

# 第2共和國의 行政體制分析

—民主黨政權下의 政治·行政過程—

安 海 均\*

目 次	
1. 序 言	4. 行政過程
1. 研究目的	1) 投入—政黨—利益集團—
2. 方法과 資料	2) 政策決定機關
3. 模型	3) 政策參謀
II. 行政體制分析	4) 產 出
1. 成立過程	5) Feedback
2. 成立當時의 環境的 與件	6) 行政體制와 環境間의 葛藤
3. 目標와 中央行政機構	III. 結 言

## I. 序 言

### 1. 研究目的

執權期間이 10個月(1960. 8. 19~1961. 5. 15)에 불과했던 第2共和國(民主黨政權)의 行政體制를 그 成立過程과 그 당시의 環境的諸與件을 고찰하여 보고, 行政體制의 執權理念과 이를 구현하기 위한 政府行政의 政策決定體制와 그 下位體制의 特性을 밝히고 나서, 行政體制의 對內外統制기구의 기능을 살펴 본 다음 環境의 動態와 行政體制間의 動態의 關係를 分析記述하고 民主黨政權이 몰락하게 된 原因을 찾아보려는데 研究目的을 두었다.

### 2. 方法과 資料

分析과 記述을 위해서 主題에 대한 接近方法으로서는 Cybernetics와 體系理論에 기초하여 定立한 筆者の 「政治行政過程의 分析模型」<sup>(1)</sup>을 적용하였고 「行政體系의 變動과 發展」<sup>(2)</sup>에서 도출된 假定(assumption)에 따라서 결론을 도출하였다. 資料는 上記模型에서 選定한 基本的諸概念을 중심으로 각종國內書籍·論文·政府刊行物·年鑑·新聞(주로 東亞日報와

\* 教授, 서울大學校 行政大學院

(1) 安海均, 政治行政過程의 分析模型, 韓國行政學報, 第4號, 韓國行政學會, 1970.

(2) 安海均, 行政體系의 變動과 發展, 行政論叢, 第12卷 第1號, 서울大·行政大學院, 1974.

朝鮮日報) 그리고 學者들에 의한 調査研究報告書 등을 分析하여 活用하였다.

### 3. 橫 型

模型에서 사용한 주요 概念들(concepts)을 要約하여 簡記하면 다음과 같다.

- ① 環境: 行政體制外의in 여타의 下位體制들.
- ② 受容機關: 環境으로부터 要求의 投入과 支持力・Energy를 吸收하는 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 參與하는 해당 政策機關 및 擔當官이 이에 해당한다.
- ④ 政策決定機關: 投入된 要求가운데 受容機關과 政策參謀를 通해서 提起된 事項을 決定하며 政策參謀에게 지시할 問題解決을 위한 諸代案을 檢討決定하는 政策決定單位를 意味한다. 本稿에서 주로 國務總理 및 各部處의 長官이 이에 해당한다.
- ⑤ 執行機關: 受容機關과 같이 環境에 直接 作用하는 機能을 擔當한다. 政策決定機關이 決定, 承認, 命令, 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)와 產出(output): 環境의 構成單位인 個人과 集團이 個別的으로 접촉하여 解決이 불가능할 때, 受容機關이 세기하는 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 確保와 吸收를 投入(input)이라고 보고, 投入된 要求와 決定機關이 가진 權限으로 決定한 政策, 計劃, 豊算, 法規, 指示, 命令 등이 產出(output)에 해당한다.
- 產出은 基本의in 形態를 취하는 產出(I)과 具體的으로 직접 效力を 發生하는 產出(II)로 區分된다.
- ⑦ 目標: 이는 憲法上에 규정된 指導理念과 原理와 行政體制가 實現코자 하는 行政理念 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 Feedback: 政策으로서의 產出이 合目標指向性, 公益性, 適法性, 效率性에서 離脫하는 것을 發見・調整・是正하는 機能을 擔當하는 制度의in 裝置가 이에 해당한다. 이러한 裝置는 行政內部의in 것과 外의in 것으로 區分된다.

이상과 같은 行政體制의 要素들의 機能을 綜合하여 보면 다음과 같다.

行政體制는 일반적으로 環境으로부터 投入되는 다양한 要求를 受容機關을 통해 吸收하여 決定機關에 傳達하면 決定機關에서는 政策參謀들의 支援을 받아 目標指向의in 決定을 내리는데 이렇게 決定된 것이 產出(I)에 해당하며, 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 獨自的으로 만들어 내는 것도 많다. 이러한 體制와 環境과의 관계 그리고 行政體制內에서의 政策過程이 體制의 目標와 指導原理에 合當한가의 여부를 審

查・調整・是正시키는 體制內外의 監視・統制裝置機能은 향시 作動하고 있다.

이와같은 行政體制의 概念의 틀을 가지고 行政과 環境을 分析하면 發展度를 달리하는 모든 社會——여기서 封鎖的인 全體主義社會는 除外한다——에 있어서의 行政體制와 環境간의 關係와 問題點을 體系있게 說明하고 지적할 수 있을 뿐만 아니라 未來를豫測할 수 있는 假說이니 假定도 導出할 수 있는 可能性을 第3, 4共和國의 行政體制分析에서 經驗하였고 또한 그 實效性도 이미 수차에 걸쳐 檢證되었다.

## II. 第二共和國의 行政體制分析

### 1. 成立過程

1960年 4月 19日, 李承晚 長期獨裁政權에 終止符를 찍는 解放以來 가장 巨大하고 충격적인 變動을 韓國政治社會에 던져준 4·19革命이 學生들과 이에 呼應한 知識人과 民衆에 의해 이루어졌다 당시 野黨인 民主黨과 國民들의 3·15選舉의 不法・無效의 宣言과의 계속적인 極限鬭爭에 爭을 불구하고 國會는 議長職權으로 召集되어 自由黨의 李承晚・李起鵬兩候補가 각각 第5代大統領과 第4代副統領으로 當選됨을 宣布하게 되었다. 이에 분노에 찬 學生, 知識人, 民衆은 無差別發砲와 戒嚴令하에서도 李承晚政權의 退陣을 要求하고 나섰다. 李大統領이 李起鵬의 當選을 取消하고 國務委員의 全面的인 改編등의 事態解決에 미온적인 態度를 보이자 示威郡衆의 感情은 더욱 激化되었으며 事態는 政治的妥協 따위로 해결하기 어려울 정도로 急進展되었다. 마침내 4月 26日 李大統領이 「國民이 願한다면 大統領職을 辭任하겠다」고 直言하여 下野表明을 하자 4·19革命의 거센 불길은 一段落되었다.<sup>(3)</sup>

이러한 4·19革命의 原因은 ① 國民의 支持力 상실, ② 社會秩序의 混亂, ③ 各種 利益集團의 亂立<sup>5-1</sup> 御用化, ④ 司法府輕視傾向, ⑤ 經濟秩序의 混亂 등의 深化인데 直接的인 것은 3·15不正選舉였다.

이어 自由黨政權 没落後의 政治的混亂을 收拾하기 위해 許政을 首班으로 하는 過渡政府가 들어섰다. 過渡政府의 基本的인 任務는 政治・社會的인 极度의混亂을 防止하고, 國會民主主義의 正常화와 社會安定을 回復하는 일이었다. 이를 위한 先決的인 作業으로서는 ① 法과 社會秩序의 維持, ② 經濟生活의 安定追求, ③ 總選舉의 合法的인 管理등을 成功的으로 遂行하지 않으면 안되었다. 그러나 權威主義的 自由黨政權의 崩壞와 더불어 爆發的으로 上昇<sup>5-2</sup> 民衆의 政治的 要求를 감당해 내기란 憲政의 空白을 메우기 위한 管理的性格을 具有過渡政府로서는 힘겨운 일이 아닐 수 없었다.

許政過渡政府는 이러한 混亂에도 불구하고 ① 正常的인 政府機能의 維持, ② 前例없는 通貨安定의 維持, ③ 第2共和國의 出帆을 위한 總選舉 管理등의 任務를 成功的으로 수행함으

(3) 國會史, 卷Ⅱ, 大韓民國國會事務處, 1971. pp. 227-28

로서 過渡政府의 使命을 다하였다.<sup>(4)</sup>

그 결과 1960年 6月 15日, 第35回 臨時國會는 墓倒的 多數로 内閣責任制로의 改憲을 칩게 議決할 수가 있었다. 이는 李承晚政權이 大統領中心制였다는 單純한 歸結로서 内閣責任制로의 轉換을 制度自體의 適合與否에 관한 論議敘이 이미 當然한 일로 받아들여졌다.<sup>(5)</sup>

改憲된 内閣責任制에 따라 1960年 7月 29일의 總選舉에서 民主黨이 民議院 總議席數 233席 가운데 175席(75.1%), 參議院 總議席數 58席 가운데 30席(51.7%)을 각각 차지함으로 國政의 원활한 수행에 充分한 議席數를 확보하기에 이르렀다. 이어 同 8月 12日 兩院合同會議가 召集되어 在席 259人中 208票의 절대다수로 民主黨 舊派出身의 千潛善議員이 大統領으로 當選되었으며, 즉시 千大統領은 同 17日에 金度演의 원의 國務總理認准否決이 있자, 同 19日에 張弛議員을 國務總理로 指名한 것이 民議院의 認准을 받음으로서 第2共和國의 組閣을 맡기게 되었다.

이러한 過程을 거쳐서 參議院과 民議院의 兩院으로構成된 内閣責任制의 政府形態를 即 第2共和國이 탄생하게 되었다.

## 2. 成立當時의 環境的 與件

第2共和國 成立當時의 環境的 與件을 政治, 經濟, 社會, 安保 및 投入集團의 측면에서 考察해 보면 다음과 같다.

### 1) 政治의 側面

여기에서 는 國內外의 政治的인 측면과 第二共和國의 基盤을 이룬 三次改憲의 法的 側面을 아울러 보기로 한다.

〈첫째〉 自由黨政權下에서는 對美政策이 外交政策의 主宗을 이루는 閉鎖的인 政策指向을 보여주었다. 이러한 現象은 國家的 利害關係에 立脚한 것이 아니라 이를 빙자하여 自由黨政權이 政權維持에 惡利用했다는 점이 對日外交關係에서 나타나는 바이다. 뿐만 아니라 對美關係에서도 3·15不正選舉와 이로인한 4·19革命을 前後하여 더욱 惡化一路에 놓이게 되어 급기야 美國政府는 극적이고 公開的으로 不滿을 表示하였을 뿐만 아니라 韓國의 民衆과 學生의 要求・正當한 것이라는 公開聲明을 發表함으로서 李大統領의 下野를 促求하기에 이르렀다.

물론 이와 같은 外交上의 惡條件는 第二共和國의 出帆과 더불어 보다 開放的인 活路를 찾기 시작하였다. 1960年 4月 26日 李大統領이 下野의 뜻을 밝히자 對美關係는 다시 正常을 회복하여 美國政府는 다음의 過渡政府에 대해 全面的인 支持를 아끼지 않았다. 또한 對日關係에서도 ① 日人記者의 入國許容 ② 抑留漁夫의 交換등의 劃期的인 開放的 外交政策을 斷行함으로서 第3共和國의 對日國交正常화에 一翼을擔當케 되었다.

(4) 李漢老, 社會變動과 行政, 서울: 博英社, 1968, p. 166

(5) 國會本會議에서 出席議員 215名中 賛成 208, 反對 3의 墓倒의 인 數로 通過되었다.

不幸하게 三 韓國의 對外的인 環境은 거의 언제나 國內의 政治氣流에 커다란 영향을行使해 왔으나 第 2 共和國下에서는 4·19革命에 힘입어 對外政策에 대한 國內政治의 優位가 나타나게 되었다. 그러나 韓國內의 이데올로기的 對立의 완화를 수반하지 못하는 狀況下에서는 國內政治上 優位가 오히려 障影을 던져줄 可能性을 排除할 수 없었다.<sup>(6)</sup>

〈둘째〉 國內 政治狀況은 執權黨인 自由黨과 野黨인 民主黨이 3·15不正選舉를 두고 爭對立을 斗하고 있었다. 4·19革命의 거센 소용돌이 속에서 李大統領의 下野, 李起鵠의 自決 등의 事件으로 革新派와 保守派의 극심한 分裂<sup>(7)</sup>로 陣痛을 겪으면서도 黨內再建派는 黨組織의 再整備를 試圖했으나, 7·29總選舉에서 이미豫想했던 대로 國會進出能力마저 상실하기에 이르렀다.

한편 民主黨 역시 新·舊派의 對立으로 分裂이 야기되고 있었다. 그러나 對自由黨鬪爭이란 점에서 잠시 克服이 되는 듯하였으나 自由黨政權의 没落으로 黨內의 對立은 더욱 表面化되었고, 즉 4·19革命后의 政局收拾方案에서의 이른바 「先改憲後選舉」에 대한 對立<sup>(8)</sup> 7·29總選舉에서의 自派黨選競爭(公薦競爭), 選舉后的 要職을 둘러싼 對立·分裂등이 그것이다.

이와같이 對立과 反目, 分裂을 일삼으면서 權座에 오른 民主黨政府는 그 成立初期에 이미 短命의 소지를 안고 있었다.

〈셋째〉 第 2 共和國의 出汎을 위한 改憲作業은 9名의 起草委員과 3名의 專門委員으로構成된 改憲起草委員會가 내각책임제 改憲案을 作成하여, 1960年 5月 10日 國會本會議에 上정, 同月 15일에 출석의원 211名中賛 203票, 反 3票의 壓倒的 多數로 第 2 共和國의 政府形態로서 4 内閣責任制가 채택되었다.

第 2 共和國憲法의 核心을 要約해 보면 ① 國民의 基本權保障을 위해 「法律留保條項」을 刪除하고 (憲法 第2章), ② 第 1 共和國에서와 같은 자의적인 政黨解散을 막기 위해 政黨條項을 新設(第13條 2項), ③ 司法院의 行政府에 속을 방지하기 위해 法官의 任用을 選出制로 하였으며 第78條), ④ 憲法秩序의 威信에 대한 司法院統制를 強化하기 위해 常設機關으로서 憲法裁判所를 新設(第8章), ⑤ 其他 公務員의 政治的中立性和 身分의 保障(第27條), 警察의 中立性(第75條), 中央選舉管理委員會의 憲法機關化 등을 들 수 있다. 요컨대 國民의 權利의 보장과 憲政秩序의 侵害을 禁止하여 民主主義의 制度化를 試圖하였다.

## 2) 經濟的側面

(6) 金雲泰外共著, 韓國政治論, 서울: 博英社, 1977, p. 267.

(7) 李相植, 鄭雲甲 등 104名의 의원들이 自由黨 交涉團體에 서 脫退하여 그중 44명이 憲政同志會를構成하였다.

(8) 政局收拾方案에 대하여, 新派는 「先選舉後改憲」을, 舊派는 「先改憲後選舉」를 主張하여 對立을 보였으나, 國會의원들의 보수적 성향으로 先改憲後選舉의 견해로 쓸리게 되었다. 「金雲泰外共著, 前揭書, p. 268.

1960年自由黨政權末期의經濟狀況은 3·15不正選舉를 前后하여 그나마 脆弱했던 韓國經濟는 다시 財政·金融面에 亂脈相이 드러나기 시작했다. 4·19革命에 의해 政治에서는 一大改革을 期待할 수 있었으나, 이로 인한 政治·社會의 不安 때문에 投資意慾의 減退를 招來하게 되었다. 國民이 그 解決을 要求했던 大企業 不正蓄財의 조속한 處理와 選舉資金造出에 대한 貸借 등의 問題가 일어나자 大企業의 生產活動이 自動的으로 停滯狀態에 빠지게 됨과 동시에 農業生產마저 저조한 현상을 보이기 시작했다. 產業別構造에 있어서 一次產業人口가 80%를 점하고 있으면서도, 總生產에 있어서는 불과 32.9%에 머무르는 低生產의 后進性을 드러 놓았다.<sup>(9)</sup>

또한 1960年の 1人當 國民所得은 100\$ 미만(81\$)이었으며, 經濟成長率 1.9%(實質成長率 -1.0%)로서 人口增加率 2.9%를 不迴하는 實質國民所得의 下落現象을 보여 주었다.<sup>(10)</sup>

財政面에 關도 1960年度豫算의 一般財政의 財源調達은 國내와 外援이 約 70:30으로 두 드러진 對外依存현상을 나타낸은 물론 國際收支面에서도 수입(377.8百萬弗)이 수출(116.1百萬弗)을 一倍이상 초과하는 극심한 貿易赤字 현상을 보이고 있다.<sup>(11)</sup>

第2共和政府는 經濟發展을 위한 國家基幹產業의 建設을 서둘렀으나 결국 經濟外의 인要因의 높은 比重때문에 經濟建設의 念願은 사라지고 말았다.

### 3) 社會의 側面

12年間의 李承晚獨裁政權은 政治·經濟分野는 물론 社會內에 不正·腐敗, 暴力, 詐欺, 混亂등 온갖 社會惡의 뿌리깊은 傷痕을 남겨놓았다.

4·19革命으로 獨裁政權을 打倒한 후 國民들은 無限定하게 느끼친 政治的 自由를 만끽하려는 參與意願 때문에 社會秩序를 더욱더 混亂의 混沌으로 빠트렸다. 國民들은 社會諸般問題를 既存制度나 合理的 節次에 따라 解決하기 보다는 暴力的 示威에 依存하려는 傾向이 짙어졌다. 또한 1960年 人口 5萬以萬上의 都市에 居住하는 人口가 28.5%로 되었으나, 體系的인 產業化가 이뤄지지 못하였기 때문에 離農 현상은 農村의 經濟적 빈곤으로부터 都市社會로의 脫出로 심각한 失業問題를 야기시켰다. 1960年的 文盲率은 10%나 되었으며, 大眾媒體普及率 역시 低調한 水準에 머물러 있었다.

이와같은 ①各種犯罪, ②腦炎發生, ③失業者救濟 ④天災地變(颱風 사라號('59.9.17)와 칼멘號('60.8.23), 旱魃로 인한 農作物 피해, ⑤勞組結成을 둘러싼 勞使分糾 ⑥學園分糾등은 심각한 社會問題가 아닐수 없었다. 그러나 革命의 主體勢力이었던 學生들은 學

(9) 韓國統計年鑑, 經濟企劃院, 1965, pp.58-59. 1960年的 산업별 총생산은 1차 32.9%, 2차 19.4%, 3차 47.7%였다.

(10) 1960年度 韓國銀行年次報告書, 1961, pp.8-9.

(11) 財源 1→國內: 2903억 환, 對充資金: 1353억 환.

國으로 復歸하였고 知識人은 具體的인 解決策을 提示하지 못한채 公論에만 積極하였으며, 自由를 乞가하던 일부 民衆은 갖가지 放縱的行動과 示威를 態行함으로서 오히려 社會混亂을 加重시켰다.

뿐만 아니라 執權한 民主黨은 新舊派로 分裂한채 勢力다툼에 바빴으며 이러한 無能한 弱體政權으로서는 山積한 社會問題를 解決하기란 期待하기 힘든 일이었다.

#### 4) 安份的側面

分斷된 韓國의 狀況의 特殊性이기도 하지만 第1共和國下에서의 統一論議에 관한 自由는 철저히 禁止되어 왔다. 4·19革命을 起火로 政黨, 言論・出版 및 集會結社의 自由가 保障되자 一部新界의 南北協商努力이 組織化되기 시작하였다.

이에 北韓은 4·19革命의 利點을 놓치지 않으려는 듯이 4·19革命을 民主革命의 韓國의 表現이라고 대대적으로 宣傳하는 등 僞裝된 統一政策과 平和交流(經濟・文化)攻勢를 앞세워 南韓의 混亂을 高潮시켜 對內外的인 有利한 立場을 확보하려고 애썼다.

우선 金日成의 對南聲明과 人民最高會議議長名儀로 民議院과 參議院議長 앞으로 보면 書翰이 그 代表的인 것이었으며, 美國上院議員인 Mansfield의 Austria式 中立化方案 提起로 인한 國內의 反應과 北의 僞裝平和攻勢에 부화되동하는 參議院議員 呂運弘氏의 發言과 左傾勢力의 統一聯盟등의 結成大會와 聲明은 당시의 安保體制를 극도로 混亂시켜 나갔다.

#### 5) 投入集團의 側面

第2共和國下에서의 投入集團은 結社的인 職能集團(associational)과 非結社的(non-associational)인 것으로서 크게 區分된다. 憲法上의 集會結社의 自由와 社會混亂을 틈타 個別的으로 形成되어 可能한 한 모든 投入활동을 전개하였다. 그러나 代表的인 投入集團의 役割을 보면 ① 學生, ② 知識人, ③ 勞動階層의 民衆등의 集團에서 발견된다.

〈첫째〉 學生들은 解放以來 西歐式民主主義教育을 받아온 最初의 「한글世代」로서 政治社會에 自意識을行使할 수 있었던 동시에 4·19革命의 主體勢力이 있으나<sup>(12)</sup> 革命의 成功후 즉시 學院으로 되돌아감으로서 革命主體勢力 이상의 役割은 할 수 없었다. 〈둘째〉 知識人으로서 學生勢力에 呼應하여 제2公화국성립후까지 영향력을 행사해 왔으나 現實에 대한 구체적인 行案없이 언제나 政治社會의 抵抗勢力으로 存在해 왔었다. 〈셋째〉 民衆의 경우, 建國以來 主主義를 제대로 경험해 본적이 없는 民衆으로서는 政治的 壓力의 行사보다는 自由의 享有에 보다 더 큰 관심을 경주하였다.

社會구조면에서 投入집단이 어느 程度分化를 보여 주었으나 量的증가에 비해 質적向上이나 조화가 어려운 지경이었다.

### 3. 體制의 目標와 中央行政機構

#### 1) 目標

(12) 李貞彬, 前揭書 p. 161.

第2共和國行政體制는 그成立의基礎가 革命에 있었기 때문에 國民들의 興奮을 저버릴 수가 없었던 관계로 다음과 같은 몇가지로 그目標를 세우지 않을 수 없었다.

〈첫째〉自由民主主義의 具現을 들 수 있다. 第2共和國의 爭議가 國民의 基本的 自由의 侵害에 대한 反動이 있기 때문에 ① 西歐民主主義式의 議院內閣制 制度, ② 國民의 基本權 保障, ③ 政治的 活動의 自由를 보장한 政黨條項新設, ④ 司法權의 獨立과公正한 裁判을 위한 法官選出制, ⑤ 中央選管委의 憲法기관화등은 當然한 歸結로 받아 들여졌다.

그러나 第2共和國政府는 國民의 政治意識水準, 社會的 狀況등의 與件을 看過해 버린채民主的 制度의樹立만으로 民主主義가 實現되리라는 幻想속에서 「制度萬能主義의 固定觀念」<sup>(13)</sup>을 引어나지 못했다.

〈둘째〉傳統적으로 貧困과 窮屈해 온 우리나라를 民主黨政府도 例外는 아니어서 經濟開發優先主義를 取하지 않을 수 없었는데, 이는 民主黨의 政網과 成立以后樹立된 政策에서 엿볼 수 있다.<sup>(14)</sup> 또한 經濟開發의 具體적인 實現方案으로 社會間接資本의 形成, 失業者救濟, 革命勢力의吸收<sup>(15)</sup>를 위한 土地建設事業등의 長期經濟開發計劃을 試圖하였으나 建設事業의 경歎 完成段階에 이르러 5·16軍事革命에 의해 무위로 끝나고 말았다.

〈셋째〉其他反共을 國是로 한 安保政策과 自由黨政權의 殘害였던 不正・腐敗등의 一掃을 위한 努力 또한 도와시할 수 없었다. 특히 反民主的 行爲에 관해 遷及立法의 근거를 마련키 위해 竪法改正까지 불사하지 않았다<sup>(16)</sup>. 아울러 4·19革命의 成功과 더불어 高潮된 自由民主意識と 無分別한 방종을 낳아 이러한 社會無秩序의 打破와 社會正義의 具現은 第2共和國行政體制의 目標가 되지 않을 수 없었다.

## 2) 中央行政機構

第2共和國의 中央行政機構는 制憲當時 1院 12部 4處 2委員會 3廳이었던 것이 1960年 7

(13) 李漢林, “最高管理”, 韓國行政의 歷史的 分析, 서울: 韓國行政問題研究所, 1969, p.397.

(14) 政網政策에 있어서의 優先順位의 變遷 (단위: %)

政網・政策	年度	'55~'59	'60~'61	'64~'67
外 交 · 國 防		32	18	15
經 濟		35	42	50
社 會 · 教 育		8	8	12
行 政		12	15	6
其 他		10	17	17
合 計		100	100	100

安海均, 「行政機能의 變動과 엘리트의 力動作用에 관한 研究」, 行政論叢 第10卷 第2號, 서울大行政大學院, 1972, p.120.

(15) 李漢林, 社會變動과 行政 pp.188-189 參照. 1961年 1月 2,000名의 大學출신자를 採用試驗을 치뤄서 1년 차에게 土地建設事業計劃의 要員으로 허용시킨 후에 正式公務員으로 任命하여 했으나 무위로 끝나고 말았다.

(16) 文鴻林, 韓國憲法, 서울: 海巖社, 1977, p.96.

月 1 日, 12 部, 1 處, 3 廳 으로 全面改編을 보았으나 第 1 共和國과 比較하여 큰 차이가 없었다. 이는 本質的인 機構改編을 이루지 못한채 5·16 軍事革命을 맞이하였기 때문이다. 이에 따라 公務員數 역시 59 年의 246,857 名에서 60 年의 237,476 名, 61 年의 237,500 名으로 變動이 없거나 오히려 減少하는 경향을 나타내 있다.

그러나 政府組織法 上에 전혀 變化가 없었던 것은 아니다. 内閣責任制改憲을樹立한 改憲起草委員會는 政府組織法를 改正함에 있어서 ① 國務會議의 運營에 必要한 規定을 둘 것, ② 國務院 運營에 수반하는 사무처리기구를 둘 것, ③ 政務次官과 事務次官制를 채택하여 基本的行政事務의 秩序를 보장케 할 것등의 事項을 中心課題로 삼았다.<sup>(17)</sup> 동시에 張勉內閣은 政府機構 改革의 目的을 ① 經濟復興과 國土建設, ② 行政機構의 能率向上, ③ 内閣責任制政府形態<sup>(18)</sup>의 實現에 두고 있었다.<sup>(19)</sup> 이에 따른 주요한 改編內容을 要約해 보면 다음과 같다.<sup>(19)</sup>

(1) 國務會議에 上程될 議案을 整理하고 國務院의 公報·法制·人事등의 관리와 其他事務를 처리하기 위해 국무위원을 장으로 하는 國務院事務處를 두며, 國家事務로서 各部의 所管事項이 아닌 것은 여기에서 처리케 하였으며, 事務處長 1人과 次長 2人을 두었다.

(2) 内閣責任制의 效率的 實現을 위해 行政各部에 政務次官 1人과 事務次官 1人을 두어, 政務次官+長官을 補佐하여 政策과 企劃의 樹立에 參加하여 政務를 처리하는데 國會議員을 檢할 <sup>(20)</sup> 있고 국무위원이 總辭職할 때는 同時に 退職하며, 事務次官은 長官을 補佐하여 「所屬部의 事務를 처리하며 소속公務員을 指揮·監督」케 하였다.

(3) 公正한 選舉에 대한 警察의 中立性을 保障하기 위해 公安委員會를 신설하였으나 發效를 보지 못했다.

(4) 公務員의 職務上 非違를 감찰하기 위해 국무총리 直屬下에 監察委員會를 新設하였다. 이와 같은 制度的 改善에도 불구하고 體制內外의 要因에 의해 短命으로 끝나고 말았다.

#### 4. 行政過程

行政過程을 分析模型에 따라서 投入(input) 政策決定機關(decision makers), 政策參謀(memory), 產出(output), Feedback의 順序로 단순화시켜 각각의 特性을 살펴보고자 한다.

##### 1) 投入 — 政黨과 利益集團—

###### (1) 投入의 基礎.

投入은 人的, 物的, 象徵的인 것이 上된 內容으로 個人的 欲求, 有形無形의 財貨에 대한 要求 및 支持등의 形태로 나타난다. 여기서는 投入의 基礎가 되는 行政體制의 環境의 要素를 檢토한 후에 投入機能을 擔當하는 政黨과 利益集團에 대하여 살펴보고자 한다. 왜냐

(17) 行政改革에 관한 全般的 評價, 서울大行大行政調查研究所, 1967, pp. 27-28.

(18) 黃日孫, 行政學의 理論과 實際(理論篇), 서울: 大英社, 1967, p. 95.

(19) 國會史, 第3卷(4, 5, 6, 代국회편) 大韓民國國會圖書館, p. 273.

하면 그當時行政體制의環境的與件이投入機能에큰영향을주었으며, 아울리投入에대한理解를提高하기위해서이다.

어떤意味에서는第2共和國이 불과10個月남짓存續하였기때문에이러한行政體制를分析하는니어려움이마르게된다. 그러나時期的으로4·19革命과5·16革命의틈바구니에서過渡的이고弱體的인政府로서의性格을띠지않을수없던것은歷史的偶然은아닌것같다.

이와같은政治社會의混亂속에서많은變化를겪은것은事實이나行政體制自體의短命으로밀리암아대부분의社會環境은混亂과沈滯을免치못하였다. 이러한現象은거의全分野에걸쳐서露呈되었다.

國家單位事業을擔當하는公務員數는60年の237,476名61年の237,500名으로서58年の245,691名59年の246,857名에比해오히려減少現象을나타내고있다. 그러나一般財政부門의豫算規模는1959年の396.5億원에서60年の423.8億원으로6.4%가증가하였다. 4·19革命後에2回에걸쳐追加更正豫算이成立되어당초예산보다規模가늘긴하였다. 물론61年の505.5億원은60年に비하면6.8%의증가추세를보이고있다. 또한高率의人口增加率(2.9%)에비해革命後投資의減少로인해失業者가233萬名에이르는23.7%의失業率을보여주었다.

## (2) 政黨

政黨은國民의政治的requirement와支持를基盤으로政治權力を장악하려는組織化된集團이다. 따라서政黨은國民의意思를集約하여政府의諸決定過程에投入하는機能을擔當하므로政黨의責任있는活動은모든國民으로부터언제나切實히期待되는바이다.

그러나이러한측면에서第2共和國의政黨들은革命의上昇氣流에便乘한強力한國民들의支持를받으면서도제기능을발휘하지못하고混亂과分裂을거듭하였다.

여기서는總選에후보를내세워당신시킨政黨을center으로當選議席數,政網政策등을살펴보고, 이를통하여第2共和國當時의政黨의特性을要約해보고자한다.

7.29總選結果로民主黨206席(民175,參31),自由黨6席(民2,參4),社會大眾黨5席(民4,參1),韓國社會黨2席(民1,參1),統一黨1席(民1),憲政同志會1席(民1),革新同志會聯盟1席(參1),無所屬69席(民49,參20)을각각차지하였다.

여기에서나타나듯이4·19革命을통한政黨에대한國民選好는自由黨의長期獨裁에염증을느껴民主黨에게強力한支持를約束하였음을알수있다. 그밖에自由黨등의群少政黨들이나소나마의석을차지할수있었던것은第2共和國에서의政黨活動의亂脈相과人物中心의分裂을나타내주기도한다.<sup>(20)</sup>

(20) 合同重信社가實施한輿論調查에의하면 ①政黨보다人物을택하는경우가80%, ②學生層은

이 같은 現象은 各政黨들의 政綱 등에도 나타나듯이 國家政策에 대한 差異나 主張보다는 단순한 見解對立에 더욱 물두하였음을 알 수 있다.<sup>(21)</sup>

第2共和國에서의 政黨의 特徵的인 面을 서술해 보면 다음과 같다.

〈첫째〉 民主主義歷史가 日淺한 韓國政黨의 普遍的 特徵이겠지만, 當時의 政黨은 특히 國民의 支持基盤을 구축하려는 努力이 부족하였다.

〈둘째〉 選舉에 임해서는 各政黨은 나름대로의 政治理念을 내세우나, 그보다는 執權을 위한 行動路線에 더욱 關心을 나타내었다. 그 理由는 韓國의 政治狀況이 南北對決과 西歐民主主義+資本主義에의 동경으로 理念의 차이를 나타낼 必要가 없었을 뿐 아니라, 國民이 選舉에 임하는 態度가 「상징주의적·이데올로기적」 감정<sup>(22)</sup>에서 비롯되기 때문이기도 하였다.

〈셋째〉 第2共和國政黨의 가장 큰 특징으로서 自由黨의 長期執權後의 政黨의 經驗이 부족하였다는 점이다. 이러한 특징은 民主黨政權이 그렇게 念願하던 權力を 획득하였음에도 불구하고 爭命에 그쳤던 이유는 바로 政治的 實際경험이 부족하여 4·19革命後의 混亂된 政治的 狀況을 제대로 消化해 내지 못하였기 때문이다.

### (3) 利益集團

利益集團은一般的으로 組織化된 私的인 團體로서 獨自的利益을 追求하고 個人的利益을 媒介하는 機能을 具有한다. 따라서 政治·行政過程을 보다 動態的으로 파악하기 위해서는 利益集團의 政治的活動分析은 必須의인 것이 되고 있다.

第2共和國의 경우 利益集團의 活動은 대단히 활발하였다. 自由文人協會, 韓國音樂團體聯合會 등 多數의 利益團體들이 御用의이 있다는 輿論으로 해체되었으나 集會·結社의 留保

保守, 革新各 50%, ③ 保守黨의 執權을 希望하는 경우가 우세하게 나타났다. 朝鮮日報, 1960年 7月 23日字, 第2面,

(21) 第2共和國當時의 諸政黨의 政綱·政策

政綱·政策 區分	統一·外交	4月革命完遂	農漁村振興	經濟建設
民主黨	反共統一 自主外交	政治的自由確立	農產物價格 적정화 協同組合民主化	國民經濟成長40%
新民黨	自主統一 外交政策強化	民主主義敘序 確立		
社會大眾黨	平和統一 外交正常化	不正選舉·不正蓄 財者處斷	農產物價格補償制 長期農業金融	計劃經濟와 自立 經濟
韓國社會黨	「유엔」監視下總選 外交正常化	政黨의 民主化	低米價政策 農業技術近代化	基幹產業育成
革新同志聯盟	民主的統一 瓦惠平等外交	內閣責任制具現	農村高利債一掃 農業保險制	基幹產業新設 및 擴充

資料 : 大韓民國政黨史(選管委編), 1968. pp. 229-237에서 要約作成한 것임.

(22) 尹天柱, 韓國政治體系序說, 서울:高大出版部, 1961, p. 218.

條項 삭제로 그 수는 급속도로 늘어나기始作하였다. 그러나 그數的인暴發現象에 비추어質의in向上을期待하기 힘들었으며, 아울러集團의 利益을 보다體系있게組織化시켜投入하는 경우를드물었다. 대부분이雨後竹筍格으로 나타나集團利益을無秩序하게代表하여 오히려步入의過多現象을빚어내서行政體制의葛藤을誘發하였다.

특히單位의勞動組合의 경우, 貸金引上, 處偶改瀝, 심지어는政治的不滿의表示등의要求를事前協商이나妥協 없이 무조건적으로暴力的集團示威에호소하려 들었다.

그밖에도놓은利益集團이亂舞하였으나 그主要한 것만을圖示해 보면〈表2〉와 같다.

〈表2〉投入活動이強烈한主要利益集團

分野	區分	利益團體名	要 求 事 項	備 考
經 濟		大韓工商會議所 韓國經濟協議會 農業協同組合中央會	經濟政策樹立建議 農協法改正	全經聯前身'61.1.10發足
社會・文化		韓國新聞編輯人協會 4·1革命遺族會 全國文化團體總聯合會 大韓教育聯合會 韓國教授協會 全國師親會聯合會 韓國失業者協會 大韓民國在鄉軍人會	言論淨化聲明 革命立法促求 教員權益立法化 時局安定促求聲名 大韓教聯과 教員勞組解散주장 就業 알선	任員契組織개편으로 해체모면
勞 組		全國銀行勞組聯合 教員勞動組合 巴斯·合乘·택시勞組 기관사勞組 石炭公社勞組	初中高教員들의 權益옹호, 學園의自由化	大學教授團에의合流, 全國의組織화 시도

## 2) 政策決定機關

政策決定機關은 장래의活動指針을決定하여最善의公式的인方法으로公益을追求하는複雜하고動態的인過程을수행하는기관이다<sup>(23)</sup>. 다시말해國民을비롯한諸環境으로부터의要求와支持를받아政策이나計劃즉產出을擔當하는기관을의미한다. 이러한기관으로서는大統領, 國務總理, 內閣, 各部長官등이있으나第2共和國은內閣責任制政府形態를取하게大統領은國政에관하여超然한儀例的인存在<sup>(24)</sup>였기때문에여기서는論外로하고자한다.

(23) 朴東緯, 韓國行政論, 서울:法文社, 1974. p.89.

(24) 그러나內閣責任制下의一黨專制를억제하기위한超黨派的調整機能을보장하기위해①戒嚴宣布의要求에대한拒否(憲法第64條), ②政府의政黨訴追에대한承認權(第13條), ③憲法裁判所審判官의任命權(第13條)등을부여하였다.

### (1) 國務總理

第2共和國下의 國務總理는 大統領의 任命을 받아 國務會議의 副議長으로 大統領을 補佐하며 行政各部에 屬하지 아니하는 行政事務를 擔當하는 地位를 차지하였으나, 第2共和國에 와서는 「內閣構成의 礎石」으로 그 地位가 더욱 重要性을 띠게 되었다.

즉 ① 國務院의 組織者로서 國務會議를 召集하고 그 議長이 되는 内閣의 主宰者이며, ② 國會의 非導者이자 院內勢力의 仲裁者로서 最大의 政治的 影響力を 가지고 國會에 參與하며 ③ 國務院과 國家元首間의 媒介者이며, ④ 官職의 分配者였다.<sup>(25)</sup> 따라서 第2共和國下에 서의 國務總理는 行政의 首班이며, 政策決定의 推進者로서 閣僚의 任免權은 물론 閣僚의 承認 없이 政策決定을 行할 수 있는 強力한 存在였다.

또한 國務總理는 이터한 重要한 存在였기 때문에 國務會議의 諸政策決定에 있어서 調整者로서의 기능도 할 수 있었다. 그러나 이러한 重大한 權限을 갖고 있었음에도 黨內의 派閥外옹 張勉內閣 자신의 個人的 性格등으로 内閣과 國會間의 異見조정을 제대로 해내지 못했다.<sup>(26)</sup> 물론 國會內의 反對派를 무마하기 위하여 2次의 改閣을 통하여 舊派 5人을 入閣시키고 少壯政治人을 政務次官으로 임명하는 등의 努力を 기울였으나 결국 실패하고 말았다.

이러한 潛中에서도 張勉內閣은 國土建設事業등의 基幹產業造成을 위한 長期經濟開發計劃에 몰두하였다.

그러나 ① 執權後 主導層을 既存의 支配勢力層만으로 구성하였고, ② 革命後의 위기적 狀況에서 轉換을 강요하는 社會的 與件을 무시하고 黨內의 新舊派間의 派黨싸움을 계속하였으며, ③ 政治·經濟·社會秩序의 混亂이 隨伴되는 社會政治的 與件의 是正的 要求를 충족시키지 못하여 마침내 5·16軍事革命에 의하여 政權을 넘겨주고 말았다.<sup>(27)</sup>

이상에서 最高의 權限을 지녔던 第2共和國下의 國務總理의 特징은 長期獨裁政權 没落後의 政治的 經驗과 政治的 리더쉽의 결합으로 國民의 支持와 要求를 調和있게 合理的으로 조정하지 못하였다는 점이다.

### (2) 内閣

內閣이 是 第2共和國 憲法下의 國務院으로서 大統領, 國務總理와 國務委員으로 조직된 合議體로서 重要한 國家政策을 議決하는 國政에 관한 最高議決機關이다.<sup>(28)</sup> 따라서 内閣은 第2共和國下에서의 權力의 核心을 擔當하는 기관이었다.

이러한 内閣은 國務總理와 國務委員으로 조직하되 國務委員의 數는 8人以上 15人以內이며, 國務委員은 國務總理가 任免하여 大統領이 確認하되 그 過半數는 國會議員이어야 했다.<sup>(29)</sup> 또한 行政權은 内閣(國務院)에 屬하여 民議院에 대하여 連帶責任을 지게 되어 있었

(25) 朴正玉, 韓國政府論, 서울: 博英社, 1963, p. 430

(26) 예상태 與黨의 반대로 内務部長官을 경질한 것이나 政府機構改編問題가 연기된 것을 들 수 있다.

(27) 文昌周, 韓國政治論, 서울: 一潮閣, 1974, p. 444.

(28) 朴正玉, 前揭書, p. 432.

(29) 1909年 憲法 第69條.

다. (30)

### (3) 行政各部의 長官

第2共和國下에서는 12部를 두어 각 소관업무에 관한 政策決定을 擔當케 하였으나 行政各部의 長官은 與黨의 國會議員이었던 관계로 執權黨內의 新・舊派의 對立으로 제기능을 수행하지 못하였다. 물론 長官이 與黨의 議員이라면 政府의 政策을 보다 신속하고 能率的으로 執行할 것이豫想되나 黨內의 分裂로 인해 제역할을 해내지 못하였다.

政府組織去의 改編에 따라 2名의 次官을 두어 그중 政務次官은 各部의 長과 함께 政治의 인 權限을 갖게 하였다.

### 3) 政策參謀

政策參謀는 특히 非定型的 決定事項을 위한 狀況分析, 問題發見, 代案의 作成과 評價에 관한 體系的 情報를 研究・提供하는 동시에 政策決定者의 決定行爲에 영향을 미치는 役割을擔當한다. 따라서 政策決定機關이 많은 資料를 要求할 경우 參謀의 役割은 增大할 뿐 아니라 行政의 專門性에 부응하여 그 權限 역시 強化될 가능성을 지니게 된다.

그러나 本대로 政策決定기관이 제기능을 제대로 발휘하지 못할 때는, 일반적으로 參謀의 役割도 弱化되기 마련이다. 경우에 따라서는 政策決定者的 權力에 便乘하여 본래의 기능과는相反되는 權限을 不正하게 행사하는 경우도 있다.

여기에서 三 國務總理 秘書室, 內閣企劃統制官室, 政務・事務次官會議, 中央情報研究委員會등<sup>(31)</sup>에 關해서 簡述하고자 한다.

#### (1) 國務總理秘書室

國務總理秘書室은 特命받은 機密事項에 관한 事務의 管掌을 위해 室長(2級相當), 秘書官 20名(2級相旨 6名, 3甲 6名, 3乙 8名), 秘書 12名으로 구성되었다.

그러나 國務總理는 이러한 公式的 秘書外에 私的이고 政治的인 秘書를 둠으로 해서 秘書活動의 二元化는 물론 政策決定이나 監督・統制를 위한合理的構造화를 이루하지 못하였다. 환언하여 政策參謀로서의 補佐機能과 總理室의 廉務을 擔當해야 했으나 결국 前者에 관한 權限은 전혀 부여받지 못하여서, 엄격한 의미에서의 政策參謀라고는 할 수 없다.

또한 國務總理는 直接 手當을 定하여 支給하는 特別顧問을 5人以內로 두어 補佐와 諮問의 役割을 併행케 하였다.

#### (2) 內閣企劃統制官室

內閣首班<sup>(30)</sup>企劃統制에 관한 事務를 補佐하기 위해 行政各部는 물론, 院, 處의 政策과 企劃의 審查分析・評價 및 調整에 관한 事項을 管掌하는 機關이 있다.

이는 63年 企劃調整室의 前身으로서 室長, 調整官 1名(2甲), 審查分析官 1名(2甲), 書

(30) 同 第 8條.

(31) 大韓行政學會, 大韓民國法令集, 第 1 卷, 1960. 參照

記官 12名, 事務官 14名, 그외 3名으로 구성되었다.

### (3) 政務·事務次官會議

政務次官會議은 行政各部의 有機的인 政務連結과 他 國務委員으로부터 指示받은 事項을 審議하는 기관으로서 行政各部의 政務次官으로 구성되었다. 議長은 外務部 政務次官이었으며 매주 火요일에 會議를 召集하였다.

事務次官會議은 行政各部, 處, 廳間의 事務의 連結과 調整을 긴밀히 하여 國무원으로부터 指示받은 事項을 審議하기 위한 기관으로서 國政에 관하여 國務院에 건의할 수 있었다. 議長은 外務部 事務次官으로서 매주 火요일과 木요일에 會議가 있었다.

### (4) 中央情報研究委員會

行政各部相互間의 國家委全保障에 관련된 內外情報 를 종합적으로 研究, 檢討하기 위한 기관으로 國務總理가 委員長이었으며 外務, 內務, 財務, 法務, 國防部의 長官으로 구성되었다.

實際的研究와 整理·分析을 위하여 國務院事務處내에 補助研究室을 두고 있었다.

### (5) 公報機構

國民輿論의 動態를 把握하고 政策決定過程에의 建議와 問題點을 提起하고 決定된 事項과 政府의 立場을 國民에게 弘報하여 說得 또는 協助를 확보하기 위한 公報機構는 必須不可缺한 政策參謀라고 할 수 있다. 自由黨政權下에서는 이러한 機能을 中央政府의 公報室로 設置하여 活用하였으나 분배의 기능을 이탈하여 政府의 一方의 意見만을 國民에게 強要하여 온 點에 대한 反撥로서 民主黨政權은 政府組織의 改編에 따라 이러한 重要한 機能를 國務院事務處(지금의 總務處에 該當)의 公報局의 機能을 대폭 縮少하였다. 따라서 당시의 公報機構는 政策參謀로서의 役割遂行을 제대로 하지 못하였고 다만 國民輿論調查를 처음試圖하였을 뿐이다. 그 結果 言論機關의 亂立와 不作用 및 混亂을收拾할 수 없었다.<sup>(32)</sup>

이밖에 각 部處에 屬해 있던 專門委員會 즉 軍事參謀會議 및 軍政策會議(國防部), 農林施策諮詢委員會(農林部), 產業開發委員會(復興部), 外交諮詢委員會(外務部), 國土建設委員會 및 地方國土建設委員會(國土建設本部), 教育行政研究院(文教部), 中央都市計劃委員會, 地域社會開發委員會등과 民主黨의 政策委員會와 企劃委員會에서 參謀의 기능을 수행하였다.

이상에서 第 2共和國에서의 政策參謀는 時間의 制約와 參謀機能에 대한 政策決定者들의 無關心등으로 合理的으로 專門化된 構造를 갖지 못했다는 점이 그 特징으로 지적될 수 있다.

## 4) 產出

產出(output)은 政策, 法律, program, project, 指示, 命令등의 產出(I)과 이의 執行結果인 產出(II)로 區分된다.

(32) ①安海均, 公報行政, 韓國行政問題研究所, 前揭書, pp. 478-480.

② 1960. 7. 1. (法律 553號)에 公布된 「新聞等 및 政黨등의 登錄에 관한 法律」에의해서 軍政法令 88號는 그 効力を 상실하게 되었으며 言論의 自由放任政策과 言論의 洪水, 社會混亂의 极심한 狀況이었다.

第2共和國의 產出機能은 合理的으로 構造化 내지 專門化되지 못하였기 때문에 產出(I)은 綜合的・體系的으로 樹立되지 못하고 無秩序하게 行政各部에 따라 濫發되었다. 또한 產出(II)는 第2共和國政權의 短命으로 그나마 結實을 보지 못한 것이 大部分이었다.

### (1) 產出(I).

위와같이 產出(I)은 國家財政의 不足으로 大部分이 對外援助에 依存하였기 때문에 一貫性 있는 政策樹立이 不可能하였다. 따라서 明白하게 國家單位의 政策・計劃 및 program을 區別해 내기란 어려운 일이다. 그러나 第2共和國에서의 重要한 產出(I)을 列舉해 보면 <表3>과 같다.

<表 3> 分野別主要產出(I)

60年 5月～61年 5月

分 野	計劃・政策・program
經濟	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 電源開發 10個年計劃</li> <li>○ ICA原資材 導入計劃</li> <li>○ 經濟開發 5個年計劃</li> <li>○ 忠州本力 發電計劃</li> <li>○ 國土建設事業計劃</li> <li>○ 自動車「디젤」化 5個年計劃</li> <li>○ 油類自由導入・金輸出 解除計劃</li> <li>○ 外國投資誘致 및 借款導入計劃</li> <li>○ 石炭開發計劃</li> <li>○ 產業道路 및 鐵道港灣擴充計劃</li> <li>○ 61年度 民間輸出計劃</li> </ul>
外交・安保	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 國軍裝備現代化 3個年計劃</li> <li>○ 韓日會談開催具體化</li> <li>○ 第15次 UN總會 한국문제 상경</li> <li>○ 北僕 南北韓聯合體 構成提議</li> <li>○ U.N. 監視下의 南北韓總選檢討</li> </ul>
社會・文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 브라질 移民計劃</li> <li>○ 日本內 교포대학설립계획</li> <li>○ 勤勞者 住宅建設計劃</li> <li>○ 「한국방문의 해」 設定.</li> <li>○ 文化센터 建立계획</li> </ul>

### (2) 產出(II)

產出(II)는 產出(I)의 執行結果로 나타나는 것인데, 第2共和國의 產出(II)는 政策斗計劃이 執行된 여지를 가지지 못하였으며, 不正選舉者와 不正축재자 차별을 위한 革命立法의 制定에는 大部分이 무산되고 말았다. 그러나 產出(II)를 分析함에 있어서, 第2共和國의 執權期間이 第1共和國의 末期와 5·16軍事政權에 重複되어 있기 때문에, 各種統計數値을 分離・推定하기가 어렵다는 點이다.

여기서는 經濟, 外交 및 安保, 社會・文化로 나누어 고찰해 보고자 한다.

## ① 經 濟

第 2 共和國에서의 經濟狀況은 전반적으로 沈滯된 狀況을 보여 주었다.

즉 4·19 革命 以后 慢性的 인플레의 累進, 生產意慾의 減退, 物價上昇, 民間預金 低調, 市中資金壓迫, 특히 市中 金融機關의 與信活動이 韓銀再割引에 크게 依存하고 있었기 때문에 金融, 貿易等의 經濟政策의 執行이 적절한 效果를 나타내지 못했다.<sup>(33)</sup>

따라서 民主黨政權이 이러한 經濟的 惡條件를 克服해내기에는 너무나 脆弱한 政權이었다. 그러나 이어가기 社會的인 混亂속에서도 여러部門에서의 政策樹立을 통하여 國民들에게 信 望을 주기 않으면 안될 처지였다.

그리하여 第 2 共和國政府는 우선적으로 健全財政을 확보하기 위한 經濟立法化와 國家次 元의 大量位長期經濟計劃을樹立하기 시작하였다.

民主黨 政策委員會에서는 61年初부터 환율을 改正하고 美對韓援助 增額協商을 한다는 등 의 소극적인 代案만을 列舉함으로 全般的인 經濟政策을 提示하지 못하였다. 이에 大韓商工會議所에서는 經濟部門에 대한 3個원칙과 7個개선책을 提示한 「第 2 共和國의 綜合經濟政策樹立에 關한 建議書」를 政府에 建議하기에 이르렀다.

이들이 主張하는 3個原則과 6個改善策은 다음과 같다.<sup>(34)</sup>

3個原則이란 (i) 單純한 財政安定計劃에서 生產發展政策으로의 轉換, (ii) 政府財政投融資로 公共事業 및 民間資本에 의한 企業活動促進, (iii) 綜合經濟政策의 樹立을 위해 總理直屬下에 經濟企劃院 設置등이었다.

또한 6의 3原則을 실현하기 위한 具體的改善策으로서 (i) 상공부 기구擴充, (ii) 租稅制度의 引革 및 專賣事業의 民營化, (iii) 金利體系의 調整, (iv) 산업의 균형적 발전을 위한 中小企業育成, 農牛 산 政策改善, (v) 수출보상제도강화, 관광산업촉진등의 7個改善策을 提示하였다.

이외에도 부흥부의 產業開發委員會에서는 長期經濟開發計劃 가운데서 3個年計劃을 執行함에 投資順位를 (i) 國民生產增加 (ii) 國際收支 (iii) 고용增加貢獻면이라는 基準을 마련하였다.

그러나 무엇보다도 第 2 共和國의 根幹을 이루는 經濟政策은 合理的인 政策의 樹立이나 執行보다는 獨裁政權下의 非民主的이고 他律的인 經濟制度를 自律的인 經濟制度로 自律화 시키려는 立法措置가 大宗을 이루었다. 不正蓄財還元金을 產業資本形成에 充當하기 위해 特別基金係로 받아들일 것을 默認하는 立法를 推進한 것도 그 例의 하나이다. 그밖에도 (i) 租稅事犯 처리方案의 設定 (ii) 中小企業育成을 위한 中小企業協同組合法과 中小企業金庫法

(33) 李烈模, 安定을 위한 健全 金融基調의 摸索 (1957-61), 韓國經濟政策 30年史, 全國經濟人聯合會編, 1975, p. 167.

(34) 商工會議所, 「第2共和國綜合經濟政策樹立에 關한 建議書」 1960, 參照

案, (iii) 外埠管理法改正, (v) 公務員 財產登錄法案等 역시 이의 중요한例들이다.

이것과는 관계없이 4·19革命后 自由化의 물결에 便乘한 利益團體들 특히 教員勞組의 無分別한 要求: 分亂은 無氣力한 政府를 더욱 混沌의 涼中으로 빠트리기에 充分하였다.

그러나 第2共和國政府는 각종 利益集團들의 要求를 들어줄만큼 強力한 行政力이나 財源이 絶對的으로 不足하였다. 그래서 이들의 要求나 大多數 國民들의 여망을 行政體制內에서 消化해내지 못한채 결국 붕괴되고 말았다.

그結果 1960年의 經濟成長率은 2.3%로서 人口增加率 2.7%조차 미치지 못하는 미진한 상태에 머물렀을 뿐 아니라 산업구조 역시 1次 38.2%, 2次 20.5%, 3次 41.3%로서 一次產業偏重의 農業國家를 벗어나지 못했다. 그것마저 광공업 生產이 國民總生產에서 차지하는 比重은 14.7%를 下廻하였다. 특히 新年度(61年)에 米穀 4百萬석의 부족으로 食糧事情이 惡化될 可이豫想되었으나 米穀 3萬t을 日本에 수출하는 契約을 체결(60.8.28) 하는 政策의 亂脈相을 보여주었다.

國際收支面에서도 1960年의 輸入이 377.8百萬弗, 輸出이 116.1百萬弗로서 貿易赤字現象이 두드러지게 나타나고 있었다. 이러한 壓迫을 이겨내지 못해 60年 10月 25日 韓美經濟會談에서 종전의 650:1의 換率을 1000:1로 引上하라는 美國의 壓力에 승복하고 말았다(이후 61年 1月 ~ 2月부터 1300:1의 單一固定換率적용에 合意).

國民의 租稅負擔역시 60年 9月末 現재 國民總生產의 10%로서 前年比 591억한이 減少된 것이었지만 稽率(60年末 11.6%)을 維持하고 있었다.

그러나 總貿易量의 경우, 59年的 2,089억환에서 60年的 2,191억환으로 比較的 安定勢를

〈表 4〉 經濟部門의 產出(Ⅱ)

區 分	年 度	1959	1960	1961
GNP(1970不變價格: 10억원)		1,108	1,129	1,184
1人當 GNP(US\$)		83	81	83
失業率(%)		23.4	23.7	
人口成長率(%)		2.9	2.9	3.3
經濟成長率(實質成長率: %)		3.9 (1.0)	1.9 (-1.0)	2.9 (1.5)
租稅負擔率(%)		11.6	11.8	9.5
產業別成長率(%)				
農水產		-1	-1	12.0
礦工製造業		9.7	10.4	3.6
社會間接資本其他		1.5	2.8	-1
國際收支(百萬弗)				
輸 出			116.1	
輸 入			377.8	

資料: 서울大圖書館所藏中인 各種文獻과 新聞등에서 引用하여 再作成한 資料임.

보여주었으나 市中資金需要의 壓迫으로 견뎌내기 어려웠다. 物價上昇率 또한 60년의 2.4%에서 꼭물 貨物 등의 앙등으로 10.8% 이상을 記錄하였다.

要컨데 第2共和國 行政體制下에서의 全般的인 經濟事情은 財源不足에 더하여 經濟外의 인 要因 특히 社會混亂 등에 더 큰 영향을 받았기 때문에 社會의 安定된 秩序를 追求하는 것이 先決問題로 남아 있었다. 이상의 論議는 중요한 것만 나타내면 〈表 4〉와 같다.

## ② 外交·安保

4·19革命後에 自由化 물결이 두드러지게 나타난 部門이 外交·安保面이었다.

外交面이 있어서는 自由黨 政權에서의 盲目的。消極的 外交와 對美親中的 外交를 止揚하고 보다 적극적인 外交를 추진할 것을 내세웠다.

호주·캐나다·歐洲·中南美등의 國家를 비롯하여 많은 國家와 外交關係를 적극적으로 추진하는 한편 對日外交에서도 팔목할 만한 진전을 보였다.

이러한 努力에 힘입어 早速한 韓日會談의 開催方針을 확정(60.9.5)하고 이어 韓日會談을 正式으로 開催(60.10.5)하기에 이르렀다. 물론 이와 같은 급진적인 韓日外交에 政界 經濟界 등에서의 強力한 反對가 있었지만 日本經濟視察團이 來韓(61.1.16)하기까지 第1共和國에서보다 現실 과감성을 보여주었으며, 이는 第3共和國의 韓日國交正常化에 確石이 되었다.

이러한 開放的 外交努力에 따라 UN直屬。專門기구, 2個國이상 政府間 국제기구, 民間 국제기구 등이 61年 5月 16日 현재 44個 이상의 국제기구에 가입하였다. 또한 第6次 亞洲反共大會에 參加(60.6)하여 主導的인 役割을 하는 동시에 亞洲各國에 친선사절을 파견(61.2.7)하기도 하였다. 그리고 第14次·15次 UN總會에 韓國問題를 上程하여 한반도의 적극적인 統一方案을 提出하였다. 그밖에도 韓美經濟協定, 韓中通商協定, 韓比通商협정, 韓·國際聯合特別基金援助에 관한 協定 등을 체결하였다. 安保에서는 추상적인 反共政策의 止揚이라는 旗幟 아래 社會內에서는 反共에 대한 무분별한 批判이 高潮되어 한차례混亂을 겪게 되었다. 左翼勢力의 擡頭, 統一政策에 관한 활발한 論議로 中立化統一方案까지 提示되어 한때 無政府狀態를 야기시켰다. 특히 南北韓學生代表 사이에 面談을 하자는 提議는 社會各界의 의구심을 자극하기에 充分하였다.

그러나 10·25動亂의 教訓으로 第2共和國政府 역시 國防行政에 여러 가지 努力を 기울였다.

〈첫째〉 國防長官에게 軍事政策議決權을 부여했으며, 軍令 및 軍事參謀部를 신설하는 동시에 軍令補佐參謀部에 軍事參謀會議를, 軍事補佐參謀部에 軍政政策會議를 두었다. 또한 보다 效果 奪 國防政策遂行을 위한 國防機構改編案을 採擇하였다.

〈둘째〉 管出額에서 國防費가 차지하는 比重은 60年에 147억 원 (35%, 對 GNP 6.5%), 61年에 166억 원 (29%, 對 GNP 6.3%)으로서 例年과 마찬가지로 높은 比率을 나타냈다.

〈셋째〉 正韓美軍을 8,000名 增強(60.7.12)함은 물론 南韓內의 北傀사주에 의한 폭동을 鎮壓하기 위 赴 國軍비둘기作戰(61.3.6)을 實施하였다. 또한 北傀의 海上侵透에 대비하여 海

岸警備 一元化를 위한 「레이다」 裝置와 武裝이 된 高性能警備艇 10隻을 導入하였다.

〈넷째〉 通般的인豫算不足으로 民主黨政策委員會에서는 61年에 10萬名의 國軍을 減縮하기로 하였으나 美國의 壓力으로 5萬감축에 미물렸다. <sup>(35)</sup>

그리고 4·19前後의 緊備戒嚴下에서 軍部는 憲法의 尊守와 中立을 維持하였으나 「整軍問題」를 둘러싸고 한때 陸軍參謀總長과 陸軍聯合本部長사이에 不利를 나타내 軍內의 동요를 보여주었다.

### ③ 社　　會

第2共和國下에서의 社會는 政治·經濟的인 混亂에서 秩序를 追求하기가 어려웠으며, 따라서 社會部門의 產出(Ⅱ)는 역시 미진한 상태에 놓여 있었다.

즉 經濟的 生產減退와 投資意慾의 低下로 社會全般에 失業現象이 만연하고 購買力의 減小化 경향은 企業活動을 過去 위축시켜 나갔다. 이러한 狀況下에서 國民福祉(生保者 補助등과 같은) 施策은 기대할수 조차 없었다.

특히 7歲부터 21歲까지의 國民學校, 中·高校, 大學生들을 中心으로 3,382,932名에 대하여 身體檢査를 한結果 (60.10.25) 24.5%가 疾病에 感染되어 있는 것으로 나타났다. 또한 60年度 國民學校 就學兒童이 72餘萬명이었는데 1-2學年이 3部制, 3學年부터 6學年까지 2部制 授業을 받고 있는 實情에 있었다. 이에 따라 3,000餘教室을 增築하였으나 總人員3,699,000名을 受容하기에는 18,000教室이 不足한 형편이었다.

그리고 電力의 경우, 水力 45%, 火力 55%의 比率로 發電所를 建設하여 總施設容量 931,510Kw를 達成하려는 電源開發長期計劃(1958~1968)을 樹立하였으나 財源을 捏出해 내지 못해 무위로 끝나버렸다. 그래서 自然增加에 따른 電力消費需要의 上昇으로 1960年現在 火力 224千kw, 水力 143千kw로서 需要電力 37萬kw에 비추어 상당히 부족하였다기 때문에 <sup>(36)</sup> 家庭用 電燈에 한하여 輪番制 送電을 斷行하였다.

福祉行政의 측면에서도 無醫面의 경우 59年的 全國對比 35%에서 60年的 31.7%로 減少하긴 하였으나 1,484個面 가운데 1,376個面(92.2%)이 無齒醫面, 722個面(48.6%)이 無醫師面으로 나타났다. 또한 傳染病(第1종)이 환율은 60年的 20.5%, 61年的 28.6%의 高率에 머물러 있다.

이상의 以上의 以上의 社會部門에서의 變化를 나타내면 〈表 5〉와 같다.

### 5) Feed back

行政體制가 政策을 樹立하고 執行함에 있어서 언제나 合目的性과 適法性의 實現만을 追求하는 것은 아니다. 따라서 國民의 公益이나 欲求에 부응하여 行政體制의 非違나 不正을 統制할 필요가 생긴다. Feedback은 이러한 行政體制의 올바른 政策樹立과 執行을 監視·統制

(35) 三軍首腦會談에서 年內('60) 3萬減軍을 결정하여 ('60.10), 美國의 承認을 얻었다. ('60.11)

(36) 朴文玉, 商工行政, 簡國行政問題研究所, 前揭書, p. 114.

〈表 5〉 社會部門의 產出(Ⅱ)

區 分	年 度	1959	1960	1961
失業率(%)		23.4	23.7	
第1種傳染病의 痘率(%)		24.1	20.5	28.6
無業面(%)		35	31.7	31.1
醫品製造業者(個所)		457	553	420
外國援助團體物資導入(t)		85,254	65,277	80,311
勞動爭議發生件數(處理件數)		109(90)	243(180)	34(—)
國民學校就學率(%)		89.3(55)	94.8	—
公共圖書館		18	18	21(62)
火災發生件數(被害額:千 원)		1,946(939,132)	2,355(225,365)	
1日 1人當 上水道給水量(l)		95.9	98.9	102
道路舖裝率(%)		3.5	3.6	4.1
自重車保有臺數		30,392	31,339	29,234
電話加入者數		72,552	88,935	97,015
觀光收入(千 \$)		358	436	1,353
道路總延長(km)		27,169	27,169	72,169

資料：經濟企劃院，保健社會部，其他年鑑에서 拣萃整理。

하는 機能으로서 對內的 Feedback과 對外的 Feedback으로 나누어진다. 對內的 Feedback은 行政體制의 自律性을 중시하여 體制內의 不正과 非違를 스스로 續正해 내는 機能이며, 對外的 Feedback은 行政體制 특히 行政府(中央・地方)의 모든 機能을 適法性・公益性・能率性에 따라서 監視・批判・統制하는 議會・政黨・利益團體・言論機關 및 不滿集團등의 機能이다.

따라서 行政體制의 維持 및 發展과 適法性의 제고는 이러한 Feedback機能의 수행정도에 의존하는 바 크다. 그러나 Feedback機能은 統制를前提로 하는 것인만큼 지나친 統制에置重하다보면 行政體制의 能率性과 創意性을 低下시킬 우려가 있기 때문에 統制와 能率을 調和시켜야 하는 어려움이 있다.

第2共和國 行政體制에서의 Feedback機能은 Feedback裝置와 構造가 體系化되지 못하였을 뿐만아니라 體制의 短命으로 인하여 充分한 役割을 遂行하지 못하였다.

對內의 Feedback의 경우, 大統領秘書室, 國務總理秘書室 등에서 綜合的인 政策統制을擔當하여 야 했으나 體制의 性格上 管理的인 事務를 처리하는데 그쳤다. 가장 중요한 對內 Feedback裝置로서는 公務員의 職務監察을 調査하는 監察委員會와 會計檢査를 擔當하였던 審計院이 두고 볼 수 있다.

따라서 여기서는 對內 Feedback으로는 監察委員會와 審計院, 對外 Feedback으로는 國會, 言論, 利益團體등을 살펴보고자 한다.

### (1) 對內 Feedback

#### ① 司工委員會

1955年 2月 7日 政府組織法의 改正으로 第1次 監察委員會가 廢止되고 同年 11月 2日 司

正委員會가 發足하였다. 監察委員會의 廢止와 함께 監察院設置를 内容으로 하는 政府組織法이 第3代 國會를 통과하였으나 改正原案의 第33條附則 第5條<sup>(37)</sup>가 國會에서 否決되어 監察機能이 中斷되고 말았다.<sup>(38)</sup>

따라서 司正委員會는 이와는 별도로 1955年 3月 7日 大統領令으로 司正委員會規程을 制定하여 同年 11月 2日 法律의 根據 없이 大統領 直屬下에 設置한 것이다.<sup>(39)</sup>

司正委員會는 (i) 公務員의 職務上 非違를 調查報告하게 하며(同規定 第1條), (ii) 任命權者와 懲戒委員會에 대하여 調查結果의 報告 또는 通報(同規定 第2條)라고 明示함으로서 종전의 監察委員會와는 달리 懲戒處分權이 없다는 점이 特색이다. 이상과 같은 職務遂行을 위해 司正委員長 1人(廳長級), 司正委員 4人(國務院 事務局長級), 그밖에 29人(3級甲이하)을 두었다.

그러나 1960年 8月 29日 國務院令에 의해 同月 31日에 廢止될 때까지 4年 9個月 동안 政治的壓力으로 제機能을 발휘하지 못하였다.<sup>(40)</sup>

## ② 監察委員會

第2次 監察委員會<sup>(41)</sup>는 1960年 7月 1일 民主黨政府의 改正된 政府組織法에 依據하여 1961年 1月 4日에 制定된 監察委員會法에 의하여 發足되었다.

監察委員會의 成立動機는 司正委員會가 廢止된 후 約 7個月 동안의 空白을 시급히 메울 필요가 있었으며 司正委員會가 懲戒處分權을 갖지 못해 招來되는 脆弱性을 補強하여 보다能率의 監察行政을 펴 나가는데 있었다.<sup>(42)</sup>

監察委員會의 組職은 委員長 1人을 포함한 監察委員 7人과 그외에 秘書官 1人등 總 55人으로 構成되었다. 委員長은 國務總理가 任命하고 両議院의 同意를 필요로 하며 國會議員은 委員長을 兼할 수 있고 監察委員은 委員長의 提請에 의해 國務總理가 任命하도록 하였다. (監察委員會 法 第5條).

監察委員會는 國務總理 直屬機關으로 職務上 獨立의 地位를 가지고 公務員과 機關의 職務上 非違를 監察할 수 있게 되었다는 點이 特징이었다. 監察對象은 國家 또는 地方自治團體의 行政公務員 및 行政機關의 職務上 非違, 國營企業體 또는 株式의 過半數가 國家에 所屬

(37) 政府組織法中 改正法律 (1955. 2. 7)

第33條 : 公務員의 職務上 非違를 監察하기위하여 大統領 所屬下에 監察院을 둔다. 監察院의 組織과 職務에 관하여서는 따로 法律로서 定한다.

附則 第35條 : 本法(政府組織法) 施行前의 監察委員會는 本法 第33條에 의한 監察院에 관한 法律이 施行될 때까지 그 職務를 계속한다.

(38) 監察院史, 監察院, 1973. pp. 93-96.

(39) 上揭書, p. 95.

(40) 上揭書, p. 96.

(41) 第2次 監察委員會는 第1共和國에서의 監察委員會와 區別하기 위한 名稱으로 쓰여지고 있다.

(42) 司正委員會가 大統領令에 의하여 法에 근거하지 않았지만 監察委員會는 監察委員會法에 근거하고 있음을 보면 알 수 있다.

하는 法人的 職務上 非違, 그리고 國會, 國會의 各院과 委員會 또는 國政監查班에 의하여 調査가 要求된 諸行政機關 또는 行政公務員의 非違등이다. (同法 第2條). 監察委員會는 監察結果에 따라懲戒處分(罷免, 停職, 減俸), 再審議와 公職就任에 制限議決등의 措置를 취할 수 있었다(同 第14, 21條). 또한 監察委員會는 監察結果를 國務總理 國會 및 審計院에 報告하고 隨시 되어 있다(同 第 16, 17, 18條).

第2共和國下의 監察委員會는 職務上 獨立과 強力한 權限을 行使할 수 있었던 與件에도 불구하고 그 機能을 充분히 發揮하지 못했다. 그 理由는 第2共和國의 政治的 充員方式이 雇用주의를 기초로 하였기 때문으로 생각된다.

### (③) 審計院

審計院은 1948年 7月 17日 制定・公布된 大韓民國憲法 第95條에 근거하여 設置된 이래 1963年 3月 19日에 監察委員會와 함께 監查院에 統合될 때까지 約 14년 동안 歲入歲出의 決算 및 會計検査의 機能을 擔當하여 왔다.

審計院은 國務院에 대한 獨立의 地位를 비롯하여 合議制 審計官會議 設置, 審計官의 身分保障, 審計院의 自主立法權등의 法的地位를 가지고 있었다.

審計院의 具體的인 檢查事項은 歲入歲出의 總決算, 政府各機關과 그 管下各機關의 會計, 地方公共團體의 會計, 政府補助團體와 特約保證團體의 會計, 國營 및 政府投資團體의 會計등이 있다. (審計院法 第11條).

審計院은 檢查結果 辨償責任의 有無決定, 懲戒・問責處分의 要求, 是正 및 注意등의 要求, 改善要求와 告發등을 할 수 있었다.

〈表 6〉 審計院의 檢查結果

區 分		年 度 別	1959	1960	1961 (5. 16일 전)
辦 償 判 定	件 數 金額(원)		1,033 58,624,532	965 48,146,110	52 4,915,932
追 改・回 收・補 填	件 數 金額(원)		1,275 158,907,241	929 142,159,491	148 42,400,084
其 他 是 正	件 數		1,399	915	137
注 意	件 數		2,862	2,976	428
懲 戒 또는 問 責	件 數 人 員		876 1,118	535 638	30 38
改 善	件 數		26	27	2
計	件 數 金額(원) 人 員		7,471 217,531,774 1,118	6,347 190,305,601 638	797 47,316,016 38

資料：監查院提供

第2共和國下에서의 審計院의 檢查活動을 보면 다음의 〈表 6〉와 같다.

이밖에도 第2共和國의 對內 Feedback으로 具體的인 事業計劃에 따른 内部統制를 들 수 있다. 產業發展에 관한 綜合的企劃의 樹立과 實施·管理 및 調整의 業務를 擔當하는 復興部가 그 例의 하나이다. 復興部에는 企劃局, 調整局 및 復興委員會를 두어 效果的인 政策의 樹立과 执行을 試圖하였으나 企劃制度自體의 不完全性과 體制의 短命으로 소기의 成果를 거두지 못하였다.

## (2) 對外 Feedback

4·19革命으로 樹立된 第2共和國政府下에서는 全般的인 社會的 混亂때문에 國會, 言論 및 利益集團이 올바른 Feedback機能을 遂行할 수 없었다. Feedback機能이 效率的으로 作用하기 위해선 行政體制가 受容하는 外部情報에 대하여 伸縮的·積極的이어야 함은 물론 行政體制에 대하여 壓力과 統制를 行使하는 國會, 言論 및 利益集團이 더욱 合理的으로 組織化될 必要가 있다.

그러나 第2共和國下에서의 國會와 言論 및 利益集團은 바로 이러한 면을 결하고 있어 對外 Feedback의 機能을 제대로 해내지 못하였다.

### ① 國 會

第5代國會(1960. 8. 8~1961. 5. 3)는 制憲이래 최초로 民·參兩院으로 構成되었으며, 1960年 7月 29일의 總選에서 民議員 233名, 參議員 58名이 選出되었다.

總選結果 野黨이었던 民主黨이 4·19革命의 成功에 힘입어 民議院 議席數 233席中 175席, 參議院 議席數 58席中 31席의 多數를 차지하였다(表 7 參照).

〈表 7〉 政黨別 議席數

區分	民主黨	自由黨	社會大眾黨	無所屬	其他*	計
民議院	175	2	4	49	3	233
參議院	31	4	1	20	2	58
計	206	6	5	69	5	291

資料：國會史，大韓民國國會事務處(資料編)，1971.에서 再構成.

\* 韓國社會黨(民 1, 參 1), 統一黨(民 1), 憲政同志會(民 1), 革新同志總聯盟(參 1)을 말함.

이와 같이 民主黨은 院內의 多數黨으로서 對行政府관계에서 監督과 規制를 할 수 있었음에도 政治的「리더쉽」의 부족으로 黨內의 混亂과 分派作用을 야기시켜 그 重要한 國會의 權限을 상실하고 말았다. 民主黨의 分裂過程은 行政體制와 環境間의 葛藤에서 言及하고자 한다.

그러나 法律制定의 側面마저 機能을 상실한 것은 아니다. 물론 社會混亂의 收拾과 不正選舉關聯者，不正蓄財者的 치벌 등을 위한 特別法의 制定에 專念하였다. 兩院으로 構成된 第5代國會는 會期동안에 國會에 提出된 法律案은 총 296件으로 그중 60件이 審議·通過되었고, 1件의 法律案은 民議院에서 1차 可決되었으나 參議院에서 否決되어 民議院의 再議에

上程 再次 否決되어서 原案自體가 消滅해 버리는 兩院制의 特徵을 나타내기도 하였다. 또 한 총 216件의 法律案中 議員發議가 137件으로 46.2%, 政府提出이 159件으로 53.8%를 점하고 있을 뿐만 아니라 可決된 69件의 法律案中 議員發議가 29件(42%), 政府提出이 40件(58%)를 차지하고 있어 政府提出法案이 우세함을 보여주고 있다.<sup>(3)</sup>(表 8 參照).

〈表 8〉 第5代國會 法律案處理狀況 (1960. 8. 8부터 1961. 5. 3까지)

處理 內容 會期別	議員發議 法律案							政府提出 法律案							合 計						
	發 議 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢	提 出 數	可 決	廢 棄	否 決	撤 回	保 留	會 不 廢
第36回	7	—	—	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—	—	7	—	—	—	—	—	6
第37回 (1)	78	16	23	1	—	—	38	69	22	—	—	—	—	—	47	147	38	23	1	—	85
第38回 (2)	12	14	7	—	—	—	33	90	18	2	—	1	—	69	142	32	9	—	1	—	102
	137	30	30	1	—	—	77	159	40	2	—	1	—	116	296	69	32	1	1	—	193
%	-	21.0	21.7	—	—	—	56.1	—	25.1	1.2	—	—	—	73	議員 및 政府提出數에 대한 百分率						
%	46.2	42.0	93.7	—	—	—	39.8	53.8	58	6.3	—	—	—	60.2							

註 : ① 括弧內數字는 前 會期로부터의 繼續審查案임.

② 否決 1件은 民議院에서 可決되었으나 參議院에서 否決되어 民議院의 再議에 회부하여 可決된 것임.

資料 : 第 5 代國會 第 36, 37, 38回國會 會議錄에서 각각 挑萃한 것임.

위의 表에 보듯이 可決된 法案中 議員發議案 (42%)보다 政府提出法案 (58%)이 많이 可決·通過되었다는 事實은 議會의 對政府統制機能이 상당히 强烈음을 보여주고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 결과는 院內의 新舊派對立關係에서 볼 때 新派에 대한 舊派의 저항에 원인 있다고 보아야 한다.

## ② 言論

4·19革命의 成功으로 第 2 共和國에서의 言論의 活動이 急上昇하여 一大 混亂狀態를 야기하였다. 言論은 거의 언제나 社會運動을 고무시키는 媒體役割과 行政體制의 獨善을 統制하는데 유용한 手段으로 여겨져 왔다.

그리나 言論의 行政體制에 대한 지나친 介入이나 干涉은 올바른 情報傳達의 기능이 마비되어 자연 社會體制의 混亂과 붕괴를 가져올 공산이 크다. 즉 社會의 下位體制의 情報消化能力과 情報傳達의 調和를 이루어合理的인 批判이 앞서야 할 것이다.

그러나 第 2 共和國下에서의 言論은 위와 같은 調和를 이루지 못한채 無秩序한 報道와 情報擴散에 급급하였기 때문에 오히려 社會體制의 混亂을 초래하게 되었다. (表 9 參照).

〈表 9〉에서 알 수 있듯이 新聞의 種類가 急激하게 늘어났다.

이와 같이 自由黨政權의 没落后 出版物刊行은 許可制에서 登錄制로의 轉換으로 週刊誌가

(43) 安淮均, 立法院에 의한 行政統制, 行政論叢, 第16卷, 第1號, 서울大行政大學院, pp. 123-124.

〈表 9〉 定期刊行物發刊狀況

區分 年度	日刊新聞	日刊通信	週 周	月 刊	其 他	計	增減
1955	45	15	146	260	57	523	+337
1959	41	14	105	352	103	615	+ 92
1960	97	137	312	386	132	1,064	+439
(5. 15現在)	115	316	485	464	193	1,573	+509

資料：「公報白書」(1962. 8) 및 文部省 1968年度 國政監查資料, 130面 참조.

100種에서 353種으로, 月刊誌가 317種에서 403種으로 늘어난 出版物의 洪水현상을 나타냈다.<sup>(44)</sup>

이에따라 政府의 施策이나 方針에 대하여 無分別한 批判과 報道를 敢行함으로서 民主黨政權을 더니 無力化시켰다. 이에 韓國新聞編輯人協會에서는 言論淨化聲明을 채택하기에 이르렀다.

요컨대 第2共和國에서의 政府와 言論의 關係는 對決의 場도 批判의 場도 아닌 서로 무관하게 움직이는 被寫體에 不過했다.

### ③ 利益集團

利益集團은 公式的인 통로를 거쳐 政府+公共機關에 대하여 자기들에게 有利한 政策이나 決定을 내리도록 壓力を 行使하는 團體이다. 이들이 구사하는 壓力의 方式은 가장 紳士的인 것으로부터 物理的暴力과 示威까지 분사하는 경우가 있다. 그러나 國家가 民主化됨에 따라 점차 物理的인 힘의 行使보다는 協商·妥協·讓步등의 方法을 통해 自己들의 目的 을 관철시키려 할 것이다.

이럼에도 불구하고 第2共和國의 利益集團의 活動은 大部分 物理的暴力이나 示威에 依存하였다. 특히 勞動組合의 경우 無制限의 暴力과 示威 그리고 罷業으로 一貫하였다. 물론 수많은 利益集團이 暴力과 示威에 호소하는 理由는 善意의이고 妥當하리라 생각되는 자기들의 意思가 書面이나 口頭로 貫澈되지 않는데 있다. 그러나 그들의 意思를 受容하여 改善策을 내놓지 못하는 政府는 利益團體들이 主張하는 目標가 政府의 目標와 對立되는 것이 아니라 民主黨政權의 弱體性으로 인하여 그들의 要求에 대한 적절한 대응책을 마련할 수 없다는 黑이 중요하다.

따라서 第2共和國當時의 利益集團들이 讓步와妥協을 통한 協商努力을 기울여 보지도 않고 성급하게 物理的示威를 戰爭方法으로 삼았다는 말이 된다.

### 6) 行政體制와 環境間의 葛藤

行政體制+環境間의 葛藤은 여러 形態로 나눌 수 있겠으나 여기서는 第2共和國政府에

(44) 言論が任政策으로當時 言論에 종사한 記者數는 160,000名이었으며, 地方小都市에도 數10個의 通言社支局과 數100名의 記者가 있었으며, 議政府의 경우 300여 名의 記者가 있었다. 韓國革命裁判史, 第1輯, 韓國革命裁判史編纂委員會, 1962. p. 258. 참조.

서 두드러지게 나타난 國會, 學生, 勞組, 言論, 北傀挑發등을 간단히 서술하고자 한다.

### (1) 國　　會

第2共和國에서의 行政體制와 國會의 落藤은 體制 外的인 要因이라기보다는 黨內의 分裂과 對立으로 야기되었다.

執權黨인 民主黨은 自由黨執權時에도 新派와 舊派로 分裂되어 對立하였으나 對自由黨鬪爭이란 데에서 어느 程度는 克服될 수 있었다. 그러나 第1共和國이 무너지고 난 후에는 組閣方式과 黨運營에 대하여 兩論이 일기 시작하였으며, 大統領과 國務總理 選出方法에 대하여서도 議員總會와 中央常務委員會사이에 異論이 擙頭하였다.

이윽고 尹潽善氏가 大統領에 選出되고 張勉氏가 國務總理로 認准을 받자 곧 内閣을 構成하였다. 그러나 内閣은 新派中心으로 構成되어 舊派와 新派少壯層으로부터 反發을 사게 되었다. 그래서 組閣한지 불과 10餘日만에 新派 8, 舊派 5, 無所屬 2의 比率로 第2次 改閣을 발표하였다. 그런데 舊派는 여기에 대해서도 여전히 黨中央常任委員會의 出席을 拒否하여 黨權能을 타비시켰다.

9月 22日 舊派에서 新黨發足을 宣言하자 新派에서는 9月 23日에 民主黨으로 院內交涉團體를 登録하였다. 이에 자극을 받아 舊派는 다시 分黨派와 協商派로 分離되어 分黨派는 10月 18日 新民黨으로 發足하였다. 舊派分黨后 民主黨은 다시 老壯, 少壯, 合作派로 分離되어 黨機關改編問題를 中心으로 對立을 보였다. 老壯派에서 少壯同志會(少壯派)의 解體를 요구하자 少壯派는 61年 1月 26일에 新風會를 구성하였다.<sup>(45)</sup>

이러한 黨內의 分派作用을 무마하기 위해서 1月 30日 第3次 改閣을 斷行하여 各派의 幹部級을 逐閣시켰으나 오히려 行政力 弱化만을 招來하였다.<sup>(46)</sup>

더욱이 民主黨은 不正選舉關聯者와 不正蓄財者の 處理등의 問題에 소극성을 보이자 傷夷學生들의 議事黨亂入, 議事黨 占據등의 混亂狀態에直面해서야 비로소 革命立法를 서둘러 계 되었다.<sup>(47)</sup>

### (2) 學生, 勞動者, 知識人, 言論

第2共和國政府는 그 存立期間 동안 끊임없는 社會的混亂속에서 어려움을 겪지 않을 수 없었다.

4·19革命後 過渡政府期間 4個月 동안에 強盜, 盜盜의 發生件數가 무려 8,500餘件에 이르렀다.<sup>(48)</sup> 이와같은 強力犯은 대부분 革命後의 混亂을 틈타서 發生한 것 들이다. 환연하면 4·19革命의 成功으로 일기 시작한 自由化·民主화물결이 無秩序한 亂動, 示威, 騷擾등을

(45) 大韓民國政黨史, 中央選舉管理委員會, 1968, pp. 227-228.

(46) 上引書, p. 228.

(47) 韓國一, 韓國政策決定論, 서울: 한글문고, p. 191.

(48) 朝鮮日報, 1960年 8月 21日字.

許容해 주었으며, 無分別한 社會 各 階層의 慾求가 亂舞하기 시작하였다. <sup>(49)</sup>

學生集團의 경우 革命의 主體努力으로서 自由黨政權의 봉괴와 함께 더 이상 外部에 머물러 있지 않고 學園으로 復歸하였다. 學生들은 새 時代의 主體勢力이란 경박한信念으로 學園復歸 후에 드로여 차례 社會에 物議를 일으키는 亂動劇을 벌이기도 하였다. 그래서 不知不識間에 學主들의 意識속에는 每事를 集團示威로 貢獻할 수 있다는 自信感이 품쳐 있었다.

그리하여 個閥으로 復歸한 學生들은 계속하여 ① 御用教授, 無能教授의 退陣, ② 登錄拒否(不當納付項目의 廢止要求), ③ 私學財團의 不正暴露와 是正등을 要求하는 示威를 展開하였다.

勞動者와 雇用者間의 紛糾는 대단히 심각한 樣相을 띠고 全國的으로 擴大해 나갔다. 특히 教員勞組의 結成을 둘러싸고 일어난 集團示威는 모든 產業勞組의 示威, 龍業등을 불러 일으키는 기폭제가 되었다.

또한 革命의 主體勢力인 學生들의 勇氣있는 決斷에 呼應한 教授, 言論人등 知識人은 급기야 獨裁政權이 무너지고 自己들의 意思가 自由로이 發表할 與件이 마련되자 新政府에 대하여 體系의 代案하나조차 提示하지 못하는 나약한 卓上空論者들이었다.

言論 역시 民主放任의 雲霧氣에 便乘하여 國民의 方向感覺을 混亂시켜 言論의 順機能보다는 혼미상태로 몰아넣었다. 政府와 國家機關의 非違・不正事實을 國民들에게 폭로하는活動에 온기를 기울였다. 이상과 같이 社會가 극도로 혼란에 빠지게 되자 韓國教授協會는 民主黨의 派爭을 止揚하고 時局安定을 促求하는 聲明을 發表하였고 定期刊行物登錄制, 放送中立化등 社會安定을 追求하려는 努力이 社會一角에서 보이기 시작했다. 특히 學生들과 大多數 善良한 國民들은 「新生活運動」이라는 旗幟아래 ① 國產品愛用(外來品 배격), ② 官用車輛의 整備, ③ 耐乏生活의 實踐, ④ 農村啓蒙運動등을 推進하는데 앞장을 서기도 하였다.

그러나 이러한 뒤늦은 努力들은 行政體制에 대하여 아무런 도움을 주지 못하였으며, 第2共和國의 運命은 이미 5·16革命政府의 視野에 더욱 더 接近해 가고 있었다.

以上에서 論議한 것과 關係되는 事件으로서 行政體制에 대하여 葛藤을 유발시켰던 主要事件들을 列舉해 보면 다음의 〈表 10〉과 같다.

### (3) 北伐挑發

行政體制의 가장 基本的인 目標는 行政體制維持(system maintenance)에 있다. 體制가 內外의 挑戰을 받는 경우에도 이들로부터 體制를 保存。維持하지 못한다면 發展을 위한 政策의 樹立이나 執行은 不可能하기 때문이다. 따라서 體制가 가장 우선적으로 염두에 두어야 할 事項은 體制를 環境의挑戰으로부터 적절히 保護하는 일이다.

(49) 4·19<sup>c</sup> 후 過渡政府・民主黨政權下 (약 11個月間)에 사의 政治・經濟・社會등 모든 분야에서 일어난 모의 回數는 1,836回으로서 參加延人員은 960,000名으로 推計되었다. 韓國革命裁判史編纂委員會, 前揭書, p. 246.

〈表 10〉 主 要 事 件 概 要

區 分	事 件 名	發生日時	備 考
1. 學 園 粉 紛	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 校長排斥運動(서울의 高校)</li> <li>· 慶北大醫大事件</li> <li>· 서울大・釜山大「대 모」</li> <li>· 延世大事件</li> <li>· 漢陽大事件(城東署音격)</li> <li>· 서울大生 登錄拒否</li> <li>· 大田高校外 大田工高의 投石戰</li> <li>· 朝鮮大附屬高校亂動(全南日報社音격)</li> </ul>	過渡政府時 '60. 10. 8. '60. 8. 29. '60. 9. 12. '60. 9. 17.	總長・一部教授 解退要求 不當納付項目廢止
2. 勞 使 粉 紛	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 教員勞組總罷業(慶北教組)</li> <li>· 朝鮮電業罷業(賃金引上條件)</li> <li>· 麗水救護病院粉紛</li> <li>· 바스・合乘・택시 労組罷業</li> <li>· 教員勞組示威始作(大邱, 釜山, 全州)</li> <li>· 기관사 労組 罷業(鐵道)</li> <li>· 全國勞組聯盟爭議</li> <li>· 石公勞組罷業(50%勞賃인 상要求)</li> </ul>	'60. 8. 26. '60. 9. 1. '60. 8. 31. '60. 9. 16. '60. 9. 29. '60. 9. 30. '60. 10. 21. '60. 5. 5.	
3. 集 團 示 威	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 四月革命負傷者의 民議院本議場亂入・占據事件</li> <li>· 比丘僧信徒의 法院亂入事件</li> <li>· 朴泰善長老信徒들의 東亞日報社 亂入事件</li> <li>· 兵役未畢者 公職追放대모(昌寧, 居昌)</li> <li>· 10代 少年 穿刺團 高校生 襲擊事件</li> <li>· 失業者「대 모」(韓國失業者協會)</li> <li>· 惡法反對「대 모」(大邱)</li> <li>· 61個右翼團體容共糾彈「대 모」</li> </ul>	'60. 10. 11. '61. 1. 31. '60. 8. 21. '60. 9. 5. '61. 3. 23.	
4. 北 傀 挑 發	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 武裝間諜出現(서울)</li> <li>· 男女混性間諜團 검거(釜山)</li> <li>· 間諜斗 交戰(漣川)</li> <li>· 間諜船 撃沈(西海)</li> <li>· 北傀艦艇 8隻 東海岸侵犯</li> </ul>	'60. 9. 5. '60. 10. 8. '60. 10. 14. '60. 10. 15. '61. 4. 7.	
5. 其 他	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 交通警察巨額收賄事件</li> <li>· 大邱西門市場大火</li> <li>· 青波校教員俸給강탈事件</li> </ul>	'61. 1. '61. 2. 15. '61. 4. 25.	

資料：朝鮮日報(1960. 7~12)와 東亞日報(1961. 1~5)를 分析, 整理하여 圖表化한 것임.

우리나라는 어떠한 경우도 마찬가지이지만 특히 社會內(體制內)의 极심한 混亂에 直面하고 있던 第2共和國政府는 體制自體의 存立을 威脅하는 北傀의挑發을 봉쇄하지 않으면 안 되었다. 6·25動亂과 같은 北韓의 침략은 體制와 社會의 모든 基礎를 봉괴시켜 버릴 것이기 때문이다.

第2共和國下의 北傀는 4·19革命後의 社會의 混亂을 틈타 武裝共匪를 休戰線斗 海岸線을

따라 南派시켜 南韓內의 社會混亂과 政府친북을企圖하였다(表10参照)여기에 대응하여 第2共和國政府는 레이다 裝置와 武裝을 갖춘 警備艇 7隻을 도입하여 海岸警備를一元化하였다.

그러나 不幸히도 國家財政의 不足으로 國軍의 10萬 減縮을 計劃하기도 하였다(美國의 壓力으로 完全한 實現을 보지 못했지만).

이와는 다른 측면에서 60年 8月 14日 金日成은 經濟와 文化面에서 協同增進을 위한 南北韓聯合體構成을 提議해 왔을 뿐만 아니라 北韓의 最高人民會議는 參議院과 國議院議長에 대하여 서한을 보내왔다. 그리고 參議院議員 呂運弘은 北韓의 民間代表와 統一方案을 協議하자고 主張하였다.<sup>(50)</sup>

또한 學齋의 自由化 물결에 便乘하여 學生들은 對北韓關係에 대해서는 意思를 開陳하기 시작하였다. 南北韓學生會談이 提案되는가 하면, 서울大學校 民族統一聯盟(가칭)에서는 統一에 대한 젊은世代의 正當한 發言을 認定할 것과 總理의 美國・蘇聯 訪問을 要求하기도 하였다.

對外的 측면에서는 美國 上院議員 曼斯필드(Mansfield)는 Austria式의 中立化案의 檢討를 提議하여 國內 與論을 크게 자극하기에 이르렀다.

이러한 諮亂에도 불구하고 民主黨政府는 UN總會에 대비하여 그 統一方案으로 UN監視下에 韓國의 憲法節次에 따라 南北韓總選舉論을 준비하였다. 그러나 民主黨政府는 統一・安保에 대한 各界의 多樣한 意思을 統合・調整 해내지 못하였다.

### III. 結　　言

行政體制가 環境에 적응하고 環境을 적극적으로 誘導하기 위한 安定과 發展志向의 機能을 發揮하기 위해서는 政治, 經濟, 社會, 安保의 面에서의 安定을前提로 하며, 社會各下位體制의 支持・協助와 적절한 資源의 投入을 確保해야 한다. 또한 行政의 合目標志向의 計劃의樹立과 推進을 위해서는 必要한 對應ability을 갖춘 有能한 人的 資源(公務員)이 財源을 效率적으로 動員・活用할 수 있어야 한다.

이러한 事에 비추어 第2共和國의 경우 社會安定이 아니라 混亂이 극도에 달했을 뿐 아니라 經濟의 파탄 政治的 落藤이 단연한 狀況下에 놓여 있었다.

第2共和國이 當面했던 政治・經濟・社會・安保上の 問題와 行政體制의 落藤을 誘發했던 問題들을 一心으로 要約해 보면 다음과 같다.

(50) 韓國 生命裁判史, 前揭書, pp. 213-224 「統一問題와 容共勢力의 擙頭」의 設錄에 의하면 1961年 5月 5日 學生들에 의한 南北會談의 提議가 政府에 의해서 일축되자 同日 下午 民族統一全國學生聯盟 金成準備大會에서는 5月 3日 서울大學校 民族統一聯盟에서 南北學生會談의 提議事項을 재확인 議決하였다.

① 政治家와 高位官僚들의 行態와 다수 國民들의 政治意識 즉 政治文化가 前에 比해 變한 것이 없었다. 絶對貧困과 失業者의 紅手 속에서 民主性의 極大化를 도모했다.

② 환경 ॥ 緝절히 대응하며 變化를 管理할 有能한 政治人과 政策官僚가 없었고 또한 確保하지도 못했다.

즉 第2共和國下에서는 그나마 經驗을 評의한 유능한 公務員은 4·19以後 거의 모두가 除去되고 남아 있었던 公務員은 日帝時代에 管理學이 아닌 法律學등을 專攻한 사람들로서 法에 따라 約制・執行하고 해석하는 일에 몰두하였으며 行政을 效率的으로 管理할 수 있는 經驗과 知識 그리고 對應能力을 걸여한 사람들로서 行政은 거의 마비상태에 놓여 있었다.

③ 業務 ॥ 未熟한 公務員은 事務錯誤가 빈번하였으며 豫算을 流用하는 事例가 속출하였다. 결국 朝代와는 달리 行政의 無能과 不信은 그 度를 더해 갔다.

④ 行政各部에 設置한 政務・事務次官制는 둘 사이의 限界가 사실상 모호하였을 뿐만 아니라 제구성을 해내지 못하였다. 특히 執權黨으로서의 民主黨이 黨內의 新舊・老少壯의 對立과 알력으로 院內多數議席(80%)을 확보하고서도 分裂對立하였으며 社會安定을 위한 政策樹立에 주의를 기울일 여유와 時間이 없었다. 또한 民主黨員을 公職에 特惠登用하는가 하면 賣官買職의 充員現象이 빈번하였으며 무엇보다도 情實主義에 의한 公務員의 登用은 職業官僚制의 未確立에 더하여 行政의 無能化를 더욱 부채질하였다.

⑤ 第2共和國은 前例없는 環境의 과다한 要求投入, 參與의 爆發속에 당황하고 있었다. 學生集團과 活動組合, 그리고 각종의 利益集團이 급증하여 자기들의 權益만 主張하면서 과다한 集團示威를 일삼았다. 그러나 議員內閣制의 弱體內閣으로서는 이러한 投入의 過多한 현상을 行政體制內에서 吸收・消化해내지 못하였다.

⑥ 警察 ॥ 有能한 人力不足과 秩序維持能力이 절대 不足하였고 地方自治法의 改正으로 地方議會에 斗大한 權限이 주어져 地方自治團體의 기능이 사실상 거의 마비되었다. 또한 警察官署의 資理不正(留置場副食費橫領), 交通運輸業界의 不正등은 第2共和國行政體制가 解決할 수 없는 그러한 問題였다.

⑦ 그밖 ॥ 여러가지 天災地變(颱風, 가뭄, 腦炎等)의 發生과 各種 社會犯罪와 暴力의 橫行등 역시 行政體制의 混亂과 蔽護을 助長하였다.

要컨데 第2共和國 政府는 그토록 念願하던 權力を 장악하고서도 여러 狀況의 與件의 혼란과 對應能力의 결핍으로 言論・學生과 群衆示威의 장단에 춤추는 曲藝師와 같이 「카 않은 배처럼 激浪에漂流」<sup>(51)</sup>하였고 危機管理의 能力이 없는 政權으로서 混亂과 不安속에서 5·16革命의 의해 擊沈당하고 말았다.

(51) Con tantine Brown(뉴욕 NANA通信), 東亞日報, 10月 29日字, 第2面.