

# 經濟學者的 政策決定過程 및 產業에 대한 役割

金 潤 煥\*

## I. 經濟學者的 役割

우리나라에 있어서 國家安保優先·經濟優先主義는 강력한 行政力을 요구하여 政治에 대한 行政優位를 결과했고 그에 따른 政府主導型經濟開發은 政策決定過程 및 產業에 대하여 經濟官僚의 役割을 절대적인 것으로 만들었으며 이를 돕는 經濟學者들의 現實參與를 촉진시켰다. 이러한 과정에서 經濟官僚와 經濟學者는 治安關係要員, 產業界의 「리더」와 더불어 우리나라의 戰略的 맨파워(manpower)의 일원이 되기에 이르렀다.

그러나 이러한 經濟官僚와 經濟學者들의 役割이 經濟發展에 얼마만큼 기여했는가에 대해서는 見解가 구구하다. 經濟發展이 현명한 官僚들의 計劃的 誘導의 결과라고 보는 見解가 있는가 하던 반대로 肥大한 官僚들의 지나친 計劃的 誘導가 각종 不安定·不均衡을 수반케 하여 오늘날의 韓國經濟의 問題點을 유발시켰다는 見解도 있다. 다른 한편으로 政府의 賢明치 못한 介入보다는 企業家의 自立的 努力이 經濟發展의 要因이라고 보는 見解도 있다. 어쨌든 肥大한 官僚組織下의 行政主導型開發에 있어서 經濟官僚의 힘이 절대적이었고 이들에 의한 政策決定과 遂行過程에서 좋았든 나빴든 간에 經濟學者들이 直·間接으로 일정한 역할을 담당한 것만은 부정할 수 없는 사실이다.

그러면 經濟學者란 무엇이며, 어떻게 政策決定過程이나 產業에 영향을 미칠 수 있는가? 經濟學者란 大學의 教授, 同附屬研究關係專門從事者, 調查研究業務를 담당하는 行政官 및 政策決定을 하는 學界出身의 官僚, 言論關係의 經濟關係論說委員, 銀行이나 經濟關係團體의 調查研究擔當者들이라고 할 수 있다. 이들이 政策決定者로서, 政策計劃者로서, 諮問者로서, 批判者로서 政策決定過程에 관련되고 大企業이나 經濟人團體들의 주로 자문적 역할을 담당한다. 예컨대 學界에서 高級官僚로 등용되어 政策決定者나 政策立案者가 될 수도 있고, 評價教授團이나 各部處의 各種委員會에 참가하여 각자의 研究結果에서, 또는 見解의 피력을 통하여 政策決定에 영향을 미칠 수도 있다. 그렇지 않으면 이러한 參加를 피하고 아웃사이더로서 올바른 批判者가 되어 그릇된 政策方向을 고쳐줌으로써.

\* 高麗大學校政經大學 教授

政策決定이나 産業에 기여할 수도 있다. 이렇게 볼 때 經濟學者들이란 經濟學의 기초적 지식을 갖고 經濟現象을 체계적으로 파악할 뿐 아니라 그 기초위에서 필요한 政策을 세울 能力을 갖춘 사람들 또는 經濟의 接近을 하여 問題를 分析하고 計劃을 작성하며 政策을 제안하는 그룹이라 할 수 있다. 오늘날 産業社會의 發展과 더불어 經濟學者들의 政策決定過程이나 産業에 대한 役割은 증대되고 있으며 國內政策機關만 아니라 OECD 등 각종 國際機關이 개최하는 會議에 전문적인 經濟學者들이 참여하여 各國의 經濟政策決定만이 아니라 世界的인 政策決定過程에도 영향을 미치고 있다.

그러면 經濟學者가 政策決定過程에서 구체적으로 어떤 역할을 하게 되는가?

① 그것은 두말할 것도 없이 經濟政策면에 合理性, 綜合性을 도입하고 그 과정을 통해 政策의 科學性을 높이는 데 일정한 역할을 한다는 것이다. 經濟政策이나 政治는 經濟의 論理와 經濟政策의 論理를 바탕으로 해야 되기 때문이다. 政策立案者는 여러가지 채택가능한 政策의 選擇 즉 그러한 政策을 취했을 경우 어떤 結果가 나오는가를 體系的으로 해명하는 사람이고 그 選擇可能한 것들 중에서 어떤 것을 택하는가는 政策決定者의 책임이다. 두말할 것도 없이 前者에 영향을 미치는 것이 經濟學者이며 예컨대 政策選擇에 있어서 物價와 雇傭面의 trade-off 關係를 밝히고 그중 어느 하나를 목표로 선택했을 때 얻는 이득과 잃는 손실을 비교한다든가, 어떤 政策을 채택했을 때 다른 가능한 政策을 도기해야 한다는 경우에 機會費用의 概念으로 政策의 優先順位를 제시하는 것도 經濟學者가 수행해야 할 중요한 역할중의 하나이다.

중래에는 經濟政策이 目的을 論하는 것이 아니라 手段을 論하는 것(K.E. Boulding, *Principle of Economic Policy*, 1958, p. 2)이라는 입장을 취했으나 최근에는 政策手段의 選擇過程과 더불어 目標選擇에 대한 政策決定을 중요한 내용으로 삼기에 이르렀다. 政策決定過程(decision-making process)은 政策遂行(implementation)의 앞 과정이고 이것을 「모델化한 것이 政策決定모델이다. 政策決定者는 經濟現象의 因果關係를 머리에 그리면서 어떤 結果를 바람직한 目標로 정하고 그것을 달성하기 위한 手段을 결정하는 것이다. 이 과정이 數量으로 표시되는 수도 있고 그렇지 못한 경우도 있으나 어느 것이나 「모델」적으로 파악될 수 있다. 政策決定過程에 있어서 있어서는 안되는 중요한 조건은 境界條件(boundary condition)이다.

모델이 一定한 手段을 채택하기로 했더라도 技術的, 社會的, 政治的 理由에서 현실적으로 실시할 수 없는 境界가 있다. 예컨대 어느 水準이하의 實質賃金水準을 勞動組合이 허용하지 않는다든가, 法人稅를 자본가가 어느 한도 이상으로 인상시키지 않는 바와 같은 境

계이다. 선택된 目標達成을 위한 手段이 강구되고 이것이 境界條件의 벽에 부딪치지 않는다면 政策遂行으로 넘어가고, 부딪친다면 手段을 바꾸든가 目標 그 자체의 再檢討가 이루어져야 한다. 政策決定過程을 이 범위내에서 생각한다면 보울딩(K.E. Boulding, *Beyond Economics*, 1968, p. 109, 日譯 111面)이 말하는 經濟와 政治의 本質의 關聯을 간과하게 된다. 즉 政府와 그에 종속하는 機關만이 政策作成者라면 國民大衆은 經濟政策에서 疎外된다. 따라서 政策決定過程을 넓게 생각한다면 社會的 諸勢力의 相互作用이 選好시스템과 境界條件에 영향을 미쳐야 한다. 원칙적으로는 國會가 政策決定機構중에서 중요한 역할을 해야 하는데 중요한 經濟問題가 전문적이고 技術的이라는 理由에서 때때로 國會보다 官廳데벨에서 처리되는 경우가 많다. 이것은 國民의 合意를 획득하기 위한 國民參加라는 基本的 方向과 역행된다. 여기에서 政策決定의 調整的 役割을 갖는 기구로서 企業內의 經營協議會, 生産性向上協議會 등이 나왔고 西歐에서는 國民經濟의 規模에서는 資本家代表, 勞動者代表, 中立代表로 구성되는 3者機關이 설치되었으며 이것은 國民의 반대를 막기 위한 방과제의 역할을 하는 것이다. 이러한 기구의 역할과 더불어 매스컴을 통한 宣傳과 說得으로 國民의 選好와 政府의 選好의 差異를 좁혀나가자 한다. 그밖에 既得權益위에선 社會制度的 硬直性의 타파를 위한 制度改革에 있어서의 保守와 革新體制選擇의 問題, 政策이 갖추어야 할 明示性(explicitness), 一貫性 또는 無矛盾性(consistency), 綜合性(comprehensiveness) 등의 公準問題들이 政策決定過程에서 처리되고 지켜져야 하는 과제들이다. 經濟學者들은 政策決定過程에서 이러한 과제들을 충분히 고려하여 政策을 과학적인 것으로 만드는데 진력해야 한다.

② 다음으로 經濟學者들은 더욱 더 專門化해 가고 精緻化해 가는 經濟理論이나 分析手段의 발전을 흡수하면서 다른 한편으로 巨視的으로 世界經濟와의 關聯 또는 地球的 規模에 있어서의 環境이나 資源問題에 대한 고찰과 國際的 感覺 내지는 經濟의 基礎條件에 관한 느낌을 가져야 한다. 1972年 美國經濟學會에서 G. Myrdal 教授는 강연을 통하여 經濟學의 바람직한 방향과 經濟學者의 社會的 役割에 대하여 이야기하고 있다. 그중에서 「미르달」은 經濟學이 한때 매우 計量的인 것으로 발전했으나 다시 한번 그것을 초월하여 制度的인 것을 대상으로 하여 分野를 넓혀야 한다고 했다.

實業社會가 발전함에 따라 環境, 都市, 資源 등 이른바 經濟外的인 새로운 문제가 제기되었다. 비록 최근에 計量的인 手法이 크게 발달되었지만 計量化에는 여러가지 前提가 필요하다. 그런데 변화하지 않는다고 가정한 이 前提가 크게 변화하고 있다는 것이다. 예컨대 企業이 경쟁하고 市場原理에 따라 經濟가 발전한다고 생각했던 단계에서 市場經濟

를 土臺로 한 理論이나 手法로 처리되지 않는 문제가 많이 늘었다. 社會나 政府의 서어비스 生活이나 福祉問題 등이 크게 제기됨에 따라 經濟學者는 政府의 役割이나 社會的 問題와 같이 잘 計量化되지 않는 問題를 포함하여 體系의인 判斷과 政策을 수립할 能力을 갖추어야만 하게 되었다. 여기에서는 특히 經濟學者가 다른 諸科學者와의 協力에서 現代의 課題를 처리하는 變革의 리더로서 政策決定過程에 그리고 企業界에 영향력을 미쳐야 할 것이다. 이처럼 經濟學者는 時代의 變化를 어느정도 먼저 깨닫고 그러한 새로운 時代的 要求에 대응할 道具를 갖추출 準備과 努力을 해야할 것이다.

## II. 經濟學者의 限界

經濟學者가 政策決定過程 및 產業에 참여하여 그의 일정한 役割을 수행하는 경우에 問題點이 되어 그의 역할에 어떤 限界를 가져오게 하는 것으로는 어떤 것이 있는가?

① 經濟學者는 經濟現象에 관한 過去의 충실한 記錄을 가지고 앞을 헤아려보고 그 위에서 바람직한 상태를, 그리고 아울러 現實改善의 손잡이가 되는 것을 찾아내야 할 것이다. 비록 政策이 當爲의 世界에 속하고 政策目的의 設定이 主觀的으로 전혀 자유롭다고 하더라도 그 實現은 결국 歷史的 必然의 흐름에 따르는가 안떠르는가에 따라 그 客觀性이 보장되는 것이다. 다시 말하면 經濟理論모델은 經濟現象을 原因과 結果로서 파악하나 政策決定者는 經濟現象의 因果關係를 머리에 그리면서 어떤 結果를 目標로서 바람직한 것으로 정하고 이것을 달성하기 위한 手段을 결정하는 것이다. 따라서 經濟學者는 存在 判斷에서 얻은 諸歸結을 가지고 價値判斷에 임해야 하며 그렇지 않으면 經濟學者로서의 役割에 限界가 온다는 것이다. 다시 말하면 자기의 判斷基準이 흐려지거나 없기 때문에 자기의 態度나 姿勢確立이 不可能하여 學者아닌 一般사람과 조금도 다를 바 없게 된다.

물론 各自의 立場은 있겠지만 學者들은 결국 中立을 지키지 못하고 어느 한쪽에 치우쳐 御用化되든가 志操를 잃게 되는 것이다. 요는 政策決定過程에 참여하는 데 문제가 있는 것이 아니라 어떻게 기여하고 있는가에 문제가 있다. 예컨대 참여하더라도 각자의 存在判斷에서 얻은 諸歸結에서 나오는 客觀性에 비추어 政策의 옳고 그름을 판단하여 所信을 굽히지 않고 助言을 할 수 있으면 되는 것이다. 그리고 所信없는 經濟學者가 政策決定者로 등용된다면 그는 결국 그럴사한 理論을 가지고 상대방을 설득하면서 政策의 所信과 어긋날 때 용퇴하지 못하게 되는 것이다.

② 經濟學者가 올바른 政策的 提言을 하더라도 그것을 받아들이는 官僚制度, 受容態度가 갖추어지지 않았다면 그 역할에는 限界가 오게 되는 것이다. 學者들의 理論과 官僚들의

풍부한 經驗이 政策決定過程에서 융합되어 하나의 政策이 나와 무리없이 실시되는 것이 바람직스럽다. 그러나 新生國家의 官僚들은 젊고 經驗이 얇기 때문에 정부가 해야 할 일(agenda), 해서는 안 될 일(non-agenda)조차 구별하지 못하고 더우기 政策的 提言을 實踐에 결부시키는 능력이 부족하다. 이런 경우에는 公表된 政策과 사신상의 政策사이에 差가 생겨 公約이 이행되지 않는 경우가 많다.

官僚가 풍부한 經驗을 가졌다 하더라도 官僚制度에 특유한 硬直性 때문에 經濟學者들의 政策的 提言이 받아들여지지 않는 경우가 많다. 美國의 「키신저」國務長官이 官界에 받아들여놓기 이전인 1968年 「캘리포니아」大學에서 행한 『官僚機構와 政策決定』이란 강연에서 美國의 官僚機構는 肥大化되고 報告와 交涉에만 精力을 쏟아 思考能力을 상실했다고 지적했다. 이리하여 官僚機構는 外部로부터의 아이디어를 배제하고 때로는 行政責任者까지도 이용하거나 조종하려 한다고 하였다. 이러한 硬直化된 機構는 重要政策決定에 있어서 기능을 발휘하지 못한다고 하였다. 사실 官僚機構는 政策決定過程에서 완전히 작용한다. 官僚機構가 法律案, 豫算案, 중요한 行政方針, 行政處分の 原案을 작성하여 政府를 거쳐 國會에서 결정되게끔 한다. 政策的 實施에 있어서도 政府가 豫算이나 認許可事務를 담당하고 있고 政黨이나 壓力團體가 官僚機構에 의존하지 않을 수 없게 되어 있다. 經濟官僚가 政策決定에서 主導的 役割을 하는 것은 情報蒐集面에서 앞서고 專門知識面에서 政治家나 民間보다 앞섰기 때문이다. 이와 같이 官僚機構에는 상대적으로 독자성이 있는데 특히 파벌주의와 강한 권한장악이 있다. 이와 같은 官僚機構는 자기의 독자적인 지위와 독선을 내세워 學者의 政策的 提言에 귀를 기울이기보다 이용하려는 경우가 많다. 官僚機構가 硬直化된 경우에는 學界出身이 政策決定者 내지 立案者로 동용되더라도 經濟學者로서의 역할을 다하기가 어렵다.

(3) 經濟學者가 各種委員會, 審議會 등 政策機構에 참여하는데 여기에서 그의 政策的 提言이 받아들여지기 어렵다는 점에서 經濟學者의 役割에는 일정한 限界가 있게 되는 것이다. 官僚는 政策決定過程에서 委員會를 이용하고 各部處間의 利害關係 調整이나 업무의 관할권문제를 절충하게 된다. 委員會는 官僚가 獨善에 빠지지 않도록 民間人이나 專門家의 意見을 듣고 知悉를 빌리는 등 어드바이스를 받고자 만들어진 이른바 民主主義의 인기구이다. 그러나 실제로는 그러한 委員會가 政府에 協力的이거나 정반대의 주장을 하지 않을 人士로 구성되도록 짜여져 있기 때문에 當局案이 거부되거나 크게 수정되는 일은 드물다. 그리고 이러한 委員會는 대부분이 北歐諸國과 달리 아무런 결정권이 없고 다만 자문적 역할을 하기 때문에 그의 기능이 충분히 발휘되기가 힘들다. 설사 다소 의견의 차

이가 委員間에 있다 하더라도 作文技術로 절충하여 政策案을 만들기만 하면 그만이다. 결국 委員會는 이미 官僚나 經濟界代表 사이에서 결정된 結論을 民主的인 手續節次를 거쳐 公認된 것처럼 보이게 하는 하나의 무대장치에 불과하게 되는 것이다.

④ 經濟學者들의 政策과 관련된 많은 研究報告가 나오더라도 그것이 政策決定過程에 크게 영향을 미치기 어렵다는 점에서 經濟學者의 役割에는 限界가 있게 된다. 學者들은 興味가 있거나 有用하기 때문에 연구하는 데 흥미있는 것이 반드시 有用한 것이 아니고 有用한 것이 반드시 興味있는 것이 아니기 때문에 研究者와 實踐家사이의 관계는 복잡하게 되는 경우가 있다. 政策當局으로부터 위탁을 받아 연구된 많은 研究報告가 나오지만 이것이 研究者와 政策當局에 대하여 다같이 실망적인 것이 될 때가 많다.

研究者의 입장에서는 조사연구를 충분히 정밀하게 했다 하더라도 그 연구에 착수할 당시에 바랐던 만큼의 解答이 나오지 않았다고 생각하여 실망감이나 초조감에 사로잡히게 되고 따라서 應用研究課題의 연구에 대해서는 상당한 불안감을 느낀다. 더우기 研究報告가 전혀 이용되지 않고 死藏된다는 것을 느낄 때에는 더욱 그러하다. 政策立案者의 입장에서는 研究結果가 자기가 바랐던 것과는 거리가 먼 것이라고 생각하든가 또는 자기가 이미 알고 있는 사실을 어려운 專門術語로 엮었고 뻔한 결론이 나온 데 지나지 않다고 생각하여 기대와 어긋나게 된다. 이와 같이 研究者와 政策立案者사이의 意思疏通이 실패로 끝나게 되는 경우가 많다. 따라서 研究者와 政策立案者사이에 서로가 바라는 것, 할 수 있는 것, 연구과제에 대한 충분한 검토를 함으로써 서로의 誤解를 제거해야 할 것이다. 그러므로써 서로가 상대방의 존재가치와 필요성을 충분히 인식하고 협력하는 환경을 만들어야 할 것이다.

⑤ 經濟學者는 政策設定過程에 직접 간접으로 참여하여 일정한 역할을 할 수도 있지만 政策決定過程밖에서 現實批判이나 政策批判을 통하여 政策方向의 결정에 일정한 역할을 할 수도 있다. 그러나 이것이 存在判斷에서 나온 諸歸結을 가지고 임하지 않고 價值判斷을 앞세울 때에는 客觀性없는 비판이 되어 사태를 혼란시키고 政策決定에 전혀 도움이 안되는 경우가 많다. 感情을 앞세운 主觀性이 강한 批判者는 대개 하루 아침에 同調者로 바뀔 수도 있다. 요는 자기를 알아달라는 批判이기 때문이다. 따라서 客觀性이 강한 批判만이 政策決定에 기여하고 그렇지 못한 것은 기대할 수 없다는 데서 批判에 의한 政策決定에는 限界가 있게 되는 것이다.

經濟學者가 遠視的이고 抽象的인 政策의 提案이나 批判을 하더라도 그것이 옳은 것이라면 그것을 잘 소화하여 當面 政策課題로 만들 수 있는 能力은 行政官僚나 經營者의 풍부

한 經驗과 습씨에 달려 있다. 요컨대 理論을 實踐과 결부시키는 데는 그 나름대로의 技術이 필요하다. 理論과 經驗이 서로 일키고 융합되어 문제해결에 임할 때 가능한 정책목표가 설정되고 달성가능한 정책수단이 강구될 수 있는 것이다.

### III. 產學協同에의 길

政府를 포함하여 產業界와 學界가 政策決定過程에서 協同하여 올바른 政策決定을 해야 한다는 것은 두말할 필요도 없다. 經濟學者는 그나름대로 政策決定에 있어서 일정한 역할을 할 수 있고 政府나 產業界는 또한 그것을 필요로 하고 있기 때문이다. 그러나 서로가 상대방을 이해하고 받아들여 活用하는 데에는 많은 問題點이 있다. 그러므로 이러한 問題點을 제거하는 것으로부터 產學協同의 신마리를 찾아야 할 것으로 생각된다. 정부를 포함하여 學界와 產業界가 상호부조하여 공존공영할 수 있는 協同을 모색하는 產學協同은 이미 선진국가에서 널리 보급되고 있거니와 產學協同의 改善을 위하여 몇마디 제언하면 다음과 같다.

① 產學協同을 위한 精神的 環境의 改善이 소망스럽다. 經濟學者는 客觀的 判斷에 입각하여 政策에 참여하려는 態度나 姿勢確立이 필요하고 產業界나 政府는 그것을 옹계 받아드릴 수 있는 素地를 마련하고 受容態勢를 갖춘다는 것이 필요하다. 그렇게 함으로써 서로가 相對方의 立場, 性格, 限界를 파악할 수 있을 때 서로의 必要性의 분야와 정도를 알게되어 產學協同에의 길이 열릴 것으로 생각된다.

② 產學協同을 위한 物的 環境의 改善이 요망된다. 產學間의 共同研究, 資料支援, 委託研究, 委託教育, 諮問的役割 등의 諸方法을 통하여 產學協同이 이루어지는데 이를 위해서는 政府나 產業界의 精神的 支援과 아울러 資金支援이 필요하다. 일반적으로 우리나라의 研究開發投資는 극히 미약하다. 長期的 眼目에서 大學의 機能을 教育에서 研究所, 研究에서 奉仕로 그 比重을 높일 수 있도록 할 때 政策決定의 技法도 模倣에서 創造的인 것으로 바뀔 수 있을 것이다.

③ 產學協同을 위한 制度的 改善이 요망된다. 產學協同을 위한 精神的 風土改善과 더불어 產學協同改善을 위한 잘 계획된 프로그램이 짜여지고 그것을 위한 資金支援을 잘 할 수 있도록 하는 協同體制의 강화가 필요하다. 예컨대 產學協同法의 制定이나 產業協同促進機構의 育成, 研究團體의 育成을 위한 各種措置가 그러한 것이 될 것이다.