

新國際經濟秩序와 韓國經濟

趙 淳*

.....<目 次>.....

- | | |
|---------------|-----------------|
| I. 序 言 | IV. NIEO理論의 本質 |
| II. NIEO의 背景 | V. NIEO와 韓國經濟政策 |
| III. NIEO의 內容 | VI. 結 語 |

I. 序 言

本稿의 目的은 1974年부터 後進開發途上國에 의하여 추진되고 있는 新國際經濟秩序(New International Economic Order—이하에서는 NIEO라 略稱하기로 함)에 관하여 그 主要內容을 敘述하고 그 基本性格을 分析하며 그 장래를 展望하고, 아울러 新局面에 접어든 韓國의 經濟政策의 方向에 대한 示唆를 구하고자 함에 있다.

한마디로 NIEO라 하여도 그것이 包括하는 내용은 极히 복잡하고 多岐하다. 그것은 「新」秩序라 할만큼 철두철미 세로운 내용으로 구성된 것도 아니다. 半世紀前부터 몇번이고 擡頭된 해묵은 命題가 時流에 便乘하여 再登場한 데 不過한 경우도 많다. 그것은 또 「經濟」問題에 국한되는 것도 아니다. 國際關係에 있어서는 모든 것이 그렇다시피 NIEO는 經濟的理由에 뒷지 않게 政治的理由에 의하여 추진되어 왔고 앞으로도 그럴 것이다. 그것은 또 「秩序」라고 할 정도로 整然한 論理와 一貫된 비전에 立脚하고 있는 것도 아니다. 물론 NIEO에는 그 나름대로 全體를 貫流하는 理論의 特徵이 있기는 하나(第IV節 參照), 表面에 나타난 具體的 提案을 보면 서로 矛盾된 主張이 無秩序하게 堆積되고 있다는 느낌을 피할 수 없다.

그리면 NIEO란 과연 무엇인가? NIEO의 本質에 대하여는 第IV節에서 다시 詳論할 것이지만 우선 問題의 提起를 위하여 그 性格을 要約한다면 다음과 같은 것이 되지 않을까 생각된다. NIEO는 오늘날의 開發途上國들, 다시 말해서 이른바 「南北問題」에 있어 南側에 屬하는 나라들(이하에서는 開途國을 南國 또는 南側이라 略稱하고자 함)이 先進諸國(이하에

* 本研究所 研究員, 서울大學校 經濟學科 教授

서는 北國 또는 北側이라 略稱함)에 대하여 國際間의 所得再分配를 위한 措置를 取할 것과, 주로 北側의 利益을 위하여 運營되어 왔다고 믿어지는 既存의 國際經濟秩序를 南側의 經濟的 社會的 發展을 促進할 수 있도록 南側의 參與下에 再編成할 것을 要求하는 一聯의 提案이라고 할 수 있다.

따라서 萬物相과도 같은 NIEO의 各部分에 관하여 그 背景과 沿革, 提案의 動機, 各國經濟에 미치는 效果 등에 대한 周到한 研究를 行하고 이로부터 NIEO 全體에 관한 基本性格을 歷史的 및 現實的 豈略에서 導出하고 國際經濟와 政治의 推移에 비추어 장래에 대한 展望을 행한다는 것은 長期間에 걸친 研究의 蘊蓄을 필요로 하는 어려운 일이다. 本稿는 NIEO에 대한 하나의 序說로서 枝葉的인 事項은 모두 과감히 割愛하고 根幹의이라고 생각되는 것만을 舉論하고자 한다.

第II節에서는 NIEO의 背景에 관하여 簡略히 叙述하고 第III節에서는 NIEO의 主要部分에 관한 南側 및 北側의 主張의 內容 및 그 經濟的 效果 등을 分析한다. 第IV節에 있어서는 NIEO의 本質에 관하여 檢討하고 第V節에 있어서는 NIEO에 관한 論議가 韓國經濟와 經濟政策에 대하여 어떤 示唆와 教訓을 주는가에 관한 筆者의 見解를 提示하고자 한다.

II. NIEO의 背景

NIEO의 內容과 性格을 論하기 전에 이 世紀의 國際運動이 擊頭된 背景에 관하여 간단히 考察하고자 한다. 이에 관하여 자세하게 論하자면 限이 없으나 筆者는 특히 NIEO의 背景으로 ① 既存經濟秩序의 瘋瘚, ② 南國의 經濟開發努力의 停滯 및 ③ 國際政治의 版圖의 變遷의 세 가지가 중요하다고 생각한다.

1. 既存經濟秩序와 그 瘋瘚

第2次大戰 이후의 四半世紀 동안 資本主義經濟는 200年의 歷史를 통하여 일찌기 볼 수 없었던 長期的 繁榮을 이룩하였다. 1960年代의 後半期까지 先進國이 이룩한 經濟的 成果는 그 어떤 視角으로 보더라도 빛나는 것이었다. 유럽과 日本의 急速한 復舊와 驚異的인 成長, 거의 安定的인 物價水準, 高率의 貯蓄과 投資, 持續的인 所得의 증가, 完全雇傭의 달성, 國際貿易의 급속한 伸長 등, 그 어느 指標로 보아도 北側의 經濟實績은 異例的인 놀라운 것이라 하지 않을 수 없다.

이 北側의 長期的 繁榮은 IMF와 GATT를 中心으로 하는 브레튼·우드體制下에서 이룩되었다. 따라서 그 당시에는 IMF를 통한 換率의調整 및 國際收支均衡의 달성과 GATT

를 통한 互惠의 原則下에서의 自由貿易의 實現은 움직일 수 없는 國際經濟秩序의 原理인 것처럼 여겨졌다. 브레튼·우드體制는 특히 70年代에 접어 들어서는 間歇的으로 상당한 矛盾이 들어나기는 하였으나, 그 基本原則만큼은 도저히 흔들릴 수도 없고 또 흔들려서도 안되는 것처럼 보였다. 이 原則을 離脫하는 瞬間, 國際經濟는 暗黑의 奈落으로 떨어질 수 밖에 없는 것으로 생각되었다. 이 體制는 처음에는 주로 美國과 英國에 의하여, 그리고 나중에는 約 10個에 달하는 北國을 중심으로 運營되었다. 基軸通貨問題에 대한 意見의 對立, 換率調整의 陣痛, 그리고 貿易에 관한 小規模의 葛藤은 있었으나, 이 體制는 國際政治經濟의 多極的 分化 이후에도 이 體制의 旗手인 莫強한 美國의 影響力下에 그대로 큰 마찰없이 운영되었다. 南側에 대해서는 아예 처음부터 이 體制의 運營에 參與할 기회가 주어지지 않았다. 南側은 그저 이 體制가 마련한 競技規則을 遵守하면 되는 것이었고 거의 아무런 發言權도 行使할 수가 없었다.

60年代의 國際的 好況을 가지고 오게 한 國際經濟의 要因——특히 低廉한 一次產品의 價格과 北國圈의 好景氣——은 南側에 대해서도 하나의 뜻밖의 賦物을 안겨 주었다. 南側의 몇 個 經濟——예컨대 台灣, 香港, 싱가포르, 韓國, 이스라엘, 멕시코, 브라질 등——가 이른바 「新生工業國」(Newly Industrialized Countries: NIC)이라고 불리워질 만큼 急速한 成長을 이루한 것이다. 이들의 經濟成長은 世界經濟的 視角에서 본다면 그것은 北側의 繁榮이 擴散된 結果(즉 一種의 spill-over)라고 볼 수 있다. 왜냐하면 이 나라들의 成長은 이 나라들의 內在的 成長要因의 成熟에 의하여 이루어진 부분도 있지만, 그보다는 오히려 北側으로부터 資本을 도입하여 設立되고 또 北側의 市場을 相對로 移動되는 輸出產業을 基盤으로 하는 이른바 輸出主導型 成長이기 때문이다. 이들의 所得이 急速히 成長함에 따라 南側은 中所得國과 低所得國으로 갈라지게 되었다. (이하에서는 便宜上 中所得國을 中南, 低所得國을 低南으로 略稱하기로 한다.) 中南의 經濟는 輸出主導型의 成長을 통하여 北側經濟와 밀접한 관계를 가지게 된 反面, 中南과 低南의 經濟的 紐帶는 별로 성립되지 못하고 있다. 中南은 既存의 體制下에서 상당한 成果를 거둔 나라들이니만큼 NIEO를 열심히 推進할 誘因도 그만큼 적은 테 비하여 世界的 好況에도 제대로 便乘하지 못한 低南은 既存의 秩序下에서는 도저히 앞날의 發展을 期하기 어려울 것으로 認識하여 70年代에 접어들면서 既存秩序의 改編을 요구하고 나서게 될 것이다.

60年代 후반부터 國際經濟는 점차 亂調를 보이기 시작하였다. 계속되는 美國의 國際收支赤字에 의하여 國際流動性은 줄곧 增加의 一路를 걸었다. 60年代 後半부터 北側의 經濟에 확실히 뿌리를 내린 國際的 인플레이션은 70年代에 접어들면서부터 스태그플레이션으로 變

貌하였다. 1972年부터는 지금까지 그처럼 低廉했던 一次產品의 價格이 一時에 大幅으로 上昇하였다. 生產의 沈滯와 物價의 上昇의 二重苦에 시달리고 있는 北側의 經濟에 致命打에 가까운 打擊을 입힌 것은 1973年の 石油價格의 引上이었다. 油類價格의 引上은 產油國을 一躍 富國으로 만든 反面⁽¹⁾ 北側에게는 1930年代 이후 처음보는 陰의 成長率을 나타나게 하였다. 長期的 繁榮을 謳歌하던 經濟가 이제 直轉直下하여 長期的 沈滯局面에 접어들게 된 것이다.

北側의 經濟가 이와 같이 混迷를 거듭함에 따라 既存經濟秩序도 崩壞에 直面하게 된 것은 당연한 일이다. 몇번에 걸친 基軸通貨의 平價切下를 포함하는 頻繁한 換率의 調整으로도 北國의 國際收支의 均衡이 回復되기 어렵게 되자, 드디어 國際的으로 變動換率의 制度가 採擇되어 IMF는 그 存在意義의 太半을 喪失하게 되었다. 케네디·라운드, 東京라운드 등의 多者間貿易協商(MTN)에도 불구하고 北側은 重商主義를 彷彿케하는 갖가지 輸入制限措置와 保護主義政策을 採擇하여 GATT의 基本精神을 스스로 抛棄하는 결과를 초래하고 말았다. 70年代의 스태그플레이션이 世界經濟史의 한 時代를 劃하게 됨과 함께, 브레튼·우드의 經濟體制도 이제 겨우 그 形骸만을 남기고 있다. 이렇게 볼 때 IMF와 GATT를 중심으로 하는 既存經濟秩序는 비록 南北問題가 摳頭되지 않았다고 하더라도 어떤 形態로든大幅의 改編이 不可避한 처지에 놓이게 되어있었다. 물론 南北問題의 摳頭로 인하여 그 改編의 方向은 거의 決定的인 影響을 받아야 하겠지만, 既存經濟秩序의 순조로운 運營은 이미 오래 전부터 加速的으로 어려워지고 있었고 심지어 北國相互間의 利害調整도 원만히 이루어지지 못하고 있었던 것이다.

2. 南國의 開發成果의 不振⁽²⁾

大戰後에 탄생한 新生國들은 거의例外없이 工業化를 통한 經濟開發을 위하여 많은 努力を 傾注하여 왔다. 처음에는 輸入代替產業의 育成을 통하여 開發을 시도하였다. 그러나 대부분의 南國들의 輸入代替產業은 바라던 成果를 거두지 못하고 挫折하였다.

輸入代替產業이 如意치 않게 되자, 南國들은 輸出主導型 成長을 시도하라는 開發理論에 따라 「援助보다는 오히려 貿易」이라는 口號下에 輸出產業을 育成하였다. 韓國, 臺灣 등을 포함하는 몇개의 南國은 이 開發戰略의 採擇으로 상당한 成果를 거두었으나 대부분의 南國들은 輸出에 있어서도 많은 隘路를 겪고 별다른 成果를 거두지 못한채 挫折하고 말았다.

輸出마저 如意치 못하게 되자, 開發經濟理論은 이번에는 技術의 중요성을 강조하면서 技

(1) 油類價格의 引上 이후로는 南側은 大別하여 產油國, 低南 및 中南의 세 그룹으로 分化되게 되었다.

(2) 이에 관하여는 第V節에서 보다 詳細하게 論하려 한다.

術不足의 隘路를 극복하기 위하여 北側으로부터의 直接投資를 적극 유치할 것을 慾憑하게 되었다. 이 勸告에 의하여 많은 南國이 資本에 관하여 開放政策을 採擇하여 直接投資 내지 合作投資를 유치하였다. 그러나 南側이 바라던 技術의 傳播는 뜻대로 順調롭게 이루어지지 못하고 있다.

결국 南國은 輸入代替로부터 輸出로, 그리고 또 直接投資로, 開發을 위하여 좋다는 處方은 다 해보았으나 남은 것은 挫折의 連續과 南北間의 格差의 擴大였다. 이리하여 南國들은 무엇을 하든 既存經濟秩序下에 既存理論에 立脚하여 開發을 試圖한다는 것은 徒勞에 지나지 않는다는 認識을 굳하게 된 것이다.

3. 相互依存關係의 深化

위에서 말한 四半世紀에 걸친 北側의 經濟成長過程에서 南과 北 사이에는 이제高度의 相互依存關係가 성립하게 되었다. 南側이 經濟開發을 위하여 北側의 協力を 필요로 하듯이, 北側도 順調로운 經濟成長을 위하여 南側의 協力を 필요로 하게 되었다. 유럽과 日本은 工業原料의 대부분을 南側에 依存하게 되었다. 資源의 大國인 美國도 이제는 主要原料의 상당부분을 南側에 依存하게 되었다. 南北關係는 이제는 單純한 富國對貧國의 側面에서가 아니라, 相互依存의 側面에서 나아가서는 世界經濟의 長期的 存立이라는 觀點에서 고려되어야 할 문제로 变하게 되었다. 相互依存關係의 強化는 다시 말해서 지난날에 있었던 主從의 關係가 褪色하고 이제는 점차 對等의 관계가 浮刻되는 것을 의미한다. 이 相互依存性의 增大는 UN을 비롯한 國際機關에서 票數로 北側을 크게 壓倒하게 된 南側의 發言權을 크게 强化시키는 데 決定的인 役割을 하였다. 南側의 一部 過激한 나라들의 主張은 이제 손쉽게 國際會議를 支配하게 되었다. 특히 1973年 10月의 石油價格의 引上을 통한 產油國의 成功은 南國의 結束의 힘을 世界에 誇示한 결과가 되었다.

이러한 國際關係의 變遷 속에서 南側이 北側에 대하여 보다平等한 富와 所得의 分配를 期하고 그들이 热望하는 經濟發展을 돋기 위하여 北側의 利益만을 擁護해 왔다고 여겨지는 既存體制를 清算하고 그들의 能動的인 參與下에 새로운 國際經濟秩序를 設定하고자 提案하게 된 것이다.

III. NIEO의 內容

具體的으로 지금까지 주로 南側에 의하여 提案된 NIEO의 內容은 무엇인가? 南側의 提案의 內容은 매우 複雜하지만 이들을 크게 分類하면 대체로 ① 南側에 대한 北側의 公共援

助의 強化에 관한 것, ② 南側의 外債負擔의 輕減에 관한 것, ③ 南側의 特產品인 一次產品의 價格에 관한 것, ④ 北側의 對南側 貿易政策에 관한 것, ⑤ IMF의 特別引出權(SDR)의 開發資金으로의 利用에 관한 것, ⑥ 南側에 대한 北側의 民間資本 및 技術의 移動과 多國籍企業의 行動規制에 관한 것 등으로 分類할 수 있다. 이들 提案은 위에서도 指摘한 바와 같이 南側이 각기 我田引水格으로 내세우는 것이므로 그 가운데는 非現實的이고 一方的인 것들도 많다. 一般的으로 南側이라고 해도 資源의 賦存狀態, 그 地政學的 特性, 開發의 程度와 水準 등이 모두 달라서 NIEO에 대한 慮慮와 要求條件은 모두 千差萬別이다. 위의 ①②③은 특히 低南이 필요로 하는 것이며, ④는 주로 中南의 關心이 있는 事項이라 하겠으며, ⑤⑥은 一般的으로 南側의 共通關心事項을 包括하는 것이라 할 수 있을 것이다.

1. 援助의 強化에 관한 提案

周知하는 바와 같이 1960年代의 第1次 UN開發10年(The First UN Development Decade)에 있어서의 南側에 대한 北側의 援助의 目標는 援助國의 GNP의 1%였다. 第2次 開發10年 동안에는 이 目標는 0.7%로 下向調整되었다.

1970年代에 있어서의 北側의 對南側 援助實績은 이 目標와는 달리 매우 低調하였다. 1965년에 있어서의 援助의 總額은 69억 달러였는데 1977년에는 211억 달러로 增加하였으나 1965년의 不變價格으로는 12年 동안에 35%가 증가한 94억 달러에 그쳤다. 뿐만 아니라, 美國을 비롯한 主要 OECD會員國들의 對南援助의 對GNP比率은 近來 해마다 즐고 있는 實情에 있다.⁽³⁾

여기에서 提起되는 문제는 첫째, 低南은 과연 北側의 援助를 필요로 하느냐의 문제이고 둘째, 援助가 필요하다면 그 規模와 方式은 어떤 것이 되어야 하느냐의 문제이다.

經濟開發은 궁극적으로는 어디까지나 當事國의 社會的 經濟的近代化와 構造의 變化를 통하여 이루어질 수 있는 것이며, 따라서 外部로부터의 經濟援助가 受援國의 發展에 寄與할 수 있는 정도에는 엄연한 制限이 있는 것이 사실이다. 北側의 經濟學者들 가운데는 經濟援助가 과연 南國의 經濟發展과 連結될 수 있느냐에 대하여 의문을 가지고, 때로는 露骨의으로 때로는 隱喻의으로 援助無用論을 펴는 사람이 많다. 南側에 있어서도 이런 類의 理論이 있는가 하면 經濟援助는 오히려 援助國에 대한 受援國의 從屬的 關係를 永續化한다는 從屬理論도 있다. 後者は 말하자면 一體의 援助有害論으로, 이 理論의 政策的 含蓄은 北側에 대한 經濟關係斷絕(delinking)의 慾懲이라 할 수 있다. 援助無用論이나 有害論은 國際經濟의 現實을 모르는 有害한 理論이라 생각된다. 時時刻刻으로 強化되고 있는 國際政治

(3) 클라인 [20], pp. 333-338 參照.

와 經濟의 相互依存性으로 미루어 볼 때, 援助無用論이나 有害論은 그것이 曼체스터學派의
인 保守論에서 나오는 것이건 또는 新마르크스派의인 急進論에서 나오는 것이건 다 같이
現實的인 判斷 위에 서 있는 것이라고 볼 수는 없다. 한마디로 말해서 現今의 國際經濟는
世界人口의 70%를 擁有하는 低南의 低所得을 그대로 放置할 수가 없으며, 北側은 低南의
經濟發展을 駁지 않음은 自由를 壓失해가고 있는 것이다. 一般的으로 相互依存關係가 強化되
면 될수록, 各構成員의 選擇의 領域은 좁아지는 것이다.

低南은 얼마만큼의 經濟援助를 필요로 하느냐의 문제는 그 必要額의 算出基準이 무엇이
냐에 따라 달라진다. 흔히 受援國의 經濟成長目標를 미리 정해놓고 그것을 달성하기 위해
여 얼마만큼의 外資가 필요한가를 推定하는 方式이 널리 사용되고 있다. 이를테면 어떤 南
國의 年平均 GNP成長率을 6%, 1人當 GNP의 成長率을 3~4%로 잡아서 이것을 달성하
기 위하여 필요한 投資額을 算出하고 이로부터 必要援助額을 推算하는 方式이 이것이다. 이
算出方法에 의하면 1人當 GNP의 成長率이 4%일 경우, 1982年에는 公共援助의 總額은 무
려 410억 달러에 達하여야 한다고 世界銀行은 推算하고 있다.⁽⁴⁾

그러나 援助必要額을 이와 같이 機械的으로 推算하는 理論의 根據는 매우 薄弱할 뿐 아
니라, 援助의 結果로 南國의 1人當 GNP가 增加한다고 해도 그것은 오히려 受援國의 階層
間의 所得隔差를 深化시켜 온 경우가 허다하였다는 사실을 想起하여야 한다. 援助의 目的
이 단순히 受援國의 1人當所得을 增加시키는 데 있는 것이 아니라, 最低所得階層을 우선
적으로 支援하는 데 두어야 한다면, 成長率만을 目標로 하는 援助야말로 「無用」내지 「有
害」하다고 보아야 할 것이다. 이리하여 公共援助는 마땅히 受援國의 低所得層에게 「人間의
基本的인 必需物」(Basic Human Needs)을 充足시켜 주는 데 目標를 두어야 한다는 理論이
近來 강력히 擡頭되고 있다.

앞으로 對南援助의 增加의 展望은 어떤가? 한마디로 OECD의 援助가 UN의 目標인 GNP
의 0.7%에 達하게 될 可能性은 매우 稀薄하다고 보아야 할 것이다. 低所得國의 政治的 影
響力이 強化되어, UN을 비롯한 國際舞臺에서 더욱 強力한 要求를 한다고 하더라도 經濟援
助란 결국 北側의 政府와 國民의 能動的 姿勢가 없이는 이루어질 수 없다. 現在 北側의 대
부분의 나라에 있어서는 政治的으로는 保守勢力이 擡頭하고 있고 經濟的으로는 對南援助는
고사하고 內國經濟의 管理의 方案에 있어서조차 確固한 方向을 잡지 못하고 있다. NIEO에
대한 南側의 動機에 대해서나 또는 經濟發展에 대한 南側의 能力에 대해서나 不安과 疑
懼의 느낌이 支配的인 現實에 비추어, 앞으로 南側에 대한 援助가 그리 增加하리라고 기대

(4) 클라인 [20], p. 336 參照。

할 수는 없을 것 같다.

2. 外債負擔의 輕減에 관한 提案

石油波動이 있던 1973年에 있어서의 非產油南國의 對北 公共負債는 600억 달러였었는데 1976년에는 이것이 1,400억 달러로 急增하였다. 이와 같은 負債의 急增은 石油價格의 引上, 輸出의 不振, 그리고 一部國家(이를테면 브라질, 멕시코 등)의 開發投資를 위한 外資導入 등에 基因하는 것이다.

新國際經濟秩序를 요구하는 南國은 北國에 대하여 援助의 하나의 形態로서 負債의 減免措置를 要求하고 있다. 1976年の 마닐라宣言은 특히 低南에 대하여 이와 같은 措處를 取할 것을 提案하였다. 輸出能力이 심히 制限되고 있는 低南에 대하여는 負債의 減免이 有力한 援助의 手段으로 사용될 수는 있다. 最近年의 數字는 알 수 없으나 1975年の 數字를 들자면 그 당시 1人當所得 520달러에 未達하는 低南의 公共負債殘額은 380억 달라였고 年間償還額은 1976年に 24억 달러, 1980年に 29억 달러 程度가 될 것으로 推算되고 있다.⁽⁵⁾ 1976年に 이들 나라들이 받은 公共援助額은 83억 달라였으니 만큼 만약 이 負債가 免除된다면 受惠國들의 援助受入은 實質적으로 約 30%가 增加하는 셈이 되는 것이다.

그러나 負債의 減免을 통한 援助에는 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 그것은 세로운 資源의 移轉이 아니라, 지난날에 진 負債에 立脚한 것이기 때문에 앞으로의 必要額과는 관계가 없다. 둘째, 負債의 減免措置는 앞으로 北側이 供與할 수 있는 援助의 흐름을 막을 우려가 많다. 왜냐하면 全體的으로 南側의 「信用」을 그만큼 低下시키는 것이기 때문이다. 外債, 특히 民間의 債務를 많이 지고 또 앞으로 더욱 많은 外資導入을 할 用意가 있는 中南諸國은 外債負擔의 減免措置에 대하여贊意를 표명하고 있지 않은 것도 새로운 外資導入의 길이 梗塞的으로 될 것을 우려하기 때문인 것이다.

元來, 北側은 캐나다와 스웨덴 등을 例外하고는 이 減免措置를 취하는 데 대해서는 反對하였다. 특히 美國은 그 債務의 輕減措置가 北側의 이니셔티브에 의한 것이건 債務國의 要請에 의한 것이건 原則的으로 反對하여 왔다. 그러나 1978年부터는 美國 역시 國際政治의 潮流에 밀려 이 問題에 대하여 態度를 緩和하여 低南의 負債의 償還은 경우에 따라서는 그 나라의 貨幣로 할 수 있되, 다만 그 償還額은 美國과 그 나라 사이에서 合意된 開發投資를 위하여 사용하여야 한다는 但書를 붙이는 線으로 後退하게 되었다.

한편 南國들도 外債의 減免은 全般的으로 例外없이 이루어져야 한다는 從來의 梗直의 인立場을 버리고 1978年부터는 어떤 特定한 樣相을 한 나라들에 대해서만 그 減免措置를 취

(5) 스미드 [48] 參照.

하여야 한다는 線으로 後退하였다. 1978年 10月에 UNCTAD會議는 負債의 減免의 對象이 될 수 있는 그 「特定한 樣相」이 어떤 것인가에 관하여 審議하였다. 당장에는 이렇다 할 進展이 없었으나 不遠將來에 이에 대한 合意가 이루어 질 것이 期待되며, 또 北側과의 意見의 隔差도 어느 정도 좁혀질 것이豫想된다.

3. 一次產品의 價格에 관한 提案

近年에 와서 南國의 工產品輸出은 상당한 增加趨勢를 보이고 있기는 하나, 아직도 南國의 輸出의 大宗은 一次產品이다. 最近年에 있어서조차도 石油를 除外한 一次產品의 輸出額은 南國의 輸出總額의 55% 정도를 차지하고 있다.

周知하는 바와 같이 一次產品의 價格의 움직임에는 두가지 特徵이 있다. 하나는 2次大戰後 1972年까지의 記錄이 보여 주듯이 南國의 輸出品인 一次產品의 對工產品 交易條件의 趨勢의으로 下落하였다는 사실이고 다른 하나는 一次產品의 價格의 膽落의 幅이 보통 매우 크다는 사실이다.

따라서 첫째, 一次產品의 交易條件을 回復할 수 있도록 그 價格을 年次的으로 上昇시키며 둘째, 그 價格의 起伏을 막기 위하여 可及의이면 生產國과 消費國의 協約을 통하거나 또는 生產國 사이에 카르텔을 形成하여 一次產品의 價格을 安定시키자는 것이 南側의 傳統的인 宿望이 되어왔다.

마침내 1976년의 UNCTAD IV에서는 17個 1次產品⁽⁶⁾에 대하여 ① 우선 國際的 備蓄協定을 推進하며, ② 이 協定을 遂行하기 위하여 이를 產品의 輸出入國으로부터 60억 달러에 달하는 共同基金(common fund)에 出資하도록 하여 이 基金을 가지고 備蓄操作을 遂行하도록 提案하였다.

이러한 提案은 많은 國際會議에서 南側이 여러번 反復한 것인데, 南側이 은근히 바라는 것은 그들의 輸出品인 一次產品의 價格의 趨勢의 上昇率을凌駕하는 價格引上을 통하여 그들의 輸出額을 極大化하자는 데 있다고 볼 수 있다.⁽⁷⁾

北側은 南側提案에 대하여 反對立場을 포기하고 점차 南側과의 協商에 應하게 되었다.

(6) 10個의 核心(core)產品——코코아, 커피, 鋼, 설탕, 綿, 黃麻, 고무, 시살麻, 茶 및 錫——과 7個의 其他(other)產品——바나나, 보오크사이트, 牛肉, 鐵礦石, 쌀, 小麥 및 毛——이 이것이다.

(7) UNCTAD의 決議書에는 이 提案의 意圖는 價格의 安定(price stability)에 있고 價格의 長期의 引上에 있다고는 하지 않으나, 開途國의 意識은 一次產品의 對工產品 交易條件은 趨勢의으로 惡化하고 있다는 프레비쉬流의 理論에 立脚하고 있고, OPEC의 成功事例에 따라 生產國의 政治的 經濟的 結束을 통하여 一次產品의 價格을 長期의으로 引上시키거나 적어도 國際 인플레이션率과 連動시키는 메카니즘을 마련하자는 데 있는 것 같다.

그들은 一次產品의 價格의一方的引上을 막고 그價格安定으로부터 一次產品市場을 둘러싸는 不確實性을 除去하여 一次產品의 圓滑한 供給을 保障하고 나아가서는 一次產品의 價格의 引上으로 말미암은 인플레이션要因을 除去하는 등의 效果를 기대하고 있는 것이다. 이와 같이 南側과 北側은 서로 同床異夢格으로 協商을 벌이고 있어, 앞으로의 進展은 많은迂餘曲折을 겪을 것이 분명하다.

一次產品의 協定價格의 設定에 관하여 今世紀初부터 主要生產國과 消費國 사이에 50餘個의 協定이 이루어진 바 있었다. 이들 協定은 하나도 成功한 것이 없다. 價格의 安定을 이룩하는 데도 失敗하였고 價格의 趨勢의 下落을 防止하는 데도 失敗하였던 것이다.

이와 같은 過去의 經驗은, 資源의 接配에 있어서는 그 어떤 人爲的인 協定보다도 價格機構의 作用이 보다 效率的인 結果를 가지고 온다는 傳統的인 經濟理論의 結論을 뒷받침하는 것처럼 보인다. 先進國의 經濟學者치고 이들 價格協定의 原則에贊成하거나 또 그 將來歸趨에 대하여 樂觀的인 展望을 가지는 사람은 극히 드문 것 같다.

그리나 國濟經濟의 運營이나 國際機構는 모두 그때그때의 國際政治나 經濟의 力學關係의 產物이므로 經濟理論이 어떻든지간에 南側의 이 提案은 계속 時代의 脚光을 받을 수 밖에 없을 것이다.

一次產品의 價格에 관해서는 南北의 對立되는 意見의 接近이 이루어져서 北側이 원하는一次產品의 圓滑한 供給의 確保 및 그價格의 狂騰의 防止와 南側이 원하는 長期的交易條件의 惡化의 防止 및 所得의 安定化가 동시에 이루어질 수 있는 線에서 協定이 成立할 것이 期待된다. 그러나 南側이 願하는 것과 같은 共同基金의 設置에 있어서는 그 成果에 대한 確信이 없는 데 反하여 코스트는 극히 무거울 뿐 아니라 實際로 그基金을 누가 어떤 原則下에 運營할 것인가에 관하여 어려운 문제가 介在되어 있으므로 南側이 바라는대로 되리라고는 期待하기 어려울 것으로 展望된다.

4. 北側의 貿易政策에 관한 提案

南國의 開發을 위하여 가장 중요한 要素 가운데 하나는 輸出의 順調로운 伸長이라 할 수 있다. 1960年代에 들어서서 몇몇 南國은 이른바 輸出主導型 開發戰略을 採擇하여 상당한成果를 거두었음을 周知하는 바와 같다. 그러나 1970年代에 접어 들어서는 對北國輸出의增加率은 顯著한 鈍化現象을 나타나게 되었다.⁽⁸⁾ 특히 近年에 와서는 經濟沈滯와 國際收支

(8) 1960~1970年 동안의 非產油南國의 輸出은 年平均 6.5%로 增加하였으며 그 가운데 物量의 增大로 인한 것은 4.4%였는 데 비하여 1970~75년 동안에는 이들 나라의 輸出額의 年平均增加率은 18.6%에 달하였으나, 그要因은 대부분 價格上昇에 의한 것이었고 物量의 增加로 인한 것은 4.1%에 不過하였다.

의 惡化 등을 反映하여 대부분의 北國이 國內產業保護와 國際收支의 防禦을 위하여 輸入制限을 겨냥한 갖가지 政策을 採擇하게 되었다.

南側이 北側에 대하여 要望하는 것은 첫째, 關稅의 引下 및 非關稅障壁의 緩和와 둘째, 先進國의 貿易政策에 있어 특히 南側의 輸出品에 대한 特惠制度의 採擇을 들 수 있다. 前者는 東京라운드의 多者間貿易協商(MTN) 등과 같이 GATT의 해두리 속에서 이루어질 수 있는 것이므로 舊國際經濟秩序 속에서 能히 解결될 수 있는 것임에 反하여 後者は 南側에 대하여 特惠를 베풀 것을 骨子로 하고 新秩序樹立에 대한 要求를 할 수 있다.

關稅의 引下나 非關稅障壁의 撤廢 등이 南側, 특히 中南의 輸出의 增大를 위하여 크게 寄與할 것은 말할 나위도 없다. 얼마만큼 寄與할 것인가는 關稅引下의 方式, 즉 美國의 方式처럼 線型(linear)일 것인가 또는 EC의 이른바 調整方式(harmonization formula)처럼 高關稅品目에 대하여 比較的 高率의 引下来를 할 것인가에 따라 그 效果가 다를 것이다. 다만 한가지 確實한 것은 相當幅의 關稅引下가 있을 경우, 開途國 특히 先發開途國의 輸出은 크게 伸長할 것은 의심할 餘地가 없다.⁽⁹⁾

GATT의 創設 이후로 先進諸國은 캐네디·라운드, 東京라운드 等을 통하여 貿易自由化를 標榜하는 GATT의 基本精神을 具現하기 위하여 많은 努力を 하여 왔다. 그러나 GATT의 規定에는 國內產業의 顯著한 損傷의 防止, 國際收支의 防衛, 亂鬥防止 및 國防의 理由 등의例外規定이 있어, 各國은 機會있을 때마다 이들의 防禦(safeguard)規定을 活用하여 왔다. 또 近年에 와서는 이른바 自律的 輸出規制(Voluntary Export Restrictions: VER)⁽¹⁰⁾의 制度를 復活하여 특히 中南國의 輸出品目인 織維, 靴類 등을 비롯한 많은 勞動集約的 產品에 대하여 設定된 퀴타를 輸出國에 強要하여 輸入의 制限을 試圖하게 되었다.

현재 北側은 앞으로 貿易自由化에 관하여 더욱 自由화의 方向으로 나갈 것인가, 아니면 保護主義를 強化할 것인가의 岐路에 서 있다고 할 수 있다. 한가지 分明하다고 생각되는 사실은 北側의 現在의 經濟狀況에 비추어, 北側은 앞으로 對南貿易政策에 있어 開放幅의 擴大보다는 오히려 現狀維持 내지 保護主義의 強化 쪽으로 기울 것으로 내다보인다. GATT의 精神과 規定은 表面上으로나마 존중되어야 하므로 貿易自由化를 위하여 表面的으로는 關稅의 引下, 非關稅障壁의 緩和 등이 이루어진다고 하더라도 貿易政策의 運營面에 있어서

(9) 만약 美國의 線型方式에 의하여 最大 60%의 關稅의 引下가 있다고 한다면——이것이 1974年の美國의 貿易擴大法(Trade Expansion Act)에 規定된 最大的 引下幅이다——開途國(非產油)의 輸出은 約 4~5%의 增加가 있는 반면, 香港 및 臺灣의 輸出의 增加는 15%에 달할 것이며, 開途國輸出의 增加의 75%는 先發開途國인 香港, 臺灣, 韓國, 아르헨티나, 멕시코, 브라질, 이스라엘, 印度, 펠리핀의 10個國에 의하여 차지될 것이라 한다. Birnberg [16] 參照.

(10) 이 制度는 1930年代에 美國이 日本에 대하여 많이 發動한 바 있다.

는 여러가지例外規定이動員되고VER등GATT의規定을迂迴하는강력한措置가躊躇 없이採擇될것이아닌가생각된다.

다음,特惠關稅制度에관하여考察해보자。南側의要求에따라北側은南國으로부터의特定輸入品에대하여關稅의免除또는低率關稅의適用등의特典을베풀것을骨子로하는이른바「特惠에관한一般制度」(Generalized System of Preferences: GSP)를採擇하여왔다。EC는1971年에,日本은1972年에,그리고美國은1976年에이制度를採擇한것이다。

GATT의原則을벗어나는이制度의採擇은South에대한North의好意의象徵으로크게國際間에宣傳되었다。그러나實際로는이制度가South의輸出증대에寄與하는程度는사실크게制限되어있다。첫째,이制度는당초부터다음과같은세가지制約條件에의하여그適用의範圍가制限되고있다。①어떤特定國은經濟的또는政治的理由로말미암아受惠國으로부터除外된다(이른바country eligibility의制限)。②어떤特定品目은特惠關稅의適用으로부터제한된다。이를테면纖維製品은例外없이除外된다(이른바product coverage의制限)。③GSP가適用되는品目別輸入限度額이정해져있다。즉品目別로——그리고또全體的으로——South의輸出額의一定額을超過하였을때에는GSP의適用을받지못한다。이와같은제한으로말미암아GSP가South의輸出의증대에寄與할수있는幅은겨우South輸出의1%정도에지나지않을것으로推算된다。North들은이와같이表面으로는特惠關稅制度를採擇하고있지만,이制度의運營面에서또는行政節次面에서많은제한을加하여South의輸出을어렵게만들어왔다。그럼에도불구하고South은오직이制度의採擇,그適用範圍의擴大등에注力하고運營面,行政面에있어서의눈이보이지않는伏線에대하여는비교적無關心해온感이있다。이것은이들複雜한문제에대한認知와그效果의分析등에관한South의能力의제한을反映하는것이라하겠다。

5. 其他의 提案

(1) SDR의配定에관한提案

South은1972~74년의20個國委員會를통하여앞으로各國에새로配定되는SDR에대하여는從來처럼IMF의쿼타에比例하도록할것이아니라,國際收支의慢性的逆調와開發資金의不足으로곤란을겪고있는South에보다많이配定될수있도록改定하자는提案을하였다。이이른바SDR의配定問題에대하여는대부분의North들도비록熱誠의아니라할지라도消極的으로나마贊意을표명하고있는데反하여西獨과美國은지금까지頑強히反對해오고있다。이와같은SDR의配定方式은인플레이션을誘發한다는것이West의立場인것같다。美國의立場은明確하지는않으나基軸通貨로서의달러의地位의弱化를가

지고 오게 하는 어떤 制度에도 反對한다는 것이 美國의 立場인 것 같다.

설사 西獨과 美國이 南側의 提案에 同意한다고 하더라도 새로운 SDR配定으로 南側에 彰屬하는 利益은 极히 微小하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 南側으로 돌아가는 利益이란 SDR을 引出하였을 때의 비교적 낮은 利子率과 國際金融市場에서 借入하였을 때의 비교적 높은 利子率의 利差에 지나지 않을 것이기 때문이다. 結論的으로 말해서 「SDR-링크」는 實現되기는 매우 어렵고 또 實現된다고 하더라도 南側에 대한 利益은 极히 微小할 것이다.

(2) 技術導入 및 多國籍企業에 관한 提案

南側의 經濟開發努力의 過程에서 発見한 것이 技術의 중요성이다. 원래, 南側은 일반적으로 資本을 매우 중요시하였으나 近來에 와서는 資本 이상으로 技術의 重要性을 實感하게 된 것이다.

기술은 물론 北側으로부터 도입되지 않을 수 없다. 그러나 外資導入에 便乘하여, 또 直接投資・合作投資의 形態로, 또는 技術導入契約의 形態로 南側으로 들어오는 北側의 技術은 좀체로 쉽게導入國에擴散되지 않고 있다. 이와 같이 技術의擴散이 不振한 이유는 물론 南國의 受容態勢의 未備에도 있지만, 北側의 技術供給者들이 技術의順調로운傳播를 막는 法律上 내지 商行爲上의 裝置를 마련해 놓고 있는 데에도 그 이유의 一端이 있다.

이리하여 南側은 國際的으로 技術傳播에 대한 行動規範(code of conduct)을 制定할 것을 提議하고 있다.

南側이 원하는 것은 여러가지가 있으나, 그 骨子는 約 40가지에 달하는 廣範圍한 行爲를 「制限的 商行爲」(restrictive business practices)로 指定하여, 이에 관한 規制方法을 技術導入國의 內國法으로 制定하여 그 遵守를 强制하는 것이다. 이에 비하여 北側은 그 「制限的 商行爲」의 種類를 줄이고, 이에 대한 規制는 技術導入國의 內國法에 의해서가 아니라, 國際仲裁機構의 裁定에 의하여, 또 强制가 아니라 當事者間의 合意에 의하여 이루어지도록 할 것을 主張하고 있다. 北側이 南側의 提案을 반대하는 理由는 첫째, 그것은 실지로 施行이 不可能하며, 둘째, 설사 그 制度가 採擇된다고 하더라도 그것은 技術의 흐름을 더욱 梗塞的으로 만들 뿐 아니라, 공연히 또 하나의 國際官僚機構의 非能率과 橫暴의 길을 造成하는 데 지나지 않을 것이라는 것이다.

앞으로 이 문제에 대한 展望은 어떤가? 결코 南側의 主張대로 되기가 어려워 보인다. 설사 이 「規範」이 제정된다고 하더라도例外規定이 많아서 有名無實한 것이 될 것이 확실하며, 또 이 「規範」은 導入國의 法律에 의하여 强制로 施行될 수 없으리라는 것이 거의 確實視된다.

多國籍企業에 대해서도 사정은 마찬가지이다. 南側은 多國籍企業의 橫暴를 막기 위한 國際間의 行動規範의 制定을 바라고 있다. 그러나一般的으로 技術導入의 경우에 있어서와 같이 이 規範도 制定하기 어렵고 또 制定된다고 하더라도 實效가 적을 것으로 생각된다. 要는 技術導入의 경우든 多國籍企業의 경우든, 導入하고 안하고는 南國에 달려 있는 것이다. 國內法規에 의하여 統制가 不可能하다면 國際間의 「規範」의 制定으로도 統制가 不可能할 것이다.

IV. NIEO理論의 本質⁽¹¹⁾

NIEO가 具體的으로 提案되기 시작한 1974年부터 이제 6年이 지났다. 이期間 동안 南側의一方的 攻勢에 대하여 北側은 그저 臨機應變으로 이에 對應하였을 뿐, NIEO가 立脚하는 理論의 本質에 관하여 冷靜한 分析과 評價를 행할 겨를을 갖지 못하였다. 그러나 앞으로의 世界經濟秩序는 결국 南北間의 合意에 의하여 確立될 수 밖에 없고, 그 合意가 이루어지기 위해서는 서로의 主張의 本質——그 哲學的 바탕——이 무엇인가에 대하여 올바른 把握이 있어야 한다.

NIEO가 包括하는 여러가지 提案은 一見 一貫性을欠如하고 있는 것 같지만 거기에는 全體를 貫流하는 「理論的」 대지 「心理的」 根據가 있다.

이 理論의 淵源을 따지자면 그것은 1940年代 後半에 있어서의 당시의 UN의 南美經濟委員會의 事務總長의 職責을 맡고 있었던 프레비쉬(Raul Prebisch)의 有名한 理論——即 國際貿易의 결과로 나오는 利益은 항상 工產品을 輸出하는 中心國(Center)에 有利하게, 原料 등의 一次產品을 輸出하는 邊境國(periphery)에 不利하게 分配되는 偏倚性(bias)을 지니고 있다는 理論——으로 거슬러 올라간다. 南側의 輸出의 大宗을 이루는 工業原料 및 그밖의 一次產品은 對工產品 交易條件이 계속 惡化하지 않을 수 밖에 없기 때문에 南側은 一次產品輸出에 特化하면 할수록 不利해지고 貿易의 利益은 대부분 北側에 의하여 거두어진다. 따라서 南側의 經濟開發의 基本은 一次產品의 輸出을 위한 特化가 아니라 輸入代替產業의 育成에 있다. 이것이 프레비쉬의 開發理論의 骨子라 할 수 있다.

과연 一次產品의 對工產品 交易條件은 계속 惡化하였는가? 많은 實證的 研究의 결과는 그렇지 않은 것으로 나타났다. 그러나 交易條件에 관한 斷片의 인 研究야 어찌됐던 1951年 이후로 에너지, 食料品 및 工業原料 등의 相對價格은 趨勢的으로 下落하였고 石油波動이 있

(11) 피시로우 [27] 參照.

은 1973年까지 이들의 價格은 매우 低廉하였던 것은 否認할 수가 없다. 1951~1972年 사이에 西方 유럽의 先進工業經濟의 交易條件은 1951年의 85에서 1958年에는 95로 改善되었다가 1972年에는 다시 105로 大幅으로 改善되었다.⁽¹²⁾ 20年 동안에 交易條件이 24%나大幅改善되었다는 것은 西歐의 所得水準을 올리는 데 있어 크나큰 役割을 한 것이다. 어쨌든 對北側 經濟交流에 있어 南側이 構造的으로 不利하다는 南側의 觀念은 거의 모든 南國에게 확고하게 뿌리를 박아 오늘에 이르고 있고 이것이 NIEO의 理論的 内지 心理的 基盤이라 볼 수 있다.

南側이 對北側 經濟交流의 結果로 항상 不利한 立場에 놓인다는 것이 사실이라면 南側은 對北側 經濟關係에 있어 두가지 選擇을 할 수 있다고 볼 수 있다. 하나는 北側과의 貿易이나 資本去來를 最小限으로 줄이고 自國內의 社會改革(내지 革命)을 통하여 自立의 길을 擇하는 길이고 다른 하나는 北側과 貿易이나 資本의 去來를 계속하되, 南側에 不利한 結果를 가지고 오게 하는 要因을 除去하고 새로운 國際經濟의 확립을 促求하는 길이라 할 수 있겠다.

前者의 選擇은 근래 南側의 일부 新마르크스主義的 理論家들이 選好하는 길이다. 그들이 내세우는 이른바 「從屬理論」(dependency theory)에 의하면 資本所有國인 北側은 利潤率의 低下傾向을 補填하기 위하여 南側을 계속 摧取하지 않을 수 없고 南側은 北側과의 經濟交流의 結果로 더욱 窮乏化를 면할 수 없으므로 南側은 北側과의 經濟關係를 斷絕하고 自國內의 前近代的인 要素를 清算함으로써 自力으로 經濟發展을 도모하여야 한다는 것이다. 이들의 見解에 의하면 對外依存的인 工業化는 輸入代替產業이든 輸出產業이든 모두 國內의 買辦資本과 外國資本家의 結托에 의한 것으로서 처음부터 바람직하지 못하다는 것이다.

NIEO가 選擇하는 길은 後者의 方向이라 할 수 있다. NIEO는 다만 南北의 經濟交流에 있어 貿易面에서나 資本面에서나 南側은 항상 北側에 비하여 不利한 처지에 있으므로 北側은 이것을 是正하기 위하여 南側의 參與下에 새로운 經濟秩序를 세우는 데 同意하여야 한다는 것이다. 이로 미루어 보건대 NIEO의 主張은 결코 北側의 一部學者나 評論家들이 생각하는 것처럼 急進的이고 革命的인 要素를 지니고 있는 것은 아니며, 오히려 既存秩序를 크게 벗어나지 않는 線에서 그들에 대한 處遇改善을 요구하는 穩健한 態度를 염두에 두고 있다.

그러나 NIEO의 基本哲學은 비록 基本的으로는 穩健한 것이 사실이라 하겠으나 그것이 立脚하는 經濟理論은 역시 既存의 理論과는 상당한 距離가 있다는 것을 부인할 수는 없다. 첫째, 既存의 體制——IMF와 GATT를 중심으로 하는 體制——는 어디까지나 英美的 經

(12) 로스토우 [46], 序文, p. xviii.

濟理論 내지 世界觀에 立脚한 體制라 할 수 있을 것이다. 첫째, 國際貿易은 모든 나라에 無差別的(non-discriminatory)이고 互惠的(reciprocal)인 原則에 의하여 이루어져야 한다는 것이 GATT의 基本精神이라 할 수 있다. 물론 前述한 바와 같이 GATT에도 여려가지 例外規定이 마련되어 있고 近來에 와서는 北側이 GATT의 規定을 스스로 無視하는 여러가지 輸入制限措處를 취하고 있는 것은 사실이나, 어쨌든 北側이 標榜하는 原則은 互惠·雙務的인 原則下에 있어서의 自由貿易이라는 데에는 異論이 없을 것이다.

둘째, 換率 및 國際收支에 관하여 既存의 秩序는 國際收支는 古典理論에서 볼 수도 있듯이 自動的으로 均衡이 이루어질 수 있고 설사 그것이 잘 이루어질 수가 없다고 하더라도 換率의 調整이나 또는 國內의 財政金融政策을 통하여 調整될 수 있다는 理論에 立脚하고 있다. 말하자면 國際收支의 문제는 當事國이 각기 競技規律(rule of the game)을 遵守하기만 하면 거의 自動的으로 이루어질 수 있다는 것이다. 물론, 옛날 金本位制度下에 있어서 物價·正貨流出入裝置(price-specie flow mechanism)와 같은 鮮明한 自動調整메커니즘이 IMF의 制度下에 있는 것은 아니나, 그래도 IMF는 國際收支는 物價의 움직임 내지 所得의 變化들을 통하여 半自動的으로 調整될 수 있다는 希望 위에 設立되고 運營되어 온 機構라고 볼 수 있다.

세째, 既存體制는 資源의 配分에 있어서의 價格의 役割을 중요시한다. 工產品이나 一次產品을 莫論하고 市場機構를 통한 資源의 配分이 가장 效率的인 結果를 가지고 온다는 것이 既存의 正統經濟理論이다. 따라서 市場의 圓滑한 機能을 막는 政府의 介入이나 干渉 등은 原則的으로 바람직하지 못한 것으로 既存理論은 믿고 있다.

國際貿易과 經濟의 發展 및 運營 등에 관한 이와 같은 北側의 基本觀點에 비하여 NIEO를 주장하는 南側의 基本觀念은 대략 다음과 같다고 할 수 있다.

첫째, 國際貿易은 自由로와야 되고 擴大되는 것이 바람직한 것이지만, 南北間의 貿易의 결과는 北側에게一方的으로 有利한 결과를 가지고 오게 되므로 南北間의 貿易은 互惠의 原則에 의하여 이루어 질 것이 아니라, 南側에 特惠를 供與하는 方向으로 推進되어야 한다. 그렇지 않고는 真正하게 對等한 貿易이 이루어질 수가 없다. 南側은 南側의 低開發이 北側에 대한 政治的 經濟的 隸屬的 地位에 緣由한 것이라고 믿고 있다. 따라서 北側은 지난날의 過誤에 대한 賠罪를 위해서도 南側에 대하여 特惠를 배풀어야 한다고 생각하고 있는 것이다.

둘째, 南側은 慢性的인 國際收支의 赤字에 시달리고 있는데 이것은 構造的인 原因에 의하여 發生하는 것이므로 換率이나 國內의 景氣政策 등으로 是正되기는 어렵다. 國際收支의

自動的調整은 南側에 관한 限自動的으로 이루어지기 어렵다. 南側에 配定되어 있는 引出權의 퀴다는 너무나 微微하여 南側은 伸縮的으로 國際收支의 逆調에 對處할 겨를이 없다. IMF는 北側에 의하여 오직 北側의 利益만을 위하여 運營되어 왔으며 가끔 南側에게 許諾하는 微細한 引出權의 行使에 비하여 南側의 經濟運營에 대하여 불필요하게 많은 干涉을 한다. 南側은 IMF의 運營 그리고 앞으로의 國際金融制度의 改編에 있어 보다 더 많은 發言權을 가져야 한다.

세째, 南側은 國際經濟關係에 있어 市場機構 내지 價格機構의 效率性을 믿는 정도가 北側에 비하여 월등히 弱하다. 南側은 國際貿易은 대부분 多國籍企業에 의하여壟斷되고 있으며, 이들이 設定하는 價格은 古典的인 經濟理論이 말하는 競爭價格과는 距離가 먼 것으로 보고 있다. 따라서 南側은 그들의 一次產品의 輸出에 있어 生產國의 카르텔이나 아니면 生產國과 消費國의 合意에 의한 協定價格을 設定하여 趨勢的으로 惡化해 가는 交易條件을 회복하여야 한다고 믿고 있다.

이상에서 본 바와 같이 北側의 基本觀點과 南側의 그것 사이에는 상당한 差異가 있다. 그러나 細密히 따지고 보면 이 差異는 생각보다 적다는 것을 알 수 있다. 첫째 北側의 國際貿易上의 互惠·雙務의 原則은 사실 위에서도 여러번 指摘한 바와 같이 실제로 엄격히 遵守되어 온 것이 아니다. 또 1971年 이후로 대부분의 北國이 GSP를 採擇하였다는 것은 南側의 主張에 一理가 있음을 認定한 것이라고 볼 수가 있다.

둘째, 國際收支의 自動調節問題에 관하여 이제는 北側도 그것이 그리 쉽게 어떤 競技規則에 의하여 自動的으로 이루어지는 것이 아니라는 것은 무엇보다도 經驗에 의하여 잘 알고 있다. 固定換率制度를 抛棄하고 變動換率制度를 採擇하였다는 것은 IMF를 支撐하던 北側의 國際收支理論이 非現實이었다는 것을 雄辯으로 立證한 事例라 할 수 있다. 1972年에 從來의 10個國그룹(Group of Ten)에 의해서가 아니라 20個國委員會(Committee)에 의하여 國際通貨問題 解설에 있어 臨時的이나마 새로운 突破口가 마련되었다는 것은 參與에 대한 南側의 要求가 強力한 때문이었다기보다는 오히려 北側의 從來의 國際收支에 관한 既存觀念의 非現實性에 緣由한 것이었다고 보는 것이 妥當하지 않을까 생각된다.

세째, 資源의 配分에 있어 價格機構가 어떤 人爲的인意思決定보다도 더 效率的인結果를 保障할 수 있다는 것은 經濟理論의 全般에 걸쳐 가장 核心的인 基本命題이다. 그러나 現代經濟에 있어서는 競爭原理가 비교적 많이 작용하는 國內經濟에 있어서도 競爭價格의 成立은 어렵다. 國際市場에 있어서는 國際間의 力學關係가 선명하게 나타나는 경우가 많으며, 競爭價格이 성립하는 정도는 國內市場보다 더욱 좁다고 할 수 있다. 一次產品의 市場이 바로

그 代表的인 例라고 볼 수 있는데, 이에 관한 南側의 要求에 一理가 있다는 것은 北側도 부분적으로는 認定하고 있는 일이라 하겠다.

이렇게 볼 때, NIEO는 결국 既存秩序와 완전히 本質的으로 다른 것이라고 보기는 어렵다. 南側은 北側에 대하여 既存秩序의 革命的인 代替를 요구하고 있는 것이 아니라, 南側의 參與下에 그 大幅的인 改編을 요구하는 것으로 볼 수 있다. 여기에 南北相互間의 妥協의 여지가 있는 것이다.

V. NIEO와 韓國經濟政策

우리나라는 NIEO에 대하여 지금까지 어떻게 對處하여 있는가? 앞으로 이에 대하여는 어떤 政策으로 臨하여야 할 것인가?

韓國은 몇 가지 特定問題를 제외하고는 NIEO에 대하여 별로 큰 관심을 표시한 적이 없다. 政府에 있어서나 民間에 있어서나 NIEO는 먼 곳의 일처럼 여겨지고 있는 듯하다.

그 어떤 經濟指標를 보더라도 지금까지 南側에 屬하고 있으면서 經濟發展에 國力を 기울이고 있는 나라가 國際經濟의 문제 가운데서도 가장 時代的 脚光을 받고 있는 이 문제에 대하여 거의 아무런 關心을 표시하고 있지 않은 이유는 무엇인가?

첫째, 經濟外의인 側面을 볼 때 理念面에서나 地政學의 面에서 우리나라는 이 문제를 故遠할 이유가 있다는 것을 알 수 있다. 우선 理念面에 있어서 韓國은 NIEO를 標榜하는 많은 南國과 差異가 있다. 둘째, 地政學의in 面에서도 우리나라는 대부분의 아시아·아프리카의 南國들과는 判異한 처지에 있다.

經濟的인 側面으로 볼 때에도 이 무관심에는 몇 가지 이유가 있다는 것을 당장에 알 수 있다. 첫째, 우리나라는 이제는 中南國이 되었으므로 低南國의 關心의 대상이 되는 公共援助의 增加, 外債負擔의 輕減, GSP 등에 대하여는 관심이 적을 수 밖에 없다. 둘째, 우리나라는 一次產品輸入國이므로 一次產品綜合計劃 등에 대하여는 우리가 오히려 北側과 立場을 같이 한다. 이 문제에 대하여는 우리가 能動的인 役割을 수행할 여지가 별로 없는 것처럼 여겨지는 것은 당연하다. 세째, 中南圈에 進入한 우리나라가 가장 바라는 것은 北側의 輸入規制의 緩和, 外資導入의 圓滑 및 北國의 產業構造의 調節 등이라 하겠는데 이것은 NIEO에 의해서가 아니라 오히려 既存秩序 속에서 이루어져야 될 事項들이다. 네째 技術導入 및 多國籍企業의 行動에 관하여 積極的으로 NIEO에 同調한다는 것도 外資를 優待하는 우리나라의 政策基調와 어긋난다고 볼 수 있다. 다섯째, SDR의 링크의 문제에 대하여는 우리나라

라도 南側의 立場에 同意할 수 있으나, 이것 역시 時刻을 다투는 急迫한 問題라 볼 수는 없다. 이렇게 볼 때 輸出의 極大化를 통한 高度成長의 달성이라는 政策基調下에서 目前의 指標達成에 餘念이 없는 마당에서 NIEO와 같은 邪濶한 문제에 視線을 돌릴 겨를이 없었던 것은 오히려 당연한 일로 생각될 수도 있다.

그러나 NIEO는 이제 그 어떤 나라에 대해서도 면 邪濶한 문제가 될 수 없다. 現今의 國際經濟社會는 強한 相互依存性에 의하여 한 끙어리로 묶여져 있는 것이다. 모든 原料와 原資材, 機械와 生產施設, 資本과 技術, 製品의 販路, 심지어 食糧과 煙房油에 이르기까지 徹底하게 海外에 依存하고 있는 韓國經濟는 NIEO와 이에 관련된 國際經濟의 動向에 관하여 이 이상 더 暈閑한 無關心(benign neglect)으로 대하여도 무방할 수가 없다. 앞으로 經濟規模가 커지면 커질수록, 前後方으로 對外依存度가 深化될 것이며, 앞으로 時日이 흘러감에 따라 NIEO에 관련된 문제의 歸趨은 即刻的으로 우리에게 影響을 미칠 것이다. 國際經濟關係가 攪亂될 때에 가장 큰 打擊을 받는 나라는 技術·知識·資本을 獨占하고 있는 北國도 아니며, 資源을 所有하고 있으면서 원래부터 가난해서 諒을 것이 없는 다른 低南國도 아니다. 그것은 技術·知識面에서나 資源面에서나 國際的으로 뚜렷이 내세울 만한 것이 없이 海外依存度가 높은 우리나라와 같은 經濟라 할 수 있다. 따라서 國際經濟秩序의 平和的 維持는 우리나라가 결코 對岸의 火災視할 수 없는 切實한 우리의 要望事項이 되지 않을 수 없다. 우리는 國際經濟의 順坦한 運行을 위하여 보다 能動的으로 應分의 役割을 수행하여야 할 것이다. 南側이나 北側의 立場을 무조건 支持·反對할 것이 아니라, 어디까지나 우리의 觀點에 서서 우리의 主張을 폄는 用意를 가져야 할 것이다. 우리나라는 中南國으로 低南 및 北側과 거의 等距離的인 位置에서 兩側을 仲裁·調整하는 役割을 수행할 여지가 많을 것으로 생각한다.

뿐만 아니라 NIEO와 南北問題에 대하여 깊이있는 이해를 가진다는 것은 곧 韓國經濟의 지난날의 經濟發展의 實像을 정확히 파악하고 그 앞날을 客觀的으로 展望하는 데 있어 우리에게 歷史的 世界的 視野를 제공해 준다. 南側이 바라는 工業化의 目的, 方向 및 條件, 그 문제점과 隘路 등은 韓國만이 當面하는 문제가 아니라 모든 南國이 共通的으로 直面하는 문제이며, 우리나라의 문제도 이와 같은 國際經濟의in眺望下에서 고려되어야 비로소 그 문제의 本質과 解決의 方向을 잡을 수 있을 것으로 생각한다. 이렇게 하는 것은 坐井觀天의 좁은 所見과 根據없는 期待로 經濟를 運營하는 벼룩을 是正하는 데 도움이 될 것이다. 지난날에 우리 經濟의 運行過程에서 빚어진 蹤跌의 상당부분이 이러한 遠視的 眺望의 缺如와 有關할 것이 아닌가 생각된다.

NIEO의 문제, 南北問題를 생각하면서 韓國經濟의 現況과 明日의 方向에 有關하다고 생각되는 몇 가지 着想을 摘記하고자 한다. ⁽¹³⁾

[1] 韓國의 經濟發展은 다른 모든 南國, 특히 대부분의 中南國과 거의 같은 理由에 의하여, 거의 같은 過程을 跟아 이루어졌다는 것을 發見한다.

그 共通點 가운데서 가장 두드러진 것은 무엇인가? 모든 南國은 近代的 經濟發展 내지 產業化의 要因이 잘 갖추어지지 않은 채 모두 거의例外 없이 工業化를 통한 經濟發展을 經濟政策의 基本으로 삼아왔다. 南國의 經濟發展은 모두 自然發生的인 것은 아니고 人爲的인 推進에 의하여 始動된 것이었다.

南國의 工業化의 初期에 거의 共通의 으로着手한 것은 輸入代替產業의 建設이었다. 初期의 經濟發展理論, 이를테면 均衡成長論, 大推進(big-push)의 理論 등은 모두 輸入代替產業을 추진할 것을 廉獎하였다. 이것을 하기 위한 資本과 技術은 대부분 北側으로부터 도입한 것이었다. 工業化의 條件이 잘 마련되지 않은 마당에서 南側이 가지고 있던 하나의 強點은 遊休 내지 剩餘資源의 存在였다. 鐵礦이나 石油 등의 礦產物이 開發되었고 氣候나 土壤의 特性을 이용하여 特定한 農產物(이를테면 原糖, 原綿, 原毛)이 개발되었다. 이들의 輸出로 인은 外貨가 北側으로부터의 資本과 技術을 導入하는 데 사용되었다. 人口密度가 稠密한 나라에 있어서는 거의 無制限의 勞動의 供給이 있었다. 이 労動도 또한 剩餘資源의 一種이었다. 南國의 初期의 經濟開發은 그 形態야 어떻든 이들 遊休資源을 利用 開發함으로써 이룩된 外延的(extensive) 成長이었다. ⁽¹⁴⁾

이 外延的 成長過程에서 대부분의 南國들은 資本이나 技術 등의 實物面에 있어서는 거의 完全히, 그리고 경우에 따라서는 資金面에 이르기까지 상당한 程度로, 先進國에 의존하면서 初期의 輸入代替產業의 育成이 이루어졌다.

元來, 先進國의 經濟發展의 歷史를 보면, 英國, 프랑스, 獨逸, 美國, 日本 등 어느 나라를 莫論하고 工業化는 적어도 그 初期에는 自給自足의 으로 이루어졌다. 말하자면 19世紀의 先進國의 工業化過程은, 오늘의 用語를 빌리자면 輸入代替產業의 發展過程이라고 해도 過言이 아니다. 工業生產은 우선 國內市場을 겨냥하여 이루어졌으며, 처음부터 輸出目的으로 設立된 것은 거의 없다.

흔히 先進國의 工業化는 당시의 後進國으로부터의 原料의 輸入에 依存하여 이루어졌던 것처럼 생각하지만, 이것은 전혀 그렇지 않다. ⁽¹⁵⁾ 그 당시에는 國際貿易도 별로 많지 않았다.

(13) NIEO에 대한 短期의이고 具體의 對應方向에 대하여는 丁澈錫 [3], 金 [38] 등 參照.

(14) 外延的 成長에 관하여는拙稿 [2] 參照.

(15) 투이스 [40], p. 5 參照.

다. 사실 先進國의 工業化의 歷史를 보면 그것은 長久한 歲月에 걸친 農業의 發展——自給自足的 體制下에서의 工業化의 條件은 農業의 發展에 있다——과 技術의 進步, 그리고 社會構造, 價值觀의 變動 等에 의하여 徐徐히 그리고 着實하게 이루어진 것이다.

先進諸國의 輸入代替產業이 서서히 順調롭게 이루어져서 마침내 오늘날에 보는 바와 같은高度產業社會로 연결된 것과는 對照的으로 產業化의 要因이 잘 마련되지 않은 채 急速히人爲的으로 推進된 南國의 輸入代替產業은 곧 여러가지 隘路에 逢着하게 되었다. 過剩施設로 인한 코스트의 上昇, 이것이 물고 오는 企業의 利潤率의 低下, 構造的 인플레이션의 土着化, 國際收支의 惡化, 所得分配의 不平等의 深化, 갖가지 二重構造의 出現, 人的資本育成을 위한 投資의 不足으로 말미암은 知識 및 技術向上의 不振과 이를反映하는 生產性의向上의 停滯, 公害의 發生, 環境의 파괴 등 南國이 적절히 대처할 능력에 심한 한계를 느끼게 하는 一聯의 문제가 잇달아 일어났다. 여기서 대부분의 南國은 工業化過程에서의 一次的인 挫折을 經驗하게 된다.

1960年代부터 대부분의 南國에서의 輸入代替產業의 育成을 통한 經濟發展이 壁에 부딪치게 되자, 開發經濟學者들은 이제는 輸出의 諸要성을 강조하게 되었다. 内向的(inward-looking) 成長이 아니라 外向的(outward-looking) 成長戰略이 강조되고 開途國의 發展은 輸出主導에 의하여 이루어질 수 밖에 없다는 理論이 國제적으로 流行하기 시작하였다.

1960年代에 있어서 韓國이 輸出을 통한 成長戰略을 擇하여 外延的 成長을 달성한 것은 하나의 큰 成功事例로 評價받을 만하다고 생각된다. 短時日內에 이만한 成果를 거둔 나라는 거의 없는 것이다. 다만 이러한 評價를 하면서도 몇가지 事項을 있어서는 안된다고 생각된다. 첫째, 전에도 指摘한 바와 같이 이 成功은 60年代에 있어서의 特殊한 事情—— 특히 北側의 景氣의 持續的好況 및 一次產品의 價格의 低廉——에 힘입은 바가 대단히 커였다는 사실이 想起되어야 한다. 둘째, 輸出戰略으로 外延的 成長의 달성에는 成功을 거두기는 하였으나 이것이 곧 内延的(intensive)인 成長——즉 知識과 技術의 向上, 社會制度의近代화와 그 運營의 效率化 등을 통한 生產性의 向上에 힘입은 經濟成長——으로 自動的으로 連結되리라는 保障은 없었다는 사실이다.

一般的으로 南側의 經濟發展의 경험에서 보편적으로 얻을 수 있는 하나의 분명한 結論은 開發의 方向이 輸入代替로부터 輸出로 轉換된 후에도 成長은 여전히 外延的 成長의 側面이 강하다는 사실이다. 輸入代替건 輸出이건 成長의 原動力는 剩餘資源——韓國의 경우에는無制限에 가까운 低廉한 勞動力의 供給——에 있다는 데에는 변함이 없는 것이다.

輸入代替產業과 輸出產業에는 本質的인 差異가 있다고 생각할 수가 없다. 이미 先進國의

경험에 관하여도 指摘한 바와 같이 모든 輸出產業은 輸入代替產業으로부터 始發한다. 輸出은 輸入代替의 延長이며, 兩者는 결코 別個의 것이 아니다. 사실 심지어 韓國의 경우에도 60年代의 輸出의 增加過程에 輸入代替가 동시에 推進되었다는 것을 看過할 수가 없다. 또 60年代의 輸出은 50年代에 있어서의 輸入代替의 初期의 工業發展에 그 基礎를 두었다는 사실을 銘心할 필요가 있다.

韓國經濟는 지금 지난 20年 동안 처음보는 試鍊에 直面하고 있다. 이 苦境의 本質은 무엇인가? 그것은 韓國이 비록 低南國보다는 發展한 것은 사실이나, 外延的 成長要因이 급격히 磨耗된 마당에 內延的 成長要因은 아직 충분히 成熟되고 있지 않다는 點에서 많은 低南國이 겪은 隘路와 本質의으로 共通點이 있다고 보아야 할 것이다. 生產施設의 過剩, 國際收支의 赤字, 構造的 인플레이션, 生產性向上의 不振 등, 모두 다른 南國의 經驗에서 익히 보아온 隘路條件들이 여기에서도 展開되고 있는 것이 아닌가 생각된다.

이로부터 얻은 教訓과 示唆는 무엇인가?

첫째, 成長要因의 發見 및 그 補充이 開發政策의 主眼이 되어야 한다. 可視的인 成果의 達成을 主眼으로 하는 政策은 거의例外 없이 成長要因의 補育을 沮害한다.

長期的인 體質改善을 위한 政策을 피야 한다는 結論을 얻지 않을 수 없다. 制度와 그 運營의 效率化 내지 合理化를 期하고 體質 속에 造成된 不均衡을 바로잡고 知識을 增進시키는 投資를 중대시킴으로써 內延的 成長의 基盤을 다져야 하는 것이다.

經濟發展은 그것이 自生의인 것이 되기 위하여는 곧 社會構造와 國民意識의 變遷過程에서 이룩되어야 한다. 그 變遷過程을 넘어서서 經濟가 發展한다는 것은 不可能하다. 몇 가지 統計上의 指標가 곧 經濟發展의 證標로 이해되는 한, 이 平凡한 命題가 看過되기는 쉽다. 外延的 成長을 겪고 있는 동안에는 先進諸國이 오랜 세월을 두고 겪었던 內延의 過程을 모두 省略할 수 있는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 그것은 근본적으로 그릇된 認識에 不過하다. 오늘날의 中南諸國은 모두例外 없이 內延的 發展의 要因의 補育이라는 벅찬 課題를 안고 있으며, 韓國經濟도 이 課題를 省略할 수도 없고迂迴할 수도 없는 것이다.

[2] 이에 關聯하여 提起되어야 할 문제는 특히 國際分業의 視角에서 볼 때, 또 資源의 供給에 관한 展望에서 볼 때, 產業政策의 方向을 어떻게 잡아야 하느냐의 문제이다.

이미 본 바와 같이 오늘날의 中南國은 모두 開放體制를 採擇하여 果敢히 外資導入을 하고 輸出主導型 開發戰略을 採擇한 나라들이다. 이에 비하여 低南國은 대체로 開放體制의 採擇이 뒤지고 있는 나라들이다.

우리는 이 사실이 開放體制의 優越性을 立證하는 것으로 해석할 수 있다. 웬만한 競爭力

을 지니는 나라는 마땅히開放體制를 採擇하는 것이 當然하다는 示唆로 여겨도 좋으리라 생각된다。⁽¹⁶⁾

우리나라는 1950年代까지만 해도 거의鎖國에 가까웠던 나라였던 것이 1960年代 初半부터 어떤 나라보다도 果敢히開放體制를 採擇하였다. 貿易에서 뿐 아니라 資本導入面에서도 매우開放的이다. 傳統의 으로 貿易面에서 輸入制限을 常識처럼 여기는 나라는 70年代 後半에 들어서서는 輸入制限은 陳腐한 退嬰的인 思想으로 여기게 되었고 資本面에서 外資導入에 대하여 나름대로의 制限을 가하려는 初期의 태도가 근래에 와서 크게 緩和되었다.

開放體制는 그 자체가 항상 어디에 있어서나 좋은가? 여기에 대해서는 우선 理論의 으로 몇 가지 문제가 제기된다.

우리나라가 60年代의 外延的 發展段階에서 一次的인 成功을 거둔 것은開放體制 그 自體에 의한 것이었다기보다도 國際競爭力이 있었기 때문이다. 그 당시의 國際競爭力의 源泉은 한마디로 低廉한 勞動의 供給에 있었다. 만약 그 低廉한 勞動의 供給이 없었다면 아무리 貿易이나 資本面에서開放體제가 採擇되었다 하더라도 經濟成長이 이루어질 수가 없었을 것이다. 다시 말해서開放體제의 採擇의妥當性은 그 經濟의 國際競爭力의 有無에 달려있다. 말하자면 南國의 經濟의開放의 程度는 國際競爭力에 比例하여 이루어져야 한다. 이렇게 볼 때 無條件 언제나開放이 좋은 成立하지 못할 것이다.

이 觀點으로 지난날의 實績을 評하자면 특히 70年代에 있어서의 重化學工業에 대한 資本面에서의開放의 程度는 우리의 實在的 내지 潛在的 競爭力を凌駕한 것으로 볼 수 있지 않을까 생각한다. 競爭력을凌駕한 분별없는開放은 經濟發展보다는沈滯를 가지고 오고, 資本消耗 속에 一時的 過熱景氣를演出하며, 이에 대한調整의 負擔을 將來에 남기게 되는 것이다.

우리나라에서는 근래 「特化」(specialization)가 차츰 강조되고 있다. 「比較優位」가 있는 產業, 이를테면 「技術集約的」인 產業에 特化하여야 한다는 理論이 流行하고 있다. 國際分業의 理論으로 一見 說得力이 있는 것도 같은 이 理論에는 여러가지 문제점이 있다.

현재, 南北을 莫論하고 國際分業을 目標로 產業政策을 쓰고 있는 나라는 별로 없는 것 같다. 美國이나 EC, 그리고 日本 등 北側에서는 產業保護政策를 강화하고 있다. 이것은 구

(16) 그러나 最長期(very long run)의 見地로 보면 꼭開放體제가 항상 優越하다는 歷史的 經驗의 立證도 없고 앞으로 그리 리라는 保證도 없다. 19世紀의 經驗으로 보아서開放體제의 採擇에 매우 인색한 日本은 그 당시開放體制下에 있던 다른 모든 나라보다도 많이 發展하였다. 오늘날開放體제를 擇하기를 꺼리고 있는 나라, 이를테면 인도, 파키스탄, 탄자니아가 長期의 으로 完全開放體제를 取하고 있는 푸에르토·리코보다 못하리라고 斷定할 만한 이유는 없다.

태여 현재 이상의 特化를 하지 않겠다는 意思의 表明이기도 하다. 南側도一般的으로 農業이나一次產品에 特化할 생각을 가지고 있지는 않다. 工業化를 원하고 있기는 하나, 이것은 꼭 어떤 特定產業에 特化한다는 意思의 表明은 아니다. 現在의 國際經濟는 相互依存性의 強化로 그만큼 安定度가 減殺되어 있고 南北을 막론하고 過剩特化의 危險에 대한 認識이 高潮되고 있다.

國際分業의 理論을 分별없이 받아들여, 지나친 一方面인 專門化方向을 指向한다는 것은 도저히 賢明한 일이라고 생각할 수가 없다. 다른 나라가 分業을 制限하고 있는데, 一方的으로 分業을 追求해도 成果는 啟을 것이기 때문이다. 比較優位의 理論을 올바른 理解없이 함부로 產業政策에 援用한다는 것은 극히 바람직하지 못하다.

다른 나라의 意圖를 모르고 一方의으로 特化政策을 推進한다는 것은 그 政策의 成敗를 다른 나라의 意思決定에 맡긴다는 것을 의미하는 것이다. 그 政策이 뜻대로의 成果를 가지고 오지 않을 경우, 그 나라의 經濟政策에는 選擇의 길이 별로 없다. 그 經濟를 救할 길은 좀체로 國內에서 發見될 수가 없는 것이다.

지나친 特化가 賢明하지 못하다는 觀察은 農林政策에도 適用되어야 할 것이다. 우리나라에서는 60年代에 있어서는 비專名實이 相符하지는 못하였으나 重農政策이 標榜되었고 70年代初에는 새마을運動의 推進으로 農村經濟가 改善되어 農工間의 二重構造의 解消에 寄與하였다.

70年代 後半에 와서는 農業政策의 基調에 상당한 變化가 있었다. 農產物의 價格의 昂騰이 인플레이션을 主導하게 되자 「比較優位」없는 農業이 非難의 대상이 되었다. 物價政策의 一環으로 農產物의 輸入이 늘어나게 되었다. 糧穀特別會計赤字의 累積으로 通貨量의 收束이 어려워지자, 이것도 또한 農業保護止揚論의 根據로 이용되어 왔다.

위에서 말한 過剩特化警戒論의 見地에서 볼 때에는 農林業은 比較優位論의 牺牲이 되어서는 안된다고 생각된다. 어느 나라를 莫論하고 比較優位의 觀點에서 農林水產政策을 펴는 나라는 없다.

우리나라와 같은 資源의 賦存狀態를 한 나라에서 農林產物의 價格이 때로는 物價上昇을 主導할 수 있는 것은 당연한 일이다. 價格이 上昇한다고 해서 이 產業에 대한 保護를 緩和한다는 것은 賢明한 政策方向이 될 수 없다. 또 糧特赤字를 가지고 農民保護政策의 結果라고 斷定할 수는 없다. 그 赤字는 農產物의 買入價格이 높기 때문이라기보다는 賣出價格이 낮기 때문이라고 보아야 할 것이다. 糧穀의 價格이 外產糧穀價格보다 높다는 것이 곧 輸入增大의 理由가 될 수는 없다. 우리가 比較優位를 가질 수 있다고 여기는 品目을 포함하는

많은 工產品의 國內價格은 國際市場價格을 월등히 上廻하고 있는 것이다.

[3] NIEO의 장래는 不確實하다. 南北間의 意識의 差異는 아직도 상당하여 雙方이 만족할 만한 NIEO가 언제 확립될지 막연한 상태에 있다. 이러는 동안 國際經濟는 계속 不確實性 속에서 激動을 免하지 못할 것이다. 資源의 價格의 展望도 不透明하고 不確實하다. 北國의 景氣展望도 역시 不透明 不確實하다.

이와 같은 不確實性에 直面한 政策에는 伸縮性이 있어야 한다. 伸縮性은 왜 바람직한가? 그것이 없이는 選擇의 餘地를 喪失하기 때문이다.

選擇의 餘地를 남겨둔다는 말은 곧 政策의 目標를 지나치게 具體化하거나 梗直의으로 設定하는 것을 避한다는 것을 말한다. 즉 over-commitment를 피한다는 뜻이다. Over-commitment는 그것이 輸出이든 重化學工業이든 모두 有害하다. 不確實性時代의 經濟運營은 危險負擔型(risk-taking)보다는 危險回避型(risk-aversion)이 타당하다.

가장 有害한 政策方向은 에너지를 포함한 資源多消費型의 產業에 力點을 두는 것, 特定 產業에 대한 資源 및 資金의 過多配定, 勞動集約的 產業의 斜陽視, 國內資源開發의 等閑視 등이라 할 수 있다. 이러한 政策方向은 비단 不確實性에 견디어 내는 힘이 약할 뿐만 아니라, 產業間의 不均衡, 所得分配의 不均衡, 地域間의 不均衡 등을 불고 올 것이다.

VI. 結 語

既存經濟秩序가 앞으로 그대로 維持될 수는 없다. NIEO는 이제 있을 것이냐 없을 것이냐의 문제가 아니라, 어떤 것이 될 것이냐의 문제가 되고 있다.

그러나 새로운 秩序는 整然한 論理에 의하여 수립되기는 어렵다. 國際間의 力學關係에 의하여, 그리고 共存의 諸要성에 의하여 오랜 迂餘曲折을 겪으면서 하나씩 妥結될 것이다.

NIEO가 「完成」되었을 때에는 그 많은 部分이 아주 새로운 것이 아니라 既存秩序를 改造, 粉粧한 것이 되지 않을까 생각된다. 따라서 NIEO의 수립에도 불구하고 既存秩序의 상당부분은 變形된 채 存續하지 않을까 생각한다.

南側은 NIEO에 대하여 지나친 期待를 가져서는 안될 것이다. NIEO가 이룩하는 國際間의 所得再分配는 극히 微微할 것이다. 所得再分配는 一國內에서도 어렵다. 하물며 國際間의 所得再分配가 쉽사리 이루어지리라고 기대할 이유는 없다. 援助의 強化, 外債負擔의 輕減, 一次產品綜合計劃, SDR, GSP 등 어느 것을 보아도 南側이 크게 期待할 만한 것은 없다. OPEC의 성공은例外에 속하는 일이 아닐까 생각된다.

南側은 또 NIEO가 곧 南側의 經濟發展과 連結된다고 기대하여서도 안될 것이다. 經濟發展은 NIEO가 이루어 주는 것이 아니라, 自國의 努力에 의하여 오랜 세월을 두고 이루어질 수 있는 것이다. NIEO는 南側의 開發努力에 다소의 도움을 줄 수 있겠으나 南國의 自立的 인 努力を 代替할 수는 없는 것이다.

北側은 NIEO에 관하여 지금까지 보여온 극히 消極的인 姿勢를 버리고 보다 積極的으로 南側의 要求를 들어야 마땅할 것으로 생각한다. 지난날의 理論과 觀念에 사로잡혀, 갖가지 口實로 NIEO의 樹立을 遲延시키고자 하는 것은 비단 도의적인 面에서 바람직하지 못할 뿐이 아니다. 그것은 分別있는 利己主義(enlightened self-interest)의 見地로 보아서도 결코 賢明한 길이라고 생각되지 않는 것이다. 이렇게 볼 때, 현재 北側에서 일고 있는 保守主義의 바람은 적어도 國際經濟關係에 있어서는 現狀維持의 政策을 含蓄하지 말아야 할 것이다.

오랜 時日을 두고 NIEO를 團繞하고 論爭이 계속되고 있는 동안에 國際經濟도 계속 變化할 것은 勿論이요 各國의 成長努力은 계속될 것이다. 南側의 人口는 더욱 增加할 것이며, 公害는 더욱 惡化될 것이다. 南北間의 隔差는 絶對的으로는 더욱 擴大될 것이다. 모든 資源은 더욱 稀貴해 질 것이다. 石油뿐 아니라 豐足한 天然資源은 결국 하나도 없어질 것이다. 이런 새로운局面을 당하여는 價格메카니즘이 적용될 수 있는 범위는 극히 限定的으로 되지 않을 수 있고 有限한 資源에 대한 國際的 共同管理와 配分이 절실히 필요하게 될 것이다. NIEO는 意識的이건 無意識의이건 간에 이와 같은 世界經濟의 앞날의 必要性을豫示하는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 어쨌든 새 秩序는 그리한 方向으로 수립되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- [1] 國際經濟研究院, 『南北問題의 現況과 展望』, 特別報告 제10호, 1978.
- [2] 趙淳, 「輸出이 成長의 엔진이라는 命題의 意味」, 『第四次 國際經濟學會 發表論文集』, 1980.
- [3] 丁澈錫, 「新國際經濟秩序의 課題와 展望 — 南北問題上의 韓國의 座標」, 國際經濟研究院, 『月刊 國際經濟動向』, 第2卷 第11號 (1978).
- [4] 池本清, 「經濟開發へのニュー・アプローチ」, 日本經濟新聞社, 『現代經濟』, 25號 (1976年 冬季).
- [5] 板垣與一, 『南北問題の研究』, 東京: アジア經濟研究所, 1969.
- [6] ジョンソン, ハリー・G., 「南北問題の基本的視點」, 日本經濟新聞社, 『現代經濟』, 25號 (1976年 冬季).

- [7] 日本經濟調査協議會,『轉換期の國際經濟秩序』, 東京:日經調查協議會, 1974.
- [8] 村上敦,「新國際經濟秩序への疑問」, 日本經濟新聞社,『現代經濟』, 25號(1976年冬季).
- [9] メンデ, T., 「新國際經濟秩序と發展モデル」, 日本經濟新聞社,『現代經濟』, 25號(1976年冬季).
- [10] 渡邊太郎,「南北問題の回顧と展望」, 日本經濟新聞社,『現代經濟』, 25號(1976年冬季).
- [11] Behrman, J.R., "International Commodity Agreements: An Evaluation of the UNCTAD Integrated Commodity Programme," in W.R. Cline [19].
- [12] Behrman, J.N., "Multinational Enterprises as a New Form of International Industrial Integration," in O. Hieronymi [33].
- [13] Bergsten, C. Fred, "Access to Supplies and the New International Economic Order," in J.N. Bhagwati [14].
- [14] Bhagwati, J.N., *The New International Economic Order: The North-South Debate*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.
- [15] Bhagwati, J.N., "Market Disruption, Export Market Disruption, Compensation, and GATT Reform," in J.N. Bhagwati [14].
- [16] Birnberg, T.B., "Trade Reform Options: Economic Effects on Developing and Developed Countries," in W.R. Cline [19].
- [17] Blackhurst, R., "Reluctance to Adjust and Economic Nationalism," in O. Hieronymi [33].
- [18] Burstein, M.L., *New Directions in Economic Policy*, New York: St. Martins Press, 1978.
- [19] Cline, W.R., *Policy Alternatives for a New International Economic Order*, New York: Praeger, 1979.
- [20] Cline, W.R., "Resource Transfers to the Developing Countries: Issues and Trends," in W.R. Cline [19].
- [21] Cohen, Neal P., "Developing Country Debt Relief and Development Assistance," in W.G. Tyler [49].
- [22] Cooper, R.N., "A New International Economic Order for Mutual Gain," *Foreign Policy*, Spring 1977.
- [23] Diaz-Alejandro, Carlos F., "Delinking North and South: Unshackled or Unhinged?" in A. Fishlow, *et al.* [26].
- [24] Fagen, Richard R., "Equity in the South in the Context of North-South Relations," in A. Fishlow, *et. al.* [26].
- [25] Feld, Werner J., "United Nations Proposals for a Code of Conduct for Multinational Enterprises," in W.G. Tyler [49].
- [26] Fishlow, A., *et al.*, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, New York: McGraw-Hill, 1978.

- [27] Fishlow, Albert, "A New International Economic Order: What Kind?" in A. Fishlow, *et al.* [26].
- [28] Fonlela, Emilio "International Trade and Economic Growth: The Outlook for the 1980s," in O. Hieronymi [33].
- [29] Ford Foundation Study Group, *Energy: The Next Twenty Years*, Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1979.
- [30] Han, Myung Hwa, "Dependency Theory and Its Relevance to Korean Development," *Korea World Affairs*, Vol. 3 No. 3 (Fall 1979).
- [31] Helleiner, G.K., "International Technology Issues: Southern Needs and Northern Responses," in J. Bhagwati [14].
- [32] Helleiner, G.K., "World Market Imperfections and the Developing Countries," in W.R. Cline [19].
- [33] Hieronymi, O., ed., *The New Economic Nationalism*, London: Macmillan, 1980.
- [34] Independent Commission on International Development Issues (Brandt Commission), *North-South: A Programme for Survival*, London: Pan Books, 1980.
- [35] Johnson, G.G., *Economic Policies towards Less Developed Countries*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1967.
- [36] Johnson, Harry G., "Commodities: Less Developed Countries' Demands and Developed Countries' Response," in J.N. Bhagwati [14].
- [37] Kenen, Peter B., "Debt Relief as Development Assistance," in J.N. Bhagwati [14].
- [38] Kim, Soo-Yong, "Country Paper on the New International Economic Order and Korea," presented at *The Second Asian Regional Workshop on UNCTAD Studies for the Eighties*, August 1980.
- [39] Lewis, W. Arthur, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton Univ. Press, 1978.
- [40] Magee, Stephen P., "Information and Multinational Corporation: An Appropriability Theory of Direct Investment," in J. Bhagwati [14].
- [41] Michalopoulos, C., *Financing Needs of Developing Countries: Prospects for International Action*, International Finance Section, Princeton University, 1975.
- [42] Oshima, Keichi, "Technology and Economic Nationalism," in O. Hieronymi [33].
- [43] Park, Y.S., *The Link between Special Drawing Rights and Development Finance*, Princeton Essays in International Finance, No. 100 (1973), Princeton.
- [44] Rostow, W.W., *How It All Began: Origins of the Modern Economy*, London: Methuen & Co., 1975.
- [45] Rostow, W.W., *Getting from Here to There: A Policy for the Post-Keynesian Age*, London: Macmillan, 1978.
- [46] Singh, Jyoti Shankar, *A New International Economic Order: Toward a Fair Distribution of the World's Resources*, New York: Praeger, 1977.

- [47] Smith, G.W., "The External Debt Prospects of the Non-Oil Exporting Developing Countries," in W.R. Cline [19].
- [48] Tyler, William G., *Issues and Prospects for the New International Economic Order*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977.
- [49] Williamson, John, "SDRs: The Link," in J.N. Bhagwati [14].