

# 發展政策을 위한 未來의 利用

李 漢 彬  
院 長

## 序 說

未來에 대한 論議가 요사이 활발히 일어나고 있다. 그러나 논의의 초점이 大部分 先進諸國의 問題와 展望에만 국한된 감이 있으며 세계문제를 다룰 때에도 역시 先進國의 입장에서만 다루는 폐단이 있다. 따라서 미래 研究의 領域에서 發展途上國은 關心外로 밀려나게 되었다. 事態가 이러하다면 果然 「未來學은 발전도상국과 어떤 관련이 있는 것인가」하는 質問이 提起된다.

여기에 하나의 「패라독스」에 直面하게 된다. 즉 發展途上國은 現在의 當面問題에 몰려 있고 그들의 미래는 不確實로 뒤떨혀 있기 때문에 미래에 대해 생각할 조그마한 여유도 가지고 있지 않다고 或者들이 主張하고 있다. 이와 反對로 오히려 發展途上國이야말로 더 많이 미래를 생각해야 할 必要가 있다고 주장하는 見解가 있다. 왜냐하면 그렇게 해야만이 미래가 實現될 수 있을 것이며 그렇지 못하면 自己成就的인 豫測이 好轉될 수 없기 때문에서이다.

따라서 이 글의 論旨은 우선 발전도상국이 對處하고 있든가 혹은 미래로 해서 當面하고 있는 여러가지 經路를 探索한 후 積極的인 發展政策을 좇아서 미래를 實現할 수 있는 여러 方途를 提示하고자 한다. 이러한 論議에 있어서 지난 「데케이드」의 韓國의 事例가 主要 經驗的 論據이다.

## I. 未來와 發展

經濟·社會發展이 어떤 經路로 始作되는가에 對해서는 지금까지 많은 研究가 있었다. 여기서 發展的인 過程을 일으키는 여러가지 要素 가운데서 중요한 關鍵적인 要因이 抽出된 바 있다. 이러한 발전이론에는 대저 低所得의 악순환과 저축餘力の 결핍에 대한 巨大한 資本流入의 必要性을 論述하는 것부터 成就動機를 가진 個人이나 集團이 出現해야 한다는 理論 등 各樣各色이 포함되어 있다<sup>(1)</sup>.

(1) 이 問題에 대해서는 Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (New York: Oxford Univ. Press, 1953); Everett E. Hagen, *On The Theory of Social Change: How Economic Growth Begins* (Homewood: Dorsey Press, 1962); David C. McClell-

그러나 이제 이發展의 過程을 時間次元이란 觀點에서 살펴보면 어디에서 발전이 생겨나든 거기에는 미래의 導入이 있다는 두드러진 事實을 看破할 수 있다<sup>(2)</sup>. 예컨대 企業家가 巨大한 資本投資를 할때는 現在에 資本을 씀으로 해서 장차 크다란 代價를 얻을 수 있으리라는 은연중의 計算이 숨어 있다.

또한 政府가 經濟開發計劃을 推進할 때 역시 똑같은 論理가 적용된다. 즉 計劃期間內에 여러가지 不足한 資源을 잘 動員하면 長期的으로 成長을 극대화할 수 있으리라는 翁의주도한 計劃이 바로 그것이다. 이와 마찬가지로 成就指向的인 個人이나 이들의 集團은 미래를 그들의 期待를 實現할 수 있을 舞臺로 생각한다. 그리하여 그들은 性質上 現在나 혹은 過去보다는 미래에 대해 크다란 信賴를 갖고 있다. 미래를 透視할 수 있는 능력은 發展에 必要하고 또 그것을 가져올 수 있는 不可缺한 人間의 資質中的의 하나이다<sup>(3)</sup>.

## II. 未來導入의 세가지 樣態

미래의 導入이 發展의 過程과 相應하는 것이 明白해진 이제 미래가 社會的 局面에 펼쳐지는 「패턴」은 特定社會에서의 주어진 시간에 그것의 도입을 뒷받침하는 人間의 支配的인 社會的, 心理的 態度에 따라 달라진다. 여기에 가장 核心的인 態度는 一般的으로 주어진 시간에 社會의 管理에 책임이 있는 者들 사이의 社會變動에 대한 태도를 의미한다. 사회변동과 관련하여 세가지 形態의 態度는 a) 消極的 態度, b) 榨取的 態度 그리고 c) 積極的 態度로 나누어 볼 수 있다.

사회변동에 대해서 적극적인 태도를 가진 사람들에게는 경이적인 期待裡에 미래가 펼쳐진다. 미래로 해서 그들의 知識의 범위가 增大될 것이며 未知의 것에 대한 탐색을 자극할 것이다. 또한 現代世界의 潮流에 따라 갈수 있도록 제촉할 것이다. 變化를 하나의 기회로 보는 사람에게는 미래란 바로 進歩라는 思考와 관련되어 있다. 未來는 그들이 보다 나은 生活을 향유하기 위한 투쟁에서 그들이 利用할 수 있는 有助한 道具가 된다<sup>(4)</sup>.

land, *The Achieving Society* (Princeton: D. Van Nostrand, 1961) 參照. 또한 이 問題에 觀한 汎世界的 通觀으로는 Lester Pearson, et al. *Partners in Development: Report of The Commission on International Development* (New York: Praeger)

(2) 發展에 對한 時間次元的인 接近으로서는 筆者의 著書, *Korea: Time, Change and Administration* (Honolulu: East-West Centre Press, 1968)-國文版, *社會變動과 行政* (서울: 博英社, 1968) 抄錄으로서는 Hahn-Been Lee, "From Time to Ecology," *Ekistics*, Vol. 25, No. 151 (June 1968) pp. 432-38, 혹은 國文版으로 「發展型 時觀論」, *國家發展의 理論과 戰略* (博英社, 1969) pp. 9-35 參照.

(3) 이와 비슷한 見解로 荷蘭의 Tinbergen 教授는 發展을 위한 5가지 重要한 人間的인 前提要件으로 ① 物質的인 富에 대한 관심 ② 前望하고 危險을 무릅쓰는 能力; ③ 技術과 刷新에 對한 關心 ④ 인내 ⑤ 他者와 協力할 줄 알고 어떠한 規則을 표착할 줄 아는 能力 Jan Tinbergen, *Development Planning*, translated from the Dutch by N.D Smith (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 26.

(4) 이 問題와 이에 관련된 時間指向에 對한 論議의 詳說로는 註2에 列擧한 筆者의 문헌을 參照.

사회변동을 수동적인 態度로 볼 때는 미래는 부담을 가져다 주는 重壓이 된다. 이렇게 되면 變化의 굴레속에서 미래는 급속히 알지 못하는 사이에 그리고 어떻게 統制할 수 없는 것이 되고 말아 人間들은 無力感에 휩싸여 意氣를 잃고만다. 이와 같이 변화를 냉혹한 過程으로 받아 들이게 되면 過去와 現在는 思考不可의 미래란 짜임새 속에서 無意味하게 消耗되어 버리고 만다. 變化에 對한 이런 消極的인 眼目을 가진 個人이나 개인의 集團은 미래를 不信한다. 미래에 대한 불신의 결과는 흔히 과거에 대해 懷古의이라 표현되는 逃避的인 態度뿐이다.

사회변동에 대한 第三의 태도도 흔히 볼 수 있다. 여기서는 現存狀況을 조작하므로써 短期的인 代價를 極大化하려고 한다. 이것은 하나의 애매모호한 태도이다. 또한 사회변동이 가져다 주는 압력과 긴장에 대한 歪曲된 反應이라 할 수 있다.

변동에 대해 이와 같이 각기 다른 태도는 一定시간에 주어지는 미래를 달리 彩色하게 된다. 그래서 예컨대 사회의 책임있는 관리자가 변화에 대해 소극적인 태도를 가지고 있을 때 그들이 當面하게 되는 미래는 그들 스스로를 밀어주는 것이 못되고 오히려 그들을 壓倒하는 회오리 바람일 뿐이다. 이러한 상황에서 그들은 미래의 後援者가 아니라 오히려 희생자가 된다. 그래서 이러한 종류의 미래는 하나의 爆發的 未來, 즉 줄지에 닥아오는 미래이다. 이와 反面에 責任있는 관리자가 사회변동을 잘 다스리며 변화에 대해 적극적인 자세를 가지고 있을 때 그들은 미래를 질서있게 다스리든가 계획하여 混亂되지 않은 질서 정연한 미래를 가져올 수 있다. 이를 秩序的 未來라 말할 수 있다. 사회변동이 휩쓸고 있는 상황속에서 아직 책임있는 변동관리자가 나타나지 않았을 때 個人이나 集團이 나타나서 힘으로서 유동적인 상황을 擄取하려고 한다. 다행스럽게 그러한 집단이 미래의 책임있는 관리자로 전환되면 대단히 훌륭한 결과를 얻을 수가 있지만 그렇지 않고 그 집단이 자신의 편협한 이익을 확대하려는 기회로 미래를 이용하거나 혹은 무자비한 보복을 감행한다면 상황은 惡化되고 말 것이며 따라서 미래는 긴장으로 硬直되고 말 것이다. 이것을 우리는 擄取的 未來라 부를 수 있겠다.

이제 사회변동에 대처하는 樣態에 따라 社會의 歷史속에 미래는 세가지의 經路에 따라 미래가 닥아온다. 즉

- 1) 爆發的 未來
- 2) 擄取的 未來
- 3) 秩序的 未來

아래에서는 이 세가지 양태의 未來導入에 대해 解說해 보기로 하자

### 爆發的 未來

폭발적인 미래란 累加的인 급속한 사회변동이 새로운 사회세력을 일으켜 놓게되자 累積된

불안 속에 빠져 있던 이들 세력이 一時에 “理想的”인 미래에의 기대와 요구로 突出하는 狀況이다. 이러한 상황속에서는 전통적인 엘리트들은 일반적으로 시대에 동떨어져 그러한 변동에 대응할 수 없게 된다. 豫期치 않은 사이에 到來하는 새로운 미래의 急流를 관리하여 이것의 길목을 터놓을 수 있는 어떠한 조직된 勢力도 아직 존재하지 않고 있다. 발전도상국에서 흔히 찾아 볼 수 있는 대부분의 학생동요와 이에 관련된 世代交替의 危機는 이러한 角度에서 풀이될 수 있다. 이것에 관한 古典的인 例로 學生蜂起가 12年이나 집권한 李承晩政權을 붕괴시켰을 뿐 아니라 全體 韓國社會의 여러 다양한 측면에 甚大한 영향을 미쳤던 1960年의 四月革命이 있다<sup>(5)</sup>. 현재 다수의 工業國이나 脫工業社會에서 產業秩序에 抗拒하여 일어나고 있는 「스튜던트 파우워」의 물결은 이러한 종류의 미래의 새로운 예라 할 수 있다. 젊은이들에게 극히 自然스럽게 보이는 것이 이들 사회의 現存 管理者에게는 爆發的인 것으로 보여지고 있다.

### 擷取的 未來

착취적 미래는 폭발적 미래와 밀접히 관련되어 있을 뿐 아니라 종종 後者의 결과이기도 하다. 미래가 「유토피아」적으로 전개되면서 突出이 일어날때 混亂이 풍미하게 된다. 발전도상국에 있어서는 그러한 混亂이 참을 수 없는 것이기는 하나 미래의 微光으로 바람직한 것이 될지 모른다. 그러한 사회의 혼란이 가져다 주는 통상적인 결과는 일정기간의 失意와 不安이다. 그러한 순간에 새로이 출현하는 사회세력의 전체 틀속에서 어떤 특정집단이 그러한 상황을 말고 나서는 세력이 될 가능성이 커진다.

최근 「테케이드」에 이러한 종류의 미래 도입은 발전도상국에서 군사혁명이란 형태로 나타났다. 1961年 5월에 일어난 韓國의 軍事革命은 이러한 例에 속한다<sup>(6)</sup>. 「스카르노」失脚後 「인도네시아」에서 일어난 全國的인 소동속에서 출현한 「수하르트」政權은 또 다른 예라 하겠다<sup>(7)</sup>.

### 秩序的 未來

秩序的 未來는 現存하거나 새로히 생겨나는 변화가 지속적인 基調에 따라 대처될 수 있기 때문에 미래는 合理的으로 관리될 수 있는 것이라고 여겨지는 상태이다. 이 경우에 비교적 질서 정연한 「패턴」이 천천히 생겨나고 여러가지 미래를 열어주는 사회의 힘이 사회의 통치 「메카니즘」속으로 체계있게 흡수된다. 흔히 선진사회는 여러가지 다양하고 광범한 吸引메카니즘이 있지만 발전도상국은 그렇지 못하다. 이 글에서 이에 論及한 바와 같

(5) 자세한 것은 Korea: Time, Change and Administration 第6章

(6) 上掲書 第8章 參照

(7) Sodang P. Siagian, “Improving Indonesias Administrative Infrastructure: A case study in Administive Reform.”, in Hahn·Been Lee and Abelardo G.Samonte(eds.), *Administrative Reforms im Asia* (Manila: JMC Press, 1970) 參照.

이 후자의 나라가 발전하지 못한 것은 그러한 제도적인 메카니즘을 缺하고 있기 때문이다. 사태가 이와 같다고 할진대 여기서 그러한 메카니즘은 어디서 생겨나며 어떻게 생겨나는 것인가 하는 문제가 제기된다.

가장 이상적인 방도는 장기간에 걸쳐 미래 지향적인 기관과 메카니즘의 콤플렉스가 생겨나게 하고 동시에 이를 조심스럽게 보호 육성하는 漸進主義的인 접근방법이다. 물론 이것이 가장 바람직한 방도이겠으나 발전도상국의 사회변화의 현실은 그러한 질서 정연한 轉換을 허용하지 않는다. 따라서 이것을 缺하고 있을 때 질서 있는 미래를 가져오는 改善의 방도가 있는바 하나는 전통세력에서부터 改革者的인 엘리트가 나타나서 突發的인 사태가 생기기 전에 그들 스스로가 未來의 役軍이 되는 경우이고 또 하나는 擄取的인 勢力이 正統性을 획득·제고하는 예이다. 전자의 古典的인 例는 19세기末의 日本의 明治維新과 오늘날의 「이란 Shah 革命」<sup>(8)</sup>이며 후자의 경우는 1963年末 民政復歸후의 朴正熙大統領이 이끄는 공화당행정부의 조국근대화계획이 여기에 해당한다 하겠다.

이상에서 언급한 세가지 범주의 미래사이에는 어떠한 繼起的인 先後關係가 있지 않다. 따라서 앞의 두가지 페턴을 탈피하는 일이 가장 바람직한 경우이겠으나 발전도상국에서 이러한 例를 찾아보기 어렵다. 다만 발전도상국이 겪고있는 정치·사회변동에서 얻을 수 있는 교훈은 질서 있는 미래가 불가능하고 폭발적이거나 擄取的인 미래가 펼쳐질때 가능한 빨리 이를 벗어나 질서있는 미래로 전환하는 일이다. 따라서 미래가 질서 있게 닥아오든 그렇지 않든 궁극적으로 발전도상국은 체계적으로 미래를 전개할 수 있는 능력과 안목을 비축해야 한다. 아래서는 질서 있는 미래를 창출·관리하는데 동원될 수 있는 政策道具에 대해 살펴보기로 한다.

### Ⅲ. 未來管理의 政策道具

지속적인 발전을 위해서는 어떻게 미래가 도입되든 일단 그것이 도입되면 그것을 잘 관리해야 한다. 발전도상국에서 정치지도자와 행정관료의 역할을 과소 평가 할 수 없는 것이지만 미래관리자들은 비단 정부관리에게만 한정된 것은 아니다. 오히려 廣義의 모든 엘리트들이 모두 해당된다 하겠다. 즉 執政黨과 野黨의 政治指導者, 고급행정가, 中堅將校團, 言論界重鎮, 大企業體관리자, 대학교수, 宗教界 및 기타 사회단체의 지도자들이 여기에 포함된다. 잠재적인 미래관리자團이 확인되고 나면 이들 관리자들은 질서 있는 미래의 도입을 위해서 사회활동에다 미래의 要素를 집어 넣을 수 있는 적절한 「메카니즘」과 「프로세

(8) Manoucher Goodargi, "Administrative Reforms in Iran", *EROPA Review*, Vol. 8, No 1 (June 1968) pp. 44-69.

스」에 종사하여야 한다. 단지 미래에 대한 논의만 가지고 되는 것이 아니고 미래의 「비히클」속에서 들어가야만 한다. 자연히 거기에는 除去하거나 乘加하는 과정이 있을 것이다. 즉 흑자는 떨어져 나갈 것이고 또 다른 사람은 이 「프로세스」에 참여 할 것이다.

아래서 잠재적인 미래관리자가 서로 對面하여 함께 융합되는 몇가지의 메카니즘과 프로세스에 대해 고찰해 보기로 하자. 미래를 도입하며 그것을 확산 시키기 위해 정부가 明示的 이든 默示的이든 간에 採用하는 정책도구로 다음 네가지를 例擧할 수 있다.

- 1) 多個年開發計劃
- 2) 「未來」機關의 創設
- 3) 特定成長 프로젝트의 着手
- 4) 民間部門의 開設

아래서 이들 정책도구의 구체적인 특징을 살펴 보자.

### 多個年開發計劃

미래도입을 위해 안출된 정책도구로서 가장 잘 알려진 것이 「다개년개발계획」이다. 물론 이 계획을 이전에 이용해 보지 못한 곳에서 이런 類의 계획을 마련하기가 어렵지만 일단 그것이 制度化되던 規範造成에 유력한 영향력을 끼치게 된다. 여기에는 經濟開發 5個年計劃이 대표적인 것이다. 이런 手法을 이용하지 않고서라도 선진국은 상당한 경제적 活力을 얻은바 있지만 다수의 발전도상국들은 이러한 틀을 이용하여 刮目할만한 성과를 거두고 있다. 이렇게 성공한 例에서 보면 거기에는 국가의 리더십이 발전정책의 적극적인 도구로 5個年計劃을 集中的으로 이용했다는 사실이 밝혀진다. 同리더십은 이 계획을 內資誘達, 外資誘致 下部構造建設을 위한 경제정책의 수단으로 이용할 뿐 아니라 전체정부기구와 국가전체를 국가발전이란 거대한 목표에다 묶어 놓는 「메카니즘」으로 동원한다. 그래서 啓發된 국가리더십 아래서는 5개년 계획 그 자체는 價値의 영역으로까지 비약된다. 예컨대 企業體, 대학, 사회 및 종교단체, 심지어 家計에까지 파급효과를 미치는바 그들로 하여금 어떠한 計劃을 가지게끔 刺戟, 誘發한다. 물론 이들 조직이 정부가 하고 있는 계획이 없더라도 계획을 수립하고 있지만 많은 발전도상 국가에서는 통상 정부가 먼저 계획을 하게되면 나머지는 거기에 따르기 마련이다. 그리고 일단 이러한 행동유형이 국민들 사이에 퍼지게 되면 새로운 사회적 규범이 만들어져 국민의 눈과 마음은 점차 미래를 생각하게 된다.

이러한 일련의 계획이 신중하게 착수되고 관리된다면 여기에 내포된 意圖의 천명이 정부로부터 助長될 것이며 동시에 잠재적인 미래관리자들에게 그러한 논의에 참가할 수 있는 기회가 주어지는 廣場을 만드는 등 대단히 가치있는 意思流通의 과정을 만들어 놓게 된다. 예컨대 우리나라의 제 1 차경제개발 5개년계획(1962—1966)의 최초 몇년간에 아주 수준 높은 汎國家的인 廣場이 열렸으니 여기에는 정부의 지도자가 일련의 就任辭와 政策演說에서 조

국근대화계획의 철학을公表하는가 하면 또 한편에서 野黨과 언론계, 학계 및 종교계 등의 사회여론지도자들이 이에 和答하였으니 이들의 의도는 대체로 급히 서두는 同프로그램의 추진에 無理를 없애려는 것이었다. 軍政으로부터 別탈없이 民政으로 移讓되었으며 동시에 1965年頃에 경제적 도약이 시작된 것은 역시 국가적 목표에 대한 활기된 논의의 분위기 속에서 이루어진 것이라 하겠다.

「未來」機關

또한 미래지향적인 규범은 成果의 標準을 창조하든가 미래에서의 새로운 生活의 質을 제시하는 일을 목적으로 표명하고 있는 특정기관을 신중히 창설함으로써 전파될 수 있다. 이는 미래지향적인 個人을 識別하며 育成하고 또한 그러한 지식과 실무를 축적하는 방도이다. 「슈페터」의 概念에 의하면 발전이란 「새로운 組合」이며 이는 「日常의 需要를 상회하는 거대한 剩餘力」을 남게되는 莫大한 知的 自由를 필요로 한다<sup>(9)</sup>. 이 사실이 발전도상국에서의 특정의 기관을 필요로 하는 타당성을 의미한다면 이러한 기관을 더욱 많이 필요로 할 것이다.

연구기관과 과학기술연구소가 좋은 예다. 과학은 본질적으로 크게 미래와 관련되어 있다. 따라서 발전도상국의 경우에 수십명의 과학자들이 모여 새로운 기술을 개발하거나 국가를 위해 그러한 기술을 새로이 조합함으로써 전체사회에다 거대한 미래 展開의 효과를 끼치게 된다. 하나의 과학기관이 대학과 산업계에 미치는 波及效果는 이루 헤아릴 수 없을 만큼 크다. 우리나라의 韓國科學技術研究所(KIST)가 좋은 본보기이다.

대학이 또한 중요한 미래계획의 역할을 하고 있다. 대학이 전통적으로 가치있다고 생각되는 것에만 매달리는 보수적인 역할을 固守한다면 거기에는 미래에의 효과는 찾아볼 수 없다. 반면에 대학이 변동하는 사회에 있어서의 새로운 역할을 男女青年들에게 「오리엔테이션」 시키는 쇄신적인 역할을 구현할때는 헤아릴 수 없이 많은 미래의 영향력을 끼치게 된다. 따라서 敎課內容과 敎授陣 및 학생들의 구성뿐 아니라 「캠퍼스」의 분위기는 어느 특정 대학의 미래에의 관심에 크다란 관련을 갖고 있다. 刷新과 實驗의 정신이 충만한 대학은 사회를 미래로 이끌어 가는 위대한 사회적 역할을 가진다<sup>(10)</sup>.

이상의 「透視機關」(look-out institution)<sup>(11)</sup>에 대한 논의에서 적절히 다루어 지지 못한 측

(9) Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1951) p. 86. 政府組織體內에 未來問題에 關心을 기우리는 組織單位를 設置할 것을 主唱하는 이와 비슷한 論議로는 Yehezkel Dror, "The Role of Futures in Government," *Futures*, Vol. 1 (Sept. 1968), pp. 40~46 參照.

(10) 「새로운 社會를 위한 새로운 人間: 變動役軍으로서의 大學」이란 主題를 가지고 1969年 8月 18日-30日에 Hong Kong의 中文大學에서 열렸던 「The Asian Workshop on Higher Education」의 議事錄이 刷新과 實驗을 내용으로 하는 未來에 있어서의 大學의 役割을 論議한 6個 세 미나의 보고 내용을 잘 整理・記錄한 것이다.

(11) Robert Jungk, "Look-out Institution for Shaping the Environment", *Futures*, Vol. 1, No. 3 (March 1969), pp. 227-31 參照.

면은 미래연구의 여러가지 다양한 요람에 얽혀져 있는 사회적인 連結(linkages)의 문제이다. 어떠한 다른 發展의 심과 마찬가지로 未來機關은 거의 대부분 孤立無援에 처해 있어서 그들이 얻을 수 있는 모든 支援과 聲援을 필요로 한다. 이러한 사실은 특히 발전도상 사회의 先驅的 기관의 경우 더욱 그러하다. 만일 이러한 前提가 가능하다면 상당한 수준의 交互培養과 아울러 앞을 내다보는 여러기관의 成員들 사이에 引力이 생겨난다.

1950年代末의 한국의 예를 들자면 그러한 機關的 相互作用이 中央銀行의 調查部, 經濟部處의 몇몇 局 몇몇 開發公社 그리고 國軍의 參謀大學 등에서 생겨났다<sup>(12)</sup>. 최근의 경우로 여러 부문에서 모인 사람으로 구성된 韓國未來學會는 汎學科的인 交互培養과 상호작용의 의미있는 討論의 廣場이 되고 있다<sup>(13)</sup>.

### 特定成長 프로젝트

흔히 고속도로나 혹은 「땀」같은 대규모의 건설사업이 발전도상국에서의 미래전개의 중요한 효과를 내고 있다. 京釜高速道路와 「이집트」의 「아스완」 땀이 여기에 해당한다. 멀리 떨어져 있는 地域을 大都市의 中心과 의사소통이 가능한 의미있는 地區로 끌어 들이든가 혹은 물과 動力같은 귀중한 財貨와 用役을 落後地域으로 끌어 들임으로서 이런 거대한 下部構造建設事業은 사회의 주요흐름으로부터 격리되어 있던 사람들에게 새로운 時間·空間感覺 즉 새로운 생활태도를 불어 넣어 준다.

重要 下部構造建設事業과 관련하여 특정성장지역을 면밀히 창설하는 정책이 있다<sup>(14)</sup>. 特定工業團地나 New Town이 바로 이러한 것이다. 여기에 대량의 財源이 投入되고 「推進力 있는」사업체와 관계하부구조의 「콤플렉스」가 건립된다. 또한 여러가지 절차상의 장벽이 줄어들고 租稅減免 등 特惠措置가 취해진다. 우리나라의 蔚山工業團地가 대표적인 事例이다. 그러한 「發展地域」은 산업기술과 절차상의 새로운 실험이 도입되는 重要센터의 역할을 발휘한다. 또한 경제 및 사회, 문화발전의 중요한 計尺臺가 된다.

### 民間部門

미래를 질서 있게 관리하려면 무엇보다 사회속에 숨어 있는 새로운 가능성 換言하면 권위적으로 계획되고 公表된 것과는 다른 가능성을 열어주어야 한다. 또한 계속적으로 생겨나는 새로운 가능성을 計劃의 正常系統으로 흡수하여 이들이 疎外되어 중국에 가서 사회적 突發의 根源이 되지 않도록 하여야 한다. 이런 숨어 있는 사회적 活力의 대부분은 民間部門에

(12) 韓國動亂以後 未來에 대한 思考의 發展에 대한 자세한 論議에 대해서는 筆者의 社會變動과 行政 참조

(13) 崔禎鎬外 數人共編, 未來를 묻는다(서울: 韓國未來學會, 1970).

(14) 이와 비슷하게 成長地域(Growth Region)을 政策的인 手段으로 다룬 것으로 J-R. Boudeville, Problems of Regional Economic Planning(Edinburgh: Edinburgh Univ. Press, 1966), p. 18 참조.



특히 교육계, 기업계, 언론계 등에 자리잡고 있다.

今日の「타일랜드」와 같은 발전도상국이 오래전부터 있어 왔던 國公立大學에 병행하여 私立大學을 설립하려고 할때 미래 도입이란 견지에서 대단히 의미있는 措置라 할 수 있다. 한 나라의 支配的인 機關이 정부관료계인데 비해 산업이 극히 幼稚한 상태에 머물러 있을 때 즉 19세기의 日本과 60년대의 우리나라의 경우와 같이 정부가 私企業體의 巨大한 複合體를 건설하려고 결정하는 일은 사회에서의 미래전개에 엄청난 영향을 미치게 된다.

무엇보다도 이러한 행동은 사회진출의 전통적인 경로가 대학—관료제라는 軸에 따라 硬直的으로 짜여져 있어 보다 균형된 사회진보를 허락하지 않는 사회에다 새로운 사회—정치적 次元을 첨가해 주게 된다.

#### 結語：政策道具의 總力的 利用

발전도상 사회는 그 성질상 미래도입을 阻害하는 여러가지 다양한 전통과 慣習에 얽혀 있다. 그래서 신중한 노력을 傾注하여야 하며 거기에 따라 정책도구가 選擇・動員되어야 한다. 단지 하나의 정책을 가지고 과거의 굴레를 打破할 수 없다. 一團의 정책도구를 구사하여 일종의 總力的(Synergistic)인 효과를 얻도록 해야 한다<sup>(15)</sup>. 하나의 最小不可欠한 만큼의 정책의 複合을 만들어야 한다. 一定社會에 어느 정도의 配合를 해야하는 지는 狀況에 따라 다르기 때문에 그것은 狀況의 認知에 의해 정해진다. 필요한 것은 그러한 정책도구에 대한 感受性과 특정사회에 있어서의 변화의 흐름에 적절한 도구를 사용할 수 있는 可變性이다. 정책도구의 사용에서의 차이가 사회의 발전과정의 방향, 順序, 程度에 크게 영향을 미친다.

#### IV. 未來學인가 發展學인가?

발전도상국은 미래학(Futurology)를 가지고 있는가? 그렇다면 그러한 나라에 適當한 미래학은 어떤 종류인가? 이 글의 論旨은 발전에의 意志는 발전도상국의 국민들이 미래를 열어야 하고 그래서 미래에 대한 생각을 필요로 한다는 點을 前提로 하고 있다. 그러나 여기서 필요로 하는 미래학은 선진국의 그것과는 다르다. 국내문제와 국제영향에 휘말리고 있는 나라는 技術的인 예측같은 「소피스케이션」에 專念할 수만 없다. 그렇다고 발전도상국이 미래 도입을 할만큼 餘裕가 없는 것도 아니다. 왜냐하면 그것을 포기하면 自律性을 상실하고 말 것이기 때문이다. 그리고 미래 도입은 구체적인 행동과 정책으로 나타나야 한다. 그

(15) 發展理論에서 특히 總力的인 (Synergistic)面을 다룬 것으로 Eugene Staley, "Combinations of Factors and Development Theory", *Economic Development: Issues and Policies*, Dr. P.S. Lokanathan Seventy-Second Birthday Commemoration Volume (Bombay: Vora, 1966), Chap. I

러한 미래지향적인 정책도구를 통해서만이 점차 사회가 미래를 透視하게끔 調節되는 風土가 생겨나게 된다. 일단 그러한 분위기가 생겨나면 그때에는 상당히 複雜・難澁한 미래 연구가 태동될 수 있다. 적절한 정책의 刺戟 아래서라야 만이 다채로운 미래 연구가 생겨날 수 있다.

발전도상국에게 주어진 代案은 代案的인 미래 연구 사이에 있다가 보다 오히려 미래를 즉 비교적인 질서 있는 미래를 가질려고 노력하는가 그렇지 않는가에 있다. 발전도상국에게 중요한 문제는 事能의 未來進路를 劃定하는 것이 아니고 오히려 미래의 여러가지 挑戰에 對處할 수 있는 意志와 能力을 增大하는 것이다. 이것이 바로 발전의 要諦이다. 이것이 바로 미래학이 發展學(developmentology)으로 요약되는 이유이다.

이 論文은 1970년 4월 10일—16일에 日本京都市에서 개최된 國際未來學大會(The International Future Research Conference)의 第1分科「未來學과 未來研究의 役割」(The Role of Futures and Future Research)에서 발표한 것이다.