

제2공화국의 국방정책 평가

– 감군 및 정군정책을 중심으로 –

洪 準 基

(육군 소령)

1. 서 론
2. 국방정책 형성과정
3. 국방정책 결정 및 집행과정
4. 국방정책 평가
5. 결 론: 제2공화국 국방정책의 역사적 의미

1. 서 론

국방부는 2005년 9월 13일, 2020년까지 현재 68만 명인 군 병력을 50만 명 수준으로 줄이고, 전력증강과 전투효율 제고를 위해 군구조를 개편하는 것을 골자로 하는 국방개혁안을 발표했다. 이 국방개혁안의 주요 골자는 지난 50년 이상 지속되어온 국방체제 전반을 개혁하되 새로운 전쟁 양상에 부합시키기 위한 군사력 건설을 비롯해 획기적인 국방관리, 군구조의 정예

화·경량화와 3군 균형발전, 한국군의 역할 확대에 상응한 작전수행능력 향상 등에 초점을 맞춰 개혁을 추진해 나가겠다는 것이다.¹⁾ 즉 노무현 정부에서는 국방개혁의 일환으로 군 구조의 개선을 통하여 한국군의 감축을 추진하고 있는 것이다.

노무현 정부에서 추진하고 있는 한국군의 감축은 이미 제2공화국 당시 한국정부의 자의에 의해 단행되었던 역사적인 사례가 있었다. 물론, 그 이전에도 한국군의 감축은 있었지만 한국정부의 자의에 의해서라기 보다는 동맹국인 미국의 병력규모 조정에 따른 결과였다. 그러나 지금까지 제2공화국에서의 국방정책, 특히 감군정책에 대한 본격적인 연구가 미진하였다는 이유로 과거 한국군 감축이라는 분명한 역사적 사례가 있었음에도 불구하고 그 교훈조차도 도출하지 못하고 있다.

제2공화국이 존재한 시기는 불과 44년 전이다. 그런데 그 시대를 제대로 아는 사람은 그리 많지 않다. 그 이유는 간단하다. 5·16 군사정변으로 정권을 잡았던 군부세력과 그 이후 뒤를 이은 동일한 성격의 정부들이 제2공화국을 한국의 현대사에서 부끄러운 부분으로 치부해 왔기 때문이다. 이에 대한 대표적 사례로 박정희 정부는 1967년도 국방백서에서 1960년에 단행되었던 감군정책에 대하여 다음과 같이 평가하고 있다.

“1960년 새 정권은 선거공약으로 내세웠던 3만 감군을 단행하였다. 그러나 여기에 아무런 전략적인 연구도 없었다. 이 결과 3만명 분에 해당하는 군사원조는 삭감되고 3만명의 새로운 실업자의 증가를 안은 채 리더십의 부족으로 혼란한 사회, 내일을 예측 못할 치안상태를 만들어 놓았다. 이러한 상태에서 국토개발이나 차관에 의한 외국자본의 도입은 불가능에 가까운 것이다.”²⁾

1) 이석중, “국방력 대폭 강화된다,” 『국방일보』, 2005. 9. 14.

2) 국방부, 『국방백서 1967』(삼성인쇄주식회사, 1967), p. 26.

한국 국방사에서 제2공화국이 가지고 있는 의미를 검토하기 위해서는 이 주제에 관한 기존의 연구경향을 먼저 간략하게 검토해 보아야 한다. 과거 일부 연구자들은 5·16 군사정변을 긍정적으로 평가하는 과정에서 제2공화국을 폄하하려는 의도에서 민주당 정권을 ‘부패하고 무능한 정권’으로 규정하거나 제2공화국의 사회상을 ‘혼란’으로 단순화하여 서술하였던 경향이 있었다. 물론, 1980년대 이후 제2공화국에 대한 연구물들이 여러 각도에서 연구되어 나오고는 있으나 아직까지 일부 관심을 가지고 있는 학자 또는 언론인들에 국한되어 있으며 본격적인 연구는 미진한 편이다. 이러한 연구과정에서 제2공화국의 정책적 한계를 밝히는 데에는 성공했으나, 제2공화국이 계획하고 실천해 나갔던 각종 정책의 긍정적 측면을 간과하는 오류에 빠지기도 하였다. 특히 제2공화국 국방정책에 대한 집중적인 연구는 없었으며 다만 제2공화국 시절에 민군관계가 역전되는 과정을 연구한 몇 편의 논문들³⁾에 불과하다. 현존하는 각종 군사사료들조차도 제2공화국의 국방정책에 대한 부분은 거의 다루지 않고 있는 실정이다. 이러한 이유로 인하여 본 논문은 한국 국방사의 미진한 부분을 채운다는 데서 연구로서의 가치가 있다고 하겠다.

따라서 본 논문은 연구주제로 “제2공화국의 국방정책에 관한 평가”로 설정하였으며 장면 정부 국방정책의 2대 정책기조인 감군과 정군정책을 중심으로 논하고자 한다. 연구목적은 제2공화국의 국방정책에 관한 재평가를 통하여 그것이 한국 국방사에서 차지하고 있는 위치를 살펴보는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 논문은 다음과 같은 질문들을 중심 과제로 삼았다.

첫째, 왜 제2공화국의 장면정부는 당시로서는 가히 혁명적이라고 할 수

3) 이와 관련한 연구들은 강창선, 『일본한국군벌정치』(해동문화사, 1991); 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』(종로서적, 1983); 한용원, 『한국의 군부정치』(대왕사, 1993); 김세중, “2공 민군관계 역전의 구조와 과정,” 한국민족운동사학회 편, 『장면과 제2공화국』(국학자료원, 2003) 등이 있다.

있는 감군정책과 정군정책을 정책의제화 하였는가?

둘째, 감군 및 정군정책의 정책결정과 집행과정은 어떻게 진행되었으며 그 특징은 무엇인가? 특히 그 과정에서 장면 정부의 정책결정권자들과 정책과정에서 주요 참여자였던 미국 및 관련 이익집단인 한국 군부는 어떠한 상호작용을 하였는가?

셋째, 제2공화국의 국방정책이 한국의 국방정책에서 차지하고 있는 의미는 무엇이며 어떠한 평가를 내릴 수 있는가?

위에서 제시한 세 가지 질문을 해결하기 위한 시간적 연구범위는 장면 정부가 출범한 1960년 7월부터 제2공화국의 국방정책이 집중적으로 추진되었던 1960년 12월 말까지로 설정하며 연구대상의 성격상 주로 기존 자료의 수집에 의한 문헌위주의 역사적 연구방법을 사용한다. 본 논문은 분석하고자 하는 연구대상인 제2공화국(이하 장면 정부라고 칭함)의 국방정책에 대한 내용을 담고 있는 각종 1, 2차 자료들을 수집하여 그 내용을 분석함으로써 당시의 국방정책 전반에 대한 평가를 내릴 것이다.

2. 국방정책 형성과정

(1) 장면 정부 집권 당시 정책환경

장면 정부가 집권할 당시 한국의 국내 상황은 정치·경제·사회적으로 매우 혼란스러웠다. 1960년대에 들어와 자유당이 행한 3·15 부정선거가 도화선이 되어 4·19혁명이 일어났으며 결국 이승만 대통령이 하야하고 제1공화국이 붕괴됨으로써 외무부장관 허정을 수반으로 하는 과도정부가 수립되었다. 당시 국내 정치상황은 책임과 질서가 결여된 자유와 참여가 주장되는가 하면 교과서적인 자유민주주의가 한계를 노정하여 정치적으로 극

한 대립과 과격화 현상이 절정을 이루었으며 한반도 분단 현실과 이데올로기적 대립구도를 무시한 과격한 민족주의와 반냉전적 개혁주의, 무분별한 통일논의 등이 급격히 분출되었다.⁴⁾ 이러한 정치·사회적 상황은 과도정부를 거쳐 장면 정부 집권 후인 1960년대 말까지 계속되었다. 과도정부는 1960년 5월 3일 '5대 시책'을 발표하여 4월 혁명의 과업⁵⁾을 해결하려고 노력하였으나 비혁명적인 방법으로 정책을 집행한 결과, 제대로 마무리한 혁명과업은 거의 없이 장면 정부로 넘어갔다.

경제적으로 당시의 한국경제는 휴전 이후 전쟁의 참화에서 점차적으로 복구되어 전쟁 이전의 수준을 훨씬 능가하는 단계로 성장하였으나 구조적으로 외국의 부흥원조자금에 의존하고 있는 실정이었다. 1960년도의 수입은 총수입에서 원조수입이 71.4%나 차지하고 있어 수입의 대부분이 원조에 의하여 충당되고 있었으며 수출은 3,280만 달러로 수입액 3억 4,350만 달러와 비교하면 엄청난 규모의 무역수지 적자를 기록하고 있었다.⁶⁾ 또한 노동가능 인구 940만 명 가운데 130만 명이 실업자이고 농촌인구의 65%는 가난과 저생산에서 벗어나지 못하고 있었으며 1957년부터 59년까지 3년간 무역적자는 연평균 3억 4,800만 달러에 달하고 있었다.⁷⁾

따라서 1960년 7월 29일 총선으로 집권한 장면 정부는 국가정책의 최우선 순위로 경제우선정책을 설정하였다. 장면 정부는 국정의 중심을 경제발전으로 잡아 그 구현방안으로 두 가지의 큰 틀을 구상하였다. 하나는 장기

4) 김용호, 한국정치외교사학회 편, 1990, 『해방 이후 군사혁명 전까지의 민주주의의 시련과 갈등: 위에서 주어진 민주주의-제1·2공화국에 나타난 한국 민주주의의 파행성』, 『한국 민주주의와 민주주의의 갈등 구조』(평민사), pp. 159-161; 홍순호, “제2공화국 대외정책의 이상과 실제,” 『장면총리와 제2공화국』(경인문화사, 2003), p. 218에서 재인용.

5) 과도정부가 해야 할 일은 먼저 3·15 부정선거와 4·19혁명 과정에서 국민에게 죄지은 자들을 색출해 처리하는 것과 내각책임제로의 개헌, 이에 따른 총선거 실시 등 후임 정부에게 순조롭게 권력을 이양하는 것이 주요 임무였다. 이용원, 『제2공화국과 장면』(범우사, 1999), pp. 119-121.

6) 홍성유, 『한국경제와 미국의 원조』(박영사, 1962), p. 170.

7) 이용원, 앞의 책, p. 40.

목표인 ‘경제개발 5개년 계획’의 추진이고, 다른 하나는 국내경기를 단시일 내에 활성화하는 ‘국토건설사업’의 추진이었다. 먼저 ‘경제제일주의’를 내건 장면 정부의 청사진은 ‘경제개발 5개년 계획(1962~1966년)’에 집약⁸⁾되어 있는데, 1960년 9월 ‘제1차 경제개발 5개년 계획’을 정부시책으로 채택하여 공표하였다. 앞에서 설명한 장기적인 경제개발에 앞서 사회 기반시설을 미리 갖추어 놓는다는 의미를 가지고 있었던 ‘국토건설사업’은 1960년 11월 28일에 공표되고 계획서가 국회에 제출되었다. 사업 규모는 단군 이래 첫 국토 종합개발답게 소양강댐·춘천댐·남강댐 건설을 비롯하여 발전소 및 도로 건설, 농지개간, 수자원개발 등을 포함하는 포괄적이며 다목적 계획이었다. 장면 정부는 1960년 당시 가장 강력한 정책결정과정의 참여자였던 미국으로부터 이에 대한 적극적인 지원을 약속받았기 때문에 이와 같은 대형 프로젝트의 추진이 가능하였다.

한편, 1950년대 민군관계는 문민 우위체제의 유지라는 측면에서 대체적으로 안정적으로 전개되었다. 그러나 표면적인 안정에도 불구하고 심층적 차원에서는 국내·외의 여러 가지 요인 때문에 문민 우위체제를 위협하는 요인들이 축적되어 가고 있었다.⁹⁾

1950년대에 점차적으로 민군관계를 불안정하게 만든 첫 번째 요인은 군부의 과도한 팽창이었다. 군부는 6·25전쟁을 거치면서 이승만 정부와 미국의 군사원조에 힘입어 급속한 속도로 양적·질적 팽창과 비약을 거듭하여 당시 1950년대 빈약한 사회적 현실과 현저한 대조를 이루며 민간 영역과 군부사이의 엄청난 힘의 불균형 상태가 조성되고 있었다. 이에 따라 장면 정부 집권 당시 한국 군부는 이미 정치체제에서 강력한 힘을 가진 이익 집단으로 성장해 있었다. 두 번째 요인은 창군과 1950년대를 거치며 군 장

8) “經濟第一主義로 시정방침 張勉 총리 신년예산안에서 민의원서 연설,” 『조선일보』, 1960. 9. 30.

9) 김세중, “2공 민군관계 역전의 구조와 과정,” 한국민족운동사학회 편, 『장면과 제2공화국』(국학자료원, 2003), pp. 75-84.

교 조직 내에 형성된 부조화 현상으로 민군관계에 불안정을 증폭시키는 또 다른 주요 요인이 되었다. 한국군은 건국 후 일본군, 만주군, 광복군 등 다양한 배경의 군 경력을 지닌 인력들을 축적하게 되었고 창군 이후의 계급 질서가 원칙적으로 참여순서를 기준으로 형성되어 출신간의 파벌이 조성되었다. 또한 군 간부들이 군사영어학교와 육사를 졸업하고 계급질서를 형성해 가는 과정에서 정상적 상황에서는 발생하기 힘든 부조화 현상이 발생하였다. 6·25전쟁의 발발로 초창기 졸업자들은 매우 빠른 속도로 진급할 기회를 갖고 있었던 반면에 종전과 더불어 군의 급격한 팽창이 둔화되면서 육사 5기 이후부터는 심한 진급정체 현상을 경험¹⁰⁾하게 되었으며 군 내부에 기존 질서를 비판하는 집단을 형성하게 하였다. 세 번째 요인은 이승만 대통령의 군부 통제방식에 기인한다. 이승만 대통령은 군에 대한 문민 우위와 지배를 확실히 하기 위하여 복수적 파벌을 조성하고 그들 사이에 상호감시와 견제, 그리고 경쟁적 관계를 조성하기 위한 조작적 인사의 형태로 나타나게 되었으며¹¹⁾ 군부 또한 이승만 정부의 부패에 결부되어 막대한

10) 6·25전쟁이 끝나면서 인사정체가 한국군의 심각한 문제로 대두됐다. 전쟁 기간 중 인력 소모에 따라 경중경중 진급을 했던 것이 전쟁이 끝나자 육사 5기생들의 경우 7~8년이나 대령에 머물게 됐다. 이전 기수들에 비해 압도적으로 많은 임관자를 배출했던 육사 8기의 경우 정체현상은 더욱 두드러져 종전 무렵 소령까지 진급했던 8기생의 대부분은 7, 8년이 지난 1960년에도 대령 중령에 머물게 된다. 이는 8기생의 경우 현역을 마칠 때까지 장성으로의 진급이 사실상 거의 불가능한 상황에 놓이게 되었다는 것을 의미하였다. 장창국, 『육사졸업생』(중앙일보사, 1984), p. 140.

11) 이승만 대통령이 군부 고위층을 정치적 조작대상으로 간주하여 분리지배 전술을 구사하고, 이에 바탕하여 특무대가 이간질을 조장함으로써 군부내에 파벌구조가 형성되었다. 부산정치파동으로부터 4·19혁명에 이르기까지 군부의 헤게모니 쟁탈전은 정일권, 백선엽, 정형근 등이 참모총장과 합참의장을 연임함으로써 야기되었고, 이는 이 대통령이 출신별·지역별로 형성된 군내의 그룹들로 하여금 갈등과 반목을 하도록 조장함으로써 더욱 악화되었다. 따라서 군부는 정일권을 중심으로 한 東北派(함경도파, 강문봉, 공국진 등), 백선엽을 중심으로 한 西北派(평안도파, 백인엽, 장도영 등), 中南部派(이남파, 민기식, 김중오 등)로 분열·대립하게 되었다. 三派간의 대립·갈등은 정일권·이형근 대장이 퇴역함으로써 진정되어 갔으나, 일본군지원병 출신인 송요찬 장군이 1959년 2월 육군참모총장이 되어 일본군지원병출신들이 득세하자 중남부파가 만주군출신 비주류파(박

국방예산의 유용과 군수물자의 불법판매, 군내 후생사업 등을 통한 막대한 정치자금 조성 등의 부패가 만연하여 군 내부에 비판적 집단이 형성되었다. 따라서 이러한 여러 가지 요인으로 군 내부로부터 정군운동이 가시화되었기 때문에 장면 정부는 자생적인 정군 분위기를 가라앉히고 군부의 과도한 세력확장을 억제하기 위하여 정군정책을 정책의제화할 수밖에 없었다.

(2) 감군정책

당시 장면 정부가 경제제일주의를 표방하는 데 있어 가장 큰 장애물 중의 하나가 바로 국방예산이었다. 1960년 당시 한국의 국방예산은 정부 일반예산 약 3,600억 환 중 국방예산이 1,498억 환으로서 국방예산이 정부 일반예산의 총 규모에 약 41.6%를 차지¹²⁾하고 있었다.

따라서 장면 정부는 국방예산이 차지하는 비중을 줄이기 위한 정책으로 한국군의 감축을 결정한 것이다. 이러한 감군정책은 북한과의 체제 경쟁을

정희, 송석하 등), 일본 육사출신파(유재홍, 장창국 등), 일군지원병출신파(송요찬, 최경록 등), 일군학도병출신파(최영희, 김종오 등)로 四分의 기미를 보이다가 4·19혁명이 일어나자 진정되었다. 한용원, 『한국의 군부정치』(대왕사, 1993), pp. 169-173. 이러한 파벌구도의 존재에 대한 확실한 증언은 이형근, 『군번 일번의 외길인생』(중앙일보사, 1994), pp. 2-6과 채명신, 『사신을 넘고 넘어』(매일경제신문사, 1994), pp. 350-360 등에 잘 나타나 있으며 미국측 문서들도 한국 군부내 파벌구도의 존재를 언급하고 있다. 국사편찬위원회, “Despatch from Maxwell D. Taylor, General, U.S. Army, Headquarters Far East Command and United Nations Command Office of the Commander in Chief to the American Embassy,” 『남북한관계사료집 18: 대한민국내정에 관한 미 국무부 문서 III 795 Series(1954~1956)』(양정사, 1995), pp. 187-188과 “Despatch from Walter Dowling, American Embassy to Korea to the Secretary of State, Situation and Short-term Prospects of the Republic of Korea,” 『남북한관계사료집 19: 대한민국내정에 관한 미 국무부 문서 IV 795 Series(1957~1959)』(양정사, 1995), pp. 94-95 참조.

12) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 3: 1961. 5~1971. 12』(서라벌인쇄주식회사, 1990), p. 455.

무력·군사적 측면뿐만 아니라 경제적 측면으로 확대하려는 경쟁의식도 내재되어 있었다. 1960년 12월에 있었던 종합경제회의에서 김영선 재무부장관은 “경제적 잠재력’에서 현재 남한은 북한에 뒤져 있다고 하면서, ‘자유경제와 공산사회경제 간의 경제전쟁’에서 승리해야 한다”고 역설하였다.¹³⁾

장면 정부의 감군정책은 집권 전부터 이미 예고되어 있었다. 민주당은 1960년 총선거에 임하면서 선거 공약으로 민주당이 집권시 국군을 연차적으로 40만 명까지 감축시켜 국방예산을 국가 재정수입에서 20%만 할당할 것이라고 선언하였다.¹⁴⁾

장면 정부는 집권 직후인 1960년 8월 26일에 개최된 한·미 고위급회담에서 미국 측에 경제원조의 증가를 요청하면서 1961년도 상·하반기에 각각 5만 명씩의 감군을 추진하겠다는 견해를 전달하였다.¹⁵⁾

1960년 8월 27일 장면 총리는 민의원 제12차 회의에서 총리 취임인사 겸 시정연설을 하면서 긴급과제 여섯 가지에 관한 정부방침을 제시하였다. 그 중 여섯 번째 항목에서 장면 총리는 “경제건설과의 균형상 국방비의 과중한 부담을 경감시키기 위하여 점차적 감군을 주장하여온 민주당의 정책을 실현하고자 국제연합군사령부와 협의하여 신년도부터 약간 감군할 것을 계획 중에 있으며 동시에 새로운 장비를 도입하기 위한 계획도 이미 수립된 바 있음을 이해하시기를 바랍니다. 국군의 군기를 확립하며 일부에 있었던 부패를 숙정하는 동시에 군의 정치적 중립을 확보하고 군내 파벌의 조성을 방지하기에 특별한 노력을 우릴 방침이며 따라서 금후 인사행정에 신중과 공정을 기하고자 합니다”라고 언급¹⁶⁾하면서 제2공화국의 국방정책 기조가

13) 「종합경제회의의 개최와 그 성과」, 『부흥월보』 제5권 제11호(1960. 11. 12), pp. 13-14; 김기승, “민주당 정권의 경제정책에 관한 연구,” 『장면총리와 제2공화국』(경인문화사, 2003), p. 144에서 재인용.

14) “國軍 40萬으로 減縮,” 『조선일보』, 1960. 7. 3.

15) “美側에 10萬 減軍提議,” 『동아일보』, 1960. 8. 26.

16) 제36회 12차 5대 민의원 회의록(1960년 8월 27일), p. 4. 국회회의록시스템

<http://search.assembly.go.kr/kms-data/record/data1/36/036za0012b.PDF#page=3>

한국군의 감축과 정군을 통한 개혁에 있음을 분명히 하였다.

당시 미 아이젠하워 행정부는 장면 정부가 1960년 9월부터 경제개발 계획을 공표하고 국토건설사업을 준비하고 있었던 것에 대해 매우 깊은 관심을 표명하고 적극적인 지원을 약속하였다. 이 같은 사실은 1960년 9월 14일 오전 9시에 미 백악관에서 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령과 매카나기(Walter Patrick McConaughy) 주한 미 대사가 나눈 대화에 잘 나타나 있다. 이 자리에서 매카나기 대사는 아이젠하워 대통령에게 “그동안 한국에서 많은 진전이 있었으며, 장면 정부가 잘 해나가고 있다”고 보고하자, 아이젠하워 대통령은 한국인들에 대한 존경심을 표하면서, “한국인들이 스스로가 경제단계를 끌어올리는 방법을 찾아야 하며, 만약 한국인들이 경제적으로 자립하지 못한다면, 주권국가가 될 수 없음을 분명히 깨달아야 한다”는 의사를 표명하였다. 이어 매카나기 대사는 “새로운 정부가 10만 명 수준까지 군사력을 감축할 계획이 있음”을 보고하였으며, 이에 대해 맥그루더(Carter B. Magruder) 주한 미군사령관은 “5만 명을 적절한 수준으로 판단하고 있다”라고 보고하였다.¹⁷⁾

장면 정부는 앞에서 설명한 대로 1960년 9월에 제1차 경제개발 5개년 계획을 시행하겠다고 발표한 데 이어 10월 4일에는 한국정부의 경제개발계획 의지를 표현한 『한국의 경제개혁방책에 관한 각서』(Aide Memoire on Economic Reform Measures in Korea)라는 외교문서를 당시 미 국무장관 허터(Christian A. Herter)에게 보냈다.¹⁸⁾ 25쪽 분량인 이 문서는 단순히 원조를 요청하는 데 그치지 않고 한국사회의 실정과 이에 따른 경제개발의 필요성, 5개년 계획의 윤곽, 그리고 개혁의지 등을 구체적으로 담고 있었다. 이 문서에서 장면 정부는 “장기적인 경제개발이 절실하다고 강조하고

(검색일: 2004년 12월 26일)

17) USDS, “Memorandum of Conference with President Eisenhower,” *Foreign Relations of the United States 1958~1960*, Vol. 18(Washington D.C.: USGPO, 1994), pp. 691-693.

18) 김기승, 앞의 논문, p. 161.

미국이 원조를 해준다면 한국도 한국군 5만 명 감축, 일본과의 국교정상화, 환율 정상화 등을 이루겠다”고 약속했다. 11월 26일에 매카나기 대사는 장면 총리를 방문하여, 각서에 밝힌 요청에 대해 미국정부는 기본적으로 동의한다는 허더 미 국무장관의 공한을 전달했다.¹⁹⁾

결과적으로 장면 정부는 집권 이전부터 경제적 저성장을 해결하기 위하여 한국군의 감군문제를 정책문제화 하였으며 집권 이후 본격적으로 이 문제를 공식적으로 정책의제화 하였다. 여기에서 한 가지 주목할 점은 다음 <표 1>에서 보이는 바와 같이 이미 이승만 정부시절인 1957년 여름에 미국 정부로부터 한국군의 규모를 72만 명에서 약 10만 명을 감축하라는 통고를 받고 1958년까지 9만 명을 감축하여 1959년부터 63만 명의 병력규모를 유지한 한국군의 제1차 감축사례²⁰⁾와는 달리 장면 정부 스스로가 한국군의 감축문제를 자주적으로 정책의제화하여 초기에는 한국 군부뿐만 아니라 미국의 군 장성과 외교관들에게서도 심각한 반대를 받았으나²¹⁾ 이후 동맹국인 미국정부와의 정책조정을 통해 약 5만 명 수준으로 감축하기로 하였다는 점이다.

19) 1960년 10월 13일 미국 워싱턴에서 개최된 한미경제회담에서 한국정부는 4억 2,100만 달러를 1961~1965년에 걸쳐 원조해 달라고 미국정부에 정식 요청했다. 이 액수는 각서에서 한국정부가 밝힌 경제개발 5개년 계획의 소요재원 총액 그대르였다.

20) 정래혁, 『격변의 생애를 돌아보며: 정래혁 회고록』(삼양애드, 2001), p. 226. 당시 정래혁 국방부장관은 육본 작전국장으로서 제직하면서, 한국군의 제1차 감축에 대한 실무를 담당하였다. 그때 한국정부는 병력의 감축은 약 10만 명 수준으로 하되, 사단 수는 둘만 감축하고, 미국의 한국군 현대화에 필요한 장비 제공 및 군사원조의 감소를 하지 않겠다는 보장 등을 요구하여 미국의 동의를 이끌어내었다. 특히 당시 김정열 국방부장관은 가장 격렬하게 한국군의 감축에 반대하였으나 한국군이 보유한 군 장비를 현대화시켜 준다는 것을 미국이 보장함으로써 타협에 응하였다. 이러한 정황에 비추어 볼 때, 군 감축에 대해 당시 한국 군부 내에 거부적 정서가 팽배하였음을 잘 알 수 있다.

21) “Korean Army Cut Opposed,” *New York Times*, 1960. 9. 21, p. 16. 이들은 한국군의 감군이 한국군의 불안정과 불안감을 초래할 것을 염려하여 정부가 감군한 군인들을 고용할 계획을 아직 마련하지 못했다는 이유를 들어 반대하였다. 그러나 장면 정부도 정책결정과정에서 감군 대상에 대한 특별 지원금 및 직업 보도책을 강구하였다.

<표 1> 한국군의 제1차 감군현황

군 별	휴전후 병력수준 1954. 1. 17 책정	감군전 규정병력 1958년	감군병력 1958년	감군후 병력수준 1959년부터 적용
육 군	661,000	658,460	-93,460	565,000
해 군	15,000	15,000	+1,600	16,600
해병대	27,500	27,500	-1,500	26,000
공 군	16,500	19,040	+3,360	22,400
계	720,000명	720,000명	-90,000명	630,000명

* 출처 : 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 3: 1961. 5~1971. 12』(서라벌인쇄주식회사, 1990), p. 330.

따라서 당시 주한 미군사령관인 맥그루더 대장의 발언, 장면 정부의 『한국의 경제개혁방책에 관한 각서』 그리고 1960년 9월 14일에 있었던 미 아이젠하워 대통령과 매카나기 주한 미 대사와의 대화록 등의 내용을 종합해 볼 때, 장면 정부는 경제발전에 주력하기 위해 약 5만 명 수준의 한국군 감축을 미국정부의 양해하에 국방정책 목표로 설정하였음을 알 수 있다.

(3) 정군정책

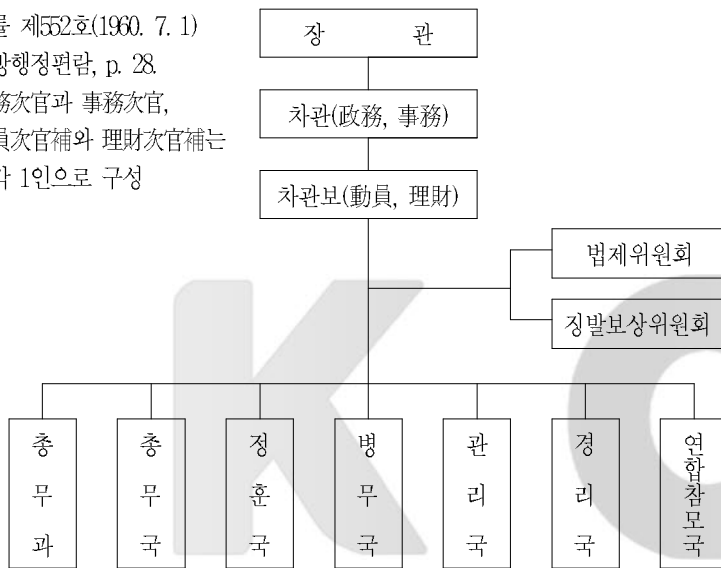
장면 총리는 앞에서 언급한 바와 같이, 1960년 8월 27일 민의원에서 긴급과제 여섯 가지에 관한 정부방침을 제시하면서 한국군의 감축과 더불어 군기확립과 부패 숙정, 군의 정치적 중립 확보 및 군 파벌조성 방지 등의 정군정책을 강력히 추진할 것을 언명하였으며 그가 제시한 군내 문제점들은 국민들도 충분히 공감하는 것들이었다. 정군의 최초 발단은 허정 과도 정부 시절인 1960년 5월 2일 당시 군수기지사령관이었던 박정희 소장이 송요찬 육군참모총장에게 “군의 최고 명령자로서 3·15부정선거에 대한 책임을 지고 용퇴하라”고 권유하는 내용으로 시작되었다. 5월 8일에는 육사 8기

생 김종필 중령 등 8명이 정군운동을 벌이기로 뜻을 모으고 연관장을 돌려 군내 여론을 불러일으키려고 시도하다가 발각되어 김종필을 포함한 5명이 구속되었으나 여론 악화를 우려한 송요찬 장군은 이들을 석방하고 참모총장에서 사임하였다.²²⁾ 이 사건이 제1차 하극상 사건이다.

장면 정부는 1차 내각 국방부장관에 현석호, 정무차관에 박병배, 사무차관에 김업을 임명함으로써 건국 이후 최초로 국방부의 지휘부를 완전히 문민화하였다. 이러한 체제는 장면 정부가 내각책임제하의 정부로서 1960년 7월 1일부로 정부조직법이 개정됨에 따라 국방부에 정무차관과 사무차관제를 신설하고 정보·전략의 기획업무를 수행하는 연합참모국 신설 등의 조직개편에 의한 결과였다. 당시 국방부 본부의 기구표는 <표 2>와 같다.²³⁾

<표 2> 국방부 본부 기구표(1960. 7. 1)

출처 : 법률 제52호(1960. 7. 1)
국방행정편람, p. 28
解註 : 政務次官과 事務次官,
動員次官補와 理財次官補는
각각 1인으로 구성



22) “宋堯讚 中將 辭表提出, 現役서 물러나기를 希望,” 『조선일보』, 1960. 5. 20.

23) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, pp. 107-108.

그러나 당시 예비역 공군대령이었던 김업 사무차관을 제외한 국방부장관과 정무차관은 모두 국방에 관해서는 백지나 다름이 없었으며 이러한 상황은 국방부의 문민 우위체제가 공고화되는데 큰 장애물로 작용하였다.

장면 정부에서 국방부가 급속하게 문민화가 시행된 주요인은 장면 총리의 군에 대한 인식이었다.

당시 장면 총리의 공보비서관이었던 송원영은 그의 회고록에서 장면 총리의 국방 문민화에 대한 인식에 대하여 “본래 국방부장관 자리를 두고 허정 과도내각 수반은 그의 사무를 장 총리에게 인계하는 자리에서 ‘내가 새 정권에 한 가지 말할 것이 있소! 부디 국방부장관만은 이종찬 장군을 써 주시오. 그 사람은 사심 없이 군을 통솔할 수 있는 훌륭한 사람이오.’라고 당부하였으나 장 총리는 이미 나이가 좀 지긋한 민간인을 국방부장관에 앉힌다는 원칙을 이미 세우고 있었으며 미군에서 작전권을 가지고 있는 이상 국방부장관 자리는 한계가 있다고 보았다”라고 언급하고 있다.²⁴⁾

장면 정부 출범 후 영관급 장교들의 정군운동은 다시 전개되어 1960년 8월 31일 최경록²⁵⁾ 육군참모총장이 취임사에서 자신의 임기동안 철저한 정군을 단행할 것을 확인²⁶⁾하였으며 9월 10일 김종필을 위시한 11명의 중령

24) 송원영, 『제2공화국』(샘터, 1990), pp. 160-161. 이에 대해 강창성 장군은 그의 회고에서 “사람들에게는 많이 회자되는 말로 역사에 ‘만약이란’ 가정은 없다고들 하지만 4·19 혁명으로 수립된 장면 정권하에서 허정 내각수반이 조언한대로 이 장군이 국방장관의 임무를 수행했다면 5·16은 물론 더 나아가서 12·12군사반란은 없었을지도 모른다”고 언급하고 있다. 강창성, “이종찬 장군과 제2공화국,” 『중앙일보』, 1994. 4. 10.

25) 최경록 육군참모총장은 한국군 역사상 미국과 정면대결을 벌인 최고위 장성이었다. 그리고 자신을 육군참모총장으로 발탁한 장면 정부에 대해서도 ‘No’라고 할 수 있을 만큼 소신이 강한 군인이었다. 이승만 정부시절부터 군의 정치적 중립을 지켜온 그는 그 대가로 진급이 늦어지는 등 불이익을 받았지만, 그 덕분에 장면 정부에서 육군참모총장으로 중용될 수 있었다.

26) “整軍은 徹底하게, 滅軍은 危險千萬한 일: 최 육군참모총장 취임식에서 언명,” 『조선일보』, 1960. 8. 31. 당시 최경록 총장은 참모총장에 임명되기 전부터 정군론을 주장하였다. 그가 생각하고 있었던 주요 대상자는 장도영, 최영희, 김종오 장군이 대표적이었다. 다만 그는 국내 정세를 고려할 때 집진적으로 정군을 추진해야 한다는 생각을 가지고 있었으며 그 당시 고위 군 장성 중에서 정군에 긍정적 태도를 견지한 몇 안 되는 장성이었다.

이 현석호 국방부장관을 방문하여 전군을 대상으로 정군을 단행할 것을 공식 청원하고 현 장관도 이에 동의함으로써 군내·외부에서 정군정책 추진이 정책의제화되었다. 이어 2주일 만에 국방부장관이 권중돈으로 교체되었으나 권 장관 역시 정화조치의 첫 단계로 3·15 부정선거 관련자와 부정축재자를 조사하는 위원회를 설치하겠다고 발표하는 등 정군정책의 추진에 대한 정책적 변화는 없었다.

3. 국방정책 결정 및 집행과정

(1) 감군정책

장면 정부의 감군정책은 정책형성과정에서 정부와 군부 간의 내부조율과 미국정부와의 정책조정을 통하여 약 5만 명 수준의 감축을 정책목표로 설정하였다. 이러한 감축규모 조정은 1960년 9월 14일에 개최된 군수뇌회의에서 군수뇌부가 감군 규모를 5만 명으로 줄여달라고 건의하여 장면 정부가 이를 수용함으로써 공식화되었다. 그러나 군 내부의 반발에 직면하여 약 2주 만에 장면 정부는 감군 규모를 5만 명에서 3만 명으로 축소 조정하였다. 1960년 9월 28일 재무부 예산국장이 아래와 같이 언급함으로써 감군 규모의 재축소가 공식화되었다.

“신년도 예산안에 계상한 국군 5만 감축안을 3만 명 감축으로 수정하였으며 이 같은 수정은 국방당국으로부터의 요청에 의거해 취하여졌다. 그러나 1,650억 환으로 책정한 국방예산은 하나도 수정되지 않았다.”²⁷⁾

정군을 주도한 지휘부는 김형일 참모차장과 심홍선 헌병감, 예비역이던 이종찬 장군이었으며, 이한림, 박정희, 박병권 장군 정도가 정군에 동조하는 입장이었다.

이로써 감군정책은 최종적으로 3만 명 규모로 정책목표가 조정되었다. 정책목표가 확정됨으로써 장면 정부는 정책집행을 위한 구체적인 작업에 착수하였다. 군수뇌부의 건의를 수용하여 감군 규모를 조정한 장면 정부는 군수뇌부와의 논의 끝에 감군시기를 1961년에서 1960년 내로 조정할 수 있었으며 1960년 10월 13일에 3만 감축안을 각의에 상정하여 감군대상과 보상대책을 확정하였다. 3만 명 감군에 따른 감군대상으로 장교는 대령 71명, 중령 129명, 소령 211명, 대위 506명, 중위와 소위 188명, 준위 53명, 상사 157명, 중사 219명 등 총 1,534명이었으며 이들의 퇴직에 따른 특별급여로 20억 원을 준비하기로 결정하였다.²⁸⁾

국방부는 군 간부 1,534명의 퇴직에 따른 직업 보도책으로 정부 각 부처 및 국영기업체의 책임자들에게 소속 직원 중 병역을 기피한 자의 명단을 제출하여 줄 것을 요청하였으며,²⁹⁾ 이는 병역기피자들과 퇴직 군간부를 교체하여 감군에 따른 군 내부의 부정적인 인식을 차단하고 병역기피자들을 가려냄으로써 6·25전쟁 이후 한국사회에 만연되기 시작한 병역기피 현상을 막기 위한 의도였다.

1960년 11월 5일에 개최된 육군본부 일반참모회의에서 그 동안 감군계획 연구검토 결과를 재검토하여 감군세칙을 결정하였다. 이날 회의에서 육군은 감군 대상자를 단기계획과 장기계획으로 구분하여 단기계획에 해당되는 척수환자와 결핵환자는 그들의 생활보장금이 마련될 때까지 1년 후에 제대시키도록 하고 장기계획에 속하는 고가표가 가(可) 이상의 해당자, 그리고 학교 성적이 좋지 못한 자 및 사고자 등에 대하여 고참 순서로 우선 감군 해당자로 추려서 제대 조치토록 하는 것으로 결정하였다.³⁰⁾

1960년 12월 이전에 중사급 이상의 하사관에 대한 감군을 끝낸 육군은

27) “5萬서 3萬名으로 減軍規模 다시 縮小,” 『조선일보』, 1960. 9. 29.

28) “大領서 中士까지 1,534名: 特別給與는 20億, 3萬 減縮案, 13日 閣議에 上程,” 『조선일보』, 1960. 10. 13.

29) “減軍該當者 職業 輔導策으로 忌避者 名單을 要請,” 『조선일보』, 1960. 10. 23.

30) “參謀會議 열고 減軍 細則 결정: 長期·短期로 區分,” 『조선일보』, 1960. 11. 5.

12월 2일 당시 육군참모차장이던 김형일 중장이 주관한 감군 심사위원회에서 장교들에 대한 감군대상자에 대한 심사에 착수하여 그 대상자를 12월 중순 쯤 확정하고 연내에 단행하기로 결정하였으며³¹⁾ 1960년 12월 28일부터 육군본부는 29,100명의 감군 대상자를 국방부에 보고하였다.

1994년에 공개된 FRUS 문서에 의하면, 장면 정부가 단행한 한국군의 감축에 대하여 미 아이젠하워 행정부내에서도 미 군부와 행정부 간에 많은 이견이 있었던 것을 잘 알 수 있다. 이러한 상황은 1960년 12월 20일에 있었던 미 아이젠하워 행정부의 NSC 제470차 회의내용에 잘 나타나 있다.³²⁾ 당시 스탠스(Maurice H. Stans) 상무부장관은 아이젠하워 대통령에게 “만약 한국이 경제를 성장시킬 수 있는 기회를 유지하기 위해서는 한국군의 감축이 필요하며, 최근 선거에서 민주당은 한국군을 10만 명 감축하고, 그 자금으로 경제개발에 사용하기로 약속하였다”라고 보고하고 있으나, 이에 대해 렘니처(Lyman Louis Lemnitzer) 미 합참의장은 “우리는 한국이 대단히 위태로운 상황에 처해 있다고 판단하고 있다. … 현재 한국군은 155마일 휴전선을 방어하는데 필요한 최소한의 규모이다. … 북한군은 압록강을 사이에 두고 대규모의 중공군대에 의해 지원을 받고 있어 미 합참은 앞으로의 추가적인 한국군 감축은 한국의 안보를 위태롭게 할 수 있기 때문에 한국군에 대한 감축을 단행하는 데 반대한다”³³⁾라고 한국군의 추가 감축에 대해 반대입장을 분명히 하였다.

따라서 장면 정부의 감군정책은 1960년에 단행한 제2차 감축(제1차 감축은 1957년의 감축을 의미)으로 종결되었다. 장면 정부의 최초 정책대안은

31) “陸軍將校 減軍審査 착수,” 『조선일보』, 1960. 12. 3.

32) USDS, “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea, Washington, August 20, 1960, 5:24 p.m.,” *Foreign Relations of the United States 1958~1960*, Vol. 18, pp. 687-689.

33) USDS, “Telegram From the Department of State to the Embassy in Korea, Washington, August 20, 1960, 5:24 p.m.,” *Foreign Relations of the United States 1958~1960*, Vol. 18, pp. 687-689.

10만 명 규모였으나 미국정부 및 군부와의 정책조정 결과 5만 명 규모로 감축 규모가 한정되었으며 최종적으로 국방정책 결정에 있어 또 하나의 주요 행위자인 군부와의 협상 끝에 3만 명으로 그 규모가 대폭 축소되어 집행되었다.³⁴⁾ 장면 정부에서 추진한 감군의 정책추진과정을 도식하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 감군 정책추진과정

정책의제설정 (장면 정부 집권 前)	정책결정과정 (1960. 7~11)	정책집행과정 (1960. 10~12)
<p>군 규모 40만 명 선 유지</p> <p>정책문제 : 경제발전 저해요인 제거</p> <p>주요내용 : - 군을 연차적으로 40만 명 선까지 감축 - 국가 재정수입에서 20% 만을 국방예산으로 할당 - 미국으로부터의 경제원조 증액 추진/경제개발 주력</p>	<p>군 감축규모 3만 명</p> <p>정책문제 : 최초 10만 명 규모에서 최종적으로 3만 명 규모로 조정</p> <p>주요내용 : - 군간부 1,534명 감축 - 간부 퇴직에 따른 특별 급여 20억원 준비 - 직업 보도책 준비 - 감군세칙 확정 및 시행 - 연내 감축 완료</p>	<p>3만 명 감축 완료</p> <p>정책문제 : 감군세칙에 의거 감군심사 위원회의 심사에 의해 대상 확정 및 감축</p> <p>감축된 간부에 한하여 정책적 차원에서 사전에 준비된 각종 혜택 제공, 군 구조 개혁 및 군 장비의 현대화 추진</p>

34) 제2공화국의 장면 정부를 연구한 사람들 중에서 일부 학자, 언론인들은 감군정책의 일부분을 소개하면서 장면 정부의 3만 명 감군정책이 제대로 집행되지 못하고 직업군인에 한하여 축소하여 시행되거나 포기되었다고 주장하고 있는데, 이것의 근거는 불명확하다. 왜냐하면, 사실상 군 감축이라는 정책은 간부만을 대상으로 하는 것이 아니라 군의 구조조정 또는 병력 수급의 조정 등으로 병사들의 규모를 감축하는 것도 포함되기 때문이다. 이러한 주장에는 홍순호, “제2공화국 대외정책의 이상과 실제,” 『장면총리와 제2공화국』(경인문화사, 2003); 이용원, 『제2공화국과 장면』(범우사, 1999); 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』(중로서적, 1983) 등이 있다.

(2) 정군정책

군 내부로부터 촉발된 정군운동은 장면 정부가 집권함으로써 군의 개혁을 위한 주요 정책이 되었다. 장면 총리, 현석호, 권중돈 국방부장관의 정책추진 의지와 더불어 최경록 육군참모총장도 정군정책 추진의 필요성을 실감하여 매우 의욕적으로 정책을 추진하였다. 1960년 9월 21일 출입기자들과의 간담회에서 최 육군참모총장은 “자신의 취임 이후 군내에서 정군대상으로 논의되고 있는 고급장성들의 자진용퇴가 잘 이루어지지 않아 연내에 참모총장의 지휘권 및 수사권을 발동하여 정군을 완료하겠으며 2년의 참모총장 임기에 연연하지 않겠다”고 그의 정군의지를 표명하였다.³⁵⁾

그러나 감군정책과는 달리 정군정책은 미국과의 원활한 정책조정이 이루어지지 못함으로써 정책결정과정에서부터 문제가 발생하였다. 1960년 9월 20일에 정군대상으로 거론되던 최영희 연합참모총장의 초청으로 방한한 미국방부 군원국장 파머(Williston B. Palmer) 대장이 귀국길에 장면 정부가 추진하고 있었던 감군 및 정군정책에 반대한다는 성명을 발표하였다. 당시 ‘파머발언’ 파동은 장면 정부 시절 한미관계를 최고로 긴장시켰던 사안이었으

그러나 이미 앞에서 언급했듯이 박정희 정부에서 발간한 『국방백서 1967』에 장면 정부가 3만 명의 감군을 단행한 것으로 수록되어 있고, 『육군사 제4집』에서도 육군본부가 29,100명의 감군대상자를 국방부에 보고한 것으로 언급되어 있으며, 육군본부 인터넷(http://www.army.mil.kr/intro/intro_frame1.htm)에 수록된 최경록 육군참모총장의 업적에도 최 총장이 재임 중 창군이래 처음 실시한 감군을 성공리에 수행하였다고 되어 있다. 이러한 여러 군내 공식적인 견해를 종합해보면 장면 정부의 3만 명 감축은 정상적으로 정책이 집행되었음을 알 수 있다. 또한 당시 한국군은 제1차 감군 이후 약 63만 명의 병력을 유지하고 있었다. 따라서 3만 명을 감군하더라도 60만 명의 병력을 유지할 수 있었기 때문에 1960년 11월 초 권중돈 국방부장관이 “일부 감군은 있지만 한국군 병력은 60만 명을 유지한다”고 공식 발표한 것은 그 정황으로 미루어 보아 감군정책을 포기했다기 보다는 감군목표인 3만 명을 제하고서 60만 명 규모로 병력을 유지하겠다는 의미로 받아들일 수 있다. 실제로 1960~1961년 사이에 한국군은 60만 명의 병력을 유지하고 있었다.

35) “整軍을 年內에 斷行,” 『동아일보』, 1960. 9. 22.

며, 장면 정부는 미 아이젠하워 행정부로부터 방기(放棄, abandonment)³⁶⁾의 불안을 느끼게 하였던 사건이었다. 사건의 발단은 그 성명의 내용이 었다.

“한국군의 내부 안정에 깊은 우려를 표시한다. 한국군 현역 장성들은 젊은 장교들의 선동으로 최고위 장성들이 강제 퇴역을 당한데 대해 커다란 불안과 초조를 느끼고 있다는 나쁜 인상을 받았다. 이러한 기류는 바람직 하지 않다. 사소한 문제로 유능한 장성들에게 압력을 가해 강제로 예편시키는 일은 없어야 할 것이다. 또한 장면 정부의 감군정책이 현명한 것인가도 의문이다.”³⁷⁾

사실 파머 대장의 입장은 주한 미군사령부나 미 국방부의 견해와 같은 것이었다.³⁸⁾ 한국을 반공전선의 교두보로 활용하려는 미국으로서는 한국군의 개혁보다 6·25전쟁 때의 전쟁경험이 풍부한 고참장성들이 더욱 중요하였다. 그러나 파머 대장의 발언은 한국군 내부의 반발을 불러왔다. 이에 대하여 최경록 육군참모총장은 “이 같은 파머 장군의 발언은 현재 안정되어 가고 있는 한국군내에 직접 간섭한 것으로 이는 미국이 한국에 대해 몰심 양면에 걸친 많은 원조를 한 나머지 한국을 그들의 속국인양 꼭해해서 나온 지극히 유감된 일”이라고 비난하였다.³⁹⁾ 당시의 사건에 대해 최경록 육군참모총장은 1982년 정대철과의 인터뷰에서 다음과 같이 회고하였다.

36) 방기는 동맹국이 동맹을 이탈하거나 동맹 의무를 수행하지 않을지도 모른다는 불안을 의미한다. 일반적으로 동맹국이 자국의 명백한 공약을 이행하지 않거나 지원이 기대되는 위급상황에서 지원을 하지 않을 때 방기가 발생한다. 두 가지 경우 모두에서 동맹은 그대로 남아 있지만, 동맹의 바탕을 이루는 지원에 대한 기대는 약화된다. Victor D. Cha, 김일영·문순보 역, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각 안보체제』(문학과 지성사, 2004), pp. 72-73.

37) 정대철, “4·19 특집 장면 최후 고백: 정일형·최경록 朴正熙 배후로 착각했다,” 『신동아』, 제451호, 1997. 4, p. 341.

38) “Korean Army Cut Opposed,” *New York Times*, 1960. 9. 21, p. 16.

39) “崔慶祿 總長 干涉이라고 파머 將軍 發言 非難,” 『조선일보』, 1960. 9. 21.

“그때 나는 논산훈련소를 순시 중이었지. 비서로부터 파머 성명 내용을 보고받고 나니 몹시 화가 나더군. 미군들이 이렇게 내정간섭을 하는데 내각은 뭐하고 있는거야 하는 생각에 즉시 서울로 올라왔어. 그리고 곧바로 기자들을 모아서 성명을 발표했지. 지금도 기억하는데 한국이 미국의 수혜 국가임에는 틀림없지만 속국이 아니다. 따라서 파머 대장의 발언은 엄연한 주권국가에 대한 내정간섭이다. 미국이 한국의 내부문제에 지나치게 간섭하려 한다면, 한국민의 자존심이 용납하지 않을 것이라라는 요지였어. 나는 기자들에게 자리를 걸고라도 주권수호에 힘을 다해 부정한 장성과 장교들을 축출하고 말 것이라고 강조했어.”⁴⁰⁾

최 참모총장은 반박성명을 발표한 이틀 뒤에 또 다시 공개적으로 최영희 연합참모총장을 겨냥한 발언을 하였다.

“사대사상에 젖은 일부 몰지각한 고급 장성들이 자신의 연명에 급급한 나머지 왜곡된 정보를 외국 장성에게 제공한 것은 용납할 수 없다. 그들은 군대에서 추방되어야 한다.”⁴¹⁾

이러한 한국군 내부의 강력한 반발에 미국은 커다란 충격을 받았으며, 미 국방성은 파머의 발언이 내정간섭의 의도가 없는 것이라고 해명하였다.

이후에도 한동안 장면 정부는 미 국무성과 미 태평양지구 지상군사령관, 주한 미 대리대사 등에 의해 정군문제에 대한 미국정부의 입장을 전달받았다. 이러한 미국정부의 입장은 1960년 11월 22일자 미국정부의 National Intelligence Estimate 자료에 잘 나타나 있다.

“한국이 직면하게 될 주요 문제는 국가경제의 빈곤이다. 기초 자원의 결핍과 군사비 및 분단국가로 인하여 가까운 장래에 자립경제를 달성할 수

40) 정대철, 앞의 책.

41) 위의 책, p. 342.

없을 것이다. 따라서 한국이 서방세계와 동맹을 맺고 독립국가로 존재하기 위해서는 대규모의 외국원조를 지속적으로 필요하게 될 것이다. 다수의 경험 있는 고급 장교들을 제거함으로써 한국 병력의 효율성이 떨어졌으며, 이에 따라 군부의 재교육과 조정이 필요하다.”⁴²⁾

아무튼 최경록 육군참모총장의 발언과 행동은 국민들에게서 환영을 받았다.⁴³⁾ 당시 언론들은 대체로 최 총장의 반박과 정군방침을 옹호하면서 미국에 대해 한국 현실을 직시해야 한다고 충고했다. 최영희 연합참모총장의 예편을 줄기차게 요구해온 정군 주도세력들은 1960년 9월 24일 육사 7·8·9·10기 대표 16명이 최영희 장군을 찾아가 “과머를 불러들여 자리를 보존하려고 했다”면서 사임을 요구하였다.⁴⁴⁾ 이 사건이 제2차 하극상 사건이다. 이 사태의 결과로 이들 16명은 국방경비법 제47조 위반으로 육군중앙징계위원회를 거쳐 군기유해 혐의로 다시 군법회의에 회부되어 김종필·석정선 두 중령이 1961년 2월에 예편되었으며, 그 배후로 지목된 박정희 소장은 육군본부 작전참모부장에서 2군 부사령관으로 좌천되고 당사자인 최영희 장군은 얼마 후 예편하였다. 과머 대장의 발언 파동과 하극상 사건의 여파로 최영희 연합참모총장이 예편되자 유엔군사령관인 맥그루더 대장은 최영희 장군의 전역식에서 또 다시 장면 정부를 향해 강력하게 경고하였다.

“한국은 군부 내에서의 불화 때문에 내부적 붕괴 위험에 직면해 있다. 한국의 우방과 자체 세력의 신뢰를 유지하기 위해 한국은 군부에서 전개되는 논쟁을 종결해야 한다.”⁴⁵⁾

42) USDS, “National Intelligence Estimate,” *Foreign Relations of the United States 1958~1960*, Vol. 18, pp. 697-698.

43) 최경록 육군참모총장은 당시를 회고하면서, “과머 발언을 반박하는 성명을 발표한 직후에 「최경록 총장의 행동을 지지하고 격려한다」는 편지를 아마 수천 통은 받았을 것”이라고 이때의 감회를 언급하였다. 정대철, 앞의 책.

44) 이용원, 앞의 책, p. 230.

45) 정대철, 앞의 책, p. 345.

파머 대장의 발언으로 촉발된 정군과동은 경제제일주의라는 국정목표를 추진하면서 긴밀한 대미관계를 의식했던 장면 총리가 최경록 육군참모총장의 경질을 염두에 두는 계기가 되었다. 1960년 9월 29일에 장면정부의 정군요강이 결정되었으나 미국과의 관계를 의식한 장면 정부는 감군정책과는 달리 정군정책을 강력하게 추진해 나갈 수 없었다. 당시 국방부는 주요 현안이었던 정군방침을 9월 27일 육군에 시달(해·공군의 정군방침 별도 하달)하고 10월 1일부터 시달된 정군요강에 의하여 철저히 정군을 단행하라고 지시⁴⁶⁾하여 군부 내의 반발을 잠재우려고 하였으나 근본적으로 정책결정권자인 장면 총리조차도 정책추진 의지가 부족하였다. 최경록-파머의 대립이 있는 후 장면 정부는 고급 장성들의 부정부패보다는 군부 내의 반항과 하극상 문제에 더욱 관심을 기울이게 되었다.

결국 장면 총리는 일부 장군 및 장교들에 국한된 정군을 실시하고, 1960년 11월 중순에 개최된 주요지휘관회의에서 '정군완료선언'을 함으로써 6개월 여를 끌어온 장면 정부의 정군정책은 완전히 종료되었으며 정군을 주도했던 영관급 장교들은 잠복하여 본격적인 군사쿠데타를 준비하게 되었다.

장면 정부에서 추진한 정군의 정책추진과정을 도식하면 <표 4>와 같다.

46) “整軍要綱을 決定,” 『동아일보』, 1960. 9. 29. 기본방침으로 (1) 연간병력운영계획을 기준으로 하여 위관급 장교의 희망자 전역을 병과별·계급별 초과병력에 한하고 사고자의 처리를 엄격히 실시하며 파면자의 집행정지를 금지한다, (2) 군인신분령 제18조에 규정한 현역복무기간을 필한 자로서 동령 제19조에 의거하여 전역을 희망하는 자를 대상으로 하나 단 위관급 장교는 병과별·계급별 초과병력에 한하며 매 반기마다 전역신청을 할 수 있는 병과 및 계급을 참작한다, (3) 범무 및 의무장교는 다음과 같은 별도 계획에 의한다: ① 고령자: 군인신분령 제15조에 규정한 현역제한 연령에 달한자, ② 불구자: 군인신분령 제13조에 의한 상이군경 연금법 제4조에 해당하는 전공상 불구자, ③ 휴직자: 군인신분령 제23조에 의하여 1년 이상 무보직자, (4) 사고자에 대한 규정: ① 중징계 처분을 1회 이상 받은 자, ② 징계처분을 5회 이상 받은 자, ③ 탈영한 사실이 있는 자, (5) 무능력자에 대한 규정: ① 군사학교 낙제자 및 불명예 퇴고자, ② 동일 계급에서 과성적이 3회 이상 미인 자, (6) 이중 결혼자에 대해서는 징계위원회에 회부하여 파면처분을 원칙으로 한다. 이상의 정군요강을 가지고 해당자는 중앙장교전역심사위원회의 심의를 거쳐 처분한다.

<표 4> 정군 정책추진과정

정책의제설정 (장면 정부 집권 前)	정책결정과정 (1960. 7~9)	정책집행과정 (1960. 10~12)
<p>문민우위 위협요인 상존</p> <p>정책문제 : 문민 우위체제에 대한 위협요인 제거</p> <p>주요내용 : - 군기확립/부패 숙정 - 군의 정치적 중립 확보 - 군 내부 파벌조정 방지 - 인사에 있어 공정성 유지 등</p>	<p>정군정책 추진</p> <p>정책문제 : 정군정책 추진으로 내각 책임제하에서 문민 우위 체제 정착</p> <p>주요내용 : - 정군 대상 고급장성 우선 퇴진 - 부패 및 무능력자 퇴출 - 정군요강 확정 및 시행</p>	<p>정군정책 집행 저조</p> <p>집행개념 : 정군요강에 의거 정군 대상 확정 및 퇴출, 그러나 미국의 간섭과 정책결정자들의 정책추진 의지의 저하로 강력한 정군정책 추진 실패, 군사쿠데타의 씨앗 잉태</p>

4. 국방정책 평가

(1) 감군정책

장면 정부의 감군정책은 비록 목표달성 정도가 초기에 설정한 정책목표에는 못 미치는 수준이었으나 여러 가지 측면에서 긍정적인 평가가 가능하다.

첫째, 대한민국 건국 후 대미 의존이 가장 심했던 장면 정부 시절에 한국이 지향해야 할 국방정책을 자주적으로 결정하였다는 점이다. 물론, 정책형성 및 결정과정에서 동맹국인 미국과의 정책조정 불가피하였으나 최초의 시작은 장면 정부의 자주적 의지에서 기인하였다. 또한 6·25전쟁이 종

료된 지 불과 7년 여 밖에 지나지 않은 시점에서 전쟁의 참화가 완전히 가지 않았음에도 불구하고 주체적으로 정책의 우선순위를 결정하고 국방예산과 군 규모의 적정 수준을 판단하였다는 점은 높게 평가할 만하다. 실제로 장면 정부는 1961년도 예산을 편성하면서 경제성장을 위한 적극적인 예산의 편성으로 5,050억 원으로 책정하고, 국방예산은 1,656억 4,700만 원으로 편성함으로써 정부예산 대비 국방예산의 비중은 32.9%로 1960년도의 41.6%에 비해 그 비중이 상당한 수준으로 낮아졌다.⁴⁷⁾

둘째, 1960년 당시 남북한 군비증강 추이를 고려해보면, 감군정책은 국정의 우선순위로 경제제일주의를 표방한 장면 정부로서는 매우 합리성을 지닌 정책이었다는 평가가 가능하다. 1960년을 기준으로 한국군의 총병력은 약 62만 명을 유지하고 있었던데 비하여 북한의 총병력은 약 33만 8천명으로 병력의 규모 측면만을 고려하더라도 약 2배 정도의 우위에 있었기 때문에 실질적인 북한의 위협에 대비하여 충분히 감축 가능한 규모였다.⁴⁸⁾ 북한의 병력증강은 정전 당시 26~27.5만 명에서 1955년에 41만 명까지 증강되었으나 1956년에 8만 명의 감축이 이루어져 남북한 간 군사력 격차는 매우 컸다.⁴⁹⁾ 물론, 북한도 1962년도 이후 4대 군사노선과 3대 혁명역량강화를 토대로 방위력 증강에 박차를 가한 결과 1970년대 초반에 가서는 남북한 군사력 격차는 완전히 역전된다.

셋째, 장면 총리가 1960년 8월 시정연설에서도 밝혔듯이 장면 정부는 감군과 더불어 그에 상응한 새로운 장비의 도입을 계획하고 있었다.⁵⁰⁾ 즉 기존의 인력 위주 군구조에서 점차 장비 위주의 군구조로 개선을 시도하였다

47) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, p. 257.

48) 함택영, “남북한 군비경쟁 및 군사력 균형 고찰,” 함택영 편, 『남북한 군비경쟁과 군축』 (경남대 극동문제연구소, 1992), p. 36.

49) 위의 논문, p. 23.

50) 제36회 12차 5대 민의원 회의록(1960년 8월 27일), p. 4. 국회회의록시스템
http://search.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/36/036za0012b.PDF#page=3
 (검색일: 2004년 12월 26일)

는 것이다. 북한의 위협을 전혀 고려하지 않고 단순히 감군정책을 수립하여 시행한 것이 아니라 당시로서는 한국적인 군사변혁(military transformation) 차원에서 미국정부의 도움을 받아 비교적 체계적으로 접근하였다는 것이다.

넷째, 장면 정부는 정책결정과정에서 결정된 감군정책을 현실적으로 실현하기 위해 구체적인 감군계획을 수립하여 시행하였다. 이미 앞에서도 언급했듯이 장면 정부가 구체적인 감군계획 -감군원칙 설정, 감군대상 선정, 보상대책 및 직업 보도책 등 -을 수립하여 시행함으로써 감군정책 추진시 발생할 수 있는 여러 가지 부정적 요소들의 발생을 최소화시킬 수 있었으며 비교적 짧은 기간 내에 정부가 설정한 정책목표를 달성할 수 있었다.

그러나 장면정부의 감군정책에는 이러한 긍정적인 평가와 더불어 부정적인 평가도 존재한다. 정책의제설정 과정에서 감군의 당사자인 군부의 참여가 부족한 상태에서 성급히 감군정책을 추진함으로써 군부의 광범위한 지지획득에 실패하였으며 정부차원의 감군정책에 대한 홍보와 설득노력이 미흡하였다. 또한 정책결정과정에서 정책결정권자인 총리와 국방부장관 등의 정책추진 의지 결핍으로 최초 5만 명 규모의 감군규모가 3만 명 수준으로 조정됨으로써 초기에 설정했던 정책 목표가 변경되었으며 장면 정부에서의 잦은 내각 교체로 집권 기간 중 국방부장관이 3회에 걸쳐 교체(현석호 ⇒ 권중돈 ⇒ 현석호)⁵¹⁾으로써 정책의 연속적 달성이 제한되었다.

(2) 정군정책

장면 정부의 정군정책은 정책결정 및 집행과정에서 강력한 정책 참여자인 미국정부와 한국군내 정군 대상자들의 조직적인 반발 그리고 장면 총리

51) <http://www.mnd.go.kr/> (검색일: 2005년 1월 6일), 국방부 홈페이지 역대 장/차관 소개 참조.

를 포함한 정책결정권자들의 저하된 정책의지 등의 이유로 인하여 제대로 된 정책결과를 도출하지 못하였다. 장면 정부의 정군정책이 미진했던 것에는 여러 가지 요인이 내재되어 있었다.

첫째, 장면 정부의 군부에 대한 장악능력이 부족하였다는 점이다. 당시 군부가 6·25전쟁을 통하여 이미 강력한 잠재적 정치세력으로 성장하였는데에도 불구하고 장면 정부는 군부를 장악할 수 있는 조치를 적극적으로 취하지 않았다. 군 내부의 정군정책을 관리할 수 있는 군 인사를 단행하지 않았고 효율적인 군 통제체제를 갖추지도 못했다. 예를 들어, 이승만 정부에서는 군 출신을 각료의 약 10%정도 배정한 것과는 달리 장면 정부는 군 출신을 한명도 받아들이지 않았으며 심지어 성급한 국방부 문민화로 군의 생리를 잘 이해할 수 없었다.⁵²⁾

둘째, 장면 정부의 출범 이전부터 정군운동을 주도해온 군부내 소장파 장교들의 정군의지와 불만을 과소평가하였다는 점이다. 장면 정부의 정군정책이 비정상적인 방법에 의해 중단되면서 정군없는 감군정책으로 인해 자리가 줄어들자 장면 정부에 대한 군부내 소장파 장교들의 불신과 불만은 더욱 증폭되어 갔으며 5·16 군사정변의 토대를 제공해 주었다.

셋째, 장면 정부의 정군정책은 군부 내 소장파 장교들뿐만 아니라 장면 총리가 민의원 제12차 회의에서 정군방침을 밝힌 이후 정군정책을 추진하는 과정에서 국민적 공감대가 형성⁵³⁾되어 있었으나 정군정책의 미흡한 추진으로 국민에 대한 민주당의 선거공약을 저버림으로써 국민으로부터의 지

52) 당시 국방부 사무차관이었던 김업 전 차관은 이용원과의 인터뷰에서 장면 정부의 이러한 성향에 대하여 “병력을 10만 명 줄이겠다고 하니까 각군 참모총장들이 펄펄 뛰며 반대합디다. ... 그런데도 현 장관은 제대로 설득조차 하지 못하더군요. ... 이승만 대통령은 장군들을 자주 불러 술도 먹이고 등도 두드려주었으며 미국 장성들에게도 파티를 가끔 열어주었다. 그런데 장면은 매카나기 주한 미 대사 등 대사관 사람들하고만 어울렸지 미군 쪽은 전혀 신경 쓰지 않았다”라고 회고하였다. 이용원, 앞의 책.

53) 제36회 12차 5대 민의원 회의록(1960년 8월 27일), p. 4. 국회회의록시스템
http://search.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/36/036za0012b.PDF#page=3
 (검색일: 2004년 12월 29일)

지를 상실하고 있었다. 결국 장면 정부의 정군정책 중단은 1961년 2월 17일에 최경록 육군참모총장의 경질로 이어졌다.⁵⁴⁾

5. 결 론: 제2공화국 국방정책의 역사적 의미

장면 정부는 1960년 8월 23일에 내각이 출범하여 5·16 군사정변으로 인해서 1961년 5월 18일 제69차 임시 국무회의에서 내각 총사퇴를 의결할 때까지 약 9개월 동안 지속되었다. 장면 정부는 앞에서 간략히 언급한 여러 가지 역사적 제약을 받고 출범하였으나 한국 현대사에 있어서 매우 중요한 역할을 담당하였으며 한국의 정치 현장에서 민주주의를 처음으로 시도했던 정권이였다. 일제 식민지 시대와 이승만 정부 시절에 억눌렸던 국민적 욕구가 분출되고 있던 격동기적 상황에서 장면 정부는 국가의 미래를 위한 계획을 수립하여 실천하고자 하였으며 의회 민주주의를 제도화시키면서 경제제일주의와 사회정의의 실현을 추구하고 이와 관련된 각종 정책들을 구체적으로 마련하여 집행해 나가고자 하였다. 이러한 장면 정부의 개혁 성향은 곧바로 국방정책과도 직결되었다. 왜냐하면 국방에 대한 개혁이 없이는 장면 정부의 각종 정책들의 성공적인 추진이 어려웠기 때문이었다.

장면 정부의 국방정책은 감군과 정군정책으로 대표된다. 먼저 감군정책은 건국 이후 최초로 자의에 의해 추진한 대표적인 자주국방 정책이었다. 그 시기도 불과 6·25전쟁이 종료된 지 7년이 지난 시점이었다. 장면 정부

54) 1961년 2월 23일에 개최된 제38회 제6차 민의원 국방위원회에서는 최경록 육군참모총장의 경질을 부당한 조치였다고 결론을 내렸다. 당시 의원들은 참모총장 임기 2년을 지키지 못한 점, 4·19혁명 이후 국방부장관 3회, 참모총장 3회를 교체할 정도로 군 수뇌부에 대해 잦은 교체를 단행한 점 등을 지적하였다. 제38회 6차 5대 민의원 회의록(1961년 2월 23일), pp. 21-34. 국회의회의록시스템 <http://search.assembly.go.kr/kms-data/record/data1/38/038hx0006b.PDF#page=21>(검색일: 2004년 12월 29일)

가 국정의 중심으로 표방한 경제제일주의를 실현하기 위해서는 국방에 대한 개혁이 필수적이었으며, 장면 정부는 이를 구체화시켜 나갔다. 미국정부의 요청이나 강요가 아닌 장면 정부 스스로가 한국이 지향해야 할 감군정책을 자주적으로 결정하였으며 미국정부와의 정책조정을 통하여 감군정책을 실현함으로써 정부 일반예산 대비 국방예산의 비중을 감소시켜 나갈 수 있었다. 이러한 장면 정부의 자주성은 이후 한국의 역대 정부에서 시도했던 국방개혁들과 견주어 볼때, 당시로서는 대단히 혁명적인 국방개혁이었다.

오늘날에 와서 장면 정부가 추진한 감군정책을 살펴볼 때, 그들은 결코 무능하지 않았음을 확인할 수 있다. 그 만큼 정책목표 설정에서부터 대단히 혁신적이었으며 정책결정 및 집행과정에서도 감군원칙 설정, 감군대상 선정, 보상대책 및 직업 보도책 강구 등 구체적인 감군계획을 수립하여 실천하였던 것이다. 물론, 앞에서 감군정책 평가 부분에서도 일부 언급하였지만, 부정적인 평가도 존재한다. 그러나 당시의 정책환경과 장면 정부의 짧은 집권 기간을 고려한다면 그러한 정책결정 및 집행과정에서의 문제점은 어느 정도 수용이 가능하다고 평가할 수 있다.

감군정책과 달리 정군정책은 결과적으로 일부 장성 및 장교들에 국한되었는데, 그 이유는 장면 정부가 정군정책을 추진하기에 여러 가지 정책환경에서의 어려움이 내재되어 있었다는 점이다. 장면 정부는 출범 초기부터 구체제에 대한 청산 의지를 다져나가 부정 선거 및 총기 발포 책임자와 관련자에 대한 처벌, 비리와 부정에 관련된 관료·군부·경찰에 대한 숙청, 부정축재의 처리 등의 과업을 수행하였다. 여기에 이승만 정부 시절부터 정권안보 차원에서 한국의 정치체제에 막강한 세력으로 성장한 군부 또한 예외일 수 없었다. 4·19혁명으로 이승만 대통령이 권좌에서 물러났을 때 집권 10여 년 동안 능력이나 연공서열보다는 ‘말 잘듣는 젊은’ 장군들을 승진시키는 바람에 군부내 인적 구성이 제대로 되어 있지 않아 각종 파벌이 만연하고 있었으며 자유당의 장기 집권을 위해 정치자금을 군에서 끌어다

썼기에 부정부패도 구조화되어 있었다. 그 당시 장면 정부에 있어 한국군부는 철저한 개혁의 대상이었다. 그러나 장면 정부는 국방부의 문민화를 너무 성급하게 실천함으로써 군부에 대한 장악이 제대로 되어 있지 않은 가운데 정군정책을 집행해야 하였다. 감군정책과는 달리 정군정책은 미국정부나 군부와의 정책조정도 원만하게 이루어지지 않았기 때문에 정책 추진 결과는 미진할 수밖에 없었으나 국방개혁을 위한 군부의 정화를 추진하였다는 차원에서 정군정책은 높이 평가되어야 한다.

결론적으로 정책추진 결과의 정도와 관계없이 장면 정부가 추진했던 감군과 정군정책은 모두 한국이 역사에서 새로운 도약을 가능케 해줄 수 있었던 매우 혁신적인 국방정책이었다. 그렇다면 제2공화국의 국방정책은 한국의 국방사에서 당연히 재평가되어야 할 것이다. 1950년대 한국의 국방사에 있어 결론을 올바르게 이해하기 위해서는 반드시 검토해야 할 부분이며 1960년대 이후의 국방사를 올바르게 서술하기 위해서도 그 서론과 결론의 중요한 일부를 이루는 주제이어야 한다. 제2공화국의 국방정책은 더 이상 간과하거나 홀대해서는 안되는 역사적으로 매우 중요한 사실임을 인식하고 앞으로는 이에 대한 더 구체적인 연구들이 이루어져 그 동안 사라졌던 제2공화국의 국방정책을 우리 한국군의 국방사에 기록하여야 할 것이다.

(원고투고일 : 2006. 2. 6, 심사완료일 : 2006. 3. 9)

주제어 : 장면, 국방정책, 감군, 정군, 국방개혁

<ABSTRACT>

Evaluation of Defense Policy of the 2nd Republic

- Focus on Arms Reduction and Cleanup Policy -

Hong, Jun-ki

Chang Myun administration set sail with various historical restrictions from the very start. However, it assumed a role that is very important in modern history of Korea and it was the first administration to actualize the democracy in the field of Korean politics. *Chang Myun* administration established policies for the future of the country in the agitated state where the desires of people who were suppressed by *Sungman Rhee* administration since the independence of Korea and institutionalized the parliamentary democracy while pursuing social justice and established detailed policies related to these. Such tendency for reform of the *Chang Myun* administration was directly connected to defense policies. That is without reforms in defense that was taking most of the national budget at the time successive pursuit of various policies of *Chang Myun* administration seemed difficult. The defense policy of *Chang Myun* administration can be characterized as arms reduction and cleanup policy.

First of all, the arms reduction policy was the first self-reliant defensive policy since the founding of the country and it was at the time when the Korean War has ended just seven years ago. To actualize the economy first principle that the *Chang Myun* administration has advocated as the centerpiece at the time, defensive reform was essential and it was embodied. *Chang Myun* administration has determined the arms reduction

not by demands of the American government but by the *Chang Myun* administration independently and by actualizing the arms reduction through policy mediation with the American government, the weight of defensive budget in general governmental budget could be reduced. Such independence of the *Chang Myun* government was of revolutionary defensive reform for the time being compared to all the other administrations of Korea.

Seeing that the arms reform of the *Chang Myun* administration these days, it could be safely said that they were not at all incompetent. As the *Chang Myun* administration established and actualized the detailed arms reduction policy from setting the goal, setting the principle for the arms reduction, setting the subject for arms reduction, measures for compensation, to policy decision and execution. Undoubtedly, such arms reduction policy of *Chang Myun* administration does face some negative evaluation against positive evaluations, but considering the environment of policies of the time and such short reign of the administration, it could be evaluated that such problems in policy decision and execution can be accepted to some degree.

On the other hand, cleanup policy, distinct from arms reduction policy, was a matter of life and death of the administration. However, there were various difficulties in various political environment to actualize the cleanup policy for the *Chang Myun* administration. The *Chang Myun* administration showed their will for atonement of the previous administration and penalized the responsible persons and related persons of the rigged elections and firing of firearms, purged the officials, military authorities, and policemen involved in corruption and illegality, and dealt with accumulation of wealth by illicit means. The military authorities that has been grown to enormously powerful force in Korean political system since the *Sungman Rhee* administration for the security of regime could not be an exception to this.

Since until the impeachment of President *Sungman Rhee* by 4·19 revolution, the *Sungman Rhee* administration promoted 'obedient and young'

generals rather than considering their ability or seniority for their 10 years in power, there were various cliques in the military authorities due to abnormal composition of personnels and since political funds for prolonged reign were coming from the military, the abuse of power and graft has been systemized. At the time, the Korean military authorities were subject to thorough reform to the *Chang Myun* administration. However, the *Chang Myun* administration, civilianizing the Ministry of Defense in haste without considering the military authorities who were the main performer of the defense policy environment thoroughly, had to execute the cleanup policy without gaining control of the military authority. Moreover, apart from arms reduction policy, cleanup policy were not of subject to policy mediation of the American government and the military authority so that the results for cleanup policy had to be unfinished, but the cleanup policy should be highly evaluated from the point that cleanup of the military authority was attempted for the sake of defense reform.

In conclusion the arms reduction and cleanup policies were all very revolutionary defensive policies that made Korea possible for a new leap in the future irrelevant to the extent of result of the policies. Then, the defense policies of the 2nd Republic should be recognized as very important historical fact that should not be passed over or neglected anymore, and there should be more detailed studies on these matters to record the defense policy of the 2nd Republic that has been gone in our recognition to the history of defense of the ROK Armed Forces.

Key Words : *Chang Myun*, Defense Policy, Arms Reduction, Cleanup Policy, Defense Reform