

官僚와 政策

—제3,4공화국의 경제 발전정책을 중심으로—

김 광 응*

〈차례〉	
I. 서론 : 상황과 철학	추진력
II. 제3,4공화국 경제발전정책의 내용과 특징	IV. 박정희의 이념적 가치관 — 발전관 · 관료관
III. 제3,4공화국의 경제발전정책	V. 평가와 결론

〈요약〉

박정희 대통령 집권 18년(1962~1979) 동안 한국경제의 성장은 괄목할 만한 것이었다. 국민총생산은 무려 27배가 증가했고 경제성장을 평균 9.1% 였다. 오늘의 한국이 세계 10대 교역국중의 하나로 부상한 기초가 그때 다져졌다고 할 수 있다.

그렇게 변화하게 된 원인으로 여러 요인을 꼽을 수 있다. 당시의 국제경제의 흐름, 국민의 근면성, 양질의 저임노동력, 기업가 정신 등등. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 “기아선상에서 하덕이는 민생고”를 해결하겠다는 혁명공약대로 박대통령의 결의와 이에 따라 실천에 뛰어난 관료집단의 노력이 보태졌기에 가능했다는 사실이다. 이를 여러 요소를 취합해 종족시킨 힘은 정책메카니즘이다. 코포라티즘적 성격이 강한 국가의 규제 또는 조장적 성격 따라 경제은 내용도 내용이지만 수단으로서의 기체 구실을 톡톡히 해냈다.

실천의 구체적 방안은 정부조직의 개편에서 시작되었다. 변화를 ‘기회’하고 부처간의 정책을 ‘조정’ 할 수 있는 경제기획원을 설립해서 ‘정책공간’을 장악했고, 각 부처에도 직급을 늘리고 기회과 조정을 관리하는 부서를 두었다. 경제정책 간의 조화는 조직의 개편만으로 이루어 진 것이 아니라 관리자급을 전보시키는 인력관리를 통해서도 이루어졌다. 경제기획국과 예산국 출신의 국장들이 유관부처의 차관이 되고 장관이 되는 것을 계기로 사전 정책 조정과 조화가 이루어진 것이다.

변화의 메카니즘 뒤에는 양향적이지만 미래지향적이고 진취적인 군부 관료 엘리트가 보수적이고 안일했던 민간 관료 엘리트에 접목되면서 준 자극이 크게 작용했고 더 깊은 근저에는 대통령의 ‘발전주의’ 이데올로기가 자리 잡고 있었다.

중앙집권적 관료가 강한 전통의 국가가 변화를 시도하는 경우, 일컬어 ‘유도된 근대화’의 도정에는 절은 명암이 엇갈리는데, 우리의 지난 경험도

예외가 아니어서 비판적인 평가가 앞선다. 첫째, 자유주의·자본주의적 발전양식을 풀어보니까 결국 국가와 독점자본이 결탁해 부의 면재만 결과한 것이 아닌가. 둘째, 그것은 결국 공업의 매연속에 우리의 토속적 삶이 시들어가는 저개발 상태를 낳은 것이 아닌가. 셋째, 화려해진 경제의 그늘에 인권은 억압당해 ‘정치비용’만 많이 든 발전을 가져왔고 그것은 결국 체제간의 불균형만 자아내 만성 불안을 가중시키고 있는 것이 아닌가 하는 것이다. 그 시대를 살 인간의 존재 가치를 새롭게 새기며 존재의문이 다음 세대에 계승되지 않기를 바랄 뿐이다.

I. 서론 : 상황과 철학

이 글은 제3, 4공화국 박정희 대통령 집권 당시의 경제발전정책을 평가함에 있어서 관료가 어떤 역할을 했는가에 초점을 맞춘 것이다.

1950년대 한국경제의 수준이 1인당 국민소득을 기준으로 했을 때 아프리카의 몇 나라와 비슷하거나 못했고, 남미의 몇 나라에 활선 미치지 못했던 사정을 기인한다.¹⁾ 1960년대에 접어들면서 이러한 사정이 달라지기 시작한 것이朴正熙大統領의 경제발전정책과 정책의 입안과 집행 메카니즘으로서의 관료 때문이라고 해도 크게 어긋나지는 않을 것이다.

논·론 경제성장은 갑작스런 변이속에 이루어지는 것이 아니고 누적된 변화의 소산이라고 할 수 있다. 즉 60년대 성장의 기틀은 50년대의 축적이 나온 결과라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이 나라 경제성장의 속도를 가속화시킨 것은 시대 상황을 인지한 朴正熙大統領의 독특한 발전관과 관료관, 그리고 정치관에 있다고 해도 좋을 것이다.

그가 5.16 「혁명 제 1성(선언문)」에서 밝힌 여섯 가지 내용 중에는 “絕望과 飢餓線上에서 허덕이는 民生苦를 時急히 解決하고 國家自主經濟再建에 總力を 傾注할 것입니다”라는 약속이 있다. 가난을 극복하고 자주경제를 이루겠다는 결의가 대단하다는 것을 읽을 수 있다. 춘궁기에 식량이 모자라 보리죽으로 겨우 혁명하던 가난한 백성이 대다수였던 당시의 사정으로 보아 혁명의 정당성을 구하기에 적절한 표현이었을 것이다. 동시에 같은 선언문 모두의 “腐敗하고 無能한 現政權과 既成政治人們”이라는 표현에 주목할 필요가 있다. 정치인을 포함한 정권담당자들이 부패하고 무능하다는 것이 그에게 항상 인상지워져 그후 계속해서 정치인은 못 믿겠으며 그래서 경제발전정책 등에 간여치 못하도록 했

1) 1950년대 1인당 국민소득은 나이지리아 150달라, 캐냐 129달라, 이집트 203달라, 브라질 373달라, 멕시코 562달라, 아르헨티나 907달라였다.

을 것이라는 추측이 가능하다. 나이가 이들 집단에는 고위 관료도 포함되는 것 이므로 이들에게서도 항상 감시와 확인의 눈을 떼지 않았고, 그래서 이것이 바로 당시 정치와 행정의 성격과 양식을 결정지은 것이라고 할 수 있을 것이다.

정치와 행정도 그랬지만 당시 경제구조와 수준은 후진국의 모습 그대로였다. 앞서 약간 비치긴 했어도 당시 경제수준을 일별하면, 國民總生產은 1962년 당시 2:의 달라에 1인당 국민소득은 87달라였으며 실질경제성장을은 2.2%였다. 이들 수치가 박정희 대통령 집권 말기(1979년)에는 크게 바뀌어 각각 614억 달라, 1,640달라 및 7.0%가 되며, 동기간(18년) 평균치는 160.8억 달라, 459달라 및 9.1%가 된다.

국내수지도 1961년에는 미미해 經常收支가 3천 300만 달라에 무역수지는 -2 억 4千 200만 달라였고 외환보유액은 -5,000만 달라였을 뿐이다. 이들 수치는 1979년 당시 각각 -41억 5천 100만 달라, -43억 9천 600만 달라가 되고 외환보유액만 크게 늘어 57억 800만 달라가 된다.

輸出입 수출은 1961년에 4천 100만 달라이던 것이 1979년에는 150억 5천 500만 달라가 되고 수입도 3억 1천 600만 달라가 203억 3천 900만 달라로 는다. 이에 따라 세계무역에서 차지하는 비중이 증가한다. 1965년의 무역점유율 0.19%가 1979년에 1.16%로 변했던 것이다. 현재의 세계 10대 교역국으로 성장한 기초가 다져지기 시작한 것이 바로 그 기간이었다고 할 수 있을 것이다.²⁾

다수 장에서 상론하겠지만, 당대의 경제성장은 그 기본구조의 성격을 ‘유도된 근대화’(induced modernization)로 설명할 수 있을 듯 하다.³⁾ 유도된 근대화는 서구 선진국이 산업주의에 기초하면서 변화를 자발적으로 끌고간 「자본주의적 근대화」의 유형과 달리, 그리고 산업주의에 기초하되 변화를 조직적으로 이끈 「나산주의적 근대화」와도 또 달리 문화접촉에 근거를 두고 조직적으로 추진한 경우로서 같은 문화접촉에 근거를 두고 자발적으로 변화해 간 「文化化近代化」하고도 또 다른 유형이다. 이 점은 또 다른 문헌에서도 지적되었듯이 중앙집권적 관료가 강한 국가에서 흔히 볼 수 있는 경험이라고 하겠다.⁴⁾ 서구에서 시작되어 세계로 전파된 근대화의 경험이 나라사정 따라 다를 수 밖에 없었

2) 이상 수치는 經濟企劃院, 『國內外 主要經濟 指標』 1989.4 참조.

3) ‘유도된 근대화’의 개념은 Szymon Chodak의 *Societal Development* (New York: Oxford University Press, 1973).

4) Cyril E. Black은 그의 저서 *The Dynamics of Modernization* (New York: Harper & Row, 1967)에서 세계 국가들의 근대화 역사를 7개의 군집으로 나누어 제5 군집에 해당되는 국가의 특성을 중앙집권적 관료가 근대화를 추진한 경우로 들었다. 이에는 러시아, 중국, 일본, 타일랜드, 터키, 아티오피아 등이 포함된다.

는 ⁵ 쪽, 그중에는 원형에 충실한 나라들도 있었지만, 전혀 다른 결과를 낳아 오히려 저개발의 수렁에서 해매고 있는 나라들도 있다. 제3, 4공화국 당대의 근대화 경험을 굳이 유형화 시킨다면 위와 같은 분류 중 ‘유도된 근대화’나 ‘제5유형’에 가깝다고 해석해 볼 수 있다. 이를 ‘관료적 발전주의’라고 달리 표현해도 좋을 것이다.⁶⁾ 한 나라의 경제성장을 주도했던 주체중의 하나를 관료로 보고 이들 집단의 생각과 가치가 정책으로 혼합되어 생산집단에 스며들고 사회를 지배하였다면 그것은 그 기초가 무엇이었던 간에 그렇게 성격지워 볼 수 있을 것이다.

이 글은 60~70년대 경제성장의 경험을 회고하고 평가함에 있어서 위와 같은 견해를 토대로 관료가 정책을 통해 어떤 역할을 했는가를 조명해 보려는 것이다. 회고는 감상적이 아니라 사실에 대한 충실한 해석에 걸들여 다분히 비판적일 것임을 미리 밝힌다. 글의 내용은 서론에 이어 당대의 경제발전정책의 내용과 특징을 개관하고, 조직과 관리에 바탕을 둔 정책의 추진력을 살펴보고, 다음이 이를 뒷받침하고 있는 박정희 대통령의 발전·관료·정치 등에 대한 이념적 가치관을 밝힌다. 끝으로 명암이 엇갈리는 당대의 정책효과를 비판적으로 평가·하려고 한다.

II. 제3, 4공화국 경제발전정책의 내용과 특징

앞서 박정희 대통령 집권 당대(1962~1979)의 경제변화를 일별하였지만, 여기 다시 그의 정책특징과 관련지어 변화를 개관할 필요가 있다.

경제발전과 관련된 그의 정책적 특징은 말할 나위도 없이 첫째, 형식면에서 計劃的·長期的인 것이었다. ‘計劃的’이라고 하는 것은 1962년부터 시작된 經濟開發 5個年 計劃으로 그 성격이 분명해진다. 집권기간과 꼭 일치하지는 않지만 차례에 걸친 計劃期間(1962~1981)이 바로 박대통령의 경제업적을 평가할 수 있는 시기가 된다. ‘계획적’이란 의미 속에는 설정된 목표의 달성이라는 의도성과 이를 조직적으로 추진하겠다는 체계성이 합축되어 있다. 조직적 추진에 관료미 카니즘이 필요한 것은 물론이다. 계획통제경제에서 불가결한 중앙행정기구와 은·중앙은행이 대통령의 지원과 비호하에 있었던 것은 극히 자연스러운 설정이었다.

둘째, 내용면에서 수출·외자주도적이었다.⁶⁾ 여기에 정부의 특혜적 재정·

5 김광웅, 『관료와 발전』(서울: 평민사, 1986) 참조.

6) 전철환·박경, 「경제개발과 정부주도경제의 전개」, 『해방 40년의 채인식 Ⅱ』(서

금융·원이 결들여 지고 그 결과는 결국 독점자본 내지 국가독점자본의 형성이 라는 자본주의의 왜곡구조를 낳는다. 1962년 제1차 계획이 실시될 당시 제조업은 주로 식품·섬유·합판·가발 등 단순가공업종이었고 여기에 외자를 공급하고 비교적 양질의 노동력이 저렴한 임금수준에서 제공되었고, 이것이 적극적인 수출지원책과 어우러져 급격한 수출신장을 가져오고 고도성장을 이루게 된 것이다. 제조업구성비를 한 예로 들면 1961년의 13.6%에서 1971년에 21.0%로 증가하는데, 제조업중 중화학공업의 비중은 1961년의 26.3%에서 1971년에는 39.3%로 증가하고 경공업 비중은 상대적으로 감소한다. 그러나 경공업 제품의 수출률은 1966년의 11.1%에서 1970년의 16.3%로 급증하는데 비하여 중화학공업제품의 수출율은 6.4%에서 7.4%로 소폭증가하는데 그친다. 수출부문에는 노동기약적 경공업이 중심이 되며 국내산업육성은 중화학공업부문에 집중된다. 저임금을 무기로 해서 경공업 제품의 출혈 수출에 의해 공업화가 전개되었음을 쉽게 알 수 있다.⁷⁾ 1962~1981년 사이에 수출무역의 규모는 387.8배(경상가치 기준)로 커져 연평균 37.8%의 증가율을 보였다. 한편 도입된 외자의 상당부분이 제조업 중에서도 비료·정유·화학섬유·시멘트공업에 집중되어 당시 독점기업의 외자의존적 성격을 잘 드러내 준다.⁸⁾ 생산을 뒷받침한 총투자를 보면, 제1차 5개년 계획기간에는 총투자율이 16.3%였던 것이 제4차 5개년 계획기간에는 30.9%로 거의 두배가 증가하였다. 그런데 개발초기에 투자의 해외의존도는 18.4%였으나, 성장과정에서 국내저축률의 상승때문에 제4차 기간에 투자재원의 자립도는 73.8%로 높아져 그 만큼 해외의존도는 감소된 셈이다.

이 시기의 특성과 부분적 변화를 미루어 당대의 경제변화를 짐작할 수 있으며, 그 변화의 동인으로 노동, 자본 및 근대적 기업가(정신), 기술과 지식의 증진, 경제·통과 관계있는 제도와 의식의 근대화 및 공급에 대한 충분한 수요 등을 들 수 있겠으나, 그中最 특히 두드러지는 것은 제도의 개혁이라고 하지 않을 수 없다.⁹⁾

울:들베개, 1986).

7) 앞의 논문, 38.

8) 앞의 논문, 38 참조. 1963~68년 사이에 도입된 외자중 평균 약 60%가 제조업 부문에 배분되었는데, 섬유화학공업에 24.2%, 유리토셔공업에 19.2%, 정유공업에 18.4%, 비료를 포함한 화학공업에 4.1%로 각각 배분되었다.

9) Robert Lauer는 여러 입장장을 잘 정리하면서 발전의 动因으로 인구의 증가, 내재적 모순, 구조의 성격, 성품 등을 드나, 정책메커니즘으로 사회와 경제를 통제하는 국가에서 두드러진 동인은 역시 정책과 이를 운영하는 관료라고 하지 않을 수 없다. Robert Lauer, *Perspectives on Social Change* (Boston: Allyn and Bacon, 1977); Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

〈표 1〉 경제증요지표, 1962~1987.

구 분	단 위	1차계 회기 간			2차계 회기 간			3차계 회기 간			4차계 회기 간		
		1962	1966	1962 ~66 평균	1971	1967 ~71 평균	1976	1972 ~76 평균	1981	1977 ~81 평균			
산업구조	%	33.4	31.7	—	28.8	—	24.0	—	19.6	—			
수입수산업	%	21.7	25.7		20.9		29.5		31.3				
제공업	%	44.9	42.6	—	50.3	—	46.5	—	49.1	—			
기타	%	12.4	18.2	15.1	28.1	26.4	27.6	24.9	33.2	35.5			
기타	%	0.8	10.5	6.1	13.2	13.1	23.1	19.5	22.8	23.9			
기타	%	11.2	7.2	8.8	15.4	12.9	6.3	5.4	9.6	11.2			
기타	F.O.B. 기준 백 달러	55	250	43.9	1,068	33.8	7,715	50.9	21,254	22.5			
기타	수입	422	716	21.5	2,394	28.0	8,774	32.4	26,131	24.9			

자 : 경제기획원, 『개발년대의 경제정책』, 1982.

그 기간동안의 산업구조의 변화와 더불어 그 이외에 앞서 논한 지표들을 모아 제1차로 나타낸 것을 여기서 일단 정리하고 정책쪽으로 논의를 더 전개시켜 나가기로 한다.

당내의 경제발전정책은 변화의 始動役을 했고 성장의 원동력이 되었다. 제1차 5개년 계획에 발맞추어 정부는 식량생산 7개년 계획(1965~1971)을 수립하였고, 그 이전에 제1차 기술진흥 5개년 계획(1962~1966)을 이미 수립해 놓고 있었으며, 전력증산 5개년 계획(1962~1966)과 국토종합개발 10개년 계획을 수립한 것도 그때의 일이었다. 이들 계획의 특징은 앞서 논의했던 대로 장기성을 띠고 있다.¹⁰⁾ 5년 이상에 걸친 정책사업이나 계획은 장기적인 것이다. 1960년 이전까지 경제부처의 계획이나 정책의 대부분이 연도별 예산에 묶여 장기적 전망을 내다 본 것은 거의 없었다. 당시 경제정책이나 사업계획은 주로 회계연도에 걸친 예산순환과정을 벗어나지 못했고 회계연도를 초과하는 계속비의 책정은 거의 없었다. 있었다면 1956년의 석탄생산 5개년 계획으로 극히 예외적인 일이었다.

장기성과 엇물려 지향했던 해외성(수출지향)도 당대의 경제발전정책의 특징이라¹¹⁾ 이미 지적한 바 있는데, 1960년 이전까지는 경제정책이나 사업계획의 92%가¹²⁾ 국내에 한정된 것이었다.¹¹⁾ 그 후 해외개발성격의 경제계획정책이 차지

10) 50년대 경제기획의 성격과 행정간의 관계를 잘 서술한 저서로 黃仁政, 『行政과 經濟開發—韓國發展政府論』(서울: 서울대 출판부, 1970)을 들 수 있으며, 정책의 장기성에 관하여는 104-107 참조.

11) 같은 책, 108.

하는 비중이 26%로 늘어난다. 정부가 세운 적극적인 수출진흥정책에 대한 국국제경제협력단의 지원이 더해져서 1955년에 18개국에 불과했던 교역대상국이 1961년에는 63개국으로 크게 늘어난다. 1963년 정부기업형태로 창설된 대한무역진흥공사도 해외지점의 확장으로 수출증대정책에 한 몫을 하였다. 한편 1963년부터 실시된 해외 인력수출정책은 당시 실업문제를 해결하면서 정체된 사회에 자극을 주었고 나아가 기술향상의 계기가 되었다. 서독·월남·태국·브라질·오끼나와 등지에 기술자·의사·간호사·광부들을 보낸 것은 국내에 한정된 경제공간을 넓혔다는데서 커다란 의미를 지닌다. 이에 발맞추어 정부는 미국의 후원으로 외국인을 초청하여 훈련시키는 「제3국 훈련계획」을 수립하여 실시하였다. 일천한 경험이지만 정부는 당시에 이미 우리의 기술과 문화를 캐나다·우간다·소말리·네팔 등의 개발도상국가에게 전파시키는 노력을 경주하였고 이 일은 지금까지 지속되고 있다. 1966년에 한국은 아세아개발은행 이사국의 회원국이 되면서 아세아 시장진출의 발판을 다졌다.

박대통령의 집권 이전, 자유당 말기(1958~1959) 한국의 산업구조는 제1차 산업 43.5%, 제2차 산업 16.9%, 제3차 산업 39.6%였으며, 산업별 취업인구 구조는 제1차 산업 79.5%, 제2차 산업 5.8%, 제3차 산업 14.7%였다. 국민총생산에서 약 4할을 차지하는 제1차 산업에 전체 취업인구의 8할이 의존하고 있었다.¹²⁾ 이 같은 산업구조와 산업별 취업인구 구조가 60년대에 들어서서 바뀌기 시작한(〈표 1〉 참조) 직접적 원인을 정부의 정책에만 돌릴 수는 없다. 변화를 야기하고 지속적 성장을 이끄는 요인은 하나가 아니기 때문이다. 발전의 單因説: 보다는 多因說이 더 설득력이 있다고 보아야 한다. 그러나 우리나라의 경우에 당시 군사혁명을 정당화시키기 위해서라도 國富를 늘리면서 국민의 생존과 생활을 보장하는 약속과 실천을 하지 않을 수 없었고, 그 방안을 정책수단에 찾은 것은 극히 당연하고 자연스러운 착상이었다. 당연하고 자연스럽다고 하는 것은 이 나라가 다원사회이고 모든 결정이 시장경제원리 또는 게임이론에 의해 자발적·자율적으로 이루어지기 보다는 정부의 「지시적 개입」이나 「조장적 개입」을 통해 통제·조정되기 때문이다. 정책수단이라는 것은 바로 이 통제·조정을 가능케 하는 기제로서, 이는 한 사람 대통령의 의지와 힘만으로 되는 것은 아니며 정책을 형성하고 집행하는 관료집단이 떠받침으로써 가능한 것이다. 그러니까 박정권 당대의 경제변화를 가능케 했던 시원적 힘은 대통령

12) 山本剛上, 「1,2차 경제개발 계획과 고도성장의 문제점」 김성환 외 『1960年代』(서울: 거름, 1984), 272.

자주 과 집단으로서의 관료, 그리고 억제 또는 조장력을 발휘할 수 있는 정책수단 중 삼박자가 잘 조화되어 발휘된 것이라고 하겠다. 이 이외에 물론 국제경제의 흐름이 긍정적으로 작용했고 국내 과학기술이 급속도로 발달하였으며 저임금 노동력이 제공되고 진취적 기업가정신의 힘이 발휘되었던 점을 결코 과소 평가할 수는 없다.

그러면 다음에는 관료집단이 그같은 정책기제력을 십분 발휘할 수 있었던 조직적 배경과 행정적 실천을 검토해 보기로 한다. 거기에서 그의 발전관·관료관·정치관을 엿볼 수 있다.

III. 제3, 4공화국의 경제발전정책 추진력

그의 개발 추진력은 기초로서의 발전이념과 이를 형상화해 간 관료집단의 조직력이라고 할 수 있다. 발전이념은 뒤로 미루고 여기서는 박대통령이 어떻게 정부조직을 재편하면서 개발을 추진했는가를 살펴 보기로 한다.

그의 추진력을 두 가지 측면에서 분석해 볼 필요가 있다. 하나는 조직개편을 통한 제도적 접근이고 둘은 관료의 의식과 태도를 보는 행태적 접근이다. 먼저 제도적 접근을 시도해 본다.

박대통령은 정부조직 중에서 특히 경제부처의 조직개편을 단행해 外援과 歸屬財產管理를 제외하고 대부분의 조직을 階層化하고 업무를 分化시킨다. 그러면서 관리적 기능을 강화하여 추진력의 토대를 닦았다.¹³⁾ 먼저 분화된 업무부터 보면, 局수준의 12개 주요업무가 1960년 이전보다 훨씬 분화되는데 수출진흥·국고관리·금융정책·외환관리·세정·공업발전·지역 및 농업발전·수산·산림·항공·관광·고속도로에 관련된 업무 등이다. 이들 중 국고·금융·외환은 1959년에는 재무부 이재국이 관장하였으나 1963년 이후부터 3국으로 크게 확장되고, 또 1959년 같은 해에 통상국 수출파가 수출면허·수출품목·가격 등 국제시장동향의 고시업무를 관장하였는데 1967년에는 수출진흥의 당해 업무수행의 단계에 따라 각 업무별로 동일국내에 6개파로 증설되었다. 수출에 관련된 조직의 변화를 새삼 확인하게 된다. 1959년까지 세무행정과 정책은 사세국이 맡고 있었는데 1966년에 이원조직으로 개편되어 세제국과 국세청이 신설되었다. 국세청의 신설은 의미있는 것으로서 국내자원을 확보하고 동원하기 위한 기틀을 마련하고 경제발전을 위해 지대한 역할을 수행하였다. 외국의 경우에도

13) 黃仁政, 앞의 책, 제 4장.

〈표 2〉 분화된 업무

局級의 主要業務	當該 組織數와 水準	
	1958年 12月	1967年 7月
1. 輸出 및 輸出振興	1課	6課 15係
2. 國庫	2課	1局 4課 11係
3. 金融	2課	1局 4課 11係
4. 外換管理	1課	1局 3課 6係
5. 稅政	1局 7課	1局 3課 7係 國稅廳內 4局 11課
6. 工業行政	1局 7課	2局 12課 39係
7. 水產	1局 5課	1廳 3局 10課 29係
8. 山林	1局 3課	1廳 3局 9課 24係
9. 道路	1課	1局 3課 10係
10. 航空	1課	1局 4課 12係
11. 觀光	1課	1局 2課 6係
12. 農業行政	1局 5課	2局 7課 23係
合 計	7局 34課	22局 78課 218係 (三廳포함)

〈자료출처〉 황인경, 앞의 책, 46.

행정능력을 가름하는 지표로 증세능력을 뽑는다. 수산과 산림업무도 국에서 청으로 승격된 것은 자원의 중요성을 감안한 조치이며 도로·항공·관광 업무 등도 새로운 변화를 위한 대비로 이해해야 할 것이다. 이상의 변화를 〈표 2〉로 정리해 본다.

조직의 계층화도 그 폭을 넓혔다. 1959년에 경제부처는 차관, 국, 과로 편성된 6개 구조에다 6등급의 직위가 있었다. 1967년에 와서 차관·차관보(또는 동계층의 기획관리실장), 국, 과, 계 등 5개로 충화되었으며, 등급은 9개로 늘어났다. 각 경제부처가 1960년 이전보다 훨씬 계층화된 것은 구조적 강화의 의미를 기니면서 기능적 분화와 아울러 다양해진 업무의 분화와 맥을 같이 한다고 하겠다.

사회의 변화를 유도하고 그 변화에 적극적으로 대응하고 적응하기 위하여 관료제 자체가 변모해 가는 것은 자연스러운 추이라고 하겠다. 구조적 변화만으로 가능하지 않고 기능적 변화가 수반되어야 했다. 그런 가운데 박대통령 집권 당시 가장 두드러진 정부조직의 변화는 역시 경제기획원의 탄생과 각 부처별 기획관리실의 신설이라고 하겠다. 기획과 조정을 중시하는 현대 발전행정 특유의 풍체가 접목된 것이다. 1961년 7월에 경제기획원은 건설부로부터 기획 및 원조관리기능을, 재무부로부터 예산기능을, 내무부로부터 조사 및 통계기능

을 흡수하여 밀죽했다. 여기에 외자와 기술개발에 관한 업무와 기능이 주어졌다. 경제기획원의 역할과 기능은 1963년 이후 개발계획의 추진이 본격화되면서 부처직을 겸하며 더욱 강화되었다. 한편 국무총리실의 기획조정기능과 각 부처의 기획조정기능은 정체의 조정·기획, 기획작업의 법적 절차, 기획의 진척과 성과의 사정 및 평가, 정보의 흐름 등을 관장함으로써 조직의 수직별·수평별·업무별 폐쇄성과 정체성을 극복하고 역동화시킨 계기를 삼았다.

는 부처자체내의 조정을 피한다는 면에 중요한 의미를 지니지만, 부처밖에서 다른 부처와의 조정 또한 긴요한 일로서 수출과 산업발달을 위해 부처간의 조정 업무를 정부에서는 경제기획원이 맡았다. 이런 경우 어느 특정 부처가 (1) 중요한 국가 자원을 관리하느냐, (2) 그것이 내부적으로 집중되어 있느냐, (3) 인력을 충원하고 전보시킴에 있어서 월등한 권한을 행사할 수 있느냐, (4) 다른 부처와 연대관계를 형성할 수 있느냐, (5) 대통령으로부터 강한 지원을 받고 있느냐 등에 따라 특정 정책을 추진하기가 수월해 진다. 한국에서 경제기획원은 바로 그러한 위치에 있었다는 해석이다.¹⁴⁾

첫째, 경제기획원인 한 중앙부처가 장악하고 있는 기획권과 예산권은 다른 부처의 정책영역을 넓히기도 좁힐기도 한다. 경제기획원은 예산과 외자를 관리함으로써 타부처의 정책안을 좌지우지하였고 따라서 조정역을 해내기가 수월해졌다. 공식적으로 경제기획원은 부총리의 역할로 공공정책을 조정 총괄하고 경제계획을 수립하며 공기업의 가격과 카르텔 정책을 규제한다.

둘째, 경제기획원 내의 조직과 관리형태도 중요하다. 경제기획원의 중심국들은 그들대로의 전통과 경륜을 쌓고 한 곳에서 되도록 오래 일하며 정책을 익힌다. 기획국과 예산국(실)의 관료들은 사무관부터 경력을 쌓아 과장이나 국장이 될 때 까지 그 국안에서 일한다. 기획국과 예산국을 거쳐간 각각 12명과 5명의 국장 중 두명을 제외한 15명이 사무관부터 공무원 생활을 시작해서 약 17년 정도 근직생활을 했으며 국장 평균 재임기간은 기획쪽이 1.6년, 예산쪽이 3.9년이다 (1963~1982). 이를 중심국은 조직내의 위계질서를 수립하고 다른 국에까지 영향을 미칠 정도로 권한을 행사한다. 뿐만 아니라 대통령의 공공정책지배 혹은 경제기획원 관리를 유관부처의 장으로 옮기게 함으로써 구체화된다. 실제

14) 경제기획원이 경제변동을 착실히 관리한 정책사례는 Byung Sun Choi, "Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change," Unpublished Ph.D Dissertation (Cambridge: Harvard University, 1987); Byung Kook Kim, "Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico" Unpublished Ph.D dissertation, (Cambridge: Harvard University, 1987) 35-58.

로 기획원 각 국의 국장 중 타부처의 장관이나 차관이 된 비율은 아주 높다.¹⁵⁾ 기획국장 출신 12명 중 7명이 장관이 되었고 8명이 차관을 거쳤다. 예산국장 6명은 모두 차관에 임명되고 그중 3명은 장관을 지냈다. 경제기획원의 국장들은 타부처의 국장보다 월등한 위치에 있으므로 타국을 압도하고 특수 전문지식과 정보를 최대한 활용한다. 이들이 타부처의 장으로 옮겨가면 생각을 공유하면서 경제기획원의 입장과 다른 당해 부처의 입장을 조정하고 종국에 가서는 정책안 까지도 바꾸는 결과를 낳는다. 예로 부터 상공부와 경제기획원, 농수산부와 경제기획원, 건설부와 경제기획원, 재무부와 경제기획원간에는 정책상의 이견이 많았고 그 차이를 해소하는데 많은 시간과 노력이 들었다. 대통령과 대통령 비서실의 개입이 그 틈을 좁히는데 큰 역할을 했던 것도 사실이지만, 이처럼 경제기획원 출신 국장이 당해 부처에 가서 기획원의 정책맥락에서 정책입안을 시도하면 갈등과 상충은 원천적으로 해소된다.

셋째, 충원과 전보에서도 특색을 지닌다. 같은 대학교와 고등학교 출신들이 연이어 같은 업무를 맡으면 정치의도를 쉽게 파악하고 정책의 일관성이 있고 집단으로서 응집력도 있다는 전제에서 학연을 중시한다. 기획원 행정고시 합격 관리중 서울대 출신은 89.7%, 경제학이나 경영학을 전공한 사람이 41.4%, 한고등학교 동창이 20.7%이다. 이들은 질서의 대상이 될 정도로 응집력이 강하고 1만큼 추진력도 강하다.

넷째, 경제기획원은 어느 특정부처와 연대를 형성하기보다는 그때 그때 정책 현안에 따라 유대를 맺게 된다. 그것은 경제기획원이 광범위한 국가목표를 수행해야 할 임무를 진데다가 정책내용보다 ‘조정과 기획’이 기관의 주임무이기 때문이다. 정책상 타부처와의 연합전선의 가능성이 항상 열려 있는 곳이 기획원이다.

다섯째, 대통령의 특별한 관심과 지원이 경제기획원으로 하여금 개발정책의 중심역할을 맞도록 하였다. 박대통령은 가능하면 경제발전정책을 정치권으로부터 격리시켜 정치의 간섭에서 벗어나도록 하였다. 그것은 대통령의 자율성 및

15 경제기획원 국장 중 장차관으로 임명된 확률 1961~1982.

국	차 관	장 관
경 제 기 획 국	8/12	7/12
예 산 국	6/ 6	3/ 6
물 가 정 책 국	2/ 5	1/ 5
경 제 협 력 국	3/12	1/12

국기능력과 유관한 것으로서 당시에 박대통령은 그러한 위치에서 막강한 권한을 행사할 수 있었다.

박대통령의 경제발전정책과 주도적인 역할을 수행했던 경제기획원과의 관계가 높이 한 것이기에 위에서 좀 소상하게 소개한 셈이다. 성장의 의지는 조직의 힘으로만 구체화되는 것인 즉, 경제기획원을 비롯한 당시의 경제부처가 그 의지를 펼치는데 불가결한 요인이었던 것만은 분명하다.¹⁶⁾

경성조직으로서의 기관만이 아니라 여기에서 한 걸음 더 나아가 당대의 한편 기구를 이끌었던 연성체로서의 행정관료의 행태도 볼 필요가 있다. 당시 관료들의 태도는 보수적이고 법규기속적이었다. 왕조와 식민관료의 타성이 남았기 때문이다. 여기에 進取型時間을 가진 軍官僚가 접목된다.¹⁷⁾ 원래 군의 엘리트들은 민간사회나 외부세계에 별로 노출되지 않아서 비교적 소외감과 일탈감을 가지고 반항적이기도 하며 조급형시관도 갖고 있다. 이렇게 이중적 시관을 갖고 있으면서도 그들은 남달리 조직운영기술과 의사결정 능력을 먼저 익혀 관리능력과 추진능력이 탁월하다. 군사정권 초기의 여러 결정을 보면 이들이 통제지향성을 보이는데, 예컨데 인론규제, 부정축재환수, 공산주의 혐의자체포, 농촌고리 해정리, 산업복구를 위한 긴급경제 당시 시대사정대로 행동하였다. 여기서 중요한 것은 비록 조급하긴 했어도 관리능력을 바탕으로 진취적 행동을 나타내어 당시 무능하고 안일했던 관료사회에 새로운 자극을 주었다는 점이다. 결국 관료집단은 철저한 ‘관료적 운영양식’에 젖어 개입과 간섭을 통해 경제발전을 주도하게 되지만, 이것이 오늘의 한국행정의 특징인 코포라티즘적 성격을 이미 절지했다고 보아야 할 것이다. 조직체계에서도 그렇게 바뀌었고 형태면에서도 과거의 정체되고 고식적인 틀에서 벗어나 진취의 지평을 열었다는 것을 오늘의 변화를 기약한 것이었다고 생각할 수 있다.

16) 다음 표에서 볼 수 있듯이 1960년을 전후해 경제기획원을 비롯한 관련 경제부처의 조직이 크게 마무어 경제개발을 뒷받침하였다.

조직개편의 빈도

기간	경제기획원	재무부	상공부	농림부	교통부	합계
1955~59	1	3	1	1	2	8
1960~67	10	9	10	11	7	47

〈자료출처〉 황인정, 앞의 책, 57.

17) 李漢彬, 『社會變動과 行政』(서울:博英社, 1981), 213.

IV. 박정희의 이념적 가치관—발전관·관료관

이상에서 논의한 발전의 원동력에서 빼놓을 수 없는 것이 박 대통령의 발전관은 비롯한 그의 이념적 가치관이다. 과연 어떤 이념정향을 가졌길래 발전에 의 도전이 그리도 숨가쁘냐는 것이다.

첫째, 박정희 대통령의 발전관은 다분히 物質主義的이었다. 그의 생활철학과 통치 이념은 차치하고라도 “기아선상에서 허덕이는 민생고”를 해결하기 위해서 당각·필요한 것은 쌀과 보리같은 식량이었다. 증산을 가능케 하는 수단으로써 또는 공업국가로 탈바꿈하고 싶은 욕망에서 과학기술의 발달에 관심을 쏟을 수 밖에 없었다. 자나 깨나 ‘民族雄飛’이고 ‘先進祖國’이었다. 그 바탕은 한때의 심부·아 마땅한 그의 사상성향에도 불구하고¹⁸⁾, 自由主義的 發展觀이었으며, 이를 심화시킨 것은 그의 주변에서 경제발전에 대한 아이디어를 짜내고 조언했던 서양사상에 젖은 이론가들이었다고 할 수 있다. 그런데 그의 생각을 물질주의라거나 자유주의라고 해석해 보는 것을 그 바탕을 資本主義的 발전양식에서 찾을 수 있기 때문이다. 본인의 의도가 어떠했던 간에, 당대의 내외정치경제적 환경이 큰 작용을 했겠지만, 그가 자본주의적 발전을 추구했던 것은 사실이다. 그로면서도 순수한 시장의 자유경쟁원리에 경제의 변화를 맡긴 것이 아니라 계획경제·통제경제의 원리를 앞세웠고 여기에 관료의 역할이 개재될 여지가 생겼던 것이다. 이것이 오늘날 부인 못할 國家獨占資本主義의 경제체제를 결과하였다.

둘째, 자본주의 경제체제 안에서 그가 추구한 또 다른 하나는 福祉主義였고 다른 한편에서는 安保主義였다. 매년 경기국회마다 「예산안 제출에 즈음한 시정연설」을 할 때 강조하는 것은 물가안정·소득증대·복지실현 등이었고 동시에 안보였다.¹⁹⁾ 복지에 관한 언급비율은 1962년의 0.16%에서 점차늘어 1972년이 0.44%로 절정에 이르다가 다시 줄어들었다가 말기인 1979년에 오면 다시 0.4%로 늘어난다. 복지에 대한 강조의 변화는 어떤 규칙성이 있는 것 같지는 않고 그때 그때 필요에 따라 언급된 듯하다. 한편 안보에 관한 것을 여기서 지적하게 되는 것은 ‘안보’는 脱物質主義라는 점이다. 그러니까 분단상황에서 외면할 수 없는 탈물질주의적 안보가치가 물질주의 내지는 자본주의적 발전을

18) 李祥雨, 「朴正熙와 思想論爭」, 『秘錄·朴正熙 時代(I)』(서울: 中原文化社, 1985), 126~161 참조.

19) 김광웅, 「관료적 발전주의 정책기조」, 『관료와 발전』, 59~93.

제언하는 요인이 될 수 있음을 여기서 확인하게 된다.

둘째, 박대통령의 시관은 未來指向的이다. 1964~1967년 사이의 예산교서를 보면 ‘계획’이라는 낱말이 색다르다. 이 단어는 李承晚 大統領의 예산교서에서는 발견되지 않는 단어이기 때문이다. 이 박사가 1950년 말에 와서 미래지향성을 나타내는 단어를 좀 구사했던 것과는 달리, 박대통령은 연설마다 일관성 있게 국민경제의 미래상을 제시하고 정책과 사업에 대한 거국적 지지를 호소하였다. 이런 의미에서 “朴正熙 大統領은 그의 行動路線을 未來의 目標와 國家所望에 1)추어 決定하는 未來指向의이라고 할 수 있다.”²⁰⁾ 그의 연설중에 경제문제를 논한 부분에서 214개의 단어가 미래를 표현하는 것들이다.²¹⁾ 이 비중은 경제를 논한 단어에서 2.5%에 해당된다.

넷째, 박대통령의 행정관 내지는 관료관은 기능적이고 도구적이라고 해야 옳을 것이다. 그는 늘 ‘능률과 실질’을 강조해 3선개헌을 앞둔 1968년에 제정된 「국민교육헌장」에서 조차 “공익과 질서를 앞세우며 능률과 실질을 중상하고”라고 강조하였다. 이는 “어떤 창조적 이데올로기나 혁명적 실천보다 능률적인 체제와 실질적 통치가 더 가치 있다”는 뜻으로 해석된다.²²⁾ ‘능률과 실질’은 1972년의 유신헌법에서도 ‘국력의 조직화와 능률의 극대화’라는 표현으로 반복되고 구체화되었다. 그가 목표하는 바를 달성하기 위해서 모든 조직(행정)은 능률적이어야 한다. 그리고 도구 이상이 될 수 없다. 그는 원래 행정에 대해 비판적 조해를 가졌고, 행정은 크게 개혁되어야 한다고 생각했다. 그는 어느 글에

20) 黃仁政, 앞의 책, 39.

21) 예산교서에 반영된 경제적 미래지향성에 관한 분석표

대통령의 연설	회계연도	경제를 논한 단어의 총수 (A)	미래에 관련된 단어수 (B)	비율 (B/A) %
이승만	1955	300	—	—
	1957	460	2	0.4
	1958	530	13	2.4
	1959	100	—	—
	소계	1,390	15	1.1
박정희	1964	2,700	60	2.2
	1965	1,860	48	2.6
	1966	1,810	55	2.8
	1967	1,800	51	2.8
	소계	8,270	214	2.5

〈자료출처〉 황인정, 앞의 책, 38.

22) 김종철, 「종속과 독재와 저항, 1965~1972년의 정치전개과정」

서 이렇게 적고 있다.²³⁾

그리면 그 고쳐야 할 행정적인 면이란 어떤 것인가를 잠깐 살펴본다면 지금까지 오랜 기간 우리 사회에 물들어 온 관리를 높이 여기고 백성을 깔보는 이른바 관존민비사상에 의한 캐케묵은 관료주의나 속이 검은 고급관리들이 소위 국물을 찾기 위해서 무조건 사무를 자기가 틀어 잡는다는 그릇된 생각과 그를 조장시켰던 고도한 중앙집권 주권을 가능한 지방자치의 방향으로 고쳐 나가야 할 것은 물론이요 특히 행정권위가 높은 사람에게만 집중하는 일을 피해서 각급 관청의 일반 행정관리들이 이를 발휘할 수 있도록 해서 새롭고 의욕적인 지도력을 키움으로써 행정관리의 좋은 성격을 올릴 수 있도록 힘써야 할 것이다.”

고 있다.

비대통령은 정치안정의 수단으로 경제개발을 강조했던 일방, 행정적 민주주의도 제창했던 것이 사실이다.²⁴⁾ 그러나 그에게 있어서 행정적 민주주의는 ‘확인행정’이나 ‘강력한 행정’이라는 이미지를 밑에 깔고 능률을 표방하는 그런 것○ 있다.

V. 평가와 결론

박정희 대통령 당대의 경제변화는 괄목할 만한 것이었고, 그 원동력의 대부분○ 그의 리더쉽에 기초해 동원된 관료엘리트 집단의 조직력과 추진력이었으며 동시에 이들이 기안해 집행한 경제발전정책이 메카니즘으로 작용했음을 누구도 크게 부인하려고 들지 않는다. 물론 당대에 내외의 여건이 우호적이었던 것도 잔파치 못한다. 외자가 들어왔고 제조업의 수출이 여의로웠으며 거기에 갓싼 양질의 노동력이 제공되었고 기업가정신도 그만하면 팬참았다.

박대통령은 혁명의 정당성을 경제개발로 보전하기 위하여 처음부터 웅비와 성과를 기약했다. 이를 위해 여러 개혁조치를 단행하는 가운데 정부조직개편부터 손을 댔다. 첫째, 전에 없던 경제기획원과 국세청을 신설했다. 발전을 위해 필요○한 것은 자원의 발굴과 동원과 활용인데, 내자를 확보하기 위해 국세청의 역할이 불가피했고 확보된 자원(예산)의 적절한 배분 또한 중요했다. 둘째, 개발과 직접 관련이 있는 업무를 분화시켰다. 수출진흥·국고관리·금융정책·외환관리·세정·수산·산림·항공·관광·고속도로 등의 업무를 분화관장토록 한 것이다. 당시 수출·외자주도의 경제개발정책이라는 성격을 감안하면 정부

23) 박정희 대통령 선집 1(서울: 지문각, 1969), 264.

24) 金英斌, 『大統領』(서울: 한국경기사, 1970), 47-48.

의 여러 업무중 이들 업무가 왜 분화되어야 했는지를 능히 짐작할 수 있을 것이다. 셋째, 행정개혁의 또 다른 국면은 내부조직의 계층화였다. 3층구조를 5층구조로 더 충화시키고 직위도 6등급에서 9등급으로 늘렸다. 여기서 주목할 것은 각 부처마다 자체내의 기획과 조정의 관리업무를 강화시킨 점으로서 부처간의 그것을 경제기획원이 맡아 행정조직 전체를 하나의 유기체로 운영했다는 사실이다. 종래에 부처별 독자성, 심지어 폐쇄성의 벽을 허물고 정보의 협력이 구조전체로 퍼져 생동하는 조직체가 되었던 것이다. 넷째, 경성체는 그렇게 개편되었지만, 이를 움직이는 연성체도 그 운영양식이 바뀌었다. 경제부처간의 상충되는 정책갈등을 해소시키기 위하여 전문능력을 갖춘 경제기획원 출신 국장들을 유관부처의 차관과 장관으로 승진시켜 정책조정을 사전에 기도했다. 경제기획원은 경제개발에 관한 한 타부처의 우위에서 자원을 장악하고 기획을 재단하며 정책공간을 구획했다. 이러한 일들은 특히 박대통령이 정치권의 간섭을 막고 보호해 주고 적극적으로 지원해 줌으로써 가능했다는 해석이다. 다섯째 끝으로 정부조직의 개편과 직결되지는 않으나, 앞서 지적한 여러 개혁의 기초는 역시 박대통령의 이념과 가치관으로서 그의 미래지향적이고 계획적이며 장기적인 안목 없이, 동시에 가난과 무지를 극복해 보겠다는 창조적 중흥의 의지와 더욱 없이 가능했겠느냐는 좀 더 분석해 볼 숙제로 남는다.

그런 가운데 우리는 현재의 시점에서 당대의 업적을 재조명하며 평가해 볼 역시적 사명을 느낀다. ‘경제발전정책과 관료의 역할’에 관한 한 그에 대한 평가는 다음 몇 가지 물음에 대한 답으로서 가능하다. 먼저 물음은,

- 그의 경제발전정책이 결국 한국경제를 세계경제에서 종속의 위치에 굳혀 좋은 것이 아닌가”
- 그의 경제발전정책은 자유주의적·자본주의적 이념의 테두리안에서 결국 체제를 국가독점자본주의 국가로 바꾸어 가지 않았는가”
- 경제일변도의 성장이 결과한 체제안의 불균형을 무엇으로 보상할 수 있겠는가”

등이다.

이상의 세 질문에 대한 답은 그 하나 하나가 또 하나의 다른 논문이 될 수 밖에 없는 내용들이다. 그리고 이들 물음에 관한 논의는 이미 관련분야에서 많은 논문을 통해 분분했다.

여기서는 물음에 의문을 더 보태는 정도의 답변으로 박대통령의 ‘경제발전정책과 관료’에 관한 평가를 비판적으로 소묘하기로 한다.

정통성과 정당성이 없는 정치지도자가 중앙집권적인 관료집단을 동원해 근

대회를 주도하는 경우에 그 발전의 성격과 한계는 분명해진다. 발전의 성격은 국기와 국가관료중심의 물질주의적·공리주의적 발전이고, 발전의 한계는 관료의 체계 이해를 벗어나지 못하고 독점자본화의 결탁에서 부는 편재되며 다른 부문(가치·문화 등)은 성장하지 못한다.

첫째, 한국경제의 종속에 관한 논의는 70년대부터 근 10년동안 활발하게 논의된 주제중의 하나이다. 세계체제속에서 한국경제가 어느 모델——저발전 심화모델·신종속 모델·종속적 발전 모델·신제국주의(주변부 자본주의) 종속모델·세계체제론 모델——에 속하는지는 아직도 의견이 갈린다. 그러나 분명한 것은 성장에 관한 가치판단을 제쳐 놓는다면 종속상태에서도 ‘발전’은 했다는 사실이다. 그러나 이것조차도 급진론자들은 ‘저발전’만 심화시켰다고 하는데 이는 부분별로 타당한 근거를 갖는다.²⁵⁾ 주변부 국가의 특수성으로 드는 중심성과 대외종속성을 우리나라의 경우에 부인할 수 없는 것이 사실인데다가 중화학공업화와 같은 산업화과정에서 국가가 개입했던 점을 통해 ‘국가개입과 종속결과’라는 시각에서 국가와 정책을 비판적으로 평가하지 않을 수 없는 것이다. 종속상태가 좋을리 없고 그것이 과거보다 나은 상태라도 그 결과 또한 뛰어치 못한 종속경제라면 성장은 헛될 수도 있다. 다만 그 상태를 논하는 것이 얼마나 현실적이고 실익이 있는 가를 속고해야 할 것이고²⁶⁾, 그리고 최근의 어느 글에서 “남한의 성공은 신고전경제학자들과 종속이론가들을 깊이 당황하게 했다”라고 언급했다는 점도 새겨야 할 것이다.²⁷⁾

둘째, 한국경제가 ‘국가독점자본주의’ 체제냐에 관해서도 의견은 분분하다. 그렇다고 보는 입장은 1962년을 한국자본주의가 국가독점자본주의 단계로 이행하기 시작한 시기로 본다. 국가개입이 증대되면서 지난 날의 낡은 경제구조는 새로운 형태로 확대재생산되었다. 경제기획원이 주도한 국민경제의 성장모델은 외국 자본을 주축으로 한 수출입국형으로 외연적인 불균형 성장모델이다. 무역은 외국자본의 보다 높은 초과이윤 실현의 수단이 되면서 사회적으로 생산된 경제잉여의 수출에 의해 국민경제의 대외의존을 심화시키고 국민경제안에서 산

25) 구해근, “한국과 대만의 경제발전에 관한 정치경제학적 접근”『한국사회의 재인식 I』(서울 : 한울, 1984); 임현진, “종속적 발전에 따른 국가의 변모”『한국사회의 재인식 I』(서울 : 한울, 1984); 박현채, “한국자본주의의 전개의 계단화와 그 구조적 특징”『한국사회의 재인식 II』(서울 : 한울, 1985).

26) Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinationals, State and Local Capital in Brazil* (Princeton: Princeton University Press, 1979).

27) Aiden Foster-Carter, “The Myth of South Korea,” *Far Eastern Economic Review* 3 August 1989, 46.

업간, 기업간의 분업관련은 보잘것 없어져 국민경제의 불균형과 경제성장 결과의 국민적 확산 메카니즘을 결여하게 되었다. 그리하여 식민지 경제구조는 고정화되고 사회적 불균형은 확대되면서 민중의 빈곤은 보다 심화될 수 밖에 없게 되고 이에 따라 한국자본주의는 경제외적인 축적양식과 함께 자본과 권력의 패권을 전도시키면서 자본의 정치권력에 대한 종속성을 심화시켰다.²⁸⁾ 그러나 그 발개도국의 발전이라는 것은 여전히 불균형성장전략을 선택할 수 밖에 없는 것이었고, 부존자원은 물론 국내 자본·기술의 축적이 없어 외자와 기술도입에 의존하지 않을 수 없는 불가피성이 있었고, 또한 경제여전상 한정된 자원을 투자효율이 가장 높은 부문에 집중 투자할 수 밖에 없었다는 의견도 어느 정도 타당성이 있으며, 거기에다가 개발초기의 기업의 자력성장기반이 취약한 상태에서 자원의 동원·배분역할을 정부가 담당해야 했고, 더욱이 막대한 외채도 정부가 맡아 효율적으로 관리해야 할 필요가 있었다.²⁹⁾ 모두 논거가 뚜렷한 상반되는 두 입장 속에서 분명한 것은 부실기업의 정리과정에서 재벌은 각종 특혜로 더 살이 찌고 서민은 상대적으로 더 어위는 것은 물론 산업이 방출하는 온갖 폐기물에 숨이 막혀 공해에 찌든 생활을 영위할 수 밖에 없다는 사실이다. 자유·의적·자본주의 발전이론으로는 이 이상을 넘어서 수 없다는 교훈을 남긴다.

셋째, 불균형의 심화는 경제구조 안에서 만이 아니라 사회전체 체제에서 경제와 정치의 불균형이 보다 심각한 문제로 제기된다. 한마디로 경제의 외형적 성장속도와 정치는 부채하고 무력화 되었다. 정치가 안정될 수 없었던 것은 그동안 오로지 경제성장을 위해 헌법을 정치시키고 인권을 탄압하는 등 각종 규제와 억압·자행한 과다한 ‘정치적 비용’ 때문이다. 압제의 얼굴을 분장하기 위해 국제적 행사를 비롯해서 분에 넘치는 전시비용을 지출한 것도 체제의 불균형·비대칭·부등가 관계만 확대시킨 결과를 빚었을 뿐이다. 체제가 균형발전을 하지 않으면 틈과 틈은 점점 벌어지고 그 사이에서 나는 마찰음은 시민의 정신만 혼돈시킨다.

이것은 몇가지 의문에 대한 답이라기보다 문제에 대한 확인과 또 다른 의문의 제기에 불과하다. 그러면서도 결론에 대신해서 정리하고 싶은 것은 이러하다. 하나는 박대통령이 주도한 경제발전정책의 이념적 기조는 자유주의적 발전이다 자본주의적 발전인데 그것은 결국 다원사회를 전제로 한 브르조아 지

28) 朴眞宰, “ 국가독점자본주의와 한국경제 ” 月刊朝鮮, 1989.1.

29) 文熹甲, “ 우리 經濟의 開發過程과 앞으로의 進路 ” 月刊朝鮮, 1989.1.

식인의 담론에다 지배계급의 안정과 균형을 지향하는 것 이상이 아니라는 것과, 민주시민은 자신의 이익이 계속해서 보장된다는 착각속에 있다는 점을 다시 한번 확인하고 싶은 것이다.³⁰⁾ 또 다른 하나는 관료집단이 주도한 독특한 형태의 발전양태는 그들 관료의 ‘政策利害’ 때문에 하충도 상충도 아닌 관료 그 자신의 계급을 위해 우선 확대재생산의 노력을 경주하여 ‘관료자본주의’를 양산할 위협이 있다는 점을 깨달을 필요가 있다.³¹⁾ 그것은 물론 프로레타리아보다 브르조아계급의 이해를 우선시키고 국가독점자본주의의 형태에 유사한 틀 안에서 가능하며 또 이것을 국가자율성과 결부시켜 생각해 볼 문제들이 남는다.

문제는 ‘관료적 발전주의’의 한계가 너무나 뚜렷하다는 것이다. 이상의 논의들조차 실제 인간존재의 형이상학적 진리를 국가라는 체제가 변화의 과정에서 얼마나 충족시켜 줄 수 있느냐는 근본문제를 새삼 제기하면 허탈감 밖에 남는 것이 없다. 국가는 실체하는 것이 아니라 변화하는 과정으로 그 안에서 관찰되는 〈간의 존재와 활동만이 소중한 것이다. 박정희 대통령 집권 당대의 경제적 변화를 국가와 관료와 연관지어 평가하면서 내키지 않는 것은 격동하던 그 시대를 산 국민 개개인의 존재가치는 과연 어떠했는가를 긍정적으로 답할 수 없다는 사실이다.

〈참 고 문 현〉

- 구해근(1984) “한국과 대만의 경제발전에 관한 정치경제학적 접근” 『한국사회
의 재인식 I』 서울 : 한울.
- 김광웅(1986) 『관료와 발전』 서울 : 평민사.
- _____(1987) “국가관료와 정책이해” 최상룡 외 『現代韓國政治와 國家』 서울 :
법문사.
- 金英斌(1970) 『大統領』 서울 : 한국정경사.
- 김종철(1986) “종속과 독재와 저항, 1965~1972년의 정치전개과정” 박현채 · 한
성진 외 편 『해방 40년의 재인식 II』 서울 : 돌베개.
- 文熹用(1989) “우리 經濟의 開發過程과 앞으로의 準路” 『月刊朝鮮』 1.

30) Leonard Binder “The Natural History of Development Theory” *Comparative Studies in Society and History* 28:1 January 1986 3-33에서 자유주의 발전이론을 비판하고 네오마르크시즘 발전이론의 중요성을 환기시키고 있다.

31) 이에 관하여는 김광웅, “국가관료와 정책이해” 최상룡 외 『現代韓國政治와 國家』 (서울 : 法文社, 1987), 제10장.

- 박기희 대통령 선집 1(1969) 서울：지문각.
- 박학채(1985) “한국자본주의 전개의 제단계와 그 구조적 특징”『한국 사회의 재인식 Ⅱ』 서울：한울.
- (1989) “국가독점자본주의와 한국경제”『月刊朝鮮』 1.
- 李福雨(1985) “朴正熙와 思想論爭”『秘錄・朴正熙時代(1)』 서울：中原文化社.
- 李洪彬(1981)『社會變動과 行政』 서울：博英社.
- 임호진(1984) “종속적 발전에 따른 국가의 변모”『한국사회의 재인식 I』 서울：한울.
- 전철환·박경(1986) “경제개발과 정부주도경제의 전개”『해방 40년의 재인식 II』 서울：돌베개.
- 黃仁政(1970)『行政과 經濟開發－韓國發展政府論』 서울：서울대출판부.
- 경제기획원(1989)『國內外主要經濟指標』
- 山本剛士(1984) “1, 2차 경제개발계획과 고도성장의 문제점” 김성환 외 『1960年代』 서울：거름.
- Binder, Leonard (1986) “The Natural History of Development Theory” *Comparative Studies in Society and History* 28:1 January.
- Black, Cyril E. (1967) *Dynamics of Modernization* New York: Harper & Row.
- Cholak, Szymon (1973) *Societal Development* New York: Oxford University Press.
- Choi, Byung Sun (1987) “Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change,” Unpublished Ph.D Dissertation. Cambridge: Harvard University.
- Evars, Peter (1979) *Dependent Development: The Alliance of Multinationals, State and Local Capital in Brazil* Princeton: Princeton University Press.
- Evars, Peter, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (1985) *Bringing the State Back In* Cambridge: Cambridge University Press.
- Foster-Carter, Aiden (1989) “The Myth of South Korea,” *Far Eastern Economic Review* August 3.
- Kim, Byung Kook (1987) “Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico” Unpublished Ph.D Dissertation Cambridge:

Harvard University.

Lauer, Robert H. (1977) *Perspectives on Social Change* Boston: Allyn and Bacon.