

## 2. 설립과정

### 1) 재정 후원자의 물색

연구소 설립을 위한 움직임은 제2차 경제개발 5개년 계획의 시행 첫해인 1967년부터 있었다. 연구소의 성격이나 규모, 운영기금의 확보방법 등을 놓고 분분한 의견들이 오고 갔지만 별다른 진전은 없었다.

이렇게 약 1년의 시간이 흐른 뒤 본격적인 활동에 들어가기 시작한 것은 1968년이었다. 그해 이희일 씨가 경제기획원 경제기획국장으로 취임하고, 이 문제에 가장 관심이 많았던 서강대학교 김만제 박사와의 사이에 담론이 오고 가면서 적극적인 방안이 모색되기 시작했다.

당시 후진국으로서는 미국의 포드 재단 지원으로 파키스탄과 그리스에 민간 경제연구소가 각각 설립되어 운영되고 있었다. 국내에서 기금을 마련하는 것은 당시의 여러 형편과 정황으로 보아 쉽지 않다는 것을 알고 있던 이들 두 사람은 포드 재단이나 록펠러 재단 등 미국의 우수한 재단에 기금을 요청해 보는 것도 하나의 방법이라는 생각을 하게 되었다.

당초 김만제, 이희일, 그리고 이 문제에 적극적인 관심을 보였던 아델만과 콜이 생각한 연구소는 민간 연구소였다. 정부로부터 독립된 민간 연구

소를 설립하고, 연구소의 브레인들이 정부에 정책 자문을 하는 관계를 생각했던 것이다. 정부의 예산이나 미국 원조당국의 돈을 쓰지 않고 중립적 위치에 있는 독립적인 재단으로부터 기금을 조달받아 연구소를 설립하면 연구소의 독자성을 유지할 수가 있고, 그러면서도 용역 수탁형태로 얼마든지 정부의 정책개발에 참여할 수 있다고 보았던 것이다. 그리고 이런 조건을 충족시킬 수 있는 스폰서로 포드와 록펠러 재단을 생각했던 것이다.

이때 마침 제2차 경제개발 5개년 계획 입안에 참여했던 어마 아델만 박사로부터 연락이 왔다. 한국에서 일을 마치고 돌아간 아델만 박사는 그동안 적을 두고 있던 존스 홉킨스 대학에서 노스웨스턴 대학으로 교수 자리를 옮긴 후였다.

아델만 박사는 제2차 경제개발 5개년 계획을 수립하던 당시의 경험을 회고하고 반성하는 세미나를 마련했다면서 김만제 박사와 이희일 국장을 초청한 것이다. 김만제 박사와 이희일 국장은 이 기회에 포드 재단과 록펠러 재단을 방문하여 연구소 설립기금을 교섭하기로 하고 연구소 설립 계획서를 작성하는 한편 아델만 박사가 마련한 세미나에 참석할 자료를 준비하고 미국으로 떠났다.

이때 아델만 박사가 주최한 세미나 내용 역시 매우 진지하고 유익한 내용이었어서 1969년 존스홉킨스대학 출판부에서 『*Practical Approaches to Development Planning: The Korean Second Five-Year Plan*』이라는 제목으로 출판되었다.

세미나가 끝난 뒤 김만제 박사와 이희일 국장은 아델만 박사와 함께 포드 재단 본부와 록펠러 재단 본부가 있는 뉴욕으로 갔다.

아델만 박사는 전술한 바와 같이 제2차 경제개발 5개년 계획 입안에 깊이 관여하면서 한국의 경제발전에 많은 관심을 갖게 되었고, 한국에 있는 동안 의욕적인 한국의 경제관료들과 희생적으로 작업에 참여했던 한국의 경제학자들에게 호감을 가지고 있었다. 특히 김만제 박사와는 2차 계획

수립 작업에 함께 참여하였으므로 친분이 두터웠고, 처음부터 연구소 설립을 위해 많은 조언과 자문을 해주고 있었다.

그리고 그녀는 '포드 재단이 자기들의 지원이 가치가 있고, 성공할 가능성이 있으면서 지도와 후원이 필요한 프로젝트를 찾고 있는 재단이었으므로 한국의 경제연구소 설립을 위한 출연(出捐)에 동의해 줄 수 있다고 믿었기 때문에 적극적으로 주선하였고, 재단 간부와 김만제 박사, 이희일 국장의 면담을 성사시켰다'고 말한다.

그러나 이 세 사람의 기대와는 달리 준비해 간 계획서에 대한 설명을 듣고 난 포드 재단 측은 이들의 요청을 정중하게 거절했다. 내세운 이유는 재원이 부족하다는 것이었다. 록펠러 재단 역시 같은 태도였다.

포드 재단과 록펠러 재단에 기대를 걸었던 두 사람은 크게 실망했다. 그 당시는 외화도 귀했고, 또 정부의 출장비도 적어서 뉴욕의 조그만 호텔방 하나를 얻어 둘이 한 방에서 잠을 자고 재단을 방문했었다고 한다. 김만제 박사는 그때의 어려웠던 처지를 이렇게 기억하고 있다.

“1968년 포드 재단에 돈을 구하러 가던 날 우리가 잠을 자고 나선 호텔은 맨해튼의 재개발 슬럼가에 있는 이름 없는 호텔이었습니다. 화장실도 방에 붙어 있고 침대도 작은 것 하나밖에 없으며, 샤워도 할 수 없는 그런 호텔이었지요. 이 국장과 나는 그곳에서 잠을 자고 포드 재단을 찾아갔던 기억이 지금도 생생합니다. 그때는 나라에 달러도 부족하고 가난할 때여서 모두가 그렇게 일을 했습니다.”

이처럼 고생스럽게 노력한 보람도 없이 이들 두 사람은 빈 손으로 돌아올 수밖에 없었다.

당시 이들 재단이 한국의 경제개발 잠재력을 예견했다라면, 그리고 KDI가 후에 크게 성장하여 한국 경제발전에 많은 기여를 할 것이라는 사실을 짐작이라도 했더라면 그렇게 간단히 거절하지 않았을 것이라고 당시 교섭에 나섰던 두 사람은 회고한다.

그만큼 1960년대 우리가 이룩한 경제발전에 대한 성과는 우리 자체의

평가와는 달리 아직도 세계의 이목을 집중시키지 못하고 있었던 것이다. 우리 경제의 기적에 가까운 발전상이 세계의 주목을 받기 시작한 것은 KDI가 설립된 뒤부터였다.

## 2) 연구소 성격에 대한 논의

그러나 그 후 정부 출연으로 설립한 KDI의 역할을 감안할 때 포드나 록펠러 재단들과의 교섭이 이루어지지 않은 것이 결과적으로 잘 된 일이었다. 만약 이들 미국 재단이 설립기금을 댔다면 발족과 동시에 것처럼 적극적인 입장에서 시종일관 정부의 경제정책을 뒷받침하는 KDI의 연구 활동을 무조건 환영하지 않았을 것이기 때문이다.

미국 출장에서 돌아온 이희일 국장은 자금조달문제를 정부의 고위층과 의논하는 한편 김만제 박사와 자주 만나 연구소의 성격에 대하여 다시 검토하기 시작했다. 그리고 김만제 박사는 포드 재단이 출연한 파키스탄과 그리스의 경제개발연구소에 대한 자료를 수집하며 그들이 이룩한 성과를 검토하기 시작했다.

“그때 제가 조사해 보니 파키스탄과 그리스의 경제연구소라는 것이 속된 말로 별 볼일 없는 수준으로 전락해 있었습니다.”

1950년대부터 차레로 미국의 민간재단 출연으로 설립 운영되고 있던 이들 두 나라의 경제연구소는 1968년 당시 실적과 기능이 아주 저조하여 유명무실한 수준에 머물러 있었다는 것이다.

그렇게 된 이유는 미국의 민간재단이 설립한 후진국의 민간 연구소이기 때문에 정부와 직접적인 관계가 없어 정책개발에 참여할 기회가 거의 없고, 정부로부터 소외되고 보니까 자연히 학술적인 연구에만 치우쳐 정책개발능력이 빈약했고, 정책개발능력이 상실되고 보니까 국가의 경제발전 에 도움이 되지 않는 악순환이 되풀이되고 있다는 데 이들 연구소의 부실

의 원인이 있었던 것이다.

이처럼 설립자인 포드 재단이 설립 당시 구상했던 그 나라의 국가 발전을 위해 정책개발에 이바지할 수 있는 브레인을 육성한다는 목적에서 완전히 빗나가 있었다. 포드 재단이 한국의 연구소 설립에 소극적이었던 이유도 어쩌면 이런 경험의 소산이 아니었던가 생각되었다고 김만제 박사는 회고했다.

그러나 여전히 순수한 민간 연구소로 하느냐 정부출연 연구소로 하느냐를 놓고 의견이 엇갈리고 있었다. 특히 미국 원조기관인 USAID/K 쪽에서 민간 연구소로 하자는 의견이 강했다.

그러나 이 문제를 실무적으로 주도하고 있던 이희일 국장과 김만제 박사는 파키스탄의 실패를 교훈 삼아 정부에서 기금을 출연하는 연구소를 만들어야 나라의 경제발전에 도움이 된다고 생각하게 되었다.

그리고 이들은 정부와 함께 일하는 연구소, 정부에 속해 있는 연구소를 설립해야 정부가 이를 적극 활용할 수 있고, 또한 연구원 입장에서는 참여의 기회가 넓어져 상호간 시너지 효과가 있어 능률적이며, 연구소의 기여도가 높아지게 된다고 생각했다.

이런 아이디어는 당시의 의욕적인 경제건설 분위기와 무관하지 않았다. 이희일 국장과 김만제 박사를 포함한 정부출연 연구소 구상을 지지하는 사람들도 현실 정책을 비판하고 원론적인 연구를 하는 선진국 연구소의 기능을 잘 알고 있었고, 그것이 궁극적으로 이상적인 연구소라는 것도 잘 알고 있었다.

그러나 오랜 세월 가난을 벗어나지 못했던 우리 민족이 처음으로 도약의 기회를 맞아 정부와 국민이 허리띠를 졸라매며 우리도 잘 살 수 있다는 희망을 가지고 일을 할 때였으므로 생산적인 연구소로서의 역할을 하기 위해서는 정부와 국민과 함께 공동의 목표를 향하여 연구하고 정책을 개발하는 정부출연 연구소가 되어야 한다고 이들은 생각을 했던 것이다.

정부출연 연구소의 구상은 2차 5개년 계획 성안작업 때 경제기획원 차

관으로 있다가 청와대 경제수석으로 가 있던 김학렬(金鶴烈) 수석비서관 역시 전적으로 찬동하고 그런 형태의 연구소가 설립될 수 있도록 돕겠다는 약속을 했다.

이처럼 신중한 논의와 검토과정을 거쳐 방침을 정한 경제기획원은 민간 연구소의 설립을 권고하고 있던 USAID/K를 설득하여 최종적으로 정부가 출연하고 주도하는 연구소를 설립한다는 계획을 확정하게 되었던 것이다. 포드 재단과 록펠러 재단으로부터 기금 출연을 거절당한 지 불과 수 개월 만의 일이었다.

후일담이지만 록펠러 재단 간부와 데이빗 콜 박사 사이에 오고 간 대화 중에 흥미로운 부분이 있어 소개한다. 1985년 초 KDI 설립의 실무 산파역이었던 이희일 씨가 하버드대학교 경영대학원에 있을 때의 일이었다. 당시 데이빗 콜 박사는 하버드대학교 국제개발연구원에 적을 두고 있었다.

그들이 만나기 1년 전, 그러니까 1984년 하버드대학교 경영대학원에 록펠러 재단 간부 한 사람이 들어와 연수를 하고 있었는데 콜 박사와 아는 사이어서 자주 만났다.

한번은 그 록펠러 재단 간부가 콜 박사에게 “경영대학원에서 한국의 경제발전에 대한 케이스 스터디가 있었는데, 한국의 경제발전의 요인이 무엇이라는 문제에 이르자 그 스터디에 참가한 한국인 한 사람이 ‘그것은 KDI가 있어서 여러 가지 좋은 정책을 연구하여 정부에 건의하고, 또 훌륭한 인재를 그곳에서 많이 길러내고 있기 때문이다’라고 설명을 하던데 그것이 사실인가요? 그리고 KDI는 어떻게 설립된 연구소입니까?”라고 묻더라는 것이다.

그래서 콜 박사는 “그 말은 조금도 과장이 없는 사실입니다. 그 KDI를 설립하기 위해 1960년대 말경 한국 관리 한 사람과 KDI 초대 원장이 되었던 김만제 박사가 당신네 재단을 찾아가서 설립을 도와 달라고 요청한 일이 있는데 당신들이 거절한 일이 있습니다. 그래서 한국 정부가 돈을 내서 설립하여 지금까지 훌륭한 업적을 쌓고 있습니다”라고 대답했다는

것이다. 그러자 그 록펠러 재단 간부는 무척 아쉬워하는 표정을 짓더라는 것이다. 이 이야기는 이희일 씨가 전해 준 것이다.

### 3) 연구소의 설립작업

연구소 성격이 정부출연에 의한 국책연구기관으로 확정되자 경제기획원을 주축으로 준비작업이 시작되었다.

정부출연 연구소를 설립하기 위해서는 먼저 예산을 확보해야 했다. 이희일 경제기획국장은 1969년도 예산에서 예산을 확보하기 위해 예산 주무부처는 물론 박충훈(朴忠勳) 부총리에게까지 예산 배정을 간곡하게 요청하였다. 1969년도부터 연구소가 발족되어야 제3차 경제개발계획 수립에 연구소의 두뇌를 활용할 수 있었기 때문이다.

그러나 이희일 경제기획국장의 노력에도 불구하고 1969년도 정부 예산에는 연구소 설립예산이 반영되지 않았다. 당시 정부 예산에 여유가 없기도 했지만 예산당국은 연구소 설립에 대해서 이해조차 하려는 태도가 아니었다고 이희일 당시 경제기획국장은 회상했다.

그러나 다행히도 1969년 청와대 경제수석으로 재직하고 있던 김학렬 씨가 부총리로 취임하면서부터 연구소 설립작업은 활기를 띠기 시작했다.

한국개발연구원 발족을 적극적으로 추진한 김학렬 부총리는 당시 정부 안에서조차 반대의 여론이 높았던 경부고속도로를 건설했고, 포항제철을 발족시키는 등 1960년대 말과 1970년대 초 우리나라 경제발전사(經濟發展史)에서 크고 뚜렷한 업적을 남긴 부총리였다. 특히 박정희 대통령의 신임이 두터웠으며, '컴퓨터'라는 별명이 붙었을 정도로 기억력이 좋고 수치를 읽고 기억하는 데 뛰어난 재능을 가진 행정가였다. 그는 한번 옳다고 판단한 것은 앞장서서 반드시 실천해 나갔으며, 제2차 경제개발 5개년 계획 입안 때도 경제기획원 차관으로 직접 참여했으므로 경제연구소의 필

요성과 중요성을 누구보다도 잘 알고 있었다.

이와 같은 김학렬 부총리의 등장으로 약 2년 동안 표류하던 경제연구소 설립문제에는 서광이 비쳤지만 여전히 정부 예산에서 기금을 배정받기는 어려웠다. 따라서 기금조성문제로 고심을 하면서 1970년으로 해를 넘기게 되었고, 결국 USAID/K 측의 협조로 13억 1천만 원의 설립기금이 확보되면서 설립작업이 활기를 띠기 시작했다.

설립기금 13억 1천만 원을 확보하는 데는 숨은 이야기가 있다. 이 기금은 명목상 정부 예산에 계상된 것이지만 실제로는 USAID/K의 원조자금의 원화 판매 대전인 대충자금 중 USAID/K 측 사용분 잔액이었다. 당시까지만 해도 우리나라는 미국의 원조자금을 쓰고 있었다. 미국은 매년 한국에 제공하는 원조자금의 원화 판매 대전 중 약 20%를 떼어 내 USAID/K로 하여금 관리케 하면서 우리나라 경제·과학기술분야의 개발에 필요한 용역비 등으로 쓰고 있었다. 당시 빠듯한 정부 예산에서 기금을 확보하기가 어렵다는 것을 알고 있던 경제기획원에서는 USAID/K가 관리하면서 사용하던 이 20%의 대충자금 중에서 KDI 설립기금을 제공받기로 결정하고, 경제기획원 경제기획국 사무관, 과장, 차관보까지 동원하여 교섭한 끝에 출연금을 얻어내는 데 성공했다고 한다.

설립기금이 확보되자 경제기획원 경제기획국에서는 즉시 구체적인 설립작업에 들어갔다. 당시 기획국 종합기획과에서는 이웅수(李雄秀; 교통부 차관, 교통개발연구원장 역임) 과장, 이정보(李廷甫; 보험감독원장 역임)·강봉균(康奉均; 정보통신부 장관·재경원 장관 역임, 현 KDI 원장) 사무관이 주로 법과 시행령 초안 등 사무적인 모든 일을 맡아 진행했다.

작업은 일사천리로 진행되었다. 1970년 정기 국회에서 '한국개발연구원법'이 통과되어 동년 12월 31일 공포되었다. 그리고 5일 후인 1971년 1월 5일 한국개발연구원 설립위원회(위원장: 張禮準, 위원: 朴晟容, 金滿堤, 李賢宰)가 구성되어 시행령 제정과 정관 제정작업을 비롯한 발족 준비에 들어갔다.



#### 4) 연구소 명칭 제정에 얽힌 이야기

관계법의 확정에 앞서 연구소의 명칭을 결정해야 하는 것이 순서였다. ‘한국개발연구원’ 명칭 결정에는 여러 가지 의견이 있었다.

당시 주무국장이었던 이희일 씨는 연구소 명칭을 처음에는 ‘한국경제개발연구원’이라는 구상에서 출발했지만 장차 연구범위가 사회문제 전반으로 넓혀지게 될 것이므로 경제로 국한할 필요가 없다고 해서 ‘경제’를 빼고 ‘한국개발원’으로 했으며, 영자(英字) 명칭은 KID로 하자는 안이 나왔으나 당시 백영훈(白永勳) 박사가 개인적으로 하는 연구소 이름과 같았기 때문에 같은 것을 피하기 위해 KDI로 했다고 말한다.

또한 주무부서 사무관이었던 강봉균 현 KDI 원장도, 작명에는 많은 의견이 제출되었고 이를 두고 상의를 많이 했는데 ‘경제’라는 단어를 빼고 그냥 ‘개발연구원’이라고 한 것은 당장은 경제발전이 시급하여 경제 쪽 연구에 치중해야 하지만 먼 앞날을 내다볼 때 나라가 발전하기 위해서는 보다 포괄적인 연구를 해야 된다고 해서 ‘경제’를 뺐던 것으로 기억된다며, 이 명칭은 경제기획원과 김만제 박사를 비롯한 연구소 설립에 깊이 관여한 사람들이 신중하게 상의하여 결정했다고 말한다.

설립과 동시에 초대 원장에 취임한 김만제 박사는 연구소 명칭 제정과 관련하여 이렇게 회고했다.

“1970년 당시만 해도 경제 관련 연구소라면 대개 ‘경제연구소’라고 했지만 ‘개발연구원’이라는 명칭은 생소하였습니다. 그래서 잘 쓰지 않았지요. 그러나 KDI는 구상단계에서부터 단순히 경제정책 개발에만 국한하지 않고 사회개발까지 커버해야 한다는 취지에서 노사·복지·보건문제 등 넓은 의미에서의 사회개발분야까지 포괄하는 이름을 지은 것입니다. 긴 안목을 가지고 작명을 한 것이지요. … 그리고 작명 당시 빼놓을 수 없는 재미있는 에피소드가 하나 있습니다. 김학렬 부총리께서는 이왕 정부출연 연구소로 출발을 하니까 연구소의 권

위를 높이기 위해서 ‘국립’이라는 말을 넣어 ‘국립한국개발연구원’이라고 하면 어떻겠느냐는 의견이었어요. 그래서 실무자들이 부총리를 설득하느라고 진땀을 뺀 숨은 이야기가 있습니다.”

그러나 KDI라는 영문 표기 명칭의 결정과 관련하여 정보보 당시 실무담당 사무관의 기억 속에는 재미있는 에피소드가 남아 있다.

“그때 우리 사무관 이하 영어 꽤나 한다는 사람들이 모여 만든 것은 KDI가 아니라 KID였습니다. 한국말 명칭인 ‘한국개발연구원’을 영어로 그대로 번역하면 Korea Institute for Development이니까 KID지요. 그리고 우리 생각은 KIST가 있으니까 이쪽도 당연히 KID가 돼야 하고, 읽기도 ‘키드’라고 하는 것이 부드럽고 좋다고 생각했던 것이지요. 그러나 이렇게 여러 사람이 머리를 짜서 만든 KID는 김학렬 부총리께 결재를 받으려는 과정에서 날벼락을 맞았습니다. kid라는 단어의 뜻에는 ‘염소 새끼’, ‘새끼 염소’라는 명사적 뜻도 있고, ‘속인다’, ‘우롱한다’는 동사적 뜻이 있다는 것까지는 미처 생각하지 못했던 거예요. 우리가 작성한 KID 안을 본 김 부총리는 국가의 중요한 기관 명칭을 염소 새끼, 또는 상대방을 속이고 우롱한다는 의미로 외국인들이 읽으면 어찌려고 이런 이름을 지었느냐고 불호령이 떨어진 것입니다. 그 어른의 불 같은 성미는 우리 젊은 사무관들에게 ‘무식한 놈들’, ‘돌대가리들’이라는 폭언을 서슴지 않았습니니다. 그러나 독립된 단어로서의 뉘앙스까지 미처 생각하지 못했던 우리는 유구무언이었습니다.”

이상과 같은 논의 과정을 거쳐 공식 명칭 ‘한국개발연구원’이 탄생하였고, 영문 명칭 KDI, 즉 ‘Korea Development Institute’가 확정되었다.

그리고 이 명칭 아래 ‘한국개발연구원법’이 발효되어 설립작업에 가속도가 붙게 되었다.