
한국의 대통령별 기술발전 리더십 분석: 정치체제 변화 맥락을 중심으로

윤진효 한국과학기술기획평가원 선임연구원

I. 서론

1. 연구목적

한국은 1960년대 초반 경제발전을 추진하기 시작한 이래 짧은 기간에 상당한 수준의 성장과 산업화를 달성하였다. 이러한 산업화 과정에서 한국은 산업발전 및 국가 경쟁력의 주요 원천이라고 할 수 있는 국가 기술능력이 모방단계에서 점차 혁신단계로 변모해 왔다.

한국의 국가 기술능력 발전을 설명하는데는 여러 가지 차원의 다양한 접근이 가능할 것이다. 개별 기업 차원의 기술능력이 축적과 향상, 산업차원의 기술능력의 모방과 축적 혹은 국가 차원의 전반적인 기술능력의 발전 등 다양한 차원에서 논할 수 있다.

본 논문에서는 그중 국가 차원의 국가 기술능력 발전에 주목하여 주요 동인 중 대통령이 국가 기술능력 발전을 대상으로 행사한 리더십이 정치체제의 변화과정에서 어떻게 역동적으로 변모해 왔는가를 중심으로 분석하고자 한다.

왜냐하면 한국은 그동안 정부 주도의 경제발전 전략을 추진하는 과정에서 개별 기업과 산업 측면에서 유래를 찾아볼 수 없는 역동적인 기술능력을 축적하는 과정을 경험하였는데, 이러한 역동적 국가 기술능력 축적과정의 정점에서 대통령의 리더십이 행사되어 왔기 때문이다. 아울러 한국 대통령은 국가의 원수이자 행정수반으로서 국가를 대표할 권한, 국가의 독립과 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무에 관한 권한, 국정을 조정할 수 있는 권한 등을 가지고 있다. 따라서 대통령은 21세기 국가 발전을 위한 국가 경쟁력 제고의 핵심인 과학기술 발전을 추진하는 최고의 정책담당자이고 책임자이다.

한국 대통령별로 과학기술에 대한 리더십 변화를 살펴봄으로써 기존의 특징적 변화를 규명하고 앞으로 과학기술 발전을 위해 필요한 대통령의 기술발전 리더십 효율화 관련 정책대안을 모색하고자 한다.

2. 연구범위와 연구방법

본 연구의 시간적 범위로 1963년에서 1997년까지를 연구의 대상으로 설정한다. 즉 본격적으로 정부차원의 기술정책 개입이 시작된 1963년부터 현 대통령의 취임 이전까지를 본 연구의 대상으로 설정한 것이다. 현직 대통령의 재임기간을 분석대상에서 제외하는 것은 대통령의 기술발전 리더십 행사의 결과는 재임 이후 일정기간의 경과 후에야 객관적인 평가가 가능하기 때문이다.

둘째, 본 연구의 내용적 범위로 상기 기간동안의 정치체제의 변화와 그 과정상에서 대통령의 기술정책을 둘러싼 리더십 행사 내용과 방향을 연구의 대상으로 설정한다. 그중 정치체제의 변화는 대통령과 관료의 관계의 변화 그리고 기술정책을 둘러싼 정부-관료와 민간의 관계 변화에 주목함으로써 대통령의 기술발전 리더십 행사의 상황적 맥락을 파악하고자 한다. 대통령의 기술발전 리더십 행사의 경우, 대통령별 리더십 유형, 주요 기술정책 이슈중심으로 행사된 대통령의 구체적인 리더십 행사 그리고 각 대통령 시기별 국가 기술능력 관련 투입, 산출 지표 추이를 분석 범위로 한다.

셋째, 분석 대상이 되는 대통령은 박정희, 전두환, 노태우 그리고 김영삼 대통령으로 제한한다. 왜냐하면 국가 기술능력 발전에 대한 대통령의 리더십 행사와 그 결과를 살펴보기 위해서는 중기 이상의 재임 기간을 거친 대통령의 리더십을 분석대상으로 설정하는 것이 타당하기 때문이다.

본 연구는 문헌조사, 내용분석 그리고 기술적 통계분석 등의 연구방법을 병행 사용한다. 우선 한국의 정치체제의 변화와 대통령 별 리더십 유형은 선행연구들에 대한 종합적 문헌분석을 통해 살펴보고자 한다. 그리고 대통령별 기술발전 리더십 행사는 1차 자료들에 대한 문헌조사와 선행 내용분석 결과를 재분석하는 방식으로 규명한다. 마지막으로 대통령별 국가 기술능력 발전은 기술적 통계분석 방법으로 규명한다.

II. 선행연구 검토 및 분석틀 설정

1. 국가 기술능력 발전과정에서의 대통령의 역할과 지위

국가 권력의 정점에 위치한 대통령은 자신의 의지와 능력 그리고 리더십을 통해 국가의 주요 정책에 대한 방향을 제시하고 정책의 집행과 결과를 관장하게 된다. 이 가운데 대통령의 리더십 행사는 통치행위로서 실정법을 초월하기도 하고 그 내용과 행사방법에 따라 국가 정책의 방향과 국가발전을 좌우하기에 그 중요성이 두드러진다.

과학기술정책의 경우, 정책수립에서 집행, 평가에 이르기까지 다양한 참여자들이 관여한다.

여기에는 대통령과 해당 관료조직을 포함한 공식적 참여자뿐만 아니라 과학기술 연구개발 활동에 종사하고 있는 개별 연구자와 민간 연구기관 그리고 개별 과학기술 정책 이슈별로 이해관계를 가지는 일반시민들과 같은 비공식적 참여자들이 관여하게 된다. 이때 대통령은 통치권자뿐만 아니라 행정부의 수반으로서 과학기술정책의 방향과 내용에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 참여자이다.

대통령은 취임사, 연두교서, 시정연설, 담화문, 공식적인 지시, 대통령령 등 다양한 방법으로 국가 기술능력 발전에 대한 자신의 의지를 관철시킬 수 있다. 뿐만 아니라 국가혁신시스템이라는 전체적인 틀 내에서 과학기술정책의 우선순위결정(Policy Priority Setting) 변경을 통해서 국가기술능력 발전의 방향과 속도를 조절할 수 있다. 또한 그는 과학기술정책을 실제 담당하고 있는 과학기술부, 산업자원부, 보건복지부 등을 통괄하는 행정부의 수장으로서 과학기술정책의 수립, 집행 그리고 이행여부에 대한 평가 등을 지시할 뿐만 아니라 국가 기술능력 발전을 효과적으로 추진할 수 있는 행정조직 개편, 법제도의 정비, 과학기술 예산배정 등을 결정할 수 있는 막강한 영향력을 가진 존재이다.

2. 선행연구 검토

1) 권위주의 정치체제 연구

권위주의 체제를 포함한 정치체제의 유형화와 변화에 대한 연구는 각 정치체제의 발전수준과 정치적 동태성을 규명하기 위해 정치발전론 연구의 주요 주제가 되고 있다. 그 중 특히 권위주의 정치체제의 성장과 쇠퇴 과정에 관한 동태적인 분석은 특정 국가의 정치발전 특히, 정책결정과정의 절차적 합리성, 정책집행결과에 대한 국민의 수용성 그리고 정책의 효과성을 가늠하는 주요한 이해의 기준으로 이해된다(정정길, 1996; 김호진, 1997; 최장집, 1996; Hahm and Plein, 1997)

권위주의란 권위를 앞세워 군림하려는 성향과 태도를 뜻하며 권위주의 체제란 권위주의적인 통치스타일을 제도적으로 뒷받침하는 권력구조와 지배기제를 지칭한다(김호진, 1997). 즉 권위주의적인 지배양식의 제도적 장치가 바로 권위주의 체제이다. 따라서 대통령제 국가에서의 권위주의 체제는 대통령과 일부 소수 그룹이 지배권력을 독점하는 과두지배체제의 형태를 띠게 되고, 지배권력은 거의 견제되지 않으며, 책임도 지지 않는다.

권위주의 체제의 일반적 특성을 요약¹⁾하여 봄으로써 한국의 정치체제의 변화 과정을 권위주의 체제의 성장과 쇠퇴의 연장선에서 이해할 수 있다. 첫째는 권력의 불균등한 분배로 인해 대통령 혹은 수상이 관장하는 행정부의 우위현상을 권위주의의 특징적 사항으로 지적할 수 있다. 지배권력의 국민에 대한 대응성이나 책임성에 둔감하고, 개별 정책결정과 집행시 광범위한 자율성

1) Perlmutter, Amos(1981). *Modern Authoritarianism*. New Haven: Yale University Press.

을 가진다.

둘째, 권위주의 체제에서는 정책결정시 의회, 정당 혹은 정책이해관계 집단의 동의 장치가 약화·경시되고 준 사법적, 준 군사적인 억압장치가 발달하게 된다. 권위주의 체제는 체제유지에 최우선권을 두고 정치체제의 상부구조를 점유하면서 필요시 적극적으로 억압장치를 동원한다.

셋째, 권위주의 체제의 국가 관료제는 정치적 중립성을 상실하고 지배집단에 강력하게 종속된다. 지배계층이 독점적으로 국가 운영을 관장하고, 국가 정책을 집행하고, 자원을 동원하는 권위주의 대통령제 하에서는 대통령과 관료간에 강력한 위임-대리인 관계가 형성된다.

넷째, 권위주의 체제하에서는 국가가 사회부문에 대해 매우 높은 상대적 자율성을 향유하기 때문에 구체적인 정책결정과 집행시 대상 혹은 이해관계 집단의 참여를 배제하는 경향을 띠게 된다.

이와 같은 권위주의 체제의 특징적 사항을 기준으로 볼 때, 박정희, 전두환 대통령기는 권위주의 성장시기로 노태우, 김영삼 대통령기는 권위주의 쇠퇴시기로 이해할 수 있을 것이다(김호진, 1997; 임혁백, 1994; 최장집, 1996).

2) 대통령의 리더십 연구

리더십은 “집단목표를 성취하기 위해 사람들을 동원 조직하는 행동과정”, “집단이 그 목적을 성취하는 것, 집단 구성원간의 상호관계와 그 질을 개선하여 집단의 결속력을 강화하는데 도움을 주는 행위” 혹은 “집단의 합의한 목표를 성취하도록 많은 사람의 행동을 지도하는 행동” 등으로 정의된다(김호진, 1997; 김석준, 1994; 유민, 1999).

그리고 리더십의 연구는 지도자 개인의 특성에 대한 연구, 특정 리더십이 행사되는 상황에 대한 연구 그리고 특성과 상황 양자의 상황작용에 대한 연구로 연구의 방향과 내용이 나뉜다.

한국에서 과학기술 정책을 포함한 구체적인 영역으로 대상으로 한 대통령의 리더십 행사를 분석하고 있는 논문은 많지 않으며 주로 대통령의 포괄적인 정치적 리더십 행사 유형과 성격에 대한 연구가 선행 연구의 대부분을 차지하고 있다. 다만, Hahm and Plein(1997)은 기술이전 정책을 대상으로 한 한국의 대통령별 리더십 행사를 구조-합리적 선택이론의 관점에서 분석하고 있다. 이밖에 곽민(2000)은 환경정책을 대상으로 한국의 박정희, 전두환, 노태우, 김영삼 대통령별로 행사된 리더십을 환경변수, 리더십 유형, 환경정책 등을 내용으로 하여 분석하고 있다.

대통령의 포괄적인 정치적 리더십 행사를 분석하고 있는 안병만(1998), 김석준(1994) 등은 대통령의 개별적 리더십 유형에 대한 Barber(1992)의 분석틀을 사용하여 <표 1>와 같이 한국의 대통령별로 일반적인 리더십을 직무에 대한 자세와 직무수행에 쏟는 열정에 따라 긍정적-적극적, 긍정적-소극적, 부정적-적극적, 부정적-소극적 유형으로 분석하고 있다.

<표 1> 대통령별의 개인적 리더십 유형 분석 종합

		직무에 쏟는 활력의 정도		
		적극적(active)	소극적(passive)	
직 무 에 대 한	공정적 positive	특징	<ul style="list-style-type: none"> · 성취욕이 강하고 결과 중심적인 국정 운영 · 높은 자기평가, 강력한 환경장악능력, 목표설정 명확, 유연하고 다양한 행동양식 추구 · 너무 많은 일을 벌리며, 단기적인 정책성과를 중시함 	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 사람의 의견에 귀를 기울이고 수용력이 큼. · 용기와 결단을 통해 어려운 과업을 추구하지 못하는 우유부단함
		안병만	박정희	장면
		김석준		이승만
자 세	부정적 negative	특징	<ul style="list-style-type: none"> · 야심이 크고 모든 일을 치밀하게 준비하고 꼼꼼히 통제함 · 권력욕이 강하여 모든 일을 투쟁의 대상으로 여김 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민에 대한 사명감과 윤리의식이 높고 비정치적임 · 정치에 부정적, 정치적 유연성 부족, 정치적 상황을 잘 이해하지 못함. 대인관계 원만치 않음
		안병만	이승만, 전두환, 김영삼	노태우
		김석준	박정희	윤보선, 최규하

출처: 안병만(1998), 김석준(1994), , 함성득(1999), Barber(1992) 종합

3) 한국의 산업·기술 발전 연구

한국 정부는 1960년대 초반이래 국가 기술능력 발전에 적극적인 역할을 수행해 왔다. 그리고 이러한 한국 정부의 역할은 경제성장 과정에서 한국의 대통령과 관료제의 권위주의적인 관계가 상당한 변화를 겪으면서 역동적으로 변모해 왔다. 하지만 한국의 권위주의적인 정부-관료제가 산업 및 기술의 발전에 미친 영향이나 그 결과의 시계열적 변화에 대한 연구는 내용적으로 충분하지 않을 뿐만 아니라 주로 포괄적인 사회적인 관점의 분석에 거치고 있다(Cummings, 1987; Evans, 1987; Koo, 1987, 1990).

과거 한국의 강력한 권위주의 정권이 산업 및 기술발전을 주도한 과정에 대한 연구들은 대부분 한국 정부를 구성하고 있는 제도들의 역할에 대해서는 과소평가하고 있다. 대표적인 상반된 이론적 시각인 신고전학파(Neoclassical Approach)나 발전국가론(Developmental state Approach) 모두 국가를 단지 하나의 획일적인 실체로 간주함으로써 한국의 기술능력과 산업발전의 분석에 있어 대통령이나 관료제 등의 다양한 제도들과 이것들이 수행한 산업·기술정책의 영향에 대한

충분한 분석과 연구가 수행되지 못한 것이 사실이다.

특히 신고전학파는 기본적으로 시장의 절대적인 힘이 거시적인 경제발전의 핵심적인 동인이라고 간주함으로써 한국의 기술능력 발전과정에서 대통령을 포함한 정치적 제도들의 역할에 대해서 과소 평가할 뿐만 아니라 비판적이다(Chang, 1993; Clark and Chan, 1994; Jones and Sakong, 1980; Johnson, 1987; Mardon, 1990; Wade, 1992). 따라서 동 시각에서는 한국의 경제발전과 국가기술능력 성장과정에서 대통령을 중심으로 한 여러 제도적 행위자들의 역할을 제대로 분석하고 있지 못하다.

한편 발전 국가론의 시각에서는 한국의 성공적인 산업화와 빠른 기술능력 발전의 성공을 강력하고 능력있는 관료 지배(bureaucratic dominance)에서 그 원인을 찾는다. 발전 국가론적 접근법은 경제발전의 정치적 행정적인 측면에 주목함으로써 한국의 기술발전 분석에 다름대로 중요하게 공헌한 바 있다(Moon and Prasad, 1994). 하지만 발전 국가론적 시각도 시간과 이슈별로 국가의 상이한 영향력과 힘의 동학을 충분히 포착하지 못하고 있다(Cheng, 1990; Donor, 1992; Kim, Eui-young, 1993). 뿐만 아니라 동 시각은 한국의 정치체제의 변화과정에서 행사된 대통령의 매우 적극적인 역할을 충분히 포착하지 못하고 있다(Hahm and Plein, 1997). 또한 발전국가론적 시각은 강력한 국가를 단일한 실체로 간주하거나 관료적 행위자들에만 주목함으로써 한국에서 오랜 기간동안 지속되어 왔던 대통령의 관료에 대한 지배와 대통령의 개인적 선호 때문에 관료가 제시한 정책결정 제안의 거부당한 경험들을 충분히 설명하지 못한다.

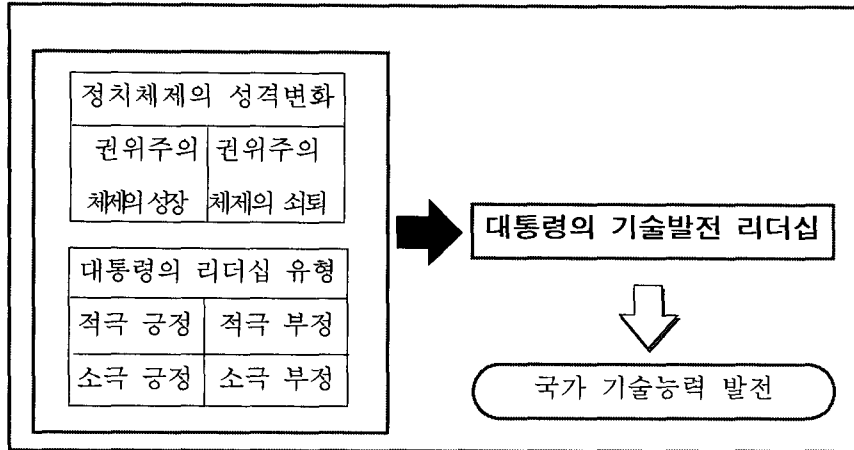
한편 구조-합리적 선택이론의 접근방법을 취하는 연구에서는 한국의 구조적인 조건들이 정치적 행정적 조치를 수반하는 제도와 파라미터들을 형성한 과정과 기술 및 산업 정책을 둘러싼 해당 정부-관료의 합리적 선택을 동시에 분석한다(Hahm and Plein, 1997). 동 합리적 선택 시각과 제도주의적 시각을 결합한 분석방법은 제도적 제한요인을 외재적인 것으로 간주해 버리는 기존의 합리적 선택 접근법의 한계를 극복하여 한국의 기술 및 산업발전의 내부적인 역동성을 분석하는데 적합하다(Monroe, 1991; Ostrom, 1991; Kohno, 1992)

본 연구에서는 구조-합리적 접근법의 시각에 따라, 정책결정에 영향을 미치는 제도적 맥락과 합리적 선택 결과 양자를 분석한다. 우선 대통령의 기술발전 리더십의 내용과 방향을 결정하는 제도로서 '대통령과 관료제간의 관계의 역동적 변화'를 권위주의 체제의 성장과 쇠퇴의 시각에서 분석한다. 또 다른 하나는 전자의 제도적 맥락하에서 대통령의 기술발전 리더십행사를 대통령별 리더십 행사라는 합리적 선택 결과를 중심으로 살펴보고자 한다.

3. 분석틀

지금까지 살펴 본 이론들을 통하여 본 연구의 분석틀을 설정해 보면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



본 연구의 초점은 대통령의 기술발전 리더십에 있다. 이를 분석하기 위해 우선 대통령의 리더십 행사의 구조적 맥락인 정치체제의 변화를 권위주의 체제의 성장과 쇠퇴를 중심으로 살펴본다. 대통령과 관료관계의 구조적 맥락을 정확하게 파악함으로써 대통령의 과학기술정책에 대한 리더십 행사를 보다 체계적으로 이해할 수 있기 때문이다.

둘째, 대통령의 리더십행사의 개인적 맥락으로서 특성 혹은 자질에 기초한 대통령별 리더십 유형을 Barber의 유형론에 입각해서 분석하고 일반적인 리더십 행사를 개괄한다. 과학기술정책에 대한 대통령의 리더십 행사를 보다 정확하게 이해하기 위해서는 대통령별 개인특성과 일반적인 리더십 행사의 특징을 파악할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 구조적, 개인적 맥락 하에서 대통령별 구체적인 기술발전 리더십 행사를 분석한다. 본 연구에서는 대통령의 기술발전 리더십을 '한국의 기술능력 발전 목표를 달성하기 위해 대통령이 사람과 자원을 동원하고 조직하고 배분한 것과 관련해 행사한 의지'로 정의한다. 그리고 리더십 이론중 상호작용론의 관점에 입각해 리더십 행사의 정치체제적 상황과 대통령별 특징적 리더십 유형의 파악하고 대통령별로 행사된 한국의 과학기술정책의 거시적인 방향을 분석한다.

넷째, 대통령별 기술발전 리더십 행사의 결과 분석 혹은 간접적 평가를 위해 각 대통령 재임 시기별로 한국의 기술능력 발전의 투입요소인 연구개발비와 연구인력 뿐만 아니라 산출요소인 한국인의 한국내 특허등록 건수와 비율 등 계량적인 지표 추이를 살펴본다.

III. 권위주의체제 성장과정의 대통령의 기술발전 리더십 분석

1. 권위주의 체제의 성장

한국의 대통령의 기술발전 리더십의 상황적 맥락에 대한 이해를 위해 우선 구조-합리적 선택

의 관점에서 한국에서의 권위주의 정권의 등장과 변화과정을 살펴본다. 한국의 권위주의체제의 성장은 국내·외적으로 공산주의 위협, 치열한 국제적 경쟁 그리고 군사적 위협 등에 대한 국가 주도적인 반응의 결과이다(Geddes, 1991). 하지만 권위주의 정권의 변화과정에는 문화, 사회, 경제 그리고 정치적인 조건 등 다양한 요인들이 영향을 미친다. 한국의 경우, 박정희, 전두환 및 노태우 정권²⁾에 의해 채택되었던 개별 전략과 대통령의 정책 우선권 부여에 대한 관료제의 대응 등이 한국의 권위주의 정권의 변화과정을 구체적 모습을 조성한다.

권위주의³⁾ 정권 등장의 구조적 조건⁴⁾을 보면, 식민지 경험, 북한의 위협, 노동 및 자본의 미성숙 등이 있다(Hahm and Plein, 1997). 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째, 일본의 한국에 대한 식민 통치는 한국의 산업발전을 억압하면서 민간부문을 효율적으로 통제하기 위한 경찰, 관리 등 관료제 조직을 비대하게 성장시켰다. 이러한 시장부문의 미성숙과 관료부문의 과대 성장은 권위주의 정권 등장의 중요한 조건이 되었다. 둘째, 북한과의 대치와 국제적인 냉전 질서가 국방 문제를 최우선시 하게 하였고 이를 위해 미국의 후원을 받는 과정에서 한국에 국가 주도적인 경제·사회 질서가 형성된 것이다. 셋째, 한국의 국가 수립과 경제발전의 초기에 한국내 산업이 충분히 발전하지 못해 국가에 대응할 만한 자본이나 노동부문이 성숙하지 못한 상태에서 국가 주도적인 권위주의적인 국정 운영기조가 형성되었다.

다음으로 성장기의 권위주의체제가 기술정책⁵⁾과 구체적으로 결합되는 과정을 살펴보자. 한국에 형성된 권위주의 정권들은 자신의 존립과 유지의 정당성을 확보하기 위해서 빠른 경제성장이 필요했고, 이를 위해 한국의 권위주의 대통령은 경제발전을 위한 기술정책을 구체적으로 수행할 관료제를 조직화하고 그들에게 점점 더 의존하게 되었다. 이와 같은 상황들이 한국내에서 강력한 정부-관료제(executive-bureaucratic arrangements)의 등장을 초래하였다. 즉 한국의 국가 주도적인 산업·기술 발전은 권위주의 집권층과 이에 종속된 관료제, 즉 정치적 권위와 행정적 전문성의 결합 행동의 결과이다.

- 2) 노태우 대통령은 권위주의체제 성장의 정점에서 쇠퇴로 이어지는 과대기에 재임하였다. 따라서 권위주의 쇠퇴의 맥락에서 개별 리더십을 분석한다.
- 3) 한국의 정치과정에 대한 기존 연구들이 대부분 권위주의 정권의 등장과 쇠퇴의 경과에 대해서는 동의하고 있다. 하지만 개념 규정에 있어서는 상당한 차이가 나타나는 바, 예를 들어, 한배호나 임혁백은 해방 이후 등장한 한국의 정권의 성격을 '준 경쟁적 권위주의'라고 정의하고 1960년까지 심화 발전한 것으로 본다. 그리고 1970년대의 정권의 성격을 관료적 권위주의로, 1980년대의 전두환 정권을 시장권위주의로 그리고 그 이후를 시장민주주의로 정의하고 있다(한배호, 1990; 임혁백, 1994). 하지만 한국 정권의 변화과정을 권위주의의 등장과 쇠퇴의 과정으로 보는 본 연구와 내용적인 측면에서는 일치한다.
- 4) 김호진(1997)은 일제시대에 이미 과대 성장된 국가부문이 미군정 하에서 또다시 과대성장의 재편과정을 밟음으로써 안보와 반공을 빙자한 강력한 관료지배체제를 기반으로 하는 권위주의 정부가 수립되었으며 이러한 권위주의적 속성은 이후 한국정치의 퇴영성을 촉진하는 구조적인 모태가 되었다고 본다. 반면 최장집(1996)은 한국의 권위주의 정권 즉, 민간부문을 압도하는 강력한 국가의 등장을 가져온 결정적인 변수로 '해방 직후 시기의 정치적 혼란'과 '한국 전쟁'을 제시하고 있다.
- 5) 본 연구의 기술정책은 기술의 수요측면에 관한 '산업정책'과 기술의 공급측면에 관한 '협회의 기술정책'을 포함한다.

1961년 군사 쿠데타로 집권한 박정희 정권은 수출-지향적인 강력한 경제발전을 통해 정당성을 확보하고 유지하고자 했다. 동 정권은 경제발전을 견인하는 주요 수단으로 신용(credit), 외국인 직접투자 그리고 외국 원조에 대한 통제권 행사를 통해 성장과 확대를 위한 대상 기업과 산업분야를 스스로 선별하였다. 즉 자신의 의도에 따라 시장을 형성하고자 하는 한국의 권위주의적 발전국가는 정책 이행 확보 수단으로 금융을 통제함으로써 경제적 자원의 배분에 상당한 국가 자율성을 확보하였다(임혁백, 1994; 최장집, 1996). 그리고 동 시기 한국의 발전국가는 직접투자보다는 차관을 보다 적극적으로 활용함으로써 한국내 자본가들에 대한 통제력을 지속시켰다(Evans, 1985). 사실 1960년대와 1970년대의 한국은 국가가 적극적으로 시장에 개입하여 자원배분을 거시경제 정책에 맞게 유도하는 시장-형성적 또는 시장-지배적인 권위주의 발전국가에 가까웠다(Hahm and Plein, 1997; 임혁백, 1994; Amsden, 1989; Wade, 1990). 동 시장 지배적인 권위주의 발전국가는 정책 집행 효율성을 극대화하는 관료제 조직과 정부의 산업·기술발전 리더십에 절대적으로 종속되는 국내 자본이 즉 재벌의 인위적인 형성과 확대를 통해 자신의 정권 정당성의 기초인 경제발전을 추구하였다. 즉 박정희 대통령은 한편으로 관료제 조직과 재벌의 성장과 확대를 통해 다른 한편으로 그들에 대한 집권적 통제의 강화를 통해 자신의 정당의 원천인 경제발전을 추구하였다.

1979년 박정희를 계승한 전두환 정권은 일련의 상호 모순되는 정책 개혁을 통해 권위주의적인 관행을 확대하였다. 전 정권보다 훨씬 복잡한 사회적 국제적 환경에 대처해야 하는 상황에 직면한(Cotton, 1992) 전두환 정권은 언론의 자유를 억압하고 노동부문의 조직화와 노동쟁의행위를 강력히 규제하는 등 노동부문에 대한 통제를 강화하는 한편, 자본의 이익에 대한 양보를 통해서 그들의 지지를 얻어내고자 하였다. 하지만 전두환 정권이 자본의 지지를 획득하기 위한 일련의 경제자유화 조치를 포함하는 시장순응 혹은 시장적응 정책을 감행하는 과정에서, 한국에서 경제발전의 지배적 선도자로서의 국가의 위치가 쇠퇴하는 계기를 마련하였다(Hahm and Plein, 1997; 임혁백, 1994; 송재복, 1992).

이 시기 한국 정부는 기존의 독점적 신용배분 권한을 포기하고, 신용할당 권한을 은행의 민영화를 통해 은행들에게 이양하면서도 한국은행과 재정경제부 등을 통해 은행을 통제하면서 동 권한을 간접적으로 행사하기 시작한 것이다. 같은 맥락에서 당시 정권은 독점적인 신용할당 권한의 시장 순응화 정책의 일환으로 1984년 외국인 직접투자를 자유화하였다. 외국인 직접투자의 자유화는 1980년대 중반 한국이 기술우위의 산업화 정책을 추진하는 과정에서 기술선진국들의 한국의 기술추격에 대한 견제를 극복하고 선진 기술을 보다 효율적으로 도입하는 기폭제가 되었다. 전두환 정권은 이처럼 시장의 작동을 통해 경제발전 목표를 달성하고자 시도한 점에서 시장권위

6) 1970년대 중반, 한국에서 중화학 산업화 정책의 수립·집행은 한국 정부가 담당하였지만, 실제 중화학 공업화를 담당한 것은 다국적 기업이나 기업가적 국가가 아닌 한국 정부에 의해 지도되는 국내 대자본가였다. 즉 에반스(Evans)가 이야기하는 산업의 심화발전 과정에서 나타나는 국가, 국제자본, 토착자본간의 3자 동맹이 한국에서는 형성되지 않았다(Evans, 1979; 임혁백, 1994).

주의가라고 칭할 수 있을 것이다(임혁백, 1994).

다음으로 권위주의 정권 출현과 성장과정에서의 개별 이해당사자의 합리적 선택의 동기를 보면, 당시 한국의 정부주도의 산업·기술 정책과 중화학 산업화가 정권 획득자의 정권유지 욕구와 관료의 이익 유지 욕구가 결합한 결과임을 알 수 있다. 북한의 위협만으로는 권위주의 군사정권의 존속에 한계가 있다고 인식한 박정희 정권은 산업발전 지향적인 관료제 조직을 활용, 결과 지향적인 산업·기술정책을 촉진하여 빠른 경제성장으로 정당성을 획득하고자 하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해 박정희와 그의 계승자들은 관료제의 권한을 강화하여 그들을 지배권력을 확보하고 유지하는 정책도구로 사용하였다. 불안정하게 수립된 권위주의 정권은, 한편으로는 관료제를 통제하여 권력 내부의 관료제의 도전을 철저히 차단하면서, 다른 한편 그들을 통하여 정책 효과성과 정당성을 확보하고자 했던 것이다(Wade, 1992). 결과적으로 이 당시 정부-관료제 관계는 매우 선형적이면서 강력한 '주인-대리인'(principal-agent) 관계의 특징을 띄었다(Hahm and Plein, 1997).

그리고 이러한 권위주의 체제하의 정부-관료제의 대표적인 특징의 하나는 모든 권력이 과도하게 대통령에게 집중되어 있었다는 점이다(Han, 1995). 예를 들어 박정희 및 전두환 대통령은 한편으로는 전제적인 권력을 독점하면서 행사하면서 다른 한편으로 정책 지시의 이행을 확보하기 위해 정부 내부의 고위직을 중심으로 인적 동맹을 형성하는 방식을 취했다. 이 방식은 관료가 정부 고위직에게서 명령을 받으면 가능한 한 모든 자원을 동원하여 목표를 달성함으로써 행정부의 효율성 제고에 기여하였다. 그러나 동 효율성은 명령 수행이라는 협소한 의미의 효율성으로 많은 사회적 경제적 부작용과 오류를 낳기도 하였다.

박정희 및 전두환 정권 시기에는 대통령의 정책 주도권이 명확했으며 통제를 위한 계선조직이나 대통령의 대 관료제 관계에 있어서 주인-대리인(principal-agent) 관계의 범위가 매우 선명하였다. 따라서 다른 정치 조직이나 조직화된 이익이 영향력을 행사할 수도 있는 국가들에서와 같이 충성의 대상이 나누어지는 상황이 발생하지 않았다. 왜냐하면, 권위주의 시기 한국의 국회는 매우 약한 제도였고 정당 또한 충분히 발달하지 못했으며 이익집단들은 대개 힘이 없거나 정부에 의해 억제되어 있었다.

2. 대통령의 기술발전 리더십

1) 박정희 대통령

(1) 리더십 유형

7) 시장권위주의는 경제적 영역에서는 배분적 효율성을 극대화하기 위해 시장의 분산적 경쟁원리를 적용하나 정치적 영역에서는 시민들의 정치참여의 기회를 최소화하기 위해 권위주의의 독점하는 정치·경제체제를 말한다(임혁백, 1994).

박정희 대통령은 경제개발 계획을 통해 국가 목표설정을 명확히 한 점, 주변 정책환경의 장악능력이 높았던 점, 정책결정 및 추진력이 컸던 점등을 고려할 때, Baber의 리더십 유형에서 적극적 긍정형⁸⁾에 가깝다.

박정희 대통령의 일반적인 리더십의 특징을 살펴보면, 첫째, 정책결정에 있어서 공식적인 행정조직보다는 내부조직(Inner Group)을 중시하고, 관심을 가지고 있는 부처업무를 직접 관장하는 등 정책환경 장악능력이 높았다.

둘째, 정책을 추진함에 있어, 주요 정책문제를 면밀하게 직접 검토하고 구체적인 처방을 내리면서 정책 목표를 스스로 설정하였을 뿐만 아니라 정책의 실행여부를 점검하는 등 결과 중심적이고 효과성을 중시하는 리더십을 행사하였다.

그리고 박정희 대통령의 1차적 관심의 대상이 된 정책 영역과 그렇지 않은 영역간의 정책 효율성과 효과성의 차이가 컸다. 따라서 경제발전의 하위 수단으로 인식되었던 과학기술정책이 적극적으로 독자적인 정책대상이 되지 못했다.

(2) 기술발전 리더십 행사

박정희 대통령(1963-1979)의 기술발전 리더십은 그의 집권기간이 약 18년이라는 장기간이어서 2단계로 나누어 분석할 필요가 있다. 먼저 집권 초기 한국이 경제발전 초기의 외국의 성숙기 기술을 도입·흡수하던 단계에서는 대통령의 과학기술정책은 독립적인 정책대상이 되지 못하고 경제발전의 수단적 의미, 즉 경제개발 5개년 계획의 부수적인 수준에 머물렀다. 당시 한국은 농업사회에서 산업사회로 전환되는 과정이어서 과학기술은 경공업 발전을 촉진하는 도구에 불과 하였다. 따라서 대통령의 과학기술 리더십은 경공업 부문의 외국 성숙기 기술을 획득하고 체화하는데 용이한 과학기술 기반구축에 초점이 맞추어졌다. 구체적으로, 첫째, 한국과학기술연구소(1966년), 과학기술처(1967년), 대덕연구단지 조성(1970-1974년) 등과 같은 기술응용을 촉진할 수 있는 물리적인 기반 확충을 추구하였다. 당시 단기적인 산업발전의 성과를 위해 국내의 자체 과학기술능력 개발보다는 외국 기술의 비공식적 이전과 모방의 효율화에 필요한 정부 부처와 국가출연연구기관들을 설립하였다. 또한 다양한 전문가 조직과 협회의 조직화를 기초로 과학기술자 공동체의 활성화를 추구하고자 한국과학기술정보센터(1962년), 과학기술단체총연합회(1966년), 한국과학재단(1977년) 등이 설립되었다. 당시 대통령의 기술발전 리더십의 주요 행위자는 대통령, 경제기획원, 청와대 경제수석, 그리고 상공부 등이었고 단기적인 관점에서 과학기술 정책을 추진하였다. 과학기술

8) 안병만(1998)은 박정희의 개인적 리더십 유형을 적극적 긍정형으로 분류하고 있다. 반면 김석준(1994)은 적극적 부정형으로 평가하고 있다. 이는 적극적인 정책 추진과 경제성장 등에는 높은 평가를 할 수 있지만, 권위주의적인 태도를 취했던 점을 부정적인 것으로 평가한 결과이다. 김호진(1997)은 박정희를 사자의 공격성과 여우의 지혜를 가진 이지적 공격형의 성향을 가진 '교도적 기업가형'으로 평가하고 있다.

치는 예외적으로 장기적인 관점에서 과학기술 정책을 추진하였으나 대통령의 자문역 수준에 머물렀다.

그러나 1970년대 중반에 들어서면서 박정희 대통령은 '닉슨 독트린'에 따른 '자주국방'을 강조하며 경공업 중심의 산업발전에서 석유화학, 제철, 기계산업, 자동차, 전자 등의 중화학 공업 중심의 산업발전으로 경제정책의 방향을 전환하였다. 이러한 산업화 전략의 전환을 지원하기 위해서 새로운 과학기술정책, 즉 정부의 연구개발 활동 증가, 고등과학기술 교육기관 확충 그리고 중점육성대상인 민간 산업부문에 대한 외국기술 도입 등이 추진되었다. 당시 대통령의 기술발전 리더십의 효율성은 대통령의 개인적인 신임을 기초로 임명된 몇몇 과학기술처 장관이 장기간 동안 재임하면서 일관되게 과학기술정책을 추진하여 효율적으로 집행한데서 기여하였다. 그리고 1972년 청와대 제2경제수석비서관에 과학기술계 출신이 임명되어 공업, 과학기술, 방위산업 분야를 전담하면서 각 부처의 과학기술정책의 조정역할이 보다 효율화 되었다.

하지만 당시 박정희 대통령의 기술발전 리더십 행사는 새롭게 전략적으로 선택된 산업에 필요한 기술을 외국으로부터 단기간에 이전 받아 활용하는데 초점이 맞추어져 있었고 토착적인 과학기술 개발의 중요성은 적극적으로 인식하지 못하였다. 따라서 과학기술정책이 대통령과 청와대 내부의 인적 연계그룹을 중심으로 주도되었고 아직 산업계나 다른 외부 집단의 이해나 요구를 충분히 반영하지 못하였다. 결국 박정희 대통령의 과학기술정책의 대상은 이미 기술 선진국에서 정착된 성숙기 기술의 습득이었기 때문에 정책 대상이 분명하였지만 때문에 대통령의 과학기술 리더십의 내용과 방향, 그리고 한계가 분명하게 드러나고 있었다.

(3) 국가 기술능력 발전

<표 2> 박정희 대통령기의 국가 기술능력 발전 (단위: 백만원, %, 명, 건)

연도	총연구개발비	총연구비/GDP	민간부담연구비 비율	인구만 명당 연구원 수	총특허 등록건수	외국인 특허등록비율
1963	-	-	-	-	223	40
1964	1375	0.20	3.56	-	213	31
1965	2065	0.26	10.07	-	288	39
1966	3164	0.31	10.15	-	256	25
1967	4845	0.39	16.41	-	428	36
1968	6687	0.43	14.83	-	359	42
1969	9774	0.48	18.18	-	317	37
1970	10548	0.39	28.66	1.75	266	29
1971	10667	0.32	31.70	1.62	229	16
1972	12028	0.29	33.77	1.67	218	2
1973	15628	0.29	47.08	1.78	199	6
1974	38182	0.50	34.39	2.19	322	30
1975	42664	0.42	33.30	2.91	442	52
1976	60900	0.44	35.20	3.30	479	60
1977	108286	0.60	52.25	3.50	274	62
1978	152418	0.63	51.16	4.00	427	69
1979	174039	0.56	45.53	4.20	1419	82

출처 : 과학기술부. 『과학기술연감』, 『과학기술활동조사보고』, 특허청. 『특허연보』, 각년도

박정희 대통령은 경제발전의 수단적 차원에서 과학기술정책을 추진하였기 때문에 국가 연구개발투자가 <표 2>와 같이 GDP의 0.5%대에 거쳤으며, 연구원 수 또한 1970년대 들어 중화학 산업화 정책을 추진하면서 본격적으로 육성하기 시작했지만 인구 만명당 5명 미만에 거쳤다. 한편 경공업 중심의 외국 기술 모방에서 중화학 중심의 외국기술 모방으로 과학기술정책의 방향이 전환하면서 기술선진국 들이 자국의 기술능력을 보호하기 위해 한국내 특허 등록을 강화하여 1970년대 후반에 이르러 외국인의 한국내 특허등록 비율이 80%대에 이르고 있다.

권위주의 체제의 강력한 정부 주도의 기술정책 추진 기조하에서 민간의 연구개발투자는 전반적으로 국가 연구개발투자의 50%내 미만으로 저조하였으며 한국 기업의 특허 등록 또한 많지 않았다. 따라서 동 시기는 국가 주도적인 기술능력 기반 확충기라 할 수 있다.

2) 전두환 대통령

(1) 리더십 유형

전두환 대통령은 정책을 수행해 나가는데 적극적이고 능동적이긴 하였지만 미리 충분한 준비를 하고 주위의 의견을 들으면서 추진하지 않았다는 점에서 Barber의 리더십 유형 중 적극적 부정형⁹⁾에 근접해 있다.

9) 안병만(1998)과 구광모(1984)도 전두환 대통령의 리더십을 적극적 부정형으로 분류하고 있다. 반면 김호진(1997)은 전두환 대통령의 리더십을 정책결정 및 집행에 있어서는 자신이 있지만, 일관성이 떨어지고 여

전두환 대통령의 리더십의 특징적 사항들을 살펴보면, 첫째, 정책결정에 있어서 권위주의적인 하향적인 정책체계를 선호하였다. 즉 정책문제를 취급함에 있어서 다른 사람의 의견을 듣기보다는 자신의 의견을 앞세웠으며, 정책결정에 과감하고 추진력이 강했지만 즉흥적인 결정으로 인해 성과가 크지 못했으며 역기능을 동반했다.¹⁰⁾

둘째, 전두환 대통령은 정권 획득과정의 정당성 결여로 인해 정권유지와 체제의 효과성 증대에 집중하였으며, 이 과정에서 사회 구성원의 다양한 욕구와 기대를 정책화하는데 능동적이지 못하고 이전 정권의 정당성 획득의 근거인 경제성장의 지속을 위한 개별 정책 추진을 통해 자신의 업적을 축적하고자 하였다.

따라서 전두환 대통령도 경제발전의 일환으로 과학기술정책 추진하였으며 추진체계에 있어서도 자신의 내부 그룹을 적극 활용한 반면에 점증하는 민간의 연구개발 투자에 대해 능동적으로 대응하지 못했다.

(2) 기술발전 리더십 행사

전두환 대통령(1980-1987)의 기술발전 리더십의 특징은 국가적 범주의 연구개발 활동 방향의 획기적 변화이다. 즉, 1962년부터 1981까지의 4차에 걸친 경제개발 5개년 계획에서 과학기술 정책이 경제발전의 지원에 국한되었으나 1980년대에 와서는 과학기술이 경제성장을 선도할 수 있도록 과학기술 개발의 목표와 전략이 설정되었다. 이를 위해 효율성을 강조하며 연구개발비 증액(과학기술투자가 1981년 GDP 대비 0.62%에서 1987년 GDP 대비 약1.79%로 증대)과 함께 특정개발연구사업의 추진과 16개의 정부출연연구기관을 9개 기관으로 통합·개편하여 그 운영 및 감독을 과학기술처 중심으로 하는 집중형 과학기술행정체제를 구축하였다. 아울러 전두환 대통령은 과학기술 드라이브 정책을 실현하기 위해 기술진흥확대회의(1982년)와 기술진흥심의회(1984년) 등을 설립하였다.

이는 경제 및 산업 발전 전략이 수출촉진 중심에서 과학기술 개발 촉진 중심으로 전환되었음을 의미한다. 아울러 이 기간동안 민간의 연구개발 투자가 급격히 늘어서 표면적으로는 민간주도의 과학기술 개발 체제가 정착되었다. 전두환 대통령은 과학기술 발전이 산업발전의 중요한 독립 변수임을 인식하고 자신의 지인을 2명이나 과학기술처 장관에 임명하고 청와대 경제수석과 협조하에 여타 경제 및 산업계 그리고 다른 정부 부처의 비판을 제압하였다. 따라서 산업계, 다른 정부관련 부처, 그리고 개별 정부출연연구기관들과의 협의나 이들의 자발적인 지지없이 행사된 대통령의 과학기술 리더십은 민간부문의 활발한 연구개발 활동과의 관계설정 부족으로 정책집행에

론 수렴이 잘 되지 않는 점에서 '저돌적 공격형'에 가깝다고 평가하고 있다. 즉 전두환 대통령의 리더십이 적극적이고 능동적이지만 여우의 지혜로움이 결여된 부정적인 탐욕형에 가깝다는 것이다.

10) 김호열(1988). "박정희, 전두환 대통령의 정치적 리더십과 정책 방향에 관한 비교연구". 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문.

서의 추진력 약화, 정책 방향의 오류 등 내재적인 정책 실패의 위험을 안고 있었다.

(3) 국가 기술능력 발전

동 시기는 기술우위 경제발전의 중요성이 본격적으로 강조되면서 국가 연구개발투자가 <표 3>과 같이 1987년에 1980년 대비 9배 이상의 폭발적인 증가세를 보이면서 GDP의 1.79%에 이르고 민간의 연구개발투자가 정부의 투자를 압도하게 되었다.

즉 국가 혁신시스템의 주도 집단이 정부에서 민간으로 이전한 것이다. 하지만 권위주의적인 정치 체제하의 전두환 대통령의 기술발전 리더십은 과학기술처 중심의 집중형 과학기술행정체제를 구축하는 등 민간의 연구개발 역량과 자발성을 충분히 수용하지 못했다.

그리고 동 시기 한국내 외국인 특허등록 비율이 70%이상으로 높은 수준을 유지한 점은 기술 선진국들이 한국의 민간부문의 기술능력 축적에 민감하게 대응하여 자국의 기술능력을 방어하고자 하는 시도의 결과이다. 이는 한국이 상당한 기술능력을 축적하는 과정이었음을 반증하는 것이다.

<표 3> 전두환 대통령기의 국가 기술능력 발전 (단위: 백만원, %, 명, 건)

연도	총연구개발비	총연구비/GDP	민간부담연구비 비율	인구만 명당 연구원 수	총특허 등록건수	외국인 특허등록비율
1980	211727	0.56	48.39	4.8	1682	86
1981	293131	0.62	56.37	5.4	1808	87
1982	457688	0.84	58.72	7.2	2609	89
1983	621749	0.97	72.54	8.0	2433	90
1984	833894	1.14	78.63	9.2	2365	87
1985	1155156	1.42	80.53	10.1	2268	85
1986	1606910	1.69	76.70	11.4	1894	76
1987	1985224	1.79	75.31	12.8	2330	74

출처 : 과학기술부. 『과학기술연감』, 『과학기술활동조사보고』, 특허청. 『특허연보』, 각년도

IV. 권위주의체제 쇠퇴과정의 대통령의 기술발전 리더십 분석

1. 권위주의 체제의 쇠퇴

한국의 권위주의체제의 쇠퇴는 역설적이게도 빠른 경제성장을 가져온 권위주의적인 정부-관료제 스스로 자신들의 몰락의 씨앗을 잉태하고 있었다. 즉 경제 발전의 두 가지 중요한 부산물

즉 사회적 정치적인 민주화와 경제의 자유화 및 지구화가 한국 사회와 경제에 대한 발전국가의 영향력 위축을 초래한 것이다. 즉 사회적 정치적 민주화와 경제적 자유화의 상황에서 정권 담당자와 관료들의 이익 추구행위의 결과가 권위주의적인 정부-관료제의 약화를 가져왔다.

권위주의 정권 쇠퇴의 구조적 조건은 한마디로 사회 및 정치의 민주화와 경제의 국제화 내지 자유화로 요약할 수 있다. 이러한 조건은 한편으로는 도시화, 산업구조의 고도화, 고용 구조의 다양화, 교육 기회의 확대 그리고 수출 비중의 확대 등 새로운 정치·경제환경의 변화를 가져왔고 다른 한편으로는 중산층과 숙련 노동의 확대 등 새로운 행위자들이 사회 영역에 등장할 수 있도록 경제와 산업을 변화시켰다. 그리고 정부가 더 이상 경제발전을 주도하지 못함으로 해서 정부-관료제가 독자적으로 추진하는 정책에 대한 대중들의 불신이 점증하였다. 결국, 즉 권위주의 정부-관료 주체들이 경제발전 목표를 달성함으로써 초래된 사회·정치적인 민주화와 경제의 자유화가 권위주의 정권 담당자들의 권력을 제압한 것이다(임혁백, 1994).

한편 한국의 권위주의체제의 쇠퇴과정은 국가와 자본간의 관계의 변화로 파악할 수 있는데, 경제가 성장하면서 재벌이라는 핵심적인 시장부문의 힘이 커감에 따라 경제발전과 그 성과에 대한 국가의 영향력이 점차 축소되어 갔다(Hahm and Plein, 1997). 뿐만 아니라 한국 경제의 자유화와 국제화는 권위주의적인 정부-관료제의 거시경제에 대한 직접적인 관리·통제 범위와 권한을 약화시켰다. 따라서 국가는 자본과 노동을 외국과 격리시키는 방식으로 국내 시장을 통제·관리하는데 한계에 직면하게 되었다.

한편, 경제의 자유화는 권위주의 정부-관료제에게 바람직하지 못한 부산물 즉, 중산층 이익의 차별화와 다양화를 초래하였다. 중산층에 뿌리를 두고 있는 다양한 이익단체들은 정치적 영역에서 자신들의 이익을 관철시키고자 시도하였으나 정치체제가 아직 폐쇄적이어서 어려움에 부딪치자 점점 더 지배 그룹에 대한 도전 세력에 가담하게 되었다. 따라서 권위주의 정부 관료제는 재벌과 노동 부문뿐만 아니라 이전까지 순종적이었던 중산층으로부터도 압력에 직면하게 된 것이다.

결국, 사회적, 정치적 그리고 경제적 힘에 의해 도래한 제도적 변화는 대통령의 관료제에 대한 절대적 영향력과 관료제의 사회·경제 행위자와 정책에 대한 통제력을 축소시켰다. 박정희 및 전두환 대통령은 권위주의 정부-관료제의 틀 내에서 정책의제 설정, 정책형성 그리고 집행에 대한 절대적인 통제력을 행사하였지만, 사회 민주화와 경제 자유화의 힘에 의해 대통령 단임제가 도입되면서 노태우, 김영삼 대통령에 이르러서는 대통령의 정책 주도권이 관료제 및 사회의 힘의 도전에 직면하여 상당히 약화되었다.

그리고 권위주의 체제의 쇠퇴는 대통령의 관료에 대한 의존의 증가뿐만 아니라 관료제 내부에 초래된 상당한 변화를 통해서도 파악할 수 있다. 첫째, 경제발전이 이라는 분명한 목표를 위한 과업을 일사불란하게 추진함으로써 한국의 산업 및 기술발전을 주도했던 관료제가 점증하는 시장과 사회의 불확실성¹¹⁾에 능동적으로 대처하지 못하고 사회안정 및 경제발전 주도권을 점차 상실

하였을 뿐만 아니라 공공실패의 사례와 가능성을 증가시켰다는 것이다(김영평, 1991). 즉 사부문의 효율성이 커지는 반면에 공공부문의 관료조직의 정책 집행 효율성이 저하되었다는 것이다.

둘째, 사회·경제적 그리고 정치적 자유화로 정부와 사부문 내·외부의 이익이 훨씬 복잡해지고 다양해짐에 따라, 관료제의 정책 과정에 대한 외부의 포획활동이 부서별, 부서 내부의 정책 행위별로 훨씬 복잡하고 다양하게 전개되었다. 따라서 정부의 각 부처간의 이익충돌의 가능성 또한 훨씬 커졌다. 재벌 등 민간부문이 정부의 정책을 대상으로 자신들의 이익을 추구함에 있어서 다양한 접촉 경로가 새로이 등장한 것이다. 결국 관료들이 정책과정에서 부문별로 각기 상이한 이익을 대표하는 상황이 대두되었다.

셋째, 대통령의 5년 단임 임기제의 도입으로 관료의 정책행위가 점차적으로 대통령의 리더십에 대해 독립적으로 행사되기 시작한 것이다. 사실 박정희, 전두환 대통령 임기시기에는 대통령의 정책지도의 일관성을 전제로 하여 장기적이고 일관된 계획 하에 정책을 수행함으로써 계속성과 안정성을 유지할 수 있었다. 하지만 대통령 단임제가 도입되면서 관료들이 대통령의 야심적인 경제 및 산업·기술발전 리더십 행사를 단기적이고 잠정적인 것으로 인식하고 정책 구체화와 집행에 있어서 소극적으로 대응하기 시작한 것이다. 왜냐하면 대통령에 대한 충성이 실적관료의 장래를 보장해 주지 못하기 때문이다.

넷째, 대통령 단임제는 집권당이나 여당연합이 이데올로기적으로 복잡한 상황을 초래하였고 정책을 둘러싼 부처간, 관료간 상호충돌 현상의 증가와 대통령의 정책 리더십의 왜곡·변질을 초래하였다(Hahm and Plein, 1997). 그 예로 김영삼 대통령 시기의 집권 여당내의 이데올로기적인 다양성은 각료간의 정책 태도의 일관성을 감소시켰고 결국 관료들의 정책 집행과정에서 효율성을 격감시켰다.

다섯째, 경제가 양적으로 발전하고 질적으로 복잡해짐에 따라 기술정책의 자체의 복잡성이 증가하자 대통령이 기술정책을 주도하지 못하고 점점 더 관료제에 의존하면서 정책조정자의 역할에 머물게 되었다는 것이다(Hahm and Plein, 1995). 뿐만 아니라 이러한 상황에서 관료의 정책형성의 자율성의 증가는 관료간 이익의 충돌과 경쟁을 촉진하여 시장의 다양한 요구를 정부 정책으로 투입하는 것을 용이하게 함으로써 사회적 경제적 자유화를 조성하는데 기여하였다.

결국 관료제의 정책 행위에 변화를 초래했던 여러 가지 요인들은 상충되는 두가지 측면이 있다. 한편으로는 대통령과의 관계에 있어 관료의 상대적 자율성의 증가된 것이고 다른 한편으로는 사회·경제발전의 방향을 제시하고 선도하는 관료제의 능력 및 역할이 약화되었다는 점이다.

2. 대통령의 기술발전 리더십

- 11) 산업화를 거치면서 제기된 문제들의 불확실성은 특히 한국의 경제발전 및 산업·기술발전의 내용과 방향 등 목표에 대한 합의의 부재와 정책실패에 대한 오차수정의 불허용 등으로, 그동안 고착화되어온 한국의 집권적 관료체제로는 해결하기 불가능한 것이다(김영평, 1991).

1) 노태우 대통령

(1) 리더십 유형

노태우 대통령은 정책결정과 집행에 있어서 일관성이 떨어졌을 뿐만 아니라 새로운 정책의제 발굴에도 상당히 소극적이었으며 개인의 소시민적 도덕적 이미지에 지나치게 집중하였던 점에서 Barber의 리더십 유형중 소극적 부정형¹²⁾에 가까운 리더십을 행사하였다고 평가할 수 있다.

노태우 대통령의 리더십 행사의 특징적인 사항을 살펴보면, 첫째, 정책결정에 있어서 지시하 기보다는 상대적으로 상향적 접근방식에 의존하는 여론수렴형에 가까웠다. 하지만, 노태우 대통령은 궁극적으로는 관련 정부부처 등 제한된 루트로 수렴된 의견에 기초해서 단독으로 결정함으로써 정책의 목적 적합성이 떨어지고 정책의 성과 또한 크지 못했다.

둘째, 노태우 대통령의 경우, 명목적으로는 분배와 복지 등 기존과 상이한 사회적 요구를 정책화 하고자 시도하였으나 실질적으로는 기존 지배질서 유지에 정책의 내용과 방향이 고정되어 있었다.

따라서 노태우 대통령은 과학기술정책에 대한 리더십 행사에 있어서도 기존의 질서를 유지하고자 하였고 표면적으로는 외부의 요구에 기초한 과학기술정책을 지향하면서도 내부의 비과학기술 인력에 기초해 정책을 추진하여 정책의 추진력과 우선 순위가 떨어졌다.

(2) 기술발전 리더십 행사

노태우 대통령(1988-1992)은 과학기술 우위의 정책 방향을 지속적으로 유지하면서 이를 내용 면에서 보완하는 방식으로 기술발전 리더십을 행사하였다. 구체적으로 당시는 연구개발투자에서 민간 대 정부 비율이 72대 28로 압도적으로 앞서서 과학기술정책 결정과정에 민간부문이 역할이 점차적으로 확대되었다. 또한 당시의 과학기술 관련 국제적 상황이 급변하였다. 즉 선진국들이 막대한 연구개발투자로 컴퓨터, 정보통신기술, 광기술, 생명공학기술 등의 분야에서 혁신적인 신기술을 개발하여 국가간 기술보호주의와 기술패권주의가 강화됨에 따라 로열티를 지불하고도 첨단 기술을 도입하기가 쉽지 않게 되었다.

이러한 상황에서 노태우 대통령은 민간 기업으로 하여금 첨단 기술의 소화·흡수 나아가 자체 개발을 적극적으로 유도하기 위해 30대 대기업에게 3가지 집중화 분야를 선택하게 하는 전문

12) 안병만(1998)은 노태우 대통령의 리더십 유형을 '소극적 부정형'으로 평가하면서 Meyer와 Kelly가 제시한 리더십 유형 즉, 구성원 지향적(Followed oriented) 리더십과 과업 지향적(Task oriented) 리더십으로 평가할 때, '과업지향성과 추종자 지향성의 결비'에 가깝다고 평가하고 있다. 김호진(1997)은 노태우 대통령이 재임한 시기의 정치체제를 '과도기형 의사민주주의체제'로 규정하면서 노태우 대통령은 이러한 전환기적 위기상황을 효율적으로 관리하지 못하고 적당히 대세에 편승하면서 현상에 안주하는 소극적인 리더십을 행사하였다고 평가하고 있다.

성 제고를 통해 산업계의 과학기술 능력을 발전시키고자 했다. 그리고 노태우 대통령은 과학기술 리더십을 청와대 경제수석과 경제기획원 및 관련 경제부처 장관들에게 위임하는 방식을 택했다. 아울러 1991년 과학기술담당 비서관이 폐지되고 과학기술자문회의를 설치하여 대통령의 정책방향을 자문하도록 하였다. 이 과정에서 과학기술발전 계획의 우선 순위가 경제발전 계획에 뒤쳐지는 상황이 발생했다.

(3) 국가 기술능력 발전

노태우 대통령 시기에 들어 <표 4>와 같이 국가 연구개발투자가 GDP 대비 2%대에 진입하고 민간부문의 연구개발투자 비율이 80%대에 이르는 등 민간 중심의 국가혁신시스템이 정착하여 갔다. 이러한 국가 혁신 시스템의 기조에 순응하여 노태우 대통령이 30대 대기업이 3개 분야씩 집중화 영역을 설정토록 유도한 점은 민간 중심의 기술능력 축적 효율성에 대한 정부의 대응성의 증가로 해석할 수 있는 측면과 권위주의 체제의 시장부문 통제의 연속선으로 해석할 수 있는 측면이 함께 있다.

동시기에 들어, 본격적으로 한국내 외국인 특허등록 비율이 감소하고 전체 특허등록 건수가 급증하였다. 이는 한국의 기술능력이 모방단계에서 점차 혁신 진입단계로 발전하고 있을 뿐만 아니라 민간우위의 국가 혁신시스템이 자리를 잡아가고 있음을 보여 주는 것이다.

<표 4> 노태우 대통령기의 국가 기술능력 발전 (단위: 백만원, %, 명, 건)

연도	총연구개발비	총연구비/GDP	민간부담연구비 비율	인구만 평당 연구원 수	총특허 등록건수	외국인 특허등록비율
1988	2454152	1.86	78.69	13.5	2174	74
1989	2817256	1.90	79.59	15.6	3972	70
1990	3349864	1.87	80.57	16.4	7762	67
1991	4158441	1.92	80.38	17.6	8690	71
1992	4989031	2.03	82.39	20.3	10502	66

출처 : 과학기술부, 『과학기술연감』, 『과학기술활동조사보고』, 특허청, 『특허연보』 각년도

2) 김영삼 대통령

(1) 리더십 유형

김영삼 대통령은 정통성에 대한 자부심을 기초로 의욕적으로 정책을 발굴 추진하였으나 즉흥적 정책추진으로 정책집행의 효율성이 떨어지는 점을 고려할 때, Barber의 리더십 유형 중 적극적 부정형¹³⁾에 가깝다.

김영삼 대통령의 리더십 행사의 특징적 사항을 살펴보면, 첫째, 정책결정방식이 대통령의 주관에 의해 폐쇄적으로 결정¹⁴⁾되었다는 점을 들 수 있다. 사실 행정경험이나 근대적인 조직을 이끌어 본 경험이 없었던 김영삼 대통령은 정부 조직을 이해하고 활용한 것이 아니라 사조직에 의존하면서 독단적인 정책결정 형태를 반복하였다.

둘째, 5년이라는 길지 않은 기간동안 국정 목표조차도 '신한국 창조'에서 '세계화: 국가경쟁력 제고' 그리고 '역사 바로 세우기'로 바꾸는 등 정책의 일관성이 결여되었다는 점이 김영삼 대통령의 리더십의 또 다른 특징이라고 할 수 있다.

김영삼 대통령의 과학기술정책에 대한 리더십의 행사도 일반적 리더십 행사와 유사하게, 특정 연도의 국가연구개발예산을 전년대비 50% 가까이 증액하는 등 적극적인 자세를 보이기도 하였지만, 전반적으로는 관련 부처를 활용한 일관되고 적극적인 정책추진이 미흡하였다.

(2) 기술발전 리더십 행사

선진 기술에 대한 강력한 국제적 보호주의와 세계무역기구(WTO) 체제의 출범에 따른 국가경제의 전면 개방에 직면한 김영삼 대통령(1993-1998)은 미래의 경제 성장이 신기술 확보에 달려 있음을 깨닫고 국내 자체 기술능력 확보의 중요성에 주목하였다. 이를 위해 1992년 선도기술개발사업, 즉 G7 프로젝트에 착수하여 기술적인 파급효과가 큰 생명공학, 정보지식집약 산업 등 복합 첨단 기술에 대한 연구개발투자를 촉진하였다. 또한 1994년 과학기술 예산을 대폭 증액하고 정보화 사회에 대비하여 정보통신부를 신설하는 등 과학기술 발전에 높은 관심을 보였다. 아울러 국가 기술능력 발전에 따라 점진적이고 선택적으로 개방하여 온 외국인 직접투자를 1996년 경제협력개발기구(OECD) 가입과 세계화의 구호아래 국내 상황에 대한 충분한 준비 없이 전면적으로 개방하여 국내 과학기술환경을 극적으로 변화시켰다.

다만 김영삼 대통령은 과학기술 발전의 의지는 높았으나 이를 구체적으로 기획하고 다른 관련 정부 부처와의 조정 하에 추진하는 임무를 전담 참모가 아닌 경제관료 출신의 경제수석에게 맡김에 따라 과학기술정책이 경제정책의 하위정책으로 뒤쳐지게 되었고 1997년 심각한 외환위기 상황에서는 더욱 뒤쳐지게 되었다. 또한 대선 과정에서 공약으로 제시되었던 과학기술특보가 설치되지 못했고 예산담당 장관 중심의 과학기술장관회의를 통해 정부부처간의 과학기술정책에 대한 종합 조정 기능을 시도했으나 여의치 않았다. 아울러 기존의 과학기술자문회의도 과학기술처와의 갈등으로 인해 대통령의 실질적인 정책자문 또는 정책조정 기관으로 자리잡지 못했다.

(3) 국가 기술능력 발전

13) 안병만(1998)은 김영삼 대통령의 리더십 유형을 권력 지향적이며 구체적인 직무수행을 즐기기보다는 부정적인 태도를 가진 적극적 부정형으로 평가하였다.

14) 김충남(1998). 『성공한 대통령 실패한 대통령』. 서울: 동지.

김영삼 대통령 시기는 <표 5>와 같이 국가연구개발투자 10조 돌파, 총 연구개발투자의 75% 이상의 민간투자 기조의 정착 그리고 인구 만명당 연구원수 20명 초과 등 민간 중심의 국가 혁신 시스템이 완전히 정착되어 가는 시기라 할 수 있다.

특히 한국내 외국인의 특허등록 건수가 50% 미만으로 떨어진 점은 국내 민간기업의 특허등록 비율이 급증하여 점차 혁신 지향적인 기술개발로 나아가고 있음을 보여 주는 것이다.

다만 연구개발투자와 연구원수가 양적으로 급증한 상황에서 정부 내부 혹은 정부와 민간의 연구개발투자 및 기술개발에 대한 상호 협조 및 조정의 필요성이 급증함에도 불구하고, 정부 부처 내부의 과학기술 조정 조차 효율적이지 못한 점은 이후 국내 기술능력 발전의 주요 걸림돌로 작용할 여지를 남겼다.

<표 5> 김영삼 대통령기의 국가 기술능력 발전 (단위: 백만원, %, 명, 건)

연도	총연구개발비	총연구비/GDP	민간부담연구비 비율	인구만 명당 연구원 수	총특허 등록건수	외국인 특허등록비율
1993	6152983	2.22	83.11	22.3	11446	60
1994	7894746	2.44	84.04	26.4	11683	51
1995	9440606	2.50	81.14	28.5	12512	47
1996	10878051	2.60	77.65	29.0	16516	50
1997	12185800	2.69	76.51	30.1	24579	41

출처 : 과학기술부. 『과학기술연감』, 『과학기술활동조사보고』, 특허청. 『특허연보』, 각년도

V. 결론

1. 연구의 함의

지금까지 민간부문의 연구개발투자 확대, 국제적인 기술보호주의 강화 등 과학기술 환경의 변화와 함께 정치·행정체제의 특징에 따라 역동적으로 변화해 온 한국의 대통령별 기술발전 리더십을 살펴보았다. 이러한 대통령의 기술발전 리더십을 크게 두가지 유형으로 나누어 분석할 수 있다. 첫째 유형은 권위주의체제하에서 정부가 과학기술발전에 절대적인 역할을 수행한 ‘발전 국가형’(developmental state) 즉, ‘정책 주도자형’ 기술발전 리더십이다. 즉, 과학기술개발 초기에는 국가주도의 과학기술정책이 경제정책의 하위정책으로 자연스럽게 받아 들여졌고 외국인 직접투자를 포함한 국가간 기술이전, 자체기술 개발, 고급기술인력 양성 등이 정부 주도적으로 수행되었으며 동시에 산업계, 연구개발 주체들의 영향력은 극히 제한적 수준에 머물렀다.

그러나 1980년대를 전후하여 민간 경제 부문의 급격한 성장으로 정부 주도의 경제발전계획이 민간주도로 전환되면서 과학기술정책도 강력한 정부주도에서 과학기술기반 조성 및 유도로 바뀌

고 민간부문이 연구개발 활동 등 과학기술발전을 주도하게 되었다. 아울러 과학기술 발전이 경제 성장의 핵심으로 인식되고 민간주도의 국가혁신체제가 정착되어 갔을 뿐만 아니라 미래 선도산업으로서 등장한 생명공학, 정보통신 등 첨단 분야에서 과학기술의 복잡성이 더욱 증대되었다. 이러한 상황에서 권위주의 정치체제가 쇠퇴하면서 대통령의 기술발전 리더십의 행사가 정책 주도자형에서 연구개발 활동과 관련된 다양한 이해관계 및 요구 등에 대한 타협 및 설득을 강조하는 '발전후 국가형'(post-developmental state) 즉, '정책 조정자형' 기술발전 리더십으로 전환하고 있다.

향후 대통령의 정책조정자형 기술발전 리더십 아래서 효율적인 국가 과학기술 발전을 이룩하기 위해서는 여러 국가과학기술 담당 公私기구들 간의 종합조정 담당 기관이 특정 대통령의 관심과 지원에 힘입어 단기적·부분적으로 영향력을 발휘하는 수준을 넘어 안정적으로 제도화되는 것이 바람직하다. 구체적인 대안으로 첫째, 미국처럼 (가칭)과학기술 정책수석 혹은 과학기술 특별보좌관을 두어 대통령의 정책조정자형 기술발전 리더십을 직접적으로 제도화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 둘째, 김대중 대통령¹⁵⁾ 취임 이후 제도화된 국가과학기술위원회를 보완·효율화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 동 위원회가 현재 대통령을 위원장으로 하여 전체 국가연구개발사업의 조사·분석·평가와 예산사전 조정 그리고 국가 연구개발사업 기획 등을 담당하고 있긴 하나, 동 기능들을 확고하게 정립할 과제가 남아 있다. 그리고 국가과학기술자문회의, 과학기술부 그리고 국무총리 산하의 과학기술계 3개 연구회 등 여타 과학기술조정 기구들과 국가과학기술위원회간의 유기적인 관계설정 등도 보완해야 할 과제이다.

2. 연구의 한계 및 후속연구과제

본 연구는 기본적으로 대통령의 기술발전 리더십에 착안해서 권위주의 체제의 성장과 쇠퇴과정의 대통령별 기술발전 리더십 행사의 분석을 시도하였다. 하지만 본 논문은 선행연구와 1차 자

15) 김대중 대통령(1998-현재)은 취임 당시 직면한 심각한 외환위기를 극복하고 수출 증대 등 국가 경쟁력을 제고하기 위해 과학기술 발전의 중요성을 심각하게 받아들이고 획기적인 과학기술정책을 추진하였다. 구체적으로 '과학기술대국과 정보주도국가' 구현을 위해 먼저 국가연구개발 투자의 대폭 확대, 정부 연구개발투자 비율 30%수준 달성 등의 목표를 설정한 바 있다. 2000년 현재 한국의 국가 연구개발투자는 GDP 대비 2.68%(138,485억원)으로 세계 3위권의 높은 투자 비율을 달성하고 정부 투자비율도 25%선에 이르고 있다.

또한 한국의 과학기술력을 한 차원 높이기 위해 21세기프론티어 연구개발사업과 창의적 연구진흥사업 그리고 우주개발사업 등을 추진하고 있다. 아울러 지식기반사회 및 정보화를 강조하며 정보통신 핵심기술 개발과 함께 기술집약적 벤처기업 육성의 토대 구축 등을 위해 노력하고 있다.

김대중대통령은 1998년 과학기술정책의 기본방향 부처간 역할조정, 예산배분과 우선 순위 심의를 위해 범부처적인 종합조정기구로서 국가과학기술위원회를 설치하였다. 또한 과학기술관련 정책들을 실질적으로 통합·조정하고 집행할 수 있도록 과학기술처를 과학기술부로 그 위상을 격상하고 과학기술부 장관이 국가과학기술위원회의 간사를 맡음으로써 범부처적 정책조정을 주관하고 있다.

료에 대한 문헌분석에 기초한 사전연구의 성격을 가짐을 밝힌다.

따라서 본 주제의 연구내용을 보다 풍부하게 하기 위해서는 우선 대통령별 연두교서, 취임사 그리고 대통령령 등에 대한 내용분석(Context Analysis)을 통해 특성에 기초한 대통령별 리더십 유형 분석을 보완하여야 할 것이다.

둘째, 대통령별 기술발전 리더십 행사를 과학기술조직 및 인력 체계, 예산, 법령 등으로 나누어 그 구체적인 동학을 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 정치체제의 특성과 대통령의 기술발전 리더십 행사의 관련을 보다 명확하게 규명하기 위해서 정부 여러 부처들의 국가연구개발 예산 배분 구조의 시계열적인 변화 등에 대한 후속연구가 요망된다.

넷째, 권위주의 체제의 성장 및 쇠퇴기 별로 과학기술 종합 조정기구의 조직, 역할 및 위상 등에 대한 비교분석이 필요하다.

참고문헌

1. 國內文獻

- 장광하(2000). 『경제발전 5개년 계획 : 목표 및 집행의 평가』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 과학기술정책관리연구소(1997). 『한국 과학기술정책 50년의 발자취』. 서울: 과학기술정책관리연구소.
- 과학기술정책관리연구소(1998). 『한국의 국가혁신체제 : 경제위기 극복을 위한 기술혁신정책의 방향』. 서울: 과학기술정책관리연구소.
- 과학기술처(1997). 『과학기술 30년사』. 서울: 과학기술처.
- 김광웅(1991). 『한국의 관료제 연구』. 서울 : 대영문화사
- 김석준(1994). 『국가변동론: 현대국가의 흥망과 21세기 한국의 전략적 국가경영』. 서울 : 법문사.
- 김영우 외(1997). 『한국 과학기술정책 50년의 발자취』. 서울: 과학기술정책관리연구소. 정책연구, 97-01.
- 김영평(1991). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김호진(1997). 『수정7판 한국정치체제론』. 서울: 박영사.
- 곽우희 외(2001). 『기술경제학 개론』. 서울 : 서울대학교 출판부.
- 서봉원(1999). “한국 역대 대통령의 리더십 연구,” 건국대학교 행정학 석사학위논문.
- 송재복(2000). 『한국발전행정론: 제도·국가·성장/위기』. 서울: 대왕사.
- 송하중 외(2000). 『과학기술발전을 위한 최고정책결정자의 역할』. 서울 : 국가과학기술자문회의.
- 송호근(1992). “경제안정과 성장의 정치경제학: 1980년대 산업구조 재조정에 대한 비판적 검토.” 『시장과 이데올로기』 서울: 문학과 지성사.
- 안문석(1993). “환경문제와 기술개발정책.” 『환경행정론』. 서울: 법문사, pp 359-438.
- 안문석(1998). 『행정계량분석』. 서울: 박영사.

- 안문석(2001). 『정부와 기업 그리고 시민사회 : 지식정보화 사회의 행정과 규제개혁』. 서울: 박영사.
- 안병만(1998). “역대통치자의 리더십 연구.” 『한국행정학회 춘계학술대회 발표 논문집』.
- 안세영(1998). 『다국적기업 경제학』. 서울: 박영사.
- 유민(1999). “대통령의 리더십 연구: 환경정책을 중심으로.” 이화여자대학교 행정학 석사학위 논문.
- 이근 외(1997). 『한국산업의 기술능력과 경쟁력』. 서울: 경문사.
- 이헌창(1999). 『한국경제통사』. 서울 : 범문사.
- 임혁백(1994). 『시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론』. 서울: 나남 출판.
- 정용덕 외(1999a). 『신제도주의 연구』. 서울: 대영문화사.
- 정용덕 외(1999b). 『합리적 선택과 신제도주의』. 서울: 대영문화사.
- 정정길(1992). “대통령의 정책결정: 경제정책을 중심으로,” 행정논총 제29권 제2호.
- 정정길(1996). 『정책학 원론』. 서울: 출판사
- 조현대(1997). 『기술추격국의 기술획득과 전략적 제휴: 모형개발과 사례분석』. 서울: 과학기술정책관리연구소.
- 최장집(1996). 『한국 민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남출판.
- 한배호(1995). “준 경쟁적 권위주의 지배의 등장과 붕괴.” 한배호 편. 『한국현대정치론 1: 제1공화국의 국가형성, 정치과정, 정책』. 서울: 나남출판.
- 함성득(1998). “우리나라의 국가과학기술 종합조정 및 자문기구의 변천사: 통치권자 관심 따라 기구명칭·위상 각각: 자문과 정책조정기구간 역할정립 안돼.” 『과학과 기술』. 서울: 한국과학기술단체총연합회. 제31권 제7호.
- 함성득(1999). 『대통령학』. 서울: 나남출판.
- 함성득 편(2001). 『김영삼 정부의 성공과 실패』. 서울: 나남출판.

2. 外國文獻

- Abernathy, W. and J. Utterback(1978). "Pattern of innovation in technology." Technology Review. Vol. 80, No. 7, pp. 40-47.
- Amsden, Alice(1989). Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. New York: Oxford University Press.
- Barber, James(1992). The Presidential Character : Predicting Performance in the White House. Englewood Cliffs. New Jersey : Prince Hall.
- Bedeski, Robert(1994). The Transformation of South Korea: Reform and Reconstruction in the Sixth Republic Under Roh Tae Woo, 1989 - 1992. London: Routledge.
- Bell, M., and K. Pavitt(1993). "Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts between Developed and Developing Countries." Industrial and Corporate Change. Vol. 2, No. 2, pp. 157-210.
- Buckley, Peter(1998). International Strategic Management and Government Policy. New York: ST. Martin's Press, Inc.
- Canter, Uwe and Andreas Pyka(2001). "Classifying technology policy from an evolutionary

- perspective ." *Research Policy*. Vol. 30, pp. 759-775.
- Chang, Ha-Joon(1993). "The Political Economy of Industrial Policy in Korea." *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 17, pp. 131-157.
- Cheng, Tun-Jen(1990). "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan." In Gereffi, Garry and Donald Wyman(eds.). *Manufacturing Miracles*. Princeton: Princeton University Press. pp. 139-178.
- Clark, Cal and Steve Chan(1994). "The Developmental Roles of the State: Moving Beyond the Developmental State in Conceptualizing Asian Political Economies." *Government*. Vol. 7, No. 4, pp. 332-359.
- Colclough, Christopher(1991). "Structuralism versus Neo-liberalism: An Introduction." In Colclough, Christopher and James Manor(eds.). *States or Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon Press. pp. 1-25.
- Coleman, J(1987). "Norms as Social Capital." In Radnitzky, G., and P. Bernholz(eds.). *Economic Imperialism*. New York: Paragon.
- Cumings, Bruce(1987). "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences." In Deyo, Frederic(ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Deyo, F.(ed.)(1987). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dodgson, Mark(2000). "Policies for Science, Technology, and Innovation in Asian Newly Industrializing Economies." In Kim, Linsu and Richard R. Nelson(eds.). *Technology, Learning & innovation: experiences of newly industrializing economies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. pp. 229-268.
- Donor, Richard(1992). "Limits of State Strength: Toward and Institutionalist View of Economic Development." *World Politics*. Vol. 44, pp. 398-431.
- Ergas, H(1992). "A Future for Mission-Oriented Industrial Policies?: A Critical Review of Developments in Europe." OECD working paper.
- Evans, Peter(1985). "Transnational Linkage and the Economic Role of the State." In Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol(eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter(1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Geddes, Barbara(1991). "Paradigms and Sand Castles in Comparative Politics of Developing Areas." In William Crotty(ed.). *Political Science: Looking to the Future, Volume Two: Comparative Politics, Policy, and International Relations*. Chicago: Northwestern University Press. pp. 45-75.
- Haggard, Stephan(1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.

- Haggard, Stephan and Robert Kaufman(1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan and Chung-in Moon(1990). "Institutions and Economic Policy: theory and a Korean Case Study." *World Politics*. Vol. 42, pp. 210-237.
- Hahm, Sung Deuk, L. Christopher Plein, and Richard Florida(1994). "The Politics of International Technology: Lessons from the Korean Experience." *Policy Studies Journal*. Vol. 22, No. 2, pp. 311-321.
- Hahm, Sung Deuk, and L. Christopher Plein(1997). *After Development, The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Hahm, Sung Deuk, and L. Christopher Plein(1997). "Technology Transfer Strategies and Economic Development in South Korea." In Lee, Yong S.(ed.). *Technology Transfer and Public Policy*. London: Quorum Books.
- Hall, P. and R. Taylor(1996). "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*. Vol. XLIV, pp. 936-957.
- Han, Sang-Jin(1995). "Media and Mediations: The Public Sphere in Korea's Democratic Transition." Paper presented at the Georgetown Conference on Korean Society, Washington, D.C.
- Im, Hyug-Baeg(1995). "Between the Market and the State: Prospects for an Associative Model of Industrial Relations in Korea." Paper presented at the Georgetown Conference on Korean Society, Washigton, D.C.
- Jones, Leary and Il Sakong(1980). *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kim, Eui-young(1993). "The Developmental State and the Politics of Business Interest Associations: The Case of the Textile Industry in South Korea." *Pacific Focus*. Vol. 8, pp. 31-60.
- Kim, Linsu(1991). "Pros and Cons of International Technology Transfer: A Developing Country's View." In Tamir Agmon and Mary Ann Von Glinow(eds). *Technology Transfer in International Business*. New York: Oxford University Press.
- Kim, Linsu(1994). "National Systems of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building In Korea." In Nelson, R.(ed.). *National Innovation System: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Linsu(1997). *Imitation to Innovation : The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lall, Sanjaya(1992). "Technological Capabilities and Industrialization." *World Development*. Vol. 20, No.. 2, pp. 165-186.
- Lall, Sanjaya(1994). "The East Asian Miracle' Study: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?" *World Development*. Vol. 20, No. 4, pp. 645-654.
- Lall, Sanjaya(2000a). "Technological change and industrialization in the Asian newly industrializing economies: achievements and challenges." In Kim, Linsu and R.

- Nelson(eds.). *Technology, Learning & innovation: experiences of newly industrializing economies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. pp. 13-68.
- Lee, Won-Young and Morris Teubal(2000). "The Role of Science and Technology Policy in Korea's Industrial Development." In Kim, Linsu and R. Nelson(eds.). *Technology, Learning & innovation: experiences of newly industrializing economies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. pp. 269-303.
- Manor, James(1991). "Politics and Neo-Liberals." In Colclough, Christopher and James Manor(eds.). *States or Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. New York: Oxford University Press. pp. 279-305.
- Nelson, R.(eds.)(1994). *National Innovation System: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo(1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in Latin American Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ostrom, E.(1986). "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice*. Vol. 48, pp. 3-28.
- Ostrom, E.(1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review*. Vol. 92, No. 1, pp. 1-22.
- Rodrik, D.(1995). "Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe." *Journal of International Economics*. Vol. 40, No. 1, pp. 1-22.
- Santos, Theotonio Dos(1970). "The Structure of Dependence." *American Economic Review*. Vol. 60, No. 2.
- Schumpeter, A.(1946). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Haper and Row.
- Smarzynska, Beata(2000). "Technological Leadership and Foreign Investors' Choice of Entry Mode." Washington, D.C.: World Bank.
- Wade, Robert(1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade, Robert(1992). "East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence." *World Politics*. Vol. 45, No. 2, pp. 270-320.
- Westphal L.(1984). "Sources of Technological Capability in South Korea." In Fransman, E., and K. King(eds.). *Technological Capability in the Third World*. London: McMillan.
- Westphal, L. E., Y. W. Lee, and G. Pursell(1981). "Korean Industrial Competence: Where It Comes From." World Bank Working Paper, No. 469.
- Westphal, E., Linsu Kim, and Carl Dahlman(1985). "Reflections of the Republic of Korea's Acquisition of Technological Capability." In Rosenberg, Nathan and Claudio Frischtak(eds.). *International Transfer of Technology: Concepts, Measures, and Comparisons*. New York: Praeger Press.
- Wilber, Charles and James H. Weaver(1979). "Patterns of Dependency: Income Distribution and the History of Underdevelopment." In Wilber, Charles (ed.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: Random House.

- Wilkinson, A(1983). "Technology - An Increasingly Dominant Factor in Corporate Strategy." R&D Management. Vol. 13, pp. 245-259.
- Williamson, O.(1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press.
- Williamson, O.(1985). The Economic Institution of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press.
- World Bank(1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. New York: Oxford University Press.

논평

한국의 대통령별 기술발전 리더십 분석: 정치체제 변화 맥락을 중심으로

홍성만 고려대

본 논문은 국가의 기술능력발전에 주목하여 주요 동인 중 대통령이 국가 기술능력발전을 대상으로 행사한 리더십이 정치체제의 변화과정에서 어떻게 역동적으로 변모해 왔는가를 분석하고자 한 글이다. 정부차원의 기술정책 개입이 시작되었다고 판단된 박정희 대통령 취임 이후 대통령과 관료의 관계의 변화, 기술정책을 둘러싼 정부-관료 및 민간의 관계변화에 주목하여 대통령의 기술발전 리더십의 상황적 맥락 및 리더십 유형에 대한 이해를 통하여 대통령의 기술발전 리더십의 특징을 규명하여 기술발전 리더십을 분석하고자 한 논문이다.

이를 위하여 기술발전 리더십의 상황적 맥락으로서 정치체제의 성격을 크게 권위주의체제 성장과정(박정희·전두환 정권)과 권위주의 쇠퇴과정(노태우·김영삼 정권)으로 구분하고, 전자의 경우 나타난 대통령의 리더십은 권위주의체제 하에서 정부가 과학기술발전에 절대적인 역할을 수행한 “정책주도자형 기술발전” 리더십으로 파악하였고, 후자의 경우 나타난 대통령의 리더십은 권위주의 정치체제가 쇠퇴하면서 대통령의 기술발전 리더십의 행사가 정책주도자형에서 연구개발활동과 관련된 다양한 이해관계 및 요구 등에 대한 타협 및 설득을 강조하는 “정책 조정자형 기술발전” 리더십으로 파악하였다.

지금까지 최고 정책결정자로서 역대 대통령들이 과학기술의 중요성은 많이 강조해 왔으나 기술개발에 대한 이들의 실제 정책지향 및 행태에 대한 체계적인 연구는 전무하다는 점, 뿐만 아니라 과학기술개발정책측면에서도 과학기술개발의 성과가 축적되고 있는 시점에서 반드시 역대 대통령의 정책 및 행태에 대한 평가가 이루어질 필요가 있었다는 점 등에서 본 연구는 주제의 참신성과 그 의의가 적지 않다. 또한 대통령의 기술개발 리더십을 정부, 관료 및 민간과의 관계변화를 통하여 역동적으로 규명하고자 한 시도도 좋았다.

그러나 본 연구는 정치체제의 성격변화와 대통령의 리더십의 유형 및 대통령의 기술발전 리더십간의 연계성이 약하며, 대통령의 기술발전 리더십에 대한 개념정의 및 구체적인 측정요소도 명료하게 제시되지 않았다. 또한 대통령의 기술발전 리더십의 규명임에도 불구하고 실제 대통령이 취한 정책 및 행동에 대한 내용분석이 이루어지지 않았다. 본 연구의 한계에서 지적하듯이 대통령별 과학기술개발관련 연두교서, 취임사, 대통령령, 발언일지 등을 중심으로 한 내용분석과 과학기술행정체제(행정조직 및 연구조직) 및 인력, 예산, 법령, 정책 등에 대한 분석이 결합된다면

본 연구의 가치 및 의의가 배가될 것으로 평가된다.