

# 한선 프리미엄 리포트

## Hansun Premium Report

주 제: 한국경제발전에서 보수의 공과  
- 경제발전과 권위주의 정치와의 연관성을 중심으로  
발제자: 김세중 연세대학교 국제관계학과 명예교수  
일 시: 2017년 04월 27일(목) 오전 7시 30분  
장 소: 국회 의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

### 제 253회 정책세미나 주요 내용

#### < 요약 >

☞ 04월 27일 정책세미나에서는 김세중 연세대학교 국제관계학과 명예교수를 연사로 '한국경제발전에서 보수의 공과 - 경제발전과 권위주의 정치와의 연관성을 중심으로'를 주제로 논의했습니다.

■ 한국경제는 1950년대 중반에 이르면서 전후복구 단계를 넘어 발전하기 시작했다. 우리의 노력에 따라서는 '한강의 기적'이란 경제 부흥의 기반을 다질 수 있음을 발견했다. 당시 중고등교육을 받은 인력이 선진적 경제 기법과 발전 지향적 가치를 습득하면서 한국은행 조사부, 재무부, 예산국 그리고 부흥국 중심으로 결집하였다. '쇄신과 발전의 요람'으로 지칭되었던 당시 경제분야 관료들은 발전지향적 차원의 경제발전을 위해 제도적 장치가 필요하다고 판단하였다. 이는 장기 경제발전 계획에 대한 논의로 이어지는 계기가 되었다. 당시 근대화를 위해 다양한 논의가 진행되었지만 만족스러운 결과가 나오지 못하였다. 부흥부가 국가 경제발전 방향을 결정할 수 있는 권한을 가졌어야하나 예산권을 재무부가 가지고 있었다. 게다가 부흥위원회에서 종합 회의를 거쳐 내린 판단을 직접 이행하는 데 제한을 받았다. 1950년대 후반 자유당에서 과두 지배집단이 형성되면서 수입대체산업 사업가들과 유착관계를 형성하였다. 정치적·경제적 특혜를 주고받은 유착관계로 인해 경제운영 방향을 수출주도로 바꿀 수 없는 환경이 조성되었다.

■ 5.16 군사정변과 함께 새로운 통치 집단이 등장하였다. 사회적 배경, 가치관, 추진력,

이념 등에 있어 이전 통치 집단과 대비되었다. 이들은 대개 빈곤한 농촌가정 출신으로 질서와 효율성을 최우선시하였으며 군사작전에서 익힌 추진력을 갖고 있었다. 박정희 前 대통령이 집권하면서 산업화 체제와 관료제 도입을 위해 힘쓰기 시작했다. 군부출신의 통치 집단이 국가를 운영하고, 관료 집단이 국가주도 발전전략을 담당하였다. 민간기업은 자본주의적 소유권 제도를 기반으로 발전전략을 구체적으로 집행하였다. 이러한 지배 구도 하에서 금융 통제와 함께 재량적·비재량적 정책수단이 나타났다. 이는 ‘한강의 기적’을 이루는 요인으로 작용되기도 했지만 노동조합의 발전을 제한하는 요인이기도 하였다.

■ 1979년 10월 27일 박정희 前 대통령이 김재규에 의해 암살되면서 유신시대가 종언을 고하였다. 여론은 대통령 간선제와 대통령 긴급조치권 등의 비민주적 요소를 제거하고 국민주권과 시민권 행사가 정상적으로 보장되는 절차를 도입하는 것으로 모아졌다. 하지만 여론의 방향을 거스르고 전두환 중심의 신군부가 등장하였다. 민간 정치인들을 무력화하고 광주에서 발생한 격렬한 저항을 제압하였다. 유신체제가 다시 도입된 것이다. 신군부는 경제위기 극복을 위한 정책 방향으로 안정화, 개방화, 자율화를 내세웠다. 논쟁을 일으키는 동시에 두드러지는 성과를 나타낸 분야는 ‘안정화’였다. 정부가 주도한 전 방위적 안정화 시책은 빠르게 효과를 발휘하여 1980년에 무려 42.3%와 38.2%에 이르던 도매와 소매 물가 상승률이 1981년에는 각각 11.3%와 13.8%로, 1982년에는 2.4%와 4.7%로 급속히 안정되는 추세를 보인다. 안정화 정책 강행으로 고성장·저물가·국제수지 흑자를 동시에 실현하는 기적을 이루었다고 평가되고 있다.

■ 박정희와 전두환 前 대통령 두 시기를 거치면서 한국경제는 전통적·정태적 농업경제에서 근대적·동태적 공업경제로 체제가 탈바꿈하였다. 정치적 억압성에 초점을 맞춘다면 비판을 받아야 한다. 그러나 당시 경제발전 추진에 정치적 권위주의가 순기능적 영향을 미치기도 했다. 기존 생산수단 통제계급으로부터 자율성을 유지하며 성장한 군부, 관료집단이 국가 통치기구를 장악하여 ‘위로부터의 개혁’을 통해 근대산업사회를 건설한 것이다.

## ■ 전환기로서의 1950년대 후반

### : 전후 경제 부흥재건을 위한 움직임이 활발하게 이루어지다

- 한국경제는 1950년대 중반에 이르면서 전후복구 단계를 넘어 발전하기 시작했다. ‘한강의 기적’이란 경제 부흥 기반구축의 가능성을 발견했다. 이승만 前 대통령이 큰 예산을 투입하여 ‘교육혁명의 시대’를 열면서 중고등교육기관이 세워지고 교육이 활성화되었다. 당시 중고등교육을 받은 인력이 선진적 경제 기법과 발전 지향적 가치를 습득하면서 한국은행 조사부, 재무부, 예산국 그리고 부흥국 중심으로 결집하였다. ‘채신과 발전의 요람’으로 지칭되었던 당시 경제분야 관료들은 발전지향적 차원의 경제발전을 위해 제도적 장치가 필요하다고 판단하였다. 이는 장기 경제발전 계획에 대한 논의로 이어지는 계기가 되었다. 미국의 무상원조 의존도가 낮아지면서 수출지향적 경제가 화두로 떠올랐다. 송인상 前 한국은행 부총재는 당시 상황에 대해 아래와 같이 말하였다.

‘1953년 중엽에서 1956년 중엽에 이르는 부흥재건기... 이 기간 중 한국경제는 인플레이션을 수습하고 생산을 49~50년 수준으로 상회하는 데 성공하였고, 이후의 균형적인 발전



[그림1] 1957년 이승만 대통령 미국특별경제사절단 접견 담화(출처: 국가기록원)

을 위한 터전을 마련하는 데 성공한 기간이다.(송인상, 『부흥과 성장』)

- 당시 근대화를 위해 다양한 논의가 진행되었지만 만족스러운 결과가 나오지 못하였다. 부흥부가 국가 경제발전 방향을 결정할 수 있는 권한을 가졌어야하나 예산권을 재무부가 가지고 있었다. 게다가 부흥위원회에서 종합 회의를 거쳐 내린 판단을 직접 이행하는 데 제한까지 받았다. 정부내 경제부처 간 여러 가지 갈등관계가 양산되면서 부흥부가 경제발전 계획을 주도할 수 있는 역량을 갖추지 못하였다. 또한 미국 문물 유입과 함께 정통 자본주의 국가를 꿈꾸었던 당시 장기경제개발계획은 공산주의적 발상으로 치부되어 많은 반대에 부딪혔다. 1950년대 후반 자유당에서 과두 지배집단이 형성되면서 실제로 떠오르게 되었다. 권력유지에 집착하였던 자유당은 수입대체산업 사업가들과 유착관계를 형성하였다. 정치적·경제적 특혜를 주고받은 유착관계로 인해 경제운영 방향을 수출주도로 바꿀 수 없는 환경이 조성되었다.

‘자유당은 국가권력을 독점하는 위치에 서있었고, 재벌은 자본 축적의 주역으로서의 역할을 서서히 굳히고 있었다. 한마디로 이들의 관계는 공리공생적이었다. 재벌은 자유당 정권이 외화를 독점하고 수입인가권을 나누어가지면서 독점이윤을 얻었고, 그 상당 부분을 다시 자유당과 억압적 국가기구의 정치자금으로 돌려 독재정권의 연장에 이바지했다.(김병국, 『분단과 혁명의 동학』)’

- 1960년 4월 19일, 학생과 시민을 중심으로 반독재 민주주의 운동이 일어났다. 절대빈곤이 풍미하던 시절이었기에 경제발전에 대한 욕구가 폭발하였다. 4.19혁명으로 제1공화국

이 붕괴되면서 1961년 5.16 군사정변 때까지 제2공화국이 존속되었다. 부흥부를 개혁하여 국가경제 운영의 주체로 내세우자는 의견이 속출하였다. 다양한 경제발전 징후들을 개편하려는 움직임도 보였다. 하지만 집회와 출판의 자유가 보장되면서 새로운 언론사와 다양한 사회집단의 정부비판이 거세게 일어났다. 사회통합이 붕괴되는 혼란 속에서 제2공화국은 경제개혁을 집행할 수 없었다. 그리고 1951년 5.16 군사정변이 발생하였다.

## ■ 산업화 시대의 개막

### : 새로운 통치집단이 추진한 경제발전 모델과 권위주의식 개발계획

- 5.16 군사정변과 함께 새로운 통치 집단이 등장하였다. 사회적 배경, 가치관, 추진력, 이념 등에 있어 이전 통치 집단과 대비되었다. 이들은 대개 빈곤한 농촌가정 출신으로 질서와 효율성을 최우선시하였으며 군사 작전에서 익힌 추진력을 갖고 있었다. 박정희 前대통령이 집권하면서 산업화 체제와 관료제 도입을 위해 힘쓰기 시



[그림 2] 1961년 박정희 대통령 경제기획원장 및 재무부장관 접견(출처: 국가기록원)

작했다.

- 군부출신의 새 통치 집단이 수립한 경제발전 모델은 네 가지 구성요소를 갖추고 있다. 첫 번째 요소는 좌파적 질서 모색을 일거에 중단하고 이를 주도한 집단을 퇴출시킨 것이다. 성장위주 정책을 원활하게 추진할 수 있도록 사회적·경제적 갈등요인을 제거하고자 하였다. 두 번째 요소는 관료제를 대대적으로 개혁하여 합리적·효율

적인 국가 관료제와 국가주도적 발전전략을 수립한 것이다. 행정고시를 도입하여 고급 공무원을 충원하거나 총무처를 신설한 노력 등이 이 요소에 속한다. 세 번째 요소는 개방성 또는 대외 지향성을 특징으로 하는 발전전략을 택한 것이다. 수입 대체 산업화에서 벗어나 수출지향 정책을 시행하고 해외자본과 기술을 적극적으로 도입하였다. 일본, 미국과 적극적으로 경제협력을 추진하였다. 마지막 요소는 군부 집단, 관료 집단과 대기업 집단 등 지배연합체의 작동이다. 군부출신의 통치 집단이 국가를 운영하고, 관료 집단이 국가주도 발전전략을 담당하였다. 민간기업은 자본주의적 소유권 제도를 기반으로 발전전략을 구체적으로 집행하였다. 이러한 지배 구도 하에서 금융 통제와 함께 재량적·비재량적 정책수단이 나타났다. 이는 ‘한강의 기적’을 이루는 요인으로 작용되기도 하지만 노동조합의 발전을 제한하기도 하였다.

- 진보 진영을 배제하는 산업화 정책은 사실 민주주의에서 발생해서는 안 된다. 안정적인 체제, 효율성 확보를 위한 관료제, 장기적·수출지향적 경제개발계획을 특징으로 하는 산업화 체제는 고도의 정치적 갈등과 저항을 동반하였다. 이러한 갈등과 저항을 중화하고 산업화 체제를 수립하는 데에는 권위주의적 정치동학이 일부 작용하였다. 우선 인사제도의 대대적 개혁을 통한 관료제 개편과 경제기획원 창설은 기존 권력자원 배분구조를 뒤흔들었다. 저항과 갈등이 심화되었기에 5.16 군사정변을 일으키고 탈정치적 환경을 조성할 수밖에 없었다. 정치적 갈등을 해결하기 위해서는 지도력이 필요하기 때문이다. 두 번째로 5.16 군사정변 이후 산업화 체제의 핵심 구성요소였던 해외지향적 발전전략은 격렬한 비난을 받았다. 시장과 자본을 해외로 유출시키고 국민경제를 종속시킨다는 지적·도덕적 권위주의 때문이었다. 특히 일본과 개방적 경제관계를 체결하고자한 한일국교정상화회담은 해방이후 최대 규모의 대중적 저항에 직면하였다. 결국 한일회담의 타결은 위수령, 계엄령 등 군사적 동원을 통해 가능하게 되었다. 이 과정은 권위주의적인 정치 과정의 주요 계기를 마련하였다. 다음으로 민간은행 국영화에 의한 금융통제력 확보와 노동법 개정에 의한 노동통제력 확보는 수출지향적·불균형적 성장전략에서 결여될 수 없는 조치였다. 고도의 응집력이 요구되었으며 이는 오로지 국가권력에 의해 이행될 수 있었다. 마지막으로 1972년 10월 유신정변과 함께 추진된 중화학 공업 정책은 권위주의적 정치와 정책과정에 의해 통제될 수 있었다. 박정희 前 대통령이 중앙집권적으로 기획하고, 중화학추진위원회를 별도 집행기관으로 구성하고, 일원적 의사결정, 자원배분과 기업가동원 체제를 구축하여 중화학공업을 육성하였다. 당시 리더십의 지속성은 한국 경제발전에 중요한 요소로 작용하였으며 헌정질서를 뒤흔드는 과정을 거쳐야 이루어질 수 있었다.

‘1960년대 이래로 한국정부는 경제 제일주의를 표방하면서 경제성장을 모든 국가정책의 우선순위에 두고 그것을 저해하는 모든 요인과 작용을 제거 내지 억압했다. 1962년 이래로 한국정부가 채택한 경제개발계획은 자유세계 어디에서도 찾아볼 수 없는 강력한 실행계획이었으며, 그 주요내용은 의 실험을 위하여 자유 국가에서는 찾아보기 드문 강력한 중앙 집권적 정부가 가격기구, 비가격기구(통제)를 및 도덕적 설득을 자유로이 동원하여 자원을 자의로 구사했다.(조순, 『한국 경제발전 40년 - 그 특성과 문제점』)’



‘한국자본주의는(5.16군사정변 이후) 국가권력의 급속한 증대와 초집중에 의한 권위주의체제가 강화되는 조건하에서 발생했다. 경제의 고도성장과 정치의 권위주의화가 수레의 바퀴처럼 맞물려 진행되었던 것이다.(최장집, 『한국 민주주의의 조건과 전망』)’

## ■ 신군부 경제운영 성과와 권위주의적 정치동학

### : 새로운 통치집단이 마련한 경제발전 모델과 권위주의적 개발계획

- 1979년 10월 27일 박정희 前 대통령이 김재규에 의해 암살되면서 유신시대가 종언을 고하였다. 여론은 대통령 간선제와 대통령 긴급조치권 등의 비민주적 요소를 제거하고 국민 주권과 시민권 행사가 정상적으로 보장되는 절차를 도입하는 것으로 모아졌다. 하지만 여론의 방향을 거스르고 전두환 중심의 신군부가 등장하였다. 민간 정치인들을 무력화하고



[그림 3] 1980년 전두환 대통령 경제정책회의(출처: 국가기록원)

광주에서 발생한 격렬한 저항을 제압하였다. 유신체제가 다시 도입된 것이다.

- 신군부는 경제위기 극복을 위한 정책방향으로 안정화, 개방화, 자율화를 내세웠다. 논쟁을

일으키는 동시에 두드러지는 성과를 나타낸 분야는 ‘안정화’였다. 정부가 주도한 전 방위적 안정화 시책은 빠르게 효과를 발휘하여 1980년에 무려 42.3%와 38.2%에 이르던 도매와 소매 물가 상승률이 1981년에는 각각 11.3%와 13.8%로, 1982년에는 2.4%와 4.7%로 급속히 안정되는 추세를 보였다. 안정화 정책 강행으로 고성장·저물가·국제수지 흑자를 동시에 실현하는 기적을 이루었다고 평가되고 있다.

- 신군부 경제운영 방식에 비판적 시각이 다분히 존재한다. 예를 들어 ‘안정화 정책의 일환으로 강조된 임금과 재정지출 억제는 오히려 기업의 생산성 향상 노력을 방해하고 사회간접자본 건설과 기술 투자를 소홀히 하는 결과를 낳았다.’는 비판을 받았다. 임금 동결에 대한 노동자 집단의 반발뿐만 아니라 저울의 쌀 수매가 강요에 대한 농민 집단들의 반발도 만만치 않았다. 1983년 쌀 수매가 동결과 1984년 공무원 봉급 및 정부예산 동결은 1985년 총선에 매우 불리하게 작용하였다. 박정희 정권 당시 산업화체제가 권위주의적 정치질서와 연동되어 전개되는 것과 유사한 모습을 띤다.

‘권위주의체제에 반대하는 세력이나 경제발전일변도의 국정운영에 저항하는 세력들을 강력하게 탄압하면서 전두환 대통령이 안정기조의 경제정책을 계속 추진할 수 있었던 데에는 또 다른 요소가 있다. 즉 제도권 정치를 전 대통령이 완전히 장악했다는 사실이다. 이것 또한 1970년대 박대통령과 비슷하다. 제도권 정치는 정당과 국회가 중심이 되어 있으나 전 대통령은 유신시대 박 대통령과 비슷하게 이들을 경제정책의 결정이나 집행과정으로부터 거의 배제시켰는데 이는 그가 제도권 정치를 완전히 장악했기 때문에 가능했다. (정정길, 『대통령의 경제 리더십』)’

## ■ 권위주의적 산업화와 한국현대사

### : ‘위로부터의 혁명으로 이룬 경제운영의 공과(功過)

- 박정희와 전두환 前 대통령 두 시기를 거치면서 한국경제는 전통적·정태적 농업경제에서 근대적·동태적 공업경제로 체제가 탈바꿈하였다. 정치적 억압성에 초점을 맞춘다면 비판을 받아야 한다. 그러나 당시 경제발전 추진에 정치적 권위주의가 순기능적 영향을 미치기도 했다는 점을 강조하고 싶다. 5.16 군사정권을 계기로 시작된 군위주의 정치와 연동된 산업화 체제를 비교경제발달사적 혹은 비교사회학적으로 볼 수 있다. 한국경제발전 과정은 후발국이 뒤늦게 산업사회로 이행하는 과정에서 일반적으로 보이는 유형이다. 19세기 초 독일과 일본 산업화 초기 국가 주도적 중상주의 공업화 체제와 유사하다고 볼 수 있다. 사회학자 트림버거가 제시한 ‘위로부터의 혁명’ 유형의 전형적 사례로 볼 수 있다. 일본과 터키의 경우 여러 요인에 의해 ‘아래로부터의 혁명’이 불가능한 상황이었다. 기존 생산수단 통제계급으로부터 자율성을 유지하며 성장한 군부, 관료집단이 국가 통치기구를 장악하여 ‘위로부터의 개혁’을 통해 근대산업사회를 건설한 것이다. 한국의 근대사회 건설을 위한 토대를 놓은 군부권위주의 체제 등장도 이러한 맥락에서 설명될 수 있다.

## 제 253회 정책세미나 질의응답

**질문1** 자유민주주의 체제 하에서 경제발전은 불가능했던 것인가? 무고한 시민의 희생도 받아들여야 하는가?

**답변** 지당한 문제 제기다. 역사발전 과정에서 항상 부딪히는 딜레마다. 새로운 시대의 막을 열기위해 상당 부분 희생이 필요한 것으로 보인다. 한국뿐만 아니라 영국 등의 유럽 선진국가도 같은 희생을 겪어야만 했다.

**질문2** 경제 발전과 민주주의 가치가 동시에 실현되기 위해서는 소득수준이 어느 정도까지 달성해야 하는가?

**답변** 소득수준을 지표로 말하는 학자들은 경험적 연구를 토대로 6,000달러라고 주장한다. 하지만 어느 시점에 민주주의가 적시성을 갖는지 의문이 든다. 소득이 어느 정도 올라가면 권력을 유지하려는 관성에 반발하여 민주화 운동이 일어난다. 민주화 세력이 정권을 잡기 시작하는 1987년 이후부터 민주화가 한국사회에 안착하였다. 역동적인 과정 속에서 경제가 발전하면서 경제사회로 나아가는 것이다. 하지만 경제가 퇴보한다면 다시 악순환 속에서 이념적 충돌을 겪어야 한다. 즉 경제 발전과 민주주의 가치는 밀접한 관련을 갖는 것이다.

**질문3** 선진사회로의 발전을 위해서도 권위주의적인 ‘위로부터의 혁명’이 필요한가?

**답변** 후진국은 사실 ‘아래로부터의 혁명’에 의해 비약적인 발전을 이룬다. ‘위로부터의 혁명’이란 군사정권이 혁명적 변화를 가져오는 것을 설명하기 위해 형성된 개념이다. 오늘날 선진국 문턱에 이른 한국에서 가장 강조되는 가치는 소통이다. 추진력과 결단력을 가진 지도자가 앞으로 국민과 소통해가며 나라를 이끌어가야 한다. 후진국 단계로 볼 수 있는 군사정권 시절 리더십은 적시성에 어긋난다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.  
(한 통 2,000원)