

2008. 2. 27.

보도자료

이 자료는 2008년 2월 29일(금) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 대외협력팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

한국 고도성장기의 정책결정체계 : 경제기획원과 정책추진기구

- 본서는 한국 고도성장기의 역사적 경험을 분석대상으로 삼아 경제발전이 어떤 요인에 의해 가능했는가, 특히 정부의 정책결정체계에 초점을 맞춰 분석함으로써 경제발전과 정부의 역할에 대한 하나의 시사점을 제공하고 자 함.
 - 본서가 관심을 가졌던 것은 정부 정책의 내용이나 정부 개입이 초래하는 비효율을 최소화할 수 있는 제도적 장치의 도입과 같은 문제라기보다는 정부 목표를 달성하는데 합당한 정책이 입안되고 그것이 잘 집행될 수 있는 조건을 분석함으로써 정책결정체계의 중요성을 강조하고자 함.
- 한국 고도성장기의 정책결정체계로서 가장 중요한 역할을 수행한 것은 경제기획원과, 대통령 참석 하에 매월 정기적으로 개최된 월간경제동향보고회의와 수출진흥확대회의였음.
 - 이들 경제기획원과 정책추진기구를 분석함으로써 정부조직이 효율적이고 효과적으로 작동할 수 있는 조건을 제시함.

[목 차]

문 의 강광하(서울대학교 경제학부) 010-*-******
이영훈(서울대학교 경제학부) 011-*-******
최상오(서울대학교 경제학부 BK21 사업단) 010-**-******

서 론

제1장 1950년대의 계획기구.....3p.

제2장 경제기획원의 조직과 기능.....5p.

제3장 월간경제동향보고회의.....7p.

제4장 수출진흥확대회의.....7p.

제5장 경제자유화와 경제기획원의 해체.....10p.

결 론

〈제1장〉 1950년대의 계획기구

- 1961년 7월, 군사정부의 출범과 동시에 신설된 경제기획원은 경제개발계획을 수립하고 그것을 뒷받침할 수 있는 내자와 외자의 조달 및 배분기능을 갖추고 있는 매우 강력한 정부조직이었는데, 그것이 어떤 배경 하에서 설치되었는가를 1950년대의 계획기구를 분석함으로써 검토하고자 함.

- 1948년 대한민국 정부가 처음 수립되었을 당시부터 계획기구로서 기획처를 설치해야 한다는 점에 대해서 대부분의 사람들이 동의하였음.
 - 이 때 일반적인 합의가 형성된 것은 당시 경제적 어려움을 극복하기 위해서는 국민경제를 전체적으로 분석하고 평가하며, 현재의 상태를 개선할 수 있는 발전전략을 수립하는 별도의 정부조직이 필요하다는 것이었음.
 - 그러나 기획처에서 수립한 경제계획을 뒷받침할 수 있는 예산편성기능을 재무부에 둘 것인지, 아니면 기획처에 둘 것인지에 대해서는 많은 논란이 있었음. 결국 전체적인 관점에서 조정되고 수립된 경제계획이 잡 집행되기 위해서는 예산편성기능이 기획처에 있어야 한다는 견해가 우세하여 기획처에 포함됨.
 - 이런 점에서 정부수립 초기의 기획처 조직은 경제기획원 조직과 유사했음.

- 우리 경제의 재건과 성장을 위한 재원으로, 미국에서 무상으로 제공한 원조에 크게 의존하면서 계획기구의 조직과 기능은 많은 변화를 겪었음.
 - 경제계획 수립기능이 크게 제약되었음. 우선 기획기능을 담당한 경제계획국 조직이 크게 축소되어 장기 경제계획을 수립하는 기능이 거의 사라지고 주로 연 단위(annual base)로 물자의 수급을 조정하는 물동계획기능이 강화되었음. 이와 함께 기획처의 예산편성기능이 재무부의 통제를 받게 되었음.

- 1955년에 기획처를 대신하여 부흥부가 설립된 것은, 기획처가 비정상적으로 운용되는 것을 바로잡고 원조자금 관련 문제를 주한 원조기구 대표와 전담하여 협의할 정부조직의 필요성 때문이었음. 부흥부의 조직과 기능은 원조자금 이용계획을 수립하고, 원조 물자 판매대금인 대충자금의 이용계획을 수립하는데 한정되었음.

- **기획처 직제가 개정되고 부흥부로 개편되면서 초기의 기획처 조직과 기능은 점차 축소되고 제약되었지만, 1950년대는 다양한 형태의 계획기구를 운용해보면서 어떤 형태의 계획기구가 경제개발을 위해 바람직한가 하는 경험을 축적한 시기였다고 할 수 있음.**

〈제2장〉 경제기획원의 조직과 기능

- **경제기획원의 어떠한 특징이 경제발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있었는가를 경제기획원의 조직과 기능을 분석함으로써 제시하고자 함.**

- **통상 ‘발전국가’ , ‘권위주의체제’ 등으로 불리는 행정부 우위의 정책결정체계에서 경제기획원이 핵심적인 역할을 수행할 수 있었던 것은 세 가지 조건이 충족되어 가능하였음.**
 - 다른 정부부서와 달리, 경제기획원은 현실의 산업경제에 얽매이지 않고 국민경제의 관점에서 경제를 분석하고 평가하며, 정부가 상정한 목표 성장률을 달성하기 위한 구체적인 발전전략을 수립하는 등 기관적 자율성을 갖고 있었음.
 - 경제개발계획을 수립할 수 있는 기획기능과, 그것을 뒷받침해주는 예산편성기능과 외자 조달 및 배분기능은 물론 과거 경제실태와 현재의 상태를 파악할 수 있는 통계자료의 정리 및 편성기능까지 포함된 매우 강력한 조직과 기능을 갖고 있었음.
 - 경제기획원 장관이 부총리를 겸임하고, 대통령의 지원 하에서 경제기획원은 경제개발계획을 수립하고 경제정책을 조정할 수 있는 권한을 정치적으로 위임받았음.

- **경제기획원의 가장 중요한 기능인 경제개발계획 수립기능은 다음의 두 가지 조건이 충족될 때 경제발전에 매우 유용함.**
 - 경제개발계획은, 경제개발 초기단계에 있는 나라에서 국민적 에너지를 결집할 수 있는 유용한 수단으로 활용될 수 있음. 이 시기에 특히 중요한 것은 경제성장에 강한 관심을 갖고 있는 지도부의 성립이 중요함.
 - 경제개발계획의 집행력을 높이기 위해 부문별 계획과 투자사업계획은 집행부서에서 수립하는 것이 일반적인데, 경제계획의 수립이 분권화될수록 경제기획원의 정책조정기능은 더욱 중요해짐. 가령 정부에서 채택한 경제계획의 목표와 그것을 달성할 수 있는

발전전략을 수립하는 경제기획원의 의도가 제대로 실천되기 위해서는 집행부서의 적극적인 지원과 협조가 필요한데, 이것은 경제개발계획을 수립하는 과정에 집행부서의 실무자를 참여시킴으로써 상당 정도 해결할 수 있음.

□ **경제개발계획의 성격이 초기의 명령계획(imperative plan)에서 점차 유도계획(indicative plan)으로 변경되면서 경제기획원의 기획기능과 정책조정기능은 더욱 중요해짐.**

- 5년 후에 우리 경제를 어떻게 변화시키겠다는 발전전략을 개발하는 과정인 경제개발계획 수립과정은 계획이 포함하고 있는 내용보다 미래의 변화를 위해 현재 해결해야 할 문제를 발견할 수 있는 기회를 제공하고, 이 과정에서 정책조정기구로서 경제기획원의 역할은 중요함.

〈제3장, 제4장〉 월간경제동향보고회의와 수출진흥확대회의

- 한국 고도성장기의 정책결정체계에서 가장 중요한 특징은 개발성향이 강한 대통령이 참석한 정책추진기구를 적극 활용했다는 것임. 월간경제동향보고회의와 수출진흥확대회의는 이에 해당하는 대표적인 사례임.
- 이 두 회의가 도입되는 과정을 보면, 박정희 정부의 초기 경제개발정책의 추진과정에서 발견되는 특징을 확인할 수 있음.
 - 월간경제동향보고회의가 처음 도입된 것은 군사정부 하에서였으나 이때에는 아직 제도화되지 못하고, 이 회의가 월례 회의로 정착한 것은 1965년 초였음.
 - 수출진흥을 위한 정책추진기구가 처음 도입된 것은 국무총리를 위원장으로 하는 수출진흥위원회가 구성된 1962년이었지만, 이 위원회가 대통령과 민간기업 대표가 참석하는 확대회의로 전환된 것은 1965년 초였음.
 - 1965년 초는 군사정부 내의 권력투쟁이 종결되고 정치안정이 달성되면서 민간정부로 이양한 시기 이후였고, 동시에 장기영 경제기획원 장관과 박충훈 상공부 장관이 부임하면서 행정부 우위의 개발행정체제가 본격적으로 가동한 시기였음.
- 1965년 1월에 처음 열린 월간경제동향보고회의는 1979년까지 총 147회 개최되었는데, 이 가운데 대통령이 참석하지 않은 회의는 1972년 5월 단 한 차례였음. 마찬가지로 1965-79년까지 총 152회 개최된 수출진흥확대회의에 대통령이 참석하지 않은 회의 수는 1967년 3회, 1972년 1회, 1976년 1회로 총 5회였음. 이와 같이 행정부 우위의 정책결정체계에서 이 두 회의에 대통령이 거의 한 번도 빠지지 않고 참석한 것은 세 경로를 통해 경제발전에 긍정적인 영향을 미치는 것임.
 - 대통령의 경제개발 의지가 강력한 만큼, 관료들의 ‘기회주의적 행동’을 방지할 수 있음. 다시 말하면, 매월 회의를 개최하여 관료들의 성과를 정기적으로 점검, 평가하는 것은 정보 선점으로부터

발생할 수 있는 기회주의적 행동을 억제하는 효과가 있음. 아울러 이 회의를 통해 관료들의 성과를 계속 평가한다는 것은 그들을 더욱 성과 지향적으로 만드는 효과가 발생하는 것임.

- 이 두 회의에서 보고되고 논의된 내용을 매우 중요하게 다루겠다는 신호를 다른 경제주체에게 명확히 전달하는 효과가 있음. 가령 수출 진흥 문제를 다룬 수출진흥확대회의에 대통령이 계속 참석했다는 것은 정부 정책의 초점이 수출 진흥에 맞춰져 있고, 자원 배분에서도 수출에 우선순위를 두겠다는 신호 역할을 하는 것임.
- 정부 정책이 민간기업의 행동 변화를 유도하기 위해서는 정책에 대한 신뢰형성이 무엇보다도 중요함. 그런데 경제개발 의지가 강한 대통령이 이 두 회의에 참석한다는 것은 이 회의에서 논의되고 결정된 정책의 집행력을 제고시키는 효과가 있어 민간기업의 행동 변화에 직접적인 영향을 미칠 수 있음.

□ 그러나 회의를 주관하는 부서와 참석자 범위의 차이에 기인하여 이 두 회의가 수행하는 기능에는 다소간의 차이가 있었음.

- 경제기획원이 주관하고 관료들만 참석할 수 있었던 월간경제동향 보고회의는 경제개발계획의 추진상황을 정기적으로 점검하고, 경제개발계획의 원활한 추진을 위해 제도 개선이 필요한 분야에 대한 현황 조사나 대책 수립 등의 기능을 수행하였음.
- 아울러 월간경제동향보고회의를 운용하는 과정에서 경제기획원의 정책조정기능은 크게 강화되었음. 우선 경제기획원이 다른 정부 부처의 업무활동을 평가하여 보고했다는 점, 그리고 주요 경제정책이 이 회의에 보고되고 논의되었다는 점 등이 중요함.
- 상공부가 주관한 수출진흥확대회의는 수출 증대라는 구체적인 기준을 제시함으로써 관료들의 기회주의적 행동을 통제하는 데 매우 효과적이었고, 수출계획을 통해 제시한 수출 목표는 반드시 달성해야 하는 최소한의 목표로 인식되었음.

- 월간경제동향보고회의와 달리 직능단체 대표, 수출기업 대표, 학계 등의 전문가도 참여할 수 있었던 수출진흥확대회의는 수출 증대를 위한 전 국민적 관심을 모으기 위한 세레모니적 성격이 훨씬 강했고, 민간기업의 행동 변화를 직접 유도하는 것이었음.

〈제5장〉 경제자유화와 경제기획원의 해체

- 1980년대 이후 경제기획원의 정책조정기능이 약화되고, 결국 해체에 이르게 된 것은 두 가지 요인이 중요하게 작용했음.
- 1970년대 후반부터 일어난 정치, 경제 환경 변화에 조응하여 정부의 정책결정체계가 행정부 우위의 정책결정체계에서 점차 분권적 정책결정체계로 재편되었고, 이 과정에서 경제기획원의 위상과 정책조정기능은 크게 위축되었음.
 - 경제 환경의 변화에서 중요한 것은 1970년대 후반부터 성장제일주의의 한계가 분명하게 인식되면서 경제정책 목표가 성장에서 안정으로 전환되었고, 경제운동기조는 정부주도형에서 시장기능활성화로 변경되기 시작했음.
 - 정치 환경의 변화에서 중요한 것은 사회가 민주화되면서 정책결정이 정치(당과 국회)와 사회(이해집단)로부터 더 많은 영향을 받게 되었음.
- 경제기획원의 위상과 정책조정기능이 약화되면서 경제기획원 무용론과 해체론이 제기되었음.
 - 경제기획원을, 경제계획과 마찬가지로, 시장을 대체하는 정부 규제의 일환으로 해석하거나 ‘개발독재’ 시대의 산물로 파악하여 자유화되고 민주화된 사회에서는 맞지 않는다는 주장이 제기되었음.
 - 물론 이런 주장이 경제기획원에 대한 잘못된 이해에서 비롯되었음에도 불구하고 상당한 설득력을 얻게 되어 1994년에 경제기획원은 재무부와 통합되어 재정경제원으로 재편되었음.
- 그러나 재정경제원으로 통합된 이후 장기적인 안목에서 경제의 나아갈 방향을 설정하고 문제를 발굴하며 정책을 조정하는 경제기획원의 기능이 사라져 정부 부처 간 이해가 조정되지 못하는 현실을 볼 때, 기관적 자율성을 갖는 경제기획원 형태의 조정기구가 오늘날에도 여전히 필요하다고 할 수 있음.