

經濟官僚와 政治的 리더쉽

—經濟第一主義에 대한 反省을 中心으로—

南 載 熙

(朝鮮日報 論說委員)

諒解를 求하는 말씀

筆者는 行政學에 門外漢이다. 따라서 「經濟官僚와 政治的 리더쉽」이라는 主題를 놓고 아카데미한 理論展開를 할 能力은 없다.

다만 門外漢으로서의 平素의 素朴한 觀察을 整理할 수 있을 뿐이다. 主催측에서 言論人인 筆者에게 主題發表를 부탁한 것도 아카데미한 理論展開보다는 門外漢의 意見을 參考삼으려는 뜻이 있는 것 같기도 하여 감히 勇氣를 내어 受諾한 것이다.

「經濟官僚와 政治的 리더쉽」이라는 主題에 관련된 우리 나라의 著述로 黃仁政教授가 쓴 「行政과 經濟開發」을 참고로 하였다. 經濟開發의 內容은 別個로 치고 行政의 側面에 관한 限 출 逢한 著作이었다. 重複되는 것을 避하기 위해 黃教授의 所論을 대체로 받아들이고 그것을 前提로 하고 基礎로 하여 論議를 더 퍼 볼까 한다.

1. 疑問의 發生

그동안 政治的 리더쉽과 經濟官僚의 結合이 中樞가 되어 推進되어 온 經濟開發은 누구나 다 알다시피 많은 成果를 거둔 것이 틀림없다. 그리고 지금까지도 經濟開發第一主義에는 樂觀論이 감돌고 있다.

그러나 第二次 經濟開發五個年計劃의 最終年度인 昨年계서부터 經濟開發第一主義에 疑問을 提起하는 많은 事件들과 事態들이 빚어졌으며, 經濟開發第一主義에 대한 反省이 있게 된 것이다.

昨年에는 정말 여러 가지 事件들이 일어났다. 몇가지 例만 들어보면 學生데모, 言論自主宣言, 司法院波動, 教授自主宣言, 廣州團地亂動事件, KAL 빌딩放火亂動事件, 共和黨抗命波動 등등이다.

그동안의 事件과 事態들을 다음과 같이 대충 分類하여 볼 수도 있을 것이다.

첫째로 社會勢力이나 制度를 中心으로 보면

가. 政黨들의 弱化—野黨이 弱화된 것은 다 아는 일이고, 與黨인 共和黨마저도 이른바 共和黨抗命波動을 고비로 더욱 弱化되었다.

나. 勞動組合의 無氣力化—派越技術者들의 KAL 빌딩亂動事件은 좀 特殊한 경우라고 할 수는 있다. 그렇지만 再昨年에 있는 全泰壹군의 분신자살사건, 外國人投資企業體에 있어서 事實上 勞動爭議를 禁止하는 特別法の 制定등을 넣어서 생각해야 할 것이다.

다. 經營者團體들의 弱化—프라이비트 섹터와 퍼블릭 섹터의 均衡이 문제인데 프라이비트 섹터가 政府에 의해 많이 浸蝕된 結果이다.

라. 司法府, 言論機關, 教育機關의 弱化

둘째로 社會現象을 中心으로 보면

가. 農村의 疲弊—農村은 살기 어려운 곳이 되고 農村의 文化나 價値들은 거의 破壞되었다. 農村의 文化나 價値들이 한번 破壞되고나면 그것을 새로 이룩하는데는 數10년이 걸린다고 한다. 따라서 既存의 文化나 價値들을 破壞함이 없이 새로운 農村을 建設해야 하는 것인데 그러한 人間關係의 側面을 輕視한 것 같다. 요즘 農村을 위한 政策이 推進되고 있기는 하나 너무 消極的이거나 경우에 따라서는 때늦은 것이 아닐까.

나. 都市貧民村의 問題—農村의 疲弊에서 생긴난 結果이다. 農民들이 離農하여 無作定 大都市로 몰려들어 都市貧民村을 形成하였다. 都市生活에 適應하지 못한 이들은 精神의 荒無地狀態에서 別個의 文化를 이루어가고 있으며, 敵意에 찬 이들은 社會의 커다란 不安要因이 되어가고 있다. 特히 比較的의 溫順한 移住 1世보다 거칠어지게 마련인 2世들의 問題가 深刻하게 될 것이라고 豫想된다.

세째로 經濟的인 側面을 中心으로 보면

가. 輸出에 있어서의 隘路—原料의 海外依存과 外貨稼得率의 低水準

나. 國內購買力의 不振

다. 借款企業의 不實化와 償還의 어려움

라. 銀行들의 半身不隨狀態—回收가 어렵거나 不可能한 貸出의 蓄積

마. 大量의 遊休勞動力—勞動節約的인 先進國의 高度技術을 導入함으로 因하여 勞動力을 充分히 動員하지 못했다. 後進國에 알맞는 中間型技術(intermediary technology)을 檢討해야 했다.

바. 公害問題

네째로 위의 세가지 側面에 對比하여 어떤 일이 일어났나를 보면

가. 權力の 더욱 더욱의 集中

나. 猝富들의 簇出—「도둑村」, 「企業은 亡해도 企業家は 잘산다」 등등이 뜻하는 것들이다.

다. 腐敗—腐敗가 非能率보다는 낫다는 말을 認定한다해도 심하다.

라. 政治人·官僚·財界의 癒着—石油와 自動車產業에서 얼마간의 搾이 보인다.

위와 같은 네가지 側面의 現象들은 ① 經濟開發의 잘못 ② 社會開發의 疎忽 ③ 政治開發의 疎忽 ④ 其他의 原因등으로 빚어졌다고 할 것이다.

첫째로 經濟開發의 잘못

農村의 疲弊(原料供給과 購買力이란 면에서), 勤勞者의 相對的 地位低下(勞動生產성과 購買力이란 면에서), 借款企業의 不實化, 寡富들의 簇出, 銀行의 半身不隨狀態, 遊休勞動力, 公索 등등을 여기에 包含시킬 수 있다.

둘째로 社會開發의 疎忽

農村의 疲弊(文化나 價値들의 破壞란 면에서), 都市貧民村등 등을 여기에 包含시킬 수 있다.

셋째로 政治開發의 疎忽

政黨들의 弱화, 勞動組合의 無氣力化, 經營者團體의 弱화, 司法部, 言論機關, 教育機關의 弱화 등등을 여기에 包含시킬 수 있다.

즉 카운터베일(Countervail)할 수 있는 中間媒介集團의 弱화를 意味한다. 또 反對로 權力集中, 政治人·官僚·財界의 癒着도 여기에 屬한다.

Ⅱ. 經濟官僚와 政治的 리더십

黃仁政教授가 論한대로 1960年代에 政治的 리더십의 變動과 그에 따른 行政엘리트(주로 經濟官僚)의 變動은 經濟政策과 主要事業을 經濟發展指向的으로 變動시켰으며 그 結果 經濟發展이 促進되었다고 할 수 있다. 政治的 리더십은 政治敎理와 價値觀을 經濟官僚에게 提示하는 作用을 하였으며, 反面에 經濟官僚는 政治的 리더십에 아이디어를 提供하고 發展的 價値觀을 注入하며 한편 政治敎理를 行動의 政策事業으로 變型하는 反作用을 하였다.

政治的 리더십과 經濟官僚는 雙方的 相互作用의 關係에 있었으며 그들의 哲學은 經濟開發 優先論이었다.

經濟開發優先論의 哲學은 우리의 國家發展에 커다란 功獻을 한 것이 틀림없다.

近代의인 合理性을 불어 넣었다고 한마디로 이야기할 수도 있을 것이다. 經濟開發優先論의 경우가 民衆에 迎合만 하고 선동연설만 하며, 國家財政을 破綻시키는 몇몇 다른 後進國의 경우보다는 훨씬 낫다.

그러나 I章에서 提起된 것과 같은 疑問에 어떻게 答辯할 것인가하는 問題가 남는다. 그러한 바람직스럽지 못한 結果들이 왜 생겨났느냐는 것이다.

우선 政治的 리더십쪽을 보자.

政治의 리더십은 可視的인 것, GNP, 輸出高等 數字로 提示할 수 있는 것에만 執着하지 않았나 하는 생각이 든다. 軍事革命을 正當化할 수 있는 레지티머시가 必要한 것이기에 그러한 必要에서 그랬을 것 같다. 레지티머시로 「近代化」란 미토스(mythos)를 내걸었다고 할 수도 있다. 그런데 그 近代化가 經濟開發優先論이 되고 可視的인 것, 數字로 提示할 수 있는 것에만 執着하는 것으로 바뀌게 된 것이다.

政治的 리더십의 核心을 이루고 指導者들의 軍隊的 思考方式도 影響을 끼친 것은 두말할 것도 없다. 그렇게 單純化되기에는 複雜한 것을 지나치게 單純化하여 把握하려는 性向이며 또 權威主義的 姿勢이다.

그밖에 政治資金의 必要를 말하지 않을 수 없다. 어느 때이고 政治資金은 必要하였고 또 어떻게든 調達된 것이지만 1960年代에 들어와 政治資金의 必要는 幾何級數的으로 增大하게 된 것 같다.

다음 經濟官僚쪽을 보자.

黃仁政教授도 政治的리더십과 經濟官僚의 雙方的 相互作用의 關係에서 經濟開發優先論이 形成된 것으로 보았지만, 經濟開發優先論은 政治的리더십과 經濟官僚의 合作으로 나온 것이 틀림없으며, 차라리 經濟官僚가 그렇게 誘導했다고 까지 할 수 있다.

그동안에 推進된 바와 같은 經濟優先論이 나오게 된 데에는 高位 經濟官僚 가운데 상당한 比重을 차지했던 銀行 및 企業出身도 影響을 끼쳤을 것이다. 또 우리나라의 가장 큰 援助國인 美國의 政策도 影響을 끼쳤을 것이며, 經濟官僚의 많은 數가 美國教育을 받았다는 事實도 關聯된다. 美國學界가 黑白문제, 都市貧民街의 문제, 그리고 公害문제에 關心을 돌리기 시작한 것은 60年代 後半에 들어서이다. 그와같은 問題들에 關心을 돌리게 됨으로써 美國의 經濟開發理論에도 重大한 變化가 일어났다고 본다. 經濟開發에 있어서 經濟的 要因만이 아니고 社會的 政治的 要因을 아울러 考慮하게 된 것이다. 그런데 우리의 經濟官僚들은 그러한 變化가 일어나기 前에 美國教育을 받았던 것이다.

그리고 經濟開發優先論은 政府主導型經濟를 가져오고, 政府主導型經濟로 經濟官僚의 權限이 擴大, 強化되는 것은 權限의 擴大, 強化를 좋아하게 마련인 經濟官僚들의 性向과도 一致하였다는 점도 看過하여서는 안될 줄 안다.

그밖에 政治的리더십이 權威主義的 姿勢를 갖고 있으며 權力을 더욱 더욱 集中하게 되었다는 것은, 그리고 政治資金의 必要가 들어나게 되었다는 事情은 經濟官僚에 變化를 가져왔고, 또 副作用을 빚어냈다는 점을 보아야 할 것 같다.

첫째는 俗稱 「行政센터」라는 것이다. 한때 우리 나라 行政에는 張基榮씨의 經濟企劃院, 金玄玉씨의 서울市廳, 李洛善씨의 國稅廳밖에 없다는 印象이 있었다. 그들만이 「行政센터」로써 움직였고 나머지는 둘러리 役割만 하였다는 이야기다.

그러한 觀察이 반드시 正確하다고는 할 수 없겠지만 政治的 리더십의 信任과 관련하여 몇몇 官廳만이 더무너 없이 強한 觀限을 行使하게 되었다는 것은, 물론 그 나름대로 일을 推進한 功은 있겠지만 他官廳의 權限을 剝奪하거나 또는 他官廳의 自律性을 破壞한, 그러므로써 經濟開發을 歪曲되게 한 過도 생각하여야 할 것이다.

그 다음은 윗쓰 키드(Whiz Kid)라고 命名할 수 있는 經濟官僚의 存在이다. 한때 美國의 매스 미디어에서는 美國官僚社會의 「홍길동」들을 윗쓰 키드라고 불렀는데 그들은 官僚組織의 序列과는 關係없이 高位層의 信任下에 「猛活躍」을 하는 것이다.

우리 經濟官僚중에도 윗쓰 키드들은 있었고 그들은 分에 넘치는 權限을 行使하였었다. 윗쓰 키드의 경우도 「行政센터」의 경우와 類似한 功過가 있다.

「行政센터」와 윗쓰 키드의 屬性중 재미있는 것은 이른바 「히트主義」이다. 「히트主義」란 이들 「行政센터」나 윗쓰 키드들이 正常的인 行政보다는 어떻게든지 히트를 치는 일을 늘 궁리한 것을 비꼬아 하는 말이다. 차분하고도 꾸준하게 行政을 하지 않고 어떻게하면 히트를 쳐서 매스미디어에 크게 反映되고 政治的 리더십의 關心을 끌어 信任을 굳히느냐하는 히트主義는 經濟開發에도 여러가지 歪曲을 가져왔을 것으로 짐작한다.

黃仁政教授도 韓國官僚들의 內的動力의 源泉은 少數엘리트에 있다고 指摘하였지만 이들 「行政센터」나 윗쓰 키드들이 官僚組織이 缺하기 쉬운 想像力과 推進力을 提供한 것은 틀림 없을 것이다.

그러나 問題는 그러한 것들이 어떻게 正常的의 官僚組織과 併存하느냐하는 것이다. 다른 行政機關이나 官僚들의 權限을 侵犯하고 剝奪하거나 自律性을 깨는 일이 있었서는 안되겠다는 것이다.

만약에 그렇지 않을 경우에는 다른 官僚들의 士氣를 低下시킬 뿐만 아니라 行政에, 經濟開發에 歪曲을 가져올 것이다. 특히 政治資金捻出과 關聯하여서 그렇다.

Ⅲ. 改善方案

後進國의 國家開發에 있어서는 經濟開發과 社會開發 그리고 政治開發을 同時에 推進하여야 한다. 經濟學者들은 生産增大나 GNP 增大만 생각하고, 社會學者들은 價値와 制度만을 생각하고, 政治學者들은 政治安定만을 생각하기 쉽지만 그러한 것들이 모두 綜合的으로 考慮되어야만 한다. 특히 經濟學만으로는 國家開發은 물론 經濟開發의 一部밖에 說明할 수 없는 것임을 깨닫고 社會的, 政治的 要因들을 考慮에 넣어야 할 것이다.

經濟開發만 되면 社會的, 政治的 諸問題들은 「自然히」 解決되리라고 믿는다는 것은 잘못이다. 經濟開發만이 있을때 社會的, 政治的 側面은 오히려 惡化되기도 하는 것이다.

여기서 社會主義의 문제나, 人間化의 문제를 깊이 이야기할 생각은 없다. 다만 특히 昨年

의 事件들이 立證했다시피 摩擦은 深刻하게 되었고 그런 摩擦을 解消하기 위해 政策的인 再調整이 있어야 할 必要는 切實해졌다는 점을 強調하고 싶다.

社會開發과 政治開發을 더 以上 疎忽히 하거나 遷延하기는 어렵다. 잘못하다가는 摩擦들이 정말 危機로까지 惡化될지도 모를 일이다.

政治的 리더십의 改善方向

政治的 리더십이 經濟開發과 社會開發, 政治開發을 同時에 推進한다는 哲學으로 改宗하는 것이 가장 重要하다.

具體的으로는 權限을 分散하는 일이다.

카운터베일할 수 있는 中間媒介集團을 育成, 強化하는 일이며, 政府主導型經濟를 民間主導型經濟로 轉換하는 일이며 또 地方自治制를 實施하는 일이다.

政黨 勞動組合 經營者團體등을 強化함으로써 國民的 合意形態의 機構를 正常的으로 움직이게 하는 것이다. 처음부터 一舉에 그렇게 하기는 어렵다고 하면 制限된 形態란 段階를 거쳐서 그러한 方向으로 나가야 한다. 그렇게 할때 國民에 베르기의 動員으로 經濟開發에도 오히려 活力이 불어넣어질 것이라 믿는다.

經濟官僚의 改善方向

60年代에 經濟官僚들은 政治的 리더십으로 하여금 經濟開發優先論의 哲學을 갖도록 하는데 커다란 役割을 하였다. 그렇다면 70年代에 들어와 그 經濟官僚들은 政治的 리더십으로 하여금 經濟開發, 社會開發, 政治開發을 同時에 推進하는 새로운 哲學을 갖도록 誘導하는 데도 역시 커다란 寄與를 할 수 있으리라고 본다.

그 다음 「行政센터」나 ھ릿스 키드들의 弊端이 是正되어 經濟官僚가 自律性을 回復하는 것이 重要하다. 行政의 正常化라고 할 수 있다.

그리고 自動補整的裝置(built-in mechanism)을 위해서는 다음과 같은 提案을 하고 싶다.

가. 지금 經濟企劃院長官이 副總理로 되어 있어 政府組織上 經濟企劃院長官의 比重은 매우 크고 따라서 經濟開發優先論이 支配的으로 되도록 되었다. 거기에 均衡을 取하기 위하여 文教部, 保社部등을 代表하는 「社會副總理」를 新設함치하다.

나. 勞動廳을 勞動部로 昇格하는 일은 時急하다. 機構의 擴大는 그에 隨伴하여 政策決定에의 影響力을 增大시킨다. 특히 勞動部の 長이 國務會議에 參席하여 諸般 政策決定에 勞動部的인 影響力을 行使하는 것은 重要하다.

다. 國務議員이 選舉區를 갖듯이 經濟官僚도 「選舉區」를 가져야 한다. 예를 들어 勞動組合을 育成, 強化하는 일은 勞動廳이 隸屬한 「選舉區」를 갖는 것이 된다.

農業協同組合을 民主化하는 일은 農林部가 「選舉區」를 갖는 것이 되며, 消費者團體를 組

織하는 일은 商工部가 「選舉區」를 갖는 것이 된다.

이와 같이 「選舉區」를 갖게 될때 그 「選舉區」의 에너지를 뒷받침으로 하여 보다 바람직한 政策轉換을 이룰 수 있을 것이다. 그뿐만 아니라 勞動組合의 強化, 農業協同組合의 民主化, 消費者團體의 組織같은 것은 그 自體로 中間媒介團體의 育成, 強化가 되는 것이어서 올바른 일이다.

라. 黃仁政教授가 提案한 바와같이 公務員들로 하여금 就任前에 自助勤勞事業, 地域開發事業 등에 一定期間 參加케 하는 것도 바람직하다. 그러한 就任前訓練이 잘만되면 특히 經濟官僚들로 하여금 經濟만이 아니고 政治, 社會問題까지의 綜合的이고 幅넓은 見解를 갖게 하는데 도움이 될 것이다. 지금의 經濟官僚들은 大學에서의 專攻이 政治學, 行政學, 法學, 經濟學등등의 한쪽에 局限된 것이어서 社會를 全體의인 眼目에서 把握하기엔 미흡한 바가 많다. 그런 缺陷을 自助勤勞事業, 地域開發事業등에의 參加가 메워줄 수 있을 것이다.

끝으로 次元을 달리하여 한가지 덧붙이고 싶은 것은 行政府의 監査院을 國會에 所屬시켰으면 하는 것이다. 그것은 國會議員들이 監査業務에 너무 얽매어 있어 政策決定에 影響을 미치는 제대로의 機能을 다하는 데 支障이 있기 때문이다. 國會는 國家開發의 方向에 또는 經濟開發의 方向에 커다란 影響을 미쳐야 하도록 되어 있다. 한가지 예를 든다면, 國會는 그동안 쌀이나 보리의 收買價格을 올리도록 作用하여 農業政策에 農村政策에 얼마간의 影響을 미쳤다고 할 수 있다. 시골出身의 國會議員들이 農民의 壓力團體役割을 代行한 것이다. 그러나 總體的으로 볼 때 政策決定에의 國會의 寄與는 그리 滿足할만한 것이 못되었다. 監査院을 國會에 所屬시키는 것은 國會로 하여금 제대로의 機能을 하게 하는데 큰 도움이 될 줄 안다.

글을 다 쓰고나니 門外漢의 觀察이라 역시 아마추어의임을免하지 못한것 같다. 行政學을 研究하는 여러분들이 이러한 內外漢의 觀察중에 혹시 參考로 할만한 것이 있으면 取擇하여서 發展시켜주었으면 한다. 거듭 말하지만 이 글을 쓰는데는 黃仁政教授의 「行政과 經濟發展」을 指針書로 하였다. 黃教授 蒐書의 延長線에서 이글을 檢討하여 주었으면 한다.

討 論 要 旨

司 會 : 安海均

討論參加者 : 구영록, 김운태, 남재희, 노선익, 노용희, 박동서, 변형운, 서원우,
안해균, 유 훈, 윤정섭, 이문영, 이영휘, 장위돈, 주 원, 주종원,
최각규, 최 철, 탁희준, 한승수, 한완상, 한진희, 한홍수.

司會(안해균) : 이제 發表者께서 겸손하게 말씀하셨는데 훌륭한 글을 쓰셨다고 생각합니다. 제일 먼저 南先生께서 말씀하신 건 問題의 제기, 둘째 經濟官僚와 政治的 Leadership의 問題點, 셋째 改善方案을 發表하신 것으로 생각합니다. 제일 먼저 문제의 제기에 對해서 말씀 해주십시오.

구영록 : 소위 경제발전과정에 있어서 세계의 큰 變化를 가져왔다는 것은 아주 長期的인 안목에서 보면 non-diacritical한 process로 形成했다는 얘기가 하나 있고요, 또 하나는 經濟優先主義인 segmental한 發展과 全體의이고 均衡된 non-segmental한 發展의 두가지 얘기가 나왔는데 經濟計劃위주다 혹은 히트主義다 하는 급한데만 priority를 주어서 發達시키기 보다는 어떤 特定한 政策追求를 결산하고 overall한데 치중해서 均衡된 社會를 만들도록 政策들이 再檢討해야 할 時機가 왔다면 어떤 특정한 근거가 있는지 또 이러한 것을 5~10年後 더 늦추어서 解決할 수 있는지 判斷이 안가는데요 남先生께서 이러한 問題를 어떻게 생각하시는지요?

남재희 : 네, 그 時機가 상당히 問題일 것입니다. 제가 작년의 事態를 돌아본다면 우리가 참 잘 넘겼다는 安度感이 있습니다. 굉장한 속도로 經濟開發을 했다하더라도 社會的인 不安을 解決하지 못했다면 政治的 질서가 파괴되어 혼란을 수습하기 爲한 時間이 몇 년이 더걸린다면 더 손해가 아니겠느냐고 봅니다. 그런데 작년에 일어난 事件을 보면 모든 層이 다 들고 일어났는데 이것을 동결시켰다고 보는데 동결 시킨걸로 만족한다면 4~5년이 지나면 이것이 惡化되어 더 큰 危機를 가져올 것으로 보고 지금이 그러한 時點이 아니냐고 제 나름대로 생각해 보았습니다.

한홍수 : 조금 어리석은 말씀이 될지 모르겠는데 政府의 基本的인 政策價値하고 우리가 내세우는 一般論的인 政策改善案하고 충돌하고 現實化할 수 없는 것으로 해서 政治學을 하는 使命感에 빠질 가능성이 있게되고 그랬을 때 우리가 限界를 어떻게 정할 수 있을까 생각이 되고요, 또하나 생각할 수 있는 것은 어쨌든 經濟第一主義가 잘못이라 하더라도 지나친 반성은 전혀 다른 次元의 價値觀이 등장함으로써 이것에 대한 行方이 묘연해질 可能性이 없지 않을까하는 생각이 들기도 합니다. 또하나 經濟第一主義를 權力의 集中現象과 결부시켜 봤을

때 經濟의 重要性이 敎權層 또는 特權層인 政治集團의 政治資源化되지는 않았으나, 물론 經濟 이외에 政治資源으로 動員될 要素가 많이 있습니다만 이런 것과 더불어 經濟에 대한 強調 자체가 政府의 어떤 政治的 目的을 爲한 수단으로 동원되는 것에 그쳤다면 經濟가 權力에 對한 종속성이 강화되었던 것이 아니냐는 式으로도 문제를 볼 수 있을 것입니다. 그래서 이러한 經濟자체의 어떤 정치집단의 獨點化 現象이 고쳐질 수 있는 政治節次라든지 制度化가 해결되지 않으면 어렵다는 眼點에서 생각할 여지가 있지 않냐하는 意見입니다.

최 철 : 한 나라 國家의 질서를 유지할 적에 總體的인 權力의 量은 一定하다고 보면 政黨들이 弱화되고 勞動者들이 無氣力해지고 經營者團體가 弱화되고, 司法, 言論機關이 弱화되었다면 상대적으로 누가 비대해지고 있는지 그 向方이 알고싶고 모든 우리가 追求해야 할 社會開發이 重要하니까 社會副總理를 두고 勞動廳을 勞動部로 승격시키고 各利益團體別로 어떤 選舉區의 形態로 이루어져야 한다, 다시 말하면 상당히 多元論的인 모든 것이 發言할 수 있는 하나의 힘을 가질때 結果적으로 Time에 對해서 理想的인 發展의 目標가 스스로 추구될 것이라는 것을 가정하고 있는 것 같습니다만 우리 나라와 같은 경우 이와 같은 多元論的인 利益集團이 다 선거구를 가지고 競爭을 한다고 할 때 과연 바람직한 발전이 모색될런지 자세한 說明이 있었으면합니다.

남재희 : 多元的인 前近代的인 集團들을 영합하다보면 결국은 “스카루노”와 같은 꼴이 될 것입니다. 그래서 오히려 그런데 迎合하지 않고 經濟開發優先論을 追進해온 것은 굉장히 좋게 評價되어야 한다고 봅니다. 다만 現代的인 集團들이 強化되어 나가는데 따라서 참여의 通路를 터주는 것만이 政治的으로는 民主化의 問題와 關聯되고 점진적인 改革의 길을 열어주는 것이 아니냐고 저는 우선 생각했구요, 農民에 對한 문제는 역시 이미 있는 農協을 배제하고 團集團을 생각하는 것은 거의 不可能 할 겁니다. 農協을 잘만 發展시키면 農民의 生活을 어느 정도 大변할 수 있을 것으로 생각합니다. 또 都市貧民의 문제는 그 자체로 조직된 피해자 그룹으로서 영향을 발휘한다면 좋지 못한 結果가 나오므로 노동조합운동이 잘만 전개된다면 도시빈민의 문제를 結果的으로 거의 代辯해주지 않겠느냐는 意見입니다.

박동서 : 아까 社會 여러 團體勢力關係 얘기가 나왔었는데 저는 그중에서 經濟人團體의 영향력이 지난 20년을 통해서 점차적으로 強化되는 과정에 있고 특히 지난 비상사태 이후의 이 단체영향력이 상대적으로 다른 사회조직에 비하여 비중이 커져 있는 것같이 느꼈기 때문에 남재희先生이 쓰신 弱化라는데 한 가지 질문 말씀드리고, 다음에는 우리 나라와 같이 政治發展의 程度가 높지 못한 나라에 있어서 政府主導型的인 經濟體制라는 것이 초창기에는 불가피하겠지만 어느 時機가 지난 後에는 民間主導型으로 넘어가야 하지 않겠는가 생각합니다. 왜냐하면 政府에서 經濟權을 거대하게 걸머쥐고 있을 경우 효율적인 행사보다는 상당한 낭비가 수반된다고 봅니다. 그 다음에 우리 나라의 political level에 있는 사람, 즉 長次官을 포함한

청와대, 黨, 國會議員等 이런 사람하고 職業公務員들간에 經濟政策을 수립하는데 있어서의 역할의 분할이 어느 정도 이루어지고 있고 相互間 協助가 現在 時點에서 어느 정도 이루어지고 있는가 남先生의 意見이나 勸次官任께 물어 보았으면 하고요 그 다음에 거의 비슷한 건데 우리 나라가 나갈 方向이 어디냐는 것을 研究하는 단체를 만들어 現實政治人을 떠난 brain 들이 모여 研究할 수 있는 brain集團이 있어야 된다는 생각이 듭니다.

안해균 : 그 문제에 대해서는 실제 大統領을 보좌하고 계신 장박 사계답변 말씀을 듣고 남 선생 답변을 듣는 것이 유익할 것 같습니다.

장위돈 : 둘째번 질문부터 얘기하면 具體的인 次元에서 대대적으로 되어있는 것은 없고 이것은 여러 학교에서 競爭的으로 研究해야 效果의이고 또 이런 것을 더 촉진하고 가능하게 하기 위해서는 政府에서 資料支援, 資金支援 기타 言論機關에 대한 寬容 면에서 지원해야 할 것으로 생각이 듭니다. 그리고 첫째 질문에 가서는 과연 職業公務員과 別定職公務員들간에 상호협조 관계가 어떻게 이루어지고 있느냐, 總合的으로 大統領次元에 올라갔을 때 서로의 方向을 어떻게 주고 받느냐하는 것은 여러 가지 다양한 information이 다 올라가고 있습니다. 지금 power가 大統領에게 궁극적으로 있다는 것은 여러 분들이 알고 있는 것입니다. 그런데 information에 對한 量과 質을 옆에서 補佐하고 있는 사람들이 결정하여 그의 제한된 시간과 노력을 고려해야 되는데 옆에서 補佐하는 사람의 질에 따라서 성패가 결정된다고 생각해요. 그런데 사람은 누구나 한정된 시간을 가지고 있어 하루에 소화할 수 있는 information의 量이 限定 되어 있으며 委任이 상당히 필요하다고 봅니다. 그런데 時局을 보는 눈, 勞動問題가 나라 살림에 어떤 比重을 차지하는가하는 느끼는 感度가 일치되기가 어려운데 각 部處間의 주장이 엇갈리는 이유 때문입니다. 이것을 해결하는 것은 그 지위에 있는 사람이 과연 힘과 vision과 能力을 가지고 있는가가 문제일 겁니다.

이문영 : 박선생님과 장선생님께 對한 意見의 差異를 말씀드리겠습니다. 이런 문제는 研究할 문제도 아니고 大學에서 研究할 문제도 아닌것 같아요. 우리가 때를 管理하는데 때중에도 經濟開發이나 社會開發이나의 때를 가려 내는 것은 상당히 명백한 事件이 最高決定責任者로 하여금 判斷을 내리도록 촉구하고 있다고 봅니다. 政治神學的인 말을 빌리면 마지막과 처음의 관리가 이거죠, 그러니까 이 構造 속에서 마지막 現象이 아닌가 이렇게 보고 새출발을 어떻게 革命 없이 해나가는가 하는 前提가 필요하다고 봅니다. 작년의 現象은 극히 극단적으로 나가는 것을 반대하는 압력이 있었고 70년은 말초신경들이 압력이 아니라 마비된 것을 이미 봤었다고 봐요. 재작년의 사건들 와우아파트, 모산, 남영호事件들인데 여기서 저는 하나의 때를 읽어야 하는 事件 이라고 봐요. 研究가 아니고 觸感으로 알아야 한다고 봐요. 이런 事件들은 맨 밑에있는 사람들이 우리가 믿고 있는 最後의 보루인 양식을 잃어버리고 취해진 것으로 봅니다. 그래서 70년보다는 71년이 압력이라도 받았다는 데서 그런데

로 政府의 壓力을 管理하고 있구나 하던차에 非常事態가 宣布되었읍니다. 그래서 이런 조그만 壓力이 나왔을때 非常事態와 檢해서 政治發展과 社會發展을 병행하지 않으면 不幸한 事態가 오는데 이렇게 明白한 급박한 때가 아니냐, 그래서 研究할 時間이 없다고 ㅅ니다. 어쩌면 지성인 가지고는 문제가 해결 안되는 때가 아닌가 그런 생각이 듭니다.

안해균 :李先生님이 여러 가지 말씀을 하셨습니다. 그런데 이렇게 되면 論議의 초점이 흐려지니까 질서를 바로 잡는 交通순경 역할을 하겠습니다. 아까 朴先生님 質問이 조금 남았읍니다. 經濟計劃機構에서 그 政策決定을 한다던가, political program making 을 할 때 民間企業體가 얼마나 參與하고 그 Dynamics가 어떻게 이루어 지느냐는 것을 질문하셨는데 아직 답변이 없었어오. 서선생님 그 점에 대해서 답변해 주셨으면 합니다.

서원우 :처음에 朴先生이 질문하시고 장先生이 잠깐 comment를 하셨는데 사실 이제까지를 보면은 政府가 經濟第一主義를 標榜해 오다가 昨年末의 安保政策으로 代置된 인상을 주고 있는데 國家發展目標을 어떻게 결정 하느냐같은 政策目標에도 次元上의 差異가 있지 않는 가 ㅅ니다. 다시 말해서 經濟成長을 내세울건가, 社會發展을 내세울건가 하는 政策의 次元과 安保政策의 次元하고는 다르다고 ㅅ니다. 安保政策이란 國家의 방위하고 결부되는 아무나 부인할 수 없는 겁니다. 제가 最近에 느낀 것은 어떤 당혹감 같은 것을 느꼈읍니다. 經濟第一主義가 벽에 부딪혔다 또는 이것 가지고는 國民들에게 어떤 실득을 할수 없게 되어 安保政策이 나온 것인가? 이런 문제가 나오면 적어도 大韓民國 國民이라던 알가알부할 처지가 못된다. 그러한 점에대해서 어떻게 생각하시는지 저로서는 궁금합니다.

남재희 :徐教授님 물으신 것은 제가 답변할 性質의 것이 아닌것 같습니다. 박교수님 물으신 것 조금만 말씀드리고오.

안해균 :탁先生님 먼저...

탁희준 :제가 아까부터 느낀것은 社會發展 문제를 어떻게 모아서 政策決定에 反映시키느냐에 있다고 ㅅ니다. 이 문제를 원칙에서부터 보다는 技術的으로 어떻게 하면 모으고 어떻게 하면 提示할 수 있고 그 힘을 어떻게 가지고 갈수 있을까 하는 技術的인 문제라고 ㅅ니다. 外國에서는 野黨은 野黨대로 與黨은 與黨대로 專門家를 지정하고 그사람이 政府에 주는 것이 아니고 社會에 提示 하는 것 같은 方法들이 있다고 합니다, 그問題를 어떻게 생각 하시는지?

안해균 :저 問題에 대해서 답변 어느 先生任께..., 역시 남先生님.....

남재희 :한 두가지만 하고 저의 답변은 생략하겠습니다. 저는 amateur이니까 요번만 답변 하고 여러 분들이 討議하시는데 좋겠습니다.

안해균 :主題자체도 重要하고 주제를 中心으로 論議가 되어야겠고 또 남先生도 말씀하신 것 처럼 우리가 직접 목격하고 경험한것같이 71年度에 모든 不作用이 나타난 것이기 때문에

역시 모든 것이 經濟的인 問題로 方向이 귀결되어서 李先生 말씀하신 것처럼 그렇게 方向을 돌리라고 생각합니다.

崔先生님이 實務를 擔當하고 계시고 高位政策수립에 參與를 하시는 분으로서의 經驗을 듣고 싶은데 아까 朴教授께서 이런 質問을 하셨어요. 經濟政策이라던가 program을 作成하는데 民間企業體하고의 關聯性이 어떤 것인가 또 남선생께서도 政治人, 經濟官僚, 財界하고의 密着性을 말씀하셨고 저도 行政過程을 分析해 보니까 美國에서도 어떤 重要한 經濟政策 뒤에는 반드시 利益集團이 있었고 우리가 法을 배울때 법행 뒤에는 반드시 女子가 있었고 하듯이 韓國의 經濟部處에서는 어떤 關聯性이 있겠느냐하는 것을 잠깐듣고 싶습니다.

최각규 : 말씀드리기 전에 조금 양해를 求해야 되겠습니다. 저는 公務員의 한사람으로 여러 先生님 같이 研究한다거나 한 것이 없으니 參考人 또는 證人 資格으로 얘기를 들어 주셨으면 고맙겠습니다. 먼저 남先生님의 글을 처음 읽어보고 잘된 것은 놔두고 醫師의 立場에서 患部만을 보고 患部를 확대한 것이니 양해하자고 말씀하셨습니까만 어두운 面만을 지나치게 強調하고 비판하려고 하는 韓國的인 비판의 측면이 지나친 것이 아닌가하는 생각이 듭니다. 어떤 病이나 制度는 不作用이 있게 마련인데 不作用을 治療하려다가 原來의 病을 고치는 것을 그르치게 하는 面이 있지 않을까 하는 생각이 들어서 말씀드렸습니다.

그리고 해방후의 우리 經濟政策樹立이 他律的이고 의존적이던것이 60년대에 와서 自律的이고 獨自的이었고 세대교체였으며 전통적인 行政規則에서 벗어나 개성있고 독창적으로 이루어진 면에서 볼 때 關료체제가 갖고 있는 보수적이고 無事安逸主義的인 단점을 제거해주는 역할을 한 면도 상당히 크다고 봅니다. 다음에 또하나 말씀드리는 것은 60年代 以後의 經濟政策樹立에 있어서도 政府나 公務員 以外로 부터 即 利害集團, 學界로부터 政策樹立過程에 參與를 시키고 對話를 하겠다는 努力은 過去의 어느때 보다는 많았습니다. 그러나 經濟優先主義를 指向하는데 따른 不作用 또는 문제점등이 있지만 우리가 추진성을 극복하는데 必要的 能率을 또한 重要하게 봐야 하지 않겠느냐 하는 것입니다. 이와 같은 문제점을 극복한다면 우리 行政을 수행하는데 앞으로 어떤 문제점이 있는가를 말씀드린다면 國家의 일을 수행할 때 分業이 되어 서로 조금씩 담당하고 이것을 綜合하고, 調整하는 綜合調整의 필요성이 강조되고 있고 個別的인 責任은 責任대로 이루어져야 할 그러한 과제가 있지 않는가 하는 점을 말씀드리겠습니다.

또하나 남선생님 지적에 말씀드리고 싶은 것은 中間媒介集團을 形成할 必要가 있다고 했는데 제가 볼때는 아무리 形成된다해도 그 中間媒介集團의 힘의 強弱 때문에 어떤 公정한 priority를 決定하는 기구는 되지 못할것으로 보아집니다. 그다음에 朴先生님이 처음에는 民間主導形으로 나가더니 72年度에 들어와서는 오히려 政府가 主導하는 方向으로 끌고가고 있다고 하셨는데 民間主導다, 政府主導다 하는 것이 정확히 區分되는 것이 아니고 그 나라가 갖

고있는 바탕위에 制度가 이룩된다고 봅니다. 韓國의 經濟가 상당히 政府依存 形態로 되어 있는데 그것이 하루 아침에 民間主導型으로 될 수있겠습니까? 한국의 企業自體가 政府依存的이니 오히려 이 자세를 먼저 바로 잡아야한다고 봅니다. 저대로 느낀 점이 있어 말씀드렸습니다.

안해균 : 다음에 또……

박동서 : 그런데 여기서 政治的 Leadership하고 결부시키니까 그 해결할 責任이 결국 國民 쪽으로 돌아가느냐, 아니면 과연 政府에 依存할 수 밖에 없는 企業體들에게 그 문제를 해결 하도록 하느냐, 그렇지 않으면 政治的 Leadership이 그러한 使命感을 가져야 할거냐는 문제가 있지 않겠습니까?

최각규 : 제가 말씀드린 것이 企業 스스로가 해결해야 된다는 것으로 말씀드린 것이 아니고 그 해결은 政府의 政策決定 過程을 통해서 해결해야 하는 것은 틀림 없으나 處方을 내는 病院자체가 어디 있는가하는 것은 우리 나라가 갖고 있는 經濟現況 자체의 문제부터 해결해야 한다는 뜻으로 말씀 드렸습니다.

안해균 : 時間이 점점되어 가는데 서先生님…….

서원우 : 제가 남先生님 말씀듣고 느낀 것을 말씀드리겠습니다. 특히 제가 공감을 한 것은 60年代의 官僚들이 받은 教育이 美國의 영향을 받았는데 그 時代的 배경이 현재하고 다르다는 점을 듣고 생각나는 것이 合理主義인데 확실히 우리 나라의 經濟官僚들이 經濟成長을 위한 先導的 역할을 했고 政府의 역할이 컸다고 봅니다. 다만 經濟第一主義를 통해서 심어진 合理主義가 너무 形式的, 技術的 合理主義에 치우쳐 數字의 노예가되어 行政이 결국 무엇을 爲한 것이냐는 目的 의식을 잊고 기술적으로 집행하면 그만이라는 느낌을 주는 편이 있습니다. 이제는 行政의 責任性이 새로이 評價되어야하지 않겠느냐는 느낌을 받았습니다. 그리고 現代國家에서 經濟官僚와 政治的 Leadership 과 結合되는 것은 어느 나라나 共通的인 것이라 할 수 있는데 우리만의 特性이 있는가, 있다면 이것을 어떻게 봐야 되겠는가를 말씀해 주십시오.

안해균 : 네 感謝합니다. 時間이 다된 모양인데 여기서 남先生님 간단히…….

남재희 : 崔次官님께 한 가지만 말씀드리겠습니다. 利害關係者 參與의 기회를 많이 넓혔다고 해서 실효가 많다고는 볼수 없지요. 利害集團과의 對話에서 어떤 힘을 가졌을때 얘기가 되는거지 자칫하면 둘러리로 그치는 結果가 된다고 봅니다. 그래서 中間媒介集團을 키워 企業主를 견제할 수 있는 세력을 만들 필요가 있다고 봅니다.

최각규 : 借款企業體의 株式을 從業員들에게 나누어 주어 나중에 從業員의 株式經濟體制로 해나가면 어떻겠느냐는 문제인데 株式이 양도되고 전매될 수 있는 여건을 政府가 간접적으로 誘導하도록 해야지 政府가 뺏아서 나누어 줄 수 있도록 기대하는 자체가 잘못된 것이라고

봅니다.

남재희 : 제가 말하는 것은 그런 것도 아닙니다. 다른 분들 답변을 들으려면 시간이 많이 걸리 겠기에 그만 양해해주시고 생략하겠습니다.

안해균 : 네 感謝합니다. 이 문제가 國民生活와 直結되는 큰 문제여서 얘기가 끝이 없을 거라 생각합니다. 이것을 계기로 個人的으로는 政治的 執權層이 보다 視野를 넓혀 經濟와 社會와 政治를 조화시키고 國民과 모든 社會集團의 지지와 協力과 모든 것을 받아서 國家發展과 安保에 유감 없도록 새로운 책선정책이 나왔으면하고 바라마지 않습니다. 特히 經濟官僚에 있어서는 徐先生님 말씀 같이 어떤 理念추구를 위한 윤리적 責任感은 무엇보다도 重要하다고 봅니다. 그리고 政治的인 價値觀과 저희들의 얘기하고는 갈등이 있을지 모르지만 이것은 서로 對話를 通해서 결론점을 얻도록 상호 努力하였으면 합니다. 感謝합니다.