

韓國經濟의 發展戰略

趙 淳

韓國經濟는 지난 40년간 꾸준히 성장해왔다. 이것은 전국민의 經濟生活의 총체적 結果이다. 그러나 오늘날 한국경제의 構造의 特性과 問題點은 그 동안 펼쳐온 發展戰略의 結果라고 볼 수 있다. 발전전략은 본질상 戰略의 理想, 秩序의 定立, 經濟運營方向의 선택 및 전략을 성취하기 위한 手段의 선택 등으로 구성된다고 볼 수 있는데 우리나라는 6개의 共和國을 거쳐오며 색다른 발전전략을 펼쳐왔으나 초지일관 (壓縮)成長의 極大化를 추구하였다. 앞으로의 발전전략은 自生的 成長, 즉 경제성장이 외부적 충격이나 지원에 의해서가 아니라 經濟內部에서 조성되는 여러 가지 改善(기술의 자체생산, 유효경쟁의 창출, 기업능률의 향상 등)에 의해 자동적으로 이루어지는 성장을 꾀해야 한다. 또한 人本主義的으로, 즉 人間을 위하여 그리고 人間에 의하여 움직이는 경제가 너는 방향으로 전개되어야 한다.

1. 序 言

이 글의 목적은 지난 40년 동안 韓國經濟의 發展의 특징을 發展戰略의 視角에서 개관하고, 앞으로의 발전전략을 모색하고자 함에 있다. 韓國經濟의 오늘의 모습은 40년에 걸쳐 全國民이 펼친 경제생활이 빚어낸 總體的 결과이지만, 오늘의 한국경제가 가지는 構造의 特性과 문제점의 상당 부분은 그 동안의 歷代政權이 펼친 發展戰略(또는 그 缺如)이 구현된 결과이며, 또 앞으로의 한국경제의 진로와 성과는 앞으로의 發展戰略에 크게 의존할 것으로 생각된다. 第2節에서는 ‘發展戰略’의 의미와 그 역할을 살펴보고, 第3節에서는 정부수립 이래로 우리나라 歷代政權의 發展戰略을 개관하고자 한다. 第4節에서는 앞으로의 發展戰略을 모색할 것이다.

2. 經濟發展戰略의 意味

‘經濟發展戰略’⁽¹⁾이란 무엇인가? 여기서는 그것을 ‘經濟發展을 최대한 效果의으로 성취하기 위하여, 國家가 행사하기로 선택하는 政治, 經濟, 社會 및 그 밖의 諸力’으로 정의하고자 한다. 우선 이 정의에 관해 몇 가지 부연해보자.

(1) 發展戰略이란 말은 development strategy의 역어인데, ‘戰略’이란 용어의 어감이 꼭 좋은 것은 아니나 달리 적절한 어휘가 없으므로, 여기에서는 관례에 따라 이 표현을 그대로 쓰기로 한다.

첫째, 經濟發展戰略이란, 경제발전을 최대한 효과적으로 성취하기 위한 전략이지만, 그것은 국가의 總體的 目標의 테두리 안에서 수립되어야 한다. 따라서 그것은 좁은 경제적인 견지에서가 아니라, 국가를 경영하는 넓은 안목에서 구상되어야 한다. 둘째, 經濟發展戰略이란, 비단 경제변수로 알려져 있는 것뿐 아니라, 국가가 행사할 수 있는 政治, 社會 및 國民心理에 관련된 모든 可視의 또는 非可視의 諸力을 포괄하는 것으로 보아야 한다. 셋째, 경제발전은 경제의 제반능력이 長期間에 걸쳐 변화하는 動態的 과정이므로, 經濟發展戰略은 단기적인 견지에서보다는 長期的인 견지에서 구상되어야 한다.

위의 정의에 따른다면, 經濟發展戰略은 어떤 내용을 포괄하는가? 그것은 (1) 戰略의 理想, (2) 經濟秩序의 定立, (3) 經濟運營方向의 選擇 및 (4) 戰略을 성취하기 위한 手段의 選擇의 네 가지 項目으로 구성된다고 할 수 있다.

(1) 戰略의 理想이란, 전략이 추구하는 국가의 理想을 말한다. 흔히 말하는 國民經濟運營의 기본철학이 이것이다. 예를 들어, 臺灣의 경제발전전략의 이상은 孫文의 三民主義精神의 구현이며, 日本 明治政府의 경제전략의 이상은 富國強兵이었고, 戰後 西獨의 그것은 社會的 市場經濟秩序의 확립이라는 것 등이 이것이다. 나라가 추구하는 이상은, 그 나라의 역사와 경제사회의 상황에 따라 나라마다 다르지만, 그 이상이 국민의 經濟發展을 적절히 유도할 수 있도록 설정되어 있어야 경제사회의 장기적인 발전이 이룩될 수 있다. 경제뿐 아니라 政治나 社會面에서 國家의 基本目標가 잘못 설정됨으로써 국가의 운명이 衰亡에 이른 예는 역사에 얼마든지 있다.⁽²⁾

(2) 전략이 추구하는 理想의 性格에 따라, 경제시스템 내지 經濟秩序의 性格이 형성된다. 여기서 經濟秩序(또는 경제시스템)라 함은, 경제에 있어서의 각 經濟主體의 位置와 役割, 그리고 경제주체 사이의 또는 경제주체와 경제객체 사이의 成文的 또는 非成文的 關係를 총체하는 것으로 정의하고자 한다. 따라서 경제제도는 政治, 行政, 司法 등의 기구나 그 운영에 관한 成文的인 것뿐 아니라, 널리 사회의 관습, 전통 및 행동양식, 社會의 構成員들의 價值觀 등의 非成文的인 것을 포괄하는 넓은 의미로 해석한다. 예를 들어, 戰前 日本의 戰略理想이 富國強兵이었기 때문에 군국주의와 제벌을 중심으로 하는 경제구조

(2) 第2次大戰前에 獨逸이나 日本의 國家經營의 哲學이 잘못 設定되어, 그것이 이 나라들의 패망을 가지고 왔다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다. 보다 좁은 經濟라는 견지에서 본다고 하더라도, 印度나 斯里랑카의 經濟理念이 지나치게 自給自足的으로 또는 社會主義的으로 설정됨으로써, 그것이 이 나라들의 발전을 가로막는 장애가 되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 第2次大戰後의 아르헨티나의 발전이 막히고 그 후 그 나라의 經濟가 반영구적으로 혼미를 거듭하고 있는 이유는, 특히 1940년대에 페론(J.D. Peron)이 설정한 經濟理念이 發展의 축쇄로 작용하였기 때문이라 할 수 있다.

와 全體主義的인 관례가 생겼고, 戰後 西獨의 이성이 사회적 市場經濟였기 때문에 강력한 反獨占法과 비교적 獨立的인 中央銀行 및 地方分權의인 관례가 생겼다. 경제이론에서는 경제제도는 주어져 있는 것으로 간주하여, 發展問題를 논하는 데 있어서도 제도에 관한 문제는 도외시하는 경우가 많다. 그러나 인간의 경제생활에 일정한 規範과 誘因을 제시하는 것은 經濟시스템이며, 이것이 잘 정립되어야 經濟發展이 자생적으로 이루어질 수 있다. 그러므로 經濟시스템에 관한 정책은, 發展戰略중의 가장 기본적인 選擇의 대상이 된다. 이에 관해서는 뒤에서 보다 자세하게 논할 것이다.

(3) 경제의 시스템에 기초하여 경제운영의 基本方向이 설정된다. 여기서 경제운영의 基本方向이라 함은 ① 財政 및 金融의 방향, ② 무역 및 그 밖의 對外去來의 방향, ③ 産業政策(산업구조정책 및 산업육성정책)의 방향, ④ 農業 및 農村政策의 방향, ⑤ 勞動 및 人力政策의 방향 및 ⑥ 그 밖의 政策의 必要性의 방향 등을 포함한다. 이러한 具體的 目標로서로 상반되는 효과를 가지고 올 可能性을 排除하기 위하여, 위에서 말한 發展戰略의 理想이 확고하게 정립되어 있어야 하는 것이다. 예를 들어, 西獨의 경우에 있어서는 社會的 市場經濟의 理想이 확고하게 정립되어 있어, 이에 입각하여, 金融運營에 있어서는 철저한 反인플레이션政策이, 산업정책에 있어서는 강력한 反獨占政策이, 그리고 경제전반에 걸쳐 競爭을 저해하는 요소를 排除하는 정책이 펼쳐져 왔다.

經濟秩序에 관한 政策은 經濟構造의 質的인 측면에 관한 정책이라고 부를 수 있고, 經濟運營에 관한 정책은 그 經濟秩序의 기초 위에서 이루어지는 經濟活動의 量的인 조절에 관한 정책이다. 흔히 경제정책이라 하는 것은, 後者를 지칭하는 경우가 많으나, 經濟發展이라는 시각에서 보자면, 前者가 後者에 못지않게 중요하다.

(4) 經濟運營의 基本方向을 달성하기 위하여 구체적인 政策手段이 채택된다. 어떤 의미로서는 政策手段의 채택이란, '戰略'의 문제가 아니고 '戰術' 차원의 문제라고도 할 수 있다. 그러나 戰略目標를 달성하기 위하여 어떤 手段이 채택되느냐의 문제는, 많은 경우에 전략 자체의 成敗를 판가름하는 중요한 문제가 될 수 있다. 發展戰略이 有效하기 위하여는, 발전전략과 그것을 달성하기 위하여 채택되는 手段과의 連繫關係(consistency)가 확실해야 하고, 그 適合性(relevance)이 확보되어야 한다. 정부의 能力이 제한되어 있는 後進國에 있어서는, 전략에 대한 구상은 있으나 그것을 달성하기 위한 手段이 없거나, 있다고 해도 불확실한 경우가 많다. 수단없는 戰略構想은 있으나마나 한 것이 된다. 적절한 政策手段이 있어야, 경제운영이 가시적인 성과를 거둘 수 있다. 따라서 經濟運營의 方向을 설정하는 데 있어서는 具體的 政策手段의 有無를 항상 염두에 두어야 한다.

이상에서 논한 경제발전전략의 내용은, 곧 發展戰略의 良否를 평가하는 基準을 함축한다. 즉 좋은 발전전략이란, 첫째, 전략의 理想이 국가의 艱 目標과 일치되며, 국민의 進進한 價値觀을 고취시킬 수 있어야 한다. 둘째, 발전전략은 進進한 經濟秩序의 構造的 骨格을 구축하는 데 기여하여야 한다. 進進한 경제질서란, 우리나라의 경우에 있어서는 ‘有效한 競爭 및 協力을 보장하는 市場經濟秩序’를 의미하므로, 우리나라에 있어서의 발전전략은 그러한 市場經濟秩序를 확립하는 데 그 목표를 두어야 한다. 셋째, 좋은 발전전략은 市場經濟秩序의 구조의 테두리 안에서 경제운영의 기본방향이 상호 矛盾없이 설정되어야 하며, 구체적인 정책수단에 의하여 뒷받침되어야 한다.

3. 經濟發展戰略의 展開

우리나라는 1948년 정부수립후 현재에 이르기까지, 무려 9차에 걸친 憲法改定과 6개의 共和國을 거쳐왔다. 각 공화국은 모두 상당히 색다른 정치·경제의 이상과 전략을 펼쳐 왔으므로, 經濟發展戰略에 관한 고찰도 각 공화국별로 하는 것이 가장 알기 쉬운 것이다.

3.1. 第1共和國

제 1 공화국의 기간은 1948년 8월 大韓民國 政府樹立으로부터, 1960년 4월 4·19혁명까지의 11년이다. 이 기간 동안 우리나라는 解放後의 無秩序와 6·25사변을 겪으면서 극도에 달한 政治·社會의 混亂과 經濟의 破綻을 경험하였다. 정부는 이 기간 동안에 격심한 인플레이션의 수습과 도탄에 빠진 민생의 구제에 바빴고, 또 국민경제의 長期的 發展에 대한 비전과 執念(commitment)도 불충분했으므로, 장기적인 목적에서 經濟開發戰略을 구상하지 못했다. 도탄에서 헤매는 민생의 구제와 6·25사변으로부터의 복구작업은, 美國으로부터의 援助의 導入에 의존하면서 가까스로 이루어졌다.

제 1 공화국의 기간을 통하여 이렇다 할 意識的인 開發戰略이 펼쳐지지는 못했지만, 후세에 많은 영향을 미치게 되는 몇 가지 중요한 시책이 취해진 것을 간과할 수 없다. 첫째는 歸屬財產의 처분이고, 둘째는 우리나라 經濟體制의 定立이며, 셋째는 農地改革, 그리고 넷째는 장래의 발전의 기반이 되는 人的 및 物的 投資를 들 수 있다. 이하에서는 이들에 대해서 간략히 고찰하고자 한다.

3.1.1. 歸屬財產의 拂下

政府樹立 당시 남한에 있던 日本人所有의 생산업체는 총 2570개에 달했는데 [Jones and Sakong(1980, p.34)], 이는 당시 우리나라 生産施設의 대부분을 차지하는 것이었으므로,

生産力の 회복이란 곧 이들 歸屬財産을 민간에 불하하여 가동시키는 것을 의미했다. 그리하여 ‘敵産’이라고 불린 日本人所有의 재산의 拂下는 정부수립 이후 가장 큰 현안이었는데, 당시에는 拂下作業은 지지부진하다가, 6·25사변 이후 戰災로부터의 복구작업이 본격화함과 동시에 겨우 이루어졌다. 일례로, 歸屬銀行株의 처분을 통한 銀行의 民營化도, 1957년에 겨우 公募株 전액이 낙찰되었다.⁽³⁾

3.1.2. 經濟體制的 轉換

제1공화국의 기간 동안에 가장 특기할 만한 사항은, 한국의 경제체제가 自由市場經濟體制로 설정되었다는 사실이다. 원래 制憲 당시의 대한민국의 憲法은, 第1次大戰後의 獨逸의 바이마르憲法을 모방하여, 경제체제는 重要産業의 國有, 근로자의 기업이윤의 균점을 포함한 統制經濟體制 내지 福祉國家를 지향하는 것으로 되어있었다. 정부는 1954년 1월 自由經濟體制로 전환하는 개헌안을 국회에 상정하였으나 결론을 짓지 못하다가 마침내 그 해 11월에 이른바 四捨五入改憲이 이루어짐으로써 경제조항은 自由主義經濟로 크게 修正되었다 [金哲洙(1990, pp. 101~103) 參照]. 사사오입이라는 부조리가 물고은 정치싸움에 가리워짐으로써 이 경제조항의 改正은 크게 일반의 주의를 끌지 못했으나, 經濟面으로 보면 이것은 우리나라의 經濟體制를 규정 한 대단히 큰 의미를 가지는 改正이었다.

3.1.3. 農地改革

해방 당시 우리나라의 농업은 小作農體制로 인해 생산성이 낮고, 농촌은 극도로 피폐해 있었다. 農地改革은 군정 당시부터 가장 큰 정치·경제의 이슈였는데, 左翼은 無償沒收·無償分配를, 右翼은 有償買上·有償分配를 주장했었다. 여러 가지 우여곡절 끝에 1949년 6월에 農地改革法이 제정되고 6·25사변 직전인 1950년 4월에 그 施行令 및 施行細則 등이 제정되어, 정부는 “南韓全域의 一般農地 45만정보와 귀속농지 12만정보를 12만 농가에 순조로이 分配”⁽⁴⁾했다고 발표했다. 그러나 30만 地主에 대하여 발급된 地價證券의 가치는 격심한 인플레이션으로 인하여 거의 휴지에 가까울 정도로 하락하여, 그것이 初期工業化過程에 있어서의 資本形成에 기여할 것으로 보았던 당초의 기대는 좌절되었다. 어쨌든 한국의 農地改革은 불완전한 면도 있었지만, 農村經濟의 活性化와 나아가서는 한국의 長期的 發展에

(3) 落札條件이 까다로웠던 것은 일부 계층에 의한 銀行獨占을 폐쇄하기 위함이었다. 그러나 결국 그 의도는 좌절되었다. “落札過程에 政治勢力의 介在가 있었고 은행의 運營過程에 있어서도 大株主의 窺포가 심했다” [韓國銀行(1990, p. 92)].

(4) 이것은 1951년 2월 국무총리 張勉이 국회에서 한 말인데 [韓國財政40年史編纂委員會(1990, p. 87)], 실제로 6·25사변전까지는 政治的인 이유와 행정능력의 부족으로 農地의 分配가 전혀 이루어지지 못했다 [Cummings (1990, p. 472)]. 결국 農地改革은 그 후 상당 세월을 거치면서 서서히 이루어졌다.

기여했다.

3.1.4. 初期成長基盤의 構築

6·25사변 이후 戰災復舊期間을 통하여 한국에는 의식적이었던 무의식적이었던 간에 경제의 發展土臺가 어느 정도 마련된 것이 사실이다. 그 당시 한국경제는 美國의 원조에 크게 의존했으므로, 韓國政府가 美國과의 협의없이 독자적으로 경제를 운영한다는 것은 실질적으로 不可能했다.⁽⁵⁾ 초기의 원조는 대부분 救護物資로 구성되어 있어서 生産施設의 설립에는 도움이 되지 못했으나, 肥料나 化學製品의 도입은 短期的으로 農業生産性의 유지에 기여했다. 원조가 더욱 본격화됨에 따라, 教育·의료를 비롯한 社會間接資本의 施設, 生必需品의 供給擴大를 위한 공장 및 원자재의 도입이 활발히 이루어짐으로써, 公업화의 初期段階의 자본과 기술의 축적이 이루어졌다.

經濟全體가 外國依存의이었기 때문에, 정부는 경제자립을 위한 실효있는 계획을 세울 수 없었다. 그러나 長期的인 발전을 위한 構想이 전혀 없었던 것은 아니었다. 1954년에는 產業銀行이 설립되었고, 1955년에 復興部가 설립되었으며, 1958년에는 經濟發展委員會가 구성되었다. 1959년에는 1960~62년의 3개년 經濟發展計劃이 成案되어, 1960년 4·19혁명이 일어나기 수 일전에 그것이 閣議를 통과한 바 있다.

이러한 여러 가지를 종합할 때, 제 1 공화국은 당시의 국민경제력의 貧困, 政治·社會의 混亂, 위정자의 指導力의 부족 등으로 經濟發展戰略을 활발히 펼치지 못한 것이 사실이다. 그러나 그 집권기간 동안 경제가 지향하는 理想이, 自由經濟라는 선택이 이루어졌고, 극히 초보적인 것이었기는 하나, 중앙은행, 일반은행, 勞動關係立法 등 自由經濟制度의 윤곽도 마련되었다. 비록 外援依存의이었기는 하나 인적 및 물질 자본의 축적을 위한 상당한 投資가 이루어졌으며, 초기의 輸入代替產業의⁽⁶⁾ 어느 정도의 基盤이 마련된 것은 인정되어야 할 것이다.

3.2. 第2共和國

4·19學生革命에 의하여 탄생한 제 2 공화국은, 1년이라는 집권기간을 통하여 그것이 구상한 경제개발전략을 실천에 옮겨지지 못한 채 그 막을 내렸다. 이 기간 동안에 정부는 國民經濟發展을 施政의 기본으로 삼고 [Jones and Sakong(1980, p. 46)], ‘經濟第1主義’를 표

(5) 그 당시의 한국에 대한 美國의 絕對的인 영향력에 대해서는 Cummings(1990, pp. 466~468) 참조.

(6) 外援依存의 산업은 輸入誘發的이며, 따라서 엄밀한 의미의 輸入代替產業이라고 할 수는 없으나, 여기서는 輸入代替產業을 그 생산품이 國內市場 위주인 산업을 의미하는 것으로 해석하고자 한다.

방하면서 부패한 관권경제를 一掃하고, 自由經濟體制下에 국민경제가 均衡된 발전을 이룩할 수 있도록 한다는 목표를 표방했다. 당시의 위정자들의 발언을 보면, 그들이 경제를 본안목에는 1950년대의 ‘積弊’에 대한 나름대로의 評價, 발전에 대한 理想 및 經濟運營方向에 대한 장기적인 비전도 없지 않았는데, (7) 결국 제 2 공화국은 그것을 구현하지 못하고 퇴진하고 만났다.

3.3. 第3共和國

5·16쿠데타로 등장한 軍事政權은 당시의 국민의 여망이 經濟開發에 있음을 간파하고, 경제발전이 제 1의 施政目標임을 선언하고, 만족할 만한 경제성 성과를 올릴 것을 쿠데타의 名分으로 삼고자 했다. 그러나 군사정권은 처음에는 經濟開發에 대한 유효한 전략을 갖고 있지 않았다. 그들이 初期에 표방한 理想은 국내자본의 동원을 통한 工業化였다. 1962년 6월에는 貨幣改革을 단행하여 민간에 弛放되어 있는 資金을 거두어들임으로써, 의욕적인 投資計劃에 필요한 자금으로 充당하고자 했으나 결국 失敗했다. 軍事政權은 그 후 각종 投資計劃을 진행하기 위한 자금을 조달하기 위하여, 韓美合同委員會(Korea-American Joint Economic Committee)를 폐기하고 通貨供給量의 增大를 통한 자금조달을 꾀했다. 이러한 投資計劃은 모두 당시의 한국의 경제사정에 맞지 않는 것으로서 결국 外換의 고갈과 인플레이션을 가져 왔다. (8)

이것을 認知한 정부는 1963년부터 다시 財政金融安定化計劃을 부활시키는 동시에, 1963년에 投資計劃의 내용을 조절한 補完計劃을 채택했다. 이것을 계기로 軍事政府는 국내자본의 동원을 통한 인플레이션적 성장정책을 폐기하고, 보다 根本的인 產業發展政策을 구상하게 됐다.

1960년대의 경제발전전략을 구체화한 것이 第1次 5個年計劃이다. 그 계획의 이상은 “모든 사회·경제적인 惡循環을 是正하고, 自主經濟 달성을 위한 基盤을 構築”하는 데 두었다. 社會·經濟的인 惡循環을 시정한다는 것은 지난 날의 부패를 정화한다는 뜻이고, 자주경제 달성을 위한 基盤을 조성한다는 것은 1950년대 말부터 감소하기 시작한 美國의 援助에 의존하는 체질을 청산하고 보다 自立的인 경제를 만들 수 있는 基盤을 구축하겠다는 뜻이라 볼 수 있다. (9)

(7) 이광테면 1961년 2월에 제 1회 追更豫算을 설명함에 있어, 張勉 國務總理의 보고 참조 [韓國財政40年史編纂委員會(1990, p. 393)].

(8) 예를 들어, 1962년에 外資를 導入하여 ‘새 나라’ 자동차를 생산한 것을 계획한 것이라든지, 또 같은 해에 鎳비정 생산을 위한 계획 등이 이것이다.

(9) 臺灣의 경제개발전략이 三民主義에 입각한 ‘民生’의 문제를 중시하고, 明治 日本의 그것이 ‘富國強兵’을 중시했는 데 비해, 당시 韓國政府의 발전전략은 自立, 즉 經濟的 ‘獨立’을 지향한 것으로 볼 수 있다.

自主經濟의 달성을 위한 경제운영의 基本方向은 (1) 農業의 發展을 통한 구조적 不均衡의 是正, (2) 電力, 石炭 등 에너지源의 확보, (3) 基幹産業의 확충과 社會間接資本의 增축, (4) 人力·土地를 포함한 遊休資源의 활용, (5) 輸出增大, (6) 技術振興 등의 항목으로 요약될 수 있다 [國務總理室 企劃調整室 評價教授團(1967, p. 19)].

수정된 第1次 5個年計劃 기간 동안 한국경제가 1950년대에 있어서보다도 훨씬 더 높은 성장률을 이룩한 것은, 外資導入과 輸出促進政策을 대대적으로 추진함으로써 국민경제의 比較優位를 최대한 활용할 수 있었기 때문이었다.⁽¹⁰⁾ 한국에는 人的 資源은 質, 量 양면에 있어서 비교적 풍부한 데 비해, 物的 資源은 매우 貧弱하게 부존되어 있다. 다행히 제 2차 대전후 지금까지의 국제경제의 환경은, 物的 資源이 상대적으로 더 풍부하고 人的 資源이 상대적으로 덜 풍부한 나라(이른다면, 南美諸國)에 비해 物的 資源이 貧弱하고 人的 資源이 豊富한 나라(이른다면, 한국)에 더 유리하게 전개되었다. 그리하여 한국은 지난 40년 동안 장기간에 걸친 선진국의 보다 완만한 발전과정을 短期間內로 ‘短縮’ 내지 ‘壓縮’ 하는 형태로 공업화할 수 있었다 [趙淳(1988) 參照]. 1964년 이후의 한국의 발전전략은 한 마디로 輸出主導型成長戰略이라고 할 수 있다. 이 전략은, 外國資本과 技術을 도입하여 輸入代替産業 및 輸出産業을 설립하고, 遊休人力을 저임금으로 고용하여 수입된 半製品을 가공함으로써 成長 및 輸出의 極大化를 이루고자 하는 데 그 주안을 두었다.

제 3 공화국의 경제발전전략이 일단 成長과 輸出의 極大化에 성공한 것은, 그 발전전략의 기본이 타당하였고, 그것을 당시의 정부가 정력적으로 추진하는 데 있었다.

첫째, 가장 중요한 것은 집권자가 쿠데타 당시의 硬直의이고 非現實의인 관념을 일찍 포기하고, 현실에 입각한 경제정책(즉 輸出主導型成長政策)을 강력하게 추진한 것이 주요한 것이다. 사실 제 3 공화국의 發展戰略의 대강은, 제 1, 2 공화국 때의 構想을 물려받은 것이 많았으며, 따라서 거기에는 꼭 새로운 것이 있다고는 할 수 없다. 그러나 집권자가 執權初期부터 輸出擴大會議를 주재하고 經濟計劃을 강화하고 經濟企劃院을 신설하여 경제관료에게 경제운영에 대한 책임을 지운 것은 정부조직 운영상의 이노베이션이었다. 또 外資導入法을 제정하여 外資優待의 정책을 편 것은, 부작용이 수반되기는 하였으나 경제발전에 대한 강한 意志를 국민에게 보여준 것으로써, 이러한 결단이 발전전략의 성공으로 연결되었다.

둘째, 그러나 經濟運營이란 意志의 천명만으로 성공할 수 있는 것은 아니며, 어디까지나

(10) 원래 어떤 나라를 막론하고 경제가 순조롭게 발전하기 위하여는, 그 나라의 賦存資源이 가장 效果的으로 이용될 수 있어야 한다. 따라서 한국의 發展戰略의 有效性 與否도 그것이 한국경제로 하여금 그 賦存資源을 어떻게 이용하게 만들었느냐에 그 초점이 주어져야 한다.

그것을 뒷받침하는 政策手段이 시의에 맞아야 한다. 제 3 공화국의 경제정책수단은 稅制의 改革, 換率 및 金利의 현실화를 통하여 1950년대 이래 국민경제의 正常化를 가로막고 있었던 低換率政策, 低金利政策을 버림으로써, 輸出增大와 資金使用의 효율화에 기여했다. 또 당시의 경제정책이 價格機構의 작용에 비교적 순응했다는 것도 발전전략의 성공의 요인으로 꼽을 수 있다.

第 2 次 5 個年計劃期間 동안(1967~71년), 대통령선거에서 당시의 집권자가 낙승함으로써 집권체제가 안정되었고, 경제적으로는 輸出主導型成長戰略이 확실히 정착되고 高度成長이 본격도에 올랐다. 수출촉진정책은 더욱 강화되어 輸出은 計劃의 最終年度에 있어서 原計劃의 2배를 상회하였고, 成長率은 연간목표 7%에 비하여 9.7%의 실적을 올렸다. 投資率은 계획치 19%에 비하여 실적치 26.4%로 계획치로 크게 능가하였다. 투자의 자원배분으로는 國內貯蓄이 계획치 11.6%, 실적치 13.1%였고, 海外貯蓄이 계획치 7.5%에 비해 실적치는 무려 12.9%에 달했다. 이것만 보더라도 제 2 차계획기간 동안의 高度成長의 요인으로 外資導入을 꼽아야 한다는 것을 알 수 있다.⁽¹¹⁾

이 기간 동안의 경제개발전략으로서 가장 특기할 만한 일은 일부 重化學工業의 育成을 지향한 산업정책이 시작되었다는 점이다. 1967년에 機械工業育成法 및 造船工業育成法이 제정되었고, 1968년에는 浦項製鐵의 설립이 공표되었으며, 1969년을 기점으로 하는 電子工業振興 5 個年計劃이 성안되었는데 이에 입각하여 1969년에는 電子工業育成法이 제정되었으며, 1970년에는 鐵鋼工業育成法과 石油化學工業育成法이 제정되었다. 1970년에는 또 輸出自由地域設置法이 제정되어 그 해에는 馬山에 輸出自由地域이, 1973년에는 裡里에 輸出自由地域이 설정되었으며, 蔚山에 石油化學團地, 龜尾에 電子輸出產業團地가 설립되었다. 이와 같은 法規의 제정과 정부에 의한 工業地域의 선정 등은 정부가 본격적으로 industrial targeting의⁽¹²⁾ 정책을 채택하기 시작했다는 것을 의미한다. 원래 industrial targeting 정책은 日本의 通產省이 技術進歩可能性이 높은 산업을 集中開發하기 위하여 1950년대부터 채택한 정책인데, 약 10여년의 시차를 두고 한국이 이 정책을 쓰게 된 것이다. 정부가 이 정책을 쓰게 된 이유는, 產業構造를 高度化해야 한다는 당위도 있었지만, 1960년대 초부터 육성한 輸出產業이 주로 외국으로부터 輸入한 半製品의 최종공정을 組立 내지 加工하는 것이어서, 이런 산업구조를 가지고는 國際收支의 개선도 어렵고 나아가서는 自立經濟도 달성

(11) 1960년대 말에 급증한 外資導入은 高度成長을 뒷받침했지만, 그것은 한편으로는 不實企業을 많이 발생시켰다. 이후 부실기업의 정리를 위한 政府介入의 폭이 점차 확대되었다.

(12) 이것은 전략적인 산업을 지정하고, 政府가 여러 가지 보조(예를 들어, 資金配定輸入統制 등)를 공여한다 [Okimoto (1989, p. 64)].

할 수 없다는 것을 느끼게 된 때문이라고 생각된다.

제 3 공화국의 發展戰略을 어떻게 평가할 것인가. 1960년대까지 우리나라는 國內經濟의 상황으로 보나 國際經濟의 정세로 보나 1960년대부터는 상당한 발전——후진국이 나타내는 일종의 壓縮成長——을 할 수 있는 조건을 갖추고 있었는데, 그러한 조건에 點火作業을 한 것이 3共의 정부였다. 1960년대의 3共의 發展戰略은 그 이상이 국민의 여망과 부합했고, 국민의 經濟活動을 고무시키는 데 일단 성공했다. 그것은 또 政府의 組織이나 그 運營方式에도 상당한 이노베이션을 가지고 옴으로써, 制度의 整備라는 점을 보아도 일단 初步의 성과를 거두었다. 3共의 경제운영의 基本方向——‘經濟第 1 主義’를 표방하면서, 기업을 돕고 輸出을 독려하는 방향——도 국내의 정세에 부합했다. 그리고 또 경제운영의 기본방향에 새로 개발된 政策手段과 비교적 잘 연결되었다. 이 모든 것이 1950년대에 축적된 經濟成長 潛在力과 결부되어 1960년대의 高成長을 낳았다.

3. 4. 第 4 共和國

1969년에는 당시의 대통령의 3選을 위한 개헌의 국민투표가 있었고, 1972년에는 그의 終身執權을 가능하게 한 維新憲法이 제정되어, 이 헌법에 의한 제 4 공화국이 탄생했다. 維新前後의 경제상황을 보면, 1960년대의 ‘成功’의 이면에 깔려 있던 어려움이 여기저기서 나타나기 시작하여, 그것을 극복하기 위하여는 많은 努力이 필요하게 된 것이 사실이었다. 즉 1960년대 말부터 外資의 過多導入으로 말미암아 많은 ‘不實企業’——이 표현은 한국 특유의 것으로서, 이윤을 낼 수 없기 때문에 政府의 支援을 필요로 하는 企業을 의미한다——의 발생과 대부분 기업의 財務構造의 악화(이것이 1972년의 8·3조치를 불러일으켰다)로 인하여 경제는 겉으로는 잘 나타나지 않은 상당한 難局을 맞이하고 있었다. 이러한 어려움을 극복하기 위하여 특별한 措置를 취해야 한다고 인식한 정부는, 우선 1972년 8월 3일에 이른바 ‘8·3 措置’라고 하는 대통령의 緊急命을 공포하여 企業의 負債를 일률적으로 輕減해줌으로써 산업의 不實化를 막는 조치를 취했다. 국내외의 반대를 무릅쓰고 강행했던 浦項製鐵의 준공, 京釜·京仁高速道路의 ‘成功的’인 완성 등으로 經濟運營에 대하여 자신감을 가지게 된 정부당국은, ‘하면 된다’는 의기를 드높혀, 日本의 선례에 따라 industrial targeting 政策을 정력적으로 추진함으로써 輸出擴大와 高度成長을 달성하고자 했다. 이 기간 동안에는 美國에서 주한미군이 철수해야 한다는 여론이 일기 시작하여, 우리나라는 自主國防의 길을 예의 모색하지 않을 수 없었다. 그것을 하기 위하여도 重化學工業의 育成이 필요한 것으로 인식되었다. 또 經濟的으로도 輕工業의 건설이 일단 끝나게 되면, 上流(up-stream)產業에 대한 投資를 시작하는 것은 당연한 일이었다. 이리하여 1973년 1월에

대통령은 ‘重化學工業化宣言’으로 鐵鋼, 石油化學, 造船, 機械, 非鐵金屬 및 電子 등 6개 분야를 중점 육성할 것을 결정하고, 유신정권은 輸出目標의 달성과 重化學工業 건설에 정권의 운명을 걸었다.

石油波動과 國際스테그플레이션으로, 日本, 臺灣 등을 포함한 세계의 거의 모든 나라가 緊縮과 減量經營으로 인플레이션을 수습하는 정책을 쓴 것과는 대조적으로, 한국정부는 高度成長政策을 일관했다. 경제기획원과는 별도로 청와대에 ‘重化學工業推進企劃團’을 설치하여, 經濟的 視角(이들다면, 重化學工業 育成的의 코스트, 그 제품에 대한 需要의 有無與否, 여타의 국민경제에 대한 영향 등)에서가 아니라, 다분히 工學的 見地(예를들어 技術, 產業立地 등)에서 강력하게 重化學工業에 대한 投資를 추진했다. 정부의 역할은 일층 강화되어 중요 투자 및 그 밖의 資源配分에 관한 중요 의사결정이 정부의 통제하에 놓이게 되었다. 銀行에 대한 政府의 統制는 1960년대 말부터 점차 강화되었지만, 重化學工業宣言 이후로는 그것이 더욱 철저하게 됐다. 重化學工業投資에 소요되는 資金의 조달을 위하여 1973년에 제정된 國民投資基金法에 의하면, 국민경제에 존재하는 모든 자금을 國民投資債券을 인수하거나 또는 國民投資基金에 위탁하게 함으로써 國民投資基金을 설치하여, 정부가 임의로 이것을 重化學工業 건설에 사용할 수 있게 하는 등 자본주의경제에는 보기 어려운 대폭적이고 철저한 金融統制가 이루어졌다. 비단 內資의 사용뿐 아니라, 外資의 도입, 工業立地, 업종의 선정까지도 政府가 담당함으로써, 육성부문에 대한 거의 모든 企業機能(entrepreneurial function)을 정부가 맡게 됐다.

이러한 ‘官營’체제는 경제의 效率과 衡平을 저해하는 여러 가지 폐해를 낳게 됐다. 첫째, 企業의 效率을 확보하는 안정장치가 없고, 不實을 適期에 알리는 신호가 없음으로써, 부실기업이 많이 나타났다. 둘째, 不實企業의 ‘整理’과정에서 일부 大企業의 肥大가 가속화됐다. 셋째, 정부는 주로 일부의 大企業을 상대하게 됨으로써, 經濟構造의 불균형이 생기게 되고 經濟運營의 公正性 내지 公平性이 저해되며 소득과 부의 분배의 不均衡이 깊어졌다.

1970년대를 통하여 巨視指標는 비교적 순조로운 듯이 보였다. 第3,4次 5個年計劃期間 동안에, 成長率은 심한 굴곡을 보이면서 高率을 유지했다. 그러나 重化學工業 추진에 따라 外債가 크게 증가하여, 한국은 이 기간 동안에 외채의 액수로는 세계 제 4위, 1인당으로는 세계 제 1위의 負債國이 됐다. 또 가중되는 物價上昇의 압력, 기업경영 不實化의 심화 등으로, 한국경제는 1979년에 접어들어서는 거의 더 지탱할 수 없는 지경에 빠지게 됐다. 마침내 정부는 1979년초에 經濟安定化施策의 도입으로 중화학공업 육성을 크게 후퇴시켰는데, 결국 그 해 10·26의 정변으로 그 정책은 더욱 혼란에 빠졌다. 重化學工業에 命運을 건 제

4 공화국은, 政治·經濟의 무리가 쌓여 끝내 붕괴했다.

제 4 공화국의 發展戰略의 성격과 성과를 어떻게 평가해야 할 것인가. 첫째, 重化學工業育成을 통하여 產業構造를 高度化하고, 自主國防의 기반을 마련한다는 목표를 내세운 것은 좋았다. 또 상당한 정도로 과감하게 추진한 것도 이해할 만하다. 投資란 냉정한 타산에 의해 이루어지는 것이 아니라, 動物的인 野性(animal spirit)에 의하여 이루어진다고 말한 케인즈의 말을 상기하게 된다. 둘째, 그러나 發展戰略이란 단기적인 '結果'보다도 장기적인 發展 '過程'을 중요시하여야 하며, 成文律 및 不文律의 질서의 정립(institution building)이 그 근간을 이루어야 한다는 견지로 보면, 4共의 '戰略'에는 중대한 하자가 있었다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 한 마디로 重化學工業 育成이라는 大事가 객관적인 시스템 위에서 서지 못한 것이다. 經濟秩序 내지 시스템이라는 관점으로 본다면, 4共의 발전전략은 3共의 그것으로부터 오히려 후퇴한 면이 두드러진다. 많은 사람들이 그 重化學政策이 소기의 성과를 거두지 못한 이유는, 국민경제의 능력을 넘어서 投資規模의 巨大性에 있었음을 지적한다. 技術의 부족, 고급인력의 부족, 資本의 부족, 金融資源(financial resources)의 부족 등이 그 失敗의 원인이었다는 것이다. 이 관찰도 일리는 있다. 그러나 그 정책이 차질을 빚고 많은 後遺를 남긴 데는 단순한 量的인 측면(이름테면, 投資의 규모가 과다했다거나 증복투자가 많았다거나 하는 측면)보다도 資源을 配分하는 시스템의 무질서성 내지 恣意性이 더 중요했다는 것이 지적되어야 한다. 重化學工業育成政策이 공평하고 투명한 기준이 없이 이루어진 것이다. 셋째, 어떤 투자를 얼마나 어디에다 하느냐에 관한 意思決定을 政府가 담당함으로써, 企業의 不實化를 증폭시키고, 기업부실에 대해 정부가 무한책임을 스스로 떠맡게 됐다는 것은 전략상의 큰 하자였다. 政府의 능력의 한계와 經濟秩序의 중요성을 도외시한 정부의 의사결정이 政府의 失敗(government failure)를 낳을 것은 뻔한 일이었는데, 정부의 실패는 不實企業을 낳고, 부실기업은 財閥企業을 만들어내서 국민경제의 차원에서 이들을 지원하는 비리를 가져왔다. 일반적으로 비대해지는 大企業集團의 그늘에서 中小企業이 제대로 자랄 수 있는 길을 막음으로써, 장기적으로는 國民經濟全般的 效率를 가로막는 체질을 조성했다. 또 정부가 기업의 의사결정을 떠맡는 제도의 결과는, 企業(특히 大企業)은 倒産되어서는 안된다는 관념을 정착시킴으로써, 企業의 體質改善의 노력을 불필요하게 만들었다.

한국에는 大企業集團을 육성하는 정책은 비록 衡平에는 어긋날지는 모르나 경제의 능력의 향상에는 도움이 되고 있다는 관념이 있는 듯하다. 그러나 한국의 기업자체의 能率의 견지로 본다고 하더라도 이 관념은 옳지 않다. 大企業集團은 여러 업종에 걸쳐 많은 업체

를 가지고 있는데, 그들 業體의 상당수는 만일 독립된 기업이라면 도태되지 않을 수 없는 실정에 있다는 사실이 이것을 말해준다. 企業集團全體의 힘은 크지만, 그것을 구성하는 개개의 업체는 不實하고 非效率的인 것이 적지 않다. 그들이 능률이 있는 듯이 보이는 이유는 그들의 '經濟力'이 파생하는 렌트(rent)로부터 나오는 것이고 개개의 업체의 能率에서 나오는 것은 아니다. 그들의 성장은 어떤 專門領域에 있어서의 生産性的의 향상에서보다는 새로운 업체의 追加에 의해 이루어진 것이 常例였기 때문에, 이들의 비대는 능률을 반영하는 것은 아니다. 그들의 機會費用——즉 中小企業의 위축——을 고려한다면, 國民經濟全體는 그들을 위해 높은 렌트를 지불하고 있다고 보아야 할 것이다.

3.5. 第5共和國

1970년 말부터 한국에는 '民間主導' 경제운영의 필요성이 여론의 각광을 받기 시작했다. 긴 과도기를 거친 후에, 社會正義實現의 기치를 들고 등장한 제 5 공화국 정부는, 적극적인 經濟發展戰略을 추구했다기보다는 제 4 공화국 당시로부터 물려받은 문제에 대응하는 것으로 經濟運營의 기초를 삼았다. 즉 제 4 공화국으로부터 물려받은 과제였던 인플레이션의 억제, 經濟構造의 改善, 國際化的의 推進 등에 대처하는 일이 이것이었었는데, 그 결과는 제 4 공화국 말기의 어려움을 감안할 때 일단 좋은 成果를 거두었다. 인플레이션의 억제에는 國際原資財價格의 安定과 국내적으로 財政의 緊縮이 큰 역할을 했다. 반면, 인플레이션 抑制을 위한 재정규모의 상대적 축소는 社會間接資本의 擴充 및 公共서비스의 供給 등을 저해하여, 그 부담이 후일로 이월됐다. 이 기간 동안에는 또 1970년대에 있어서와 같은 극단적인 industrial targeting政策이 放棄되고, 輸出目標 달성을 위한 총력의 경주 등의 정책도 많이 완화되었다.

정부가 표방한 '正義'의 실현노력은 끝내 가시화되지 않았다. 中小企業 育成을 위한 일부 정책이 집행되어 中小企業 創業의 수도 늘었으나, 대기업의 그늘이 워낙 두꺼워 가시적인 성과는 거두지 못했다. 경제구조의 불균형을 해소하는 정책노력도 현실화된 것이 없다. 1980년 말부터 정부는 은행의 내부운영에 대한 규제를 완화하고, 1981~83년 동안에 政府保有의 은행주식을 민간에게 매각함으로써 市中銀行은 민영화되었다. 그러나 은행에 대한 政府統制의 緩和(즉, 금융의 자율화)에는 한계가 있었다. 은행의 主要人事權, 不實債券 및 많은 政策金融에 대한 업무 등은 여전히 財務當局이 관장함으로써, 은행은 民有化되기는 하였으나, 民營化되지는 못했다.

1986년 9월에 발표된 第6次 經濟社會發展 5個年計劃은, '經濟의 先進化'와 '國民福祉의 증진'을 표방하고, 주로 健全財政의 유지, 國際收支黑字의 실현, 기계·전자·자동차 등

資源節約의이며 技術人力集約的인 분야를 중점으로 하는 產業構造의 改善, 農漁村所得의 증대, 기본적인 社會間接資本의 도입 등을 내용으로 하는 것이었다. 이 계획의 내용도 기본적으로 종래의 시각을 벗어난 것이 아니었다.

그러나 멀지않아 국내의 경제여건은 크게 전환했다. 國內的으로는 民主化 요구가 확산되어, 1987년 6월에 이른바 6·29선언이 이루어졌다. 國際的으로는 1985년 9월의 G5 財相會議의 합의에 따른 일본의 엔貨, 독일의 마르크貨 등의 대폭적인 平價切上으로, 우리의 원貨가 이들 화폐에 비해 대폭 切下됨으로써, 우리나라의 輸出의 價格競爭力이 일시에 강화되어 수출이 크게 증가하게 됐다. 수출의 대폭 증가로 經常收支는 1986년에 처음으로 黑字를 기록하였고, 그 후 흑자폭은 엄청난 증가를 보임으로써 美國을 비롯한 通商相對國으로부터 市場開放壓力이 가중됐다. 원貨의 대폭 切下를 수반한 '3低'의 효과를 반영하는 대폭적인 經常收支黑字의 증가는 경제의 잠재력을 크게 상회한 것이었다. 그것은 美國을 비롯한 通商相對國으로부터 거센 시장개방압력을 불러일으켰을 뿐 아니라, 국내적으로는 큰 인플레이션 압력과 不動産에 대한 投機의 과열을 가지고 음으로써, 경제의 장래에 대해 많은 後遺를 남겼고 후일의 經濟運營에 큰 부담을 주었다.

이 글에서 설립한 기준에 따라 5共이 經濟開發戰略을 평가한다면 첫째, 開發戰略이 이상으로 표방한 '安定, 能率, 均衡'은 시의에 맞았으나, 장기적으로 自生的 成長을 지향하는 시스템의 구상은 부각되지 못했다. 우리 경제의 순조로운 발전을 저해하는 構造的 不均衡을 시정하고 불공정하고 비정상적인 資源配分의 시스템을 공정하고 정상적인 것으로 개선할 전략은 추진되지 못했다. 經濟運營의 基本方向이 安定을 지향하여 인플레이션 心理를 꺾었다는 점은 옹분의 평가를 받아야 할 것이다. 다만 그 安定을 확보하기 위한 政策이 주로 정부의 直接統制手段에 의존하고 보다 근본적으로 金融構造와 관행의 개선을 통한 通貨의 만성적인 증발을 제어할 방법에 의존한 것이 아니었기 때문에, 인플레이션의 원인이 여전히 온존되어 있었다는 점은 간과할 수 없다. 또 安定의 裏面에는 社會間接資本이 노후화하고, 점증하는 각종 公共서비스의 要求의 충족이 이루어지지 못하는 등, 많은 과제가 후일로 미루어졌다는 점이 지적되어야 할 것이다.

3.5. 第6共和國

第6共和國이 출범한 1988년에는, 그 해 9월의 서울올림픽에 대한 국민의 의식을 반영하여 사회는 비교적 조용했고, 경제는 이른바 '3低'의 효과로 輸出이 엄청나게 증가(經常收支黑字 142억달러)하면서 經濟成長率 12.2%를 달성했다. 그러나 經濟·社會의 저변은, 그 해 4월의 總選의 결과로 나타난 '與小野大'의 정치판도가 말해주듯이 그 동안 유보되어 오

던 민주화에 대한 要求가 분출될 기세가 깔려있었다.

이와 같은 國內外的 變化를 감안하여, 제 6 공화국정부는 1988년 10월에 6차 계획의 내용을 전면 수정하였다. 그 수정의 중요 내용을 보면, 經濟民主化를 구현하기 위하여 經濟의 自律化와 公平性을 확보한다는 목표하에 (1) 租稅衡平을 위한 稅制 개혁, (2) 金融去來實名制의 실시를 통한 금융자산소득의 綜合課稅 및 金融自律化, (3) 土地公概念에 입각한 土地稅 강화, (4) 疎外階層과 落後部門 (농어촌, 도시영세민)에 대한 중점지원을 포함하는 福祉政策의 추진, (5) 經濟力集中 완화와 公正去來制度 운영의 강화, (6) 경제의 國際化 추진 등이었다. 이 修正計劃은 그 동안의 한국경제의 構造的 不均衡을 시정하기 위하여 당시 생각할 수 있었던 여러 가지 방안을 우선순위에 대한 고려가 불충분한 채 망라하였다는 점에서 非現實的인 측면이 없지 않으나, 經濟運營에 대한 종래의 고정관념을 탈피하고 國民의 여망을 폭넓게 수용한 획기적인 것이었다.

예상된 대로 1988년 겨울부터는 일찍이 없던 격심한 勞使紛糾가 전산업을 휩쓸고 貨金이 급등하였으며 投資・輸出이 급격히 감소했다. 모든 개인과 단체가 오직 자기의 이익을 내세우고 그것을 쟁기기 위해 수단방법을 가리지 않는 투쟁이 벌어졌다. 격심한 투기로 不動產價格이 급등하여 인심이 흉흉했다. 향간에는 '危機'의 소리가 퍼졌다. 정치, 경제, 사회의 모든 분야에 걸쳐 한국은 民族史的 大轉換期에 처하게 된 것이 분명했다. 지난 날의 사고방식과 행동양식을 가지고는 그 전환기를 헤쳐나갈 수 없다는 것도 분명했다. 지난 날의 壓縮成長의 시대가 지나고, 그것이 보다 自生的인 成長에 의해 연결되어야 할 때가 왔다는 조짐이 역력했다(後述 參照). 對外關係에도 근본적인 변화가 일어났다. 한국경제는 貿易相對國이 제기하는 일찍이 없던 거센 貿易摩擦에 직면했다. 한국은 이제는 일방적으로 輸出促進策을 쓰면서 國內市場을 폐쇄할 수 없게 됐다. 수입개방을 하면서도 모든 산업의 國際競爭力을 높힘으로써 국제수지를 관리해야 되게 됐다.

이러한 와중에서 정부는 임금 한 자리수 억제, 農產物買上價格의 억제 등을 포함하여 각계의 자제를 호소하면서, 경제질서의 公正化 및 經濟運營方向의 正常化를 통하여 '成長潛在力'을 배양한다는 의도하에, 第6次 5個年修正計劃의 내용의 일부를 실천에 옮기고자 노력했다. 그러나 그 노력은 시의에 맞지 않다는 '守舊理論이 수출 및 성장물의 감소추세에 맞물려 득세하게 됨으로써, 第6次 5個年修正計劃의 실천은 좌절되고 경제운영의 기조는 성장 쪽으로 선회했다.

이 글이 집필되고 있는 1991년 9월, 다행히 不動產價格과 勞使紛糾가 크게 진정되고 있다. 그러나 인플레이와 國際收支赤字가 서로 맞물려 앞으로의 전망을 흐리게 하고 있다. 이

러한 문제에 대한 대응은 단기적인 처방으로는 거의 실효를 거둘 수가 없다. 또 부분적이고 선별적인 대책으로 대응해도 효과를 나타낼 수 없다. 예를 들어, 國際收支의 문제는 輸出, 輸入의 차원에서 해결될 수는 없고, 國民經濟全般의 차원에서 그 대책이 구상되어야 한다. 政府는 遠視的이고 前向的인 시각에서 경제운영의 이상이 무엇인가를 국민에게 제시하고 이에 상응한 經濟秩序의 구축과 經濟運營의 기본방향을 정립하여야 할 것이다. 그리고 새로운 政策手段을 개발하여야 한다.

6共의 經濟開發戰略을 평가하기는 아직 시기상조이다. 다만 前向的인 시각에서 앞으로의 진로에 몇 가지 시사점을 행할 수는 있다. 첫째, 역사적인 전환점에 서서 구각을 탈피한 새로운 발상에 입각하여, 새로운 發展戰略의 理想을 뚜렷히 국민에게 제시하고 그들의 經濟活動을 건전한 방향으로 유도해야 할 것이다. 여러 번에 걸친 방향전환은 설사 그 目前의 必要性을 인정한다고 하더라도 發展戰略의 目標을 유지하는 데 장애가 된다. 둘째, 遠視的인 견지에서 유효한 경쟁을 보장할 수 있는 市場經濟制度의 시스템을 확립할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 셋째, 經濟運營의 기본방향은 현시점에 있어서는 높은 성장률의 달성보다는 自生的 成長을 이룰 수 있는 기반을 구축할 수 있도록 물가 및 사회의 안정을 이룩하는 것이 좋을 것이다. 넷째, 새로운 政策手段을 개발해야 할 것이다. 6共의 경제운영의 환경은 지난 날의 그것과는 많이 다르다. 지난 날의 政權下에 있어서는 경제운영의 手段은 대부분 정부의 命令, 指示 등의 '直接統制'수단에 의존하고, 市場機構를 통한 '間接統制'수단은 미개발의 상태에 있었다. 6共에 와서는 權威主義가 물러감으로써, 지난 날의 '直接統制'수단은 크게 무력하게 되고 그것을 대체할 '間接統制'수단은 거의 개발되지 않은 상태에 있기 때문에, 정부의 경제운영을 뒷받침할 수 있는 政策手段이 없는 경우가 많이 생기게 됐다. 새로운 정책수단을 개발하고 또 지난 날의 直接統制의 手段도 유지되어야 할 것은 유지되어야 한다.

4. 韓國經濟의 大轉換期와 앞으로의 進路

앞으로 우리는 어떤 發展戰略을 세워야 하는가. 그 대강은 이미 위에서 제시한 바와 같다. 아래에서는 이에 대하여 몇 가지 부연하고자 한다. 분명한 것은 과거 1970년대까지의 壓縮成長의 圖式을 가지고는, 한국경제는 앞으로 長期的인 成長을 이룩하기는 어렵게 됐다는 사실이다. 주지하는 바와 같이, 지난 날의 壓縮成長은 풍부한 노동력, 저렴한 임금, 왕성한 企業投資意慾, 강력한 정부지원, 용이한 技術導入 및 유리한 國際環境 등에 의해 지

탱되었다. 이 모든 것이 이제 거의 사라지고 있다. 이제는 勞働人力(특히 고급인력)이 부족하게 되고 임금이 높아지고 勞働意慾 및 投資意慾이 저하되고 정부지원이 약화됐다. 기술도입도 전보다 어려워지고 國際環境도 전보다 불리하게 됐다.

한국경제는 지금 大轉換期에 처해 있다. 壓縮成長의 시대가 사라지고 지금부터는 보다 自生的인 성장의 시대가 와야 한다. 여기서 自生的인 성장이란, 경제의 성장이 어떤 外部的인 충격이나 支援(이를대면, 海外的 수요나 政府의 半強制的인 촉진책)에 의해서가 아니라, 經濟內部에서 자연적으로 조성되는 여러 가지의 개선(이를대면, 技術의 自體生産, 有效競爭의 창달, 기업능률의 향상, 이노베이션의 확산 등)에 의해 자동적으로 이루어지는 것을 말한다. 후진국 가운데는 어느 정도의 壓縮成長은 이룩했지만 그것이 自生的인 成長에 連結되지 못함으로써 經濟發展이 좌절되는 예가 많다.⁽¹³⁾ 따라서 한국경제에 負荷된 과제는 自生的 成長을 이룩할 수 있는 요인을 만들어야 한다는 것이다.

或者는 말할런지 모른다. “成長만 하면 됐지, ‘壓縮成長’이고 ‘自生的 成長’이고 무슨 구별이 필요한가. 지금도 한국경제는 힘차게 成長하고 있지 않는가”라고. 하기는 지금도 高度成長은 계속되고 있다. 앞으로도 건설경기가 계속되고 海外市場에 있어서의 某種의 ‘特需’가 일어난다면, 고도성장 자체는 어느 정도까지는 가능할 것이다. 그 동안에 축적된 成長潛在力은 상당한 정도의 無理를 지낼 수도 있다는 것을 인정해도 좋다. 그러나 우리는 막연한 기대를 가지고 안일하게 渡日할 수는 없다. 경제의 長期的 發展與否는 短期的 成長率에 비례한다고 볼 수 없다. 成長率이 높아도 그것이 構造의 惡化를 수반한다면, 그 後遺는 어떤 형태로든 후일에 나타날 것이다.

自生的 成長을 이룩하기 위한 발전전략은, 效果的인 競爭(effective competition)을 보장할 수 있는 市場經濟의 질서 내지 시스템을 확립하는 데 두어야 한다. 壓縮成長 동안에는 成長을 추구한 나머지, 경제의 시스템을 마련하는 것은 생략 내지 무시했었다. 이제부터 다시 system-building을 해야 한다. 흔히 壓縮成長 당시에는 技術開發에 소홀했고, 社會間接資本의 擴充도 제대로 이루어지지 못했다고 한다. 그러나 壓縮成長 동안에 생략 또는 포기된 것은 技術의 自體開發이나 社會間接資本 등도 있지만, 그보다는 오히려 經濟秩序의 透明性, 경제사회운영의 객관성과 公正性, 인간개발을 위한 基礎教育 및 國民倫理에 대한 배려, 경제활동의 機會 및 分配의 衡平性, 自然保護 및 公害에 대한 배려 등이었다. 이런 것들이 제대로 된 사회의 基礎이며, 이런 것들이 곧 壓縮成長이 지나간 후의 自生的 成長

(13) 예를 들어, 1960년대의 멕시코, 1967~74년의 브라질의 高度成長도 일종의 壓縮成長이었지만 그것이 自生的인 成長에 연결되지 못했다.

의 요인이 되는 것이다.

이렇게 볼 때, 오늘의 大轉換期에 처해 있는 한국경제가 앞으로 새로운 成長要因을 마련하기 위하여는, 비단 일부 技術의 수준이나 일부 社會間接資本만이 아니라 위에서 지적한 그 동안 생략 또는 기각 내지 연기된 것을 이제부터라도 마련하여야 한다는 것을 알 수 있다. 사실 壓縮成長時代의 경제구조나 기업경영자의 意識과 經營方式 그리고 政府의 役割 등을 그대로 두고는 自生的 成長時代에 경제가 필요로 하는 기술의 진보와 경영의 합리화 등은 이룩하기 어려울 것이다. 앞으로의 發展戰略을 구상함에 있어, 단순히 눈 앞에 나타난 애로조건을 제거만을 생각할 것이 아니라, 좀더 멀리 장래를 내다보고 長期的인 成長要因을 구축할 수 있는 시야를 가져야 할 것이다.

앞으로의 경제발전전략은 經濟秩序의 확립을 중요시해야 한다. 自生的인 성장을 위한 經濟發展戰略은, 바로 이러한 의미에 있어서의 제도를 바르게 세우는 데 그 기본을 두어야 한다고 보는 것이다. 인간은 그들의 행동을 그 사회에 존재하는 誘因이나 賞罰의 체계에 맞추어서 경제생활을 한다. 腐敗를 賞주는 제도하에서는 부패가 나오고, 公正한 行動을 불리하게 만드는 제도하에서는 公正한 行動이 사라지며, 不正直을 포상하는 제도하에서는 詐欺하는 사람이 유리하게 된다. 똑 같은 사람들도 賞罰의 제도가 다른 두 개의 사회에 있어서는 전혀 다른 행동을 하게 된다. 長期的으로 自生的 經濟發展을 결정하는 요인은, 각 經濟主體의 행동을 규정하는 社會·經濟의 制度라 해도 지나친 말이 아니다. 경제이론에서는 제도는 주어져 있는 것으로 간주하고, 경제학자들의 경제분석에 있어서는 주로 資本이나 勞動, 通貨量이나 利率 등의 이른바 經濟變數만을 고려하는 경향이 있다. 그러나 經濟發展——이것은 언제, 어디에 있어서나 長期的이고 歷史的인 과정이다——의 문제를 고려할 때에 있어서는, 위에서 열거한 經濟變數보다는 인간의 경제활동을 규정하는 經濟·社會의 制度가 더욱 중요하다. 經濟·社會의 제도가 과연 그 사회구성원의 정직하고 생산적인 활동을 포상하고, 부정직하고 비생산적인 활동을 응징할 수 있는지가 중요한 것이다.

한국은 지난 40년 동안 壓縮成長을 이룩하는 과정에서 정치적으로는 權威主義體制, 경제적으로는 대기업중심의 不均衡體制, 그리고 사회적으로는 극단적인 利己主義의 가치관이 조장되어 왔다. 이런 것의 거의 대부분이 物量爲主의 경제관의 산물이라 할 수 있다. 이제 권위주의는 지탱하기 어렵게 됐고, 경제의 不均衡은 非能率과 不衡平을 낳고 있으며, 사회의 가치관은 국민의 활동을 거대한 제로섬 게임(zero-sum game)으로 치닫게 하고 있다. 이제 이러한 인습이 고쳐지지 않고는 壓縮成長 다음에 오는 보다 自生的인 成長을 이룩하기가 어렵게 됐다. 무릇 인간의 사회에는 아무리 좋은 제도, 효율적인 제도도 그것이 오래되

면 좋은 것이 나빠지고 效率이 非效率로 변하는 변증법적인 작용이 있다. 壓縮成長 당시에 마련된 한국의 현존의 經濟社會制度도 그 초기에는 어느 정도의 능률이 있었겠지만, 그것은 앞으로의 發展에 대해서는 많은 부담이 될 것이다. 현재에 우리가 당면하는 혼란도 지난 날의 낡은 인습을 뿌리치지 못하고 그것을 改善하지 못하는 데에 그 원인이 있다. 한국의 經濟와 社會는 현재 무원칙하고 不公正한 시스템 속에서 力動的(dynamic)으로 움직이고 있고, 국민의 에너지는 지금 그 발산의 방향을 상실한 채 낭비에 마모되면서 용솨음치고 있다. 문제는 이것을 어떻게 生産的으로 쓰이게 하느냐, 또 그것의 방향을 어떻게 잡느냐가 중요하다.

이것을 하기 위해서는 나는 앞으로의 發展戰略은, 人本主義(humanism)의인 관점에 서야 한다고 생각한다. 人本主義的인 관점이라 함은, 經濟發展이란 어디까지나 人間에 의하여 그리고 人間을 위하여 이루어져야 한다는 관점을 말한다. 우리가 배우는 경제이론은 ‘經濟變數’라는 物量을 중심으로 전개되며, 발전전략도 흔히 資本, 貯蓄, 産業構造 등 物量爲主로 구상되는 것이 보통이다. 人本主義的인 發展戰略이란, 物量에 대한 고리와 아울러 내다수 국민의 健全한 삶과 幸福을 증진하기 위하여, 국가가 선택하는 諸力의 행사에 관한 프로그램을 말한다. 이것은 서구식 복지국가의 건설이나 소득재분배를 염두에 두고 하는 말은 아니다. 서구식 福祉國家나 所得再分配도 역시 물량위주의 산물이며, 거기에도 나름대로의 맹점이 있다. 우리나라에도 사회복지제도는 물론 필요하다. 여기서 말하는 人本主義의 견지에서 볼 때에는, 그것과 아울러 人間 각 개인이 자기의 능력을 최대한으로 발휘하고 社會의 構成員으로서의 긍지와 보람을 느낄 수 있도록 經濟社會의 시스템을 만드는 것이 중요하다. 단순한 事後的인 소득의 재분배 또는 物質的 平等보다도 인간의 희망과 동기를 북돋우는 가치관을 심어야 한다. 事後的으로 所得을 再分配하는 것보다는 事前的으로 機會의 均等을 마련해야 한다.

經濟發展이란 궁극적으로 人間에 의하여 이루어진다. 한국은 지난 40년 동안 도약적인 성장을 이룩했지만, 人力의 개발이나 人間能力의 向上을 위한 국가차원의 投資에는 매우 인색했다. 이것은 바로 物量爲主의 경제관의 所致이며, 資源이라고는 사람밖에 없는 우리나라의 견지로 볼 때에는 매우 아쉬운 政策上의 하자였다. 이것이 오늘날의 技術의 低位와 海外依存의 큰 이유중의 하나가 되고 있다. 앞으로의 경제발전전략은 마땅히 人力의 開發과 利用에 역점을 두어야 한다. 물질인 투자에 못지않게 人的인 投資를 강조해야 한다.

5. 結 語

持續的 發展의 기초를 마련하기 위하여는, 資源의 사용에 관한 제도의 이노베이션을 통하여 構造的인 轉換을 성취하여야 한다. 이렇게 하기 위하여는 정부나 기업 및 그 밖의 국민들이 모두 應分의 기여를 해야 한다. 그러나 그 중에서도 가장 重要한 것이 政府이다. 韓國에 있어서는 政府가 일을 옳게 한다는 것이 經濟가 잘되는 必要要件이다. 政府가 잘못 하더라도 民間이 잘하면 되지 않느냐고 말할 수도 있지만, 한국과 같이 아직 政治나 經濟의 제도의 기초가 잘 마련되어 있지 못한 나라에 있어서는 政府의 先導役割이 없이 나라가 잘되기를 바랄 수는 없다. 이 나라에서는 정부가 해야 할 일이 대단히 많다. 위에서 말한 제도상의 이노베이션은 모두 政府가 先導하여야 한다. 그러나 최근 수년 동안의 政府의 位相은 많이 퇴색한 감이 있다. 政府는 企業界, 勤勞者階層 및 일반국민으로부터 폭넓은 도전을 받으면서, 그 中心을 제대로 잡지 못하고 있다. 政府가 제대로 役割을 하기 위하여는 끊임없는 自己刷新을 해야 한다. 정부는 이 轉換期에 처한 스스로의 역할이 무엇인가를 되새기고, 기존의 사고와 관행으로부터 탈피하여 民主主義와 人本主義가 지시하는 方向으로 국민을 이끌어야 한다.

세계적으로 自由化의 소리가 드높다고 해서 그것이 꼭 政府의 役割을 축소하는 것으로 이해되어서는 안된다. 지난 날의 政府의 干涉이 오늘날의 獨寡占支配의 경제구조를 가지고 왔다고 하여 당장에 정부의 市場介入을 모두 擲棄해서는 안된다. 그것은 이미 구축된 獨寡占支配를 더욱 강화시킬 것이다. 기존의 大企業 위주의 政策으로부터 보다 競爭的인 市場經濟體制의 構築을 위한 전략을 세워야 한다. 中小企業이 설 땅을 약탈하는 市場經濟體制가 아니라, 모든 기업에게 機會의 均等を 제공하고 모든 유형의 기업에서 眞正한 企業精神을 고취할 수 있도록 제도를 만들어야 한다. 방만한 領域擴大를 통한 非能率의 확산을 抑制하고, 기업의 실패로 인한 破産을 정부가 막아주는 책임을 벗어나야 한다.

大轉換期에 즈음하여, 정부가 앞으로의 成長潛在力의 培養을 위하여 해야 할 일은 대단히 많다. 극도의 난맥 속에서 방향을 잡지 못하고 있는 金融을 바로 잡는 일, 젊은 世代의 精神의 基礎를 박탈하고 創意性을 잠먹고 있는 教育을 재건하는 일, 科學·技術의 개발, 環境의 보호 등은, 지금까지 거의 진지한 성찰이 이루어지지 못한 중요한 사항들로서 모두 成長潛在力과 직결되어 있는 문제들이며, 이 모두가 人本主義的인 省察을 절실히 필요로 하고 있다. 그 밖의 경제문제들로서는 農村, 都市, 住宅, 交通, 醫療 등의 문제들이 날이

갈수록 그 重要性을 더해가고 있다. 그리고 앞으로 우리 經濟는 지난 날보다 더욱 빠른 속도로 국제화될 것이다. 우리의 시장은 더욱 개방되지 않을 수 없을 것이다. 이에 따라 우리의 산업은 더욱 더 치열한 國際競爭에 露出될 것이다. 先進國과의 거리는 더욱 멀어질 가능성이 없지 않은 반면, 우리를 뒤쫓고 있는 後發開途國과의 거리는 분명히 더 좁혀질 것이다. 이러한 전망에 비추어, 우리는 이 경쟁에서 이겨나갈 수 있도록 끊임없는 自己刷新을 하여야 한다. 이러한 것들이 모두 앞으로의 開發戰略에 담아야 한다. 앞으로는 '經濟開發計劃'이 아니라, 일종의 '社會現代化計劃'이 人本主義的인 시야에서 成案되어야 한다. 그리고 그것에 대하여 광범위한 국민의 공감을 얻어야 한다.

130-070 서울 瑞草區 瑞草洞 1422-6

少泉書舍

전화 : (02) 521-3939

팩시 : (02) 522-8111

參 考 文 獻

國務總理室 企劃調整室 評價教授團(1967): 『第1次 經濟開發 5個年計劃 評價報告書』.

金哲洙(1990): 『韓國憲法』, 법영사.

趙 淳(1988): "韓國經濟發展——그 特性和 問題點", 서울大學校 經濟研究所 『經濟論集』 27. 4.

韓國銀行(1990): 『韓國銀行四十年史』.

韓國財政40年史編纂委員會(1990): 『韓國財政40年史 第1卷』, 韓國開發研究院.

Cummings, Bruce (1990): *The Origins of the Korean War*, Vol. II, Princeton University Press.

Jones, L.P., and Il Sakong (1980): "Government, Business, and Entrepreneurship," in *Economic Development: The Korean Case*, Harvard University Press.

Okimoto, D.I. (1989): *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press.

金世源 教授(서울大)의 論評: 發展戰略의 目標과 經濟體制의 면에서 戰後 한국경제의 발전 과정이 體系的으로 잘 정리되었다고 본다. 특히 경제적 意思決定메커니즘, 政府의 役割 및 大企業의 行態 등을 중심으로 일관성있게 문제점들이 잘 부각되고 있다. 단지 論文 分

량의 제한으로 불가피했겠으나 너무 '압축'된 나머지 좀더 설명과 評價가 필요한 부분들이 있다고 생각한다.

예로 第1共和國 당시 미국의 援助가 한국경제의 명맥유지를 가능케 했고 工業化에 어느 정도 기여한 것은 사실이나 太完善 前企劃院長官이 지적한 바와 같이 否定的인 측면도 있었음을 간과할 수 없다. 이러한 후유증은 그 후 產業構造의 歪曲을 가져오는 한 要因으로도 작용하였다고 생각된다.

論文에서는 한국경제의 발전과정에서 가장 중요하게 지적되고 있는 對外的 側面이 심도 있게 다루어지지 않고 있다. 나아가 不均衡成長戰略에 대한 評價도 필요한데 그 이유는 이러한 戰略이 肯定的인 기여를 했으나 반면 經濟力集中을 비롯한 市場構造의 歪曲 및 오늘날 자주 비판의 대상이 되는 부문간, 산업간, 지역간, 계층간 不衡平·不均衡을 가져왔기 때문이다. 한 마디로 1980년대에 들어서면서 均衡·安定成長을 회복하기 위한 과감한 구조적 조정과정이 필요했으나 時期를 놓쳤다고 본다. 不均衡成長이란 均衡成長을 빠른 시일내에 실현하기 위한 수단이라는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

6共初期 第6次 5箇年計劃의 修正을 통하여 성장잠재력의 배양을 바탕으로 경쟁질서의 확립 및 균형과 안정의 定着 등을 위한 노력이 한때 전개되었으며 어느 정도 국민의 공감대도 형성되었으나 守舊理論에 밀려 좌절되었다는 것은 經濟運營에 있어서 결국 政治的인 決斷力이 前提되어야 함을 의미하는 것이 아닌지? 結論 부분에서도 강조되는 自生的 成長역시 따지고 보면 政治的인 판단과 결정에 의존하게 된다고 보아야 할 것 같다.

유효경쟁(effective competition)이란 1930년대 프라이부르크(Freiburg) 학파에 의한 新自由主義에서 핵심을 이루는 用語와 같은 의미로 이해되어야 할런지를 질문하고 싶다.

張五鉉 教授(東國大)의 論評: 한 사회의 經濟發展은 長期的, 動態的 및 歷史的 展開過程이다. 따라서 어느 나라의 경제발전과정이든 그 사회가 지향하는 규범과 문화 그리고 시장과 정부간의 분업과 협업체계를 통일적으로 접근할 때만이 經濟發展에 관한 올바른 이해와 적절한 전략의 모색이 가능하다. 오늘날 우리 경제의 構造的 特性和 문제점은 역대 정권이 추구해온 成長極大化戰略의 소산이며, 이러한 成長政策의 展開過程과 그 결과에 대한 評價가 경제변수간의 상호연관관계의 분석에 국한될 때는 문제의 본질 파악과 정책대안의 모색이 한계를 면치못한다는 점을 부각하신 점에 전적으로 공감한다.

발표자는 이러한 관점에서 經濟發展戰略의 개념과 내용을 이상, 기본질서, 운용방향, 그리고 수단을 중심으로 정립하고 이를 기초로 지난 40여년간 우리 경제가 걸어온 과정과 업적을 평가하고 向後的 戰略에 대한 대안을 제시하였다. 무엇보다도 市場經濟의 基本秩序

정립과 이러한 질서창출은 政府가 先導해야 된다는 점을 주목하였는데 대단히 의미심장한 지적이라고 본다.

발표자의 문제의식은 어떻게 하면 권위주의적 정치질서하에서 가능했던 壓縮成長을 市場原理에 입각한 自生的 成長으로 전환하느냐로 집약될 수 있으며, 이를 위해서는 경제활동의 기본질서를 정치적 지배로부터의 독립을 제도적으로 보장하느냐에 대한 代案의 제시가 논지의 중심을 이루고 있다.

경제발전을 포함한 國家政策이란 환경변화에 창조적으로 대응하는 自己調整行爲로 볼 수 있다. 국내의 정치와 경제질서의 변화, 그 중에서도 특히 政治的 民主化와 사회구성원의 욕구체계 및 價値觀의 變化를 충분히 감안하여 예상되는 국민적 과제를 올바르게 파악·선정하고 이에 대응해나가야 한다. 특히 정치·경제·문화의 開放化와 國際化의 가속, 기술혁신, 국제무역 및 분업구조의 제편 등은 국내 產業構造의 自生的 調整과 시장경제질서의 창달을 요구하고 있다.

이러한 여건의 변화를 감안할 때 권위주의적 통제에 의한 不均衡的 壓縮成長戰略이 100년 이상에 걸쳐 성취한 선진국의 경제성장과정을 불과 30~40년으로 단축한 팔목할 만한 성과는 인정해야 된다고 본다. 그러나 다른 한편으로 압축성장의 추구는 非能率과 不公正을 누적시킴으로써 개인의 창의와 自助精神의 함양에 限界要因으로 작용할 수밖에 없으며, 따라서 정치적 민주화에 부응하는 市場經濟, 自生的 成長으로서의 전환이 오늘날 우리 경제가 당면한 가장 중요한 과제이다. 발표자는 이러한 문제점을 본문에서 적절히 제시하였다.

본논평은 본문에 제시된 문제해결에 관한 政策代案을 좀더 구체적으로 부각하는 데 고려되어야 할 몇 가지 점을 지적하기로 한다. 특히 시장질서의 창달에 전제되어야 할 기본질서의 확립과 經濟制度의 改革, 그리고 이에 대한 政府의 役割에 초점을 맞추고자 한다.

自生的 國民經濟의 발전과 이를 위한 정책운용은 정치적 편의주의와 利益集團의 영향을 배제하는 제도적 장치의 마련으로부터 출발해야 한다고 본다. 이를 위하여서 정부는 최소한 다음의 경제제도에 관한 政治的 中立性의 보장과 이러한 제도의 專門性의 提高에 노력하여야 한다.

(1) 中央銀行(금융통화위원회)의 獨立

현재와 같은 금융통제하에서는 상대가격 및 자원의 희소성에 대한 정보의 왜곡을 심화함으로써 이익집단의 地代追求를 조장하고, 生産的 投資와 기술혁신의 유인을 저해할 뿐이다. 관리통화제도하에서의 通貨政策의 기강과 물가안정 그리고 金融自律化 및 開放化 등 금융개혁은 최소한 금융통화위원회의 자율성이 보장될 때에만이 가능하다고 본다.

(2) 豫算樹立機能의 國會 移管과 예결위의 상설 및 전문성 提高

현재 企劃院에 소속되어있는 豫算樹立機能을 國會로 移管하여 예산의 수립과 심의과정을 공개함으로써 비판·감시·견제 기능이 강화될 수 있고 낭비와 정책의 자의성이 축소될 수 있다고 본다. 물론 이는 國會의 연구·조사 기능 등 專門性的의 提高가 전제되어야 하며, 특히 國會가 예산의 규모와 사업내역을 조정하되 가격지지 등을 통한 상대가격 왜곡의 여지를 축소하는 制度的 장치의 마련을 전제로 한다.

(3) 公正去來委員會의 政治的 獨立性 보장

현행 공정거래위원회를 헌법기관으로 독립시킴으로써 獨寡占構造와 經濟力集中의 緩和 등을 경제원칙에 따라 접근하고, 정치적 이해타산의 여지를 보다 효과적으로 배제할 수 있다. 또한 각종 行政規制의 緩和도 독립적인 기관의 책임하에 제도적으로 추진하는 것이 社會的 費用을 낮추는 데 효과적이라고 본다.

(4) 土地制度的 改善과 地域均衡發展

무엇보다도 토지가 이윤추구의 대상에서 배제되어야 하며, 토지의 보유로 인한 資本利得의 社會還元을 보장하는 制度的 確立(조세 및 재산권구조조정)이 필요하다. 기업의 토지보유를 業務用, 非業務用으로 구분하는 현행제도를 폐지함으로써 기업의 土地保有誘引을 제거시켜야 할 것이다. 조세적 접근으로 토지보유유인의 억제가 어렵다면 토지의 所有權構造——소유·이용·처분——에 대한 根本的인 검토를 병행할 필요가 있다고 본다.

土地制度的 사회적 의의는 보다 광범위한 개념에서 이해할 필요가 있다. 즉 농촌문제, 환경, 교통, 교육, 주거, 그리고 고용문제 등을 함께 고려하는 地域 및 國土의 균형발전과 경제활동의 분산을 포괄하는 개념으로 보아야 하며, 이는 自生的 經濟發展에 중요한 전제 조건이기도 하다.

(5) 教育制度的 改革과 과학기술의 발전

시민사회의 창달을 위한 規範教育의 不在 및 입시제도의 부정적 효과와 社會的 費用의 누적 등 현행 教育制度는 자생적 사회발전의 최대 장애요인임을 누구나 공감하고 있다. 教育制度는 사회의 개방화·국제화 및 자율화에 부합되도록 근본적으로 개혁되어야 하며, 이러한 교육제도의 개혁에는 市場機構의 導入이 必須的이라고 본다.

自生的 經濟發展은 모든 국민의 生活水準 向上은 물론 經濟主體(소비자, 생산자, 정부)의 價値觀과 행위양태가 合理化됨을 의미하며, 나아가서 법과 制度가 合理的·民主的으로 운용됨으로써 개인의 자유가 최대한 보장되고 자아실현의 가치가 인정되는 것을 포함하는 개념이다. 법과 제도의 의의는 이러한 社會規範과 自生的 發展에 봉사하는 데 있다고 본다.

결론적으로 國民經濟의 自生的 成長은 간접적으로(價格機構) 추구되어야 하며, 이는 개인의 창의·혁신·근검·절약정신을 최대한 유발하고 북돋우는 制度的 與件의 助成을 전제로 함을 첨언하고자 한다.