

한국의 권위주의 정치가 국제개발협력에 주는 시사점*

정 연 승**

논문초록

한국의 경제개발 경험을 개도국과 나누는 데 있어서 한국의 권위주의가 경제개발에 미친 영향에 대한 연구가 부족하다. 이 논문에서 한국의 경제개발에서 권위주의의 역할을 살펴보고, 여러 권위주의 개도국에서 경제개발에 실패하였음에도 불구하고 한국에서 경제개발을 성공하게 만든 한국 권위주의의 특성을 밝힘으로써, 한국의 개발경험을 개도국과 나누는데 있어서 경제정책 이상의 유의점들을 찾아 하였다.

권위주의 정부가 아니었다면 한국은 고위험, 고성파, 고비용의 경제개발정책을 추구할 수 없었을 것이다. 북한과 극한 대립, 한국 국민의 민주주의에 대한 갈망이 권위주의 정부로 하여금 포용적 경제제도를 채택하게 하였으며, 포용적 경제제도로 인한 경제성장과 민주주의에 대한 열망이 한국에서 민주주의를 실현하게 하였다.

한국의 권위주의적 경제개발 경험은 권위주의적 개도국은 포용적 경제제도의 수용을, 민주주의적 개도국은 강력한 정부의 수립을 시사한다.

핵심 주제어: 한국의 권위주의, 한국의 경제개발, 국제개발협력

경제학문헌목록 주제분류: O1, O5, P5

투고 일자: 2013. 3. 28. 심사 및 수정 일자: 2013. 12. 5. 게재 확정 일자: 2014. 4. 11.

* 본 논문은 2012년 12월 국제개발협력학회와 2013년 2월 한국응용경제학회에서 발표한 논문을 수정한 것으로 두 학회 참석자들의 논평에 감사드리며, 두 명의 심사위원과 자문위원의 심사로 논문이 명료하여 진 것에 깊은 감사를 드립니다.

** 한국개도국연구소 소장, e-mail: yschung5102@gmail.com

I. 들어가는 글

한국의 경제개발과 관련하여 한국 사람들에게 불편한 사실 중의 하나는 한국의 경제개발이 권위주의 정권 아래에서 이루어졌다는 점이다. 이러한 불편한 사실에 더욱 주목하게 되는 것은 한국 경제개발 경험이 이제 한국 국민만의 것이 아니라 점차 세계인의 것으로 변하고 있는데 있다. 한국은 제2차 세계대전 이후 개발도상국(앞으로 개도국)에서 산업화를 이루어 지속적으로 발전할 수 있는 경제적 기반을 구축한 것은 물론, 정치적으로는 민주화를 이룬 몇 안 되는 국가이다.

최근의 연구는 정치제도가 경제발전에 영향을 미치는 중요한 변수가 되는 것을 재삼 강조하고 있다. 일반적으로 경제학자들은 경제제도가 경제유인을 결정하고 경제유인이 경제성과를 결정하는 것으로 이해하고 있었으나, 경제제도는 주어지는 것이 아니라 정치제도가 경제제도를 결정하므로 정치제도를 이해하는 것이 절대 중요하다는 것이다. 개발원조와 관련하여서도 원조가 실패하였던 이유가 개도국이 국제기관이나 선진국이 권유하는 경제정책을 몰라서가 아니라, 각 개도국의 정치 현실이 주는 제약과 유인이 외부에서 권유하는 경제정책을 실행할 수 없게 하는데 있다는 주장(Easterly, 2006; Acemoglu and Robinson, 2012)이 설득력이 있어 보인다.

한국의 권위주의 정치가 여러 면에서 한국의 경제개발에 영향을 미친 것을 연구자들이 잘 인식하고 있음에도 불구하고 이에 대한 논의가 활발히 이루어지지 않고 있다.¹⁾ 여러 이유가 있을 것인데 우선적으로 이런 논의가 국내 현실 정치와 관련이 깊다는 점을 들 수 있을 것이다. 국내적으로 권위주의 시절의 경제개발 성과를 놓고 권위주의의 폐해와 개발의 성과를 각각 강조하는 정치적 입장으로 국론이 나뉘어져 있어서, 권위주의가 경제개발에 미친 영향에 대한 논의를 조심스러워 한다. 다음으로 어떠한 정치제도가 경제발전에 보다 나은 지에 대한 논의에 별 진전이 없기 때문으로 보인다. 지금까지 연구에 의하면 민주주의와 권위주의 중 어느 정치체제가 경제개발에 더 도움이 되는지가 확실하지 않다(Haggard, 1990; Przeworski and Limongi, 1993).

그러나 우리가 한국의 개발 경험을 보다 확실히 이해하기를 원하고, 개도국과 개

1) 예를 들어 암스텐(1989), 김형아(2005), 브라진스키(2007)는 한국이 경제개발을 하면서 민주주의 체제에서는 가능하지 않은 정책들을 사용하였다는 것을 저서 곳곳에서 기술하고 있지만, 권위주의로 가능했던 경제정책을 일관되고 체계적으로 다루지 않았다.

발 경험을 효과적으로 공유하려면 한국의 권위주의 정치가 경제개발에 준 영향을 밝히는 일은 피할 수 없는 과제이다. 이 논문의 목적은 한국의 개발경험을 개도국과 공유하는데 있어서 경제개발을 권위주의 정부 아래에서 이룬 것으로 인하여 생기는 질문에 대한 답을 일부 얻는데 있다. 구체적으로 한국의 경제개발에서 권위주의 정치의 역할은 어느 정도였는지?, 민주화를 이룬 개도국이 한국의 개발경험으로부터 얻을 것이 있는지?, 권위주의적인 개도국을 지원하여도 되는지?, 한국이 개도국과 공유하려는 내용에 한국의 정치제도를 포함하는 것이 필요한지?, 등의 질문에 대한 답변을 하려고 한다.

이를 위하여 이 논문에서 다음의 사항들을 논의하고자 한다. 첫째, 한국의 권위주의가 경제개발에 얼마나 영향을 주었는지를 논의한다. 한국의 정치가 권위주의적이지 아니었다면 한국의 경제개발의 경로가 현재와 얼마나 달랐을 것이고, 현재와 같은 경제발전의 성과를 보장할 수 있는지를 가늠하는 것이 필요하다. 이러한 논의는 한국과 다른 정치제도를 가진 개도국에서 한국의 경제경험을 어떻게 수용할 지에 대한 방안을 제시하여 줄 것으로 기대된다.

둘째, 많은 권위주의 국가가 경제개발에 성공하지 못하였지만 한국은 권위주의 정권 아래에서 경제개발에 성공한 원인이 무엇인지를 생각해 본다. 이러한 원인을 알 수 있으면 개도국이 경제개발을 위해서 정치제도를 어떻게 가져가야 하는지에 대한 시사점이 나올 것으로 기대된다. 이 논문에서는 그 원인을 Acemoglu and Robinson (2012)의 연구 결과를 바탕으로 한국 권위주의 정치의 특성에서 찾는다. 그들은 정치와 경제제도를 포용적인 것과 착취적인 것으로 구분하고, 포용적인 정치와 경제제도를 가진 국가는 번성하고 착취적인 정치와 경제제도를 가진 국가는 쇠락한 사례를 신석기시대부터 현대까지 전 지구적으로 찾아서 일관되게 설명하고 있다. 한국은 이들이 규정하는 포용적인 정치제도를 가지지 못하였음에도 경제개발에 성공하였는데 그 이유를 찾는 것이 이 연구의 중요한 과제가 된다.

끝으로 제도적 측면에서 개도국과 한국 개발경험을 공유하는 데 유의할 점을 찾는다. 개도국에는 권위주의 국가도 있고 민주주의 국가도 있으므로 개도국을 정치체제에 따라 구별하여 한국의 개발경험이 시사하는 바를 찾는다.

논문의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서 한국의 권위주의가 역사적으로 어떻게 나타났고, 한국의 경제개발이 권위주의적 정부에 의하여 얼마나 영향을 받았는지를 본다. 제Ⅲ장에서는 많은 권위주의적 정부가 경제개발에 실패했음에도 한국에서 성

공한 이유를 한국의 권위주의 특성에서 찾는다. 개발 협력과 관련하여 개도국 정치와 경제제도에 대한 한국 제도의 시사점은 제Ⅳ장에서 논의한다. 끝으로 지금까지 논의가 국내 학계나 개발협력 전문가들에게 시사하는 점을 끌어낸다.

Ⅱ. 한국의 권위주의 정치와 경제개발

건국 이후 역대 정권의 권위주의 성립 과정과 특징을 시대 순으로 간략히 기술하고 시대별로 권위주의 정치와 경제개발의 관계를 논의한다. 시대별 기술에 앞서서 권위주의에 대한 정의와 한국에서 권위주의가 들어서게 된 국내외 여건에 대하여 설명한다.

1. 한국의 권위주의 정치

권위주의는 제2차 세계대전 후에 제3세계에 나타난 정치체제로 서구와 같은 완전한 민주주의도 아니고, 나치나 스탈린 치하의 전체주의도 아닌 그 중간의 성격을 가진 정치체제를 지칭한다. 권위주의 정치체제는 집권 여당에 비하여 취약하나마 야당이 존재하고, 나치나 공산주의와 같은 정교하고 지도적인 이데올로기와 동원 체제를 구비하지 아니하나, 한 사람의 지도자나 소수의 집단이 영성히 정해진 제한 속에서 권력을 행사하는 체제로 정의된다.²⁾ 권위주의 체제는 민주주의 체제와 대비하여 시민 자유, 정치적 경쟁, 야당과 이익단체 행동에 제한이 있는 체제이다.³⁾ 한국에서 권위주의는 전통적인 권위주의적 사고와 체제 위에 정부가 정보기관, 경찰 등을 통하여 야당 탄압, 선거 부정, 언론 자유 제한, 노동조합의 결성과 활동에 대한 탄압을 하는 형태로 주로 나타났다.

한국에서 어느 기간이 권위주의에 속하는 가에 대하여 통일된 견해가 존재하지 않는 것으로 보인다. 한국은 1948년 건국 이후 군정 기간을 제외하고는 대통령과 국회의원을 선출하는 선거를 계속하여 왔으므로 민주주의를 형식적으로 지키기는 하였으나, 적어도 1987년까지는 예외적인 기간을 제외하고는 한국의 정치체제는 실재에 있어서 대체로 권위주의 체제의 특성을 보여 왔다.

2) Linz(1970, p. 255). 오명호(1999, pp. 175-176)에서 재인용.

3) Haggard(1990), p. 254, 각주 1.

1988년 이전 기간으로 제헌국회 2년 기간(1948-1950), 4.19 직후 민주당 집권 시기 1년(1960-1961) 과 군정이 민정으로 이양되고부터 유신이전의 공화당 정권기간(1963-1972) 까지는 대체로 자유롭고 공정한 선거가 실시되었고 주요 정책에 대하여 자유롭게 토론이 이루어졌다는 면에서 민주주의 시기라고 평가되기도 한다(오명호, 1999, pp.178-79, 276-81, 324-32). 헌팅턴(2011, p. 374, 〈표 5.1〉)은 한국을 제2차 세계대전 후와 1987년 민주화 이전 기간 중에 민주주의 통치기간이 10-19년에 속한 국가군의 국가로 분류하였고, 이헌창(2011, pp.469-70)도 1960년대 박정희정부는 강력한 정부이지 독재정부는 아니라고 기술하고 있다.

문제가 되는 다른 기간은 노태우정권 기간이다. Cumings(1999, pp.69-70)와 Acemoglu and Robinson(2012, p.93)은 건국 이후 1992년까지 한국을 권위주의적 국가로 간주하고 있다. 집권세력이 지난 권위주의 정권과 같아서 그렇게 간주하는 것 같다. 그러나 노태우정권 시기 초반부터 여소야대의 국회가 구성되어 야당이 정국의 주도권을 행사하였고, 노동운동을 비롯하여 경제, 사회 등 각 부문이 민주화의 열풍에 휩싸였던 것을 감안하면 이 기간을 권위주의 정권으로 간주하기 어려운 측면이 있다. 민주화의 핵심이 정권의 교체가 가능한 공정하고 자유로운 선거의 실시와 인권과 시민자유권의 존중에 있으므로, 한국은 1987년 중반부터 민주화를 연속적이고 안정적으로 추진하였다고 하겠다.⁴⁾ 여기서는 1948년 건국부터 1987년 민주화 이전까지 한국이 대체로 권위주의 체제 아래 있었다고 보고 논의를 전개해 나간다.⁵⁾

한국의 정치체제에 지대한 영향을 미친 미국이 민주주의를 선호하였음에도 한국이 1987년까지 권위주의체제에 머무르게 된 데는, 제2차 세계대전이 끝나고 형성된 세계적인 냉전 구조 아래 한국이 북한과 첨예하게 대치한 것이 주요 요인이라 할 수 있다. 해방 후 한국은 좌익세력과 우익세력 간에 다툼이 심하였다. 한국은 여순·순천 반란사건을 진압하고, 1948년 12월에 공산주의 사상의 전파와 공산주의자의 활동을 막기 위하여 국가보안법을 제정하였다. 국가보안법은 의사 표현과 출판물

4) 민주주의가 의미하는 내용에 대하여 많은 논쟁이 있었는데 지금은 정치학자들 간에 대체로 합의가 이루어졌다. 이제 정부형태로서 민주주의는 정부권위의 원천이나 목적보다 절차적 민주주의의 의미가 강하다. 민주주의는 정권을 차지하려는 집단이 자유롭게 득표 경쟁을 하고, 보통 성인들이 공정하고 주기적인 선거를 통해 정권을 선출되는 정치체제를 의미한다(헌팅턴, 2011, pp.26-35).

5) Freedom House는 1988년부터 한국을 자유로운 국가로 분류하고 있다.

및 인권에 대한 제한을 두는 근거가 되는 법률로, 실제로 있어서 공산주의자나 동조자들 뿐 아니라 보수 우익정권을 반대하는 사람들의 탄압에 이용할 수 있었다. 남·북간의 적대적 대치는 한국이 민주주의에서 권위주의로 가는 쉬운 통로를 마련한 것이다.

그러나 권위주의 체제는 정부가 경제개발을 하는데 있어서 필요한 정치적 안정을 확보하고, 정부가 이익집단의 간섭에서 벗어나 장기적인 관점에서 경제개발을 계획하고, 기업과 노동의 통제는 물론, 관료와 국민을 동원하는데 편리한 정치적 체제이기도 하였다.

2. 시대별 권위주의와 경제개발

제1공화국, 제2공화국, 군정기간, 제3공화국, 유신체제, 제5공화국으로 권위주의의 시대를 구분하고 시대별로 권위주의와 경제개발의 연관관계를 설명한다. 제2공화국은 민주적인 정부임에도 포함하였는데, 제2공화국의 민주주의 경험이 다음 시대에 영향을 미쳤기 때문이다. 군사정부를 별도로 구분한 것은 군정기간은 계엄령 하에서 있었던 기간으로 불완전하지만 민주주의의 형식을 갖추어 통치한 제3공화국과 구별되어서 이다.

1) 제1공화국 시기⁶⁾

1948년 최초의 선거로 성립된 이승만 정권은 한국전쟁이 발발하기 이전에는 의회 민주주의를 지켜나갔으나 전쟁 중인 1952년의 발췌개헌안을 통과 시키면서 권위주의 정권으로 들어섰다(오명호, 1999, pp. 155-7). 이승만은 제헌국회에서 대통령에 선출되었지만 국회에서 2대 대통령으로 선출될 수 없는 것을 알고, 대통령 직선제로 개헌을 추진한다. 이승만은 경남, 전북 일대에 계엄령을 선포하고 국회의원들을 강제로 연행하는 등의 방법을 동원하여 개헌안을 국회에서 통과시킨다. 전쟁 중이었기 때문에 가능하였던 이 개헌으로, 국회에 치우쳐 있던 권력의 중심이 국회에서 행정부로 옮겨가고 대통령의 권한이 크게 증대한다(오명호, 1999, pp. 156-7).

여당인 자유당은 초대 대통령의 임기 제한을 1954년 개헌으로 없애고, 1958년에

6) 보다 자세한 사건의 전개와 의미는 오명호(1999) 3장, 이현창(2011) 10장 4, 5, 6절, 브라운스키(2007) 1장을 참조.

는 신국가보안법을 제정하여 국회에서 통과시킨다. 신국가보안법은 반공체제를 강화한다는 명분을 내세워 입법하였지만 실제로 있어서 야당세력을 탄압하고 통제하는데 이용하였다. 자유당 정권은 1960년 3월 15일 대통령 선거에서 야당의 선거운동에 대한 조직적인 방해, 투표과정에서 관권개입, 투표부정 등 유례없는 부정을 하여, 야당의 무효투쟁과 학생들의 대규모 시위로 이승만 대통령이 결국 물러나게 된다.

자유당의 반대세력에 대한 탄압은 광대하지도 않고, 근멸하려고 하지도 않아서 자유당 시절은 느슨한 권위주의 시대라 평가된다(오명호, 1999, p. 177). 이승만과 우익 세력은 서구민주주의는 한국 현실에 적합하지 않으며 한국 실정에 맞는 민주주의 제도를 만들고 정착시키는 것이 필요하다고 보았다(오명호, 1999, pp. 151-4).

자유당 정권은 권위주의적인 정치를 유지하였지만 경제적인 발전은 별로 이루지 못하였다. 이승만은 한국경제를 미국과 일본경제로부터 자립시키고자, 그 당시 거의 유일한 투자재원인 미국의 원조로 발전소, 교량 등 사회간접시설과 비료, 시멘트, 판유리 등 기초자재를 생산하는 공장 건설을 추진하기는 하였으나, 국가경제개발의 측면에서 미국의 원조를 경제 재건에 잘 이용하지 못한 것으로 판단된다. 이승만은 귀속재산의 처분, 원조 원자재와 수입권의 배분 등을 경찰의 조직 확대에 사용하거나 정치자금을 제공하는 사람들에게 나누어 주었다(브라진스키, 2007, pp. 66-79). 자유당 정권 기간에 부정부패가 심하였고 정부 운영이 비효율적이었다.

1953-62년간 국민총생산은 연평균 4.2%, 1인당 국민소득은 1.5% 증가하여 1인당 GNP가 1953년에 67달러에서 1962년에 87달러가 되었다(이현창, 2011, p. 443). 반면에 북한은 1950년대에 고성장을 이루어 1960년대에 들어서는 시점에 1인당 GNP가 한국의 그것에 비하여 두 배가 넘는 수준에 도달했다(강상중과 현무암, 2010, p. 245).

자유당은 줄어드는 미국의 원조를 원활히 사용하기 위하여 ‘경제개발 3개년 계획’을 수립하고 1959년 12월에 확정하였다. 그러나 자유당 정권은 경제 계획을 실행할 의지가 없는 것으로 보이는 것이, 국무회의에 상정된 지 1년이 넘어서야 3개년 계획을 채택하였다. 이 계획은 4·19 혁명으로 사장되었다(김흥기, 1999, pp. 51-3).

2) 제2공화국 시기⁷⁾

4·19 의거로 이승만 대통령이 하야하고 자유당 정권이 붕괴된 후에, 한국은 서

구식 민주주의를 실험하나 경제개발을 추진하는데 실패한다. 허정 과도정부는 자유당 정권의 권위주의적 정치의 병폐에 대한 국민적 인식을 반영하여 정부체제를 대통령 중심제에서 내각책임제로 바꾸는 개헌을 한다. 또한 새로운 헌법에는 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 훼손하지 못하게 하는 내용과 언론, 출판, 집회, 결사의 사전허가 또는 검열제를 금지하는 내용을 포함하였다.

총선 결과 야당이었던 민주당이 압도적인 승리를 하여 집권을 하였다. 그러나 총리 선출을 둘러싸고 민주당은 신·구파로 분열하여, 내각총리 자리를 차지하지 못한 민주당 구파는 신민당으로 분당을 하고 야당의 역할을 자처하였다.

자유로운 정치적 환경 속에서 그동안 금기시되었던 혁신계 세력이 새로이 등장하여 그 조직과 세를 확장하고, 4·19 의거의 주체였던 학생들을 비롯하여 교원노조, 종교세력 등 다양한 집단과 사회단체들이 각기의 이해와 목적을 달성하기 위해 적극적이며 경우에 따라서는 과격한 집단행동에 나섰다. 반면에 정부 권한의 대폭 축소와 경찰의 친일 세력에 대한 숙청으로, 민주당 장면 정권은 정치적, 사회적 혼란에 적절하게 대응을 하지 못하였다. 1961년에 들어서면서 정부는 시위에 대한 유화 정책을 버리고 강경노선으로 돌아서서, 반국가단체의 활동을 금지하고 평화적 시위를 유도하려는 반공임시특별법과 집회와 시위운동에 관한 법률을 개정하려고 하였으나 실패하였다(오명호, 1999, pp. 231-238). 혁신계와 학생, 언론, 지식인들의 반대에 일부 국회의원들이 동조한 결과였다. 정치적, 사회적, 경제적 혼란이 계속되는 가운데 민주당 정권은 군사 쿠데타로 전복되었다.

민주당 정권은 내각 수립 후 경제제일주의를 표방하고 농촌의 절량농민들과 도시의 실업문제를 해결하기 위하여 국토건설사업을 즉각 착수하였다. 그러나 경제건설에 대한 의욕과 계획성에도 불구하고 자금 확보가 어려웠다. 10만 명의 감군에 의한 예산 절약과 미국의 원조 및 일본으로부터 차관 도입으로 국토건설사업의 재원을 조달하려고 하였으나, 군의 반발, 미국의 원조 지연과 한일국교 정상화 회담의 교착으로 재원조달에 실패했다(오명호, 1999, pp. 215-6).

미국이 무상 원조에서 유상 원조로 원조계획을 전환하면서, 장기 개발 계획을 수립한 저개발 국가에 대하여 중점 지원을 실시하겠다고 하자, 민주당 정부는 5개년

7) 각종 사건의 전개와 의미에 대한 보다 자세한 내용은 전계서 오명호(1999) 4장 참조.

경제개발계획을 작성하게 된다. 민주당 정부는 정부의 강력한 참여와 지도를 가미한 혼합경제 체제와 불균형 성장 전략을 개발 계획의 기조로 삼은 경제개발 5개년 계획을 1961년 5월 10일에 성안하였지만, 5·16 혁명으로 인해 인쇄 단계에서 폐기되었다(김흥기, 1999, pp. 53-5).

장면 정부는 재정적자 관행과 정치적 부패를 없애기 위해 환율, 금리, 공공요금 등의 현실화를 추진하여, 1961년 1월과 2월에 달러 당 650환을 1,300환으로 한국 돈의 가치를 반으로 떨어뜨렸으나, 의료, 연료, 일용잡화 등 필수품의 물가가 급등하여 국민들의 불만이 커지는 결과를 초래했다(오명호, 1999, p. 227).

경제개발과 관련하여 민주당 정부의 최대 문제는 법적으로 정부가 강력한 힘을 가질 수 없었고, 여당이 국회에서 절대 다수를 확보하지 못하여 정치적 안정을 이룩할 수 없는데 있었다.

3) 군정기간

1961년 5·16 쿠데타로 군사정권이 들어섰다. 군사정권은 비상계엄을 선포하고 국회와 지방 의회를 해산하였으며, 정당과 사회단체의 정치활동은 물론이고 모든 집회의 금지와 언론, 출판의 사전검열을 시행하였다. 각료와 차관급 인사 전원과 많은 수의 정당인, 사회단체 관계자, 교직원 등을 체포하였다(오명호, 1999, p. 261).

군사정부는 정치인들의 정치적 활동의 자유를 제한하고 일부 사람들의 인권과 자유를 침해하는 조치를 취하였지만, 불량배 소탕, 퇴폐영업 단속, 축첩 공무원 숙청 등의 사회기강 확립과 내핍생활의 권장, 근면정신 등을 고취하는 사회운동을 벌인 것은 국민들로부터 호의적인 반응을 얻었다.

군사정부는 국민 정서를 반영한 과감한 정책들을 시행하였는데, 쿠데타 후 한 달이 되기 전인 6월 10일에 ‘농어촌고리채정리법’을 제정하여 농가부채의 탕감을 시행하였고, 6월 14일에는 ‘부정축재처리법’을 공포하여 재벌들의 부정한 축재를 처벌하고 환수하는 조치를 취하였다(오명호, 1999, pp. 264-8).

군사정부는 그들의 정치적 기반을 강화하기 위한 시책들도 빠르게 진행시켰는데, 1961년 6월에 이미 중앙정보부를 창설하였다. 국가안전보장과 관련한 국내외 정보를 수집하는 기관으로 설립되었지만 정치적 목적에 쉽게 동원될 수 있는 성질을 가진 기구였다. 중앙정보부는 모든 고위공직자들을 심사하였으며 군사정부에 비판적

이거나 잠재적인 반혁명세력을 색출하는 작업을 하였다(Kim Hyung-A, 2011; 오명호, 1999, pp. 265-7). 군사정부는 중앙정보부의 내사를 거쳐 1962년 3월 민간정치인들의 정치활동을 제한하기 위한 법률을 제정하였다.

군사정부는 경제개발에 대한 의욕이 매우 커서 개발계획의 수립과 집행을 조급히 시행하려 하였다. 군사혁명의 주동자인 박정희는 1961년 5월 20일 경 이미 경제개발계획을 작성하여 줄 것을 전문가들에게 의뢰하여, 7월 22일에는 경제개발 추진을 위한 경제기획원 신설과 ‘제1차5개년경제개발계획안’을 발표하였다(오명호, 1999, p. 268).

실행계획을 포함한 최종 제1차5개년경제개발계획(1962-66)은 1962년 1월에 발표되었다. 제1차5개년경제개발계획은 사회 경제적인 악순환을 시정하고 자립경제 달성을 위한 기반 구축을 기본 방침으로 하고, 군사정부의 정책과 민주당의 기 개발계획을 혼합하여 만들었다(김흥기, 1999, pp. 55-8).

자유당 정부가 자유경제 체제를, 민주당 정부가 혼합경제 체제를 지향한 것에 비하여 군사정부는 국가지도를 내세우며 경제 개발에서 정부의 역할을 보다 강조했다. 또한 그간의 경제계획들이 대체로 5% 수준의 성장률을 목표로 하였으나, 군사정부는 일본의 소득배증 계획의 성장률을 참고하여 7.1%의 높은 성장률을 목표로 내세웠다. 그러나 제1차5개년계획은 자금조달에 대한 확고한 방안이 없이 급조한 경제계획이라는 문제를 가지고 있었다(김흥기, 1999, pp. 66-7).

군사정부는 1962년 6월 화폐개혁을 단행하여 민간의 유휴자본을 동원하려 하였으나 민간의 저축 자산 부족으로 실패하고 외자 유치 노력도 실패한 가운데, 일기불순으로 작황마저 나빠져 경제 상황은 급격히 악화되었다(김흥기, 1999, pp. 69-70).⁸⁾ 제1차5개년경제개발계획 1차 연도인 1962년의 경제성장률은 2.2%에 그쳤고 외환보유액이 1억 달러를 밑도는 외환위기의 징후가 나타났다. 경제기획원은 1962년 11월에 제1차5개년경제개발계획의 전면 수정에 착수하여, 1964년 2월에 1964-66년까지 3개년을 대상 기간으로 하고 성장률 목표를 7.1%에서 5%로 낮추는 수정된 계획을 발표하였다. 이 때 한국은 외화의 제약으로 수입 대체적 공업화 전략을 포기하고 수출지향적인 공업화 전략을 채택하게 된다(김흥기, 1999, pp. 71-2). 군사정부는 군정을 연장하려다가 미국의 반대로 번복하고, 1963년 12월까지 선거를 하여

8) 1962-3년 기간에 외화도입이 지지부진하자 박정희는 실의에 빠진 나머지 폭음으로 날을 지새우며 군에 복귀할 것을 고민하였다고 한다(김흥기, 1999, pp. 141-2).

민간정부에 이양하기로 한다.

군사정부 기간에 한국은 계엄령 아래 있었음으로, 당연히 정부는 권위주의적 정부였지만 경제개발에 성공하지 못하였다. 무엇보다도 외자유치를 하지 못하는데 그 원인이 있는데, 그 당시 미국은 군사정부를 호의적으로 보지 않았고, 한국에 대한 투자에 확신을 가질 수 없었다(김홍기, 1999, pp. 63-6). 외부에 신뢰를 줄 수 있는 계획과 실적이 없이 외자 유치를 하는 것은 어려운 일이었다.

4) 제3공화국 시기

제2공화국의 민주당 정부가 정치적 혼미를 가져오고 시급한 사회, 경제적 문제를 해결하지 못한 가장 큰 원인이 의원내각제에 있다는 일반 인식을 배경으로 군사정부는 강력한 대통령 중심제를 핵심으로 하는 개헌안을 마련하였다. 개헌안에 의하면 대통령은 국회의 권고나 동의 없이 국무총리와 국무위원을 임명할 수 있었으며, 국회의원 선거에 입후보하려면 반드시 정당의 추천을 받아야 하고, 소속정당을 탈당하면 자동적으로 의원직을 상실하도록 하여, 국회의원들을 소속 정당의 통제 아래 두려고 하였다. 또한 비례대표제를 도입하여 제1당이 국회의 과반석을 차지하는데 유리하게 하였다(오명호, 1999, p. 272; Haggard, Kim and Moon, 1991, p. 858).

또한 일부 정치인들의 정치활동을 금지하고, 학생, 교직자, 국영과 준국영 기업체의 직원과 공무원, 군인, 노동지도자 등의 정당 가입을 금지하여 5·16 쿠데타 주도세력들에 유리한 경쟁 조건을 만들었다(오명호, 1999, p. 273).

민정을 위한 1963년의 대통령 선거에서 쿠데타를 이끌었던 박정희는 근소한 차이로 대통령에 당선되었는데, 이 선거는 비교적 공정하게 이루어진 것으로 평가된다. 4년이 지난 1967년의 대통령 선거에서 박정희는 경제성장의 업적으로 여유 있게 상대 야당 후보에 이겨 재선에 성공하였으나, 곧 대통령 3선을 위한 개헌을 하였다. 박정희는 세 번째로 대통령 입후보를 한 1971년 선거에서 경제성장의 업적에도 불구하고 장기집권에 대한 국민들의 반발과 영구집권에 대한 우려로 재선 선거에 비하여 힘들게 승리한다.

제3공화국 시기에 박정희정권은 국력을 경제개발에 집중하여 괄목할만한 성과를 이루었다. 제1차5개년계획 기간(1962-66년)에 연평균 7.8% 성장하였고, 제2차5개년계획기간(1967-71년)에는 연평균 9.6% 성장하였다.

박정희는 집권 초기에 경제개발을 추진하는데 야당과 학생을 중심으로 한 반정부

세력의 반대를 극복하는데 어려움이 컸다.⁹⁾ 박정희정권이 학생을 중심으로 한 강력한 반정부세력을 계엄령으로 꺾고¹⁰⁾ 한일국교정상화와 한국군의 월남파병을 성공시키자, 국내외 기업인들은 한국정부가 정치적으로 안정을 유지할 수 있는 능력이 있는 것을 믿게 되었다(오명호, 1999, pp.286-7). 4·19로 이미 정권을 퇴출시킨 경험이 있는 학생들과 야당의 시위를 무력화하는 데는 중앙정보부를 비롯한 권위주의적 통치 기구가 중요한 역할을 하였을 것이다. 박정희는 경제 문제는 경제기획원을 중심으로 해결하려 하였고, 정치적인 문제는 중앙정보부를 통하여 해결하려 하였다(Kim Byung-Kook, 2011).¹¹⁾

한·일국교정상화와 월남파병의 성사는 경제개발을 위하여 필요한 자금을 확보하는데 큰 역할을 하였다. 한·일국교정상화로 일본으로부터 총 5억 달러에 달하는데 일본 청구권자금을 받을 수 있게 되었는데, 그 당시 한국의 수출 규모가 1억 달러인 것을 감안하면 상당히 큰 액수의 자금이다(김흥기, 1999, pp.187-9). 한국군의 월남파병으로 한국이 베트남에서 벌어들인 외화수입도 상당하였는데 1966-70년간 총 6억 2,502만 달러에 달하였다(김흥기, 1999, pp.189-91).

경제개발을 하면서 정부가 우선적으로 해야 할 일은 경제구조를 원조의존 구조에서 자립경제 구조로 바꾸는 일이었다. 1950년대 말에 미국의 한국에 대한 원조 삭감이 시작되었고, 미국은 한국이 경제적으로 자립할 것을 원하였다. 한국은 자립경제로 가기 위하여 대폭적인 환율과 금리의 인상, 인플레이의 축소, 세수의 확대를 기하여야 했다. 미국의 지원이 있었지만 야당의 반대 및 기득권층의 반발에 비추어 이러한 과업은 개도국의 민주주의 정부가 추진하기 어려운 과제들이었다. 원화 가치를 1964년에 1달러 130원에서 255원으로 절하하였고, 1965년에는 정기예금 금리와 대출 금리를 각각 15%에서 30%와 16%에서 26%로 인상하였으며, 국세청을 신설하고 강력한 권한을 부여하여 정부 세수를 1964년 292억 원에서 1968년에 1,564억 원으로 증대하였다.^{12) 13) 14)}

9) 일본과 국교정상화와 관련하여 중요한 역할을 한 미국 정부의 활동에 대한 보다 자세한 내용은 브라진스키(2007, pp.225-31)를 참조.

10) 학생들의 시위는 정권을 심각하게 위협하는 것으로 박정희는 말년에 혼잣말처럼 '6·3사태 때 어떻게 그걸 이겨냈는지 모르겠어. 지금 같으면 못할 거야'라고 하였다고 한다(허문명, "허문명 기자가 쓰는 '김지하와 그의 시대, <100> 갈등,'" 동아일보 인터넷 판, 2013, 8. 29.).

11) 박정희는 중앙정보부를 통한 탄압과 공작으로 야당을 약화시켜 야당이 정부에 강력한 반대 투쟁을 하기 어렵게 하였다.

정부는 이러한 경제 개혁으로 수출을 증대하기 위한 시장 질서를 마련하는 한편, 수출 기업에 자금, 조세 등에서 각종 혜택을 주었다. 또한 정부는 월례 수출진흥확대회의를 열어서 정부와 기업이 서로 의견을 교환하는 자리를 마련하여, 수출 기업의 어려움을 해소하기 위해 노력하였다. 수출 목표를 품목별, 지역별, 중요 기업별로 할당을 하고 수출 목표의 달성 여부에 따라 혜택과 불이익을 부과함으로써, 의욕적인 수출 목표가 달성되는데 차질이 없게 하였는데(Haggard, Kim and Moon, 1991, pp. 865-6), 이는 민간 기업의 생사여탈권을 거의 가졌다고 할 수 있는 정부에 의하여 주도된 것으로 민주정부 아래에서는 추진하기 적합한 성질의 정책은 아니다.

정부는 기업의 투자를 독려하는 한편, 기업이 어려움에 직면하면 직접적인 구제도 마다하지 않았다. 개발기간을 통하여 기업들은 정부의 개발계획에 맞추어 투자를 하면서도 기업의 경영권을 유지하기 위하여 과도한 부채를 지게 되는데, 이러한 취약한 재무구조는 불황에는 기업을 도산으로 이끈다. 1972년에 정부는 경기불황으로 기업의 대량 도산이 우려되자, 사채의 원리금 상환을 유예하고 조정하는 '8·3 긴급경제조치'를 취하여 기업의 재무적 어려움을 완화하였다. 이 조치는 박정희 정부의 기업에 대한 정부의 암묵적인 약속의 이행으로, 기업의 정부에 대한 신뢰를 절대화하는 것이었다. 이 조치는 채권자의 재산권을 침해하는, 자본주의의 근본을 훼손하는 조치로 민주주의 정부에서는 생각하기 어려운 조치라 하겠다.

개발 초기에 박정희 대통령의 3대 사업으로 일컬어지는 경부고속도로 건설, 포항제철소 건설, 새마을운동도 야당과 언론 및 전문가들의 반대에 직면하였다. 고속도로 건설과 포항제철소의 건립은 세계은행 등 해외의 반대가 심하여 자금 확보가 쉽지 않았다. 권위주의 정부가 아니었다면 고속도로와 포항제철소 건설은 그 당시에

-
- 12) 환율이 인상되면 정부의 유엔군 대여금의 상환 달러가 감소하고 차관의 원리금 상환부담이 증가하며, 대출금리 인상은 기업의 금리 부담을 증대시키고, 세수증대는 국민과 기업의 조세부담을 증가시킨다.
 - 13) 박정희대통령은 세금감면을 목적으로 정치적 압력을 동원하는 것을 국세청이 막아낼 수 있도록 국세청장을 강력히 지지하였다(박종기, 2005, p. 257).
 - 14) 브라진스키(2007, pp. 238-250)는 제3공화국 초기에 정부의 개혁정책이 기득권층, 기업, 정당, 언론사들의 격렬한 반대에도 불구하고 정부의 강력한 리더십으로 성공하였다는 것과 한국 정부에 대한 미국의 지원 내용을 미국 대사관이 미국 국무부에 보낸 보고서 등의 미국 자료를 통하여 보이고 있다.

이루어지지 않았을 가능성이 크다. 새마을운동은 정부 지원에 차이를 두어 마을 단위의 경쟁을 유도하였는데, 자치적인 지방정부가 있는 민주주의 체제 아래에서는 문제의 소지가 있는 방법이다.¹⁵⁾

원래 박정희는 대통령의 두 번째 임기가 종료되는 1971년에 대통령직을 떠나게 되어 있었다. 공화당에는 김종필을 박정희 이후 대통령 후보를 내세우려는 세력이 있었으나 박정희는 이들 세력을 중앙정보부를 통하여 협박과 회유를 하여 무력화하였다. 1969년 7월 박정희는 개헌안이 국민투표에서 부결된다면 즉각 대통령직을 사임하겠다는 배수의 진을 치고 개헌을 추진하였다. 1969년 10월 대통령직의 3선을 허락하는 개헌이 국민투표에서 확정되었고, 박정희는 1971년에 대통령에 세 번째로 당선되었다. 권위주의 체제가 아니었다면 박정희는 장기 집권을 할 수 없었을 가능성이 크고, 박정희의 장기 집권이 아니었다면 한국의 경제개발은 지금과 다른 모습일 가능성이 크다. 박정희의 후계자가 박정희와 같은 정도로 국정을 장악하고 경제개발을 계속할 수 있었는지는 단지 추측만 가능할 뿐이다.

5) 유신 체제 시기

1968년 1월에는 북한의 무장 게릴라에 의한 청와대 습격사건이 있었고, 1969년 7월 25일에는 미국 닉슨대통령의 ‘닉슨 독트린’ 선언이 있었다. 미국은 1971년 2월 주한미군 6만 명 중에서 1개 사단(약 2만 명)의 철수를 완료하고, 나머지 지상군도 1976년경에는 철수하겠다고 발표했다(오원철, 1999, p. 387). 이러한 국내외 정세 변화에 북한의 무력 남침을 자주적으로 방어하기 위한 국력의 신장을 단기간에 이루어야 한다면, 박정희는 1972년 10월에 비상계엄을 선포하고 대통령 간선제와 임기 제한이 없는 유신헌법을 발의하였다.

유신헌법에는 대통령의 긴급조치 권한이 포함되어 있었는데 긴급조치로 모든 형태의 파업이 불법이었고, 정권에 대한 어떤 비판도 국가안보의 위반으로 간주될 수 있었다(커밍스, 2001, p. 514).

유신체제와 중화학공업화는 뗄 수 없는 관계다. 박정희는 북한의 무력 위협에 대항하기 위해서 방위산업을 육성하여야 하고, 방위산업을 육성하기 위해서는 중화학공업화가 필요하다고 보았다. 박정희는 1968년 1월 북한 무장 게릴라가 청와대를

15) 참고로 인도가 경제개발에 뒤쳐진 이유로 중앙정부가 지방정부의 요구를 무시할 수 없는 것을 들고 있다(Herring, 1999).

습격하는 사건이 벌어지자 곧 250만 명 병력의 향토예비군을 창설하였고, 1970년 6월 초 서해안 연평도에서 북한 고속정이 한국 경비정을 납치하는 사건이 일어나자 박정희는 예비군 250만 명을 경화기(개인화기와 박격포)로 무장시킬 계획을 세웠다. 미국은 1970년대 초반까지 한국이 자체적으로 무기를 만드는 것을 반대하였으므로, 한국 스스로 군수공장을 세울 수밖에 없었다. 처음에 외자를 유치하여 군수공장을 건설하려고 하였지만 차관을 제공하려는 국가를 찾지 못하여, 1971년 11월에는 민수를 위한 기업에서 병기도 개발하고 생산하는 쪽으로 방위산업 개발전략을 바꾸었다. 박정희는 방위산업 육성 뿐 아니라 수출을 획기적으로 증대하기 위해서는 중화학공업화가 필요하다는 것을 인지하고 1972년 5월 중화학공업화 계획 수립을 지시하였다(오원철, 1999, 13장, 16장).

한국전쟁 이후 소련은 전쟁복구의 기본방향을 북한경제의 자립에 두고 중화학공업 위주로 지원을 하여, 북한군이 필요로 하는 각종 병기, 탄약, 장비를 자체 생산할 수 있도록 하였다(오원철, 1999, pp.369-70). 1970년대 초 북한은 남한에 비하여 군사력이 3배 정도 강력한 것으로 평가되었다(오원철, 1999, p.386). 닉슨이 주한미군 1개 사단을 철수하면서 한국의 강력한 요구로 1971년에 M16 소총을 생산하는 공장 건설을 지원하기로 하였으나 미국은 매우 느리게 진행시켰다(오원철, 1999, 12장). 한국은 방위산업 육성에 진력을 다해서 짧은 기간에 경화기 뿐 아니라 중화기, 나아가서는 유도탄까지 개발하게 된다. 1978년 9월 한국은 성공적으로 유도탄을 발사하여 세계에서 일곱 번째 유도탄을 생산해낸 국가가 되었다(오원철, 1999, 14장; 김형아, 2005, p.332). 미국의 반대에도 불구하고, 방위산업을 빠르게 발전시킬 수 있었던 이유 중의 하나는 한국이 비밀리에 병기 개발을 시작하여 미국으로 하여금 어쩔 수 없이 병기개발을 지원하게 한 데 있다. 절대 권력을 가진 대통령이 강력하게 밀어붙였기 때문에 가능한 일이었다(오원철, 1999, 14장).

박정희는 경제민족주의의 원칙을 가지고 중화학공업화를 추진하여 그 주체가 국내기업이 되도록 하였다. 외국 기업의 직접 투자를 최소한으로 하고, 주로 재벌 기업들이 자금과 기술을 외국에서 도입하여 중화학공업화를 시작하게 하였다. 중화학산업은 산업의 성격 상 국제 경쟁력을 획득하는데 긴 기간이 필요하므로, 유신정권이 오래 유지될 것으로 생각되지 않았다면, 국내기업들은 중화학공업화에 적극적으로 참여하지 않았을 것이다.¹⁶⁾ 중화학공업화를 추진할 당시에 회의적인 기류가 사회전반에 강하게 있었던 것을 감안하면, 민주주의 정권 아래 중화학공업화가 추진

되었다면 추진의 계속성에 대한 의문으로 기업의 참여가 저조하였을 것이다.

중화학산업은 규모의 경제가 있어서 국내 시장 수요를 충족하는 시설 규모로는 국제경쟁력을 가질 수 없으므로, 중화학산업화가 성공하기 위해서는 국내 기업은 해외시장에서 경쟁력이 있는 제품을 만들어야 했다. 막대한 시설 투자와 기술 도입이 필요하였고 이러한 투자는 국내 기업들의 재무 상태를 악화시킬 수밖에 없었다. 기업들은 취약한 재정에서 적자를 조속히 벗어나기 위해서는 새로운 기술을 익혀서 품질이 일정 수준에 도달하는 것이 중요했으므로, 직원과 노동자들을 긴 시간의 노동으로 몰아가지 않을 수 없었다. 정부는 기술도입 허가권과 노동관련 기관을 통하여 기업의 기술도입과 노동의 통제를 지원하였다. 또한 정부는 중화학공업화 초기에 국내시장을 보호하여야 하는 한편, 과도한 독과점 행위를 막는 역할도 하여야 했다. 박정희는 중화학공업화를 고위험, 고성과, 고비용의 방법으로 추진하였는데 (Kim Byung-Kook, 2011), 권위주의 체제라서 가능한 전략이었다.

유신체제는 정부가 관료들, 관료는 기업가를 통제하기 쉬운 체제였다. 동일 정권이 관료들의 인사권을 장기적으로 가질 수 있었고, 관료들은 은행 대출과 외자도입 심사권을 가지고 있었다. 한국은 기업에 대한 국가 권력이 다른 국가에 비하여 컸다(암스텐, 1989, p. 164). 중화학공업은 위험은 하지만 성공하는 경우에 국내 기업에게 도약의 기회를 주는 것이라 기업들은 외면하기가 어려웠다. 이러한 체제는 불합리한 측면도 있었지만, 정부와 기업이 목표 달성을 향해 일사분란하게 함께 노력을 할 수 있는 장점이 있었다.

중화학공업화의 계획 수립과 집행에 핵심적인 역할을 하였던 오원철은 ‘한국이 중화학공업화에 성공한 것은 박 대통령이 중화학공업화가 계획한 대로 정확하게 시행되도록 국가를 훈련시켰기 때문이다. 유신이 없었다면, 대통령은 그런 식으로 국가를 훈련시킬 수가 없었을 것이다’라고 인터뷰 자리에서 토로하였다(김형아, 2005, p. 294).

중화학공업화가 성공하였기 때문에 한국은 제조업의 고도화를 이룰 수 있었고, 경쟁력이 현재와 같이 세계 최고 수준에 거의 도달할 수 있었다.¹⁷⁾ 중국이 1980년

16) 암스텐(1989, p. 97)에 의하면 1972년부터 1984년까지 거의 매 해 경공업의 수익률이 중화학공업보다 높았다.

17) 커밍스(2001, p. 455)는 ‘한국 산업계의 비약적인 발전이 박정희가 겨우 70년대 초에 세운 (중화학공업 추진) 계획에서 비롯되었다니 놀라운 일이다’라고 적고 있다.

대에 세계경제에 편입을 시작한 역사적 사실에 비추어 중화학공업화를 늦추었다면 한국이 현재 말레이시아나 타일랜드처럼 중진국에 머물러 있을 가능성을 배제할 수 없다.

6) 제5공화국 시기

1979년 박대통령 서거 후 권력의 공백 기간에 국군보안사령관이었던 전두환 소장은 일단의 군인들과 하극상을 연출하여 군부를 접수하고 유신헌법 아래 대통령에 취임하였다. 이들 신군부 세력은 강력한 권한을 가진 단임의 대통령을 간접선거에 의하여 선출하는 내용으로 헌법을 개정하였다. 대통령은 국회해산권과 대통령의 탄핵소추를 심사하는 헌법위원의 임명권을 가져서 입법부와 사법부에 의한 대통령의 견제력을 제한하였고, 긴급조치권 및 계엄선포권을 발동할 수 있게 하여 대통령에게 절대적인 권한을 주었다. 신군부는 주요 야당 정치인의 정치 참여를 제한하고 복수 야당을 유도하는 한편, 야당이 과반수 의석을 차지하기 힘든 전국구배분제도를 만들었다. 전두환 정권 시절도 유신시대와 유사하게 청와대와 안전기획부, 보안사령부의 정보기관이 정국을 주도한 시기이기도 하다(오명호, 1999, pp. 398-401).

전두환 대통령은 집권초기 막대한 경상수지 적자와 인플레이로 인한 경제위기를 극복하기 위하여 강력한 경제안정화조치를 취하였는데, 안정화 조치의 성과가 어느 정도 나타난 1982년 말을 기점으로 그의 반대세력에 대하여 유화정책으로 돌아선다(오명호, 1999, pp. 414-15).

1980년대 초 전두환 대통령 시절의 강력한 경제안정화 정책은 권위주의적인 정권이 아니었다면 취할 수 없는 정책을 포함하고 있다. 국제수지 방어와 물가 안정을 위한 임금과 물가의 인상 억제, 금리 인하 및 정부예산, 공무원봉급, 추곡수매가격의 동결 조치는 민주 정부에서 추진하기 힘든 강도의 정책들이었다.¹⁸⁾

1985년 2월에 실시된 제12대 총선에서 정치 해금에서 새로 풀린 정치인들은 선거 약 한 달 전에 새로운 야당인 신민당을 창당하고 대통령 직선제를 정당정책으로 내세워, 여당인 민정당의 득표율 35.3%에 별로 떨어지지 않는 29.3%를 득표하여 신당 돌풍을 일으켰다. 대통령 직선제에 대한 민의를 확인한 신민당과 재야운동세

18) 암스덴(1989, p.122)은 긴축정책으로 가장 피해를 본 부문을 농업으로 지적하였다. 농산물 보조의 축소로 1982년에서 1985년 사이에 약 60만 명이 농촌을 떠났는데, 이는 1980년 홍작으로 농촌을 떠난 약 8만 5천명에 비하여 훨씬 큰 규모다.

력은 이후 대통령 직선제를 위한 투쟁을 강력하게 전개하게 된다(오명호, 1999, pp. 425-29).

1987년 6월에 여당의 노태우 대통령 후보는 6·29 선언을 통해 야당과 국민들의 요구를 받아들여 대통령 직선제, 공개 선거운동 보장, 김대중을 포함한 정치범 사면, 기본권 보장, 현행 언론법의 수정 혹은 폐지 등을 약속하였다. 1987년 12월 대통령 선거는 정권이 바뀔 수 있었던 공정한 선거였으나 야당의 분열로 인하여 노태우가 대통령에 당선되었다(오명호, 1999, pp. 430-31).

1987년 대통령선거를 민주화의 시작으로 보는 것은 1988년 국회의원 선거에서 야당이 승리한 것은 물론, 그 이후 1992년 대통령 선거에 일부 야당과 여당이 합당을 하여 만든 새로운 여당의 후보가 대통령이 되었고, 1997년과 2002년의 선거에서는 오랫동안 야당이었던 당을 계승한 정당의 대통령 후보가 대통령에 당선이 되었으며, 2007년과 2012년의 대통령 선거에서는 과거 오랫동안 여당이었지만 야당이 된 정당에서 대통령을 배출하여 정권 교체가 국민들의 직접 투표에 의하여 순조롭게 이루어진데 있다. 한국의 민주주의는 아직 시민자유권 측면에서 개선될 여지가 있으나, 한국은 이제 국제적으로 확실한 민주주의 국가로 평가되고 있다.

결론적으로 한국이 민주주의 체제 아래에서 경제개발을 추진하였다면 그 결과와 지금과 매우 달랐을 것이다. 보다 분명하게 예측할 수 있는 것은 한일협정이 지연되었을 것이고, 이에 따라 제철소와 석유화학 공장의 건설이 늦어졌을 것이며,¹⁹⁾ 중화학공업화도 늦어졌을 것이므로 지금과 같은 수준의 경제성장을 달성하기가 힘들었을 것이다. 또한 제3공화국부터 제5공화국 기간에 일관되게 행하여왔던 노동에 대한 탄압이 불가능하였을 것이고, 이로 인하여 국내기업의 자본 축적과 투자, 기술 도입, 연구와 개발이 실제보다 느리게 진행되었을 개연성이 크다.

Ⅲ. 한국 권위주의 정치의 특성

여기서는 다른 많은 권위주의 개도국과 달리 한국이 권위주의 국가였는데도 불구하고 경제개발에 성공한 이유를 찾아본다. 이를 위한 분석틀로 Acemoglu and

19) 석유화학공장은 미국 기업과 합작을 통하여 주로 건설하였지만(오원철, 1996, 4장, 5장), 한·일협정 타결에 실패하였다면 미국 기업들이 한국 경제에 들어오는 것을 꺼려하였을 것이다.

Robinson (2012)의 포용적인 정치와 경제제도와 착취적인 정치와 경제제도를 이용한다. 이들의 분석들은 한국을 다른 국가와 넓은 관점에서 비교할 수 있게 하여서 한국 경제개발과 관련하여 유용한 시사점을 얻게 한다.

1. 포용적 제도와 착취적 제도

한국은 권위주의 체제 아래에서 경제개발에 성공하였다. 2장에서 한국이 권위주의를 이용하여 원숙하지 않은 민주주의 국가에서 시행하기 어려운 경제정책을 추진한 것을 보았다. 그러나 권위주의 아래에서 경제개발에 실패한 국가들과 한국의 차이를 찾으려면, 구체적인 경제정책을 넘어서 정치제도의 관점에서 한국이 경제개발에 성공한 이유를 찾는 것이 필요하다. 이를 위해 Acemoglu and Robinson (2012)이 국가의 번영과 쇠락을 설명하기 위하여 도입한 포용적 및 착취적 정치와 경제제도의 개념을 이용한다. Acemoglu and Robinson은 그들의 저서 ‘Why Nations Fail’에서 일부 국가만 부유하고 다수의 국가들이 빈곤한 원인을 찾아 나섰다. 그들이 지구상의 다양한 국가 사례들을 검토하여 얻은 결론은 정치가와 정치제도가 국가의 흥망을 정하는 결정적인 요인이라는 것이다. 이는 정치제도와 정치인이 경제제도를 결정하고, 경제제도가 국가의 부를 결정하기 때문이다. 그들은 정치제도가 다원적이고 중앙집권화 된 경우를 포용적 정치제도, 앞의 두 가지 중 하나라도 부족하면 착취적 정치제도라고 정의한다. 다원적이지 않은 정치제도에서는 정치권력에 대한 경쟁이 없어서 정치권력이 소수의 사람들에게 독점되고, 중앙집권화가 되지 않은 국가는 지역 간 다툼으로 법과 질서를 유지하는 것이 어렵다.

정치권력을 소수의 사람들이 소유하게 되면, 그들은 정치권력을 이용하여 다수 사람들의 경제활동으로 얻은 성과물을 빼앗는 경제제도를 만든다. 이러한 경제제도의 특징은 재산권이 보호되지 않고 법이 평등하게 적용되지 않으며 경제적 기회가 균등하게 주어지지 않는다. 이러한 경제제도를 착취적 경제제도라 하고, 그 반대인 경제제도를 포용적 경제제도라 정의한다. 포용적인 경제제도 아래에서는 많은 사람들이 자신들이 원하고 잘 하는 직업을 선택하여 그들의 역량을 최대한 발휘할 수 있는 경제활동에 참여한다.

착취적인 정치제도와 경제제도를 가진 국가의 소수 권력자들은 다수의 희생 위에 부를 축적하고, 다시 축적한 부를 이용하여 그들의 정치적 권력을 강화한다. 그 결

과 다수의 사람들은 경제적으로 생산성을 증가시킬 유인이 없고, 소수의 권력자들은 사회의 변화를 두려워하여, 경제의 혁신이 일어나지 않고 경제의 발전이 지속되지 않는다. 착취적인 정치제도 아래에서 구소련의 경제발전과 같이 권력의 집중을 이용한 경제 성장이 일시적으로 있기도 하지만, 정치권력에 대한 쟁탈전으로 정치가 불안정하게 되기 쉽고, 결국 소수가 경제적 성과를 대부분 차지하여 성장이 멈춘다. Acemoglu and Robinson(2012)은 중남미, 아프리카, 중동 및 아시아의 여러 국가들에서 제국주의와 공산주의에 의하여 뿌리를 내린 착취적인 정치제도와 경제제도가 아직까지 유지되어 경제 개발이 지연되고 있는 것을 설득력 있게 보이고 있다.

반면에 정치집단 간에 경쟁이 있는 포용적인 정치제도가 확립된 국가는 정치권력이 다수 국민에 분산되게 되고, 국민 다수를 위한 경제 개발을 추구하게 된다. 국민 다수에게 돌아가는 경제 개발의 성과는 다시 포용적인 정치제도를 강화한다. 포용적인 경제제도에서는 변화를 두려워하지 않아서, 경제혁신이 활발히 일어나고 경제 성장이 지속된다.

Acemoglu and Robinson(2012)이 정치제도를 민주주의, 권위주의와 전체주의로 나누지 않고, 경제제도를 공산주의와 자본주의로 나누지 않은 것에 주목할 필요가 있다. 그들은 현대에 나타난 제도들은 물론, 그 이전의 제도를 포함하여 국가나 사회의 흥망성쇠를 결정하는 제도의 특징을 찾으려고 하였는데, 정치와 경제 제도가 구성원 모두를 위한 것인지, 또는 일부 사람을 위한 것인지에 따라 국가와 사회의 흥망성쇠가 결정되는 것으로 결론을 지었다.

2. 한국 정치제도와 경제제도의 특징

일반적으로 착취적인 정치제도가 있는 국가에는 착취적인 경제제도가 있고, 포용적인 정치제도를 가진 국가는 포용적인 경제제도가 있다. Acemoglu and Robinson(2012, pp. 91-95)은 한국을 착취적인 정치제도와 포용적인 경제제도를 가졌던 국가로 분류한다. 한국이 착취적인 정치제도를 가졌지만 경제 개발에 성공한 이유를 경제제도가 포용적인 것이어서 경제가 발전할 수 있었고, 경제의 발전이 착취적인 정치 제도를 포용적인 정치 제도로 바꿀 수 있었다고 한다.

한국의 경제제도가 대체로 포용적이었다는 데에 이의를 달 사람은 많지 않을 것

이다. World Bank (1993)도 한국을 포함한 동아시아 국가들의 경제발전을 성장의 과실이 공유된 경제성장으로 특징지었다.²⁰⁾ 한국은 권위주의적 통치 기간인 1960년대부터 1980년대 후반까지 경제개발로 인한 수혜가 국민 대중에 널리 퍼졌다는 것은 주요 사회개발지표인 교육 수준, 영아 사망률, 기대 수명 등의 획기적인 개선에 잘 나타나 있다(고영선, 2008, pp. 308-12; 정범모, 2005).

그러나 여기서는 산업화로 인한 경제개발의 과실이 공유된 것을 보여주기 위하여 가장 직접적인 증거가 되는 고용과 실질 임금의 변화를 확인한다. 개발 당시 직장에서 노동자들은 열악한 환경에서 장기간 노동을 강요당하였으며 인격적인 대우를 받지 못하였으나, 개발 시기에 많은 일자리가 생겼고 실질 임금이 빠르게 증가하였다.²¹⁾

개발기간에 해당하는 1963년부터 1985년까지 22년간, 경제활동 인구는 827만 명에서 1,559만 명으로 늘었고, 취업자는 756만 명에서 1,497만 명으로 거의 두 배로 늘어났으며, 실업률은 8.1%에서 4.0%로 감소하였다(이현창, 2011, p. 556, <표 11-25>). 급격하게 늘어난 신규 노동력을 한국이 산업화로 잘 흡수한 것을 알 수 있다. 정규고용으로 정기적인 소득원을 가지는 가정은 경제적으로 안정되어 자녀의 교육과 건강을 위한 지출을 하게 된다. 임금도 빠르게 상승하여 제조업 실질 임금 상승률은 1965-1973년 기간에 9.8%, 1974-1979년에 14.6%에 달했다.²²⁾ 산업이 발달하면서 직업의 구성도 바뀌는데 홍두승과 서관모(1985)의 연구에 의하면 중간계급의 인구가 1960년 노동인구의 20% 수준에서 1970년 30%, 1980년에는 40% 수준으로 증가하였다(오명호, 1999, pp. 350-1).

Acemoglu and Robinson (2012, p. 93)은 박정희 정부가 포용적 경제제도를 수용한 것은 경제 성장을 추진하여도 정권 유지에 문제가 없을 것으로 보아서 이고, 정치제도가 1980년대 후반에 포용적으로 바뀐 것은 경제 엘리트가 착취적 정치제도를

20) World Bank (1993, pp. 72, 73)의 <Figure A1.7>과 <Figure A1.8>에 한국이 1965-70년 기간과 1971-80년 기간에 비교국들에 비하여 경제성장은 가장 높은 그룹, 지니계수는 가장 낮은 그룹에 속한 것으로 나타나 있다.

21) 1960년대 이후 한국의 개발이 식민지기 일본의 한반도 산업개발과 유사하다는 주장이 있으나 식민지기인 1910-1940년 기간에 노동실질임금은 하락한 반면, 1960년대 이후 한국 제조업의 실질노동임금은 급격히 상승하였다(Kohli, 1999). 일본총독부는 경제적으로도 포용적이지 않은 체제를 한반도에서 유지하였다.

22) 암스텐(1989, p. 114)의 <표 4.10>을 이용하여 저자가 계산.

유지하여도 별 이득이 없을 것으로 보았기 때문이라고 한다. 이러한 주장이 타당하기는 하지만 한국의 정치제도를 충분히 설명하지는 못한 것으로 보인다. 한국의 정치권력이 일부 사람에게 독점적으로 소유되었지만 정치 독재를 강화하기 위하여 경제적 착취를 하지 않은 것에 대한 설명이 필요하다.

경제제도를 착취적으로 가져갈 수 없었던 중요한 이유를 두 가지 들 수 있는데, 첫째는 한국이 해방 이후 끊임없이 북한의 군사적 위협 아래 있어 왔다는 점이다. 한국 국민은 6·25전쟁을 통하여 북한에 의한 적색 공포를 경험한 바 있고, 6·25 전쟁 이후에도 북한은 민간비행기 폭파, 함정 납치, 지역침투는 물론, 심지어 한국 국가원수의 생명을 여러 번 노렸다. 이러한 북한의 한국에 대한 무력 위협은 집권층이 자신들만의 경제적 이득을 위한 정치를 할 여지를 없었다.

실제에 있어서 박정희를 비롯한 5·16 쿠데타 세력은 북한 위협에 대한 대처와 국가 위신의 회복을 위하여 ‘부국강병’을 국가의 목표로 하고 이의 달성을 위해서 경제개발을 정부 시책의 최우선 순위에 두었다(Kim Byung-Kook, 2011). 경제개발을 위하여 기업 활동을 진작시켜야 하였고, 이를 위해 경제제도를 정비하고 각종 기업 지원 정책을 수립하였다. 기업이 잘 되기 위해서는 인력의 개발이 무엇보다 필요하였으므로 국민들의 교육과 훈련에 많은 투자를 하였다(정범모, 2005). 다시 말하면 한국은 경제발전의 조속한 달성을 위하여 전 국민을 경제개발에 동원하여야 했으므로 포괄적인 경제제도를 가질 수밖에 없었다. 실제에 있어서 국민들을 산업화에 효과적으로 동참시키기 위하여 정부는 국민재건운동, 새마을운동 등의 정신개조운동을 계속하여 추진하였다.

한국이 착취적인 경제제도를 가지지 못하게 하는 두 번째 이유로, 미국에 의해 도입된 민주주의에 대한 한국 국민의 갈망이 건국 이후 일찍부터 높았던 점을 들 수 있다.²³⁾ 민주주의에 대한 국민의 갈망은 민주주의가 도입된 지 얼마 안 된 시점인 1960년에 부정 선거를 한 집권 여당을 학생과 시민의 힘으로 쫓아냈을 정도로 강하였으며, 1987년 민주화를 이루기까지 끊임없는 민주화 요구와 시위가 있었다.

박정희 정부가 권위주의 정부이기는 하였지만 유신 이전에는 직접선거를 통해서 집권을 계속할 수밖에 없었으며 유신 이후에도 다수의 국회의원을 국민들이 직접 뽑게 하여야 했다. 유신정권이 무너진 데에는 1978년 국회의원 선거에서 제1야당인

23) 브라진스키(2007)에는 미국이 역대 한국의 권위주의 정부에 실망하고 민주화를 위하여 학생, 언론인, 학자, 군인, 노동자에 민주주의식을 불어넣기 위하여 노력한 내용들이 조사되어 있다.

신민당의 정당 득표율이 32.8%로 제2야당인 민주통일당이 7.4%의 표를 가져갔음에도 불구하고 민주공화당 득표율의 31.7%보다 높은 것이 중요하였다. 선거 결과에 고무된 신민당은 유신정권에 강경하게 맞섰으며, 신민당의 투쟁이 유신체제의 몰락으로 이어지는 단초를 제공하게 된다(오명호, 1999, pp. 357-63).

제5공화국에서도 대통령은 간접선거로 선출을 하여도 정부는 국회의원 선출은 직접선거를 통하지 않을 수 없었다. 1983년과 1984년의 사면으로 정치활동을 할 수 있게 된 정치규제자들은 선거 약 한 달 전에 선명 야당을 표방하는 신민당을 창당하고 1985년 2월에 실시한 제12대 국회의원 선거에서 29.3%의 득표를 하여, 집권세력에 순응하던 기존 야당인 민주한국당의 19.7%와 한국국민당의 9.2% 득표율을 간단히 뛰어 넘고, 여당인 민주정의당의 35.3% 득표율에 그리 뒤지지 않은 선거 결과를 얻었다. 이러한 선거 결과는 선명 야당인 신민당이 강력한 대야 투쟁을 할 수 있는 기반을 마련해 주었다(오명호, 1999, pp. 425-9). 대통령 선거가 간선제여서, 국회의원 선거는 진정한 민의를 보여주는 기회로 정치적 의미가 컸다.

한국은 1948년 건국 이후 계속하여 선거를 하여 왔고, 부정선거로 정권이 퇴진한 경험도 있어서, 정권의 정당성을 유지하기 위해서는 선거를 하여야 했고, 또한 선거에 부정이 있어서는 안 된다는 불문율이 존재하였다. 권위주의 정부라도 집권층의 경제적 이득만을 위한 정치를 하면, 선거에서 이기기 어렵고, 선거에서 지면 정권의 정통성에 문제가 생긴다. 한국의 정치제도는 Acemoglu and Robinson (2012)이 정의하는 착취적 정치제도에는 부합하지만, 민주화에 대한 국민들의 열망이 높아서 적어도 표면적으로 공정한 선거를 하지 않으면 안되는 제약 아래 한국의 위정자들은 통치할 수밖에 없었다.

지속적인 집권의 당위성을 위해서 박정희 정부는 국민에게 무리해 보이는 경제개발 목표의 성취를 약속하였고,²⁴⁾ 이의 달성을 위해서 보다 더 기업과 국민의 적극적인 참여가 필요한 포용적인 경제제도를 유지하였다.

요약하면 한국은 북한과의 무력 대립과 국민들의 민주주의에 대한 열망으로 착취적 정치제도 아래에서 포용적 경제제도를 유지할 수 있었고, 포용적 경제제도로 인한 경제발전으로, 확대된 중산층의 정치적 자유에 대한 욕구가 증대되면서 착취적

24) 유신의 정당성을 확보하기 위해서 박정희는 1973년 1월에 1980년대 초까지 일인당 GNP 1,000달러와 수출 100억 달러를 유신의 목표로 내세웠다. 1972년의 1인당 GNP는 322달러였고 수출액은 16억 2천 4백만 달러여서 목표와 당시 실적 간의 격차가 컸다.

정치제도를 포용적 정치제도로 바뀌게 되었다.²⁵⁾ 한국이 처한 상황은 한국이 다른 개도국에 비하여 이른 시기에 민주화를 정착하는데 성공하게 하였는데, Freedom House의 자료에 의하면 제2차 세계대전 이후 독립한 국가 중에서 인구 규모가 어느 정도 되면서 한국과 같은 수준의 민주화를 이룬 국가는 별로 없다.

IV. 한국 권위주의 정치의 국제개발 협력에 대한 시사점

한국의 권위주의 정치가 국제개발 협력에 주는 시사점을 찾기 전에 국제기구 등에서 강조하는 ‘거버넌스(통치체제, 지배구조)’와 정치체제에 관하여 논의한다. 국제기구 등에서 정치체제보다는 ‘거버넌스’에 대하여 개도국들의 주의를 돌리는 것을 고려할 때, 경제개발에 있어서 정치체제와 ‘거버넌스’의 관계를 분명히 하는 것이 필요하다. 이 장에서는 먼저 ‘거버넌스’에 관하여 논의를 하고 다음에 시사점을 찾는다.

1. 국제사회의 ‘거버넌스’ 논의

1990년대에 들어서서 개발협력과 관련된 국제사회는 제도와 통치체제(governance)에 관심을 가지게 된다(Dethier, 2009). 좋은 제도와 통치체제가 없이는 경제개발을 이루기 어렵다는 것을 과거 개발지원 경험을 통하여 깨달았기 때문이다. 거버넌스는 정부의 권위가 행사되는 전통과 제도로 정의되는데, 세계은행은 개도국의 거버넌스를 개선하기 위해서 여러 해의 연구 끝에 2010년에 Worldwide Governance Indicators(WGI)를 개발하여 1996년부터 소급하여 발표하였다(Kaufman, Kraay, Mastuzzi, 2010). 현재 WGI가 가장 대표적인 거버넌스에 대한 지표로 사용되고 있으므로, WGI에 초점을 맞추어 거버넌스에 관하여 논의한다.

WGI는 수백 개의 항목에 대한 수천 명의 전문가의 의견을 들어 200개가 넘는 국가와 지역에 대하여 작성된다. WGI의 작성은 각 국가가 그들의 거버넌스가 타국에

25) Kristof(1995)도 한국이 경제성장으로 중산층이 늘어서 민주화를 이루었다고 하였고(조이제, 2005, p. 47), 헌팅턴(2011)은 민주화의 제3의 물결이 일어난 원인으로 1960년대 세계적 경제성장을 들고 있으며, Lipset(1959)은 일찍이 중산층이 있어야 민주주의가 안정적으로 유지된다고 하였다.

비하여 어느 부문에서 떨어지는 가를 알려주어, 각국이 자국의 거버넌스를 개선하게 하려는 데 목적이 있다.

WGI는 크게 3개 부문으로 구성되어 있는데 각 부문은 또한 두 개의 하위 부문으로 이루어져 있다. 첫째 부문은 정부가 선정되고, 감독되고, 바뀌는 과정에 관한 것으로 소통과 책임, 정치적 안정과 폭력의 부재의 두 개의 하위부문으로 되어있다. 둘째 부문은 정부가 건전한 정책을 만들고 실행하는 역량에 관한 것으로 정부의 효과성과 규제 질로 구성되어 있다. 셋째 부문은 국가와 시민들 사이의 경제적, 사회적 상호작용을 통제하는 제도에 대한 국가와 시민들의 존경 정도에 관한 것으로 법에 의한 통치와 부패의 통제로 이루어져 있다.

WGI의 구성 요소는 개도국에서 민주주의가 권위주의보다 반드시 나은 거버넌스라고 할 수 없는 것을 보여준다. WGI를 구성하는 첫 번째 부문 중 처음 구성 요소인 정부가 선정되고, 감독받고, 바뀌는 과정은 민주주의 체제가 권위주의 체제보다 우수하다고 할 수 있지만, 다음 요소인 정치적 안정과 폭력의 부재 부문은 어느 체제가 나은지가 분명하지 않다. 무능한 민주체제 아래에서 폭력이 난무할 수 있다. 두 번째 부문인 건전한 정책을 만들고 실행하는 능력과 세 번째 부문인 국가와 시민들이 제도를 존중하는 정도도 어느 체제가 더 낫다고 확언할 수 없어 보인다.

또한 WGI는 개도국 각국이 다른 국가에 비하여 어떤 부문에서 뒤떨어져 있는지, 개선이 되어 가고 있는지에 관한 정보를 주는 것에 주안점이 있지, 어떻게 개선하여야 하는가에 관한 것이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 거버넌스의 평가에 중점을 두는 이유는 아직 모든 국가에 일률적으로 적용할 수 있는 최선의 거버넌스가 없거나, 알지 못하기 때문으로 보인다. 한국의 권위주의적 경제개발 경험은 개도국들에게 거버넌스에 관한 개선 방법에 관하여 시사점을 주는 역할을 하는 점에서 WGI의 역할과 크게 다르다.

어쩌면 한국을 포함한 동아시아 국가의 경제개발 경험이 세계의 경제개발에 공헌한 것 중 하나가 WGI를 만들게 한 데 있는지 모른다. 한국과 동아시아 경제의 개발경험은 모든 개도국이 민주주의 국가가 되어야 경제개발을 할 수 있다는 주장에 중요한 반증을 제공하였다. 국제사회가 개도국의 정치제도를 일률적으로 민주주의를 확립하라고 권유하는 대신에, 국가별로 사정에 따라 적절한 제도를 고안하도록 유도하게 한 데에 한국이 일조를 하였다는 해석이 가능하다.

2. 한국 권위주의 정치의 개도국 시사점

이 논문이 시사하는 것은 한국의 개발정책을 개도국과 온전히 나누려면 한국의 권위주의적이고 강력한 정부와 개도국 정부의 차이를 감안하면서 국제협력 대상국과 개발정책을 논의하여야 한다는 것이다. 보다 구체적으로 한국의 주요 개발정책에 대하여 정치제도를 포함한 성공 요인들을 도출하고, 각 성공 요인이 개도국과 한국이 어떻게 차이가 있는지를 개도국과 상의를 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

다음에는 개도국에는 현재 권위주의적인 개도국도 있고 민주적인 개도국도 있으므로 권위주의 개도국과 민주주의 개도국으로 구별하여 한국 개발경험을 나누는 것이 필요하다.

권위주의 정권이 지배하는 국가에 대하여는 한국이 원조를 하지 않아야 한다고 생각하는 사람들이 있을 수 있다. 그러나 한국의 개발 경험에 비추어 볼 때 권위주의 국가라도 한국과 같이 일반 국민을 위하여 경제개발을 추진하는 국가는 지원하는 것이 타당하다. 그러나 매우 폭압적이고 독재자와 그 주위의 일부 사람들만을 위하는 정권에 대해서는 국제사회와 동조하여 원조를 하지 않는 것이 적절한 대책일 것이다.

우리가 원하던 원하지 않던 한국의 경험을 일부 권위주의 개도국의 통치자들은 정치적으로 이용하고 있는 것 같다. 중국이나 르완다, 에티오피아, 카자흐스탄 등지의 권위주의적인 정부들은 한국의 개발경험에서 자신들의 권위주의적 통치의 정당성을 찾으려 한다. 한국이 경제발전을 성공한 이유를 한국의 권위주의 체제에 돌리고 있다. 그러나 한국이 권위주의 체제에도 불구하고 경제개발에 성공한 이유가 포용적인 경제제도를 유지한 데 있다는 것을 경시하고 있을 수 있으므로, 경제제도를 보다 포용적으로 할 것을 강조할 수 있을 것이다.

한국에서 특히 일반 대중을 위한 정책이 무엇인가를 강조하는 것도 개도국에 도움이 될 것이다. 한국의 개발 정책이 대체로 국민 전부를 위한 정책이었으므로 여러 분야의 많은 정책이 이에 포함이 되는데, 특히 의무교육, 농지 개혁, 노동집약적 산업육성, 중소기업육성, 협력적 노사, 정치인으로부터 독립적이고 역량 있는 행정부의 수립 등은 균등한 소득분배를 위하여 중요한 제도와 정책들이었다(World Bank, 1993, Chap. 4).

민주적 정권에 대하여 한국의 개발경험이 의미하는 것은 우선 민주적 정부라고 하더라도 강력한 정부여야 경제개발이 가능하다는 것이다. 개도국의 민주 정부는 정치적 안정, 재산권과 계약의 보호, 공공서비스의 제공 및 정부의 약탈과 부패를 일정 수준에서 통제할 수 있어야 할 뿐 아니라(Dethier, 2009), 축적된 자본의 집중화를 할 수 있어야 한다.²⁶⁾ 자본의 집중화가 있어야 대규모 자본을 가진 외국의 기업과 국제시장에서 경쟁을 할 수 있다. 자국 기업의 경쟁력 증대 없이는 경제개발을 지속적으로 추진하기 어렵다.

한국의 개발 경험을 개도국과 나누는데 있어서 이 논문이 주는 가장 중요한 시사점은 동아시아의 경제개발 정책이 잘 알려진 현재의 시점에서는, 한국이 경제개발을 위해 무엇을 하였나를 알리기보다, 오히려 한국의 개발 당시의 여건과 지금의 개도국이 처한 여건이 어떻게 다른지를 개도국 사람들과 논의를 하고, 한국의 개발 경험을 바탕으로 그들 국가의 사정에 적합한 정책을 공동으로 찾는데 있어 보인다.

V. 끝맺는 글

이 논문에서 한국이 권위주의 체제를 유지하였기 때문에 커다란 변화를 수반하는 경제정책을 집행할 수 있었고, 북한과 무력 대치, 국민의 민주화에 대한 열망으로 권위주의 정치에도 불구하고 국민 다수를 위한 경제개발을 할 수밖에 없어서 경제개발에 성공한 것을 보이려고 하였다.

한국의 개발경험을 개도국들과 효과적으로 나누기 위해서는 우리가 한국의 경제개발이 권위주의 정치제도에 의하여 가능하였다는 것을 먼저 이해하고, 개도국들에게 한국과 자국의 정치제도 차이를 알게 하는 것이 필요하다. 북한과 극한적인 대치가 한국에서 권위주의적인 정부가 들어서는 주요 요인이 되는 동시에, 압축적 성장을 하게 한 주요 원인이라는 것을 개도국에 전하는 것이, 개도국들이 그들이 처한 상황과 한국이 개발을 할 당시의 상황이 다르다는 것을 이해하는 첫 걸음이 될 것으로 생각된다.

26) Cumings(1999, 각주 29)는 강한 정부의 정의로 Immanuel Wallerstein의 강한 정부를 추천하는데, Wallerstein에 의하면 현대에서 강한 정부는 크기나 관료와 군대의 일관성이나 그들 자신에 대한 이데올로기의 형성에 따르는 것이 아니라, 경쟁국가에 비하여 국내에 축적된 자본을 보다 집중할 수 있는 역량에 의해 결정된다고 한다.

우리나라는 산업화 세력과 민주화 세력을 구별하는 경향이 있으나 민주화 세력도 산업화를 도왔고 산업화 세력도 민주화를 도왔으므로, 함께 한국의 근대화를 이룬 것으로 보는 것이 보다 정확한 평가로 생각된다. 민주화 운동은 결과적으로 산업화를 추진하는 세력이 경제 발전에 최선을 다하도록 규율하였으므로(암스텐, 1989, p. 62), 야당인사, 노동자, 학생과 반정부 재야인사 등의 민주화 세력은 산업화에 적지 않게 공헌한 것으로 자부심을 가져도 될 것이다. 줄기찬 민주화 요구가 없었다면 절대 권력의 부패로 한국의 산업화가 정체되거나 퇴행하였을 가능성을 부인하기 힘들다. 산업화 세력은 중산층을 확대하여 민주화 요구를 증대하게 하였다.

끝으로 강조하고 싶은 것은 이제 한국의 개발 경험을 보는 관점을 국내 정치의 틀 안에서 보는 것에서 벗어나, 개도국의 관점에서, 즉 개도국에 도움이 되는 것에 초점을 맞추자는 것이다. 그것이 한국이 6·25 전쟁과 경제개발을 하면서 받은 외국의 도움을 갚는 길이며, 개도국과 나아가 세계의 평화와 번영을 위하여 보다 공헌하는 길이기 때문이다.

■ 참 고 문 헌

1. 강상중·현무암, 『기시노부스케와 박정희』, 이목 옮김, 책과 함께, 2010.
(Translated in English) Kang, S. and M. Hyun, *Kisinobuske and Park Chung Hee*, Korean Translation by M. Lee, Seoul: Together-with-Books, 2010.
2. 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008.
(Translated in English) Koh, Y., *Korea's Economic Growth and the Role of the Government: Past, Present, Future*, Seoul: Korea Development Institute, 2008.
3. 김형아, 『박정희의 양날의 선택』, 신명주 옮김, 일조각, 2005.
(Translated in English) Kim, H., *Korea's Development under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-79*, Korean translation by M. Shin, Seoul: Iljogog, 2005.
4. 김홍기, 『영욕의 한국경제』, 매일경제신문사, 1999.
(Translated in English) Kim, H., *Glory and Humiliation of Korean Economy*, Seoul: Mael Economic Newspaper, 1999.
5. 브라진스키 그레그, 『대한민국 만들기, 1945-1987』, 나종남 번역, 책과 함께, 2007.

- (Translated in English) Brazinsky, G., *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*, Korean Translation by J. Nah, Seoul: Together-with-Books, 2007.
6. 암스덴 엘리스, 『아시아의 다음 거인: 한국의 후발공업화』, 이근달 옮김, (주) 시사영어사, 1989.
(Translated in English) Amsden, A., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Korean Translation by K. Lee, Seoul: Sisa English Lt., 1989.
 7. 오명호, 『한국현대정치사의 이해』, 도서출판 오름, 1999.
(Translated in English) Oh, M., *Understanding of Korea's Modern Political History*, Seoul: Book-Publishing Ohrm, 1999.
 8. 오원철, 『한국형경제건설 3권』, 한국형경제정책연구소, 1996.
(Translated in English) Oh, W., *Korean-Type Economic Construction: Series 3*, Seoul: Research Institute of Korean-Type Economic Policy, 1996.
 9. ———, 『한국형경제건설 7권』, 한국형경제정책연구소, 1999.
(Translated in English) Oh, W., *Korean-Type Economic Construction: Series 7*, Seoul: Research Institute of Korean-Type Economic Policy, 1999.
 10. 이현창, 『한국경제통사』, 제4판, 도서출판 해남, 2011.
(Translated in English) Lee, H., *Economic History of Korea*, 4th ed., Seoul: Book-Publishing Haenam, 2011.
 11. 박종기, “재정정책의 변화와 발전,” 『한국 근대화, 기적의 과정』, 조이제, 카터 에커트 공편저, 월간조선사, 2005.
(Translated in English) Park, J., “Change and Development of Fiscal Policy,” in *Korea's Modernization, Process of Miracle*, ed. by I. Cho and C. Eckert, Seoul: Monthly Chosun Co., 2005.
 12. 정범모, “경제적 성취와 사회발전,” 『한국 근대화, 기적의 과정』, 조이제, 카터 에커트 공편저, 월간조선사, 2005.
(Translated in English) Jung, B., “Economic Achievement and Social Development,” in *Korea's Modernization, Process of Miracle*, ed. by I. Cho and C. Eckert, Seoul: Monthly Chosun Co., 2005.
 13. 조이제, “한국의 근대화,” 『한국 근대화, 기적의 과정』, 조이제, 카터 에커트 공편저, 월간조선사, 2005.
(Translated in English) Cho, I., “Korea's Modernization,” in *Korea's Modernization, Process of Miracle*, ed. by I. Cho and C. Eckert, Seoul: Monthly Chosun Co., 2005.
 14. 커밍스 브루스, 『브루스 커밍스의 한국현대사』, 김동노 외 번역, 창비, 2001.
(Translated in English) Cuming, B., *Korea's Place in the Sun*, Korean Translation by D. Kim, et al., Seoul: ChangBi, 2001.
 15. 허문명, “허문명 기자가 쓰는 ‘김지하와 그의 시대, <100> 갈등,’” 동아일보 인터넷 판, 2013. 8. 29.
(Translated in English) Huh, M., “Huh Moon Myung Reporter's Writing on ‘Kim Ji Ha and His Age, <100> Conflict,’” Internet ed. of Dong A Ilbo, 2013. 8. 29.

16. 헌팅턴 사무엘, 『제3의 물결: 20세기 후반의 민주화』, 강문구, 이재영 옮김, 인간사랑, 2011.
(Translated in English) Huntington, S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Korean Translation by M. Kang and J. Lee, Seoul: Human Love, 2011.
17. 홍두승 · 서관모, “한국사회계층의 실태와 개념상의 재구성문제,” 『한국사회의 계급연구 1』, 김진균 외, 한울, 1985.
(Translated in English) Hong, D. and K. Suh, “The State of Korean Social Strata and the Problem of Conceptual Reconstruction,” in *A Study of Korea Society Class 1*, ed. by J. Kim et al., Seoul: Hanol, 1985.
18. Acemoglu, Daron and James Robinson, *Why Nations Fail*, Crown Publishers, 2012.
19. Cumings, Bruce, “Webs with No Spiders, Spiders with No Webs: The Genealogy of the Developmental State,” in *The Developmental State*, ed. by M. Woo-Cumings, Cornell University Press, 1999.
20. Dethier, Jean-Jacques, “World Bank Policy Research, A Historical View,” Policy Research Working Paper 5000, The World Bank, July, 2009.
21. Easterly, William, *The White Man’s Burden*, The Penguin Press, 2006.
22. Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, 1990.
23. Haggard, Stephan, Byung-kook Kim and Chung-in Moon, “The Transition to Export-led Growth in South Korea: 1954-66,” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 50, No. 4, Nov. 1991.
24. Herring, Ronald J, “Embedded Particularism: India’s Failed Development State,” in *The Developmental State*, ed. by M. Woo-Cumings, Cornell University Press, 1999.
25. Kaufman, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, Global Economy and Development,” Brookings Institution, Sep. 2010.
26. Kim, Byung-Kook, “The Labyrinth of Solitude: Park and the Exercise of Presidential Power,” in *The Park Chung Hee Era*, ed. by B. Kim and E. Vogel, Harvard University Press, 2011.
27. Kim, Hyung-A, “State Building: The Military Junta’s Path to Modernity through Administrative Reforms,” in *The Park Chung Hee Era*, ed. by B. Kim, and E. Vogel, Harvard University Press, 2011.
28. Kohli, Atul, “Where Do High-Growth Political Economies Come From? Japanese Lineage of Korea’s Developmental State,” in *The Developmental State* ed. by M. Woo-Cumings, Cornell University Press, 1999.
29. Kristof, Nicholas, New York Times, November, 1995.
30. Linz, Juan, “An Authoritarian Regime: Spain,” in *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, ed. by Erik Allardt and Stein Rokkan, The Free Press, 1970.
31. Lipset, Seymour, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *American Political Science Review*, Vol. 33, March, 1959, pp. 69-105.
32. Przeworski, A. and F. Limongi, “Political Regimes and Economic Growth,” *Journal of*

Economic Perspectives, Vol. 7, No. 3, Summer, 1993, pp.51-69.

33. World Bank, *The East Asian Miracle*, Oxford, 1993.

Implications of the Korea's Authoritarian Politics on International Development and Cooperation*

Yeon Seung Chung**

Abstract

This paper tries to identify the roles of the authoritarian governments in the economic development of Korea and the characteristics of Korean authoritarian governments which had made the economic development of Korea successful.

The military confrontation with North Korea and the Korean people's desire for democracy compelled the Korean authoritarian governments to adopt inclusive economic institutions. The economic growth made possible by the inclusive economic institutions and the Korean people's desire for democracy eventually led to a democratic governments.

It is recommended that developing authoritarian countries adopt inclusive economic institutions and that developing democratic countries establish a strong government.

Key Words: Korea's authoritarianism, Korea's economic development, international development and cooperation

JEL Classification: O1, O5, P5

Received: March 28, 2013. Revised: Dec. 5, 2013. Accepted: April 11, 2014.

* This paper is a revised version of the presentations given at the Conference held by the Korea Association of International Development and Cooperation (KAIDEC) in December 2012 and the Conference by the Korea Association of Applied Economics (KAAE) in February 2013. I would like to thank all the participants in the Conferences. I would also like to express my deep gratitudes to the two anonymous referees and an unknown consultant to result in a much more focused paper. All the remaining errors are mine.

** President, Korea Institute of Developing Countries, Jeonmin-ro 71, 111-801, Yusung-gu, Daejeon 305-727, Korea, Phone: +82-42-861-7116, e-mail: yschung5102@gmail.com