

## 개발연대 국가관료제의 정책집행 패러다임: 계몽행정\*

윤건수\*\*

김다운\*\*\*

관료들이 주어진 정책목표를 달성하기 위해 어떻게 일하였는가를 정책집행 사례의 단면을 통해 분석하는 것은 정책집행 연구에 매우 중요하다. 본 연구는 박정희 시대 관료제가 어떻게 정책을 집행하였는지 분석하기 위하여, 시대적 특징으로 여겨지는 계몽행정이라는 정책수단에 주목하였다. 여기서 계몽은 보상이나 처벌과는 달리, 설득처럼 정책대상자에게 상황에 대한 정보를 제공함으로써 자발적 순응을 이끌어내는 정책수단이다. 분석 결과, 개발연대 관료제의 정책집행 과정에 수반된 계몽활동은 당시의 행정을 지배하는 패러다임으로 나타났다. 첫째, 계몽행정은 개발연대 정책집행의 핵심틀로 작용하는 일종의 메타상징이었다. 계몽은 메타정책언어로서 지시와 지도, 선전과 홍보, 권유와 설득 등 다양한 방식을 통해 정책에 대한 국민의 순응을 제고하였다. 또한 국가의 공권력 집행과 쉽게 결합되는 일종의 메타정책수단이었다. 둘째, 계몽행정은 국가관료제가 사회를 통제하는 통로로 작용했다. 계몽의 과정에서 계몽 활동의 주체는 관변단체 및 민간인으로서 확대되었다. 계몽행정은 관료제의 행정권 확대에 명분을 부여하며 행정국가의 팽창을 가져왔다. 국민을 계몽한다는 명분하에 추진된 개발연대의 정책들은 국민들의 순응을 이끌어내어 일정 부분 집행의 효율성을 확보할 수 있었다. 그러나 계몽행정은 관료들이 사회의 목소리 보다는 국가개입과 행정편의에 입각하여 정책을 집행하는 전통을 만든 요인이기도 했다.

주제어: 관료제, 발전행정, 정책수단

\* 이 논문은 한국행정학회 동계학술대회에서 발표했던 “박정희 시대의 관료제: 계몽과 동원(윤건수, 2012)” 논문의 일부를 발전시킨 것입니다. 논문이 완성되기까지 유익한 토론의 기회를 준 독회 회원들, [SSK 정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단] 참여 교수들, 그리고 익명의 심사위원들께 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임을 밝힙니다(NRF-2015S1A3A2046562).

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 조직이론, 질적방법론 등이다(gsmagic@korea.ac.kr).

\*\*\* 교신저자, 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 관료제, 정책분석, 정책수단 등이다(bonodaemun@korea.ac.kr).

“새벽종이 울렸네 새아침이 밝았네 너도나도 일어나 새마을을 가꾸세”  
(새마을 노래 도입부)

## I. 서론

발전국가(developmental state) 이론은 동아시아 국가의 급속하고 성공적인 경제성장을 설명하기 위하여 처음 등장하였다. 이를 연구하는 학자들은 주로 경제발전이라는 가시적인 성과를 분석하는데 초점을 두고, 성장을 가져온 원동력으로 실적주의에 기반을 둔 합리적이고 유능한 관료제를 언급하고 있다(Johnson, 1982; Leftwich, 1995; Chibber, 2002; Evans, 1995; 최병선, 1992; 김근세, 2012; 문상석, 2015). 우리나라에서 발전국가의 원형으로 평가되는 박정희 행정부 역시 근대화된 관료제를 구축하기 위해 노력하였다고 평가받는다(김연광, 2002; 문상석, 2015). 이처럼 근대화된 관료제는 사회에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 존재하였기 보다는 사회를 설계하기 위해 활용되었으며, 그것을 설계한 정점에는 박정희가 있었다. 위의 새마을 노래 도입부에서 알 수 있듯이 아침이 밝았기 때문에 종이 울린 것이 아니라, 종을 울려 사람들에게 아침이라고 외친 것이다.

그러나 개발연대 관료제에 대한 연구들은 박정희 개인의 자질과 성과를 관료제 전체의 것으로 확대하거나, 박정희 시대 이후의 성과를 보고 회고적으로 당시의 관료제를 평가하는 경향이 있다. 예를 들어 박정희의 의지와 노력 때문에 관료제가 능력을 발휘했다거나, 눈부신 경제성장을 이루었기 때문에 그 당시의 관료제가 성공적이었을 것이라고 평가한다. 그런데 이런 식의 평가와 해석은 그것이 논리적인가 아닌가의 여부를 떠나, 관료제가 실제로 어떻게 작동되고 있는가의 질문에 대해 소홀해질 수밖에 없다. 관료제를 일종의 블랙박스처럼 다루어 관료제의 정책집행과 같은 실제적 장면들을 보여주지 못하기 때문이다.

위와 같은 문제의식을 바탕으로 이 논문에서는 과연 개발연대의 관료제가 어떻게 작동되었는가, 다시 말해 개발연대 관료들이 주어진 정책목표들을 달성하기 위해 어떻게 일하였는지를 알아보고자 한다. ‘왜’라는 질문에 대한 답변에 중점을 두기보다, ‘어떻게’라는 관점에서 개발연대 관료제의 정책 집행 사례의 단면들을 제시하며 그 과정을 설명하고자 한다. 구체적인 사례분석을 위해 이 논문은 정책집행의 수단에 관심을 두었는데, 다양한 수단 가운데 특히 이 논문이 주목했던 것은 ‘계몽행정’이었다. 계몽이라는 용어는 소위 박정희 시대라고 하는 1960년대와 70년대에 집중적으로 나타

나는 시대적 특성을 보이고 있었다. 또한 자원을 동원하고 법을 정비해야 사용할 수 있는 보상이나 처벌 등의 전통적 정책수단과는 달리, 계몽이라는 정책수단은 설득과 마찬가지로 정보를 매개로 사람들의 마음과 지각에 영향을 미치기 때문에, 자원이 부족한 당시의 상황에서 특히 영향력을 발휘했던 정책수단이기도 했다.

분석의 과정에서 이 연구가 사용한 방식은 해석적 접근이다. 해석적 접근은 정책과정에 참여한 행위자들이 사건이나 행동에 부여한 의미를 밝혀내는 방식이다(윤건수, 2014: 518). 이 연구는 계몽행정이라는 집행 수단이 갖고 있는 의미를 당시의 신문기사를 토대로 다양한 관점에서 해석할 것이다. 보상이나 처벌과 달리 정보를 제공함으로써 상대방의 순응을 이끌어 낸다고 할 때, 그 순응은 행위자의 의도에 따라 다양하게 해석될 수 있다. 모르는 것을 깨우치게(enlightenment) 되어 자율적으로 순응하는 상황에서부터, 세뇌와 주입(indoctrination)을 통해 합리적인 의사결정이 방해되는 타율적 상황이 되기까지 그 폭이 넓다(Stone, 2012). 계몽 활동도 기본적으로는 정보를 제공하는 활동이기 때문에 다양한 관점으로 이해될 것이다. 그것을 알기 위해서는 계몽이 활용된 시대적 맥락을 살펴보고 이를 토대로 실제 정책과정에서 행위자들이 계몽에 어떠한 의미를 부여하는지 해석할 필요가 있는 것이다.

글의 전반적인 순서는 먼저 2절에서 개발연대 관료제 연구에서 정책집행에 대한 연구와 정보를 매개로 한 정책수단이 왜 중요한지, 그리고 개발연대에 계몽행정 패러다임이 나타나게 된 배경은 무엇인지를 설명한다. 3절에서는 해석적 방법을 통해 ‘계몽행정’을 이해하기 위한 구체적인 분석 과정을 설명하고, 4절에서는 이를 토대로 제시된 계몽행정의 다양한 모습들을 제시한다. 마지막으로 5절에서는 계몽행정이 한국의 관료제 연구에서 어떤 의미를 갖는가를 설명한다. 이 논문에서 지칭하는 개발연대는 박정희가 통치한 시기에 해당하는 1961-1979년까지를 의미한다. 분석의 대상이 되었던 자료는 그 시기의 언론기사를 (동아일보, 경향신문, 매일경제, 중앙일보, 조선일보) 참고하였다. 20년의 신문자료 분석을 위해 마이크로소프트 엑셀과 질적분석을 위한 소프트웨어인 NVivo11을 활용하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 개발연대 관료제의 정책집행

개발연대에서 관료제는 군부 엘리트와 전문 직업 관료들이 연합된 전형적인 관료

엘리트 체제(bureaucratic elite system)라고 할 수 있다(이종수, 2013: 249). 그러나 그 과정에서 국가관료제가 어떠한 역할을 수행하였는가에 대한 세간의 평가는 양면적이다. 국가의 관점에서 박정희 시대를 설명하는 학자들은, 발전 대 억압 혹은 산업화와 민주주의 탄압이라는 양 극단에 위치한 관점을 가지고 관료제를 평가한다. 경제발전이라는 가시적인 성과에 초점을 두는 학자들은 성장의 원동력으로서 발전과 근면의 정신으로 무장한 관료제가 자리하고 있었다고 긍정적으로 평가한다(유석춘 외, 2005). 반면 경제가 성장한 것이 아니라 착취를 바탕으로 불균형이 심화된 상태가 초래되었다고 비판하거나(김대환, 1993; 손호철, 1997; 이광일 1998), 경제발전의 이면에 민주주의가 희생되고 인권이 무시되었다고 부정적으로 평가하는 관점 또한 존재한다(강만길, 1987). 그 당시의 관료제는 박정희라는 독재자의 명령을 충실히 이행하는 도구에 불과하며, 상급자가 하위직을 무시하고, 행정이 국민을 무시한 관료독재 체제에 불과하다는 것이다(이문영, 2008).

논쟁의 범위를 관료제 내부로 한정 시켰을 때도 이와 같은 양면성이 존재한다. 개발연대의 관료제를 긍정적으로 평가하는 학자들은 이들이 경제성장을 위해 새롭게 구성된 제도 안에서 자신들의 조직을 확대하면서 기술적 전문성을 발휘해 나갈 수 있는 관료제적 자율성을 보장받았다고 본다(김근세, 2012). 그러나 다른 한편으로 그 당시 일반 공무원들은 견제권력이 없는 박정희의 막강한 권력과 상명하달식 권위주의 분위기 안에서 자율적인 정책결정을 할 입장도 아니었다고 보기도 한다(박헌주, 2012: 124-125). 산업화 과정에서 관료의 역할을 분석한 최병선(1992)은 경제위주의 관리 중심 국가체제와 정치적 권위주의체제가 지속되면서 관료제 본유의 권위주의적 속성이 강화되어왔다고 주장한다. 소위 “관료적 발전주의”가 민주화 이후에도 지속되어, 관료제는 자기강화적, 자기영속적 경향성을 유지하고 있다는 것이다. 관료제가 경제성장을 뒷받침하는 원동력이었다는 긍정적인 평가와 동시에, 권위주의적-관료주도적 경제발전으로 인한 각종 병폐를 노출해 왔다는 비판을 함께 받는 이유가 있는 것이다.

무엇보다 실제 정책과정에서 관료제가 어떻게 작동하였는지에 대한 연구는 많지 않다.<sup>1)</sup> 더불어 엄석진(2011), 김준형과 엄석진(2016)의 연구에서 각각 개발연대 시

1) 개발연대 관료제를 다루기에 앞서 몇 가지 전제조건을 고려해야 한다. 첫째로 박정희 개인의 성격이나 행동을 관료제 전체의 것으로 일반화해서는 안 된다. 예를 들어 박정희가 독재자였고 그의 사고와 행동이 관료제의 작동 과정에 영향을 주기는 했지만, 그러기 때문에 관료제, 관료조직, 관료들이 모두 독재적이었다고 할 수는 없다. 관료제가 지니고 있던 본래의 특성과 역사적 조건들이 있었고, 그것이 박정희의 행동 및 사고방식과 결합되었다고 보는 것이 타당하다. 둘째, 사후의 성과들을 근거로 관료제를 평가하는 순환논법에 빠져서는 안 된다. 이것은 논리적으로 후진공정의 오류 ( $x \rightarrow y$ 라는 인과관계가 존재할 때,  $y$ 가 발생했으니까 그 원

기의 지방공무원과 고위관료의 역할 및 수행방식에 대해 다루었지만, 분석대상과 범위가 한정되어 이를 개발연대 관료제의 정책집행이 갖는 특징으로 단정 내리기에 어려움이 있다. 본 연구의 목적에 맞게 개발연대의 정책집행을 알아보기 위해서는 관료제가 주어진 목표를 달성하기 위해 동원한 집행의 수단이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

정책수단은 주어진 정책목표와 현재 상태 간의 격차를 줄이기 위한 전략이다. 연구자에 따라 관점이 조금씩 다르지만, 정책수단은 정책과정에 참여하는 공적 행위자들이 정책의 효과성 내지 목표를 달성하기 위하여 활용하는 일련의 기법들이다.<sup>2)</sup> Vedung(1998)은 자원기반 접근을 바탕으로,<sup>3)</sup> Etzioni의 권력 유형을 결합하여 정책수단을 유형화하였다.<sup>4)</sup> 이에 따르면 국가가 정책목적을 달성하기 위하여 사용하는 정책수단은 규제(regulation)를 통한 강제력 행사, 경제적 보상(economic instrument)을 이용한 유인, 그리고 정보(information)를 통한 지적·도덕적인 설득으로 분류된다. 각각의 정책수단은 채찍(stick), 당근(carrots), 그리고 설교(sermon)라는 상징으로 표현된다(Vedung, 1998).

보상과 처벌이라는 정책수단에 비해 정보를 매개로 하는 정책수단(이하 설득)은 비교적 저렴하고 활용이 용이하다. 보상은 사회 구성원들의 기대를 충족시키기 위해 자원을 동원해야 하는 제약이 있다. 처벌은 개인의 권리를 제한하기 때문에 법적인 제약을 받는다. 그러나 설득은 정보와 지식을 통해 국민의 순응을 만들어낼 수 있는 정책수단이기 때문에 그러한 제약이 상대적으로 약하다. 개발연대의 관료제는 제도적 기반과 물질 토대가 약하기 때문에 보상과 처벌보다는 설득이라는 수단이 더 효과적

인은 x일 것이라는 판단)를 저지르는 것이다. 예를 들어 경제발전이 있었다는 사실을 근거로 그 당시의 관료제도 관료조직 혹은 관료가 상당히 발전을 지향하는 틀을 가지고 있다고 말하는 것은 타당한 논증이 아니다. 셋째, 개발연대의 관료제를 말하기 때문에 그것이 다른 시기의 관료제와는 구분되어야 한다. 즉, 개발연대에만 주로 나타나거나 그 시대에만 통용되는 특징들이 반영되어야 한다.

- 2) 예를 들면, Vedung(1998: 50)은 정부 관료들 혹은 그 대리인들이 사회 변화를 위한 목적에서 정책의 지지 또는 효과를 보장하기 위해 활용하는 일련의 기법들(techniques)로 정의한다. 또한 일종의 거버넌스 전략으로서, 국가권위(state authority)의 활용 또는 의도적 제한을 포함하는 기법으로 정책수단을 정의하기도 한다(Howlett, 2005: 31).
- 3) 자원기반 접근(resource approach)은 활용가능한 자원의 종류에 따라 정부개입의 형태 역시 다르다고 보며, 자원의 특성(정보적, 강제적, 재정적, 조직적)에 따라 정책수단의 범주를 구분한다(Vedung, 1998: 50).
- 4) 권력의 유형에는 대상을 다르게 만들기 위해 사용하는 수단이 지니는 특성을 기준으로 강제적(Coercive), 보상성(Remunorative), 규범적(Normative)인 것이 포함된다(Etzioni, 1975: 4-5).

이었을 것이다. Vedung과 van der Doelen(1998:104-114), 그리고 Weiss (2002: 218-221)의 논의를 토대로 설득과 같은 정책수단이 갖는 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 설득은 정책결정자들이 국민들에게 전달하고자 하는 다양한 가치를 포함시킬 수 있다. 특정한 현상이나 조치들이 옳고 그르거나, 좋고 나쁘지, 혹은 바람직한 행동에 대한 권고 등을 효과적으로 국민에게 전달할 수 있다.<sup>5)</sup> 통제적 성격이 강한 규제에 대한 사회적 반발이 예상되는 경우 이를 정당화하기 위하여 사전적으로 활용하기도 하고, 소극적 내지 늦장 대응에 대한 비난을 회피하면서 정부가 여전히 관심을 가지고 노력하고 있다는 것을 보여주기 위한 일종의 상징으로 사용하기도 한다. 둘째, 공적 영역부터 사적인 영역에 이르기까지 거의 모든 정책 영역에서 활용 가능한 수단이다. 따라서 보건과 같이 공익과 사익이 일치하는 영역뿐만 아니라 정부가 직접적으로 개입하기 곤란한 사적 영역에서도 활용된다. 또한 개인에게 선택의 자율을 보장하기 때문에 국가로서도 부담이 적은 편이다. 셋째, 다른 정책수단과 달리 별도의 집행 체계가 필요하지 않으며, 기존의 행정조직을 통해 얼마든지 집행이 가능하다. 뿐만 아니라 직접적으로 공공조직에 의해 수행되지 않고 대리인이나 사회단체와 같은 제3자를 통해 수행되더라도 권한 침해 또는 위법의 소지가 적다. 넷째, 규제나 보상의 경우 자격이나 기준을 명시하거나 정책 대상을 구체적으로 밝혀야 한다. 반면에 설득은 광범위하게 분산된 정책대상을 대상으로 하는 경우에도 적합한 정책수단이다. 대상에 따라 개별적인 판단을 통해 집행되어야 하는 규제 또는 경제적 인센티브와는 다르게, 설득은 정보와 지식의 제공을 염두에 두기 때문에 같은 내용을 동시에 여러 정책대상들이 공유하는 것이 가능하다. 다양한 매체와 경로를 활용하여 동시에 여러 정책대상에게 전달할 수 있기 때문에,<sup>6)</sup> 집행에 있어서 시간과 공간의 제약을 덜 받는다.

## 2. 정책집행의 수단 - 계몽행정

정보를 매개로 한 정책수단, 즉 설득은 개발연대에서 광범위하게 활용되었다. 개발연대에서 설득은 주로 계몽으로 표현되었는데, 이를 통한 정책집행은 당시의 관료제

---

5) 이를 전제로 특정한 행동을 장려하는 정보를 제공하거나, 경고하는 정보를 제공하는 경우를 각각 긍정적 도구와 부정적 도구로 구분하기도 하며(Vedung, 1998: 41-49), 사회네트워크를 촉진하기 위한 정보(교육, 정보제공, 포커스 그룹)와 네트워크를 제한하는 정보(선전, 정보은폐)로 구분하기도 한다(Howlett, 2005).

6) 또는 정보전달의 시점에 따라 경고나 계몽과 같은 예방적 수단, 지식전달과 홍보, 공지 등이 미 진행되고 있는 경우 활용되는 수단 등으로 구분하기도 한다(하연희·문명재, 2007: 84)

를 특징적으로 묘사하는 계몽행정이라는 용어로 설명할 수 있다. 개발연대의 정치, 행정, 사회적 맥락을 살펴보면, 계몽행정이 정당화되는 근거를 발견할 수 있다.

첫째, 박정희라는 최고통치자 1인이 정치와 행정을 지배했던 당시의 정치적 배경이 있었다. 개발연대의 정치 체제는 삼권분립의 원칙이 무시되고 박정희라는 최고통치권자와 그의 뜻을 받드는 군부엘리트, 그리고 기술관료(technocrats)들이 결합된 형태였다. 행정부를 견제해야 하는 의회와 정당은 통법부(행정부가 요청한 법률을 통과시켜 주는 부처)처럼 들러리 역할만 하였다(이중수, 2013: 247). 따라서 계몽행정이 이루어졌던 정치적 배경을 이해하기 위해서는, 최고통치권자로서 당시의 정치를 좌지우지했던 박정희 개인의 사고체계를 이해해야 한다.

박정희는 우리나라의 경제와 사회에 대하여 후진성을 깊이 인식하고 있었으며, 이전의 정권과는 달리 경제개발이라는 확고한 목표를 설정하여 근대화를 추진하고자 하였다(하용출, 2006: 80-81). 사범학교를 나오고 문경에서 초등학교 교사로 있다가 만주군과 일본육사에서 훈육대를 거치며 장교 생활을 했던 그의 삶을 비추어 볼 때, 남들을 가르치거나 지도하는 행동은 지극히 일상적이었을 것이다. 계몽은 칸트에 따르면 자신에서 기인한 미성숙으로부터 빠져나오는 것, 다른 사람의 인도 없이는 자신의 오성을 사용할 수 없는 무능력에서 벗어나는 것이다(Adorno & Horkheimer, 2012: 131). 그는 자신을 계몽된 사람들을 깨우쳐 그들이 무지몽매한 상황에서 벗어나게 해주는 ‘다른 사람’, 즉 계몽을 시키는 사람임을 자처했다. 박정희가 만든 새마을 노래 첫소절은 ‘새벽종이 울렸네 새아침이 밝았네 너도나도 일어나 새마을을 가꾸세’다. 이 노래 안에는 사람들의 오성을 깨우겠다는 박정희 자신의 계몽적 가치관이 담겨 있다.

1960년대부터 70년대에 걸쳐 계몽이라는 표현은 정책과정 전반에서 활발하게 사용되었으며,<sup>7)</sup> 박정희 개인 연설문이나 담화문에서 보듯 계몽은 대통령이 생각하는 행정의 수단이었다. 그리고 공무원들도 그렇게 해주기를 원했다. 예를 들어 관료들에게 “정부시책에 대한 열의 있는 공보와 계몽을 통하여 조그마한 일에 이르기까지 국민의 이해와 협력을 얻어 직무를 성실히 수행”하여 행정의 능률을 확보할 것을 주문하였다.<sup>8)</sup> 통치권자인 대통령의 계몽적 가치관이 그의 지배하에 놓여있는 정치적 상

7) 신문기사를 검색해보면, 다른 시기에 비하여 개발연대 시기에 ‘계몽’이 등장하는 빈도가 상당히 높다. 1920년 4월 1일부터 1999년 12월 31일까지 네이버 뉴스라이브러리를 통해 경향신문, 동아일보, 매일경제를 ‘계몽’이라는 키워드로 검색한 결과 전 시기에 걸쳐 꾸준히 등장하지만, 신문에 가장 많이 언급된 기간은 60~70년대로 61년(533개), 63년(384개)...72년(809개), 73년(918개), 74년(665개) 등 개발연대 기간에 해당한다.

8) 출처: 박정희대통령연설문집 제1집 정치·외교 / 대통령공보비서관실 (연설일자 1964년)

황과 행정체계에 영향을 주었을 것이라는 판단이 충분히 가능하다. 적어도 의견상으로는 박정희는 많은 점에서 계몽시대의 절대군주가 보여주었던 것과 유사한 전략과 행동을 보였다.<sup>9)</sup>

둘째, 계몽행정에 대한 관료제 내부의 기대가 있었다. 전통적으로 우리나라의 관료제는 ‘목민(牧民)’의 개념에서 보듯 국민에 대한 지도를 자신들의 의무 중 하나로 여기고 있었다. 국가개입의 전통은 일제 강점기를 거치면서 보다 강화되었고, 관료제의 지도적 경향이 지속되었다(한승연, 2008: 137). 공무원들은 민원인에 대해, 그리고 상위직 공무원은 하위직에 대해 계몽적 역할을 수행하는 것을 당연하게 여겼다. 예를 들면, 당시 “관은 시골에서는 떡살을 끌고 이끌어가는 것이 아버지로서의 관도 당연하고 자식으로서의 민도 불평을 제기하지 않는 것이다. 대민관계는 전적으로 강요에 의해서만 안되니 계몽을 하여야 된다는 것이 더 많이 아는 아버지의 책임”으로 인식되고 있었다(조석준, 1971: 160). 이와 같은 경향은 공무원 내부의 상하관계에도 그대로 적용되어 소위 경찰 세무 등의 힘 있는 부서일수록 자신의 행동을 계몽적이라고 생각하는 경향이 더 심했다. 당시 한 신문은 “...공무원의 일방적 법령해석, 재량권 남용, 무리한 시무인등.... 과잉행정 근절을 위해 노력하고 있으며 이를 위해 상위감독자가 계몽적 순방을 하고 있다”고 하면서(매일경제, 1979.10.12), 상관의 지도와 시찰을 계몽적이라고 묘사했다. 연수원, 교육원, 훈련원 등의 명칭으로 창설되었던 각종 교육기관은 공무원이 스스로 계몽적 역할을 규율처럼 내재화 하는데 큰 역할을 했을 것이다.

한편 관료제 내부의 부족한 재원은 상대적으로 계몽행정에 대한 기대를 더 크게 하였을 것이다. 발전국가는 산업화와 경제성장에 초점을 두었기 때문에, 복지나 환경 등 다른 영역들은 의도적으로 소홀하게 대할 수밖에 없었다(유현중, 2011: 문상석, 2015). 즉, 한정된 행정역량과 자본으로 인해 산업화와 경제성장 이외의 정책영역에 까지 보상과 처벌을 적극적으로 활용하기 어려웠다. 규제와 경제적 유인 등을 사용하기 위해서는 행동을 탐지하고 감시하기 위한 관료의 역량과 행정 자원의 투입이 필요하기 때문이다(Vedung & van der Doelen, 1998: 112). 반면 정보를 제공하는 전략은 상대적으로 적은 인력과 비용만으로도 효과를 얻을 수 있는 정책수단이다(Weiss, 2002: 234-235). 계몽은 후술하겠지만 다른 어떤 개념보다 다양한 정보를

9) 브리태니커 백과사전에서는 계몽절대군주를 군주 자신이 '위로부터의 근대화'를 추진하며, 관료행정의 확충을 통해 여러 가지 개혁을 시도하고, 국가적 공리주의에 의해 산업장려와 부국강병을 실현하며, 학교교육의 근대화와 국가통제에 온힘을 기울이는 존재로 묘사하고 있다.

다양한 차원에서 전달하는 방식이다. 그만큼 보상이나 처벌 등과 같은 다른 정책수단에 비해 상대적으로 적은 비용으로 관료제 내부를 관리 할 수 있었다.

셋째, 관료제의 계몽적 역할에 대한 사회적 기대가 있었다. 무엇보다 국민들은 공무원들이 규범과 도덕의 길잡이가 되어주기를 바랬다. 특히 부정부패가 많아지면서 국가 전체의 기강이 흔들리는 시기에는 공무원들이 인격적인 사표가 될 만큼 깨끗한 생활을 실천해 주기를 바랬는데, 이것은 '공무원들이 바로 국민을 지도 계몽해야 하는 사람들이기 때문이었다(동아일보, 1970.1.12.)'. 국민들은 생활의 편리를 위해서도 관료제가 계몽적 역할을 해주기를 기대하였다. 예를 들어 1970년대 전반기에 전기 가설이 시작되고 전기용품 사용이 많아지면서 시중에 불량전기제품이 나돌기 시작하자, '국민들은 공진청 등 시도기관이 미온적인 단속을 하여 국민에 대한 계몽이 부족하기 때문이라고 보았다(경향신문, 1974.11.19.)'. 정부를 개혁하거나 개각이 있을 때에도 장관들이 앞장서서 국민들을 이끌어주기 바랬다. 1974년 9월 18일의 대규모 개각 당일 동아일보 사설에서조차 문공부 장관이 하는 일을 '여론의 정당한 계몽과 지도'로 분명하게 규정하였다.

해방 이후 6.25전쟁을 거쳐 급속한 경제개발이 시작되면서, 근대화는 우리나라의 지배적 담론으로 부상하였다. 그리고 그 과정에서 국민들은 근대화를 이룩하기 위해 국가에 충성하며 구성원으로서 책임을 다할 것을 요구받았다. 윤리, 규범, 도덕에 대한 위로부터의 규율을 통해 근면하게 노동하고 절약과 저축을 통해 국가 발전에 이바지하는 소위 건전한 국민이 되도록 훈육된 것이다(백미숙, 2011: 117). 그러나 이와 같은 근대화 담론이 정당성을 갖추고 국민의 순응을 확보하기 위해서는 먼저 사회에서 받아들여져야 한다. 이러한 맥락에서 선택된 것이 바로 계몽행정이라고 볼 수 있다. 그 안에는 공직자가 모범을 보이고 가르침을 베풀어야 신속하게 국가목표를 달성할 수 있다는 국민들의 기대가 반영되어 있다. 담론이라는 것은 대중의 언어로 번역되어 기존의 통념과 결합될 때 보다 큰 설득력을 갖는다(황병주, 2008: 240). 계몽이라는 용어는 당시의 국민들에게 더없이 친숙한 개념이었기 때문에 사회적으로 큰 파급력을 가질 수 있었다.

### III. 연구 방법

#### 1. 해석적 접근

정책은 도구적이지만 동시에 표현적이다(Yanow, 2000). 목표를 달성하기 위한 수단이 강조되면 도구적 관점에서 있는 것이고, 정책을 받아들이는 사람들의 마음과 지각에 영향을 미치는 것을 더 강조하면 표현적 입장에서 있는 것이다. 보상이나 처벌 등의 가시적 정책수단은 도구적 관점이 강하게 반영된 정책수단이다. 설득, 요청, 지시 등은 표현적 관점을 더 강조한 정책수단이다. 표현적 관점은 정책수단이 만들어 내는 의미를 강조한다. 즉, 구체적인 정책수단의 의미가 어떻게 부여되고 만들어졌는지, 그리고 그러한 의미들이 서로 다른 행위자들 간에 어떻게 소통되고 해석되어 왔는지를 강조한다.

사전에 등재된 계몽의 의미는 “지식수준이 낮거나 인습에 젖은 사람을 가르쳐서 깨우침”이다.<sup>10)</sup> 계몽행정은 정책과정에서 공무원들에 의해 국민을 대상으로 이루어지는 계몽 활동을 뜻한다. 사전적 정의대로만 계몽행정을 이해한다면 계몽행정과 연관된 다양한 의미들을 사상하고 도구적 관점으로 계몽행정을 바라보기 쉽다. 계몽행정이라는 정책수단이 효과성에 얼마나 기여 하는가 등과 같이 변수 간의 인과관계에 관심을 둔다. 정책수단에 대한 기존의 연구들은 대부분 이러한 전통에서 크게 벗어나지 않았다. 예컨대 정보를 활용하는 정책수단을 연구하는 경우에도, 정책목표와 정책수단 간의 인과관계를 밝히거나(하연희·문명재, 2007; 김권식, 2013), 정책수단이 미치는 영향력을 평가하는 데 관심이 있었다(류숙원·김상운, 2010; 정광호 외, 2008). 정책수단에 영향을 미치는 외적인 요인을 고려하는 경우에도 정책수단이 활용되는 정치·사회적 맥락까지 폭넓게 고려하는 경우가 드물다.

그러나 앞에서 살펴본 것처럼 계몽행정은 그것이 나타난 복합적 맥락을 떼어놓고는 이해하기 힘든 정책수단이다. 그것이 어떤 맥락이냐에 따라 계몽행정의 의미는 달라질 수 있다. 정책수단의 선택 과정은 다양한 맥락이 영향을 주고받는 과정이며(Howlett, 2005), 관료들이 집행 과정에서 사용한 정책수단은 특정한 정치적-행정적 맥락 속에서 그 의도가 드러난다. 특히 설득처럼 언어를 활용한 정책수단은 언어의 외연과 내포에 따라 그 의미가 다양하게 해석된다. Stone(2012)은 설득이라는 정책수단이 어떤 사람에게서는 계몽이나 깨우침으로 해석 되지만, 다른 사람에게서는 교화나 세

---

10) 출처: 네이버 국어사전

뇌로 해석될 여지가 있다고 하였다. 그리고 두 개의 해석체계는 각각 고유한 언어들을 포함한다고 보았다. 예를 들어 교육과 학습을 통해 사람들을 “계몽(enlighten)”하고 “자유롭게(liberate)” 한다고 해석할 수도 있고, 선전과 세뇌를 통해 국민들을 “무지몽매(benight)”하고, “종속(enslave)”시킨다고 해석할 수도 있는 것이다(Stone, 2012: 314).

이러한 논의가 시사하고 있는 것은 계몽행정에 대한 사전적 정의만 갖고는 실제 개발연대의 정책집행 과정에서 사용된 계몽행정의 외연과 내포를 알 수 없다는 점이다. 설득이 하나의 정책수단이라고 할 경우 대개는 설득을 정책대상의 자발적 참여와 선택이 전제되는 협소한 의미의 규범적 정책수단으로 바라본다. 그리고 권위적인 지시 혹은 규제와 대비되는 개념으로 바라본다. 이것은 정책수단의 형식적인 측면만 고려한 것이다. 하지만 관료들은 설득을 통해 자신들의 의도를 위장하기도 하고 더 나아가 그 의도를 조작하기도 한다. 뿐만 아니라 두려움과 불안에 호소하여 이성적인 사고를 방해하고 독자적인 판단을 못하게 막기도 한다. 해석적 관점으로 바라보지 않는다면 설득의 추한 얼굴, 즉 ‘선전(propaganda)’과 ‘세뇌(indoctrination)’까지 포함하는 통제 수단으로서의 측면이(Stone, 2012: 311) 쉽게 드러나지 않는다.

계몽활동 역시 그것이 전개되는 맥락에 따라 양 극단의 사례들을 생각해볼 수 있다. 그러나 현실에서는 양 극단에 해당하는 사례보다는 그 사이의 스펙트럼을 따라 존재하는 사례들이 훨씬 많을 것이다. 계몽행정을 이해하기 위해서는 그것을 하나의 개념으로 고정시키는 것이 아니라, 다양한 사례와 유형들을 염두에 두면서 그 의미를 해석해 낼 필요가 있다.

## 2. 자료 수집 및 분석

해석적 방법을 활용하기 위해 이 논문이 활용한 기본 자료는 계몽과 연관된 신문기사다. 신문을 선택한 이유는 계몽이 법률로 뒷받침되는 공식적 행정작용이 아니라서 법조문이나 국가기록물 같은 공식 기록이 적기 때문이다. 주류 언론매체를 통해 전달되는 이야기들은 전문성을 갖춘 언론인이라는 소위 사회 지식계층을 통해 재구성된 공공지식이다(김성해 외, 2010). 또한 신문을 통해 다루어지는 이야기들은 당시 사회에서 중요하게 여겨졌던 이슈, 또는 정부가 발표한 주요 국정 관련 내용들이 취사선택되어 재구성된 것이다. 당시의 신문은 사회에 주도적인 영향력을 미치는 언론매체로 기능하였기 때문에 개발연대 관료제의 모습을 필터링하는 자료로서의 장점이 있다.

자료 표집을 위한 검색키워드는 ‘계몽’으로 한정하였으며, 신문기사의 표집범위는

시기적으로 개발연대에 해당하는 1961년 1월 1일부터 1979년 12월 31일까지로 한정하였다. 네이버 디지털 라이브러리에 저장된 경향신문, 동아일보, 매일경제신문 등을 검색하였으며, 별도의 신문사 웹사이트를 통해 중앙일보와 조선일보를 검색하였다. 웹자료 형식에 기반하고 있기 때문에 분석을 위해 신문명, 날짜, 지면, 신문기사의 제목을 엑셀을 이용해 정리하고, 질적분석 프로그램인 Nvivo11을 이용해 이를 불러들여서(import) 자료화하였다.

일차자료를 만든 후에는 선택된 신문기사들을 Nvivo11을 이용하여 코딩하였다. 코딩은 주어진 원자료에서 그 자료가 의미하는 바를 밝히기 위한 과정이다. 코딩의 분석단위는 계몽을 다루고 있는 개별 신문기사의 제목들이었다. 본 연구에서는 정책집행 과정에서 계몽이 어떻게 사용되었는지를 분석하고자 하였기 때문에, 가급적 많은 정보를 추출하고자 하였다. 때문에 하나의 분석단위에서 여러 어휘를 포착하여 기초 분석 단위인 노드로 코딩하였다. 기초코딩을 마친 이후에는 기사의 내용을 다시 읽으면서 개별노드들 가운데 유사한 것들을 상위 범주로 묶어나갔다. 이런 범주화의 과정을 되풀이 하면서 원자료를 정리한 결과가 <부록>에 정리된 표다.

표를 정리하는 과정에서 거쳤던 가장 중요한 작업 중 하나는 신문기사에서 드러난 계몽행정의 서사구조를 밝히는 것이었다. 대략적인 서사구조는 다음과 같았다. “주어진 정책목표를 달성하기 위해, 공공부문 또는 행정기관으로부터 권한을 부여 받은 민간부문의, 일반 국민 내지는 특정 정책 대상 집단을 향해, 해당 정책 영역과 연관된 정보를, 다양한 방식을 통해 전달한다.” 노드들을 묶어나갈 때는 이러한 이야기구조를 염두에 두었다. 첫째, 지시·지도, 선전·홍보, 권유·설득, 국가통제의 정당화와 관련된 것들은 국가가 가지고 있는 계몽행정의 목적과 연관된다고 보았다. 둘째, 계몽활동의 주체라는 범주로 묶이는 다양한 행위자들이 있었다. 공공부문 행위자는 중앙과 지방의 행정조직에서부터 군과 경찰 및 정당에 이르기까지 전 영역이 포함되었다. 학교와 계몽반, 계몽담당, 계몽운동본부, 통반장 등 직접적으로 공공부문으로부터 공권력을 위탁받은 준공공부문도 많았다, 심지어 각종 협회와 학생, 여성, 사회단체 등 민간부문도 계몽활동의 주체로 포함되었다. 셋째, 계몽행정의 대상으로 묶였던 범주 안에는 포괄적 의미에서의 국민, 시민, 가정 외에도 구체적인 정책대상집단인 농어촌, 청소년과 어린이, 여성 등이 포함되었다. 해당 정책의 내용이 구체적인 경우에는 소비자, 납세자 등과 같이 특정 정책대상 집단으로 분류하였다. 넷째, 무엇을 계몽하는가, 즉 계몽의 내용은 다양했는데 이 연구에서는 그것을 생활, 사회, 경제, 정치 등의 하위 범주로 분류하였다. 절약, 에너지 사용 등 개인적 생활영역에 국한되는 것은 ‘생활’, 풍속·질서와 보건위생, 반공 등 공동생활과 연관된 것은 ‘사회’, 산업조성·발전과 경제질서

유지와 연관된 것은 ‘경제’, 선거·투표 및 헌법과 유신 등의 국가적 차원과 연관된 내용은 ‘정치’로 분류했다. 마지막 범주는 계몽과 연관된 정보의 전달방식이다. 계몽은 인쇄매체와 미디어, 대민접촉 등의 일반적 정보 전달방식을 활용하여 집행되었다. 뿐만 아니라 웅변대회와 표창, 포장, 성공사례 발표 등의 전형적인 홍보와 유인책 이외에도, 계몽 부족 내지 소홀을 지적하거나 위반사례를 경고하는 등의 차별적 방식도 동원되었다. 이처럼 계몽의 이야기구조를 토대로 자료들을 아주 작은 단위로 묶고, 이것을 점차 큰 단위로 묶어나가며 정리한 결과, 계몽의 목적, 영역, 주체, 대상, 방식이라는 대범주를 찾아낼 수 있었다.

범주를 구성한 후에는 개발연대의 정책집행 특징이 명확히 드러나는 범주들을 대상으로 다시 신문기사의 원문을 보며 구체적인 사례들을 찾아나가기 시작했다. 분석을 위하여 각 범주의 특징을 보여준다고 생각하는 대표적인 사례들을 발굴하였다. 이 과정에서 추가적으로 신문기사를 검색하기도 하였으며, 제목에 계몽이 포함되지 않는 경우라고 하더라도 기사 본문의 내용이 계몽행정의 사례를 대표하기에 충분하다면 범주를 대변하는 사례로 활용하였다. <표1>, <표2>, <표3>, <표4>는 이렇게 찾은 사례들 가운데 계몽행정의 특징을 가장 선명하게 보여준다고 생각되는 사례들을 다시 선정해서 예시적으로 정리한 것이다.

사례를 찾아 읽고 대표사례를 선정하는 과정에서 나타나는 해석의 오류를 줄이기 위해 공동연구자들 간의 지속적인 피드백이 있었다. 공동연구자 1인이 묶은 범주들을 다른 연구자가 검토하며 수정하고, 이렇게 수정한 범주들을 박사과정을 수료한 학생들에게 보여준 후, 공동연구자가 다시 그들의 의견을 반영하는 과정은 되풀이 하였다. 4절은 이런 방식으로 찾아낸 계몽행정의 성격을 분석한 결과다.

## IV. 계몽행정의 성격

### 1. 개발연대 관료제의 정책집행을 해석하는 메타상징

제도 형성의 주된 행위자들이 관료제에 대해 갖고 있는 기대가 ‘계몽’이지만 그것에 대한 사람들의 반응은 상당히 달랐다. 계몽을 어떤 목적을 가지고 사용하느냐에 따라 그 의미가 달라지기 때문이다. 따라서 본 연구의 질문, 즉 개발연대 관료제가 어떻게 작동하였는가에 답하기 위해서는 먼저 계몽이 어떠한 목적에서 사용되었는지를 알아보아야 한다. 분석에 의하면 계몽은 국가가 자신의 의지를 전달하기 위한 메타정책

언어로 사용되었으며, 다른 한편으로 국가의 공권력 집행을 사전에 정당화하는 메타 정책수단으로 활용되고 있었다.<sup>11)</sup> 이처럼 계몽행정은 관료제의 정책집행 과정을 해석하는 메타상징으로 기능하였다.

### 1) 정부의 의도를 전달하는 메타정책언어

계몽은 관료제 내부에서 상부의 의지를 밑으로 전달하거나, 관료제가 국민들에게 자신의 뜻을 전달하는 의도에서 사용된 일종의 메타언어로 활용되었다. 제시된 <표 1>을 통해 알 수 있듯이 상관의 생각이나 정부의 의지는 지시·지도, 권유·설득, 선전·홍보 등과 같이 다양한 유형의 계몽행정으로 분류된다.

<표 1> 계몽 활동의 목적과 그 유형

구분	사례
지시·지도	“...박대통령은 새마을 운동은 통계상의 숫자만 갖고는 해서는 안된다고 하면서 관계 공무원과 농민들에 대한 영농방법의 지도계몽을 강화하라고 지시했다” (매일경제, 1973.02.12.) // “...정책위부의장도 적발위주의 단속보다는 지도 계몽에 역점을 둔다는 지침아래 경미한 위반사례에 대해서는 행정지도로 시정토록 하는 것이 바람직한 일이라고 역설” (동아일보, 1977.04.08.)
선전·홍보	“...정부는 화폐개혁에 대한 목적과 내용을 국민운동본부를 통해 계몽선전하기로 하였다” (동아일보, 1962.06.18.) // “...유정회는 주요도시를 중심으로 유신이념을 계몽하는 한편, 건설부를 비롯 각 부처를 상대로 유신이념을 계몽키로 했다” (동아일보, 1973.03.30.)
권유·설득	“농민을 강제로 끌고 어떤 목적에 도달시키려는 노력보다는 자조부락같은 것으로 계몽권장시켜야 한다” (경향신문, 1962.02.25.) // “...공보부는 간첩자수기간에 계몽방송을 실시하여 간첩들에게 자수를 권유하기로 했다” (경향신문, 1962.03.21.) // “...농협은 농민이 빌려 쓴 돈은 스스로 갚아야 된다는 인식을 갖도록 계몽 작업을 병행할 것을...” (매일경제, 1973.12.03.)

대통령의 훈령이나 각 부의 부령 등을 통해 공무원들로 하여금 특정 행위를 하도록 ‘지시’하는 것은 관료제 내부의 대표적 계몽행정이다. 공무원들은 이러한 계몽을 통해 조직의 규범과 지시에 순응하도록 훈육되었다고 본다. 또한 업무 개선을 위한 상급자의 순방 역시 계몽활동이 된다. 예를 들어 당시의 신문자료를 보면 법인세조사업무와 관련하여 세무공무원들이 각종 부조리에 연루된 경우가 많았는데, 이를 바로잡기 위하여 국세청은 공무원의 일방적 법령해석, 재량권 남용, 무리한 시부인 등의 과잉행정

11) <부록>의 표에서 ‘목적’을 참고할 것

근절을 위해 노력하고, 상위감독자가 계몽적 순방을 하였다는 기록이 있다.<sup>12)</sup> 일상적 지시를 계몽으로 해석하고 있는 것이다.

계몽은 행정지도의 한 범주로 사용되는 경우도 많았다.<sup>13)</sup> 행정지도는 "행정기관 또는 행정기관의 위임을 받은 개인이나 단체가 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위해 국민에게 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 지도, 권고, 조언 따위를 하는 행정작용으로서 제도화 한 것"이다(한승연, 2006: 53). 이처럼 행정지도는 위임에 의해 주어지는 공무원의 재량권 행사를 정당화 하는 근거다. 법에서 위임 받거나 상관의 위임을 받은 일은 본래 해석이 필요하지만 수직적 계층구조에서 해석의 최종결재권자는 늘 최고 책임자이기 때문에, 행정지도는 최종결재권자의 의지를 집단적으로 반영하는 행정행위가 될 수밖에 없다. 행정지도의 한 범주로 이해될 수 있는 정부의 계몽활동이 최종 결재권자의 의지와 구분되지 않는 이유도 여기에 있다. 그리고 계몽활동은 그 자체가 행정지도의 한 유형이지만 행정의 각 영역에서 이루어지는 실제적인 행정지도들인 가격지도, 물가지도, 공업지도, 기술지도, 농업지도 등과 동시에 이루어지는 경우가 많았다.<sup>14)</sup> 때문에 계몽과 지도라는 개별적 용어가 지도·계몽이라는 합성어로 만들어져서 사용되는 경우가 흔했다.

생활세계에서 국민의 순응을 불러내는 수단 역시 계몽이었다. 불특정 다수에게 특정 행위를 하도록 집중적으로 부탁하는 것은 '선전·홍보' 활동이며, 그 대상이 특정 정책대상으로 한정되면 '권유·설득' 활동이 된다. 예를 들면 문공부에 대한 국감에서 장관은 "영화제작소 임무는 정부시책을 국민에게 널리 계몽 선전하는 것이기 때문에 앞으로는 편파적인 선전이 아닌 범위 안에서 정부시책을 선전하겠다"고 야당의원들에게 답변하였다(동아일보, 1970.10.23.). 이것은 선전과 홍보의 사례다. 반면 특정 정책을 계몽하기 위한 목적에서 반사회를 통한 계몽을 벌여 주민등록 미신고자들에게 자진신고를 권유하거나(경향신문, 1974.01.22.), 계몽을 통한 외래어간판 바꾸기 운동의 일환으로 업주들을 설득, 간판을 건전한 우리말 표기로 바꾸도록 한 것은(경향신

12) (매일경제, 1979.10.12.) 장기정밀 세무조사 단행

13) 예를 들면, 신문기사 중 1974년 당시 상품의 과대포장에 대한 정부의 행동에 대해 "보사부는 출고중지 조치 행정명령을 내렸고 상공부(공진청)는 계몽이라는 지도행정을 썼는데, 이러한 부처 간 혼선은 소비자들에게도 혼선을 불러일으킬 수밖에 없다. 행정지도는 제재에 대한 예고행정의 의미를 갖고 있으므로 부처 간에 신중하게 어떤 행정지도를 할 지 사전에 조정이 되어야 했는데 그러지 못했기 때문이다" (매일경제, 1974.06.05.).

14) 예컨대 전경련에는 정부의 가격지도를 근거로 특정 품목에 대한 가격인상 억제 계몽 활동을 하고, 공진청에서는 품질지도와 더불어 그것에 대한 계몽을 하며, 내무부에서는 새마을을 지도하고 새마을운동의 필요성에 대해 계몽하는 식이다.

문, 1976.04.30.), 권유와 설득의 사례다.

## 2) 다른 정책수단과 함께 사용하는 메타정책수단

계몽은 일종의 메타정책수단(metapolicy instrument)으로서 국가가 공권력을 집행하기 바로 이전 단계부터 국가의 통제를 정당화하는 목적으로 사용되었다.

〈표 2〉 공권력 집행의 직전 단계에서 사용된 계몽 활동

구분	사례
단속	“정부는 오는 16일부터 7월31일까지를 부정어업 지도계몽 및 단속강조기간으로 설정, 부정어업을 강력히 단속할 방침이다” (경향신문, 1970.06.12.) // “당국은 당초 ‘전가의 보도’인 물가안정및공정거래법을 1일부터 휘두르려다가 대국민홍보가 전혀 돼있지않음을 뒤늦게 자각하고 5일간의 계몽기간을 가진 뒤 6일부터 단속적발에 나서기로...” (경향신문, 1977.07.05.)
고발	“...서울시는 검찰과 합동으로 무허가위법등 불법건물에 대한 계몽에 나서는 한편 오는 6월 1일부터 자진철거하지 않는 불법건물에 대해서는 건물주를 직접 검찰에 고발키로 했다.” (경향신문, 1978.05.02.) // “서울시는 일반공산품품질표시 강화방안을 마련, 소비자에게 알리기위해 6월 한달동안 계몽활동을 펴는 한편 7월부터 단속을 강화, 위반업소를 모두 고발키로 했다” (중앙일보, 1974.06.04.)
처벌	“서울시경은 29일 교통사범을 일제히 단속한다고 발표했다... 5월 한달동안은 계몽기간으로 정해 위반자에 협조통보서만을 발부하고 실제의법조처는 6월부터 하기로 되어 있다” (조선일보, 1971.04.30.) // “정부는 지도계몽위주로 실시해온 물가단속을 16일부터 처벌위주로 전환, 전국 시장상가에 대한 집중단속에 착수했다...적발되더라도 계몽위주로 가급적 불문에 붙였던 물가단속을 처벌위주로 전환한 것은...부작용요인이 해소됐기 때문” (동아일보, 1977.08.16.)

정보는 그 자체로 고유한 정책수단이기도 하지만, 다른 한편으로 다른 정책수단의 존재, 의미, 그리고 유용성을 전달하기 위한 목적으로 함께 사용되는 점에서 일종의 메타정책수단(metapolicy instrument)이기도 하다(Vedung, 1998; Vedung & van der Doelen, 1998). 메타정책수단으로서의 정보는 정책수단과 함께 일련의 정책수단 묶음으로 결합되어 다른 정책수단들이 작동하기 위한 필요조건이 된다(Vedung, 1998: 48). 특정한 정책이 제대로 집행되기 위해서는 정책대상이 해당 정책의 존재와 의미를 알아야하기 때문이다. 또한 사회 문제를 해결하기 위해 강력한 국가 개입이 필요한 상황이지만 대중들이 이에 반발하는 등 사회적 분위기가 충분히 무르익지 않은 경우 국가 개입을 정당화하기 위하여 사전에 그 내용을 알린다(Vedung & van der Doelen, 1998: 113). 정책수단으로서 정보의 활용은 비용이 적게 들고, 절차가 간단하며, 무엇보다 자발적인 선택과 참여를 보장하여 국민들로부터 호응을

이끌어내기 쉽다. 그리고 정보를 이용한 사전적 유인과 설득이 효과를 거두지 못할 경우, 규제와 같은 보다 통제적인 정책수단을 도입해야 할 필요성을 정당화할 수 있다.

개발연대에는 영업정지나 영업허가취소 등의 행정명령이 있기 전에 늘 특별단속 기간이 있었고, 단속 기간이 있기 전에 늘 계몽이나 계도 활동이 있었다. 예컨대 박정희 시대의 대표적 계몽 사업 중 하나가 바로 절미운동이나 혼분식 장려 사업이었다. 1974년 당시 설을 맞이하여 쌀 소비가 증가할 것이 걱정이 되자 서울시는 음력설 전에 10일을 특별단속기간으로 정하고 7개 단속반을 꾸려 서울시의 요식업소를 단속하면서 위반 시에는 한 달간 영업정지처분을 내렸는데, 단속기간을 두기 전에 쌀소비 절약을 위한 계몽 활동이 먼저 있었다. 매연버스 운행정지 처분을 내릴 때도 상황은 동일했다. 1974년 당시 6월 10일부터 25일까지를 서울시 매연버스 지도계몽기간으로 두고, 그것이 끝나자마자 6월 26일부터 7월말까지를 단속기간으로 하였으며, 적발이 될 경우에는 운행정지 처분을 내렸던 것이다. 이와 같은 공권력 집행은 관변기관과의 협력을 통해서도 행사되었다. 예를 들어 서울시는 같은 해 6월을 공산품 품질표시 지도 계몽기간으로 두고 한국부인회 서울YWCA 등과 함께 계몽 사업을 벌였으며, 나중에 이것을 위반한 업체에 대해서는 표시명령, 판매금지, 고발조치 등의 행정행위를 행사했었다. 이처럼 계몽은 정부의 단속, 고발, 처벌을 통한 직접적 개입과 함께 조합되어 메타정책수단으로서 사회에 강력한 영향을 미치기도 하였다. 그러나 주의할 점은 대부분 정책 설계단계에서부터 계몽과 단속, 고발, 처벌 등의 행정조치가 함께 구상되었다는 점이다. 즉, 계몽의 내용을 따르지 않았다고 해서 반드시 단속이나 처벌이 뒤따르는 것은 아니지만, 처벌적 수단들과 결부되면 국가에 의한 강제력 행사라는 강압적 특성을 띄게 된다.

## 2. 국가관료제의 사회통제 수단

개발연대 관료제는 계몽을 생활, 사회, 경제, 정치에 이르기까지 전반적인 정책 영역에 걸쳐 널리 활용하였다. <부록>의 표에서 볼 수 있듯이 계몽이 전달하고자 하는 내용들은 다양하였다. 먼저 국민들의 생활 영역과 같이 직접적 통제가 어려운 영역에도 계몽을 통해 국민 생활 개선에 필요한 정보를 전달하였다. 뿐만 아니라 사회적 영역과 경제적 영역에서의 계몽은 정부의 제도 개선 및 경제발전 계획 등을 뒷받침하는 역할도 담당하였다. 또한 다른 정책수단들과는 달리 정치적 범주에 해당하는 선거와 투표, 헌법, 유신 등도 계몽의 영역에 속해있었다.

앞서 살펴본 정책수단의 정의에 따르면 계몽의 주된 주체는 정부, 즉 공공부문이

되어야 하며 정부로부터 위임을 받은 대리인도 주체가 될 수 있다. 그런데 <부록>의 표에 제시된 계몽의 주체를 살펴보면 공공부문에 속하는 행위자들 외에도, 계몽을 목적으로 구성된 각종 계몽반과 위원 요원, 담당 등 준공공부문에 속하는 주체들과 각종 협회 및 단체와 같은 민간부문에 이르기까지 확대되어 있다.<sup>15)</sup>

### 1) 정치적 정당성의 확보 수단

정치적 영역에서의 계몽은 박정희 정권의 정당성을 지지하기 위한 선전(regime propaganda) 수단으로 활용되었다. 개발연대 시기의 계몽에서 가장 큰 특징 중 하나는 정치적 영역에까지 계몽이 사용되었다는 것이다. 정책수단을 통해 전달되는 정보가 반드시 합리적 내용을 담고 있거나, 객관적으로 진실이거나 옳은 내용이어야만 하는 것은 아니다(Weiss, 2002: 219). 정보를 통한 국가의 개입은 정부와 국민들 간의 관계에 일종의 내재적 가치를 전달하여, 정부가 원하는 방향으로 국민이 행동하도록 유도할 수 있다.

<표 3> 정치적 영역의 계몽 활동

구분	사례
투표	“중앙선거관리위원회는 다가오는 두 차례의 선거를 공명선거로 하기 위해 정부의 협조를 얻어 3천 4백 60여 만원의 예산으로 선거 계몽활동을 벌일 계획이다. 이 계몽활동은 담화문, 현수막, 선전탑 건립, 선전문, 전단, 선거의 노래 제작 등으로 되어있다.” (중앙일보, 1967.03.20.) // “...서울관악구청장은 봉천1동동반장 1백60명을 모아놓고 “...국가적인 중대결정에 대해 남의 말에 귀를 기울이지 말고 주민들에 대한 국민투표계몽에 힘쓰라”고 당부했다” (동아일보, 1975.01.27.)
개헌	“재건국민운동본부는 오는 12월 17일 실시될 헌법개정안에 대한 국민투표에 앞서 새 헌법에 관한 해설과 계몽활동을 실시하도록 각도지부에 시달렸다” (동아일보, 1962.11.15.) // “헌법심의위원회는 국민투표에 발의한 뒤부터는 그 내용을 해설하고 계몽하기 위해 전국적인 유세를 벌릴 계획이다...” (조선일보, 1962.10.04.)
유신	“중앙선관위는 11일부터 일제히 전국 주요도시에서 국민투표 실시에 따른 지도계몽 강연에 들어갔다...국민모두가 국민투표에 참여하여 유신과업이라는 위대한 역사 창조에 참여하자고 강조했다” (경향신문, 1972.11.11.)

개발연대에는 그 어느 시기보다 많은 국민투표가 진행되었다.<sup>16)</sup> 따라서 전국적으

15) 그러나 계몽대상과 계몽방식에 대해서는 개발연대 관료제의 정책집행 과정에서의 특징이 뚜렷하게 드러나지 않는다는 연구진의 판단 하에 별도로 사례 분석을 제시하지는 않는다.

16) 체제의 정당성을 국민들에게 인정받고자 하였던 박정희는 1962년 12월 제5차 개헌, 1969

로 투표를 무사히 치르기 위해 국민들에게 선거를 실시하는 목적이 무엇인지, 그 내용은 무엇인지에 대하여 정보를 전달할 필요가 있었다. 선거 과정에서 전반적으로 주도적 역할을 수행한 중앙선거관리위원회 뿐 아니라, 위임과 위촉으로 임명된 계몽반, 계몽위원들, 그리고 공무원들의 협력 하에 전국적 규모로 대대적인 국민 계몽이 이루어졌다. 그러나 단순히 선거 및 투표 참여 일정과 방법에 대한 계몽 뿐 아니라, 현재의 정권에 대한 지지를 확보하기 위한 정권적 선전 역시 당시의 계몽 내용에 일부 포함되어 있었다. 예컨대 유신헌법에 대한 계몽의 경우, 계몽 강연을 주도한 계몽반이나 계몽위원들의 강연 내용, 그리고 정부에서 배포한 책자에서 국민들로 하여금 현 정부의 업적을 홍보하고 유신에 찬성하도록 유도하는 내용을 담고 있었다. 또한 1975년의 국민투표 과정에서 야당이었던 신민당은 “요즘 국민투표 지도계몽원이 무더기 위촉되고 마산시의 경우 사환까지 합쳐 4천2백39명이나 되며 장관 이하 일선공무원이 출장, 찬성운동을 벌여 행정 공백을 가져오고 있는 사태”를 지적하며 국민투표를 찬성하기 위한 계몽운동을 즉각 중지하라는 성명을 내기도 하였다(동아일보, 1975.02.07.).

이처럼 정치적 영역에서 계몽을 이용한 정권의 선전(regime propaganda)은 개발연대에서 박정희 정권의 지지와 정당성을 확보하기 위해 수행되었다. 박정희는 근대화라는 목표를 달성하기 위해 무엇보다 효율적인 정책집행을 강조하였다. 그리고 정책 과정에서 관료제를 견제하고 통제하는 외부 정치세력의 존재가 관료제에 방해가 된다고 여겼다(윤건수·박진우, 2016: 5). 이 시기의 관료제는 국민이나 사회세력에 대해 일반적으로 우위를 점하고 있었을 뿐만 아니라, 외부 정치세력으로부터 민주적 통제도 받지 않았다(정승건, 1994; 박광주, 1996; 김일영, 2000).<sup>17)</sup> 이러한 상황에서 계몽은 외부의 비판세력을 차단하고 정권의 정당성을 확보하는 좋은 수단이었다. 정치와 행정이 미분화된 상황에서는 통치자의 의지를 효율적으로 전달하는 정치활동이자 정책수단이 곧 계몽행정이었던 것이다.

---

년 10월의 제6차 개헌, 11월의 제7차개헌(유신헌법), 1975년 2월(헌법개정 및 정부신임) 4차례에 걸쳐서 국민투표를 진행하였다. 또한 1963년 9월 제5대 대통령 선거, 1967년 3월 제6대 대통령 선거, 1971년 12월 제7대 대통령선거는 국민들이 직접 대통령을 선출하는 직접선거 형식이였다.

17) 특히 이러한 경향은 유신 이후 강하게 나타났는데, 자유민주주의의 근간을 구성하는 의회와 정당, 사법부 등이 실질적으로 형해화되면서 정책권한이 행정부에 집중되었다(안병영, 1989). 이를 통해 통치세력이 시민사회 및 외부 정치세력이 정책과정에 참여하는 것을 배제하고 관료제에 크게 의존한 이유에는 통치권에 대한 정당성을 확보하고 지지를 얻기 위한 목적이 크다는 점을 알 수 있다.

## 2) 사인의 행정행위를 정당화 하는 수단

공공부문 외에 관변단체와 민간부문 등으로 계몽의 주체가 확대되면서 사인에 의한 행정행위가 정당화되었다. 개발연대 시기에 계몽이 활성화되면서 전국에 걸쳐 국민들을 대상으로 효과적으로 계몽을 수행할 필요 역시 증가하였다. 때문에 지역 공동체와 개별 가정에 이르기까지 철저하게 계몽하기 위한 목적에서 통반장 조직 및 교사와 학교를 동원하고 계몽반과 계몽요원, 위원 등을 임명하였으며, 민간부문에 속하는 각종 협회와 사회단체, 여성과 학생 등에 이르기까지 다양한 주체들을 계몽 활동에 동참시켰다.

〈표 4〉 민간부문으로 확대된 계몽 활동의 주체

구분	사례
계몽반·요원	“공보실은 20개의 영화반과 가수 악단들을 동원해 전국 20개 도시를 순회하는 「지방순회계몽반」을 파견하고 대대적인 선전활동 전개할 것이라고 발표하였다”(조선일보, 1960.01.15.) // “경북도 선거관리위원회는 공무원 모두 3만6천여 명에 대해 지도계몽담당자로 위촉하였다. 이들 공무원들은 새마을사업 등 각종 사업독려를 이유로 도내를 출장, 좌담 간담회를 열고 국민투표에 적극참여하도록 계몽지도를 펴고있어..”(동아일보, 1975.02.07.)
협회	“서울시는 지금까지 시 의사감시반이 해오던 부정의료업자 단속을 오는20일부터 10월말까지 시의사회로 하여금 자율적으로 계몽지도토록 했다”(조선일보, 1970.07.09.) // “건전생활 중앙협의회는 9일부터 변화를 중심으로 건전생활 가두순회 계몽운동에 나섰다.”(중앙일보, 1979.05.10.)
사회단체	“...오는 10일 개정경범죄처벌법이 발효됨에 따라 어머니회 등 여성단체와 청년단체 등 각계 사회단체가 대대적인 정화운동을 펴고있는 것. 치안국은 이러한 계몽운동에 따라 각 경찰서별로 지역사회 정화위원회를 구성, 범국민적인 정화운동에 호응하도록 지시했으며...”(경향신문, 1973.03.08.) // “서울시는 23일부터 추석인 오는 30일까지를 추석맞이 이웃돕기기간으로 정하고.. 직장과 어머니회 등 9백29개 사회단체에 이웃돕기 운동참여를 적극 권장했다”(경향신문, 1974.09.23.)

〈표 4〉의 사례에서 볼 수 있듯이 공무원들은 주민들을 대상으로 계몽활동을 펼치기 위해 동원되었으며, 교사와 학생, 통·반장 등도 위로부터 지시를 받아 계몽에 적극 참여해야 했다. 먼저 이들을 대상으로 계몽하여 정보를 전달하여 교육을 시킨다. 그 후에 교사와 학생들은 학부모와 가정에, 통·반장은 반상회나 가정방문을 통해 이웃주민들에게 그 내용을 전파하는 것이다. 예를 들면 1973년 당시에 “김종필 국무총리가 규격봉투 사용을 어기는 것에 대해 격정하자 신상식 체신부 장관이 1달간 계몽기간으로 하여 가능한 벌금을 내지 않도록 하겠다고 하고, 민관식 문교부 장관은 통반장회의

를 열어 계몽하자고 했고, 이병희 무임소장관은 학교학생을 통해 각 가정에 알리자고 계몽의 방법론을 제시하였다”(경향신문, 1973.03.26.).

뿐만 아니라 전문가, 교수, 법조인 등 사회 지식계층의 권위를 빌려 대중을 계몽시키기 위하여, 이들을 연사로 내세운 계몽강연도 많이 열렸다. 실제 1975년에는 국민투표를 계몽하기 위하여 중앙선관위에서 국민투표지도계몽담당자를 위촉하였는데, 당시 신문기사를 보면 교수가 17명에 달하였으며, 그 외 언론인<sup>18)</sup>과 사회 저명인사들<sup>19)</sup>로 구성되어 있다(경향신문, 1975.01.23.).

계몽의 주체가 민간영역으로 확대되면서, 정부로부터 계몽활동을 위임받은 다양한 조직들이 등장하였다. 정부로부터 필요에 의해 직·간접적 지원을 받는 공식성을 띤 단체들을 관변단체라고 하는데, 이러한 관변단체는 협회, 연합회, 촉진회, 독려반 등 다양한 이름으로 불려졌다. 산아제한 운동을 펼쳤던 가족계획협회의 예에서 보듯 국가가 동원의 주체이지만 그것을 대신하여 국민을 동원하는 중간매개조직이 존재하는데, 그 조직들의 주된 활동은 계몽이었다(김명숙, 2008). 그리고 이와 같은 관변 조직의 주된 활동은 타인을 겨냥했지만, 실제로는 단체 내부의 자기 교육, 자기 계몽의 효과가 컸다(공제욱, 2004: 121). 즉, 계몽은 정부기관과 관변단체를 연결시키는 이음매였으며, 관변단체의 제도적 정체성을 확인하는 수단이었다. 그래서 계몽 활동의 상당 부분은 정부기관과 관변단체와의 공식적인 협력을 통해 이루어졌다.<sup>20)</sup> 정부는 직접 나서지 않고 간접적으로 지원만 하고 공식적으로는 관변단체 혼자 계몽 활동을 벌이는 경우에도 자율규제와 자율행동인 것처럼 보이지만 사실은 ‘계몽적’ 차원에서 정부기관의 지도와 간섭이 있었던 것이다.

## V. 결론

개발연대 관료제의 정책집행 과정에 수반된 계몽활동은 하나의 패러다임이라고 할

18) 신문사 감사·논설위원·특파원, KBS해설위원

19) 문공부 전문위원, 한글학회 이사, 전문교차관, 대한공론사이사장, 투개공부사장, 대한상의 부회장, 향군 자문위원, 문공위 전문위원

20) 예를 들어 재무부와 저축독려반의 국민저축 계몽 선전 사업 추진 (1962년 2월), 공보부와 한국문화원연합회의 경제개발5개년 계획의 계몽 (1962년 6월), 서울시와 한국여성단체협의회 의회의 언어순화 계몽 (1974년 6월), 서울시와 929개 사회단체의 검소한 추석보내기 가두 캠페인과 계몽 (1974년 9월) 등을 들 수 있다.

정도로 당시의 행정을 지배하고 있었다. 해석적 관점에서 바라본 계몽은 보상이나 처벌 등과 같은 정책수단과는 달리, 설득처럼 정책대상자에게 상황에 대한 정보를 제공함으로써 자발적 순응을 이끌어내는 전략이다. 첫째, 계몽은 지시와 지도, 선전과 홍보, 권유와 설득과 같은 다양한 방식을 통해 정책에 대한 국민의 순응을 제고하기 위해 사용된 메타정책언어였다. 또한 계몽은 국가의 공권력 집행이라는 정책수단과 쉽게 결합되는 메타정책수단이기도 했다. 때문에 계몽행정은 개발연대 정책집행의 해석틀로 작용하는 일종의 메타상징이었다. 둘째, 계몽행정은 다른 정책수단과 달리 정치적 영역에 이르기까지 널리 활용되었으며, 정권의 정당성을 확보하는 수단으로도 적극적으로 이용되었다. 그리고 계몽 활동의 주체를 관변단체 및 민간부문 조력자들에 이르기까지 확대하면서 사인의 행정행위를 정당화하였다. 즉, 계몽행정은 관료제의 행정권 확대에 명분을 부여하였으며, 이를 통해 사회에 대한 광범위한 국가 개입이 정당화 되는 행정국가의 평창을 초래했다.

계몽행정이 개발연대의 독특한 정책집행 수단이었지만 그것이 가능했던 이유는 이미 당시의 행정에 관이 국민을 지도하고 가르쳐야 한다는 목민(牧民)의 전통이 뿌리박혀 있었기 때문이다. 목민의 개념 속에서는 백성이 스스로의 욕구를 정의하여 정치적 과정에 참여할 수 있는 능력이 부족한 시혜의 대상으로 여겨진다(안병영, 1989: 113). 계몽이 정책집행 수단으로 기능한 맥락에서도 볼 수 있듯 최고통치권자였던 박정희 그리고 사회와 국민들 스스로도 계몽이 필요하다고 믿고 있었다. 박정희는 대중들이 주체적으로 민주주의 사회를 실현할 수 있는 능력이 부족하다고 여겼으며, 엘리트들로 구성된 관료제가 행정을 통해 대중을 이끌어야 한다고 판단했다(이행선, 2011: 112). 더구나 일제 강점기를 거치면서 계획형 행정지도와 같은 제도의 도입 등을 통해 국가개입의 전통이 강화되고 그것이 개발연대까지 이어져 왔다(한승연, 2008: 137). 그리고 시민사회의 힘이 정부관료제에 비해 상대적으로 약했기 때문에 관료제의 계층적 속성이 관에 의한 시민사회의 지배를 정당화 하는 힘으로 작용했다. 이로 인해 권력자가 관료제의 상위직을 지배하며, 상위직은 하위직을 지배하고, 관료들은 시민들을 지배하는 계층적 권력구조가 정당화 되었다(이문영, 1991: 1996). 또한 개발연대의 관료들은 위임하는 것보다는 스스로 결정하는 것을 선호하였는데, 이것은 당시의 행정문화가 권위주의, 즉 지배복종이나 우열관계에 기초를 둔 계층적 마음가짐에 토대를 두고 있었다는 것을 뜻한다(백완기, 1982: 53-68). 이처럼 개발연대 관료제는 외부적으로 국민들에 대해, 그리고 내부적으로 상위직 관료가 하위직에 대해 계몽적 역할을 수행하는 것을 당연하게 여겼다. 일찍이 이종범(1986: 234-235)은 박정희 시대의 발전행정을 ‘국가나 행정이 먼저 존재하고 국민은 우매하

며, 따라서 이에 대한 순화·교화·목민의 개념이 바람직하다고 보았던 한국 행정의 전통과 매우 일치하는 측면이 있으며, 국민생활의 세세한 부분까지 규제하고 대항하는 규제 및 조장행정의 팽창을 초래했다'고 묘사했다. 이것은 개발연대 관료제의 정책집행이 계몽행정을 통해 이루어졌고, 그 과정에서 행정권한이 확대되었다는 이 논문의 분석결과와 같다.

국민을 계몽한다는 명분과 함께 추진되었던 개발연대의 정책들은 계몽의 메타상징적 특성으로 인해 사회와 국민들에게 보다 쉽게 받아들여지며 정책에 대한 순응을 이끌어낼 수 있었다. 하지만 관료들로 하여금 사회의 목소리를 무시하고 행정 편의와 권위주의 행정문화에 입각하여 정책을 집행하는 전통을 강화하기도 하였다. 오늘날 우리 사회는 민주화를 거치면서 이전에 비해 많은 선택권과 자율성을 보장받고 있지만, 목민행정과 권위주의 행정문화가 완전히 사라졌다고 보기는 힘들다. 계몽행정의 전통이 관료제 내부에서 어떤 변이를 겪으면서 지속되어왔으며, 그 과정에서 행정에 어떤 영향을 미치고 있는가 하는 점은 이후의 연구로 남겨둔다. 정책수단으로 보상과 처벌이 아니라 설득을 활용할 경우, 우리나라 관료제의 특성이 어떠한 영향을 미치는지 등의 문제도 미래의 연구과제로 남겨둔다.

## ▣ 참고문헌

- 강만길. 1987. 《한국의 민족주의 운동과 민주증》. 서울: 두레.
- 공제욱. 2004. “국가동원체제 시기 '혼분식장려운동'과 식생활의 변화.” 《경제와 사회》, 77: 107-138.
- 김권식. 2013. “복지정책이념과 정책수단 선택에 관한 실증연구.” 《한국사회와 행정연구》, 24(1): 83-110.
- 김근세. 2012. “박정희 발전관료제의 성격과 역사적 기원.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 김대환. 1993. “박정희 경제개발정책의 현재적 조명.” 《역사비평》, 여름: 145-156.
- 김명숙. 2008. “국가동원과 가족계획.” 공제욱 편저, 《국가와 일상-박정희 시대》, 257-328. 파주: 한울 아카데미.
- 김성해·김춘식·김화년. 2010. “위기 경고하기 혹은 위기 초대하기.” 《한국언론정보학보》, 50: 164-186.
- 김연광. 2002. “청와대 최장기(9년 6개월) 비서관 출신의 '대통령전문가' 김충남박사.”

《월간조선》, 7월호.

- 김일영. 2000. “1960년대 한국 발전국가의 형성과정.” 《한국정치학회보》, 33(4): 121-143.
- 김준형·엄석진. 2016. “한국의 고도성장기의 고위관료의 역할.” 《한국사회와 행정연구》, 26(4): 287-310.
- 대통령공보비서관실. 1965. 《박정희대통령연설문집》. 1: 1963.12~1964.12. 서울: 대통령비서실.
- 류숙원·김상윤. 2010. “정책도구의 선택이 중소기업혁신에 미치는 영향에 관한 연구.” 《한국정책과학학회보》, 14(2): 65-90.
- 문상석. 2015. “1970년대 중화학공업화 정책 수립을 통해본 국가와 관료의 성장과 한계.” 《사회과학연구》, 28(1): 63-96.
- 박광주. 1996. “관료와 정치권력.” 《정신문화연구》, 19(1): 55-72.
- 박현주. 2012. 《재벌 중심의 왜곡된 구조, 유증일 편저, 박정희의 맨얼굴》, 111-141  
서울: 시사In북.
- 백미숙. 2011. “한국 텔레비전 방송의 교육, 계몽적 역할의 역사적 구성과 내용규제.” 《한국언론학회 심포지움 및 세미나 발표논문집》, 115-137.
- 백완기. 1982. 《한국의 행정문화》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 손호철. 1995. “박정희 정권의 정치적 성격.” 《역사비평》, 25: 34-47.
- 안병영. 1989. “국가, 관료제 그리고 국민.” 《계간 사상》, 1: 35-56.
- 엄석진. 2011. “동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서의 지방공무원의 역할.” 《한국행정학보》, 45(3): 97-122.
- 유석춘·최우형·왕혜숙. 2005. “유교윤리와 한국 자본주의 정신: 효(孝)를 중심으로.” 《한국사회학》, 39(6): 52-86.
- 유현중. 2011. “한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(3): 251-277.
- 윤건수. 2014. “비합리적 행동의 합리적 기원: Deborah H. Stone의 정책역설과 딜레마를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 23(4): 503-525.
- 윤건수·박진우. 2016. “개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구: 관료적 거버넌스를 중심으로.” 《한국행정학보》, 50(4): 211-242.
- 이광일. 1998. 《반체제운동의 전개과정과 성격, 한국정치연구회 편저, 박정희를 넘어서》. 푸른숲.
- 이문영. 1991. 《사전적 행정학》. 서울: 실천문화사.

- \_\_\_\_\_. 1996. 《논어맹자와 행정학》. 서울: 나남출판사.
- \_\_\_\_\_. 2008. 《겹많은 자의 용기》. 서울: 삼인.
- 이종범. 1986. 《국민과 정부관료제》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이종수. 2013. 《한국 행정의 이해》. 서울: 대영문화사.
- 이행선. 2011. “대중과 민족 개조: 박정희, ‘우리 민족의 나갈 길’을 중심으로.” 《한국 문화연구》, 21: 101-132.
- 정광호·전대성·김홍석. 2008. “정보공개제도가 항생제 처방에 미친 영향: 서울시 의료 기관을 중심으로.” 《행정논총》, 46(1): 123-150.
- 정승진. 1994. “한국의 행정개혁과 변동: 정치권력과 관료정치.” 《한국행정학보》, 28(1): 55-79.
- 조석준. 1971. “도행정조직 비교연구.” 《행정논총》, 146-160.
- 최병선. 1992. “한국의 산업화과정에서의 관료역할과 정책.” 《한국행정학회 컨퍼런스 자료집》, 219-244.
- 하연희·문명재. 2007. “정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로.” 《정부학연구》, 13(2): 75-106.
- 하용출. 1996. “산업화와 한국 관료의 탈관료화.” 《정신문화연구》, 19-1: 25-63.
- 한승연. 2006. 《한국 행정지도 연구》. 파주: 한국학술정보(주).
- \_\_\_\_\_. 2008. “정책수단으로서 행정지도의 변화: ‘무’에서 비공식적 수단으로.” 《한국행정사학지》, 23: 131-160.
- 황병주. 2008. “1960년대 박정희 체제의 ‘탈후진 근대화’ 담론.” 《한국민족운동사연구》, 56: 239-280.
- Adorno, Theodor W. & Max Horkheimer. 김유동역. 2012. 《계몽의 변증법》. 서울: 문학과 지성사.
- Chibber, Vivek. 2002. “Bureaucratic rationality and the developmental state.” *American Journal of Sociology*, 107(4): 951-989.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. NJ: Princeton University Press.
- Howlett, Michael. 2005. What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles. In Eliadis Pearl, Margaret M. Hill, & Michael Howlett (eds). *Designing Government: From Instruments to Governance* (pp. 31~50), Montreal & Kingston: McGill-Queens's University Press.
- Johnson, Charlmes. 1982. *MITI and the Japanese Miracle- The Growth of Industrial*

- Policy, 1925-1975*. CA: Stanford University Press.
- Leftwich, A. 1995. "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State." *Journal of Developmental Studies*, 31(1): 400-427.
- Stone, Deborah. 2012. *Policy Paradox: the art of political decision making*. 3<sup>rd</sup> eds. New York : W.W. Norton & Co.
- Vedung, Evert. 1998. "Policy Instruments: Typologies and Theories." In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung (eds), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21~58), New Brunswick, N.J.:Transaction Publishers.
- Vedung, Evert & van der Doelen. 1998. "The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process-Choice, Effects, and Evaluation." In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung (eds), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 103~128), New Brunswick, N.J.:Transaction Publishers.
- Weiss, Janet, A. 2002. "Public Information." In Salamon, Lester M. (eds). *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 217~254), New York: Oxford University Press.
- Yanow, Dvora. 2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage Publications.
- 《경향신문》. 1962. "中央施策(중앙시책) 末端(말단)선消化(소화)못해." 2월 25일.
- \_\_\_\_\_. 1962. "啓蒙放送(계몽방송)을 計劃(계획) 간접자수기간에 당국서." 3월 21일.
- \_\_\_\_\_. 1970. "指導(지도)와계몽을 겸해 不正(부정)어업강력단속." 6월 12일.
- \_\_\_\_\_. 1972. "國民(국민)투표 啓蒙(계몽)강연 全國(전국)서一齊(일제)히 시작." 11월 11일.
- \_\_\_\_\_. 1973. "輕犯(경범죄)대상 淨化(정화)운동 傳單(전단)퍼켓들고 20일까지 街頭(가두)계몽." 3월 8일.
- \_\_\_\_\_. 1973. "「생각하는 行政(행정)」을." 3월 26일.
- \_\_\_\_\_. 1974. "2월末(말)까지住民(주민)등록 일제 整備(정비)." 1월 22일.
- \_\_\_\_\_. 1974. "「秋夕(추석)을 儉素(검소)하게」 929社會團體(사회단체) 街頭(가두)계몽." 9월 23일.
- \_\_\_\_\_. 1974. "不良(불량) 電氣(전기)장판 범람." 11월 19일.

- \_\_\_\_\_. 1975. “中央選委(중앙선위) 전체회의 人口(인구)기준 74年末(연말)로 指導(지도)계몽담당자 31명을 위촉.” 1월 23일.
- \_\_\_\_\_. 1976. “서울市(시) 敎委(교위) 外來語(외래어) 看板(간판)바꾸기 운동.” 4월 30일.
- \_\_\_\_\_. 1977. “계몽부족自認(자인), 단속늦추기로.” 7월 5일.
- \_\_\_\_\_. 1978. “無許(무허)건물 철거계몽 내달부터 告發(고발)키로.” 5월 2일.
- 《동아일보》. 1962. “通貨改革啓蒙(통화개혁계몽).” 6월 18일.
- \_\_\_\_\_. 1962. “國民運動本部(국민운동본부)서 改憲案啓蒙活動(개헌안계몽활동).” 11월 15일.
- \_\_\_\_\_. 1970. “上層部(상층부)의率先垂範(솔선수범)을.” 1월 12일.
- \_\_\_\_\_. 1970. “文公部國監(문공부국감) 通信社(통신사) 통합추진 政治壓力(정치압력) 없었다.” 10월 23일.
- \_\_\_\_\_. 1973. “教師(교사)·公務員(공무원)에維新理念(유신이념)계몽키로.” 3월 30일.
- \_\_\_\_\_. 1975. “서울봉천1洞(동) 區廳長(구청장)이 統(통)·班長(반장)모아서 維新(유신)찬양·國民投票(국민투표) 계몽.” 1월 27일.
- \_\_\_\_\_. 1975. “公務員(공무원) 3萬(만)6千(천)명 投票啓蒙要員(투표계몽요원) 위촉.” 2월 7일.
- \_\_\_\_\_. 1975. “新民(신민) 성명 계몽운동 즉각 中止(중지)하라.” 2월 7일.
- \_\_\_\_\_. 1977. “摘發爲主(적발위주)단속보다는指導啓蒙(지도계몽)으로.” 4월 8일.
- \_\_\_\_\_. 1977. “物價(물가)단속 指導啓蒙(지도계몽)에서 處罰(처벌)위주로.” 8월 16일.
- 《매일경제》. 1973. “營農(영농)등 慶北道(경북도)순시 農民啓蒙(농민계몽) 강화.” 2월 12일.
- \_\_\_\_\_. 1973. “農協(농협) 系統(계통)기관에 계몽지도도 資金回收(자금회수)에 만진.” 12월 3일.
- \_\_\_\_\_. 1974. “過剩包裝(과잉포장)의 단속.” 6월 5일.
- \_\_\_\_\_. 1979. “長期(장기)정밀稅務調查(세무조사)단행.” 10월 12일.
- 《조선일보》. 1960. “[ 聞外聞 ] 공보실, 20개의 영화반과 가수 악단들을 동원해 전국 20개 도시를 순회하는 「지방순회계몽반」을 파견하고 대대적인 선전활동 전개할 것이라고 발표.” 1월 15일.

28 「정부학연구」 제23권 제1호(2017)

- \_\_\_\_\_. 1962. “새 헌법을 계몽. 국민투표 앞서 전국적인 연설.” 10월 4일.
- \_\_\_\_\_. 1970. “부정의료업자 단속. 의사회에 맡겨 계몽.” 7월 9일.
- \_\_\_\_\_. 1971. “5월 계몽, 6월 처벌 - 선거기중 부쩍 는 교통사범 단속.” 4월 30  
일.
- 《중앙일보》. 1967. “공명선거 계몽방안 논의.” 3월 21일.
- \_\_\_\_\_. 1974. “공산품품질표시 강화 6월계몽 7월고발.” 6월 4일.
- \_\_\_\_\_. 1979. “건전생활 가두 계몽운동.” 5월 10일.

[부록]

1960년대~70년대 신문에 등장하는 계몽 관련 어휘와 범주

범주		관련 단어
목적	지시 & 지도	지시, 지도, 선도, 위촉, 위임, 편성(시범반), 파견, 임명, 동원
	선전 & 홍보	선전, 계몽운동(국민운동, 계몽활동), 가두계몽, 홍보, 캠페인, 유세(퍼레이드, 행진), 계몽사업
	권유 & 설득	권유, 설득, 강연(연설, 세미나), 교육(교실), 유도, 계몽대회, 좌담
	국가통제 정당화	조사(검색, 검사), 단속, 적발, 고발, 처벌, 구류
주체	중앙행정	부처(보사부, 문공부, 내무부, 공보부, 국세청, 기획원), 선관위(중앙선관위), 대통령, 총리, 행정기관, 당국, 공무원
	지방행정	시, 시장, 구, 구청, 구청장, 도
	기타	군, 경찰(시경, 치안본부, 치안국), 재건국민운동본부, 공화당
	준공공부문	학교(교사), 계몽반(지방, 순회계몽반, 순회계몽유설반, 계몽운동반), 계몽담당, 계몽운동본부, 계몽위원, 계몽요원, 농협, 가족계획요원, 통반장
대상	민간	협회, 학생, 여성, 사회단체(봉사단), 보도기관, 권위자, 계몽대
	행정구역민	국민, 주민(작전지역주민, 부락, 낙도), 가정, 시민
	농촌	농어촌, 농민, 지방, 어촌, 농어민
	유소년	청소년, 어린이, 초등학교생, 중고등학생
영역	여성	주부, 부녀
	특정대상	소비자, 납세자, 상가, 유권자, 공무원(교사, 읍면장), 보행자
	생활	절약(가정의례, 저축, 명절간소화, 절전, 사치품), 에너지(전기난방, 유류신고) // 안전사고·예방(연탄가스중독예방, 화재예방(산불방지, 불조심), 농약, 익사사고, 방범) // 기타(신생활운동, 생활합리화, 동파예방)
	사회	풍속, 질서(교통, 거리질서, 보행위반, 탈선상춘, 유원지, 바캉스탈선, 풍기, 노름, 금주, 장발, 청소년선도, 소년범죄, 준법, 경범법, 절제생활, 사회정화, 군기확립) // 보건위생(가족계획, 전염병, 결핵예방, 방역, 쥐잡기, 바퀴벌레, 식중독예방, 손씻기운동, 기생충예방, 청소, 부정식품, 거리정화, 식생활 개선, 금연, 의료보호, 헌혈) / 반공(승공, 방첩, 간첩신고, 평화통일, 민방공훈련, 화생방전) // 기타(환경보호(나무보호, 공해방지), 제도(호적신고, 한글전용, 주민증전출입, 전화도수제, 응급전화번호, 우편번호제, 미터법, 규격봉투 사용, 만 나이쓰기, 동성동본, 교포영주권), 국민정신, 여권신장)
방식	경제	산업조성·발전(경제개발계획, 증권, 관광진흥, 수출품증산, 국토개발) // 경제질서 유지(노동, 납세, 부가세, 물가, 가격표시, 영수증, 밀수방지, 외래품, 그리제, 통화개혁, 소비자보호, 공산품, 가계수표, 열관리, 중량제, 지로제) // 농림수축산업(미곡품질향상, 농업시책, 농수산물 유사도매업, 토지이용)
	정치	선거·투표(국민투표, 찬성유도, 기권방지, 공명선거) / 헌법(개헌, 개헌통과, 개헌반대) // 유신(유신헌법, 유신찬양) / 기타(혁명과업, 이념계몽, 비례대표제, 국기)
	인쇄매체	책자, 전단, 포스터, 비라, 계몽엽서, 공한, 플랜카드, 표어
방식	미디어	영화, 방송, 노래, 극장
	대면접촉	방문, 순회계몽(이동공보반, 이동계몽차량, 자전차계몽대), 반사회, 봉사, 새마을, 전시회
	상벌	표창, 포장, 성공사례 발표, 웅변대회, 글짓기, 훈장, 지원, 할인, 환송, 부족, 소홀, 경고, 악용, 위법, 위반, 역효과

## The State Bureaucracy's Policy Implementation during Economic Development in Korea: The Enlightenment Administration

Gyun Soo Yoon & Daeun Kim

The objective of this study is to analyze the process of policy implementation as the Park Chung-hee government of Korea enacted an economic development plan. Special attention was paid to the state bureaucracy's enlightenment activities, through which the government could implement public policies. Unlike reward or punishment, enlightenment as persuasion is a policy instrument that induces voluntary compliance by providing government's will or policy information. The analysis says that Park Chung-hee government's enlightenment activities were the dominant paradigm that governed the administration at the time. First, the enlightenment administration was a meta-symbol that served as an interpretive platform for understanding the policies of the times. Enlightenment is a meta-policy language that has improved people's compliance with policies through various methods such as instruction, guidance, propaganda, and persuasion. It was also a meta-policy instrument that combined frequently with the exercise of legal force. Second, the enlightenment administration functioned as a channel to control the society; in the process, the subjects of the government's enlightenment activities extended beyond only public servants to civilians. The enlightenment administration gave justification to expanding the administrative state, and the policies that accompanied the enlightenment activities were effectively executed because people easily complied with them. However, the enlightenment administration was also a factor in enforcing policies with administrative convenience irrespective of the voices of society.

※ Key Words: bureaucracy, developmental administration, policy instrument