

5·16軍事革命政府의 行政體制分析

安 海 均*

<目次>	
I. 序 言	1) 投入：政黨과 利益集團
1. 研究目的	2) 政策決定機關
2. 方 法	3) 政策參謀
3. 分析模型	4) 產 出
II. 軍事革命政府의 行政體制分析	5) Feedback
1. 成立過程	6) 行政體制와 環境間의 葛藤
2. 成立 당시의 環境的與件	III. 結 論
3. 體制의 目標와 中央行政機構	1. 社會體制
4. 行政過程	2. 行政體制

I. 序 言

1. 研究目的

主題의 研究目的은 ① 軍事革命政府(1961.5.16~1963.12.16)의 行政體制가 社會體制(social system) 즉 여러 下位體制(sub-system)의 分化와 發展에 影響을 作用하였으며 ② 그 러기 위해서 行政體制自體는 어떻게 變化하였고 ③ 그 結果 政策의 變化의 效果는 어떠하였고 ④ 여타 下位體系는 行政體制에 어떠한 反應을 보여 왔는가를 「政治・行政의 分析模型」⁽¹⁾과 「行政體系의 變動과 發展」⁽²⁾에서 導出된 假定(assumption)들에 따라 說明을 시도하고 보다效果적인 行政體制의 說明과豫測을 하려는데 있다.

2. 方 法

研究方法은 이미 지적한 筆者の 두개 論文에서 再定立한 模型(model)의 分析單位(unit of analysis)들 사이의 관계를 說明하는 假說을 중심으로 각종 관계 書籍・論文・政府刊行物・각종 年鑑・新聞 등과 實際 여러가지 調查研究에서 筆者が 얻은 經驗的 知識을 動員・活用

* 서울大學校 行政大學院 教授

(1) ① 安海均, 「政治・行政體系의 分析模型」, 韓國行政學報, 韓國行政學會, 第4號 1970, pp. 290-305.

② 安海均, 「政治・行政體制模型의 再定立」, 研究論叢, 5輯, 建國大學校・行政大學院, 1977, pp. 187-199.

(2) 安海均, 「行政體系의 變動과 發展에 關한 研究」, 行政論叢, 第12卷 第1號, 서울大學校行政大學院, 1974, pp. 60-73.

하였다.

3. 分析模型

模型에서 사용한 주요 概念들(concepts)은 cybernetics와 system theory에 입각한 學者들의 政治體系模型과 行政體系模型 그리고 communication·決定·變動과 發展에 관한 제理論을 기초로 하여 다음과 같이 再定立 要約하였다.

- ① 環境：行政體制外적인 여타의 下位體制.
- ② 受容機關：環境으로부터 要求의 投入과 支持의 energy를 흡수하는 行政機關.
- ③ 政策參謀：관계政策專門家와 最高政策決定過程에 參여하는 政策機關 및 擔當官이 이에 해당한다.
- ④ 政策決定機關：投入된 要求가운데서 受容機關과 政策參謀가 연구·검토한 事案을 決定하여 政策參謀에게 지시한 問題解決代案을 檢討·決定하는 政策決定單位를 의미한다. 本稿에서는 주로 大統領이 이에 해당한다.
- ⑤ 執行機關：政策決定機關이 決定, 命令, 承認, 指示한 事項을 執行하는 각 中央部處와 下部機關 또는 一線機關이 이에 속한다.
- ⑥ 投入(Input)과 產出(Output)：環境의 構成單位인 個人과 集團이 개별적으로 접촉하여 해결이 불가능할 때 受容機關에 제기하는 要求와 行政機關이 각종 計劃을 위하여 필요로 하는 財貨 그리고 政權을 維持하는데 필요한 支持力등의 확보와 흡수를 投入(input)이라고 보고 投入된 要求와 決定機關이 가진 權限을 가지고 決定한 政策, 計劃, 豫算, 法規, 指示命令등이 產出(output)에 해당한다. 產出은 基本的인 形태를 취한 產出(I)과 구체적으로 級別效力를 發生하는 產出(II)로 구분된다.
- ⑦ 目標：이는 行政體制가 實現코자 하는 統治理念, 憲法上에 규정된 指導原理등이 이에 해당한다. 이 目標는 環境, 受容機關, 決定機關, 政策參謀, 投入, 產出 등이 따라야 할 最高價值 또는 評價基準이 된다.
- ⑧ Feedbck：政策으로서의 產出이 合目標指向性·適法性·效率性에서 이탈하는 것을 監視·發見·評價·是正시키는 機能을 담당하는 制度的인 裝置가 이에 해당한다. 이러한 裝置는 行政內的인 것과 外的인 것으로 구분된다.

이상과 같은 行政體制의 要素들의 機能을 종합하여 보면 다음과 같다.

行政體制은 일반적으로 環境으로부터 投入되는 다양한 要求를 受容機關을 통해 흡수하여 決定機關에 전달하면 決定機關에서는 政策參謀들의 補佐를 받아 目標指向의인 決定을 내리는데 이렇게 決定된 것이 產出(I)에 해당하고, 產出(I)을 받아서 執行機關은 產出(II)를 만들고 이를 執行함으로서 環境에 作用하고 影響을 주게 된다. 產出(I)에는 決定機關이 獨자적으로 단독으로 내는 것도 많다.

이러한 體制와 環境사이의 相互作用과 體制內에서의 여러가지 過程이 體制의 目標와 指導

原理에 基·當한가의 여부를 監視·評價·是正시키는 體制內外의 統制裝置機能은 보통 制度化되어 有·다.

이와같은 行政體制의 概念의 를을 가지고 行政과 環境을 分析하면 發展度를 달리하는 모든 社會 —여기서 閉鎖的인 全體主義 社會는 제외한다—에 있어서의 行政體制와 環境간의 관계를 長期적으로 說明할 수 있을 뿐아니라 未來를豫測할 수 있는 假說이나 假定을 도출할 수 있는 가능성을 第1, 2, 3, 4, 5共和國 그리고 危機管理政府(제 5共和國 이전의)의 行政體制分析에서 經驗하였고 또한 그 實效性도 수차 검증되었다.

II. 5. 16軍事革命政府의 行政體制分析

1. 成立過程

1961年 5月 16日 새벽, 軍事쿠데타에 의해 行政·立法·司法 등의 모든 統治機構를 장악한 軍事革命主體勢力은 그후 1963年 12月 16일까지 2年 7個月동안 執權하면서 韓國行政史에 획기적 轉機를 이룩하였다. 5. 16軍事革命政府의 成立過程을 軍部의 形成과 成長, 革命의 原因, 革命의 過程과 그 特징을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

政府樹立(1948년)과 더불어 政府組織法과 國軍組織法에 의거 탄생된 韓國의 軍部는 이후 10餘年을 거치면서 量과 質에 있어서 괄목할만한 成長을 이룩하였다. 특히 6. 25動亂을 계기로 60萬名의 大軍으로 成長, 量의in 면에서는 自由世界 제 2위에 이르렀다. 草創期 將校充員의 質的落後性도 각종 特科學校의 설립과 미국의 각종 軍事學校派遣教育등으로 현지한 質的 向上⁽³⁾을 이루어 軍部는 막강한 現代的 集團으로 成長하였다.

60년대초 官僚組織을 비롯하여 政治·經濟·社會分野 組織들의 問題解決能力과 이를 위한 管理能·力이 크게 미숙한 상태에 있었다는 점에 비추어 볼 때 軍部의 일부 指導層이 지니는 社會的 意味는 실로 중대한 것이었다. 엄격한 秩序와 規律에 더하여 “상당한 水準의 組織運營 支術과 意思決定能力을 體得”⁽⁴⁾한 軍官僚組織을 想定한다면, 당시의 政治·社會的 與件은⁽⁵⁾ 은밀히 組織化된 軍主體勢力에게는 디없는 機會를 제공하였다고 볼 수 있다.⁽⁶⁾

(3) 軍部의 質的 成長過程에 대해서는, 李漢彬, 社會變動과 行政(서울; 博英社, 1968), pp. 203-210 參照.

(4) 上引書, p. 210.

(5) 第 2共和國의 社會의 混亂相에 대해서는, 安海均, “第 2共和國의 行政體制分析”, 行政論叢, 第 18卷 第 1號, 서울大學校 行政大學院, 1980, pp. 171-201 參照.

(6) ① Lehden은 開發途上國家에서 軍部가 政治에 關與하는 원인을 既存 政治體系의 腐敗와 非能能에서 찾고 구체적으로는, <첫째> 政治的 leadership를 充實할 教育받은 集團이 국히 적고 둘째> 黨官僚制가 깊은이들이 民間人政府에서 地位를 획득할 수 있는 길을 遮斷하는 대신 國隊만이 地位와 權力과 富에 접근하는 유일한 길을 만드는 傾向이 있으며 <세째> 軍部엔리는 民族獨立運動에 참여한 경우 不正과 腐敗에 물들지 않은 유일한 繼承者로 自處할 수 있고 주로 非政治的인 職業軍人の 경우 過去의 軍事的 行跡을 證據로 내세우면서 國家利益의 非政治的이며 非利己的인 守護者로 차적할 수 있기 때문이라고 차적하였다. Fred R. von der Lehden, Politics of the Developing Nations (Englewood Cliffs, N.J.; Prentice Hall Inc.,

먼저, 5.11軍事革命의 原因은 社會環境的 측면과 軍內部的 측면으로부터 찾을 수 있다. 行政에 대 한 國民들의 過剩 要求投入 現象에 대해 “民主主義의 루울을 지키려고 애쓰던”⁽⁷⁾ 民主黨 政權은, 그들의 要求에 대응하는 效果的인 政策產出의 能力이 없었고 人的·物的 資源도 빙약하였으며 時間的 여유도 없었다. 國民의 압도적 支持를 의연한 民主黨의 內紛과 派爭은 無責任한 言論報導, 企業의 마비와 失業增大, 연일 계속되는 각종 示威, 北傀의 對南攻勢등과 더불어 無政府狀態를 야기시켰다.

또한 6.25의 時點으로부터 穏定化에 따라 對內外的으로 軍에 대한 認識도 變化해갔으며 開發途上國民에 서의 빈번한 쿠데타는 韓國軍部에 강한 자극을 주었다. 뿐만 아니라 李承晚 博士의 카리스마적 統治下에서 政治權力과 결탁하고 不正과 腐敗를 일삼던 일부 軍高位將星에 대한 軍內部의 不滿은 民主黨政權의 政策비전의 결여로 점차 高潮되어갔다. 創軍當時의 복잡한 次譜⁽⁸⁾와 “周邊人的 雾圍氣”⁽⁹⁾는 人事停滯로 인한 内部 葛藤⁽¹⁰⁾과 더불어 軍部를 韓國政治社會에서 소외된 이른바 限界集團(marginal group)으로 만들었다.

이러한 軍部內外的 要因에 자극된 軍事力에 의한 革命企圖는 이미 4.19革命 輝煌 이전에 軍의 일부에서 계획되었다.⁽¹¹⁾ 그러나 4.19革命의 발발로 舉事計劃은 整軍運動으로 轉化하였고,⁽¹²⁾ 陸士 8期生을 중심으로 하는 領官級 將校들의 陸軍首腦部에 대한 이른바 「軍部內下剋上事件」⁽¹³⁾을 야기시켰다. 1961年 두차례의 謀議도 실패로 돌아가자⁽¹⁴⁾ 革命의 主體者

1961), pp. 106-109.

②軍 internal的으로 볼 때 軍部의 政治的 潛在力은 〈첫째〉 地方의 아니라 國家의in 忠誠心을 가졌고 〈둘째〉 法과 秩序에 가장 깊은 關心을 가지고 있으며 〈세째〉近代化指向의 慾求가 강력하며 現存政黨이 推進하는近代화의 方式에는 滿足하지 못하는 사람들에게 潛在的인 媒力의 對象이 된다. Myron Wiener, “The Politics of South Asia” in G.A. Almond and J.S. Colleman (eds.), The Politics of the Developing Areas, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971) p214

③McHadden과 Wiener의 解釋를 종합하여 볼 때 5·16當時의 國內事情은 軍事구데타가 일어날 수 있는 狀況이 있다고 볼 수 있다.

(7) 朴運才, “民主當政權의 功過”, 思想界, 1965. 5, pp. 67-73.

(8) 자세한 것은, 戰史編纂委員會, 韓國戰爭史(서울; 大韓民國國防部 戰史編纂委員會, 1968), 第1卷 p. 247-255

(9) 李漢彬, 前揭書, pp. 205-206, p. 210. 參照

(10) ①韓國軍의 昇進過程을 보면 軍番 1番부터 100番까지의 將校중 准將 이 상까지 進級한 자는 64名이 달하며 任官後 准將까지의 平均 進級期間은 6.6年이었다. 朴文玉, 開發行政論(서울: 博英社 1972), pp. 199-201.

②따라서 60年代初 將軍級과 領官級의 階級差에 비해 볼 때 年齡差는 없었다고 볼 수 있다.

(11) 3·15不正選舉를 前後하여 朴正熙, 金東河, 李周一, 洪鍾哲, 金鍾泌등이 1960. 5. 8. 舉事하기로 謂議하였다. 韓國革命裁判史 編纂委員會, 軍事革命 裁判史 第一輯, pp. 914-915.

(12) 5月 3일의 舉事計劃이 좌절되자 金鍾泌·金炯旭·吉在號·玉昌鎭·申允昌·石昌熙·吳尚均·崔俊明等中領은, 不正選舉·不正蓄財關聯將星의 處斷要求를 포함하는 5個項의 整軍目標를 정하고 連判狀作成을 計劃하였다. 秘密의 事前 누설로 主謀者들은 구속되었으나 이들은 곧 釋放되고, 5月 20일에는 宋堯讚參謀總長이 辞職하였다.

上揭書, p. 916.

(13) 同事件은 1960년 9월 24일 陸士 各期別 代表로構成된 16名의 將校團(陸軍大領 金明煥·金東復·韓周弘·韓國贊·柳承源, 陸軍中領 黃英日·張壽永·李錫濟·趙東澔·玉昌鎭·權正龍·丁

들은 일·본에서 대두되는 慎重論을 도외시하고 5月 16日 새벽에 드디어 革命作戰을 개시했다.

陸士 : 期生인 大領・中領들이 主軸이 되어 朴正熙少將을 앞세운 革命軍은 無血쿠데타에 成功하거니와, 곧 舊惡의 一掃, 民生苦解決, 國力培養의 基礎를 마련한 후 原隊復歸등의 革命公約을 訂立하면서 軍事革命委員會를 設置하고⁽¹⁵⁾ 三府를 장악하였다. 5월 18일 第2共和國의 최초의 國務會議에서 國務委員 總辭退와 戒嚴令追認이 議決되고 尹潽善大統領에 의해 同戒嚴令이 확인됨으로서 軍事革命政府의 法的節次는 완료되었다.

5月 20日 軍事革命委員會는 國家再建 最高會議로 改稱, 革命內閣을 構成하고⁽¹⁶⁾ 5月 21日 閣僚就任式을 가짐으로써 軍事革命政府가 發足하였다. 불과 5,000名 내외의 軍隊가 동원됨으로써 軍事革命이 成功할 수 있었던 原因은 무엇보다도 前述한 狀況의 要因에 힘입은 바가 커다란다. 즉, 軍內部의 要因은 軍勢力間 武力衝突의 가능성을 제거시켰고, 社會環境의

來倉・吉在號・黃清・禹澄龍・李鍾學)이 당시 參謀總長이었던 崔榮喜將軍을 訪問하고 退役을 요구한 事件을 말한다. 이 事件의 배후에는 金鍾泌・石正善・李錫濟・金炯旭등이 활약하였다. 上揭書, p. 917.

(14) 이들은 4月 19일 5月 12일을 豫定하였으나 外部狀況과 軍內部의 제약 要因으로 實行에 옮기지 못하였다. 자세한 内容은 上揭書, pp. 918-920. 參照.

(15) 同委員會의 委員과 顧問의 名單은 다음과 같다.

◆ 軍事革命委員

陸軍中將 張都暉・陸軍少將 朴正熙・陸軍中將 金鍾五・陸軍中將 朴林桓・空軍中將 金信・海軍中將 李成浩・海兵中將 金聖恩・陸軍少將 丁來赫・陸軍少將 李周一・陸軍少將 韓信・陸軍少將 柳陽洙・陸軍准將 韓雄震・陸軍准將 崔周鍾・陸軍准將 金容珣・陸軍准將 蔡命新・陸軍准將 金珍偉・海兵准將 金潤根・陸軍准將 宋贊鎬・陸軍准將 張炯淳・陸軍大領 文載駿・陸軍大領 朴致玉・陸軍大領 朴基碩・陸軍大領 孫昌奎・陸軍大領 柳原植・海兵大領 鄭世雄・陸軍大領 吳致成・陸軍中領 吉在號・陸軍中領 玉昌鎬・陸軍中領 南國彬・陸軍中領 李錫濟・

◆ 顧問

金弘一(豫備役陸軍少將)・金東河(豫備役海兵少將)

資料 : 韓國年鑑, 1962.

(16) 革命內閣의 閣僚名單은 다음과 같다(國防部長官은 張都暉將軍이 겸임하였으며 朴正熙將軍은 最高會議副議長과 戒嚴司令官을 겸직하였다).

首班=陸軍中將 張都暉(國家再建最高會議議長)

外務=豫備役陸軍少將 金弘一(前駐中大使)

內務=陸軍少將 韓信(國防研究院)

財務=陸軍少將 白善眞(陸本軍需參謀部長)

去務=陸軍准將 高元增(國防部法制委員會常任幹事)

文教=海兵大領 文熙奭(海兵隊作戰教育局長)

復興=陸軍大領 朴基錫(2軍工兵部長)

農林=陸軍准將 張炯淳(陸本作戰局教育處長)

商工=陸軍少將 丁來赫(國防研究院)

保社=空軍准將 張德昇(空軍醫務監)

交通=海軍大領 金光玉(海軍大學總長)

遞信=陸軍准將 裴德鎮(陸軍通信部長)

事務處長=陸軍准將 金炳三(陸本秘書室長)

公報部長=陸軍少將 沈興善(陸本人事參謀部次長)

資料 : 韓國年鑑, 1962.

要因은 民間 政治指導者들의 反革命과 外勢介入의 可能性을 배제시킴으로써 革命政府의 樹立에 간접적으로 기여했다고 볼 수 있다.

5. 16軍事革命의 特徵은 먼저 革命의 無血性과 時限性을 들 수 있다. 그리고 代議民主政治를 중단시키면서도 自由民主主義를 對內外에闡明하였다라는 것과, 가능한 한 合憲的 節次에 따르려 했다는 점이다. 여타 新生國家의 軍隊가 지닌 政治的 屬性⁽¹⁷⁾과는 다른 이러한 特徵을 초래한 이유는 軍事革命政府가 처한 時·空間的 狀況때문이었다. 즉, 4.19革命 1年後이므로 國民의 政治的基本慾求를 충족시키지 않을 수 없었으며, 民主友邦의 援助下에 共產主義와 對決하는 國際政治的 與件을 고려해야만 했다.

2. 成立當時의 環境的 與件

軍事革命政府 成立當時의 環境을 政治, 經濟, 社會, 安保 및 投入集團의 側面에서 第2共和國 말기의 狀況과 軍事革命政府樹立初期 狀況을 중심으로 설명하기로 한다.

1) 政治的 側面

4. 19이후 第1共和國이 무너지고 許政過渡內閣下에서 실시한 總選에 의해 수립된 第2共和國은 出帆時부터 試鍊因子를 내포하고 있었다. 行政體制와 관련시켜 볼 때 民主黨政府의 가장 큰 政治的 결함은 4. 19革命主動勢力이 아니었다는 점과 政權引受態勢의 不備로 社會變動에 따른 行政管理能力이 결여되어 있었다는 점이다. 長期執權의 反射的 利益으로 执權한 民主黨은 새로운 正統性 確立의 要求를 教科書의 民主主義에 둔 결과, 環境으로부터의 要求投入은 政略의 派閥鬭爭으로 이용당하고 新舊派間의 內紛과 政爭은 價値의 配分과 연结된 구체적 政策으로 產生되지 못하였다. 이에따라 憲政史上 가장 民主的이었던 諸制度는 自由와 放縱을 혼동한 國民의 行態로 말미암아 그 機能이 마비된 채 形骸化하였고 政治腐敗⁽¹⁸⁾는 근절되지 않았다.

軍事革命政府는 革命 第一聲으로서 革命公約을 公表하고 民政移讓을 위한 軍政의 時限性을闡明했다 “腐敗하고 無能한 現政權과 既成政治人們에게 이 以上 더 國家와 民族의 運命을 맡겨둘 수 없다고 斷定하고 百尺竿頭에선 祖國의 危機를 克服하기 위한”⁽¹⁹⁾ 革命의 不

(17) 新生國 軍隊가 지닌 政治的 ideology의 諸特性으로서 Janowitz는 다음과 같은 4가지를 들었다.

- ①外國人嫌惡症이 다소 섞여있는 강한 民族主義의 主體意識
- ②清貧徒의 태도와, 不正腐敗와 頽廢의인 것에 대한 강력한 반대태도.
- ③軍隊의 ideology의 밀바닥에는 社會的·政治的·經濟的 諸變化를 성취하기 위한 基礎로서 集產主義의 性向이 강하며 西歐軍隊의 保守的思考方式과는 對照的이다.
- ④反政治의 태도나 technocrat의 性格.

Morris Janowitz, *The Military in the Development of New Nations; An Essay in Comparative Analysis* (Chicago: University of Chicago Press, 1967), pp. 63-67

(18) 國家再建最高會議公報室이 발표한 民主黨政權의 腐敗相을 보면, ①不正選舉 ②政治資金을 위요한 不正 ③國庫損失 ④賄收賂 ⑤情實人事 ⑥換率引上의 內幕 ⑦官權濫用과 官紀紋亂 ⑧社會的混亂과 容共勢力의 擾頭등이었다.

東亞日報 1961. 8. 11. 參照.

(19) 軍事革命委員會 聲明, 東亞日報, 1961. 5. 16

可避性을 주장하고 革命主體勢力으로서 軍隊가 가지는 優位性을 스스로 확인하였다.⁽²⁰⁾ 잇달아 軍事革命委員會 布告 第1號로서 非常戒嚴을 宣布하고 布告 第4號로서 張勉政權의 引受, 地方議會와 國會의 解散 및 政治活動 禁止등을 신언했으며 地方自治制度의 일시적 중단을 결정하였다. 改編된 國家再建最高會議는 國會의 權限을 代行하고 司法府를 統制하며 內閣에 대한 統制權을 가진 最高 權力機關으로서 成立되었다.

革命政府의 措置結果, 政治·行政過程은 統合되고 칠자한 統制위주의 統治體制를 구축한 셈이다. 革命의 成功이 狀況의 要因에 의해 가능하였고 武力에 의한 物理的 革命이었던 결과 革命政府樹立初期에 있어서의 政治的 環境은, 民衆의 힘을 認識하고 있는 市民과 權威主義의 政治·文化의 영향하에 있는 大衆의 默示的인 正統性 確保要求가 要求投入을 遮斷시킨 統制爲主의 權力集團에 대해 效果的인 權限配分을 끊임없이 강요하고 있다는 것이다.

韓國이 처한 地政學的 狀況 때문에 軍事구데타의 발발은 國際政治의 측면에서 커다란 관심을 불러 일으켰다. 더우기 4.19革命으로 民主力量을 과시한 韓國民을 政治經濟의으로 後見해 왔고 民主主義의 證人으로서 體制의 優越性을 자랑해 오던 美國의 입장은 미묘한 것으로서 한때 軍事政府와의 사이에 不協和를 험하게 존재했다. 그러나 革命政府의 公約과 卡大統領의 才統領職留任으로 友邦의 支持를 확보했으며, 이후 公約의 實踐여부에 대한 관심은 國際政治의 側面에서 革命政府에 대한 投入으로 작용하였다.

2) 經濟的側面

4.19革命으로 政治的欲求가 어느정도 충족되면서 國民들의 要求는 經濟問題의 解決로 옮아갔다. 經濟的 要求는 계속 上昇하는 期待水準에 비례하여 더욱 큰 規模로 投入되었고 이러한 要求를 吸收하고 實現시키려면 減滅되는 外援으로는 不足하므로 國家에 의한合理的經濟政策과 計劃의樹立이 불가피하게 되었다. 이에 民主黨政權은 經濟第一主義를 내세우고 產業開發委員會로 하여금 5個年計劃을 作成하도록 지시하였다. 그러나 “時間管理의 不實과 目標戰略設定上의 失策”⁽²¹⁾으로 同計劃은 5.16革命이 일어나기 數日前에야 겨우 완성되어 결국 無爲로 돌아가고 말았다.

그동안 國民所得의 低位性과 不正蓄財處理로 인한 投資心理萎縮은 企業活動에 영향을

(20) 革命政府가 밝힌 革命勢力으로서 軍部가 가지는 優位性은,

- ① 國軍은 이때까지 政治에서 초연하여 國民의 信望을 계속해서 유지할 수 있는 유일한 組組體이다.
- ② 組織에 관한 訓練이 잘 되어 있으므로 國軍만이 政府를 公務員들의 私利보다도 國民의 福利를 위하여 活動할 수 있는 能率의in 機關으로 再組織할 能力を 가지고 있다.
- ③ 國軍만이 이 나라를 崩壞의 直前에까지 몰아넣은 腐敗하고도 私慾에 찬 무리들을 除去할 만한 能力を 가지고 있다.
- ④ 國軍만이 現在하는 非常事態下에서 漸增해가는 共產主義勢力의 浸透와 國家顛覆의 陰謀를 阻止하고 일부 無責任한 國民間에 親共思想이 成長해 가는 것을 防止할 만한 能력을 가지고 있다.

革命政府, “軍事革命白書”, 朝鮮日報, 1961.7.5.

(21) 李漢彬, 前揭書, pp.189-191.

주어 失業者의 量的 증대로 貧困의 惡循環을 가져오고, 農業部門의 低生產性과 中間商人의 暴利는 都行家計를 위협했다.⁽²²⁾

革命政府는 革命委員會 布告 第 2 號로써 金融凍結과 物價凍結을 실시하고 5月 19日 張都嘆委員長의 記者會見을 통해 主要目標가 民生의 向上과 勝共을 위한 經濟體制의 確立임을 명백히 하였다.

民主黨政權이 立案・實施中이던 國土開發計劃事業은 그 繼續을 布告로써 확인하고 所要資金을 追加更正豫算에 반영, 이를 長期經濟計劃의 일환으로 수행키로 하였다. 農漁村復興을 위하여 最高會議는 劃期的 조치인 農漁村高利債整理令을 公布하고 中小企業의 沈滯를 타개하기 위해 緊急資金을 방출하였다. 또한 前政權이 해결하지 못한 不正蓄財者 處理를 위하여 그 處理要綱을 발표하고 範圍와 對象을 擴大確定하였다. 5月 31일에는 自由로운 經濟活動을 토대로 함과 동시에 政府의 강력한 計劃性을 가미한 經濟體制의 確立을 指向하는 基本經濟施策을 발표함으로써 指導받는 資本主義體制를 시도했다.

그러나 이러한 諸措置가 지나친 意欲의 所產이었던 관계로, 1961年 6月 한달동안 追加供給된 通貨量이 무려 128億圓⁽²³⁾에 달할 정도로 膨脹된 貨幣는 이후의 政策決定에 커다란 영향을 끼쳤다.

이 당시의 經濟的 環境의 特徵은 實踐指向에 대한 강한 要求였다. 歷代政權의 諸計劃은 實踐에 옮기지지 않은 채 形式的인 選舉口號에만 그쳤고, 諸施策은 行政能力不足으로 龍頭蛇尾格이 되고 말았다. 그 결과 後進國이란 汚名을 벗어나지 못하였다. 따라서 경우에 따라서는 實踐指向・效果指向의 開發獨裁조차 容認할 態勢가 갖추어져 있었다고 하겠다.

3) 社會的側面

4.19革命의 主體인 學生과 知識人은 學園으로 復歸하였으나 大衆이 經驗한 「뭉쳐진 힘」에 대한 自覺의 餘波는 社會全域으로 번져, 民主黨政權의 自由放任的 態度와 결부되어 二共和國末期 社會秩序는 혼란의 極에 달하였다.

태모萬能思潮가 社會를 風靡하여, 行政은 變化된 環境에 대해 社會變動役軍으로서의 機能을 포기한 채 消極의 社會安定化機能의 수행조차 政治紛糾로 마비되어 體制의 維持가 불가능할 程도에 이르렀다. 強力한 리더십이 결여되어 있었으므로 國民들의 期待增加를 合

(22) ① 1960年 12月부터 1961年 5月까지의 糜값 都賣時勢를 보면, 14,200원(60.12), 17,200원(61.1末), 17,500원(61.2), 17,700원(61.3), 19,000원(61.4), 19,700원(61.5.7현재)이 있다. 大韓日報 1961.5.7

② 이 같은 米價暴騰은 季節變動의 영향보다는 中間商人에 의한 暴利가 더 큰 비중을 차지하여 都市民과 農民兩者에 피해를 끼쳤다. 閔丙久·羅雄培, “우리나라物價變動의 要因分析과豫測” 每日經濟新聞社編, 韓國經濟 證言과 그 課題(서울: 每日經濟新聞社, 1980), pp. 7-53. 參照.

(23) 1961. 5.의 通貨量은 245.6億원, 1961.6의 通貨量은 232.8 億원이다. 이를 圓으로 환산하면 6月 中의 通貨量增加는 128億圓이다. 韓國年鑑 1965. p. 309.

理的으로 統制·調整 할 수도, 國民들에게 自身들이 實現할 期待水準을 戰後 獨逸人처럼 引下하도록 할 수도 없었다. 데모와 罷業事態를 團束하기 위한立法의 움직임은 오히려 데모와 罷業이 의해 좌절되었다.⁽²⁴⁾ 警察마저 데모에 가담하는 涡中에서 各種 社會惡이 橫行하였으나 警察機能을 補完해 줄 制度的 裝置는 결여되어 있었다.

軍事革命委員會는 布告 第9號로써 通行禁止時間은 短縮시키고, 布告 第10號로써 令狀 없이 逮捕 拘禁할 수 있는 權限을 발동하여 舊惡一掃를 개시하였고 交通秩序確立에 착수하여 軍의 段한 規律을 社會에 적용, 清新한 氣風을 振作시키기 위해 노력하였다. 法앞의 平等을 理想으로 犯法者는 地位高下를 不問 處斷하는 措置를 시행하였다. 또한 國民의 新生活體制의 堅持와 反共理念을 확고히 하기 위해 沉國民運動을 추진하기도 하였다.

革命政府樹立當時의 環境이 要求하는 것은 무엇보다 秩序와 治安의 確保였다. 混亂과 無秩序에 시달린 國民들은 보다 強力한 行政力を 需요하였다. 그러나 지나친 放縱의 결과로, 甘受되는, 物理的 强權力에 의한 外形上의 秩序維持와 基本權制約이 있으므로 無制限의 革命의 理想을 펴기에는 社會 全般的으로 4.19革命의 記憶이 너무도 생생하였다.

4) 安保的側面

第2共和國의 政治的 취약성을 재빨리 탐지한 北의 共產政權은 間接侵略과 병행하여 平和攻勢를 시작, 1961年에는 平和統一에 關한 覺書를 發表하고 南北韓學生會談準備委員會를 結成하였다.

北韓側平和攻勢의 효과는 統一方案에 대한 民主黨政府의 혼란, 國軍減縮 論議, 中立化舉論, UI政治委員會의 北韓 條件附招請 등으로 나타났다. 間接侵略의 효과는 反共臨時特別法制定及對 데모와 左翼思想의 대두로 데모의 純粹性變質을 촉진시켰다. 이러한 사실은 軍部內位階秩序의 紛亂, 周邊人的 분위기와 결부되어 精神的一體感이 결여된 결과 제2共和國末期의 安保는 敵의 攻勢에 無防備狀態였다. 특히 北傀와 對峙하고 있는 韓國의 特殊狀況을 무시한 自由民主主義의 理想은 軍部를 政治圈에서 제외시킴으로서⁽²⁵⁾ 軍統帥體制를 확립하지 못하였다.

革命政府는 口號에만 그친 反共態勢를 확립한다고 革命公約에서 다짐하고 國防力強化에 노력하였다. 이를 위해 國防機構를 整備改編하고 整軍作業을 추진하여 軍紀確立과 軍統帥體制確立에 주력하였다.

이 당시의 安保的 與件은 革命을 틈탄 北傀南侵의 阻止와 革命主體와 非主體勢力間의 指揮體系統一의 강력히 요구되었고 北傀의 平和攻勢에 能動的으로 대처해야만 했다.

(24) 民主黨政府는違法性을 认 데모를 團束하기 위하여 「데모規制法」과, 共產勢力의 間接侵略을 방지하기 위한 「反共臨時特別法」의 制定을 추진하였다.

(25) 제2共和國은 國防部長官조차 순수政治人出身으로 任用하는 등 内閣構成에서 軍部出身을 전적으로 배제하였다. 朴文玉, 韓國政府論(서울; 博英社, 1970), pp. 436-437 參照.

5) 投入集團的側面

政治紛糾와 經濟難, 社會混亂의 영향은 投入機能의 주체인 利益集團들에게도 미쳤다.

非結社組織으로서의 學生集團은 組織力未備로 學園으로 돌아갔으나 4.19革命主體勢力으로서의 政治的發言權은 統治機能을 위협하였다. 특히 南北學生會談提議는 당시의 統一論爭과 관련하여 革新團體의 가담으로 카다란 社會問題로 되었다. 또한 初·中·高生마저 校長排斥등의 學園紛糾를 유발함으로서, 大學을 비롯한 各級學校의 데모는 연쇄반응을 일으켰으나 民主黨政府는 적절한 對策을 마련하지 못하였다.

無制限의 言論自由政策으로 인해서 中央과 地方에 수많은 言論機關이 濫設되어 言論機關의 洪水와 言論의 逆機能이 지배적이었다. 言論의 正道를 추구하던 機關들은 似而非記者와 無資格言論機關의 虚偽를 규탄하기도 하였으나 政府의 規制措置는 이루어지지 않았다. 그 결과 中央과 地方의 一線 行政機關은 그 機能이 마비될 정도에 이르렀다.

한편 4.19革命의 主體勢力으로서의 知識層들은 계속하여 周邊人의 役割에 여유를 수 밖에 없었다. 이들은 自由民主主義理想의 制度化와 그 運營에 관해서는 그들의 知識과 經驗을 바탕으로 활발히 代案을 제시하였으나, 政治社會의 環境의 變動에 대해서는 現實의 對應策을 제시하지 못하였다. 軌道를 이탈한 諸制度의 機能을 바로 잡기 위해 知識人們은 끊임없이 環境에 차극을 가하였으나 政治文化의 落後性을 탈피하기에는 이들에게 부여된 時間이 너무도 짧았다.

勞動團體는, 그동안 억눌려온 欲求不滿을 빈번한 데모와 龍業을 통해 격렬하게 폭발시켰다. 처음에는 賃金引上과 勤勞條件의 改善을 요구하는 등 이들의 데모는 비교적 순수성을 띠었으나 점차 이러한 性格은 變質되기도 했다. 그것은 労動團體를 政治的 발판의 도구로 이용하려는 자체내의 不純勢力과 北傀의 使嗾 때문이었다. 즉 労動團體의 活動이 政治·經濟·社會의 混亂과 결부하여 經濟的鬪爭의 次元으로부터 政治的鬪爭의 경향으로 나타났다.

革命政府는 革命委員會布告 第4號에 의해 諸社會團體의 활동을 禁止하고 最高會議令 第6號에 의거 이를 社會團體의 解體를 명령하였다. 동시에 非政治的인 團體의 再登錄을 실시하고 勞組는 解散시켰다.

3. 體制의 目標와 中央行政機構

1) 目標

軍事革命政府의 目標는 그들이 내세운 革命公約에 가장 잘 나타나 있다.⁽²⁶⁾ 革命政府가

(26) 革命公約 6개 항의 全文은 다음과 같다.

〈첫째〉 反共을 國是의 第一義로 삼고 지금까지 形式的이고 11號에만 그친 反共態勢를 再整備強化한다.

〈둘째〉 「유엔」憲章을 遵守하고 國際協約을 忠實히 履行할 것이며 美國을 비롯한 自由友邦과의 紐帶를 더욱 鞏固하한다.

당면한 시일차적 課題는 革命의 正當性을 인정받고 國內外로부터 支持를 획득하는 것이었으므로 革命公約을 對內的인 것과 對外的인 것으로 구분해 보면 다음과 같다.

對內的인 目標로는 反共體制의 強化, 社會紀綱의 확립, 民生苦解決과 國土統一을 위한 國力培養을 公約하고 對外的으로는 國際間 紐帶・國際協約의 維持・遵守와 民政移讓을 闡明하였다. 앞에서 밝힌 당시의 政治・經濟・社會的 與件의 영향으로 對外的 政策目標는 기존의 틀을 전적으로 고수하겠다는 非革命性을 벗어날 수 없었다. 또한 對內的 政策目標는 「過去에 대한 反動」과 「未來에 대한 樂觀」을 내포하면서도 根本的인 變革이 아니라 制限된 革命임을 显示했다. 즉, 前政權이 추진하던 政策을 擴大・強化하는 방향으로의 約束이었다.

軍事革命政府의 目標가 가진 重요한 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

〈첫째〉 目標一段段 連繫의 관점에서 볼 때 手段價値의 性格이 강하였다. 革命公約 6個項에서 밝힌 反共主義, 經濟再建, 社會淨化 등은 「무엇」을 지향한다기 보다는 「어떻게」하겠다는 意圖의 表現일 뿐이며, “그 자체로서 곧 國家目標가 될 수 있는 지에는 論難의 여지”⁽²⁷⁾가 있다.

〈둘째〉 目標의 有形性과 無形性的 관점에서 볼 때 目標의 有形性이 높았다. 따라서 이들 目標는 計量可能하고 可視的인 效果性測定의 基準이 될 수 있었다. 이는 複雜한 것보다는 單純한 것, 抽象的인 것보다는 具體的인 것, 非可視的인 것보다는 可視的인 것을 選好하는 軍隊의 考考方式과 관련이 있다고 하겠다⁽²⁸⁾. 그러나 무엇보다도 行政이 經濟・社會發展의 目標를 電성하는手段으로서 效果性이 중요시되었기 때문이었다.⁽²⁹⁾

〈세째〉 正統性賦與機能으로서의 目標는 歷代政權의 「反共」과 「民主主義」에 「經濟復興」이 추가되었을 뿐 아니라 實體적으로는 後者가 前者를 代置했다는 것이다. 共產治下의 경험이 反共을 面是의 第一로 삼지 않을 수 없게 하였으나 政策決定機關을 武力으로 장악한 革命政府로서는 이는 新鮮感이 부족하였다. 따라서 反共을 위한前提條件으로서 經濟再建을 약속하게 되었다. 또한 民主主義는, 國家再建非常措置法에서 잠정적으로 制限되었고 民政移

〈세째〉 이나라 社會의 모든 腐敗와 舊惡을 一掃하고 頽廢한 國民道義와 民族正氣를 다시 바로하기 위하여 清新한 氣風을 振作시킨다.

〈네째〉 絶望과 餓餓線上에서 허덕이는 民生苦를 時急히 解決하고 國家自主經濟再建에 總力을 集注한다.

〈다섯째〉 民族的宿願인 國土統一을 為하여 共產主義와 對決할 수 있는 實力의 培養에 全力を 集中한다.

〈여섯째〉 이와 같은 우리의 課業이 成就되면 嶄新하고도 良心의인 政治人們에게 언제든지 政權을 移讓하고 우리들 本然의 任務에 復歸할 準備를 갖춘다.

(27) 劉光俊, “韓國歷代政權의 國家目標設定과 그 政治的 課題”, 韓國政治學會報 14輯, 韓國政治學會, 1980, pp. 58-60

(28) 執權엘리트의 價値觀은 教理(doctrine)에 영향을 주고 이는 다시 政策方向을 設定해 준다. 安潤均, “行政機能의 變動과 엘리트의 力動作用에 관한 研究”, 省谷論叢, 第1輯, 省谷學術文化財團, 1970, pp. 63-109

(29) 朴東緒, “韓國行政理論序說”, 行政論叢, 第5卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1967, pp. 52- i3.

讓으로 표시되었으나, “對外的인 필요성에서 名脈을 유지했을 뿐⁽³⁰⁾”이었다. 革命政府는, 제 2 共和國에서 政治的 自由民主主義에 암도되어 뒷전으로 밀려났던 經濟開發을 부활시켜 이를 最優先視하고, 實踐指向의 執權엘리트에 의해 적극 추진함으로서 社會不條理체거와 함께 正統性確保의 必須要件으로 삼았다.

2) 中央行政機構

中央行政機構는 行政體制를 둘러싸고 있는 環境으로부터의 要求投入을 受容・決定하고 이를 執行하는 機關이다. 여기서는 革命政府가 公約을 이행하기 위해 中央行政機構를 어떻게 變革시켰으며 組織運營을 위한 人力과 財政은 어떠한 변화가 있었는지를 살펴보겠다.

革命課業을 빠른 시일내에 달성하고자 하는 執權엘리트들의 조급성은 빈번한 機構改編으로 나타났다. 第 1 共和國과 第 2 共和國을 합쳐 네번 改編된 政府組織法은 2년 7개월동안 무려 12번이나 바뀌었고, 12부 1處 3廳이었던 國務院은 軍政末期의 內閣에 이르러 2院 13부 3處 5廳으로 擴張되었다. 政府組織法은 革命직후 3개월간 月平均 2회씩 改正되던 것이 1961년 10월 2일 政府組織法 代替로 나타났고 그후 民政移讓을 위한 大統領中心制로의 大規模改正이 있었다.

國務總理¹⁾ 内閣首班으로 名稱을 變更한 軍事 革命政府는 初期 3개월동안 公報部와 軍事援護廳을 新設, 行政管理局을 설치하는 외에 經濟關係部處를 중점적으로 改編・補強하였다. 이때 제 2 共和國의 復興部는 建設部를 거쳐 經濟企劃院으로 改編되고 企劃統制官室과 企劃調整官室制度²⁾가 도입되었다.

1961년 10월 2일, 革命政府는 臨機應變의 부분적인 改編을 지양하고 行政的・合理的 관점⁽³¹⁾에서 政府組織法의 單純한 改正이 아닌 法律代替의 형식을 취했다. 原子力院을 内閣直屬으로 變更하고 法制局을 處로 昇格, 調達廳・農事院을 新設하는 한편, 外資廳과 海務廳을 폐지하였다. 특히 改編作業⁽³²⁾에 참가한 行政學者들에 의해 行政管理理論의 内局機能調整에 활용되었다.

10.2改編 이후 네번에 걸친 部分改編에서 農事院은 農村振興廳으로, 軍事援護廳은 援護處로, 國土建設廳은 建設部로 格上시키고 勞動廳・鐵道廳・蔚山開發計劃本部를 新設하였다.

民政移讓³⁾ 앞둔 1963년 12월 14일에는 建國이후 네번째의 全文改正⁽³³⁾을 포함하는 대폭

(30) 金容基, “韓國政治體系와 正統性問題”, 政經研究, 1969. 1. p. 215.

(31) 10·2改編의 기준을 보면, ①行政의 民主性과 能率性, ②企劃과 執行의 兩機能을 分離시키고 政策과 方針을 調整・評價할 機關의 設置, ③統制機能의 制度化, ④部署組織의 合理的 編制, ⑤同質機能의 統合, ⑥事業官廳은 企業的 管理體制로 改編, ⑦國土建設事業의 강력추진등이었다. 韓貞一, 韓國行政政策論(서울; 博英社, 1972) pp. 377-378.

(32) 10.2改編의 經緯에 대해서는, 趙錫俊, “韓國軍事政府下에 있어서의 두개의 行政改革에 關한 比較研究”, 行政論叢, 第 6 卷 第 2 號, 서울大學校 行政大學院, 1968, pp. 95-120.

(33) 政府組織法 全文改正; 1955. 2. 7., 1960. 7. 1., 1961. 10. 2(法律代替), 1963. 12. 14

改編이 있었다.⁽³⁴⁾ 大統領中心制의 政府形態를 취함에 따라 國家再建最高會議 부속기관이 大統領直属으로 이관되고 副總理制가 新設되었다. 中央行政機構 上部機關의 管割事項을 조정하고 總則規程을 일괄 조정하는 외에 特別法으로 산만하게 설치된 行政機關을 政府組織法에 総括 規定하였다.⁽³⁵⁾

그외에도 公務員의 資質과 현대적 行政管理에 관한 知識을 향상시키기 위한 中央公務員教育院의 設置는 公務員訓練의 制度化와 함께 중요한 의미를 가진다.

특기할 것은 最高會議直屬機關으로 設置된 中央情報部로서, 中央行政機關을 直接 間接으로 監視·規制하는 기능을 담당하였다는 사실이다.

軍政期間동안 거듭된 機構改編의 特徵을 보면 다음과 같다.

〈첫째〉 合目標性의 原則이 크게 지배했다. 강력한 目標執着性 때문에 機構를 目標成就를 위한 수단으로 간주한 결과 부적절한 수단은 언제라도 다른 수단에 의해 替代되어야 했다.⁽³⁶⁾

〈둘째〉 機構가 分化·擴大·增設되었다.⁽³⁷⁾ 이는 行政의 機能이 經濟 社會開發에 力點을 두게 됨으로 따른 당연한 歸結이기도 했다. 또한 機構改編에 行政管理와 軍隊管理 知識이 동

(34) 同 改編의 상세한 내용과 特徵은, 韓榮錫, 韓國의 中央行政組織改革에 關한 研究, 建國大學校大學院, 博士學位論文, 1983, pp. 46-48.

(35) 이와 같은 改編過程을 圖表化하면 다음과 같다.

改正年月日	院	部	處	廳	院	備考
61. 5. 26		12	1	3		復興部 廢止, 建設部 新設
61. 6. 22		13	1	3		公報部 新設
61. 7. 12		13	1	4		內閣 事務處로 改稱, 軍事援護廳設置法
61. 7. 22	1	12	1	5		建設部廢止 經濟企劃院 新設, 國土建設廳新設
61. 8. 22	1	12	1	5		監察委員會 所屬變更
61. 8. 25	1	12	1	5		企劃統制官室신설
61. 10. 2	2	12	2	4	1	原子力院 소속변경, 法制處승격, 調達廳 신설, 海務廳·外資廳 폐지, 農事院 신설
62. 3. 21	2	12	2	5		農事院을 農村振興廳으로
62. 5. 10	2	12	3	4		援護廳, 昇格企劃制度 확대
62. 6. 18	2	13	3	3		國土建設廳을 建設部로
63. 8. 26	2	13	3	5		勞動廳, 鐵道廳신설
63. 12. 1	4	2	13	3		民政移譲을 위한 改編

資料 ; ①李漢彬外 共編, 韓國行政의 歷史的分析 (서울 ; 韓國行政問題研究所, 1969) p. 530.

②위의 책에서는 「政府組織法」改正에만 의존하였고 統計上 誤差가 있으므로, 本表는 個別法에 의해 制定된 機構를 포함하여 總務處刊行 政府組織法 改正案을 參照하여 作成하였음.

(36) 趙錫俊, “組織”, 李漢彬外 共編, 韓國行政의 歷史的 分析(서울 ; 韓國行政問題研究所, 1969), p. 426-429

革命公約과 機構新設의 關係를 보면, ①反共一中央情報部 ②國民道義再建一國民運動本部 ③舊黨一掃革命檢察部과 革命裁判部 ④經濟再建一經濟企劃院, 國土建設廳, 建設部, 農村振興廳, 鐵道廳, 勞動廳, 蔚山開發計劃本部 ⑤國土統一을 위한 實力培養一合同參謀本部 및 國防部 強化.

(37) 安海均, “行政機能의 變動과 엘리트의 力動作用에 關한 研究”, 省谷論叢 第1輯, 1970, p. 96.

원되었다. 특히企劃制度의 도입으로 대표되는 軍隊組織의 管理知識은 軍隊의 特有한 思考方式과 함께 강한 統制를 수반하였다.

〈세째〉 經濟關係機構에 우위를 두었다. 특히 經濟企劃院長을 副首班으로 하는등 經濟關係機構의 비중이 더 두거워지고 더욱 專門化·細分化 되었다.

〈네째〉 機構改編 擔當部署를 制度화하였다. 內閣事務處에 行政管理局을 설치하여 機構改編을 포함한 行政管理를 전담하도록 하였다.

〈다섯째〉 새로운 아이디어의 創出보다는 기존의 아이디어를 과감히 채택하였다.⁽³⁸⁾

다음에는, 投入을 受容하고 決定을 執行하는 中央行政機構의 機能에 중요한 영향을 미치는 公務員과 財政을 살펴보기로 한다.

軍事革命政府는 情實人事를 일소하고 최소한의 人力과 豫算으로 行政機能을 보다合理的으로 運營한다는 취지아래 公務員定員을 縮少調整하였다.⁽³⁹⁾ 그러나 새로운 改革을 위한 政策의 추진과 經濟·社會發展에 따른 業務量의 증가로 公務員數는 일시적인 減少로부터 다시 增員되기 시작하였다. 行政府 公務員만 볼 때 1961년末 1級~3級이 5,889명, 4級~5級이 113,979명이던 것이 1963년末에는 1級~3級이 6,591명, 4級~5級은 119,429명으로 되었다.⁽⁴⁰⁾ 이를 增加率로 보면 高位職은 11.9% 증가했음에 비해 下位職은 겨우 4.8% 증

(38) ①趙鍊斐, 前揭文 p. 428.

②예를 들어 第1國和國의 企劃處와 經濟企劃院을 비교해 보면,

企劃處(제 1 공화국)		經濟企劃院(혁명정부)
長位 置	長官과 局長의 중간(國務總理직속)	副首班
機構	豫算局, 經濟計劃局, 物動計劃局, 物價計劃局, 秘書室, 總務課, 調查課	豫算局, 綜合企劃局(物價課), 一次產業局, 二次產業局, 三次產業局, 調査統計局, 經濟協力局, 技術管理局
機能	豫算編成, 財政·產業·經濟·資源·物資등 이리 분야에 걸친 綜合企劃을 작성, 國務會議에 부의함으로써 國務總理를 보좌.	效果적인 경제政策의立案, 實施, 監督를 綜合調整하고 國務總理命을 받아 關係部處를 統括·調整

(39) 1961년에 調整된 公務員定員은 다음과 같다.

公務員 定員 策定表

區 分	一 般 職	雇 傭 職	囑 託 職	合 計
現 定 員	189,190	29,988	33,458	252,636
現 人 員	182,368	30,484	34,357	247,209
調 整 定 員	196,040	39,222	1,590	236,852
現定員과의對比	+6,880	+9,234	-31,868	-15,754
現人員과의對比	+13,672	+8,738	-32,767	-10,357

資料; 韓國革命裁判史編纂委員會, 韓國革命裁判史, 第一輯, p. 964.

(40) 朴東緒 “人事行政”, 李漢彬外 共編, 韓國行政의 歷史的 分析(서울; 韓國行政問題研究所, 1969), p. 443.

가에 그쳤다.

公務員訓練은 行政管理能力의 增進이란 目的이외에도 「既成公務員의 革命精神體得」의 일환으로서 실시되었다.

또한 考試優先主義를 채택하고 5級公務員 任用考試를 신설하였다. 升進時 序列萬能主義를 主張하고 合理的인 經歷評定과 勤務成績評定에 의하도록 하였다. 이러한 公務員人事制度의 改善는, 合理性과 訓練을 강조하는 軍人의 思考方式과⁽⁴¹⁾ 公務員制度改善을 위한 學界, 특히 行政學者들의 建議가 管理學에 이속한 行政府高位層에 쉽게 受容될 수 있었던 까닭이다.

한편 政府組織의 擴大·增設, 人力의 增員으로 歲出豫算에서 차지하는 一般行政費도 대폭증가하였다. 一般行政費의 增加趨勢를 보면 1961년에 24.2億원으로서 全體歲出額의 39.4%를 차지한 것이 1962년에는 25.9億원, 1963년에는 32.0億원으로서 全體歲出額의 43.2%를 차지하게 되었다.⁽⁴²⁾

이상과 같이 革命政府는, 國土統一을 위한 實力培養으로서의 經濟建設을 위해서는 필요한 법위내에서 국민의 基本權을 制限할 수도 있다는 基本前提하에, 이를 目標를 달성하기 위한 生產指向의이며 이른바 產出指向的(output oriented)인 中央行政機構를 制度의으로 구비하였다. 行政府全體를 費流하는 命令의統一 原則과 上命下服의 강조는 칠자한 統制를 통해 行政權의 擴大·強化를 촉진하였다.

4. 行政過程

1) 投入；政黨과 利益集團

(1) 政黨

政黨은 國民의 政治的要求와 支持를 基盤으로 政治權力を 장악하려는 組織化된 集團이다. 따라서 政黨은 政治過程에서 國民의 利益을 結集하여 이를 政策決定過程에 投入하는 機能을 담당하게 된다. 革命政府의 前期에는 모든 集會와 政治活動이 금지되고 기존 政黨들은 解散되었다. 그러나 1963년 1월 1일부터 政治活動이 허용되면서 政黨의 利益結集과 表明 즉 投入活動은 적극화하게 된다. 여기서는 먼저 政黨投入活動의 基礎가 되는 關係法規와 政黨組織을 고찰하고, 다음으로 投入活動에 있어서의 主要爭點을 알아보기로 한다.

政黨의 投入活動의 基礎가 되는 關聯法으로는 政治活動淨化法과 政黨法, 國民投票法등이 있었는데 이들은 政黨活動이 금지된 狀況下에서 制定되었음에 비추어 볼 때, 사실상 이후의 政黨活動에 중요한 영향을 미쳤다.

憲法改正首次를 國民投票의 결과에 따르도록 규정한 『國民投票法』은 중요한 政治的意義를 지닌다. 봐나하면 國民投票로 통과된 憲法으로 政府의 權力構造가 결정되는 까닭이다.

(41) 上揭文 p. 449.

(42) 韓國年鑑, 1963, 1964.

軍事革命政府의 最高會議는 모든 政治活動이 금지된 1962년 11월 5일, 國會에 의해서만 改正이 가능하였던 제 2 共和國의 憲法改正節次를 폐기하고 “大統領의 任期滿了때마다 憲法을 뜯어 고치는 惡習을” 막기 위해 “憲法을 改正할 때는 반드시 主權者인 國民의 賛成與否를 물어야 한다”⁽⁴³⁾는 國民投票制를 채택하였다. 그 결과 확정된 憲法에 의해 大統領制로 되면서, 政黨의 投入活動은 새로운 轉機를 맞게 된다.

1962년 12월 31일 制定된 『政黨法』은 群小政黨의 亂立을 방지하고 政黨政治를 指向한다는 취지로 制定되었다. 同法의 主要內容은 政黨이 成立하기 위해서는 中央選舉管理委員會에 登錄하여야 하며, 全國에서 최소한 5個이상의 道와 特別市에 걸쳐, 黨員 50名 이상을 가진 地區黨을 44個이상 가져야만 政黨設立이 가능하도록 하였다.⁽⁴⁴⁾

1962년 3월 16일 制定된 『政治活動淨化法』은 “不正腐敗政治의 再擡頭를 방지하고 참신한 政治道義를 확립함으로써 진정하고 굳건한 民主主義 土臺를 구축하기 위해”⁽⁴⁵⁾ 制定되었다. 同法에 으거 政治活動淨化委員會가 구성되어 총 4,374명의 對象者에 대한 審查에 착수하였다. 1962년 5월 31일에는 『政治的 社會團體等의 範圍에 關한 法律』을 公布하여 政淨法에 당자의 政治活動을 規制하는 法的 裝置를 마련하였다. 政淨法에 의한 對象者は 政治活動 再開以前에 대부분 適格判定을 받았으나 1963년 2월 27일 現在 張勉 등 269명의 政治活動이 금지되었으며, 同年 12월 14일 74명을 제외한 全員이 추가해제되었다.⁽⁴⁶⁾ 政治活動淨化法은 政黨活動에 긴요한 人的資源에 制動을 걸었으며, 與野間에 있어서 人的構成의 不均衡을 가져온 주요원인이 되었다.

選舉管理委員會法과 大統領選舉法, 國會議員選舉法은 政治活動再開후인 1963년 1월 15일 制定・公行되었다, 同年 1月 21일에는 公營選舉體制를 目적으로 한 中央選舉管理委員會가 발족하여 民政移讓節次는 활기를 띠었다. 兩大 選舉法의 주요 特徵은 다음과 같다.⁽⁴⁷⁾

〈첫째〉 候補者登錄에 있어서 政黨의 추천을 필수요건으로 하였고,

〈둘째〉 選舉運動 機構, 選舉運動員, 選舉方法을 제한하였으며,

〈세째〉 公營選舉制를 확장하였고,

〈네째〉 罷舉費用을 제한하여 會計關係書類의 提出을 義務化하였다.

國會議員選舉法에는 比例代表制가 加미된 混合選舉制度가 新設・規定되었다.

이상에 살펴본 諸法規는 비록 專門家에 의한 충분한 검토와 부분적으로 公聽會를 거쳤

(43) 5次憲案 公告에 대한 朴正熙 最高會議 議長 談話文, 朝鮮日報 1962. 11. 5.

(44) 金珍河, 韓國政黨政治論(서울; 教文社, 1978), p. 128.

(45) 政治活動淨化法 第 1 條.

(46) ①東亞日報 1962년도 3. 28, 3. 30, 4. 15, 5. 15, 5. 30, 12. 31日字 및 1963. 2. 27, 12. 14 日字 參照.

②中 央選舉管理委員會, 大韓民國政黨史, 1973, p. 262.

(47) 中央選舉管理委員會, 大韓民國選舉史, 1964, pp. 86-89, 93-95 參照.

다고는 하자, ⁽⁴⁸⁾ 그들이 의식하든 하지 않았든 간에 결과적으로 韓國에서의 「一點半政黨制度」⁽⁴⁹⁾를 制度화하는데 결정적인 계기를 마련하였다. 더구나 議會가 解散된 狀況下에서 執權엘리트들의 주도하에 改編·改革됨으로서 野黨의 경우 “制度에의 適應이 생소하여 制度運營面에 탈락”⁽⁵⁰⁾하는 결과를 초래하였다.

民主共和黨組織은 소위 「金鍾必플랜」⁽⁵¹⁾으로 일컬어진다. 歷代政黨의 組織과 비교해 볼 때 특징적 1 점은 다음과 같다.

〈첫째〉 事務局機能의 強化이다. 個人的 地盤에 의한 國會議員의 人物本位 活動을 방지하고 組織中心의 黨優位를 견지하기 위해, 黨運營의 主軸으로서 事務總長이 지휘하는 事務局이라는 官僚體制를 구축하였다.

〈둘째〉 院外政黨의 性格을 指向하였다.⁽⁵²⁾ 이는 民主共和黨組織要綱에 잘 나타난다.⁽⁵³⁾同一한 理念을 가진 黨員들이, 國民대중속에 성장하려는 의도하에 기왕의 政黨이 가지면 選舉急造政黨의 성격을 탈피하려 하였다. 따라서 選舉目的보다는 政黨本然의 役割과 거기에 맞는 理念을 추구하려는 뚜렷한 目標를 가졌다고 할 수 있으며, 統一性과 엄격한 規律을 요구하였다.

〈세째〉 院策政黨을 표방하였다. 政策을 실현하는 公黨으로서의 機能을 다하기 위해 政策立案專擅機 聲을 常設하였다.

〈네째〉 核心組織을 基盤으로 하였다.⁽⁵⁴⁾ 核心組織이란 地域的인 小單位의 3~4명을 근간으로 하는 길종의 細胞組織이었다.

民主共和黨이 5.16革命을 계승하려는 政黨임에 비해 革命理念의 계승을 거부하려는 諸野黨은 民政黨, 民主黨, 自由民主黨을 위시하여 10여개 政黨에 있었는데, 이들은 組織의 侧面에서 취立성을 면치 못하였다. 民主共和黨의 創黨은 상당히 오랫동안 치밀한 組織化過程을 거쳤으나 野黨團은 舊政權下에서의 派閥意識을 분식하지 못한 채 離合集散을 거듭하였다. 民主共和黨을 의식하여 形式上의 機構는 정비하였으나 “制度의인 保守는 물론 政策의인 保守⁽⁵⁵⁾, 탈피하지 못하였다.

출발시부 그 性格이 모호한 政黨으로서 汎國民政黨運動이 있었다. 이運動은 中央情報

(48) 1962년 8월 全國 12個都市에서 실시된 憲法改正公聽會의 綜合的인 結果에 대해서는, 韓國年鑑, 1963, pp. 201-202. 參照.

(49) ①韓東助, “極東에 있어서의 一點半政黨制度”, 亞細亞研究, 第5卷 2號, 1963, pp. 96-98.
②金江龍, “一點半政黨政治의 悲劇”, 政經研究, 1973. 5, pp. 102-108.

(50) 李廷植, “正統性 形成過程의 諸斷面”, 政經研究, 1968. 8, p. 97.

(51) 崔瑞洪, “共和黨과 金鍾必플랜”, 思想界 1963. 3, pp. 80-85.

(52) 院外政黨의 性格 및 院內政黨과의 差異點에 대해서는, ①李克燦, 政治學(全訂版; 서울; 法文社, 1977), pp. 280-281. ②禹炳圭, 立法過程論(서울; 一潮閣, 1970), pp. 197-198. 參照.

(53) 民主共和黨, 民主共和黨史(서울; 同和出版社, 1973), p. 39.

(54) 李和元, 韓國行政過程에 있어서 政黨의 役割, 서울大學校 行政大學院 碩士論文, 1966, p. 51.

(55) 李廷植, 前揭文, p. 97.

部에 의한 造作된 제 2의 民主共和黨으로서 일부의 革命主體勢力이 주도하였다. 후에 自由民主黨으로 정식 創黨되었으나 대부분의 黨員은 民主共和黨으로 合流함으로서 自由民主黨은 野黨으로 변질되었다.

이상에서 組織的側面을 살펴보았다. 당시와 같은 政治活動이 금지된 상황하에서 일어난 人的・物的資源의 일시적 獨占은 與野間 政策對決을 통한 政權의 平和的 交替를 곤란케 하는 결과를 초래하였다. 또한 民主共和黨의 組織上特性도 革命主體勢力間의 內紛, 지나친 理想追求企圖등으로 점차 변질되어 「理想 6 現實 4」⁽⁵⁶⁾에서 출발하여 理想이 現實에 타협되면서 봉파의 과정을 겪게 된다.

革命政下에서의 投入活動은 政權自體의 特殊性때문에 크게 활기를 띠지는 않았다. 그러나 政治活動 再開以後의 政黨에 의한 投入은 활발하였으며 最大의 爭點은 民政移讓問題였다. 이 당시의 주요 論爭點을 보면, 與黨과 最高會議間에는 權力爭奪戰의 요소가 가미된 共和黨事前組織 및 機構問題, 民政移讓問題등이 있었고, 野黨과 最高會議間에는 革命政府의 正統性 문제와 民政移讓問題, 政治活動淨化法과 選舉關係法改正, 共和黨事前組織과 中央情報部活動, 四大疑惑事件,⁽⁵⁷⁾ 軍政下의 失政問題등이 있었다.

投入活動上의 두드러진 점으로는 지나치게 政治問題에 치중되어 行政府의 政策問題는 소홀히 되었다는 것이다. 이는 國會의 解散과도 관련이 있다. 또한 革命政府의 時限性으로 投入活動을 위한 制度的裝置는 전혀 결여된 채였다. 政黨政治의 制度化로 나타난 政黨中心의 選舉體制는 결과적으로 政黨活動의 斷續여부가 黨의 頂點에 의존되도록 하였으며, 엄격한 規律의 요구로 活動上에 많은 制約를 가져왔다.

(2) 利益集團

軍事革의 직후, 布告令에 의해 모든 社會團體는 解體되고 1961년 5월 31일 再登錄을 실시하였다. 그후 1961년 8월 「勤勞者의 團體活動에 관한 臨時措置法」이,同年 9월에는 「集會에 관한 臨時措置法」이 公布됨으로서 각종 利益集團의 活動이 제한된 법위내에서 再開되었다.

革命政下에서의 利益集團의 활동은 軍政을 의식하여 對外보다는 對內로 방향이 전환되었다. 과거의 派閥싸움은 「革命課業遂行」과 함께 止揚되고 民政移讓時를 대비한 自體內整理 및 組織強化로 나타났다고 하겠다. 대체적으로 볼 때 軍政期間동안은 「組織의 整備期」였다.

(56) 「理想 6 現實 4」란, 民主共和黨을 構想할 때 의도하였던 위와 같은 特徵의目標를 「理想」으로 볼 때, 同參者로서의 人力不足으로 그러한 目標를 達成하기 위해 創黨時 舊自由黨系를 흡수하여 「現實」을 受容함을 의미한다. 즉, 「理想」을 目標로 하되 過渡期의 狀況으로서 「現實」을 받아들인다는 것이었다.

(57) 「四大疑惑事件」이란, 證券波動・위키 험 建立・廻轉撞球營業許可・세나라自動車導入事件을 指稱한다. 자세한 내용은 ①在野三黨鬭爭委員會의 四大疑惑事件 共同調查結果 發表文, 東亞日報, 1961.7.23, ②韓國年鑑, 1964, pp. 228-231. 參照.

여기서는 制度的集團으로서 經濟·勞動·農漁民·言論·文化團體 및 非制度的 集團으로서 知識人과 學生을 중심으로 살펴보고 각 團體들이 行政過程에 投入한 主要爭點이 어떠한 것이었는지를 알아보기로 한다.

① 經濟團體

經濟團體의 投入活動은 軍政初期의 不正蓄財處理, 社會紀綱確立作業, 國民道義再建 등으로 몹시 침체된 상태에서 출발하였다. 그러나 軍政이 가장 力點을 둔 經濟建設은 執權엘리트만의 意欲으로 달성되는 것은 아니었다. 따라서 이를 經濟團體의 活動은 政府의 開發政策과 輸出增進政策에 비례하여 활발해 지기 시작하였다.

軍政期間中 새로이 組織을 整備·發足한 集團으로서 韓國經濟人協會와 中小企業協同組合이 있다.

「韓國經濟人協會」는 全國經濟人聯合會의 前身으로, 출발시부터 다소 宿命的인 성격을 지녔다. 第2共和國의 不正蓄財處理에 자극된 協會設立運動은 5.16革命으로 무산되었다가, 革命政府의 不正蓄財處理 과정에서 정식으로 추진되었다. 1961년 7월 不正蓄財處理 對象者들이 主軸이 된 經濟再建促進會로 設立되어 그들의 財力を 바탕으로 短期間內 急成長을 이루하면서 韓國經濟人協會로 개칭했다. 同協會는 基幹產業建設에 적극 참여하고 民間外資導入使節團의 역할을 하는등 활발한 활동을 전개하였다.

中小企業協同組合은 同組合法에 의거 1962년 5월 창설되었다. 企業體數에 비하여 企業規模의 零細性으로 財政的 基盤이 취약하였다. 經濟成長에 대한 政府의 效果性示顯 意欲은 大企業偏重으로 나타났으므로 同組合과 韓國經濟人協會와의 사이에는 不和와 葛藤이 일어나는 수가 많았다. 이상의 두 團體는 設立動機에 있어서도 매우 대조적이어서 韓國經濟人協會가自己保護的 動機에서 自發的으로 설립된 반면 中小企業協同組合은 官製的 성격을 가졌다.

輸出이 대한 역점은 「商工會議所」와 「貿易協會」의 役割을 필요로 하였으므로 이들의 投入活動도 증대되었다. 이렇게 볼때, 經濟團體의 利益投人은 效果的인 政策遂行의 基盤, 業績示顯의 基盤으로서 革命政府의 필요에 의해 政府의 政策決定過程에 상당한 영향력을 행사했다고 하겠다.

그러나 經濟部門의 產出이 두드러졌음에 비해 利益投人의 公式的 通路가 폐쇄되어 있었기 때문에, 대부분의 經濟政策이 利益團體의 投入活動에 의지해서가 아닌 政府의一方的인 政策決定에 의한 것이거나, 經濟政策官僚엘리트들과 利益集團 즉 개별적인 企業과의 非公式的인 關係속에서 이루어지는 경향이 지배적이었다.

經濟團體의 주된 要求는 大企業體의 경우 不正蓄財者處理過程에서 負擔經減要求, 中小企業體의 경우 不正蓄財還收節次問題등으로 상호대립되는 양상을 보였다. 그외 政策上의 特惠를 들고 낀 企業의 次元에서의 投入은 커으리라고 생각된다.

② 勞動團體

1961년 8월 革命政府의 臨時措置法 公布로 勞組活動이 허용되었다. 그러나 警備戒嚴이 1962년 12월 초까지 계속되었고 勞動爭議는 禁止된 상태였으므로 投入活動은 불가능하였다.

한편 軍政期間동안은 빈번한 勞動關係法의 改正과 制定이 있었다. 1953년에 制定된 勞動組合法, 勞動爭議法, 勞動委員會法등이 10년만에 두차례에 걸쳐 改正・強化되었고 1961년 9월 制定된 「政府管理企業體 報酬統制法」은 이 기간동안 勞組의 賃金引上要求 沮止手段으로 이용되기도 했다. 그의 勤勞基準法改正, 職業安定法, 社會保障에 關한 法律등의 制定이 있었다.

勞組活動이 허용되자 1961년 8월 말 單位別로 조직되었던 大韓勞動組合을 대신하여 14개 產業別 勞動組合을 가진 韓國勞動組合聯盟이 결성되었다. 勞動組合은 재편성되었으나 戒嚴令解除 이후에도 革命이라는 상황 이외에 勞動委員會의 構成 및 勞動爭議에 대한 政府介入強化로 인해서 勞組측의 活動은 극도로 제한받았다. 또한 政府政策은 經濟成長・輸出增大(1961년 당시 輸出高는 年間 4,000萬弗에 불과하였다)에 있었으며, 低賃金에 의한 企業保護를 수단으로 하였으므로 法規의 制・改正은 勞動團體에 불리한 방향으로 전개되었다. 따라서 革命政府의 이러한 조치는 勞組의 “自主的 發展을 支援하기 보다는 國家가 필요로 하는 勞組의 發展을 助長하는”⁽⁵⁸⁾ 결과를 가져왔다.

이 기간동안 勞動團體는 立法・行政・司法의 三權이 統合된 革命政府의 立法活動에 대해 자기들의 意思를 끊임없이 投入・반영 하고자 했다. 單位別 勞組의 非組織的 活動은 產業別勞組의 組織的 運動으로 轉化되었고, 企業主對 勞動者의 관계는 立法活動을 둘러싼 政府對 勞動者의 관계로 바뀌었다.

③ 農漁民團體

組織의 打編成 경향은 農漁民團體에도 예외가 아니었다. 1961년 農業協同組合法이 공포되고 동년 8월에는 이전의 農業協同組合과 農業銀行의 兩機能을 통합한 農業協同組合이 발족하였다. 또한 漁業協同組合과 水產組合으로 이루어졌던 水產中央會는 일차改編을 거쳐 1962년에는 水產業協同組合으로 再改編되어 漁業協同組合과 水產製造業協同組合을 산하에 두었다.

그러나 營農規模의 零細性과 低生產性은 農漁民의 未組織化와 함께 전통적으로 農漁民의 發言權을 상대적으로 악화시켜 왔다. 이 당시에도 農產物價格維持法을 비롯한 物價調節에 關한 여러 차례의 臨時措置法등이 있었으나 별다른 도움이 되지는 못하였고 도리어 狀況을 악화시켰다.

④ 言論團體

軍部엘리트와 言論의 關係는 基本前提에서부터 葛藤의 소지를 내포하였다. 軍隊式 思考方式은 行政過程上의 칠자한 秘密과 統制를 수반하지만 言論人の 自由民主的 思考는 行政

(58) 徐元宇, “福祉行政”, 李漢彬外共編, 前揭書, p. 309.

過程의 公開와 자유로운 情報源接近을 요구한다. 제 2共和國下에서 社會混亂의 근본 責任이 무책임한 言論에 있었다고 본, 言論에 대한 “革命政府의 全的인 不信”⁽⁵⁹⁾은 軍政期間을 貫流한 두·본 사고방식이었다.

1961년 5월 16일 革命委員會 布告 第1號로 실시된 事前檢閱制度는 실시 11일만에 폐지되었으나。는 自律的 規制라는 명칭으로 바뀌었을 뿐이다。革命 1週日後 國家再建最高會議令 제11호에 의거 政府는 新聞, 通信社의 과감한 整理에 착수하여 日刊新聞 76개, 通信社 305개, 週刊誌 453개를 취소시켰으며⁽⁶⁰⁾ 記者身分으로 拘束되어 裁判에 회부된 자는 1년여에 걸쳐 총 150명에 달하였다。⁽⁶¹⁾ 1962년 6월 28일 國家再建最高會議 文教社會委員會는 新聞의 單刊制 轉換을 포함하는 言論政策을 발표하였다。“言論淨化보다는 言論界育成에 중점을 두고 成案⁵. 것⁽⁶²⁾”이라는前提下에 발표된 同政策은, 言論團體의 經營人資格과 企業基準, 종업원의 資酬基準등을 규정한 言論史上 획기적인 조치였으며 동년 8월 2일부터 실시되었다.

이른바 言論의 自律的 統制는 1961년 9월 1일 韓國新聞倫理委員會의 린족과 더불어 나타났다. 같은 날 韓國新聞編輯人協會는 新聞倫理要綱을 발표하여 言論의 自由에 따르는 責任을 다하되, 報導와 評論의 客觀性을 유지하며 新聞의 獨立性을 수호하고자 하였다. 또한他人의 行譽와 自由를 尊重하고 新聞의 品格維持를 다짐하였다.

革命政府下의 言論은 言論人의 自覺과 革命政權下의 法的規制措置로 自律的・他律的 統制가 명시되며 시작하였다. 不正腐敗言論人 名單公開 위협 및 發行人과 編輯人の 對立도 言論의 活動에 영향을 미친 要因이 있다.

이期間동안의爭點은言論의自由와情報源接近의自由그리고民間government로의移讓을포함하는政治問題였다.

(59) 李厚洛，“言論政策縱橫談”，*新聞研究* 3卷 2號，1962，p. 39。

(60) ① 朝鮮日報, 1961. 5. 28

〈整理된 新聞·通信社의 統計〉

언론기관 조회	日 刊 新 聞		通 信 社		週 刊 誌	
	中 央	地 方	中 央	地 方	中 央	地 方
등록수	64	51	252	64	355	130
취소수	49	27	241	64	324	129
잔존수	15	24	11	—	31	1

② 그외에도 月刊誌에 대한 登錄取消數는 中央 201 地方 40, 기타 言論機關 中央 67 地方 28로
서 위의 日刊, 通信, 週刊과 합칠 경우 登錄取消 總數는 1,170個에 달하였다. 韓國革命裁判
中編纂委員會, 前揭書, p. 980.

◎ 1962년 6월 15일 公報部의 國民輿論調查結果 發表에 따르면, 同措置에 대해 57.9%가 「잘했다」는 응답이었고, 「잘못」은 0.8%, 「不得已하다」가 7.8%, 「지나쳤다」는 2.2%, 「기타」가 12.3%였다. 蔣圭河, 「革命下의 新聞」, 新聞研究 4卷 1號, 1963, p.59.

(61) [掲文] p. 60.

(62) 東亞日報，1962，6，28。

⑤ 文化團體

革命政府의 法規整備는 文化團體 각分野를 포함하였고 많은 團體들이 政府의 調整과 支援에 의해 新設되기도 했다.⁽⁶³⁾ 또한 社會團體登錄法에 의한 再登錄의 實施는 「革命課業遂行과의 合改與否」를 政府의 判斷에 맡김으로서 政府介人の 여지를 강화시켰다.

그리나 組織의 政治的 側面을 무시한 業績爲主만의 行政은 組織內部의 葛藤을 潛在化시킬 뿐 除去시킬 수는 없었다.

⑥ 學生 + 知識人

革命政府初期의 執權엘리트들은 腐敗한 官僚보다는 知識人을 信賴하고 의지하려 하였으며, 國家再建最高會議 專門委員會에는 知識人의 參與를 위한 制度의 裝置가 마련되었다. 따라서 이 당시의 知識人은 現實參與型과 傍觀者型으로 대별되었다.

현실에 참여한 知識人은 權力의 힘을 빌어 그들이 습득한 學識을 實踐에 옮기고자 하였다. 政治 + 行政의 濃厚한 현실에 知識人層이 계속 노출됨으로서 “知識人 社會의 分위기는普遍的 指向이 보다 實際의”⁽⁶⁴⁾인 것으로 바뀌었다. 그러나 軍部執權層은, 새政策產出欲求의 強度에 비해 知識人이 지닌 理論과 現實간에 괴리가 있음을 認識하게 됨으로서, 점차 知識人보다는 職業官僚에게 더 많이 의존하게 되었다.⁽⁶⁵⁾

學生集團의 活動은 戒嚴令의 계속으로 봉쇄되었으며 大學生 制服・制帽착용, 學士資格考試 실시등으로 4.19의 血氣는 冷却를 강요당했다. 政治活動再開 이후에도 軍政의 강압적인 조치는 이들의 對政府活動을 억제하기에 충분하였다.

現實參與型 知識人이 그들의 理論을 政策에 반영시키려는 要求를 가졌음에 대해, 傍觀者型 知識人 + 學生集團은 軍政의 조속한 民政移讓과 自由를 강렬히 要求하였다.

2) 政策決定機關

軍事革命政府의 政策決定機關으로는 國家再建最高會議와 最高會議委員會, 各部長官이 있었다. 여기서는 먼저 儀例的인 存在였던 大統領을 살펴보고 이들에 대해 언급하기로 한다.

제2共和國에서 象徵的인 역할을 담당했던 大統領의 地位는 革命政府下에서도存續되었다. 尹潽善大統領은 軍事革命이란 미묘한 입장에 처하여 革命發生 사흘후 下野聲明을 발표했으나 다음날 이를 변복하였다. 1962년 3월 22일 下野할 때까지 軍政下의 民政大統領으로서 이러한 미묘한 상황은 계속되었다.⁽⁶⁶⁾ 그러나 革命初期 불안정한 상태에서 大統領의 留任

(63) 차세관 것은, 安海均, “教育文化行政”, 李漢彬外共編, 前揭書, pp.333-351 參照.

(64) 朴文正, 開發行政論(서울; 博英社, 1967), p.239.

(65) 李漢彬, 社會變動과 行政(서울; 博英社, 1968), pp.233-234.

(66) 1962년 3월 16일 「政治活動淨化法」이 公布되자 尹大統領은 3월 21일 辭意를 表明하였다. 이 날 朴正熙 最高會議議長은 青瓦臺를 방문하고 辭意를 再考하도록懇請하였으나, 3월 22일 尹大統領은 “이 자리에서 물러날 결심이加重된 重要的 動機는 舊政治人에 대한 制裁法입니다. 내가 과거에는 이런 취지의立法에 反對해왔던 것은 결코 一部人事들을 두둔하기 위함이 아니오, 오직 이래온立法이 國民의 人和와 團結에 금이 가게 하지 않을까 우려하기 때문…”이라는 聲明을 발표하고, 同日 午後에 私邸로 이사하였다. 東亞日報, 1962. 3. 21, 3. 22. 參照.

은, 對內的으로 象徵的인 지위이면서도 매우 중요한 역할을 했다. 즉, 對內의으로는 國民에게 안도감을 주고 軍民에 의한 反革命軍 出現을 저지하였으며, 對外의으로는 國務總理가 임명한 상황에서 UN軍의 革命軍鎮壓要請을 거부할 수 있는 유일한 존재였고 自由友邦國家들에게는 革命政府再承認이란 形式節次를 제거시켜 주었다. 이렇게 볼 때 大統領의 留任은 결과적으로 革命政府에 대한 正統性賦與의 기능을 했다고 할 수 있다.

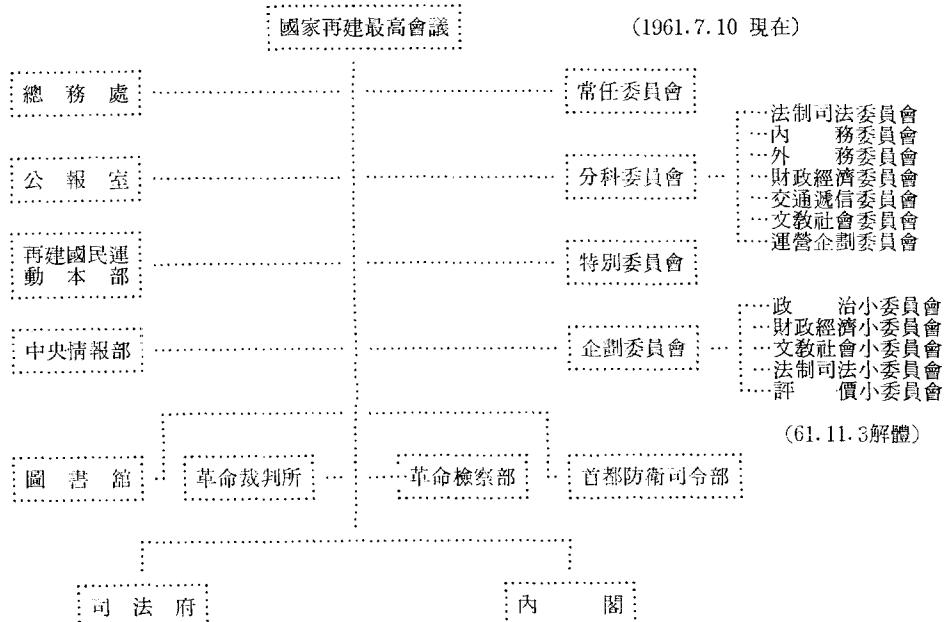
(1) 國家再建最高會議

革命斗 동시에 설치되었던 軍事革命委員會는 『國家再建最高會議』로 改編되면서 立法・司法・行政의 기능을 代行 또는 統制하는 最高統治機關의 役割을 하였다. 이러한 機關들은 超法的 機關으로서, 어떤 意미에서는 國家再建非常措置法과 國家再建最高會議法의 制定에 의해 軍命의 성공은 확인될 수 있었다고도 하겠다. 즉, 國家再建非常措置法에 의해 憲法의 效力を 부문적으로 정지시키는 措置가 이루어졌다.

“5.1 軍事革命課業 完遂後 總選에 의해 國會와 政府가 構成될 때까지”⁽⁶⁷⁾ 時限附最高機關인 國家再建最高會議는 20人이상 32人이내로서 構成되었다.⁽⁶⁸⁾ “真正한 民主共和國으로 再建하기 위한 非常措置”⁽⁶⁹⁾로서 설치된 最高會議의 權限을 보면, ① 國會의 權限代行 ② 豫算案議決權 ③ 大統領權限代行 ④ 戒嚴案 解嚴을 포함한 行政에 대한 權限 ⑤ 司法에 대한 統

(67) 國家再建非常措置法 第 2 條.

(68) 國家再建最高會議 機構圖表는 다음과 같다.



資料；韓國年鑑, 1964, p. 511.

(69) 國家再建非常措置法 第 1 條.

制權 ⑥ 주요 地方自治團體長 任命權등이 있었다.

이와같이 最高會議는 軍事革命政府의 最高 權力機關이었던 까닭에 革命이 정착되기까지 權力爭奪戰의 무대가 되었으며⁽⁷⁰⁾ 이에따라 政策의 重點部門도 옮겨갔다.⁽⁷¹⁾

최초의 事件은 最高會議議長을 둘러싼 主導權爭奪戰이었다. 軍政에 대한 穩健派와 強健派의 대결이 라고는 하나,⁽⁷²⁾ 이 事件은 革命非主體勢力이 主體勢力에 의해 제거됨으로서 公式·非公式으로 後者의 活動이 시작됨을 의미했다. 그동안 領官級中心이었던 後者は 張都映 參謀總長을 最高會議 議長으로 내세워서 軍部內 反撥을 무마하는데 이용했다.⁽⁷³⁾ 이 時期까지의 最高會議機能은 社會·政治分野에 치중되었다. 反共態勢를 확립하고 政治·社會分野의 不正과 腐敗를 일소함으로써 第1共和國과 第2共和國에서 추구되던 正統性을繼承하고자 하였다.

두번째는 民主共和黨을 둘러싼 1963년 3월 11일의 「軍一部쿠데타陰謀事件」이었다.⁽⁷⁴⁾ 이 事件에 의해 革命主體勢力은 民政參與를 위한 行動統一에 있어서 主體勢力內部의 障碍要因을 제거하였다. 그동안의 主要政策은 經濟分野에 치중되어 經濟復與이 正統性의 새로운 근거로서 추구되었다.

이후 民政移讓時까지의 最高會議는 政治分野로 관심을 옮김으로서 最高會議와 民主共和黨이 밀착되었다. 즉, 革命政府의 治績을 國民에 의해 審判받음으로서 民政에 참여하고자 했다.

國家再建最商會議는 산하에 常任委員會, 分科委員會, 企劃委員會 및 特別委員會를 두었다. 常任委員會는 各分科委員長으로 구성되며 委員長은 最高會議副議長이 겸했다. 따라서 同委員會는 最高會議를 集約·縮少한 기관이며, 委任받은 사항에 대해 最高會議의 權限을 代行하는 「副」最高統治機關의 역할을 하였다. 그리고 分科委員會는 각 7人이내로 구성되어 총7개로서⁽⁷⁵⁾ 各部處를 分割, 그 分野의 政策立案을 담당하였다.

(70) 軍事革命政府의 主導權爭奪戰에 대해서는,

① 李成峯, “民主共和黨 17年の 드라마”, 新東亞 1970. 11. pp. 436-500.

② 姜仁燮, “軍事政權內部의 對立과 論爭”, 新東亞 1965. 8. pp. 389-394. 參照.

(71) 李漢彬教授는 最高會議에 대해 構成員改編을 중심으로 軍政期間동안 5個組로 나누어 설명하고 있다. 李漢彬, 前揭書, pp. 227-230. 參照.

(72) 李敬南, “反革命”, 新東亞 1982. 11. pp. 182-201. 同事件은 또한 陸士 5期生과 8期生그룹간의 투쟁이라고 보는 見解도 있다.

(73) 張都映事件에는 反革命이란 罪名이 붙여졌으나 先手를 치려다 「先手를 빼앗긴」 主導權爭奪戰의 대표적인 事件이 있다. 事件關聯者들은 1審에서 最高刑을宣告받았으나 2審에서 減刑을 받고 곧 刑執行停止로 풀려나 대부분 高位職에 보직 받았다.

上揭論文, pp. 191-196. 參照.

(74) 1963. 3. 11. 中央情報部에 의해 發表된 同事件에는, 革命의 核心主體였던 金東河少將과 建設部長官이었던 朴林恒中將, 革命檢察部長 朴蒼岩大領 등 20명이 關聯되었다. 자세한 内容은 東亞日報 1963. 3. 11. 日字 參照.

(75) 分科委員會의 名稱은 1961年 6月 14日 최초로 構成된 委員의 名單은 다음과 같다. 韓國年鑑, 1962, p. 197-198.

法制司法委員會(吉在號 陸軍中領, 金悌民 陸軍中領)·內務委員會(朴圓彬 陸軍中領, 金炯旭 陸

(2) 長官

最高會議의 強力性으로 革命政府下의 內閣은 단순한 執行機關에 불과하였다. 이 기간동안의 35員을 보면 제 2共和國의 경우 軍出身이 全無하였음에 비해 革命政府에서는 軍出身이 대다 行政政府로 진출하였고 言論人과 自由業經歷者는 全無하였다. ⁽⁷⁶⁾

在職長官 총65명 가운데 軍出身은 49.2%에 달하였고 非經濟關係部處에 비할 때 經濟關係部處의 進出이 비교적 적었다. ⁽⁷⁷⁾ 또한 長官의 平均任期間은 9.4개월로서 제 1共和國의 17.3개월보다 현저히 저하됨으로서 政權의 不安定性을 노출시켰다.

이와 같은 軍出身閣僚의 行政府 大量流入은, 官僚組織으로 하여금 “最大의 訓練된 管理技術의 貯藏庫”⁽⁷⁸⁾에 접하게 함으로서 韓國行政의 發達에 하나의 轉機를 제공하였으나, 行政組織의 下向的硬直性, 政策決定의 權威主義的 性格을 확대・심화시켰다.

3) 企策參謀

(1) 閣議

閣議는 各部處長官으로 구성되어 最高會議에 대해 連帶責任을졌다. 會議는 매주 두차례定期的으로 개최되었고 그의 臨時閣議가 수시로 열렸다. 議案은 報告事項과 議決事項으로 구분되어 次官會議의 審議를 거쳐 閣議의 上정되었다.

長官職에 軍 現役將星들이 대량任命된 것과는 달리 次官職은 民間人 중심으로 구성되어 있어서 行政의 繼續性은 보장되었다. 즉, 次官職은 총46명중 37명이 民間人이었으며, ⁽⁷⁹⁾ 職業公務員이 59%를 차지하였다. ⁽⁸⁰⁾

(2) 中央經濟委員會

中央經濟委員會는 國民經濟의 復興開發에 관한 綜合的 計劃을 審議하기 위하여 經濟企劃院에 委任되었다.

內閣首班을 委員長으로 하고 經濟企劃院長, 財務部・農林部・商工部長官 및 產業經濟 專門家로 구성되어 經濟計劃案에 대한 綜合的 審議를 담당하였다.

(3) 企劃調整委員會

韓國行政史上 처음으로 企劃機能이 도입되기 시작하였다. 各部處에 企劃調整室이 설치되면서 內閣의 政策과 企劃을 조정하기 위해 企劃統制官을 委員長으로 하는 企劃調整委員會

軍中領)・外務國防委員會(韓雄震 陸軍准將)・財政經濟委員會(柳原植 陸軍大領, 鄭世雄 海兵大領, 吳定根 海兵中領)・交通遞信委員會 玉昌鎭 陸軍中領)・文教社會委員會(孫昌奎 陸軍大領, 洪重哲 陸軍大領)・運營企劃委員會(金東河 海兵少將)

(76) 革命政府期間동안 軍出身의 行政府進出에 대해서는 蕤鍾國, 韓國의 近代化過程에 있어서의 軍部엘리트의 參與에 관한 研究, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983, pp. 44-70. 參照.

(77) 隋錫俊, “軍事革命政府와 組織改編”, 行政論叢, 第6卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1968, p. 233.

(78) 李漢彬, 國家發展의 理論과 戰略(서울; 博英社, 1969) p. 133.

(79) 蕤鍾國, 前揭論文, p. 56.

(80) 李漢彬, 前揭書, p. 140.

會가 설치되었다. 同委員會는 行政各部의 長·中·短期企劃의 調整에 관한 事項과 行政府基本運營企劃의 作成指針에 관한 事項을 관掌하였다.

(4) 中央情報部

中央情報部은 共產勢力의 間接侵略과 軍事革命課業의 장애를 제거하기 위해 설치되었다. 그 機能遂行이 있어서 國家安保에 관련되는 國內外情報事項 및 犯罪수사를 檢事의 指揮 없이도 할 수 있었다.⁽⁸¹⁾

그러나 본래의 意圖와는 달리, 警察을 무시한 「屋上屋機關」化 했으며, 政治·經濟·社會的 측면에 많은 문제를 야기하였다.⁽⁸²⁾ 또한 中央情報部는 對行政府 및 對社會關係에서 統制의 司令塔役割을 하는, 막강한 監視機能을 담당하였다.

이상에서 주요 政策參謀을 살펴보았다. 이외에도 最高會議企劃委員會 외⁽⁸³⁾ 각종 諮問委員·專門委員 등이 각 分科委員會에 속하여 參謀機能을 담당하였다. 또한 各部處에도 여러 종류의 委員會가 있었다.⁽⁸⁴⁾

4) 產出

(1) 產出(I)

產出(I)은 각종 政策, 法律, program, project, 指示, 命令등의 形태로서 나타난다. 軍事革命政府下에서의 主要한 產出(I)은 다음 表와 같다.

〈表 1〉

分野別 主要產出(I)

分野別	計 划	政策·Program	Project
濟 經	○基本經濟政策 ○5年經濟再建案 ○第1次經濟開發 5個年計劃 ○國土建設綜合計劃 ○外債借款事業計劃 ○電源開發 5個年計劃	○經濟緊急施策要綱 ○金融機關에 대한 臨時措置法 ○2次通貨改革 ○國土建設 綜合計劃法 ○借款支拂 保證法 ○緊急電力對策 ○關稅法 및 稅法改政 ○物價調節 臨時措置法	○울산工業센터 起工 ○軍事革命記念產業博覽會 ○鐵業·貿易振興公社 ○國土建設團事業計劃 ○黃池線·陵義線建設 ○電業 3社統合 ○農協·農銀統合

(81) 中央情報部法, 第1條, 第6條.

(82) 政治의으로는 民主共和黨·自由民主黨創黨과 관련되었고, 經濟의으로는 證券派動, 社會의으로는 위카! 建立·「빠찡꼬」기계도입·새나라차導入등과의 관련으로 많은 물의를 자아냈다.

(83) 國家再建最高會議企劃委員會에는 5개 分科委員會가 設置되었으며 實質的으로 brain trust의 役割을 하였다.

1961년 5월 23일 發表된 委員名單을 보면 다음과 같다.

① 政治分科委員會(尹天柱教授外 7명) · ② 經濟分科委員會(趙璣濬教授外 8명) · ③ 社會文化分科委員會(社17分野; 李海英教授외 2명, 文教分野; 金基錫教授外 2명, 公報分野; 李廷植教授外 1명).
④ 再建分科委員會(禹炳圭教授외 28명) · ⑤ 法律分科委員會(金晉漢教授외 4명).

東亞日報 1961. 5. 23. 參照.

(84) 1963년 8월 현재 총 380개의 위원회가 설치되어 있다.

金吉助, 韓國行政府의 諮問委員會에 관한 研究, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1963, p.74 參照.

外交·安保	(○)軍 對民支援事業計劃	○軍需品 管理法	○首都防衛司令部 設置
		○ROTC創設 ○鄉土豫備軍法 ○韓美 行政協定 ○朴議長, 訪美·訪日 ○韓日豫備會談	○國防大學院 ○在鄉軍人會 再發足 ○Colombo Plan, AID 加入 ○亞細亞 反共聯盟 臨時總會 ○國際海事協議機構加入
社會·文化	(○)家族計劃事業 (○)5個年義務教育計劃 (○)文教基本政策 (○)言論基本政策 (○)通信事業 5個年計劃 (○)科學技術振興 5個年計劃	○再建國民運動에 關한 法律 ○地方自治教育에 關한 臨時措 置法 ○司法 및 法務政策 ○標準時間公用年號變更 ○社會保障에 關한 法律 ○實業教育 擴充 ○國立·私立大學整備	○KBS TV開局 ○家族計劃審議委員會設置 ○社會保障審議委員會設置 ○教育委員會新設 ○交通安全委員會設置 ○大學定員 再調整 ○地域社會開發事業

(2) 產 出(Ⅱ)

產出(Ⅱ)는 위와같은 產出(Ⅰ)이 구체적으로 執行된 結果를 의미한다. 여기서는 크게 社會·外交·國防·經濟分野로 나누어 살펴보겠다.

① 社 會

革命政府는 執權다음날부터 舊惡을 일소하고 國民道義를 재건하기 위한 革命 1段階 措置에 들어갔다.

交通事犯 및 각종 犯罪를 강력 단속, 社會秩序를 바로하고자 革命初期 2개월간 強力犯280여건, 暴力犯단속 1만여건, 비밀펜스홀 270여건을 처벌하고 3천명에 달하는 公務員을 숙정했다. ⁽⁸⁵⁾

한편 제 2共和國의 特別裁判所·特別檢察部를 해체하고 1961년 7월 革命裁判所·革命檢察部를 조직하여 제 2共和國에서 未決된 裁判을 재개하였다⁽⁸⁶⁾.

1961년 5월 29일에는 最高會議에 不正蓄財處理委員會를 설치하여 6월 14일부터 3개월간 時限附 調査를 시작했다. 8월 13일 一般企業體 27명에 대해, 9월 16일에는 33명의 公務員에 대해 각각 還收額을 公表하였다. 10월 26일에는 不正蓄財處理法中改正法律과 不正蓄財還收節次法이 각각 公布되어, 對象者로 하여금 工場을 建設하고 그 株式으로서 代納케 할 수 있도록 規定하였다. 이에따라 再調查가 실시되어 1961년 12월 20일 最終 決定된 額數는 企業體 30명에 대한 것이 494.3억환, 公務員 32명에 대한 것이 75억환이었다. ⁽⁸⁷⁾ 一般企業

(85) 韓國革命裁判史編纂委員會, 前揭書, pp.965-966.

(86) 革命裁判을 통해 소위 「政治강배」였던 李丁載·林和秀등에 대한 死刑을 執行하고, 3·15不正選舉開聯者, 4·19發砲事件, 民族日報事件, 社會黨事件 등을 처리하였다.

(87) 企業體의 경우, 泰昌紡織(白南一; 125億圓)·第一毛織(李秉喆; 80億圓)·大韓紡織(薛卿東; 48億圓)·大韓洋灰(李庭林; 39億圓)·三叢紡織(鄭載叢; 36億圓)·東洋製菓(李洋球; 32億圓)등이 高額決定者였으며 이들을 포함하여 10億대이상이 11개에 달하였다.

體의 경우 通告額은 증가하였으나 최초의 國家所有方針이 많이 완화됨으로서 企業個人으로서의 부담은 微少하였다. 뿐만아니라 調查對象者들은 그 過程에서 政治權力과 밀접해지고 經濟成長에 대한 執權엘리트의 의욕과 결부되어 오히려 飛躍의 好機를 맞게 되었다. ⁽⁸⁸⁾

農漁村產利債 申告는 1961년 8월 5일부터 시작되었으나 不作用이 수반되어 부진하였다. 이에 再申旨를 실시하여 推算額 800億圓中 540億圓이 접수되었다. ⁽⁸⁹⁾

革命政府의 政策產出中 社會面에서 중요한 것은 각종 法令의 制定과 整備를 들수 있다. 이 기간중 公布된 法令은 法律 867건, 條約 41건, 閣令 1,677건, 部令 560건에 이르렀다. ⁽⁹⁰⁾ 舊法令의 改正・廢止・代置狀況은 다음 表와 같다.

〈表 2〉 舊法令 整理狀況

法令種別	整理區分	法律로 代置		閣令으로 代置		部令으로 代置		計	
		폐지法令	대체法令	폐지法令	대체法令	폐지法令	대체法令	폐지法令	대체法令
法	令	76						76	
勅	令	73		7				80	
制	令	92						92	
總	令(統 令)	75		168		3		246	
道	令	20						20	
軍	文 法 令	25		1				26	
過	文 法 令	9						9	
기	타	26		35		3		64	
計		396	213	211	220	6	100	613	533

出處 東亞日報 1963. 12. 16

社會改革을 위해 革命政府가 역점을 둔 事業으로서 再建國民運動이 있었다. 1961년 6월 10일 再建國民運動에 관한 法律이 公布되고 6월 12일 本部가 설치되었다. 再建國民運動의 취지는 國民의 意識 구조를 개혁하여 革命理念의 社會化를 달성하려는 것이었다.

市道支道 및 地區再建國民運動 促進會의 長은 각급 行政官署의 長이 겸임하고, 각 機關, 社會團體이도 組織이 결성되어 이 運動은 農村・都市地域 깊숙이 침투하였다. 이 運動은 生活改善・家族計劃・文庫運動・자매결연등의 상당한 外形的인 業績을 나타냈음에도 불구하고

公職者의 경우 李起鵬(23億圓)・金振晚(12億)・韓光錫(6億) 白仁燦(3億)・金永善(1億)등이 高額決定者였고 이들을 포함하여 億대이상이 19명이었다.

韓國革命裁判史編纂委員會, 前揭書, pp. 992-993.

(88) 企業體의 個別路物攻勢는 調查團不正事件을 야기시켰고, 그 와중에서 살아남은 企業은 民間經濟使節團의 명목으로 借款導入에 의한 工場建設에 적극 참여하였다. 金鎮炫, “不正蓄財處理願末書”, 新東亞 1964. 12, pp. 158-177. 參照.

(89) 農業銀行調查에 의하면 1960년 9월 말 현재 農家戶當 負債平均은 66,932圓으로서 總 151,763百萬圓에 달하였다. 그중 農業銀行債와 金利子私債 56,154 百萬圓과 代替可能한 農家保有債權의 推計額 16,257百萬圓을 공제 하더라도 약 79,352 百萬圓의 農家負債가 있었다.

韓國年鑑, 1962, p. 314.

(90) 東亞日報, 1963. 12. 16, p. 3.

고 그效果가 커는지는 의심스럽다고 하겠다. 그理由는 文化的目標를 달성하기 위한手段으로서 物理的强制력을 사용했기 때문이었다.⁽⁹¹⁾ 그러나 보다根本的原因은 時限附政權이었던 관계로,效果가 나타나기까지長期間을 요하는 文化目標에 대해 忍耐心이 부족하였으며 無形目標를 지나치게 有形化시킨 때문이었다.

② 外 交

軍事革命政府의 外交政策은 正統性確保를 위한 外交와 經濟外交로 대별할 수 있다.

革命初期의 正統性確保를 위한 外交는 1961년 6월 美國派遣民間使節團을 시작으로 7월 초에는 5개 반으로 編成된⁽⁹²⁾ 軍民混成親善使節團의 각 地域別派遣이 있었다. 또한 海外僑民에 대한 關心이 증대되어 外務部에 海外僑民課가 설치되었다. 이러한 正統性確保를 위한 外交는 朴正熙議長의 訪美·訪日로서 일 단락되었다고 하겠다.

經濟外交는 民間經濟使節團의 歐美派遣, 韓日國交正常化노력, 韓獨經濟技術協助 및 借款交涉등으로 나타났고 AID加入과 쿨롬보계획加入이 이루어졌다. 또한 輸出入 상대국도 1960년의 21개국에서 1963년에는 38개국으로 증가하였다.⁽⁹³⁾

그過程에서 政府의 外交政策은 積極化·多邊化의 추세를 보이게 되었으며 外務部機構도 分化·增設되어 갔다. 이期間동안 9개 大使館, 30개 兼任大使館, 5개 總領事館이 新設되었다.⁽⁹⁴⁾

③ 國防 · 安保

革命을 틀탄 北傀의 南侵威脅에 대비하여 革命政府는 聯合參謀本部 및 各軍本部를 最高會議指示·統制下에 두면서 指揮體制를 확립하였다. 軍紀確立과 整軍作業으로 1961년 말까지 陸軍에서만 將校 1,184명을 포함하여 총 1,412명이 轉役되었다.⁽⁹⁵⁾

革命初 일주일동안 2천여명의 容共分子를 색출하는 한편 最高會議直屬으로 中央情報部를 설치하였다. 對外放送火力를 擴張하고 心理戰委員會를 신설하여 將兵의 精神武裝에 주력하였다. 또한 1961년 6월 20일부터 10일간 실시된 自進申告를 통해 兵役忌避者 14만여명을 적발함으로서 兵務行政의 기강을 확립하였다.

④ 經 濟

革命의 1段階가 國民紀綱確立을 위한 쳐벌위주의 政策이었음에 대해 그 2段階는 國民生活을 安定시킬 과감한 經濟政策이었다.

經濟基本施策·緊急經濟施策·1次 5個年計劃으로 이어지는 일련의 조치는 革命政府가 가

(91) 趙易俊, “軍事革命政府外組織改編”, 行政論叢 第6卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1968, pp. 215-235.

(92) 이 5個班은 ①洲個 17國, ②歐洲 17個國, ③阿洲 17個國, ④中近東 10個國, ⑤東南亞 15個國으로 나뉘어 1961년 7월로부터 8월 말까지 巡訪하였다.

(93) 外務部, 現況, 1968. 6. 1., p. 32.

(94) 咸慶英, “外務行政”, 李漢彬外共編, 前揭書, p. 274.

(95) 韓國革命裁判史 編纂委員會, 前揭書, pp. 969-970.

장 주력을 두었던 分野이다. “軍政 2년의 스케줄을 合理化”⁽⁹⁶⁾하려는 의도가 개재되어 計劃上의 非現實性은 면치 못하였다고 하겠으나 그 實踐過程은 강력한 行政力에 의해 意欲的으로 추진되었다.⁽⁹⁷⁾

1962년을 1次年度로 한 經濟開發計劃은 1962년의 通貨改革과 災害로 인한 農業部門萎縮 등으로 難關에 부닥쳤다. 이로인해 GNP成長率은 1961년 4.2%, 1962년 3.5%로 計劃에 未達하였으나 1963년에는 9.1%의 높은 成長을 기록하고 1人當 國民所得은 100\$에 이르렀다. 특히 製造業部門과 3次產業部門의 성장은 農業部門을 앞질러 GNP의 成長에 크게 기여하였다. 그 결과 GNP에서 차지하는 1次產業의 비중은 1961년의 43.8%에서 1963년 39.1%로 하락한 반면 製造業은 13.5%에서 16.1%로 증가하였다. 1962년의 2次 通貨改革조치는 產業活動을 일시적으로 중단시킴으로서 生產을 저해하였다. 그러나 이의 補完策이 유효적절하게 과감한 방법으로 實施됨으로써 商業어음制度의 活性화, 庶民金融의 實現등에 의해 그 충격을 흡수할 수 있었다.

政府의 經濟復興의욕은 1961년 세 차례의 追加更正豫算을 포함한 豫算規模의 급격한 張창을 초래하였다. 歲入豫算은 前年度에 비해 1961년 27.6%, 1962년 51.9% 증가되고 1963년에는 18.5%로 감소되었으나 財政規模는 GNP의 평균 26%에 달하였다. 이에따라 歲入에 대한 內國稅比率은 29.2%에서 32.5%로 되어 租稅負擔率이 9.8%에서 12.1%로 늘어나고 財政自立度는 53.8%에서 61.1%로 높아졌다.

基幹產業擴充으로 歲出에 대한 財政投融資는 연평균 28.0%를 점하였으며 그중 3次產業部門에 대한 投資는 1963년 50%이상에 이르렀다. 通貨量은 1961년 前年對比 42.5% 증가된 發行高를 기록하면서 연평균 21.0%씩 증가하였다. 이는 企業의 投資心理萎縮으로 인한 生產低下, 通貨改革등과 결부되어 1960년을 기준으로한 全國都賣物價指數는 政府의 강력한 抑制政策에도 불구하고 1961년 108.1, 1962년 115.2, 1963년 139.0으로 늘어났다.

投資財源調達을 위한 借款導入은 기간중 商業借款 5천 6백만달러, 財政借款을 포함한 公共援助는 3억 5천만달러에 달하였다. 그 결과 GNP에서 海外貯蓄이 차지하는 비중은 1961년의 8.6%에서 1963년 10.7%로 높아졌다.

그러나 成長意欲에 따른 借款導入急增은 自體吸收能力을 고려하지 않은채 이루어졌고 借款導入業體는 生產財보다는 資本의迂廻期間이 짧은 消費財部門에 投資하는 경향이 있었다.⁽⁹⁸⁾ 따라서 협소한 國內市場을 두고 大企業과 中小企業이 경쟁함으로써 借款導入의 偏

(96) 金鍾炫·池東旭, “韓國長期開發計劃의 内幕”, 新東亞 1966.9, p.109.

(97) 이전의 각종 經濟統計는,

①經濟企劃院, 主要經濟指標(1980), 한국통계연감(1962, 1963, 1964, 1965)

②韓國銀行, 國民所得年報(1968)

③韓國年鑑(1962, 1963, 1964, 1965) 등을 參考하였다. 또한 統計數值上 상호 不一致의 部이 큰 部分은 百分率로 換算하여 대체적인 推勢를 파악하고자 하였다.

(98) 慎錦夏, 韓國近代化와 社會變動(서울; 文學과 知性社, 1980), p.323.

重과 더불어 後者의 相對的 没落을 초래하였다. 반면에 대단위 플랜트의 導入으로 工業生產中 重化學工業이 차지하는 비중이 1961년의 14.7%에서 1963년 19.9%로 증가하였고 輸出에 대한 工產品比率은 22.0%에서 51.5%로 높아졌다.

貿易面에서 輸出은 연평균 40.0%씩 증가하여 1963년 8천 7백만弗, 輸入은 19.4%씩 증가하여 5억 6천만弗에 이르러 國際收支赤字는 더욱 큰 규모로 누적되었다. 이는 借款導入 증가와 함께 外債償還問題를 배태시켰다.

한편 先成長・後分配의 政策으로 被雇傭者報酬는 1961년의 34.7%에서 1963년 31.6%로 감소하였다. 1960년을 100으로 하였을 때 勞動生產性指數는 112.2에서 122.4로 증가된 반면 實質貨幣指數는 101.0에서 91.6으로 감소되어 物價騰貴로 인해 生產性과 賃金간에 심각한 矛盾을 나타내었다. 이는 政府의 賃金統制로 야기된 결과였다.

이상과 같이 政府의 經濟成長 의욕은 部分的인 失敗에도 불구하고 전체적으로는 成長의 基礎를 확립하였다. 1次 經濟開發計劃의 초기에는 일부에서 지나친 意欲으로 評價되기도 하였으나 革命政府末期의 성과는 이러한 우려를 불식시키기에 충분하였다.

5) Feedback

軍事革命 政府의 政治・行政過程의 특징은 統合과 統制指向이라고 할 수 있는데 그 결과 國家再建最高會議를 정점으로 하여 内部 feedback이 활발히 전개되었다. 반면에 外部 feedback은 계속된 戒嚴令으로 크게 침체되었다. 戒嚴令이 解除되고 政治活動이 再開되면서 政黨과 言論의 機能은 재생하게 된다.

革命政府의 對內 feedback擔當機關으로서는 中央情報部를 위시하여 審計院과 監察委員會企劃統制官室, 部處企劃調整官室 및 內閣事務處 行政管理局등이 있고, 外部 feedback은 政黨, 言論, 利益集團, 知識人 등이 담당했다고 볼수 있다. 여기서는 이들에 대해前述한 主要論爭點을 중심으로 알아보기로 한다. 그리고 民政移讓過程에서 國民에 의한 feedback으로 選舉를 고찰해 보기로 한다.

(1) 内部 Feedback

① 審計院과 監察委員會⁽⁹⁹⁾

審計院은 革命 2개월 후 一般職公務員을 增員하고 審計官은 7명에서 5명으로 감축하였다. 1961년 9월에는 最高會議 직속으로 옮겨지면서 事務總局制가 부활되었다. 동시에 會計檢查 등의 職務에 대해 보다 적극적이고 구체적으로 규정하였다. 이 기간동안 審計院은 활발한 움직임을 보였다. 특히 1961.5.16이후 1961년 말까지 處分을 要求한 額數는 革命政府 全體期間 處分要求額의 56%인 6억 5천만원에 달하였다.

제 2共和國에서 人力不足으로 제대로 機能을 발휘하지 못하던 監察委員會는, 1961년 8월

(99) 審計院과 監察委員會의 目的, 組織등에 대해서는, 安海均, “第2共和國의 行政體制分析”, 行政論叢 第18卷 第1號, 서울大學校行政大學院, 1980, pp.191-194. 參照.

最高會議로 소속을 옮기면서一般職公務員을 55명에서 157명으로 대폭 증가하였다.

監查結果: 處分狀況을 보면, 94개 機關을 대상으로 하여懲戒處分 212명, 是正要求 2,534 건을 기록하였다.

이상의 兩機關에서 會計監査와 職務監察을 각각 분리하여 담당하였던 것이, 1963년 3월 19일 監查完이 發足하면서 두가지 機能은 하나로 統合되었다. 審計院과 監察委員會를 대신하여 설치된 監查院은,⁽¹⁰⁰⁾ 監查委員 9명, 公務員定員 486명의 방대한 규모를 가진 組織으로 등장하였다.⁽¹⁰¹⁾

② 中央情報部

中央情報部는 軍事革命의 成功과 더불어 設立된 機關으로서 最高會議에 直屬하여 革命政權의 體制保護者로서 政治·經濟·軍部와 社會를 監視하고 統制하는 超法的 機能을遂行하는 막강한 内部 feedback裝置였다. 심지어 最高會議의 委員들까지 監視對象으로 하였다. 그 결과 中央과 地方에 支부를 두고 體制維持와 強化機能을 담당한 까닭에 外部 feedback裝置들까지 그들의 統制下에 들어가게 되었고, 最高政策決定過程에까지 막대한 영향력을 행사하였다. 中央情報部는 軍事革命政權의 權力構造의 核으로서 그 威力を 과시하였다.

③ 企劃統制官室

軍隊管理技術이 직접적으로 導入된 부분이 企劃制度라는 점은 이미 지적한 바 있다.

企劃統制官室은 1961년 8월 內閣首班직속으로 설치되었다. 行政府의 機能을 防衛·經濟·福祉·文化등으로 크게 나누어 擔當部署를 편성하고, 事務官級이상 32명으로 출발하였다.

企劃統制官室의 주된 임무는, 行政 각院·部·處의 政策과 企劃을 審查·分析 및 評價하고 調整을 담당하는 것이다.

④ 部處 企劃調整官室

企劃調整官室은 1961년 8월에 各部長官에 대한 企劃分野를 보좌하기 위하여 설치되었다. 政策 및 企劃의 수립에 참여하며, 爲下局의 事業을 조정하고 審查·分析함을 그 임무로 하였다.

企劃調整官室은 職員에 대한 職制가 없어 업무수행의 혼란을 겪었으나, 1961년 10월 人員이 配定되고 中央部處뿐아니라 서울特別市와 各道에도 확대설치되었다. 1962년 5월에는 處와 廳에도 설치됨으로서 企劃制度는 진체 行政部署에 도입되었다.

⑤ 內閣事務處 行政管理局

(100) 監查院의 設立에 대해서는 다음과 같은 賛反論이 있었다.

① 賛成論은 兩機關의 機能이 性質上 상호 表裡를 이루는 不可分離의 關係에 있고, 檢查와 監査를 받는 입장에서도 번잡을 피할 수 있다고 하였고,

② 反對論은, 兩機關의 設立目的이 相違하고, 統合으로 인한 權力의 비례는 위험하고 不合理하며, 外國의 경우 分離되어 있다는 점 등을 들었다. 監查院, 監查院史, 1973, p. 110.

(101) 1963년 監查院 발족이후의 監查活動에 대해서는, 安海均, “第3共和國의 行政體制分析”, 行政論叢, 第15卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1976. pp. 100-101.

行政의 能率化와 合理性을 기하기 위해 1961년 7월 内閣事務處에 行政管理局이 設置되었다. 行政管理業務는 事務處人事局의 일개 課에서 담당함으로써, 行政管理分野는 극히 소홀히 다루어져 오던 것이 行政管理局의 新設을 계기로 常設 專擔機構의 역할이 가능하게 되었다.

行政管理局은 軍政期間동안의 빈번한 機構改編에 있어서 중요한 역할을 담당하였고 公務員定員調整등을 통해 feedback機能을 수행하였다.

(2) 外部 Feedback

① 政黨

政黨의 投入活動에서 언급했던 바와같이 政黨의 feedback活動에 대해서도 最高會議 자체 내에는 이를 受容・處理할 制度的 裝置가 결여되어 있었다. 軍政期間의 feedback活動을 主要論點에 대한 民主共和黨・在野政黨 및 最高會議의 關係를 중심으로 살펴보기로 한다.

民政移讓에 관한 最高會議의 公式發表는 革命政府 3개월째인 1961년 8월 12일에 최초로 행해졌으되, 이때 이미 具體的인 節次까지 포함하였다.⁽¹⁰²⁾ 그후 革命主體勢力의 參與와 관련하여 부분적인 언급이 있었다. 1962년 10월의 憲法改正國民投票가 있은 후 12월 27일 보다 具體化된 民政移讓節次가 公表되었다.⁽¹⁰³⁾ 1963년 2월에는 「2.18宣言」⁽¹⁰⁴⁾을 발표, 條件附民政不參을 언명하고 이를 賛約하는 「2.27宣誓式」⁽¹⁰⁵⁾을 가졌다. 그러나 갑자기 「3.16軍政延長提議」⁽¹⁰⁶⁾와 함께 非常事態收拾臨時措置法을 公布하여 政黨活動을 정지시켰다. 여기에 충격을 받은 國內外의 압력으로 「4.8政局收拾措置」⁽¹⁰⁷⁾에서 3.16提議가 완화되어 政黨活動은 繼開되었으며 「7.27聲明」⁽¹⁰⁸⁾으로 最終的인 民政移讓節次가 확정되었다.

이 過程에서 公和黨은, 院外政黨표방에도 불구하고 組織責이 權力의 核이었던 관계로 個人の 職位變動과 辭退聲明은 黨解體說까지 야기시켰다. 韓國의 政黨이 아닌 人物中心的・

(102) 8·2聲明에서 最高會議는, 친정한 民主政治秩序를 창건하고 舊惡의 재발을 방지하기 위해 舊惡一掃와 法秩序確立, 綜合經濟開發 5個年計劃등의 基礎課業을 완수한 후 政權을 民間政府에 이양한다고 밝혔다. 政權移讓時期는 1963년 여름으로 예정하고 1963년 3월 이전에 新憲法制定, 1963년 5월에 總選舉를 실시한다고 하였다. 朝鮮日報, 1961. 8. 12.

(103) 大統領選舉 1963년 4월, 國會議員選舉 5월, 民政移讓 8월. 朝鮮日報 1962. 12. 27 參照.

(104) 이主朴議長은 다음과 같은 9개 항의 提案이 수락될 경우 民政에 不參하겠다고宣言했다. ①軍은 民選政府支持, ②次期政府는 4·19, 5·16精神을 받들어 革命課業繼承 ③革命勢力은 個人意思이 따라 民政參與 ④ 5·16革命의 正當性認定 ⑤公務員身分保障 ⑥豫備役軍人 가급적 優先登用 ⑦政黨의 舊態의 政爭止揚 ⑧新憲法의 權威保全 ⑨韓日問題에 대해서는 政府方針에 協力 朝鮮日報 1963. 2. 18.

(105) 2·18聲明을 수락하는 政治指導者와 軍責任者들의 政局收拾 共同宣言.

(106) 朴議長은 “革命의 염려가 없는 진전한 民政의 탄생을 위해” 軍政延長을 國民投票에 회부한다고 하면서 軍政延長改憲案을 公告하였다. 또한 非常事態收拾臨時措置法을 공포하고 政黨活動의 停止 言論・出版・集會를 제한하였다. 東亞日報, 1963. 3. 16.

(107) 軍政延長國民投票를 9월까지 保留하고 政治活動再開를 許容하였다. 同措置에 의해 朴議長의 大統領出馬가 확실시되었다. 東亞日報, 1963. 4. 8. 參照.

(108) 軍政延長再改憲案을 철회하고, 大統領選舉 10월 중순, 國會議員選舉 11월 하순, 새國會소집 12월 중순으로 확정 발표하였다. 東亞日報, 1963. 7. 27. 參照.

權力造製의 要素가 가장 뚜렷이 나타난 예라고 하겠다.

民政移譲을 위한 在野政黨의 活動은 政黨活動再開와 함께 활기를 띠었다. 1963년 1월 27일 民政黨·朝黨準備發起人大會를 시작으로 新政黨, 正民會, 民主黨등이 잇달아 創黨되었다. 충격적인 「3.16軍政延長提議」에 대해 3월 20일에는 「散策데모」⁽¹⁰⁹⁾가 있었고 3월 말에는 두 차례의 朝野領首會談이 개최되기도 했다. 그 결과 軍政延長은 사실상 철회되었다. 즉, 名分없는 軍政延長이 在野의 民政移讓原則固守의 要求에 굴복되었다.

在野政黨이 最高會議에 가한 有形·無形의 壓力은 正統性要求였다. 革命의 不可避性과 軍政의 治責에 대한 弘報活動에도 불구하고, 일격에 民主黨政權을 격침시킨 쿠데타의 正當性은 在野指導者들에게는 說得力이 없었다. 이에 最高會議는 2.18宣言과 2.27宣誓式을 통해 革命의 正當性과 次期政權의 5.16精神繼承을 요구하기도 했다. 한편 政治活動淨化法으로 인한 政治活動禁止措置는 野黨의 feedback 활동에 힘입어 規制 1년 만에 極少數를 제외한人事가 대 부분 解禁되었다.⁽¹¹⁰⁾

그외에 共和黨事前組織 및 黨機構의 二元化⁽¹¹¹⁾에 대한 共和黨一部와 在野의 攻勢로 革命主體의 일원이며 초대 中央情報部長이던 金鍾泌氏가 「自意半他意半」의 外遊에 나서기도 했다. 또한 軍政·民友·新政等 3黨은 4大疑惑事件에 대해 共同調查를 실시하고, 公明擧選鬭爭委員會를 조직하여 權力의介入을 방지하고자 하였다. 그리고 軍政下의 失政에 대한 在野의 공격으로 朴正熙議長은 결국 이를 是認하는 發言을 하지 않을 수 없었다.

② 言論論

革命政府의 言論政策은 自律의 要請과 他律的인 言論統制였다. 「強한 政府」의 강력한 政策推進은 결국 言論機能의 弱化를 초래하였다. 自律的 規制의 要求는 1962년 10월 韓國新聞發行人協會創立과 함께 編輯人외에 發行人에게도 責任을 부과하였다.

3.16軍政延長提議와 함께 발표된 臨時措置法 第 3 條 1項은, 「政黨 其他 團體나 組織의 名義를 사용하는 政治的 言論·出版은 이를 할 수 없다」고 規定하였다. 이를 구실로 朝鮮日報가 3월 17일부터 12일간, 東亞日報·大邱每日新聞은 18일부터 11일간 社說揭載를 중단하였다.⁽¹¹²⁾ 新聞에서 차지하는 社說의 중요성으로 이 사건은 國內外에 커다란 반향을 불러일으켰다. 社說거부는, 3월 28일 最高會議가 「其他團體」에 言論機關은 포함되지 않는다는 方針을 발표할 때까지 계속되었다. 社說再開後言論은 民政移讓을 강력히 요구하였다.

(109) 軍政延長을 反對하기 위해 許政·尹潽善兩人이 서울市廳앞에서 遭遇하다가 美國大使官 앞에 까지 이를 事實을 일컫는다.

(110) 註 16 및 中央日報, 1963. 1. 19. 參照.

(111) 黨機構 二元化란, 所屬國會議員組織과 黨事務組織을 分離시켜 後者를 政策擔當 및 選舉의 主體로 함을 의미한다.

(112) 京鄉新聞도 처음에는 同調하였으나, 3월 21일 新聞發行人協會가 「政局收拾宣言」을 발표하자 社說을 再開하였다.

③ 利益集團

個別的・集團的 次元에서의 經濟團體에 의한 feedback活動은前述한 不正蓄財處理過程에서 나타났다. 한편 職能團體의 水準에서는 韓國經濟人協會가 주축이 된 울산 工業센터 設立提案이 있었으며, 이 計劃은 1962년 2월에 착수되었다. 經濟團體의 要求는 政府의 工業化不均衡政策 推進으로 政府政策 또는立法에 의해 合法的으로 받아들여졌다. 이 過程을 통해 經濟團體는, 個人的 次元에서 輸入許可權, 金融特惠, 商業借款에 대한 支拂保證, 援助資金配定, 國有財產處理등 각종 特惠目的의 활동을 전개하였다.

民政移讓을 要求하는 活動으로서는 第一辯護士會, 35개 團體로 구성된 「軍政延長反對 全國鬪爭委員會」등이 있었다.

1962년 6월 美軍의 韓國人린치事件은 戒嚴令에 묶여 있던 學生들을 자극시켰다. 韓美行政協定을 촉구하는 學生데모에 대해 革命政府는 강경하게 대응하였으나, 美國은 도리어 謝過措置를 취하였다. 데모 3개월후인 9월에는 韓美行政協定 實務者會談이 1년반만에 再開되었다.

④ 選舉

革命政府下의 최초의 選舉는 1962년 12월 5次憲法改正案에 대한 國民投票였다. 同改正案은 戒嚴解除 한달전인 11월 5일 公告되었으며 總投票者중 85.3%가 참가하여 78.8%贊成으로 통과되었다.

1963년 10월의 5代 大統領選舉는 尹潽善前職大統領과 朴正熙 現職最高統治者の 對決이었다는 점에서 韓國政治史上 가장 치열했던 選舉중의 하나였다. 共和黨은 組織面에, 野黨은 宣傳面에 치중한 10·15選舉에서⁽¹¹³⁾ 朴正熙후보는 尹潽善후보를 15만 6천표의 차이로 승리하였다. 10·15選舉의 特徵은 “票의 南北現象”⁽¹¹⁴⁾이 두드러진 점이며, 野黨敗北의 가장 큰原因是 單一候補形成에의 失敗였다.⁽¹¹⁵⁾ 國民의 行政權力에 대한 feedback活動으로서 5代大統領選舉가 极히 중요한 意味를 가지는 이유는, 同選舉를 通해서 미로소 革命主體와 革命政權

(113) ① 共和黨의 分會組織은 1963. 7. 27. 현재 2,275개에 달하였으나, 中央選舉管理委員會의 “政黨法違背”有權解釋에 따라 해체하였다. 民主共和黨, 前揭書, p. 85.

② 共和黨은 再建國民運動促進會의 團合大會, 統·班長團合大會, 敬老會開催의 對民奉仕活動 등을 강화하였으며 野黨은 失政, 「舊惡」에 대신한 「新惡」, 四大疑惑事件과 共和黨事前組織을 폭로하는 宣傳에 주력하였다.

中央選舉管理委員會, 大韓國民選舉史, 1968, pp. 403-404. 參照.

③ 大統領選舉遊說도중 「思想論爭」이 발생하였다. 朴正熙 후보는 “假飾的 民主主義思想과 強力主民族的 理念에 바탕을 둔 自由民主主義의 對決”이라 하였고, 尹潽善후보는 “自由民主主義의 舊勢力과 教道民主主義의 新勢力의 對決”이라고 응수하여 選舉遊說期間 同論爭은 치열하게 전개되었다. 上揭書, p. 404.

(114) 尹潽善, “選舉와 投票行態”, 金雲泰外共著, 韓國政治論(서울; 博英社, 1982), p. 353.

(115) 野黨은 單一候補擁立을 위해 노력하였으나, 國民의黨 大會에서의 亂鬭 등 오히려 分裂을 초래하였다. 그 결과 野黨立候補자는 6명이었으나 許政과 獄中出馬한 宋堯讚이 辭退하여 4명이 남았고, 10·15選舉結果를 對有權者의 比率로 볼 때 諸野黨得票는 전체의 41.4%로서 朴正熙후보에 비해 5.2%를 앞서 있었다. 中央選舉管理委員會, 前揭書, p. 579.

의 正當性을 확득하였다는 사실때문이다.

11월 26일 실시된 6代 國會議員選舉에서 共和黨은 政局의 安定을 호소하고 野黨은 共和黨牽制의 必要성을 역설하였다. 그러나 立候補者的 亂立으로 共和黨과 1:5.5의⁽¹¹⁶⁾ 對戰을 치러야 했기 때문에 野黨은 選舉資金不足, 組織力 不備로 地域區議席 131席 가운데 43席을 차지함에 불과하였다.⁽¹¹⁷⁾

革命政府下에 시의 大統領選舉를 통해 朴正熙후보가 근소한 票差로 大統領에 당선된 뒤 第3共和國初期에 보다 民主的인 政治와 行政을 하게 하는 효과는 가져왔다고 평가된다.

6) 行政監制와 環境間의 葛藤

(1) 政黨

主導權爭奪戰과 民政移讓을 둘러싼 革命主體勢力간의 内部葛藤에 대해서는 前述한 바와 같다. 여기서는 먼저 共和黨 事前組織 및 黨機構의 二元化에 대한 共和黨과 最高會議間의 葛藤을 살펴보기로 한다.

共和黨事前組織問題는 1963년 1월 21일 「金東河聲明」⁽¹¹⁸⁾으로 表面化되면서 二元組織에 대한 對立+反目을 초래하였다. 결국 「軍一部 쿠데타陰謀事件」의 처리로 일단락되었으나, 그 여파는 汎國民政黨運動⁽¹¹⁹⁾과 黨公薦波動⁽¹²⁰⁾으로 나타났다. 汎國民政黨運動은, 權力造製的 政黨으로 中央情報部의 威力이 다시한번 작용되었으며 二元組織에 대한 反撥로 태동되었다. 共和黨公薦波動은 下向式公薦으로 地區黨意思가 무시됨으로써 야기되었다. 그러나 보다 근본적인 原因은 内部派閥 때문이었으며 院外政黨의 意圖가 院內政黨的性格으로 변모되면서 選舉黨化한 때문이라 하겠다.

在野政黨과 最高會議間의 葛藤은 革命公約遵守要求로 대표된다. 이러한 요구로 民政移讓過程에서 「翻意」에 「翻意」가 거듭되기도 했다. 그러나 憲法과 選舉關係法은 이미 執權者에 의해 制定通過된 후였으므로 革命主體勢力의 民政參與를沮止할 수 없었다. 결국, 「課業完遂후 軍隊復歸」를 전명하였던 革命主體勢力은 「經濟政策의 계속推進」을 구실로 「國民投票

(116) 立候補를 위해서는 創黨을 하지 않을 수 없었으므로 12個 政黨에서 地域區에 847명이 후보등록을 하였다. 이 數字는 共和黨의 131명을 제외할 경우 1:5.5의 比率이 된다. 上揭書, p. 524.

(117) 全國區議席配分의 모순으로 總得票數에 있어서 8.1%를 획득한 自由民主黨이 全國區議席을 차지하는데 비해, 8.8%를 득표한 國民의黨은 단 하나의 全國區議席도 확보하지 못하였다. 上揭書, p. 527.

(118) 그 요구는 다음과 같다: ①黨의 二重組織은 自由民主國家에 있을 수 없고, ② 이러한 機構運營에는 막대한 黨費가 들며 따라서 政治的腐敗를 초래하기 쉽고, ③地方事務局要員은 평시에 未當行政機關에 간섭할 우려가 있다. 東亞日報, 1963. 1. 21. 參照.

(119) 朴議長의 翻意가 계속됨에 따라, 中央情報部長이 更迭되면서 共和黨組織에서 탈락된 人事들을 규탄하고자 하였다.

(120) ① 일부公薦者중에는 地區黨의 意思나 中央選舉對策委員會의 의견이 전혀 반영되지 않았거나 ② 차이 있는 地區黨에서 候補申請도 하지 않은 人事가 포함되어 있어 크게 物議를 일으켰다. 民主共和黨, 前揭書, p. 112.

② 와 같은 共和黨의 創黨波動, 公薦波動을 두고, 共和黨을 「波動의 歷史」라 부르기도 한다. 邱赫仁·李振義, “民主共和黨”, 新東亞, 1968. 8, pp. 109-110.

의 힘으로 빌어 民政에 참여하였다.⁽¹²¹⁾

在野政黨은 政黨法과 選舉關係法의 改正을 끈질기게 要求하였으나 最高會議의 拒否로 관철되지 못하였다. 政黨法은 의도하였던 政黨亂立을 막지 못하면서 政黨資格要件 強化로 人物과 財力不足을 야기시켰다. 또한 公營選舉體制를 目的으로 하였던 選舉法은 野黨으로 하여금 制度適應에 애로를 야기시켰다.

(2) 言論

革命政府下에서의 대표적인 筆禍事件으로 韓國日報와 東亞日報事件이 있다.

韓國日報事件은 1962년 11월 29일, 革命主體勢力의 假稱 「社會勞動黨」 創立準備記事로 발생하였다. 韓國日報는 社長을 비롯한 4명이 拘束되고 3日間의 自進休刊措置를 당했다. 同事件의 가져온 새로운 問題는, 新聞의 責任이 編輯人에 局限되지 않고 發行人에까지 미친다는 점이었으며, 言論機關 自體內의 葛藤을 胚胎시켰다는 점이다. 또한 資本·經營·編輯權의 統合을 초래하여 編輯權獨立을 위협했다.

東亞日報筆禍事件은 1962년 8월 國民投票와 관련하여 「國民投票는 萬能이 아니다」라는 社說(論說委員이었던 黃山德教授의 所論)로 黃教授가 구속되어 軍法會議에 기소되었던 사건이었다. 同事件의 가져다 준 教訓은, 政府의 言論政策이 지나치게 단순하여 政府施策에 대한 건전한 批判을 政府에 대한 非協調로 간주한다는 점이었다.

市民의 알權利를 充足시키기 위한前提條件으로서의 取材源接近自由는 軍政期間동안 시정되지 않은 채 계속 葛藤을 야기시켰다.

(3) 動者·學生

勞動關係法改正은 政府가 주도적으로 制度를 만들어 놓고도 시행치 않은 점에서 葛藤의 所地를 내포하였다. 問題點 회피를 위한 것은 法改正은, 勞動團體의 參與가 거부된 채 政府介入로 강화시켜갔으므로 反民主的이라는 공격을 반기 되고, 違憲勞動法改正을 위한 勞動團體의 爭議가 시도되었다.

또한 貨金凍結措置는 通貨改革으로 인한 급속한 인플레이션에도 불구하고 固守되어, 戒嚴令이 解除되면서 貨金引上要求가 빈번하였다.

學生團은, 韓美行政協定促求와 民政移讓을 요구하는 템포를 하였다. 이를 두가지 要求는 體制에 대한 feedback으로 作用하였다. 그러나 軍政延長反對 템포가 4.8措置이후에도 발생되었으며 美國의 軍政終結희망을 內政干渉으로 규정하였다는 점에서 體制와의 葛藤을 야기시켰다.

(4) 北傀挑發

5.16革命이 일어나자 北傀는 즉시 中共·蘇聯과 友好協力 및 相互協調條約을 조인하여

(121) 朴正熙議長의 政治參與是 性格(personality)의 側面에서 分析한 글로는 梁東案, “張勉總理와 朴正熙大統領”, 新東亞, 1982.5, pp. 146-157 參照.

革命의 混亂을 기다렸다. 民主黨政權時의 偽裝平和攻勢가 革命政府의 反共第一主義에 부딪히자 間諜南辰와 漁船·漁夫의 被拉挑發이 격증하였다. 政局의 安定과 함께 北傀는 對外宣傳에 주력하게 되며, 1963년 豫算의 경우 韓國이 政府豫算의 0.8%를 公報豫算에 투입하였음에 비해 北傀는 전체의 22%를 宣傳豫算에 투입하였으며, 그중 70%를 對外宣傳費로 사용하였다. ⁽¹²²⁾

⑤ 國際環境과의 葛藤

革命政府와 國際環境과의 葛藤을 時間線上으로 볼 때, 쿠데타成功이 확인되기까지의 過程과 革命政府承認의 過程, 民政移讓過程에서 나타났다.

쿠데타가 發生하자 駐韓 UN軍司令部는 警戒警報를 발령하였다. UN軍司令官은 駐韓美國代理大使와 함께 民政政權支持를 表明하는 ⁽¹²³⁾ 한편, 보다 적극적으로 革命軍鎮壓을 요청하였으나 尹大統領에 의해 거절하였다. ⁽¹²⁴⁾

最高會議가 성립되자 美國務省의 支持聲明이 있었다. 이 과정에서 UN軍指揮權과 競合된 革命軍一部의 復歸問題로 갈등이 야기되었고 UN軍司令官과 美國大使가 更迭되었다. 이러한 葛藤을 解消하기 위해 美國務長官의 韓國訪問직후 朴正熙議長은 1961년 11월 11일부터 25일까지 美國과 日本을 訪問하였다.

3.16軍政延長提議는 또 한차례의 波紋을 일으키면서 內政干涉問題로까지 비화하였다. 美國務省의 民政實現要望에 대한 公式見解發表, 美大統領의 親書傳達등은 「軍政延長要求 테모」⁽¹²⁵⁾를 중지시키는데 충분한 힘을 발휘하였다.

III. 結論

1. 社會體制

1) 政治

軍事革命三體들은 混亂한 狀況的與件에 힘입어 無血쿠데타로 最高政策機關을 장악하는데 성공하였다.

革命政權구립 初期에는 革命軍內部에 리이더십의 主導權爭奪로 큰 혼란이 있었으나 그후 革命主體의 核心人物 중심으로 리이더십이 확립되었다. 敵我의 區分論理는 10여 차례의 反革命事件을 겪으면서 政治理念의 單純化를 초래하였다. 그러나 강력한 리이더십과 情報裝置로 革命의 惡循環을 피할 수 있었다.

(122) 公報 鄭文化宣傳局, 業務現況, 1963, p. 93.

(123) 「그는」 美國代理大使와 「매그루더」 司令官은 “合憲的 政府를 지지”한다고 5월 16일 發表하였다.

(124) 5월 16일부터 5월 18일까지 革命進行過程에 대한 상세한 내용은, 金德亨, “政權장악, 숨가쁜 사흘 낮사흘밤”, 月刊朝鮮, 1982. 3, pp. 115-133 參照.

(125) 1963년 3월 15일, 創軍以來 처음으로 首都警備司令部 將兵 약 80명이 最高會議廳舍 앞에서 軍政延長을 要求하는 軍政延長支持 테모를 하였다.

政治過程은 政黨과 利益集團의 두가지 측면에서 고찰해 볼 수 있다. 政黨의 組織은, 축적된 紙織技術의 적용으로 政策指向의in 近代的 體制를 갖추었고 政黨內部 또는 相互間의 葛藤을 겪으면서도 求心勢力은 유지되었다. 軍의 회의적 政黨觀과 情報組織의 關與 등으로 政黨에 대한 統制는 더욱 높아졌으며, 특히 野黨은 政治關係法改正에의 參與가 거부된 결과 制度的・政策的保守를 탈피하지 못하였으며 制度適應問題가 야기되었다.

利益集團의 측면에서는 政治權力追求의 가장 有力한 集團으로서 軍部가 새로이 등장하였다. 軍政이란 限界狀況으로, 利益集團은 民政移讓을 기다리면서 自體의으로 혹은 他律의으로 組織整備에 전념했다.

政治發展의 전제조건이 平等化와 政治機構의 能力增大라 한다면, 軍政期間은 業績本位의 充員思想이 쏘트기 시작했다고 할 수 있다. 또한 政府가 수행하는 機能의 規模와 範圍가 擴大되면서 전체적으로 現代의行政能力이 增大되었다. 따라서 政治體制의 效果性提高에 따라 正統性의 위기는 象徵操作의 能力を 통해 극복되었다. 그러나 分配의 危機는 더욱 深化됨으로서 政治發展을 저해할 수 있는 요인으로 되었다.

2) 經濟

革命政府는 經濟部門 產出의 극대화에 노력하였다. 經濟發展은 正統性의 새로운 基礎로서 추구되었고, 10.15大統領選舉는 國民들이 이를 받아들임을 의미하였다.

經濟成長을 위한 借款導入과 각종 特惠措置는 企業意欲을 고취시켜 生產의 급격한 증가를 가져왔다.開放體制指向은 企業과 經營體制의 西歐化를 강요하였고, 措置償還의 對備 및 輸出政策으로 商品交易은 연평균 40.0%씩 증가하였다.

革命 이후의 集中的 投資와 有誘農獎勵로 農業部門의 發展도 팔목할만하였으나, 1次產業은 해마다 큰 기록을 보였다. 반면에 2次產業과 3次產業은 財政投融資에 힘입어 꾸준한 成長趨勢를 보이면서 國民所得증가에 기여하였다. 특히 大企業體의 數的增加에 비해 그 附加價值額과 出荷額은 대폭 증가하였다.⁽¹²⁶⁾

그러나 開發에 따른 인플레이션은 通貨量膨창, 通貨改革失敗등과 함께 급격히 심화되었고, 先於後分配의 원칙에도 불구하고 國民들은 數字의 마력에 펼려들었다.

즉, 既安定과 社會安定은 經濟發展의 불가피한前提로서 강조되었으나 “經濟安定만은 成長을 위해서 희생될 수 있는 것”⁽¹²⁷⁾으로 간주되었다. 이와 함께 輸出為主政策으로 國內消費를 억제하여 生產者를 消費者보다 우위에 둠으로써 消費者 主權이 봉쇄되었다.

3) 社會

(126) 朴滿基, 『韓國經濟論』(서울; 日新社, 1970), pp. 176-177. 大企業體數는 1960년에 전체의 2.4%, 生產額은 42.6%, 附加價值額은 43.4%이던 것이 1963년에는 大企業體數가 2.8%, 生產額 48.2 %, 附加價值 50.9%로 증가하였다.

(127) 林鍾哲, “經濟發展에 관한 理設의 考察”, 金環東・林鍾哲編, 『社會發展研究』(서울; 民音社, 1978), p. 56.

革命政府는 집권초기에 社會紀綱確立을 위한 「舊惡一掃」에 총력을 기울였다. 革命裁判所와 革命檢察部를 조직하여 2共和國에서 미결된 3.15不正選舉 關聯者와 政商輩, 不正蓄財者를 강력히 처벌하는 한편 農漁村高利債整理令을 공포하고 農業協同組合과 水產業協同組合을 재조직·監督시켰다.

軍部의 政權掌握은 軍에 대한 社會的評價를 제고시켰으며, 產業化推進과 함께 閉鎖的·身分的 社會構造를 탈피하여 점차開放的·業績的構造로 변화시켰다. 또한 社會移動의 측면에서 離村向都現象이 촉진되고 垂直的移動이 초래되었다. 工業化政策에 따라 각종 專門學校와 技術系高等學校를 설립하여 技能工訓練에 중점을 두었다.

그러나 法令整備와 法規萬能을 근거로한 빈번한 法改正은 法의 權威를 위협하였다.⁽¹²⁸⁾ 이는 原理原則強調·統制爲主의 政治體系와 결합하여 諸社會組織의 自發的이고 積極的인活動을 억제하였다. 革命政府의 權力鬭爭은 政治的緣故主義를 초래하여, 開放的 社會構造化의 추세에도 불구하고 社會的移動의 通路와 機會構造에 있어서 問題點을 제기시켰다. 또한 不正蓄財處理過程에서 드러난 사실은, 不正蓄財라는 社會惡의 除去와 經濟成長의 推進은 병행될 수 없다는 점이었다. 「先成長」의 意欲은 處罰對象企業體를 주축으로 하지 않을 수 없었고, 「後分配」의 理念은 이들企業體의 既得權을 保護·強化시켜 주었다.

再建國民運動은 「社會革命의 達成」이라는 政策目標에 따라 組織的으로 전개되어 농촌 깊숙이 영향을 미쳤다. 오늘날의 새마을運動과 비견될 수 있는 이運動은 外形上의 뚜렷한業績에도 불구하고 지나친 有形化의追求, 產出에의 조급성 등으로 目標로 했던 社會革命에는 이르지 못하였다.

2. 行政 豐制

行政體制의 特徵을 각 變數에 따라 살펴보면 다음과 같다.

成立當時의 環境的與件으로 革命公約은 對內的目標와 對外的目標로 나뉘어졌다. 革命政府의 目標는 根本的變革보다는 制限된 革命을 의미하는 것이 있으므로 前政權에서의 目標가 계속 추구되었으며, 效果性強調로 合目標指向性이 강하였다. 行政機構는 目標達成의 수단으로 간주되어 改編이 빈번하게 이루어졌다. 機構改編作業에는 專門家가 참여하여 새로운 行政管理技術이 도입 적용되었다. 軍部의 行政過程參與로 適法性 위주의 官僚組織은 軍의 能率指向의인 管理技法을 받아들이지 않을 수 없었다. 그 결과 行政過程에서는 能率性이 極大化되고 民主性은 極小化되는 결과를 가져왔다.

國民要求의 受容機關에 의한 投入活動은 거의 統制되었다. 그러나 單純·具體化的 경향

(128) 예를 들면, 政府組織法은 기간중 12회 改正되었고, 農漁村高利債整理法은 1961. 6. 10. 制定되어 같은 해인 6. 29., 8. 24. 改正되었으며, 不正蓄財處理法도 1961. 6. 14. 制定되어 같은 해인 7. 7., 10. 26., 11. 20. 改正을 거듭하였다. 韓國年鑑, 1962, pp. 267-269. 參照.

그 외에도 國民投票에 의해 通過된 改正憲法을 불과 3個月 후인 1963. 3. 16. 軍政延長條項을 삽입하거나, 再改憲案을 公告하기도 했다.

을 가진 軍思考方式은 복잡한 現實問題를 해결하기에는 부족하였으므로 知識人과 實務者, 利害關係人의 公式・非公式參與를 필요로 하였다. 이過程에서 決定權은 最高管理層으로 집중되어 執權엘리트의 慎意的 決定・恣意的 權限配分을 가져왔고, 政治的 緣故主義와 깊은 관계를 맺게 되었다. 결국 利益集團의 投入活動은 立法・行政이 統合된 體制下에서 「法制定」을 통해 合法的으로 規制 또는 助長함으로써 投入集團間에 심한 不均衡을 초래하였다.

最高會議는 立法・司法・行政權을 가진 最高統治機關이었다. 따라서 主導權爭奪戰의 무대가 되었으며, 이와 함께 最高會議의 政策重點分野도 옮아갔다. 長官充員의 特徵은, 第2共和國은 軍出身이 전혀 없었음에 비해 軍政期間은 이들이 과반수를 차지하였다. 政策參謀는 閣議와 中央經濟委員會, 企劃調整委員會, 中央情報部등이 있었다. 經濟優先政策으로 中央經濟委員會와 企劃調整委員會는 1次 5個年經濟開發計劃의 수립과 집행에 적극적인 役割을 하였다. 특히 中央情報部는 對行政政府 및 對社會關係에서 統制의 據點역할을 하였다.

最高會議의 첫단계 課業은 社會紀綱確立이었다. 그過程에서 政治와 統合된 行政權은 강화되었고, 이를 바탕으로 2段階課業인 經濟政策을 추진하였다. 外交分野는 革命政府承認을 위한 外交와 經濟外交로 구분해 볼 수 있다. 이와 함께 海外僑胞에 대한 관심도 증대되었다. 革命을 틈탄 北傀의 南侵危脅에 대처하기 위해 軍內部의 指揮統帥體制를 확립하고 軍裝備의 現代化, 軍精神武裝에 노력하였다.

軍事革命政府의 특징은 外部 feedback裝置가 作動不可能 상태였으므로 内部 feedback만이 일방적으로 강하였다는 점이다.

軍事企劃制度의 行政府導入은 이러한 현상을 더욱 강화시켰다. 國會의 解散으로 外部 feedback는 政治活動 再開이후 政黨과 言論, 각종 利益集團, 學生과 知識人등이 담당하였다. 民政移讓의 節次와 方法問題는 이시기의 活動을 대표하는 論爭點이었다. 國民에 의한 feedback으로서의 選舉는 세차례 실시되었다. 그중 大統領選舉는 革命政府의 正統性과 관계되어 중요한 의미를 가졌다.

行政體制와 環境간의 葛藤은 野黨의 경우 政黨法과 選舉關係法改正을 둘러싸고 발생하였다. 最高會議의 改正기부로 野黨은 組織과 制度, 制度運用面에서 共知黨에 뒤떨어지게 되었다. 言論과의 葛藤過程에서 새로이 대두된 問題는, 言論의 責任은 編輯人뿐만 아니라 發行人도 해야 한다는 것이었다. 이로 말미암아 新聞의 資本・經營・編輯權이 統合되어 編輯權의 獨立問題가 야기되었다.

以上 서 論議된 바를 綜合하여 軍事革命政府가 提示한 革命公約에 비추어 評價해 보면 다음과 같다.

〈첫째, 反共態勢의 再整備強化에 대한 約束은 충실히 지켜졌다고 하겠다. 이른바 「反革命」事件을 처리하는過程에서 革命主體勢力を 頂點으로 한 강력한 指揮體制의 確立과 軍自身의 實權掌握은 國防力を 더욱 공고히 하였다.

〈둘째〉 國際協約의 遵守 및 自由友邦과의 紐帶強化 約束은 軍事革命政府가 추진한 經濟外交와 正當性 確保外交를 통해 달성되었다.

〈세째〉 腐敗一掃와 社會紀綱確立의 公約은 신속·과감한 革命政府의 意志로 初期에는 충실히 이행되었다. 그러나 時間의 경과와 함께 「舊惡」은 아른바 「新惡」으로 變形되고⁽¹²⁹⁾ 經濟政策의 政府主導에 따라 金權과 결부된 公務員의 不正是 더욱 증가하였다.⁽¹³⁰⁾

〈네째〉 民生苦의 解決과 自主經濟再建의 約束은 論點에 따라 많은 問題를 일으킬 수 있다. 1人當 國民所 審이 증가하고 輸出이 비약적으로 증가한 사실은 肯定的評價가 가능하나, 經濟成長優先主義로 民生苦解決이 뒷전으로 밀려났고 대다수의 國民들은 「數字上의 成長」만感知한 채 「實際生活水準의 向上」은 느낄 수 없었다고 하겠다. 自主經濟再建의 意味도 여러 각도에서 解釋될 수 있으나 成長의 基盤을 構築한 점에서는 肯定的인 評價를 내릴 수 있는 반면, 目標達成 일면도로 外資에 지나치게 의존했다는 점에서는 否定的이다.

〈다섯째〉 產主義와 對決할 수 있는 實力培養은 經濟成長과 더불어 向上되어 갔으며 效果的인 弘報活動에 힘입어 國民的一體感形成에 성공하였다고 하겠다. 그러나 再建國民運動을 社會革命으로 昇化시킴에 失敗함으로서 「軍政」이 아닌 「民政」에서 다수의 國民行動의 自律的인 秩序를 確保할 수가 없었고 物理的 強制力에 의해 잠재된 蔓藤을 해결하고 國民總和를 달성해야 할 課題를 남겼다.

〈여섯째〉 革命課業完遂後에 原隊復歸하겠다는 公約은 치켜지지 않았다. 革命主體의 광범한 民政參與는 軍政의 性格을 民政으로 계승시키는 결과를 초래함으로서 民主性의 극소화에 따르는 離率性의 극대화라는 異狀風土를 심화시켰다.

(129) 軍政期間동안의 流行語를 보면 1961년 主體勢力·民間人·舊惡新惡·사구라·體質改善·世代交替·舊惡一掃등이 있었고, 1962년에는 世代交替·～센터·再建·總天然色시네 마스코프, 1963년에는 自意半他意半·齷意등이 있었다. 東亞年鑑, 1970, pp. 286-290. 參照.

(130) 軍事革命期間의 公務員不正·腐敗에 대해서는 安海均, “五·一六公務員의 痘病分析—韓國官僚制의 歷史的反省”, 思想界, 1968. 5, pp. 24-31. 參照.