

博士學位論文

박정희 정부의 산업정책 네트워크 분석

- 박정희 전 대통령의 면담자료(1964년-1979년)
분석을 중심으로 -

2009年

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政策學專攻

金 賢 珠

博 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 昌 遠

박정희정부의 산업정책 네트워크 분석

- 박정희 전 대통령의 면담자료(1964년-1979년) 분석을 중심으로 -

The Industry Policy Network of the Park Chung-Hee Government
- Emphasis on the Journal Interviews Analysis
(1964-1979) -

2008年 12月 日

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政策學專攻

金 賢 珠

博 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 昌 遠

박정희정부의 산업정책 네트워크 분석

- 박정희 전 대통령의 면담자료(1964년-1979년) 분석을 중심으로 -

The Industry Policy Network of the Park Chung-Hee Government

- Emphasis on the Journal Interviews Analysis
(1964-1979) -

위 論文을 行政學 博士學位論文으로 提出함

2008年 12月 日

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政策學專攻

金 賢 珠

金賢珠의 行政學博士學位論文을 認准함

2008年 12月 日

審査委員長 인

審査委員 인

審査委員 인

審査委員 인

審査委員 인

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위와 방법	4
제 2 장 이론적 배경	7
제1절 정책참여자에 따른 정책결정모형들	7
1. 엘리트론	7
2. 다원주의론	9
3. 국가조합주의론	11
제2절 네트워크이론의 연구	13
1. 정책네트워크의 의의	13
2. 정책네트워크 모형	16
3. 정책네트워크의 구성요소	20
4. 정책네트워크의 접근방법	26
제3절 정책형성의 주도모형	31
1. 외부주도형	31
2. 동원형	32
3. 내부주도형	33
제4절 정책 네트워크의 선행연구 검토	33
제 3 장 박정희 정부의 산업정책	37
제1절 박정희 정부의 산업정책 환경	37
1. 정책형성에 영향을 미치는 제 변수	37
2. 박정희 정부의 정치·행정문화	38
제2절 산업정책의 개념과 유형	41
1. 산업정책의 개념	41
2. 산업정책의 유형	43

3. 박정희정부의 산업정책	45
제3절 산업정책 결정구조	50
1. 경제발전제일주의	51
2. 정부주도주의 및 탈정치화	52
3. 행정부 내부에서의 경제논리 지배	53
4. 박정희정부의 산업정책결정 구조의 시사점	55
제4절 산업정책과 네트워크	56
1. 산업정책과 네트워크관계	56
2. 박정희 정부의 참여자 권력모형	59
3. 박정희 정부의 산업정책형성 주도모형	60
제 4 장 박정희 정부의 산업정책 네트워크 실증적 분석	61
제1절 연구 모형 및 연구자료	61
1. 연구모형	61
2. 정책네트워크 자료의 기본적인 조건	63
3. 분석방법	65
제2절 박정희 정부의 산업정책에 따른 네트워크 분석 결과	66
1. 박정희 정부의 전반에 관한 분석결과	66
2. 수출진흥정책 기간에 따른 네트워크 분석 결과	85
3. 산업정책시기에 따른 조직차원의 분석 결과	102
제3절 정책모형과 네트워크 분석결과	112
1. 정책형성모형에 따른 네트워크 분석 결과	112
2. 정책결정모형에 따른 네트워크 분석 결과	113
제 5 장 박정희 정부의 네트워크 요약 및 결론	116
1. 박정희 정부의 네트워크 요약	116
2. 결론 및 시사점	120
참고문헌	122

부 록	130
ABSTRACT	137

[표 목 차]

<표 2-1> Rhodes 와 Marsh의 정책공동체와 이슈네트워크 특징	28
<표 2-2> 정책네트워크 관련 주요 연구	34
<표 3-1> 앳킨스와 콜먼의 정책네트워크 유형화	58
<표 3-2> 박정희 정부의 정책형성 주도모형	60
<표 4-1> 경제와 비경제의 구분의 조작적 정의	64
<표 4-2> 박정희 전 대통령의 전반에 걸친 영역별 접촉 현황	66
<표 4-3> 박정희 정부의 전반에 걸친 행정부의 접촉 현황	67
<표 4-4> 박정희 정부의 전반에 걸친 지방정부 접촉 현황	69
<표 4-5> 박정희 정부의 민간영역별 접촉 현황	69
<표 4-6> 전체 면접 빈도	70
<표 4-7> 전체 면접 빈도 중 100회 이상과 100회 미만 현황	70
<표 4-8> 박정희 정부 전반에 걸친 영역별과 개인 접촉수별 현황	71
<표 4-9> 행정부처별과 개인수별 접촉 현황	74
<표 4-10> 민간영역별과 개인수별 접촉 현황	75
<표 4-11> 16년 동안 년1회 이상 접촉한 사람	76
<표 4-12> 행정부처 5회 역임자	78
<표 4-13> 행정부처 장관 및 외무부 대사 4회 역임자	79
<표 4-14> 행정부처 장·차관 및 외무부 대사 3회 역임자	80
<표 4-15> 16년간 장기 접촉자와 행정부 역임자를 통한 인적네트워크	83
<표 4-16> 년도에 따른 경제구분의 χ^2 -검정	85
<표 4-17> 년도와 경제구분의 교차분석	86
<표 4-18> 전체 년도간의 분산분석	87
<표 4-19> 66년도와 72년도의 집단 간 통계량	87
<표 4-20> 66년도와 72년도의 경제집단 간의 T-test	88
<표 4-21> 수출진흥정책 기간에 따른 행정부별 개인수별 접촉 결과	89
<표 4-22> 수출진흥정책 시기의 정치인 접촉 현황	91
<표 4-23> 수출 전산업확대기 정치인 접촉 현황	92

<표 4-24> 수출진흥정책 시기별 민간인 접촉 현황	95
<표 4-25> 수출개시기 개인별 접촉 현황(1964년-1971년)	95
<표 4-26> 주요학력의 출신지	97
<표 4-27> 군사학교 출신 현황	98
<표 4-28> 전공별 현황	98
<표 4-29> 수출 전산업확대기 개인별 접촉현황(1972년-1979년)	99
<표 4-30> 수출 전산업확대기의 100회 이상과 100회 미만 현황	100
<표 4-31> 주요학력의 출신지	101
<표 4-32> 군사학교 출신 현황	101
<표 4-33> 전공별 현황	102
<표 4-34> 경제집단	102
<표 4-35> 산업정책 기간의 경제집단과 비경제집단에 대한 χ^2 -검정	103
<표 4-36> 산업정책시기와 경제집단 및 비경제집단의 교차분석	103
<표 4-37> 박정희 정부의 주요행정부와 산업정책 시기별에 따른 개인수 별 접촉현황	105
<표 4-38> 산업정책시기별에 따른 영역별 경제집단 및 비경제집단의 접 촉결과	107
<표 4-39> 경제관련 행정부 및 산업정책시기별의 접촉 현황	109
<표 4-40> 산업정책 시기별에 따른 영역별 최고 면접자 현황	111

[그림목차]

<그림 2-1> 정책네트워크 모형의 개념 틀	20
<그림 2-2> 대통령으로의 권력 집중 원인	23
<그림 4-1> 박정희 정부의 산업정책 결정의 흐름도	61
<그림 4-2> 정책네트워크의 연구모형	63
<그림 4-3> 산업정책 시기별에 따른 행정부처별 접촉 변화	68
<그림 4-4> 박정희 정부 전반에 걸친 영역별 및 년도별 네트워크 변화	73
<그림 4-5> 16년간 년 1회 이상 접촉한 인물의 도식화	77
<그림 4-5> 수출개시기 및 수출 전산업확대기의 접촉 변화	90
<그림 4-6> 수출개시기와 수출 전산업확대기의 정치인 접촉 변화	93
<그림 4-7> 민간 영역별 접촉 현황	94
<그림 4-8> 수출개시기의 개인별 접촉에 따른 도식화	96
<그림 4-9> 수출 전산업확대기의 개인별 접촉에 따른 도식화	100
<그림 4-10> 박정희 정부의 주요 행정부와 시기별에 따른 개인수별 접촉 변화	106
<그림 4-11> 정책기관별 경제집단과 비경제집단의 접촉 현황	108
<그림 4-12> 경제관련 부처별에 따른 산업정책시기별 변화	109
<그림 4-13> 경제관련 행정부 및 산업정책시기별 접촉 도식화	110
<그림 4-14> 박정희 산업정책에 따른 인적네트워크 흐름도	115

제 1 장 서 론

제1절 연구목적

20세기 후반 우리나라의 경제성장이 정부 주도적 산업정책에 의해 달성되었다는 연구결과가 많이 발표되었다. 그러나 경제적 성과의 원동력인 경제정책의 형성과 결정과정에 대해서는 연구가 미비하다. 즉 효과적인 산업정책에 대한 정책형성과 정책결정은 어떻게 이루어졌는지에 대한 연구는 충분하지 못하다. 다만, ‘개발과 성장’ 측면에서 경제적 성과와 원인을 규명하는 연구가 대부분이라 할 수 있다.

정부의 산업정책은 누가 결정하는가? 즉 정책형성을 누가 하며, 누구의 이해가 선택되고 거절 되는가에 따라 정부의 정책 결정 유형과 내용은 달라진다. Knoke 등(1996: 30)에 의하면, 일본과 프랑스는 국가주도적 정책결정방식, 미국은 다원주의적 정책결정방식, 독일은 조합주의 정책결정방식을 그 특징으로 한다. 국가주도적 정책결정 유형에서는 그 시대의 지배엘리트가 정책결정을 유도한다. 다원주의적 정책결정방식에 의하면, 정치는 다양한 경쟁적인 이익과 집단을 조정하는 과정으로 정책결정은 이익집단의 이익을 위한 집단간 경쟁과 합동의 결과물로 보며(Howlett & Ramesh, 2003), 조합주의 정책결정방식에 의하면, 정책은 국가와 이익집단 또는 국가에 인정된 집단(조직)간의 상호작용에 의해 형성되고 집단 간 상호작용은 국가 내 그리고 국가의 조정에 의해 제도화된다(McLennan, 1989). 결국, 국가주도적 정책결정과 조합주의 정책결정방식은 그 시대 지배엘리트의 권력이 정책결정에 영향을 미치는 것으로 보고, 정책결정에 있어서 정책행위자가 누구인가에 초점을 둔다. 왜냐하면 정책행위자를 정책결정의 핵심적인 설명변수로 보기 때문이다.

1960년대부터 1970년대 후반까지 고도 경제성장을 이룩한 박정희정부의

* 본 연구의 실증자료로 사용된 박정희 전 대통령 면담자료는 이창원과 서철인이 「월간조선」, 2008년 2월호에 발표한 “박정희 16년의 궤적”의 면담자료이며, 2008년 3월 26일 월간조선 측으로부터 공식적으로 자료사용에 관한 허락을 받아 이 학위논문 자료로 사용하였다.

산업정책결정에 있어 정책행위자는 누구인가라는 중요한 질문이 제기된다. 이에 대한 답을 얻기 위해서는 박정희시대의 특징을 고찰할 필요가 있다.

박정희정부는 군사주의적 권위주의와 개발독재사고에 의해 국가의 힘이 사회전반 즉, 정치, 행정, 경제, 문화를 지배하고 있던 시기로 특히 경제부문의 기업 및 경제이익집단과의 유착관계가 밀착된 시기였다. 왜냐하면 박정희정부의 정당성 회복을 위해서는 ‘잘사는 나라’를 건설해야 했고, 그렇게 하기 위해서는 정부가 직접적으로 경제성장의 주역이 되어야 했으며, 목표달성을 위해서는 이익집단 특히, 경제인과 경제집단의 적극적인 협력관계가 선행되어야 했기 때문이다.

박정희 시대의 경제성장은 정부주도적 발전정책에 의한 결과와 기업과 노동의 통제하에 실시된 것으로 지배엘리트 관점인 정책결정방식이라 할 수 있다.

고도의 경제 성장을 이루었던 박정희정부의 지배엘리트 집단은 군사엘리트, 경제 전문관료집단, 재벌·기업경영 집단이라 할 수 있으며 또한 정책결정에 영향을 준 집단으로 볼 수 있다(정덕구: 2004).

군사파워엘리트는 1960년대 박정희 정부의 수립과 맥을 같이하는 가장 큰 영향력을 행사한 군부세력들이다. 관료들이 파워엘리트가 된 것은 70년대 중반 이후부터이다. 오일쇼크 이후 경제위기의 극복과정에서 관료집단은 경제정책의 전면에 등장했으며 정책과정 전반에 걸쳐 영향력을 광범위하게 미쳤다. 뿐만 아니라 중화학공업정책의 실시 이후 대기업의 전문 경영인그룹도 새로이 등장한 파워엘리트그룹이라고 할 수 있다. 특히 한국의 경제정책결정과정에서 기업가의 영향력은 시간이 지날수록 점차 강화되는 방향으로 변화하고 있으며, 개방과 자율, 탈규제 및 시장경제질서를 신뢰하고 추구하게 된다. 이러한 변화는 시장의 상황이 경제정책과정에 있어서 가장 중요한 요인이 되었기 때문이다. 이 같은 추세는 경제정책과정의 각 주체들에게 영향력을 미치는데 특히, 관료의 정책주도권이 점차적으로 기업가들에게 이전되고 있다는 사실에서 두드러지게 나타난다. 관료의 현실 대처능력이 시장과 밀접한 관계를 갖는 기업가들보다 떨어지게 되면서, 이들의 경제정책과정에서의 영향력도 변화하게 되는 것이다.

정책네트워크에 참여하는 모든 행위자들은 자신들의 목적을 갖고 참여

하며, 행위자의 관심과 행동은 직접적인 정책과정의 결과가 된다. 즉 정책 행위자들의 신념, 문제를 인식하는 방식이나 형식, 정치·경제적 요인이 결정적인 영향을 미치는 것이다. 그렇기 때문에 정책결정의 네트워크를 분석하는 것은 결국 정책이 어떠한 영향에 의해 결정되는 가를 보여준다.

정책네트워크에 관해 Wilks와 Wright(1987: 274-313)는 네트워크란 어떤 일정한 어떤 토대위에서 서로 상호작용하는 공동체 구성원의 부분집합이며, 이러한 관점에서 '정책공동체는 정치 세계로부터 공통적 정책을 공유하는 행위자들과 잠재적 행위자들을 뜻하며, 정책공동체 또는 둘 이상의 공동체간의 연계과정을 정책네트워크'(Howlett & Ramesh: 2003)로 설명하고 있다 또한, 정책네트워크를 행위자들 간의 '관계의 망(network)으로 이해'하되, 관계의 속성을 자원의존(resource dependency)으로 인식하고 있다.

본 연구가 박정희 정부를 대상으로 산업정책에 따른 네트워크를 분석하고자 하는 것은 정부주도적인 개발과 성장이 산업정책의 핵심이었고, 한 개인의 16년 장기집권은 최고 권력자로서 정책의지, 선택, 집행에 막대한 영향을 미쳤을 것으로 판단하기 때문이다. 또한 정책결정은 인간의 경험적 행위로서, 정책에 있어 막대한 권력을 행사하는 최고결정권자와의 접촉은 정책형성 및 선택에 중요한 영향을 미치게 된다는 점에 주목한다. 특히 폐쇄적이고 권위주의적인 사회구조를 갖고 있던 시기에 있어 정책과정에 참여하는 인사는 매우 한정적이고, 특정계층의 참여자와의 상호작용을 통해 나타난 정책결정은 정책결정자의 의지를 반영한 결과를 산출한 가능성이 매우 높다. 즉 국가 최고 권력자의 위치에서 형성된 네트워크는 자신의 정책의지를 실현하기 위한 수단으로서 네트워크를 활용하였으며, 특정 정책과 관련한 정책네트워크의 상호작용은 결국 정책결정자의 신념을 반영한 정책이 산출된 것으로 판단된다. 그러므로 박정희정부의 산업정책시기별 네트워크 분석을 통해서 앞으로 최고 권력자의 네트워크 구조가 어떻게 형성되어야 하는지에 대한 시사점을 얻고자 한다. 즉, 오늘날 다원주의 사회에서 바람직한 정책결정을 위해서는 정책행위자의 네트워크가 매우 중요한 집단임을 강조할 수 있을 것이다. 특히 정책결정자는 자신의 의지를

반영한 정책결정에 있어 정치권력자의 영향을 필수적으로 받게 된다. 이때 다수 이익집단간의 정치적 관계는 의도하지 않았던 정책결정이 될 확률이 매우 높기 때문이다.

또한, 박정희정부의 네트워크를 분석하는 것은 정책결정에 있어서 네트워크의 동태성을 분석하기 위한 것이다. 왜냐하면 정책네트워크는 정책결정과 정에서 정책행위자들의 행동에 제약과 기회를 부여하는 구조이기 때문이고 정책네트워크의 형태와 속성에 따라 정책결과가 달라질 수 있기 때문이다 (Rhodes, 1997: 9-10).

본 연구는 많은 연구에서 정책네트워크의 연속성과 변동에 대해 일면적으로 설명하고 있는데 반해, 정책네트워크의 연속성과 변동을 설명할 수 있는 기회를 어느 정도 제공한다.

따라서 본 연구는 산업정책 정책형성 및 결정과정에 있어 세 가지 큰 틀을 설정하고 이에 따라 연구의 목적을 설정하였다. 첫째, 통치권자는 자신의 정책의지를 실현하기 위해 네트워크를 형성하였을 것이다. 둘째, 통치권자는 형성된 네트워크와의 상호작용을 통해 정책결정을 공식화하였을 것이다. 셋째, 박정희 정부의 정치적 이념은 네트워크 구조에 영향을 미칠 것이다. 그러므로 본 연구의 목적은 통치권자에 관한 네트워크 분석을 통해 박정희 정부의 산업정책시기별에 따라 네트워크 조직의 변동과 개인의 변동을 파악하여 박정희 정부의 산업정책에 따른 역동성을 분석하는데 있다.

제2절 연구범위와 방법

본 연구는 박정희 정부 산업정책의 네트워크를 박정희 전 대통령의 면담 자료라는 실증적 자료를 바탕으로 분석한다.

본 연구가 연구의 대상을 산업정책으로 한정하는 것은 박정희 정부가 군사주의적 권위주의와 개발독재사고에 의해 권력이 통치주권자에게 집중된 시대였기 때문이다. 정부가 문제해결을 위한 공공정책결정을 하는데 있어 언론, 이익단체, 시민단체 등의 개입이 상대적으로 차단된 시기였으나, 국가

의 목표였던 ‘경제성장’의 슬로건은 산업정책을 기반으로 달성할 수 있는 국가 전략이었다. 이러한 전략적 목표를 성공적으로 달성하기 위해서는 기업 및 경제집단과의 협력관계가 필요했고, 정부정책에 민간집단이 적극적으로 개입한다. 그러므로 산업정책시기별 네트워크를 분석하는 것은 통치권자의 네트워크 구성이 발현적 속성으로 구체적인 네트워크가 나타나기 때문이다.

본 연구의 시간적 범위는 1964년 1월 1일부터 1979년 10월26일로 한정하고, 내용적 범위는 박정희 정부의 산업정책이며, 분석 자료는 집권 기간 동안의 대통령 접견일지이다. 이러한 연구범위를 선택한 사유는 박정희 전 대통령 집권 기간이라는 시대적 특성으로 인해 권력이 통치권자에게 집중되었고 결국 통치권자와의 면담을 하는 정도가 정책결정에 있어 면담자의 영향력 행사 정도를 결정했을 것으로 보았기 때문이다. 여기서 주목해야 할 점은 박정희 정부의 문제해결 스타일이 내부주도형으로 평가받고 있다는데 있다. 문제해결의 과정에 대한 평가는 사회가 주도하는가 아니면 정부가 주도하는가와 국민의 지지정도 등이 중요하다(Howlett & Ramesh, 2003). 그렇다면 경제성장을 위한 해결책 논의는 국민 다수의 지지가 아닌 특정 단체의 영향력만이 필요했기 때문에 정부는 내부주도형의 산업정책으로 접근한 것으로 판단된다. 그렇기 때문에 통치권자와 네트워크를 형성하고, 통치권자와의 접촉은 상대적인 영향력을 미쳤을 것으로 가정한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 방법은 다음과 같다.

첫째, 박정희 정부의 산업정책 형성을 위한 환경적 배경을 문헌을 통해 고찰한다.

둘째, 박정희 정부의 네트워크가 어떻게 형성되어 있는지를 파악하기 위해 박정희 전 대통령의 16년간 면담일지를 분석하여 면담자와 면담자의 소속기관 등을 파악한다.

셋째, 산업정책시기별에 따라 개인 및 조직의 변동을 분석함으로써 네트워크구조를 파악한다.

본 연구의 의의는 통치권자를 중심으로 한 정책네트워크가 개인과 조

직차원에서 어떠한 구조를 갖고 있는지를 실증적 자료를 통해 파악하는데 있다. 본 연구는 국가 산업정책결정과정에서의 권력집단에 대한 분석과 주로 어느 집단과 상호작용하였는가를 분석하여 정책결정과정에서 나타나는 역동성을 이해하는데 도움을 줄 것으로 기대한다.

본 연구는 5장으로 구성된다.

제1장은 서론으로 연구목적, 연구범위 및 방법 등을 기술한다.

제2장에서는 본 연구 분석의 틀로 사용하고자 하는 연구모형의 이론적 배경인 정책결정모형, 네트워크 이론을 살펴본다. 네트워크 이론에 대한 구체적인 변수는 네트워크의 개념, 구성요소, 모형의 의미 등을 고찰한다. 이후 정책형성의 주도모형을 살펴본 후 정책네트워크의 선행연구를 검토한다.

제3장에서는 박정희 정부의 산업정책환경과 산업정책의 개념 및 유형을 살펴 본후 산업정책 결정구조를 분석한다. 또한 산업정책과 정책네트워크의 관계 분석한다.

제4장에서는 박정희 정부 산업정책 네트워크의 실증적 연구로서 산업정책의 네트워크를 구체적으로 분석한다. 이후 나타난 결과를 정책모형에 따른 네트워크를 분석한다.

제5장에서는 본 연구의 결론으로 박정희 정부의 산업정책 네트워크 구조를 요약하고, 결론 및 시사점을 제시한다.

제 2 장 이론적 배경

제1절 정책참여자에 따른 정책결정모형들

정정길(1998: 209)에 의하면, 정책결정을 보는 관점은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 정책결정을 설정된 정책목표에 대한 정책수단을 선택하는 기술적 결정(technical decision)으로 보는 것인데, 권력적 요소가 배제된 합리적이고 분석적인 노력의 산물로서 최선의 정책대안을 탐색하고 선택하는데 필요한 전문성에 따라 정책의 내용이 결정되는 것으로 보는 것이다. 또 다른 하나는 다양한 이해관계와 선호를 가진 사람들에 의하여 이루어지는 정치적 결정(political decision)으로, 정치적인 자원 또는 권력의 크기에 따라 우월한 정치권력을 가진 참여자의 의도대로 정책의 내용이 결정된다고 보는 것이다. 이것은 정책참여자들 권력의 원천에 따라 정책과정에 영향력을 행사하는 전략이 달라지며, 권력의 원천은 공식적인 지위, 제도적인 힘, 여론동원능력, 구성원의 수, 경제력, 사회적 명성, 전문성 등으로 본다.

권력모형에 해당하는 정책결정모형은 엘리트이론, 다원주의론, 조합주의론, 정책네트워크(이슈네트워크) 등이다.

본 연구에서는 권력 모형에 기초한 정책결정모형 중 엘리트론, 다원주의론, 국가조합주의론에 대해 살펴본다.

1. 엘리트론

엘리트 이론(김영오, 2000: 276)은 정책과정에 참여하는 노력들 중 특정 소수인 특권엘리트의 가치와 선호를 반영한 것으로 결국 어떤 문제에 대한 의사결정은 국민대중이 아닌 소수의 특권엘리트에 의해 결정되어진다는 이론이다. 이러한 연구는 19세기 말경부터 이탈리아의 Mosca와 Pareto 등에 의해 확립되어져 독일의 노동조합을 연구함으로써 “과두제의 철

칙”(iron law of oligarchy)을 주장한 Michels에 의해 발전되었으며 이후 미국의 Mills에 의해 계승되어져 왔다. 엘리트 모형의 전제는 단지 몇몇의 소수인 만이 사회적 가치를 할당받고 있으며 대중은 정책결정에서 소외되어진다는 것이다.

파레토는 엘리트를 권력과 연관시켜서 통치엘리트(governing elite)와 비통치엘리트(non-governing elite)로 구분하여 설명하고 있다. 통치엘리트는 한 사회에서 직·간접으로 정책결정에 참여하는 엘리트를 의미하며, 비통치엘리트는 엘리트의 구성원이기는 하지만 정책결정에 직접 관여하지 않는 엘리트를 의미한다(Putnam, 1976: 3-4).

또한 엘리트들은 동질적이며 단결력이 강할 뿐만 아니라 집단의식이 높다. 엘리트들은 고립적인 개인의 집합체가 아니라 상호간에 친밀하며 같은 사회적 배경, 가치관, 이해관계 등이 일치한다. 엘리트는 본질적으로 자율적이며 누구에 대해서도 그들의 결정에 관하여 책임을 지지 않는다. 모든 중요한 정책은 이들의 이해관계와 뜻에 따라서 결정된다. 이와 같은 엘리트이론에 의하면 국민의 요구를 반영하는 것이 아니라 엘리트 집단이 허용하는 문제만 정부의제로서만 거론된다(김영오 2000: 283).

1950년대 미국사회를 대상으로 논의된 미국의 엘리트론은 이후 Dahl 등의 다원주의자들에 의해 비판을 받게 되었고 이러한 다원주의에 대한 비판적 관점에서 제기된 것이 무의사결정론을 핵심으로 하고 있는 신엘리트론이다. Bacharach와 Baratz(1970: 44)에 의하면, 무의사결정은 “의사결정자의 가치나 이익에 대한 잠재적이거나 현재적인 도전을 억압하거나 방해하는 결과를 초래하는 결정”이라고 한다. 이것은 정책문제의 채택과정에서 엘리트가 권력을 비밀리에 행사하는 것을 의미한다. 무의사결정의 목적은 기존 엘리트 세력의 이익옹호나 이익보호에 있다는 것이다(김영오, 2000: 279-280).

엘리트론의 한계는, 공식적 정책결정은 대부분의 경우 소수에 의해 결정되지만 이것이 엘리트주의를 입증할 수는 없다. 왜냐하면 어떤 정책이 권위를 가진 사람에 의하여 고려되기 이전에 거부될 수도 있다는 것과 권위

적 인사에 의해서 정책이 고려되는 것은 복잡한 과정으로 이것을 다시 몇 단계로 세분화된 것이 결정자체이며 사람은 정책결정의 결과를 인식할 수 있는 어떠한 규범도 제시되지 못하고 있기 때문이다. 정책결정은 일종의 공식적인 행동으로서 권위를 가진 사람에 의한 문제를 고려해서 종결된다. 엘리트 이론가들은 정책결정은 때때로 전혀 의도성이 없는 결과를 가져올 수 있다는 것을 무시하는 경향이 있다. 이는 정책결정을 내리는 권력만으로 역사를 만들고 변화시킬 수 있는 권력이 될 수 없다는 것이다(김영오, 2000: 287-288).

2. 다원주의론

다원주의란 정책결정에 있어서 다수의 참여자들이 영향을 미치며 정부(국가가 아님)는 소극적 역할을 수행하는 데 그친다는 주장이다. 다원주의는 1908년 Arthur Bentley에 의해 처음으로 공식적으로 표현됐다. 다원주의는 정치과정에서 이익 집단의 중요성에 대해 우선적으로 가정하고 있다. 집단은 단순히 다수의 자유로운 형식의 집단이 아니라 이익을 추구하는 집단에서 또는 서로 다른 집단에서 중첩되면서 존재하고 있다. 그러므로 이익집단의 메커니즘은 집단 간에 충돌을 조정하고 협동을 촉진하는 Membership이며, 이들은 다수의 집단이 동일한 이익을 추구할 수 있도록 역할을 하기도 한다(Howlett & Ramesh, 2003).

정부는 특정시점에 있어서 이익집단간의 균형을 반영하는 결정에 의하여 희귀한 자원을 권위있게 배분하는데 지나지 않는다는 것이다. 즉 정책과정에 영향을 미치는 각종 이익집단 내지는 잠재집단 등 사회세력에 널리 분산되어 있다는 것을 핵심으로 하고 있으며, 각종 이익집단은 정책과정에 거의 동등하게 접근하여 영향력을 미칠 수 있고, 정부의 역할은 매우 소극적이어서 이익집단들과의 합의와 조정을 중시하는 가운데 정책이 결정된다고 본다(정정길, 1998: 223-224).

다원주의에서는 이익집단들이 정치적 결정에 영향을 미치기 위해 국가의 정책결정 절차에 대한 접근을 획득하려고 하기 때문에 핵심적인 개념

은 이익집단들간의 ‘경쟁(competition)’이다(Jordan & Schubert, 1992: 8). 즉 Dye(1984: 26)는 이익매개양식(the mode of interest intermediation)으로서의 다원주의는 정책과정을 다양한 이익집단간의 경쟁과 협상의 과정으로 이해하며, 이들의 이해가 조정되고 균형에 도달한 결과가 정책이라고 본다. 즉 공공정책은 구성원들의 집단적인 이익을 신장하기 위해 일하는 집단간의 경쟁과 합동의 결과로 보고 있다(Schmitter, 1985).

신다원주의는 자본주의 국가에서는 기업집단에 특권을 부여할 수 밖에 없는 특성이 있음을 인정한다(Dunleavy & O’Leary, 1987: 275). 왜냐하면 불황과 인플레이션은 정부의 존립기반을 위태롭게 하므로 재집권을 위해서는 사적영역의 수익성을 보장해야 하기 때문이다. 즉 신다원주의는 고전적 다원주의가 기업가의 특권적 지위를 제대로 고려하지 못했음을 비판하고 여러 이익집단 중 기업가 집단이 가진 특권적 지위가 현실의 정책과정에서 나타나고 있음을 인정하는 것이다(Lindblom, 1977: 175). 또한 신다원주의는 정부를 중립적 조정자가 아닐 수 있음을 인정한다. 정부는 기업의 이익에 더욱 반응적이며 불평등 구조를 심화시켜 왔다고 본다(Manley, 1983: 372).

다원주의론의 한계는, 공공정책을 형성하고 실행하는데 있어 국제적인 체제(환경)의 역할을 계속해서 간과했다. 국제적인 경제적 상호의존성은 국내 압력집단과는 상관없이 국가정책이 점차로 국제적 환경의 영향을 받게 된다. 예를 들면 정책결정자들이 국제적 경제 환경 및 정치적 압력을 무시하고, 국가의 산업화 및 무역정책을 결정하기는 어렵다. 다원주의론은 이러한 점을 간과했다(Howlett & Ramesh: 2003).

또 다른 한계는 다원주의에서는 정부의 역할을 이익집단이 이익활동에 대한 매개자로서의 역할을 강조함으로써 정부의 자율성을 부정한다. 그러나 현실적으로 정부는 자율성과 정책이익을 가지고 있으며 이를 위해 정책결정이 이루어지는 경우가 대부분이다. 또한 정책결정을 둘러싼 모든 정책결정의 대상집단이 참여한다는 것은 현실적으로 불가능하며, 오히려 소수의 이익집단의 참여와 이들의 이익이 정책결정에 주요한 역할을 수행한

다는 것이다(김주환, 2004: 12). 즉, 국가의 역할을 간과했고, 국가와 집단 간의 제도화된 관계의 형태라는 것을 간과했다.

다원주의론에 대한 비판으로 등장한 것이 엘리트론과 조합주의론이다. 엘리트론은 주로 미국에서 철의삼각, 하위체제, 혹은 하위정부론의 이름으로 발전하였고, 조합주의는 유럽에서 발전하였다(Daugbjerg, 1998: 18).

3. 국가조합주의론

1970년대와 1980년대 초에 많은 사람들의 관심을 모았던 조합주의는 기본적으로 다원주의적 이익대표체제에 대한 대안적 이론으로 발전되어 왔다. 조합주의론은 정책을 이익집단들 간의 자유로운 경쟁의 결과가 아닌, 국가와 이익집단 간의 합의에 의해서 도출되는 것으로 본다. 즉 조합주의 이론에서 공공정책은 국가와 이익 집단 또는 국가에 인정된 집단 간의 상호작용에 의해 형성된다. 집단간 상호작용은 국가 내에서 또한 국가의 조정에 의해 제도화 된다(McLennan, 1989: 245).

국가조합주의론은 국가에 의한 엄격한 통제와 억압을 그 특징으로 하며 전체성과 지배-복종의 관념에 기초하고 있다. 따라서 사회적 조합주의가 자유적이고 융합적인데 비해 국가조합주의는 권위주의적이고 배제적이다. 국가조합주의의 운영방식은 위로부터 부과된, 따라서 지역적 또는 기능적 집단들이 중앙관료주의에 종속된 특징을 드러낸다. 집단들의 대표성은 규제적 역할에 의해 완전히 대치되고 국가는 그의 목적을 위해 이익집단들을 이용하며 동시에 국가의 정통성을 그 외의 것으로부터 끌어낸다. 여기서 Schmitter는 국가조합주의가 구조적으로 필연적인 것은 아닐지라도 반자유주의적이고 지체된 자본주의, 그리고 권위주의적 신중상주의 국가의 분명한 요소를 지닌 것으로 보고 있다(Schmitter, 1979: 22)

예를 들면, 국가조합주의는 우리나라의 경우 1970년대부터 대규모 자본이 요구되는 중화학공업 중심으로 발전을 추진했기 때문에 대자본가인 재벌들이 혜택을 집중적으로 받았다. 그래서 표면상으로 보면 재벌과 정부의 결탁에 의한 정책결정이 지배적인 것 같이 보였지만, 실제의 정책결정과정

에 있어서는 정부의 압도적인 지배에 기초하고 있었던 것이다(정정길, 1998: 243).

조합주의에서의 정책은 이익집단들 간의 자유로운 경쟁의 결과가 아닌 국가와 이익집단 또는 국가에 인정된 집단 간의 상호작용에 의해 형성된다. 집단 간의 상호작용은 국가 내에서 또는 국가의 조정에 의해 제도화된다. 예를 들면, 산업 쇠퇴에 대한 공공정책은 어떻게 산업을 최대한 합리화하고 경쟁적인 것으로 만들 수 있을지에 대해서 국가와 산업 관련단체, 노동조합간의 상호작용이 이루어질 것이며, 상호작용의 결과는 단체의 조직의 성격 뿐 아니라 정부와 긴밀한 관계에 의해 좌우된다. 그러므로 조합주의에서는 이익들 간 또는 이익들과 국가 간의 ‘협력’이 핵심개념이다(Mclennan, 1989: 245). 그러므로 조합주의는 특정 정책영역에서의 국가와 특정 이익집단 간의 제도화된 이익매개 양식을 설명하는데 유용하다(Gawson, 1986:79-80). 또한 조합주의는 제도적인 이익매개를 설명하는데는 장점이 있으나 일종의 구조중심의 접근으로서 행위자들 간의 동태적 상호작용 관계를 분석하는 데에 한계가 있다(김순양, 2003a: 173).

따라서 본 연구가 정책네트워크 모형을 이용하여 박정희 정부의 네트워크를 분석하는 것은, 정책네트워크모형은 다원주의론 및 조합주의론에 대한 대안으로서 인식되며(Bulkeley, 2000: 728). 기본적으로 네트워크 분석을 정책과정 연구에 적용한 것이기 때문에 행위자들 간의 ‘관계(relations)’를 중시한다(김순양, 2003a: 155). 그러므로 본 연구도 박정희 전 대통령과의 접촉빈도 즉 관계의 강약을 통해 정책결정과정을 분석하고자 한다.

제2절 네트워크이론의 연구

1. 정책네트워크의 의의

1) 정책네트워크 개념

정책네트워크는 기원과 발전에 있어서 크게 미국과 유럽으로 나누어 볼 수 있는데 미국 학계에서는 정책네트워크의 기원을 다원주의 모형에 대한 비판으로 나타났다고 보며, 유럽에서는 조직간 이론과 조합주의와 연관시켜 설명하고 있다. 이러한 다원주의와 조합주의는 정책형성과정을 분석하는데 있어서 한계를 보였으며, 이것이 직접적으로 정책네트워크 연구의 필요를 자극하는 계기가 되었다고 본다(정용남, 1998: 59-60).

정책네트워크는 다원주의 사회에서 정책 부문별로 실질적인 정책결정권을 공유하고 있는 집합체를 말한다(이종수, 2000: 271).

Daniel(1989)은 정책네트워크는 관료제 정당, 이익집단, 전문가, 언론, 기업 등의 정책참여자가 복잡하게 결합된 정형화된 관계이다. 이것은 정책의 형성과 집행의 공식적, 비공식적 메커니즘으로 작용한다. 일본의 산업정책 전문가인 오키모토는 일본의 경우 이러한 정책네트워크가 공사간 참여자간에 긴밀하게 형성되어 있어서 일본의 국가를 네트워크 국가라고 부르기도 하였다.

Katzenstein(1977: 879-920)은 그의 외국 경제 정책에 대한 비교 연구에서 정책과정에서 국가와 사회 행위자들을 함께 묶는 링크로서 정책네트워크를 언급했으며, Rhodes(1997: 37)는 정부기관과 사회조직간의 상호작용이 정책을 형성하고 개발하는데 정책네트워크를 구성한다고 주장하였다. 즉 정책네트워크를 ‘자원의존성(resource dependencies)에 의해 서로 연결된 조직의 클러스터(cluster) 또는 복합(complex)’으로 정의하였다. Rhodes는 구성원간의 안정성의 기능, 구성원수의 제한, 다른 네트워크와의 구분, 대중으로부터의 격리 정도, 재원의 속성 정도에 따라 다양한 네트워크를 형성한다. 이러한 정책네트워크는 특정한 정책이슈, 정책문제, 서로 연관된

이슈의 세트(set) 등을 중심으로 형성된다고 한다. 즉, 정책네트워크 모형은 1981년 Rhodes에 의해 제시되었는데, 정책네트워크는 참여자의 개인 상호 간의 관계보다 정치적 제도들 간의 구조적 관계를 중시한다. Rhodes의 정의에서도 나타난바와 같이 참여자들의 관계를 자원의존적인 구조적 관계로 이해하고 있다. 또한 Marsh와 Rhodes(1992: 11)에 따르면 정책네트워크는 정책행위자와 결과를 제한하고 촉진하는 정치적 구조이며, 구조(거시적인 권력의 분배), 네트워크(중범위 수준의 구조), 행위자(미시적 수준의 교섭, 협상과정)간의 관계는 상호적이다.

정책네트워크 개념의 이론적 정교화를 이루었다는 평가를 받는 Jordan과 Schubert(1992: 12)의 개념 정의는 정책네트워크의 구성요소에 의한 개념정의로 행위자(actor), 그들 간의 연계(linkages), 경계(boundary)를 이루며, 정치시스템에서 다수의 정책결정을 이해하기 위한 핵심열쇠라고 하면서 공사 행위자들 간의 연결 관계로 정의한다. 주로 공공부문 및 민간조직의 행위자들로 구성되는 비교적 안정적인 행위자들이 포함된다. 행위자들 간의 연계는 의사소통과 전문지식, 신뢰, 그리고 여타 자원을 교환하는 통로로서 작용한다. 하나의 정책네트워크의 경계는 공식기관들에 의하여 결정되는 것이 아니라 기능적 적합성과 구조적인 틀에 의존하는 상호인지(mutual recognition)의 과정으로부터 결정된다는 것이다.

정책네트워크에 대해서 Wilks와 Wright(1987: 274-313)는 네트워크란 어떤 일정한 어떤 토대위에서 서로 상호작용하는 공동체 구성원의 부분집합이며, 이러한 관점에서 ‘정책공동체는 정치 세계로부터 공통적 정책을 공유하는 행위자들과 잠재적 행위자들을 뜻하며, 정책공동체 또는 둘 이상의 공동체간의 연계과정’을 말한다. 네트워크 구성원의 관심, 구성원, 구성원의 상호의존성 정도, 다른 네트워크와의 구분정도, 구성원간의 자원 배분의 다양성 차원으로 설명하고 있다. 또한, 정책네트워크를 행위자들간의 관계의 망(network)으로 이해하되, 관계의 속성을 자원의존(resource dependency)로 인식하고 있다. 구체적으로 뵈르젤(Börzel, 1998: 76)은 정책네트워크를 ‘협력이 공동의 목적을 달성하는 데 최선의 방식임을 인식하는, 이해를 공유하면서 자원을 교환하는 다양한 행위자들을 연결시키는 비

교적 안정적이며, 비위계적이며, 상호의존적인 관계의 망'으로 정의한다.

Blom-Hansen은 정책네트워크를 제도의 하나로 정의하며 정책네트워크란 다양한 정책과정 참여자들의 행동을 제한하고 처방하는 제도로 보고 있다. 그리고 제도로서의 정책망은 정책과정 참여자들이 주어진 규칙 하에서 자신의 이익을 극대화하기 위해 정책에 영향을 행사하는 게임 상황으로 보고 있다(이명석, 2000: 121).

본 연구는 이상의 논의를 종합하여 정책네트워크는 “정치적 제도들 간의 구조적 관계에서, 경계가 있으며 정책의 형성과정부터 정책결정에 이르기까지 참여하여 상호작용 관계에 있으면서 영향력을 미친 개인 및 집단 간의 연결 및 교환통로”로 정의한다.

2) 정책네트워크의 특징

정책네트워크의 특징을 분석적으로 설명하면 다음과 같다(방민석, 2003: 30-31).

첫째, 정책네트워크는 정책을 중심으로 형성된다. 일반적으로 행위자들 간의 관계의 집합을 망(network)이라고 할 경우 다양한 수준의 망이 존재한다. 그러한 행위자들 간의 망이 정책을 중심으로 참여하게 될 때를 정책네트워크라고 할 수 있다. 정책네트워크는 모든 영역에서 제기되는 정책문제의 해결과 관련하여 행위자들 간에 형성된다. 또한 모든 정책과정에서 형성될 수 있는데 그 속에서 행위자들은 자신의 이익을 반영하기 위한 전략적 활동을 수행한다.²⁾

둘째, 정책네트워크에서 조직화된 행위자의 수는 정책네트워크의 중요한 개념적 특성을 규정하고, 다양한 정책네트워크의 유형을 구별하는데 기여한다. 정책공동체와 같은 형태는 비교적 행위자의 수가 제한적이지만, 이슈네트워크는 행위자의 수가 제한적이지 않다. 정책네트워크의 형성과 정책네트워크 내에서의 행위자들 간의 전략적 상호작용도 소수의 행위자들 간에만 이루어진다는 점에서 행위자의 수에 대한 어느 정도의 제한적 관

2) 정책네트워크는 정책과정에 공식적 기구와 절차제도를 통해 참여하기도 하지만, 비공식적·수평적·분권적·자율적 관계의 성격이 강조된다(박정택, 1999: 225).

점이 타당하다고 본다(Marin & Mayntz, 1991: 17).

셋째, 정책네트워크는 다수의 행위자들 간의 상호의존적 작용에 의해 이루어진다. 정책네트워크의 개념에서는 이러한 상호의존적 작용이 수직적이라기보다는 수평적으로 연계되어 있는 경우가 지배적이라는 것을 강조한다. 또한 행위자들간 상호작용이 관계구조로 구조화되면 정책자원(인적, 물적, 무형적 자원을 포함)의 이동경로로서 기능한다. 정보와 기술, 신념과 같은 정책자원이 폭넓게 분산되어 있고 상호의존적인 상황에서 형성되는 연계는 자원의 이동과 공동활용을 촉진시키는 자원동원의 기제로 작용하기도 한다(Patrick & Schneider, 1991: 25-59).

넷째, 정책네트워크는 정책맥락과 같은 정책환경의 동태적 변화에 계속적으로 반응한다. 이는 정책네트워크가 형성된 뒤에 폐쇄적 구조로서 유지되어 가거나 환경변화에 의해 기계적으로 변형되는 것이 아니라 선택적이고 의도적인 적응을 수행한다는 것을 의미한다. 즉, 정책네트워크의 작용은 단순히 전환과정을 나타내는 개념만으로 볼 수 없으며, 다양한 전략적 행위자들의 역할과 구조적 특성을 통해 나타나는 정책네트워크는 정책과정을 설명하는 하나의 독립적 변수로서의 기능을 수행한다고 보는 것이다.

2. 정책네트워크 모형

정책네트워크 모형은 1980년대 중반 이후 서구의 정치·행정학자들에게 정책결정 및 정책변동의 과정을 이해하는 데 유용한 이론들로서 관심을 끌게 되었으며, 한국에서도 1990년 이후의 정책환경의 변화와 더불어 기존에 빈번하게 적용되던 조합주의 모형을 대체하는 이론 틀로서 관심을 끌고 있다. 그리고 정책네트워크 모형이 정책과정 연구에 도입됨으로써 다양한 행위자들 간의 동태적 상호작용을 보다 적절하게 이해할 수 있다.³⁾

1) 정책네트워크 모형의 의의

3) 정책네트워크모형에 대해서는 김순양, “정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석” 「정부학연구」, 제9권 제1호(2003), pp. 178-186의 내용을 재정리하여 인용함.

정책네트워크 모형은 사회적 관계에 관한 연구인 네트워크 분석(network analysis)을 정책분석(policy analysis)과 결합하려는 것이다. 네트워크분석은 기본적으로 행위자들 간의 관계(relations)에 관한 연구로서, 중심성(centrality)과 밀도(density) 등의 개념을 사용하여 사회적 행위자들 간의 친소관계를 밝히고자 하는 것이다. 따라서 사회학이이나 문화인류학 등에서의 네트워크 분석은 누가 네트워크에 포함되고, 이들 간 관계의 빈도는 어떠하며, 그리고 관계에서 영향력의 방향은 어떠한지를 분석하는 것이다(John & Cole, 1998: 133-135).

2) 정책과정과 정책네트워크 모형

정책과정은 살아있는 생명체처럼 동태적이고 복잡한 것이다. 수많은 행위자들이 지속적으로 개입되며, 이들은 갈등, 경쟁, 협력 등의 다양한 행위유형을 보인다.

넓은 의미의 정책과정은 해결할 정책문제를 논의하기 위해서 의제를 설정하는 단계도 정책결정의 시작단계로 볼 수 있다. 또 정책집행단계도 결정된 정책의 내용을 구체화시키는 활동이 그 핵심부분을 이루고 있기 때문에 집행단계를 통해서 정책의 내용은 구체적으로 확정된다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 정책집행 후에 이루어지는 정책평가단계에서도 평가의 결과에 따라 정책의 내용을 수정하거나 집행전략을 변경하게 되면 이것도 모두 정책의 실질적 결정에 해당되기 때문이다(정정길, 1998: 149). 그러므로 정책과정을 설명하는 모형은 합리모형, 점증모형, 쓰레기통 모형, 엘리스 모형 등이 있지만 이러한 모형은 정책과정의 권력적·정치적 속성에 대해서는 설명하지 못하는 한계를 갖고 있다. 따라서 정책과정에서 이루어지는 정책행위자 간의 동태적 상호작용 관계를 분석하기 위해 네트워크모형이 도입되었다(김순양, 2003: 184).

정책네트워크모형은 정책결정과정에 다양한 참여자들이 상호의존 관계 속에서 다양한 형태의 네트워크를 형성하는 동태적 과정을 분석하고자 한다. 그리고 모형의 범주 속에 여러 개의 하위유형들을 포함하고 있으며,

행위자 들간 관계의 형태에 대해서 유연한 시각에서 바라보고 있다. 정책 결정 네트워크 속성(property)의 상이함이 어떻게 정책선택(policy choices)의 차이를 가져오는지에 대해서 설명하고 있다. 따라서 정책네트워크 모형은 지금까지 논의된 어떤 모형들보다도 신축적이고 포괄적인 장점을 갖고 있다(김순양, 2003; 185).

결국, 정책네트워크모형은 정책과정 분석을 위한 하나의 모형이지만, 다양한 하위 유형들을 포괄하면서 종단면적(longitudinal), 횡단면적(cross-sectional), 정책 영역별, 정부 수준별 비교·분석을 용이하게 한다. 이 점에서 정책네트워크모형은 정책과정에서의 행위자들 간의 관계 및 상호작용에 초점을 두는 중간 수준의 이론이면서, 동시에 다양한 하위유형들을 포함하는 일종의 상위위론(umbrella theory)의 성격을 갖는 것이다. 또한 정책네트워크는 단순한 현상의 기술(description)을 뛰어넘어 정책네트워크와 정책결과(policy outcomes) 간의 관계에 관한 인과적 분석도 하고 있다(Hay, 1998: 45-48).

김순양(2003: 201-204)은 정책네트워크 모형의 이해를 위한 개념의 틀로서 <그림 2-1>과 같이 제시하고 있는데, 분석변수로는 네트워크 자체의 속성에 영향을 미치는 ‘정책환경’(policy environment), 정책 네트워크 참여자의 범위 및 이들의 전략에 영향을 미치는 ‘정책문제(policy problem)의 성격’, ‘정책네트워크’ 그 자체, 그리고 정책 네트워크에 의해 영향을 받는 ‘정책결과’(policy outcomes)라는 네 가지의 구성요소로 설정하고 있다. 또한 구성요소들 간의 일방적 관계가 아닌 서로 영향을 주고받는 상호작용관계로 파악한다. 즉, 정책환경이 주로 정책네트워크의 속성에 영향을 미칠 수 있지만, 정책 네트워크 내의 행위자가 누구냐에 따라서 환경을 변화시킬 수도 있다는 것이다. 정책결과가 정책네트워크에 의해 영향을 받지만, 역으로 정책결과로 인해 네트워크 속성이 변화할 수도 있다는 것이다.

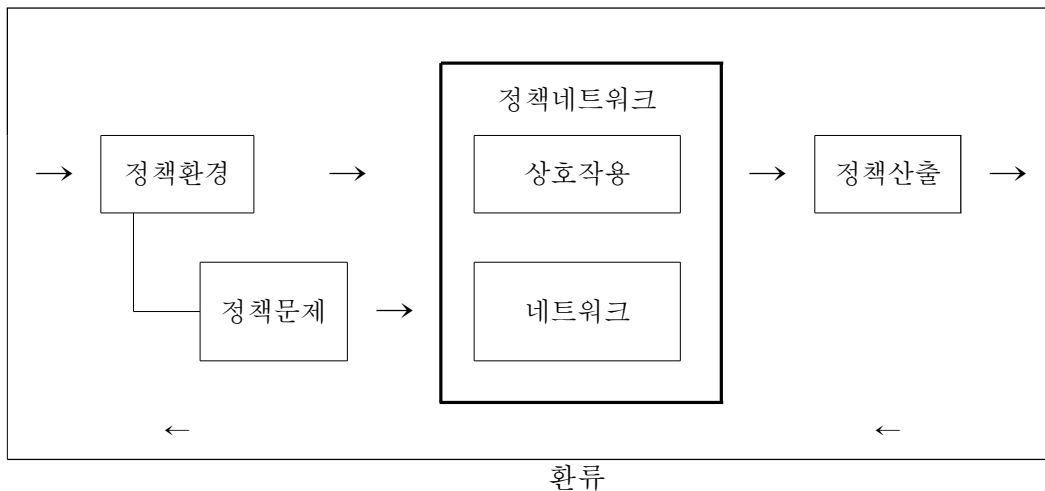
네 가지 구성요소와 관련한 변수로는 먼저, 정책환경과 관련하여 다시 정치적 환경, 사회적 환경, 경제적 환경이라는 세 변수로 구성하고, 두 번째로 정책문제의 성격과 관련해서는 정책문제가 관련 행위자들에게 어느 정도 민감한 것인가, 정책문제에 관련되는 이해의 범위는 어떠한가, 그리

고 일반국민들의 정책문제에 대한 관심 정도는 어떠한가 등의 구성이다. 세 번째로 정책네트워크 변수를 다시 네트워크 구조의 측면과 행위자들 간의 상호작용의 측면으로 구분할 수 있다. 대체로 네트워크의 구조적 측면과 관련되는 것에는 정책네트워크 형성 및 행위관계의 기초가 되는 것들이 포함될 것이며, 네트워크 내의 상호작용 측면과 관련해서는 선택되는 전략이나 선호 등 보다 가변적 변수들이 포함될 수 있다. 마지막으로 정책결과와 관련해서는 정책 네트워크의 결과로 형성된 정책의 내용을 주로 분석하되, 초점은 정책네트워크의 차이가 어느 정도 정책결과의 차이를 가져오는지를 보는데 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 처음에 의도한 정책의 내용이 정책과정의 결과로 어느 정도 변화하였는지, 그리고 그 과정에서 주로 어느 집단의 이해가 반영되었는지를 살펴보아야 한다.

3) 정책네트워크 모형의 한계

정책네트워크 모형에 대한 관심은 1980년대 중반 이후 서구의 정치·행정학자들에게 정책결정 및 정책변동의 과정을 이해하는 데 유용한 이론들로서 관심을 받게 되었으며, 한국에서도 1990년대 이후에 정책환경의 변화와 더불어 기존에 빈번하게 적용되던 조합주의 모형을 대체하는 이론들로서 관심을 끌고 있다. 그러나 아직까지 정책네트워크 모형은 어느 이론 모형보다도 모호하게 이해되는 부분이 많다. 정책네트워크의 속성에 대한 관점, 범위의 설정 등에 대해서 많은 논란이 있다(김순양, 2003: 180). 그럼에도 불구하고 정책네트워크 모형은 다원주의와 조합주의에 대한 대안으로 등장하였다.

<그림 2-1> 정책네트워크 모형의 개념 틀



출처: 김순양, “정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석”, 「정부학연구」, 제9권, 제1호 (2003), p.203.

따라서 본 연구는 네트워크의 구조 및 관계를 양적으로 분석하여 산업 정책 기간에 따라 네트워크는 어떠한 구조적 특징을 갖고 있는지와 행위자들 간의 동태적인 관계를 분석하고자 한다.

3. 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크 구성요소는 학자들 간의 차이가 있다. 예를 들면, Waarden은 행위자들, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자 전략을, Ripley & Franklin은 행위자들, 행위자들의 관계, 관계안정성, 영향력 정도, Jordan & Schuber는 행위자들, 연결, 경계를, Marin 와 Mayniz은 정책부문(영역), 정책행위자, 조직간 관계구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용, Knoke, Pappi, Broadbent 와 Tsujinake은 정책영역, 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 집합적 행동, 정책결과, 김순양은 정책환경, 정책문제, 정책네트워크, 정책산출 등을 제시하고 있다(배웅환, 2000: 39).

본 연구에서는 정책네트워크는 “특정정책에 있어 정치적 제도들 간의

구조적 관계에서, 경계가 있으며 정책의 형성과정부터 정책결정에 이르기까지 참여하여 상호작용 관계에 있으면서 영향력을 미친 개인 및 집단 간의 연결 및 교환통로”로 정의하였으므로, 구성요소의 하위변수는 정책행위자, 상호작용통로, 정책이익집단, 영향을 미치는 권력관계로 산정한다. 왜냐하면 박정희 정부의 산업정책은 국가주도에 의해 시행된 상명하달식의 통치행위로 다양한 행위자들의 참여보다는 제한적인 정책행위자들에 의해 산업정책이 결정된 것으로 보기 때문이다. 그러므로 통치권자의 네트워크가 모든 정책에 영향을 미친 것보다는 정책의 특성에 따라 네트워크가 형성된 것으로 판단하고, 형성된 정책네트워크가 정책결정이라는 공식적인 산출물을 만들어냈기 때문이다.

1) 경계

네트워크와 정책네트워크는 연결망이라는 측면에서는 공통적인 요소가 있지만 특정 정책을 지칭하는 정책공동체는 외부와의 분명한 경계를 갖고 있다. 경계는 다른 네트워크와의 격리 정도, 즉, 개방성 정도를 나타낸다. 폐쇄적인 경계를 갖고 있을수록 정책공동체의 밀도정도가 높으며, 밀착된 정책공동체를 형성할 가능성이 높다고 할 수 있다. 또한 경계는 이익집단의 성격을 특징하며 외부의 접근성 정도를 차단하기도 한다. 본 연구의 정책네트워크 경계는 박정희 정부의 특수성으로 인해 매우 폐쇄적인 경계를 갖는다고 할 수 있다. 특히 경제성장의 목표 달성을 위한 산업정책은 정부주도적인 결정과 경제인의 협력을 기반으로 해야 하기 때문에 정책네트워크 간의 접근, 개방성 정도는 매우 폐쇄적인 것으로 판단된다.

2) 정책행위자

Howlett와 Ramesh(2003: 52-54)은 정책행위자는 정책결정과 집행이 이루어지는 정책과정에 참여하여 정책 산출과 산출 결과의 집행에 영향을 미치는 개인 또는 사회집단으로 정의 될 수 있다. 대부분의 정책연구에서

정책행위자들을 핵심적 설명변수로 보는데 후생경제학이나 공공선택이론에서는 개인을 정책적 성향을 띤 대리인(agent)으로 보는데 비해 다원주의나 조합이론에서는 조직화된 집단을 대리인으로 본다. 국가론에서는 국가를 행위자로 보고 그들의 목적과 능력이라는 측면에서 설명한다. 즉 행위자들이 행동하는 제도적 맥락을 고려하며, 정책연구에서는 경험적 분석을 중요시 하므로 행위자와 제도를 포함하여 분석해야 한다고 주장한다. 제도는 내부적으로 조직화되고 상호간에 어떻게 관계를 맺고 있는가를 나타내며 정책 행위자들은 정책과정에서 이러한 제도적 맥락에서 상호작용하고 제약을 받는다.

그러므로 정책행위자는 정책형성과정부터 정책결정에 이르기까지 참여하고 영향을 미치고 받는 일련의 직접적인 관계자 및 조직이다. 정책은 정책행위자가 누구냐에 따라 달라질 수 있다. 이들은 이해관계를 갖고 정책과정에서 자신들의 이익을 최대한 보장받기 위해 노력한다.

정책행위자 중 경제와 관련된 ‘정치적인 경제구조’와 ‘기업행위자’는 정책에 매우 중요한 역할을 한다.

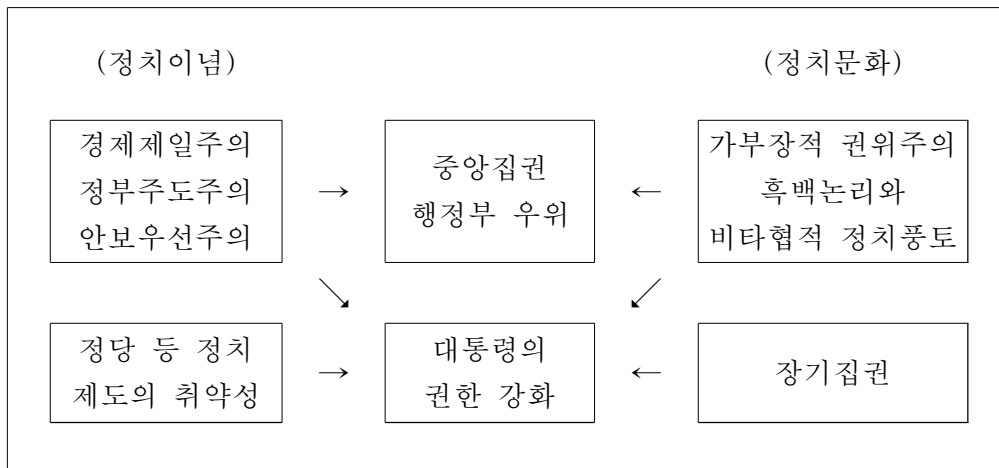
정치적인 경제의 구조도 정책행위자로서의 역할을 하며, 정책행위자로서 국가와 매우 밀착된 협력관계 또는 경쟁관계로 행위 할 수 있다. 즉, 국가가 정책을 효과적으로 만들고 이행하기 위해서는 사회적 행위자의 도움이 필요한데 사회적 집단과 내부에서의 단합은 정책 환경을 안정하게 하여 정책수립과 실행을 효과적으로 영향을 미치지만, 중요한 집단들과의 분열은 사회적 문제 해결능력을 약화시키고 갈등이 심화되면 정책기능수행 마비상태에 놓이게 한다(Howlett & Ramesh, 2003: 70).

정책행위자 중 기업행위자는 국가의 정책능력을 결정하는 데 매우 중요한 변수인데 이것은 사회에서 생산과정에서 이들의 활동이 경제를 증가하는 영향을 가지기 때문이다. 자본가의 수입은 시장의 형태, 경제적 조직에 의해 생기며, 소유권과 생산은 결국 법인에 집중되므로 이것은 기업가의 근원에 기초하여 비할 수 없는 힘의 근원이 된다(Howlett & Ramesh, 2003: 70-71).

본 연구에서 공식적인 정책행위자는 대통령, 국회, 행정기관, 사법부, 제

도이며 비공식 정책행위자는 정당, 이익집단, 개인, 전문가 및 학자, 언론 기관으로 한다. 특히 <그림 2-2>에서 나타난 바와 같이 박정희정권 시기의 정치이념은 경제제일주의, 정부주도주의, 안보우선주의와 정치제도의 취약성 등으로 인해 통치권자는 정책행위자로서의 권력 및 권한이 집중된 시기였다. 행정부 내에서도 대통령의 힘이 강력하고, 행정부처 내부에서는 결정권이 상층부에 집중되어 있어 정부전체로 보아도 대통령을 정점으로 한 행정부의 상층부에 결정권이 집중되어 있었다.

<그림 2-2> 대통령으로의 권력 집중 원인



출처: 정정길, 「정책학원론」, 대명출판사, 1998, p.172.

3) 상호작용

정책네트워크에 참여하는 다양한 행위자들은 자신의 이해관계와 정책목표를 달성하기 위해 다른 행위자들과 상호작용을 한다. 행위자들의 행동에 대한 조정은 중앙의 방향설정이나 사전에 설정된 어떤 조화의 결과가 아니라 각각의 행위자들의 목적지향적인 상호작용의 결과로 본다. 그리고 이들 각각의 행위자들은 정보와 여타의 적절한 자원들을 교환함으로써 평행적인 행동이 가능하다.

정책네트워크에서 정책행위자들이 이루는 관계구조는 자원동원과 같은

상호작용을 통해 유지된다. Mitchell은 네트워크 분석은 일반적으로 구조와 상호작용에 집중된다고 한다. 구조에 초점을 맞추게 되면, 네트워크의 물리적 형태의 묘사가 가능하고, 구성원들 간의 방향성(directness)이나 그 반대의 접근에 대한 물음에 답할 수 있으며, 구성원들의 상호접촉성의 수준, 그리고 네트워크의 확장정도에 대해 알 수 있다. 반면에 상호작용에 초점을 맞추는 경우, 구성원간 네트워크 연계가 기여하는 의미(내용), 이러한 상호호혜적인 연계(link)의 정도, 네트워크의 내구성(durability), 책임(obligation)의 강도 그리고 구성원들이 느끼는 신뢰(reliance)와 구성원 간 접촉빈도 등을 알 수 있다는 것이다(한인숙·김희연, 2001).

상호작용의 또 다른 측면은 자원이 동원되는 경로라고도 표현할 수 있다. 이는 자원의존이론에 의해 설명된다. 자원의존이론에서는 환경의 영향을 강조하면서 조직의 주체적 노력을 통해서 이를 극복하려는 양면적 특성을 지니고 있다. 즉 자원의 상호의존성, 외부환경의 제약, 환경에 대한 조직의 적응 및 회피 등을 강조하고 있는 것이다. 자원의존이론에서는 자원에 대한 통제, 집중도, 자원사용의 재량권, 조직에 대한 자원의 중요성 등이 조직의 다른 조직에 대한 의존성을 결정한다고 주장하고 있다(신유근 외, 1999: 267-340). 따라서 공식적·비공식적으로 참여하는 행위자들은 자신이 갖고 있는 물리적 위치에 따라 정책결정에 미치는 영향력은 달라질 수 있다.

4) 정책이익집단

이익집단은 집단구성원들의 공통의 이익을 증진함을 목적으로 한다. 이익집단은 자기의 목적을 달성하기 위해서 여러 가지 활동을 한다. 그 중에서도 정부의 정책과정에 대하여 영향력을 행사하는 것이다. Truman(1964)은 이익집단을 ‘다른 집단에게 일정한 주장을 하는 공통의 이해관계를 지닌 집단’으로 정의하고 이러한 이익집단이 정부기관에 대해서나 또는 정부기관을 통해서 이런 주장을 할 때 정치적 이익집단이 된다고 주장한다. 이익집단은 자신들의 목적을 달성하기 위해 공직자에게 영향력을 행사하지

만 정당과는 달리 스스로 공직을 담당하거나 또는 정권을 장악하기 위하여 활동하지 않는 것이 일반적이다. 이익집단의 강약을 좌우하는 요인은 여러 가지이다. 정책결정과정에서 영향력을 행사하는데 관련된 중요한 요인은 다음과 같다(정정길, 1998: 186-194).

첫째, 이익집단의 경제력(재정력)이 가장 중요한 요인이다. 이익집단의 자금이 풍부하면 국회의원 선거에 자금을 제공하거나 정치가 부패한 경우에는 정책결정자를 매수할 수도 있다. 뿐만 아니라 자금이 풍부하면 전문가를 고용할 수도 있고 정보를 수집하여 정책결정에서 자신들에게 유리한 정책대안을 제시·설득할 수 있다.

둘째, 이익집단 자체나 이익집단 구성원의 사회적 명성이 높아서 이들의 주장이 많은 사람들에게 쉽게 받아들여질 수 있으면 그 집단의 영향력은 강하다.

셋째, 정책결정자와 친밀한 관계를 유지하고 있으면 정책결정에 영향력을 많이 행사할 수 있다. 위의 첫째, 둘째만이 아니라 평소의 친밀한 관계를 유지하는 경우는 힘이 강하다. 그래서 퇴직한 공무원들이나 일선에서 물러난 정치인들이 많이 포함되는 이익집단은 힘이 강하다.

넷째, 집단의 응집성이 강할수록 힘이 강하다. 아무리 숫자가 많아도 행동통일을 할 수 없으면 힘을 발휘할 수 없다.

5) 권력관계

정책네트워크에서 권력관계는 정책행위자들은 어떤 영향력 자원을 가지고 정책결정에 참여하며, 정책행위자들은 자신들의 정책이익을 반영시키기 위하여 권력 관계를 행사한다. 권력관계는 정책행위자들 사이의 영향력 관계를 말한다. 권력에 대한 정의는 관계차원(relational dimension)과 상호적합차원(situational relevance dimension)이 포함된다. 첫째, 권력의 관계차원이란 둘 또는 그 이상의 행위자들 사이의 실제적 또는 잠재적 상호작용의 측면을 말한다. 둘째로 권력의 상황적합적 측면이란 권력은 시간과 상황에 따라 변화할 수 있다는 것이다. 즉, 권력관계가 행위자들이 다양한

특성과 권력관계에 영향을 주는 외부환경에 반응하여 강화되거나 축소된다는 것을 의미한다. 이러한 권력은 권력의 기초(base)에 의해 작동되므로 권력을 행사하기 위해서는 권력의 기초인 자원들과 이들 자원들을 사용할 수 있는 자유재량을 가지고 있어야 한다. 이는 권력관계가 정책행위자들이 가지고 있는 행위자들의 조직자원 즉 조직의 크기, 집권성 및 분권성 정도, 독립적 대표성 등에 의해 영향을 받는다(배웅환, 2000: 41-42).

따라서 정책네트워크에서의 권력관계는 정책행위자 자신의 공식적·비공식적 지위 및 자원의 사용권한 정도에 따라 행사하는 관계를 말한다.

4. 정책네트워크의 접근방법

다원주의론과 조합주의론은 정책과정에서의 국가와 이익집단 간의 관계를 설명하는데 대표적인 이론이다. 그런데 이 두 모형은 현실을 설명하는데 한계가 있음을 비판받았다. 즉 정책과정은 국가와 이익집단 외에도 의회, 언론, 정당 등 다양한 행위자가 개입한다. 따라서 정책과정의 실재를 이해하기 위해서는 다양한 행위자들의 선호와 선택을 포괄적으로 설명할 수 있는 이론 틀이 필요하게 되었다. 국가는 다원주의 모형에서 가정하는 것처럼 소극적 존재가 아니라, 자기의 이해와 선호를 가지는 적극적인 행위자이다. 그러나 조합주의 모형에서 가정하는 압도적 행위자가 아니며, 다양한 행위자들 중의 하나일 뿐이다. 따라서 두 모형에 대한 대안으로 등장한 것이 정책네트워크(policy networks)이며, 접근방법의 특징은 다음과 같다(김순양, 2003: 178-179).

첫째, 정책네트워크는 중위수준(meso-level) 개념으로서 자유민주주의 하에서 권력배분에 관해 각각 다른 모형에 의거하고 있는 사람들이 동시에 채택할 수 있는 접근방법이라 하겠다.

둘째, 정책네트워크 접근방법은 정책과정 참여자가 비교적 한정적이고 정책결정이 안정적인 정책커뮤니티이론뿐 아니라 정책과정에 참여하는 집단이 다수이며 정책결정이 불안정한 이슈네트워크이론까지 포괄할 수 있는 접근방법이라 하겠다.

1) 정책공동체와 이슈네트워크

Rhodes(1985: 18; 1990: 306)는 이익집단과 정부의 관계를 다섯 개의 차원으로 ‘기능적 및 경제적 이해’, ‘협회와 기관의 구성원’, ‘수직적인 정부 간 상호작용’, ‘수평적 상호의존성’, ‘행위자가 자원을 통제하는 정도’로 구분하면서 정책공동체로부터 이슈네트워크까지 5개의 정책네트워크 유형을 구분했다. 차원은 ‘네트워크 구성의 관심’, ‘구성원’, ‘구성원의 상호의존성 정도’, ‘네트워크의 격리 정도’, ‘구성원간의 자원 배분 정도’로 구분하고 있다. Rhodes는 정책네트워크를 모든 행위자 관계를 포함하는 개념으로 보았으며, 이 후 Rhodes 와 Marsh(1992: 187)는 기존의 논의를 수정하고, 정책네트워크를 정책공동체와 이슈네트워크를 대상으로 재분류하였다. 새로운 정책네트워크 분류차원은 구성원, 통합, 자원, 권력으로 구분하였다.

Rhodes와 Marsh(1992)는 특히 네트워크가 정책 산출에 크게 영향을 미치는 변수로 정책네트워크의 존재, 구성원 특성으로 주장하며, 네트워크간의 차이가 정책의 산출에 영향을 미친다는 것을 강조하였다. 이들은(1992: 251) 굳건한 정책네트워크(정책공동체)의 존재는 정책지속성의 가능성이 있을 것이라고 보았다. 이러한 Rhodes와 Marsh의 정책네트워크 유형이 현대 정책과정을 분석하는데 학자들에 의해 가장 많이 사용되고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

따라서 정책네트워크의 유형에 관하여는 정책주체의 결합이 매우 밀접한 ‘정책공동체’(policy community)와 결합이 느슨한 ‘이슈네트워크’(issue networks)를 중심으로 <표 2-1>에 나타난 바와 같이 5가지 차원(구성원, 통합성, 자원, 권력, 기본적 성격)을 비교한다(Rhodes & Marsh, 1992: 249-252.)

4) Rhodes & Marsh(1992)의 정책네트워크 유형에 바탕을 두고 분석한 학자들로는 Mills, Read, Smith, Wistow 등을 들 수 있다. 또한 이 논의는 조직수준에서 정책네트워크 유형을 구분하는 캐나다 학자들에게 적지 않은 영향을 미친 것으로 파악되고 있다. 방민석, 전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석 - 정책패러다임의 변동을 중심으로-, 박사학위논문, 2003, p 36. 재인용.

<표 2-1> Rhodes 와 Marsh의 정책공동체와 이슈네트워크 특징

차 원		정책공동체	이슈네트워크
구성원	참여자 수	매우 제한되어 있음 일부 집단은 의식적 배제	많음
	이해유형	경제적 및 전문가적 이해가 지배적임	영향받는 모든 이해관계를 모두 포함
통합	상호작용빈도	빈번, 상당히 높은 수준 정책이슈에 관련 모든 문제에 대해서 모든 참여자가 상호작용	접촉의 빈도와 강도면에서 가변적임
	지속성	구성원, 가치와 산출물은 지속적임	접근의 변화가 유동적임
	합의	모든 구성원들은 기본가치를 공유 산출의 정당성을 인정함	합의의 척도가 존재하나 갈등이 존재함
자원	네트워크내부	모든 참여자들은 자원을 소유, 기본적인 관계는 교환관계	일부 참여자만 자원소유(제한적) 기본적인 관계는 협의적임
	참여조직내부	계층적임, 지도자가 구성원들에게 배분할 수 있음	구성원을 규제할 수 있는 다양한 배분관계와 규제능력
권력		참여자간에 권력의 균형이 존재, 비록 한 집단이 지배할지라도 공동체가 지속되는 한 positive sum game	불안정성, 무질서, 갈등 복잡성
기본적 성격		안정성, 질서, 예측가능성	

출처: Rhodes, R.A.W. & D. Marsh. 'New Directions in the Study of Policy Networks', *European Journal of Political Science*, 1992: 251.

(1) 구성원

참여자의 수에서 정책공동체는 극히 제한적이다. 영국과 같이 내각 책임제를 택하고 있는 국가에서는 의회가 중요한 역할을 하지 않으므로 (Rhodes & Marsh, 1992: 8) 미국과는 달리 의회의 상임위원회는 참여자가 아니며 정부부처와 경제적 이익집단이 중요한 참여자가 될 것이다. 정책공동체는 시민단체, 소비자단체와 같은 공익집단들을 의식적으로 배제하려고 노력한다. 이에 반해 이슈네트워크는 정책과정 참여자가 다수이다. 생산자 이익집단 또는 전문직업 이익집단뿐만 아니라 이에 맞서는 시민단

체가 소비자단체와 같은 공익집단들도 정책과정의 참여자로 등장하게 된다(유훈, 2007: 71-72).

(2) 통합성

첫째, 상호작용의 빈도를 본다면 정책공동체는 참여자 간의 상호 작용이 빈번할 뿐만 아니라 정책 이슈와 상관있는 모든 문제에 관해서 모든 참여자가 협의에 참여하는 데 대해 이슈네트워크는 참여자 간의 접촉의 빈도나 강도가 정책분야나 정책 이슈에 따라 지극히 다양하다.

둘째, 계속성을 본다면, 정책공동체는 구성원, 가치관, 정책성과 등이 계속성을 지닌다. 즉 정책공동체는 안정성과 예측가능성이 가장 중요한 특징이라 하겠다. 이에 대해 이슈네트워크는 집단들의 정책과정에서의 접근이 지극히 가변적이다. 따라서 구성원, 가치관, 정책성과도 가변적일 수 밖에 없으며 안정성이나 예측 가능성이 저하될 수밖에 없다.

셋째, 정책공동체에서는 모든 참여자가 기본적인 가치관을 공유하며 정책과정의 정통성을 수용한다. 이에 대해 이슈네트워크는 참여자 간에 어느 정도 합의는 있으나 갈등이 항상 존재한다(유훈, 2007: 72-73).

(3) 자원

네트워크 내에서의 자원 배분을 본다면 정책공동체는 모든 참여자가 자원을 보유하며 근본적인 관계는 교환 관계이다. 이에 대해 이슈네트워크는 자원의 보유에도 격차가 있으며 근본적인 관계는 협의적이다(유훈, 2007: 73).

(4) 권력

정책결정과정에 있어서 권력의 개념은 파악하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 오늘 사회과학이나 통속적으로 사용되는 권력의 정의에는 두 가지가 있다. 하나는 권력을 타인에게 영향을 미치는 능력으로 보는 견해와 다른 하나는 권력을 집단적인 의사결정에 영향을 미치는 능력으로 보는 견해이다(유훈, 1987: 74-75). 전자는 권력의 행사에 따르는 행태적인

결과에 초점을 맞추는 경향이 있고, 후자는 능력이 의사결정에 역학(力學)에서 행하는 역할로 이해한다.

정책결정과정에 있어서 관료제내의 권력현상은 정책결정의 주요한 설명적 변수라고 할 수 있다. 그러나 권력을 다루고 있는 많은 논의들은 조직 내 권력현상에 대해 서로 상이한 관점들을 제시하고 있다. 이와 관련하여 Hickson 등은 조직 내 권력에 대한 관점으로서 하나는 기술적 관점을, 다른 하나는 정치적 관점을 제시하고 있다(허용훈, 1998: 315).

기술적 관점은 기술로서의 권력을 의미하고 있는 바, 이것은 조직 내 권력을 조직의 목적달성을 위하여 사람과 활동을 조정하는 수단으로 보는 관점이다. 권력에 대한 기술적 관심은 종종 통제라고 하는 용어와 상호교환적으로 사용될 수가 있다. 통제는 조직이 전체적 목적을 위하여 조직 구성원들을 개별적인 독특한 행태들을 결집하고 제한할 기술적 필요성을 의미하고 있다.

반면에 정치적 관점은 지배로서의 권력(power as domination)을 의미하는 것으로 조직내 권력을 개인이나 집단이 자기들의 목적이나 이익을 추구하기 위한 수단으로 보는 관점이다. 그러므로 정책결정과정에 있어서 관료제적 권력은 기술로서의 권력이라기보다는 지배로서의 권력을 의미하며 개인이나 집단이 자기들의 목적이나 이익을 추구하기 위한 하나의 수단이라고 할 수 있다(허용훈, 313-316).

정책공동체의 참여집단들은 어느 정도 세력 균형을 유지하고 있다. 경우에 따라서는 한 집단이 우월적 지위를 누릴 수도 있겠으나 정책공동체가 유지되기 위해서는 장기적으로 볼 때 패자가 없어야 한다. 즉 포지티브섬(positive-sum) 게임이 되어야 한다. 이에 반해 이슈네트워크는 자원의 보유가 불평등하며 접근이 불균등하므로 권력이 불균등하다. 즉 제로섬(zero-sum) 게임이다.

(5) 기본적 성격

정책공동체가 안정성, 질서, 예측 가능성이라는 특징을 지니는데 반해, 이슈네트워크는 불안정성, 무질서, 갈등, 복잡성을 특징으로 지닌다고 하겠

다(Jordan & Sutherland. 1979: 562).

따라서 본 연구의 정책네트워크의 기본 구조는 Rhodes와 Marsh가 제시한 5개 차원을 유형화하여 네트워크의 역동성을 설명하겠다.

제3절 정책형성의 주도모형

정책형성 주도는 집단의 세력이 외부인지 또는 정부 내 세력인지에 따라 정책이 달라진다. Cobb와 Ross(1976: 126-128)는 미국과 같이 다원화된 정치체제에서는 외부주도형이 주로 나타나며, 후진국에서는 동원형, 또는 양자의 성격이 혼합된 유형인 내부주도형이라는 세 가지로 유형화 하였다.

1. 외부주도형

외부주도형이란 정부바깥에 있는 집단이 자신들에게 피해를 주고 있는 사회문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하여 이를 사회쟁점화하고 공중의 제로 전환시켜 결국 정부의제로 채택하도록 하는 의제설정과정이다. 외부집단이 주도하여 정책의제 채택을 정부에게 강요하는 경우로서 Hirschman이 말하는 강요된 정책문제에 해당된다(Hirschman, 1975: 388-391).

외부주도형의 특징은 다음과 같다(권기현, 2008: 140)

첫째, 외부주도형은 정부에 대하여 압력을 가할 수 있는 이익집단들이 발달하고 정부가 외부의 요구에 민감하게 반응하는 정치체제, 즉 다원화되고 민주화된 선진국 정치체제에서 많이 나타나는 유형이다. 따라서 언론기관의 역할이나 정당의 역할 등이 모두 중요하다.

둘째, 외부주도집단과 반대집단 간의 싸움과 타협은 정책의제설정과정에서 뿐만 아니라, 정책결정의 집행 및 평가에 이르기까지 계속되어 나타나며, 따라서 정책과정의 전반에 상당한 시간이 소요된다.

셋째, 정책이 외부주도집단에 의하여 의제화 되고 상호 대립되는 이해관계인들의 타협 또는 조정의 산물이기 때문에, 정책내용이 상호충돌 모순적이며, 단기적 단편적인 성격을 띤다.

넷째, 외부주도집단이 반대집단을 누르고, 정부의 정책결정자를 움직일 만큼의 정치적 영향력을 가지고 있느냐에 따라, 사회문제가 정부의제로 공식적으로 거론될 수 있느냐의 여부가 결정된다.

다섯째, 주로 선진국에서 흔히 나타나며, 정책의제설정과정이 앞에서 기술한 일반적인 절차, 즉 사회문제가 사회적 쟁점, 사회적 쟁점이 공중의제, 마지막으로 공중의제가 정부의제로 설정되는 경우가 많다.

2. 동원형

동원형은 외부주도형과 정반대로 정부내의 최고정책결정자에 의하여 주도되는 경우이다. 주로 정치지도자들의 지시에 의하여 사회문제가 바로 정부의제로 채택되고, 일반대중의 지지를 얻어 정책의 집행을 성공적으로 이끌기 위해서 정부의 PR 활동을 통해 공중의제가 된다. 즉 정부에서 문제를 해결할 것으로 미리 결정하고 난 다음에 정부가 이 문제를 해결해야 된다는 것을 일반대중에게 이해·설득시키기 위해서 PR 활동을 하는 것이다(정정길, 1998: 256).

동원형의 특징은 다음과 같다(권기현, 2008: 141).

첫째, 동원형은 정부의 힘이 강하고 민간부문이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 유형이나, 선진국에서도 정치지도자가 특정한 사회문제해결을 주도하는 경우에 나타난다.

둘째, 사회문제가 정부의제로 먼저 채택되고, 정부의 의도적인 노력에 의해서 공중의제로 확산된다. 이 때 공중의제화는 보통 정책결정이 진행되면서 이루어지는데, 정책결정 후에 이루어지는 경우도 있다.

셋째, 이 유형에서는 정책결정이 보다 분석적으로 이루어지며, 그 산출로서 정책의 내용도 종합적이고 체계적이며, 장기적인 성격을 띤다.

3. 내부주도형

내부주도형은 정부기관 내의 관료집단이나 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 외부집단에 의하여 주도되고 최고정책결정자에게 접근하여 문제를 정부의제화 하는 경우가 내부주도형이다. 쉽게 정부 의제화 한다는 점에서 동원형과 동일하지만 두 가지 면에서 차이가 있다. 첫째, 동원형의 주도세력이 최고 통치자나 고위정책결정자인데 비해서 내부주도형의 경우는 이들보다 낮은 지위에 있는 고위관료인 경우가 많다. 둘째, 무엇보다도 중요한 것은 정부의제가 되고 난 후에 동원형은 정부 PR활동을 통해서 공중의제화 하는데 비해서 내부주도형은 공중 의제화 하는 것을 막으려 한다는 점이다(정정길 1998: 258).

내부주도형의 특징은 다음과 같다(권기현, 2008: 142).

첫째, 선진국의 경우 특수 이익집단이 비밀리에 정부의 혜택을 보려는 배분정책이나 외교·국방정책 등에서 나타나며, 후진국의 경우에는 배분정책이나 관료들이 주도하는 경제개발계획 등에서 흔히 나타난다.

둘째, 정부가 어떤 문제를 다룰 때, 일반대중이 그것을 사전에 알면 곤란하거나 시간이 압박했을 때 흔히 나타난다. 주도집단이 정책내용을 일반대중에게 알리지 않으려고, 공중 의제화를 억제하기 때문에 일종의 음모형에 속한다고 할 수 있다.

제4절 정책 네트워크의 선행연구 검토

정책네트워크에 대한 연구는 1980년대 후반부터 정책과정에 참여하는 행위자의 연계 구조를 분석하는 연구가 이루어지기 시작하였으며, 2000년 이후 정책네트워크 이론을 중심으로 한 연구가 증가되고 있는 추세이다. 1990년대 경험적 연구를 검토해 보면 다음과 같다(김태영, 2008: 29-31; 방민석, 2003: 14-15)

신영균(2006)과 김주환(2004)은 정책네트워크를 활용하여 의약분업정책

이 어떻게 결정되었는지를 분석하였다. 의약분업정책이 추진되는 과정에서 정책이해를 공유하거나 그렇지 못한 집단 간에 갈등과 협력이 반복되면서 정책이 점차 조율되고 합의되는 과정을 네트워크 시각에서 분석하였다.

김주환(2004)는 의약분업정책 네트워크 분석을 통해 정책의 지속과 변화가 어떻게 이루어지를 분석하였다.

과학기술분야에서는 황병상·강근복(2004)이 국가행융합연구개발사업이 어떻게 추진되는지를 정책네트워크를 통하여 분석하였고, 김만배와 김성재(2004)는 무인단속시스템의 도입을 둘러싼 공방을 정책네트워크를 통하여 분석하였다. 송희준·송미원(2004), 성지은(2004)이 사업 선정과정 등에 정책네트워크 개념이 어떻게 활용될 수 있는지를 보여주고 있다. 김영중(2005), 김렬·구정태·유근환(2004)의 연구는 정책사례를 통해 정책네트워크 모형을 활용을 하고 있으며, 신희영(2007)은 정책네트워크 동태성에 관한 몇 가지 이론을 규명하고자 하였다. 이창길(2007)은 조직내부의 네트워크 구조와 특성을 진단하고 새로운 정책의 도입 경로를 분석하고자 하였다.

정책네트워크에 대한 연구의 관심은 증가하고 있으며, 연구접근방법도 매우 다양해지고 있다. 그러나 앞에서 밝힌바와 같이 정책네트워크의 속성인 정책에 대해 누구의 결정이 선택되었는가? 즉, 정책결정권자에게 누구의 영향을 미쳤는가를 실증적으로 밝히는 데 한계가 있음을 보여주고 있다.

<표 2-2> 정책네트워크 관련 주요 연구

관련분야	연구자	주요내용
의약	신영균 (2006)	정책결정과정에 직·간접적으로 참여한 자들을 대상으로 한 전문가 의견조사와 인터뷰를 실시하여 정책네트워크의 구성요소를 중심으로 그 특성을 분석함으로써 의약분업정책결정과정의 현상을 더욱 명확하게 파악하였다. 주로 정책이해관계자들을 중심으로 분석하였다.
	김주환 (2004)	의약분업정책사례를 중심으로 정책의 지속성과 변화에 대한 정책 네트워크적 분석을 시도하였으며, 더 나아가 정책네트워크라는 제도적 특성이 정책반응에 어떤 영향을

관련분야	연구자	주요내용
		미치는지를 분석하였다.
보건의약	김순양 (2005)	정책네트워크 모형을 활용하여, 한국의 보건의료 개혁과정의 실재를 의료보험 통합논쟁 사례를 중심으로 실증분석하였다.
과학기술	황병상, 강근복 (2004)	국가핵융합개발사업을 사례로 하여 정책과정의 각단계별로 정책네트워크가 어떻게 구성되고 작동하는가를 분석하였다.
	김만배, 김성재 (2004)	신기술로서 무인과속단속시스템의 도입을 둘러싸고 형성된 정부와 민간부분 행위자들을 연계망인 정책네트워크를 중심으로 무인과속단속시스템의 확산요인을 분석하였다.
정보통신	송희준, 송미원 (2002)	정책네트워크와 정책결정과정의 관계를 사업자 선정에서 정책네트워크가 어떻게 작용하는지에 초점을 두어 고찰하였다.
	성지은 (2004)	1990년대 들어 정보통신산업의 구조조정과정의 하나로 추진된 셀로러, PCS, IMT-2000 이동통신서비스사업자의 허가사례를 대상으로 정책네트워크 변화를 분석하였다.
정책사례	김영중 (2005)	오랫동안 핵폐기물 처리장 후보지 선정과정에서 저항과 반대를 해오던 행위주체들이 특별법 제정 이후에는 어떤 행태와 상호작용을 보여주고 결과적으로 어떤 정책네트워크를 형성하게 되는지를 분석하였다.
	김렬, 구정태, 유근환 (2004)	정책네트워크 모형에 기초하여 지방분권특별법이 제정되는 과정에서 대내외적인 정책환경, 정책행위자들의 상호작용과 이들간 관계를 분석하고 정책적 함의 도출하였다.
	배응환 (2000)	정책네트워크로 산업정책과정에서 전국경제인연합과 대한상공회의소 간의 이해관계를 정치체제변화에 따라 어떻게 변화하고 있는지를 분석하였다.
기타	신희영 (2007)	정책네트워크 동태성에 관한 이론들을 사회구조의 변동을 설명하는 비판적 실재론 입장의 사회활동의 변화모형을 기초로 하고 정책네트워크 동태성에 대한 이론구성의 몇 가지 조건을 규명하고자 하였다.
	이창길 (2007)	우리나라 중앙부처 상호간의 수평적네트워크 구조와 특성을 진단하고 이를 통하여 부처 상호간의 정책협약의 조정

관련분야	연구자	주요내용
		및 새로운 정책의 도입과 확산의 과정과 경로를 분석하고자 하였다.

자료출처 : 김태영, 정책네트워크 개념을 활용한 종합부동산세 입법과정 분석, 「한국정책학보」, 제17권, 2008.

따라서, 본 연구에서는 최고결정권자인 박정희 전 대통령의 정책결정 행태에 누구의 영향이 미쳤는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 즉 정책결과와 정책네트워크와의 관계에 대한 실증적 연구로서, 본 연구의 의의는 정책결정 집단의 내부적 역동성을 파악하는데 의의가 있다고 하겠다.

이창원과 서철인(2008)은 「월간조선」 2월호 ‘박정희 16년의 궤적’에서 박정희 전 대통령의 네트워크를 발표하였다.

16년간 장기집권을 한 박정희 전 대통령의 네트워크를 분석하는 것은 매우 유용한 작업이다. 또한 장기집권 동안 최고결정권자와의 접촉은 “최고결정권자의 정책결정에 어떠한 영향을 미쳤을 것이다”라는 가정이 있을 수 있다. 그러나 시계열적인 네트워크 분석은 박정희 전 대통령에게 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 정보를 제공하는데 한계가 있다. 네트워크 분석은 기본적으로 정책결정에 있어 영향력을 분석하는 모형이다. 그러므로 본 연구에서 나타난 단순한 접촉빈도는 최고결정권자에게 실질적인 정책결정을 행사했다고 보기에는 한계가 많다. 즉 주요변수인 면담의 주요 목적이 나타나 있지 않기 때문이다. 또한 비록 접촉빈도는 낮지만 꾸준히 접촉한 인물이 있다면 오히려 단기적인 접촉회수가 높을지라도 오히려 꾸준히 접촉한 인물이 영향력의 강도가 있을 수도 있을 것으로 보인다.

따라서 본 연구는 동일한 면담자료를 통해 종속변수인 산업정책시기별로 나타난 정책네트워크와의 관계를 규명하고 또한 관계에 대한 영향력을 분석하고자 한다.

제 3 장 박정희 정부의 산업정책

제1절 박정희 정부의 산업정책 환경

1. 정책형성에 영향을 미치는 제 변수

먼저 어떤 이슈들이 정부 정책으로 인식되는지에 대한 논의는 매우 복잡하다. 다만, 정책형성은 초기 단계에 일어나는 일이 전체 정책과정과 그 결과에 결정적인 영향을 미치게 된다. 문제를 인식하는 방식이나 형식은 문제들이 궁극적으로 정책결정자에 의해 어떻게 다뤄지게 될 것인가를 결정하는 중요한 요소이다(Cobb & Elder, 1972: 12).

정책형성에 미치는 영향은 매우 복잡하고 다양하지만, 의사결정권자의 개인적 성향은 정책형성에 결정적인 영향을 미친다.

Goldstein과 Keohane는 의제설정에 영향을 미치는 세 가지 유형의 신념이 정책과 관련되어 있다고 주장한다(Goldstein & Robert 1993: 3-30).

첫째, 세계관이다. 세계관은 세계와 사회에 대한 믿음, 태도 등이며 이것은 의제설정에 간접적으로 영향을 미친다. 세계관의 성격은 그 밑에 깔려 있는 철학적 견해가 어떤 것이며, 그 세계관이 과학을 어떻게 보고 과학에 어떤 위상을 부여하느냐에 따라 규정되기도 하지만, 정책과 관련한 세계관은 정책결정에 직·간접적인 영향을 미치는 주요한 요인이 된다.

둘째, 원칙있는 신념 그리고 셋째, 인과적 신념이다. 이것은 정책문제 인식과 정책내용에 훨씬 더 직접적으로 영향을 미친다고 주장한다. 즉 이러한 기본적인 신념은 실행을 위한 로드맵의 역할을 하고 정책 관계자들 간에 발생하는 전략적 상호작용에 영향을 미치고 일단 제도화 된 이후엔 정책과 관련된 다양한 요인들을 통제함으로써 정책입안에 영향을 미칠 수 있다고 주장한다. 또한 원칙적 신념과 인과적 신념은 정책문제 인식과 정책내용에 훨씬 더 직접적인 영향을 미칠 수 있으며, 특히 인과적 개념은 의제설정에 ‘무엇이’ 정책문제를 야기하였냐와 관련된 것이다.

특히, Hall(1990)은 정책변화에 대한 연구에서 신념의 구조와 인과적 신

념을 정책패러다임을 선정하는 것으로 주장하였으며, 의제설정을 포함한 모든 정책 과정의 단계에서 이것의 중요성을 강조하였다. 즉 정책패러다임은 거시적인 정책목표와 정책입안자들이 해결해야 하는 구체적인 정책문제들과 이러한 목표를 달성하기 위해 사용될 수 있는 수단을 설정한다고 주장한다.

즉, 신념이 정책입안에서 중요하고 독립적인 변수이지만, 신념과 정책이해의 연결, 신념과 관계자와의 연결, 신념과 주변 환경과의 연결은 의제설정 행태에 매우 중요한 영향을 미친다(Blyth, 1997).

정정길(1994: 24)은 정책관리 방식과 관련하여 정부의 구조가 영향을 크게 미친다고 하면서, 세 가지 측면의 구조를 주장하고 있다. 첫째, 경제정책을 둘러싸고 일어나는 국회와 행정부의 권한 관계인데, 이것은 국회가 어느 정도 대통령의 경제정책관리에 영향을 미쳤는지에 관한 것이다. 둘째, 행정부 내부에서 대통령과 비서실 그리고 부처들 간의 관계에 관한 것이다. 셋째, 정부와 민간의 관계에 관한 것으로서, 경제정책에 대한 민간부문의 영향력이 어느 정도냐에 따라서 대통령의 정책에 영향을 미친다고 한다.

종합하면, 의사결정권자는 자신의 신념에서 바람직하다고 판단되고, 달성 가능한 목표로 인식될 때 정책형성 및 의제설정으로 선택하며, 이렇게 선택된 정책관리 방식은 정부의 이해관계자의 권력구조에 따라 달라진다. 즉 권력이 어떠한 형태로 분배되어 있는가에 따라 정책관리 방식의 방향이 설정된다. 그러므로 대통령의 권력 집중은 곧 자신의 정책신념에 따라 방향이 설정된다고 할 수 있다.

2. 박정희 정부의 정치·행정문화

1960년대는 산업화로 이행되는 시기로, 5.16 군사정변의 핵심은 민족의 산업혁명화에 있다는 것을 강조하면서 박정희 정부가 탄생되었다.

정치·행정문화는 정부가 어떻게 운영되어야 하는가에 대한 방향설정이며, 군사정변으로 집권에 성공한 박정희 전 대통령은 정책에 관한 주요한

세 가지 측면에서 정부운영의 가치체계를 보여주고 있는데 그 중 권위주의, 분파주의와 정적 인간관계, 흑백논리가 주요하게 작용하고 있다(정정길, 1998: 126-129).

첫째, 권위주의이다. 권위주의는 권위에 대한 복종, 권력에 무조건 의지하려는 성향을 그 핵심적인 내용으로 하고 있다. 즉 공식적인 지위에서 부여하는 공식적 권위를 중시하는 경향이 강하게 되면 조직계층에서 상층부로 권력을 집중시키는 현상(계서주의)을 초래하며, 또 정부의 공권력에 의존하는 성향은 관공민비의 사고방식으로 발현되어 정부주도주의의 중요한 사회심리적 배경을 구성한다. 또 카리스마 등에 의존하는 경향을 지닌 권위주의는 카리스마적 요소를 지닌 개인에게 권력을 집중시키는 결과를 초래한다. 이들 권위주의는 국민에 대한 정부의 우월적 지위, 조직 내에서 상층부의 권한집중, 정치영역 전반에 걸친 권력의 개인으로서의 집중 등을 가져와 정책과정의 비민주화를 초래한다. 정책결정이나 집행에서 모든 중요한 결정이 위에서 몇 몇 개인의 손이나 그에게 신임을 받은 사람들에게 의해서 이루어지게 된다. 또 의견의 내용이야 어떻든 상급자의 의견이 결정적인 역할을 하게 된다(김운태, 1985: 450-451).

60년대와 70년대 박정희 전 대통령의 독단적·권위주의적 지도력은 경제성장의 성과를 거두었던 것이다.

둘째, 분파주의적 정적 인간관계 중시이다. 분파주의(파벌주의, 파당주의)는 일차집단을 중시하면서 자신이 속한 집단만을 위해 행동·사교하려는 것이다. 이 때문에 행정조직에서 부처할거주의를 강화시키는 요인이 되고, 정당이나 기타 거시적인 정책구조자체도 개인적 이해에 좌우되는 파벌, 파당을 조정하는 문제를 야기한다. 이러한 구조 하에서 나오는 정책은 국민이 공익보다는 분파이익에 따라 크게 좌우되기도 한다.

한편 정적 인간관계 중시경향은 공적인 일을 사적인 일과 혼동하는 이른바 공·사분별이라는 극히 바람직하지 않는 결과를 가져온다. 실제로 박정희 전 대통령은 자신의 정치적 추종자들에게 장관 자리를 나누어 주면서도 그런 정치적인 고려가 경제정책의 효율적 관리에 악영향을 미치지 않도록 배려했다.

박정희 전 대통령의 경우 중요한 인사는 박대통령 스스로 여러 가지 방법으로 당사자의 사람됨을 평가한 후에 발탁했다. 그러나 내무·법무·국방 등 권력부처를 제외한 나머지 부처의 장관 등은 김정렴 실장이 복수로 추천한 사람 중 한 사람을 결정하는 경우가 많았다. 특히 70년대에 와서 경제부처의 장관에 관료들이 많이 진출하게 된 데는 비서실의 영향이 큰 것으로 분석하고 있다(정정길, 1994: 92).

셋째, 흑백논리와 극단주의 행정이다. 흑백논리는 모든 사람을 흑이 아니면 백, 또는 선이 아니면 악으로 동일한 차원의 양극단만을 인식하고 양극단을 이어주는 연속선상의 중간단계를 인식하지 못하거나 인정하지 않으려고 한다(백완기, 1985: 451-453). 흑백논리는 사고의 극단주의를 초래하여 정치활동에서 분파주의, 비타협적 정치풍토, 정치이념의 경직화를 초래한다.

실제로 박정희 정부의 경제성장은 몇 차례에 걸쳐 경제개발 5개년 계획을 추진하고 온갖 방법을 동원하여 공업화를 달성했을 뿐 아니라 경제발전을 저해할 수 있는 어떤 요소도 용납하지 않으려 했다. 박정희 전 대통령이 채택한 수출주도형 불균형적 산업화전략은 수많은 반대세력을 등장시켰다. 사회복지비의 증대, 환경보호, 노동자 보호를 위한 사용자에 대한 규제강화 요구는 무시되었으며, 농업부문과 중소기업에 대한 재정지원 요구는 공업화를 위해 필요한 정도로만 제한되었다. 또한 내수산업은 수출주도 발전전략 때문에 경시되었다(정정길, 1994: 83).

또한 박정희 전 대통령은 경제정책의 효율적 수행을 위해 몇 가지 제도적 장치를 마련하였다. 이 장치들이 결과적으로 비경제부처들의 경제부처에 대한 도전을 최소화시키는 역할을 했으며, 그 결과 경제부처들은 60년대 이래로 행정부 내부의 타 부처들로부터 심각한 도전을 받지 않았다. 이러한 경제부처들로는 경제기획원, 재무부, 농수산부, 상공부, 동력자원부, 과학기술처, 건설부, 체신부 그리고 교통부 등이다. 특히 경제기획원은 세계에서 한국만이 지니고 있는 독특하고 강력한 부처로서 1961년에 설립되었다. 급속한 경제성장을 주도하기 위해 기획과 예산기능을 부여받고 당시 가장 중요한 재원조달수단이었던 대외차관 및 투자에 대한 권한도 지녔다.

또한 경제장관회의는 전통적인 행정부의 정책결정체제의 취약성에 대처하기 위해 구성되었다(정정길, 1994: 43-45).

따라서 박정희정부의 경제성장은 흑백논리의 극단주의 행정의 결과로 볼 수 있다. 즉, 박정희 정부의 경제성장은 박정희 전 대통령 스스로 산업정책 의제를 설정하고 독단적이고 권위적인 결정과정에서 탄생되었다고 할 수 있다.

제2절 산업정책의 개념과 유형

1. 산업정책의 개념

‘산업정책’이란 용어는 1970년대 중반 경에만 하더라도 영국권에서는 거의 찾아볼 수가 없었고 산업정책의 메카라고 할 수 있는 일본에서도 비교적 새로운 용어에 속한다. 우리나라에서도 1960년대 초기 경제개발계획을 본격적으로 시행한 이래 수출산업 육성, 수입대체산업의 생산기반 확충, 중화학공업 육성 등 그 내용에 있어서 산업정책에 포함되는 시책들이 시행되어 왔지만 산업정책이란 용어가 일반적으로 사용되기 시작한 것은 대략 1980년대부터이다(이경태, 1992: 1).

산업정책에 대한 본격적인 연구와 체계적인 파악은 1980년대에 들어서서 비로소 시작됐다. 따라서 산업정책에 관한 기존연구들에서 나타난 정의를 살펴보면, Leon 과 Bradley(1981)은 기업활동을 구체화하고 경제성장에 영향을 주려는 정부의 정책적 노력의 표현이라고 정의하였으며, Lindbeck(1981)는 거시정책의 집계변수(aggregate variables)에 영향을 주는 통화·재정정책이외의 수단으로 생산과 자원배분 또는 생산부문간의 실제적 자원배분의 일반적 메카니즘에 영향을 끼치는 정치적 행위라고 하였다. Adams 와 Klein(1983)은 자원, 노동공급 및 자본축적의 증가, 기술개발, 산업발전의 촉진, 생산요소이동의 개선 및 적응능력의 개선 등을 통해 경제의 잠재적 공급능력을 증대시키는 정부의 명시적 정책,

OECD(1983)에서 정의한 내용은 거시경제정책의 보조적 수단으로서 산업의 효율성 제고와 성장을 도모하는 제반 경제적 조치라 하였다. Johnson(1984)은 총체적인 국제경쟁력을 유지하기 위하여 국민경제내의 여러산업을 발전 또는 축소시킴을 의도하는 정부의 정책이며, 동경대학출판회(1988)에서 나타난 정의는 경쟁적 시장구조가 갖는 결함 때문에 자유경쟁에 의해서는 자원배분 혹은 소득분배상 어떤 형태의 문제가 발생할 경우, 산업 혹은 부문간 자원배분 또는 개별산업의 산업조직에 개입함으로써 국민경제의 후생수준을 높이기 위해 실시되는 정책으로 정의하였다(조동성, 1994: 4).

산업정책 연구에서 나타난 다양한 정의를 종합하면 산업정책이 가진 개념적 특징은 다음 세 가지로 요약할 수 있다(이경태, 1991: 3-6; 조동성, 1994: 3-6).

첫째, 산업정책은 수요의 관리보다는 공급의 확대를 중시하는 공급지향적 경제정책이다. 즉, 경제성장을 목적으로 하여 총 공급관리에 초점을 맞추는 것이다. 이는 재정 혹은 금융수단을 통해 총수요를 관리함으로써 단기적인 경제안정을 목적으로 하는 케인즈의 총수요관리정책과 대비되는 점이다.

공급지향적인 정책대안에는 산업정책 외에도 공급측 경제학(supply-side economics)이 있다. 산업정책과 공급측 경제학은 둘 다 수요측면보다 공급측면에 중점을 둔다는 면에서 공통점이 있지만 공급측 경제학은 조세정책과 같은 보다 일반적인 수단을 통해 자본형성(capital formation)에 초점을 두는 반면 산업정책은 차별적 지원과 규제를 통해 자본배분(capital allocation)에 초점을 둔다는 면에서 서로 다르다(Reich, 1982).

둘째 산업정책은 자원의 형정보다는 배분에 중점을 둔다. 산업생산이 요소는 크게 노동, 자본, 경영 등으로 구성되는데 산업이 발전하기 위해서는 이들 생산요소들의 총량적 확대뿐만 아니라 부문간 효율적 배분도 매우 중요하다. 그러나 노동공급의 확대나 자본축적의 증대는 근본적으로 출생율과 사망율, 소비성향 등 비경제적 요인에 의해 많은 영향을 받을 뿐만 아니라 단기적으로 비교적 안정적이기 때문에 경제정책이 이들 요인에 미

치는 영향은 간접적이며 동시에 장기간에 걸쳐 서서히 나타난다(이경태, 1991).

반면에 자원의 부문간 배분에 초점을 두는 산업정책은 시장의 불완전성이 존재하여 투자에 따른 사적 이익보다 사회적 이익이 더 큰 경우, 정부가 적극적으로 개입해서 자원배분의 효율성을 높이려는 노력이므로 정책의 효과가 직접적이고 비교적 짧은 기간 동안에 나타난다.

셋째, 산업정책은 시장실패(market failure)를 보정(補整)하려는 소극적인 의미보다는 시장기능의 한계를 극복하려는 정부의 적극적인 노력을 포함한 개념이다. 정부개입은 일반적으로 시장실패, 즉 가격기구를 통한 최적 자원배분이 이루어지지 않는 경우가 존재하기 때문에 정당성을 인정받는다. 그러나 산업정책에는 시장실패를 보정해 단기간에 자원배분의 효율성을 제고시킨다는 소극적인 의미뿐 아니라 시장원리만 가지고는 세계경제의 구조적 변화에 적응하면서 동시에 경제성장을 도모할 수는 없다는 전제하에 정부가 특정산업을 전략적으로 육성 혹은 조정한다는 적극적인 의미가 있다.

2. 산업정책의 유형

다양한 특징과 형태를 가진 산업정책은 목적에 따라 산업구조정책과 산업조직정책으로 대별된다(조동성, 1994: 6-9).

먼저, 산업구조정책은 소득탄력성 기준, 동태적 비교생산비 기준, 고용흡수력 기준 등 몇 가지 기준에 입각하여 바람직한 최적 산업구조를 상정하고, 현재의 산업구조를 그러한 산업구조에 변화시키기 위해 산업간 자원배분에 정부가 개입하는 정책이다. 예컨대 자동차, 반도체 산업이나 정보통신산업과 같이 정부가 미래에 높은 성장이 예상되는 유망산업분야에 새로운 기업들이 참여하는 것을 촉진하는 정책을 실시하는 경우나 신반, 섬유산업과 같이 경쟁력을 상실해 가는 사양 산업으로부터 기업들이 원활하게 퇴출할 수 있도록 지원하는 경우가 모두 산업구조정책에 해당된다.

산업구조정책은 산업간(inter-industry) 자원배분에 정부가 개입해서 경

제의 효율성을 제고시킨다는 목적을 갖고 있지만 세부정책 목적에 따라 특정 산업을 지원·발전시키는 육성정책과 사양산업을 합리화하거나 과잉 투자행위를 규제하는 조정정책으로 다시 나눌 수 있다.

산업구조정책은 정책의 효과가 미치는 범위에 따라 다음과 같이 세 가지로 구분할 수도 있다(이경태, 1991: 9-13).

첫째, 일반적 혹은 전반적 산업정책(*general industrial policy*)이 있다. 이는 특정산업이나 특정 행위를 촉진·억제하는 차별적 효과를 의도하는 것이 아니라, 모든 산업과 행위에 대해 무차별적이고 일반적인 영향을 미치려는 정책이다. 이 범주에 속하는 대표적인 예로서는 도로·항만·정보통신 등 사회간접자본을 구축하는 정책을 들 수 있다.

둘째, 선별적 산업정책(*industry-specific policy*)이 있다. 이는 특정산업을 대상으로 하는 정책으로 정책당국이 유망산업을 사전적으로 선정하는 이른바 승자선택(*picking the winner*)이 핵심 내용이다. 일본이 1956년부터 1985년까지 기계 및 전자공업을 중점 육성하기 위해 한시적인 임시조치법을 계속 제정한 경우, 우리나라가 1970년대 중반부터 중화학공업을 우선 지원한 경우, 그리고 EC를 중심으로 한 선진국이 1980년대 들어와 첨단기술의 조기개발을 겨냥한 이른바 목표기술개발(*technology targeting*) 정책을 운용한 경우 등이 대표적인 예이다.

셋째, 기능별 산업정책(*function-specific policy*)이 있다. 이 정책은 특정 산업에 선별적인 것은 아니지만 생산이나 판매 과정상 특정행위에 영향을 미치는 선별적 정책이다. 연구개발이나 설비투자촉진, 수출촉진정책 등이 대표적인 예이다. 다만 이 경우 기능별 정책의 효과가 모든 산업에 동등하다는 것은 사전적인 정책수혜의 기회균등을 의미할 뿐 정책효과가 모든 산업에 똑같이 나타난다는 결과적 균등을 의미하지는 않는다.

다음으로 산업조직정책은 기업 행동의 규칙·규범과 시장경제질서를 정비하고 기업간 경쟁형태 및 시장구조에 영향을 미침으로써 산업내 기업들의 형평성을 제고하고 이를 통해 성과를 증진하는 정책이다. 조직정책은 산업간 자원배분에 정부가 인위적으로 개입하는 구조정책과 달리 산업내

(intra-industry) 구조에 개입하여 각종 진입장벽을 없애고 독과점업체 부당행위를 규제해서 시장구조를 보다 효율적으로 만드는 정책이다. 가장 대표적인 예로 독과점 규제법, 공정거래법과 같은 경쟁촉진정책을 들 수 있다.

산업조직정책에는 경쟁촉진 외에도 중소기업정책이 포함된다. 중소기업정책은 중소기업이라는 정책대상을 육성한다는 측면에서 산업육성정책으로 분류할 수도 있지만 다음과 같은 이유 때문에 산업조직정책으로 분류하였다.

첫째, 산업구조정책은 앞서 말한바와 같이 산업간 자원배분에 정부가 개입하는 것이지만 중소기업정책은 산업간 자원배분이 아니라 기업군(企業群)간 자원배분에 정부가 개입하는 것이므로 산업구조정책으로 분류하는 것이 부적합하다.

둘째, 우리나라의 중소기업정책은 중소기업을 육성한다는 목적도 있지만 중소기업 육성을 통해 대기업 위주로 편향되어 있는 경제구조를 개선시킨다는 목적이 더 중요하다. 따라서 중소기업정책을 중소기업의 효율성을 제고시킨다는 측면에서 산업구조정책으로 분류하기 보다는 중소기업의 효율성 제고를 통해 궁극적으로 왜곡된 경제구조 개선은 물론 경제 주체간 형평성을 제고시킨다는 측면에서 산업조직정책으로 분류하는 것이 보다 타당하다(조동성, 1994: 8-9).

3. 박정희정부의 산업정책

1) 경제개발계획과 산업정책

우리나라의 경제개발이 본격적으로 시행되기 시작한 시기는 대략 제1차 경제개발 5개년계획의 개시연도인 1962년부터 볼 수 있다. 물론 1960년대의 고도성장이 가능했던 것은 1950년대에 이룩한 경제적 성과가 그 바탕이 된 것이다. 그러나 1960년대와 1950년대는 외형적으로 나타난 경제성장이 커다란 차이를 보여준다는 점에서 연속성보다는 불연속성이 보다 강

하다 할 것이다.

1961년 우리나라의 사회적 수준으로 보아 경제적 성장잠재력이 이미 상당히 높은 수준에 있는 것으로 Adelman-Morris(1967: 25-26)의 연구에서 나타나고 있다. 즉 동 연구에 의하면 1961년 한국은 74개 개발도상국 중 1인당 소득수준에서 볼 때 60위에 불과하였으나, 사회·문화적 복합지표(a composite indicator of socio-cultural development)에서는 이미 14위를 점하고 있었다는 것이다. 따라서 1960년대의 도약(take-off)이 가능했던 것은 1950년대 형성된 선행조건에 힘입은 바 컸다는 의미에서 두 기간 간에는 연속성이 있는 것이다(이경태, 1992: 121-122).

제1차 경제개발 5개년계획(1962-66)에서 제시된 산업정책적인 요소를 살펴보면 다음과 같다(이경태, 1992: 123-129).

계획의 방침으로서는 경제의 체제는 되도록 민간인의 자유와 창의를 존중하는 자유기업의 원칙을 토대로 하되 기반부문과 그 밖의 중요부문에 대하여는 정부가 직접적으로 관여하거나 또는 간접적으로 유도정책을 쓰는 ‘지도받는 자본주의체제’로 한다고 천명하면서 더욱 구체적으로 계획의 집행에 있어서 정부가 직접적인 정책수단을 보유하는 공적부문에 그 중심을 두고 민간부문에 미치는 과급효과와 민간부문의 자발적인 활동을 자극하는 한에 있어서는 정부가 직접 그 생산을 담당하거나 직접적으로 통제한다는 의미로서 강력한 정부개입을 내포하는 유도계획인 것이다.

당시 우리나라 경제 발전단계와 자원동원능력에 비추어 볼 때, 민간부문에 일임하여서는 자발적으로 건설되기 곤란한 대형투자사업에 대하여 정부가 개입하지 않을 수 없는 필요성은 인정된다 할 것이다.

2) 수출진흥정책

수출의 적극적 기능이 보다 강조되고 수출지원이 보다 구체적으로 표명된 것은 1964년 2월에 발표된 제1차계획의 보완계획이다.

Krueger(1980: 101)의 관찰에 의하면 한국의 수출지원책은 1961년의 환율단일화와 평가절하를 위시하여 1960년대 초기에 간헐적으로 확대되었으

나 경제정책으로 깊게 뿌리를 내리게 되고 일관성있게 시행되기 시작한 것은 1964년경이라고 하는데, 이 견해는 1차 5개년계획의 내용과 일치하는 것으로 보인다. 수출지향체제에로의 정책전환을 촉구한 요인에 대하여 김광석(1975: 25-26)은 다음과 같이 요약하고 있다.

첫째, 1950년대 중반과 1960년대 초반의 경제성장상은 정책당국과 국민에게 다 같이 실망을 주었다. 그 무렵까지에는 수입대체를 통한 고도성장의 여지가 거의 소진된 것으로 여겨지게 되었기 때문이다. 1960년경까지에 한국경제는 비내구성소비재와 이의 제조에 사용되는 중간재에 대한 수입대체에 역점을 두는 성장전략은 적절하지 못한 대안으로 여겨졌다. 그 까닭은 국내시장이 협소한데 따른 제약과 막대한 자본소요량 때문이었다. 둘째, 한국의 무존 자연자원은 매우 빈약하므로 국내 자원활용에 바탕을 둔 대안적 개발전략은 구상할 수조차 없었다. 셋째, 6.25동란 이후의 부흥에 필요한 자금의 대부분을 공급한 미국원조는 1960년대 초반에 점감되기 시작하였다. 이러한 외원삭감(外援削減)에 직면하여 한국정책당국은 국제수지난에 대처하기 위한 대체적 외환원을 심각하게 검토하여야만 했다. 넷째, 근로의욕이 왕성하고 교육수준이 높으면서도 비교적 저렴한 노동력의 활용가능성은 한국이 노동집약적 제품수출에 있어 비교우위를 갖고 있음을 뜻한다. 끝으로 고도성장을 달성하려는 지도층의 결의와 정책을 결정하고 이를 실시하는 데 별다른 제약이 없었다는 점도 언급되어야겠다.

3) 중화학공업 정책

1970년대 보호무역주의의 확산으로 노동집약 산업화에 의한 수출 주도 성장이 한계에 부딪히게 된다. 특히 중국 및 ASEAN 국가의 산업화로 노동집약적인 경공업에서의 비교우위 상실은 새로운 방향을 모색하게 만들었다. 우리나라는 1960년대 중반이후 공산품 가공 수출의 증가에 따라 자본재 수입이 급격히 증대되었고, 이 당시 국제 노동분업에서 중화학공업의 조립공정과 공해유발산업이 선진국으로부터 후진국으로 이전하는 추세였으므로 중화학공업화가 대안으로 떠올랐다(백광기, 2004: 41).

정부는 1973년 1월 13일 중화학공업 발전을 위한 선언을 하면서 적극적으로 개입을 하게 된다.

경제개발계획에서 대규모 투자사업을 선정하고 그 구체적인 건설계획을 제시하는 방식은 제4차 경제개발 5개년계획(1977-81)에 이르기까지 그 기본골격을 유지하다. 대부분의 투자사업들은 그 주체가 민간 기업가들이었기 때문에 사업의 실행여부는 궁극적으로 민간투자자들의 의사결정에 의하여 좌우되었던 것이다. 그러나 경제개발계획에 포함된 사업들은 정부에 의하여 이미 그 추진이 결정되었거나 또는 추진하겠다는 정부의 의지를 포함하긴 것이기 때문에 단순한 전망 또는 비전 제시 이상의 성격을 갖는 것도 사실이다.

이와 같은 대규모 투자사업에 있어서는 투자주체의 선정, 소요자금의 동원 등 주요사항에 대하여 정부가 직·간접적으로 영향력을 행사하였던 것이다. 결국, 정부는 사회간접자본은 물론 주요한 기반산업에 대하여 직접적인 관심을 표명하고 핵심적인 대규모 투자사업에 대해서는 비록 민간에 의하여 투자가 이루어진다 할지라도 건설에 필요한 소요자원을 조달하는데 적극적으로 개입함으로써 계획사업의 원활한 추진을 도모하였던 것이다. 이 시기가 제3차 5개년계획(1972-76)부터이다. 당시 정부가 중화학공업의 중점적인 육성의지를 표명하면서 언급한 당위성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 선진국형 산업구조를 갖추기 위해서는 중화학공업의 육성이 불가피하다. 1960년대 이래 노동집약적인 경공업 중심으로 하여 수출의 급격한 증가와 고도의 경제성장을 이룩하여 왔으나 기계와 산업설비를 비롯한 대부분의 자본재 및 기초원자재는 수입에 의존하여 왔다. 그러나 1980년대 초에 상위중진국으로 부상하기 위해서는 자본재산업의 발전을 통하여 경공업위주의 후진적 산업구조를 탈피해야 한다.

둘째, 중화학공업은 수요의 소득강력성이 높고 생산성향상속도가 빠르기 때문에 성장잠재력이 크다. 또한 전후력 연관효과가 크기 때문에 타 산업부문의 성장에도 많은 기여를 한다. 따라서 중화학공업의 육성은 국민경제의 성장을 가속화시킬 것이다.

셋째, 그 동안 수입에 의존하던 자본재와 부품 및 중간원료의 수입대체를 통하여 국제수지개선효과를 가져온다.

넷째, 수출의 지속적 증대를 위하여 필요하다. 즉 그 동안의 국내 임금 상승 때문에 저채(邸債)의 상대적 이점은 점차 약화되고 있으며 후발개도국들이 단순 노동집약적 경공업부문에서 추격해오고 우리의 경공업제품수출에 대하여 선진국의 수입규제가 대두되고 있기 때문에 중공업분야에서 새로운 수출상품 개발이 필요하다는 것이다.

다섯째, 비경제적인 이유로서 방위산업육성의 필요성이다. 당시 이미 주한미군의 부분적 철수가 이루어지고 있었고 국내 인권문제를 둘러싼 한·미관계의 갈등 때문에 자유국방이 강조되고 있었으며 따라서 무기의 자급생산이 시급한 과제로 인식되고 있었다. 따라서 기계, 철강, 조선 등의 중화학공업 건설을 통하여 군수의 자급적인 충족을 시도하게 되었다(이경태, 1992: 144-145).

4) 산업정책시기와 산업정책

우리나라의 산업정책시기는 ‘1980년대를 위한 공업입국장기계획’에 제5차 5개년 시기로 구분되어 있다(오원철, 2006: 344).

제1차시기는 1962년부터 1966년까지로 수입대체, 수출개시 시기로 볼 수 있으며, 주로 경공업이 주류를 이루고 있던 때이다. 이 시기의 기본정책은 첫째, 공업화 착수에서 공업입국, 둘째, 수출제일주의, 셋째, 수입대체산업육성을 주력하던 시기이다.

제2차시기는 1967년에서 1971년까지의 시기로 수출기반확충에 주력하고 있으며, 석유화학공업이 정착되는 때로 볼 수 있다. 이 때 서서히 제철산업이 준비되고 진입하는 시기라 할 수 있다. 즉 중화학공업을 위한 기반을 마련하는 시기이기도 하다. 이 시기의 특징은 제1차시기에 서서히 진행된 시험, 연구 등 공업연구소가 종합연구소(KIST)로 출발되는 시기이며, 이 시기의 기본정책은 첫째, 경공업 국제경쟁력 강화, 둘째, 공업용 원료 국산화, 셋째, 기술도입, 소하(MOST KIST)에 역점을 두고 있다.

제3차시기는 1972년부터 1977년까지의 시기로 수출극대화를 이룩하는 시기로 볼 수 있다. 이 시기의 특징은 중화학공업이 선언되고, 과학화 선언되면서 기술의 토착화 및 기술인력 양성에 주력하면서 중화학공업화의 출발점이 된다고 할 수 있다. 특히 6대 주도업종을 선정하여 중점육성의 토대가 바로 이시기이다.

제4차시기는 1977년부터 1981년까지이며 제3차 후반기부터 중점 업종인 석유화학, 제철, 비철금속, 조선, 기계, 전자산업의 집중적으로 육성되는 시기라 할 수 있다.

또한, 이종원와 유병규(1998: 147-182)는 산업시기별 구분을 경제개발 5개년 시기로 구분하여 경제성과를 분석하였으며, 산업육성 및 경쟁정책 추이에서는 성립·발전기로 1962-1971년은 성립기, 1972-1981년은 발전기로 구분하여 분석하였다.

그러므로 본 연구의 산업정책시기별 구분은 수출개시기(1964-1971년) 수출 전산업확대기(1972-1979년)로 구분하였고 구체적 시기별 단계는 경제개발 5개년 시기를 산업정책 시기로 변형하여 사용한다.

제3절 산업정책 결정구조

정책결정에 영향을 미치는 그 시대의 배경적 정치이념을 살펴보는 것은 그 정부의 정책결정 구조를 살펴보는 것과 같다. 왜냐하면, 정책결정에 결정적인 영향을 미치는 주요한 변수로서, 정치이념은 정부가 가장 우선적으로 달성해야 할 가치가 무엇이며, 정부가 무엇을 해야 하고, 국민과의 관계는 어떠해야 하는가 등의 이념적 사고를 포함하기 때문이다. 그러므로 정치이념은 정책목표, 정책수단, 정책대상 집단 등의 정책 내용에 대한 가치판단의 방향을 제시하는 역할을 한다고 본다. 박정희 정부의 시대적 정치이념은 '산업정책'의 방향을 설정하는데 지대한 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

박정희 정부의 산업정책 결정구조의 요인으로 경제발전제일주의, 정부주도주의 및 탈정치화, 행정부 내부에서의 경제논리 지배 측면에서 살펴보겠다(정정길, 1994: 31-47; 1998: 117-120).

1. 경제발전제일주의

『기아선상에서 허덕이는 국민을 구해낸다』는 것이 5.16 군사정변에서 내걸었던 혁명공약 6개항 중 네 번째의 것이다(김교식, 1993: 63-70).

경제제일주의는 우리나라 국가정책의 기본방향을 좌우한 통치이념(doctrine)의 하나이다. 경제제일주의는 1960년대와 1970년대에는 경제성장을 최대 목표로 설정하였다. 경제성장제일주의에 따라 경제성장을 위한 정부의 노력은 모든 부문에서 진행되었는데 산업자본의 축적과 수출의 증대를 위하여 필요한 재원의 조달과 관리를 정부가 직접 담당하였다.

정부는 산업자본의 축적을 위해서 자본의 조달과 이의 산업자본화를 위한 여러 가지 조치를 단행하였다. 먼저 자본의 조달을 위해서 민간 부분의 자발적 저축에만 의존하지 않고 적자재정에 의한 재정투자나 재정융자로 재원을 조달하였으며, 외국 자본의 도입도 대대적으로 추진하였다. 또 조달된 투자재원으로 정부는 사회간접자본시설을 대대적으로 구축하였다. 철도·항만시설의 증축·신설만이 아니라 1970년대 초에 경부고속도로를 비롯하여 고속로도 건설을 대대적으로 추진하고 전화·전신 등이 통신망을 구축하였다. 기업의 대규모화가 불가능하므로 해외시장의 개척이 절실히 요청되었다. 또 계속적으로 도입되는 외자(外資)에 따라 증가되는 외채(外債)를 감소시키고 선진국의 자본시설을 도입하기 위해서는 막대한 외화가 필요하여, 수출의 증가는 경제성장을 위한 기본 동력일 뿐만 아니라 경제성장 그 자체할 수 있을 만큼 증시되었다. 이와 함께 수출의 증가를 위해서 수출기업에 대한 조세의 감세와 면세를 대대적으로 실시하고, 수출기업은 정부자금의 보조나 융자뿐만 아니라 민간금융기관으로부터도 특별히 낮은

금리로 대규모의 용자를 받을 수 있도록 하였다.

2. 정부주도주의 및 탈정치화

박정희 전 대통령은 저항과 반대에 부딪쳐 정치불안을 초래하기도 했지만 경제발전과 국가안보라는 두 가지 명분을 내세워 독재체제를 구축해 나갔다. 그리고 정치불안이 계속되는 가운데에서도 경제정책관리에서 정치적 요소의 개입을 최소화시켜 나갔다.

경제제일주의 따라 정부주도로 경제성장에 필요한 재원의 동원과 관리가 이루어짐에 따라 경제제일주의는 자연스럽게 정부주도주의라는 정치이념을 낳게 되었다. 즉 정부는 1960년대 초에 경제개발계획을 강력하게 추진하면서 자원의 부족과 기업인의 경영능력 부족이라는 가장 큰 문제를 해결하기 위해서는 모든 일을 정부가 주도적으로 처리할 수밖에 없는 것으로 판단했던 것이다. 그리하여 정부는 자금을 조달하기 위해서 화폐를 증발하여 적자재정을 감수하면서 재정자금에 의한 투자를 하거나, 금융·통화정책으로 민간부문의 용자 등을 조절하고, 해외에서 자금을 차입하는데 직접 나서거나 해외자본도입에 지불보증을 서서 차관을 하도록 했다. 일단 마련된 자금을 투자하는 경우에도 정부가 결정한 전체적인 투자계획 ‘틀’에 의하여 투자대상 업종을 정부에서 결정하고, 심지어는 공장이 건설·운영도 정부에서 담당하였다. 이와 함께 1970년대에는 중화학공업이 중심이 되면서 중소기업이 상대적으로 희생되었다.

일단 급속한 경제개발을 위한 논리로서 확산되기 시작한 정부주도주의는 정책담당자들의 권위주의적 행태, 국민의 의식 속에 뿌리박힌 관준민비사상과 권위주의적 사고 때문에 모든 부분으로 가속적인 확산을 하게 되었다. 특히 국회나 정당이 중심이 된 정치권을 배제시키면서 대통령 자신이 직접 지휘하는 행정부를 중심으로 경제정책 관리체제를 구축해 나갔다. 70년대에는 유신체제에 접어들면서는 대통령비서실을 관리체제의 중심에 두는 일인 지배적 친정체제를 구축했다. 따라서 모든 사회문제의 해결에는 정부가 주도적으로 나서야 한다는 정부주도주의가 자리잡게 된 것이다.

이러한 정부주도는 여러 가지 문제를 파생시켜 왔다. 정부주도가 가져온 첫 번째의 문제는 정책과정에서 공식적 참여자 외의 민간부분 참여자를 배제시켰다는 점이다. 이는 정책과정을 극히 폐쇄적으로 만들었으며, 정부 전체의 비민주화와 이를 악용하는 관료들이 모든 것을 마음대로 결정하는 횡포가 일반화하게 된다. 둘째, 정부주도는 정치권력의 집중, 장기집권을 강화시켰다. 민간인을 정책과정에 배제시키고 정치권력에 의한 특혜의 배분이 일어나게 되면 정치권력을 장악한 집단이 특혜의 배분을 자신들의 집권연장을 위해서 정치적 지지와 확보와 정치적 반대의 무마에 이용하게 된다.

3. 행정부 내부에서의 경제논리 지배

박정희 전 대통령이 막강한 권력을 급속한 경제성장을 위해 사용했다는 것은 많은 기록을 통해 나타나고 있으며, 특히 경제정책을 「정치의 공해」로부터 보호하려고 노력한 것은 어떻게 보면 경제정책의 결정에서 정치적 요소의 개입을 극소화했을 뿐만 아니라 경제관료들의 근무의욕을 제고시켰고 이들의 전문성을 향상시킨 것으로 보인다. 더 나아가 행정부 내부의 반대세력으로부터 경제정책을 보호하려고 했다. 1970년대에는 정당과 국회가 정책과정에 그다지 영향력을 행사할 수 없었고, 사법부 또한 적극적인 정치조직이 아니었기 때문에 행정부는 한국정치과정을 완전히 통제할 수 있었다.

박정희 정부는 경제정책의 효율적 수행을 위해 몇 가지 제도적 장치를 마련하였다. 이 장치들이 결과적으로 비경제부처들의 경제부처에 대한 도전을 최소화시키는 역할을 했으며, 그 결과 경제부처들은 60년대 이래로 행정부 내부의 타 부처로부터 그다지 심각한 도전을 받지 않게 되었다. 이러한 경제부처들로는 경제기획원·재무부·농수산부·상공부·동력자원부·과학기술처·건설부·체신부 그리고 교통부 등을 들 수 있다. 이 가운데 경제기획원이 가장 중요한 부처였다.

경제기획원은 세계에서 한국만이 지니고 있는 독특하고 강력한 부처로

서 1961년 초에 설립되었다. 급속한 경제성장을 주도하기 위해 기획과 예산기능을 부여받고 당시 가장 중요한 재원조달수단이었던 대외차관 및 투자에 대한 권한도 지녔다. 1963년에 경제기획원장관은 부총리를 겸임하게 되었으며, '경제팀'의 장으로서 경제부처들에 대한 공식적인 우두머리가 되었다. 그 후로 대통령의 신임도에 따라 그의 실질적 영향력은 바뀌기는 했지만, 경제기획원장관은 경제팀의 장으로서의 역할을 수행해왔다.

재무부도 강력했다. 한국은행뿐만 아니라 시중은행들을 통제할 수 있었고 정부의 세입을 책임지고 있었기 때문이다.

1964년에 경제부처들로 이루어진 경제장관회의가 구성되었는데 1970년대에는 물론 1994년 현재까지도 경제문제 전반에 걸친 정책결정을 공식적으로 담당하고 있다.

경제장관회의는 전통적인 행정부의 정책결정체제의 취약성에 대처하기 위해 구성되었다.

행정부에는 헌법상 최고의결기구로서 국무회의가 있다. 이 국무회의는 1948년 최초 설립 당시에는 영국의 내각회의와 유사한 점이 많았으나, 각료회의와 대통령을 위한 자문기관간의 혼합체로 그 성격이 변화되었다. 그럼에도 불구하고 국무회의는 행정부내 정책결정과정에서 공식적인 최종심의기관으로서의 지위를 차지해왔다. 그리고 실제적으로도 대통령이 국무회의의 결정사항을 번복하는 일이 드물었으므로 그 결정은 행정부의 최종적인 것이었다. 즉, 국무회의는 행정부에서의 정책결정 과정상 마지막 단계이기 때문에 매우 형식적으로 운영되었다. 또한 중요한 경제안건은 그 이전 단계인 경제장관회의의 심의를 거치면서 이미 실질적인 결정이 이루어지기 때문에 비경제부처들은 연합의 기회마저도 박탈된 것이다. 이보다 중요한 사실은 비경제부처 장관들도 대통령의 최대관심사가 급속한 경제발전이라는 것을 잘 알고 있었고 장관으로서의 그들 운명 또한 대통령의 신임에 완전히 달려 있었기 때문에 아무도 경제정책을 신랄하게 비난하려 하지 않았다.

국무회의가 경제정책결정에서 실질적인 영향력을 행사하지 못하게 된 것은 국무총리의 허약한 위상과도 관계가 있다. 대통령이 참석하는 일이

드물기 때문에 국무총리가 국무회의의 의장 역할을 하는 것에 원인이 있다. 다만, 국무총리는 행정부의 제2인자로서 정책결정을 담당하기 위해 발탁된 것이 아니었다. 주로 민심수습용, 정권의 정통성 보완용, 특정세력의 지지확보용, 지역안배용 등으로 발탁되었고(신명순, 1994: 118-123) 행정상의 어려움이 있으면 희생양 역할을 해왔다. 그리고 대통령책임제 정치 제도 하에서 정책결정권을 행사할 수 있는 자리도 아니었다.

4. 박정희정부의 산업정책결정 구조의 시사점

박정희정부의 산업정책결정 구조를 통해 나타난 시사점은 박정희 전 대통령은 통치권자로서 자신의 신념 및 철학을 추구하기 위해서는 강력한 리더십을 발휘해야만 했다. 그러나 5.16 군사정변으로 정권을 획득한 정부이기 때문에 정치적·사회적으로 그 당위성을 인정받기 위해서는 「전략적 경제성장」을 추구해야 했다. 그렇기 때문에 전략적 산업정책의 방향을 스스로 설정해야 했고, 그것을 달성하기 위해서는 결국 정치권의 장악과 행정부의 통제가 선행적 조건이 된 것이다. 그러나 무엇보다 통치권자로서, 전략적 경제성장의 목적달성 책임자로서의 역할을 감수하기 위해서는 국내의 산업정책 흐름 보다는 세계적인 산업정책의 흐름을 읽어내는 기민성 및 통찰력이 무엇보다 중요하였고, 또한 리더로서의 시대의 흐름을 읽어내는 역할이 매우 중요함을 시사하고 있다. 즉, 앞에서 밝힌바와 같이, 정책형성에 영향을 미치는 많은 요인 중 의사결정권자의 개인적 성향은 정책형성에 결정적인 영향을 미치는 것으로 Godstein과 Keohane의 세 가지 유형의 신념인 “세계관, 원칙 있는 신념과 인과적 신념으로 이러한 기본적인 신념은 실행을 위한 로드맵의 역할을 하고 정책관계자들 간에 발생하는 전략적 상호작용에 영향을 미치고 일단 제도화 된 이후엔 다른 정책적 영향을 규제 및 차단함으로써 정책결정에 영향을 미칠 수 있다.”의 주장에서 보는 바와 같이, 박정희 전 대통령은 「경제발전성장」이라는 목표를 설정하고 자신의 세계관, 원칙있는 신념 그리고 인과적 신념을 실현시킨 것으로 판단된다. 특히, 박정희 전 대통령의 신념인 정책을 바라보는 관점

에 있어 산업정책의 흐름을 주시했다는 데에 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 인과적 신념인 ‘무엇이’ 정책결정을 하게했는가에 대해서는 주목할 필요가 있다. 즉 국민들이 가난에서 벗어나도록 해야 한다는 강한 신념이 작용한 것으로 판단된다.

비록 박정희 정부의 장기집권 및 무리한 경제성장 추구로 인해 많은 휴유증을 낳은 것도 사실이지만, 자신의 신념을 추구하기 위해 철저한 계획과 전문관료의 등용, 그리고 전문관료들의 능력을 끄집어내는(take out) 능력 또한 매우 중요한 것임을 시사하고 있다.

제4절 산업정책과 네트워크

1. 산업정책과 네트워크관계

산업정책은 앞에서 나타난 바와 같이 종합하여 볼 때, 국가 차원에서 전략적으로 추진하는 경제정책 및 시장의 효율성 확보를 위해 개입하는 공급적 행위로 볼 수 있다. 그러므로 국가의 의도적이고 계획적인 그리고 공급적 입장에서 개입으로 볼 때, 산업정책의 네트워크는 매우 강력한 힘을 갖는다.

왜냐하면, 네트워크는 일반적으로 국가와 산업 또는 기업과의 관계를 설명하기 위해 사용되어 왔기 때문에 포괄적으로 보면 국가-집단 관계를 범주화하는 개념이다. 국가와 집단 간에 약간의 자원교환 혹은 정보교류만 있어도 네트워크가 존재한다고 본다. 그 범위는 제한된 정보교환으로부터 정치과정에서의 집단의 제도화까지 포괄적이다. 정책네트워크는 주로, 정치가, 관료, 이익대표들과 같은 행위자들이 정책형성, 결정, 집행을 위해 참여하는 상호의존에 기초한 지속적인 연계의 형태이다(고경민, 1998: 215-216). 따라서 산업정책이 갖는 정치경제적 효과를 고려할 때 직접적인 이해관계를 갖고 있는 행위자의 관계구조는 정책결정의 틀로 정의 될 수 있다.

Hay(1998: 35-36)는 네트워크의 관계구조와 관행이 반복적으로 상호작용을 발휘하는 역동적인 전개과정을 강조하면서 다섯 단계로 구분하고 있다. 첫째, 전략적인 타산이 생성되는 과정이다. 둘째, 전략적인 의제를 도입하고 관련된 행위자들을 받아들여 정책 네트워크를 형성하는 과정이다. 셋째, 네트워크의 실행 단계로서 이곳에서는 행위자들의 전략적인 동기 및 구조적인 맥락의 변화가 정책네트워크의 내부적인 역동성에 미치는 방법들이 문제가 된다. 넷째, 정책 네트워크가 실패한 것을 인식하고 네트워크의 관행과 구조를 변환시켜나가며 집단수준에서 전략적인 학습을 통해 적응능력이 유연성을 높이는 과정이다. 다섯째, 정책 네트워킹의 쇠퇴 및 종결단계이다.

또한 Atkinson과 Coleman(1989: 51-53)은 산업정책네트워크를 형성하는 분석의 틀로서 관료제의 집권성(concentration), 국가 자율성(autonomy), 업계의 이익 통합 수준이라는 3개의 변수를 설정하여 국가-산업관계의 정책네트워크를 유형화를 <표 3-1>과 같이 시도하고 있다.

첫째, 관료제의 집권성은 정부의 정책결정 권한이 집중되어 있는가 분권화 되어 있는가의 문제로서, 이 경우 특정 정책에 대한 정부 부처의 관할권이 주된 이슈가 된다. 예를 들면 정책결정에서 단일 부서가 압도적인 영향력을 행사할 경우 집중도가 높다고 할 수 있고, 반면 하나 이상의 부서가 정책결정에서 경쟁을 한다면 집중도가 낮다고 할 수 있다. 따라서 국가의 권한은 정치권과 행정부의 협조체제하에서 더욱 강화될 가능성이 있고, ‘약한’ 정부구조를 가진 산업부문에서는 여러 정부 부처가 경쟁을 하거나 정책결정 과정이 정당정치에 의해 침투되어 있는 경우가 일반적이라고 할 수 있다(Hall, 1983).

둘째, 국가 자율성은 정부가 사회집단들의 압력으로부터 자유롭게 독자적으로 정책을 결정할 수 있는 능력을 의미한다. 자이스만에 따르면, 관료제의 집권성과 정책 자율성이 높고 관료조직의 엘리트 성향이 클수록 국가의 산업정책에 대한 개입능력이 커지게 된다(Zysman, 1983: 300).

셋째, 업계의 이익통합 수준은 특정 부문에서 정책의 수행과 집행 역할을 담당할 수 있도록 얼마나 잘 조직화되어 있고 동원될 수 있는가 하는

문제이다. 특정 정책부문에서 고도로 전문화되고 조직화되어 있으면서 개별기업들의 이익을 특정 산업부문의 일반이익으로 조정하거나, 다양한 정보를 제공하는 이익연합체(peak association)이 존재하는 경우가 이익 동원화의 수준이 높다고 할 수 있다. 업계의 이익이 고도로 동원된 체제에서 이익집단은 복잡하고 기술적인 정보를 내부적으로 수집·관리하는 능력을 가지며, 강력한 이익집단일수록 정책결정 과정에서 정부와의 협상 결과는 가입단체들에 대해 구속력을 가진다. 이와 같이 조직된 업계의 이익은 정책결정 과정에 보다 효과적으로 참여할 수 있다(Coleman & Skogstad, 1990: 20-22).

<표 3-1> 앳킨스와 콜먼의 정책네트워크 유형화

이익통 합수준	국가구조			
	높은자율성 높은 집권성	낮은 자율성 높은 집권성	높은 자율성 낮은 집권성	낮은 자율성 낮은 집권성
낮음	국가지도 (state-directed)	압력다원주의 (pressure pluralism)	압력다원주의 (pressure pluralism)	후견적 다원주의 (parentela pluralism)
높음	협조체제 (concertation)	고객다원주의 (clientele pluralism)	코포라티즘 (corporatism)	산업주도적 압력다원주의

자료출처: Atkinson & Coleman, "Stron State and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies". *British Journal of political Science*, Vol. 19. 1989. p.54.

그러므로 박정희정부의 산업정책과 정책네트워크는 경제정책 결정에 대한 국가주도형의 시기와 국가자율성은 매우 높고, 이익통합 수준은 매우 낮은 국가-산업관계로 국가주도형의 정책네트워크가 형성된 것으로 판단된다. 이와 함께 기업이나 노동에 대한 권위주의통제가 강화되고 있는 시점에서, 폐쇄적인 조직은 외부조직 환경과의 경계가 분명하였기 때문에 산업

정책결정에 있어 이익집단의 직접적인 참여보다는 청와대, 경제 전문관료 집단, 주무부처 등 정부 관료로 한정할 수밖에 없으며, 시대적 특징으로 인해 이익집단의 통합수준이 낮은 수준이기 때문에 일부 경제계를 대표하는 경영인 정도 접촉하였을 것으로 보인다.

또한, 박정희 정부가 국가주도형의 산업정책네트워크를 형성할 수 있었던 것은 정권의 탄생 배경에 군부세력이 있었고, 또한 사회적 배경인 정치, 문화, 경제 등의 취약성으로 인해 권력이 대통령에게 집중된 시기였으며, 이와 함께 경제제일주의, 안보우선주의는 중앙집권 즉 행정부의 지위가 매우 높았던 시기였다. 특히 분석결과에 나타난바와 같이 박정희 전 대통령의 행정부와 정치인에 대한 연고주의는 박정희 전 대통령의 강력한 권력을 집중시키는 원인 중 하나이기도 하다.

따라서 산업정책 네트워크의 형성에 주요한 요인으로 의사결정권자의 신념, 정치·행정문화와 정책결정구조인 정치적 이념이 결합된 것으로 보인다.

이와 함께 산업정책의 네트워크는 결국 한 정권의 산업정책을 결정하는 핵심적인 역할과 국가의 전반적인 산업정책을 주도해 나가는 집단으로 판단할 수 있으며 또한 추구해야 할 정책변화, 즉 산업정책의 기조가 변동되면 결국 산업정책의 네트워크도 함께 변동이 일어나게 된다. 특히 박정희 전 대통령은 스스로의 산업정책 기조를 추구했는데, 산업정책의 네트워크는 시간의 변화에 따라 변동이 일어났을 것이다. 즉 산업정책에 따라 산업정책 네트워크는 계속 변동이 일어났을 것이다.

2. 박정희 정부의 참여자 권력모형

다원주의론은 정책결정에 있어 정부는 소극적인 역할을 수행하며 이익 집단집단들 간의 경쟁으로 주장하고 있다. 이러한 주장은 박정희 정부와는 정 반대되는 입장을 취하고 있으므로 박정희 정부의 정책결정과정의 권력 모형에서 배제된다. 조합주의 한 축인 국가조합주의론은 국가에 의한 엄격한 통제와 억압을 특징으로 하며 전체성과 지배-복종의 관념에 기초하고

있다. 특히 국가조합주의 운영방식은 위로부터 부과된, 그러므로 기능적 집단들이 중앙관료주의에 종속된 특징을 드러낸다(Schmitter, 1979: 22). 이때 이익집단들은 국가와 이익집단 또는 국가에 의해 인정된 집단 간의 상호작용에 의해 형성된다(McLennan, 1989: 245). 엘리트형은 정책과정에 참여하는 특정 소수에 의해 결정된다고 주장하다.

이러한 차원에서 박정희 정부의 참여자의 권력모형은 국가조합주의론에 기초한다고 볼 수 있다. 또한 박정희정권의 군사과위는 그 시대의 엘리트로 규정된다. 그러나 박정희정권의 정책결정에 있어 군부세력 만의 결정체는 아니다. 비록 엘리트 집단으로 구분되지만 소수의 엘리트로서 정책을 결정할 수 있는 권력의 한계는 있는 것으로 보인다. 따라서 박정희 정부의 참여자 권력모형은 국가조합주의론과 엘리트형이 혼합된 형태라 할 수 있다.

3. 박정희 정부의 산업정책형성 주도모형

정책형성의 주도모형은 외부주도형, 동원형, 내부주도형으로 설명하였다. 박정희정권의 정책형성 주도형은 크게 동원형과 내부주도형으로 나타나고 있다. 왜냐하면 박정희 전 대통령의 정권 교체 명분이 『경제발전』이기 때문에 국가차원의 산업정책 목표는 이미 설정된 상태이기 때문이다. 그러므로 박정희 정부는 산업정책 목표 달성을 위한 수단적인 정책은 행정부처를 통해 정책결정이 이루어진 것이다. 그러므로 거시적인 차원의 정책주도는 최고정책결정자에 의하여 주도되었기 때문에 동원형으로 판단된다. 다만, 산업정책 목표 달성을 위한 수단적 차원의 산업정책결정은 내부주도형이다. 따라서 박정희 정부의 산업정책결정 유형은 국가주도형-동원형-내부주도형으로 판단된다.

<표 3-2> 박정희 정부의 정책형성 주도모형

	정책주도자(동원형)	수단적 정책주도자(내부주도형)
정책주도자	최고의사결정권자	행정부

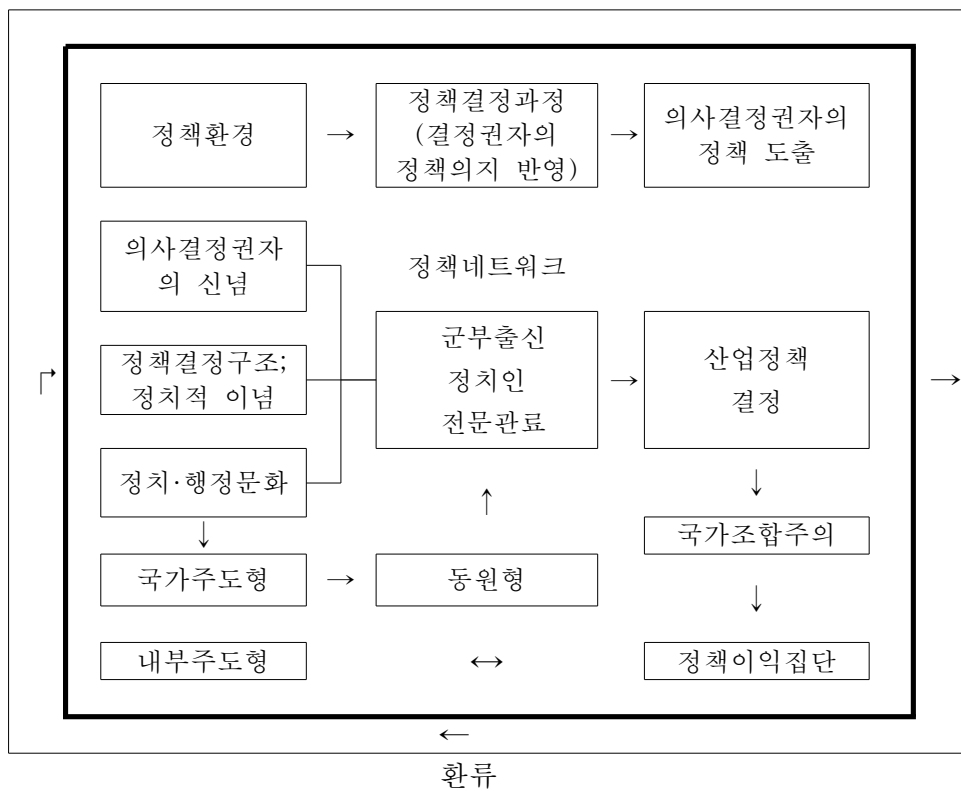
제 4 장 박정희 정부의 산업정책 네트워크 실증적 분석

제1절 연구 모형 및 연구자료

1. 연구모형

박정희 정부는 “국가경제발전”이라는 대명제를 내세운 5.16군사정변에 의한 정권이다. 정권의 명분은 결국 집권동안의 정권방향을 제시하기도 한다. 이러한 측면에서 박정희 전 대통령의 산업정책결정은 ‘누구의 영향’과 ‘누구의 선택’이라는 가설보다는 앞서서도 밝히 바와 같이, 박정희 정부 시대를 분석하여 종합하면 산업정책결정의 흐름은 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 박정희 정부의 산업정책 결정의 흐름도



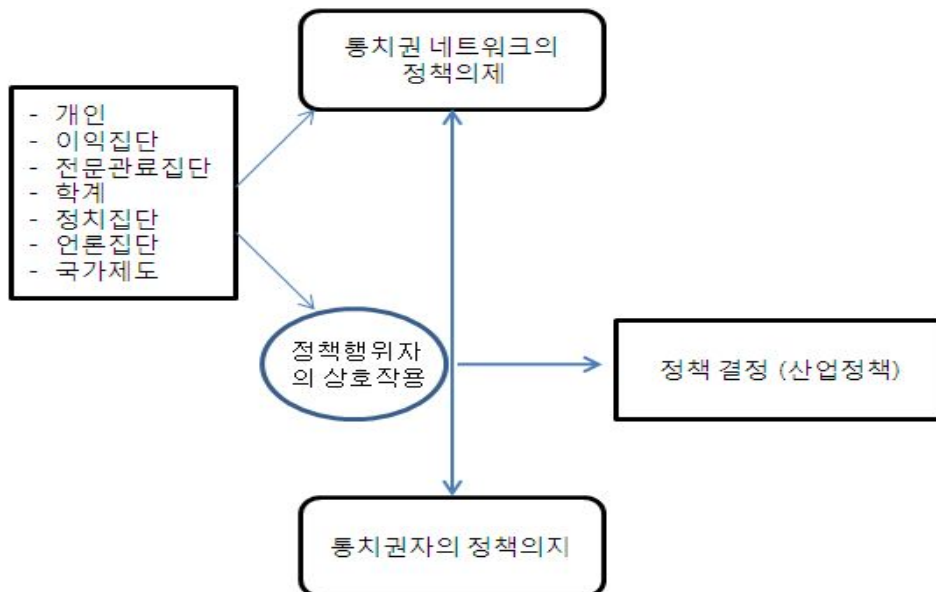
박정희 정부의 산업정책 결정의 흐름도에서 나타난 바와 같이 박정희 정부의 정책환경은 정책형성에 대해서는 국가주도로 곧 동원형의 정책형성을 이루고 있다. 동원형은 대통령의 권력으로 이루어지며, 대통령의 정책네트워크에 영향을 미치고 곧 대통령의 의지가 반영된 정책결정이 산출물로 나타난다. 거시적인 측면의 산업정책은 정책수단인 하위 정책들은 결국 국가조합주의의 특징을 갖게 되며 이는 정책이익집단인 경제집단과 연합하여 산업정책의 목표를 달성하는 것으로 정책 수단은 결국 관료의 내부 주도형으로 연결될 수 있다.

따라서, 박정희 전 대통령의 산업정책결정은 자신의 신념에 따라 정책을 형성하고 산업정책결정은 네트워크를 통해 달성한 것으로 가정된다. 즉 박정희정권의 산업정책 네트워크 형성은 기본적으로 국가주도주의 입장에서 최고결정자에 의해 정책이 형성되며, 설정된 의제는 정책네트워크를 통해 공식화함으로서 산업정책 결정이 이루어진 것으로 판단된다.

본 연구를 위한 연구모형은 산업정책 결정연구의 흐름에서 나타나는 바와 같이 산업정책 네트워크의 구체적 모형은 <그림 4-2>와 같으며, 앞에서 밝힌 바와 같이 정책네트워크의 정의 및 개념은 학자들마다 차이가 있지만 공통적인 변수는 “특정 정책에 참여하는 정책행위자들 간의 연결고리로서 상호작용의 관계”에 초점되어 있다. 정책행위자들 간의 상호작용의 의미는 수평적·수직적 상호작용, 안정적이며 지속적인 상호작용, 상호의존구조의 상호작용 등의 의미를 포함한다고 할 수 있다. 또한 본 연구에서 정책네트워크를 “경계가 있으며 정책의 형성과정부터 정책결정에 이르기까지 참여하여 상호작용 관계에 있으면서 영향력을 준 개인 및 집단 간의 연결 및 교환통로”로 정의함에 따라, 정책 산출은 정책행위자들 간의 상호작용에 의해 나타난 결과로 보인다. 그럼으로 본 연구는 정책결정자가 자신의 의지를 반영한 산업정책을 정책네트워크에게 전달하고 공식적인 정책네트워크에서 정책을 결정하여 정책네트워크의 결정체인 산업정책이 산출되는 것으로 곧 정책결정자와 정책네트워크의 상호작용을 통해 정책결

정이 산출된 것으로 본다.

<그림 4-2> 정책네트워크의 연구모형



2. 정책네트워크 자료의 기본적인 조건

본연구의 실증적 자료는 이창원과 서철인이 2008년 「월간조선」 2월호에 발표한 “박정희의 16년의 궤적”에 사용된 동일한 자료로서, 박정희 정부의 집권 기간인 1964년1월1일부터 1979년 10월26일까지 통치권자의 접견일지를 분석 대상으로 하며, 본 자료는 월간조선사에 공식적으로 요청하여 허락을 득한 후 연구하였다. .

자료분석 내용은 개인별, 영역별, 소속별 접촉빈도 등을 분석한다.

접촉빈도를 분석하는 것은 앞에서 밝힌 바와 같이 통치권자와 친밀감을 형성할 수 있는 가장 기본적인 형태이고, 친밀감 형성은 정책결정에 영향을 행사 할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다.

다음으로 박정희 정부시기에 주요한 정책시기와 정책네트워크 집단 간

의 상호작용 시기를 분석한다.

자료분석에 있어서 분석에서 제외한 자료는 다음과 같다.

첫째, 그룹 만남시 소속과 지위가 기재되지 않았지만 만남 그룹이 공무원일 경우 공무원으로 처리하였으며, 공무원인지 민간인인지 구분이 되지 않은 경우는 제외시켰다.

둘째, 자료분석 대상은 16년간의 일지를 분석하였으나 제외된 일지는 73년 6월부터 12월까지의 7개월, 76년 2월부터 7월까지의 6개월, 77년 3월, 4월 5월의 3개월로 총 17개월의 자료는 원 자료에서 제외되어 있다.

셋째, 박정희 전 대통령의 산업현장 시찰, 중앙정부, 지방정부 시찰, 외국인 방문, 주치의 등은 분석에서 제외시켰다.

자료분석에 있어 조작적 정의는 다음과 같다.

첫째, 산업정책 네트워크 분석에 있어 경제집단과 비경제집단의 구분은 <표 4-1>에 제시한 것처럼 영역별로 경제집단과 비경제집단을 구분하였으며, 이하 경제집단은 경제, 비경제집단은 비경제 용어로 사용한다.

<표 4-1> 경제와 비경제의 구분의 조작적 정의⁵⁾

영역	청와대	행정부	민간인	산하단체
경제집단	비서실장, 경제비서관	경제기획원, 재무부, 건설부, 상공부, 농수 산부, 교통부, 체신부, 국무총리, 지방정부의 시·도지사	경제인, 금융인,	공기업, 경제위원, 무임소경제장관, 정경연구소, 한국 개발연구원
비경제집단	정부비서관, 민정비서관 등	중앙정보부, 외무부, 국방부, 내무부, 문화 공보부, 법무부, 보사 부, 총무처, 통일원, 문교부, 지방정부의 시도지사를 제외한 공무원, 정치인	언론인, 일반인, 학자, 의 사, 종교 인 등	516민족, 장학회, 국가안보위원회, 행정개혁위원회 등 경제집단에 포 함되지 않은 모든 기관 및 위원회

5) 정경길은 경제부처들로 경제기획원, 재무부, 농수산부, 상공부, 동력자원부, 과학기술처, 건설부, 체신부, 교통부 등으로 제시하고 있다. 1994. p. 44.

둘째, 산업정책 네트워크 분석대상 기관은 행정부관료, 정치인, 청와대, 경제인 언론인이 주요 대상이며, 개인별 분석은 정부관료는 100회 이상으로 기준을 정했다.

셋째, 개인별 현황에서 동일인이 시기에 따라 행정관료일 경우는 행정관료, 민간인이 되었을 때는 민간인으로 처리되었다.

넷째, 행정부가 시기별로 이름의 변동을 가져온 경우 최근의 이름으로 통일하였다. 예를 들면 공보부가 문화공보부로 변경되었을 경우 문화공보부로 처리하였다.

다섯째, 산업정책의 기간설정은 4단계로 구분하였으며, 1단계는 공업화 시기인 1964년부터 1966년, 2단계는 67년부터 71년, 3단계 1972년부터 1976년, 4단계는 1977년부터 1979년으로 구분하였다.

그 이유는 앞에서 밝힌바와 같이 경제개발 5개년 시기에 따라 거시적인 산업정책이 등장하였다. 그러므로 경제개발시기를 산업정책시기로 변형하여 사용한다. 이와 함께 수출개시기(1964-1971년), 수출 전산업확대기(1972-1979년)로 구분하여 분석하였다.

3. 분석방법

박정희 정부의 정책형성모형을 분석한다.

박정희 정부의 정책결정모형을 분석한다.

통치권자를 중심으로 한 수직적인 네트워크 관계를 분석한다.

산업정책 시기별인 시계열분석을 통해 통치권자의 네트워크 변화를 분석한다.

제2절 박정희 정부의 산업정책에 따른 네트워크 분석 결과

1. 박정희 정부의 전반에 관한 분석결과

1) 박정희 전 대통령의 전반적인 걸친 영역별 네트워크

박정희 전 대통령의 전반적인 네트워크는 영역별과 개인별 네트워크를 분석하였다.

먼저, 영역별 구분은 청와대, 행정부관료, 지방정부관료, 산하단체 및 위원회(공기업 및 각종 위원회포함), 정치인, 기타, 민간인 총 6개의 영역으로 구분하였다. 영역별 접촉회수는 1일 1회로 한정하였다. 즉 1일 동일한 부서의 여러 사람을 만났어도 그 부서는 1회로 처리하였다.

박정희 전 대통령의 영역별 접촉 현황은 <표 4-2>와 같다.

박정희 전 대통령이 16년 동안 영역별로 만난 최저 회수는 21,257회로 가장 많이 접촉한 영역은 행정부로 60.89%이고, 두 번째 접촉 영역은 청와대 소속으로 11.64%이며, 다음으로 국회(정치인)는 11.16% 순으로 나타났다.

<표 4-2> 박정희 전 대통령의 전반에 걸친 영역별 접촉 현황

영역	접촉빈도수	구성비(%)
청와대소속	2,474	11.64
행정부	12,944	60.89
지방정부	769	3.62
산하기관 및 위원회	749	3.52
국회	2,372	11.16
민간인	1,949	9.17
총합계	21,257	100

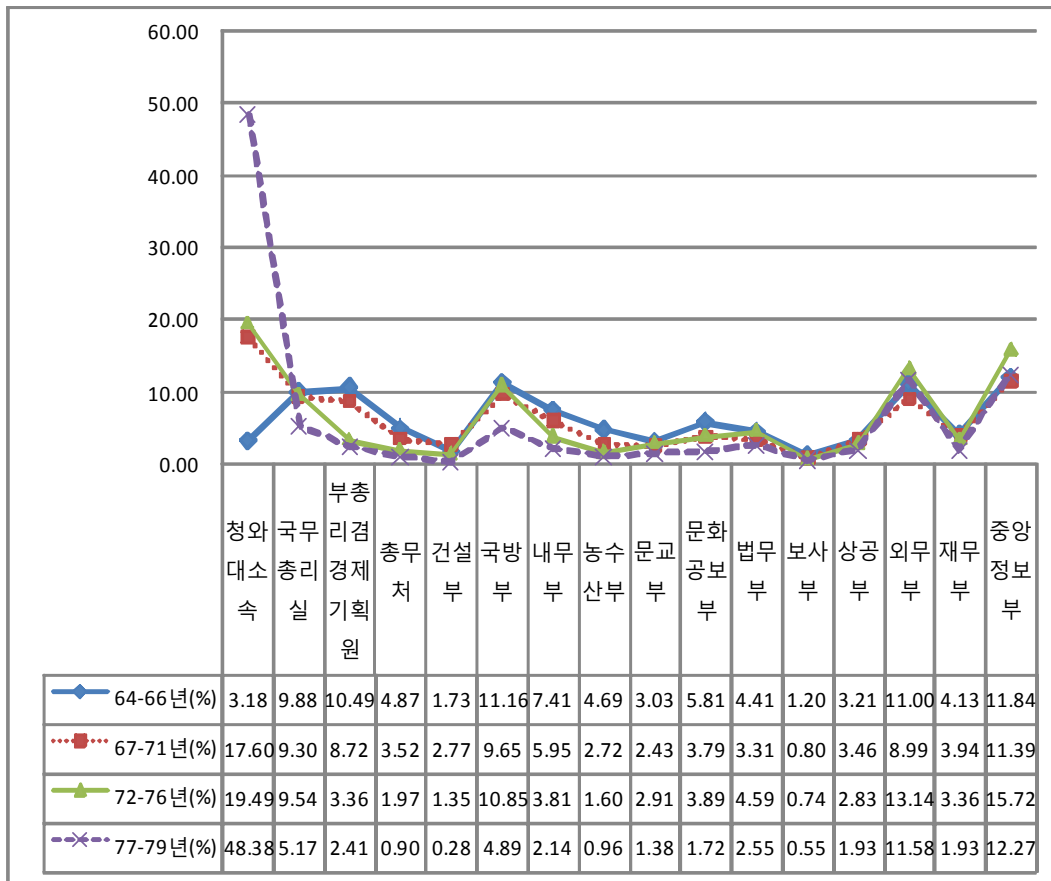
박정희 정부의 전반에 걸친 행정부의 접촉현황은 중앙정보부의 접촉이 13.79%로 가장 높으며, 두 번째 행정부처는 외무부로 1,519회 11.74%로 높다.

세 번째 행정부처는 국방부로 1,416회 10.94%, 국무총리실 1,315회 10.16%, 부총리겸경제기획원이 1,109회로 8.57% 순으로 나타나고 있다. 주목할 것은 경제 관련 행정부처인 경제기획원, 재무부, 상공부보다 비경제부처인 외무부의 접촉이 매우 높다. 당시 박정희 전 대통령의 “수출만이 살길이다”의 가치관이 그대로 보여주는 것으로 보인다. 즉 수출진흥정책에 대한 기반이 외무부를 통해서 이루어진 것으로 판단된다.

<표 4-3> 박정희 정부의 전반에 걸친 행정부의 접촉 현황

행정부소속	접촉 빈도수	구성비 (%)	행정부소속	접촉 빈도수	구성비 (%)
국무총리실	1,315	10.16	문교부	372	2.87
부총리겸경제기획원	1,109	8.58	보사부	126	0.97
감사원	104	0.80	교통부	116	0.90
대법원	59	0.46	건설부	104	2.23
통일원	35	0.27	체신부	73	0.56
총무처	486	3.75	무임소장관	251	1.94
법제처	79	0.61	국세청	111	0.86
과학기술처	76	0.59	수산청	34	0.26
원호처	51	0.39	철도청	20	0.15
중앙정보부	1,785	13.79	노동청	20	0.15
외무부	1,519	11.74	산림청	19	0.15
국방부	1,416	10.94	조달청	18	0.14
내무부	811	6.27	전매청	16	0.12
문화공보부	600	4.64	관세청	6	0.05
법무부	542	4.19	병무청	1	0.01
재무부	534	4.13	국정기획	1	0.01
상공부	453	3.50	공무원	79	0.61
농수산부	418	3.23	행정부 계	12,944	100

<그림 4-3> 산업정책 시기별에 따른 행정부처별 접촉 변화



박정희 정부의 지방정부 접촉 현황은 서울시 접촉이 59.95% 가장 높으며, 경상도가 15.47%로 두 번째로 높다. 즉, 경상도 접촉 비율은 강원도와 제주도에 비해 5배 높으며, 전라도 보다 2배 높은 것으로 나타났다. 본 연구를 통해서도 접촉빈도가 높게 나타났지만, 당시 서울을 제외한 지역적 발전 속도가 경상도가 가장 높은 것으로 볼 때, 지역발전 성장속도에 비록 여러 요인이 있지만, 그 중 최고결정권자와의 접촉빈도는 피결정권자에게 영향력을 주는 것으로 판단된다.

<표 4-4> 박정희 정부의 전반에 걸친 지방정부 접촉 현황

지방정부	접촉빈도수	구성비(%)
서울시	461	59.95
강원도	21	2.73
경기도	43	5.59
경상도	119	15.47
전라도	66	8.58
충청도	40	5.20
제주도	19	2.47
지방정부 계	769	100

<표 4-5>는 박정희 전 대통령과 민간인의 접촉 현황이다. 민간영역별 접촉은 경제인이 39.25%로 가장 높으며, 일반인은 23.96%로 이며, 언론인 20.73%, 학자는 11.49%, 의사는 2.41%, 종교인은 2.15% 순으로 나타났다.

주목할 점은 박정희 정부가 군부에 의해 탄생했음에도 불구하고 국방부 접촉은 1,416회이며(<표 4-3>참고), 민간인이 1,949회로 보다 높게 나타났다.

<표 4-5> 박정희 정부의 민간영역별 접촉 현황

민간영역별	접촉빈도수	구성비(%)
경제인(기업·금융인)	765	39.25
일반인	467	23.96
언론인	404	20.73
학 자	224	11.49
의 사	47	2.41
종교인	42	2.15
계	1,949	100.00

박정희 전 대통령이 16년 동안 만난 사람은 최저 2,364명으로 최저 접촉회수는 총 34,465회 나타났다. 접촉 회수별을 보면 1-9회 접촉 정도가 1,979명

으로 83.71%에 해당하며, 10-49회 접촉인 260명으로 11.0%로 나타났고, 100회 이상 접촉한 사람은 66명으로 2.79%로 나타났다. 박정희 전 대통령이 16년 장기집권동안 2,239명은 일회성 접촉으로 약 95%에 해당된다.

<표 4-6> 전체 면접 빈도

구 분	만남사람 수	구성율(%)
1회-9회	1,979	83.71
10회-49회	260	11.00
50회-99회	59	2.50
100회-199회	33	1.40
200회-499회	21	0.89
500회-999회	11	0.47
1000회 이상	1	0.04
계	2,364	100

박정희 전 대통령이 정권기간 동안 100회 이상 접촉한 인물이 66명으로 총 접촉빈도수 34,465회의 58.62%로 대부분 대략 66명의 인물과 접촉한 것으로 나타나고 있다. 이것은 박정희 정부의 주요인물은 대략 100명 미만임을 추측하게 한다.

<표 4-7> 전체 면접 빈도 중 100회 이상과 100회 미만 현황

구분	인원수	접촉빈도	구성비
100회 이상 접촉 수	66명	20,203	58.62
100회 미만 접촉 수	2,298명	14,262	41.38
계	2,364명	34,465	100

2) 전체 영역별 · 개인수별 접촉 현황

총 만남사람 2,346명으로 총 접촉회수는 34,465회 이다. 소속별로 살펴보

면 다음과 같다.

1순위는 행정부소속으로 17,871회인 51.85%로 이며, 2순위는 정치인으로 23.03%이고, 3순위는 청와대 소속으로 11.06%로 나타났고, 4순위는 민간인으로 8.26%이다. 산하기관 및 각종 위원회는 5순위로 3.16%이며, 지방정부는 2.63%로 나타났다. 이러한 결과는 행정부가 우위에 있었음을 증명하는 것이다.

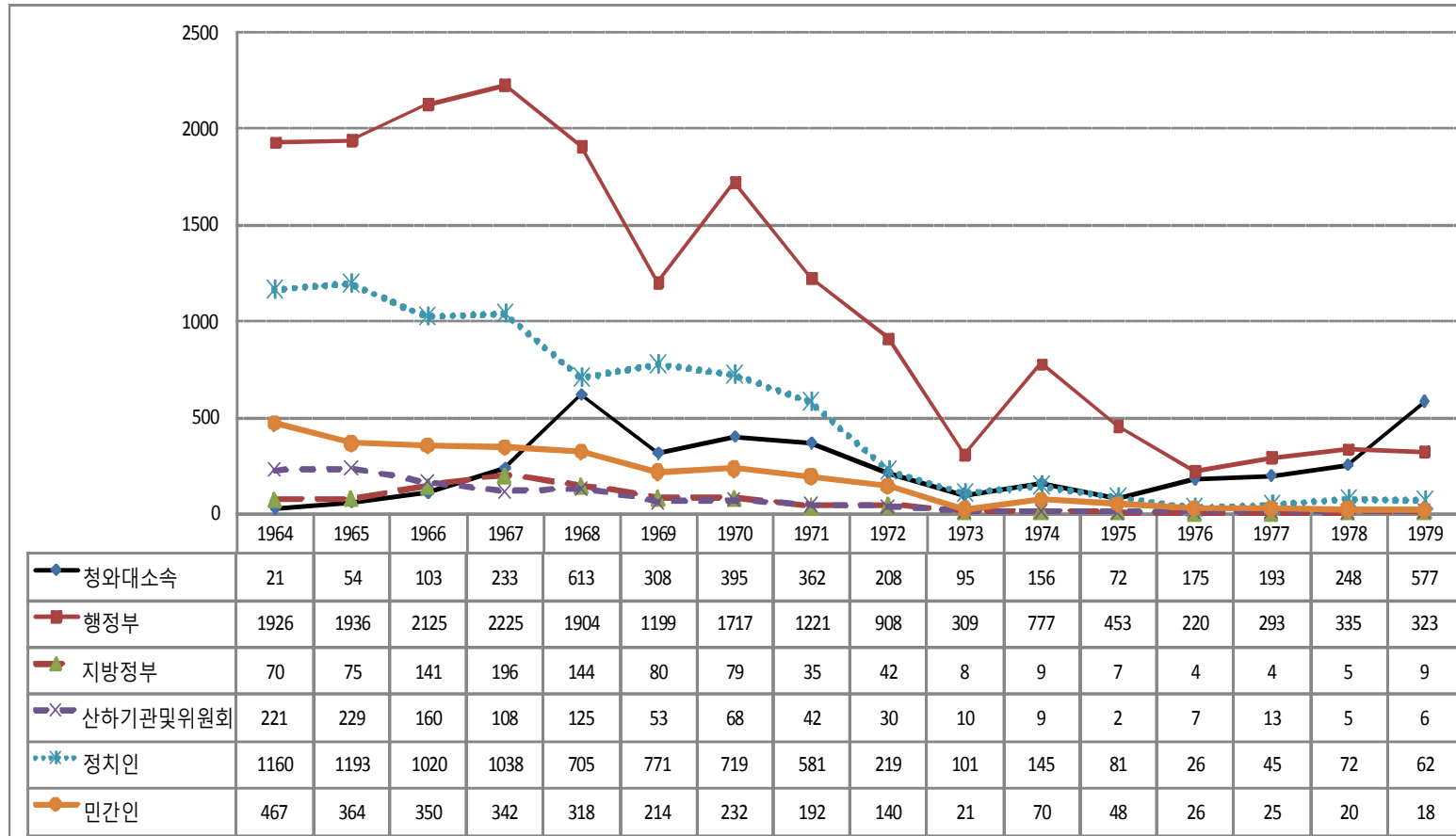
<표 4-8> 박정희 정부 전반에 걸친 영역별과 개인 접촉수별 현황

영역별		1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
청와대소속	빈도수	21	54	103	233	613	308	395	362	208
	구성비(%)	0.54	1.40	2.64	5.63	16.09	11.73	12.31	14.88	13.45
행정부	빈도수	1,926	1,936	2,125	2,225	1,904	1,199	1,717	1,221	908
	구성비(%)	49.83	50.27	54.50	53.72	49.99	45.68	53.49	50.18	58.69
지방정부	빈도수	70	75	141	196	144	80	79	35	42
	구성비(%)	1.81	1.95	3.62	4.73	3.78	3.05	2.46	1.44	2.71
산하기관및위원회	빈도수	221	229	160	108	125	53	68	42	30
	구성비(%)	5.72	5.95	4.10	2.61	3.28	2.02	2.12	1.73	1.94
정치인	빈도수	1160	1193	1020	1038	705	771	719	581	219
	구성비(%)	30.01	30.98	26.16	25.06	18.51	29.37	22.40	23.88	14.16
민간인	빈도수	467	364	350	342	318	214	232	192	140
	구성비(%)	12.08	9.45	8.98	8.26	8.35	8.15	7.23	7.89	9.05
총합계	빈도수	3,865	3,851	3,899	4,142	3,809	2,625	3,210	2,433	1,547
	구성비(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

영역별		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	총합계
청와대 소속	빈도수	95	156	72	175	193	248	577	3,813
	구성비 (%)	17.46	13.38	10.86	38.21	33.68	36.20	57.99	11.06
행정부	빈도수	309	777	453	220	293	335	323	17,871
	구성비 (%)	56.80	66.64	68.33	48.03	51.13	48.91	32.46	51.85
지방정부	빈도수	8	9	7	4	4	5	9	908
	구성비 (%)	1.47	0.77	1.06	0.87	0.70	0.73	0.90	2.63
산하 기관 및 위원회	빈도수	10	9	2	7	13	5	6	1,088
	구성비 (%)	1.84	0.77	0.30	1.53	2.27	0.73	0.60	3.16
정치인	빈도수	101	145	81	26	45	72	62	7,938
	구성비 (%)	18.57	12.44	12.22	5.68	7.85	10.51	6.23	23.03
민간인	빈도수	21	70	48	26	25	20	18	2,847
	구성비 (%)	3.86	6.00	7.24	5.68	4.36	2.92	1.81	8.26
총합계	빈도수	544	1,166	663	458	573	685	995	34,465
	구성비 (%)	100	100	100	100	100	100	100	100

<그림 4-4> 박정희 정부 전반에 걸친 영역별 및 년도별 네트워크 변화

(단위: 빈도수)



<그림 4-4>는 박정희 정부의 전반에 걸친 영역별 네트워크 변화를 나타낸 것으로 16년간의 흐름을 시계열로 도식화 한 것이다.

먼저, 정권초기에서 후반부로 갈수록 전반적으로 접촉빈도가 급감하는 것으로 나타났다.

둘째, 청와대 조직이 1967년을 기점으로 1968년 급상승하고 있으며, 이후 차츰 감소하다가 1976년 무렵부터 상승하는 것으로 나타났다.

셋째, 정치인 집단은 1968년부터 서서히 감소하기 시작하였으며, 1972년이후 정치인의 접촉은 낮아지고 있다. 주목할 것은 1968년 청와대 조직의 접촉이 급증하면서 정치인의 접촉이 상대적으로 낮아지고 있다.

<표 4-9> 행정부처별과 개인수별 접촉 현황

	총합계	
	접촉빈도	구성비(%)
국방부	3,172	22.93
외무부	2,446	17.68
중앙정보부	2,201	15.91
내무부	1,129	8.16
법무부	779	5.63
문화공보부	690	4.99
재무부	658	4.76
총무처	554	4.00
농수산부	501	3.62
상공부	527	3.81
건설부	381	2.75
문교부	424	3.06
교통부	123	0.89
보사부	136	0.98
체신부	75	0.54
통일원	39	0.28
계	13,835	100

주: 행정부처별 총 개인수별 접촉수는 17,871회이며, 무임소장관, 부총리겸경제기획원, 국무총리실, 원·처·청단위의 접촉회수 4,036회 제외시킴.

<표 4-9>는 개인수별 접촉수를 행정부처별로 구분하여 분석한 것이다.

행정부처 소속 중 가장 많은 사람을 접촉한 부서는 국방부로 22.93%이며, 다음으로 외무부 소속이 17.68%로 높게 나타나고 있다. 중앙정보부 소속은 15.91%로 나타나고 있지만 조직차원의 접촉 빈도는 중앙정보부가 가장 높은 것으로 나타나(<표 4-3>참조) 조직의 특수성을 반영하는 것으로 나타났다.

<표 4-10>은 박정희 전 대통령의 민간영역별로 개인수별 접촉현황은 경제인이 38.64% 가장 높게 나타나며, 일반인이 24.24%, 언론인이 21.71% 순으로 나타나고 있다.

<표 4-10> 민간영역별과 개인수별 접촉 현황

영역	접촉 빈도수	구성비(%)
경제인(기업·금융인)	1100	38.64
일반인	690	24.24
언론인	618	21.71
의사	50	1.76
종교인	58	2.04
학자	331	11.63
계	2,847	100.0

3) 개인별 접촉 현황

먼저, 박정희 전 대통령의 16년 장기 집권동안 년1회 이상 꾸준히 접촉을 한 사람은 최저 30명 미만으로 나타났다. 접촉 회수는 김종필이 856회로 20.13%, 김정렴 745회 17.52%, 차지철 627회 14.75%, 신직수 624회 14.68%, 최규하 507회 11.92%, 장경순 395회 9.29%, 서종철 290회 6.82%, 윤주영 175회 4.12%, 김용식 175회 4.12%, 이효상 164회 3.86%, 김성진 162회 3.80%,

박종규 146회 3.43%, 육인수 132회 3.10%, 김용태 131회 3.08%로 나타났다.

또한 이들 외에도 김재규*6), 민관식, 길전식*, 민복기, 김용환, 박준규*, 장예준, 한병기, 구자춘*, 노재현* 등이 있다.

특히 16년동안 500회 이상 접촉한 사람은 5명이며 이중 군사학교 출신이 3명이며, 일본 출신이 2명으로 나타났다.

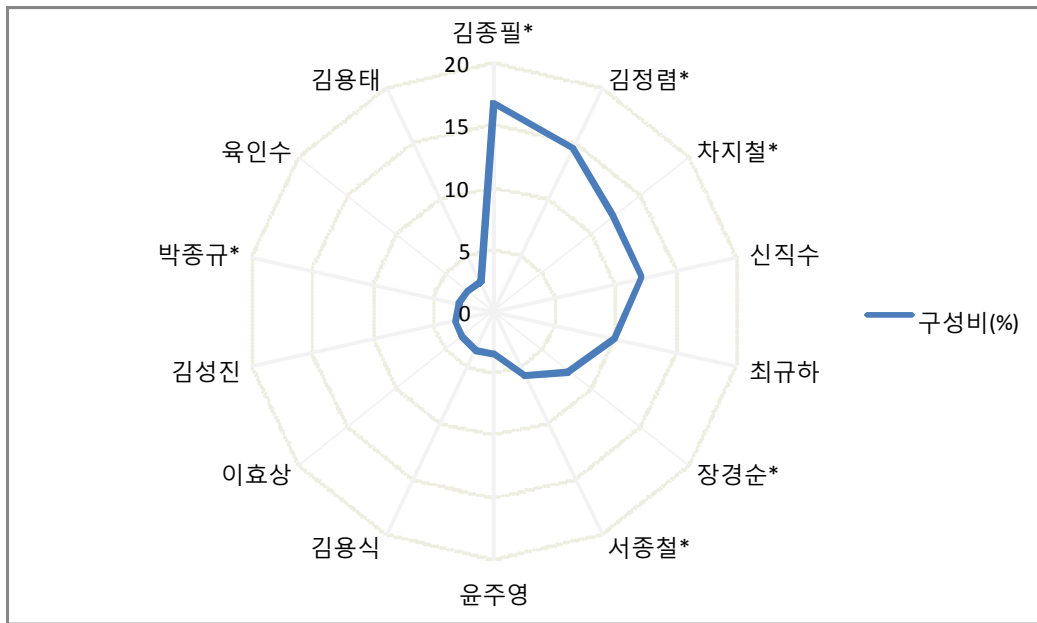
<표 4-11> 16년 동안 년1회 이상 접촉한 사람

번호	성명	빈도	구성비(%)	군출신 및 주요학력
1	김종필	856	16.69	한국 육군사관학교 출신
2	김정렴	745	14.53	일본 예비사관학교 출신
3	차지철	627	12.22	미국 육군보병학교 출신
4	신직수	624	12.17	한국대학교
5	최규하	507	9.88	일본, 만주
6	장경순	395	7.70	일본, 한국 육군대학교 출신
7	서종철	290	5.65	한국 육군사관학교, 육군대학
8	윤주영	175	3.41	한국 고려대학교, 미국
9	김용식	175	3.41	일본
10	이효상	164	3.20	한국, 일본, 벨기에
11	김성진	162	3.16	한국
12	박종규	146	2.85	육군 종합행정학교, 미국보병학교
13	육인수	132	2.57	일본
14	김용태	131	2.55	한국 경성사범학교
	계	5,129	100	

주: 국명만 있는 인사는 비군사출신임.

6) * 군사관련 출신임.

<그림 4-5> 16년간 년 1회 이상 접촉한 인물의 도식화



주: *표시는 군사 관련 학교 출신자 임.

2) 개인별 행정부처 역임 현황⁷⁾

박정희 전 대통령의 16년 장기 집권동안 5개 행정부처(국무총리, 대통령비서실 포함)를 담당했던 인물은 네 명으로 나타났으며, 이들 모두는 비 군사 학교 출신이다. 특히 장예준은 접촉빈도는 100회 미만으로 매우 낮지만 산업 정책과 직접적인 관련이 있는 5개의 행정부처를 담당했던 사람이다. 그러므로 행정부 전문관료인 차관직위 시절부터 약 11년간 박정희정권의 경제관료로서 주요 역할을 한 것으로 판단된다. 김용환 역시 접촉빈도는 장예준과 유사하지만 차관 직위시절부터 7년간 박정희 정부의 주요 인물로 판단된다. 김용환은 대통령비서실, 재무부, 상공부, 중화학공업추진위원 기획단장을 역임하면서 경제전문관료로서의 역할을 한 것으로 판단된다. 김태동은 1964년 문교부차관 직위를 시작으로 1971년 6월까지 보건사회부 장관의 약 7년간 박정

7) 행정부 역임은 장.차관, 국방부, 외무부 대사, 대통령비서실 역임을 지칭함.

회정권의 상반기 핵심인물에 포함된다. 김용식은 경제관료 보다는 비경제관료로서 1963년 외무부 장관을 비롯하여 16년간 박정희 정부의 주요역할을 담당한 것으로 판단된다. 그러나 김용식을 제외하고는 박정희 전 대통령과의 접촉빈도는 매우 낮으며 특히 김태동은 50회 미만으로 나타나고 있다.

<표 4-12> 행정부처 5회 역임자

번호	성명	행정부처	비 고
1	장예준	농림부 차관	비군사학교 출신
		경제기획원 차관	
		건설부 장관	
		상공부 장관	
		동력자원부 장관	
2	김용환	농수산부 차관보	비군사학교 출신
		대통령비서실	
		중화학공업추진위원 기획단장	
		상공부 차관	
		재무부 차·장관	
3	김태동	교통부 차관	비군사학교 출신
		경제기획원 차관	
		문교부차관	
		체신부 장관	
		보사부장관	
4	김용식	국토통일원 장관	비군사학교 출신
		대통령비서실	
		무임소 장관	
		외무부 장관 2회	

행정부 4개 역임한 인물은 총 9명이다. 이 중 5명이 청와대 소속이었고, 외무부 역임이 5명, 재무부 역임 5명으로 55.6%가 4개 이상의 행정부처를 담당하였으며, 국방부 출신은 3명으로 나타났다. 이러한 결과는 박정희정권의 산업정책과 관련하여 중요한 부처는 청와대, 외무부, 재무부였음을 알 수 있다.

그러나 무엇보다 경제관련 행정부처는 비군사출신이 주로 담당하였으며, 군사관련 출신 5명인 55.6%는 대부분 비경제 관련 행정부처에 역임된 것으로 나타나고 있다.

<표 4-13> 행정부처 장차관 및 외무부 대사 4회 역임자

번호	성명	행정부처	비 고
1	김정렴	대통령비서실장	일본 예비사관학교
		상공부 차·장관	
		외무부 대사	
		재무부 차·장관	
2	남덕우	내무부 장관	비군사학교 출신
		대통령비서실	
		부총리겸경제기획원	
		재무부장관	
3	김계원	국방부	미국 참모대학 군사영어학교
		대통령비서실	
		외무부 대사	
		중앙정보부장	
4	박경원	교통부 장관	미국 포병학교
		국방부	
		내무부 장관	
		체신부 장관	
5	윤주영	대통령비서실	비군사학교 출신
		무임소 장관	
		문화공보부 장관	
		외무부 대사	
6	이재설	경제기획원 차관	비군사학교 출신
		외무부 대사	
		재무부 차관	
		체신부 장관	
7	이후락	국방부	군사영어학교, 육군참모학교 미국육군병참학교
		외무부 대사	

번호	성명	행정부처	비 고
8	최각규	대통령비서실	비군사학교 출신
		중앙정보부장	
		농수산부 장관	
		상공부 장관	
9	황종율	재무부 차관	비군사학교 출신
		경제기획원 차관	
		무임소 장관	
		재무부 장관(2회)	
		체신부 장관	

3개의 행정부처를 역임한 인물은 총 20명으로 나타났다. 이 중 청와대 역임이 10명, 외무부 역임이 7명, 국방부 7명, 재무부 역임이 4명, 내무부 역임이 4명, 건설부 역임이 3명 등으로 나타났다.

군사관련 출신은 7명으로 35%에 해당하며, 이들 모두 비경제 관련 행정부처를 역임한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-14> 행정부처 장·차관 및 외무부 대사 3회 역임자

번호	성명	행정부처	비 고
1	김상복	국방부	미국 참모대학
		내무부 차관	
		대통령비서실	
2	김원기	건설부 차관	비군사학교 출신
		재무부 차·장관	
		한국은행총재	
3	김윤기	건설부 장관	비군사학교 출신
		교통부 장관	
		무임소 장관	
4	김재규	건설부장관	조선국방경비사관학교 육군대학

번호	성명	행정부처	비 고
		국방부	
		중앙정보부장	
5	김치열	내무부 장관	비군사학교 출신
		법무부 장관	
		중앙정보부 차장	
6	김학렬	대통령비서실	비군사학교 출신
		부총리겸경제기획원	
		재무부 장관	
7	신직수	대통령비서실	비군사학교 출신
		법무부 장관	
		중앙정보부장	
8	심홍선	총무처 장관	육군사관학교, 미국 참모대학, 피츠버그대학교
		국방부	
		외무부 대사	
9	원용석	경제기획원 장관	비군사학교 출신
		농수산부 차·장관	
		무임소 장관	
10	유재홍	국방부 장관	일본 육군사관학교 군사영어학교 미국 참모대학
		대통령비서실	
		외무부 대사	
11	이호	내무부 장관	비군사학교 출신
		법무부 장관	
		외무부 대사	
12	장덕진	농수산부 차·장관	비군사학교 출신
		대통령비서실	
		재무부 차관보	
13	장성환	교통부 장관	육군참모학교 국방연구원
		국방부	
		외무부 대사	
14	정소영	농수산부 장관	미 군사학교 출신
		대통령비서실	
		재무부 차관보	
15	최경록	교통부 장관	군사영어학교,

번호	성명	행정부처	비 고
		국방부	미국참모대학, 국방대학원, 미국유학
		외무부 대사	
16	최광수	국방부 차관	비군사학교 출신
		대통령경호실	
		외무부 국장	
17	최규하	국무총리	비군사학교 출신
		대통령비서실	
		외무부 장관	
18	태완선	건설부 장관	비군사학교 출신
		상공부 장관	
		부총리겸 경제기획원 장관	
19	홍성철	내무부 장관	비군사학교 출신
		대통령비서실	
		보사부 장관	
20	홍종철	대통령경호실	육군사관학교 미국 육군포병학교 육군대학교
		문교부 차·장관	
		문화공보부 장관	

<표 4-15>는 박정희 정부의 16년간 장기접촉자와 행정부(장·차관 및 대사) 역임자를 분석한 인적네트워크이다.

박정희 전 대통령은 정치인과의 접촉현황에서 나타난 바와 같이 수출개시기에는 정치인 336명을 만났고 접촉빈도는 7,187회이며, 이중 100회 이상 17명으로 나타나지만, 72년 이후는 100명으로 50%이상 감소하였고, 대부분 100회 미만으로 나타났다. 그러므로 정치인과의 관계는 약한 관계로 볼 수 있다.

민간인 중 16년간 꾸준히 접촉한 사람은 박태준과 정주영으로 나타났지만 접촉빈도는 50회 미만으로 나타나고 있다. 그러므로 민간인과의 관계가 약한 관계로 볼 수 있다.

군부출신과의 관계는 비군부출신보다 약한 관계로 보인다. 왜냐하면 16년

간 장기 접촉에서도 비군부출신이 더 비중이 있으며, 군부출신은 대부분 비경제부처와 정치인으로 추천되었기 때문이다.

박정희 전 대통령은 비군부출신과 가장 강한 관계를 유지한 것으로 나타나고 있다. 왜냐하면 5회 이상 행정부 역임자 모두 비 군부출신이며, 16년간 가장 많은 접촉을 한 집단도 비군부출신으로 나타났기 때문이다.

또한 16년간의 장기 접촉자 중 김정렴만 행정부 엘리트로서의 존재한 것으로 나타나고 있다. 즉, 김정렴은 군부출신이지만 경제학을 수학한 후 일본 예비사관학교를 재학한 것으로 나타났다. 따라서 김정렴은 군사엘리트와 행정관료 엘리트이다. 그렇기 때문에 박정희 전 대통령과의 강한 관계를 나타내고 있다.

행정부 엘리트 중 장기접촉자는 장예준, 김용환, 김용식, 윤주영, 최규하, 신직수, 홍성철이며 박정희 전 대통령과 강한 관계를 형성한 것으로 판단된다.

<표 4-15> 16년간 장기 접촉자와 행정부 역임자를 통한 인적네트워크

	16년간 장기 접촉자	행정부역임	공통(경제/비경제)
군부출신	김정렴(경제)	김정렴(4, 경제)	김정렴 (경제)
	김종필(정치인)	김계원(4, 비경제)	
	차지철(정치인)	박경원(4, 비경제)	
	장경순(정치인)	이후락(4, 비경제)	
	서종철(국방부)	김상복(3, 비경제)	
	박종규(비경제)	김재규(3, 비경제)	
	김재규(비경제)	심홍선(3, 비경제)	
	길전식(정치인)	유재홍(3, 비경제)	
	박준규(정치인)	장성환(3, 비경제)	
	구자춘 (경제인, 지방정부)	최경록(3, 비경제)	
	노재현(군인)	홍종철(3, 비경제)	
소계	11명	11명	1명
비 군부	신직수(비경제)	장예준(5, 경제)	장예준(경제)
	최규하(경제)	김용환(5, 경제)	김용환(경제)

	16년간 장기 접촉자	행정부역임	공통(경제/비경제)
출신	윤주영(비경제)	김태동(5, 비경제)	김용식(비경제) 윤주영(비경제) 최규하(경제) 신직수(비경제)
	김용식(비경제)	김용식(5, 비경제)	
	이효상(정치인)	남덕우(4, 경제)	
	김성진(경제)	윤주영(4, 비경제)	
	육인수(정치인)	이재설(4, 경제)	
	김용태(정치인)	최각규(4, 경제)	
	민관식(정치,비경제)	황종율(4, 경제)	
	민복기(비경제, 법조인)	김원기(3, 경제)	
	김용환(경제)	김윤기(3, 경제)	
	장예준(경제)	김치열(3, 비경제)	
	한병기(비경제,대사)	김학렬(3, 경제)	
	-	신직수(3, 비경제)	
	-	원용석(3, 경제)	
	-	이호(3, 비경제)	
	-	장덕진(3, 경제)	
	-	정소영(3, 경제)	
	-	최광수(3, 비경제)	
	-	최규하(3, 비경제)	
	-	태완선(3, 경제)	
	-	홍성철(3,비경제)	
소계	13명	22명	6명
계	24명	33명	7명

이상의 개인별 접촉현황에서 나타난 결과는 박정희 전 대통령이 16년 집권동안 꾸준히 만난사람과 행정부 관료로 등용한 사람은 차이가 있는 것으로 판단된다(<표 4-11> · <표 4-12> · <표 4-13> · <표4-14> 참조). 장예준, 김용환, 김태동, 김용식은 5개의 행정부처를 역임하였지만, 실제로 박정희 전 대통령을 접촉한 빈도수는 낮게 나타났다.

김종필의 경우 박정희 전 대통령과 꾸준한 접촉과 높은 빈도를 나타내고 있지만 김종필은 행정부처는 역임하지 않았다. 즉, 즉 국무총리로 장기 집권

한 것은 사실이나 국무총리로서 박정희 전 대통령에게 영향을 미쳤는지는 판단하기가 매우 어렵다. 왜냐하면 국무총리는 국무회의를 주관하는 자로서 행정부처의 정책을 실현시키는 역할을 주로 담당하였기 때문이다. 김정렴과 최규하는 500회 이상 접촉한 인물이며, 김정렴은 4개의 행정부처를 담당하였고 경제부처로서 핵심적인 부처인 대통령비서실, 재무부, 상공부, 외무부를 역임하였다. 또한 김정렴은 군사관련 출신이면서 유일하게 경제 관련 행정부처와 대통령비서실장을 장기간 역임한 인물이다. 이러한 결과는 박정희네트워크에서 핵심적인 역할을 담당하였을 것으로 보인다. 최규하는 국무총리, 대통령비서실, 외무부를 역임하였고 경제부처는 역임하지 않았지만 최규하는 박정희 네트워크에서 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. 왜냐하면 개인별 행정부처 역임을 통해서 나타난 결과는 비경제부처로서 외무부의 역할이 매우 높은 것으로 나타났으며 많은 행정관료가 외무부를 역임했기 때문이다. 이러한 결과는 박정희정권의 대 전제인 “수출만이 살길이다”를 실현하는데 외무부가 기반을 제공한 것으로 해석된다.

2. 수출진흥정책 기간에 따른 네트워크 분석 결과

1) 각 년도에 따른 경제집단과 비경제 집단 간의 차이 검증

<표 4-17>은 각 년도에 따라 경제집단과 비경제 집단 간의 차이가 있는지를 검증하였고, <표 4-16>는 χ^2 -검정으로 나타난 결과이다. 각 년도의 비경제집단과 경제집단 간의 차이는 존재하는 것으로 나타났다.

<표 4-16> 년도에 따른 경제구분의 χ^2 -검정

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	132.482(a)	15	.000
Likelihood Ratio	133.132	15	.000
Linear-by-Linear Association	4.620	1	.190
N of Valid Cases	34688		

a 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 128.77.

<표 4-17> 년도와 경제구분의 교차분석

년도		경제구분		Total
		비경제	경제	
1964	Count % within 년도	2,961 76.6%	904 23.4%	3,865 100.0%
1965	Count % within 년도	2,801 72.7%	1,050 27.3%	3,851 100.0%
1966	Count % within 년도	2,704 69.4%	1,195 30.6%	3,899 100.0%
1967	Count % within 년도	2,868 69.2%	1,274 30.8%	4,142 100.0%
1968	Count % within 년도	2,627 69.0%	1,182 31.0%	3,809 100.0%
1969	Count % within 년도	1,880 71.6%	745 28.4%	2,625 100.0%
1970	Count % within 년도	2,320 72.3%	890 27.7%	3,210 100.0%
1971	Count % within 년도	1,815 74.6%	618 25.4%	2,433 100.0%
1972	Count % within 년도	1,154 74.6%	393 25.4%	1,547 100.0%
1973	Count % within 년도	420 77.2%	124 22.8%	544 100.0%
1974	Count % within 년도	868 74.4%	298 25.6%	1,166 100.0%
1975	Count % within 년도	485 73.2%	178 26.8%	663 100.0%
1976	Count % within 년도	293 64.0%	165 36.0%	458 100.0%
1977	Count % within 년도	381 66.5%	192 33.5%	573 100.0%
1978	Count % within 년도	485 70.8%	200 29.2%	685 100.0%
1979	Count % within 년도	713 71.7%	282 28.3%	995 100.0%
Total	Count % within 년도	24,775 71.9%	9,690 28.1%	34,465 100.0%

<표 4-18>은 1964년부터 1979년의 각 년도 간 경제집단과 비경제집단 간의 차이가 있는지를 분석하였다. 나타난 결과는 년도 간 집단의 차이는 있는 것으로 나타났다.

<표 4-18> 전체 년도간의 분산분석

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
경제	Between Groups	.163	15	.011	2.486	.003
		.690	158	.004		
		.853	173			
비경제	Between Groups	.170	15	.011	2.596	.002
		.688	158	.004		
		.858	173			

<표 4-19>와 <표 4-20>는 산업정책 시기별에 따라 경제 관련자를 접촉한 빈도수의 차이를 검증하였다. 1966년도는 제1차 경제개발5개년의 마지막 년도이며, 1972년은 정치적인 사건인 유신체제를 선포하는 년도이다. 그러므로 산업정책기간 중 산업정책과 덜 관련된 유신체제를 선포하는 1972년과 경제개발 5개년 마지막 년도인 1966년도를 선택하여 두 년도 간 차이를 검증하였다. 나타난 결과는 두 년도 간의 차이가 유의미한 것으로 나타났다.

<표 4-19> 66년도와 72년도의 집단 간 통계량

	년도	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
경제	1966	12	.3067	.04185	.01208
	1972	12	.2492	.07561	.02183
비경제	1966	12	.6933	.04185	.01208
	1972	12	.7508	.07561	.02183

<표 4-20> 66년도와 72년도의 경제집단 간의 T-test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)		
경제	Equal variances assumed	8.506	.008	2.305	22	.031	.05750	.02495
				2.305	17.161	.034	.05750	.02495
비경제	Equal variances assumed	8.506	.008	-2.305	22	.031	-.05750	.02495
				-2.305	17.161	.034	-.05750	.02495

2) 수출진흥정책 기간별 네트워크 분석결과

1980년대를 위한 공업입국장기계획에 의하면 1962년부터 1971년까지를 수출개시 및 수출기반확충 시기로, 1972년부터 수출확대기 및 수출극대기 시기로 구분하고 있다(오원철, 2006; 345). 그러므로 본 연구에서도 수출개시기와 수출 전산업확대기로 구분하여 박정희 전 대통령의 수출진흥정책 네트워크를 분석하였다.

(1) 수출진흥정책 기간에 따른 행정부서별 접촉 현황

수출개시기와 수출전산업확대기에 있어 행정부서별 접촉현황은 <표 4-21>, <그림 4-5>와 같다.

수출정책 개시기인 1964년부터 1971년까지의 행정부서별 개인수별 접촉현황은 국방부 소속이 23.79%로 1순위이며, 2순위는 외무부 소속으로 16.44%, 3순위는 중앙정보부 소속이 13.97%, 내무부 소속이 9.04% 순으로 나타나고 있다. 수출 전산업확대기인 1972년부터 1979년의 개인수별 접촉현황은 1순위가 중앙정보부 소속으로 23.07%이며, 2순위는 외무부 소속으로 22.26%로 이고, 3순위는 국방부 소속으로 19.75%이며, 4순위는 법무부로 7.06%로 나타남에 따라 수출개시기의 네트워크와 수출 전산업확대기의 네트워크에 변동이 일어난 것으로 보인다. 즉 국방부>외무부>중앙정보부>내무부>법무부에서,

중앙정보부>외무부>국방부>법무부>내무부로 변화되었다.

이러한 결과는 박정희 정부의 시작이 군인으로부터 형성된 것으로 볼 때, 초기에는 국방부의 접촉빈도가 1순위로 나타나 박정희 정부의 국방부 권력이 높았음을 잘 보여주고 있다. 또한 수출 전산업확대기 시대에는 외무부의 접촉이 높았던 것으로 나타나며 이것은 수출정책의 중요성을 잘 보여주고 있다. 또한 수출정책의 흐름에 따라 박정희 정부의 네트워크에 변동이 일어난 것으로 판단된다. 그러나 보다 중요한 것은 외무부가 두 시기 모두 중요한 부서로서의 위치에 있다는 것이다. 산업정책과 관련된 실질적인 행정부처로 볼 때, 중앙정보부와 국방부를 제외하면 외무부는 핵심적인 조직으로의 역할을 하는 것으로 판단된다. 따라서 박정희 정부의 네트워크는 그 시기의 중요한 핵심부서가 어디인지를 알려주는 것이다.

<표 4-21> 수출진흥정책 기간에 따른 행정부별 개인수별 접촉 결과

행정부	수출개시기(64-71년)			수출 전산업확대기(72-79년)			총합계	
	순위	접촉 빈도	구성비 (%)	순위	접촉 빈도	구성비 (%)	접촉 빈도	구성비 (%)
국방부	1	2,590	23.79	3	582	19.75	3,172	22.93
외무부	2	1,790	16.44	2	656	22.26	2,446	17.68
중앙정보부	3	1,521	13.97	1	680	23.07	2,201	15.91
내무부	4	984	9.04	5	145	4.92	1,129	8.16
법무부	5	571	5.24	4	208	7.06	779	5.63
문화공보부	6	564	5.18	6	126	4.28	690	4.99
재무부	7	534	4.90	7	124	4.21	658	4.76
총무처	8	488	4.48	10	66	2.24	554	4.00
농수산부	9	447	4.11	11	54	1.83	501	3.62
상공부	10	425	3.90	8	102	3.46	527	3.81
건설부	11	339	3.11	12	42	1.43	381	2.75
문교부	12	323	2.97	9	101	3.43	424	3.06
교통부	13	110	1.01	14	13	0.44	123	0.89

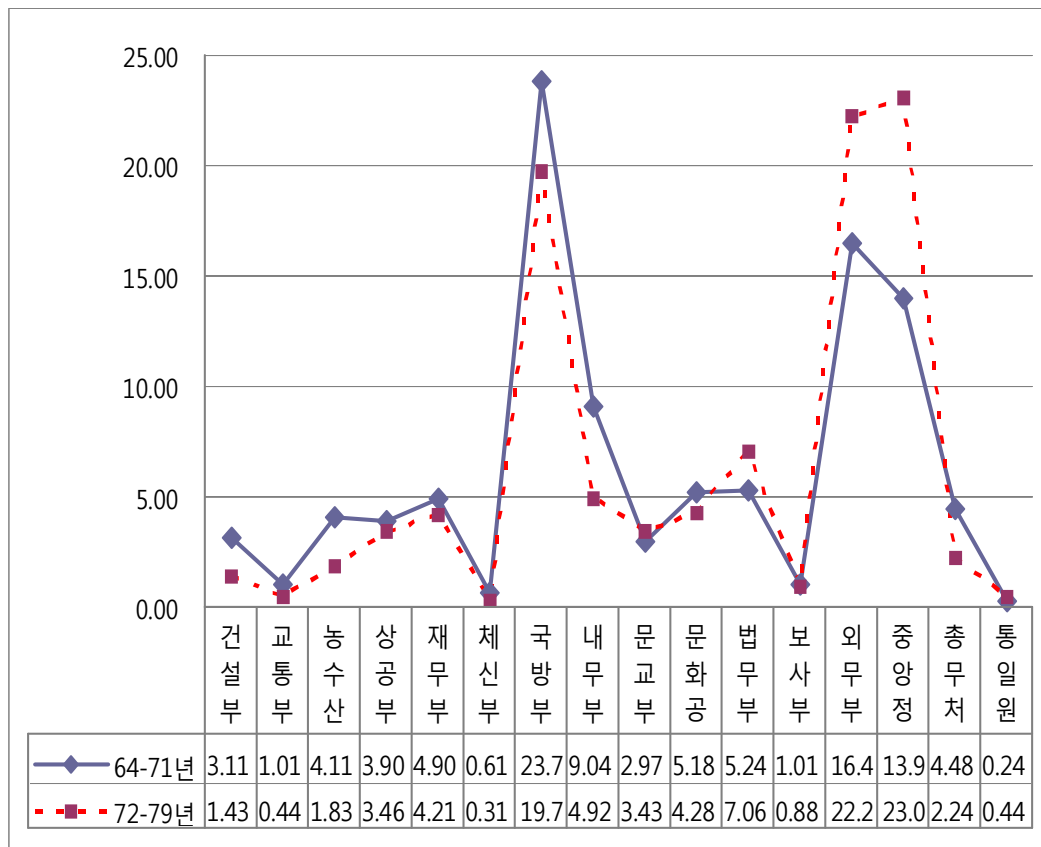
행정부	수출개시기(64-71년)			수출 전산업확대기(72-79년)			총합계	
	순위	접촉 빈도	구성비 (%)	순위	접촉 빈도	구성비 (%)	접촉 빈도	구성비 (%)
보사부	13	110	1.01	13	26	0.88	136	0.98
체신부	14	66	0.61	15	9	0.31	75	0.54
통일원	15	26	0.24	14	13	0.44	39	0.28
계		10,888	100		2,947	100	13,835	100

주: 1. 경제기획원은 경제기획원장관 겸 부총리로 행정부에서 제외시킴.

2. 청와대조직과 원·처·청단위 조직 제외시킴.

3. 국무총리실 제외시킴.

<그림 4-5> 수출개시기 및 수출 전산업확대기의 접촉 변화



(2) 수출진흥정책 시기의 정치인 접촉 현황

정치인의 총 접촉현황은 374명으로 7,938회를 만났다. 수출진흥정책 시기별로 구분하여 살펴보면 <표 4-22>와 <그림 4-6>과 같다.

수출개시기에 총 만난 정치인은 336명이며 총 접촉빈도수는 7,187회이다. 이중 100회 이상 접촉자는 17명으로 4,205회 만났으며, 500회 이상 접촉자는 길재호, 김성곤, 김종필이다.

수출 전산업확대기의 총 만난 정치인은 100명으로 총 751회 만났으며, 이중 100회 이상 만난 정치인은 없는 것으로 나타났다. 그러나 40회 이상 만난 정치인은 5명으로 길전식, 김진만, 이효상, 차지철, 백두진이며, 백두진은 수출개시기에는 36회이며 수출 전산업확대기에는 44회로 나타나 후반기에 접촉한 정치인으로 나타나고 있다. 주목할 점은 <표 4-21>에 나타난바와 같이 수출개시이기인 1964년부터 1971년은 산업정책의 결정이 활발하게 진행될 때 이므로 정치인은 접촉빈도가 매우 높았으나, 72년 이후부터는 정치인의 접촉빈도가 매우 급속하게 하강하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-22> 수출진흥정책 시기의 정치인 접촉 현황

	64-71년	구성비(%)	72-79년	구성비(%)	총합계	구성비(%)
구태회	113	2.60	7	1.92	120	2.55
길재호	577	13.28	0	0.00	577	12.25
길전식	47	1.08	80	21.98	127	2.70
김동환	133	3.06	0	0.00	133	2.82
김성곤	500	11.50	0	0.00	500	10.62
김용태	94	2.16	35	9.62	129	2.74
김재순	121	2.78	0	0.00	121	2.57
김종필	517	11.90	10	2.75	527	11.19
김진만	273	6.28	47	12.91	320	6.79
김택수	133	3.06	0	0.00	133	2.82
백남억	370	8.51	10	2.75	380	8.07
오치성	213	4.90	0	0.00	213	4.52

	64-71년	구성비(%)	72-79년	구성비(%)	총합계	구성비(%)
육인수	108	2.49	24	6.59	132	2.80
윤치영	157	3.61	0	0.00	157	3.33
이효상	122	2.81	41	11.26	163	3.46
장경순	370	8.51	21	5.77	391	8.30
정구영	107	2.46	0	0.00	107	2.27
차지철	258	5.94	74	20.33	332	7.05
현오봉	133	3.06	15	4.12	148	3.14
계	4346	100	364	100	4710	100

주: 총 접촉빈도수가 100이상

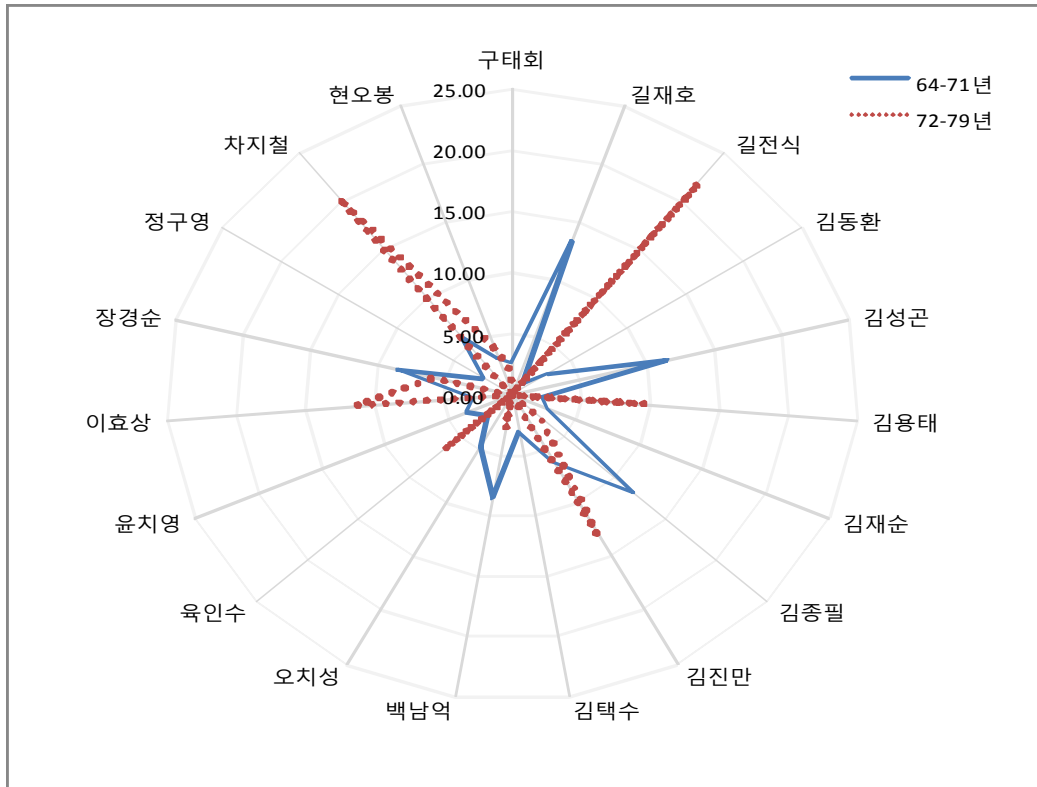
<표 4-23> 수출 전산업확대기 정치인 접촉 현황

(단위 : 빈도수)

	72	73	74	75	76	77	78	79	계
강병규	3	1	4	2	1	5	2	2	20
곽상훈		2	2	4	1	2	4		15
길전식	20	16	17	9	2	3	13		80
김용태	4	1	16	11	1		2		35
김종필					1	2	3	5	11
김진만	26	12	6	3					47
박준규	2		8	2		2	1	10	25
백두진	13	6	8	7	1	2	4	4	45
신동관	6	1	2	1					10
육인수	5	1	6	2	1	2	5	2	24
이효상	2	5	8	10	1	2	12	1	41
임방현				1	5	1	5	2	14
장경순	11	1	5	4					21
정일권	27	14	6	3		3			53
차지철	38	14	22						74
총합계	157	74	110	59	14	24	51	26	515

주: 합계가 10회 이상의 접촉자.

<그림 4-6> 수출개시기와 수출 전산업확대기의 정치인 접촉 변화
(단위 %)



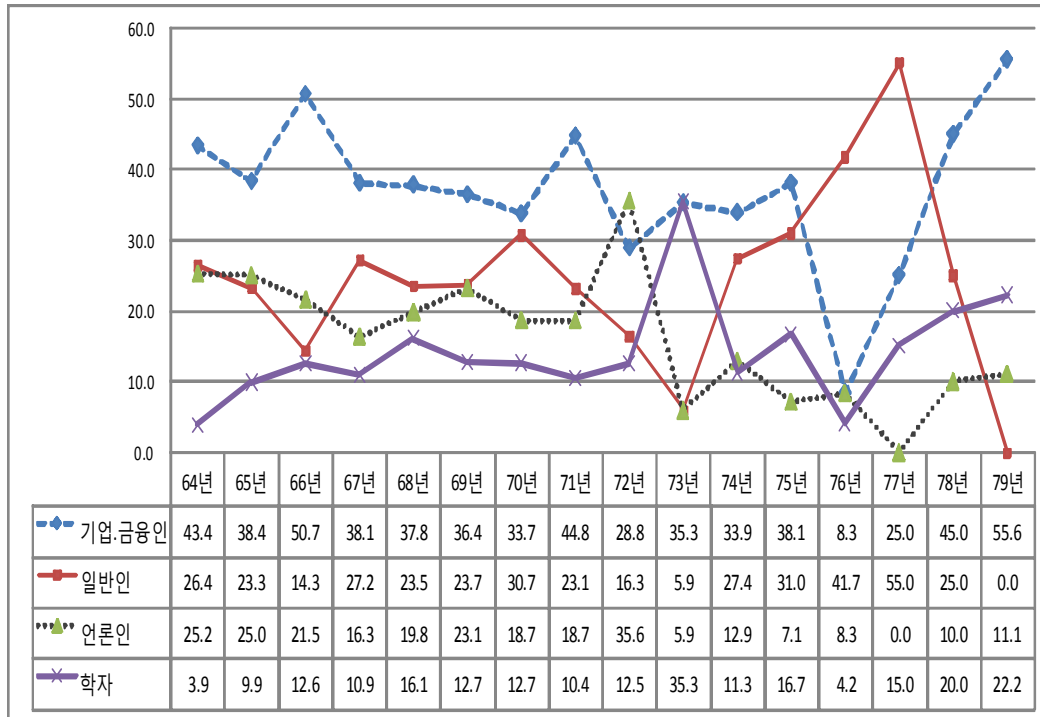
(3) 수출정책 시기의 민간 영역별 접촉 현황

민간영역을 년도별로 살펴보면 <그림 4-7>과 같으며, 실질적인 변동은 크게 일어나고 있는 것으로 나타나고 있다.

경제인의 경우 1964년, 1966년, 1971년, 1978년, 1979년도에 접촉빈도가 높게 나타나고 있으나 그 외의 년도에서는 접촉빈도가 급격하게 감소하는 것으로 나타나고 있다. 특별히 1966년도와 1971년은 경제 5개발 마지막 년도임에 따라 차기 경제개발계획에 영향을 주는 시기로 보여 진다. 따라서 차기 산업 정책에 대해 경제인과의 상호작용이 일어났을 것으로 추측된다. 또한 1975년은 제4차 경제개발 5개년에 주력해야 할 6대 중점주력산업인 석유화학, 제철, 비철금속, 조선, 기계, 전자산업에 대해 논의가 시작되는 시기이며, 1979년의

경우는 1980년대 산업합리화·에너지 및 자원절약이 추진되는 시기이다(오원철, 2006; 344)

<그림 4-7> 민간 영역별 접촉 현황



언론인의 경우 1964년, 1972년도에 급격한 접촉이 이루어지고 있으며 1971년, 1973년, 1975년, 1977년은 매우 낮은 접촉이 이루어지고 있다. 1973년의 경우 매우 낮은 언론접촉은 1972년 10월 유신선포의 영향으로 보이며 이 시기에 오히려 학자의 접촉이 매우 높게 나타나고 있다.

학계는 1968년, 1973년, 1979년에 접촉이 증가되었으며, 특이한 점은 수출전산업확대기는 언론의 접촉이 매우 낮은 시기인 1973년, 1975년, 1977년은 학자를 상대적으로 더 많이 접촉한 것으로 나타나고 있다. 즉 언론의 접촉이 증가하면 상대적으로 학계의 접촉이 감소하고 있다.

수출진흥정책시기별 전체 민간인 접촉 현황을 살펴보면, 수출개시기의 총 인원수 848명으로 2,479회를 만났고, 이 중 10회상은 46명으로 991회를 만났다. 수출 전산업확대기에는 민간인 접촉이 전체적으로 급감하게 나타나며 총 인원도 22%가 감소한 194명으로 368회를 만났다.

<표 4-24> 수출진흥정책 시기별 민간인 접촉 현황

	수출개시기 (64-71년)	구성비(%)	수출 전산업확대기 (72-79년)	구성비(%)
10회이상	991회	39.98	70회	19.02
인원수	46명	5.42	5명	2.58
10회미만	1,488	60.02	298회	80.98
인원수	802명	94.56	189명	97.42
총 접촉수	2,479회	100.0	368	100.0
인원수	848명	100.0	194명	100.0

(4) 수출진흥정책 시기별 개인별 접촉 현황

수출정책 개시기인 1964년부터 1971년까지 접촉현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 4-25> 수출개시기 개인별 접촉 현황(1964년-1971년)

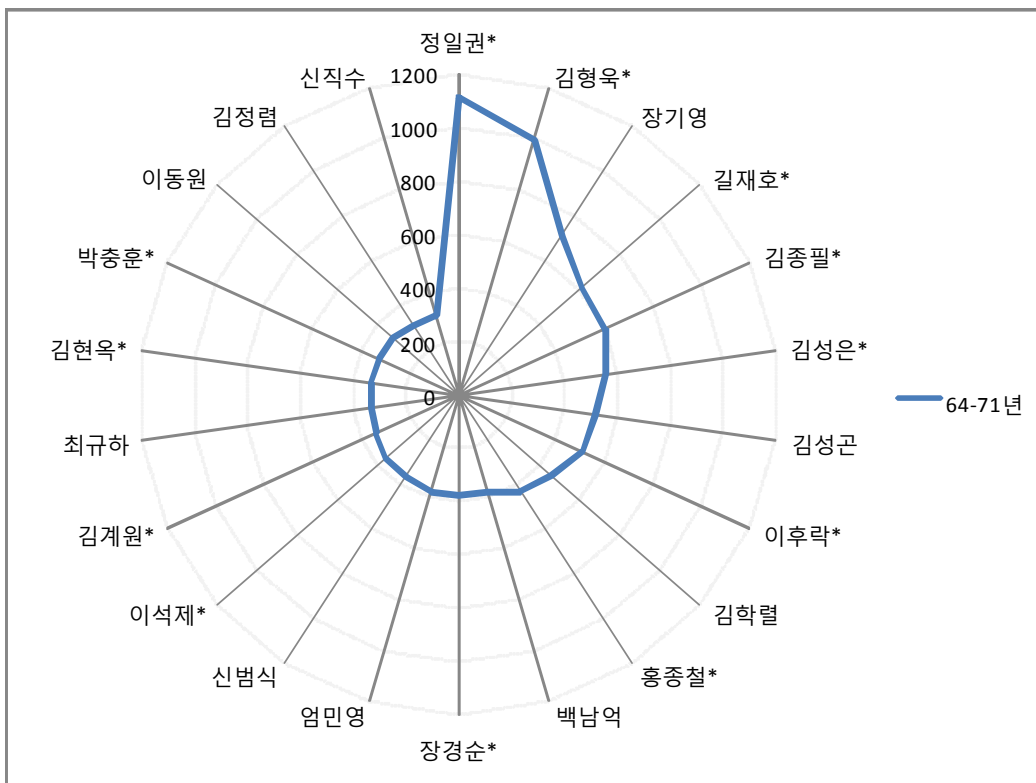
성명	순위	64-71 년	성명	순위	64-71년	성명	순위	64-71 년
정일권*	1	1119	이동원	20	326	김택수	39	133
김형욱*	2	997	김정렴	21	312	차균희	40	129
장기영	3	707	신직수	22	310	이효상	41	123
길재호*	4	612	김진만	23	274	김상복*	42	123
김종필*	5	598	차지철*	24	261	김재순	43	123
김성은*	6	552	오치성*	25	247	민기식*	44	117
김성곤	7	515	조시형*	26	218	구태회	45	113
이후락*	8	508	박경원*	27	210	원용석	46	110
김학렬	9	460	윤치영	28	202	정구영	47	110
홍종철*	10	426	임충식*	29	187	육인수	48	108
백남억	11	373	서봉균	30	165	윤주영	49	107

성명	순위	64-71년	성명	순위	64-71년	성명	순위	64-71년
장경순*	12	371	이낙선*	31	163	정소영	50	105
엄민영	13	371	이호	32	161	김성진	51	103
신범식	14	362	정래혁*	33	158	민관식	52	102
이석제*	15	360	서일교	34	143	백두진	53	101
김계원*	16	341	양찬우*	35	141	계		15,255
최규하	17	336	김동조	36	134	100회 미만		12,579
김현옥*	18	333	김동환*	37	134	총계		27,834
박충훈*	19	328	현오봉	38	133			

*. 군사관련학교 출신

<그림 4-8> 수출개시기의 개인별 접촉에 따른 도식화

(단위 : 빈도수)



- 주: 1. 수출개시기의 개인별 100회 이상 접촉자는 53명이므로 300회이상자로 제한함.
2. *표시는 군사관련 출신자임.

100이상의 접촉 회수를 나타내는 사람은 53명으로 나타났으며, 가장 높은 접촉을 한 사람은 정일권으로 1,119회의 최저 접촉을 한 것으로 나타났다. 2순위는 김형욱으로 998회로 나타났으며, 3순위는 장기영으로 64년부터 66년까지 경제기획원장관 겸 부총리를 지냈던 인물이다. 4순위는 길재호로 612회이며 당시 공화당정치인 이었고 5순위는 김종필로 598회로 나타났다.

수출개시기의 총 접촉빈도가 27,834회로 1,719명이 접촉한 것으로 나타났다. 이 중 53명이 15,255 접촉으로 50%이상 차지하며 평균 287.8회 접촉한 것으로 나타났고, 1,666명은 총 12,579회로 평균 7.6회 접촉하였다. 그러므로 수출개시기의 주요인물에 53명이 포함될 수 있다.

수출개시기에 있어 100회 이상 접촉한 인물 53명의 출신학교를 분석하면 다음과 같다.

한국출신은 22명으로 41.5%이며, 31명인 58.5%가 일본을 비롯한 유학파로 나타났다.

<표 4-26> 주요학력의 출신지

출신	한국	일본	미국	영국	벨기에	만주	계
한국	22					2	24
일본	4	7	6		1	1	19
미국	9	7	1	1			18
계	35	14	7	1	1	3	61

주: 1. 31명은 2개 이상 학교를 유학 한 것으로 나타남.

2. 박정희정권 이후 학력은 제외함.

3. 명예 학위 제외함.

군사관련학교 출신은 53명중 43.4%인 23명이며 군사관련 학교는 총 35 곳 다닌 것으로 나타났다. 이중 한국 군사학교 출신이 25명이며, 미국의 군사관련 학교는 8명으로 나타났다. 일본의 군사학교 관련자는 2명으로 나타났다.

<표 4-27> 군사학교 출신 현황

군사영역별	한국	일본	미국	영국	벨기에	만주	계
육군사관학교	9	2					11
육군대학교	8						8
군사영어학교	3						3
국방대학원	3						3
육군포병학교			4				4
육군보병학교			1				1
육군(지휘)참모학교	2		3				5
계	25	2	8	0	0	0	35

주: 군사관련 출신은 1개 이상의 학교를 다님.

군사관련학교 출신이 중요한 이유는 박정희 전 대통령이 5개의 군사학교인 만주신경군관학교 2년 예편과정을 비롯하여 일본육군사관학교, 육군사관학교, 미육군포병학교, 육군대학교를 재학하였다. 그러므로 100회 이상 접촉한 53명 중 약 50%에 해당하는 사람이 박정희 전 대통령이 재학한 학교 중 한 곳을 나온 것이다. 또한 이들이 대부분 접촉빈도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 박정희 정부가 연고에 의해 네트워크가 형성 되었을 것으로 시사하고 있다.

53명의 학교 재학은 총 97곳으로 전공별 현황은, 군사학(군사영어포함)이 35명으로 36.08%이고, 경제학 및 상과 전공이 16명으로 16.49% 이다. 정치·행정학은 9명으로 9.2%, 법·국제법 전공이 13명으로 13.4%, 농학 7명 7.2%이며 전공을 알수 없는 경우가 14.4% 이다.

<표 4-28> 전공별 현황

전공	한국	일본	미국	영국	벨기에	만주	계
군사학	25	2	8				35
경제학 및 상과	6	4	6				16
정치·행정학	6			1		2	9
법·국제법	6	5	2				13
농학	1	2					3
기타	1	4			1	1	7
전공표시없음	5	2	7				14
계	50	19	23	1	1	3	97

수출 전산업확대기 시기인 1972년부터 1979년 10월까지의 개인별 접촉현황을 살펴보면 100회 이상 접촉한 개인은 총14인으로 수출개시기의 53명보다 50%이하로 감소된 것으로 나타났다. 이유를 분석하면 청와대조직을 강화시키면서 대통령을 직접적으로 접촉하기보다는 “청와대비서실”이라는 한 단계의 조직을 걸쳐 의사소통이 이루어진 것으로 보이며, 청와대 비서실이 강화되면서 실질적인 접촉이 서서히 차단된 것으로 판단된다.

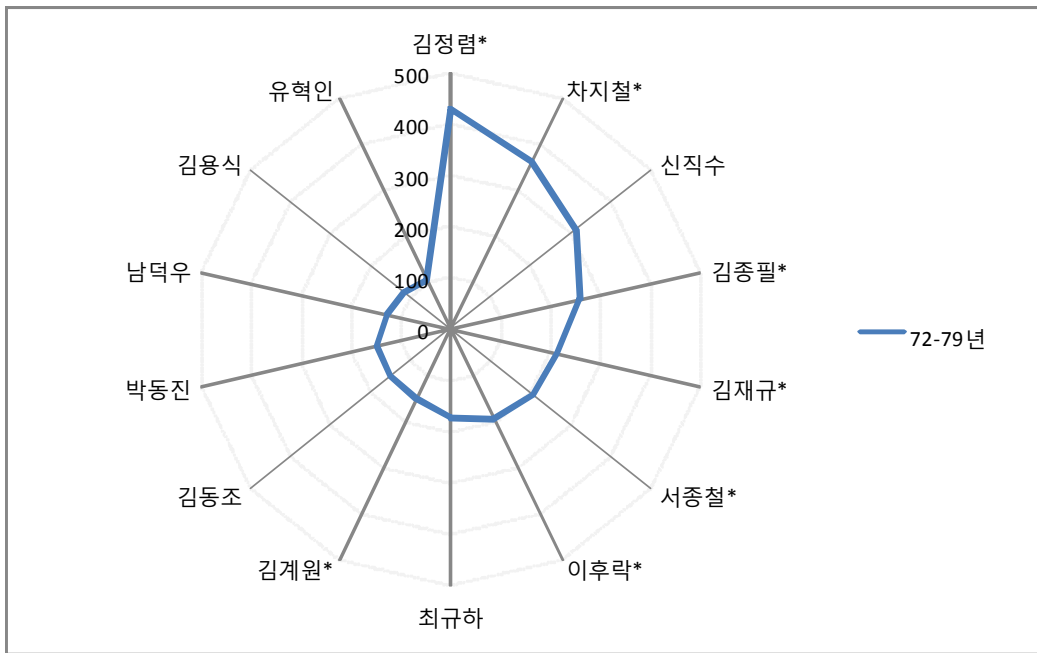
이 시기에 가장 접촉빈도가 높은 인물은 김정렴으로 433회로 14.66%로 나타났으며, 2순위는 차지철 366회로 12.39%로 나타났다. 3순위는 신직수 10.63%, 4순위는 김종필 8.73%, 5순위는 김재규로 나타났다. 김정렴은 69년부터 79년까지 대통령비서실장을 역임한 인물이며, 군사관련 출신이지만 경제학을 수학(受學)한 인물이다.

<표 4-29> 수출 전산업확대기 개인별 접촉현황(1972년-1979년)

성명	순위	접촉빈도수	구성비(%)
김정렴*	1	433	14.66
차지철*	2	366	12.39
신직수	3	314	10.63
김종필*	4	258	8.73
김재규*	5	214	7.24
서종철*	6	206	6.97
이후락*	7	194	6.57
최규하	8	171	5.79
김계원*	9	151	5.11
김동조	10	149	5.04
박동진	11	147	4.98
남덕우	12	127	4.30
김용식	13	117	3.96
유혁인	14	107	3.62
계		2,954	100.00

주: *표시는 군사관련 출신임.

<그림 4-9> 수출 전산업확대기의 개인별 접촉에 따른 도식화



주: 1. 수출 전산업확대기는 100회 이상 접촉자는 14명임.

2. *표시는 군사관련 출신자임.

수출 전산업확대기의 총 접촉빈도는 6,631회로 총 627명이 접촉한 것으로 나타났다. 이 중 14인이 2,954회인 44.5%로 평균 211회이며, 613명이 55.5%인 3,677회 평균 6회 만난 것으로 볼 때 14명이 수출 전산업확대기의 주요 인물에 포함될 수 있다.

<표 4-30> 수출 전산업확대기의 100회 이상과 100회 미만 현황

	인원수	접촉 빈도수	구성비(%)
100회 이상	14명	2,954	44.5
100회 미만	613명	3,677	55.5
계	627명	6,631	100.0

수출 전산업확대기의 14명에 대한 학력 출신지 현황이다. 14명 모두 한국에서 수학(修學) 하였고, 이 중 5명은 비유학파이며, 9명은 일본 및 미국 등

에서 유학한 것으로 나타났다.

<표 4-31> 주요학력의 출신지

출신	한국	일본	만주	계
한국	5			5
일본	2	2	1	5
미국	4			4
계	11	2	1	14

주: 1. 박정희정권 이후 학력은 제외함.
2. 명예 학위 제외함.

<표 4-32>은 14명에 대한 군사관련 현황이다. 군사관련 출신은 7명으로 50%에 해당되며, 이들이 접촉빈도 높은 것으로 나타났다.

<표 4-32> 군사학교 출신 현황

군사영역별	한국	일본	미국	계
육군사관학교	2	-	-	2
육군대학교	2	-	-	2
군사영어학교	2	-	-	2
육군보병학교		-	1	1
육군(지휘)참모학교	1	-	1	2
계	7	-	2	9

주: 군사관련 출신은 1개 이상의 학교를 다님.

14명이 수학한 학교는 모두 26곳이다. 이중 군사(영어포함)학 전공이 9명으로 34.6%이며, 경제학 및 상과 전공이 4명으로 15.4%, 법·국제법 전공이 11.5%, 정치·행정학 전공이 0.8%, 전공을 알수 없는 경우가 26.9%이다.

따라서 수출개시기와 마찬가지로 수출 전산업확대기도 군사학 전공자가 높게 나타났다.

<표 4-33> 전공별 현황

전공	한국	일본	미국	만주	계
군사(영어)학	7		2		9
경제학 및 상과	2	1	1		4
정치·행정학	1			1	2
법·국제법	1	2			3
영어		1			1
전공표시없음	7				7
계	18	4	3	1	26

3. 산업정책시기에 따른 조직차원의 분석 결과

1) 산업정책시기에 따른 전반적인 분석 결과

구체적 산업정책시기 분석은 국가경제발전에 직접적인 영향을 미치는 집단과 비경제집단을 구분하여 산업기간별로 분석하였으며, 경제개발 5개년 시기를 1단계(64-66년) 2단계(67-71년), 3단계(72-76년), 4단계(77-79년)로 구분하였으며 경제개발5개년 시기를 산업정책기관으로 변형하여 사용한다.

경제와 직접적인 관련이 있다고 판단되는 영역은 <표 4-34>와 같다.

<표 4-34> 경제집단

영역	청와대	행정부	민간인	산하단체
경제집단	비서실장, 경제비서진	경제기획원, 재무부, 건설부, 상공부, 농수 산부, 교통부, 체신부, 국무총리, 지방정부의 시·도지사	경제인, 금융인,	공기업, 경제위원, 무임소경제장관, 정경연구소, 한국 개발연구원

주. 경제집단은 경제, 비경제집단은 비경제로 용어를 사용함.

경제집단과 비경제집단에 대한 조작적 정의는 <표 4-1> 참조.

산업정책기간별로 경제집단과 비경제집단을 분석하기 전에 먼저 산업정책기간별 두 집단의 차이가 있는지를 분석하였다.

<표 4-35>에 대한 χ^2 -검정량은 <표 4-36>에 나타났으며, 산업정책기간 내의 경제집단과 비경제집단 간의 차이가 있는 것으로 나타났다⁸⁾.

<표 4-35> 산업정책 기간의 경제집단과 비경제집단에 대한 χ^2 -검정

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	27.179(a)	3	.000
Likelihood Ratio	22.208	3	.000
Linear-by-Linear Association	3.110	1	.078
N of Valid Cases	34465		

a. 0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 633.44.

<표 4-36> 산업정책시기와 경제집단 및 비경제집단의 교차분석

			경제구분		Total
			비경제	경제	
정책 시기별	1단계 (64-66)	Count	8,466	3,149	11,615
		% within 정책기간	72.89%	27.11%	100
	2단계 (66-71)	Count	11,510	4,709	16,219
		% within 정책기간	70.97%	29.03%	100
	3단계 (72-76)	Count	3,220	1,158	4,378
		% within 정책기간	73.55%	26.45%	100
	4단계 (77-79)	Count	1,579	674	2,253
		% within 정책기간	70.08%	29.92%	100
Total		Count	24,775	9,690	34,465
		% within 정책기간	71.88%	28.12%	100

8) 경제집단, 비경제집단 또는 비경제, 경제에 나타난 34,465수치는 개인별 총 접촉회수임.
경제구분에 있어 비경제, 경제의 구분은 <표 4-1>제시한 것처럼 종사자임.

먼저, 산업정책시기와 경제구분에 있어 나타난 결과는 <표 4-36>과 같다.

1단계는 비경제 관련자 접촉 회수는 8,466회로 74.89%에 해당하며, 경제 관련자는 3,149회인 27.11%로 이다.

2단계는 비경제 관련자 접촉 회수는 11,510회 70.978%로이며, 경제 관련자는 4,709회 29.03% 이다.

3단계는 비경제 관련자 접촉회수는 3,220회로 73.55%이며, 경제 관련자는 1,158회로 26.45%로 이다.

4단계는 비경제 관련자 접촉회수는 1,579회로 70.08%이며, 경제 관련자 674회로 29.92%로 이다. 또한 2단계를 기점으로 전반적으로 접촉회수가 급감하고 있다.

<표 4-37>과 <그림 10>은 박정희 정부의 주요행정부와 산업정책시기별에 따른 개인수별 접촉현황 및 변동을 보여주고 있다.

1단계 기간인 64년-66년은 정치인>국방부소속>외무부소속>중앙정보부소속>경제기획원소속>국무총리실 순으로 나타나고 있다.

2단계 기간인 67년-71년은 정치인>청와대소속>국방부소속>외무부소속>중앙정보부소속>국무총리실>경제기획원 순으로 나타나고 있다.

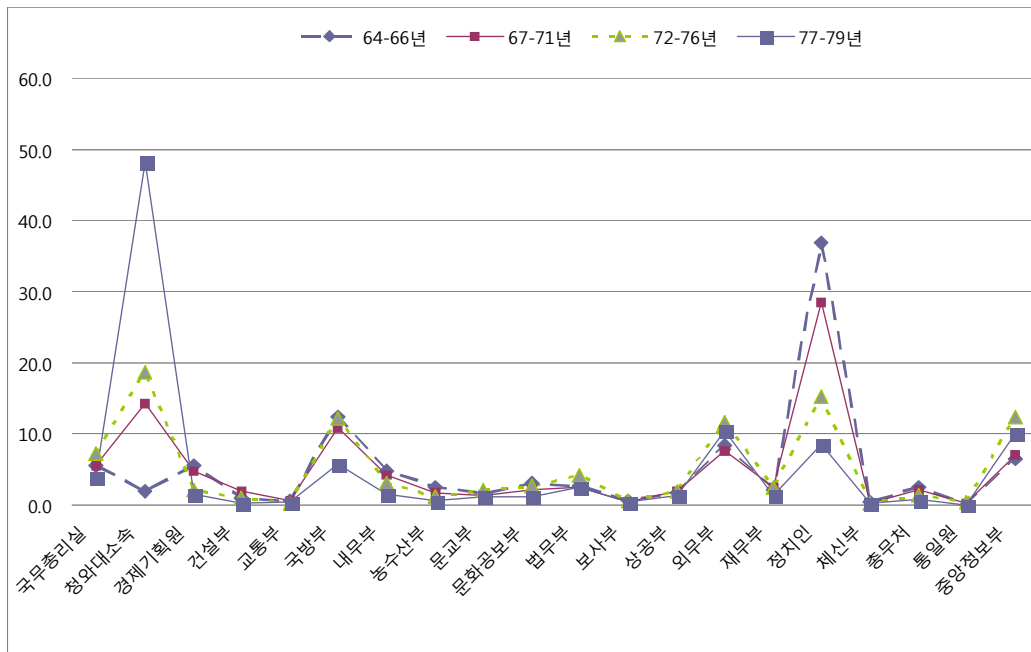
3단계 기간인 72년-76년은 청와대소속>정치인>중앙정보부소속>국방부소속>외무부소속>국무총리실>법무부소속 순으로 나타나고 있다.

3단계 기간인 77년-79년은 청와대소속>외무부소속>중앙정보부소속>정치인>국방부소속>국무총리실>경제기획원 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-37〉 박정희 정부의 주요행정부와 산업정책 시기별에 따른 개인수별
접촉현황

	64- 66	비율	67- 71	비율	72- 76	비율	77- 79	비율	총 합계	비율
국무총리실	500	5.5	741	5.5	272	7.2	86	4.1	1599	5.6
경제기획원	503	5.5	625	4.7	81	2.1	34	1.6	1243	4.4
청와대소속	178	1.9	1911	14.3	706	18.7	1018	48.2	3813	13.4
건설부	89	1.0	250	1.9	38	1.0	4	0.2	381	1.3
교통부	45	0.5	65	0.5	5	0.1	8	0.4	123	0.4
국방부	1131	12.4	1459	10.9	461	12.2	121	5.7	3172	11.2
내무부	429	4.7	555	4.1	114	3.0	31	1.5	1129	4.0
농수산부	225	2.5	222	1.7	40	1.1	14	0.7	501	1.8
문교부	139	1.5	184	1.4	78	2.1	23	1.1	424	1.5
문화공보부	284	3.1	280	2.1	101	2.7	25	1.2	690	2.4
법무부	237	2.6	334	2.5	156	4.1	52	2.5	779	2.7
보사부	53	0.6	57	0.4	18	0.5	8	0.4	136	0.5
상공부	162	1.8	263	2.0	73	1.9	29	1.4	527	1.9
외무부	772	8.4	1018	7.6	437	11.6	219	10.4	2446	8.6
재무부	195	2.1	339	2.5	96	2.5	28	1.3	658	2.3
정치인	3373	36.9	3814	28.5	572	15.1	179	8.5	7938	27.9
채신부	33	0.4	33	0.2	4	0.1	5	0.2	75	0.3
총무처	219	2.4	269	2.0	51	1.3	15	0.7	554	1.9
통일원	0	0.0	26	0.2	12	0.3	1	0.0	39	0.1
중앙정보부	584	6.4	937	7.0	467	12.3	213	10.1	2201	7.7
총합계	9151	100	13382	100	3782	100	2113	100	28428	100

<그림 4-10> 박정희 정부의 주요 행정부와 시기별에 따른 개인수별 접촉 변화



2) 산업정책 시기별에 따른 경제관련 집단과 비경제관련 집단 분석결과

<표 4-38>과 <그림 4-11>는 산업정책시기별에 따른 경제와 비경제의 영역별 분석으로 다음과 같다.

1단계의 경제영역은 경제행정부>경제인>경제산하기관 순이며, 비경제영역은 비경제인>비경제행정부>비경제산하기관 순으로 나타났다.

2단계의 경제영역은 경제행정부>청와대경제담당>경제인 순이며, 비경제영역은 비경제행정부>비경제인>청와대비경제담당 순으로 나타났다.

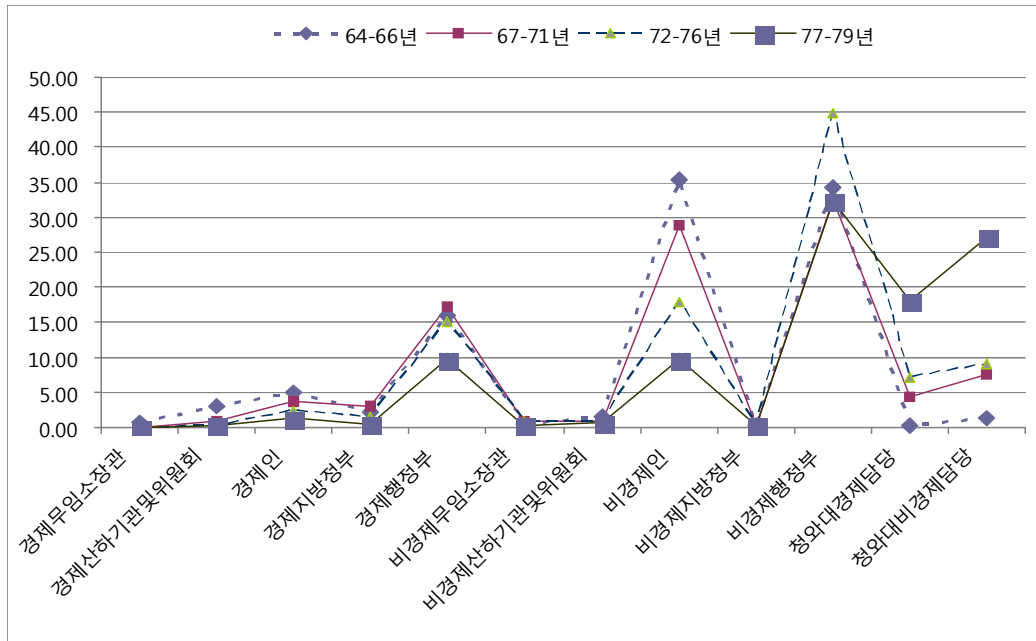
3단계의 경제영역은 경제행정부>청와대경제담당>경제인 순이며, 비경제영역은 비경제행정부>비경제인>청와대비경제담당 순이다.

4단계의 경제영역은 청와대경제담당>경제행정부>경제인 순이며, 비경제영역은 비경제행정부>청와대비경제담당>비경제인 순이다.

<표 4-38> 산업정책시기별에 따른 영역별 경제집단 및 비경제집단의 접촉결과

	64-66년		67-71년		72-76년		77-79년		총합계	
	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)
경제 계	3149	27.11	4709	29.03	1158	26.45	674	29.92	9690	28.12
경제 무임소 장관	70	0.60	1	0.01	1	0.02	0	0.00	72	0.21
경제산하 기관 및 위원회	338	2.91	131	0.81	12	0.27	5	0.22	486	1.41
경제인	585	5.04	588	3.63	108	2.47	31	1.38	1312	3.81
경제 지방정부	252	2.17	487	3.00	64	1.46	12	0.53	815	2.36
경제 행정부	1871	16.11	2798	17.25	661	15.10	220	9.76	5550	16.10
청와대 경제담당	33	0.28	704	4.34	312	7.13	406	18.02	1455	4.22
비경제 계	8466	72.89	11510	70.97	3220	73.55	1579	70.08	24775	71.88
비경제 무임소 장관	42	0.36	131	0.81	39	0.89	3	0.13	215	0.62
비경제 산하기관 및 위원회	166	1.43	152	0.94	34	0.78	15	0.67	367	1.06
비경제인	4095	35.26	4698	28.97	783	17.88	217	9.63	9793	28.41
비경제 지방정부	32	0.28	47	0.29	6	0.14	6	0.27	91	0.26
비경제 행정부	3986	34.32	5275	32.52	1964	44.86	726	32.22	11951	34.68
청와대 비경제 담당	145	1.25	1207	7.44	394	9.00	612	27.16	2358	6.84
총합계	11615	100	16219	100	4378	100	2253	100	34465	100

<그림 4-11> 정책기관별 경제집단과 비경제집단의 접촉 현황



3) 산업정책 기간에 따른 경제집단 내의 분석 결과

<표 4-39>와 <그림 4-12>는 경제집단 내에서의 산업정책시기별에 따른 접촉현황으로 다음과 같다.

1단계인 64-66년은 경제기획원>농수산부>재무부>상공부>건설부> 순으로 나타나고 있다.

2단계인 67-71년은 청와대>경제기획원>재무부>상공부>건설부>농수산부> 순으로 나타나고 있다.

3단계인 72-76년은 청와대>재무부>경제기획원>상공부>농수산부>건설부> 순으로 나타나고 있다.

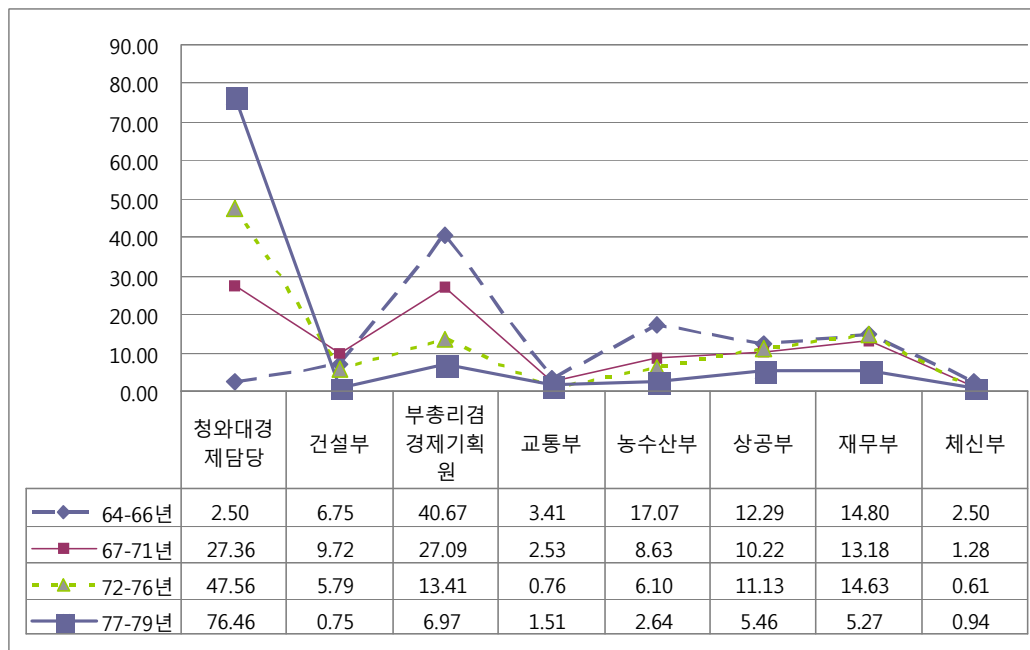
4단계인 77-79년은 청와대>경제기획원>상공부>재무부>농수산부>교통부> 순으로 나타나고 있다.

이러한 결과는 산업정책기간에 따라 네트워크가 변화되고 있는 것으로 보인다.

<표 4-39> 경제관련 행정부 및 산업정책시기별의 접촉 현황

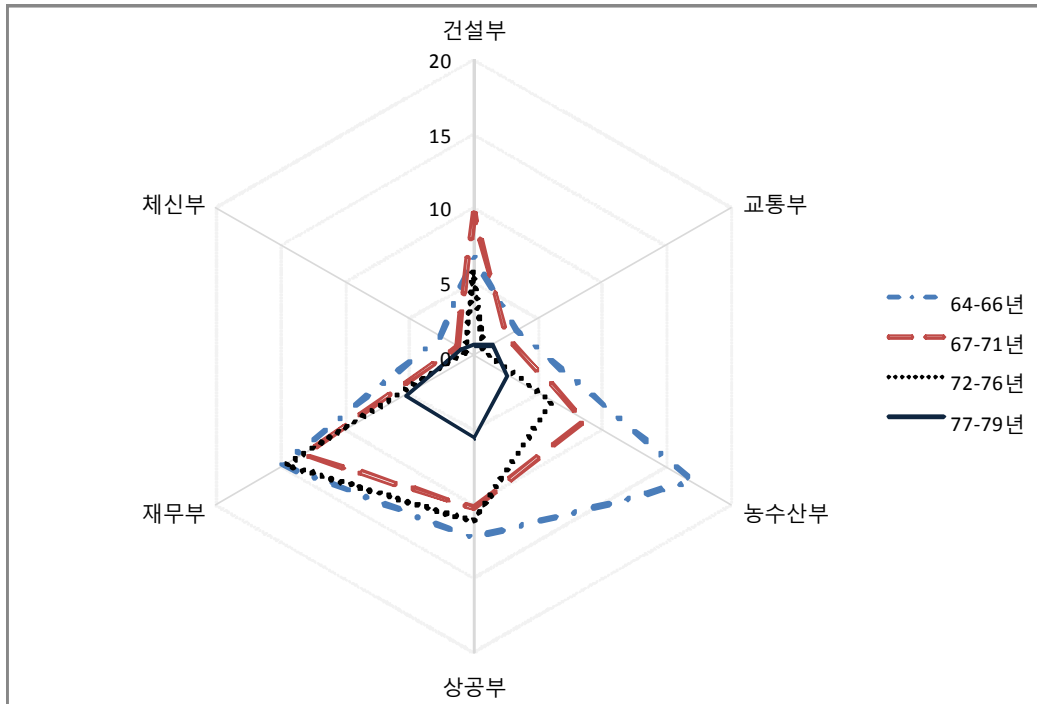
경제 행정부	64-66년		67-71년		72-76년		77-79년		총합계	
	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)	접촉 빈도 수	구성 비 (%)
청와대경제 담당	33	2.50	704	27.36	312	47.56	406	76.46	1455	28.65
건설부	89	6.75	250	9.72	38	5.79	4	0.75	381	7.50
부총리겸 경제기획원	536	40.67	697	27.09	88	13.41	37	6.97	1358	26.74
교통부	45	3.41	65	2.53	5	0.76	8	1.51	123	2.42
농수산부	225	17.07	222	8.63	40	6.10	14	2.64	501	9.87
상공부	162	12.29	263	10.22	73	11.13	29	5.46	527	10.38
재무부	195	14.80	339	13.18	96	14.63	28	5.27	658	12.96
체신부	33	2.50	33	1.28	4	0.61	5	0.94	75	1.48
계	1318	100	2573	100	656	100	531	100	5078	100

<그림 4-12> 경제관련 부처별에 따른 산업정책시기별 변화



<그림 4-13> 경제관련 행정부 및 산업정책시기별 접촉 도식화

(단위 %)



주. 청와대조직과 부총리 및 경제기획원은 타 부처에 비해 우위로 나타남에 따라 제외시키고 행정부의 변화만 도식화 함.

<표 4-40>는 산업정책 시기별에 따른 최고 면접자이다. 장기영은 은행출신으로 1단계 시기와 2단계 시기인 64년-71년 동안 경제인과 언론인 두 역할을 담당함으로써 박정희 정부의 산업정책에 대한 핵심인물로서의 작용하고 있다. 그러나 72년 이후 장기영과의 접촉은 거의 전무한 것으로 나타나 박정희 전 대통령의 권력지양에 대한 가치 및 태도를 예측하게 한다.

그러나 특이한 점은 외무부의 접촉은 행정부처 중 가장 높게 나타나며 시간이 흐름에 따라 행정부처의 접촉이 급감하게 나타나지만 외무부는 시계열적측면에서도 높은 접촉을 나타남에 따라 박정희 전 대통령의 수출진흥정책에 대한 행태를 느끼게 한다.

<표 4-40> 산업정책 시기별에 따른 영역별 최고 면접자 현황

(단위 : 회수)

소속	64-66년	67-71년	72-76년	77-79년
국무총리	정일권(460)	정일권(598)	김종필(242)	최규하(86)
청와대경제	이후락(26)	이후락(271)	김정렴(251)	김정렴(182)
경제기획원 (부총리)	장기영(477)	김학렬(287)	태완선(43)	남덕우(18)
건설부	전예용(49)	이한림(68) 주원(68)	장예준(15)	
농수산부	차균희(96)	조시형(53)	김보현(22)	
상공부	박충훈(106)	이낙선(102)	이낙선(39)	최각규(17)
재무부	김정렴(40)	서봉균(106)	김용환(44)	김용환(22)
교통부	안경모(34)	백선엽(25)		
체신부	김병삼(19)	박경원(12)		
청와대비경제	신범식(35)	김정렴(170)	최규하(59)	차지철(277)
중앙정보부	김형욱(524)	김형욱(469)	신직수(229)	김재규(195)
국방부	김성은(268)	임충식(176)	서종철(135)	노재현(42)
외무부	이동원(275)	최규하(303)	김동조(129)	박동진(122)
법무부	신직수(136)	신직수(174)	신직수(56)	오탁근(19), 이선중(19)
내무부	양찬우(137)	박경원(152)	김현옥(62)	김치열(13)
문화공보부	홍종철(225)	신범식(136)	윤주영(62)	김성진(16)
총무처	이석제(186)	이석제(164)	서일교(27)	
문교부	윤천주(71)	홍종철(70)	민관식(44)	박찬현(14)
보사부	오원선(34)	정희성(28)		
지방정부	김현옥(88)	김현옥(221)	양택식(29)	
민간인	서정귀(62)	장기영(50)	신범식(25)	
	장태화(35)	장태화(44) 정주영(33)		

민간인 중 서정귀는 1960-1965년까지 국제신문사 역임 이후 홍국상사 및 호남정유 사장으로서 언론인과 경제인의 경험을 갖고 있다.

장태화는 1965-1972년까지 서울신문사 사장을 역임하였다.

장기영은 한국은행 출신으로 1952부터 조선일보사장, 한국일보, 코리아타임즈 사장을 역임하였고, 이후 부총리겸 경제기획원장관과 서울경제신문 사장을 겸임한 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 박정희 정부의 산업정책에 있어 장기영은 핵심인물로 작용한 것으로 판단된다. 즉, 1단계 시기의 언론인은 서정귀와 장태화이며, 2단계는 장기영과 장태화로 나타나고 있지만 3단계부터는 언론인의 접촉이 거의 나타나지 않고 있어 유신체제 전까지 3명의 언론인이 큰 역할을 한 것으로 판단된다.

민간인으로서 순수한 경제인은 박태준과 정주영이며 박태준은 정주영보다 낮은 20회 정도의 접촉을 한 것으로 나타나고 있다.

제3절 정책모형과 네트워크 분석결과

1. 정책형성모형에 따른 네트워크 분석 결과

박정희정권의 정책형성 주도형은 크게 동원형과 내부주도형으로 나타나고 있다. 이러한 이유는 박정희 전 대통령은 국가-산업의 관계에 있어 경제집단과의 협력관계는 필수적일 것이다. 그런데 박정희 전 대통령은 16년 동안 민간인과의 접촉이 947명으로 2,847회를 만났다. 이중 10회 이상 접촉한 사람은 4.86%인 46명이며 총2,479회로 87.07%에 해당한다(부록참조).

민간인 947명중 경제인(기업·금융인)인 323명으로 1,100회 만났고, 이들 중 100회 이상의 접촉자는 없으며 10회 미만의 일회성의 만남이 295명으로 607회 접촉한 것으로 나타났다. 즉 28명의 경제인이 493회를 만났으며, 이 들 중 40회 이상의 접촉자는 3명으로 축소되었다.

이러한 결과는 박정희 전 대통령의 슬로건인 「경제성장」의 목표 달성은 산업정책에 의한 것일 때, 성공적인 산업정책은 경제인의 협력적 관계가 토

대가 된다. 그런데 박정희 전 대통령은 16년간 40회 이상의 경제인 접촉이 극소수로 나타나는 것은 박정희 전 대통령은 산업정책 형성에 있어 경제인의 협력보다는 자신의 의지와 신념이 반영된 정책형성이 된 것으로 증명된다.

또 다른 측면은 정치인과의 관계이다. 정치인은 374명으로 7,938회를 만났다. 수출개시기에 만난 정치인은 336명으로 7,187회로 90.5% 해당하며, 이 중 100회 이상 접촉자는 17명으로 4,205회로 나타나고 있다. 특히 500회 이상자는 3명으로 나타났으며 이들의 접촉 합은 1,544회이다.

또한 수출 전산업확대기로 갈수록 정치인의 접촉은 급감하고 있다. 총 100명을 만났고 접촉회수는 751회로 나타났다.

산업정책 형성 및 결정은 국회의 최종역할이다. 그럼에도 불구하고 정치인과의 접촉강도가 매우 낮은 것은 박정희 정부는 정치인의 영향력을 거의 받지 않고 오히려 정치인을 장악한 것으로 풀이된다. 앞에서 밝힌바와 같이 박정희 정부의 정책환경은 실제로 정치제도의 취약성으로 장악한 상태이다.

이러한 정책환경은 곧 박정희 전 대통령의 산업정책형성 결정적인 역할을 제공한 것이다. 따라서 박정희 정부의 산업정책형성은 동원형으로 판단된다.

2. 정책결정모형에 따른 네트워크 분석 결과

정책결정모형은 참여자에 따른 권력모형으로 다원주의론, 국가주의론, 엘리트론으로 구분하여 살펴보았다. 다원주의론은 정책에 있어 사회의 이익집단간의 경쟁이며, 정부는 소극적인 역할로 규정하고 있다. 다원주의론은 민주주의 국가에서 나타날 수 있는 모형이다. 조합주의론의 한 축인 국가조합주의론 국가에 의한 엄격한 통제와 억압을 특징으로 한 지배-복종의 관념에 기초하고 있다. 국가주의론은 후진국 또는 개발도상국에서 나타나는 정책결정 모형이다. 엘리트론은 소수의 엘리트가 정책을 결정한다는 입장이다.

박정희정권 시기인 1960-70년대의 우리나라도 개발도상국으로서 국가의 패러다임이 경제 및 안보에 우선하였던 시기였고, 사회·경제·문화·정치적 환경은 제도적 취약성으로 인해 국가주도적 시기였다. 이러한 시기에 다원주의론적 정책결정은 사실상 불가능한 상황이었다. 그러나 박정희정권은 군부

에 의해 탄생되었기 때문에 사실상 군부세력이 그 시대의 엘리트집단이라 할 수 있다. 그렇다면 박정희 정부는 산업정책을 군부 엘리트 집단에 의해 결정되었는지 질문을 하게 된다.

<표 4-15>와 <그림 4-14>는 16년간 장기 접촉자와 행정부 역임자를 분석한 결과이다. 박정희 전 대통령의 인적네트워크는 크게 16년간의 장기접촉자와 행정부 엘리트의 2개 축으로 구분할 수 있고, 2개의 축은 다시 군부출신과 비군부출신의 2개 축으로 구분하여 총 4개의 영역으로 설명할 수 있다.

먼저 16년간 장기접촉자에 대한 분석을 보면 총 24명으로 이들을 군부출신과 비군부출신으로 구분한다. 또한 행정부 3회 이상 역임자는 33명으로 축소된다. 이들을 다시 경제부처와 비경제부처 역임자로 구분하여 보면 <그림 4-14>와 같이 나타난다.

나타난 결과는 16년간 장기접촉자 중 군부출신은 8명이며, 비군부출신은 15명이 된다. 박정희 정부가 군부에 의해 탄생된 정부임에 불구하고 군부세력보다는 비군부세력과의 친근성을 나타내고 있다.

행정부 엘리트를 군부출신과 비군부출신으로 구분하여 분석하면, 군부출신의 행정부 역임자는 12명이며, 비군부출신은 21명으로 구분된다. 박정희 정부는 행정부 역임에서도 마찬가지로 비군부출신을 군부출신보다 더 많이 등용한 것으로 나타나고 있다. 그러나 주목해야 할 것은 군부출신의 16년간 장기접촉자 중 김정렴만이 4개의 행정부처를 역임하였고, 비군부출신자는 9명이 4개 이상의 행정부처를 역임한 것으로 나타나 인사등용에 있어 공적관계를 유지한 것으로 추측된다.

박정희 정부의 엘리트 집단인 군부출신은 대부분 비경제 행정부처에 등용하였고, 비군부출신 33명 중 13명은 경제 관련 행정부처에 등용하였다. 이러한 사실은 산업정책결정에 있어 소수의 엘리트에 의해 결정된다고 보기에 한계가 발생한다. 왜냐하면 이미 박정희 전 대통령은 자신의 신념대로 정책을 형성한 것으로 밝혀졌기 때문이다.

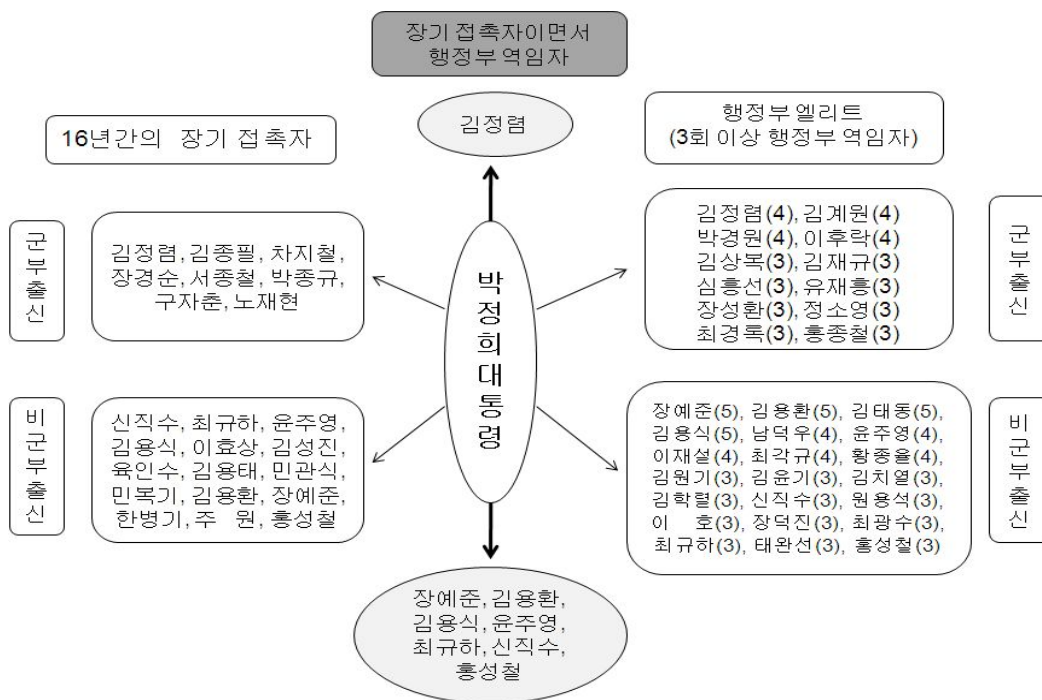
또한 박정희 전 대통령은 산업정책결정에 있어 군부출신을 자신과의 관계가 긍정적이면서 경제부처에 등용시키는 것은 권력의 부작용을 예측했을 수도 있다. 왜냐하면 박정희 전 대통령의 두 축의 네트워크에서 보여주는 것은

세력 간의 균형을 보여주기 때문이다.

이러한 결과는 박정희 정부에 있어 참여자의 권력모형은 국가조합주의와 수단적 정책결정과정에 참여하는 군부엘리트와 관료엘리트의 혼합형으로 판단된다. 즉 엘리트에 의해 정책결정이 이루어지는 것이 아니라 엘리트에 의해 산업정책이 달성되도록 엘리트를 작용한 것이다.

따라서 박정희 전 대통령의 네트워크는 두 개의 축으로 연결되어 있으면서 서로 상호작용이 이루어지면서 자원의 교환이 이루어진 것은 사실이다. 그러나 박정희 전 대통령은 네트워크 간의 권력의 집중을 차단하고 자원의 균형적인 배분을 통해 16년간의 장기집권이 가능한 것으로 판단된다.

<그림 4-14> 박정희 산업정책에 따른 인적네트워크 흐름도



주: () 행정부처 장·차관등 역임회수

제 5 장 박정희 정부의 네트워크 요약 및 결론

박정희 전 대통령의 16년간의 면담일지를 통해 접촉한 사람들을 분석하여 박정희 전 대통령의 네트워크를 분석하였으며, 먼저 박정희 전 대통령의 전반적인 네트워크를 분석하였고, 두 번째 산업정책 기간을 구분하여 수출개시기와 수출 전산업확대기, 그리고 경제개발 5개년과 동일한 기간을 4단계로 구분하여 산업정책에 따른 네트워크를 분석하였다.

정책네트워크의 상호작용은 개인과 개인 간의 접촉정도를 정의하기 때문에 개인적 접촉빈도(34,465회)를 중심으로 하며, 행정부 51.85%, 정치인 23.03%, 청와대 11.06%로 나타났다.

박정희 전 대통령의 정책네트워크의 구조는 Rhodes와 Marsh가 제시한 5개의 유형인 구성원, 통합성, 자원, 권력, 안정성 순으로 기술하겠다(<표 2-1>참조).

1. 박정희 정부의 네트워크 요약

1) 구성원

박정희 정부의 정책네트워크의 참여자 수는 매우 제한적이고 폐쇄적인 관계로 나타났다. 박정희 전 대통령이 16년간 만난 사람은 총 2,364명이지만, 1회-9회 정도의 일회성 접촉이 1,979명으로 83.71% 해당하는 것으로 나타났으며, 100회 이상의 접촉은 66명으로 2.8%에 해당한다. 66명 모두 정책네트워크에 포함한다고 보기에는 한계가 있다. 왜냐하면 시기별로 구분하면 접촉자는 감소할 수 있기 때문이다. 이러한 결과는 정책네트워크에 참여하는 수는 매우 제한적임을 알 수 있다. 또한 정치인의 경우 100회 이상 접촉자는 19명으로 총 4,710회를 만났고, 500회 이상 접촉자는 3명으로 나타났다.

또한 참여자의 공통적인 양식은 민간인은 포함되지 않았고 수출개시기에만 정치인이 3명 포함된 것으로 나타나 참여자의 유형이 매우 제한적임에 따라 정책네트워크는 폐쇄적인 경계를 갖고 있는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 <그림 4-4>에 예측이 가능하며 참여자의 유형과 수가 수출개시기와 수출 전산업확대기에 확연하게 차이가 나타남에 따라 네트워크의 변동이 일어나고 있다는 것을 증명하고 있다.

구성원들의 이해유형은 행정부처 3회 이상 역임자 33명 중 21명은 일반전문관료로 나타났고, 12명은 군사엘리트로 나타났다. 이들에 대한 균형은 일반전문관료가 조금 높은 것으로 나타나고 있다. 그러므로 박정희 전 대통령의 이해유형은 엘리트와 전문관료들로 형성되어 있다.

특히 박정희 전 대통령은 산업정책시기별로 네트워크의 변동이 크게 나타나는 것으로 나타났다. 즉 제1단계와 제2단계 시기인 수출개시기, 제3단계와 제4단계 시기인 수출 전산업확대기에 따라 핵심인물의 변동이 크게 나타나고 있다. 예를 들면 장기영과 김형욱은 제2단계까지 매우 핵심적인 인물로 나타나지만 이후 거의 접촉하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 박정희 전 대통령의 권력지향에 대한 태도를 예측하게 한다.

2) 통합성

통합성 정도는 참여자 간의 상호작용의 빈도, 계속성, 예측가능성을 말한다. 산업정책 결정에 있어 경제부처 및 담당은 청와대 경제수석, 경제기획원, 건설부, 교통부, 농수산부, 상공부, 재무부, 체신부와의 상호연관속에서 이루어진다. 이러한 측면에서 경제 행정부처에 등용된 사람들은 제한적이고 한정된 것으로 나타나고 있다. 즉, 3회 이상 행정부처 역임자 33명 중 경제관련 행정부처만 역임한 사람은 15명이고 이 중 8명은 경제 관련 행정부처만 4회 이상 역임한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 참여자간의 통합성 정도를 예측하게 한다. 특히 경제부처 역임자 중 군사출신은 매우 제한적으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 군사정권의 권력이 정책결정에 있어 우위적인 관계를 사전에 차단하고 정책참여자 간의 수평적 관계에서 상호작용과 계속성을 유지함으로써 정책공동체 안정성을 확보한 것으로 판단된다. 또한 정책공동체는 정책에 대한 공유의 이해를 바탕으로 이루어지기 때문에 정책네트워크에서 결정된 산출물은 정당성을 얻게 된다. 따라서 통합성은 정책네트워크에

있어 매우 중요한 요인이며 정책네트워크의 변동 또는 실패에 영향을 미치는 요인으로도 볼 수 있다. 이러한 차원에서 박정희 정부의 정책네트워크는 통합성을 유지함에 따라 산업정책결정에 대한 정당성을 얻은 것으로 판단된다.

3) 자원의 분배

자원의 분배는 정책네트워크에의 모든 참여자들의 자원을 보유하고 서로 교환하는 관계이다.

박정희 정부의 산업정책은 경제관련 부처 및 비경제관련 부처의 협력적 관계에서 달성될 수 있는 국가차원의 정책이다. 수출진흥정책은 박정희 정부의 전 기간동안 이루어진 정책이다. 수출진흥정책의 기반이 된 행정부처는 외무부로 나타나고 있다. 또한 3회 이상 행정부처 역임자중 외무부 역임자가 39.4%인 13명이며, 산업정책 기간에 따른 주요행정부의 접촉현황에서도 나타나는 바와 같이 외무부의 접촉이 타 부처보다 우위에 있는 것으로 보여주고 있다. 따라서 국가차원의 산업정책은 총체적인 자원의 흐름으로 인해 참여한 공동체 모두가 자원을 보유하고 교환하는 관계에 있다. 다만, 자원의 배분에 있어 불균형적인 관계가 나타나기도 한다. 실제로 1단계에서 4단계의 기간 동안 조직차원의 네트워크는 변동이 일어나고 있다. 자원배분은 최고 지도자가 구성원들에게 배분할 수 있기 때문에 단계에 따른 산업정책에 따라 배분의 균형이 달라지는 것으로 나타났다.

4) 권력

정책네트워크의 권력은 참여자 간의 권력 균형이 존재한다. 비록 한 집단이 권력우위에 놓인다하더라도 정책공동체가 유지되는 한 쌍방이 모두 이익을 볼 수 있다. 박정희 전 대통령은 정책네트워크의 참여자 간의 권력을 균형있게 분배함으로써 정책공동체를 유지한 것으로 보인다. 박정희 전 대통령의 인적자원 네트워크에서도 밝혀진 것처럼 행정부 관료와 군사출신의 두 축으로 하여 균형을 유지시켰으며, 군사출신으로 4회 이상 경제행정부의 역임

자는 김정렴이다. 김정렴은 군부출신으로 16년간의 장기 접촉자 중 유일한 경제 관련 행정부처 역임자이다. 그러나 비 군부 출신중 16년간의 장기접촉을 하면서 행정부 관료로 등용한 사람은 6명으로 나타나고 있으며 이들 중 경제관료 출신이 2명이며 4명은 비경제부처 출신이다. 이러한 결과는 산업정책결정에 있어 경제부처의 권력이 우위에 있는 것은 사실이다. 박정희 전 대통령은 이러한 사실을 간과한 것으로 판단된다. 즉 최고결정권자와의 장기접촉과 경제우위 부처의 역임은 권력의 부작용을 낳을 수 있기 때문에 차단한 것으로 추측된다. 구체적인 산업시기별로 나타나는 면접자의 접촉현황은 박정희 전 대통령이 철저하게 권력을 차단한 것으로 나타나고 있다.

또한 산업정책 시기에 따른 조직차원의 우위는 청와대를 제외하면 산업정책에 대한 권력집중은 단계마다 다르게 나타나고 있다. 즉 경제 관련 행정부처 간의 권력분배도 균형을 이룬 것으로 보인다.

5) 박정희 전 대통령의 정책네트워크의 기본적인 성격

박정희 전 대통령의 정책네트워크는 기본적으로 안정성을 유지하며 이로 인해 정책공동체의 정책결정에 대해 예측이 가능한 것으로 나타났다. 이러한 배경은, 정책환경은 모든 영역에 있어 국가주도적으로 운영되며, 정책형성 역시 동원형의 형태를 갖고 있다. 정책공동체는 최고결정권자의 정책형성에 대한 공유를 바탕으로 정책결정이 이루어지기 때문에 정책공동체가 거부하거나 차단할 수 있는 권한이 한계적 일 수밖에 없다. 또한 박정희 전 대통령은 정책네트워크에 대해 군부출신과 관료출신의 두 축의 네트워크를 형성함으로써 산업정책에 대한 권력집중을 차단시킨 것으로 추측된다. 이와 함께 정책공동체의 참여자를 제한함으로써 정치권 및 이익집단의 반대 세력을 장악한 것으로 보인다.

따라서 박정희정권의 산업정책시기별에 따른 네트워크 분석에서 나타난 결과를 종합하면 자신의 정책적 실현을 위해서 네트워크를 유용하게 활용한 것으로 판단된다. 즉 군부출신은 강력한 리더가 필요한 집행적 부서와 정치적

영역으로 포진시켰고, 국가 산업정책 달성을 위해서는 전문관료의 정책공동체를 형성하였다. 박정희 전 대통령은 외부환경과의 경계가 분명하고 안정적인 두 축의 네트워크를 통해 16년간의 장기집권에 성공할 수 있었던 것으로 나타나며, 두 축의 네트워크가 산업경제발전의 원동력으로 판단된다.

본 연구의 한계는 박정희 전 대통령의 집권일지에 나타난 접촉빈도에 초점을 두었으며 많은 경제관련 회의는 분석하지 못하였다. 그러므로 구체적인 산업정책별로 누구의 영향력이 선택되었는지는 밝혀내지 못한 데에 한계가 있으며, 박정희 전 대통령과의 접촉빈도는 최저빈도임을 밝힌다.

2. 결론 및 시사점

본 연구를 통해 나타난 결론 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정책결정에 있어 정책네트워크가 정책결정에 영향을 미친다는 것은 학계의 가설이다. 그러나 본 연구에서 나타난 것은 정책네트워크가 정책결정에 영향을 준다고보다는 정책네트워크가 통치권자의 정책의지를 반영하여 실현시키는 수단이었음을 나타내고 있다. 즉 박정희 정부는 이미 “국가경제발전”이라는 산업정책 목표를 설정하였고, 네트워크는 목표를 달성할 수 있는 합리적인 대안을 도출하는 집단으로 볼 수 있다. 그러므로 의사결정에 영향을 미치는 집단이라기보다는 합리적인 수단을 찾는 네트워크이기 때문에 정책을 실현시키는 수단이었음을 알 수 있다. 이러한 결과는 거시적인 측면에서의 정책결정은 결국 통치권자의 의지가 매우 중요하다는 사실을 일깨워주고 있다. 그러나 미시적인 정책은 즉 거시적인 정책의 수단은 정책네트워크의 영향을 받을 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 정책실현은 곧 정책의 직접적인 대상인 정책이익집단과의 협력적인 관계를 기반으로 하기 때문이다.

둘째, 최고결정권자의 정책네트워크는 개방적인 체제보다는 폐쇄적인 체제로 운영될 가능성이 높다. 왜냐하면 결국 정책네트워크는 정책공동체로서의 역할을 담당하게 되며 정책공동체는 최고결정권자의 정책 신념에 대한 이해와 공유로 형성되기 때문이다. 그렇기 때문에 정책에 대한 올바른 판단보다는 정책결정권자의 신념을 반영한 정책을 결정할 가능성이 높다. 이러한 측

면에서 21세의 정보통신 발달은 과거처럼 정책네트워크 폐쇄성을 제공하지 않는다. 따라서 정책공동체는 정책을 바라보는 시각이 유연한 인적으로 구성하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 거시적인 정책형성 및 결정은 곧 통치권자의 리더십과 능력을 보여주는 기회이다. 그러므로 통치권자의 세계관, 신념, 인과적 신념이 무엇보다 중요하다. 즉 정책을 바라보는 통찰력이 그 무엇보다 중요함을 시사하고 있다.

넷째, 본 연구에서도 나타난바와 같이 박정희 정부는 청와대조직을 강화시킴으로써 시간의 흐름에 따라 청와대 조직이 통치권자와의 접촉이 증가되고 있는 것을 잘 보여주고 있다. 이로 인해 행정부처와의 접촉이 상대적으로 감소하고 있다. 이러한 결과는 의사소통의 부재와 최고 의사결정자로서 현실적인 직시성과 기민성에 영향을 미칠 수 있다. 즉 왜곡된 정보가 제공될 가능성이 있음을 시사해 주고 있다. 따라서 통치권자는 정책네트워크 간의 균형적인 접촉이 필요함을 시사하고 있다.

다섯째, 박정희 정부의 인적네트워크에서 나타난 주요한 결과는 대부분 박정희 전 대통령의 연고를 중심으로 형성된 것으로 나타났다. 그러나 경제 행정부처는 경제 전문 관료를 등용한 것으로 나타났다. 즉, 연고를 중심으로 등용한 경우는 비경제 관련 행정부처에 주로 등용한 것으로 나타났다. 이러한 사실은 인사행정에 매우 주요한 시사를 하는 것으로 판단된다.

마지막으로 본 연구는 네트워크이론을 중심으로 박정희 전 대통령의 네트워크를 분석을 하였다. 네트워크는 정책결정과정의 동태적인 관계를 분석하는데 적합한 이론으로 소개되고 있다. 그러나 많은 정책네트워크 연구에서 그 시대적 정책환경을 간과하고 있다. 즉 정책결정에 있어 정책환경 변수는 네트워크의 동태성에 결정적인 영향 미친다. 예를 들면 국가주도의 폐쇄적인 정책결정일 경우 네트워크는 정책결정의 여부에 영향을 미치지 못한다. 그러나 정책결정의 개방성 정도에 따라 네트워크의 역동성은 차이가 날 수 있다. 따라서 정책네트워크의 연구에 있어 정책환경, 즉 정치환경, 이익집단에 대한 개방성 정도, 정책의제설정 주도자 등의 분석을 기반으로 한 정책네트워크 연구가 이루어져야 정책네트워크의 핵심인 동태성을 설명하는데 설명력을 높일 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 고경민. (1998). “정책변화와 정책네트워크: 신제도주의 접근”, 「정정」(政正), 건국대학교. Vol.11. No. 1.
- 권기현. (2008). 『정책학』, 박영사.
- 김 렬 · 구정태 · 유근환. (2004). “참여정부의 지방분권정책 네트워크 분석: 지방분권특별법 제정과정을 중심으로”, 「대한정치학회보」. 제12권 제1호.
- 김교식. (1993). 『제3공화국 3: 최고회의와 혁명재판』, 하서.
- 김만배 · 김성재. (2004). “무인과속단속 시스템의 확산에 관한 정책네트워크 분석”, 「한국정책학회보」. 제13권 제3호.
- 김순양. (2003). “정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석”. 「정부학연구」, 제9권 제1호.
- _____. (2003a). “정책과정과 이익매개의 양식: 세 가지 관점의 비교와 결합“, 「한국행정연구」. 제12권 제2호.
- _____. (2005). “한국 보건의료 개혁과정에서의 정책 네트워크(Policy Networks) 및 정책산출(Policy Outputs) 분석”. 「한국행정논집」. 제17권 제4호.
- 김영오. (2000). “엘리트(Elite)이론에 관한 고찰, 「경북외국어테크노대학」 논문집 제6호.
- 김영중. (2005). “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석: 경주지역 유치활동을 중심으로”. 「한국정책과학학회보」. 제9권 제4호.
- 김운태 · 백완기 외. (1985). 『한국정치론』, 박영사.
- 김주환. (2004). “정책네트워크의 변화와 정책반응 연구”, 고려대학교 박사학위논문.
- 김태영. (2008). “정책네트워크 개념을 활용한 종합부동산세 입법과정 분석”, 「한

- 국정책학회보」. 제17권 제1호.
- 니시노준야. (2005). "한국의 산업정책 변화와 일본으로부터의 학습: 1960~70년대를 중심으로". 연세대학교 박사학위논문.
- 박정택. (1999). "정책망(policy network) 접근방법의 비판적 고찰", 「대전대사회과학논문집」. 제31권.
- 방민석. (2003). "전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 정책패러다임의 변동을 중심으로". 성균관대학교 박사학위논문.
- 배응환. (2000). "정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워크 연구". 고려대학교 박사논문.
- 백광기. (2004). "한국의 근대적 대기업 및 기업집단 형성사- 정부개입(1960년대와 70년대)을 중심으로". 「산학경영연구」, 제17권.
- 성지은. (2004). "정책네트워크의 지속성과 변화: 이동통신 신규사업자 선정을 중심으로". 「한국정책학회보」. 제38권 제1호.
- 송희준·송미원. (2002). "이동통신 정책네트워크와 사업자선정의 상호관계에 관한 연구", 「한국행정학회보」. 제11권 제4호.
- 신명순. (1994). "총리의 네 유형", 「신동아」, 1월 별책 부록.
- 신영균. (2006). "의약분업 정책결정과정의 정책네트워크 특성에 관한 연구". 「대한정치학회보」. 제13권 제3호.
- 신유근 외. (1999). 『신조직환경론』. 서울: 다산출판사.
- 신희영. (2007). "정책네트워크 동태성의 이론에 관한 비판적 고찰: 사회적 활동의 변형모델을 중심으로". 「한국행정학회보」, 제41권 제3호(2007 가을).
- 오원철. (2006). 『박정희는 어떻게 경제강국을 만들었나』. 동서문화사.
- 유 훈. (1987). "정책의 유형과 정책과정" 「발전정책연구」, 창간호. 서울대학교 행정대학원.
- _____. (2007). 『정책집행론』. 대영문화사.
- 이경태. (1991). 『산업정책의 이론과 현실』, 산업연구원.

- _____. (1992). 『산업정책의 이론과 현실』. 산업연구원.
- 이명석. (2000). "Jens Bloom-Hansen의 신제도주의적 정책망 분석". 오석
홍 · 김영평. 『정책학의 주요이론』. 법문사.
- 이상우. (1984). "고독한 권력자; 그 감춰진 내면세계", 「신동아」, 1984. 7월호.
- 이중수. (2000). 『행정학 사전』. 서울: 대영문화사.
- 이중원 · 유병규. (1998). 『한국경제의 발전과정과 미래』. 도서출판 해남.
- 이창길. (2007). "중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조 분석: 협력과 경쟁 그
리고 권위의 관계를 중심으로". 「한국행정학보」. 제41권 제1호.
- 이창원 · 서철인. (2008). "박정희 16년의 궤적", 「월간조선사」. 2008, 2월호.
- 정덕구. (2004). 한국의 경제정책 결정과정. 정덕구 교수의 강의노트, 서울대학교.
- 정용남. (1998). "사법개혁과정에서의 정책네트워크 연구". 서울대학교 박사학위논문.
- 정정길. (1994). 『대통령의 경제리더십』. 한국경제신문사.
- _____. (1998). 『정책결론정』. 대명출판사.
- 조동성. (2004). 『한·일산업정책연구(상)』. 국제기업전략연구소.
- 한인숙 · 김희연. (2001). "네트워크이론에서 본 지역사회복지: 지방정부와 사회
복지관의 관계를 중심으로". 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 허용훈. (1998). "책결정과정에서 있어서 관료제내의 권력배분: 상황론적 모델을 중
심으로", 「지방과 행정연구」, Vol. 10, No.1.
- 황병상 · 강근복. (2004). "과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석". 「한국정
책학회보」. 제13권 제2호.

2. 외국문헌

- Adelamn, I. & C. T. Morris, (1967). *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, 1967: 司空 壹, L. P. Jones, 「경제개발과 정부 및 기업가의 역할」, 1981.
- Atkinson, Michale M. & Coleman, Willian D. (1989). "Stron State and Weak States: Sectoral Policy Network in Advanced Capitalist Economies," *British Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 1.
- Bachrach, P. & Baratz. (1970). *Power and Poverty* (NY: Oxford University Press.
- Bloom-Hansen, Jens.(1997). A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, 75(winter).
- Blyth, Mark M. (1997). "'Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy', *Comparative Politics*, 29.
- Börzel, T. A. (1998). "Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Network", *Pubic Administration*, 76.
- Bulkeley, H. (2000). "Discourse Coalitions and the Australian Climate Change Policy Networks". *Government and Policy*. 18.
- Cobb, J. K. Ross & M. H. Ross. (1976). "*Agenda-Building as a Comparative Political Process*", *American Political Science Review*, Vol. 70(1).
- Cobb, Roger W., & Charles D. Elder. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon
- Coleman, William & Grace Skogstad, (1990). *Policy Communities and Policy in Canada*(Toronto : Copp Clark Pitman, Ltd.,)
- Daugbjerg, Carsten. (1998). *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot, Hants, England Ashgate.
- Dunleavy, P. & O'Leary, D. (1987). *Theories of the State: The Politics of*

- Liberal Democracy*, Basingstoke, Macmillan.
- Dye, T. R. (1984), *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Gawson, A. (1986). *Corporatism and Political Theory*. NY: Basil Blackwell.
- Goldstein, Judith, & Robert O. Keohane, eds. (1993b). 'Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework', in Goldstein and Keohane.
- Grant, Jordan & Klaus Schubert, (1992). "A Preliminary Ordering of Policy NY: Labels," *European Journal of Political Research*, Vol. 21.
- Hall, Peter A. (1983). "Policy Innovation and the Structure of the State," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.
- _____, (1990). 'Policy Paradigms, Experts, and the State: The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain', in Brooks and Gagnon.
- Hay, C. (1998). "The Tangled Webs We Weave: the Discourse, Strategy and Practice of Networking," In D. Marsh(ed.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Hirschman, Albert O (1975). "Policymaking and Policy Analysis in Latin America: A Return Journey." *Policy Science*, Vol. 6
- Howlett, Michael & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- _____, (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems(2nd ed.)*.
- John, P. & Cole, A. (1998). "Sociometric Mapping Techniques and the Comparison of Policy Networks," In D. Marsh(ed.). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Johnson, C. (1984). *Industrial Policy Debate*, Institute for Contemporary Studies.
- Jordan, A. Grant & Klaus Schubert. (1992). 'A Preliminary Ordering of Policy Network Labels', *European Journal of Political Research*, 21.

- Jordan, J. M., & Sutherland, S. L. (1979). 'Assessing the Results of Public Expenditure: Program Evaluation in the Federal Government', *Canadian Public Administration*, 22(4).
- Katzenstein, Peter J. (1977). 'Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy', *International Organization*, 31(4).
- Kenis, Patrick & Volker Schneider. (1991). Policy Networks and Policy Analysis, B. Marin, R. Mayntz(eds), *Policy Networks*, Westviwe Press.
- Knoke, D. F. U. Pappi, J. Broadbent & Y. Tsujinaka. (1996). *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany & Japan*, Cambridge Press.
- Krueger, A. O. (1980), 「무역·외원과 경제개발」, 전영학 역, KDI.
- Kwang Suk, Kim. (1975). "Outwoar-looking Industrialization Strategy", *Trade and Development in Korea*, Wontack Hong and A. O. Krueger, ed.
- Leone, R. A & Bradley, S. P. (1981). "Toward an Effective Industrial Policy", *Harvard Business Review*, Nov.-Dec.
- Lindbeck, A. (1981). 'Industrial Policy as an Issue in the Economic Environment ', *World Economy* Vol. 4,
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*. NY: Basic Books.
- Manley, John F. (1983). "Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II", *American Political Science Review*, Vol. 77
- Marin, Bernd & Renate Mayntz, eds. (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Mclennan, Gregor. (1989). *Marxism, Pluralism and Beyond: Classic Debates and New Departures*. Cambridge: Polity Press.
- Okimoto, Daniel I. (1989) *Between MITI and Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.

- Putnam, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Elites*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Reich, R. B. (1982). "Why the U. S. Needs an Industrial Policy?", *Harvard Business Review*, Jan-Feb.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy Network; A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*. 2.
- , (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexively, and Accountability*. Buckingham · Philadelphia: Open University Press. chap. 2, "Policy Networks in British Political Science".
- Rhodes, R. A. W. & Marsh. David. (1992). 'New Directions in the Study of Policy Networks', *European Journal of Political Science* 21
- Rhodes, R. A. W. (1985). Power-Dependence. Policy Communities and Inter-Governmental Networks. *Public Administration Bulletin*, 49.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. (1980). *Congress, the Bureaucracy and Pubic Policy*. Homewood: Dorsey.
- , (1979). "Still the Century of Corporatism ?" in P .C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch(ed.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schmitter, Philippe C. (1985). 'Neo-corporatism and the State'. in W. Grant, ed., *The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Truman, D. (1971). *The Governmental Process*. NY.: Alfred A. Knopf.
- Truman, David R. (1964). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. NY: Knopf.
- Waarden, F Van. (1992). "Dimensions and Types of Policy Network," *European Journal of Political Research*, Vol. 21. Nos. 1-2.
- Wilks, Stephen, & Maurice Wright. (1987). 'Conclusion; Comparing Government-Industry Relations: States, Sector, and Networks', in

Wilks and Wright, eds, *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*.
Oxford: Clarendon Press.

Zysman, John. (1983). *Government, Markets, and Growth*(Ithaca: Cornell University Press.

부록1. 박정희 정부의 100회 이상 접촉 명단

성명	순위	총접촉 빈도수	구성비 (%)	성명	순위	총접촉 빈도수	구성비 (%)
정일권	1	1178	5.83	김용식	35	175	0.87
김형욱	2	999	4.94	윤주영	36	175	0.87
김종필	3	856	4.24	서일교	37	174	0.86
김정렴	4	745	3.69	이 호	38	174	0.86
장기영	5	716	3.54	서봉균	39	165	0.82
이후락	6	702	3.47	이효상	40	164	0.81
차지철	7	627	3.10	김성진	41	162	0.80
신직수	8	624	3.09	유재흥	42	160	0.79
길재호	9	612	3.03	정래혁	43	158	0.78
김성은	10	552	2.73	박동진	44	156	0.77
김성곤	11	517	2.56	민관식	45	152	0.75
최규하	12	507	2.51	현오봉	46	148	0.73
김계원	13	492	2.44	백두진	47	146	0.72
김학렬	14	460	2.28	박종규	48	141	0.70
홍종철	15	453	2.24	양찬우	49	141	0.70
김현옥	16	395	1.96	김동환	50	134	0.66
장경순	17	395	1.96	김택수	51	134	0.66
신범식	18	390	1.93	육인수	52	132	0.65
이석제	19	390	1.93	김용태	53	131	0.65
백남익	20	383	1.90	차균희	54	129	0.64
엄민영	21	371	1.84	길전식	55	127	0.63
이동원	22	335	1.66	정소영	56	127	0.63
박충훈	23	331	1.64	구태회	57	125	0.62
김진만	24	321	1.59	김상복	58	124	0.61
김재규	25	292	1.45	김재순	59	123	0.61
서종철	26	290	1.44	유혁인	60	118	0.58
김동조	27	283	1.40	민기식	61	117	0.58
오치성	28	249	1.23	민복기	62	113	0.56
박경원	29	243	1.20	이병희	63	112	0.55
조시형	30	218	1.08	원용석	64	110	0.54
이낙선	31	216	1.07	정구영	65	110	0.54
남덕우	32	205	1.01	심흥선	66	108	0.53
윤치영	33	202	1.00	계		20,203	100
임충식	34	189	0.94				

부록 2. 행정부처 2개이상 역임자

	성명	행정부처	출신학교
1	강서룡	교통부 국방부	일본메이지대학교법과
2	고재일	건설부 대통령비서실	건국대학교 정치외교학과
3	권오병	문교부 법무부	일본 와세다대학교 법학부
4	김기춘	대통령비서실 법무부	서울대학교 법과대학 법학과
5	김도창	문교부 보사부	서울대학교 법과대학
6	김동성	문화공보부 외무부	서울대학교 사범대학 영어과
7	김동조	대통령비서실 외무부	일본 규슈대학교법문학부
8	김성은*	국방부 대통령비서실	해군병학교 육군대학
9	김성진	대통령비서실 문화공보부	고려대학교 경제학과 미국 루이스클라크대학교
10	김신*	교통부 외무부	중국, 미국 공군사관학교 한국 육군참모학교
11	김원희	대통령비서실 보사부	경남사범대학
12	김재규*	건설부 국방부	조선국방경비사관학교 육군대학교
13	김재순	무임소 문화공보부	서울대학교 경제학과
14	김정열*	국방부 외무부	일본 육군예과사관학교 일본 육군항공사관학교
15	김치열	내무부 법무부	일본 주오대학교 법학부 미국 텍사스주 남부감리교대
16	노석찬	문화공보부 외무부	연희전문학교 상과
17	문덕주	문교부 외무부	경성고등상업학교 미국 하버드대학교
18	문형태*	국방부 체신부	육군사관학교 미국 참모대학
19	민병권*	교통부	미국 육군부관학과

	성명	행정부처	출신 학교
		무임소	미국 참모대학
20	민충식	대통령비서실	
		외무부	
22	박동윤	국방부	
		대통령비서실	
22	박상길	대통령비서실	봉천학원 정경학부 법정과
		총무처	
23	박영수*	내무부	육군사관학교
		대통령비서실	
24	박종규*	내무부	육군종합행정학교, 미국육군포병학교
		대통령경호실	
25	박현식*	국방부	육군사관학교, 국방대학원
		대통령비서실	
26	박찬현	문교부	일본 메이지대학 법학부
		외무부	미국 미주리주립대학교 정치학과
27	박충훈	부총리겸경제기획원	비 군사학교 출신 (국방대학원 수료)
		상공부 차·장관	
28	백선엽*	교통부	만주군관학교
		외무부	군사영어학교, 미국 육군참모학교
29	서봉균	대통령비서실	미국 휘턴대학교
		재무부	미국 하버드대학교 경영대학원
30	서일교	법무부	경성제국대학
		총무처	
31	서종철*	국방부	육군사관학교
		대통령비서실	육군대학
32	송인상	외무부	경성고등상업학교
		재무부	국제부흥개발은행 IBRD 졸업
33	신두영	대통령비서실	수원고등농림학교
		총무처	
34	신상철*	외무부	일본 육군항공사관학교
		체신부	미국 공군대학
35	신직수	대통령비서실	전주사범대학
		법무부	한국대학교 법학과
36	신현확	보사부	경성제국대학 법문학부
		부총리겸경제기획원	

	성명	행정부처	출신 학교
37	신범식	대통령비서실 문화공보부 장관	비 군사학교 출신
38	안경모	건설부	일본 도쿠시마국립고등공업학 교토목과
		교통부	국방대학원
39	양찬우*	내무부	육군사관학교, 육군참모학교
		외무부	미국보병학교, 육군대학교
40	엄민영	내무부	일본 규슈제국대학
		외무부	미국 노스웨스턴대학교 대학원
41	오원철	대통령비서실	서울대학교 공과대학 화학공업과
		상공부	
42	오치성*	내무부	육군사관학교
		무임소	단국대학교 법학과
43	옥만호*	국방부	일본 육군비행학교
		외무부	공군사관학교
44	이낙선*	건설부	미국 육군포병학교
		상공부	
45	이석제*	국무총리	영남대학교 법학과
		총무처	육군대학
46	이수영	문화공보부	일본 와세다대학교
		외무부	
47	이영근*	국무총리	육군사관학교, 육군대학
		대통령비서실	국제대학교회화과
48	이한림*	건설부	만주 육군군관학교 예과, 미국 보병학교
		외무부	일본 육군사관학교, 육군참모학교
49	이후락*	대통령비서실	군사영어학교, 육군참모학교
		외무부	미국육군병참학교
50	이희일	농수산부	고려대학교 경제학과
		대통령비서실	고려대학교 대학원 경제학과
51	장경순*	무임소	일본도요대학전문부척식과
		외무부	육군대학교
52	장위돈	대통령비서실	
		외무부	
53	장지량*	국방부	일본 육군예과사관학교
		외무부	육군사관학교, 미국공군JET비 행학교
54	장창국*	국방부	일본 육군사관학교, 군사영어학교
		외무부	미국육군보병학교, 미국참모대학
55	전두환*	국방부	육군사관학교, 육군고급부관학교

	성명	행정부처	출신 학교
		대통령경호실	미국육군보병학교, 육군대학교
56	정상천*	내무부	육군고급부관학교
		대통령비서실	부산대학교 법과대학 법학과
57	정일권*	국무총리	일본 육군사관학교, 미국참모대학
		외무부	군사영어학교, 미국하버드국제문제연구소
58	정희섭	국방부	평양의학전문학교
		보사부	일본 나가사키의과대학
59	조상호	대통령비서실	미국 조지아대학교
		외무부	조선대학교 정치외교학과
60	조시형*	농수산부	육군사관학교
		대통령비서실	육군대학, 국방대학원
61	주원	건설부	일본 제일외국어전문학교 무역경제과
		외무부	일본 도쿄대학교 경제학
62	채명신*	국방부	미국 보병학교, 미국참모대학
		외무부	육군사관학교
63	채원식	내무부	
		대통령비서실	
64	천병규	외무부	일 오사카상대 예과 졸업
		재무부	일본 오사카 상과대학 졸업
65	최두선	국무총리	
		대통령비서실	일본 와세다대학교
66	최영희	국방부 장관	군사영어학교, 미국참모대학,
		외무부 대사	미국유학과
67	한옥신	내무부	통영상업학교
		법무부	동국대학교 대학원
68	함병춘	대통령비서실	미국 노스웨스턴대학교
		외무부	미국 하버드대학교 대학원
69	허필은*	건설부	
		국방부	
70	황산덕	문교부	경성제국대학 예과
		법무부	경성제국대학 법문학부 법률학과

부록3. 민간인의 10회 이상 접촉자

성명	접촉빈도수	성명	접촉빈도수
강병규	13	서정귀	95
강석진	18	서진수	11
고재욱	17	송대순	13
곽상훈	17	신명순	12
김성곤	15	신범식	25
김세동	29	신병현	13
김여원	19	이동준	12
김완희	15	이병철	14
김용완	18	이병희	11
김일환	16	이선근	20
김종규	17	이정환	18
김종희	11	이항의	17
김준곤	15	이 활	11
김창원	15	장기영	64
김팔봉	12	장태화	80
김흥기	58	정재호	16
문방흠	13	정주영	49
민관식	33	조중훈	10
박관수	15	조중출	32
박동양	14	최두선	17
박두병	16	최문환	25
박진석	11	최석채	16
박찬현	12	최세경	15
박태준	46	한병기	24
방일영	17	한심석	10
서갑호	29	한태연	11
서봉균	13	홍재선	13

부록 4. 공업입국 장기계획

구분	연차별	제1차 5개년					제2차 5개년					제3차 5개년					제4차 5개년					제5차 5개년				
		62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
공업	정유	단위규모 선방 30 T/D, 회성 2~10 T/D					핵심규모화 선방 50, 회성 30					국제규모화 선방 100, 회성 50														
	2분	수입대체, 수출개시					수출기반 확충					수출국대화														
경공업	방직·수출개시	국제규모화 고무화, 수출 타이어 수입대체					국제규모화 수출주력(타이어) 타이어 수출 합성수지 및 기타					상위수출국 세계최대급 공장 세계최대급 공장 수출산업화 수출														
	시멘트, 편유리 비료공장	(1, 2분) 정유공장 (1, 2, 3정유)					국제규모화 3, 4, 5비(수입대체) 석유화학(중산제)					6비 → 7비 테드위 대탄을					석유화학 신일정리공업원성 석탄화학									
화학공업	정유화학						중합제철 (103만톤)																			
	금속공업																									
조선공업	조선공업	특선, 아선, 소형강선, 무역선																								
	기계공업	시발, 세나라, 코르나(140대 조립)					버스, 트럭, 고속버스 조립 지형차, 조선, 해병장, 발전소 양세 기온 공장					부품개발 기계 정원기계기지 공조기지					대우조선 삼성조선									
전자공업	전자공업	라디오, 전자기, 수동교환기, 전축 저장기, 편성기					복합수기, 텔레비전, 라디오, 인공위성, 반도체, 전자재료 복합기, 라디오, TV, 라디오, 인공위성, 반도체, 전자재료					방위산업 수출전자산업 국가기계활성					재리신속고정배화 컴퓨터, VTR, 반도체									
	기술 및 엔지니어링	토목 및 건축 시험 연구 공업연구소					기계설계(하형) → 건설설계(건축) 기계설계, 토목, 건축, 공대 직업훈련					기술자 기술자 기술자 기술자					전문연구 기술연구 기술연구 기술연구									
기본정책	기본정책	공업회, 최수출, 공업입국 수출, 재입주의 수입대체산업 육성					경공업, 국제경쟁력 강화 공업용 원료 국산화 기술도입, 소회(MOST, KIST)					공업연구소 공업연구소 공업연구소 공업연구소					1. 공업연구소(공업) 목표 조사, 장기 목표성 2. 연구시설 확충 3. 산업합리화(공업)에너지, 공자단) 추진					1. 국제입류회(공업), 양의 해대 2. 정밀화 3. 플린트 수출				

ABSTRACT

The Industry Policy Network of the Park Chung-Hee
Government:
Emphasis on the Journal Interviews Analysis (1964-1979)

Kim, Hyun Ju
Major in Policy Science
Department of Public Administration
Graduate School Hansung University

The industrial policies of ex-president Park Chung-Hee are analyzed through 16 years worth of recorded conversation journals. The general network of Park is analyzed and the industrial policies are investigated by dividing the terms into the beginning of exports, industrial expansion before exports, and the period that is divided into 4 identical steps with 5 years of economic development. The interaction of the political network is defined as the frequency of between people. The personal contact frequency (34,465 times) is centralized with the following data: Department of Public Administration 51.85%, politicians 23.03%, the Blue House 11.06%.

Conclusion and suggestions are as follows. First, it is a supposition of the political field that the policy network has an influence on policy decisions. However, in this study it turned out that the policy network is a means of reflecting and realizing the gubernatorial political intention rather than the theories the political field. The government set up the

purpose of industrial policy as ‘national economic development’ and the network was a group that leads to a reasonable alternative to achieve that purpose. It is proper to comprehend the policy network as a tool of realizing the policy rather than a group of influencing policy decisions as it finds reasonable alternatives. The result shows that gubernatorial intention is the most important factor in the comprehensive policy decision. However, particular policies that are the means of comprehensive policies can be influenced by a policy network because the realization of policies is based on the co-operational relationship with groups that gain benefits from the policy.

Second, the policy network of a governor can be operated by very exclusive system. A policy network functions as a policy-community that is formed by the comprehension in the sharing of gubernatorial political faith. As a result, the policy network may ignore the right judgment and make a decision according to the faith of the governor. The progress of information & communication technology in the 21st century does not offer exclusiveness of the policy network like the past. It is appropriate to choose the members of the policy community who have flexibility toward policy.

Third, the comprehensive formation and decision of policy is an opportunity that shows the leadership and ability of the governor, with belief and faith as most important. It indicates that the insight toward policies is crucial.

Fourth, the government of ex-president. Park shows that the groups in the Blue House increased contact with the president gradually as time goes by though reinforcing the organization. Consequently, the contact with the department of Public Administration is decreasing. This result can cause a lack of communication between the department and government or that influence the realistic insight of the government or promptness. It

indicates that misinformation can be offered. The governor needs to have a balanced contact with policy networks.

Fifth, the main result that appeared from the human-network of Park is that it is formed based on personal relations. However, in the department of economics and public administration, he hired government officials who were experts in the economy. People hired through the presidential relations were in the departments unrelated with the economy and it is regarded that this fact is implied in the personnel administration.

Finally, this study analyzed the network of Park centered on the network theory. It is introduced as an appropriate theory to analyze the active relationship in the process of policy making. However, many policy network studies ignored the political environment of that time. Variables of policy environment decisively influence to the movement of the network. For example, in the case of exclusive policy decisions initiated by the government, the network cannot influence policy making. However, the activeness of the network can be different according to the degree of openness in policy making. It is more explanatory of the activeness at the core of the policy network when the study of the policy network is initiated based on the analysis of the policy environment that includes the political environment, degree of openness toward benefit groups, and the policy leaders.

Kew words: Chung-Hee, industrial policies, economic development, policy network, policy making