

국가 주도 경제개발정책의 연속과 단절: 경제엘리트의 경험을 중심으로*

한승연**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 기존 연구의 검토
- III. 경제 엘리트 분석
- IV. 결론

〈요 약〉

개발연대의 국가 주도 경제개발과 일제 말기의 경제개발 방식 사이의 연관성 여부를 확인하기 위해, 경제엘리트의 경험을 분석해 보았다. 첫째, 경제기획 부처 장차관은 일제시대에 교육이나 관료생활을 통해 식민지를 경험한 사람이 다수 있지만 일제 말기의 계획경제정책에 직접 참여한 사람이 없었고, 광복 이후 미국 유학 또는 연수를 통해 근대화의 필요성을 급속히 인식하게 된다. 둘째, 경제개발계획을 작성한 실무주역들은 일제시대에 사회경험이 거의 없고, 국내 또는 미국에서 대학, 대학원을 이수하며 미국식 근대화 방식을 체험하게 된다. 따라서 일제시대와 광복 이후의 경제개발 사이에는 단절성이 강하다고 하겠다.

【주제어: 국가 주도 경제개발정책, 경제개발계획, 경제엘리트, 경제관료】

I. 서 론

근대화란 19세기 중엽에 생겨난 용어로서, 자유·평등·박애라는 정치해방의 산물이 아니라 그 이후에 잇따라 온 산업과 기계의 가치없는 전진이라는 자본주의적인 사회·경제적 변화가 야기한 충격의 산물이다(Anderson, 1992: 46, 김영희·유재익 역, 1993: 361). 이처럼 근대화란 원래 특정한 시기 서구의 문명을 말

* 이 논문은 2007년도 고려대학교 행정학과 BK21 연구지원에 의해 수행되었음.

** 고려대학교 행정학과 BK21 연구교수(hsy0091@korea.com).

2 · 행정논총(제45권1호)

하는 것이었으나, 일반적으로 한국을 포함한 개발도상국에서는 근대화는 서구화 내지 공업화와 동의어로 사용되었다(李海珠, 1980: 9). 산업화가 영국에서는 발명을 바탕으로, 미국과 독일에서는 혁신을 바탕으로 일어났다면, 한국과 같은 후발 주자들은 그들에 대한 학습을 바탕으로 일어났다고 할 수 있다(Amsden, 1989: 4). 그리고 그러한 근대화는 국가 주도의 경제개발정책으로 구체화되었다. 여기서 국가 주도 경제개발정책이란 정부가 특정한 경제부문의 역할에 대해 노골적으로 영향력을 행사하고, 사회의 취약한 부문에 대해 정부가 제시하는 해결책을 강요함으로써 특정한 방향으로 경제를 조정하려는 시도를 말한다(Zysman, 1983: 91). 그 동안 한국에서는 ‘조국근대화=경제개발계획’으로 인식되어 온 것이 사실이다. 정부 주도의 경제운용 방식은 1980년대 이후 세계적인 개방화 추세에 따라 약화되었지만, 참여정부조차 2005년부터 소위 ‘한국형 뉴딜정책’을 추진하고 있으니 아직도 존재한다고 할 수 있다.

그렇다면 한국에서 국가 주도 경제개발정책은 언제부터 시작되었으며, 어떻게 연속 또는 단절하며 발전하고 있는가? 한국은 근대화 과정에서 식민지체제와 전쟁을 경험했고, 그때 도입된 임시응급적인 여러 제도와 정책은 단절되기도 했지만 연속되고 있기도 하다. 전시의 통제경제체제는 평화 회복 후에도 여전히 남아 있으며,¹⁾ 일제 식민지시대에 새로 도입된 여러 제도들은 정부수립 이후에도 상당기간 존속하였다.²⁾ 그러나 광복 후 우리의 지적 자원은 대부분 서구에서 수입된 것이고, 후진성의 원인을 한국사회의 전통적 구조에 내재되어 있는 것으로 이해하고, 근대화에 장애가 되는 그러한 전통적 요소는 빨리 버려야 하고, 선진 산업자본주의 사회의 구조적 특징을 추구해야 근대화를 이룰 수 있는 것으로 보았다(김진균, 1983: 95). 이에 따라 서구의 이론을 통해 한국의 개별 행정현상이나 정책을 설명하는 데는 충실했으나, 행정사상이나 제도 또는 정책의 연속과 단절의 문제는 도외시함에 따라 학문의 식민지성을 극복하지 못하고, 나아가 그것을 재생산하고 있다(김진균·정근식, 2003: 14).

특히 1960년대 이후 한국이 국가 주도로 경제발전을 이룩하자 그 성장의 바

1) 일본의 경우 태평양전쟁기에 도입된 재화와 금융을 정부가 직접 통제하는 전시통제의 유산은 전후에도 경제제도의 근간을 이루었고, 특히 전시의 중화학공업화는 전후의 기술혁신과 중화학공업화의 맹아가 되었다(中村隆英, 1974: 163-164).

2) 제헌 헌법 부칙 제100조, “현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다”는 조항에 따라 이에 저촉되지 않는 구한말 법령과 일제 법령, 과도정부의 법령을 정비하지 않고 그대로 사용하였다(정부수립 이후의 모든 법령은 법제처 참조). 5·16쿠데타 직후인 1961년 7월15일 국가재건최고회의에서 「구법령 정리에 관한 특별조치법」(법률 659호)을 제정하고 1962년 12월31일까지 이를 구법령을 정리하게 함으로써(제2조), 법률면에서는 어느 정도 일제시대와 단절이 이루어졌다. 구법령 정리사업을 통해 불과 165일 동안 모두 389건의 신법령을 제정하고, 618건의 과거 법령을 폐지하였다(홍준형, 2001: 125).

탕을 놓고 논란이 일기 시작했다. 하나는 1930년대 이후 일제에 의한 전시공업화가 광복 후 경제발전의 물적 토대가 되었다는 소위 식민지근대화론이다.³⁾ 다른 하나는 1960년대 이후 공업화의 성공 요인은 일제의 물적 유산이 아니라 광복 이후 민족국가의 수립을 계기로 비로소 경제발전이 가능해졌다는 주장이다.⁴⁾ 일제시대의 공업화를 평가할 때 그것이 갖는 근대적인 성격만을 부각시키는 제국주의 미화론도 곤란하지만, 일제 말기에 진행된 공업화=자본주의화를 애써 부인하려는 것도 잘못된 태도이다(김기원, 1990: 196). 또한 물적 유산과 함께 행정이 경제발전을 촉진 지원한다고 할 때 우리가 주목하여야 할 중요한 요인은 행정인이라고 하는 인적 자원이며, 그 중에서도 고급관리자인 엘리트라 할 수 있다(박동서, 1968: 66). 특히 군인 출신인 박정희 대통령은 경제에 관한 한 문외한이었기 때문에 경제문제는 경제관료에게 크게 의존하였다(정정길, 1994: 89-93; 김홍기, 1999: 84).

무엇보다 개발연대의 경제개발정책은 소수의 경제 엘리트에 의해 작성되고 집행되었기 때문에 그들의 사고의 형성과정을 분석해 볼 필요가 있다고 하겠다. 더욱이 식민지를 경험한 한국으로서는 1950년대 후반부터 시작된 경제개발계획의 작성과 관련하여 ‘맨파워성장론’⁵⁾의 실체를 실증적인 자료를 통해 검증해 볼 필요가 있겠다. 따라서 이 논문에서는 국가 주도 경제개발에 관한 논의 자체 보다는 이를 주도한 경제엘리트들, 곧 경제기획 부처의 장차관과 자유당정권 말기 산업개발위원회의 3개년 경제개발계획부터 제4차 경제개발계획까지 계획서 작성에 참여했던 실무 주역들의 역할을 분석함으로써, 경제개발과 관련한 이들의 사고가 광복 전후에 연관성이 있는지를 사실적으로 규명하고자 한다.

3) 한국의 공업화론은 1930년대에 급속히 진행되고 있던 공업화를 당시 한국에 있던 일본인 학자, 관료, 언론인 등이 전면적으로 긍정, 찬양하는 입장에서 나왔다(堀和生, 1995/2003: 13). 이와 관련한 국내의 주요 연구로는 안병직(1995: 126-136; 2001), 안병직·김낙년(1995: 5-30), 이영훈(1996: 71-97), 김낙년(2003) 등이 있다.

4) 허수열(2005: 23, 29)은 오늘날 경제학에서 말하는 개발은 독립국을 전제로 하지만 식민지 조선은 하나의 독립된 경제단위로 볼 수 없기 때문에, 식민지체제에서 이루어진 개발은 독립국의 개발과 상당히 다른 특징이 있다고 주장한다. 기업 또는 기업가를 실증적으로 연구하여 본격적인 한국경제의 발전은 광복 이후에 이루어졌음을 밝혀낸 연구로는 차남희(1981: 179-194)와 한국일보사 경제부(1985: 36-40), 이대근(1989: 472-505), 김기원(1990: 181-242), Kim(1997) 등이 있다.

5) ‘맨파워성장론’은 일제의 의도와 상관없이 일제시기에 기업가의 경영능력, 관료의 국가관리 능력, 노동자의 기술·기능력이 향상되었으며, 이러한 인적 유산이 광복 이후 경제성장의 바탕이 되었다는 주장이다(지수걸 외, 1994: 98-102). 일제시대 조선식산은 행원이 광복 이후 경제발전에 크게 기여하였다는 Karl Moskowitz(1979)의 연구는 그 대표적인 예이다.

II. 기존 연구의 검토

1. 경제정책의 연속과 단절

전후 개혁이나 식민지로부터의 독립과 같은 역사적인 계기(historical moment)는 정치체제에 구조적인 단절을 초래하고, 개혁의 이념적 전제로 작용하여 통제나 예측이 곤란하기 때문에 정부의 개혁 노력을 무력화 시킬 수 있다(Cleaves, 1980: 290-291). 따라서 식민지와 전쟁, 군사쿠데타와 같은 정치체제의 단절을 여러 번 경험한 한국에서는 주요한 국가정책을 논의할 때 그 연속과 단절의 문제를 고찰해볼 필요가 있다고 하겠다. 특히 식민지 경제유산의 단절성과 연속성의 문제에 대해서는 그 동안 더러 논의가 있었다.

먼저 이종훈(1979: 327-351)은 농지개혁의 경우 개혁이 철저하지 못했으므로 실패했다고 주장하는 사람도 있지만, 이를 통해 식민지시대에 형성된 지주적 토지소유제가 농민적 토지소유제로 바뀌었기 때문에, 그 이후의 결과에 상관없이 농지개혁은 농업에서 식민지적 유산의 단절성을 가져왔다고 주장한다. 이에 반해 그는(1979: 294-313) 공업화는 식민지적 유산을 해소시키지 않고 특정인에게 귀속재산이라는 명목으로 제공했기 때문에 가능했고, 삼백산업 특히 섬유공업과 식품공업이 공업화의 기초가 되었다고 공업화의 식민지적 연속성을 주장한다. 일본에서도 전후의 민주적 제변혁, 곧 전후개혁이 일본자본주의의 발전과정에서 연속인가 단절인가에 대한 논란이 있다(大石嘉一郎, 1974: 63-97). 연속설에서는 1931년 이후 전후까지 일본자본주의의 전개는 국가독점자본주의체제의 발전·성숙과정으로 파악하고, 전후개혁은 이를 추진하는 역할을 수행했다고 본다. 반면 단절설에서는 메이지(明治)유신 아래 형성된 군사적 반봉건적 일본자본주의는 제2차 대전의 패전으로 붕괴하고, 농지개혁을 통해 지주적 토지소유가 해체됨에 따라 재생산구조의 기초가 해체·재편되었다고 본다.

다음으로 李海珠(1980: 14, 29)는 근대화를 추진하는 주역은 공업화이지만, 이 공업화를 가능하게 하는 것은 ‘자아의 자각’, ‘인간의 자립화’에서 오는 주체성의 확립에 있다고 보고, 경제자립에 필요한 진정한 주체성을 회복한 것은 1960년대 초이기 때문에, 한국의 공업화는 식민지시대와 단절성을 띤다고 주장한다. 그리고 제1차 경제개발계획의 추진을 계기로 정부가 공업화의 추진 주체로 등장하여 중요사업을 계획적으로 개발했다는 점에서, 그 이전과는 달리 공업화의 유형이 정부주도형으로 전환되었다고 한다(앞의 책: 104).

한편 한국행정사에서 국가 주도의 경제개발은 지금까지 살펴본 것처럼 1930년대설과 1960년대설 외에 우리의 전통 속에서 찾는 경우도 있다. 고려 중기 이후 「주례(周禮)」⁶⁾의 공개념(公概念)을 근거로 강력한 중앙집권을 매개로 통제경제를 구축하고 사회질서 전반을 개혁하려 한 것이 그 예이다(한영우, 2002: 179,

212). 공개념이란 국가위기시 또는 국가개혁을 위해 정부가 경제정책에 적극 개입해야 한다는 사고로써, 조선 초기 정도전의 개혁사상, 구한말 독립협회가 제시한 공업과 목축에 대한 국가의 계획적 지도, 식민지 시기 조소앙·박은식·신채호의 대동주의(大同主義), 광복 이후의 각종 경제개발계획 따위를 들 수 있다(박태균, 2000a: 16-25). 특히 광복 직후의 여러 정치세력들은 우익이든 좌익이든 중도파든 할 것 없이 중요산업의 국유화와 계획경제제도의 확립을 주장하였다(박태균, 2000b: 515-550). 이처럼 전통적인 국가중심 사고의 영향이든, 일제시대 조선총독부 주도의 산업개발의 영향이든, 제헌 헌법에서는 제6장 경제 조항에서 중요자원의 국유(제85조), 중요산업의 국영과 대외무역의 국가통제(제87조) 등 경제활동에 대한 국가의 광범한 개입과 통제를 인정하고 있다. 그러나 그러한 많은 논의와 헌법 제정에도 불구하고 이승만정부 12년 동안 국가 주도의 경제 개발계획은 시행되지 못했다. 그러나 국가 주도의 장기 개발계획을 공식적으로 표방한 것은 제2공화국 수립 이후 윤보선 대통령(『동아일보』, 1960a: 1)과 장면 총리의 취임연설이었으며(『동아일보』, 1960b: 1), 실제로 시행된 것은 제1차 경제개발계획이 처음이었다.

2. 기업과 기업인의 연속과 단절

먼저 일제시대에 활동을 시작했던 기업과 기업인이 광복 이후 어떻게 변화했는지 살펴보기로 하자. 한국에서 근대기업가가 대량으로 출현하는 것은 3·1운동 이후의 일이고,⁷⁾ 특히 1920년대에 지주출신 기업가가 출현하고 있는데, 이는 토지자본의 기업자본으로의 전환을 반영한 것이다(조기준, 1971: 11-14). 이를 가운데 기업동기가 민족주의가 아닌 화폐적 극대화인 기업가군은 대부분 서민출신으로 1920년대에 영세자본으로 출발하여 성공한 자수성가형의 기업가들이었다. 그들은 기업을 발전시키기 위해서는 일본인 자본과 결탁도 사양치 않는, 19세기 서구사회에서 볼 수 있었던 무자비한 인간형인 호모 에코노미쿠스에 접근하고

6) 「주례」는 중국 주나라 주공단(周公旦)이 지은 책으로 「예기(禮記)」, 「의례(儀禮)」와 함께 삼례(三禮)의 하나다. 이 책은 주나라의 모든 관직 명칭과 그 직무의 범위를 총망라함으로써, 세계에서 가장 오래된 법체계와 관직체계를 세운 책이라 할 수 있다(지재희·이준영, 2002: 3). 국가 운영방식으로는 중앙집권적인 통치체제를 제시하고 있다.

7) 이는 당시의 회사 수를 통해 확인할 수 있다. 한국에 본점을 둔 회사를 기준으로 보면 1911년 말 한국인 회사는 27개(17.8%), 일본인 회사는 109개(71.7%)이던 것이, 1918년 말에는 각각 39개(14.7%), 208개(78.2%)로 나타나 일본인 회사는 크게 증가한 반면 한국인 회사는 전체적인 비중이 오히려 줄어들었다. 그런데 1920년에 「회사령」을 폐지한 이후 회사 설립이 크게 증가하여, 1929년 말에는 각각 362(20.5%)개, 1,237개(70.0%)로 둘 다 급증하고 있으며, 특히 회사 수는 1911년에 비해 각각 13배, 11배 이상 급증하고 있다(朝鮮總督府, 1932: 180-183).

6 • 행정논총(제45권1호)

있었다고 할 수 있다(앞의 책: 17-18). 일제 초기부터 한국인 공장수의 증가속도는 상당히 빨라서 1927년부터 한국인 공장수가 일본인 공장수를 상회하게 된다(허수열, 2005: 139). 그러나 전체 공장규모를 보면 종업원수 5~50명인 소규모 영세공장이 1910년에 69.5%, 1915년 79.2%, 1930년 92.4%로 급증했으며, 1932년의 92.6%를 최고로 조금씩 줄어들어 1939년에는 83.2%로 떨어지기는 했지만, 일제시대 내내 절대다수를 차지했다(앞의 책: 140-141).

흔히들 8·15 당시 일본인 재산의 비중은 남한 총재산의 80%, 전체 제조업의 85% 이상이 일본인 공장이었다고 한다(이대근, 1989: 477). 귀속재산 가운데 기업체는 전부 2,203건이었고, 그 중 미군정기 513건을 비롯하여 2,029건(92.1%)이 매각되었으나 부실운영으로 인하여 현상유지가 곤란한 52건은 해체조치 하였다(재무부, 1958: 121, 155). 특히 미군정의 소극적인 관리·운영과 원료난, 동력난, 기계구입난 등에 따른 귀속공장의 파괴와 위축,⁸⁾ 그 후 한국정부에 이관된 귀속공장이 다시 한국전쟁 과정에서 파괴되는 2단계 단절과정을 통해, 공업시설면에서 식민지공업화의 물적 기반이 상당수준 훼손되었다고 할 수 있다(이대근, 1989: 472-505). 그 이후의 기업연구들도 대체로 이러한 사실을 뒷받침해 주고 있다.

먼저 1970년대의 대기업가 56명에 대한 연구를 보면, 이들 중 32명은 수출붐과 월남전 경기에 힘입어 1960년대에 대기업주로 성장하였고, 한국전쟁 복구기에 이미 대자본가로 성장한 사람은 10명이었으며, 복구기에 축적한 자본을 바탕으로 1960년대에 급성장한 기업인이 6명이었다(오갑환, 1975: 215).

다음으로 오늘날 재벌들이 비즈니스수업을 시작한 것은 대개 1930년대를 전후하여 군수경기 아래였으며, 삼성그룹을 창업한 이병철, 현대의 정주영, 금호그룹의 박인천, 효성그룹의 조홍제 등이 모두 영세한 자본으로 정미소와 쌀가게를 경영했다(한국일보사 경제부, 1985: 36-37). 광복 후 이들은 귀속사업체를 불하받거나 무역업을 시작하여 큰 자본을 모았으나, 이들 중 상업자본을 재빨리 산업자본으로 전환한 기업인만 지속적인 번영을 구가했으며, 1960년대에는 월남붐·중동붐으로 신흥재벌이 많이 탄생했다(앞의 책: 38-39). 여러 재벌 기업인들이 식민지시기에 사업경험을 가지고 있지만 대부분 하급 실무자에 불과했기 때문에 이를 과장해서는 곤란하다(Kim, 1997: 91). 특히 개발연대의 신흥 재벌은 1960년대 말에 탄생했으며, 1950년대 말 10대 그룹 가운데 1974년까지 남아 있던 그룹은 삼성과 럭키금성 둘뿐이었고, 1983년 현재 50대 재벌의 창업시기는 1910년 이전이 1개, 일제시대가 5개, 미군정기가 11개, 이승만정부가 20개, 박정

8) 공장과 사업장의 개념이 다르기는 하지만, 1947년 10월 미군정청의 조사에 따르면 당시 총사업장수 5,532개 가운데 귀속사업장은 전체의 28.5%인 1,573개에 불과하였다(이대근, 1989: 487-488).

회정부가 13개로 나타나, 정치적인 독립과 정부수립이 재벌창업의 결정적인 계기가 되었음을 알 수 있다(Ibid.: 123-126). 1955년 100대 기업 중 2004년에도 100대 기업에 포함된 기업은 7개에 불과하고, 1950~60년대를 주도했던 삼백산업은 1970년대 이후 급속히 쇠퇴했으며, 1964년 상위 10대그룹 중 현재까지 상위권에 남은 그룹은 삼성과 LG 둘뿐이다(삼성경제연구소, 2005). 이러한 연구 결과들은 식민지공업화와 정부수립 이후 공업화 사이의 단절성을 밝혀준다고 하겠다.

3. 행정 관료의 연속과 단절

이번에는 실증적 연구를 중심으로 광복 전후 행정 관료의 계기성 문제를 고찰해 보기로 하자. 먼저 임종국(1994: 270, 275)의 연구에 따르면 이승만정부 12년간의 각료 연인원 96명 가운데 해외 독립운동자와 국내 민족투사는 각각 4명과 8명으로 그 비율이 12.5%인데 반해, 부일협력의 전력자는 30명으로 무려 31.3%에 이르고, 직계 혈족에게 극히 현저한 친일행위가 있었던 친일권의 인사 3명을 포함하면 그 비율은 34.4%나 된다. 또 경찰은 총경의 70%, 경감의 40%, 경위의 15%가 일제경찰 출신이었다. 다음으로 박동서(1968: 72-78)에 따르면 정부수립 이후 1967년 8월까지 장차관의 이력을 보면, 대학 이상의 교육을 받은 사람이 90%가 넘으며, 광복 이전에 교육을 받은 사람이 장관은 89.2%, 차관은 86.1%로 대부분을 차지했다. 교육을 받은 국가를 보면 광복 전에 교육을 받은 사람은 한국과 일본이 대부분을 차지했으나, 광복 이후는 한국과 영미로 나타나 그 사이 큰 변화가 있음을 알 수 있다. 이들의 전공을 보면 장관의 32.3%, 차관의 43.3%가 법학을 전공하고 있는데, 이는 일제시대에는 관료에게 주로 법학이 요구된 데 따른 것이다. 마지막으로 제3공화국의 행정엘리트를 보면 일본 유학이 84%, 미국 유학이 13%로 일본 유학자가 많았고(안병만, 1985: 179-180), 특히 박정희를 비롯하여 일제의 군인 출신들이 대거 요직에 포진했다.⁹⁾

한편 Moskowitz(1979, 殖銀行友會 역, 1986)의 연구에 따르면, 관료는 아니지만 식민지의 개발은행인 조선식산은행의 한국인 직원들은 당시 한국인 사회에서 중추적 엘리트를 형성하고 있었고, 근무를 통해 기계적인 은행업무를 비롯해 기업에 관한 지식, 진홍계획의 개념과 기술, 그에 대한 장기자금 융자 등을 배웠다. 이와 함께 그들은 은행의 행풍(行風)교육과 근무과정에서 리더십을 쌓을 수 있었다. 이러한 경험을 바탕으로 그들은 광복 후 금융계뿐 아니라 정관계,

9) 쿠데타 직후에 신설된 국가재건최고회의 최고위원 명단을 보면 육군 중장 박임항(건설부장관 역임), 육군 소장 이주일(감사원장 역임), 육군 준장 최주종(주택공사 사장 역임), 해병 준장 김윤근(해병 중장 예편) 등 만주 신경군관학교 출신 4명이 포함되어 있다(정운현, 2004: 180).

실업계 등으로 널리 진출하여 한국의 경제성장을 견인하였다고 주장한다.

그런데 한국에서는 큰 정치변동이 있을 때마다 행정부 상층부에 큰 단절이 생기고 있다(服部民夫·鐸木昌之, 1987: 3). 예를 들어 이승만정권 말기인 1959년 초와 정치적인 격변을 겪고 난 1961년초(윤보선정권), 1963년초(박정희정권) 각 정부의 대통령과 장차관의 면면을 비교해 보면, 정권이 바뀐 후에도 정관계에 남아있던 사람은 각각의 시기에 2명뿐이었다(服部民夫, 1986: 66-73). 더욱이 5·16쿠데타 이후의 정치적인 숙청과 소위 혁명재판을 통해 3,000여명에 달하는 정치인과 교수, 학생, 언론인이 축출됨으로써 리더십의 교체가 일어났다(Cole and Lyman, 1971: 38). 그러나 이러한 단절에도 불구하고 광복 이후 개발연대를 통해 일제시대의 관료 경험 또는 일본 유학 경험이 있는 사람들이 상당수 행정관료로 남아 있었던 것은 사실이다.

III. 경제 엘리트 분석

1. 경제개발계획의 연혁

경제 엘리트의 이력을 분석하기 전에 먼저 한국에서 국가 주도 경제기획의 역사에 대해 간단히 살펴보기로 하자. 일반적으로 경제기획하면 경제기획원의 전신인 부통부를 떠올리지만 실제로는 그 이전의 기획처까지 거슬러 올라갈 수 있다. 정부수립 당시 기획처는 국무총리 소속기관으로 설치되어(「정부조직법」, 법률 제1호), 재정, 경제, 금융, 산업, 자재와 물가에 관한 종합적 조사계획, 정부예산의 편성 및 결산의 심사에 관한 사무를 관장하였다(「기획처직제」, 대통령령 제17호, 1948년 11월 제정). 그러나 기획처는 실제로는 거의 집행업무를 수행하였기 때문에, 경제기획을 담당하는 참모기관은 아니었다(임도빈, 2001: 177). 특히 기획처는 일제 말기인 1939년 11월 조선총독부에 설치한 기획부에서 그 근원을 찾을 수 있다. 당시 기획부는 전시 국가총동원계획의 설정과 수행에 관한 사무와 물자의 배급·조정에 관한 사무를 담당하였으나(朝鮮總督府, 1940a: 413), 이 기획업무에 한국인을 참여시키지는 않았다.¹⁰⁾ 전시기획을 위한 조직이 평화시의 경제기획을 담당하는 기관으로 부활한 셈이다.

그러나 정부가 산업경제의 부흥에 관한 종합적 계획과 실시를 담당한 것은 1955년에 기획처를 폐지하고, 대신 부통부를 신설하면서부터다(「부통부직제」, 대통령령 제1001호). 특히 1958년 4월 부통부내에 송인상 부통부장관을 위원장

10) 1940년 7월1일 현재 기획부의 인력 구성을 보면, 적어도 기획업무에 참여할 수 있는 제1과에서 제4과까지 사무관 이상에 한국인은 1명도 없었다(朝鮮總督府, 1940b: 16-17).

으로 하는 산업개발위원회(EDC)를 설치하고, 1960년을 1차년도로 하는 3개년 경제개발계획의 시안을 작성했는데, 이는 한국인의 자력으로 수립한 최초의 장기계획으로서 경제개발 5개년계획의 효시라고 할 수 있다. 이 계획은 균형개발 모델을 지향한 개발계획이었으며, 1950년대 한국사회에 있었던 미래지향적인 생각의 체계적인 결정체였다(이한빈, 1968: 138-139; 김인수, 1987·4: 29-30). 그러나 이 계획안은 4·19혁명의 발발로 휴지조각이 되고 말았다. 이후 집권한 민주당정부에서도 1962~1966년을 계획기간으로 하는 5개년계획을 작성했으나, 산업개발위원회와는 달리 불균형성장 방식을 채택하였다. 5·16쿠데타로 이마저 휴지가 될 뻔했으나 군사정부가 이 계획안을 환골탈태하여 제1차 5개년계획으로 채택함에 따라 그 모태가 되었다(경우회, 1987·4: 73). 5·16 이후 부흥부가 경제기획원으로 전환되기 전에 약 두 달 정도 건설부가 존재했었다.¹¹⁾ 이를 통해서 볼 때 군사정부가 채택, 시행한 경제개발계획은 전혀 새로운 것은 아니었으며, 다만 1950년대 이후 한국사회에 넘쳐흐르던 발전지향적인 사고를 총망라하여 이를 직접 시행에 옮겼다는 점에서는 큰 의의가 있다고 할 수 있겠다.

2. 경제기획 부처 장차관 분석

지금부터는 정부수립 이후 경제기획을 담당했던 부처의 장차관의 학력과 경력 등을 분석하여, 국가 주도 경제개발계획의 수립과 시행에서 일제 식민지 경험의 연속과 단절 문제를 고찰해 보고자 한다. 한 나라의 경제정책의 연속과 단절 문제를 논의할 때는 그 구조와 제도도 중요하지만, 이를 만드는 경제관료의 역할이 매우 중요하다. 통상 새로운 제도는 소수의 엘리트에 의해 중앙집권적으로 일어나며(Rogers, 1995: 364), 한국처럼 독립과 전쟁, 정치적인 격변이 잇달아 일어났던 혼란한 사회에서는 엘리트의 사고와 역할이 국가의 중요한 정책을 결정하는데 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다. <표 1>의 자료를 이용해 이들에 관한 일반론을 도출하는데 중점을 두며, 개별 관료의 특성은 부차적인 자료로만 이용하기로 한다. 경제관료의 프로필은 공식적으로 발간된 각종 인명자료와 신문사가 인터넷으로 제공하는 인물정보를 참고하였다.

먼저 경제기획 부처 장차관¹²⁾의 연령과 재임기간¹³⁾을 살펴보기로 하자. 이들

11) 부흥부를 확대 개편하는 방안에 대해 당초 경제관료들은 경제기획원과 개발부의 2개 안을 제시했으나, 박정희가 ‘경제건설’이라는 용어를 선호함에 따라 5월26일 건설부(MOD)가 탄생하고, 두 달이 안 된 7월22일 다시 경제기획원이 발족되었다(김홍기, 1999: 36-39).

12) 기획처는 부가 아니었기 때문에 처장만 분석대상으로 삼았고, 건설부 차관은 해당기간에 공석이었다.

13) 재임기간과 출생지는 이 논문의 연구주제와 직접적인 관련은 없지만, 경제관료에 관

은 취임 당시 평균 46.4세이고 평균 재임기간¹⁴⁾은 15.1개월이었다. 취임연령이나 재임기간은 일반 행정엘리트와 큰 차이가 없는 것 같다.¹⁵⁾ 취임연령을 구체적으로 보면 경제기획원장과 경제부총리가 각각 51.3세, 부홍부 장관이 49.1세, 기획처장이 46.5세로 평균보다 높았고, 그 밖에 부홍부 차관이 42.1세, 경제기획원 차관이 42.0세, 건설부 장관이 41.0세로 평균보다 낮았다. 재임기간을 구체적으로 보면 경제기획원 장차관이 각각 26.7개월, 22.9개월로 평균 이상 길게 재임한데 반해, 기획처장은 13.8개월, 부홍부 장차관은 각각 10.4개월과 11.5개월, 경제기획원장은 5.8개월, 건설부 장관은 1.0개월로 평균을 크게 밀돌았다. 대체로 장기영 이후의 경제부총리와 경제기획원 차관들이 그 이전의 장차관들에 비해 장수했음을 알 수 있다.

둘째, 출생지를 보면 전체 35명(중임, 오영재 제외) 가운데 경기(인천)와 북한 출신이 각각 7명으로 가장 많았고, 서울이 5명, 경북이 4명으로 두 번째로 많아서 이들 지역 출신이 주류를 이루고 있음을 알 수 있다. 그 밖에 강원이 3명, 충남북과 경남이 각각 2명, 전남북과 제주가 각각 1명이었다. 행정부처 전체 장관의 출생지를 보면 북한과 경상도 출신이 각각 58명(21.2%), 서울이 57명(20.8%), 경기가 25명(9.2%)으로 나타나고 있어(박동서, 1968: 69-70), 대체로 서울과 경북, 북한 출신이 많은 것은 비슷하지만 서울보다 경기 출신이 더 많은 것은 큰 차이라고 하겠다.

셋째, 해당 직위에 취임하기 전의 학력을 보면 35명 가운데 거의 대부분인 30명(85.7%)이 대학 이상의 학력을 갖고 있으며, 나머지 5명(14.3%)만 상고나 공고를 졸업했다. 대졸자 가운데 박사학위 소지자는 4명, 석사학위 소지자는 1명이었으며, 학위 취득 여부는 불분명하지만 대학원 과정을 이수한 사람이 6명, 고등학교 졸업 이후 국방대학원을 수료한 사람이 1명 있었다. 대졸자 30명이 대학을 다닌 국가를 보면, 국내 대학과 일본 대학이 각각 12명, 미국 대학이 4명, 중국 대학(만주 포함)이 2명으로 나타나, 대졸자들은 대부분 국내 또는 일본 대학에서 수학했음을 알 수 있다. 국내 대학을 졸업한 12명의 출신대학을 보면 서울대(경성제대, 경성법전)가 7명, 군사관계 학교가 2명, 고려대와 국민대, 연희전

한 일반적인 이해를 돋기 위해 제시하였다.

14) 예를 들어 재임기간이 1951년 3월부터 1953년 8월이면 이 두 기간을 뺀 30개월을 재임기간으로 계산하였다. 날짜까지를 고려한 것이 아니기 때문에 1개월 정도 재임기간이 늘어날 수 있다.

15) 행정부처 장차관의 취임연령을 보면 5·16이전에 장관은 중위수(median)가 51.2세, 차관은 49.4세, 5·16 이후는 장관이 43.3세, 차관이 40.7세로 나타나고 있어(박동서, 1968: 71) 이들을 평균하면 대체로 비슷할 것이다. 한편 1948~1993년까지 고위직 행정엘리트의 재임기간을 보면, 1년 미만이 전체의 42.4%, 2년 미만이 70.6%로 나타나고 있어 대체로 단령으로 끝나고 있다(양성철, 1994: 46-47).

문이 각각 1명으로 나타나 서울대 편중 현상이 극심하며, 특히 경제기획원 차관 중에 많았다. 국내 또는 일본 대학을 졸업한 후에 미국에서 수학한 사람도 있어서, 미국에서 대학 또는 대학원 과정을 이수한 사람은 30명 중 13명(43.3%)에 이른다. 이들은 미국에서 수학하는 동안 한국식 또는 일본식 교육의 영향이 상당 정도 희석되었다고 볼 수 있을 것이다.

넷째, 대졸자들의 대학 전공을 보면 30명 중 경제학(상학)이 10명, 법학 또는 법문학이 8명, 농학과 정치학, 군사학이 각각 2명, 응용화학과 공학, 의학, 외교학이 각각 1명, 미학인이 2명이었다. 경제학과 법학 전공자가 이처럼 많은 이유는 이들이 경제관료라는 점과 일제시대에는 관료에게 법학이 요구되었다는 점을 들 수 있겠다. 특히 대학 전공이 경제학이 아니었던 사람 가운데 대학원 과정에서 경제학을 전공한 사람이 6명 있어서, 대학 또는 대학원 과정을 통해 경제학을 공부한 사람은 전체 35명 중 16명(45.7%)에 이른다. 그러나 1920년대 이후 일제 말기까지 경성제대를 비롯하여 경성고상과 보성전문, 연희전문 등 4개 전문대학에서 개설한 주요 경제학 과목을 보면 경제학, 경제사, 통계학, 재정학, 농업정책, 상공정책 등으로(이기준, 1982: 182-188) 경제개발정책과 직접 관련 있는 과목은 찾아보기 어렵다. 또한 경제에 대한 국가의 역할을 강조하는 케인즈 이론은 1943년이 되어서야 국내에 소개되었다(앞의 책: 78).

다섯째, 일제시대의 경력을 보기로 하자. 이는 경제관료들의 일제시대의 경험이 광복 이후의 경제건설에 어느 정도 기여했는지를 가늠할 수 있는 주요한 요소라고 할 수 있다. 일단 일제시대에 어떤 형태로든 사회활동 경력이 확인된 사람은 전체 36명 가운데 17명으로 약 절반이었다. 이 가운데 조선총독부 또는 일본정부 관료(고등문관 사법과 합격자 포함)와 금융인이 각각 5명, 교수가 3명, 교사가 1명, 문인 또는 언론인이 2명, 기업인이 2명(주요한은 문인과 기업인 경력을 갖고 있음)으로 관료와 금융인이 다수를 차지했다. 조선총독부 관료였던 사람 가운데 홍현표와 전예용, 김태동은 모두 군수를 역임하였고, 신현획은 일본 상공성과 군수성에서 근무한 바 있다. 금융인은 조선은행과 조선식산은행에서 근무하였다.

여섯째, 이번에는 이들이 광복 이후부터 해당 직위에 임명되기 전까지의 경력을 보기로 하자. 전체 36명 가운데 28명(77.8%)이 관료 경력을 가지고 있어서 대부분 관료 출신 장차관임을 알 수 있다. 이들 중에는 일제시대부터 관료생활을 했던 사람보다는 광복 이후에 비로소 시작한 사람이 더 많았으며, 일반관료가 14명, 차관(보)이 8명, 장관이 5명, 내각수반이 1명으로 이미 차관 이상을 지낸 고위공직자가 일반관료보다 더 많았다. 특히 장차관 경력자는 경제기획원장과 경제부총리, 경제기획원 차관 가운데 많았다. 그 밖에 한국은행(조선은행 포함) 출신이 9명, 정치인(국회의원)이 7명, 교수와 군인, 기업인이 각각 3명, 언론

12 • 행정논총(제45권1호)

〈표 1〉 역대 경제기획 부처 장차관의 학력과 경력

구분	이름	연령	재임기간(월)	일제시대 경력	출생지	학력	전공	임명전 경력	임명후 경력
기획처장	이순탁	51	12	교수	경기	일본 대학	경제학	교수, 정치인	관료, 납북
	김훈	49	11		경기	미국 대학	경제학	관료	외교관, 장관
	홍현표	44	3	총독부 관료	경기	일본 대학	경제학	관료	장관
	최순주	45	8	교수	충북	연희전문 미 대학원2	상학 상학	조은	장관, 정치인
	백두진	43	30	조선은행	황해	일본 대학	상학	조은, 관료	총리, 정치인
	원용석	47	19		충남	경성고공		차관	장관, 기업인
부총장관	유원창	38	16		서울	일본 대학	농학	관료	
	김현철	55	14	교사, 임정	경기	미국 대학 미 대학원2	경제학, 철학	해외	내각수반, 외교관
	송인상	43	22	식산은행	강원	경성고상		관료, 한은	장관, 외교관, 기업인
	신현화	39	14	일본 정부 관료	경북	경성제대	법문학	차관	총리, 정치인, 기업인
	전예옹	50	5	총독부 관료	서울	일본 대학	법학	관료, 한은	장관
	주요한	60	2	문인, 언론인 기업인	평남	중국 대학	응용 화학	기업인, 언론 인, 정치인	장관, 기업인
부총부차관	김우평	62	5	언론인	전남	미국 대학 미 대학원	경제학, 경제학	관료, 정치인	
	태완선	46	5		경남	경성법전	법학	관료, 정치인	부총리, 정치 인, 기업인
	오영재		17					관료	
	김치영	48	13	기업인	서울	일본 대학	상학	기업인, 관료	차관
	신현화	37	22		앞에 있음				
	정영기	39	15		경기	일본 대학	공학	관료	기업인
건설부장관	유창순	42	4	조선은행	평남	미국 대학		한은, 관료	총리, 한은, 기업인
	태완선	45	6		앞에 있음				
	차균희	38	10		평북	일본 대학 미 대학원2	농학, 경제학	관료	장관, 기업인
	김준태	46	5	고문 사법과	경북	만주대동학원		검사, 정치인	정치인, 변호사
	박기석	33	1		평남	육사, 육대	군사학	군인	장관, 기업인
	신태환	49	1	교수	인천	일본 대학	경제학	교수, 총장	장관, 학술원
경제기획원장	김유택	50	9	금융조합, 조선은행	황해	일본 대학	법문학	장관, 한은, 외교관	부총리, 정치 인, 기업인
	송요찬	44	4		충남	국방대 미 대학원	군사학	군인, 내각수반	내각수반, 기업인
	김현철	61	2		앞에 있음				내각수반, 외교관
	김유택	51	8		앞에 있음				정치, 기업인
	유창순	45	3		앞에 있음				총리, 기업인
	원용석	57	9		앞에 있음				장관, 기업인

(다음 쪽에 계속)

구분	이름	연령	재임 기간	일제시대 경력	출생지	학력	전공	임명전 경력	임명후 경력
부총 리겸 경제 기획 원 장관	김유택	52	6		앞에 있음				정치, 기업인
	장기영	48	42	조선은행	서울	선린상고		한은, 언론인	언론, 정치인
	박충훈	48	21		제주	일본상업고 국방대학원		장관, 군인	언론, 기업인 대통령 권대
	김학렬	46	20		경남	일본 대학 미 대학원	법학, 경제학	장관	
	태완선	57	33		앞에 있음				기업, 정치인
	남덕우	50	52		경기	국민대 미 대학원2	정치학, 경제학	교수, 장관	총리, 기업인
	신현확	58	13		앞에 있음				총리, 정치인, 기업인
경 제 기 획 원 차 관	송정범	38	10		경북	일본상업고		한은, 관료	외교관, 기업
	차군희	40	13		앞에 있음				장관, 기업인
	김학렬	40	40		앞에 있음				부총리
	김태동	48	21	총독부 관료	충북	일본 대학	법학	차관	장관, 기업인
	장예준	44	45		황해	서울대 미 대학원	상학	한은, 차관	장관, 외교관
	이재설	40	26		서울	서울대 미 대학원	의학, 경제학	차관	외교관, 장관
	최각규	41	23		강원	서울대	정치학	차관	부총리, 기업 인, 정치인
차관	장덕진	41	25		강원	고려대 서울대	법학, 사법대학원	정치인, 차관	장관, 기업인
	서석준	39	14		경북	서울대 미 대학원	외교학, 경제학	차관보	부총리
	정재석	49	12		전북	서울대 미 대학원1	법학 경제학	차관	부총리

비고: 연령은 임용 당시 연령, 학력은 해당직위 취임 이전의 학력이며 명예학위는 제외.
 ‘1’은 석사학위, ‘2’는 박사학위. 경력의 정치인은 국회의원. 건설부장관 신태환의
 임기는 건설부가 경제기획원으로 바뀌기 전까지만 포함.

출처: 합동통신사(1970); 손광식 외(1979); 한국정경사(1979); 연합통신(1982, 1986); 대한민
 국공훈사발간위원회(1987); 경우회(1987, 1989); 임종국(1994); 안용식(1995, 1996);
 霞關會(1971: 20); 腹部民夫·鐸木昌之(1987); 朝鮮銀行史研究會(1987: 525); 동아일
 보·중앙일보 인물정보 참고.

인이 2명, 검사가 1명, 해외에서 활동하던 사람이 1명(이상 복수 경력자 포함)이
 었다.

그러면 이들의 학력과 경력, 고위 공직자로 등용되기 전인 광복 전후의 사회
 적인 배경을 통해서 경제개발에 관한 이들의 사고를 추론해 보기로 하자. 일반
 적으로 사회주의형 경제개발론은 일제시대부터 큰 영향을 미치고 있었으며, 두

터운 경제학자 층을 확보하고 있어서 1950년대까지도 학생과 지식인 사이에 그 영향력이 남아 있었다(박태균, 2002: 238-239).¹⁶⁾ 또한 경제계획에 관한 구상은 광복 전후 좌파와 우파 모두에게 공통적으로 나타나는 경향이 뚜렷했다(정태현, 2004: 244-245). 아울러 1950년대까지도 기획처에는 총독부 출신 관리들이 많았다.¹⁷⁾ 그러나 기획처 시절에는 한국인 관리들이 경제개발계획을 작성한 적이 없었다. 다만 이순탁이 기획처장으로 있을 때 물동계획을 만든 바 있고, 1954년 7월 기획처가 이대통령의 방미에 앞서 경제부흥 5개년계획을 짠 적이 있었으나 이는 미국원조의 다량획득을 목적으로 한 것이어서(김진현·지동욱, 1966: 101, 103) 경제계획이라 할 수는 없다. 부흥부 시절에는 김현칠 장관 재직 당시(1956.5~1957.6) 경제관료들이 이승만 대통령에게 장기계획의 필요성에 대해 보고하자, 이대통령은 5개년계획이라는 것이 스탈린식 사고방식이라고 하여 산업개발위원회가 발족되기 전까지는 더 이상 거론하기 어려웠다(경우희, 1992: 6: 82; 이기홍, 1999: 16). 그래도 당시 주 1회 열리는 합동경제위원회(Combined Economic Board)에서 미국측의 대표들을 통해 부흥부의 관료들이 많은 경제공부¹⁸⁾를 하였고(경우희, 1989: 4: 17-19), 송인상씨가 부흥부 장관이 되고 나서 그 산하에 산업개발위원회를 창설하였다. 송인상을 비롯하여 송정범·김태동·장덕진(경제기획원 차관) 등이 세계은행(IBRD) 경제개발연구소(EDD)¹⁹⁾에서 연수를 마쳤고, 김학렬 부총리와 다수의 경제기획원 차관들이 미국 대학에서 경제학을 연수한 적이 있었다. 특히 송인상(1994: 134-137)은 이 연수과정에서 개발도상국이 경제개발을 추진하는데 정부의 역할이 무엇이냐 하는 문제에 대해 깊이 논의할

16) 초대 기획처장을 지낸 이순탁은 1920년대 초에 연희전문 교수로 재직 당시 사회주의 사상을 학계에 도입했으며, 그 밖에도 연희전문과 보성전문을 중심으로 윤행중과 백남운, 홍성하, 노동규 등이 사회주의 경제학을 소개했으며, 광복 직후에도 윤행중과 임호, 정대석 등이 사회주의 경제사상을 다룬 저서를 출판한 바 있다(이기준, 1982: 74, 87, 190-192).

17) 전 건설부 장관 김주남에 따르면 자신이 1953년 기획처 예산국에 들어갔을 때 직원들 거의가 총독부 출신 관료였고, 이한빈씨 만이 미국에서 석사를 마치고 와서 사물을 을 보는 시각과 판단이 남달랐다고 한다(경우희, 1989: 11: 14).

18) 당시 우리나라 관료들의 경제계획과 관련한 지식을 보면, 한국은행과 산업은행 조사부가 통계를 중심으로 금융재정의 조사·분석업무를 담당했고, 내무부 통계국이 있었으나 미개발 상태였고, 부흥부에는 E-1작성과 원조요청에 필요한 최소한의 문제를 분석하는 능력밖에 없었다. 그 때문에 합동경제위원회 전체회의 때는 한국측 위원뿐만 아니라 30명 전후의 각 부처 국장과 과장들을 참석시켜 훈련시켰다(송인상, 1994: 237).

19) EDI(Economic Development Institute)는 IBRD가 포드재단에서 받은 기금으로 개발도상국의 지도급 인사들을 대상으로 6개월 동안 근대화 이론과 현실문제를 연수시키던 기관이다.

수 있었다.

대외적인 환경도 소련과 중국, 북한 등이 경제개발계획을 통해 급속한 산업화의 단초를 열게 됨으로써, 미국의 케네디 대통령은 1961년 「대외원조특별교서」에서 1960년대를 '개발의 10년'으로 선포하고, 원조를 받는 후진국에 대해 성공적인 장기계획을 수립할 것을 촉구하였다(정일준, 2004: 42-44 참조). 또한 인도가 1950년부터 5개년 개발계획을 실시하고, 1955년을 전후하여 아시아 후진국들이 경제개발계획을着手함에 따라 한국에도 큰 자극이 되었다(김진현·지동욱, 1966: 103).

더욱이 미국은 각종 경제계획에 대해 상당한 영향력을 행사하였다. 곧 산업개발위원회에서는 미국 오래곤대학에서 각 부문별로 5명의 교수와 자문계약을 맺었고(경우회, 1989·4: 18), 민주당의 5개년계획은 미국방부 연구소인 랜드 코포레이션(Rand Corporation)의 Charles Wolf 박사의 자문에 따라 균형성장모델에서 불균형성장모델로, 또 계획의 시작도 1961년에서 1962년으로 바뀌었기 때문에(Wolf, 1962: 23-24), 주도권은 상당부분 미국이 쥐고 있었던 셈이다(이완범, 1999: 37). 나아가 제1차 5개년계획과 관련해서는 원조를 무기로(Aid Leverage) 이 계획의 원안 수정을 종용해 민족주의적이며 자립적인 성장전략을 좌절시킬 수 있었다(木宮正史, 1992: 152; 이완범, 1999: 88). 제1차 계획의 후반기에도 미국은 자국의 경제학자들을 동원해 개방경제를 기조로 하는 파격적인 정책을 채택하도록 권고했다(이완범, 1999: 93). 제2차 계획도 미국의 원조기관인 USAID의 협조로 미국 전문가들이 자문하여²⁰⁾ 제1차 계획에 비해 정교해졌으며(김정렴, 1991: 434), 이후 제3차 계획의 작성까지도 외국인 전문가가 참여했다(경우회, 1987·4: 77). 따라서 산업개발위원회 발족 이후 본격적으로 경제개발계획을 작성하는 단계에서는 미국인 고문들의 영향력이 커고, 광복 이후 도입된 현대 경제학 지식을 가진 관료들이 주도했다고 볼 수 있다. 특히 일제의 경제계획이 파시즘적 경제계획이었다면, 한국과 같은 개발도상국의 경제계획은 식민지적인 경제적 예속성과 매판적 성격을 지니는 산업구조, 거기에 아직까지 근대적 경제제도를 갖지 못하면서 정치적 독립을 한 상태에서의 경제계획이라는 점에서, 계획의 여건과 목적이 다르고 그 수단도 다를 수밖에 없었다(박희범, 1968: 93-94). 다시 말해 이 당시 경제개발계획의 작성과 관련하여 인적인 면에서는 소위 일제시대의 개발사고와는 일정한 단절이 있음을 알 수 있다.

마지막으로 이들 경제기획 부처 장차관들의 퇴임 후 진로를 보면, 중임자를 포함하여 전체 47명 가운데 대다수인 34명(72.3%)이 계속해서 관료로 재직하였

20) 제2차 계획을 작성하는 과정에서는 외국인 전문가의 참여가 특히 많았다. Nathan 고문단과 서독정부에서 파견한 계획고문, USAID에서 초청한 Irma Adelman을 비롯하여 자체직원인 David Cole과 Kenneth Norton 등의 참여가 있었다(김신복, 1982: 11).

다. 특히 그들 중 대통령 권한대행과 내각수반이 4명, 국무총리와 부총리가 각각 6명, 장관이 16명, 차관이 1명, 미확인이 1명으로 나타나, 대부분 부총리 이상으로 영전하거나 장관으로 승진 또는 다른 부처의 장관으로 이동하는 등 장관 이상 고위직을 중임한 경우가 많았다. 이는 중임자가 많은 데서도 알 수 있는데, 김유택은 경제기획원장과 부총리를 3차례 역임했고, 신현학과 태완선도 부통부 차관과 장관, 경제부총리 등을 3차례 역임했으며, 유창순과 김현철, 원용석, 차규희, 김학렬 등도 2차례씩 역임했다. 그러나 <표 1>에서도 알 수 있듯이 건설부나 경제기획원장 시절까지는 장관이 자주 교체되었고, 장기영 부총리 이후 대체로 장수하며 경제기획원의 지위가 확고해졌다. 아울러 이들은 모두 ‘GNP 신앙의 신도들’이라는 점에서 4차에 걸친 경제개발계획을 일관되게 끌고 나갈 수 있었다(신성순, 1979: 26-29).

3. 경제개발계획 작성 실무 주역들 분석

장차관의 학력과 경력 분석에 이어서 이번에는 경제개발계획을 실제 작성한 실무 주역들의 학력과 경력을 분석해 보기로 하자. 이 논문에서 분석의 대상으로 삼고 있는 실무 주역들은 한국인 손으로 최초로 작성한 부통부 산하 산업개발위원회의 3개년 경제개발계획을 비롯하여 민주당정부의 5개년 경제개발계획, 개발연대의 제1차부터 제4차까지 경제개발 5개년계획의 작성에 주도적으로 참여한 사람들이다. 이 명단은 신성순(1979: 58-61)을 참고했다. 앞에서도 밝혔듯이 산업개발위원회가 작성한 경제개발 3개년계획은 그 이후 경제개발 5개년계획의 모태가 되었으며, 부통부가 건설부를 거쳐 경제기획원으로 탈바꿈하는 과정에서 산업개발위원회의 실무부서는 종합기획국과 기획원 내 다른 부서로 흡수되었다(김인수, 1987·4: 29-30). 제1차 계획부터는 경제기획원 종합기획국(나중에 경제기획국)이 작성한 계획의 실무 주역들을 분석대상으로 한다.²¹⁾ 다만 당시 이들은 대체로 실무관료였기 때문에 계획 작성 이후 일찍 경제기획원을 떠났거나 사망한 김학소, 이기중, 김학현, 김명중 등 4명은 자료를 입수할 수 없어서 분석에서 제외하였다.²²⁾

21) 제1차 경제개발계획을 작성할 당시에는 건설부안과 최고회의안, 경제기획원안의 3개 안이 있었다. 첫째, 건설부안은 민주당정부의 부통부 산업개발위원회에서 작성한 계획을 5·16 직후 부통부를 건설부로 개칭하면서 건설부의 이름으로 발표된 것이다. 둘째, 최고회의안은 최고회의 재경위원회 상과분과위원장으로 있던 유원식이 중심이 되어 건설부안과 한국은행의 장기종합경제개발계획, 기획위원회의 장기개발계획을 참고하여 작성한 것으로써 내포적 공업화전략을 채택하였다. 마지막으로 경제기획원안은 최고회의안을 답습했으나 실무적인 고려와 미국의 권고 등으로 약심에 찬 최고회의안을 어느 정도 억제하여 실현가능한 계획으로 만든 것이었다(木宮正史, 1992: 44-57).

22) 민주당정권이 들어선 이후는 산업개발위원회 위원들의 겸직을 허용하지 않았기 때문

먼저 이들 실무주역들이 경제개발계획을 작성할 당시의 평균연령을 보면 35.8세로 상당히 젊음을 알 수 있다. 그 이유는 일제시대부터 관료였던 사람이 아니라 광복 이후 새롭게 등장한 테크노크라트들이 실무주역이 되어 계획을 작성했기 때문이다. 각 계획별로 보면 제1차 계획이 32.0세로 가장 젊었고, 제2차 계획이 35.5세, 3개년 계획이 36.2세, 제4차 계획이 36.4세, 제3차 계획이 37.2세, 민주당정부의 5개년계획이 38.5세 순이었다. 제1차 계획에서 제3차 계획으로 갈수록 평균연령이 조금씩 높아지는 것은 실무자들 가운데 중임자가 많아서 이들의 자연연령이 증가한 점도 작용하고 있다. 경제부처와 기업의 중견간부 이상을 대상으로 한 경제엘리트 조사에서도 전체의 70%가 30~40대였고, 특히 30대가 50%였음을 볼 때(배성동·김종립, 1979: 193-195), 1960~70년대 한국의 경제성장을 주도한 세력은 30대의 젊은 엘리트였음을 알 수 있다. 특히 경제관료의 80%는 당시의 상황에서 정부주도형 경제체제는 불가피하다고 여겼으며(앞의 논문: 211-212), 경제관료 중에서도 소수의 엘리트들이 고위층의 신임을 배경으로 분에 넘치는 권한을 행사하였고, 이들이 관료사회의 내적 동력의 원천이었다(남재희, 1972: 55).

둘째, 이들 28명(중임 제외)의 출신지역을 보면 경북이 6명으로 가장 많았고, 충남이 5명, 서울과 전북, 북한이 각각 4명, 경남이 3명, 경기가 2명이었다. 경상도 출신이 9명으로 약 3분의 1을 차지하고 있으며, 이들 중 7명이 제1차 계획 이후에 참여하고 있어서 5·16 이후 경상도 지역에 대한 쓸림 현상이 심화되었다고 하겠다.²³⁾

셋째, 경제개발계획 작성에 참여하기 전까지 이들의 학력을 보면, 전원 대학 이상의 고학력을 갖고 있고, 그 가운데 석사가 5명, 박사가 3명, 학위취득 여부는 불분명하지만 대학원과정을 이수한 사람이 7명이나 되었다. 대학을 졸업한 국가를 보면 국내대학이 23명, 일본대학이 3명, 미국대학이 2명으로 나타났다. 대학원은 미국이 10명, 국내가 3명, 영국이 2명, 독일이 1명으로 나타나, 미국의 학문적인 풍토에 많은 영향을 받았음을 알 수 있다. 일본에서 대학원을 다닌 사람은 1명도 없었다. 광복 이후 미국 유학자가 이렇게 많은 이유는 미군정의 한

예, 그때까지 학교나 은행에 원직을 갖고 있던 4개 분과위원은 모두 자리를 뜨게 되어, 5개년계획의 실무자는 김종대와 새로 들어온 홍성유 두 사람만 남았다(김진현·지동욱, 1966: 106). 참고로 제1차 계획 작성 당시 경제기획원 기획국장은 안종직, 제2차 계획은 우윤희, 제3차 계획은 이희일, 제4차 계획은 강경식이었다.

23) 경제엘리트에 관한 다른 조사에서도 경상도와 서울 출신의 연합체에 의해 재계가 석권되고 있고, 그 가운데에서도 경상도 출신이 전체의 30%를 차지하는 것으로 나타나고 있다(배성동·김종립, 1979: 194-195). “경상도와 서울의 연합정권”(服部民夫·鐸木昌之, 1987: 10-11) 현상은 정치엘리트의 구성에서도 나타나고 있고, 특히 행정엘리트의 지역적인 쓸림 현상은 제2공화국에서는 이전에 비해 크게 완화되었으나, 제3공화국 들어서는 영남지역 출신들의 진출이 두드러지고 있다(안병만, 1985: 169-179).

국 교육 재건정책과 밀접한 관계가 있다. 곧 미군정은 한국에서 ‘탈일본화’를 표어로 미국식 민주주의 교육의 수용을 도모하였고, 이는 미국식 이념이나 제도의 수용을 통해서 추진되었다(馬越徹, 1987: 168). 1945~1960년 사이 미국의 대한 교육원조액은 모두 3,500만 달러였으며, 이 자금은 주로 교수들의 연구·지도와 행정력을 배양하기 위한 인사교류, 기자재·도서 구입, 건물복구에 투입되었다. 미국의 원조를 통해 1960년대 중반까지 단기연수·시찰·교환교육 형태로 미국을 유학한 사람은 3,000여명, 거기에 1967년까지 일반 미국유학생 7,500여명을 합하면, 이들 1만여명의 미국유학 엘리트들이 한국현대사의 주역으로서, 한국에서 일방적으로 미국식 근대화를 추진했을 개연성이 크다(임대식, 1998: 128-167). 참고로 국내대학을 졸업한 23명의 출신대학을 보면 서울대(경성경전 포함, 1명은 육사도 졸업)가 17명으로 거의 독식하고 있으며,²⁴⁾ 고려대 5명, 중앙대 1명이 있었다. 행정엘리트의 43.9%도 서울대 출신으로 나타나고 있어(服部民夫·鐸木昌之, 1987: 12), 이들이 관료사회에서 막강한 세력을 형성하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 이들 실무주역들의 대학과 대학원의 전공을 살펴보기로 하자. 이들 28명의 대학 전공을 보면 경제학(상학, 상대)이 15명으로 절반을 넘었고, 법학(법문학)이 6명, 정치학이 3명, 행정학과 영문학, 의학, 수학이 각각 1명씩 있었다. 또 대학원을 다닌 16명의 전공을 보면 13명이 경제학(재정학), 2명이 행정학, 1명이 법학이어서 대다수가 경제학을 전공하였다. 특히 대학과 대학원을 통해 경제학을 전공한 사람은 모두 19명에 이르고 있어, 경제학에 대한 학문적 지식이 이들의 주요한 발탁 배경이었음을 알 수 있다. 이들 가운데 김종대와 정재석, 이희일은 관료가 된 이후에 EDI를 연수한 적이 있었다(송인상, 1994: 139).

다섯째, 이들이 경제개발계획의 작성에 참여하기 전의 경력을 살펴보기로 하자. 일단 주원과 김종대, 안종직 3명을 제외한 나머지 25명은 모두 광복 이후에 대학을 졸업하였다. 안종직과 김종대도 각각 1944년과 1945년에 일본대학을 졸업했기 때문에 일제시대에 직접적인 사회경험은 없었다고 볼 수 있다. 이들 중 나이가 가장 많았던 주원만은 일본에서 박사학위를 마치고 일본 오하라(大源)사회경제연구소에서 연구원으로 10년간 재직한 경력이 있다. 특히 그는 산업개발 위원회의 경제계획위원회장을 맡고 있었으므로 그의 사고가 어느 정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 물론 산업개발위원회의 3개년계획이 당시의 자유주의 사상과 자본주의 경제를 바탕으로 균형성장모델을 채택하였다는 점에서는(김인수, 1987·4: 30) 일제 말기의 파시즘적 경제계획과는 본질적인 차이가 있다고 하겠

24) 서울대 출신 가운데서도 김학렬 부총리 때는 서울대 상대 출신이, 태완선 부총리 때는 서울대 법대 출신이 판을 쳤다면, 남덕우 부총리 취임 후의 기획원은 서울대 문리대 출신의 무대였다(신성순, 1979: 53).

다. 또한 당시 부총무 기획과장이던 이기홍(1999: 267-270)에 따르면, 민주당의 5개년계획은 인도 5개년계획을 참고하고, 찰스 윌프 박사의 자문을 받아 초안을 작성했는데, 미국정부 개발당국자들은 기껏 사업계획서(Project list) 내지 구매품 목표(Shopping list)라고 평가했다고 한다. 다시 말해 1950년대 말이나 1960년대 초까지는 경제관료들이 경제개발계획이라는 말을 거의 들어보지도 못했기 때문에(오원철, 2006: 59), 경제기획에 대한 인식이나 계획작성 능력은 실로 원시적이었다(이기홍, 1999: 272).

〈표 2〉 경제개발계획 작성 실무 주역들의 학력과 경력

구분	이름	연령	일제 경력	출생지	학력	전공	이전경력	이후 경력
3 개 년 계 획 의 주 역	주 원	49	일 연구원	경북	일본 대학	무역경제	교수	언론인, 장관
	박동묘	36		함남	서울대	경제학	교수	장관, 교수, 정치인
	김종대	37		부산	일본 대학	법문학	관료	차관, 기업인
	김입삼	36		함북	미국 대학 영 대학원	정치학, 재정학		관료, 기업인
	이재설	26		서울	서울대 미 대학원	의학, 경제학	관료	장관, 외교관
	정재석	28		전북	서울대 미 대학원1	법학, 경제학		부총리, 교수
	김동수	33		서울	고려대 미 대학원	경제학, 경제학	관료	차관, 기업인
	남영우	27		경기	서울대	수학	교사	관료
5 개 년 계 획 의 주 역	김인수	31		서울	서울대	법대	관료, 기업인	
	이규행	23		충남	서울대	경제학	관료	언론인
	김종대	40			앞에 있음			
	홍성유	37		황해	경성경전 미 대학원	경제학 경제학	교수	언론인
	안종직	39		충남	일본 대학	법학	한은	한은, 관료
	이경식	28		경북	고려대	상대	한은	부총리, 기업인, 교수
	남영우	30			앞에 있음			
	우윤희	34		경기	서울대	상대	식은	관료
1차 계획 의 주역	이웅수	29		충남	서울대	정치학	한은	차관, 외교관
	우윤희	39			앞에 있음			
	남영우	35			앞에 있음			
	이경식	33			앞에 있음			
	이희일	35		함남	고려대 동 대학원	경제학, 경제학	관료	장관, 정치인, 외교 관
	이웅수	34			앞에 있음			
	김영균	37		경남	육사, 서울대 서울대	법학 사법대학원	군인	군인, 장관, 변호사
	김학소				불상		관료	기업인
2차 계획 의 주역	이기종				불상			

(다음 쪽에 계속)

구분	이름	연령	일제 경력	출생지	학력	전공	이전경력	이후 경력
3차 계획의 주역	이희일	40			앞에 있음			
	이웅수	39			앞에 있음			
	조성락	34		충남	고려대 고려대1	경제학 경제학	관료	관료, 기업인
	김학현				불상		관료	관료
	이진설	32		경북	서울대 영 대학원1	상대, 경제학	관료	장관, 대학총장
	김명중				불상			
	김만제	37		경북	미국 대학 미 대학원2	경제학, 경제학	교수	부총리, 정치, 기업인
4차 계획의 주역	백영훈	41		전북	고려대 독 대학원2	상대, 경제학	교수	관료, 정치인
	강경식	40		경북	서울대 미 대학원1	법대, 행정학	관료	부총리, 정치, 기업인
	진념	36		전북	서울대 미 대학원	경제학, 경제학	관료	부총리, 기업인
	이형구	36		충남	서울대	정치학	관료	장관, 교수
	김영태	34		서울	서울대 미 대학원	행정학, 행정학	관료	차관, 기업인
	강봉균	33		전북	서울대 미 대학원1	상학, 경제학	관료	장관, 정치인
	朴政熙	39		경북	중앙대	경제학	관료	기업인
	조정제	37		경남	서울대 미 대학원2	영문학, 경제학	관료	장관

비고: 산업개발위원회의 3개년 경제개발계획은 1958년, 민주당정부의 경제개발 5개년계획은 1961년, 제1차 경제개발 5개년계획은 1961년, 제2차 계획은 1966, 제3차 계획은 1971년, 4차 계획은 1976년에 작성되었다. 학력은 해당 계획을 작성하기 전의 학력. '1'은 석사학위, '2'는 박사학위. 경력의 정치인은 국회의원.

자료: <표 1>의 자료 참조.

다음으로 광복 직후부터 계획 작성에 참여하기 전까지의 경력을 보면, 29명 중 관료가 16명으로 절반을 넘었고, 교수가 5명, 금융인이 4명, 교사가 1명, 군인이 1명, 미확인이 2명이었다. 미확인에 해당하는 2명도 그들의 경력을 고려할 때 대체로 학업을 마치고 곧장 계획 작성에 합류한 것으로 판단된다. 관료가 중심을 이루면서 교수와 금융인의 도움을 받고 있음을 알 수 있다. 3개년계획이 교수(교사)의 도움을 많이 받았다면, 제1차 계획은 한국은행을 중심으로 하는 금융인의 도움을 많이 받았으며, 제4차 계획은 전적으로 관료의 손으로 작성되고 있어 갈수록 관료 주도로 계획을 작성했다고 할 수 있다.

이들 중에는 해외유학 또는 고등고시를 통해 간부급 관료로 바로 들어온 사람들이 다수 있었다. 부통부 시절에는 당시 세계적인 경제의 흐름이나 각국의 경제개발정책을 연구하여 장기경제개발계획을 추진할 수 있는 행정관리가 거의 없었기 때문에, 외국에서 공부하고 돌아오는 사람들을 수습행정관으로 영입한

적이 있는데, 3개년계획 작성에 참여한 이재설과 김동수가 대표적인 예이다(송인상, 1994: 200-202). 특히 제4차 계획의 작성에 참여한 7명의 관료는 전원 고등고시 출신이고, 그 중 6명이 서울대 출신이었다. 소위 “官界의 판도는 서울대 출신 고시파가 그린다”는(「동아일보」, 1980: 3) 말이 경제개발계획의 작성과정에서도 그대로 나타나고 있다. 무엇보다 이들 젊은 경제엘리트들은 경제개발우선론을 형성하는데 결정적인 영향을 미쳤다. 곧 정치지도자의 가치관이 경제관료에게 주입되고 이들의 상호작용을 통해 경제개발우선론이 형성되었으며(황인정, 1985: 123-136), 이 과정에서 오히려 경제관료들이 그렇게 유도했다고 볼 수 있다(남제희, 1972: 54).

예를 들어 5·16 군부세력은 부홍부를 건설부로 고쳐 놓고 이것을 토목공사하는 곳인 줄 알고 공병 대령인 박기석을 장관으로 임명한 것으로 보아, 경제개발에 관해 사전에 전혀 준비가 없었음을 알 수 있다(경우희, 1992·6: 86). 박정희 스스로도 인정하였듯이 그는 경제전문가가 아니었고,²⁵⁾ 충분한 검토없이 계획을 강행함에 따라 차질을 빚기도 하였다(박정희, 1963: 44, 138-139). 쿠데타 주체세력도 종전의 경제정책에 대해 막연한 비판은 갖고 있었지만, 통일적이고 명확한 경제정책에 관한 비전을 미리 갖고 있지는 않았고(木宮正史, 1992: 33), 경제개발에 관한 아이디어가 박정희 개인의 것도 아니었으며, 5·16 직후부터 계획수립에 관한 구상을 가졌던 것도 아니었다(이완범, 1999: 140). 당시 미국정부에서도 군사정부의 담당자들은 경제정책에 관한 나름대로의 명확한 비전이 없는 것 같다고 평가했다(앞의 글: 52 각주 122) 참조). 또한 제2차 계획의 작성율을 지휘한 장기영 부총리, 스스로를 2차계획의 아버지요, 3차계획의 할아버지라고 자칭했던 김학렬 부총리조차(경우희, 1987·4: 76) 실제로 경제개발계획에 관해서는 별로 관심도 없었고 무지한 편이었다.²⁶⁾ 게다가 국내 경제학자를 총망라한 산업개발위원회의 고문 중에는 GNP와 NNP의 구별조차 못하는 사람이 있을 정도였다(김진현·지동욱, 1966: 105). 따라서 실제 경제개발계획의 작성은 대통령이 제시한 성장률을 기초로 실무관료들이 주도한 셈이다.²⁷⁾ 특히 이를 실무자들

25) 쿠데타 주체들은 경제에 어두웠기 때문에 쿠데타 직후부터 월례 경제동향보고를 통해 매달 경제를 배웠고, 최고회의 시절 박정희는 ‘경제는 왜 잘 안 되느냐, 특히 증권·금융 문제는 설명을 들어봐도 알 듯 모를 듯 하다’며 사석에서 심정을 토로한 일도 있었다(김홍기, 1999: 83-84).

26) 이는 당시 경제기획원 관리들의 회고를 통해 확인할 수 있는데, 역대 기획원 장관은 경제개발계획을 한번도 읽어보지 않았다, 장 부총리도 읽지 않고 사인했다는데… 또 김학렬 부총리 시절에도 외자도입이 활발하던 때라 기획원의 윗분들은 5개년계획에 대해 별로 관심이 없어서 실무자들이 장차관에게 한달에 한번 보고하기조차 힘들었다고 한다(경우희, 1987·4: 76; 경우희, 1992·6: 92).

27) 물론 장기영·김학렬 부총리는 전환적 지도자로서 대통령의 분신을 자처하며 카리스마와 비전제시, 경제적인 조정력을 바탕으로, 결정된 계획을 불도저와 같은 추진력으

도 3개년 계획 작성 아래 중임자²⁸⁾가 많아서 경제개발우선론이 일관되게 작용할 수 있었다. 그러나 당시의 통계자료²⁹⁾와 한국인의 수준으로는 종합계획을 만들기에 부족했다(앞의 글: 104). 그 결과 경제예측에서 상당한 오차를 범했으며 (이기준, 1990: 34-35), 특히 제1차 계획의 경우 한 실무담당자도 인정했듯이 C급 계획안이어서 나중에 수정할 수밖에 없었다(김진현·지동욱, 1966: 112).

마지막으로 계획 작성에 참여한 이후 이들의 경력을 보면, 30명(김학소·김학현 포함) 중 26명이 계속 관료로 재직하였다. 26명 가운데 훗날 경제부총리로 승진한 사람이 5명, 장관이 9명, 차관이 4명, 일반관료가 8명으로 나타나 계속해서 관료로서 승승장구했음을 알 수 있다. 경제기획원을 떠난 이후에는 국회의원이나 기업인, 교수 등으로 진출하고 있다. 그 밖에 언론인과 기업인으로 바로 전직한 사람이 각각 2명씩 있었다.

지금까지의 분석을 종합하면 일제시대의 인적 유산이 광복 이후 경제성장의 바탕이 되었다는 소위 ‘맨파워성장론’은 적어도 국가 주도 경제개발계획의 작성과 관련해서는 별 관계가 없는 것으로 나타났다. 물론 일제시대를 통해 상업이나 기업인, 기능공, 사무직으로서 어느 정도 근대적인 훈련을 쌓은 것은 사실이지만, 한국인이 조선총독부를 비롯하여 사회 각 부문에서 고위직에 오르는 데는 한계가 있었기 때문에,³⁰⁾ 핵심 업무나 기술을 습득한 사람은 드물었다. 예를 들면 조선총독부 국장(현 장관)을 지낸 사람은 일제 35년간 이진호와 엄창섭 둘뿐이었다. 조선식산은행이 한국의 경제발전에 기여했다고 주장하지만 광복 당시 증권업무를 알고 있는 한국인이 없어서 일본인 담당자를 잔류시켜 과외를 받아야 했고(Moskowitz, 1979, 殖銀行友會 역, 1986: 191, 195; 정병욱, 2003: 130, 142), 송인상씨가 부통부 장관 시절 EDI에서 산업연관표(I/O Table)를 가져왔는데 산업개발위원회 내에 이를 풀이하는 사람이 없었다고 하니(경우희, 1989 · 4: 18), 경제개발에 대한 당시의 인식 수준을 짐작할 만하다. 한국인 최초로 EDI

로써 성공으로 이끈 점은 높이 평가할 만하다(이종범, 1994: 20-27).

- 28) 김종대는 3개년계획부터 1차 계획까지 계속해서 참여하며 정권이 바뀔 때마다 관련 자료를 실어 날랐으며, 1차 계획 작성 당시 농림부 차관으로 영전되는 바람에 안종직이 기획국장을 이어받았다(신성순, 1979: 59-60). 남영우도 3개년계획을 비롯하여 1차, 2차 계획까지 3번이나 참여했다. 1차 계획에 참여했던 우윤희, 이경식, 이옹수도 각각 2번, 2차 계획부터 참여했던 이희일도 2번 참여했다.
- 29) 산업개발위원회의 3개년계획 작성 당시 사용한 각종 계량경제학적인 지표, 곧 국민소득계층조사와 농업노동력조사, 산업연관표, 정부계정분류 등은 습작의 범위를 벗지 못하였다(안림, 1962: 137).
- 30) 일제시대 내내 13개 도지사 중 한국인은 4~5명, 일제 말기에 와서 13도의 경찰부장 중 1명을 한국인으로 발탁하고, 민간에서는 조선식산은행 상무에 한국인 1명을 발탁한 것이 고작이다(水田直昌, 1974: 109).

연수를 받았던 송인상조차 당시 한국에서는 경제발전이나 개발이라는 뜻조차 정립되어 있지 않아서, 연수과정에서 많은 어려움을 겪었다고 토로하고 있다(송인상, 1994: 132).³¹⁾ 개발연대의 경제정책을 주도했던 김정렬(1991: 47)조차도 1951년경 한국은행 도쿄지점 근무 당시에야 일본의 산업정책을 목격하고, “내가 전공하는 금융·외환·재정정책 못지않게 경우에 따라서는 산업정책이 더 중요하고 어렵지 않은가 생각했다”고 한다. 더욱이 4·19와 5·16을 거치면서 아직 자본가세력이 구조적으로 취약하여 정치적, 경제적으로 안정적인 지배세력이 될 수 없었고, 자본주의 축적구조의 한계를 드러냄에 따라 이전과는 다른 국가주도적 경제발전이 가능해진 셈이다(박동철, 1993: 29). 이러한 상황에서 산업개발위원회의 3개년 계획 작성에 참여했던 경제관료들이 그 이후 제1차와 제2차 계획의 작성을 주도하며 갈수록 정교한 계획안을 작성했다는 점에서, 광복 이후 새롭게 등장한 테크노크라트들이 경제개발계획을 작성하는 과정에서 시행착오를 거치며 스스로를 학습하여 개발연대의 경제 주역으로 성장했다고 할 수 있겠다.

대체로 1930년대와 1960년대의 연관설은 박정희 대통령의 개인적인 일제 전력에서 유래된 측면이 강하다고 할 수 있다.³²⁾ 곧 박정희는 일제식 학교 교육을 받았고, 스스로 긴 칼 차고 싶어 만주로 갔으며(정운현, 2004: 77-78), 그 곳에서 일본의 군사훈련을 받고 엘리트 장교가 되었으며, 돌아와서는 명치유신을 혁명 수행에 많은 참고로, 또 정치·경제 발전의 모델³³⁾로 이용했다(박정희, 1963: 170-172). 게다가 일제 말기의 전쟁의 확대에 따른 일본인 기술자의 징집이 한국인 기술자를 숙련시키는 계기가 되었고,³⁴⁾ 전쟁의 와중에서 전체 기업인 가운데 한국인의 비중이 10%나 될 수 있었기 때문에 광복 이후 경제발전의 동력이 되었다고 한다(Eckert, 1996: 17-22). 그러나 식민지 교육제도가 근대적 상공업자를 양성하는데 직결되지 못했고,³⁵⁾ 기술자라는 사람들은 대부분 일본인 공장에

31) Moskowitz(1979, 殖銀行友會 역, 1986: 205-206)의 주장에 따르면 송인상은 일제시대에 조선식산은행에 근무했고, 광복 이후 한국은행을 거쳐 이승만정부에서 부통부 장관과 재무부 장관을 역임한 맨파워성장론의 대표적인 인물이다.

32) 특히 안병직(1995: 135)은 1960년대 이후 경제발전의 중심인물로 민주군의 육군 중위 출신 박정희를 꼽고 있다.

33) 특히 경제에 대한 통제와 개입에 바탕을 둔 박정희정부의 국가 주도 경제개발방식이 조선총독부의 개발방식과 유사하다고 지적하는 사람도 있지만(Eckert, 1991: 253-259), 1950년대 이후 등장한 제3세계의 군사정부들은 대체로 정치·경제·사회적 변화를 위해 통제경제와 공기업의 확대를 선호하는 경향이 있었다(Janowitz, 1964: 63-65).

34) 이것이 정당화되기 위해서는 일제 말기에 급증한 기술자들이 광복 이후 귀속재산의 처분과 해체 과정에서 과연 기술자로서 계속 공장에 남아 있었는지 경험적으로 입증할 필요가 있다고 하겠다.

35) 일제시대의 대학과 전문학교, 사범학교, 실업학교는 주로 교원과 관료를 양성했고, 실업보습학교는 농촌지도자를 양성했으나, 상공업 종사자는 많이 배출하지 못했다. 예

서 말단 숙련공 노릇이나 했기 때문에 일의 원리는 모르는 채 그저 시키는 일만 하는 정도였다(유원식, 1987: 155). 박정희의 정치적 기반이자 당시 한국에서 가장 현대화된 제도였던 군대³⁶⁾조차 미국식 모델을 근거로 서구의 표준에 따라 조직, 훈련되고 있었다.³⁷⁾ 더욱이 집권 초기 군인으로서 박정희는 경제에는 무지했고, 그 때문에 경제에 관한 한 경제관료에게 의존할 수밖에 없었다.

먼저 경제기획 부처의 장차관의 이력을 보면, 이들은 대부분 대졸 이상의 고학력이고, 경제학에 대한 지식이 있고, 대체로 일제시대에 한국과 일본에서 대학을 졸업했으며, 절반 정도는 일제시대에 사회활동을 한 경험이 있었다. 광복 이후에는 대부분 관료로 재직했으며, 미국 유학 또는 연수, EDI 연수, 합동경제 위원회를 통해 현대 경제학을 수학하면서 일제시대의 교육 경험이 상당 정도 회복되는 과정을 거쳤다. 특히 이를 경제엘리트 가운데 일제시대를 통해 일본의 파시즘적 계획경제의 작성 또는 집행 과정에 직접 참여한 사람이 없었고, 1960년대 이후의 경제계획 방식은 그것과 상당한 차이가 있었다. 다음으로 경제개발 계획을 작성한 실무주역들의 이력을 보면, 대부분 광복 이후 국내 또는 미국에서 대학이나 대학원 과정을 이수하며 경제학을 전공하였고, 1명을 제외하면 일제시대에 사회경험이 없었다. 또한 광복 이후 미국의 ‘탈일본화’ 교육재건정책에 따라 단기간에 많은 교수와 관료, 학생들이 미국 유학 또는 연수를 통해 한국에서 미국식 근대화를 추진하는 중추세력을 이루었다. 게다가 제3차 계획의 작성까지는 미국인 고문의 영향이 커기 때문에, 1930년대의 경제개발 경험이 이들에게 영향을 미쳤을 가능성은 거의 없다.

따라서 경제개발계획의 작성은 현대화된 군부를 중심으로 여기에 서구 유학 경험이 있는 젊은 교수와 관료가 합세하여 추진한 셈이다(Douglas, 1964: 25). 곧 당시의 경제관료나 박정희 모두 경제개발에 관한 확고한 비전이나 청사진이 있었던 것은 아니나, 3개년 계획의 작성 아래 축적된 지식을 바탕으로 미국의 간섭을 받으면서도 점진적 자주적으로 경제개발계획을 발전시켜 왔다고 할 수 있다.

를 들어 1933년 실업학교 졸업자 가운데 관공리는 33%인 반면 은행이나 회사, 상점 취업자는 한국인의 32%에 불과했다. 또 1933년에 1개였던 공업학교는 1942년까지도 9개뿐이었다(橋谷弘, 1990: 141-142.).

36) 이에 반해 Scalapino(1963: 31)는 쿠데타 주체세력들을 최소 “서구화된”(the least “Westernized”) 엘리트로 평가하고 있다.

37) 이는 1961년까지 박정희를 포함하여 약 6,000명의 장교들이 미국의 군사학교에서 훈련을 받았다는 데서도 확인할 수 있다(이한빈, 1968: 210). 박정희는 1954년 1월부터 6월까지 미육군 포병학교(오클라호마주)에 유학했다(정재경, 1994: 23-25).

IV. 결 론

국가 주도 경제개발에 관한 사고는 전통적으로 존재해 왔으며, 일제시대에는 1930년대 이후 전시 통제경제체제 아래서 중화학공업을 일으키면서 소위 ‘한국의 공업화론’이 대두하였다. 광복 직후에도 전통적인 사고와 일제의 공업화, 사회주의형 경제개발론의 영향, 경제재건에 대한 현실적인 필요성 등으로 말미암아 정파에 상관없이 국가 주도의 경제개발과 계획경제에 대한 폭넓은 합의가 존재했다. 그러나 한국인의 손으로 계획 작성이 실현된 것은 자유당 말기 산업개발위원회가 발족되고 나서였으며, 시행된 것은 5·16 이후 제1차 경제개발 5개년계획이 처음이었다. 개발연대를 통해 한국경제가 고도성장을 이룩하자, 1980년대 이후 그 성장의 배경을 놓고 식민지시대와 연관성 여부가 논란의 대상이 되었다. 특히 국가 기획기구의 도입에서는 일제시대와 어느 정도 연속성이 있다고 볼 수 있다. 곧 일제 말기에 전시 물자동원을 위해 설립한 조선총독부 기획부가 정부수립 이후 그 목적은 다르지만 기획처로 부활한 점이다. 그러나 경제개발계획을 작성하고 집행한 경제엘리트는 광복을 전후하여 단절성이 있음을 확인할 수 있었다.

첫째, 경제기획 부처 장차관을 보면 일제시대에 관료 경험이 있는 사람도 있었지만, 그보다는 광복 이후에 관료생활을 시작한 사람이 더 많았다. 대체로 일제시대에 국내 또는 일본에서 대학을 졸업하여 일본식 교육을 받은 경험이 있지만, 그 뒤 미국 유학 또는 연수를 통하여 미국식 근대화 사고를 습득한 바 있다. 대학 또는 대학원을 통해 이들의 약 절반 정도가 경제학을 수학하였다. 경제개발계획의 수립과정에서 ‘GNP의 신봉자’가 된 이들은 다수가 두세 번에 걸쳐 해당직위를 중임하면서 일관되게 계획을 이끌어 갈 수 있었다.

둘째, 경제개발계획을 작성한 실무주역들을 보면 대부분이 광복 이후에 국내 또는 미국에서 대학을 졸업하여 일제시대에 사회경험은 거의 없었다. 대학 졸업 후 국내 또는 미국에서 대학원을 이수하며 경제학으로 무장했으며, 30대 중반의 젊은 패기로써 국가의 장래가 달린 중대한 개발계획을 작성하였다. 이를 역시 각 계획에 걸쳐서 중임자가 많아서 경제개발우선론을 관철시키는데 큰 역할을 하였다. 특히 3개년계획부터 제1차 계획까지는 관료뿐 아니라 대학교수와 한국 은행 출신들의 역할이 컸으며, 제3차 계획까지는 미국인 고문들의 입김도 상당히 작용했다. 따라서 실무주역들로서는 일제시대와의 단절성이 한층 더 선명하다고 하겠다.

물론 일제식 교육의 영향을 깊이 받은 박정희 대통령이 개발연대에 1930년대식의 경제운용 방식을 활용했을 가능성은 배제할 수 없고, 구체적인 정책집행 방식의 연속과 단절문제에 대해서는 앞으로 더 많은 연구가 있어야 할 것이다.

하지만 경제개발계획의 작성과 관련해서는 그도 경제관료에게 크게 의존할 수 밖에 없었고, 그 경제관료들은 미국 유학 또는 연수를 통해 식민지시대와 단절성이 강하고, 또 미국의 원조를 받고 있어서 미국인 고문들의 영향이 컸으며, 정부수립 이후 재벌의 창업이 성했고 이들이 개발연대를 통해 급성장하였다. 무엇보다 일제 말기의 파시즘적 계획경제의 작성 또는 집행 과정에 직접 참여한 한국인은 없었고, 경제개발에 대한 사고도 부흥부가 신설된 1950년대 중반 이후에 급조된 학습을 통해 형성되었다는 점에서, 1930년대의 경험과 1960년대의 경제개발계획 사이에는 상당한 단절이 있다고 하겠다.

참고문헌

- 경우희. (1987·4). 경제계획의 주역들, 그 뒷이야기를 이제야 밝힌다. 「會誌 經友」, 2: 71-78.
- _____. (1989·4). 부흥부! 한국경제의 초석은 그때 놓여졌다. 「회지 경우」, 5: 16-21.
- _____. (1989·11). EPB는 이렇게 태어났다. 「회지 경우」, 6: 14-23.
- _____. (1992·6). 기획원 30년의 영광의 발자취. 「회지 경우」, 10: 81-98.
- 김기원. (1990). 「미군정기의 경제구조: 귀속기업체의 처리와 노동자 자주관리운동을 중심으로」. 서울: 푸른산.
- 김낙년. (2003). 「일제하 한국경제」. 서울: 해남.
- 김신복. (1982). 우리나라 경제개발계획의 비교고찰: 수립과정과 주체, 목표와 수단등을 중심으로. 「행정논총」, 20(2): 1-20.
- 김인수. (1987·4). E.D.C.-초창기의 경제개발계획의 산실. 「회지 경우」, 2: 29-30.
- 김정렴. (1991). 「한국경제정책30년사: 김정렴회고록」. 서울: 중앙일보사.
- 김진균. (1983). 한국 사회학, 그 물역사상의 성격. 한길사. 「한국사회연구」, 1: 87-107.
- 김진균·정근식. (2003). 식민지체제와 근대적 규율. 김진균·정근식 공편. 「근대주체와 식민지 규율권력」, 13-29. 서울: 문화과학사.
- 김진현·지동욱. (1966·9). 한국장기개발계획의 내막. 「신동아」, 100-120.
- 김홍기 편. (1999). 「비서 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제」. 서울: 매일경제신문사.
- 남재희. (1972). 경제관료와 정치적 리더쉽: 경제제일주의에 대한 반성을 중심으로. 「행정논총」, 10(1): 51-69.
- 대한민국공훈사발간위원회 편. (1987). 「대한민국 역대삼부요인총감」. 서울: 광복출판사.
- 「동아일보」. (1960a). 經濟安定 第一主義를 指向. 8월14일: 1.
- _____. (1960b). 統韓 유엔加入 外交強化. 8월18일: 1.

- _____. (1980). 韓國社會 그 非理와 弊習<13>: 연줄과 편가름病. 8월27일: 3.
- 馬越徹. (1987). 獨립후의 한국교육재건과 미국의 교육원조. 阿部洋 편. 「해방후 한국의 교육개혁」, 167-199. 서울: (재)한국연구원.
- 木宮正史. (1992). 「한국의 내포적 공업화전략의 좌절: 5·16군사정부의 국가자율성의 구조적 한계」. 고려대학교 박사학위논문.
- 박동서. (1968). 한국 행정부의 고급관리자의 자격조사. 「행정논총」, 6(2): 65-93.
- 박동철. (1993). 「한국에서 '국가주도적' 자본주의 발전방식의 형성 과정」. 서울대학교 박사학위논문.
- 박정희. (1963). 「국가와 혁명과 나」. 서울: 향문사.
- 박태균. (2000a). 「1956~1964년 한국 경제개발계획의 성립과정: 경제개발론의 확산과 미국의 대한정책 변화를 중심으로」. 서울대학교 박사학위논문.
- _____. (2000b). 8·15 직후 신국가 건설을 위한 정책대안의 성격과 특징: 경제정책을 중심으로. 교육인적자원부. 「인본주의 참여문화전통과 21세기 한국사회」, 515-550.
- _____. (2002). 1950년대 경제개발론 연구. 「역사와현실」, 61: 219-249.
- 박희범. (1968). 「한국경제성장론」. 서울: 고려대 아세아문제연구소.
- 배성동·김종림. (1979). 한국기업인의 의식구조: 경제엘리트의 행태와 정치발전의 방향 전망. 한국정치학회. 「제3회 합동학술대회논문집」, 191-219.
- 삼성경제연구소. (2005). 한국기업 성장 50년의 재조명. *CEO Information*, 500: 1-29.
- 송인상. (1994). 「회남 송인상 회고록: 부흥과 성장」. 서울: 21세기북스.
- 신성순. (1979). 경제기획원. 신성순 외. 「한국의 경제관료」, 25-74. 서울: 다락원.
- 안림. (1962·2). 5개년경제계획의 성격과 문제점. 「사상계」, 104: 134-143.
- 안병만. (1985). 「한국정부론」. 서울: 다산출판사.
- 안병직. (1995). 한국에 있어서의 경제발전과 근대사연구. 「제38회 전국역사학대회 발 표요지」, 126-136.
- _____. 편. (2001). 「한국경제성장사」. 서울: 서울대학교출판부.
- 안병직·김낙년. (1995). 한국경제성장의 장기추세(1910~현재): 경제성장의 역사적 배경을 중심으로. 「광복50주년 기념논문집 3: 경제」, 5-30.
- 안용식 편. (1995/1996). 「대한민국관료연구: I·II·III」. 서울: 연세대 사회과학연구소.
- 양성철. (1994). 「한국정부론: 역대정권 고위직 행정엘리트 연구(1948-1993)」. 서울: 박영사.
- 연합통신 편. (1982/1986). 「한국인명사전」. 서울: 연합통신사.
- 오갑환. (1975). 한국의 재벌: 경제에리트의 사회적 배경, 계층적 상황과 그 영향에 관한 사회학적 연구. 「(서울대)논문집: 인문사회과학」, 20: 206-232.
- 오원철. (2006). 「박정희는 어떻게 경제강국 만들었나」. 서울: 동서문화사.

- 유원식. (1987). 「5·16비록: 혁명은 어디로 갔나」. 서울: 인물연구소.
- 이기준. (1982). 「한국경제학교육사연구」. 서울: (재)한국연구원.
- _____. (1990). 「일학일생: 사편」. 서울: 일조각.
- 이기홍. (1999). 「경제근대화의 숨은 이야기」. 서울: 보이스사.
- 이대근. (1989). 해방후 귀속사업체의 실태와 그 처리과정. 안병직·이대근 외(공편). 「근대조선의 경제구조」, 472-505. 서울: 비봉출판사.
- 이영훈. (1996). 한국사에 있어서 근대로의 이행과 특질. 「제39회 전국역사학대회 발표 요지」, 71-97.
- 이완범. (1999). 제1차 경제개발5개년계획의 작성과 미국의 역할, 1960~1965. 정신문화연구원 편. 「1960년대의 정치사회변동」, 11-157. 서울: 백산서당.
- 이종범 편. (1994). 「전환시대의 행정가: 한국형 지도자론」. 서울: 나남출판.
- 이종훈. (1979). 「한국경제론: 국민경제형성과정」. 서울: 법문사.
- 이한빈. (1968). 「사회변동과 행정」. 서울: 박영사.
- 임대식. (1998). 1950년대 미국의 교육원조와 친미 엘리트의 형성. 역사문제연구소(편). 「1950년대 남북한의 선택과 굴절」, 128-185. 서울: 역사비평사.
- 임도빈. (2001). 행정조직. 강인재·이달곤 외. 「한국행정론」, 173-218. 서울: 대영문화사.
- 임종국 저/반민족문제연구소 편. (1994). 「실록 친일파」. 서울: 돌베개.
- 재무부. (1958). 「재정금융의 회고: 전국10주년 업적」. 서울: 재무부.
- 정병욱. (2003·가을). 해방 직후 일본인 잔류자들: 식민지배의 연속과 단절. 「역사비평」, 64: 129-149.
- 정운현. (2004). 「실록 군인 박정희」. 서울: 개마고원.
- 정일준. (2004). 미국의 제3세계정책과 1960년대 한국사회의 근대화. 노영기 외. 「1960년대 한국의 근대화와 지식인」, 21-57. 서울: 선인.
- 정재경 편. (1994). 「박정희실기: 행적초록」. 서울: 집문당.
- 정정길. (1994). 「대통령의 경제적 리더십: 박정희·전두환·노태우 정부의 경제정책관리」. 서울: 한국경제신문사.
- 정태현. (2004). 해방 전후 경제계획론의 수렴과 전쟁 후 남북에서의 적대적 분화. 「한국사학보」, 17: 241-273.
- 조기준. (1982). 한국기업가사연구. 고려대학교 아세아문제연구소. 「일제하의 민족생활사」, 3-18. 서울: 현암사.
- 지수걸 외. (1994). 토론: 식민지 사회론의 제문제. 「역사와현실」, 12: 68-113.
- 지재희·이준영. (2002). 「제국 건설의 행정 직제와 직무 지침서: 주례」. 서울: 자유문고.
- 차남희. (1981). 한국 경제엘리트의 자본형성에 관한 분석: 1953-1960년을 중심으로. 「

- 현상파인식』, 5(1): 179-194.
- 한국일보사 경제부 편. (1985). 「85년판 한국의 50대재벌」. 경기 수원: 경영능률연구소 출판부.
- 한국정경사 편. (1979). 「대한민국 역대삼부요인총람」. 한국정경사.
- 한영우. (2002). 「다시찾는 우리역사」. 서울: 경세원.
- 합동통신사 편. (1970). 「현대한국인명사전: 인명·명부」(합동연감 1970년판 별책). 서울 삼성인쇄주식회사.
- 허수열. (2005). 「개발 없는 개발: 일제하, 조선경제 개발의 현상과 본질」. 서울: 은행 나무.
- 홍준형. (2001). 행정과 법. 강인재·이달곤 외. 앞의 책, 103-146.
- 橋谷弘. (1990·3). 1930·40年代の朝鮮社會の性格をめぐって. 「朝鮮史研究會論文集」, 27: 129-154.
- 堀和生. (1995). 「朝鮮工業化の史的分析」; 주의종 역. (2003). 「한국 근대의 공업화: 일본 자본주의와의 관계」. 서울: 전통과 현대.
- 大石嘉一郎. (1974). 戰後改革と日本資本主義の構造變化: その連續説と斷絶説. 東京大學 社會科學研究所 講. 「戰後改革 1: 課題と視角」, 63-97. 東京: 東京大學 社會科學研究所.
- 服部民夫. (1986). 政治と人間關係ネットワーク. 小牧輝夫 편. 「朝鮮半島: 開放化する東アジアと南北對話」, 57-79. 東京: アジア經濟研究所.
- 服部民夫·鐸木昌之 공편. (1987). 「韓國政治エリート研究資料: 職位と略歴」. 東京: 東京大學 東洋文化研究所.
- 水田直昌·감수. (1974). 「總督府時代の財政: 朝鮮近代財政の確立」. 東京: (財)友邦協會.
- 李海珠. (1980). 「韓國工業化の歴史的展開: 工業化政策の展開における韓日比較の視點」. 東京: 稅務經理協會.
- 朝鮮銀行史研究會 편. (1987). 「朝鮮銀行史」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 朝鮮總督府. (1932). 「朝鮮總督府統計年報」(1930년판). 京城: 行政學會印刷所.
- _____. (1940a). 「施政30年史」. 京城: 朝鮮總督府.
- _____. 편. (1940b). 「朝鮮總督府及所屬官署 職員錄」(1940년판). 京城: 朝鮮行政學會.
- 中村隆英. (1974). 「日本の經濟統制: 戰時·戰後の經驗と教訓」. 東京: 日本經濟新聞社.
- 霞關會 편. (1971). 「現代韓國人名辭典」(1971년판). 東京: 霞ヶ關出版株式會社.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York. Oxford: Oxford University Press.

- Anderson, Perry. (1992). Marshal Berman: Modernity and Revolution. *A Zone of Engagement*, 25-55. London: Verso; 김영희·유재익 공역. (1993). 근대성과 혁명. 「창작과비평」, 80: 336-371.
- Cleaves, Peter S. (1980). Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design. In Merilee S. Grindle(ed.). *Politics and Policy Implementation in the Third World*, 281-303. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cole, David C. and Princeton N. Lyman. (1971). *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Douglas, William A. (Spring, 1964). South Korea's Search for Leadership. *Pacific Affairs*, 37(1): 20-36.
- Eckert, Carter J. (1991). *Offspring of Empire: The Koch'ang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876-1945*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Eckert, Carter J. (1996). Total War, Industrialization, and Social Change in Late Colonial Korea. In Peter Duus, Ramon H. Myers, and Mark R. Peattie(eds.). *The Japanese Wartime Empire, 1931-1945*, 3-39. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Janowitz, Morris. (1964). *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Kim, Eun Mee. (1997). *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany: State University of New York Press.
- Moskowitz, Karl. (1979). *The employees of Japanese banks in colonial Korea*. Harvard University Ph. D. Thesis; 殖銀行友會譯. (1986). 「植民地朝鮮における日本の銀行の従業員達」. 東京: 殖銀行友會.
- Rogers, Everett M. (1995). *Diffusion of Innovations*. 4th(ed.). New York: The Free Press.
- Scalapino, Rovert A. (1963·1). Korea: The Politics of Change. *Asian Survey*, 3(1): 31-40.
- Wolf, Charles, Jr. (1962·12). Economic Planning in Korea. *Asian Survey*, 2(10): 22-28.
- Zysman, John. (1983). *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and*

the Politics of Industrial Change. Ithaca and London: Cornell University Press.

동아일보(www.donga.com) 인물정보(검색일: 2006. 5. 10.).

법제처 종합법령정보센터(www.klaw.go.kr)(검색일: 2006. 4. 6.).

중앙일보(www.joins.com) 인물정보(검색일: 2006.5. 25.).

Abstract

The Continuity and Discontinuity of the Government-Initiated Economic Development Policy: Based on the Experience of Economic Elites

Seung-Yeon Han

This essay examines the experience of economic elites in the government-initiated economic development policy in order to determine if there is any relationship between the government-initiated economic development policy in the developmental period compared to the period at the end of the Japanese occupation. Above all, many of the Ministers and the vice-Ministers of economic planning board have experienced imperialism through education or bureaucratic experience under Japanese rule, but few participated in the planned economic policy at the end of the Japanese colonial rule. They came to realize the urgent need of modernization through their study or training in the United States after the liberation of Korea. Also, the actual leaders who created the economic development plan did not have social experience under the Japanese government, but instead had experienced American-style modernization while taking undergraduate or graduate courses in Korea or the United States. In this respect, it may be safe to say that there is a strong tendency of discontinuity between economic development under Japanese rule and that after the independence of Korea.

[Key words: Government-Initiated Economic Development Policy, Economic Development Planning, Economic Elite, Economic Bureaucrat]