

## 新경제5個年計劃에 대한 評價<sup>(1)</sup>

姜 光 夏

新경제5개년계획은 수립·집행과정에서 다른 5개년계획과는 차이를 보이고 있다. 즉 계획의 입안을 민간부문에서 한 것이라든가, 발전모델이 아니라 개혁프로그램이라든가, 5년 동안 지속적으로 추진되지 못했다든가 등 여러 가지 특징을 보여주었다. 또한 현 시점에서 볼 때 우리 정부가 만든 마지막 5개년계획이다. 따라서 新경제5개년계획에 대한 評價는 매우 의미있는 일이라 하겠다.

新경제계획은 재정, 금융, 행정규제에 대한 제도개혁과 국민의식개혁을 주축으로 하는 改革과 성장잠재력의 강화, 국제시장기반의 확충, 국민생활여건의 개선에 대한 經濟 施策 등 크게 두 가지 부분으로 나누어져 있다. 계획의 목표와 정책이 원칙적인 면에서 시의적절하고 중요하다는 점에서 긍정적인 반면, 구체적 실천방안과 지속적인 추진이라는 점에서는 부정적인 평가를 내릴 수 있다. 新경제5개년계획에 대한 評價를 통해 經濟 計劃의 必要性에 대한 論議에도 하나의 좋은 資料를 제공할 수 있을 것이다.

### 1. 新경제5個年計劃(1993-1997)의 特徵

신경제5개년계획(이하 신경제계획이라 약칭함)은 여타의 5개년계획과 비교해 볼 때 그 수립 과정이 상당히 달랐다. 이 점이 신경제계획이 그 후 관료중심의 정부내에서 지속적으로 추진되지 못하고 흐지부지하게 된 하나의 원인을 제공하였다고 사료된다. 비록 대통령의 지시에 의해 형식상으로는 政府가 만들었지만 그 출발이 정부가 아닌 民間部門에서 시작된 것을 관료들이 좋아했을 리가 없다는 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 더구나 정부가 만든 제7차 經濟社會發展5個年計劃을 폐기하고 신경제계획으로 대체한 것이 그들에게 반감을 리 없었을 것이다. 1차에서 7차에 이르는 5개년계획을 정부가 주도적으로 수립한 것에 반하여 신경제계획은 민간부문에서 먼저 그 골격을 만든 후 이를 토대로 하여 정부가 계획을 마무리하였다. 이 점에서 보면 1차계획도 어느 정도 비슷한 측면이 있다. 그러나 1차계획은 5·16 군사쿠데타 후 집권층에서 관료 및 민간전문가들로 하여금 계획을 만들게 한 것이었기 때문에 당선될지 안될지 모르는 대통령후보에 의해 계획수립이 시작된 신경제계획과는 다르다. 당선되었을 때를 대비하여 계획을 만들었다는 점에서 다른 계획들과는 큰 차이를 보이고 있다.

(1) 이 연구는 서울대학교 두뇌한국21사업 대학교육개혁지원비의 지원에 의해 수행되었음.

이러한 計劃樹立상의 특징은 계획의 형식, 내용 등에서도 다른 계획들과 차이를 보여주고 있으며, 그 후 집행과정에서도 상당 정도 다른 양상을 보여줌으로써 우리나라 경제계획 수립·집행의 역사에서 하나의 커다란 전기를 나타내었다. 대통령의 임기가 5년인 것과 경제계획의 기간이 5년인 것이 합쳐져서 새로운 대통령이 당선되고 나서 계획을 수립하게 되면 임기 동안에 마칠 수 없는 계획이 되고 만다. 그러나 당선되기 전에 계획을 수립하기 위한 준비를 하기 위해서는 대통령에 당선되기 위해 전력을 다해야 하는 후보 시절에 힘을 분산시킬 지도 모르는 경제계획 수립에 신경을 써야 한다. 결국 누구라도 5개년계획을 세우려면 대통령에 당선되기 전에 계획을 준비해야만 하는 부담을 안게 되었다. 이러한 부담 때문에 다음 정권의 김대중대통령은 후보자 때 계획을 준비하지 못했고, 나아가 당선 이후에도 계획을 수립하지 않게 되었다. 계획이 필요없어 만들지 않았는지, 계획의 필요성은 느꼈지만 실제 준비할 여유가 없었는지는 알 수 없지만, 만약 여유가 없어 만들지 못했다면 앞으로 대통령이 되고자 하는 후보들에게 계속 문제가 될 가능성이 크다. 이 점과 관련해서는 좋은 방안을 강구할 필요가 있다.

신경제계획 작성 작업의 시작은 1992년 김영삼 민주자유당 총재가 대통령후보로 선출된 직후에 참모진들로 하여금 집권에 대비한 경제개혁 및 경제시책을 준비하도록 지시한 것에 의해 이루어졌다. 대통령후보의 지시에 따라 당시 김후보의 경제특보였던 박재윤 서울대 교수가 민간전문가 77명과 더불어 '新경제論'을 만들게 되었으며, 김후보가 대통령으로 당선된 직후 분야별 전문가 몇 명과 젊은 관료 몇 사람을 보고서 작성작업에 추가로 참여시켜 신경제계획의 기초가 될 개혁프로그램을 완성하였다. 신경제론 작성 과정에서는 관련업체인사, 이해 당사자, 시민단체 간부, 전문가 등과 여러 번의 모임을 가져 각계각층의 의견을 수렴하였다.

1993년 3월 김영삼 대통령은 이 '신경제론'을 토대로 하여 6월 말까지 신경제계획을 완성하도록 행정부에 지시하였다. 이에 따라 4월에 新경제計劃 作成指針이 확정되고, 26개 과제별로 실무작업반을 구성하여 부문계획(안)을 작성하였다. 총 572명의 전문가가 참여하여 완성한 초안을 신경제계획위원회, 경제장관회의에서 심의·조정하여 경제사회발전 계획심의회에서 확정하였다. 총인원 1,143명이 참여하여 완성된 신경제계획은 7월 2일 대통령주재 보고대회에서 공표되었다.

민간전문가들이 개혁프로그램을 만드는 과정에서도 다양한 부문의 여러 사람들로부터 의견을 수렴하였으며, 나중 이를 정부의 계획으로 확정하는 단계에서도 각계 각층의 의견을 구했다는 점에서 1차에서 7차에 이르는 경제계획 수립단계에서 보여준 여론수렴과정의 확대가 계속되었다는 것을 알 수 있다.

신경제계획의 골격을 이룬 것은 개혁프로그램을 담은 '신경제론'이라는 보고서이다. 이는 3월에 대통령의 계획작성 지시가 있자마자 바로 4월말에 신경제계획의 작성지침이 마련된 것에서 알 수 있다. 이미 준비된 내용을 토대로 작성지침을 만들지 않았으면 그 짧은 기간 내에 지침이 만들어질 수 없었을 것이다. 앞서의 계획들은 작성지침을 만들기 위해 계획완료 1년 이전부터 준비작업을 해왔으며, 계획 자체도 상당한 여유를 두고 작성하였다. 그러나 새 대통령의 입장에서는 자신의 경제정책을 포함한 정부의 계획안을 만들기 위한 시간적 여유가 당선된 후에는 없었기 때문에 당선되기 전에 준비해 두었다가 당선 직후부터 계획수립에 착수하지 않으면 사실상 계획을 만드는 것이 불가능했다. 따라서 미리 마련된 계획초안을 정부에게 주고 이에 근거해 계획을 만들라고 지시할 수밖에 없었다. 이 점이 다른 계획들과 차이가 있으며 이로 인해 計劃樹立 및 執行에 차질이 생기기도 하였다. 또한 이것이 계획에 대한 평가를 어렵게 만드는 원인이 되기도 한다. 원래의 계획수립자와 집행자가 다르기 때문에 계획의 집행이 지연될 수도, 또는 본래의 의도에 맞지 않는 결과가 나타나기도 할 가능성이 있기 때문이다.

政策 內容에 있어서는 7차계획과 상당 부분 겹치는 것이 있었지만 기존의 계획들과 다른 점은 신경제계획은 改革프로그램이라는 것이다. 이 점과 관련해서 신경제계획은 계획에 대한 여건과 생각의 변화를 말해주고 있다. 즉 과거와 같은 형태의 경제계획이 경제가 어느 정도 발전한 단계에서도 과연 계속 필요한 것인지? 그렇다면 그 내용은 어떻게 변해야 하는지? 아니라면 계획은 더 이상 필요없는 것인지? 만일 필요없다면 정부는 어떤 방법으로 경제정책을 수립해 나갈 것인지? 이상의 여러 가지 질문에 대한 답이 나온 후에야 시대에 맞는 계획이 수립되든지, 아니면 필요없든지를 결론지을 수 있다. 그러나 신경제계획은 이러한 문제에 대한 심각한 고려없이 일단 만들어진 것이었기 때문에 과거의 계획들과 크게 차이가 나지 않는 듯한 모습을 보여 주었지만 그래도 계획수립의 목적이 다르기 때문에 그 내용과 형식에서 상당한 차이를 보이고 있다. 즉 결과로 보면 과거의 계획 형태와 새로운 계획형태의 混合形이라 할 수 있겠지만, 다른 계획과는 달리 지금까지의 發展의 原動力을 바꾸고, 정부의 각종 規制를 撤廢 내지 緩和하는 등 경제개혁이 초를 이루는 계획을 수립하였던 것이다.

신경제계획은 年度別 重點推進戰略을 도입하였다는 점에서도 다른 계획들과 차이를 보여주고 있다. 처음 100일 동안은 신경제100일계획에 의거하여 경기활성화에 주력하면서 행정규제 완화중심의 制度改革, 공직자 등의 意識改革運動을 시작하였으며, 계획 첫 연도인 1993년 하반기에는 국내부문 제도개혁 착수, 대외부문 제도개혁 기반조성, 시민의식 개혁 착수를 중점 추진하도록 하였다. 이어서 1994년에는 국내부문 제도개혁 마무리, 대

외부문 제도개혁 본격화, 1995-1996년에는 대외부문 제도개혁 마무리, 제도개혁의 미비점 보완, 생활경제 문제해결 노력 본격화, 1997년 마지막 연도에는 신경계의 목표를 달성한다는日程을 제시하였다. 이러한 추진방식은 일정을 제시하였다는 점에서 여타의 계획들과 구별된다. 물론 1995년 이후 계획이 제대로 추진되지 못했다는 점에서 이와 같은 특징에 대한 본격적인 평가를 내릴 수 없다는 것이 아쉽다. 만약 신경계계획이 착실하게 추진되었다면 경제계획 전반에 대한 평가와 더불어 이러한 연도별 추진전략에 대한 장단점이 분석될 수 있었을 것이고, 그 결과는 경제계획에 대한 연구에 상당히 좋은 자료를 제공할 수 있었을 것이다.

## 2. 計劃에 대한 評價

### 2.1. 目標設定

신경제계획은 變化와 改革을 통해 새로운 발전의 원동력을 창출함으로써 한국 경제를 선진 경제권에 진입시키고 統一에 대비할 수 있는 '튼튼한 경제'로 만들어 나가는 것을 목표로 제시하고 있다. 이는 모든 국민의 참여와 창의를 발전의 원동력으로 하는 신경제를 건설함으로써 선진 경제권에 진입하고, 머지 않은 장래에 실현될 가능성이 높아진 통일에 대비하여 그 경제적 비용을 축적하기 위한 경제적 기반을 마련하자는 것이다.

계획에서는 이를 위해 두 가지 사항을 강조하고 있는데, 첫째, 모든 국민의 참여와 창의가 최대한 발휘될 수 있도록 공정한 競爭과 正當한 補償이 보장되는 경제질서를 확립하기 위한 經濟改革을 추진하는데 중점을 두었으며, 둘째, 이와 더불어 성장잠재력을 강화하고 국제시장기반을 확충하며 국민생활의 여건을 개선해 나가는 데 經濟施策의 중점을 두었다.

국민의 참여와 창의를 강조하고 있는 신경제계획은 그때까지의 정부주도의 경제 발전전략이 한계에 부딪치게 된 시점에서 經濟發展의 새로운 原動力을 모색하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 정부의 指示와 統制를 대체하는 새로운 원동력으로 경제발전에 국민들이 자발적으로 참여하고 능동적으로 창의력을 발휘하게끔 만들자는 것에 대해서는 많은 사람들이 공감하고 있었다. 그러나 參與와 創意가 발휘되기 위한 조건으로 공정한 경쟁과 正當한 보상을 들고 있는데 이는 논리적으로는 맞는 말이지만 무엇이 공정한 경쟁이나, 또 어떤 것이 正當한 보상이나 하는 것이 분명하지 않을 뿐만 아니라 공정한 경쟁과 正當한 보상을 위한 경제개혁의 내용이 목표를 달성하는데 충분한 것이냐도 분명하지 않다. 따라서 이 목표는 그 내용이 국민들이 쉽게 알 수 있도록 피부에 와 닿는 것

이 아니었기 때문에 계획에 대한 유보적인 의견을 많이 배출하였다는 약점이 있다. 이는 계획의 형태가 경제발전단계에 따라 달라져야 하며, 그 내용도 바뀌어지는 것이 추세임에도 불구하고 경제계획에 대한 일반인들의 인식은 과거의 것으로부터 별로 변하지 않았던 것에 기인한다. 즉 초기의 계획들처럼 100억 달러 수출목표나 일인당 소득 1,000달러와 같은 목표나 세제 및 금융상의 유인을 통한 수출증대, 발전소 건설을 통한 전력공급증대와 같은 이해하기 쉬운 목표에 익숙해져 있는 국민들에게는 경제개혁과 같은 것이 목표인지, 수단인지가 불확실하였기 때문이다. 이 문제는 앞으로 경제계획분야에서 해결해야 할 과제이다.

그리하여 지금까지의 계획들이 추구하고 있던 구체적인 목표에 비해 신경경제계획의 목표들은 실체가 부족한 것도 사실이고, 참여와 창의는 경제발전이라는 목표 추구를 위한 手段에 가깝다는 의미에서 계획 전체의 방향을 말해 주는 대전제로서는 具體性이 결여되었다는 지적도 타당한 측면이 있다. 따라서 신경경제계획이 추구하고자 한 것을 한마디로 말하면 무엇이냐 하는 질문에 손에 잡히는 구체적 형태의 슬로건이나 단순하고 명쾌한 표현으로 답하기가 어렵게 되었고, 이는 그 후 신경경제계획이 국민들의 마음을 끌어내는데 성공적이지 못한 결과를 초래하는 데도 영향을 끼쳤다. '온 국민이 함께하는 경제가 신경경제'라는 말은 매우 哲學的인 표현으로서 계획이 가지고 있는 公示性을 통해 국민의 마음을 한 곳으로 모으기에는 힘이 부족하다는 평가를 면하기 어렵다. 온 국민이 함께하는 신경경제가 오히려 함께하지 못하는 경제가 되고 말았다.

국민들의 자발적 참여와 창의력 발휘를 끌어내기 위해 개인의 생활과 기업의 경제활동에 장애가 되는 정부규제를 완화하고 경제발전을 위한 국민 각자의 기여에 대하여 정당한 보상이 주어져야 한다는 것은 너무나 당연하다. 이를 위해 經濟制度改革이 필요하고, 제도개혁을 앞당기기 위해 經濟意識改革이 필요하다고 주장하고 있는 신경경제계획은 목표설정의 근거를 제시함에 있어서 나름대로의 논리를 가지고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 결국 경제발전과 더불어 정부주도에서 민간주도로 넘어가기 위해서는 제도개혁이 필요하다는 것이니 시대적 상황이나 발전의 추세상 당연한 귀결이라 할 수 있다.

경제제도의 개혁내용을 보면 공정경쟁과 자율성을 보장하고, 경제정의 구현 측면에서 財政改革, 金融改革, 經濟行政規制改革을 과감하게 추진하고, 개혁완성의 시간단축을 위해 필요한 의식개혁의 내용으로는 公職者에게는 자율성, 일관성, 투명성의 원칙을, 企業員<sup>(2)</sup>에게는 동반자의식, 지역공동체의식의 확립의 중요성을 강조하고 있다. 이와 같은 개

(2) 신경경제계획에서는 기업의 경영자와 근로자를 모두 포함하는 의미로 企業員이라는 용어를 사용하고 있다.

혁의 방향은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다는 점에서 나무랄 데 없다. 다만 이러한 목표는 그 구체적 내용과 실천정도에 따라 평가받아야 할 것이다.

한편, 經濟施策으로 들고 있는 성장잠재력의 강화, 국제시장기반의 확충, 국민생활여건의 개선은 결국 成長, 效率, 福祉를 강조한 것이라고 볼 때 과거의 경제계획이 추구하던 목표와 크게 다르지 않은 표현방식의 차이에 불과하다. 중요한 것은 표현이 아니라 구체적 실천이다.

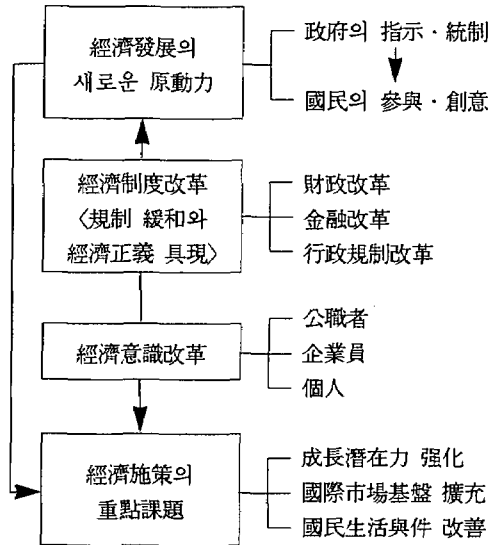
<表 1>에서 보듯이 계획에서는 세 가지 과제를 위해 20여 개의 細部課題를 제시하고 있는데, 그 하나 하나는 경제발전을 위해 모두 필요한 것으로 경제계획이 궁극적으로 달성해야 할 과제들이다. 그러나 하나 하나가 모두 막대한 비용을 필요로 하고 있다는 점에서 課題間에 優先順位가 주어져야 한다는 것을 강조하고 싶다. 모든 경제문제를 다 해결하겠다는 의욕만 가지고는 문제를 해결할 수 없다는 것을 그 동안의 경험을 통하여 잘 알고 있음에도 불구하고 이렇게 많은 것을 추구하는 것은 분명 문제가 있다.

신경제계획에서 제시된 세부과제들은 한 국가의 경제가 직면하고 있는 문제들을 망라한 것처럼 보이며, 이를 해결해 나가는 것은 그야말로 경제정책이 추구해야 할 대상이자 목표다. 그러나 이런 것들에 대한 정책내용은 매우 중요한 것이기는 하지만 이를 계획에서 다룰 때는 중요도나 완급에 있어서 차이를 두어 制限된 資源을 어디에 먼저 집중 투입하여 성장을 유도할 것인지를 분명히 밝혀야 한다. 신경제계획은 세부과제간의 우선순위는 제시하지 않고 있으며, 다만 어떤 것을 추구하느냐에 대해서만 설명하고 있는 점에서 부

<表 1> 經濟施策의 重點課題

○ 成長潛在力の 強化	○ 國際市場基盤의 擴充
— 산업구조조정의 촉진	— 국제화의 확대·심화
— 기술개발의 촉진	— 세계경제질서에서의 참여 확대
— 사회간접자본의 확충	— 자주적 수출체제의 확립
— 에너지 및 자원의 효율적 이용	— 자본협력의 강화
— 경제 사회의 정보화 촉진	— 개도국 경제협력의 확대
— 국토의 효율적 이용	— 남북 경제협력의 강화
— 인력개발의 강화	
— 노사관계의 안정	○ 國民生活與件의 改善
— 물류조직의 효율적 발전	— 주택난 완화
— 공정거래질서의 정착	— 대도시 교통난 완화
— 중소기업의 경쟁력 강화	— 환경개선
— 농어촌 사회의 개발	— 사회복지 증진
— 지역균형발전의 촉진	— 소비자보호 강화

〈表 2〉 新경제計劃의 體系



資料: 대한민국정부(1993년), p. 13.

정적인 평가를 면하기 어렵다.

“권위주의 체제하에서의 指示와 統制에서 벗어나 민주주의 체제를 바탕으로 한 새로운 經濟運營의 틀을 만들어 가야 합니다”(『신경제5개년계획』, 대통령 인사말)라는 표현에서 보듯이 신경제계획은 앞서의 계획들과는 달리 경제운영의 틀을 바꾸자는 것이다. 이러한 구상은 〈表 2〉에 나타나 있듯이 ‘改革’이 주를 이루고 있다. 따라서 신경제계획은 개혁을 중심으로 수립·집행되어야지 뒷부분에 나오는 經濟施策이 중심이 되어서는 안된다. 이런 면에서 볼 때 경제시책 부분은 경제 전반에 걸친 여러 가지 문제의 해결을 위한 방향제시에 그친 셈이며 계획이 지향하는 목표가 아니라는 것이 더욱 적절한 표현이라 하겠다.

## 2.2. 制度改革 및 經濟施策

### 2.2.1. 財政改革

재정개혁의 기본방향은 “租稅負擔率을 점진적으로 제고하고 受益者負擔原則의 적용을 확대하고, 고정적·소득보상적 지출증가를 억제하여 변화하는 여건에 대한 財政의 대응능력을 제고시키며, 예산의 생산성과 투명성 확보를 위하여 특별회계 및 기금의 정비, 중기 재정계획의 활성화, 정부조직과 기능 및 정원의 조정, 예산편성 및 집행관련제도를 개편,” 그리고 “소득세제, 재산세제 및 소비세제 등 세제 및 세정전반을 개편하여 조세부담의 공평성을 높이고, 조세로 인한 자원배분의 왜곡을 축소시키며 所得分配를 개선하여 근

로 및 기업의욕을 높여나갈 것이다.”<sup>(3)</sup>에서 볼 수 있듯이 몇 가지 기술적인 것을 제외하면 각 경제주체들의 참여와 창의를 유발하는 제도개혁에 초점을 맞추고 있다. 즉, 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 재정능력을 확대하여 金融部門의 과도한 짐을 경감시켜 나가겠다. 둘째, 조세부담의 공정성을 높이고 소득분배를 개선하여 근로 및 기업의욕을 높여 나간다. 셋째, 특별회계·기금 등의 축소, 예산편성 및 집행관련제도 개선, 중기재정계획 활성화 등 財政制度의 效率化를 기한다.

이 중에서 특히 재정능력을 확대하여 금융부문의 과도한 짐을 경감시켜 나가겠다는 것은 그 전의 계획에서는 볼 수 없었던 새로운 내용이다. 금융산업의 발전이 뒤떨어지고 官治金融의 폐해가 들어난 것도 경제발전을 위한 금융부문의 짐이 과도하였기 때문이라는 것을 생각하면 晩時之歎이다. 그동안 산업정책의 수단으로 政策金融을 사용하였으며, 이를 정부의 재정이 부담하지 않고 은행 등 금융기관에 거의 전적으로 맡기는 가운데 금융산업의 대출능력, 심사기능이 약화되는 등 금융의 자율화, 효율화가 저해된 것은 시급히 시정되어야 한다. 그런데 그때까지는 재정적자가 두려워, 또는 금융을 동원하는 것이 쉬워서 그렇게 하였겠지만 이제부터는 국민의 조세부담을 증가시키더라도 경제성장에 대한 유인으로서 정책금융이 꼭 필요한 경우에는 이를 재정에서 충당한다는 것은 올바른 방향으로의 개혁이라고 본다.

재정개혁부분은 전반적으로 바람직한 방향이라고 평가되기는 하지만 언제나 그렇듯이 문제의 핵심은 개선방향의 나열이라기보다 어떻게 실현시켜 나가느냐에 있다. 이런 측면에서 볼 때 제도개혁을 달성하기 위한 수단의 선택에 앞서 개혁의 정확한 방향 및 비전제시는 그 실천가능성을 높인다는 점에서 매우 중요하다. 그런데 신경제계획은 財政 및 稅制改革의 장기적 비전제시의 측면에서 미흡한 점이 있다. 즉 재정의 기능은 무엇이며, 금융과 재정의 역할분담과 지출구조는 어떻게 만들어 가겠다든가, 세율 및 세수변화를 통해 세입구조는 어떻게 변모시켜 나가겠다든가에 대한 체계적이고 종합적인 계획은 제시되지 않은 채, 몇 가지 사항에 대한 개선책만이 나열되어 있는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어, 인건비 및 방위비, 그리고 교부금, 통화관리비용, 양곡관리비용 등을 축소해 나가겠다는 것이 財政支出構造의 개선을 위한 정책수단으로 제시되고 있는데, 이를 보면 부분적으로는 타당한 면이 있지만 그렇게 하여 궁극적으로 기대하는 지출구조의 모습은 어떻게 되는 것인지가 분명하지 않다. 稅制改編에 있어서도 소득세율 인하, 재산세제 강화, 부가

(3) 대한민국정부(1993), p. 53.



가치세의 형평성 제고 등이 주종을 이루고 있는데, 이것 역시 각 세목별 개선방안이 지적되고 있을 뿐 지향하고 있는 세제의 바람직한 구조에 대해서는 자세한 언급이 없다. 다시 말하면 당시의 재정부문의 문제점에 대한 지적과 수정방안은 있지만 그를 고쳐 나가면서 기본적으로 어떻게 만들어 가겠다는 綜合計劃은 수립되지 않았다. 다만 문제를 해결해 나가면 어떤 모습을 그리게 되는지는 짐작할 수 있다.

어떤 측면에서는 계획이 반드시 구체적인 형태를 가져야만 되는 것이 아니기 때문에 종합계획이 없다고 비난받을 이유는 없다고 변호할 수도 있지만, 역시 개혁을 성공적으로 이끌기 위해서는 많은 사람들을 설득해야 하므로 이들에게 개혁의 당위성을 제시하는데 도움이 될 구체적인 청사진이 필요하다 하겠다.

### 2.2.2. 金融改革

“금융개혁의 기본방향은 금융시장 및 기업에 있어서 과거의 지시와 통제를 지양하고 自律과 競爭을 유도하여 금융이 市場原理에 따라 운영되도록 함으로써 금융의 효율성을 높이고 금융서비스의 질을 향상시키는 동시에 금융산업의 경쟁력을 제고하는데 두었다.”<sup>(4)</sup>에서 보듯이 그 동안 금융기관들이 기업성과 수익성보다 公共性을 지나치게 강조함으로써 야기된 경쟁력 약화와 효율성 저하를 개혁을 통해 고쳐나가자는 것이다.

금융부문의 구체적 정책방향으로는 다음의 다섯 가지가 제시되고 있다.

첫째는 金融自律化의 적극 추진, 둘째는 통화신용정책의 효율화 및 金融監督機能의 강화, 셋째는 금융구조의 개편을 통한 금융산업의 선진화 추진, 넷째는 금융의 國際化, 다섯째는 金融實名制의 조기실시 및 정착이다.

이상의 정책들은 금융의 효율성을 높이고 금융서비스의 질을 향상시키는 동시에 금융산업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 다 좋은 것이지만 목표와 정책 방향과의 직접적인 연결이 부족하다. 즉 금융서비스의 질을 어떻게 높이고 금융산업의 경쟁력은 어떻게 제고되는지라는 질문을 할 경우, 계획에서 제시한 이런 정책을 통해 이렇게 달성된다고 구체적으로 말하기 어렵다. 자율화, 감독 강화, 국제화가 되면 金融의 效率化는 자동적으로 이루어질 것인가? 그렇게 보기에는 주변 여건이 정비되지 않았으며, 또 가까운 시일 내에 여건이 정비되기 어렵다는 것을 감안하면 금융산업의 효율화라는 작업은 쉬운 일이 아니며 신경제계획에서 제시된 개혁조치들은 금융산업의 발전을 위한 필요조건이지 충분조건은 아니라고 보여진다. 따라서 금융개혁은 보다 구체적이고 현실적인 내용들을 많이 포함하고 있어야 하며, 그것들은 한국적인 현실을 반영한 실현가능성이 높고, 여건에 맞는 신

(4) 대한민국정부(1993), p. 87.

축성이 있는 것이어야 한다.

금융자율화의 수단으로는 금리 자율화, 은행장 인사 및 금융기관의 내부경영 자율화, 금융기관의 자산운용 자율화, 부실채권의 정비 등을 들고 있는데 이 모든 것이 금융산업의 발전을 위해 필요한 것은 사실이다. 그러나 현실적 여건이 이런 것을 추진하는 데 장애가 되고 있다는 점을 인정한다면 일부 목표는 의욕이 앞선 것이라 하겠다. 예를 들어 은행장 선출을 자율화하는 제도로서 銀行長推薦委員會를 제시하고 있는데 이것만 가지고 실제로 은행장의 자율적인 선임이 이루어지리라 믿는 사람들이 거의 없었다는 것을 고려하면 역시 방향은 맞지만 구체적 실현수단이 부족하고 사회적 여건이 완비되지 않은 목표 및 정책이라고 평가할 수 있다. 또한 不實債權의 정비가 은행의 자율적인 행동으로 이루어질 것인가에 대해서도 상당한 의문이 든다. 왜냐하면 부실이 현재화되면 책임의 문제가 생기는 반면 新規貸出로 부실을 덮어 나가면 당장에는 아무런 문제가 발생하지 않기 때문에 은행의 직원 입장에서는 부실채권의 정비에 대한 유인이 없다는 것은 이미 잘 알고 있다. 그렇다면 不實의 顯在化에 대한 유인책이 마련되어야 함은 지극히 당연한 귀결이다. 그러한 것이 준비되지 않은 채 부실채권이 정비되기를 기다리는 것은 百年河清이라 하겠다. 특기할 것은 정책금융의 축소가 제안되고 있는데 이것 역시 올바른 방향으로의 개혁임에는 분명하지만 이를 달성하기 위해서는 재정이 정책적인 지원을 말아야 하는데, 재정 부문에서는 이를 위한 구체적 방안이 모색되지 않은 채 앞으로 이런 방향으로 정책을 세워나가겠다는 언급만 있어 역시 방향만 제시하고 후속조치로서 필요한 구체적 수단은 결여된 목표라 하겠다.

금융의 자율화에 따르는 책임을 강화하기 위해서는 事前的인 健全性 規制와 事後的 監督 기능이 강화되어야 한다. 즉 자율화의 추진은 쉽게 이루어질 수 있는 반면 사전·사후 감독은 체계적으로 정립되기가 쉽지 않다는 측면에서 볼 때 금융자율화에 따르는 문제점을 소홀하게 취급한 것 같다. 즉 자율화의 긍정적인 측면을 강조한 나머지 이에 따르는 부정적인 작용을 방지하는 데 미흡하였다. 충분한 준비없이 자율화하였을 때 발생할지도 모르는 문제로서는 어떤 것이 있으며, 이를 피하기 위한 수단으로서는 어떤 것을 구비해야 하는지 등, 자율화 이후를 충분히 대비하지 않으면 막상 자율화가 이루어졌을 때 예기치 못한 결과가 발생할 수도 있고, 그 결과는 자율화의 장점보다 단점이 부각될 가능성이 크다. IMF구제금융을 받게 된 것도 이런 준비 부족에서 촉발되었다고 하면 지나친 평가일까?

한편 金融開放과 관련해서는 적극적으로 개방에 임한다는 정책방향이 주를 이루고 있는데, 여기서 지적할 것은 하나는 개방화에 따르는 충격의 흡수능력, 다른 하나는 海外市場

에서의 변화에 대응하는 우리의 능력을 제고하기 위한 정책이 수립되어 있는가 하는 것이다. 여기서도 역시 개방화에 따르는 긍정적인 효과는 크게 기대한 반면, 부정적인 효과에 대한 축소노력은 부족하였다고 보여진다. 다시 말하면 전반적으로 신경제계획은 경쟁력을 높이기 위해 개방에는 적극적이었지만 이에 따르는 문제점을 예방하는 데는 소홀하였다는 평가를 받을 수밖에 없다.

### 2.2.3. 行政規制改革

새로운 경제활력을 되찾고 실질적인 민간주도경제를 달성하기 위하여 행정규제개혁을 지속적으로 추진하겠다는 신경제계획은 그때까지의 계획들이 말로만 규제개혁을 주장하던지, 아니면 규제개혁에 소극적이었던 것에 비해 실제적이며 본격적인 규제완화 내지 철폐의 시작이라는 의미에서 긍정적인 평가를 받을 만하다.

경제성장, 효율성 제고, 자원낭비 방지 등의 목표를 달성하기 위해 경제개발 초기에 고안된 각종 규제들이 나름대로 긍정적인 기능을 수행하였지만 경제발전과 더불어 비효율적, 낭비적 부작용을 초래케 하여 궁극적으로 경제발전을 저해하게 된 것은 규제 자체의 잘못이라기 보다는 시대적 상황에 맞게끔 규제가 변화하지 않은 것에 기인한다. 이러한 관점에서 규제제도를 새롭게 점검하여 規制撤廢, 規制緩和를 시도한 것은 시의적절한 정책이라 하겠다.

그러나 규제완화 및 철폐에 따른 過當競爭, 獨寡占 발생, 消費者保護 등 새롭게 야기될 문제에 대처하기 위한 법령 및 제도의 정비에 대한 구체적 정책수립이 이루어지지 않은 것은 규제개혁의 추진에 따른 부작용을 생각할 때 문제가 아닐 수 없다. 이와 같은 문제는 규제완화 내지 철폐에 대한 관련부서의 저항과 마찬가지로 행정규제개혁의 효과를 반감시키는 것이다. 규제완화 및 철폐에 의해 나타난 식품에 대한 안전도의 하락, 건설회사의 난립에 따른 건설회사 도산 등이 이러한 것들의 좋은 예라 할 것이다.

한편 신경제계획의 규제개혁 부문에는 세세한 부분에 대한 규제완화 내지 철폐가 포함되어 있는데, 이는 규제개혁의 실천적 측면을 고려할 때는 긍정적이지만 정부의 계획에서 너무 자세한 것까지 적시하고 있는 것은 바람직하지 않는 면이 있다. 즉 규제개혁의 구체적인 사항은 관련 전문가들과 협의하면서 시간을 두고 하나씩 해결해 나가는 것이 바람직하다. 그렇지 않을 경우, 계획서에 있는 것은 반드시 실천해야 하고 그렇지 않은 것은 하지 않거나, 또는 계획서에 나와 있지만 실천에 옮기기에는 시기상조인 경우에 어떻게 처리해야 하는지 등의 문제가 발생할 수도 있다. 고쳐야 될 규제라도 社會的 波及效果를 생각하면서, 또 社會的 認識이 뒤따르는 것을 기다리는 자세도 필요하다. 한꺼번에 몇 개의 규제를 완화 내지 철폐했다는 수량적 성과에 집착하게 되면 완화해서는 안될 규제가 완화

되거나, 철폐해서는 안될 것이 철폐되거나, 규제의 형태가 바뀌어야 하는 것이 철폐되거나, 본질은 그대로 둔 채 지엽적인 절차만이 완화되거나 하는 등 본래 의도하지 않았던 결과가 생길 수 있다.

행정규제개혁과 관련하여 제도적 장치의 마련을 위한 「規制緩和 및 合理化 推進 基本法 (가칭)」의 제정을 검토하겠다는 것과 연도별 중점추진 상황을 점검하고 이에 대한 대책을 수립한 것은 규제개혁에 대한 실천적 의지를 나타냈다는 의미에서 긍정적이다.

규제개혁부문의 정책방향과 전략은 기본적으로 바람직한 것이라고 볼 때 평가의 초점은 역시 이를 어떻게 실천해 나갔느냐에 놓여진다.

#### 2.2.4. 經濟意識改革

신경제계획에서는 모든 경제주체가 갖추어야 할 가장 중요한 의식으로 공동체의식을 들고 있다. “각 경제주체의 과도한 욕구분출과 개인 및 집단이기주의의 만연 등 경제의 지속적 발전에 대한 장애를 제거하기 위하여는 공동체의식이 시급히 확립되어야 한다. 나아가 이를 바탕으로 직업정신, 진취정신의 배양과 합리성의 추구 등이 요망된다.”<sup>(5)</sup>는 표현에서 보듯이 공동체의식이 필요한 것은 누구나 공감하고 있다.

의식개혁의 추진방법으로는 “첫째, 公職者부터 솔선수범함으로써 민간부문에서도 자발적으로 호응하도록 유도하며, 둘째, 민간부문의 의식개혁은 과거 관주도운동이 소기의 성과를 제대로 거두지 못하였던 전철을 밟지 않기 위해 民間主導로 추진할 것이다.”<sup>(6)</sup>라고 공직자의 솔선수범, 민간주도의 두 축을 사용하였다.

의식개혁운동에 모범을 보임으로써 민간의 의식개혁을 유도케 할 공직자들은 自律性, 一貫性, 透明性의 원칙을 지켜야 함을 강조하고 있는 것은 바람직하다. 또한 관주도의 의식개혁운동이 실패한 전철을 밟지 않기 위해 민간이 주도하고 정부는 후원자 역할만 수행하겠다는 것도 바람직한 방향이라고 생각된다. 그러나 의식개혁운동이야말로 어떠한 개혁보다도 어려운 것이고, 이를 추진하는 주체도 민간부문으로 할 경우에는 더욱 많은 난관이 가로놓일 것이 분명한진대, 이를 극복하는 좋은 수단이 없을 경우 성공할 가능성이 매우 낮다는 것이 문제다. 결국 의식개혁운동의 성패는 국민들의 자발적인 참여가 관건이며, 이는 국민들이 의식개혁의 필요성에 대해 얼마나 공감하느냐에 달려 있다고 볼 때, 의식개혁의 당위성을 국민들에게 어떻게 납득시키고 전파시키느냐가 중요하다. 따라서 이 부분에 대한 평가는 구체적 실천의 측면에서 이루어질 수밖에 없다.

(5) 대한민국정부(1993), p. 148.

(6) 대한민국정부(1993), p. 148.

### 2.2.5. 經濟施策의 重點課題

신경제계획에서 이 부분에 해당되는 정책은 과거의 5개년계획과 대동소이하다. 우리나라 경제가 직면한 여러 가지 문제를 해결해 나가겠다는 의지 표명과 아울러 구체적인 해결책을 제시하고 있다. 따라서 이에 대한 평가는 항목별로그 아니라 전반적인 흐름에 대해 이루어지는 것이 더욱 적절할 것으로 생각하여 다음의 몇가지 사항을 지적하고 싶다.

첫째, 정부와 민간이 함께 주도하는 경제를 운영하겠다는 것을 천명하고 있는데 양자 사이의 역할분담이 분명하지 않다. 정부주도나 민간주도가 아닌 정부와 민간이 함께 참여하는 체제를 선호하기 때문에 보기 나름으로는 시장기구에의 의존도가 약화되는 듯한 인상을 주고 있다. 예를 들어, 業種專門化政策 같은 것은 시장자율에 맡기기보다는 정부의 역할에 더욱 의존하고 있다고 보여진다. 개혁이 주를 이루는 경제에서는 시장의 자율에 맡기기 곤란한 부분이 있을 수밖에 없고, 이 점에서 신경제계획에서는 어느 정도 정부의 역할이 필요하다. 이러한 시장자율에서 어느 정도 거리감을 가진 정책의 존재에 대해서는 찬반 양론이 있을 수 있다.

둘째, WTO 체제의 출범을 앞 둔 상태에서 農漁民 및 農村에 대한 政策이 미흡하다. 新農政으로 대표되는 정책내용을 보면 경쟁력·자생력을 갖춘 技術農林水産業 육성, 시장 개방에 대응하는 專門農業經營人 양성, 농어촌지역 정비 등이 포함되어 있다. 그러나 구체적 정책의 내용들을 보면 이러한 정책을 사용했을 때 농업이 경쟁력을 갖고 농어촌이 잘 살게 되는 계획의 목표가 달성될 수 있을 것인가가 의문이다. 과거와 달리 상당한 예산을 투입하여 농어촌을 살리겠다는 의지는 강하지만, 그렇게 투자하면 과연 우리나라 농업이 경쟁력·자생력을 가질 수 있을 것인가에 대해서는 확신하기 어려운 것이 사실이다. 이는 정책의 효용성이 적다고 보기보다는 지금까지 해온 정책들로부터의 경험에 비추어 볼 때 그렇다는 것이다. 왜냐하면 새로운 육성방안이 별로 없는 것에 덧붙여 이러한 투자가 이루어지고 난 뒤의 농어촌의 모습은 어떻게 될 것인가에 대해 확실한 전망을 제시하지 않고 있기 때문이다.

셋째, 경제의 國際化와 開放化를 과감히 추진하여 경제의 효율을 제고하고 국제경쟁질서에 대한 적응력을 높이겠다는 정책은 좋지만 그에 따른 대비책 마련이 미흡하다. 경쟁력이란 개방하는 것만으로 제고되는 것은 아니다. 보호장치가 강할수록 경쟁력 형성의 속도가 느리고 유인이 부족한 것은 사실이지만, 개방한다고 없는 실력이 나오는 것은 아니다. 오히려 실력이 모자라는 상태에서 개방하다가 멸절된 기업들이 국제시장에서 퇴출될 수도 있다. 개방화의 진전은 우리 경제의 自生力, 競爭力을 키울 수 있는 여건조성, 기반축적, 技術開發 등이 전제되어야 바람직한 성과를 얻을 수 있다. 신경제계획에서는 정책

의 내용이 국제화에 맞게끔 국내제도를 정비해 나가는데 초점이 놓여 있고 對外關係의 개선에 주력한 반면 국내산업의 競爭力提高는 기존의 방법을 그대로 사용하고 있어 개방의 파고를 실감하지 못하고 있다. 개방되면 될수록 그동안 가지고 있다고 생각되었던 경쟁력마저 허상이라는 것을 깨닫게 되리라고는 믿지 않고 있다. 그저 지금보다 좀 더 열심히 하면 될 것이라는 막연한 기대를 갖고 있을 뿐이며, 그 결과가 엄청난 시련과 충격일 수도 있다는 것을 정확히 인식하지 못하고 있는 것 같다. 아마 지나친 자신감의 발로가 아닐까 한다. 아니라면 냉엄한 현실의 경쟁을 실감하지 못하고 있는 것이다.

### 2.3. 計劃의 推進戰略·體系 및 執行

#### 2.3.1. 推進戰略

신경제계획을 추진하기 위한 기본전략은 다음과 같다.

첫째, 신경제100일계획을 통하여 약화된 경제체질을 강화하여 改革政策의 기반을 조성한다. 둘째, 국민의 참여와 창의를 유발하기 위해 財政, 稅制, 金融, 經濟行政規制 등 경제제도 전반을 획기적으로 개혁해 나간다. 셋째, 제도개혁의 효과를 높이고 앞당기기 위하여 모든 경제주체에 대한 意識改革을 制度改革과 병행하여 추진해 나간다. 넷째, 경제개혁의 추진과 더불어 成長潛在力을 강화하고, 國際市場基盤을 확충하며, 國民生活與件을 개선해 나가는 데 경제시책의 중점을 둔다.

추진전략면에서 신경제계획은 여타의 계획과는 달리 신경제100일계획이라는 前단계의 계획을 사용하였다. 이것은 매우 독특한 것으로서, 비록 정부가 5개년계획을 만들 기간(100일)동안에 사용할 정책을 수립하여 집행한 것이었지만, 신경제계획의 성패에 직접적인 영향을 주었다. 신경제100일계획에 대한 평가<sup>(7)</sup>에서 지적하였듯이 본격적인 계획인 신경제계획과는 그 성격이 다른 100일계획 때문에 국민들의 오해를 받게 되고, 이에 따라 신경제계획의 각종 개혁조치들을 집행하는 데 부정적인 영향을 끼치게 되었다. 이 점에서 볼 때 약화된 경제체질을 강화하여 개혁정책의 기반을 조성하자는 의미에서 신경제100일계획을 도입한 전략은 성공적이지 않았다고 평가된다.

또한 제도개혁과 더불어 의식개혁을 병행 추진한 것도 이전의 계획들과 다르다. 제도개혁을 앞당기고 그 효과를 높이기 위한 방법으로 채택한 國民意識改革은 그 발상의 새로움에 의해 긍정적인 평가를 받을 만하다. 다만 의식개혁이라는 것이 정부의 의지만으로 이루어지지 않을 터이니 어떻게 하여 국민들의 자발적인 참여를 유도해 나갈 것이냐가 중요한데 이 점에서 계획서상에 실천적인 내용을 많이 담지 못하고 있다.

(7) 강광하(2000b) 참조.

## 2.3.2. 推進體系

신경제계획은 과거의 계획들과는 달리 계획의 효율적 추진을 위해 별도의 위원회를 두었다. 즉 신경제계획의 분기별 추진계획, 추진실적 점검, 중요 정책과제의 세부 추진계획을 심의하기 위해 新경제推進委員會를 만들었다. 이 위원회는 국무위원을 망라한 정부측 당연직 위원 26인과 민간인인 16인의 임명직 위원으로 구성되었으며 국무총리가 위원장을 맡았다. 한 달에 한번씩 대통령이 경제장관회의 또는 신경제추진위원회에 참석하여 신경제계획의 추진을 점검함으로써 계획의 집행을 독려하였기 때문에 적어도 첫 1, 2년 동안에는 매 분기마다 추진계획을 수립하고 월별, 분기별로 그 추진 상황을 점검한 셈이다. 따라서 정부는 경제개혁과제와 경제시책의 중점과제를 점검 가능한 단위 시책으로 분류하여 執行管理를 효율화하려고 노력하였다. 한가지 부기할 것은 신경제추진위원회의 심의에 앞서 민간전문가의 의견 수렴을 위하여 13인의 임명직 위원으로 구성된 新경제專門委員會를 두었다는 점이다.

이러한 추진체계는 독특한 것으로써 과거 정부에서 운영하였던 輸出振興擴大會議과 비슷한 성격을 보여주기도 하지만 수출진흥확대회의가 수출촉진에 초점을 두었다면 신경제추진위원회는 계획 전반에 관한 것을 대상으로 하였다는 점에서 새로운 시도라 하겠다. 위원회 회의에는 대통령이 참석하였을 뿐만 아니라 회의 주제와 관련된 이익단체 대표, 기업인, 일반인들도 참관인 내지 토의자로 참석하여 의견 수렴의 폭을 넓히려고 하였다. 대부분의 회의가 그렇지만 회의를 통하여 의견수렴이 잘 이루어지지 않는 않았지만 참석자들이 적어도 정부의 정책이 어떻게, 언제 집행되는가에 대한 자세한 정보는 얻을 수 있었다는 점에서 일반 국민들도 계획 자체에 관심을 갖고 계획 추진에 자신들의 의견을 반영하기 위한 노력을 하게끔 만든 것도 사실이다. 이렇게 볼 때, 이러한 방식의 계획추진체계가 잘 운영되었다면 계획추진의 비교적 성공적인 모습을 보여주었을 것으로 기대할 수도 있었지만 도중에 신경제계획에 대한 것은 사라지고 대신 世界化推進委員會가 만들어지는 등 위원회의 성격이 달라지고 추진 주체도 바뀌게 됨으로써 신경제계획은 사실상 폐기된 상태로 남아있게 됨에 따라 그 성과도 평가하기 어렵게 되었다.

신경제계획의 집행과 관련해서 가장 중요한 점은 계획의 집행이 2년을 넘지 못하고 중단되었다는 것이다. 이것은 6차까지의 경제계획에서는 볼 수 없었던 일로 政權交替, 5年單任의 대통령제, 경제팀의 잦은 교체 등이 복합적으로 작용한 결과라 하겠다. 이로부터 5개년계획에 대한 정부 및 일반인들의 인식이 달라지게 되었는데, 무엇보다도 대통령의 인식이 바뀌게 된 것이 이와 같은 결과를 가져온 결정적인 요인이 되었다.

### 2.3.3. 計劃의 執行

계획의 집행과 관련하여 가장 먼저 지적하고 싶은 것은 1993년 8월 12일에 실시된 金融實名制다. 신경계계획에서는 빠른 시일 내에 금융실명제를 실시하겠다는 것만 언급되었는데, 이는 금융실명제의 성격상 사전에 실시 일자를 예고했을 경우에 야기될지도 모르는 資金의 海外逃避 등 부작용을 염려했기 때문이다. 그런데 시기를 밝히지 않고 실시하겠다고 금융실명제를 신경계계획이 시작된 지 2개월이 채 지나지 않아 전격적으로 실시한 것은 정부의 강력한 의지를 나타내고 있다. 금융실명제는 헌법 제76조에 의거한 「緊急財政經濟命令」에 의해 실시되었다. 입법과정을 거쳐 法律로서 실시하지 않고 命令에 의해 이루어진 것도 금융실명제의 긴급성이라는 특성에 기인한다.

실시와 더불어 「中央對策委員會」, 「金融實名制實施團」을 만들고 8월 31일, 9월 24일에 후속조치를 발표한 것이라든가, 1조 9,530억원의 中小企業經營安定資金을 긴급 배정한 것 등은 모두 예상되는 부작용을 줄이기 위한 대책이라 하겠다. 금융실명제의 실시와 더불어 금융시장의 충격 등 부작용을 최소화하는 대책을 수립·집행하겠다는 것은 지극히 당연한 귀결이라 하겠다. 짧은 기간동안 비밀리에 준비한 관계로 실명제 실시와 관련된 정책의 내용중에 부족한 것도 많았지만 이런 것들은 모두 실명제 실시라는 큰 흐름속에 묻혀버릴 수 있을 것이다. 가장 충격적이면서도 전격적으로 실시된 금융실명제는 과거 시도되었다가 실시하지 못했던 지난 정부의 실패에 비추어 볼 때 과감한 정책집행이라 하겠다. 약속한 것을 지켰다는 의미에서도 좋은 평가를 받을 만하다.

한편 綜合土地稅 課標現實化를 통해서 세제의 형평과 세수수입 확대를 도모하고자 한 것은 생각보다 잘 집행되지 못한 편이다. 그것은 과표현실화를 과감하게 추진하지 못했기 때문이다. 이와 비슷한 예로서 공평한 세부담 실현을 위해 음성 불로 탈루 소득에 대한 철저한 과세, 지방화시대에 부합되는 중앙과 지방의 재원 및 기능 분담 방안 강구, 정부투자기관 경영쇄신, 공기업 민영화 및 기능조정 추진 등의 정책들도 여러 가지 이유로 인해 철저하게 집행되지 못하였다.

規制緩和의 실효성 제고를 위해 「經濟行政規制緩和 點檢團」을 구성한 것은 바람직한 것이라고 평가되며 상당한 정도의 규제완화가 이루어졌다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 앞서 지적했듯이 수량적 성과에 집착하다보니 근본적인 규제보다는 지엽·말단적인 규제가 완화되었다든지, 무조건 완화 내지 철폐되어서는 바람직하지 않은 규제까지 완화 내지 철폐된 것 등에 대해서는 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없다. 다만 매우 열심히 규제완화·철폐를 위해 노력한 것만은 사실이다. 規制緩和作業 및 意識改革作業은 충분한 기간동안 지속되지 못했으며, 특히 의식개혁작업은 본격적으로 추진되기도



전에 경제수석비서관의 교체로 신경제계획이 사실상 포기됨에 따라 호지부지 되었기 때문에 평가하기 어려워졌다.

그밖에 우수한 産業人力 養成事業은 국민의 자발적인 협조없이 정부의 의지만으로는 어떠한 정책도 실시하기 어렵다는 것을 보여 주었으며, 정보화시대에 대비한 전문인력 양성 사업은 기자재 구입만 지원한 채 인력확대를 위한 구체적 정책이 없었으며, 勞使關係의 안정을 위한 정책에서는 가장 중요한 雇傭對策이 미흡하였으며, 외국인투자활성화사업은 노사관련문화의 개선없이는 제대로 이루어질 수 없다는 것을 확인할 수 있었다.

金融自律化의 추진과 관련해서는 몇가지 문제를 지적할 수 있다. 금융자율화는 시장원리를 도입함으로써 금융의 경쟁력을 키워 성장을 유도하는 반면 金融不安定을 심화시킬 수 있다. 따라서 경쟁력은 키우는 한편 불안정을 최소화시킬 수 있는 방안을 동시에 모색해야 한다. 즉 BIS規制 등 건전성 확보를 위한 자기자본규제와 같은 사전적 규제 및 사후적 감독체제를 정비하여야 한다.

이와 관련하여 정운찬 교수는 “경제주체가 투기적 도취상태에 빠져 버블이 형성되어 금융기관이 신용을 확대공급함으로써 버블의 팽창을 부추긴다. 그러나 어느 순간 기대가 반전되면 버블은 급속도로 사라지며 이때 金融危機가 초래된다는 것이다”<sup>(8)</sup>라고 규제없는 자율화를 경계하고 있다.

즉 금융의 자율화, 규제완화에 따라 금융기관들이 위험자산보유를 무분별하게 늘리거나 맹목적 시장점유율 확대에 빠져 經營의 不實化를 초래할 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 금융제도의 안정성과 금융기관의 건전성을 제고할 수 있도록 신규참여기준의 정비, 자기자본 및 유동성 규제, 부외거래 등과 관련한 금융리스크 관리 등과 같은 健全經營規制 및 監督을 강화해야 한다. 이러한 측면에서 신경제계획은 금융의 안전성, 건전성에 소홀한 점이 많았고, 이는 금융개혁에 부정적인 평가를 받게 한다.

국민의식개혁의 집행에 대해서는 제8회 신경제추진회의 자료를 보면 잘 나타나 있다. 「新경제의 意識改革戰略」<sup>(9)</sup>이라는 보고자료에서는 공직자에게는 정부가 규제하기 위하여 존재하는 것이 아니라 서비스하기 위하여 존재함을 인식하게 만들고, 기업인과 근로자는 同伴者 意識을, 개인은 地域共同體 意識을 갖도록 각종 사업을 추진하겠다고 천명하고 있다. 추진방법으로는 경제기획원이 주관하여 집체교육을 통하여 공직자의 의식개혁을 추진하고, 소관부처 장관과 시도지사가 자체 실천계획을 세워 추진토록 하는 한편 경제기획원이 추진 상황을 점검하고 매년마다 경제분야 공직자의 의식에 대한 조사를 실시하겠다고

(8) 정운찬(1994), p. 6 참조.

(9) 경제기획원 의(1994) 참조.

보고하고 있다. 민간부문의 의식개혁은 민간의 자율적 참여와 창의에 의하여 이루어져야 하며 정부는 의식개혁에 관한 연구 및 자료개발을 지원하고 의식개혁 확산을 위한 분위기 조성에 주력하는 한편 매년 의식조사를 실시하기로 하였다. 이러한 추진전략은 원칙적으로 옳은 방향의 것이지만 민간의 자율적인 참여를 유도한다는 것이 매우 어렵다는 점을 고려할 때, 성과를 거두기 위해서는 이전보다 더 많은 노력과 더 많은 지혜가 필요하다는 것을 기억해야만 할 것이다.

의식개혁을 위한 정책은 대체로 장기적으로 꾸준히 실시해야만 그 효과가 나타날 수 있는 것이기 때문에 이를 평가하기 위해서는 수년간의 추진실적과 의식조사 등의 자료를 필요로 한다. 그러나 신경제의 의식개혁에 관한 자료는 그후 체계적으로 수집되어 있지도 않으며, 사업 자체도 적극 추진되지 않았기 때문에 국민의식개혁 사업은 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가될 수밖에 없다. 이 때 의식개혁에 관한 좋은 자료가 다수 축적되었다면 향후의 의식개혁운동에 크게 도움이 되었을 것이라는 점에서 많은 아쉬움을 남겼다.

### 3. 結 語

신경제계획은 樹立過程에서부터 1차 부터 7차에 이르는 다른 5개년계획들과 달랐을 뿐만 아니라 執行過程에서도 5년간 모두 집행되지 못하고 중도에 사실상 그만두게 되었다는 점에서 그 전의 계획들과 차이를 보이고 있다. 물론 만들어졌지만 제대로 시행되지 않았던 7차계획도 있지만, 그것은 정권이 바뀌게 되어 그랬던 것이며, 같은 정권하에서 중도에 그만두게 된 것으로는 신경제계획이 처음이라 하겠다. 이와 같은 특징을 가진 계획이기 때문에 그 평가에 있어서도 다른 계획들과는 다를 수밖에 없다. 즉 결과나 집행과정에 대한 자세한 분석이 이루어지기 어려우며, 목표달성이나 정책집행에 대해서도 불충분한 평가가 이루어진 셈이다. 따라서 계획에 대한 평가의 주요내용은 計劃樹立에 관한 것이 되었다.

신경제계획에 대한 평가결과의 종합은 대략 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 신경제계획은 민간부문에서 시작하여 정부에 의해 완결된 것으로, 그 과정에서 각계각층의 의견을 광범위하게 수렴하였다는 점에서 긍정적이다. 다만 정부에 의해 만들어지는 기간이 짧았다는 점과, '신경제론'이라는 지침서가 있었고, 신경제100일계획이라는 것이 이미 실시되고 있었던 점이 신경제계획 수립에 제약으로 작용하였다.

둘째, 신경제계획은 발전계획이라기 보다는 改革프로그램이며, 새로운 발전의 원동력을

찾고자 한 것이다. 그러나 이러한 개념변화가 많은 사람들에게 충분히 전달되지 못함으로 인해서 여타의 발전계획과의 차이만이 부각되어 오히려 혼란을 겪게 한 측면이 있다. 이것이 신경제계획이 지속적으로 집행되지 못하고 중도에 흐지부지되는데 한 원인을 제공하였다고 볼 수 있다.

셋째, 신경제계획은 변화와 개혁을 통해 새로운 發展의 原動力을 창출하자는 것이 목표로서 국민의 참여와 창의를 발전의 원동력으로 하기 위해 공정한 경쟁과 정당한 보상을 강조하고 있다. 이와 같은 경제계획의 목표는 그때까지의 계획들과는 상당한 차이를 보이는 것으로서 획기적인 사고의 전환이라고 하겠다. 그러나 이러한 생각의 전환을 충분히 보급시키고, 그 성과를 거두는 데 성공적이지 못했다. 그 원인은 국민들이 새로운 목표에 익숙하지 못했다는 점과 계획이 충분히 그리고 지속해서 집행되지 못했다는 점과 아울러 신경제100일계획이 신경제계획과는 다른 목표를 가진 것처럼 보였기 때문이라 하겠다.

넷째, 국민들의 자발적 참여와 창의력 발휘를 위해 制度改革이 필요하며, 이를 적극 추진하기 위해 意識改革의 필요성을 강조한 것은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 특히 規制緩和를 본격적으로 추진한 것은 시의적절한 것이라 하겠다. 그러나 그 執行이 계획의 의도에 걸맞게 충분하면서도 완벽하게 이루어지지 못했다는 점에서 부정적인 평가를 받을 수 있다.

다섯째, 經濟施策으로 성장잠재력의 강화, 국제시장기반의 확충, 국민생활여건의 개선을 들고 있으며 이를 위해 20여개의 세부과제를 제시하고 있는데, 경제분야의 거의 모든 것을 언급하고 있다는 점에서 목표로서는 어울리지 않는다. 계획의 목표는 달성가능한 것이어야 하는데, 모든 것을 달성하겠다는 것은 어느 하나도 제대로 달성하지 못할 수도 있으므로 문제가 있다.

여섯째, 신경제계획은 추진전략, 추진체계는 독특하였지만 결국 5년 동안 지속적으로 추진되지 못하고 2년 정도 지난 후에는 사실상 방기되었다. 계획의 추진주체인 경제관련 부서장의 잦은 교체가 원인이 되었지만, 결국 대통령의 생각이 바뀌었기 때문이다. 이런 점에서 계획의 성공적인 추진을 위해서는 무엇보다 최고지도자의 강한 의지가 필요하다는 것을 확인할 수 있다.

일곱째, 신경제계획의 수립·집행과정에서의 경험에서 우리는 5년단임의 대통령제하에서 5개년계획이 과연 계속 만들어질 수 있느냐 하는 질문을 하지 않을 수 없다. 그 대답은 상당히 부정적이라 하겠다. 따라서 앞으로는 새로운 대통령이 들어설 때마다 어떤 경제정책이 어떠한 목표를 가지고 실시될 것인지에 대해 궁금할 수밖에 없고, 이런 것들은 대통령 취임 후 빠른 시일내에 경제에 대한 비전이라도 제시하지 않는 한 지속될 수밖에

없을 것이다.

결국 신경제계획은 현행의 대통령제하에서 경제계획이 어떤 입장에 놓여있는가를 처음으로 보여준 例라 할 수 있다. 그렇기 때문에 신경제계획은 우리에게 많은 것을 시사해 준다. 즉 5개년계획의 필요성 여부를 떠나 5개년계획이 사실상 수립되기 어렵다는 것을 보여주고 있다. 그렇다면 代案은 무엇인가? 이에 대한 대답과 관련해서 신경제계획은 충분한 자료를 제시하지 못하고 있다. 따라서 계획수립의 필요성, 그리고 수립방법 등은 앞으로 우리가 해결해 나가야 할 중요 과제라 하겠다.

서울大學校 經濟學部 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(2000a): 『경제개발5개년계획』, 서울대학교 출판부, 2000년 6월.  
 \_\_\_\_\_ (2000b): “신경제100일계획,” 『경제논집』, 39. 3·4, 서울대학교 경제연구소, 2000년 12월.  
 경제기획원(1993a): 『신경제5개년계획: 93년 3/4분기 추진계획』, 1993년 8월.  
 \_\_\_\_\_ (1993b): 『신경제5개년계획: 93년 4/4분기 추진계획』, 1993년 10월.  
 \_\_\_\_\_ (1994a): 『신경제5개년계획: 94년 1/4분기 추진계획』, 1994년 1월.  
 \_\_\_\_\_ (1994b): 『신경제5개년계획: 94년 3/4분기 추진실적』, 1994년 9월.  
 \_\_\_\_\_ (1994c): 『신경제5개년계획: 94년 4/4분기 추진계획』, 1994년 9월.  
 경제기획원 외(1994): 『신경제의 의식개혁전략』, 1994년 3월.  
 대한민국정부(1993): 『신경제5개년계획(1993-1997)』, 1993년 7월.  
 보건사회부 외(1994): 『신경제의 사회복지 추진전략』, 1994년 9월.  
 정운찬(1994): “금융자율화, 금융규제 및 예금보험제도,” 『금융연구』, 8, 한국금융연구원, 1994년 8월.  
 한국개발연구원(1995): 『21세기 한국경제의 비전과 발전전략』, 1995년 12월.