

박정희의 혁명공약에 기초한 경제발전의 숨은 목적 -5·16쿠데타 전후부터 1965년 한일수교까지 주요 사건을 중심으로-

김대현(한양대학교 정책학 박사(정치행정 전공))*
최정인(동국대학교 일반대학원 정치학 박사수료)**

논문요약

본 연구는 박정희의 최대 업적이라 할 수 있는 경제성장이 혁명공약의 이행에서 나타난 목적인가 아니면 생존을 위해 국민을 희생으로 한 방편인가에 대한 의문에서 출발하였다. 연구를 위해 5·16쿠데타를 일으키기 전 상황과 명분, 그리고 혁명공약에 기초한 민정이양까지 나타난 행태를 1단계, 대선 과정을 2단계, 그 후 주요 정책들을 3단계로 구분하여 약 4년 동안 발생한 주요 사건을 중심으로 살펴보았다. 연구 결과, 혁명공약 각 항에 대한 목적과 각 항을 구조적 관계로 연결할 수 있었는데, 6항은 혁명공약의 핵심으로 군에서 민간정부로 이동하기 위한 전략적 다리이며, 4항은 이를 움직이는 추진 기관(engine) 역할을 하였다면 나머지 공약은 핵심과 엔진을 감싸는 외피용 명분에 불과했다. 결과적으로 정권 초기 경제성장은 국민을 희생으로 한 그들의 생존 도구였다. 구체적으로 보면, 박정희와 주체세력의 목적은 1차적으로 생존함과 동시에 2차적으로 개인의 영달과 욕망이 자리 잡고 있었다. 즉, 개인의 영달과 욕망, 그리고 생존은 하나의 원형에서 순환하는 동시적 목적 관계이며, 특히 개인의 영달과 욕망은 1차적인 생존을 위한 방패이면서 삶의 목적으로 보인다. 이를 보호하기 위해 전체 또는 경제발전이라는 명분아래 국민의 희생을 중용했으며 이를 비판하는 위정자와 국민에게 정치적 탄압을 가했던 것이다.

주제어 : 박정희, 혁명공약, 5·16쿠데타, 경제성장

* 제1저자

** 제2저자

I. 서론

전두환과 노태우는 1979년 12·12사태와 1980년 5·18광주사태에 대한 피의자로 1996년 8월 26일 1심판결 결과 군사반란과 내란 혐의로 사형을 선고받았다. 이 사형선고는 공복인 판사가 내렸지만, 판사는 국민을 대리하여 정치적 보복을 했다고 해도 과히 틀린 말은 아닐 것이다.

역사의 시간을 되돌려 보면 5·16쿠데타를 일으킨 군부 또한 군사반란이었기에, 당시 정상적인 민간이양이었다면 군부 역시 사형선고를 받을 가능성이 높았을 것이다. 그러나 그들은 1963년 대선을 통해 국민으로부터 권력의 정당성을 부여받았고, 약 18년간 권세를 누리는 동안 국가 주도로 경제를 발전시킨 것은 하나의 치적으로 남아있다. 하지만, 이것은 장기 집권에 대한 부산물로 경제성장이라는 업적이 쿠데타의 정당성을 포장하고 있다고 생각되며, 쿠데타는 정당화될 수 없는 무력 행위이다.

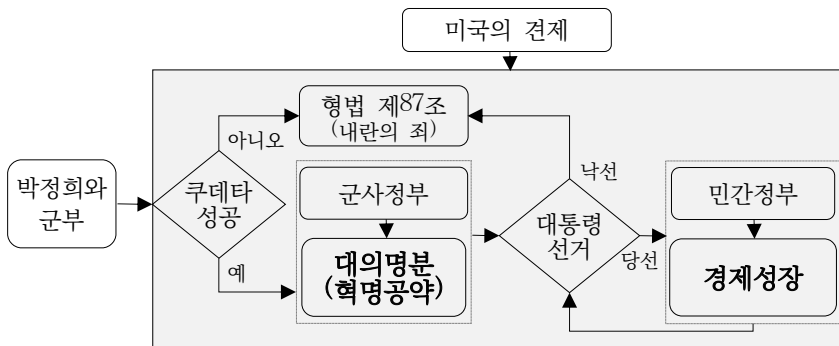
박정희와 군부는 혁명공약을 내세워 사회 혼란을 잠재우고 민생고를 해결하겠다고 천명했지만, 남북한 휴전, 미군 주둔과 원조, 급증하는 인구, 그리고 정치·경제·사회적 혼란이 가중된 상태에서 혁명공약을 100% 달성할 수 있었는지 의문이 든다. 특히, 철저적 민주주의를 강조하는 미국의 정치적 압력 아래서 정당성이 결여된 군사정부가 혁명공약을 제대로 이행할 수 있는지 한 층 더 의문이 든다. 애초 그들은 쿠데타의 성공 여부에 따라 생사의 갈림길이 놓였었고, 혁명공약 결과와는 상관없이 정상적인 민정이양 시 군사반란에 대한 재판이 또 다시 생사의 갈림길에 직면할 수 있었다. 이러한 위기와 불안감으로 인해 그들이 오직 국민을 위해 경제성장을 주목적으로 정책을 펼칠 수 있을까? 하는 의구심이 든다.

이에, 본 연구는 당시 국가적 위기 상황에서 정치적·경제학적 경험과 지식이 없는 군인들이 무력으로 정권을 강탈한 후, 생존을 위한 정치적 몸부림들이 혁명공약에 얼마나 부합하는지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 바탕으로 연구는 박정희의 최대 업적이라 할 수 있는 경제성장이 민생고를 해결하기 위한 혁명공약 중 하나를 이행하기 위한 하나의 목적인가

아니면 그들이 살기 위해 국민을 희생으로 한 방편이었는가? 에 대한 의문에서 출발하고자 한다.

이를 위해 기존 연구 자료와 당시 발행된 신문, 자서전, 연구논문, 중앙선거관리위원회 발간서 등을 토대로 ‘혁명공약 이행 중심’의 탐색적 연구를 하고자 한다.1) 연구를 위해 5·16쿠데타 전부터 민정이양을 위한 1963년 대선 전까지 혁명공약을 실천하면서 나타난 주요 정책을 개괄적으로 살펴보는 것을 1단계로 하고, 대선에서 당선된 요인을 확인하는 것을 2단계로 하며, 2단계에서 찾은 원인을 1965년까지 경제발전과 연관성이 높은 주요 정책을 살펴보는 것을 3단계로 하여 고찰한다. 이를 토대로 종합적인 결론을 도출하고자 한다. 이와 같이 연구를 위한 분석 틀은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1>연구의 분석 틀



1) 지금까지 주된 연구는 각 부분별 사건을 중심으로 진행되었기에 ‘혁명공약을 중심’으로 한 연구는 없는 것으로 조사되었다. 그래서 불가피하게 탐색적 연구 개념으로 진행하게 되었다.

II. 군사정부의 정치적 행위 고찰 : 1단계

1. 5·16쿠데타 세력의 거사 전 위기와 생존 전략

1957년 8월 이승만은 미국이 신식 무기를 제공할 경우 감군(減軍)하겠다고 처음 언급 하였고, 이후 1960년 3월 대선을 앞둔 민주당은 선거 공약으로 병력 감축과 복무기간 단축 등을 제시했으며, 장면 정부는 국가 예산 중 35%를 차지하는 국방예산이 상당한 부담이었기에 1961년도에는 2~3% 감소한 32.7%로 낮추겠다고 하였다.²⁾ 이렇듯 한국전쟁 후 비대해진 군 조직을 이승만과 장면 정부에서 체계적으로 군 조직을 정비하려는 계획을 갖고 있었다.

그리고 1961년에 육군 수뇌부는 정군운동³⁾과 관련된 말썽 많은 장교의 예편 계획을 추진하였는데, 1월 12일 육본에서 「개인보안심사위원회」를 열어 153명의 비밀명단에 대한 심사가 이루어졌는데 여기에 박정희가 포함되었고, 5월 31일 예편하도록 결정하였다.⁴⁾

박정희는 일본군 경력, 임관 후 남조선로동당(이하 남로당)에 가입⁵⁾한 전력, 1948년 10월 여순사건 이후 군사법원으로부터 1심 무기징역,

2) “現兵力 60萬確保” 『경향신문』 1960년 11월 2일.

3) 1960년 5월 2일 박정희 소장은 육군참모총장 송요찬에게 퇴진을 종용하는 서신을 보낸 것과 5월 8일부터 육군본부의 김종필 등 육사 8기생 영관급 장교들이 부정선거와 부정부패에 책임을 지고 중장급 이상의 장성들은 모두 물러나라는 내용의 연판장을 작성하다 일시 체포되기도 했다(한국군사혁명사편찬위원회, 『한국군사혁명사 I』, 동위원회, 1963). 이후, 장면 정부의 감군, 장교들의 승진 정체로 인한 불만으로 정군운동이라는 명분을 바탕으로 쿠데타 세력을 결집했다(홍석률, “5·16쿠데타는 왜 발생했으며 어떻게 성공하였나?.” 『기억과 전망』 14호, 2006, p. 100).

4) 김경재, 『김형욱 회고록, 제3부』, 서울: 아침, 1985, p. 55. 이 회고록은 미국 망명 중이었던 ‘김형욱’이 당시 경험한 내용을 김경재가 대필한 것으로 실 저자는 ‘김형욱’이라 할 수 있다.

5) 박정희는 여순사건 후 1948년 11월 군 내부 색출로 체포될 때까지 부책임자로 있었으며, 백선엽 육군 정보국장(대령)은 군 내 좌익 색출 작업의 총책임자였다. 1949년 2월 백선엽은 사형 위기에 처해 있던 박정희를 만났을 때, 박 소령은 그에게 “한번 살려 주십시오”라고 말했다고 백선엽은 회고록에서 밝혔다(“사형 위기서 살아난 박정희.” 『중앙일보』 2015년 3월 5일).

2심 10년을 받은 이력 때문에 진급에 대한 한계가 있었을 것이다. 이러한 불만과 반감은 민주당 정부가 들어서면서 그를 제2군 부사령관으로 좌천시켰으며, 또한 1961년 5월 말까지 예편시키기로 결정함에 따라 한층 더 고조되었다. 쿠데타가 예편되기 직전인 5월 16일 일어났다는 사실로 미루어 볼 때, 그의 신분에 대한 위협과 군부에 대한 반감이 그에게 있어 군부 개입의 동기로 작용하게 되었다는 것은 충분히 짐작할 수 있다.⁶⁾

이를 두고 임혁백은 박정희를 합리적인 인간으로 보았다. 문경 보통학교 교사에서 일본군 장교로 그리고 일본이 패망하자마자 재빨리 광복군에 들어가기 위해 노력한 행위, 해방 후 사상투쟁 과정에서 좌익을 선택한 것, 여순사건 이후 사상의 전향 등 자신에게 가져올 예상 수익을 계산하여 최적의 선택을 한 것이라 하였다.⁷⁾ 즉, 그의 합리적 선택은 기회주의적으로 살아남기 위한 생존 전략인 것이다.

2. 5·16쿠데타의 성공과 혁명공약

당시, 제2군 부사령관 박정희 소장과 김종필을 필두로 한 영관장교 20여 명이 주축이 되어 해병 1여단과 공수 33사단, 제6군단 포병 등 5천여 명의 병력을 동원하여 육본과 국회를 장악한 후 참의원·민의원 및 지방의회를 해산, 그리고 중앙청을 점령한 뒤에 정변의 주역들이 장도영 육군참모총장을 끌어들이어 군사혁명위원회를 구성하였다.⁸⁾ 이렇듯 위기 속에서 생사를 걸고 감행한 5·16쿠데타는 별다른 저항 없이 무난히 성공하였다. 이를 두고 홍석률은 한미동맹이 가지는 특수성과 그에 따른 문민통제의 한계로 지적했으며, 한국군에 대한 인사권과 통제권이 미8군 사령관에게 있었기 때문으로 미국의 역할과 책임이 크다고 강조했다.⁹⁾

6) 김정곤, “5.16 군부쿠데타의 발생배경과 원인.” 동아대학교 석사학위논문, 1992, pp. 52~53.

7) 임혁백, “박정희에 대한 정치학적 평가: 리더십, 근대화, 유신, 그리고 몰락.” 『평화연구』 2012년 겨울호, 2012, pp. 51~84.

8) 편집부, “5·16군사정변과 제3공화국: 정변의 실체와 민주공화당의 정당정치를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』, 1997, p. 147.

그러나 구현우는 미국은 4·19혁명 이후 그동안 경험한 장면과 그의 정부에 대한 실망감과 군부를 대신할 만한 실질적인 정치세력이 없다고 판단했다.¹⁰⁾ 이후 군부는 자신들의 정치적 입지를 확고히 하고자 정당·사회단체의 해체령과 규제를 포고령으로 통제·강화하였다.¹¹⁾

군부는 자신들이 이 사회가 처한 현실을 극복하고 미래를 선도할 수 있는 집단임을 강조하는 혁명공약 6개 항을 내세우며 국가권력을 장악하였다.

혁 명 공 약

1. 반공을 국시의 제일의(第一義)로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다.
2. 유엔 헌장을 준수하고 국제협약을 충실히 이행할 것이며, 미국을 위시한 자유우방과의 유대를 공고히 한다.
3. 이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민 도의와 민족정기를 다시 바로잡기 위하여 청신한 기풍을 진작시킨다.
4. 절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가 자주경제에 총력을 경주한다.
5. 민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 집중한다.
6. 이와 같은 우리의 과업을 조속히 성취하고 새로운 민주공화국의 굳건한 토대를 이룩하기 위하여 우리는 몸과 마음을 바쳐 최선의 노력을 경주한다.

※이와 같은 우리의 과업이 성취되면 참신하고 양심적인 정치

9) 홍석률, “5·16쿠데타의 발발 배경과 원인.” 『박정희시대 연구』, 서울: 백산서당, 2002, pp. 48~49.
 10) 구현우, “박정희는 왜 산업화 정치에 몰입했는가?: 산업화 정치의 잃어버린 연결고리를 찾아서.” 『행정논총』 57권 3호, 2019, p. 135.
 11) 1961년 5월 16일 공포된 포고령은 총 8개로 제1호는 비상계엄 선포, 제2호는 국내 금융기관의 일체 금융 동결, 제3호는 국내 전 공항 및 항만 봉쇄, 제4호는 정권 인수 및 국회 해산, 제5호는 제3호의 금융동결령의 세부규칙, 제6호는 물가억제령, 제7호는 외국인 및 외국군에 대한 보호 조치, 제8호는 금융 동결의 시행세칙 요령 중 군사비 동결 제외에 관한 것이다. 윤관백, “국가재건최고회의포고” 『국가재건최고회의회의령및포고문집』, 성남: 나라기록관 소장, 1961, p. 19, 관리번호 DSA0000027.

인들에게 언제든지 정권을 이양하고 우리들 본연의 임무에 복귀할 준비를 갖춘다.(연구를 위해 6항에 포함)

하지만, 군부는 혁명공약을 내세워 5·16쿠데타가 성공을 거두었다고 자평할 수 있을지라도, 1953년 9월 18일 제정된 「형법」 제87조 ‘내란의 죄’에서는 벗어날 수 없다.¹²⁾

3. 혁명공약의 진행과 평가

연구의 1단계로, 혁명공약이 민정(정권)이양인 대선 출마 선언까지 어떻게 진행되었으며, 혁명공약의 진행과 그 결과에 따른 평가를 우선하고자 한다.

1) 혁명공약 1항과 5항 : 국시(國是)로 채택한 반공주의와 대항적 실력배양

전쟁은 막대한 인명피해를 입히고, 재산은 소실(燒失)된다. 『브리태니카 대백과사전』에서 한국전쟁 희생자는 유엔 측이 17만 2천 명, 공산군이 142만 명에 달한다고 하였지만, 한국전쟁으로 인한 사망자는 400~500만 명으로 추산되며 대다수가 일반시민이었다.

박정희는 해방 후 남로당에 가입한 전력이 있다. 그럼에도 반공 이데올로기를 국시로 내세운 것은 시대적 사명, 미군의 주둔 목적, 그리고 군사정부의 수장으로서 더 이상 공산주의자가 아니라는 것을 알리고 싶었다. 더군다나, 이 반공 이데올로기는 국민 결집과 체제 경쟁을 위한 수단적 기능을 가지고 있다.¹³⁾ 이데올로기는 기존 질서가 한 방향으로 규정된 의식을 어느 순간 틀에서 벗어나도록 의식을 전환하는 역할을 한

12) 제87조에서 수괴는 사형, 무기징역 또는 무기금고에 처하며, 가담 정도에 따라 처벌이 엄하게 규정되어 있다.

13) 김지형, “1960~1970년대 박정희 통치이념의 변용과 지속: 민주주의와 반공주의 및 상호관계를 중심으로,” 『민주주의와 인권』 제13권 2호, 2019, pp. 184~185.

다. 그것이 계층이 느끼는 동질감이 크거나 많을수록 개인 간 의사소통을 하거나 집합적 교육을 통해 사상의 변화를 불러오는 것이다. 하나의 사상은 그 자체로는 전혀 아무런 힘을 갖지 않지만, 그것을 떠받칠 감정적이고 신비주의적인 토대를 갖게 되면 엄청난 힘을 발휘할 수 있다. 그러므로 박정희는 과거의 전력을 덮고, 새 시대를 개척하기 위해선 이데올로기의 논리를 활용할 수밖에 없었을 것이다.

반공주의가 외적 방어에 대한 내부 결속이라면, 민족주의는 내적 단결과 대항적 실력배양을 더 강화하는 이데올로기라 볼 수 있다. 박정희는 민족주의 범주 안에 반공주의, 반서구주의, 반사대주의, 자주·자립, 종족주의, 안보, 통일, 근대화, 충효 이데올로기 등이 공존하는 것으로 여겼으며,¹⁴⁾ 만약, 민족주의라는 결집의 큰 틀에서 벗어나는 개인의 행동은 통치 이념에 어긋나므로 군사정부는 응징할 수 있다는 것도 내포하고 있다. 또한, 박정희는 민족적 민주주의를 신봉하였는데 이는 반공주의와 함께 반서구주의식 민주주의를 배격하는 이데올로기로 그 목적은 구정치인들의 이데올로기에 결함이 있으며, 정치적 결집을 억제하려는 의도가 있다. 또한, 이승만의 일민주의(一民主義)처럼 자신들의 정치 이데올로기를 설파하려는 의도도 있으며, 민족이라는 동질성에 단합을 강조하면서 공산주의에 대항하는 동시에 외세를 탈피하여 주체적으로 경제성장을 선도해 갈 의도도 있었다.

이렇듯, 5·16주체세력은 쿠데타 직후 6개월 동안 재야의 3,200명의 좌경 분자를 대량 검거·탄압한 것은 그들의 권력 기반이 보수적인 군부에 있었기 때문이었다.¹⁵⁾ 군사정부는 반공주의를 내세워 단시간 내 성과를 도출함과 동시에 자신들이 내세우는 민족주의의 정당성을 확보하고, 국민의 지지를 얻는 데 큰 도움이 되었다.

2) 혁명공약 2항 : 미국과의 관계

김종필은 그의 증언록에서 혁명공약 1항에 반공을 국시로 적시한 것

14) 김지형, 위의 논문, 2019, p. 171.

15) 한용원, 『장군』, 서울: 박영사, 1984.

은 박정희의 좌익경력과 이에 대한 미국의 의구심을 해소하기 위한 것이라고 명시했다.¹⁶⁾

하지만, 미국 케네디 정부는 5·16쿠데타가 발생하기 전 대한(對韓) 정책을 재검토할 목적으로 특별임무팀(Task Force Team)을 꾸려 NSC에 보고하려 했다. 쿠데타 이후 보고된 내용은 첫째, 장면 정부는 사회경제적인 모순을 해결하려는 의지에 있어서 결단력과 행동이 부족한 유약한 정부로 평가했으며, 둘째, 쿠데타 세력은 비록 불법적인 방법으로 권력을 장악한 취약한 점이 있음에도, “거칠고 권위주의적이며 민족주의적”으로 경험은 부족하지만 진보적인 리더십, 동기부여, 사회적 통합력, 그리고 명확한 국가적 목표의 설정이 갖추어져 있으므로 한국은 앞으로 수 년간에 걸쳐 괄목할 만한 경제적 향상을 이룰 수 있고 안정적인 민주사회로 발전할 가능성이 높다”고 특별임무팀은 희망적으로 전망하였다.¹⁷⁾ 이 보고서는 미국의 대외정책을 입안한 로스토우(Walt Whitman Rostow)의 도약(Take-off)이론¹⁸⁾과 부합한다는 결론을 내렸다. 로스토우는 저개발국의 ‘장교 집단’은 근대화를 이룩할 수 있는 사람들이며, 만약 그들의 힘과 외부로부터의 지원이 충분히 조화를 이룬다면, 서구적인 생각과 가치관을 전달하는 연결통로 구실을 할 것으로 전망했다.¹⁹⁾ 그는 소비재 중심의 무상원조보다는 경제개발이나 부흥을 이끌 수 있는 자본재 중심의 차관이 제3세계인들에게 경제적인 진보에 대한 믿음을 줄 수 있다고 생각했다.

당시, 국내 재정 규모에 대한 미국 중심의 원조 비율은 1961년 50.5%이며, 국내 경제 규모는 1961년 GDP 21.6억 달러, GNI 84.7달

16) 김종필, 『김종필 증언록 1』, 서울: 와이즈베리, 2016.

17) NSC, “Presidential Task Force Report on Korea: Report to the National Security Council, June 5, 1961.” KL, NSF, Countries Series, Korea, General, Box 127A, 1961.

18) 후진국도 선진국이 했던 것과 같은 중요한 정책들을 실시한다면 경제성장에 성공할 수 있을 것이라고 주장했으며, 이론 중 핵심은 경제성장을 위해 ‘도약 단계’가 중요하다는 것이었다. 비행기가 하늘을 날기 위해서는 지표면에서 달리는 단계와 하늘을 나는 단계 사이에 ‘도약’이라는 질적인 변화가 필요하다고 했다(“[그때 오늘] ‘한국 경제는 도약 단계’ 주장한 로스토우 방한.” 『중앙일보』 2009년 10월 30일.).

19) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 서울: 창비, 2006, p. 175.

리로(통계청) 극빈국민 한국은 절대적으로 대외 원조에 의존할 수밖에 없는 상황에 놓여있었다. 그리고 비대해진 70만 대군을 감군·유지하기 위한 재원 마련과 군무기 현대화를 위해선 전적으로 미군에 기댈 수밖에 없었다. 특히, 1958년 중공군이 북한에서 철수했음에도 미군이 한반도에 주둔하고 있는 목적은 반공 체제의 유지와 한반도 현상을 유지·확보하는 것이다. 그러므로, 박정희는 김종필이 말한 미국의 반공주의에 대한 의구심을 해소시킴과 동시에 군사정부를 유지하기 위해선 절대적으로 미국의 군사원조와 경제원조가 필요하므로 원만한 관계를 유지하되 정치적 정당성을 부여받고 싶었다.

3) 혁명공약 3항 : 사회의 모든 부패와 구악 일소

국가재건최고회의(이하 최고회의)는 5·16포고령 제4호의 정당·사회단체 활동 금지에서 5월 23일 모든 정당 및 사회단체를 해체하였다. 이는 이승만 정권 시기부터 각 정당이나 정치인을 지지하는 성향의 사회단체들이 많았고 이들을 통해 형성되는 정치적 여론은 군부가 무시할 수 있는 정도가 아니었다.²⁰⁾ 특히, 자유당은 전국애국단체연합회의 관변단체를 적극 활용하였으며, 4·19혁명 이후 세력이 일부 약화되었어도 여전히 부정한 정치자금을 받아 운영되고 있었다. 기존 정부를 옹호하고 정치적 성향을 지닌 사회단체는 군사정부 입장에선 사회 여론을 통제할 필요가 있기에 부패의 온상이자 해체의 대상일 수밖에 없었다.

구악을 해소하기 위해 최고회의는 부정축재처리위원회와 정치정화위원회 등 9개 특별위원회를 두었으며, 정치활동정화법(이하 정정법, 1962.3.16)을 본회의에서 의결하였다. 군사정부는 구정권의 대표적인 부패의 원인으로 정치인, 공무원, 경찰 등을 꼽았다. 박정희는 그의 책에서 “우리의 경우는, 아직 민주주의는 일부 한정된 지식층의 전매특허적 완상물(玩賞物)이거나, 직업 정상배의 생활 밀착처럼 되어, 왜곡된 위장 민주주의에 시달린 국민으로 하여금, 의식적인 혐오가 아니면 고통, 번민,

20) 서상현, “국가재건최고회의 시기 박정희 정권의 사회단체 규제와 정치적 입지 확보 모색: 한국아세아반공연맹 강화를 중심으로.” 『역사문화연구』 81집, 2022, p. 229.

불평의 배출구처럼 오용되고 있다”고 했다.²¹⁾ 그리고 현 민주주의는 소수를 위한 정치제도라 생각하기에, 다수를 위해선 국가가 민주주의를 바로 세워야 하는 국가 중심적 발상이라 여겼다.

군부는 사회악을 소탕한다는 명분 아래 정치 깡패 이정재와 임화수 등 1만 여명의 폭력배, 2만 여명의 부정 공직자, 그리고 50여 명의 부정축재자 등을 체포·구속 내지는 파면시켰으며, 언론정화 작업을 통해 서울에서 발행되는 64개의 일간지 중 49개, 전국적으로 1,170개에 이르는 일간신문, 주간지, 월간지 등을 폐간 내지 등록 취소시켰다.²²⁾ 이른바 드러난 손쉬운 사회정화 작업은 국민으로부터 열렬한 지지를 받았고, 그동안 군사정부에 대해 유보적인 입장이었던 미국도 긍정적으로 평가하였다. 당시, 지식층의 호응을 받던 『사상계』는 5·16은 4·19의 연장선상에 있는 ‘민주주의적 군사혁명’으로 규정하면서 사회개혁 조치를 긍정적으로 평가하였다.²³⁾ 이런 행위들은 특별한 정치적 경험이 없어도 무력으로 제압할 수 있는 요소인 만큼, 보여주기식 선전술에 적당한 사회 정화 작업이었다.

4) 혁명공약 4항 : 민생고 해결과 자주경제 경주

군사정부는 경제와 관련된 경험과 지식이 전무한 상태에서 혁명공약을 내세웠는데, 이 네 번째 혁명공약은 타 혁명공약보다 국민으로부터 더 큰 호응을 얻기 위한 하나의 선거 슬로건처럼 보인다.

군사정부는 쿠데타 이후 15일 만에 ‘기본경제정책’을 발표하면서 민간산업의 자율적 발전과 정부투자에 의한 중요기간산업의 건설 및 농어촌 개발을 촉진하고 곡가와 환율의 안정성을 추진하기로 했다.²⁴⁾ 이러한 배경에는 1960년 한국의 1인당 GNP는 79달러로 세계 125개 국가 중

21) 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 서울: 도서출판 기파랑, 2017[1963], p. 281.

22) 헨더슨 그레고리 지음, 박행웅·이종남 옮김, 『소용돌이의 한국정치』, 경기: 도서출판 한울, 2013, pp. 344~345.

23) 구현우, “박정희는 왜 산업화 정치에 몰입했는가?: 산업화 정치의 잃어버린 연결고리를 찾아서”, p. 140.

24) “基本經濟政策을 發表.” 『동아일보』 1961년 6월 1일(석간).

101위에 불과하였고, 수출은 3,300만 달러, 수입은 3억 4,000만 달러, 외화보유액은 1억 6,000만 달러였다.²⁵⁾ 국내 투자는 전체 GDP의 10%였고, 국내 민간저축은 GDP의 5%, 그리고 국가 예산의 50% 이상이 미국의 원조로 이루어졌다.²⁶⁾ 군사정부는 기본경제정책을 발표하면서 부정축재자 처리를 신속하게 단행할 것과 수출산업을 진흥하고 수입대체산업을 확충한다고 하였다.

이후, 1961년 7월 19일 최고회의의장 명의로 「장기 경제개발 계획 지침」을 받은 건설부는 10월 16일 「제1차 경제개발 5개년 계획(안)」을 제출하였다.²⁷⁾ 8월부터 두 달간 한국은행, 경제부처 검토 등을 거쳐 10월 14일 계획안이 확정되고 중앙경제위원회에 회부된 후, 이듬해 1월 발표하였다.²⁸⁾ 계획안의 원안을 보면 농업 발전과 농민들의 구매력 제고 중시, 수입대체 산업화 전략, 내자 중심의 자본 동원을 통한 자립경제 구축, 야심 찬 공업화 전략과 과도한 성장률 목표 등 강한 국가개입 전략들이다. 이들 정책은 대체로 국가주의적이고 민족주의적인 경제관이 반영된 정책으로 평가되며, 당시 인구의 85% 이상이 농민이고, 자본과 기술이 미비한 초기 경제발전 단계에 있는 한국의 현실을 반영한 불가피한 정책이기도 하였다.²⁹⁾ 그렇다면 장면 정부의 정책을 비교·확인하면, 3단계 경제 로드맵으로 1단계는 부패 제거 또는 정리단계에서 환율 변

25) 구현우, “박정희는 왜 산업화 정치에 몰입했는가?: 산업화 정치의 잃어버린 연결고리를 찾아서.”, p. 130.

26) 김홍기(편), 『비사 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제』, 서울: 매일경제신문사, 1999, p. 24.

27) 이승만 정권부터 시작되어 장면 정권에서도 준비한 계획으로, 이는 장기적인 노력의 성과물이며, 그 성장의 방향은 중공업 중심의 불균형개발론이라고 평했다(박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원』, 서울: 서울대출판부, 2007). 1960년 10월 장면 정부는 ‘5개년 계획’을 결정하고 1965년까지 4억2천1백만 달러의 개발계획비용을 책정했다. 이 개발계획은 한국의 인프라산업의 확대와 발전이 주를 이루고 있었다(권오중, “초기 관계발전과정에서 나타난 독일연방공화국과 대한민국의 외교적 갈등과 그 해결과정(1956~1961).” 『역사교육』 99호, 2006, p. 306.).

28) 박태균, “1961-1964년 군사 정부의 경제 개발 계획 수정.” 『사회와 역사』 57집, 2000, pp. 117~119.

29) 류상영, “1962년 박정희의 통화개혁과 한국의 민족주의.” 『현대정치연구』 13권 3호, 2020, p. 135.

경과 금리의 현실화 단행, 2단계는 기초 안정 단계로 경제 발전의 기초를 마련하기 위해 전력과 탄광을 개발, 3단계는 건설 단계로 기간산업과 전기·석탄을 개발하며 기계 및 조선공업을 발전시키기 위해 재일교포의 자본과 기술을 도입할 것이라고 밝혔다.³⁰⁾ 이에 대해 미국 경제 전문가인 윌프 박사가 특별고문 자격으로 내한하여 한 달간 체류하며 자문했을 때, 그는 정부 계획에 대해 부정적인 의견을 피력하면서 전력과 농업 부문에 주력할 것을 권고했다.³¹⁾ 전문가의 소견을 받은 장면 정부는 경제개발계획을 위해 독자적인 외자를 조달할 목적으로 서독대사관을 통해 서독 정부에 2억 1천만 달러에 달하는 차관 교섭을 시작했다.³²⁾ 이를 볼 때, 장면 정부는 경제개발을 위해 외자를 유치하려고 노력하였다면, 군사정부는 내자 중심의 자본 동원을 통한 자립경제를 구축하려는 것은 다른 목적을 염두에 둔 정책입안 일 수 있다.

박정희는 쿠데타 후 미국을 방문하면서 「경제 개발 계획안」을 제출했지만 미국은 비현실적이라고 냉정하게 비판하였는데, 경향신문 사설에선 우리 경제가 살길은 ‘투자계획’과 ‘외자도입’이라고 강조하였다.³³⁾ 방미 전 11월 2일, 일본 이케다 수상과 미국 러스크 국무장관의 회담에서 러스크 장관은 “한국 경제가 악화되고 있으며, 이후 어떻게 될지 걱정이다. 그리고 내년까지 5개년 계획을 실시할 방침인데 이를 위해선 7억 달러의 자금이 필요하다”고 했다.³⁴⁾ 군사정부에 대해선 여전히 불신하고 있지만, 한국 경제 재건에 관해선 관심이 있었다. 동년 11월 미국 방문 시 케네디 대통령과의 회담할 때와 귀국할 시점에 신문은 미국의 경제발전 원조를 확약하는 피상적인 기사를 쏟아냈다. 그러나 민주주의 국가인 미국은 군사정부에 대해 믿을 수 없고, 민정이양이 불확실하며, 장기 집권을 피하는 쿠데타 세력에게 선뜻 외자를 유치하고 경제 발전을 위해

30) 정진아, “장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획.” 『한국사연구』 176호, 2017, pp. 347~348.

31) “윌프 博士來韓.” 『조선일보』 1961년 3월 4일; “電力農業部門에 注力이 緊要” 『조선일보』 1961년 4월 2일.

32) “對西獨借款交渉앞서.” 『경향신문』 1961년 4월 28일.

33) “우리經濟의 當面課題는 投資計劃과 外資導入이다.” 『경향신문』 1961년 11월 17일.

34) 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 서울: 서울대학교 출판부, 1996, p. 145.

아낌없이 지원할 것이라는 약속을 할 수 없는 것은 당연하였다. 집권 6개월 된 군사정부 또한 외자 유치와 더 많은 경제적 지원이 쿠데타 시점부터 불가능할 것이라 충분히 예견했을 것이다. 그래서 쿠데타 당일 공포된 포고령 제2호 ‘국내 금융기관의 일체 금융 동결’을 통해 구정치인들의 정치자금 유입을 차단함과 동시에 혁명공약 제4항을 위해 동결 조치를 취한 것으로 보인다. 결국, 군사정부는 비협조적인 미국의 원조를 극복하기 위해선 내자를 동원하는 길뿐이었고, 그리고 거대 조식을 위한 음성적 정치자금이 필요했기 때문에 위선적인 정치 행위들이 곳곳에서 실체를 드러낼 수밖에 없었다.

먼저, 내자 동원을 위한 통화개혁과 부정축재자와의 관계를 본 후, 위선적인 정치 행위로 4대 의혹인 증권파동, 워커힐 호텔, 새나라 자동차 사건, 파친코 사건 중 증권파동을 중심으로 군사정부의 한계를 살펴 보고자 한다.

통화개혁은 최고회의 재정위원 유원식에 의해 1961년 7월 제안되었다. 이후 기획, 화폐인쇄³⁵⁾, 법률안 준비를 마치고 1962년 6월 발표하기 전 박정희는 미국 대사에게 이 계획은 1961년 9월부터 준비해 왔다고 밝히면서 미국의 사전 양해를 구했다.³⁶⁾ 1962년 6월 9일 「긴급통화조치법」을 시행하면서 담화문에서 밝힌 근본 목적은 군사정부는 부정축재자의 자금 은닉, 경제개발계획을 위한 국내 재원의 발굴과 민간의 퇴장금을 금융기관으로 이동시켜 산업자금화하려고 한다고 밝혔다. 그런데 정책을 시행한지 한 달 여만에 봉쇄자금을 해제하였다. 결과적으로 화폐단위가 100(환)에서 원으로 변경되는 동시에 환가비율을 100(환)=1원으로 하는 호칭 가치의 절하가 포함된 화폐단위축소(redenomination)가 실시된 것뿐이었다.³⁷⁾ 이는 미국의 압력³⁸⁾에 따른 해제도 있었지만, 정책이

35) 영국에서 비밀리에 인쇄하였고, 이후 미국은 큰 불만을 표했었다.

36) 류상현, “1962년 박정희의 통화개혁과 한국의 민족주의.” 『현대정치연구』 13권 3호, 2020, p. 144.

37) 배영목, “군사정부의 통화개혁.” 『경제발전연구』 16권 1호, 2010, p. 124.

38) 러스크 미국무장관은 통화개혁 실시 다음날 주한 미국 대사에게 전문을 보내, 생산업체의 은행 자금을 장시간 박탈할 경우 나타날 위험, 외국 자본의 유치에 대한 부정적 시각, 혁명정부의 국제적 평판에 대한 역효과 등을 알렸다. 이후 정책을 철회하지 않으면 한-미간 외

실행된 결과 퇴장된 자금의 비중이 높지 않았으며, 그것마저도 개인이 보유한 것이 아니라 법인·단체가 보유한 것이었다.³⁹⁾ 그리고 기대와는 달리 빈약한 재정 확보에 그치면서 내포적 공업화는 수정이 불가피해졌다.⁴⁰⁾ 앞서 서술한 것처럼 국내 민간저축은 GDP의 5%이며, 1차 산업 종사자가 85% 이상으로 저축할 만큼 소득이 발생할 수 있는 산업구조가 아니었으며 매년 보릿고개를 겪어야 했던 위기의 사회였다. 그들이 예상한 고액의 은닉된 자금을 확인하지 못함에 따라 구권 예금을 더 이상 동결할 명분이 사라졌고, 퇴장금을 산업자금으로 전환하려는 계획마저 추진할 수 없었다. 졸속으로 추진했다 실패한 통화개혁은 국내외적으로 불신만 더 키웠으며, 군사정부는 미국에 민간이양을 더 압박할 수 있는 명분만 주게 됐다.

그러나 통화개혁보다 조금 앞선 1962년 5월 증권파동⁴¹⁾은 대외 신인도 추락과 더불어 국내 경제에 큰 타격을 입혔다. 이에 증권파동을 일으킨 이유가 어디 있는지 시작 시점과 주체, 그리고 목적이 어디에 있었는지를 살펴보고자 한다. 먼저, 파동(波動)이라는 사전적 정의는 ‘사회적으로 어떤 현상이 퍼져 커다란 영향을 미치고, 이를 통해 심리적 충동이 일어난다’라는 의미를 가진다. 이 파동의 시작점은 중앙정보부의 정책연구실⁴²⁾이다.

중앙정보부 연구실은 정치·경제·사회·문화 등 각 연구부가 설치돼 과거 장차관을 역임한 고위 관료, 교수 등 각 분야의 전문가들과 접촉하면

교관계가 단절될 수 있으며, 당장 주한 미국인들의 철수가 이루어질 수 있다고 협박했다 (유원식, 『5·16비록: 혁명은 어디로 갔나』, 서울: 인물연구소, 1986, pp. 338~339).

39) 배영목, “군사정부의 통화개혁,” p. 134.

40) 광경상, “박정희 정부의 등장과 그의 시대: 5·16군정기와 민정 이양기에 대한 연구 현황과 과제,” 『역사와 실학』, 2022, p. 273.

41) 실질적으로 ‘권력이 비리의 몸통’이라는 의혹은 1995년 공개된 ‘한국의 부패 문제’라는 미국 국무부의 비밀 보고서를 통해 사실로 드러났으며, 종합주가지수가 증권파동 이전 수준을 회복하는 데 10년이 걸렸다(“군정의 추가조작...1962년 증권파동.” 『서울경제』 2016년 5월 31일.).

42) 정책연구실에는 최규하, 김정렴 등 학자와 전문가 23명이 참여했다(한국정신문화연구원 편, 『내가 겪은 민주와 독재』, 서울: 선인, 2001, p. 338; 김현주, “5·16 군사정부의 정치활동정화법 제정과 운용.” 『대구사학』 제124집, 2016, p. 13.).

서 혁명 과업을 수행하기 위한 자료와 연구 결과를 정부에 건의하는 일을 해왔다.⁴³⁾ 군법회의 판결문에서 5·16쿠데타 4일 후 5월 20일경 중앙정보부 연구실 소속의 강성원 소령이 증권파동의 핵심인 윤응상을 찾아갔고, 윤응상은 강 소령을 만나 증권금융의 필요성, 세계개혁, 국채시장에서 주식시장으로의 전환 등 여러 가지 증시육성 방향을 건의하였다. 그들은 박정희가 미국 방문 시 「제1차 5개년 경제개발 계획안」을 제출하여 외자 유치를 기대했을 때 미국의 반응은 소극적일 것이라 충분히 예상했기에, 이미 7월 유원식의 통화개혁 제안처럼 다른 방법을 통해 산업자본금과 정치자금을 확보하고자 준비하고 있었던 것이다.

이미 군사정부는 사회정화운동을 통해 신뢰를 구축해 가고 있는 상황에서 동년 9월 29일 경제개발을 위해 증권시장을 통한 민간자본 동원책을 적극 추진해야 할 것이라 강조했다.⁴⁴⁾ 본격적으로 시작한 시기는 동년 11월로 박정희가 미대통령 케네디와의 회담에서 마치 경제개발 원조가 결정 난 듯 홍보하면서 내자 동원에 박차를 가했다. 이에 중앙정보부는 한국전력공사(이하 한전)의 대주주로 있던 농협에 압력을 가해 한전 주식을 시가보다 싸게 매각하라고 협박했으며, 윤응상은 그해 11월 말에서 12월 초 공공사업인 한전 주식을 사들여 한전 주가를 올렸다.⁴⁵⁾ 12월 거래 총액은 개장(1956년 2월 11일) 이래 신기록인 19억 환이었다.⁴⁶⁾ 중앙정보부는 1962년 1월 9억 8천만 환(보도날짜 환산 49억 원)을 윤응상에게 증권 운영자금으로 통일·일흥·동명의 세 증권회사를 설립케 하고 대한증권거래소 주식(대증주) 70%를 확보하면서 본격적으로 증권시장에 깊숙이 개입하기 시작하였다.⁴⁷⁾ 이에 발맞춰 1962년 1월 경제개발 5개년 계획을 발표하면서 내자 동원을 위해 증권시장을 적극 육성하겠다는 군사정부의 발표가 뒤따랐고 대증주 주식은 급등하게 되었다. 이후 주식시장을 교란시키면서 수도결제 불능 사태에 직면할 때, 서민

43) “다큐멘터리 財界(재계)50년 (13) 증권파동.” 『매일경제』 1995년 5월 3일.

44) “證券市場 育成 關係當局에 建議” 『경향신문』 1961년 9월 29일.

45) “[역사속 경제리뷰] 증권파동.” 『파이낸셜리뷰』 2022년 6월 13일.

46) 고지훈, “1962년 증권파동과 지배 엘리트 연합.” 『내일을 여는 역사』 34집, 2008, p. 166.

47) “‘63년 증권파동’ 김종필 주도 확인.” 『한겨레』 2005년 2월 28일.

5,300여 명에게 138억 여환(2005년 가치 약 690억여 원)이라는 큰 손실을 안겼다. 이 큰돈이 어디로 갔는지 그 행방은 정확히 알려져 있지 않다. 다만, 김종필의 적극적인 개입을 볼 때, 민정이양을 위한 민주공화당의 창당 자금과 타 정치자금으로 운용되었을 것이다.

이처럼 중앙정보부의 불법 자행을 두고 시중에서 ‘신악’(박정희의 쿠데타 세력)이 ‘구악’(자유당 및 민주당 세력)보다 더 나쁘다는 말이 돌기도 했다.⁴⁸⁾ 이러한 부정행위를 저지를 수밖에 없는 근본적인 이유는 이미 ‘권력 장악 시나리오’라는 준비된 큰 틀에서 비롯되었으며, 4대 의혹은 여기에 맞춰 일으킨 하나의 전략적 책동인 것이다.

5) 혁명공약 6항 : 민정이양과 복귀

박정희는 1961년 8·12성명⁴⁹⁾에서 1963년 초에 정당 활동을 허용하고, 1963년 3월 이전에 신헌법을 제정·공포할 것이며, 1963년 5월 총선거를 실시한 후 1963년 정권이양시기를 여름에 할 예정이라 발표하였다.⁵⁰⁾ 그리고 8·12성명 발표를 전후로 박정희는 김종필에게 어떤 방법으로 군정을 종식시키고 민정으로 이양할 것인지 구체적인 계획을 세우도록 지시했으며, 이른바 ‘김종필계획(혹은 8·15계획서)’을 수립케 했다.⁵¹⁾ 이 계획의 핵심은 첫째, 군인들이 혁명 과업을 완성하기 위해 예편한 뒤 대통령과 국회의원 선거에 출마하여 승리 후 정권을 장악하는 것, 둘째, 선거를 위한 정당을 창당하는 것, 셋째, 정당 창당 시 때 묻지 않는 민간인 협조가 필요하며, 넷째, 구정치인들의 도전을 물리칠 방법

48) 구현우, “박정희는 왜 산업화 정치에 몰입했는가?: 산업화 정치의 잃어버린 연결고리를 찾아서”, p. 137.

49) 1961년 8월 11일, 워싱턴에서 “한국의 민간이양(통제)에 대한 복귀 프로그램”을 주제로 주미대사 정일권과 미국국무부 극동담당 차관보인 맥코너기(W. P. McConaughy)와의 대담에서
 사건 만남이었다(
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d241>).

50) “朴議長, 政權民間移讓時期·方法을 明時.” 『동아일보』 1961년 8월 13일.

51) 이완범, “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격.” 『한국정치학회보』 34집 2호, 2000, p. 177.

을 강구할 것, 다섯째, 이를 위해 새 헌법과 선거제도를 고안해야 한다는 것이다.⁵²⁾ 구체적이고 거시적인 계획이 단시간 내 수립되는 것은 아니므로, 이 계획은 애초 ‘합법적인 정권 장악’이라는 목표를 설정하고 하부 계획을 수립한 것이다. 즉, 군사정부가 민간이양에 참여하기 위해선 권력구조를 자신들에게 유리한 방향으로 개편해야 하는 것과 지지할 정당, 그리고 인재를 포섭해야 하는데 이를 구체적으로 실행하기 위해선 시간과 정치자금 이 필요했던 것이다. 이 시간 설정은 박정희의 8·12성명을 통해 구체적으로 발표했고, 그 날짜가 도달하기 전 중요한 정치자금을 확보하여 구체적인 하부 계획을 실행에 옮겨야 하는 것이었다.

군사정부는 쿠데타 당일 포고령으로 정당·사회단체를 해체했고, 1962년 3월 정정법⁵³⁾으로 정치활동을 전면 금지하여 정치적 진공상태를 만든 후 1962년 12월 31일 「군사혁명위원회포고제4호폐지에관한법률」이 공포·시행되기 전까지 유지하였다. 특히, 형식적으로나마 정치적 상징으로 남아있던 윤보선 대통령이 정정법에 반발하여 동년 3월 22일 하야함에 따라 소수의 정치세력마저 완전히 무력화시켰다. 이런 저항·견제 세력을 전면 통제된 상태에서 민간이양을 위한 새로운 권력구조를 먼저 제정하는 것이 군부의 선행 과제였다. 사전단계가 끝난 1962년 7월 11일 최고회의 산하 헌법심의위원회의 발족을 시작으로 동년 11월 5일에 헌법개정안이 최고회의에 상정되어 재적 25인 중 출석 최고위원 23인이 찬성하여 즉일로 공고했다.⁵⁴⁾ 헌법 개정안이 최고회의에 상정되었다는 것은 그들이 원하는 강력한 대통령제와 단원제를, 그리고 권력의 집권·유지를 위해 유리하도록 개정안이 만들어졌기 때문이다. 헌법심의위원회의 인적 구성부터 내용까지 모두 형식적이고 요식적인 절차로 군부의 입김이 작용하지 않았다고 볼 수 없으며, 하나의 전반적인 ‘계획’에 따라 순차적으로 헌법안을 조성하여 가는 것으로 전문위원들 역시 크게 반발

52) 김용호, “제3-4공화국시대.” 한국정치외교사학회(편), 『현대한국정치론』, 서울: 나남, 1990, p. 175.

53) 동년 3월 30일, 31일, 그리고 4월 15일 3차까지 4,507명으로 확정했다(“適格審判追加對象者에 漏落된 巨物級도 包含.” 『경향신문』 1962년 3월 30일~4월 15일).

54) 이완범, “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격.”, p. 185.

하지 않는 양상을 보였다.⁵⁵⁾

이렇게 애초 계획된 1인 중심으로 권력구조가 수면위로 부상함에 따라 이를 뒷받침할 정당 또한 공식적인 창당을 목표로 외연을 확장할 준비를 하고 있었다. 이미 1961년 8·12성명 후 김종필은 8·15계획에서 군사정부가 민정이양에 참여할 것을 전제로 계획을 수립한 만큼, 1962년 1년 동안 창당을 목적으로 전국에 걸친 사전조직(事前組織)을 만들었다. 1962년 12월 17일 국민투표를 통해 권력구조를 완성한 후 동년 12월 27일 박 의장은 1963년 1월 1일부터 약속대로 정치활동을 재개할 수 있도록 발표했지만, 실질적으로 재건동지회(再建同志會)를 중심으로 창당을 표면화시켜 대선과 집권을 준비하려는 목적이 더 강했다. 사전조직에 대해 군사정부 내에서 일부 반발이 있었지만, 계획대로 1963년 1월 17일 당명을 ‘민주공화당(이하 공화당)’으로 확정하고 다음날 김종필을 임시의장으로 선출하였다. 전국으로 당 조직을 확장해 가는 것을 우려한 재야세력은 쿠데타 세력들의 민정참여를 적극 반대했으며, 송요찬 등 군부 내 민정참여 반대자의 촉구와 미국의 압력 때문에 박정희는 ‘2·18민정불참’⁵⁶⁾을 선언했으며, 2월 20일엔 김종필도 당직 사퇴 성명을 발표했다.⁵⁷⁾ 비록, 가식적으로 민정불참을 선언하였지만, 법 제정과 정치적·민중 동원 등 실권은 여전히 박정희가 쥐고 있었기 때문에 번복할 소지는 충분히 있었다. 박정희의 민정불참 선언과 김종필의 당직사퇴는 잠시 세간의 눈을 피하고자 취한 일시적인 미봉책이었으며 예정대로 동년 2월 26일 공화당은 창당을 공식화하였고 대선을 준비하였다. 아래 <표 1>과 같이 1963년 공화당의 당원 수를 보면 단기간 내 많은 당원을 확보한 것을 알 수 있다. 1963년 2월 27일⁵⁸⁾ 창당 당시 159,423명이었지만,

55) 최호동, “1962년 헌법상 정치제도의 형성과정에 관한 고찰: 국회와 정부에 관한 제도의 변형과정을 중심으로,” 『공법연구』 제50집 1호, 2021, p. 124.

56) 민정불참성명에서 9개 항목의 시국수습방안을 제시, 주된 내용은 혁명주체세력은 개인의사에 따라 군에 복귀하거나, 민정에 참여할 수 있고, 5·16혁명의 정당성을 인정하고 정치보복을 일체하지 않을 것, 혁명정부가 합법적으로 기용한 공무원의 신분보장 등 이다(중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 동위원회, 1968, p. 395.).

57) “金鍾泌氏黨職辭退.” 『조선일보』 1963년 2월 19일~21일.

58) 한편으로 공화당은 창당을 공식화하면서, 다른 쪽에선 민정불참식을 거행하였다. 선거절차

동년 10월 15일 대선이 있었던 날은 1,495,675명으로 약 9.5배 이상 당원을 확보한 것으로, 이는 전체 유권자의 약 11.2%에 해당하는 수치다. 그만큼 조직적으로 당원을 확보하여 대선을 준비하였다.

〈표 1〉 1963년도 민주공화당당세 현황

년 월 일	당원 수	총유권자 수
1963. 2. 1	83,425	
2. 27	159,423	
5. 20	596,976	
8. 31	1,432,385	
10. 15	1,495,675(11.2%)	13,344,149

출처 : 民主共和黨史/ 民主共和黨 [編], 1963-1973. (서울: 民主共和黨, 1973)

많은 당원을 확보할 수 있었던 배경엔 지역단위의 통·리·반장을 적극적으로 이용했다고 볼 수 있는데, 여기엔 1963년 1월 21일 설립된 중앙선거관리위원회가 동년 3월 9일 통·반장의 정치활동은 문제 될 것이 없다는 유권해석도 일조했다.⁵⁹⁾ 이후 급격히 증가한 당원을 두고 동년 8월 30일 내무부는 형식적으로 통·반장의 선거운동은 공명선거의 분위기를 해칠 우려가 있으므로 선거운동 또는 정당가입 권유 등의 행위를 금할 것을 면장과 통장에게 지시했지만, 7일 후 중앙선거관리위원회는 “헌행법상 통반장의 신분을 갖거나 공무원의 신분에 준한다는 명문 규정이 없으므로 당원이 될 수 있고 정치활동을 할 수 있다”고 유권해석을 내렸다.⁶⁰⁾

2·18민정불참 선언과 2·27민정불참 서약식에 대해 불만을 품은 박 의장의 경호측근이며 친위 세력인 박종규는 3월 15일 수도경비사 장교들을 배후 조종하여 군정연장데모를 벌이게 했고,⁶¹⁾ 이를 빌미로 박 의장

에 이어 박의장은 식사(式辭)를 통해 “세대의 교체라는 당초의 목표가 완전실패에 돌아갔음을 자인(自認)한다”고 했다(“朴議長, 民政不參을 公式闡明.” 『동아일보』 1963년 2월 27일).

59) 이병준, “1963년 5대 대통령 선거 연구.” 성균관대학교 석사학위논문, 2009, p. 213.

60) “統·班長の 政治活動無妨.” 『조선일보』 1963년 9월 7일.

61) 편집부, “5·16군사정변과 제3공화국: 정변의 실체와 민주공화당의 정당정치를 중심으로.”

은 4년 군정연장을 발표하고 국민투표에 회부하겠다고 성명을 냈지만, 재야 세력과 미국의 강한 반발에 부딪혔다.⁶²⁾ 이미 민정이양을 위해 대선과 총선이 예정된 상태에서 다시 군사정권을 연장하겠다는 모순된 정치행위는 박정희와 그를 따르는 실권자들의 야욕이 여실히 드러난 사건이라 볼 수 있다. 그리고 1962년 정정법을 통해 구정치인들의 회유, 공화당 창당 전 사전조직 단계에서 지지기반을 구축한 것, 공화당의 당원이 폭발적으로 증가한 것 등을 볼 때, 박정희는 언제든지 민정불참 선언을 번복할 수 있었다. 이와 유사한 사실을 보면, 이승만과 자유당은 1954년 11월 사사오입으로 개헌한 후, 1956년 3월 5일 전당대회에서 대통령 후보자로 지명된 이승만은 불출마를 선언했지만, 이후 전국에서 출마 독촉을 위한 관제 시위와 어용 단체들의 진정서와 탄원서를 제출하는 등 출마를 종용한 결과, 이승만은 출마 의사를 번복했다.⁶³⁾ 이처럼 박정희 또한 공화당 당원을 동원할 수 있는 정치적 동원력을 갖추고 있었기 때문에 민정불참 선언은 하나의 정치 전략일 뿐 진정한 내심의 의사를 표현한 것이 아니었다. 얼마 후, 박정희는 동년 4월 8일 군사정권 연장을 위한 국민투표 계획을 오는 9월 말까지 보류하고 비상사태 수습을 위한 임시조치법을 폐지하는 등 출마를 전제로 성명서를 발표함에 따라 민정불참 의사를 번복하였다. 결국, 혁명공약 6항은 대선이라는 정치적 교각을 축조하고 건너려는 의도된 조건부 공약인 것이다.

4. 소결

5·16쿠데타 전까지 박정희의 과거 행적은 문경 초등학교 교사, 일본군 장교, 광복군 입대 노력, 조선경비사관학교 입교와 임관, 남로당 군사부 부책임자, 사상전향, 강제예편 대상자인 것을 볼 때, 생존과 출세 목적의 변심을 통해 개인의 욕구·영달을 완성시키는 기회주의자라고 볼 수

pp. 151~157.

62) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 서울: 창비, 2006, p. 250.

63) “出馬양기로作定했다.” 『동아일보』 1956년 3월 7일: “李大統領再出馬決意 ‘國民의 뜻 받아 들어 自立經濟에注力.’” 『동아일보』 1956년 3월 24일.

있다. 그를 중심으로 한 쿠데타 세력이 군정기 내내 보여준 모습에서 어떤 정책적 청사진이자 일관된 지향 및 논리를 발견할 수 없으며 실패였었다.⁶⁴⁾

혁명공약의 목적을 보면 첫째, 1항·5항의 ‘국시를 채택한 반공주의와 대항적 실력배양’은 이데올로기를 통한 군부 세력의 정당성과 국민의 사상적 결집, 그리고 지지를 받을 목적의 전략이었다. 둘째, 2항 ‘미국과의 관계’는 미국은 군사·경제적 패권국으로서 군사정부의 버팀목으로 군사·경제적 원조와 정치적 정당성을 반드시 받아야 하는 전략적 동반자로 인식하였다. 셋째, 3항 ‘사회의 모든 부패와 구악 일소’는 지난 정권과 함께 결탁한 부패세력을 일소한 것은 손쉬운 결과물을 보여줌에 따라 미국과 국민으로부터 쿠데타의 명분과 신뢰를 구축하는 데 적절한 수단으로 잘 활용한 공약이었다. 넷째, 4항 ‘민생고 해결과 자주경제 경주’는 경제적 지식과 경험이 전무한 세력들이 혁명 슬로건으로 내세웠지만, 결과적으로 어불성설 공약(空約)으로 이는 정권쟁탈을 위해 필요한 정치자금을 동원하기 위한 수단적 공약이었다. 특히, 1962년 1월 「제1차 경제개발 5개년 계획」 발표는 국민보다는 그들의 정치자금을 확보하는 데 유용한 도구로 사용되었다. 게다가, 군사정부는 증권파동과 통화개혁 실패로 능력의 한계를 여실히 보여줬으며, 국가적 대외 신인도 추락과 국가경제를 망가뜨린 위장술에 능한 군인들이었다. 다섯째, 6항 ‘민정이양과 복귀’는 전략적 공약으로 생존과 영달·욕망이 모두 집약된 것으로 군에서 민간정부로 이동하기 위한 전략적 다리였다. 즉, 5·16쿠데타와 혁명공약은 1차적으로 생존이라면 2차적으로 주체세력들의 영달과 욕망이 결합되어 역사적인 다리를 건너기 위한 모험이었다.

혁명공약 간 관계구조를 보면 혁명공약 1·2·3·5항은 6항을 위해 국민과 미국을 외부적으로 신임을 얻기 위한 명분용이었고, 4항은 6항을 위한 동력추진 기관(engine)인 정치자금 확보용이었으며, 6항은 본격적으로 살아남기 위한 권력쟁탈 가교로 핵심전략이었다. 결과적으로 박정

64) 오제연, “특집을 소개하며 5·16군사정부와 그 정책들.” 『역사비평』 여름호, 2021, p. 16; 서상현, “국가재건최고회의 시기 박정희 정권의 사회단체 규제와 정치적 입지 확보 모색: 한 국아세아반공연맹 강화를 중심으로.”, p. 244.

회를 위시한 주체세력의 혁명공약은 쿠데타를 일으킨 하나의 명분에 지나지 않으며 혁명공약을 완수하지 못한 것은 실패한 쿠데타인 것이다.

Ⅲ. 1963년 대통령선거 고찰 : 2단계

1. 제도와 조직

「정당법」은 1962년 12월 31일 제정, 다음날 즉시 시행되었다. 정당의 설립 요건은 제25조 정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구총수의 3분의 1 이상에 해당하는 지구당 확보, 제26조 전조의 규정에 의한 지구당은 서울특별시, 부산시와 도(道)중 5 이상에 분산 설치, 제27조 지구당은 50인 이상의 당원을 가져야 한다. 군사정부는 쿠데타와 동시에 정당·사회단체 활동을 금지하고 1961년 5월 23일엔 모든 정당 및 사회단체를 해체하였다. 이듬해 3월엔 정정법을 통해 기성정치인들의 활동을 묶어 중앙과 지방조직 간 규합 및 정치자금을 철두철미하게 봉쇄한 상태에서, 기존 세력이 다시 조직을 구축한다는 것은 어려움이 뒤따를 수밖에 없다.

그리고 신 「대통령선거법」은 1952년 제정된 「대통령·부통령선거법」보다 강화되었다. 구법은 “후보자 또는 선거사무장은 대통령령의 정하는 바에 의하여 선거운동자를 사용할 수 있다.”로 규정하면서 「대통령·부통령선거법시행령」제22조에서 1 투표구의 선거운동자는 2인 이내로 하되, “다른 투표구에서 선거운동을 할 때에는 이원수의 제한을 받지 아니한다.”고 규정을 완화했다. 신 대통령선거법은 제32조 ①항 “후보자·선거사무장·연설회의 연설원·선거사무소와 연락소의 책임자 또는 후보자와 동일한 정당에 소속하는 선거사무원이 아닌 자는 선거운동을 할 수 없다.”라고 하여 정당원이 아닌 일반 선거인은 선거운동을 할 수 없다. 그리고 중앙선거관리위원회는 대통령선거법 중 “후보자의 당락에 영향을 미치게 될 허위 사실 또는 공연한 사실이거나 자택, 직장 등 모든 장소에서 유

포할 수 없다”는 ‘후보자비방금지조항’에 대한 유권해석을 내리자 재야 측은 “선거의 공정을 해칠 뿐만 아니라 선거운동을 사실상 불가능케 하는 것이다”라며 비난하였다.⁶⁵⁾ 구법엔 ‘허위사실유포금지조항’만 있지 ‘사실적시금지조항’은 없었던 것이며, 이는 알권리를 박탈하고 박정희의 과거 행적을 원천 차단하기 위한 독소조항이었다.

조직을 보면, 지난 이승만과 자유당은 풀뿌리 민주주의를 훼손하고 권력을 강화할 목적으로 1958년 12월 24일 시·읍·면장에 대한 선출제를 폐지하고 임명제로 바꾸는 것을 핵심으로 한 지방자치법을 개정하였다. 공화당은 이에 더해 중앙선거관리위원회의 유권해석으로 지역 통·반장들에게까지 정치활동을 할 수 있도록 배려 받음에 따라 조직적으로 더 빠르게 당원을 확보할 수 있었다.

2. 사상 논쟁

앞 2장에서 서술한 박정희의 좌익경력은 선거에서도 쟁점 사항으로 떠올랐다. 한국전쟁이 끝난 지 10년밖에 안 되어 지난 상흔을 고스란히 기억하고 있던 유권자로서는 후보자를 판단하는 하나의 척도로 작용할 수 있다.

논쟁의 불씨를 쏘아올린 것은 박정희였다. 동년 9월 23일 박정희는 서울중앙방송 정견 발표에서 “이번 선거는 개인과 개인의 대결이 아니라 민족적 이념을 망각한 가식의 자유민주주의 사상과 강력한 민족적 이념을 바탕으로 한 자유민주주의 사상과의 대결”이라 밝혔다.⁶⁶⁾ 다음날 윤보선은 “여수반란 사건의 관련자가 정부 안에 있고, 여수반란 사건은 민주주의와 민족주의를 신봉하는 사람이 한 것은 아니다”라며 반박했다. 이를 두고 공화당은 대통령선거법의 후보자비방죄를 물어 고발하기로 했다.⁶⁷⁾ 여기서 박정희의 발언은 한국민주당⁶⁸⁾ 시절부터 정치 활동을 해

65) “選選法の爭点 「候補者誹謗禁止條項」.” 『조선일보』 1963년 9월 18일.

66) “이번選舉는 思想對決.” 『조선일보』 1963년 9월 24일.

67) “尹氏를 告發기로 共和黨緊急幹部會議決定.” 『조선일보』 1963년 9월 25일.

68) 1945년 9월 16일 송진우(宋鎭禹)·김성수(金性洙)·김병로(金炳魯)·장덕수(張德秀)·조

왔던 대부분의 야당 정치인은 박정희가 내세운 신규(新舊) 세력의 대결에서 주도권을 잡기 힘들었고, 이전의 정치 행적에서 친일적이고 외세 의존적인 면이 강했던 야당 정치인들은 박정희의 비판으로부터 자유로울 수 없었다.⁶⁹⁾ 박정희가 내세운 민족주의는 호응을 받지 못한 반면, 그의 좌익경력에 관해선 관심이 더 높았다. 그리고 야당 측은 여순사건을 떳떳이 밝히려면서 공세를 멈추지 않았다. 9월 26일 교동초등학교 유세현장에서 연사로 나섰던 김준연(자민당 최고위원)은 “1961년 5월 26일 자 TIME 紙(지) 17페이지에 박 소장은 전에는 공인된 공산주의자였다. 그는 여순반란 사건 때 군 반란을 조직하는 데 협력했다. 그래서 그는 이승만씨의 장교들에 의하여 사형선고를 받았다”고 강조했다.⁷⁰⁾ 박정희가 지금은 반공주의자라고 했지만 과거엔 명백한 공산주의자였고, 여순반란 사건 때 군 반란을 조직하는 데 협력자였음을, 그리고 중형을 선고 받은 이력을 공개했다. 선거를 20여 일 앞두고 나온 박정희의 행적에 대해 유권자는 많은 관심을 가질 수밖에 없었다. 이는 5·16쿠데타 이후 군사정부가 모든 것을 통제했기 때문에 박정희에 대한 자세한 정보를 획득하기 쉽지 않았다.

그런데, 선거 5일 전 예상하지 못한 일이 벌어졌다. 윤보선은 안동 유세 발언 중 “공화당은 공산당 돈으로 조직했다”는 발언과 찬조 연사로 나선 김사만씨는 10월 9일 부산과 10일 경북 영주에서 박정희의 발언은 “빨갱이가 많은 부산 대구에서 표를 얻으려는 수작”⁷¹⁾이라는 근거 없는 발언과 지역 비하 발언으로 파장을 일으켰다. 당황한 민정당은 10월 12일 조선일보 3면에 대국민 사죄문을 올리기도 했다. 이것을 선거 패배의

병옥(趙炳玉)·윤보선(尹潽善) 등 민족주의 우파 계열의 지식인과 언론인, 자산가를 중심으로 하는 세력이 설립한 정당이다. 약칭은 ‘한민당’이며, 1949년 2월 10일 민주국민당(民主國民黨)으로 명칭을 바꾸며 개편되었다. 한국 양당체제의 한 축을 이루은 민주당(民主黨)의 뿌리이다.

69) 박태균, 『우방과 계급, 한미관계의 두 신화』, p. 362; 이병준, “1963년 5대 대통령 선거 연구.”, p. 219.

70) “麗順事件關聯 떳떳이 밝히려.” 『동아일보』 1963년 9월 26일.

71) “共和黨은 共產黨 돈으로云云, 尹候補發言重視.” 『조선일보』 1963년 10월 11일; “金思萬氏發言訂正.” 『조선일보』 1963년 10월 12일.

주 원인으로 지적했으며, 윤보선 또한 패배의 요인으로 사상논쟁이 선거 붐을 조성하고 절대 우위를 유지했던 내가 뜻하지 아니한 발언으로 고배를 마셨다고 한탄했다.⁷²⁾

3. 사회·경제적 상황

경향신문 1963년 9월 26일 1면 하단에 박정희는 “내가 바라는 한국의 민주건설” 정견방송전문 말미에 ‘작년과 올해 보리흉작으로 인해 물가가 상당히 상승했음과 식량부족으로 국민들의 애달픔을 잘 알고 있으며, 다행히 올해는 대풍년과 미국의 원조로 인해 추석이 지나면 물가가 안정화될 것’이라고 말했다. 먼저, 선거 결과에 대해 미 대사관의 정무담당 참사관이었던 하비브(Philip C. Habib)⁷³⁾는 아래 서술처럼 경제적 요인을 꼽았다. 그는 “군사정부에 대해 공통적으로 환상을 깨는 첫 번째 이유이면서 주요한 이유는 경제 성장의 어려움과 인플레이션과 관련되어 있다”고 말하면서 박정희의 경제정책이 실패했다는 것을 적시했다. “특히, 경제적 위기는 도시에서 더 잘 나타났다”고 강조했다. 제한된 소득의 도시민들은 자급자족 생활이 아닌 도시 근교 또는 타지에서 농수산물을 공급받는 만큼 물가 상승을 민감하게 받아들일 수밖에 없다. 1963년 서울소비자물가를 보면 3월에서 9월 사이 곡물류 74.6%, 육계류 33.8% 등 평균 42.8% 상승하였다.⁷⁴⁾ 이런 고층에 대해 “추수만 기다리는 식량난” 제하에 농민들은 하곡(夏穀)이 감수(減收)되기는 했으나 보리죽이라도 먹을 수 있어서 굶는 농민들은 보기 힘들지만, 비농(非農)과 중소도시의 소시민들, 지방의 봉급생활자들은 쌀값이 2배나 올라 힘겹다고 토로했다.⁷⁵⁾ 1962년 흉작에 따른 곡가파동과 각종 민중주의적 경제정책에 따

72) “勝因과 敗因, 民政黨의 경우.” 『경향신문』 1963년 10월 17일.

73) Habib, Philip C., “1963 Presidential Election Campaign in the ROK,” 1963, 10, 29, RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1963, Entry CGR 56-63, Box 40, 350: Korea, Elections, 1963.

74) 경제기획원, 『한국통계연감』, 경제기획원, 1964, p. 271.

75) “秋收만 기다리는 食糧難” 『한국일보』 1963년 9월 3일.

른 소비수요 증대로 인해 인플레이션도 격화되었는데, 이듬해 소비자 물가상승률을 보면 20.7%였으며 1964년은 무려 29.4%에 이르렀다.⁷⁶⁾

더군다나, 1963년 태풍 션리(Shirley)는 전라남도 남해안에 상륙하면서 6월 19일부터 20일 사이 남해안과 영호남 지역에 큰 피해를 입혔다.⁷⁷⁾ 전남과 경남 인구는 전체 인구의 25.6%에 달했는데, 대선을 앞둔 정부는 전략적으로 구호양곡을 타지역에 비해 더 많이 배분하였다. 선거 당시 김형욱⁷⁸⁾은 ‘미쓰이 물산과의 비밀 소맥 구입계약에서 얻은 10만 톤가량의 소맥뿐만 아니라 황태성⁷⁹⁾을 미군정보당국에 인계한 대가로 제 4차 한미영농산물자 도입 협정이 발효되어 소맥이 추가로 11만 5천 톤이 들어와 밀가루 21만 5천 톤을 상대적으로 지지세가 약하다고 판단한 삼남(三南)지역에 배포했다’고 회고록에서 밝혔다. 대선 결과에서도 영호남 지역이 타 지역보다 더 많이 득표한 것을 아래 <표 2>에서 확인할 수 있다.

<표 2> 지역별 인원·식량 수치와 정부에서 배정한 수치 비교 및 대선 결과

(단위 : 石(양곡) 7~10월까지, 명)

구분	지역별 구호 인원·식량 수치와 정부에서 배정한 수치 비교					제5대 대선 결과	
	각 시도에서 보고한 구호 대상자 수(4개월 평균인원)	정부에서 배정한 구호 대상자 수(4개월 평균 인원)	각 시도에서 요구한 구호양곡 소요량	정부에서 배정한 구호양곡 양	각 시도별 인구 수	박정희	윤보선
서울	572,301	278,440	155,960	108,827	3,254,630	371,627	802,052
부산	326,668	182,613	102,299	68,200	1,360,630	242,779	239,083
경기	849,100	163,056	259,179	58,710	2,835,079	384,764	661,984

76) 한국개발연구원, 『한국경제 60년사』 제1권(경제일반), 동연구원, 2010, p. 207.

77) 태풍과 폭우로 사상자와 실종자 435명 이재민은 약 77,218명이다(“颱風과 豪雨被害 모두 29億餘萬圓.” 『조선일보』 1963년 7월 3일.).

78) 중앙정보부장 재임기간 : 1963.7. ~ 1969.10.

79) 박정희의 친형 박상희와 친구이자 동지로 1961년 8월 30일 남파되었지만 10월 20일 검거되었다. 대선 후, 간첩죄로 사형을 집행하였다(“間諜黃泰成 銃殺刑집행.” 『경향신문』 1963년 12월 14일.).

강원	182,762	74,703	56,924	6,621	1,678,126	296,711	368,092
충북	330,666	60,152	105,138	21,947	1,479,101	202,789	249,397
충남	1,25,841	118,022	375,022	41,765	2,820,714	405,077	490,663
전북	429,287	128,610	210,131	46,355	2,426,991	408,556	343,171
전남	2,025,518	669,927	655,300	248,793	3,856,654	765,712	480,800
경북	1,100,488	249,407	381,698	90,902	4,298,724	837,124	543,392
경남	1,206,135	854,501	588,316	318,794	3,169,846	706,079	341,971
제주	42,248	33,466	13,704	12,459	307,519	81,422	26,009
계	8,324,014	2,812,408	2,903,671	1,023,373	27,488,014	4,702,640	4,546,614

출처 : 이병준, “1963년 5대 대통령 선거 연구.”, p. 237 재인용과 중앙선거관리위원회(<https://www.nec.go.kr>)의 편집

군사정부는 지난 2년 동안 경제성장을 일구진 못했다. 신생 국가이자 3無(지식, 자본, 자원)라는 악조건과 폭발적인 인구 증가 시점에서 1962년 1월 제1차 경제개발 5개년 계획을 발표하면서 경제부흥을 이끌려고 했지만, 동년 5월 증권파동, 동년 7월 통화개혁 실패로 인플레이션만 가중시켰으며, 연이은 정책 실패로 인해 외자를 도입하는 데 있어 큰 난관에 봉착하고 있었다.

1962년 7월 미국과 사전 협의 없이 진행한 통화개혁으로 인해 미국은 분노와 더불어 한미 관계는 경직되었으며, 군사정부는 1963년도 정부 예산을 위해 원조 자금을 선금으로 미국에 요청했지만 거부당하여 불가피하게 외환보유고에서 다량의 달러를 꺼내 써야만 했다.⁸⁰⁾ 정부 재정이 위기에 직면할 때, 미국은 한국에 대한 구제책으로 2,500만 달러를 추가로 책정했지만 이마저도 보류시켰다. 결국, 1963년 들어 무역수지가 저 악화되어 2억 달러의 외화 보유액은 1억 달러대로 줄었다.⁸¹⁾ 특히, 군사정권 연장을 제의한 3·16성명은, 어쩌면 그 충격이 국내보다도 국제적으로 더 큰 것이었는지도 모른다. 원조액으로 일단 계산이 가능한 미국의 대한(對韓)태도는 민주당 정권 때의 12,000만 달러로부터 그다음

80) Foreign Service Posts of the Department of State, Korea, Seoul, 350, Jan-Feb., “Current Political Crisis in the ROK.” RG 84, Agent Report, February 17, 1963.

81) 윤재섭, 『경제기획원 33년: 영육의 한국경제』, 서울: 매일경제신문사, 1999, p. 70.

해엔 9,000여만 달러로, 또 62년도에는 7,500만 달러로 대폭 줄었다.⁸²⁾ 또한, 제1차 경제개발 5개년 계획을 추진하는 과정에서 정부의 외화(달러)에 대한 절실함을 확인할 수 있으며, 대선 당시 한국경제는 붕괴 직전까지 다다를 정도로 위기 상황에 직면했다.

군사정부 시절 산업별 국내총생산(Industrial Origin of Gross Domestic Product) 항목을 아래 <표 3>처럼 구성비를 보면, 매년 부가가치는 증가하지만, 농업·임업 및 수산업이 약 40%를 차지하고 있다. 이를 통해 알 수 있는 것은 한국경제는 1차 산업 중심의 경제로 전진 기여와 기쁨이 없는 탱크와 같은 담보상태에 놓여있다고 볼 수 있다.

<표 3> 산업별 국내총생산(1961~1963)

(단위 : 백만 원)

번호	항목	1961년		1962년		1963년	
		부가가치	구성비(%)	부가가치	구성비(%)	부가가치	구성비(%)
1	농업·임업 및 수산업	90.78	41.2	93.10	36.9	138.49	41.7
2	광업 및 채석업	4.94	2.2	6.27	2.5	7.31	2.2
3	제조업	20.99	9.5	26.19	10.4	32.34	9.7
4	건설업	9.15	4.2	11.23	4.4	13.36	4.0
5	전기·수도 및 위생사업	2.78	1.3	3.70	1.5	4.01	1.2
6	운수·보관 및 통신업	11.63	5.3	13.86	5.5	15.85	4.8
7	도매 및 소매업	25.70	11.7	30.74	12.2	47.11	14.2
8	은행·보험 및 부동산업	3.93	1.8	5.66	2.22	6.19	1.9
9	주택소유	13.90	6.3	13.36	5.3	14.90	4.5
10	일반 행정 및 국방	18.11	8.2	24.66	9.8	26.35	7.9
11	서비스업	19.31	8.3	23.55	9.3	26.32	7.9
12	계	220.22	100	252.32	100	332.13	100

출처 : 경제기획원, 『한국통계연감』, p. 46.

82) “革明公約, 美國援助額은 훨씬 줄어들고.” 『동아일보』 1963년 5월 2일.

4. 소결

군사정부는 민정이양을 위한 위장 공약은 지켰지만, 그것은 군(軍)에서 민(民)으로 핵심세력들이 이동하기 위해 만든 전략적 다리에 불과한 것이었다. 그들의 행태를 보면 첫째, ‘제도와 조직’을 이용해 구정치인들의 규합과 정치자금을 봉쇄시키는 동시에 공화당을 창당하여 지지 세력을 전국적으로 확장시켰다. 둘째, 선거 쟁점으로 떠오른 ‘사상 논쟁’은 박정희의 좌경 이력에 대해 몰랐던 부분까지 알게 해준 것으로, 여당은 승리를 목적으로 사실적시행위를 후보자비방죄로 뒤집어 쉬워 진실을 외면하고자 했다. 박정희의 혁명이 국민의 민생고를 만족시킬 수 있는 수준이 아니었음에도 당선된 원인은 야당 측의 실언으로 인해 반사적 이익을 거두었을 뿐이었다. 셋째, ‘사회·경제적 상황’은 이미 군사정부의 경제적 능력의 한계치를 보여주었던 1962년도의 증권파동, 통화개혁 등 4대 의혹 사건들에 더하여 미국으로부터의 불신이 가중되어 선거에서 고전했다. 그리고 주도권을 쥔 군사정부는 유권자의 85%가 농어촌에 거주한 만큼, 구호물자를 정치적 목적인 당선을 위해 전략적으로 삼남지방에 더 많이 배분하고 방출했다는 것은 그들의 진의를 명백히 알 수 있는 행위이다.

국민보다는 쿠데타 세력의 생존을 위해 제도를 조작하여 방어벽을 구축하고 진실을 덮으려 하였으며, 구호물자를 전략적으로 활용했다는 것은 그만큼 생존에 있어 위급했기 때문이다. 그리고 대내외적으로 신뢰를 상실한 채 가까스로 기사회생한 군부는 다음 선거를 위해 과거와 미래 세대의 희생을 전략적 경제정책으로 채택·실행해야 하는 궁지에 몰리게 됐다.

IV. 제3공화국, 경제적 도약의 도구 : 3단계

1. 한일청구권협정

한일회담은 군사정부가 들어서기 전까지 1951년 10월 20일 첫 예비 회담부터 제5차 회담(1960.10.25 ~ 1961.05.18)까지 진행되었다. 제5차 회담 기간에(1961년 1월) 작성된 한국의 대일청구권 내역을 보면, 각 항목마다 증거자료가 충분한 것도 있고 불충분한 것도 있지만 전체 요구액이 총액 24.3억 달러(365.2억 엔, 1달러=15엔)였다.⁸³⁾ 군사정부가 들어서기 직후, 동년 5월 22일 김홍일 외무장관은 기자회견에서 대일 정책에 관해 “현재 중단 상태인 한일 예비회담을 재검토하고 진행 방법을 연구한 뒤 빠른 시일 내에 재개토록 한다. 일본과의 국교 정상화 노력에는 변함이 없으며 우리가 성의를 표시하고 일본도 성의를 표시하면 잘될 것이다”고 밝혔다.⁸⁴⁾

동년 7월 12일 일반 재산청구권 문제에 대한 정부 방침으로 3개 안을 작성하였다. 제1안은 사(私)법상의 채무변제 성격을 중심으로, 제2안은 법률적인 근거 및 숫자상의 증빙자료가 미약한 것은 청구안 중에서 삭제한 안이었으며, 제3안은 객관적인 타당성이 있는 청구권을 종합하고 정치적인 고려를 가미하여 일정한 절대 청구 액수를 획정하여 끝까지 고수한다는 내용이었다.⁸⁵⁾ 각 안에 따른 청구액은 제1안 19.3억 달러, 제2안 12.1억 달러, 제3안 5억 달러로 청구액이 낮아지고 있었다. 제1안과 제2안은 개인이 증빙할 수 있는 자료를 찾기란 쉽지 않았다고 했다. 그 이유를 보면, 비록 일본은 전쟁에선 패했지만, 한반도에선 여전히 중무장 한 상태에서 군림하고 있었고, 자신들에게 불리하다고 판단되는 온갖 악행을 벌인 정황들을 소각·처분하였을 것이다. 더군다나, 일제강점기 시절 우민화정책으로 해방 때 약 78%에 달하는 높은 문맹률⁸⁶⁾로 인해

83) 유의상, “한일 청구권협정에 대한 재평가.” 광운대학교 박사학위논문, 2016, p. 167.

84) “韓日豫備會談再檢討.” 『동아일보』 1961년 5월 23일.

85) 외교부, 『한국의외교문서철』 일반재산 청구권 위원회 편, 1962, pp. 69~78.

86) “문명과 역사 ⑥문자, 문해력 그리고 문명.” 『조선일보』 2023년 11월 23일.

당시 피해자가 스스로 문서화할 수 없었으며, 해방 후 좌-우익 분열과 6·25전쟁으로 인해 남은 문서마저 소각되고 없었다.⁸⁷⁾ 이런 과거 상황을 두고 제6차 한일회담은 동년 10월 20일 진행되었는데,⁸⁸⁾ 일본과의 협의에서 실무협의를 진행한 후 고위급 정치회담을 개최함으로써 현안을 타결해 나가기로 일본과 합의하였다. 이 목적은 독도문제, 위안부 문제, 어업권 등 첨예하게 대립하는 실무보다는 정치적 타협을 통해 조기에 결정짓고 보상금을 받겠다는 의도가 짙었다.

1962년 10월 18일 「대일절충에 관한 훈령」⁸⁹⁾에서 청구권 문제에 관하여 “지불명목에 있어서 과거 2차에 걸친 한국 측의 지대한 양보로 국민의 불만을 초래하고 있는 현상에서 청구권 해결을 위한 총액이 6억 불 이하로 하강한다는 것은 혁명정부로서도 도저히 받아들일 수 없는 것이다”며 구체적인 하한선을 제시했으며, 동년 11월 청구권 금액은 ‘김종필-오히라 합의’로 정해졌다. 이후 제7차 한일회담⁹⁰⁾에서 한국이 일본으로부터 받은 청구권 금액은 무상 3억 불, 유상 2억 불, 상업차관 3억 불 이상으로 최종 결정되었고, 이로써 한일 청구권협정은 마무리되었다.

문제는 군사정부 초기 7월에 정부 지침으로 3개 안을 작성하였는데 청구액이 클수록 협상은 길어질 수밖에 없으며 종결짓기 쉽지 않을 것이다. 제1·2안을 포기했다는 것은 스스로 증빙할 자료를 찾아보지 않았거나 입증할 자료와 논리를 만들어내지 않았다는 증거가 되는 데, 이는 1961년 7월 22일 외무장관이 한 발언 중 “재검토”에 해당한다. 즉, 직무유기를 군사정부가 한 것이다. 그리고 민족적 자존심이 걸린 중요한 협의를 1년이 조금 지난 시점에 김종필이 청구권 금액을 조기 합의한 것은 1962년 5월 증권파동, 7월 통화개혁 실패로 대외 신인도가 추락한 상황에서 동년 1월 제1차 경제개발 5개년 계획에서 내자로만 자금을 충

87) 일본은 1945년 8월 27일 ‘조선총독부 종전 사무처리 본부’를 설치하였는데, 본부는 “일본인의 조선 내 각 방면에서의 기업경영, 소유재산, 대조선인 채권 및 채무, 그리고 조선인과의 합병사업에 관한 투자 등”을 “어떻게 옹호할 것인가”를 조사 연구하였다(유의상, “한일 청구권협정에 대한 재평가.” p. 34 재인용).

88) 제6차 한일회담: 1961.10.20 ~ 1964.11.05.

89) 외교부, 『한국외교문서철』 0796 김종필 특사 일본 방문(10-11), 1962, pp. 1998~2002.

90) 제7차 한일회담: 1964.12.03. ~ 1965.06.22.

당하기엔 역부족으로 외자가 필요했던 것이다. 또한 동년 11월, 1인 중심의 권력구조를 완성한 후 다음 해 민정이양을 하기 위해선 기성 정치인들의 정치활동을 자유롭게 하면 강한 저항에 부딪힐 것을 충분히 예상할 수 있었기 때문에 서둘러 합의를 본 것으로 보인다.⁹¹⁾ 결국, 한일회담이 타결될 수 있었던 것은, 국가경제발전을 위한 일본으로부터의 자금 도입을 위해 회담을 조기에 타결 짓고자 하는 박정희의 강력한 의지가 가장 큰 동인(動因)이 되었다.⁹²⁾ 물론, 미국이 자국의 정책변화로 일본에 경제적 부담을 떠넘기려는 의도가 있었지만, 스스로 자초한 낮은 대외신인도로 인해 조기에 많은 외자를 도입할 경로가 많지 않은 것도 한몫했다.

2. 베트남 파병

1950년 한국전쟁은 한국을 더욱 피폐하게 만들었고, 일본은 기사회 생활 수 있어 경제 대국으로 발돋움했다. 당시, 전쟁특수를 통해 일본이 가져간 이익이 얼마나 증가했는지를 아래 <표 4>를 통해 알 수 있다. <표 4>의 특수 계약은 재일미군 및 관계기관이 일본에서 직접 물자·서비스를 발주하여 외화(주로 달러)로 지불하는 수요를 '협회의 특수'라 불리며, 이에 관한 통계는 특수 계약액(원문은 특수 계약고)으로 미국대사관 경제부에서 매주 발표되었다.⁹³⁾ 제2차 세계대전 후 미국은 일본을 전쟁 불가능 국가로 만들 목적으로 농업국으로 전락시키려고 했지만, 소련의 공산화 확장·1949년 핵 개발 성공과 중국의 공산화 등 국제정세의 변화에 따른 미국의 정책변화, 그리고 우려했던 한국전쟁 발발로 인해 일본은 어부지리로 미국의 동맹국이 되었다. 그 혜택은 아래 <표 4>와 같이

91) 1963년 5월 윤보선 외 정치인 13인이 연명으로 한일회담에 대한 비판 성명서를 발표했다 ("韓·日交渉서 손해도록." 『경향신문』 1963년 5월 1일.). 제3공화국 출범 후, 야당의 극렬한 저항과 1964년 반대 시위가 재야 정치인 및 대학생들 중심으로 커지면서 급기야 6·3사태로 이어져 정부는 비상계엄령까지 내려 시위를 차단하였다.

92) 유의상, "한일 청구권협정에 대한 재평가.", p. 276.

93) 정진성, "1950년대 일본의 '특수'(特需)와 냉전구조." 『일본비평』 22호, 2020, p. 80.

경제적 특수로 이어졌다.

〈표 4〉 한국전쟁을 통한 일본의 ‘특수 계약액’의 추이

역년	금액(단위: 천달러)			구성비(단위: %)		
	물자	역무	계	물자	역무	계
1950	127.327	64.029	191.356	66.5	33.5	100
1951	254.506	99.134	353.640	72.0	28.0	100
1952	205.373	117.149	322.522	63.7	36.3	100
1953	260.794	183.069	443.863	58.8	41.2	100
1954	104.727	132.693	237.420	44.1	55.9	100

출처 : 通産省, 『特需調査』, No.110(1960. 12.)·No. 202(1968. 12.). 정진성, “1950년대 일본의 ‘특수’(特需)와 냉전구조.”, p. 84 재인용 편집. *역년은 그해의 1월부터 12월을 의미함.

일본이 전쟁특수를 누린 사실은 곧 한국에 알려졌고, 1954년 2월초 이승만은 미국에 인도차이나(라오스) 파병 안을 전달하면서 의도적으로 언론에 공개했다. 한국의 제안과 적극적인 행동에 불쾌한 미국은 정치적·군사적 검토를 했지만 둘 다 불이익이 크다고 판단하여 반대했으며, 프랑스도 반대했다. 이후 1958년 이승만은 남베트남을 방문하여 양국 간 군사 및 경제 협력을 논의했으며, 1959년엔 태권도시범단이 남베트남을 방문했다.⁹⁴⁾ 비록, 성과 없이 끝난 이승만의 해외 파병 제안과 노력이었지만, 군사정부는 이것을 미국과의 신뢰구축·협력·원조를 얻기 위한 하나의 전략으로 채택하였다.

1961년 인도차이나에선 프랑스로부터의 독립과 공산화가 진행하고 있었기 때문에 박정희는 쿠데타 직후부터 미국에 베트남 파병을 제안하는 신호를 보내기 시작했다. 1961년 6월 정일권 주미대사의 신임장 수여 후 발언, 그리고 동년 7월 박정희가 케네디 대통령에게 서한까지 보냈으며, 직접적으로 그의 의중을 확실히 전달한 것은 11월 방미 시 케네디와의 회담 때 한 베트남 파병안 발언이다.⁹⁵⁾

94) 송재경, “이승만·박정희 정부의 한국군 베트남 파병 추진과 국회의 대응: 의용군 파병은 의를 중심으로.” 『역사와 현실』 116호, 2020, pp. 33~39.

95) Department of State, Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume XXII, Northeast Asia, United States Government Printing Office, 1996, pp. 535~536; 이재봉, “남한의 베트남 파병에 관하여: 남한의 적극적 제안, 미국의 무리한 요구, 북한의 필사적

이후에도 박정희는 전투병 파병을 계속 제안하고 준비했다. 1962년 송요찬 국무총리와 미국무부차관보와의 대담, 주미대사와 외무부 장관 등 미국 인사들에게 제안, 동년 2월 동남아 4개국을 방문한 김종필과 남베트남 대통령과의 회담, 이후 동년 5월 군사고문단 파견,⁹⁶⁾ 군 관계자의 방문과 의사 전달, 그리고 박정희를 중심으로 국방부 장관, 제1해병사단장 등 내부적으로 파병을 준비했다.⁹⁷⁾ 이렇게 적극적으로 파병을 제안하고 준비했던 것은, 이미 미국은 1961년에서 1962년 사이에 12,000명의 미군을 베트남에 파병하고 있었기 때문이다.⁹⁸⁾

군사정부는 의도적으로 민정이양 후를 대비하여 해외 파병의 법적 기반을 마련하기 위해 헌법 개정 시 관련 조항을 수정했다. [제1장 총강] 제6조 “대한민국은 모든 침략적인 전쟁을 부인한다. 국군은 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 한다.”를 제4조 “대한민국은 국제 평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”로 수정했다. 또 [제3장 국회]의 제42조 국회의 각종 조약·선전포고 등에 대한 동의권과 관련, “국군의 외국에의 파견”에 대해서도 동의권을 갖는다는 점을 보완했다. 한국군의 임무 범위가 ‘국토방위’로 제한된 부분을 삭제하고 국회 동의권을 얻을 경우 해외 파병이 가능하도록 준비를 했던 것이다.

1963년 11월 케네디 대통령이 암살당한 후, 존슨 대통령(1963~69)은 1964년 8월 2일 베트남 퉁킹만 사건을 조작하여 베트남전에 본격적으로 개입하기 시작했다. 그리고 한국은 미국의 요청에 마치 준비 되었

대응.” 『한국동북아논총』 76호, 2015, p. 95 재인용.

96) 파견단은 2개월 체류 후 「M-21 파견단 대월남정부건의서(62. 8.15)」를 작성하여 박정희에게 직보하였다. 내용은 1. 월남의 정세분석 2. 월남의 병력 배치 분석 3. 우방국가의 지원 현황 보고 4. 한국군 특수부대 편성안 5. 한국군 파병 시 구체적 절차 마련 등이다. 베트남 파병 시 비전투병으로 태권도 교관 파병, 이동외과 병원 파병, 건설부대 파병 순으로 먼저 보내는 것으로 구성되었다고 그 당시 시찰단원으로 파견된 이범준씨가 ‘KBS 역사스페셜’에 출연하여 증언하였다(“월남파병, 박정희의 승부수였다.” 『KBS 역사스페셜』 2003년 5월 24일).

97) 이정우·정재홍, “한국군 베트남 파병의 과정과 평가.” 『동북아연구』 29집 2호, 2014, pp. 77~78.

98) Hong, Kyudok, “Unequal Partners: ROK-US Relations During the Vietnam War.” Ph. D. Diss, University of South Carolina, 1991, p. 103.

다는 듯이 동년 9월 11일 정부의 파병 결정에 따라 제1차 파병으로 제1이동외과병원 요원 130명과 태권도교관단 요원 10명 등 140명을 베트남으로 보냈다. 이후 한국 정부는 더 큰 규모의 전투병을 파병할 수 있다고 여러 차례 제안했고, 미국이 이를 받아들이면서 한국은 희생의 대가로 일본과는 다른 ‘용병 경제’로 그들의 욕구를 충족시키게 된다. 이러한 베트남 파병의 주목적은 쿠데타를 통해 정권을 잡은 박정희가 한편으로는 미국의 신임을 받기 위해서였고, 다른 한편으로는 미국의 지원을 바탕으로 한 경제성장을 통해 국민의 지지를 얻기 위해서였다.⁹⁹⁾

3. 해외 파견 근로자

대일청구권과 베트남 파병은 국회 동의를 필요하다면, 해외 근로자 파견은 정부 간 협정 또는 민간 차원에서 이루어진다. 근로자의 임금은 월 또는 주마다 지급되기에 수령 즉시 국내로 송금될 수 있으므로 외자를 확보하는 데 있어 유용한 수단이 될 수 있다.

미국원조에 대한 지나친 의존을 우려하던 군사정부는 미국 이외의 원조공여국을 찾고 있었다¹⁰⁰⁾고 하지만, 이미 장면 정부에서 1961년 3월 18일 서독과의 기술원조 협정을 맺고 있었다. 이런 배경에는 이승만 정부에 대해서는 독재자의 이미지로 인해 서독이 외면했다. 하지만, 정권 교체 이후 독일 총영사의 긍정적인 태도 변화가 서울 주재 독일대사관의 시각을 대변했다면, 이미 수개월 전부터 한국과의 우호 관계의 필요성을 새로이 논의 중이었던 서독정부 역시 주요한의 방문을 환영했고, 확실하고 도움이 필요한 계획들에 한해서 한국에 대한 경제원조도 고려하고 있음을 명확히 했다.¹⁰¹⁾ 특히, 서독이 군사정부에 대해 우호적인 생각을 가진 것은 베를린봉쇄(베를린 장벽 구축) 사태와 관련하여 한국 정부가

99) 이재봉, “남한의 베트남 파병에 관하여: 남한의 적극적 제안, 미국의 무리한 요구, 북한의 필사적 대응.”, p. 106.

100) 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 서울: 도서출판 기과량, 2017[1963].

101) 권오중, “초기 관계발전과정에서 나타난 독일연방공화국과 대한민국의 외교적 갈등과 그 해결과정(1956~1961).” 『역사교육』 99호, 2006, p. 310.

서독 정부에 대한 적극적인 지지를 표명하고 군사 지원까지 제의한 것을 계기로 서독은 한국 정부에 대해 호의적인 태도를 갖게 되었다.¹⁰²⁾ 그 결과 서독과 한국은 1961년 12월 13일 「대한민국정부와독일연방공화국간의경제및기술협조에관한의정서」를 체결하였다.¹⁰³⁾

이를 통해 1963년 12월 27일 광부 247명이 첫 파견된 이래 1977년까지 모두 7,936명이 파견되었다. 간호사의 경우 1959년부터 독일의 수도회나 목사 등이 수도원과 부속병원에 필요한 간호인력을 모집하여 1965년까지 1,000여 명의 간호학원생과 간호사가 독일에 진출하였으며, 한국의 해외개발공사와 독일병원협회의 계약에 의한 대규모 간호사 파견은 1966년에 시작되었다.¹⁰⁴⁾¹⁰⁵⁾

당시, 미국은 박정희가 대통령에 당선되었어도 대한 정책에 대해 부정적인 태도는 변함이 없었다. 미국의 비협조적인 태도로 인해 외자를 동원할 수 있는 곳은 서독이었지만, 미국은 이미 서독에 정치적 영향력을 행사하여 방해하고 있었다. 우여곡절 끝에 1964년 서독을 국민방문(12.06~12.13)하게 된 박정희는 서독 총리와의 단독회담에서 “돈을 빌려주면 갚겠다. 군인은 거짓말을 하지 않는다!”고 울면서 차관을 거듭 요청했다고 배석했던 통역관(백영훈 박사)이 TV에서 밝혔다.¹⁰⁶⁾ 그만큼 미국의 신임을 잃은 박정희는 국내 경제개발을 위해선 더 많은 외자가 절실히 필요했던 것이다.

102) 이영조·이옥남, “1960년대 초 서독의 대한 상업차관에 대한 파독근로자의 임금 담보설의 진실.” 『한국정치외교사논총』 34집 2호, 2013, p. 177.

103) 이 의정서에 의해 한국 정부가 서독으로부터 확보한 차관은 총 1억5천만 마르크로 이 가운데 7,500만 마르크는 공공차관, 나머지 7,500만 마르크는 상업차관이었다(이영조·이옥남, 위의 논문, p. 171.).

104) 이영석, “파독 근로자의 국가 발전에 대한 기여 담론과 국가적 예우.” 『독일어문학』 64집, 2014, p. 220.

105) 1965~1967년 3년간 서독 근로자의 송금액은 총수출 대비 1.6~1.9%로 큰 기여를 했다. 그리고 「파독광부 30년사」에 따르면, 1963년에서 1979년까지 독일에서 광부 65명, 간호사 44명, 기능공 8명이 사망했는데, 작업 중에 사망한 광부가 27명, 자살한 광부가 4명이고 간호사는 19명이었다(“이주노동자를 바라보는 두 시선.” 『파이낸셜뉴스』 2023년 3월 27일.).

4. 소결

예견된 경제정책 실패와 자금 부족으로 제1차 경제개발계획의 성장 목표치를 하향 조정 할 수밖에 없었던 정부는 다음 대선을 위해서라도 경제개발 목적의 외화를 획득하는 데 정책을 집중하였다. 당시, 극심한 반대 여론에도 불구하고, 베트남전 파병과 일본과의 국교 정상화를 강행한 것도 그 배경엔 경제개발을 위한 자원확보 때문이다. 만약, 경제개발 자금을 확보하지 못하면 경제성장은 물론, 쿠데타로 집권한 정권의 정당성도 심각한 위기에 놓이게 될 것이라는 인식이 반영되었기 때문에 더 적극적이었다.¹⁰⁷⁾

한일청구권협정은 희생한 것에 대한 보상이라면 베트남 파병은 희생할 것에 대한 보상인 것으로, 이는 경제발전이라는 목적의 종속변수에 희생이라는 독립변수가 시대적 정치설계 구조에 변수로 작용한 것이다. 이런 독립변수는 소수의 정치적 결정자가 배후에서 자신의 목적에 따라 필사적으로 추진한 것으로, 종속변수에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되면 독립변수가 현재와 미래에 부정적으로 미칠 파장과는 상관없이 투입했다. 오제연은 1960~70년대에 지속하는 군사정부 정책의 영향 역시 쿠데타의 산물이라기보다 쿠데타 이후 혼란과 모순, 시행착오의 산물이라 표현했다.¹⁰⁸⁾

V. 결론

본 연구는 박정희의 최대 업적이라 할 수 있는 경제성장이 당시 처한 민생고를 해결하기 위한 혁명공약을 달성할 목적이었는지 아니면 그들의 생존을 위해 국민을 희생으로 한 방편인가에 대한 의문에서 시작하

107) Lee, Young-Jo, "Legitimation, accumulation, and exclusionary authoritarianism." Ph. D. Diss, University of Harvard, 1990, pp. 242~253.

108) 오제연, "특집을 소개하며 5·16군사정부와 그 정책들.", p. 16.

였다. 이를 위해 쿠데타 세력들이 처한 상황과 명분, 혁명공약에 기초한 민정이양까지 나타난 그들의 행적, 대선 과정, 그 후 야기된 주요 정책들까지 약 4년 동안 발생한 주요 사건을 중심으로 3단계로 나누어 고찰하였다. 그리고 각 단계에서 나타난 사실들과 연구들을 종합하여 단계별 소결을 도출하였다.

각 단계별 주요 핵심을 살펴보면, 1단계에서는 혁명공약 간 유기적 관계가 나타났는데, 박정희는 생존을 위해 6항을 핵심 교량으로 구축했다면 4항은 이를 건너기 위한 군사정부의 동력추진 기관(engine) 역할을 했으며, 나머지 공약은 핵심과 엔진을 감싸는 외피용 명분에 불과했다. 2단계에서는 주체세력들의 생존과 영달·욕망을 위해 절차적 권력을 쟁취할 목적으로 합법을 가장한 제도의 장벽설치와 정치조직을 무한 확장했지만, 오히려 선거 쟁점에서 상대의 실언으로 얻은 반사적 이익으로 기사회생할 수 있었다. 3단계에서는 다음 대선을 위해 경제발전이라는 종속변수에 희생이라는 독립변수(대일청구권, 베트남 파병, 해외 파견 근로자)가 목적달성을 위한 초기 변수로 작용했다. 결과적으로 정권 초기 경제성장은 국민을 희생으로 한 그들의 생존 도구였다.

이를 종합하면, 박정희 개인의 영달과 욕망, 그리고 생존은 하나의 원형에서 순환하는 동시적 목적 관계였으며, 특히 개인의 영달과 욕망은 1차적인 생존을 위한 방패이면서 삶의 목적으로 보인다. 이를 보호하기 위해 전체 또는 국가경제발전이라는 명분아래 국민의 희생을 중용했으며 이를 비판하는 위정자와 국민에게 정치적 탄압을 가했던 것이다.

연구를 위해 5·16쿠데타 전후부터 약 4년간을 통치한 기간 동안 많은 역사적인 사건들이 있었지만, 중요한 정치적 사건으로 전체를 파악하는 것에는 한계가 있었다. 한 사안을 다루는 데 있어 과정을 다소 압축적으로 분석·표현한 것, 주제와 연관성을 갖는 핵심적인 사안의 일부만을 분석한 것, 연구 기간을 한정 짓다 보니 이후에 나타날 결과를 자세히 서술하지 못한 것 등이 있었다.

참고문헌

- 구현우, “박정희는 왜 산업화 정치에 몰입했는가?: 산업화 정치의 잃어버린 연결고리를 찾아서.”『행정논총』57권 3호, 2019.
- 경제기획원, 『한국통계연감』, 경제기획원, 1964.
- 고지훈, “1962년 증권파동과 지배 엘리트 연합.”『내일을 여는 역사』 34집, 2008.
- 권오중, “초기 관계발전과정에서 나타난 독일연방공화국과 대한민국의 외교적 갈등과 그 해결과정(1956~1961).”『역사교육』99호, 2006.
- 곽경상, “박정희 정부의 등장과 그의 시대: 5·16군정기와 민정 이양기에 대한 연구 현황과 과제.”『역사와 실학』, 2022.
- 김경재, 『김형욱 회고록, 제3부』, 서울: 아침, 1985.
- 김용호, “제3-4공화국시대.” 한국정치외교사학회(편), 『현대한국정치론』, 서울: 나남, 1990.
- 김정곤, “5.16 군부쿠데타의 발생배경과 원인.” 동아대학교 석사학위논문, 1992.
- 김종필, 『김종필 증언록 1』, 서울: 와이즈베리, 2016.
- 김지형, “1960~1970년대 박정희 통치이념의 변용과 지속: 민주주의와 반공주의 및 상호관계를 중심으로.”『민주주의와 인권』제13권 2호, 2019.
- 김현주, “5·16 군사정부의 정치활동정화법 제정과 운용.”『대구사학』제124집, 2016.
- 김흥기(편), 『비사 경제기획원 33년: 영욕의 한국경제』, 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 류상영, “박정희정권의 산업화전략 선택과 국제 정치경제적 맥락.”『한국정치학회보』30집 1호, 1996.
- _____, “1962년 박정희의 통화개혁과 한국의 민족주의.”『현대정치연구』 13권 3호, 2020.
- 민주공화당, 『民主共和黨史/ 民主共和黨 [編]』1963-1973, 서울: 民主共和黨, 1973.
- 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 서울: 도서출판 기파랑, 2017[1963].
- 박태균, “1961-1964년 군사 정부의 경제 개발 계획 수정.”『사회와 역사』 57집, 2000.
- _____, “1950·1960년대 미국의 한국군 감축론과 한국정부의 대응.”『국제지역연구』, 2000.
- _____, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 서울: 창비, 2006.
- _____, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원』, 서울대출판부, 2007.
- 배영목, “군사정부의 통화개혁.”『경제발전연구』16권 1호, 2010.
- 서상현, “국가재건최고회의 시기 박정희 정권의 사회단체 규제와 정치적 입지 확보 모색: 한국아세아반공연맹 강화를 중심으로.”『역사문화연구』81집, 2022.
- 송재경, “이승만·박정희 정부의 한국군 베트남 파병 추진과 국회의 대응: 의용군 파병논

- 의를 중심으로.”『역사와 현실』116호, 2020.
- 양채열·신영직, “우리나라 금융사건·사고의 역사와 교훈: 금융규제와 금융윤리의 관점에서.”『재무관리연구』, 2022.
- 오제연, “특집을 소개하며 5·16군사정부와 그 정책들.”『역사비평』여름호, 2021.
- 외교부, 『한국의교문서철』 0720 제6차 한일회담(1961.10.20-64.4) 예비교습, 전2권 v1, 7-8월 1961.
- _____, 『한국의교문서철』 0796 “김종필 특사 일본 방문(10-11)”, 1962.
- 유원식, 『5·16비록: 혁명은 어디로 갔나』, 서울: 인물연구소, 1986.
- 유이상, “한일 청구권협정에 대한 재평가.” 광운대학교 박사학위논문, 2016.
- 윤재섭, 『경제기획원 33년: 영욕의 한국경제』, 서울: 매일경제신문사, 1999.
- 이병준, “1963년 5대 대통령 선거 연구.” 성균관대학교 석사학위논문, 2009.
- 이영석, “파독 근로자의 국가 발전에 대한 기여 담론과 국가적 예우.”『독일어문학』 64집, 2014.
- 이영조·이옥남, “1960년대 초 서독의 대한 상업차관에 대한 파독근로자의 임금 담보설의 진실.”『한국정치외교사논총』34집 2호, 2013.
- 이완범, “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격.”『한국정치학회보』34집 2호, 2000.
- 이원덕, 『한일 과거사 처리의 원점』, 서울대학교 출판부, 1996.
- 이정우·정재홍, “한국군 베트남 파병의 과정과 평가.”『동북아연구』29집 2호, 2014.
- 이재봉, “남한의 베트남 파병에 관하여: 남한의 적극적 제안, 미국의 무리한 요구, 북한의 필사적 대응.”『한국동북아논총』76호, 2015.
- 임혁백, “박정희에 대한 정치학적 평가: 리더십, 근대화, 유신, 그리고 몰락.”『평화연구』겨울호, 2012.
- 장준갑, “5·16군사쿠데타, 미국, 그리고 박정희.”『서양사학연구』25집, 2011.
- 전재성, “1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한(對韓)외교정책.”『한국정치외교사논총』26권 1호, 2004.
- 정진성, “1950년대 일본의 ‘특수’(特需)와 냉전구조.”『일본비평』22호, 2020.
- 정진아, “장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획.”『한국사연구』 176호, 2017.
- 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 동위원회, 1968.
- 최호동, “1962년 헌법상 정치제도의 형성과정에 관한 고찰: 국회와 정부에 관한 제도의 변형과정을 중심으로.”『공법연구』제50집 1호, 2021.
- 편집부, “5·16군사정변과 제3공화국: 정변의 실체와 민주공화당의 정당정치를 중심으로.”『한국정치외교사논총』, 1997.

- 한국개발연구원, 『한국경제 60년사』 제1권(경제일반), 동연구원, 2010.
- 한국군사혁명사편찬위원회, 『한국군사혁명사 I』, 동위원회, 1963.
- 한국정신문화연구원 편, 『내가 겪은 민주와 독재』, 서울: 선인, 2001.
- 한용원, 『창군』, 서울: 박영사, 1984.
- _____, 『한국의 군부정치』, 서울: 대왕사, 1993.
- 헨더슨 그레고리 저, 박행웅·이종남 역, 『소용돌이의 한국정치』, 경기: 도서출판 한울, 2013.
- 홍석률, “5·16쿠데타의 발발 배경과 원인.” 『박정희시대 연구』, 서울: 백산서당, 2002.
- _____, “5·16쿠데타는 왜 발생했으며 어떻게 성공하였나?” 『기억과 전망』 14호, 2006.
- Foreign Service Posts of the Department of State, Korea, Seoul, 350, Jan-Feb., “Current Political Crisis in the ROK.” RG 84, Agent Report, February 17, 1963.
- Hong, Kyudok, “Unequal Partners: ROK-US Relations During the Vietnam War.” Ph. D. Diss, University of South Carolina, 1991.
- Lee, Young-Jo, “Legitimation, accumulation, and exclusionary authoritarianism.” Ph. D. Diss, University of Harvard, 1990.
- Mac Donald, Donald S, *U. S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance*, Boulder: Westview Press, 1992.
- NSC, “Presidential Task Force Report on Korea: Report to the National Security Council, June 5, 1961.” KL, NSF, Countries Series, Korea, General, Box 127A, 1961.
- Habib, Philip C., “1963 Presidential Election Campaign in the ROK.” 1963. 10. 29. RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1963, Entry CGR 56-63, Box 40, 350: Korea, Elections, 1963.
- 『동아일보』·『경향신문』·『조선일보』·『중앙일보』·『서울경제』·『한겨레』·『매일경제』·『파이낸셜리뷰』·『KBS』·『채널A방송』·『파이낸셜뉴스』·『국가재건최고회의회의령및포고문집』
- 한민족문화대백과사전(<https://encykorea.aks.ac.kr>)
- 미국무부 외교·역사연구소(<https://history.state.gov>)

Abstract

The Hidden Purpose of Economic Development Based on Park Chung-Hee's Revolutionary Pledge – Focused on Significant Events from before and after the May 16 Coup to the Establishment of Diplomatic Relations between Korea and Japan in 1965 –

Dae Hyun Kim(Ph.D. in Policy Studies, Hanyang University)

Jeong In Choi(Ph.D. Candidate in Political Science, Dongguk University)

This study began with the question of whether the economic growth, which can be considered Park Chung-Hee's greatest achievement, was the fulfillment of the goals outlined in his revolutionary pledges, or merely a means of survival at the expense of the people. For the study, the situation and justification before the May 16 coup and the behavior leading up to the transfer of civil administration based on the revolutionary pledge were divided into stage 1, the presidential election process as stage 2, and the major policies enacted thereafter into stage 3, about 4. We looked at the major events that occurred over the years. As a result of the study, it was possible to connect the purpose of each article of the revolutionary pledge and each article with a structural relationship. Article 6 is the core of the revolutionary pledge, a strategic bridge for moving from the military to the civilian government, and Article 4 serves as the driving engine that moves it. and the remaining pledges were merely external justifications covering the core and engine. As a result, economic growth in the early days of the regime was a tool for their survival at the expense of the people. Looking structurally, personal advancement, ambition, and survival have a simultaneous objective relationship that circulates the same archetype, and in particular, personal advancement and ambition are deemed the defense for primary survival and the purpose of life. To protect them, the people were urged to make sacrifices for overall or national economic development, and politicians and the people who criticized them were politically oppressed.

Keywords: Park Chung-Hee, May 16 Coup, Purpose of Economic Growth, Revolutionary Pledge

투고일: 2024년 6월 27일, 심사일: 2024년 7월 19일, 게재확정일: 2024년 8월 26일