박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가

최광승
성균관대학교 정치외교학과 박사과정 수료, 한국정치사 전공
kyschom@empas.com

Ⅰ. 머리말
II. 경부고속도로 건설 구상
III. 경부고속도로의 건설 목적
IV. 고속도로 건설에 대한 여론과 대응
V. 박정희의 업무추진 방식
VI. 맺음말

이 논문은 2010년 제5회 세계한국학대회(2010. 10. 25-28)에서 발표한 내용을 수정보완한 것임.

I. 머리말

한국사회는 '중간'이나 '타협'이 매도되는 일방적인 지지와 일방적인 반대가 전선(戰線)을 형성하는 '전시(戰時)체제[1]'와 같다. 그리고 이 전시체제의 중심에 박정희(또는 박정희 시대)가 존재한다. 박정희에 대한 평가 하나만으로 자신의 의도와 상관없이 정치적 입장, 신념이 주홍글씨처럼 낙인 찍히고 있기 때문이다. 박정희에 대한 평가는 여전히 진행중이지만 '민주/독재', '경제성장/불평등 심화'와 같은 양극적인 입장에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 양극적 평가를 지양하고 종합하려는 노력[2]이 없지 않지만 이 역시 비판의 대상이 되고 있다.[3]

박정희 시대는 한국 현대사의 거대한 호수와 같다. 이전의 모든 물의 흐름이 일단 그의 시대로 모여들었다가 그로부터 다시 모든 물의 흐름이 갈라지고 있기 때문이다.[4] 그러나 학문적 차원의 논의가 현실 정치세력의 정파적 이해관계로 침윤되거나, 박정희 시대의 수혜자와 피해자 모두가 아직 존재하는 것 역시 객관적 평가를 방해하기에[5] 박정희에 대한 평가는 어렵다. 그렇다면 박정희 또는 박정희 시대에 대한 보다 발전적인 연구와 평가를 위해서는 어떻게 해야 할까? 이를 위해서 먼저 과거의 역사를 현재의 시각에서 결정론적으로 평가할 것이 아니라 당시 상황과 시대정신에 의거해 박정희를 평가해야 한다.[6] 두 번째로 개발독재와 경제성장과 같은 총론적 평가에 그칠 것이 아니라 박정희가 추진하였던 정책, 제도들을 중심으로 살펴봐야 한다. 이 같은 방법을 통한 연구가 진행된 이후에서야 박정희에 대한 객관적인 평가가 이루어질 수 있는 것이다. 그런

1) 강준만, 『이건희 시대』(서울: 인물과사상사, 2005), 5쪽.

2) 이런 시도를 하는 대표적인 사람이 백낙청으로 민주화 대 산업화라는 양분법적 평가를 지양하기 위해 새로운 발상이 필요함을 강조하면서 '지속 불가능한 발전의 유공자'라는 표현으로 박정희를 평가하고 있다. 백낙청, 「지속 불가능한 발전의 유공자」, 《중앙일보》 2004년 8월 12일자.

3) 백낙청의 '지속 불가능한 발전의 유공자'에 대해 강국주는 박정희에 대한 상반된 양면을 종합하여 절충하는 '안이하지 않은 억지 균형잡기'라며 비판하고 있다. 강국주, 「'발전·개발' 논리에 대한 의문: 백낙청의 「박정희시대를 어떻게 생각할까」를 읽고」, 『녹색평론』 83호(2005).

4) 김일영, 「박정희시대 연구의 쟁점과 과제」, 정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』(서울: 선인, 2005), 12쪽.

5) 김일영, 위의 책, 12쪽.

6) 이완범, 「박정희의 장기 경제개발계획 추진과 미국, 1961-1966」, 정성화 편, 앞의 책, 160-161쪽.

의미에서 '경부고속도로 건설'이라는 주제는 현재 답보상태에 있는 박정희 연구에 새로운 주제라 할 수 있다. 그러나 경부고속도로 건설은 박정희 연구자들에게 흥미로운 연구주제가 아니었다. 경부고속도로 역시 높은 경제성장의 원동력이었다는 평가와 압축성장과 지역차별의 표상이라는 부정적 평가로 양분되었기 때문이다.[7] 하지만 이런 평가 역시 고속도로에 대한 현재의 결과론적 입장에서 논할 뿐 박정희가 왜 경부고속도로를 건설할 결심을 하게 되었는지, 당시 사람들은 고속도로에 대해 어떤 생각을 가지고 있었고, 건설을 통해 변화된 모습에 대해 어떻게 생각하고 있었는가라는 근본적인 질문을 던지지 못하고 있다. 이에 경부고속도로 건설을 통해 박정희의 상황인식과 업무추진 방식을 살펴볼 수 있다는 점에서 '경부고속도로 건설'은 박정희 연구에 좋은 주제라고 할 수 있다.

이 글의 목적은 박정희가 '단군 이래 최대의 공사'라고 표현한 것처럼 많은 자본과 인력을 동원하면서 경부고속도로를 건설하려고 했는지, 고속도로에 대한 사람들의 인식은 어떠했는지 당시의 시각에서 살펴보는 데 있다. 또한 경부고속도로 건설 과정을 통해 박정희만의 고유한 업무추진 방식이 무엇인지 살펴보고 이에 대한 평가를 내려보고자 한다.

II. 경부고속도로 건설 구상

경부고속도로 건설은 1964년 서독 방문에서 시작되었다.[8] 당시 서독을 방문했던 가장 큰 이유는 경제개발에 필요한 차관을 얻기 위함이었다. 박정희는 공식일정 중에 쾰른 시(市)를 가기 위해 아우토반을 달리게 되었고, 이때 고속도로에 대한 관심을 보였다.[9] 그러나 서독 방문 이후

---

7) 경부고속도로 개통 40주년이 되는 올해, 언론에 나온 경부고속도로 관련 기사 역시 찬사(《조선일보》 2010년 7월 6일자; 《동아일보》 2010년 7월 6일자)와 비판(《위클리 경향》 862, 863호)으로 나뉘고 있다.

8) 박정희가 서독 방문 이전부터 고속도로에 대한 관심을 가졌다는 의견도 있다. 경부고속도로 건설 당시 건설부 장관이었던 주원은 1962년 박정희가 최고회의 의장 자격으로 미국을 방문하였을 때 고속도로에 대한 구상이 싹텄을 것이라는 주장하였다. 이청, 『박정희시대의 경제비화』(서울: 복사, 1986), 17쪽. 그러나 미국 방문 시 고속도로에 대해 박정희가 어떠한 구상을 했는지 알 수 있는 기록은 보이지 않는다.

9) 경제2비서관을 지낸 오원철에 따르면 1964년 서독 방문 시 박정희는 아우토반뿐만 아니라 서독 농민의 사는 모습에 자극을 받았고, 이후 농어촌 전화사업(전기가설사업)을 전개했다고 한다. 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』(서울: 동서문화사,

1967년 대통령선거 유세기간 중 선거공약으로 발표하기 전까지 일체의 언급도 없이 고속도로 건설은 구상에만 머물게 된다. 그렇다면 왜 박정희는 고속도로에 대한 언급을 자제했으며, 이 기간 동안 무엇을 했던 것일까?

서독 방문 이후 박정희는 고속도로 건설 구상을 소수의 사람에게만 밝힌 채 고속도로에 대한 자료수집에 몰두하였다.[10] 또한 서울-부산 간 430km 구간만 밝힌 채 도로의 규모, 구조 등에 대한 언급 없이 경제기획원, 건설부, 재무부, 서울시청, 현대건설, 육군 공병감실에 도로 건설비용을 계산해 올리도록 지시하였다. 건설비 계산에 대한 지시에 경제기획원은 산출을 포기했고, 서울시청은 180억 원, 현대건설 280억 원, 재무부 330억 원, 육군공병감실은 490억 원을 올렸으며, 도로건설의 주무부서였던 건설부는 가장 많은 금액인 650억 원(이후 450억 원으로 조정)을 보고하였다. 당시 가장 가까운 시기에 건설된 고속도로는 일본의 名神(나고야-오사카)과 東名(도쿄-나고야) 고속도로로, 건설비가 km당 8억 원이 소요되었다. 이 건설비를 서울-부산 간 430km 거리로 환산해 보면 대략 3,500억 원이라는 금액이 나오는데 이는 1967년 당시 한국의 1년 국가예산의 두 배나 되는 막대한 금액이었다. 박정희가 고속도로 건설을 실행에 옮기지 못하고 2년 여의 기간 동안 구상에 그쳤던 이유가 바로 막대한 건설비 때문이었다.[11] 시급히 진행해야 할 국가사업들이 산적해 있는 상황에서 국가예산의 두 배가 넘는 금액을 고속도로 건설에 투입한다고 할 경우 시작 전부터 많은 반대에 부딪히게 될 것이고, 만약 실행한다고 하더라도 땅투기가 성행해 건설비 상승을 부추길 뿐이었다.[12] 건설비 문제에 대한 해결 없이는 고속도로는 한낱 꿈일 뿐이었다.

2006), 33쪽.

10) "그(박정희)는 보좌관들에게 남아메리카의 안데스 산맥에서부터 소련의 시베리아에 이르기까지 세계의 모든 고속도로 건설공사에 관한 기록을 찾을 수 있는 대로 모두 모아 오라고 지시했으며, 수집된 자료를 대통령 자신이 직접 읽어보고 연구하였다." 마이클 키온, 『내 일생 조국과 민족을 위해』(서울: 지식산업사, 1977), 140쪽.

11) 정주영의 회상에 따르면 박정희는 인터체인지를 손수 그리며 건설비를 절감할 수 있는 방법을 연구했다고 한다.

12) 경부고속도로 건설 계획이 발표되고 언론에 가장 많이 언급되었던 기사는 바로 부동산 투기 우려와 시공업체 선정에 관한 내용이었다.

1. 재원 마련과 선(先)시공 후(後)보완

막대한 건설비를 충당할 첫 번째 방법으로 외자 도입을 추진하였다. 이를 위해 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development 국제부흥개발은행)에 한국의 교통조사를 의뢰하였다. 한국의 교통상황에 대한 객관적인 조사가 필요하다는 것이 표면적인 이유였다면 IBRD를 통해 공공차관을 얻고자 하는 것이 목적이었다. 한국정부의 조사 의뢰에 IBRD는 합동조사단을 파견하여 1965년 11월부터 1966년 6월까지 한국 내의 교통실태 조사활동을 벌였고, 1966년 6월 2일 최종보고서(보고서 1책, 부록 1책)를 정부에 제출하였다. 당시 한국의 교통실태에 대해 IBRD 보고서는 다음과 같이 설명하고 있다.

1. 한국의 도로망은 극히 불량하다.
2. 한국 육운(陸運)에서 가장 특이한 양상은 철도와 공로(公路)의 수송 역할의 불균형이다. 현재까지 이러한 실정은 정상적인 것으로 생각되어왔으나 이러한 경향을 역전시킬 필요성이 있다.
3. 철도 중심에서 공로 중심으로 수송체계를 전환시키지 않으면 경제발전이 저해될 것이다.
4. 복잡한 난맥상을 보이고 있는 교통행정기구를 합리적·능률적으로 개편하고 건설부에 국토보전국의 한 과인 도로과를 승격시켜 도로국을 신설해야 한다.[13]

IBRD 보고서가 나온 후 재무부는 3,030만 달러의 자재 및 장비 도입에 대한 차관을 IBRD 총재에게 요청했으나 거절당하였다. 1950대 말 IBRD 총재였던 유진 블랙(Eugene Black)은 후진국의 지도자는 임기 중에 고속도로나 제철소, 그리고 자신의 동상을 건립하는 유혹에 빠진다[14]며 후진국의 고속도로 건설을 위한 차관 제공을 거부하였고, 이러한 기조는 유지되고 있었다. 이에 IBRD는 차관을 제공하는 대신 서울-부산 구간이 아닌 IBRD 전문가들이 권고한 서울-강릉, 포항-부산-순천-여수-광주, 삼척-속초, 대전-목표 구간을 건설할 경우 건설자금으로 국제개발협회(IDA)를 통해 150만 달러를 제공할 용의를 밝혔다. 결국 경부 간 고속도로 건설에 필요한 외자 도입은 실패로 돌아갔고, 석유류세의 인상과 통행료 수입 그리고 도로공채를 발행하는 등 내자 도입을 통해 건설비를 마련

13) 한국도로공사, 『한국고속도로십년사』(성남: 한국도로공사, 1980), 103-104쪽.
14) 김정렴, 『아, 박정희』(서울: 중앙M&B, 1997), 282쪽.

하기로 결정하게 된다.

표1-초기의 재원조달방안[15]

(단위: 백만 원)

구분		재무부안 (1967. 12. 12)	계획조사단안 (1967. 12. 25)
총 공사비		35,950	43,000
외자	기자재차관	8,240	7,300
	양곡차관	1,710	1,700
	소계	9,950	9,000
내자	석유류세	14,500	15,000
	도로공채발행	10,000	10,000
	통행세	(통행세+유료도로요금+기정예산)	7,000
	유료도로요금		1,500
	기정(旣定)예산	=1,500	540
	군지원	1,620	1,600
	소계	27,620	35,640
합계		37,570	44,640

결국 경부고속도로 건설재원 확보계획이 1968년 2월 5일 8차 경제장관 회의에서 휘발유류세와 통행세 등의 내자와 대일청구권자금 27억 원을 포함한 총 331억 원으로 최종 확정된다.

표2-재원별 자금조달계획[16]

재원별	금액(억 원)
휘발유세 도입	139
통행세 도입	60
차관판매대금	84
대일양곡청구권자금	27
통행료 도입	15
기존 예산	6
합계	331

재원별 자금조달계획이 확정된 후 국회에서는 경부 간 고속도로 건설의 재원 일부를 충당하기 위해 휘발유세를 현행 100%에서 200%로 인상하기

15) 한국도로공사, 앞의 책, 153쪽.
16) 한국도로공사, 위의 책, 207쪽.

위한 석유류세법 개정안과 도로정비사업에 석유류세수의 50%를 사용할 수 있는 현행규정을 75%까지 사용할 수 있게 한 도로정비촉진법 개정안을 상정하였고, 여·야 간의 격론 끝에 1968년 2월 29일 여당의 기습표결로 가결되게 된다.[17]

재원이 마련된 후 박정희는 고속도로 건설방법으로 선(先)시공 후(後)보완 방식을 제시한다. 선시공 후보완 방식이란 현 재정 형편에 맞춰 고속도로를 건설하되 보완해야 할 문제들이 발생할 경우 완공 이후 차츰 보완해간다는 것이다.

"가난한 살림에 처음부터 선진국 수준으로 만들어서야 되느냐? 우선 개통해 이용하면서 통행료 수입 내에서 보완해나가자. 수입 내 지출만 되면 성공 아니냐? 보완해나가면 도로의 질도 선진국 수준이 된다."[18]

선시공 후보완 방식은 적은 건설비로 추진하기 위한 하나의 방법처럼 보이지만 여기에는 박정희의 고속도로에 대한 인식이 고스란히 드러난 것으로 매우 주목해야 할 부분이다. 한국에서 누구보다 고속도로 연구에 몰두해온 박정희였으나 고속도로 역시 일반도로와 마찬가지로 일단 만든 후에는 쉽게 수리할 수 있으며 개·보수에 필요한 비용이 많이 들지 않는 것으로 생각하였다. 이로 인해 완공 이후 어떻게 고속도로를 유지할 것인가에 대한 구체적인 방법이 제시하지 못한 채 추진하게 된다.[19] 또한 박정희의 고속도로에 대한 이러한 인식은 경부고속도로가 경제발전의 원동력이 되었다는 입장과 단기간의 완공으로 인해 이후 막대한 보수비용이 소모되었다[20]는 회의적인 평가로 나누어지는 원인을 제공하게 된다.

고속도로에 대한 개념이 처음 정의된 것은 1966년 5월 15일 한국산업능률본부에서 나온 '공로 및 공로운수사업조사연구보고서'에서였다. 이 보고서에는 고속도로를 다음과 같이 설명하고 있다.

---

17) 대한민국 국회사무처, 『국회사: 제7대 국회편』(서울: 대한민국 국회사무처 의사국 자료편찬과, 1976), 149쪽.

18) 김정렴, 『최빈국에서 선진국 문턱까지』(서울: 랜덤하우스중앙, 2006), 304쪽.

19) 이런 박정희의 생각은 기존 도로를 확장하여 만든 경인고속도로에 잘 나타나 있다.

20) 개통 1년 만에 총 건설비의 10%인 42억 3천만 원이 보수비용으로 소요되었으며, 개통 10년 후에는 전체 보수, 유지비가 공사비를 초과하였다.

고속도로의 특성은

1) 자동차 전용도로이며,

2) 차도는 완전히 왕복분리되고, 4차선 이상의 차선이 있다.

3) 모든 교차는 입체교차로 되고 평면교차신호는 모두 제거된다.

4) 출입은 전용의 출입구인 인터체인지에 의해서 이루어지며, 그 외에는 완전히 출입이 제한된다.

5) 연도(沿道)제한이 가능하고 본선의 고속주행에 지장이 있는 시설의 건설을 금지할 수 있다.[21]

박정희를 비롯한 당시 사람들은 고속도로는 일반도로보다 속도를 더 낼 수 있는 도로로만 생각하였고[22], 고속도로에 대한 이해부족으로 인해 웃지 못할 일이 발생하기도 하였다.[23]

III. 경부고속도로의 건설 목적

턱없이 부족한 국가예산에도 불구하고 박정희가 그토록 강한 의지로 고속도로 건설을 추진하고자 했던 이유는 무엇일까? 1965년 한·일 국교 정상화와 1966년 국군 파월로부터 생긴 자신감이 추동력이 되었다는 의견[24]과 제1차 경제개발 5개년 계획의 성공과 이를 통한 1967년 대통령 선거에서의 압도적 승리가 경부고속도로 건설로 이어질 수 있었다는 주장도 있다. 또한 집권 초기인 1960년대에는 복잡하고 미묘한 경제이론

21) 한국산업능률본부, 『공로 및 공로운수사업조사연구보고서』(서울: 한국산업능률본부, 1966), 150-151쪽.

22) 1968년 12월 17일자 내각에 대한 박정희의 지시각서에 '고속도로는 그 속도에 생명이 있는 만큼' 속도를 제대로 낼 수 있도록 국민들을 계몽하라는 내용이 나온다. 중앙일보 특별취재팀, 『실록 박정희』(서울: 중앙M&B, 1998), 188쪽; 당시 언론에서도 경부고속도로를 속도로만 설명하고 있다. 《조선일보》 1967년 11월 30일자.

	시속 (km)	주파시간
도보	4	11일
버스	40	13시간
재건호(지금의 통일호)	80	5시간 45분
승용차	60	9시간 20분
비행기	440	1시간
역전 마라톤(사람이 뛰는 속도)	18.5	28시간 6분
고속도로 승용차	120	3시간 15분

23) 경부고속도로 노선을 정했을 당시 천안 시장은 정일권 국무총리의 전속부관 출신으로, 고속도로 인터체인지가 흡사 철도역과 같은 역할을 할 것으로 판단하여 자기네 시에 설치되는 인터체인지가 가급적 도심에 가깝게 입지될 수 있도록 맹렬한 유치 운동을 전개하기도 하였다. 손정목, 『한국 도시 60년의 이야기 1』(파주: 한울, 2005), 217쪽.

24) 이청, 앞의 책, 17쪽.

이 요구되는 경제정책을 상당 부분 장기영(張基榮), 김학렬(金鶴烈) 등에게 의존하고, 본인은 결정된 정책을 집행하기 위한 구체적인 사업 추진에 노력을 집중할 수 있었던 여건 때문이었다는 의견도 있다.[25] 보는 관점에 따라 달라질 수 있지만 중요한 것은 1963-1967년 기간 동안 급속한 경제발전과 사회적 성격의 변화가 혼재되었고, 이러한 변화 중 한 가지는 정부와 국가 모두 국가에 대한 자신감이 생겼다는 점이다.[26] 경제성장을 위해서는 사회간접자본의 투자가 절실히 요구된다는 것은 자명한 사실이다. 하지만 박정희는 경부고속도로 건설을 통해 우리에게 만연해 있는 패배의식과 리더십 결여를 극복하고, 역량을 발현하는 기회로 삼았다. 박정희는 일관되게 경제개발을 위한 선행조건으로 의식의 전환을 강조하였고, 낡은 사고로부터 탈피함으로써 북한과의 체제경쟁에서도 승리할 수 있다고 일관되게 믿었다.

1. 의식의 고양

박정희는 경제적 빈곤과 외부에 대한 의존을 역사적 숙명이라고까지 체념하는 숙명론적인 사고방식과 자세를 비판하였다.[27] 한국인의 비생산적이고 비발전적인 태도는 선천적으로 주어진 것이 아닌 우리의 불우했던 과거의 역사가 남겨놓은 잔영(殘影)일 뿐, 본래적으로는 극히 부지런하고 창조적이며, 자부심과 성취의욕이 강한 민족이었다고 말한다. 그러면서 어떻게 하면 패배의식을 불식하고 다시 주체의식, 자립의욕, 자부심을 되찾고 국가발전에 대하여 강한 의지와 자부심을 갖게 할 것인가에 주목하였다.[28]

박정희가 경부고속도로를 건설하면서 가장 강조한 것도 바로 의식의 고양이다. 그는 이것을 '제2경제'로 표현하기도 하였다. 제2경제라는 용어는 1967년 11월 11일 박충훈(朴忠勳) 경제기획원 장관이 먼저 사용했으나 정작 부각되기 시작한 것은 1968년 1월 15일에 있었던 박정희의 신년 기자회견에서였다.

---

25) 정정길, 『대통령의 경제리더십: 박정희, 전두환, 노태우 정부의 경제정책관리』(서울: 한국경제신문사, 1994), 93쪽.
26) 김형아, 『박정희의 양날의 선택』(서울: 일조각, 2005), 165쪽.
27) 박정희, 『민족의 저력』(서울: 광명출판사, 1971), 129-130쪽.
28) 박정희, 위의 책, 166쪽.

"근대화 작업도 좋고, 경제 건설도 좋고, 증산이 되고 수출이 되고 건설이 된다는 눈에 보이는 물질적 면도 대단히 중요하지만 이에 못지않게 그보다 더 중요한 것이 역시 눈에 보이지 않는 형이상학적인 어떤 내용이라고 할까, 또 정신적인 어떤 면, 여기에 대한 개발과 건설이 같이 병행하고 뒤따라야만 되겠습니다. 이것이 있어야만 참다운 근대화가 되고 참다운 경제 개발이 되는 것이고, 또 보람이 있고 의의가 있는 근대화요, 건설이 될 것입니다. 이런 것을 나는 절실히 느끼고 있는 것입니다. 그래서 이것을 어떻게 표현하느냐, 종전에 우리가 말하던 증산이다, 수출이다, 건설이다, 소위 통념적인 경제를 하나의 제1의 경제라고 이름을 붙일 수 있다면 지금 말한 **눈에 보이지 않는 정신적인 면이라든지, 또 우리의 마음가짐 등 우리 국민이 근대화를 하는 데 있어서의 철학적인 바탕, 또는 기조 등을 제2의 경제**라고 해볼 수도 있지 않겠느냐 이러한 이야기입니다."[29]

박정희가 주장한 제2경제는 단순한 경제적 근대화를 뒷받침하기 위한 자본주의적 정신 자세 이상의 무엇인가를 요구하는 새로운 개념이었다.[30] '엽전'이라는 체념 의식을 없애려고 했으며[31], "우리도 할 수 있다(can-doism)"라는 민족적 자각, 자신감을 경부고속도로를 통해 실현하고자 하였다. 고속도로 건설이 제2경제의 실현이었다는 사실은 1970년 7월 7일 대구공설운동장에서 있었던 경부고속도로 개통식 연설에서 잘 나타나 있다.

"우리가 이 고속도로를 처음에 착수할 때에는 물론 경제적인 분야, 산업 분야의 목적이 첫째였지만 나는 이 고속도로를 만들 때 이러한 경제적인 면과 물질적인 면보다는 더 중요한 목적을 하나 가지고 있었던 것입니다. 그것은 **우리 국민들이 과연 얼마만한 민족적인 저력을 가지고 있는가, 우리 국민이 얼마만한 에너지를 가지고 있는가, 또 우리가 얼마만한 기술을 가지고 있는가 하는 민족의 능력을 이 고속도로를 통해서 한번 시험해보자 하는 것이 중요한 목적**이었습니다.

(중략) 우리가 이러한 **민족적인 자신을 얻었다는 것은 이 도로가 우리나라 경제에 미치는 물질적인 효과보다도 더 중대한 의의가 있다고 생각합니다**."[32]

---

29) 대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제5집(대통령비서실, 1969), 259쪽. 밑줄은 저자강조.

30) 박태균, 「1960년대 중반 안보위기와 제2경제론」, 정성화 편, 앞의 책, 149쪽.

31) 김용환, 『임자, 자네가 사령관 아닌가』(서울: 매일경제신문사, 2002), 285쪽.

32) 대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제7집(대통령비서실, 1971), 213쪽. 밑줄은 저자강조.

2. 체제경쟁

박정희는 한국전쟁 이후 남북 간은 '경제경쟁'의 시기로 들어갔으며[33], 착실하게 성장한 경제력과 국민의 단결된 힘을 국력의 기간(基幹)으로 삼아 북한이 야만적인 침략 야욕을 스스로 포기하고 최소한의 민족적 양심을 되찾을 때까지 우리는 북한의 도전에 대항할 수 있는 힘과 기동력을 항상 비축하고 전진적 자세를 계속 간직해야 한다고 주장하였다.[34]

남북관계는 1968년 1·21사태로 인해 더욱 경직되었고, 대립은 한층 고조되었다. 이에 박정희는 북한의 의도에 현혹되지 않고 경제발전을 이루는 것이 곧 체제경쟁논리에서 이기는 길임을 강조하며 '일면국방(一面國防) 일면건설(一面建設)' 논리로 경부고속도로 건설의 당위성을 설명하였다.

"경부 간 고속도로가 완공되고 끝나면 정부는 계속 이것을 연장을 해서 판문점까지 이 길을 연결시킬 작정입니다. 북한 괴뢰 코앞에까지 이 도로를 밀어붙여서 통일이 되는 날은 이 도로가 그대로 뻗어나서 평양, 신의주, 원산, 함흥, 회령까지 뻗어나갈 수 있는, 남에서 북으로 뚫고 올라가는 도로의 일단이라는 것을 우리가 과시하기 위해서도 이 도로는 여러 가지 의의가 있다고 생각합니다."[35]

1·21사태로 1968년 2월 6일 국회에서 '북괴무장공비남침사건을 계기로 한 국가방위 및 안전보장 태세 확립에 관한 결의안'을 만장일치로 통과시켰고, 고속도로 건설에 대한 우려의 목소리는 경직된 남북관계를 통해 체제경쟁 논리로 묵살시킬 수 있었다.

IV. 고속도로 건설에 대한 여론과 대응

1. 고속도로 건설에 대한 여론

경부고속도로 건설에 대한 여론의 반응은 어떠했을까? 제6대 대통령선거에서 박정희의 주요 공약으로 경부고속도로 건설이 나온 직후 여론의

33) 박정희, 앞의 책, 125쪽.
34) 박정희, 위의 책, 244-245쪽.
35) 대통령비서실, 앞의 책, 261쪽.

반응은 호의적이었다. 월간《세대》1968년 2월호에 각계인사 1백 명의 경부고속도로에 대한 의견이 나왔는데 68%가 무조건 찬성, 27%가 조건부 찬성을 하였으며, 반대의견은 5%에 불과하였다.[36] 경부고속도로에 대한 당시 언론과 잡지, 국회에서의 의견을 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 적극 찬성

(1) 경제발전의 원동력: 사회 간접자본의 확충은 산업화에 필수적인 요소로, 고속도로는 조국 근대화의 원동력이자, 산업부흥과 경제발전의 첩경이다. 남한과 같은 분단국가인 서독의 부흥 역시도 고속도로가 있었기에 가능하였다.

(2) 거리 단축으로 인한 이익: 생활의 스피드화는 생산자와 소비자의 거리를 단축시켜줄 뿐만 아니라 농촌에서 생산되는 원료를 도시로 신속히 공급하여 판매비용을 감소시키는 등의 혜택을 가져다준다.

(3) 관광 및 자동차 산업의 육성: 전 국토의 일일생활권화가 관광수요를 키우고, 관광산업 발전을 위해서는 잘 발달된 도로가 필수조건이다. 고속도로 건설로 인해 자동차 산업이 육성될 것이다.

2) 조건부 찬성

(1) 중복투자로 인한 지역편중 혹은 호남차별: 고속도로는 필요하지만 서울-부산 간에는 이미 복선 철도도 있는데 거기에 또다시 고속도로를 건설하는 것은 일부 지역에 발전과 특혜를 부여하는 것으로, 1966년에 나온 IBRD 보고서의 지적대로 서울-강릉, 포항-부산-순천-여수-광주, 삼척-속초, 대전-목표 구간을 건설해야 지역 간 균형발전을 이룰 수 있다.

(2) 시기상조: 고속도로는 마이카(my car) 시대를 전제로 한 것으로, 한국의 자동차 보유수를 생각해봤을 때 시기상조다.[37] 또한 우리의 경제상황으로 보았을 때 고속도로 건설보다는 중소기업의 육성이나 농산물 가격안정, 학교의 교실난 해소, 그리고 지하철 건설을 통한 도시 교통난 해소가 선결과제다.

---

36) 한상진,「고속도로와 지역불균등 발전」, 역사비평 편집위원회 편,『논쟁으로 본 한국사회 100년』(서울: 역사비평사, 2000), 303쪽; 세대사 편집부,《세대》, 1968년 2월호, 122-135쪽.
37) 1967년 자동차 등록 대수는 5만 8천여 대에 불과하였다.

3) 반대

(1) 지방도로에 대한 정비 소홀: 막대한 국가재원이 고속도로에 투입될 경우 상대적으로 국도와 지방도에 대한 정비가 소홀해질 우려가 있다.[38] 그러니 고속도로는 제쳐놓고서라도 지금 사용하고 있는 도로만이라도 잘 보수되어야 한다.

(2) 호사스런 시설: 고속도로는 서민층을 위한 도로가 아닌 자가용을 위한 도로일 뿐이다.[39]

2. 여론에 대한 대응

당시 사람들이 가장 우려했던 부분은 바로 경부고속도로 건설로 인해 지역 간 불균형 심화로, 고속도로가 경기·영남 지역을 통과하는 만큼 호남지역이 차별을 받게 되는 게 아니냐는 것이었다. 이를 위한 해결방안으로 IBRD 보고서에 나와 있듯이 동서를 횡단하는 도로의 건설이 지역의 균형발전을 이룰 방법이 아니냐는 반론을 제기하기도 하였다. 이에 대해 당시 건설부 장관이었던 주원(朱源)은 경부 간 고속도로가 건설될 경우 경시되는 지역이 존재한다는 점은 간접적으로 시인하면서도 고속도로가 인구와 산업의 대도시로의 집중 방지와 지방 중소도시의 균형발전, 농·공업 발전을 촉진함으로써 국토의 균형발전을 선도할 수 있으며, 결과적으로 호남선의 1/3을 만드는 것이고, 연차적인 노력을 통해 지역적 편차를 줄여나가겠다고 대답하였다.[40] 또한 IBRD 보고서의 지적에 대해서는 횡단 도로는 항만을 중심으로 해서 내륙으로 확장하는 방법으로, 이렇게 할 경우 항만의 발전이 동시에 이루어질 때에 큰 효과를 낼 수 있다고 대응하였다. 그는 남부 이탈리아의 예를 들면서 서울-부산 간을 척추도로로 건설한 다음 다른 도로를 연결하는 전략이 효과적이라고 주장하였다.[41] 그러나 이미 인구의 63%, 국민총생산의 66%, 공업생산액의 81%, 자동차 보유대수의 81%가 집중된 지역에 고속도로를 건설하겠다는 것은 국토의 균형발전은 요원해지고 대도시로의

38) 대한민국 국회사무처, 「제66회 국회 건설위원회 회의록」 제3호, 3-4쪽.
39) 세대사 편집부, 앞의 책, 130쪽.
40) 대한민국 국회사무처, 「제66회 국회 건설위원회 회의록」 제4호, 5-6쪽.
41) 대한민국 국회사무처, 「제63회 국회 건설위원회 회의록」 제3호, 19쪽.

인구와 물자의 집중을 가속화시키는 필연적 귀결이었다.[42] 그럼에도 이 같은 논리로 여론과 국회에 대응했던 것은 이들에게 교통수단의 고속화가 초래할 결과에 관한 지식이 없었기 때문이다.[43]

둘째, 고속도로 건설로 인해 지방도로에 대한 정비가 소홀해지는 것 아니냐는 지적에 대해서는 제1차 경제개발 5개년 계획 대비 제2차 경제개발 5개년 계획에는 도로건설에 대한 예산을 증액하였기에 그런 우려는 문제가 없을 것이라고 대답하였다.[44]

셋째, 건설부 장관이 제2차 경제개발 5개년 계획에도 없으며, 1968년 예산에도 책정되어 있지 않은 고속도로 건설을 시작하는 이유에 대해 현장의 공사일지를 물증으로 제시하며 제기하자 주원 장관은 아무런 대답도 하지 못하고 사석에서 "내가 하라고 지시했습니다. 그러나 공식 석상에서 여러분들이 계속 추궁한다면 나는 종전의 태도 그대로 사실무근이라고 우길 것입니다"[45]라며 모르쇠로 일관하였다.

마지막으로 고속도로가 경제에 어느 정도의 효과를 가져다줄 수 있는가에 대해서는 "바람이 불면 통 장수가 부자가 된다"는 일본의 한 승려가 쓴 『방장기(方丈記)』를 인용하면서 고속도로로 인한 경제적 혜택이 다른 부문으로 확산될 것이라고 주장하였다.

> "옛날 일본의 어떤 중이 쓴 『방장기』라는 책에 이런 말이 있어요. "바람이 불면 통 만드는 사람이 수지를 맞춘다"는 얘기입니다. 결국 무슨 얘기냐 하면 우리가 살고 있는 이 사회는 그 구조가 대단히 복잡하기 때문에 사회에 어떤 하나의 현상이 일어나면 그에 연쇄해서 일어나는 연쇄반응, 연쇄작용, 이런 것이 대단히 클 뿐만 아니라 어떤 것은 우리들이 미처 상상도 못할 여러 가지 그런 연쇄반응을 가져온다는 뜻이라고 생각합니다."[46]

그러나 『방장기』의 내용처럼 고속도로 건설이 한국경제에 어떠한 연쇄반응(작용)을 일으켜 도움이 될지 구체적인 방법과 자료를 제시하지

---

42) 서울-부산 전 구간이 개통되기 전 이미 수원, 평택 등 서울인근 중소도시의 중소도매상이 몰락하는 등 지역경제가 서울로 편입되어가는 모습을 잘 보여주고 있다. 《조선일보》, 1970년 7월 2일자.

43) 손정목, 앞의 책, 218쪽.

44) 대한민국 국회사무처, 「제63회 국회 건설위원회 회의록」 제4호, 6쪽.

45) 한국도로공사, 『땀과 눈물의 대서사시: 고속도로건설 비화』(성남: 한국도로공사, 1980), 82쪽.

46) 1968년 9월 11일 경부고속도로(부산-대구 간) 기공식 치사. 대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제5집(대통령비서실, 1969), 259쪽.

못하였다.

박정희는 건설에 대한 우려의 목소리가 나오게 된 것이 건설의 당위성에 대한 설명 부족이라고 생각하였고, 공사가 시작됨과 동시에 건설이 주는 효과들을 설명하는 보고서들이 연이어 만들어진다.[47] 그러나 고속도로 건설의 당위성에 대한 대국민 홍보는 건설 이전부터 준비된 것이 아닌 확정된 이후 연이어 발표된 것으로, 이때 제작된 홍보물들은 충분한 시간을 가지고 국민들에게 고속도로의 필요성과 혜택을 설명하지도, 고속도로 건설에 대한 우려의 목소리에 설득력 있게 대응하지도 못하였다. 고속도로 건설에 대한 정부의 대응 방식은 고속도로의 경제적 타당성을 정확히 조사하지 못한 상황에서 언론과 국회에서 제기된 문제들에 맞춰 대응논리를 만들어가는 등 소극적인 태도로 일관하였다. 결국 정부의 부실한 대응이 오히려 고속도로 건설 목적에 대한 회의론과 지속적인 문제제기로 이어졌으며, 이것이 이후 경부고속도로의 성공논리와 결합되어 당시 모든 여론이 무조건적인 반대를 한 것으로 오해하도록 만들었던 것이다.

V. 박정희의 업무추진 방식

1. 목표지향적 리더십

박정희는 목표를 잘 세우는 사람으로, 구체적인 목표를 설정하고, 모든 역량을 총동원하여 설정한 목표를 달성하는 데 집중하였다. 실무적인 일 처리에 보다 많은 비중을 두어 사업을 기획하였고 세워진 목표를 반드시 추진하는 기업가적 자세를 보였다. 그는 어떤 사물과 상황이건 서너 가지로 간명하게 요약하는 데 탁월한 능력 또는 경향을 보였고, 그 서너 가지를 상하종속적 관계 또는 병렬적 관계 등으로 도식화하는

47) 주원 건설부 장관이 1968년 1월 3일 발표한 「경부 간 고속도로는 왜 건설되어야 하는가」라는 논문을 시작으로, 1968년 1월 10일 조사계획단의 「동 건설에 대한 타당성 분석」, 1월 19일 "동 건설에 대한 주요관단", 1월 23일 "'장비소요관단안'의 보고", 1월 21일 "서울-강릉 간 노선보다 서울-부산 간 고속도로를 왜 먼저 건설하여야 하는가"에 대한 정책보고서 작성과 "대전-목포 간 노선별 경제성평가자료" 등이 차례로 발표되었다. 박찬구, 「경부 간 고속도로 건설계획의 결정과정에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문(1984), 86쪽.

버릇이 있었다.[48] 박정희의 목표설정 방식의 가장 큰 특징은 바로 초월적 목표를 제시하는 것이다. 초월적인 목표제시를 통해 시작한 대표적인 사업이 바로 포항종합제철과 경부고속도로 건설이다.[49]

자신의 초월적 목표를 실행에 옮기기 위해 박정희는 그 분야의 전문가를 실무적인 위치에 앉히는 인사를 단행한다. 과감한 인사정책을 통해 실무적인 자리에 앉은 전문가에게는 박정희가 제시한 목표에 대한 반대를 설득하고 홍보하는 임무가 주어지며, 청와대를 작전사령부처럼 만들어 자신의 명령을 바로 실행에 옮길 수 있도록 하고, 박정희 자신은 주어진 명령을 수행하도록 밀어붙이는 군사령관의 모습으로 변신하였다.

1) 전문가 발탁을 통한 '남의 입 빌리기' 전략

1967년은 제6대 대통령선거가 있던 해로, 박정희는 여당인 공화당 후보로 대통령 선거에 나섰다. 마지막 유세였던 4월 27일 서울 장충단공원 유세에 박정희는 선거공약으로 '대국토건설계획의 수립추진'을 발표하게 되는데 그 속에서 고속도로 건설이 처음 나타나게 된다.[50]

재선에 성공한 후 박정희는 같은 해 10월 3일 개각을 단행한다. 이날 경제를 이끌어가던 장기영 경제기획원 장관을 비롯한 6부(경제기획원, 상공부, 건설부, 교통부, 체신부, 무임소) 장관이 새로이 바뀌었다. 이날의 개각이 '경제개각'[51]이라고 불린 이유도 그 때문이다. 무엇보다 이 개각에서 건설부 장관으로 새로 발탁된 주원에 주목할 필요가 있다. 그는 당시 경제과학심의회의 상임위원으로 활동하고 있었는데, '국토

48) 전인권, 『박정희 평전』(서울: 이학사, 2006), 341쪽.

49) 전인권, 위의 책, 343쪽.

50) 경부고속도로 건설 당시 국토계획과장이었던 김의원(金儀遠)은 당시 상황을 이렇게 설명한다.
"1967년 4월 하순 어느 날 건설부 김용회(金瑢會) 국토계획국장은 장기영 부총리의 부름을 받고 집무실로 달려갔다. 부총리는 김 국장을 지프차에 태우고 백지 한 장을 건네주면서 "국토계획에 포함시킬 사업이 뭐요 빨리 적으시오"라고 하였다. 차는 효자동으로 접어드는데 다급한 국장은 우리나라 지도를 그리고 생각나는 대로 적었다. 4대 강과 10대 항 개발, 고속도로 건설 등등 […]. 차가 청와대 정문 앞에 이르자 장 부총리는 국장을 내려놓고 본관으로 들어갔다. 이런 일이 있은 며칠 후인 4월 27일 장충단공원에서 제6대 대통령 선거의 민주공화당 후보였던 박정희 대통령의 마지막 유세가 있었다. 많은 공무원들도 유세장에 나갔다. 이날 놀랍게도 박 대통령이 제시한 선거공약의 핵심이 「대국토건설계획의 수립추진」이었다. 내용인즉 며칠 전 김 국장이 메모해준 것이 골자였다." 김의원, 『실록 건설부』(서울: 경인문화사, 1996), 21쪽.

51) 박충훈, 『貳堂 회고록』(서울: 박영사, 1988), 146쪽.

및 도시계획을 위한 고속도로 투자기준'(1967.5)이라는 논문으로 박사학위를 받은 국내 유일의 고속도로 전문가였다. 박정희와 주원의 관계는 5·16 직후 최고회의 경제심의위원회에서부터 시작되었지만 국토계획 수립에 대한 의견을 제시하는 정도였을 뿐 친분이 있는 사이는 아니었다. 그런 주원에게 건설부 장관직이 주어졌다는 것은 바로 고속도로 건설을 본격적으로 추진하겠다는 박정희의 강한 의지의 표현이었다.

자신이 추진하고자 하는 목표에 맞는 전문가를 발탁한 후 박정희는 자신의 결정에 반대가 있을 때 자신과 의견이 같은 전문가와 반대자를 한자리에 모아 토론하도록 하여 그들을 설득시켰다. 간혹 자리에 자신의 의견을 대신해줄 전문가가 없을 경우 즉석에서 자기 견해를 대변할 사람을 찾아내기도 했는데, 이것을 '남의 입 빌리기' 전략[52]이라고 한다. 남의 입 빌리기 전략은 박정희 자신에게 부족한 경제이론으로 논리 전개를 해야 하는 경우에 필요한 것이었으나 추진하는 사업의 반대입장을 설득시키는 방법으로 더 자주 사용하였다.

고속도로 건설을 위한 '남의 입 빌리기' 전략은 1967년 11월 7일 당정협의 연석회의에서 사용되었다. 건설부 장관이 된 주원은 현재의 도로망을 국민생활과 산업에 맞게 재편하는 것과 서울-인천, 서울-대전과 부산-마산, 부산-대구를 시작으로 점차 전국 간선도로망을 형성하여 전국을 일일생활권화하는 내용의 브리핑을 하였다. 브리핑 직후 여당 관계자들 입에서 건설에 대한 우려의 목소리가 나왔다. 그러나 박정희는 우려의 목소리에 신경 쓰지 않고 그 자리에 있던 박충훈 경제기획원 장관에게 고속도로 건설 자금 마련에 문제가 없느냐고 물었고, 박충훈으로부터 가능하다는 대답을 들었다. 그리고 건설부 장관의 브리핑 내용 중 건설비용의 감축방법에 대해 군 장비와 병력의 활용 등을 제시하면서 "부산까지 끝내시오"라는 한마디로 경부고속도로 건설을 최종 확정하게 된다.

2) 군인적 리더십

박정희는 자신이 설정한 목표를 전쟁에서 승리하기 위해 필요한 고지이자, 반드시 싸우고 이겨서 점령해야 할 대상으로 인식하였고, 군대 방식으로 실행에 옮겼다. 박정희는 목표를 수행하기 위해 태스크 포스팀을

52) 정정길, 앞의 책, 99쪽.

운영하여 전체적인 계획을 수립하였고, 가지고 있는 모든 자원을 동원하여 목표를 완수하도록 하였다. 또한 본인은 현장을 순시하며 모든 진행과정을 직접 살폈고 관계자들을 독려하였다.

(1) 태스크 포스(task force)팀 운영

경부고속도로 건설이 확정되기 전인 1967년 11월 23일 박정희는 박병순 육군 공병감에게 건설계획 작업을 맡길 만한 대령급, 중령급 각 한 명씩을 청와대로 파견하도록 지시하였다. 이에 육군에서는 윤영호(尹永浩) 대령과 박찬표(朴燦杓) 중령이 차출되었고, 건설부에도 같은 명령을 내려 박종생(朴鐘生) 기좌가 파견되었다. 이후 방동식(方東植) 소령이 추가되어 총 4명이 청와대에서 근무하게 되었고, 이들을 '청와대 파견단'이라 불렀다. 청와대 파견단의 활동기간은 20여 일 정도의 짧은 시간이었지만 그 기간 동안 각 부서에서 올라온 추정공사비의 비교분석과 계획노선에 대한 지도작업 및 표준단면도 작성, 추정노선의 답사 및 용지매수에 따른 자료정리 등 공사시작을 위한 기초조사 등을 담당하였다.[53] 당시 이들은 경제수석비서관실 옆방인 307A호실에서 근무하였는데 박정희의 집무실과 복도 하나를 사이에 두고 있었다. 박정희는 이들을 옆에 두고 수시로 작업상황을 보고받았다. 청와대 파견단이 활동하던 당시 청와대 집무실 모습은 다음과 같았다.

> 경부고속도로의 건설 당시 대통령의 집무실은 계획의 실천을 지휘하는 작전사령부와 같았다. 나는 대통령 집무실에 들를 때마다 대통령이 1/25만 분도를 펼쳐놓고 삼각자를 대고 색연필로 노선을 직접 그리면서 경부고속도로 건설에 강한 집념을 불태우는 현장을 여러 번 목격하였다. 청와대 집무실은 마치 가난과 저발전이라는 적과 대치한 '전투상황실'과 같다는 느낌을 받을 정도였다.[54]

박정희는 중요한 국가적 사안에 있을 때마다 청와대 파견단과 같은 태스크 포스팀을 구성하였다. 박정희가 구성한 태스크 포스팀의 특징은 첫째, 최대한 자신과 가까운 곳에서 일하도록 한다는 것이다. 전담팀은 보통 청와대 안에 자리 잡았는데 이러한 근접성은 자신의 생각을 신속하게 행동에 옮길 수 있다는 장점을 가졌으며, 특히 보안을 요하는 작업이

53) 한국도로공사, 앞의 책(1980a), 126쪽.
54) 김용환, 앞의 책, 280쪽.

많은 만큼 비밀을 유지하기가 쉬웠다. 둘째, 경력이 입증된 소수 정예 인원으로 효율적 운영을 통해 최소한의 시간 내에 최대한의 결과를 창출할 수 있다는 것이다.[55] 셋째, 반대나 외압에 굴하지 않고 업무에 전념하도록 충분한 자율성을 부여받았다는 점이다. 태스크 포스가 차지한 물리적 거리의 가까움은 곧 대통령과의 심리적 거리의 가까움으로 인식되었다. 막강한 권력을 가진 대통령과 지근거리에서 그의 의중에 따라 일을 하기 때문에 다른 압력의 영향 없이 자유롭게 정보들을 제공받을 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이 같은 태스크 포스를 활용한 업무방식은 이후 추진된 여러 사업들(대표적인 예로 중화학공업)에서도 잘 나타나고 있다.

(2) 밀어붙이기(Big Push)

박정희의 사고방식은 근본적으로 군 전략가의 것이었으며 결과가 수단을 정당화한다고 믿었다.[56] 중요한 문제에 대해서는 자신이 직접 결정을 내리고, 추진에는 그의 명령을 충실히 수행하는 전문행정인들의 보좌를 받는 것이 필요하다고 생각하였다.[57] 이 같은 인식으로 인해 박정희는 행정부를 국가통치를 위한 믿음직한 도구로 여겼다.

이런 사고방식에 기반한 박정희의 인사정책은 경제를 담당하는 관료들에게 긍정적으로 작용하였다. 그들은 박정희의 전폭적인 지원하에 높은 자율성을 구사할 수 있었다. 반면 정책결정에 미묘한 경제이론이 필요치 않고 일단 결정된 내용을 집행하는 교통, 건설, 체신 등의 부처에는 군인 출신의 인사들이 장관으로 기용되었다. 이들 분야는 박정희 자신이 잘 알고 있다고 생각한 분야로, 기본 결정은 본인이 하고 군출신 장관들이 일선사령관이 되어 현장지휘를 하면 된다고 생각하였다. 군인정신으로 무장한 인물에게 현장지휘를 맡긴다면 무리해 보이는 일정이라도 불도저식으로 밀어붙여 기한 내에 완공할 수 있으리라 믿었기 때문이다. 다만 군출신 장관에게 부족한 전문지식은 해당 분야의 전문가를 차관으로 임명하여 보완하였다.[58] 경부고속도로 공사가 시작된 직후 고속도로

55) 김형아, 앞의 책, 260쪽.
56) 김형아, 위의 책, 355쪽.
57) 정정길, 앞의 책, 42쪽.
58) 정정길, 위의 책, 88쪽.

전문가인 주원이 물러난 후 이한림(李翰林)이 건설부 장관에 취임한 것도 바로 이런 이유 때문이다. 최대한 공기를 단축하여 완공시키는 것이 바로 군출신 장관이 해야 할 가장 중요한 임무였던 것이다.

박정희의 밀어붙이기 전략의 또 다른 방법은 '먼저 터뜨리기'다. 건설비용 문제로 모두가 어떻게 건설비를 절감할 것인가에 몰두하고 있던 시기 다른 부서보다 많은 건설비를 책정했던 건설부의 주원은 박정희에게 "공사비는 다시 검토해 오리다. 그러나 각하께서 확인하실 때까지는 공표치 말아주십시오"라고 부탁하였다. 그가 이렇게 말한 이유는 가뜩이나 말이 많은 사업인데 후일 국민을 속였다는 비난을 또다시 듣고 싶지는 않아서였다. 그런데도 박정희는 불쑥 '공사비 3백억 원'이라고 발표해 버렸다. 결국 주원은 노폭과 노고(路高)를 줄이고 절단면을 고치고 중기사용료를 인하하는 등 계획을 전면 재조정하여 330억 원에 공사비를 맞출 수밖에 없었다.[59] 박정희는 자신의 목표를 실현시키기 위해 초월적인 목표치를 언론에 먼저 공표함으로써 건설부나 기타 관계기관 그리고 시공업자들에게 일종의 기합을 넣어 조기 완공을 실현케 하였다.[60]

밀어붙이기 전략은 고속도로 건설용지를 매입하는 과정에서도 잘 나타난다. 건설용지 매입의 최대 관건은 얼마나 빠른 시간 안에 적은 비용으로 용지를 매입하느냐였다. 부지를 매입한다는 소문이 돌기 시작하면 지가(地價)가 급속히 오르고, 이는 곧 고속도로 건설비용의 부담으로 작용하기 때문이다. 이에 박정희는 비밀리에 시중은행을 통해 지가에 대한 조사보고를 받은 후 서울시장과 경기도 지사에게 일주일의 시간을 주고 평당 300원에 부지를 매입할 것을 지시하였다. 단, 당장 땅을 살 수 있는 상황이 아닌 만큼 기공승낙서만이라도 받아 공사를 시작할 수 있도록 하였다.

(3) 군병력과 장비의 사용

박정희는 경부고속도로 건설에 군병력과 장비를 다양하게 활용하였다. 당시 군의 장비와 인력은 민간 시공업체보다 우수한 상황이었고, 무엇보다 건설비를 조금이라도 절약하기 위해서 이들을 적극 활용할 수밖에 없었다. 청와대 파견단을 시작으로 군은 고속도로 건설구간 중 어려운

59) 주원, 『도시와 함께 국토와 함께』(서울: 대한국토도시계획학회, 1997), 373-374쪽.
60) 한국도로공사, 앞의 책(1980b), 207쪽.

공사구간을 집중 담당하였으며, 부실공사를 막기 위해 육사 출신 위관급 장교 22명을 감리감독관으로 우선 선발하여 현장에 투입시키는 등 군 인력을 최대한 동원하였다.

표3-각 공구 공사사무소의 군지원 현황[61]

구분(區分)	공사구간	총 연장	공사기간	투입병력	시공부대명
수원공구	서울 영등포 원지동- 경기도 광주군	3.0km	68. 1. 25 -68. 6. 30	69,947	육군 1201공병단 220부대
대전공구	충북 청원군 옥산면 몽단리	3.08km	68. 8. 15 -68. 12. 31	33,820	육군 1202공병단 209대대
언양공구	경남 양산군 동면 사송리-부산 동래구	2.59km	68. 9. 1 -69. 6. 30	69,821	육군 1203공병단 213대대

(4) 현지지도

박정희가 가진 군인적 리더십의 또 다른 특징이 바로 현지지도이다. 그는 기존 인습에 크게 얽매이지 않았으며 마치 현장 감독처럼 역할을 수행하였다.[62] 정주영(鄭周永)에 대한 전기를 쓴 스티어(Richard M. Steers)는 경부고속도로 건설 과정에 나타난 '박정희식' 또는 '한국식'을 다음과 같이 설명하고 있다.

"박 대통령은 일이 잘될 때도 쉬운 분은 아니었는데, 공사 중에는 확실히 더했습니다. 그런데 시간이 좀 지나니 그분이 지휘봉을 잡는 대신 헬리콥터를 타고 오케스트라를 이끄는 지휘자처럼 보이더군요. 그분은 현장에 부지런히 왔다 갔다 하셨습니다. 한번은 지리학자들을 데리고 와서 터널을 뚫다가 무너져 내린 산허리 부분이 뭐가 잘못되었는지 설명하셨습니다. 다음번에는 유엔의 수문학자 2명과 함께 오셔서는 우리 측량사들이 빗물막이를 어떻게 잘못 썼는지를 설명하시더군요. 만일 그분이 화요일에 답을 못 찾으시면 목요일에 답을 가지고 다시 오셨습니다."[63]

그는 직접 현장을 순시하며 담당자들을 독려하였다. 이런 모습에 대해 당시 청와대 비서실장이었던 김정렴(金正濂)은 "선전을 포고하고

61) 건설부 · 한국도로공사, 『서울-부산 간 고속도로 건설지』(성남: 한국도로공사, 1974), 68쪽.

62) 고속도로 건설 당시 건설 현장에 전화를 걸어 "나 건설부장관인데……"라는 농담을 자주 했다고 한다. 한국도로공사, 앞의 책(1980b), 102쪽.

63) Richard M. Steers, *Made in Korea: Chung Ju Yung and the Rise of Hyundai*(New York: Routledge, 1999); 김형아, 앞의 책, 264쪽에서 재인용.

전략을 세웠으며 직접 전투병사들을 지휘하였다"라고 표현하였다.[64] 최고결정권자의 현장지도는 현장의 근로자들에게 대통령의 관심과 애정을 확인하도록 함으로써 생산성을 더욱 자극하는 효과를 낳았다.[65]

경부고속도로 건설 과정에서 박정희는 자신처럼 빈농의 자식으로 태어나 일에 대한 집념과 추진력을 가진 현대건설의 정주영을 아꼈다. 경부고속도로 건설 당시 정주영은 태국의 나라티왓 고속도로 건설로 한국에서 유일하게 고속도로 시공 경험을 가지고 있었고, 박정희가 1964년 서독 방문 이후 고속도로에 대한 생각을 털어놓고 자문을 구할 수 있었던 몇 안 되는 인물 중의 하나였다.[66]

박정희가 기업에 요구하는 단 한 가지 조건은 변명 없이 생산목표를 달성하는 것으로[67], 현대건설은 고속도로 구간 중 가장 많은 구간과 어려운 구간을 담당하였고, 경부고속도로 건설 구간 중 가장 난공사 구간이었던 당재터널 공사를 일반시멘트에 비해 몇 배나 비싼 조강시멘트를 사용하며 완공시켰다.

2. 박정희 리더십의 문제점

특유의 집념으로 목표를 실행하기 위해 모든 인력과 가용자원을 최대한 활용했던 박정희의 리더십은 눈부신 성과와 함께 몇 가지 문제점을 낳기도 하였다. 첫째, 박정희는 자신이 세운 목표에 대해 어떠한 이견도 용납하지 않았다. 여기에는 자신이 세운 목표가 전혀 틀리지 않다는 무조건적인 인식과 목표를 성취하기 위해서는 어떠한 절차도 생략할 수 있다는 믿음이 담겨 있었다. 이러한 가치와 절차를 무시한 박정희의 목표지향적 리더십은 만주군관학교와 만주군에서의 복무 경험에서 내면화되었다.[68] 공화당의 기습표결 처리를 통해 재원 마련을 해결하였으나

64) 김정렴, 앞의 책(1997), 91쪽.

65) 김용환, 앞의 책, 279쪽.

66) 박정희와 달리 경부고속도로 건설의 주관부서였던 건설부와 정주영의 관계는 좋지 않았다. 무엇보다 건설비 책정에서 현대건설의 건설비는 건설부 입장에서 보기에는 터무니없이 낮은 가격이었기 때문이다. 심지어 주원 건설부 장관은 박정희에게 "각하, 180억 원(서울시안)이나 280억 원(현대건설안)으로 되겠다는 사람들에게 공사를 맡깁시다. 만약 약속대로 안 될 때는 할복자살토록 합시다"라고 말할 정도였다. 주원, 앞의 책, 514쪽.

67) 김형아, 앞의 책, 263쪽.

여당을 자신의 목표에 무비판적으로 따르는 꼭두각시로 만들어버렸다. 이로 인해 여당인 공화당은 박정희의 리더십에 불만을 제기하였다. 1968년 3월 3일 소집된 공화당의원총회에서 공화당 의원들은 "박정희 대통령이 오래전부터 경부고속고도로 건설의 필요성을 역설했는데도 관계부처가 공화당과 사전 협의를 하지 않고 국회 폐회 수 일전에 석유류 세법개정안을 제안함으로써 변칙사태를 일으켰다"고 주장하며, 다음 의원총회에 정일권(丁一權) 국무총리를 비롯한 전 국무위원을 출석시켜 이런 태도의 시정을 촉구하기로 의견을 모았다. 결국 3월 5일 열린 정부·여당연석회의에서 이러한 의원총회의 결의가 정부 측에 전달되었고, 박정희가 "정부·여당 사이에 잘 협조가 안 된 것은 반성할 점이 많다"고 시인하였으며, 국무총리인 정일권이 "정부의 태도는 미안하다"며 공화당 의원들에게 사과하는 것으로 종결되었다.[69] 이처럼 절차를 무시한 '밀어붙이기'식의 리더십은 건설과정에서도 나타났다. 경부고속도로의 공식적 착공이 1968년 2월 1일로 알려진 것과 다르게 59억 원의 국고채무 부담행위(외상공사)를 통해 1967년 11월부터 서울-오산 간 구간의 공사를 시작하였다. 즉, 예산에도 책정되지 않은 외상공사를 강행했던 것이다.

박정희 리더십의 두 번째 문제점은 군출신 인사의 기용에서 나타났다. 박정희는 불도저식으로 밀어붙여 공기를 단축, 완공시키기 위한 목적으로 군출신 인사를 대거 활용하였는데, 이런 인사기용으로 인해 군출신 장관이 많았던 건설부는 전문지식이 필요 없는 자리로 인식되었고[70], 임명된 군출신 장관들은 주어진 목적의 실행에만 노력할 뿐 업무에 창의성을 발휘할 수 없었다. 박정희의 이 같은 인사기용에 대해서는 경부고속도로 건설 당시 건설계획조사단장이었던 안경모(安京模)도 시인하였다.

"이미 박대통령은 1967년 초에 경부고속 건설에 대한 방대한 구상을 끝내고, 몇몇 구간의 노선까지도 손수 결정해놓았더군요. 우리는 대통령에게 끌려다니는 한낱 보좌관에 지나지 않았어요."[71]

---

68) 전인권, 앞의 책, 345쪽.
69) 전인권, 위의 책, 149쪽.
70) 김의원, 앞의 책, 205쪽.
71) 한국도로공사, 앞의 책(1980b), 53쪽.

이 같은 박정희의 리더십은 국민의 의사는 무시하고 사회여론은 중우(衆愚)의 목소리로 만들었으며, 집권 후기에 가서는 자신의 의지를 일반의지와 동일시하고 그것이 역사의 소명이라는 초인의 입장까지 나아갔다.[72]

VI. 맺음말

총론적 분석에 치우쳐 양극화되었던 박정희에 대한 평가는 보다 진전된 박정희 연구를 어렵게 만드는 원인이 되었다. 이런 상황에서 이 글은 박정희가 적극 추진했던 사업인 경부고속도로 건설이라는 구체적인 사업을 통해 박정희 연구의 새로운 방법을 조금이나마 제시하고자 하는 목적에서 시작하였다. 이 논문에서는 건설 당시의 자료에 토대하여 세 가지 새로운 해석을 하고자 하였다.

첫째, 박정희가 경부고속도로를 건설한 가장 큰 목적이 경제적 효과에 있었던 것이 아니라는 사실이다. 건설 당시 박정희의 발언 내용과 주변 인물들의 회고를 살펴보면 고속도로를 건설하는 데 가장 중점에 두었던 것은 '할 수 있다'는 의식의 고양이다. 박정희에게 정신의 강조는 경제성장을 위한 선행조건이자 북한과의 체제경쟁에 놓인 당시 시대상황에서 가장 필요한 요소였다.

둘째, 많은 비난과 반대에도 불구하고 박정희의 의지만으로 경부고속도로가 건설되었다는 현재의 평가와 달리 당시의 여론은 고속도로 건설 자체에 부정적이지 않았다. 다만, 당시 한국의 교통실태를 조사한 IBRD 보고서에서도 나타난 것처럼 기존의 정비된 서울-부산을 연결하는 남북 도로보다는 동서를 연결하는 도로의 건설이 절실하다는 우선순위의 문제와 남북을 연결하는 고속도로가 건설될 경우 예상되는 지역불균등 발전의 심화, 그리고 고속도로를 건설할 경우 막대한 건설비용을 어떻게 충당할 것인지의 문제를 가지고 공방이 진행되었다. 그러나 고속도로에 대한 이해가 부족한 당시 상황에서 정부는 건설 목적을 논리적으로 설명하지 못했고, 이 과정에서 지속적으로 제기되었던 의견들이 시간이 지나면서 무조건적인 반대로 와전되었다.

---

72) 김호진, 「박정희의 리더십과 지배전략」, 동아일보사 편, 『현대사를 어떻게 볼 것인가 IV』 (서울: 동아일보사, 1990), 37쪽.

셋째, 경부고속도로 건설 과정은 박정희의 업무추진 방식이 잘 나타나 있는 대표적 사례였으며, 가장 중요한 사업들 중의 하나였다. 박정희는 새로운 목표를 세워놓고 목표를 달성하는 것에 집중하였다. 특히 경제개발과 관련해서는 단계별 실행 목표를 설정하고, 실무적인 부분까지 직접 기획, 추진하는 목표지향적인 리더십을 보이고 있다. 또한 현장을 중시하는 인물로, 주어진 목표를 기한 내에 달성하도록 '밀어붙이기(Big Push) 전략'을 구사하는 등 군인적 리더십의 특징도 잘 보여주고 있다. 이러한 박정희만의 추진방식으로 인해 짧은 공사기간과 적은 비용으로 '단군 이래 최대의 공사'라는 경부고속도로 건설을 성공시킬 수 있었다. 그러나 정해진 목표를 위해 절차를 무시하고 반대여론을 억압과 통제로 잠재우는 등 '소통의 부재'라는 부작용을 낳기도 하였다.

참 고 문 헌

강준만, 『이건희 시대』. 서울: 인물과사상사, 2005.

김용환, 『임자, 자네가 사령관 아닌가』. 서울: 매일경제신문사, 2002.

김의원, 『실록 건설부』. 서울: 경인문화사, 1996.

김정렴, 『아, 박정희』. 서울: 중앙M&B, 1997.

_____, 『최빈국에서 선진국 문턱까지』. 서울: 랜덤하우스중앙, 2006.

김형아, 『박정희의 양날의 선택』. 서울: 일조각, 2005.

대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제5집. 대통령비서실, 1969.

_____, 『박정희대통령연설문집』 제7집. 대통령비서실, 1971.

대한민국 국회사무처, 『국회사: 제7대 국회편』. 서울: 대한민국 국회사무처 의사국 자료편찬과, 1976.

동아일보사 편, 『현대사를 어떻게 볼 것인가 IV』. 서울: 동아일보사, 1990.

마이클 키온, 『내 일생 조국과 민족을 위해』. 서울: 지식산업사, 1977.

박정희, 『민족의 저력』. 서울: 광명출판사, 1971.

박충훈, 『貳堂 회고록』. 서울: 박영사, 1988.

손정목, 『한국 도시 60년의 이야기 1』. 파주: 한울, 2005.

역사비평 편집부, 『논쟁으로 본 한국사회 100년』. 서울: 역사비평사, 2000.

오원철, 『한국형 경제건설 2』. 서울: 기아경제연구소, 1996.

_____, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』. 서울: 동서문화사, 2006.

이 청, 『박정희시대의 경제비화』. 서울: 복사, 1986.

전인권, 『박정희 평전』. 서울: 이학사, 2006.

정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』. 서울: 선인, 2005.

정정길, 『대통령의 경제리더십: 박정희, 전두환, 노태우 정부의 경제정책관리』. 서울: 한국경제신문사, 1994.

주 원, 『도시와 함께 국토와 함께』. 서울: 대한국토도시계획학회, 1997.

중앙일보 특별취재팀, 『실록 박정희』. 서울: 중앙M&B, 1998.

한국도로공사, 『땀과 눈물의 대서사시: 고속도로건설 비화』. 성남: 한국도로공사, 1980.

_____, 『한국고속도로십년사』. 성남: 한국도로공사, 1980.

박찬구, 「경부간 고속도로 건설계획의 결정과정에 관한 연구」. 성균관대학교 석사학위논문, 1984.

《동아일보》, 2010년 7월 6일자.

《위클리경향》, 862호, 2010년 2월 9일자; 863호, 2010년 2월 16일자.
《조선일보》, 1967년 11월 30일자; 1970년 7월 2일자; 2010년 7월 6일자.
《중앙일보》, 2004년 8월 12일자.

강국주, 「'발전·개발'논리에 대한 의문: 백낙청의 「박정희시대를 어떻게 생각할까」를 읽고」, 『녹색평론』 83호, 2005.
세대사 편집부, 《세대》. 세대사, 1968년 2월호.

건설부·한국도로공사, 『서울-부산 간 고속도로 건설지』. 성남: 한국도로공사, 1974.
교통부, 『한국교통조사보고서』. 서울: 교통부, 1966.
대한민국 국회사무처, 「제63회 국회 건설위원회 회의록」 제3, 4호, 1968.
_____, 「제66회 국회 건설위원회 회의록」 제3호, 1968.
대한민국 정부, 『제2차 경제개발 5개년 계획 1967-1971』, 1966.
한국산업능률본부, 『공로 및 공로운수사업조사연구보고서』. 서울: 한국산업능률본부, 1966.

국 문 요 약

경부고속도로 건설이라는 구체적인 주제를 통해 당시 박정희가 어떠한 인식을 가지고 정책을 수행했는지 살펴봄으로써 그에 대한 보다 객관적이고 구체적인 평가를 내고자 한다.

첫째, 박정희가 경부고속도로를 건설한 가장 큰 목적이 경제적 효과에 있었던 것은 아니다. 건설 당시 박정희의 발언 내용과 주변 인물들의 회고를 살펴보면 고속도로를 건설하는 데 가장 중점에 두었던 것은 '할 수 있다'는 의식의 고양(高揚)이다.

둘째, 많은 비난과 반대에도 불구하고 박정희의 의지만으로 경부고속도로가 건설되었다는 현재의 평가와는 달리 당시의 여론은 고속도로 건설 자체에 부정적이지 않았다.

셋째, 경부고속도로 건설 과정에는 박정희의 업무추진 방식이 잘 나타나 있다. 박정희는 새로운 목표를 세워놓고 목표를 달성하는 것에 집중하였다. 특히 경제개발과 관련해서는 단계별 실행 목표를 설정하고, 실무적인 부분까지 직접 기획, 추진하는 목표지향적인 리더십을 보이고 있다. 또한 그는 현장을 중시하는 인물로, 주어진 목표를 기한 내에 달성하도록 '밀어붙이기(Big Push) 전략'을 구사하는 등 군인적 리더십의 특징도 잘 보여주고 있다.

투고일 2010. 9. 15.
수정일 2010. 11. 3.
게재 확정일 2010. 11. 9.
주제어(keyword) 경부고속도로(Seoul-Busan Expressway), 박정희(Park Chung hee), 목표지향적 리더십(Goal-oriented leadership), 군인적 리더십(Military leadership), 밀어붙이기 전략(Strategy of Big Push)