

# 韓國에 있어서 經濟計劃의 理念的前堤

——資源分配에 있어서 政治와 經濟의  
相互作用의 分析——

黃 仁 政

## I. 序 論

### 1. 한국의 經濟計劃 沿革<sup>(1)</sup>

우리 나라에 있어서 綜合的 經濟計劃을 試圖해 본 것은 오직 60年代의 일은 아니다. 비록 남의 손에 依하긴 했지만, 1953. 7-1958. 8까지 5個年에 걸친 「韓國經濟再建計劃」이 UNKRA의 招請으로 來韓한 Nathan 經濟使節團의 努力이 그 첫 試圖였다. 또한 1953年 봄 來韓한 Tasca 氏가 作成한 「Tasca 3個年 對韓援助計劃, 1954-1956」이 있었던가 하면, 이에 對應하는 國內의 努力으로는 「經濟復興 5個年計劃案, 1954-1958」이 當時 韓國政府의 企劃處에 依해서 作成된 적이 있다. 綜合的 計劃에의 努力은 그以後에도 產業開發委員會의 「經濟開發 3個年 計劃案 1960-62」을 비롯하여 4. 19 直後 民主黨에 依한 「新經濟開發5個年計劃案 1961-65」이 作成되었던 적이 있다.

그러나 綜合된 經濟計劃이 政府의 行政的 뒷받침위에서 實踐에 옮겨진 것은 「第一次 經濟開發5個年計劃 1962-66」이였다. 이것은 1961年 5. 16 革命以後 強力한 指導力의 영향으로 停滯와 安逸한 타성에 젖은 行政府에 큰 「속크」를 주었기 때문이었다.<sup>(2)</sup> 그리하여 1次計劃에 이여 第2次5個年計劃이 執行中에 있으며 政府에서는 계속 3次5個年計劃을 構想중에 있고 經濟計劃이란 마치 한국 行政의 本源의인 課業인 것처럼 制度化되어 가고 있다.

(1) 經濟企劃院, 第1次經濟開發5個年計劃(概要 및 2年次計劃), (서울, 1963), pp. 4-6에 主로 依存하였다.

(2) In Joung Whang, "Elite Change and Program Change in the Korean Government," 行政論叢 7권 1호 (1969年 4月), p. 265.

## 2. 經濟計劃의 性格

이제 行政學徒들은 政府가 綜合的 經濟計劃을 樹立, 執行함에 있어서 政府의 주워진 役割의 程度와 限界에 對해서 一次的인 關心을 기우리지 않을 수 없다. 그것은 完成된 計劃書에 記載된 政府投資나 政府貯蓄의 規模와 計劃事業의 種類에 있는 것이 아니고, 오히려 政府의 經濟的 活動의 基本原則에 關한 것이다. 이 方面에 關한 行政學徒의 關心은 1次의으로 우리나라의 基本法인 憲法上의 經濟條項에 있을 것이다. 憲法 第111條에 依하면 “大韓民國의 經濟秩序는 個人의 經濟上의 自由와 創意를 존중함을 基本으로 한다. 國家는 모든 國民에게 生活의 基本的 需要를 충족시키는 社會正義의 實현과 균형있는 國民經濟의 發展을 위하여 諸多한 範圍안에서 經濟에 關한 規制와 調整을 한다.”라고 規定되고 있다.

그러나 이러한 規定은 實際로 行政領域의 限界가 어느 線인지 알 수 없다. 그렇기 때문에 모든 計劃書에서는 「自由經濟原則」이니 「混合經濟體制」 또는 「財政金融政策의 活用」이니 하는 式으로 計劃의 基本性格을 일단 規明해 두고 있다. 例전에 第1次5個年計劃에서는 “計劃期間中 經濟의 體制는 되도록 民間人の 自由와 創意를 尊重하는 自由企業의 原則을 土臺으로 하되 基幹部門과 그 밖의 重要部門에 對하여서는 政府가 直接的으로 關與하거나 또는 間接으로 誘導政策을 쓰는 「指導받는 資本主義體制」로 한다.”<sup>(3)</sup>고 規定하고 있다. 그리고 이어서 “計劃에 있어서는 政府가 直接的인 政策手段을 保留하는 公的部門에 그 中心을 두고 이것이 民間部門에 미치는 波及效果와 民間部門의 自發的인 活動을 刺激하는 한편 이여 必要한 誘導政策을 勘案하기도 한다.”<sup>(4)</sup>라고 附加規定하였다.

그러면 이러한 「指導받는 資本主義」(Guided Capitalism)의 經濟體制란 具體的으로 무엇을 의미하며 우리나라의 經濟計劃行政에 果然 어떻게 反映되어야 하는 것이며, 結果的으로 무엇을 意味하는 것인가? 이 質問에 더욱 接近하기 위해서 第2次5個年計劃에서 規定된 經濟計劃의 基本性格 내지 政府의 姿勢에 對한 規定을 살펴보자. 第2次5個年計劃書에서는 “……<產業構造를近代化하고 自立經濟의 確立를 더욱 促進>시키는데 그 基本目標”<sup>(5)</sup>를 두고 “……第2次計劃期間中에는 市場經濟의 原則을 더욱 充實히 지키며 그 長點을 充分히發揮케 함으로서 國家經濟로 하여금 보다 더 活潑히 움직이게 하되 그 短點을 是正함으로써 보다 能率있게 하여……”<sup>(6)</sup>라고 規定되어 있다.

## 3. 問題의 提起

그러면 이제 第2次5個年計劃에서 規定되고 있는 「市場經濟의 原則」은 具體的으로 무엇을 의미하며, 實際로 1次計劃과 2次計劃에 있어서 經濟計劃의 基本性格 내지 政府의 對經濟 基本

(3) 經濟企劃院, 第1次經濟開發5個年計劃, 1962—1966, (서울, 大韓民國政府 1961), p.16.

(4) 上揭書

(5) 經濟企劃院, 第2次經濟開發5個年計劃, 1967—1971 (서울, 大韓民國政府, 1965), p.27.

(6) 上揭書

姿勢에 있어서 무엇이 다를 것인가? 그것은 自由黨과 民主黨治下에서 慾求不滿에 가득찼던 軍部「엘리트」들이 政權을 掌握함으로서 그들의 積極的이고 공격적(Aggressive)인 姿勢를 보이던 1次5個年計劃樹立當時와相當한期間이 훌리서多少 누구려졌든 2次5個年計劃樹立當時에 있어서 그들의 心理的變化의 表現上의 差異인가? 아니면 實質上 差異를 含蓄하는 것인가? 實質的 差異를前提한 것이었다면 무엇때문에 不過 5年만에 그와같은 理念의 變動을前提하지 않으면 안되는가? 그것은 1次 5個年計劃이 極히 奏效하여 經濟構造나 體質에 큰 變化를 갖어왔기 때문에 이에 順應하기 위한 行政路線의 새로운 適應인가, 아니면 政治, 社會的 다른 與件의 變動때문인가?

많고 包括的인 억측과 假說이 討議되고 展開될 수 있지만, 行政學徒의 關心을 一旦 整理하여 우선 (1) 이러한 規定에 그 自體가 가지는 意味가 무엇인가? (2) 또 이것이 實質的으로 行政過程에 어떻게 反映될 것을前提로 하고 있는 것인가?에 研究의 焦點을 모아 보고자 한다.

첫째번 問題는 바로 經濟體制(Economic System)에 關한 規定을 理念的으로 表現하는 問題일 것이며, 두째번 問題는 經濟計劃에 있어서 이러한 理念的的前提가 果然 政府行政의 어떤 規範的 내지 指導的 位置를 實際로 차지 하는가하는 問題와 通한다.

經濟計劃의 骨字는 한마디로 말해서 國家資源을 보다 合理的으로 내지 效率的으로 配分하기 위한 政府의 意識的이고 意圖된 干與方式<sup>(7)</sup>을 의미하는 것이다. 이와 같은 資源分配(Resource Allocation)에 있어서 經濟的 構造장치를 通해서 어느 程度로 自律性을 保障할 것이며 國家權力を 背景으로 하는 政府가 이에 關與할 수 있는 程度와 方法을 어느 程度로 또 어떻게 容認하는가 하는 問題는 바로 經濟體制에 關한 規定이다. 따라서 理念이란 바로 經濟計劃의 運用原理와 限界를 規定짓는 것으로 資源分配에 關한 根本的 定義라고 할 수 있다

#### 4. 研究의 範圍와 方法

本研究에서는 우선 理論的이고 論理的 作業을 通해서 理念의 概念構成에 特히 그의 操作可能性을 檢討하고, 나아가서 韓國의 1次 및 2個5年計劃에서 規定하고 있는 理念的前提를 資料가 利用可能한 1963年 및 1966年을 基準으로 計量的으로 分析, 檢討하였다. 그리고 經濟計劃의 理念的 規定의 行政的 意味에 對해서는 現段階에서 實證的 檢討보다는 理論樹立을 위한 論理的 假說導出에 그치기로 하고 앞으로 보다 발전시킬 수 있는 素地를 마련하였다.

### II. 理念과 國家資源의 配分體制

#### 1. 理念과 資源分配

理念이란 「웨 브스타」辭典에 依하면 政治的 社會的 行動計劃을 構成하는 統合된 主張이나

(7) Oskar Lange, "Planning Economic Development," in G.M. Meier, (ed.) *Leading Issues in Development Economics* N.Y. Oxford U. Press, 1964, pp.487—491.

理論, 또는 目的을 의미한다. 어떤 政治學者들은 “最上級의 政治秩序 또는 政治的 價值로서 一國社會의 現實과 바람직한 未來像, 未來에 이르는 過程에 對한 綜合的 說明”<sup>(8)</sup>이라고도 規定한다. 또 어떤 經濟학자는 理念이란 “한 國家社會에 依해서 相當한 共感을 갖인 一連의 生각들로서, (1) 社會現實의 姚사와 (2) 그 社會가 追求해야 할 目的과 바람직한 價值에 對한 體系的 說明”<sup>(9)</sup>이라고도 한다.

그러나 本研究에서는 理念이란 한 國家社會에서 所要되는 資源의 動員과 配分을 總體의이고 包括的으로 決定하는 統合된 장치(integrated mechanism)에 關한 規定이라고 定義하기로 한다. 即 한 社會의 存續과 發展에 所要되는 資源의 配分方式에 關한 根本的 規定이 곧 理念이라고 定義하는 것이다. 그 것은 經濟計劃에 關한 理念的 前提가 바로 本研究의 焦點일 뿐 아니라 經濟計劃이란 本質的으로 資源의 動員과 配分에 對한 政治權力의 介入을 體系化한 過程이기 때문이다.

이제 한 國家社會에 있어서 資源配分에 干與하는 장치로는 크게 봐서 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 한 社會體制의 目標樹立과 達成機能(Goal Gratification and Attainment)을 主로 擔當한다고 생각하는 政治體制(Polity or Political System)이요, 둘째는 한 社會體制의 適應機能(Adaptation)을 맡고 있는 經濟體制(Economy or Economic System)이요, 셋째는 潛在的 體制維持機能(Latent Pattern Maintenance)을 담당하는 社會文化體制(Socio-cultural System)를 들 수 있다.<sup>(10)</sup> 한 社會의 可用資源을 動員配分하는데는 --- 그것이 國內資源이든 海外資源이든 --- 이 세 가지 社會的 下位體制(Sub-systems)가 競合的으로 또는 補完的으로相互作用하는 것으로 理解되고 있다.<sup>(11)</sup> 이 세 가지 下位體制는 그 作用의 程度와 役割範圍에는 차이가 있더라도 어느 社會에서나 存在하며, 그들間의 有機的相互作用을 通해서 國家全體로서의 資源配分을 適正化하게끔 補完的으로遂行해 나가도록 豫定調和되어 있다고 보는 것이 均衡論者(Equilibrium)의 立場이며 이들 사이에 競合的 相衝(conflict)이 일어나고 있다고假定하는 것이 不均衡論(Disequilibrium)의 立場인 것으로 示唆되고 있다.

어떻든 資源配分에 關聯되는 政體, 經濟, 文化的 세 下位體制가 서로 競合하고 補完하는 方式과 類型은 바로 그 나라의 理念과相通하는 것이다. 即 理念이란 이와 같이 세 下位體

(8) Milton J. Esman, "Politics of Development Administration," in J. Montgomery and W. Siffin, (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, (N.Y.: McGraw-Hill, 1966), p. 74.

(9) G. Grossman, *Economic Systems* (N.J.: Prentice-Hall, 1967), p. 24.

(10) 이와 비슷한 立場에서 資源配分에 關한 세 가지 장치로, 傳統 (Tradition), 市場機構(Market Mechanism) 및 命令(Command)를 드는 學者가 있다. G. Grossman, *op. cit.*, pp. 13—15 참조.

(11) 用語는 달리하고 있어서 비슷한 思考作用으로는, 基本的 社會過程에 있어서 政府에 依한 經濟計劃과 直接的 于與에 關해서 政治와 經濟의相互補完作用을 주장하는 理論이 있다. R. Dahl and C.E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, (New York: Harper & Row, 1953), p. Part IV, 특히 pp. 227, 275, 324 및 369 참조.

制사이의 資源配分을 둘러싼 相互作用關係를 意味하는 것이다. 그러나 本研究의 便宜를 위해서 文化體制에 依한 資源配分은 一旦 研究範圍에서 除去코져 한다. 潛在된 傳統的 價值體系나 또는 그 社會의 基礎價值(Base Value)에 따라서 個個人이 自己의 統制下에 있는 資源의 動員과 配分에 關한 決定을 내리는 것은 大端히 重要한一面이다. 特히 後進國의 經濟發展論들이 이러한 人間의 價值觀에 많은 關心을 기우리는 것은<sup>(12)</sup> 바로 文化體制에 依한 資源配分機能을 重要視함을 의미하고 있다. 그러나 이러한 文化, 價值體制에 依한 資源配分의 幅은 現代國家에서 차차 좁아져 갈뿐아니라, 그것은 國家社會의 發展에 所要되는 資源配分을 위해선 어디 까지나 副次的인 役割을 하는 것이기 때문에 本研究에서는 잠시 제쳐 놓고자 한다. 더욱이 文化體制는 傳統的으로 주워진 것으로 看做될 뿐아니라 文化體制의 變動이란 오랜 세월을 要하고 또 大端히 어려운 것이기 때문에, 資源配分에 關한 社會全體로서의 統合된 장치는 곧 政治體制와 經濟體制에 集中的으로 關聯되어 있다. 따라서 本研究에서는 理念이란 보다 具體的으로는 「資源配分을 둘러싼 政治體制와 經濟體制사이의 相互作用 類型에 關한 規定」이라고 定義된다. 그것은 競合의 與件下에서는 妥協(reconciled)된 類域이요 補完의 與件下에서는 結合된 方式(Combined Pattern)으로 理解된다.

이제 競合的(Competitive) 또는 補完的(Complementary) 위치에 있는 經濟(Economy)와 政體(Polity) 사이의 妥協調整과 結合方式에 關한 類型을 고찰해 보기 前에 각己 그들의 資源配分作用을 檢討코져 한다.

## 2. 經濟體制

經濟體制란 한 國家社會에서 利用可能한 生產手段을 活用함으로서 財貨와 用役에 對한 市民의 慾求를 充足시켜 주제끔 장치된 國家的 組織을 意미한다.<sup>(13)</sup> 그것은 곧 生產, 貯藏, 屉傭, 自然資源의 開發, 配分등의 여러가지 侧面에 關聯된 一連의 經濟活動을 組織化하는<sup>(14)</sup> 構造장치이기도 하다. 이러한 經濟活動은 本質的으로 市場機構(market mechanism)에 依해서 이루워진다고 한다. 市場에서 形成되는 價格기구를 通한 豫定調和의 말도 經濟體制의 本質的 機能을 遂行하는 것으로 理解된다. 다시 말하면 여러가지 經濟活動에 所要되는 資源의 動員과 配分은 物價, 賃金, 金利, 換率, 賃借料 등과 같은 價格구조에 依해서 이루워진다.

(12) Max Weber, *Protestant Ethic and Spirit of Capitalism*, (translated by Talcott Parsons, New York: Scribner, 1930). 및 文化的 背景을 前提한 人間의 心理的 成就 動機面을 重要視하는 McClelland, *Achieving society*, (Princeton: D. Van Nostrand, 1961) 또한 傳統의 發展의 滞害 要因이 된다는 주장을 R.T. Gill, *Economic Development: Past and Present* (Prentice-Hall, 1964), pp. 30—31.

(13) William Loucks, *Comparative Economic Systems*, 7 th ed. (New York: Harper & Row, 1965), p. 5.

(14) A. Oxenfeldt and V. Holubnychy, *Economic Systems in Action*, 3rd ed. (New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965), pp. 3—4.

이러한 市場機構가 資源配分의 適正役割을 期하는데는 세 가지 要件—即 (1) 個個의 經濟單位는 그들이 生產하고 消費할 商品, 方法, 場所 및 時期에 對해서 自由로이 決定할 수 있어야 하고 (2) 또 그들의 意思決定에 準하여 많은 代案을 可能케하고 (3) 需要와 供給의 變化에 따라서 價格이 相當히 譚力的인 경우<sup>(15)</sup> ——이 갖추워 져야 한다. 即 個個人의 自由로운 意思決定을 前提로 한 完全競爭의 條件下에서 市場機構는 그의 「보이지 않는 손」으로서 資源의 合理的이고 適正한 配分이 이루워지도록 自動的으로 指示하고 調整하는 作用을 한다.

市場機構에 依한 資源의 合理的 配分은 經濟活動에 關聯된 資源配分뿐 아니라 모든 領域에 걸쳐서도 適用될 수 있는 바, 西歐式 資本主義國家에서는 바로 市場機構 即 價格장치를 通한 合理主義的 決定이 미치는 범위가 그만큼 더 크다고 할 수 있다. 例컨데 美國에 있어서 優秀한 人材가 備給水準이 높은 私企業部門으로 集中되는데 比하여 우리나라에 있어서 優秀한 人材가 備給이 낮은 政府公務員으로 아직도 몰려가는 傾向은, 바로 우리나라에선 資源配分의 장치가 價格機構에만 依存하기 보다는 다른 例컨데 文化價值나 權力關係에도相當히 依存하고 있음을 볼 수 있다. 이렇게 보면 西歐式 合理主義란 바로 市場機構의 發達을前提로 價格에 依하여 資源配分이 大部分 이루워지는 경우라고 생각되기도 한다.

經濟體制란 이와 같이 利潤極大化原則에 따라서 價格機構의 媒介變數의 役割을 通해서 社會의 可用資源을 가장 合理的으로 配分하는 構造라고 할 수 있다. 그것은 곧 個個人의 自由를 前提로 形成되는 多數의 需要群과 供給群사이의 完全競爭을 通해서 이루워지는 均衡(Equilibrium)이 곧 資源配分의 決定辨(Decision Rule)이 된다. 이러한 均衡辨은 비록 價格의 形態로 나타나지만, 構造, 機能, 投入產出關係에 걸쳐서 많은 試行錯誤(Trial and Error)의 過程을 通해서 到達되는 것이다. 따라서 經濟體制에 依한 資源配分은 ① 多數의 自由로운 意思를 前提로 ②妥協斗折衝등의 試行錯誤過程을 通해서 이루워지는 價格을 基準으로 ③ 多數의 意思를 反映하여 最大多數의 滿足을 保障하고 ④ 無計劃이지만 一連의 聯關係를 갖인 複數의 決定을 特徵으로 한다.

安定基調의 國民經濟의 持續的 成長을 위한 資源의 配分은 바로 이러한 經濟體制가 圓滑히 作用할 때 가장 理想的으로 이루워진다고 理論上 定義되고 있다. 그러나 實際로 現實은 이와는相當한 距離가 있다. 經濟體制에 依한 資源配分機能이 不安定하고 많은 副作用을 가져오는 것은 특히 오늘날 開發途上國에 있어서 普遍的 現象으로 되어있다. 그 理由는 이미 指摘한 바 있드시 開發途上에 있는 나라에서는 社會的 價值體制나 政治體制가 資源配分過程에 있어서 經濟體制와 競合的인 位置에 있을 뿐 아니라, 實際로 그들의 영향이 相對的으로 더 크게 作用하기 때문이다. 뿐만아니라 經濟體制의 資源配分機能의 制約은 스스로 市

(15) Grossman, *op. cit.*, p.14.

場機構의 構造的 缺陷때문이기도 하다.

市場構造의 資源配分機能上의 缺陷은 (1) 市場構造에 對한 社會的 認識不足, 適切한 市場情報소통의 缺如, 經驗의不足, 變則的 經濟去來(예컨대 뇌물)로 因한 「收益最大化」 原則의 非現實性, 國民經濟의 機能의 未分化로 因한 市場化領域(marketization)의 협소, 獨寡占의 칭포에 對한 취약성등으로 나타나는 市場運用의 不完全性, (2) 規模의 經濟(Economy of Scale)나, 規模의 收益遞增의 경우 또는 急速한 成長과 利潤率이 높은 特定產業部門(예컨대 農業보다 工業部門 같은)으로 個個人이 資源을 集中配分함으로 社會全體로서는 오히려 不利하고 非合理的인 資源配分을 가져올 可能성이 있기 때문에 一切個人의 損益基準과 社會의 損益基準이 서로 다른 말하자면 功利主義理論에 限界가 생길때 일어날 資源配分의 歪曲現象 때문에<sup>(16)</sup> (3) 經濟成長을 위한 賦蓄과 投資는 사람들의 未來에 對한 推測에 依存하는 것이나, 未來에 對한 個個人의 所望과 社會的 所望은 相異하고, 따라서 市場에 依해서는 未來의 社會的 要請은 充分히 마련되지 못하기 때문에 市場에 依한 經濟成長에서 寄與에 對한 制約性<sup>(17)</sup>, (4) 그리고 所得의 不均等한 分配로 因한 經濟的 能率性(Economic Efficiency)와 社會正義(Social Justice)와의 相衝<sup>(18)</sup>, (5) 그 以外에도 市場機構만으로는 超過需要, 過剩供給과 같은 急激한 景氣變動으로 因한 資源配分의 歪曲을 조절하는데 微弱하고, 完全競爭으로 因한 資源의 浪費<sup>(19)</sup> 등이 市場構造의 缺陷이라고 指摘할 수 있다.

### 3. 政治體制

위에서 보아온 바와 같이 個個人의 自由意思에 따라서 個個人의 損益基準에 立脚한 非官權的(non-authoritative) 資源配分機能을 담당하는 것이 곧 經濟體制인 것이다. 그러나 이러한 經濟體制에 依한 資源配分의 適正化와 效率化에는 스스로 限界가 있기 때문에 國家全體로서 資源配分을 合理化하기 위해서는 國家權力を 背景으로 한 政府의 介入으로 補完되어야 한다. 그러나 政府權力에 依한 資源配分이 經濟體制의 資源配分機能의 未備點과 모순을 補完 또는 矯正하는 範圍를 넘어서는 경우 政治體制는 經濟體制와 競合的 位置에 있게 되는 것이다.

政治體制란 “主로 權力, 支配, 權威와 關聯된 人間關係의 모든 類型”<sup>(20)</sup>을 意味한다. 또한 政治體制란 한 國家社會의 存續과 發展에 所要되는 資源을 官權的으로 動員, 配分(Authoritative Allocation of Resource) 하는 構造的 장치라고도 理解된다.<sup>(21)</sup> 그것은 相當한

(16) Harry Johnson, *Money, Trade and Economic Growth* (London: George Allen & Unwin, 1962), pp. 157—8.

(17) *Ibid.*, pp. 160—61.

(18) A Lewis, *The Principles of Economic Planning*, New ed., (London: George Allen & Unwin, 1956), p. 12.

(19) *Ibid.*, pp. 13—14.

(20) R. Dahl, *Modern Political Analysis* (N.J.: Prentice-Hall, 1965), p. 6.

(21) 어떤 학자는 政治를 Authoritative Allocation of Value라고 定義하고 있다. David Easton, *Framework of Political Analysis* (Englewood, Prentice-Hall Inc. 1965), p. 14 참조.

反對給付 即 經濟的 補償을 前提로 하지 않고 國家主權을 背景으로 하는 一方의 決定에 依한 資源의 動員과 配分을 強制하는 것을 意味하는 것으로, 具體的 例는 租稅, 豐算 및 徵兵 또는 戰時下에서나 公益을 위한 收用과 같은 것이 이 範疇에 속한다.

租稅은 一次的으로 政府가 國家權力を 背景으로 하등의 反對給付이 民間資源을 政府로 移轉시키는 機能을 하며 二次的으로는 그 過程에서 高所得層과 Low所得層間의 所得分配의 機能을 지니고 있다. 特히 所得稅에 있어서 累進率이라든가, 奢侈品에 對하여 重課하는 物品稅라든가, 輸入關稅같은 것은 所得再分配의 役割을 하는 것이다. 더욱이 이렇게 租稅를 通해서 動員된 資源이 Low所得層에 有利한 惠擇이 돌아 갈 公共事業이나 救護事業을 위한 豐算支出은 所得再分配效果가 크다.<sup>(22)</sup> 그 뿐아니라, 租稅는 또한 그의 減免政策을 通해서 國家發展의 戰略의인 特定分野라든가 特定活動을 위한 資源配分을 直接으로 調整할 뿐 아니라 間接으로 誘導하기도 한다.<sup>(23)</sup> 稅率을 價格의 하나라고 한다면 租稅機構(Tax Mechanism)에 依한 資源配分은 곧 市場機構의 一環으로 理解될 수도 있다. 그러나 租稅는 어디까지나 自律的 多數意思에 依한 資源配分이 아니고 政府權力體制의 一方의 決定에 依한 것임으로 이것은 政治體制의 資源配分機能의 一翼을 擔當하는 장치라고 할 수 있다.

政府豫算은 크게 봐서 非租稅의in 經常移轉收入뿐아니라 政府의 多樣하고 各方面에 걸친 支出豫算을 通해서 直接資源配分에 參與하고 있다. 政府에 依한 官權的 資源配分의 가장 綜合的이고 代表的인 장치는 바로 豫算機構(Budget Mechanism)이라 할 수 있다. 그러나豫算을 通한 資源配分의 過程은 늘 「政治」가 介在되기 마련이기 때문에<sup>(24)</sup> 그것은 合理的 決定에 依據한 것이라고 하기 보다는 權力關係의 產物로서 理解된다.豫算은 具體的으로 政府의 年間 可用資源을 社會의 公益 내지 國家社會의 維持發展을 위해서 直接動員하고 配分하는 수단이 된다. 例컨대 國家의 安全保障을 위한 治安, 國防 其他 情報活動費의 配分을豫算이 全擔하는가 하면, 經濟發展을 위한 財政投融資事業을 위한 資源의 配分 또는 社會發展을 위한 여러가지 事業費의 配分은 바로豫算의 直接的 資源配分機能을 雄辯하고 있다. 한편豫算은 分野別, 國家目的別, 또는 事業別로 直接的인 資源配分뿐 아니라 間接의으로 經濟體制(좁은 의미로 市場機構)에 依한 資源配分을 特定한 形態와 方向으로 誘導·促進하기도 한다. 例컨대 財政赤字를 通한 「인프레」라 듣는 財政借款을 通한 短期의으로는 「데프레」의 資源의 動員과 이에 따른 市場機構에 미치는 영향등은 直接的 資源動員·配分 效果뿐 아니라

(22) Walter Heller, "Fiscal Policies for Under-developed Countries," Richard Bird and Oliver Oldman, (eds.), *Readings on Taxation in Developing Countries* (Baltimore; Johns Hopkins, 1964), pp.3-30.

(23) Jack Heller and Kenneth M. Kauffman, *Tax Incentives for Industry in Less Developed Countries* (Cambridge: Law School of Harvard Univ., 1963)은 특히 注目할 만하다.

(24) A. Wildavsky, *Politics of Budgetary Process*, (Boston: Little Brown & Co., 1964), pp.13-16 참조

間接的 内지迂迴的 效果가 또한期待된다.

政治體制는 그以外에도 特殊人力, 物資 또는 餘他의 資源을 國家目的을 위해서 特히 非常時에 徵用 또는 收用하는 것이 權力を 背景으로 한 資源動員·配分의 가장 典型的인 경우다.

政治體制에 依한 資源配分은 國家權力を 背景으로 一方的意思決定에 따라서 直接的으로 配分할 뿐 아니라 租稅政策이나 財政政策을 通해서 間接的으로 經濟에 依한 配分을 誘導하기도 한다.

### III. 理念의 類型：政體와 經濟의 相互作用形態

#### 1. 資本-社會主義論 및 民主-獨裁主義論

理念이라 하면一般的으로 資本主義(Capitalism)니 社會主義(Socialism)니, 또는 民主主義(Democracy)니 獨裁主義(Dictatorship)니 하는 用語와 直結시키려하고, 政治體制나 經濟體制에 相關없이 無差別하게 쓰려는 傾向이 있다. 그러나 本研究에서 定義한 理念의 개념으로 보아서 이러한「主義」들은 理念의 類型을 說明한다고 하기는 어렵다.<sup>(25)</sup> 우선 이러한「主義」를 위에서 檢討한 資源配分體制의 立場에서 그 意味를 再整理하는 것이 理念의 類型을 導出하는데 더욱 도움이 될 것이다.

歷史的으로 보면, 民主主義나 獨裁主義는 政治體制의 形態를 記述하는데 쓰였고, 資本主義나 社會主義는 經濟體制의 種類를 示唆하는 것이다.<sup>(26)</sup> 그러나 國家全體로서의 資源配分에 있어서 政治體制란 權力과 權威를 背景으로 資源의 動員과 配分이 決定되게 하는 것이므로 그의 決定權者가 多數人에 歸屬되어 있는가 또는 한 사람에게 歸屬되어 있는가, 또는 그의 決定過程에 多數人이 參與하고 意思反映이 되는가 아니면 한 사람의 決定에 따르는 것인가에 따라서 民主主義니 獨裁主義라고 할 수 있다. 한편 經濟體制란 個個人의 意思에 따라서 個人的으로 利用可能한 資源의 配分을 規制하고 指導하는 장치라고 하였다. 따라서 資本主義니 社會主義니 하는 것은 個個人의 財產權 또는 所有權을 어느 程度 認定하여 그로 因한 그들의 自由로운 資源處分이 個人本位니 또는 社會本位니에 따라서 分類된 經濟體制의 類型인 것이다.

이제 理念을 政治體制와 經濟體制의 單純한 結合關係(Combination)이라고만 보면 다음 <그림-1>과 같이 네 가지 理念의 類型이 現實的으로 存在할 것이다.

그러나 이러한 理念類型으로는 本研究에서 다루고자 하는 問題의 解答으로 接近하기에는

(25) R. Dahl and C.E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, (New York: Harper & Row, 1953), pp. 3—6에서 비슷한 主張을 하고 있음.

(26) R. Dahl, *op. cit.*, pp. 7—9.

<그림-1> 制度論의 理念의 類型

		政治體制	
		民主主義	獨裁主義
經濟體制	資本主義	I	III
	社會主義	II	IV

資料 : R. Dahl, *Modern Political Analysis*(N.J.:Prentice-Hall, 1965)  
p.8의 그림을 再整理한 것임

適合치 않다. 即 具體的으로 經濟計劃과 關聯된 「指導받는 資本主義」理念이니 「混合經濟」體制란 여기서 어느 範疇에 屬하는 것인지 또 國民經濟의 運用方向과 現實이 어떤 座標에 놓인 것인지는 說明할 수 없다. 따라서 本研究에서는 이와 같은 觀念의이고 制度論의 立場을 떠나서 보다 行態論의으로 多루워 보고자 한다. 그것은 國家全體로서의 資源分配過程에 있어서 政治體制와 經濟體制는 어떻게 相互作用하고 있는가? 그 相互作用形態는 어떤 것인가를 살펴보는 것이다.

## 2. 理念形態의 分析畧

政治란 本質的으로 權力과 支配와 權威에 依한 人間關係 即 「影響을 주는것」<sup>(27)</sup>이고 資源分配에 關한 限 「아담·스미스」의 持論처럼 經濟體制가 專擔을 해야하는 것이라면, 政體와 經濟와의 相互作用은 政治權力에 依한 經濟에의 關與 내지 統制는 如何한 形態는 不可避한 것이다. 따라서 本研究의 序頭에서 提起된 「指導받는 資本主義」니 「混合經濟」니 하는 概念은 너무나 莫然한 兩極사이의 連續線(Continuum) 위의 한 中間地點을 指摘할뿐, 例컨데 1次5個年計劃과 2次5個年計劃에서 달리 表現된 理念이 어느 程度의 差異를 의미하는 것인지 또는 差異가 없는 것인지 도무지 알 수 없다. 따라서 本研究에서는 (1) 政治體制가 經濟體制에 關與 (넓은 意味로 統制)하기 위해서 動員하는 手段(Instrument)과 (2) 그 統制 程度(Degree) 또는 性質(Nature)에 따라서 理念의 類型(typology)을 分析的으로 고찰해 보고자 한다.

政治體制가 國民經濟에 依한 資源分配過程에 關與하고 또 統制하기 위해서 動員하는 手段으로는 크게 看서 (가) 金錢的手段(Financial Instrument)과 (나) 非金錢的 即 權力 내지 權威的手段(Power and Authority)으로 區分할 수 있다. 金錢的手段이라 함은 政府가 私企業

(27) H. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, (New Haven: Yale University Press, 1950), p. 60.

의 경우처럼 資本家로서의 役割을 함으로서 國民經濟의 運用의 相當한 部分을 擔當하는 것이다. 具體적으로 그것은 生產施設의 資本家式인 政府所有를 의미하는 것이고, 政府에 依한 資本施設의 所有는 여러가지 形態(例컨데 國有化 或者 社會化)가<sup>(28)</sup> 있겠으나, 그의 所有範圍은 大體로 國民經濟의 公共部門(Public Sector)이라는 개념과도 相通한다. 여기서 公共部門이라 함은 UN 定義에 依하면 一般政府(General Government)는 勿論이고 公企業(Government Enterprise and Independent Public Enterprise)까지 包括한 개념이다.<sup>(29)</sup> 그리고 비록 政府의 主導下에서 마련된 生產施設이라도 그것이 政府에 依한 資本所有가 아닌 경우는 이 範疇에서 除外된다.

한편 權力 내지 權威的手段이라 함은 政府가 大資本家로서 영향력을 行事하는 것이 아니고, 政府의 權威나 權力を 背景으로 國民經濟의 運用에 關與하는 것이다. 그것은 곧 法規의 制定이나 政府의 官權的(Authoritative) 決定에 따라서 規制와 調節의 對象이 되는 이른바 民間部門(Private Sector)이 여기에 該當한다.

그리고 政府統制의 程度로는 (가) 直接的統制와 (나) 間接的統制도 區分할 수 있다. 그것은 政府가 所有한 資本施設의 代表權을 直接行事하는가 間接으로 다른法人이 行事하게 하는가에 따라서, 또는 民間部門을 具體的인 경우에 直接 하나 하나 統制하는가 아니면 間接으로 誘導하는 것인가에 따라서 區分하는 것이다.

이제 이와 같은 두개의 變數(手段과 程度)間의 結合으로서 <그림-2>와 같은 理念의 構成類型을 얻을 수 있다. 그림에서는 네개의 細胞를 「메트릭스」로서 國民經濟의 領域과 相互作用의 幅을 可視的으로 提供(Visualize)하고 있다. 이제 各細胞의 具體的內容을 보면 다음과 같다.

<그림-2> 理念의 類型：政體와 經濟의 相互作用

		政體에 依한 統制程度(性質) (Degree or Nature of Control)	
		直 接 的 (direct)	間 接 的 (indirect)
政體의 關與手段 (Instrument of Intervention)	金錢的手段 (financial)	吸收作用(C) (Cooptation)	妥協作用(B) (Bargaining)
	權力權威的手段 (authoritative)	規制作用(R) (Regulation)	誘引作用(I) (Inducement)

(28)' 政府의 生產施設의 所有 即 金錢的手段을 通過 國民經濟에 關與하는 姿勢는 國家理念과 時代에 따라서 다르다. A.H. Hanson, "Report of Preliminary Study," in United Nations, *Organization and Administration of Public Enterprises: Selected Papers*, (New York: 1968), pp.10-14.

(29) UN, *A System of National Account and Supporting Tables*, 2nd Rev., (New York, 1962), p. 11.

(1) 吸收作用(Cooption)이란 政府가 그의 完全한 所有와 責任下에 大企業을 民間으로 부터 引收, 創設 및 運用하는 것을 意味하는바, 具體的 例로서는 우리나라의 경우 鐵道, 專賣 등과 같은 政府企業(Government Enterprise)<sup>(30)</sup>을 意味한다. 이것은 政府自體의 一部이긴 하지만 하나의 獨立된 法人企業으로는 存在하지 못하므로 政府로 부터 떨어져서 獨自의 決定이나 그 自身을 代表할 權限이 없다. 비록 財貨와 用役을 生產하는 하나의 生產單位로는 存在하지만 그것은 어디까지나 政府의 한 構成部分에 不過하고 對外的으로는 政府를 代表한다. 그리고 모든 生產施設은 完全히 政府所有로 되어 있으며 民間의 所有는 排除되고 있다.

(2) 妥協作用(Bargaining)이란 企業의 自己資本의 50% 以上을 政府所有로 되어있고 會社의 運用은 自立的인 法人體에 달려있는 경우다. 이러한 「獨立公企業」<sup>(31)</sup>의 形態로 政府의 統制下에 있는 產業은 政治的으로 經濟的으로 大端히 重要하지만 政府가 完全히 吸收한 形態는 아니다. 이러한 生產單位에 對한 政府의 統制權은 오직 大株主의 立場에서 行事되는 것이다. 따라서 이 경우에는 政府所有株以外에는 民間이 投資할 수 있게끔 開放되어 있다. 여기에 政府와 民間間의 協業과 妥協이 介在하는 것이다. 우리나라에선 政府投資機關이 이範疇에 屬한다.

이제 다같이 金錢的 手段을 쓰는 吸收作用과 妥協作用은 實質的으로 어떤 具體的 差異가 있는가 알아보면, <表-1>과 같이 여러가지 側面에서 比較될 수 있다. 그것은 財政單位, 自己資本中 所有權의 配分, 會計根據, 設立形態, 代表權의 歸屬, 從事者의 法的地位, 統制

<表-1> 政府企業과 獨立公企業의 比較

側面	吸 收(政府企業)	妥 協(獨立公企業)
1. 財政單位	政府豫算의 一環	國庫로부터 獨立된 會計處理
2. 自己資本所有	100% 政府所有	51% 以上 政府所有, 餘他民間開放
3. 會計根據	特別會計法	公社(會社)設立公法
4. 設立形態	政府部處型	會社型
5. 代表權의 歸屬	政府	法人體(公社)
6. 從事者	公務員	社員
7. 統制權者	最終의으로 國會	公共料金審議會 같은 規制委

資料 : In Joung Whang, "Tax Aspect of Public Enterprise Price." (U. of Pittsburgh, mimeo, 1965) p. 5

權者 등의 側面에서 그 差異點이 發見된다. 그 以外에도 利潤의 性質로 보면 專賣業 같은 政府企業은 租稅目的의 그 根本動機가 되어 있는가 하면 獨立公企業의 경우는 基幹產業 또는 下部構造의 形成같은 利潤動機가 박약한 경우도 있다. 또 債務의 形態로 보더라도 하나

(30) *Ibid.*

(31) *Ibid.*

의 國債요 하나는 社債로서 國庫와의 關聯에서 다르다.

(3) 規制作作用(Regulation), 民間企業이나 經濟活動에 對하여 政府가 法規의 制定이나 行政的 強制權을 背景으로 直接統制하는 作用으로서 例컨데 價格統制 反「트러스트」 또는 公正去來立法, 勞資紛糾에 對한 政府의 強制的規制 등이다. 이경우 政府는 民間企業과의 財政的紐帶는 없지만, 오직 이론바「公益」(Public Interest)이라는 이름밑에서 例컨데 國家安保, 產業安全, 基本的 經濟秩序 등의 重大한 理由 때문에 特定한 民間企業이나 經濟活動을 直接으로 統制 調整하는 것이다.

(4) 誘引作用(Inducement)은 民間部門에 依한 經濟活動을 社會的 目的을 實現하는 方向으로 誘導하기 위해서一般的으로 有利한 環境이나 條件을 提供하거나 어떤 刺戟이나 動機를 賦與하는 것을 의미한다. 包括的으로는 財政政策이나 金融政策의 活用으로서 市場機構에 間接으로 巨視的 영향을 주는 것이고, 한편으로는 租稅減免措置(tax incentives), 補助金, 減價償却特別充當金(Special Allowance of Depreciation), 또는 鐵山 같은 경우의 減耗基金(Depletion)의 特別充當金制度, 金利의 政策的 調整과 같은 限界的伸縮을 通해서 間接으로 民間企業의 利潤動機나 經濟活動의 變化를 誘導하는 것이다.

### 3. 理念形態의 變遷要因

위에서 본 네가지 政治·經濟作用은 相互排他的인 代案은 아니다. 그것은 어떤 理念에서 는 다 같이 存在하되 오직 그들間의 配合이나 結合形態가 어떻게 다른가에 따라서 理念의 形態가 달라진다. 이들 作用은 오히려 補完的으로 이루워져서 政治體制와 經濟體制의 調和를 모색하는 것이다. 따라서 理念이란 政體와 經濟의 調和方法과 形態를 의미하는 것으로 把握될 수 있다.

資本主義나 社會主義란 兩極的 規定과 「混合經濟」나 「指導받는 資本主義」라는 中間形態의 想定같은 包括的이고 一般化된 概念으로는 現實的 理念의 變異와 狀況을 그릴 수가 없다. 그러나 우리가 의미하는 混合經濟와 英國의 勞動黨이 생각하는 混合經濟와 「뉴·딜」이후의 美國資本主義의 修正이 實際로 얼마나 어떻게 다른가 하는 것은 本研究에서 發展된 이 理念類型(typology)에 따라서 可視的으로 또 計量的으로 比較되고 區別될 수 있을 것이다.

理念이 本研究에서는 資源配分의 統合的方式에 關한 것이기 때문에 理念이 國家別로 다르다는 것은 곧 그나라의 政治體制나 行政的 力量, 經濟發展段階와 發展戰略 또한 社會文化的 狀況에 따라서 左右된다.

市場機構가 發達하여 經濟體制에 依한 資源의 社會的 配分이 比較的 圓滑한 美國에서는 政治體制에 依한 干與나 統制는 主로 財政金融政策 같은 誘引作用에 依存하게 된다. 政府의 企業運用을 傳統的으로 싫어해온 美國社會에 있어선 政府에 依한 企業의 所有 即 金錢的手段을 通한 資源配分에의 干與는相當히 制約이 되어있으므로, 權力과 權威에 依한 誘引이나

規制作作用이 普遍化된 關與方式인 것이다. 그것은 美國社會의 發展을 民間部門의 企業成長이 主導해온 歷史의原因 때문이기도 하다. 그리하여 民間企業 또는 民間의 經濟活動에 對해선 間接的 誘引作用이 國民經濟에 있어서 總量의(Aggregate) 規模로 보드라도 (例컨대 美國 GNP의 約 3/1이 財政部門), 또 財政金融政策에 依하여相當한 영향을 받는 產業의 種類와 規模 그리고 政府의 經濟的 活動의 內容을 보더라도 政府干與의 代表的 장치라고 할 수 있다. 그것은 1930年代 以後 더욱 효과적으로 活用되고 있다. 그러나 間接的 誘引作用이 有效

<그림-3> 美國의 假設的 理念形態

C 우체국 州營酒店	T V A	B
反트라스트	財政政策	
物價統制	金融政策	
配給	公債政策	
勞使規制	貿易政策	
R	I	

註：記載事項은 例示의

<그림-4> 蘇聯의 假設的 理念形態

C 核產業	B
電力	
化學產業	
輸送	
通信	
礦業	
水資源(特히 港口)	
R	I

註：記載事項은 例示의

하지 못한 경우에는 發展된 行政力を 토대로 物價統制, 配給制度(特히 戰時下), 또 「쉬만」法 같은 獨寡占規制 등의 直接的인 規制作作用이 動員된다.<sup>(32)</sup> (<그림-3> 參照)

이와 對照的으로 蘇聯의 경우를 보면 理念의 네가지 構成作用이 假說의이긴 하지만 <그림-4>에서와 같이 美國과는 反對의 形態로 結合되어 있다. 政治權力體의 主導로 發展해오고 있는 蘇聯社會에서는 民間의 生產施設의 所有者가 市場機構에 依한 資源分配에 對해선 寬容의 餘地가 없다. 그리하여 政治的 干與의 가장 有力한手段은 金錢的手段인 것이며, 그것은 곧 「쏘비엘」이 生產企業을 直接所有함으로 資源分配을 中央集中的 決定過程을 通해서 이루어지게 한다. 그것도 民間의 所有에 對해선 否定的이므로 主要吸收作用에 依存하게 마련이다.<sup>(33)</sup> 市場機構에 依한 資源分配의 自律의 決定이나 試行錯誤의 餘地가 없으므로 財政金融政策 같은 誘導作用은 勿論이고 規制作作用도 活用될 餘地가 없다.

資本主義의 民主國家이면서도 美國이나 蘇聯과는 比較가 된다고 생각되는 英·佛의 경우

(32) E.S. Redford, *American Government and Economy*, (New York: Macmillan Co., 1965), pp. 184—207 및 E. Mason (ed.), *The Corporation in Modern Society*, (Cambridge: Harvard University Press, 1964), pp. 1—24.

(33) 1937年 以後 民間所有의 工業生產이 한 이미 찾아볼 수 없을 程度가 되었으며 1960年에는 社會化된 生產施設의 製品이 全工業製品의 97%에 達하였다. A. Bergson, *The Economics of Soviet Planning*, (New Haven: Yale U. Press, 1964), pp. 15—25. 및 W. Loucks, *op. cit.*, p. 444.

는 假說的으로는 <그림-5>의 理念形態를 取한다. 混合經濟란 中間位置에 놓인 理念形態는 財政金融政策이 相對的으로 큰 比重을 차지 하긴 하지만 네가지 作用이 다같이相當한 機能을 하는 것이다. 그러나 이들의 國有化란 政府企業화를 의미하는 것이 아니고 獨立公企業의 形態를 取하게 하는 것이다.<sup>(34)</sup> 即 어느 程度까지는 私有化를 認定하되 政策的 決定權을 政府에 귀속시키게끔 하는 措置를 의미한다.<sup>(35)</sup>

<그림-5> 英·佛의 假說的理  
念形態

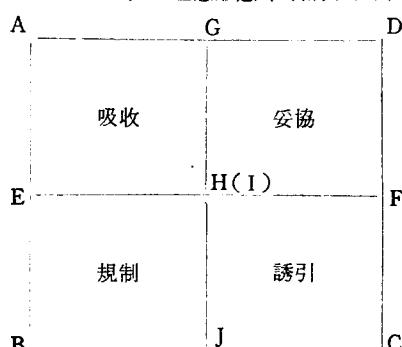
政府直營	國有化
公正去來 物價統制	財政政策 金融政策 外換政策

註：記載事項은 例示의 임

없다. 적어도 理念이 그 社會에서 受容될려면 그뿐 아니라 그 社會의 發展段階와 戰略에 달려있고 한편으로는 그 國家社會의 政治體制와 그의 行動장치인 行政力(Administrative Capability)에 달려있다. 따라서 한국의 것은 무엇인가 다를 것으로 생각된다. 이제 韓國의 理念形態를 實證的으로 그리는데는 (visualize) 우선 假說된 理念形態의 概念을 操作化(operationalize)해야 한다.

#### 4. 理念形態의 測定方法

<그림-6> 理念形態의 操作化圖解



理念形態를 政治體制와 經濟體制間의相互作用方法을 中心으로 操作化함에 있어서 우선 <그림-6>의 記號를 中心으로 說明해 보기로 한다.

우선 E, F의 點의 所在를 發見하기 위해서 政府企業과 獨立企業에 依하여 生產된 財貨와 用役의 總量이 總國內生產(GNP가 아닌 total gross production)에서 占하는 比率을

(34) 俞煮 公企業論(서울, 法文社, 1968), pp.56—57 및 pp.93—97. 및 W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, (London: Allen & Unwin, 1960), p.32.

(35) G. Grossman, *op. cit.*, pp.63—65.

$\frac{AE}{AB}$  또는  $\frac{DF}{DC}$ 로 잡아서 두 平行線 AD 와 BC의 中間에 第三의 平行線 EF를 긋는다.

그 다음 GH의 線을 그리는 것은 容易하다. 그것은 政府企業과 獨立公企業에서 生產된 財貨와 用役의 總量間의 比率을  $\frac{AG}{DG}$ 로 또는  $\frac{EH}{FH}$ 로 잡아서 AE, DF의 사이에서 平行垂直 GH를 그어서 吸收作用과 妥協作用의 領域을 區劃한다. 여기까지의 資料는 一次的 으로 投入產出表(Input-OutputTable)에 依하여 國內生產의 總量을 確認하고, 政府統計에 依한 政府企業과 政府投資機關에 關한 生產實績의 貨幣로 換算된 數值를 얻어서 產業聯關分析 表의 單位基準으로 deplate 또는 inflate 하면 된다.

다음에 規制作用과 誘引作用의 領域을 區劃함에 있어서 誘引作用의 領域은 殘餘部分 (residual)으로 나타 나게 된다. 誘引作用을 殘餘概念으로 取扱하는 理由는 그것이 어디까지나 間接的으로 國民經濟에 침투하기 때문에 그에 依한 政府干與가 資源配分에 어떤 영향을 준 것인지 알 수 없기 때문이다. 따라서 다음 操作段階는 곧 規制作用의 範圍를 判別하면 된다. 여기선 規制對象이 되고 있는 特定產業의 比重을 評價함으로서 可能한 것이다. 物價統制, 配給, 獨寡占規制(現實段階에 있는 경우에 限하여)의 對象이 되는 商品의 去來上의 比重 即 物價指數의 計算에 利用된 加重值의 合으로서 全加重值(100%)에 依한 比率을 얻을 수 있다. 이 比率을  $\frac{BJ}{BC}$  또는  $\frac{EI}{EF}$ 도 잡아서 縱線 IJ를 그린다. 이것이 곧 規制作用의 領域이 된다.

#### IV. 韓國의 理念形態 : Ⅱ 實證的檢討

이제 本研究의 序頭에서 問題로 提起된 第1次 經濟開發5個年計劃의 理念的規定과 2次計劃 上의 規定과의 差異를 實證的으로 檢討하기 위해서 資料가 利用可能한 두 時點을 基準으로 分析, 比較하기도 한다. 國民經濟全體에 關한 綜合的이고 統括的 資料로서는 「1963年 產業聯關分析」과 「1966年 產業聯關分析」이 利用可能하기 때문이다.

總括的인 理念形態를 分析하기 前에 우선 理念的 作用別로 하나하나 檢討해 보기로 한다.

##### 1. 吸收作用(政府企業)

吸收作用은 妥協作用과 마찬가지로 政府에 依한 生產施設所有의 한 形態이다. 政府가 生產施設이나 企業을 全的으로 또는 部分的으로 所有하는 動機로는 (1) 一般的으로 資本所要의 大規模性, 低利潤率, 不利한 市場條件등 商業的妥當性(Commercial Feasibility)이 不足하여 民間에 依한 投資를 期待할 수 없는 下部構造의 構築이라든가 基幹產業의 擴充, ——例컨데 電力, 石炭, 鐵道, 肥料 등 (2) 特히 政治的 經濟의 重要性 때문에 政府가 獨占 또는 獨寡占함으로서 特定한 產業生產에 對한 政府의 有效한 統制를 保障하기 위해서 ——例컨데

國防上 또는 歷史的으로 重要한 鐵道,<sup>(36)</sup> 郵便, 높은 利潤率과 獨占性이豫想되었는 石油, 軍事上 重要한 重石 등이다. (3) 民間企業의 生產技術이나 經營技術의 革新과 發展을 促求하기 위해서 한 模範會社로서<sup>(37)</sup>, (4) 政府가 國民에게 負擔感을 주지 않고 租稅를 徵收하기 위한 手段으로, 政府의 權力이나 法에 依하여 獨占함으로서 特定 生產品이나 用役의 提供을 通해서 課稅하는 장치로써 ——例컨데 專賣益金의 一般會計轉入은 바로 煙草稅賦課의 典型的 方法이라 할 수 있다.

이러한 動機에 依하여 政府가 所有하고 經營하는 이른바 넓은 의미의 公企業은 活動(activity)를 基準으로 보면 金融企業(Financial Enterprise)과 商企業(Trading Enterprise) 또는 生產企業(Industrial Enterprise)<sup>(38)</sup>으로 國庫와의 關聯으로 보면 政府企業과 獨立公企業으로 分類할 수 있다.

우리나라에 있어서 理念的作用의 한 範疇인 吸收作用에 該當하는 政府企業의 活動과 그의 資源分配上의 領域은 大端히 龍大하다. 政府企業은 中央이나 地方이나 할 것 없이 우리나라에서는 特別會計의 形態를 取하는 것으로, 1963年 中央政府의 17個 特別會計中 一般政府部門(General Government)이나 이의 活動을 補助하는 附屬機關(Ancillary agency)에 關한 會計를 除外한 政府企業으로서의 特別會計는 專賣事業, 糧穀管理, 交通事業, 通信事業, 國民生命保險 및 年金등의 5個의 事業을 들 수 있다. 그리고 地方政府水準에서는 水道事業과 下水道 및 衛生事業을 들 수 있다.

吸收作用은 政府의 金錢的 및 財政的 手段을 通해서 國民經濟의 活動에 干與하고 영향을 행사하는 作用이라고 定義하였고, 따라서 우리의 關心은 政府企業의 資本規模나 資產狀態에 있는 것이 아니라, 國民經濟의 總去來規模中에서 차지하는 比率이다. 그것은 貸借對照表보다는 損益計算書中 特히 營業上去來에 關心이 集中된다. 國民經濟의 總去來規模는 便宜上 GNP 自體에 있겠으나 嚴密한 意味의 去來狀態를 理解하는 데는 國內總生產 即 產業間去來를 全部 總括한 (二重計算部分포함) 總規模가 國民經濟의 全活動을 「카바」하기 때문에 이를 基準으로 한다.

政府企業에 依한 去來를 같은 基準에서 計算하기 위해서 「1963年 產業聯關表 作成報

(36) 鐵道 및 通信이 歷史的, 軍事上 특히 重要視되는 것은 한국의 鐵道가 처음 부설된 것이 露日戰爭 직후 1898年 日本이 京仁, 京釜線 鐵道부설권을 갖이게 되었고 이로서 한국 侵略과 滿洲大陸에의 侵略에 발판을 삼았던 歷史的事實로서 알 수 있다. 李丙燁, 新修國史大觀 (서울, 普文閣, 1960), p.550 및 p.526.

(37) 民間의 經營技術이 未開한 나라에서는 政府에 依한 企業運營은 現代的 經營技術을 普及하는 手段으로도 看做되고 있으나, 우리나라의 경우는 國營會社의 非效率의 運營이 널리 認定되는 경우가 종종 있다.

(38) UN, *A Manual of Functional and Economic Character Classification of Government Transactions*, (New York, 1958), pp.45—6. 및 V.V. Ramanadham, *Structure of Public Enterprise in India*, 1959, p.53. 을 각각 참조.

告」<sup>(39)</sup>에 依據하면 政府企業의 營業收益이 生產者經常市場價格에 依한 生產規模로 把握될 수 있다. 그러나 餘他의 附帶的 營業活動도 國民經濟의 總去來에 영향을 주는 것이므로 여기에서는 損益計算에 나타난 總收益으로서 生產規模를 代表하는 것으로 하였다. 한편 地方政府의 水道 및 衛生에 關해선 「1963年 產業聯關分析報告」에 依據하여 「1963年 產業聯關分析法 第37部門의 數値를 그대로 利用하였다. 그것은 그의 計算根據가 이미 各地方政府의 數値를 總括하여 作成한 것이기 때문이다. <表一2>에 依하면 1963年度 政府企業의 生產規模는 25,295百萬원에 達하였다.

1966年度 中央政府에 있어서 22個 特別會計中 政府企業에 該當하는 것으로는 專賣, 糧穀鐵道, 電信, 國民生命保檢 및 郵便年金, 國立大學病院 등의 7個의 事業이다. 그리고 地方政府에서는 亦是 水道 및 衛生事業을 政府企業의 範疇에 포함시켰다. 1963年度 政府企業의 活動範圍와 規模를 計算한 같은 方法과 同一한 資料에 依하여 1966年度 政府企業의 活動規模를 計算하면 <表一2>와 같이 59,500百萬원에 達한다.

<表一2> 政府企業收益一覽表(a) (단위 : 百萬원)

	1963年度(決算)	1966年度(決算)
專賣事業特別會計	11,770	25,506
通信事業特別會計	3,615	12,411
鐵道事業特別會計	8,415	16,173
國立大學校附屬病院特別會計	未設定	407
國民生命保險 및 郵便年金特別會計	285	1,012
國營텔레비죤放送特別會計	51	132
產業災害保險特別會計	未設定	522
地方政府事業(水道 및 衛生)	1,659(b)	3,337(c)
計	25,295	59,500

資料：經濟企劃院，韓國統計年鑑 1968, (서울, 1969) pp. 292-303.

註：(a) 損益計算上의 營業收益을 意味하고, 餘他의 轉入金은 除外된 것임

(b) 한국은행조사부, 1963年 產業聯關分析報告 (서울, 1965) p. 65에 依據

(c) 한국은행조사부, 1966年 產業聯關分析報告 (서울, 1968) p. 73에 依據.

그러나 吸收作用에 該當하는 政府活動은 企業의 生產活動뿐만 아니고 政治的 意思決定에 따른 政府의 可處分所得의 配分도 포함된다. 그것은 企業으로서의 政府가 아니라 消費主體로서 또한 經濟的 投資主體로서의 政府所得 내지 資源의 配分에 關한 直接的인 干與인 것이다. 全的으로 政府의 金錢的手段의 動員에 依한 것이다.

<表一3>은 主로 產業聯關分析表에 依據하여 作成되었으며, 1963年度 政府投資에 依해선 韓國銀行에서 發表된 「政府收支表」上의 政府投資에서 民間部門에의 資本移轉과 融資를 除外하고 在庫增減을 調整한 것이다. <表一3>에 依하면 政府의 所得配分을 通하여 經濟的 資

(39) 한국은행조사부, 1963年 產業聯關分析報告, (서울, 한국은행, 1965), pp. 64-73.

&lt;表-3&gt;

政府에 依한 直接的 消費와 投資

(단위 : 百萬원)

	1 9 6 3	1 9 6 6
政 府 消 費	56,153	105,023
" " 投 資	20,950(a)	52,950
計	77,103	157,973

資料 : 1963 및 1966年 產業聯關分析表에 依據

(a) 產業聯關分析表에서 別途로 取扱되지 않았기 때문에 한국은행, 經濟統計年報 1967 (pp. 22-23)에 依據하여 計算하였음

源配分에 直接으로 干與하는 規模는 1963年에 77,103百萬원이었고, 1966年에는 157,973百萬원에 達하였다.

그리고 產業聯關分析에 依하면 國民經濟의 總去來規模는 生產者經常市場價格基準으로 1963年에는 1,208,913百萬원에서 1966年에는 2,824,469百萬원에 達하였다. 이제 政治體制에 依한 吸收作用이 國民經濟의 總活動規模中에 找이하는 比重을 綜合的으로 分析하면 <表-4>와 같이, 1963年에는 8.4% 및 1966年에는 7.7%에 該當한다. 또한 <表-4>에서 總體的으로 볼 때 政體에 依한 金錢的手段을 通한 直接的 統制란 그 規模에 있어서 減少해 감

&lt;表-4&gt;

吸 收 作 用 의 規 模

(단위 : 百萬원)

	1 9 6 3	1 9 6 6
政府企業生產	25,295 (2.1%)	59,500 (2.1%)
政府消費支出	56,153 (4.6%)	105,023 (3.7%)
政府資本形成	20,950 (1.7%)	52,950 (1.9%)
計	102,298 (8.4%)	217,473 (7.7%)
國民經濟總去來規模	1,208,913 (100%)	2,824,469 (100%)

資料 : <表-2>, <表-3>, 1963年 및 1966年 產業聯關分析表에 依據한 것임.

을 發見하였다. 그러나 政治體制에 依한 吸收作用의 縮少는 主로 政府 所得의 消費的 支出의 減少를 結果하였을 뿐 政府의 企業式 生產活動<sup>(40)</sup>이나 投資活動에는 하등의 變化가 없음은 大端히 興味 있는 事實이다. 이 問題는 政體와 經濟와의 妥協作用을 分析할 때 더욱 仔細히 言及及考져 한다.

## 2. 妥 協 作 用

政治體制에 依한 金錢的 統制手段의 다른 한 形態는 妥協作用을 들 수 있다. 이것은 政府와 民間企業의 紛爭과 妥協의 產物로서 UN分類에 依하면 바로 獨立公企業에 該當하는 것이라 하였다. 앞서 言及한바와 같이 우리의 關心은 靜態的인 政府所有資產狀態 (政府의 株式

(40) 政府企業活動의 規模를 分析할 때 한가지 注意할 點은 1963年度에서는 國立大學의 附屬病院은 別途會計를 하지 않고 一般會計의 單純한 支出로 看做되었을 點을 유의하기 바람.

所有狀態)에 있는 것이 아니라 그 資產을 通해서 政府가 國民經濟의 資源分配에 미친 영향을 說明하는 動態的 活動規模에 있다. 따라서 政府投資機關의 生產規模는 政府企業의 生產規模의 測定方法과 같이, 生產聯關分析에서 動員된 計算根據에 따르기 보다는 同一한 價格基準 위에서 營業收益과 營業外收益을 망라한 總收益으로 取扱하였다.

<表-5> 政府投資機關收益一覽表 (단위 : 百萬원)

	1963年度(決算)(a)	1966年度(決算)(b)
韓國銀行	1,805 (1,788)	7,572 (7,553)
韓國產業銀行	1,534 (1,517)	4,243 (4,228)
中小企業銀行	68 (63)	2,088 (2,075)
國民銀行	未開店	1,851 (1,813)
大韓造幣公社	311 (298)	852 (844)
韓國電力株式會社	6,242 (5,654)	16,522 (16,459)
大韓石炭公社	4,365 (4,305)	7,184 (7,129)
大韓造船公社	430 (391)	1,593 (1,585)
韓國鐵礦製錠公社	64 (58)	1,839 (1,832)
大韓貿易振興公社	43 (—)	198 (6)
大韓石油公社	建設中	13,591 (13,516)
仁川重工業株式會社	1,674 (1,624)	民營化
大韓鐵礦開發株式會社	767 (741)	民營化
大韓重石鐵礦業株式會社	1,121 (1,085)	3,178 (2,953)
韓國機械工業株式會社	1,644 (235)	933 (911)
忠州肥料株式會社	1,367 (1,318)	2,117 (2,068)
湖南肥料株式會社	建設中	2,035 (2,007)
國定教科書株式會社	335 (325)	504 (499)
大韓海運公社	797 (754)	2,590 (2,563)
國際觀光公社	324 (315)	1,571 (1,516)
大韓航空公社	133 (117)	1,097 (1,094)
大韓住宅公社	545 (538)	1,046 (1,034)
韓國水產開發公社	建設中	893 (870)
大韓鹽業株式會社	未設立	221 (149)
計 (A)	23,569 (21,126)	76,153 (75,031)
國民經濟의 總去來規模(B)	1,208,913	2,824,469
(A)/(B)%	1.9% (1.7%)	2.7% (2.6%)

資料 : (a) 財務部, 1963年度政府投資機關決算 (서울, 1964)

(b) 財務部, 1966年度政府投資機關決算 (서울, 1967)

註 : ( )는 營業收益만을 計上한 것임

1963年에 實質的 稼動과 營業에 따른 收益을 올리고 있는 會社는 19個社로서 <表-5>에 서와같이 23,569百萬원에 達하는 財貨와 用役을 生產提供하였다. 그 이후 仁川重工業과 大韓鐵礦이 民營化되기도 했으나 새로 建設되거나 開設한 會社때문에 1966年度에는 22個會社가 財貨와 用役을 生產하고 있었다. 이들 會社에 依하여 生產된 財貨와 用役의 去來規模는

76,153百萬원에 達하였다. 이제 이 數值를 國民經濟의 總去來規模에 依하면 各各 1.9% 및 2.7%에 達한다. 따라서 政府의 金錢的手段에 依한 間接的 統制는 實質的으로 그 規模가 커져가고 있다고 할 수 있다. 비록 1次5個年計劃과 2次5個年計劃上의 理念的 規定의 表現上の 差異는 이 경기에 關한 限逆現象을 보이고 있음을 注目을 끄는 現象이라고 생각된다.

이제 이 問題를 좀더 具體的으로 보기 위해서, 政府의 金錢的手段에 依한 統制活動을 總括的으로 觀察하고 生產, 消費 및 投資에 關聯된 政府干與의 規模와 形態를 보기로 한다. <表-6>에 依하면 政體에 依한 資源分配에의 干與에 있어서 金錢的手段의 動員의 實際는 감소되는 것이 아니라 實際的 變化는 없었고 오직 質的으로 보면 消費部門에 對한 政府干與

<表-6> 政體의 金錢的手段에 依한 統制規模 (단위 : 百萬원)

關 與 部 門	1 9 6 3	1 9 6 6
生 產	48,864 (3.6%)	135,653 (4.8%)
消 費	56,153 (4.6)	105,023 (3.7)
投 資	20,950 (1.7)	52,950 (1.9)
計	125,867 (9.9%)	294,026(10.4%)
國民經濟의 總去來規模	1,208,913(100%)	2,824,469(100%)

資料 : <表-4>와 <表-5>를 綜合

의 幅을 縮少시키는 反面 生產的活動에 대한 金錢的手段을 通한 干與와 通制는 더욱 擴大되어가는 경향을 보여 주고 있다. 이러한 現象은 計劃書上에 表現된 理念的 規定은 如何든 經濟成長을 促進하고 이를 主導하는데 對한 政府의 責任이 至大한 限 不可避하고도 當然한 現象이라고 생각된다.

또한 金錢的手段의 動員에 있어서도 直接的인 統制(吸收作用)와 間接的干與(妥協作用)에 投入되는 努力を 比較하기 위해서 金錢的手段에 依한 政治體制의 活動規模의 配定狀況을 보면 <表-7>와 같이 生產, 消費, 投資의 모든 活動部門을 總括한 경우나 生產部門의 경우나 다 같이 妥協作用의 比重이 커져가고 있음을 알 수 있다. 即 直接的 統制보다는 間接的 統制의 領域이 相對的으로 擴大되고 있음을 알 수 있다.

<表-7> 政體의 金錢的手段에 依한 活動規模의 吸收作用과  
妥協作用間의 配定

(단위 : 百萬원)

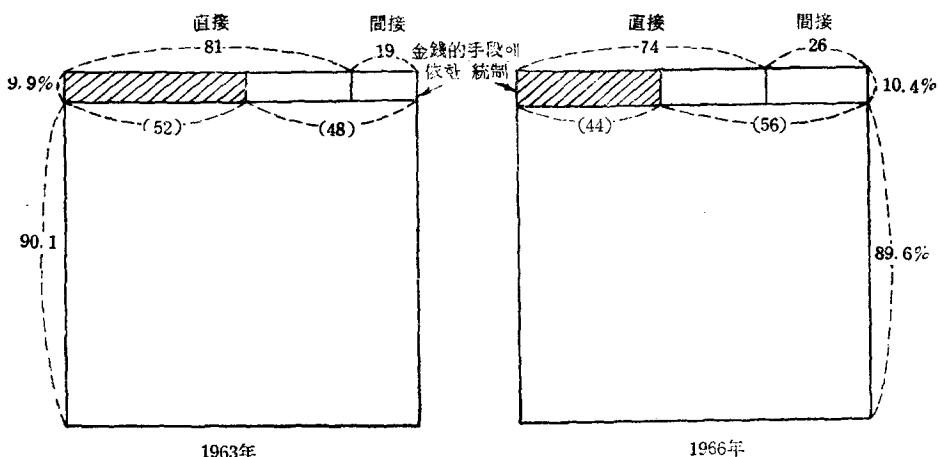
	總括部門		生產部門	
	1963	1966	1963	1966
直接統制(吸收)	102,298 (81%)	217,473 (74%)	25,295 (52%)	59,500 (44%)
間接統制(妥協)	23,569 (19%)	76,153 (26%)	23,569 (48%)	76,153 (56%)
計	125,867(100%)	294,026(100%)	48,864(100%)	135,653(100%)

資料 : <表-4> 및 <表-5>에 依據

그러면 經濟計劃에 있어서 理念的 前提에 關한 規定上의 變化는 果然 무엇을 意味하는가? 只今까지 資料를 分析한 바에 依하면 <그림-7>에서와 같이 政治體制에 依한 金錢的手段을 通한 資源分配의 關與는 實質的으로 큰 變化는 없다. 活動部門別로 보면 消費資源의 配分에의 政府關與는 減少시키는 한편 政府가 經濟成長을 위한 生產活動 내지 投資活動에 關與하고 統制하는 幅이 相對的으로 늘어나고 있음을 謹미롭다. 그러나 金錢的手段을 通한 政

<그림-7>

金錢的手段으로 본 理念形態의 變모



資料 : <表-6> 및 <表-7>에 依據

註 : ( )內의 數值는 生產活動에 對한 關與를 기준으로 配分한 경우

府關與의 方法은 直接的吸收作用으로 부터 間接的妥協作用으로 轉換되어가고 있음을 바로 計劃의 理念的 前提의 變更를 反映하고 있다. 따라서 理念的 變更規定은 金錢的手段을 通한 政府의 統制領域의 減少보다는 오히려 增大까지 容認하되 오직 政府에 依한 直接的 關與方式으로 부터 間接的 統制方式에로의 轉換을 의미하는 것이라고 解釋된다.

### 3. 規 制 作 用

이미 본 바와같이 規制作用의 代表的인 例로서는 物價統制, 獨寡占規制, 物資配給制 등을 指摘할 수 있다. 우리나라에 있어서 物價統制는 事實上 1961年 軍事革命以後에 있어왔다.

1961. 5·16 軍事革命直後에 軍事革命委員會 布告 第6號로서 (1) 모든 物價는 5月 15日 價格線을 維持할 것과 (2) 買占賣惜行爲를 禁止하도록 強制하였다. 그후 1961. 7. 10 布告令改正公布로 쌀, 보리쌀, 煉炭을 除外한 餘他의 品目에 府解禁 價格統制를 全面 解除하였다. 이러한 物價統制의 經驗과 現實的必要性을 切感한 當時 國家再建最高會議는 1961. 11. 19日字로 「物價調節에 關한 臨時措置法」을 制定 公布하여 쌀, 보리쌀, 石炭, 煉炭, 肥料의

5個品目에 對해서 5月 15日 價格으로凍結하였다. 이것이 法의 形式으로 物價統制를 하게 된最初의 것이며 그 이후 1961. 12. 28日字 「物價調節에 關한 臨時措置法」을 改正하여 앞서 指摘된 5個品目以外에도 統制가 必要하다고 認定되는 品目에 對해서는 闈令에 依據하여 價格統制가 可能하게끔 하였다.

1962年 6月 10日 通貨改革以後의 物價暴騰에 對處하여 1962年 8月 13日字로 同法 施行令一部를 改正公布하여 (1) 밀가루, 豆類, 쇠고기, 돼지고기, 鐵筋, 黑鐵板, 板유리, 木材, 고무신의 9個品目을 1962年 6月 9日 時價로 凍結하고, (2) 雞卵, 綿布, 綿絲, 씨멘트의 4個品目에 對해선 主務部長官이 告示하는 價格으로 統制強化하였다. 그러나 1962年 10月 31日字로 豆類, 달걀, 쇠고기 및 板유리의 5個品目의 價格統制를 解除하였다. 한편 1962年에는 「公共料金審查委員會設置法」의 制定에 따라서 鐵道旅客 및 貨物運賃, 製造煙草, 郵便料金, 郵便換 및 代替貯金手數料, 電信 및 電話料金, 電氣料金, 肥料價格을 公共料金으로 規定하고 同委員會의 審查를 거쳐 國務會議의 議決 및 大總統의 裁可를 얻게끔 함으로서 보다 組織的인 料金決定과 管理를 企圖하였다.

이리하여 1963年當時 政府에 依한 規制下에 있는 價格은 公共料金과 物價調節에 關한 臨時措置法, 餘他의 行政的 指導 및 規制下에 있는 官認料金, 告示價格 등을 들 수 있다. 物價調節에 關한 臨時措置法은 1963年 1月 16日字로 改正하여 「生必品과 重要物資」의 價格은勿論 그의 去來에 對해서도 統制하게끔 더욱 強化하였으니, (1) 쌀, 보리쌀, 肥料, 木材, 無煙炭, 19孔炭, 밀가루, 鐵筋, 黑鐵板, 綿絲, 綿布, 씨멘트 以上의 12個品目은 價格統制와 不正去來團束의 對象으로 指定하였으며, (2) 人絹絲, 人造絲, 毛絲, 나이롱絲, 牛脂, 苛性土다, 소다灰, 硫黃, 雪精의 9個品目은 不正去來 團束對象으로 定하였다.

當時 政府는 對民奉仕나 國策遂行過程에서 政府가 關與하지 않을 수 있는 料率의 決定으로는 餘他의 手數料, 使用料등의 公共의 利害와 密接한 關聯이 있는 品目들이 많다. 例컨대 渡船 料, 有料道路 使用料, 海上運送料, 오물수거료, 港灣施設 使用料 등등이다. 이들은 結果的으로 政府에 依한 價格規制가 되지만 公共政策의 遂行의 副產物이자 規制가 于與, 그自

<表-8>

1963年當時 公共料金 審查品目

品 目	都寶物價指數加重值(%)	法 的 根 據
1. 鐵道運貨(施行)	0.31	公共料金審查委員會設置法第2條
2. 電氣料金	1.77	"
3. 製造煙草	5.21	"
4. 郵便料金	0.04	"
5. 電信電話料金 計	0.50 (電話使用料만) 7.83	" —

資料：經濟企劃院

體가 本來目的은 아니다. 또한 이것은 1966年度와의 比較를 위해서도 여기서는 除去하고 오직 公共料金, 最高價格統制, 告示價格, 官認料金등을 基準으로 1963年과 1966年을 比較해 보고자 한다.

이제 1963年度의 政府에 依한 價格規制의 幅을 都賣物價指數加重值을 計算數值로 살펴보면 <表-8>과 같이 公共料金에 依한 規制가 7.8%로, <表-9>와 같이 統制價格, 告示價格, 餘他 去來團束의 對象이 되는 規制範圍가 44.8%에 達하였다. 이 두가지를 통털어서 생각하면 1963年 政府의 直接的 規制下에 있는 國民經濟의 領域은 무려 52.6%에 達한다고 할 수 있다.

그러나 政府에 依한 價格統制는 <表-9>에서 볼 수 있는 바와 같이 1964年 3月과 4月을 <表-9>

1963年 政府의 價格規制狀況

品 目	當時都賣物價指數加重值(%)	統 制 期 間	統 制 根 據	價 格 水 準
1. 粮	20.37	61.5.16—64.7.8	1961.11.9公布 物價調節에 관한臨時措置法	1961.5.15 水準으로統制
2. 보리살	2.87	"	"	"
3. 肥料	1.98	"	"	"
4. 無煙粉炭	1.82	"	"	5.15 時價의 11%
5. 煙炭	1.11	61.5.16부터	"	"
6. 밀가루	1.13	62.8.13부터	62.8.13公布 物價調節에 관한臨時措置法 第4條의 2 第1項施行	62.6.9水準으로統制
7. 鐵筋	0.25	62.8.13—64.3.10	"	"
8. 黑鐵板	0.43	"	"	"
9. 木材類	3.12	"	"	"
10. 綿絲	2.09	62.8.13—64.4.27	62.8.13公布 物價調節에 관한臨時措置法 에 依據	主務長官의告示價格으 로統制
11. 綿布(廣木)	3.37	"	"	"
12. 씨멘트 (小計)	0.99 (39.53)	"	"	"
13. 人絹絲	1.00	63.1.18—64.3.10	63.1.18公布 物價調節에 관한臨時措置法 施行令	統制價格은指定되지 않 고, 不正去來團束品目
14. 스프絲	0.20	"	"	"
15. 毛絲	1.20	"	"	"
16. 나이론絲	0.76	"	"	"
17. 牛脂	0.29	"	"	"
18. 奇性소다	0.08	"	"	"
19. 소다灰	0.07	"	"	"
20. 硫黃	0.03	"	"	"
21. 雪糖 (小計)	2.14 (5.77)	"	"	"
合 計	44.80	—	—	—

資料：經濟企劃院, 價格統制變動의 狀況 (1966. 油印物)

期해서大幅解除되고 1966年當時直接統制對象이 되고 있는品目은 「밀가루」와 「煉炭」뿐이었다. 그것은直接的價格統制가行政的難點과 實效性的制限 때문에<sup>(41)</sup> 이를止揚의價格統制를強化하는方向으로가게되었다. 그리하여 1966年當時는 <表-10>에서와같이公共料金의形態로價格의事前的規制를받는것이都賣去來規模로보면 26.8%에該當

<表-10>

1966年當時公共料金審査品目

品 目	都賣物價指數加重值(%)	法 的 根 據
1. 鐵道運賃(旅客)	0.31	公共料金審査委員會設置法第2條
2. 電氣料金	1.77	"
3. 製造煙草價格	5.21	"
4. 郵便料金等	0.04	"
5. 電信電話料金(電話使用料)	0.50	"
6. 石油類價格	1.96	大韓石油公社法第29條
7. 肥料價格	5.40	糧穀斗肥料交換에관한法律3條
8. 石公炭價格	4.00	大韓石炭公社法16條
9. 水道料金	0.66	水道法17條
10. 學校納入金	4.28	教育法86條
11. 期成會費等	1.19	寄附金品募集禁止法第2條
12. 國市立病院受加療	1.51	醫療法51條
13. 其 他	—	—
合 計	26.83	—

資料：經濟企劃院

<表-11>

1966年政府의價格規制狀況

品 目	都賣物價指數 加重值(%)	規 制 形 態	法 的 根 據	價 格 水 準
1. 밀가루	1.79	公定價格	物價調節에관한臨時措 置法施行令2條	主務長官告示
2. 生絲기준가격	0.25	"	잠사가격안정기금법 9조 11조	"
3. 홍삼	0.01	"	홍삼전매법 16조	"
4. 煉炭	4.85	"	物價調節에관한臨時措 置法施行令2條	"
5. 自動車運賃	2.53	官認料金	自動車運輸事業法第8條	主務長官認可
6. 쇠고기	2.79	協定價格	—	行政指導
7. 이발료	1.37	"	—	"
8. 목욕료	0.53	"	—	"
9. 품당, 설렁탕	0.33	"	—	"
10. 우동, 짜장면	0.20	"	—	"
11. 커피, 흥차	0.07	"	—	"
合 計	14.72	—	—	—

資料：經濟企劃院

(41) 物價의直接的統制는強力한行政力이必要하다. 우리나라의경우 1963 및 1964년에 이를經驗하였으며英國과美國의경우도行政上의難點이指摘되고있다. A. Lewis, *op. cit.*, pp. 14-20. 및 E. Redford, *op. cit.*, pp. 329-358.

한다. 한편 物價調節에 關한 臨時措置法에 依해서 告示價格의 形態로 統制를 받는 것은 말 가루와 煙炭 뿐이었다. 그리고 餘他의 主務長官公告價格, 官認料金에 依한 規制와 아울러 間接的인 方法으로 協定料金에 對한 行政指導方式이 있다. <表-11>에 依하면 이와같은 告示價格 및 官認料金形態에 依한 價格統制와 協定價格에 對한 行政指導에 依한 規制範圍는 都賣物價指數加重值로 말하자면 總經濟去來中 14.7%에 該當한다고 할 수 있다. 따라서 1966年度中 政府에 依한 價格規制幅은 程度는 如何든 總經濟去來의 41.6%에 達한다고 할 수 있다.

그리고 우리나라에 있어서 獨寡占의 規制는 1963年度 製粉 洋灰 및 설탕의 이른바 「三粉 暴利波動」이후 1964年에는 「公正去來法」<sup>(42)</sup>이란 이름으로 草案이 마련되었으나 抛棄되었다. 그것은 物價調節에 關한 臨時措置法만으로는 買占賣借이 라든가 또 開發初期의 不得已하게 많이 일어나는 獨寡占形態의 企業의 橫暴를 抑制할 수 없었던 狀況때문이었다. 이 法案의 精神은 그이후 계속 論議가 되어 왔다. 1968年에는 「獨占規制法」<sup>(43)</sup>이란 이름으로 構想되어 드디어 國會에까지 上程되었으나 아직도 結實을 보지 못하고 있다. 社會正義에 立脚하여 獨寡占의 弊害를 主張하는 規制法의 賛成論에 맞서서 發展段階로 보아선 時期尚早를 力說하는 反對論의 相駁 속에서 獨寡占의 規制는 아직도 未知數에 屬한다. 따라서 우리나라에 있어서 政體에 依한 權力的 規制作用은 大體로 物價統制의 경우만으로 測定하드라도 理念形態의 變遷을 파악하는데는 큰 誤謬가 無을 것 같다.

이제 1963年에 있어서 政府에 依한 價格規制와 1966年의 價格規制를 比較하면, 國民經濟의 總去來에 있어서 政府의 直接的 規制作用에 依하여 關與하는 比重은 1963年보다 1966年이 그 比重의 絶對值에 있어서 減少되고 있음을 發見하였다. 또한 規制方式에 있어서도, 固定된 最高價格을 基準으로 直接統制하는 方式을 止揚하고 協定價格의 行政指導方式으로 轉換해 가는 것도 發見하였다. 따라서 規制作用만을 놓고 본다면, 2次5個年計劃書上에 規定된 民間主導式 經濟發展戰略은 곧 政府에 依한 直接的인 物價統制는多少 緩和되어 갈 것을 示唆하는 것으로 解釋된다. 政治體制에 依한 資源配分에 對한 規制作用을 <그림-7>에 追加하면 <그림-8>의 形態가 된다.

#### 4. 誘引作用

이제 誘引作用을 操作過程에서 吸收,妥協 및 規制作用의 領域이 決定된 이후의 殘餘概念으로 取扱하면 <그림-8>의 右側下端들은 誘引作用의 領域과 範圍를 意味하는 것이다. 따라서 <그림-8>를 보면 1963年보다 1966年에는 이 誘引作用 即 財政金融政策 또는 外換政

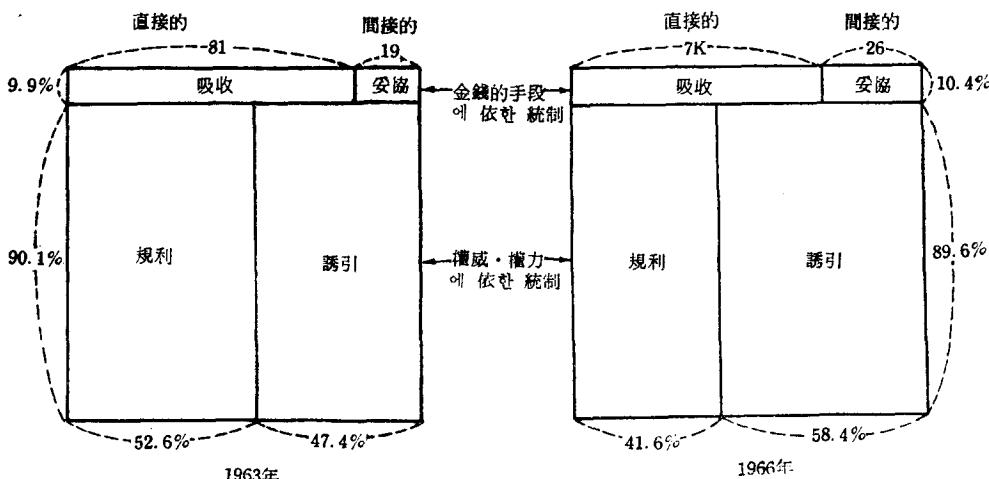
(42) Economic Planning Board, *Nathan Product Series*, No.1 (March, 1965), pp.1-15 章 丁炳煥 및 吳萬植, “公正去來에 關한 法制 研究” 經濟發展과 經濟計劃, (서울, 서울大學校, 한국경제 문제 연구소, 1964)

(43) 서울경제신문, 1968. 12.10字\*참조.

策에 依한 國民經濟에의 政府關與의 領域과 幅이 더 커졌다는 事實을 發見하였다. 實際로 5個年計劃의 遂行過程에 있어서 民間을 計劃事業에 參與・誘導하기 위한 여러가지 租稅減 免措置<sup>(44)</sup>, 特惠金融 등의 誘引作用이 1963年보다는 1966年에 더 많이 늘어 났다.

<그림-8>

理念形態의 变모



그러나 한가지 問題가 되는 것은 果然 이 殘餘部分이 政治體制의 誘導作用에 영향을 받는 것이고 앞서 보아온 세가지 領域도 吸收, 妥協 또는 規制作用의 完全한 영향을 받는다고 할 수 있는가 하는 질문이다. 이 質問은 곧 吸收作用이나 妥協 또는 規制作用이 얼마나 有效하였던가 하는 問題와 關聯된다. 그러나 理念이란 國家社會의 資源配分過程에 있어서 政治體制와 經濟體制의 相互作用의 類型으로 看做하였기 때문에, 現段階의 關心은 作用別 行政的有效性에 있기 보다도 政治體制에 依하여 關與하고 있는 幅과 形態를 把握하는데 있다. 따라서 <그림-8>은 理念의 記述的 表現이야 어떻든 經濟計劃遂行過程에 있어서 우리 社會에서 實際로 容認되고 受容되는 理念의 實質的形態를 表現하고 있다고 할 수 있다.

## 5. 要 約

이렇게 보면 이제 本研究의 序頭에서 提起된 첫째번 問題에 對한 解答의 실머리를 찾을 수 있다. 第1次5個年計劃에 있어서 “……自由企業의 原則을 土臺로 하되 基幹部門과…重要部門에 對해서는 政府가 直接으로 關與하거나 또는 間接으로 誘導政策을 쓰는 「指導 받는 資本主義體制」로 한다”<sup>(45)</sup>는 理念規定에서부터 第2次5個年計劃에서는 “……市場經濟의 原則을 더우充實히 지키며 그 長點을 充分히 發揮케 함으로서 國民經濟로 하여금 보다 더 活

(44) 한국산업능률본부, 租稅減免制度에 關한 研究(서울, 1969), pp.113—156 參조.

(45) 註 3 및 4 參조 (但 밑줄은 筆者の 것임)

澈히 움직이게 하되 그 短點을 是正함으로써……”<sup>(46)</sup>라는 規定上의 變更은 곧 다음과 같은理念作用의 伸縮性을 示唆한다고 할 수 있다.

(1) 政府의 金錢的手段에 依한 國民經濟에의 關與를 止揚하는 것이 아니라 國民經濟의 必要에 따라서는 계속 이러한手段의 利用이 不可避할 것이다.

(2) 그러나 政府의 金錢的手段에 依한 統制인 경우라도 政府自身에 依한 直接的 財政力의 行事보다는 間接的으로 獨立된 公企業 例컨데 政府投資機關을 活用하는 이론바妥協作用에 依存하는 方式으로 代替되고 있다.

(3) 한편 政府에 依한 規制作用에 있어서도 될 수 있으면 直接的 強制를 止揚함으로서 政府의 權力作用의 領域을 縮少하려는 努力과 아울리, 行政指導方式의 宛然하고 示唆的 規制方式을 指向하는 理念作用이 所望되고 있다.

(4) 끝으로 經濟計劃의 理念的 前提의 變更은 곧 市場機構를 通한 誘引作用에 더 큰 역할을 期待하고 있다.

## V. 理念形態로 본 經濟計劃의 行政的側面

韓國에 있어서 經濟計劃의 前提가 되고 있는 理念의 實質的 形態가 그러하다면, 이것은 經濟計劃의 細部計劃이나 計劃事業.projects)를 樹立하고 實踐하는 行政的 側面에서는 果然 어떤 意味를 가지는 것인가? 이 質問은 곧 本研究의 序頭에서 提起된 두째번 質問을 의미하는 것이다.

### 1. 行政의 政治的 制約性

本研究에서는 理念을 政治體制와 經濟體制의 相互作用에 있어서 主로 政治作用의 側面에서 行態論의으로 分析된 것이므로, 經濟計劃의 理念的 前提가 行政過程에 反映된다는 것은 하나의 論理的 推理이다. 政治作用의 힘과 形態는 곧 行政作用能力(Administrative Capacity for Action)에 달려 있다.<sup>(47)</sup> 政治體制가 國民經濟를 統制關與하는手段으로는 金錢的手段와 權威·權力的手段이 있고 이 두手段은 相互補完的으로 活用되고 있으며, 政治體制에 依한 統制의 程度도 直接的인 統制와 間接的인 統制가 있다고 하였다. 따라서 論理的으로 볼 때 (1) 政治體制가 生產施設과 單位에 對한 政府의 金錢的所有를 非常 強調할 때, 즉 金錢的手段이 幅넓게 活用할 때는, 行政體制로서는 物的資源이 더 많이 必要한 것이다. 또한 (2) 政治體制가 國民經濟의 運用에 對해서 直接的인 統制方式을 보다 많이 利用하는 경우에는, 더 많은 人的資源이 行政體制에 必要하다. 그것은 行政體制에 依하여 勤員되는 物的資源이

(46) 註 5 참조(但 밑줄은 筆者の 것임)

(47) James Heaphy and Philip Korenberg, “Toward Theory-Building in National Comparative Public Administration,” (Bloomington, Ind.: CAG Occasional Paper, 1966), pp. 7-9.

不足하고서는 政府에 依한 生產施設의 所有와 管理가 不可能하고, 또한 價格과 去來에 關聯된 市民의 經濟活動을 일일히 規制하고 強制 또는 制裁하는데는 여러가지 形態의 많은 公務員이 勤員되어야 하기 때문이다. <sup>(48)</sup>

行政體制에 依하여 勤員되는 人的資源의 多寡는 行政이 「組織된 힘」을 內容으로 하는 限人的資源을 組織化하는 構造上의 形態를 決定하는 要件이 된다. 構成員이 많은 大規模組織의 構造는 官僚制的(특히 階層的) 構造로 特徵지워진다<sup>(49)</sup>는 一般論을 빌리면, 行政體制의 運用이 더 많은 人的資源을 必要로 하면 그만큼 더 階層的 組織이 形成될 것이 要請된다고 할 수 있다.

이렇게 보면 理念에 依하여 特定지위지는 政治體制에 依한 理念的 作用의 領域과 限界는 곧 行政體制가 勤員하는 物的資源의 量과 種類에 대해서 또한 行政過程에 參與하는 人的努力을 組織化하는 構造形態에 對한 制約條件(Constraints)를 提示하는 것이다. 即 行政은 理念的 規定이 示唆하는 資源과 構造를 前提로 經濟計劃을 遂行해야 한다. 그리고 行政이 하나의 過程을 意味하는 것이므로 이 過程에서 活用되는 技術(technology)도 주어진 資源의 規模와 種類 또 組織構造에 따라서 決定된다. 行政技術을 政策決定의 役割과 權限의 配分狀況이라고 본다면 곧 權力集中화와 權力分散화의 範疇에서 論議될 수 있다. 따라서 本研究에서 는 理論形成에 있어서 가장 의미 있는 中間水準의 研究(middle-range)<sup>(50)</sup>에 該當하는 資源(Material Resource), 構造(Organizational Structure) 및 技術(technology)의 세가지 變數단을 놓고, 經濟計劃의 理念的 前提가 經濟計劃의 行政過程에 反映되는 意味에 對해서 假說形成(Hypothesis Formulation at the middle-range level)을 試圖해 보려고 한다.

## 2. 行政行態의 三次元

이제 理念的 作用의 結合形態에 關한 <그림-2>의 政治行態의 두 變數(即 統制手段과 統制程度)를 資源과 組織構造등의 行政行態의 變數로 풀이해서 製圖하면 <그림-9>와 같은 關係를 알 수 있다. 政治에 依한 經濟的 統制手段으로서 金錢的 財源의 勤員程度는 行政體制가 勤員하는 資源(Resource)의 規模를 意味하기 때문에, <그림-9>의 資源에 關한 變數를 理解할 수가 있다. 또한 政治的 統制程度나 方式이 보다 直接的인 경우는 보다 階層的

(48) S.H. Beer, A.B. Ulam, et al, (eds.), *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, (New York: Random House, 2nd ed. (1962), p. 670.

(49) 이 理論에 對한 反對意見도 있다. 美國의 私企業體를 對象으로 한 實證的 研究에 依하면 組織의 規模와 歷史는 반드시 官僚制形態의 程度(degree of bureaucracy)와 比例하는 것은 아니라 고 한다. Richard H. Hall, "Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment," *American Journal of Sociology*, Vol. 9, No. 1 (July 1963), pp. 33—40. 그러나 이것을 美國의 個人企業을 對象으로 한 것임으로 그 理論의妥協性에는 限界가 있다.

(50) A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization*, (N.Y.: Free Press, 1961), pp. xii—xiv.

組織構造가 行政에 必要하다고 하였기 때문에, <그림-2>의 統制程度에 關한 變數는 <그림-9>의 組織構造의 形態에 關한 變數로서 풀이된다. 그러나 資源規模나 組織構造는 程度의 差가 있는 연속 개념으로 파악하면, 理念形態가 吸收作用에 크게 依存하는 경우는 行政

<그림-9>

行政行態의 類型：資源과 構造

		行政構造의 形態 <sup>(2)</sup>	
		階層的	非階層的
行資 動源 에 動員 된 (1)	豐富	(吸收作用)	(妥協作用)
	貧困	(規制作用)	(誘引作用)

註：變數 (1)과 (2)는 다음과 같이 程度를 表現하는 연속개념임.

體制는 보다 많은 資源의 動員과 階層的인 組織을前提로하고 있으며, 誘引作用에 크게 依存하고 있는 경우는 行政體制가 動員해야 할 資源의 規模는 比較的 적은 것이며 이때 適用되는 組織은 덜 階層의인 多元化된 構造를前提로 한다고 할 수 있다. 그러나 理念形態를 어디까지나 相對的 程度의 問題라고 생각하면 行政行態도 또한 絶對的인 差異에서보다는 程度의 差로서 把握될 수 있다.

그러면 理念形態가 示唆하는 行政體制의 行態的制約(Behavioral Constraints)이 <그림-9>의 條件과 같다면 行政技術은 果然 어느 位置에서 論議될 수 있겠는가? 本研究에서 行政技術을 行政決定에 있어서 權力集中現象(Centralization)과 權力分散現象(Decentralization)으로 把握하기로 하였다. 이 두 現象을 연속개념으로 파악하면 行政技術은 한마디로 해서 權力分散의 程度로서 理解될 수 있다. 權力의 分散이란 “(1) 政策決定에 對한 責任의 所在와 環境的需要에 副應한 政策決定役割의 遂行이 具體的으로 서로 다른 사람들에게 歸屬되는 程度와 (2) 政策決定이 法規의 엄격한 制約으로 부터 벗어날 수 있는 程度”<sup>(51)</sup>에 따라서 測定할 수 있다. 이제 이 概念에 비추어 보면, <그림-9>에서 提示된 두 變數와의 關係에 依한 行政技術의 採擇은 <그림-10>에서와 같이 假說的으로 展開될 수 있다.

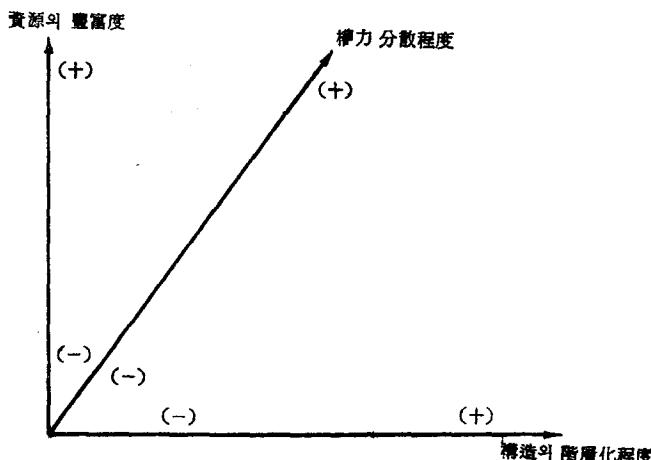
첫째로 한 行政組織에 動員되는 資源이 풍부하고 또한 그것이 階層的 構造로 組織되어 있으면 政策決定에 있어서 權力分散이 보다 바람직하다.<sup>(52)</sup> 資源이 豐足치 못하면 政策決定의

(51) 權力分散에 關한 定義는 大端히 廣範하나 本研究에서는 James Heaphey의 定義를 빌렸다. James Heaphey, "Spatial Aspect of Development Administration: A Review and Proposal," (Bloomington, Ind.: CAG Occational Paper, 1965), p. 14.

(52) 蘇聯의 경우만을 본다면, 資源이 不足했을 初期에 權力集中的 行政體制였으나, 資源이 比較的 풍족해진 最近에는 오히려 權力分散化 傾向이 있다. Beer & Ulam, *op. cit.*, pp. 602-3. 및 Jerry F. Hough, "The Prerequisites of Areal Decentralization: The Soviet Union," (Blcomington, Ind: CAG Occational Paper, 1965) 참조.

&lt;그림-10&gt;

行政의 資源, 構造 및 技術(三次元的 圖解)



實效 있는 執行을 期待할 수 없기 때문에 그만큼 政策의 行政的 妥當性(Administrative Feasibility)이 박약하고, 또한 階層的인 組織에서는 上位組織單位에 對해서 下位組織單位에서 이루어진 政策決定에 關한 責任을 질수 있기 때문에,<sup>(53)</sup> 充分한 資源과 階層的 組織構造를 갖춘 體制가 權力分散의 主要한 前提가 된다고 할 수 있다.

둘째로 行政組織의 可用資源이 不足하고 比較的 非官僚的(Abureaucratic) 대지 非階層的으로 組織化된 條件下에서는 權力集中이 더욱 바람직하다. 資源이 不足한 狀態에서 政策決定에 關聯된 權力を 分散시키는 것은 資源의 能率的 活用과 管理를 위해서 뿐 아니라 環境으로 부터의 要求에 副應할 資源的 缺如 때문에 權力의 分散은 오히려 바람직하지 못하다. 또한 組織이 非階層的인 경우에는 여러 水準의 組織單位에서 이루어진 政策決定에 對한 責任의 歸屬이 不分明하기 때문에 權力의 分散은 오히려 行政體制에 混亂을 갖이울 可能性이 크기 때문이다.

### 3. 理念的 前提의 行政的 含蓄

이제 <그림-2>의 理念形態와 <그림-10>의 行政行態(Administrative Behavior) 와의 關係<sup>(54)</sup>를 연결하면 곧 經濟計劃에 있어서 理念形態에 關한 規定의 行政的 意味를 理解하게

(53) 階層의 官僚組織의 特性的 하나는 標準化된 規範(norms)와 價值基準을 利用하는 것이므로, 이 러한 客觀的으로 標準화된 規範과 價值는 또한 權力分散의 基本前提가 된다. 좋은例로서는 B.H. Baum, *Decentralization of Authority in Bureaucracy* (Prentice-Hall, 1961), pp.150—164; J. Hough, *op. cit.*; 및 Herbert Kauffman, *The Forest Ranger*, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1960) 참조. 특히 hierarchy system과 decentralization과의 關係에 對해선, James L. Price, *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions*, (Homewood, Richard D. Irwin, 1968), pp.63—66 참조.

(54) 理念과 行政과의 關係는 最近 美國에서도 行政學의 重要한 研究 關心事가 되고 있다. H. Emmerich, "The Scope of the Practice of Public Administration," in *Theory and Practice of Public Administration: Scope Objectives, and Methods*, (Philadelphia: American Academy of Political & Social Science, October 1968) pp.93—95.

된다. 첫째 「理念的 規定에 있어서 政治體制에 依한 國民經濟에의 關與가 生產手段에 對한 金錢的 所有와 直接的 統制를 前提로 하는 경우에는, 行政體制는 더 많은 資源과 보다 階層的 組織構造와 또 權力分散의 技術이 要請될 것이다」 둘째로, 좀더 具體的으로 表現하면, 「國家가 國有化(또는 社會主義化)를 通해서 土地, 生產施設, 其他 모든 經濟的活動을 權威的으로 指導하고 統制하는 社會에 있어서는, 그 社會의 行政體制는 擴大된 行政業務를 管理하는데 더 많은 資源을 所要할 것이며 그들의 有效한 統制를 위해서 보다 階層的인 情報의 流動이 必要할 것이다.」

이제 이러한 假說의 段階의 理論的 關係에서, 韓國의 經濟計劃에 있어서 理念的 前提에 關한 規定과 그의 變更이 갖인 行政的 意味를 보기로 한다. 첫째로 理念形態에 있어서 政治體制에 依한 統制手段에 關하여 보면, 1963年에 比하여 1966年에는 金錢的手段의 動員領域이 擴大되었다. 그것은 行政的으로는 可用資源이 그만큼 많이 要請되고 있음을 示唆한다. 한편 政治體制에 依한 統制方法은 直接的統制를 止揚하고 間接的誘引이나妥協作用에 크게 依存해 가는 경향이 있다. 이것은 行政的으로는 階層的 構造보다는 오히려 非階層化 내지 非官僚制化(De-bureaucratization)를 要請하는 것이라고 할 수 있다. 여기에 經濟計劃의 理念的 規定이 示唆하는 行政技術은 한편으로는 權力의 分散을 또 다른 한 편으로는 權力의 集中을 要請하는 相互矛盾(Conflict)을 갖이고 있다. 그러나 韓國行政體制가 動員할 수 있는 可用資源은 오히려 貧困한 狀態에 있다. 따라서 理念的 要請은 權力分散을 要請하는 것이지만 實際로 임한 與件은 오히려 權力의 集中을 要請하고 있다. 可用資源이 制限되어 外資에 까지 依存해야 하는 경우 理念的 規定의 示唆야 如何든 資源의 效率的 活用과 政策決定의 責任의 所在를 明白히 하기 위해서도 權力의 集中은 오히려 바람직하다. 여기에 바로 오늘날 韓國行政이 權力分散을 主張하는 理想論에 反하여 權力集中의 現象이 持續되는 原因이 있지 않은가 생각된다.

더욱이 5個年計劃에서 規定된 理念上의 變更이 實質上 統制手段의 差異에서가 아니라, 오히려 統制程度에 있었다는 <그림-8>의 內容을 생각한다면 權力의 集中的 行政技術이 實質적으로 더욱 普遍化되어 있는 原因은 理解되고도 남음이 있다.

따라서 韓國의 經濟計劃의 前提가 되고 있는 理念規定은 經濟計劃行政에 있어서 動員되는 資源規模, 組織構造 및 行政技術에 對한 規定을 示唆하고 있는 것이라 할 수 있다.

## VII. 要約 및 結論

經濟計劃은 社會의 可用資源의 配分에 關한 國家關與의 具體的 規定이기 때문에, 모든 計劃에서는 반드시 政府의 行動領域과 方式에 關한 理念的 規定을 두고 있다.

本研究에서 發展된 理念의 概念은 바로 資源配分過程에 있어서 政治體制와 經濟體制의

相互作用의 類型으로 把握되고, 이 相互補完作用에 있어서 政府가 國民經濟에 關與하는데 動員되는 手段이 金錢的인 것인가 아니면 權力과 權威를 背景으로 한 것인가에 依해서 뿐 아니라 그의 統制程度 내지 方式에 따라서 理念의 形態를 分類할 수 있다. 이것은 理念을 分類하는 傳統的方法이 二元論的 兩極現象으로 把握하는데서 뿐 아니라 用語의 體系性의 缺如 때문에 오는 혼돈을 背除하고 特殊한 社會文化的 背景속에서 政治와 經濟의 相互作用形態를 연속概念으로 把握함으로써 現實的으로 多樣한 理念作用을 理解하는데 도움이 되었다.

그리하여 理念形態는 네가지 理念的作用 즉 吸收作用, 妥協作用, 規制作用 및 誘引作用의 結合關係를 하나의 統合한(integrated) 原理에서 測定·把握하였다.

이제 韓國에 있어서 制度化된(institutionalized) 經濟計劃에 對한 理念的 規定이 果然 무엇을 前提로 하고 있는 것인가? 특히 政治的 作用의 領域과 限界를 어느 線에서 어떤 方式으로 許容하고 있으며, 1次와 2次 計劃에서 달리하고 있는 理念的 前提는 具體的으로 무엇을 의미하는 것인가? <그림-8>에서 이미 본 바와 같이, 國民經濟의 總去來에 있어서 10% 가량을 政府의 金錢的手段에 依한 統制에 期待하고 있다. 計劃上의 理念規定의 表現이야如何든 이手段에 依한 政府關與는 國營企業의 民營化努力에도 不拘하고 實際로는 오히려 增大하는 傾向이 있다. 그러나 統制程度로 본다면 直接的 管理나 規制는 오히려 止揚되고 間接的인 法人에 依한 生產施設의 管理나 市場機能의 效率化를 위한 誘引이 보다 널리 活用되는 傾向이 있다. 따라서 1次5個年計劃에서 規定된 이론바 「指導받는 資本主義」體制로 부터 2次5個年計劃에 規定된 「市場經濟의 原則을 더욱 充實하라……」하는 規定에로의 轉換의 實質的이고 具體的 意味는 政府의 國民經濟에 關與하는 理念的作用이 金錢的手段의 漸進的 止揚이 아니라, 오직 直接的 管理나 規制를 止揚하고 間接的 管理나 誘引을 強調하는 것이라고理解된다. 다시 말하자면 經濟計劃의 理念的 規定은吸收作用을 妥協作用으로 代置하고 規制作用보다 誘引作用으로 補強할 것을前提로 하고 經濟計劃을 樹立·遂行해 갈 것을 意味하고 있다.

이러한 理念的 前提가 經濟計劃의 行政에 있어서 示唆하는 意味를 本研究에서는 假說의 段階에서 說明하였다. 行政은 政治의 行動手段(Action Instrument)이라는 機能的 定義에 따르지 않더라도, 行政作用은 經濟計劃의 理念的 前提에서 提示하는 政治的 制約를 벗어날 수 없다. 政治體制가 金錢的手段에 依한 國民經濟에의 統制와 關與를 強調하는限, 行政體制는 더 많은 資源을 所要할 것이다. 또한 政治體制에 依한 國民經濟에의 關與가 間接的方式을 더욱 強調하는限, 行政體制는 階層化를 強化할 必要是 없다. 그것은 民間의 主導的 役割을 期待하고 政府는 오직 “市場經濟의 短點을 是正하는……”段階로서는 全體主義國家에서 처럼 行政體制를 하나의 完全한 階層的 構造로 組織化할 必要是 없다. 이렇게 行政의 資源과 構造가 주워지면 그것은 곧 行政技術을 規定하기 마련이다. 行政體制가 資源에 對한 要

請이 커지지만(現實的인 可用資源이 不足한 경우에는 政策決定에 關한 權限은 오히려 集中化가 不可避할 것이다) 理念的要請은 權力의 分散化를 前提하고 있으나 現實的인 理念的 作用에는 權力의 集中化를 要請하고 있다. 한편 非階層的構造화에 應한 行政技術은 本質的인 國家統制을 效率化하기 위해서도 權力의 集中이 더욱 現實의이다.

이제 위에서 본 一連의 假說은 오늘날 우리의 行政現實을 說明해주고 있으며, 經濟計劃에 規定된 理念的 前提가 意味하는 行政行態를 說明하기도 한다. 行政을 政治란 環境的 產物을 보는 生態論者나 環境論者들에 依한 行政行態의 說明을 本研究에서는 理念이란 概念으로 包括된 政治와 經濟과의 相互作用과의 關係에서 說明하였다.

이 研究로서 經濟計劃을 다루는 理念上의 規定이 行政의 方向을 決定해 주고 있다고 結論 할 수 있다. 따라서 이러한 假說의 作業이 보다 實證的으로 研究되어서 理論으로 發展한다면, 經濟計劃이 政府行政의 主要한 面을 차지하게 된 오늘, 앞으로 經濟計劃을 成功的으로 遂行하는 行政을 處方(prescribe)하는 理論的 根據로도 活用될 수 있을 것이다.