

프랑스 · 日本 · 蘇聯의 國家企劃制度

金 信 福*

目 次	
1. 序 論	(3) 企劃過程上の 特徵
2. 國家開發計劃의 沿革	2) 日 本
1) 프랑스	(1) 計劃樹立節次
2) 日 本	(2) 企劃機構
3) 소 련	(3) 企劃過程上の 特徵
3. 企劃過程과 機構	3) 소 련
1) 프랑스	(1) 計劃樹立節次
(1) 計劃樹立節次	(2) 企劃機構
(2) 企劃機構	
	4. 結 語

1. 序 論

오늘날 國家開發計劃은 先後進國을 막론하고 普遍化되어 있으며 특히 開發途上國들의 경우는 必須條件처럼 되어있다. 우리나라도 60年代 이후 네 차례에 걸친 5個年計劃을 실천에 옮겼고 1982년부터 第5次計劃에 突入하고 있다. 韓國은 이제 경제발전수준 면에서 뿐만 아니라 企劃制度나 運營力量 面에서도 개발도상국의 隊列을 벗어나 先進國으로 발돋움을 하고 있는 時點에 와있다. 따라서 主要 先進國家들의 국가계획 沿革과 現行 企劃制度를 考察해보는 것은 우리 企劃體制의 발전방향을 모색하는 데 여러가지 示唆點을 얻을 수 있으라고 생각된다.

行政學的인 觀點에서 國家企劃制度를 考察할 때 관심의 초점이 되는 것은 企劃의 制度的 裝置와 過程이라고 할 수 있다. 특히 外形上的 組織이나 公式的인 作業단계보다도 실제 內部的인 力點關係와 參與者들의 背景 및 役割 등 行態的인 측면이 더 중요한 意義를 갖는다. 그러나 이러한 內面的인 企劃過程을 파악하는 데는 자료에 대한 接近곤란 등 여러가지 制約이 있을 뿐 아니라 主觀的인 판단이 介在되기 쉽다. 따라서 本稿에서는 주로 公式的 制度的 次元에서 企劃樹立過程과 機構를 살펴보는 데 그치고자 한다.

對象國家로는 프랑스, 日本, 소련의 세 나라를 選定하였다. 프랑스는 西歐先進國 중에서는 드물게 일찍 中長期計劃制度를 定着시켜 특유의 스타일로 운영해오고 있는 국가이며 日本은 가까운 先進國으로서 우리와 같은 文化圈에 속하여 行政制度改善에 항상 참고대상이

* 서울大學校 行政大學院 副教授

되어 왔다. 한편 소련은 政治的 이념이 다르기는 하지만 가장 먼저 國家企劃制度를 발전시킨 국가로서 강력한 中央集權的 企劃體制를 運營하고 있어 참고할 만한 價値가 있다고 판단된다. 다른 여기서 세 國家를 選定한 것은 어느정도 資料의 수집이 가능하였기 때문이다. 考察의 순서는 自由民主主義국가를 먼저하되 우선 各國의 中長期計劃수립의 沿革을 간략히 소개하고 기획과정과 기구를 살펴보고자 한다.

2. 國家開發計劃의 沿革

1) 프랑스

第2次 世界大戰 중 생산시설의 대부분이 파괴되어 1945年 프랑스의 工業生産能力은 1938年의 44%에 불과하였으며 食糧의 配給制가 불가피할 정도로 物資貧困을 겪었다. 이에 프랑스는 戰災復舊를 위한 경제전반의 復興策을 모색하게 되었고, 西歐經濟의 再建을 위한 마샬플랜(Marshall Plan)이 실시됨에 따라 그 一環으로 經濟計劃수립의 필요성이 절실히졌다. 프랑스는 終戰 직후 四大銀行, 석탄, 電力, 가스(gas)等 基礎産業部門과 戰爭 中 독일에 협조한 一部大企業들을 國有化하면서 정부가 계획집행을 원활히 할 수 있는 유리한 條件을 갖추게 되었다.

따라서 政府內에 經濟企劃기능을 담당한 企劃院(Commissariat Général du Plan)을 創設하였으며 初代 長官으로 「장·모네(Jean Monet)」가 임명되었다. 그는 近代化委員會(Commissions de Modernisation)를 설치하여 政府와 雇傭主, 勞動組合사이 에 토론의 광장으로 삼았으며 이른바 協助經濟(L'economie concertée)의 理念을 導入하였다.⁽¹⁾

當初 第1次計劃은 1947年에서 1950년까지 4個年에 걸친 「現代化 및 設備計劃(Plan de modernisation et d'équipement)」으로 출발하였으나 「마샬·플랜」이 실시됨에 따라 計劃期間을 1953年까지 延長하였다. 第1次計劃은 전쟁으로 파괴된 산업시설의 복구에 의한 生産力 회복에 基本目標을 두었다. 이에 따라 여러部門의 一般的인 成長보다는 石炭, 電力, 鐵鋼, 시멘트, 輸送, 농업機械 등 6大 基礎部門에 집중적인 투자가 이루어졌다. 그 결과 公共大企業들은 급속히 再建되었으며 민간기업들도 서서히 生産力을 회복하여, 物資配給制가 폐지되고(1949) 賃金自由交渉制가 復活되는(1950) 등 戰後의 統制經濟에서 市場經濟로 점차 復元되었다.⁽²⁾

第2次計劃(1954~57)도 近代化 및 生産力의 회복에 注力하였으나 관심은 차츰 生産의 効率性增進과 品質改善으로 옮겨졌다. 즉 量的 增産에서 質的 向上을 통한 國際競爭力 提高

(1) 국가 기획의 필요성은 「레지스탕스」時節부터 提起되었으며 드골(de Gaulle)장군을 설득하여 企劃 體制를 導入한데는 「모네」의 個人的인 설득이 奏效하였다고 한다. Claude Seibel, "planning in France" Morris. Bornstein, *Economic Planning East and West* (Mass. Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1975), p.155.

(2) 韓國 銀行 調査月報, 프랑스의 8次 經濟社會計劃. 第35卷 7號(1981.7), pp.20-37.

로 중점을 전환한 것이다. 第3次計劃(1958~61) 역시 이러한 기본방향 위에 雇傭增大와 國際收支의 균형에 力點을 두었다. 결국 제2차 및 3차 계획은 經濟의 構造的 改革을 통한 경쟁력의 강화가 기본목표였으며 결과적으로 對外貿易量이 크게 증가하고 國際收支가 黑字로 전환되었다.

第4次計劃(1962~65)은 産業現代化 및 經濟成長이라는 목표 外에 成長結實의 分配, 人口問題, 國土整備, 地域開發, 都市化문제 등 광범한 社會政策的 목표들을 포함시켰다. 이에 따라 종래 「近代化 및 設備計劃」으로 불리던 計劃名稱이 4次計劃부터 「經濟社會開發計劃(Plan de économique et social)」으로 바뀌었다. 第4次 計劃期間중 新憲法에 의한 第5共和國이 出敍되어 政治的 안정을 이룩하였으나 1963年 알제리의 獨立으로 타격을 받아 第4次計劃의 集積은 經濟成長率이 目標을 달성한 것을 제외하고는 消費, 投資, 物價, 國際收支上의 實積 值들이 計劃值에 未達하였다.

第5次計劃(1966~70)부터는 EEC의 운영과 步調를 맞추기 위해 經濟計劃期間을 4年에서 5年으로 연장하였다. EEC 開放體制下에서 국제경쟁력을 강화하는 데 기본목표를 두고 重機械, 航空, 電子등 尖端部門을 선정하여 중점적으로 육성하고자 하였다. 年平均 經濟成長率은 第4次計劃의 5.5%보다 낮은 5%로 策定되었으며 雇傭改善과 技術革新에 力點을 두었다. 第5次計劃을 작성하는 과정에서는 기본적인 主要方向(option)의 선택 및 最終計劃案의 결정등 두 단계에 걸쳐 議會의 審議를 받았다. 이는 계획수립과정에서 광범한 參與를 통해 衆智를 모은다는 측면에서 뿐 아니라 計劃에 대한 豫算支援을 원활히 하기 위한 配慮에서였다.³⁾

第6次計劃(1971~75)은 經濟成長率 年 5.8~6%로서 비교적 高度成長을 목표로 하여 적극적인 供給 확대정책을 폈다. 즉 設備투자 的增加, 社會間接資本의 擴充, 職業訓練 및 技術向上 등에 중점을 두었으며 경영이 不實한 限界企業(entreprise marginale)을 제거하여 企業體質을 改善하였다. 대신에 社會開發 투자는 低調했으며 老人, 불구자, 貧民들에 대한 生計를 보장하는 데 力點을 두었다.

第7次計劃(1976~80)은 年平均 6%의 경제성장을 이룩하고 目標年度에 1百億프랑의 貿易黑字를 실현하며 物價上昇率은 年 6%이하로 억제할 것을 목표로 삼았다. 특히 政府나 公共企業보다는 民間企業에 의한 投資增大와 적극적인 경제활동을 誘導함으로써 諸 經濟目標을 달성하고자 하였다. 그러나 世界的인 不況과 第2次 石油波動등으로 경제성장률은 年 3.3%에 그쳤으며 貿易收支는 1980年 311億프랑의 赤字를 示顯하였고 物價는 年 10.5%의 높은 上昇率을 기록하여 전반적으로 목표달성에 큰 蹉跌을 가져왔다.

현재 프랑스는 第8次 經濟社會計劃(1981~85)을 추진하는 과정에 있다. 同 計劃은 基本戰略으로서 ① 對外收支의 均衡維持, ② 인플레이션 抑制, ③ 健全財政 유지, ④ 戰略部門

(3) 有木 謙一郎·尾上悅三, 經濟計劃論(東京:世界書院, 1980), p.178.

에 대한 투자擴大, ⑤ 地域間 均衡發展등을 제시하고 있으며 7大 優先政策으로서는 ① 研究水準의 最先進國化, ② 에너지 및 原資材의 對外依存度 脫皮, ③ 競爭的 産業의 開發, ④ 農業現代化, ⑤ 雇傭安定, ⑥ 社會保障의 鞏固化, ⑦ 生活環境의 向上등을 채택하고 있다.

2) 日 本

第2次가戰동안은 물론 戰後에도 日本에서는 경제部門에 관해서 정부의 광범한 直接統制가 불가피하였다. 敗戰으로 生産 및 市場構造가 마비되어 상당기간동안 配給制실시등 정부에 의한 管理에 의존하였기 때문이다.

日本은 淸和條約期(1951~56)에 韓國動亂으로 인한 特需景氣로 경제가 어느정도 安定되자 經濟自立을 위한 計劃수립에 착수하였다. 1955年 鳩山內閣은 經濟自立五個年計劃(1956~60)을 작성하였는데 무역진흥과 소비절약을 통해서 經濟의 自立과 完全雇傭을 달성하는데 目的을 두었다. 이른바 「코름(colm)」方式을 채택하여 勞動人口와 勞動生産性을 바탕으로 供給측면에서 經濟成長率(5%)을 算出하였다.⁽⁴⁾ 계획의 집행은 民間部門의 創意를 살리는 間接統制方式에 의존함으로써 그 후 日本경제의 性格을 가름하는 契機가 되었다.

그러나 初期 2年 동안 成長實績이 目標를 훨씬 초과하자 新長期經濟計劃(1958~62)을 새로 작성하였으며 고용의 最適水準을 달성할 수 있는 成長率(5.8%)을 想定하였다. 이 계획역시 目標를 크게 上廻하는 실적을 나타내 이번에는 10年동안 GNP를 2倍로 증가시키고자 한 國民所 尋倍增計劃(1961~70)을 작성하기에 이르렀다. 이와같이 目標의 超過達成으로 中途에 새 計劃을 작성하는 것은 <表 1>에 나타난 바와 같이 그후에도 반복되어 慣例化되었음을 발견할 수 있다.

中期經濟計劃(1964~68)은 低生産部門을 근대화하고 社會開發을 추진함으로써 社會經濟의 矛盾을 是正하는 데 目的을 두었으며 이러한 政策基調는 그 후의 세번에 걸친 計劃에서도 堅持되었다. 이들 세 計劃들은 다같이 均衡成長과 社會福祉향상을 주요목표로 삼았을 뿐 아니라 名稱부터 종래와 달리 「經濟社會發展計劃」으로 규정하고 있음은 特記할 만하다.

「中期經濟計劃」이후의 計劃作成方法은 종래처럼 “想定成長率法”에 의존하지 않고 産業 聯關表를 기초로한 計量的 巨視模型(macro model)을 設定하여 長期 展望을 導出하고 資源 需給과 國稅收支를 조정하는 方式을 활용하였다. 計劃執行實績은 1960年代까지는 대체로 目標成長率을 초과하였으나 70年代에 접어들어서는 石油波動과 世界經濟의 침체로 目標성장률에 未達하는 사태를 빚었다.⁽⁵⁾ 또한 物價上昇面에서는 대부분 目標보다 높은 上昇을 나타내어 1967年이후의 計劃부터는 物價安定을 주요 計劃目標중에 하나로 삼았다. 특히 80

(4) 大藏省 主計局, 國民經濟と財政, 1979. 4., p. 301.

(5) 過去에도 1962年 6.4%, 1965年 5.7%의 成長實績을 나타내 目標에 未達한 적이 있으나 70年代에 나서는 1974年 -0.2%, 1975年 3.4%로서 目標成長率(9.4%)에 크게 미달되었다.

〈表 1〉日本の經濟計劃概観

計劃の名稱	經濟自立 五箇年計劃	新長期經濟計劃	國民所得 倍增計劃	中期經濟計劃	經濟社會 發展計劃	新經濟社會 發展計劃	經濟社會 基本計劃	80年代前期 經濟計劃
作成年月	(諮問 1955. 7) (答申 1955. 12)	(諮問 1957. 8) (答申 1957. 11)	(諮問 1959. 11) (答申 1960. 11)	(諮問 1961. 1) (答申 1964. 11)	(諮問 1966. 5) (答申 1967. 2)	(諮問 1969. 9) (答申 1970. 4)	(諮問 1972. 8) (答申 1973. 2)	(諮問 1975. 7) (答申 1976. 5)
作成時内閣	鳩山内閣	岸内閣	池田内閣	佐藤内閣	佐藤内閣	佐藤内閣	田中内閣	三木内閣
計劃期間	1956~1960年度 (5個年)	1958~1962年度 (5個年)	1961~1970年度 (10個年)	1964~1968年度 (5個年)	1967~1971年度 (5個年)	1970~1975年度 (6個年)	1973~1977年度 (5個年)	1976~1980年度 (5個年)
計劃の目的	經濟自立, 完全雇備	成長, 雇備, 生活向上	成長, 雇備, 生活向上	不均衡是正	均衡成長	均衡成長, 國土建設	國民福祉, 國際協調	安定成長, 生活向上
實質經濟 成長率 (計劃) (實績)	5.0% 〔8.7%〕	6.5% 〔9.9%〕	7.2% 〔10.7%〕	8.1% 〔10.6%〕	8.2% 〔10.9%〕	10.6% 〔6.1%〕	9.4% 〔4.1%〕	6%強 〔5.7%〕
工業 生產增加率 (計劃) (實績)	7.2% 15.6%	8.2% 13.5%	10.5% 13.8%	9.9% 13.6%	10.2% 13.2%	12.4% 3.6%	10.0% 2.1%	6% 6.9%
消費者 物價 上昇率 (計劃) (實績)	— 2.0%	— 3.5%	— 5.7%	2.5% 5.0%	3% 5.7%	4.4% 10.9%	4% 12.8%	6% 6.5%
目標 國際 收支 日額 (計劃) (實績)	0億弗 △0.1億弗	1.5億弗 △0.2億弗	1.8億弗 23.6億弗	0億弗 14.7億弗	14.5億弗 63.2億弗	35億弗 1.3億弗	59億弗 140.0億弗	40億弗 120.3億弗

註) 「80年代前期經濟計劃」の執行實績は、1976~78年開示。
資料) 有木宗一郎・尾上悦三, 經濟計劃論, 東京: 世界書院, 1980, p. 223.

年代 前期 經濟計劃」과 그후에 작성된 「新 經濟社會 7個年計劃」(1979~85)에서는 安定成長의 定着을 至上目標로 하고 있는 것이다. 國際收支面에서는 50年代의 근소한 赤字를 보였으나 60年代에는 엄청난 黑字를 示顯하였고 70年代初 第1次 石油波動으로 한때 무역 收支가 균형을 이룬 적도 있었지만 70年代 후반기 부터는 年間 百億弗 이상의 黑字를 기록하고 있다.

「新 經濟社會 7個年計劃(1979~85)은 第2次 石油波動으로 인한 長期的 景氣沈滯와 財政赤字의 累積으로 「前期計劃」의 軌道를 수정해야 할 필요성이 제기되었을 뿐 아니라 國民生活의 質的 改善을 요구하는 輿論이 비등하고 國際經濟속에서 日本의 역할에 대한 各國의 壓力이 增大하는 등 國內外的인 要請에 부응하기 위하여 작성되었다. 따라서 計劃期間中 240兆원을 새로운 日本型 福祉社會 건설을 위해 투자하되 그 중 30% 이상을 生活環境 개선에 投入하며, 對外經濟協力の 수준을 他 先進國 수준으로 短時日內에 높이고 원조條件도 완화할 것을 計劃하였다. 그러나 이 計劃에 대해서는 目標成長率 5.7%가 過多하고 目標年度(1985)의 失業率 1.7%가 非現實의이며 財政健全화를 위한 一般消費稅의 新規導入이 不當하다는 등 여러가지 비판이 제기된 바 있다.⁽⁶⁾

3) 소련

소련의 國家企劃體制는 1917年 10月の 볼셰비키革命 이후 制度化되었다. 모든 產業에 대한 國家統制를 실시하고 私有財産制度의 不法化를 선언하였으며 國民經濟委員會(VSNKh)의 세부적인 指示에 따라 生産·分配가 이루어지는 中央集權的 計劃經濟體制를 수립한 것이다. 그러나 農民들의 반발과, 生産性的 低下, 物資需給의 혼란 등으로 경제활동 전반이 마비되는 결과를 가져왔으며, 이러한 危機를 타개하기 위하여 레닌은 1920年 新經濟政策(New Economic Policy)을 채택하기에 이르렀다. 즉 소규모 生産수단의 私有化 및 자유판매를 허용하고 國家는 主要 產業, 外國貿易, 金融, 交通 등 重要부문에 대한 統制權만 장악하도록 한 것이다. 이에 따라 國家企劃機構가 처음으로 發足되었는데 1921년에 설치된 國家企劃委員會(GOSPLAN)가 그것이다.

新經濟政策의 채택 이후 約 5年間的 回復期를 거쳐 소련의 農業 및 工業 生産水準은 第1次大戰以前(1931年) 수준을 능가하게 되었다. 1924年 레닌이 死亡하고 스탈린이 등장하여 重工業化를 서두르게 되었으며 1927年 12月 第15次 共產黨全黨大會는 意識적인 5個年計劃을 추진하도록 결의하였다. 이에 따라 國家企劃委員會는 第1次 5個年計劃(1929~32)을 작성하게 된 것이다.

스탈린(Stalin)의 강력한 獨裁體制下에서 소련은 잇달아 5個年計劃을 수립·추진하였다. 第1次 5個年計劃(1929~32)의 一次的인 目標은 농업부문의 저축을 동원하여 重工業을 육성하는 데 있었다. 농업부문에는 總투자액의 15%가 投入된데 비해서 중공업부문에는 4.1%

(6) “日本의 新經濟社會 7個年計劃”, 週刊内外經濟(韓國銀行刊), 926(1979.9)

가 투자되었다. 凶作과 세계적 經濟恐慌, 그리고 生産性低下로 전반적인 계획목표는 半에도 未達하였지만 석탄, 석유, 電氣, 鐵網 등 重工業생산은 計劃期間中 2배이상 증가되었다.

第2次計劃(1933~37)에서는 1次計劃의 倍에 달하는 투자를 하였으며, 生産財工業과 消費財工業의 投資配分도 1次計劃의 6:1에서 4:1로 조정하였다. 그러나 實績을 보면 역시 석탄과 철강生産이 2배이상 증가하여 重工業優先政策에 변함이 없었음을 알 수 있다.⁽⁷⁾

第3次計劃(1938~42) 역시 軍需産業에 力點을 두어 鐵綱생산이 獨逸을 능가하였다. 農業의 集團化작업도 거의 完了하여 社會主義 計劃經濟體制를 구축하였으나 농산물 및 畜産부문의 생산성은 오히려 低下되었다. 第3次計劃은 1941年 獨逸의 侵攻으로 中斷되었다.

소련은 第2次大戰으로 中斷되었던 一連의 5個年計劃을 1946년부터 다시 시작하였다. 第4次計劃(1946~60)은 엄청난 戰爭피해를 복구하고 戰時經濟體制를 平時體制로 復元시키는데 초점을 두었다. 그러나 스탈린獨裁體制下에서 계속 重工業優先政策이 유지되었고 計劃實績 역시 生産財工業部門은 초과달성된 反面 消費財部門은 未達되었다.

第5次計劃(1951~55)은 스탈린의 마지막 計劃으로서 社會主義로 부터 共產主義에로의 漸次的 移行을 위한 準備가 목표였다. 工業部門은 전반적으로 目標을 초과달성하였으나 綿織物, 穀物, 肉類등의 生産은 목표에 크게 未達하였다.

第6次計劃(1956~60)은 成長目標자체를 낮게 策定하였음에도 불구하고 慣例처럼 目標을 超過達成했던 과거의 계획들과 달리 工業部門까지도 實績이 未達되었다. 1957年「후르시초프」는 省을 중심으로한 産業管理方式을 止揚하고 地域的 地方分權化 原則을 채택하여 105個의 經濟地帶에 國民經濟會議을 설치하고 特別産業을 제외한 모든 산업을 管理하도록 하였다. 또한 第6次計劃을 중단하고 새로운 7個年計劃(1959~65)에 착수하였다. 7個年計劃은 共產主義社會의 物質的 技術的 土臺構築과 工業生産 80%, 農業生産 70%, 國民所得 65% 성장을 目標로 하고 處女地開拓에 注力하였으나 工業生産만 目標을 약간 초과(84%)하였을 뿐 農業部門의 失敗(成長率 14%)로 國民所得은 57% 증가하는 데 그쳤다.⁽⁸⁾

第8次 7個年計劃(1966~70)은 「브리즈네프」와 「코시킨」指導體制下的 새로운 정책이 具現된 계획으로 리벨만(Evsey Liberman)의 이른바 「利潤方式」을 導入하여 經濟改革을 단행함으로써 經濟效率을 높이고 農業生産과 消費財生産을 증가시키려 하였다. 利潤方式은 中央計劃當局이 기업에 지시하는 計劃指標를 대폭 축소하여 企業의 自主的 決定범위를 확대하고 利潤: 實績적에 따라 補償基金을 積立케하며 종업원의 能力에 따라 價與金을 지급케 하는 방식이다.⁽⁹⁾ 소련이 一部 共產陣營국가들로부터 「新版 資本主義」나 「修正主義」나 하는

(7) Robert J. Osborn, *The Evolution of Soviet Politics* (Homewood: The Dorsey Press, 1974), p. 63.

(8) 宮崎勇·丸茂明則 編, 世界經濟讀本(第3版), 東洋經濟新報社, 1979, pp. 205-210.

(9) Liberman은 1962年 9月 「프라우다」紙에 발표한 「計劃·利潤·價與金」이라는 논문에서 이러한 改革을 제안하였으나 채택되지 않다가 「코시킨」의 經濟정책에 기초가 되었다.

〈表 2〉 소련의 5個年計劃 執行實績

(단위: %)

計 劃 名	國民所得 (生産)	工 業 部 門			農 業 總生産
		總生産	生産財	消費財	
第 1 次 個年計劃(1928~'32)	16.2	19.2	27.2	12.9	-2.4
第 2 次 " (1933~'37)	16.4	17.4	19.5	15.0	5.2
第 3 次 " (1938~'40)	10.0	13.2	15.4	10.1	2.3
第 4 次 " (1946~'50)	15.0	14.7	15.3	15.9	11.0
第 5 次 " (1951~'55)	11.4	13.2	13.8	12.1	4.2
第 6 次 " (1956~'60)	9.2	10.4	11.3	8.5	6.0
第 7 次 個年計劃(1959~'65)	6.8	8.6	9.6	6.3	2.6
第 8 次 個年計劃(1966~'70)	7.8	8.5	8.6	8.4	4.3
第 9 次 " (1971~'75)	5.7	7.4	7.8	6.5	0.8
第 10 次 " (1976~'80)	4.7	6.3	6.8~7.3	5.4~5.7	2.7~3.2

註) 年²均 成長率임.

資料) 宮崎勇, 丸茂明則編, 世界經濟讀本(1979年)

비판을 받으면서도 이와같은 利潤方式을 加味하게 된것은 經濟가 高度化 複雜화된에 따라 社會主義的 計劃管理方式의 矛盾과 非能率이 두드러지게 나타났기 때문이다. 集團農場制度 下의 농업 부분은 生産이 不振하여 막대한 食糧 수입이 불가피하였으며 工業部門의 勞動生産性도 美國의 약 半밖에 되지 않은 것으로 평가되었다.

第 9 次 個年計劃(1971~75)에서는 國民生活의 向上을 위하여 重工業優先政策을 完화하고 農業과 消費財生産에 한층 더 注力하는 한편, 落後部門의 育성과 技術革新에 의한 勞動生産性 向上을 追求하였다. 그러나 農業의 生産과 소비재生産의 不振등으로 인해서 成長率이 크게 鈍化하였다. 이에 따라 第 10 次 計劃(1976~80)에서도 年平均 經濟成長率 4.7%로 歷史上 가장 낮은 計劃目標를 設定하게 된 것이다.

3. 企劃過程과 機構

1) 프랑스

(1) 計劃樹立節次

프랑스 국가계획의 수립단계는 重點目標設定을 위한 基礎作業, 計劃案의 具體化 및 調整作業, 計劃案에 대한 審議와 承認등 세 部分으로 나눌 수 있다.

첫째로 重點目標(grande option)의 設定은 豫備展望을 토대로 各界各層의 광범한 토의를 거쳐 이루어 진다. 우선 計劃總括局을 중심으로 財務省 豫測局, 國土整備團, 國立統計廳(INSEE) 등이 협력하여 計劃과 관련되는 基礎的인 指標, 經濟社會的 與件등을 전망하게 된다. 이 과정에서 政府, 政黨, 勞動組合, 經濟團體등이 基本假定(前提) 및 中長期目標의 타당성등을 論議하여 계획의 기본방향등을 제시한다. 計劃總括局長은 이러한 기초작업과 討

議를 토대로 計劃의 重點目標에 관한 報告書를 작성하게 된다.

둘째 단계는 「近代化委員會」를 중심으로 구체적인 分析과 調整을 行하는 기간이다. 首相은 計劃에 관한 政府의 立場이 明示된 指針書를 전달한다. 이러한 指針과 重點目標를 바탕으로 近代化委員會는 各 部門別로 諸 情報를 分析하고 計劃을 더욱 구체화시키며 아울러 財源調達문제도 검토하게 된다.

近代化委員會 중에서 水平的 委員會는 계획을 전반적으로 調整하고 體系化하는 기능을 수행하며, 垂直的 委員會는 利益集團間의 意見調整 및 部門別 기초자료작성의 책임을 맡는다. 水平的 委員會의 一般經濟財政分科는 계획전체의 骨格을 형성하는 豫備作業, 各 위원회 間의 調整作業, 第1次 最終綜合案 作成등 企劃過程을 主管하는 역할을 한다.⁽¹⁰⁾

이때 各 州의 知事は 지역별 開發計劃에 관한 보고서를 작성하여 計劃總括局에 제출하며, 同局에서는 財務省 豫測局, 國立統計廳 等과 協力下에 近代化委員會의 報告書, 地域開發報告書, 기타 자료들을 종합하여 最終計劃案을 작성한다.

셋째 단계는 計劃案의 審議와 承認단계이다. 作成된 最終計劃案은 정부에 제출되며 政府는 이를 「計劃最高審議會」 및 「經濟社會諮問委員會」에 제출하여 검토를 받는다. 上記 委員會를 거친 計劃案은 議會의 承認을 거쳐 비로소 計劃으로 確定된다.

初期の 國家計劃들은 議會의 審議를 거친 行政命令의 형태로 公布되는데 반해서 第4次計劃 이후에는 의회의 심의 확정을 거친 法律의 형태로 公布되고 있다. 第5次計劃 작성 때에는 計劃의 기초가 되는 重點目標設定단계에서도 의회의 심의를 거쳤다. 프랑스의 경제계획은 1959년에 制定된 計劃法(loi de programme)에 의해서 국가豫算과 連繫가 강화됨으로써 實踐을 위한 法的 기반을 갖게 되었다. 同法은 原子力, 發展, 通信 등 重要부문에 있어서 政府의 資本的 支出은 計劃에 비추어 3年동안의 豫算총액을 미리 決定하고 그 범위 내에서 每年 支出예산을 편성할 수 있도록 규정하고 있는 것이다.⁽¹¹⁾

(2) 企劃機構

計劃수행에 참여하는 組織 및 집단은 政府 各부처와 民間團體등 多樣하지만 실질적으로 主管하는 公共機構로서는 다음 機關들을 꼽을 수 있을 것이다.

① 計劃總括局(Commissariat Général du Plan)

計劃에 관한 업무를 總括하는 常設機關으로 創設당시에 首相室 직속이었으며 한때 財務省 소속으로 카된 적이 있었으나 1962年 다시 首相室 直屬으로 復歸하였다. 計劃總括局은 政府 各 省에서 작성·제출한 部門計劃案을 조정하고 각종 豫측자료 및 정보들을 종합하여 「計劃審議會」에 제출할 最終計劃案을 작성한다.

局의 內部 구성을 보면 局長補와 各계의 전문가들로 짜여진 40餘名の 審議官들이 있으며

(10) John Hackett, et al., *Economic Planning in France*, 2nd (ed.) (London: George Allen & Urvin, Ltd., 1965), Chapter VII.

(11) 有村宗一郎·尾上悅三, 前掲書, p.178.

이들은 主要經濟部門別로 업무를 分擔하고 있다. 規模 面에서는 아주 작은 기관이지만 강한 영향력을 발휘해 왔다. 이는 設立初期부터 巨物級 人事들이 局長에 任用되어 首相補佐役을 맡았고 各 省에 대해서도 圓滑한 협력 및 調整관계를 유지하였기 때문이다. (12)

計劃總括局은 系線組織과 자문기구인 近代化委員會로 구성되어 있다. 審議官등 系線組織의 직원들은 技術者출신의 전문가들이 대부분이며 약 半가량은 關聯部處에서 과견근무형태로 充員하고 있다.

② 近代化委員會(Commissions de Modernisation)

近代化委員會는 計劃總括局長에게 제출할 部門別 計劃案을 작성하는 기능을 수행한다. 同 委員會는 계획에 관한 細部的인 사항들을 다루며 各 利害關係者들간의 활발한 妥의를 거쳐 部門別 計劃案을 작성하며 水平的 委員會와 垂直的 委員會로 구성된다.

水平的 委員會(Les Commissions Horizontales)는 계획의 總括的 調整과 體系化등 전반적인 문제를 다룬다. 一般財政經濟, 勞動力, 國民生活, 地域計劃, 科學技術 등의 分科委員會로 구성되어 各 分科는 다시 獨自的인 作業班을 갖고 있다. 「一般財政經濟分科委員會」의 「均衡作業班」은 各 垂直的 委員會 間의 調整機能을 담당하는 핵심적인 作業班이다. (13)

垂直的 委員會(Les Commissions Verticales)는 特定한 專門分野의 計劃內容에 관해서 利害關係集團間의 情報交換과 意見調整을 통하여 合意를 형성함으로써 計劃草案을 작성한다. 참여하는 重要한 利益集團으로는 政府, 企業, 勞動組合, 農民代表, 專門家, 職能團體 등이 있으며 委員構成의 變化경향을 보면 <表 3>에 나타난 바와 같이 勞組出身의 비중이 크게 높아진 것을 발견할 수 있다. 近代化委員會의 委員數는 計劃이 거듭될수록 계속 증가해왔으며 第 4 次計劃때에는 3千名을 上廻하였다. (14)

<表 3> 近代化委員會의 出身別 構成比變化 (單位: 構成比 %)

參與集團	1次計劃	2次計劃	3次計劃	4次計劃	5次計劃	6次計劃
勞動組合	15.6	5.6	7.4	11.3	15.0	21.0
農民	3.8	3.4	3.1	1.9	3.4	4.6
企業代表	21.9	22.7	16.6	19.6	20.8	35.9
雇傭主團體	11.9	15.7	19.3	24.0	23.0	35.9
公務員	23.9	30.5	28.6	20.0	23.4	24.0
其他	22.9	22.0	24.1	23.0	14.4	14.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: "F us-formation", montage audio-visuel sur le VII^e Plan, Commissariat Général du Plan

(12) 初任局長은 Jean Monnet, 2代局長은 E. Hirsch, 3代局長은 Pierre Massé 등이었다.

(13) 第 1 次計劃에는 水平, 垂直委員會를 합쳐 30여개 委員會에 300여개의 作業班이 있었다고 한다. 朴貞泰, 우리나라 經濟社會開發計劃을 위한 研究報告書: 프랑스 計劃을 중심으로, (서울: 經濟企劃院, 1975).

(14) Ha kett, et al., Op. cit., p. 47.

③ 企劃最高審議會(Le Conseil Superieur du Plan)

近代化委員會의 上級機關으로 계획전체의 기본방향에 대해 討議하고 이를 승인하며 每年計劃의 進척을 감독하는 역할을 수행하고 있다. 이 審議會의 구성은 首相을 議長으로, 經濟社會審議會議長과 財務相을 副議長으로 하여 약 60名の 委員으로 조직된다. 委員 중에는 銀行總裁, 商工會議所會長, 企業家聯合會 代表, 勞働者總同盟 代表, 農民團體 代表 등이 포함되며 政府側에서 近代化委員長, 官吏, 大學教授 등으로 구성된 委員들(전체의 1/3이내)을 포함한다.

④ 經濟社會審議會(Le Conseil Economique et Social)

計劃의 最終案은 마지막으로 여기서 審議를 받도록 되어 있다.⁽¹⁵⁾ 經濟社會審議會는 最終단계의 회의 뿐만 아니라 重點目標設定 등 起草과정에서도 關與한다.

人的構成은 政府측 代表, 僱傭者측 代表, 勞組代表, 農民代表 등 各界各層을 代表하는 2百餘名으로 구성된다. 同 審議의 전체회의는 年 4회정도 開催되며 分科委員會(section) 別 協議・調整은 수시로 이루어진다.⁽¹⁶⁾

(3) 企劃過程上의 特徵

프랑스는 다른 어느 西歐先進國보다도 일찍 中長期計劃을 制度化했고 충실히 運用되고 있다. 특히 프랑스의 企劃制度는 樹立 및 執行面에서 몇가지 進歩의인 特徵을 갖고 있으며 이는 우리나라를 비롯한 여러국가들에게 企劃制度發展의 模型(Model)을 제시하고 있다고 하겠다.

프랑스의 企劃制度는 다분히 人本主義的 社會哲學에 기초를 두고 있다. 즉 社會의 모든 構成員들이 스스로의 意志에 따라 經濟活動에 적극적으로 참여할 수 있는 經濟體制가 바탕적하다는 哲學을 바탕으로 하고 있으며, 이는 初代 計劃總括局長이었던 장·모네(Jean Monnet)의 構想(Idée)으로부터 절대적인 영향을 받았다.⁽¹⁷⁾ 그는 經濟計劃을 “한 經濟社會의 總體의 意思가 集約・表現된 것”이라고 보아 계획수립 및 實施過程에 가능한 限 모든 사람이 참여해야 한다고 주장하였다. 따라서 企劃機構는 利益代表들 간의 意見調整機關으로서 충분한 情報交換을 통해 共同의 目標意識을 형성하는 場所이어야 한다고 보았다. 그는 「同意없는 決定은 없다」는 信念에서 계획기구의 운영은 滿場一致로 할 것을 主張하였다.

第3次 및 4次計劃時 計劃總括局長이었던 피에르·마세(Pierre Massé) 역시 「計劃의 基本精神은 국가의 모든 社會 및 經濟主體들의 合意(Concert)에 있다」고 주장하였다. 결국 計劃이란 社會의 모든 主體가 참여하여 討論과 意見交換을 거쳐 작성된 合意書라고 보는 입

(15) 第5共和國 憲法 第70條에 審議義務規定이 있음.

(16) 1961年 第4次計劃案의 審議때에는 「드골」大統領이 직접 참여한 바 있다. Hackett et. al, Op. cit., p. 56.

(17) Clair de Seibel, "Planning in France." Morris Bornstein, *Economic, East and West* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1975), p. 153.

장인 것이다.

이러한 基本哲學에 따라 프랑스의 국가계획수립과정에는 각 部門의 行政官僚는 물론 專門家, 企劃 및 勞動組合대표, 職能團體대표등 各界各層이 광범하게 참여할 수 있도록 制度的 裝置를 마련하고 있다. 위에서 살펴본 各種 위원회들이 이러한 對話의 場이 되고 있는 것이다.

企劃過程에의 이와같은 광범한 參與는 各界의 희망과 利益을 反映하고 衆智를 모으는 수단이 될 뿐만 아니라 수립된 計劃의 實現에 크게 기여한다. 계획수립에 참여한 사람들은 그 計劃자체에 대해서 好意的인 태도를 갖게 됨은 물론, 계획의 意圖와 方向을 熟知하게 되므로 계획의 執行에 主役이 될 수 있기 때문이다. 프랑스의 이른바 協助經濟(L'economic concerté) 體制는 官民이 組織화된 형태로 情報를 교환하고 共同的 目標意識을 형성함으로써 계획의 작성 및 집행에 能動的으로 참여하도록 誘導한다. 官民의 대표로서 計劃수립에 참여한 사람들이 사실상 計劃實踐의 主體들이기 때문에 광범한 參與를 통해 작성된 계획은 스스로 實現(self-validating)되기를 기대할 수 있는 것이다.

프랑스의 國家計劃은 이와같이 能動的인 參與의 所産이기 때문에 誘導計劃(Planification Indicative)의 성격을 갖는다. 計劃執行에 있어서 法的 制度的 強制성이 없지만 모든 經濟主體가 能動的으로 참여를 통해 확고한 計劃意志를 共有함으로써 自發的인 實踐이 이루어지고 있는 것이다. 自由經濟의 원칙에 따라 각자의 能力과 選擇에 의해서 經濟活動을 營爲하되 公衆으로 決定한 目標에 따르는 것이 國民經濟와 自身에게 다같이 有益하도록 諸般 경제정책 및 支援을 통해 誘導해 나가는 것이 프랑스식 계획집행의 要諦라 하겠다.

2) 日本

(1) 計劃樹立節次

國家計劃수립의 公式的인 과정은 首相이 經濟審議會에 계획작성을 要請하고 그에 따라 經濟審議會가 答申書(計劃草案)를 제출함으로써 대체로 完了된다. 예컨대 최근에 작성된 新經濟社會七個年計劃(1979~85)의 경우 오오히라(大平) 首相은 1978年 9月 25日 經濟審議會에 새로운 計劃作成을 요청하였으며 10個月 이상의 과정을 거쳐 經濟審議會는 이듬해 8月 3日 答申書를 首相에게 제출하였고 일주일 후에 閣議에 上程되어 修正없이 채택되었다.

이러한 공식적인 節次만 보면 經濟審議會가 全的으로 計劃作成의 責任을 지고 있는 것으로 인식되기 쉬우나, 실제 企劃過程에 있어서 審議會 構成員들의 역할은 微微하다. 同 審議會의 活動은 주로 여러 分科委員會를 통해 이루어지는데 그 委員들은 대부분 大企業經營者나 前職官僚등이다. 이들은 거의 著名人士들로서 公私多忙한 사람들이므로 정책방향 탐색이나 기획자료 검토에 많은 시간을 投入할 여유가 없다. 따라서 會議도 몇번 갖지 못하며 事務局에서 마련한 草案이 거의 그대로 통과되는 경우가 많다.⁽¹⁸⁾

(18) R utaro Komiya, "Planning in Japan," Bornstein, Op. cit., p.200.

經濟審議會의 事務局기능은 經濟企劃廳에서 그리고 各 分科委員會의 사무국 기능은 有關 部處에서 담당하는 설이다. 會議이 열리면 經濟企劃廳 및 關聯部處의 官僚들이 심의 자료와 계획초안문을 미리 작성하여 참석하게되며 會議에서도 강한 發言權을 행사한다. 委員들이 政府案에 대해서 正面으로 반대하는 충돌사례는 별로 없다. 委員選任 단계에서부터 政府에 協助的인 人士들을 고를 뿐 아니라 결국은 政府機關의 의도대로 計劃이 작성된다는 것을 委員들이 잘 알고 있기 때문이다. (19)

이와같이 實質적으로 經濟企劃廳에서 작성한 計劃試案은 經濟審議會에 회부되어 몇 차례 회의를 거쳐 채택되면 答申書 형식으로 首相에게 送付하게 되는 것이다. 首相은 事務次官會議과 閣議를 거쳐 “計劃期間 동안의 經濟運營의 指針”으로 承認·公表하게 되는 것이다. 計劃수립의 最終的인 권한은 行政府에 있으며 立法的인 節次는 전혀 거치지 않는다. 細部計劃의 수립 및 집행은 關係部處가 管掌하지만 基本적 經濟政策의 調整機能은 역시 經濟企劃廳 所管으로 되어 있다.

(2) 企劃機構

日本 行政府에서 수립되는 計劃은 綜合的 經濟(社會) 開發計劃 外에 分野別 部分計劃 (Sectoral plan)과 廣域圈을 중심으로한 地域計劃(Regional plan)등이 散發적으로 이루어지고 있다. 部分計劃은 各 省과 廳에서 主管하는데 예를들면 防衛計劃은 總理府 防衛廳에서, 道路整備 5年計劃은 建設省에서, 工業再配置計劃은 通產省에서, 郵政事業長期經營計劃은 郵政省에서 각각 作成·推進하고 있는 것이다. 地域計劃에 있어서도 國家的 次元의 長期的 廣域計劃의 경우는 總理府의 國土廳이나 自治省에서 主管하고 地域단위의 종합적인 開發計劃은 各 都道府縣에서 管掌하고 있다.

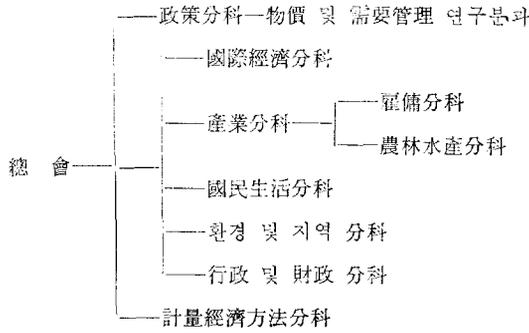
國家計劃의 성격에 따른 經濟社會發展計劃等の 수립은 이미 言及한 바와 같이 經濟審議會와 經濟企劃廳이 主管하는데 그 조직과 기능을 살펴보면 다음과 같다.

① 經濟審議會

公式적으로는 經濟(社會)計劃수립의 主體이며 실질적으로는 經濟企劃廳에서 작성 計劃草案을 검토·확정하여 首相에게 제출하는 기능을 담당한다. 經濟審議會는 總會外에 (圖 1)과 같이 여러 分科로 구성되어 있는데 委員의 總數는 200名에 달한다.

委員들은 前職官僚, 銀行長, 勞組 및 經濟團體의 代表, 前現職 企業體의 長, 元老學者들로 구성된다. 委員職에 대한 報酬는 無視할 만한 것이지만 주요 情報에 接할 수 있고 高位 官僚 및 著名人士들과의 親交機會를 가진다는 등의 利點때문에 社會的 地位가 높은 名譽職에 속한다. 會長과 分科委員長은 互選이며 新經濟社會七個年計劃작성 당시의 審議會長은 日本經濟新聞社長이었으며 分科委員長들은 社長, 理事長, 銀行總裁, 教授등 다양한 職함을 가지고 있다.

(19) Ibid., p. 200-201.



〈圖 1〉日本 經濟審議會의 組織

② 經濟企劃廳

經濟(土會)計劃의 草案작성작업을 실질적으로 主管하며 行政管理廳, 防衛廳, 科學技術廳, 環境廳, 國土廳 등과 함께 總理府에 屬해 있는데 그 主要機能은 다음과 같다. (20)

- ① 長期經濟計劃의 樹立 및 추진
- ② 經濟運營 전반에 관한 기본방침, 연도별 경제기획 指針작성
- ③ 各 部省間 經濟關係 기획의 調整협조
- ④ 經濟政策의 綜合調整
- ⑤ 國丁의 綜合分析 및 測定
- ⑥ 內卜 經濟動向 및 國民所得등에 관한 調査 및 分析
- ⑦ 經濟計劃의 主要內容要約

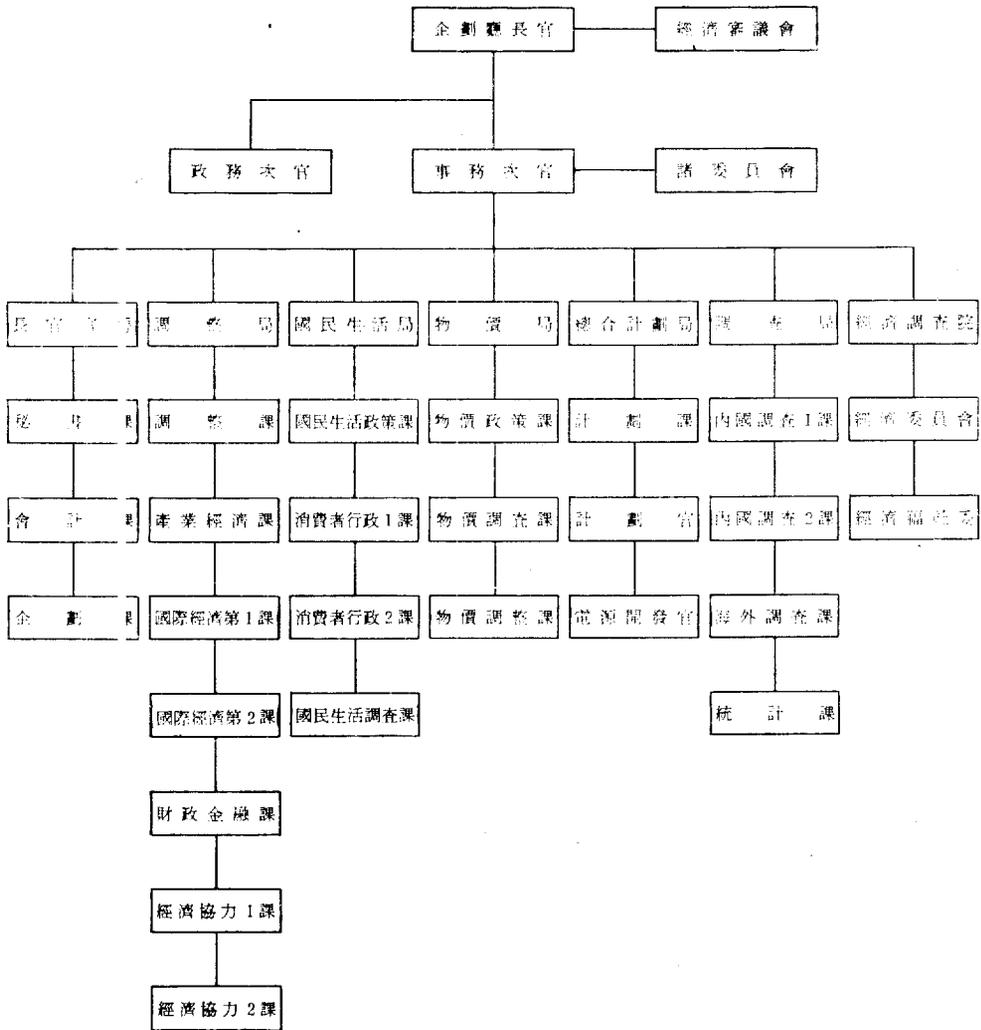
經濟企劃廳은 長官官房外에 5個局으로 조직되어 있는데 經濟審議會에 計劃試案을 작성·회부하는 업무는 總合企劃局에서 管掌한다. 經濟企劃廳의 職員은 5百名을 上廻하며 附屬機關으로 經濟調査院을 두고 있다

③ 大藏省

財政金融관계의 광범한 기능을 수행하며 여러 省 中에서도 실질적인 지위와 권한이 가장 강하고 그만큼 엘리트官僚들로 구성된다. 內國稅, 關稅, 理財, 證券, 金融업무를 담당하는 局들 외에 예산업무를 담당하는 主計局을 두고 있다. 따라서 大藏省은 豫算의 編成·配定·管理를 통해서 計劃의 집행을 調整·統制하는 역할을 수행한다. 예산配定에 있어 大藏省은 公表된 경제계획을 참조하기는 하지만 크게 拘束을 받지 않는다. 그 理由는 豫算이 一年단 위이기 때문에 長期的인 전망에 따라 미리 資源配分을 하기 어려울 뿐아니라 日本처럼 多元化된 社會에서의 豫算이란 본디 政黨등 여러 利益集團들 사이에 절충과 타협을 통해 나오는 政治的인 產物의 성격에 있기 때문이다. (21)

(20) Administrative Management Agency, *Organization of the Government of Japan*, Prime Minister's office, Government of Japan, 1980, pp.55-56.

(21) Kamiya, Op. cit., p.201.



〈圖 2〉日本 經濟企劃廳 機構表(1981)

④ 行政管理廳

經濟企劃廳과 함께 總理府가 소속되어 있으며 行政制度・機構・定員 등에 관한 管理機能과 諸般 統計調査의 管理機能을 管掌한다. 이와 아울러 行政能率의 監察・評價機能을 맡고 있는데 여기에 속하는 주요업무는 ① 行政機關 및 國營기업체의 業務現況 및 進度的 파악과 勸告, ② 計劃施行에 관한 經濟性, 效率性, 時宜性 등에 관한 分析・評價・建議 등이다. 따라서 行政管理廳은 公共部門의 計劃執行에 관한 평가와 감독을 통해 企劃에 있어서의 環流(feedback) 기능을 담당하고 있는 셈이다.

(3) 企劃 過程上의 特徵

日本の 國家計劃은 앞에서 살펴본 바와 같이 首相의 要請에 答하여 經濟審議會가 작성하

는 형식을 취하고 있다. 따라서 公式上으로는 民間主導的으로 계획이 작성되는 셈이지만 실질적으로는 經濟企劃廳을 비롯한 관계 省·廳에서 主管하고 있는 것이다. 그러나 行政經驗이 풍부한 前職 高位官僚들 및 民間部門의 各界 指導者들로 구성된 委員들로부터 광범한 諮問과 檢討를 거친다는 利點이 있다.

計劃수입절차 및 審議會구성에 있어 특징 중에 하나는 內閣의 승인 만으로 끝나고 議會에는 전혀 回附되지 않을 뿐 아니라 與野黨을 막론하고 國會議員들은 계획작성과정에 전혀 참여하지 않는다는 점이다.⁽²²⁾ 이는 政治的 영향력을 排除한다는 名分이 있기는 하지만 그만큼 計劃의 權威와 實現可能性을 制約하는 要因이 됨을 否認할 수 없다.

사실상 日本의 經濟計劃은 公表된 이후에도 民間部門은 물론 公共部門에 대해서도 별다른 拘束力이 없다. 大藏省에서 豫算을 編成하는 데나 通產省에서 産業정책을 수립하는 데 經濟計劃은 참고하는 데 그칠 뿐 엄격한 指針으로 적용되는 것은 아니다. 그 理由 중에 하나는 日本經濟가 國際經濟의 動向에 지대한 영향을 받기 때문에 6個月 이상을 정확히 예측하기 힘들며 따라서 中長期經濟計劃의 指標를 그대로 遵守할 수 없다는 점이다.⁽²³⁾ 실제로 과거의 計劃들은 대부분 經濟成長率을 過少 豫定하여 2~3年後에 廢棄된 經驗을 갖고 있다.

결국 日本의 經濟計劃은 諸般 經濟政策의 종합적인 設計이라기 보다는 經濟展望에 관한 豫測(forecast)의 성격이 강하다. 經濟成長, 國際收支, 物價指數등 주요 巨視的 指標들에 관한 推定値와 바람직한 政策方向을 제시하는 데 그쳐 政府 각 기관이나 民間企業에서 구체적인 정책을 수립하거나 投資決定을 할 때 參照하도록 하고 있다. 따라서 日本의 경제계획이 실제 經濟運營에 미치는 영향은 豫告 혹은 公表效果(announcement effect)에 그친다고 보아야 할 것이다. 오히려 經濟計劃이 갖는 더 큰 寄與는 經濟全般에 걸쳐 定期的으로 문제점을 검토하고 方向을 모색하는 契機가 된다는 점과 經濟審議會를 통한 情報의 교환 및 討議 그 자체에서 찾아야 할 것이다.⁽²⁴⁾

그렇다고 日本의 경제정책의 전혀 計劃性이 없이 추진됨을 의미하는 것은 아니다. 綜合的인 長期計劃에 크게 拘碍를 받지는 않지만 通產省을 비롯한 各 主管機關에서는 産業部門別로 그리고 彈力性 있는 計劃을 토대로 정책수립과 투자배분이 이루어지고 있는 것이다.

3) 소: 련

(1) 計劃樹立節次

소련의 실질적인 最高政策決定機關은 소비에트聯邦共產黨 中央委員會의 政治局이라 할 수 있다. 政治局에서는 聯邦閣僚會議로부터 제출되는 計劃執行實績에 관한 자료와 國家企劃委員會가 제출한 각종 자료를 토대로 次期計劃의 方向과 主要目標을 設定한다. 經濟計劃

(22) 有木宗一郎·尾上悅三, 前掲書, p. 221.

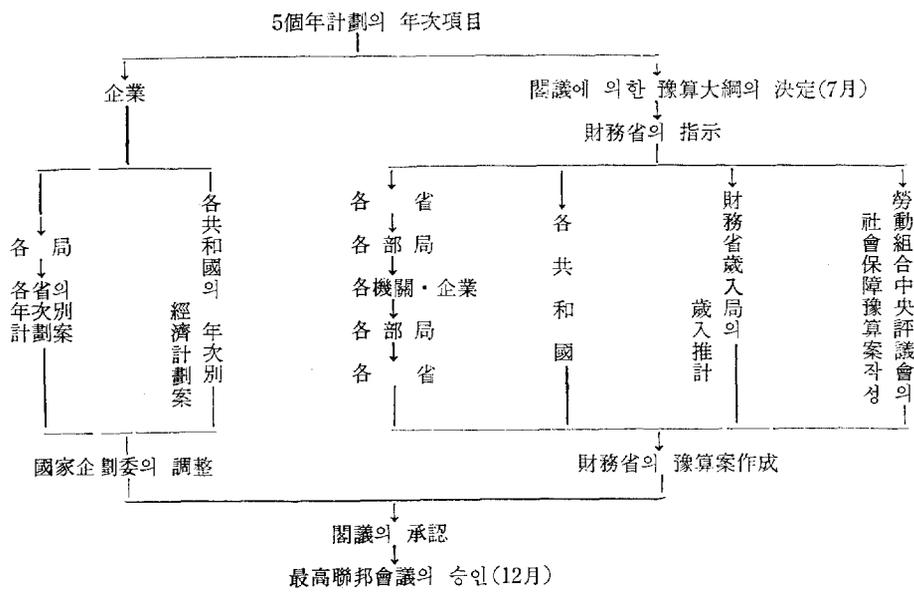
(23) Komiya, Op. cit., p. 201.

(24) Ib d., p. 205.

의 수립 및 執行過程에 대한 共產黨의 關與는 中央黨에서 뿐만아니라 各 共和國과 州, 심지어는 各 生產業體에 이르기까지 모든 수준에서 이루어지고 있다.

政治局이 設定한 基本指針에 따라 國家企劃委員會(GOSPLAN)는 部門別 暫定的인 生産計劃值를 聯邦 및 各 共和國의 경제관계 各省의 計劃部署(glavk)에 示達한다. 이들 각 계획부서에서는 生産計劃을 달성하기 위한 投入資源의 所要量과 物資需給사항을 검토하여 生産目標을 細分化하고 이를 各 企業의 聯合體 또는 生産組合에 下達한다. 이러한 자료를 토대로 各 生産單位에서는 生産에 필요한 投入物資의 注文書를 작성하여 上部에 제출하고, 各 計劃部署에서는 이를 종합하여 國家企劃委員會에 報告한다. 國家企劃委員會는 國家調達委員會(GOSNAB)와 공동으로 전반적인 物資需給能力에 비추어 生産計劃을 조정하여 종합적인 經濟計劃을 수립하게 되는 것이다.⁽²⁵⁾ 작성된 經濟計劃은 聯邦閣僚會議과 共產黨中央委員會의 승인을 거쳐 憲法上 最高議決機關인 聯邦最高會議에서 審議·確定한다.

이러한 5 年計劃 내지 中長期計劃은 年次別 計劃 및 豫算으로 연결되어 집행된다. 公表된 中長期計劃을 토대로 各 企業은 年間生産 및 物資需給計劃을 작성하여 各 共和國 또는 聯邦政府의 各 局에 제출하면 部門別 調整을 거쳐 各 共和國 및 聯邦 各省의 計劃案이 작성되고 國家企劃委員會에서 이를 綜合·調整하게 된다. 이와 並行하여 財務省에서 主管하는 豫算案이 작성되는데 基本指針이 재무성에서 行政階層을 거쳐 各 機關 및 企業에 下達되고 다시 위로 올라오면서 豫算要求書가 調整되는 절차를 취하고 있음은 다른 나라와 비슷하다. 그러나 重要企業도 대상이 된다는 점과 勞動組合中央評議會에서 社會保障관계 豫算案작성



〈圖 3〉 소련의 年次計劃 및 豫算 作成節次

(25) 國會圖書館 立法調查局, 소련의 經濟構造, 1978.

을 담당한다는 점이 특이하다고 하겠다. 이러한 節次를 圖式化하면 <表 3>과 같다. ⁽²⁶⁾

(2) 企劃機構

① 國家企劃委員會(GOSPLAN)

레닌治인 1921년에 설치되었으나 뚜렷한 활동을 못하다가 스탈린 以後의 5個年計劃작성 때부터 중심적인 역할을 하고 있는 中央企劃機構이다. 國家企劃委員會는 1955년에 長期經濟計劃 수립만을 主管하고 年次別 短期計劃은 國家經濟委員會에서 담당하도록 기능을 分劃하였다가, 다시 1957년에 國家企劃委員會로 統合하였다. 그후에도 <表 4>에서 보는 바와 같이 몇차례의 변화를 거쳐 현재는 長·短期計劃의 수립은 물론 國家調達委員會와 공동으로 重要物資配分기능까지 담당하고 있다.

<表 4> 소련 中央企劃機關의 變化

年 度	1932		1955		1957	1960	1963		1966
長期計劃 擔當機關	國家企劃 委員會		國家企劃 委員會				國家經濟 會議	國家企劃 委員會	國家企劃 委員會
年次計劃 擔當機關	蘇聯邦 國民經濟 會議			國家經濟 委員會	國家企劃 委員會		蘇聯邦 國民經濟 會議		
重要物資 配分機關									國家企劃委 國家調達委

資料：有木宗一郎・尾上悅三，經濟計劃論(東京：世界書院，1980)，p. 27.

國家企劃委員會는 閣僚會議가 임명하는 議長 1人, 議長第 1代理 2人, 議長代理 3人, 各部長 4人 등으로 구성된다. 中央機構를 살펴보면 國家經濟計劃統合部, 資本形成部, 豫算調整部, 企業 地域企劃部등이 있고 그 아래 40餘個의 課로 구성되어 있다. 國家企劃委員會는 이러한 中央機構 외에 各共和國 및 그 下部의 모든 地域單位에 이르기까지 直屬機關을 가지고 있어 강력한 中央集權的 企劃機能을 수행한다.

② 閣僚會議와 聯邦最高會議

既述한 바와 같이 國家企劃委員會는 共產黨中央委 政治局의 基本指針下에 中長期 및 年次別 分期別 計劃案을 작성하여 閣僚會議 및 聯邦最高會議의 승인을 얻음으로써 확정된다. 閣僚會議는 經濟計劃案을 審議할 뿐 아니라 計劃 및 豫算을 집행하는 권한을 가진다. 閣僚會議는 “聯邦的 共和國의 各省” 14個와 “聯邦的 各省” 11個로 구성되는데, 前者는 複省이라고도 하며 연방정부 및 各共和國에 같은 이름의 省이 存在하고 後者의 경우는 連방정부에 단 존재하는 省이다. 따라서 企劃에 있어서도 前者는 各 공화국 內의 省을 통한 間接적인 방법으로 기능을 수행하며 後者는 직접 해당 산업분야를 대상으로 업무를 수행하는 것이다.

(26) 有木宗一郎・尾上悅三，前掲書，p. 32.

4. 結 語

이상에서 세 국가의 國家計劃 沿革과 計劃樹立過程 및 企劃機構를 살펴보았다. 이 論文은 國家企劃體制에 관한 본격적인 比較研究의 前段階로서 우선 各國의 企劃制度 발전과정과 현황을 같은 分類기준에 따라 종합해 본 것이다. 프랑스 및 日本의 企劃體制는 각각의 특징을 요약해서 하였으나 소련의 경우는 企劃體制의 특징이 곧 社會主義 經濟體制의 특징에 해당하므로 생략하였다. 東西 兩陣營의 企劃體制 변화경향은 다른 論文에서 이미 개괄적으로 지적한 바 있으므로 여기서는 다루지 않았다.⁽²⁷⁾ 各國의 事例들이 더 광범하고 상세하게 수집된다면 보다 一般性 있는 결론을 導出할 수 있을 것으로 기대한다.

(27) 拙稿, “國家企劃의 本質 및 接近方法의 變化分析”, 行政論叢, 第十六卷 第一號, 서울大 行政大學院, 1978 참조.