

韓國의 開發計劃과 經濟發展

—目標 및 戰略과 發展實績評價—

金 光 錫*

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 韓國 開發計劃制度의 特徵과 그 變遷
- III. 計劃目標 및 戰略의 展開過程
- IV. 計劃과 實績 간의 比較
- V. 要約 및 結論

I. 序 論

第2次 世界大戰後 市場經濟體制를 포방하는 開發途上國들도 그들의 經濟發展을 위해서 開發計劃(development planning)을 채택하는 것이 하나의 流行처럼 널리 普及되어 왔다. 그런데 이 開發計劃은 보다 廣意의 經濟計劃의 일부이지만 同意語는 아님에 注意할 必要가 있다. 그것은 經濟計劃이라는 用語에 開發計劃 이외에도 戰時計劃, 戰後復舊計劃, 都市 및 特定地域計劃과 完全雇傭 및 景氣對策計劃등도 모두 包含될 수 있을 것이기 때문이다.

그러면 開發計劃은 어떤 것인가? 루이스에 의하면 各國 開發計劃의 構造와 內容이 아주 多樣하기 때문에 이미 開發計劃의 用語 自體는 어떤 意味도 傳達하지 못하며 따라서 開發計劃의 特性을 보기 위해서는 그 內容을 검토할 수 밖에 없다고 했다.⁽¹⁾ 그러나 워터스톤은 「한 나라 政府가 經濟的 社會的 發展率을 加速化하고 또한 이런 加速化 目標達成을 沮害한다고 생각되는 制度的 장치를 變更시키고자 意識의이고 계속적인 試圖을 할 때 그 나라는 開發計劃을 채택하고 있다고 볼 수 있다」⁽²⁾고 했다.

블리처에 의하면 開發計劃은 한 나라의 開發方向을 設定하고 開發을 加速化하기 위해서 長期間에 대한 經濟的 意思決定(economic decision making)을 調整하기 위한 試圖을 나타낸다고 한다. 그리고 이러한 過程은 社會的 目標(objectives)의 選定, 各種 數量的 目標(targets)

* 韓國開發研究院 副院長

(1) W. Arthur Lewis [24], p. 13.

(2) Albert Waterston [27], p. 21.

의 設定, 計劃의 執行·調整 및 事後點檢 등을 위한 組織體의 形成과 또한 情報의 廣範한 傳達 등을 內包한다고 했다.⁽³⁾

한편 우리나라의 第2次 및 第3次 5個年計劃作成을 諮問한 바 있는 아델만은 混合經濟體制下에서 開發計劃의 機能을 다음과 같이 네가지로 區分하여 提示하고 있다.⁽⁴⁾ 즉 (1) 計劃의 機能은 企業家, 經營者, 農夫 및 勤勞者들에 대한 經濟的 諸誘因이 長期經濟開發戰略과 一致하는 方向에서 作用하도록 經濟的 環境을 조성하는 것, (2) 民間投資를 위해 필요한 實物的이며 制度的인 下部構造를 마련하는 것, (3) 政府의 開發豫算配分에 대한 全般的인 指針을 세우는 것, (4) 稀少한 資源(外換 및 貯蓄)을 民間의 競爭的 使用者에게 配分하는 데 대한 政府의 指針을 設定하는 것 등이다.

이렇듯 이러한 概念과 機能을 갖는 開發計劃을 우리나라도 1962년부터 채택 實施하고 있다. 周知하는 바와 같이 1962년에 우리 政府가 第1次 5個年經濟開發計劃(1962~66)을 實施하기 시작한 이후 우리나라는 이미 第4次 5個年計劃을 마무리하는 段階에 도달하고 있다. 따라서 政府는 이미 第5次計劃의 樹立을 完了하여 그 主要內容을 發表한 바 있으며 來年(1982)부터는 그 5次計劃이 實施될 豫定이다.

물론 이러한 5個年計劃制度를 1962년에 처음으로 실시하기 이전에도 開發計劃樹立을 위한 試圖는 여러 번 있었다. 우리나라의 開發計劃作成은 6.25動亂 때부터 시작되었다고 하였는데 그때에는 주로 外國援助機關에 의해서 試圖되었다. 이러한 外援機關에 의한 主要試圖의 結果가 바로 當時에 유엔韓國復興團(UNKRA)을 위해서 作成된 「네이산計劃」(*An Economic Programme for Korean Reconstruction*, by Robert R. Nathan and Associates)이었다. 이 「네이산計劃」은 動亂直後の 經濟復興을 위한 5個年計劃(1954~58) 形式으로 作成되었으나 우리나라 政府는 결국 政治的 理由로 인해서 이 계획을 받아들이지 않았다. 두번째의 計劃作成試圖는 1958년에 當時 復興部內에 설치된 產業開發委員會에 의한 7個年計劃의 作成이었다. 이 7個年計劃은 3個年計劃과 4個年計劃의 2段階計劃으로 나누도록 하고 처음 3個年計劃(1960~62)은 60년초에 閣議까지 通過되었으나 自由黨政權의 崩壞로 그 실시를 보지 못했다. 그후 產業開發委員會는 民主黨政權時에 새로운 5個年計劃을 作成 完了했으나 同計劃도 5.16軍事革命으로 다시 폐기되는 운영에 處해야 했다. 그러나 이러한 計劃作成試圖는 1961년에 第1次 5個年經濟計劃을 作成하는 데 주요한 밑거름이 되었다고 判斷된다.⁽⁵⁾

(3) Charles R. Blitzer [19], p. 2.

(4) I. Adelman, "Development planning," in Jo and Park [22].

(5) 第1次計劃 이전의 開發計劃作成試圖에 관해서는 Cole and Nam [20]과 Jones and Sakong [23], pp. 44-66 참조.

이렇게 보면 우리나라 開發計劃의 歷史도 제법 길어진 것 같다. 실제로 執行되지 못한 計劃案을 제외하더라도 이미 4次에 걸친 5個年計劃을 거의 完了하고 5次計劃의 作成도 실질적으로 끝내 놓고 있으니 말이다. 그래서 이제 한국의 開發計劃制度도 그 나름대로 자리를 굳혀오고 있다고 판단된다. 그뿐 아니라 우리나라 開發計劃은 經濟社會發展의 方向을 設定하고 資源配分에 영향을 줌으로써 실제로 經濟社會發展에 있어서 중요한 役割을 하고 있다. 따라서 이러한 開發計劃制度和 그의 役割에 대한 研究는 學問적으로나 또한 實際政策樹立을 위해서도 매우 중요한 意義를 지닌다고 判斷된다.

그러나 開發計劃은 經濟·社會의 여러 部門에 대한 開發計劃과 政策 및 投資計劃까지도 包含하는 것이 보통이기 때문에 開發計劃에 대한 研究範圍는 여간 넓은 것이 아니다. 즉 開發計劃의 包含範圍가 넓은 만큼 研究 檢討되어야 할 分野도 많다는 것이다. 本論文은 이러한 넓은 研究範圍 중의 일부이나 經濟學徒의 觀點에서 볼 때 아주 중요하다고 생각되는 計劃目標과 戰略의 문제를 중심으로 다루어 보고자 한다. 즉 本論文에서는 우리나라 開發計劃에 채택된 目標 및 戰略의 展開過程과 그 成果를 중점적으로 檢討해 보고자 한다. 이러한 檢討를 위해서는 먼저 우리나라 開發計劃制度의 特徵에 대한 論議가 必要할 것이다.

이러한 檢討와 論議를 위한 對象으로는 우리 政府에 의해서 正式으로 採擇 執行된 第1次 5個年計劃 이후의 여러 計劃을 包含시킬 豫定이다. 따라서 第1次 計劃이전의 실제로 執行되지 못하였던 「네이산計劃」과 두개의 다른 計劃은 檢討對象에서 除外하기로 한다. 그 밖에 우리나라에는 開發計劃의 性格을 지닌 國土綜合開發 10個年計劃(建設部主管)도 있는데 이 計劃의 執行은 적어도 그 投資計劃內容이 經濟開發 5個年計劃에 反映되어야만 實效를 기할 수 있다고 判斷되므로 이 國土計劃에 대해서는 別途의 檢討를 하지 않기로 한다.

우리는 本序論에 뒤이은 第II節에서는 第1次 5個年計劃부터 시작되는 우리나라 經濟開發計劃制度의 特徵과 그 變遷過程을 檢討하고 있다. 第III節에서는 지금까지의 여러 5個年計劃에서 제시되었던 基本目標 및 開發戰略의 採擇背景과 그 展開過程을 論議하고 있으며 그 다음 第IV節에서는 計劃과 實績간의 比較를 통해서 計劃 및 開發戰略의 有效性에 대해서 分析하고 있다. 끝으로 第V節에서는 分析結果를 要約하고 結論을 提示하고자 하였다.

II. 韓國 開發計劃制度의 特徵과 그 變遷

1. 機構 및 樹立過程의 變遷

우리나라 經濟開發計劃樹立은 1961년에 經濟企劃院이 탄생된 이후 계속해서 同院 특히 同

院內 經濟企劃局에 의해서 主管되어 오고 있다. 이 經濟企劃院은 5.16 이전에 開發計劃作成의 責任을 맡았던 復興部傘下의 產業開發委員會와 復興部를 통합하여 조직되었던 建設部를 다시 擴大 改編한 部處이다. 經濟企劃院에는 從來까지 財務部所屬으로 있던 豫算局과 內務部所屬의 統計局이 吸收 統合되어 開發計劃 및 經濟政策調整部處로서의 機能이 強化되었던 것이다. 그뿐 아니라 그 院의 長官은 副總理를 兼하도록 하여 적어도 制度上으로는 經濟計劃의 樹立 및 執行過程에서 惹起될 수 있는 部處間의 政策的 異見을 조정할 수 있는 장치도 마련되었던 것이다.

1961년 이후 계속해서 經濟企劃院이 計劃作成을 主管하여 왔지만 開發計劃은 하나의 國家計劃을 의미하므로 計劃作成 및 執行過程에서의 他部處의 參與와 協助가 緊要했다. 그뿐만 아니라 計劃作成過程에서는 經濟學者를 포함한 國內民間專門家와 外國人諮問委員의 도움도 많이 必要로 했다. 그러나 1次計劃에서 5次計劃까지에 이르는 동안 計劃樹立過程에서의 他部處公務員, 國內民間專門家와 外國人諮問委員의 參與 및 協助範圍는 크게 變化되어 왔다고 생각된다.

처음에 第1次計劃(1962~66)은 1961년에 國家再建最高會議의 指示에 의해서 急速하게 作成되어야 했으므로 民主黨政權下에서 作成됐던 5個年計劃을 修正하여 만들어졌으며 그 作成過程에서 他部處와 民間專門家의 실질적 參與는 아주 적었다. 물론 當時에 最高會議의 民間人顧問들이 計劃指針作成과 計劃審議過程에 參與하였고 또한 20人實務委員會의 構成을 통해서 外部民間人專門家와 企業人의 參與도 일부 있었지만 그 후의 여러 計劃作成過程에서의 參與範圍에 비하면 他部處와 外部民間人專門家의 參與는 극히 적었다고 판단된다. 그리고 民主黨政權下에서의 5個年計劃作成을 위해서는 當時 Rand Corporation의 윌프막사를 초청하여 諮問을 받았으나⁽⁶⁾ 實際로 5.16 직후의 第1次 5個年計劃作成過程에서는 外國人專門家の 諮問도 거의 받은 바 없었다. 사실 當時에는 美國政府와 韓國政府間의 관계도 원만하지 못하여 駐韓 유세이드(USAID)의 도움도 별로 받지 못했다.

第2次計劃(1967~71)의 作成時에는 第1次計劃 때와는 對照적으로 外國人專門家の 參與가 특히 많았다. 當時(1965~66)에는 유세이드(USAID) 支援에 의한 네이산顧問團이 經濟企劃院에 常駐하고 있었으며 또한 西獨政府에서 派遣된 計劃顧問도 있었다. 그뿐 아니라 유세이드 自體도 아델만을 초청하는 同時에 코울, 노튼 등 自體職員의 參與를 통해서 적극적으로 支援했다. 이들 外國人專門家は 計劃指針의 作成에서부터 시작해서 計劃文書가完了될 때까지 적극적으로 참여했으며 따라서 2次計劃은 韓美合同作業의 결과라고 해도 좋을

(6) Charles Wolf, Jr. [29] 참조.

정도였다. 이러한 外國人專門家들과 함께 經濟企劃院 이외의 關係部處公務員, 政策金融機關 및 기타 民間人專門家의 參與도 第1次計劃時에 비하면 실질적으로 크게 증가했다. 第2次計劃作成에는 各產業別 分科作業會(industry committees)가 실질적으로 중요한 役割을 담당했는데 이 作業會는 經濟企劃院의 主管下에 있었지만 關係部處 및 國策金融機關의 職員과 기타 民間人專門家들로 구성되어 있었던 것이다.

이와 같이 2次計劃作成 때부터 經濟企劃院 이외의 關係部處의 參與가 증가했지만 그것은 어디까지나 經濟企劃院에서 하는 일을 도와준다는 姿勢였다고 판단된다. 그러나 第3次計劃(1972~76) 때부터는 各部門別 計劃案을 그 計劃執行의 責任을 맡을 各部處에서 作成하여 經濟企劃院에 提出하여 所定の 調整 및 審議節次를 거쳐서 確定되도록 했다. 따라서 第3次計劃 때부터는 計劃作成상의 상당한 分權化가 이룩되기 시작했다. 그대신 第3次計劃作成時부터 外國人諮問委員의 參與가 점차 감소되기 시작했다. 물론 이 때에도 아델만, 채너리(H. Chenery), 발라사(B. Balassa), 웨스트팔, 존슨(R. Johnson), 코울 등 여러 外國人專門家의 諮問이 있었으나 웨스트팔을 제외한 대부분은 2次計劃 때와는 달리 일시 諮問하여 特定課題에 대한 諮問報告書를 제출하는 정도에 그쳤던 것이다. 그러나 外國人諮問이 줄어든 것과는 對照的으로 金滿堤博士를 비롯한 國內學者의 計劃諮問範圍가 크게 擴大되기 시작하였다고 판단된다.

第4次計劃(1977~81) 때부터는 各部處別 部門計劃案作成을 위한 機構를 公式化하여 各部處의 1級 또는 2級公務員을 班長으로 하는 22個의 實務計劃班을 편성토록 하고 各作業班에 韓國開發研究院(KDI)을 비롯한 研究機關과 기타 關聯機關의 專門家와 大學教授들의 參與를 擴大하도록 했다. 이러한 部門別 實務計劃班의 傳統은 第5次計劃(1982~86) 때에도 계승되어 그대로 活用되었으며 다만 計劃班의 數를 26個로 擴大했을 뿐이다. 이러한 公式的인 實務計劃班制度의 導入과 함께 第4次計劃 때부터는 美國援助의 終結로 인해서 UNDP技術援助資金에 의한 外國人專門家의 초청을 통해서 選定된 課題에 대한 諮問을 받기 시작했다.⁽⁷⁾ 이러한 傳統은 5次計劃 때에도 지속되었지만 5次計劃作成時의 外國人諮問範圍는 4次計劃時에 비해서 상당히 감소했다. 그런데 第5次計劃作成時부터 特異하게 새로 시작된 것은 計劃作成과 관련되는 일련의 政策協議會를 KDI에서 開催한 것이라 하겠다. 이것은 5次計劃부터는 誘導計劃(indicative plan) 방식으로 轉換시키기 위해서 計劃課題에 대한 폭넓은 公開討論을 가짐으로써 國民의 理解와 合意를 구한다는 目的下에서 여러번 開催되었던 것

(7) UNDP 資金에 의한 外國人諮問委員의 選定과 各諮問委員別 課題賦與는 世界銀行과의 긴밀한 協議下에서 이루어졌으며 이런 措置는 計劃內容에 대한 世界銀行 및 國際的인 信賴를 높이기 위한 手段으로도 活用되었다고 판단된다.

이다.

지금까지는 計劃을 實際로 作成하는 機構에 대해서 論議했는데 計劃作成指針을 確定하고 그 指針에 따라 作成된 計劃案을 政府計劃으로 確定짓는 節次도 第1次計劃 때부터 약간의 變化를 나타내고 있다. 第1次計劃 때에는 國家再建最高會議의 指針에 따라 計劃案을 作成하여 中央經濟委員會, 閣議와 最高會議를 거쳐서 確定짓는 節次를 취했다. 第2次計劃 때에는 經濟計劃諮問委員會와 第2次計劃作成合同會議의 檢討와 調整을 거쳐서 閣議의 議決과 大統領의 裁可로 確定하는 節次를 取했다. 第3次計劃 때에는 經濟計劃實務委員會와 計劃調整委員會 및 計劃審議會를 거쳐서 確定했으며 第4次計劃부터는 經濟計劃實務委員會를 實務作業班으로 代置했을 뿐 나머지 機構는 거의 비슷했다. 이것은 開發計劃의 作成과 그 確定過程에서 政府各部處와 民間各界의 利害가 反映되고 조정되도록 하기 위한 形式的인 장치였다.

2. 計劃性格의 變遷

第1次計劃에서 第5次計劃까지의 計劃性格의 變遷過程을 論議하기 전에 먼저 우리나라가 使用한 計劃模型(planning model)의 發展過程에 대해서 言及해 둘 必要가 있을 것 같다.

우리나라가 第1次計劃을 作成할 때에는 國民所得計定資料가 있었으나 時系列이 짧아 信賴性이 높은 總量的 計量模型을 作成한다는 것은 거의 不可能했다. 當時 우리나라에는 電子計算機로 回歸方程式 등을 計算할 수 있는 팩키지조차 普及되어 있지 않아 사실상 어떤 대 규모의 計量模型의 作成은 생각할 수조차 없었다고 생각된다. 어쨌든 이러한 與件에서 第1次計劃의 總量的 豫測値는 體系的인 計劃模型 없이 作成되었다. 다른 한편에서는 微視的 接近方法으로 各部門의 生産 및 需要와 投資所要를 推定하여 그 결과를 總量的 豫測値와 一貫性을 갖도록 조정했다. 사실 第1次計劃은 스톨퍼가 이야기한 「事實에 근거하지 못한 計劃」(planning without facts)에 가까왔다고 판단된다.⁽⁸⁾

이렇게 事實에 근거하지 못한 計劃이었으므로 計劃文書가 發表된 後에 經濟成長目標(年 7.1%)와 기타 總量的 目標가 너무 過慾的이라는 一般의 批判이 대두되었을 때 그 正當性을 主張하지 못하고 곧 補完計劃의 作成을 통해서 目標成長率을 下向調整해야 했던 것이다. 그러나 補完計劃作成發表後에 실제 經濟成長率이 加速化되기 시작하여 사실상 1次計劃의 當初目標를 달성하도록 되었다. 그러는 過程에서 모두 1次計劃에 대해서는 관심을 잃게 되어 經濟施策運營面에 있어서 同計劃은 아무런 寄與도 하지 못했다고 판단된다. 어쨌든 이 計劃도 원래에는 經濟全體의 投資事業을 當拉함으로써 經濟全體의 資源配分을 計劃하고자 하

(8) Wolfgang F. Stolper [26].

는 資源計劃(resource planning) 또는 包括的 計劃(comprehensive planning)의 性格을 띠고 있었음은 확실하다.

第2次計劃 때부터는 우리나라의 計劃도 노튼⁽⁹⁾이 指摘한 바와 같이 「事實에 立脚한 計劃」으로 發展되고 있다. 그러나 2次計劃 때도 사실상 利用할 수 있는 總量計量模型을 作成할 수가 없었다. 當時에 總量模型作成을 試圖했던 아델만과 김⁽¹⁰⁾은 그 模型을 쓸 수 없었던 理由를 주로 國民所得計定資料上的 여러가지 결함에 돌리고 있다. 어쨌든 總量計量模型을 計劃作成에 活用할 수 없었으므로 2次計劃은 주로 産業聯關表資料를 活用한 部門計劃模型에 의해서 作成되었다. 이 部門計劃模型은 1963년 産業聯關表를 1965년표로 延長推計한 資料를 活用하여 作成되었는데, 이 模型은 당초의 意圖와는 달리 總量計劃模型을 活用할 수 없게 됨에 따라 總量指標의 豫測에서부터 部門別 需給均衡을 검증하고 部門別 投資所要를 推定하는 데까지 사용되었다.⁽¹¹⁾ 그런데 이 模型은 자연히 部門別 物資需給均衡을 중요시하게 되고 따라서 部門別 投資計劃도 可能한 모든 投資를 包含하도록 했다. 그런 意味에서 2次計劃도 하나의 包括的 計劃에 해당되었다.

3次計劃 때부터는 國民所得計定資料도 改善되고 하여 總量的 計量模型을 作成하여 總量的 指標를 豫測하는 데 本格的으로 使用되기 시작했다. 또 다른 한편 産業聯關表資料에 立脚한 部門別 計劃模型도 3次計劃 이후부터 새로운 資料의 可用性增大와 經驗의 축적에 따라 점차 改善되어 왔다. 어쨌든 3次計劃時부터의 總量計量模型은 國內貯蓄-投資갭(gap)과 對外갭의 均衡을 중요시하는 두·갭模型(two-gap model)의 性格을 갖고 있었다. 部門計劃模型은 2次計劃 때의 단순한 一貫性檢證型에서 출발해서 最適化 및 시뮬레이션模型의 形態로 改良되어 오고 있지만 여전히 主使用目的은 總量模型豫測結果의 部門別 物資需給推計와의 一貫性檢證과 部門別 投資所要豫測 등에 限定되고 있는 느낌이다.⁽¹²⁾

그러나 3次計劃 때부터는 計劃의 性格이 過去の 資源計劃 또는 包括的 計劃에서 政策計劃(policy planning)으로 轉換되기 시작되었다고 생각된다. 2次計劃에서 部門別 需給均衡을 위한 總投資事業을 계획했으나 실제 집행면에서 規模가 크지 않은 民間投資事業까지도 計劃대로 執行한다는 것은 無意味함을 알게 되었다. 그리고 政府가 모든 것을 計劃할 수 없을 때 중요한 것은 政府政策을 明白하게 提示함으로써 民間企業活動을 政府가 바라는 方向으로 誘導할 수 있는 것이 最善임을 인식하게 되었던 것이다. 따라서 3次計劃作成時부터는

(9) Roger D. Norton, "Planning with Facts" in Jo and Park [22].

(10) Adelman and Kim [18] 참조.

(11) Adelman, Cole, Norton and Lee [17].

(12) 經濟企劃院 [1], 總量計劃班 [11] 및 金圭洙 [4] 참조.

産業誘因策을 포함한 政策에 대한 檢討를 強化하고 計劃內容에도 政策提示에 重點을 두도록 하고 投資事業 中에서는 主要事業만을 計劃에 포함시키는 方式을 取하게 되었다. 第4次와 第5次計劃도 이런 政策計劃의 性格을 띠고 있는데 특히 5次計劃에서는 政策計劃의 效果를 높이기 위해서 計劃作成過程에서부터 誘導計劃方式을 導入하고자 했다.

그런데 우리나라에서 年次別 計劃의 執行을 위해서 第2次計劃 때부터 總資源豫算(overall resource budget)을 作成 實施하여 왔으며 이러한 制度는 第3次計劃 때부터는 連動計劃(rolling plan) 作成의 한 手段으로 사용되었다. 그러나 1978년부터는 總資源豫算制度를 經濟運用計劃制度로 改名하고 적어도 2년간의 修正된 計劃數値와 政府가 取할 政策方向을 提示하도록 하고 있다. 이렇듯 總資源豫算이나 經濟運用計劃은 모두 지나간 기간의 計劃實績을 分析 評價하고 새로운 與件變化에 따라 總量的 經濟豫測值와 主要政策方向을 修正 調整함으로써 政府豫算編成上的 指針뿐만 아니라 모든 民間經濟活動의 指針을 提示하자는 데 그 趣旨가 있었다. 이것은 우리나라 開發計劃의 性格이 政策計劃으로 바뀐에 따라 그 重要性이 더욱 增大되고 있다고 判斷된다.

III. 計劃目標 및 戰略의 展開過程

1. 基本目標의 變遷

開發計劃의 基本目標은 經濟·社會與件에 관한 現況分析和 將來豫測에 입각해서 한 나라 經濟가 計劃期間 中에 달성해야 할 基本的 課題를 나타내며 이러한 基本目標에는 政府의 政策的 意志가 反映되는 것이 보통이다. 따라서 計劃의 基本目標은 한나라가 處한 經濟·社會與件에 따라 變化될 수 있는 것이기 때문에 各5個年計劃別로 달라질 수도 있고 또한 같을 수도 있을 것이다.

〈表 1〉은 먼저 우리나라의 第1次計劃에서 第5次計劃에 이르기까지의 다섯개 5個年計劃에 提示되었거나 되고 있는 基本目標과 重點目標을 그대로 收錄하여 보여 주고 있다. 이 表에서 基本目標과 重點目標의 區分은 거의 전적으로 原計劃文書上的 記錄에 의한 것이며 따라서 이 區分이 잘되었든 잘못되었든 간에 모두 各計劃에서 政府가 成就하고자 한 原意圖를 反映한다고 보겠다. 사실 重點目標은 基本目標의 달성을 위한 主要政策方向에 해당한다고 해석되는 경우가 많다고 생각한다. 또 表에서 보여주는 바와 같이 第1·2次計劃에서는 目標을 基本目標과 重點目標로만 區分하고 있으나, 第3次計劃부터는 基本目標 이외에 計劃基調라는 것을 追加하고 있다. 그런데 3次計劃상에 새로 追加된 計劃基調 중에는 從來에 基

〈表 1〉 各5個年計劃의 基本 및 重點目標

	計劃基調 및 基本目標	重 點 目 標
1次計劃 (1962 ~66)	基本目標 · 社會經濟的 惡循環의 是正 · 自立經濟達成의 基盤構築	1. 電力, 石炭 등 에너지 供給源의 確保 2. 農業生産力의 增大에 의한 農家所得의 上昇과 國民經濟의 構造的 不均衡의 是正 3. 基幹産業의 擴充과 社會間接資本의 充足 4. 遊休資源의 活用, 특히 雇傭의 增加와 國土의 保全 및 開發 5. 輸出增大를 主軸으로 하는 國際收支의 改善 6. 技術의 振興
2次計劃 (1967 ~71)	基本目標 · 産業構造의 近代化 · 自立經濟確立의 促進	1. 食糧을 自給하고 山林綠化와 水産開發에 注力 2. 化學, 鐵鋼 및 機械工業을 建設하여 工業高度化의 기틀을 잡는 한편 工業生産을 增加 3. 7億달러(商品輸出: 5.5億달러) 輸出을 達成하고 輸入代替를 促進하여 획기적인 國際收支改善의 基반을 固힌다. 4. 雇傭을 增大하는 한편 家族計劃의 推進으로 人口膨脹을 抑制 5. 國民所得의 획기적 增加, 특히 營農을 多角化하여 農家所得의 向上에 注力 6. 科學 및 經營技術을 振興하고 人的資源을 培養하여 技術水準과 生産水準을 提高
3次計劃 (1972 ~76)	計劃基調 · 成長·安定·均衡의 調和 · 自立的 經濟構造 · 地域開發의 均衡 基本目標 · 農漁村經濟의 革新的 開發 · 輸出의 調期的 增大 · 重化學工業의 建設	1. 食糧을 增産하여 主穀의 自給, 農漁民所得을 積極적으로 增大시키고 耕地整理 및 機械化 등을 促進 2. 農漁村의 保健 및 文化施設을 充實化하고 農漁村電化 및 農漁村道路網擴充 3. 貿易輸出의 35億달러達成 등으로 國際收支를 改善 4. 科學技術의 급속한 向上과 教育施設의 擴充으로 人力을 開發하여 雇傭을 最大限 增大 5. 電力, 交通, 保管, 荷役, 通信 등 社會基礎施設의 均衡된 發展을 도모 6. 重化學工業을 建設하여 工業의 高度化를 도모 7. 四大江流域開發을 비롯한 國土資源의 效率的인 開發과 輸出工業團地 등 開發地域의 造成으로 地域開發을 促進하고 工業과 人口를 適正히 分散 8. 住宅과 衛生施設 및 社會保障을 擴充하고 勤勞環境을 改善함으로써 國民의 福祉와 生活向上을 도모
4次計劃 (1977 ~81)	計劃基調 · 成長·衡平·能率 基本目標 · 自力成長構造의 實現 · 社會開發의 促進 · 技術의 革新과 能率의 向上	1. 投資財源의 自力調達 2. 國際收支의 均衡 3. 産業構造의 高度化 4. 所得分配의 改善 5. 生活環境의 改善 6. 科學技術投資를 1981년에 國民總生産의 1%水準으로 提高 7. 經濟運用體制의 簡素化와 合理化

5次計劃 (1982 ~86)	計劃基調 ·安定·能率·均衡	1. 國民生活安定
	基本目標 ·經濟安定基盤의 定着 ·持續的 成長基盤의 鞏 固化 ·所得階層間·地域間 均 衡發展	2. 競爭力強化 3. 國際收支改善 4. 雇傭機會의 擴大 5. 所得增大 6. 國民福祉의 增進

資料：各5個年計劃文書

本目標에 해당되는 것까지 包含되고 있으며 따라서 우리는 用語差異에 구애됨이 없이 實質의 內容에 따라 計劃目標의 變化過程을 論議해 보기로 한다.

첫째로 第1次計劃은 그 基本目標로 「社會經濟的 惡循環의 是正과 自立經濟達成의 基般構築」등 두가지를 내세우고 있는데 그 중 自立經濟達成과 관련되는 目標은 그후의 計劃에서도 다시 여러 번 나타나고 있으나 社會經濟的 惡循環의 是正이라는 目標은 1次計劃에만 있었던 特異한 것이었다. 이는 60년대 초에 낮은 所得水準에다 그 成長率은 鈍化되고 인플레이션은 加速化됨에 따라 貧困의 惡循環같은 現象을 경험하게 되고, 또한 그러한 現象이 政治社會的 不安定을 造成하고 있었기 때문에 1次計劃에서 가장 중요한 目標로 提示되었던 것으로 판단된다. 第1次計劃 이후 經濟成長率이 加速化되기 시작하여 그런 目標은 다시 必要없게 되었다.

둘째로 自立經濟構造達成과 관련되는 基本目標은 第1次計劃에서 시작해서 第4次計劃까지 계속 提示되고 있다. 自立經濟構造의 基盤構築에서 출발해서 自立經濟의 促進, 自立的 經濟構造, 自力成長構造의 實現 등의 순서로 各計劃에서 提示되고 있다. 이것은 우리나라가 自立經濟達成을 얼마나 重要視해 왔나 하는 사실을 反映한다고 하겠다. 그런데 여기서 提示된 自立經濟는 自給自足經濟(autarky)를 意味하는 것은 아니고 주로 對外去來上의 均衡을 유지하고 國內投資를 國內貯蓄만으로 充當할 수 있는 그런 經濟를 意味한 것 같다. 그것은 이 自立經濟目標가 提示된 計劃에서는 항상 輸出增大를 통해서 國際收支均衡을 이룩해야겠다는 것을 重點目標로 附加하고 있음을 보아도 알 수 있다. 그러나 이러한 基本目標은 第5次計劃에서는 사라지고 있는데 이것은 물론 그런 目標가 4次計劃까지 모두 달성되었기 때문은 결코 아니며 그 反對로 世界的인 第2次 石油波動的 餘波로 5次計劃期間 중에는 그 達成의 展望이 전혀 없어졌기 때문이라고 판단된다.

세째로는 產業構造의 近代化(또는 高度化)라는 目標도 第2次計劃 이후 第4次計劃까지 계속 提示되고 있으며 따라서 이것도 우리나라가 아주 重要視한 政策目標의 하나임을 알 수 있다. 第2次計劃 때는 產業構造의 近代化를 第1의 基本目標로 삼고 있는데 第3次計劃에

서는 重化學工業의 建設이라는 表現으로 바꾸고 있으며 第4次計劃에 와서는 產業構造의 高度化라는 重點目標로 變化되고 있다. 그런데 이런 目標들은 모두 重化學工業의 건설을 통해서 工業構造를 改善하겠다는 동일한 意味를 지닌 것으로 해석되어야 한다. 그러나 이런 表現의 目標은 第5次計劃에서는 빠지고 있는데 그 理由는 70년대에 있어서의 일부 經濟性을 無視한 過慾된 重化學工業의 급속한 建設이 여러가지 문제를 露呈하기 시작했기 때문이라고 판단된다.

네째로는 우리나라 計劃史上 地域開發의 均衡이라는 目標은 第3次計劃에서 처음 提示되고 있는데 이것은 2次計劃까지의 經濟開發이 地域的 均衡을 無視하고 이룩되었기 때문에 앞으로는 地域均衡도 重要視해야겠다는 政策意志를 表現한 것이라 보겠다. 사실 第3次計劃이 시작된 1972년부터 建設部主管의 第1次 國土綜合開發計劃(1972~81)이 실시되도록 되었기 때문에 그 國土開發計劃의 일부 內容이 反映된 것이라고 判斷된다. 그러나 이런 目標은 그 다음 第4次計劃에서는 빠졌다가 第5次計劃에서 다시 나타나고 있다. 第5次計劃期間부터는 다시 第2次 國土綜合開發計劃이 實施될 豫定이어서 그 政策的 重要性을 다시 인식하게 된 듯하다.

다섯째로는 우리나라에서 社會開發을 촉진하고 所得分配面의 均衡을 달성하겠다는 目標은 第4次計劃 때부터 처음 提示되고 있다. 이것은 第3次計劃期間까지 高度成長을 이룩해 오는 동안 社會開發이나 分配面에 대한 配慮가 거의 없었으므로 分配面의 不均衡問題가 심각한 문제로 대두되기 시작했기 때문이다. 어떻든 이것은 政府가 70년대 후반부터는 社會開發과 分配面에도 관심을 갖게 되었다는 하나의 表現이라고 보겠다.

여섯째는 經濟安定基盤의 定着이라는 目標은 5次計劃에서 처음 채택하고 있다는 사실이다. 第3次計劃時에 成長·安定·均衡의 調和라는 막연한 計劃基調를 提示한 적은 있으나 經濟安定과 관련된 目標은 없었다. 이것은 第2次 石油波動 이후의 國內 인플레이션의 심각성을 反映하는 동시에 成長과 安定問題에 있어서의 政府政策의 轉換을 反映한다고 하겠다.

끝으로 農業生産을 증대시키고 食糧의 自給을 이룩하겠다는 內容은 第1次計劃 때부터 基本目標 보다는 한 등급 낮은 重點目標로 提示하여 왔는데 第3次計劃에서만은 農漁村經濟의 革新的 開發이라는 基本目標를 제시하고 있다. 이것은 3次計劃期間 중에 새나을事業의 積極적인 推進을 위한 政策的 意志를 나타낸다고 하겠다.

2. 開發戰略의 展開

開發計劃에 있어서 무엇이 開發戰略이나 하는 문제 自體도 간단한 것 같지는 않다. 이것은 루이스가 計劃戰略의 題下에 相互依存性, 貿易, 資本集約度, 地域的 均衡, 雇傭, 所得分配, 公共支出, 租稅 및 貯蓄, 인플레이션, 外國援助 등 10가지를 論議하고 있는 것을 보

〈表 2〉 各5個年計劃의 開發戰略과 主要產業政策方向

	開發戰略	主要產業政策方向
1次計劃 (1962 ~66)	<ul style="list-style-type: none"> · 指導받는 資本主義體制 · 產業의 近代化를 통한 工業化 · 自然資源과 人的資源의 合理的 結合 · 資本供給의 擴保 	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지供給源의 擴保 · 基幹產業의 建設과 輸入代替產業의 擴充(시멘트, 肥料, 鐵鋼, 精油, 酸·알칼리, 電氣器機, 化學纖維 등) · 社會間接資本의 擴充
2次計劃 (1967 ~71)	<ul style="list-style-type: none"> · 市場經濟의 原則을 더욱 完實히 지키며 그 長點을 充分히 發揮에 함 · 輸出增大를 통한 工業化의 促進 	<ul style="list-style-type: none"> · 輸出의 增大(內需產業의 輸出産業化, 輸出 및 輸入代替産業 育成, 國際競爭力의 強化, 支援行政의 強化, 海外市場의 開拓 등) · 工業基盤의 構築(基礎 및 中間化學, 石油化學, 機械, 窯業, 土石 및 纖維工業 등에 重點; 工業生產品 및 輸出品의 規格標準化와 檢査制度 確立)
3次計劃 (1972 ~76)	<ul style="list-style-type: none"> · 安定基調의 鞏固化 · 輸出主導型 重化學工業 育成 	<ul style="list-style-type: none"> · 工產品中心의 輸出構造高度化(綜合製鐵, 石油化學, 特殊銅, 重機械, 造船 등 重化學工業 積極推進, 輸出産業의 國際競爭力強化, 輸出品目의 擴大 및 市場의 多邊化, 輸出指向의 인 産業構造의 改編 育成) · 產業間의 均衡促進과 産業競爭力의 強化(農業의 生産性 提高, 工業部門內의 均衡 促進, 中小企業의 育成, 社會間接資本의 均衡開發, 效率의 인 産業保護體系의 綜合調整, 産業立地의 合理的인 選擇)
4次計劃 (1977 ~81)	<ul style="list-style-type: none"> · 長期的 成長潛在力의 培養 · 技術 및 熟練勞動集約의 인 産業育成 	<ul style="list-style-type: none"> · 産業構造의 改編과 體質의 改善 · 農漁村經濟의 構造의 改善 · 先進工業構造로의 改編과 國際競爭力 強化(重化學工業 등 機械, 電子, 造船工業 등 技術 및 熟練勞動集約의 部門을 重點育成) · 資源의 開發과 活用(國內賦存資源의 開發, 輸入資源의 安定的 確保, 資源의 效率의 利用 管理) · 社會間接資本의 均衡的 擴充
5次計劃 (1982 ~86)	<ul style="list-style-type: none"> · 經濟體質再編의 推進 · 恒久的 發展基盤의 構築 · 地域間, 階層間, 部門間의 均衡發展 	<ul style="list-style-type: none"> · 輸出主導戰略의 持續(機械 등 重工業部門의 輸出産業化, 輸出競爭力 提高) · 比較優位産業構造로의 轉換(投資의 優先順位와 適正配分, 先進工業構造의 實現, 農林水產政策의 發展, 에너지政策의 合理的 推進) · 産業支援政策의 綜合調整機能 強化(經濟運用方式 및 制度改善, 競爭促進)

資料: 各5個年計劃文書

아도 알 수 있다. (13) 사실 또 우리나라 計劃文書上에서 開發戰略이라고 提示되었거나 또는 그렇게 생각되는 것을 추려 보아도 〈表 2〉에서 보여주는 바와 같이 기준도 애매하고 一貫性도 없었다. 따라서 우리는 計劃文書에 꼭 구애됨이 없이 우리나라 政府計劃에서 重要點

(13) W. Arthur Lewis [24], pp. 25-138.

다고 판단되는 開發戰略을 나름대로 선별해서 開發戰略의 變遷을 論議해 보고자 한다.

먼저 우리는 우리나라 開發戰略이 均衡成長理論에 立脚한 것인가 또는 不均衡成長理論에 立脚한 것인가 하는 문제부터 다루어 보기로 한다. 사실 最近에는 開發經濟學界에서 그런 成長理論에 대해서는 關心을 잃어가고 있지만 60년대 초반까지도 그런 문제에 대한 논의가 많았다고 생각된다. 그래서 우리나라 民主黨政權下에서의 5個年計劃作成에 관한 訪問을 위해 월프박사를 초청했을 때에도 政府가 요청한 訪問課題도 均衡成長戰略과 不均衡成長戰略간의 선택에 관한 문제였다. 當時에 월프박사는 不均衡成長論者 편에 서고 있었기 때문에 우리 計劃에서도 不均衡成長戰略을 채택하는 것이 좋겠다고 권고한 바 있다.⁽¹⁴⁾

따라서 이러한 권고에 따라 民主黨政權下에서의 5個年計劃은 不均衡成長理論에 입각해서 작성되었고 그것이 5·16 후에 第1次 5個年計劃으로 조정될 때에도 그런 기초가 유지되었다고 判斷된다. 이러한 事實은 第1次計劃의 重點目標(〈表 1〉 참조)을 보거나 主要產業政策(〈表 2〉 참조)을 보아도 알 수 있다. 적어도 1次計劃文書上으로는 當時에 不足하던 電力供給의 擴大를 위해서 에너지供給의 擴大에 集中的인 投資를 하고, 또한 基幹產業과 社會間接資本을 擴充하는 데 集中的인 努力을 기울일 것을 提示하고 있었던 것이다.

그러나 第2次計劃을 作成할 때에는 輸送이 隘路部門으로 등장하고 主要物資需給均衡의 問題가 대두하게 되었으므로 우선 計劃作成過程에서 物資需給均衡(material balance)을 중요시하게 되었다. 따라서 적어도 第2次計劃 內容은 均衡成長理論에 가까운 方向으로 轉換되었다고 判斷된다. 第3次計劃에서는 計劃의 性格이 政策計劃으로 變化되고 있기 때문에 計劃內容과 成長理論의 관계가 애매해지고 있으나 실제 집행된 政策을 기준으로 보면 不均衡成長論에 입각한 것이라고 보아야 할 것 같다. 그것은 第3次計劃부터 重化學工業建設에 集中的인 投資를 해 온 사실에서 明白해지기 때문이다. 그러나 第5次計劃에서는 地域間, 階層間 및 部門間的 均衡發展이라는 開發戰略을 내세우고 있어 다시 均衡成長을 重要視하는 쪽으로 옮겨온 것 같다.

그 다음에 우리나라가 60년대초 이후부터, 적어도 1次計劃期間부터 輸出增大를 통한 開發戰略을 채택해 온 사실은 1次計劃의 重點目標에서도 示唆되고 있다. 그러나 그때까지는 對外指向의 또는 輸出主導型 工業化를 통한 開發戰略의 概念定立이 아직 안되어 있었던 것으로 判斷된다. 그것은 1次計劃에서 輸出增大를 단순히 國際收支問題解決의 手段으로만 보고 工業化手段으로는 明白하게 提示하지 못한 것을 보고 알 수 있다. 當時에는 아직 工業品輸

(14) Charles Wolf, Jr. [29]는 韓國은 可用資源의 稀少性으로 인해서 規模의 經濟와 外部經濟效果가 있는 特定部門에 集中的인 投資를 하는 것이 所望스러우며 그러한 對象으로는 電力과 農業部門이 좋겠다고 권고했다(pp. 12-15 참조).

出增大에 대한 自信이 없었음을 反映한다고도 하겠다.

그러나 第2次計劃 때부터는 輸出增大를 통한 工業化의 促進이라는 開發戰略을 明白하게 提示하고 있다. 그리고 主要產業政策方向에서도 輸出增大를 위해서 內需產業의 輸出產業化, 輸出 및 輸入代替產業의 育成, 產業의 國際競爭力 強化, 支援行政의 強化, 海外市場의 開拓 擴大 등을 推進하겠다고 提示했던 것이다. 어쨌든 이렇게 하여 定立된 輸出主導型 開發戰略은 그 후 계속해서 追求되고 있는데 第3次計劃에 와서는 그것이 「輸出主導型 重化學工業育成」으로 發展되고 또한 第4次計劃에서는 輸出商品構造의 改善을 위한 「技術 및 熟練 勞動集約的 產業育成」으로 變遷되고 있다. 그리고 第5次計劃에서는 단순히 輸出主導戰略을 持續할 것을 主要產業政策方向으로 밝히고 있다.

여기서 注意할 點은 70년대초까지 우리나라 輸出商品은 그 대부분이 勞動集約的인 輕工業製品으로 이루어지고 있었으나 5個年計劃에서는 60年代 前半部부터 대개 重化學工業에 해당하는 業種의 育成만을 強調하고 있었다는 사실이다. 물론 第2次計劃에서는 纖維工業을 育成하겠다는 例外的인 政策方向의 提示도 있기는 했는데 1次計劃에서 4次計劃까지 產業構造의 近代化目標과 一貫性을 갖도록 하기 위해서 있는지 모르나 계속 重化學工業의 育成만을 重點的으로 들고 있다는 것이다. 이것은 우리나라에서 重化學工業化에 대한 집념이 얼마나 強했나 하는 事實을 反映한다 하겠다.

그런데 4次計劃에서는 같은 重化學工業이라도 技術 및 熟練勞動集約的인 産業만을 育成할 것이라는 戰略을 제시하고 있으나 이것이 지켜지지 않았음은 最近에 提起되고 있는 重化學工業의 諸問題에서 알 수 있겠다. 한편 重化學工業의 문제가 提起되고 있는 狀況을 反映해서 第5次計劃에서는 重化學工業의 새로운 建設보다는 既存產業의 輸出產業化와 輸出競爭力提高를 통한 比較優位產業構造로의 轉換을 主要產業政策方向으로 提示하고 있다.

위와 같은 均衡成長이나 不均衡成長이나 하는 戰略選擇과 輸出主導型 工業化戰略 이외에도 우리나라에서 計劃作成時마다 항상 主要한 論議의 對象이 되어 온 것이 또 하나 있다. 그것은 海外貯蓄(國際收支赤字)을 얼마나 導入해서 國內貯蓄의 不足을 메우느냐 하는 것이었다. 資本이 相對的으로 稀少한 要素賦存條件이나 國內의 相對的으로 높은 資本收益性을 감안할 때 어느 정도의 海外貯蓄導入은 所望스러웠으나, 대개의 計劃戰略은 國際收支面에서 단 감당할 수 있는 限 海外貯蓄導入을 最少로 줄여야 한다는 것이었다고 判斷된다. 그러나 물론 이러한 戰略은 自立經濟達成目標과 함께 하나의 政治的 希望을 나타냈을 뿐 實際計劃執面行에서는 그대로 준수되지는 않았다.

IV. 計劃과 實績 간의 比較

前節에서는 여러 5個年計劃에서 채택해 왔던 目標과 開發戰略의 展開過程을 論議해 왔는데 거기서 論議한 目標은 基本目標이건 重點目標이건 간에 모두 質的인 目標(goals 또는 objectives)에 해당하는 것이었다. 우리나라 用語上으로는 그 區分이 分明하지 않으나 本節에서는 주로 計劃의 數量的 目標(targets)와 實績 간의 比較를 통해서 各計劃의 有效性을 評價해 보기로 한다. 그러나 이러한 目標과 實績 간의 比較는 實績에 관한 基礎統計數値를 쉽게 구할 수 있는 事項에 限定되게 되므로 자연히 總量經濟的인 面에 重點을 두게 되는 癖이 있음을 지적해 둘 必要가 있다.

먼저 經濟成長率에 관한 實績値는 <表 3>에서 보여주는 바와 같이 第4次計劃의 경우를 例外로 하면 모두 計劃目標보다 높았다는 사실이다. 결국 이것은 第1次計劃에서 第3次計劃까지는 計劃成長目標을 超過達成한 사실을 나타내는데 이런 超過達成은 第1次計劃時의 경우를 除外하면 計劃作成當時부터 어느 정도 豫想되고 있었던 사실이라고 하겠다. 前述한 바와 같이 第1次計劃 作成當時에 7.1% 成長目標은 그 前의 趨勢値보다 상당히 높은 것이었으나 주로 北韓의 經濟計劃値보다는 높아야 한다는 政治的 考慮에서 책정되었던 것이다. 물론 그후 補完計劃을 통해서 成長率目標은 4.1%로 낮추어졌는데 實績은 7.8%로서 너무 意慾的이라고 비판되었던 當初目標마저 上廻했던 것이다. 第2·3次計劃에서는 計劃作成時부터 目標가 비교적 낮게 책정되었는데 이것은 計劃當局의 保守的 立場과 計劃을 超過達成하려는 생각 등 두가지 要素를 모두 反映한다고 하겠다. 그러나 第4次計劃에서는 成長率을 過去計劃 보다는 비교적 추세에 가깝게 책정했으나, 第2次 國際石油波動과 그에 따른 國際的 經濟不況의 餘波와 10.26 직후의 政治社會的 不安定 등으로 인해서 實績은 計劃目標에 훨씬 미달할 것으로 예상된다.

그런데 1次에서 3次까지의 計劃에서 經濟成長率의 實績値가 計劃値를 초과한 이유는 第1次計劃의 경우에 社會間接資本 및 기타 서어비스部門의 實績成長率이 計劃을 크게 초과했고, 第2次計劃에서는 鑛工業部門과 社會間接資本 및 서어비스部門의 成長率이 모두 目標을 2배 정도 초과했으며, 또한 第3次計劃에서는 農業部門과 鑛工業部門이 計劃目標의 超過達成을 기록했기 때문이다. 이러한 部門別 成長率의 差異는 產業構造上의 變化를 초래하기 마련이므로 產業構造에 관한 計劃目標도 超過達成되거나 또는 實績이 計劃에 미달하는 경우가 많았다. 그러나 產業構造는 工業化의 方向으로 계속 改編되어 왔고 또한 工業內部的 構造

〈表 3〉 各5個年計劃의 計劃과 實績比較

	1次計劃 (1962~66)		2次計劃 (1967~71)		3次計劃 (1972~76)		4次計劃 (1977~81)		5次計劃 (1982 ~86)
	計劃	實績	計劃	實績	計劃	實績	計劃	實績 ⁽²⁾	計劃
經濟成長率(年平均, %) ⁽¹⁾									
國民總生產	7.1	7.8	7.0	9.7	8.6	10.1	9.2	5.6	7.6
農林水產業	5.7	5.6	5.0	1.5	4.5	6.2	4.0	-0.8	2.6
鎔工業	14.8	14.3	10.7	20.0	13.0	18.0	14.2	9.2	10.8
社會間接資本 및 서비스	4.4	8.4	6.6	12.6	8.5	8.4	7.6	6.0	7.3
産業構造(目標年構成比, %)									
農林水產業	34.8	34.4	34.0	27.0	22.4	23.8	18.5	18.1	14.8
鎔工業	26.1	20.2	26.8	22.4	27.9	28.8	40.9	30.6	35.0
社會間接資本 및 서비스	39.1	45.4	39.2	50.6	49.7	47.4	40.6	51.3	50.2
投資 및 貯蓄率(目標年, %)									
總投資率	22.7	21.6	19.9	25.2	24.9	25.5	26.0	31.2	32.5
國內貯蓄率	12.9	13.1	14.4	14.5	21.5	23.1	26.1	22.3	29.6
海外貯蓄率	9.8	8.5	5.5	10.7	3.4	2.4	-0.1	8.9	2.9
固定投資配分(期間中構成比, %)									
農林水產業	12.8	11.0	16.3	7.2	11.8	9.9	9.3	7.3	9.4
鎔工業	32.4	28.6	30.7	24.3	28.8	25.0	28.7	23.3	22.5
社會間接資本 및 서비스	54.8	60.4	53.0	68.5	59.4	65.1	62.0	69.4	68.1
貿易 및 國際收支(目標年, 經常億달러)									
商品輸出	1.4	2.5	5.5	11.3	35.1	78.1	202.4	210.0	530.0
商品輸入	4.9	6.8	8.0	21.8	36.5	84.0	188.7	252.0	555.0
貿易收支	-3.5	-4.3	-2.5	-10.5	-1.4	-5.9	13.7	-42.0	-25.0
總經常收支	-2.5	-1.0	-1.0	-8.5	-3.6	-3.1	11.7	-54.0	-36.0
失業率(目標年, %)	14.8	7.1	5.0	4.5	4.0	3.9	3.8	5.0	4.0
住宅普及率(目標年, %)	—	75.3	—	77.8	—	74.5	79.8	74.5	78.4
租稅負擔率(目標年, %)	16.3	10.7	14.2	15.1	17.5	17.7	21.0	18.3	22.0
名目通貨量增加率(年平均, %)	—	18.9	—	33.3	—	34.0	21.3	24.8	18.0
物價上昇率(年平均, %)									
GNP디플레이터	—	19.3	—	14.8	—	20.0	8.8	20.7	10.8
全國都賣物價指數	—	16.2	—	7.8	—	19.7	8~9	19.2	10.1

註：(1) 實績은 1975年 不變價格 基準임.

(2) 1980년까지의 實績과 1981年の 豫測值을 包含함. 但 固定投資配分과 住宅普及率은 1980年 現在임.

資料：大韓民國政府, 『經濟開發 5 個年計劃』, 第1~4次.

經濟企劃院, 『第 5 次經濟社會發展 5 個年計劃』, 1981. 8.

經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1981.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度 및 『經濟統計月報』, 1981. 1.

를 보더라도 輕工業比重的 점차적인 감소와 重化學工業部門의 상대적 증대가 이룩되어⁽¹⁵⁾

(15) 食品加工業, 纖維工業을 비롯한 輕工業部門의 附加價値는 60년대 초에 總製造業附加價値의 큰

결국 産業構造의 高度化目標은 그런대로 달성되어 왔다고 판단된다. 오히려 문제는 지나친 重化學工業化政策으로 資源配分을 그르치는 일부 事例를 가져온 데 있다고 하겠다.

實績經濟成長率이 計劃數値를 上廻하게 된 것은 결국 대부분의 경우에 國內投資를 그만큼 더 많이 한 것을 意味한다. 第1次計劃期間 중의 總投資實績은 例外的으로 계획에 약간 미달하고 있었으나 그 후는 계속 計劃目標보다 높은 總投資率實績을 기록했던 것이다. 그런데 이와 같이 第2次計劃부터 國內總投資率의 實績이 計劃을 초과할 수 있도록 뒷받침한 것은 第3次計劃의 경우를 例外로 하면 모두 國內貯蓄의 增加가 아니라 海外貯蓄의 追加導入이었다는 것이다. 이것은 第2次와 4次計劃에서의 海外貯蓄率實績이 計劃數値를 크게 초과하고 있는 사실이 실증하고 있다. 어쨌든 이러한 사실과 經濟成長率을 초과달성한 것을 결부시켜 보면 우리나라가 自立經濟構造의 달성이라는 計劃基本目標가 있었지만 短期政策을 통한 經濟의 實際運用은 그런 目標에 크게 구애받지 않고 成長潛在力의 顯在化에만 最大의 努力을 기울여 왔음을 알게 된다.

各計劃期間 중의 固定投資의 配分에 관한 計劃과 實績을 對比해 보면 例外없이 모든 경우에 農林水産業部門과 鑛工業部門에 대한 投資比重實績이 計劃目標에 미달하는 反面에, 社會間接資本 및 기타 서비스部門에 대한 實績比重은 計劃을 크게 超過하고 있다는 것이다. 이것은 計劃作成時의 部門別 投資所要推計가 正確하지 못했음을 反映한다고 생각된다.

貿易 및 國際收支分野에 대한 計劃과 實績을 對比해 보면 1次計劃에서 4次計劃까지 계속해서 商品輸出과 輸入目標가 모두 크게 초과달성되어 왔다는 사실이 눈길을 끈다. 특히 輸出目標은 3次計劃까지 계속 倍 이상 초과달성되고 商品輸入目標은 2·3次計劃에서만 倍 이상 초과달성되고 있다. 이러한 輸出入實績이 原計劃數値를 크게 上廻하게 된 데는 특히 70년대초 이후의 石油價引上和 資源波動으로 國際的 인플레이션率이 크게 높아졌다는 데도 일부 이유가 있겠으나, 어쨌든 그간 우리나라가 追求해 온 輸出主導型 工業化를 통한 高度成長戰略의 主要한 斷面을 나타낸다고 하겠다. 그런데 商品輸出入이 모두 原計劃을 초과하는 가운데서도 貿易收支赤字實績은 계속해서 計劃數値보다 높았으며 그 絶對規模도 3次計劃期間 중의 약간의 감소를 例外로 하면 계속 크게 증가하고 있다. 貿易外收支를 감안한 國際收支의 經常赤字도 별로 改善되지 못하고 4次計劃期間에 와서는 原計劃上的 黑字展望과는 對照的으로 第2次 石油波動의 영향으로 同赤字는 54億달러 水準으로 크게 增加되고 있다. 이런 國際收支赤字는 5次計劃이 끝나는 1986년에도 그 규모가 감소될 뿐 여전히 상당한 水準

70%에 이르고 있었으나 同比重은 점차 낮아져서 1979년에 와서는 46%로 줄어들고, 反面에 重化學工業比重은 30%에서 54%로 擴大되어 왔다. 韓國銀行 [13, 14] 참조.

에 있을 것으로 展望되고 있다. 이것은 집요한 自立經濟達成目標에도 불구하고 그런 目標은 達成되지 않고 있음을 反映한다 하겠다.

國民生活와 直接 관련되는 實際失業率은 經濟成長의 초과달성으로 인해서 4次計劃 이전까지는 계속 計劃數值보다 낮았다. 第1次計劃 때는 失業率目標가 14.8%나 되었는데 實績은 7.1%로 급격하게 低下되었으며, 2次計劃 중에도 失業率目標는 5%였으나 實績은 그보다 낮은 4.5%를 나타냈다. 이것은 1·2次計劃期間 중 勞動集約的 輕工業製品輸出의 급격한 增加에 主導되어 工業部門就業者가 豫想外로 급격히 증가한 데 기인한다고 생각된다.

우리나라 計劃上 社會開發을 促進하겠다는 政策目標만이라도 제시된 것은 4次計劃 때부터이기 때문에 1次計劃 때부터 社會指標에 관한 計劃과 實績을 比較한다는 데는 문제가 있다. 社會開發測面에 대한 計劃指標가 없을 뿐만 아니라 實績에 관한 統計에도 문제가 있다고 판단되기 때문이다. 그러나 우리는 衣食住 등 人間生活의 3大基本要件 중의 하나인 住宅問題의 改善趨勢를 검토해 보기로 한다. 그런데 사실 우리나라에서는 4次計劃 이전까지는 計劃文書上 住宅普及率에 관한 目標를 提示하고 있지 않았다. 第4次計劃 부터는 社會開發의 일환으로서 住宅問題를 중요하게 생각하여 그 普及率을 약 80%수준으로 擴大하겠다는 目標를 提示했었다. 그러나 實績은 4次計劃이 시작되기 전의 數值인 약 75%에 머물러 計劃에 크게 못미칠 것으로 예상된다. 다시 5次計劃에서도 住宅普及率目標가 제시되고 있으나 그 수준은 4次計劃目標보다도 낮은 것이기 때문에 國民의 基本需要(basic needs)의 충족을 위해서 社會開發을 촉진하겠다는 政策的 意志를 의심케 하고 있다.

우리나라는 1次計劃을 실시하기 시작한 이후 계속해서 國際의 平均보다 상당히 높은 인플레이션을 경험해 왔다. 그럼에도 不拘하고 計劃上 人플레이션을 단절하기 위해서 物價安定目標를 제시하고 그의 實現을 위한 明白한 通貨政策指針을 提示한 것은 4次計劃 때부터의 일이다. 결국 인플레이션을 斷切해야겠다는 政府政策이 그전까지는 確固하지 못했음을 反映한다 하겠다. 2·3次計劃期間 중의 通貨量增加率(實績)이 年平均 33~34% 정도로 높았음을 감안할 때 高度成長을 위해서는 어느 정도의 인플레이션을 감수한다는 政策的 姿勢가 支配的인 것이 아니었나 생각된다. 한편 4次計劃부터는 正式으로 物價安定目標를 提示하고는 있으나 實績은 計劃目標를 倍 이상 上廻할 것으로 豫想된다.

이상과 같은 몇가지 主要部門에 대한 計劃과 實績間의 比較에서 얻을 수 있는 결론은 우리나라 計劃은 적어도 4次計劃의 경우를 例外로 하면 總量的인 成長과 產業構造의 改善面에서는 대체로 초과달성되고 따라서 成功的이었다고 하겠으나, 經濟를 自立經濟達成과 安定化의 方向으로 質的 改善을 이룩하는 데는 成果가 크지 못했다는 것이다. 이와 같이 된 데

는 財政·金融政策 등 短期政策이 開發計劃과 一貫性을 갖지 못하는 경우가 많았던 데 연유되며⁽¹⁶⁾ 그런 一貫性缺如는 成長優先方針과도 관련되나 政府部處間의 政策的 異見調整이 效果의이지 못한 데서 기인되는 바가 더 컸다고 판단된다.

이렇게 볼 때 우리나라 5個年計劃은 經濟의 進전한 發展進路를 設定한다는 面에서는 部分的으로만 성공적이었다. 그럼에도 不拘하고 이 計劃은 존스와司空⁽¹⁷⁾이 指摘한 바와 비슷하게 두가지 面에서 중요한 寄與를 했다고 생각된다. 그 첫째는 計劃過程을 통해서 官僚層을 教育하여 그들이 經濟에 관한 政策決定을 計劃이 없을 경우에 비해 보다 賢明하게 하게 되었다는 것이며, 그 둘째는 計劃이 政府決定을 널리 알리는 主要 發表效果(announcement effects)가 있다는 것이다. 즉 計劃은 民間計劃을 위해 도움이 될 一般的 指針과 목시적인 支援約束을 提示함으로써 民間企業活動에 主要指針을 제공해 왔다는 것이다.

V. 要約 및 結論

우리나라는 1962년부터 第1次 5個年計劃을 正式으로 실시하기 시작한 이후 이미 第4次計劃을 마무리하는 段階에 處해 있고 따라서 來年(1982)부터 시행될 第5次計劃도 사실상 完成해 놓고 있다. 이렇게 數回에 걸쳐 5個年計劃을 作成 執行하는 過程에서 우리나라의 計劃樹立機構 및 節次에도 變化가 있었고 또한 計劃의 性格에도 相當한 變化가 있었다.

우리나라의 開發計劃은 經濟企劃院에 의해서 계속 主管되어 왔으나 計劃作成過程에서의 關係部處公務員의 參與範圍는 第1次計劃 이후 계속 擴大되고 計劃作成의 相當한 分權化가 이룩되고 있다. 그러나 外國人專門家의 參與 또는 諮問役割은 第2次計劃 때에 最大로 擴大된 이후 계속 감소추세를 보이고 있으며, 反面에 國內經濟學者들에 의한 諮問의 役割이 增大되고 있어 計劃作成過程에 있어서의 諮問活動의 輸入代替가 이루어져 온 셈이다.

計劃의 性格도 1·2次計劃 때에는 基礎資料의 不足에도 불구하고 經濟全體의 資源配分을 計劃하고자 하는 資源計劃 또는 包括的 計劃의 性格을 띠고 있었다. 그러나 第3次計劃부터는 經濟規模의 擴大와 複雜性의 增大에 적응할 수 있도록 計劃性格을 政策計劃의 方向으로 바꾸어 왔다. 특히 5次計劃부터는 政策計劃의 實效를 높이기 위해서 誘導計劃으로의 轉換을 試圖했다. 이러한 計劃性格의 變化에 따라 年次別 執行計劃의 內容도 달라졌겠지만 우리나라는 1967~77년 간에는 總資源豫算을, 그리고 그 후는 經濟運用計劃을 每年 作成

(16) 李鎮高 [10], p. 24 참조.

(17) Jones and Sakong [23], p. 53 참조.

實施함으로써 計劃執行의 效率化를 기하고 있다.

60년대 초 이후 經濟社會與件의 變化에 따라 그간 各計劃에서 達成하고자 한 基本目標에도 많은 變遷이 있었다. 1次計劃 때의 社會經濟的 惡循環의 是正이라는 目標로부터 시작해서 計劃이 바뀌어짐에 따라 여러가지 目標가 提示되였으나, 그 중에서도 가장 重要하게 계속적으로 추구된 것은 自立經濟構造의 達成과 產業構造의 高度化라는 두가지 基本目標이라고 생각된다. 그 밖에 地域開發의 均衡을 이루어야겠다는 目標은 3次計劃 때부터 擡頭되기 시작했으며 또한 社會開發을 促進하고 所得分配面의 改善을 기하겠다는 目標은 4次計劃 때에 와서야 처음으로 채택되고 있다. 그리고 過去에도 인플레이션이 지속되었지만 經濟安定藍盤의 定着이라는 目標은 提示된 적이 없었는데 5次計劃에서 처음으로 重要한 基本目標로 提示되고 있어 注目할 만하다. 이것은 成長과 安定問題에 관한 政府政策의 轉換을 의미한다고도 하겠다.

理論上 무엇을 開發戰略으로 보아야 할지는 明確하지 않으나 그 간 各計劃에서 중요했던 戰略을 나름대로 選定하여 검토해 보았다. 그 결과에 의하면 첫째 2次計劃을 例外로 한 나머지 計劃은 모두 不均衡成長戰略에 기초를 둔 것이었으며, 둘째로 1次計劃 때에는 對外指向의 工業化戰略의 概念이 확실하게 定立되지는 못하고 第2次計劃 때에 와서 비로소 定立되었으나 어쨌든 그 때부터 그런 工業化戰略을 계속 追求해 왔다. 그런데 이런 工業化戰略을 追求함에 있어서도 지금까지의 各計劃은 產業構造高度化目標을 위해서 인지 모르나 重化學工業의 育成만을 특별히 強調해 왔다는 사실이다. 셋째로 自立經濟達成目標과 一貫性을 갖도록 海外貯蓄導入을 國際收支面에서만 감당할 수 있다면 最少로 줄여야 한다는 計劃戰略을 계속 제시해 왔다. 그러나 물론 이런 戰略은 실제 執行過程에서는 그대로 지켜지지 못했다.

各計劃에서 提示했던 數量的 目標과 實績 간의 比較를 해 본 결과에 의하면 經濟成長率, 國內投資率, 商品輸出入增加率 등 總量的 成長面에서는 4次計劃期間을 例外로 하면 計劃을 초과 달성해 왔다. 產業別 投資配分과 產業構造變化實績은 原計劃數值와는 一致하지 않으나 그런대로 產業構造高度化目標과 一貫性을 유지했다고 판단된다. 貿易收支 및 國際收支, 總量的 支出構造, 社會開發 및 인플레이션 등의 計劃은 제대로 지켜지지 못하거나 目標에 未達하는 경향이 뚜렷했다.

이렇게 볼 때 우리나라의 計劃은 總量的 成長 및 產業構造의 改善面에서는 큰 成果를 올리고 있으나 自立經濟達成과 經濟安定을 이루는 面에서는 그 寄與가 크지 못했다고 結論지을 수 있을 것 같다. 한마디로 우리나라 計劃은 長期的인 진정한 經濟發展進路를 設定하고

追求하는 데는 部分的으로만 成功의이었다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 同計劃은 다른 附隨的 面에서 經濟開發에 대한 寄與가 컸다고 하겠다. 첫째는 計劃作成過程을 통해서 關係 公務員의 經濟問題에 대한 知識水準을 높이 줌으로써 그들의 政策決定能力을 向上시켰다는 것이고, 둘째는 計劃의 發表效果로 인해서 民間企業活動을 經濟發展의 촉진을 위해 유도하는 데도 크게 도움이 되었다는 것이다.

끝으로 우리나라 計劃目標 및 戰略과 發展實績의 評價를 통해서 提起되는 몇가지 문제점을 지적해 두기로 한다.

첫째로 計劃執行過程에서 開發計劃과 短期經濟政策 간의 一貫性確保問題가 앞으로도 計劃成敗의 關鍵이 될 것이다. 사실 過去 計劃이 部分的으로만 成功的이었다는 理由 中에는 中期計劃과 短期政策間的 不一致가 가장 致命的인 것이었다고 생각된다. 그런데 그런 不一致는 대부분 政府部處間的 主要政策問題에 대한 競爭의 姿勢에 기인되는 바 컸으며, 따라서 國家的 見地에서 計劃目標에 따라 部處間的 政策調整이 一貫性 있게 이룩될 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째는 最近에 提起되고 있는 民間主導經濟體制의 確立과 計劃制度를 어떻게 緩和시켜 가느냐 하는 문제이다. 아직 民間主導經濟體制의 內容이 確實하지는 않지만 그것이 經濟運用面에서의 지금까지의 政府主導方式의 점차적인 修正을 의미한다면 거기에 따라 計劃制度의 運用도 바뀌어져야 할 것이다. 이미 우리나라 計劃은 政策計劃의 性格을 띄고 있고 5次計劃부터는 誘導計劃方式으로 轉換할 것을 明白히 하고 있으나 實質的인 變化는 쉽지 않은 것 같다. 政府主導的인 經濟運用方式을 修正할 때 또는 그런 修正을 促進하기 위해서는 現行 計劃制度를 어떻게 變化시켜야 할 것인가에 대한 깊이있는 檢討가 필요할 것으로 보인다.

세째는 計劃制度의 改善과 궁극적인 經濟發展을 위한 國內經濟學界의 役割增大에 관한 문제이다. 지금까지 國內經濟學者의 計劃作成過程에의 參與範圍는 擴大되어 왔지만, 솔직히 國內大學教授들의 실질적 寄與는 크지 못했다. 그뿐 아니라 大學에 소속되고 있는 國內經濟學者들의 開發計劃과 관련되는 實證的 研究活動도 거의 無視될 정도였다고 판단된다. 앞으로는 國家的 見地에서 計劃에 관한 것 뿐만 아니라 現實政策問題에 대한 大學教授들의 깊이 있는 研究를 增大시킴으로써 計劃作成 및 執行過程에서의 役割增大을 기해야 할 것이다. 그러기 위해서는 大學 에코노미스트들의 積極적인 姿勢가 있어야 하겠지만 官廳側에서도 어떤 새로운 對應姿勢가 요구된다고 생각된다.

參 考 文 獻

- [1] 經濟企劃院, 『第3次 經濟開發 5個年計劃 計劃資料』, 1972. 12.
- [2] 經濟企劃院, 『第5次 經濟社會發展 5個年計劃』, 1981. 8.
- [3] 經濟企劃院, 『主要經濟指標』, 1981.
- [4] 金圭洙, 「線型計劃模型에 의한 經濟豫測과 政策시뮬레이션」, 『韓國開發研究』, 1981 여름號.
- [5] 大韓民國政府, 『第1次 經濟開發 5個年計劃(1962~1966)』, 1962.
- [6] 大韓民國政府, 『第2次 經濟開發 5個年計劃(1967~1971)』, 1966.
- [7] 大韓民國政府, 『第3次 經濟開發 5個年計劃(1972~1976)』, 1971.
- [8] 大韓民國政府, 『第4次 經濟開發 5個年計劃(1977~1981)』, 1976.
- [9] 朴景容·金秉柱·趙誠煥 編, 『第3次 5個年經濟開發計劃 關聯資料 및 論文』, 1972. 8.
- [10] 李鎮高, 『우리나라 5個年計劃體제의 運營(經過와 方向)』, 서울大學校 行政大學院, 1980.
- [11] 總量計劃班, 『第4次 經濟開發 5個年計劃 總量計劃(1977~81)』, 1976.
- [12] 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年版.
- [13] 韓國銀行, 『經濟統計月報』, 1981. 1.
- [14] 韓國銀行, 『韓國의 國民所得』, 1978.
- [15] Adelman, Irma, ed., *Practical Approaches to Development Planning: Korea's Second Five-Year Plan*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1969.
- [16] Adelman, Irma, "Development Planning," in Sung-Hwan Jo and Seong-Yawng Park, eds. [22].
- [17] Adelman, Irma, David C. Cole, Roger Norton, and Lee Kee Jung, "The Korean Sectoral Model," in Irma Adelman ed. [15].
- [18] Adelman, Irma, and Kim Mahn Je, "An Econometric Model of the Korean Economy," in Irma Adelman, ed. [15].
- [19] Blitzer, Charles R., "The Status of Planning: An Overview," in Charles R. Blitzer and Lance Taylor, eds., *Economy-Wide Models and Development Planning*, London, Oxford University Press, 1975.
- [20] Cole, David C., and Young Woo Nam, "The Pattern and Significance of Economic

- Planning in Korea,” in Irma Adelman, ed. [15].
- [21] Hasan, Parvez, and D.C. Rao, *Korea: Policy Issues for Long-Term Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.
- [22] Jo, Sung-Hwan and Seong-Yawng Park eds., *Basic Documents and Selected Papers of Korea's Third Five-Year Economic Development Plan (1972~1976)*, Seoul, Sogang University Press, 1972.
- [23] Jones, Leroy P., and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, Council on East Asian Studies, Harvard University, 1980.
- [24] Lewis, W. Arthur, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, New York, Harper & Row, 1966.
- [25] Norton, Roger D, “Planning with Facts,” in Sung-Hwan Jo and Seong-Yawng Park eds. [22].
- [26] Stolper, Wolfgang F., *Planning without Facts: Lessons in Resource Allocation from Nigeria's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1966.
- [27] Waterston, Albert, *Development Planning: Lessons of Experiences*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1965.
- [28] Westphal, Larry E., and I. Adelman, “Reflections on the Political Economy of Planning: The Case of Korea,” in Sung-Hwan Jo and Seong-Yawng Park, eds. [22].
- [29] Wolf, Charles, Jr., *On Aspects of Korea's Five-Year Development Plan*, Ministry of Reconstruction, Republic of Korea, 1961.