

企劃論文

5·16과 산업화 체제의 대두 - 그 역사적 의미와 권위주의적 정치동학을 중심으로 -

김 세 중*

I. 서론	III. 5·16 산업화 체제의 대두와 권위주의 정치 체제의 형성
II. 5·16 산업화 체제 대두의 전사(前史)로서의 50년대 후반과 2공시대	IV. 결론

I. 서론

본 연구는 두 가지 명제에 초점을 맞춘다. 첫째, 5·16의 가장 중요한 역사적 의미는 그것이 산업화 체제 대두의 본격적 계기가 되었다는 데 있다. 둘째, 5·16을 계기로 본격화된 산업화 체제는 형성과 작동 과정에서 정치적 권위주의와 높은 선택적 친화력을 지닌다.

첫 번째 명제와 관련하여 본 연구는 우선 60년대 초 산업화는 한국 사회의 가장 중요하고 긴박한 국가적 과제였다고 전제한다. 근대 국민국가의 가장 절실한 과제인 주권의 수호와 통치정통성의 확보를 위해서는 고도의 상비군과 관료제의 유지 그리고 일반국민의 후생향상이 전제되어야 하는데 근대적 산업화는 이것을 가능하게 하는 절대적 조건이다.¹⁾ 특히 근대국민국가의 가장 중요한 정치적 특징 중의 하나인 정치체제의 민주화를 위한 조건의 하나가 근대적 산업화에 있음이 강

* 연세대학교 국제관계학과 교수, 정치학 전공

1) 猪口孝(저), 이형철(역), 『국가와 사회』(나남, 1990), 40쪽, 김종현(편), 『공업화의 제유형1』(경문사, 1996), 1~45쪽.

조돼야 할 것이다.²⁾ 이러한 일반론적 관점에 비추어 구한말 이후 근대적 산업화가 한국사회에도 절실한 과제로 등장하게 된 것은 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 구한말 조선은 근대적 산업화에 실패하였고, 이에 따라 그것에 성공하여 제국으로 변신한 일본의 식민지로 전락하게 된다.³⁾

근대적 산업화의 성공여부는 식민과 제국의 길을 가르는 핵심적 요인이었다. 그 후 식민지, 군정, 그리고 제 1·2 공화국을 거치며 나름대로 산업화를 향한 노력이 한국사회에서 지속되었고, 특히 2장에서 상론되는 바와 같이 50년대 후반에 접어들며 산업화를 향한 시동이 가시화 된다. 이에 따른 변화에도 불구하고 50년대 말~60년대 초 한국은 여전히 전형적 저개발국이었다. 예를 들어, 50년대 말~60년대 초 한국경제는 국가예산의 52%와 국방예산의 96%를 외부에 의존하는 절대적 종속 상태에 있었고, 노동인구의 25%를 넘어서는 높은 실업률과 국민일인당 소득 \$80가 보여주는 바와 같이 세계 최빈국의 위치에 머물러 있었다⁴⁾

아직도 한국은 근대 국민국가 성립에 필요한 기본요건을 충족시키지 못하고 있었던 것이다. 특히 강조할 것은 당시 북한은 모든 경제지표에서 한국을 압도하는 발전상을 보여주고 있었고 이를 배경으로 한국과 정통성 확보 경쟁에서 공세적 자세를 취하고 있는 점이다.⁵⁾ 이상의 관찰에 비추어 본 연구는 당시 근대적 산업화가 한국사회의 절체절명의 과제였다고 규정한다.⁶⁾ 이러한 배경에서 다양한 각도에

2) Lipset, S. M., *Political Man*, London: Heinemaan, 1960, pp. 31~53; Diamond, L., "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist*, Vol. 89, No. 3, 1992, pp. 582~600.

3) 이재광, 『식민과 제국의 길』(나남 1998).

4) 김창남(외), 『현대한국경제발전론』(유봉 출판사, 1997); Wagner, Edward W., "Failure in Korea," *Foreign Affair*, Vol. 40, No.1, 1960, p. 10.

5) 김학준, 『북한50년사』(동아출판사, 1995), 175~182 쪽

6) 당시 산업화가 한국사회의 기본적 과제였다는 것은 박정희 정부에 비판적이었던 사상계 필진들도 인정하고 있었다. "중산계급의 미발달로 인하여 전형적인 시민혁명을 거치지 못한 우리나라는 먼저 산업화에 치중해야 한다고 믿는데, 그렇게 하는 것이 민주화의 터전을 닦는 셈이 되기도 하는 것이다. 우리는 근대화란 다름 아닌 산업화임을 명심하고 경제건설에 총력을 기울여 경제자립을 서둘러야 하며 대일 국교정상화도 어디까지나 이러한 자세를 갖고 임해야 한다"(차기벽, 『오용된 민족주의: 민족주의는 결코 선거구호에 그칠 수 없다』, 『사상계』, 1965. 5, 106쪽). "1940대의 우리의 중요한 관심사가 독립이요 50년대의 지대한 관심의 초점이 자유인테 대해서 60년대의 우리의 관심권을 지배한 것은 발전이요 산업주의 사상이다. 오늘날 우리의 관심권 속에 크로즈 업 된 문제의식은 근대화요 경제성장이요 공업화요 기술입국이요 국가발전론이요 민족 변영론이다. 근대

서 파악될 수 있는 5·16의 의미를 그것이 근대적 산업화를 위한 결정적 계기가 되었다는 데에서 찾을 수 있다고 강조하는 것이다.

5·16과 함께 가시화된 산업화 체제의 본격적 대두와 관련된 중요한 쟁점 중에 하나는 그 것과 전시대와의 관계에 관련된 것이다. 이 논쟁은 단순화하자면 단절론과 연속론으로 정리된다. 단절론의 요체는 60년대의 대질주는 50년대의 정체에도 불구하고 가능했던 일종의 비약으로 이해한다.⁷⁾ 이에 대해, 50년대를 오히려 생산재 공업, 사회간접자본의 확충 등을 통해 차세대 공업화를 위한 기반이 다져진 시기로 인식하는 입장이 있다.⁸⁾ 일종의 연속론적 입장이다. 더 나아가 2공시대에 장기 5개년계획, 국토건설사업, 그리고 부흥부를 개편하려는 움직임이 있었고, 이러한 정책적 시도가 모두 군사정부에 의해 수용되었다는 점에 주목하여 5·16세력은 “민주당 정부의 밥상에 숟가락을 들고 가로채 았은”⁹⁾ 세력에 지나지 않는다고 일종의 편승론으로 5·16 이후 경제발전을 설명하는 입장도 있다

본 연구는 50년대 후반에 산업화를 향한 맹아가 나타나기 시작했다는 것, 그리고 민주당 정부가 다분히 발전지향적 정향을 보여주고 있었다는 것 역시 인정한다는 면에서 단절론을 비판하는 입장을 택한다. 그러나 동시에 이러한 50년대 후반의 전환기적 맹아와 민주당 정부가 보여줬던 발전 지향적 정향은 그것들의 본격적 발현을 막는 역류에 의해 교착과 정체를 벗어나기 힘들었다고 인식하고 5·16의 의미는 바로 전환기적 교착과 불확실성을 야기 시킨 요인들을 제거하여 산업화에의 시동을 본격화한데 있다고 이해한다. 즉, 본 연구는 단순 연속설에 대해서도 유보적 입장을 취하는 것이다. 따라서 본 연구는 일종의 절충론적 입장에서 산업화

화는 정치적 독립에다가 경제적 독립의 내용을 부여하려는 민족주의의 한 노력이다. 후진국의 근대화론은 한마디로 말해서 민족주의의 경제적 표현이요 경제적 민족주의 운동이다”(안병욱 「창조와 혼돈의 장」, 『사상계』, 1968. 8, 139쪽). 흥미로운 것은 4·19 직후 시인 김수영도 자신의 일기장에 “요즈음은 시집을 읽는 것 보다도 경제학책을 읽는 날이 많다”고 써놓았다는 점이다. 김수영 「밀물」, 『김수영 전집 2권(산문)』(민음사, 1981), 27쪽; 홍석률, 「1960년대 한국민족주의의 분화」, 노영기(外), 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』(선인, 2004), 201~202쪽에서 재인용.

- 7) Amsden, Alice H., *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989; 김창남(外), 앞의 책, 사공일·L. P. 존스 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』(한국개발연구원 1981).
- 8) 이대근, 『해방 후 1950년대의 한국경제』(삼성경제연구소, 2002), 518쪽, 송인상 『부흥과 성장』(21세기 북스, 1994).
- 9) 송원영, 『제2공화국』(샘터, 1990), 202쪽

체제의 대두와 관련된 5·16의 의미를 파악하는 것이다.¹⁰⁾

두 번째 명제와 관련하여, 본 연구는 5·16 이후 공고화되는 권위주의적 통치 구조는 다양한 요인에 의해 촉발되었다는 점을 강조한다. 가장 중요한 요인 중 하나인 한국사회에 오랜 기간 동안 지속되어 오던 권위주의적 관행과 문화의 관성이다. 이 관성이 5·16 후의 정치과정에도 압도적 무게로 작용하였음은 자명한 노릇이다. 동시에, 박정희 시대를 통해 박정희가 권력구조에서 차지했던 압도적 정치적 위상에 비추어 그의 권위주의적 인격과 권력욕구도 체제의 권위주의화에 크게 작용했으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 그 밖에 박정희 체제의 핵심적 통치엘리트가 대개 군사적 인격을 지닌 자들이었다는 사실, 쿠데타로 탄생한 정권에 내재된 독특한 정치적 긴장, 첨예했던 안보위기 상황 등을 거론할 수 있다.¹¹⁾

본 연구가 주장하는 것은 위에서 열거한 요인들과는 독립적으로 5·16과 함께 대두된 산업화 체제의 작동 기제에는 정치적 권위주의를 촉발시키는 정치동학이 내재되어 있다는 것이다. 이와 관련하여, 산업화 체제의 형성과 작동과정은 단순한 새로운 제도와 정책의 채택이라는 의미로서의 정책적 또는 행정적 차원의 현상만이 아니라 권력구조와 국가관료제 개편, 기존질서에 뿌리내린 기득권 구조의 혁파, 국가의 주요 사회세력과의 관계 재정립 등과 관련된 커다란 갈등을 동반하는 정치적 현상이라는 것이 강조될 것이다.¹²⁾

10) 단절론을 전통주의 그리고 연속론을 수정주의로 명명한다면 본 연구의 절충론은 후기 수정주의라고 표현될 수도 있을 것이다. Satterwhite는 그의 논문에서 연속설을 수정주의적 해석(a revisionist interpretation)이라고 명명하고 있다. Satterwhite, David H., "The Politics of Economic Development: Coup, State, and the Republic of Korea's First Five-Year Economic Development Plan(1962~1966)," Univ. of Washington, Ph. D, Dissertation, 1994, pp. 13~14.

11) 이러한 측면에 주목하여 필자는 5·16 이후 공고화되는 권위주의 체제의 전개를 주로 권력정치(power politics)의 관점에서 일관되게 설명할 수 있음을 보여주었다. 김세중, 「군부권위주의의 생성과 전개: 제 3·4공화국의 정치과정에 대한 권력 정치적 접근」, 한홍수(편), 『한국정치동태론』 (오름, 1996), 167~192쪽.

12) Evans, Peter P., "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Perspective on the Third World State," *Sociological Forum*, Vol. 4, No. 4, 1989; Johnson, Chalmers, "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," in Frederic C. Deyo(ed), *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1987; North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990; Deyo, F., *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian*

본 연구는 이러한 차원의 갈등과 충돌은 자유주의적 전통이 제도화되지 못했던 당시 한국적 상황에서 자유주의적 정치과정을 통해 조절되는 것이 사실상 불가능하다는 입장을 택하고 있는 것이다.¹³⁾ 이상의 논리는 다음과 같은 순서에 따라 전개된다.

제2장은 5·16 전(前) 시대, 특히 50년대 후반에 분석의 초점을 맞춘다. 본 연구는 50년대 후반을 산업화를 향한 시동이 개시된 시기라는 의미로서 전환기로 규정하고, 전환기의 구조적 배경, 상황적 촉진 요인 그리고 구체적 징후들에 대해 논한다. 동시에 전환기의 시동을 방해하여 그것을 교착상태로 이끌어가는 요인들에 대해 분석한다. 4·19가 계기가 되어 탄생한 민주당 정부도 발전 지향적 정향을 나타내었으나 이 역시 발전 지향적 전환을 방해하는 강한 역풍에 의해 불투명한 전망 속에서 표류하게 됨을 보여준다. 2장은 마지막 부분에서 학생과 군이 성장하여 각기 50년대 말의 교착상태와 2공하에서의 표류와 정체를 타파하기 위한 주역으로 등장하게 되는 과정에 대해 논한다.

3장에서는 먼저 5·16의 발발과 함께 근대화엘리트로 등장한 군부엘리트의 특성에 대해 논하고 그들의 주도하에 산업화 체제의 형성을 위해 도입된 제반 조치들에 대해 간략하게 살펴본다. 다음으로 5·16 이후 대두한 산업화 체제의 작동과정이 권위주의적 정치 동학과 맞물릴 수밖에 없는 현상임을 논리적 추론과 구체적 사실에 근거하여 보여준다.

4장에서는 5·16 산업화 체제 대두의 역사적 맥락과 의미를 요약한다. 다음으로 5·16 산업화 체제는 비교경제발전사 또는 비교사회학적으로 볼 때 이미 정형화된 유형으로 역사 속에 나타난 체제였다는 사실이 강조된다. 마지막으로 5·16 산업화 체제에서 기원을 찾을 수 있는 그 이후 심화된 정치 사회적 균열은 그 많은 부분이 5·16 체제가 민주와 자유 그리고 복지가 강조되는 20C 후반부적 환경

Industrialism, Berkeley: University of California Press, 1989.

13) 후발국 산업화와 정치적 권위주의 사이의 높은 친화력에 대한 일반이론은 다음을 참조, Janos, Andrew C., *Politics and Paradigms*, Stanford Univ. Press, 1986, pp. 54-58. 이 명제와 관련하여 분명하게 강조될 것은 현실로 나타난 5·16 이후의 권위주의 체제는 권력정치적 동기 등이 첨가되어 산업화 체제의 효율적 작동을 위한 기능적 필요성을 능가하는 침예화된 형태로 나타난 것이라는 점이다. 본 연구가 주장하는 것은 권력정치적 동기와는 독립적으로 5·16 산업화 체제의 작동기제에는 '어느 정도' 권위주의와 선택적 친화력을 지닌 부분이 내재되어 있다는 것이다.

속에서 권위주의와 축적 그리고 성장 위주의 19C적 발전전략을 채택할 수밖에 없었다는 사실에서 유래한다는 점이 지적된다.

II. 5·16 산업화 체제 대두의 전사(前史)로서의 50년대 후반과 2공시대

본 장에서는 60년대의 산업화를 향한 대 질주와 관련해서 그 전시대 특히 50년대 후반 그리고 2공 시기가 지니는 의미를 논한다. 서론에서 밝혔듯이, 절충론적 입장에 따라 5·16 전(前)시대의 의미가 서술될 것이다.

1. 전환기로서의 50년대 후반과 그 한계

6·25 이후 전후 복구에 급급했던 한국 사회에 56~7년 무렵 경제운영의 목표를 단순 복구와 재건에서 성장과 발전으로 전환시킬 것을 가능하게 하는 조건이 구조적 차원에서 형성된다. 첫째, 구조적 조건은 역설적으로 6·25에 의해 마련된다. 즉, 6·25는 국민들 사이에 반공이념에 대한 합의를 창출해 내고, 좌익세력 제거를 위한 결정적 계기가 되어 체제적 통합달성의 중요한 단서를 제공하였다. 또한 종전과 함께 이승만의 벼랑 끝 외교전술에 힘입어 한미상호방위조약이 체결됨에 따라 한국사회는 경제발전의 전제적 조건인 안보기반을 공고히 하게 된다.¹⁴⁾

둘째, 6·25를 전후하여 마무리된 토지개혁은 지주계급의 몰락과 함께 그들 중 일부를 산업자본가로 변신시킴으로써 근대적 산업화과정에 능동적으로 참여할 수 있는 사업가계층을 창출해낸다.¹⁵⁾ 또한 6·25 이후 추진된 수입대체공업화전략

14) Eckert, Carter J., "Economic Development in Historical Perspective, 1945~1990," Carter J. Eckert, *et al.*, *Korea, Old and New: A History*, Seoul: ILCHOKAK Publishers, 1990, p. 395. 이승만은 1953년 8월 8일 서울에서 개최된 한미상호방위조약 가조인식에서 이 조약의 역사적 의미를 다음과 같이 갈파하였다. "한미상호 방위조약이 성립됨으로서 우리는 앞으로 여러 세대에 걸쳐 많은 혜택을 받게 될 것이다. 이조약이 있기에 우리는 앞으로 번영을 누릴 것이다." 한표욱, 『이승만과 한미외교』(중앙일보사, 1996), 174~175쪽, 유영익, 「한미동맹 성립의 역사적 의의 1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로」, 『한국사 시민강좌』(일조각36 호 2005), 172~173쪽

역시 사업가계층의 형성을 크게 자극하였다.¹⁶⁾ 동시에 해방 이후 정부의 적극적 주도과 시민사회의 열띤 호응에 따라 각종 수준의 교육기관이 맹렬하게 팽창하여, 경제발전을 뒷받침할 수 있는 인적자원이 50년대 후반의 한국사회에 형성되었다.¹⁷⁾

셋째, 50년대 중반에 접어들며 원조 당국과의 교류 과정에서 도미유학 또는 국제경제 기구 등에서의 파견 근무등과 훈련을 통해 선진적 경제 기법과 발전 지향적 가치를 습득한 소수의 인물들이 관료 집단 그 중에서도 특히 한국은행 조사부, 재무부, 예산국 그리고 1956년 창설된 부흥부를 중심으로 결집한다.¹⁸⁾ 이 결과 “쇄신과 발전의 요람”¹⁹⁾이 50년대 중반에 관료계 내에 형성의 기미를 보이게 된다.

마지막 구조적 요인은 전후 복구에 관한 것이다. 전후 복구는 원조의 군사적 성격과 소비재 조달을 통한 경제 안정을 증시하는 미국과 생산재 시설 건설을 앞세우는 한국과의 끊임없는 갈등 과정이기도 했다.²⁰⁾ 이러한 갈등의 와중에서도 정부는 1954년 개발 금융기관으로 산업은행을 설치하고 동시에 “경제부흥특별회계 등 특별 회계를 설치하고, 또한 상공부 주관으로 각 산업별 제품별로 생산 계획을 수립하여 적극적으로 부흥 계획을 추진하였다.”²¹⁾ 당시 발간된 부흥백서는 1956년까지 한국 경제의 성격을 다음과 같이 묘사한다.

1953년 중엽에서 1956년 중엽에 이르는 부흥재건기...이 기간 중 한국 경제는 인플레이를 수습하고 생산을 49~50년 수준을 상회하는데 성공하였고, 이후의

- 15) “기업가 능력이 있으면 다른 요소는 구할 수 있으나 없으면 다른 요소가 소비되고 말 것” 이라고 사업가의 중요성이 강조된다. 사공일·L. P. 존스, 앞의 책, 166~209쪽. 한 연구에 의하면 해방 전 농외(農外)투자를 통해 한 개 이상 기업을 소유하고 있던 대지주 가운데 약 43%가 농지개혁을 계기로 산업자본가로 변신하게 된다. 신기욱, 「농지개혁의 역사 사회적 고찰, 홍성찬 편, 『농지개혁연구』(연세대학교 출판부, 2001), 42쪽.
- 16) 류상영, 「6.25 전쟁과 재벌형성의 역사적 기원, 유영익·이채진 편, 『한국과 6·25 전쟁』(연세대학교 출판부, 2002), 150~161쪽
- 17) Eckert, Carter, *ibid*, p. 402; 김기석·강일국, 「1950년대 한국교육」, 문정인·김세중(편), 『1950년대 한국사의 재조명』(선인, 2004), 525~564쪽
- 18) 송인상, 앞의 책, 151쪽, 이기홍, 『경제근대화의 숨은 이야기』(보이스사, 1999), 172쪽. 이한빈 『사회변동과 행정』(박영사, 1982), 137쪽
- 19) 이한빈, 『일하며 생각하며』(조선일보사, 1996), 200쪽.
- 20) 송인상, 앞의 책, 244~247쪽.
- 21) 이대근, 앞의 책, 363, 393, 388쪽.

균형적인 발전을 위한 터전을 마련한 성공한 기간이다.²²⁾

동 백서는 계속해서 1956년 한국 경제는 자립에의 능력을 증대시키기 위한 중대한 시련기(다시 말해 전환기, 필자첨가)에 들어섰다고 진단하였다.²³⁾

그런데 1956, 7년경 발생한 몇 가지 상황적 요인들은 이상의 구조적 조건을 배경으로 새로운 방향으로의 경제운동을 자극하는 직접적 촉발요인이 된다. 첫째는 1956년 5월 정부통령 선거 결과이다. 이 선거에서 집권자유당 부통령 후보 이기붕은 야당인 민주당 후보 장면에게 패배하는데, 이 선거는 경제관계관료 인사의 쇄신을 촉발하게 된다. 둘째, 북한은 전후 경제발전을 위주로 하는 동원체제를 구축하여 모든 경제지표에서 남한을 압도하는 발전상을 보이게 되고 이는 한국 통치엘리트에게 남한의 발전상황을 재고하게 하는 요인이 된다.²⁴⁾ 세 번째 요인은 급속하게 진행된 무상원조의 감소이다. 즉, 무상원조는 57년에 383백만 달러로 정점을 이뤘다가, 58년에는 321백만 달러, 59년에는 222백만 달러로 현저하게 감소하기 시작하는데 이는 경제운영의 새로운 성찰을 위한 중요한 계기가 된다.²⁵⁾

이상의 구조적 조건과 상황적 요인들의 작용에 의해 56, 7년경부터 경제운영의 기초를 한 단계 높이려는 징후가 뚜렷하게 나타나는데, 이를 둘러싼 논의와 대책이 대학, 언론, 정부, 기업 등에서 광범위하게 이루어진다

대학가의 경우 50년대 후반에 경제개발론과 관련된 강의가 개설되기 시작하고 그와 관련된 글들이 대학가의 신문들에도 실리기 시작했다.²⁶⁾ 경제개발과 관련된

22) 송인상, 앞의 책 205쪽에서 재인용

23) 위의 책, 205쪽에서 재인용. 미대사관의 보고서도 1956년의 의미를 이러한 맥락에서 규정하고 있다. “일반적으로 말해서 1956년은 한국에 있어서의 경제프로그램이 구호나 부흥의 단계를 완료하고 경제발전의 계기가 개시된 해였다고 할 수 있다.” “American Embassy in Seoul to Department of State, Annual Economic Review, ROK 1956,” May 21, 1957, 895B. 001 5-2157, RG 59 Decimal File, 1955-59, NA. 한국최고의 기업인 이병철도 당시상황을 다음과 같이 서술한다. “내가 재벌로 불리던 1956, 7년경에는 6·25 동란의 후유증인 악성 인플레이션도 서서히 수습되어 가고...생활필수품을 주로 한 경공업 생산도 동란전의 수준을 간신히 회복되어가고 있었고 한국 경제의 부흥과 발전이라는 의욕적인 주장이 정부당국자나 기업인들의 입에 오르내리게 되었다.” 이병철, 『호암자전』(중앙일보사 1987), 89쪽

24) “Memorandum of Conversation, Dulles-Yang, Meeting with the Korean Ambassador,” January 7, 1955, FRUS, 1955-1957, Vol 23 Pt. 2, p. 2.

25) 박태균, 「1956~1964년 한국경제개발계획의 성립과정」, 서울대 국사학과 박사논문(2000), 29쪽.

서구 학자들의 저서들도 한국 사회에 번역 소개된다.²⁷⁾ 새로운 경제 운영에 대한 논의는 정부 당국자에 의해서도 적극적으로 권장되기 시작한다.²⁸⁾ 이에 덧붙여 원조감소와 관련된 논의가 일반 언론에서도 활발하게 전개된다.²⁹⁾ 정부 차원에서도 원조감소 추세에 대응하여 구체적 조치들이 강구되었다. 외환 확보책으로 무상원조에 의존할 수 있었고, 또한 수입대체공업화가 산업정책의 주류가 됨에 따라 수출은 전후 58년까지 감소 추세를 보인다.³⁰⁾

그러나 무상원조의 감소 징후가 본격화되며 정부는 수출 5개년 계획(57~61)을 수립하고³¹⁾ 1958년에는 외자 관련 기업 관리의 효율성을 높이기 위해 “외자관리법”을, 1960년 1월에는 “외자도입 촉진법”³²⁾ 그리고 동년 2월에는 미국 기업과

26) 예를 들어 ‘후진국 경제개발이론과 정책 등의 강의가 개설되었고 「후진국 경제 개발이론에 관한 최근 논저의 소개, 《대학신문》, 1955년 11월 7일, 「경제발전과 성장이론, 《부산대학교학보》, 1957년 11월 17일 등 경제개발을 소개하는 글들이 대학가 신문에 등장하게 된다 박태균 위의 논문, 35쪽에서 재인용.

27) Lewis, Arthur W.(저), 박희범(역), 『경제계획의 윤리』(환조사, 1958); Timberger(저), 박희범·송정범(역), 『경제개발의 설계론』(동아출판사, 1956); 박태균, 위의 논문, 33쪽에서 재인용.

28) “그 당시 나는 우리나라에서도 경제성장론과 개발설계 혹은 전략이론의 연구가 절실히 필요하다고 생각했다. 아더 루이스(Arthur Lewis) 교수의 <경제성장의 이론>, 얀 틴버겐(Jan Tinbergen) 교수의 <개발의 설계> 등을 부흥부 내 이코노미스트와 한국은행 조사부의 엘리트들 시켜 번역 발간했다. <경제성장의 이론>은 5000부를 발간하여 정부 각 부처 및 관계기관 각 대학은 물론 민간 기업에 까지 배부했다.” 송인상, 앞의 책, 239쪽.

29) 고승제, 「전환기에선 한국경제의 전반과 과제, 『사상계』, 1960. 2월호, 최호진, 「미원조의 삭멸과 경제자립, 『사상계』, 1958. 6월호; 최호진, 「미 대한 경원멸축과 금후의 과제, 《조선일보》, 1959. 11. 25; 「경원삭멸에 대비하여, 《경향신문》, 1957. 10. 29; 「미국외원액의 삭멸과 유상원조 형식의 채택, 《한국일보》, 1959. 11. 5; 「ICA 원조의 대폭 삭멸과 시련기에 돌입하는 한국경제, 《한국일보》, 1959. 11. 11; 「원조의 삭멸과 우리의 각오, 《한국일보》, 1959. 12. 12. 한국 주재 미국 관리들도 원조의 감소로 한국 내에서 불안감이 증가하고 있다고 본국에 보고하였다. “Quarterly Economic Summary-January-March 1959, ROK,” 895.00B/6-159, Decimal File; “Weekly Economic Review No.30.” 895B. 00/7-1359, Decimal File 1955-59; “Economic Assessment-Korea, January-June 1959,” 895B.00/9-2459, Decimal File; 박태균 앞의 논문, 29쪽에서 재인용.

30) 이현창, 『한국경제통사』(법문사, 2003), 418쪽

31) 이대근, 앞의 책 33쪽

32) 외자도입 촉진법의 기본내용은 다음과 같다. “외자기업(외국인 자본 4분의 1 이상의 기업)에 대한 소득세, 법인세 등의 감면을 비롯하여 외자기업이 기계시설을 도입할 경우에는 관세를 면제하고, 또 외국인 직접투자의 경우 그들이 수취하는 배당소득이나 이자소득 등에 대해서는 소득세를 면제해 주는 것 등이 그 주요 내용이다.” 이대근, 앞의 책, 462쪽.

민간인의 투자 촉진을 위해 “한미투자보장협정”도 체결한다. 미국은 1958년부터 무사원조 대신 유상의 차관 방식으로 대외 원조 정책을 전환하면서 개발 차관 기금(Development Loan Fund)을 조성하였고 한국은 이 기금의 도입을 위해 특별한 노력을 기울였다.³³⁾ 민간 저축의 확대를 통해 내자 동원을 촉진하려는 계획도 추진된다.³⁴⁾ 이밖에 투자 자금 조달과 관련하여, 군비감축과 한일국교 정상화가 중요한 대안으로 논의된다. 원래 감군은 미국이 건전재정을 확보하기 위한 하나의 방안으로 부단히 제기 되어온 사항이다. 그것이 한국적 맥락에서는 경제발전에 필요한 자원동원의 한 방법으로 미국 측 실무자 차원에서 제기 된다. 미국 측의 한 보고서는 이미 원조 감축안이 제기 되기 이전에 일본이라는 공업 강국과의 긴밀한 결합 없이는 한국의 경제발전은 기대할 수 없다고 지적하고 있다.³⁵⁾ 이러한 인식은 한국의 일부 고위관료 그리고 경제인들도 일찍부터 공유하던 사항이었다.³⁶⁾ 원조 삭감에 대한 논의와 조치는 이밖에도 다양한 차원에서 뒤따른다.

예를 들어, 또다른 조치가 각료 인선에서 나타난다. 56년 5월 대선 결과가 대대적 국정쇄신의 계기로까지 발전하지는 못하나 이승만은 몇몇 유능한 인사를 경제관계 각료로 영입한다.³⁷⁾ 즉, 대선 후 김현철과 김일환이 각각 재무와 상공 장관으로 임명되는데 이들은 경제적 식견과 업적 때문에 높은 신뢰를 얻고 있던 인물들이었다.³⁸⁾ 일종의 개혁 인사 가운데 가장 주목 받는 경우는 1958년 부흥부 장

33) 예를 들어 1958년 부흥부 장관 송인상이 원조 정책을 한국 경제 성장에 적합한 형식으로 조정하기 위해 미국을 방문했을 당시 주의제의 하나는 개발 차관기금의 도입을 촉진하는 것이었고 이는 나름대로의 성과를 거두기도 한다. 송인상, 앞의 책, 177쪽.

34) 이대근, 앞의 책 469 쪽

35) Macy, Report on Korea, “October, 25, 1956, OSANSA, OCB Series, Subject Subseries, box 3, DDEL.”

36) 예를 들어 당시 재무장관이던 김현철은 1954년에 이승만에게 “대일 경제 협조관계 수립의 필요성과 불가피성을 간곡하게(여러차례) 주장했다”고 한다. 이승만의 반응은 “그 따위 잠꼬대 같은 소리를하려면 아예 내 앞에 나타나지도 말게” 였다. 김유택, 『세계회고 7』(한국일보사, 1981), 361~362 쪽

37) 도널드 스티븐 맥도널드(지음), 한국역사연구회1950년대 반(윤김), 『한미관계 20년사(1945~196년)』(한울, 2001), 419 쪽

38) 50년 말 예산국장으로 김현철 재무장관을 보필했던 이한빈의 인물평이다 “김현철 장관은 자유당 강경파가 득세하기 전까지는 대한민국 정부의 정직성과 양심을 상징하는 존재였다.” 이한빈 앞의 책(1996), 69쪽. 군경리 장교 출신 김일환은 1954년 대한석탄공사를 맡아 석탄 증산에 성공함으로써 탁월한 관리 능력을 보여 주었다. 이한빈, 앞의 책(1982), 129 쪽

관으로 발탁된 송인상이다. 송인상은 희귀하게 미연방은행과 국제부흥개발은행에서 연수를 통해 국제적 감각을 채득하고 개발이론에 높은 식견을 갖춘 유능한 인재였다.³⁹⁾

부흥부는 1955년 2월 전후복구과정에서 정부의 역할이 더욱 적극성을 띠에 따라 경제 부처를 통합 조정할 필요성에 부응하여 설립된 부처이다. 이에 따라 부흥부 장관을 중심으로 재무, 상공, 농림 장관으로 구성되는 부흥위원회가 설치되어 모든 부흥계획안을 심의 관장하게 된다.⁴⁰⁾ 송인상은 또한, “장기계획의 작성, 가용 자원의 조사와 분석, 정책수단의 전개를 위해 이를 전문적으로 연구 발전시키는 별도의 기관이 설립되어야 한다”는 인식 아래 미국 측의 협조를 얻어 1958년 12월 산업개발위원회(Economic Development Committee)를 부흥부 장관의 자문기관으로 설립하였다.⁴¹⁾ 과격적 대우를 통해 수준 높은 인사들의 결집체가 된 동위원회의 가장 중요한 업적은 경제개발 3개년 계획을 입안한 것이다. 3개년 계획은 기본적으로 공업화에 역점을 두고 자립경제 기반 조성을 목표로 하는 사실상 최초의 종합적 경제 계획이었다.⁴²⁾

급격한 원조 감소는 특히 기업 경영을 위협하였다. 주로 소위 삼백(三白) 산업을 위주로 한 이들 기업들은 원조물자를 더 많이 배정 받기 위해 수요조건과 무관하게 무모한 시설확장을 도모하였기 때문에 원조 감축에 뒤따른 경기하강에 더욱 취약하였다.⁴³⁾ 일부 기업들은 국내 수요의 감퇴를 만회하고 원료와 시설 등의 도입 자금 확보를 위해 해외시장에의 진출을 도모하였다. 예를 들어 면방업계는 1957년 8,550천\$ 상당의 대 홍콩 면사 처녀 수출을 하게 되었고 면제품 수출 3개년 계획

39) 당시 송인상을 가까이 보좌했던 이기흥, 이한빈 등은 하나 같이 개발 시동기 발휘되었던 송인상의 뛰어난 리더십을 증언한다. 이기흥, 앞의 책, 215~217쪽, 이한빈, 앞의 책(1996), 69~70쪽. 이 밖에 미국관료들도 송인상의 역할에 주목하고 있었다. “Weekly Economic Review, No. 15,” 895B.00/4-1257, RG 59, Decimal File; “Weekly Economic Review No. 24,” 895b.00/ 6-1757, ibid; “Quarterly Economic Summary-January-March,” 박태균, 앞의 논문, 87쪽에서 재인용.

40) 김흥기(편), 『경제기획원 33년: 영욕의 한국경제』(매일경제신문사, 1991), 27쪽.

41) 송인상, 앞의 책, 195~198쪽. 이한빈은 산업개발위원회가 60~70년대 우리사회 속에 제도화된 두뇌집단들의 효시라고 규정한다. 이한빈, 앞의 책(1996), 101쪽

42) 이현창, 앞의 책, 420쪽.

43) 실제로 1958년 이후 이들 기업에 가동률은 급격히 하락하여 1961년에 이르러 제사업은 26%, 제분업은 23%, 방직업은 49%로 까지 가동률이 저하 되었다 위의 책 418 쪽

(57~61)도 수립한다.⁴⁴⁾ 기업들은 이와 함께 부분적이거나 기업의 흡수, 자체적 기술 개발, 수직적 일관 경영 등의 추진을 통해 나름대로 기업경영의 합리화를 모색하기도 한다.⁴⁵⁾ 이상 민간, 정부 그리고 기업차원에서 나타난 징후들은 한국사회가 전환기를 향한 시동을 개시하였음을 보여준다. 그러나 이러한 제반 조치들은 뚜렷한 성과를 보여주지는 못한다.

수출의 경우 애초부터 정부에 의해 수립된 5개년수출계획(57~61)은 확고한 실현 가능성을 전제로 하는 것은 아니었다. 실제로 1958년에는 목표액에 31.1%, 1961년도에는 37.8%의 실적에 머무른다.⁴⁶⁾ 또한 면방업계의 경우 57~61년간 생산량의 5%를 수출하는 실적을 올렸으나 실제로는 원가이하의 출혈수출이었다.⁴⁷⁾ 외자의 경우에도 한국 경제상황에 대한 전반적 불신 등 때문에 민간 베이스 외자 도입은 사실상 이루어지지 않았다.⁴⁸⁾ 또한 소비 억제를 통한 민간 저축 증대 방안 역시 행정제도와 금융기관의 개혁이 선행되어야만 최소한의 결실을 맺을 수 있는 과제였다.⁴⁹⁾ 감군과 대일국교 정상화 역시 결실을 맺을 수가 없었다.

결과적으로 한국에서의 감군이 동북아에서 미국의 위신을 손상시키고 공산권의 야욕을 높일 수 있다고 판단하게 된 아이젠하워 대통령이 이에 반대하며 감군 규모는 극도로 축소되어 버린다. 이러한 과정에서 이승만도 시종일관 이에 강하게 반대하는 입장을 보여주었다.⁵⁰⁾ 이승만의 일관된 반일노선은 감정적 심리현상,⁵¹⁾ 국내 정치용, 또는 미국의 지역통합정책에 맞서 한국의 자주성을 보호하기 위한 현실적 선택으로 해석되는 등 다양한 견해가 제시되고 있으나⁵²⁾ 50년대 후반에 들어와서는 현실적 필요성에서 그가 일본과의 관계 정상화에 좀 더 적극적 자세를

44) 위의 책, 418쪽

45) 위의 책, 418쪽

46) 이대근, 앞의 책, 384쪽.

47) 이현창, 앞의 책, 418쪽.

48) 이대근, 앞의 책, 469쪽.

49) 위의 책, 470쪽

50) 이철순, 「이승만 정권기 미국의 대한정책 연구 (1948~1960)」, 서울대 정치학과 박사논문(2000), 329~344쪽

51) 김유태, 『회상육십오년』(협동통신사, 1977); 이정식, 『한국과 일본의 정치적 관계의 조명』(교보문고, 1986).

52) 류태하, 「이승만과 대일회담」, 권오기, 『권오기 정계 비화대담』(동아일보사, 1986); 이종원 『東アジアと冷戦と韓米關係』(東京: 東京大學交出版會, 1996).

보였다는 분석도 있다. 그러나 이 경우에도 관계 정상화를 위한 돌파구를 열 정도는 아니었다.⁵³⁾

당시 산업화의 시동을 위해 도입된 가장 괄목할 만한 제도와 정책은 부흥부의 설립과 3개년 장기 경제 계획의 수립이다. 그런데 부흥부의 경우 애초부터 발전을 위한 효율적 조정과 기획기관으로 기능하기에는 너무도 커다란 제도적 결함을 안고 있었다. 예를 들어 예산권은 재무부에 속해 있었고 정부 서열에서도 재무부는 부흥부의 상위 기관으로 남아 있었다.⁵⁴⁾ 또한 당시 경제 운영의 핵심사항은 대통령이 직접 관장하고 있었다.⁵⁵⁾ 이러한 상황 아래서 부흥위원회는 원활한 조정기능을 발휘할 수가 없었다.⁵⁶⁾ 3개년 경제계획의 미래 역시 지극히 불투명한 상황에 있었다. 이승만은 애초부터 장기 경제개발계획에 심한 거부감을 지니고 있었고⁵⁷⁾ 당시 자유당 통치엘리트 집단은 권력유지 이외의 국정과제는 지극히 소홀하게 다루고 있었다.

따라서 각고의 노력 끝에 입안된 3개년 계획은 일 년이나 심의가 지연되다가 4·19 전야인 1960년 4월 15일에야 각의를 통과하게 된다.⁵⁸⁾ 3개년 계획은 또한 막대한 투자자원의 조달을 전제로 하는 것이나 이 역시 실현되기 힘든 과제였다.⁵⁹⁾ 이제까지의 분석은 50년대 후반이 본격적 발전을 위한 전환기가 되기 위해서는 이상의 제반조치들의 미흡함을 전면적으로 보강할 수 있는 새로운 정책적 제도적 개혁이 필요했다는 것을 보여준다. 새로운 정책은 무엇보다도 원조 감소에 대해 장기적 전망 속에서 효율적으로 대응할 수 있는 것이어야 했는데 이는 결국 수출진흥에서 찾을 수밖에 없는 것이었다. 그러나 장기적으로 가장 실질적 대안이

53) 신승준, 「이승만과 1950년대 후반기의 한일회담」, 서울대 외교학과 석사논문(1999).

54) 김흥기(편), 앞의 책, 28쪽.

55) 이승만은 송인상을 부흥부 장관으로 임명하면서 환율, 대일무역, (원조자금등에 관한) 미국과의 교섭 등 3가지 사항은 반드시 대통령의 지시에 따를 것을 명한다. 송인상, 앞의 책, 149~150쪽.

56) 당시 부흥부 기획담당 사무관 정재석의 회고이다. “자유당때 부흥부를 중심으로 경제 정책의 조정이 이루어져야 한다는 인식이 있었고, 그 제도적 장치로 마련된 것이 부흥위원회였다. 당시 나는 기획 담당 사무관으로 있었는데 회의를 소집하기도 힘들었고 회의가 소집되더라도 제대로 조정이 되지 못했다.” 김흥기(편), 앞의 책 28 쪽

57) 이승만은 장기 경제 계획을 기본적으로 ‘스탈린적 발상’이라는 인식을 지니고 있었기 때문에 누구도 그에게 이에 대해 언급하는 것을 꺼려했다. 이기홍, 앞의 책, 265쪽.

58) 이한빈, 앞의 책(1982), 139 쪽

59) 이대근, 앞의 책, 469쪽.

될 수밖에 없는 수출진흥은 몇몇 고립된 형태의 육성책의 도입이 아니라 산업정책 기조 자체를 수입대체산업화 전략에서 수출지향산업화 전략으로 전환하여야 하는 것이다. 그러나 이 과제는 기본적으로 전환기 권력구조에 내재된 모순된 구조에 의해 그 추진이 사실상 불가능한 상황에 부딪치게 되고, 이에 따라 전환기를 향한 시동은 교착상태에 빠지게 된다. 이에 대한 고찰은 50년대 후반 자유당 통치 구도에 대한 분석으로 시작된다.

대개 50년대 후반에 접어들며 자유당 내에 형성된 소위 자유당과두 집단이 점차 이승만과 권력과 국정을 분점하는 현상이 나타나게 된다. 50년대 중반까지만 해도 식민지관료 배경의 인물들로 구성된 이 집단은 이승만의 충성스러운 대리인이었다. 그러나 50년대 중반을 넘어서며 대리인 스스로가 독자적으로 정치 의제를 설정하고 수행해 갈 수 있는 위상을 구축하게 된다. 이러한 배경에는 이승만의 건강 상태의 저하와⁶⁰⁾ 필요한 경우 고립된 환경에 놓인 이승만에게 왜곡된 정보제공을 할 수 있었다는 이들의 능력이 있었다.⁶¹⁾ 이들의 기본 정치적 사회적 정향은 착취적이고 몰 목표적⁶²⁾이었는데 이는 권력 유지나 확대가 그들의 공적 행태를 지배한 목표였음을 말한다. 56년 대선과 58년 총선을 거치며 자유당의 대중적 지지기반이 흔들리고 있다는 사실이 분명해 짐에 따라 이들은 일종의 권력 유지를 위한 위기관리체제 또는 총력체제를 구축하고 국정에 임한다.

주목할 것은 권력 유지를 위한 총력체제를 떠 만들어주는 중요한 기반의 하나는 이들과 수입대체사업가 집단사이에 수입대체산업화 전략을 매개로 하여 형성된 일종의 지대추구 연합이었다는 사실이다. 전후 이승만 정부에 의해 추진되었던 수입대체산업화 정책은 미국의 일본중심 지역통합 전략에 맞서 자립적 국민경제 체제를 수립하겠다는 민족주의적 의도를 내포한 것이기도 하였고 이것이 소기에 성

60) 미대사관 보고서에서도 이에 대해 언급하고 있다. "Telegram From Embassy in Korea to the department of state"(1959. 8. 15), *FRUS*, Vol 18, p. 580.

61) 실지로 이기봉의 추천으로 박찬일이 경무대 비서관에 기용되면서 이기봉은 경무대 비서관과 밀접하게 연계되며 더 큰 권력기반을 확보하게 된다. 당시 경무대 비서 차익교의 증언이다 "1955년 후반 이기봉의 소개로 박찬일이 비서관에 기용되면서 이 같은 기조는 크게 바뀌게 되었다. 이기봉의 수족으로서 박찬일은 이대통령에게 알리지 않거나 동의도 얻지 않은 채 국내정치에 깊이 관여하였던 것이다(차익교와의 인터뷰, 1997년 11월 13일, 서울)." 문정인·류상영 「자유당과 경무대: 정치사회의 출현과 붕괴의 정치학」, 문정인·김세중 편, 앞의 책 34 쪽에서 재인용

62) 이한빈, 앞의 책(1982), 149 쪽

과를 거둔 것도 사실이다.⁶³⁾ 그러나 수입대체산업화가 추진되는 과정에서 그에 종사하는 사업가계층에게는 저렴한 가격으로 금융자본, 외환, 원조물자 등이 배당되었고 수입대체 품목에 대해서는 수입억제 조치가 취해지는 등 다양한 특혜가 베풀어 졌다.⁶⁴⁾ 이들 조치는 형식적으로는 부흥부, 재무부 등 관계 부처의 기술 관료적 원칙에 따르는 것이었으나 실질적으로는 상당부분 행정부와 관료제를 장악하고 있던 자유당 과두집단의 재량에 의존하였다.⁶⁵⁾

정부의 재량권을 매개로 자유당과 사업가 집단 사이에 형성된 지대추구 연합관계는 50년대 후반에 진입하며 자유당 과두집단에 의해 국정 운영이 권력 유지를 위한 총력 체제의 형태로 운영됨에 따라 더욱 공고화 된다. 이 실상은 다음과 같이 요약된다.

자유당은 국가권력을 독점하는 위치에 서 있었고, 재벌은 자본 축적의 주역으로서의 역할을 서서히 굳히고 있었다. 한마디로 이들의 관계는 공리공생적이었다. 재벌은 자유당 정권이 배분하는 외화를 독점하고 수입인가권을 나누어 가지면서 독점이윤을 얻었고, 그 상당 부분을 다시 자유당과 억압적 국가기구의 정치자금으로 돌려 독재정권의 연장에 이바지 했다.⁶⁶⁾

덧붙여 주목할 것은 재력과 정치 자금의 제공자라는 위치를 기반으로 50년대 후반에 접어들며 일부 사업가 집단은 정치권력에 대한 의존적 지위를 벗어나 나름대로 지대추구과정에서 정치인과 관료집단에게 독자적 영향력을 행사할 수 있는 위치를 구축하게 되었다는 사실이다.⁶⁷⁾ 이는 국가 관료제가 정치인 그리고 사업가

63) 이종원, 앞의 책, Woo, Jun-en, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press, 1991.

64) 이현창, 앞의 책, 416쪽.

65) 50년대 중반 재무부장관과 부흥부 장관을 역임했던 김현철의 이에 대한 생생한 증언이 있다. “모든 무역업자들은 각기 다 유력한 사람들과 선을 닿을 수 있도록 안간힘을 썼고 당은 당대로 당의 운영자금을 염출하는데서 이들과 마주 손잡고 재무부에 대해 맹렬한 달러 따기 압력을 가해온 것이었다...당으로서의 소위 당과 밀접한 관련이 있다는 업자들을 내세우면서 일반 공매와 함께 수의계약으로 외환의 일부 배당을 강력히 요구해 오는 것이었다...결국 끈질긴 당으로부터의 간청으로 업자선택 문제만은 당과 협의해서 결정토록 타협을 보지 않을 수 없는 입장이 되었던 것이다.” 김현철, 『재계회고』(한국일보사, 1981), 389-390쪽

66) 김병국, 『분단과 혁명의 동학』(문학과학지성사, 1994), 334쪽

집단에 의해 효율적으로 침투되어 객관적 정책운영 능력을 상실하게 되었음을 말하는 것이다. 지대추구현상은 오히려 시장기제가 불안정하게 작용하는 후진국적 맥락에서 경제발전의 토대를 놓는 중요한 계기로 작용할 수도 있다.⁶⁸⁾ 이때 쟁점은 창출된 지대가 경제적 성과와 연계되어 기업의 생산적 활동을 촉진하고 기술개발 노력을 유인하는 방향으로 사용되느냐 하는 점이다. 50년대 후반 정부는 지대를 배분하는 과정에서 이런 방향으로의 유인체계를 창출하려는 의도는 물론 능력도 부족했다. 또한 원조의 감소와 함께 기업들에게도 경영합리화를 위한 노력이 있었으나 국내 시장에 안주할 수 있다는 조건하에서 행해진 합리화 노력의 결과는 미미할 수밖에 없었다.⁶⁹⁾ 당시 수입대체산업화 정책 하에서 야기된 기업 경영상의 문제점과 지대의 비효율적 사용에 대해서 다음과 같은 관찰이 있다.

당시 대부분의 수입대체공업에 있어서 시장의 제약으로 인해 도입설비의 최소효율규모에도 못 미치는 영세규모의 설비를 갖춘 단위공장들이 만연해 있었을 뿐만 아니라, 렌트의 배분이 기업들의 기술능력을 확충시킴으로써 생산과정에서의 효율성을 제고시키는 방향으로 이루어지지 않았음을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.⁷⁰⁾

67) 이에 대해서는 50년대 후반 부흥부 기획과장으로 원조 자금배정에 실무적으로 관여했던 이기홍의 증언이 있다. “1958년부터는 한국경제가 부흥을 달성했다고 인정되리 만큼 소비재 생산을 중심으로 활기를 띠기 시작했다. 미국 원조자금으로 도입되는 소맥으로 밀가루를 생산하는 제분업 원당으로 설탕을 생산하는 제당업, 원모나 원면을 원료로 쓰는 방직공업 등을 삼백산업(三白産業)이라고 하여 한국 산업의 대표자가 되었는데 이들을 생산하는 업체들이 대부분 재벌로 성장하게 되었다. 그에 따라 그들의 세력은 자유당 말기에는 막강한 영향력을 행사하게 되었다” 이기홍, 앞의 책, 184쪽. “그도 그럴 것이 당시 정계를 주름잡는 인사들이나 집권당인 자유당이 미국 원조자금에 의존하여 급성장하던 재벌의 눈치를 보던 때다. 그래서 중앙부서의 어느 공무원이고 재벌들의 이익에 어긋나는 조처를 취하고 살아남기 어려운 때였다.” 이기홍, 앞의 책, 185쪽.

68) 김시윤(외 공저), 『정부와 기업-산업정책의 정치경제』(대영문화사, 2000), 72~92쪽.

69) 제일모직의 경우에도 비로소 1958년에 접어들며 단기순이익이 흑자로 돌아가는데 이것도 품질 개선이라는 요인보다는 그해부터 소모사 수입을 금지 시킨 정부의 조치 때문이었다는 사실이 이를 웅변한다. 김영욱, 「삼성의 다각화 과정과 지배구조의 연구」, 서울대 경제과 박사논문(1993), 42~43쪽; 이상철, 「1950년대 산업화 정책과 경제발전」, 문정인·김세중 편, 앞의 책 198 쪽에서 재인용.

70) 이상철, 위의 논문, 199쪽.

이는 다시 말해 “1950년대 말 이후 수입대체산업화 정책의 방향에 대한 수정이 요청되었으며, 이러한 변화된 여건에 능동적으로 대응하는 것이 중요한 경제적 과제로 등장”⁷¹⁾ 하였음을 말한다. 그러나 이러한 방향으로의 개혁은 “...1공화국의 수입대체산업정책의 혜택을 받고 있는 국가관료, 자유당 엘리트 기업가들 간의 정치연합구조의 개편을 수반하고 이것은 결국 자유당의 지지기반과 정치자금의 상실을 의미”⁷²⁾할 수밖에 없는 것이기 때문에 당시의 권력구조와 통치체제가 지속되는 한 사실상 불가능했음을 보여준다.

또한 수출지향산업화로의 전환은 재정, 금융, 산업조직 등이 얽혀 있는 경제 체제 차원의 변화를 요구하는 것이고 이를 위해서는 국민경제를 전체적으로 기획 조절할 수 있는 제도 설립이 불가결한 과제가 된다. 실제로 50년대 부흥부 내에서는 그것을 종합기획조정기구로 변화시키려는 노력이 있었으나 이 역시 권력 지향적 통치 집단의 유보와 반대로 달성될 수 없었다.⁷³⁾ 조정총괄자적 기구의 창출이 좌절되는 한편 50년대 말 사실상 한국사회의 독보적 발전 지향적 두뇌 집단이었던 산업개발위원회의 활동마저도 정치적 격랑에 휩싸여 중단되어버린다.⁷⁴⁾

50년대 후반 이원화된 통치구도 하에서도 이승만은 당시 경제운영의 핵심 사항이었던 환율문제, 대일관계, 그리고 미국과의 관계 등에 대해서는 끝까지 직접 관리했다.⁷⁵⁾ 그런데 이런 사항들을 처리하는 데 작용했던 이승만의 국정 철학과 이념은 전환기의 본격적 전개를 방해하는 또 다른 중요한 요인이었다. 예를 들어 이승만의 집착아래 타협될 수 없는 정책 사항이었던 저환율유지 정책은 수입대체산업화를 촉진하는 등 실용적 측면이 있었던 것도 사실이다. 그러나 그의 저환율 정

71) 위의 논문, 199쪽.

72) 박종철, 「한국의 산업화정책과 국가의 역할, 1948-1972: 1공화국과 3공화국의 비교연구」, 고려대 정치학과 박사논문(1987), 121 쪽

73) “부흥부가 새로 도입된 전문지식과 행정기술을 발판으로 기획을 제도화하는데 성공한다면 대통령과 자유당의 권한은 그만큼 위축된다는 안일한 생각이 집권층에 널리 퍼져 있었고 그 결과 정당 정치인들은 진정한 의미의 조정 총괄자가 국가 기구 내에 등장하는 것을 원하지 않았다.” 김병국, 앞의 책, 338~339쪽.

74) The Oregon Advisory Group in Korea, “A Report on the University of Oregon Advisory Mission to the Korea Economic Development Council,” School of Business Administration, University of Oregon, 1961, p. 9.

75) 송인상, 앞의 책, 149~150쪽.

책유지 배후에는 저환율이 국부의 저하를 야기한다는 지극히 비경제적 편견이 작용하고 있었다.⁷⁶⁾ 이에 따른 인위적 저환율의 유지는 미국과의 심각한 갈등 요인이었으며, 경제순환을 왜곡하고 수출을 억제한다. 그는 또한 자본주의 경제에 대한 도식적 이해를 배경으로 장기경제개발계획의 도입은 스탈린적 공산주의 체제를 모방하는 결과가 된다는 강한 신념을 지니고 있었다. 이에 따라 당시 시대의 흐름과 압력 속에서 신관료와 두뇌집단 등에 의해 성안된 장기경제개발계획은 방기되거나⁷⁷⁾ 타협된 형태로 바뀌기도 하였다.⁷⁸⁾

또한 이승만은 경제 운영의 효율적 조율을 위해 종합기획기구 설립이 필요하다는 사실을 전혀 감지 못하고 있었다. 실제로 그가 사임하는 날까지 대통령 비서실은 대통령이 국가 정책을 효율적으로 조율하는데 필요한 기관으로서가 아니라 개인 참모기구형식으로 운영되었다.⁷⁹⁾ 또한 그가 마지막까지 집착했던 강경한 대일 자세는 대일국교정상화를 가로막은 핵심적 요인이었다.

이상의 논의는 50년대 후반 전환기가 시동의 단계를 넘어서서 본격적으로 전개되는 것을 차단한 자유당 과두집단과 이승만이라는 두 축이 통치구도에 형성되었다는 것을 보여준다. 흥미로운 것은 과두집단은 권력 유지라는 정파적 이해관계가 기본 동인이 되어, 그리고 이승만은 비실용적 경제관에서 유래하는 가치관 때문에 전환기의 본격적 전개를 어렵게 하는 조치에 집착하게 되었다는 점이다. 동기의 상이함에도 불구하고 그들은 결과적으로 현상유지에 합의할 수 있었고 소지한 권력자원에 의존하여 그것을 관철시킬 수 있었다. 이는 다시 말해 이승만과 과두집단 그리고 사업가 집단 사이에 형성된 지배연합체제를 근본적으로 바꿀 수 있는 정치적 변동—통치철학 내지는 통치엘리트 그리고 통치구조 까지를 포함한—없이는 50년대 후반에 나타난 전환기적 시동이 교착상태를 벗어날 수 없었음을 의미한다

76) “이승만의 고환율 정책은 경제학에 바탕을 두었다기 보다는 고도의 정치학에 바탕을 둔 가치관에서 나온 것이다”라고 송인상은 평가하고 있다. 송인상, 앞의 책, 150쪽. 그는 또한 이승만을 “환율의 평가절하는 우리나라 국부를 그 만큼 줄어들게 한다”는 생각을 지니고 있었다고 한다. 송인상, 앞의 책, 270쪽.

77) 이기홍, 앞의 책, 265쪽.

78) 이한빈, 앞의 책(1996), 101쪽.

79) 이승만대통령 비서실은 공보비서관, 정부비서관(3인), 서무비서관, 문서비서관 등 정책과정과는 관련이 적은 비서관들만으로 구성되어 일종의 개인 참모기구 형식으로 운영되고 있었다. 정용덕, 「이승만 정부의 관료제」, 문정인·김세중 편, 앞의 책, 157쪽.

50년대 후반 산업화를 향한 시동이 교착상태에 직면한 상황 속에서 1960년 3·15 대선이 다가오며 한국사회에는 정치적 긴장이 고조되어간다 3·15 대선에서 집권 자유당은 민주당의 심각한 도전에 직면하였고 자유당 과두엘리트는 3·15선거 결과를 총체적으로 조작하였다. 이는 학생, 지식인을 중심으로 하는 도심부에서의 대규모 반정부 시위사태를 촉발시켜 자유당 정부의 붕괴를 초래하였다. 뒤를 이어 탄생한 민주당 정부는 50년대 후반 개시된 산업화를 향한 시동을 확대재생산하려는 노력을 보여준다.

그러나 이 역시 2공시대 하에 형성된 혼란과 갈등에 의해 미래적 전망이 극히 불투명한 상황 속에 빠지고, 민주당 정부는 군부에 의해 전복된다. 이때 주목할 것은, 자유당 정부는 학생, 민주당 정부는 군부에 의해 붕괴되었다는 사실이다. 이러한 형태의 정치 변동과 2공 이후 시대에 본격화 되는 산업화의 추이를 이해하기 위해서는 이 두 집단의 기원과 형성과정, 그리고 기본정향과 성격에 나타나는 공통점, 차이점을 이해할 필요가 있다.

이 두 집단 형성의 기원은 근대적 제도로서의 교육기관과 군사제도가 한국에 도입된 일제 식민지기까지 거슬러 올라간다. 특히 5·16의 주역이었던 군의 경우, 건국 후에도 일제 때 양성된 장교단에 의해 지도부가 구성되었다는 점에 주목해야 한다. 군정시 국군의 모체로 창설된 조선경비대는 그 이후 군을 민간정치세력에 대한 대안적 세력으로 성장할 수 있게 하는 제도적 기반이 된다. 이후 군부는 6·25를 거치며 한국사회에 가장 앞선 선진적 행정능력과 최강의 물리력을 소유한 집단으로 성장한다. 특히, 다수의 군 장교들이 미국 유학을 통해 근대적 문물을 섭취함에 따라 ‘군 지식계급⁸⁰⁾’이라고 불리는 새로운 집단이 군대에 형성되었다는 점을 간과할 수 없다.

4·19의 주도세력으로 등장한 학생집단 형성의 실질적 기원은 미군정에서 찾을 수 있다. 미군정은 이념적으로는 자유민주주의 가치를 함양하는 대중 교육체제 도입의 출발점이다. 50년대를 거치며 예산의 10.5% 가량이 매년 교육 부분에 투자되었고 또한 1945년에 5.7%에 지나지 않았던 총인구에 대한 학생의 비율이 1960년에는 18.5%로 증가하였다. 이 사이에 대학의 숫자가 12배 이상 증가했다는 점이

80) 이한빈, 앞의 책(1982), 210쪽

특기할 사항이다.⁸¹⁾ 반공과 함께 민주주의적 가치가 교육의 이념적 지향점이었고⁸²⁾ 이들은 또한 근대 지향적 교육과정을 통해 가장 침예한 근대성을 섭취한 집단으로 성장한다. 정치제도권 밖에서 성장한 이 두 세력의 공통점은 한국사회에서 가장 선진적, 근대적 가치를 섭취한 집단이었다는 데 있다.⁸³⁾

총론적 차원에서 이 두 집단이 섭취한 정치적 가치는 통일된 자주민족민주주의의 건설에 있었다. 그러나 각론적 차원에서 이 두 집단은 상이한 이념적 정향을 보여준다. 학생 지식인 집단 내부에는 또다시 두 개의 다른 흐름이 형성되었다. 즉, 학생 집단 내 주류파인 우파는 자유민주주의 구현을 가장 높은 가치로 삼고 있었다.⁸⁴⁾ 이들도 민족의 자주와 통일을 중요시한다는 점에서 민족주의를 신봉하는 집단이었으나 그것은 북한체제와 친화성을 지니는 통일도 수용할 수 있다는 의미의 통일지상주의와는 구별되는 것이었다.

좌파학생세력의 경우에는 자유민주주의 보다는 급진적인 자주와 평등주의에 기울었는데, 이들은 미국과의 관계단절 사회주의와 자주를 앞세우는 북한과의 통일 민족국가 형성을 당시 한국 사회의 지상의 과제로 인식했다.⁸⁵⁾ 우파는 산업화가 결여된 정치적 근대화의 가능성을 믿고, 좌파는 탈미(脫美)가 전제된 배타적 자주 통일 지상주의적 민족주의 등을 신봉한다는 의미에서 학생들은 모두 이상주의적 가치 정향을 공통된 특징으로 하고 있었다.

군의 경우는 당시 시점에서 자유민주주의나 북한과의 통일국가 형성보다도 산업화를 통한 부국강병을 가장 중요한 가치로 여기고 있었다. 이들 역시 자주를 높은 가치로 강조했지만, 이들의 자주는 반공과 산업화에 초점을 맞추는 것이었다 따라서 통일지상주의는 철저하게 배척되었고, 산업화는 자주의 실질적 기반으로

81) E. S. 메이슨, 김만제, D. H. 퍼킨스, 김광석, D. C. 롭 『한국경제사회의 근대화』(한국개발연구원 1981), 357 쪽

82) 오천석, 『민주교육을 지향하며』(을유문화사 1960).

83) “1950년대의 한국사회에 있어서 군사와 교육계에서의 근대화가 시동되기 시작...” 황인정 『행정과 경제개발』(서울대학교출판부, 1985), 138쪽. “(50년대에) 대학과 군대는 근대화의 수련장으로 가장 중심적인 역할을 하였고...” 정용욱, 「5·16 쿠데타 이후 지식인의 분화와 재편, 노영기(外), 앞의 책, 166쪽.

84) 이화수, 『4월혁명: 정치행태학적 연구』(평민서당 1985), 119~120 쪽

85) 「김정강구술회고」, 한국정신문화연구원(편), 『내가 겪은 민주와 독재』(선인, 2001), 29~48쪽, 이수병선생 기념사업회(편), 『암장』(지리산 1992).

인식되었다. 동시에 산업화는 통일과 민주주의의 실천을 위한 전제적 조건으로 인식되었다.⁸⁶⁾ 이러한 면에서 이들의 정향은 현실주의적 이었다.

이와 같이 정향에 있어서 차별성을 보이면서도 한국사회에서 가장 두드러지게 근대 지향적 성격을 지니고 있었던 이 두 세력은, 학교와 군대라는 제도를 기반으로 하여, 상시적으로 근대화의 위기를 경험하고 있던 한국사회에서 항상 기존 질서에 도전할 수 있는 가능성을 지니게 된다.⁸⁷⁾ 실제로 50년대를 통해, 이승만은 대학생들의 경우에는 학도 호국단이라는 조직을 통해, 군부의 경우에는 상호감시체제와 상호견제체제의 도입을 통해 이들의 정치적 가능성을 선제적으로 예방할 것을 모색하였다.⁸⁸⁾

그러나 50년대 후반 한국 경제가 여전히 절대 빈곤 상황을 벗어나지 못하고 자유당의 정치적 횡포가 날로 심각해짐에 따라, 이들 사이에 기존질서에 대한 불만이 축적되어 갈 수 밖에 없었다. 실제로 군 내부에서는 군 주류에서 소외되었으며 강한 민족주의적 성향을 지니고 있었던 박정희를 비롯한 만군과 일부와 육사 5기, 8기 일부 세력이 합세하여 1960년 1월경부터 자유당 정부의 전복을 목표로 음모를 진행하기 시작하였다.⁸⁹⁾ 그러나 군 일부의 음모는 돌발적 사태 진전에 의해 실현의 계기를 박탈당한다. 즉, 3·15 선거 결과를 총체적으로 조작한 자유당이 근대성을 섭취한 또 다른 대표적 제도권 밖의 세력이었던 학생들의 봉기에 의해 4월 중순 경 붕괴되고 만 것이다. 이에 따라 제도 정치권내의 유일한 대안세력이었던 민주당이 2공의 주인공으로 떠오르게 된다.

86) 박정희, 『국가와혁명과 나』(항문사, 1963); 이석제, 『각하 우리 혁명합시다』(서적포, 1995), 11~106쪽, 김세중, 「박정희통치 이념과 민족주의」, 유병욱 外, 『한국현대사와 민족주의』(집문당 1996).

87) 김영삼 회고록은 이미 50년대 중반에 접어들며 대학생들이 야당정치인과 연동하여 정치과정에 활발하게 참여하고 있음을 보여준다. 김영삼, 『김영삼 회고록1』(백산서당, 2000).

88) 김세중, 「50년대 민군관계변동의 추이와 결과: 군부내 지형변화와 4·19와 5·16」, 문정인·김세중(편), 앞의 책, 39-94 쪽

89) 조갑제, 『내 무덤에 침을 뱉어라3』(조선일보사, 1998), 128~155쪽.

2. 4·19와 발전지향적 정부의 등장과 좌초

4·19를 계기로 집권한 민주당 정부는 경제발전이 당시 상황에서 가장 중요한 과제라는 것을 숙지하고 있었다.⁹⁰⁾ 특히 북진통일론이 현실성을 상실하고 남북체제 경쟁이 절박한 과제로 부상하게 된 반면, 경제발전에서 한국이 열등한 위치에 있다는 사실은 경제발전의 필요성을 더욱 부각시킨 요인이었다.⁹¹⁾ 또한, 전시대적 비실용적 금기에서 벗어난 김영선 같은 발전 지향적 통치엘리트⁹²⁾가 국가 권력 구조의 중심부에 자리 잡게 되었다는 점도 산업화 추진에 유리하게 작용하였다.

실제로 민주당 정부는 성립과 함께 경제제일주의를 표방하고, 50년대 후반 가시화 되었던 몇 가지 발전 지향적 징후를 확대 재생산 할 것을 시도한다. 대표적 예로는 5개년 경제개발계획의 입안, 부흥부의 개편, 국토건설사업의 추진, 한일회담의 적극적 추진 등이 있다.⁹³⁾ 이러한 면에서 자유당 정부와는 분명한 차별성을 보인다. 그러나 이러한 노력이 산업화를 향한 대질주의 창출로 연결될 수 있었다고 단정하는 것은 쉽지 않은 일이다.

첫째 지적할 것은 계획자체가 지닌 내용상의 문제점과 제약에 관한 것이다. 민주당 정부는 60년 9월, 5개년 개발계획을 실시할 의도를 발표하고 이듬해 봄에는 미국 랜드연구소와 계획안을 둘러싼 협의를 진행하기도 하였다. 그러나 기본적으로 그 계획은 미국 측으로부터 쇼핑리스트적 성격을 벗어나지 못한다는 평가를 받고 있었으며,⁹⁴⁾ 군사정부가 집권한 후에도 민주당 정부의 계획이 대폭 수정된 형태로 집행에 들어가게 되었다는 점에 유의할 필요가 있다.⁹⁵⁾ 또한 민주당 정부는

90) 민주당정부의 핵심인물중의 하나였던 김영선은 “민주당은 경제지상의 정당이다…민주당이 주장하는 국정의 최대의 목표는 국민경제의 안정과 발전에 있다고 선언한다.” 김영선 「민주당 복안의 골자」, 『사상계』, 1960. 6.

91) 민주당정부의 김영선 재무장관은 북한의 위협이 경제발전을 절박한 과제로 만드는 요인임을 거듭해서 강조했다고 한다. 김입삼, 「민주당경제발전 청사진」, 《한국경제신문》, 1998년 7월 6일

92) 김영선, 주요한 등이 대표적 인물이다 특히 김영선은 실용주의적 안목을 갖춘 뛰어난 경제지도자로 묘사된다. 이한빈, 앞의 책(1996), 108~113쪽.

93) 아래 문건은 민주당 정부가 경제발전에 상당한 의욕을 지니고 있던 정부라는 것을 느끼게 한다. 김영선, 「민주당 복안의 골자」, 『사상계』, 1960. 6; 김영선 「국토건설계획과 실업과 대책」, 『사상계』, 1961. 1.

94) 이기홍, 앞의 책, 270쪽.

95) 이완변, 「박정희 장기경제개발계획 추진과 미국 1961~1966」, 명지대 국제 한국학 연구소 제10회

부흥부를 기획기능과 외자배정, 예산편성권 등을 함께 보유한 제도로 개편하려는 열의를 보였고, 그 결과 1960년 봄 종합기획부(Super Ministry)를 신설해야 한다는 합의까지 실무선에서 도출하였다.⁹⁶⁾ 그러나 결국 이 계획도 민주당 정부가 종언을 맞이할 때까지 실제 집행의 계기를 찾지는 못하였다.⁹⁷⁾ 민주당 정부가 정부의 명운을 건 사업이라고 스스로 명명했던 국토개발사업도 기본적으로 긴급 구호적 성격을 벗어난 것은 아니었다. 또한 한일회담에 대해서도 민주당 정부는 전시대적 금기를 벗어나 타결에 적극성을 보여주었던 것도 사실이나 높은 격랑을 헤치고 과연 그것을 타결에 까지 밀고갈 수 있었을가에 대해서는 확인하기 힘든 사항이다.

시책들의 적실성 여부를 떠나 논의가 필요한 사항은 과연 민주당 정부가 정책을 일관되고 효율적으로 추진할 수 있는 능력과 자율성을 발휘할 수 있었을가에 대한 것이다. 민주당 정부는 근원적으로 취약했던 리더십 요인에 덧붙여⁹⁸⁾ 엘리트 분열에 의한 국회 내에서의 안정된 세력 기반의 상실, 내각책임제라는 제도적 요인이 야기한 불안정성, 대대적 숙청에 의해 무기력화된 관료제, 학생 지식인 집단에 대한 의존성에서 오는 약점, 과잉 정치화된 전반적 사회적 분위기 등 제반요인에 의해 기본적 사회질서 확립에 마저 무력함을 노증시키고 있었다.

실제로 부정축재, 부정선거 처리 등에서 민주당 정부는 관련 집단의 침투와 무정부적 도전에 굴복하여 일관된 입장견지에 실패하였다.⁹⁹⁾ 이에 덧붙여 민주당 정부가 시간관리에서 보여준 오류는 그들에 대한 신뢰와 함께 그들의 능력을 더욱

정기 콜로키움 발표문 (2005. 6. 10), 31 쪽

96) 이한빈, 앞의 책(1996), 109~110쪽, 이기홍, 앞의 책, 273~274쪽.

97) 김흥기(편), 앞의 책, 32쪽.

98) 총리실대변인으로 가장 근거리에서 장면을 보좌했던 송원영도 장면을 종교인에 더욱 합당한 인물이라고 묘사한다. 송원영, 『제2공화국』(샘터 1990), 73 쪽 다음은 부흥부 기획국장 이기홍이 미국에 보낸 Aide Memoire를 작성해서 장면 총리에게 결재 받으며 느낀 인상이다 “그는 너무나 선량한 신사였다. 오직 김영선 장관의 용기와 지략만 믿고서 체념해서 할 수 없이 싸인하는 것이지 투지에 넘친 의욕적인 결재는 아니었다. 싸인을 하면서 문장 중에 콤마가 있는데 그것은 꼭 있어야 하느냐고 내 얼굴을 보면서 힘없이 그러나 인자한 얼굴로 말하는 것이었다. 밤 9시가 넘었는데도 덕수궁 쪽에서는 몇 달째 계속되는 데모가 지칠 줄 모르고 지속되고 있는 것이었다. 우리 몇 사람의 가냘픈 몸부림은 풍전등화와 같았다.” 이기홍, 앞의 책, 261쪽.

99) 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』(중로서적 1983). 부정축재 처리 과정에서 과시된 국가에 대한 재벌집단의 침투력에 대해서는 다음을 참조. 공제욱, 「부정축재자 처리와 재벌」 한국정신문화연구원(편), 『1960년대 정치사회 변동』(백산서당, 1999).

저하시킨 치명적 사안이었다. 4·19는 8·15에 버금가는 전사회적 동원과 기대폭 발현상을 야기시켰고, 일반국민은 공상적 조급한 기대감을 품게 됐다. 그러나 민주당은 4·19 이후 차기 집권이 보장된 잠재적 집권당¹⁰⁰⁾의 위치에 있었음에도, 폭발적 기대에 부응하기 위한 방안의 모색대신 파쟁으로 시간을 낭비하였다. 특히 7·29 선거 결과 3분의2 이상의 의석을 차지한 집권여당으로 확정된 후에도 파쟁은 더욱 심화되어 급기야는 분당 상태로까지 나가게 되는데 이는 그들에 대한 기대를 크게 저버리는 것이었다. 국토개발사업도 4·19 발생 이후 거의 1년이 지난 시점에서야 집행되기 시작했다는 것은 국민에게 너무도 긴 초조의 시간을 강요한 것이었다.¹⁰¹⁾

이런 불성실한 시간관리는 그들이 보여준 발전지향적 노력의 심리적, 정치적 효과를 사실상 반감시키는 것이었고, 국민에게 투사된 민주당 정부의 이미지는 비효율과 무능 바로 그것이었다.¹⁰²⁾ 이러한 실정은 경제개발계획과 종합기획부(후에 경제기획원) 설립이 실천에 옮겨졌을 경우에도 그것들이 의도했던 효과를 창출해 낼 수 있었을지에 대해서 결론을 내리기 힘들게 한다. 당시 이 두 사업의 추진에 핵심적으로 관여했던 인물이 이 두 사업이 이미 민주당 시절에 시작되었다는 사실을 강조하면서도 다음과 같은 사족을 붙이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

물론 누가 5개년 계획을 작성한 것이 중요한 것이 아니라, 누가 효과적으로 강력하게 밀고 나가느냐가 중요하다는 것을 100번 이해하면서도...¹⁰³⁾

100) 김세중, 「제1·2공화국 하에서의 민주당」, 『국사관 논총』, 54집(1994), 162~165쪽.

101) 이한빈, 앞의 책(1982), 191쪽, 한승주, 앞의 책 201쪽

102) 실제로 1960년 12월에 행해진 여론조사에서는 약 60%에 달하는 다수가 지지하는 정당과 정부 형태에 대해 모르겠다는 응답을 보이고 있다(이극찬, 「정치적 무관심과 민주정치의 위기」, 『사상계』, 1961, 4, 61~62쪽). 또한 5·16직전의 언론논조는 민주당정부에 대한 불신이 심화되어가고 있음을 보여준다. “...장 총리가 영도해야할 민주당은 파벌과 이권 등에 얽히고 얽혀 그 갈등은 마치 난마와 같은 혼란을 빚고 있으며...내각은 흥사단계니, 또는 원내 자유당계니 해서 그 단결이 크게 의심스러운 형편이다...활로를 개척하지 못하고 허덕허덕하는 민주당 기관차를 향하여 화차에 실린 승객들은 아우성을 치고 있다...활로개척을 위하여 기관차를 갈아타야 할 것인가?” 「딱한 고비의 중앙창: 경제제일주의는 어디로」, 《동아일보》, 1961년 4월 14일 “...현 정부의 경제정책이 그 얼마나 무능했던가를 남김없이 증명할 수 있을뿐더러 그 실정의 후회가 얼마만큼 국민대중을 괴롭히는 가를 알 수 있다.” 「안정제일도 아니고 확대균형도 아닌 얼치기 경제정책의 후회」, 《한국일보》, 1961년 5월 1일

여러가지 곡절을 겪어 (군사정부에 의해) 경제기획원이 창설되었는데 한가지 확실한 것은 경제기획원 창설에 있어서도 민간정부에서는 상상할 수가 없는 열기와 의욕을 가지고 밀고 나갔다는 것이다. 건설과 개발, 그것은 군사정부의 생명이요, 신앙이었다. 경제기획원은 그런 토양에 뿌리를 내린 것이다.¹⁰⁴⁾

2공의 상황 전개와 관련하여 간과될 수 없는 또 다른 사실은 61 년도에 접어들며 특히 지식인과 학생 중에 일부가 민주당 정부, 보수 정치세력, 더 나아가 대한민국 기존질서의 정당성을 송두리째 부인하는 대안적 비전을 들고 나오게 되었다는 점이다. 4·19 직후에 지식인, 학생세력은 민주당에 대한 비판을 자제하는 입장을 취했다. 그러나 민주당 정부의 발전지향적 측면이 비효율과 무능한 이미지에 의해 압도되는 상황이 전개되며 이들은 다시 기존 통치엘리트에 대한 비판세력으로 전환한다. 특히 이들 중 일부는 현실에 대한 대안적 질서로서 반미와 평등주의 사상을 앞세우며 급진 통일운동에 종사하게 된다.

이미 언급했듯이 50년대를 거치며 급성장한 학생집단의 일부는 반미를 전제로 하는 자주, 통일지상주의적 민족주의 등을 신봉하며 북한체제와 친화력을 지닌 세력으로 성장하였다. 이승만 반공체제 아래서 수면 밑으로 잠복해 있던 이 세력은 4·19 이후 공론의 장으로 당당히 진입하게 된 것이다. 이들은 민족자주통일중앙협의회 등의 조직을 결성하고, 외세의 배경, 통일 협의를 위한 남북대표자회의 개최 등 급진적 주장을 내세우게 된다. 시간이 경과하며 이들의 급진성은 더욱 과격성을 띄게 되어 61년에 접어들며 공공연하게 민주당 정부는 물론 보수세력 전부를 외세에 의존하는 반통일 세력, 따라서 타도의 대상으로 공공연하게 매도하게 된다. 급기야는 북한 학생 대표단과 직접 대면하여 민족통일의 길을 모색할 것을 선언하기에 이른다.¹⁰⁵⁾

103) 이기홍, 앞의 책, 227쪽.

104) 이기홍, 앞의 책, 277쪽. 민주당 정부 내각 사무처장 이었고 후에 윤석희 회장으로 장면 정부 명예회복에 전념했던 정현주도 민주당 정부의 실천능력에 대해서는 사실상 회의를 표명하고 있다. “그러나 제2공화국 경제 제1주의는 완전한 민주화의 바탕 위에서 경제자립을 모색하는 것이란 점에서 박 정권의 경제 제일주의와는 완전히 구별돼야 한다. 다만 제2공화국의 경제 제1주의가 과연 박 정권처럼 능률적으로 수행될 수 있었겠느냐 하는 문제는 따로 검토해 볼 필요가 있다. (강조 필자)” 정현주, 「민주당 정부는 과연 무능했는가」, 『신동아』, 1985. 5.

105) 2공 시대 급진학생 그리고 급진세력의 활동상과 그들의 이념적 정향에 대해서는 다음을 참조

북한 역시 외세배격, 미군철수, 남한에 대한 원조제공, 남북한 연방제안, 학생회담, 대환영 등으로 이들의 움직임에 대해 적극 호응하였음은 물론이다. 사실상 급진 학생단체와 북한이 남한 정부를 배제하고 상호 호응하는 사태로까지 진전된 것이다. 이들의 운동은 이미 통일에 대한 정부정책의 변경을 요구하는 수준을 넘어서서 분단 국가로서 한국의 정당성과 존재의의를 공공연하게 부인하는 수준에까지 오게 된 것이다.¹⁰⁶⁾ 이러한 상황에 대해 민주당 정부는 사실상 무기력한 대응으로 시종하였다. 이에 따라 한국사회는 6·25와 한미상호방위조약을 통해 확립했던 체제적 차원의 통합성이 다시 근거에서 흔들리는 상황에 직면하게 된 것이다.¹⁰⁷⁾ 이러한 상황이 해외로부터 투자 가능성을 위축시키는 요인 등이 되어 자본주의 경제 활동을 근본적으로 위협하게 되리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 것이다.¹⁰⁸⁾

이미 논의했듯이 군부의 정권탈취 논의는 3·15 부정선거가 계기로 되어 자유당 정부가 붕괴됨으로써 중단되었다. 그러나 그 이후에도 쿠데타 추진 세력이 군부 내에 온전하고 있었다는 사실은 이들의 음모가 다시 되살아날 수 있음을 말하는 것이다. 실제로 민주당 정부 하에서 조성된 불안정에 덧붙여 4·19 이후에 형성된 특수한 상황적 성격은 군부의 돌출을 더욱 더 자극하는 요인이 된다.

4·19는 군부의 정치적 참여를 선제적으로 예방한 사건이면서, 동시에 군 내부의 불안을 증폭시켜 군부의 정치적 돌출을 촉진하는 사건이기도 했다. 4·19는 단순한 독재정권에 대한 저항이라는 차원을 넘어서서 기존 질서에 대한 거대한 사회적 반항의 성격을 띤 사건이었다. 학생들은 선생, 하급관리들은 상급관료에게 저항했다. 여타 사회집단과 유사하게 군 내부에서도 4·19를 계기로 청년장교와 기존 수뇌부 또는 개혁파와 보수파 사이에 갈등이 첨예화됐다. 4·19 이후 군내정화

김인걸(外), 『한국현대사강의』(돌베개, 2002), 201~259쪽, 이정식, 『한국현대정치사3』(성문각 1986), 399~423쪽.

106) 박명림, 「제2공화국 정치균열의 구조와 변화」, 백영철 편, 『제2공화국과 한국 민주주의』(나남 1996), 247~259쪽.

107) 당시 야당이던 신민당 위원장 김도연은 민주당 시대 사회상에 나타난 가장 심각한 문제점으로 “혁신세력의 발호와 반공의식의 해이”를 들고, 그것이 “국가의 장래마저 위태롭게 하였다”고 지적하였다. 김도연, 『나의 인생백서』(강우출판사, 1968), 389쪽. 흥미로운 것은 그와 정치적으로 반대진영에 속해있던 송원영도 김도연의 지적에 동의하고 있다는 점이다. 송원영, 앞의 책, 219쪽.

108) 일반론적 차원에서도 체제에 대한 위협의 발생은 “국민경제의 생명을 좌우”할 정도로 심각한 사항이라는 지적이 있다. 김종수, 「국민 불안감 줄이는 길」, 《중앙일보》, 2005년 10월 20일.

와 개혁을 주요 쟁점으로 하여 재결집 되었던 박정희를 중심으로 하는 소위 정군파는 4·19 이후 정국이 적어도 그들의 인식 속에서는 무절제 혼란 분열로 점철되는 것으로 비춰지고, 그들의 정군요구조차 수용될 기미를 보이지 않게 되자 다시 정권탈취운동을 재개하게 된다. 1960년 9월에 개시된 이들의 움직임은 다음해 1월경부터 본격적으로 추진되어 드디어 5·16 군사혁명으로 귀결된다¹⁰⁹⁾

III. 5·16 산업화 체제의 대두와 권위주의 정치 체제의 형성

앞장에서 본 연구는 50년대 후반과 그 뒤를 이은 2공 시대에도 산업화를 향한 적극적 징후가 나타났었으나, 그것이 결과적으로 교착, 정체, 또는 불확실성에 봉착하게 되었음을 보여주었다. 본 연구는 5·16의 가장 획기적 의미는 이러한 교착상태를 돌파하고 불확실성을 제거하여 산업화를 향한 대질주의 계기가 되었다는 데 있다고 인식하는 것이다. 본 장에서는 이와 관련하여 5·16 이후 산업화 체제의 형성을 위해 도입된 몇 가지 조치에 대해 간략하게 정리하고, 이러한 요인들의 작동은 실제적으로 정치적 권위주의 형성과 맞물려 있음을 제시한다.

1. 산업화 체제대두의 계기로서의 5·16.

산업화 체제의 대두와 관련된 5·16의 결정적 의미는 무엇보다도 그것이 통치엘리트의 전면적 교체의 계기가 되었다는 데서 찾아진다. 즉 새로운 통치엘리트로 부상한 집단은 사회적 배경, 가치관, 추진력, 이념 등에 있어 그 전 통치엘리트 집단과 대비되는 자들이었다. 이들은 대개 빈곤한 농촌가정 출신이었고, 사관학교 등에서 질서와 효율성 등을 최우선시 하는 교육을 이수하였고, 동시에 군사 작전적 개념으로 목표달성에 매진하는 것을 체질화했다는 의미에서 강력한 추진력을 소지한 자들이었다.

또한 최고지도자 박정희가 연령적으로 40대 초반이었다는 사실은 이들의 등장이 통치세력의 세대교체를 의미하는 사건이라는 것을 보여준다. 동시에 이들은 기

109) 김세중, 「2공 민군관계역전의 구조와 과정」, 『한국민족운동사 연구』, 34호(2003).

득 사회세력과 정치적 또는 사회경제적 이해관계에서 자유로운 입장에 있었다. 덧붙일 것은 이들은 민족의 자주와 자립이라는 민족주의적 가치를 강력하게 대변하는 자들이었다는 점이다.¹¹⁰⁾ 이때 주목할 것은 이들이 대변한 민족주의와 그 이전 한국사회에서 주류를 이루었던 민족주의의 차별성에 대한 것이다. 즉, 구한말 이후 한국의 민족주의는 외세와 제국주의에 대한 저항을 특징으로 한다. 정치투쟁과 명분론에 중점을 두는 저항적 민족주의가 표방하는 자주는 방어적, 배타적 성격을 강한 특징으로 하였다.

그러나 5·16 세력의 민족주의는 실용적 성격을 핵심으로 하게 되는데, 이는 경제발전을 최우선 과제로 한다는 면에서 일종의 산업화 민족주의로 정의할 수 있는 것이다. 산업화가 강조되는 것은 그것이 자주와 자립을 성취할 수 있는 실질적 조건이라는 인식 때문이었다. 산업화 민족주의는 동시에 명분론을 과감히 배제하고 외부와의 협력, 특히 자본주의 선진국인 미국 그리고 일본과의 유기적 연대와 협력의 필요성을 적극적으로 수용하는 입장을 택한다.¹¹¹⁾ 이는 이들의 산업화 민족주의가 적극적, 개방적 성격을 띠게 됨을 의미한다.¹¹²⁾ 동시에 이들이 표방했던 민족주의는 반공을 또 하나의 이념적 특징으로 하기 때문에 통일 지상주의적 발상은 철저히 부정되었다. 새 엘리트가 등장하며 산업화 체제의 형성을 위해 불가피했던 것으로 보이는 제반 조치가 취해진다.

첫 번째 중요한 조치는 좌파적 질서 모색과 급진적 통일운동을 일거에 중단시

110) 이한빈은 시관(時觀)을 기준으로 5·16 엘리트의 특성을 그 이전 민간엘리트와 비교하여 설득력 있게 정리하였다. 이한빈, 앞의 책(1982). 다음 연구는 지도원리 그에 따른 제도와 정책의 개혁 등에 초점을 맞추어 5·16엘리트 집단의 특징을 제시하였다. 황인정 앞의 책 135~148 쪽

111) 1964년 한일회담 타결을 위해 박정희가 박태준을 밀사로 파견하며 한말 속에 그의 실용주의적 민족주의의 특성이 잘 나타난다. “국내에서는 한일수교와 관련해 정치자금수수 의혹이 있느냐 굴욕적이지 않느냐 해서 비판도 많고 반대도 격심하지만 우리가 언제까지 미국 놈들에게서 밀가루나 얻어먹고 사는 게 자존심을 지키는 것이냐 나라경제를 일으키기 위해서는 이 길밖에 없다는 게 내 신념이다. 설사 굴욕적인 측면이 있더라도 우리가 이 기회를 살리지 못하면 왜놈들에게 더 큰 굴욕을 받아가며 살아야 할 것이다. 나는 내 정치생명을 걸고 이 일을 추진할 생각이다.” 이도성(편자), 『실록 박정희와 한일회담』(한승 1995), 195 쪽

112) 이는 일반적으로 전식민지 통치 국가와의 친선관계 추구를 극도로 혐오하는 후진국 경제 민족주의에 나타나는 특성에 대해 완전히 차별성을 지니는 입장이다. Johnson, Harry G., “The Ideology of Economic Policy in the New State,” Jason L. Finkle, et al., *Political Development and Social Change*, New York: JOHN WILLY AND SONS. INC, 1971, pp. 101~112.

킨 것이다. 이는 국가 운영의 근본 방침에 대한 갈등이 공론의 장에서 제거되어 한국 사회가 일단 체제적 차원의 안정을 확보할 수 있게 되었음을 의미한다. 이는 또한 급진운동과 연동하여 노동 운동이 과잉 활성화 되는 것을 선제적으로 예방한다는 의미를 지니는 사건이기도 하다.

두 번째 중요한 조치는 국가 관료제의 재정비와 장기경제개발계획의 본격적 추진이다.¹¹³⁾ 국가능력의 제도적 기반인 국가관료제의 효율화를 위해 새 정부는 고급 공무원의 충원 방식을 특채 형식에서 행정고시로 전환하였다. 또 총무처를 신설하여 충원과 인사에 대한 효율적 관리를 제도화 하였고 또한 군내부에서 이미 실시되고 있던 근대적 관리기법을 대대적으로 민간행정 체제에 도입하였다.¹¹⁴⁾ 1961년 7월에는 예산, 재정, 금융이라는 거시적 자원을 종합적으로 조절, 동원할 수 있는 경제기획원이 4국 19과를 기본골격으로 창설됐다. 새 체제가 경제개발계획의 효율적 추진을 위한 자본 동원과 운영 등을 총괄적으로 기획, 조절할 수 있는 기능을 보유하게 된 것이다.¹¹⁵⁾ 또한 자유당 당시 민영화되었던 시중은행을 사실상 국영화 하였는데 이는 5·16 산업화 체제의 가장 중요한 특징 중의 하나인 국가, 자본, 기업 사이의 유기적 계층적 관계 설정¹¹⁶⁾을 가능하게 한 가장 핵심적 조치였다. 또한 경제기획원은 제1차 5개년 계획안을 1962년 1월 5일 발표 집행에 들어갔다. 이 안은 후에 대폭 수정될 운명을 맞이하게 되나 장기개발계획의 정식 도입은 한국경제가 경제발전에 대한 장기적 비전을 가지고 움직이는 계기를 마련해 주었다.

세 번째는 개방성 또는 대외 지향성을 특징으로 하는 발전전략을 채택했다는 것을 지적할 수 있다. 이는 구체적으로 수출지향정책¹¹⁷⁾과 외자도입정책의 적극적 추진, 그리고 선진 자본주의 국가인 일본 그리고 미국과의 적극적 경제협력 체제

113) 최동규, 『성장시대의 정부』(한국경제신문사, 1991); 이기준, 「국가경제정책의 제도적 기반」, 조이제(外), 『한국 근대화 기적의 과정』(월간조선사 2005).

114) 이석제, 앞의 책, 313~248쪽; 황인정, 앞의 책 203~213쪽

115) 박종철, 「수출산업화 정책의 채택과 전개과정」, 한배호 편, 『한국 현대정치론 II』(오름 1996), 390~411쪽

116) 장하준·정승일, 『페도난마 한국경제』(부키, 2005), 64쪽.

117) 이재민, 「전후세계체제와 한국의 수출지향적 산업화」, 안병직(外), 『한국경제 쟁점과 전망』(지식산업사, 1995).

를 갖추는 것으로 나타난다. 당초에 새 통치엘리트는 자기 완결적 국민경제 건설을 목적으로 한다는 의미의 소위 내포적공업화전략을 채택했다. 그러나 이 정책은 시행착오를 거치며 대개 1964년 경부터 수출지향, 대외지향적전략에 의해 대체돼 발전전략의 대전환¹¹⁸⁾이 이루어진다.

애초에 추진되었던 내포적공업화정책은 내자동원을 중시하는 정책이었다. 그러나 통화개혁의 실패 등 내자동원 능력에 한계를 느끼게 되며 외자동입법 등을 재정비하고 본격적으로 외자동입에 나서게 된다. 새 통치엘리트에 의해 타결된 일본의 국교회복은 일본으로부터의 무상, 유상형태의 자본 그리고 기술의 도입을 가능하게 하여 산업화를 본 궤도에 올려놓는데 결정적 역할을 하게 된다. 또한 베트남 파병은 그것으로부터 유래하는 직접적인 재정적 이익에 덧붙여 이후 경제발전 과정에서 미국과의 적극적 협력을 용이하게 한 중요한 계기가 된다.¹¹⁹⁾

네 번째 조치는 국가와 주요 사회세력과의 관계를 재정립하는 것으로 나타난다. 5·16 통치엘리트는 부정 축재자 문제를 재처리하는 과정에서 그들을 일종의 발전연합의 일원으로 효과적으로 포섭했다. 국가의 강압적 압력과 함께 금융에 대한 통제, 그 밖에 수많은 재량적, 비재량적 정책수단의 개발은 사업가 집단을 새 통치엘리트, 그리고 관료집단으로 구성된 새로운 발전연합에 효율적으로 포섭시킨 요인들이다.¹²⁰⁾

새 통치 엘리트는 강압적으로 탈정치화된 환경에서 노동관계법들의 개정을 통해 노동부분의 과잉 활성화와 정치화를 차단하기 위한 법제적 기반을 마련했다. 노조의 과잉 활성화의 선제적 예방은 축적과 성장, 대외지향적발전전략 시행과정에서 이들이 비토세력으로 부상하는 것을 차단하라는 의미를 지닌다.¹²¹⁾ 이밖에도

118) 이 전환은 한국 측에 의해 주도된 것으로 파악된다. 이완범, 앞의 발표문, 46~53쪽.

119) 최동주, 「한국의 베트남전쟁 참전동기에 관한 재고찰」, 『한국 정치학회보』, 30집 2호(1996), 267~287쪽; 이동원, 『대통령을 그리며』(고려원, 1992), 103~158쪽.

120) 자유당 시대와 박정희 시대의 정부의 정책집행능력에 대한 기업인들에 대한 실증적 조사는 다음과 같은 결과를 보여준다. 예를 들어서 기업에 대한 정부의 시책이 얼마나 효율적으로 집행되었느냐는 질문에 자유당 시절에 대해서는 3.2%만이 긍정적인 답변을 했고 박정희 시대에 대해서는 78.2%가 긍정적인 답변을 했다. 사공일·L. P. 존스, 앞의 책, 172쪽; 조영철 「재벌 체제와 발전지배연합」, 이병천(역), 『개발독재와 박정희 시대』(창작과 비평사 2003).

121) 후레드릭 데이오, 국민호(역), 「국가와 노동: 동아시아 발전에서의 정치배제」, 『동아시아 신흥공업국의 정치제도와 경제성공』(전남대학교 출판부, 1995), 228~257쪽.

자문교수, 평가교수제 그밖에 수많은 연계망을 통해 지식인을 하나의 집단으로 대거 국정운영에 참여시킨 것도 5·16 산업화 체제의 특징으로 제시될 수 있을 것이다.¹²²⁾

2. 5·16 산업화 체제의 권위주의적 정치동학

5·16을 계기로 하여 형성된 산업화 체제는 급진세력의 제거를 통한 체제의 안정성의 확보, 관료제의 대대적 개편과 장기경제 개발계획의 채택, 수출지향과 해외자본유입 그리고 외교적으로는 일본, 미국과의 긴밀한 협조관계를 모색한다는 의미에서의 개방지향정책, 국가와 자본, 노동 사이 관계의 재구성을 특징으로 하는 것이다.

이러한 조치들의 채택과 집행을 통한 산업화 체제의 구축과정이 단순한 행정적 정책적 차원의 현상을 넘어서는 것임은 물론이다. 예를 들어 기존 질서에 대한 대안적 질서를 모색하던 급진세력의 배제, 그리고 인사충원제도의 대대적 개혁과 총괄조정기관으로 경제기획원을 창설하는 과정은, 정상적 정치 과정의 작동을 부인하고 관료사회의 기존 권력자원 배분구조를 크게 뒤바꾸는 것이기 때문에 심각한 정치적 저항과 갈등을 유발시키는 과정이 될 수밖에 없었다.

자율적 통치엘리트의 등장과 함께 형성된 탈정치적 환경이 매개가 되어서만 이런 개혁이 가능했던 것으로 보인다. 이는 자유당 당시 부흥부의 조직개편이 정당 정치인의 반대, 부처 간의 갈등에 의해 무산되고¹²³⁾ 민주당 정부 아래서도 종합경제조정기구 창설이 실무적 차원에서는 합의가 되었으나, 정치적 갈등과 무기력한 지도력 때문에 실질적 조치가 지연되었다는 사실이 웅변한다.¹²⁴⁾ 국가와 자본, 노동, 그 외 사회세력사이의 관계가 성장과 축적 지향적으로 재조정되어 가는 과정 역시 심각한 고난도의 정치적 과정이다. 따라서 이 재조정은 군사혁명을 매개로 해서만 가능했던 충격요법을 필요로 했던 것이라 할 수 있다.

122) 정용욱, 앞의 논문, 159-166쪽.

123) 김병국, 앞의 책, 338-341쪽.

124) 김흥기, 앞의 책, 32쪽.

(군사정부는) 충격적 숙청작업을 통해 기존 국가 조직내의 힘의 균형을 일거에 변화시키고 국가와 사회의 세력관계를 재조정하는 것이다. 이어 그들은 대폭 강화된 국가의 자율성을 바탕으로 민주당 정권이 구상했던 정책 개혁을 강력하게 집행한다.¹²⁵⁾

경제정책은 또한 거시적으로는 국가내 다양한 제도들, 그리고 국가와 사회집단들 사이에 존재하는 세력관계를 반영하게 된다. 5·16 산업화 체제의 핵심적 구성요인이었던 해외 지향적 발전전략은 야당은 물론 당시 한국 사회에 커다란 영향력을 행사하고 있는 유력한 지식인, 그리고 대학생의 격렬한 비난의 대상이었다

시장과 자본을 해외에서 모색하는 정책이 잉여를 해외로 유출시키고 국민경제를 외부에 종속시킨다는 이들의 논리는 상당수 도시부 중산층의 공감을 얻고 있었다. 그러나 국가전체를 시장원리에 노출시키는 수출지향정책은 50년대에 형성된 통치엘리트 집단과 수입대체 사업가 집단 사이에 형성된 지대추구 연합을 무력화하고, 규모의 경제와 자원배분의 최대효용을 유도하는 동시에, 기술 자원 시장 등에서 국내시장의 한계극복을 가능하게 하는 것이기 때문에 5·16 산업화 체제의 성공적 결실을 위해서 양보할 수 없는 정책방향이었다.

특히 일본에 대한 경제개방을 목적으로 하는 한일회담은 야당지도자, 지식인, 학생, 중산층 사이에 긴밀하고 효율적 반대연합의 결성을 촉진하여 박정희 정부는 해방 이후 최대 규모로 일컬어지는 광범위한 대중적 저항에 직면하게 된다. 실제로 5·16 이후 형성된 산업화 체계를 본궤도에 올려놓는 결정적 계기가 된 한일회담의 타결은 위수령, 계엄령 등 군사적 동원을 통해서 가능하게 된다. 이 과정은 구체적으로 국회, 정당 등 투입기제 보다 관료, 정보부 등 산출기구가 정치 또는 정책과정의 주역으로 부상하여 정치과정을 권위주의화하는 주요한 계기가 된다.¹²⁶⁾ 이밖에 금융과 노동정책을 수출성장정책에 종속시키는 개혁, 그리고 자유

125) 김병국, 앞의 책, 350쪽.

126) 건국 이후 최대 규모의 대중정치 운동으로 발전했던 한일회담 반대운동에는 350만 정도의 국민이 데모, 단식, 기도회, 농성 등 다양한 방법을 통해 참여했던 것으로 평가된다. Kim, Kwang Bong, *The Korea, Japan Treaty Crisis and the Instability of Korea Political System*, New York: Preger publishers, 1971, p. 109; 김정원 『분단 한국사』(동녘 1985), 302~308쪽. 한일회담 추진 과정에서 특히 정보부의 역할이 중요해지는 현상에 대해서는 다음을 참조. 김형욱·박

당 때 견고하게 형성됐던 국가와 기업가 집단 사이의 지대추구 연합을 깨뜨리는 원화절상정책, 고금리정책 등은 고도의 응집력과 효율성을 지니며 동시에 사회세력과 관료제 사이의 갈등에서 자유로울 수 있는 국가 관료제의 작동에 의해서만 가능했던 것이다.¹²⁷⁾ 관료제의 자율적이고 일관된 원칙에 따른 작동은 새로운 권력구조 아래서 내각이 권력투쟁의 장이 아니라 국가정책을 고차원에서 일관성 있게 추진하는 기술적 역량의 집합체로 전환됐기에 가능했다는 것도 지적되어야 한다.

관료제의 자율적 작동, 내각의 고차원의 실무집단화는 정치사회와 시민사회로부터 내각, 관료제를 보호하려는 최고지도자의 단호한 의지와 함께 그런 의지를 뒷받침할 수 있는 국가정보력, 강제력을 그가 효율적으로 장악하고 있었기 때문에 가능했던 것이라 하겠다. 즉, 산업화 체제의 성공적 작동을 가능하게 하는 최고지도자의 의지와 능력이 관철되는 과정은 자유주의적 정치과정의 훼손을 동반하는 현상이 될 수밖에 없는 것이다.

1970년대 본격적으로 추진된 중화학공업추진 정책은 정치와 정책과정이 권위주의적 힘에 의해 통제될 수 있었기 때문에 가능했던 또 다른 사례이다.¹²⁸⁾ 박정희는 중앙집권적 기획, 집행기관으로 중화학추진위원회를 구성하고 대통령을 중심으로 일원적 의사결정과 자원배분, 기업가 동원체제를 구축하여 이 계획을 현실화시키게 된다. 중화학공업 추진 당시 실무핵심 담당자는 당시 한국의 국가체제는 대통령을 사령관으로 하는 군대와 같은 체제로 회고하고 있다.¹²⁹⁾ 이는 중화학공업 추진에 필요한 국가적 역량의 동원은 1960년대를 통해 정형화된 권위주의적 정치, 그리고 정책과정을 배경으로 해서 가능했었다는 것을 증언하는 것이다.

5·16 산업화 체제가 권위주의적 정치체제와 높은 선택적 친화력이 있음을 보여주는 몇 가지 관찰을 소개하는 것으로 이장을 마무리한다. 한 저명한 경제학자는 5·16 이후에 산업화 체제가 작동하는 과정은 자유주의 정치질서에서는 현실화되기 힘든 강력한 중앙집권적 국가체제가 불가결한 요소로 작용하는 과정이었음을 밝히고 있다.

사월 『김형욱 회고록II』(아침, 1985), 99~167쪽.

127) 박중철, 앞의 논문, 399쪽; 김정렴, 『한국경제정책 30년사』(중앙일보사, 1990), 110~112쪽.

128) 정정길, 『대통령의 경제 리더십』(한국경제신문사, 1994), 101 쪽

129) 오원철, 『한국형 경제건설 엔지니어링 어프로치』(기아경제연구소, 1995), 27 쪽

1960년대 이래로 한국정부는 경제 제일주의를 표방하면서 경제성장을 모든 국가정책의 수위에 두고 그것을 저해하는 모든 요인 작용을 제거내지 억압했다. 1962년 이래로 한국정부가 채택한 경제개발계획은 자유세계의 어디에서도 찾아볼 수 없는 강력한 실행계획이었으며, 그 주요내용의 실현을 위하여 자유국가에서는 찾아보기 드문 강력한 중앙 집권적 정부가 가격기구, 비가격기구(통제) 및 도덕적 설득을 자유로이 동원하여 자원을 자의로 구사했다. 한국정부가 채택한 산업정책은 그것의 원형인 일본에서 추진된 것보다 훨씬 더 강력한 수단으로 추진됐다.¹³⁰⁾

한 경제학자는 군사혁명이 고도성장체제로 전환하는데 필요한 충격적 계기를 제공하였다고 설명한다.

1960년대 군사혁명은 전통적이고 고질적인 경제조직 내지는 경제 운영상의 구조적인 대변화 내지 대개혁을 가져와 이제까지 침체됐던 경제를 깜짝 놀라게 하고 활성화 시키면서 고도성장으로 갑작스러운 진입을 가능케 하지 아니했나 하는 생각입니다.¹³¹⁾

이와 함께 한 정치학자는 한국의 해외 지향적 발전전략은 단순히 경제적 비교우위를 반영해서 형성된 자연스러운 시장 경제적 현상이 아니고 고도의 정치적 갈등과 그것을 억압적으로 조절할 수 있는 권위주의적 국가 기능이 작용하는 정치적 현상이라는 사실을 다음과 같이 묘사한다.

한국은 대외 의존적 성장 전략을 꾸준히 추진했으며, 경제기획원을 제도적 정치적 차원에서 지속적으로 키워나갔다. 그런 경제 및 행정전략은 국가간의 비교우위를 바탕으로 한 정치적 진공상태에서 일어난 자연스러운 경제적 현상이 아니었다. 오히려 그것은 여러 가지 국제정치적 도전과 기회를 앞에 두고 경제부처간 이익 집단간의 빚어지는 갈등을 중앙정치 권력이 강압적으로 억누르면서 일어난 지극히 정치적인 현상이었다.¹³²⁾

130) 조순, 「한국경제발전 40년 그 특성과 문제점」, 『경제논집』, 27권 4호(1988).

131) 김원순, 「조순교수의 앞의 글에 대한 논평에서」, 『경제논집』, 27권 4호(1988).

IV. 결론

본 연구는 산업화가 60년대 초 한국사회의 가장 중요한 국가적 과제였다는 전제위에서 구체적 역사전개과정에 대한 분석을 통해 5·16이 산업화 체제의 본격적 대두를 위한 계기가 되었음을 보여주었다. 이와 관련하여 5·16은 민간 권위주의 엘리트(자유당), 민간자유주의 엘리트 민주당의 통치하에서 지연되었던 산업화의 과제를 본격적으로 추진할 수 있었던 군부권위주의 엘리트 탄생의 계기가 되었다는 점이 강조되었다. 이때 본 연구는 5·16 이후에 가시화된 산업화를 향한 대질주를 그 이전시대와 단절론적 입장에서 설명하는 것에 유보적 입장을 취하였다. 이에 따라 본 연구는 특히 50년대 후반기를 산업화를 향한 적극적 징후가 나타나는 시기라는 의미에서 전환기로 규정하였다.

그러나 본 연구는 전환기가 본격적 산업화 체제로 전환되기 위해서는 정책과 제도의 도입에 덧붙여 거시적 정책환경의 변화까지도 필요한 것으로 간주하였다. 거시적 정책 환경은 통치엘리트와 국가의 성격, 권력구조, 국가와 주요 사회세력과의 관계 등을 일컫는 것인데 5·16을 계기로 거시적 정책 환경이 산업화 추진에 유리한 방향으로 전환될 수 있었던 것으로 이해하였다.¹³²⁾

본 연구는 5·16 산업화 체제를 일탈적 비정상적 체제가 아니라 비교경제발달사적 혹은 비교사회학적으로 볼 때 산업화 초기 자본주의 이행과정에서 일반적으로 관찰될 수 있는 유형이라는 점을 강조한다. 즉 5·16 산업화 체제는 16C~18C 유럽, 19C 초 독일 그 이후의 일본에서 나타났던 산업화 초기 국가주도적 중상주의 공업화 체제와 유사한 유형으로 인식하는 것이다. 구체적으로 그것은 찰머 존슨이 말하는 ‘후발발전 모델로서의 비스마르크, 메이지 권위주의 모델’¹³⁴⁾ 또는 거쉬엔크론의 ‘후발산업국가 발전모델’¹³⁵⁾의 해당하는 것으로 보인다.

비교사회학적으로는 5·16 산업화 체제는 사회학자 트림버거가 제시한 소위

132) 김병국, 앞의 책, 201쪽.

133) 장하준·정승일, 앞의 책, 45~73쪽.

134) Johnson, Chalmers, *Japan: Who Governs?: The Rise of the Development State*, New York: W. W. Norton & Company, 1995, p. 45.

135) 거쉬엔크론 명제의 한국적 적실성에 대해서는 다음을 참조. 이재민 「후발 산업화의 역사적 유형과 한국의 경제 발전」, 『경제사학』, 제26호(1999), 71~94쪽.

‘위로부터의 혁명’ 유형의 전형적 사례일 수 있다는 것을 지적한다.¹³⁶⁾ 즉 트림버거는 19C 말 그리고 20C 초 일본과 터키 등의 사례를 근거로 하여 전통 후발 농업관료 사회가 위기 상황에 직면하였으나 여러 요인에 의해 아래로부터의 혁명을 통한 체제개혁이 불가능한 경우, 기존 생산수단 통제계급으로부터 자율성을 유지하며 성장한 군부, 관료집단이 국가 통치기구를 장악하여 위로부터의 개혁을 통해 근대산업사회 건설로 나가는 것이 하나의 유형적 형태로 나타날 수 있음을 보여 주었다.

이념적으로 본 연구는 5·16 산업화 체제는 당시 최고 통치엘리트의 통치 이념이었던 일종의 경제 민족주의의 표현이고 이 경제민족주의 역시 이미 19C에 독일과 일본 등 후발국가에서 산업화를 이끌어 갔던 이데올로기로 이미 정형화되었던 것임을 주장한다.¹³⁷⁾

5·16 산업화 체제의 작동은 한국을 국가관료제와 상비군의 독자적 유지가 가능한 근대국가로 변모시켰고 동시에 시민사회의 형성을 자극하여 민주주의 실천에 필수적인 사회경제적 토대를 놓았다. 또한 남북한 체제경쟁에서 남한이 한민족의 확고부동한 주도세력으로 위상을 확립하도록 하였고, 특히 개방적 발전전략의 채택은 한국이 세계화의 물결에 적극적으로 참여할 수 있는 역량을 갖추도록 하였다. 반면에 5·16 산업화 체제는 적지 않은 문제점을 동반했다는 것도 분명한 사실이다. 경제적으로는 주로 관치금융으로 인한 도덕적 해이, 정경유착 등을 배경으로 국민경제가 ‘과다차입 외형확장주의’로 나갈 수 있는 소지를 갖게 하였으며 이는 ‘무분별한 대외개방과 약조합’ 하여 IMF 위기로 까지 증폭되었다.¹³⁸⁾

정치적으로 5·16 이후 체제의 권위주의화는 산업화 체제 작동이 요구하는 기

136) Trimberger, E. K, *Revolutions from Above; Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*, N. J: Transaction Books, 1978.

137) 김세중, 「5·16: 산업화 민족주의 혁명」, 명지대 국제한국학 연구소 제8회 정기포럼키움 발표문 (2005. 4. 8), 47~51 쪽

138) 이병천, 「개발독재의 정치경제학과 한국의 경험」, 이병찬 엮음, 『개발독재와 박정희 시대』(창작과 비평사, 2003), 59쪽. 그러나 IMF 위기발생이 6,70년대 한국산업화 체제의 적실성을 부인하는 논리로 직접 연결될 수는 없을 것이다. IMF 위기의 요인은 핫 머니의 급증이라는 국제 경제적 환경의 변화, 그리고 산업화 단계가 고도화됨에 따라 필요했던 국가개입의 부작용 해소를 위한 정책도입에 후속정권들이 실패한 것에도 상당한 원인이 있는 것이기 때문이다. 김용학 『사회 연결망 이론』(박영사, 2003), 202 쪽

능적 필요성을 넘어서는 침예한 형태로 전개되었고 이는 한국사회에 심각한 정치적 사회적 균열을 야기하였다. 이 과정에서 일부 반권위주의 운동은 단순히 군부 권위주의 정권에 대한 비판을 넘어서서 한국 체제 자체에 대한 비판세력으로 전이 되어 반인류적 북한정부와도 친화력을 지닌 집단으로 변질되기까지 하였다.

결론적으로 본 연구는 거시적으로 파악할 때 오늘날 한국사회의 정치사회적 균열에 많은 부분이 5·16 산업화 체제의 ‘근원적 딜레마’에서 유래하는 면이 크다는 것을 지적하고자 한다. 즉 5·16 체제의 근원적 딜레마는 민주와 복지가 우선 시되는 20C 후반의 환경에서, 정치적 권위주의와 성장과 축적 등을 특징으로 하는 19C적 발전모델을 채택할 수밖에 없었다는 데에 있는 것이다 그러나 5·16 당시 한국의 발전단계가 19C적 단계에 머물러 있었다는 사실에 비추어볼 때 19C 적 모델의 선택은 불가피했던 것이라 할 수 있다.

참고문헌

《경향신문》

《부산대학교학보》

《동아일보》

《한국일보》

《한국일보》

《대학신문》

고승제, 「전환기에선 한국경제의 전반과 과제」, 『사상계』 1960. 2월호.

공계육, 「부정축재자 처리와 재벌」, 한국정신문화연구원(편), 『1960년대 정치사회 변동』 서울 백산서당, 1999.

김기석·강일국, 「1950년대 한국교육」, 문정인·김세중(편), 『1950년대 한국사의 재조명』 서울 선인, 2004.

김도연, 『나의 인생백서』, 서울: 강우출판사, 1968.

김병국, 『분단과 혁명의 동학』, 서울: 문학과지성사, 1994.

김세중, 「2공 민군관계역전의 구조와 과정」, 『한국민족운동사 연구』 34호, 2003.

김세중, 「50년대 민군관계변동의 추이와 결과: 군부내 지형변화와 4·19와 5·16」, 문정인·김세중

- (편), 『1950년대 한국사의 재조명』. 서울: 선인, 2004.
- 김세중, 「5·16: 산업화 민족주의 혁명」. 명지대 국제한국학 연구소 제8회 정기포럼 발표문 2005. 4. 8.
- 김세중, 「군부권위주의의 생성과 전개 제3·4공화국의 정치과정에 대한 권력 정치적 접근」. 한홍수(편), 『한국정치동태론』. 서울: 오름, 1996.
- 김세중, 「박정희통치 이념과 민족주의」. 유병용(외), 『한국현대사와 민족주의』. 서울: 집문당, 1996.
- 김세중, 「제1·2공화국 하에서의 민주당」. 『국사관 논총』 54집, 1994.
- 김수영, 「밀물」. 『김수영 전집 2권(산문)』. 서울: 민음사, 1981.
- 김시윤(외 공저), 『정부와 기업-산업정책의 정치경제』. 서울: 대영문화사, 2000.
- 김영삼, 『김영삼 회고록1』. 서울: 백산서당, 2000.
- 김영선, 「국토건설계획과 실업과 대책」. 『사상계』 1961. 1.
- 김영선, 「민주당 복안의 골자」. 『사상계』 1960. 6.
- 김영욱, 「삼성의 다각화 과정과 지배구조의 연구」. 서울대 경제과 박사논문, 1993.
- 김완순, 「조순교수의 앞의 글에 대한 논평에서」. 『경제논집』 27권4호, 1988.
- 김용학, 『사회 연결망 이론』. 서울: 박영사, 2003.
- 김유택, 『세계회고 7』. 서울: 한국일보사, 1981.
- 김유택, 『회상육십오년』. 서울: 합동통신사, 1977.
- 김인걸(외), 『한국현대사강의』. 서울: 돌베개, 2002.
- 김입삼, 「민주당경제발전 청사진」. 《한국경제신문》, 1998년 7월 6일.
- 김정림, 『한국경제정책 30년사』. 서울: 중앙일보사, 1990.
- 김정원, 『분단 한국사』. 서울: 동녘, 1985.
- 김중수, 「국민 불안감 줄이는 길」. 《중앙일보》, 2005년 10월 20일
- 김종현(편), 『공업화의 재유형(1)』. 서울: 경문사, 1996.
- 김창남(외), 『현대한국경제발전론』. 서울: 유평출판사, 1997.
- 김학준, 『북한50년사』. 서울: 동아출판사, 1995.
- 김현철, 『세계회고7』. 서울: 한국일보사, 1981.
- 김형욱·박사월 『김형욱 회고록II』. 서울: 아침, 1985.
- 김홍기(편), 『경제기획원 33년: 영육의 한국경제』. 서울: 매일경제신문사, 1991.
- 도널드 스티븐 맥도널드(지음), 한국역사연구회1950년대 반(윤갑), 『한미관계 20년사(1945-196년)』. 서울: 한울, 2001.
- 류상영, 「6.25 전쟁과 재벌형성의 역사적 기원」. 유영익·이채진(편), 『한국과6·25전쟁』. 서울: 연

- 세대학교 출판부, 2002.
- 류태하, 「이승만과 대일회담」. 권오기, 『권오기 정계 비화대담』. 서울: 동아일보사, 1986.
- 문정인·류상영, 「자유당과 경무대: 정치사회의 출현과 붕괴의 정치학」. 문정인·김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』. 서울: 선인, 2004.
- 박명립, 「제2공화국 정치균열의 구조와 변화」. 백영철 편, 『제2공화국과 한국 민주주의』. 서울: 나남, 1996.
- 박정희, 『국가와혁명과 나』. 서울: 향문사, 1963.
- 박종철, 「수출산업화 정책의 채택과 전개과정」. 한배호 편, 『한국 현대정치론 II』. 서울: 으뜸, 1996.
- 박종철, 「한국의 산업화정책과 국가의 역할 1948~1972: 1공화국과 3공화국의 비교연구」. 고려대 정치학과 박사논문, 1987.
- 박태균, 「1956~1964년 한국경제개발계획의 성립과정」. 서울대 국사학과 박사논문, 2000.
- 사공일, L. P. 존스, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』. 서울: 한국개발연구원, 1981.
- 송원영, 『제2공화국』. 서울: 샘터, 1990.
- 송인상, 『부흥과 성장』. 서울: 21세기 북스, 1994.
- 신기욱, 「농지개혁의 역사 사회적 고찰」. 홍성찬 편, 『농지개혁연구』. 서울: 연세대학교 출판부, 2001.
- 신승준, 「이승만과 1950년대 후반기의 한일회담」. 서울대 외교학과 석사논문, 1999.
- 안병욱, 「창조와 혼돈의 장」. 『사상계』 1968. 8.
- 오원철, 『한국형 경제건설: 엔지니어링 어프로치5』. 서울: 기아경제연구소, 1995.
- 오천석, 『민주교육을 지향하며』. 서울: 을유문화사, 1960.
- 유영익, 「한미동맹 성립의 역사적 의미 1953년 이승만 대통령의 한미상호방위조약 체결을 중심으로」. 『한국사 시민강좌』, 36호, 2005.
- 이극찬, 「정치적 무관심과 민주정치 위기」. 『사상계』, 1961, 4.
- 이기준, 「국가경제정책의 제도적 기반」. 조이재(外), 『한국 근대화 기적의 과정』. 서울: 월간조선사, 2005.
- 이기흥, 『경제근대화의 숨은 이야기』. 서울: 보이스사, 1999.
- 이대근, 『해방 후 1950년대의 한국경제』. 서울: 삼성경제연구소, 2002.
- 이도성(편저), 『실록 박정희와 한일회담』. 서울: 한송, 1995.
- 이동원, 『대통령을 그리며』. 서울: 고려원, 1992.
- 이병천, 「개발독재의 정치경제학과 한국의 경험」. 이병찬 엮음, 『개발독재와 박정희 시대』. 서울

- 창작과 비평사, 2003.
- 이병철, 『호암자전』. 서울: 중앙일보사, 1987.
- 이상철, 「1950년대 산업화 정책과 경제발전」. 문정인·김세중(편), 『1950년대 한국사의 재조명』 서울: 선인, 2004.
- 이석제, 『각하 우리 혁명합시다』. 서울: 서적포, 1995.
- 이수병선생 기념사업회편, 『암장』. 서울: 지리산, 1992.
- 이완범, 「박정희 장기경제개발계획 추진과 미국 1961~1966」. 명지대 국제 한국학 연구소 제10회 정기 콜로키움 발표문, 2005. 6. 10.
- 이재광, 『식민과 제국의 길』. 서울: 나남, 1998.
- 이재민, 「전후세계체제와 한국의 수출지향적 산업화」. 안병작(외), 『한국경제 쟁점과 전망』 서울: 지식산업사, 1995.
- 이정식, 『한국과 일본의 정치적 관계의 조명』. 서울: 교보문고, 1986.
- 이정식, 『한국현대정치사 3』. 서울: 성문각, 1986.
- 이제민, 「후발 산업화의 역사적 유형과 한국의 경제 발전」. 『경제사학』 제26호, 1999.
- 이종원, 『東アジアと冷戦と韓米關係』. 東京: 東京大學交出版會, 1996.
- 이철순, 「이승만 정권기 미국의 대한정책 연구 (1948~1960)」. 서울대 정치학과 박사논문, 2000.
- 이한빈, 『사회변동과 행정』. 서울: 박영사, 1982.
- 이한빈, 『일하며 생각하며』. 서울: 조선일보사, 1996.
- 이현장, 『한국경제통사』. 서울: 법문사, 2003.
- 이화수, 『4월혁명: 정치행태학적 연구』. 서울: 평민서당, 1985.
- 장하준·정승일, 『왜도난마 한국경제』. 서울: 부키, 2005.
- 豬口孝(지), 이형철(역), 『국가와 사회』. 서울: 나남, 1990.
- 정용덕, 「이승만 정부의 관료제」. 문정인·김세중(편), 『1950년대 한국사의 재조명』. 서울: 선인, 2004.
- 정용욱, 「5·16쿠데타 이후 지식인의 분화와 재편」. 노영기(외), 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』. 서울: 선인, 2004.
- 정정길, 『대통령의 경제 리더십』. 서울: 한국경제신문사, 1994.
- 정현주, 「민주당 정부는 과연 무능했는가」. 『신동아』, 1985. 5.
- 조갑제, 『내 무덤에 침을 뱉어라3』. 서울: 조선일보사, 1998.
- 조순, 「한국경제발전 40년: 그 특성과 문제점」. 『경제논집』 27권 4호, 1988.
- 조영철 「재벌 체제와 발전지배연합」. 이병천(엮음), 『개발독재와 박정희 시대』. 서울: 창작과 비평

- 사, 2003.
- 차기벽, 「오용된 민족주의: 민족주의는 결코 선거구호에 그칠 수 없다.」 『사상계』 1965. 5.
- 최동규, 『성장시대의 정부』. 서울: 한국경제신문사, 1991.
- 최동주, 「한국의 베트남전쟁 참전동기에 관한 재고찰.」 『한국 정치학회보』 30집 2호, 1996.
- 최호진, 「미 대한 경원멸족과 금후의 과제.」 《조선일보》, 1959. 11. 25;
- 최호진, 「미원조의 삭멸과 경제자립.」 『사상계』 1958. 6.
- 한국정신문화연구원(편), 『내가 겪은 민주와 독재』. 서울: 선인, 2001.
- 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』. 서울: 종로서적, 1983.
- 한표욱, 『이승만과 한미외교』. 서울: 중앙일보사, 1996.
- 홍석률 「1960년대 한국민족주의의 분화.」 노영기(外), 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』 서울 선인, 2004.
- 황인정, 『행정과 경제개발』. 서울: 서울대학교출판부, 1985.
- 후레드릭 데이오, 국민호(역), 「국가와 노동: 동아시아 발전에서의 정치배제.」 『동아시아 신흥 공업국의 정치체도와 경제성공』. 광주: 전남대학교 출판부, 1995.
- “American Embassy in Seoul to Department of State, Annual Economic Review, ROK 1956.” May 21, 1957, 895B. 001 5-2157, RG 59 Decimal File, 1955-59, NA.
- “Economic Assessment-Korea, January-June 1959.” 895B.00/9-2459, Decimal File;
- “Memorandum of Conversation, Dulles-Yang, Meeting with the Korean Ambassador.” January 7, 1955, *FRUS*, 1955-1957, Vol 23 Pt. 2.
- “Quarterly Economic Summary-January-March 1959, ROK,” 895.00B/6-159, Decimal File;
- “Weekly Economic Review No.30.” 895B. 00/7-1359, Decimal File 1955-59.
- “Telegram From Embassy in Korea to the department of state”(1959. 8. 15), *FRUS*, Vol 18.
- “Weekly Economic Review No. 24,” 895b.00/ 6-1757, RG 59, Decimal File.
- “Weekly Economic Review, No. 15,” 895B.00/4-1257, RG 59, Decimal File.
- Amsden, Alice H., *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Deyo, F., *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- Diamond, L., “Economic Development and Democracy Reconsidered.” *American Behavioral Scientist*, Vol. 89, No. 3, 1992.
- E. S. 메이슨, 김만제, D. H. 퍼킨스, 김광석, D. C. 콜, 『한국경제사회의 근대화』 서울 한국개발연

구원, 1981.

Eckert, Carter J., "Economic Development in Historical Perspective, 1945~1990." Carter J.

Eckert, *et al.*, *Korea, Old and New: A History*. Seoul: ILCHOKAK Publishers, 1990.

Evans, Peter P., "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Perspective on the Third World State." *Sociological Forum*, Vol. 4, No. 4, 1989.

Janos, Andrew C., *Politics and Paradigms*. Stanford Univ. Press, 1986.

Johnson, Chalmers, "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan." in Frederic C. Deyo(ed), *The Political Economy of the New Asian Industrialization*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1987.

Johnson, Chalmers, *Japan: Who Governs?: The Rise of the Development State*. New York: W. W. Norton & Company, 1995.

Johnson, Harry G., "The Ideology of Economic Policy in the New State." Jason L. Finkle, *et al.*, *Political Development and Social Change*. New York: JOHN WILLY AND SONS. INC, 1971.

Kim, Kwang Bong, *The Korea, Japan Treaty Crisis and the Instability of Korea Political System*. New York: Preger publishers, 1971.

Lewis, Arthur W.(저), 박희범(역), 『경제계획의 윤리』. 서울: 환조사, 1958.

Lipset, S. M., *Political Man*. London: Heinemaan, 1960.

Macy, Report on Korea, "October, 25, 1956, OSANSA, OCB Series, Subject Subseries, box 3, DDEL."

North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.

Satterwhite, David H., "The Politics of Economic Development: Coup, State, and the Republic of Korea's First Five-Year Economic Development Plan(1962~1966)." Univ. of Washington, Ph. D, Dissertation, 1994.

The Oregon Advisory Group in Korea, "A Report on the University of Oregon Advisory Mission to the Korea Economic Development Council." School of Business Administration, University of Oregon, 1961.

Timberger(저), 박희범·송정법(역), 『경제개발의 설계론』. 서울: 동아출판사, 1956.

Trimberger, E. K., *Revolutions from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. N. J: Transaction Books, 1978.

Wagner, Edward W., "Failure in Korea." *Foreign Affair*, Vol. 40, No.1, 1960.

Woo, Jun-en, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press, 1991.

● 투고일 : 2005. 10. 31.

● 심사완료일 : 2005. 11. 30.

● 주제어(keyword) : 5·16 군사 쿠데타(5·16 military coup d'etat),
5·16 산업화 체제(5·16 Industrial Regime), 산업화(Industrialization),
선택적 친화력(elective affinity), 권위주의정치(authoritarian politics)