

## 大統領의 政策決定\*\*

—經濟政策을 중심으로—

鄭 正 信\*

.....<目 次>.....	
I. 서 론	III. 행정체제의 변화와 정책조정
II. 통치이념의 갈등	IV. 결 론

### 〈要 約〉

6공화국의 대통령은 과거보다 경부비깥의 영향력이나 국회의 권한이 강화된 속에서 경제정책을 결정하고 있다. 통치이념도 변화가 있고, 행정부내의 정책결정권의 변화 등으로 대통령비서실이나 대통령의 영향력은 제약을 받고 있다. 본 논문에서는 통치이념의 변화와 행정부내부의 변화를 검토하였다. 통치이념의 측면에서 보면, 과거 1960년대 이래 5공화국시절까지 경제발전지상주의와 안보우선주의가 정책과정을 압도하였다. 6공화국에 접어들면서 자유민주주의 및 복지사회건설이 前者에 도전하고 있어, 이들의 갈등상태가 일관성있는 경제정책의 결정에 커다란 제약요인으로 작용하고 있다. 행정부내부의 변화는 행정의 개방체제화로 표현할 수 있는데, 비서실에 집중되었던 정책결정권이 부처들에게 분산되고, 부처내부에서는 하위실무자에게 권한과 책임이 상당히 이동되었다. 결과적으로 행정부의 최고의결기관인 국무회의가 과거보다 많이 실질적인 결정권을 행사할 것으로 기대되는데, 통계상으로 보면 놀랍게도 국무회의의 실질적 결정권은 과거 5공화국 시절에 비해서 증가된 흔적이 보이지 않는다. 국무회의 이전에 경제정책을 심의하는 경제장관회의는 과거보다 실질적 결정권이 증가된 것으로 나타나는데, 그 전단계인 경제차관회의가 과거에 비해서 훨씬 더 실질적 결정권을 행사하는 것으로 분석되었다. 이 측면에서 보면 대통령의 경제정책에 대한 영향력행사는 상당히 감소한 것으로 보이지만 대통령비서실의 역할과 부처의 장·차관에 대한 대통령의 리더십분석이 있어야만 보다 정확한 결론을 내릴 수 있을 것이다.

### I. 序論—民主化와 大統領의 政策決定過程—

민주화의 열망속에 출범한 6공화국은 기대와 달리 경제문제를 적절히 해결못

\* 서울大學校 行政大學院 教授

\*\* 이 연구는 1991년도 서울大 대학발전기금의 연구비지원으로 이루어졌다.

한디는 비판을 크게 받고 있다. 경제문제를 해결하려는 경제정책이 非政策의 인정과 수단을 지니고 있거나, 내용의 변동이 급격하게 일어나거나, 집행이 제대로 되지 않는다는 등의 비난을 받고 있다. 박대통령시대의 1970년대나 전대통령시대의 1980년대(1980~1987)에는 경제정책의 내용도 보다 합리적이었으며, 朝令暮改式的의 급격한 정책변동은 보다 적었고, 정책간의 모순도 적었으며, 일단 결정된 정책이 강력히 집행되었다고 많은 사람들이 믿고 있으며, 이러한 믿음은 사실상 타당한 측면이 많다.<sup>1)</sup> 왜 이러한 현상들이 6공화국에 들어와서 일어나게 되었는가? 이 논문은 이 질문에 대한 답변을 대통령의 정책결정과정이라는 시각에서 찾아보자 하는데 목적이 있다.

6공화국에서의 경제정책상의 亂脈上에 대해 대통령의 리더쉽의 부족이나 통치철학의 결여를 지적하는 사람들을 흔히 본다. 그러나 원인이 이렇게 단순하지 끓다. 만약 문제의 원인이 대통령의 리더쉽 부족이나 통치철학에 있다면, 보다 좋은 대통령만 뽑으면 문제는 해결될 것이다. 또는 바람직한 대통령이 없으면 문제는 해결될 수 없는 것으로 생각될 수 있을 것이다. 그러나 문제가 그렇기 간단하지 않다. 이 논문은 다음과 같은前提下에 대통령의 결정을 검토할 것이다.

6공화국의 경제정책이 70년대 80년대 보여 주었던 합리성(경제적 합리성), 時·空間的 일관성, 강력한 집행을 모두 결여하고 있는 근본적 원인은 정책결정의 주체인 정치체제의 민주화, 정책결정과정을 지배하고 있는 통치이념의 多元化와 갈등 등이며, 이러한 틀이나 제약속에서 대통령의 정책결정이 일어나고 있다. 므로, 대통령이나 정부지도자들의 개인적 능력이나 성향은 부차적이거나 미적 한 영향밖에 미치지 못한다.

◆ 상과 같은 전제 하에 이 논문은 대통령의 정책결정과정에 커다란 한계를 부여하는 정치체제의 민주화와 통치이념의 다원화를 중심으로 논의를 전개하려고 한다. 정책결정측면에서 중요한 정치체제의 민주화는 크게 두 가지 부분이 있다. 첫째는 정책결정과정에서 과거에는 민간 또는 사회에 대해 정부가 압도적

) 과거 박대통령이나 전대통령시절의 대통령의 경제정책결정에 대해서는 다음을 참고할 것.

김경렬, *한국경제정책 30년사*(서울: 중앙일보, 1991).

하원, *청와대 24시*(서울: 정음사, 1985).

강인섭, “청와대비서실”, *신동아*(1983. 8월호).

정경길, “대통령의 정책결정과 전문관료의 역할”, *행정학회보* 제23권 제1호 (1989. 6).

Chung-Kil Chung, “Presidential Decision making and Bureaucratic Expertise”, *GOVERNANCE*(1989, July).

인 우위를 점령하였으나 민주화의 진전과 더불어 민간부분이 官主導的・政府主導的 정책결정과정에 영향을 미치기 시작하는 부분이다. 여기에 대해서는 민간부문으로서의 기업이나 자본가계층이 과거보다 영향을 증가시킨 부분보다는 노동자·농민계층이 증가시킨 부분이 더욱 크다는 것이 이 논문의 또 하나의 커다란 진제조건이다.

이 진제조건에 대해서는 논란이 크게 있을 수 있으나<sup>2)</sup> 본 논문에서는 논의 없이 그대로 받아들이고 논의를 진행한다. 다만, 통치이념의 다원화에서 노동자·농민계층의 정치적 활성화에 대하여 간단히 논의될 것이다.

정책결정의 측면에서 두번째 중요한 정치체제의 민주화 측면은 정부내에서의 민주화이다. 즉 행정부에 대하여 국회의 권한이 강화되고 행정부내부가 민주화되는 것이다. 국회의 권한강화는 대통령의 정책결정권을 결정적으로 약화시키므로 극히 중요하지만 이 자체가 자체한 분석을 요하기 때문에 이 논문에서는 이를 주어진 것으로 보고 논의를 진행한다. 행정부내부의 민주화는 대통령의 정책결정의 중요한 부분이 되므로 여기에 자세히 검토하게 된다.

행정부내부의 민주화에서 빼어 내어 놓을 수 없는 것이 대통령비서실의 권한과 역할의 변화인데, 이것은 또 본 논문의 주제인 대통령의 정책결정에서는 그 사실적인 내용이 되므로 극히 중요하지만, 紙面關係上 다음 기회로 미룬다.

본 논문의 기본적 줄거리는 다음과 같다. 6공화국의 출범을 前後하여 시작된 사회 및 정치체제의 민주화가 정치체제의 민주화와 통치이념의 갈등을 유발하였고 이러한 소용돌이 속에서 대통령의 정책결정이 이루어지는데 後者를 먼저 검토하고, 前者에 대해서는 행정부내부의 민주화를 중심으로 살펴보게 된다.

## II. 統治理念의 葛藤

### 1. 韓國의 政治・行政體制를 지배하는 統治理念

6공화국에 들어와서 과거와 크게 달라지면서 대통령의 정책결정에 크게 제약을 가하고 있는 것이 통치이념의 多元化이다. 1960년대부터 확고하게 정책과정을 지배하던 경제발전지상주의와 국가안보우선주의가 복지사회건설과 자유민주

2) 김석준, 한국자본주의 국가위기론(서울:풀빛, 1991).

정경길, “형평을 좌우하는 정책결정과정”, 황인청 외 편, 한국사회의 형평문제(서울:나남출판사, 인쇄중).

주의 || 의하여 도전받으면서 정책결정과정에서의 갈등을 과거보다 크게 하고 있다.

통치체제 내부나 행정체제 내부에 지배적인 통치이념이 확립되어 있으면 급격한 여론의 변화 등 정책변화의 요인이 등장하고 있어도 정책의 급격한 변동이나 정책의 표류현상은 쉽게 나타나지 않는다. 그러나 민주화가 진행되고 경제가 성숙기에 접어들게 되면 지배적인 통치이념이 정치체제나 행정체제 내부에 흐름되기 어렵다. 왜 그런가? 과거 5공화국시절까지는 뚜렷한 통치철학이나 통치이념이 있었는데 왜 현재는 지배적인 통치이념이 없는가?

대한민국 정부수립이후 현재까지 우리의 정치·행정체제를 지배해 온 통치이념은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 자유민주주의, 안보와 질서유지, 경제발전, 복지·사회건설 등이다. 이들을 먼저 하나하나 검토하는 것이 현재의 통치이념상의 갈등상태를 이해하기 위해 필요하다.

### (1) 自由民主主義

통치이념 또는 政治理念(Ideology)으로서의 자유민주주의는 흔히 민주주의라고만 줄여서 부르고 있지만, 크게 세 가지 약간 틀린 측면을 지니고 있다.

첫째, 自由主義의 이념이다. 기본적으로는 정치적 가치로서 自由를 가장 중시하는 이념인데, 이에 대립하여 평등 또는 물질적 중요와 성장을 중요시하는 이념 등이 있을 수 있다.

자유를 가장 우선하는 정치가치로 내세울 때 이에 대립되는 평등을 최우선하는 정치이념과 대비하여 전자를 自由民主主義로, 후자를 社會主義 또는 共產主義라 부르는데, 현대에 와서는 자유주의 국가인 영국이나 스웨덴 같은 나라에서 보듯이 평등도 크게 고려하여 노동자계급의 복지를 중시하는 福祉國家를 표방하기 되자 兩者的 차이가 많이 줄어들게 되었다. 그러나 극단적인 경우를 보면 전자가 개인의 자유를 무엇보다 귀중하게 생각하여 신체, 재산, 거주이전, 신앙, 언론, 표현 등의 자유를 내세우는데 비해서 후자는 최저임금, 안전한 근로환경 등 근로자의 복지를 내세운다.

개인의 자유를 중시하는 자유주의의 이념은 원래 정치적으로 절대군주제 하에서 국가의 억압과 착취로부터 시민계급의 생명, 신체, 재산의 자유를 보호하기 위한 정치적 지도원리로서 등장하였다. 그리하여 시민혁명에 의하여 절대군주제가 붕괴된 후에 자유주의는 국가의 지도원리로서 체택이 되고 개인의 신체, 기산의 자유 등을 기본권으로서 헌법에 의하여 보장되게 되었다. 이러한 이유 때문에 自由民主主義개념속에 있는 自由主義는個人의 人權 등 基本權을 보

장을 그 핵심적 내용으로 삼는다.

둘째, 자유민주주의의 두번째 측면은 경제에 관한 것이다. 경제분야에서 資本主義와 市場經濟原理(market mechanism)를 원칙으로 하는 이념인 것이다. 그래서 자본주의의 발전단계에 따라서 자유민주주의도 그 성격이 변화하게 되었다. 서구에서의 자본주의는 흔히 商業資本主義, 產業資本主義, 獨占資本主義, 修正資本主義로 변천된 것으로 알려져 있는데, 정치적 자유주의는 산업자본주의의 정치철학이었다고 볼 수 있다.

산업자본주의 시대는 자본이 산업부문에 투입되어 기계 및 공장시설의 형태로 축적이 되던 시기이다. 이 시기는 공산품의 판로가 한계점에 도달하지 않아서, 생산되어 시장에 공급만 되면 잘 팔렸기 때문에 자본가는 공장만 지으면 돈을 벌 수 있던 때였고 따라서, 산업자본이 급격히 축적되던 시기였다. 이 시기에는 정부가 경제에 개입하지 않아야 경제가 더욱 발전하고 그래서 국가도 자유롭게 된다는 사고방식이 지배하게 되었고, 이것이 A. Smith의 自由放任主義으로 널리 알려진 것이다.

자유방임주의는 국내경제에 대해서 국가의 간섭·개입이 없어야 경제가 더욱 발전할 수 있다는 주장과 국제경제에서 보호무역주의를 타파하고 자유무역을 해야 한다는 주장으로 나누어지는데 어느 경우나 국가가 경제에 간섭하지 않아야 한다는 주장이다. 경제는 자유시장의 원리, 즉 시장경제에 맡겨야 한다는 주장이다. 이것이 산업자본주의 당시의 정치적 상황과 결부되어 절대군주와 그 지탱하던 국가의 횡포로부터 시민의 생명, 재산 및 신체의 자유 등을 보호하기 위한 思想的 武器가 되어 국가는 시민생활에 간섭하지 않아야 하는 것으로 발전한 것이다.

산업자본의 축적이 계속되어 드디어 시장의 판매규모 이상으로 공장시설 규모가 확장되자 생산과잉과 불경기가 나타나고 도산하는 기업이나 경쟁기업의 흡수·병합 등으로 독·과점 기업이 시장을 분할하게 되었다. 이에 따라 자유방임주의의 이론적 전제였던 자유경쟁시장이 허물어지고 독점자본이 시장을 지배하게 되었다. 독점자본주의가 일반화되면서 불경기가 만성화되자, 一面 자유경쟁 시장에 의한 자원배분의 효율화가 보장되지 못하고, 他面 실업·저임금 등의 문제를 해결하기 위해서 정부가 경제에 개입하지 않을 수 없게 되었다. 이에 더러 정부가 사회적 약자인 균로자 계층을 보호하고 인간다운 생활을 보장하기 위해서 실업보험, 노년보험 등의 각종 사회 복지정책을 추진하는 복지국가를 표방하면서 자본주의는 독점자본주의를 거쳐 수정자본주의로 접어들게 된다.

修正資本主義時代의 자유주의는 대폭 제약을 받게 되어 경제부문을 포함한 국민·인·민의全生活에 국가가 개입·간섭하는 제한된 자유주의가 당연한 것으로 받아 들여지게 되었다. 근로자의 보호를 위해서 과다한 노동시간의 금지, 최저임금·나·지불, 작업장 안전시설의 설치를 근로기준법에서 규정하고 기업주로 하여금 이를 지키게 하여 기업활동에 정부가 적극 개입하고, 환경을 오염시키는 폐기물을 배출하지 못하게 규제하는 등 국민의 생활에 개입·규제하게 되었다.

그러나 수정자본주의의 복지국가에서는 과거의 절대군주시대와 같이 국가가 시장의 신체, 재산 등의 자유를 함부로 박탈하는 사태는 없을 것임을 당연한 것으로 보고, 이제 사회적 강자로 부상한 자본가·기업가로 부터 노동자·일반소·내·자들을 보호하고 사회적 강자의 횡포를 막기 위하여 이들의 자유를 제한하게 된 것이다. 역사는 흔히 말하는대로 보다 많은 사람들의 자유를 위하여 움직인다. 정치권력(국가)에 의한 횡포부터 먼저 제거하고 경제력에 의한 횡포를 그 다음에 제거하는 방향으로 움직이려는 것이 서구 선진제국의 경험이다.

셋째, 자유민주주의의 이념중 우리나라에서 가장 논쟁과 우여곡절이 많았던 측면이 政治的民主主義의 원리이다. 자유민주주의에서의 민주주의의 핵심은 정체제 운영의 節次 또는 過程에 있다. 즉 國民에 依한 政府이다. 국민에 의한 정부의 근본정신을 살리려면 국민들이 모두 정부의 중요한 결정에 참여하여야 한다. 그러나 이러한 직접민주정치를 실현하기는 어려우므로 국민들은 선거에 의하여 대표자들을 선출하고 이들에게 정부의 운영을 맡기는 間接民主政治의 원리를 채택하고 있다.

자유민주주의에서는 정부를 구성하는 형태로서 크게 두가지가 있는데, 大統領中心制와 內閣責任制가 그것이다. 內閣責任制는 국민의 대표기관인 의회를 중심으로 의회에서 행정부의 최고책임자인 수상을 선출하여 행정부가 의회를 통하여 국민에게 책임을 지는 정부형태이다. 반면에 大統領中心制는 국민의 대표기관인 의회와 행정부를 서로 별개의 구성원리에 의하여 구성시켜서 상호 견제하도록 하면서 행정부는 국회가 아니라 국민의 선거에 의하여 선출된 대통령으로 하여금 그 최고 책임자 역할을 하도록 하는 제도이다. 대통령 중심제에서의 행정부는 국회와는 독립적으로 대통령에 의하여 국민에게 직접 책임을 지는 형태를 취한다.

결래 의회는 중요한 정책을 결정하고 행정부는 이를 집행하는 식으로 국가 업무를 분업하고 있다. 그러나 이러한 議會主義의 이념은 20C에 들어와서 끊임없이 약화되었는데, 국가기능의 팽창과 전문화로 인하여 행정부가 정책결정

↓ 實質的 主導役割을 담당하게 되었기 때문이다. 이러한 行政國家化가 우리나라에서도 급속하게 나타나게 되었는데 주로 다음에서 볼 경제발전과 안보우선의 논리 때문이다.

한편 대통령과 의회의원의 선거만으로는 국민들의 정부활동에 대한 참여가 나치게 제약되므로 자유민주주의 국가에서는 정책결정과정이나 집행과정상의 중요한 의사결정에 국민들이 직접 참여하는 것을 당연한 것으로 받아들이고 있다. 市民參與는 집단화, 조직화될 때 실효가 크므로 동일한 이해관계를 지닌 사람들의 집단인 利益集團이 등장하게 되고 이익집단에 의한 정책결정, 집행과정에의 참여가 자유민주주의의 커다란 특징이 되고 있다.

## (2) 經濟第一主義

우리나라를 포함한 후진국들의 특수한 통치이념으로서 經濟發展(또는 成長)至上主義, 또는 경제제일주의를 들 수 있다.

경제제일주의는 1960년대 이후부터 우리나라 국가정책의 기본방향을 좌우한 통치이념으로서 지금까지도 강력한 힘을 발휘하고 있다.

1962년에 시작된 제 1차 경제개발 5개년계획을 필두로 1970년대 말까지 경제 성장을 위한 정부의 노력은 모든 부문에서 진행되었는데, 산업자본의 축적과 수출증대를 위하여 필요한 모든 방법을 채택하였다. 1980년대에 들어와서는 安定주의 成長을 추구하게 되었다.

산업자본의 축적을 위해서 자본의 조달과 이의 산업자본화를 위한 여러 가지 조치를 단행하였다. 먼저 資源의 조달을 위해서, 민간부문의 부족한 自發的貯蓄이만 의존하지 않고 조세증가에 의한 재정투자나 재정용자로 재원을 조달하게 하고, 외국자본의 도입을 대대적으로 추진하게 되었다. 또 조달된 투자재원으로 공업시설 등의 자본시설을 축적하도록 정부는 社會間接資本施設을 대대적으로 구축하였다. 철도·항만시설의 증축·신설만이 아니라 1970년대 초에 경부고속도로를 비롯하여 고속도로를 대대적으로 건설·추진하고 전화·전신등의 통신망을 구축하며, 석유의 확보와 국내에서 생산되는 석탄의 증산 및 전력공급의 획기적인 확대로 에너지문제를 해결하여 공업화의 기본 여건을 조성하는데 대내외의 노력을 기울였다.

또한 통일벼 등의 신품종을 개발·보급하고, 저수지와 댐건설을 대대적으로 추진하여 쌀의 증산을 도모함으로써 外米導入에 소모되는 외화를 절약하고 저렴한 가격으로 쌀을 공급하여 공업에서의 임금인상 요인이 없도록 노력하였다.

남북의 분단으로 인해 국내시장이 협소하여 (1960년대초에는 남한 인구가 2,500

만 정도였다.) 기업의 대규모화가 불가능하므로 해외시장의 개척이 절실히 요청되었다. 또 계속적으로 도입되는 外資에 따라 증가되는 外債를 감소시키고 선진국의 자본시설을 도입하기 위해서는 막대한 외화가 필요하여, 수출의 증가는 경제성장을 위한 기본 동력일 뿐만 아니라 경제성장 그 자체라고 불러도 좋을 만큼 중시되었다.

수출의 증가를 위해서 수출기업에 대한 조세의 감세와 면세를 대대적으로 실시하고, 수출기업은 정부자금의 보조나 융자 뿐만 아니라 민간금융기관으로부터 특별히 낮은 금리로 대규모의 융자를 받을 수 있었다.

980년대의 경제정책은 1970년대 말에 등장하기 시작한 인플레를 억제하여 經濟安定을 기하는데 촛점이 주어졌다. 그래서 물가인상을 초래할 수 있는 모든 요인들을 강력히 통제하였는데, 쌀 수매가격 인상억제, 임금인상억제, 재정지출 통제, 금융·창구 통제 등을 추진하였다.

### (3) 福祉社會建設

자유민주주의의 변천과정에서 보았듯이 서구에서의 복지사회이념은 자본주의 발전단계상 독점자본주의가 가져오는 폐해를 감소시키기 위해서 등장했다. 우리나라 이와 비슷하게 경제성장의 進展過程에서 복지사회에 대한 필요성이 커지면서 민주화를 표명한 6공화국의 출범이라는 정치적 사건을 계기로 하나의 뚜렷한 통치이념으로 인식되기 시작했다.

수출주도와 산업화에 의한 경제성장정책의 강력한 추진은 우리 역사상 유례 없이 급속한 경제성장을 실현시켰을 뿐만 아니라 세계적으로도 커다란 선망의 대상이 되었다. 1960년대 초에 80달러를 맴돌던 1인당 국민소득은 1960년대 말에 드디어 북한의 그것을 추월하고, 1990년에는 5천 달러 수준에 달하게 되어 엄청난 속도로 증가하게 되었다. 시골에서 소위 보리고개라고 하던 춘궁기의 생활 위협도 없어지게 되고 서울의 곳곳에 대규모 빌딩이 들어 섰으며, 고속도로가 전국 방방곡곡으로 뻗고, 전신·전화망이 전국을 연결하며, 대규모 댐이 곳곳에서 홍수를 조절하는 등 국토나 국민생활의 전부가 급속하게 변화하였다.

그러나 급속한 경제발전은 貧富隔差와 下流階層의 相對的 剷奪感, 環境污染 등의 문제를 발생시켰으며 민주화의 추진을 계기로 이러한 문제해결을 주장하는 노동자, 농민집단들의 폭발적인 정치적 움직임을 유발하였다. 이것은 많은 후진국 經濟發展論者들이 지적했듯이, 경제성장의 결정적 단계(예를 들면 도약 단계)에서는 누군가의 노력이 배분을 통하여 소비로 흐르지 않고 자본축적에 기여해야 하는데 우리의 경우도 근로자와 농민이 1960, 70, 80년대에 걸쳐서 상

대적으로 많은 희생을 하였기 때문이다.

농민의 경우는 高米價政策이나 二重穀價政策을 취했지만, 그 상대적 소득은 계속 하락 상태였으며, 근본적으로는 도시근로자의 저렴한 임금의 수준을 유지하기 위하여 식료품의 가격을 낮은 수준에서 억제해야 했기 때문에 어쩔수 없는 희생을 감수해야 했던 것이다. 물론 정치적으로도 철저한 통제가 가능했던 70년대나 5공화국때까지의 이야기이다.

근로자의 경우는 처음에는 산업자본의 축적을 위해서, 다음에는 물가안정을 위해서 상당한 희생을 당했다. 산업자본의 축적을 위해서는 자금이 마련되면 공장을 사 들여서 공장규모를 늘리고, 또 기업의 수입중에서 기계시설의 도입이나 보수를 위해서 투자되는 부분을 확대하고 그밖의 지출은 억제해야 한다. 그래서 많은 임금을 지불하는 것보다는 공장시설을 더욱 확장하는 것이 사회전체적으로 산업자본의 축적을 가져오게 되는 것이다. 근로자들이 임금인상을 요구하더라도 이것을 가급적 다음으로 미루고 우선은 산업자본의 축적을 서둘렀던 것이 1960년대와 1970년대까지의 지배적인 현상이었다. 한편, 1980년대에 들어서는 물가안정을 위해서, 그리고 수출경쟁력(가격경쟁력)을 위해서 임금의 인상은 강력하게 통제되었다.

이렇게 농민이나 노동자의 상대적인 희생이 있어도 이들이 강력하지 정치권에 도전하지 않았던 것은 두가지 이유때문이었다. 첫째, 1960년대와 같이 산업시시이 너무나 부족하여 농촌이 도시에 半失業者, 潛在失業者가 무수하게 있었을 때는 이들을 흡수하는 공장시설의 확충이 사회적으로 正當化 되었고, 또 취직한 근로자도 초기에는 임금의 인상보다는 임금을 받을 수 있다는 사실에 더욱 만족하게 되었던 것이다. 둘째, 산업화에 따라 생산성이 향상되면서 실질적인 임금의 인상이 있었을 뿐만 아니라 물가의 급격한 상승때문에 名目上の 貨金。 계속적으로, 그리고 대폭적으로 인상되었기 때문에 근로자들이 대대적으로 큰 불만을 나타내지 않았기 때문이다. 그러나 이러한 소강상태는 1970년대 중엽부터 크게 흔들리기 시작하여 勞社紛糾와 근로자들의 항의가 1970년대 말까지 계속 되었다. 1980년대에 접어들어 근로자들의 상대적 박탈감과 이에 따른 저항은 더욱 심화 되었으나 70년대와 마찬가지로 정부의 강력한 통제에 의하여 억압되었다.

한편, 빈부격차 문제는 1980년대에 와서 정치인들에 의하여 그 심각성이 인식되어 정치이념으로서의 경제제일주의를 수정하는 계기가 되었다. 드디어, 6·29와 6·공화국의 출발을 계기로 억압되었던 노동자, 농민세력은 政治的인 大挑戰

을 하게 되었고, 정치체제도 이에 대응하지 않을 수 없게 되어, 복지국가는 하나의 통치이념으로 자리잡게 되었다.

산업자본의 축적과 輸出入國의 기치아래 커다란 희생을 입은 또 다른 부분은 환경이다. 산업시설의 확대를 위해서 온갖 희생을 감수하게 되자 공장에서 나오는 폐수나 매연도 방치하게 되었다. 매연이나 폐수를 처리하려면 특수시설이 있어야 하고 막대한 자금이 소요되자 이를 특수시설을 구입하기 보다는 공해를 방지하게 된 것이다. 또 수출의 증대를 위해서, 또는 수입의 감소를 위해서 선진국에서는 공해문제로 사양하고 있는 업종들도 받아들이게 되었다. 한편 대도시 등에서는 교통공해가 심각한 사회문제로 대두됐지만 대기오염을 일으키지 않는 새로운 차량이나 고급 휘발유를 사용하게 되면 보다 많은 비용이 들게 되고 이것이 소비자에게 부담이 될 뿐만 아니라 교통업주들에게 큰 부담을 주므로 방치되었다. 그러나 경제가 상당한 수준으로 성장한 현재의 시점에서 환경문제의 해결은 복지국가 이념의 중요한 하나의 측면이 되고 있다.

#### (4) 安保와 秩序維持

이방이후 오늘까지 우리나라의 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 가장 큰 영향을 미친 것이 南北分斷이라는 사실이다. 이 국제정치적 사건은 우리 정치체제의 구조, 운영방식, 정치이념, 정책담당자 모두에게 커다란 영향을 미쳤다. 남북분단과 남북의 極限的 對峙狀態가 정치이념에 미친 영향은 질서유지와 안보우선주의로 표현될 수 있다.

安保優先主義는 남북의 분단이라는 사실뿐만 아니라 남과 북이 相競의 정치이념을 추구하고 있다는 사실, 6·25의 비극, 5共時代까지 끊임없이 계속된 북한의 對南破壞工作과 간첩남파 등 여러 가지 환경적 요인때문에 더욱 강화되고 고착화된 이념이다.

안보우선주의는 국토방위를 가장 중요한 것으로 생각하는 사고방식으로서 국가의 정책중에서 국토방위에 관련된 國防政策이나 外交政策을 중시한다. 정책이 아닌 경제체제의 구조와 운영방식에 있어서도 국토방위를 중시하는 것이다. 그래서 산업정책에서 방위산업을 중시하고 국가예산의 배분에서 國防豫算을 優先한다. 이렇게 안보우선주의는 거의 모든 정책의 내용을 좌우한다.

국토방위를 위하여 막대한 국방비를 부담해야 하고 막대한 군사력을 유지하게 됨으로써 안보우선주의는 정치적, 경제적 제약요소가 될 뿐만 아니라 정책과 관련된 여러면에서만 보더라도 政策過程을 閉鎖化시키고 統治理念을 지나치게 刚直化시키는 등의 여러가지 어려움을 발생시킨다.

안보에 관련된 사항이 논의될 때는 어느 나라에서든지 공개적인 토론이나 많은 사람의 참여를 제한해 왔다. 그런데 우리와 같이 북쪽의 끊임없는 도발속에서 **極限對立을** 하고 있는 상황에서는 安保와 관련된 사항이 광범위하게 많을 뿐에 없고, 이들의 논의에서 非公開的인 政策決定, 執行, 評價가 심화될 수밖에 없었던 것이 2,3년 전까지의 사정이었다.

한편 南과 北이 서로 상반된 정치이념을 지니고 대치하고 있기 때문에 북쪽의 정치이념에 조금이라도 가까워지면 안보상의 고려로 인한 경계심이 발동하게 되어 自由民主主義의 政治理念을 硬直化시켜 신축성을 弱化시킨다. 이것이 進步主義의 思考方式이나 社會政策의 論議를 極度로 위축시키게 되며, 자유민주주의 원칙에서 벗어난 주장은 극도의 경계를 받도록 하였다. 그래서 사회복지 정책은 통치이념과 관계없이 추진되는 전략을 채택해야 하고 社會主義의 政黨의 등장은 극히 어려운 설정이다.

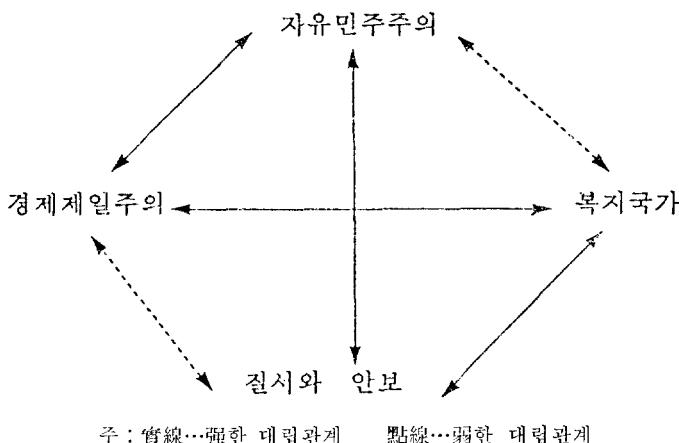
안보우선에 나타나는 政策過程의 閉鎖性과 自由民主主義理念의 硬直性은 必要以上으로 强化되어 問題를 일으켰었다. 과거에는 최고정책결정자의 개인적 집·원연장을 위해서 또는 정치적 독재를 합리화하기 위해서 결핏하면 안보문제를 민주세력의 정치적 탄압, 진보세력의 분쇄 및 폐쇄적인 정책결정 등의 구실로 이용했었다. 또 최고정책결정자의 보좌관이나 고위행정관료들은 자신들의 개인적, 조직적 이익을 위해서 안보문제를 구실로 내세우기도 했었다. 이들은 정기결정, 집행, 평가의 全政策過程에서 독단적 결정, 정보의 독점 및 私有化 등 안보상의 필요를 구실로 내걸고 진행하였으며, 심지어는 안보문제와 관련이 아주 없는 업무까지 對外秘를 내세웠던 경우도 있었다. 업무상의 對外秘 취급은 안보가 아닌 다른 이유때문에도 나타나고, 정책과정의 폐쇄성은 안보우선의 논리를 악용하지 않더라도 관료조직의 고질적 명폐때문에 나타나는 속성이지만 우리나라와 같이 안보문제가 절박한 상황에서 이를 악용한 경우가 많았음도 확인하기 어렵다. 이러한 안보의 악용은 오히려 안보의식을 흐리게 할 우려가 크므로 당연히 지양해야 할 일이었다.

## 2. 統治理念의 葛藤

### (1) 통치이념들간의 矛盾, 對立

지금까지의 논의에서 이미 많이 언급되었지만, 4가지 통치이념들간의 대립관계는 원래 구조적인 것이므로 심각한 양상을 띠우고 있다. 이들 대립관계를 정리하면 다음 그림과 같다.

[그림 1] 통치이념들간의 갈등



주 : 實線…強한 대립관계      點線…弱한 대립관계

질서유지와 安保의 확보는 左傾的思考를 억제하고 사회 혼란을 극도로 기피하기 때문에 개인의 인권, 출판, 집회, 결사의 자유나 左傾人에 대한 신체의 자유 등을 구속하여 자유권적 기본권(자유민주주의의 첫번째 측면)을 제한하거나, 이들 세력의 정치참여(자유민주주의의 세번째 측면)를 제한 하였다는 것은 이미 언급되었다. 또 질서와 안보이념은 사상적인 제약을 통하여 간접적으로 복지국가 이념을 제약하게 된다.

한편, 경제제일주의는 우리나라에서 근로자, 농민의 복지 수준이나 환경을 상대적으로 희생시켜 왔음도 이미 자세히 보았다. 그런데 문제는 단순한 임금 상승이나 농산물 가격억제에 그치지 않고, 복지사회 건설을 위하여 상당한 재원을 동원하여야 한다는데 있으며, 이것이 경제발전을 위하여 시급한 부문에 투자는 감소시킨다는데 있다. 이면에서 경제발전과 복지사회의 두 이념은 아직도 계속적인 갈등속에 있으며兩者的 조화점을 찾는 것이 무척 어렵다.

한편, 경제제일주의는 자유민주주의와도 모순·대립 상태에 있게 되었다. 먼저, 경제 발전을 위하여 60년대부터 政府主導, 不均衡成長政策을 추진하게 되어, 이것은 80년대에 와서 완화되거나 경제에서의 시장경제중심의 자유방松을 극도로 제한하였다. 민간자본이 부족하고 능력있는 기업인이 부족한 상태에서 의욕적인 경제성장을 추진하려면 경제성장을 적극 추진하려는 정부가 모든 일을 주도적으로 처리할 수 밖에 없는 것으로 정책 담당자들은 편단했던 것이다. 그리하여 정부는 자금을 조달하기 위하여 조세를 증가징수하여 재정자금에 의한 투자를 하거나, 금융·통화정책으로 민간부문의 융자 등을 조절하

고, 해외에서 자금을 차입하는데 직접 나서거나 해외자본 도입에 支拂保證을 서서 借款을 하도록 했다. 일단 마련된 자금을 투자하는 경우에도 정부가 결정한 전체적인 투자계획 “틀”에 의하여 투자대상 업종을 정부에서 결정하고, 심지어는 공장의 건설·운영도 정부에서 담당하였다. 뿐만아니라 정부에서 마련한 자금이나 민간부문에서 마련한 자금을 민간에게 융자나 보조금의 형태로 지원할 때도 지금기준의 설정에서부터 집행에 이르기까지 정부가 담당 또는 지도하게 되었다. 대부분의 후진국이 그렇지만 우리나라도 1960년대부터 1980年代 이르기까지 급속한 경제성장을 위해서 정부가 주도적인 역할을 담당하였는데 이것이 사회의 모든 부문에도 파급되어 사회부문 또는 민간부문의 자율성을 해하여 왔다. 1980년대 後期에 접어들어 정치체제의 민주화와 더불어 이에 대한 심각한 반성과 자율화를 위한 행정체제의 탈바꿈을 시도하고 있지만 쉽사리 달성되기는 어려운 목표이다.

## (2) 支配的 統治理念의 不在

1980년대 5공화국시절까지는 경제발전의 이념과 질서 및 안보의 이념이 정치체제를 지배하던 통치이념이었다.兩者는 비록 정부예산의 측면에서 경쟁관계이 있었지만(국방예산 대 경제개발예산 등과 같이), 여러가지 측면에서 보완적 관계에 있었다.

이兩理念은 자유민주주의를 끊임없이 역암하고 복지국가 이념을 제한하였다. 그러나 6공화국에 접어들 무렵부터 자유민주의이념, 그리고 이에 힘입은복지국가이념이 갑자기 위세를 지니고 경제발전이념에 도전하기 시작한 것이다.<sup>3)</sup> 왜 이러한 사태가 벌어졌는가? 이에 답하기 위해서는 정부수립 이후의 자유민주주의 이념의 試鍊과 展開과정을 간단하게 살펴 볼 필요가 있다.

해방이후 처음으로 소개된 자유민주주의이념은 원래 우리의 힘으로 쟁취한 것도 아니고 우리의 사회, 경제, 문화적 유산이나 배경과는 거리가 먼 이념이었다. 그러므로 공격을 받으면 쉽게 파괴되는 약점을 지닌 채 출발한 것이다. 그래서 50년대에는 국가안보와 질서유지를 위해서, 그리고 집권자들의 권위주

3) 1991.6월에 본인이 조사한 바에 의하면 중앙정부의 경제부처나 비경제부처를 막론하고 관료들이 경제성장이 늦어지더라도 불평등해소를 중시해야 하는 쪽으로 답변하고 있었다. 조사된 경제부처는 경제기획원, 상공부, 농수산부, 건설부, 노동부, 보사부이며 비경제부처는 종무처, 외무부, 서울시, 내무부였는데, 각 부처에서 국장 2명, 과장 4~5명, 개장 6~8명, 일반직원 15~16명 정도로 총 434명이 조사되었다. 물론 설문조사의 한계 등이 있어서 이를 그대로 믿기는 어려우나 여하튼 과거 5공화국시절에는 상상할 수 없던 일이었다.

의적 정치로 인하여 끊임없이 약화되었으며, 60년대와 70년대는 경제성장과 유신체제 때문에 크게 후퇴하였고, 5공화국 역시 경제발전(이때는 경제안정)과 정권의 정통성 문제때문에 자유민주주의는 역암 당하였다.

그러나 자유민주주의는 북한과 대립되는 한국정부의 이념적 정통성을 뒷받침하는 통치이념이다. 그러므로 50년대의 혼란속에서도 젊은 세대에게 자유민주주의를 교육시키지 않을 수 없었으며, 통치권자가 독재체제를 강화할 때도 공식적으로는 민주주의를 표방하지 않을 수 없었다.<sup>4)</sup>

1970년대 말에 1인당국민소득에서 북한의 경제를 능가하기 시작한 한국경제가 70년대의 고도성장, 80년대의 안정적 성장에 성공하게 되자 북쪽을 의식한 정통성의 필요에서 자유민주주의를 강조할 필요성이 갑자기 감소하기 시작했다. 그러나 급격하게 팽창된 경제규모, 엄청나게 상승된 생활 및 의식수준, 극도로 多元化된 사회구조 등등이 자유민주주의에 충실한 정치, 행정을 요구하게 되었다. 더욱이 70년대 중반기의 越南敗亡으로 국제에 달했던 안보의식이 동구권의 지유화, 경제면에서의 한국의 대북한 우위 및 88올림픽 등등 외교적 성공으로 급격하게 약화되기 시작했다. 이리하여 자유민주주의를 제한하던 커다란 안보적 제약조건이 약화되고 경제·사회면에서의 요구가 커지자 자유민주주의는 内的 要求에 의하여 성장을 하게 되었고, 6·29와 6공화국의 출범을 계기로 엄청난 속도로 확산되어 정치체제 내부에서 경제발전, 안보 등의 이념과 支配的位置을 두고 치열한 경쟁을 하게 된 것이다.

자유민주주의의 이념과는 전혀 다른 과정을 겪었으나 6·29 이후 복지국가의 이념은 경제발전에 도전을 하고 있다. 복지국가의 이념은 앞에서 보았듯이 우리 경제가 도약단계를 어느 정도 넘어서면서 노동자·농민 등 사회적 약자를 보호하기 위해서 등장했고 정치적 민주화와 더불어 커다란 정치세력화한 이들의 강력한 요구와 지식인들의 지지에 의하여 유지되고 있는 통치이념이다.

### (3) 理念의 葛藤과 政策의 對立(經濟發展 대 福祉社會의 예)

통치이념의 갈등상태중 정책 우선순위 측면에서 현재 가장 대립이 심한 것이 경제발전과 복지社会의 전설이다.兩理念이 요구하는 정책들 중에서 대립이 심한 것들을 몇 가지 보면 다음과 같다.

4) 1960년대의 “民族的”민주주의나 1970년대 초의 “韓國的”민주주의 등이 모두 이러한 일정마에서 나온 것이다. 학교에서 배우는 자유민주주의 원리와 현실에서의 민주적 운영 사이의 乖離에 분노한 학생들이 일으킨 사태가 4·19혁명이었다.

經濟發展	社會福祉
(물가안정)	(쌀가격 인상)
(수출확대)	(임금인상)
(국제화)	(농업 보호)
(기술개발)	(환경문제 해결)
(사회간접자본형성)	(주택문제 해결)

物價安定을 위해서 쌀의 정부수매가 인상이나 임금인상이 억제되어야 한다. 무역의존도가 높은 우리나라에서 수출주도형 경제발전이 불가피하고 이를 위해 서는 국내시장을 어느정도 해외에開放해야 하지만, 영세농가에 의하여 유지되고 있는 농업을 보호하기 위해서는 쇠고기, 쌀시장開放을抑制해야 한다. 環境問題의 해결을 위해서는 기업이 기술개발이나 기계설비를 위해서 투입할 수 있는 자금을 환경오염 방지시설을 위해서 투입해야하고, 폐수공동처리시설과 같이 정부의 재정자금을 투입해야하는 경우 이 자금을 경제발전에 필요한 社會間接資本에 투입할 수도 있다.

### III. 行政體制의 變化와 政策調整

대통령의 정책결정권과 이의 행사방법은 통치이념만이 아니라 政治體制의 構造(structure)와 構成員의 特性에 의해서도 크게 영향을 받는다. 정치체제의 구조면에서 보면 6공화국에 접어들어 국회의 권한이 강화된 사실과 행정부내부의 민주화가 진행되고 있던 사실들이 대통령의 정책결정에 5공화국때와는 다른 영향을 미치는 요인으로 볼 수 있다.

#### 1. 行政의 開放化 進行

행정부의 민주화는 원칙적으로 정책결정에서 대통령의 실질적 권한의 약화, 부처할거주의의 심화와 통합·조정의 어려움, 그리고 외부로 부터의 요구투입의 가능성증대 등을 유발시킨다.

6공화국에 접어들어서 진행되고 있는 행정의 민주화는 행정의 민주화라기보다는 행정체제의開放化라고 표현하는 것이 더욱 정확할 것이다. 과거 5共시대까지의 폐쇄적 행정업무의 수행이 변화하여 개방체제로 이행하고 있는 것이다. 5共·시대까지의 행정업무의 추진은 下向式 命令과 服從에 의존하는 것이 키다란 특징이었다. 대통령이나 장관이 결정한 내용을 국장이나 과장들은 충실히 집행

하는 데 노력을 기울였고, 집행상의 行政外의 抵抗이나 反對는 “위”에서 책임지는 식으로 행정이 운영되었다.

원칙적으로 보면 행정내부의 민주화 추진은 권한의 하부이동을 통하여 하향식 행정체계를 허물어뜨리게 된다. 대통령보다는 장관이, 장관보다는 국·과장이 자기 소관업무에 대하여 결정을 하고 또한 결과에 대한 책임을 지는 것이 행정민주화의 방향이다. 민주화된 행정체제에서는 과거와 같은 “위에서의 보호”가 없어지고 국회, 관련시민들, 언론으로부터 서로 대립되거나 모순되는 요구나 주장이 끊임없이 투입되어 들어온다. 뿐만 아니라 과거와 같이 정보를 독점하던 상태가 없어지고 어느 정도 공개된 정보를 共有하면서 정책을 결정하게 된다. 이런 상태에서는 “위에서의 명령”도 여러 가지 고려 요소 중의 하나에 불과해졌다. 요약하면 민주화된 행정체제는 과거와 같은 “보호막” 속에 패쇄된 것 아니라 외부의 諸勢力들이 끊임없이 침투되는 개방체제이다.

6공화국에 들어와서 위와 같은 행정의開放化가 대대적으로 추진된 것은 아니다. 그러나, 5공화국시대에 비해서 개방화의 방향으로 움직이고 있는 것은 사실이다. 1988, 1989년의 경우에는 특히 그러했다.

6공화국이 시작된 첫해인 1988년 여름까지는 6·29를 전후한 민주화의 열기가 정치체제와 한국사회를 휩쓸던 때였다. 이러한 분위기속에서 노태우대통령은 몇가지 행정의 민주화를 추진하였다. 첫째, 많은 경우에 있어서의 의사결정권을 부처에 넘겨주도록 노력하였다. 결정권의 移讓은 이에 따른 책임도 이전시킨다. 부처에서 결정을 하고 책임도 지도록 한 것이다. “위에서의 보호”를 제거하고 한 것이다. 이러한 대통령의 의도적인 노력은 노대통령의 개인적 성격과 道부되어 기대 이상으로 행정의 권한 및 책임의 하향이동을 시켰던 것 같다. 1989년까지의 노대통령은 무표정하고 조용하게, 남에게 강압적인 지시없이, 특별한 選好 없이 행정을 추진한 것으로 알려져 있다. 대통령이 확고한 지침을 설정하여 지시하지 않았으며, 부처는 스스로 결정하지 않을 수 없었던 것이다. 둘째, 人事權의 행사에서 노대통령은 1988년에는 가급적 하부기관에 위임하고 노력하였다. 1988년 초대내각의 장관의 임명에서는 이현재총리나 홍성철비서실장 등에게 크게 의존하였고, 특히 차관의 임명에서는 장관에게 결정권을 디폴 위임하였던 것으로 알려져 있다. 그러므로 차관보, 국장이하의 임명에는 완전히 부처에 위임하였으며, 이러한 경향은 1990년까지도 어느 정도 유지되어 왔다. 이 때문에 행정부 내부의 차관보, 국장 등의 승진이나 전보에서 과거 5공화국까지의 實績(performance)이나 능력위주가 年功序列(seniority) 위

주로 바뀌고 위에서의 압력만이 아니라 국회의 상임위원(與野를 막론하고), 심지어 언론기관의 압력까지 받고 있다. 결과적으로 이렇게 임명된 고급관료들이 대통령·장관의 라인(line)에 따르는 一絲不亂한 명령체계에서 벗어나 움직이는 경향마저 나타나게 된 것이다. 5공화국까지는 상상조차 할 수 없었던 일이다.

1989년에 시작된 5공청문회는 超法的인 행정을 하고 “위에서의 보호”를 기대하던 고급관료들에게 커다란 경종을 울린 결과를 가져왔다. 누구의 명령에 의해서든 관계없이 관료들은 스스로 자신의 결정에 대하여 변명을 하고 책임을 져야하는 행정분위기가 확산되는데 커다란 기여를 한 셈이다. 고급관료들은 행정상의 결정에 대해서 국회의원, 신문기자, 이익단체, 일반시민 및 관련자들에게 스스로 정당성을 입증해야한다는 입장에 놓이기 시작한 것이다. 서울시와 건설부의 행정실무자들이 책임을 져야하는 水西非理事件이 행정조직내의 결정으로 끝나지 않고 국회 및 청와대비서관이 개입되어 최종결정이 이루어진 사태는 과거에는 좀처럼 볼 수 없었던 현상이었으며, 더욱이 사건결과에 대한 문책과정에서 행정실무자들이 별로 책임이 없는 것으로 밝혀진 사실도 과거에는 볼 수 없었던 것이었다. 행정실무자들은 자신이 법적 책임을 져야하는 영역에는 탈법적이거나 초법적인 행동이나 결정을 하지 않으려는 경향이 크게 부각된 사건이었다.

이렇게 행정관료가 스스로의 책임에 민감하게 움직이고, 위에서의 명령에 대해서도 합법성의 제약을 크게 의식하게 되자, 一面 무사안일의 분위기가 나타나게 되고, 他面 위에서의 종합 조정이 어려워지는 현상이 심화되었다.

이렇게 개방화된 행정체제는 부처 할거주의를 심화시킨다. 관련된 이해관계자는 분야별 행정조직에 대하여 압력을 증가시키고 이에 따라 각 부처는 자신들의 고객에 대하여 더욱 민감하게 반응하게 된다. 농수산부는 농민의 이익을, 상공부는 기업의 이익을 대변하는 등의 행정체제의 하위조직들은 각각 관련세력들의 대변인 역할을 하게 되어 상총부의 권위에 의한 종합조정을 더욱 어렵게 한다.

보다 개방화된 행정체제는 과거에 덜 개방화된 체제에 비해서 두가지 측면에서 대통령의 정책결정을 제약하고, 둘째, 행정체제 외부의 영향력을 증가시킨다. 이 兩者가 결합되어, 다양하고 모순 충돌하는 이해관계를 조정해야 하는 대통령의 결정과 일관성있는 정책의 등장을 어렵게 한다.

## 2. 國務會議의 綜合調整機能

대통령의 결정은 원칙적으로 행정부의 최종결정이기 때문에 이를 보조하는 여러 기관이 행정부내부에 존재한다. 국무회의가 중요한 종합조정기관이며, 본 논문서 취급하는 경제정책에 대하여는 국무회의 이전에 경제 장관회의가 종합조정기능을 수행한다. 이들에 대해서 차례로 보기로 한다.

국무회의는 행정부의 공식적 최고의결기구로서 대통령이 회의를 주재하기로 되어 있다. 실제로는 대통령은 회의에 거의 참석하지 않고 국무총리가 의장역할을 휴고 있지만 국무회의의 의결을 대통령이 그대로 따르기 때문에 행정부의 최고의결기구로서의 성격은 변함이 없다. 대통령을 대신하여 정부정책의 종합조정을 공식적으로 수행하는 것이다.

국무회의는 각 부처의 장관으로서 구성되고 있으므로, 개방화된 행정체제에서는 이해관계가 틀린 각 집단들이 자신들의 관할부처를 통해서 압력을 넣는 최종적인 장소가 되기도 한다. 그러므로 국무회의가 정부정책을 어떻게 최종 결정하는지를 살펴보는 것이 대통령의 종합조정기능을 이해하는데 큰 도움이 된다.

행정부의 최고의결기구이면서 최종적 결정을 담당하는 국무회의는 어느정도 實質的인 정책결정을 담당하는가?<sup>5)</sup> 6공화국에 들어와서 과거와 어떻게 달라졌는가? 이 두가지 질문에 대한 답변은 6공화국에서의 대통령의 정책결정을 이해하는데 먼저 알아야 할 내용이다.

국무회의는 1948년부터 1982년까지 일주일에 2회정도 회의를 개최하였다. 1983년부터 지금까지는 일주일에 한 번정도 회의를 열고 있다. 이에따라 과거 1982년까지 일년에 1,500여건에 달하던 안건은 이제는 800여건 정도로 대폭 감소되었다. 물론 과거에 지나치게 세부적이고 기술적인 안건들을 제외시킨 것�이지만 결과적으로 보면, 국무회의를 거치지 않고 다른 곳에서 결정이 이루어지는 경우가 많아진 상태가 됨으로써 국무회의의 조정기능을 감소시킨 것으로 해석될 수 있다.

국무회의의 종합조정기능은 계속 약화되어 왔다. 전혀 다른 측면에서도 이

5) 5공화국 이전까지의 국무회의의 실질적결정에 관한 분석은 서울대학교석사학위논문으로 많이 취급되었는데 다음이 참고할 만하다. 서울대학교행정대학원조사연구실, 最高管理, 1965.11.20. 정정길, “정책과정”, 조석준 외 공편, 韓國行政의 歷史的分析(서울 : 서울대출판부, 1987). 김태석, 政府의 政策決定에 관한 實證的分析, 서울대 행정대학원석사학위논문, 1988.

〈表 1〉 국무회의의 심의 결과

	전체 무수정 통과율(%)
1950년대 (59. 1~60. 4)	74.1
1960년대 (1964~1972)	82.6
1970년대 (1973~1979)	89.1
5공화국 (1981~1987)	91.4
6공화국 (1988~1990)	91.9

주 : 보고안건은 제외.

사실을 확인할 수 있다. 국무회의의 의결내용중 원안이 통과되는 비율을 검토하면, 이를 알 수 있다. 원래 국무회의의 의결내용은 원안의결, 수정의결, 조건부의결, 대체안의결 등 의결이 되는 경우와 유보의결이나 제안부처에 의한 철회 등 사실상 否決의 두가지로 나눌 수가 있다. 의결중에서 원안의결은 부처에서 제안한 내용 그대로 통과시키는 것이고, 나머지는 국무회의에서 논란끝에 새로운 의견을 반영시키는 경우이다. 그래서 원안의결이 아닌 나머지 결정에서 국무회의가 실질적인 결정권을 많이 행사한다고 볼 수 있다. 원안의결이 어느 정도인지를 보면 국무회의의 의결이 어느 정도 형식적인지를 개략적으로 알 수 있다.

〈표 1〉를 보면 알 수 있듯이 국무회의의 원안무수정통과비율은 1950년대의 74.1%에서 서서히 상승하여 1980년대에는 91.4%에 달하고, 이후 6공화국(1988,

〈表 2〉 國務會議의 會議當 案件數 및 所要時間

	1회당 안전수	1회 당 시간	안전당 시간
1950 (1956, 1958)	7. 28 <sup>a)</sup>	—	—
1960 (64~72)	13. 33 <sup>b)</sup>	51.55 <sup>d)</sup>	3. 13 <sup>d)</sup>
1970 (73~79)	14. 17 <sup>b)</sup>	41. 19 <sup>e)</sup>	2. 68 <sup>e)</sup>
1980 (83~87) <sup>f)</sup>	15. 90(건) <sup>c)</sup>	54. 64(분)	3. 38(분)
6공화국(88~90) <sup>g)</sup>	14. 1 (건)	—	—

주 : a) 1956, 1958년의 (大統領不參) Sample에서 (보고 포함, 지시 없음)

b) 기간전체에서 : 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) 과거에는 일주일에 2회였으나 1982년 중반부터 주 1회로 감소되어 1983~1990 까지 계속됨.

g) 전체건수로서 공포안 제외.

1986, 1990)에서도 91.9%로 높은 비율을 유지하고 있다. 1970년대 이후부터는 각 회차가 제안한 10건 중 9건은 국무회의에서 그대로 통과된다는 것을 의미한다.

〈표 2〉를 보면 국무회의의 형식화의 또 다른 증거가 있다. 국무회의 1회당 안건이 1960년대 이후 평균 13~14건에 달하고 안건당 시간이 3~4분 정도에 불과함을 알 수 있다. 안건의 설명이후에 어느정도 실질적 토의를 했을지 의심스럽다. 국무회의의 형식화는 1970년대 후반에 들어서 최고에 달했는데, 국무회의의 원안의결비율이 1978년에는 93.7%, 1979년에는 97.8%에 달하게 되었던 것이다.

〈표 1〉과 〈표 2〉에서 볼 수 있는 놀라운 사실은 국무회의의 형식화가 6공화국에 들어와서 과거 5공화국과 별로 달라진 것이 없다는 사실이다. 이를 좀 더 자세히 검토하기 위해서 〈표 3〉을 보기로 한다. 〈표 3〉에서 보면 5공화국(1981~1987) 경우에 전체안건중 무수정통과 비율이 평균 91.4%로서 6공화국(1983~1990)의 91.9%와 아무런 차이가 없음을 볼 수 있다. 1회당 안건수의 경우에도 14.4건과 14.1건으로서 아무런 차이가 없다.

왜 이런 현상이 나타나고 있는가? 5공화국과 6공화국은 국무회의의 운영에

〈表 3〉 국무회의 무수정 통과 비율과 1회당 안건수

	법률안(%)	전체 <sup>2)</sup> (%)	1회당 안건수 <sup>1)</sup>
1981	68.1	86.7	15.8
1982	67.4	90.1	13.3
1983	70.5	91.6	16.3
1984	77.4	93.8	15.1
1985	84.3	94.3	13.0
1986	67.9	90.2	13.1
1987	78.7	93.4	14.1
평균	73.5	91.4	14.4
1988	82.0	93.5	12.1
1989	74.7	92.2	15.2
1990	75.2	90.1	14.9
평균	77.3	91.9	14.1

주 : 1) 1회당 안건은 공포안 포함.

2) 전체에는 대통령령안, 일반안건, 보고안건 포함되어 있으나 공포안은 제외.

자료 : 1981~1987까지는 김태석, 정부의 정책결정에 관한 실증적 분석, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1988.

1회당 안건수는 총무처 연보.

있어서는 완전히 동일한 것인가? 이를 질문에 대해서는 몇 가지 가설적인 답변  
들이 있을 수 있다.

첫째, 6공화국의 국무회의는 1988년의 1차내각(이 현재총리)에서 흔히 알려져  
있듯이 많은 시간을 투입해서 심의를 신중하게 했기 때문에 5공화국과는 다르  
다는 주장이 있다. 이 주장은 많은 사람들의 이야기로 미루어 보아 어느 정도  
타당성이 있으나 불행하게도 아직 국무회의의 시간에 대한 자료를 입수하지 못  
해서 객관적인 판단을 하기 어렵다. 비슷한 주장으로서 보다 심각하게 국무회  
의에서 난상토론이 전개되기 때문에 각 부처가 안건을 만들 때 미리부터 과거 5  
공화국 시절보다는 훨씬 주의를 기울였을 것이므로 국무회의의 실질적 영향력이  
커졌을 것이라는 주장이 있다. 그러나, 이에 대해서 고위 관료들의 의견은 긍정  
적이지 못하다.

둘째, 與小野大의 국회와 그 이후의 三黨統合이 국무회의 운영에 어느정도 영  
향을 주었을 것이라는 주장이다.<sup>6)</sup> 여소야대 국회 시절(1988, 1989)에는 국무회  
의 의결 이전에 집권당과의 당정협의 등이 사전에 이루어졌기 때문에 국무회의  
논란이 없어도 결국은 무수정통과가 많이 되고 그 이후 삼당통합이 되어 집  
권당이 국회를 장악한 후(1990)에는 국무회의의 실질적 결정권이 어느정도 강  
화되었으므로 국무회의에서의 무수정통과 비율도 낮아지고, 특히 법률안이 그  
류라는 식이다. 이 주장은 어느정도 타당성이 있으나 1984년이나 1985년과 6공  
화국 시절이 비슷한 것을 설명하지 못한다. 이 주장의 타당성은 黨政協議 등에  
대한 보다 세밀한 조사가 있어야만 판단할 수 있지만, 여하튼 국무회의 이전에  
실질적인 결정이 이루어졌을 것이라는 면에서 국무회의 형식화가 6공화국에  
서도 계속되고 있다는 점에서는 아무런 차이가 없다.

결론적으로 보면 6공화국에 들어와서도 국무회의가 형식적인 최고의 결기구의  
상태에 머물고 있음은 5공화국과 별다른 차이가 없다. 즉, 많은 시간을 투입해  
서 논의를 했다고 하더라도(이것은 회의 시간에 대한 조사를 해야 할 수 있겠지  
만), 결과적으로 보면 부처가 제안한 원안이 90% 이상 무수정 통과되고 있는  
셈이다. 결국 국무회의에 부처가 안건을 제안하기 이전에 실질적인 결정이 이  
루어지고 있다는 점에서 5, 6공화국이 차이가 없는 셈이다. 그렇다면 어디에서  
실질적인 결정이 이루어지는가? 국무회의에 안건을 제안하기 이전에 차관회의

6) 6공화국에서의 삼당통합이 국회의 경제결정과정에 영향을 미친 부분에 대한 비교  
적 세밀한 분석이 있는데, 이에 따라 행정부의 경제결정에도 영향을 미치는 측면  
이 있다. 장인식, 政策決定課程에 있어 국회의 動態的變化에 관한 研究, 서울대  
학교 행정대학원석사학위논문, 1991.

를 지치고 있지만, 〈표 1〉 〈표 2〉 〈표 3〉의 통계는 차관회의까지 포함된 것이므로 차관회의에서 실질적인 결정이 과거보다 많이 이루어진 것으로 보기는 어렵다.

### 1. 經濟長官會議의 綜合調整機能

국무회의에 안건이 上程되기 전에 실질적인 결정이 이루어졌다면, 어디에서 어떻게 결정되었으며, 이 과정에서 대통령은 어떠한 역할을 하였는가?

본 논문이 관심을 지니고 취급하는 경제정책은 국무회의에 안건이 상정되기 전에 보다 정확하게 표현하면 차관회의에 안건이 상정되기 전에) 경제장관회의의 으결을 거치게 된다. 그러면 경제장관회의에서 실질적인 결정이 이루어지는가? 여기에 답하기 위해서 경제장관회의에 대해서 검토해야 한다.

경제장관회의는 두 가지 역할을 수행하고 있는데, 국무회의에 경제안건이 상정되기 전에 이를 심의하는 일과 국무회의를 거칠 필요가 없는 경제안건에 대하여 최종적 결정을 하는 일이다. 경제장관회의는 이 두 가지 역할을 1960년대부터 수행하여 왔다. 1970년대부터 국무회의에서 취급된 경제안건도 다른 안건과 비슷하게 90% 정도가 무수정통과 되고 있으므로 경제정책에 관한 한 경제장관회의가 한국정부의 최종적 의결기구에 해당된다.<sup>7)</sup> 여기에는 몇 가지 이유가 있는데 경제정책의 리더라고 볼 수 있는 경제기획원장관이 부총리로서 의장의 역할을 담당하고 있고, 또 경제기획원이 豫算을 담당하고 있으므로 다른 부처들을 통솔하기 쉽기 때문이다. 뿐만 아니라 경제장관회의의 전심기관인 경제차관회의와 국무회의의 전심기관인 차관회의는 경제기획원차관이 의장역할을 담당하고 있다.

경제장관회의는 과거부터 국무회의 보다 훨씬 더 실질적인 의결기구로서 역할을 담당해 왔다. 경제장관회의에서의 원안무수정통과비율이 1960년대의 62.7%, 1970년대의 87.1%, 5공화국시절(1981~1987)의 73.3%, 6공화국 시절(1988~1990)의 66.1%는 같은 시기의 국무회의의 그것인 〈표 1〉과 커다란 차이가 있다. 국무회의에서는 1970년대 이후 원안무수정통과비율이 90% 정도인데 그래서 경제장관회의의 경우는 1970년대를 제외하고는 60~70%에 그치고 있다. 경제장관회의에서는 국무회의보다 훨씬 더 실질적인 결정이 이루어졌던 셈이다.

7) 경정길, “경제장관회의와 정책결정과정”, 행정논총 제26권 제2호(1988), pp. 372-374.

〈表 4〉 경제장관회의 무수정통과율과 기타 통계

	무수정 통과율(%)		전당시간(분)		회의당 시간(분)	
	장관회의	차관회의	장관회의	차관회의	장관회의	차관회의
1981	72.6	74.7	3.6	10.0	23.1	64.3
1982	76.9	73.3	4.9	7.7	31.6	45.4
1983	85.9	82.2	4.3	6.5	28.2	43.5
1984	78.2	75.0	4.5	8.7	28.1	54.6
1985	83.8	78.6	4.8	6.4	38.0	48.8
1986	76.2	72.3	4.9	9.3	32.1	60.7
1987	80.7 (79.0)	76.6 (72.6)	5.1 (5.6)	7.7 (7.8)	38.5	55.5
평균	79.2	76.1	4.6	8.0	31.4	53.3
1988	74.0	66.1	7.1	17.5	41	101
1989	69.6	62.4	7.4	15.3	44	84
평균	71.8	64.3	7.3	16.4	42.5	92.5

주 : 1) 1987년의 ( )는 본인이 1988, 1989년과 같은 기준으로 작성한 것임.

2) 차관회의에서의 대체안 의결은 무수정으로 간주하되 장관회의는 다름.

3) 보고안건은 제외.

4) 모든 통계는 전체 안건을 대상으로 하였음.

자료 : 1981~1987까지는 김태석, 정부의 정책결정에 관한 실증적 분석, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1988.

바꾸어 말하면, 경제장관회의는 국무회의 이전에 경제정책에 대해 종합조정적인 역할을 수행했으며, 대통령의 경제정책 결정에 대하여 커다란 보조역할을 담당했던 것이다. 그러나 경제장관회의에서도 70%가 원안무수정통과되고 있다. 부처의 제안이 70% 정도 그대로 받아들여진다는 의미이다. 그렇다면 경제차관회의 전 단계인 경제차관회의에서는 어떠한 역할을 수행하는가? 이를 위해 〈표 4〉가 작성되었다.

〈표 4〉에서 먼저 주목해야 할 것은 경제차관회의가 모든 면에서 보다 실질적 결정을 하고 있다는 사실이다. 5공화국시절 전체를 통하여 경제장관회의가 6.5%를 무수정통과시킨 것이 79.2%인데 비해서 경제차관회의는 76.1%에 불과하고 이 차이는 6공화국에 와서 더욱 크게 벌어졌는데 각각 71.8%와 64.3%이다. 무엇보다도 경제차관회의는 사용한 회의시간면에서 경제장관회의를 압도하고 있다. 5공화국, 6공화국 전체를 통하여 회의당시간이나 안건당시간면에서 경제차관회의가 장관회의의 2배 가까이 이를 소모하고 있다.

경제차관회의의 중요성은 이러한 많은 회의시간의 소모가 왜 있는지를 알면 다개 이해할 수 있다.

〈表 5〉 경제장관회의와 차관회의의 의결관계(1988)

차관 회의	장관 회의	총 계	1. 원안의 결	2. 수정의 결	3. 조건부의 결	4. 대체안의 결	5. 대체 철회 유보	6. 논의 없음
1. 총 계		127	82	24	3	12	6	8
2. 원 안 의 결		73	72	—	—	—	1	—
3. 수 정 의 결		23	—	24	—	—	1	—
4. 조 건 부 의 결		12	5	2	3	—	1	1
5. 대 체 안 의 결		11	—	—	—	11	—	—
6. 철회, 유보		8	1	—	—	—	—	7
7. 논의 없음		8	4	—	—	1	3	—

주 : 경제 장·차관회의 보고 안건 제외.

〈표 5〉를 보면 경제차관회의의 의결결과가 경제장관회의에서 어떻게 의결되는지를 1988년의 경우로서 예시하고 있다. 차관회의에서 원안무수정의결한 73건 중에서 72건이 경제장관회의에서 그대로 받아들여지고 1건만이 유보되었다. 또, 차관회의에서 수정의결한 23건 중에서 22건이 장관회의에서 그대로 받아들여지고 1건만이 유보되었고, 대체안이 의결된 11건은 그대로 장관회의에서 받아들여지고 있으며, 유보된 것 8건 중에서 7건은 장관회의에 상정되지 않았다. 마지막 줄에 있는 8건은 차관회의의 논의를 거치지 않고 장관회의에 바로 상정된 긴급안건으로서 4건만이 원안의결되었다. 경제차관회의를 거치지 않은 안건에 대해서만 경제장관회의가 실질적 결정을 하고 있는 셈인데, 이러한 긴급안건은 흔하지 않다. (1988년의 경우만 예외적으로 8건이나 되어 전체의 6% 정도 이지만 1989년의 경우는 단 1건으로서 전체의 1%도 되지 않는다).

즉 국, 경제차관회의가 경제장관회의를 대신하여 실질적인 결정을 하고 있음이 분명해진다. 참고로 3번째 줄의 조건부의결을 보면 12건 중에서 장관회의에서 수정 등 의결을 한 것이 7건인데, 대부분 차관회의의 의견을 받아들인 것이며, 원안의결 5건도 차관회의 후에 차관회의에서 요구한 조건(보통의 경우는 장관회의 상정때까지 관련부처와 합의하는 내용)을 충족한 후에 장관회의에 상정한 것들이다. 여하튼 경제차관회의는 많은 시간을 투입하여 경제장관회의를 대신 해서 실질적인 결정을 하고 있는 것이다.

〈표 4〉로 돌아가 보면, 경제장관회의와 차관회의가 6공화국에 들어와서 과거 5공화국과 커다란 차이를 보이고 있음이 분명해진다.

먼저 경제장관회의를 보면 5공화국에서 원안무수정통과비율이 79.2%인데 비해서 6공화국에서는 71.8%로 감소했으며 안전당 투입된 시간도 31.4분에서 42.1분으로 증가되었다.

차관회의의 변화는 더욱 심하다. 무수정통과비율이 5공화국시절의 76.1%에서 64.3%로 크게 감소하고, 안건당 투입시간은 8.0분에서 16.4분으로, 회의당 간도 53.3분에서 92.5분으로 모두 2배 가까이 되었다.

이상과 같은 통계수치상의 변화는 많은 회의참석자들의 견해와 완전히 일치하고 있다. 6공화국에 접어들어서 경제기획원을 중심으로 한 경제정책의 종합조정 및 통제기능이 상당히 약화되어 각 부처들이 경제장관회의와 차관회의에서 격렬한 논쟁을 서슴치 않고 자기주장을 굽히지 않는 경우가 많이진 것이다. 과거와 달리 스스로의 의견을 보다 자유스럽게 개진하면서 다른 한편으로 부처의 이익에 지나치게 집착하는 경향을 나타내는 것이다. 앞에서 논의하였던 행정의 개방화 현상이 서서히 나타나고 있는 셈이다.

경제차관회의가 보다 실질적인 의결기구가 되고 경제장관회의의 분위기가 보다 자유스럽게 되었다고 해서 대통령의 역할이 감소하였다고 볼 수 있는가? 대통령의 경제정책상의 역할은 6공화국에 들어와서 줄어들었는가? 여기에 답하기 위해서는 두가지 축면에서 추가적으로 좀 더 심도있게 검토되어야 한다.

첫째, 경제장관회의나 경제차관회의에 직접 대통령의 의견을 投入할 수 있는 방법이 존재하는가? 둘째, 경제차관회의 이전에 어떠한 영향력을 행사하는가? 이 두 가지 질문에 답변하려면 대통령비서실의 구조와 기능을 깊이 있게 분석하여야 한다. 그러나 지면관계상 이것은 다음 기회로 미루고, 여기서는 경제장관회의나 경제차관회의에 대한 비서실의 개입에 대해서만 간단히 언급하고자 한다.

과거 1960, 1970년대에는 경제장관회의나 경제차관회의에 대통령비서실의 경제담당수석비서관이나 비서관이 배석하는 것이 관례로 되어 있었으나, 이들이 대통령의 “입(口)”역 할을 수행했었다. 그러나 1980년대에 접어들어 이러한 관례는 없어지게 되었다. 그래서 현재는 경제장관회의나 경제차관회의는 비서실의 적집적인 영향을 받지 않고 회의가 진행된다. 그렇다면 대통령의 경제정책에 대한 영향력은 경제장관회의나 차관회의의 以前이나 背後에서 행사된다고 보는 것이 타당하다. 이에 대한 자세한 논의는 다음 기회로 미루겠지만, 경제차관회의가 중요하여 6공화국에서의 특징을 나타내고 있다는 점은 틀림없는 사실이다.

#### IV. 結論

(공화국에 들어서 정부의 경제정책이 혼란을 거듭하고 있다는 비판과 대통령

의 정책결정 스타일에 대한 논란이 많이 있어 왔다. 본 논문은 대통령의 경제 정책결정을 제약하는 여러가지 요인들을 검토하고 있다. 먼저, 정치체제의 민주화와 더불어 새로이 힘을 얻기 시작한 자유민주주의와 복지사회건설이라는 통치이념이 경제체제의 도전하게 된 과정을 살펴보고 대립되는 이념들이 경제정책결정에서 선택의 어려움을 심화시킴을 검토하였다. 이어서 정치체제의 민주화와 더불어 진행되고 있는 행정체제의開放化가 행정부내부에서 상충부에 의한 종합조정을 어렵게 만들고 있음을 지적하고, 이것이 국무회의와 경제장관회의에서 어떻게 나타나고 있는지를 검토하였다. 국무회의는 놀랍게도 6공화국과 5공화국간에 차이를 보이지 않았으나, 경제장관회의는 상당한 차이를 보였다. 즉, 경제장관회의는 6공화국에 접어들어 과거보다 더 실질적인 의결기구로서의 역할을 수행하고 있으며, 이는 경제장관회의의前審機關인 경제차관회의의 활성화로 인하여 크게 도움을 얻고 있다. 경제차관회의야말로 실질적인 결정을 크게 한 것으로 보인다.

대통령의 정책결정과정은 이상과 같은 행정부내부의 관료적결정과 통치이념의 갈등이라는 한계속에서 이루어지는 것이지만, 행정부처들이 원안을 작성하는 과정이나 경제차관회의에 경제안건이 상정된 이후에 경제장관회의를 거쳐 국무회의에 이르는 과정 속에서 대통령의 영향력이 실제로 발휘되는 과정에 대한 분석은 지면관계상 다음 기회로 미루었다. 이에 대한 분석은 부처의 원안작성과 정부에 대한 당정협의와 이들과정에 대한 대통령비서실의 직접개입상황, 그리고 각부처 장·차관에 대한 대통령의 리더쉽 등을 분석하여야 한다.

○ 상과 같은 추가적인 분석이 있어야만 경제정책결정에 대한 보다 정확한 대통령의 역할을 파악할 수 있겠지만, 본 논문에서 본 것만으로 보아도 다음의 결론을 얻을 수 있다. 즉, 5공화국시절과는 달리 경제정책의 실질적결정은 부처의 관료들에 의하여 많이 이루어지고 이에 따라 대통령의 역할은 축소되었으며, 과거의 경제발전체제일주의에 도전하는 복지사회건설이나 민주화에 대한 요구로 인한 통치이념의 갈등으로 그나마도 어려움이加重되는 속에서 대통령 결정을 하고 있는 것 같다.