

經濟長官會議와 政策決定

鄭 正 佶*

〈目 次〉	
I. 經濟長官會議의 政策過程上의 地位	機構로서의 經濟長官會議
II. 國務會議의 形式化	IV. 經濟長官會議의 重要性
III. 行政府內의 最終經濟政策決定	V. 經濟長官會議의 限界와 重要性

〈요 약〉

1960年代 이후로 우리나라는 經濟開發 5個年 計劃을 수립하여, 이의 추진을 통하여 괄목할 만한 經濟發展을 이루어왔다. 반면 이러한 經濟政策을 실제로 決定하는 主體에 관한 연구는 그동안의 연구에서는 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 本 研究은 우리나라의 經濟政策의 決定過程, 특히 行政府 內의 過程이 여하히 이루어지는가, 또한 實質的인 政策決定權의 소재는 어디에 있는가에 관한 문제의식에서 출발하고 있다.

本 研究에서 다루고자 하는 내용은 다음과 같다. 먼저 經濟長官會議가 經濟政策過程上 가지는 地位를 公式的이고 制度的인 構成面에서 살펴보고자 한다. 또한 우리나라의 최고 政策決定主體인 國務會議 및 次官會議의 심의 결과를 分布하여 그 운영상 形式性을 지적하고자 한다. 결국 行政府內의 최종적인 경제정책 결정은 經濟長官會議에서 이루어진다고 볼 수 있는데, 이는 政策에 있어서 經濟的 合理性을 높이는 역할을 수행하고 있다. 그렇지만 經濟長官 會議와 經濟次官會議를 비교하여 볼 때 案件의 無修正通過率, 1회당 안전수, 1회당시간, 안전당 시간면에서 經濟次官會議가 보다 실질적인 역할을 한다고 볼 수 있다. 물론 經濟長官會議나 經濟次官會議의 중요한 실질적 결정은 이 두 회의체에서의 公式會議過程에서 이루어지는 것이 아니라 非公式的인 막후교섭에서 이루어지게 된다. 그러나 이 두 회의도 경제정책 결정에 있어서 그 나름대로의 역할과 기능을 수행하고 있다.

I. 經濟長官會議의 政策過程上의 地位

經濟政策의 決定은 최종적으로 國會의 의결을 거치는 경우도 있고, 行政府의 裁정만으로 끝나는 경우도 있으며, 行政國家化한 우리나라에서는 이 後者의 경

* 서울大 行政大學院 敎授

우가 일반적이다.

행정부의 결정에서는 大統領의 결정이 최종적인 것이 되지만 이에 앞서서 國務會議의 심의를 거쳐야 한다. 경제정책의 경우에는 국무회의 이전에 經濟長官會議의 事前審議를 거치는 것이 일반적이다. 경우에 따라서는 經濟長官會議 이전에 產業政策審議會를 거치는 안건도 있고, 또 經濟長官 간담회를 거치는 경우도 있다.¹⁾

경제장관회의는 모든 경제부처의 장관과 보사부, 노동부 및 외무부장관이 참여한다. 경제기획원장관이 그 의장이 된다. 副總理를 겸한 경제기획원장관이 경제팀의 長으로서 경제정책을 결정하는 회의인 것이다.

경제장관회의는 1963년부터 실질적인 활동을 시작하였으나 1964年 3월에 와서야 大統領令으로 그 설치근거를 마련하였다.²⁾ 이에 의하면 “경제관계 각 부처간의 상호협조를 긴밀히 하며 국민경제의 효율적 운용을 위한 종합계획과 산업경쟁에 관한 중요시책 및 개별계획을 심의하기 위하여 경제장관회의를 둔다”

경제장관회의가 행정부내의 경제정책결정에서 담당하는 역할도 上記 大統領令에서 분명히 밝히고 있는데 첫째, 국무회의의 심의를 꺾는 경제안건을 먼저 심의하여 경제장관회의는 경제안전에 관해서 國務會議의 先審기관역할을 담당하는 것이다.

둘째, 국무회의의 의결에 의하여 회부된 안건을 심의하고

셋째, 기타 여러가지 경제안건을 심의하는 것이다.

경제장관회의는 1960년대에는 每週 1회정도 회의를 열었으나 1970년대부터 2週에 한번 정도 회의를 개최하였으며, 처리안건數에 있어서는 1970~1982년까지는 1년에 200~370건 정도를 처리하다가 1983~1987년에 와서는 140~170건 정도만을 처리하고 있다.

경제장관회의는 國務會議에 앞서서 중요한 경제안건을 경제전문가들인 경제부처 장관들이 심의하는 중요한 기관이다. 이러한 경제장관회의가 실제로 어떤

1) 산업정책심의회는 경제장관회의와 마찬가지로 경제기획원 장관이 의장이 되고 수출입, 관세 및 세계, 산업구조 조정 및 합리화, 자유운용정책 등을 심의하기 위하여 1981년에 설치한 것으로 1981년에 2회, 1982~1987까지 매년 8~11회 정도 회의를 개최하여 총 160여건 정도의 안건을 심의하였다. 한편, 경제장관간담회는 원래 경제 4부장관회의(경제기획원, 재무부, 상공부, 농림부)로 1960년대 말에 시작된 것으로 비공식적으로 중요한 안건을 논의하던 제도로서 상당히 실질적인 토의를 한 것으로 알려져 있다. 이에 대해서는 최병선교수의 학위논문이 자세히 검토하고 있다. Byung-Sun Choi, *Institutionalizing A Liberal Economic Order in Korea*, Unpublished Thesis Paper at Havard University, 1987, pp. 67-78.

2) 서울大學校 行政大學院 調査研究室, 最高管理, 1965. 11. 20, p. 121.

한 역할과 활동을 하고 있으며 그 한계가 무엇인지를 간단하게 검토하는 것이 본 論文의 목적이다.

II. 國務會議의 形式化

경제장관회의는 경제안전에 관한한 行政府의 “最終” 정책결정기구이다. 국무회의의 심의와 대통령의 결정이 다르지만 실제에 있어서는 최종적인 결정기구인 것이다. 왜냐하면, 大統領은 國務會議의 決定을 變更하거나 뒤바꾸지 않고 또 국무회의는 경제장관회의의 결정을 좀체로 반복시키지 않기 때문이다. 국무회의는 우리의 分析對象 期間인 1964년부터 1987년까지 매우 形式的인 影響力만을 行使하였다. 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

國務會議은 行政府의 各部 長官으로 構成되어 있으며, 大統領이 다루어야 할 國政全般의 重要 이슈를 處理하는 憲法上 機關이다. 國務會議가 最終的인 政策의 決定主體이고, 또 너무나 많은 議題가 論議된다는 이유 때문에 案件을 사전 심의하는 보조기구로서의 次官會議가 運營되어 왔다.

國務會議과 次官會議 모두 1948년부터 1983년까지 一週日에 2번씩 열려왔고 1983년부터는 一週日에 1번 열려왔다. 그러나 이들 두 會議은 그동안 점점 더 形式化되어 왔다. 이러한 事實은 이슈가 國務會議나 次官會議에 到着되기 以前에 이미 實質的 決定이 이루어졌음을 意味한다. 이 事實은 <표 1>에 잘 나와 있다.

<表 1> 國務會議의 審議 結果

	전체 무수정 통과율	경제안전 무수정 통과율
1950년대 (59.1~60.4)	74.1%	72.3%
1960년대 (64~72)	82.6%	78.8%
1970 " (73~79)	89.1%	88.3%
1980 " (83~87)	92.5%	91.3%

* 보고 안전 제외된 수치임.

이 앞의 표에서 보는 수치는 國務會議과 次官會議에서 無修正으로 決定된 政策提案의 比率이다. 따라서 그 比率이 높을수록 이 두 會議에서 實質的 決定이 이루어지지 못했다는 것을 意味한다. 여기서 우리가 關心을 가져야 할 것은 세 가지이다.

첫째, 國務會議과 次官會議의 無修正 통과율은 매우 높고 또 점점 높아지고

있다. 이는 이들 두會議가 1970년대와 1980년대에 걸쳐 점점 形式化되어 왔다는 것을 意味한다. 지난 20여년 동안 無修正 통과율은 약 90%에 달했는데 이는 各部處 長官이 政策을 提案하여 議題로서 이들會議의 秘書官 册床에 到達한 以後에 열중의 아홉이 修正을 받지 않는다는 것을 意味한다. 國務會議과 次官會議는 實質的인 政策決定의 主體가 아닌 것이다.

이들 지지하는 다른 證據가 있다. 1950년대에는 國務會議에서 취급한 政策議題의 平均數가 약 7개 였는데 점차 增加해서 1980년대에는 약 16개에 達했고 건당 平均所要時間도 겨우 3.40분밖에 되지 못하였다.

〈表 2〉 國務會議의 會議當 案件數 및 所要時間

	1회당 안건수	1회 당 시 간	안건당 시 간
950 (1956, 1958)	7.28 ^{a)}	—	—
960 (64~72)	13.33 ^{b)}	51.55 ^{d)}	3.13 ^{d)}
970 (73~79)	14.17 ^{b)}	41.19 ^{e)}	2.68 ^{e)}
980 (83~87) ^{f)}	15.90(건) ^{c)}	54.64(분)	3.38(분)

a) 1956, 1958년의(大統領不參) Sample에서 (보고 포함, 지지없음)

b) 7간전체에서: 총무처보에서 계산(공포+의결안건+보고 모두 포함)

c) Sample에서 추정(공포, 의결, 보고 모두 포함)

d) 1965, 1968, 1970 Sample에서 추정(보고포함, 총리지시 총 12개 제외) (대통령 不參)

e) 1974, 1976, 1978 Sample에서 추정(보고포함, 총리지시 총 3개 제외) (大統領 不參)

f) 표거에는 일주일에 2회였으나 1982년 중반부터 주 1회로 감소되어 1983~1987까지 계속됨.

둘째, 이들 두會議는 그 形式化의 정도가 1970년대에 최고에 달했고 以後에는 큰 變化가 없었다. 國務會議과 次官會議에서 無修正 通過된 政策의 比率은 1978년에 93.7%였고, 1979년에는 97.8%였으며, 1980년대에는 모두 90%를 상회하였던 것이다.

셋째, 비슷한 傾向이 經濟案件에서도 나타난다. 이점이 우리의 논의에서는 매우 중요하다. 그 이유는 國務會議과 次官會議가 非經濟部處 長官이 經濟部處 長官에 대해 싸울 수 있는 유일한 公式的 機會이기 때문이다. 따라서 國務會議가 形式化되었다는 事實은 非經濟部處 長官이 經濟政策에 그의 입장을 반영시킨 유일한 機會를 喪失하였음을 意味한다. 과거에 執政政黨이나 議會가 行政府의 政策決定에 별로 큰 影響을 行使하지 못했다는 事實을 감안할 때 우리나라 行政府의 經濟政策決定이 얼마나 脫政治의이었던가를 알 수 있다.³⁾

3) 여기에 대해서는 본인의 다음 논문에서 자세히 검토하고 있다. Chung-Kil Chung, 'The Political and Administrative Relationships Including Central and Local

Ⅲ. 行政府內의 最終經濟政策決定機構로서의 經濟長官會議

經濟長官會議은 두가지 役割을 수행한다. 하나는 國務會議에 상정될 경제안건을 먼저 심의하는 일이고, 또 하나는 그 以外의 經濟問題에 關한 行政府에서의 最終決定主體로서의 役割이다.

경제장관회의는 이 두가지 역할을 수행하면서 1960年代 이후의 우리나라 경제정책의 핵심적 결정기구로서 자리를 잡아 왔다. 그래서 경제개발 5개년계획 등을 수립하고 이의 추진을 통해서 기적적인 경제발전을 성취하는데 커다란 기여를 한 것이다. 국무회의에 경제의 전문가가 아닌 政治的으로 強力한 국무위원이 있으며 이들은 非經濟的·政治的 논리에 의해서 경제정책을 결정할 가능성이 크다. 그런데 경제장관회의가 먼저 경제안건을 審議함으로써 이들의 介入을 縮小시키는 역할을 수행했던 것이다. 이러한 式으로 경제장관회의가 경제정책의 經濟的 合理性을 제고시키는 역할은 또다른 측면에서도 나타나는데 특히 다음과 같은 현상은 주목할 가치가 있다.

經濟長官會議의 構成은 모든 經濟部處長官 뿐만 아니라 保社部와 勞動部의 長官으로 이루어진다. 保社部는 環境保護 사업도 관장하고 있다. 따라서 保會部와 勞動部는 1960년대 以來로 經濟部處가 信奉해 오던 經濟第一主義나 경제성가제일주의 原則에 대한 숙명적인 敵이었다. 이 두 部處를 經濟長官會議에 包含함으로써 強力한 힘을 가지고 있는 經濟部處 등이 이를 반대자를 통제할 수 있었던 것이다. 經濟部處는 保社部나 勞動部가 國務會議過程에서 強力한 影響力을 가지고 있는 다른 非經濟部處에게 호소하기 이전에 이들을 統制할 수 있었던 것이다. 이는 單純히 이 두 部處가 자신들이 參與하였던 經濟長官會議의 決定을 따라야 할 道義的 義務가 있었기 때문만은 아니다. 다른 이유도 있다. 무엇보다도 國務會議은 經濟長官會議의 決定을 뒤집거나 變更시키지 않는 것이 一種의 관례같은 것이 되어왔던 것이다. 더우기 經濟長官會議의 議長은 副總理인 經濟企劃院 長官이 맡고 있는 것이다. 또한 經濟企劃院은 豫算權을 가지고 있기 때문에 다른 部處의 長官은 經濟企劃院과 사이가 惡化되기를 원하지 않는다.

Administrative Units, Paper presented at a conference on "The Role of the State in Economic Development: Republic of Korea," UCLA (University of California at Los Angeles) Center for Pacific Rims Studies, August 14~19, 1987.

그러면 어째서 일부의 經濟안건이 國務會議에서 바뀌거나 修正되는가? <표 1>에서 보았듯이 1970년대와 1980년대에는 國務會議에서 通過된 經濟案件의 90%가 無修正 通過였다. 환언하면, 경제안건의 10% 정도는 국무회의에서 수정된 것이다. 왜 그런가? 解答은 간단하다. 첫째로 政策을 起案하는 部處가 非常時에는 經濟長官會議를 거치지 않고 直接 國務會議에 상정할 수 있다. 이 境遇 案件은 修正받거나 變更될 可能性이 매우 높다. 둘째 經濟長官會議는 案件을 확정짓지 못하고 國務會議에 상정하여 國務會議에서 實質的 決定이 내려지도록 하는 境遇가 가끔 있다. 이 境遇 또한 원래의 案件은 國務會議에서의 어느 정도의 修正을 각오해야 한다.

이런 境遇 經濟長官會議나 副總理의 權威는 어느 정도 손상을 입게 된다. 따라서 強力한 힘을 가지고 있는 副總理는 經濟案件을 國務會議로 보내 거기서 實質的 決定이 이루어지도록 하지 않으려고 한다.⁴⁾ 이를 알기 때문에 경제부처의 장관들도 기획원장관의 기분을 상하게 하거나 입장을 곤란하게 하지 않으려고 한다. 그래서, 非常時를 除外하고는 經濟案件을 곧바로 國務會議로 상정시키지 않으려고 한다.

간단히 말하면 經濟長官會議는 經濟分野에 있어서 實質的인 최종정책결정주체라고 볼 수 있다. 國務會議와 比較해서 經濟長官會議는 진정한 政策決定機關에 가깝다고 말할 수 있다. 예가 <表 3>에 나타나 있다. 經濟長官會議에서 無修正으로 通過된 案件의 比率은 1960년대의 境遇 62.7%이었고, 1970년대의 境遇 87.1%, 1980년대의 境遇 73.3%이었다. 이러한 事實은 國務會議의 境遇 各各 82.6%, 89.1%, 92.5%인 것에 比較하여 顯著한 差異를 보인다. 例外的인 境遇는 經濟長官會議 또한 形式的인 地位에 머물렀던 1970년대이다. 그러나

<表 3> 經濟長官會議의 活動

	무수경 통과율 ^{a)}	1회당 안건 ^{b)}	1회 당 시 간	안건당시간 ^{b)}
1960 ('65, '67, '69)	62.7	8.54	—	—
1970 ('75, '76, '78)	87.1	7.59	—	—
1980 ('80~'1978)	73.3 ^{c)}	7.04	33.0(분)	4.7(분)

a) 보고안건제외

b) 보고안건포함

c) E.P.B 통제는 72.8%

4) 이러한 경향은 1960~1970년대에 가장 두드러지게 나타난다. 장기영씨나 김학열씨와 같은 강력한 副總理가 있었을 때와 박충훈씨(1960년대 後期), 태완선씨(1970년대 初)가 副總理였을 때를 비교하면 두드러지게 차이가 있다.

一般적으로 볼 때 經濟長官會議은 名實相符한 政策決定主體이었으며, 우리나라에서 經濟政策 決定에 있어서 事實上的 最終的인 決定權을 確保하고 있었던 것이다.

IV. 經濟次官會議의 重要性

그러나 위의 論議는 經濟長官會議의 政策決定 主體로서의 全般的인 活動을 과대평가하고 있다. 經濟長官會議을 爲하여 경제 案件을 먼저 심의한 경제차관회의가 활동한 내용이 經濟長官會議의 그것에 혼합되어 있기 때문이다. 그런데 經濟次官會議가 훨씬 더 實質的인 政策決定權을 가지고 있다. 經濟次官會議는 問題의 技術적 側面을 解決할 뿐만 아니라 다른 根本的인 側面도 아울러 다룬다. 經濟長官會議에서는 經濟次官會議의 결정을 普通 받아들이고 있다. 따라서 1980년 대의 73.3%는 經濟長官會議와 經濟次官會議에서 變更된 案件의 比率이 26.7%라는 것을 意味한다. 좀더 세밀한 分析을 해 보면 經濟次官會議의 重要性을 알 수 있다. <附表 1>에서 보듯이 1980년대에 經濟次官會議에 의해서 追加의 變更이나 拒否된 案件의 比率이 21.0%에 달하고, 經濟長官會議의 境遇는 8.1%에 달한다.⁵⁾

經濟次官會議가 經濟長官會議보다 훨씬 더 積極的인 意思決定主體라는 事實은 다른식으로 證明될 수 있다. 이 두 會議의 참여자는 기본정신면에서는 意見의 一致를 보고 있다. 또한 다른 客觀的 證據도 있다. <표 4>에 나와 있듯이 經濟長官會議는 한 회의당 平均 33.0분을 所要하는 反面 經濟次官會議는 51.7분을 所要한다. 經濟長官會議는 안전당 平均所要時間이 4.69분이고 經濟次官會議은 7.41분이다. 經濟次官會議는 經濟長官會議보다 더 진지하고 열번 討論을 벌인다.⁶⁾

위의 論議를 읽는 사람들은 經濟次官會議가 實際的인 政策決定을 내린다고 誤解할 可能性이 있다. 實際로는 實質的인 政策決定은 회의내에서 이루어지는 것이 아니라 非公式的인 과정을 통해서 이루어지는 것이다. 이러한 비공식적 조정과정을 검토하기로 한다.

5) 이를 합치면 29%로서 앞서 얘기한 28.3%와 差異가 發生한다. 그 이유는 중복계산에 따른 差異이다. 어떤 境遇 經濟次官會議에서는 經濟長官會議에서 修正될 것을 條件으로 合意를 보는 境遇가 있다. 이런 境遇 重複計算된다.

6) 次官會議도 마찬가지로이다. 國務會議는 1960년대에 안전당 平均所要時間이 5.9분이었고 1980년대에는 3.6분이었는데 次官會議는 各各 8.8분, 4.9분이다.

〈表 4〉 경제장관회의 VS 경제차관회의

	무수정 통과율		1회당 안건수		회 당 시 간		안건당시간	
	차관	장관	차관	장관	차관	장관	차관	장관
1969 ^{a)}	54.4	73.6	3.95	7.95	—	—	—	—
1975, 1: 76 ^{a)}	82.6	91.2	8.05	8.39	—	—	—	—
1983~ 987	76.1 ^{b)}	79.2 ^{b)}	6.97	7.03	51.7	33.0	7.41	4.69(분)

a) 보고포함

b) 김태석 논문(1981~1987), 김태석, 政府의 政策決定 過程에 관한 實證的 分析, 서울대 행정대학원 석사학위논문(1988) p. 65.

經濟長官會議의 案件의 약 80%가 둘 이상의 부처가 關聯되어 있다. 따라서 대부분의 경우에는 政策을 起案한 部處가 그 政策案件이 經濟長官會議에서 通過시키려면 關聯된 다른 部處의 동의나 承認을 얻어야 하는 것이다. 다른 部處의 동의를 얻으려는 努力은 政策起案 部處가 案件을 政策議題로서 經濟長官會議에 上정시킨 때부터 始作된다.

結果는 두 가지로 나타날 수 있다.

(1) 有關部處간 協商이 이루어지는 경우이며 이 경우가 일반적이다. 그리고 妥協이 이루어진 案件은 議題化된다. 이런 境遇 이 政策案件은 經濟次官會議와 經濟長官會議를 修正없이 通過하게 된다. 〈표 5〉에 나와 있는 A의 原案(無修正)通過 案件은 大部分이 이 범주에 속한다.

〈表 5〉 경제차관 및 장관회의의 의결결과(1980~1987)

전 의결 총 건수	경제차관회의 및 장관회의에서 의결 통과된 안건			차관회의 의결		장관회의 의결	
	원안의결 (A)	수정의결 (B)	대체안 (C)	보류 (D)	조건부 (E)	보류 (F)	조건부 (G)
1,069	767	201	62	10	63	21	21
100.0%	71.7	18.8	5.8				
	↑15	↑46	↑4			↑2	↑8

(2) 起案한 部處가 關聯部處와 合意에 이르지 못하거나, 非常時여서 동의나 諒解를 얻기에 充分한 時間的 餘裕가 없는 境遇에는 안건을 于先 經濟次官會議에 上정시켜서 關聯部處의 동의를 얻기 위해 노력하게 된다. 이 경우 結果는 여러가지로 나타날 수 있다. 첫째로 원안이 經濟次官會議에서 받아들여지고 經濟長官會議에서 無修正 通過되는 境遇이다. A컬럼의 一部分이 이에 該當된다. 둘째로 妥協이 이루어져 修正되는 境遇가 있다. 둘째 B컬럼에 나와있는 것처럼 修正을 받는 大部分의 案件이 이 경우에 該當된다. 셋째, 원안에 큰 變

更に 가해져서 代替案이 만들어져 經濟次官會議과 經濟長官會議를 無修正으로 通過되는 境遇이다. <표 5>의 세째 컬럼(C)에 나와있는 大部分의 境遇가 이에 該当된다. 네째, 關聯部處간의 合意가 이루어지지 못하고 經濟長官會議와 經濟次官會議에서 열린 論爭이 벌어지는 境遇가 있다. 이 境遇는 <표 5>의 D와 E 컬럼에서 發見할 수 있는데, 이 境遇는 經濟長官會議와 經濟次官會議가 매우 活動的인 役割을 수행하는 側面과 關聯되며 좀 더 깊은 研究가 이루어져야 할 部分이다.

條件에 關한 關聯部處간의 事前 合意가 이루어지지 못한 境遇 經濟次官會議에서의 활발한 討論은 當然하다. 이런 境遇의 안건처리에는 20~30분이 所要된다. 또한 經濟次官會議에서 實質的인 政策決定이 이루어지게 된다. 이런 境遇는 상당히 된다. D와 E 컬럼(73개 또는 全體案件의 약 6.8%)이 모두 여기에 속하고 B 컬럼속에도 極히 적어서 無視할 정도의 경우가 포함되어 있다. 이 중에서 10개는 經濟次官會議를 통과하지 못하였고 나머지 63개의 境遇는 經濟長官會議에 올라가기 전에 關聯部處간 合意를 본다는 조건하에 經濟次官會議를 通過한 境遇이다.

V. 經濟長官會議의 限界와 重要性

經濟次官會議의 條件附 通過는 經濟長官會議의 結果에 따라 달라지며 <표 5>에 화살표로 표시되어 있다. 이 境遇 大部分이 修正되든 修正되지 않든 通過되는 것을 알 수 있다. 그리고 단지 2개의 境遇가 經濟長官會議에서 拒否, 혹은 保留되었고, 8개의 境遇가 나중에 關聯部處간의 合意를 본다는 條件으로 經濟長官會議를 通過했음을 알 수 있다. 이런 境遇의 比率은 全體의 약 1%에 不過하다. 뿐만 아니다. 이런 案件의 大部分이 經濟長官會議 以前에 關聯部處간의 合意가 이루어지지 못하였다는 單純한 이유 때문에 경제장관회의를 통과하지 못하게 된 것이다. 즉 경제장관회의에서 토론으로 부결된 것이 아닌 것이다. 즉 經濟長官會議는 이런 境遇 조차도 積極的인 役割을 수행하지 못하는 것이다

이상에서 보면 경제장관회의나 경제차관회의의 限界가 분명해진다. 중요한 실질적 결정이 이 두 회의체에서의 公式會議過程에서 이루어지는 것이 아니라 非公式的인 막후교섭에서 이루어지는 것이다. 이 非公式的인 막후교섭이야말로 경제정책의 實質的인 결정과정이다. 이 과정의 分析은 經濟部處들간의 權力균형문제, 상호갈등문제, 대통령과 비서실의 역할문제를 종합적으로 검토해야 하므로

이 논문의 범위 밖이다.⁷⁾ 여하튼 實質의 政策決定은 經濟長官會議나 經濟次官會議의 外部에서 이루어지며, 이 두 최고 경제정책결정주체는 그 結果를 公式化할 뿐인 것이다.

그러나 이 두 會議가 重要하지 않다고 생각하는 것은 잘못이다. 그 反對이다 첫째, 이 두 會議는 幕後의 協商과 調整을 重要하고 不可避한 것으로 만들고 그 結果를 公式的이고 最終的으로 確定하는 重要한 裝置인 것이다. 둘째, 長官이나 次官은 가끔 事前調整이 이루어진 후에야 새로운 事實을 알게 되거나 새로운 아이디어를 갖게 되는 境遇가 많다. 셋째로, 더욱 중요한 것은 非公式的인 協商과 調整이 經濟長官會議와 經濟次官會議의 影響을 받는다는 점이다. 왜냐하면 非公式的인 調整이 이루어지는 境遇에도 이 두 會議의 反應을 考慮해야 하며 그에 미리 맞추어야 하기 때문이다. 예를 들면 輸出主導의 經濟成長의 이데올로기가 經濟長官會議의 構成員에 단연되어 있을 때, 勞動部가 起案한 輸出産業의 賃金を 引上하는 案件이 非公式的인 調整過程에서 상공부의 반대로 失敗하는 境遇와 같은 것이다.

〈附表 1〉 經濟長官會議와 次官會議修正率(1980~1987)

1. 次官會議 수정율

① 次官會議의 수정+장관회의수정+② 차관회의보류+③차관회의의 조건부
승에서 장관회의 원안의결이의 모든것=155+10+(74-15)=224

$$\therefore \text{次官會議 수정율} = \frac{224}{1069} = 20.95\%$$

※ 1069는 의결안건수(보고제외)

2. 사전조정율(의제상정 이후)

$$= \frac{\text{대체안}}{\text{전체의결건수}} = \frac{62}{1069} = 5.80\%$$

3. 長官會議 수정율(추가적)

• ① 次官會議無修正인데 長官會議修正+② 長官會議보류+③長官會議條件附
=46+21+(3+18)=88

$$\therefore \text{修正率} = \frac{88}{1069} = 8.23\%$$

7) 여기에 대해서는 본인의 다음 논문이 자세히 분석하고 있다. Chung-Kil Chung, "Presidential Decisionmaking and Bureaucratic Expertise," *Governance* (to be published in July 1989).

4 長官・次官會議・全體 原案 통과율

- ① 원안통과+② 次官會議條件附 통과 중에서 長官會議에서 原案통과
 $=767+17=784$
- 원안통과율 $\frac{784}{1069}=73.3\%$ (기획원자료 72.8%)