

# 박정희 정권기 정치와 행정의 관계: 산업화 정치와 관료제의 자율성을 중심으로

구현우\*

〈目 次〉

I. 서론	III. 경제기획원의 사례
II. 발전국가 체제 하에서의 정치와 행정의 관계	IV. 결 론

〈요 약〉

정치와 행정의 관계는 행정학의 전통적인 주제 중 하나이다. 이와 관련하여 박정희 정권과 같은 발전국가(developmental state) 체제에서는 행정이 주도적으로 정치를 이끌어간다는 '행정부위론'이 지배적이다. 이러한 주류적인 관점은 일단 외관상으로는 타당하다고 볼 수 있다. 특히, 70년대 유신체제에서 볼 수 있듯이, 정치의 실종 시대에는 행정이 국정운영의 중심이 될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 이러한 견해는 정치를 민주주의 내지 선거정치로 너무 좁게 정의했다는 비판에서 자유로울 수 없다. 그런데 만일 쿠데타와 같은 비민주적인 방식으로 집권한 정치 세력들이 경제성장이라는 대안적인 방법으로 정치적 정당성을 얻는 산업화 정치를 정치의 개념에 포함시킨다면 얘기는 달라진다. 이러한 산업화 정치의 논리가 지배적인 정치체제에서 정치논리를 탈각한 채 경제를 운영할 수는 없다. 그렇기 때문에 박정희 정권 하에서 행정이 상당한 정도의 자율성을 가지고 국정운영의 중심이 되었다고 하더라도, 그러한 자율성 내지 독자성은 산업화라는 정치적 지상목표를 달성하기 위한 수단 내지 도구에 불과했던 것이다. 그리고 이러한 점은 경제기획원의 사례에서 충분히 입증된 바 있다. 60년대 경제정책의 총괄부처였던 경제기획원이 70년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 '주변부'로 밀려난 것은, 정치권력에 의해 부여된 행정의 자율성 내지 독자성이 가지고 있는 한계를 명확하게 보여주는 사례이기 때문이다.

【주제어: 정치와 행정의 관계, 발전국가, 산업화 정치, 관료제의 자율성】

\* 부산대학교·한국해양대학교 강사(khwoo7806@hanmail.net)  
논문접수일(2020.4.14), 수정일(2020.6.16), 게재확정일(2020.6.22)

## I. 서론

행정학(public administration)은 정치와 행정 사이의 관계에 대한 논의에서 출발하였다. 현대적 행정학의 효시로 인정받고 있는 Woodrow Wilson의 “행정의 연구(The Study of Administration)”(1887)에서 행정은 정치와 구분되는 ‘경영의 분야(field of business)’로 간주됨으로써 정치학과 구분되는 하나의 독자적인 학문 분야로 행정학이 등장할 수 있었다. 그 후 정치와 행정의 관계는 행정학의 발전 과정과 그 궤를 같이 하며, 모든 행정학 교과서에서 언급되는 가장 기본적이고 중요한 주제 중 하나이다.

이 글은 박정희 정권기 발전국가(developmental state) 체제에서 나타난 정치와 행정의 관계에 대한 하나의 고찰이다. 우리가 일반적으로 받아들이는 것은 발전국가 체제에서는 행정이 주도적으로 정치를 이끌어간다는 ‘행정우위론’이다. 따라서 이러한 관점에 의한다면, 정치와 행정은 불가분의 관계에 있을 뿐만 아니라, 국정 운영의 중심은 정치가 아니라 오히려 행정이라는 결론에 이른다. 발전국가 체제에서 행정이 정치에 비해 우위에 있는 주된 이유 중 하나는, 정치와 달리 행정은 계층제에 의해 수행되기 때문에 신속한 의사결정이 가능하기 때문이다. 5·16 군사쿠데타 직후 쓴 것으로 알려진 『지도자도(指導者道)』에서 박정희가 말한 것처럼 조국의 절박한 현실을 생각한다면, 정치와 같은 ‘시간소비적 의사결정’은 바람직하지 않다고 생각할 수 있다.

그러나 이러한 주류적 관점은 정치를 지나치게 협소하게 정의하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 정치를 ‘민주주의’와 같은 특정한 정치 형태와 연결시켜 이해한다면, 발전국가 체제에서는 정치보다 행정이 우위에 있으며, 특히 한국과 같은 ‘강성 국가(strong state)’에서는 행정이 정치를 대체한다고 말할 수 있다. 그러나 제3세계 국가의 정치는 민주주의와 다른 관점에서 해석할 수 있다. 여기서 우리가 주목해야 할 것은 이른바 ‘산업화 정치(industrialization politics)’이다. 산업화 정치는 쿠데타와 같은 비민주적 방식으로 집권한 정치엘리트들이 자신들의 취약한 정통성(legitimacy)을 보완하기 위해 단시일 내에 급속한 경제성장을 추구하는 것을 말한다(임혁백, 2004, 2005, 2014). 산업화 정치 하에서 ‘정치’는 ‘산업화’에 종속되는 면이 있기는 하지만, 국정 운영의 가장 최우선 목표인 산업화는 정치논리에 좌우되는 것이다.

그런데 여기서도 문제는 있다. 쿠데타로 집권한 정치세력들이 산업화를 추진하기 위한 유효적절한 정책수단을 구비하고 있지 못했기 때문이다. 그렇기 때문에 산업화 정치 세력들은 관료제에 의지하는 경우가 많다. 이러한 관료제의 ‘자율성’은 발전국가의 중요한 구성요소 중 하나로 언급되며(Polidano, 2001), 이는 행정우위론의 논거로 제시될 수

있다. 그러나 이를 과대평가할 필요는 없다고 본다. 앞으로 자세히 살펴보는 바와 같이, 발전국가 체제 하에서 관료제의 자율성 역시 산업화 정치의 논리에 좌우되는 것이기 때문이다.<sup>1)</sup>

산업화 정치의 관점에서 본다면, 발전국가 체제에서도 정치가 행정보다 우위에 있다는 것이 본 논문의 논지이다. 이를 위해 본 논문은 다음과 같은 방향으로 논의를 진행하고자 한다. 우선 2장에서는 발전국가 체제에서 나타나는 산업화 정치와 이를 위한 도구적 관점에서의 관료제의 자율성 문제를 박정희 정부의 사례에 비추어 살펴보고자 한다. 이러한 과정을 통해 발전국가 체제의 행정우위론이 타당하지 않다는 점을 일반론적으로 살펴본 다음, 3장에서는 경제기획원의 사례에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 경제기획원의 사례는 발전국가 체제 하에서 관료제가 가지는 자율성과 그 한계를 명확하게 보여주는 것이기 때문이다.

## II. 발전국가 체제 하에서의 정치와 행정의 관계

### 1. 산업화 정치

발전국가라는 개념은 원래 일본의 ‘기적적인’ 경제성장을 설명하기 위해 ‘통상산업성(Ministry of International Trade and Industry: MITI)’을 역사적으로 분석한 Chalmers Johnson의 연구(1982)에서 비롯되었으며, 한국의 사례를 분석한 Alice Amsden의 연구(1989)와 대만의 사례를 분석한 Robert Wade의 연구(1990)를 통해 다른 동아시아 국가에도 확대·적용되었다.<sup>2)</sup> 발전국가의 역사적 맥락에서 정부는 신고전파 경제학에서 주장하

1) 정치와 행정을 정의하는 관점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, ‘주체’적인 측면에서 선출직 공직자가 지배하는 영역이 정치라면, 관료제가 지배하는 영역은 행정이라는 것이다. 둘째, ‘기능’적인 측면에서 정책결정과 같은 가치판단적 작용이 정치라면, 정책집행과 같은 관리작용은 행정이라는 것이다. 이러한 관점에 의한다면, 종래의 정치행정일원론과 이원론 논쟁은 주체로서의 행정과 기능으로서의 행정이 일치하는가의 여부라고 할 수 있다. 관료제가 지배하는 주체로서의 행정이 정책집행과 같은 전통적인 행정의 기능을 수행할 경우 정치행정일원론인 반면, 주체로서의 행정이 원래의 임무에서 벗어나 정책결정과 같은 정치의 기능까지 수행할 경우 정치행정일원론이라는 말이다. 특히, 제3세계 국가의 경우 정치가 형해화(形骸化)되어 주체로서의 정치는 없는 것이나 다름없기 때문에, 주체로서의 행정과 기능으로서의 행정을 논의하는 것 자체가 의미가 없을 수 있다. 그렇기 때문에 행정은 정치적 성격을 띠 뿐만 아니라, 행정이 주도적으로 정치를 이끌어간다는 ‘행정우위론’이 등장한 것이다. 그러나 정치를 선거정치의 장(arena)으로 이해하지 않고, 산업화 정치로 이해한다면 이야기는 달라진다. 앞으로 자세히 살펴보는 바와 같이, 이 경우 정치는 산업화의 추중세력인 동시에, 행정이 가지는 자율성 내지 독자성의 큰 틀을 설정하는 ‘거시조정자’로서의 역할을 하기 때문이다.

는 것처럼 시장실패를 교정하는 수준에 머무는 것이 아니라, 가격왜곡을 통해 정부가 설정한 개발목표에 따라 투자를 유도하고 전략산업을 집중 육성하는 ‘시장형성자’로서의 역할을 수행한다(Amsden, 1989; 하연섭, 1992; 김정주, 2004a, 2004b). 따라서 발전국가의 제도적 맥락 하에서는 경제를 일정한 방향으로 유도하는 유도발전과 이를 효과적으로 달성하기 위한 경제계획을 중시하기 때문에, 발전목표를 구체화하고 이를 실행에 옮길 수 있는 국가의 제도적 능력이 중요한 전제조건이 된다(Johnson, 1987; Amsden, 1989; Wade, 1990). 따라서 국가의 ‘자율성(autonomy)’과 ‘능력(capacity)’은 발전국가를 떠받치는 두 개의 기둥이며(Polidano, 2001; Chibber, 2002; 김윤태, 1998a, 1998b; 윤상우, 2005; 류석춘·왕혜숙, 2007), 자율성은 있으면서 능력은 없는 국가는 발전국가가 아니라 Evans(1995)가 말한 ‘약탈국가(predatory state)’를 의미할 뿐이다.

발전국가론은 동아시아 국가의 ‘기적적인’ 경제성장을 사후적으로 정당화하기 위해, 경제를 관리하는 국가의 제도적 능력에 초점을 맞추고 있지만, 여러 가지 한계 역시 존재한다. 가장 먼저 지적할 수 있는 것은 발전국가론 역시 전통적인 국가중심론에 기초하고 있기 때문에 국가의 ‘정치적 격리성’을 전제로 하고 있다는 점이다. 그러나 발전국가론에서 강조하는 경제를 관리하는 국가의 제도적 능력도 실상은 국가와 사회의 상호관계에서 나오는 ‘관계적 개념(relational concepts)’이라는 점에서 이러한 한계는 발전국가론의 설명력을 크게 제약할 가능성이 높다.<sup>3)</sup> 뿐만 아니라, 발전국가론과 같은 거시적인 접근방법으로는 산업화 과정에서 나타나는 주요 행위 주체들의 ‘미시적 동기(micro motivations)’를 파악하기 어렵다. 제3세계 국가에서 보편적으로 나타나는 자율적인 국가의등장이 약탈국가가 아닌 발전국가가 되는 이유를 알려면 거시적인 국가의 구조만 살펴보아서는 곤란하다. Acemoglu와 Robinson(2012)의 광범위한 사례연구에서 오히려 말해주듯이, 거시적인 국가의 구조가 발전국가의 징표인 산업화를 당연히 보장하는 것은 아니기 때문이다. 우리가 ‘산업화 정치’라는 주요 행위 주체들의 미시적 동기에도 주목해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

발전국가 체제에서 볼 수 있는 중요한 구성요소 중 하나는 ‘실적에 의해 정통성(legitimacy by performance)’을 얻으려는 정치 전략이다(Polidano, 2001). 그리고 이러한 정치 전략은 ‘산업화 정치’라는 형태로 나타나는데, 이는 전술한 바와 같이 쿠데타와

2) 이러한 맥락에서 발전국가론을 한국을 포함한 다른 동아시아 국가에도 확대·적용시킨 대표적인 연구서로 Meredith Woo-Cummings가 편집한 *The Developmental State*(1999)를 들 수 있다.

3) 이러한 맥락에서 발전국가론과 같은 국가중심론을 발전적으로 계승한 ‘역사적 제도주의(historical institutionalism)’에서는 국가가 사회 체계급 및 국제체제와 맺고 있는 ‘관계구조’에 주목하고 있다. 역사적 제도주의에 대해서는 Steinmo et al(1992) 및 하연섭(2003) 참조.

같은 비민주적인 방식으로 집권한 정치 세력이 경제성장과 같은 대안적인 방법으로 정 통성을 추구하는 것을 말한다. 여기서 우리는 Stepan(1973)이 말한 '신직업주의(new professionalism)'에 주목할 필요가 있다. 사회가 취약한 제3세계 국가에서 군부는 국토 방위라는 본연의 임무 외에 조국근대화라는 역사적 사명을 수행해야 한다는 것이다. 인도네시아의 독재자 수하르토(Suharto)는 신직업주의에 입각한 군부의 역할을 다음과 같이 밝힌 바 있다.

군부는 국가와 사회의 현대화 과정과 지대한 이해관계가 있다. ... 군부가 신질서를 강화하는 과정에서 제기되는 문제에 중립을 지킨다면 군부의 역할과 역사의 부름을 부인하는 셈이다. ... 군부에는 두 가지 기능이 있다. 하나는 국가를 방위하는 무장 조직으로서의 기능이고, 다른 하나는 혁명 목표를 달성하기 위한 조직으로서의 기능이다(Diamond, 2019, 강주현 역, 2019: 249에서 재인용).

그러나 군부가 산업화 정치에 몰입하는 것이 당연한 것은 아니다. 오히려 현실은 정반대인 경우가 많은데, Acemoglu와 Robinson(2012)의 방대한 사례연구에서 보듯이 역사상 수많은 독재자들은 자신들의 사익을 위해 사회를 착취하는 데 열을 올리는 경우를 심심치 않게 볼 수 있다. 특히, 제3세계 국가의 독재자들은 자신들의 정치체제를 유지하기 위해 사회를 저개발 상태로 방치하는 경우가 많다. 따라서 이 경우 문제가 되는 것은 '무능'이 아니라 '의도적 부작위'이다.

그렇다면 쿠데타로 집권한 군부가 산업화 정치에 몰입하는 이유는 무엇인가? 이와 관련해서는 군부엘리트들의 개인적 동기를 강조하는 경우가 있다. 특히, 한국의 경우 군부는 기존의 지배계급과 단절되어 있는 개혁지향적 성향의 엘리트들로서, '발전의 역군'이 되기에 손색이 없다는 주장이다(김충남, 2006). 그러나 이러한 주관적인 동기만으로는 설명이 부족하다. 오히려 여기서 우리가 주목해야 할 것은 군부 엘리트들이 산업화에 몰입하도록 만든 구조적 요인이다.

제3세계 국가에서 군부 엘리트들이 사회를 착취하고 약탈하는 데 열을 올리는 가장 중요한 이유는 국가와 사회 사이에 존재하는 현저한 '힘의 비대칭성' 때문이다. 그렇기 때문에 앞서 말한 것처럼 제3세계 군부는 의도적으로 사회를 저개발 상태로 유지하려고 노력한다. 그런데 만일 사회가 어느 정도 계몽되어 있다면 군부가 사회를 착취하고 약탈하는 데에만 열을 올릴 수는 없다. 그것이 장기적으로는 기존 체제를 허무는 '창조적 파괴(creative destruction)' 과정을 가져오더라도 말이다(Acemoglu and Robinson, 2012, 최완규 역, 2012).

박정희 정권의 경우에도 이러한 역사의 일반적인 경로에서 예외일 수는 없다. 박정희가 비록 ‘조국근대화’의 이상을 품은 ‘선의의 군국주의자’(이춘근, 2006)였다고 하더라도, 그는 그를 둘러싸고 있는 구체적인 역사와 분리될 수 없는 ‘맥락특정적(context specific)’ 존재였다. 일찍이 Marx가 『루이 보나파르트의 브뤼메르 18일(The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte)』에서 말한 것처럼, “인간은 … 그들 스스로 선택한 환경 아래서가 아니라 과거로부터 곧바로 맞닥뜨리게 되거나 그로부터 조건 지어지고 넘겨받은 환경 하에서 역사를 만들어가는 것이다(Marx, 1975[1869], 최형익 역, 2012: 11).”

박정희가 쿠데타로 권력을 차지하기는 했지만, 그의 앞에 놓여 있는 현실은 녹록치 않았다. “도둑맞은 폐가를 인수”한 것(박정희, 1971: 149)과 같은 암울한 경제 현실도 문제였지만, 당시 한국사회는 총칼로 얼마든지 누를 수 있는 ‘만만한’ 사회가 아니었기 때문이다. 1950년대 미 대사관이 본국에 보낸 전문(電文)에 나타나 있듯이, 당시 한국사회는 엄청난 잠재력을 가지고 있었던 것이다(MacDonald, 1992, 한국역사연구회 1950년대 반역, 2001: 390). 그리고 이는 어떤 계기를 통해 폭발적인 양상으로 변모할 수 있는데, 4·19 혁명은 이를 웅변으로 말해주고 있다. 이승만 정권의 말로를 목도(目睹)한 군부에게 사회를 착취하는 데에만 열을 올리는 것은 ‘정치적 자살행위’에 다름 아니었다.

결국 문제는 도탄에 빠진 국민들을 하루빨리 구제해야 한다는 ‘원론’이 아니라, 그것을 구체화하는 ‘각론’이다. 각론을 제대로 세우지 못한다면, 정권을 유지하는 것은 큰 어려움에 직면할 것이 자명하기 때문이다. 이처럼 권력을 유지하는 데에는 ‘총’ 이상의 것이 필요하다고 인식한 군부는 전문적인 경제관료들에게 많은 권한을 부여할 수밖에 없었다. 한 예로 1973년 9월 쿠데타로 집권한 칠레의 독재자 피노체트(Augusto Pinochet)는 당면한 경제문제를 해결하기 위해 ‘시카고 보이스(Chicago Boys)’라고 불린 신자유주의 성향의 경제관료들에게 경제운영에 관한 권한을 대폭 위임한 바 있다(Diamond, 2019, 강주현 역, 2019: 198-203). 우리가 관료제의 자율성 문제에 주목해야 하는 이유 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

## 2. 관료제의 자율성

흔히 독재체제라고 하면 뛰어난 정치적 능력을 가진 통치자가 그의 의사에 따라 국정을 좌지우지하는 ‘유기체’로 생각하기 쉽지만, 실상은 다소 이질적인 집단들이 공유된 목표에 따라 연결된 ‘연합체’에 가깝다. 그러한 이질적인 집단에는 정치사회의 중요한 구성요소인 정당이 있을 수 있고, 자본주의 경제구조에서 결정적으로 중요한 역할을 하는 자본가 계급이 있을 수 있으며, 물리적 강제력을 합법적으로 독점한 군이 있을 수

있다. 그러나 통치자의 의사를 구체적으로 실행에 옮기는 데 필수적인 관료조직의 중요성 역시 간과해서는 안 된다. 우리가 박정희 정부 하에서 이루어진 관료제의 제도화와 그들이 수행했던 역할을 검토하는 이유가 바로 여기에 있다.

일본의 발전국가를 체계적으로 연구한 Johnson(1982)에 따르면, 관료들에게 정책결정이나 집행과정에서 높은 수준의 자율성을 보장해주는 정치적·제도적 장치가 발전국가의 중요한 요소 중 하나라고 한다. 만일 관료제에 충분한 자율성을 부여하지 않는다면, 관료 체제는 부분적인 이해관계에 좌우되는 정치세력과 이익집단의 압력에 노출될 것이고, 그렇게 된다면 발전목표의 우선순위는 왜곡될 것이기 때문이다.

박정희식 발전모델도 이러한 일본식 발전국가와 유사하게 관료제에 상당한 자율성을 부여하였다. 관료제의 자율성을 부여하는 관료제도 개혁은 정치를 근본적으로 불신한 박정희의 통치 성향에서 나온 것이었다. 즉, 박정희는 쿠데타 직후 경제개발을 무능하고 부패한 정치인들에게 맡길 수 없다고 판단하고, 그 대체수단으로서 기능적이고 도구적인 성격의 관료제를 강조하였다.

따라서 이 시기 관료제의 자율성은 박정희 정부가 내세운 ‘경제성장 제일주의’라는 맥락에서 이해할 필요가 있다. 김용환의 회고록(2006)에 따르면, 박정희는 “경제제일주의를 실천하는 경제부처 장관, 관료집단의 자율성을 보호하고, 독려하기 위해서 전면에 나서서 정치권, 사정기관, 군으로부터의 압력을 차단해 주었다는” 것이다(김용환, 2006:298-299). 그리고 이러한 관료제의 자율성은 정치와 행정의 구분이라는 박정희식 권위주의로 나타났다. 박정희 정권 하에서 경제정책 입안에 큰 영향을 미친 남덕우는 박정희가 “정치는 내가 막을 것이니 임자들은 경제개발에만 전념하십시오”라는 말을 자주 했다고 회고한 바 있다(남덕우, 2009: 209). 물론 박정희는 정치를 민주주의를 의미하는 것으로 이해했고, 따라서 행정은 민주주의의 기본 원리가 적용되지 않는 영역이었다. 그렇기 때문에 관료제의 자율적 작동의 배후에 있었던 최고 통치권자의 의지와 능력이 관철되는 정치동학은 민주주의 정치과정이 훼손되는 과정이었다.

정책과정에서의 관료제의 자율성은 각 부처 장의 인사자율성이 전제되어야 한다. 이러한 맥락에서 박정희 정부는 인사운용에서 각 부처의 자율성을 최대한 보장하려고 했다. 박정희는 차관 이하 부이사관급(당시는 2급 乙에 해당) 이상 관료들의 임명에 있어서는 원칙적으로 각 부처 장관의 의견을 존중했다. 이는 박정희 정권 하에서 오랜 기간 동안 비서실장을 지낸 김정렴의 회고록에서도 확인할 수 있다.

박 대통령은 차관인선은 원칙적으로 각 장관의 의향을 따랐으나, 청장의 경우에는 독

립관청의 장이기 때문에 박 대통령이 지명하는 경우가 많았다. … 박 대통령은 대통령이 임명권자인 2급 공무원, 즉 부이사관급 이상의 임명도 장관에게 일임했다. 즉 각 부처 장관이 총무처를 경유해서 상신하는 대로 결재했으며, 복수추천이나 사전심사와 같은 것은 일체 없었다(김정림, 1990: 375).

그렇다면 박정희가 관료제에 대해 상당한 자율성을 부여한 이유는 무엇일까? 우선 지적할 수 있는 것은 자신의 부족한 전문성을 보충하기 위해서였다.<sup>4)</sup> 박정희 정권의 초대 대통령 비서실장을 지낸 이동원이 회고하듯이, “그(박정희)는 … 가난한 나라를 일으켜 보겠다는 야망으로 쿠데타를 일으켜 권좌에 오른 군인에 불과했기 때문에, 지식이나 정책, 철학적인 면은 물론 행정관리나 정치기술 등에서 부족함이 많을 수밖에 없었다(전국 경제인연합회, 2001: 252).” 특히, 쿠데타 이전에 박정희는 주로 역사서적을 읽었고 경제 관련 서적은 본 적이 거의 없었다(김충남, 2006: 230). 물론 시간이 지나면서 그도 경제에 관해 상당한 전문지식을 축적할 수 있었지만, 집권 초기에는 경제에 관해 ‘문외한’이나 다름없었다. 한 예로 군정 시절 유원식이 경제개발5개년계획을 세워야겠다고 하면서 예산을 지원해달라고 요청하자, 박정희가 “경제개발5개년계획이란 무엇을 하는 것이오”라고 물었다는 것이다(유원식, 1987: 322). 물론 이는 정권에서 배제된 유원식의 회고이기 때문에 액면 그대로 믿기는 어렵지만, 그래도 집권 초기 박정희의 경제지식을 가늠하는 하나의 참고자료는 될 수 있다. 따라서 박정희의 경우 전문적인 관료제에 의존해야 할 필요성은 그만큼 컸을 것이다.

그러나 ‘경제적인’ 이유만으로 모든 것을 설명할 수는 없다. 왜냐하면 관료제의 영향력 확대와 자율성은 박정희의 통치기반 확대라는 관점에서 접근할 필요가 있기 때문이다. 이승만과 달리 박정희는 카리스마적 호소력이 약했고, 그 권력기반이 처음부터 확고했던 것도 아니었다. 그런 그가 18년 동안 철권통치를 할 수 있었던 것은 ‘이이제이(以夷制夷)’의 용인술에 있었다는 것은 널리 알려진 사실이다.<sup>5)</sup> 그는 집권세력 내부에서도 어느 누구에게 권력을 집중시키지 않고 분산시킴으로써 서로 간에 견제하게 하였으며, 그

4) 박정희는 자신이 모르는 분야에 대해서는 외부 전문가를 기용하는 데 적극적이었다. 예를 들어, 1971년 경주시를 세계적인 관광 지역으로 개발하기 위한 사업을 확정했는데, 이 사업에 조경전문가가 필요함을 깨달았으나 국내에는 그런 전문가가 없었다. 그러자 박정희는 전문가를 긴급 수배하여, 당시 시카고 지역녹지 관리처 조경 담당관으로 근무하는 오휘영을 찾아내어 청와대 비서실 조경 담당관으로 임명했다(김정림, 1997: 56-60).

5) 용인술을 포함하여 박정희의 통치전술에 대한 전반적인 분석은 김호진(2006) 참조. 그러나 정권 말기에는 박정희의 ‘이이제이(以夷制夷)’의 용인술이 철저하게 지켜지지 않았다. 정권의 비극적 종말을 가져온 10·26 사태는 경호실장 차지철에 대한 편애(偏愛)의 결과였던 것이다.



과정에서 자신에 대한 충성심을 확보할 수 있었다. 관료제에 대한 권한 확대도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 관료제의 자율성을 보장함으로써 권력을 분산시키고, 이를 통해 권력의 균형을 이루려고 했던 것이다. 다시 말해, 박정희가 관료제의 자율성을 보장한 것은 국가발전목표를 달성하려는 ‘경제적인’ 의도에서뿐만 아니라, 자신의 권력을 확대하려는 고도의 ‘정치적인’ 의도에서도 비롯되었다.

박정희는 경제성장의 문제를 정치와는 별개의 행정 문제라고 보았으나, 경제성장이야말로 박정희 정치체제를 유지하는 가장 중요한 정치 문제였으며, 그 과정에는 경제논리 이상의 정치논리가 개입되었다. 이를 산업화 정치라고 한다는 점은 이미 언급하였다. 이러한 맥락에서 이 시기 관료제의 성격 변화는 개혁으로 인해 관료제 자체의 성격이 변한 탓도 있지만, 최고통치권자의 명령적 지시에 기인한 면도 있었다는 점을 간과할 수 없다. 즉, 군사정권의 정통성 부족을 메우기 위해 박정희가 관료제의 전문성을 도구적으로 활용했다는 해석이 가능한 것이다. 이러한 해석에 의한다면, 이 당시 관료제는 ‘도구적 합리성(instrumental rationality)’에 충실했다고 볼 수 있다. 즉, 통치 엘리트들이 목표를 설정하면 그러한 목표를 달성하기 위한 ‘최선의 수단’을 선택한다는 의미에서 그들의 권한을 행사했던 것이다.

따라서 Nora Hamilton(1982)의 분석들에 기초해본다면, 권위주의 통치 시기 한국 관료제는 정치권력으로부터 어느 정도 ‘도구적 자율성(instrumental autonomy)’은 확보하고 있었지만, ‘구조적 자율성(structural autonomy)’은 확보하지 못했다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 즉, 관료들은 정책결정과정에서 정치세력의 직접적인 영향으로부터 벗어나 어느 정도 자율적으로 권한을 행사할 수 있었지만, 그러한 자율성은 ‘산업화 정치’의 논리에 좌우될 수밖에 없는 근본적인 한계가 있었다. 정치로부터 관료제의 자율성을 보장한 것이 오히려 ‘관료제의 정치적 예속’을 가속화시켰다는 박경효(1998)의 주장이나 “대통령의 정치적 목표와 비전, 그의 이해관계와 정권유지를 위한 전략·전술들이 경제관료의 자율성 및 전문성보다 결정적인 것이었다”는 최장집(2005)의 평가는 모두 이러한 맥락에서 나온 것이다. 이 점에서 한국의 발전국가는 정치논리부터 비교적 자유로웠던 일본의 발전국가와 달랐다.

비록 산업화 정치에 의해 제약을 받기는 했지만, 관료제의 자율성은 박정희 정부의 정책결정구조에서 중요한 함의를 가지고 있다. 박정희 정부라고 하면 흔히 매우 집권적

6) 도구적 자율성과 구조적 자율성 논의는 원래 Hamilton이 국가와 지배계급 사이의 관계에서 도출한 것이지만, 여기서는 관료제와 정치권력 사이의 관계로 확대·적용시켰다. 여기서 도구적 자율성이 국가가 지배계급의 직접지배 내지 통제로부터 자유로운 자율성을 의미한다면, 구조적 자율성은 국가가 지배계급의 이익에 반하는 정책을 결정할 수 있는 자율성을 의미한다.

인 정책결정구조라고 생각한다. 다시 말해, 이 시기 대부분의 정책을 대통령과 몇몇 핵심 측근들이 독단적으로 결정했다는 것이다. 그러나 이러한 통념과는 달리, 적어도 1960년대에는 정부의 경제정책 결정시스템이 거의 모든 경제부처들을 아우르는 ‘개방적인’ 성격을 띠었으며, 광범위한 정책토론도 이루어졌다. 특히, 박정희 자신이 독단적인 결정을 싫어했던 것으로 보인다. 그는 어떤 문제와 관련하여 실무를 담당한 주무 국장과 5시간 여 동안 정책토론을 벌이기도 했는데(조갑제, 2009: 381-384), 이는 박정희 시대뿐만 아니라 민주화된 현시점에서도 생각하기 어려운 일이다. 1974년 9월부터 1978년 12월까지 재무부 장관을 역임한 김용환은 그의 회고록에서 일반의 ‘통념’과는 다른 당시의 특징적인 정책결정구조를 다음과 같이 설명한 바 있다.

만약 사안이 중요하다고 판단할 경우 대통령은 자신을 포함하여 관련자들 간의 심도 있는 토론과 협의를 거쳐 정책결정을 하는 절차를 거쳤다. 당시의 정치체제와는 전혀 다르게 경제정책의 결정과정은 매우 민주적이었다. 민주적 정책결정을 위해서 박정희 대통령은 정기·부정기 회의를 자주 소집했다. … 정례화된 5대 회의는 민주적 정책결정을 위한 정기적 토론의 장(場)이었(으며), … 찬반양론을 조정하는 장으로 적극 활용하였다. 독단적으로 정책결정을 하는 경우는 좀처럼 보기 어려웠다. … 이러한 과정은 박정희 대통령이 광범위하게 의견을 경청한 후 종합·조정하는 역할을 맡는, 이른바 합의형 정책결정을 선호하고 있었음을 보여준다. … 박정희 대통령은 합의형 정책결정 과정을 거쳐 프로젝트가 결정되면 간섭을 하지 않고 주무부장관에게 맡기되, 그 책임은 엄격히 묻는 타입이었다. 박 대통령의 리더십과 용인술 뒤에 감춰진 마력(魔力)이 바로 여기에 있었다(강조는 필자 추가, 김용환, 2006: 279-280).

그러나 이러한 주장을 과대평가할 필요는 없다. 위에서 인용한 김용환의 말이 사실이라고 하더라도, 이 시기 ‘합의형 정책결정과정’이 여러 거부점(veto points)으로 이루어진 정치체제에서 흔히 나타나는 “진흙탕 통과(muddling through)”<sup>7)</sup>로 귀결된 것은 아니었기 때문이다. 경제에 관한 한 마치 ‘한 몸’처럼 일사분란하게 움직인 1960년대 정부의 모습이 이를 뒷받침한다. 따라서 김용환이 말한 ‘합의형 정책결정과정’은 최고 통치권자의 부족한 전문성을 보완하여 경제정책의 질을 높이는데 기여했다는 점에서 그 역사적 의의를 찾을 수 있다.

따라서 박정희 정부가 관료제의 자율성을 상당 부분 보장했다고 하더라도, 이러한 관

7) Lindblom(1959)은 미국과 같은 분절화된(fragmented) 정치체제에서 나타나는 변화에 대한 제약을 “진흙탕 통과(muddling through)”라는 비유적인 표현으로 설명한 바 있다.

료제의 자율성이 미국의 경우처럼 정책결정구조의 ‘분절화(fragmentation)’로 이어지는 않았다.<sup>8)</sup> 한국에서 관료제의 자율성은 오랜 제도적 관행을 통해 자생적으로 이루어진 것이 아니라, 최고통치권자의 명령적 지시에 의해 이루어졌기 때문에 그것이 가지는 의미는 제한적일 수밖에 없다. 즉, 한국에서 관료제의 자율성은 ‘산업화 정치’의 도구로서의 성격이 강했으며, 따라서 분절화된 정치체제에서 흔히 볼 수 있는 진흙탕 통과와 같은 정책결정행태가 나타날 가능성은 거의 없었다.

### Ⅲ. 경제기획원의 사례

#### 1. 경제기획원의 제도화

발전국가가 되기 위해서는 국가가 사회로부터 자율성을 가지고 있는 것만으로는 부족하고 발전목표를 구체화하고 실행에 옮길 수 있는 ‘국가의 능력’이 전제되어야 한다. 그리고 그러한 국가의 능력은 많은 부분 실적주의에 기초한 유능한 관료제가 이끄는 관료기구에 의존한다. 이 점에서 박정희 정부가 ‘경제기획원(Economic Planning Board: EPB)’을 신설한 것은 중요한 제도 진전이라고 볼 수 있다. 물론 박정희 정부 이전에도 경제개발을 추진하기 위한 관료기구를 만들려는 움직임이 있었지만, 여기서는 5·16 직후 경제기획원이 제도화된 과정만 간략하게 살펴보고자 한다(경제기획원, 1982; 김흥기 편, 1999).

5·16 군사쿠데타 직후 대대적인 경제 건설의 필요성을 절감했던 군부는 민주당 정부 시절 사장되었던 경제개발부의 구상을 소생시켰다. 1961년 5월 24일 군사혁명위원회가 당시 육군대령 박기석에게 부흥부의 확대·개편을 지시함에 따라 정재석 부흥부 기획과장이 중심이 되어 강력한 중앙기획기구 설치안을 마련하여 다음날인 5월 25일에 국가재건 최고회의에 보고했다. 정재석에 따르면, 애초 두 개의 안이 최고회의에 보고되었다고 하는데, 그 주요 내용은 다음과 같다(기미야 다다시, 2008: 66). 제1안(경제기획원안)은 각 부처의 정책을 조정하기 위해서 부흥부의 기획·조정 기능에 재무부의 예산국과 내무부의 통계국을 일원화시킨 내각 서열상 상위에 위치하는 새로운 부처를 창설해야 한다는 것이었다. 제2안(개발부안)은 혁명 초기 불안정을 고려해서 산업개발위원회 등을 부흥부의 외

8) 이러한 이유로 미국의 정치체제에서는 정책이 ‘표류되는’ 경우가 많다. 여기서 정책의 표류(Drift)란 현존 정책이 변화하는 상황에 적절하게 대응하지 못해 정책의 결과가 바뀐 현상을 지칭한다(Hacker, 2004).

국(外局)에서 내국(內局)으로 통합시키면서 부흥부를 개발부로 확대·개편하고 경제개발계획을 조속히 만든 다음에 상황이 안정되면 경제기획원을 창설한다는 안이었다.

이러한 내용을 보고받은 군부는 검토 끝에 제2안을 채택하여, 우선 개발부를 건설부로 개칭하고 수개월 후에 경제기획원으로 바꾸자고 결론 내렸다. 그 다음 날인 1961년 5월 26일 국가재건최고회의는 국가재건최고회의령 제14호를 의결하여 경제기획원의 전신(前身)인 건설부를 발족시켰다.<sup>9)</sup> 당시 가장 시급한 일은 경제기획원의 조직과 기능을 갖추는 것이었는데, 그 핵심은 재무부로부터 예산국을 가져오는 일이었다. 조직통합의 기본방향은 다음과 같았다. ① 재무부로부터 예산기능을 떼어 내 건설부가 부흥부로부터 전수받은 기획기능과 합친다. ② 기획업무에 기초를 제공하는 통계기능을 내무부에서 떼어 내 기획기능에 붙인다. ③ 부흥부 시절의 단순 원조자금관리 기능을 본격적인 외자도입 기능으로 발전시킨다.

서슬 퍼런 ‘혁명’ 정부의 조직 개편이었으므로 관련 부처가 심하게 반발할 수 있는 입장은 아니었지만, 그래도 반발이 없을 수는 없었다. 특히, 재무부는 예산국을 내놓지 않겠다고 강력히 반발하였고, 강요하면 자원을 조달하는데 협력하지 않겠다고 위협하였다. 또 김유택 재무부 장관은 전통적인 재정과 금융의 보완관계를 중시해야 한다고 주장하면서 경제기획원 창설에 강력히 반대하였다(기미야 다다시, 2008: 66).

정부의 재원조달과 배분을 담당하고 있던 재무부의 반발로 인해 정부조직개편은 난관에 부딪히게 되었다. 그러나 재무부의 반발은 초기에 제압할 수 있었는데, 여기에는 당시 재무부 예산국장과 재무부 차관을 역임한 이한빈의 역할이 컸다. 그는 이미 민주당 정부 시절부터 경제개발부 구상 마련에 앞장선 바 있었으므로, 기획기능과 예산기능이 통합되어야 한다는 주장에 적극 동조했다. 기능 다음으로 중요한 문제는 경제기획원 원장의 위상이었다. 경제기획원 원장에게 내각의 두 번째 서열이 주어질 필요가 있었지만, 이 문제와 관련하여 논란이 일기도 했다. 결국 법제처에서 논란 끝에 경제기획원 원장을 동등한 지위의 국무위원인 각 부 장관이지만 내각 수반이 직무를 수행할 수 없을 때에는 경제기획원 원장이 그 직무를 대행할 수 있도록 하는 것으로 해결됐다.

경제기획원 창설에 주역을 맡았던 이한빈, 송정범, 이기홍 등과 같은 개혁성향의 관료

9) 기획안을 마련한 정재석은 새로 생긴 정부 부서의 명칭을 ‘개발부’로 할 것을 강력히 주장했으나, 당시 군부는 경제 ‘개발’이라는 용어보다는 경제 ‘건설’이라는 용어를 선호했다. 다음은 이선희 전 차관보의 말이다. “박정희 의장을 위시하여 혁명 주체들은 ‘경제 건설’이라는 용어를 선호했으며, ‘경제 개발’이라는 용어에 대해서는 항상 회의적인 입장을 취했다. ‘개발’이라는 말은 우리나라에 적합한 용어가 아닐 뿐 아니라, ‘개(犬)의 발’이란 의미를 연상시키기 때문이다(김흥기 편, 1999: 35).” 최고회의가 ‘건설부’라는 명칭을 선호함에 따라 새로 생긴 부서의 명칭은 결국 ‘건설부’로 결정되었지만, 영문표기는 ‘Ministry of Development’로 하기로 했다(기미야 다다시, 2008: 66).

들은 대학에서의 강의 등을 통해 쿠데타 주도세력과 개인적인 친분을 쌓은 경우가 많았다. 따라서 이들이 추진하는 경제기획원 창설안은 군부에 의해 쉽게 받아들여질 수 있었고, 이들의 지지를 받아 강력하게 추진할 수 있었다. 그리고 개혁지향적인 이들의 노력은 1961년 7월 2일 경제기획원 탄생으로 그 결실을 보게 되었다. 경제기획원은 부흥부의 기획 및 원조관리기능에 추가하여 재무부로부터 예산기능을, 내무부로부터 통계 및 조사업무를 인계받았다. 이에 따라 경제기획원은 건설부의 종합기획국과 물동계획국을 계승했고 재무부에 소속되었던 예산국과 내무부 소속의 통계국을 흡수했으며, 외청으로 국토건설청을 두었다. 결국 경제기획원은 국민경제의 부흥개발에 관한 종합적 계획의 수립과 그 실시에 따른 관리 및 조정에 관한 사무를 처리하기 위해서 건설부의 종합계획국, 물동계획국, 내무부의 통계국, 재무부의 예산국을 흡수해 4국 19과의 골격으로 발족되었다.

경제기획원은 이후에도 몇 차례 조직개편이 있었는데, 1962년 6월 18일에는 경제개발 5개년계획을 자문하기 위해 초빙했던 아더 리틀사 보고서의 건의에 따라 기획국을 종합기획국, 1차산업국, 2차산업국, 3차산업국으로 대폭 확대·강화했고,<sup>10)</sup> 외자도입국과 조정국을 합해 경제협력국으로, 그리고 조정국의 1과로 있었던 기술관리과를 기술관리국으로 승격·확대했다. 특히, 1963년 제1차 경제개발 5개년계획을 추진하는 과정에서 종래의 경제기획원장이 경제기획원장관 겸 부총리로 그 명칭과 지위가 격상되면서 명실상부한 경제정책의 총괄기구가 되었다. 또한 한국개발연구원(KDI)을 설립하여 조직의 전문성을 강화함으로써 경제개발계획을 추진하기 위한 중요한 정책수단들을 망라할 수 있게 되었다(최병선, 1991; 윤상우, 2005; 이완범, 2005).

분명 경제기획원은 엘리트 경제관료들 사이에 상당한 공감대를 가진 구상이, 박정희를 중심으로 한 쿠데타 주도세력의 ‘경제를 하려는 의지’에 따라 구체화된 것이었다. 이들은 경제개발계획의 성공적인 완수를 통해 자립경제를 실현하겠다는 민족주의적 성향이 강한 사람들이었다(박태균, 2004b). 따라서 이후 한국 경제발전의 경로도 정부가 주도하는 ‘지도자본주의(guided capitalism)’<sup>11)</sup>로 정해지게 되었는데, 경제기획원은 그것을 이끄는 핵심적인 추진체가 되었다.

10) 그러나 1964년에는 종합기획국의 단일국으로 축소시켰다.

11) 경제기획원이 주도적으로 추진하여 만든 제1차 경제개발 5개년계획의 원본 16페이지에는 다음과 같은 내용이 들어있다. “경제의 체제는 되도록 민간인의 자유와 창의를 존중하는 자유기업의 원칙을 토대로 하되 기간부문과 그 밖의 중요부문에 대하여서는 정부가 직접적으로 관여하거나 또는 간접적으로 유도정책을 쓰는 ‘지도받는 자본주의 체제’로 한다(조선일보, 1999. 1. 26).” 이를 통해서도 우리는 박정희 정부가 모든 것을 시장의 자율에 맡기기보다는 국가가 시장의 부족한 부분을 보충하고 적극적으로 시장을 형성하는 발전국가 체제를 지향했음을 잘 알 수 있다.

경제기획원 소속의 전문 관료들은 박정희 정부의 경제정책결정에서 큰 영향력을 행사했지만, 그것이 처음부터 자연스럽게 이루어진 것은 아니었다. 5·16 쿠데타 직후에는 유원식, 박희범, 이창렬과 같은 군부 내 국가주도형 경제개발론자들이 경제정책 결정과정에서 독점적인 영향력을 행사했다. 이들은 재벌에 대한 비판적이었으며, 기초공업에 대한 국유화를 주장하는 등 경제에 관해 급진적인 사고를 가지고 있어 미국으로부터 사회주의 성향을 가진 인사로 주목했던 사람들이었다(이완범, 2005; 박태균, 2007).

이들은 먼저 박정희 정부 경제정책의 청사진을 그리는 일에 심혈을 기울였는데, 이를 위해 김성범, 정소영, 백용찬과 같은 젊고 유능한 인재들을 영입했다. 이들의 집중적인 노력 끝에 나온 경제개발계획안(최고회의의안)이 “수출을 늘이는 동시에 수입대체산업을 육성하여 국제수지를 개선함으로써 자립경제의 기반을 마련하는데 그 궁극의 목표를 두었다”는 내용을 담고 있는 데서 알 수 있듯이, 이들의 기본적인 정책지향은 내포적 성격을 띠고 있었다(이완범, 2005: 170-177). 5·16 직후 군부 내에서 큰 영향력을 행사했던 박희범은 “매판기업을 파괴하지 않는 한 경제적 자주와 번영을 기대할 수 없고, 자주적 생산능력의 배양을 뜻하는 내포적 공업화가 아니고서는 지속적 경제성장의 기초를 마련할 수 없다”고 주장했다(전인권, 2006: 215-216).

그러나 통화개혁이 실패한 후 이들의 급진적인 경제철학은 점차 힘을 잃어갔다. 특히, 이들은 미국과의 관계가 소원했다는 점에서 미국과 긴밀한 관계를 유지하고 있었던 전문 관료들에 비해 불리한 위치에 있었다. 예를 들어, 킬렌 주한미국파견단 처장이나 아더 리틀 사의 경제고문들은 군부 내 국가주도형 경제개발론자들과 사이가 좋지 않았으며, 경제정책 결정과정에서 전문 경제관료들이 소외되었다는 점을 문제로 인식하였다(박태균, 2007: 333-334). 통화개혁의 실패 이후 임명된 전문 경제관료들은 내포적이고 수입대체적인 경제정책보다는 외향적이고 수출지향적인 경제정책을 선호했기 때문에, 이후에는 ‘수출만이 살 길’이라는 ‘수출입국론’이 정부 내외에 팽배해 하나의 통치 이데올로기로 자리 잡게 되었다(박태균, 2005, 2007).

## 2. 경제기획원의 위상 및 조직적 특성

전술한 역사적 과정을 거쳐 경제정책의 주도권을 쥔 경제기획원은 박정희 대통령의 절대적인 신임을 바탕으로 경제정책과 관련하여 다른 정부부처보다 우월한 지위를 확보하였다. 특히, 박정희는 각 영역을 담당하는 정부부처가 자신의 관할영역만 고려하여 정책을 입안하는 경우 ‘할거주의(sectionalism)’의 폐단이 있을 것으로 보고 관할영역이 한국경제 전반에 미치는 경제기획원을 만들어 경제전반의 조정권한을 맡겼다(이홍규·김병

국, 2006: 97-98). 따라서 경제기획원의 신설은 경제정책에 대한 일원적 관리체제를 정립하겠다는 정권의 의도를 드러낸 것이었다.

박정희 정부 시절 정부와 기업을 연결하는 핵심적인 정책네트워크가 수출진흥확대회의였다면 정부 내부의 정책네트워크는 단연 경제기획원이 개최한 월간경제동향보고회의였다. 1965년 박충훈 상공부 장관이 수출진흥확대회의를 유치하자, 장기영 경제기획원 장관이 경쟁적으로 유치한 것이 월간경제동향보고회의인데, 동 회의는 경제기획원 출신의 한 고위관료에 의하면 경제기획원이 '균기반장'으로서 나머지 정부 부처를 길들이는 장소였다고 한다. 예를 들면, 박정희 대통령에게 "재무부가 말을 듣지 않습니다"라고 일러바치면, 재무부 장관이 찢찢매면서 변명하다가 꾸지람을 듣기도 했던 장소가 바로 월간경제동향보고회의였다(이영훈, 2006: 145). 또 강한 국가 개입을 선호한 장기영 부총리의 정책성향과 맞지 않는 4명의 재무부 장관(박동규, 이정환, 홍승희, 서봉균)이 사실상 경질되기도 했으며(기미야 다다시, 2008: 204-205), 1967년 무역자유화 과정에서는 주무 부처인 상공부의 입장이 아니라 경제기획원의 주장이 관철되어 종전의 포지티브 시스템이 수입금지 내지 제한 품목을 열거하는 네거티브 시스템으로 전환되기도 했다(경제기획원, 1982: 110).

이러한 사례들에서도 알 수 있듯이, 당시 경제기획원의 위상은 가히 절대적이었다. 특히, 경제기획원 장관이 부총리로 격상됨으로써, 경제기획원 장관은 경제 관련 부처의 정책을 포함한 모든 경제정책을 조정·통제할 수 있게 되었다. 따라서 당시 부총리 제도는 단순히 '상징적인' 의미만 있었던 것은 아니었는데, 부총리 제도의 중요성에 대해 이희일 전 장관은 다음과 같이 언급한 바 있다.

경제기획원 장관이 부총리로 격상됨으로써 경제기획원의 기능이 충분히 발휘될 수 있게 되었습니다. 경제기획원이 단순히 경제부처 중의 하나가 아니라 경제정책 조정기능을 다하기 위해서는 부총리로서의 권한이 절대로 필요했던 것이지요. 물론 부총리 제도가 제대로 기능을 발휘할 수 있는냐의 여부는 부총리 개인의 특성에 크게 좌우되었지만, 장기영 부총리와 같은 강력한 리더십 속에서 기획원의 위상은 크게 강화될 수 있었다고 봅니다(김흥기 편, 1999: 97-98).

이처럼 박정희 대통령은 경제적 성과라는 목적을 달성하기 위해 수직적이고 중앙집권적인 경제관료제를 조직했던 것이다. 다른 경제부처의 관할까지도 경제기획원이 담당하는 경우가 있었는데, 다른 경제부처의 장관 및 차관에 경제기획원 출신을 임명하는 사실에서 이 당시 경제기획원의 위상을 확인할 수 있다(임상헌, 2003). 그러나 이러한

경제기획원의 위상도 박정희 대통령의 강력한 지원이 있었기 때문에 가능한 것이었으며, 따라서 그 지위는 유동적 측면을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 즉, 박 대통령의 강력한 지원이 없다면, 정책결정과정에서 ‘주변부’로 밀려날 가능성도 배제할 수 없었는데, 다음에서 살펴보는 바와 같이 1970년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 실제로 이와 같은 일이 일어났다.

지금까지 한국 경제발전의 ‘견인차’ 역할을 담당한 경제기획원의 성립과정과 그 위상에 대해 살펴보았는데, 여기서는 보다 근본적인 질문, 다시 말해 ‘경제기획원이 경제정책 결정과정과 관련하여 중추적인 역할을 담당한 이유는 무엇인가?’에 대해 답하고자 한다. 이와 관련해서는 경제기획원이 가지고 있는 기관적 특성(institutional characteristics)을 지적하지 않을 수 없다. 가장 대표적인 것으로는 경제기획원이 다른 부처와 달리 어떠한 특수한 집단으로부터도 자율적이라는 ‘기관적 자율성(institutional autonomy)’을 들 수 있다(최병선, 1990, 1991). 경제기획원이 기관적 자율성을 가질 수 있었던 이유는 다음과 같이 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 경제의 안정과 성장이라는 광범위한 정책목표의 달성을 수임받은 경제기획원으로서 이러한 기관적 사명(institutional mission)을 다하기 위해 기관적 신축성(institutional flexibility)을 유지하는 것이 대단히 중요할 수밖에 없는데, 이를 위해서는 경제기획원을 어떤 사회집단과도 일정한 거리를 유지하게 하는 것이 필요했다.

둘째, 경제상황의 변화에 따라 경제기획원과 사회집단 사이의 관계는 끊임없이 변화한다는 점에서 경제기획원이 오랫동안 사회의 어떤 특정집단과 지속적인 친밀관계를 맺기는 어려웠다. 따라서 경제기획원과 사회집단 사이의 관계는 극히 단속적(斷續的)인 성격을 띠지 않을 수 없었다. 이와 같이 경제기획원이 사회집단으로부터 기관적 자율성을 가질 수 있게 됨으로써, 상대적으로 덜 편파적이고 객관적인 입장에서 경제상황을 인식하고 분석하여 종합적인 경제계획을 마련할 수 있었다.

이와 더불어 경제기획원이 다른 어느 부처보다 넓은 정책안목(policy perspective)을 가지고 대내외적인 경제상황에 대해서 객관적인 인식과 분석능력을 갖추고 있었다는 점을 지적하는 경우도 있다. 그리고 이러한 장점은 ‘개방과 합리성’이라는 경제기획원의 독특한 조직문화에 기인한 것이었다. 다음은 이희일 전 장관의 말이다.

기획원 발족 당시 통합되는 조직에 속했던 인력을 받아들이는 것은 어쩌면 당연한 것이었지요. 그러나 중요한 것은 조직 통합과 관계없는 외부기관에서도 능력 있는 인력을 받아들였다는 것입니다. 즉, 다른 부처나 한국은행, 산업은행 등에서도 필요한 인력을 차출도 하고 편입도 시켰습니다. 예를 들면, 초기에 산업국을 확대할 때는 다른



부처에서 산업 부문의 인력을 충원하였으며, 종합 기획 및 경제 분석 업무에는 주로 한국은행 및 산업은행 조사부에서 이에 적합한 인력을 충원했습니다. 은행 인력들 중 일부는 파견 형식으로 근무하다가 나중에 소속기관으로 복귀하기도 했지만, 일부는 완전히 경제기획원의 식구가 되었지요(김흥기 편, 1999: 104-105).

이러한 경제기획원의 성격이 박정희에게 긍정적으로 비춰졌음은 당연하다. 이는 경제기획원에 대한 여러 가지 인사 특혜로 나타났다. 이러한 특혜는 전술한 바와 같이, 경제기획원 장관의 지위가 다른 부처 장관의 지위보다 한 단계 높은 ‘부총리’였다는 사실에서도 알 수 있지만, 보다 실질적인 차원에서는 많은 경제기획원 출신 관료들이 다른 부처의 장·차관이 되었다는 사실에서 명확하게 알 수 있다. 1963년부터 1983년까지의 기간 동안 청와대 경제수석의 9명 중 7명이 경제기획원 출신이었으며, 상공부 장관의 경우 상공부 내부 승진(1명)보다 기획원 출신이 승진한 경우(4명)가 더 많았다(김병국, 1996: 326-327). 이러한 인사특혜는 주변의 일선기관들로 하여금 경제기획원을 ‘총괄 조정자’로 인식하게 만들었을 뿐만 아니라, 경제기획원 주도의 집권적이고 계층적인 정책결정구조의 형성에도 기여했다. 그 결과 경제기획원은 부처 간의 정책갈등을 조정하는 명실상부한 경제정책의 총괄기구가 될 수 있었다(김병국, 1996: 320-322).

물론 관료제에 대한 박정희의 전폭적인 지원을 기술적 효율성의 확보라는 경제적인 관점에서만 이해할 수는 없다. 행정적 민주주의나 유신체제 수립 이후 보편적으로 사용된 ‘한국적 민주주의’는 흔히 ‘정치의 실종’으로 이해되지만, 관료권의 확대는 다분히 ‘정치’적인 의도에서 이루어진 측면이 많았기 때문이다. 즉, 관료권의 확대를 통해 권력을 분산하고 다양한 분파들 사이에 권력의 균형을 유도함으로써 박정희 자신의 권력기반을 강화하고자 했던 것이다. 어찌됐든 경제기획원의 설치로 청와대, 경제기획원, 상공부, 재무부로 연결되는 집권적인 정책결정구조가 형성되었으며(Wade, 1988: 157), 이러한 정부 내의 공식적인 정책네트워크가 경제개발 5개년계획과 같은 종합적이고 장기적인 경제계획의 수립과 이의 효과적인 집행을 가능하게 했다. 따라서 박정희 정부 최고의 ‘작품’이라고 할 수 있는 경제개발계획은 경제기획원이라는 정책총괄기관이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

### 3. 정책 자율성의 한계

2장에서 살펴본 바와 같이, 박정희 정권 하에서의 관료제의 자율성은 산업화 정치의 제약 하에서 이루어진 부분적이고 제한적인 것이었다. 그렇기 때문에 경제기획원이 어

느 정도 기관적 자율성을 누렸다고 하더라도 이를 과대평가할 필요는 없다. 최고 통치권자의 전폭적인 지원으로 형성된 기관적 자율성은 역으로 보면 최고 통치권자에 의해 자율성이 침해될 수도 있는 제한적인 것을 의미하기 때문이다. 1970년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 경제기획원이 ‘주변부’로 밀려났다는 사실은 이러한 점을 분명하게 보여준다.

1960년대와 달리, 1970년대 중화학공업화 추진과정에서는 부처 간의 정책갈등이 비교적 첨예한 양상을 띠었다. 특히, 경제기획원 관료들의 반발이 상당했다. 이 당시 경제기획원은 박정희식 경제개발에 익숙한 속칭 KY 시대(장기영이 경제기획원 장관으로 있을 당시, 1964년 5월~1967년 10월)의 관료들이 아닌 신고전주의에 익숙한 이른바 ‘서강학파’가 주도하고 있었다(박태균, 2004a). 따라서 이들은 신고전주의의 비교우위론에 근거하여 급속한 중화학공업화에 반대했고, 심지어 그들 중 일부는 비공식적이기는 하지만, 중화학공업화 계획에 대해 “현실을 도외시한 착상”, “국운을 담보로 한 일종의 도박”이라고 비판한 경우도 있었다(김보현, 2006: 108).

경제기획원은 기본적으로 시장에 의한 ‘점진적인 중화학공업화’를 주장했다. 불황 타개 방안의 일환이었지만, 경기 침체는 경기순환과 기업 재무 구조의 악화가 결합된 것으로서, 이를 치유하려면 중장기적으로 단계적인 수입대체산업의 육성과 노동집약적인 중화학공업 부문의 수출산업화로 대응하는 것이 바람직하다는 것이었다. 당시의 경제 상황에 비추어본다면 경제기획원의 이러한 태도는 합리적인 면이 있었다. 그 당시 한국의 중화학공업은 지극히 유아적인 상태를 벗어나지 못했을 뿐만 아니라, 중화학공업은 그 자체가 막대한 자본과 기술을 필요로 했고, 자본의 회임기간도 긴 것이 특징이었기 때문이다.

그러나 박정희의 생각은 달랐다. 박정희에게 있어 중화학공업화는 한국 경제의 구조적 문제와 안보 문제를 동시에 해결할 수 있는 ‘일석이조(一石二鳥)’의 대안이었다.<sup>12)</sup> 이러한 상황에서 박정희의 중화학공업화에 대한 정책의지는 확고할 수밖에 없었다. 이를

12) 1970년대 초반은 박정희 정부에게 있어 출범 이후 가장 큰 위기의 시기였다. 경제문제도 심각하였지만, 닉슨 독트린과 뒤이은 미·중 관계개선도모를 계기로 반공(안보) 이데올로기가 약화되었으며, 전태일의 분신자살을 계기로 개발 이데올로기도 약화되었다. 신중상주의적 발전국가를 떠받치는 양대 이데올로기가 약화된 상황은 곧바로 정치위기로 이어졌다. 1971년 대선과 곧 이은 총선에서 야당인 신민당의 급부상이 바로 그것이다. 이러한 어려움을 박정희는 정치적으로는 유신체제의 수립을 통해, 그리고 경제적으로는 중화학공업화를 통해 돌파하려고 했다. 여기에 더해 주한미군 철수가 현실화된 상황에서 박정희 정부는 새로운 돌파구를 찾을 필요가 있었고, 그 돌파구가 바로 중화학공업화였던 것이다. 박정희 정부에게 있어 중화학공업화는 분명 한국경제의 구조적 문제와 안보문제를 동시에 해결할 수 있는 일석이조의 대안으로 여겨졌으며, 경제개발은 곧 국방을 의미하고 국방은 곧 경제개발을 의미했다(김형아, 2005; 김정렴, 2006; 오원철, 2006).

입증할 수 있는 일화 하나를 소개하면 다음과 같다. 1973년 1월 31일 김형아(2005)가 말한 ‘중화학공업화 3두 정치’의 한 축을 담당했던 오원철이 ‘방위산업’과 ‘공업구조개편론’에 대한 브리핑을 하기로 되어 있었다. 이 날 회의에는 김종필 국무총리, 태완선 부총리, 남덕우 재무부 장관, 유재홍 국방부 장관, 이낙선 상공부 장관, 장예준 건설부 장관, 김형섭 과학기술처 장관, 민관식 문교부 장관, 심문택 국방과학연구소(ADD) 소장, 김정렴 비서실장 이하 관계 특별보좌관, 수석비서관 등이 참석하였는데, 국무회의 격인 이렇게 큰 회의가 큰 의자는 세 개만 놓고 나머지는 소형 간이의자를 놓아야 할 정도로 좁은 ‘국산 병기진열실’에서 이루어졌다는 것도 이례적이었다. 오원철의 브리핑 내용은 상당한 분량이기 때문에 생략하기로 하고, 여기서는 브리핑이 끝나고 난 후 한 박정희의 언급을 중심으로 살펴보기로 한다.

겨울철이라 해는 이미 기울기 시작했다. 브리핑이 4시간 가까이 걸린 셈이다. ... 박 대통령은 소파에 기댄 몸 일으켜, 꼳꼳이 세우고는 양손을 무릎 위에 올려놓았다. ... “오 수석, 돈은 얼마나 들지?”라고 했다. ... “내·외자 합쳐 약 100억 달러입니다”라고 말하니 박 대통령은 ... “남 재무! 돈을 낼 수 있소?” 바로 뒷줄에 있는 남덕우 장관을 돌아보지도 않은 채 질문을 했다. ... 남 장관은 “액수가 커서 ...”라며 말을 잇지 못했다. 박 대통령은 엄숙하나 조용한 말투로 “내가 전쟁을 하자는 것도 아니지 않느냐?”라고 하고는 말을 끊었다. 그리고 아주 천천히 “일본은 국가의 운명을 걸고 전쟁을 일으켰는데, 국민들은 기꺼이 따라주었다.” 말을 또 끊고 잠시 후 “태평양 전쟁 때 패전을 해서, 국민들에게 엄청난 피해를 주었지만 여기서 또 말을 끊은 후 “이 정도 사업에 협조를 안 해 주어서야 되나.” 그리고는 김종필 국무총리에게, “총리! 총리를 위원장으로 하는 중화학공업 추진위원회를 구성토록 하시오. 그리고 중화학공업을 육성하는 데 필요한 외자도입 조치를 하시오.” 이것으로 그날의 역사적인 회의는 끝났다 (오원철, 2006: 225-226).

오원철이 지적하고 있는 것처럼, 이날 회의가 좁은 ‘국산 병기진열실’에서 이루어진 것 자체가 박정희의 강한 정책의지를 확인할 수 있는 대목이었을 뿐만 아니라, 오원철의 브리핑이 끝난 후 박정희가 ‘전쟁’이나 ‘태평양 전쟁을 일으킨 일본의 예’를 언급한 것도 싸움터에 나가는 장수와 같이 비장한 각오로 중화학공업화를 추진하였음을 알 수 있게 해주는 대목이다.

그런데 여기서 한 가지 주목해야 할 것은 박정희의 언급에서 그의 국가주의적 사고가 고스란히 녹아 있다는 사실이다. 그의 언급에는 국가가 어떤 선택을 했을 때, 그 선택

자체의 당부는 논외로 하고 일단 국민들은 그 선택에 따라야 한다는 박정희식 국가주의 논리가 그대로 투영되어 있는 것이다. 그가 태평양 전쟁에서 패배한 일본의 예를 여러 차례 언급한 것도 그의 국가주의적 사고에서 비롯된 것으로 볼 수 있는데, 이는 남덕우 당시 재무부 장관과의 독대(獨對) 자리에서도 비슷하게 언급되고 있다.

과거 일본의 지도자들은 나라의 운명을 걸고 세계를 상대로 전쟁을 하다가 패배했다. 그러나 지금의 일본은 어떠한가? 다음 세대의 지도자들은 다시 분발하여 일본을 세계 굴지의 경제대국으로 만들지 않았는가? 민족에게 패기가 없으면 그 민족은 살아남기 힘들다. 나는 중화학공업을 일으키기 위해 나라의 운명을 거는 것이 아니다. 다만, 경제의 운명을 걸고 있을 뿐이다. 그러니 남 장관은 기운을 내서 잘해보기 바란다(남덕우, 2003: 30-31).<sup>13)</sup>

이러한 박정희의 강한 정책의지는 ‘개혁’을 명분으로 한 관료제도 재편으로 이어졌다. 이는 한편으로는 관료제도 개혁을 명분으로 한 대규모 ‘숙정(肅正)’ 조치로 나타났으며, 다른 한편으로는 중화학공업에 미온적인 경제기획원을 대신해서 제2경제 수석실과 중화학공업추진위원회 기획단을 만들어 이들 관료기구가 중화학공업 육성을 전담하도록 하는 조직개편으로 나타났다.

전술한 박정희의 강한 정책의지를 생각하면, 중화학공업화에 대해 소극적이었던 경제기획원이 경제정책 결정과정에서 소외되었다는 사실은 놀랍지 않다. 특히, 유신헌법 하에서 입법·사법·행정 등 모든 국가권력은 대통령에게 집중되었기 때문에, 대통령이 어떤 정책의지를 가지고 있는가는 구체적인 정책목표를 설정하는데 있어서 결정적으로 중요하다. 박정희 정권에게 있어 정치제도란 능력을 극대화할 수 있는 장치에 다름 아니며, 능력을 극대화하기 위해서는 입법·사법·행정 기능을 조정·운용할 수 있는 권한을 대통령에게 부여해야 한다고 보았다. 한마디로 유신체제 하에서 박정희는 국력의 조직화 및 능력 극대화의 구심점이었다(김행선, 2006: 77).

이와 같이 ‘공화적 군주’로 군림했던 박정희가 중화학공업에 대해 강한 정책의지를 표명한 이상 ‘중화학공업 주도의 경제성장’은 아무도 피할 수 없는 커다란 상한선이 되었다. 그 결과 일단 대통령의 결정이 내려지고 나면 아무도 그것을 막을 수 없었고, 따라서 경제관료들은 그 결정을 실행에 옮기기 위한 재정적 수단이나 금융적 수단을 강구하는데 그 역할이 국한되었다.

13) 이 말을 듣고 남덕우 장관은 중화학공업화에 대한 박 대통령의 결심은 누구도 꺾을 수 없을 만큼 확고하다는 생각이 들었다고 한다.

박정희의 중화학공업화에 대한 정책의지는 정부조직 개편에서도 나타났다. 박정희는 중화학공업 추진을 전담하기 위해 ‘중화학공업추진위원회’를 설치했다. 중화학공업추진위원회의 주된 역할은 중화학공업화 계획 초안을 검토해 최종 결정을 내리는 것이었는데, 이는 실제로 국무회의에서 결정된 것과 똑같은 효과를 가졌다. 따라서 중화학공업추진위원회는 ‘내각 안의 내각’으로 기능하였다(김형아, 2005: 296-297). 중화학공업추진위원회가 발족된 지 3일 후 동 위원회는 위원회의 사무부서로 ‘중화학공업추진위원회 기획단’을 설치하였다. 원래 기획단은 각 부처에서 온 기획관이 실무적인 책임을 종합하고 판단하도록 했지만, 실질적인 업무는 각 부처에서 파견된 과장급으로 구성된 각 반별로 이루어졌다(최동규, 1991: 98-99).

중화학공업추진위원회와 그 기획단의 설치에 박정희의 정책의지를 과시하는 것이었다. 경제기획원은 오래 전부터 정태적 비교우위론과 국제분업론에 근거하여 중화학공업화 추진에 미온적인 반응을 보였는데, 이러한 경제기획원의 태도는 박정희로 하여금 중화학공업화 수행기구에 대한 새로운 구상을 가져다주었다.

김정렴(1990)의 회고에 따르면, 경제기획원이 1972년 11월 월간경제동향보고회의에서도 시장과 비교우위의 원칙, 점진주의를 재차 강조하자 박정희는 중화학공업화를 경제기획원에 맡길 수 없다는 결심을 하게 되었다고 한다. 박정희가 특히 불만을 가진 것은 사업에 너무 많은 자금이 소요되고 시기적으로 보더라도 4~5년이 걸린다는 점이었다(김광모, 2015: 149). 따라서 박정희에게 있어 경제기획원이 입안한 중화학공업화 계획은, 신정완(2003)이 말했듯이 매우 ‘산문적(散文的)’인 성격을 띤 전형적인 경제관료적 구상에 불과했을 것이다(신정완, 2003: 373).

1970년대 중화학공업육성정책을 오원철 경제수석과 그가 중심이 된 중화학공업추진위원회 기획단이 주도하면서, 경쟁력 있는 중화학공업 분야부터 점진적인 방식으로 육성하자는 전략을 가지고 있던 경제기획원과의 마찰이 불가피했다. 특히, 대학에서 화학공학을 전공한 엔지니어 출신이었던 오원철은 경제적 타당성보다는 기술적 타당성에 입각하여 경제관료들에게는 기상천외하게 받아들여질 수 있는 발상들을 많이 했는데, 이 때문에 그는 ‘야생마’라는 별명까지 얻게 되었다. 다음은 김주남 전 장관의 말이다.

오원철 씨는 원래 공대 출신의 기술자이고 우리와 같은 법리나 합리성을 따지는 사람이 아니라서 기상천외한 발상을 많이 했다. 그래서 기획원뿐 아니라 각 부처와도 충돌이 많았고, 그로 인해 희생당한 사람도 많았다. 막무가내인 오원철 씨의 지시대로 시행했다가 감사에 걸려서 희생당하기도 했다. 그래서 야생마라는 별명을 가진 것이다. 심지어는 오원철 씨가 항만 설계와 공장입지까지 일을 챙기면서, 중화학공업 추진기

획단은 권력 남용을 서슴지 않는 경우도 있었다(김흥기 편, 1999: 262).<sup>14)</sup>

그러나 박정희는 오원철을 가끔 ‘오 국보(國寶)’라고 부르면서 중화학공업화 정책의 실행을 감독하는 한편, 차관보 회의를 대표하여 대통령 및 국무총리와의 의사소통을 단독으로 책임지도록 하는 등 그에 대한 절대적인 신임을 접지 않았다.<sup>15)</sup> 물론 이러한 편애는 관료 사회의 불만을 낳기 충분했다. 대통령을 중심으로 한 폐쇄적인 정책네트워크는 자원동원능력과 조직능력 면에서 기동성을 발휘할 수 있는 의사결정구조였지만, 관련 부처들에게 소외감을 주고 부처 간 진정한 목표 공유도 어렵게 할 수 있는 구조이기도 했다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 중화학공업화의 추진이 정부 외부에서 뿐만 아니라 정부 내부에서도 비판하는 움직임이 일자 박정희는 소수의 측근을 중심으로 한 정책네트워크에 의존하였다. 유신 초기 경제기획원 장관을 역임한 태완선은 “중요 경제정책결정의 실권은 나의 손을 떠나 김정렴 청와대 비서실장, 김용환 경제 제1수석, 남덕우 재무부장관의 트리오에게 넘어갔다”고 증언한 바 있는데(신성순 외, 1979: 47), 이로써 1960년대 여러 경제부처들을 아우르는 비교적 광범위한 정부 내 정책네트워크를 구성한 것과 달

14) 경제기획원과 오원철 사이의 갈등 때문인지는 모르겠지만, 1973년 5월 경제기획원에서 임시로 파견된 서석준 국장(그는 1973년 9월 중화학공업추진위원회 기획단 부단장으로 승진했다)이 1974년 4월 오원철이 기획단장으로 재임명된 지 두 달이 채 지나지 않아 차관보로 경제기획원으로 복귀했다(김형아, 2005: 300). 서석준은 미국에서 수학한 엘리트 경제관료로서 중화학공업화 정책에 대한 상공부의 접근방법에 특히 비판적이었다. 그는 대통령 경제비서관과 상공부 장관을 거쳐 1983년 7월에 경제기획원 장관이 되자마자 1977년 이래 추구해왔던 경제개혁을 강력하게 밀어붙였다.

15) 이러한 맥락에서 이 시기 중화학공업화를 추진하는 데 주도적인 역할을 한 ‘기술관료들(technocrats)’에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 쿠데타 직후 국가재건최고회의는 특히 경제 및 공업계획을 수립하고 시행하기 위해 우수한 인재들을 영입하는 데 적극적이었다. 이렇게 영입된 민간 분야 인사의 대다수가 주도적인 기술관료들이 되었는데, 김정렴이나 오원철이 대표적인 인물이었다. 박정희에 의해 새로 형성된 기술관료 집단은 퇴역 장성, 기업 경영인, 전문 행정관료가 뒤섞인 이질적인 집단이었지만, 전문가적 자질과 최고 통치권자의 정치적 이해관계에 대한 헌신이라는 공통점도 가지고 있었다(김형아, 2005: 135-137). 이러한 기술관료들은 어느 특정 분야에 대한 ‘미시적 접근’을 선호했기 때문에 정책결정의 전문성을 향상시킬 수 있다는 장점이 있었던 반면, ‘할거주의(sectionalism)’의 폐해가 나타나는 문제도 있었다. 특히, 경제기획원과의 정책갈등이 이 시기에 두드러지게 나타났다. 이 같은 분열양상은 1967년 3월 과학기술처가 설립되면서 더욱 명확해졌는데, 경제기획원 산하의 과학기술국이 없어진 이후 경제기획원에는 엔지니어링 기술관료가 한 명도 남지 않았기 때문이다(김형아, 2005: 138). 경제기획원의 경제관료들과 상공부·중화학공업추진위원회 기획단에 속해 있는 기술관료들 사이에는 경제를 보는 관점과 접근방법에서 차이가 있었다. 첫째, 경제관료들은 비교우위론과 국제분업론에 기초한 ‘신교전주의’를 신봉한 반면, 기술관료들은 불균형성장론에 기초한 ‘신중상주의’를 신봉하였다(백종국, 1990). 둘째, 경제관료들은 국민경제 전반에 대한 ‘거시적 접근’을 선호한 반면, 기술관료들은 어느 특정 분야에 대한 ‘미시적 접근’을 선호하였다(김형아, 2005).

리, 1970년대에는 외연이 좁아진 폐쇄적 정책네트워크가 구성되어 중화학공업화 정책을 주도하였다.

그렇다면 여기서 보다 근본적인 문제로 돌아갈 필요가 있다. 1960년대 전 경제부처를 아우르는 정부 내 개방적인 정책네트워크를 구성한 것과 달리, 1970년대에는 박정희가 극히 폐쇄적인 정책네트워크에 의존한 이유는 무엇일까? 우선 지적할 수 있는 것은 유신 체제 하에서 대통령에게 권력이 집중되어 있었다는 제도적 요인을 들 수 있다. 그러나 제도적 요인만으로 모든 것을 설명하는 것은 한계가 있다. 정도의 차이가 있기는 하지만, 1960년대에도 공식적·비공식적 요인에 의해 대통령에게 권력이 집중되어 있었기 때문이다.

다른 요인으로는 박정희의 개인적 요인과 상황적 요인을 지적할 수 있다. 중화학공업화를 추진할 때쯤이면 박정희가 경제에 대해 상당한 전문지식을 축적하고 있었을 때였다. 따라서 경제문제와 관련하여 관료들에게 의지할 필요성이 그만큼 적어졌다는 분석이 가능하다. 박정희가 시간이 경과하면서 경제에 관한 전문지식을 쌓아 누구보다도 유식한 '경제전문가'가 되었다는 이선희 전 차관보 회고는 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(김흥기 편, 1999: 84-85).

또한 상황적 요인으로 중화학공업화의 추진이 정부 밖에서 뿐만 아니라 정부 내에서도 비판이 제기되었다는 점을 지적할 수 있다. 부국강병(富國強兵)의 일석이조의 대안으로 굳게 믿고 있었던 중화학공업화의 추진에 대해 정부 내에서도 비판이 일자 박정희 자신이 이를 직접 챙기거나 믿을 수 있는 핵심측근들에게 일을 맡겼을 것이라는 분석이 가능하다.

지금까지 살펴본 경제기획원의 사례는 박정희 정권기 정치와 행정의 역학관계를 가장 극적으로 보여주는 것이다. 분명 경제기획원은 높은 수준의 기관적 자율성과 넓은 시야를 가진 '선도기구(pilot agency)'로서, 한국의 급속한 경제성장을 이끈 견인차였음은 분명하다. 그렇기 때문에 박정희는 경제기획원에 무한 신뢰를 보냈고, 정치권력으로부터의 영향력을 차단하여 경제기획원 관료들로 하여금 자율적으로 업무를 수행할 수 있도록 배려하였다. 그러나 그러한 관료제의 자율성은 경제성장을 통해 정통성을 얻으려는 '산업화 정치'에 종속된 제한적이고 상대적인 것일 뿐이었다. 다시 말해, 경제기획원의 역할은 정치논리에 좌우될 수밖에 없는 것이다.

박정희 정권이 내세운 산업화에 경제논리 이상의 정치논리가 있었다는 사실은 1970년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 분명하게 드러난다. 중화학공업화에 대해서는 '서강학파'라고 불린 신고전주의에 익숙한 경제기획원 내 관료들이 반발한 것은 물론이

거니와, 재계의 총본산인 전경련에서도 반대했다는 점이 이를 입증한다. 이들의 논리를 한마디로 말하면 당시 한국의 경제력으로는 중화학공업화는 ‘시기상조’라는 것이다. 그러나 박정희의 생각은 달랐다. 박정희가 보기에 중화학공업화는 한국 경제의 구조적 문제와 자주국방 문제를 일거에 해결할 수 있는 일석이조의 대안에 다름 아니었다. 게다가 박정희는 중화학공업화를 추진하기에 충분한 정치적 자원을 보유하고 있었다. 선거에 의한 정권교체가 불가능해진 상황에서 그는 선거정치에 의존할 필요가 없었으며, 이는 그가 경제구조를 급격하게 변화시키는 정책을 추진할 수 있는 원동력이 되었다. 시간적 선후관계를 오해한 것이기는 하지만, 중화학공업화를 추진하기 위해 유신체제를 수립했다는 주장(김광모, 2015)이 제기된 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

1970년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 경제기획원이 ‘주변부’로 밀려난 것은 정치권력에 의해 부여된 관료제의 자율성이 가지고 있는 한계를 명확하게 보여준다. 그것은 ‘제약 하에서의 선택(choice within constraints)’이었으며, 그 제약은 권위주의 정권이 만들어놓은 ‘산업화’라는 정치적 지상과제였다. 그렇기 때문에 박정희(2017b[1962])가 말한 ‘행정적’ 민주주의는 그 명칭에서 오해를 불러일으킬 수 있다. 이는 마치 ‘정치적 실종’을 의미하는 것으로 비춰지지만, 박정희 정권이 정치 논리에서 자유로웠던 적은 없었기 때문이다. 물론 그 ‘정치’가 서구에서 말하는 정치와 다른 의미였다는 점을 생각하면 박정희의 말은 절반은 맞은 셈이다.

## IV. 결 론

박정희 정권기 정치와 행정의 관계를 논의함에 있어서는 행정이 정치적 성격을 띠 뿐만 아니라, 행정이 주도적으로 정치를 이끌어간다는 ‘행정우위론’이 지배적이다. 이러한 행정학의 주류적 관점이 틀린 것은 아니다. 정치를 민주주의 내지 선거정치로 좁게 정의한다면 그러했다. 그러나 정치를 경제성장이라는 대안적 관점에서 정의하는 ‘산업화 정치’의 관점에서 보면 얘기는 달라진다. 앞서 살펴본 바와 같이, 산업화 정치의 논리 하에서 행정은 산업화 내지 경제성장이라는 정치적 지상목표를 달성하기 위한 ‘수단’에 불과했으며, 행정의 자율성 내지 독자성 역시 정권의 정치 전략의 일환으로 이루어진 ‘도구적 합리성’의 결과물이었다. 그리고 이는 경제기획원의 사례에서 충분히 입증된 바 있다. 60년대 경제정책의 총괄부처였던 경제기획원이 70년대 중화학공업화를 추진하는 과정에서 ‘주변부’로 밀려난 것은, 정치권력에 의해 부여된 행정의 자율성 내지 독자성



이 가지고 있는 한계를 명확하게 보여주는 사례이기 때문이다.

사실 박정희 정권이 정치논리에서 자유로웠던 적은 한 번도 없었다. 형식적 민주주의의 외피를 갖추고 있었던 60년대는 말할 것도 없고, 흔히 ‘정치의 실종’ 시대라고 불리는 70년대 유신체제 하에서도 그러했다. 외관상 유신체제 하에서는 국민의 자유로운 정부 선택권이 박탈되어 정치논리에서 자유로울 수 있었을 것이라고 생각하기 쉽다. 이런 이유로 일각에서는 70년대 중화학공업화를 추진하기 위해 유신체제를 수립했다는 주장도 제기되었다(김광모, 2015). 한국 경제의 구조를 바꾼 것으로 평가받는 중화학공업화는 정치논리에서 벗어났기 때문에 가능했다는 것이다. 그러나 중화학공업화는 산업화 정치를 지속가능한 것으로 만들기 위한 박정희의 정치적 선택의 결과물이었다. 오원철이나 김정렬 등 당시 중화학공업화 추진의 핵심적인 역할을 한 측근들의 회고록에 잘 나와 있듯이, 박정희는 중화학공업화를 경공업 중심의 한국경제의 구조적 문제와 주한미군 철수가 현실화된 시점에서 지상과제가 된 자주국방 문제를 일거에 해결할 수 있는 일석이조의 대안으로 생각했던 것은 분명해 보인다(김형아, 2005; 김정렬, 2006; 오원철, 2006).

그러나 산업화 정치의 결과물인 중화학공업화가 정권의 의도와는 달리 산업화 정치를 지속가능하지 않게 만들었다는 점에서 역사는 흥미롭다. 산업화나 경제성장은 일종의 ‘부식효과’가 있어 더 큰 정치적 목표를 달성해야 한다는 압력으로 작용했기 때문이다. Yuval Harari(2015)가 말한 ‘사치품’이 ‘필수품’이 되는 역사의 필연적인 과정에서 박정희 정권 역시 자유로울 수 없었다. 박정희는 자신의 일기에서 세계 어느 나라보다 빨리 수출 100억 불을 달성한 것을 자랑스럽게 써내려갔지만(조갑제, 2009: 690), 국민들은 그렇게 생각하지 않았던 것 같다. 박정희 정권이 긴급조치를 9호까지 발령한 것은 그만큼 체제가 불안정하다는 반증이 될 수 있기 때문이다. Acemoglu와 Robinson(2012)이 말했듯이, 실적에 의해 정통성을 얻으려는 산업화 정치의 논리가 오히려 기존 체제를 허무는 ‘창조적 파괴’ 과정을 거친 것이다. 그렇기 때문에 대중들을 동원하려는 권위주의 정권의 정치 전략을 하향적이고 일방적으로 관철되는 ‘자동화’ 과정으로 이해하는 것은 바람직하지 않다. 실제 역사가 말해주듯이, 정권의 의도는 전혀 엉뚱한 방향으로 진전되는 경우를 심심치 않게 볼 수 있기 때문이다(Henry, 2014, 김백영 외 공역, 2020).

설상가상으로 70년대 말로 갈수록 무리한 중화학공업화의 추진이 각종 경제문제를 초래하자 유신체제를 지탱한 마지막 보루인 물적 토대마저 흔들리기 시작했다. 박정희 정권은 경제위기의 비용을 사회 전반에 전가하는 ‘위험부담의 사회화(socializing the risk)’ 전략으로 난국을 타개하려고 했지만, 이는 오히려 정권의 붕괴를 재촉하는 요인이 되었다. 권위주의적 통치를 정당화할 수 있는 지속적인 경제성장이 어려워진 상황에서

경제위기는 사회적·정치적 불안정으로 이어질 수 있었던 것이다. 이러한 맥락에서 정권의 비극적 종말을 가져온 10·26 사태를 유신체제라는 권위주의적 정치구조의 모순이 누적된 결과로만 이해하는 것은 바람직하지 않다. 보다 중요한 것은 한국경제의 구조적 문제가 권위주의적 정치구조의 모순을 확대·심화시킨 사실에 있는지 모르기 때문이다.

글을 마치면서 최근 우리 사회 일각에서 제기되고 있는 박정희 시대로의 회귀 움직임에 대해서도 생각하지 않을 수 없다. 일부 보수 세력들을 중심으로 ‘박정희 정신’을 배우자는 주장이 제기된 것도 이 같은 맥락에서 이해할 수 있는데, 이들이 말하는 박정희 정신이란 정치논리를 탈각한 채 경제논리에 의해서만 경제를 운영하여 나라를 부강하게 만드는 ‘발전의 정신’을 말한다.<sup>16)</sup> 이들이 이러한 주장을 하는 이면에는 민주화 이후 정권, 특히 진보 정권들이 경제를 정치에 종속시켜 한국경제가 정체되었다는 비판 의식이 깔려있다. 그러나 우리가 지금까지 살펴본 바와 같이, 박정희 정권이 정치논리를 탈각한 채 경제를 운영한 적은 없었으며, 경제를 정치에 종속시킨 사람은 다름 아닌 박정희였다. 오히려 박정희는 ‘탈정치’를 한 것이 아니라 ‘탈민주주의’를 하여 시장의 구조적 문제를 방지하는 결과를 가져왔다. 자생적 질서(spontaneous order)라는 시장 역시 구조적 편향성을 보일 수 있다는 점을 생각하면,<sup>17)</sup> 민주주의는 불공정한 게임의 결과를 교정할 수 있는 최후의 보루이다. 그리고 이것이야말로 우리가 민주주의에서 기대하는 바이며, 또한 우리가 박정희를 따를 수 없는 이유이기도 하다.

16) 아이러니하게도 시장경제를 신봉하는 한국의 보수주의자들은 ‘관치경제’의 대명사인 박정희를 정치적 기원으로 삼고 있다. 현실 정치의 맥락에서 나온 것이든, 진보 진영에 대한 ‘대항담론’으로 나온 것이든, 이러한 명백한 모순에서 벗어나는 것이 한국의 보수주의자들에게 지상과제가 되고 있다. 그 중 하나가 박정희를 ‘시장주의자’로 변모시키려는 일련의 논의이다. 박정희는 정치논리를 배제한 채, ‘선별적 유인’과 같은 시장 기제를 통해 경제주체들의 동기를 부여시켜 한국은 급속한 경제성장을 경험했다는 것이다(좌승희, 2015, 2018). 여기서 말하는 ‘박정희 정신’ 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

17) 시장이 자생적 질서에 의해 움직일 것이라는 생각은 너무나 ‘순진한’ 것이다. 역사적으로 봤을 때 가장 단순한 형태의 시장에서도 경제적 교환관계는 많은 부분 제도에 의해 제약되고 규정되었다. 그렇기 때문에 실제 시장은 Vogel(2018)이 말했듯이, 자생적으로 이루어진 자연스러운 현상이라기 보다는, 정부라는 ‘보이는 손(visible hand)’에 의해 만들어지고 유지되는 복잡한 ‘제도’로서의 성격을 가지고 있다. 따라서 정부가 만든 제도에 의해 시장은 얼마든지 구조적 편향성을 보일 수 있다.

## 참고문헌

- 경제기획원. (1982). 「개발연대의 경제정책: 경제기획원 20년사」. 경제기획원.
- 기미야 다다시. (2008). 「박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향적 공업화와 냉전체제」. 도서출판 후마니타스.
- 김광모. (2015). 「중화학공업에 박정희의 혼이 살아 있다」. 도서출판 기파랑.
- 김병국. (1996). 개발국가: 제도와 정책. 한배호(편). 「한국현대정치론 II: 제3공화국의 형성, 정치과정, 정책」. 도서출판 오름.
- 김보현. (2006). 박정희 정권기 경제개발: 민족주의와 발전, 그리고 모순. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 김용환. (2006). 「임자 자네가 사령관 아닌가: 개발년대와 IMF 위기시의 재정·금융정책 비사」. 매일경제신문사.
- 김윤태. (1999a). 동아시아 발전국가와 지구화. 「한국사회학」. 33(1).
- \_\_\_\_\_. (1999b). 발전국가의 기원과 성장: 이승만과 박정희 체제에 관한 역사사회학적 연구. 「사회와 역사」. 56.
- 김정렴. (1990). 「한국경제정책 30년사: 김정렴 회고록」. 중앙일보사.
- \_\_\_\_\_. (1997). 「김정렴 정치회고록: 아, 박정희」. 중앙 M&B.
- \_\_\_\_\_. (2006). 「최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사」. 랜덤하우스 중앙.
- 김정주. (2004a). 1950-1960년대 한국의 자본축적과 국가기구의 전면화 과정. 「동향과 전망」. 60.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 시장, 국가, 그리고 한국 자본주의의 모델: 1980년대 축적체제의 전환과 국가 후퇴의 현재적 의미. 유철규(편). 「박정희 모델과 신자유주의 사이에서」. 함께 읽는 책.
- 김충남. (2006). 「대통령과 국가경영: 이승만에서 김대중까지」. 서울대학교 출판부.
- 김행선. (2006). 「박정희와 유신체제」. 도서출판 선인.
- 김형아. (2005). 「유신과 중화학공업: 박정희의 양날의 선택」. 일조각.
- 김호진. (2006). 「대통령과 리더십」. 청림출판.
- 김흥기(편). (1999). 「비사 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제」. 매일경제신문사.
- 남덕우. (2003). 총론: 김재익과의 인연. 남덕우 외 「80년대 경제개혁과 김재익 수석」. 삼성경제연구원 구소.
- \_\_\_\_\_. (2009). 「경제개발의 길목에서: 지암 남덕우 회고록」. 삼성경제연구원.
- 류석춘·왕혜숙. (2007). 외환위기는 발전국가를 변화시켰는가: 공적 자금을 중심으로. 「한국사회학」. 41(5).
- 박경효. (1998). 정부관료제(II): 병리와 개혁. 하태권 외 「현대 한국정부론」. 법문사.
- 박정희. (1971). 「민족의 저력」. 광명출판사.
- \_\_\_\_\_. (2017a[1961]). 「지도자도」. 도서출판 기파랑.

- \_\_\_\_\_. (2017b[1962]). 「우리 민족의 나갈 길」. 도서출판 기파랑.
- 박태균. (2004a). 1970, 80년대 경제정책의 주체의 변화와 새로운 경제담론. 유철규(편). 「박정희 모델과 신자유주의 사이에서」. 함께 읽는 책.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 1950년대 경제개발에 대한 논의의 특징과 그 배경. *Comparative Korean Studies*. 12(1).
- \_\_\_\_\_. (2005). 1960년대 안보위기와 제2경제론. 정성화(편). 「박정희시대 연구의 쟁점과 과제」. 도서출판 선인.
- \_\_\_\_\_. (2007). 「원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원」. 서울대학교 출판부.
- 백종국. (1990). 한국의 지배연합과 산업화전략: 멕시코와의 자동차 산업화전략에 관한 비교 연구. 안청시(편). 「한국정치경제론: 정치과정과 산업화전략」. 법문사.
- 신성순 외. (1979). 「한국의 경제관료」. 다락원.
- 신정완. (2003). 박정희 시대의 안보정치: 1970년대 방위산업 육성 정책을 중심으로. 유철규(편). 「한국자본주의 발전모델의 역사와 위기」. 함께 읽는 책.
- 오원철. (2006). 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」. 동서문화사.
- 유원식. (1987). 「혁명은 어디로 갔나: 5·16 비록」. 인물연구사.
- 윤상우. (2005). 「동아시아 발전의 사회학」. 나남출판.
- 이영훈. (2006). 20세기 한국 경제사·사상사와 박정희. 정성화(편). 「박정희시대와 한국현대사」. 도서출판 선인.
- 이완범. (2005). 박정희의 장기 경제개발계획 추진과 미국, 1961~1966. 정성화(편). 「박정희 시대 연구의 쟁점과 과제」. 도서출판 선인.
- 이흥규·김병국. (2006). 경쟁국가시대의 정부역량. 장훈·김병국·정진영(공편). 「경제를 살리는 민주주의」. 동아시아연구원 정책연구시리즈 6. 동아시아연구원.
- 이춘근. (2006). 박정희 시대 한국의 외교 및 국방전략 평가. 김용서 외 「박정희 시대의 재조명」. 전통과 현대.
- 임상현. (2003). 민주화 이행기 경제관료제의 변화: 경제기획원을 중심으로. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 임혁백. (2004). 유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(上). 「한국정치연구」. 13(2).
- \_\_\_\_\_. (2005). 유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(下). 「한국정치연구」. 14(1).
- \_\_\_\_\_. (2014). 「비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간」. 고려대학교 출판문화원.
- 전국경제인연합회. (2001). 「전경련 40년사」. 전국경제인연합회.
- 전인권. (2006). 「박정희 평전: 박정희의 정치사상과 행동에 관한 전기적 연구」. 이학사.
- 조갑제. (2009). 「박정희의 결정적 순간들: 62년 생애의 62개 장면」. 도서출판 기파랑.
- 좌승희. (2015). 「박정희 살아있는 경제학」. 도서출판 백년동안.
- \_\_\_\_\_. (2018). 「박정희, 동반성장의 경제학」. 도서출판 기파랑.
- 최동규. (1991). 「성장시대의 정부: 한강의 기적 이끈 관료조직의 역할」. 한국경제신문사.

- 최병선. (1990). 한국의 경제정책결정 구조와 특성. 안청시(편). 「한국정치경제론: 정치과정과 산업화 전략」. 법문사.
- \_\_\_\_\_. (1991). 정치체제의 전환과 국가능력: 경제자유화와 민주화를 중심으로. 강 민 외 「국가와 공공정책: 한국 국가이론의 재조명」. 법문사.
- 최장집. (2005). 「민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기」. 개정판. 도서출판 후마니타스.
- 하연섭. (1992). 산업화 전략의 변화와 재정·금융정책의 정치경제. 「한국행정학보」. 26(4).
- \_\_\_\_\_. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 다산출판사.
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business. 최완규 역. (2012). 「국가는 왜 실패하는가」, 시공사.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Chibber, Vivek. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*. 107(4): 951-989.
- Diamond, Jared. (2019). *Upheaval: Turning Points for Nations in Crisis*. Boston: Little Brown and Company. 강주현(역). (2019). 「대변동: 위기, 선택, 변화」. 김영사.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Hacker, Jacob S. (2004). Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*. 98(2): 243-260.
- Hamilton, Nora. (1982). *The Limit of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press.
- Harari, Yuval Noah. (2015). *Sapiens: A Brief History of Humankind*. New York: Harper. 조현욱(역). (2015). 「사피엔스」. 김영사.
- Henry, Todd A. (2014). *Assimilating Seoul: Japanese Rule and the Politics of Public Space in Colonial Korea, 1910-1945*. California: University of California Press. 김백영 외(공역). (2020). 「서울, 권력 도시: 일본 식민 지배와 공공 공간의 생활 정치」. 도서출판 산처럼.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. 19(2): 79-88.
- MacDonald, Donald Stone. (1992). *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year Record*. Boulder: Westview Press. 한국역사연구회 1950년대반(역). (2001). 「한미관계 20년사(1945~1965년): 해방에서 자립까지」. 도서출판 한울.
- Marx, Karl. (1975[1869]). *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. In Karl Marx, Friedrich

- Engels: Collected Works Vol 11(1851~1853년). 99-197. Moscow: Progress Publishers.  
최형익(역). (2012). 「루이 보나파르트의 브뤼메르 18일」. 비르투.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. (1987). Political Institutions and Political Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. In Frederic C. Deyo(ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. 136-164. Ithaca: Cornell University Press.
- Polidano, Charles. (2001). Don't Discard State Autonomy: Revisiting the East Asian Experience of Development. *Political Studies*. 49: 513-527.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.). (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred. (1973). The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. In Alfred Stepan(ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Vogel, Steven K. (2018). *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*. New York: Oxford University Press.
- Wade, Robert. (1988). The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan. In Helen Hughes(ed.). *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Wilson, Woodrow. (1997[1887]). The Study of Administration. Reprinted in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde(eds.). *Classics of Public Administration*. Fourth Edition. 14-26. Harcourt Brace & Company.
- Woo-Cummings, Meredith. (1999). *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press.

## ABSTRACT

### The Relationship between Politics and Public Administration in the Era of the Park Chung Hee Regime: A Focus on Industrialization Politics and Bureaucratic Autonomy

Hyun-Woo Koo

The relationship between politics and public administration is one of the traditional themes of public administration. The dominant argument in this regard is that public administration takes the initiative in leading politics under a developmental state just like under the Park Chung Hee regime. This mainstream perspective can be seen as a valid argument from a superficial point of view. In particular, public administration is bound to be at the center of state governance in an era of where politics had disappeared, as was seen in the Yushin regime. However, this view is open to the criticism that it defines politics too narrowly as democracy or electoral politics. The logic of industrialization politics is another story in which political forces take power in undemocratic ways such as coups and gain political legitimacy in alternative ways. The political regime dominated by this logic of industrialization politics was not able to run the economy without ruling out political logic. Even though public administration under the Park Chung Hee regime became the center of state governance and held a considerable degree of autonomy, such autonomy was nothing more than a means or tool to achieve the utmost goals of politics, such as industrialization. Further, this has been fully demonstrated in the case of the Economic Planning Board, which was the executive branch of economic policy in the 1960s but was relegated to the periphery in the process of pushing for heavy industrialization in the 1970s. This clearly shows the limits of the autonomy of public administration granted by political power.

【Keywords: Relationship between Politics and Public Administration, Developmental State, Industrialization Politics, Bureaucratic Autonomy】