

# 박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가

최광승(성균관대 정치외교학과)

## I. 머리말

박정희 시대는 이전의 모든 물의 흐름이 일단 그의 시대로 모여 들었다가 그로부터 다시 모든 물의 흐름이 갈라지는<sup>1</sup> 한국 현대사의 거대한 호수와 같다. 그러나 학문적 차원의 논의가 현실 정치세력의 정파적 이해관계로 침윤되거나, 박정희 시대의 수혜자와 피해자 모두가 아직 존재하는 것 역시 객관적 평가를 방해하기에<sup>2</sup> 박정희에 대한 평가가 어렵다. 여전히 민주/독재, 경제성장/불평등 심화와 같은 양극적인 입장에서 크게 벗어나지 못했다. 물론 이런 평가를 지양하고 종합하려는 시도<sup>3</sup>가 없진 않지만 이런 시도 역시 비판의 대상이 되고 있다.<sup>4</sup>

그렇다면 박정희 혹은 박정희 시대에 대한 발전적인 연구를 진행하기 위한 방법은 무엇일까? 무엇보다 결과론적인 현재의 관점이 아닌 당시의 관점에서 박정희를 평가해야 하고, 개발독재와 경제성장과 같은 총론적 평가에 그칠 것이 아니라 그가 추진하였던 정책, 제도들을 중심으로 살펴봐야 한다. 그럴 때 박정희에 대한 평가가 보다 객관적이고 분명하게 이루어질 수 있는 것이다. 그런 의미에서 경부고속도로 건설이라는 주제는 답보상태에 있는 현재의 박정희 연구에서 있어 좋은 주제라 할 수 있다. 하지만 경부고속도로는 박정희 연구자들에게 흥미로운 연구주제가 아니다. 이 역시 높은 경제성장의 원동력이라는 평가와 압축성장과 지역차별의 표상이라는 부정적 평가로 대립되기 때문이다. 그러나 이런 평가는 고속도로의 사후적 평가에 그칠 뿐 박정희가 왜 경부고속도로를 건설할 생각을 가지게 되었는지, 또 당시 가장 대규모의 공사를 세계 유례가 없이 적은 비용과 짧은 시간 안에 완성시켰는가라는 근본적인 질문에 해답을

<sup>1</sup> 김일영, 「박정희시대 연구의 쟁점과 과제」, 정성화 편, 『박정희시대 연구의 쟁점과 과제』 (서울: 선인, 2005), 12쪽.

<sup>2</sup> 위의 책, 12쪽.

<sup>3</sup> 이런 시도를 하는 대표적인 사람이 백낙청으로 민주화 대 산업화라는 양분법적 평가를 지양하기 위해 새로운 발상이 필요함을 강조하면서 ‘지속불가능한 발전의 유공자’라는 표현으로 박정희를 평가하고 있다. (백낙청, 「지속 불가능한 발전의 유공자」, 《중앙일보》 2004년 8월 12일자)

<sup>4</sup> 백낙청의 ‘지속불가능한 발전의 유공자’에 대해 강국주는 박정희에 대한 상반된 양면을 종합하여 절충하는 ‘안이하지 않은 억지 균형잡기’라며 비판하고 있다. (강국주, 「‘발전·개발’논리에 대한 의문 : 백낙청의 <박정희시대를 어떻게 생각할까>를 읽고」, 『녹색평론』, 83호(2005).)

주지 못한다. 박정희 연구에 있어 경부고속도로 건설과정에 대한 연구야말로 박정희가 가졌던 상황인식과 일을 추진하는 방법이 가장 잘 나타난 주제라고 할 수 있다.

이 글의 목적은 박정희가 ‘단군 이래 최대의 공사’라는 경부고속도로를 왜 건설하려고 했는지, 그것이 상황에 대한 객관적인 평가에 의거한 것이었는지를 당시의 시각에서 살펴보는 데 있다. 또한 경부고속도로 건설 과정을 통해 나타난 박정희의 업무추진방식의 특징이 무엇인지 알아보고 그에 대한 평가를 내려보고자 한다.

## II. 경부고속도로 건설 구상

경부고속도로 건설은 1964년 서독방문에서 시작되었다.<sup>5</sup> 당시 방문의 가장 큰 목적은 경제개발에 필요한 차관을 얻기 위함이었다. 박정희는 공식일정 중에 쾰른시(市)를 가기 위해 아우토반을 달리면서 고속도로에 대한 관심을 보였다.<sup>6</sup> 그러나 서독방문 이후 고속도로에 대한 박정희의 언급은 내외적으로 표명되지 않다가 2년여의 시간이 지난 1967년에서야 다시 나타나게 된다.

침묵처럼 보였던 2년여 동안 박정희는 고속도로에 대한 구상을 외부에 알리지 않은 채 소수의 사람에게만 내비쳤고, 고속도로에 대한 자료수집에 몰두하였다.<sup>7</sup> 당시 가장 가까운 시기에 건설된 고속도로는 일본의 名神(나고야~오사카)과 東名(도쿄~나고야) 고속도로로, 건설비가 km 당 8억 원이 소요되었다. 이 건설비를 서울~부산간 430km에 환산해보면 대략 3,500억 원정도의 예산이 소요되는 것으로 나온다. 이 액수는 1967년 당시 한국의 1년 국가예산의 2배쯤 되는 막대한 금액이었다. 박정희가 2년여의 기간 동안 고속도로에 대한 구상과 연구에도 불구하고 선뜻 실행에 옮길 수 없었던 이유는 바로 막대한 비용의 건설비 때문이었다. 시급히 진행해야 할 국가사업들이 산적해 있는 상황에서 국가예산의 두 배가 넘는 금액을 고속도로 건설에 투입한다고 할 경우 이미 시작 전부터 많은 반대에 부딪치게 될 것이며, 만약 실행한다고 하더라도 땅투기가

<sup>5</sup> 서독방문 이전부터 고속도로에 대한 관심을 가졌다는 의견도 있다. 경부고속도로 건설 당시 건설부 장관이었던 주원은 1962년 박정희가 최고회의 의장 자격으로 미국을 방문하였을 때 고속도로에 대한 구상이 싹텄을 것이라는 주장하였다.(이청, 『박정희시대의 경제비화』(서울: 복사, 1986), 17 쪽) 그러나 미국 방문시 고속도로에 대해 박정희가 어떠한 구상을 했는지 알 수 있는 기록은 보이지 않는다.

<sup>6</sup> 경제2비서관을 지낸 오원철에 따르면 1964년 서독 방문시 박정희는 아우토반 뿐만 아니라 서독 농민의 사는 모습에 자극받았고 이후 농어촌 전화사업(전기가설사업)을 전개했다고 한다. (오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』(서울: 동서문화사, 2006), 33쪽)

<sup>7</sup> “그(박정희)는 보좌관들에게 남아메리카의 안데스산맥에서부터 소련의 시베리아에 이르기까지 세계의 모든 고속도로 건설공사에 관한 기록을 찾을 수 있는대로 모두 모아 오라고 지시했으며, 수집된 자료를 대통령 자신이 직접 읽어보고 연구했다.” (마이클 키온, 『내 일생 조국과 민족을 위해』(서울: 지식산업사, 1977), 140 쪽)

성행해 건설비가 더욱 상승할 뿐이었다.<sup>8</sup> 건설비 문제의 해결 없이는 고속도로 건설은 한낱 꿈일 뿐이었다.

## 1. 재원 마련과 先시공 後보완

우선 막대한 건설비를 충당할 수 있는 방법으로 외자 도입을 통해 건설비를 충당하며, 둘째 건설비를 최소화하기 위한 방법이 제시되었다. 이를 위해 IBRD 에 한국의 교통조사를 의뢰하였다. 한국의 교통상황을 객관적으로 조사하고자 한 것이 표면적인 이유였지만 IBRD 를 통해 공공차관을 얻고자 하는 것이 근본적인 이유였다. 한국정부의 조사 의뢰에 IBRD 는 합동조사단을 파견하여 1965 년 11 월부터 1966 년 6 월까지 한국내의 교통실태 조사활동을 벌였고, 1966 년 6 월 2 일 최종보고서(보고서 1 책, 부록 1 책)를 정부에 제출하였다.

IBRD 의 조사보고가 나온 후 재무부는 3,030 만 달러의 자재 및 장비 도입에 대한 차관을 IBRD 총재에게 요청했으나 거절했다. 1950 대말 IBRD 총재였던 유진 블랙(Eugene Black)은 후진국의 지도자는 임기 중에 고속도로나 제철소, 그리고 자신의 동상을 건립하는 유혹에 빠진다<sup>9</sup>며 고속도로 건설을 위한 차관 제공을 거부하였고, 이러한 기조가 계속 유지되고 있었다. IBRD 는 차관을 제공 대신 국제개발협회(IDA)를 통해 서울~부산 구간이 아닌 IBRD 전문가들이 권고한 서울~강릉, 포항~부산~순천~여수~광주, 삼척~속초, 대전~목포 간의 건설이 시급하며 이에 대한 건설자금으로 150 만 달러를 제공할 용의를 밝혔다. 결국 IBRD 의 반대로 외자도입을 통한 경부간 고속도로 건설은 실패로 돌아가게 되었고 내자 도입을 통해 건설비를 마련하기로 결정한다.

결국 경부고속도로 건설을 위한 재원조달은 1968 년 2 월 5 일 8 차 경제장관회의에서 휘발유류세와 통행세 등의 내자와 대일청구권자금 27 억 원을 포함한 총 331 억 원의 경부고속도로 건설재원 확보계획이 최종 확정되어 국회에서는 경부간 고속도로 건설의 재원 일부를 충당하기 위해 휘발유세를 현행 100%에서 200%로 인상하기 위한 석유류세법 개정안과 도로정비사업에 석유류세수의 50%를 사용할 수 있는 현행규정을

<sup>8</sup> 실제로 경부고속도로 건설 계획이 발표되고 언론에 제일 많이 나왔던 기사는 바로 부동산 투기 우려와 시공업체 선정에 관한 내용이었다.

<sup>9</sup> 김정렴, 『아, 박정희』(서울: 중앙M&B, 1997), 282쪽.

75%까지 사용할 수 있게 한 도로정비촉진법 개정안을 상정하였고, 여·야간의 격론 끝에 1968년 2월 29일 여당의 기습표결로 가결을 선포하였다.<sup>10</sup>

재원마련과 함께 고속도로를 건설하기 위한 방법으로 선(先)시공 후(後)보완이 제시되었다. 선시공 후보완 방식이란 현 재정형편에 맞춰 고속도로를 건설하되 보완해야 할 문제들이 발생하면 이후 시간을 두고 보완해 가자는 것을 의미한다.<sup>11</sup> 선시공 후보완 방식은 적은 건설비로 추진하기 위한 하나의 방법으로 보이지만 여기에는 박정희의 고속도로에 대한 인식이 담겨있어 경부고속도로에 대한 연구에서 주목해야 할 부분이기도 하다. 박정희는 일반도로와 마찬가지로 고속도로 역시 일단 만든 후에는 쉽게 수리할 수 있는 것으로 인식했다. 그렇기에 고속도로의 개보수에 필요한 비용이 많이 들지 않을 것으로 판단했고 건설에 보다 주력하고 어떻게 유지할 것인가에 대한 구체적인 방법이 제시되지 않았다.<sup>12</sup> 이러한 선시공 후보완 방식으로 인해 빠른 시기에 고속도로와 같은 사회간접자본의 확보가 경제발전의 원동력이 되었다는 의견과 단기간의 완공으로 인해 이후 막대한 보수 비용이 소모되었다<sup>13</sup>는 경부고속도로에 대한 양극적인 평가의 빌미를 제공하였다.

사실 고속도로에 대한 개념이 처음 나온 것은 1966년 5월 15일 한국산업능률본부에서 나온 ‘공로 및 공로운수사업조사연구보고서’에서였다. 당시 박정희를 비롯한 많은 사람들의 인식에 고속도로는 일반도로보다 속도를 더 낼 수 있는 도로로만 생각하였고, 고속도로에 대한 이해부족으로 인한 일도 발생하였다.<sup>14</sup> 지금까지 고속도로 건설을 위한 재원마련과 고속도로에 대한 인식을 살펴봤다면 고속도로 건설을 어떻게 추진하였는지 살펴보고자 한다. 여기엔 박정희만의 독특한 업무추진방식이 고스란히 나타나 있다.

### III. 박정희의 업무 추진방식

<sup>10</sup> 대한민국 국회사무처, 『국회사』 제7대 국회편(서울: 대한민국 국회사무처 의사국 자료편찬과, 1976), 149쪽.

<sup>11</sup> “가난한 살림에 처음부터 선진국 수준으로 만들어야 되느냐? 우선 개통해 이용하면서 통행료 수입 내에서 보완해 나가자. 수입 내 지출만 되면 성공 아니냐? 보완해 나가면 도로의 질도 선진국 수준이 된다.” (김정렴, 『최빈국에서 선진국 문턱까지』 (서울: 랜덤하우스중앙, 2006), 304쪽)

<sup>12</sup> 이런 박정희의 생각은 기존 도로를 확장하여 만든 경인고속도로에 잘 나타나 있다.

<sup>13</sup> 개통 1년 만에 총 건설비의 10%인 42억 3천만 원이 보수비용으로 소요되었으며, 개통 10년 후엔 전체 보수, 유지비가 공사비를 초과하였다.

<sup>14</sup> 경부고속도로 노선을 정했을 당시 천안 시장은 정일권 국무총리의 전속부관 출신으로, 고속도로 인터체인지가 흡사 철도역과 같은 역할을 할 것으로 판단하여 자기네 시에 설치되는 인터체인지가 가급적 도심에 가깝게 입지될 수 있도록 맹렬한 유치 운동을 전개하기도 하였다. (손정목, 『한국 도시 60년의 이야기 1』 (과주: 한울, 2005), 217쪽)

## 1. 목표지향적 리더십

박정희는 목표를 잘 세우는 사람으로, 구체적인 목표를 설정하고, 모든 역량을 총동원하여 설정한 목표를 달성하는데 집중하였다. 실무적인 일 처리에 보다 많은 비중을 두어 사업을 기획하고 세워진 목표를 반드시 추진하는 기업가적 자세를 보였다. 그는 어떤 사물과 상황이건 서너 가지로 간명하게 요약하는데 탁월한 능력 또는 경향을 보였고, 그 서너 가지를 상하종속적 관계 또는 병렬적 관계 등으로 도식화하는 버릇이 있었다.<sup>15</sup> 박정희의 목표설정 방식의 특징은 바로 초월적 목표를 제시하는 것이다. 초월적 목표를 통해 시작한 것의 대표적인 것이 바로 포항종합제철과 경부고속도로다.<sup>16</sup>

박정희는 자신이 설정한 목표를 실행에 옮기기 위해 우선 전문가를 실무적인 위치에 앉히는 인사를 단행한다. 이는 전문가를 통해 자신의 목표의 정당성을 입증, 설득시키기 위한 작업을 맡긴다. 그리고 청와대를 작전사령부처럼 만들어 자신의 명령을 바로 실행에 옮길 수 있도록 하고 주어진 명령을 수행할 수 있도록 밀어붙이는 군인의 모습으로 돌아가고는 했다.

### 1) 전문가 발탁을 통한 ‘남의 입 빌리기’ 전략

1967 년은 제 6 대 대통령선거가 있던 해로, 박정희는 여당인 공화당 후보로 대통령 선거에 나섰다. 대통령선거의 마지막 유세였던 4 월 27 일 서울 장충단공원 유세에서 박정희는 선거공약으로 ‘대국토건설계획의 수립추진’을 발표하였고, 여기서 고속도로 건설이 공식적으로 처음 등장하였다.<sup>17</sup>

재선에 성공한 후 박정희는 같은 해 10 월 3 일 개각을 단행한다. 이 날 그 동안 경제를 이끌어 가던 장기영 경제기획원 장관을 비롯한 6 부(경제기획원, 상공부, 건설부,

<sup>15</sup> 전인권, 『박정희 평전』(서울: 이학사, 2006), 341 쪽.

<sup>16</sup> 위의 책, 343 쪽.

<sup>17</sup> “1967 년 4 월 하순 어느 날 건설부 김용회(金溶會) 국토계획국장은 장기영 부총리의 부름을 받고 집무실로 달려갔다. 부총리는 김국장을 지프차에 태우고 백지 한 장을 건네주면서 “국토계획에 포함시킬 사업이 뭐요 빨리 적으시오.”라 했다. 차는 효자동으로 접어들는데 다급한 국장은 우리나라 지도를 그리고 생각나는대로 적었다. 4 대강과 10 대항개발, 고속도로 건설 등등... 차가 청와대 정문 앞에 이르자 장부총리는 국장을 내려놓고 본관으로 들어갔다. 이런 일이 있던 며칠 후인 4 월 27 일 장충단공원에서 제 6 대 대통령 선거의 민주공화당 후보였던 박정희 대통령의 마지막 유세가 있었다. 많은 공무원들도 유세장에 나갔다. 이날 놀랍게도 박대통령이 제시한 선거공약의 핵심이 「대국토건설계획의 수립추진」이었다. 내용인즉 며칠 전 김국장이 메모해 준 것이 골자였다.”(김의원, 『실록 건설부』(서울: 경인문화사, 1996), 21 쪽)

교통부, 체신부, 무임소) 장관이 새로이 바뀌는 ‘경제개각’이었다.<sup>18</sup> 특히 이 날 개각에 새로 발탁된 건설부 장관인 주원(朱源)에 주목할 필요가 있는데 그는 당시 경제과학심의회 상임위원으로 활동하고 있었고, ‘국토 및 도시계획을 위한 고속도로 투자기준’(1967. 5)이라는 논문으로 박사학위를 받은 국내 유일의 고속도로 전문가였다. 박정희와 주원의 관계는 5·16 직후 최고회의 경제심의회에서부터 시작되지만 국토계획 수립에 대한 의견을 제시하는 정도였을 뿐 친분이 있는 사이는 아니었다.

박정희는 자신의 결정에 반대가 있을 경우 자신과 의견이 같은 전문가와 반대자를 한자리에 모아 토론하도록 하여 그들을 설득시키도록 하였다. 그 자리에 자신의 의견을 대신해줄 전문가가 없을 경우 즉석에서 자기 견해를 대변할 사람을 찾아내기도 했는데 이것을 ‘남의 입 빌리기’ 전략이라고 한다<sup>19</sup>. 남의 입 빌리기 전략은 박정희 자신에게 부족한 경제이론으로 논리 전개를 해야 하는 경우에 있어 대개 사용하였지만 모든 반대를 한번에 묵살시키는 방법으로도 사용하였다.

고속도로 건설을 위한 ‘남의 입 빌리기’ 전략은 1967년 11월 7일 당정협의 연석회의에서 사용되었다. 건설부 장관이 된 주원은 현재의 도로망을 국민생활과 산업에 맞게 재편하는 것과 서울~인천, 서울~대전과 부산~마산, 부산~대구를 시작으로 점차 전국 간선도로망을 형성하여 전국을 일일생활권화하는 내용의 브리핑을 하였다. 브리핑 직후 여당 관계자들 입에서 건설에 대한 우려의 목소리가 나왔다. 그러나 박정희는 우려의 목소리에 신경 쓰지 않고 “부산까지 끝내시오”라는 한 마디로 경부고속도로 건설을 최종적으로 확정지었다. 이로써 경부고속도로 건설은 최종 결정되었다.

## 2) 군인적 리더십

전쟁에서 승리하기 위해 필요한 고지처럼 인식, 반드시 싸우고 이겨서 점령해야 할 대상으로 생각하였다. 이를 위해 박정희는 군사령관의 모습으로 돌아가곤 했다. 박정희의 군인적 리더십은 1) 태스크 포스(task force)팀 운영 2) 밀어붙이기(Big Push) 3) 군병력 사용 4) 현지지도로 특징지을 수 있다.

### (1) 태스크 포스(task force)팀 운영

<sup>18</sup> 박충훈, 『貳堂 회고록』 (서울: 박영사, 1988), 146 쪽.

<sup>19</sup> 정정길, 『대통령의 경제리더십 : 박정희, 전두환, 노태우 정부의 경제정책관리』 (서울: 한국경제신문사, 1994), 99 쪽.

경부고속도로 건설이 확정되기 전인 1967년 11월 23일 박정희는 박병순 육군 공병감에게 건설 계획 작업을 맡길 만한 대령급, 중령급 각 한 명씩을 청와대로 파견하도록 지시하였다. 윤영호 대령과 박찬표 중령이 차출되었다. 건설부에도 같은 명령을 내려 박종생 기좌가 파견되었다. 이후 방동식 소령이 추가되어 총 4명이 청와대에서 근무하게 되었고 이들을 ‘청와대 파견단’이라 불렀다. 청와대 파견단의 활동기간은 20여 일 정도의 짧은 시간이었지만 그 기간 동안 각 부서에서 올라온 추정공사비의 비교분석과 계획노선에 대한 지도작업 및 표준단면도 작성, 추정노선의 답사 및 용지매수에 따른 자료정리 등 공사시작을 위한 기초조사 등을 담당하였다.<sup>20</sup> 당시 이들은 경제수석비서관실 옆방인 307A 호실에서 근무했는데 박정희 집무실과 복도 하나를 사이에 두고 있었다. 박정희는 이들을 옆에 두고 수시로 작업상황을 보고받았다. 청와대 파견단이 활동하던 당시 청와대 집무실 모습은 다음과 같은 모습이었다.

경부고속도로의 건설 당시 대통령의 집무실은 계획의 실천을 지휘하는 작전사령부와 같았다. 나는 대통령 집무실에 들 때마다 대통령이 1/25만 분도를 펼쳐놓고 삼각자를 대고 색연필로 노선을 직접 그리면서 경부고속도로 건설에 강한 집념을 불태우는 현장을 여러 번 목격했다. 청와대 집무실은 마치 가난과 저발전이란 적과 대치한 ‘전투상황실’과 같다는 느낌을 받을 정도였다.<sup>21</sup>

박정희는 중요한 국가적 사안에 있을 때마다 청와대 파견단과 같은 태스크 포스팀을 구성하였다. 박정희가 구성하였던 태스크 포스팀의 특징은 첫째, 최대한 자신과 가까운 곳에서 일하도록 했다. 보통 전담팀은 청와대 안에 자리잡았는데 이러한 거리감은 자신의 생각을 신속하게 행동에 옮길 수 있다는 장점을 가졌으며, 특히 보안을 요하는 일이 많은 만큼 비밀을 유지하는데 유리하였다. 둘째, 최소한의 시간 내에 최대한의 결과를 창출할 수 있다.<sup>22</sup> 셋째, 반대나 외압에 굴하지 않고 업무에 전념하도록 충분한 자율성을 부여받았다. 태스크 포스가 차지한 물리적 거리의 가까움은 다시 대통령과의 심리적 거리의 가까움으로 인식되었다. 막강한 권력을 가진 대통령과 지근거리에서 그의 의중에 따라 일을 하기 때문에 다른 압력의 영향 없이 자유롭게 정보들을 다룰 수

<sup>20</sup> 한국도로공사, 앞의 책, 126쪽.

<sup>21</sup> 김용환, 『임자, 자네가 사령관 아닌가』 (서울: 매일경제신문사, 2002), 280쪽.

<sup>22</sup> 김형아, 『박정희의 양날의 선택』 (서울: 일조각, 2005), 260쪽.

있다는 장점을 가지고 있다. TASK 포스를 활용한 업무추진은 이후 추진된 여러 사업들(대표적인 예로 중화학공업)에서도 잘 나타나고 있다.

## (2) 밀어붙이기(Big Push)

박정희의 사고방식은 근본적으로 군 전략가의 것이었으며 결과가 수단을 정당화한다고 믿었다.<sup>23</sup> 중요한 문제에 대해서는 자신이 직접 결정을 내리고, 추진에 있어 그의 명령을 충실히 수행하는 전문행정인들의 보좌를 받는 것이 필요하다고 생각했다.<sup>24</sup> 이 같은 생각으로 인해 행정부를 국가통치를 위한 믿음직한 도구로 여겼다.

박정희는 일단 결정된 내용을 집행하는 교통, 건설, 체신 등의 부처에는 군인 출신의 인사들을 장관으로 기용하였다. 이들 분야는 박정희 자신이 잘 알고 있는 분야로 기본결정은 본인이 하고 군출신 장관들이 일선사령관으로서 현장지휘를 하면 된다고 생각했기 때문이다. 군인정신으로 무장한 인물들이 현장지휘를 맡는다면 무리해 보이는 일정이라도 불도저식으로 밀어붙여 기한 내에 완공할 수 있으리라 믿었다. 다만 군출신 장관에게 부족한 전문지식은 해당 분야의 전문가를 차관으로 임명하여 보완하였다.<sup>25</sup> 주원 장관이 물러나고 난 후 이한림(李翰林)이 건설부 장관에 취임한 것도 바로 이런 이유에서다. 최대한 공기를 단축하여 완공시키는 것이 바로 군출신 장관이 해야 할 가장 중요한 임무였다.

박정희의 밀어붙이기 방식의 두 번째는 ‘먼저 터뜨리기’다. 건설비용 문제로 모두가 어떻게 건설비를 절감할 것인가에 몰두하고 있던 시기 다른 부서보다 많은 건설비를 책정했던 주원 장관은 박정희에게 “공사비는 다시 검토해오리다. 그러나 각하께서 확인하실 때까지는 공표치 말아주십시오.”라고 했다. 그가 이렇게 말한 이유는 가뜩이나 말이 많은 사업인데 후일 국민을 속였다는 비난을 또다시 듣고 싶지는 않아서였다. 그런데도 박대통령은 불쑥 ‘공사비 3 백억 원’이라고 발표해 버렸다. 결국 노푼과 노고(路高)를 줄이고 절단면을 고치고 중기 사용료를 인하하는 등 계획을 전면 재조정하여 330 억 원에 맞출 수밖에 없었다.<sup>26</sup> 초월적 목표를 실현시키는 방법으로

<sup>23</sup> 위의 책, 355쪽.

<sup>24</sup> 정정길, 앞의 책, 42 쪽.

<sup>25</sup> 위의 책, 88쪽.

<sup>26</sup> 주 원, 『도시와 함께 국토와 함께』 (서울: 대한국토도시계획학회, 1997), 373~374 쪽.



언론에 먼저 공표했다. 이렇게 함으로써 건설부나 기타 관계기관 그리고 시공업자들에게 일종의 기합을 넣어 조기 완공을 실현케 했다.<sup>27</sup>

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

### (3) 군병력과 장비의 사용

박정희는 경부고속도로 건설에 군병력과 장비를 다양하게 활용하였다. 당시 군의 장비와 인력은 여느 민간 시공업체보다 우수한 상황이었고, 무엇보다 조금이라도 건설비를 절약하기 위해서라면 이들을 적극 활용할 수밖에 없었다. 청와대과견단을 시작으로 군은 고속도로 건설구간 중 어려운 공사구간을 집중 담당하였으며,<sup>28</sup> 부실공사를 막기 위한 감리감독에 육사출신 위관급 장교 22 명을 우선 선발하여 현장에 투입시키는 등 가능한 군 인력을 최대한 동원하였다.

### (4) 현지지도

박정희가 가진 군인적 리더십의 한 특징이 바로 현지지도이다. 그는 기존 인습에 크게 얽매이지 않으며 마치 현장 감독 같은 역할을 수행하고 있었다.<sup>29</sup> 정주영에 대한 전기를 쓴 스티어(Richard M. Steers)는 경부고속도로 건설과정에 나타난 박정희식 또는 ‘한국식’을 다음과 같이 설명하고 있다.

<sup>27</sup> 한국도로공사, 『땀과 눈물의 대서사시 : 고속도로건설 비화』 (성남: 한국도로공사, 1980), 207 쪽.

<sup>28</sup> 각 공구 공사사무소의 군지원 현황은 건설부·한국도로공사, 『서울~부산간 고속도로 건설지』 (성남: 한국도로공사, 1974), 68쪽에 나와 있다.

<sup>29</sup> 고속도로 건설 당시 건설 현장에 전화를 걸어 “나 건설부장관인데...”라는 농담을 자주 했다고 한다. (한국도로공사, 앞의 책(1980b), 102쪽)

박 대통령은 일이 잘될 때도 쉬운 분은 아니었는데, 공사 중에는 확실히 더했습니다. 그런데 시간이 좀 지나니 그분이 지휘봉을 잡는 대신 헬리콥터를 타고 오케스트라를 이끄는 지휘자처럼 보이더군요. 그분은 현장에 부지런히 왔다 갔다 하셨습니다. 한번은 지리학자들을 데리고 와서 터널을 뚫다가 무너져 내린 산허리 부분이 뭐가 잘못되었는지 설명하셨습니다. 다음 번에는 유엔의 수문학자 2 명과 함께 오셔서는 우리 측량사들이 빗물막이를 어떻게 잘못 썼는지를 설명하시더군요. 만일 그분이 화요일에 답을 못 찾으시면 목요일에 답을 가지고 다시 오셨습니다.<sup>30</sup>

그는 직접 현장을 순시하며 담당자들을 독려했다. 이런 모습에 대해 김정렴(金正濂)은 “선전을 포고하고 전략을 세웠으며 직접 전투병사들을 지휘했다”고 표현했다.<sup>31</sup> 최고결정권자의 현장지도는 현장의 근로자들에게 대통령의 관심과 애정을 확인하도록 함으로써 생산성을 더욱 자극하는 효과를 낳았다.<sup>32</sup> 이런 점에서 박정희는 자신처럼 빈농의 자식으로 태어나 일에 대한 집념과 추진력을 가진 현대건설의 정주영(鄭周永)을 아꼈다. 경부고속도로 건설 당시 정주영은 태국의 나라티왓 고속도로를 건설을 통해 한국에서 유일하게 고속도로 시공 경험을 가지고 있었다. 박정희에게 그는 1964 년 서독방문 이후 구상에만 머물던 고속도로에 대한 생각을 털어놓고 자문을 구할 수 있었던 몇 안 되는 인물 중의 하나였다.<sup>33</sup>

박정희가 기업에 요구하는 단 한 가지 조건은 변명 없이 생산목표를 달성하는 것으로,<sup>34</sup> 현대건설은 고속도로 구간 중 가장 많은 구간과 어려운 구간을 담당하였고, 경부고속도로 건설구간 중 가장 난공사구간이었던 당재터널 공사에 일반시멘트에 비해 몇 배나 비싸지만 빨리 작업할 수 있는 조강시멘트를 사용해 공기(工期)를 준공식까지 맞출 수 있었다.

## 2. 박정희 리더십의 문제점

<sup>30</sup> Steers, Richard M., *Made in Korea: Chung Ju Yung and the Rise of Hyundai*, New York: Routledge, 1999, 김형아, 앞의 책, 264쪽에서 재인용.

<sup>31</sup> 김정렴, 앞의 책(1997), 91 쪽.

<sup>31</sup> 김용환, 앞의 책, 279 쪽.

<sup>32</sup> 위의 책, 279 쪽.

<sup>33</sup> 박정희와 다르게 경부고속도로 건설의 주관부서였던 건설부와 정주영의 관계는 좋지 않았다. 무엇보다 건설비 책정에 있어 현대건설의 건설비는 건설부 입장에서 보기에 터무니없이 낮은 가격이기 때문이다. 심지어 주원 건설부 장관은 박정희에게 “각하, 180억 원(서울시안)이나 280억 원(현대건설안)으로 되겠다는 사람들에게 공사를 맡깁시다. 만약 약속대로 안될 때는 할복자살토록 합시다.”라고 말할 정도였다.

<sup>34</sup> 김형아, 앞의 책, 263 쪽.

특유의 집념으로 목표를 실행하기 위해 모든 인력과 가용자원을 최대한 활용하는 박정희의 리더십은 몇 가지 문제점을 가지고 있었다. 첫째, 박정희는 자신이 세운 목표에 대해 어떠한 이견도 용납하지 않았다. 여기엔 자신이 세운 목표가 전혀 틀리지 않다는 확고한 인식과 목표를 성취하기 위해서는 어떠한 절차도 생략할 수 있다는 생각이 담겨 있었다. 이러한 가치와 절차를 무시한 박정희의 목표지향적 리더십이 만주군관학교와 만주군에서의 복무 경험에서 내면화되었다.<sup>35</sup>

재원마련의 어려움도 국회에서의 기습표결 처리를 통해 관철시켰지만 여당을 자신의 목표에 무비판적으로 따라야만 하는 꼭두각시로 만들고 말았다. 결국 박정희의 리더십에 대한 불만은 여당인 공화당 내에서도 제기되었다. 이러한 절차를 무시한 ‘밀어붙이기’식의 리더십은 공사현장에서도 나타났다. 경부고속도로의 공식적 착공이 1968년 2월 1일로 알려진 것과 다르게 59억 원의 국고채무 부담행위(외상공사)를 통해 1967년 11월부터 서울~오산간 구간의 공사를 시작하였다. 즉, 예산에도 책정되지 않은 외상공사를 시작한 것이다.

둘째, 불도저식으로 밀어붙여 공기를 단축, 완공시키기 위한 목적으로 군출신 인사를 대거 활용하였는데 이런 인사로 인해 군출신 장관이 많았던 건설부는 전문지식이 필요없는 자리로 인식되었고,<sup>36</sup> 이렇게 선출된 군출신 장관들은 주어진 목적의 실행에만 노력할 뿐 업무에 창의성을 발휘할 수 없었다는 문제점을 낳았다. 이런 박정희의 밀어붙이기식 인사정책에 대해 경부고속도로 건설 당시 건설계획조사단장이었던 안경모 역시 박정희가 다른 이들을 한낱 보좌관으로 만들었다고 시인했다.<sup>37</sup>

이러한 박정희의 리더십은 국민의 의사는 무시하고 사회여론은 중우(衆愚)의 목소리에 불과하였고, 말년에 가서는 자신의 의지를 일반의지와 동일시하고 그것이 역사의 소명이라는 초인의 입장까지 나아갔다.<sup>38</sup>

#### IV. 경부고속도로의 건설목적

턱없이 부족한 국가예산에도 불구하고 박정희가 그렇게 강력하게 고속도로 건설을 추진하려 했던 이유는 무엇일까? 1965년 한일 국교 정상화와 1966년 국군 파월로부터

<sup>35</sup> 전인권, 앞의 책, 345쪽.

<sup>36</sup> 김의원, 앞의 책, 205쪽.

<sup>37</sup> 한국도로공사, 앞의 책(1980b), 53쪽.

<sup>38</sup> 김호진, 「박정희의 리더십과 지배전략」, 동아일보사 편, 『현대사를 어떻게 볼 것인가』 IV(서울: 동아일보사, 1990), 37쪽.

생긴 자신감이 추동력이 되었다고 말하는 이<sup>39</sup>도 있는 한편 제 1 차 경제개발 5 개년 계획의 성공에서 자신감과 이를 통한 1967 년 대통령선거에서의 압도적 승리가 박정희로 하여금 기존에 추진했던 정책들을 더욱 강력하게 추진할 수 있는 힘이 되었다고 말하기도 한다. 또한 집권 초기인 1960 년대에는 복잡하고 미묘한 경제이론이 요구되는 경제정책을 상당부분 장기영, 김학렬 등에게 의존하였고 본인은 결정된 정책을 집행하기 위한 구체적인 사업 추진에 노력을 집중할 수 있었고, 이런 여건이 박정희로 하여금 경부고속도로 실행에 매진할 수 있도록 해주었다는 의견도 있다.<sup>40</sup> 어느 것이 가장 근본적이라 할 수 없지만 중요한 것은 1963~67 년 기간 동안 급속한 경제 발전과 사회적 성격의 변화가 혼재되었고, 이러한 변화 중 한 가지는 정부와 국가 모두 국가에 대한 자신감이 생겼다는 점이다.<sup>41</sup> 박정희는 우리에게 만연해 있는 패배의식과 리더십 결여를 고속도로 건설을 통해 극복하고 역량을 발현하는 기회로 삼으려고 하였다. 박정희의 이 같은 인식을 배제하고 경제적인 목적으로만 고속도로 건설을 설명하는 것은 잘못된 것이다. 다음 장에서는 박정희가 가졌던 인식을 중심으로 경부고속도로의 건설목적을 살펴보고자 한다.

## 1. 의식의 고양

박정희는 경제적 빈곤과 외부에의 의존을 역사적 숙명이라고까지 체념하던 국민 각자의 숙명론적인 낡은 사고 방식과 자세를 비판했다.<sup>42</sup> 다만 한국인의 비생산적이고 비발전적인 태도는 선천적으로 주어진 것이 아니고 우리의 불우했던 과거의 역사가 남겨 놓은 잔영(殘影)일뿐, 본래적으로는 극히 부지런하고 창조적이며, 자부심과 성취의욕이 강한 민족이었음을 지적한다. 그러면서 어떻게 하면 패배의식을 불식하고 다시 주체의식, 자립의욕, 자부심을 되찾고 국가 발전에 대하여 강한 의지와 자부심을 갖게 할 것인가에 주목했다.<sup>43</sup>

박정희가 경부고속도로를 건설하면서 가장 강조한 부분 역시 의식의 고양이었다. 그는 이것을 제 2 경제론이라고 불렀다. ‘제 2 경제’라는 용어는 1967 년 11 월 11 일 박충훈 경제기획원 장관이 먼저 사용했으나 정작 부각되기 시작한 것은 1968 년 1 월 15 일에 있었던 박정희의 신년 기자회견에서였다.

<sup>39</sup> 이청, 앞의 책, 17 쪽.

<sup>40</sup> 정정길, 앞의 책, 93쪽.

<sup>41</sup> 김형아, 앞의 책, 165 쪽.

<sup>42</sup> 박정희, 『민족의 저력』(서울: 광명출판사, 1971), 129~130쪽.

<sup>43</sup> 위의 책, 166쪽.

박정희가 주장하는 제 2 경제는 단순한 경제적 근대화를 뒷받침하기 위한 자본주의적 정신 자세 이상의 무엇인가를 요구하는 새로운 개념이었다.<sup>44</sup> 제 2 경제론을 통해 나타내고자 했던 것은 “우리도 할 수 있구나(can-doism)”하는 민족적 자각, 자신감이었다. 이를 통해 ‘엽전’이라는 체념 의식을 없애려고 하였고<sup>45</sup> 경부고속도로 건설이 바로 그 시험무대라고 생각했다.<sup>46</sup>

## 2. 체제경쟁

박정희는 한국전쟁 이후 남북간은 ‘경제경쟁’의 시기로 들어갔으며<sup>47</sup> 착실하게 성장한 경제력과 국민의 단결된 힘을 국력의 기간(基幹)으로 삼아 북괴가 야만적인 침략 야욕을 스스로 포기하고 최소한의 민족적 양심을 되찾을 때까지 우리는 북괴의 도전에 대항할 수 있는 힘과 기동력을 항상 비축하고 전진적 자세를 계속 간직해야 한다고 주장했다.<sup>48</sup>

특히 1968 년 1·21 사태 이후 북한과의 경쟁에서 이기는 방법은 북한의 의도에 현혹되지 않고 고속도로를 멈추지 않고 건설하여 경제발전을 이루는 것이 곧 체제경쟁논리에서 이기는 길임을 강조하면서 ‘일면국방 일면건설’ 논리로 경부고속도로 건설의 당위성을 설명했다.<sup>49</sup> 이와 함께 건설에 대한 우려의 목소리는 1968 년 2 월 6 일 국회에서 ‘북괴무장공비남침사건을 계기로 한 국가방위 및 안전보장 태세 확립에 관한 결의안’을 만장일치로 통과시킴으로써 묵살시킬 수 있었다.

## V. 고속도로 건설에 대한 여론과 대응

### 1. 고속도로 건설에 대한 여론

경부고속도로 건설에 대한 여론의 반응은 어떠했을까? 제 6 대 대통령선거에서 박정희의 주요 공약으로 경부고속도로 건설이 나온 직후 여론의 반응은 호의적이었다.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> 박태균, 「1960년대 중반 안보위기와 제2경제론」, 정성화 편, 앞의 책, 149쪽.

<sup>45</sup> 김용환, 앞의 책, 285 쪽.

<sup>46</sup> 대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제7집, 대통령비서실, 1971, 213쪽.

<sup>47</sup> 박정희, 앞의 책, 125쪽.

<sup>48</sup> 위의 책, 244~245쪽.

<sup>49</sup> 대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제7집, 대통령비서실, 1971, 261쪽.

<sup>50</sup> 한상진, 「고속도로와 지역불균등 발전」, 역사비평 편집위원회(편), 『논쟁으로 본 한국사회 100 년』 (서울: 역사비평사, 2000), 303 쪽 ; 세대사 편집부, 《세대》, 1968 년 2 월호, 122~135 쪽.

경부고속도로 건설 당시 언론과 잡지, 국회에서의 의견을 종합해보면 다음과 같이 나뉘볼 수 있다..

### 1) 적극 찬성

(1) 경제발전의 원동력 :사회 간접자본의 확충은 은 산업화에 있어서 필수적인 요소로, 고속도로는 조국 근대화의 원동력이자, 산업부흥과 경제발전의 첨경이라는 것이다. 남한과 같은 분단국가인 서독의 부흥도 고속도로가 있었기에 가능했다.

(2) 거리 단축으로 인한 이익 :생활의 스피드화는 생산자와 소비자의 거리를 단축시켜 줄뿐만 아니라 농촌에서 생산되는 원료를 도시로 신속히 공급하여 판매비용을 감소시키는 등의 혜택을 가져다 준다.

(3) 관광 및 자동차 산업의 육성 : 전 국토의 일일(一日)생활권화가 관광수요를 키우고, 관광산업 발전을 위해서는 잘 발달된 도로가 필수조건이라는 것이다. 고속도로 건설로 인해 자동차 산업이 육성될 것이다.

### 2) 조건부 찬성

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

(2) 시기상조 : 고속도로는 마이카(my car) 시대를 전제로 한 것으로, 한국의 자동차 보유수를 생각해 봤을 때 시기상조라는 것이다.<sup>51</sup> 또한 우리의 경제상황으로 보았을 때 고속도로 건설보다는 중소기업의 육성이나 농산물 가격안정, 학교의 교실난 해소, 그리고 지하철 건설을 통한 도시 교통난 해소가 선결과제다.

### 3) 반대

(1) 지방도로에 대한 정비 소홀 : 막대한 국가재원이 고속도로에 투입될 경우 상대적으로 국도와 지방도에 대한 정비가 소홀해질 우려가 있다는 것이다.<sup>52</sup> 그러나 고속도로는 제쳐놓고서라도 지금 사용하고 있는 도로만이라도 잘 보수되어야 한다.

<sup>51</sup> 1967년 자동차 등록 대수는 5만 8천 여대에 불과했다.

<sup>52</sup> 대한민국 국회사무처, 「제66회 국회 건설위원회 회의록」 제3호, 3~4쪽.

(2) 호사스런 시설 : 고속도로는 서민층을 위한 도로가 아닌 자가용을 위한 도로이기에 서민층을 위해 지하철 등을 만들어 교통난을 해결해주는 것이 더 절실하다.<sup>53</sup>

## 2. 여론에 대한 대응

경부고속도로 건설과 동시에 건설이 주는 효과들을 설명하는 보고서들이 연이어 만들어진다.<sup>54</sup> 그러나 고속도로 건설의 당위성에 대한 대국민 홍보는 건설이전부터 준비된 것이 아닌 확정된 이후 연이어 발표되었다. 고속도로 건설 발표 이후 나온 보고서 안의 고속도로의 타당성 또한 IBRD 보고서보다 못한 내용이었다. 게다가 IBRD 보고서는 박정희가 고속도로를 만들 때 내세웠던 논리의 국토균형발전에 대한 해결 방법이 전혀 다른 것으로 홍보에 이용할 수 없었다. 우선 고속도로를 둘러싸고 제기되었던 문제들에 정부는 어떻게 대응했는지 살펴보도록 한다.

첫 번째로 우선 경부고속도로 건설로 인해 지역간 불균형발전이 이루어지며 특히 호남지역이 차별을 받게 되는 것 아니냐며 IBRD 보고서에 나와있듯이 동서를 횡단하는 도로 건설을 함으로서 지역의 균형발전을 이룰 수 있다는 주장에 대해 정부는 IBRD 보고서에 나온 횡단 도로는 항만을 중심으로 해서 내륙으로 확장하는 방법으로, 이렇게 할 경우 항만의 발전이 동시에 이루어질 때에 큰 효과를 낼 수 있다고 주장한다. 이보다는 서울~부산간을 척추도로로 건설한 다음 다른 도로를 연결하는 전략이 필요하다고 대응한다.<sup>55</sup> 정부간 고속도로가 건설될 경우 경시되는 지역이 존재한다는 점에 간접적으로 시인하면서도 인구와 산업의 대도시로의 집중 방지와 지방 중소도시의 균형 발전, 농·공업 발전을 촉진함으로써 국토의 균형발전을 선도할 수 있으며 경부고속도로를 만드는 것이 결과적으로 호남선의 1/3 을 만드는 것이고 연차적인 노력을 통해 지역적 편차를 줄여나가겠다고 대답했다.<sup>56</sup> 그러나 이미 인구의 63%, 국민총생산의 66%, 공업생산액의 81%, 자동차 보유대수의 81%가 집중된 지역에 고속도로를 건설하겠다는 것은 국토의 균형발전은 요원해지고 대도시로의 인구와 물자의

<sup>53</sup> 세대사 편집부, 《세대》, 1968년 2월호, 130쪽.

<sup>54</sup> 주원 건설부 장관이 1968년 1월 3일 발표한 “경부간 고속도로는 왜 건설되어야 하는가”라는 논문을 시작으로, 1968년 1월 10일 조사계획단의 “동 건설에 대한 타당성분석”, 1월 19일 “동 건설에 대한 주요판단”, 1월 23일 “장비소요판단안”의 보고, 1월 21일 “서울~강릉간 노선보다 서울~부산간 고속도로를 왜 먼저 건설하여야 하는가”의 정책보고서 작성과 “대전~목포간 노선별 경제성평가자료” 등이 차례로 발표되었다. (박찬구, 「경부간 고속도로 건설계획의 결정과정에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문(1984), 86쪽).

<sup>55</sup> 대한민국 국회사무처, 「제63회 국회 건설위원회 회의록」 제3호, 19쪽.

<sup>56</sup> 대한민국 국회사무처, 「제66회 국회 건설위원회 회의록」 제4호, 5~6쪽.

집중이 가속화시키는 필연적 귀결이었다.<sup>57</sup> 그럼에도 당시 여론과 국회에 이러한 주장으로 대응했던 것은 교통수단의 고속화가 초래할 결과에 관한 지식이 이들에게는 없었기 때문이다.<sup>58</sup>

둘째, 고속도로 건설로 인해 지방도로에 대한 정비가 소홀해지는 것 아니냐는 지적에 대해 제 1 차 경제개발 5 개년 계획 대비 제 2 차 경제개발 5 개년 계획에는 도로건설에 대한 예산을 증액하였기에 문제가 없을 것이라고 말했다.<sup>59</sup>

마지막으로 건설부 장관이 제 2 차 경제개발 5 개년 계획에도 없으며, 1968 년 예산에도 책정되어 있지 않은 고속도로 건설을 시작하는 이유에 대해 현장의 공사일지를 물증으로 제시하며 제기하자 아무런 대답도 하지 못하고 사석에서 “내가 하라고 지시했습니다. 그러나 공식 석상에서 여러분들이 계속 추궁한다면 나는 종전의 태도 그대로 사실무근이라고 우길 것입니다”<sup>60</sup> 라며 모르쇠로 일관했다. 다만 경제적 효과에 대한 설명으로 “바람이 불면 통장수가 부자가 된다”는 일본의 한 승려가 쓴 방장기(方丈記)를 인용하면서 고속도로로 인한 경제적 혜택이 다른 부문으로 확산될 것이라고 주장했다.<sup>61</sup> 그러나 고속도로 건설이 한국경제에 어떠한 연쇄반응(작용)을 일으켜 도움이 될 지 구체적인 방법을 제시하지는 않고 있다.

고속도로 건설에 대한 정부의 대응방식은 고속도로의 경제적 타당성이 정확히 조사되지 않은 상황에서 언론과 국회에서 제기된 문제들에 맞춰 대응논리를 만들어 나갔다. 이러한 정부의 부실한 대응이 오히려 고속도로 건설의 목적을 의심케 만들었고, 집요한 문제제기를 야기하였으며 이것이 경부고속도로의 성공논리와 결합되어 건설에 대해 무조건 반대한 것처럼 오해하게 만들었다는 사실이다.

## VI. 맺음말

총론적 분석에 의한 양극화된 박정희 평가는 더욱 진전된 박정희 연구를 막는 걸림돌이 되었다. 이런 상황에서 이 글은 박정희가 적극 추진했던 사업인 경부고속도로 건설이라는 다소 미시적인 연구를 통해 박정희 연구의 새로운 방법을 조금이나마

<sup>57</sup> 서울~부산 전구간이 개통되기 전 이미 수원, 평택 등의 서울인근의 중소도시의 중소도매상이 몰락하는 등 지역경제가 서울로 편입되어 가는 모습을 잘 보여주고 있다. 《조선일보》 1970년 7월 2일자.

<sup>58</sup> 손정목, 앞의 책, 218 쪽.

<sup>59</sup> 대한민국 국회사무처, 「제63회 국회 건설위원회 회의록」 제4호, 6쪽.

<sup>60</sup> 한국도로공사, 앞의 책(1980b), 82쪽.

<sup>61</sup> 1968년 9월 11일 경부고속도로(부산~대구간) 기공식 치사 (대통령비서실, 『박정희대통령연설문집』 제5집, 대통령비서실, 1969, 259쪽)



제시하고자 하는 목적에서 시작했다. 이 논문에서는 건설 당시의 자료에 토대하여 세 가지 새로운 해석을 하고자 한다.

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

둘째, 박정희가 경부고속도로를 건설한 가장 큰 목적이 경제적 효과에 있었던 것은 아니다. 건설 당시 박정희의 발언 내용과 주변 인물들의 회고를 살펴보면 고속도로를 건설하는데 있어 가장 중점에 두었던 것은 ‘할 수 있다’는 의식의 고양이다. 박정희에게 있어서 정신적인 부분의 강조는 북한과의 체제경쟁에 놓인 당시 상황에서 가장 필요한 부분으로 인식하였다.

마지막으로, 많은 비난과 반대에도 불구하고 박정희의 의지만으로 경부고속도로가 건설되었다는 현재의 평가와는 달리 당시의 여론은 고속도로 건설 자체에 부정적이지 않았다. 한국전쟁으로 인해 도로의 대부분이 파손되어 복구가 절실히 요구되었고, 제 1 차 경제개발 5 개년 계획의 성공으로 인한 수요증가로 수송 문제가 꾸준히 제기되는 상황에서 고속도로 건설에 대한 여론은 결코 부정적이지 않았다. 다만, 당시 한국의 교통실태를 조사한 IBRD 보고서에서도 나타난 것처럼 기존의 정비된 서울~부산을 연결하는 남북도로보다는 동서를 연결하는 도로의 건설이 절실하다는 우선순위의 문제와 남북을 연결하는 고속도로가 건설될 경우 예상되는 지역불균등 발전의 심화, 그리고 고속도로를 건설할 경우 막대한 건설비용을 어떻게 충당할 것인지의 문제를 두고 공방이 진행되었다. 다만 고속도로에 대한 이해가 부족한 당시 상황에서 정부는 건설목적은 논리적으로 설명하지 못했고, 이 과정에서 지속적으로 제기되었던 의견들이 시간이 지나며 무조건적인 반대로 와전되었던 것이다.