

新經濟 100日 計劃

姜 光 夏

新경제 100일 計劃을 계획 수립 및 목표 설정, 계획 집행 및 수단 설정을 중심으로 평가해 보기로 한다. 신경제 100일 계획은 신경제 5개년 계획의 성공적인 추진을 위한 준비단계로 수립한 계획으로서 경제개혁을 위한 체력보강에 주목적이 있었다. 이러한 제약 때문에 처음부터 한계가 있는 경제계획이 되었으며, 결과적으로도 상호 모순이 되는 정책방향과 정책수단이 혼재한 계획이었다. 그 결과 신경제 5개년 계획의 추진에 오해와 혼선을 가져오기도 하였다. 그러나 경기활성화와 규제완화에는 어느 정도 성공한 긍정적인 측면도 있다.

1. 序 言

經濟計劃에 대한 評價는 여러 가지 방법에 의해 이루어질 수 있다. 평가방법이 여러 개 있다는 말은 곧 평가가 대단히 어려울 뿐만 아니라 평가할 대상이 많다는 것을 의미하고 있다. 그러나 본고에서는 평가방법에 대한 논의⁽¹⁾는 생략하고 다음과 같은 기준에 의해 新경제100일 計劃(이하 100일 계획이라 약칭함)을 평가해 보기로 한다.

첫째, 경제계획의 樹立 및 目標 設定과 목표 달성을 위한 수단의 선택과 정책 집행에 중점을 두고 계획을 평가한다.

둘째, 계획 수립 및 목표 설정과 관련해서는 목표의 合理性, 一貫性을 중심으로 사회구성원의 의사가 반영되는 절차 및 과정이 존재하였는지, 목표간의 모순은 없는지, 목표가 일반 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 일관된 방향을 유지하고 있는지 등등을 평가한다.

셋째, 계획 집행 및 수단 선택과 관련해서는 정책수단의 合理性, 調和性을 중심으로 목표 달성을 위한 적절한 수단이 선택되었는지, 선택된 수단간에는 상호 모순이 없는지, 계획 집행을 위해 조직과 예산이 적절하게 동원되었는지 등등을 평가한다.

넷째, 계획에 대한 點檢과 평가, 평가결과의 계획 집행에의 還流(feedback), 계획 집행을 위한 여건 정비 등등 성공적인 계획 수립 및 집행을 위한 기타 중요 사항들에 대해 평가한다.

(1) 이와 관련된 부분은 강광하(2000, pp. 10-24)를 참조하시오.

2. “新經濟 100日 計劃”에 對한 評價

2.1. 計劃의 樹立

100일 계획은 곧 이어 작성된 『新經濟 5個年 計劃』(이하 신경제 계획이라 약칭함)의 성공적인 추진을 위한 예비단계의 계획으로 만들어진 것으로 말 그대로 중기계획인 5개년 계획과는 그 성격을 달리 한다. 물론 100일이라는 짧은 기간에 대한 계획인 만치 지금까지 우리에게 익숙한 5개년 계획과는 크게 다른 것일 뿐만 아니라, 특정 5개년 계획을 준비하기 위한 기간 동안에 사용할 經濟政策을 요약한 것으로 계획이라는 말이 어색하게 들리는 것은 우리가 그동안 5개년 계획에 너무 익숙해져 있었기 때문이다.

이러한 특성을 가진 100일 계획은 “‘新經濟’ 건설의 성패가 첫 100일간에 결정된다는 인식아래 국민들의 새 정부에 대한 기대를 새 정부의 경제관리 능력에 대한 신뢰로 바꾸고 현재의 위축된 분위기를 ‘움직이는 분위기’로 일신하여 경제 사회 전반에 활력을 불어넣는 데 그 목적이 있다.”⁽²⁾는 말에서 보듯이 당시의 침체된 경제에 활력을 불어넣어 경제체질을 강화한 뒤, 그 이후에 만들어질 신경제 계획의 각종 改革을 무리없이 추진할 목적으로 만들어졌다.

100일 계획은 그 작성에 있어서 각계 각층에서 광범위한 의견을 수렴하는 과정이 없었다. 1993년 2월말 새 대통령이 취임한 즉시 신경제 계획을 수립하는 기간, 즉 앞으로 100일 동안 실시할 경제 정책을 3월 20일까지 정리하여 보고하라는 지시에 의해 급히 만들어진 계획이다. 이 지시에 따라 경제기획원 차관보를 반장으로 하고 각 경제부처 차관보 또는 기획관리실장을 반원으로 하는 작업반을 구성하여 각 부처에서 준비하여 제출한 내용을 3월 9일까지 경제기획원에서 수합하여 計劃案을 만들었다. 이렇게 만들어진 초안을 신경제계획위원회에서 심의한 후 경제장관회의를 거쳐 대통령의 재가를 받아 확정된 것이 100일 계획이다. 따라서 100일 계획은 한 달도 안되는 최단기간내에 100일 동안에 할 일을 최소한의 인원을 동원하여 만들었다는 것이 적합한 표현일 것 같다. 대통령 선거 기간 동안 각계 각층의 의견을 모아 집권후의 경제정책을 주요 내용으로 하는 경제개혁안이 만들어졌다. 이를 토대로 정부의 공식 계획인 신경제 계획을 확정하는 데 소요되는 100일이라는 기간에 사용할 초단기적인 계획이라는 胎生的인 한계를 갖고 있는 100일 계획은 처음부터 여러 사람의 의견을 수렴할 시간적 여유가 없었다. 따라서 100일 계획이

(2) 11개 경제부처(1993, p. 17).

이전의 5개년 계획처럼 목표 설정에 있어 下意上達式의 의견수렴과정을 거쳐야 한다고 주장하는 것은 분명 무리한 요구라 할 수 있다. 그러나 그렇다고 하더라도 계획이라는 말을 사용한 만치 그런 과정을 생략한 것에 대해서는 좋은 점수를 주기 어렵다. 100일 계획의 이러한 성격 때문에 계획이 확정된 후에도 100일 계획이라는 것이 정말 필요했느냐, 경기 부양적인 정책이 옳은 것이냐 등등 계획 수립 및 계획 내용에 대한 찬반 논의가 무성하였다. 계획의 필요성과 정책 내용에 대해서는 항상 여러 의견이 있을 수 있지만 100일 계획의 수립에서 각계 각층의 의견을 수렴하는 절차가 생략되었기 때문에 계획에 대한 비판과 문제제기가 더욱 심했다고 볼 수 있으며, 나아가 계획의 성공적인 추진에도 장애가 되었다고 볼 수 있다. 이러한 점은 계획 수립 과정 자체가 學習效果를 가지기 때문에 참여하는 사람들 사이에 共感帶를 형성케 한다는 기본적인 원리를 생각나게 한다.

한편 100일 계획은 계획 기간이 단기간인 만치 이를 추진하기 위한 장치 마련도 아울러 제시하고 있다. 실무점검반을 구성하여 추진 상황을 면밀히 점검하고 대통령 주재 경제장관회의를 격주로 개최하고 대통령 주재로 추진 상황을 점검하기 위한 보고회의를 두 번 개최하기로 되어 있는데, 그 회의에는 국무위원을 포함하여 각계 각층의 인사가 참여하여 토론 기회를 갖게끔 되어 있다. 또 行政規制 완화와 관련해서는 위원회를 구성하여 민간의 의견도 수렴하는 등 개선 조치를 계속 보완하고 추진 실적을 점검하기로 하였다. 이러한 추진체계는 계획의 수립과정에서 생략된 의견 수렴 기능을 겸한다는 의미에서, 또 계획의 성공적인 달성을 위해서 바람직한 것이라 평가된다. 대통령이 계획의 추진 상황을 직접 점검하고 관심을 갖는 것은 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 계획의 집행을 촉진한다는 측면에서 효과적인 방법이라 하겠다. 그러나 이러한 긍정적인 추진체계의 도입도 워낙 짧은 기간에 걸친 실적을 평가하고 향후의 추진 계획을 마련하는 것이어서 실제로 효과면에서는 별 소득이 없을 수도 있다. 시작한지 얼마 되지 않아 그동안 추진한 것을 정리하고 문제점을 도출한 후 얼마남지 않은 기간의 계획에서 補完과 改善을 기한다는 것이 얼마나 성과가 있겠는가?

2.2. 計劃의 目標

100일 계획은 신경제 계획의 성공적인 추진을 위한 사전준비라는 목적 달성을 위해 <表 1>에 나타나 있는 일곱 가지 중점과제를 제시하고 있다.

중점과제의 주내용을 살펴보면 이것 역시 경기회복과 新경제 계획의 성공적인 추진을 위한 준비에 있음을 알 수 있다. 그 중에서도 특히 ‘萎縮된 經濟’를 ‘움직이는 經濟’로 전환시키는 데 주안점을 두고 있다. 한 마디로 改革이라는 큰 수술을 앞두고 허약해진 경제를 경기활성화를 통해 조금 튼튼하게 만들자는 것이라 하겠다. 이 점과 관련해서는 경

〈表 1〉 100日 計劃 重點課題

1. 投資振作을 통하여 경기활성화를 추진한다.
2. 중소기업을 내실있게 육성해 나간다.
3. 技術開發 투자의 효율성을 제고한다.
4. 經濟行政規制 등 기업애로 요인을 제거하여 기업활동의 자율성을 제고한다.
5. 농어촌 構造改善事業의 획기적인 개선방안을 마련한다.
6. 국민생활의 안정을 위해 生必需品가격을 철저히 관리한다.
7. 國民意識改革운동을 公職者를 중심으로 착수하여 제도개혁의 실효성을 뒷받침한다.

제가 과연 침체되어 있는가, 오히려 조금씩 살아나고 있지 않는가, 또 개혁을 경제가 침체되어 있을 때 화끈하게 해버리고 나면 그 다음에는 경제가 본격적으로 또 제대로 성장하지 않겠는가, 경제가 침체되어 있는데 改革措置를 취하면 경제는 그나마 더 나빠질 것이 아닌가 등등 사실 인식과 그 처방에 있어 여러 가지 의견이 나올 수 있다. 그러나 당시의 경제상황에 비추어 볼 때 신경제 계획이 의도하고 있던 개혁조치를 시행하기 위해 경제체질을 강화하자는 100일 계획의 목표는 분명히 일리가 있는 측면도 있다. 8%대의 높은 성장률을 유지하다가 1992년에 들어서 갑자기 4%대로 성장률이 떨어지고, 1991년까지 물가는 상승하고 국제수지는 적자로 전환되어 계속 증가하는 등 經濟指標가 악화되다가 1992년에 들어 겨우 진정되는 등 경제가 여전히 불안정한 상태에서 정부 당국은 그동안 누적되어 온 우리나라 경제가 안고 있는 문제를 해결하기 위한 과감한 개혁을 시작할 엄두가 나지 않았을 것이다. 더구나 새롭게 출발한 문민정부의 첫 연도에 경제를 더욱 위축시킬지도 모르는 개혁조치를 당장 실시하기는 어려웠을 것이라는 점에서 먼저 경기회복을 시도한 것은 이해가 되는 측면도 있다.

100일 계획의 중점과제를 살펴보면 정부에 의한 산업육성과 시장자율에의 회귀, 그리고 자율성 제고와 물가관리 등과 같이 서로 양립하기 어려운 과제를 동시에 달성하려고 한 점을 발견할 수 있다. 투자진작을 통해 경기활성화를 추진한다, 중소기업을 육성한다 등은 1960년대, 1970년대 초기의 경제개발 계획에서 傳家の 寶刀처럼 사용하였던 전형적인 육성정책이자 정부의 시장에 대한 적극적인 개입을 의미한다. 반면 규제완화를 통한 기업활동의 자율성 제고는 정부의 개입을 줄이고 시장기능에 자원배분을 더 많이 맡기겠다는 시장원리의 복귀를 의도하고 있다. 그리고 생필품가격의 철저한 관리는 과거부터 사용되어온 시장의 개입형태 중 가장 지양해야 할 내용이다. 이렇게 볼 때 100일 계획의 중점과제는 상호 모순되는 것을 각각 다른 필요에 의해 한 자리에 모아 놓은 것으로서 경제계획의 목표 설정에 관한 여러 가지 원칙에 비추어 볼 때 좋은 평가를 받기 어렵다. 왜냐하면 이렇게 기본 방향상 상호 모순되는 중점과제를 동시에 달성하겠다고 계획에 또

함시키는 것은 목표가 가져야 할 합리성, 조화성 등에서 문제가 있으며, 계획의 公示效果(announcement effect) 측면에서 혼란을 줄 뿐만 아니라, 이를 통해 앞으로 정부가 어떠한 방향으로 정책을 이끌어 나갈지에 대해 명확한 메시지를 전달하는 데 있어 혼선을 주게 되므로 나중에 만들어질 신경제 계획을 위해서도 결코 바람직하지 않기 때문이다.

경제계획의 목표는 서로가 보완적이거나 조화를 이루어야 하며, 하나의 목표를 달성하기 위해서 다른 목표의 달성에 제약을 가져다 주는 정책을 사용하게끔 만들어서는 안된다. 이러한 점에서 100일 계획의 목표 설정은 짧은 준비기간을 감안할 때 이해되는 측면도 있지만 좋은 평가를 받기는 어렵다.

2.3. 政策手段의 選擇

경기활성화의 방법으로 금리를 인하하고 투자에 대한 稅制上 유인을 강화하는 것과 각종 금융규제를 완화하는 내용에서 보듯이, 앞서 설정한 목표 때문에 그렇게 된 것이지만, 정책수단의 선택에 있어서도 市場에 대한 개입, 시장기능에의 복귀 등 서로 방향이 다른 것들이 혼재되어 있다. 즉, 정책수단 중에서 통화의 신축적 관리를 통한 금리 하락 유도, 해외증권 발행에 대한 규제완화, 중소기업에 대한 유상증자 허용 등은 기업의 자율성을 제고하는 정책으로서 바람직한 방향으로의 정책 전환이라 하겠다. 그러나 금리의 인위적 인하 등 바람직하지 않은 정책도 다수 있었다. 어떻게든 경제계획의 목표를 달성하기 위한 정책수단의 선택에 있어서 궁극적으로 방향이 서로 다른 것을 선택한 것은 바람직하지 않다.

중소기업의 구조 개선과 관련해서 볼 때, 각종 지원제도를 재정비하고 공공재원을 이용하여 중소기업 구조조정을 이루겠다는 것은 과제의 성격상 장시간에 걸쳐 이루어져야 하는 정책으로서 단기계획인 100일 계획과는 조화를 이루기 어렵다. 이때부터 이런 정책을 시작하겠다는 意志 표명 정도로 생각하는 것이 적절할 것 같다. 반면 중소기업을 위한 몇 가지 단편적인 금융상 개선책은 규제완화 차원에서 볼 때 바람직한 방향으로의 정책 전환이라고 할 수 있다. 그리고 기술개발 투자가 산업현장의 생산기술 향상으로 연결될 수 있도록 기술개발 체계를 개편하고 선진기술의 이전을 촉진하기 위해 외국인 투자환경을 개선하겠다는 것 역시 100일 동안에 할 일이라기보다는 장기적인 과제이다.

經濟行政規制를 대폭 완화하여 기업경영 환경을 개선하고 국제경쟁력을 강화하겠다는 것은 매우 바람직한 정책이라 평가된다. 다만 규제개혁을 어떻게 실천하느냐가 중요한 만치 어떤 규제를 어느 정도 완화하고 그 이후의 문제점을 어떻게 보완하느냐가 관심의 대상이 될 수밖에 없다. 규제완화는 당장 실천할 수 있는 것에서부터 상당한 시간이 필요한 것에 이르기까지 다양한 내용이 포함될 것이므로, 이 과제는 규제완화라는 정책 자체보다

도 구체적 실천 정도를 보고 평가하는 것이 더욱 적절하다고 판단된다.

농어촌구조개선 사업을 농어민 자율방식으로 전환하는 정책은 100일 계획에 포함되기에는 너무 막연하고 시간을 필요로 하는 것이다. 농어민 주도의 構造改善事業, 농업진흥지역의 중점개발, 技術營農의 조기실현 基盤 構築 등 자율성을 강조한 것 이외에는 지금까지 해오던 것을 조금 변경시켜 다시 잘 해 나가겠다는 것 이상의 다른 내용이 없는 宣稱의 정책으로 보인다.

물가안정 기반을 튼튼하게 만들어 나가겠다는 정책은 언제나 환영받을 만한 것이지만 이를 위해 특별관리를 통해 基本生必品 가격을 안정시키겠다는 발상은 6차에 걸친 경제계획의 변화방향, 즉 가격 결정을 시장 수요와 공급에 맡기는 쪽으로 변화하는 것을 되돌리는 듯한 인상을 주고 있다. 가격은 시장에서 결정되어야지 관리 대상이 되어서는 안된다. 아무리 100일 계획이라는 단기간에 한정된 정책이지만 오랫동안 계속되어온 정책기조 변화의 기본 방향에 역행하는 것은 곤란하다.

‘新경제’ 건설을 위해 意識改革을 추진한 것은 그 발상의 새로움이 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 의식개혁이야말로 시간을 두고 지속적으로 추진되어야 할 것으로 단기간에 성과를 거둘 수 있는 것이 아니다. 이런 점에서 일단 시작하는 것은 긍정적으로 받아들일 수 있지만 개혁의 주요 내용이 확정되지 않은 상태에서 시작한 의식개혁운동이 얼마나 유효한 결과를 가져올 것인지는 의문이다. 나중에 만들어질 신경제 계획에 대비하여 한 발 먼저 말해 둔 것이라고 판단하면 적절할 것 같다.

이러한 내용을 담고 있는 100일 계획을 발표하면서 정부만으로는 추진에 한계가 있으니 온 국민이 자발적으로 고통 분담에 참여해 달라고 호소한 것은 지금까지의 5개년 계획에서는 찾아볼 수 없던 새로운 시도라 하겠다. 정부부터 솔선해서 경제회복을 위해 노력할 터이니 기업이나 가계도 동참해 달라는 부탁은 신선히 보인다. 다만 호소 내용이 고통을 감수해 달라는 것인 만큼 국민들에게 고통이 한시적인 것일 뿐만 아니라, 시간이 지남에 따라 지금의 고통이 나중에는 큰 기쁨으로 바뀔 수 있다는 확신을 심어주지 못할 때에는 이러한 호소가 별다른 성과가 없다는 것을 認知하고 정부는 최대한으로 빠른 시간내에 고통의 열매가 달다는 것을 보여 주어야 할 것이다. 또한 정부부문이 겪는 고통에 대해 국민들이 공감할 때 많은 국민들이 자발적으로 고통 분담에 참여할 것이므로 어떤 정책보다도 고통 분담에 있어 정부의 솔선수범이 이 목표의 달성을 위한 가장 강력하고 효과적인 정책수단이라 하겠다.

2.4. 政策執行에 對한 評價

100일 계획에 대한 결과보고(대한민국정부(1993))에 의하면 7대 중점과제의 추진실적

에 대한 평가가 계획만료일(6월 30일)이 되자마자 즉시(7월 2일) 이루어진 것을 알 수 있다. 이는 계획의 기간이 100일 이라는 짧은 기간인 것에 연유하는 바 크지만, 우리나라의 經濟計劃史를 살펴보면 대 이처럼 빠른 시일내에 계획에 대한 자체 평가가 이루어진 적이 없다는 점에서 특기할 만하다.

계획의 평가에 있어서는 7대 과제 추진을 위한 50개의 정책과제에 대해 그 실천 여부를 검토하여 발표하였다. 보고서에서는 그 중 42개 정책과제는 조치를 완료하여 이미 시행중에 있고 나머지 8개 중장기 과제는 추진방향을 설정하여 신경제 계획에 반영하겠다고 기술하고 있다. 계획 작성 당시부터 대부분 단기간에 실천할 수 있는 구체적인 과제를 설정하였기에 계획대로 추진할 수 있었던 측면도 있었지만 정권 수립 초기인 것과 대통령이 이를 적극적으로 지원한 것에 힘입어 상당수의 정책이 짧은 기간안에 추진·완료되었다고 보여진다.

이제 推進內容을 7대 과제별로 살펴보기로 하자.

경기활성화의 방법으로 계획에 제시되었던 것처럼 공금리를 인하하였다. 즉 한국은행 재할인금리를 연 1.0% 포인트 인하하였으며 금융기관의 與信金利도 0.5% 내지 1.0% 포인트 인하하였고, 수신금리도 이에 따라 하향 조정하였다. 금리인하가 경기활성화에 도움을 준 것은 어느 정도 인정할 수 있다. 그러나 이미 지적하였듯이 인위적인 금리인하를 통한 경기활성화는 바람직하지 않다. 경기활성화는 수요 증대에 의해 이루어져야지 이자율 인하와 같은 공급적 요인에 의해 이루어지면 지속적이지 못하다. 뿐만 아니라, 금리인하가 꼭 필요하다면 이것도 통화량의 신축적 관리에 의해 이루어지는 것이 더 바람직하다. 인위적인 방법에 의한 금리인하는 어떤 면에서든지 경제에 왜곡을 초래한다.

약 1조 4천억원 규모의 公共財源을 조성하여 자동화, 정보화, 개발기술의 사업화 등의 구조개선사업과 중소기업제품 구매에 투입하였는데, 이런 조치는 분명히 중소기업에 도움이 되지만 중소기업 역시 시장의 힘에 의해 성장해야만 지속적이고 유효한 경쟁력을 확보할 수 있다는 점에서 일시적인 방편에 지나지 않는다. 물론 경기활성화 차원에서 이런 조치를 취했다면 이해되는 측면도 있지만 중소기업정책으로 이런 내용을 추진했다면 문제가 있다. 더구나 재정이 아닌 금융, 즉 은행 自體資金(4,200억원)을 중소기업에 융자하게끔 하는 것은 금융의 자율성을 훼손하는 일일 뿐만 아니라 금융기관의 대출심사기능의 강화, 대출에 대한 책임의 측면에서 부정적인 영향을 준다. 특히 구조개선추진위원회를 개최하여 그간의 실적을 평가하고 사후관리 방안을 마련하는 것은 특별한 경우에만 정당성을 인정받을 수 있다. 이는 정부의 개입은 최소한에 그쳐야 한다는 차원에서 권장할 만한 정책이 아니다. 중소기업은 약자이니 그만큼 특별하게 대우해야 한다는 생각은 버려야 한다.

중소기업이니까 오히려 유리한 분야가 있을 수 있다. 정부는 중소기업이 제대로 성장할 수 있도록 여건을 마련해 주는 데 집중해야 한다. 즉 중소기업에 불리한 환경을 제거하고 대기업과 공정한 경쟁을 할 수 있도록 제도를 정비하고 환경을 개선해 주는 것이 필요하다. 중소기업이 필요한 자금을 원활하게 확보할 수 있도록 금융의 기능을 강화한다든가, 技術開發과 제품판매 등에서 불리한 점을 줄여주는 것이라든가, 인력확보, 수출확대, 시장개척 등에서 간접적인 도움을 주는 것이 바람직하다. 그러나 어느 경우라 할지라도 선별적이고 직접적인 방법보다는 일반적이고 간접적인 시장의 원리에 충실한 수단을 사용하여야 할 것이다.

기술개발과 관련해서는 정부와 기업, 금융기관 등이 참여하는 '産業發展民間協議會' 운영을 활성화하고 成長有望産業에 대한 기술개발과 설비투자 전략을 마련하여 추진하였다. 그 내용을 보면 민간의 의견을 반영하여 산업발전 전략을 수립하겠다는 것인데, 민간의 의견을 들어 정부가 전략을 수립할 필요가 있는지 의문이다. 그 동안 민간의 의견을 수렴하지 않고 정부 주도로 성장유망산업을 선정하여 지원한 것에 대한 개선책으로 나온 것이겠지만, 그 개선의 방향에 문제가 있다. 즉 유망산업이다, 발전전략이다 하는 것을 정부가 기업의 의견을 모아 결정하기보다는 기업의 자유로운 선택에 맡기는 것이 바람직하다. 각 산업 분야에서 직접 활동하고 있는 기업의 의사결정을 도와주는 기능만 수행하는 것이 더욱 복잡해지고 어려워지는 현대 경제에서의 정부의 역할이라 하겠다.

기업 활동의 자율성을 제고하기 위해 복잡다기한 행정규제를 개선함으로써 기업 의욕을 북돋우는 일을 시작했던 바, 결과보고에 의하면 6월말까지 312건의 과제를 완료하고 시행령, 규칙, 고시, 그리고 법률 개정 등 필요한 조치를 취하거나 취할 예정으로 되어 있다. 금융·증권·외환 관련규제 완화, 認·許可 등 진입규제 완화, 공장입지 및 공장 설립 절차규제 완화, 법정 의무고용 및 노무관리분야 제도 개선, 수·출입 분야 절차 간소화, 조세 및 관세분야 규제완화 등이 주요 내용이다.

규제완화와 관련해서 집행을 평가해 보면 어느 정도 성과가 있었다고 보여진다. 즉 件數 면에서 상당한 실적을 올렸을 뿐만 아니라 사회 전반에 규제완화의 필요성을 인식케 하여 그동안 미루어 왔던 규제완화를 본격적으로 추진하게 만든 것은 좋은 평가를 받을 만하다. 그러나 규제완화에 대한 종합적인 검토가 부족하여 체계가 없었으며, 본질적인 것보다 절차상의 규제완화에 그친 것이 문제이다.

規制緩和(deregulation)는 市場機構(market)와 政府(government)의 역할을 어떻게 정립하느냐 하는 본원적인 차원에서 검토하여 이루어지는 것이 바람직하다. 그렇지 않고 100일 계획이 의도하고 있는 경기 활성화나 투자심리 회복을 위한 수단으로 사용해서는 안

된다. 뿐만 아니라 규제완화, 규제철폐를 추진할 경우에는 다음과 같은 세 가지 점을 고려하여야 한다.

첫째, 규제가 완화된 후 시장의 상황이 어떻게 변모할 것인가를 검토하여야 한다. 예를 들어 과당경쟁의 문제를 들 수 있다. 규제가 만들어진 이유가 과당경쟁에 따른 경제적 손실을 줄이는 데 있었을 경우에는 규제완화 이후에 발생할지도 모르는 과당경쟁에 대한 대비책을 강구해 두어야 하며, 이런 것을 고려하여 규제완화의 속도를 조정할 필요가 있다.

둘째, 消費者 保護 측면에서 문제가 없느냐를 검증하여야 한다. 규제는 경제적 효율성과 사회적 형평성을 적절하게 조화시켜 나갈 것이 요구된다. 만약 규제완화가 경제적 효율만을 생각하여 기업의 民願性 요구를 수용하는 차원에서만 이루어진다면 이에 따른 소비자의 피해, 즉 사회적 형평성을 무시하는 것이 된다.

셋째, 규제완화에 따른 사회적 비용에 대한 예측이 선행되어야 한다. 예를 들어 공장신축과 관련된 규제를 완화할 경우에 발생할지도 모르는 수도권의 인구집중 가속화, 환경과 파괴, 부동산투기 등에 의해 야기될 사회적 비용에 대한 고려 없이 무조건 규제를 완화하는 것은 작은 것을 고치려다 더 큰 문제를 만드는 어리석음일 수도 있다.

이상의 세 가지 점을 고려할 때 100일 계획에서는 종합적이고 체계적인 규제완화 정책이 수립되었다기보다는 민원성 요구를 들어주는 건수 위주의 규제완화가 이루어졌다고 판단된다. 100일이라는 기간이 갖고 있는 속성 때문이기는 하지만 역시 계획이라는 측면에서 볼 때 사전적 준비가 부족하였다고 평가된다.

농어촌 구조개선 사업에서는 “사업의 緩急과 先後를 구분하여 경쟁력 강화 부문에 우선 투자하고 각종 사업을 과감히 통폐합하여 구조개선 효과가 큰 부문에 집중 투자”하고, “구조 개선 사업 추진방식을 농어민 자율방식으로 과감히 전환”한다고 되어 있다(대한민국정부(1993, p. 72)). 즉, 정부는 지원할 사업의 내용과 조건을 제시하고 농어민과 품목별 생산자조직이 희망하는 사업을 선택하여 집행하는 방식으로 사업추진체계를 전환하였다. 한편, 농업진흥지역에 대한 농업생산기반 종합투자 방안을 마련하고 農漁村發展特別措置法을 개정 공포(1993년 6월 11일)하는 등 집중적인 지원책을 마련하였다.

이와 같은 지원책은 모두 농어민을 위한 정책으로서 농업부문에 상당한 규모의 투자와 지원을 약속하고 있으며, 지원방식도 개선하여 효과적으로 하겠다는 것이다. 그러나 이러한 정책에도 불구하고 농업부문의 성장이 촉진되고 농어민의 생활이 획기적으로 개선되리라고 믿는 사람이 적은 것은 그 동안 시행되어온 정책의 효과에 대한 不信에 근거한다. 농업부문은 경제성장과 더불어 축소될 수밖에 없다. 따라서 문제를 농어민과 농어촌으로 분리하여 접근하는 방법이 요구되고 있으며, 축소되는 부문에 종사하는 사람들에 대한 배

려를 어떤 방법으로 하는 것이 국민경제의 차원에서 효과적이냐를 검토해야 한다. 이런 점에서 농어민에 대한 대책은 장기적이고 근원적인 차원에서 수립되어야 하며 100일 계획과 같은 단기계획에서는 계속되는 정책이나 새로운 정책의 시작에 중점을 두어야 한다. 따라서 정책에 대한 평가는 留保될 수밖에 없다.

기본생활품 가격 안정이라는 목표를 달성하기 위한 기본 정책 방향은 전반적으로 물가 안정기반을 튼튼히 해 나가면서 특히 생활물가를 안정시키는 데에 중점을 두고 있다. 이를 위해 국민생활과 밀접한 소수(20개)의 기본생활품에 대하여는 가격을 特別管理하고 개인서비스 요금은 지방자치단체장 책임하에 관리하도록 하였다. 가격안정을 위한 방법으로는 공급량 조절, 설득과 협조, 세율 조정, 보조금 지급 등의 다양한 수단을 사용하였다. 가격안정을 위한 노력은 언제나 바람직한 것이며, 특히 100일 계획에서는 국민에게 고통 분담에 참여해 달라는 부탁의 일환으로 노동자에게 임금인상 요구를 자제해 달라는 호소를 하기 위해서도 불가결하다. 그러나 가격 안정을 이룩하기 위한 수단의 선택에 있어서는 논란의 여지가 있다. 예를 들어, 쌀값 안정을 위해 정부 보유 일반미의 방출량을 조절한 것이라든가, 쇠고기 가격 안정을 도모하기 위해 수입 쇠고기 방출량을 탄력적으로 확대한 것 등은 가격 안정을 위한 간접적인 방법이므로 사용하는 데 아무런 문제가 없다. 그러나 설탕, 라면, 런닝셔츠, 가루비누 등에 대한 가격변동 事後報告制나 국세청과 합동으로 개인서비스 요금을 관리한 것이라든가, 공공요금을 연말까지 동결한 것 등은 직접적이거나 강제적인 색채를 띤 것으로서 바람직한 가격 안정책이 아니다. 또한 보조금 지급, 세율 조정 등의 방법을 사용하여 가격 인상을 인위적으로 억제한 것은 시장을 통한 가격 안정이 아닌 숫자상의 물가 인상 억제라는 표피적인 것에 불과하다. 특히, “전체 소비자 물가는 6월까지 4.2%가 상승하여 연간 물가를 5% 이내에서 안정시키기 위해서는 농산물과 서비스 요금의 안정 노력을 더욱 강화할 필요가 있음”[대한민국정부(1993, p. 1)]이라고 지적한 데서 보듯이 20개 기본생활품 가격은 정부의 적극적인 노력으로 0.4% 하락시켰음에도 불구하고 소비자물가가 상승하였다는 점에서 물가관리의 어려움이 드러나고 있다. 물가 안정을 시장의 자율기능에 맡기지 않고 정부의 관리하에 두겠다는 발상 자체도 문제가 있지만, 그나마 價格管理가 쉽게 이루어지지 않았다는 것은 이제는 시장이 더 이상 일방적인 정부의 통제에 의해 끌려가지 않는다는 현실적인 상황 변화를 말해 주고 있다.

고통 분담에의 동참을 유도하기 위해 정부부문부터 솔선수범하는 자세를 보여 예산절감 운동을 추진하였던 바, 예를 들어, 공무원 정원을 축소 조정하여 정규직은 3%, 비정규직은 10% 줄이고, 1993년도 봉급인상을 유보하고 經常行政費, 경상사업비, 출연기관의 운

영비 등을 절감하였다. 이와 같이 절약된 예산은 중소기업 관련 제품 구입, 중소기업 구조개선 자금 등의 용도로 사용하기도 하였다. 기업부문에서도 고통분담 차원에서 경제 5단체로 하여금 향후 1년간 제품가격 동결을 선언하게 하는 등 각 부문에서 물가 안정을 위한 노력이 이루어지도록 유도하였다. 그러나 이미 예상한 대로 정부는 정부가 계획한 것을 실천에 옮겼고, 정부의 입김이 강하게 작용하는 기업측에서는 향후 1년간 제품 가격을 동결하는 宣言(3월 24일)을 하였지만, 일반 소비자나 노동자들은 구체적으로 정부의 호소에 적극적으로 반응하지 않았던 것으로 보인다. 이 점에서 정부의 호소라는 것이 선언적이고 상징적이라고 보면 그런대로 무난한 결과라고 볼 수 있지만, 이를 통해 100일 계획의 성공적인 추진을 기대했다면 좋은 평가를 받기는 어렵다. 역시 정부가 할 수 있는 일이 있고, 할 수 없는 일이 있다는 것과 단기간에 할 수 있는 일과 오랜 기간이 소요되는 일의 구별이 있다는 것을 새삼 깨닫게 해준다.

3. 結 語

100일 계획은 시행결과보고서에 나와 있는 “석 달 안에 생산, 투자 등 실물경제면에서 가시적인 성과를 기대하기는 시기적으로 이른 면이 없지 않음”〔대한민국정부(1993, p. 3)〕이라는 말에서도 볼 수 있듯이 성과를 가려내고 이를 평가하기에는 너무나 짧은 기간 동안의 계획이었다. 그럼에도 불구하고 “100일 계획의 시행으로 침체된 경제를 ‘움직이는 경제’로 전환시키고자 한 당초 목적에는 성과가 있는 것으로 판단됨”〔대한민국정부(1993, p. 2)〕이라는 표현에서도 보듯이 100일 계획이 경기활성화, 경기회복에는 어느 정도 기여한 것으로 판단된다. 그러나 “신경제 5개년 계획에서 제시한 제도개혁을 본격화함으로써 참여와 합의를 바탕으로 신경제를 향한 새로운 도약을 힘차게 추진해 나가는 것이 과제임”〔대한민국정부(1993, p. 3)〕이라는 보고서의 평가에서 보듯이 신경제 계획의 성공적인 실천을 위한 준비단계로서의 100일 계획은 신경제 계획과 일부 상충되는 정책 과제를 포함함으로써 다음과 같은 混線과 誤解를 가져왔다.

첫째, 5년을 주기로 한 5개년 계획의 작성을 눈앞에 두고 100일 계획을 세움으로써 국민들로 하여금 100일 계획과 5개년 계획을 혼동하게 만들었다. 그것도 새로운 대통령의 임기가 시작되어 모든 국민들이 새 정부가 어떤 정책을 펴 나갈 것인지에 대해 궁금하게 생각하고 있는 시점에서 대통령 재임시의 경제정책 전반에 대한 방향과 비전이 아닌 단기적이고 부분적인 정책에 대한 계획을 먼저 제시함으로써 그것이 마치 앞으로 새 정부가 지속적으로 추진해 나갈 정책인 것처럼 오해받을 수 있는 여지를 만들었다. 더구나 “신경

제 건설의 성패가 첫 100일간에 결정된다는 인식 아래”[대한민국정부(1993, p. 2)]라는 표현이 맞다면 100일 계획이 천명하고 있는 것이 신경제의 주요 내용이라고 믿기 쉽지 않겠는가?

둘째, 100일 계획은 신경제 계획이 의도하고 있는 개혁을 원활하게 수행하기 위한 준비로서 시작된 것이므로 그 성격이 경기 浮揚的이었다. 따라서 새로운 정부의 경제정책 기조가 마치 경기활성화, 경제성장 위주라는 오해를 받게 되었고, 이것은 결과적으로 30여년간의 경제개발과정에서 누적되어 왔던 경제적 폐단들을 과감하게 척결해 줄 것을 기대한 많은 지식인들을 실망시킴으로써 그들을 반정부적인 비판세력으로 만들었다. 나중 신경제 계획의 내용은 그렇지 않다고 뒤늦게 알려졌지만 이미 많은 국민들은 100일 계획의 기조를 새 정부의 政策基調로 믿고 있어서 이들을 설득하는 일은 매우 어렵게 되었다. 체질을 강화해서 개혁하자는 것은 하나의 전략으로 충분히 고려될 수 있는 것이지만 그 전략 역시 신경제 계획에 포함되었어야 오해의 소지 없이 제대로 추진될 수 있었을 것이다. 별도의 계획으로, 그것도 먼저 만들어진 계획이 나중에는 어떻게 하겠다는 설명도 없이 체질 변화, 체력 보장만 강조하고 있었으니 수술(개혁)을 기대하고 있던 환자(국민)가 실망하는 것은 당연한 일일 것이다. 이러한 실망은 다음과 같은 부작용을 가져 왔다. 즉, “대기업의 투자활동 진작, 노사관계 안정 등의 과제에 있어서는 倍前의 노력이 요망됨”[대한민국정부(1993, p. 3)]이라는 표현에서 보듯이 기업들은 투자를 하지 않고 있었으며, 노조는 고충 분담에 참여하지 않고 있었다. 이는 새로운 정부가 들어서면서 확실한 정책 방향을 제시하지 않고 혼선만 주고 있었던 관계로 기업은 미래가 불확실하기 때문에 투자를 하지 못하고 있었으며, 노조는 도움이 되는 정책은 내놓지 않고 임금 동결을 호소하고 있었으니 기대에 못미쳐 정부에 협조하기 어려웠을 것이다.

셋째, 5개년 계획은 그 동안 정부 주도에서 민간 주도, 시장 위주의 전환을 계속 추진해 왔다. 그리하여 신경제 계획도 시장기능의 활성화를 위한 개혁이 주내용이 되었고 다만 시장 기능의 회복을 위해 불가피한 경우에만 정부가 개입하여 고쳐 나가겠다는 것이었다. 그런데 100일 계획은 경기활성화를 위한 정부의 개입을 천명하고 있어서 지금까지의 정책기조의 방향을 뒤집는 듯한 인상을 주었다. 이로 인해 신경제 계획의 주요 내용이 채 확정되기도 전에 정부 및 사회 一角에 잘못된 인식을 불어 넣어 신경제 계획의 수립 및 집행에까지 상당한 악영향을 주게 되었다. 예를 들어 100일 계획에서 제시된 시장 실세 금리의 하향 안정을 위한 공금리 인하, 중소기업 무역금융 융자단가 인상, 임시투자세액 공제제도의 적용기한 연장, 20개 기본생활품 가격의 특별관리 등등은 분명 신경제 계획이 추진하고자 하는 정책기조와는 다른 것인데도 불구하고 일시적인 정부 개입 조치가 가져

다 준 오해는 그 후 정부의 시장기능 활성화 정책의 추진에 큰 장애 요인이 되었다.

넷째, 100일 계획은 기존의 5개년 계획처럼 목표 설정에 있어 우리 경제가 지향해야 할 방향을 포괄적으로 제시하지 않고 꼭 필요한 것만 부분적으로 채택하였다. 그 때문에 100일 계획이 의도하는 바는 전달할 수 있었지만 많은 사람들에게 종합적인 경제계획으로서 부족한 것이라는 인상을 주었다. 따라서 100일 계획에 대한 批判에 있어서도 왜 이런 중요한 것이 계획 내용에 포함되지 않았느냐, 이 문제는 어떻게 해결하려고 하느냐, 이것보다 저것이 더 중요하지 않느냐 등등의 지적을 받았는데, 이는 100일 계획이 綜合的인 計劃(comprehensive plan)이 아니었기 때문이다. 여기서 우리는 100일 계획의 작성자와 이를 바라보는 사람들과의 인식 차이를 엿볼 수 있다. 즉 이는 과거의 5개년 계획이 종합 계획이었던 관계로 많은 사람들이 경제계획은 모두 그와 유사한 형태를 가져야 한다는 생각을 갖게 되었던 탓이다. 그러므로 이런 오해를 받지 않기 위해서는 '100日 計劃' 대신에 '100日 政策' 또는 다른 이름으로 명칭을 변경하든지, 아니면 이름을 붙이지 않고 그냥 정부의 정책으로 과제를 하나씩 실천에 옮기는 방법이 더 나았을 것 같다.

서울大學校 經濟學科 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6373

팩시: (02)886-4231

E-mail: kwangha@plaza.snu.ac.kr

參 考 文 獻

강광하(2000): 『경제개발5개년계획』, 서울대학교출판부, 6월.

대한민국정부(1993): 『신경제 100일 계획 시행결과 보고(93. 3. 22-6. 30)』, 7월.

11개 경제부처(1993): 신경제계획위원회, 『신경제 100일 계획』, 3월.