

6. 단기과제 연구와 정책협의회

KDI는 설립 직후부터 정부의 정책결정에 도움을 주기 위한 단기과제 연구를 수없이 수행하였고, 정책협의회를 수시로 개최하여 당면한 정책과제를 정부와 함께 토론하고 협의하였다.

끊임없이 되풀이되는 국내외의 복잡한 정치·경제 상황의 변화에 신속하게 대응해야 하는 정책 당국자들은 크고 작은 경제 관련 분야의 새로운 이슈를 놓고 고민하는 일이 많았고, 그때마다 KDI의 두뇌를 빌리는 것이 당연한 일로 되어 있었다. KDI 발족 직후 박정희 대통령이 각료회의 석상에서 “이제 KDI에 미국에서 연구한 고급 두뇌들이 많이 들어와 있으니, 각 부처에서는 어려운 일이 있으면 자문을 받으라”는 공고성(公告性) 발언을 하였기 때문에 전문적인 검증과 조언이 필요한 과제들이 발족 직후부터 KDI에 답지했다.

그러나 외국에서 갓 돌아온 수석연구원들이 아직 한국 경제의 실상을 파악하지 못한 초창기에는 김만제 원장이 이들 단기정책과제를 직접 연구하였다는 것은 앞에서 설명한 바와 같다.

“당면한 경기대책, 물가안정과 국제수지 대책 등 단기적으로 발생하는 수많은 이슈에 대한 정책 입안에 KDI가 밤샘을 해 가며 협력했습

니다.”

김만제 당시 원장의 회고였다. 1971년 11인방의 한 사람으로 들어온 홍원탁 박사도 초기에는 김만제 원장이 수석연구원 한두 사람을 데리고 시급을 요하는 단기정책과제 연구를 전담하다시피 했다고 회상했다.

그러나 1972년 7월 이들 수석연구원들보다 1년 늦게 KDI에 들어온 김광석 수석연구원은 예외였다. 그는 들어오자마자 단기정책과제 연구를 김원장과 나누어 담당했을 뿐만 아니라 KDI 연구총서 제1호인 『한국 인플레이션의 원인과 그 영향』(1973년)을 연구하여 발간했을 정도로 한국 경제에 정통한 경제학자였다. 그리고 재직기간 중 연구총서를 가장 많이 쓰고 출판한 수석연구원이기도 했다.

그가 KDI에 들어온 과정은 다른 수석연구원들과는 좀 달랐다. 김광석 박사는 1958년 대학 학부를 졸업하고 곧장 USAID/K에 들어가서 근무를 하기 시작했다. 그리고 1964년 귀국 직후 김만제 원장이 USAID/K 경제고문으로 있을 때 그곳에 근무하고 있는 김광석 박사를 알게 된 것이다. 그 후 김광석 박사는 1968년 미국 윌리엄스대학교 경제학 석사과정을 마치고 USAID/K 경제부로 돌아와 경제고문으로 있다가 1971년 프린스턴대학교 대학원의 연구교수로 다시 미국으로 갔다. 이때 KDI가 설립된 것이다.

1971년 KDI 원장에 취임한 김만제 박사는 김광석 USAID/K 고문이 10여 년간 그곳에서 쌓은 실물경제에 대한 연구역량과 학구적인 성실성을 잘 알고 있었으므로 프린스턴대학교에 가지 말고 KDI에 와서 함께 일하자고 권유한 일이 있었다. 그러나 당시 김광석 박사는 자신은 박사학위가 없다는 이유로 사양을 하고 KDI가 설립된 해 9월 프린스턴대학교 연구교수로 떠났다(그 후 1976년 김광석 박사는 고려대학교에서 경제학 박사학위를 취득한다). 그리고 프린스턴대학교에 간 지 1년이 채 안된 1972년 7월, 김만제 원장은 재차 그를 KDI에 초치키로 하고 돌아와 줄 것을 권유했던 것이다. 이렇게 해서 KDI가족이 된 그는 김만제 원장을 도와 단기정

책과제 연구에 많이 참여하였으며, 5년 후에는 연구 제1부장이 되었고, 1980년에는 부원장을 역임했다.

KDI가 수행한 단기과제는 1971년 9월의 ‘물가안정 종합대책’을 비롯하여 1972년 2월의 ‘경기 회복을 위한 당면 시책’, 1972년의 ‘8·3 조치’, 74년의 ‘1·14 긴급조치’, 1979년의 ‘4·17 경제안정화 종합시책’ 등 파급효과가 컸던 이슈뿐만 아니라 대소 무수한 과제가 있었다.

“많은 단기과제 중에서 기억에 남는 것은 제1차 오일쇼크 수습책으로 정부가 내놓은 ‘1·14 긴급조치’를 밤새워 연구, 작성한 일입니다.”

KDI가 수행한 수많은 단기정책과제 중에서 가장 잊혀지지 않는 것이 1974년 초의 1·14 긴급조치였다고 김만제 박사는 말한다.

1973년 10월 6일 이집트에서 발진된 2백여 대의 아랍 측 전투기가 갑자기 이스라엘을 폭격함으로써 일어난 중동전쟁은 세계 경제질서에 미증유의 큰 충격을 가져다 준 사건이었다. 이 전쟁의 시작으로 산유국들은 석유의 생산량을 줄이고 가격을 올려 1973년 중반에 배럴당 2.5달러로 팔던 것을 11월에는 최고 11.7달러로 5배나 인상하였다.

그 당시 갑작스러운 원유 가격 인상은 세계 경제를 일시에 뒤흔들어 놓았고, 우리 경제에도 비상이 걸렸다. 1973년 원유 수입 총액 3억 달러가 1974년에는 아무리 절약해도 11억 달러를 넘을 전망이다.

1973년 총 GNP가 135억 달러이고, 총수입액이 42억 달러 수준에서 원유 수입비중이 총수입액의 4분의 1인 10억 달러가 넘는다는 것은 우리 경제에 결정적인 타격이 될 수밖에 없었다. 국내 산업이 받을 어려움과 물가에 미칠 영향을 상상할 때 끔찍한 일이 아닐 수 없었다.

이와 같은 경제적인 비상사태를 맞아 정부에서는 이 충격적인 상황을 극복하기 위해 모든 역량을 동원하였고, KDI는 이 위기를 극복할 수 있는 방안을 연구하여 대책을 최단시일 내에 내놓아야 했다. 김만제 원장을 비롯한 여러 명의 수석연구원들이 이 작업에 참여했다.

“당시 청와대 김용환 수석비서관 주도하에 경제기획원을 도와 KDI가

가장 깊숙이 이 연구에 참여했습니다. 1973년 말경부터 우리는 밤낮을 가리지 않고 이 작업에 매달렸습니다. 그렇게 해서 발표한 것이 ‘국민 생활안정을 위한 대통령 긴급조치’입니다. 1974년 1월 14일에 발표를 했다고 해서 ‘1·14 긴급조치’라고도 하지요.”

이 ‘1·14 긴급조치’를 성안하는 데는 김용환 경제수석과 김만제 KDI 원장이 긴밀하게 협조하였고, 1월 14일 발표한 대통령 담화문도 김만제 원장이 직접 작성한 것이라고 한다.

‘1·14 긴급조치’의 골자는, 첫째 저소득층의 소득세 부담 경감과 체불 임금 지불 및 영세민 취로사업 추진 등 물가 양등에 대비한 서민생활의 안정책을 도모하고, 둘째 고소득에 대한 중과세와 사치성 물품의 세율 인상 등 사치성 소비를 억제하며, 셋째 부동산투기 억제, 부당이득세 신설과 주요 품목에 대한 최고가격 지정, 휘발유세 인상, 국제수지 개선을 위한 관세제도 개선 등을 통하여 석유 파동으로 발생할 자원 품귀와 인플레이션을 방지하여 산업과 국민경제에 미칠 부정적인 영향을 최소화하겠다는 내용이었다.

이 내용을 도출하기 위해서는 석유 가격이 갑자기 4.5배로 폭등할 경우 우리 경제 전반에 어떤 영향을 가져올 것인가를 먼저 예측해야 했다. 정확한 예측을 바탕으로 대책을 세워야 했기 때문이다.

이 작업에는 송희연·김윤형 수석연구원이 참여했다. 당시 KDI에는 총량적 계량모형과 다부문 산업연관 분석모형이 개발되어 있었다. 이 모형은 이들 두 사람이 각각 개발한 것으로 송희연 수석연구원은 자신이 개발한 총량적 계량모형으로 석유가격 인상이 거시경제에 미치는 영향을 분석했고, 김윤형 수석연구원은 다부문 산업연관 분석모형으로 석유가격 인상이 각각의 산업부문에 어떤 영향을 미치는가를 분석했다. 이들 두 수석연구원의 분석결과를 바탕으로 종합적인 대책과 부문별 대책을 세워 발표한 것이 ‘1·14 긴급조치’였다.

‘1·14 긴급조치’가 발표된 뒤 정부의 각 부처에서는 소관 분야에 대한

세부 시행 대책을 세워 효과의 극대화를 유도하였고, 새로운 변수가 생길 때마다 후속 조치를 취해 나간 결과 1975년 세계 경제가 회복 국면에 접어들면서 우리 경제도 급속하게 호황 국면으로 들어섰다. 그리고 1980년을 목표로 했던 수출 100억 달러와 1인당 GNP 1천 달러를 3년 앞당겨 1977년에 달성하는 성과를 거두었다.

이처럼 '1·14 긴급조치'는 우리 정부가 겪은 가장 큰 경제적 위기를 극복하는 데 적용한 긴급 대책이었으며, 그 성안(成案)에 KDI가 깊이 관여한 단기과제의 하나였다.

이 밖에 KDI가 수행한 중요한 단기정책과제로 1979년 4월 17일 신현확 부총리가 발표한 '경기안정화 종합대책'과 1980년 1월 12일 발표한 '환율 및 금리 인상에 관한 1·12 조치'를 들 수 있다. 이 두 정책의 발표는 박정희 대통령 서거 7개월 전과 2개월 후에 각각 발표되었고, 그 내용도 전자는 과열된 경기를 안정시키기 위한 정책인 데 반해서 후자는 위기에 직면한 경제를 살려내는 방법을 모색했다는 점에서 대조를 이룬다.

'경기안정화 종합대책'은 KDI의 꾸준한 건의를 박 대통령이 받아들여 수행한 단기과제로 1977년 이후 계속되는 경제적 호조에 힘입어 과열된 경기를 안정시키는 데 목적이 있었다. 이 과제의 연구는 문희화(文熙和)·남상우(南相祐) 두 수석연구원이 김만제 원장의 지시를 받으며 3주 동안 신라호텔에 들어가서 비밀리에 진행을 했다. 중요한 단기과제는 대부분 외부와 차단된 호텔 등지에서 작업이 진행되는 경우가 많았다. 변동될 정책 내용이 누설될 경우 예상 외의 큰 부작용이 일어날 우려가 있기 때문이다.

발표된 종합대책은 생필품 수급의 원활화 및 가격 안정과 과열된 중화학공업 투자의 조정 등 경기과열을 잠재우고 안정기반을 구축하기 위한 대책이 근간을 이루고 있었다. 당시 유신정부에 대한 정치적 저항은 거세지고 있었지만 경제만은 계속 호조를 보이고 있었기 때문이다. 이 안정화 종합대책이 나오기까지의 복잡한 과정은 다음 장의 '정책 건의' 항목에서

소개할 예정이다.

그러나 10·26사태로 박정희 대통령이 급서하고 유가가 30달러 선으로 폭등하는 2차 오일쇼크가 겹쳐 우리 경제는 사상 최악의 곤경에 빠져들고 있었다. 이런 배경에서 나온 것이 1980년 1월 12일의 ‘환율 및 금리 인상에 관한 1·12 조치’였다.

이 ‘1·12 조치’는 수출 촉진과 물가 억제가 주요 목표였다. 2차 오일쇼크로 둔화된 수출을 촉진하고, 1974년 이래 480원으로 사실상 고정되어 있던 환율을 인상함으로써 미국 측의 지속적인 환율 인상 압력에서 벗어나는 동시에 수출 증대에 긍정적인 효과를 기대한 조치였다.

10·26사태로 한 치 앞을 내다볼 수 없는 불안한 정국 속에서 연말부터 시작한 이 작업은 KDI 원장·부원장과 경제기획원 고위 관료가 직접 참여하였으며, 또 잊혀지지 않는 긴급 단기정책과제였다고 구본호 당시 부원장은 회상했다.

“1979년 말 크리스마스 때부터 쉬지 않고 작업을 했습니다. 이 작업에 참가한 사람은 KDI 측에서 김만제 원장과 부원장인 저와 문희화 연구조정실장과 수 명의 다른 박사들이 참여했고, 경제기획원 측에서는 강경식 차관보, 김재익 경제기획국장, 그리고 수 명의 국·과장들이 참여했습니다.”

1979년 말의 경제사정이 매우 긴박했다는 것은 이들 참여한 분들의 면면만 보아도 알 수가 있다.

“그때 가장 중요한 이슈는 정부 재정을 긴축하자는 것과 통화 긴축, 그리고 환율 인상과 관련된 것이었습니다. 통화 긴축은 금리인상조치로 나타났고, 환율은 484원에서 659.9원으로 대폭 인상하는 것으로 발표가 되었지만 이 환율 인상에는 곡절이 많았습니다.”

환율문제는 1971년 KDI 수석연구원으로 온 이후 구본호(具本湖) 박사가 주도적으로 연구하였고, 1972년 환율변동제 도입도 그의 작품이었으므로 ‘1·12 조치’ 때에도 그의 의견이 대부분 반영되었다. 그러나 구본호 부

원장의 의견이 반영되는 데는 많은 우여곡절이 있었다.

“저는 환율을 올리자고 주장했고, 강경식 차관보는 물가 상승을 부추긴다는 이유로 반대했습니다. 저는 당시의 여러 정황으로 보아 국제수지의 개선이 긴요한 과제인데 환율을 올리지 않고 어떻게 수출을 늘리고 수입을 억제할 수 있느냐는 논리를 폈습니다. 그러나 강경식 차관보는 물가 때문에 환율 인상은 안 된다는 주장을 굽히지 않았습니다. 우리 두 사람의 논쟁은 꽤 심각하게 전개되고 있었습니다. 그런데 그때 그 자리에 있었던 경제기획원 과장들이나 KDI 수석연구원들은 한마디의 말도 없이 우리 두 사람의 논쟁을 듣기만 하고 있었어요. 여러 시간 논쟁을 하였지만 결론이 내려지지 않아서 밤늦게 집으로 돌아왔다가 다음날 아침에 가보니 650원과 680원으로 시나리오가 작성되어 있었습니다. 경제기획원 과장들과 KDI 수석연구원들이 밤새워 토론하여 작성해 놓은 거지요. 그 뒤 강경식 차관보도 왔어요. 그런데 뜻밖에도 이 시나리오를 본 강경식 차관보는 왜 환율을 이렇게 많이 올려놓았느냐고 묻지도 않고 조용히 웃고 맙니다. 자신의 의견이 받아들여지지 않았지만 그분은 이처럼 침착하고 여유 있는 태도를 보였습니다.”

이렇게 해서 1월 14일 환율 인상은 659.9원으로 발표되었다.

그러나 이렇게 발표될 때까지의 과정에서 알려지지 않은 에피소드가 또 하나 있다.

‘1·14 조치’의 초안이 확정된 뒤에는 경제기획원 장관과 국무총리, 그리고 대통령의 결재를 받아야 발표를 하고 시행에 들어갈 수가 있다. 본래 이런 결재는 경제기획원에서 받는 것이지만 당시 우리 경제의 어려운 전망을 생각할 때 매우 중대한 사안이었기 때문에 초안을 작성하는 데 깊이 관여한 KDI 원장과 부원장도 강경식 차관보와 함께 부총리와 총리실의 결재를 받으러 갔다. 내용의 합리성을 브리핑하기 위해서였다.

당시 대통령은 국무총리로 있다가 박 대통령의 급서로 취임한 지 1개월

도 안된 최규하(崔圭夏) 씨였고, 1978년부터 부총리 겸 경제기획원 장관으로 있던 신현확(申鉉碯) 씨가 총리가 되면서 그 자리에는 이한빈(李漢彬) 씨가 부총리로 임명되어 있었다.

이한빈 부총리는 별다른 이의가 없었다. 그러나 신현확 총리는 달랐다. “신현확 총리는 우리가 가져간 ‘1·14 조치’의 내용을 보더니 다른 것은 다 좋는데 환율 인상만은 안 된다고 하시는 겁니다. 그 이유는 박 대통령이 살아 있을 때 같으면 올려도 되지만 지금은 사회도 불안하고 행정력의 기능이 전처럼 가동되지 않을 때니까 환율 인상은 안 된다는 것입니다. 큰 혼란을 가져온다는 거예요. 그리고 자신은 지금 총리 자리에 앉아 정치적으로 소낙비 속을 걷고 있는데 당신들은 환율 인상 발표로 내 처지에다 벼락을 치겠다는 거냐고 화까지 냈습니다. 그러나 저는 행정력이 제 기능을 못할 때 거시경제적 지표를 제대로 잡아가야지 그렇지 않으면 국가경제가 거덜난다고 환율 인상의 필요성을 거듭 강조했습니다. 제 설명을 들으면서 신 총리는 안색이 붉어지며 화를 참는 눈치였습니다. 신 총리의 분노가 폭발 직전이었습니다. 그러자 지난번 강경식 차관보와 내가 그렇게 심한 논쟁을 할 때에도 가만히 듣고만 있던 김만제 원장이 ‘구 박사 말이 맞습니다’라고 거드는 거예요. 김 원장이 제 말에 동조를 하니까 신 총리는 못마땅하다는 듯 김 원장을 한동안 노려봅니다. 물론 강경식 차관보는 말없이 보고만 있구요”

그러나 구분호 부원장의 설득이 효과가 있어 ‘1·14 조치’ 발표 때 환율은 당초 초안이었던 650원과 680원의 중간인 659.9원으로 확정 발표되었다. 이 조치로 1980년대 우리 경제는 총체적으로 마이너스 성장을 했지만 수출만은 1979년 150억 달러에서 175억 달러로 증가하여 수출기조를 유지할 수 있게 되었던 것이다.

‘1·14 조치’ 작업을 뒷받침한 것은 KDI가 개발한 반기예측모형(半期豫測模型)이었다. 이 모형은 문희화·남상우 두 수석연구원이 우리나라에서

는 처음으로 개발한 것이었다. 1년을 반으로 나누어 상반기 6개월과 하반기 6개월을 각각 예측할 수 있는 모형으로 환율을 올린다 또는 금리를 올리고 내린다고 할 때 우리 경제 각 분야에 어떤 결과가 나타나느냐를 예측할 수 있는 모형이었다.

“당시 환율 인상을 전제로 이 모형을 가지고 감응분석 테스트를 해 보았습니다. 결과는 우리 경제가 마이너스 성장으로 나왔습니다. 특히 제조업과 농업분야가 그렇게 나오는 겁니다. 당시 제조업은 매년 높은 성장률을 기록해 왔는데 아무리 조건이 나빠진다 하더라도 2.5% 마이너스 성장은 이상했습니다. 그래서 혹시 우리가 잘못된 것이 아닌가 해서 여러 차례 되풀이 연구했지만 결과는 마찬가지였습니다. 할 수 없이 우리의 연구결과를 보고하고 대책을 세우도록 요청했습니다. 그러나 아쉽게도 이 건의는 받아들여지지 않았습니다. 결과적으로 수출은 감소하지 않았지만 1980년도의 GDP 성장률은 마이너스 2.7%였습니다. 사상 최초의 마이너스 성장이었지요. 그때 우리가 제시한 연구결과를 받아들여 대책을 세웠더라면 최소한 마이너스까지는 가지 않고 제로 페이스라도 유지할 수 있었을 텐데 하고 아쉬워했던 기억이 납니다.”

‘1·14 조치’ 작성을 위한 작업팀으로 참가했던 문희화 박사의 기억이다.

앞에서 설명한 바와 같이 KDI는 이 밖에도 대소완급의 수많은 단기정책과제를 연구하여 당면한 경제현안의 해결에 수시로 참여해 왔다.

이 단기정책과제의 연구와 함께 정부의 정책에 직접적으로 도움을 준 또 하나의 과업은 정책협의회의 운영이었다.

경제의 규모가 커지고 그 구조가 복잡해짐에 따라 종래의 정부 주도에 의한 경제운용만으로는 무리가 따르고 불만이 쌓이게 마련이다. 따라서 민간의 창의와 의견을 최대한 취합하고, 주요 정책결정에 국민적인 합의를 이끌어 내기 위하여 중요한 정책 이슈가 있을 때마다 각계의 이해 당

사자와 전문가가 참여하는 토론의 장으로 KDI가 운영한 것이 정책협의회였다.

5개년 계획 수립 때에는 매차 10여 회씩 정책협의회와 간담회를 주관하여 계획 수립에 이해 당사자와 민간 전문가의 의견을 수렴하여 반영하였고, 주택정책, 의료정책, 인구정책, 금융제도 개선, 전략산업부문 정책, 임금정책, 물가정책 등 정부의 중요한 정책 입안이 있을 때마다 KDI는 정책협의회를 주관하여 각계각층의 의견을 수렴하고 이를 정부에 건의하였다. 경우에 따라서는 정부 당국자가 토의에 참가하고 정부의 입장을 설명하기도 하였다.

“KDI의 정책협의회는 1974년 남덕우(南惠祐) 부총리가 취임하면서 시작되었습니다. 남덕우 부총리 때는 부총리가 직접 정책협의회에 참가하여 이슈가 된 경제현안에 대해서 각계각층의 솔직한 의견을 듣고, 정부의 견해를 밝히는 경우도 있었습니다. 그 뒤부터 이 정책협의회는 정부의 경제정책에 대한 컨센서스를 모을 수 있는 토론의 장으로 계속 활용되었지요. 따라서 당시에는 매스컴의 관심도 컸습니다.”

김만제 당시 원장의 설명이었다.

이 정책협의회는 대부분 KDI 수석연구원이 이슈에 대한 연구 페이퍼를 준비하여 주제 발표를 하고, 자유스러운 분위기에서 의견을 제시하고 토론을 했다. 참가자는 사안에 따라 달랐지만 해당 부서의 관료들과 KDI 연구원들을 비롯하여 관련 부문을 전공한 학자·전문가 및 기업체와 이익단체 대표들이 참석하는 경우가 많았다.

이처럼 정책협의회는 새로운 이슈가 등장할 때마다 정부가 보다 좋은 정책을 만들어 내는 데 필요한 아이디어를 제공하고, 광범위한 의견을 수렴하여 심층적으로 검토·분석할 수 있는 기회를 제공했을 뿐만 아니라 그 정책을 KDI가 이론적으로 뒷받침했다는 점에서 정부의 정책 수행에 적지 않은 기여를 한 포럼이었다.