

經濟發展에 있어서의 政府와 市場

—韓國經濟開發計劃의 特徵을 찾아서

金 秉 柱*

<目 次>

- I. 머리말
- II. 韓國經濟發展의 발자취
- III. 經濟計劃의 特徵
- IV. 맺는말

I. 머 리 말

政府와 市場이 經濟發展過程에 있어서 담당하는 役割에 관련하여 어느 觀點에서 문제를 보고 어떤 方法으로 接近할 것인가? 크게 보아 두 가지 觀點 또는 接近方法을 생각할 수 있을 것이다.

하나는 經濟體制의 政治社會의 當爲性이나 合目的性的 基準에 비추어 政府가 市場經濟에 대하여 影響力을 미치는 것이 바람직한 領域의 테두리와 行動樣式을 미리 設定해 두고, 特定한 國家의 事例를 檢討, 評價하는 것이다. 말하자면 이는 理念的인 接近方法이며, 比較經濟體制論의 援用이 論文展開의 主軸을 이룬다.

다른 하나는 特定한 國家가 어느 經濟體制에 包含되는 것으로 一般的으로 分類하는 것과 관계없이, 오로지 政府와 市場 간에 이루어지는 相互作用, 國民經濟生活에 있어서의 相對的 比重 등을 다루는 것이다. 이는 脫理念的 接近方法이며, 주로 經濟的 效率性을 照明하게 된다.

이 論文에서는 韓國經濟의 發展過程에서 나타난 政府와 市場의 役割을 돌이켜 보고자 하며, 脫理念的 接近方法을 취하고자 한다.

그 이유는 첫째로 理念이나 比較經濟體制 문제에 관한 筆者의 無知의 탓이고,

* 西江大學校 經濟學科. 이 論文은 韓國經濟學會의 「國際韓國人經濟學者學術大會」(1984. 8. 20~21, 서울)에서 「韓國의 經濟發展과 開發經濟學」이라는 全體會議의 主題下에 발표되었던 것을 수정·보완한 것이다.

둘째로는 오늘날 世界에 있어서 어느 經濟體制이든간에 그 純粹한 原型을 찾아볼 수 없이 變貌하여, 정도의 차이는 있겠으나 混合된 體制들만이 實在하고 있다는 判斷때문이다. 이로써 體制에 拘礙받지 않고 經濟體制間의 해묵은 論爭을 反芻하는 번거로움에서 벗어나 論文을 展開할 수 있는 立場을 취하고자 한다. 그리고 “政府와 市場”을 “政府와 企業”, “公共部門과 民間部門”과 相互代替할 수 있는 用語로 풀이하고자 한다.

마지막으로, 이 글의 論議對象은 70년대말까지로 局限하였다. 그러나 이 글에서 言及한 主要 特徵들은 상당부분 그 이후에도 有效하지 않을까 생각된다.

II. 韓國經濟發展의 발자취

우리 나라 經濟發展過程을 돌이켜 보는 데 있어서 1961년의 軍事政變을 分岐點으로 삼아 그 以前과 그 以後로 區分하는 것이 有用하다.

이것은 共和黨 이래의 政府가 軍事政變以前의 經濟政策을 低評價하고, 政變以後의 成就를 돋보이게 하는 傾向性있는 弘報의 說得力 때문 뿐만 아니라, 市場經濟에 대한 政府干涉의 強度에 있어서 두드러진 差異가 있었기 때문이다. 1948년에서 1961년의 軍事政變에 이르는 時期를 便宜上 “50년대”라고 부르고, 그 以後의 期間을 “60년대 및 70년대”라고 부르기로 하자. “50년대”와 “60년대 및 70년대”에 대해서는 각각 肯定的(또는 積極的) 評價와 否定的(또는 消極的) 評價가 對照를 이룬다. 즉, “50년대”를 積極的으로 評價하는 이는 그 이후를 상대적으로 低評價하고, 반면에 “60년대 및 70년대”를 積極的으로 評價하는 이는 그 이전의 經濟發展에 대한 評價에 인색하다. 後者가 官邊을 비롯한 多數의 立場이고, 前者가 學界 一角의 少數立場인 것으로 생각된다.

1. 50년대(1948~61년)

(1) 우선 이 期間에 대한 積極的 評價를 내리는 立場을 간추리면 다음과 같다.¹⁾

이 期間은 解放과 國土分斷, 動亂, 政治社會的 混亂, 外援의 不規則性 등의 어려움으로 點綴되었다. 이같은 渦中에서도 政府가 自由企業原理에 입각한 市場經濟體制를 구축하고자 努力하여 상당한 정도에 이르기까지 成果를 거두었다. 與件의 未成熟에도 自由企業路線을 標榜한 까닭은 첫째로 日帝收奪의 경험을 가진 一般國民이 經濟部門에 대한 政府의 規制·干涉에 反感을 가졌으며, 둘째로 當時 執權層이 美國式 民主主義와 아울러 自由企業 및 市場經濟를 옹호하였으며, 마지막으로 政治

1) 林鍾哲[5], pp. 29-32.

및 經濟面에서 막강한 影響力을 가지는 美國의 압력 역시 作用하였다고 볼 수 있다.

自由黨政權이 취한 措置는 市場經濟에 대한 政府의 直接規制를 배제한다는 데 그치지 않고 歸屬財産의 拂下와 農地改革에서 나타난 것처럼 民間經濟活動을 擴大하고 私企業의 育成에 積極的이었다. 이에 추가하여 中央銀行 및 證券去來所의 創設을 통하여 앞으로 金融 및 資本市場의 發達을 위한 基盤을 마련하였다. 이같은 일련의 政策들은 30년대 日帝下에 歪曲되었던 韓國資本主義를 보다 순수한 市場經濟體制로 轉換하는 데 크게 기여한 時期였다고 보았다.

이상이 “50년대”에 대한 積極的이며, 肯定的인 評價이다. 筆者는 이같은 50년대의 成就에 대한 積極的 評價에 同調한다. 이것은 韓國經濟의 展開過程에 있어서 만일 “50년대” 특히 1954년 이후 戰災復舊, 國民生活의 定着 및 安定을 위한 期間이 削除되고 그대로 軍事政變을 맞이하는 時代로 接木되었다면 과연 60년대以後의 高度成長이 實際와 마찬가지로 可能하였는가를 反省해 보면 自明해 질 것이다. 아마도 高度成長의 始發이 크게 遲滯되었을 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 80년대 초에 政府가 오랜 인플레이션을 收拾하고 物價安定에 성공한 것을 내세우고 있으나 이미 50년대말에도 一時的으로 物價安定에 成功하였던 實例(都賣物價基準으로 1958년 6.3%下落, 1959년 2.4%上昇)가 있었음을 想起할 必要가 있다. 최근의 國內物價安定을 가져온 根本要因이 海外原資材價格의 下落 및 農業生產의 作況好調에 있으며, 50년대말의 物價安定에도 外援物資의 導入增大와 더불어 農作物의 收穫好調가 크게 作用하였다. 政策當局의 裁量 밖에 있는 要因들에 의하여 物價安定이 主導되었다는 점에서 두 物價安定期가 크게 다를 바 없다고 말할 수 있다.

(2) “50년대” 消極論은²⁾ 우선 日帝의 植民地遺産에 대한 評價부터가 다르다. 앞에서는 특히 30년대 日帝의 植民政策에 照明을 맞추어, 韓國經濟를 收奪과 配給을 통하여 資本主義 길에서 벗어나도록 하였으나 반면에 보다 긴 眼目에서 보면 植民統治는 搾取와 近代化의 混合이라는 遺産을 물려주었다는 것이다. 1910년부터 韓國의 農業 및 工業은 日本의 需要를 充足시키기 위한 方向으로 운영되었다는 否定的인 측면이 있는 동시에 韓國人에게도 어느 정도의 近代의 經濟의 技術 및 經營方式을 습득할 기회를 주었다는 肯定的 측면도 있었다. 解放以後의 混亂과 戰爭을 통하여 日帝로부터 물려 받은 物的資本의 대부분은 消散되었으나, 그 간에 訓練된 人力과 文化的 變化는 殘存하여 建國 이후 產業發展에 기여를 하였음을 부인할 수 없다는 것이다.

2) 메이슨外[3], 第8章을 간추려 소개한다.

“50년대”에 대한 消極論은 대충 이리하다.³⁾

1950년대 自由黨政權下의 開發戰略은 計劃的으로 一貫性있게 推進되지는 않았으며, 外國援助, 非現實的인 換率과 輸入代替에 의존하였다. 당시 企業이 成長하는 지름길은 商品生産보다는 政府政策과 官吏의 操作이었으며, 특히 돈줄(外貨 및 國內信用)을 확보하는 것이었다. 이에 성공한 少數의 企業人들은 輸入制限障壁 뒤에서 높은 收益性이 보장되는 事業을 꾸려 나갈 수 있었다. 추후에 財閥로 成長한 여러 企業들의 財産蓄積이 이 期間 중에 이루어졌다. 消費財를 中心으로 하는 輸入代替製造業이 急伸張하였으며 상당한 企業家的 資質이 開發되기도 하였다. 따라서 消極論에서도 1950년대의 開發이 어떤 의미에서 그 후의 産業發展의 기초가 되었다는 것을 부정하지 않는다. 그러나 아직도 國民經濟活動 가운데 製造業比重이 낮았으며 輸出物量도 극히 저조하였으며 輸出主導의 급속한 産業成長期는 아직 遼遠했다.

(3) “50년대” 經濟發展過程에 있어서 政府의 行動樣式에 관련하여 다음과 같은 두가지 사실을 注目해 둘 만하다. 첫째는, 歸屬財産의 拂下에서 나타난 바와 같이 政府가 國民經濟活動에 있어서 차지하는 比重을 높이고자 意圖하지 않았다는 것이다. 따라서 一般政府經常支出의 對GNP 比率을 보면 1954년의 10.8%에서 60년의 15.8%까지 다소의 오름세를 보이는 데 그쳤다. 둘째로, 國民經濟에 대한 計劃機構가 전혀 없지 않았다는 것이다. 1948년에 이미 國務總理直屬下에 豫算, 價格政策, 調查研究活動과 아울러 經濟計劃을 담당하도록 企劃室을 두어 5個年計劃을 준비하기도 하였으나 1955년 復興部에 統合되기까지 주로 短期安定化政策을 다루었다. 1955년 復興部의 發足を 통하여 産業經濟復興에 관한 全般的인 計劃을 調整하는 業務를 관장하는 企劃機構가 發足하였다. 部內에 經濟開發委員會가 設置되어 3個年開發計劃(1960~62)이 作成되었으나, 實行에 옮겨지기 전에 1960년 李政權의 沒落을 맞이하게 되었다. 그 이후 短命의 民主黨政權도 經濟開發委員會로 하여금 5個年計劃의 作成作業을 推進하도록 하였었다.

이와 같이 軍事政變 이전에도 國民經濟의 開發을 위한 企劃業務가 활발하게 胎動하고 있었다. 이 점은 앞에서 言及한 50년대 積極論이 말하는 市場經濟의 回復이라는 評價와 어떻게 調和를 이루었는가? 아마도 政府가 市場經濟에 대한 政府의 介入을 極少化하고 自由企業原理를 標榜하는 方向으로 國民經濟를 이끌어 나가는 것이 “50년대”의 大主題이었으나, 동시에 經濟援助의 削減이 해마다 두드러지고 그 中斷이 臨迫하게 되고 外國의 經濟計劃成功事例가 傳聞됨에 따라 韓國政府에 있어

3) 前掲書, pp. 264-5.

서도 종래보다 包括的인 經濟計劃이 必要하다는 認識의 強度가 점진적으로 高조되어 50년대 後半에는 經濟計劃의 持支勢力이 우세하게 된 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

2. 60년대 및 70년대(1961~80)

(1) 우선 “60년대 및 70년대”를 상대적으로 肯定的으로 評價하는 積極論부터 살펴보자.⁴⁾

1961년에 出現한 軍事政府는 一次的 目標을 經濟成長의 促進에 두었으며, 이를 效率的으로 達成하기 위하여 中央政府內에 經濟企劃院을 설치하였다. 企劃院은 復興部의 企劃業務를 引受하고 財務部의 豫算局과 內務部의 統計局을 吸收하였다. 특히 開發支出를 包含한 모든 政府支出을 감독하는 豫算局을 統合함으로써 企劃院은 中期는 물론 短期企劃까지 擔當하는 中心機構가 되었다. 副總理로 格上된 企劃院長官은 모든 經濟部處間의 마찰을 調整, 統制하는 役割을 擔當할 수 있게 되었다. 1962년에서 81년에 이르는 20년 동안 4회에 걸친 經濟開發 5個年計劃이 樹立, 執行되었다. 計劃作業에 參與하는 人員과 接近方式은 매번 補完되었다. 第一次 5個年計劃(1962~66)은 經驗 및 資料不足의 어려움을 가진 經濟企劃院 職員들이 關係部處와 協議하여 비교적 短時日內에 作成한 결과 一貫性도 缺如되었으며, 그대로 執行되지 않고 中途에서 크게 修正되었다. 말하자면 一次 5個年計劃은 試行錯誤의 性格이 짙었다.

第二次 5個年計劃(1967~71)에는 보다 幅넓은 政府部處 및 機構와 民間團體들이 參與하였으며, 計劃의 一貫性을 위하여 動態的 產業展開모델을 사용하였다. 第3次 5個年計劃(1972~76)의 力點은 巨視的 一貫性보다는 價格誘因에 의한 資源配分을 誘導하는 政策쪽으로 옮겨졌다. 第4次 5個年計劃은 보다 分權化된 節次를 밝아 作成되었다. 企劃院이 마련한 總量指標와 作成指針에 따라 關係部處의 高位官吏를 長으로 하고 公務員, 研究所, 銀行, 經濟團體의 專門家로 구성된 22個의 實務班이 細部計劃作業을 分擔하였다.

經濟計劃의 執行過程에서 實績이 目標을 초과하는 것이 一般的이었다(〈表 1〉 참조). 특히 經濟成長率은 1979년 이후의 世界的 不景氣와 國內 政治經濟的 混亂의 影響을 例外로 한다면 目標의 超過達成이 支配的으로 나타났다. 이의 부분적인 설명은 民間企業의 經濟活動에너지를 促進하여 發揮되도록 政府가 誘導하였다는 데 있다고 본다.

(2) “60년대와 70년대”를 “50년대”에 비하여 消極的으로 評價하는 見解는 주로

4) 前掲書, pp. 265-276.

〈表 1〉計劃目標와 實績의 比較

GNP 成長率	1 次 計 劃		2 次 計 劃		3 次 計 劃		4 次 計 劃	
	(1962~66) 年 平 均		(1967~71) 年 平 均		(1972~76) 年 平 均		(1977~81) 年 平 均	
	計 劃	實 績	計 劃	實 績	計 劃	實 績	計 劃	實 績
	7.1	8.5	7.0	9.7	8.6	10.1	9.2	5.5
投資率(對 GNP) %	22.6	15.1	19.0	26.4	24.9	27.8	26.2	35.5
國 民 貯 蓄 率 %	9.2	6.1	11.6	13.1	19.5	18.2	24.2	23.9
海 外 貯 蓄 率 %	13.4	8.8	7.5	12.9	5.4	9.8	2.0	11.2
產 業 構 造	(1966)		(1971)		(1976)		(1981)	
1 次 產 業 %	34.0	31.7	34.0	28.8	22.4	24.0	18.5	19.6
2 次 產 業 %	27.2	25.7	26.8	20.9	27.9	29.5	40.9	31.3
3 次 產 業 %	38.8	42.6	39.2	50.3	49.7	46.5	40.6	49.1
經常收支 백만달러	-246.6	-250.6	-95	-847.5	-359	-314	1,172	-4,436
輸 出 //	137.5	253.7	550	1,132	3,510	7,810	20,242	20,881
輸 入 //	492.3	673.2	894	2,178	3,993	8,405	18,872	24,299

資料：經濟企劃院, 『開發年代의 經濟政策：經濟企劃院 20年史』, 1982.

市場機構에 대한 政府統制強化에 根據를 두고 있다.⁵⁾

對內的으로는 1972년 10월의 이른바 “維新”으로 政治・經濟・社會가 硬直化되고 勞動力의 供給不足이 나타나기 始作하였으며, 對外的으로는 1973년의 石油波動으로 비롯한 世界的 不況의 影響으로 國民經濟運用에 있어서 政府의 硬直의 命令에 의한 調整이 多岐化, 一般化되어 市場의 價格機構가 위축, 마비되었다는 점에 着眼하여 1974년을 分水嶺으로 다시 同期間을 前期(1962~73)와 後期(1974~81)로 區分한다.

前期에 있어서는 本格的인 經濟計劃下에서도 經濟成長이 비교적 착실하게 進行되었다. 實際經濟成長은 年平均 약 9.1%의 높은 率로 나타나 1973년의 GNP는 實際的으로 1961년에 比하여 2.8倍의 水準에 이르렀으며 1973년의 國內固定資本形成과 國內貯蓄은 GNP 對比 각각 26.9% 및 18.0%로서 1962년의 12.4% 및 0.8%를 몇 급질 上廻하였다. 이같이 높은 投資率에 힘입어 製造業部門의 伸張도 刮目할 만 하였으며, 製造商品의 輸出을 促進하는 갖가지 政策에 힘입어 1962년 고작 약 55 百만달러이었던 輸出이 1973년에는 약 60배가 늘어난 3,271百만달러에 이르렀다. 반면에 一次產業 比重은 附加價值, 勞動人口 등 모든 면에서 현저히 低下되었으 며, 產出量의 増大도 不振한 편이었다.

後期에 있어서는 國內固定資本形成의 對GNP 比率은 年평균 33.2%로서 前期의 年평균 21.5%보다 높았으나 年平均經濟成長率은 7.3%로서 前期의 9.3%보다 오

5) 林鍾哲[5], pp. 33-41.
林鍾哲[4]參照.

히려 낮았다. 이같은 經濟成長의 鈍化는 投資資源配分에 있어서 效率低下로 말미암은 것으로서, 이것은 重化學工業分野에 있어 두드러졌다. 後期에 있어서 이같은 成長率鈍化는 1974년부터 對內外的으로 나타난 經濟構造改編의 必要性에 대하여 成長第一主義를 내세운 官主導型 命令經濟體制가 市場機構를 活用하는 올바른 方向으로 對應하지 못하고 오히려 命令體制를 強化하려는 試圖 때문이었다. 이같은 그릇된 方向의 試圖때문에 1979~81년의 不況과 政治社會의 混亂을 自招하게 되었다고 본다.

參考로 1974년을 分岐로 하는 區分을 間接적으로 뒷받침하는 資料로 다음을 소개한다.

中央 및 地方政府를 包含한 一般政府經常支出의 對GNP 年平均 比率을 보면 一次 및 二次計劃期間 중에는 모두 11.7%의 水準에 머물렀던 것이 1974년부터 同比率이 急上昇(14.0% 以上으로) 하게 됨에 따라 3次計劃期間에는 13.2% 그리고 4次計劃期間에는 14.7%로 오름세를 보였다.

한편 1964년에는 中央財政이 一般會計와 17개 特別會計로 운용되던 것이, 1974년에는 特別會計가 25개로 늘어났으며 1977년부터 整備한 결과 1984년도에는 18개 特別會計가 설치되고 있다. 1974년에는 17개로 늘어나고 1984년 現在의 政府管理基金은 모두 26개에 이르고 있다.⁶⁾

(4) 60년대 以後의 經濟發展에 관하여 상대적으로 積極論을 펴는 論者도 역시 이 期間에 있어 政策樹立過程이 中央集權的이었으며, 命令經濟의인 性格이 없지 않았음을 인정한다.⁷⁾

앞에서言及한 바처럼 5個年計劃의 樹立過程을 外形的으로 보면 多數의 專門家 및 利害關係者들을 포함하여 구성된 實務作業班을 많이 두어 意思決定에의 參與의 幅이 넓은 것으로 보이나 實際로 朴政權下의 政策樹立過程은 고도로 中央集權的이었으며 國會도 이 과정에서 去勢되었다. 行政府 내에서도 最終的인 權限은 強力한 秘書室과 情報機構의 도움을 가진 大統領에 있었다.

共和黨政府의 經濟政策執行方式은 誘因構造와 行政裁量과 아울러, 必要에 따라서는 命令내리기를 주저하지 않았다. 예컨대 物價抑制目標을 지키기 위해서 政府가 企業人들에게 說得 뿐만 아니라 與信制限의 威脅, 稅務査察, 衛生基準의 嚴格한 適用 등이 加味되곤 하였다. 政府의 손길은 民間企業活動의 모든 側面에 미쳐서 誘因(incentives)과 反誘因(disincentives)을 調整하였다. 한편 民間企業界의 重鎮人士들

6) 車耕權[6].

7) 이하는 메이슨外[3], pp. 276-84參照.

은 月例輸出振興會議 등 공식 모임이나 個別面談을 통하여 意見開陳의 機會가 주어지고, 輸出實績이 뛰어나는등 政府經濟施策에 협조한 實績을 보인 企業人들에게는 租稅 및 金融上的 惠澤 또는 等級序列이 잘 갖추어진 勳章의 形態로 褒賞이 베풀어 졌다.

大企業이 政治에 影響力을 미치는 “日本株式會社”의 경우와 달리 韓國의 경우 政治權力이 經濟權力보다 上位에 있었다. 이같은 政府和 企業間의 相互關係 패턴은 軍事政權의 初期 몇 개월 동안에 形成되었다. 즉, 軍事政權이 들어서면서 취한 첫 번째 措置의 하나가 不正蓄財處罰에 관한 特別法の 實行이었는데, 이 때 形成된 政治權力上位가 持續되어 그 이후 對民間企業 關係에 있어서 政府가 분명히 主導權을 잡게 되었다. 만약 “韓國株式會社”라고 말할 수 있다면 “理事會長은 政府이고 企業은 몇 개의 重役職을 맡고 있는 格”으로 비유할 수 있다고 본다.⁸⁾

III. 經濟計劃의 特徵

韓國經濟가 어느 體制(市場經濟 또는 命令經濟)인 것으로 分類할 수 있는가는 한마디로 잘라 말하기가 어렵다. 무슨 商品을 얼마 만큼 어떤 生産方法으로 만들어 누구에게 分配하느냐 하는 經濟社會의 基本問題를 決定하는 것이 전적으로 市場의 價格機構인지, 命令인지 또는 傳統 및 慣習인지를 단적으로 말할 수 있는 나라는 地球上에 存在하지 않는다. 모든 經濟社會에서는 傳統, 市場, 命令이 각각 부분적으로 作用한다. 다만 주된 것이 어느 것인가에 따라 市場經濟 또는 命令經濟라고 부를 수 있을 따름이다. 韓國의 경우도 마찬가지로서 市場과 傳統에 추가하여 命令이 함께 작용하고 있는 經濟體制라고 말할 수 있다. 다만 政府의 命令이 資源配分과 같은 主要經濟問題에 있어서 차지하는 役割의 比重이 “50년대”에 비하여 “60년대와 70년대”에 점차 提高되었다고 말할 수 있을 따름이다. 우리가 흔히 60년대 이후의 高度成長過程이 官主導型이었다고 말하는 것도 主要經濟問題解決에 있어서 市場의 褪色과 命令의 得勢를 뜻하는 것이다. 經濟開發에 대한 강한 意志를 가진 政府가 開發計劃을 마련하고, 民間企業 및 公企業이 이에 能動的으로 對應하는 관계로 이루어진 것이 60년대와 70년대이었다.

무릇 經濟計劃은 中央企劃當局(central planning board)과 企業들 間의 對話를 통하여 이루어진다. 中央企劃當局이 企業들의 生産可能邊境(production possibility frontier)을 어림하여 產出量, 投入物 및 生産係數의 目標을 割當하면 企業들은 그

8) 前掲書, p. 275.

達成의 可能 또는 不可能을 報告한다. 中央企劃當局은 必要에 따라 目標割當을 修正 加減하고 企業들은 이에 다시 反應을 나타내는 方式으로 對話가 進行된다. 中央企劃當局의 目標割當에 있어서 價格 또는 產出量을 利用할 수도 있다. 그러면 韓國의 經濟計劃經驗에서 나타난 몇 가지 特徵을 간추려 그 含蓄意味를 反芻해 보기로 하자.

우리나라 經濟計劃에 있어서 되풀이되어 온 하나의 經驗事實은 計劃作成過程에서 항상 目標設定이 現實을 무시하고 企劃當局의 意欲을 앞세운 지나친 것이라는 批判을 듣게 되었지만, 事後的으로 보면 대부분의 경우 實績이 目標을 超過達成하곤 하였다. 특히 經濟成長率과 輸出의 경우에는 이같은 樣狀이 더욱 두드러졌다.

이 문제에 대한 理解를 깊게 하기 위하여 開發計劃에 있어서 “適正緊張”(optimum tautness)이라는 概念을 檢討해 보자.⁹⁾

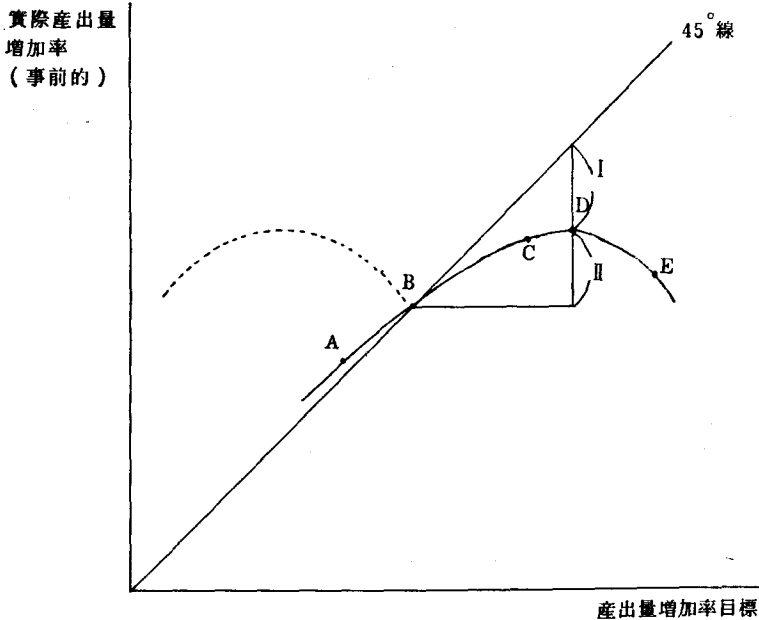
政治, 社會 및 文化側面에서 激變을 겪으면서 急速한 經濟發展을 하고자 하는 低所得國家에서는 企劃當局이 意圖적으로 目標을 높이 잡아 投入要素의 質的 變化를 통해 生産可能邊境을 擴大하고자 緊張을 造成하는 것이 바람직하다. 後進性を 극복하기 위한 緊張에는 예컨대 消費를 줄이고 貯蓄 및 投資를 늘임으로써 生産能力을 擴大하고자 하는 順機能이 있는 반면에 挫折, 猜忌 및 噴慨와 같은 逆機能도 있다. 한 國民經濟에 있어서 가장 發展이 더딘 經濟部門의 實情을 감안하여 目標을 設定하다 보면 나머지 모든 部門에서 資源의 遊休를 가져오게 된다. 低所得國에서는 보다 進就의인 接近方法을 취하여 隘路部門이 發生할 때마다 餘裕資源을 적극적으로 移轉活用함으로써 극복하는 것이다. 이와 같이 經濟開發過程에서는 危機에서 危機로 不斷히 突進하는 樣式을 취하여야 한다. 經濟計劃의 “緊張”이 가지는 順機能은 生産可能邊境을 부단히 압박함으로써 擴大移行할 수 있다는 것이다. 반면에 그 逆機能은 一般國民의 厚生費用提高, 지나친 後方垂直統合(企業內에서 投入物生産), 生産能力餘裕의 隱蔽, 投入物所要의 過大評價, 目標期末의 突擊行爲로 말미암은 質의 低下와 費用上昇 등을 들 수 있다는 것이다.

그러면 緊張의 適正水準을 어떻게 規定할 것인가?

〈그림 1〉은 企劃當局이 產出量目標을 前期對比 增加率로 設定하는 경우를 나타낸다. 產出量의 目標增加率을 X軸, 豫想增加率을 Y軸에 잡는다. 그러면 45度線上的 點(예컨대 B點)은 目標가 항상 達成될 것으로 예상될 경우를 나타낸다. 45度線 아래의 點(예컨대 C, D, E點)은 “緊張된”計劃을 나타내는 반면에 45度線 위의 點은 “弛緩된”(loose) 또는 “부드러운”(gentle)計劃을 나타낸다. 45度線에서 實線에

9) Hunter[14].

〈그림 1〉計劃의 緊張

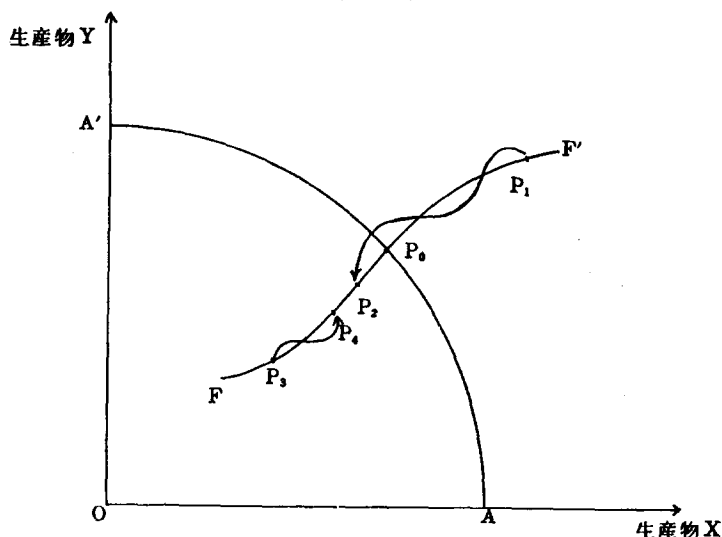


資料: H. Hunter[14].

이르는 거리(I)는 緊張의 逆機能의 強度를 나타내고, 下方으로부터 實際에 이르는 거리(II)는 順機能의 強度를 나타낸다. 計劃의 緊張이 順機能을 強하게 작용시키면 A點과 같이 目標超過達成을 가져올 수 있다. 그림의 D點에서는 逆機能이 順機能과 一致(I, II 두 線分の 長이가 같음)한다. D點의 왼편 C點에서는 順機能이 逆機能을 초과하고, D點의 오른편 E點에서는 逆機能이 順機能을 초과한다. 따라서 “適正緊張”을 나타내는 것은 D點이다. 이같은 狀況下에서는 計劃目標을 野心的으로 높여 잡아 “緊張”의 順機能이 逆機能과 一致하도록 하는 것이 所望스럽다.

다음으로 點線의 경우를 살펴보자. 이 경우에는 目標가 過小한 반면에 實績은 크게 超過하고 있다. 이것은 野心的 目標에 비하여 오히려 부드러운 目標設定에 一般國民이 보다 積極的으로 呼應함으로써 더 높은 生産増大를 가져온다는 뜻이다. 50년대 후반의 소련의 경우가 이러하였다고 한다. 國民의 반응이 이상 두 曲線 중 어느 것을 나타내는가 하는 것은 그 나라의 政治, 文化, 心理的 傳統 및 制度와 國民特性에 관련된다. 이것은 아마도 國民經濟의 發展段階와 관련있는 것으로 보인다. 開發初期에 있어 여러가지 힘겨운 構造變化의 隘路를 극복해야 하는 경우에는 “緊張된”計劃을 편성하는 것이 社會心理에 부합될 것이다. 그러나 일단 激變期를 지난 다음 構造的 安定이 成長보다 所望되는 경우에는 “부드러운”計劃이 超過達成을

〈그림 2〉



資料 : Dolan[10]

가져올 것이다.

이상의 論議를 生産可能邊境을 이용하여 전개할 수도 있다.¹⁰⁾ 〈그림 2〉에서 AA'는 X, Y 두 生産物을 가지고 한 經濟의 生産可能邊境을 나타내고, FF'는 擴張經路를 표시한다. 企劃當局은 產出量을 生産可能邊境上의 한 점, 예컨대 P_0 로 이끌어 유지하고자 하나, 生産可能邊境의 位置를 미리 알 수 없다. 만일 企劃當局이 企業들이 實現不可能한 目標(P_1 點)를 達成하도록 命令한다면, 企業들이 最善의 努力을 하더라도 資源의 고갈 등 無理를 빚는 攪亂의 결과 결국 生産可能邊境 안의 P_2 點에 이르게 될 것이다. 반면에 企劃當局이 設定한 目標가 매우 온건한 것(P_3)이라면, 企業들은 目標 이상의 實績을 나타내어 P_4 點에 이를 수 있을 것이다. 緊張된 計劃下에서보다 弛緩된 計劃下에서 實現되는 產出量이 보다 적다(P_4 點이 P_2 點보다 左下方에 위치한다)는 데 대한 여러가지 이유 중 중요한 하나는 企業들이 割當된 것 이상의 投入物이 必要하게 되고 이를 받기 위하여 企劃當局과 접촉하게 됨에 따른 業務費用(red-tape costs)이 상대적으로 높기 때문이다. 이러한 狀況에서는 企劃當局은 生産可能邊境에 대한 情報의 不確實性에 비추어 目標設定이 過小한 경우에 비하여 過大한 쪽을 選好하게 될 公算이 크다는 것이다.

따라서 中央企劃當局 命令의 “有效性은 計劃의 緊張性(tautness)과 包括性(comprehensiveness)의 增加函數”라는 評價가 성립한다.¹¹⁾ “우리가 진실로 非抑壓的 中

10) Dolan[10]參照.

中央集權의 計劃의 實例를 觀察할 수 없는” 까닭은 여기에 있다.¹²⁾ 실제로 있어서 計劃經濟國家들의 歷史를 살펴보면 初期工産化推進段階에 있어서 中央企劃當局이 지속적으로 매우 “緊張된” 計劃目標을 設定하였던 것을 볼 수 있다.

이제 다시 韓國의 경우로 돌아와 한편으로는 事前的으로 目標設定이 過欲이라는 批判과, 다른 한편으로는 主要變數의 實績이 거의 항상 目標을 超過達成한 것을 어떻게 合理的으로 說明할 수 있을가를 생각해 보자.

그리고 1次, 2次, 3次 計劃期間 동안 연평균으로 보면 모두 經濟成長率의 實績이 目標을 초과하였으나 計劃의 初期年度에는 줄곧 實績이 目標에 미치지 못한 것(1962년, 1967년 및 1972년의 目標이 각각 5.7%, 7.0% 및 9.0%이었으나 實績은 각각 4.1%, 6.6% 및 5.8%에 머무름)의 說明이 可能하다면 그것은 무엇인가?

이같은 問題에 대한 解答을 모색하기 위하여 여러 갈래로 疑問을 던져볼 수 있을 것이다.

첫째로, 企劃當局이 民間企業을 비롯한 一般國民의 反撥을 忌避하여 目標設定을 “느슨하게” 잡은 때문일까? 그러나 當時 執權政府가 가진 “하면 된다”는 式的 旺盛한 開發意欲, 莫強한 行政裁量力, 動員할 수 있는 多樣한 誘因 및 反誘因構造에 비추어 이것은 納得하기 어려운 說明이다.

둘째로, 企劃當局이 計劃目標을 “빠듯하게” 設定하려고 하였다. 그러나 企業部門의 生産能力 등에 대하여 入手可能한 情報가 不充分 또는 不確實하여 企劃當局이 실제로 이루어질 수 있을 것으로 豫想한 水準이 過小하였고, 그 結果로 超過達成이 나타난 것이 아닐까? 生産要素와 관련하여 상당한 규모의 地下經濟가 存在한다면 그리고 生産要素의 國際間 및 部門間的 移動可能性이¹³⁾ 기대밖으로 컸다면 심각한 情報의 歪曲이 나타날 수 있었을 것이다.

셋째로, 國民經濟가 高度로 動態的인 性格을 가진 때문이 아닐까? 高度成長期에 있어서 生産可能邊境이 급속하게 擴張되는 狀況에서 計劃初期에 實現不可能했던 目標가 次年度부터는 實現可能한 領域內的 것으로 되었을 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

넷째로, 企劃當局이 여러가지 經濟政策目標 가운데 輸出擴大와 經濟成長率提高에 優先順位를 두어, 보다 낮은 順位の 目標인 物價安定, 所得分配을 등한시하고 產業部門別로도 大企業과 輸出産業을 重視하고 內需産業(農業 包含)에 不利한 差等を 두었던 것은 아닌가? 다시 말하자면 5個年計劃初에 輸出과 經濟成長率이 目標에

11) Porte[20], p. 210.

12) Levin[17], p. 284.

13) 海外로부터의 資源導入, 都·農間 人口移動 등.

未達하는 實績을 보이는 경우, 이를 達成(가능하면 超過達成)하고자 다른 目標 또는 部門을 犧牲하는 無理를 빚은 때문이 아닐까?

우리의 高度成長期가 인플레이션(대중 經濟成長率의 2倍에 이르는 率로 進行)을 수반한 것은 이 때문이 아닐까? 最高統治者가 餘他目標을 등한시한다면 企劃當局이 이같은 運營方式을 취하게 된다는 것은 놀라운 일이 아닐 것이다. 이것은 곧 다음의 疑問과도 一脈相通한다.

다섯째로, 企劃當局이 스스로의 業績을 誇張하기 위하여 計劃目標을 豫想보다 낮추어 잡는 傾向을 가질 수 있지 않을까? 官僚들의 昇進指向의 本能이 이같은 業績 誇示의 行動樣式을 誘發하였을 可能性을 진적으로 排除할 수는 없을 것으로 보인다.

여섯째로, 經濟計劃에 대하여 企劃當局의 試行錯誤의 接近方式 때문이 아닐까? 試行錯誤가 計劃 때마다 반복된 것은 實行을 통한 學習(learning-by-doing)이 不充實했던 결과가 아닐까?

4次 5個年計劃期間의 마지막 3년 동안에 걸친 不況期를 除外하고 거의 不斷하게 나타난 計劃目標의 超過達成에 대한 說明은 아마도 앞에서 제시한 몇 가지 要因들을 包含한 그 언저리에서 찾을 수 있을 것으로 추측된다.

經濟計劃에 관련된 古典的 文獻에는 市場의 價格機構가 없는 經濟社會에 있어서 資源의 效率的 配分이 可能한가의 問題가 크게 다루어져 있다.

하이에크(Hayek)에 의하면¹⁴⁾, 資源配分の 效率性を 확보하기 위해서는 經濟社會의 供給 및 需要의 機會에 관한 知識을 充分히 活用해야 한다. 中央計劃經濟는 진정한 意思決定에 必要한 모든 細部情報을 취합할 수 없는 반면에, 市場의 힘에 의하여 결정되는 價格에 따라 分權적으로 意思決定하는 資本主義의 市場經濟는 이같은 知識을 活用할 수 있다는 점에서 優越하다. 市場價格이란 經濟體制의 모든 目的—手段 構造를 나타내는 “等價比率”(rates of equivalence)이기 때문에 經濟的 意思決定에 대하여 올바른 指針이 된다. 동시에 價格體系는 모든 經濟行爲者에게 必要한 情報을 簡單하고 分明한 信號 속에 集約하기 때문에 “知識의 經濟”(economy of knowledge)를 이룬다. 이러한 價格信號에 基礎한 分權的 意思決定은 經濟體制 全體의 活動과 一致를 이룰 수 있다는 것이다.

미세스(Mises)는 社會主義經濟에서는 經濟計算과 合理的 資源配分이 不可能하다고 한다.¹⁵⁾ 그에 의하면, 生産手段의 私有制度에 기초를 둔 生産財市場에서 결정되는 貨幣價格에 의해서만 經濟計算이 발생할 수 있다는 것이다. 그런데 이같은 市

14) Hayek[11], pp. 519-30.

15) Mises[19], pp. 119-22, 137-42.

場은 定義에 의하여 社會主義下에서는 存在할 수 없다. 社會主義下의 “人爲的”市場들은 生産財가 가장 效率的으로 이용되도록 價格을 매기는 점에서 資本主義下의 眞正한 市場을 성공적으로 代替할 수 없다. 따라서 社會主義經濟는 資源의 效率的 配分을 달성할 수 없다는 결론을 내린다.

일부 社會主義經濟學者들이¹⁶⁾ 市場社會主義(market socialism)를 주장하는 데 대하여 다시 하이에크는 그 결함을 공박한다.¹⁷⁾ 中央企劃當局이 결정하는 “媒介變數的”價格들이 실제에 있어서 需給을 一致시켜주는 市場價格일 수 없다는 것이다. 企業經營者들이 랑게(Lange)가 제시한 投入 및 產出決定의 規則들을 적용할 수 있을지 의심스럽다. 市場社會主義에서는 經營者責任, 創意 및 誘因들의 問題가 해결될 수 있다. 따라서 하이에크는 市場社會主義는 그 주장자들이 인정하는 것보다 훨씬 細密한 中央集權의 計劃 및 統制를 必要로 한다는 것이다.

그 후 랑게는 分權的 市場을 토대하지 않고 中央企劃機構를 가진 社會主義를 옹호한다.¹⁸⁾ 그는 社會主義初期에 있어서 資本主義殘滓의 解消, 急速한 工業化 등과 같은 目的을 달성하기 위해서는 包括的 經濟計劃과 細部的 經濟統制가 正當화된다고 본다. 그러나 社會主義經濟가 發展, 成熟함에 따라서 廣範한 分權的 意思決定을 經濟體制內에 導入할 수 있고 또 導入하여야 한다. 中央當局이 經濟의 基本比率 및 方向의 設定은 계속하되 行政命令에 의한 細部的이며 日常的인 經濟運用은 止揚할 것을 제안한다. 企業經營者와 家計에게 計劃에 따르도록 命令하기보다 오히려 誘導하는 “經濟的手段들”(金融메카니즘과 誘因들)을 통하여 中央企劃當局이 所望하는 결과를 얻을 수 있을 것으로 기대한다. “經濟的手段들”은 市場價格도 包含하는 바, 이는 行政에 의한 生産財의 分配를 代替하게 되는 것을 의미한다. 이와 같이 랑게는 높은 정도의 細部 意思決定의 分權화와 아울러 經濟의 中央統制를 結合하고자 한다.

한편, 經濟計劃은 일부 戰時 資本主義國家에 있어서도 실시되었으며 이에 대한 贊反의 論議도 뿌리깊다.

筆者는 이같은 문제에 관하여 知識의 蘊蓄이 대단히 不足하다. 그러나 다행스럽게도 이 글의 主題와 관련하여 이 이상 장황하게 古典을 整理・紹介한다는 것이 반드시 必要하지는 않다. 여기서 우리가 留意해야 할 것은 經濟計劃에 관하여서는 깊은 哲學的 및 經濟學的 論議가 있다는 사실이다. 經濟計劃을 施行하기에 앞서 哲學的 基礎가 다져져야 하고 經濟的 有效性의 檢討가 先行되는 것이 바람직하다.

16) 랑게, 디킨슨 등.

17) Hayek[12], pp. 125-49.

18) Lange[16], pp. 16-28.

韓國에 있어서 軍事政變 이전에도 經濟計劃의 準備活動이 胎動하고 있었고 政變 이후에는 短時日에 實行에 옮겨졌다. 그러나 經濟計劃의 哲學的 基礎가 깊이 論議된 적은 어느 경우에도 없었다. 말하자면 우리나라의 經濟開發戰略 또는 經濟計劃의 틀은 脫理念的 實用主義的 및 實踐的인 性格을 가졌다. 經濟開發에 대한 脫理念的이며 實用主義的인 接近은 쓰라린 動亂의 經驗을 가지고 있으며 항시 異質體制로부터의 危脅下에 있는 立場으로서 자칫 誤解와 不信을 불러 일으킬 可能性을 배제하기 위하여 불가피하였을 것이고, 國民經濟의 어려움에 비추어 形而上學的 論議는 지나치게 한가로운 일로 보였을 것이다. 軍事政變의 中心勢力이 日本의 經驗 즉, 明治維新과 戰時經濟(따라서 統制와 計劃)에 크게 영향을 받았었다는 事實도 역시 經濟開發에 관한 장황한 論議를 不必要하게 하였을 可能性이 높다. 그리고 이같은 實踐의 接近方法이 그 간 상당한 成就를 거두었다는 것은 否認할 수 없다. 그러나 깊은 哲學的 思惟의 濾過를 거치지 않고 國民的 合意를 구하지 않은 것은 그 이후의 事態發展에 많은 含蓄意味를 가진다.

우선 政策當局이 私有財産權制度에 대해 뚜렷한 見解가 서 있지 않았다. 都市計劃, 工業立地 및 産業調整에 따른 民間財産權의 侵害, 不正蓄財整理라는 이름의 뒷처리, 企業財産의 社會的 還元, 土地公概念의 論議 등 너무도 많은 事例에 있어서 다수의 納得할 수 있고 一貫性있는 基準이 결여되었다.

다음으로 5次 5個年計劃作成時에 政府와 民間에서 많이 논의된 바 있는 民間主導型 經濟運用의 虛像이다. 지난 날의 國民經濟運用이 政府主導型이어서 많은 無理와 非效率을 빚었기 때문에 앞으로는 民間主導型을 指向해 나아가겠다는 주장은 많은 共感을 얻었다. 그러나 特定한 時點에 와서 왜 그러한 政策基調의 轉換이 必要한가에 관해서 政府가 提示하는 說明은 너무나 간단하다. 즉, 國民經濟의 規模가 肥大하고, 經濟構造가 複雜해졌다는 것이다. 다시 말하자면 지난 날 規模가 작고 構造가 단순한 國民經濟에 있어서는 소수의 政府官僚에 의한 經濟運用이 奏效하였으나, 근래처럼 國民經濟가 擴大되고 複雜해진 때에는 國民經濟運用을 民間에게 맡겨야 하겠다는 것이다. 이보다 더 자세하고 深層的인 說明은 政府의 公式 文獻에서 찾아볼 수 없다. 아마도 70년대말에 와서 이같은 轉換을 내세우게 된 背景에는 共和黨政權 末期에 政策當局이 主管하여 重化學工業部門에 投資를 서두른 결과가 빚은 無理와 非效率에 대한 反省이 作用하였을 것이고, 海外로부터 불어오는 自由化의 바람도 이에 加勢되었을 것으로 짐작할 수 있지 않을까 생각된다. 國民經濟運用에 대한 基本哲學의 變化가 뒷받침되지 못한 民間主導型에의 轉換이 80년대 中盤에 이르기까지 과연 무엇을 이루었나를 돌이켜 보면 解答은 自明해진다. 예컨대

金融의 自律化가 실질적으로 어디까지 왔나를 보면 충분하다.

脫理念的이며 實用主義的 接近方法이 상당한 成就를 이루었다는 사실은 이미 앞에서 인정한 바 있다. 그러나 어느 정도의 哲學的 基礎가 整備되지 않은 經濟運用은 政策轉換을 철저하게 하지 못하는 短點이 있다. 60년대초에 經濟計劃을 착수하던 당시의 思考와 接近方法이 그대로 殘存하고, 國民經濟에 대한 政府의 統制機構와 慣行을 그대로 둔 채 民間主導型 經濟運用이란 口頭禪에 불과하다. 形而上學的 思辨의 遊戲도 문제이지만, 理念的 非武裝과 開發哲學의 空白도 問題가 아닐 수 없다. “잘 살아 보자”거나 “하면 된다”는 것은 哲學이 아니다.

韓國의 經濟計劃을 보면 主要商品別로 生産 및 輸出의 目標物量들이 記述되고 있으며, 이와 아울러 計劃期間中 換率, 金利 등 主要價格變數의 값도 提示되고 있다. 이것은 物量과 價格이 同時에 計劃 및 統制手段으로 이용된다는 것을 뜻하나 計劃手段이 아닌 다른 主要商品의 價格들도 一般物價上昇의 收束이 강조될 때에는 凍結되는 事例가 많았다.

中央企劃當局이 企業들에 대하여 物量 또는 價格을 計劃 및 統制手段으로 사용할 수 있다. 經濟計劃의 文獻에는 價格(prices)과 物量(quantities) 가운데 어느 것이 더 效率的인 計劃 및 統制手段인가의 論議가 중요한 비중을 차지한다.¹⁹⁾

일반적으로 價格이 物量보다 優越한 計劃手段이라고 하지만, 情報, 企業秘密保持, 不確實性 및 誘因의 측면에서 양자를 비교해 볼 수 있다.

첫째로, 情報에 있어서 價格이 메시지單位(message units)의 經濟를 이룬다는 점에서 우월하다고 한다. 즉, 價格을 計劃手段으로 하는 경우 同一商品을 生産하는 모든 企業들에게 하나의 메시지單位로 충분하지만, 物量의 경우에는 모든 企業들에게 別個의 메시지單位가 所要된다는 것이다. 이 問題는 中央企劃當局과 企業들간의 演算方式(algorithm)에 있어서 收斂(convergence)問題와도 관련되는 바,²⁰⁾ 物量이 價格에 못지 않다는 것이다. 그리고 現實의으로 資本主義經濟의 大企業도 企業內部에서 資源分配을 하는 데 있어서는 物量으로 統制하지, 價格을 이용하지 않는다.

둘째로, 일반적으로 價格을 統制手段으로 사용하는 경우 企業秘密保持가 잘 된다고 하지만, 이 경우에 있어서도 中央企劃當局이 “限界利潤에 比例하여 投入物需要를 變化”하도록 요구하는 등의 規定을 통하여 物量을 計劃手段으로 하는 경우에서와 마찬가지로 企業秘密을 밝혀낼 수 있다.

19) Heal[13], Weitzman[22], Solow[21] 등.

20) Weitzman[23], Arrow and Hurwicz[8], Kornai and Liptak[15], Baumol and Fabian[9] 등 參照.

셋째로, 供給不足을 미리 예측하기 어려운 不確實性下에서는 物量의 計劃手段이 우수하다는 것이다.

마지막으로, 誘因의 경우는 價格이 物量보다 낮다. 각 企業經營者에 대한 報酬를 企業의 利潤에 비례하도록 한다면, 經營者는 中央企劃當局으로부터의 利潤極大化指針을 집행할 誘因을 가지게 된다. 物量을 統制手段으로 하는 경우에는 中央企劃當局의 利害와 企業經營者의 利益을 一致시킬 수 있는 즉각적이고 자연스러운 方法이 없다. 바로 이것 때문에 소련에서 리버만主義(Liebermanism)가 대두하게 되었다.

앞에서 論及한 開發哲學의 경우와 마찬가지로, 韓國의 經濟計劃에서는 이 問題에 관해서도 깊은 思慮가 없었으며, 實用主義的, 便宜主義的으로 物量 및 價格을 必要에 따라 計劃 및 統制手段으로서 混用해 왔다.

經濟計劃下에서 民間企業들의 立場은 어떠하였는가?

民間企業들 가운데 代表的 企業들로 成長한 기업들은 대부분 지난 날의 高度成長期에 있어서 政策當局이 經濟開發의 戰略部門으로 選別한 部門(輸出 등)에서 企業을 일으켜, 政府가 베푸는 金融支援, 租稅減免 및 賃金規制 속에서 急成長하여 다수의 企業群을 거느리는 複合企業으로 성장하였다. 自己資本을 投入하기보다 數倍 또는 數拾倍의 他人資本을 借入한 결과, 財務構造는 脆弱하게 되었으며 어느 누구 所有의 企業인지 不分明하게 되었다.

企業經營은 政府에 대한 依他心에 크게 左右되었다. 企業들의 利益團體들의 對 政府 建議內容 가운데서 金利引下, 租稅減免 및 賃金抑制을 제외하면 남는 내용이 별로 없을 정도다. 이것은 모든 主要費用項目들을 政府가 “政策的으로” 배려해 주기를 바라는 安易한 姿勢가 아닐 수 없다.

한편 企業으로서도 政府에 대하여 不滿이 없지 않다. 私有財產權問題는 그 財產形成過程에 대하여 몇몇치 못하다는 社會의 指彈 때문에 表面化하지 못하고 있다. 그러나 企業이 公式의 租稅 및 公課金 이외에 부담하여야 하는 각종 誠金, 기부금 등 準租稅負擔은 너무나 종류가 다양하고 綜合的 負擔率이 높다.²¹⁾

다른 한편 企業人들에 대한 褒賞制度가 市場經濟社會에서 보기 드물게 發達되어 있다. 이 점은 이미 앞에서도 言及한 바 있다. 이것은 物量을 計劃手段으로 이용하 는 經濟社會에서 誘因機構를 補完하는 制度임은 더 말할 나위도 없다.

企業과 政府의 관계에 있어서 政府가 항상 上位權을 장악해 왔다는 것은 이미 살펴본 바 있거니와, 이같은 企業의 對政府 隸屬關係는 企業으로 하여금 退職官僚들을 迎入하도록 하여 對政府交涉에 있어서 지렛대로 이용하고자 하는 傾向을 一般

21) 韓國經濟研究院〔7〕參照.

화시켰다. 이것은 現職公務員들도 역시 老後를 생각해서 對企業 姿勢를 變質시키는 方向으로 作用하기도 했다. 아마도 이것이 政府의 對外 秘密情報가 大企業에 傳達되고 證券街에 流布되게 되는 하나의 중요한 窓口가 되었을 것이다.

마지막으로 政府의 短期經濟政策의 運用에 관하여는 다음과 같은 印象主義的 記述이 가능할 것으로 보인다.²²⁾

첫째로, 우리나라의 경우 각종의 經濟統計資料가 비교적 신속하게 蒐集·發表되고 月例經濟動向報告라는 節次가 있기 때문에 認識의 時差가 짧을 수 있다. 그러나 한편으로는 公式 統計(특히 農產物生産, 物價 등)의 信賴性이 때때로 疑心되고 있어 그릇된 認識이 可能하며, 다른 한편으로는 政策當局의 我執때문에 心理적으로 事態變化를 否認하려는 傾向(예컨대 金利調整必要性の 否定)이 엿보였다는 것이다.

둘째로, 이와 같이 過去로부터의 慣性에서 離脫할 것을 要請하는 새로운 問題들을 바로 認識하는 데에는 굵은 反應을 보이는 편이면서도 일단 그것이 問題로서 認識되면 매우 躁急한 姿勢로 政策立案에 臨하는 傾向이 보였다. 며칠 밤을 合宿하면서 서둘러 政策方案을 마련했다는 例가 많고, 公開討論이나 公聽會를 거치지 않는 것이 一般的 傾向이다. 政府傘下나 밖의 機關에 대한 研究委屬도 短期速成型이다. 그러나 각종 經濟團體, 利害集團 등의 입김은 金利, 輸出支援金融 등의 政策決定에서 볼 수 있듯이 어느 정도 影響力을 가진 듯하다. 그리고 政策目標間的 調和에 대한 充分한 考慮가 없었던 것도 指摘할 수 있다.

그런데 막상 政策方向을 決定하고 난 다음, 伸縮의으로 機敏하게 作用할 수 있는 政策手段의 數가 極히 制限되어 있다. 換率, 利子率, 財政支出의 상당부분 등이 모두 景氣對策의 手段으로 援用될 수 없이 固定되었거나 行政上으로 非彈力的이다.

세째로, 政策을 審議하는 過程에 있어서의 問題點을 말한다면 金融政策의 最高意思決定機構인 金融通貨運營委員會나, 財政政策을 包含한 包括的 經濟政策의 審議權限을 가진 議會도 역시 앞서의 政策樹立段階에서 發生할 수도 있음직한 拙速立案을 熟議制御할 수 있는 有效한 機能을 缺하고 있다. 말하자면 政策審議過程상의 時差는 비교적 짧다.

마지막으로, 우리의 總需要管理政策은 이상에서 指摘한 事由 때문에 國民으로부터의 信賴를 크게 喪失하고 있다는 評이 때로는 支配的이었다.

IV. 맺 는 말

주어진 論題 “經濟發展에 있어서의 政府와 市場”에 대해서 筆者는 우선 原論的

22) 金秉柱[2], p. 503.

接近을 생각해 보았으나, 副題를 달아 韓國의 經濟開發計劃에 關連하여 글을 쓰기로 하였다. 그 이유는 주로 筆者의 無知와 關心의 缺如 때문이었다. 그렇다고 韓國의 經濟開發計劃에 關하여 많은 知識을 가지고 있고 또 남다른 關心이 깊었던 것도 아니다.

다만 經濟學徒로서 問題에 대한 解答을 提示하기에는 未盡하였으나 疑問을 던지는 것도 중요한 課題의 하나라고 생각하였다.

參 考 文 獻

- [1] 經濟企劃院, 『開發年代의 經濟政策: 經濟企劃院 20年史』, 1982.
- [2] 金秉柱, 「韓國의 인플레이션과 總需要管理政策」, 『經濟論集』, 第18卷 第4號 (1979).
- [3] 이·에스·메이슨外, 『韓國經濟·社會의 近代化』, 韓國開發研究院, 1981.
- [4] 林鍾哲, 「官主導型 外延成長戰略의 成就와 限界」(政經文化 200號記念 심포지움 主題論文), 1981.9.10, pp. 58~85.
- [5] 林鍾哲, 「韓國經濟發展의 論理와 性格」, 韓國經濟學會, 『1983年度 定期學術大會論文集(I)』, 1984.2.10~11, pp. 29~57.
- [6] 車鉉權, 「經濟安定을 위한 80年代의 財政政策方向」, 『國策研究』, 1984 여름, pp. 100~114.
- [7] 韓國經濟研究院, 『韓國企業의 準租稅負擔에 關한 理論의 考察 및 負擔水準의 實證의 分析』, 1983.6.
- [8] Arrow, K., and L. Hurwicz, "Decentralization and Computation in Resource Allocation," in R. Pfouts, ed., *Essays in Economics and Econometrics in Honor of H. Hotelling*, 1960, pp. 34-86.
- [9] Baumol, W.J., and T. Fabian, "Decomposition Pricing for Decentralization and External Economies," *Management Science*, Sep. 1964.
- [10] Dolan, Edwin G., "The Theological Period in Soviet Economic Planning," *Yale Economic Essays*, Spring 1970.
- [11] Hayek, Friedrich A., "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review*, September 1945.
- [12] Hayek, Friedrich A., "Socialist Calculation: the Competitive Solution," *Economica*, May 1940.
- [13] Heal, G., "Planning without Prices," *Review of Economic Studies*, 1969.
- [14] Hunter, Holland, "Optimum Tautness in Developmental Planning," *Economic Development and Cultural Change*, July 1961.
- [15] Kornai, J., and T. Liptak, "Two-Level Planning," *Econometrics*, 1965.

- [16] Lange, Oskar, *The Political Economy of Socialism*, 1958.
- [17] Levine, H.S., "Pressure and Planning in the Soviet Economy," in Rovousky, ed., *Industrialization in Two Systems*, 1966.
- [18] Marglin, S.A., "Information in Price and Command Systems of Planning," in S. Margolis, ed., *Conference on the Analysis of the Public Sector*, 1966.
- [19] Mises, Ludwig von, *Socialism: An Economic and Sociological Analysis*, 1951.
- [20] Porte, R.D., "The Enterprise Under Central Planning," *Review of Economic Studies*, 1969.
- [21] Solow, Robert M., "The Economists' Approach to Pollution and Its Control," *Science*, August 1971.
- [22] Weitzman, M.L., "Prices vs. Quantities," Unpublished Working Paper, April 1973.
- [23] Weitzman, M.L., "Iterative Multilevel Planning with Production Targets," *Econometrica*, Jan. 1970.

Government and the Market in Economic Development: In Research of Idiosyncracies of the Korean Case

Pyung-Joo Kim*

Summary

To begin with, this paper deals with the evaluation of the period prior to the military take-over in 1961. The paper takes a rather affirmative tone regarding the 1950's, in contrast with the prevailing view fostered by the Government. Next, the over-achievement(that is, overshooting growth goals) phenomenon is brought into question. Experiences(problematic performances and lessons) in centrally planned economies are rehashed briefly. Plausible answers are suggested to expedite the task of accounting for the apparently overshooting feature of the Korean development process. The lack of fundamental development philosophy except for the "can-do spirit" is noted because of the possibility of hampering the rally of developmental endeavours on the part of both private and public sectors. Finally, the position of private enterprise in the milieu of comprehensive and taut planning is summarized.

* Department of Economics, Sogang University.