

國家發展目標와 政策方向

朴 東 緒*

<目 次>	
1. 序	가. 個人主義와 集團主義
2. 國家發展의 意義	나. 人權과 安保
가. 뜻과 目標	다. 私有와 公有
나. 分野別內容	라. 競爭과 規制
3. 理念과 發展論	마. 配分과 優先順位
4. 우리의 政策方向	

1. 序

우리가 후원하는 것은 언제나 效率的인 국가발전이며 따라서 이것이 뜻대로 구현되려면 우선 우리가 추구하는 目標가 分明히 설정되어야 함은 물론 그의 內容이 國家構成員들의 공감을 얻어야 하는 것이다.

이것이 기록된 후 이를 한정된 資源으로 效率的으로 이룩하기 위한 수단으로서의 政策, 行政이 수립되어야 하는 것이다.

이러한 意義를 지니고 있는 國家發展의 뜻과 目標를 우선 제시해 보고 이를 구성하고 있는 分野間의 相互關係와 戰略을 검토하고자 한다.

이를 논의하는데 있어 不可缺少하게 언급되어야 할 것이 理念間의 對立 및 비교적 근래에 많은 社會科學徒들이 개발한 發展理論이라고 생각되므로 이들 간의 관계를 比較 經驗의로 검토하여 보았다.

다음 이를 구현하는 수단으로서 政策形成에 영향을 기본적으로 미친다고 생각되는 기본 문제를 전술한 目標 및 現在 우리 社會에서 爭點으로 되고 있는 것들을 염두에 두고 몇가지 선택하여 政策方向을 제시하여 보았다.

2. 國家發展의 意義

가. 國家發展의 뜻과 目標

지난 20餘年間 이의 뜻에 관하여 많은 論議가 있었으나 물론 社會科學의 他問題와 같이

* 서울大學校 行政大學院 教授

여기서도 意見의 一致를 보았다고 할 수 없으나 筆者는 이의 뜻을 크게 두가지로 나누어 하나는 國家發展을 통하여 이룩한 社會의 實質的 內容(outcome, 또는 end product)으로서 國力の 지속적 伸張, 生活의 質의 向上, 人間다운 삶의 確保, 活力 있는 福祉社會 및 價値의 창조 증식 및 이의 公正配分 등으로 정리 예시할 수 있지 않을까 생각 된다.

이상의 제시를 別度로 설명할 必要는 없겠으나 活力 있는 福祉社會라고 한 것은 현재 一部先進國이 얕고 있는 지나친 복지, 과보호에서 연유되는 活力의 상실 또는 약화를 수반해 서는 안리겠다는 것이다.

다음의 價値의 창조, 증식 및 이의 公正配分은 우리 人間이 궁극적으로 추구하는 것은 價値라고 할 수 있는데 이의 지속적인 창조와 증식을 통하여 多樣化, 成長을 기하면서 이에 공헌한 정도와 우리 社會가 내포하고 있는 연대성을 감안하여 配分하는 것을 의미하는 것이다.

다른 또 하나의 國家發展의 뜻은 상술한 바와 같은 실질적인 상태, 社會의 양상 보다도 이를 이룩할 수 있는 國家의 體制能力에 초점을 두고 규정하려고 하는 것으로서 현시점에서 한 國家가 當面하고 있는 問題의 責任 있는 解決能力의 向上이라고 規定하고자 한다.

하나의 國家가 해야 할 가장 重要한 課題는 그 國家가 當面하고 있는 問題중 이들의 優先順位를 정하여 하나 하나 解決해 가는 것이라고 하겠는데 여기서 重要視 되어야 할 것은 責任있는 解決이라고 하는 것이다.

이와 같이 問題의 責任있는 解決이라고 하는 경우 그의 具體的인 目標 및 內容이 多樣할 수 있겠으나 많은 國家間의 一般性 및 우리의 경우를 念頭에 두고 考慮하는 경우 삶의 質의 向上, 또는 國力の 持續的인 伸張과 福祉의 向上이라고 規定해 보려고 한다.

우리는 國力이라고 하는 用語를 자주 利用하나 이의 뜻을 分明히 밝히는 사람은 적었던 것 같다.

여기서는 人力, 經濟力, 軍事力(國防力)을 內包하는 것으로 보고자 한다. 이와 같은 順序로 나열한 것은 優先順位를 考慮해서 그와 같이 한 것이다. 즉 우선 人力을 養成하고 이것을 土臺로 하여 經濟力을 키우고 난 후 이 두가지를 根據로 하여 軍事力을 키울 때 우리는 自主國防이 될 수 있기 때문이며 人力과 經濟力의 基盤없는 軍事力은 용병에 지나지 않기 때문이다.

이와 같이 持續的으로 國力이 向上되면 이의 一部는 福祉를 위한 投入으로 轉換되어야 하는데 이의 內容으로서 크게 下流階層人의 現金收入을 增加시키는 方案과 生活의 基本需要 또는 優先順位가 높은 것의 充足을 爲한 事業이 마련되어야 하는 것이다.

그러나 우리의 現實에 비추어 볼 때 前者 보다도 後者에 比重을 두지 않을 수 없을 것으로 생각 된다.

여기서 基本需要란 우리의 경우 教育, 醫療, 住宅, 法律救助 등인 것이며 이들의 충족은 個人의 發展은 물론 國家發展에도 곧 직결되는 것이라고 생각되며 따라서 이들의 충족이

下流階層人에게 점진적으로 이루어져야 할 것으로 생각된다.

나. 國家發展의 分野別 內容

상술한 바와 같은 國家發展 또는 이것이 이룩하고자 하는 目標을 達成하려면 이의 構成 內容인 政治 經濟, 社會 및 行政面의 發展이 제각기 이루어질 때에 責任있는 問題解決能力이 向上될 수 있다고 생각되므로 이를 略述해 보고자 하는 것이다.

1) 政治發展

여러가지 뜻으로 利用되고 있으나 우리의 지난 35年間の 歷史에 비추어 重視되어야 할 것은 憲法에 따른 平和的 政權交替가 이루어지므로서 政治的 安定을 期한다고 하는 것과 다른 하나는 有權者의 參與를 통한 責任政治의 具現이라고 하겠다. 우리는 解放後 몇차례 政治不安을 겪었으며 최근에 이르러 그의 기간은 짧아졌지만 우리가 입은 손실은 오히려 더 컸다고 하는 것을 잊어서는 안되며 또한 責任政治의 구현은 民의 참여 없이 執權者의 善意로만은 이룩될 수 없는 것이라고 하는 점에서 참여를 강조하는 民主政의 장점이 있는 것이다. 따라서 다시는 힘에 의한 政權交替나 政治人의 特權性 또는 權力을 통한 致富가 있어서는 안되겠으며 이를 爭取할 수 있는 길은 政治意識의 水準높은 有權者의 參與에 있다고 생각된다.

2) 經濟發展

發展은 成長과 달리 質的인 意味를 질게 內包하고 있는 것이므로 여기의 經濟發展은 生産性的 向上을 意味하며 우리가 지금 指向하는 第二의 跳躍도 過去처럼 量的인 成長보다도 質的인 生産性的 向上 如何에 달려 있으며 이를 이룩하려면 自然科學과 社會科學의 知識 및 技術이 더같이 必要로 하게 되는 것이다.

여기서 社會科學을 포함시킨 것은 生産性的 向上이 增資, 生産施設의 교체 등 物質的인 變化로만 이루어질 수 있는 것이 아니라 個人 및 集團이 어떻게 생각하고 行動하느냐 하는 것이 중요하다고 생각되기 때문이며 우리의 경우 이것이 지니고 있는 취약점이 적지 않다고 생각된다.

3) 社會發展

여기서 社會란 社會를 構成하는 사람들의 對人關係를 意味하며 따라서 여기서의 發展은 歸屬主義 보다 實績主義를, 特惠主義보다 普遍主義를, 情誼主義보다 非情誼主義를 意味한다고 생각되며 이 세가지가 具現될 때에 우리가 지난 오랜 歷史를 두고 싸워 온 소위 情實主義, 不條理가 是正될 수 있게 되는 것이다. 왜냐 하면 情實의 根源으로서 이상 열거된 세가지를 들 수 있기 때문이다.

4) 行政發展

政治와 別로 行政을 區分하는 경우 여기의 行政은 多분히 협의의 行政을 意味하게 되며 이와 같은 意味의 行政發展은 效果性, 能率性 및 合法性을 意味한다고 보아야 할 것

같다.

그러므로 前述한 責任있는 政治를 통하여 決定된 政策을 具體化 하는 行政에 있어서는 이의 效率性和 合法性이 지켜져야 한다는 것이다.

5) 相互關係와 戰略

우리가 살고 있는 經濟社會는 體制性을 지니고 있으므로 上述한 4大要素間의 相互關聯性이 있다고 생각되고 있으며 따라서 國家發展을 위하여 어느 하나 輕視될 수 없으나 一般的으로 어느 國家의 경우이나 政治發展 및 安定이 先行되어야 하나 특히 產業社會 및 우리의 경우 政治權力이 차지하는 比重이 크므로 政治發展의 先行없는 其他 領域의 큰 發展은 期待할 수 없지 않나 생각된다.

이를 뒷받침하는 것으로서 4.19로 인한 政治發展과 그후의 우리의 國家發展이 進一步할 수 있었으며 維新體制의 無責任성과 70年代 後半의 여러 失政을 例로 들 수 있을 것 같다. (重化學 過剩投資, 심한 인플레이, 10.26事件)

3. 理念과 發展論

우리는 解放後 韓國人중 極히 少數의 사람만이 理解하고 있었던 民主主義와 資本主義를 南韓의 理念으로 定하고 이에 따라 政治, 經濟, 社會體制를 꾸며 나갔으며 北韓의 경우 역시 極히 少數의 사람만이 理解하고 있었던 共產主義, 社會主義를 理念으로 定하고 이에 따라 政治 經濟, 社會體制를 꾸며 나갔던 것이다.

이와 같이 理念을 달리하는 두 體制는 그후 繼續 極限的인 對立의 길을 걸어 왔으며 現在 우리가 겪고 있는 바와 같이 世界에 그의 例를 찾아 볼 수 없을 정도의 斷絶을 招來하고 있는 것이다.

民族의 歷史를 달리하는 美蘇間에도 對話와 妥協이 있으며 外交關係가 樹立되고 있는데 우리와 같이 몇천년에 걸쳐 同質的인 文化, 歷史를 갖고 온 민족으로서서는 너무 지나치다는 느낌을 갖지 않을 수 없는 것이다.

이와 같이 分斷이 된 것은 물론 1次的으로 列強의 影響에 基因한다고 할 수 있겠으나 우리 스스로도 反省할 점이 없지 않은 것 같다. 즉 우리의 民族意識의 問題라고 생각된다. 換言하면 얼마나 강한 민족의식을 일찍부터 갖고 있었느냐 하는 것이다.

前述한 理念의 問題도 重要하지만 이에 못지 않게 重要한 것은 우리 韓國民, 韓民族의 利益을 守護하고 이를 增進시키는 問題가 아닌가 생각되며 따라서 이러한 觀點에서 보면 우리는 지난 35年間 지나치게 불균형적으로 理念의 問題를 重要視한 것이 아닌가 생각된다.

이와 同時에 民主國과 共產國의 경우 理念을 달리하고 國家間에 심한 對立을 겪고 있지만 國內政策面을 보면 部分的으로 接近하고 있음을 發見할 수 있는 것이다.

例示하면 社會開發面에서는 적지 않게 相互 接近하고 있음을 볼 수 있으며(教育, 醫療,

住宅 등) 다른 經濟分野에서는 原則적으로 接近의 여지가 있을 수 없겠으나 現實적으로 보면 그러한 것 같지도 않다.

資本主義國家에서는 計劃經濟의 導入, 私有的 制限 등을 볼 수 있으며 共產國의 境遇도 利潤의 計算, 「準私有」의 認定, 報酬의 格差擴大 등을 쉽게 들 수 있는 것이다.

그러면 이나 같이 서로 接近해가는 領域은 어디인가 하는 問題가 提起되는데 그것은 넓은 意味의 發展論이 提示하는 領域이라고 생각된다.

이를 換言하면 지난 몇십년간 社會科學의 여러 分野에 속하고 있는 學問領域에서 제각기 經驗的인 方法으로 研究해 온 發展論의 內容이라고 생각된다.

그러므로 우리가 重視하여야 할 것은 우리의 窮極의 目標은 우리의 效率的인 發展이며 이를 이룩하는데 있어 우리는 民主·資本主義를 共產社會主義보다 선호했지만 보다 바람직한 것은 發展論의 內容을 傾聽하는 것이 아닌가 생각된다. 왜냐하면 發展論의 內容이 보다 科學性을 지니고 있다고 생각되기 때문이다.

이의 實例로서 우리는 資本主義라고 했지만 지난 20年間 經濟發展을 한 것은 주로 計劃經濟에 依存하였기 때문이다. 따라서 우리의 궁극의 目標이 人間다운 삶의 質의 向上이라고 하는 경우 이를 效率的으로 달성하려면 오래전의 몇몇 사람의 理念內容보다도 發展理論에 더 關心을 갖는 것이 현명하다고 생각되기 때문이다.

4. 우리의 政策方向

上述한 바와 같이 理念과 發展論의 關係를 意識하면서 우리의 國家發展을 위한 政策方向中 現時點에 더 主要하다고 생각되는 몇가지를 提示하면 다음과 같다.

가. 個人主義와 集團主義

우리의 理想이 民主主義이므로 個人主義를 선호하는 것이 當然하다고 하겠으나 앞으로 우리가 考慮하여야 할 것은 첫째로 民主主義라고 하는 것이 外來的으로 政治理念의 하나로 導入되어서 그렇지 아직 우리 國民 중에는 상당한 수의 사람들이 民主主義는 個人主義를 根幹으로 하고 있다는 것도 올바르게 理解하고 있지 못한 사람들이 적지 않으며 따라서 個性의 開發 및 尊重을 重要視 하지 않음은 물론 심지어는 利己主義와 同一視하여 이를 못마땅한 것으로 착각을 하고 있는 경우가 적지 않아 우리의 發展에 個人主義가 지니고 있는 長點을 活用 못하고 있다고 하는 것이다.

둘째로 個人主義를 理念이나 發展論의 立場에서 다 重視하여야 하겠지만 또 한편으로 우리가 몸 담고 있는 社會는 集團性, 連帶性을 지니고 있으므로 100% 個人主義로 一貫하는 것은 바람직하지 못한 것이다.

그러나 이와 反對로 우리 周邊에서 볼 수 있는 바와 같이 아직도 實際 行動에 있어서는 集團主義的인 것이 「愛國的」인 것으로 착각을 하고 「滅私奉公」을 해야 한다는 것을 主張하

고 있는 指導者가 적지 않게 發見되고 있으나 이것도 잘못이라고 생각된다.

그러므로 앞으로 우리가 올바른 方向을 設定하기 爲해서는 個人主義에 對한 正確한 理解와 이의 開發 및 活用을 意圖的으로 하면서 集團主義와의 妥協點이 適正하게 앞으로 계속 摸索되어야겠으나 基本的으로 個人主義 選好의 立場을 忘却해서는 안되며 이러한 테두리 안에서 表現한다면 「全體를 意識하는 個人」을 形成해 나가는 것이라고 하겠다.

나. 人權과 安保

人權의 尊重이 民主主義라고 하는 理念에만 一致할 뿐만 아니라 우리의 國家發展에도 크게 貢獻하는 것이므로 이것이 尊重되어야 함은 물론이나 앞으로 우리가 留意하여야 할 것은 여기에도 限界는 있다고 하는 것이다. 즉 우리의 理念이나 發展에 逆機能을 하는 人權을 憑藉한 主張이나 行動은 制約을 받아야 하며 따라서 國家의 生存이나 基本秩序를 基本的으로 破壞하는 것은 許容될 수 없는 것이다. 그러나 特定政權의 長期執權을 爲한 安保의 道용 및 人權의 制約은 유신체제하에서 보았듯이 오히려 해롭다는 것이다.

그러므로 이의 判斷基準은 우리의 理念인 民主主義와 韓國의 國家發展에 어떠한 影響을 미치느냐 하는 觀點에서 評價되어야 할 것이다.

다. 私有와 公有

資本主義經濟가 發展하는 初期에 특히 貧富의 차가 크게 惹起되는 것을 보고 성급하게 共產主義者는 私有的 廢止와 公有를 主張하고 있으며 이러한 主張이 특히 新生國의 젊은이들에게 訴力있게 받아들여지고 있으나 우리는 다음과 같은 點을 考慮해야 할 것 같다.

첫째는 私有는 단순히 資本主義經濟의 基本이라는 經濟的인 意味만이 있는 것이 아니라 政治的으로 人權의 擁護와 不可分의 關係가 있으며 또한 經營的으로 構成員의 動機賦與라고 하는 重要한 機能을 하고 있다는 것을 忘却해서는 안될 것이다.

둘째 政治面에서 참여의 신장을 주요 내용으로 하는 政治發展이 병행되면 資本主義 初期에 야기되는 민부의 격차 확대는 점진적으로 해결될 수 있음을 우리는 선진민주국에서 볼 수 있는 것이다. 이에 반하여 참여가 허용되지 않는 體制에서는 오히려 날이 갈수록 配分上의 不공평이 더 확대될 수 밖에 없는 것이다.

세째 甚한 貧富의 差를 造成하거나 또는 獨占을 造成하는 것을 防止하기 위하여 部分的으로 公有的 問題를 導入하여야겠으나 이때에도 이의 發展에의 影響 특히 非效率性을 慎重히 考慮하여야 할 것이며 우리의 경우 優先的으로 考慮되어야 할 것은 좁은 國土와 人口의 密度에 비추어 土地의 (특히 대지) 점진적인 公有擴大가 아닌가 생각된다. 그러하지 않고는 가장 중요한 기본수요의 하나인 住宅문제의 해결이 어려울 뿐만 아니라 不勞所得으로 인한 빈부의 격차를 해소하기도 어렵게 될 것으로 생각되기 때문이다.

라. 競爭과 規制

資本主義의 큰 長點은 競爭性의 조장이며 이에 따라 經濟發展 및 能率性이 提高되고 있

으므로 이의 持續的인 助長은 바람직하나 우리의 經驗에 비추어 留意할 點을 든다면 다음과 같다.

첫째, 過去에 競爭이 平等한 與件 속에서 이루어지지 못한 면이 적지 않았던 것이다. 이의 主因은 特定人이나 企業에 대한 特惠에 있었다고 생각된다. 그러므로 앞으로 競爭의 助長은 平等한 與件造成이 併行되어야 한다는 것이다.

둘째, 그러나 競爭을 하는데 있어서도 國家利益의 守護 및 增進이라고 하는 것이 忘却되어서는 안된다고 하는 것이며 특히 對外活動面에서 考慮되어야 하며 이러한 點에서 規制가 導入되어야 할 것 같다.

다. 配分과 優先順位

配分의 正當的인 基準으로서 適用되어야 할 것은 各構成員이 그가 속하고 있는 組織이나 國家發展에 일어난 값의 貢獻을 하였는가 하는 것에 相應한 報償이 配分으로 提供되어야 할 것으로 생각된다.

그러나 우리는 이러한 原則에 따라 配分이 이루어지지 못하는 면이 있어 構成員들의 勤務意慾, 士氣의 昂揚이 뜻대로 되지 못하여 生産性向上에 지장이 적지 않았던 것이다. 따라서 앞으로는 이러한 原則이 보다 充實히 遵守되어야겠다는 것이다.

둘째로 이와 동시에 우리社會는 集團性, 連帶性을 지니고 있으므로 個人的 責任으로 들릴 수 없는 理由로 그가 所屬하고 있는 組織이나 國家發展에 이바지 못하는 경우 이들의 最低生活은 우리 社會가 保障해 주어야 할 것이다.

세째로 이러한 點에서 이들에게 提供될 價值配分 또는 福祉事業의 內容은 여러가지 있겠으나 우리의 경우 多幸인 것은 이들의 優先 順位가 個人的 發展은 물론 國家發展에도 크게 도움이 되는 것들로 되어 있다는 것이며 具體적으로 指摘하면 教育, 醫療, 住宅, 法律救助 등이라고 하는 것이다. 아마도 이중 제일 解決하기 어려운 것이 住宅의 問題가 아닌가 생각된다.

더구나 최근 金利 및 通貨政策의 잘못으로 인하여 不動產價格을 앙등시키고 있는 것은 逆福祉의이라고 할 수 있으며 빈부의 격차를 다시 擴大시키고 있는 것이다. 이러한 큰 失手를 우리 政府은 불과 數年前(78年)에 범했는데 또 다시 되풀이 하고 있음은 얼마나 우리의 政策決定能力이 不實한가 하는 것을 입증하는 것으로 생각된다.