구해 나갈 때 필요한 것이며 이에 대한 국민적 합의가 중요하다. 많은 국민들이 현실에 대해 만족치 못하고 무엇인가 큰 변화를 기대하고 있다면 이는 정상적인 시장기능에 의해서는 이루어지기 어렵다. 이때 계획의 필요성이 제기되며 계획을 통하여 자원과 노력을 집중함으로써 목표를 달성하는 것이 더 효율적이라는 판단을 내릴 수 있다.

한국에서도 1960년대를 거쳐 오늘에 이르기까지 경제계획은 경제발전에 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 계획에 대한 평가는 학자에 따라 다를 수 있겠지만 계획없이 했을 경우와 비교해 볼 때 계획을 통한 경제발전노력이 더욱 효과적이었다는 데에 동의할 수 있을 것이다.

다만 계획의 목표, 집행방법 등에 대해서는 여러 가지 異見이 나올 수 있을 것이며 계획의 결과에 대해서도 평가가 다를 수 있을 것이다.

資本主義 市場經濟 하에서의 계획은 어디까지나 시장의 형성을 촉진하고 시장기구의 작동을 원활하게 만드는 데 기여하여야 한다. 이러한 점에서 볼 때 韓國經濟에서는 市場機構의 정착이 완전히 이루어지지 않았다고 보여지며 따라서 계획의 필요성은 아직도 존재하지 않느냐는 명제를 제기할 수 있다.

그러나 계획이 필요하다고 해도 과거와 같은 형태의 계획이 필요하다는 의미는 아닐 것

이며, 새로운 형태의 계획이 필요하는 뜻일 것이다.

오늘날 우리 경제에서 중요한 것은 민간과 정부의 역할, 시장과 정부의 기능, 성장과 형평, 능률과 균형 등에 대한 분명한 방향의 설정이다. 이는 시장기구에만 맡겨서도 정부에게만 맡겨서도 해결될 수 있는 것이 아니다. 따라서 이 문제에 대한 국민적 합의를 이끌어낼 수 있는 방안이 필요하며, 이것이 바로 새로운 형태의 계획이 요구되는 가장 큰 이유가 된다. 다시 말하면 더 이상의 계획을 필요없게 만드는 계획이 필요하다는 것이다.

새로운 형태의 계획은 어떤 내용을 포괄하여야 하는가?

첫째, 경제발전의 정도, 사회 및 문화의 특성, 시장기구의 정착 정도, 그리고 국제경제 속에서의 위치에 맞는 우리 나라 고유의 형태가 요구된다. 경제계획과 관련해서는 다른 선진국들로부터 배울 수 있는 것이 많지 않다는 어려움이 있지만 그동안의 경험을 잘 살펴 우리에게 맞는 韓國型 計劃을 수립하여야 한다.

둘째, 경제계획의 주요 목표 중의 하나는 시장기구의 효율적인 작동을 추진시키고 정착시켜 나가는 것이 되어야 한다. 따라서 계획의 필요성을 단축시키고 한시적인 계획이 되게끔 만드는 계획이 필요하다. 다시 말하면 政府介入의 정도를 줄일 수 있는 좋은 방안을 많이 포함하고 있어야 한다는 것이다. 개입은 그 속성상 한번 이루어지면 계속되려는 성향이 강하다. 따라서 이를 단절시키기 위해서는 확고한 의지와 지속적인 노력이 요구된다. 시장기구의 원활한 작동을 촉진시키기 위한 정부의 개입은 분명히 한시적이어야 하며, 그 목적이 달성되는 시점에서는 개입이 중단되어야 한다.

셋째, 계획에서는 정부의 역할을 분명하게 밝혀야 한다. 그런데 경제발전의 정도, 시장기구의 정착 정도에 따라 경제운영에 있어서의 정부의 역할은 달라져야 한다. 그리하여 정부는 해야 할 일과 해서는 안될 일을 분명하게 밝혀 스스로의 지침으로 삼아야 할 뿐만 아니라, 민간경제주체들로 하여금 정부의 기능이 어디까지냐를 분명하게 인식시켜 혼란을 가져오지 않게끔 하여야 한다. 이러한 의미에서 정부는 사회간접자본시설의 확충, 인적자원 개발, 불확실성의 축소, 소득재분배 및 저소득층 보호를 주요 기능으로 삼으면서 시장형성, 시장기구의 작동을 지원하는 것이 바람직하다.

결론적으로 IMF救濟金融을 받을 수밖에 없었던 경제위기를 겪으면서 경제운영에 대한 정부개입의 정도가 증가되었다고 볼 때 지금 우리에게 필요한 것은 시장기구의 원활한 작동을 촉진하고 정부개입을 축소하여 나가는 획기적인 방안이다. 이는 새로운 형태의 계획을 수립함으로써 더욱 효과적으로 추출하여 집행할 수 있다. 지금 우리에게서는 계획을 더 이상 필요없게 만드는 綜合的인 계획이 필요하다.

서울대학교 經濟學部 教授
151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1
전화: (02)880-6373
팩시: (02)886-4231
E-mail: kwangha@plaza.snu.ac.kr

參 考 文 獻

- 강광하(2000): 『경제개발5개년계획』, 서울대학교 출판부.
- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara (1998): "Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View," *The Role of Government in East Asian Economic Development*, in Aoki, Hyung-ki Kim, Okuno-Fujiwara (eds.), Clarendon Press.
- Bowles, Roger A., and David K. Whyne (1979): *Macroeconomic Planning*, George Allen & Unwin.
- Kim, Hyung-ki, and Jun Ma (1998): "The Role of Government in Acquiring Technological Capability: The Case of the Petrochemical Industry in East Asia," *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press.
- Lau, Lawrence J. (1998): "The Role of Government in Economic Development: Some Observation from the Experience of China, Hongkong, and Taiwan," *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press.
- Stiglitz, Joseph E. *et al.* (1989): *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell Ltd.
- Wolf, Jr. Charles (1988): *Markets on Governments*, MIT Press.