

經濟計劃의 理念과 方式

林 鍾 哲*

<目 次> I. 計劃의 必要性 II. 計劃化의 構圖

I. 計劃의 必然性

케네시(Z. Kenessey)는 計劃(planning)을 ‘事前의 設計, 調整’(scheme, arrange beforehand)이라는 콘사이스 옥스포드 英語辭典(*Concise Oxford Dictionary of Current English*)에서의 定義대로 해석할 때 그것은 舊石器時代초부터 있었다고 말한다.⁽¹⁾ 이러한 의미로 본다면 보다 협동적인 노력이 필요한 생산 및 분배활동의 경우에는 全社會的, 汎經濟主體간에 존재하였던 것이 틀림없고, 소비의 경우에 있어서도 量入制出 또는 量出制入이라고 하는 가계나 재정의 원리에서 보듯이 상당히 엄격한 계획을 先行시켜 왔음을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 과거에 全社會的인 규모로 일반화되어 있던 계획을 개별주체의 차원에서는 그대로 남겨 두되 국민경제 전반에 걸친 巨視的 次元에서는 이를 추방하고 價格機制의 자동조절기능으로 대체하고 등장한 것이 바로 자본주의 시장경제체제였던 것이다. 그랬던 것이 불셰비키혁명이후 특히 1929년부터 시작된 제 1차 5개년계획을 계기로 소련경제 전체가 計劃化로 되돌아가고 이를 嚆矢로 공산권국가를 비롯한 다수의 국민경제가 계획적 운영을 시도하게 된 것은 대단히 중요한 역사적 변화가 아닐 수 없다.

그러나 이러한 변화는 필연적인 것이라고 볼 수 있다. 경제활동 뿐만 아니라 모든 사회활동은 경제주체인 인간과 經濟客體인 自然, 技術 및 社會組織간의 상호작용 가운데서 이루어질 수 있는 것이다. 이 중 가장 중요한 것은 물론 경제주체인 인간, 그가 지닌 價値觀과 능력이다. 즉 인간의 가치관과 능력을 토대로 하여 인간을 자연에 관련지어 주는 매체인 기

* 本研究所 研究員, 서울大學校 貿易學科 教授

(1) Z. Kenessey, *The Process of Economic Planning* (New York: Columbia University Press 1978), p. 7.

술의 성격 및 수준이 결정되고 다시 이같은 토대위에서 기술 및 그 產物(제화 및 생산수단)을 관리하는 장치로서의 경제조직이 결정된다. 예컨대 욕망충족에서 축적으로 價値觀=경제활동의 동기가 바뀔에 따라 그 목적에 좀 더 잘 봉사해주는 기술로서 舊式工業(ancient industry)을 대신하여 近代工業(modern industry)이 탄생하게 되고⁽²⁾ 이 같은 새로운 기술의 충격아래 인간 대 자연의 관계가 종래의 자연에 대한 인간의 順應에서 一變하여 인간에 의한 자연의 지배, 變容으로 바뀌게 되었으며 이처럼 변화된 인간·자연관계아래에서 기술 및 그 產物을 관리하기에 가장 적합한 사회조직으로서 資本主義가 봉건제도를 대신하여 등장하게 된 것이 그 端的인 한가지 예이다.

1. 必然성에 대한 歷史的 考察

자본주의 사회의 초기적 제조건은 자본주의 경제 특유의 調整機制인 市場을 통하여 인간의 경제사회적 제요구 및 자연, 기술, 인간사이의 관계를 상당히 조화롭게 질서지워 갈 수 있었다.

두 말할 필요도 없지만 자본주의라는 경제조직을 창조한 市民社會는 安全을 유일한 배타적 가치로서 추구하였으며 自由는 안전을 보장하는 단일의 가장 강력한 수단으로 생각되었다. “인간의 自然的 自由는 지상의 어떠한 우월한 權力으로부터도 자유롭게 立法的 權威者의 意志아래 종속되는 일이 없으며 자신을 규율하는 것으로서 오직 自然的 法만을 갖고 있을 뿐”이다. 그런데 이같은 자연적 자유의 상태에서는 ‘일반적으로 容認되는 成文法의 결여’, ‘사회일반의 사람들의 인정을 받고 있는 공평한 재판제도의 결여’, ‘법을 집행하는 권위있는 경찰제도의 不在’ 등 3대 主要不便때문에 安全이 위협받을 수가 있다. 따라서 부득이 사회계약을 통하여 優越的 權力을 탄생시켜 安全을 보장받고자 하지만 “社會契約當事者는 최대한의 市民的 自由를 보장받지 않고서는 자신의 自然的 自由를 포기하지는 않는다”⁽³⁾는 록크(J. Locke)의 생각은 市民社會의 가치관을 가히 대표하는 것이라고 할 수 있다.⁽⁴⁾ 市民社會의 人民들은 최대한의 시민적 자유를 확보하고자 노력하였고, 그 결과 ‘분산된 다수의 自由意思가 각기 자유롭게 활동한 결과가 사회의 역사로서 나타나도록’ ‘王대신 自由市場을 지배자의 지위에 앉히고’, ‘권위적 중심없이 무수의 자유롭게 긴밀한 去來關係위에서 성립되는 사회’⁽⁵⁾를 만들고자 하였으며, 결과적으로 하이엑크(F.A. Hayek)가 긍정적으로 로쓰

(2) J.R. Hicks, *A Theory of Economic History* (Oxford: Clarendon Press, 1969), pp. 141-43.

(3) J. Locke, *Two Treatises of Civil Government*. C. Bay, *The Structure of Freedom* (California: Stanford University Press, 1970)에서 再引用.

(4) 安全, 自由에 대한 초기 부르조아 이데올로기의 생각은 C. Bay, *op. cit.*, Ch. 2를 볼 것.

(5) C.W. Mills, *White Collar-The American Middle Class* (London: Oxford University Press, 1951), p. 9.

는 퍼구슨(A. Ferguson)의 표현대로 “사람들은 人間行動의 결과이기도 하지만 人間意圖의 결과는 결코 아닌 制度를 공공롭게도 만들 수 있었던 것이다”(nations stumble upon establishments, which are indeed the result of human action but not the result of human design).⁽⁶⁾ 이러한 조직안에서 사람들은 “正義의 法을 유린하지 않는 한 제 나름의 방법으로 자신의 이익을 추구하고 자신의 勤勞와 資本을 다른 사람 또는 다른 계급의 사람들의 그것과 경쟁시킬 수 있는 완전한 자유를 가질 수 있게”⁽⁷⁾ 되는데, 이 “경쟁은 단지 자본주의 경제를 조정하는 非人間的 機制 또는 단지 政治的 自由를 보장하는 것에 그치는 것이 아니었다. 古典的 自由主義時代의 사람들에게는 경쟁은 자유로운 개인을 탄생시키는 수단이며 英雄의 試金石이었다. 경쟁에 의하여 사람들은 문자 그대로 獨立獨步의 생활을 실행하고 있었다. …경쟁은 자유주의시대의 統合原理였으며 또 古典的 自由主義者의 생활양식의 中核”⁽⁸⁾ 이기도 했던 것이다.

자본주의경제는 市場⁽⁹⁾이라는 특이한 機構를 매개로 하는 商品交換經濟인데 상품교환의 기본질서는 等價交換으로 이 等價關係는 一般正義, 配分正義와 더불어 正義 또는 衡平의 내용을 이루는 3대요소중 하나인 交換正義(ius commutativa)의 核을 이루는 것이라 생각되었다.⁽¹⁰⁾ 등가교환의 대원리에 입각한 市場交換은 財產의 行動을 할 수 있는 分散的 經濟主體의 자유로운 商品處分을 통하여 이루어지며 자유로운 去來는 반드시 대등한 契約(give and take)원리에 의한 계약당사자의 利益調整을 이상으로 한다. 카르텔 또는 트리스트등 특수한 계약행위가 그 自體 不法(per se illegal)이라고 규정되는 것은 그것이 대등한 契約 원리에 입각한 이익조정을 위한 것이 아니라 市場支配를 위한 것이기 때문이다. 자유로운 商品處分은 소유권의 자유, 계약의 자유, 영업의 자유 등을 그 내용으로 하는 財產權의 자유를 토대로 보장되며, 시장교환에 참가하는 사람과 사람의 관계는 雙方의 자유의사의 合致인 계약이 기초가 된다. 이 경우 계약이란 곧 自由契約으로 이는 상대방을 고를 수 있는 자유, 내용에 대한 자유로운 교섭, 교섭결과 합의를 토대로 성립된 계약의 절대준수를 그 내용으로 하는 것이며 서로 입장을 바꿀 수 있다는 流動的 社會經濟條件에 의

(6) N.P. Barry, *Hayek's Social and Economic Philosophy* (London: The McMillan Press Ltd, 1979), p. 6.

(7) A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (R. Campbell, A. Skinner and W. Todd, ed., Oxford: Clarendon Press, 1976), p. 687.

(8) C.W.Mills, *op. cit.*, pp. 11-12.

(9) 市場의 좀 더 엄격한, 古典的 自由主義理念의인 定義에 대하여서는 W.C. Neale의 “The Market in Theory and History”, in K. Polanyi, C.M. Arensberg and H.W. Pearson, ed., *Trade and Market in the Early Empire* (New York: The Free Press, 1957), pp. 357-72를 볼 것,

(10) 車河淳, 『衡平의 研究—17·8世紀 유럽政治思想을 중심으로』, 一潮閣, 1983, p. 9,

하여 계약자유는 補強된다. 시민간의 이같은 관계를 보장하기 위한 제도적 장치가 곧 近代私法이며, 한편 시민과 權力과의 관계는 豫測可能性의 原理에 근거하여 한정되고 公權力이 언제 어떠한 형태로 어찌서 發動되는가 하는 것을 시민이 미리 알 수 있도록 해야 한다는 이 원리는 權力當局의 行政活動과 관련해서는 法治主義, 司法活動과 관련하여서는 罪刑法定主義, 司稅活動과 관련하여서는 租稅法定主義로 확립되어 갔던 것이다.

自然的 自由의 체계하에서 正義의 法을 준수하면서 다른 사람들과의 자유로운 경쟁을 하는 가운데 자신의 이익을 추구하면 보이지 않는 손의 섭리에 의하여 그것이 저절로 公益을 증진하게 된다는 個人利益과 社會利益의 一致可能性에 대한 스미드(A. Smith)의 樂觀은 그의 前提가 붕괴됨과 동시에 무너지지 않을 수 없었다. 所有的 市場社會에서는 “자신의 노동이외의 수단에 의해 얻은 財産을 갖고 있는 자가 없었으므로 개인간의 差異는 주로 개인적 능력과 노력의 차에 근거할 뿐”⁽¹¹⁾이고, 따라서 特혜를 주거나 制約을 가하는 모든 制度가 완전히 철폐되기만 하면 自然的 自由의 體系는 저절로 성립되고, 이 體系下에서는 正義의 법이 유린되지 않는 한 비록 競爭이 반드시 優勝劣敗를 결과하기는 하지만 평등하게 창조된 인간간의 경쟁은 弱者救濟를 위한 마련을 요구하게 되지는 않을 것으로 생각되었었다. 그러나 콜(G.D.H. Cole)의 지적을 기다릴 것도 없이 “사람들의 사업활동, 생산자로서의 (또는 他人의 생산물에 대한 中間收奪者로서의) 사람들의 능력, 出發點에 있어서의 便益인 財産所有, 사람들의 不道德 내지 냉혹, 그리고 순전한 요행등이” “1인 1표의 경제적 대응인 1파운드 1표의 원리에 근거한 自由競爭”⁽¹²⁾을 정치에 있어서와는 달리 이를 平等의 運行原理로서가 아니라 不平等深化原理로서 가능케 하였다.

시민법상의 古典的 契約 즉 자유계약은 ‘서로 입장을 바꿀 수 있다’는 기본전제하에서의 계약이며 이는 所有와 勞動이 일치된 原子의 個人간에만 가능한 것이다. 그런데 所有와 勞動의 분리는 서로 입장을 바꿀 수 있는 조건을 붕괴시켰다. 뿐만 아니라 1862년 會社法改正을 마지막으로 하는 共同資本原理의 일반화는 자본의 축적에 더하여 集中까지도 가능케 함으로써 獨占化를 가속화하여 ‘상대방을 선택할 수 있는 자유’마저 소멸시켰다. 뿐만 아니라 이러한 勢力關係의 변화는 ‘去來條件에 대하여 교섭할 수 있는 자유’를 박탈함으로써 自由契約은 소멸되고 계약의 한 當事者가 일방적으로 결정한 조건에 따라서 계약하거나 또는 말거나 할 수 있는, 대등한 契約(give and take)이 아닌 附合契約(take it or leave it)이 일반화하게 되었다. 거래조건중 가장 중요한 것이며 資本主義經濟에 自己調整의 運行能力

(11) C. W. Mills, *op. cit.*, p. 7.

(12) G.D.H. Cole, *Socialist Economics*, 1950. 名和統一・小川喜一譯, 『社會主義 經濟學』, pp. 22-3.

을 부여하여 왔던 核인 競爭價格(bargained price)는 그 기능을 급속히 축소, 소실하고 獨寡占價格(fixed price)이 이를 대신하게 되었다. 그 결과 價格은 수요·공급에 관한 모든 정보를 제공하고 이를 기초로 한 수요·공급 양당사자간의 자유로운 흥정을 통하여 市場一掃的 需給均衡을 가능케 하는 媒介變數的 機能을 상실하고 그 대신 獨寡占者의 收奪意欲을 표시하는 불평등심화적인 所得決定機能만을 수행하게 되었다. 시민사회의 기본이상이자 동시에 近代私法 및 市場이 전제하였던 '利益의 質이 같은 個人간의 사회관계'는 무너지고 市民은 이익의 질을 달리하며 서로 갈등하는 계급으로 분열되었다. 巨大企業(big business)이 성립되고 이들이 강요하는 附合契約을 통해서 는 個人的 交渉을 통한 이익수호가 어려워진 勞動者들이 필연적으로 勞動組合을 결성하여 原子的 交渉대신 團體交渉에 의해 이에 대처하고자 하게 되고 이같은 거대기업, 거대노동조합(big trade union)의 雙方獨占的 不安定과 불균형, 不調和를 조정하기 위한 制度裝置로서 '보이지 않는 손'을 대신하여 巨大政府(big government)의 '보이는 손'이 등장하게 된 것은 당연한 歸結이다. 호바트(B. Horvat)⁽¹³⁾가 말하는 競爭資本主義時代의 경제를 배타적으로 또 상당히 성공적으로 조정하여 왔던 市場이 그 核心인 價格의 성격변화로 인하여 調整機制로서의 기능을 상실하여감에 따라 그 部分만큼 이를 대신하는 것으로서 命令이 다시 소생하기 시작하였고 市場과 命令이라는 절대로 융화할 수 없는 二律背反的인 調整機制간의 機能을 조화롭게 조정하는 정책수단으로서 資本主義 經濟體制에도 計劃이 등장하지 않을 수 없게 된 것이다.

2. 必然性에 대한 現實的 考察

자본주의 시장경제에서 자본주의 또는 사회주의 계획경제로의 변천이라는 體制史的 과정과는 별도로 20세기 후반의 경제사회는 先後進國을 막론하고 또 政治體制에 관계없이 計劃을 요구하는 상당히 큰 필연적 요인을 갖고 있으니 市場經濟體制를 특히 念頭에 두면서 이를 차례로 보면 다음과 같다.

(1) 主體的 要因

인간활동의 궁극목표는 보다 오롯한 自我의 실현에 있다고 할 수 있다. 人智의 발달이 낮았던 시대에 있어서는 목표달성을 위한 물질적 수단의 마련에도 한계가 있어 自我實現은 몇 가지 價値 예컨대 安全이나 自由의 보장을 통하여 실현될 수 있다고 일반적으로 容認되었었다. '民以食爲天'이라는 동양의 생각이나 "지배자의 모든 의무는 人民의 安全이야말로 최고의 法이다"라고 하는 한마디속에 포함되어 있다"라고 주장한 홉스(T. Hobbes)의 말⁽¹⁴⁾은

(13) B. Horvat, *The Political Economy of Socialism, A Marxist Social Theory*(Oxford: Martin Robertson, 1982), pp.15-20.

(14) Thomas Hobbes, *Philosophical Elements of a True Citizen in His English Works*, II, p. 67.

이처럼 겸허한 욕망을 단적으로 표현한 것이라 할 수 있다. 그러나 人智가 발달되고 가치 실현을 위한 수단 마련에 있어서는 東歐非市場經濟圈을 제외한 108개국 4,359.4백만 人口의 1인당 GNP가 평균 2,672달러⁽¹⁵⁾가 될만큼 커진 1980년대의 사회에서 自我의 완벽한 실현을 위한 수단으로서 요구되는 경제적 가치는 매우 다양해지고 있다. 우리가 이들을 그로스만(G. Grossman)에 따라 풍요, 성장, 안정, 안전, 효율, 衡平과 정의, 자유, 주권, 환경보호의 9개⁽¹⁶⁾로 제한한다고 보더라도 이 모든 가치가 市場 또는 命命이라는 단일의 調整機制를 통하여 실현될 수는 없다. 역사적으로 보더라도 단일의 調整機制를 가진 단일의 순수한 사회조직은 오직 한가지 價値를 다른 諸價値와의 代償을 통하여 우선적으로 실현시키는 데 기여하였음을 알 수 있다. 봉건제사회가 保障을, 경쟁 및 독점자본주의가(자기 自律的 및 放任的) 自由와 生産上 效率을, 수정자본주의가 안정을, 스탈린형 共產主義가 成長을 가장 훌륭하게 보장해주고 그 대신 각 社會에서 자유, 평등, 주권은 크게 희생되었던 것이다.

(2) 制度的 要因

우선 市場에 의한 조정을 분석할 때 시장기구는 다음의 이유 때문에 앞서 말한 9대가치 중 일부만을 불완전한 형태로 실현시켜 주고 있을 뿐이다.

① 市場機制의 역할은 효율의 조장이지 衡平의 촉진이 아니다.⁽¹⁷⁾ 시장기제의 최선의 업적은 파레토(Pareto)最適의 실현인데 이 파레토最適하에서 소득분배가 이상적이거나 또는 받아들일만한 것이라는 논의는 리틀(I.M.D. Little)의 지적대로 전혀 없다.⁽¹⁸⁾

② 뿐만 아니라 바이너(J. Viner)의 지적대로 價格制度는 靜態的 資源配分만을 관장할 뿐 成長과는 무관하다.⁽¹⁹⁾

③ 거의 모든 開發途上國에서 市場制度(A System of Self-Regulating Markets)가 未備하고 시장의 分化도 완전하지 않으며 한편 모든 선진국에서는 完全市場은 소멸되고 不完全市場이 이를 대체하고 있다.

Christian Bay, *The Structure of Freedom* (California: Stanford University Press, 1970)에서 再引用. Bay는 “安全이야말로 그가 다른 모든 價値의 上位에 둔 가치였다”고 말하고 있다.

(15) The World Bank, *World Development Report, 1983* (New York: Oxford University Press, 1983).

(16) Gregory Grossman, *Economic Systems* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc, 2nd ed., 1974), pp. 4-13.

(17) Keith B. Griffin & John L. Enos, *Planning Development* (London: Addison-Wesley Publishing Company, 1970), p. 22.

(18) I.M.D. Little, *A Critique of Welfare Economics* (Oxford: Clarendon Press, 1950), Ch. VI.

(19) Jacob Viner, *Studies in the Theory of International Trade* (London: George Allen & Unwin, 1937), pp. 71-2.

한편 命令에 의한 조정 역시 未洽하지 않을 수 없다. 우선 그것은 定義에 의해 자유 특히 市場의 자유와 양립될 수 없고, 主權에 있어서도 指導者主權만이 있을 뿐 생산자주권이 나 소비자주권은 크게 제약된다.

자본주의를 福祉政策에 의해 수정하더라도 그 成就에는 한계가 있다. 경제부문에 대한 公權力의 福祉政策的 介入은 피구(A.C. Pigou)의 3大 厚生命題 즉 ① 國民分配分の 평균량이 크면 클수록, ② 국민분배분중 가난한 사람에게 귀속되는 平均取得分이 크면 클수록, ③ 국민분배분의 해마다의 크기 및 가난한 사람에게 귀속되는 해마다의 取得分の 변동이 적으면 적을수록 사회의 경제적 후생은 커진다는 基本處方에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 그런데 이 3대명제중 ‘증가’에 의해서는 풍요와 성장이, ‘균등’에 의해서는 衡平 및 正義의 일부가, ‘안정’에 의해서는 安定과 안전의 일부가 보장·증진될 수 있을 뿐이다. 효율, 자유, 주권, 환경보전중 효율은 市場機制를 통하여, 나머지 셋은 體制的 特徵에 의하여 해결될 수 있는 것으로서 피구적 복지정책에 의하여 성취될 수는 없다.

(3) 技術的 要因

기술의 경우 그 開發이 개인적으로 이루어질 수 있는가 그렇지 않으면 社會的 協同을 필요로 하는가 하는 것과, 개발된 기술을 개인이 관리할 수 있느냐, 사회의 공동관리가 필요하나 하는 것은 전혀 별개의 문제이다. 기술에는 개인적으로 관리할 수 있는 것과 집단적으로 관리하지 않을 수 없는 것이 있다. 예컨대 原始共同體社會에서 封建制社會로의 移行에 결정적인 계기를 마련해 준 水利灌溉技術은 집단적, 集權的 管理를 요구한다. 동양에서 서양의 그것과는 다른 奴隸制에 근거한 봉건제도 즉 官僚的 封建制度 또는 東洋的 專制主義가 특히 나일江, 티그리스·유프라테스江, 黃河, 인더스江 流域社會에 정착하게 된 것도 결국 기술의 관리와 관련된 것이다.

자본주의는 科學과 産業이 결합함으로써 성립할 수 있었던 것이고⁽²⁰⁾ 슈페터(J.A. Schumpeter)理論에서도 보듯이 技術革新을 그 가장 큰 核으로 삼고 있는 것이지만,⁽²¹⁾ 그 開發과 管理는 어디까지나 개인에게 맡겨졌던 것이고 資本主義는 그러한 개발 및 관리에 가장 적합한 體制로서 등장했던 것이다. 그런데 都留重人등이 강조하는 科學·産業革命(scientific-industrial revolution)時代⁽²²⁾ 이후 특히 갤브레이드(J.K. Galbraith)가 말하는 소위 新産業體制(the new industrial system)⁽²³⁾ 등장 이후에 있어서는 기술은 그 開發과 管理를 集產

(20) John R. Hicks, *op. cit.*, p. 145.

(21) J.A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development* (Cambridge: Harvard University Press, 1934; original German edition, 1912), Ch. II. esp. p. 66.

(22) 都留重人, 『現代資本主義の再檢討』(東京: 岩波書店, 1959), pp. 7-8.

(23) J.K. Galbraith, *The New Industrial State* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1967), Ch. II.

的으로 할 것을 요구하고 있다.

(4) 環境的 要因

기술이 변화함에 따라 기술과 자연, 기술을 매개로 한 자연과 사회조직사이의 관계가 변화한다. 엄청난 힘을 가진 기술을 바탕으로 個人은 옛 기술하에서 한 社會가 미쳤던 것보다는 더 큰 충격을 자연에 가할 수 있다. 그 결과 인간활동에 봉사하기 위한 자연의 부담은 급격히 커져 公害, 資源枯渴 등 사회전체적으로, 또 사전의 조정(arrangement beforehand)을 가지고 대응할 것을 自然은 요구하게 되었다. 그것은 개인의 성향이 集産主義의이나 아니냐 하는 것과는 관계없이 기술과 자연의 相互作用 가운데서 결과된 요청이다. 이러한 요청은 計劃化를 통해 가장 적절히 대응될 수 있다.

II. 計劃化의 構圖

앞에서 본 바와 같이 市場經濟를 基調로 하는 資本主義的 또는 社會主義的 計劃化는 市場과 命命이라는 두가지 調整機制를 활용하여 多元的인 경제적 목적을 동시에 달성하고자 하는 全國民的인 노력이므로 그에 相應한 合目的的인 성격과 내용을 가져야 한다. 한가지 例로 한국에서는 그 낮은 경제성장률⁽²⁴⁾만으로 인도의 경제계획이 실패한 것으로, 한국의 그것은 지극히 성공적인 것으로 평가하고 있는 경향이 있다. 그러나 이는 국민경제목표를 ‘급속한 성장’ 하나만으로 보려는 共產主義的 經濟計劃 또는 重商主義的 내지 파시스트的 經濟政策 視角에서 분석하였기 때문에 도출된 그릇된 결론이다. 印度의 경제계획은 ‘민주적 절차를 통한 국민적 합의위’에서 “모든 국민에게 인간다운 생활을 보장하고, 국민적 공동 목적달성에 가장 잘 기여할 수 있도록 재산 및 생산수단소유를 분산시키고 부와 생산수단이 국민을 희생시켜 가면서 집중되는 것을 막는다”는 커다란 기본전제하에 ‘① 기초소비재 생산에 최고의 우선순위를 둔 생산의 극대화, ② 완전고용, ③ 물가의 저렴화, ④ 민주주의를 존속시키기 위한 절대불가결한 조건으로 소득의 보다 더 균등한 분배’⁽²⁵⁾ 등 民主化, 平等化, 國民統合, 전국민적 규모로의 최소한도의 文明生活保障 등 가장 인간적인 목표를 重商主義的 富國強兵에 우선시켰던 것이다. 이같은 印度計劃의 성공이 다른 나라에 의해 그 외

(24) 세계은행 자료에 의할 때 1960~81년간의 印度의 1인당 GNP 증가율은 1.4%로, 中共의 5.0%는 말할 것도 없고 低所得國家群의 평균인 2.9%에도 크게 못 미치고 있다. cf. The World Bank, *op. cit.*, p. 148.

(25) A.H. Hanson, *The Process of Planning: A Study of India's Five-Year Plans, 1950~1964*, (London: Oxford University Press, 1966) Pt. 1. 특히 pp. 91-95.

樣만이 모방되고자 하는 추세를 보고 겔브레이드는 “유능한 計劃化가 인도와 파키스탄에서 가능했으므로 모든 나라가 자기도 計劃化를 수행할 수 있다는 착각”(26)을 갖게 된 것을 경계하였던 것이다. 이러한 경고를 무시한 가장 좋은 사례가 1962년이후의 한국경제계획이다. 한국의 경제개발계획은 국민경제적 제가치의 조화로운 極大實現을 위해서가 아니라 權力掌握과 지배를 위한 수단으로 시작되었고, (27) 그 때문에 自由, 民主 兩政權下에서 立案되는 가운데 붙어 넣어던 民主化, 平等化, 國家經濟主權등의 이상을 몇차례의 수정을 통해 말살하고 (28) 高地占領式的 成長目標만이 비민주적으로 할당되어 不正한 特惠 不法的 制裁란 체적과 당근(whip and carrot) 정책하에 강행되고, 국민의 하찮은 일상생활까지도 계획과 간섭의 거미줄속에 흡아 넣음으로써 완전한 官僚專制的 依存經濟, 소위 官給性經濟를 탄생시킨 것이다. (29) 印度가 84년 10월 간디首相暗殺이후 나타난 混亂相에서 보듯이 民族的, 宗教的, 地域的, 階層的인 여러 측면에서 國家解體要因을 갖고 있으면서도 統合과 民主를 유지할 수 있었던 것은 고도성장을 절대시하지 않은 경제개발계획의 功績이고, 공고한 單一民族的 結合이 무너지고 地域間, 階層間에 심각한 民族分裂이 일어나고 있는 것은 朴正熙獨裁下的 成長一邊倒 經濟計劃때문이라고 하겠다.

국민경제의 計劃的 運營이 어느 정도의 政府統制를 가져오느냐 하는 것과는 관계없이 計劃은 ① 統一的 意志의 존재, ② 計劃의 意識的 樹立, ③ 精確한 資料와 調査, ④ 조직적이며 철저한 목표수행, ⑤ 指導的 또는 強制的 執行, ⑥ 일정한 목표의 설정 등을 필요로 한다. 이러한 여러 요구와 관련되는 문제를 상술한 순서와는 관계없이 한국사회의 실정, 計劃的 開發의 23년의 역사적 교훈을 토대로 검토해 보기로 한다.

1. 計劃化의 對象

開發計劃이 경제부문에만 국한되어야 하는가 그렇지 않으면 政治, 社會, 文化, 地域의 주요한 모든 部門까지 포섭해야 하는가에 대한 論議는 의외로 적다. 개발계획이 경제부문에만 국한되어야 한다는 의견이 압도적으로 우세한 배경에는 첫째, 국가간섭 특히 과거 국가간

(26) J.K. Galbraith, *Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1964), p. 44.

(27) I. Adelman, ed., *Practical Approaches to Development Planning: Korea's Second Five-Year Plan* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), pp. 4-5.

(28) *Ibid.*, pp. 18-19.

(29) Galbraith에 의할 때 “미국경제의 약 20%가 計劃化되고 있음에 반하여 印度에서의 그것은 13~14%에 불과하다”고 한다. J.K. Galbraith, *Economic Development in Perspective* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1962), p. 33. 計劃的 開發 또는 計劃的 國民經濟運營이 반드시 경제에 대한 政治支配強化를 뜻하는 것이 아님을 알 수 있다.

(30) K.G. Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Ltd., 1968), pp. 1859-64.

섭의 주류를 이루었던 파시스트의 干涉에 대한 혐오와 둘째, 계획적 개발은 경제와 같이 數量化가 가능한 부문에서만 가능하다는 관념이 있는 것으로 생각된다.

계획이 반드시 국가간섭의 증대를 의미하지 않을 뿐 아니라(이점에 대해서는 다음 節에서 詳論키로 한다) 개발계획이란 곧 優先順位決定에 뒤따라 이를 뒤받침하는 投資計劃, 資金動員計劃이므로 경제이외의 부문도 계획화의 대상이 될 수 있을 뿐만 아니라, 다음에 열거하는 몇가지 이유로 인하여 특히 개발도상국에서의 개발계획은 경제개발계획(Economic Development Plan)에 그쳐서는 안되고 반드시 포괄적인 國民發展計劃(National Development Plan)이어야 한다.

(1) 경제현상은 순수히 경제적 요인만이 작용하며 생성하는 것이 아니라 경제적 및 비경제적 요인의 복합된 작용의 결과인 것이다. 그러므로 경제적 성취만을 목적하는 경우라고 하더라도 다른 비경제적 요인에 대한 충분한 계획적 배려를 해야한다. 미르달(G. Myrdal)에 의하면 社會體系의 구성조건은 ① 產出高와 所得, ② 生産의 諸條件, ③ 생활수준등 經濟的 要因과 ④ 삶과 일에 대한 태도, ⑤ 制度등 비경제적 요인 그리고 ⑥ 政策이라는 중립적 요인의 여섯가지인데, 경제적 요인과 비경제적 요인간에는 마르크스(K. Marx)가 말하는 바와 같은 主從, 上下의 관계가 없고 상황에 따라 한쪽이 지배적이고 다른 한쪽이 附隨的인 요인으로 작용하는 것이며 政策은 어느 요인과 결부하여 나타나느냐 하는데 따라 어느 쪽도 될 수 있다는 것이다. 개발도상국의 개발계획이 경제계획으로 시종하는 것은 마르크스적 經濟決定論 및 蘇聯式 開發戰略에 자신도 모르게 중독된 탓이라 할 수 있다. 개발도상국에 있어서 특히 官僚的 封建制度의 유산을 갖는 나라에서는 行政의 優位가 특히 심하므로 이 역시 계획을 통해 국민통제하에 두어야 한다.

(2) 경제, 정치, 사회, 문화등 여러 下位體系(sub-system)중 특정한 어느 한 部門만을 戰略據點으로 하는 개발운동은 下位體系간의 균형을 파괴하여 社會調和를 깨뜨리고 갈등과 解體作用을 증대시킨다. 뿐만 아니라 政治·行政權力의 優位가 절대적인 한국같은 官僚專制社會에 있어서는 경제만을 戰略據點으로 하는 개발계획은 첫째, 社會음직임의 主要因을 무시하는 副要因을 지렛대로 삼음으로써 開發效率을 저하시키고 둘째, 경제권력마저도 정치의 지배아래 종속시킴으로써 정치권력의 絕對化, 파시스트化의 요인을 조성한다. 期待上昇·挫折感增大, 官給性經濟, 軟性國家, 경제개발과 廣義의 社會開發간의 冑擴大, 성장효율의 鈍化 등 우리가 70년대전후 특히 74년 이후부터 겪은 비참한 경험은 오로지 계획의 偏跛性에 기인하는 것이라 할 수 있다. 外樣的인 고도성장에도 불구하고 1962~81년간의 경제개발계획이 國民解體計劃(national disintegration plan)이 되어간 것을 우리는 直視해야

한다. 경제개발계획은 경제 그 자체가 상당한 정도까지 그렇듯이 內在價值(intrinsic value)로서보다는 手段價值(means value)로서 평가해야 하며 이 수단가치가 봉사할 목적가치로서 우리는 국민발전계획을 가져야 한다.

(3) 經濟的 成就是 단순히 경제적 가치에만 영향을 주는 데 그치는 것이 아니라 정치, 사회, 문화, 종교등 사회의 모든 면, 모든 가치에 충격을 준다. 그러므로 개발계획은 경제적 요인간 및 경제적 가치간의 함수관계만 고려하고 통제하는 데 그쳐서는 안되고 다른 價値, 보다 더 중요한 諸目的價値와의 함수관계도 깊이 배려해야 한다. 경제개발계획이 다른 가치, 다른 부문을 무시한 채 진행된다면 비록 그것이 성공했다고 하더라도 경제이외의 下位體系에 의해 評價되고 支持되지 못하므로 수단으로서의 合目的性을 가질 수 없고 따라서 그 성공은 바로 자신의 墓穴을 파는 것이 된다. 뿐만 아니라 다른 가치를 무시한 경제개발계획은 다른 下位體系의 지지와 참여를 얻지 못함으로 인하여 경제부문에 있어서도 결코 성공하기 어렵다. 1962~81년간의 한국경제개발이 實質적으로 4.9배 성장이란 커다란 성취⁽³¹⁾에도 불구하고 低評價되고 특히 74년 이후 成長效率이 급격히 하락하였던 것⁽³²⁾은 바로 이 때문이다.

이상과 같은 이유때문에 개발도상국 특히 한국의 앞으로의 개발계획은 경제개발계획이어서는 절대로 안되며 당연히 국민발전계획이어야만 한다. 흔히 단순한 경제개발계획이라고 이해되고 있는 프랑스의 계획만 하더라도 그 正式名稱은 ‘近代化 및 設備計劃’(Plan de Modernisation et d'Équipement=Plan for modernization and equipment)이고, 제 4 차계획안의 계획대상을 보면 專門別·部門別計劃을 담당하는 소위 垂直委員會아래 농업, 가내공업, 건축 및 공공사업, 연료, 화학, 상업, 油脂, 海外地域, 에너지, 문화시설, 위생·사회시설, 교육시설, 도시시설, 주택, 농산식품, 공업, 제조업, 광업 및 비철금속, 어업, 우편전신, 미디어 및 텔레비전, 철강, 관광, 운수 등 23개 分科가, 全分野에 공통되는 문제를 다루는 水平委員會에는 勞動力, 財政經濟, 生産性, 地域計劃, 研究에 관한 5개 分科가 있어 실질적으로 政治를 제외한 프랑스社會의 모든 문제를 계획하고 있다.⁽³³⁾ 우리나라의 경우는 경제에 비하여 정치, 행정의 반드시 先進的이고 민주적이라고 할 수 없고, 오히려 1971년이

(31) 미국에서의 개발초기단계 이후 實質 GNP가 4.9배 증대하는 데는 1869~73년에서 1902~06년까지 대략 30년이 걸렸으며 (Cf. U.S. Dept. of Commerce, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957*, Washington, D.C., 1960), 日本에서는 1885~1936년까지 52년이 걸렸다. (大川一司外, 『國民所得』, 東洋經濟新報社, 1974).

(32) GNP 성장률은 1962~73년간의 연평균 9.07%에서 1974~81년간의 7.34%로 하락하고 있다.

(33) Pierre Bauchet, *Economic Planning: The French Experience*, (English translation by D. Woodward, New York: Frederick A. Praeger, 1962) p.35. 3차 계획 때에는 17개였다.

후에는 경영(business administration)에 行政(public administration)이 뒤떨어지기 시작하고 있으므로 당연히 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 下位體系의 계획적 발전이 國民發展計劃의 큰 틀안에 포섭되어야 한다.

이같은 개발계획의 包括化에 대하여 이것이 國家主義(statism)로의 길을 닦는 것이라고 반대할 수 있으나 필자는 이것이 오히려 下位體系간의 自治와 民主化 그리고 社會體系의 調和를 가져오는 유일한 길이라고 생각한다. 그 이유는 간단하다. 이처럼 사회의 모든 분야에 대하여 국가가 과거 朴正熙가 그러했듯이 하나하나 구체적인 지시를 통하여 직접통제를 하려면 궁극적으로 歸結되는 것은 法的 形式은 여하간에 모든 재산 및 생산수단에 대한 완벽한 국가지배, 소비자주권의 완전한 폐지와 지도자선호(leader's preference)의 강제 등 실질적인 企業國家로 전환하는 도리밖에 없다. 이것은 한국인의 가치관, 南北對立을 중심한 國內·國際政治의 諸力學關係 등으로 인하여 절대로 불가능한 代案이다. 그렇다면 발전계획의 포괄화를 계기로 한 국가=정부와 국민과의 관계는 政府直接統制의 全面後退⁽³⁴⁾와 民間의 이니셔티브 및 活動의 강화, 정치권력 특히 행정부 경제권력의 대폭축소와 이로 인한 政治·經濟·社會·文化의 4대 下位體系간 또는 勞·使·政등 3대 經濟主體간의 勢力均衡 회복, 그 결과로서의 견제와 균형(check and balance) 능력의 회복이라는 바람직한 것으로 변하고 따라서 自由와 平等의 신장을 통한 民主開花가 촉진될 것이다. 감당할 수 없을 만큼 많은 대상을 計劃의 틀에 포섭함으로써 기업국가적 國家主義이나 아니면 國民主導下的 民主的 發展이나 하는 막다른 선택을 정부와 특히 국민에 대하여 강요하는 것이 自由와 民主로의 길이 될 것이다.

2. 計劃化의 方法

계획적 개발에 있어서는 계획안을 누가 수립·결정하느냐, 그리고 누가 집행의 주체가 되느냐 하는 두가지 중요한 문제를 갖고 있다. 바로 이러한 선택이 국가에 의해서만 계획되고 국가에 의하여 집행되는 공산주의 개발계획과 민주적 계획과의 차이이다.

첫째, 계획을 입안하는 主體로는 ① 行政府(의 한 部處), ② 行政府아닌 國家特別機構 ③ 정부와 민간이 망라적으로 참가한 多黨의 計劃機構의 세가지를 생각할 수 있다. 한국의 경우는 제 1型에 속하는 경우로서 행정부의 한 部處인 經濟企劃院이 韓國開發研究院 및 統計局등 산하에 거느린 研究·統計機關의 도움을 얻어 他部處 및 民間經濟主體의 참여를 실질적으로 거부한 채 독재적으로 계획을 수립하고 있다. 소련의 경우는 제 2型에 속하는 것

(34) 이는 정부의 모든 經濟的 機能의 후퇴, 약화가 아니라 規制者 및 企業家의 구실을 크게 축소하고 配慮者 및 심판자의 기능을 대폭 강화한다는 것, 즉 朴正熙시대의 規制的 成長을 탈피하고 福祉의 正義에 전념한다는 것을 의미한다.

으로 蘇聯邦閣僚會議 산하에 있기는 하지만 行政部處와는 전혀 다른 계통에 속하는 國家計劃委員會(Gosplan)를 頂點으로 하는 中央經濟機關에 의하여 계획이 수립되고 있다. 끝으로 프랑스는 제 3型에 속하는 것으로 政府部處인 經濟企劃廳(Commissariat général du plan équipement et de la productivite=General Commission for Planning)⁽³⁵⁾과 多黨의 常設機構인 經濟社會委員會(Conseil Economique et Social=Economic and Social Council) 및 非常設機構인 近代化委員會(Commissions de Modernisation=Moderization Committee)가 계획수립을 담당하고 있다.

이 중 어떤 것이 절대적으로 좋다고는 말할 수 없다. 국민의 가치관, 文化的 傳統, 政治體制(의 변천사), 경제발전의 단계 및 경제주체간의 勢力關係, 社會的 特性 등에 의하여 특정한 한가지 또는 그 變型이 선택될 수 있다. 그럼에도 불구하고 추상적으로는 그 優劣를 분명하게 판정할 수 있으니 ‘열성적인 국민적 참여, 호응과 지지’를 가장 잘 이끌어 낼 수 있는 조직이 가장 훌륭한 기구라고 할 수 있다. 그 이유는 간단하며 開發의 본질적 성격에서 이는 연유한다.

(1) 국민(경제)발전계획은 한 國民의(경제적) 自我實現의 靑寫眞이다. 개인이 그러한 바와 같이 국민도 자신의 最善의 自我實現에 대한 설계를 자신이 할 수 있어야만 참으로 자유롭다고, 즉 자신의 主人이라고 할 수 있다. 그러므로 國民(經濟)的 命運을 내용짓는 국민(경제)개발계획에는 마땅히 직접적이든 간접적이든 전국민적인 參與와 결정이 있어야 한다. 그렇지 못할 경우에는 恣意的으로 국가적 목표(national goal)를 설정하는 權力者 및 그 手筋인 計劃官僚의 노예로 전 국민이 예측되며, (경제)개발계획이 성공했을 경우일지라도 전 국민은 ‘살찐 돼지’ 같은 존재가 될 뿐이고 만일 실패하였을 경우에는 全國民의 災殃과 그 책임추궁을 위한 不安定(政權의 非正常的의 交替)이 시작될 위험성이 있다. 만일 전 국민적 지지와 참여가 있었다면 失敗는 성공을 위한 새로운 試行錯誤의 기초가 될 뿐 책임추궁의 씨앗이 되지는 않는다.

(2) 개발계획은 경제에 국한되는 것이든 포괄적인 것이든 막론하고 效率은 提高시킬 수 있지만 個人的 自由⁽³⁶⁾는 原理的으로 제한하게 된다. 그러므로 일체의 계획은 자유와 主權을 제약받게 되는 사람들의 明示的 同意와 有效한 統制하에 수립되어야만 한다. 계획이 민

(35) 1946년에 臨時政府 首席直屬機關으로 발족하여 초대장관 모네(J. Monnet)이후 여러번 그 法的地位에는 변동이 있었지만 직원은 40명내외의 計劃專門家를 포함하여 150명내외를 유지하고 있으며, 그 補助機關으로 經濟財政研究所, 人口問題研究所, 消費調查센터, 統計經濟研究所 등이 있다.

(36) 여기서는 集團의 自由인 civil or political liberty와 대립되는 의미에서의, 그리고 자유의 본래적 의미인 individual or personal liberty를 뜻하고 있다. cf. F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty* (Chicago: The University of Chicago Press, 1960), Ch. 1.

主的인 것이기 위해서는 國民的 參與와 統制裝置를 內在化해야 한다. 이러한 문제와 관련하여 켈블레이드는 “생산이 계획되었다고 말하는 것은 市場이 상당정도까지 생산에 관한 결정권을 정부에 이양하였다는 것을 의미”한다고 말하고 있는데, 이는 “보다 더 중요한 것으로서 어떠한 종류의 소비를 계획할 것인가”하는 문제를 정부에 맡기는 것이 된다. 생산과 소비란 낱말을 經濟的 價値에 국한시키지 않고 政治的 價値, 文化的 價値 등으로 확대한다면 계획이 갖는 광범한 自由制限機能을 쉽게 이해할 것이다.

(3) 계획은 既存用途에서 새로운 용도로의 資源再配分을 수반한다. 베틀렘(C. Bettelheim)은 “점차 심해지는 資源供給 隘路狀況下에서 더 많은 資源을 소비에서 투자로 전환·배분해야 하므로 단순한 미래에 대한 약속만으로 열성적 참여를 이끌어내기 어렵다”⁽²⁷⁾라고 말하면서 국민대다수의 參與와 信認을 강조하고 있는데, 계획이 우선 순위를 정하지 않을 수 없는 한 資源供給의 隘路有無를 막론하고 계획은 비단 경제부문내에서 뿐만 아니라 社會體系 각 부문간의 資源配分比率의 변화를 가져온다. 이러한 資源再配分은 便益 및 所得 그리고 財産과 生産手段의 재분배를 가져오므로 개발계획의 長期正常的 效果를 감안하더라도 그것은 國民의 相對的 地位의 변화를 불가피하게 가져오므로써 불가피하게 甲得乙失을 결과한다. 향차 한국과 같은 資源不足型 小規模經濟國에서는 隘路的 副作用이 크므로 便益과 所得의 변화를 직접 겪게 될 당사자들인 국민전체의 有效한 參與가 반드시 있어야 한다.

지금의 時點에서 구체적으로 어떠한 計劃機構가 가장 적절한 것인가 하는 데 대해서는 學界, 財界 심지어 外樣的으로는 官界까지도 포함하여 상당한 정도의 합의가 있는 것 같다. 적어도 朴正熙大統領의 經濟的 專橫을 가능케 하였던 官僚獨裁의 計劃方法은 청산되어야 하며, 國家計劃委員會를 중심으로 하는 國家主義的 計劃化 역시 받아 들일 수 없는 것이다. 따라서 프랑스型 計劃方法을 原型으로 하여 1980년대이후 한국의 理念 및 實情에 맞는 計劃化方法이 창조되어야 할 것이다.

3. 계획의 遂行

계획화와 관련된 첫 課題는 계획화를 할 것이냐 市場에 맡길 것이냐 하는 것인데 계획화를 해야 한다는 쪽이 절대적으로 옳다. 왜냐하면 市場에 맡길 경우 본래의 기능을 상실해가거나(선진국의 경우) 아직도 충분히 갖추지 못한, 그리고 갖추기를 바랄 수도 없는(개발도상국의 경우) 價格機制에만 의존하고 또 다른 조정기체인 명령은 활용할 수 없음에 반하여 계획화는 시장과 명령이란 두 조정기제를 二元的으로 모두 활용할 수 있다는 장점이 있기

(37) C. Bettelheim, *Some Basic Planning Problems* (New York: Asia Publishing House, 1960), pp. 43-5.

때문이다. 뿐만 아니라 (경제)주체 및 (산업)활동조직도 조직이 용이함으로써 명령에 의해 쉽게 조정될 수 있는 것(군대 또는 초거대기업과 제조업)과 조직을 거부하여 명령이 비효율적인 것(자유전문직 종사자 및 농업)이 있으므로⁽³⁸⁾ 시장과 명령중 어느 한가지 조정기제에만 의존할 때 사회조화는 실현되기 어렵다.

다음으로 포괄적인 국민발전계획으로 구체화시키느냐 아니면 좁게 경제개발계획으로 하느냐 하는 선택인데 이는 이미 위에서 論及한 바 있다.

세째로, 국민적 활동의 大綱단을 계획화하고 나머지는 각 經濟主體의 創意에 맡기느냐 그렇지 않으면 엄격한 목표량(norma)을 결정하여 그 어김없는 집행을 감독하느냐 하는 문제가 있다. 계획이란 본래 치밀하고 정확한 것을 생명으로 하므로 1962~81년간의 한국경제에서 보는 바와 같이 計劃値와 實績値의 커다란 乖離는 계획 자체를 무의미하게 하는 것이다. 그러나 개별 프로젝트에 있어서는 99.99% 달성이라는 것이 무의미하지만 국민경제 전체로 보면 반드시 그런 것은 아니고 오히려 특정한 日字에 맞추어 1백% 완성된다거나 초과 달성된다거나 하는 것이 무의미하다. 그러므로 餘他の 價値와의 관계를 보더라도 국민발전 계획은 그야말로 靑寫眞으로 그치고 蘇聯 또는 北韓에서 보듯이 1개월계획 12개를 합쳐 1개년계획을, 1개년계획 5개를 합하여 5개년계획으로 하는 硬直性을 피하고 한국의 경우 대통령의 任期에 맞추어 前半期 3개년, 後半期 4개년의 7개년계획을 세우는 것이 바람직스럽다. 계획을 수립하고 실천하는 것은 국민이라 하더라도 規制者的, 配慮者的, 審判的 機能을 통하여 이를 돕는 것은 정부이고 그 首長은 대통령이므로 대통령(과 그 政黨)은 국민발전계획에 얼마나 助力했느냐 하는 것으로 평가되어야 한다.

끝으로 비록 최소한으로 제약되었다고 하더라도 정부는 막강한 권력을 가지고 있으며 그 일부는 반드시 계획의 원활한 수행을 위하여 행사되어야 한다. 이 경우 정부규제가 市場協調的인 間接統制 중심이나 市場拒否的인 直接統制 중심이나 하는 것이 문제될 수 있다. 그러나 우리가 民主主義를 신봉하는 한, 그리고 자본주의나 사회주의나를 막론하고 조정기제로서의 시장의 기능을 명령보다 더 가치있는 것으로, 좀 더 정확히 말한다면 명령보다 시장이 自由와 民主란 가치와 더 훌륭하게 兩立될 수 있는 것으로 믿는다면 정부간섭은 원칙적으로 간접통제의 형태를 취하고 직접통제는 필요한 최소한으로 축소하는 것이 옳다.

(38) J.K. Galbraith, *The New Industrial State* 및 ditto, *Economics and Public Purpose*, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1973).

〈討 論〉

金大泳局長*의 論評

計劃樹立의 必然性에 關한 碩學들의 考察을 體系의으로 整理한 I章의 內容은 比較의 一貫性이 있으나 II章에서는 여러 차례에 걸친 우리나라 經濟開發計劃의 基本目標設定이나 樹立過程上의 隘路를 充分히 研究·檢討함이 없이 單純히 否定的 立場에서 評함으로써 오히려 I章과 II章을 斷切시키는 要因이 되고 있다.

I章에 대해서도 몇가지 指摘한다면, 그로스만(Grossman)의 9個 經濟的 價値들은 獨立의 概念이라기 보다는 相互關聯의이고 補完的 概念이며 — 예컨대 經濟效率의 增大없이 安定이나 成長의 持續的 保障은 期待할 수 없다 — 따라서 封建·資本·修正資本 및 共產主義의 計劃이 각기 이들중 一部를 保障하고 目標로 삼는다는 論理는 單純한 觀測인 듯하다. 體制의 類型이 다르더라도 窮極的인 目標은 國民生活의 質의 向上이며 이를 爲한 生産과 分配의 最適化에 市場과 命命을 如何히 調和시킬 것인가는 한 나라의 政治·文化的 背景과 그 時代에 存在하는 理念과 價値에 따라 選擇의 幅이 決定될 것이다.

制度的 要因에 대한 說明에서 몇가지 再考했으면 하는 것은, 衡平은 動態的 效率의 極大化를 爲한 要素로서 生産性 測定이 可能하다면 이에 根據한 分配은 狹意의 效率과 衡平을 意味하며 이러한 分配가 果然 社會的으로 要求되는 價値를 充足시켜 주느냐하는 것은 別個의 問題라는 點이다.

우리나라 計劃과 關聯하여 몇가지 論評한다면, 計劃의 性格과 政策手段은 市場經濟의 成熟度, 民間의 能力, 經濟規模 및 產業의 高度化 程度 등 諸般 與件에 따라 그 內容이 變遷되고 있다.

第1次 經濟開發計劃의 樹立過程에서 公開的 討論을 통한 國民의 合意形成을 期하지 않은 것은 事實이지만 그 當時로서는 貧困의 惡循環으로부터의 脫皮를 渴望하지 않는 國民은 거의 없었으며, 이러한 渴望이 計劃의 推進力으로서 “國民意志의 結集”을 可能케 하였다고 본다. 當時 農業國家에서 工業國家로 탈바꿈이 始作되는 轉換過程에서 市場機能이 脆弱하고 民間의 經驗 또한 不足한 時代에 計劃經濟方式에 의한 資源의 動員과 配分이 不可避했던 것으로 받아들여야 할 것이다.

* 經濟企劃院 經濟企劃局長

1·2·3次 經濟開發計劃이 公共部門과 投資計劃中心으로 차여져 資源의 動員 및 配分에 政府關與가 컸으며 이것이 그 當時 與件에서는 우리 經濟의 能率을 오히려 높여준 側面이 強調되어야 할 것이다.

70年代 後半以後 民間의 能力과 市場經濟의 成熟度가 提高되어 4·5次 經濟開發計劃의 目標로서 分配와 價値 등이 強調되면서 計劃의 手段도 市場에서의 民間의 役割을 增大시키고 政府는 總需要管理 等 間接規制와 市場監視의 機能이 強調되기에 이르렀다. 이리하여 成長率 等の 總量指標는 過去와 달리 目標值로서가 아니라 展望值로서 提示되고 있다. 그러나 우리 經濟의 供給能力이나 每年 40~45萬名씩 輩出되는 新規勞動力의 吸收 等を 勘案할 때 年間 7~8%의 成長이 必要할 것이다.

또한 物價安定이 強調되고 있는 바, 이는 過去經驗에 비추어 物價上昇이 分配構造를 惡化시키고 資源흐름의 歪曲을 招來해 全般的인 經濟의 效率을 低下시키는 要因이었기 때문이다.

요컨대 特히 5次와 5次 修正經濟開發計劃에서는 民間의 短見性補完을 위한 비전提示와 誘導計劃의 性格이 強해지고 있다.

60年代 印度·파키스탄 計劃의 內容에 대한 一部經濟學者들의 感傷的 讚揚은 結果로서의 發展相을 勘案할 때 우리 計劃들이 外國의 專門家들에 의하여 評價받은 實質的 讚揚과는 比較의 意義조차 없는 것 같다.

計劃樹立은 우리 經濟社會의 現位置가 어디에 있는가를 點檢하고 國內外에서 展開될 與件下에서 現在의 政策內容과 優先順位가 바람직한 것인지, 아니면 바람직한 方向이 어떠한 것인가에 대한 비전을 提示하고, 이에 到達하기까지의 轉換期를 最大限 短縮시키기 위한 國民·企業·政府의 役割이 무엇인가를 일깨워주는 一聯의 過程으로 볼 때 各段階마다 많은 意見이 收斂될수록 바람직하다.

國民의 意見收斂은 直接民主主義 方式에 의할 必要까지는 없고, 持續的으로 國民生活의 質, 市場經濟의 움직임 및 國內外 與件展開 等を 包括的으로 把握할 수 있는 情報體系를 構築하여 이러한 情報를 土臺로 되도록 많은 專門家의 意見을 分野別로 聽取해야 할 것이다.

特히 6次 經濟開發計劃은 모든 分野에서 크게 成熟한 時代的 狀況을 勘案할 때 國民의 期待에 副應하기 위해서는 이러한 努力이 過去計劃보다 倍加되지 않으면 안될 것이다.

徐光晁研究委員*의 論評

· 近年에 와서 社會·經濟가 복잡해짐에 따라 여러가지의 問題들도 발생하였다. 이같은 문제들은 쉽게 해결될 수는 없는 것이며 時間의 흐름에 따라 더욱 심각해지는 것이기에 政府도 문제의 해결에 적극 간여하기 시작하였다. 다시 말하면 이러한 복잡한 문제들은 市場機能만으로는 도저히 해결될 수 없는 것이며 政府의 規制 혹은 統制를 통해 해결이 가능하다는 것이다. 後進國에 있어서는 낙후된 경제를 조속히 개발하기 위해 일정한 目標를 세우고 이를 달성할 수 있도록 社會·經濟活動을 規制·統制하는 경우가 허다하다. 政府의 간여에 있어 그 理由, 目的 및 程度 등이 先後進國間에 상당한 차이를 보여주고 있지만 規制·統制가 시행되고 있다는 점에서는 동일하다. 이와 같이 市場經濟가 모든 現實問題를 해결하지 못하고 政府의 간여가 시작되자 市場經濟에 社會主義的인 計劃經濟가 가미 혹은 절충되어야 한다는 주장들이 크게 대두되었다.

이 시점에서 經濟計劃에 대한 論議가 새로운 것이 될 수는 없겠지만 지난 날의 反省과 앞으로의 構圖定立이라는 측면에서 그 의의는 크다고 할 수 있다.

本論文에 대한 評은 部分的인 것으로부터 시작하여 마지막에서 綜合的으로 하고자 한다.

(1) 計劃은 이미 舊石器時代부터 있었고 중간에 一時 중단되었다가 近來에 와서 다시 등장한 것은 必然的인 歷史的 變遷이라고 보았는데, 그 때의 計劃과 지금의 計劃 사이에는 意味上 상당한 差異가 있는 것으로 보인다. 따라서 歷史的 變遷이 必然的이라 함은 수긍하기 어려운 것으로 생각된다.

(2) 古代에도 交換의 媒介體(貨幣)는 존재하였고, 이 매개체가 現在와 같은 機能을 충분히 발휘하지는 못하였을 뿐이다. 이러한 歷史的 事實로 미루어 볼 때 富의 蓄積, 技術 및 產物의 管理 등을 위해 중간에 갑작스럽게 資本主義 經濟體制만이 가장 적합한 것으로 나타났다다고 보기는 약간 어렵다.

(3) 資本主義的 市民社會가 추구하는 배타적 價値가 安全이고 이를 보장하는 手段이 自由라고 본 것은 資本主義의 基本概念을 잘못 이해한 것으로 보인다. 安全과 自由는 대등한 價値이며 이들이 서로 상충되는 경우가 많기 때문에 資本主義의 결함이 발생하는 것이라 봄이 옳을 것이다.

(4) 市場競爭原理가 不道德, 요행 및 偏重된 財產所有 등으로 인해 붕괴되었다고 보기는

* 産業研究院 研究委員

어렵다. 물론 이러한 것들이 약간의 문제가 된 것은 사실이지만 市場競爭原理가 잘못 실행된 結果로 나타난 부산물이 아닌가 생각된다. 資本主義의 缺陷은 私有財產을 보호하면서 동시에 이같은 수준으로 社會的 權利를 충분히 보장하지 못한 데서 발생한 것이라 하겠다. 이같은 결함을 해소시키기 위해 19世紀에 이미 先進國들은 賃金保障 등의 厚生福祉制度를 실시하였고, 최근에 와서는 失業, 健康 및 老後生計保障 등의 제도를 추가로 도입하고 있다. 또한 經濟政策에 있어서 完全雇傭을 最優先課題로 삼는 것도 하나의 예가 되겠다. 물론 이러한 조치들이 자본주의의 결함을 완전히 해소시켜 준다고 볼 수는 없지만 문제의 심각성을 상당히 완화시켜 주는 것은 분명한 사실이다.

(5) 最近에 巨大企業, 勞動組合 및 巨大政府가 등장한 것은 必然的이라기 보다는 經濟規模의 擴大 및 複雜化에 따라 발생한 一部 特定人들의 不安한 社會·經濟的 心理에 의해 나타난 결과라고 볼 수 있다.

(6) 물론 獨占價格의 出現으로 價格機能이 弱화된 것은 사실이다. 그러나 이 機能이 政府의 간여를 통해 복원되었다기 보다는 오히려 더욱 마비 혹은 왜곡되어지고 있는 現實이다.

(7) 自我實現은 몇개의 價値가 동시에 동일하게 충족되어야 이루어진다고 하였으나 이러한 前提條件은 믿기 어렵고 지금까지 그렇게 된 예도 없다. 왜냐하면 個人에 따라 價値의 比重이 相異할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 價値들이 서로 상치된 關係에 있을 때가 많기 때문이다. 이러한 關係를 計劃으로 조정한다면 客觀性을 상실할 것이 분명하며, 만약 된다고 해도 自我實現은 허구에 불과할 것이다.

(8) 價格이 靜態的 資源配分만 한다는 것은 잘못이라고 생각되며, 異時點間的 動態的 資源配分도 價格機能에 의해 달성되는 경우가 대부분이라 할 수 있다.

綜合的으로 評함에 있어, 첫째로, 本論文은 自我實現을 위해 그때그때 적합한 經濟體制가 도입되는 것으로 보며, 이러한 進行過程은 舊石器時代로부터 시작하여 지금에 이르기까지 계속되어 왔고 앞으로도 지속될 것이라 주장하였다. 또한 이러한 歷史的 흐름 속에서 市場經濟는 自體의 모순으로 인해 붕괴될 위치에 놓여 있으며, 이제부터는 計劃(혹은 命令)이 市場을 代身(혹은 併存)하여야 할 必然的 時點에 도달하였다고 보고 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위한 歷史的 過程 설명에 있어 用語使用의 不明確, 論理의 비약 및 속단 등이 있을 뿐만 아니라 資本主義 및 社會主義의 本質的 概念도 충분히 파악되지 않은 느낌을 주고 있다. 資本主義가 私有財產과 社會的 權利간의 不調和 등으로 자기모순에 빠진 것은 사실이다. 그러나 本論文이 모순을 과대평가하면서 마치 자본주의가 종말에 도달한 것과 같이

주장하는 정도만큼 실제로 市場經濟가 어려운 곤경에 빠져 있는 것은 결코 아니다. 근본적으로 社會·經濟生活 속에서 人間의 여러 價値가 동시에 똑같이 만족할 수는 없는 것이라 하겠다. 이에 따라 資本主義는 社會的 權利 측면에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 오래 전부터 일련의 厚生福祉事業을 私有財産이 근본적으로 침해되지 않는 범위내에서 시작하여 오고 있다. 이에 반해 社會的 權利를 중시하는 中央集中(혹은 計劃) 體制下에서 주장한 바대로 모든 市民의 생활이 동일하게 만족할 만큼 보장되었다는 事實을 보았다는 사람은 아직까지는 없다. 물론 市場經濟體制가 완벽한 것은 아니고 社會·經濟의 複雜化에 따라 일부의 特定部門에서 어느 정도의 命命(혹은 計劃)이 필요한 것은 사실이다. 그러나 本論文이 주장한 바와 같은 정도로 계획이 필요한 것은 결코 아니며, 價格도 獨占보다는 오히려 計劃 때문에 제 機能을 충분히 발휘하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

둘째로, 多元的인 經濟的 目的을 동시에 달성하기 위해 全國民의인 노력이 필요하다고 하면서 印度의 例를 인용하였다. 印度의 計劃의 目的 및 方法이 民主的이고 合理的인지는 모르겠으나, 結果는 대다수의 사람들로부터 긍정적인 평가를 못받는 것은 주지의 사실이다. 이에 따라 本論文이 제시한 計劃化의 對象, 方法 및 執行 등이 一見 理論上으로 수궁이 될지 모르겠지만 다음과 같은 문제들 때문에 실현되기가 어려울 것으로 판단된다. ① 對象: 經濟를 비롯하여 政治·社會·文化 등 모든 부문을 포함시켜야 되겠지만, 모든 부문을 자기 獨自의 價値를 갖고 있기 마련이다. 따라서 이들 價値가 어떻게 서로 調和 혹은 調整될 것인가가 문제로 되겠다. ② 方法: 計劃은 政府 혹은 特定機構가 담당하는 것으로 되어 있다. 이 때 政府 혹은 特定機構가 모든 市民의 價値를 把握, 調和시킬 수 있을지 대단히 의심스럽다. 議會마저도 소수 先進國을 제외하고는 일부 혹은 특정부문의 價値만을 대변할 경우가 허다한 사례를 볼 때 制度만으로는 不可能하다는 사실을 쉽게 알 수 있겠다. ③ 執行: 市場機能이 상실되었기 때문에 特定人이 計劃化를 수행하고 統制는 가능한 한 間接的이면 좋겠다고 하였다. 과연 이 社會에 神과 같이 理想的이고 萬能한 人間이 存在할는지 극히 의문스럽다.

結論적으로 말한다면, 本論文이 주장하는 計劃은 理想的인 構想에 불과하며 現實과는 상당한 거리가 있어 實現이 거의 不可能한 것으로 평가된다. 市場經濟內에서도 個個人의 行爲如何에 따라서는 私有財産이 보호받으면서 거의 만족할만큼 社會的 權利도 보장될 수 있다는 사실은 충분히 인식되어야 하겠다.

崔洋夫研究委員*의 論評

林鍾哲教授의 論文은 대체로 다음과 같이 3가지로 要約될 수 있다.

첫째, 經濟計劃은 歷史的·現實的으로 必然的인 것이다.

둘째, 따라서 1962年이후 韓國에 있어서 經濟計劃이 調整機構의 하나로 사용된 것 그 자체는 문제된다고 볼 수 없다. 다만 經濟計劃의 方法論에 문제가 있다.

세째, 앞으로 韓國의 經濟計劃은 國民發展計劃이 되어야 하며, 프랑스型을 원형으로 韓國의 理念과 실정에 맞는 계획방법이 창조되어야 한다.

林鍾哲教授의 論文은 韓國經濟計劃의 理念的 基礎라는 次元에서 볼 때 다음과 같은 갈등을 반영하고 있다고 생각된다. 즉 經濟計劃은 必然的인 것이기는 하나 그것은 原理的으로 自由를 制約한다. 市民的 自由와 民主主義는 우리가 지켜야 할 價値이고 市場機構와 가장 잘 兩立할 수 있기 때문에 計劃은 最少限의 計劃이 되어야 하고 民主的 節次에 따라 수립되어야 한다. 林鍾哲教授의 갈등은 사실은 자신의 市場機構에 대한 믿음과 불신의 양면성 때문이라고 말할 수 있다. 그리고 그것은 經濟計劃의 必然性을 強調하게 하는 중요한 요인이 되고 있다.

보편적 의미에서 林鍾哲教授의 經濟計劃의 必然性을 부인하는 것은 아니나, 그러한 보편론을 韓國經濟의 현실에 그대로 수용하는 것에는 문제가 있다. 1962年이후 우리나라의 經濟理念에 대해서 林鍾哲教授는 평소에 '重商主義'에 비유해 왔다. 그 점에 대해서는 같은 생각을 가지고 있다. 經濟成長만을 수단과 방법을 가리지 않고 추구하여야 할 최고의 목표로 설정한 重商主義의 무역·공업정책은 權力과 資本의 유착을 가져왔고, 經濟計劃을 그러한 經濟政策遂行의 한 수단으로 하여 政府의 命令的, 直接的인 市場規制를 행사하여 왔다. 그러한 과정에서 韓國經濟에서 市民들의 經濟自由와 經濟主權의 伸張은 물론, 市場機構의 發展도 크게 제약되어 왔다.

오늘의 韓國經濟의 時代的 狀況을 理念的으로 볼 때 重商主義의 테제에 대한 안티테제로서 自由市場主義가 활발히 싹트고 있는 때라고 한다면, 經濟計劃의 必然性에 대한 강조보다는 經濟自由와 經濟主權의 확대, 市場經濟秩序의 確立과 價格機能의 正常化, 企業의 社會的 責任과 倫理가 더 중요하게 강조되어야 할 때이고, '韓國의 아담 스미스'나 '韓國의 國富論'이 절실히 요청되고 있는 때라고 생각한다. 政府와 企業의 經濟만이 아닌 市民 모

* 韓國農村經濟研究院 研究委員

두의 經濟가 秩序化되어야 하기 때문이다.

以上の 觀點에서 볼 때 林鍾哲教授의 論文은 經濟計劃의 必然性의 측면 보다는 自由市場 經濟의 必然性의 측면에서 經濟計劃의 市場補完의 機能을 강조하는 방향으로 전개되지 못한 아쉬움을 남기고 있다. 經濟計劃의 一般論의 必然性은 韓國經濟의 時代的 問題意識속에서 充分히 容해되어 韓國經濟理念에 맞게 再構成되어야 한다고 생각하기 때문이다.

林鍾哲教授의 答辯

이 論文의 主眼點은 (1) 經濟部門에만 국한되지 않는 포괄적 국민발전계획에 의해 현재의 經濟社會發展計劃이 代替되어야 한다는 것, (2) 國民的 自我實現의 靑寫眞이라 할 수 있는 이 國民發展計劃은 政府部處가 배타적으로 할 것이 아니라 主權者인 國民의 最大限의 直接 參與를 통해 수립되어야 한다는 것, (3) 計劃遂行은 市場과 命令이라는 두 調整機制를 二元的으로 이용하되, 62~81년 내지 현재까지와 같이 市場抹殺的이 아닌 市場活用的인 것이어야 하며, (4) 모든 計劃이 결코 政治權力과 無關할 수 없으므로 정부의 經濟權力極小化를 추진하면서도 동시에 計劃期間을 大統領의 受任期間과 같게 해야 한다는 것이었다.

그러므로 이 글은 결코 1~5次計劃에 대한 評價가 아니다. 金局長, 崔博士의 이 部分에 대한 지적은 ‘代案 아닌 實績分析’이란 점에서 이루어진 것으로 생각되나 이 글은 ‘分析 아닌 代案’임을 理解해 주기 바란다. 굳이 評價까지 한다면 과거의 命令型計劃은 命令이 調整機制로서 有效했던 1~2次期間에서는 성공적이었고 命令이 非效率화된 3~4次期間에서는 실패했다고 본다. 이것은 成長率 등의 便益과 國民의 分裂(national disintegration) 등 非經濟的 損失까지 포함한 費用과의 對比에서 얻는 評價이다.

한국의 發展을 위해 가장 중요한 것은 政府權力的 過剩肥大, 累千年 계속된 官僚專制主義의 止揚이다. 金局長은 規制命令이 심하지 않은 것처럼 말하나 花代까지 國稅廳長이 公定코자 하고 보리增產을 위해 國民學校, 中·高校教師에게 도시락檢査까지 시키며 全公務員에게 政府米를 強制配給하는 등 電通指示로 흔적을 남기지 않는 부분에서 明白히 드러나는 指示는 무엇인가 反問하고 싶다. 徐博士의 지적대로 人間은 神일 수 없으므로 神 아닌 少數人間(정부의 經濟官僚들)의 指示命令으로 社會發展을 計劃, 遂行할 것이 아니라 4천명 가까운 各界代表가 직접 참여하여 靑寫眞을 만드는 프랑스計劃의 본을 받아야 할 것이다.

所有는 힘(power)을 발생시키는 여러 資源중 하나이고 또 그 중요성이 줄어가는 權力資源이므로 國有化는 計劃化의 必須條件은 아니다. 그러나 만일 計劃化에 지장이 된다면 代

案은 國有化辨임을 事前에 周知시켜야 한다. 이것이 프랑스計劃의 특징중 하나인 ‘教育的性格’이며 우리는 이를 본받아야 한다. 특히 俞教授지적대로 所有의 集中이 調和破壞의인 수준에까지 접근하고 있는 한국경제에서 이 문제는 매우 중요하다. II의 3(計劃의 遂行)에서 이 문제를 당연히 다루었어야 했다고 본다.