

정부혁신의 이념과 정책간의 연계:

박정희정부를 중심으로*

한승연**

정부혁신의 성공조건은 무엇일까? 박정희정부의 혁신 사례를 연구한 결과, 정부혁신의 방향을 인도할 확고한 혁신이념이 존재하고, 그 혁신이념과 이를 행동화한 혁신정책이 조화를 이룰 때, 정부혁신은 성공할 가능성이 큰 것으로 나타났다. 박정희정부에서는 국민을 통합하고 이를 경제개발에 동원하기 위해 정부혁신의 이념적 기반으로 민족주의를 내세운다. 여기에 혁신의 지향점으로 성장주의를 설정하고, 이를 달성하기 위한 실천사상으로 권위주의와 고도주의를 내세웠다. 이들 혁신이념을 대표하는 혁신정책으로는 경제개발 5개년계획과 금융통제 정책, 새마을운동 등을 들 수 있다. 이들 혁신이념과 혁신정책은 궁극적으로 '성장'을 지향함에 따라, 박정희정부에서는 혁신이념과 혁신정책이 조화를 이루고 혁신정책이 성공을 거두어 고도 경제성장을 달성하였다. 그러나 애초에 혁신의 본 자체가 능력과 생산, 한쪽으로 치우쳐 있었던 점은 박정희정부의 혁신의 근본적인 한계라고 하겠다.

주제어: 정부혁신, 혁신이념, 혁신정책, 박정희정부

I. 서론

혁신은 사전적으로 “오래 묵은 제도, 방법, 관습 따위를 버리고 새롭게 만드는 것”(연세대학교 언어정보개발연구원, 2003: 2044)을 의미하고, 개혁도 “(제도, 관습, 기구 따위를) 전부 새롭게 다른 것으로 바꾸는 것”(연세대학교 언어정보개발연구원, 2003: 65)으로써 서로 의미가 비슷하다. 그러나 혁신은 제도, 프로그램, 관리기

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

** 고려대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 BK21 연구교수로 재직 중이다 (hsy0091@korea.com).

법뿐 아니라 기술, 공학적 측면까지 아우르는 넓은 개념으로써 개혁보다는 광범하다(이종수, 2004: 241). 또한 개혁은 고친다는 것이고, 혁신은 교체한다는 의미에서, 혁신이 개혁보다 더 급진적이고 현실에 대한 부정이 강한 편이라고 볼 수 있다(김태영, 2004: 4). 그런가 하면 혁신은 주로 일하는 방식과 관련하여 능률을 극대화하고자 하는 노력이라는 점에서(김태영, 2004: 2), 상대적으로 가치중립적 개념으로 이해되며(이종수, 2004: 241), 행정개혁은 행정조직 내외에서 일어나는 거시적이고 정치적이고 전면적인 현상으로서 행정고위층의 정치적 결단을 내포하고 있다는 점에서(백완기, 2006: 340), 기존의 방식을 개선하되 일정한 이념적 기초에 근거한다고 할 수 있다(김태영, 2004: 2). 율곡에 따르면 정부혁신이란 종래부터 내려온 잘못된 관행이나 습관이 당세에 적용하기가 어려울 정도로 현격하게 왜곡 또는 변화되어 있어 기존의 법과 제도로는 바로잡기 어려운 문제에 대해, 국가가 특단의 조치(혁신)로 그 해법을 찾는 일련의 과정이다(윤종설, 2005: 95). 행정은 그 자체가 가치함축적이고, 개혁이나 혁신은 모두 더 나은 미래를 향해 과거와의 단절을 수반하며 인위적인 변화를 추구하는 것이므로, 이 논문에서는 행정개혁이나 정부개혁, 정부혁신 등을 같은 개념으로 사용하기로 한다.¹⁾

그런 의미에서 한국 현대행정사에서 정부혁신이 정책과 제도, 인력에 걸쳐 가장 광범하고 단절적으로 추진되었던 시기는 5·16 쿠데타 이후 성립된 박정희정부였다. 5·16 당시 성명에서 밝혔듯이, “사회의 모든 부패와 구악을 일소하고, 절망과 기아상상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고, 국가자주경제재건에 총력을 경주하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력을 배양하기 위해서는” 국가의 모든 면에서 혁신이 필요하였다(한국군사혁명사편찬위원회, 1963: 7). 곧 정책면에서는 ‘조국근대화’를 위해 급속하게 경제개발을 추진했고, 제도면에서는 「구법령 정리에 관한 특별조치법」(법률 제659호, 1961년 7월15일 제정)을 제정하여 614건의 각종 구법령을 정리하고, 372건의 구법령을 새 법령으로 대체하였고, 또 2,890여건의

1) 개혁(reform)과 유사한 용어로 변동(change), 혁신(또는 쇄신, innovation), 진화(evolution), 발전(development) 등이 있다. 각각의 용어를 변동은 의도적, 비의도적 변화를 모두 포괄하는 것, 혁신은 행정개혁사업의 일부로서 전에 없던 공식적 제도를 창설하는 것, 진화는 행정구조 또는 절차가 단순한 데서 시작하여 점점 정교하고 복잡하게 변하는 것, 행정발전은 미리 알려지고 명료하게 규정된 목표를 향해 나아가는 것으로 구분하기도 한다(Chapman, 1982: 59~60; 오석홍, 2006: 8에서 재인용).

제법령을 정리하고, 한말 이래 전래되어온 각종 공문서와 2,927종에 달하는 민원 서류를 간소화함에 따라 법률면에서 과거와의 단절이 이루어졌다(박정희, 1963: 87). 또한 인력면에서는 5·16쿠데타 이후의 정치적인 숙청과 소위 혁명재판을 통해 3,000여명에 달하는 정치인과 교수, 학생, 언론인이 축출됨으로써 리더십의 교체가 일어났다(Cole and Lyman, 1971: 38). 이를 통해 박정희가 혁신하고자 한 것은 정신적으로 주체의식의 확립이며, 사회적으로 근대화요, 경제적으로는 산업혁명인 동시에, 민족의 중흥창업이며, 국가의 재건이자 인간개조, 곧 국가개혁 그 자체였다(박정희, 1963: 27). 다시 말해 박정희가 추구한 것은 단순히 행정부의 개혁이 아니라, 기존의 사회체제 자체를 변화시키는 혁명이었다.

그런데 율곡의 ‘본말론(本末論)’에서 알 수 있듯이, 정부혁신은 ‘무엇을 위해 하는가?’가 명확하게 정립될 때 성공할 수 있다. 정부혁신에서 본(本)을 바로 세우는 것, 곧 국가와 국민의 존재 근간이 되는 잘못된 관행이나 법과 제도를 바꾸는 것, 잘못된 문화와 국민성을 바꾸는 것이 ‘본’에 해당하며, 이 본을 바로 세우는 것이 혁신의 궁극적인 목적이라 할 것이다(윤종설, 2005: 109). 곧 우리가 지향해야 할 이상적 사회상을 먼저 고려해야만 정부혁신이 일정한 방향성을 가질 수 있고, 혁신의 성과도 제고될 수 있을 것이다(이승중, 2003: 16). 그러기 위해서는 무엇보다 정부혁신의 방향을 인도할 확고한 이념이 필요하다고 하겠다.

그러면 이토록 급속한 혁신을 주도했던 박정희정부의 혁신의 이념은 무엇일까? 그 동안 박정희 개인 또는 박정희정부와 관련해서는 상당한 연구가 축적되어 있다.²⁾ 그러나 이들 연구는 대부분 전기작가나 언론인, 정치학자, 사회학자에 의해 이루어졌고, 최근 들어 정부혁신에 관한 연구가 하나의 유행을 이루고 있지만, 아직까지 행정학자가 특정한 통치자 또는 정부혁신의 이념적 기반에 관해 본격적으로 연구한 예는 거의 전무한 실정이다. 이에 혁신이념의 유무가 혁신정책의 성과에 영향을 미치는지 각 정부별로 비교연구해 볼 필요가 있겠다. 이 연구에서는 그 일환으로 박정희정부의 개혁 내지 혁신이 어떤 확고한 이념에 근거해서 이루어졌는지, 그렇다면 그 이념은 무엇이고, 이를 대표하는 정책과 이념이 어떻게 조

2) 리더십 연구, 전기적 연구, 정치경제학적인 연구, 심리·정신분석학적 연구 등 기존의 연구에 대한 범주별 구분 내지 평가는 이우영(1991: 16~22)과 류상영(1998: 29~32), 전인권(2001: 6~18), 김영수(2001: 165~181)를 참조할 것.

화를 이루고 있는지 고찰하기로 한다. 연구방법은 박정희의 저서와 연설문, 전기 등 사료의 분석을 통해 사실을 검증하는 역사적 접근법을 이용한다.

II. 이론적 배경

1. 선행 연구의 검토

현재까지 정부혁신의 이념적 배경에 관한 연구가 거의 없는 실정이라서, 박정희의 퍼스넬리티 또는 박정희정부의 지배 이데올로기나 통치이념과 관련한 연구를 통해 박정희정부의 혁신의 이념적 배경을 가늠할 수밖에 없을 듯하다. 박정희를 일방적으로 찬양할 목적으로 저술한 글은 제외하고, 학술적인 연구를 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 박정희 개인과 관련한 연구를 보면, 정광업(1984)은 박정희의 퍼스넬리티를 결단력과 추진력, 권위주의 등으로 분석하고, 이것이 정치행태면에서는 집권 초기에는 토론과 참여를 유도하여 자신의 정치적 업적을 이룩하는데 결정적 역할을 했으나, 후기로 갈수록 권력행사에 자신감이 생기자 자기만족으로 옹고집과 독선에 빠져 정치적 실책으로 치닫는 요인이 되었다고 주장한다. 유순달(1986)은 박정희 통치이념의 배경을 정치적 배경, 경제적 배경, 사회·문화적 배경, 지정학적 배경 등으로 나누고 시기별로 통치이념이 어떻게 변화하는지 분석하고 있으나 다소 긍정적인 해석에 치우쳐 있다. 이에 반해 이준형(1991)은 제3·4공화국의 통치이데올로기의 사회적 토대를 민족주의보다는 파시즘에 가까운 것으로서 대체로 부정적으로 파악하고 있다. 이우영(1991)은 통치이념에 영향을 미치는 사회적 조건으로서 박정희의 개인적 배경과 사상적 배경, 당시의 사회경제적 배경과 관련하여 박정희의 통치이념을 규명한 결과, 박정희는 민족주의와 성장주의, 집권주의를 통치이념으로 정립한 것으로 분석하였다. 또한 전인권(2001)은 심리인류학적 연구방법을 통해 박정희의 성장과정과 개인사적 경험 속에서 형성된 심리적 요인이나 정신적 외상이 그의 정치사상과 행동에 깊은 영향을 미쳤을 것으로 가정하고 분석한 결과, 박정희의 정치사상은 궁극적으로 국가주의 사상으로 귀결된

다고 밝혔다.

다음으로 박정희 체제 또는 지배세력의 통치이념에 관한 연구를 보면, 임현진·송호근(1994)은 박정희체제의 지배 이데올로기를 반공주의와 성장주의, 권위주의로 파악하고 있다. 전재호(1997)는 박정희체제의 지배 담론을 민족주의 담론으로 파악하고, 이를 다시 반공과 경제발전, 민주주의 담론으로 세분하였으며, 이 가운데 경제발전 담론은 집권 후기까지 계속 강조 되었으나, 1960년대 후반 이후는 민족주의 담론 대신 군사주의와 국가주의 담론이 강조된다고 주장한다. 특히 김정훈(1999)은 비교분석을 통해 남북한의 지배담론은 둘 다 민족주의이고, 그 현실화의 논리는 다르지만 동일한 지적-도덕적 논리를 갖고 있다고 보고 그 동질이형성을 주장한다.

한편 박정희 개인의 사상적인 배경과 관련해서는 박정희 자신이 상당수의 저서를 남기고 있어 이를 확인하는 단초로 삼을 수 있다.³⁾ 박정희의 저서로는 「지도자도: 혁명과정에서 처하여」(1961), 「우리 민족의 나갈길」(1962), 「국가와 혁명과 나」(1963), 「민족의 저력」(1971), 「민족중흥의 길」(1978) 등이 있고, 그 밖에 단편적인 회고도 더러 있다. 이를 통해 그의 이념적 기반으로 확인할 수 있는 것은 민족주의와 경제발전, 교도주의, 반공주의, 집단주의 등이다.

2. 분석틀의 정립

박정희는 쿠데타라는 비상한 방법으로 정권을 장악하고, 쿠데타 직후에 신설한 비상통치기구를 ‘나라를 새로 만든다’는 의미의 ‘국가재건최고회의’로 이름 짓고, 소위 ‘혁명가’로서 자신의 역할을 경제뿐 아니라 정치와 사회, 문화를 전부 새로 건설해야 한다고 보았다(김흥기, 1999: 25, 39). 따라서 그가 추구한 개혁 내지 통치의 목적은 국가 자체를 새로 건설하는 것이었다. 이 과정에서 혁신이념은 권력집단이 권력을 행사하기 위하여 고안한 제도적 기제들의 작용을 지원하며, 사회적 불만과 저항요인들을 체제내부로 용해하여 갈등을 최소화하는 역할을 한다(임현

3) 박정희의 저서는 대필된 경우도 있지만 그렇더라도 자신이 직접 읽고 일일이 교열을 했기 때문에, 직접 자신이 쓴 것과 별 차이가 없다고 하겠다(「옵서버」, 1991: 192~196). 저서뿐만 아니라 그는 공보비서관들이 작성한 각종 연설문도 학생의 답안지를 채점하듯 수정했다고 한다(조선일보사 월간조선, 1996: 284~287).

진·송호근, 1994: 179). 박정희의 혁신이념은 군사쿠데타 이전에 확고하게 정립되어 있었던 것은 아니고, 대체로 5·16 이후 1960년대 중반에 걸쳐 점진적으로 확립되었다(유순달, 1986: 39). 곧 집권 초기부터 자신의 스타일을 반영하기보다는 정치 현실로부터 영향을 받아 점차적으로 자기형의 혁신이념을 구축해 갔으며, 특히 제2차 경제개발계획이 성공을 거두던 1960년대 말을 경계로 소극적·수세적인 자세에서 적극적·공세적인 자세로 바뀐다(이상우, 1986: 29~30).

일단 쿠데타로 집권한 박정희는 다른 제3세계의 군부통치자들과 마찬가지로 ‘민족의 재건’이라는 민족주의에 호소하여 이를 정당화시키고자 하였다. 게다가 군사정권의 성격은 본질적으로 권위주의적이기 때문에,⁴⁾ 이것이 사회개혁의 이념적 전제로 작용하리라는 점은 쉽게 추측할 수 있을 것이다. 특히 1972년에 유신체제가 성립한 뒤로는 독단적이고 집권적인 권위주의 체제가 성립한다. 정권이 지속되는 동안 혁신이념의 우선순위에 다소 변동이 있었을지라도 궁극적으로 박정희정부의 혁신이 추구한 것은 경제적인 근대화, 곧 성장주의의 실현이었다. 일반적으로 제3세계 국가에서 유도된 근대화(induced modernization)의 주체는 관료집단이다(김광웅, 1986: 29). 군 장교집단이 현실적 개발정책을 수행할 능력이 부족했고, 사회의 다양한 이해를 대변할 중간집단이 빈약했기 때문에, 관료기구가 경제개발정책을 수행할 수밖에 없었고(김영명, 1990: 157), 이는 정책집행 과정에서 교도주의로 현실화되었다. 그러나 한국의 정치지도자들은 어느 시대든 그들의 교리와 가치관을 고급 관료들에게 주입하려 했고(황인정, 1985: 130), 박정희정부에서는 박정희 개인에게 권력이 고도로 집중되었다는 점에서(이우영, 1991: 38), 박정희 개인의 사상이 크게 작용했다고 볼 수 있다.

선행 연구와 박정희 개인의 혁신이념, 제3세계 군사정부의 통치이념에 관한 일반적인 논의를 바탕으로, 이 연구에서는 박정희정부의 혁신의 이념적 기반을 민족주의와 성장주의, 권위주의, 교도주의 등으로 나누고, 이들 이념의 형성 배경과 내용, 이들 이념을 대표하는 혁신정책을 알아보고, 나아가 혁신이념과 정책 간의 연계 문제를 분석하기로 한다. 반공주의도 중요한 이념적 기반으로 볼 수 있지만, 대체로 권위주의나 성장주의와 결합되어 나타나고 있기 때문에 이들 이념을 논의

4) 왜냐하면 군사정권의 탄생을 가능케 하는 정치·경제적 조건과 군부의 교육 및 훈련 과정이 장교들의 권위주의 의식을 유발·강화하기 때문이다(김영명, 1990: 138).

할 때 함께 서술하기로 한다.

한편 하나의 혁신이념이 특정한 시대나 사회의 이데올로기라면 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 그 이념에 의한 정책이 제시될 수 있어야 한다. 곧 혁신이념을 ‘행동’으로 구체적으로 표현하면 정책으로 나타나고(이준형, 1991: 4), 군사정부에서 그 정책들은 자립경제와 자주국방의 확립으로 귀결되었다. 이를 위한 정부혁신의 전략으로는 관주도형, 집권형, 경영형 혁신전략을 구사하였다. 곧 관주도형, 집권형 혁신전략을 채택함으로써 정부혁신은 중앙의 소수 결정자에 의하여 입안되고 추진되었으며, 국민의 의사투입은 사실상 봉쇄되었다. 거기에 경영형 혁신전략을 채택함으로써 기계적 능력을 강조하였다(이승중, 2003: 28~30). 이에 따라 박정희정부의 여러 혁신정책은 민족주의를 이념적 근거로 하고, 성장주의 이념을 그 지향점으로 삼고, 권위주의와 교도주의를 그 실천사상으로 활용하였다. 대체로 군부통치자들은 경제적 근대화를 위해 공기업 부문의 확대와 같은 통제경제 체제를 선호하고, 국민의 협력을 얻기 위해 사회적 동원을 활용한다(Janowitz, 1964: 63~65, 84). 박정희정부에서 경제에 대한 국가의 개입은 일련의 경제개발계획과 금융통제를 통한 민간기업 통제(김영명, 1990: 130), 각종 국민운동 등으로 구체화되었다. 따라서 박정희정부의 대표적인 혁신정책은 경제개발 5개년계획과 금융통제정책, 새마을운동을 중심으로 논의하기로 한다. 이들 혁신이념과 혁신정책은 모두 궁극적으로 ‘성장’을 추구했다는 점에서, Weber가 말하는 목적합리성은 강했지만, 가치합리성은 약했다고 할 수 있다.⁵⁾

그러면 다음 장에서는 박정희정부의 지배적 혁신이념에 대해 논의하기로 하자.

Ⅲ. 군사정부의 지배적 혁신이념

1. 민족주의

5·16쿠데타 자체는 비합법적인 정변이었지만, 적어도 그 근본동기에 있어 민족

5) 가치합리성이란 숭고한 가치를 구현하기 위한 사명감과 의무감에 따르는 경우를 말하고, 목적합리성이란 주어진 목적을 이루는데 최적의 수단을 선택해서 적용하려는 경향성을 의미한다(임의영, 2006: 985).

주의적 성향이 강했던 것으로 평가할 수 있다(김운태, 1989: 12). 원래 내셔널리즘(nationalism)이란 극히 감정적이고 탄력적인 개념이기 때문에 추상적으로 정의하기 어렵고, 민족주의·국민주의·국가주의와 같이 여러 가지로 번역되어 사용된다(丸山眞男, 1971, 김석근 역, 1997: 322). 여기서는 민족주의의 개념을 역사학자들이 선호하는 ‘민족국가 건설을 위한 민족성원의 집단적 감정’(이준형, 1991: 2)이 아니라, 정치학자들이 선호하는 ‘어떤 민족(nation)의 통일·독립·발전을 지향하여 밀고 나가는 이데올로기와 운동’(丸山眞男, 1971, 김석근 역, 1997: 323)이라는 역동적인 개념으로 정의하기로 한다. 대체로 제3세계 국가에서 정치적 독립과 경제발전을 추진할 때는 민족주의가 그 바탕을 이룬다(Emerson, 1960: 3). 민족주의는 다른 이데올로기와 결합하여 자신을 드러내는 2차적 이데올로기인데(전재호, 1997: 13~14), 특히 박정희정부는 자신의 혁신이념을 민족주의와 결합시키면서 국민에게 전파하였다는 점에서(전재호, 1997: 15), 민족주의는 박정희정부의 혁신의 근거를 이루는 이념이라 할 수 있겠다.

박정희를 비롯한 쿠데타 주체들의 민족주의적 성향은 쉽게 확인할 수 있다. 먼저 소위 ‘혁명공약’을 보면 “민족정기를 다시 바로잡기 위하여”, “국가자주경제재건에 총력을 경주”, “민족적 숙원인 국토통일을 위하여” 등 민족의 재건과 발전을 강조하고 있다. 이처럼 구약의 일소와 민족주의를 강조하는 경향은 쿠데타로 집권한 제3세계 군사정부에서 공통적으로 나타나는 현상이기도 하다(Janowitz, 1964: 63). 광복 이후 확립된 민족주의는 민족해방민족주의였으며, 한국전쟁이라는 참혹한 경험을 통해 뿌리내리게 된다(김정훈, 1999: 39). 그것이 1960년대 이후에는 한민족의 특수성과 발전을 강조하는 민족주의로 대체된다. 곧 한국 근대화의 과제는 반봉건적이며 반식민지적 잔재로부터 겨레를 해방시키고, 가난으로부터 겨레를 해방시켜 경제적으로 자립을 이룩하고, 건전한 민주주의를 재건하는 것이었다(박정희, 1962: 128~130). 이처럼 박정희는 민족주의를 발전주의와 결합시켜 경제적 동원화를 위해 적극적으로 활용했다는 점에서 ‘산업화 민족주의’라 부를 수 있으며, 이는 곧 민족발전이 경제성장이라는 논리로 구체화되었다(김호기, 1998: 105).

그러나 박정희는 민족주의를 강조하면서도 집권 초기에는 한민족의 역사를 퇴영과 후퇴의 역사로 정의하고, 민족의 전통은 조국의 근대화를 가로막는 장애물

로 인식했다(이준형, 1991: 75~80; 김정훈, 1999: 95~96).⁶⁾ 그러면서도 한국에서 민주주의는 우리 고유의 역사적, 문화적, 민족적 토양 위에서만 가능하다고 보고(이준형, 1991: 114~115), 이를 위해서는 ‘행정적 민주주의’가 필요하다고 보았다.⁷⁾ 제3공화국으로 접어들면서 행정적 민주주의는 다시 자주와 자립을 강조하는 민족적 민주주의⁸⁾로 바뀌게 된다(유순달, 1986: 44; 이준형, 1991: 114). 그리고 마찬가지로 군사쿠데타로 정권을 잡은 파키스탄의 아유브 칸이나 이집트의 나세르도 비슷한 경향을 견고 있다고 주장한다.⁹⁾

그런데 박정희의 역사관은 유신을 전후하여 제1·2차 경제개발계획의 성공 등을 배경으로 이전의 부정적 인식이 긍정적 인식으로 바뀌기 시작한다. 곧 집권 후 반기에 발간된 「민족의 저력」(1971)과 「민족중흥의 길」(1978)에서는 우리 민족은 신라가 3국을 통일한 이후 하나의 통일 민족국가를 유지하며, 무수한 외침과 시련을 겪으면서도 자주적이고 문화적이며 평화애호 민족이었음을 강조한다. 여러 창조적인 문화 가운데서도 특히 ‘홍익인간’ 사상과 한글 창제, 화랑도 정신 등을 높이 평가하고 있다(박정희, 1971: 3~16; 박정희, 1978: 11~34). 또한 박정희는 유신을 선언하는 ‘10·17 특별선언’에서 시대적 국면에 적용할 수 있는 새로운 체제로 이행하기 위해 일대 유신적 개혁을 단행하고, 이를 통해 우리 실정에 가장 알맞은 체제

-
- 6) 특히 그의 초기 저작인 「우리 민족의 나갈길」(1962) 제1장 인간 개조의 민족적 과제와 제2장 우리 민족의 과거를 반성한다에서는 특권 특수 의식과 파당의식, 유교적 관인 지배의 전통 등을 신랄하게 비판하고 있다. 또한 1963년에 출판된 「국가와 혁명과 나」(245~249)에서도 반만년의 역사를 한마디로 퇴영과 조잡과 침체의 연쇄사로 비판하고 있으며, 또 서장을 비롯하여 곳곳에서 한민족의 분열과 파쟁의식, 광복 이후 서구에서 잘못 도입된 절름발이 민주주의에 대해 비판하고 있다.
- 7) 이는 “혁명단계에 있어서 완전한 정치적인 자유민주주의를 향유할 수 없다 하더라도 최소한 행정적 「레벨」에 있어서는 민주주의적인 원칙이 고수되고, 민주주의적인 원칙에 의하여 국민의 의견과 권리가 존중되”는 것을 말한다(박정희, 1962: 230).
- 8) 이를 공식적으로 발표한 것은 1967년 4월15일 대통령 후보 방송연설문이었다. 곧 “민족적 민주주의의 제1차적 목표는 ‘자립’에 있다. ‘자립’이야말로 민족주체성이 세워질 기반이며, ... ‘민족 자립’ 없이 거기에 ‘자주’나 무슨 ‘주의’나가 있을 수 없으며, 자립에 기반을 두지 않은 민족주체성이나 민주주의는 한갓 가식에 불과하다”는 것이다(「동아일보」, 1967: 1).
- 9) “영국식 민주주의 10여년의 쓰라린 실패를 본 파키스탄에서도 혁명지도자 아유브 칸 장군이 파키스탄의 전통과 현실에 알맞은 정치체제를 모색할 필요성을 역설하고 「우리 나라의 민주주의는 딴 나라에서 들여올 것이 아니라 파키스탄의 책 속에서 찾아내야 한다」고 하면서 회교의 민족종교 속에 「기본적 민주주의」의 뿌리를 둔다고 한 것 역시 우리에게 시사하는 바 적지 않다”고 한다(박정희, 1962: 84).

개혁, 곧 한국적 민주주의가 절실하다고 주장한다(『서울신문』, 1972: 2). 그러나 “교도적 민주주의니 민족적 민주주의니 선의의 독재니 하는 따위의 말”은 권력자에 의해 민족주의나 민주주의가 변질될 수 있음을 보여주는 것이고(김성식, 1963: 51), 행정적 민주주의 → 민족적 민주주의 → 한국적 민주주의로 변해갔지만, 민주주의에 대한 그의 핵심적 사상은 처음부터 크게 변한 것이 없었다(전인권, 2001: 177). 오히려 제3공화국과 유신체제를 거치면서 한국민족주의는 극우 국수주의화 하는 경향과 권위주의화 하는 체질을 가져왔다(김운태, 1989: 12).

지금까지 살펴보았듯이 민족주의는 박정희정부의 혁신의 근거를 이루는 이념으로서, 집권 18년 내내 국민을 통합하는 담론으로 작용하였다. 민족의 자주와 자립을 달성하기 위해 분열적이고 특권의식에 빠진 민족성을 개조하여 참된 자아를 확립하는 한편, 민족의 창조적인 문화는 계승 발전시켜 한민족의 중흥을 도모하고자 하였다. 그러나 집권 초기부터 민족주의는 경제발전 내지 경제자립이라는 담론과 결합시켜, 민족발전을 위해 모든 국민을 경제성장에 동원하는 ‘산업화 민족주의’로 자리잡았다.

2. 성장주의

민족주의가 박정희정부의 혁신의 이념적 근거를 이룬다면, 성장주의는 궁극적으로 달성하고자 하는 혁신의 지향점이었다. 성장이란 “사물의 규모나 힘이 커지는 것”(연세대학교 언어정보개발연구원, 2003: 1063)으로써, 경제학적으로는 경제의 양적 확대를 의미한다(전철환, 1981: 166). 이에 반해 “발전은 기존체제, 제도, 사상 및 질서 등의 사회체계 변화와 경제의 구조변화 및 양적 성장이 동반되는 현상이다”(전철환, 1981: 166). 경제개발계획의 추진결과에 상관없이 박정희정부가 당초 추구했던 성장은 발전과 같다고 보아야 할 것이다.

박정희는 쿠데타를 정당화하기 위한 명분으로 ‘조국근대화’를 전면에 내세웠고, “경제개발과 국방을 통치의 2대지주로 설정”했던 만큼(김정렴, 1997: 84), 그래서 성장주의는 명실공히 가장 중요한 혁신의 이념적 기반이었다고 볼 수 있다. 그러나 5·16 주체세력 내에는 박정희를 포함하여 어느 정도 경제지식을 갖춘 사람이 없었다는 점에서, 그의 성장주의 개발이념이 확고해진 것은 정권을 장악한 이후의 현실적인 필요에서 형성되었다고 해야 할 것이다(정윤형, 1988: 398). 특히 현

대정치가 요청하는 전문성을 보완하기 위해, 주로 대학교수로 구성된 기획위원회를 설치하여 이들의 지혜를 빌리고, 아울러 군인들에 의한 무모한 독단을 피해보고자 하였다(박정희, 1971: 131~132). 물론 경제성장 또는 반공국시가 수단가치는 될 수 있을지언정 목표가치로는 보기 어렵다는 점에서, 박정희정부의 정책과제는 분명했어도 국가목표는 모호하였다고 볼 수 있다(유영준, 1980: 59~60).

5·16 당시 쿠데타 주체들이 통일적이고 명확한 경제정책을 갖고 있지는 않았지만(木宮正史, 1992: 33), 경제계획을 선호했던 것은 사실이다. 곧 “경제계의 혼란을 제거하고, 진정한 민주주의 경제질서를 확립하기 위해서는, 당분간 강력한 계획경제를 가함이 필요할 것이다”(박정희, 1961: 29), 경제적 평등을 실현시키기 위해서는 “불가불 방임에서 계획으로” 바꾸어야 한다(박정희, 1962: 31~32), “공익 우선의 경제를 이룩하기 위해서는 우리가 가지고 있는 모든 자원의 합리적 배분을 가능케 할 수 있는 경제의 계획화, 또는 장기개발계획이 긴급히 요청된다”(박정희, 1962: 249) 등을 통해서 알 수 있다. 이는 제1차 경제개발 5개년계획에서 ‘지도받는 자본주의(guided capitalism)’로 구체화되었다. 그 내용은 “계획기간 중 경제의 체제는 되도록 민간인의 자유와 창의를 존중하는 자유기업의 원칙을 토대로 하되 기간부문과 그 밖의 중요부문에 대하여서는 정부가 직접적으로 관여하거나 또는 간접적으로 유도정책을 쓰는” 방식을 말한다(경제기획원, 1961: 16).

한편 이 성장주의는 북한과의 경쟁을 의식하면서 반공주의와 결합하게 된다. 이에 따라 이승만이 ‘북진통일론’을 주장한데 반해, 박정희는 ‘선건설, 후통일론’으로 선회한다.¹⁰⁾ 곧 즉각적인 통일보다는 경제력을 강화하여 공산주의를 극복할 수 있다는 것이다(박정희, 1971: 120). 나아가 1968년에 청와대 습격사건과 미 푸에블로호 납치사건이 일어나자 박정희는 국정지표를 ‘일면 건설, 일면 국방’으로 수정한 바 있고, 1969년과 1970년에도 이를 국정지표로 삼았으며(김정렴, 1991: 314~315), 1970년의 닉슨독트린 발표와 1971년 주한미군의 철수는 국방과 경제의 병진정책을 더욱 강화시켰다(김정훈, 1999: 109).

그러면 박정희정부는 왜 계획경제를 선택하였나? 박정희의 개인적 배경과 국

10) 소위 ‘혁명공약’에서부터 “민족의 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력의 배양에 전력을 집중할 것”을(한국군사혁명사편찬위원회, 1963: 7) 주장하였다. 이는 민주당정부의 ‘선건설 통일논의 유보론’에서 나온 것으로 박정희체제에 의해 ‘선건설 후통일’론으로 지칭되었다(전재호, 1997: 63).

내적 요인, 국제적 요인으로 크게 나누어 볼 수 있을 것이다. 우선 박정희는 일제 시대인 1917년 경북 선산군의 극히 빈한한 농가에서 태어나 성장한 탓에 “<가난>은 본인의 스승이자 은인”이고, “<소박하고, 근면하고, 정직하고, 성실한 서민사회가 바탕이 된, 자주 독립된 한국의 창건> 그것이 본인의 소망의 전부다”(박정희, 1963: 292)고 할 정도로, 또 집권 당시 마치 ‘도둑 맞은 폐가를 인수하였구나’ 하는 심정에서(박정희, 1971: 130), 가난을 척결하겠다는 의지가 강했다. 또 부친이 무과에 합격한 적이 있는 무인집안이고(「웁서버」, 1991: 174~175), 어린시절부터 군인을 동경했고,¹¹⁾ 학생시절부터 무인다운 기골을 지니고 있었고(정재경, 1997: 53), 무엇보다 규율적인 생활을 좋아하는 군대체질이었다(전목구, 1966: 84~85). 준사관학교인 대구사범학교를 졸업한 뒤에는 다시 만주군관학교¹²⁾와 일본 육사를 거쳐 그 이후로는 쿠데타로 정권을 잡기 전까지 20년 이상 군인으로 근무하면서, 군사기획과 계획에 따라 효율적으로 작전을 수행하는 능률지상주의 사고가 몸에 배어 있었다. 군대교육은 기술적이고 그들이 배우는 원리의 하나는 능률이다(Shils, 1962, 김규택 역, 1963: 336). 특히 만주의 군사경험은 박정희에게 “국가란 군대처럼 운영되어야 하고, 군대는 나라를 지키는 것뿐만이 아니라 국민조차 통치해야 한다”는 사고를 갖게 했고, 만주국은 그가 꿈꾸는 국가의 모범이었다(전인권, 2001: 100). 이처럼 그는 군정을 이상적인 통치방식으로 인식하게 된다. 이에 따라 그는 정치에서도 1965년 5월 미국 방문에서 귀국한 뒤 ‘생산하는 정치’¹³⁾를 주장하게 된다. 이처럼 박정희는 확고한 위계질서와 책임, 생산성을 중시하는 군대적인 사고 방식 때문에, ‘생산없는 정치’를 혐오하며 의식적으로 국회를 외면하고, 각료들 가운데서도 소신을 갖고 일하는 소위 불도저식 장관을 강력히 뒷받침하였다(유한

11) 그가 어린시절을 회상한 글에 따르면, “소년시절에는 군인을 무척 동경했음. 그 시절 대구에 있던 일본군 보병 제80연대가 가끔 구미지방에 와서 야외훈련 하는 것을 구경하고는 군인이 되었으면 하는 생각을 했음.” 그리고 숭배하는 영웅도 일본 역사의 위인, 이순신, 나폴레옹 등 모두 군인이었다(박정희, 1984: 95).

12) 박정희의 전기작가이자 전 청와대 비서관이었던 김종신의 회고에 따르면, 만주군관학교에는 왜 갔느냐고 묻자, ‘긴 칼 차고 싶어 갔지’라고 단순명쾌하게 대답했다고 한다(「웁서버」, 1991: 188).

13) “하나의 생산을 늘이고 한편의 수입을 늘이게 하는 것이 참말로 애국하는 길이요, 대중을 이끌어 가야 할 정치인들의 사명임은 그 누구도 부인할 수 없는 일이며, 이것이 바로 ‘생산하는 정치’의 참모습”이라는 것이다(유한열, 1967: 21, 24).

열, 1967: 24, 27).

국제적으로는 소련과 중국, 북한 등의 사회주의 국가들이 경제개발 5개년계획을 통해 급속한 산업화의 단초를 열게 됨으로써, 미국의 케네디 대통령은 1961년 ‘외국원조에 관한 특별교서’에서 1960년대를 ‘개발의 10년’으로 선포하고, 원조를 받는 후진국에 대해 성공적인 장기계획을 수립할 것을 촉구하였다(정일준, 2004: 42~44 참조). 또한 인도가 1950년부터 5개년 개발계획을 실시하고, 1955년을 전후하여 아시아 후진국들이 경제개발계획을 착수함에 따라 한국에도 큰 자극이 되었다(김진현·지동욱, 1966: 103). 이와 함께 국내에서도 광복 이후 국가 주도의 경제개발계획에 대한 필요성이 인식되고 있었다. 특히 사회주의형 경제개발론은 일제시대부터 큰 영향을 미치고 있었으며, 경제계획에 관한 구상은 광복 전후 좌파와 우파 모두에게 공통적으로 나타나는 경향이 뚜렷했다(정태현, 2004: 244~245). 게다가 자유당정권 말기인 1958년 부흥부에 산업개발위원회를 설치하고 경제개발 3개년계획을 작성한 적이 있었고, 이후 1961년 민주당정부에서도 이 계획을 수정 보완하여 경제개발 5개년계획을 수립한 적이 있었다.

이처럼 박정희는 쿠데타를 정당화하기 위해 경제개발이 필요했고, 거기에 경제발전에 대한 국내외적인 요청과 북한과의 경쟁, 생산성을 중시하는 군대식 사고가 결합되어 계획을 통한 경제발전 노선을 선택하게 된다. 제1차 경제개발 5개년 계획은 도중에 수정하는 혼란을 겪기도 했지만 제 1, 2차 계획은 성공을 거두었고, 이에 힘입어 유신과 맞물린 제3차 계획부터는 반공주의와 결합된 중화학공업화 정책으로 전환하면서 성장주의는 한층 더 강화된다.

3. 권위주의

박정희정부의 혁신이념으로서 권위주의와 교도주의는 혁신을 현실적으로 이끌어가는 실천사상으로 작용하였다. 권위주의란 지배복종이나 우열관계에 기초를 둔 계층적 마음가짐으로써, 다른 사람의 의견을 잘 수용하지 않고, 다른 사람을 지배하려 하고, 아랫사람이 자기에게 복종적인 태도를 취하는 것을 좋아하는 복합적인 성향을 말한다(백완기, 1995: 55~57). 한국현대사에서 5·16 쿠데타는 고려의 무신통치가 끝난 이후 민간 우위의 정치·문화 질서를 파괴하고, 건국 이후 도입된 민주주의 체제를 권위주의 통치가 대체하는 분수령을 이루었다(김영명,

1999: 153). 이러한 권위주의체제의 성립 요인에 대해서는 박정희의 독단적 성격과 권력의지라는 개인적 요인으로 돌리는 경우도 있고, ‘조국근대화’ 과정에서 급속히 구조된 지배계급이 권력을 독점하기 위해 전략적으로 선택했다고 보는 경우도 있다(임현진·송호근, 1994: 1982).

먼저 박정희의 개인적인 배경을 살펴보기로 하자. 박정희는 유교적 전통이 강한 경상도 지방에서 태어나 이를 숭상하는 집안에서 성장했다(정재경, 1997: 26). 또 10여년에 걸친 일제의 군국주의적 교육은 그의 교양과 가치관에 깊은 영향을 줄 수밖에 없었고(김세중, 1993: 79~80), 근대화 교육은 받았지만 유교문화에 익숙하던 당시의 국민과 별 다름없이 전통적인 유교가치를 중요시했다(정윤재, 2002: 196). 이는 기술적인 차원의 변화는 쉽게 수용하면서도 전통적인 사고나 가치는 유지하려고 하는 후진국의 근대화 과정에서 나타나는 근본적인 모순이기도 하다(Eisenstadt, 1957: 292). 그 결과 정치세계의 근본을 가족적 질서의 확대로 인식하는 “가부장적 권위주의”로 발전하게 된다(김세중, 1993: 78).

다음으로 만주의 경험을 들 수 있다. 박정희가 만주 신경군관학교 제2기생으로 입학한 것은 1940년 4월1일이고, 2년만인 1942년 3월25일 이 학교를 졸업하고, 같은 해 4월초 일본 육군사관학교에 입교하여 2년 뒤인 1944년 3월 졸업과 동시에 만주국 육군소위로 임관, 만주국 보병 제8단에 배속되어 광복을 맞을 때까지 주로 중국 공산당의 정규군인 팔로군을 섬멸하는 임무를 맡고 있었다(정재경, 1994: 14~15). 박정희가 만주로 건너갈 당시 만주는 ‘동양의 서부’로서 광활한 대지를 무대로 갖가지 모습의 인간 군상들이 뒤엉켜 각자 꿈을 펼쳐보려고 좌충우돌하는 혼돈의 도가니 속이었다(정재경, 1997: 69~70). 이러한 만주땅의 특징은 감수성이 예민한 성장기의 청년에게 소극적인 것, 우유부단한 것, 엉거주춤한 중간과 기질을 혐오하도록 만들었고, 강렬한 것, 적극적인 것, 분명한 것을 열망하도록 변화시켰다(이한림, 1994: 19). 이와 같이 군대의 확고한 위계질서, 항상 적과 대치하는 긴장된 상태, 이것 아니면 저것, 분명한 선택을 강요하는 환경에서는 타협과 설득은 금물이고, 오로지 명령과 복종만이 있을 뿐이다. 이렇게 그의 개인사에서 단 1년이라도 민주주의를 학습할 기회는 없었기 때문에, 그로서 민주주의란 “목표가 아니라 절차 또는 규칙”에 불과하고, 자신의 목표를 달성하기 위해서는 민주주의도 도구나 수단으로 이용할 수 있는 것이다(전인권, 2001: 178).

마지막으로 권위주의적인 정치문화의 영향이다. 조선 초기에 확립된 윤리적 권위주의 전통이 한말에는 변질되어 정치와 행정의 극심한 문란을 초래했고, 일제의 식민통치 아래서는 한국의 전통적 권위주의에서 윤리성을 완전히 빼앗음으로써 한국의 권위주의적 전통은 결정적으로 왜곡, 변질된 채 광복 후에까지 이어졌다(김운태, 1989: 205). 게다가 남북 분단과 대치 상황 때문에 안보가 중요시되고 권력집중이 가능하였고, 한국전쟁 이후 내제화된 반공주의는 이념적으로도 권력이 집중될 수 있는 조건을 제공하였다(이우영, 1991: 143~144). 그에 따라 한국의 정치문화에는 일찍부터 ‘나에 우선하는 국가’, ‘최선아로서의 국가’와 같은 집단지향적 국가관이 강하게 작용하고 있었다(김운태, 1989: 216).

이와 같이 권위주의적인 정치문화의 영향에다 남북한의 대립, 자신의 성격적 한계와 군대적 사고방식을 극복할 수 있는 자아혁신을 소홀히 했기 때문에 유연하고 민주적으로 정책을 집행할 수 없었다(정윤재, 1996: 298~299). 곧 동의기제보다는 억압기제를 주로 사용하고, 민주주의의 기본원리인 동의와 설득을 통한 정치보다는 무조건 따라오라는 식이었으며, 따라오지 않는 사람은 강제력으로 관리하는 대중지배전략을 구사했다(김호진, 1990: 30). 특히 유신을 전후하여 권위주의적인 경향은 한층 더 강화되어, 3선 개헌과 같은 중요한 정치적 사안도 정당이 아니라 청와대 비서실이나 중앙정보부가 주도함에 따라, 권력이 정당이라는 제도적 수준이 아닌 대통령이라는 개인적 수준으로 집중되었다(이우영, 1991: 124). 그 결과 이전에 비해 강제적 규제입법도 크게 늘었고,¹⁴⁾ 강제적 조치도 제1공화국이 계엄령 1건이었던데 비해 제3·4공화국에서는 계엄령과 위수령, 비상사태, 긴급조치를 합쳐서 모두 11번이나 발동되었다(김태일, 1985: 58). 더욱이 군인정신이 뼈 속까지 스며들어 정당조직도 군대조직과 혼동해서 취급했으며(정광업, 1984: 52), 행정체제의 개편과정에서도 군에서 습득한 행정관리 기술을 활용했고(박정희, 1971: 121, 159), 국정의 운영에서도 군대의 기획·관리방식을 채택하였다.¹⁵⁾ 이처럼 집권

14) 제1공화국이 「국가보안법」 강화 개정(1958) 1건, 제2공화국이 동법 완화 개정(1960) 1건인데 반해, 제3·4공화국에서는 「인신구속 등에 관한 임시특례법」 제정(1961), 「반공법」 제정(1961), 「정치활동정화법」 제정(1962), 「국가보안법」 강화 개정(1962), 「국가보위에 관한 특별조치법」 제정(1971), 「사회안전법」 제정(1975), 「형법」 개정(1975) 등 강제적 규제입법이 크게 증가했다(김태일, 1985: 57~58).

15) 박정희는 주요 국정목표를 세우고 이를 달성하기 위해 연차적으로 중장기 계획을 세웠으며, 정기적 또는 수시로 그 진척상태를 점검하고, 필요하면 수정, 보완하여 어떤 경우에도 소기의

초기에는 정치의 파벌성을 극복하고 경제개발계획을 효율적으로 수행하기 위해서 권위주의가 강조되다가, 유신 이후에는 한층 더 폐쇄적인 정치체제가 형성되면서 권위주의적인 성향은 강화된다.

4. 교도주의

박정희가 집권 초기부터 국민에 대한 교도나 지도, 계몽을 강조해온 데 비해, 기존의 통치이념과 관련한 연구에서 교도주의 내지 지도주의를 강조한 연구는 별로 없었다.¹⁶⁾ 교도 내지 지도는 영어의 ‘guidance’로, “다른 사람을 가르치고 이끄는 것”(연세대학교 언어정보개발연구원, 2003: 184, 1717)을 말한다. 곧 한 국가의 정치지도자가 국민을 계몽하기 위해 가르치고 이끄는 것을 말한다. 이러한 국민에 대한 행정의 교도 내지 지도는 행정실제에서 행정지도(administrative guidance)라는 행정수단을 통해 조성 또는 보육과 관련한 부문에서 많이 시행되고, 대체로 명확한 법적 근거없이 비권력적 또는 비공식적으로 시행되는 것이 특징이다(한승연, 2005: 885~886).

박정희는 세계적으로 성공한 국민은 그 우수한 민족성과 함께 이를 지도하고 운용하는 훌륭한 지도자가 있었기 때문에 가능했다고 보고 지도자의 중요성을 설교하고 있다(박정희, 1963: 215~216). 5·16 한 달 뒤에 소책자 형태로 처음으로 발간한 「지도자도(指導者道)」(1961)의 서문에서 이를 확인할 수 있다. 곧 “국가를 재건하기 위하여 …, 무엇보다도 긴급한 문제는 그러한 역량을 옹계 지도해 나가야 할 지도자들의 지도자도의 창조와 이의 확립이다.”(박정희, 1961: 9) 그리고 혁명기에 처해 있는 지도자도란 영웅적이라야 하고, 신화적 작용이라야 하며, 이를 위해서는 안일주의, 이기주의, 방관주의 및 숙명론자로부터 탈각하여 피지도자(국민)가 부르짖는 것을 성취하도록 이끌어내야 한다는 것이다(박정희, 1961: 10).

그런데 이 시대 한국의 지도자는 박정희 자신을 비롯한 쿠데타 주체세력이라고

목적을 이루도록 하였다. 이 방식은 일찍이 미국의 기업경영에서 활용되고, 미 국방부에서 채택 발전시킨 심사·분석·통제 방법을 광복 후 국군이 도입하고, 5·16 이후 모든 행정부서와 국영기업체에서 채택 실시한 기법이다(김정림, 1997: 88),

16) 다만 김호진(1990: 30)은 박정희의 국영운영 스타일과 대중 지배전략이 교도주의를 기본원칙으로 설정했다고 본다.

보았다(박정희, 1971: 121).¹⁷⁾ 그리고 지도자는 국민이 자기책임을 회피하거나 타인에게 전가시킬 때, 또는 최소한도의 질서유지를 위해 타율적 강권을 발동할 수 있다고 보았다(박정희, 1961: 28). 특히 박정희의 지도자 중심사상은 엘리트주의에 입각한 목표지향적인 정책운영방식으로 구현되었다. 곧 정치가 바로서기 위해서는 한국적인 새로운 지도이념을 확립할 필요가 있는데, 그것이 바로 교도민주주의 또는 규범민주주의라고 한다(박정희, 1963: 253~254). 경제체제도 시장경제에 맡기는 것이 아니라 정부가 직접 간접으로 공적 부문에 간여하는 ‘기업지도주의’를 선호했다(박정희, 1963: 90). 사회적으로도 한민족은 쉽게 체념하고 개척정신이 결여되어 있으므로 이러한 민족성을 개조할 필요가 있다는 것이다.¹⁸⁾ 이를 위해 지도자를 통한 인간개조와 국민정신의 진작이 필요하다는 것이다.

이에 집권 초기에는 재건국민운동을 통해 1962년말까지 62만여 명에 달하는 문맹퇴치를 비롯하여, 국민정신의 함양과 국기존엄 사상의 양양, 반공방첩운동 등 다양한 국민운동을 전개했다(박정희, 1963: 130~132). 재건국민운동이 집권 초반에 흐지부지된 데 반해, 유신체제가 성립된 이후로 교도주의는 한층 더 체계적으로 강화된다. 곧 1970년대 이후는 70년대를 “사명의 시대”, “사명의 70년대”라고 하여 지도자로서 자신의 사명이 아직 끝나지 않았음을 역설하곤 했다(전인권, 2001: 236). 특히 1970년대에 전국적으로 시행한 새마을운동은 정권이 끝나는 날까지 정부의 계획에 따라 일사불란하게 시행되었으며, 새마을지도자를 중심으로 마을 주민이 협동하여 발전을 도모하도록 지도하였다. 이처럼 정부 주도로 계획적인 지도를 광범하게 시행함에 따라 주민에 의한 자율적인 지도, 협력체제의 발전은 지연되었고, 정부와 국민 사이에는 수직적이고 일방적인 명령-지시 관계가 한층 더

17) 미 상원 외교위원회의 요청으로 1959년 11월에 작성된 「콜론보고서」는 지난 반세기의 제조권을 생각해 볼 때 한국이 민주주의의 외형이나마 현존하고 있는 것은 거의 기적에 가깝다고 지적하며, 만일 정당정부가 완전히 실패하면 언제나 한번은 군사지배가 출현할 가능성이 있다고 보고, 이때 ‘특권적’ 관리·정치가에 분노를 느끼는 하층 경제계급 출신의 유망한 청년장교가 정당을 대체하는 사태가 있을 수 있다고 경고한 바 있다(Colon Associates Ltd., 1959, 「사상계」 역, 1960: 124, 127). 참고로 이 보고서는 「사상계」가 1960년 1월부터 5월까지 5회에 걸쳐 전문을 번역, 게재하였다.

18) 그는 아리랑과 처용가를 예를 들어 소극적인 민족성을 비판한다. 곧 아리랑에서 ‘십 리쯤 갔다가 돌아오기를 바랄’ 정도로 그리우면 선뜻 막아서야 하고, 처용가에서도 ‘본디 내해였건만 아사날 어찌할꼬’라고 탄식할 것이 아니라 유럽의 사나이처럼 둘 다 권총으로 쏘아버려야지, 소극적인 현실도피로 일관해서는 안 된다는 것이다(박정희, 1962: 89~90)

강화된다.

지금까지의 논의를 바탕으로 박정희정부의 혁신의 이념적 기반을 종합하면 다음과 같다. 일단 쿠데타를 통해 집권한 박정희는 정치적 정당성을 확보하고 국민을 통합하기 위해 정부혁신의 이념적 근거로 민족주의를 전면에 내세운다. 특히 통합된 국민의 힘을 경제발전에 동원하기 위해 ‘산업화 민족주의’로 무장한다. 이를 바탕으로 정부혁신의 궁극적인 지향점은 성장주의에 두고, 이를 실천하기 위한 사상으로 권위주의와 교도주의를 활용하게 된다. 특히 정부혁신의 실천적 사상으로 비공식성을 특성으로 하는 교도주의를 내세움으로써, 정부혁신의 추진과정에서 정부의 자율성 내지 재량권이 크게 개입할 수 있는 여지를 부여하게 된다.

다음에는 박정희정부의 혁신이념을 대표하는 주요 혁신정책으로서 경제개발 5개년계획과 금융통제정책, 새마을운동 등에 대해 살펴보기로 하자.

IV. 군사정부의 주요 혁신정책

1. 경제개발 5개년계획

이승만 대통령은 경제보다 정치에 더 관심을 집중한 반면, 1960년대초 박정희 대통령은 경제를 정권의 가치체계의 상위에 두었다(사공일·존스, 1986: 68). 이는 대통령의 예산교서에서 주제별로 동원된 내용분석을 통해서 확인할 수 있다.¹⁹⁾ 그리고 박정희정부가 부국강병을 통해 한국적 민족주의를 구현하기 위해 시행한 대표적인 혁신정책은 경제개발 5개년계획이다. 이 계획은 경제성장을 목표로 소수 경제관료의 계획에 따라 교도주의를 실천 원리로 삼아 시행되었으며, 특히 중화학공업화를 추진하는 과정에서 고도 경제성장과 방위산업을 동시에 추구하면서 반공주의와 다시 결합하게 된다. 이에 따라 경제개발계획은 자원을 효율적으

19) 이승만(1955~1959)과 박정희(1964~1967) 대통령의 예산교서를 주제별로 내용분석한 결과를 보면, 전자는 경제안정과 발전이 38%, 국방과 외교가 32%로 나타난 반면, 후자는 경제안정과 발전이 50%, 국방과 외교가 15%로 후자가 전자보다 경제안정과 발전을 강조하고 있음을 알 수 있다. 또 ‘경제발전’이나 ‘산업화’라는 용어는 1960년 이전의 연설에서는 거의 쓰이지 않았다(황인정, 1985: 28~30).

로 배분한다는 명목으로 ‘지도받는 자본주의’, 곧 국가 주도의 경제성장방식을 채택하게 된다.

지금까지 밝혀진 자료를 종합하면 박정희 자신은 군인으로서 경제에 무지했으며(박정희, 1963: 44, 138~139; 김흥기, 1999: 84), 군대 내의 기획업무는 이해했지만(유원식, 1987: 224), 쿠데타 동지이자 국가재건최고회의 재정경제위원장이던 유원식 대령이 박정희에게 “개발 5개년 계획을 만들겠다고 예산을 달라고” 하자, 그는 “경제 개발 5개년 계획이란 무엇하는 것이오?” 하고 물을 정도로 그에 대한 이해가 없었다(유원식, 1987: 322). 그뿐더러 쿠데타 주체세력 내에서도 이 계획에 대해 이해하는 사람은 적었고, 같은 재정경제위원회 안에서도 그런 계획은 필요없다고 반대하는 사람이 있을 정도였다(유원식, 1987: 321). 특히 유원식과 박희범은 민족주의 성향이 강한 내포적 공업화 전략을 주도했으나, 미국의 압력으로 이 전략을 포기하고, 1964년부터 시행한 수정계획에서는 수출지향형 공업화정책을 채택하게 된다(木宮正史, 1992: 158~160). 자립적 공업화론의 좌절로 경제관료의 영향력이 증대하고, 이는 새로운 경제개발전략의 선택에서 수출드라이브정책의 채택을 한층 더 원활하게 하는 요인이 되었다(이완범, 1999: 107).

경제정책 결정과정에서도 박정희 대통령은 1960년대는 전문지식에 자신이 없었기 때문에 주로 장기영과 김학렬 경제부총리에게 의존했고, 자신은 지엽적이고 기술적인 정책집행과정에 관심을 쏟았다(정정길, 1992: 152). 이처럼 주요한 경제정책은 소수의 경제관료가 중심이 되어 결정하고, 집행은 대통령을 정점으로 행정지도를 근간으로 하는 관주도와 관의 적극적인 지원방식으로 수행되었다(김정렬, 1991: 436). 곧 경제성장 위주의 정책을 펴면서도 민간부문의 자발적인 투자 촉진보다는 민간부문에 대해 정부가 통제 위주의 경제정책을 추진한 결과 경제개발정책은 각종 경제통제로 나타났다. 정부가 가장 중요시했던 수출 확대를 위해 수출할당 목표량을 달성한 기업에는 보조금과 세금감면과 같은 인센티브를 준 반면, 이를 달성하지 못한 기업에 대해서는 처벌이 있을 뿐이었다(Song, 1994: 95~102). 이에 따라 군사정부의 수출은 기업의 선택이라기보다는 정부의 강제(compulsion)였다(Amsden, 1989: 69).

그런데 1970년대가 되면 박 대통령의 정책결정 방식도 크게 변화된다. 집권 초기 월례경제동향보고를 통해 몇 년간 경제공부를 하고 나서 박 대통령은 1967년

경부터는 경제관료 이상으로 경제전문가가 되었다(김흥기, 1999: 84). 이에 따라 1970년대가 되면 박 대통령은 전문가의 반대도 별로 두려워하지 않고, 중요한 경제정책을 거의 혼자 결정하였다(정정길, 1992: 153). 또 경제정책에 대한 조정·통제 기능도 1960년대는 경제부총리에게 맡겼으나, 1970년대에는 경제수석비서관을 통해 직접 감독하고 통제하였다(정정길, 1992: 152~153). 1973년에 발표한 ‘중화학공업화정책’은 그 대표적인 예이다. 중화학공업화의 결단을 내리게 된 근본적인 이유의 하나는 그때까지 추구해온 경공업 위주의 수출입국 전도가 밝지 않았기 때문이고, 또 다른 이유는 미국의 냉전 노선 완화와 북한의 무력도발 기도에 따른 안보 위기로 말미암아 방위산업의 육성을 절실하게 만들었고, 방위산업은 중화학공업이 전제가 된다는 점을 뼈저리게 느꼈기 때문이다(김정렴, 1991: 324, 326). 박 대통령은 방위산업 육성은 물론이고 중화학공업 건설도 직접 챙겼다(김정렴, 1991: 323). 이에 따라 경제정책의 운용도 한층 더 통제적인 방향으로 흘렀다. 곧 1960년대부터 제기되었던 공정거래법의 제정은 부처간의 갈등과 대기업들의 반발로 번번이 실패하였고,²⁰⁾ 더욱이 1971년 경제과학심의회회의의 연두보고에서 민간주도형 경제로의 전환 논쟁이 있던 뒤부터 박정희의 경제철학은 가일층 정부주도형의 방향으로 흘러갔다(이기준, 1990: 54~61).

정부와 기업의 관계에서도 기업의 자율에 맡기는 것이 아니라 ‘기업지도주의’를 채택했다. 집권 초기에는 사회의 구악을 일소하기 위해 부정축재자의 처벌을 시도했으나, 처리방침은 계속 완화되었고²¹⁾ 결국은 정경유착으로 귀결되었다. 다시 말해 농촌 출신이 다수인 쿠데타 주체세력들은 부패한 자본가를 혐오하며 경

20) 1966년 독점규제법안이 국회에 제출되었다가 폐기된 바 있고, 1969년과 1971년에도 각각 유사한 시도가 좌절되었다. 1975년에 「물가안정 및 공정거래에 관한 법률」(법률 제2798호)이 제정되면서 공정거래라는 개념이 도입되기는 했지만, 물가안정 차원에서 가격규제에 역점을 두었다. 실제로 공정거래법이 제정된 것은 1980년 12월 국보위 입법회의라는 초헌적인 기구 아래서였다(김흥기, 1999: 294~295).

21) 곧 1961년 6월14일 제정한 「부정축재처리법」(법률 제623호)에 따라 부정축재자는 구속 처벌을 원칙으로 하고(제25조), 부정축제한 재산은 원칙적으로 몰수나 환수 또는 추징을 원칙으로 했으나(제20조), 같은 해 10월26일의 개정에서는 국가재건에 필요한 공장을 건설하여 대납할 수 있게 하였고(제18조의 2항 신설), 같은 날 제정된 「부정축재환수절차법」(법률 제753호)에서는 환수채권액 중 통고일로부터 4개월 이내에 납부하는 분에 대해서는 해당금액의 20% 정도, 5개월 이내에 납부하는 분에 대해서는 10% 정도를 공제하여 징수하는 등 처리방침이 계속 완화되었다.

제개발과정에서 이들을 배제하려고 했으나,²²⁾ 수출지향 공업화를 추진하면서 오히려 이들과 유착하게 된다. 매달 열리는 월례경제동향보고와 수출진흥확대회의에서 박대통령은 관계 장관과 기업인의 의견을 직접 듣기도 하고 직접 지시하기도 했다(김홍기, 1999: 83, 88). 더욱이 경제계획을 군사작전식으로 추진했기 때문에 일단 계획을 세우면 ‘죽기 아니면 살기’로 결행해야 했고, 거기에 군대경험을 한 한국인 대다수가 군대식으로 돌격작전을 펼 수 있었기 때문에 경이적인 경제 발전을 이룩할 수 있었다(강신표, 1986: 365~366).

이처럼 박정희정부는 경제정책의 추진 과정에서 민족주의를 내세워 국민의 협력을 동원하는데 성공했지만, 내포적 공업화의 좌절은 민족주의 노선의 약화를 의미한다. 주요한 경제정책의 결정은 전문 경제관료에게 맡겼지만 집권 후반으로 갈수록 박정희 자신이 단독으로 결정했으며, 정책집행과정은 직접 감독, 통제하였다. 또 경제개발계획을 통해 효율적으로 경제성장을 달성하기 위해 각종 경제 통제정책을 시행하여 기업을 지도하였고, 일단 수립된 계획은 군사작전식으로 강제하여 목표를 달성함으로써 수단 합리성을 극대화할 수 있었다.

2. 금융통제정책

박정희정부는 국가주도 경제성장 체계를 국내적으로 부정축재처리와 경제개발계획, 국가의 금융권 장악과 재정권의 강화 등을 통해 형성한다(박동철, 1993: 80). 곧 금융통제정책은 은행의 국유화라는 권위주의적 사고를 매개로 경제개발계획을 자원면에서 지원하는 ‘지도금융’ 체제였다.

박정희는 5·16 직후부터 은행국유화와 은행 관련 법규의 개정, 국가은행의 개편·설립 등 일련의 조치를 통해 금융권을 장악하고 국가주도적 금융체계를 형성하였다(박동철, 1993: 122). 먼저 「부정축재처리법」을 통해 부정축재자가 소유한 은행주식은 국가가 환수했다(제11조 ①항, 제20조 ①항). 또 1961년 6월20일 제정

22) 비슷한 출신배경을 갖는 일본의 관동군도 1931년 12월에 수립한 「滿蒙開發方策案」에서는 “자본가가 이익을 용단하는 것을 허락하지 않는다”는 방침을 세우고 만주경제개발과 관련해 자본가의 참여를 배제하였으나, 자본유치가 잘 되지 않자 1937년부터 만주개발 5개년계획을 추진하여 중공업 건설을 도모하면서부터는 당초의 방침을 바꿔서 자본가를 유치하는 쪽으로 전환했다(原朗, 1972: 5, 9).

한 「금융기관에 대한 임시조치법」(법률 제626호)을 통해 대주주의 의결권을 제한하고(제2조), 임원의 임면에 대한 승인권을 한국은행에 부여하였다(제3조). 이로써 군사정부는 1950년대 후반 사적 대자본이 소유·지배 하던 은행을 국유화하였다(박동철, 1993: 123). 다음해 5월24일에는 「한국은행법」(법률 제1074호)을 개정하여 한국은행의 정관과 연도별 예결산은 각의의 승인을, 정관의 변경은 정부의 승인을 받도록 하고(제7조), 금융통화운영위원회는 정부가 선출하게 함으로써(제8조), 금융통화운영위원회의 권한을 대폭 축소하고 금융정책에 대한 최종적인 결정권을 정부가 장악하였다. 같은 날 개정된 「은행법」(법률 제1075호)에 따라 금융기관에 대한 정부의 감독기능이 강화되었고,²³⁾ 사실상 모든 상업은행은 국유화되고²⁴⁾ 금융업무에 대한 조정은 재무부장관의 지시를 받게 되었다(Woo, 1991: 84). 일제시대에 확립된 ‘지도금융’의 관행을 심분 활용하여,²⁵⁾ 정부가 금융기관을 장악하여 민

-
- 23) 주요 내용은 기존의 금융기관 신증설과 이자·대출한도의 제한 등이다 금융기관 자본금의 최저한도 인상, 순이익의 10% 적립 의무, 외환매매의 인가권자가 금융통화운영위원회에서 재무부장관으로 변경, 신용대출의 제한 강화, 임원에 대한 벌칙조항 신설 등이다.
- 24) 한국 최초의 중앙은행인 한국은행은 1909년 7월26일 「한국은행조례」(법률 제22호)를 제정 반포함으로써 설립되었다. 이 조례에 따르면 한국은행은 자본금 1천만원의 주식회사이고, 총재와 임원은 정부에서 임명하며, 정부는 은행업무를 감독하였다. 또 1906년 3월21일에 제정 반포된 「은행조례」(칙령 제12호)에 따르면 보통은행을 신설할 때는 탁지부 대신의 인가를 받아야 하고, 제반 은행업무에 대해서는 탁지부 대신의 감독과 명령을 받아야 했으나 국유는 아니었다. 일제 강점 후에는 한국은행을 조선은행으로 개칭했으며, 다음해 1911년 3월에 「조선은행법」(법률 제48호)을 제정 공포하였다. 한국은행과 마찬가지로 주식회사였으나 한국정부 대신 조선총독의 관리감독을 받게 했다. 1909년 설립 이후 조선은행은 식민지은행으로서 일 반은행 업무도 겸했으나, 정부수립 이후 1950년에 「한국은행법」(법률 제138호)을 공포하면서 순수한 중앙은행으로 발돋움했다(서광운, 1972: 301). 한편 보통은행은 그 동안 한국인이 설립한 은행은 「은행조례」, 일본인이 설립한 것은 「한국의 은행업에 관한 건」을 각각 적용했으나, 이를 통일하여 1912년 10월24일 제정 공포한 「은행령」(제령 제5호)과 「은행령 시행규칙」(조선총독부령 제26호)에 따라 은행의 설립과 청산은 조선총독의 면허를 받게 하고, 은행업무에 대해서는 조선총독의 관리감독을 받고 또 업무보고의 의무가 있어서 극히 통제적이었으나 국유는 아니었다. 1928년 12월에는 「은행법」(제령 제6호)을 근본적으로 개정하여, 은행은 자본금 200만원 이상의 주식회사로 하고(제3조), 법정준비금의 적립(제9조), 지불준비금의 준비(제10조) 등의 조항을 신설하여 예금자를 보호하고 산업의 발전에 기여할 수 있게 했다. 정부수립 이후 1950년에 제정 공포된 「은행법」(법률 제139호)에서는 은행의 신증설은 금융통화운영위원회의 인가를 받고, 그 업무는 한국은행 감독부장의 관리감독을 받게 했으나 자유로운 영업활동을 보장했다.
- 25) 일제는 농촌의 파탄을 막기 위해 금융조합을 앞세워, 각 마을의 중견인물을 금융조합의 조합원으로 가입시키고, 이들에게 금융 지원을 하고, 그들의 신상을 구체적으로 파악하면서 생활

간자본에 대한 자금조달을 지원하는 동시에 규제함으로써 민간기업에 대한 영향력을 증대시키고 전체 산업화의 방향을 조절한 것이다(김호기, 1985: 207). 물론 은행의 국유화 내지 국가의 금융지배는 당시 제3세계의 군사정부에서 보편적으로 나타났던 현상이기도 하다.²⁶⁾

특히 정부는 금융에 대한 재량적 배분기능을 활용하여 자금배분에 우선순위를 정하고, 그에 따라 적격수요자에게 자금이 돌아가게 하였다(사공일·존스, 1986: 140~142). 또한 특정 산업·경제부문·기업에 자금이 유리하게 공급되도록 하는 정책금융은 여신규제와 함께 정부가 사용한 대표적인 재량적 금융정책이다(김호기, 1985: 209). 예를 들어 제조업 부문에 대한 예금은행의 정책금융 대출 구성비를 보면, 수출지원금융의 비율이 제1차 계획기간에는 전체의 54.7%, 제2차 계획기간에는 65.9%, 제3차 계획기간에는 63.9%로 대부분의 자금을 수출산업에 지원하고 있음을 볼 수 있다(사공일, 1981: 69). 게다가 경제개발계획 시행과정에서 재무부는 관계부처로부터 내자 지원요청을 받으면 관치금융, 특혜금융의 시비를 무릅쓰고 금융기관에 용자를 중용했고, 상공부는 철근과 시멘트, 목재, 벽돌 등 건축자재를 개발계획사업에 우선적으로 공급했다(김정렴, 1997: 435). 경제개발에 필요한 외자를 원활하게 도입하기 위해 1966년에 「외자도입법」(법률 제1802호)을 제정하고, 기업이 차관을 도입할 때는 사전에 경제기획원 장관의 인가 또는 승인을 받게 하고(제4조), 기간산업과 농수산업, 국민생활에 필수적인 물품 또는 용역을 생산하는 사업에 대해서는 차관 도입시 정부가 지불보증을 함으로써(제22조), 정부가 선호하는 사업에 우선적으로 외자를 배분할 수 있었다.

한편 1960년대 말부터 외자의존형 경제성장의 부작용이 심각해지자, 정부는 경제기획원에서 부실기업을 정리함과 함께, 1972년에는 전경련의 건의를 받아들여 청와대 비서실장을 비롯한 소수의 경제관료가 극비리에 정책심의를 거쳐 사채동결조치를 취하게 된다. 통상 8·3조치로 불리는 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」(대통령 긴급명령 제15호)은 자유기업경제 체제에서는 상상하기도 어렵고 국내외를 통하여 전무후무한 조치였다(김정렴, 1991: 269).

과 생산 부문까지 모든 것을 관할하는 이른바 '지도금융'을 지향하였다(이경란, 2002: 198).

26) 예를 들어 나세르 정권하의 이집트정부는 1957년부터 1960년 사이에 금융기관의 국유화를 통해 공공부문을 확대하였고, 브라질에서도 1960~70년대 사이에 국유은행들이 산업투자자과 대부를 주도하였다(김영명, 1990: 103~104, 128~129).

이와 같이 박정희정부의 금융정책은 경제성장을 효율적으로 달성하기 위해서 자본의 확보와 분배를 정부가 직접 담당하고 통제했으며, 수출기업과 기간산업부문에 자본을 집중적으로 배분하였다. 곧 성장주의를 바탕으로 권위주의와 교도주의를 수단으로 하여 은행을 국유화하고, 필요한 자본을 국내외에서 확보한 다음 정부가 미리 선택한 사업과 기업에 우선적으로 배분함으로써, 민간기업이 정부가 유도하는 방향으로 따라오게 만들 수 있었다. 이승만 대통령이 자유기업주의를 채택하면서 금융과 외환 부문에 대해서는 자의적으로 독단했다면, 박정희 대통령은 금융과 외환정책을 독단적으로 운영할 수 있도록 사전에 합법적으로 제도를 정비했다는 차이가 있다. 거기에 ‘지도금융’ 체제를 활용함으로써 공식적, 비공식적으로 정부가 금융을 장악할 수 있었다. 따라서 박정희정부의 금융정책은 일반적인 자본주의 체제의 금융정책이 아니라, 일제의 식민지 통제금융체제보다 그 통제의 강도가 한층 더 강화된 것이었고, 8·3조치는 금융통제의 정점을 이루었다.

3. 새마을운동

박정희정부는 성장지향적인 경제발전을 추진하는 과정에서 각종 운동에 광범하게 국민을 동원했다. 그 가운데 농촌경제의 부흥을 목표로 정부의 철저한 사전 계획과 지도 아래 국민을 조직적으로 동원한 것은 새마을운동이었다. 권위주의적인 행정문화와 엘리트의 교도주의가 지배하는 상황에서, 행정은 국민에 비해 우월한 위치에 있었기 때문에, 이 운동은 정부가 국민과 협의해서 시행할 가능성은 처음부터 없었다. 특히 새마을운동의 전국적 시행은 1960년대까지 대체로 기업이 나 기업가 차원에 머물렀던 정부의 지도가 국민 개개인까지 확대되었음을 의미한다.

한국의 근현대사에서 국민운동의 역사는 매우 깊어서, 이미 구한말에 신지식인들이 문명개화를 위해 민중계몽운동을 활발히 펼쳤고, 공직자들도 유지나 학식자를 찾아다니며 신교육의 필요성을 역설하며 학교 건설과 운영 운동을 벌였다(한승연, 2006: 104). 대체로 이 때의 국민운동은 공직자 개인의 신념이나 재량으로 국민 각자의 노력에 호소하는 운동이었고, 국가가 각종 국민운동을 조직적으로 계획하고 강압적으로 시행한 것은 일제시대 이후의 일이다(한승연, 2006: 120~121). 대표적인 예가 1930년대에 전국에 걸쳐 대대적으로 시행한 농촌진흥운동이다. 이

러한 운동은 광복 후에도 이어져 국민저축운동(1952년)과 지역사회개발사업(1958년)을 비롯하여, 5·16 직후의 재건국민운동, 1970년대의 새마을운동, 1980년대의 사회정화운동, 김대중정부의 제2건국 국민운동 등으로 끊임없이 이어지고 있다.

그런데 여러 운동 가운데 일제시대의 농촌진흥운동과 박정희정부의 새마을운동은 운동의 목적이나 추진방식이 매우 유사하다. 먼저 농촌진흥운동은 소위 ‘식민지 산업화’ 과정에서 지주의 소작인에 대한 수탈이 극한에 달해 전체 농가의 약 48%가 매년 식량부족과 고리부채 증가로 초근목피 하고, 소작쟁의가 격화되자 농가경제를 재건시키기 위해(宮田節子, 1973: 66~67) 조선총독 우가키(宇垣一成) 개인의 취지와 방침에 따라 시작한다. 그 추진방식을 보면 조선총독부 농촌진흥위원회가 계획의 목표와 통제, 연락을 담당하고, 그 아래 도·군·읍면 등 각 행정단위별로 농촌진흥위원회를 계통적으로 설치하고, 개별 농가단위로 갱생계획을 수립하고 지도했다(한승연, 2006: 350).

다음으로 새마을운동도 두 차례의 경제개발계획을 실시하는 과정에서 농업은 공업화에 밀려 뒷전으로 밀려나 농가경제가 파탄나고 도농간의 소득격차가 심화되는 상황에서 농가경제를 살리기 위해 1971년부터 시작되었다. 이 운동은 박정희 개인의 신념과 지시로 시작했으며(내무부, 1975: 42~43; 김정렴, 1991: 202), 중앙에 새마을운동중앙협의회를 설치하고 각 지방에는 단위협의체를 구성하고, 각 마을에는 리동개발위원회를 두어 마을의 협동으로 운동을 실천하게 했다(내무부, 1975: 46~47). 그러나 농촌 새마을운동의 당사자인 농민은 정책결정에서 중요한 위치를 차지하는 중앙협의회로부터 읍면추진위원회까지는 주체적으로 참가할 수 없었고, 마을의 사업을 계획·입안하고 농민을 동원하여 실제 사업을 추진하는 리동개발위원회조차 위원장은 새마을지도자나 이장이 맡고, 그 밑에 영농회, 부녀회, 청소년회, 마을금고 감사와 감사위원 등이 위원으로 참여했기 때문에 여기서조차 농민의 주체적인 참여는 배제되었다(한도현, 1990: 129~132). 이처럼 이들 운동은 둘 다 위로부터의 하향식 운동이었고, 계획의 수립과 지도과정이 매우 유사하다. 특히 중견인물 또는 새마을지도자를 매개로 한 간접지도 방식을 널리 활용했다는 점도 같다(한승연, 2006: 140~141, 351).

정부의 적극적인 후원과 잘 살아보겠다는 마을주민들의 노력, 거기에 마을지도자의 지도 등 3자의 결실이 마을의 발전을 가져왔다(이광규, 1972: 179). 예를 들어

1975년의 경우 정부에서 1,653억원을 지원하고 전국의 모든 마을 34,665곳과 직장 5,402곳, 학교 2,234곳이 새마을운동에 참여하여 2,959억원의 성과를 이루었다(내무부, 1975: 새마을운동연표). 그 결과 1960년대의 실질 농가소득은 거의 정체되어 있었던 반면, 1971년부터 농민의 소득증대와 기술혁신, 생활환경개선 등을 위한 투융자 지원과 수매지원을 통해 농가소득이 크게 향상되었다.²⁷⁾ 이에 따라 1965년 이후 도농간의 소득격차가 계속해서 증가해왔으나, 1971년부터 격차가 조금 줄어들기 시작해서 1974년에는 도시근로자 평균소득이 644,500원인데 비해 호당 평균 농가소득이 674,500원으로 처음으로 역전현상이 나타나기도 했다(주중환, 1975: 681~682). 무엇보다 중요한 것은 침체돼 있던 농촌사회에 ‘우리도 하면 된다’, ‘우리도 잘 살 수 있다’는 자신감을 불어넣은 것이었다.

그러나 새마을운동은 정부 주도의 관제운동이었고, “새마을운동을 저해하고 방해하는 사람은 지위고하를 막론하고 엄하게 다스린다”는 박대통령의 지침에 따라 읍면사무소 관계자들의 성화와 엄포, 경찰력의 개입, 유신체제라는 억압적 동원체제의 작용 등으로(한도현, 1990: 134~136), 상당한 성과를 거둔 마을도 있지만 그렇지 못한 경우도 있었다.²⁸⁾ 게다가 새마을운동은 주민이 자발적으로 시작한 것이 아니라 정부의 지시로 시작했기 때문에, 경제적인 성과와 상관없이 마을 주민이 스스로 해결하고 감당할 수 있는 일도 행정기관에 의지하려는 의타심을 낳기도 했다(이광규, 1972: 31). 이는 정부가 새마을지도자나 리동개발위원회 같은 대리인(agent)을 통해 농촌사회에 침투하는 과정에서, 이들 대리인은 지배를 위한 자원을 스스로 갖고 있는 것이 아니라, 정부의 의도를 농촌사회에 실현시켜 줄 것을 조건으로 국가가 그들에게 제공하는 여러 가지 사회 경제 정치적 자원에 의존

27) 1970년을 100으로 한 호당 평균농가실질소득지수를 보면 1961년 99.9, 1964년 109.7을 정점으로 그 뒤 계속 떨어져서 1968년은 88.8까지 떨어졌으나, 1971년 121.8, 1972년 128.6, 1973년 131.3, 1974년 136.9로 크게 증가하고 있다(주중환, 1975: 679~681).

28) 특정 마을을 대상으로 한 실증연구에 따르면, 충청북도 보은군 탄부면 대양리는 잠업에 유리한 사질의 토양을 갖고 있고, 면사무소와 거리가 가까워서 잠업을 장려하도록 행정기관의 특별한 원조를 받음에 따라 마을이 크게 발전하였다. 이에 반해 경기도 광주군 중부면 암미리는 산으로 둘러싸이고 나무가 흔하여 한때는 장작을 파는 것이 수입원의 하나였으나, 1971년 행정기관에서 나뭇가지를 하나도 꺾지 말라는 무분별한 공문이 시달된 뒤로, 마을주민들은 행정기관의 지시를 불신하게 되고, 각종 사업에 대해서도 극히 피동적으로 마지못해 움직이는 체만 함에 따라 마을의 발전을 이룰 수 없었다(이광규, 1972: 30~31).

했기 때문이다(김태일, 1990: 75). 타이완도 일제의 식민지 지배를 받았으나 일제로부터 물려받은 관제 농회(우리나라의 농협)조직을 공동체의 중추조직으로 재편하여 자율적이고 민주적인 조직으로 발전시켰으며, 농촌진흥사업도 관료적으로 시행한 것이 아니라 농회 구성원이 훈련을 받고 직접 농촌개발에 앞섰다는 점에서 한국과 큰 차이가 있었다(박희범, 1968: 345). 이처럼 일제시대 이후 시행된 정부의 계획형 지도를 통해 국민은 ‘지도받는 체질’이 형성됨에 따라(한승연, 2006: 372), 경제발전단계에 걸맞은 자율적인 시민사회의 형성이 지체되었다.

V. 군사정부의 혁신 이념과 정책 간의 연계성 분석

정부혁신의 이념적 기반은 정부혁신의 길잡이가 되고, 혁신정책의 전제로 작용한다고 할 때, 확고한 이념적 기반의 존재 여부는 정부혁신의 성패를 좌우한다고 볼 수 있다. 나아가 정부의 혁신 이념과 정책이 조화를 이룰 때 정부혁신은 성공할 가능성이 높을 것이다. 왜냐하면 정부혁신은 가치의 인도를 받는 계획적 변동이며 동태적이고 연관적 특성을 지니는 변동이기 때문이다(오석홍, 2006: 5). 그러면 지금까지의 논의를 바탕으로 박정희정부의 혁신 이념과 정책 간의 조화 문제를 검토해 보기로 하자.

정부혁신의 궁극적인 목적은 나라의 본을 바로 세우는 것, 곧 잘못된 관행이나 제도를 바꾸고 나아가 잘못된 문화와 국민성을 바꾸는 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 박정희정부의 혁신은 단순한 행정부의 혁신이 아니라 사회혁신 내지 국가혁신이었고, 그 대부분은 경제혁신이었다. 이에 따라 박정희정부의 모든 혁신이념은 이러한 본 가운데 급속한 경제성장이라는 도구적 가치를 극대화시키는 것으로 귀결되었다. 곧 산업화 민족주의를 혁신의 바탕으로 하고, 여기에 정부가 계획한 각종 경제정책을 소수의 관료 엘리트가 기업과 국민을 수출지향 산업화로 유도 내지 강제하는 방식으로 군사정부의 성장주의는 실현되었다. 이들 혁신 이념과 정책이 도구적으로 결합하여 경제개발계획, 금융통제정책, 새마을운동 등으로 구체화되었다. 이들 정책은 ‘지도받는 자본주의’의 원리에 따라 짜임새 있게 계획적으로 경제를 운영하면서도 정부의 비공식적인 재량권을 폭넓게 인정하는 방식으로 시행되었으며, 이를 통해 자립경제와 자주국방을 이룩하고자 하였다.

특히 박정희(1963: 158~201) 스스로 세계의 여러 혁명 가운데 순수한 민족재건을 위한 혁명이라고 극찬하며, 자신의 국가개혁에 많은 참고가 되었던 혁명들도 대체로 확고한 개혁의 이념을 바탕으로, 이를 행동화한 개혁정책이 조화를 이루으로써 혁명을 성공으로 이끌었음을 볼 수 있다. 예를 들어 중국 손문의 혁명은 삼민주의를 바탕으로 삼고, 이를 실현하기 위한 방편으로 6대강령과 5권헌법을 주창하고, 이를 중국 전래의 사상과 서구의 근대정치와 경제 사조를 가미하여 독특한 혁명이론을 제시함으로써 혁명에 성공하였다. 또한 일본의 메이지(明治)유신도 소위 천황 절대제도의 국수주의를 이념적 기저로 삼고, 천황을 정점으로 하여 국가 자본주의를 육성함으로써, 서구와는 다른 방식으로 근대화를 이룩할 수 있었다. 이에 반해 중남미의 여러 쿠데타는 그 본질이 정권쟁탈에 불과했기 때문에, 혁신의 본이 명확하지 못했고 따라서 실패할 수밖에 없었다.

우선 박정희정부는 경제성장을 이룩하기 위해 정부조직을 대대적으로 개편하여 1961년에 경제기획과 예산, 외자배분 기능을 한손에 쥔 경제기획원(「경제기획원직제」, 각령 제57호)을 창설하고 경제부총리에게 경제정책에 관한 실질적인 조정권을 부여했으며, 인력을 크게 증강하고,²⁹⁾ 경제개발에 막대한 예산을 투입하였다.³⁰⁾ 군부와 관료가 결합한 이들 ‘GNP 신앙의 신도’(신성순, 1979: 26)들이 정부의 정책결정을 장악하고 기계적인 능력의 원리에 따라 국정을 운영하였다. 정부 혁신의 일반적 및 구체적 목표는 결국 사람들의 가치기준이 인도하는 바에 따라 설정될 수밖에 없기 때문이다(오석홍, 2006: 6). 특히 경제개발에 관한 접근방식에서 능력의 원리와 군대의 가치가 잘 맞아떨어져서, 마치 군사적으로 적의 전략요점을 공격하여 점령하는 식으로 이루어졌다. 곧 경제발전을 총량적이고 거시적인 매크로 방법으로 풀어나가는 것이 아니라, 개개 공장건설 리스트에서 출발하는 미시적인 마이크로 접근방법을 사용했다. 당시 미국무성에서는 이 5개년계획을 ‘쇼팽리스트’라 불렀으며, 나중에 이 방식을 ‘임팩트 폴리시(impact policy)’라 불렀다

29) 경제 관련 부처 가운데 경제기획원의 인력만 보더라도 1955년 부흥부 시절 정원은 61명이었으나, 1961년 경제기획원 출범 당시에는 228명으로 3.7배 이상 크게 증가했고, 1967년 4월 개편에서는 354명, 1977년 12월 개편에서는 548명으로 급증하고 있다(총무처, 1987: 305~331).

30) 주로 경제개발비로 사용된 일반재정부문 세출의 연도별 재정투용자액(실적치)을 보면, 1962년 239억원으로 일반재정부문에 대한 구성비는 32.5%였고, 1967년에는 각각 461억원, 25.5%, 1972년에는 2,399억원, 34.2%, 1977년(경제개발비)에는 6,234억원, 22.7% 등 전체 예산의 4분의 1 이상을 경제개발에 투입하였다(경제기획원, 1982: 374~390).

(오원철, 1995: 17~18).

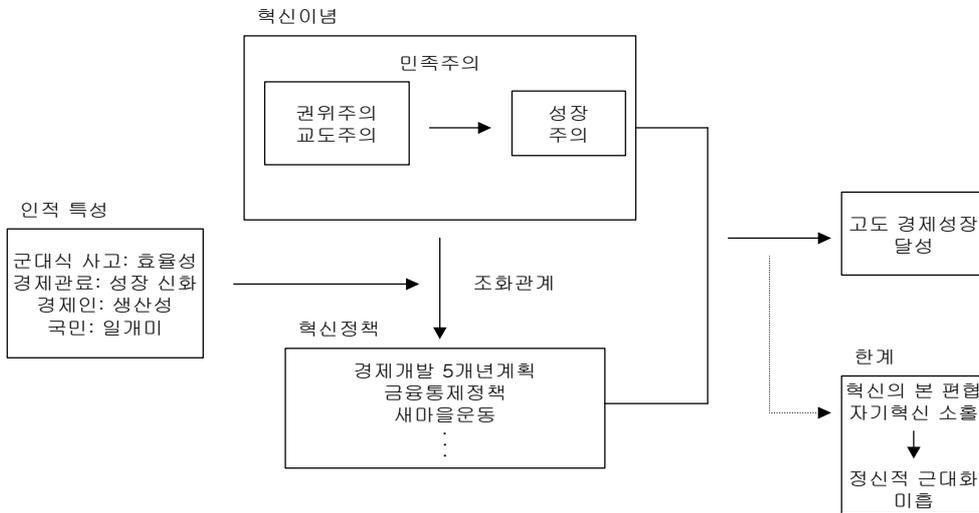
한편 박정희정부에서는 혁신의 실천사상으로 권위주의와 교도주의를 내세움으로써, 경제성장에 필요한 생산은 소수의 선택된 기업에 맡기고, 여기에 애국심에 호소하여 모든 국민을 생산의 역군으로 동원한다. 정부혁신은 대개 합리성을 추구하면서도 합리성 제약요인을 함께 고려하게 되는데(오석홍, 2006: 4), 사회적 동원에 성공함으로써 적어도 인적인 측면의 제약요인은 비교적 쉽게 극복한 셈이다. 곧 부정축재자들로부터 전재산을 국고에 헌납하고 공업화에 앞장서겠다는 맹세를 받고, 13인의 부정축재자들로 경제재건축진회(현 전경련)를 구성함으로써, 그들이 경제개발계획에 필요한 각 공장의 사업주가 되었다(오원철, 1995: 19~20). 그러나 그들도 각자가 맡은 사업에 대한 개념이 전혀 서지 않은 상태라, 미주지역과 유럽지역에 대한 시찰을 통해 공업단지의 조성에 대한 필요성을 인식하게 된다(오원철, 1995: 22~23). 거기에 효율적으로 수출을 증대하기 위해 대기업 위주의 수출지원정책과 가격통제, 금융통제 등의 각종 특혜조치 아래서 기업이 비정상적으로 성장하고 가진 자 위주로 사회적 혜택이 배분된다(Amsden, 1989: 16~18). 또한 경제성장의 또 다른 주역이었던 국민도 이 과정에서 ‘하면 된다’는 자신감을 얻고, 세계 최장의 근로시간과 높은 노동생산성을 자랑하는 일개미가 된다.³¹⁾

그 결과 제1차 경제개발 5개년계획의 시행을 계기로 한국경제는 눈부신 성장을 이어갔다. 제1차 계획은 시행 도중에 대폭 수정하는 진통이 따르긴 했지만, 계획 시행전까지 한국경제는 연평균 약 4.7%의 성장실적을 기록한데 반해, 제1차 계획 기간에는 연평균 8.5%, 제2차는 9.7%, 제3차는 10.1%로 고도성장을 이룩했다(경제기획원, 1982: 358~363 표 참조). 산업구조도 농업 중심에서 광공업과 서비스업 중심으로 전환되었다. 또 산업화에 따른 도시화의 진전으로 전체 인구에서 도시인구가 차지하는 비율이 1960년에는 28.0%에 불과했으나 1966년 33.6%, 1975년 50.9%, 1985년 65.4%로 1975년 이후는 전체 인구의 절반 이상이 도시에 거주하고

31) 경제개발계획이 한창 진행되던 1968년도 제조업의 주당 근로시간을 보면, 한국은 57.6시간으로 역시 일개미로 통하던 일본의 44.6시간, 서독의 43.0보다 주당 13시간 이상 노동을 했고, 10년 뒤인 1978년에도 다소 줄어들기는 했지만 한국은 52.9시간으로 일본 40.6시간, 서독 41.6시간보다 주당 10시간 이상 노동했다(노동청, 1980: 346~347). 또한 제조업의 노동생산성도 1970년을 100으로 할 때, 1967년은 한국이 59로 미국 97, 서독 84, 일본 70 등 주요 선진국에 비해 낮았으나, 1971년은 110으로 나타나 미국 106, 일본 104, 서독 102 등에 비해 주요 선진국을 앞서기 시작했다(노동청, 1980: 352~353).

있다(이각범·이은진·초의수, 1995: 29 <표13> 참조). 전체 취업자 가운데 비농업취업자의 비중이 1960년에는 34.3%였으나 1966년 42.8%, 1975년 51.0%, 1985년 72.2%로 도시화를 이상으로 농업부문의 인구해체와 농민층 분해과정이 급속히 전개되었다(이각범·이은진·초의수, 1995: 29 <표13> 참조). 사회기반시설에서도 각종 고속도로와 댐, 항만 등을 건설하여 괄목할만한 성과를 이루었다.

<그림 1> 혁신 이념과 정책간의 연계 관계



대체로 개혁추진자들은 권력욕이 강하고, 기성질서를 싫어하고, 성장지향적이고 수단보다는 목표에 더 큰 관심을 갖는 성향을 나타낸다(오석홍, 2006: 21~22 참조). <그림 1>에서 보듯이 박정희정부에서는 경제적인 합리성을 중시하는 혁신이념과 이를 행동으로 표현한 혁신정책이 조화를 이루고, 거기에 인적 특성 곧 군대조직의 효율성과 성장주의 신화에 물든 경제관료, 경제인의 생산성, 일개미를 자처한 국민 등이 도구적으로 결합하면서 경제적인 측면에서는 상당한 성과를 이루었다. 그러나 경제성장 이외의 다른 가치들은 부차적으로 밀려나게 된다. 거기에 군대문화에 젖어 있었고 민주주의를 학습한 적이 없는 군인들이 대거 정치와 행정에 참여하면서 정치문화는 더욱 더 권위주의 경향이 강화되었다. 그런데 이러한 능률의 논리는 장기간의 토론이 중시되는 절차적 가치와 충돌을 일으켰다. 이

에 따라 정책결정 방식도 초기에는 관료와 전문가들의 의견을 존중했으나, 1960년대 후반부터는 박정희 한 사람이 독단적으로 결정하는 1인 독재체제로 나아간다. 또 성장 신화에 젖은 거대 행정부는 노골적으로 국회를 무시하여 입법의 권위와 예산의 심의권마저 무시된다.³²⁾ 군사정부 수립 이후 경제성장이 시작되고, 젊고 유능한 인재와 미국에서 현대적인 기획과 관리기술을 훈련받은 군인 관료가 정부 관료제에 충원되어 이를 쇄신할 수 있는 잠재력이 충분했으나, 그러한 관료제를 국가발전을 위하여 민주적으로 관리할 수 있는 혁신적 정치지도자가 부족하여 강제력에 의해 관료제가 관리되었다(강신태, 2005: 95). 그 결과 정치조직이나 사회조직의 등장을 억제할 수밖에 없었고, 과정보다는 결과를 강조하는 문화를 양성하였다.

결국 박정희정부는 확고한 혁신사상을 바탕으로 제도와 인력, 정책 등 전면적인 정부혁신을 통해 급속한 경제성장을 이루었다. 원래 신생국의 “근대화는 동태적이며 국민들에게 관심을 가지며 민주적이고 평등하며 과학적이고 경제적으로 발전하고 자주적이며 영향력이 있는 것을 의미한다”(Shils, 1962, 김규택 역, 1963: 313). 그러나 박정희정부는 경제적인 근대화에 국가의 모든 자원을 투입함에 따라, 당초 정부가 의도했던 ‘발전’보다는 ‘성장’에 가까운 결과를 가져왔다. 곧 과학적으로 경제성장은 이루었으나 권위주의와 교도주의가 성장주의를 실현하는 실천사상이었기 때문에 민주적이고 평등하지는 못했으며, 이러한 성장은 자립경제와는 상당한 거리가 있었기 때문에 자주적이지는 못했다. 더욱이 제1·2차 경제개발계획의 성공과 함께 민주주의를 확대해야 할 시기에, 자주국방을 내세워 강권적인 유신체제로 나아감에 따라 민주주의의 발전은 애초에 기대하기 어려운 것이었다. 게다가 정부의 계획이 보편화되면서 정부에 대한 국민의 의존성이 커지고, 산업화와 함께 부동산투기와 같은 효율성이 극도로 높은 돈벌이 방식이 만연하면서 경제적 근대화에 걸맞은 정신적 근대화는 뒤쳐지게 되었다. 애초에 박정희정부는 혁신의 본을 국민의 경제의욕을 고취하는 등 지나치게 경제적인 측면의 본을 세우는데 치우치고, 그 밖의 다른 가치들은 부차적으로 취급한 결과 이는 당연

32) 예를 들어 국회를 통과한 법률이 정부의 구미에 맞지 않으면 시행령과 시행세칙을 만들지 않음으로써 입법의 당초취지를 사장해 버리고, 정부예산의 경우에도 안보기관의 예비비를 자의적으로 집행함에 따라 국회를 무시하는 관행이 여러 번 반복되었다(김광웅, 1989: 111).

한 귀결이지도 모르겠다.

Ⅵ. 요약과 결론

군사쿠데타를 통해 정권을 잡은 박정희 군사정부는 구악을 일소하고 ‘조국근대화’를 이룩하기 위해 제도와 인력, 정책에 걸쳐 광범하게 정부혁신을 시도하여, 상당 정도 과거와의 단절을 이루며 자립경제와 자주국방의 확립을 도모하였다. 이처럼 급속한 혁신을 주도했던 이념적 배경은 민족주의와 성장주의, 권위주의, 교도주의 등으로 파악되었다. 곧 박정희는 정치적 정당성을 확보하고 국민을 통합하기 위해 정부혁신의 이념적 기반으로 민족주의를 전면에 내세운다. 여기에 혁신의 지향점으로 성장주의를 설정하고, 이를 달성하기 위한 실천사상으로 권위주의와 교도주의를 내세웠다. 이들 혁신이념을 대표하는 혁신정책으로는 경제개발 5개년계획과 금융통제정책, 새마을운동 등을 들 수 있다. 이들 혁신이념과 혁신정책은 모두 궁극적으로 ‘성장’을 추구했다는 점에서 가치합리성보다는 목적합리성이 강했다고 할 수 있다. 이처럼 박정희정부에서는 혁신이념과 혁신정책이 조화를 이루고 혁신정책이 성공을 거두어 고도 경제성장을 달성하였다. 그러나 애초에 혁신의 본 자체가 능률과 생산, 한쪽으로 치우쳐 있었던 점은 박정희정부의 혁신의 근본적인 한계라고 하겠다.

우선 군사정부에서는 민족중흥을 위해서 정치적으로는 서구 민주주의가 아닌 한국적 민주주의 곧 교도 민주주의가 강조되고, 정치적 목표를 달성하기 위해서는 비민주적인 비상한 수단과 강제적 동원이 합리화되고, 개인은 국가와 민족의 발전을 위해 기꺼이 희생시킬 수 있었다. 경제적으로는 자유시장의 원리보다는 기간산업 부문과 자원의 배분에 국가가 계획적으로 개입하는 ‘지도받는 자본주의’ 노선을 선택하게 된다. 사회적으로는 타율적이고 소극적인 민족성을 자율적이고 능동적으로 개조하기 위해 새로운 지도자의 역할이 강조되고, 그 결과 관료와 국민의 관계는 지도자와 지도받는 사람의 관계가 성립함에 따라 명령과 복종의 수직적인 인간관계가 뿌리내리게 된다. 그러나 집권 초기에는 권위주의적인 정부혁신 방식이 어느 정도 합리화될 수 있었으나, 사회가 어느 정도 안정되어 정착 민주적인 국정운영으로 전환해야 할 시점에서 오히려 장기집권을 위해 유신체

제를 확립함으로써 국수주의 내지 국가주의로 변질되고 말았다.

군사정부는 자신이 제시한 혁신이념을 행동으로 실천하기 위해 국가 주도 경제 개발방식을 채택하고, 이들 혁신사상의 혼합물로서 경제개발 5개년계획과 금융 통제정책, 새마을운동 등을 시행했다. 경제개발계획의 추진 방향은 초기에는 내포적 공업화를 지향했으나, 미국의 압력으로 수출지향 공업화로 방향을 전환했다. 이와 함께 자본축적방식도 내자동원에서 외자 의존으로, 부정축재 기업인 배제에서 정경유착의 방향으로 나아가게 된다. 1950년에 확립된 미국식 금융제도는 통제정책으로 전환되어, 한국은행은 정부가 장악하고, 상업은행 등 모든 금융기관이 국유화됨에 따라, 일제의 식민지 통제금융체제보다 한층 더 통제가 강화된 ‘지도금융’체제가 확립되었다. 1970년대에는 도농간의 격차를 완화하기 위해 정부의 계획과 지도 아래 전국민을 조직적으로 동원하는 새마을운동을 전개했다. 이처럼 군사정부의 혁신정책은 생산성을 극대화하기 위해 ‘국가주도’, ‘국가통제’, ‘국가지도’ 등 권위주의적인 명령-지시의 원리가 그 바탕을 이루었다.

이와 같은 혁신이념에 근거한 혁신정책들은 민족주의를 내세워 국민의 협력을 얻는데 성공함으로써 경제적인 측면에서는 괄목할만한 성과를 거두었다. 곧 고도 경제성장과 산업구조의 고도화, 사회간접자본의 확충, 도시화 등 국가의 면모를 근대적으로 일신시켰다. 특히 군사정부가 내세운 혁신의 목표는 성장률, 수출액, 투자액, 공장설립, 전국의 새마을화 등 계량화하기 쉬운 것들이어서 비교적 국민에게 잘 먹혀들어갔고, 또 경제개발계획의 수립과 집행 과정에서 계량적인 모형과 기법들이 본격적으로 도입되었다. 이와 함께 박정희를 비롯한 정부혁신의 주체들은 경제의 규모가 커지고 사회가 복잡해지면서 국민의 이해관계가 다양해지는 가운데, 적어도 1970대 이후는 다음 단계의 혁신을 위해 자기 스스로를 먼저 혁신할 필요가 있었다. 그러나 그들은 자기혁신을 소홀히 하여 군인체질을 탈피하지 못하고 18년 내내 군사작전식으로 국정을 운영함에 따라 민주적인 국정의 혁신에는 실패했다. 곧 한 부대의 승리는 부대원 모두의 승리가 될 수 있지만, 계획을 통해 경제가 발전하더라도 그 계획에서 소외된 사람은 발전의 혜택을 누릴 수 없었다.

결국 박정희정부는 제도와 인력, 정책 등 전면적인 정부혁신을 통해 급속한 경제성장을 이루었으나, ‘돈만 벌면 된다’는 도구주의적인 사고가 일반화되면서 경

제적 근대화에 걸맞은 정신적 근대화는 뒤쳐지게 되었다. 더욱이 군사정부는 군정을 이상으로 여기고 민주정치의 실현에 대한 진지한 고민이 없었던 탓에 민주주의조차도 정권연장을 위한 수단으로 이용했으며, 자주국방을 내세워 강권적인 유신체제로 나아감에 따라 민주주의의 발전은 애초에 기대하기 어려운 것이었다. 이처럼 정부혁신의 이념적 기반이 혁신정책의 성패를 결정하다고 할 때, 정부혁신의 본을 균형있게 세우는 것과 혁신주체의 자기혁신 노력이 매우 중요함을 알 수 있다. 모든 것이 완벽하게 갖추어진 토마스 모어의 「유토피아」(1516)에서 숨 막힘을 느끼듯이, 한 사람의 계획이 다른 사람에게는 ‘악몽’이 될 수도 있다.

마지막으로 이 연구의 한계에 대해 지적해 두고자 한다. 아직 정부혁신의 이념적 기반에 관한 연구가 거의 전무한 실정인데다, 이 연구는 혁신이념의 유무가 혁신정책의 성패에 과연 영향을 미치는지를 확인하기 위해, 광복 이후 각 정부별 비교연구의 일환으로 시도하였다. 그러나 아직 박정희정부 이외의 다른 정부에 대한 연구가 끝나지 않았기 때문에, 이 연구에서 도출한 결론을 일반화하기에는 다소 무리가 있을 수 있으므로 시론적 논의로 삼고, 앞으로 이 분야의 심도 있는 연구에 다소나마 도움이 되기를 바랄 뿐이다.

■ 참고문헌

- 강신택. 2005. 《한국 행정학의 논리》. 서울: 박영사.
- 강신표. 1986. 근대화와 전통문화. 한국사회과학연구협의회(편). 《한국사회의 변화와 문제》, 362~383. 서울: 법문사.
- 경제기획원. 1961. 《제1차 경제개발5개년계획, 1962~1966》. 서울: 대한민국정부.
- _____. 1982. 《개발연대의 경제정책: 경제기획원 20년사》. 서울: 경제기획원.
- 김광용. 1986. 《관료와 발전》. 서울: 평민사.
- _____. 1989. 한국의 국가관료제와 민주주의. 한국정치학회(편). 《한국정치의 민주화: 현실과 과제》, 103~115. 서울: 법문사.
- 김성식. 1963·11. 민족주의와 민주주의. 《사상계》 127: 50~56.
- 김세중. 1993. 박정희의 정치적 리더십에 대한 연구: 형성배경을 중심으로. 일민윤형섭박사화갑기념논문집간행위원회(편). 《한국정치의 쟁점과 이해》, 67~89. 서울: 박영사.

- 김영수. 2001. 박정희의 정치리더십. 한국정신문화연구원(편). 《장면·윤보선·박정희: 1960년대 초 주요 정치지도자 연구》, 165~287. 서울: 백산서당.
- 김영명. 1990. 《제3세계의 군부통치와 정치경제: 브라질·한국·페루·이집트의 비교연구》. 서울: 한울.
- _____. 1999. 《고쳐쓴 한국현대정치사》. 서울: 을유문화사.
- 김운태. 1989. 한국정치연구의 방법론. 김운태 외. 《한국정치론》, 제2전정판, 2~51. 서울: 박영사.
- 김정렴. 1992. 《한국경제정책30년사: 김정렴회고록》. 서울: 중앙일보사.
- _____. 1997. 《아, 박정희》. 서울: 중앙M&B.
- 김진현·지동욱. 1966·9. 한국장기개발계획의 내막. 《신동아》, 100~120.
- 김태영. 2004. 정부혁신의 철학적 기초에 관한 소고. 한국행정학회. 《204년도 동계학술대회 발표논문집》. 1~20.
- 김태일. 1985·10. 권위주의체제 등장 원인에 관한 사례 연구: 유신 권위주의체제의 성립을 중심으로. 최장집(편). 《역사와 사회 3: 한국자본주의와 국가》, 27~90. 서울: 한울.
- 김태일. 1990. 한국농촌부락의 지배구조: 국가 ‘끄나불’조직의 지배. 한국농어촌사회연구소(편). 《한국농업·농민문제연구 II》, 69~111. 서울: 연구사.
- 김호기. 1985·10. 경제개발과 국가의 역할에 관한 연구: 1960~70년대를 중심으로. 최장집(편). 앞의 책, 171~228.
- _____. 1998·봄. 박정희시대와 근대성의 명암. 《창작과비평》 99: 93~111.
- 김호진. 1990. 박정희의 리더십과 지배전략. 동아일보사(편). 《현대사를 어떻게 볼 것인가(IV): 박정희와 5·16》, 26~42. 서울: 동아일보사.
- 김흥기(편). 1999. 《비사 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제》. 서울: 매일경제신문사.
- 내무부(편). 1975. 《새마을운동: 시작에서 오늘까지》. 서울: 대한지방행정공제회.
- 노동청(편). 1980. 《노동통계연감》. 서울: 노동청.
- 《동아일보》. 1967. 自立달성·所得倍増. 4월15일: 1.
- 류상영. 1998. 박정희와 그 시대를 넘기 위하여: 연구 쟁점과 평가. 한국정치학회(편). 《박정희를 넘어서》, 17~48. 서울: 푸른숲.
- 木宮正史. 1992. 《한국의 내포적 공업화전략의 좌절: 5·16군사정부의 국가자율성의 구조적 한계》. 고려대 대학원 박사학위논문.
- 박정희. 1961. 《지도자도: 혁명과정에 처하여》. 서울: 국가재건최고회의.

- _____. 1962. 《우리 민족의 나갈길》. 서울: 동아출판사.
- _____. 1963. 《국가와 혁명과 나》. 서울: 향문사.
- _____. 1971. 《민족의 저력》. 서울: 광명출판사.
- _____. 1978. 《민족중흥의 길》. 서울: 광명출판사.
- _____. 1984·5. 나의 소년 시절. 《월간조선》, 84-95.
- 박희범. 1968. 《한국경제성장론》. 서울: 고려대 출판부.
- 백완기. 1995. 《한국의 행정문화》. 서울: 고려대 출판부.
- _____. 2006. 《행정학》, 신판. 서울: 박영사.
- 사공일. 1981. 경제개발전략과 금융. 한국투자금융주식회사(편). 《경제발전과 금융산업》, 63~86. 서울: 한국투자금융주식회사.
- 사공일·L. P. 존스. 1986. 《경제개발과 정부 및 기업가의 역할》. 서울: 한국개발연구원.
- 서광운. 1972. 《한국금융백년》. 서울: 창조사.
- 《서울신문》. 1972. 박대통령 10·17 특별 선언 전문. 10월18일: 2.
- 신성순. 1979. 경제기획원. 신성순 외. 《한국의 경제관료》, 26~74. 서울: 다락원.
- 연세대학교 언어정보개발연구원(편). 2003. 《연세한국어사전》. 서울: 두산동아.
- 오석홍. 2006. 《행정개혁론》, 제5판. 서울: 박영사.
- 오원철. 1995. 《한국형 경제건설 ①》. 서울: 기아경제연구소.
- 《(월간)읍서버》. 1991·10. 인간 박정희 재평가. 172~196.
- 유순달. 1986. 《박정희대통령의 통치이념연구》. 경북대 대학원 박사학위논문.
- 유영준. 1980. 한국역대정권의 국가목표설정과 그 정치적 과제. 「한국정치학회보」 14(1): 47~65.
- 유원식. 1987. 《5·16비록: 혁명은 어디로 갔나》. 서울: 인물연구소.
- 유한열. 1967. 정치가로서의 박대통령. 《소박·박력있는 지도자: 국내외기자가 본 박정희 대통령》. 서울: 고려서적주식회사.
- 윤종철. 2005. 정부혁신의 이념적 성찰: 정암, 율곡, 다산의 사회적 형평성을 중심으로. 《한국부패학회보》 10(3): 89~114.
- 이각범·이은진·초의수. 1995. 해방 50년 노동구조의 변화. 광복50주년기념사업위원회(편). 《광복50주년 기념논문집 4: 사회》, 5~63.
- 이경란. 2002. 《일제하 금융조합연구》. 서울: 혜안.
- 이광규. 1972·12. 농촌발전과 지도자의 역할. 《문화인류학》 5: 151~194.
- 이기준. 1983. 《교육: 한국 경제학 발달사》. 서울: 일조각.

- 이상우. 1986. 《박정권 18년, 그 권력의 내막》. 서울: 동아일보사.
- 이승중. 2003. 정부혁신의 지향과 전략. 《행정논총》 41(3): 25~50.
- 이완범. 1999. 제1차 경제개발5개년계획의 작성과 미국의 역할, 1960~1965. 한국정신문화연구원(편). 《1960년대의 정치사회변동》, 11~157. 서울: 백산서당.
- 이우영. 1991. 《박정희 통치이념의 지식사회학적 연구》. 연세대 대학원 박사학위논문.
- 이종수. 2004·10. 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 《한국행정학보》 38(5): 241~258.
- 이준형. 1991. 《제3·4공화국 지배세력의 민주주의에 관한 비판적 연구》. 서울대 대학원 박사학위논문.
- 이한림. 1994. 《이한림 회상록, 세기의 격랑》. 서울: 팔복원.
- 임의영. 2006·12. 합리성의 행정철학적 논의구조와 H.A. Simon의 합리성 개념. 《한국행정논집》 18(4): 981~1002.
- 임현진·송호근. 1994. 박정희체제의 지배이데올로기. 역사문제연구소(편). 《한국정치와 지배이데올로기와 대항이데올로기》, 169~207. 서울: 역사비평사.
- 전목구. 1966. 《전기 박정희: 인간과 경제》. 서울: 교육평론사.
- 전인권. 2001. 《박정희의 정치 사상과 행동에 관한 전기적 연구》. 서울대 대학원 박사학위논문.
- 전철환. 1981. 수출·외자주도개발의 발전론적 평가: 수출주도형개발과 외국자본. 김윤환 외. 《한국경제의 전개과정》, 165~198. 서울: 들베개.
- 정광업. 1984. 《박정희의 퍼스널리티와 정치행태 분석》. 연세대 행정대학원 석사학위논문.
- 정윤재. 1996. 박정희대통령의 근대화리더십: 그의 “개발독재”에 대한 재검토. 한국정치학회(편). 《한국현대정치사》, 264~303. 서울: 법문사.
- _____. 2002. 박정희 대통령의 근대화리더십에 대한 유교적 이해. 한국정신문화연구원(편). 《유교리더십과 한국정치》, 193~238. 서울: 백산서당.
- 정윤형. 1988. 박정희 정권의 경제개발이념. 이산 조기준박사 고회기념논문집간행위원회(편). 《한국자본주의 성격논쟁》, 396~414. 서울: 대왕사.
- 정일준. 2004. 미국의 제3세계정책과 1960년대 한국사회의 근대화. 노영기 외. 《1960년대 한국의 근대화와 지식인》, 21~57. 서울: 선인.
- 정재경(편). 1994. 《박정희실기: 행정초록》. 서울: 집문당.
- _____. 1997. 《위인 박정희》. 서울: 집문당.

- 정정길. 1992·가을. 대통령의 정책관리 스타일: 경제정책을 중심으로. 《계간 사상》 4(3): 147~170.
- 정태현. 2004. 해방 전후 경제계획론의 수립과 전쟁 후 남북에서의 적대적 분화. 《한국사학보》 17: 241~273.
- 조선일보사 월간조선(편). 1996. 《한국 현대사 秘자료 1백25건》. 서울: 조선일보사.
- 주중환. 1975. 식량 자급률의 저하와 농정의 방향전환(1970년~74년). 전국경제인연합회(편). 《한국경제정책30년사》, 670~684. 서울: 사회사상사.
- 총무처. 1987. 《대한민국 정부조직변천사》. 서울: 총무처.
- 한국군사혁명사편찬위원회(편). 1963. 《한국군사혁명사: 제1편(하)》. 서울: 국가재건최고회의 한국군사혁명사편찬위원회.
- 한도현. 1990. 국가권력의 농민통제와 동원정책: 새마을 운동을 중심으로. 한국농어촌사회연구소(편). 앞의 책, 113~151.
- 한승연. 2005·9. 行政指導의 공식화·비공식화 연구. 《한국행정논집》 17(3): 879~899.
- _____. 2006. 《한국 行政指導 연구》. 경기 과주: 한국학술정보(주).
- 황인정. 1985. 《(증보) 행정과 경제개발: 한국발전정부론》. 서울: 서울대 출판부.
- 宮田節子. 1973·2. 朝鮮における「農村振興運動」: 1930年代日本ファシズムの朝鮮における展開. 「季刊 現代史」 2: 52~90.
- 原朗. 1972. 1930年代の滿州經濟統制政策. 滿州史研究會(편). 《日本帝國主義下の滿州: ‘滿州國’成立前後の經濟研究》, 1~114. 東京: 御茶の水書房.
- 《朝鮮總督府官報》(제70호). 1912. 은행령, 은행령 시행규칙. 10월24일.
- _____(호외). 1928. 은행령. 12월24일.
- 丸山眞男. 1971. 《現代政治の思想と行動》. 東京: 未來社; 김석근(역). 1997. 《현대정치의 사상과 행동》. 서울: 한길사.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Cole, D. C. and P. N. Lyman. 1971. *Korean development: the interplay of politics and economics*. Cambridge, Mass.: Havard University Press.
- Colon Associates Ltd. 1959·11. *United States Foreign Policy - Asia*, Study Prepared at the Request of the Senate Foreign Relations Committee; 콜론·어쏘시에이즈 보고서: 미국의 대아세아정책. 《사상계》 78: 122~129. 1960·1.
- Eisenstadt, S. N. Jul., 1957. Sociological Aspects of Political Development in Underdeveloped

- Countries. *Economic Development and Cultural Change* 5(4): 289~307.
- Emerson, Rupert. Feb., 1960. Nationalism and Political Development. *The Journal of Politics* 22(1): 3~28.
- Janowitz, Morris. 1964. *The Military in the Political Development of New Nations: an Essay in Comparative Analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- More, Thomas. 1516. *Utopia*; 황문수(역). 2000. 《유토피아》. 서울: 범우사.
- Shils, Edward. 1962. John J. Johnson. (ed.). *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. Princeton, N. J.: Princeton University Press; 김규택(역). 1963. 신생국가의 정치적 발전과 군부의 문제. 《군과 정치》, 311~364. 서울: 일조각.
- Song, Byung-Nak. 1994. *The Rise of the Korean Economy*. updated(ed.). New York: Oxford University Press.
- Woo, Jung-En. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- 국회도서관(www.nanet.go.kr) > 전자도서관 > 《한국은행조례》, 《은행조례》.
- 법제처 종합법령정보센터(www.klaw.go.kr).