

經濟開發과 政府의 役割

司 空 壹

▷ 目 次 ◁

- I. 政府의 役割에 관한 論議 : 理論的 背景
- II. 韓國의 經濟開發과 政府의 役割
- III. 結論 및 要約

I. 政府의 役割에 관한 論議 : 理論的 背景

1. 問題의 提起

近代 經濟理論은 市場의 ‘보이지 않는 손’ (invisible hand)의 優越性에 관한 Adam Smith의 理論的 展開에 根據하고 있으나, 政府의 ‘보이는 손’¹⁾과의 現實的인 ‘適正調和’問題

筆者 : 韓國開發研究院 研究委員

- 1) ‘보이는 손’이란 用語는 Joseph S. Berliner가 먼저 사용하였으나, Egon Neuberger와 Gerald Sirkin 등이 獨立的으로 活用하기 시작한 것으로 알려져 있음. Berliner(1957), Neuberger(1966) 및 Sirkin(1968) 참조.
- 2) Keynes(1927), p.40.
- 3) Smith(1937) 참조.
- 4) Keynes, 前掲書, pp.46~47.
- 5) Robbins(1952), p.37 참조.

는 經濟與件의 變化에 相應하여 계속 論議의 對象이 되고 있음은 周知하는 바이다. John Maynard Keynes는 “이 時點에서 經濟學者들에게 주어진 主課題는 政府의 할 일(agenda of government)과 하지 않을 일(non-agenda)을 새로이 區分”²⁾하는 것이라고까지 말한 바 있다. 原則的인 側面에서 보면 政府의 役割에 관한 Adam Smith나 Keynes의 생각은 아주 類似한 것으로 볼 수 있다. 즉, Adam Smith가 “어느 個人의 利益을 위해서는 결코 遂行되거나 維持될 수 없는 公共事業의 遂行과 公共機構의 維持”³⁾를 政府가 해야 할 役割로 主張하는 것은, Keynes가 “國家가 해야 할 가장 중요한 일은 民間人들이 이미 遂行하고 있는 活動에 關聯된 것이 아니라, 個人의 活動 범위 밖에 있는 諸機能과 國家가 遂行하지 않으면 아무도 遂行하지 않을 活動에 關聯된 것이다. 중요한 것은 個人들이 이미 遂行하고 있는 일들을 政府가 遂行하지 않는 反面에, 現在 전혀 遂行되고 있지 않는 일을 行하는 것”⁴⁾이라고 吶喊한 것과 類似하다는 것이다⁵⁾.

Adam Smith와 Keynes의 생각이 類似하였다고 본다면, Adam Smith時代에 비해 Keynes以後의 先進西歐諸國에서 볼 수 있는 擴大된 政府의 經濟的 役割은 어떻게 說明할 수 있을까? 이는 Edward S. Mason이 主張하는 바와 같이 政府와 民間이 解決해야 될 問題의 性格이 變化된 데서 緣由하는 것으로 說明할 수 있을 것 같다⁶⁾. 近代資本主義經濟에서 필요불가결한 「케인즈」的 總需要管理, 環境汚染管理, 都市化에 따른 名種對策, 所得再分配 내지 所得維持政策 등은 産業革命에 따른 經濟環境의 變化에서 緣由된 새로운 問題의 해결을 위하여 政府의 ‘보이는 손’이 關與하지 않으면 전혀 遂行될 수 없는 영역으로 해석할 수 있다⁷⁾.

Eli F. Hecksher는 重商主義論者와 自由主義論者間의 論爭도 根本的으로 基本値價觀에 관한 것이 아니라고 보며, 重商主義 理論家와 政治家들은 원칙적으로 ‘自由’ 특히 ‘交易의 自由’를 信奉했을 뿐 아니라, 실제로 누누이 言及하고 있다는 點을 환기시키고 있다. 그러나 重商主義論者들은 豫定調和(pre-determined harmony)의 存在를 不信한다는 點에서 自由主義論者들과 基本的인 差異가 있으며, 그들은 經濟的으로 所望스런 結果는 自由로운 經濟活動에서 自動的으로 이룩되는 것이 아니라고 보는 것이다⁸⁾.

‘보이는 손’과 ‘보이지 않는 손’은 이처럼 所望스런 목적을 위한 擇一的인 手段으로 생

각될 수 있는 것이다. 따라서 그 選擇은 두 手段에 의하여 豫期되는 結果에 달려 있으며, 이는 또한 特殊한 歷史的인 狀況에 따라 달라질 것이다. 따라서 중요한 것은 特殊한 時期와 場所에 적절히 調和된 兩手段을 選擇하는 일이라 하겠다. 이러한 實用的인 接近方法은 일정한 公·私的 手段의 混合을 명시하는 一種의 ‘主義’(ism)와 同主義 自體가 목적이 되어 버리는 理念的인 接近方法과는 상당한 거리가 있다고 할 수 있다. 비록 그러한 手段의 混合이 當初의 歷史의 背景에서는 현명한 것이었다 하더라도 그것이 다른 場所와 다른 時期에도 그대로 適用되는 것은 아니라는 點이 강조되어야 하겠다.

2. ‘보이는 손’과 ‘보이지 않는 손’의 選擇과 調和

앞에서 강조한 바와 같이 政府의 ‘보이는 손’과 市場의 ‘보이지 않는 손’ 혹은 公·私的 手段의 選擇과 調和의 問題는 보편화하기 힘든 것이다. 그러나 여기서는 이에 관한 一般的인 主要 決定要因을 檢討해 보기로 한다.

먼저 公·私的 手段의 選擇과 調和의 一般的 決定要因은 크게 나누어 經濟的 要因과 社會·歷史的 要因으로 區分할 수 있다. 實用的인 接近方法은 經濟的 要因의 役割을 강조하며, 政府의 ‘보이는 손’의 選擇을 市場의 ‘보이지 않는 손’의 바람직하지 못한 結果에 대한 反應으로 간주한다. 이러한 見解는 “國民들이 政府의 權限擴大가 그들 自身の 經濟的 利益을 가장 效率的으로 追求하는 要件임을 알 수 있는 狀況이 있다면 그것이 어떤 경우이겠는가를 規定해 보려고 試圖하는”⁹⁾ William J.

6) Mason(1958), p.2 참조.

7) 소위 福祉國家(welfare state)의 개념은 19世紀類의 自由主義下에서 發生하는 諸副作用을 政府의 介入을 통하여 除去해 보려는 새로운 領域으로 해석할 수 있을 것이다.

8) Hecksher(1969), p.32 참조.

9) Baumol(1969), p.51.

Baumol에 의해 提示되고 있다. 一般均衡理論에 따르면 競爭의 均衡은 매우 엄격한 一定條件들이 充足될 때 存在할 수 있으며 이때 「파레토」(Pareto)的 効率性이 이룩되며, 이러한 諸條件이 充足되지 못할 경우에는 政府의 ‘보이는 손’의 介入을 招來하게 되는 것으로 생각할 수 있다¹⁰⁾.

이와 같은 市場機能의 不완전성은 現實世界에서는 어디에서나 흔히 存在하기 때문에 ‘보이지 않는 손’의 長點을 論述하려고 하다 보면 終局的으로 ‘보이는 손’의 概要를 敍述하게 되고 마는 것이다. 따라서 市場不完全성을 인정하는 實用的인 接近方法은 自由放任에 대한 偏見을 反映한다기보다는 自由放任을 분석의 基準으로 삼는 데 불과하다고 하겠다.

規範的인 市場不完全性 接近方法은 社會的 合理性이란 假定과 결합될 때 여러 가지 記述的 命題를 낳게 된다. 예컨대, Arrow는 “市場이 最適狀態를 달성하지 못할 때에는 적어도 어느 정도는 社會가 그 缺陷을 인식하게 되고, 非市場的 社會機構가 介入하여 그 缺陷을 메우게 될 것”¹¹⁾으로 본다. 여기서부터 우리는 類似한 狀況下에서 類似한 問題에 直面하고 있는 各 社會는 各 各 類似한 解決策을 摸索하게 될 것이라는 推論을 할 수 있다. 이는 美國과 蘇聯이 그리고 後進資本主義國家와 後進社會主義國家가 類似한 形態의 政府·企業關係로 指向한다고 보는 各 各 收斂理論에도 잘 反映되고 있다 하겠다.

그러나 실제에 있어서 社會·歷史的 要因들

때문에 이러한 收斂에는 實質的으로 限界가 있다고 본다. 이들 중 첫째 要因은 理想的인 것이다. 理論的으로는 ‘政府의 不完全性’ 模型으로 출발하여도, 주어진 一連의 制約要因下에서는 그 反對의 市場不完全性 模型을 가지고 出發할 때와 같은 公·私的 手段의 調和에 도달할 수가 있을 것이다. 그러나 실제에 있어서, 理想的인 禁忌 때문에 그렇지 못하며, 共通性에의 접근은 어느 한쪽에서 이룩되기 마련이다. 따라서 實世界의 不確定性에 비추어 볼 때, 上記한 收斂은 일반적으로 넓은 不確定地帶의 한쪽 끝에서 끝날 수가 있을 것이다. 나아가서 Albert O. Hirschman이 주장하는 바와 같이 “새로운 問題들이 계속해서 일어나기 때문에 當初와는 크게 다른 解決策이 摸索될 것이며, 한 分野에서의 收斂과 併行해서 다른 分野에서는 새로운 擴散이 일어날 것이다”¹²⁾. 理想은 새로운 解決策을 위한 調整의 速度와 調整의 領域을 축소시킬 수 있는 것으로 볼 수 있다. 政府의 ‘보이는 손’과 市場의 ‘보이지 않는 손’의 不完全性이 동시에 蔓延된 開發途上國의 經濟成長率은 理想的 指向性보다는 理想的 融通性의 函數로 볼 수 있을 것이다.

둘째의 非經濟的 決定要因은 社會的인 側面에서 찾아 볼 수 있다. Talcott Parsons는 各 社會의 네가지 서로 相關된 機能的 要求를 구분하고 있다. 즉, 支配的인 社會·文化的 形態의 維持, 社會를 構成하는 個人과 集團의 統合, 組織體(集團)의 目標達成 및 環境條件에의 適應으로 구분하고 있다¹³⁾. 이들 各 機能의 相對的 重要性은 그 社會의 發展段階와 더불어 變化하며, B.F. Hoselitz가 지적한 바와 같이 政府活動의 領域은 支配的인 問題의 성격에 따라 달라질 것이다¹⁴⁾. 따라서 統合의

10) 간결한 要約으로 Arrow(1970), pp.59~73 참조.

11) Arrow(1963), p.947.

12) Hirschman(1971), p.294. 理想的의 役割에 대한 對照的 見解로는 Gerschenkron(1971), pp.296~288 참조.

13) Parsons(1970) 참조.

14) Hoselitz(1959), pp.325~352.

問題와 集團의 目標達成이라는 問題에 당면하고 있는 '新生'國家는 個人的 欲求와 環境에의 適應이라는 問題에 직면하고 있는 '成熟'한 國家보다는 集團的 行動에 의존하는 경향이 더욱 클 것이다.

세계의 非經濟的 決定要因은 文化的인 것이다. 한 國家가 당면한 經濟·社會的 問題와는 관계없이 특수한 文化的 遺産이 政府의 활동을 더욱 効率的으로 作用하게 할 수도 있을 것이다. 예컨대, 同一한 環境과 目標를 갖고 있다고 하더라도 個人主義的인 西洋에서 보다 儒敎的 位階秩序를 존중하는 東아시아에서는 한층 더 강력한 政府에 依存하게 될 可能性을 가질 것이다.

위에서 살펴 본 外生的 要因들이 集團的 行動의 필요성에 영향을 미친다면, 內生的 要因들은 集團的 行動의 効率성에 영향을 미칠 것이다. 이들 要因 가운데 가장 중요한 것으로 情報과 動機를 들 수 있다.

合理的인 經濟政策의 決定은 消費者選好라든가 技術, 國內外 資源利用可能性 및 이에 관련된 產物物 市場條件 등에 관한 광범위한 情報를 필요로 한다. 더우기 現在 狀況은 말할 것도 없고 장래의 狀況들도 고려해야 하며, 이러한 情報를 확보하는 일은 쉽지 않을 뿐 아니라 상당한 費用을 수반하게 되는 것이 보통이다. 이와 關聯하여 '보이지 않는 손'의 活用은 迅速하고 正確한 政策決定에 도움이 될 뿐 아니라, 情報蒐集에 必要한 資源을 節約하는 利點을 갖고 있다고 보는 것이 보통이다. von Mises, Oscar Lange 및 von Hayek의 論爭은 이러한 側面에서 '보이는 손'의 缺點

에 集中되었고, 市場社會主義理論을 唱導함에 이르게 된 것이다.

民間이 意思決定을 하게 되면 行動結果의 대부분이 決定權者 自身에게 歸屬하게 되기 때문에, 利害關係가 없는 官僚에 비해 情報蒐集과 決定事項 執行에 있어서 보다 큰 活力과 精確성을 기할 수도 있을 것이다. Keynes는 이 點에 관하여 다음과 같은 均衡된 論議를 한 바 있다. 즉, “自由放任下에서의 利潤은 재간이 있거나, 運이 좋거나간에 適期適所에 生産的 資源을 갖고 있는 個人에게 歸屬되게 된다. 이와 같이 재간이 있거나, 運이 좋은 사람이 發生한 全體利潤을 차지할 수 있도록 하는 制度는 이들 個人에게 無限한 誘因을 분명히 提供한다. 따라서 가장 強力한 人間動因中的 하나인 金錢에 대한 愛着心은 이렇게 富를 增進시키는 最善의 方向으로 經濟的 資源을 配分하게 하는 것”¹⁵⁾이라고 보는 것이다.

'재간이 있거나, 運좋은 사람'이란 표현은 自由放任의 內生的인 分配的 側面的 缺陷을 가리키는 것이기 때문에 적절한 표현이라 할 수 있다. 또한 Keynes는, “現時點에서 가장 큰 經濟的 害惡의 대부분은 危險과 不確實性, 그리고 無知에서 연유되는 것이다. 自己가 처한 狀況이나 能力面에서 運이 좋은 特定 個人들이 不確實性和 無知를 有利하게 이용할 수 있기 때문에, 그리고 같은 이유로 巨大한 事業이란 흔히 제비뽑는 거나 다름없는 것이기 때문에 커다란 富의 不平等이 초래되는 것”¹⁶⁾이라고 본다.

일단 公·私的 手段의 選擇이 이루어지면, 바람직스럽지 못한 副作用을 除去하는 데에 留意할 필요가 있음은 두말할 여지가 없다. 政府依存을 選擇한 경우에는 情報交流와 動機

15) Keynes, 前掲書, p.31.

16) 前掲書, p.47.

賦與를 促進시킬 필요가 있고, 反面에 民間決定에의 依存은 非生産的인 不勞利得을 制限할 필요가 있다. 遺憾스러우나 불가피한 사실은 市場의 不完全性의 對案은 政府의 不完全성이며, 또한 그 逆도 成立한다는 點이다.

3. 開發途上國의 特殊要因과 其他 制度的인 側面

開發途上國들은 異質的이기는 하나, 그들이 처하고 있는 與件에는 충분한 共通點이 있기 때문에 여러 學者들은 後進國에 있어서 政府의 적절한 역할에 關於하여 一般論을 展開하고 있다¹⁷⁾. 이들 主張의 대부분이 앞에서 列擧한 여러가지 內生的 혹은 外生的 要因들에 根據하고 있기 때문에 이들을 네가지 命題로 구분하여 간략히 다루고자 한다.

(1) 發展 水準이 낮을수록 市場不完全性이 크게 蔓延되어 있을 것이므로, 政府介入의 필요성은 더 클 것이다. 특히 資本市場의 未發達과 情報의 不足은 生産的인 民間企業活動을 阻害하게 될 것이다. 더우기 不均衡市場의 偏在은 經濟的 地代를 추구하는 零合類의 企業活動을 助長하게 될 것이다.

(2) 相對的 後進度가 높을수록 期待의 「갭」 때문에 政府活動에 대한 需要는 增加할 것이며, 多岐한 貧困의 惡循環으로부터 신속히 벗어나기 위해서 보다 強化된 集團行動을 必要로 하는 것으로 判斷할 可能性이 있다.

(3) 先進國의 技術導入에 의존하게 되는 所謂 「追從國家」(follower nations)들의 경우,

17) 예를 들면 Eckstein(1958), pp.81~87.

18) 이러한 見解가 특히 강력하게 表明된 것으로, Johnson (1970), pp.289~299 참조.

企業活動의 革新度는 어느 정도 낮아도 되겠지만, 反面에 政府活動의 領域은 相對的 後進度에 따라 增加할 것이다. 그리고 보다 單純한 經濟를 運營함에 있어서 必要로 하는 情報은 相對的으로 적을 것이며, 政策決定의 中央集中을 通하여 잘 訓練된 少數精銳人力을 절약할 수도 있을 것이다.

(4) 貧困한 國家일수록 行政 및 官僚體制의 效率이 더 낮기 때문에 政府活動의 能力도 낮을 것이다¹⁸⁾.

따라서 政府介入의 必要性은 後進國에 있어 훨씬 더 크다는 것이 分明하지만, 政府介入의 效率性에 關한 評價는 一律의 일 수는 없다(예컨대, 上記 (3) 및 (4)는 서로 反對方向으로 작용하기 때문이다). 有能한 決定權者의 不足은 公共部門 및 民間部門에 똑같이 影響을 미친다. 그래서 問題는 稀少한 行政 및 管理資源을 兩部門에 있어 限界生産物이 같게 되도록 配分하는 일이라고 해도 좋을 것이다. 다시 말하면, 民間資本家들의 ‘動物的 氣質’을 어떻게 보다 넓은 社會的 目標에 奉仕하도록 活用할 수 있을까 하는 것이 問題의 핵심이라 할 수 있을 것이다.

지금까지 ‘보이는 손’과 ‘보이지 않는 손’의 選擇이 마치 一次元的인 것처럼 多少間 단순한 形態로 論議를 進行하여 왔다. 좀더 폭넓은 論議를 위하여 우선 集團의 消費를 제외할 必要가 있겠다. 政府는 당연히 公共財와 價値財의 消費를 위하여 資金支援 등 기타 方法으로 介入해야 한다. 이러한 次元에서의 政府介入水準의 增大는 주로 所得水準에 의하여 影響을 받게 되는 것이며, 生産面에서의 介入에 關한 決定과는 아주 無關하다고 할 수 있다. 예를 들어서, 높은 公共消費水準과 生産

側面에서의 政府의 낮은 介入水準을 보여주고 있는 스웨덴의 경우를 볼 수 있다.

단지 生産側面에만 局限하더라도 資本主義와 社會主義를 같은 一次元的인 連續으로 생각하는 것은 意義가 없다. 市場社會主義와 市場資本主義, 그리고 命令的 社會主義와 命令的 資本主義와 같은 二次元的인 比較는 資本의 所有와 資本配分決定權의 所有라는 獨立的인 次元을 구별하여 보는 것이 보다 意義가 있을 것이다. 所有權이란 次元은 상당히 精定 義되어 있는 반면, 命令/市場連續(command-market continuum)은 그렇지 못하다. 그 理由의 하나로서 多様な 市場에 대한 政府介入 程度를 推定하는 問題와 특정한 市場內部에 關하여 政府의 ‘보이는 손’과 市場의 ‘보이지 않는 손’ 중 어느 것을 選擇할 것인가 하는 問題는 간단히 解答을 求할 수 없는 것이기 때문이다. 한편으로는 規模의 經濟에 따른 한 사람(혹은 몇몇 사람)에 의한 民間의 意思決定은 政府介入 못지않게 눈에 보이는(혹은 任意的인) 結果를 招來할 수도 있다. 反面에, 政府의 決定도 市場機能만큼 ‘보이지 않는’ 過程을 통해서 導出되는 수도 있다. 많은 重大한 결정이 民間 및 公共部門 相互間의 복잡 미묘한 相互作用을 통해서 이루어지기 때문에 어느 한 部門에서 公式的으로 公表된 결정이 機能적으로 반드시 이를 公表한 部門에 歸屬한다고 볼 수도 없다.

이 밖에도 高次元的인 다른 要因들은 많다. 政府介入은 命令에만 局限되지 않고 限界의인 誘因, 情報의 提供 및 은밀한 說得 등도 이에 포함된다. 어느 한 市場에 있어서의 政策決定

은 意圖的인든 아니든 다른 市場의 活動에 影響을 줄 수 있다. 介入價格이나 數量에 대하여 作用할 수 있고, 또한 全經濟에, 한 產業에, 또는 한 會社에 대해서만 作用할 수도 있다. 이와 같이 多様な 介入方法들을 選擇한다는 것은 直接的인 細部事項의 問題가 아니고 本質的인 問題이다. 多様な 道具에 의하여 동일한 一次的 結果가 이루어지는 경우에도 所望스럽거나 혹은 所望스럽지 못한 二次的 效果는 매우 다를 수 있다. 이것은 단순히 市場間의 外生的 相互依存性 때문만이 아니라, 介入의 內生的 힘의 強弱의 程度가 介入手段마다 다르기 때문이기도 하다.

相互依存的인 高次元性을 가진 이러한 要因들에 關한 事項은 여기서 상세히 論議하지 않고, 다만 이러한 要因들의 重要性만을 指摘하는 데 그치고자 한다¹⁹⁾.

II. 韓國의 經濟開發과 政府의 役割

1. 序 言

앞에서는 政府의 役割에 關한 理論的 背景을 개관하고, 특히 開發途上國으로서의 韓國의 경우가 우리의 主關心事이기 때문에 開發途上國의 特殊要因도 고려해 보았다. 그러나 政府의 ‘보이는 손’과 市場의 ‘보이지 않는 손’의 選擇 내지 調和의 結果를 前述한 諸要因別로 그 影響도를 計量的으로 分析하고, 그 調和가 ‘適正調和’였느냐 하는 問題에 解答을 求하는 作業은 거의 不可能하기 때문에 本論文에서는 이러한 試圖은 하지 않고, 다만 ‘보

19) 이에 關한 상세한 論議는 Jones-SaKong(1980) 참조.

이는 '손'의 介入 程度를 주로 巨視的인 몇 가지 側面에서 고려하고, 이의 經濟開發에 미친 영향을 단편적으로나마 示唆하기로 한다.

2. 經濟開發에 注力하는 指導力

手段·目的體系의 最上位段階는 國家의 優先順位設定이다. 다른 目標들에 비하여 經濟成長에 상대적인 중요성을 부여함에 따라 최소한 政府의 政策決定能力을 經濟成長에 집중시킬 수 있을 것이다. 만약 政府의 배려가 正의 限界生産力을 갖는다면, 經濟成長에 注力하는 指導力은 결국 더 높은 成長을 초래하게 된다는 것은 자명하다. I. Adelman과 C. Morris에 의한 74個 開發途上國들의 分析에 의하면, 社會·經濟發展段階의 最下位에 있는 開發途上國政府의 限界生産力은 零에 가깝지만 최소한의 社會·經濟的 發展이 이룩된 上位段階의 開發途上國의 경우(1960年代初의 韓國을 包含하여), 政府의 限界生産力은 正으로 나타난 것을 示唆하고 있다. 이 段階에서는 “經濟的 變化의 정도는 하나의 政治的 特徵인 經濟發展에 注力하는 指導力(leadership commitment to economic development) 如何에 의하여 크게 좌우된다. 일반적으로 發展에 대한 최대의 政治的 障礙를 이루는 것은 다름 아닌 發展을 위한 國民的 動員의 不在이다”²⁰⁾라고 그들은 分析하고 있다. 社會·政治的 變數만을 고려할 때 成長에 注力하는 指導力은 그 自體가

國家間 成長率 差異의 대부분을 설명하는 것으로 나타났다²¹⁾. 또한 각종 經濟的 變數와도 높은 相關關係를 갖고 있어²²⁾, 만약 最高指導者가 실제로 成長을 중시하면 거기에 필요한 政策을 마련하여 실행할 人材의 確保問題는 이들 나라에서는 해결할 수 없는 障礙要素가 아님을 또한 암시하고 있다.

이러한 分析은 1960年代 初期를 전후하여 일어난 韓國經濟成長의 不連續性을 부분적으로나마 설명해 줄 수 있는 근거를 제시한다고 볼 수 있다. 과거 李承晩大統領은 經濟보다 政治問題에 더욱 關心을 집중한 반면, 1960年代初 朴正熙大統領은 經濟를 政權의 價値體系의 上位에 두고 중시하였다²³⁾. 이에 관한 具體的인 증거는 最高責任者가 經濟問題를 배려하는 時間과 成長指向의인 官僚, 技術官僚 및 企業家들에게 부여하는 支援의 程度에서 찾아볼 수 있다²⁴⁾.

3. 政府의 投資 및 資源動員機能

經濟開發을 推進하고 經濟의 高度成長을 이룩하기 위하여 政府의 '보이는 손'은 여러가지 형태로 投資와 貯蓄動員過程에 介入할 수 있다. 예를 들어서, 金融機關을 事實上 公企業化하거나 外資導入過程에 介入함으로써 投資資源의 確保와 配分에 政府의 '보이는 손'은 作用할 수 있다. 1960年代에 들어와 「金融機關에 대한 臨時措置法」의 制定과 「韓國銀行法」의 改正 등을 통하여 一般銀行은 사실상 公企業化되었으며, 기타 特殊銀行을 設立·活用함으로써 國內金融에 政府의 介入은 強化되었으며, 「公共借款의 導入 및 管理에 관한 法律」, 「外資導入法」 및 「外換管理法」 등을 통

20) Irma Adelman and Cynthia T. Morris(1967), pp. 237~238.

21) 前掲書, p.246 참조.

22) 前掲書, p.246 및 p.290 참조.

23) 이 點에 관한 자세한 論議는 Jones-SaKong(1980), pp.40~43을 참조할 것.

24) 前掲書 참조.

하여 外資의 導入과 配分에 政府가 強力히 介入하고 있음은 周知하는 바이다.

여기에서는 財政的 側面에서 政府가 投資 및 資源動員에 介入한 程度와 그 內容에 關係서만 敘述하기로 한다²⁵⁾.

1960年代에 들어와서 본격적으로 推進된 開發戰略에 따라 먼저 産業生産活動의 基礎가 되는 社會間接資本의 형성과 開發戰略上 重要

하나 그 規模가 龐大(lumpy)하고 不可分的(indivisible)이어서 民間投資를 기대할 수 없는 特정한 直接生産投資(directly productive investment)에 대한 政府의 介入이 強化되었으며, 그 결과 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃 期間을 통하여 政府의 投資活動은 매우 활발히 進行되었다.

〈表 1〉에 의하면 一般政府와 政府企業을 포

〈表 1〉 公共部門投資의 總國內投資에 대한 比重

(단위: 經常 10億원)

	總國內 投資 (A)	公共部門投資			構 成 比(%)	
		一般政府 (B)	政府企業 (C)	政府管理 企業(D)	(B+C) /A	(B+C+ D)/A
1963	91.1	9.7	7.9	19.7	19.3	40.9
1964	100.6	8.2	15.9	18.9	24.0	42.9
1965	120.9	14.3	16.9	21.5	25.8	43.6
1966	223.9	24.9	24.4	23.8	22.0	32.6
(1963~ 66 期間) 平均					(22.8)	(40.0)
1967	280.7	35.4	26.9	57.5	22.2	42.7
1968	427.7	71.5	34.9	43.6	24.9	35.1
1969	621.3	129.3	39.0	75.4	27.1	39.2
1970	719.1	134.7	36.5	74.7	23.8	34.2
1971	831.4	149.6	44.4	138.5	23.3	40.0
(2次 計劃 期間) 平均 1967~ 71)					(24.3)	(38.2)
1972	873.8	156.1	63.6	214.5	25.1	49.7
1973	1,341.0	166.7	103.0	131.9	20.1	29.9
1974	2,274.3	214.5	77.8	304.6	12.8	26.2
1975	2,881.8	320.4	311.1	584.3	21.9	42.2
1976	3,378.2	429.0	228.1	580.6	19.5	36.7
(3次 計劃 期間) 平均 1972~ 76)					(19.9)	(36.9)
1977	4,645.0	611.9	432.4	888.0	22.5	41.6
1978	7,137.7	852.3	209.0	1,207.6	17.7	34.6
1979	10,293.5	1,348.1	475.8	1,556.2	17.7	32.8
(1977~ 79 期間) 平均					(19.3)	(36.3)
總平均構成比					(21.8)	(37.9)

資料: 韓國銀行, 『韓國의 資金循環』, 1978.

_____, 『經濟統計年報』, 1980.

기타 韓國銀行 內部資料.

25) 金融 및 기타 部門에서 政府의 '보이는 손'이 投資 및 資源動員에 미치는 영향에 關係한 論議는 司空 壹(1977), pp 329~351 및 Jones-SaKong, 前揭書, pp. 78~140 참조.

합하는 國民所得計定上의 政府部門의 投資는 1963~79年間 總國內投資 중 平均 約 22%를 차지하였으며, 이것에 政府管理企業²⁶⁾의 投資까지 합하여 平均 約 38%에 이르고 있는 것을 볼 수 있다²⁷⁾. 이와 같이 政府의 財政的手段을 통한 直接的인 資源配分役割의 水準을 豫想한 바와 같이 높은 것을 알 수 있다.

또한 政府의 財政投資의 推移를 살펴보면 總財政²⁸⁾에서 投資²⁹⁾가 차지하는 비중은 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃 期間을 통하여 平均 27%로서 總財政中 國防費支出과 더불어 가장 중요한 支出項目이었다(表 2 참조).

특히 1960年代 후반에 와서 政府의 財政投資의 規模는 第2次 經濟開發計劃期間 중 늘어난 社會間接資本에 대한 需要에 副應하여 더욱 급속히 팽창하였으며, 또한 經濟 全般에 걸쳐 超過需要現象을 초래케 하는 先導的 역할을 하게 되었던 것도 事實이다. 財政投資의 産業別 配分을 보면 예상한 대로 社會間接資本에 집중적으로 配分되었으며, 그 다음으로 큰 比重은 차지하고 있는 것은 農林水産業이었다(表 3 참조).

同期間 중 社會間接資本 및 기타 서비스業에 대한 投資는 주로 電源開發, 産業線 및

高速道路의 建設, 客貨車 및 디젤機關車의 도입, 電話回線의 增設 및 施設擴充 등과 海運, 航空, 港灣, 住宅部門에 집중되었으며, 農林水産業에 대한 投資는 주로 生産性提高를 위하여 投入되었다. 또한 同期間 중 鑛工業에 대한 投資는 第1次 5個年計劃 이래 安定 내지 減少趨勢³⁰⁾에 있으며, 이러한 일반적인 趨勢는 앞으로 계속될 것으로 豫想될 뿐 아니라 또한 바람직스러운 현상이라 하겠다. 왜냐하면 經濟開發의 초기단계에 있어 肥料, 精油, 製鐵, 機械工業 등과 같은 중요 基幹産業은 所要投資額, 投資懷任期間, 기타 市場不完全性에 따른 危險度 등을 고려할 때 民間部門이 감당하기 어려우므로 政府의 投資를 통한 直接的인 介入이 필요하다고 볼 수 있지만, 經濟規模가 점점 커짐에 따라 이러한 基幹産業도 점차 民間部門에 一任시켜 나갈 수 있기 때문이다. 이는 또한 前述한 바와 같이 Adam Smith나 Keynes의 政府의 役割에 관한 原則的인 論議와도 부합할 뿐 아니라 公·私的 手段의 選擇과 調和에 관한 實用主義的인 接近方法의 귀결이기도 하다고 하겠다.

여하튼 政府의 적극적인 投資活動과 이에 따른 産業生産基盤의 확충은 1960年代 초반부터 시작된 高度成長을 이룩하는 데 중요한 役割을 해왔다고 볼 수 있다. 反面에, 이와 같이 활발한 投資活動은 政府의 財政支出을 増大시켜 總財政上의 赤字를 초래하는 데 주요한 原因이 되었고, 이로 말미암아 소위 開發 「인플레이션」이 야기되어 經濟安定을 沮害하는 문제로 제기되어 왔다.

앞에서는 政府의 財政的手段을 통한 直接的인 資源配分의 役割을 살펴 보았다. 여기서는 資源動員主體로서의 政府의 役割을 檢討해

26) 政府投資機關 중 金融機關을 제외한 政府管理企業인.

27) 實定法上 政府管理企業 이외에도 産業銀行企業 등 政府의 間接投資機關들과 政府가 大株主는 아니지만 直接 統制할 수 있는 기타 企業 등도 廣義의 公企業(public enterprises)으로 볼 수 있어 이들까지 포함하면 政府投資率은 높아질 것이다.

28) 여기에서의 總財政은 一般財政部門과 기타 特別會計部門만을 말하며, 特別計定 및 歲入·歲出 外는 제외된 것임.

29) 投資 중 投資의 比重이 融資에 비해 훨씬 크게 投資는 또한 直接投資와 出資金으로 구성되어 있다.

30) 第3次 5個年計劃期間 중 鑛工業에 대한 投資比率는 平均 15.6%로 第2次 5個年計劃 期間 중의 13.3%에 비해 增加한 것으로 나타나고 있으나, 이는 1972년에 浦項綜合製鐵과 韓國電力에 대한 投資가 컸기 때문이다.

〈表 2〉 財政投融资의 推移

(단위 : 經常 10億원)

	財政投融资(A)			總財政 (B)	國內總資 本形成 (C)	國內總 固定資 本形成 (D)	構 成 比(%)		
	投 資	融 資	計				A/B	A/C	A/D
1962	18.0	9.2	27.2	119.9	45.5	48.6	22.6	59.7	55.9
1963	21.5	5.8	27.3	111.0	91.1	68.0	24.6	30.0	40.2
1964	18.6	5.0	23.6	120.7	100.6	81.3	19.6	23.5	29.1
1965	25.3	4.2	29.5	154.1	120.9	119.0	19.1	24.4	24.8
1966	48.5	14.1	62.6	231.0	223.9	209.8	27.1	27.9	29.8
(1次 計劃期間 平均) 1962~66							(22.6)	(33.1)	(34.0)
1967	59.3	19.7	79.0	291.3	280.7	274.6	27.1	28.1	28.8
1968	101.7	15.9	117.6	402.9	427.7	413.6	29.2	27.5	28.4
1969	137.4	38.2	175.6	578.0	621.3	555.8	30.4	28.3	31.6
1970	155.4	28.9	184.3	597.7	719.1	654.1	30.8	25.7	28.2
1971	171.4	41.9	213.3	732.0	831.4	742.4	29.1	25.6	28.7
(2次 計劃期間 平均) 1967~71							(29.3)	(27.0)	(29.1)
1972	263.1	33.9	297.0	963.1	873.8	828.5	30.8	34.0	35.8
1973	219.0	29.6	248.6	958.1	1,341.0	1,255.6	26.0	18.5	19.8
1974	358.3	32.0	390.3	1,424.0	2,274.3	1,870.6	27.4	17.2	20.9
1975	617.8	52.8	670.6	2,116.6	2,881.8	2,544.0	31.7	23.3	26.4
1976	794.8	61.1	855.9	2,880.1	3,378.2	3,152.4	29.7	25.3	27.1
(3次 計劃期間 平均) 1972~76							(29.1)	(23.7)	(26.0)
1977	941.5	81.1	1,022.6	3,717.8	4,645.0	4,420.9	27.5	22.0	23.1
1978	1,151.3	93.3	1,244.6	4,755.3	7,137.7	7,023.1	28.2	17.4	17.1
1979 ¹⁾	1,576.1	137.1	1,713.2	6,812.4	10,293.5	9,458.2	25.1	16.6	18.1
1980 ¹⁾	2,168.6	152.4	2,321.0	8,096.5	10,869.8	11,094.0	28.7	21.4	20.9
(1979~80 期間 平均)							(27.4)	(19.4)	(19.8)
總 平 均 構 成 比							(27.1)	(26.1)	(27.6)

註 : 1) 1979年과 1980年의 財政投融资와 總財政은 豫算基準이며, 1980年의 國內總資本形成과 國內總固定資產形成은 暫定推計임.

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1980.

_____, 『韓國의 國民所得』, 1978.

_____, 『1979年 國民總生產 實績推計』, 1980. 9.

_____, 『1980年 國民總生產 暫定推計』, 1980. 12.

財 務 部, 『決算概要』, 1962~78.

經濟企劃院, 『豫算概要』, 1980.

〈表 3〉 産業別 財政投融资構成比

(단위 : %)

	農 林 水 產 業	鑛 工 業	社 會 間 接 資 本 및 기타 서비스	計
1次 計劃期間 平均 (1962~66)	25.7	20.8	53.5	100.0
2次 計劃期間 平均 (1967~71)	25.9	13.3	60.8	100.0
3次 計劃期間 平均 (1972~76)	22.7	15.6	61.7	100.0
1977~80 期間 平均	15.7	8.5	75.8	100.0
總 平 均	22.9	14.9	62.2	100.0

資料 : 經濟企劃院, 『主要業務指標』, 1980.

_____, 『豫算概要』, 1980.

보자. 먼저 <表 4>를 보면 1963~79年 期間中 一般政府和 政府企業의 自己貯蓄이 總國內投資額에서 차지하는 平均比率은 23%로서, <表 1>의 總國內投資中 同部門의 投資가 차지하는 平均比率 22%와 比較해 볼 때 同部門은 自己金融을 實現할 수 있는 정도의 貯蓄이 이룩되었다고 할 수 있다. 그러나 政府管理企業을 포함할 경우 政府貯蓄의 總國內投資에 대한 比率은 約 27%로 同部門의 投資가 總國內投資에서 차지하는 比率인 約 38%보다 훨씬 下廻하여 貯蓄--投資「갭」을 보이고 있다. 이는

政府의 財政的 手段을 통한 國內資源動員機能이 資源配分機能에 훨씬 미치지 못하는 것을 뜻한다.

그러나 政府는 貯蓄動員機能을 強化하기 위하여 租稅徵收의 極大化를 위한 努力을 계속 해 온 것도 사실이다. 특히 1966年 3月 國稅廳의 新設과 더불어 행하여진 租稅行政의 強化, 租稅制度의 整備·改善으로 租稅負擔率은 계속 上昇하여 왔다(表 5 참조).

經濟開發을 위한 租稅의 役割은 投資財源調達이란 면에서도 중요하지만, 租稅特典 또는

<表 4> 公共部門 貯蓄의 總國內投資에 대한 比重

(단위: 經常 10億원)

	總國內投資 (A)	公共部門 貯蓄			構 成 比(%)	
		一般政府 (B)	政府企業 (C)	政府管理 企業(D)	(B+C) /A	(B+C+ D)/A
1963	91.1	18.9	6.1	3.8	27.4	31.6
1964	100.6	27.5	9.0	6.4	36.3	42.7
1965	120.9	39.3	11.6	10.1	42.2	50.5
1966	223.9	46.1	10.9	11.4	25.5	30.6
(1963~ 66 期間) 平均					(32.9)	(38.9)
1967	280.7	70.9	13.0	8.6	29.9	33.0
1968	427.7	101.1	26.2	8.9	29.8	31.9
1969	621.3	124.2	24.1	14.1	23.9	26.2
1970	719.1	161.1	29.9	15.8	26.6	28.8
1971	831.4	166.3	21.5	13.0	22.6	24.2
(2次 計劃 期間) 平均 1967~ 71)					(26.6)	(28.8)
1972	873.8	95.2	43.5	19.4	15.9	18.1
1973	1,341.0	144.3	60.8	27.5	15.3	17.3
1974	2,274.3	101.0	8.2	91.5	4.8	8.8
1975	2,881.8	336.2	30.3	121.1	12.7	16.9
1976	3,378.2	707.7	111.4	142.0	24.2	28.5
(3次 計劃 期間) 平均 1972~ 76)					(14.6)	(17.9)
1977	4,645.0	733.7	134.9	152.6	18.7	22.0
1978	7,137.7	1,275.8	95.5	192.1	19.2	21.9
1979	10,293.5	1,446.9	476.9	411.1	18.7	22.7
(1977~ 79 期間) 平均					(18.9)	(22.2)
總平均構成比					(23.2)	(26.8)

資料: <表 1>과 같음.

租稅減免을 통하여 民間投資을 誘因하는 역할도 중요하다³¹⁾. 특히 社會間接資本의 形成, 기타 公共財 또는 價値財를 생산하기 위한 投資을 除外하고서는, 가능한 한 民間企業에게 맡기는 것이 바람직하며 民間의 投資促進을 위하여 租稅를 통한 誘因策이 쓰여질 수 있다. 앞서서도 지적한 바와 같이 經濟가 발전해 감에 따라 점차적으로 民間投資의 可能領

域은 넓어지게 되므로 이와 같은 租稅의 民間投資誘因機能의 적절한 활용은 더욱 중요시 된다고 하겠다.

끝으로 오늘날 擡頭되고 있는 福祉國家(welfare state)의 建設은 所得 및 富의 再分配 문제를 內包하는 것이므로 財政과 關聯하여 再分配 측면을 간단히 살펴 보자. 所得 및 富의 再分配를 위하여 財政政策은 租稅와 支出의 兩側面에서 쓰여지는 것이 보통이다. 예를 들어서 累進所得稅에 의한 公共財의 제공은 低所得層을 위한 所得再分配效果를 가져올 수 있으며, 특히 累進所得稅에 의한 低所得層만을 위한 支出政策은 더 큰 再分配效果를 가져올 것이다. 開發途上國에 있어서 이러한 再分配政策이 어느 정도의 再分配效果를 가져올 수 있느냐 하는 점도 문제가 되지만 同政策이 經濟에 어떤 영향을 미치느냐 하는 것도 중요하다. 왜냐하면 이러한 財政政策이 再分配의 目標은 달성하였다고 할지라도³²⁾ 經濟開發 및 高度成長이란 目標에 비추어 볼 때 理論적으로는 正의 效果뿐만 아니라 負의 效果도 가져올 수 있기 때문이다. 正의 效果로는 再分配政策을 실시함으로써 低所得層의 所得을 提高시켜 社會的인 불만을 解消시키고 生産性을 향상시킬 수 있는 점 등을 생각할 수 있다. 반면에 負의 效果로는 累進率의 적용에 의하여 限界租稅率이 증가함으로써 일의 効用이 감소되어 일할 誘因이 弱化된다든지, 또는 貯蓄性向, 企業家의 技術革新 등에 악영향이 초래될 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 물론 이들 效果를 實證적으로 판단하는 것은 극히 힘든 일이다. 또한 이러한 再分配效果가 經濟開發과 成長에 대하여 負의 效果를 내포하고 있다고 하더라도 再分配政策은 추후되지

〈表 5〉 租稅負擔率의 推移

	(단위 : %)
	總租稅負擔率
1962	10.6
1963	8.6
1964	7.1
1965	8.6
1966	10.7
(1次計劃期間 平均 1962~66)	(9.1)
1967	11.9
1968	13.9
1969	14.6
1970	14.8
1971	15.0
(2次計劃期間 平均 1967~71)	(14.0)
1972	13.0
1973	12.5
1974	14.0
1975	15.8
1976	17.4
(3次計劃期間 平均 1972~76)	(14.5)
1977	17.4
1978	17.9
1979	18.4
1980 ¹⁾	17.4
(1977~80 期間 平均)	(17.8)
總 平 均	(13.6)

註 : 1) 豫算基準年.

資料 : 經濟企劃院, 『主要業務指標』, 1980.

_____, 『豫算概要』, 1980.

韓國銀行, 『1980年國民總生産暫定推計』, 1980. 12.

31) 이들 兩側面에 관한 論議는 N. Kaldor(1970) 참조.

32) Musgrave 教授의 美國의 租稅負擔에 관한 연구에 의하면 聯邦所得稅의 경우 뚜렷이 累進의이나 美國租稅 전체를 고려할 때에는 所得再分配效果는 별로 없다고 한다. Musgrave-Musgrave(1973) 참조.

〈表 6〉 一般財政部門 歲出的 機能別 內譯

(단위: 經常 10億元, %)

	一般行政		防衛費		社會開發		經濟開發		地方財政交付金		國家債務其他		合計	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
1962	9.0	10.2	20.5	23.2	16.6	18.7	33.8	38.2	1.6	1.7	6.9	7.9	88.4	100.0
1963	8.8	12.1	20.5	28.1	19.8	27.2	19.0	26.1	2.2	3.0	2.6	3.5	72.9	100.0
1964	9.4	12.5	24.9	33.2	18.9	25.1	16.8	22.3	2.2	2.9	3.0	4.1	75.2	100.0
1965	12.8	13.7	29.9	31.9	22.1	23.6	21.9	23.4	3.2	3.4	3.7	4.0	93.6	100.0
1966	16.8	11.9	40.5	28.8	35.2	25.0	35.4	25.1	8.3	5.9	4.7	3.3	140.9	100.0
(1次計劃期間平均 1962~66)		(12.1)		(29.0)		(23.9)		(27.0)		(3.4)		(4.6)		(100.0)
1967	24.8	13.8	49.6	27.3	44.9	24.8	37.6	20.7	18.9	10.4	5.5	3.0	181.3	100.0
1968	32.0	12.2	64.7	24.7	64.2	24.5	67.3	25.7	27.6	10.5	6.2	2.4	262.0	100.0
1969	42.8	11.5	84.5	22.8	82.2	22.2	111.2	30.0	42.2	11.4	7.6	2.1	370.5	100.0
1970	51.6	11.7	102.3	23.2	103.2	23.4	124.1	28.1	54.2	12.3	5.9	1.3	441.3	100.0
1971	52.3	9.4	141.4	25.5	125.2	22.5	141.6	25.5	69.8	12.6	25.1	4.5	555.4	100.0
(2次計劃期間平均 1967~71)		(11.7)		(24.7)		(23.5)		(26.0)		(11.4)		(2.7)		(100.0)
1972	115.1	16.4	181.5	25.9	136.9	19.5	120.8	17.2	83.6	11.9	63.3	9.0	701.2	100.0
1973	66.7	10.2	191.0	29.3	147.6	22.6	135.2	20.7	84.0	12.9	27.1	4.2	651.6	100.0
1974	89.8	8.8	307.2	30.1	200.3	19.7	199.6	19.6	94.0	9.2	128.0	12.6	1,018.9	100.0
1975	131.2	8.5	457.8	29.5	298.9	19.3	399.9	25.8	136.9	8.8	125.5	8.1	1,550.2	100.0
1976	219.3	10.1	703.8	32.4	451.3	20.8	546.4	25.2	151.4	7.0	98.4	4.5	2,170.6	100.0
(3次計劃期間平均 1972~76)		(10.2)		(30.2)		(20.3)		(23.0)		(9.0)		(7.3)		(100.0)
1977	301.5	11.0	949.6	34.7	580.6	21.2	623.4	22.8	183.4	6.7	101.4	3.7	2,739.9	100.0
1978	359.2	10.2	1,307.6	37.0	791.5	22.4	725.1	20.5	246.9	6.9	108.4	3.0	3,538.7	100.0
1979	467.1	9.0	1,580.3	30.3	1,174.5	22.5	1,431.9	27.5	331.3	6.4	228.3	4.3	5,213.4	100.0
1980 ¹⁾	569.3	9.8	2,145.9	37.0	1,418.2	24.4	1,095.2	18.9	400.0	6.9	175.5	3.0	5,804.1	100.0
(1977~80 期間 平均)		(10.0)		(34.8)		(22.6)		(22.4)		(6.7)		(3.5)		(100.0)
總平均 構成比		(11.1)		(29.4)		(22.5)		(24.7)		(7.7)		(4.6)		(100.0)

註: 1) 豫算基準日. 1971年以後의 防衛費에는 治安維持費가 포함됨.

資料: 財務部, 『決算概要』, 1961~79.

經濟企劃院, 『豫算概要』, 1980.

않아야 하는가 하는 문제도 社會·政治의인 문제로 계속 남게 된다.

여하튼 財政政策을 통한 再分配를 위한 努力이 실제 어느 정도의 效果를 가져오느냐 하는 것을 糾明하기 위해서는 먼저 각 所得階層別 總租稅負擔의 歸着分布와 支出效果의 分布를 동시에 고려해야 하기 때문에 分配效果의 實證的인 推定은 극히 어려운 일이다³³⁾. 그러나 앞으로 더욱 중요시될 社會開發 및 所得·富의 再分配를 위한 적절한 政策의 樹立을 위해서는 支出과 租稅의 양 측면을 동시에 충분히 고려해야 될 것이다. 그러나 여기서는 財政支出面에서 所得再分配에 관한 配慮가 어느 정도 이루어지고 있는가를 一般財政歲出의 機能別 內譯을 통하여 간단히 살펴보자. <表 6>을 보면 一般財政歲出 중 社會開發을 위한 歲出은 防衛費와 經濟開發을 위한 歲出 다음으로 중요한 比重을 차지하고 있다. 社會開發支出에는 教育 및 文化, 住宅 및 環境改善, 社會保障을 위한 支出 등이 포함되어 있으며, 이 중에서 教育 및 文化에 관한 支出이 큰 比重을 차지하고 있다. 福祉社會의 建設이 主要國政指標로 강조되고 있는 點을 고려할 때 앞

으로 社會開發을 위한 支出은 계속 증가될 것으로 기대된다.

4. 企業家/經營人으로서의 政府役割

가장 눈에 잘 보이는 '보이는 손'은 政府가 直接 企業家/經營人의 役割을 遂行하는 것이다. 政府가 직접 이런 役割을 遂行하는 制度的인 形態는 여러가지가 있다. 즉, 크게 나누어 實定法上的 公企業인 政府企業 및 政府投資機關(政府管理企業), 혹은 政府投資機關傘下 間接投資機關의 形態로 政府가 企業家/經營人으로서의 役割을 擔當할 수 있다³⁴⁾. <表 7>, <表 8>을 통하여 韓國의 公企業部門이 차지하는 總國內投資 및 投資財源調達上的 比重을 볼 수 있는데, 여기서는 公企業을 통한 政府의 役割을 다른 몇가지 중요한 巨視的 側面에서 고려하기로 한다.

1960年代에 들어와서 政府는 既存 公企業을 統合, 改編, 擴張하고 아울러 새로운 公企業을 적극 活用함으로써 1963년부터 1977년까지 公企業部門의 附加價値는 年平均 10「퍼센트」의 成長을 維持해 왔으며, GDP 中에서 차지

<表 7> GDP 및 公企業附加價値 推移

(단위 : 經常 10億원)

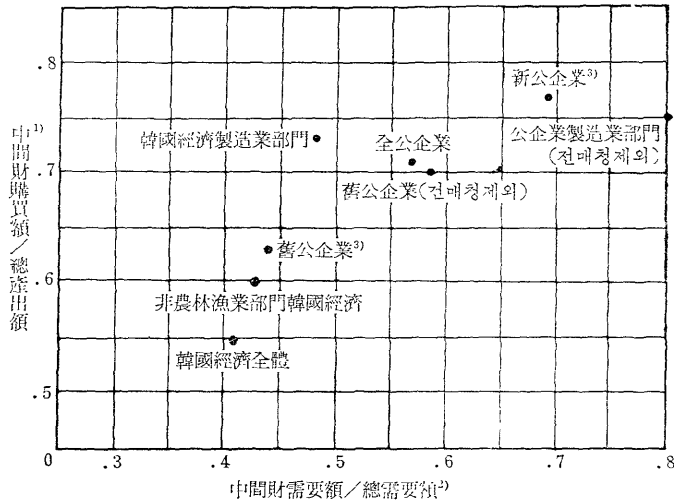
	1963	1970	1973	1975	1977
(1) 公企業附加價値	31.41	220.75	417.30	737.52	1,191.16
(2) GDP	469.40	2,405.05	4,808.64	8,855.53	14,854.04
(3) 非農林漁業 GDP	253.45	1,695.20	3,538.77	6,553.54	11,286.34
(4) (1)/(2) (%)	6.7	9.2	8.7	8.3	8.0
(5) (1)/(3) (%)	12.4	13.0	11.8	11.3	10.6

資料 : 司空 壹, 「韓國公企業部門의 國民經濟的 役割」, 『韓國開發研究』, 第1卷 第2號, 1979, 頁 1호.

33) 金完淳(1976) 참조.

34) 公企業에 관한 定義와 이에 관한 仔細한 論議는 SaKong(1980) 참조.

[圖 1] 韓國公企業部門의 產業聯關係



註: 1) 國產과 中間財輸入을 포함함.
 2) 國產에 限함(直接輸入財는 제외).
 3) 舊公企業이라 함은 1960年 12月 31日 以前부터 存續하던 公企業을 말하며, 新公企業이라 함은 그 以後에 新設된 것들을 말함.
 資料: <表 7>과 同一함.

한 比率의 推移는 <表 7>에서 찾아 볼 수 있다³⁵⁾. 또한 <表 8>에서 볼 수 있는 바와 같이 公企業을 통한 政府의 役割은 주로 直接生産 活動의 諸般 隘路를 除去하기 위한 社會間接

資本部門과 投資額, 投資懷妊期間, 投資危險 負擔 등을 고려할 때 民間企業의 「이니셔티브」(initiative)에만 의존할 수 없는 直接生産 活動部門에 集中的으로 참여하여 왔음이 特徵

<表 8> 公企業의 產業別 附加價值構成

	1963	1970	1973	1975	1977
農 林 漁 業	1.8	1.2	0.7	0.1	0.0
鑛 業 및 採 石 業	8.8	3.0	2.4	2.5	3.2
製 造 業	30.2	39.2	42.3	46.6	39.5
電氣가스 및 水道事業	12.3	13.9	11.8	12.1	17.0
建 設 業	1.8	2.2	2.8	3.3	3.9
都 小 賣 業	3.0	1.6	2.3	1.9	0.9
運 輸 倉 庫 및 通 信 業	26.5	21.6	16.6	13.1	14.9
金 融 및 保 險 業	15.4	16.2	20.4	19.2	18.1
公 共 社 會 및 個 人 服 務 業	0.2	1.2	0.8	1.2	2.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: <表 7>과 同一함.

35) 前揭論文 참조.

이라 할 수 있겠다.

[圖 1]에서 두드러지게 눈에 띄는 점은 公企業部門中 특히 1960年以後 新設된 公企業部門은 韓國經濟 全體는 물론이고 製造業部門 全體에 비해 훨씬 높은 投入 및 產出 聯關係를 가지고 있다는 것이며, 따라서 이 部門은 GDP中에서 차지하는 附加價值 比重 以上の 經濟開發戰略上的 重要性을 暗示해 준다 고 볼 수 있겠다.

公企業部門과 關聯하여 한가지 재미있는 事實은 社會主義를 標榜하고 있는 開發途上國에서 的 公企業의 比重과 比較함으로써 찾아 볼 수 있다³⁶⁾. 앞에서 社會·歷史·文化的 諸要因의 作用으로 收斂의 實質的인 限界는 있겠지만, 後進資本主義國家나 後進社會主義國家가 類似한 形態의 政府·企業關係 내지 公·私手段의 調和로 指向하게 될 것이라는 點을 지적한 바 있다. <表 9>는 東南亞 諸國 특히 所謂 ‘社會主義形態의 社會’(socialist pattern

of society)를 標榜해 온 印度의 경우 GDP 中에서 公企業部門의 附加價值가 차지하는 比重의 推移를 포함하고 있다. 社會·歷史·文化的 諸要素와 經濟構造가 우리와는 극히 相異한 印度의 경우를 보더라도 公企業部門의 比重은 우리의 경우와 무척 類似한 것을 同表를 통하여 發見할 수 있다. 즉, 우리나라 公企業部門의 附加價值가 GDP 中에서 차지한 比重은 1964年과 1973年에 各各 6.1「퍼센트」, 8.7「퍼센트」였는 데 비해 1965年과 1972年 印度의 同比重은 各各 7.3「퍼센트」, 9.4「퍼센트」였다. 또한 兩國의 公企業의 產業別 附加價值 構成도 비슷하여 「스피어맨」(Spearman)의 順位相關係數(1970年 基準)는 0.84에 달하였다³⁷⁾. 韓國, 印度, 네팔, 파키스탄, 스리랑카의 公企業部門 產業別 附加價值 構成을 比較해 볼 때 그 類似性이 높아 「켄달」(Kendall)의 一致性의 係數(coefficient of concordance)는 0.79에 달했다³⁸⁾.

<表 9> 公企業附加價值 比重의 國際比較

(단위 : %)

	방글라데시		印度		파키스탄		스리랑카	
	GDP	非農業 GDP	GDP	非農業 GDP	GDP	非農業 GDP	GDP	非農業 GDP
1960	—	—	5.1	10.1	4.9	9.1	—	—
1961	—	—	5.4	10.4	—	—	5.7	—
1965	—	—	7.3	12.4	4.7	8.0	—	—
1966	—	—	—	—	—	—	7.3	—
1969	—	—	7.9	13.9	4.6	7.5	—	—
1970	—	—	8.1	14.5	4.4	7.1	—	—
1971	—	—	8.7	15.0	5.8	9.4	—	—
1972	6.5	—	9.4	15.5	6.2	9.7	—	—
1973	8.2	74.4	—	—	8.9	13.7	—	—
1974	7.1	—	—	—	8.9	13.4	12.3	—

資料 : Il SaKong, "Macro-Economic Aspects of Public Enterprise in Asia: A Comparative Study," KDI Working Paper 7902, pp.47~49.

36) 이 點에 관한 자세한 論議는 SaKong(1979) 참조.

37) 前掲論文 p.54 참조.

38) 前掲論文 p.55 참조.

5. 政府의 開發計劃

여기서는 韓國政府의 公式的 開發計劃의 特徵과 특히 1960年代에 들어온 以後 實施된 4次에 걸친 5個年計劃이 國民經濟에 기여한 바를 간단히 살펴보기로 한다.

1960年代 以前에도 開發計劃은 마련된 적이 있었다. 즉, 6.25動亂 중에 當時의 企劃處가 마련한 「復興 5個年計劃」, 美國의 Robert R. Nathan 「팀」이 當時의 UNKRA와의 계약에 의하여 作成한 「네이산計劃」, 復興部傘下에 설치되었던 產業開發委員會가 준비한 「經濟開發 3個年計劃」 등을 들 수 있다. 그러나 이들 計劃은 執行이 되지 않은 單純한 紙上計劃에 그치고 말았다³⁹⁾.

1960年 4.19 以前 短命에 그친 民主黨政權도 產業開發委員會로 하여금 經濟開發 5個年計劃을 作成토록 한 바 있으나 1961年 5.16을 맞아 同計劃 또한 執行되지 못하였다. 그러나 1961年 5.16革命 直後 當時의 軍事政府는 1962年부터 實施한 經濟開發 5個年計劃을 수립할 意向을 公表하였을 뿐 아니라, 計劃의 效率的인 執行에 必要不可缺한 經濟開發에 注力하는 指導力에 相應하여 여러가지 計劃機構를 마련하였다. 가장 중요한 것으로 1961년에 창설된 經濟企劃院을 들 수 있다. 또한 經濟企劃院長官을 副總理로 地位를 格上시켰다. 이는 한 마디로 計劃業務의 重要性을 認定하는 것이며, 經濟部處間에 일어날 수 있는 各種 마찰

39) 이에 관한 자세한 論議는 Jones-SaKong(1980) 참조.
40) Arthur W. Lewis는 經濟計劃을 담당하는 長官은 다른 長官보다 格上된 위치에 있어야만 計劃業務를 원만히 수행할 수 있을 것임을 主張한 바 있다. Lewis (1966), p.245 참조.

을 調整하기 위해서도 필요한 것이었다고 할 수 있다⁴⁰⁾.

가. 第1次 經濟開發 5個年計劃(1962~66)

第1次 經濟開發 5個年計劃은 신빙성 있는 統計資料와 적절한 計劃能力이 未備한 상태에서 졸속하게 作成되었다. 이 計劃이 公表되었을 때 支配的인 느낌은 過去 韓國의 經濟成長 實績(約 4%)에 비추어 볼 때 7.1%의 實質成長目標은 너무 야심적이라는 것이었다. 여하튼 이 計劃은 農作物의 凶作과 失敗로 끝난 貨幣改革 등 惡條件下에서 출발하여, 1964년에는 修正하기에 이르렀고, 이 修正 計劃마저 計劃에 대한 信任의 缺如 등으로 어느 程度 無視당하지 않을 수 없었다. 그러나 第1次 經濟開發 5個年計劃은 두가지 側面에서 그 意義가 컸다고 할 수 있다. 첫째, 그것은 國民들에게 政府가 진지하게 經濟開發에 注力하겠다는 意志를 보여 주었다는 것과, 둘째, 經濟計劃에 익숙하지 못한 政治指導者는 물론 政府官吏들로 하여금 經濟問題의 복잡성을 올바르게 認識하게 하는 계기가 되었다는 점에서 중요한 意義를 찾을 수 있을 것이다.

나. 第2次 經濟開發 5個年計劃(1967~71)

第1次 經濟開發 5個年計劃이 時間的인 制約, 統計資料의 未備, 計劃技術의 未熟이라는 制約條件下에서 마련된 것과는 대표적으로 第2次 經濟開發 5個年計劃은 상당히 精巧한 模型과 改善된 統計를 活用하여 計劃 全般의 一貫性을 檢證하고 나아가서 各部門別 投資所要額과 輸入所要額 등을 推定하는 등 상당한 時間的 여유를 가지고 作成되었다. 또한 第1次 5個年計劃에 비해 計劃作成 過程 自體도 상당

히 改善되어 同計劃의 最終案은 國內外에서 보다 광범위한 信任을 얻게 되었다⁴¹⁾.

第2次5個年計劃의 주된 공헌은 國民과 政策立案者 모두에게 어느 정도의 自信感을 주게 되었다는 側面에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 第3次 經濟開發 5個年計劃의 公式文書에서 “1,2次 5個年計劃의 成功的인 추진은 否定과 悲觀에 젖어 있던 過去의 生活姿勢에 새로운 희망을 주었고, 우리도 잘 살 수 있고 富強할 수 있다는 自身과 勇氣를 가질 수 있게 되었다”⁴²⁾ 고 지적한 것은 적절한 것이었다고 하겠다. 또한 同計劃을 계기로 “計劃機能과 計劃立案者들은 政府政策決定 過程의 統合된 部分이 되었다”⁴³⁾. 는 點에서 그 意義를 찾아 볼 수 있을 것이다.

다. 第3次 經濟開發 5個年計劃(1972~76)

第2次 經濟開發5個年計劃이 模型化와 巨視的인 一貫性을 강조한 것에 비해 第3次 5個年計劃은 ‘政策計劃’으로 그 接近方法을 轉換하였다. 이러한 接近方法의 焦點은 “價格誘因에 따른 民間의 意思決定 데두리 안에서 소망스러운 資源配分을 誘導할 수 있는 政策을 어떻게 作成하느냐에 놓여 있었으며, 分析的인 業務에서는 誘因(支援)制度和 經濟的 觸媒로서의 政府의 役割을 강조”⁴⁴⁾하게 되었다. 이와 같은 計劃接近方法上의 轉換은 그동안 지속된 經濟成長에 따라 훨씬 복잡하게 된 國民經濟에 비추어 볼 때 바람직한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

라. 第4次 經濟開發 5個年計劃(1977~81)

이 計劃은 接近方法과 作成 過程에 있어 第3次 經濟開發5個年計劃과 매우 類似하였으나, 第3次計劃에 비하여 政府의 各 部處는 물론이며 民間機關 및 民間人이 좀더 광범위하게 計劃作成過程에 參與하였다는 點이 특징이라고 할 수 있다. 計劃作成過程에 民間의 參與幅을 넓히고 計劃案에 대한 民間의 이해를 돕기 위하여 同計劃에 관한 主要政策課題가 많은 民間人이 참여한 ‘經濟政策協議會’에서 舉論된 바 있으며, 이는 誘導計劃(indicative planning)을 향한 첫걸음이었다고 볼 수 있을 것이다.

마. 經濟計劃의 評價

<表 10>은 各 5個年計劃의 目標와 實績을 보여주고 있는데, 여기서 우선 몇가지 特徵을 찾아 볼 수 있을 것 같다. 첫째, 1973年末 以來 豫想以上の 油價上昇과 國際與件의 變化에 접한 第4次 5個年計劃期間을 除外한다면 各 計劃期間中 實質成長率은 計劃値를 항상 초과하였음을 볼 수 있다. 둘째, 各 計劃期間中 產業別 資源配分의 實績은 원래의 計劃과 상당한 차이를 보이고 있다. 즉, 社會間接資本部門의 實績은 항상 計劃를 초과한 反面, 鑛工業部門은 計劃에 未達되었다. 이는 政府의 지속적인 鑛工業部門 高度成長政策에 힘입어 同部門의 高度成長은 지속되었으며, 그 결과 社會間接資本部門의 隘路를 招來케 되어 社會間接資本部門에 當初 計劃以上の 資源配分을 하지 않을 수 없게 하는 結果를 가져 왔다고 볼 수 있을 것이다.

또 한가지 두드러진 特徵은 第1次 5個年計

41) Cole-Nam(1969), pp.36~37 참조.

42) 大韓民國政府(1971), p.1.

43) Cole-Nam, 前揭論文, p.35.

44) Westphal-Adelman(1972), p.20.

劃을 제외한 5個年計劃期間中 外資에 의한 投資財源調達은 實績値가 計劃値를 2倍 이상 上廻하고 있다는 點인데, 이는 國內貯蓄 動員實績이 計劃値를 上廻한 第2次 5個年計劃期間中에도 마찬가지였다. 따라서 投資의 실적은 계획을 上廻할 수 있었고, 計劃値를 上廻한 成長率은 外資導入으로 可能하였다고 할 수 있겠다. 이는 成長率의 超過達成 爲主의 計劃執行 側面을 보여준다고 할 수 있겠다.

여하튼 韓國의 開發計劃의 特徵은 執行實績과 計劃間에 큰 차이가 있었다는 點이다. 그렇다면 이들 計劃의 意義는 어디서 찾아야 할 것인가? 4次에 걸친 韓國의 經濟計劃은 國民經濟가 나아갈 進路를 자세하게 제시했다기 보다는, 官吏들의 資質을 向上시키고, 그들로 하여금 短期政策決定을 좀더 현명하게 할 수

있게 하는 일종의 經濟的 地形調查(economic topographic survey)의 機能을 했다는 데 큰 意義가 있었다고 볼 수 있을 것이다. 그것은 또한 經濟成長에 관한 政府의 公約을 분명히 하고, 民間의 事業計劃에 도움이 될 수 있는 一般的 指針을 提示하여 政府의 支援을 암시하는 중요한 '公表效果'(announcement effect)를 가지고 있었다고 할 수 있을 것이다.

1950年代의 計劃은 執行된 적도 없을 뿐 아니라 그 計劃自體도 少數의 技術官僚를 제외하고는 計劃의 教育的 效果를 갖지 못하였다. 그러나 1960年代에 들어온 以後의 計劃은 점차 擴大된 官僚의 參與와 教育의 機會를 提供하게 되었다. 經濟計劃에 대한 관심은 政府內의 高位層으로부터 下位層에 이르기까지 垂直的으로 擴大되었을 뿐 아니라, 水平的으로 各 部處間

〈表 10〉 計劃의 目標와 實績

	1 次 計劃 (1962~66)		2 次 計劃 (1967~71)		3 次 計劃 (1972~76)		4 次 計劃 (1977~81)	
	計 劃	實 績	計 劃	實 績	計 劃	實 績	計 劃	實 績 ²⁾
1. GNP成長率(年平均)	7.1	8.3	7.0	11.4	8.6	11.2	9.2	5.6
農 林 漁 業	5.7	5.5	5.0	2.0	4.5	5.8	4.0	-4.3
鑛 工 業	15.1	14.8	10.7	20.9	13.0	20.1	14.2	10.7
社會間接資本 및 其他서비스	5.4	8.9	6.6	13.2	8.5	8.5	7.6	6.8
2. 産業構造(最終年度)								
農 林 漁 業	34.8	37.9	34.0	24.2	22.4	20.3	18.5	15.8
鑛 工 業	20.6	19.8	26.8	29.9	27.9	36.0	40.9	35.4
社會間接資本 및 其他서비스	44.5	42.3	39.2	45.9	49.7	33.7	40.6	48.8
3. 投資率(對 GNP, 年平均)	22.6	16.9	19.0	30.6	24.9	27.0	26.2	31.3
國內貯蓄率	9.3	6.7	11.6	15.5	19.5	17.0	24.2	24.9
海外貯蓄率	13.3	10.2	7.4	15.1	5.4	11.8	2.0	5.3
4. 産業別資源配分 ¹⁾								
農 林 漁 業	17.4	15.4	16.3	9.5	11.8	11.5	11.2	8.2
鑛 工 業	33.2	26.2	30.7	23.8	25.8	25.8	31.5	19.1
社會間接資本 및 其他서비스	49.4	58.4	53.0	66.7	62.4	62.7	57.3	72.7

註: 1) 計劃値는 在庫增減을 포함하고 있으나, 實績値는 이를 포함하고 있지 않음.

2) 1977~80年(暫定値)의 數值임.

資料: 經濟企劃院, 『經濟白書』, 1972, 1976, 1977.

_____, 『內資動員部門計劃』, 1976.

韓 國 銀 行, 『統計月報』, 1977. 1.

에 擴大되었다. 또한 計劃作成過程에 社會 各界各層의 公式的인 參與幅이 擴大되어 왔다. 이러한 參與가 실제로 얼마만큼 計劃에 영향을 미쳤나 하는 데는 論議의 여지가 있을 수 있으나, 情報의 交流를 어느 정도 促進시킨 것만은 사실이다.

要約컨대, 公式的 計劃樹立의 重要性은 經濟의 特定進路를 設定하는 데에 있었다기보다 經濟의 地形을 把握하고, 對話의 廣場을 마련함으로써 官僚들을 訓練시키고, 나아가서 民間企業人들에게 政府의 意圖를 밝힘으로써 未來에 대한 不確實性을 어느 정도 除去해 주는 데에 있었다고 할 수 있겠다. 現在 作成段階에 있는 第5次 5個年計劃과 관련하여 論議되어 온 誘導計劃(indicative planning) 方式의 活用은 計劃의 이러한 役割을 더욱 강조하는 것임에 틀림없다. 그러나 진정한 誘導計劃으로의 轉換을 위해서는 目標成長率을 無理하게나마 超過達成하려는 과거와 같은 計劃執行 風土가 滋양되어야 할 것임은 再論의 여지가 없을 것이다.

Ⅲ. 結論 및 要約

本稿에서는 먼저 政府의 役割에 관한 一般的인 理論과 ‘보이는 손’의 選擇에 영향을 미칠 수 있는 開發途上國 特有的인 要因들을 살펴본 후, 經濟開發을 위한 韓國政府의 役割을 주로 巨視的인 몇가지 側面에 局限하여 檢討해 보았다. 問題의 性格上 韓國政府의 ‘보이는 손’의 活用이 ‘適正水準’이었으며, ‘效率的’이었느냐 하는 문제는 論議하지 않았다.

그러나 1960年代에 들어오면서부터 經濟開發에 注力하는 指導力을 근간으로 政府의 ‘보이는 손’의 活用은 資源의 動員과 配分面에서나, 公企業을 통한 直接的인 企業/經營活動面에서 매우 높은 水準에 달하였음을 볼 수 있었다. 이는 公·私의 手段의 選擇과 調和에 있어 韓國政府는 經濟的 要因을 더욱 重要視하는 實用主義的인 接近方法을 채택하였으며, 中央集權的인 傳統과 位階秩序에 바탕을 둔 儒敎的인 價値觀 등이 함께 作用한 結果, 나타난 現象으로 일단 설명할 수 있을 것이다.

또한 政府가 推進해 온 4次에 걸친 經濟計劃은 執行過程에서 많은 副作用과 試行錯誤를 거듭해 온 것도 事實이나, 民間企業活動에 관한 未來의 不確實性을 제거해 주는 데 크게 기여하였을 뿐 아니라 計劃過程에서 官僚들이 習得한 經濟에 관한 知識은 實際經濟를 運營하는 데 많은 도움을 주었다고 볼 수 있다. 韓國政府는 높은 水準의 ‘보이는 손’의 活用을 앞으로도 당분간 지속할 것임에는 틀림없다. 그러나 ‘보이는 손’의 活用方法과 그 性格은 상당히 달라져야만 할 것이다. 1980年代의 韓國經濟는 그 規模나 構造面에서 1960年代初와는 比較할 수 없을 정도로 變化하였을 뿐 아니라 政府가 解決해야 할 問題의 性格도 많이 달라졌기 때문이다. 그동안 蓄積된 民間資本과 向上된 企業人의 資質은 製造業 등 많은 分野에서 政府의 ‘보이는 손’의 介入必要性을 줄이는 反面, 經濟成長 果實의 分配, 國民福祉向上 등 새로운 分野에 政府의 役割을 더욱 必要로 하게 되었다. 이러한 點등을 고려할 때 經濟運營方式의 轉換, 福祉國家의 建設, 誘導計劃方式의 活用 등의 問題가 현재 심각히 論議되고 있음은 時宜適切하다고 하겠다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 經濟企劃院, 『經濟白書』, 1972, 1976, 1977.
 _____, 『內資動員部門計劃』, 1976.
 _____, 『主要經濟指標』, 1976.
 _____, 『主要業務指標』, 1980.
 _____, 『豫算概要』, 1980.
 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1962~75.
 金完淳, 『우리나라의 所得階層別 租稅負擔度의 測定問題』, 1976.
 大韓民國政府, 『第2次 經濟開發5個年計劃, 1967~1971』, 1966.
 _____, 『第3次 經濟開發5個年計劃, 1972~1976』, 1971.
 司空 壹, 「韓國의 財政·金融」, 邊衡尹·金潤煥 編, 『韓國經濟論』, 裕豐出版社, 1977.
 _____, 「韓國公企業部門의 國民經濟的 役割」, 『韓國開發研究』, 第1卷 第2號, 1979, 여름호.
 財務部, 『決算概要』, 1962~79.
 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1976, 1980.
 _____, 『統計月報』, 1976. 9·12月과 1977. 1月.
 _____, 『韓國의 資金循環; 1963~1975』, 1976.
 _____, 『韓國의 資金循環』, 1978.
 _____, 『韓國의 國民所得』, 1978.
 _____, 『1979年 國民總生產 實績推計』, 1980. 9.
 _____, 『1980年 國民總生產 暫定推計』, 1980. 12.
 Adelman, Irma and Cynthia T. Morris, *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967.
 Arrow, Kenneth J., "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation," *Public Expenditure and Policy Analysis*, Robert H. Haveman and Julius Margolis(eds.), Chicago: Markham, 1970.
 _____, "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care," *American Economic Review*, 53, December 1963.
 Baumol, William J., *Welfare Economics and the Theory of the State*, Cambridge: Harvard University Press, 1969.
 Berliner, Joseph S., *Factory and Manager in the USSR*, Harvard University Press, 1957.
 Cole, David C., and Young Woo Nam, "The Pattern and Significance of Economic Planning in Korea," *Practical Approaches to Development Planning*, Irma Adelman (ed.), Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1969.
 Eckstein, Alexander, "Individualism and the Role of the State in Economic Growth," *Economic Development and Culture Change*, Vol.6, 1957 & 1958.
 Gerschenkron, Alexander, "Ideology as a System Determinant", *Comparison of Economic Systems*, Alexander Eckstein(ed.), Berkeley: University of California Press, 1971.
 Heckscher, Eli F., "Mercantilism," *Revisions in Mercantilism*, D. G. Coleman (ed.), London: Methuen & Co., 1969.
 Hirschman, Albert O., "Ideology: Mask or

- Nessus Shirt?", *Comparison of Economic Systems*, Alexander Eckstein(ed.), Berkeley: University of California Press, 1971.
- Hoselitz, Bert, "Economic Policy and Economic Development," *The State and Economic Growth*, Hugh J. Aitken(ed.), New York: Social Science Research Council, 1959.
- Johnson, Harry, "Planning and Market in Economic Development," *Economic Development: Readings in Theory and Practice*, Theodore Morgan and George Betz (eds.), Belmont, Calif.: Wadsworth, 1970.
- Jones, Leroy P. and Il SaKong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- Kaldor, N., "Taxation for Economic Development," *Journal of Modern African Studies*, Vol. I, No.1, 1963.
- Keynes, John M., *The End of Laissez Faire*, London: Leonard and Virginia Woolf, 1927.
- Lewis, Arther W., *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, London: George Allen & Unwin, 1966.
- Mason, Edward S., *Economic Planning in Underdeveloped Areas*, New York: Fordham University Press, 1958.
- Musgrave R.A. and P.B., Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Tokyo: McGraw-Hill Kogakusha, 1973.
- Neuberger, Egon, "Liberalism, Computopia, and Visible Hand: The Question of Informational Efficiency," *American Economic Review*, May 1966.
- Parsons, Talcott, "Some General Theories in Sociology," *Theoretical Sociology*, John McKinnery and Edward Tyriakian(eds.), New York: Appleton-Crofts, 1970.
- Robbins, Lionel, *The Theory of Economic Policy*, London, 1952.
- SaKong, Il, "Macro-Economic Aspects of Public Enterprise in Asia: A Comparative Study," KDI Working Paper 7902, 1979.
- _____, "Macroeconomic Aspects of the Public Enterprise Sector," *Macroeconomic and Industrial Development in Korea*, Chong Kee Park(ed.), Seoul: KDI Press, 1980.
- Sirkin, Gerald, *The Visible Hand: The Fundamentals of Economic Planning*, New York: McGraw-Hill, 1968.
- Smith, Adam, *The Wealth of Nations*, New York: Modern Library, 1937.
- Westphal, Lawrence and Irma Adelman, "Reflections on the Political Economy of Planning: The Case of Korea," *Basic Documents and Selected Papers of Korea's Third Five-Year Economic Development Plan(1972-1976)*, Sung-Hwan Jo and Seong-Yawng Park(eds.), Seoul: Sogang University, 1972.