

박사학위논문

1960년대 민주당정부의  
국토건설사업 연구

2019년

한성대학교 일반대학원

사 학 과

한 국 사 전 공

유 상 수



박사학위논문  
지도교수 조규태

# 1960년대 민주당정부의 국토건설사업 연구

The National Construction Service Projects  
under the 1960s' Korean Democratic Government

2018년 12월 일

한성대학교 일반대학원

사 학 과

한 국 사 전 공

유 상 수

박사학위논문  
지도교수 조규태

# 1960년대 민주당정부의 국토건설사업 연구

The National Construction Service Projects  
under the 1960s' Korean Democratic Government

위 논문을 문학 박사학위 논문으로 제출함

2018년 12월 일

한성대학교 일반대학원

사 학 과

한 국 사 전 공

유 상 수

유상수의 문학 박사학위 논문을 인준함

2018년 12월 일

심사위원장 \_\_\_\_\_(인)

심사위원 \_\_\_\_\_(인)

심사위원 \_\_\_\_\_(인)

심사위원 \_\_\_\_\_(인)

심사위원 \_\_\_\_\_(인)

# 국 문 초 록

## 1960년대 민주당정부의 국토건설사업 연구

한 성 대 학 교    일 반 대 학 원  
사                    학                    과  
한    국    사    전    공  
유                    상                    수

민주당정부가 1961년 3월부터 실업자와 절량농가문제의 해결을 목표로 추진한 국토건설사업은 한국에서 경제발전을 위해 계획하고 시행한 첫 사례였다. 즉, 1960년대 초반 경제개발 신화가 시작되는 첫 전환점이었던 것이다. 그리고 민주당정부를 전복시키고 정권을 장악한 군사정부도 경제개발계획과 연동하여 핵심사업으로 추진한 점에서, 이는 1960년대와 70년대 경제개발의 마중물 역할을 하기도 하였다.

국토건설사업은 4월혁명의 성공으로 추진될 수 있었다. 1950년대는 실업문제, 절량농가문제 및 경기침체, 미국의 대한원조감소 등의 사회경제적인 위기와 이승만과 자유당정권의 독재 등이 지속되는 정치적 위기가 혼재하였다. 그런데 4월혁명의 성공으로 정치적 위기가 해소되면서 시대적 요구는 경제로 집중되었다. 이런 상황에서 집권에 성공했던 민주당정부로서는 시대적 요구에 부응하기 위해 ‘경제제일주의’를 천명하게 되었다.

민주당정부는 한국의 현실에서 경제개발을 위한 미국의 지원은 필수불가결의 조건으로 보았고, 미국의 원조를 위해 『한국의 경제개혁방책에 관한

각서』를 보내는 한편, 일본과의 수교도 적극적으로 검토하면서 미국에 한국의 경제개발에 대한 의지를 보이기 위해 노력했다. 미국은 딜론각서를 통해 한국측이 해결해야 할 내용들을 전달했고, 한국정부는 이를 받아들이면서 미국으로부터 국토건설사업과 여타 경제개발을 위한 원조를 받을 수 있었다.

미국의 지원을 바탕으로 정부에서는 가장 시급한 문제인 실업문제와 절량농가문제 해결을 목표로 하는 국토건설사업을 구상하게 되었다. 국토건설사업의 구상은 민주당신파의 경제이론가였던 김영선과 주요한을 비롯한 재무부와 부흥부의 젊은 관료들에 의해 이루어졌다. 이들은 국토건설사업을 구상하는 과정에서 경제발전을 위한 기초체력을 만든다는 것 이외에도 국민들의 역할에 대해서 주목하였다. 패배의식에 젖어있던 국민들에게 자신감을 키워주기 위한 ‘정신혁명’적인 부분을 이 사업에 포함시키려 하였고, 물질적인 것과 정신적인 부분을 같이 추진해 줄 책임자로 장준하를 비롯한 『사상계』동인들에 주목하였다.

4월 혁명 이후 민주주의가 일정부분 이루어졌다고 판단했던 장준하와 『사상계』동인들은 경제개발로 힘을 돌려야 하고 지식인들이 이 역할을 해야 한다고 생각하고 있었기 때문에 민주당 정부의 국토건설사업에 적극적으로 참여하였다. 장준하와 『사상계』동인들을 새로운 인재였던 국토건설추진요원들을 통해서 현장에서 국민들의 자신감을 키워주고자 하였다. 따라서 추진요원들의 교육부터 적극적으로 참여하였고, 이들부터 국가를 위해서 무엇인가를 한다는 자신감, 긍지, 국토건설사업에 대한 추진의지를 심어주었다. 이를 바탕으로 각지에 파견되었던 2,066명의 국토건설추진요원은 국토건설사업의 원활한 추진을 위해서 노력했을 뿐 아니라 지역민들의 자신감을 고취시키기 위해서 노력하였다.

국토건설사업은 조림, 사방, 치수, 수리, 도로, 도시토목,, 수자원개발사업 등으로 구성되었다. 국토건설사업의 시행단계에서는 총 400억 환 규모의 예산이 편성되어 연인원 4,500만 명을 참여시킴으로써 실업자문제와 절량농가문제를 해결, 황폐화된 국토를 보전, 국민들이 패배의식에서 벗어나 자신감을 갖게 하는 것을 목적으로 시행되었다. 국토건설추진요원들의 보고에 의하면 사업이 진행되면서 국민들은 국토건설사업에 더 관심을 갖게 되었으며

사업의 성공을 거둘 것이라고 기대하는 국민들도 늘어나는 성과를 보이기도 하였다.

하지만 5·16쿠데타로 인해 민주당정부가 전복되면서 핵심사업이었던 국토건설사업은 위기를 맞게 되었다. 하지만 국토건설사업에 대한 국민들의 관심, 미국의 원조를 바탕으로 진행되는 사업이었다는 점, 쿠데타 직후 바로 경제정책 수립은 불가능했다는 점 등은 군사정부에서도 국토건설사업이 계속적으로 추진될 수 있는 이유로 작용하였다. 또한 군사정부에서는 쿠데타 성공 직후 국무위원 및 정부위원은 체포하여 이들을 배제했지만 중간관료 및 지식인들은 적극적으로 포섭하려는 모습을 보였다. 이런 상황에서 민주당정부에서 국토건설사업을 추진하였던 실무진들은 대부분 군사정부에서 국토건설사업을 추진하면서 국토건설사업은 계속해서 추진될 수 있었다.

그러나 군사정부가 점차 안정화되면서 군사정부의 주도세력들은 각 정책들에 대해서 자신들의 의지가 관철될 수 있게 바꾸어갔으며 국토건설사업도 이런 기조에서 피해갈 수 없었다. 군사정부에서는 우선 정부조직의 변화를 통해 보다 강력하게 국토건설사업을 추진하겠다고 밝혔다. 기존의 부흥부를 건설부로 재편하였고, 다시 건설부를 경제기획원으로 확대시켰다. 이 과정에서 국토건설본부는 건설부 국토건설국으로, 경제기획원이 되는 과정에서 국토건설청으로 독립하였다. 1962년에는 국토건설청을 건설부로 확대하였다.

한편 군사정부에서는 불량배, 깡패를 비롯해서 부랑아, 율락여성들을 ‘건전한 생활’로 유도한다는 명목 하에 국토건설사업에 동원하기 시작하였다. 이들은 국토건설근로대나 국토개발근로대라는 이름으로 국토건설사업에 동원되었다. 국토건설사업이 ‘사회정화’의 도구로 바뀌게 된 것이었다. 이런 국토건설사업의 성격변화는 국토건설단의 설치로 명확해졌다.

군사정부에서는 1962년도 국토건설사업에 대해서 논의하는 과정에서 기존에 노임철에 집중된 사업을 계속 추진하는 것보다는 장기적이고 효율적인 것으로 사업으로 발전시킨다는 것으로 그 성격을 전환하였고, 그 연장선상에서 국토건설군 창설을 구상하였다. 국토건설군은 국토건설청의 실제사업을 담당하는 것으로 구상되었다. 이 구상단계에서 국토건설군은 3천여 명의 예비역 장교들을 기간요원으로 하고 만 28세 이상의 징병적령자, 제2국민병, 징집면

제자, 일반국민으로 자원하는 자로 편성하여 사업장에 장기(1년에서 1년 6개월) 정도 노력 봉사를 함으로써 기피한 병역 복무를 상쇄하기로 한 것이었다. 국토건설군의 명칭은 최종적으로 국토건설단으로 확정되었다. 원칙적으로 이들은 자원하게 되어있었지만 기간 내에 자원하지 않을 경우 5만원 이하의 벌금과 구류처분을 내리고 국토건설단 요원으로 편입되게끔 조치하였다.

국토건설단은 군대의 직제로 편성되었다. 건설원들은 이등병에 준하는 대우를 받았고, 노동의 대가도 이등병에 준하는 대우였다. 건설원들이 투입된 곳은 작업환경이 매우 열악했지만 이들에게 지급된 장비는 일반적인 삽, 곡괭이, 인력거 등에 불과했다. 더구나 건설원의 상당수는 고학력의 육체노동을 경험하지 않은 사람이 많았기 때문에 정부에서 기대했던 만큼의 작업능률을 거두는 것은 어려웠다. 또한 건설원과 일부 기간요원들 간에는 군대식의 가혹한 규율 부과로 마찰이 일어나기도 했다. 결국 과도한 노역으로 건설원들이 집단적으로 녹막염에 걸린 사실이 언론에 보도되면서 많은 비판에 직면하게 되었고, 여론에 부담을 느낀 군사정부에서는 10개월 만에 국토건설단을 해체하였다.

국토건설단의 실패로 국토건설사업은 전면적인 재검토에 들어가 1963년 10월에 국토건설종합계획법의 제정되었고, 이를 바탕으로 경제개발계획과 연동하여 추진되는 것으로 변경되었다. 국토건설사업은 이처럼 군사정부에서도 계속해서 추진되었다. 하지만 관·민이 협력하는 모습이 군·관주도의 모습으로, 국민들의 자신감을 고취시키고자 했던 모습은 ‘사회정화’라는 이름으로 배제의 대상으로 변질되어 갔다. 결국 이런 국토건설사업의 성격 변화는 이를 미완의 사업으로 남게 하는 중요한 요인이었다.

**【주요어】** 국토건설사업, 민주당정부, 정신혁명, 국토건설본부, 군사정부, 국토건설청, 건설부, 국토건설단, 경제개발계획

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 중요성 .....	1
제 2 절 연구의 동향과 문제의 제기 .....	6
제 3 절 연구의 구성과 내용 .....	10
제 4 절 연구의 자료 .....	14
제 2 장 국토건설사업의 추진배경 .....	17
제 1 절 사회경제적 위기와 시대적 요구 .....	17
제 2 절 미국의 대한원조방식의 변화 .....	26
제 3 절 민주당정부의 출범과 ‘경제제일주의’의 천명 .....	32
제 4 절 지역사회개발사업의 경험 .....	45
제 3 장 국토건설사업계획의 수립과 주도세력 .....	51
제 1 절 미국의 지원과 국토건설사업계획의 추진 .....	51
제 2 절 민주당정부의 경제 각료의 특성과 경제개발구상 .....	60
제 3 절 『사상계』 동인의 국토건설사업 참여와 역할 .....	69
제 4 절 국토건설추진요원의 배치와 활동 .....	76
제 4 장 국토건설사업의 내용과 성과 .....	91
제 1 절 국토건설사업의 공표와 착수 .....	91
제 2 절 국토건설사업의 시행과정 .....	94
제 3 절 국토건설사업의 내용과 실적 .....	102
제 4 절 5·16 쿠데타와 국토건설사업의 추진 .....	120

제 5 장	국토건설사업의 변질 .....	147
제 1 절	국토건설사업 관장부처의 개편 .....	147
제 2 절	‘사회정화’의 도구로의 성격변화 .....	150
제 3 절	국토건설단의 설치와 병역미필자의 활용 .....	153
제 6 장	결 론 .....	167
참 고 문 헌	.....	171
ABSTRACT	.....	180

## 표 목 차

[표 1] 농가경제수지 .....	19
[표 2] 농촌과 도시의 생활수준 격차 .....	19
[표 3] 대정부 최 시급 요망사항 .....	22
[표 4] 대정부 시급 요망사항(시·읍·면별) .....	23
[표 5] 민주당 내각에 대하여 .....	24
[표 6] 지지정당에 대하여 .....	25
[표 7] 국방비 중 원조구성비와 원조 중 국방비 지원 구성비 .....	27
[표 8] 미국의 대외원조상황 .....	29
[표 9] 국토건설사업계획총괄표 .....	56
[표 10] 국토건설사업특별회계 소관부서별 예상세출의 합계 .....	100
[표 11] 국토이용면적 .....	103
[표 12] 최근의 홍수피해통계 .....	111
[표 13] 도로등급별연장(1960) .....	113
[표 14] 61년도 국토건설사업 진척현황총괄표 .....	132
[표 15] 5월 15일을 기준으로 한 국토건설사업 사업별 진척현황 .....	133
[표 16] 61년도 국토건설사업 지역별 현물배정표 .....	135
[표 17] 61년도 국토건설사업 인원동원현황 (사업별) .....	135
[표 18] 61년도 국토건설사업 인원동원현황 (도별) .....	137
[표 19] 61년도 치수사업계획 및 실적 .....	138
[표 20] 61년도 도로사업 추진현황 .....	139
[표 21] 61년도 귀농정착사업총괄 (좌) .....	142
[표 22] 61년도 귀농정착사업총괄 (우) .....	143
[표 23] 61년도 도시토목사업 추진현황 .....	144
[표 24] 61년도 동기국토건설사업 집행현황 .....	145
[표 25] 61년도(62년 1,2월) 동기 국토건설사업 계획내역 .....	146
[표 26] 연도별 기피자 비율 (영장발급 대 기피자 비율) .....	157
[표 27] 각 지단별 편입 계획 .....	159
[표 28] 건설원의 입단 전 직장 통계 .....	161
[표 29] 제3지단의 질병발생현황 .....	163

## 그림 목 차

[그림 1] 국토건설사업 추진요원 훈련 종강식 후 시내 행진모습 .....	75
[그림 2] 국토건설사업 홍보포스터 .....	93
[그림 3] 국토건설단 포스터 .....	157

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 중요성

1961년 3월 1일부터 실업자구제와 절량농가문제 해결을 위해 전 국가적으로 추진되었던 국토건설사업은 경제개발에 대한 계획을 실제적으로 추진한 첫 사례였다. 1949년에서 1960년까지 타스카(TASCA) 보고서와 네이산(NATATHAN)계획, 산업개발3개년계획이 마련되었지만 이는 입안에 불과하였고<sup>1)</sup>, 경제개발계획을 처음으로 실행한 것이 국토건설사업이었던 것이다. 이런 점에서 국토건설사업은 경제개발의 신화가 시작되는 전환점이자, 경제개발의 성과를 가능하게 한 마중물이었다.

4월혁명으로 이승만 독재정권을 타도하고 집권한 민주당정부는 정책의 주안점을 경제개발에 두었다. 당시에는 실업문제, 절량농가문제, 경기침체, 미국의 대한원조감소 등의 사회경제적인 문제가 산적하였는데, 민주당정부는 그 해결책이 바로 경제개발에 있다고 보았다. 따라서 민주당정부의 책임자들은 ‘경제제일주의’를 천명하고, 경제개발에 최우선순위를 두었다.

민주당정부에서는 경제개발을 이루기 위해 경제개발계획을 수립하였다. 그리고 경제개발을 본격적으로 추진하기 위한 준비적 사업으로 국토건설사업을 추진하였다. 한편으로는 당시의 큰 사회적 문제였던 실업자와 절량농가 문제 등을 해결하기 위해 기존에 추진되었던 식목·치수·도로정비 등의 사업을 추진하면서도 댐·항만·기간도로 건설 등의 사회간접자본을 건설하고자 하였다.

뿐만 아니라 국토건설사업은 하나의 정신혁명·문화혁명이었다. 즉, 일자리가 없어 희망 없이 하루하루를 보내던 국민에게 자신의 노력으로 문제를 해결할 수 있다는 자신감을 심어주고자 하였던 것이다.

1) 1950년대를 통해서 많은 경제개발계획들이 입안되었지만 모두 실행되지 못하였다. 1949년의 물동 5개년 계획에서부터 1952년과 1956년의 기획처와 부흥부의 계획, 1953년과 1954년 미국의 특사와 UNKRA의 파견원에 의해 만들어진 TASCA 보고서와 NATATHAN 계획 모두 실행되지 못했다. 본격적인 계획의 입안을 위해 1958년 산업개발위원회가 만들어진 후 1960년 산업개발 3개년계획이 만들어졌지만, 이것도 실행되지 못했다. 박태균, 「1950·60년대 경제개발 신화의 형성과 확산」, 『동향과 전망』, 55호, 2002, 90쪽.

더욱이, 국토건설사업은 경제개발과 국가발전의 중추세력을 형성하고자 한 정치적 기획이었다. 민주당정부에서는 국토건설사업을 관리·감독한 3,000여명의 국토건설추진요원을 행정부의 요소요소에 배치하여 국가운영의 중심세력으로 삼고자 하였다. 이는 5·16쿠데타로 한번으로 그쳤지만, 4월혁명의 주도세력이 그 정신에 입각하여 국가를 운영하여 발전시키고자 한 바람이었던 것이다.

이런 점에서 민주당정부의 국토건설사업은 중요하다고 할 수 있다. 이 연구는 민주당정부와 군사정권의 사회경제적 문제의 해결 방안을 이해하는 데 도움이 될 뿐만 아니라, 1960년대 두 정치세력의 정권운영 방안을 이해하는 데 도움이 된다.

그럼에도 불구하고 지금까지 국토건설사업에 대한 실체는 잘못 알려졌다. 한쪽에서는 박정희가 쿠데타로 정권을 장악한 후 추진했던 사업으로, 다른 쪽에서는 민주당정부에서 추진은 했으나 개시 후 2달 반 만에 민주당정부가 전복되면서 군사정부가 실질적으로 추진하였던 사업으로, 또 다른 쪽에서는 민주당정부에서 추진되었지만 사전준비부터 부실했으며 민주당정부의 조급성으로 인해 제대로 진행되지 못했으며, 사업의 목적으로 밝혔던 실업자를 구제, 빈곤을 극복, 경제를 활성화에는 실패했던 사업<sup>2)</sup>으로 파악하였다.

국토건설사업은 민주당정부에서 계획하여 실시하였으며, 쿠데타 이후에는 군사정부에서도 의욕을 가지고 추진한 사업이었다. 첫 번째로 이 사업에 대해 주목해야 하는 점은 성격이 다른 두 정부에서 일정부분 연속성을 가지고 사업이 추진될 수 있었던 이유가 무엇인가이다. 군사정부에서는 쿠데타 직후 민주당정부를 부정하고 그 색깔을 지우기 위한 여러 가지 노력을 진행하였다. 그런데 민주당정부가 총력을 기울였던 사업인 국토건설사업에 대해서는 쿠데타를 단행한 지 2일 만에 포고령을 통해 계속 추진한다고 밝혔을 뿐만 아니라 ‘민족적 과업’이라고 하면서 총력을 기울이는 모습을 보였다. 만약 국토건설사업이 민주당정부와 함께 역사 속으로 사라졌다면 경제개발 신화가 시작되는 전환점에 불과했겠지만, 군사정부에서도 국토건설사업을 계속해서 추진하면서 1960, 70년대 경제개발의 마중물 역할을 하였던 것이다.

---

2) 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사림』 제46호, 2013, 472~474쪽.

국토건설사업이 민주당정부와 군사정부를 관통하며 실행될 수 있었던 것은 민주당정부와 군사정부 모두 ‘경제제일주의’를 적극 추진하였기 때문이었다. 민주당정부는 4월 혁명 이후 민주주의의 완성이라는 정치적 열망과 ‘잘살아보자’는 경제적 열망을 해결해야 하는 의무를 가지고 있었으며, 쿠데타로 정권을 획득한 군사정부로서는 국민들의 경제적 빈곤 해결을 통해 정당성을 확보해야하는 필요성이 있었다. 이런 상황에서 국토건설사업을 성공적인 수행은 각 정권의 안정성을 담보할 수 있는 것이었다.

하지만 국토건설사업이 민주당정부와 군사정부를 관통하여 실행되었다고 하더라도 이 사업의 성격이 일관된 것은 아니었다. 두 정부는 태생과 핵심세력과 지향점은 상반된 것이었다. 따라서 국토건설사업의 성격도 각 정부에서 추진하는 과정에서 다른 성격의 사업으로 추진되었다. 국토건설사업의 목적은 국토의 보전, 국토의 발전(개발), 실업자와 절량농가의 구제, 대중의 자신감 고취였다. 다른 부분의 목적 달성에 있어서는 비슷한 방향으로 추진되었지만 민주당 정부에서 강조했던 ‘정신혁명’으로서의 대중들의 자신감 고취라고 하는 부분은 군사정부에서의 국토건설사업에서는 소멸되었다. 다만 강제적인 방법에 의해 ‘할 수 있다’라고 하는 자신감의 주입이 남아버렸다. 또한 이 과정에서 ‘사회정화’라고 하는 군사정부의 목표를 달성하기 위한 도구가 되어버리는 현상이 나타나기도 하였다. 이런 현상은 병역기피자를 국토건설단이라는 이름으로 동원한 것으로 정점을 찍었고, 결국 국토건설단의 해단으로 국토건설사업도 추진동력을 상실하게 되었다.

두 번째로 주목해야 하는 것은 한국 경제발전 신화의 전환점이 되는 국토건설사업은 어떤 배경에서 나왔는가이다. 앞서도 언급했지만 민주당과 군사정부는 모두 ‘경제제일주의’를 내세웠는데, ‘경제제일주의’가 천명되었던 것은 1960년 4월혁명으로 인한 것이었다. 4월혁명은 이승만 대통령과 자유당에 대한 심판뿐만 아니라 기존에 한국사회 전반에 만연되어 있던 여러 모순을 수정하기 위한 움직임이었다고 할 수 있다. 1950년대 말 한국사회는 이승만과 자유당의 오랜 독재와 한국전쟁의 상흔에서 완전히 벗어나지 못하고 있었다. 국고는 3·15부정선거비의 과다 지출 등으로 고갈되었고, 산업도 마비상태를 면치 못하고 있었다. 또한 물가는 지속적으로 상승하고 있었는데, 그 중에서

도 곡물가격의 앙등은 심각한 수준이었다. 실업문제 또한 심각하였는데, 정부는 실업자를 60만 정도로 추산하고 있었지만 유숨(USOM)은 잠재실업자를 포함하여 300만 명으로 추산할 정도였다. 더구나 한국정부는 재원의 상당부분을 미국의 원조에 의존하고 있었는데, 그 규모가 1950년 말부터 지속적으로 줄어들면서 어려움을 겪고 있었다.<sup>3)</sup> 4월혁명으로 독재정권을 물리쳤지만 여전히 국민들의 생활은 어려웠고, 이 문제를 해결해야 하는 것은 시대적인 요구가 되었다. 따라서 시대적인 요구의 반영이 ‘경제제일주의’였던 것이고, 새로운 정부에서는 실체가 있는 정책의 추진을 통해 시대적 요구를 해결해나가야 했던 것이다. 국토건설사업은 시대적 요구를 실체가 있는 정책의 추진으로 전환한 첫 번째 사례였던 것이다.

세 번째로 주목해야 하는 부분은 민주당정부에서는 국토건설사업을 통해서 무엇을 하고 싶었는가이다. 민주당정부에서 국토건설사업을 구상하고 추진했던 주도세력들은 국토건설사업을 통해 경제개발을 추진하며 그 과정에서 국민들의 각성을 동시에 추구하고 하고자 했다. 1950년대 내내 다양한 경제개발에 대한 방법이 존재하고 있었다. 누가 주도할 것인가에 대해서 ‘민간주도형’, ‘국가주도형’, ‘사회민주주의형’ 경제개발론이 대두되었고, 이 중 어떤 방식으로 선택할 것인가는 계획 이후에 건설될 경제체제와 관련된 문제이기도 하였다.<sup>4)</sup> 4월혁명 이후 출범한 민주당정부에서 국토건설사업을 구상한 것은 ‘민간주도형’ 경제개발론의 입장에서 있던 김영선, 주요한으로 대표되는 민주당 신파 그룹이었고, 역시 ‘민간주도형’ 경제개발론의 입장에 있던 『사상계』 동인들이었다. 그런데 이들은 ‘민간주도형’이라고 하는 경제개발의 방법뿐만 아니라 이 과정에서 국민들이 각성을 통해 중요한 역할을 해야한다는 생각을 공유하고 있었다. 따라서 국토건설사업을 추진하는 과정에서 지식인들에 의한 ‘정신혁명’을 이루는 것이 같이 이루어져야 한다는 공감대를 형성하고 있었고, 이를 추진하기 위해서는 국민들을 계몽, 지도할 새 인물들이 필요했다. 대규모 공채시험인 신인등용시험을 통해 선발된 대학졸업 이상의 학력을

3) 박진희, 「민주당정권의 ‘경제제일주의’와 경제개발5개년계획」, 『국사관논총』 84집, 1999, 264~267쪽. 미국의 원조는 1957년의 382,893,000달러에서 1958년에는 321,272,000달러로, 1959년에는 222,204,000달러로 크게 줄어들었다. 『한국연감』, 1964, 579쪽.

4) 박태균, 「1950년대 경제개발에 대한 논의의 특징과 그 배경」, 『Comparative Korean Studies』 12권 1호, 2004, 99쪽.

보유하고 군복무문제를 해결했던 국토건설추진요원들은 각 지역에서 국토건설사업의 추진 과정에서 ‘정신혁명’적인 요소를 구현하는 역할을 담당했다.

이 연구에서는 위의 3가지에 주목하여 전후복구가 제대로 이루어지지 못한 한국의 현실에서 의욕적으로 시행되었던 국토건설사업에 주목해보고자 한다. 비록 쿠데타로 중간에 좌절되기는 했지만 4월 혁명을 토대로 세워졌던 민주당정부가 가장 의욕적으로 추진했던 사업이자, 쿠데타로 집권을 한 군부세력조차 그 필요성을 인정할 수밖에 없었던 국토건설사업을 살펴보는 것은 아직 연구가 미진한 이 시기를 살펴볼 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 민주당정부에서는 이 사업을 통해 실업자구제와 절량농가대책을 최우선으로 하면서도 국토건설추진요원들을 대규모 공개 채용함으로써 공무원사회에 긴장감을 불러일으키는 동시에 현장으로 투입하여 국민들과 더욱 소통하고자 하였으며, 국민들의 자조정신의 확산 등을 구상하였다. 이런 부분은 당시 시대정신을 반영하는 것으로 군사정부에서도 쿠데타 직후 국토건설사업을 계속해서 추진하는 이유가 되었다.

하지만 군사정부에서는 정권이 안정되면서는 기존에 민주당정부에서 추진되었던 국토건설사업과는 구별되는 모습을 보여주었다. 국토건설사업을 추진하는 조직의 변화를 통해 관·민이 함께하는 개념의 국토건설사업에서 군·관주도의 국토건설사업으로의 전환을 추구하였다. 또한 혁명공약에서 공표한 ‘사회정화’를 추진하기 위해 불량배, 깡패, 부랑아, 윤락녀 등 악으로 규정한 사람들을 징벌의 성격으로 국토건설사업에 동원함으로써 국민의 의식고취라는 정신적인 부분은 희석되어 버리고 국토의 효율적 개발이라는 목표만이 남는 것으로 변질되었다.

이 글에서는 1960년대 초반 국토건설사업을 통해 민주당정부와 군사정부가 당시의 시대정신을 어떻게 반영하고자했는지를 보여줄 수 있을 것이다. 그리고 그것이 쿠데타 이후 군사정부에서 원래의 이상과는 다르게 어떻게 변질되어 가는지를 살펴보고자 한다.

## 제 2 절 연구의 동향과 문제의 제기

현재까지 진행된 국토건설사업에 대한 연구는 크게 셋으로 분류해볼 수 있다. 첫 번째는 군사정부의 국토건설사업을 주제로 진행된 연구, 두 번째는 민주당정부의 경제개발계획 속에서 국토건설사업을 언급한 연구, 세 번째는 민주당정부의 국토건설사업을 직접적으로 다루고 있는 연구로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 국토건설사업에 대한 연구의 첫 번째로 군사정부의 국토건설사업을 다루고 있는 연구로는 이상의, 한규한, 신용옥, 임송자 등의 연구를 들 수 있다. 이상의<sup>5)</sup>는 한국전쟁 이후 노무동원을 다루는 관점에서 5·16 쿠데타 이후 국토건설단이라는 새로운 형태의 ‘징용’으로 인식된 노무동원이 재현되는 과정에 주목하였다. 그러나 개인을 강제로 동원하여 국가권력의 임의대로 활용하려는 ‘징용’을 되풀이하는 것은 더 이상 용납되기 어려운 것이었다는 것에 주목하였다. 처음부터 동원대상자들을 범죄인으로 몰고 가면서 이들의 노무동원이 당연한 것으로 합리화하여 사회의 동의를 얻으려고 하였지만, 그것을 수궁하기에는 사회와 그 구성원들은 이미 한 단계 성숙해 있었기 때문에 동의하기 어려웠고 결국은 처음의 계획보다 더 빨리 국토건설단은 해체되었다고 파악하였다. 즉 군사정부에서의 국토건설사업의 방향이 처음부터 사회구성원들의 동의를 얻기 어려웠다는 관점에서 군사정부에서의 국토건설사업을 파악하였다. 하지만 군사정부의 국토건설사업을 국토건설단의 편성이나 운영, 해단과정으로만 단순화시켜서 설명하고 있는 한계를 지니고 있다.

한규한<sup>6)</sup>은 5·16쿠데타 직후 창설된 국토건설단에 주목하였다. 경제개발과 연동된 건설사업 동원이었으면서도 이 운영과정에서 나타난 효과 중 하나인 ‘사회기강 확립’이라는 기제에 초점을 두고 국토건설단을 분석하였다. 하지만 한규한도 국토건설사업의 맥락에서 국토건설단을 살핀 것이 아니라 동원의 대상으로만 살피는 한계가 있었다.

신용옥은 박정희정권기의 국토박정희 정권에서 이루어졌던 국토계획을 다루

5) 이상의, 「한국전쟁 이후 노무동원과 노동자 생활」, 『한국사연구』 145호, 2009.

6) 한규한, 「5·16쿠데타 직후 국토건설단과 지식청년 ‘군기잡기」, 『역사비평』 111호, 2015.

었다. 이 과정에서 민주당 정부와 군사정부에서 다른 국토건설사업을 국토계획의 시발로 보고 국토건설사업을 언급하였다. 하지만 그 실체에 대한 분석이 없이 주로 법령 위주로 그 성격을 파악하고 있어 국토건설사업의 전모를 파악하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 이들 논문에서는 대체로 국토건설사업 자체에 대한 이해를 바탕으로 국토건설단을 보기보다는 국토건설단의 ‘동원’이라는 성격에 집중하고 있는 한계를 갖고 있다.

임송자<sup>7)</sup>는 군사정부의 국토건설사업이라는 단일주제로 논문을 최초의 작성하였다. 이 글에서는 민주당정부에서 시작된 국토건설사업이 5·16쿠데타를 거치면서 변화되는 과정을 자세하게 살피고 있으며, 그 과정에서 설치되었던 국토건설단의 편성과 운영, 그리고 해단에 이르기까지의 과정을 자세히 다루고 있다. 그 과정에서 기존연구의 오류를 바로잡는 성과를 내기도 했다. 하지만 이 연구에서는 민주당정부의 국토건설사업을 사업의 무계획성에 의한 한계와 규모도 단기성 소규모사업에만 치중하는 치명적인 약점이 있다는 전작의 연구에 기반하여 군사정부의 국토건설사업을 보았기 때문에 군사정부의 국토건설사업은 완전히 별개의 것으로 판단하고 있는 한계를 지니고 있다.

다음으로 민주당정부의 경제개발계획에 중심을 두고 국토건설사업을 언급한 연구로는 유광호, 박진희, 김기승, 박태균, 정진아 등의 연구가 있다. 유광호는 민주당정부에 대한 경제정책에 대한 연구로는 처음으로 진행한 연구로 5·16쿠데타 이후 3개월 만에 등장한 「경제개발5개년계획」은 이미 1960년 자유당 정부하의 부흥부 산업개발위원회에서 준비된 경제개발계획이 민주당 정부를 거치면서 다시 손질되고, 그 바탕 위에서 군사정부의 경제개발계획으로 등장했다고 파악했다. 따라서 민주당정부 당시의 경제적 상황을 인식하고, 압축적 성장을 이룩한 개발연대의 출현에 대한 이해를 위해서 이 시기에 대한 연구가 필요하다고 보았다. 이것을 민주당정부의 구상, 실시단계에 있던 경제정책을 예산안 반영을 통해서 살펴보았다. 하지만 국토건설사업에 대해서는 경제정책을 파악하는 과정에서 언급을 하는 정도로 큰 관심을 두지는 않았다.

박진희<sup>8)</sup>는 제2공화국의 경제정책을 본격적으로 연구하면서 당시의 시대상

7) 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사림』 제46호, 2013 ; 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사연구』 제67집, 2013.

황을 바탕으로 경제개발계획이 수립된 것은 인정을 했지만 경제정책 대부분이 미국의 요구를 받아들이는 방향으로 진행되면서 자립경제 확립이라는 부분에서 비판의 소지가 있다고 평가하였다. 제2공화국의 경제정책 자체에 대한 비판적인 인식을 가졌기 때문에 국토건설사업에 대해서 비판적으로 평가를 했는데, 실제적인 목적은 대학졸업자들에게 일자리를 줌으로써 <한미경제기술원조협정>체결에 반대하는 대학생들의 관심을 돌리는데 있다고 보았다. 이런 비판이 구체적인 자료를 바탕으로 한 것이 아니라 민주당정부에 대한 부정적인 관점에서 출발한 것이기 때문에 한계를 가질 수밖에 없었다.

김기승<sup>9)</sup>은 지금까지의 평가가 제2공화국과 박정희 정권의 평면적 비교에 의한 오류 때문에 그릇된 평가가 나왔다는 점을 지적하면서 경제개발계획을 중심으로 면밀한 평가를 시도하였다. 특히 제2공화국의 경제개발계획은 완성되지 않았다는 점, 실천의지가 부족했다는 인식은 문제가 있음을 지적하였다. 그 과정에서 국토건설사업에 대해서도 다각적인 언급을 하여 실업자 대책뿐만 아니라 ‘국민정신혁명’으로서의 기능까지 언급하였다. 하지만 국토건설사업을 주로 다룬 논문이 아니었기 때문에 그 실제에 대한 접근은 부족하였다.

박태균<sup>10)</sup>은 그의 저서를 통해 경제개발계획의 기원을 다루었다. 그 과정에서 이승만정부와 장면정부, 그리고 군사정부가 입안한 경제개발계획의 특징에 대해 분석하였다. 특히 경제개발계획에 참여했던 지식인들의 생각과 경험에 초점을 맞추어 상세히 분석을 하였는데, 사상계 그룹과 민주당 신파들이 ‘민간주도형’ 경제개발론을 주장하였으며 이것이 중요한 역할을 했음을 밝혔다. 하지만 결과만을 가지고 민주당정부의 국토건설사업이 실패였다고 평가를 한 것은 이 연구의 아쉬운 부분이라 할 수 있을 것이다.

정진아는 기존연구들을 통해 장면정권의 경제개발계획이 혁명의 내용을 담보하고 있었는가, 그렇다면 장면정권의 경제개발계획이 결국 무산된 이유는 무엇인가 하는 문제는 해명할 수 없었다며 경제개발계획이라는 것은 국가경제를 발전시키는 정책 수단에 불과하기 때문에 계획의 성격을 분석하기 위해

8) 박진희, 「민주당정권의 ‘경제제일주의’와 경제개발5개년계획」, 『국사관논총』 84집, 1999.

9) 김기승, 「민주당 정권의 경제정책과 장면」, 『한국사학보』 제7호, 1999.

10) 박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교 출판부, 2007.

서는 계획을 둘러싼 정권 담당자들의 인식과 정책, 정책의 추진과정과 결과를 종합적으로 이해해야 한다면서 이에 대한 분석을 시도하였다. 그러면서 국토건설운동과 5개년경제개발계획을 순차적으로 추진하였다면서 이들의 연관성을 살펴보려고 하였다.<sup>11)</sup> 또한 이 시기 핵심적인 역할을 수행했던 인물군으로서 ‘사상계 경제팀’에 대한 분석을 시도하기도 하였다. 이들은 민주당 신파와는 달리 국가주도의 산업화정책과 경제개발계획을 통해 급속한 경제성장을 달성하고자 하였고, 결국 이런 면이 군사쿠데타 이후에 군사정권에 대한 참여와 협력으로 이어졌다고 주장하였다.<sup>12)</sup> 하지만 민주당 신파와 ‘사상계 경제팀’을 서로 다른 결로 이해하고 있어 국토건설사업의 추진에 대한 유기적인 연결을 설명하는 데는 약간의 빈틈을 보이고 있다.

마지막으로 민주당정부의 국토건설사업을 직접적으로 다룬 것으로 유상수와 임송자의 연구가 있다. 유상수<sup>13)</sup>는 민주당정부의 국토건설사업 중 국토건설추진요원들의 연구에 집중하였다. 하지만 민주당정부내의 관료나 국토건설사업에 적극 참여하였던 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들과의 유기적인 연결까지 분석을 하지 못함으로써 전체적인 상을 그리지 못하는 한계를 가지고 있었다.

임송자는 국토건설사업을 구상하는 과정, 그리고 사업내용과 사업비가 변화하는 과정을 추적하였으며, 국토건설본부와 현장에서 사업을 추진할 핵심요원에 대해서 분석하였다. 그리고 사업과정에서 표출된 문제점, 논쟁 등을 다루었다. 국토건설사업에서 선구적인 연구로서 이 연구는 매우 중요하다. 하지만 민주당정부에 대한 기존의 비판적인 인식에서 출발한 이 연구는 당시의 문제점과 한계에 초점을 맞추어 국토건설사업을 다루었다는 부분이 아쉬운 점이라 할 수 있다. 또한 시행과정에서의 주도세력들의 자발적인 모습에는 주목하지 않는 한계를 갖는다. 이외에도 국토건설사업의 구상에 대해서 미국의 원조정책의 변화에 따른 민주당의 대응이라는 측면에서 바라보고 있는데, 이

11) 정진아, 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176호, 2017.

12) 정진아, 「1950년대 후반~1960년대 초반 ‘사상계 경제팀’의 개발담론」, 『사학연구』 105호, 2012.

13) 유상수, 「제2공화국 시기 국토건설추진요원의 양성과 활동」, 『한국민족운동사연구』 78권, 2014.

부분도 매우 중요한 원인이지만 1950년대 말에서 1960년대 초 한국사회 지식인들의 동향이나 미국을 제외한 다른 국가들에서 진행된 국토건설사업 등에 대한 다각적인 검토가 아쉽다. 또한 국토건설사업의 진행을 국토건설본부와 국토건설소위원회의 조직체계에 의해서 이루어진 것으로 서술하고 있는데, 그 안에서 직접 사업을 추진해간 사람들은 중요하게 부각되지 않은 것은 아쉬운 부분이다. 사업추진내용에 있어서도 실체가 결여된 채 당시의 논란이나 사업추진 당시의 문제점만을 서술한 것도 아쉬운 부분이라 할 수 있다. 또한 국토건설사업을 추진하는 과정에서 상당한 위치를 차지하고 있는 국토건설추진요원들의 실체에 대한 부분이 결여하며, 국토건설사업에 대한 구체적인 추진내용이나 실적부분 등이 빠진 부분은 아쉬운 부분이라 할 수 있다.

이 글은 국토건설사업이 민주당정부와 군사정부를 관통하는 사업이라는 것에 주목하여 이 사업을 살펴보고자 한다. 국토건설사업의 시행이 어떤 의미를 담고 있는지 군사정부에서는 왜 이것을 계승하여 추진하였는지 당시의 시대적인 상황과 연관해서 살펴볼 것이다. 국토건설사업의 추진배경을 시작으로, 사업의 추진을 주도한 것은 누구였는지, 그들은 어떤 인식을 가지고 국토건설사업을 구상, 추진하게 되었는지, 민주당정부에서 추진한 국토건설사업의 실체는 어떤 것이었는지, 쿠데타 이후 어떤 모습이 군사정부에 의해서도 유지가 되었는지, 어떤 부분이 군사정부의 의도대로 변질되어 갔는지에 대해서 살펴봄으로써 국토건설사업의 실체에 접근해보고자 한다.

### 제 3 절 연구의 구성과 내용

연구 과제를 규명하기 위하여 구체적인 분석의 대상은 민주당정부의 국토건설사업이 될 것이다. 하지만 실제로 민주당정부에서 추진된 기간은 겨우 2달 반에 지나지 않았다. 더구나 쿠데타로 정권이 바뀌었음에도 불구하고 국토건설사업은 군사정부의 선전과는 다르게 완전히 단절되지 않고 연결되는 측면과 변질되는 측면이 공존하여 나타난다. 따라서 유지되는 부분은 민주당정부의 국토건설사업에서 같이 다루고 변질되는 부분을 별도의 장으로 다룰 것이다. 이런 부분에 유의하여 본 연구에서는 민주당 정부와 군사정부의 중점사

업이었던 국토건설사업을 분석대상으로 하고 있다. 따라서 이를 분석하기 위하여 각 장의 구성을 다음과 같이 하였다.

제2장에서는 국토건설사업이 추진된 배경에 대해서 살펴볼 것이다. 한국사회는 1950년대 내내 부양인구의 급증, 경기침체, 절량농가 및 실업문제가 만연했다. 이에 따른 경제성장률은 1950년대 후반 들어 하락하기 시작하였고, 원조에 의해 호황을 누리던 삼백산업은 과잉투자로 부작용이 나타나기 시작하였다. 여기에 미국원조의 삭감, 태풍 사라의 피해 등으로 한국사회는 큰 충격에 빠져있었다. 이런 상황에서 국민들은 경제문제의 해결에 대한 요구를 하였다. 이것은 민주당정부에서 실시했던 여론조사를 통해서 잘 드러났다. 특히 절량농가문제 해결이나 실업자구제에 대한 요구는 매우 큰 것이었고 ‘경제제일주의’를 표방한 민주당정부로서는 이 문제를 해결할 대책을 내놓아야만 했다.

이런 상황에서 한국에 원조에 절대적인 비중을 차지하고 있었던 미국 행정부의 교체는 대한정책의 변화를 가져올 이유였다. 특히 공화당에서 민주당으로 정권이 교체되면서 이전에 군사원조 중심의 대한원조체제는 경제원조 중심으로 변화되는 과정이었고, 특히 케네디 대통령의 당선은 1960년 11월 시점이었고, 취임은 1961년 2월이었기 때문에 국토건설사업계획을 심화시키는 과정에서는 어느 정도 공백이 생기고 있었다. 또한 민주당정부는 이승만정부와는 달리 미국 측의 요구를 적극 수용할 의지를 이미 밝혔기 때문에 미국의 한국에 대한 태도는 한층 열려있는 상황이었다. 더구나 4월혁명 이후 고양되고 있는 민족주의의 열기로 미국 측에서 한국의 개발계획에 적극적으로 개입하는 것에 대해 부담을 느끼고 있었으므로 적어도 국토건설사업의 계획의 수립 및 추진에 있어서는 상당한 자율권을 가지고 있었다고 봐야 할 것이다.

또한 국토건설사업의 전사로서 지역사회개발사업에 대해서도 간략하게 살펴볼 것이다. 지역사회개발사업은 국토건설사업에 비해서 그 규모나 범위는 매우 작았지만 지역민들의 계몽을 위한 지도자들의 존재나 사업의 추진방식이 국토건설사업과 유사한 모습을 보였다. 더구나 국토건설사업을 추진하는데 있어 읍면위원회에 지역개발사업의 지도원도 당연직으로 임명되었으므로 깊은 관련이 있었을 것이고, 지역개발사업을 추진하는 핵심인물이었던 차균희가

국토건설사업 추진당시 부흥부 차관으로 있었던 것은 두 사업 간의 관련이 있다는 것을 의미하는 것이었다.

3장에서는 국토건설사업계획의 수립과 국토건설사업을 추진한 주도세력에 대해 알아보려고 한다. 민주당정부에서 국토건설사업계획을 수립하는 데 있어서 외국으로부터의 원조는 반드시 필요한 것이었기 때문에 민주당정부는 미국에 적극적으로 지원을 요청하였다. 「한국의 경제개혁방책에 관한 각서」는 이런 절박함에서 나온 것이었다. 이에 대해 미국의 국무부 차관이었던 딜론은 딜론각서로 화답하였다. 여기에서는 미잉여농산물의 지원을 통해 한국의 경제개발프로그램을 지원한다는 내용이 포함되었다. 이를 바탕으로 민주당정부에서는 국토건설사업계획의 수립을 추진할 수 있었다. 한편 국토건설사업은 다른 경제원조프로그램과는 달리 많은 자율성을 가지고 있었다. 따라서 민주당정부의 의도가 국토건설사업에 포함될 여지가 충분했던 것이다.

이 계획을 수립하는 데 있어 핵심적인 역할을 한 것은 김영선, 주요한 등의 경제부처 장관들과 미국유학 및 연수를 마치고 귀국하여 재무부와 부흥부 등에서 경제정책을 추진하던 관료들이었다. 특히 김영선과 주요한은 경제개발에 대해서 국가의 개입은 최소화하면서 추진해야 하며 국민들의 자발적이고 적극적인 참여가 필요하다는 것을 강조하고 있었다. 따라서 국토건설사업계획에도 이런 부분이 포함되어 국토의 보전 및 개발, 실업자구제와 절량농가문제 해결이라는 표면적인 목적 외에도 ‘정신혁명’의 시도도 포함되었다. 이런 물질적 토대의 구축과 정신적인 측면의 고취라는 부분을 모두 실현하기 위해서 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들을 적극적으로 설득하였다.

『사상계』 동인들도 4월혁명에서 지식인들의 역할은 중대한 것이었고, 지식인들의 헌신으로 민주주의는 한층 발전할 수 있다고 보았으며, 민주주의를 공고히 하기 위해서는 경제건설이 뒷받침되어야 한다는 생각을 가지고 있었기 때문에 민주당정부의 국토건설사업에 적극적으로 참여하였다. 『사상계』 동인들은 새로운 공무원의 선발과 국토건설추진이라는 목적을 위해 선발되었던 국토건설추진요원들을 통해 국민들의 자신감 고취라고 하는 부분을 실현하려고 하였다. 이를 위해 이들의 교육부터 적극적으로 진행하였다. 국토건설사업의 추진과 더불어 각 지역에 파견되었던 민주당정부에서 추구하고자 했

던 국토건설사업의 성공을 위해서 각 다양한 활동을 하였다.

4장에서는 민주당정부에서 추진되었던 국토건설사업의 내용과 성과에 살펴볼 것이다. 1961년 2월 25일 국토건설본부장을 겸직하고 있던 장면의 기자회견으로 국토건설사업의 필요성과 개요가 발표되었다. 민주당정부는 국토건설사업에 대해서 국민들에게 알리며 적극적으로 참여할 것을 독려했다. 특히 4월혁명 이후 민족주의가 고양되고 있는 시점에서 경제개발을 위해 미국으로부터의 원조를 요청하는 과정에서 일본과의 국교정상화까지 추진하였던 민주당정부는 이 사업의 시작일 3월 1일로 하여 민족자결(3·1운동) - 독립(8·15광복) - 민주주의의 완성(4·19혁명) - 신경계건설(민주당정부)라는 도식을 완성하려고 하였다.

민주당정부는 계획단계부터 다양한 비판에 직면하였지만 그 안에서 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 전개하였다. 추경예산안이 야당의 반대로 통과가 늦어지고 있는 상황에서도 예산문제를 해결하기 위한 노력뿐만 아니라 국토건설사업을 단발성 사업이 아닌 다년간에 걸친 다목적 종합개발계획으로 전환시키기 위한 노력도 진행하였다. 태백산 지역개발사업, 영산강-목포 지역개발사업, 김포-인천지역개발사업, 서울 지하철사업 등은 이런 과정에서 나온 결과물이었다.

민주당정부에서는 계획대로 국토건설사업을 추진하였다. 조림, 사방, 수리, 치수, 도로, 도시토목, 다목적수자원개발사업은 국토건설사업계획에 의거하여 추진된 사업이었다. 조림, 사방사업은 민주당정부에서 국토건설사업을 추진하는 과정에서 100%에 가까운 달성율을 보였으며 다른 사업들은 추경예산안의 통과로 예산영달이 진행되면서 신속하게 추진되었지만 5·16쿠데타로 민주당정부의 핵심사업이었던 국토건설사업은 위기에 직면하게 되었다. 군사정부에서도 국토건설사업을 민족적 과업으로 천명하면서 적극적으로 추진하였다. 군사정부가 추진된 국토건설사업은 양면적인 모습을 보였다. 한편으로는 민주당정부의 국토건설사업의 형태가 그대로 유지되는 모습을 보였고, 다른 한편으로는 군사정부의 '혁명공약' 중 '사회정화'를 추진하는 도구로 이용하고자 하였다. 따라서 4장에서는 민주당정부에서 계획되었던 1961년도 국토건설사업의 내용과 성과에 대해서는 같이 다루고자 한다.

한편 5장을 통해서 군사정부 이후에 민주당정부의 국토건설사업과는 다르게 ‘사회정화’의 도구로 활용된 국토건설사업을 다룰 것이다. 군사정부는 조직의 재편을 통해 관·민이 함께 참여하는 국토건설사업의 모습을 군·관주도의 사업으로 변화시켰다. 그리고 불량배, 깡패, 부랑아, 율락여성 등을 ‘사회정화’라는 이름으로 국토건설사업에 강제로 참여시키고자 하였다. 그 과정에서 1962년도 사업부터는 국토건설사업의 투자효율을 위해 병역기피자를 대상으로 한 국토건설단을 창설하고자 하였다. 이 노동력을 활용하여 국토건설사업을 추진하고자 하였다. 1차로 16,000여명의 국토건설단이 각 현장으로 파견되었고 국토건설사업에 투입되었다. 하지만 국토건설단의 운영은 많은 문제에 직면하게 되었고, 원래 계획이었던 1년보다 2개월 빠른 10개월 만에 해산되었다. 이후에 국토건설사업은 국토종합개발계획에 의거하여 추진되는 것으로 변화하였다.

#### 제 4 절 연구의 자료

연구를 위해 1차적으로 활용한 자료는 1950년대 말과 1960년대 초의 신문이다. 전체적인 상황과 국토건설사업의 진행사항을 파악하기 위해서 『동아일보』, 『조선일보』, 『경향신문』, 『마산일보』 『중외경제신보』 등을 주로 이용하였다. 이외에도 『사상계』, 『재정』, 『최고회의보』 등의 잡지들을 통해서 지식인들과 관료들의 경제개발론, 국토건설사업의 내용 등을 파악할 수 있었다.

민주당정부의 『국무회의록』은 국무회의에서 국토건설사업이 어떻게 논의되어 진행되어 가는지를 파악할 수 있다. 특히 전반적인 경제상황을 파악할 수 있는 자료들이 첨부되어 있기 때문에 1960년대 초반의 경제상황이나 민주당정부의 경제정책을 포함한 여러 정책들을 파악하는데 이용되었다.

국회에서의 논의 기록도 빼놓을 수 없다. 『국회속기록』에 국토건설에 관련된 직접적인 내용은 많지 않다. 하지만 국토건설자체가 처음 책정된 예산보다도 추경으로 통해서 확보한 예산이 더 많았다. 이 과정에서 재무부장관이었던 김영선은 국회에서 많은 설명발언을 하였다. 더구나 추경 통과를 둘러싸고

많은 논쟁이 있었다. 이를 파악하는데 『국회속기록』이 활용되었다.

미국측 자료로는 미 국립문서기록관리청(NARA)이 소장한 FRUS 1961~1963년 자료와 미국의 경제원조기구들의 보고서들인 RG 469문서군을 주로 활용하였다. 특히 Korea Subject Files, 1953 - 1961 [Entry UD 422]에서 국토건설사업관련 문서를 통해 국토건설사업에 대한 미국의 시각을 확인할 수 있었고, 이 문서군에서 확보한 1961년 4월 25일자로 국토건설본부에서 국제협조처(ICA) 극동사업국으로 발송한 브리핑자료인 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」를 민주당정부의 국토건설사업을 구체적으로 판단할 수 있었다.

국토건설사업이 진행되는 동안 총괄, 조정의 역할은 국토건설본부에서 담당하였다. 국토건설본부에서 만든 여러 명령들은 국토건설사업의 전모를 파악하는데 매우 중요하게 활용되었다. 누락된 부분은 국토건설추진요원으로 선발되었던 분들의 기증을 통해 대부분 확보하였다. 그리고 국토건설본부에서는 『국토건설뉴스레터』를 발간하였다. 『국토건설뉴스레터』는 1~8호까지 진행되었는데, 처음 4회는 A4 2~4장 정도로 간단한 소식을 전하는 것이었지만 5호부터는 8단짜리 4면의 신문형태로 발간되었다. 공보판에서는 실제로 현장에서 어려움을 겪는 것에 대한 질의를 소관부서에서 답변을 하는 『공보판』이 있어 생생한 당시의 상황을 알 수 있으며 국토건설사업의 추진과정을 기사형태로 수록하여 진행사항을 파악할 수 있었다. 특히 『국토건설사업뉴스레터』는 강희원이라는 당시 추진요원이 보관하고 있던 것을 확보하였는데, 이것은 기존의 연구자들은 가지고 있지 않은 자료였다. 강희원 선생을 통해 당시 보고한 내용과 보고양식까지 확보할 수 있었다.

이외에도 신인등용시험을 통해 선발된 국토건설추진요원들은 현재까지도 국건회라는 모임을 갖고 있었고 이를 통해 이들의 증언을 채록할 수 있었다. 서해량, 김한곤, 정하성, 강희원, 김삼봉, 이용규, 이원택, 이후직, 황오익 등의 구술인터뷰를 통해 당시 현장에서 겪었던 일들을 접할 수 있었다. 직접적으로 구술을 받지 못한 분들의 경험도 『햇빛은 들판에서 한없이 울었다』라는 이름의 수기를 통해서 접할 수 있었다. 당시의 관료였던 송인상, 이기흥, 김입삼과 경제학자 성장환 등의 회고록을 통해 그들의 활동과 경험, 생각 등을 파악

할 수 있었다.

국토건설청에서 발간한 『국토건설연감, 1961』은 국토건설청에서 1961년  
의 국토건설사업에 대한 것을 망라한 자료이다. 이것을 통해 국토건설사업이  
추진된 구체적인 통계나 당시의 상황 등을 대략적으로 파악할 수 있다. 또한  
국토건설청이 건설부로 확대개편된 후 건설부에서는 『건설』이라는 잡지를  
발행하였다. 건설부는 국토건설사업을 주관하는 부서였기 때문에 이 잡지에는  
국토건설사업에 대한 많은 자료를 포함하고 있었다.

1983년 건설부에서는 『국토건설사업자료집』을 발간하였다. 총 3권으로  
이루어진 『국토건설사업자료집』을 발간하였는데, 1권은 군사정부에서의 국  
토건설사업을 다루었는데, 주로 국토건설단의 설치와 운영, 조직 등에 대해서  
정리하였고, 2권은 민주당정부에서의 국토건설사업을 정리하였다. 『국토건설  
사업자료집』 2권에서는 국토건설사업의 전모를 알 수 있다는 것 외에도 부흥  
부에서 발간한 『국토건설사업해설』이 부록으로 수록되어 민주당 정부의 구  
상을 파악할 수 있었다.

## 제 2 장 국토건설사업의 추진배경

### 제 1 절 사회경제적 위기와 시대적 요구

1960년대 초반 한국사회를 괴롭힌 사회경제적 문제는 다양하였다. 부양인구의 급증, 경기침체, 절량농가 및 실업문제의 만연이 그 대표적인 것이었다. 이것은 1960년대 초반에 갑자기 나타난 문제가 아닌 1950년대부터 이어져 오던 고질적인 문제였다.

1957년 하울링 미국대사는 한국사회의 문제에 대해서 “증가하는 인구는 한정된 남한의 자원을 압박하고 있었고, 산업의 발전은 경제 불안정 뿐 아니라 자본의 부족, 관리기술과 전문기술의 결여에 의해 지체되고 있다. 저조한 산업 확대에 수반되는 것은 계속되는 대규모 실업과 불완전고용”을 지적하기도 했다.<sup>14)</sup> 1957년을 기준으로 할 때 인구는 자연적인 증가와 한국전쟁으로 인한 4백만 명의 이주민으로 인해 2차 대전 직전보다 거의 50%가 늘어난 2천 2백만 명에 달하고 있었다.<sup>15)</sup>

1958년까지 평균 4.7%정도로 유지되던 경제성장률이 2%대로 하락하였고, 1957년부터 미국의 압력에 의해 시행된 재정안정화계획으로 인한 정부의 긴축재정과 미국의 대한 원조 감소로 인해 성장률이 전반적으로 하락하였다. 경제 전반에 침체가 가속화되면서 1956년 이후에는 국영 또는 관영기업들의 부실운영이 문제로 제기되기 시작하였다. 석탄공사와 조선전업, 경성전기, 대한중석, 대한해운공사 등 관영기업의 부실운영은 1956년부터 상당히 큰 문제로 제기되었다.

14) “Situation and Short-term Prospects of the Republic of Korea”(by Walter Dowling, 1957.11.21.), RG 469, Office of Far Eastern Operations, Korea Division, Entry 479 : Korea Division, Korea Program File, 1953~1957, Box No.8.

15) TOICA A-1020, Paper presented by Dr. Lowell J. Chawner, Director, Economic and Financial Policy, at Conference held in Tokyo, Japan, on December 11, 1956, by Mr. Clarence B. Randall, Special Assistant to the President on Foreign Economic Policy and Program, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations, Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953~1959, Box 62.

1957년 이후 원조에 의존한 삼백(밀가루, 면화, 설탕)산업의 호황으로 신설투자가 이어졌지만, 1959년부터 과잉투자의 부정적 효과가 나타나기 시작하였다. 제분공장의 경우 1956년 이후 21개 공장이 운영을 못하는 상황에 이르렀다. 이것은 1960년 이래의 급격한 환율상승과 1959년 1월 원면에 25%의 고율관세를 부과한 것이 직접적인 원인이 되었다.

무엇보다도 당시 한국경제를 지탱하고 있었던 미국의 대한원조의 삭감은 가장 큰 위기 상황으로 인식되었으며, 여기에 더하여 1959년 태풍 '사라'의 피해는 경제적·심리적 침체를 가속화시키는 것이었다. 태풍 '사라'의 피해로 정부는 미국에 긴급원조를 요청하였고, 인플레이 억제정책이 강력히 추진 중임에도 불구하고 1960년의 선거를 앞둔 상황에서 거액의 풍수해 복구비가 방출되었다. 1950년대 후반 경제개발계획을 통한 급속한 성장에 대한 국민적 공감대가 형성되었던 반면 경제 상황 전반에 대한 사회적 비판이 높아져 가고 있었다.<sup>16)</sup>

또한 인구의 과잉문제는 농촌의 빈곤문제를 가져왔다. 농촌의 빈곤문제는 농촌에서는 절량농가문제로 이어졌으며, 농촌을 떠나 도시로 유입된 인구는 다시 도시 인구의 과잉을 가져와 저임금구조를 만들어 불황을 가져왔다. 불황으로 인해 다시 실업문제가 대두되면서 총체적인 난국에 빠지게 되었다.

농가경제의 빈곤은 농가소득이 지나치게 적다는 것이 문제였다. 이것은 우리나라 농업의 특수성으로 소, 세농은 자기경작지에서의 농산물생산량이 자가 식량에도 부족한 실정이었고, 겨우 자급자족은 할 수 있는 정도일지라도 농업 경영비, 고리부채, 생계비 지출 등으로 생산 곡류를 처분할 수밖에 없어 식량의 자급은 어려운 것이었다.<sup>17)</sup> 또한 생산 곡류를 판매하는 데에 있어 매년 적자상태를 면치 못하고 있었다. 다음 【표1】을 보면 농가의 수입은 계속 늘어나고 있지만 적자폭은 계속 커져가고 있음을 보여주고 있다. 이 적자폭의 증가는 농가부채를 누적시켰고, 사채(고리채)문제를 심화시키는 이유가 되었다.<sup>18)</sup>

16) 박태균, 『원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부, 2007, 238~239쪽.

17) 최관호, 「절량농가구조의 기본대책」, 『식량과 농업』 45, 1961년 3월, 45쪽.

18) 한도현 저, 한국학중앙연구원 편, 「1950년대 후반 농촌사회와 농촌의 피폐화」, 『1950

【표1】 농가경제수지

(단위:환)

연도	수입총액	농업소득	지출총액	부족액
1954	179,764	146,882	174,375	3,611
1955	350,146	307,766	350,349	203
1956	544,956	459,805	555,324	10,368
1957	598,652	484,867	611,977	13,324
1958	570,879	428,564	605,577	34,697

한도현, 「1950년대 후반 농촌사회와 농촌의 피폐화」, 『1950년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴』, 도서출판 오름, 1998, 77쪽.

한편 이런 상황으로 농가의 평균생활수준은 도시의 평균생활수준의 절반 정도에 불과했다. 다음 【표2】는 이런 상황을 잘 보여준다. 1950년대 후반기 한국사회는 이렇다 할 만한 도시산업이 없었으며 공무원의 봉급이 생활하기 어려운 수준이었음에도 불구하고 농촌의 생활수준은 도시봉급자의 생활수준에 훨씬 못 미치고 도시근로자의 생활수준보다 점차 열악해졌다는 것은 농민의 생활수준이 낮았다는 것을 단적으로 말해주는 것이었다.<sup>19)</sup> 더구나 도시와 농촌간의 생활수준격차는 더욱더 벌어져서 1957년에는 도시평균소득의 73%정도였던 농가소득은 1960년에는 36.9%에 불과한 수준이었다.

【표2】 농촌과 도시의 생활수준 격차

(단위:원)

		1955	1957	1958	1960
도시	평균(A)	45,888	72,144	77,124	123,000
	봉급생활자	51,024	86,676	89,688	156,360
	노동자	40,752	57,600	64,650	77,640
농촌(B)		28,533	52,673	45,350	45,500
B/A(%)		62.1	73.0	58.8	36.9

한도현, 「1950년대 후반 농촌사회와 농촌의 피폐화」, 『1950년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴』, 도서출판 오름, 1998, 80쪽.

년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴』, 도서출판 오름, 1998, 77~78쪽.

19) 한도현, 앞의 글, 80쪽.

이런 상황임에도 불구하고 정부에서는 뚜렷한 대책을 내놓지 못할 뿐만 아니라 소관타령을 하면서 이들의 어려움을 외면하는 경우가 많았다. 1956년 2월 전라도 지역에 ‘보릿고개’를 앞두고 1만여호의 절량농가가 생겼는데, 보건사회부에서는 ‘농가’의 문제는 농림부가 해결해야한다면서, 보건사회부가 구호하는 대상은 극빈자, 고아, 불구자 이외에는 불의의 재난을 당했을 때만 구호를 할 수 있다고 주장하고, 농림부에서는 구호대책은 보건사회부의 일이라고 주장하는 모습은 정부의 태도를 단적으로 보여주는 것이었다.<sup>20)</sup>

1950년대 후반에는 미국의 경제원조 감소로 인해 산업이 침체되면서 실업률이 높아졌고, 1958년에는 실업자의 수가 420만 명으로 추산될 정도였다. 1956년 윌리엄 윈 유엔사령부 주한경제조정권은 한국의 실업문제에 대해서 “한국은 광범한 실업상태에 있다. 통계로 뒷받침된 수치는 없지만 추산으로는 실업인구가 113만 5천명이고 파트타임이나 불완전 고용으로 작업시간의 손실이 있는 인구가 250만 명이다. 이 숫자는 총 잠재노동력 1,171만 6,000명 중에 있다”고 하였다.<sup>21)</sup> 민주당정부에서는 총 노동력 940만 중 완전실업자는 약 130만 명으로 추산하였고, 60만 명의 군복무자와 수백만에 달하는 잠재실업자가 있다고 파악하고 있었다.<sup>22)</sup> 실업문제는 빈곤문제와 직결되어 자살 등 다양한 사회문제화 되었다.

또한 고등교육을 받은 층의 실업률도 심각한 문제로 대두되어다. 1945~1960년 사이 대학생의 숫자는 7,819명에서 9만 7,810명으로 12배 증가했지만 대학 졸업자 중 취업자는 절반이 되지 못했다.<sup>23)</sup> 특히 대학까지 졸업했음에도 불구하고 취직이 되지 못하는 상황에 대해서 1960년 신인등용시험에 합격했던 국토건설추진요원들은 다음과 같은 증언을 통해 당시의 어려움을 토로했다. 취직을 하는 것이 워낙 어렵다보니 뺨이나 돈을 통해서 취업을 하는 것이 고작이었고, 교육과 현실의 괴리는 고등교육을 받은 층일수록

20) 「버림받는 절량농가」, 『동아일보』, 1956년 2월 24일.

21) CINCREP SEOUL TOIC A-834, "The Great Cooperation", (by William E. Warne), RG 469, Office of the Deputy Director for Operations, Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953~1959, Box 61.

22) 「한국의 경제개혁방책에 관한 각서」, 『부흥월보』 제5권 제9호(1960년 9/10월), 10쪽.

23) 이주실, 「1950년대 후반 실업문제의 대두와 이승만정부의 실업대책」, 고려대학교 석사학위논문, 2012, 15~16쪽.

더욱 불만을 갖게 하는 요인이 되었다.

“거의 뭐, 거의 뭐, 졸업하고서 나서 취직한다는 게 하늘의 별따기죠, 뭐. 아까 얘기대로 자유당 정부에서는 그런 친소, 친소 관계로 취직을 했으니까 소위 고관대작의 인척이 아니면 취직이 어려울 때니까 그러니까 뭐 기대하기가 어려운 거지요, 그래서, 더 고시에 매달리게 된 것이 시험이 합격하면 판검사가 될 수 있다 하는 그런 기대심리 그런데서 연유가 된 거고, 사실 잘못된 사상이죠.”<sup>24)</sup>

“취업할 수 있는 길은 학교선생, 국가공무원으로 들어갈 수 있는 길은 말이오, 뻑 아니면 안 돼요. 그 당시 시험제도가 없었고, 그 뻑 아니면 돈이다 이 말이오.”<sup>25)</sup>

이와 같이 경기침체와 절량농가문제 및 실업문제는 1950년대 말 심각한 경제적, 사회적 문제로 부각되어 있어 여러 대안이나 해결책 등이 제시되고 있었지만 이승만 정부는 집권 연장을 위한 선거에만 집중했을 뿐 이런 문제들을 해결하는데 별다른 움직임을 보이지 않았다.

민주당정부에서는 1960년 11월 여론조사<sup>26)</sup>를 실시하여 현안이 되었던 문제들에 대한 국민들의 반응을 파악하였는데, 이 조사에서 국민들에게 정부에 무엇을 요구하는지에 대해서 물었다. 이에 대한 답변에서 당시 국민들이 위에서 언급한 문제들에 대해서 얼마나 심각하게 여기고 있었는지를 파악할 수

---

24) 김한곤 구술(2013년 3월 17일).

25) 황오익 구술, 「한국 현대 증권관리의 행정경험 - 신인등용시험 합격자를 중심으로-」, 『2014년도 수집 구술자료』, 국사편찬위원회 소장.

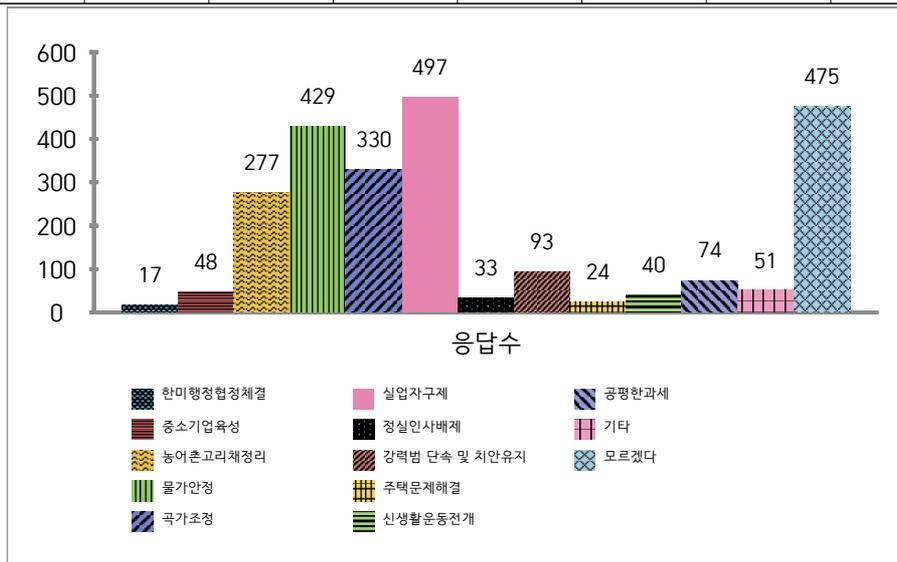
26) 정부에서는 1960년 11월 예비조사와 예비원 훈련을 거쳐 24~30일까지 7일간 전국을 대상으로 여론조사를 실시하였다. 그 목적은 항구적인 국책수립과 당면시책수립에 있어서 귀중한 참고자료로 삼기 위한 것이었다. 이 조사는 51개 지점에서 3,000명(전국 선거인수 11,593,432명)을 표본으로 하여 실시되었다. 이중에서 회수된 질문지는 2,393개로 회수율은 79.8%였으며, 표본의 오차한계는 2%, 신뢰도는 95%였다. 2,393명 중 남성은 1,127명, 여성은 1,265명, 미상은 1명이었다. 조사사항은 정치문제 17문항, 외교문제 1문항, 경제문제 8문항, 군사문제 1문항, 문화문제 3문항, 사회문제 7문항, 분석자료문제(성별, 연령, 종교, 학력 등 기본적인 사항을 묻는 문항) 15문항으로 총 52문항이었다. 이 여론조사가 실시된 1960년 11월은 민주당정부의 주요 정책들이 추진되는 시기였으므로 이 결과를 상당부분 반영했을 것으로 생각할 수 있다. 국무원사무처, 『제1회 국민여론조사결과보고서』, 1960년 11월실시.

있었다.

【표3】에서 보이는 것처럼 당시 국민들이 정부에게 가장 바라는 것은 실업자 구제(20.8%)와 물가안정(17.9%), 곡가안정(13.8%), 농어촌고리채정리(11.6%)등 실제 먹고사는 민생문제와 관련된 것들이었다. 【표4】와 같이 시·읍·면별로 분류를 한 경우 각각의 처지에 따라 우선적으로 바라는 것이 다르게 나타났다. 도시인 시에서는 실업자구제(47.7%)가 압도적으로 나온 반면, 농촌인 면의 경우 물가안정(18.2%)이나 곡가조정(17.9%), 농어촌고리채정리(16.6%) 등이 높은 비율로 나왔다. 도농이 복합되어 있는 것으로 생각할 수 있는 읍의 경우 물가안정(25.6%)과 실업자구제(20.3%)가 압도적으로 나오는 것을 알 수 있다.

【표3】 대정부 최 시급 요망사항

	한미행정협정체결	중소기업육성	농어촌고리채정리	물가안정	곡가조정	실업자구제	정실인사배제
응답수	17	48	277	429	330	497	33
비율	0.7	2.0	11.6	17.9	13.8	20.8	1.4
	강력범단속 및 치안유지	주택문제해결	신생활운동전개	공평한과세	기타	모르겠다	계
응답수	93	24	40	74	51	475	2,393
비율	3.9	1.0	1.7	3.1	2.1	19.8	100



국무원사무처, 『제1회 국민여론조사결과보고서』, 1960년11월, 180쪽.

【표4】대정부 시급 요망사항(시·읍·면별)

	한미행정 협정체결	중소기업 육성	농어촌고 리채정리	물가안정	곡가조정	실업자 구제	정실인사 배제
시	5 (0.9)	30 (5.2)	5 (0.9)	76 (13.1)	16 (2.8)	277 (47.7)	20 (3.4)
읍	1 (0.3)	6 (1.9)	24 (7.5)	82 (25.6)	47 (14.7)	65 (20.3)	4 (1.3)
면	11 (0.7)	12 (0.8)	248 (16.6)	271 (18.2)	267 (17.9)	155 (10.4)	9 (0.6)
계	17 (0.7)	48 (2.0)	277 (11.6)	429 (17.9)	330 (13.8)	497 (20.8)	33 (1.4)
	강력범 단속 및 치안유지	주택문제 해결	신생활 운동전개	공평한 과세	기타	모르겠다	계
시	29 (5.0)	5 (0.9)	5 (3.4)	13 (2.2)	12 (2.1)	71 (12.2)	2388 (100)
읍	13 (4.1)	1 (0.3)	1 (0.9)	9 (2.8)	3 (0.9)	62 (19.4)	579 (100)
면	51 (3.4)	18 (1.2)	18 (1.1)	52 (3.5)	36 (2.4)	342 (22.9)	320 (100)
계	93 (3.9)	24 (1.0)	24 (1.1)	4 (3.1)	51 (2.1)	475 (19.8)	1489 (100)

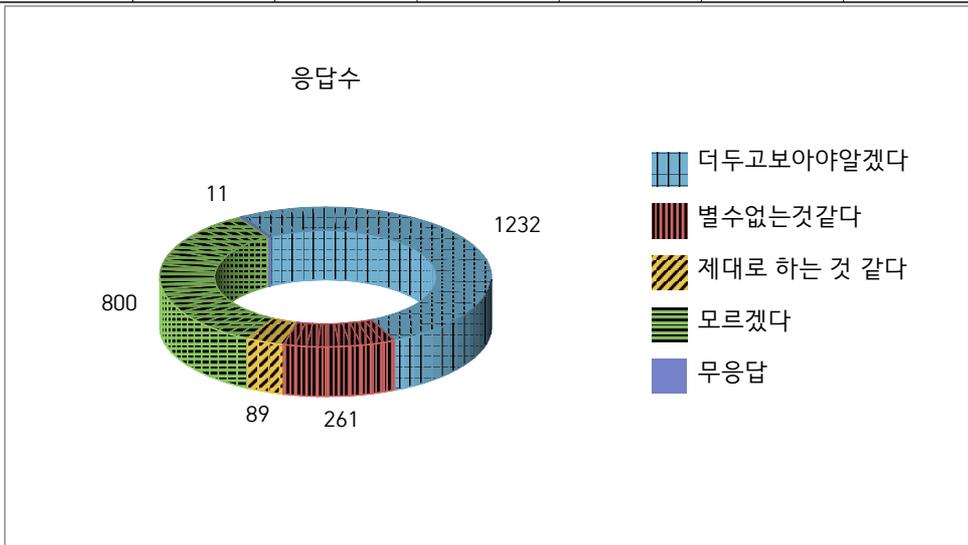
국무원사무처, 『제1회 국민여론조사결과보고서』, 1960년11월, 193쪽.

이런 여론조사의 결과를 보면 실업자구제나 곡가조정, 농어촌고리채정리를 통한 절량농가문제를 해결하는 것은 1950년대를 넘어서서 민주당정부가 수립된 이후에도 이어지는 문제였다. 이 문제에 대해서 국민들은 시급한 해결을 요구하였다. 독재정권이 물러나고 국민들의 온전한 의지로 민주당에 일방적인 지지를 보냈던 7.29총선<sup>27)</sup> 이후 겨우 3개월 만에 있었던 이 조사에서 각 정당에 대한 지지를 묻는 질문에 대한 답변의 결과는 민주당정부에서 이 문제 해결에 대해 강력한 의지를 갖게 하는데 충분한 것이었다. 다음 【표5】는 민주당내각에 대한 반응이었다.

27) 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 1968, 566~567쪽. 506, 519쪽. 민의원 233석 중 민주당 175석, 사회대중당 4석, 자유당 2석, 한국사회당 1석, 무소속 49석, 기타단체 1석의 분포였고, 참의원은 58석 중 민주당 31석, 자유당, 4석, 사대당, 통일당, 기타단체 각 1석, 무소속 20석이었다. 무소속에 대해서 이 형은 대부분은 민주당에서 공천에 탈락한 인사들이었고 몇몇은 구 자유당 계열의 인사라고 하였다. 이 형, 『장면정권과 민주당 - 제2공화국의 재평가』, 삼일서적, 2005, 39쪽

【표5】 민주당내각에 대하여

답변	더두고보 아야알겠 다	별수없는 것같다	제대로 하는 것 같다	모르겠다	무응답	합계
응답수	1,232	261	89	800	11	2393
비율	51,5	10,9	3,7	33,4	0,5	100

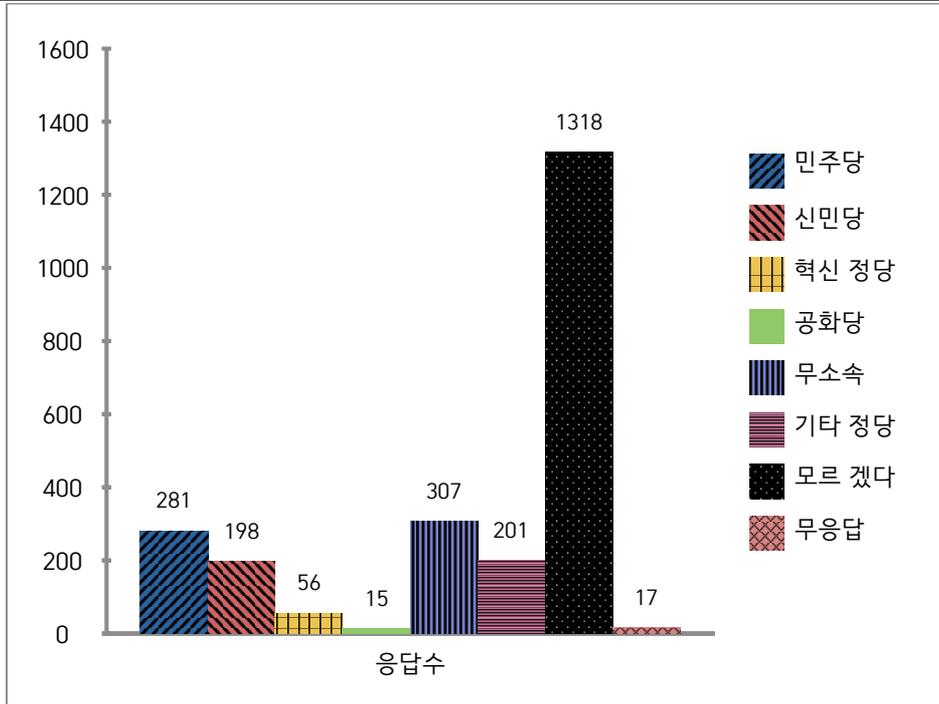


국무원사무처, 『제1회 국민여론조사결과보고서』, 1960년11월, 166쪽.

민주당 정부가 출범한지 3개월 정도 지난 시점에서 국민들의 기대를 절대적으로 받기는 어려웠을 것이다. 더구나 4월 혁명으로 국민들의 새 정부에 대한 기대감을 생각한다면 더욱 그 기대를 충족시키기 어려웠을 것이다. 하지만 그것을 고려한다고 하여도 민주당 내각에 대해서 ‘별 수 없는 것 같다(10.9%)’는 답변이 ‘제대로 하는 것 같다(3.7%)’는 답변보다 3배나 높게 나타난 것은 민주당정부의 입지를 좁게 만드는 원인이 되는 것이었다. 다음의 【표 6】은 지지정당을 나타내는 것인데 이를 보면 민주당에 대한 국민들의 지지를 명확히 알 수 있다.

【표6】 지지정당에 대하여

	민주당	신민당	혁신 정당	공화당	무소속	기타 정당	모르겠다	무응답	합계
응답수	281	198	56	15	307	201	1,318	17	2,393
비율	11.7	8.3	2.4	0.6	12.8	8.4	55.1	0.7	100



국무원사무처, 『제1회 국민여론조사결과보고서』, 1960년11월, 158쪽.

위의 【표6】에서 보이는 것처럼 ‘모르겠다’는 비중이 가장 높은 것을 알 수 있다. 이 여론조사에서 “모르겠다”는 답변이 많이 나오는 편임을 감안하더라도 지지유보를 선택하는 층이 가장 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 민주당의 지지율은 11.7%로 현저하게 낮게 나오고 있다. 신민당과의 분당을 고려하더라도 7·29 당시 절대 지지를 받아 집권을 한 여당의 것이라고 보기에는 참담한 수준이었다. 특히 지식인층이라고 볼 수 있는 고학력층의 지지를 통해 정권을 획득했던 것을 고려한다면<sup>28)</sup> 고등학교 졸업(민주 15.9%,

28) 민주당이 지식인들의 지지를 받고 있었다는 것은 이 여론조사를 통해서도 충분히 알 수 있다. 왜냐하면 이 여론조사에서는 총 52문항에 대해서 묻고 있는데, 대부분의 항목은 연령별, 학력별까지 조사를 진행하였다. 이 중 대부분에서 고학력층의 답변과 민주당의 정책의 시행방향이 일치하는 것으로 나타나는 것을 통해 민주당이 지식인층의 여론을 적극적으로 받아들여 정책수행을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

신민 15.9%)과 그 이상의 학력(민주 17.7%, 신민 22.6%)에서 신민당의 지지율이 민주당과 같게 나오거나 더 많이 나온 결과는 민주당에게는 충격적인 결과였다. 강력한 개혁을 통한 실업자구제와 절량농가문제 해결에 대한 국민들의 요구에 대해 민주당정부는 강력한 대책을 구상해야 했고, 국토건설사업은 시대적 요구를 해결하기 위한 민주당정부의 총력을 건 정책이었다고 할 수 있다.

## 제 2 절 미국의 대한원조방식의 변화

미국의 대한원조는 총액에서 유럽을 제외한 극동지역에서 가장 많은 액수를 차지하고 있었다. 군사원조를 제외한 경제원조는 1946년부터 1961년 말부터 16년간 29억 3천불이 제공되었다. 이렇게 제공된 미국의 원조는 당시 한국 국가재정의 중추를 차지하고 있었고, 원조총액에 비례해 원조당국의 의지가 경제정책에 반영될 가능성이 컸었다.<sup>29)</sup>

1957년 이후 미국은 제3세계 국가들에 대한 무상원조를 전면적으로 삭감하고 개발차관기금을 설치하면서 후진국에 대한 원조를 유상차관으로 전환하려는 움직임을 보였다. 이러한 미국의 대외경제정책의 변화와 맞물려 한국에 대한 경제정책도 변화하였다.<sup>30)</sup> 즉 미국의 전반적인 원조정책은 1957년에서 1960년 사이에 점진적으로 바뀌어갔다. 이것은 미국의 자원이 외국 원조라는 형식으로 낭비되는데 대한 우려가 높아진데다가 자국의 경제발전을 위해 필요한 사항에 대한 인식을 반영하는 것이었다.<sup>31)</sup>

정책전환의 필요성이 제기된 것은 북한의 경제재건과 1956년 대통령선거 결과에 따른 정치 불안정의 요소들이 작용하였다. 북한은 1954년부터 시작된 ‘경제부흥 3개년계획’, 1957년부터 시작된 ‘제1차5개년계획’등으로 중공업 부문에서 급속한 성장을 이루었으며, 1954년부터 1960년의 기간 중 연평균

29) 박진희, 「민주당정권의 ‘경제제일주의’와 경제개발5개년계획」, 『국사관논총』 84집, 1999, 265~266쪽.

30) 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 혜안, 2009, 226쪽.

31) 도널드 스티븐 맥도널드 저, 한국역사연구회 1950년대반 역, 『한미관계 20년사 (1945~1965)』, 한울아카데미, 2001, 426~427쪽.

20%내외의 고속성장을 이루었다.<sup>32)</sup> 이를 바탕으로 북한은 남한에 대한 평화 공세를 전개하였다. 더구나 1956년 정부통령선거 결과 장면이 부통령에 당선 되고 이기붕이 탈락하였으며, 조봉암이 선전하는 현상이 나타났다. 미국은 특히 조봉암을 비롯한 진보당의 약진을 자유주의와 자유기업에 대한 대중적 환멸과 실망이 확대되어 여기에 대한 유일한 대안으로 국가계획경제로의 지향이 강화되고 있다고 파악하였다.<sup>33)</sup>

더구나 1957년 1월 아이젠하워 대통령이 재집권하게 되면서 미국의 대외 원조정책은 변화를 가져왔다. 제3세계 민족주의의 발흥, 그리고 증대하는 소련의 경제공세, 중공의 위협에 대한 인식변화 등은 미국의 대외원조정책의 변화를 요구했던 것이다. 즉 종전의 군사원조 일변도에서 경제원조의 증강이 요구되었던 것이다. 이로 인해 미국무부를 중심으로 원조의 변화에 대해서 논의가 시작되었다. 그렇다고 해서 1961년 새로운 정부가 들어서기 전까지 획기적인 변화를 가져오는 아니었다.<sup>34)</sup> 1957년부터 나타나는 변화는 다음 【표 7】을 통해 확인할 수 있다.

【표7】 국방비 중 원조구성비와 원조 중 국방비 지원 구성비(1953~1960)  
(단위:%)

년도	국방비 중 원조구성비	원조중 국방비 지원구성비
1953	5	19
1954	29	44
1955	43	37
1956	48	34
1957	43	22
1958	38	20
1959	38	28
1960	36	32

박태균, 원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원, 서울대학교출판부, 2007, 38쪽.

32) 박태균, 『원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부, 2007, 36쪽.

33) 이현진, 앞의 책, 2009, 219쪽.

34) 한봉석, 「이승만정권 말기 지역사회개발사업 연구」, 성균관대 석사학위논문, 2006, 20쪽.

미국경제원조가 큰 폭으로 감소하게 된다는 것은 언론을 통해 한국에 알려지기 시작하였다. 언론에서는 1958년의 원조액이 원래 예상보다 1천5백만 불이 적은 2억1천5백만 불로 결정되었다고 발표하였다.<sup>35)</sup> 곧이어 1957년 11월 1일 원 주한미경제조정관은 “58년도 이후의 신규시설을 위한 투자재원은 경제개발차관기금(DLF)에서 획득되어야 할 것이라고 언명한 다음 2억 1천 5백만 불로 확정된 대한방위원조자금 중에서는 우선 약 2천만 불 정도의 시설 투자액을 마련할 수 있을 것이나 이는 지난 57년도까지의 계속사업비로서 투자되어야 할 것이므로 한국의 경제계획은 이와 같은 방향에서 대폭 수정되어야 할 것”이라고 천명하였다.<sup>36)</sup>

미국의 대한원조감소에 대해 송인상 부흥부장관은 “한국은 미국정부에서 책정한 총액 2억1천5백만 불 외에 2천5백만 불의 추가배정을 요청하였다”고 발표하면서 “한국산 군수물자를 미군당국이 구입함으로써 2천5백만 내지 3천만 불의 외화를 획득하게 될 것이라는 희망을 피력하면서 개발기금에 대해서 이 개발차관기금에 매우 큰 기대를 갖고 있으며 여기에서 8천2백만 불을 요구하고 있으나 최소한 3천만 불을 획득하기를 원한다”고 밝혔다.<sup>37)</sup> 원조액의 감소에 대한 충격은 PL480에 의한 잉여농사물의 지속적인 공급으로 어느 정도 완화될 수 있었다. 또한 그것 중 일부는 민간기관들을 통해 배급되었고 나머지 부분은 한국통화를 얻기 위해 판매되어 그 중 대부분이 군사비로 보충되었다.<sup>38)</sup>

---

35) 「2억1천5백만불로 확정, 미의 신년도대한경제원조액판명」, 『동아일보』, 1957년 10월 28일.

36) 「군납불 자유사용기대란 58년 이후 신시설은 차관에 의존」, 『경향신문』, 1957년 11월 1일.

37) 「추가배정 이미 요청」, 『경향신문』, 1957년 11월 2일.

38) 도널드 스티븐 맥도널드 저, 한국역사연구회 1950년대반 역, 『한미관계 20년사 (1945~1965)』, 한울아카데미, 2001, 425쪽.

【표8】 미국의 대외원조상황

(단위 : 1,000불)

년도	합계	PL 480	CRIK	ICA	UNKRA
1956	326,705	32,955	331	271,049	22,370
1957	382,892	45,522		323,267	14,103
1958	321,272	47,896		265,629	7,747
1959	222,204	11,436		208,297	2,471
1960	245,393	19,913		225,236	244
1961	201,554	44,926		156,628	

PL480 : 미국의 공법(公法) 480호에 의한 잉여농산물 원조.

CRIK(Civil Relief in Korea) 원조 : 한국전쟁 발발 후 한국민의 질병, 기아 등 긴급한 구제활동을 목적으로 미국육군부, 세계보건기구, 국제적십자사, 30여 개국의 유엔 회원국 등이 조달한 구호용물자 원조, 1950년부터 시작되어 1956년에 완료.

ICA(International Cooperation Administration)원조 : 1951년 MSA법에 입각한 방위지원과 기술원조를 포함한 미국무부 관하의 국제협조처(ICA)에서 관장하는 원조형태.

UNKRA원조 : 1950년 12월 유엔총회에서 한국전쟁 후 경제복구를 위한 원조담당기구로 설치되었으나, 전쟁이 장기화되자 민간구호사업을 담당하고 본격적인 재건사업은 휴전 후부터 이루어짐.

박진희, 「민주당정권의 ‘경제제일주의’와 경제개발5개년계획」, 『국사관논총』 84집, 1999, 266쪽.

이런 과정을 거치면서 【표8】 과 같이 1957년 3억 8천 2백 90만 달러였던 미국의 대한원조는 1958년 3억2천1백20만 달러, 1959년 2억 2천 20만 달러로 급격히 감소하였다. 원조의 감소는 한국사회에 위기의식을 불러왔고, 경제개발계획을 통한 자립적인 경제성장의 필요성을 제기하는 중요한 요인이 되었다. 또한 무상원조에서 유상차관으로의 전환 역시 계획의 필요성을 재고하는 것이었다. 개발차관기금은 무상원조와는 달리 이자를 붙여 원금을 갚아야 하며, 차관 계약 시 채권자 측에서 제시하는 조건에 맞게 계획을 제시해야만 승인을 받아 자금을 들여올 수 있는 것이었다.<sup>39)</sup> 개발차관기금의 차관을 받기 위해서는 단일 사업과 관련된 계획을 제시하면 되는 것이었지만 한국

39) 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』, 해안, 2009, 251~252쪽.

정부의 관료들은 차관을 승인받기 위해서는 개발계획이 필요하다고 인식하였다.<sup>40)</sup>

그런데 이런 개발차관기금을 이용하기로 원칙적으로 미국 측과 합의했으나 이것이 한국에 들어오는 것은 어려운 것이었다. 첫 번째 차관이 승인된 것은 충주 전기발전소를 건설하기 위한 것이었는데, 이는 미국의 원조감축이 있을 것이라고 발표한 지 2년이 지나서였다. 이것이 늦어진 것은 1958년 국가보안법 파동으로 인해 논의가 마무리되지 못하였고, 1959년까지 국회에서 이를 비준하지 않으면서 늦어진 것이었다. 이런 부분 외에도 한국은 개발차관기금을 사용하기 위한 적절한 계획을 수립하기 어려웠고, 미국은 새로운 분야에 투자하는 것에 대해서 지나치게 신중한 것도 하나의 이유가 되었다.<sup>41)</sup>

결국 장기경제개발계획은 경제개발3개년계획<sup>42)</sup>을 통해 실현되었다. 이것은 산개위(산업개발위원회)에서 1959년 초 ‘시안’을 입안한 이후 몇 차례의 분과토의와 심의를 거쳐 1960년 정부통령선거 직후 발표하였다. 경제개발을 위한 3개년계획이 발표까지 되었지만 실제로 정책이 실행되기에는 어려운 상황이었다. 첫째로 1950년대 경제정책 결정자인 이승만 대통령은 경제개발계획에 대해서 부정적이었던 것이다. 경제개발보다는 군사안보문제에 더 큰 관심을 가지고 있던 이승만정부에서는 압도적인 군사력을 통한 북진통일이 실현될 것을 고려한다면 남한만을 대상으로 하는 경제개발계획은 중복투자가 될 수 있다는 것이었다. 둘째로는 미국의 대한정책을 고려해야 했는데, 실제로 이 계획의 재원이 될 국내자본이 없는 상황에서 미국의 대총자금이 유일한 투자 자본이었고, 이에 대한 미국의 대한경제정책은 한국에서의 경제개발계획의 추진에 적극적이지 못하였기 때문에 이 계획의 추진동력은 빈약한 상태였다. 결국 4월 혁명으로 이 계획은 전면 보류되었고, 계획에 대한 요구는 민주당 정부로 이월될 수밖에 없었다.<sup>43)</sup>

40) 송인상, 『부흥과 성장』, 21세기북스, 1994, 195~196쪽.

41) 도널드 스티븐 맥도널드 저, 한국역사연구회 1950년대반 역,, 앞의 책, 428쪽.

42) 경제개발3개년계획의 입안과정이나 내용, 성격에 대해서는 정진아, 『제1공화국기(1948~1960)이승만정권의 경제정책론 연구 - 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로 -』, 연세대학교 박사학위논문, 2007 참조.

43) 박태균, 『유행과 변용-한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부, 2007, 304~306쪽.

한편 미국의 외교정책은 케네디행정부가 들어서면서 크게 변화하였다. 단순히 미국의 대통령이 바뀐 것이 아니라 집권정당 자체가 바뀌었기 때문에 그 변화의 폭은 클 수밖에 없었다. 케네디정부는 제3세계가 경제적으로 낙후되어 있기 때문에 정치적으로 불안정하고 따라서 공산주의 세력의 전복활동에 취약하다고 보았다. 그러므로 공산주의 세력의 영향권 아내에 들어가는 것을 저지하는 근본적인 정책은 해당 지역을 근대화시켜 정치·경제적으로 건전한 상태를 유지하는 것이었다.<sup>44)</sup> 이런 기조에 맞추어 대한원조의 성격도 변화하였다. 원조를 관리하는 통합기구의 신설, 장기계획과 장기지원, 다자주의, 군사원조와 경제원조의 분리 등이 미국 대외원조의 기본방향이었고, 대한원조의 경우 군사원조와 한국군 감축문제가 우선순위로 설정되었다.<sup>45)</sup>

그런데 여기서 고려되어야 할 점은 케네디의 당선은 1960년 11월이고, 취임은 1961년 1월 21일이라는 점이다. 앞에서 언급한 것처럼 미국의 대한정책은 케네디행정부 들어 크게 변화하지만 한국의 민주당정부가 국토건설사업을 계획하고 그 계획을 심화시켜 나가는 시점에는 미국 대한정책의 공백이 생길 수 있는 시점이라는 것이다. 실제로 민주당정부에서 실행했던 국토건설사업에 있어서는 미국의 개입이 다른 정책 등과 비교할 때 크지 않았던 것으로 보이며 민주당정부에서 국토건설사업에 대한 구상을 적극적으로 해 갈 수 있는 공간이 열려있었다고 할 수 있다.

출범 초기 케네디행정부는 장면 정부를 상대로 어떤 정책을 펼칠 것에 대한 논의를 거듭하였는데, 이것은 1961년 2월 24일까지 한국의 국제협력처의 기술지원계획을 책임지고 있던 휴 팔리가 워싱턴에 복귀하여 백악관, 국무부, 국방부, 중앙정보국 등에 “1961년 2월 현재 한국의 상황(팔리 보고서)”에 잘 나타나 있다.<sup>46)</sup> 이 보고서에서 팔리는 한국사회가 부정·부패로 위기상황에 처해있으며 국민들은 변화를 강력히 원하고 있지만 과거 이승만 정부처럼 부정·부패에 깊이 연루되어 있는 장면 정부는 이러한 위기를 극복할 수 없을 정도로 무기력하기 때문에 4.19기념일을 전후하여 대규모 시위나 폭동이 일

44) 장준갑, 「케네디 행정부의 초기 대한정책」, 『미국사연구』 17권, 2003, 145~146쪽.

45) 권혁은, 「5·16군사정부기 미 대한원조정책의 성격과 AID-유송의 역할 : 초기 울산공업단지 건설과정을 중심으로」, 『역사와현실』 105호, 121쪽.

46) 장준갑, 앞의 글, 2003, 189쪽.

어날 가능성이 높다고 분석하면서 미국의 적극적인 개입을 주장하였다.<sup>47)</sup> 이런 팔리의 의견에 대해서 대통령의 자문 역할을 하는 국가안보회의의 참모들은 대체로 팔리의 견해에 동의하면서 정부의 조치가 필요함을 역설하였다.<sup>48)</sup> 케네디 행정부에서는 국무부의 동아시아담당 차관보(매카나기)의 책임 아래 보고서를 준비할 임무단을 구성하여 5월 15일까지 토론을 위한 보고서를 마련하기로 결정하였고, 임무단은 국무부, 국방부, 재무부, 중앙정보국 대표들로 구성이 되었다.<sup>49)</sup> 하지만 한국임무단이 보고서를 준비하던 1961년 5월 16일 군사쿠데타로 인해서 미국은 유연한 대응을 준비하게 되었고 케네디 정부의 새로운 대한원조의 시스템은 군사정부의 몫으로 넘겨지게 되었다.

### 제 3 절 민주당정부의 출범과 ‘경제제일주의’의 천명

1950년대 이승만은 자신의 개인적 권위주의를 연장하고 권력기반을 더욱 공고화하기 위한 여러 작업을 진행하였다. 1952년의 부산정치파동을 통한 발췌 개헌안의 통과, 1954년의 사사오입개헌, 1958년 국가보안법의 개정 등이 그것들이었다. 사사오입 개헌 이후 민심은 이승만과 자유당으로부터 떠나기 시작하였다. 1956년에 있었던 정부통령선거에서 ‘못살겠다 갈아보자’라는 구호를 들고 나온 민주당의 선전은 이런 민심의 반영이었다. 대통령 후보 신익희가 갑작스럽게 사망하며 이승만이 대통령에 당선되었지만, 부통령은 자유당 후보인 이기붕 대신 민주당의 장면이 당선<sup>50)</sup>되었다. 이것은 사실상 자유당의 패배였으며 민주당이 하나의 정치적 대안세력으로 확고하게 자리잡게 되었음을 보여주는 것이

47) 202. Report by Hugh D. Farley of the International Cooperation Administration to the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs(Rostow), March 6, 1961, The Situation in Korea, February 1961, FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES(FRUS), 1961-1963, Volume XXII, CHINA; KOREA; JAPAN, DEPARTMENT OF STATE, Washington.

48) 장준갑, 앞의 글, 193쪽

49) 장준갑, 앞의 글, 200쪽.

50) 이 선거에서 이승만은 갑작스러운 신익희의 죽음에도 불구하고 56%의 지지를 얻었을 뿐이다. 부통령선거에서 장면은 41.7%의 지지를 얻어 이기붕이 받은 39.6%보다 높은 지지를 받았는데 특징적인 것은 서울에서 양 후보의 득표수는 451,037 대 95,454로 엄청난 격차를 보였다. 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 1968, 566~567쪽.

었다.<sup>51)</sup>

자유당으로부터 이반된 민심은 1958년 제4대 민의원선거에서도 분명하게 나타났다. 1956년 정부통령 선거 이후 경찰과 관료들은 정부의 어떠한 개입으로도 자유당 부통령 후보의 ‘합법적’ 승리를 가져올 수 없다고 판단<sup>52)</sup>했던 것으로 보이는데 이에 따라 제4대 민의원선거에서는 무더기 표, 표 바꿔치기, 부정 개표 등 온갖 부정행위가 자행되어 선거소송만도 105건이 제기되었다. 이런 자유당의 부정행위에도 불구하고 민주당은 79석<sup>53)</sup>을 획득했는데, 이것은 창당 당시보다 46석을 더 획득한 것이었으며, 개헌을 막기 위한 호헌선인 78석을 넘어서는 것이었다. 자유당의 입장에서 의석수는 3대 민의원선거에 비해 증가하였지만 개헌선을 확보하지 못하면서 큰 타격을 입게 되었다.

부정선거에도 불구하고 ‘사실상’ 패배를 당하면서 자유당 정권은 1958년 8월 국가보안법 개정안을 국회에 제출하였다. 야당과 언론은 “이는 2년 후 실시될 정부통령 선거를 앞두고 야당과 언론을 말살하려는 정책”이라며 강하게 반발하였다. 그러나 자유당은 12월 24일 국회 본회의장에서 철야농성을 하고 있던 야당의원들을 2백여 명의 무술경위를 동원하여 끌어내고 국가보안법을 통과시켰다.<sup>54)</sup> 이렇게 통과된 국가보안법은 1959년 『경향신문』 폐간이나 막걸리를 마시면서 대통령에게 욕을 했다는 이유로 형을 선고하고, 학원을 통제하는데 이용되었다.

1960년 3월 15일 정부통령선거를 앞두고 자유당에서는 당시 84세(1960년 기준)의 고령인 이승만의 건강을 고려하여, 대통령 유고시 승계권을 가지고 있는 부통령에 이기붕을 당선시키기 위하여 대대적인 부정선거를 준비하였다. 진보당의 당수였던 조봉암은 이미 1959년 7월 사형을 당했고, 민주당의 대통령 후보 조병옥은 신병을 치료하기 위해 미국으로 출국했으나 치료 중 사망하였기

51) 이완범, 「1950년대 후반 한국정치사 연구」, 문정인·김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』, 선인, 2004, 466쪽.

52) 이완범, 같은 글, 466쪽.

53) 총 233석 중 자유당은 126석, 민주당 79석, 통일당 1석, 무소속 27석을 얻었다. 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 1968, 566~567쪽. 485쪽.

54) 김정남, 『4.19혁명』, 민주화운동기념사업회, 2003, 17쪽 ; 이완범은 이 상황에 대하여 자유당 온건파는 국가보안법의 개정안에 유보적이었으나 결국 당의 강경 입장을 통제하지 못했다고 하였다. 이완범, 앞의 책, 2004, 475쪽.

때문에 이승만의 대통령 당선은 당연한 것이었지만 자유당은 이기붕의 부통령 당선을 위해 총력을 기울였다. 결국 이 과정에서 학생들과 시민들은 크게 반발하며 이승만과 자유당정권에 저항하기 시작하였다. 4월 19일에는 10만 명이 거리로 쏟아져 나왔고, 서울뿐만 아니라 부산과 광주에서도 격렬한 시위가 이어졌다.<sup>55)</sup> 정부는 계엄을 선포하고 시위를 진압하려고 하였다. 이 과정에서 경찰 4명을 포함, 115명이 사망하고, 727명이 부상당했다. 계속되는 시위와 이 과정에서 발생한 사상자들로 인해 미국의 태도는 변해 4월 19일 주한미국대사 매카나기는 경무대를 방문해 항의했고, 허터 미 국무부장관은 항의각서를 보냈다.

결국 4월 21일 국무위원들은 일괄사표를 냈고, 23일 장면이 부통령 사임서를 제출하였으며, 이기붕 또한 부통령 당선사퇴를 고려하겠다고 발표하였다. 이승만도 자유당 총재직을 사퇴하겠다고 발표가 이어졌다. 하지만 시민들의 분노는 가라앉지 않았고, 4월 25일 서울대학교 교수회관에 각 대학교수 258명이 시국선언문을 채택하고 시위에 나서면서<sup>56)</sup> 시위군중은 급격히 증가하였다. 그리고 4월 26일부터는 이승만의 하야까지 요구하였다. 이승만의 하야는 19일 시위에도 나왔지만 강한 주장은 아니었는데 25일 시위에서는 보다 강한 목소리로 확산되었다. 시위군중들은 이기붕의 집을 파괴했고, 파고다공원에 있는 이승만 동상도 끌어내렸다. 결국 이승만은 시민 대표와의 면담에서 “국민이 원한다면 물러나겠다”고 말하며<sup>57)</sup> 시민들의 뜻에 따를 것을 결정하였다. 결국 이승만의 하야로 부정선거를 통해 연장되려던 자유당정권은 붕괴하였다.

이승만 정권이 붕괴되면서 허정이 과도정부<sup>58)</sup>의 수반이 되어 새로운 정부로 연결하는 역할을 하게 되었다. 허정은 1960년 4월 27일 당면 주요시책을 천명하면서 혼란을 수습하고자 하였다. 허정은 당면 주요시책을 통해 내각제개헌을 추진하고 공무원과 경찰의 정치적인 중립, 초당적인 인사들로 과도내각을 구성하겠다고 밝혔다.<sup>59)</sup> 4월 28일에는 미 임명된 장관 중 6명을, 5월 1일에는 추가

55) 「대학생 데모도 전국에 파급?」, 『동아일보』 1960년 4월 19일.

56) 「계엄하 서울에 또 데모 돌발」, 『동아일보』 1960년 4월 26일.

57) 「데모대표 5명 이대통령과 면담」, 『동아일보』 1960년 4월 27일.

58) 허정의 과도정부에 대해서는 이의명, 『허도 과도정부 연구 : 공과에 대한 재평가를 중심으로』, 경남대 박사학위논문, 2003 참조.

로 3명의 장관을 임명하면서 과도내각 구성을 완료하였다.<sup>60)</sup> 5월 3일에는 5개의 당면주요국가시책을 발표하였다.<sup>61)</sup> 확고한 반공정책을 추진하겠다는 것은 이승만의 반공정책을 계승하는 것이었으며, 국민들의 관심이 가장 많았던 부정선거 처벌에 대해서도 부정을 강요한 고위책임자와 국민에게 잔혹한 행위를 한 자로 국한한다면서 그 범위를 축소할 것을 시사하였다. 그리고 혁명적 정치개혁을 비 혁명적 방법으로 하겠다는 것은 이승만 자유당 정권의 불법행위를 현행 체제 안에서 해결하겠다는 것으로 받아들여졌다. 이승만 자유당정권의 문제를 해결하고자 한 부분은 비 공산국가들과 관계개선 및 대일관계를 회복하겠다고 한 외교부분에 한정되었다.<sup>62)</sup> 여기에 제일 먼저 숙청되었어야 할 경찰도 대체로 현상유지를 시켰다.<sup>63)</sup> 과도정부의 수반인 허정은 ‘이승만 체제 유지’를 위해 입각하였고 이승만대통령이 해야하면서 갑작스럽게 대통령 권한대행을 맡게 되

59) 「개헌후에 대통령선거」, 『동아일보』, 1960년 4월 28일.

60) 당시 임명된 장관은 재무부 윤호병, 국방부 이종찬, 문교부 이병도, 농림부 이해익, 상공부 전택보, 부흥부 전예용, 보사부 김성진, 교통부 석상옥, 체신부 오정수였다.

61) 「반공노선 더욱 강화」, 『경향신문』 1960년 5월 3일.

당시 발표된 당면주요국가시책은 다음과 같다. 1. 현정부는 과거보다도 일층 더 견실하고도 확고하게 반공산주의정책을 전진시킬 것이다. 허장성세하는 반공의 물질적, 정신적 낭비를 없애고 이것을 유효하고 구체적인 대공방위태세를 확립하는 데로 돌려야 할 것이다. 2. 부정선거의 처리는 부정선거를 강요한 사람과 강요당한 사람을 엄격히 구별해야 할 것이다. 처벌의 대상은 부정을 강요한 고위책임자와 국민에게 잔혹행위를 한 사람에게만 국한될 것이다. 현 과도정부는 전 국민의 불만이 폭발함으로써 조성된 압력 밑에 물러나간 전단(剪斷)정권을 후계함에 있어서 강압과 폭력으로 제정된 법률들을 폐기하고 또 불법적인 일체행위를 봉쇄하는 혁명적 정치개혁을 비혁명적 방법으로 단행할 것이다. 3. 작금 산건되는 정부 각 기관, 사회단체, 학원 등에서의 결의사태와 그러한 압력에 의해서 발생하는 기관간부들의 사직사태는 정치, 경제, 사회활동의 기능을 마비시키는 진공상태를 초래함으로써 금번 개헌의 성과를 파괴하고 국가를 위기에 몰아넣을 우려가 있는 것이다. 현재 오열의 적발 및 침입방지와 치안회복을 위해서 모든 필요한 조치가 급속히 진행중이니 과거 시비를 막론하고 정부의 지시가 있을 때까지 모든 관민들은 요동하지 말고 각자의 직책에 전심전력을 해야 할 것이다. 4. 한미관계 및 미국의 경제원조를 국내의 집권자 또는 그가 속하는 정당에 유리하도록 왜곡 악용하는 일이 없이 긴밀 성실히 협조하는 토대 위에 올려놓을 것이다. 금번의 정변 중에 미국이 정부의 가혹한 탄압적 정책을 반대하고 시위자들의 불만을 해결해 주자고 한 권고를 가지고 유언비어를 퍼뜨려 미국정부의 내정간섭 운운하는 것은 이북괴리정권의 선전에 호응하는 행위이며 정의에 입각해서 쫓겨난 청년학생의 구국운동에 대한 반동이고 적을 이롭게 하는 행위로 간주되는 것이다. 5. 현 정부는 한국의 맹방들에 대한 종래의 우호태도를 일층 강화할 뿐 아니라 비공산 인방(隣邦)과의 관계를 시급히 조정하는데 전력할 것이다. 특히 한·일관계의 정상화는 가장 중요한 외교문제의 현안인바 정부는 회담재개에 앞서 양국의 이해증진에 일조가 되도록 약간 명의 일본신문기자의 입국을 허할 방침이며 양국신문인들은 이 기회를 선용해주시기를 바라는 바이다.

62) 민주화운동기념사업회, 앞의 책, 2008, 167쪽.

63) 「경찰인사에 흑막」, 『동아일보』, 1960년 5월 6일.

었다. 따라서 적극적인 과거청산을 수행하기에는 한계가 있었다. 부정선거에 대한 부분도, 부정축재자에 대한 처벌에도 소극적이었다. 허정 과도정부가 자신이 가진 권한의 범위 내에서 무사히 정권은 이양한 부분에서는 맡은 역할을 충실히 했다고 볼 수 있지만 당시 혁명을 통해 얻고자 한 부분에 대해서는 외면을 함으로써 국민들이 요구하고 있던 4월 혁명의 열망을 온전히 담기에는 무리가 있었다.

한편 6월 15일 국회는 내각제 개헌안을 통과시켰다.<sup>64)</sup> 새롭게 통과된 헌법은 헌법 중 52항목을 수정하였는데, 그 내용을 크게 7개 항목으로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 헌법 제2장 국민의 권리에 대한 보장문제, 둘째, 종래의 대통령제로부터 내각책임제, 국무원중심제로 개편하는 것, 셋째, 사법의 독립을 위해 대법원장과 대법관을 선거제로 하는 것, 넷째 헌법재판소의 신설, 다섯째, 선거의 공정을 기하기 위해서 중앙선거위원회를 헌법기관으로 설치, 여섯째, 경찰의 중립을 보장하는 기구로 둘 것, 일곱째, 지방자치단체의 장을 직선제로 하도록 하는 것 등이었다. 이것은 세 가지 지도이념에서 기인하였는데, ① 국가의 권력으로부터 어떻게 하면 국민의 자유를 더 완전하게 보장할 수 있을 것인가 ② 정당에 의한 정당정치를 실시하는데 있어 다수당의 횡포로부터 소수당을 보호할 수 있을 것인가 ③ 국회의 불신임에 대해 정부를 어떻게 보호하느냐는 것이었다.<sup>65)</sup> 이것들은 이승만과 자유당 정권에서 자행되었던 여러 가지 문제에 대한 반작용으로 나온 것들이었다. 내각제 개헌안을 통과시킨 제4대 국회는 임기를 다 채우지 못하고 6월 24일 폐회하였다.

새 헌법에 의해 7월 29일 민의원과 참의원의 동시 선거가 실시되었다. 7·29총선은 자유당 치하에서 치러진 선거와는 자유로운 분위기에서 진행되었고, 혁신계의 선거 참여로 관심을 모았지만 선거의 결과는 민주당의 압승으로 끝났다.<sup>66)</sup> 그런데 민주당은 총선이 시작되기 전부터 서로 경쟁을 하던 신·구파가

64) 「개헌안 드디어 통과 국회, 28대 3표로」, 『동아일보』, 1960년 6월10일.

65) 국회속기록, 「제4대국회 제35회 제34차 국회본회의 회의록」, 1960년 6월 10일, 11~12쪽.

66) 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 1968, 566~567쪽. 506, 519쪽. 민의원 233석 중 민주당 175석, 사회대중당 4석, 자유당 2석, 한국사회당 1석, 무소속 49석, 기타단체 1석의 분포였고, 참의원은 58석 중 민주당 31석, 자유당, 4석, 사대당, 통일당, 기타단체 각 1석, 무소속 20석이었다. 무소속에 대해서 이 형은 대부분은 민주당에서 공천에 탈락한 인사들이었고 몇몇은 구 자유당 계열의 인사라고 하였다. 이 형, 『장면정권과 민주당 - 제2

대통령과 국무총리의 자리를 두고 분열하였다. 투표결과 대통령에는 윤보선, 국무총리에는 장면이 선출되었다. 윤보선은 같은 구파인 김도연을 총리로 지명하였으나 부결<sup>67)</sup>되었고, 장면을 총리로 지명하여 인준<sup>68)</sup>할 수 있었다.<sup>69)</sup> 구파는 총선이 끝난 이후부터 분당을 하겠다는 주장을 하였고, 장면의 총리 선출을 계기로 갈등이 최고조에 달했다. 장면은 구파의 분당을 막기 위해 구파를 내각에 포함<sup>70)</sup>시켰지만 결국 구파는 신민당을 창당했다. 신민당은 민주당 정부를 격렬하게 공격하였고, 민주당 정부는 1961년 봄이 되어서야 어느 정도 권력이 안정될 수 있었다. 4월 혁명 당시 주장되었던 부정선거사범에 대한 처벌에 미온적이었고, 부정축재자의 처벌에 대해서도 미온적으로 대응하면서 국민들의 기대에 부응하지 못하는 모습을 보였다.<sup>71)</sup> 이런 상황에서 더욱 적극적으로 국민들의 요구가 무엇인지에 대해 주목할 수밖에 없었다. 당시 국민들의 요구는 정치적 민주주의는 어느 정도 이루어지는 과정이니 경제적으로 ‘가난’과 ‘배고픔’에서 벗어나 경제발전을 이루어야 한다는 의식을 가지고 있었다. 민주당 정부는 이런 국민들의 의식을 반영하여 ‘경제제일주의’ 주창하였고, 그 구체적인 실현방안으로 국토건설사업을 제시하였다.

이런 상황에서 발생했던 4월 혁명의 구호들, 즉 2·28 대구시위부터 4·26 이승만 하야 선언까지 제기된 것들은 “학원을 정치도구화하지 말라”, “정부통령 선거 다시 하라”, “민주주의 사수하라” 등 ‘민주주의’의 이름으로 시작되었다. 그런데 4월 26일 이승만 하야를 계기로 이를 경제건설의 의제로 전유해가려는

---

공화국의 재평가』, 삼일서적, 2005, 39쪽.

67) 「국무총리에 김도연씨 지명」, 『동아일보』, 1960년 8월 17일. ; 「김도연씨 국무총리 인준 부결」, 『경향신문』, 1960년 8월 17일. 김도연은 찬성 111표, 반대 112표로 부결되었다.

68) 「국무총리에 장면씨 지명」, 『동아일보』, 1960년 8월 18일. ; 「국무총리 2차로 장면씨 지명」, 『경향신문』, 1960년 8월 18일. 장면은 찬성 117표, 반대 107표로 총리로 인준되었다.

69) 김은경은 총리지명전에서 승리하고 집권하게 된 원인을 다음과 같이 제시하였다. 1. 구파 내의 소그룹간의 경쟁, 2. 구파의 이탈, 3. 의원들을 매수하기 위한 정치자금의 사용이었다. 김은경, 「제1, 2공화국 시기 민주당의 신·구파에 관한 연구」, 숙명여대 석사학위논문, 1996, 47~49쪽.

70) 「장면 총리 조각을 완료」, 『동아일보』, 1960년 8월 24일. ; 「장총리 개편 내각을 발표, 구파서 4의원이 입각」, 1960년 9월 13일.

71) 민주화운동기념사업회, 앞의 책, 2008, 210~211쪽.

시도가 지식인들을 중심으로 나타나기 시작하였다.<sup>72)</sup> 물론 ‘후진성’극복을 위하여 자본주의의 완성을 지향해야 한다는 것은 1950년대 후반부터 강조되어 왔다. 그러나 4.26하야를 계기로 민주주의의 실현이라는 부분에 대해서 일정 부분 자신감을 획득하면서 한국에서도 ‘후진성’극복이 가능하다는 전망을 하기 시작하였다.<sup>73)</sup>

특히 자유민주주의적 지식인들은 4.19에 나타났던 자유와 정의와 투쟁을 계승하는 길은 ‘자립경제와 복지국가 건설’에 있다고 설정하면서, 제2공화국은 이를 위해 “자립경제와 산업발전을 통해 빈곤의 악순환에서 이 민족을 해방시키는” 일에 앞장서야 한다며 이 같은 건설의 대열에 시민들이 동참해줄 곳을 호소하였다. 빈곤의 현실에서 벗어나고 싶다는 대중의 욕망은 지식인에 의해 민족자본 형성과 산업화를 통해 생산성 증대를 추구하는 방향으로 나아갔다.<sup>74)</sup> 더구나 한국은 북한과의 체제경쟁 중이라는 것은 피할 수 없는 현실이었다. 1960년 당시만 해도 북한의 경제건설상황이 남한보다 나은 상황이었고, 남한이 북한에 승리할 수 있는 길은 북한경제를 압도할 수 있는 경제성장을 이룩하는 방도밖에 없다는 것을 인식<sup>75)</sup>하고 있었다.

4월 혁명으로 이승만과 자유당정부가 붕괴된 후, 국민들은 그 대안으로 민주당을 주목하였다. 민주당은 자유당 집권기간 내내 반독재 투쟁에 앞장서면서 자유당의 몰락 이후 유일한 대체세력으로 선택받을 수 있었다. 국민들은 독재에서 벗어나면 민주당이 새로운 경제정책을 통해 “잘 살고 싶다”는 열망을 해소해 줄 수 있을 것이라고 기대하였다.

7·29총선을 앞두고 민주당의 선거공약은 5월 중순부터는 언론을 통해 알려지기 시작하였다. 그 중에서도 경제체제에 대해서 민주당에서는 자유경제와 계획경제를 절충한 혼합경제체제를 수립할 것<sup>76)</sup>이라고 알려졌다. 혼합경제란 순수자유경제체제도 아니고 순수계획경제체제도 아닌 사익의 추구가 공익의 확

72) 황병주, 「박정희 체제의 지배담론 -근대화 담론을 중심으로-」, 한양대 박사학위논문, 71쪽.

73) 이상록, 「경제제일주의의 사회적 구성과 ‘생산적 주체’만들기 - 4·19~5·16시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전략들」, 『역사문제연구』 25집, 2011, 129쪽.

74) 이상록, 같은 글, 2011, 132쪽.

75) 「(사설)북한과의 체제경쟁에서 이기는 길」, 『동아일보』, 1960년 11월 30일.

76) 「혼합경제체제로 민주당, 선거공약을 곧 완성」, 『경향신문』, 1960년 5월 18일.

대와 일치할 수 있는 한계 안에서 사익추구의 자유를 용인하고 공익에 배치되는 사익추구는 용인하지 않는다는 것이다.<sup>77)</sup> 당시 민주당이 혼합경제를 들고 나온 것은 국제적으로 제3세계가 출현한 것이 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 당시 인도나 아프리카의 여러 나라들은 극단적인 선택보다는 사회주의를 채택하는 경향이 강했고, 미국도 뉴딜정책 이후로 국영기업의 규모를 확대시키는 등의 변화를 겪었으며, 유럽의 공산주의 국가들도 공산국유화 대신에 국민소득의 공평한 분배 등을 주장한 것에 주목하였던 것이다. 이런 상황을 바탕으로 민주당의 대표적인 경제통인 주요한의 경우에는 혼합경제에 대해서 “무엇이라고 부르든지 간에 후진국의 개발을 위해서 유익하다고 주장되는 것은 일반적인 연차계획의 수립, 일부 대규모기업의 국영, 소득의 효율적, 공평한 분배를 위한 노동정책, 재정·금융정책, 가격정책, 복지정책 등의 행정적인 실시일 것이요 이러한 상태를 가리켜서 일단 ‘혼합경제’라고 이름하는 바다‘고 하였다.<sup>78)</sup>

이어서 민주당은 경제 분야 공약인 신경제건설을 위해서 실업자의 일터를 마련하고, 농어촌을 부흥시키고, 중소기업을 육성하고, 국민부담을 경감하여 주고, 금융을 대중화한다는 발표를 하였다.<sup>79)</sup> 6월 24일 구체적인 공약이 나왔는데 4월 혁명의 완성을 위하여 정치적 자유의 확립과 경제적, 사회적 혁신을 촉진함을 목적으로 15개 조항을 발표하였다.<sup>80)</sup> 민주당에서 제시한 공약은 당시 혁신계를 견제하기 위한 것이라는 언론의 비판<sup>81)</sup>이 있었다. 그런데 왜 훨씬 많은 지지를 받고 있던 민주당이 혁신세력의 공약과 비슷한 공약을 내놓았을까? 민주당은 자유당과 경제정책에서 큰 차이가 없었다. 경제에 국한시킨다면 자유경제주의자들이었다. 그러나 당시 시대와 국민들이 원하는 방향이 순수한 자유경제체제가 아닌 계획경제가 절충된 형태였을 것이다. 그리고 세부적으로 가장

77) 「혼합경제란?」, 『동아일보』, 1960년 5월 25일.

78) 주요한, 「고비를 넘자면」(1959년10월), 『부흥논의』, 1963, 대성문화사, 17~18쪽.

79) 「(사설)실현성 있는 공약을」, 『동아일보』, 1960년 6월 1일.

80) 「사회복지 제확충」, 『동아일보』, 1960년 6월 25일. 이때 발표한 15개 항목은 다음과 같다. 1. 4월 혁명의 완성, 2. 민권의 기초 확립과 정당정치 육성, 3. 경제건설의 새 출발, 4. 사회정의 실현, 5. 실업자의 일터마련, 6. 농어촌의 부흥, 7. 중소기업의 육성, 8. 국민부담의 경감, 9. 금융의 대중화, 10. 노동운동의 건전한 발전, 11. 사회복지제도의 확충, 12. 정신무장과 사치방지, 13. 교육혁신과 장학제 확충, 14. 평화·우호 및 통일외교의 적극화, 15. 국방정책의 쇄신.

81) 「대동소이한 선거공약」, 『경향신문』, 1960년 7월 6일.

시급한 정책은 실업자를 구제하고, 농어촌에서의 질량농가문제를 해결해서 경제를 부흥시켜야 하는 것이었다. 민주당에서는 민심의 향배를 읽어야만 국민의 선택을 받을 수 있었던 것이고 국민들이 원하는 방향으로 공약을 수정할 수밖에 없는 것이었다. 결국 이런 상황이 민주당으로 하여금 혼합경제체제를 선택할 수밖에 없게 만든 것이다. 더구나 1950년대 중반 합류했던 민주당 신파의 경제 정책에 대한 생각은 김영선, 주요한 같이 무조건적인 자유방임주의 경제체제 대신 국가가 경제건설 혹은 경제발전을 위한 계획을 수립하되 그 개입의 범위를 최소화해야 한다는 생각을 가지고 있었다.

민주당에서는 4월 혁명 후 집권을 준비하며 다음과 같은 구상을 했다. 이 구상은 1959년 가을에 민주당정책위원회의 당면정책 수정초안에서 요점을 발취하여 4월 혁명후의 상황에 맞추어 주요한이 정리한 것<sup>82)</sup>이다. 우선 다섯 가지 원칙을 제시하였다.

1. 국토통일의 원칙 : 통일된 대한민국은 반드시 자유와 인권의 존중을 기초로 하는 진정한 국민국가가 되어야 하고 여하한 형태로서나 독재적, 전체적 국가가 되어서는 아니 될 것을 필요도 없다. 그러므로 통일을 지향하는 우리는 국민생활의 급속한 향상을 기하며 민주제도의 우위성을 실증함으로써 이념적 경쟁에서 필승의 태세를 갖추어야 할 것이다.

2. 경제성장치중의 원칙 : 세계적 규모인 이념경쟁에 있어서 어느 이념적, 경제적 체계가 국민전체의 생활향상과 생산력의 급속한 발전을 확보할 수 있는가가 결정적인 요소이며 더구나 우리가 속한 저개발지역의 경제성장 여부가 세계적 대국을 좌우할 수 있음에 비추어 우리나라가 직면한 가장 중대한 임무는 민주주의적 체계 위에서 국민경제의 비약적인 발전과 현대화를 지도함에 있다. 동시에 국방, 외교, 정치 등 역량 증강의 뒷받침도 경제력의 발전에 있음은 물론이다. 그러므로 4월 혁명 이후 모든 당면정책은 구심점을 국민경제의 급속한 성장에 두어야 한다. 정치, 국방, 외교, 문교, 사회 등의 제 정책은 국민 경제력과 조화되어야 하며 또는 경제발전에 직접, 간접으로 기여할 수 있어야 한다.

82) 주요한, 「혁신을 위한 정책요강」(1960년), 『부흥논의』, 1963, 대성문화사, 102~104쪽. 민주당에서는 5원칙을 바탕으로 네 가지 혁신요강을 발표하였는데, 1. 민권의 기초확립과 정당정치의 육성강화(정치혁신), 균형 있는 국민경제의 급속한 성장(경제발전), 3. 국방·외교의 혁신, 4. 문교·후생·노동정책의 혁신을 피하고자 하였다. 주요한 같은 책, 104~112쪽 참조.

3. 민주정치 기초 확립의 원칙 : 제2공화국 창건의 위대한 시기에 있어서 유구한 민족발전을 염원하여 만반제도의 기본을 책정함은 지도자와 국민전체의 의무일 것이다. 권력의 악순환을 영구히 방지하고 행정의 책임성과 조합성, 권력의 적절한 분산과 상호견제(相互牽制) 선거권의 정당한 행사, 공공복무의 능률과 청렴, 자유인권의 신장 등을 구현하는 백년대계를 적극 추진하는 동시에 언론, 집회, 출판 및 야당의 정치활동의 자유 등 민주방식을 보장하는 정치적 환경을 조성하는 것이 국민의 창발력을 유도하는 국민경제성장을 촉진하는 요소가 될 것이다.

4. 국방력 질적 향상의 원칙 : 동서대결의 최전선이요 비정상적인 장기 휴전태세 하에서 부단히 공산침략의 위협을 받고 있는 한국이 강력한 국방군을 확보하여야 함은 재론의 여지가 없다. 그러나 우리의 국방력은 종종의 여건에 의하여 조절되지 않으면 안 된다. 경제발전을 중점적으로 고려할 현 단계에 있어 국방비는 국민부담의 한계 내에서 지출되어야 하며 병력의 수량은 재 조절될 것이며 과학적 장비와 군기확립으로 정병화하며 국방외교의 강화로 집단방위를 공고화해야 한다.

5. 문교후생정책 실질화의 원칙 : 교육, 문화, 사회, 노동 등 정책을 국민경제의 실정과 국가재정의 현실에 적응시키면서 경제력발전에 발맞추어 점진적으로 이를 강화할 것이며 특히 교육은 경제발전정책을 지원함에 중점을 두고 원호사업은 국군의 사기진작을 중요목표로 해야 한다.

다섯 가지 원칙 중 주목되는 것은 2번 항을 비롯해서 전체적으로 드러나고 있는 경제에 대한 집중이다. 2번 항에서 경제성장치중의 원칙을 제시하면서 4월 혁명 후 모든 당면정책은 구심점을 국민경제의 급속한 성장에 두어야 한다고 한 부분이나 3번 항 민주정치 기초 확립을 이야기하면서도 정치적 환경 조성을 통해서 국민경제성장을 촉진을 이야기 하고 있는 부분이나 국방력 강화에서 있어 질적 향상을 고려하는 부분도 경제발전의 중점적 시행과 연동되어서 인식하고 있는 등의 내용은 모두 경제발전에 초점이 맞추어져 있는 것이다.

이런 민주당의 경제정책기조는 '경제제일주의'로 나타났다. 윤보선의 취임사를 시작으로 장면 국무총리는 1960년 9월 30일 민의원 본회의에서 행한 시정연설에서 다음과 같이 정부의 경제정책 기조를 설명하였다.

… 경제부문 행정에 있어서는 사회복지의 증진을 대목표로 하여 급속한 경제 성장을 도모하는 경제제일주의를 실천하려 합니다. 신정부가 기도하는 바는 첫째로, 과거 부패정권이 취해온 관권경제와 불균형한 산업구조 등을 지양하는 것이 급선무입니다. … 둘째로 농어촌 중심의 투용자계획을 증대하고 소득증가를 도모해서 위축된 중소기업의 건전한 운영을 조장함으로써 균형적 산업구조의 형성을 촉진하려는 것입니다. …<sup>83)</sup>

또한 1961년도 예산편성 지침에서는 경제제일주의 정책의 목표를 다음과 같이 밝혔다.

4월 혁명 과업의 완수와 경제자립의 목표 달성을 촉진하기 위하여 부패된 관권경제를 일소하고 경제제일주의를 표방하며, 계획성 있는 자유경제체제하에 국민경제의 균형된 발전을 이룩할 수 있는 제반 시책을 단계적으로 실현하는 방향에서 … 예산을 편성한다.<sup>84)</sup>

민주당정부의 경제방침은 경제제일주의로 관권경제의 부패로 인한 산업구조의 불균형을 지양하고 급속한 경제성장을 도모함으로써 자립적 국민경제체제를 수립하고자 했다. 경제제일주의는 4월 혁명의 완수와 관련지어 언급되었는데 이미 신정부건설을 통해 정치적인 완수는 된 것으로 보고 당면한 경제문제를 해결함으로써 마무리 지으려고 했던 것이다.<sup>85)</sup>

실제로 1960년 11월 국무원 사무처에서 실시한 여론조사<sup>86)</sup>에서 조사 응답자가 정부에 최우선적으로 바라는 것 중 70% 이상이 경제문제와 관련 있는 것이었다. 4월 혁명의 결과로 출범했던 민주당정부로서는 민의를 수렴하여 정책 방향을 결정해야했고, 그 과정에서 경제제일주의는 합리적인 해결책이었다. 민주당정부의 재무부장관을 김영선은 1961년도 예산안에 대한 설명에서 당시의 문제점을 구정권이 남겨놓은 적폐(관권경제로 인한 부의 편중), 경제성장 둔화, 저축과 투자의 부족, 산업구조의 불균형과 농업소득의 저위, 국제수지의 불균

83) 국회속기록, 「제5대국회 제37회 제25차 국회본회의 회의록」, 1960년 9월 30일, 5쪽.

84) 한국개발연구원, 「한국재정40년사, 제1권 예산자료」, 381쪽.

85) 김기승, 「민주당 정권의 경제정책과 장면」, 『한국사학보』 제7호, 1999, 258~260쪽.

86) 국무원사무처, 「제1회 국민여론조사 결과보고서」, 1960.

형, 원조의 감축, 인플레이션 요인의 잠복 등으로 설명하였다. 이런 문제들의 결과 국고 채무는 2,700억 환, 정부출자기관의 부채가 413억 환, 국제수지 적자폭이 2억 6천만 불(수입 2억8천만 불, 수출 1천9백만 불)에 달한다고 하였다.<sup>87)</sup> 국민들의 기대로 출범하였지만 실제로는 빚더미 위에 올라앉은 상황에서 정권을 인수한 민주당정부로서는 민주주의를 유지하기 위해서라도 경제발전이 절실하게 필요한 상황이었던 것이다.

출범 초기부터 경제제일주의를 내세운 민주당정부는 재정적자 문제를 해결하고 경제발전을 위한 다양한 정책을 시행하기 위한 자금을 마련할 필요가 있었다. 가장 쉽고, 간단한 방법은 재정예산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있던 국방비를 줄이는 것이고 이것은 감군(減軍)을 통해서 실현할 수 있는 것이었다. 비록 북한과의 체제경쟁이 계속되고 있는 상황이었지만 현대전은 단순히 병력의 다수를 통해서 결정되는 것이 아니라 전쟁을 수행할 수 있는 경제력이 중요했기 때문에 감군을 통해 국방비를 절감하고 그 비용을 경제부분의 투자로 전환하고자 한 것이다.

한국군의 감축문제는 1950년대부터 논의되기 시작하였다. 이미 정전이 이루어진 직후인 1953년 미국에서는 한국군의 규모축소를 검토하였다. 정전상태에서 언제 전쟁이 발발할지는 알 수 없는 상황이었지만, 미국 원조의 대부분이 한국군의 유지에 사용되고 있는 점은 부담일 수밖에 없기 때문이었다. 1953년 6월 작성된 타스카 보고서에서는 한국군의 감축을 통해 군에서 나온 인력을 경제개발을 위한 목적으로 이용해야 할 필요성이 제기되기도 하였다.<sup>88)</sup> 하지만 실제로 감축문제가 적극적으로 제기되기 시작한 것은 1957년 미·소간에 군축 회의가 본격화되면서였다. 이때 미국은 대외군사원조정책을 수정하기 시작하여 미국의 지원을 받는 외국군대의 수를 대폭 삭감하려고 하였다. 한국도 720,000명의 병력<sup>89)</sup> 중 100,000명이 감축대상에 포함되었다.

미국은 1957년 6월 중순 국가안보회의에서 주한미군부대의 ‘현대화’와 한국

---

87) 국회속기록, 「제5대국회 제37회 제25차 국회본회의 회의록」, 1960년 9월 30일, 6~10쪽.

88) 박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원-』 서울대학교출판부, 2007, 230~232쪽.

89) 한국군의 병력은 1954년 11월 체결된 합의의사록에 의해 육군 661,000명, 해군 15,000명, 해병대 27,500명, 공군 16,500명으로 총 720,000명이었다.

공군의 3개 전투비행대대를 제트전투기로 교체하는 조건으로 한국군의 대폭적인 감축을 추진하였다. 한국군 4개 사단 감축(620,000명으로 감축)을 요구했던 미국에 대해 한국정부는 1957년 11월 초 육군 2개 사단과 해병대 1개 대대의 감축으로 60,000명을 감축하는 대신 한국군의 장비현대화를 요구하는 안을 제시하였다. 결국 1958년 11월 말 양국은 630,000명으로 감축<sup>90)</sup>하는 대신 미군 2개 사단의 ‘무기한’ 한국주둔과 한국군의 장비현대화를 미국이 확약하는 조건으로 이를 수용하기로 결정하였다.<sup>91)</sup>

미국의 요구와 이승만 정부의 승인으로 이루어진 감군은 철저하게 미국의 대외군사비 지출을 줄이기 위한 것이었다. 하지만 민주당 정부에 의해서 추진된 감군은 이와는 다르게 한국의 국방비 절감을 통한 경제개발에 투입할 자본의 마련하는 것이었다. 그러나 미국은 한국군의 감축문제를 강력하게 반대하였다. 미국이 1959년을 전후하여 군사적 봉쇄에 더 큰 관심을 기울였기 때문이었다. 아이젠하워 대통령은 국가안보회의의 411차 회의에서 다음과 같이 발언<sup>92)</sup>하였다.

우리가 대한민국에서 진공상태로 고려해서는 안 된다는 것이 그(대통령)에게 명확해진 것 같다. 한국의 문제는 세계정세 하에서 논의되어야 한다. 그의 견해를 설명하기 위하여 대통령은 오늘 아침 해리만(주소대사)과 후르시츠포프 사이에 있었던 가장 최근의 논쟁과 관련된 부분을 읽었다. …… 이러한 종류의 정보는 우리가 세계정세의 문제를 떠나서 한국군의 규모를 16개 사단으로 할 것이냐, 18개 사단으로 할 것이냐를 한가하게 계산할 틈이 없었다는 것을 의미한다고 대통령은 느꼈다. 대통령은 미국이 어느 곳에서 허약하다고 인식할 여유를 주어서는 안 된다고 강력하게 주장하였다. …… 대통령은 한국군의 규모를 줄이는 것이 잘못되었다는 것을 주장하는 것이 아니라 미국이 세계적으로 너무나 많은 결

90) 이 감축을 통해서 한국군의 규모는 육군 565,000명(18개 전투사단과 10개 예비사단), 해군 16,000명(60척의 전투함정), 공군 22,400명(6개의 전투폭격기대대를 포함한 10개 전투비행대대), 해병대 26,000명(1개 사단)으로 결정되었다.

91) 차상철, 「아이젠하워, 이승만, 그리고 1950년대의 한미관계」, 『미국사연구』 13집, 2001, 159~160쪽.

92) Discussion at the 411th Meeting of the National Security council, p.565.를 박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원-』 서울대학교출판부, 2007, 233쪽에서 재인용.

정적인 지역에서 약한 모습을 보이는 것은 진정한 위협이 될 것이라는 점을 주장하는 것이라고 언급하였다.

이런 상황에서 민주당 정부의 감군계획은 이루어질 수 없었다. 결국 미국은 한반도에서 경제적기보다는 군사적인 목적이 우선이 되는 정책을 시행하였고, 민주당 정부에서는 감군을 통한 비용을 경제정책에 투입한다는 계획은 이루어지기 어려운 것이었다. 대신 완전히 이루어지지 않았지만 군대의 숙련된 인력과 기술을 경제적 목적을 위해 국토개발봉사대라는 이름으로 동원하려는 구상을 하기도 하였다.<sup>93)</sup> 결국 민주당 정부에서는 대미교섭을 통해 원조를 늘리고 그것을 경제정책의 시행에 투입하려고 하였다. 하지만 미국의 원조에 절대적으로 의존할 수밖에 없는 제한된 선택은 민주당 정부의 경제정책은 한계를 지닐 수밖에 없었다.

#### 제 4 절 지역사회개발사업의 경험

1961년 3월부터 추진했던 국토건설사업에 대해서 주무부서였던 부흥부에서는 “온 국민이 한결같이 힘을 모아서 황폐된 국토를 복구하고 이를 발전시켜 우리의 강산을 쓸모 있고 보다 값있게 건설하려는 모든 공공토목사업”<sup>94)</sup>이라고 정의하였다. 그리고 그 목적으로는 “첫째로 사회적 불안을 가중하고 있는 실업자들에게 일터를 마련해 주고 다가오는 춘궁기의 절량농가를 위하여 노임을 살포함으로써 민생의 안정에 기여할 것과 둘째로 황폐된 국토를 보전하고 발전시킴으로써 공업화의 터전을 마련하자는 것”<sup>95)</sup>이라고 하였다. 이런 형태의 공공토목사업은 1958년에 시행되었던 지역사회개발사업에서 그 유래를 찾을 수 있을 것이다. 물론 지역사회개발사업은 국토건설사업과는 일정부분 차이가 있었다. 하지만 사업의 형태가 상당히 비슷했기 때문에 당시 많은 사람들이 두 사업의 차이에 대해서 혼란스러워했던 것으로 보인다. 지역사회개발사업위원회 중

93) 한국개발연구위원회, 『한국경제 반세기 정책자료집』, 1996, 195쪽 참조. 대신 국토건설사업에 민간 실업자로 하기 어려운 작업에 한해 군을 동원하는 형태로 추진되었다.

94) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961(1월), 3쪽.

95) 부흥부, 같은 책, 1쪽.

양위원회 부위원장이었던 강만춘은 국토건설사업과 지역사회개발사업의 차이를 7가지로 정리하였다.<sup>96)</sup> 그 내용은 다음과 같다.

① 국토건설사업은 이것이 종합적인 국토이용계획이고 전국적으로 이 사업이 실시되는데 반하여 지역사회개발사업에 있어서는 아직 시범단계로서 국부적인 지역에서만 이 사업이 실시되고 있다.

② 국토건설사업에 있어서는 사업주체가 정부이며 모든 계획과 추진이 정부의 지도하에 수행되는데 반해 지역사회개발사업에 있어서는 사업의 주체가 지역사회 주민(部落民)들이며 그들이 사업을 계획하고 추진하는 것이다. 다만 정부에서는 부락민의 사업을 일부 보조하고 기술적으로 지원하며 지도하는데 그치며 부락민의 공헌이 기초가 되어 사업이 이루어진다.

③ 국토건설사업에 있어서는 한 사업의 단위가 여러 지역을 동시에 커버할 수 있으나 지역사회개발사업에 있어서는 사업의 단위가 지역사회 내에 국한한다.

④ 국토건설사업은 사업규모가 크고 경우에 따라서는 고도한 기술을 요하나 지역사회개발사업에 있어서는 사업의 규모가 적고 다양적이며 대개의 경우 부락민의 힘만으로도 성취할 수 있는 것이다.

⑤ 국토건설사업은 주로 경제적인 발전과 관련이 깊으나 지역사회개발사업에 있어서는 경제·사회·문화·교육 등 모든 분야에 걸쳐 그 발전책을 도모한다.

⑥ 국토건설사업에 있어서는 지도자의 활동을 기대하기 어려우나 지역사회개발사업에 그 지역사회에 있는 자체 지도자의 공헌과 그 지도력에 기대하는 바가 크다.

⑦ 국토건설사업에 있어서는 실업자구제에도 직접적인 목적을 가지고 있으나 지역사회개발사업에 있어서는 지역사회 내의 잉여 노동력을 최대한으로 활용하는데 노력은 하나 실업자구제책에 대한 직접적인 관련성은 없다.

강만춘은 지역사회개발사업을 주도하는 관점에서 두 사업의 차이점을 제시하였다. 그러다보니 국토건설사업에 대한 평가는 아직 구체적이지 않은 모습을 보이고 있다. 규모의 차이, 사업주체의 차이에 있어서는 분명한 차이를 보이고 있었지만 위에서 언급된 것과는 달리 관련분야, 지도자의 활동부분에 있어서는 국토건설사업에서도 지역사회개발사업에서는 나타나는 것과 큰 차이를 보이지

96) 강만춘, 「국토건설사업과 지역사회개발사업」, 『식량과 농업』 46권, 1961년 6월, 40~41쪽.

는 않았다. 즉 일부 차이를 보이기는 했지만 실제 이 사업이 추진되는 것에 있어서는 상당한 유사성을 갖고 있었다. 따라서 국토건설사업에 대한 전사로서 지역사회개발사업에 대한 대략적인 내용은 언급되어야 할 것이다.

지역사회개발사업은 제2차 세계대전 이후 등장한 영미 측과 밀접한 신생국가들의 농촌을 개발하는 사업을 말하는 것이었다.<sup>97)</sup> 이 사업은 미국의 대한원조로써 한국에 도입되었기 때문에 국토건설사업과도 상당히 비슷한 면모를 보였다. 지역사회개발사업의 정식사업은 1957년 11월 합동실무반의 조사로부터 시작되었다. 이 결과를 토대로 시범지역(5개군 소속 9개면, 9개읍, 12리를 대상)을 우선 선정하여 이 지역에 사업을 실시한 것이었다.<sup>98)</sup>

1957년 11월 6일 조사반의 보고서가 합동경제위원회에 제출된 이후 지역사회개발사업의 추진은 급격히 이루어져 같은 달 27일에 한미합동경제위원회 산하에 '지역사회개발위원회'가 구성되었고, 국무회의에서 '지역사회개발위원회의 개념, 목적, 조직구성, 내역 등을 확정지었다. 정부는 중앙에 부흥부 장관이 위원장을 맡고, 내무부, 문교부, 농림부, 보사부, 부흥부 등 5개부서 차관이 참여하는 '지역사회개발중앙위원회'를 설치했고, 도와 군에는 행정책임자 및 기타 민간인 등이 참여하는 지역사회개발위원회를 두어 지원계획의 수립, 조사연구, 계몽활동을 담당하도록 하였다.<sup>99)</sup>

지역사회개발중앙위원회를 이끌며 사업 실무를 담당했던 한국 측 주요 인사들은 중앙위원회 간사장 차균희, 차균희의 후임이었던 김학묵, 합경위 지역사회개발위원회 한국 측 대표 하상락 등이었다. 이들은 미국유학을 거쳤고 미국에서 사회사업을 전공하여 미국 측 의도를 잘 이해할 수 있는 인물들이었다.<sup>100)</sup>

지역개발사업에서 주목할 것은 부락자조사사업일 것이다. 이 사업은 부락민들의 자발적인 활동으로 이루어지는 것이었다.<sup>101)</sup> 그리고 사업의 내용도 부락민들의 실생활과 밀착되어 있는 것들이었다. 공동우물개수공사, 공동선착장신설,

97) 한봉석, 「이승만정권 말기 지역사회개발사업 연구」, 성균관대 석사학위논문, 2006, 9쪽.

98) 한봉석, 같은 글, 32~33쪽.

99) 허 은, 「1950년대 후반 지역사회개발사업과 미국의 한국 농촌사회 재편 구상」, 『한국사학보』 17호, 2004, 288쪽.

100) 허 은, 같은 글, 289~290쪽.

101) 차균희, 「4293년도 지역사회개발사업의 전망」, 『식량과 농업』 4권 22호, 1960년 2월호, 65쪽.

문화관신축공사, 보공사, 관개시설, 양계양돈, 변소 및 주택개량, 공동목욕탕 시설, 교량, 도로, 치수 등에 관계되는 것을 추진하는 것이었다.<sup>102)</sup> 이를 통해서 농촌이 가지고 있는 유희노동력을 최대한 선용(善用)해서 부락의 자조사업을 왕성케 하여 부락의 자치자립을 확립하도록 격려하며 자극하고자 하였다.<sup>103)</sup>

한편 이 사업을 진행하는데 있어서 핵심적인 역할을 했던 것은 개별적인 부락민도 있었겠지만 그들의 사업을 지도하는 지도원들도 중요한 역할을 하였다. 따라서 유능한 지도원을 확보한다는 것 자체가 지역사회개발사업을 성공적으로 이끄는 중요한 요인이었기 때문이었다. 지도원들은 부락민들에게 사업의 중요성을 이해시키며 자기들이 당면한 문제를 알도록 도와주고 그리고 반상(班常)이나 성씨간의 대립을 완화 내지는 조정하여 가면서 농민들을 지도해야 했다. 뿐만 아니라 생활에 대한 의욕을 북돋아주고 자기들이 할 수 있는 모든 노력을 자발적으로 바치게 해야 했다. 이를 통해 개별적으로 또는 집단적으로 생활의 개선 내지 향상을 가져오게 한다는 것은 그들의 임무였기 때문에 지식과 기술과 요령을 겸비해야 하고 사명감까지 가져야 하는 것이었다. 때문에 대학을 졸업한 자를 선발하여 농촌지도자훈련원에서 약 700시간에 걸친 훈련과정을 이수하게 하여 적극 배치하려고 했다. 1959년 67명의 지도원이 이런 훈련과정을 거쳤다.<sup>104)</sup>

지역사회개발사업은 1957년 이전부터 개별적으로 추진되던 지역사회개발사업들이 하나로 통합된 것이었다. 이전에 지역사회에서 시행되던 사업들은 여러 가지가 있었다. 허은은 지역사회개발의 전사로서 세 가지 사업에 주목하였다.<sup>105)</sup>

우선 1954년에는 외국의 종교단체들이 주관하는 ‘농촌진흥사업’이 추진되었는데 이 사업은 각도에 모범 농촌부락을 설치하고 해당분야의 농업기술자, 사회사업가, 가정공업기술자, 의사, 간호원 등으로 구성된 농촌진흥사업단을 외국의 종교사회단체가 구성하여 파견하고, 운크라와 정부가 재정적, 인적 지원을 하는 방식을 취했다. 이를 통해 기술, 보건, 성인교육 등 농촌문화의 전반적인 향상을

---

102) 차균희, 같은 글, 61쪽.

103) 차균희, 같은 글, 65쪽.

104) 차균희, 같은 글, 63쪽. ; 한봉석, 앞의 글, 42~46쪽 참조.

105) 허은, 앞의 글, 280쪽.

도모한 사업이었다.

이외에도 ‘국제연합 한국재건단(운크라)’과 ‘주한민사처’가 주도했던 ‘부락봉사사업’이 있다. 이 사업의 내용은 학교, 수로, 하수로, 강둑, 저수지, 공용 우물, 운동장 건설 등이었는데, 이 사업이 추진되는 지역에서 대중들의 만족도는 높은 편이었다고 한다. 운크라는 동기부여를 위해서 각 개인들에게 지불될 임금을 지원했고, 주한민사처 사회복지담당관들이 사업 완수에 대한 실질적인 책임을 졌다.

더불어 유네스코의 ‘신생활교육’활동에도 주목하였는데, 1956년 6월 운크라는 농촌 지도, 사회복지, 경제적 생활 등에 대한 개선을 통합적으로 접근하는 새로운 사업을 구상했고 보사부, 유네스코 ‘신생활교육’전문가 등과 농촌사회 개선을 위한 방안을 모색했다. 이들은 ‘농촌진흥사업’과 ‘부락봉사사업’을 유네스코의 ‘신생활교육원’의 활동과 통합시켜, 전국적인 지역사회개발과 신생활교육의 기초를 마련하고자 하였다. 즉 지역사회개발사업은 단일화된 형태는 아니었지만 이미 전후 직후부터 다양한 방식으로 시도되고 있었던 것이다.<sup>106)</sup>

이렇게 다양한 방식으로 시도되고 있던 것들이 지역사회개발사업이라는 이름으로 통합되어 농촌의 ‘근대화’를 위해 경제적, 문화적, 사회적, 정치적 조건을 개선하는 사업으로 진행되었다. 국토건설사업도 경제개발계획과 연계되는 과정에서 성격이 복잡해지는 모습을 보이지만 민주당정부에서의 최초 계획에서는 농촌지역에 대한 사업이 많이 배정되었다. 조림, 사방, 수리, 치수 사업 등은 국토보전이라는 목적 이외에도 농촌이 직면하는 문제를 해결하기 위한 사업이기도 하였다.

또한 국토건설사업의 원활한 추진을 위하여 설치한 읍·면위원회도 두 사업관의 관련성을 유추할 수 있는 것이었다. 이 읍·면위원회의 구성원에 지역사회개발위원회 군대표지도원과 지역사회개발부락지도원이 포함된다는 것이었다. 이것은 지역사회개발사업과 국토건설사업과의 관련성을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 설사 관련이 없다고 할지라도 최하단위의 사업의 시행을 보좌하는 역할을 담당하고 있던 읍·면위원회에 지역사회개발사업을 추진하고 있던 인물들이 포함됨으로써 사업의 방향에 영향을 미칠 수 있는 것이었다.

---

106) 허은, 앞의 글, 281~282쪽.

한편 지역사회개발사업과 국토건설사업을 관련성을 유추하는 과정에서 차균희라는 인물을 주목할 필요가 있다. 차균희는 평북 의주 출신으로 도쿄제국대학에서 농학과를 졸업하고 해방 후 농림부에서 근무를 했었다. 1953년 농림부 농정과장 재임 중 위스콘신대학으로 유학을 가서 농업경제학으로 석사, 박사학위를 받고 1956년에 귀국<sup>107)</sup>하여 부흥부가 창설될 때 조사통계국장으로 임명되었다.<sup>108)</sup> 이후 부흥부안에서 미원조기구와 협의하여 지역사회개발사업을 추진해나가는데 중요한 역할을 담당하였다. 1959년에는 지역사회개발사업의 추진을 담당했던 지역사회개발위원회에서 간사장으로 활동하기도 하였다. 1960년 8월 민주당정부에서 부흥부사무차관을 역임하였다.<sup>109)</sup>

차균희는 1950년대 말 부흥부 실무진에서 지역사회개발사업의 추진에 기여하였고, 민주당정부에서 부흥부사무차관으로 국토건설사업을 계획하는데 있어서도 중요한 역할을 담당하였다. 특히 1960년 10월에는 워싱턴으로 가서 미국 원조처(AID)에 「한국의 경제방책에 관한 각서」를 제출하기도 하였는데, 이 각서 안에는 실업자문제를 비롯한 질량농가문제에 대한 해결에 대한 내용도 담겨있었고 이 각서에 기초하여 국토건설사업 추진에 대한 기본안이 구상되었다. 당시 한국의 상황에서 농촌을 버리는 것이 불가능한 면도 있었겠지만 실무에서 지역사회개발사업에 대한 경험을 했던 차균희의 경험이 국토건설사업을 구상하는 과정에서도 영향을 미쳤을 것이다. 또한 이미 농촌사회에서 다양한 방식으로 지역사회개발사업과 같은 수혜를 입고 있던 사람들에게는 국토건설사업이 낯설게 느껴지지 않았을 것이고, 보다 적극적으로 국토건설사업에 참여했을 것이다. 따라서 지역사회개발사업을 비롯한 그 전사가 되는 다양한 사업에 대한 파악을 통해 국토건설사업의 성격을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

---

107) 「차균희박사환영회」, 『경향신문』, 1956년 6월 21일.

108) 「기구개혁을 앞둔 부흥부인사이드」, 『경향신문』, 1956년 12월 7일.

109) 「사무차관발령」, 『동아일보』, 1960년 8월 30일.

## 제 3 장 국토건설사업계획의 수립과 주도세력

### 제 1 절 미국의 지원과 국토건설사업계획의 추진

민주당 정부는 경제제일주의의 실현을 위해 1961년을 ‘경제건설 출발의 해’로 설정하여 경제정책을 본격적으로 추진하고자 하였다. 즉 1960년은 정치적 민주주의 실현에 중점을 둔 해였다면 1961년은 이를 바탕으로 ‘과거의 ‘병폐를 제거하고 혁신적으로 고감한 경제개혁을 단행’하는 해로 인식하였다.<sup>110)</sup> 경제도약을 실현하기 위한 방법으로 첫째, 국민정신의 혁명을 위한 국토건설사업의 시행, 둘째, 경제개발5개년 계획의 수립, 셋째 경제정책 ‘시정 철학’의 ‘안정’에서 ‘성장’으로의 전환, 넷째 중앙 경제계획 기구의 설치 및 경제행정기구의 재편 등 4가지<sup>111)</sup>였는데 첫 번째로 국토건설사업이 거론될 만큼 민주당정부에서는 국토건설사업에 심혈을 기울였다.

국토건설사업의 구상은 1960년 10월 4일 장면총리 명의로 미국 국무장관 허터에게 전달한 『한국의 경제개혁방책에 관한 각서』에 등장하였다.<sup>112)</sup> 민주당정부로서는 정책을 추진할 재원이 없었기 때문에 미국의 적극적인 지원이 필요하였다. 이 각서를 통해 한국의 경제발전에 대한 분명한 의지를 밝힘으로써 미국으로부터의 지원을 받아 경제자립을 이루고자 했던 것이다. 이 문서에서 민주당정부는 미국의 지원을 얻기 위해 이승만정부와는 달리 원조의 상당부분을 경제개발사업에 투자하겠으며, 한국경제가 부담할 수 있는 최대한의 부분을 경제개발에 투자하며 한일관계의 정상화와 더불어 한미 간의 현안 경제문제를 해결하기 위해 노력하겠다는 뜻을 밝혔다.<sup>113)</sup> 민주당정부에서는 산적한 한국의 경제문제로 ①실업자문제, ②농촌경제의 빈곤성, ③거액의 입초(入超:수입초과), ④만성적인 인플레이션, ⑤공공행정의 난맥, ⑥국방력유지의 과중한 부담,

110) 부흥부, 「부흥부 장관의 신년사」, 『경제조사월보』, 제6권 제1호, 1961, 5쪽.

111) 「4294년도 국민경제의 전망에 관한 건」, 1961년 1월 5일.

112) 부흥부, 「한국의 경제개혁방책에 관한 각서」, 『부흥월보』 제6권 제9호, 1960, 11쪽.

113) 부흥부, 같은 글, 10쪽.

⑦빈약한 사회기반시설 등을 들었다. 그리고 이를 위한 해결책으로 ① 노동집약적인 산업기반시설을 적극추진 이를 위해 일종의 ‘국토건설봉사단(가칭)’을 설치하여 활용, 중소기업의 육성, 수공업이나 영세자본으로 경영할 수 있는 가내공업을 통해 농촌의 잠재실업자를 흡수, ② 농촌문제 해결을 위한 ‘농촌개발청’(가칭)의 설치, 도시와 농촌간의 조세 공평 등 문제점들에 대한 해결책을 제시하였다.

미국 측은 이에 대해서 딜론각서로 화답하였다. 그러나 그 내용에 대해서는 비밀로 할 것으로 하여 1960년 10월 시점에서는 이 내용이 알려지지 않았었다. 1961년 2월 정부는 민의원본회의에서 정부가 환율을 1300대 1로 인상한데 대한 경위와 전망에 대해 설명하는 자리에서 김영선 재무장관에 의해 알려졌다. 이 자리에서 김영선은 딜론각서의 내용이 ① 환율의 현실화, ② MSA법 131조 D항 특혜조치의 철폐와 경제협정의 개정 ③철도전기요금 등 관영요금인상 및 ④경제안정 및 ⑤이에 따른 미국의 안정기금 2천만 불과 추가원조 2천5백만 불을 얻기로 한 것이라고 밝혔다.<sup>114)</sup> 이를 바탕으로 민주당정부에서 대규모사업을 추진할 수 있는 동력을 확보할 수 있었다.

국토건설사업과 관련하여 『한국의 경제개혁방책에 관한 각서』에서 등장하는 ‘국토건설봉사단(가칭)’는 주목할 만한 것이었다.<sup>115)</sup> 이후 민주당정부는 이 구상을 바탕으로 하여, 미공법 480호 2관에 따른 잉여농산물을 통하여 실업문제를 해결하기 위한 계획을 세웠다. 이 과정에서 이기흥 부흥부 기획국장에 의해 국토건설사업의 구상이 나왔는데, 이기흥은 콜럼비아대학의 석시 교수로부터 배운 이론에 기초<sup>116)</sup>하여 양곡원조 - 실업자구제 - 낙후된 사회간접자본

114) 국회속기록, 「제4대국회 제38회 민의원회의록」, 1961년 2월 2일 참조. 한편 미국측의 충고가 어떤 것인지는 구체적으로 밝히지 않았지만 그에 대한 결과로 늘어난 원조액에 대해서는 다음과 같이 이야기 하고 있다. “그렇다고 하면 미국 측의 충고로서 우리가 받아들 이기에 주저할 만한 조건이 별로 없었던 것입니다. 그런데 만약 그 조건을 받아들인다고 하면 그 당시에 우리에게 방위지원으로 500만 불을 더 제공할 수 있다, 안정기금으로 2000만 불을 더 제공할 수 있다 또 ‘402’ 잉여농산물을 좀 더 융통성 있는 ‘480’으로 1000 만 불을 전용 증액할 수 있다 또 ‘480’ 잉여농산물, 무상잉여농산물 1000만 불어치를 더 줄 수 있다, 우선 이 4500만 불에 해당하는 추가원조를 우리는 줄 수 있는 것이다, 뿐만 아니라 너희 나라가 필요하다고 하면 더 좀 많은 잉여농산물을 원조할 수도 있다고 하는 얘기를 한 것입니다.”.

115) 부흥부, 앞의 글, 1960, 11쪽.

116) 이기흥, 『경제근대화의 숨은 이야기』, 보이스사, 1999, 138~141쪽 ; 이용원, 『재2공 화국과 장면』, 범우사, 1999, 35쪽.

개발이라는 국토건설사업을 구상하였다.<sup>117)</sup> 즉 원조 받은 양곡을 기반으로 실업자를 고용하여 낙후된 사회간접자본을 확충하는 사업에 투자한다는 것이었다.

국토건설사업계획을 만들기 위해 민주당 정부에서는 11월 초 실업자 구제와 절량농가대책을 위해 부흥부 기획국장, 내무부 토목국장, 농림부 산림국장, 농림부 농지관리국장, 재무부 예산국장이 참여하는 「국토건설소위원회」를 설치<sup>118)</sup>하고, 국토건설사업계획을 준비하였다. 국토건설의 원형은 1933년 뉴딜정책의 일환으로 추진한 TVA(테네시유역개발계획)이었다.<sup>119)</sup> 이외에도 이스라엘이나 덴마크, 네덜란드, 프랑스에서 추진한 “국토 가꾸기”에서 전반적인 사업내용을 참고한 것으로 보인다. 부흥부장관 주요한은 ‘국토건설사업 해설’에서 국토건설사업의 설명하면서 외국의 예로 든 것이 덴마크와 네덜란드, 프랑스 등이었다. 또한 국토건설본부에서 기획부장으로 활동했던 장준하의 경우도 위에서 언급한 나라들의 변화상에 주목하고 있음을 자신의 글에서 밝히기도 했다.<sup>120)</sup>

국토건설사업은 기존의 다른 원조를 이용한 사업과는 다르게 한국 측의 의도로 계획이 수립되고 시행되었다. 국제협력처(ICA) 한국기술원조계획의 책임자 휴 팔리는 자신의 보고서<sup>121)</sup>에서 국토건설사업에 대한 언급을 하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

최근에 가장 규모가 크고 유망하며 복잡할 뿐만 아니라 아마 지난 2년간 한국에서 생긴 것 중에서 가장 유일하고 중요하며 새로운 계획인 국토건설사업과 관련하여 ... 그 프로그램은 올 겨울과 봄에 일이 필요한 수천 명에게 일자리를 제공하기 위하여 고안된 대규모의 공공사업촉진국 형태의 실업대책이다. 그것은 국민들

---

117) 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사람』 제46호, 2013, 449쪽.

118) 「6개 소위를 구성」, 『동아일보』, 1960.11.05.

119) 김양목, 「국토건설사업에 관하여」, 『(서울대)대학신문』, 1961년 2월 13일.

120) 장준하, 「국토건설사업의 의의」, 『지방행정』 10-3, 대한지방행정공제회, 1963년 3월, 11쪽.

121) 202. Report by Hugh D. Farley of the International Cooperation Administration to the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs(Rostow), March 6, 1961, The Situation in Korea, February 1961, FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES(FRUS), 1961-1963, Volume XXII, CHINA; KOREA; JAPAN, DEPARTMENT OF STATE, Washington.

에게 국가의 미래를 건설하는데 노동력을 제공하도록 유인하는 하나의 국민적 운동이기도 하다. 그 계획은 전국적으로 약 400억 원을 들여 관개, 도로, 댐, 조림, 상수도 등의 사업을 벌인다. … 이것은 직·간접적으로 미국의 원조에서 재정을 충당할 것이다. 이 계획의 형태와 중요성은 1960년 12월 1일에 알려졌다. 그러나 1961년 3월 1일 현재까지 그 계획에 대한 주한미국원조사절단(USOM)의 이해관계를 책임질 고위 미국인 정식 직원이 배치되지 않았다. … 또한 그것이 자연스럽게 미국의 현재 정책과 일치함에도 불구하고, 그 계획을 실행한 대한민국 육군의 모든 시설의 이용을 유엔군사령부에 의하여 제의되지도 않았고 USOM은 대한민국정부에 요구하지도 않았다.

위의 내용에 따르면 당시 한국으로서는 최근에 가장 중요하며 새로운 계획에 대해서 미국의 원조에서 재정을 충당할 것이라고 하고 있으면서도 이 계획의 형태와 중요성은 1960년 12월 1일에 알려졌다고 기록하고 있다. 그런데도 불구하고 국토건설사업의 시작시점인 1961년 3월 1일까지도 이 계획에 대한 이해관계를 책임질 고위 미국인 직원이 배치되지 않고 있음을 지적하고 있다. 다만 이 사업이 미국의 대외정책과 일치하고 있다고 판단하고 있다. 적어도 이 사업에 대한 계획구상부터 추진시점까지는 미국의 지도가 아닌 한국 민주당정부의 ‘자율성’에 기초하여 이루어지고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

11월 29일 정부는 국토건설사업 실행요강을 발표하였다. 이 실행요강에 따르면 국토건설사업의 제안이유는 ①국민이 총력으로써 항구적인 국토의 보전과 개발을 이룩하기 위하여 자발적인 국토건설운동을 전개하는 동시에 ② 유희노동력 및 조직된 노동력을 최대한 이용하여 공공토목사업을 일원적으로 수행하며 ③ 미 잉여 농산물과 기타의 재원으로 실업자 및 절량농가에 최대한으로 취업의 기회를 제공한다는 것이었다. 여기에서 밝히고 있는 계획의 실행 예정은 1961년 2월 사방 및 조림사업을 시작으로 1961년 10월까지였는데 착공하여 단시일 내에 완성할 수 있는 것 위주로 실시하며 농촌지구의 사업은 춘궁기(대략 3~6월)에, 도시지구의 사업은 그 전후에 실시하는 것으로 예정되었다. 참가인원은 군·관·민과 학생을 망라한 무상동원자와 국민개로(國民皆勞)의 봉사이념에 입각하여 실업보상정도로 보수를 받는 유상동원자가 있었다. 이 사업의 계획과 집행은 국무원이 총괄하며 계획의 작성과 조정과 관련한 구조역할은 국토건

설소위원회가 하는 것이었다. 국토건설소위원회의 소집책임자(부흥부 기획국장)는 사업집행에 관하여 USOM과 적절한 연락을 취하도록 했다. 그리고 각 시군에 사업계획을 집행하고 지휘, 추진하기 위해 특별시·도위원회 및 시·군 위원회를 두기로 하였다. 시, 군위원회는 매월 사업의 추진을 국토건설소위원회와 특별시·도위원회에 보고해야 했다.<sup>122)</sup>

그런데 실행요강에서 주목되는 것은 이 사업을 국민이 자발적으로 진행하는 국토건설운동<sup>123)</sup>으로 보고 있다는 점이다. 국토의 보전과 개발을 위해서 자발적으로 전개해야 하는 것으로 본 것이다. 따라서 실제로 시행될 때와는 달리 무상동원자를 먼저 언급하고 나중에 이들에게 표창 또는 사회적 진출에서 고려한다는 보상책을 제시한 것으로 보인다. 또한 국토건설사업을 계획하는 단계에서는 실업자구제, 절량농가 해결도 중요하지만 근로정신을 고취시키고, 국민들이 자력으로 경제건설을 추진할 수 있다는 자신감을 심어주는 것에 더 우선순위에 두고 있음을 보여주는 대목이라고 할 수 있다. ‘정신혁명’의 유력한 방안으로서 국토건설사업이 구상된 것이었다. 이것이 이 사업이 처음부터 단순한 정부의 사업이나 시책이 아니라 전 국민적인 운동으로 기획된 이유였다.<sup>124)</sup>

이어서 12월 26일에는 각의에서 국토건설본부규정(안)이 통과되었다. 이 안이 통과되면서 국토건설사업을 추진함에 있어 사업의 전반적인 총괄과 조정을 하는 국토건설본부를 신설하는 것이 결정되었다. 국토건설본부는 국무원 산하에 설치하며 국무총리를 보좌하는 자문기구로 규정되었다. 그러면서도 본부장을 국무총리가 겸직하게 함으로써 사업을 추진하는데 있어 강한 권한을 부여하고자 하였다.<sup>125)</sup>

---

122) 국무원사무처, 1960년11월 29일 『국토건설사업실행요강(안)에 관한 건(국토건설소위원회건의안)』.

123) 국토건설본부 기획부장으로 실질적으로 국토건설사업의 추진을 지휘했던 장준하를 국토건설사업에 영입한 것은 김영선이었는데, 김영선은 1960년 8월 장면내각이 구성된 직후 장준하를 찾아와 “국토건설사업을 범국민운동으로 추진하려는데, 그 일을 맡아달라”는 요청을 하였다고 한다. 장준하의 영입과정에 대한 내용은 박경수, 『재야의 빛 장준하』, 해돋이, 1995 312~319쪽 ; 이용원, 『제2공화국과 장면』, 범우사, 1999, 24~26쪽 참조.

124) 정진아, 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176호, 2017, 339~340쪽 참조. ; 장준하, 「국토건설사업의 의의」, 『지방행정』 10-3, 1963년 3월, 13쪽.

125) 국무원사무처, 1960년 12월 26일, 『국토건설본부규정(안)』.

또한 12월 26일에는 국토건설사업실행세칙도 각의를 통과하였는데 이를 통해 국토건설사업요강의 내용을 구체화하였다. 실행세칙에서는 사업계획과 사업실시기간, 재원, 예산조치, 도입농산물의 가공 및 제작, 사업참가요령, 사업추진명령계통 등이 규정되어 있었다. 국토건설사업 실행요강 발표 후 한 달 정도 뒤에 각의를 통과된 국토건설사업 실행세칙에서는 국토건설사업이 다목적계획을 포함하는 국토종합개발계획의 일환으로 선도적으로 추진되는 것 인만큼 장기간 계속 확대될 것을 전제하고 있다. 이것은 국토건설사업의 계획이 계속해서 수정 보완되고 있음을 말해주는 것이라고 할 수 있다.<sup>126)</sup> 다음의 【표9】은 실행세칙에 첨부되어 있는 국토건설사업계획의 대략적인 총괄표<sup>127)</sup>이다.

【표9】 국토건설사업계획총괄표

사업 소관 부명	사업명	총 공사비	내역						노력동원인 원수
			자재비	노임				노력동원인 원수	
				현금	현물				
					면포 필	소맥 포	정맥 두		
내무부	치수 사업	11,903, 035,000	1,794,8 65,000	5,054,0 85,000	1452,23 9,000	2,819,20 5,000	782,641, 000	5,054,08 5,000	14,440,24 0
					7,225,04 9	930,539	541,800		
내무부	도로 사업	4,621,3 90,000	1,134,6 64,000	1,422,5 68,000	557,322, 700	1,176,57 0,000	330,265, 000	2,064,15 8,000	5,897,594
					2,772,74 9	388,333	228,478		
내무부	도시토 목사업	4,240,9 56,000	1,275,2 44,000	1,482,8 56,000	400,371, 000	845,228, 000	237,257, 000	1,482,85 6,000	3,707,140
					1,991,89 6	278,971	164,134		
농림부	수리 사업	10,921, 868,000	1,213,5 42,000	4,854,1 63,000	1,310,62 4,000	2,766,87 3,000	776,666, 000	4,854,16 3,000	14,935,88 9
					6,520,51 7	913,219	537,299		
농림부	사방 사업	3,270,9 85,000	821,185 ,000	1,224,9 00,000	346,723, 000	698,193, 000	179,984, 000	1,224,90 0,000	4,854,462
					1,724,99 2	230,442	124,514		
농림부	조립 사업	1,481,5 00,000	994,000 ,000	0	131,625, 000	277,875, 000	78,000,0 00	487,500, 000	1,500,000
					654,851	91,714	53,961		
	사무비	420,000 ,000							
	합계	36,859, 734,000	7,233,5 00,000	14,038, 572,000	4,198,90 4,700	8,583,94 4,000	2,384,81 3,000	15,167,6 62,000	45,335,32 5

국무원사무처, 1960년 12월 26일, 『단기4294년도 국토건설사업실행세칙(안)』 별표.

126) 국무원사무처, 1960년 12월 26일, 『단기4294년도 국토건설사업실행세칙(안)』.

127) 국토건설사업실행세칙에 있는 사업별 예산은 추진과정에서 상당 부분 변경되지만 초기단계의 계획이라는 점에서 정확한 사업내용을 언급할 필요가 있다.

위의 【표9】을 통해서 민주당 정부에서 1960년 12월 말까지 국토건설사업의 방향을 어떻게 잡고 있는지를 대략적으로 알 수 있다. 첫째로 총사업비 약 368억 환 중 노임의 비중이 상당히 높다는 것이다. 총사업비 중 노임의 비중이 약 80.4%로 자재비 19.6%에 비해서 월등히 높다. 실업자구제와 절량농가구제라는 목적에 맞게 대부분의 사업들이 노동력을 활용할 수 있는 사업들로 계획된 것이다. 둘째, 노임 중 현물노임의 비중이 현금노임에 비해 높다는 것이다. 대체로 현금과 현물의 비중을 50:50으로 맞추려고 한 것으로 보이나 도로사업이나 조림사업의 경우는 현물노임의 비중이 높았고, 특히 조림사업의 경우는 전액 현물노임으로 편성하였다. 조림사업이 전액 현물노임으로 편성되었던 것은 이 사업은 그 지역주민들에게 직접적으로 이익이 갈 수 있는 사업인 만큼 애항심에 호소하여 하는 것이 이상적이라고 생각했기 때문이었다. 하지만 기존의 부역형식으로 동원되었던 것처럼 무상참여만을 강제할 수 없기 때문에 최소한의 비용을 적용하여 평균노임의 절반에 해당하는 325환을 현물로 지급하게 하였다.<sup>128)</sup> 셋째, 사업별 노임의 차등지급이 이루어졌다는 것이다. 노임을 동원인원수로 나눌 경우 대략적으로 1인당 평균 노임(일당)을 산출할 수 있는데, 소관부처, 노동의 강도, 사업장의 위치에 따라 차등적으로 지급되었다. 내무부 소관 사업인 도시토목사업 800환, 도로사업 590환, 치수사업 700환인데 비해 농림부 소관사업인 수리사업은 650환, 사방사업은 500환, 조림사업은 325환으로 차이가 있었다.<sup>129)</sup> 도시지역에서 시행되었을 도시토목사업은 물가를 고려하여 다른 사업들에 비해 많이 책정되었으며, 상대적으로 노동 강도가 강한 치수나 수리사업은 평균노임보다 많은 금액을 받았던 것으로 보인다.

한편 1961년 1월 18일 국무회의에서는 국토건설사업실행요강 및 단기4294년도 국토건설사업실행세칙 수정안<sup>130)</sup>을 통과되었다. 이 수정사항에서 주목되

128) 국토건설동우회, 앞의 책, 33쪽.

129) 1961년 6월 군사정부에서는 국토건설추진요원들을 각 부서에 배치하기 전에 훈련을 하였는데 이 과정에서 국토건설사업에 대한 분석을 시도하였다. 이 때 추진요원들 중 노임이 어떻게 책정되는 것이 좋으냐에 대한 질문에 대해 대략 조림, 사방 사업의 경우는 700환, 수리, 치수, 도로사업의 경우는 1,000환정도로 하는 것이 좋을 것 같다는 답변을 하였다. 이런 답변을 한 이유는 노임의 절반은 현물로 지급되는데, 현지에서는 현물의 가격변동폭이 큰 만큼 그것을 배려한 노임을 책정했으면 좋겠다는 의견을 낸 적이 있다. 국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 138쪽.

130) 국무원사무처, 1961년 1월 18일, 『「국토건설사업실행요강」 및 「단기4294년도 국토

는 점은 첫째, 1960년 12월 말까지도 국토건설사업계획에 포함되어 있지 않던 다목적수자원개발사업을 포함시켰는데, 이는 댐건설을 통해 수력발전소를 확충하여 부족한 전력사정을 보완하기 위한 것이었다.<sup>131)</sup> 둘째, ‘동원’이라는 용어를 ‘참가’ 또는 ‘활용’으로 변경하였다는 것이다. 이것은 국토건설사업이 단순히 국민들의 변화를 일방적으로 추구하는 방식이 아닌 자발적인 변화를 추구했기 때문으로 볼 수 있다. 이 변화를 위해서 국토건설사업은 국민의 ‘정신혁명’을 위한 두 가지 층위의 변화를 계획했다. 첫째는 관, 공무원의 변화였고, 둘째는 민, 국민들의 변화였다. 이런 점에서 국토건설사업은 여타의 국민운동과는 다른 차별성을 가지고 있었다.<sup>132)</sup>

1961년 1월 주요한 부흥부장관은 『국토건설사업해설』에서 “정부에서는 새 봄을 맞이하여 국토건설사업을 적극 추진하기로 하였다면서 그 목적은 첫째로 사회적 불안을 가중하고 있는 실업자들에게 일터를 마련해 주고 다가오는 춘궁기의 절량농가를 위하여 노임을 살포함으로써 민생의 안정에 기여할 것이며 둘째로 황폐된 국토를 보전하고 이를 발전시킴으로써 공업화의 터전을 마련하자는 것”이라고 밝혔다. 그러면서 “두 가지 효과에 못지않게 중요한 것은 국토건설운동을 통하여 국민으로 하여금 ‘우리도 하면 된다’는 생생한 신념을 체험으로써 얻게 하자는 것이다. 다시 말하면 경제발전의 횃불을 켜자는 것이다. …… 오늘날 우리의 경제발전을 위하여 요구되는 계기는 자조정신으로 봉사하겠다는 국민의 자각과 결의라 하겠다. 이러한 뜻에서 이 건설운동이야말로 겨레의 명운을 건 획기적 사업”이라면서 “국민 전체가 총궐기하여 주기”를 바란다며 지지를 호소하였다.<sup>133)</sup>

1961년 1월 24일에는 경제4부 장관들이 국토건설사업을 앞두고 국토건설본부에 합류한 장준하(총괄), 최경렬(기술), 신응균(관리), 이만갑(계몽)과 국토건설사업의 효율적 추진을 위한 의견을 나누었다. 여기에서 장준하 등은 ①수천개의 소류지공사보다는 77개 대지구공사를 완성하고, ②목포삼학도 축항공사를

---

건설사업실행세칙」 수정에 관한 건」.

131) 「건설에 민족자결정신 댐 착공으로 3·1절을 기념」, 『경향신문』, 1961년 1월 14일.

132) 정진아, 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176호, 2017, 342쪽.

133) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961, 1~2쪽.

실시하며, ③ 소양강댐 공사와 함께 춘천댐을 건설할 것, ④ 삼척·영월·정선 지구에 산업도로를 확장할 것 등을 주장하였고, 경제부 장관들도 이에 동의하였다.<sup>134)</sup>

국토건설사업계획은 3월 시행을 앞두고 계속해서 추진되었고, 예산전입과 예산확충을 원활하게 하기 위해 국토건설사업특별회계법을 제정하였다. 이 법안은 1961년 2월 8일 국무회의를 통과하였는데, 그 목적은 국토건설사업을 수행하기 위하여 국토건설사업특별회계를 설치하고 외국에서 무상으로 공여되어 국민에 현물로써 지급되어야 할 원조물자의 환자감당액과 일반회계로부터의 전입금을 세입으로 하여 그 세출에 충당하게 하려는 것이었다.<sup>135)</sup> 또한 국토건설사업의 효과를 최대화하기 위하여 추경을 통해 예산을 400억 환으로 증액하려고 하였다. 국무총리 장면은 1961년 2월 9일 추경예산안 시정연설을 통해 국토건설사업을 다시 설명하며 추경예산안의 조속한 통과를 요청<sup>136)</sup>하였다.

… 실업자의 가동과 농촌소득의 증대와 국토의 보존 및 사회자본의 증대를 연결하는 국토건설계획이 또한 그 조속한 실시를 기다리고 있습니다. 그 주요내용은 미잉여농산물을 주로 한 400억 환의 재원으로 연인원 4천5백만 명을 동원하여 치산치수 등 공공사업을 하는 것이며 한편 소양강댐, 춘천강댐, 남강댐 등을 건설하는 것도 포함되어 있습니다. …

김영선 재무부장관도 제안 설명을 통해 다음과 같이 국토건설사업의 규모와 효과에 대해서 설명하며 추경예산안의 통과를 요청했다.

… 총 400억 환 중 수리사업 158억 환 치수사업 56억 환, 조림사업 12억 환, 사방사업 24억, 도로사업 35억 환, 도시토목사업 20억 환, 특수사업으로 다목적 댐 48억 환, 행정비와 사무비 47억 환이다. … 이 중 270억 환은 현금으로 지급될 것이나 나머지 130억 환은 그 금액에 해당하는 잉여농산물을 현물 노임으로 지급할 것은 인플레이션의 위험을 피하면서 실업자와 절량농가를 효과적으로 구제할 뿐 아니라

134) 「춘천댐도 건설키로 정부·민간대표 첫 회합」, 『경향신문』, 1961년 1월 25일. : 「국토개발계획수정 민간인전문가주장」, 『동아일보』, 1961년 1월 24일.

135) 국무원사무처, 1961년 2월 8일, 『국토건설사업특별회계법(안)』.

136) 대한민국 국회, 「제5대국회 제38회 제14차 국회본회의 회의록」, 1961년 2월 9일, 7쪽.

국토를 보전하고 자원을 개발할 수 있는 일석이조의 효과를 가지는 획기적인 사업인 것이다....<sup>137)</sup>

하지만 신구파의 대립으로 구파가 신민당으로 분당되는 과정을 겪고 있는 상황에서 신민당은 정부의 추경예산안을 반대하면서 추경예산안의 통과가 계속해서 미뤄졌다. 신민당은 이미 확보된 예산을 통해서만도 국토건설사업이 6월까지 지탱할 수 있다면서 예산심의를 늦추고자 하였다.<sup>138)</sup> 정부에서는 계획된 국토건설사업을 정상적으로 추진하기 위해 1961년 2월 22일 『국토건설사업 노임지급용 현물 조달에 관한 건』을 국무회의에서 통과<sup>139)</sup>시켰다. 이 것의 주요내용은 현물노임으로 지급하기로 했던 품목 중 면포(광목)은 국내 방납업자에게 가공임(加工賃)만을 지급하여 전량을 일시 차용하되 미국서 원조물자가 도착하는 대로 상환하기로 하고 소맥분과 정맥은 정부가 보유중인 양곡관리특별회계에서 최대한으로 차용하기로 한 것이었다.<sup>140)</sup> 이 방침을 통해 정부는 국토건설사업의 참여자에게 지급되어야 할 노임이 미지급되는 사태를 막고자 하였다. 이것과 더불어 작년부터 계속되고 있는 사업들은 계속사업비가 확보되어 있는 상태였고, 정부에서 전용 가능한 예산이 71억 환 정도였기 때문에 이를 기반으로 계속 국토건설사업을 추진할 예산을 확보할 수 있었다.<sup>141)</sup>

## 제 2 절 민주당정부 경제 각료의 특성과 경제개발구상

민주당정부에서 경제 분야 각료들은 국토건설사업을 계획하고 입안하는 역할을 하였다. 민주당정부가 출범한 후 경제제일주의를 천명하는 과정에서 경제개발에 대한 열망에 어떻게 부응할 것인가, 경제개발은 어떻게 추진해나갈 것인가, 그 과정에서 정부와 국민이 어떤 역할을 해야 하는 것인가라는 부분이 부각되었다. 국토건설사업은 이런 것들을 해결하기 위한 경제기초를 다

137) 대한민국 국회, 「제5대국회 제38회 제14차 국회본회의 회의록」, 1961년 2월 9일, 9쪽.

138) 「앞으로 세 번 바람을」, 『경향신문』, 1961년 2월 15일.

139) 국무원사무처, 1961년 2월 22일, 「국토건설사업용 현물조달의 건」.

140) 건설부 국토계획국, 『국토건설사업자료집(1960.8-61.5)』, 1983, 6쪽.

141) 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사람』 제46호, 2013, 453쪽.

지기 위한 사업이었다. 특히 이 부분에서 주목해야 할 것은 국토건설사업의 입안에 결정적인 역할을 했던 경제 분야 각료들이 국민들의 정신적인 부분을 각성시키면서 국토건설사업을 추진하려고 한 부분이었다.

민주당 정부에서 국토건설사업을 추진하는데 있어서 관련이 있는 부서는 경제를 담당하고 있던 재무부, 부흥부, 농림부, 상공부, 내무부가 있었다. 또한 국토건설본부의 소관부서인 국무원 사무처도 국토건설사업과 직접적으로 관련을 맺고 있었다. 이 중에서 경제4부라고 불리는 재무, 부흥, 농림, 상공이 국토건설사업과 밀접한 관계를 맺고 있었다고 할 수 있다. 국토건설사업의 핵심역할을 하는 부서는 재무부와 부흥부였다. 재무부는 전체적인 예산 및 사업 규모를 결정하는 역할을 하였으며, 부흥부는 사업예산의 상당부분에 해당하는 원조물자를 주관하는 부서였기 때문에 국토건설사업의 계획과 추진에 있어 재무부와 부흥부의 역할은 매우 중요한 것이었고, 이 부서들의 주장 또한 매우 중요한 역할을 하였다. 따라서 이 부분에서는 이들 부서의 주장과 경제실무자들에 대해 살펴봄으로써 국토건설사업이 어떤 의도에 의해 계획되었는지를 파악할 수 있다.

4월혁명의 열기에 의해 탄생된 민주당 정부였지만 출발부터 순조롭지 못했다. 국무총리를 지명을 둘러싼 신파와 구파간의 갈등이 극심했으며, 장면이 국무총리에 지명된 후에도 내각의 구성을 둘러싸고 대립하였다. 갈등 끝에 1960년 8월 23일 조각이 완료되어 내각 명단이 발표되었는데 첫 내각 구성은 무소속 2명과 신파만으로 구성되었다.<sup>142)</sup> 그러나 편중된 내각구성으로 내외의 비판에 직면하게 되면서 신파와 구파는 다시 타협을 보게 되어 9월 7일 4부서의 장관이 사표를 제출하고 연립내각을 구성하게 되었다.<sup>143)</sup> 그런데 부

142) 이때 발표된 내각 명단은 다음과 같았다. 총리-장면, 외무-정일형, 내무-홍익표, 재무-김영선, 법무-조재천, 국방-현석호, 문교-오천석, 부흥-주요한, 농림-박재환, 상공-이대영, 보사-신현돈, 교통-정헌주, 체신-이상철, 내각비서-오위영, 무임소-김선태 이 중에서 농림의 박재환과 문교의 오천석만이 무소속이었고, 정헌주는 구파에 속했다가 장면의 총리지명 이후에 신파로 전향하였다. 김은경, 「제1, 2공화국 시기 민주당의 신·구파에 관한 연구」, 숙명여대 석사학위논문, 1996, 51쪽. ; 「장면총리 조각을 완료」, 『동아일보』, 1960년 8월 24일.

143) 내무-홍익표, 국방-현석호, 상공-이상철, 사무처-오위영이 사표를 제출하였고, 이상철은 내무로, 주요한은 상공으로 자리를 옮긴 후 국방-권중돈, 부흥-김우평, 보사-나용균, 교통-박해정, 체신-조한백이 새롭게 입각하였다. 김은경, 같은 글, 51~52쪽. ; 「강경 구파는 제외」, 『경향신문』, 1960년 9월 13일.

흥부 장관 김우평은 건강상의 문제(안질)로 제대로 업무를 보기 어려웠다. 1960년 9월 말에는 건강문제로 사표를 제출했다는 설이 돌 정도였다.<sup>144)</sup> 이때문에 부흥부장관이 되었다고 상공부장관으로 자리를 옮겼던 주요한이 상공부 장관 겸 부흥부 사무차관으로 부흥부 업무를 겸직하였다. 결국 12월에 김우평이 사표를 제출하면서 주요한이 다시 부흥부장관으로 부흥부 정무차관이던 태완선이 상공부장관에 입각하였다. 이로써 경제분야 부서의 장관인선이 마무리될 수 있었다.

그 중에서도 김영선과 주요한은 민주당 신파 그룹의 핵심 경제 이데올로기였다.<sup>145)</sup> 김영선은 1918년 충남 보령에서 태어나 1942년 경성제대 법학과를 졸업하고 일본고등문관시험 행정과에 합격한 후 관직에 들어서 해방이 되기 전에는 전남 진도군수로 재직하였다. 1948년 상공회의소 전문위원을 역임하였고, 1950년 제2대민의원에 당선되었고 1954년 3대, 1960년 5대 민의원에 당선되며 의정생활을 하였다. 1951년 10월 26일에는 국회에서 장면국무총리에게 UN한국부흥계획의 전모에 대하여 질문<sup>146)</sup>할 정도로 한국의 부흥문제에 깊은 관심을 갖고 있었으며, 재정경제위원회 소속 위원으로 활동하기도 하였다.<sup>147)</sup> 1958년 3월 24일에는 전 조흥은행장 김교철, 현 농산협동조합 대표 윤행중, 전 금융연합회 부회장 김홍범과 함께 농업은행설립위원회 위원에 위촉되었다.<sup>148)</sup> 그리고 경향신문에서 2년간 경제논설을 집필하며 자신의 경제론을 다듬었고, 흥한경제연구소를 설립하여 경제부흥책 등을 연구하기도 하였다. 이때 언론계에도 다양한 인맥을 형성하였다. 1960년 재무부장관 취임 무렵 그는 무조건적인 자유방임주의자가 아닌 루르벨트의 뉴딜정책의 찬양자로

144) 부흥부 기획국장 이기흥은 김우평이 부흥부장관에 임명되었지만 사무실에 나와보지도 못하고 눈병을 치료하기 미국으로 떠났다고 증언하고 있다. ; 「김부흥 사표설」, 『동아일보』, 1960년 9월 29일.

145) 민주당 정부에서의 경제정책에 대해서는 전적으로 김영선, 주요한에 의해서 계획되었다. 국무총리였던 장면은 이 둘에게 거의 모든 것을 맡겼고, 이들은 차균희나 이기흥, 이한빈 등의 경제전문가를 발탁되어 경제계획을 세우거나 미국과의 경제문제에 대응하였으며, 김영선은 『사상계』 동인들과 활발히 교류하여 장준하를 국토건설본부장에 발탁하기도 하였다. 이흥렬 의전담당 비서실장 구술증언 1999년 3월 15일(윤석장면기념사업회 소장).

146) 「정부, 국회에 유엔의 한국 부흥계획 보고」, 『부산일보』, 1951년 10월 26일.

147) 『평화신문』 1952.01.30, 국사편찬위원회, 『자료대한민국사』 24

148) 「김영선씨 등 4명 농은 설립위 위촉」, 『마산일보』 1958년 3월 26일.

서 TVA정책을 지지하고, ‘교도경제敎導經濟’를 지론으로 갖고 있었다.<sup>149)</sup> 민주당 정부의 재무부 장관을 역임하면서 민주당 정부의 경제정책을 주도하였다.

주요한은 1900년 평양에서 태어나 1919년 도쿄1대학을 졸업한 후 「물놀이」를 발표하며 시인으로 등단하였다. 1926년 5월 발간된 수양동우회의 기관지 『동광』의 편집인 겸 발행인으로 활동하기도 하였다. 『동아일보』, 『조선일보』 등에서 편집국장을 역임하기도 하였다. 해방 후에는 조만식을 중심으로 창당된 조선민주당의 선전부장과 사무국장을 역임하며 정치에 뛰어들었다. 1952년 부산정치파동 때 호헌선언에 서명했다가 체포되기도 하였다. 1957년 민주당에 입당한 뒤 1958년 제4대 민의원 선거에 출마하여 당선된 후 민주당 정부에서 상공부 장관과 부흥부장관을 역임하였다. 주요한의 경우는 굉장히 독특한 이력을 가지고 있다. 일제강점기 시인으로 등단했다는 것이다. 그런 그가 경제 관료로 이름을 날릴 수 있는 계기는 김입삼의 증언에서 찾아볼 수 있다. 주요한은 화신백화점의 박흥식의 권유로 1934년 화신백화점의 취체역(이사)이 되었는데, 이때 화신백화점에서 주요한은 기업경영과 경제 운영 등 많은 것을 배웠다고 한다.<sup>150)</sup> 이후 해방 직후에는 대한상공회의소의 설립에 관여하는 등 개인사업에 종사하다가 1950년대 중반 이후 흥사단과 새문안교회를 기반으로 민주당에서 활동하였다.<sup>151)</sup>

한편 김영선과 주요한 모두 기업인들과 매우 친밀한 관계를 유지하고 있었는데, 이들이 기업인들과 친밀한 관계를 맺을 수 있었던 것은 2가지 이유였다. 첫째는 1958년 이병철은 원조가 줄어드는 상황에서 자력으로 살아갈 수 있는 방안을 모색하기 위해 한국경제재건연구소를 설립했다. 이 연구소는 삼화빌딩에 150평 규모의 사무실까지 마련하였는데, 이병철이 소장을 흥성하가 간사장을 맡았다. 이병철은 이 연구소에 정치·경제·학계의 여러 인사들을 참여하게 하여 한국경제에 대한 토론을 하였다. 이때 참여한 인사들은 김영선과 주요한을 비롯해서 이기봉, 김유택, 임문환, 송방용 등이었다. 이 연구소는

149) 「재무부장관 김영선씨 ‘교도경제’가 지론」, 『동아일보』, 1960년 8월 25일.

150) 김입삼, 『초근목피에서 선진국으로의 증언』, 한국경제신문, 2003, 56쪽.

151) 박태균, 『원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부, 2007, 54쪽.

1959년까지 약 2년간 유지되었기 때문에 이 공간에서 쌓은 친교가 영향을 미쳤을 것이다.<sup>152)</sup> 둘째로 이승만 정권 말기 정부의 부패에 반발한 야당성향의 기업인들이 모이기 시작했는데, 이들은 해방 후 한민당의 돈줄이었던 경방과 삼양사를 중심으로 한 기업인들과 서북 출신들이 주류였다. 김영선과 주요한도 이들과 어울렸고, 4월 혁명 직후에는 한국경제협의회(전경련의 전신) 결성 모임 과정에서도 수권정당으로서 다른 민주당 중진들과 자주 경제부흥책에 대해서 협의했다는 것이다.<sup>153)</sup>

이들은 『사상계』 그룹과 함께 민간주도형 경제개발을 주장했던 그룹으로 분류되었다. 1950년대 김영선과 주요한은 민간기업이 주도하는 경제개발계획이 실시되어야 함을 강조하였고, 『경향신문』 논설위원으로 활동하면서, 외원의 효율적 사용, 관영기업의 부실운영에 대한 비판, 중소기업 중심의 자유 시장경제, 환율의 현실화 등을 주장하였다. 민주당의 전신으로 구파가 참여하였던 한민당과 그 후신인 민주국민당은 ‘중요산업의 국영 또는 통제관리’를 경제정책으로 천명하였고, 구파의 대표적 인물인 조병옥이 자유방임을 배격하면서 국가의 간섭을 용인하는 ‘신민주주의’를 주장하였지만 이들은 1955년 뒤늦게 민주당에 합류하여 신파로 분류되었지만 경제 분야에 있어서는 주도적인 역할을 하였다. 이들은 기본적으로 자유경제체제를 강조하였다. 이들의 주도로 민주당의 3대 당명정책에는 “자유경제체제의 확립에 입각한 경제적 부흥”, 정강에는 “자유경제 원칙하에 생산을 증강”, 1958년 4대 총선 선거공약에는 “정부기업체의 민영화” 등이 경제정책으로 제시될 수 있었다.<sup>154)</sup>

이들의 생각을 개별적으로 좀 더 살펴보면 주요한은 정치적 민주주의 육성에는 산업의 현대화가 선행되어야 한다고 생각했다. 이런 전제 하에서 산업의 현대화에 주력해서 그것을 성취해야만 정치적 민주제도를 육성할 수 있다

---

152) 이병철, 『호암자전』, 중앙일보사, 1986, 92쪽.

153) 김입삼, 앞의 책, 2003, 56쪽.

154) 박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교 출판부, 2007, 52~55쪽. 박태균은 한국에서 1950년대와 1960년대 경제개발론을 크게 셋으로 분류하였다. 민주당 신파와 『사상계』로 대표되는 ‘민간주도형’ 경제개발론, 군사정부의 주체와 박희범, 박동양, 최문환 등 후에 군사정부에서 고문역할을 하였던 경제학자들이 주장했던 ‘국가주도형’ 경제개발론, 진보당을 비롯한 혁신세력이 주장했던 ‘사회민주주의형’ 경제개발론이 그것이었다. 이들 중에서 민주당 정부에서 경제개발을 주도하고 국토건설사업에 중심으로 참여했던 인물들은 ‘민간주도형’ 경제개발론자였다.

고 보았다. 경제건설이 모든 신생국가의 중점과업이 되는 까닭은 여기에 있다고 보았다.<sup>155)</sup>

그리고 한국의 현실에서 원조나 차관 등을 들여오는 데 필요한 어느 수준 이상의 정직과 능률을 가진 행정력이 요청된다고 보았다. 물론 이론상 정부의 힘을 빌지 않고 국내민간기업이 직접 원조나 차관을 받을 수도 있겠지만 실제로 이것을 기업이 감당하기는 어렵다고 보았다. 이런 유능한 행정력이 필요하다는 것은 경제개발의 계획성과 관련이 있다면서도 주요한이 생각하는 경제계획은 공산체제하의 것과는 본질적으로 다르다는 것을 분명히 하였다. 그러면서 신생국가의 자본형성은 혼합경제에 의해서 추진될 수밖에 없다고 하였다. 후진국들이 개발을 위해서 유익하다고 주장되는 일반적인 연차계획의 수립, 국영소득의 공편한 분배, 노동정책, 금융정책, 가격정책, 복지정책 등의 행정적 모습이 혼합경제라고 주장하였다.<sup>156)</sup>

주요한은 산업의 현대화가 민주주의 성장의 선행요건이지만 신생국가의 경제개발은 우수한 정치 환경에서만 순조로울 수 있다는 순환론을 언급하였다. 그러다 보니 신생국가의 경우 우수한 민주정부를 기대할 수 없을 때 선의의 독재체제로 이를 대신해보려는 생각과 시험이 반복되고 있는데, 이것은 공상이며 더 큰 혼란을 가져올 수 있음을 경고하였다. 따라서 국민경제의 현대화와 정치적 민주제도의 성숙은 동시적이요, 서로 보완하는 발전을 할 수밖에 없다고 보았다. 지도자 또는 정부가 국민적 경제개발(자본축적)에 대하여 줄 수 있는 것은 하나의 촉매제에 불과하다고 보는 것인 옳다고 보았다. 외국원조의 도입, 연차계획의 촉진, 정부투자, 신용창조, 기술교육의 진흥, 각종 보호조성정책 등과 허다한 정부활동은 오직 빈곤의 악순환을 깨뜨리고 투자의 욕을 폭발시키는 도화선이 되는 이상의 실효를 기대해서는 안 된다고 주장하였다.

기본적으로는 국민의 다수가 부흥의욕(자본형성의 열의)를 가지게 되어야만 문제가 해결될 것으로 보았다. 개개인이 자유를 수호하려는 결의, 그 실행을 위한 모험심, 그리고 불의부정을 배척하는 과감성, 모든 것을 위한 협동적

---

155) 주요한, 「고비를 넘자면」(1959년10월), 『부흥논의』, 1963, 대성문화사, 12~13쪽.

156) 주요한, 같은 글, 15~19쪽.

기능의 확대, 그 밖의 허다한 정신적 요인이 더 많은 수의 국민에게서 싹트는 것이 소위 지도자의 선의나 회심에 의한 개선의 희망보다 중대하고 현실성이 있다고 보았다. 안창호는 ‘민족의 개조’를 최현배는 ‘갱생의 길’을 논하였는데 그들이 이야기한 정신혁명은 문제의 핵심을 찌른 것이며 새나라는 새마음에서 이루어진다고 보았다. 즉 후진지역에서 경제개발과 관련하여 가장 중요한 원동력은 민족의 생명력, 넓게 이야기하면 인류에게 천시된 정신적 역량이라는 것을 강조하였다.<sup>157)</sup>

주요한은 이처럼 정신혁명의 중요성을 강조하였는데, 특히 안창호의 영향을 받아서 그가 주장했던 무실역행(務實力行)의 정신으로 개개인이 먼저 혁신을 하여야만 나라가 부흥할 수 있다고 보았다. 즉 경제부흥을 하기 위해서는 먼저 민족정신을 일으켜야 한다고 보았다.<sup>158)</sup>

김영선은 민주당의 경제정책이나 경제정책개혁을 이야기하면서 언급한 주장들을 보면 자유경제를 원칙으로 한다는 것을 분명히 하였다. 그러면서 우리나라와 같이 자원, 자본, 설비, 기술, 경영능력 등의 경제여건이 빈약한 나라에서는 경제발전을 꾀할 수 있는 유일한 길은 각 개인의 창의노력에 의존할 수밖에 없다고 보았다.

그러면서도 자유경제라는 것에서는 사유재산제와 계약의 자유라는 2대원칙칙을 중요시 한다는 것이지 자유방임주의를 의미하는 것은 아니라고 분명히 선을 그었다. 자유방임주의는 필연적으로 약육강식을 초래하고 빈부격차와 경제력의 지배를 발생하게 하며 경제적 평등을 달성하기 어려웠기 때문이었다. 따라서 김영선은 경제적 민주주의도 국가 또는 법률에 의해서 한계를 규정지어야 한다고 생각했다.<sup>159)</sup>

또한 김영선은 자유경제론에 대해서 국유국영이 현 상황에서의 어려움을 가져온 가장 큰 이유였기 때문에 국유국영의 계획경제를 비판하고, 사유사영의 자유경제를 옹호하였다. 물론 사유사영을 기본으로 하지만 그것을 시행하는 수단과 방법에 대해서 강제없이 국민에 대한 교육, 계몽, 선전의 방향으로

---

157) 주요한, 앞의 책, 20~23쪽.

158) 주요한, 「경제부흥과 정신부흥」, 앞의 책, 33~52쪽.

159) 김영선, 「민주당의 경제정책」, 『법정』 1956년 7월호, 42~45쪽.

나가야 한다고 보았다.<sup>160)</sup> 그가 구상했던 기본적인 경제 발전의 방향은 국가의 계획 속에 민이 자율성을 발휘하면서 관민이 협조하는 경제 체제였다. 김영선은 민주당에 합류하면서 자유경제론을 수용하였는데, 그 이유는 ① 이승만 정권의 관권경제보다 자유방임주의가 낫다고 생각했고, ② 민주주의를 실현하기 위해서는 중산층의 육성이 필요하고 이를 통해 관권에 의존적이지 않은 자율적이고 자립적인 경제적 기초가 필요하다고 생각했기 때문이었다.<sup>161)</sup>

민주당정부는 “국민이 열망하던 완전한 자유를 한번 주어 보자”는 것이 핵심이념이었다. 이것은 귀와 입으로 배운 자유를 몸으로 배우게 하려는 의도였고, 경험을 통해 배운 자유야말로 진정한 민주주의의 초석이 되는 것으로 여겼기 때문이었다.<sup>162)</sup> 그런 기초 하에서 경제정책을 추진해 가는데 있어서 핵심이었던 주요한, 김영선 진정한 자유 하에서 정책들을 입안할 생각들을 가지고 있었고, 국민들이 정신적으로 각성할 수 있는 정책들을 수행해야 한다는 것을 기본적인 생각으로 하고 있었다.

민주당정부에서 ‘정신혁명’을 강조한 것은 1961년 국민경제의 전망에 관한 건에서 잘 드러난다.<sup>163)</sup> 이 문서는 부흥부에서 작성을 하고 경제4부장관의 검토를 받은 것으로 신년도 경제운영에 관한 정부의 기본적 입장을 국민에게 공포하기 위해 만든 것이었다. 이 문서에서는 “1961년을 경제건설출발의 해로 선포하면서 구호나 이념에 집착하고 있을 때가 아니라 말함에 앞서 우선 행동이 있어야겠고, 구약을 허물되 동시에 한 가지라도 건설이 있어야 하겠다”는 것을 밝히고 있다. ‘일하는 나라’, ‘건설하는 나라’로 이끌어 나가야겠다면서 경제문제의 해결이란 단석(旦夕)에 이루어지는 것이 아니라는 것을 분명히 하면서 꾸준한 전 국민적인 행동과 인내를 요구하는 장기작업을 향하여 출발점을 정하는데 의의가 있다면서 4가지를 제시하였다.<sup>164)</sup> 이 중 첫 번

160) 김영선, 「경제정책개혁의 방향」, 『법정』 1957년 6월호, 46~51쪽.

161) 정진아, 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176호, 2017, 323~325쪽.

162) 장 면, 『한알의 밀이 죽지 않고는』, 가톨릭출판사, 1999(재판), 77쪽.

163) 「4294년도 국민경제의 전망에 관한 건」, 1961년 1월 5일

164) 이 문서에서 제시하고 있는 경제문제와 관련된 4가지 사항은 첫째, 국민정신혁명을 위한 국토건설사업의 시행, 둘째, 경제개발5개년계획의 수립, 경제정책의 시정철학을 ‘안정에서’ 성장’으로 전환, 셋째 중앙경제계획기구의 설치 및 경제행정기구의 재편이었다.

째로 언급한 것이 국토건설의 추진이었는데, 이에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

“정부는 국민정신의 혁명을 선도할 것이다. 하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다 하였거니와 개인이나 국가를 막론하고 자조, 자립하려는 정신이 없어서는 발전은커녕 자기존립마저 유지할 수 없을 것이다. 이의 두드러진 본보기로서 정부는 오는 3월을 기하여 역사적인 국토건설사업을 과감하게 추진할 것이다.”

국토건설사업이 국민정신 혁명을 선도할 것이라면서 자조, 자립정신의 본보기로 설정하고 있는 것이다. 민주당정부에서는 여러 경제정책 중에서도 국토건설사업을 핵심사업으로 여기고 있었으며 ‘정신혁명’적인 부분을 강조하고 있었던 것이다.

이외에도 국토건설사업을 주도했던 재무부, 부흥부에는 신진관료를 주목할 필요가 있다. 이기홍은 김영선 재무장관의 브레인트러스트 멤버로 차균희(부흥부 사무차관), 이한빈(재무부 예산국장) 김영록(재무부 이재국장), 유창순(한국은행총재), 신병현(한국은행 조사부장), 이기홍(부흥부 기획국장) 등 6인을 지목하였다. 이기홍에 따르면 이들은 제한없이 민주당 정부가 당면한 경제정책 및 대미원조를 논하고 급격히 악화되는 정세에 관하여 의견을 교환하고 김영선 장관에 그때그때 건의할 수 있었다. 특히 이기홍의 경우 원조공여의 경우도 일방적으로 요청할 것이 아니라 한국정부도 자체적으로 부정부패를 일소하고 환율의 합리적인 조정 등 경제구조 개선책과 일본과의 국교정상화를 실현하는 방향으로 미국과의 외교적 갈등을 해소해야 한다는 주장을 하기도 하였다.<sup>165)</sup>

이한빈은 4월혁명으로 허정과도정부 하에서 사회와 정부에 공백을 누군가는 앞뒤를 생각해야 할 때로 판단하고 몇몇 경제실무자들과 미국 대사관 고관들 사이의 비공식 회동을 가졌다고 하였는데, 차균희, 이기홍, 신병현, 이한빈과 미국 대사관 측의 그린 부대사, 크롱크 참사관들이 정동의 크롱크 참사관 관사에서 저녁식사를 하면서 현안의 경제문제에 대한 많은 논의를 했다고 하였다. 이들에 대해서 나중에 ‘생각하는 사람들’이라고 불렀고, 미국 측에서

165) 이기홍, 『경제 근대화의 숨은 이야기』, 보이스사, 1999, 259쪽.

도 이 모임에 대한 관심과 기대를 가지고 있었다. 이 모임을 바탕으로 민주당 정부가 조각되기 전 김영선, 주요한, 이충환 의원과 경제실무자였던 차균희(부흥부차관), 이기흥(부흥부 기획국장), 이한빈(재무부 예산국장) 사이에 새롭게 들어설 정부의 정책문제를 협의하는 모임을 갖기도 하였다.<sup>166)</sup>

이처럼 4월혁명 이전부터 민주당의 경제정책을 만들었던 주요한, 김영선과 차균희, 이기흥, 이한빈, 신영현, 김영록, 유창순 등의 경제실무자들이 결합한 민주당정부의 경제각료들은 기본적으로 안정적으로 경제개발이 추진되어야 한다는 미국측의 의도와 한국실정에 맞는 국민들의 각성이 필요하다는 인식을 공유하고 있었고, 이것이 민주당정부에서의 경제정책의 핵심이 되는 국토건설사업의 계획, 입안으로 나타나게 되었던 것이다.

### 제 3 절 『사상계』 동인의 국토건설사업 참여와 역할

민주당 정부에서의 국토건설사업을 추진하는데 있어 『사상계』 지식인들은 지대한 영향을 미쳤다. 사장이었던 장준하가 국토건설사업을 주관하던 국토건설본부의 기획부장으로 참여하여 중요한 역할을 했을 뿐만 아니라 『사상계』와 관련이 있는 많은 인물들이 국토건설본부에 참여하였기 때문이었다. 국토건설본부는 국토건설사업을 추진하는데 있어 절대적인 역할을 한 부서였다. 그리고 그 과정에서 국토건설사업의 추진에 핵심적인 역할을 했던 국토건설추진요원들에게도 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들의 정신을 전달하여 국민들의 각성을 유도하려 하였기 때문이었다. 따라서 이 부분에서는 장준하와 『사상계』 동인들이 경제건설에 대해 어떤 상을 가지고 있었고, 왜 이들이 정치에 참여하게 되었는지에 대해서 파악하고자 한다.

『사상계』는 1950년대와 1960년대를 관통하며 한국사회에 많은 영향을 끼친 잡지였다. 특히 이 시기 『사상계』가 지식인 사회에 미친 영향은 매우 컸다. 4.19를 전후한 시기에는 발행부수가 무려 7만부에 달할 정도였다. 1950년대 후반에는 ‘사상계를 들고 다녀야 대학생 행세를 하던 풍속’이 생겨날 정도였다.<sup>167)</sup>

---

166) 이한빈, 『이한빈 회고록 - 일하며 생각하며-』, 조선일보사, 1996, 106~107쪽.

『사상계』는 1953년 4월호를 시작으로 장준하에 의해 발행되었다. 처음 발행 당시에는 당연히 인지도가 높지 않았기 때문에 장준하의 개인적인 인맥을 통해 필자들이 섭외되었는데, 장준하가 일제 말 학병으로 끌려가기 직전 다녔던 일본 신학교의 출신 인사들이 『사상계』와 연결되었다.<sup>168)</sup> 즉 이들은 평안도 지연, 송실·신성·오산중학교 학맥, 기독교 특히 한국신학대학(‘한신’) 인맥, 학병 세대 등의 공통분모를 가지고 있었다.<sup>169)</sup> 또한 장준하를 적극 지원했던 백낙준과 친분 있는 인사들이 섭외되었다. 백낙준은 평남 정주 출신으로 장준하의 선천 신성중학교 선배였다. 미국 유학 후 안창호의 흥사단에 입단하였으며, 귀국 후에는 수양동우회 회원으로 활동하였다.<sup>170)</sup> 초기 단계에서는 이런 이유로 편집위원들이 서북출신들로 집중되어 있었고 “이북 사람들이 하는 잡지가 아니냐”는 말을 들었다.<sup>171)</sup> 그러나 전택부를 비롯해 김준엽 등이 참여하게 되면서 필진이 다양해지고 내용이 충실해지기 시작하였다.

1955년 들어서면서 ‘새 세대 육성’을 목표로 삼았고, 편집위원회는 이런 지향을 담은 ‘사상계 헌장’을 장준하 명의로 발표하고, 여기에서 “못난 조상이 되지 않기 위하여” 자유와 민주의 사회를 건설하는데 매진하고자 한다는 점을 강조하였다. 그리고 편집방향을 ‘민족의 통일’, ‘민주사상’, ‘경제발전’, ‘새로운 문화 창조’, ‘민족적 자존심’으로 하는<sup>172)</sup> 한편 청년 학생층을 주요 독자층으로 설정하고, 전통을 재해석하며 다양한 서양 사조를 비판적으로 검토, 수용함으로써 반공적 민주사회 건설에 기여하겠다는 것을 잡지의 목표로 설정하였다.<sup>173)</sup> 이런 성격의 변화 이후 『사상계』는 지식인층에게 주목받는 잡

167) 박경수, 『재야의 빛 장준하』, 해돋이, 1995, 260~261쪽.

168) 김건우, 『대한민국의 설계자들 - 학병세대와 한국 우익의 기원-』, 느티나무책방, 2017, 60쪽.

169) 장규식, 「1950~70년대 ‘사상계’ 지식인의 분단인식과 민족주의론의 궤적」, 『한국사연구』 167호, 2014, 289~290쪽.

170) 김건우, 같은 책, 2017, 52~53쪽.

171) 장준하선생20주기추모사업회, 「주간좌담:사상계 시절을 말한다」, 『광복50주년과 장준하』, 1995, 35쪽.

172) 김건우, 앞의 책, 2017, 60~65쪽.

173) 사상계가 반공을 적극적으로 내세운 것은 사상계동인들이 고향을 떠나 월남을 했다는 것 이외에도 장준하 일가가 한국전쟁 과정에서 모친과 조부, 첫딸을 잃었으며 동생마저 실종되는 참사를 겪었기 때문이었다.

지로 급성장하였다. 이런 변화를 겪으면서 지면의 확장 및 발행부수의 급증을 가져왔다. 이에 편집위원회에서는 내용의 충실함을 기하기 위해 편집위원을 대폭 증원하고 상임 편집위원 제도를 신설하였다. 1958년에는 기존의 성장환 외에도 이상구, 유창순, 이정환, 이동욱, 이창렬 등 경제 분야의 편집위원들이 대거 합류하였는데 이로써 경제관련 기사의 내용이 깊고 풍부해졌다.<sup>174)</sup>

『사상계』 지식인들의 리더 장준하는 정치를 통해 자신의 생각을 현실화 하고 싶은 생각을 갖게 되었다. 해방기 서북 출신의 우익엘리트들(특히 흥사 단 계열)은 이승만세력이나 한민당과 함께 남한 단독정부 수립을 주도하였으나 이승만이 대통령으로 취임한 이후 주류에서 밀려나 있었다. 그들은 1950년대 중반 이승만의 독재에 저항하는 과정에서 민주당에 합류하여 민주당 신파의 중심세력을 이루었다. 그런데 4월 혁명으로 이승만이 물러나고 민주당이 권력을 잡는 과정에서 자연스럽게 장면이나 주요한 등 서북 출신들이 부각되었다. 또한 이승만의 하야에 결정적 역할을 한 258명의 각 대학 교수단에는 『사상계』 동인이나 질필자들이 상당수 포함되어 있었다. 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들은 독재정권은 타도되었고, 그 뒤에 오는 혼란으로부터 새로이 들어설 질서에 공헌할 수 있는 역할을 해야 한다는 생각을 하였다.<sup>175)</sup>

4월혁명 후 사상계의 권두언에서 이런 생각을 분명히 하였는데, “4월혁명은 자유와 민권의 선각자인 이 땅의 지식인들의 손에 의한 혁명”이었다는 것을 분명히 하면서, 앞으로 나아갈 정책의 성격에 대해서 첫째로 이 나라에서 이루어지는 모든 정책은 이 나라 지식층에게 완전히 납득될 수 있는 투명한 정책이어야 하며, 둘째로 자유 우방들에게 오인과 불신을 받을만한 요소는 모든 정책면에서 완전히 제거되어야 하며, 셋째로 국민의 생활 향상에 전력을 기울이는 정책이 수행되어야 한다고 했다. 특히 민생의 향상 없이 민도의 향상을 바랄 수 없고, 민도의 향상이 없이 민주 국가의 실을 거둘 수 있다면서 민생의 향상에 대한 중요성을 강조했다.<sup>176)</sup> 이렇게 4월혁명이 일어나고 민주당 정부가 수립되는 과정에서 『사상계』 지식인들은 4월혁명을 혁명의 주체

174) 정진아, 「1950년대 후반~1960년대 초반 ‘사상계 경제팀’의 개발 담론」, 『사학연구』 105호, 2012. 328~332쪽 참조.

175) 박경수, 『장준하 - 민족주의자의 길-』, 돌베개, 2003, 284쪽.

176) 장준하, 「권두언 ; 또 다시 우리의 향방을 천명하면서」, 『사상계』 1960년 6월호.

는 지식인들이고 지식인들은 민생의 향상으로 민도의 향상을, 민도의 향상을 통해 민주 국가를 건설해야 하는 주체로 인식하였다. 따라서 정치에 적극적으로 참여함으로써 이를 실현하고자 했다. 이때 민주당정부는 경제건설을 추진하는 사업으로서 국토건설사업을 추진했고, 이 사업에 대해서 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들은 적극 참여함으로써 지금까지 『사상계』를 통해 제시했던 근대화의 모델을 적극적으로 실현하고자 했던 것이다.

장준하는 1960년 사상계의 편집위원과 필진을 중심으로 학계·언론계·문화계·경제계의 주요인사 30여명을 모아 ‘국제연구소’를 설립하였다. ‘국제연구소’에서는 독재정권 타도 후 오는 혼란을 극복하고 새로운 질서를 찾는 데 일조하겠다는 새 시대에 걸맞은 국정 운영을 연구하는 데 주력하였는데, 그 첫 사업은 정부의 연구 착수금을 받아 연구논문을 작성하는 것이었다. 이렇게 되면서 『사상계』사는 잡지사라기보다는 나라 정책 산실과도 같은 역할을 하였다. 그 중에서도 연구위원들이 가장 큰 관심을 기울인 분야가 국토개발이었다.<sup>177)</sup> 장준하 자신도 “요즘처럼 경제입국은 곧 공업입국이라 하여 무턱대고 외국자본을 끌어다가 빈 땅위에 전시효과만을 노리는 공장들을 지어 놓는 그런 식의 경제건설이 아니라 건국 초기 경제건설의 기본은 국토개발이 우선이라는 관점에서 치산치수를 비롯한 농업기반 조성, 항만·도로·전력 등 사회간접자본의 확충·개발·건설을 심도 있게 논의하고 연구하고자 했다”고 그 목적을 밝혔다.<sup>178)</sup> 여기에서 주목되는 점은 국제연구소를 통해 추진하려고 했던 경제건설의 방향이 무조건적인 공업중심의 경제개발이 아니라 경제건설을 하기 위한 사회간접자본의 이용과 개발을 어떻게 해야 할지에 대한 고민을 병행하려고 했다는 점이다.

또한 장준하는 “우리나라와 같은 농업국으로 경제건설을 도시건설부터 한 나라는 아마 이 세상에 우리나라밖에 없을 것이다. 우리나라의 경우 나라 경제의 바탕이 농촌이니만큼 당연히 그 농촌부터 일으켜야 된다. 농촌이 부유해진 후에 그 과실로써 도회 건설을 하든지 공장을 짓든지 하는 것이 순서다. 전후 일본, 대만, 이스라엘 같은 나라가 모두 그런 순서로 시작하여 오늘날

177) 박경수, 앞의 책, 284~285쪽.

178) 장준하, 『장준하문집 - 사상계지 수난사』, 도서출판 사상계, 1985, 33쪽.

부를 누리고 있다. 미국이 오늘날 세계 제일의 공업국으로 부를 누리고 있지만 그 기초는 농사부터 시작하였음은 물론이며 남부의 목화농사가 아니었던들 절대로 오늘의 미국은 있기 어려웠을 것이다. 부유한 나라에서는 공업이 농업을 능가하는 것이 물론이지만 그 부유한 경제적 기초를 만들어 준 것이 바로 농업이라는 것을 알아야 한다. 경제 개발도상에 있는 나라는 공업화보다도 오히려 먼저 농촌의 부유화를 위한 강력한 시책이 최상의 방법이 되는 것이다”라면서 농촌의 우선개발을 주장하였다.<sup>179)</sup> 이런 지향점이 민주당정부에서 경제개발을 위한 기초체력을 키워야 한다는 고민, 경제개발을 위한 국민들의 각성이 필요하다는 고민 등과 결합하여 국토건설사업이라는 새로운 정책을 출현시켰던 것이라고 할 수 있다.

정부와 『사상계』사를 연결하는 역할을 한 것은 김영선을 위시한 유창순, 태완선 등 사상계 동인으로 정부에 입각한 인물들이었다. 김영선은 제2공화국이 출범하기 전부터 국회의원으로 활동하는 동시에 사상계 동인으로 활동하였다. 김영선은 장준하를 찾아 “앞으로 민주당 정권이 그 운명을 걸고 국토건설사업을 대대적으로 추진하려 하는데 선생이 본래 주장해오던 일이니 그것을 맡아 달라”는 부탁을 하면서 무임소장관을 제의하였다. 이에 대해 장준하는 “국토건설사업은 관의 주관으로 하여서는 안 되는데, 지금까지 관에서 앞장을 서면 강제성을 띠기 때문에 좋은 실효성을 거둘 수가 없다. 내가 (국토건설사업의) 책임자가 아닌데다가 『사상계』를 내는 일이 그에 못지않게 중요한 일이며 내가 가장 책임이기 때문”이라는 이유로 이 제안을 거절하였다.<sup>180)</sup> 하지만 김영선은 장준하가 정신과 물질 양쪽을 할 수 있다고 보아 계속 권유를 했고, 다른 사상계 동인 및 사상계 편집위원인 유창순 한국은행 부총재, 태완선 상공부 정무차관과 함께 방문해 “사상계에 연구소를 만들어 국토개발을 연구하고 있으니 책임자로서 실천에 나서야 한다”는 논리로 장준하를 설득하는데 성공하였다. 제2공화국에서 장준하를 적극 영입하려고 한 것은 실무적으로는 국토개발의 브레인에게 직접 추진을 맡긴다는 것과 더불어 정치적으로 지식인·학생 사회에서 절대적 영향력을 가진 장준하를 끌어들이

179) 장준하, 앞의 책, 1985, 39쪽.

180) 장준하, 앞의 책, 1985, 34쪽.

그들의 지지를 얻고자 하였던 것이었다.<sup>181)</sup>

장준하가 국토건설본부에 합류한 이후 국토건설본부의 핵심 인사들은 국무총리였던 장면을 제외하고 모두 『사상계』 인사들이었다. 장면을 본부장으로서 하고 4명의 부장을 두었던 국토건설본부에서 장준하(기획), 신응균(관리), 이만갑(조사연구), 최경열(기술) 등 4명의 부장과 편집국 부장 유익형, 간사 박경수도 『사상계』 지식인 중 한명이었다. 그리고 국토건설본부장은 장면이었지만 실질적으로 국토건설본부를 이끌었던 것은 장준하였으며, 이만갑의 증언에 따르면 정책과 기타의 중요한 문제를 처리하는 것도 장준하가 김영선과 직접 협의하여 결정하였다.<sup>182)</sup>

국토건설본부의 기획부장으로 실질적으로 국토건설사업을 이끌었던 장준하는 기본적으로 경제건설을 하는데 있어서 농촌이 경제의 바탕인 만큼 농촌부터 부유하게 만들고 그것을 바탕으로 도시 건설을 하든지 공장을 짓는 것이 순서라고 생각하였다. 세계의 선진 제국들이 공업을 많이 하고 있으니 우리도 얼른 부유하게 되려면 공업화를 해야 되지 않겠느냐는 것은 속임수가 아니라면 끼넛거리도 없는 사람이 큰 집부터 짓고 살겠다는 것과 같은 망상이라며 이에 대해 비판하였다.<sup>183)</sup>

이런 장준하의 인식은 1960년 10월호 권두언에서도 나타나는데, “우리는 이승만 독재가 남긴 최악의 유산을 물려받아 가지고 도시와 농촌을 산업과 농업을 아울러 급진적으로 발전시키지 않으면 안 될 단계에 이르렀는데, 여기서 우선 수정을 보아야 하는 것은 농촌 및 농민의 희생을 강요하는 도시 제일주의인 것이다. 농민의 의식수준이 낮고 그들이 유구무언이나 다름없는 생활을 하고 있다 하여 농촌과 농민생활의 현상을 그대로 방치하다가는 우리 국민경제는 완전한 파탄지경에 도달할 것”<sup>184)</sup>이라며 농촌과 도시와 함께 개발되어야 한다는 균형성장을 주장하였다.

---

181) 이용원, 『제2공화국과 장면』, 범우사, 1999, 25쪽.

182) 김건우, 『대한민국의 설계자들 - 학병세대와 한국 우익의 기원-』, 느티나무책방, 2017, 78~80쪽.

183) 장준하, 앞의 책, 1985, 38~39쪽.

184) 「권두언 농촌과 농민을 보라」, 『사상계』 1960년 10월호,.

【그림1】 국토건설사업 추진요원 훈련 종강식 후 시내 행진모습<sup>185)</sup>



이것은 국토건설사업에 고스란히 반영되었다. 1961년 2월 27일 국토건설사업추진요원들은 훈련을 마치고 종강식이 거행되었다. 종강식을 마치고 행진을 하었는데 위의 사진에서 보이는 현수막에는 “도시에서 방향 말고 향토로 돌아가자”라는 문구를 확인할 수 있다. 국토건설사업의 구상단계에서는 이처럼 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들의 경제발전에 대한 인식이 많이 반영되었다고 할 수 있다.

또한 자유가 보장되기 위해서는 민주주의적 정치체제가 확립되는 것으로 끝나는 것이 아니라고 보았다. 자유는 정치적 면에서 경제적 사회적으로 확대되지 않으면 안 되고, 그 물질적 기반으로서는 힘찬 경제적 건설이 수반되어야 하고 그 정신적 토대로서 국민의 기강이 확립되어야 한다고 보았다.<sup>186)</sup> 결국 자유라는 ‘절대가치’의 추구에 있어 경제건설이라는 것이 빠질 수 없고, 그것은 국민의 정신적인 기강확립이 필요하다는 생각이 장준하와 사상계 동인들로 하여금 국토건설사업에 적극 참여하게 만드는 원인이 되었을 것이다.

장준하 및 사상계 동인들의 국토건설사업에 대한 관심과 열의는 대단한 것이었다. 사업이 시작되기 전에 신인등용시험을 통해 선발된 국토건설추진요

185) 대한뉴스 303호 국토건설사업 추진요원 훈련 종강식 (<http://film.ktv.go.kr/>).

186) 「권두언 3·1정신은 어떻게 계승되어야 하는가」, 『사상계』 1961년 3월호.

원들의 교육에 적극 참여한 것이었다. 당시 국토건설추진요원들의 기억에 장준하를 비롯한, 박종홍, 함석헌, 이만갑, 최문한 등에게 교육을 받았다는 것 그리고 그들로부터 “개척자가 되어야겠다, 우리는 개척자다. 근대화의 개척정신으로서 출발해야 되겠다”<sup>187)</sup>는 의식을 갖게 한 것은 정신혁명으로 국토건설사업의 성격을 잘 보여주는 것이었다.

#### 제 4 절 국토건설추진요원의 배치와 활동

민주당정부에서는 지금까지의 부정부패의 고리를 끊고 새로운 국가건설을 위한 새로운 인재를 필요로 하였다. 대 실업자 구제를 가장 큰 목표로 삼았던 국토건설사업에서 임금으로 현금과 현물을 지급 시 부정부패가 개입되면 야심차게 시도한 계획이 실패로 돌아갈 수밖에 없었다. 기존의 공무원들로 이 사업을 추진할 경우 제1공화국에 만연했던 부정부패의 고리를 끊을 수 없다는 판단 하에 새로운 인재의 양성에 대한 필요성이 대두되었다. 이와 더불어 4월 혁명의 주체세력을 적극 등용하는 것은 혁명의 계승과 더불어 사회 안정이라는 측면에서 반드시 필요한 것이었다.

새로운 인재의 선발은 재무부 장관이었던 김영선에 의해서 구체화<sup>188)</sup>되었다. 김영선은 1960년 11월 15일 경제4부 장관회의에서 인사쇄신책을 제안하였다. 이를 바탕으로 ‘신인등용소위원회’가 구성되어 인사쇄신책을 구체화하였다.<sup>189)</sup> 11월 29일에 각의에서 「신인등용선발요강에 관한 건」이 결정되었는데, 병역의무를 마친 1961년 대학졸업예정자 또는 대학졸업자 3천명을 공개시험을 통해 4~5급 공무원으로 등용한다는 것이었다. 정부에서는 이 시험

187) 서해량 구술, 2013년 7월 8일.

188) 이한빈, 『일하며 생각하며』, 조선일보사, 1996, 112쪽.

이한빈은 다음과 같이 새로운 인재채용에 대해서 서술하고 있다.

늦가을 어느 날 김 장관이 바쁜 걸음으로 내 방으로 들어왔다.

김장관 : 이국장, 좋은 생각이 떠올랐어! 지난봄에 졸업한 대학생 3,000명을 뽑자고. 4.19의 젊은 정열을 새 시대에 흡수해야해.

이국장 : 좋은 생각이십니다. 공개시험으로 뽑아야 합니다. 그 일은 국무원 사무국에 맡기면 됩니다.

이 대화의 결과는 실행에 옮겨졌다.

189) 「대학졸업예정자를 채용」, 『경향신문』, 1960.11.15.

의 목적이 인사의 쇄신 및 강화, 행정능률 향상이라면서 국토건설사업의 근무를 마치면 정부 및 산하기관에 사무관 및 주사, 서기로 임용될 예정이라고 발표<sup>190)</sup>하였다. 이때 발표된 「신인등용선발요강에 관한 건」<sup>191)</sup>의 내용은 다음과 같다.

시험일자 : 12월 20일

합격자발표 : 12월 30일

자격 : 대학졸업자 및 대학 4학년 졸업예정자들로 병역의무를 완료한 30세 미만의 자

훈련 합격자는 1월 9일부터 2월말까지 공무원훈련원에서 3주일간 입소훈련을 받는다.

국토건설대참가 합격자는 3월 1일부터 3개월간 국토건설대에서 근무한다.

임용 : 국토건설대 근무 후 정부 각부와 그 산하단체에 각각 배치한다.

새로운 인재를 대거 등용하는데 국토건설대에서 3개월을 근무하고 나면 정부의 공무원으로 계속 근무할 수 있다는 조건은 4월 혁명의 주도세력이던 학생들에게 매력적인 조건이었다. 전쟁을 경험한 한국에서 고등교육을 받은 대학졸업자조차도 취업을 할 곳이 마땅치 않은 상황이었기 때문이었다. 4월 혁명을 통해서 자신들의 가능성을 충분히 경험했던 학생층은 절망상태에 놓일 수밖에 없었다. 그런 상황에서 나온 신인등용시험에 대한 공고는 상당한 반향을 일으켰다. 자격을 갖춘 사람들이 거의 지원을 했다 해도 과언이 아닐 정도로 신인등용시험에 대한 관심은 높았다.<sup>192)</sup> 다음은 실제 국토건설추진요원이 기억하는 당시의 상황에 대한 증언이다.

---

190) 「3천 학사님에 등용길」, 『경향신문』, 1960.11.29. ; 「대학졸업자 3천명 채용키로」, 『동아일보』, 1960.11.30. ; 「신인학사에 활짝 열린 등용문, 병역마친 30세 미만의 3천명 공무원으로 특채」, 『조선일보』, 1960.11.29. 석간 3면.

191) 「대학졸업자 3천명 채용키로」, 『동아일보』, 1960.11.30.

192) 1961년 (서울대)대학신문은 「취업전선에 개가」라는 제목의 기사에 상과대 학생들을 대상으로 취업현황을 조사한 것을 실었는데, 1960년 취업자 200여 명 중 신인등용시험 합격자 수가 104명에 달해 절반에 육박할 정도였다. 이것을 보면 당시 신인등용시험의 시행이 가져온 취업효과가 어느 정도였는지도 대략적으로 유추할 수 있을 것이다.

그 당시 정부에서 대대적인 홍보를 했지요. 그 당시 명칭이 신인등용, 신인등용 선발 시험이요, 새로운 사람을 등용시키는 선발시험이다 해가지구 그 당시에 이제, 내각사무처에서 신문에도 내고 방송에도 내고 각, 뭐 누구나 다 알 수 있었지요, 그래서 선발 요건도 다 거기다 밝혔고. 군대 갔다 온 사람이 해야 된다는 것도 밝혔기 때문에. 누구나가 다 취직하기 어려울 때니까 다들 거기에 골몰했지요. 뭐 재학생이나, 졸업생이나 다. (김한곤 구술 2013.11.20)

그냥 뭐 저 그 때 하도 춥고 배고프니까 사람 뽑는다 하면 무조건 뭐 그 자동적으로 마 귀가 솔깃해지지. 그래가지고...신문에서 보고 그래가지고 너나 할 거 없이 다 응모했지, 우리 친구들. 아마 90%가 다 했을 거야. 왜? 취직 할 때가 없으니까 거기라도 봐야할 거 아니가? 전부다, 전부다 봤지. 일단 가서 들어가 놓고 보자. (서해량 구술 2013.11.20.)

신인등용시험 공고와 대학 졸업자 및 졸업예정자들의 적극적인 지원은 처음에 김영선이 구상했던 4월 혁명의 열기를 흡수<sup>193)</sup>한다는 측면을 성공적으로 보여주었다. 새로운 인재의 등용은 직접적으로 4월혁명에 참여하지 않았더라도 극심한 실업문제로 반감을 가질 수 있는 대학생층을 정부에 우호적으로 바꿀 수 있는 측면도 있는 것이었다. 국토건설사업의 실질적인 책임자였던 장준하는 『사상계』의 영향을 강하게 받았던 이들에 대해서 더욱 많은 기대를 하였다. 국토건설사업의 성공여부를 가늠할 수 있는 중앙에서 각 지역에서 수행되고 있는 여러 사업들의 수행여부를 파악하는 역할과 더불어 지식인으로서 농촌지역을 계몽할 수 있는 역할도 아울러 기대를 하였다. 즉, 장준하는 새로운 인재들에게 그가 중학 시절 여름 방학 때 참여했던 브나로드 운동을 연상케 하는 역할을 기대<sup>194)</sup>했던 것이다. 그 외에도 이들이 국가 공무원이 되

193) 4월 혁명기 학생세력은 학도호국단, 공명선거추진위원회 참여집단, 홍사단 등으로 대표되는 민주주의를 강하게 제기하는 집단과 신조회, 협진회, '암장'그룹, 농업사회연구회 등으로 대표되는 구체적인 민주변혁을 요구하는 집단으로 구분되었다. 전자의 경우 7·29 총선을 전후하여 민족적, 민주적인 과제 실현을 위한 운동에 참여하기도 하였고, 현실에 적극적으로 참여하였다. 국토건설사업을 통해 흡수된 학생세력은 전자에 해당한다고 할 수 있다. 전자에 해당하는 세력은 운동사적인 측면에서는 비중이 작았다고 할 수 있지만 학생운동세력에서 그 비중이 적지 않았기 때문에 이들 세력의 흡수는 4월 혁명의 열기 흡수라는 정부의 목적에 부합하는 것이었다. 정기영, 「4월혁명의 주도세력」, 『한국사회변혁운동과 4월혁명』 1, 한길사, 1984, 128-129쪽 ; 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사림』 제46호, 2013, 463쪽 참조.

기 위한 예비 수습 기간을 거치는 것처럼 6개월 동안 각처의 농어촌에서 봉사하며 일하게 한 다음 다시 불러들여 중앙관서에 기용하고, 다시 1년간 전국을 순회시켜 건설 사업 현황과 지방 실정을 함께 파악케 하고 3년 후부터는 우선 지방의 군수 자리부터 모두 그들 국토 건설 정예요원으로 대체시킬 계획<sup>195)</sup>을 세우기도 하였다. 이것은 다음의 김한곤의 증언을 통해서도 확인할 수 있다.

그 당시에 내가 본부에서 들은 얘깁니다만은, 전 공무원을 바꾸자, 이래서 심지어 그 각 시장, 군수까지도 전부 다 공무원을 바꾸자 이래가지고, 시작을 했다고 박요, 그래서, 그 당시 정부에서 대대적인 홍보를 했지요.(김한곤 구술 2013.11.20.)

이들을 채용하기 위해서 정부에서는 12월 5일부터 15일까지 열흘간 서울 시청과 각 도청에서 지원자의 원서를 받았다. 그리고 이들을 선발하기 위한 고시도 서울, 대전, 전주, 광주, 대구, 부산 등 6곳에서 시행하였다.<sup>196)</sup> 고시과목은 사무계와 기술계로 구분을 하여 계열에 따라서 과목을 달리하였는데, 계열별 고시과목<sup>197)</sup>은 다음과 같았으며, 시험과목별로 총 38명의 출제위원이 문제를 출제<sup>198)</sup>하였다.

#### 사무계

1부(일반행정) 행정법, 행정학

2부(재정경제행정) 경제원론, 재정학

3부(외무행정) 외교사, 영어

#### 기술계

1부(토목, 건축, 기계, 방직, 조선, 항해, 항공, 기상, 통신, 전기, X선) 물리학개론

---

194) 박경수, 앞의 책, 294쪽.

195) 장준하, 『장준하문집 - 사상계지 수난사』, 도서출판 사상계, 1985, 38쪽.

196) 「“병역의무 마쳐야 한다” 3천명의 공무원응시자격」, 『경향신문』, 1960.12.03.

197) 건설부 국토계획국, 『국토건설사업자료집(1960.8-61.5)』, 1983, 18쪽. ; 「등용요강을 발표」, 『동아일보』, 1960.12.03.

198) 「출제위원 38명을 위촉」, 『동아일보』, 1960.12.09.

- 2부(채광, 야금) 광물지질학
- 3부(화공, 요업, 약부) 화학개론
- 4부(임업, 농업, 축산, 수산, 수의, 보건) 생물학개론
- 공통 국어, 철학개론, 문화사, 영어

원서 접수 후 5일 후인 12월 20일에 서울 성균관대학교(사무계 1, 2부) 동국대학교(사무계 3부, 기술계), 대전 대전여중, 전주 전주북중, 광주 광주북중, 대구 청구대학, 부산 토성국민학교(사무계), 경남중학(기술계) 등 총 8곳의 장소에서 동시에 시험을 실시하였다. 신인등용시험에 대한 열기는 매우 높아 장준하는 지원자를 만여 명으로 기억<sup>199)</sup>하였고, 신인등용시험을 주관했던 국무원사무처의 사무처장이었던 정헌주는 1만 수천 명으로 기억<sup>200)</sup>하였다. 신문기사에 의하면 정상적으로 접수가 된 응시자수가 9943명에 달해 3.3:1의 경쟁률을 보였다고 한다.<sup>201)</sup> 그 무렵 전국에 대학이 63군데, 대학생 정원이 9만 7천 8백 19명이었음을 감안하면 그야말로 폭발적인 인기<sup>202)</sup>라고 할 수 있었다. 신인등용시험의 결과는 30일에 발표가 되었다. 국가의 근간이 될 공무원들을 유례없이 대규모로 채용을 하는데 공식적으로 공고에서 합격자 발표까지 약 한 달이라는 시간 안에 처리한 것은 당시 정부의 강력한 의지가 없이는 어려운 것이었다.

이런 정부의 강력한 의지와는 달리 실제로 시험을 보았던 응시자들은 새로운 시험방식에 적응할 준비가 되어 있지 않았던 것 같다. 처음의 채용규모가 3천명으로 발표되었지만 실제로 채용된 인원은 2,066명이었기 때문이다. 이 인원도 원래 시험합격선 60점에서 50점으로 낮춘 결과 채워졌다. 하지만 응시자의 성적이 대체로 좋지 않았던 것에 대해서 실력을 폄하할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 대한민국 건국 이후 신인등용시험이 실시되기 이전까지 공무원의 공개채용이 거의 이루어지지 않아 고시를 치르는 일부를 제외하고는

199) 장준하, 『장준하문집 - 사상계지 수난사』, 도서출판 사상계, 1985, 38쪽.

200) 이용원, 『제2공화국과 장면』, 범우사, 1999, 23쪽.

201) 「관리 신규등용 시험장소 결정」, 『동아일보』, 1960.12.18. ; 「신인의 등용시험」, 『경향신문』, 1960.12.20.

202) 이용원, 『제2공화국과 장면』, 범우사, 1999, 23쪽.

시험제도에 낯설었기 때문이었다.

제1공화국 하에서 공무원 충원은 고시와 전형(‘추천’) 두 가지를 통해 이루어졌다. 고시는 주로 법학의 고등고시가 이루어졌고 일반 공무원은 대부분 전형을 통해 이루어졌다. 일반 공무원이 고시로 등용된 것은 제1공화국 말 재무부에서 결원을 보충하기 위해 100여명을 공채로 뽑은 것이 전부였다.<sup>203)</sup> 전례가 없는데다가 공고부터 시험까지 약 한 달간의 시간밖에 주어지지 않았던 당시로서는 불가피한 상황이었던 것이다. 비록 응시자들의 시험점수는 낮았지만 제2공화국에서는 투명한 선발과정을 통해 제1공화국의 인사정책과는 그 차이를 분명히 강조하였다. 정헌주는 신인등용시험에 “어떤 정실이나 부정이 일체 개입되지 않았다”고 하면서 “3차에 걸쳐 엄격히 채점한 답안지를 누구에게나 공개하겠다”<sup>204)</sup>라며 절차의 투명성에 대한 자신감을 보였다. 이와 더불어 신인등용시험 합격자 외에 4, 5급 공무원 및 임시 공무원의 신규채용을 금지하는 조치를 취해<sup>205)</sup> 신인등용시험 합격자에 대한 입지를 공고히 하였다.

신인등용시험 합격자들은 1961년 2월 6일부터 각각 약 1주일씩 3반으로 나뉘어 훈련을 받았다. 이들은 국립공무원훈련원과 서울대 강당 등에서 훈련을 받았다.<sup>206)</sup> 훈련은 주로 정신훈련으로 이루어졌다. 훈련의 총책임자는 국토건설본부의 기획 부장이었던 장준하였고, 김영선, 이만갑, 신응균, 최경렬, 이한빈, 함석헌, 박종홍 등 학계·언론계의 지식인들, 개혁적인 정치인·행정가가 강사로 나서 정신훈련을 실시했다.<sup>207)</sup> 장준하는 교육과정에서 행한 강연에서 국토건설사업의 원칙4가지를 다음과 같이 교육하였다.<sup>208)</sup>

---

203) 송해경, 「국무회의록을 통해 살펴본 제1공화국 후기의 국가관리와 공무원 인사정책」, 『한국인사행정학회보』 제9권 제1호, 2010, 123쪽.

204) 「응시자 9천 중 50점 이상은 2천」, 『동아일보』, 1960.12.31. ; 민주당내에서는 당원을 채용하지 않는다는 불만이 나오기도 하였으나 국무원사무처장 정헌주는 이를 일축하기도 하였다. 「당원 안 쓴다는 불만 일축」, 『경향신문』, 1961.02.21.

205) 「임시공무원 신규채용 없기로」, 『경향신문』, 1961.01.23.

206) 「공고 신인등용선발시험합격자 등록 및 훈련에 관한 건」, 『경향신문』, 1961.01.18. ; 구술자에 따라서 서울대강당이 훈련장으로 이용되었다고 증언하는 분도, 아니었다고 하는 분도 있었으나 이것은 국립공무원훈련원과 서울대강당이 모두 서울 종로에 위치하고 있어 나온 혼란으로 보인다. 한편 훈련기간 중 이들은 하루 일천환의 수당을 받았다.

207) 이용원, 『제2공화국과 장면』, 범우사, 1999, 23쪽.

첫째, 국토건설을 하자면 국민 여론을 존중하여야 한다. 따라서 국민 여론에 따른 국민운동을 전개할 것.

둘째, 원조 국가의 요구와 우리의 필요성이 일치되는 점만 종합적으로 취급한다. 즉 국가 이익에 부합되도록 해야 한다.

셋째, 원조 물자를 재생산될 수 있는 사업에 쓸 것, 따라서 자손 만대에 부끄럽지 않은 사업을 이룩해 보자.

넷째, 국민에게 희망을 줄 수 있는 사업, 국민 앞에 내놓을 수 있는 사업 즉, 금년 내로 완성시키는 사업에 집중시켜보자.

정부가 하는 일에 이렇게 사회의 지도급 사상가들이 초청된 것 자체가 전에 없던 일로, 국토건설사업에 보여준 사회의 호응이 어떠했는가<sup>209)</sup>를 잘 보여주는 것이었다. 정신훈련 외에도 실제로 국토건설사업현장에 가서 어떻게 해야 할지에 대한 실무훈련도 병행되었다. 다음은 훈련에 대한 증언의 일부이다.<sup>210)</sup>

공무원 교육원에서 공직자에 인재 할 일 또 우리가 각 읍,면에 한사람씩 파견되니까 현지에 가가지고 국토건설 사업을 현지 지도, 감독하는 방법을 어떻게 하라, 이런 거. …… 다 교육받고, 그 답에 이제 특이한 거는, 장준하 씨가 이제 국토건설 본부에 국토건설 본부장이었던 말예요, 총리 직속입니다, 그게. 총리 직속에 이제 본부장이었는데, 그 양반이 몇 명씩 이렇게 면담을 했어요, 개별면담을, 우리를. 그래가지고 자기가 만주 별판에서 독립 운동할 때에 그, 경험담. 뭐 신발이 없어 가지고 짚새기 신고, 동상 걸리고 뭐, 이런, 이런 걸 얘길 하더라고요, 그러면서 니들은 지금 새롭게 탄생한 민주당 정부, 자유당 정부를 무너뜨리고 새로 된 정부의, 말하자면 첫 공무원, 최초 공무원이니까 국가에 대해서 충성을 다하라. 이라고 자기 경험담을 얘기를 했어요, 그게 아주 감명 깊었습니다. 그래가지고 그, 우리 추진요원들은 하나같이 국가에 충성해야 되겠다, 이런 게

208) 김기승, 「제2공화국과 장준하」, 『한국민족운동사학회』 34집, 2003, 121쪽.

209) 이한빈, 『일하며 생각하며』, 조선일보사, 1996, 113쪽.

210) 추진요원으로 활동했던 구술자의 증언을 길게 인용한 것은 이 부분에서 필요한 훈련을 통한 이들의 마음가짐뿐 아니라 훈련과정이나, 훈련을 주도했던 인물들에 대한 내용이 포함되었기 때문이다.

머리에 팍 백혔어요. 그래서 우리 추진 요원들은 달라요. 정신 자세가 달라요, 지금도. (김한곤 구술 2013.11.20.)

2066명이 뽑혀 나와 가지고 각 시군 단위로서 아니 교육을 어디서 받았는가 하니까 주로 서울대학교 강당에서 많이 받았어. 서울대학교 강당에서 집중적으로 우리가 교육을 받았지. 그 때 강사가 장준하 선생, 또 서울대학교는 그 박종홍 철학교수, 또 최문한 교수, 또 이만갑 교수, 사회학과 이만갑 교수 이런 사람들 오고 또 유달영 씨 농촌 그 계몽운동 그 창시한 사람, 유달영 씨. 그 다음에 또 그 히말라야 등정에 성공했던 사람도 와서 한번 강의했어, 하고 그런 식... 또 저 재무부는 그 이한빈씨 유명한 사람이야, 이한빈 예산국장. 그런 사람들이 나와, 김영선 씨도 물론 나왔지. 다 나와 가지고 그래가지고 저 교육을 했지, 서울 대학에서. 그래서 모든 이 교육이 들어보면 워낙 그 선생들도 이 우리나라 잘 살게 하기 위해서 강의가 아주 명 강의야, 아주 감동적인 강의야. 우리 뼈에 팍 팍 닿는 이야기야. 그래서 우리 학생들 전부 다 감동적으로 흥분하면서 교육을 받았다고. 그러니까 그 분위기가 대단한 거야. 이 참 ‘우리나라 이 참 이거 뭔가 만들어 내야 되겠다.’ 하는 의욕에 찬 교육이 물결치듯이 막 이래 정신적으로 팍 들었지. 그걸 열심히 듣고 이랬지.(서해량 구술 2013.11.20.)

하도 오래돼서 뭐 어디서 뭐 대학교 강당 같은 데서 이런 데서 이제 장준하씨가 한 사람, 한 사람, 다섯 명씩 전부다 이천 몇백 명 전부 개인 면접을 했어요. 그래서 이제 그 사람 한 사람, 한 사람 다 테스트 하고 또 자기가 이제 독립운동 했던 과정의 어려운 과정들을 다 설명하고 그래서 그 때는 날씨가 추울 텐데 면접을 했는데 이제 바바리코트를 이제 입고 갔는데 그 양반 앞에서 바바리코트 입는 거는 아주 질색이에요. 자긴 독립운동하면서 이 외투 안 입고서 이제 추운데 견뎠는데 지금도 안 입는 데요, 그 분은. 그런데 딱 하니 이제 채용됐다고 바바리코트 입고 가서 이제 그 얘길 들으니까 얼마나 미안한지 내가 미안하다고 그 자리에서 이제 벗어가지고서, 벗어놓구서 있었는데 그러면서도 이제 한 사람, 한 사람을 전부 물어봐요. ‘너는 뭐 과거에 뭘 했느냐, 뭐 어땠...’ 이런 얘기를 하면서 이제 대중적으로 한 게 아니라 일일이 한 사람, 한 사람을 전부 이렇게 대담을 하면서 정신적으로, 그 대담을 한 사람, 한 사람 한다는 게 중요해요, 교육 과정에서. 이렇게 대화를 나누는, 장준하씨 그 만큼 영향력이 있더라고요. 자기가 고생한 걸 얘길 하면서 그래서 감동을 더 받게 되더라고요. 심지어 함석헌

(咸錫憲) 선생님은 마이크를 안 써요. 마이크를 안 써, 이게 마이크를 통해서 소리가 나가면은 자기의 제대로 음성이 안 간다. 그래서 무언가가 이런 매체를 통해서 가는 게 싫다고 그러면서 마이크를 없이 이렇게 했는데 실질적으로 정감이 더 가더라고요. 마이크를 통해서 듣는 거 보다 그 육성으로 이렇게 직접 듣는 것이 그런 식으로 이렇게 가슴과 가슴이 닿는 이런 교육을 했어요. 그것이 아마 함석헌 선생님이나 장준하씨 또 다른 교수들이야 다 이제 마이크 썼지만은 다른 교수들도 다 뜨겁게 ‘정말로 이제 새롭게 나라를 한번 이룩해보자.’ 뭐 그런 교육을, 정신적으로 청백리 교육을 시킨 거죠. ‘너희들이 이제 나라를 앞으로 이제 만들어갈 사람이니까 이제 과거에 뭐 공무원들 이런 거 오염된 거 뭐 자꾸만 묻지는 말고 그 따르지도 말고 너희들 주관 하에 독자적으로 다 이제 창의적으로 잘 나라를 한번 만들어 보자.’ 이제 이런 그런 그 긍지를 가지고 이제 시작을 한 거죠. 모든 면에서.(정하성 구술 2013.12.12.)

위에서 보이는 것처럼 길지 않은 훈련이었지만 국토건설사업의 핵심관계자들의 정신훈련에 국토건설추진요원들은 깊이 공감하면서 “국가에 충성해야 되겠다”, “우리나라 이거 뭐 만들어봐야겠다” 등 국토건설 추진에 대한 의지와 긍지를 가질 수 있었다. 이것은 중앙청 광장에서 2월 27일에 있었던 연합종강식과 3월 1일에 있었던 발대식을 통해 극대화되었다. 21명의 여성이 포함된 2,066명의 국토건설추진요원들이 사령장을 받는 자리에 윤보선 대통령과 장면 국무총리, 곽상훈 민의원의장, 매카나기 미국대사 등이 참여하면서 국가의 전폭적인 지원<sup>211)</sup>을 확인할 수 있었다. 이어 3월 1일에 있었던 발대식에서는 국토건설추진요원들이 흑회색의 제복 차림으로 어깨에 삼을 메고 행진하였는데 재무부장관 김영선이 맨 앞에, 그리고 이들의 뒤에는 젊은 국회의원 단체인 청조회와 신통회 소속 국회의원들도 이들을 따라 제복차림으로 행진하였다.<sup>212)</sup> 위의 행사를 통해서 국민들은 국토건설사업에 대한 정부의 의지를, 국토건설사업 추진요원들은 정신훈련과정에서 느꼈던 긍지를 재확인할 수 있었다.

훈련을 마친 국토건설추진요원의 신분은 1961년 2월 21일 있었던 임시국

211) 「재건의 의욕 늪름」, 『동아일보』, 1961.02.28. ; 「작업복의 햇불행진, 국토건설사업 추진요원 종강식」, 『조선일보』, 1961.02.28. 조간3면.

212) 이한빈, 『일하며 생각하며』, 조선일보사, 1996, 113쪽.

무회의에서 의결한 「신인등용선발시험합격자 임용에 관한 건」에 의해서 결정되었다. 2,066명의 신인등용선발시험 합격자들은 2월 27일 일제히 임시직 촉탁의 사령장을 받게 되며 5월 30일까지 4급 또는 5급 국가공무원, 또는 4급 지방공무원이나 당해기관의 예산으로 지급되는 촉탁에 임명되는 것으로 결정되었다.<sup>213)</sup> 그리고 4월 12일에 국무원사무처 명령인 「국토건설사업추진요원의 신분조치에 관한 건」을 통해서 재확인 되었다. 여기에서는 국토건설의 이념을 직접 실천하고 있는 국토건설추진요원에 대해 제52회 국무회의의 의결을 거쳐 사업기간을 ① 5월 말일까지로 결정하고 ② 6월 1일을 기하여 일제히 정식 임명할 것이니 각 지역의 장이 훌륭한 공무원이 될 수 있도록 육성지도해달라는 요청이 담겨있었다.

한편 추진요원들은 3개월간의 국토건설사업 참여기간이 일종의 수습기간이었기 때문에 이들의 대우는 낮은 편이었다. 월 21,000환(일당 700환정도)을 수령하였는데, 당시 국토건설사업에 동원되었던 참여자의 보수가 약 일당 650환이었음을 생각해보면 낮은 수준<sup>214)</sup>이었다. 특히 자신의 연고지가 아닌 곳으로 배정을 받은 경우는 군수나 면장이 저렴한 곳을 알선할 책임이 있다고 하더라도 숙식이 자신의 부담<sup>215)</sup>이었기 때문에 더욱 어려움이 많았다.

앞선 「신인등용선발시험합격자 임용에 관한 건」으로 국토건설추진요원은 3월 1일 각각 발령받은 지역으로 배치되었다. 이때 추진요원의 배치표는 국건회(국토건설동우회)회고록의 부록으로 전해지는데 이 배치표와 증언에 의하면 배치의 기준은 연고지 우선이었다.<sup>216)</sup> 만약 연고지를 우선 배치하다가

213) 「3월 1일 임시촉탁발령」, 『경향신문』, 1961.02.21. 이때 각 기관별 발령인원은 다음과 같다. 심계원 5, 국무원사무처 19, 외무부 4, 내무부 71, 재무부 347, 전매청 84, 법무부 38, 부흥부 2, 외자청 44, 농림부 232, 상공부 89, 해무청 68, 보사부 44, 교통부 345, 체신부 137, 구황실재산사무국 5, 원자력원 2, 검찰위원회 2, 중앙선거관리위원회 16, 지방공무원(읍, 면 제외)384, 학교교육구 등 123.

214) 「국토건설사업 늦어져 도민들 초조」, 『경향신문』, 1961.03.15. 1961년 5월에는 수당 15,000환이 증액되어 총 36,000환의 보수를 받았다. 그리고 이 보수는 본부에서 직접 5월 5일자로 지급하였다. 「공보판」, 『국토건설뉴스레터』 제6호, 1961.04.28.

215) 「국토건설본부에서 추진요원 여러분께 드리는 뉴스레터」 1호, 1961.03.06.

216) 국토건설동우회, 『혈벗은 들판에서 한없이 울었다』, 조광출판, 2008. 부록 「국토건설사업 추진요원 배치표 - 1961년 4월 25일 현재 -」; 김한곤 구술 2013.07.17. “나도 나중에 들은 얘긴데요, 연고지 우선했다 그래요, 연고지. 그래서 내가 고향이 천안이니까 천안으로 발령받았고, 또 총무처에 근무했던 내 친구도 보니까 호남인데 자기 고향으로 갔더라고요. 그래서 나중에 물어봤어요, 그랬더니, 기본적으로 연고지 발령을 했다. 그러더라고요.

중복될 경우 다른 곳으로 배치하는 식<sup>217)</sup>이었다. 본부에 배정받은 인원을 제외하고는 전국 각 도의 군단위로 10~16명이 배치되었고 이들은 다시 읍, 면단위로 배치되어 실질적으로 국토건설사업을 추진하는 역할을 하였다.

국토건설추진요원은 각 지역별로 배정된 사업의 수나 중요성에 의해서 배치된 것으로 보인다. 국토건설사업의 중요한 역할 중 하나가 실업자 구제였던 만큼 사업의 중요도나 사업의 숫자가 많은 곳은 추진요원을 많이 필요로 했을 것이고, 국토건설본부에서는 이를 고려하여 추진요원을 배치했던 것으로 보인다. 추진요원들은 군단위로 많게는 16명에서 적게는 12명이 배치되었다.<sup>218)</sup> 군청에 1명을 제외하고는 각 면에 배치되었다. 대체로는 각 면 당 1명이 배치되었지만 중요한 사업장이 있는 경우 2명이 배치되기도 하였다.<sup>219)</sup>

각 읍, 면에 배치된 추진요원들에게 해야 할 임무는 여러 가지였다. 그 중에서도 정부에서 요구한 첫 번째 임무는 배치된 읍, 면 위원회의 조직과 운영에 참여하는 것이었다.<sup>220)</sup> 읍, 면 위원회는 각 읍, 면에서 사업수행에 관하여 읍, 면장을 보좌하는 역할을 담당하는 조직이었다. 그 구성은 읍, 면장이 위원장이었고, 읍, 면 의회대표, 학교대표 2명 이내, 사업장의 기술책임자, 수리조합장 또는 수리계장대표, 리, 동 산림계장의 대표, 농업교도소장, 지역사회개발위원회 군대표지도원, 지역사회개발부락지도원, 4H 구락부원, 대한민국재경군인회분회대표가 참여하였다.<sup>221)</sup> 추진요원들은 읍, 면 위원회의 조직을 통하여 그 지역의 인적네트워크를 재조직함으로써 원활한 인원동원을 가능하게

그리고 연고지가 중복이 되면 다른 데로 발령되고 했겠지요.”.

217) 배치표에는 각 지역별로 등록번호, 성명, 배치부서, 비고 순으로 기록이 되어 있다. 국건회 구술자들은 등록번호를 시험등수로 기억하고 있다. 이 등수에 따라서 중복되는 경우 배치순서가 결정되었다고 기억을 하고 있는데, 이것이 정말 성적인지는 면밀한 검토가 필요하다. 왜냐하면 2,066명을 선발했는데 3,000을 넘어가는 숫자가 꽤 많이 보이기 때문이다.

218) 고성은 9명, 양구는 11명으로 이 범위에서 벗어나 있는데 휴전선과 맞닿아 있는 것과 다른 지역에 비해 농지가 부족한 점 때문에 다른 지역에 비해서 추진요원이 적게 배치된 것으로 보인다.

219) 『국토건설본부에서 추진요원 여러분께 드리는 뉴스레터』 1호, 1961.03.06. 「현황보고서 작성상 주의」.

220) 국토건설사업을 추진하기 위해서 여러 기구들이 만들어졌다. 국토건설본부를 비롯하여 국토건설소위원회, 국토건설지방위원회가 건설되었다. 특히 국토건설지방위원회 여러 사업계획들을 시행하기 위해서 시,도를 비롯해서 각 읍, 면까지 조직되었다. 읍, 면단위까지의 조직은 추진요원들의 노력으로 만들어졌다. 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961, 12~13쪽.

221) 「국토건설추진요원복무요강」, 2쪽.

하고자 하였다. 이를 위해서 추진요원들은 각 지방자치단체의 장 및 부락유지에 대해서 경의를 표시해야 했고, 언행에 있어서 부락민의 신망을 얻기 위해서 노력해야 했다.<sup>222)</sup>

두 번째 임무는 사업현장을 관리하는 것이었다. 사업이 본격적으로 이루어지지 않은 배치 초기 추진요원은 각 면 단위에서 각 사업장 사전 시찰과 근무지의 현황 즉 실업인구, 절량농가, 지방민의 열성 및 협조가능성, 예측되는 애로, 사업지에 관한 현지민의 여론, 현지의 특수사정 등을 파악하여 1961년 3월 10일까지 국토건설본부에 보고하여야 했다. 그리고 건설사업 공사 중에는 ①공사현장 순시 ②공사장에서야의 마찰 파악과 조정 ③민원 청취 및 여론 파악 ④부정예방조치와 시정 ⑤현지 민에 대한 계몽과 선전에 자발적인 창의 발휘, 가급적 야간강습, 좌담회 적극적 참여 ⑥현금 및 현물 노임 지급의 효과적 집행 조치 ⑦일지작성 ⑧공사 공정표를 작성, 공사 진행에 따른 노임 지급 기록을 작성토록 지도하였다.<sup>223)</sup>

하지만 추진요원들이 배치된 3월 초 국토건설사업은 여러 가지 이유(예산 집행의 전달지연, 기후문제 등)들로 예정대로 착수되지 못하는 경우가 생겼다.<sup>224)</sup> 예정대로 수행되지 못한 경우에는 사업에 필요한 추진 자료를 수집한 다거나, 군 단위로 배치된 요원들끼리 정보를 교환한다거나 농촌부락에 대한 출장계몽활동을 수행한다거나 공사에정지에 대한 답사와 논문작성 등으로 시간을 보내기도 하였다.<sup>225)</sup>

세 번째 임무는 사업의 원활한 추진을 위한 연락체계를 유지하는 것이었다. 추진요원들은 하루일과에 따른 “사업진행보고서”를 매주 말에 본부에 제출해야 했다.<sup>226)</sup> 이 보고서는 사업추진에 필요한 모든 사정을 구체적으로 기

222) 「국토건설추진요원복무요강」, 5쪽.

223) 「국토건설추진요원복무요강」, 3쪽.

224) 「국토건설사업 늦어져 도민들 초조」, 『경향신문』, 1961.03.15. ; 『국토건설뉴스레터』 1호.

225) 강희원, 「비뿔어졌어도 내 나라다」, 『혈벗은 들판에서 한없이 울었다』, 조광출판, 2008, 99쪽.

226) 추진요원들이 보낸 첫 번째 보고서를 통해 당시 국토건설사업에 대한 지역민들의 생각을 읽을 수 있는데, 첫 번째 보고서 1860건을 분석한 결과 현주민이 국토건설사업에 협조적이고 기대를 가지고 있다는 보고가 428건, 국토건설사업이 상당히 성공하리라는 현주민의 기대보고가 640건, 현주민이 국토건설사업에 어느 정도 만족을 느끼고 있는 것으로 생

록해야 했으며 추진요원의 판단과 건의도 그 이유를 기록해서 첨부되었다. 보고서<sup>227)</sup>는 우편으로 본부에 전해졌는데 시급한 경우에는 수시로 전보를 통해서 제출되기도 하였다.<sup>228)</sup> 이 보고를 통해서 추진요원들은 지역에서 일어나고 있는 비리나 비위사실도 보고할 수 있었다. 당시에 만연해 있던 부정에 대해서 감시하는 역할도 수행한 것이었다. 다음의 증언은 서문호라는 국토건설추진요원이 경험한 일이었다.<sup>229)</sup>

“부임 첫날 현지에서 일어난 일이었다. 그날따라 보리쌀 배급이 있었는데, 그 광경을 보고는 기가 막혀 한동안 어리둥절했다. 배급을 받으려는 농민들이 30미터나 길게 줄을 지어 섰는데도 군청 창고 앞쪽 문만 겨우 한 사람이 들어 갈 수 있도록 열어놓고 보리쌀을 주고 있었는데, 뒷문으로 군청직원이 물통을 나르고 있었다.

나는 이상한 생각이 들어 뒷문으로 가보니 보리 벼 가마에다 물을 붓고 있는 것이 아닌가. 나중에 안 일이었지만 배급방법이 되로 하지 않고 중량으로 달아서 가족 수에 따라 한사람 5킬로씩 배급하고 있었는데 물먹은 보리쌀로 무게를 늘려 농민들을 착취하고 있었던 것이다. … 다음 날인 3월 10일 정기보고서를 작성하여 국토건설추진본부로 보냈더니 3일후에 군청으로 벼락이 떨어졌다. 행정계장을 포함한 군청직원 4명의 목이 달아나고 말았다.“

국토건설추진요원들은 단순히 국토건설사업에 관련된 일들만 한 것이 아니라 위의 내용처럼 일상적인 부정에 대해서도 보고를 할 수 있었고 국토건설본부에서는 이에 대해 부흥부나 국무원 사무처를 통해 징계까지 내리면서 국

---

각한다는 것이 662건으로 실패할 것으로 생각하고 있다는 것 181건과 불만을 느끼고 있다는 140건에 비해 월등히 많아 이 사업에 대한 국민들의 기대를 유추할 수 있었다.

227) 보고서의 작성요령은 다음과 같았다. ①단위사업지(주로 개면個面을 말함)에 2명이상의 요원이 배치된 경우에는 보고서는 1통만 작성하되 그 사업장에 배치된 요원들의 성명을 보고서에 같이 기입하고 발송할 것. ②군청에 배치되어 어느 특정한 사업장에 배치되지 않은 요원이 보고서를 작성할 때는 3 사업장 소관에 「군청배속」이라고 표시할 것 ③사업장소란에는 반드시 군면리를 모다 기입할 것 ④보고서제출자의 현주소를 표기하여 항상 연락을 취할수 있는 곳을 알리되 필요하면 「○○○方」을 기입할 것 ⑤기입할 란은 빠짐없이 전부 기입할 것 ⑥보고서기술에 있어서 아직 정확하지 못한 점이 있으니 작성요령을 다시 숙독하여 소루疎漏가 없도록 할 것.

228) 「국토건설추진요원복무요강」, 4쪽.

229) 국토건설동우회 편, 『혈벗은 들판에서 한없이 울었다』, 조광출판, 2008, 25~27쪽.

토건설사업으로 대표되는 민주당정부의 개혁정책을 국민들에게 보여줄 수 있었다.

한편 2천여 명의 추진요원이 매주 보고서를 올리다보니 보고서 작성요령을 『국토건설 뉴스레터』 1호를 통해서 게시했음에도 불구하고 작성상의 문제점이 나타나 『국토건설 뉴스레터』 3호에서 보고서 작성 시의 유의사항에 대해 추가적인 설명<sup>230)</sup>을 하기도 하였다. 이렇게 보고된 보고서를 통해 국토건설본부에서는 『국토건설뉴스레터』<sup>231)</sup>라는 소식지를 발간하여 추진요원들에게 배부하였다. 『국토건설뉴스레터』는 1~3호까지는 프린트로 발행하였으나 4~7호는 인쇄를 통해서 확장 발행되면서 국토건설추진요원과의 소식지에서 일반국민들에게까지 국토건설사업의 진행을 홍보하는 역할까지 일정부분 담당하였다. 그래서 처음에는 본부의 전달사항과 추진요원들의 애로사항, 국토건설여자대원의 격려편지가 주를 이루었으나 확장발행 이후로는 국토건설사업에 관련된 논문, 수기, 수필, 콩트, 시, 국토건설사업에 대한 미담, 추진요원상호간의 편지 등이 다양하게 게재되었다.

네 번째 임무는 1962년 국토건설사업 후보사업에 대해서 조사하는 것이었다. 추진요원은 5월말까지 현지 사업현장에서 근무를 하고 각 부서로 배치되기로 되어있었다. 추진요원 근무마감기한이 다가오면서 정부에서는 3개월에 불과하지만 현지의 사정을 잘 알고 있던 이들의 경험을 바탕으로 다음 해에 있을 후보사업으로 적절한 것을 고르고 그에 관한 여러 가지 필요사항을 조서로 작성하여 5월 30일까지 본부에 제출할 것을 명령<sup>232)</sup>하였다. 하지만 네 번째 임무는 5·16쿠데타로 인해서 모든 추진요원들의 조서를 받기는 어려웠을 것이다.

230) 보고서 작성시 추가적인 설명은 다음과 같았다. ①현황보고서에 기재할때는 보고하는 사업이 국토건설사업계획에 포함되어 있는 사업인가 기타의 사업인가를 확인하고 국토건설사업계획에 포함된 사업에 한해서 기재할 것이며 기타의 사업에 관해서는 보고서에 기입하지 않아야 합니다. ②현황보고서 서식 중 「4. 사업종류」의 기입에 있어서는 자기가 해당한 면에 책정된 사업종류를 모두 표시하되 공사를 착수한 것은 「着」으로, 착수하지 않은 사업은 「未」로, 완료된 사업은 「完」으로 표시해주시시오. 한 면에 같은종류의 사업이 2개 이상인 경우에는 공사지명을 각기 기입하고 표시해야 합니다.

231) 『국토건설 뉴스레터』의 발행일자는 다음과 같이 1~3호는 대략 2주 간격으로, 4~7호는 1주 간격으로 발행되었다. 1호 (3월 6일), 2호(3월 29일), 3호(4월 10일), 4호(4월 21일), 5호 (4월 28일), 6호 (5월 5일), 7호 (5월 12일).

232) 「4295년도 국토건설 후보사업 조서작성의 건」, 국토건설본부, 단기 4294년 5월 2일.

신인등용시험을 거쳐 국토건설사업의 현장에 투입되었던 국토건설추진요원은 5월 말을 마지막으로 국토건설사업 현장을 떠나 정부의 각 부서로 배치되었다. 이들은 당시로서는 최고의 교육을 받았고, 첫 공채로 선발되었으며, 훈련기간 동안에는 사회의 저명한 인사들에게 정신교육을 받았으며, 3개월 동안에는 현장에서 국토건설사업에 참여하는 국민들이나 각 지역의 공무원들과 함께 했던 경험들은 이들이 자신감을 키울 수 있는 좋은 기회였다.

이들은 이런 자신감을 바탕으로 3월 26일에는 대표 65명을 선발하여 추경예산통과를 요청하는 대국민호소문을 신문사에 배포했고, 정부와 국회에 직접 항의방문을 하여 국회 양원의장단 및 각파대표로부터 추경예산안 통과를 최대한 빨리 하겠다는 약속을 받기도 하였다.<sup>233)</sup> 또한 5월 1일에는 대정부건의안을 제출하기도 하였다.<sup>234)</sup> 이 건의안에는 국토건설사업의 입법화, 국토건설사업에 차관급 이상을 파견하여 격려하게 할 것, 국토건설사업추진에 비협조적인 공무원의 인사조치, 차년도에도 3,000명 이상의 후배를 선발하여 차년도 국토건설사업을 추진하여 줄 것, 국가공무원의 기용에 반드시 국토건설사업 추진경험자를 배치할 것 등 10가지 내용이 포함되어 있었다.

이들의 이런 활동은 현장의 절박한 상황을 외면하고 정쟁을 일삼아 민주당정부의 핵심사업이었던 국토건설사업이 지지부진했던 상황에서 스스로를 이 사업의 주인공으로 인식하고 대책을 마련하고자 한 행동이었다. 이들이 이런 인식을 가질 수 있었던 것은 4월혁명의 주인공이었다는 것과 이들의 교육을 담당했던 장준하와 『사상계』 동인들의 지지가 있었기 때문이었다. 이들이 이런 행동을 하기 위해 논의를 하던 장소가 『사상계』사의 회의실이었다는 것은 이것을 뒷받침하는 것이라고 할 수 있다. 민주당정부가 쿠데타로 전복되지 않았다면 한국의 공직사회는 공채로 선발되고 국토건설사업에 대한 실무경험을 쌓고 배치됨으로써 보다 빨리 무능과 부패에서 벗어날 수 있었을 것이다.

---

233) 『국토건설뉴스레터』 특신(4월 1일자).

234) 『국토건설뉴스레터』 6호(5월 5일자).

## 제 4 장 국토건설사업의 내용과 성과

### 제 1 절 국토건설사업의 공표와 착수

국토건설본부의 본부장을 겸임하고 있던 장면국무총리는 1961년 2월 25일 중앙청기자회견석상에서 3월 1일부터 시작될 국토건설사업의 필요성과 그 개요를 발표하였다. 장총리는 전국적으로 실시하는 국토건설사업의 목적은 첫째, 공공토목사업의 실행으로 사회적 불안을 가중하고 있는 실업자를 구제하고 또한 절량농가絶糧農家에게 노임을 살포하는 데 있으며, 둘째 황폐된 국토를 개발함으로써 자원을 종합, 활용하며 금후 이 나라의 공업화의 기반을 마련하자는 것, 셋째로 근로 작업을 통해 국민이 자조정신을 양양하는 것 등이라고 밝혔다. 또한 장총리는 국가흥망을 가리는 이 중대 사업에 모든 국민이 전적으로 호응해 줌으로써 국토건설사업을 성공으로 이끌어 줄 것을 호소했다.<sup>235)</sup>

국토건설사업을 주도적으로 이끈 부서였던 부흥부의 장관이었던 주요한도 장면의 발표와 동일하게 국토건설사업의 필요성에 대해서 자세하게 밝혔다. 주요한은 1960~61년의 상황을 4월 혁명을 계기로 「이제는 잘살게 해달라」는 부르짖음이 터져 나오고 있는 시기라고 판단했다. 이것이 단순히 구호로 끝나는 것이 아니라 인내와 근면으로써 경제건설에 참여하겠다는 불타는 의욕으로 나타나고 있다고 보았다. 하지만 현실은 막대한 숫자의 실업자와 메마른 국토의 황폐였고 이를 해결하는 것이 급선무이기 때문에 실업자를 구제하고 절량농가를 해결하기 위한 노임을 살포하는 것과 황폐된 국토를 개발하여 공업화의 기반을 마련하는 것을 해결책으로 제시하였다. 아울러 1961년 3월부터 추진하려고 하는 국토건설사업이 단기간의 응급대책이 아니라 불원간 수립될 다목적계획을 포함하는 종합적 국토건설계획의 일환으로 착수되는 초년도 작업이라는 것을 분명하게 밝혔다.<sup>236)</sup>

235) 건설부 국토기획국, 『국토건설사업자료집 제2집』, 1983, 3쪽. ; 「국토건설사업의 전모 발표」, 『동아일보』, 1961년 2월 26일.

또한 두 가지 목적이외에 국민들의 「우리도 하면 된다」라는 생생한 신념을 체험으로써 얻게 하는 것도 중요하다고 밝혔다. 이것은 즉 “경제발전의 횃불을 켜자는 것”이라며 반만년 역사와 삼천리 금수강산을 관념으로만 자랑할 것이 아니라 후손의 번영을 위하여 봉사할 의무가 있다는 것을 절실히 깨달아야 한다고 하였다. 그러면서 국토건설운동이라는 표현을 사용하였다.<sup>237)</sup> 단순하게 정부의 사업으로써만 아니라 국민운동으로써 국민들의 호응이 있어야 한다는 것이었다. 주요한은 한 나라가 민생번영을 꾀하여 경제의 발전을 이룩하기 위해서는 반드시 어떤 한 계기가 필요한데 우리의 경제발전을 위하여 요구되는 계기는 무엇보다도 자조정신으로써 봉사하겠다는 국민의 자각과 결의가 필요하며, 건설운동이야말로 겨레의 운명을 건 획기적 사업이라고 하였다.<sup>238)</sup> 아무리 좋은 정부의 정책이 있어도 국민의 호응과 스스로의 노력이 없다면 무의미함을 밝힌 것이다.

민주당정부는 국토건설사업에 대해 도로확장, 수리사업, 사방사업과 춘천댐 건설 등의 공사가 포함되어 있는 사업개요를 밝혔다.<sup>239)</sup> 사업의 시작은 3월 1일로 결정되었다. 3월이라는 시점은 많은 것이 고려된 것이었다. 일단 민주당 정부에서는 원조에 전적으로 의존하고 있던 한국의 상황을 타개할 필요가 있었고, 그 첫걸음이나 다름없는 국토건설사업에 많은 의미를 부여하고 있었다. 민족자결을 부르짖던 3·1정신은 그 대표적인 것이었다. 1961년 3·1절 기념행사를 국토건설사업의 주요 사업 중 대표적인 소양강댐건설 착공식과 겸해서 한 것<sup>240)</sup>은 이런 정부의 구상을 보여주는 것이었다. 또한 아래의 그림에서 보이는 것처럼 국토건설사업의 홍보포스터에 ‘3·1정신으로 국토건설과 멸공통일을 이룩하자’는 문구를 사용한 것은 3·1정신을 통해 국민정신혁명을 이룩하겠다는 뜻을 명확하게 한 것이었다. 즉 민족자결(3·1운동) - 독립(8·15광복) - 민주주의의 완성(4·19혁명) - 신경제건설(민주당정부)라

236) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961(1월), 1~2쪽.

237) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961, 2쪽.

238) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961, 2쪽.

239) 1960년 12월 언론을 통해 국토건설사업의 내용이 전해진 바에 의하면 368억원 규모 사업이었으나 실제로 1961년 초에는 400억원 규모로 증액되었다.

240) 「건설에 민족자결정신 댐 착공으로 3.1절을 기념」, 『경향신문』, 1961년 1월 14일.

는 도식을 완성하려고 한 것이었다.

【그림2】 국토건설사업 홍보포스터



소장 : 대한민국역사박물관

국토건설사업에 국토건설본부 기획부장으로 참여했던 장준하는 1961년 4월 혁명 이후 맞는 첫 3·1절을 맞이하여 장준하는 『사상계』 권두언 「3·1정신은 어떻게 계승되어야 할 것인가」에서 다음과 같이 말했다.

…… 자유는 정치적인 면에서 경제적, 사회적으로 확대되지 않으면 안되며 그 물질적 기반으로서 힘찬 경제적 건설이 수반되어야 하고 그 정신적 토대로서 국민의 기강이 확립되어야 함은 물론이다. …… 이것은 후진성 극복의 열의와 결부되어야 하며……241)

후진성을 벗어나 근대화를 이룩해야 한다고 주장하고 있는데, 자유가 경제적, 사회적으로 확대를 이야기 하고 있는데 이것은 4월 혁명으로 정치적 근대

241) 「3·1정신은 어떻게 계승되어야 할 것인가?」, 『사상계』 92호, 1961년 3월, 31쪽.

화, 즉 정치 영역의 자유 확보가 이루어졌고, 이제는 경제적 후진성에서 벗어나야 한다는 주장이었다.<sup>242)</sup>

미국 중앙정보부에서도 국토건설사업에 대해서 정신적인 부분에 대한 기대를 하는 전망<sup>243)</sup>을 다음과 같이 내놓기도 하였다.

장면 정부는 경제상황에 의하여 야기된 불만을 잘 알고 있으며 상황을 치유하려고 노력하고 있다. 중요한 정부의 조치는 국토건설사업인데 이것은 특히 소외된 지역에서 실업을 경감시키려는 의도로 미국과 합동으로 실행하고 있는 대규모 공공근로계획이다. 최근 미국의 잉여식량 선적의 증가는 남쪽 지방의 가뭄피해를 입은 지역이 기근을 해결하는데 기여했다. 장면은 이러한 조치들이 최소한 장기 경제개혁이 뿌리내리기 전까지 정부가 어려움을 극복하는데 도움이 되기를 희망하고 있다. 비록 이러한 단기적인 조치들이 기간 내에 경제상황에 거의 실질적인 효과를 미치지 못하겠지만, 그것들은 유익한 심리적 결과를 유발할 수도 있다.

그리고 실업자의 구제, 절량농가문제가 가장 부각되는 것은 학생들이 졸업하여 일자리를 찾고, 가을에 추수했던 양곡이 떨어져 가는 시기인 3월이었기 때문에 국토건설사업의 시작을 3월 1일로 한 것은 다양한 의미를 담고 있는 것이었다.

## 제 2 절 국토건설사업의 시행과정

1961년 2월 25일 중앙청기자회견장에서 발표된 국토건설사업의 규모는 총 400억 환 규모의 예산이 배정되어 연인원 4,500만 명이 동원되는 것이었다. 이 자리에서는 아울러 국토건설사업의 주요내용도 함께 발표되었는데, 그 내용<sup>244)</sup>은 다음과 같다.

---

242) 김건우, 『대한민국의 설계자들 -학병세대와 한국 우익의 기원-』, 느티나무책방, 2017, 74~78쪽.

243) 206. Special National Intelligence Estimate, March 21, 1961, SNIE 42-61, FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES(FRUS), 1961-1963, Volume XXII, CHINA; KOREA; JAPAN, DEPARTMENT OF STATE, Washington.

① 치수사업 : 총 56억 환을 투입하여 축제 570리와 호안 310리를 완성하여 8만여 정보의 몽리와 10만여호의 인가를 보호할 것이며 동 사업에는 연 700만 명의 동원에 50억 환의 노임이 살포될 것이다.

② 도로사업 : 총 자금 35억 환을 투자하여 총연장 800리의 도로를 보수 확장할 것이며 동 사업에는 500만 명이 연 동원될 것이고 29억 환의 노임이 살포되고, 군대도 일부 참여할 것이다.

③ 도시토목사업 : 20억 환의 자금을 투입하여 59만평의 도시구획을 정리하고 4.8Km의 관광도로를 축조하며 연 60리의 하수도시설을 개수할 것이다. 동 사업을 통해 18억 환의 노임이 지불될 것이다.

④ 수리사업 : 총예산 158억 환을 계상하고 77개소의 수리사업과 2,800개소의 소류지공사를 하여 48,000정보의 몽리면적을 얻어 정곡 51만석의 증수를 거두자는 것이다. 이 사업에 동원될 연인원은 1,900만 명이고 126억 환의 노임이 살포될 것이다.

⑤ 사방사업 : 24억 환을 들여서 연 430리의 야계사방과 52,000정보의 산지사방 및 200정보의 해안사방을 하여 57만 톤의 입산연료와 15만 톤의 퇴비증산을 하고 홍수 피해 26억 환의 손실을 방지할 것이다. 이 사업에는 연 240만 명이 동원될 것이며 14억 환의 노임이 살포될 것이다.

⑥ 조림사업 : 12억 환의 자금을 투입해서 52,000정보의 연료림과 용재림을 조성하여 연료 40만 톤과 용재 27만<sup>m</sup>를 얻고자 하며 이 사업에는 연 780만 명이 동원되고 2억 4천만환의 노임이 살포될 것이다.

#### ⑦ 수자원개발사업

· 소양강댐 공사는 금년에 10억 환이 지출될 것이며 동 공사에 일부의 군대를 참가시킬 것이나에 관해서는 연구 중이다. 동공사는 4개년을 요하며 86,000kw의 발전량을 얻게 된다.

· 춘천댐공사는 3개년 계속사업으로 금년도에 16억 환을 계상하고 50,000kw의 발전량을 얻게 될 것이다.

· 남강댐건설은 3개년 연3개년 계속사업으로 금년도에 10억 환이 총당될 것이며 남강 연안沿岸의 홍수를 근절시킬 것이고 60,000여 정보의 농지가 홍수피해를 면하게 될 것이며 또한 발전량도 70,000kw가 될 것이다.

---

244) 「국토건설사업의 전모발표」, 『동아일보』, 1961년 2월 26일. 국토건설사업자료집에도 동일한 내용이 담겨있으나 추경예산안과 군사정부에 의한 효과를 감안하여 수정된 것이므로 여기에서는 발표 당시의 자료를 제시하기 위해 동아일보에서 발표된 내용을 제시한다.

이 날 발표된 내용에서 주목되는 것은 실업자구제와 절량농가문제 해결에 대한 고민이 많이 담겨있다는 것이었다. 이것은 사업에 배정된 예산에서 노임이 차지하는 비중을 통해 확인할 수 있다. 치수사업예산 56억 환 중 50억 환(89%), 도로사업예산 35억 환 중 29억 환(82%), 도시토목사업예산 20억 환 중 18억 환(90%), 수리사업예산 158억 환 중 126억 환(79.7%), 사방사업 24억 환 중 14억 환(58.3%)이 배정되었다. 이는 국토건설사업의 실업자를 구제하고 절량농가에 노임을 살포한다는 제1의 목적에 부합하기 위해 편성된 것으로 보인다. 실업문제에 대해서는 이미 사회적으로 공감대는 형성되어 있었다. 당시 젊은 층들에게 가장 인기가 있었고, 사회적으로 파급효과가 컸던 『사상계』<sup>245)</sup>의 경우 1961년 2월호에서 “실업자군의 종합분석”이라는 특집으로 이 문제를 다루었다. 여기에서는 ‘집단적 사회현상으로서 실업군 - 실업자의 실태와 유형’(황병준), ‘한국 실업의 특수원인’(이창렬), ‘사회불안의 전위·인텔리실업자’(이만갑), ‘농촌잠재실업과 이농’(박동묘), ‘실업자대책을 겸한 경제부흥’(탁희준) 등 5편의 글이 실렸다. 사회적으로 가장 큰 문제인 실업문제를 자신들의 첫 번째 경제시책인 국토건설사업을 통해 해결하는 것이야말로 국민들의 지지를 받을 수 있는 가장 좋은 방법이었다. 특히 이만갑은 국토건설사업을 총괄했던 국토건설본부에서 조사·연구부장으로 민중당 정부에서의 국토건설사업을 추진하기도 하였다.

국토건설사업은 중앙청 광장에서 2월 27일에 있었던 국토건설추진요원들의 연합중강식과 3월 1일에 있었던 발대식을 통해 이 사업의 진행을 알렸으며, 이들이 전국 각지에 파견되면서 국토건설사업도 추진되기 시작하였다. 학생들도 국토건설사업에 동참하기로 하고 각도의 대표 및 각 대학의 대표 180명이 (가칭)대학국토건설단을 조직하기로 하고 국토건설사업에 적극 참여하기로 하였다.<sup>246)</sup> 재일한국청년동맹이라는 단체에서는 모국에서 진행되는 국토건설사업에 적극적으로 협조하겠다는 180명의 재일청년들을 파견하여 10만

245) 사상계는 당시 학생층과 지식인층에서 압도적인 영향력을 가지고 있었는데, 1960년경 동아, 조선, 한국 등 유력 일간지의 발행 부수가 7~10만 정도였는데, 사상계가 4·19를 전후해서는 9만7천부까지 발행했으니 그 영향력은 대단한 것이었다. 이 형, 『장면 정권과 민주당 - 제2공화국의 재평가-』, 삼일서적, 2005, 142쪽.

246) 「부강한 조국건설 대한국토건설단 발족」, 『경향신문』, 1961년 3월 5일.

그루에 달하는 각종 묘목을 보내 이 사업에 협조하기로 했다면서 이들이 한국으로의 입국수속을 밟아 3월말에는 한국에 입국할 것이라는 것을 알려왔다.<sup>247)</sup>

정부에서도 국무위원들을 3월 15일부터 국토건설사업이 종료하는 시점까지 전국 각지에 각부 정무차관을 파견하여 현지에서 독려 및 계몽을 실시할 것을 결의하고 이들을 파견<sup>248)</sup>했다. 결의된 내용에 의하면 국토건설사업은 1961년이 초년도이기 때문에 이 사업의 의의를 잘 모르는 국민들도 있을 것이므로 각부 정무차관이 도 단위로 사업현지를 직접 순회하며 전 국민에 사업에 의의를 주지시키고 이를 통해 사업의 성공적인 수행을 기약하기 위해서였다. 도별로 배치된 정무차관은 경기도에는 부흥부 김준태, 충청도에 내무부 김영구, 충청북도에 상공부 김재곤, 전라남도에 법무부 김영환과 농림부 김기철, 전라북도에 국방부 우희창, 경상남도에 교통부 천세기와 문교부 윤택중, 경상북도에 재무부 서정귀와 외교부 김재순, 강원도에 보건사회부 박찬현, 제주도에 체신부 김학준이 배치되었다. 정부에서는 차관들까지 파견하여 첫 번째 경제시책인 국토건설사업의 추진에 사활을 걸고 있었다.

국토건설사업의 내용 자체는 새로운 것이 아니었다. 소류지공사나 사방공사 등은 기존부터 계속되어 오던 것이었다. 그러나 과거에는 선거철마다 주민들에게 환심을 얻기 위해 공사를 완공할 예산도 없이 무작정 공사를 시작해 놓고 선거가 끝나면 자동으로 중단되었다가, 다음 선거철이 되면 다시 공사가 시작되었는데, 공사가 중단되었던 4~5년간 방치되면서 다시 원점에서 공사를 시작해야만 했다. 하지만 국토건설사업을 통해서는 각 지역에서의 공사를 3개월 안에 완공하는 것을 목표로 했고, 국토건설추진요원들의 관리, 감독하에 책임감있게 진행될 수 있었다.<sup>249)</sup>

그런데 국토건설사업의 추진은 많은 비판에 직면해야 했다. 계획단계부터 비판에 직면했는데 1960년 12월 15일부터 5일간 열린 종합경제회의<sup>250)</sup>에서

---

247) 「모국건설사업에 재일교포들 호응, 대표 180명 귀국계획」, 『동아일보』, 1961년 3월 3일.

248) 「국토건설사업 현지 순회 독려 및 계몽 실시에 관한 건」, 『국무회의 안건철』, 1961년 3월 11일 부흥부장관 제출.

249) 국토건설동우회, 앞의 책, 2008, 113쪽.

무계획적이라는 비판을 받았다.<sup>251)</sup> 특히 국토건설사업에 대한 문제는 12월 16일 공기업 분과위원회 회의에서 언급되었는데, 소요될 350억 환의 재원 중 200억 환의 염출방도가 막연한 실정이며 면밀한 개발사업계획과 소요자금 및 재원염출책, 개발순위, 고용상태 등 기본적인 조사를 면밀히 하여야 함에도 불구하고 그렇지 못하다는 비판을 받았다.<sup>252)</sup>

실제로 국토건설사업의 추진하는 과정에 있어 가장 중요한 것은 예산의 확보였다. 특히 이 사업이 기존에 있던 사업을 계속해서 하는 것이 아니라 새롭게 계획, 추진하는 사업이었기 때문에 사업을 위한 충분한 예산 확보가 이루어지지 못한 상태였다. 그런데 정부의 예산확보는 굉장히 어려운 상황에 직면하게 된 것이었다. 여당인 민주당에서는 국토건설사업이 실시되기 전에 추경예산안을 통과시켜 국토건설사업의 실시에 지장이 없게 하려고 하였지만,<sup>253)</sup> 분당 후 제1야당으로 자리를 잡았던 신민당이 “추경예산안이 없이 본 예산만으로도 6월까지 지탱할 수 있다”면서 예산 심의에 대해서 반대하기 시작하였다.<sup>254)</sup> 이 과정에서 정부는 추경예산안을 일부 수정하기로 하고 국토건설사업비를 1백억 환 증액하는 내용을 포함시킨 추경예산안을 제출<sup>255)</sup>하면서 난국을 돌파하고자 하였다. 하지만 신민당은 정부의 추경예산안에 대해서 신민당은 3월 14일 정책성명을 통해 “추경예산안은 재정적자만 증대시켜 국민 조세부담만 가중하게 되었고, 물가양등을 유발하여 마침내 재정파탄을 불러일

250) 이 회의는 민주당 정부가 경제정책에 대한 각계 의견을 수렴하기 위하여 조직한 일종의 공청회로, 회의에는 경제계, 기술계, 학계, 언론계 인사 등 2백여 명이 참가하여 경제행정기구개편 분과위원회, 재정금융 분과위원회, 산업구조개편분과위원회, 공기업 분과위원회, 국제수지 분과위원회, 고용 및 생활수준 분과위원회, 지방개발사업 분과위원회 등 7개 분과위원회의로 구성되었다.

251) 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사람』 제46호, 2013, 452쪽.

252) 건설부 국토기획국, 『국토건설사업자료집』 제2집, 1983.12, 6쪽 ; 「국토건설사업계획 종합경제회의서 반대」, 『동아일보』, 1960년 12월 17일.

253) 국토건설사업에 투입한 재원 중 원조물자를 제외한 일반회계에서 전입한 금액은 약 270 억환이었다. 그런데 기정예산에서 국토건설사업으로 사용할 수 있는 예산은 65억환 정도였고, 그 중 30억환은 계속사업비였으므로 35억환 정도가 당장 사용할 수 있는 예산이었다. 따라서 추경예산안의 통과가 늦어지는 상황이 국토건설사업의 추진에 얼마나 악영향을 미쳤는지를 알 수 있을 것이다. 「국토건설사업특별회계신설」, 『중외경제특보』, 1961년 3월 31일.

254) 「추예산 심의 늦어질 듯 빨라야 3월 중순」, 『동아일보』, 1961년 2월 13일.

255) 「추경예산 수정기로 각의 국토건설촉진」, 『동아일보』, 1961년 2월 17일.

으킬 우려가 있으며 국토개발사업은 일시적인 절량농가구제와 노임살포를 기도한데 불과하여 오히려 국토황폐를 가져올 우려조차 있는 재원의 낭비”라고 비판하였다.<sup>256)</sup>

7·26총선 당시 절대 다수의석을 확보하며 여당이 되었던 민주당이 국무총리지명을 둘러싸고 구파와 신파가 대립하면서 결국 구파소속 의원들은 분당을 선언하고 탈당을 하여 신민당을 결성하였는데, 신민당은 민주당의 정책에 대해서 계속해서 혹독한 비판을 가하고 있는 상태였다. 신민당의 분당에도 불구하고 민주당은 원내 안정의석을 확보한 것처럼 보였지만 실제로는 구파 출신 의원들과 무소속 의원들 간의 불협화는 피할 수 없는 것이었기 때문에 중요한 결정을 할 때마다 엄청난 진통을 겪어야만 했다.<sup>257)</sup>

추경예산안의 통과가 미루어지면서 국토건설사업의 추진은 차질을 빚게 되었다. 이에 야당과 언론은 정부의 계획이 충분하지 않았다면 이를 비판하였다.<sup>258)</sup> 국회에서 추경예산안이 통과되지 않고 야당과 언론의 무차별적인 비판이 이어지는 가운데 의회정치 자체를 비판하는 여론까지 형성되었다.<sup>259)</sup> 이러한 비판에 압박을 느낀 신민당은 추경예산안의 심의와 통과에 협조<sup>260)</sup>하게 되면서 결국 4월 8일이 되어서야 민의원·참의원 양원을 통과할 수 있었다. 정부는 10일 이를 공포하는 즉시 예산을 집행할 것<sup>261)</sup>이라면서 사업추진을 서둘렀다. 그리고 국토건설사업특별회계법도 4월 10일 공포하여 국토건설사

---

256) 「생산과 재정 파탄위기」, 『동아일보』, 1961년 3월 15일.

257) 이 형, 『장면 정권과 민주당 - 제2공화국의 재평가-』, 삼일서적, 2005, 57~62쪽. 신민당이 정식으로 발족한 것은 1961년 2월 20일이었지만 그전부터 이미 야당으로서의 역할을 수행해왔다.

258) 장면은 후에 회고록에서 야당과 언론의 비판에 대해 다음과 같이 서술하기도 하였다. “민주당 정권에 공격의 화살을 퍼부은 외부 세력은 주로 구 자유당의 잔여 부대, 한민계의 구파, 좌익계의 소위 혁신 세력 등이었으며, 이들과 장단을 맞추어 정부 공격에 부채질한 것은 일부 언론계, 특히 신문들이었다. 정치의 자유는 물론 언론의 자유도 무제한 허용되었다. 지각없는 일부 신문인들은 이에 편승하여 무궤도하게 난필을 농함으로써 사회를 더욱 혼란케 한 과오를 범하였다. 여기에 대해서 더 말하고 싶지 않으나 지성인들은 이미 그때 언론 윤리의 퇴폐를 개탄했으며, 5·16 이후 된서리를 맞은 그네들 자신들도 비로소 민주당 시절의 자유를 새삼 그리워하고 지나졌던 남용과 과오를 후회한다고 고백하기도 했다.” 장면, 앞의 책, 79쪽.

259) 「믿을 수 없는 의회정치」, 『경향신문』, 1961년 3월 19일.

260) 「추경예산안 속결」, 『동아일보』, 1961년 3월 27일.

261) 「10일 공포」, 『경향신문』, 1961년 4월 9일.

업 특별회계 규모를 확정하였다.

국토건설사업특별회계법의 통과로 국토건설사업 예산총액은 366억 3500만원에서 400억 5백만 원으로 증액되었는데, 이는 미공법 480호 2관에 따른 1,000만 불 규모의 원조가 1불당 1,000환에서 1,300환으로 변경되었기 때문이었다.<sup>262)</sup> 국토건설사업특별회계가 통과된 후의 규모는 다음과 같았다. 세입의 경우 잉여농산물의 수입이 13,000,000,000환이었고, 일반회계전입이 27,005,010,000환이었으며 세출의 합계는 다음 표와 같았다.

【표10】 국토건설사업특별회계 소관부서별 예상세출의 합계

소관부서	집행항목	비용(환)
국무원	국토건설사무비	297,673,000
내무부	도로사업비	3,853,079,800
	치수사업비	6,499,450,400
	도시토목사업비	2,500,498,600
	남강댐건설비	1,000,000,000
	내무부 합계	13,583,079,800
재무부	예비비	1,350,195,200
부흥부	자원조사비	170,786,000
	기술조사 및 감독비	985,000,000
	부흥부 합계	1,155,786,000
농림부	농지개발비(수리사업)	15,949,973,000
	사방사업비	2,777,575,000
	농림부 합계	18,727,548,000
상공부	섬진댐건설비	1,040,721,000
	춘천댐건설비	1,610,721,000
	어항 수축비	401,200,000
	상공부 합계	3,052,642,000
총합계		40,005,010,000

건설부 국토기획국, 『국토건설사업자료집 제2집』, 1983, 7쪽.

일반회계 전입금의 경우도 기정예산을 전용한 65억 원을 제외하고는 실질적으로는 태반이 원조재원이었다. 잉여농산물 1천만 불의 경우도 원포 206만 5불을 전입하여 52만 2천 필의 광목을 생산하고 소맥 590만 5천불과 대맥 203만 불을 각각 도입하여 현물로 노임의 일부를 지급하기로 하였다. 일상노

262) 임송자, 앞의 글, 2013, 456쪽.

임은 각 지구 및 사업별로 다소의 차이가 있으나 대체로 7백환 한도였으며, 사업에 동원된 연인원수는 3월부터 10월에 걸쳐 총 3800만 명으로 예상되었다.<sup>263)</sup>

추경예산안의 통과로 정부에서 예산집행을 서둘렀음에도 불구하고, 국토건설사업에 대한 비판의 목소리는 계속되었다. 면밀한 계획이 없이 주먹구구식으로 계획을 추진하다보니 각 지방에 파견된 국토건설요원들이 박대를 받고 있다는 것, 잉여농산물 도입이 늦어지면서 업자들에게서 현물을 차입하려고 한다는 것 등이 지적되었다. 심지어는 소양강댐 건설이 예정되어 있다가 군 전략상 섬진강댐을 건설하는 것으로 변경<sup>264)</sup>되었는데 이에 대해서도 우왕좌왕해서 야단이라고 비판을 하기도 하였다.<sup>265)</sup> 지방에 따라서 사업비배정에 있어 여야의원의 출신 지역구에 따라 차별하고 있다는 것을 신민당의 이상선 의원에 의해 제기되기도 하였다.<sup>266)</sup>

이런 비판에도 불구하고 민주당정부에서 추진된 국토건설사업은 초기의 계획대로 진행하는 한편 계속해서 밝혀왔던 것처럼 다목적 종합개발계획으로의 전환을 위한 준비도 해나갔다. 이런 준비과정은 국토건설본부에서 국제협조처(ICA)의 극동사업국으로 발송한 보고서를 통해 확인할 수 있다. 여기에서는 그 핵심사업으로 태백산 지역개발사업, 영산강-목포-지역개발사업, 김포-인천지역개발사업, 서울 지하철사업 등 4개를 언급하며 이에 대한 기술조사 및 검토를 추진할 것이라는 것을 밝혔다.<sup>267)</sup> 5·16쿠데타로 인해 민주당 정부가 전복되면서 민주당정부에서 계획하고 시행하던 국토건설사업의 큰 위기를 겪게 되었다. 하지만 대부분의 계획이 세워져 있고, 추진 중이었던 국토건

263) 「국토건설사업특별회계신설」, 『중외경제특보』, 1961년 3월 31일, 4면.

264) 「섬진강 댐으로 전용」, 『경향신문』, 1961년 3월 14일.

265) 「준비 없는 국토개발」, 『경향신문』, 1961년 3월 11일. 소양강댐 건설에서 섬진강댐 건설로 변경된 이유는 태완선 부흥부장관에 의해 발표되었는데 소양강댐 건설의 경우 군대를 동원하는데 무려 9억환이 들어가기 때문에 실질적으로 불가능하고 차라리 과거에 착공한 섬진강댐 공사를 먼저 하는 것이 낫다는 판단을 했다는 것이다.

266) 「국토건설사업 늦어져 도민들 초조」, 『경향신문』, 1961년 3월 15일.

267) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"- "Z"(2 of 2).

설사업에 대해 완전히 사업을 취소하는 것은 어려운 일이었다. 더구나 미국에서 1,000만 불 규모의 잉여농산물을 제공받고 추가적인 원조를 통해 사업의 확대를 꾀하고 있었던 것을 취소시킬 수는 없는 것이었다. 결국 군사정부에서도 국토건설사업에 자신들의 의도를 담기위해서 노력하면서 이 사업을 계속 추진할 수밖에 없었다.

### 제 3 절 국토건설사업의 내용과 실적

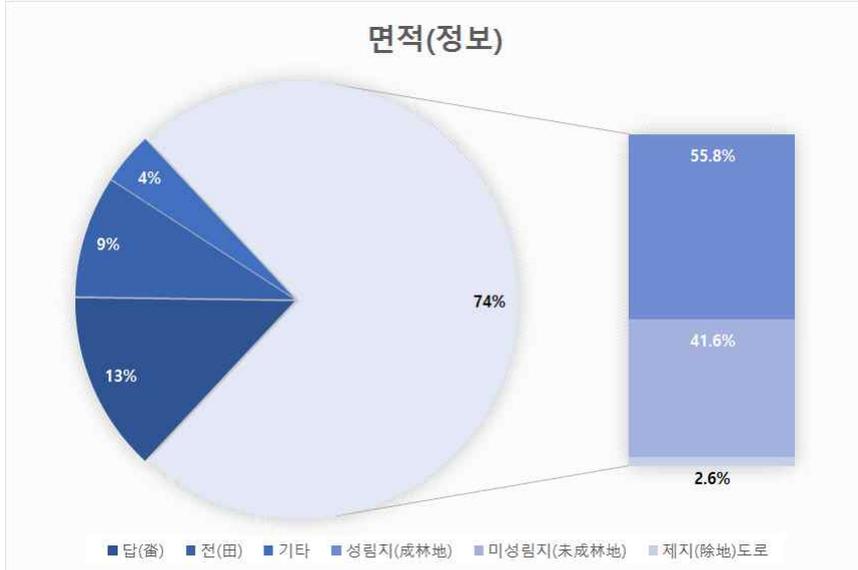
#### 1) 국토건설사업의 목표

국토건설사업의 목표는 국토의 안전 및 개발과 재해의 방지를 위하여 대대적인 공공토목사업을 일으켜서 실업자와 절량농가에게 최대의 취업의 기회를 제공하고 산업발전의 기반을 형성하여 사회복지를 향상시키는 동시에 국민들의 근로정신을 배양하는 것이었다. 즉 국토건설사업을 처음으로 계획하고 시행했던 민주당정부에서는 이를 통해 크게 4가지를 추구하였다.

첫째는 국토의 보전이었다. 【표11】 과 같이 한국의 전체면적 914만 정보 중 경작이 가능한 지역은 200여만 정보로 22%에 불과하였다. 더구나 오래전부터 삼천리금수강산이라고 불려왔던 국토는 일제강점기를 거쳐 이승만 정권을 지나는 동안 황폐해졌다. 황폐된 산천은 해마다 홍수가 나서 농토와 작물을 휩쓸었고, 귀중한 인명과 재산에 막대한 피해를 입고 있었다. 따라서 국토건설사업을 통해 재해로부터 국민들을 보호하고 나아가 경제의 발전을 촉진할 뿐만 아니라 국민의 생활을 안정시킬 수 있을 것으로 보았다. 국토건설사업의 추진은 해마다 일어나는 홍수와 가뭄으로 인한 막대한 피해를 방지하여 부강하게 될 수 있는 근본이 될 수 있을 것으로 본 것이다.

【표11】 국토이용면적<sup>268)</sup>

구분	면적(정보)	비율(%)
답(畓)	1,212,917	13.3
전(田)	820,112	9.0
산림(山林)	6,761,134	73.9
성림지(成林地)	3,773,541	(55.8)
미성림지(未成林地)	2,812,155	(41.6)
제지(除地)도로	175,438	(2.6)
기타	352,138	3.8
계	9,146,286	100.0



국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 21쪽.

둘째는 국토의 발전이었는데, 인구는 해마다 늘어 가는데 국토는 한정되어 있는 것이 한국의 현실이었다. 국민들의 먹고사는 문제를 해결하기 위해서는 수많은 공장과 주택이 건설되어야 했고, 발전소도 건설되어 쉬지 않고 돌아가야 하며, 지하에 매장된 자원도 대량으로 채굴되어야 했다. 즉 국토건설사업은 공업의 발전과 불가분의 관계를 맺고 있었고 하루라도 빨리 이 기초적인 사업을 완성하기 위해서는 거국적인 국민운동을 일으켜 모든 사람이 이 일에 협력해야 하는 것으로 보았다. 따라서 민주당 정부는 ‘민·관·군’이 하나가 되어 추진해야 한다는 것을 끊임없이 강조하였다.<sup>269)</sup>

268) 국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 21쪽.

셋째는 위의 두 목적 못지않게 중요했던 것이 실업자의 구제와 질량농민의 구제문제였다. 이승만정부에서 민주당정부로 물려준 경제유산의 적폐(積弊)는 결국 국민경제를 빈사상태에 빠트렸고, 국민들은 일을 하고 싶어도 일할자리가 없어 실업자는 늘어만 갔으며, 춘궁기의 저소득농어민의 생활은 비참할 정도였다. 따라서 이들에게 일자리를 제공하고 노임을 살포함으로써 생활에 안정을 주는 것은 당시 직면한 문제였다.

넷째는 근로정신의 수양이었는데, 국민경제가 퇴폐한 상태에서 국민들은 패배주의에 젖어 사기가 극도로 저하된 상태였다. 위에서 언급한 세 가지 목표 못지않게 중요한 것은 국토건설운동을 통하여 국민으로 하여금 “우리도 하면 된다”는 신념을 체험을 통해 얻고자 하는데 있었다.<sup>270)</sup>

## 2) 국토건설사업의 내용과 실적

민주당 정부에서는 위와 같은 목표로 7가지 사업을 계획, 추진하였다. 조림, 사방, 수리, 치수, 도로, 도시토목, 수자원개발 등 7가지 사업이었다. 각 사업들의 구체적 내용은 다음과 같다.

### ① 조림사업

조림사업은 사방사업, 치수사업과 더불어 국토건설사업의 목적에 부합하면서도 성과를 보여주기 적합한 사업이었다. 한국은 해마다 여름철이면 홍수와 사태(沙汰)로 말미암아 매년 300억 환에 달하는 피해를 입고 있었다. 여러 가지 이유가 있겠지만 가장 큰 이유는 산에 나무가 없었기 때문이었다. 땔감을 나무에 의존하고 있는 상태에서 산들이 민둥산을 벗어나기는 어려운 상황이었다.

민주당정부에서는 국토건설사업 중 조림사업을 포함시켜 여러 가지 피해를 미연에 방지하고 농토의 황폐를 막고자 하였다. 또한 앞으로 여러 산업에

269) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961(1월), 3~4쪽.

270) 국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 30~31쪽.

서 중요한 원료의 하나로 쓰일 목재를 확보하고자 하였다. 국토건설사업기간 중 16억 환을 투입하여 52,000정보의 연료림과 자재림을 조성하여 연료 10만 톤과 용재 27만<sup>m</sup>를 얻으려는 계획을 세웠다. 아울러 사업기간 중 780만 명을 동원하여 2억4천만환의 노임을 살포하고자 하였다. 조림사업의 기간은 3월에서 5월까지로 설정되었다.<sup>271)</sup>

조림사업은 사방, 소류지사업과 더불어 국토건설사업의 여러 분야 중 가장 먼저 추진되었다. 경상도의 경우 904개 면 중 516면(72%)에서 공사가 착공되었다. 경북의 경우는 계획상의 모든 공사장에서 공사가 추진되었으며, 충남도 100% 착공률을 보였다. 그리고 3월 하순에는 모든 지역에서 착공될 것으로 발표되었다.<sup>272)</sup>

이 사업에 참여하는 참가자의 노임은 현금과 현물(정맥, 소맥분, 광목 등)을 섞어서 지급되었고 노임지급의 편의를 위해서 매일 지급하는 것을 피하고 5일분을 넘지 않는 범위 내에서 며칠 분을 한 번에 지급하게 하였다. 현금의 경우는 공사가 끝나면 현금노임전표를 현물의 경우는 공사가 끝나고 공사 책임자로부터 현물노임인도지시서를 받았고 이것을 노임지급책임자에게 제시하여 노임을 지급받았다.<sup>273)</sup> 노임은 평균적으로 650환이 책정되었지만 조림사업의 경우는 종래에 부역형식으로 동원되던 관례를 감안하여 현물만 325환을 제공하는 것으로 책정되었다.<sup>274)</sup> 3월 15일까지 예산 영달이 현금 9억 9천만 환 중 7억 8천 4백만 환과 정맥 11,000석(100%)이 진행되어 가장 빠른 진척 속도를 보였다.

예산의 확보가 빠른 속도로 된 만큼 조림사업은 순조로운 사업 속도를 보였는데 3월 말 농림부의 발표에 의하면 계획면적 51,947정보에 대해 40%인 20,089정보의 실적을 거두었고 동원된 인부 수는 391,335명에 달하였고 지급된 노임은 현금 1억2338만824환과 현곡(정맥) 5921석이였다.<sup>275)</sup> 이런 순조로

271) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961(1월), 6쪽.

272) 「국토건설사업 1595개 처서 착수」, 『경향신문』, 1961년 3월 19일, 2면.

273) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961(1월), 18쪽.

274) 「국토건설뉴스레터」 제2호, 3월 29일 ; 「차간에 오르내린 국토개발」, 『경향신문』 1961년 5월 5일, 2면.

275) 「조림사업 40% 진척」, 『경향신문』, 1961년 3월 30일, 2면

운 속도로 인해 계획단계부터 찬반이 논란이 많았던 조림사업은 현장에서 높은 평가를 받기도 했다.<sup>276)</sup>

조림사업의 경우 다른 분야에 비해 노동의 강도가 심하지 않았던 것으로 보이는데 경주시 안강읍의 읍장이었던 황재복은 26일부터 31일까지 참여자 100명과 더불어 대동리-갑산리간 사업장에 참여하였다. 이때 20여만 정보에 6만 그루의 묘목을 심는 모습을 보여주기도 하였다.<sup>277)</sup> 노동 강도가 심하지 않다보니 부녀자의 참여도 상당히 용이한 분야였다.<sup>278)</sup>

조림사업의 경우 추경예산이 편성에 따른 논란에도 불구하고 전년도에 편성된 예산에서 처리할 여력이 있었으며 동원된 참여자들의 높은 기술을 요하지도 않았으며 각지에서 노무자들의 높은 호응을 받으면서 원래 계획했던 것처럼 순조롭게 사업이 진행되었다. 1960년 4월 13일 집계된 실적에 따르면 조성실적은 46,412정보, 연가동인원은 660,000명, 현금노임지급은 202,511,000환, 현물노임지급은 9,718석으로 사업목표의 94%의 실적을 거두고 있었다. 정부에서는 이 사업완료 후에는 8만호의 농가가 1년간 쓸 400,000톤의 연료를 매년 생산할 수 있을 것이며 용재 270,000m<sup>3</sup>의 증산이 기대된다면서 5월말까지는 계획사업목표를 완료할 수 있을 것으로 전망하였다.<sup>279)</sup> 그리고 이후에 4월 25일자로 발행된 국토건설본부에서 발행된 보고서에서는 4월 25일로 조림사업이 완료되었음을 밝히며, 연인원 약 68만 명의 노동력을 고용하였으며, 현물임금으로 보리 1만 777석(약 2천 155톤)을 지급하였다고 밝혔다.<sup>280)</sup>

276) 「취역을 앞다뒀 노무자과잉」, 『경향신문』, 1961년 4월 11일, 2면.

277) 「이십여 정보에 식수 읍장이 면민 동원코」, 『경향신문』, 1961년 4월 1일, 2면.

278) 「차간에 오르내린 국토개발」, 『경향신문』, 1961년 5월 5일, 2면.

279) 부흥부, 『정부업적과 당면과제』, 1961, 182~183쪽.

280) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"- "Z"(2 of 2).

## ② 사방사업

사방사업은 산지의 붕괴, 토석, 나무 등의 유철 또는 모래의 날림을 방지하기 위한 사업으로 크게 산지에 대해서 진행되는 산지사방사업과 산지의 계곡이나 하천에 대해서 시행하는 야계사방사업, 해안가를 대상으로 하는 해안사방사업으로 이루어진다. 사방사업은 매년 반복되는 홍수와 사태의 피해를 줄이는 것이 목적이었다.

그 내용은 사업기간 중 28억 원을 투입하여 약 51,950정보의 산지사방과 연 430리(173km)의 야계공사 및 200정보의 해안사방을 실지로 하는 것이며 이 사업이 완성되면 임산연료증산이 540,000톤, 비료증산이 약 130,000톤, 토사유출방지가 29,250,000톤, 홍수피해 감축減縮이 1,821백만 환, 농지매설埋設방지 1,680만환, 수리기능향상 1,900만환의 성과를 얻게 될 것을 계획하였다. 아울러 485만 명 사방사업에 참여하고 24억 환의 노임이 살포될 것이라고 발표하였다.<sup>281)</sup>

1959년 사라 호, 1960년 칼멘 호의 태풍피해로 홍수 피해를 본 상황에서 이에 대비한 사방사업은 순조로운 출발을 보였다. 계획된 1107개면 1562개소의 사업장 가운데서 407개면 781개소(50%)에서 착공되었고, 야계사방의 경우 서울과 강원, 산지사방의 경우 충북, 전북, 전남, 경북, 경남 등, 해안사방의 경우 경북이 100%의 착공률을 보였다. 나머지 사업들도 3월 하순에는 착공되리라고 전망되었다.<sup>282)</sup> 지역별로 보면 경북은 3월초부터 306개소에서 사방공사가 착공되었고,<sup>283)</sup> 충남의 경우 3월 13일 현재 산간파종공사 81곳, 야계사방공사 21개소에서 공사가 진행되었다.<sup>284)</sup> 사방사업의 예산 13억 4600만 환 중 13억 3000만환과 정맥 5만2천석(50%)이 3월 중순 영달되었다. 3월 25일 농림부집계에 의하면 산지사방이 계획면적 57,150정보의 51%인 28,958정보, 야계사방이 173km에 대해 4%인 6.8km의 실적을 올린 것으로 되어 있다. 한편 동 사업에 동원된 노력은 95만4230명이었고 이들에게 지급

281) 부흥부, 앞의 책, 1961, 183쪽.

282) 「국토건설사업 1595개처서 착수」, 『경향신문』, 1961년 3월 19일.

283) 「국토건설사업 늦어져 도민들 초조」, 『경향신문』, 1961년 3월 15일.

284) 「국토개발사업 각지서 실무자회의」, 『경향신문』, 1961년 3월 18일.

된 노임은 55억5885만7820환이었다.<sup>285)</sup> 이어서 4월 1일에는 전국 1500개소에서 약 29,000정보의 공사가 진행되고 있다고 발표했다.<sup>286)</sup> 전북의 경우에는 5월 26일에 이미 사방공사가 일단락 지어졌다는 발표를 하기도 하였다.<sup>287)</sup> 6월 9일 농림부 발표에 의하면 산지사방공사는 계획대로 이루어져 완료되었고, 야계공사는 69%가 추진되었다.

사방사업의 노임은 참가자가 공사가 끝나면 현금노임전표와 현물노임인도 지시서를 받고 이를 사방관리소장이나 산림계장에게 제시하여 노임을 받는 방식으로 처리되었다. 노임은 하루 평균 650환(파종), 325환(사방) 정도였다. 그리고 떼를 심는 기술을 가진 경우는 950환까지도 받았다.<sup>288)</sup>

1960년 4월 10일을 기준으로 사방면적 약 41900정보, 참가인원 1,274,767명, 현금노임지급 67,969,137환, 현물노임지급이 32,525석으로 사업 목표의 80%에 해당하는 것이었다.<sup>289)</sup> 4월 25일 기준으로 계획의 99%가 진척되어 연인원 160만명을 고용하였다.<sup>290)</sup> 그러면서 이 사업에 최종적으로 연 240여만명이 동원되어 5월말까지 완료할 것이라고 전망하였다.<sup>291)</sup>

### ③ 수리사업

국토건설사업 중 총 예산 158억 환이 배정된 수리사업은 전체 국토건설사업의 30%이상을 차지할 만큼 많은 비중을 차지하였다. 수리사업은 물을 공급하기 위한 용수원을 확보하는 시설인 보나 저수지 등을 만드는 사업이다. 식량의 증수를 위해서 이것은 꼭 필요한 사업이었다. 평야지역은 큰 문제가 없

285) 「사방사업 51%진척」, 『경향신문』, 1961년 3월 31일.

286) 「노임조로 칠억 여만원 지불」, 『경향신문』, 1961년 4월 2일.

287) 「산간까지도 손질」, 『동아일보』, 1961년 5월 27일.

288) 「차간에 오르내린 국토개발」, 『경향신문』 1961년 5월 5일.

289) 부흥부, 앞의 책, 1961, 184~185쪽.

290) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"- "Z"(2 of 2).

291) 부흥부, 앞의 책, 1961, 185쪽.

였지만 궁벽진 곳이나 산간지역에는 천수답이 많아 수리사업을 필요로 하는 곳이 많았다. 전체 농지 중 수리시설이 제대로 된 농지는 전체면적의 절반에 미치지 못하는 것은 현실이었다.<sup>292)</sup>

이런 상황에서 수리사업은 식량의 증산을 위하여 반드시 필요한 사업으로 대규모 저수지를 만드는 사업뿐만 아니라 각지에 필요한 곳에 소규모의 소류지사업을 통해 독이나 저수지를 만들고 이를 통해 몽리(蒙利)면적을 확보하는 한편 식량의 증산을 꾀하는 것이 사업의 목적이었다. 3월에서 6월까지 약 3개월 동안 77개소의 수리지구<sup>293)</sup>과 2800개소의 소류지공사를 통하여 48,000정보의 몽리면적을 얻고 51만석의 식량을 증산하는 것을 목표로 추진되었다. 연인원 1,900만 명을 동원할 예정이며, 126억 환<sup>294)</sup>의 노임이 살포될 것이 계획되었다.<sup>295)</sup> 계획할 수립할 당시에는 큰 규모의 사업장에 예산배정이 많이 되어 있었지만 일반 국민들에게 더 많은 혜택이 돌아가기 위해서는 소류지사업의 비중을 늘려야 한다는 국회의 요구로 계획이 수정되기도 하였다.

소류지공사의 경우는 토목사업으로 공사를 해야 했으므로 조림이나 사방사업에 비해 그 추진속도가 빠르지는 않았다. 전라도와 경상도의 경우 계획구가 1920개였는데 3월 15일 기준으로 298개(10%)가 시작되었고, 예산의 영달은 소류지공사 예산 25억 4200만원 중 2억 5700만(경상, 전라도 소요액의 90%에 해당)과 정맥 14000석(50%)이 영달되었다. 울산의 경우 60개소에서 소류지공사가 진행되었는데 전해의 태풍의 영향으로 어려움을 겪고 있었기 때문에 다른 지역에 비해서 일반 농민들의 만족도가 높았다.<sup>296)</sup> 3월 25일 기준으로 소류지사업은 전라, 경상도에 295개소에서 착공되어 사업이 진행되었다.

완주군 구이면 중인리에 있는 해발 500m의 모악산 기슭 불선부락은 30호 남짓한 영세마을인데 산기슭에 위치하고 있는 이 마을에 있는 1만평의 논들

---

292) 『정부업적과 당면과제』, 1961, 186~187쪽.

293) 77개의 수리지구는 62개로 조정되었으며 예산도 그에 맞게 조정되었다. 이것은 각 마을에 있는 소류지사업에 대한 예산을 늘리는 과정에서 나온 결과였다.

294) 추경예산과 5.16쿠테타를 거쳐 증액된 총예산은 159억4900만원이었다.

295) 부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961(1월), 9쪽.

296) 「사라호 상처 언제 아무나 주민들은 향토재건에 분발」, 『경향신문』 1961년 3월 28일.

은 전부 천수답으로 3년에 한 번꼴로 가물어서 모를 낫아보지도 못하는 마을이었다. 이 마을이 국토건설사업의 소류지사업장으로 책정되었고, 이 마을 사람들은 적극적으로 공사에 참여하였고 한 달여 남짓 되는 기간 동안 길이 160m, 높이 12척의 독을 쌓아 1,800평의 못을 만들었다. 그전까지 1두락에 1섬 반을 추수하던 논들이 못이 만들어진 후에는 2섬을 거둘 수 있을 것으로 예상되었다.

또한 구이면 용복리의 농민들은 해마다 장마철이면 불모천이 넘쳐 독이 무너지고 논은 토사로 뒤덮여 골치를 앓았다. 하상이 높고 모래가 많은 이 하천은 조금만 비가와도 사태가 나던 것을 국토건설사업의 소류지공사장으로 결정되어 보를 쌓는 공사에 편입되어 총공사비 250만 환으로 길이 10척, 넓이 9척이 길이 30m되는 보의 공사가 진행되었다.<sup>297)</sup>

수리사업의 경우 추경예산이 통과되는 과정에서 다소간의 계획변경이 있었다. 그리고 1960년 4월 10일을 기준으로 1,895개소에서 대한 측량설계를 완료하였고, 826개소는 측량 중에 있었다. 제1차로 착공한 295개소는 4월 10일 현재 예상 공정의 44%까지 추진된 상태였다.<sup>298)</sup> 참고로 쿠데타 이후인 5월 27일 농림부는 수리사업의 진척상황을 발표했는데 54억 9800만환을 투입하여 2825개 지구에서 시공 중으로 실제로 예산이 집행된 것은 25억 6100만 환이었고, 동원계획 645만 1418명 중 264만 8784명이 동원되어 각각 41%, 46.7%의 달성률을 보였다.<sup>299)</sup>

#### ④ 치수사업

치수사업은 수리시설을 통해 하천이나 호수 등의 범람이나 가뭄의 피해를 막는 사업이었다. 1961년을 기준으로 최근 5년 동안 거의 매년 홍수 때문에 많은 피해를 입어왔다.

---

297) 「산간까지도 손질」 『동아일보』 1961년 5월 27일.

298) 「정부업적과 당면과제」, 1961, 190쪽.

299) 「산간까지도 손질」 『동아일보』 1961년 5월 27일.

【표12】 최근의 홍수피해통계

피해종류	최대홍수피해 (1959년도)	과거5년간평균피해
침수면적	236,807정보	127,269정보
도로피해	4,972개소	2,710개소
교량피해	1,820개소	918개소
제방피해	14,378개소	11,675개소
토지피해	108,835정보	37,480정보
침수가옥	155,791호	53,370호
인명사상자	3,988인	1,254인
피해총액	85,127,820,000환	27,964,000,000환

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 88쪽.

정부에서는 이런 피해를 막기 위해 치수사업에 총 46억 원을 투입하여 제방 570리와 호안護岸 310리를 완성하여 8만여 정보의 몽리蒙利와 10만여호의 인가를 보호하며 연 700만 명의 동원해 50억 환의 노임이 살포되는 것으로 계획하였다. 그 기간은 3월에서 5월까지로 계획되었다. 치수사업은 내무부 소관의 사업으로 518개소에서 진행되었다.

그런데 치수사업은 처음의 계획대로 진행되지 못하였다. 조림, 사방, 소류지 사업의 경우는 공사를 위한 준비작업이 크게 필요하지 않았을 뿐만 아니라 기존에 진행되거나 계획되었던 사업이 국토건설사업의 테두리 안으로 들어오는 경우가 많았으나 치수사업의 경우는 그렇지 않았다. 사업의 추진을 위해서 기본적으로 기술조사, 설계 작업이 병행되어야 했으므로 시간이 걸렸을 뿐만 아니라 예산도 추경에서 편성되어야 했으므로 다른 사업들에 비해 진행 속도가 더딜 수밖에 없었다.

치수사업은 4월 달에 되어서야 착수되는 단계에 있었다.<sup>300)</sup> 따라서 민주

300) 다른 사업들의 경우 4월 중순을 기준으로 진척률을 표시하고 있는데 수리사업의 경우는 ‘이 사업을 완료하기 위한 사업비 65억환을 이미 영달하고 본격적인 사업에 착수하였다’는 표현을 쓰고 있는 것으로 보아 4월 중순 단계까지도 거의 진척이 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 『정부업적과 당면과제』, 1961, 193쪽.

당 정부의 치수사업의 실적을 유추하기 위해서는 군사정부의 이른 시기의 실적으로 판단을 할 수밖에 없다. 6월 8일 경남도의 집계에 의하면 치수사업의 예산 집행은 총예산의 31%인 7억 7061만원이 집행될 뿐이었다.<sup>301)</sup> 같은 시기인 6월 10일 충남도의 경우 치수사업이 계획의 55%를 달성하였고, 6월 말까지 80%를 돌파할 것이라고 발표하였다.<sup>302)</sup> 강원도의 경우 6월 27일 기준으로 33.14%의 치수공사가 진행되었다고 발표하였다.<sup>303)</sup> 이어 7월 24일 기준으로는 69.8%가 진행되었다.<sup>304)</sup> 6월 23일 내무부는 치수사업이 46%달성되었다고 발표하면서 쿠데타 전에는 3%에 지나지 않았다고 발표하였다. 그런데 여기서 공사추진속도를 보면 쿠데타 전에 3%였던 공사추진실적이 6월16일 33%였고, 23일 46%였다.<sup>305)</sup> 국토건설청에서는 8월 7일 치수공사의 진척도가 62.5%라고 발표하였다.<sup>306)</sup> 사업의 진척이 상당히 빠른 속도로 진행되는 것을 알 수 있는데 치수공사의 경우 쿠데타 후에 특별히 많은 인원이 배정되거나 장비가 배정된 것은 아니었다. 이를 본다면 예산의 빠른 배분과 기초조사가 미리 실시되었다면 더 좋은 결과를 기대할 수 있는 사업 중 하나로 생각해볼 수 있다.

### ⑤ 도로사업

해방 전에 건설된 대부분의 도로는 폭이 협소하고 굴곡이 심하여 대형차량이 왕래하기에 매우 불편했다. 이것을 전쟁 중에 군장비의 수송과 군수품 보급을 원활하게 하기 위하여 군과 관·민이 합동으로 주요보급로를 확장하였다. 그러나 확장되었던 도로의 경우에도 폭격 등에 의해서 심각한 피해를 입기도 하였다.<sup>307)</sup>

301) 「토목공사 22%진척 경남국토건설사업」 『경향신문』 1961년 6월 10일.

302) 「소류지공사 85%진척 공사비영달 순조로와 국토개발」 『경향신문』 1961년 6월 13일.

303) 「강원도선 29% 완료」 『경향신문』 1961년 6월 29일.

304) 「노임 6억 살포 강원도 국토건설」 『경향신문』 1961년 7월 26일.

305) 「치수는 39%나 진척」 『동아일보』 1961년 6월 28일.

306) 「62.4% 진척 국토건설사업」 『경향신문』 1961년 8월 8일.

307) 국토건설청, 앞의 책, 1962, 80쪽.

당시 우리나라의 도로는 국도와 지방도, 시·군도로 크게 구분되었다. 해방 전에 건설된 대부분의 도로는 폭이 협소하고 굴곡이 심하여 대형차량이 고속으로 운행하기에는 불편한 점이 많았다. 한국전쟁을 전후하여 군장비 및 군수품의 수송을 원활하게 위해 주요 보급로를 중심으로 도로를 확장하였다. 또한 미국의 경제원조자금이 도로에 중점적으로 배정되어 도로의 개수개량 및 주요한 국도의 포장에 주력하였다. 그리고 전적으로 도로 인근 주민의 부역으로 시행되던 공사도 현대식 도로보수용중기계를 도입(115대)하여 효율적인 공사를 진행하였다. 국토건설사업 전 도로의 등급별 연장과 노면의 현황은 다음과 같다.

【표13】 도로등급별연장(1960)

단위:m

등급	포장도로	토사도로	미개수	계
국도	720,508	4,915,116	70,105	5,705,729
지방도	57,645	9,841,945	679,464	10,579,054
시·군도	334,215	7,892,661	2,647,452	10,884,328
계	1,122,368	22,649,722	3,397,021	27,169,111

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 80쪽.

이런 도로상황을 개선하기 위해서 국토건설사업을 통해 총 자금 38억 원을 투자하기로 하였고, 이를 통해 총연장 800리(308km)의 도로를 보수 확장할 것이 결정되었다. 도로확장 195km, 도로개수 75km, 태풍피해복구 38km 계 308km의 공사를 실시하기 위하여 연 500만 명이 참여하게 되고 29억 원의 노임이 살포되기로 하였으며 이 사업의 경우에는 숙련된 인력과 장비도 필요하기 때문에 군대도 일부 참여하기로 결정되었다. 도로사업의 예산은 4월 초에 영달되었으며 각지에서 공사가 착공되면서 10월말까지는 목표를 달성할 수 있을 것으로 전망하였다. 원주-춘천 간의 도로포장공사가 군의 협조를 받아 4월 중순 현재 계획의 27%가 추진되었으며 참가한 민간인 1만여 명에 대하여 700여만 원의 노임이 지급되었다. 역시 군과의 협동사업인 삼척지구산업도로 개발공사는 4월 중순 현재 군 만이 투입되었지만 여러 준비를 거쳐서

5월 10일경부터는 군민의 협동작업이 활발히 시작될 것으로 계획되었다. 서울에서는 안암동과 미아리 간의 도로 확장, 개수하기로 하였는데 공사규모로는 3,000m의 도로연장을 하는 것이었는데, 5개월 정도의 공사기간을 필요로 하는 것이었다.<sup>308)</sup>

다음의 내용은 경기도 여주군 대신면에 파견되었던 이진명이라는 국토건설추진요원이 국토건설본부에 보낸 서신의 일부이다. 이 내용을 통해서 국토건설사업을 진행되는 과정과 현지에서 어떤 방식으로 군과 협동하여 진행하고 있는지를 대략적으로 파악할 수 있다.

……당면當面에는 금년도 국토건설사업으로 조립, 보褙공사, 양수揚水공사가 3개지로 책정되었는데 그 책정지가 도의원과 면장 출신 부락으로 정실적 책정이 되었다고 비난하는 사람이 속출하였던 것이다. 그러나 근거는 있으되 합리적으로 책정될 것이 인정되어 각 리에 나가서 계몽 중 불평객을 선도하기에 힘썼던 바 가장 불평이 많은 도농리에 있어서는 우마차도 들어가지 못하는 벽지임으로 리간도로를 명년도사업에 포함해 달라고 하기에 본인은 국가재정이 궁핍해서 국도, 지방도외는 현 단계로서 곤란하다고 설명하고 그 동리에서 일주일간 체류하면서 자발적으로 자력공사를 할 것으로 호소하였던 바 이장을 비롯한 청장년이 호응하기 시작하였는데 마침 도공보과에서 계몽영화를 그 동리에서 4Km떨어진 곳에서 상영한 중 『뚝』이라는 영화를 보고 동리사람들이 힘을 얻었다. 그래서 본동민이 출동하여 폭 1m의 길을 트럭이 들어갈 수 있게 완공하였는데 그 길의 연장이 1,500m나 됩니다.

이 사업을 하는데 돌의 운반 등 애로가 있어서 인근에 주둔하는 제9사단 제28연대장 한병갑 대령에게 호소하였더니 군의 트럭을 제공해주고 면내의 지방도 전부 면도 전부 리도 일부의 보수를 위해 자갈과 모래를 실어다 주었다.

이 사실을 위해서 제9사단장 박영준 소장, 제28연대장 한병갑 대령, 제9사단공병대장 신동규 중령 등 지휘관들이 아침부터 직접 현장에 나와 지휘감독을 하여 면장이 군에 대해 여간 감사히 생각하지 않았다. 아침 8시부터 저녁7시까지 장병들의 수고도 많았다.<sup>309)</sup>

308) 「국토건설사업은 얼마나 추진되었나」 『국토건설뉴스레터』 제6호, 1961.05.05, 3면.

309) 「도로공사에 군에서 협조」 『국토건설뉴스레터』 제7호, 1961.05.12, 3면.

대신면에 파견되었던 이신명의 서신에서 보이는 것처럼 각지에 공사가 진행되는데 제대로 된 도로가 없어 공사에 어려움이 많았고 국토건설사업이라는 이름으로 진행되는 과정에서 군이나 관의 도움으로 중장비를 이용할 수 있는 도로로 보수가 되는 경우도 있었다.

민주당 정부는 도로를 보수하고 새로이 확장 건설함으로써 국민의 경제활동이 활발해지고 능률을 올리게 될 것이라고 전망하였다. 특히 산업도로의 건설은 산업발전을 도울 뿐만 아니라 인근지방의 생활을 보다 윤택하게 만들어 줄 것이었다. 공업생산물과 농업생산물의 유통교환을 이용하게 하며 아직 개발되지 못하고 있는 산업자원의 경제적 이용을 돕게 될 것이며, 또한 여행의 범위를 넓혀 줄 것이므로 경향(京鄕)간의 문화의 교류도 보다 신속(迅速)하게 될 것을 기대하였다.<sup>310)</sup>

#### ⑥ 도시토목사업

도시토목사업은 구획정리, 공원의 건설과 정리 그리고 하수도시설의 정비를 통하여 환경의 미화와 도시인의 보건에 많은 도움을 주고 공공생활의 이점을 새롭게 인식認識시킬 것을 목적으로 20억 환의 자금을 투입하여 59만평의 도시구획을 정리하고 4.8Km의 관광도로를 축조하며 연 60리의 하수도시설을 개수하는 사업이었다.

주로 도시에 집중되어 있는 실업자에게 되도록 많은 취업의 기회를 주고 근로정신을 조장시키는 한편 도시환경의 미화를 위한 것이었다. 이 사업의 경우는 18억 환의 노임이 지불될 것으로 사업기간은 6월부터 10월까지였다. 민주당 정부시기에는 각 공사에 대한 계획을 세우는 단계에 불과했다. 더구나 추경예산의 통과가 지연되면서 계획자체도 많이 늦어지게 되었다. 따라서 이 사업이 본격적으로 시작된 것은 군사정부가 들어서고 난 이후였다. 정부에서는 이 사업이 완성되면 도시의 현대화발전을 기하고 하수도시설을 정비하여 오수의 역류방지 등 도시위생조건을 개량하여 보다 나은 보건환경을 이룩할 것을 기대하였다.<sup>311)</sup>

310) 『정부업적과 당면과제』, 1961, 196쪽.

## ⑦ 다목적수자원개발사업

다목적수자원개발사업은 이 사업은 장기적인 경제발전을 위한 하나의 기초사업으로 홍수방지, 수리 및 발전 등의 여러 이익을 얻기 위하여 춘천댐건설, 남강댐건설, 섬진강댐건설 등 수자원을 개발하는 다목적장기사업을 5월부터 착수하는 것이었다.

춘천댐은 춘천시로부터 서북방 12Km인 춘천군 신북면 서원리와 만월리 간에 위치하고 있는 북한강 협곡을 횡단하여 석안산(石岸山) 지점에 댐을 축조하여 상류에 있는 화천발전소의 방수량에 따라 시설용량 50,000kw 용량의 전력을 생산하기 위한 것이었다. 이 춘천댐을 건설함으로써 전력생산뿐만 아니라 홍수조절과 더불어 하류에 있는 청평발전소의 발전량을 조절해 그 발전량을 증가하게 할 수 있는 효과를 기대할 수 있는 사업이었다.

남강댐은 낙동강 지류인 남강의 진주부근에서 사천만으로 빠져나갈 수 있는 지형을 이용하여 진양군 내동면 삼계리 지점에 건설하려는 것이었다. 총예산 19억 6천만 원을 투입하여 3개년에 걸쳐 완공을 하는 것이 목표였는데, 1961년도에는 10억 원을 투입하고자 하였다. 남강댐은 수력발전을 통해 7,000kw의 전력을 확보한다는 것 이외에도 댐 하류의 남강 연안 일대의 10,000여 정도의 홍수를 면하게 함으로써 안전하게 경작할 수 있는 것으로 바꾸는 것 이외에도 낙동강 하류의 불완전한 44,700정보에 대해서도 홍수의 피해를 줄일 수 있는 효과를 기대할 수 있는 것이었다.

섬진강댐의 경우는 계획단계부터 있던 것은 아니었다. 원래 다목적수자원 개발사업에 포함되었던 것은 소양강댐을 건설하겠다는 것이었다. 소양강댐은 소양강의 하류지점에 건설하여 약 86,700kw의 발전량을 얻는 것이었는데, 계획상으로 3개의 댐 중 가장 많은 발전량을 확보할 수 있었기 때문에 민주당 정부에서는 소양강댐의 착공식을 국토건설사업의 시작점으로 삼기도 하였다. 하지만 소양강댐을 건설하는데 있어 군에서 전략상의 문제를 지적<sup>312)</sup>하면서 섬진강댐을 건설하는 것으로 사업의 내용이 수정되었다.

311) 국토건설청, 앞의 책, 1962, 91~92쪽.

312) 「섬진강 댐으로 전용」, 『경향신문』, 1961년 3월 14일.

섬진강댐 건설은 원래 기초조사만 하려고 했으나 소양강댐 건설이 백지화되면서 대체사업으로 부각되었다. 섬진강 댐은 섬진강 하류 약 2Km지점에 댐을 건설하고 정읍군 청양면지역에 조절저수지를 축조하여 비관개시기 발전에 필요한 물을 저장하려고 하였다. 또한 청보발전소(발전기 16,000KVA 2대)에서 발전한 후 동진수리조합의 몽리지구를 관개(灌漑)하려고 하였다. 이 댐은 공사기간은 3년으로 설정되었고, 1961년 착공비로 16억 3천만 원을 들여 진행하는데 예산영달은 빠르게 이루어졌고 5월부터 착공하려는 계획이 세워졌다.<sup>313)</sup> 이 공사를 통해 최대출력 27,700kw의 규모를 가진 전월개발을 할 수 있고 6,000정보의 간척지개발과 4,800정보의 수리몽리구역을 확장함으로써 153,600석의 미곡과 33,600석의 정맥을 증산할 수 있을 것이라고 기대하였다.

#### ⑧ 기술조사비

국토건설사업을 단기적인 응급대책의 하나가 아닌 장기적인 계획으로 발전시키기 위해 6억 5천178만환을 추경예산안을 편성하는 과정에서 추가시켰는데, 이것의 계획에 의하면 전국적인 자원의 조사, 태백산지역종합개발계획, 영산강유역종합개발계획을 비롯한 지역별개발계획을 수립하기 위한 기술조사를 실시한다는 것이었다. 1억 7천만환은 자원을 조사하는 용도로 사용하고, 나머지 4억8천만환은 특정개발계획을 위한 기술조사비로 충당하려고 하였다. 여기서 특정개발계획이란 태백산지역종합개발계획, 영산강·목포지역종합개발계획, 인천지역종합개발계획, 수도권교통망정비계획·수도토지구획정리에 대한 5개년 계획을 수립하는 것이었다.<sup>314)</sup>

태백산지역종합개발계획은 1965년 말까지 석탄생산을 증가시켜 연간 생산량을 오백만 톤으로 하고, 철도와 도로망을 건설, 정비하며, 목호항의 적하능

313) 「오월 중에 착공키로」, 『경향신문』, 1961년 4월 12일.

314) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"- "Z"(2 of 2) ; 「지역별개발계획의 윤곽판명」, 『경향신문』, 1961년 3월 26일.

력을 200만 톤으로 강화하며, 56만kw의 전원개발(수력발전 33만kw, 화력발전 23만kw), 비료 및 시멘트 공장의 신설, 각종 광산물과 임산물의 증산을 목표로 하는 개발계획이었다. 이 계획에 대한 경제적 가치를 판단하고 기술적으로 가능할 것인지, 각종 시설들의 건설을 위한 측량 및 입지조사에 대한 것에 1억 6600만환의 예산을 투여하겠다는 것이었다.

영산강·목포지역종합개발은 영산강 하구에 1만 5천 정보의 해면을 간척하여 연간 30만석의 미곡과 9만석의 대맥을 증산하고, 또한 인근지역의 관개 시설을 확충하며, 목포시의 신시가지 구획을 확장하는 동시에 상수도 등 수원 문제를 해결하며, 목포항만시설을 확장, 개량하는 동시에 목포항과 서남부반도의 지역간 통상교통로를 개선하는 것을 목표로 하는 계획이었다. 이 계획에 대한 기술조사비로 1억 3천만 환을 투여하여 지질조사 및 수리학적 조사를 진행하며 각종 측량과 설계를 하고자 하였다.

김포·인천지역종합개발은 인천항을 조석의 영향을 받지 않게 개량하고, 공업지대화 할 한강하류지역의 내륙수운의 편의를 제공하며, 인천내해에 1만 정보의 간석지를 개간하며, 조력발전방법으로 4만5천kw의 발전을 하며, 관개몽리지역을 확장하고, 김포반도와 강화도 간에 항구적인 도로를 축조하는 것을 목표로 한 개발계획이었다. 이 계획에 1억 5천만 환을 배정하여 각종조사를 진행하고자 하였다.

수도권교통망정리는 서울역과 시청 앞, 광화문, 종로, 동대문, 청량리에 이르는 약 9km의 지하철도를 건설하는 것과 서울의 토지구획정리를 위한 계획에 2천만 환을 투입하여 타당성 조사를 하는 것이었다. 이를 통해 도시 간 교통의 어려움을 완화시키는 한편, 붐비는 중심지에서 교외지역으로 인구 분산을 유도하고자 한 것이었다.

### ⑨ 국토건설사업에 대한 국민들의 인식

국토건설본부에서는 매주 국토건설추진요원들에게 현지에서의 상황을 보고받았다. 1,917명의 추진요원 중 1,860명이 국토건설본부에 제출한 주간보고 週間報告 제 2신(3월5일→11일)과 1,863명이 제출한 3신(3월12→18일)과

1,816명이 제출한 제4신(3월 19일→25일)의 내용을 분석하고 정리하여 매주 현지주민들의 국토건설사업에 대한 반향을 비교, 검토한 내용을 정리하여 『국토건설뉴스레터』라는 추진요원들의 소식지에 실은 내용이다.

먼저 각지의 국민들이 국토건설사업에 관해서 알고 있는가라는 질문에 대해서 현지의 추진요원들의 3월5일~11일 간에 현황이 보고된 제 2신에 의하면 주민들이 국토건설사업에 관해서 자세히 알고 있다는 읍·면이 10.5% 있었는데 3월12일~18일경에 보고된 제3신에는 19.4%로 증가되었으며 3월19일~25일간에 보고된 제4신에는 38.8%로 증가를 보이고 있다. 어느 정도까지는 현지주민에게 알려져 있다는 읍면은 7.7%에서 29.9%로 다시 3월25일경에는 38.1%로 증가하고 있다. 이것은 그간 현지에 있는 추진요원들이 신문도 별로 볼 수 없고 라디오도 듣지 않는 농촌의 주민들에게 국토건설사업의 목적과 범위를 인식시키고 그들의 계몽하고자하는 열성어린 노력의 결과였다고 볼 수 있으며 각지에서 사업이 착수됨에 따라 지방민들의 주목을 끌게 되었다는 것을 보여주는 결과로 볼 수 있을 것이다.

또한 국토건설사업이 상당한 성공을 거두리라고 주민들이 기대하고 있는 읍면도 차차 증가를 보이고 있다. 제2신에는 그가 34.4%에 불과했으나 제3신에는 57.9%로 나타나 있다. 이 사업이 절반 정도는 성공할 것으로 주민들이 기대하는 읍면만 해도 제2신에 나타난 7.6%에 비해서 제3신에는 2.9%가 증가되어 10.5%로 나타나 있다.

국토건설사업을 실행하는데 대해서 주민들이 만족하고 있다는 읍면이 제2신에 의하면 35.6%였다는데 제4신에는 55.2%로 나타나 있어서 3주일간 19.6%나 증가된 것이다. 사업이 책정되어 있는 현지주민들의 의욕도 차차 높아지는 경향이 뚜렷이 보인다. 제2신에 보고된 바에 의하면 현지주민들의 의욕이 높다는 읍면이 5.6%밖에 없었는데 제3신에는 11.9%로 나타났고 제4신에는 27.8%로 증가되었다.<sup>315)</sup>

민주당 정부의 국토건설사업은 진행된 것은 불과 2개월 반에 불과했다. 3월 1일 시작한 사업이 5월 16일의 쿠데타를 계기로 중단되었기 때문이었다. 또한 시행과정에서도 많은 시행착오와 비판에도 직면해야 했다. 하지만 국토

315) 「현지주민 국토건설사업인식 점고漸高」, 『국토건설뉴스레터』 제4호, 1961.04.21, 2면.

건설사업이 의미를 갖는 것은 4월혁명으로 촉발된 국민들의 민주주의에 대한 열망과 더불어 ‘잘 살아보자’는 열망을 동시에 국가의 미래를 위한 곳으로 전이하려고 한 것이었다. 그런 만큼 민주당정부는 국토건설사업에 총력을 기울였고, 국토건설본부를 중심으로 단기적인 대책을 넘어서서 장기적인 국토개발 계획으로의 전환을 추진하였다. 그리고 민주당정부에서는 한국의 민주주의가 국토건설사업의 성공적인 이행에 전적으로 달려있다는 판단 하에 미국과의 원만한 관계를 유지하는 한편 원조액을 늘리기 위한 지속적인 노력을 진행하였다.<sup>316)</sup> 이런 노력들을 통해 국민들의 국토건설사업에 대한 인식은 점차 긍정적으로 변화하였다. 또한 이 사업에 대한 참여도 의욕적으로 변화하였다. 이런 국토건설사업에 대한 열기는 쿠데타로 꺼진 것이 아니라 지속되었다고 볼 수 있다. 따라서 군사정부 초기인 1961년도 국토건설사업은 민주당정부의 국토건설사업의 연속선상에서 살펴볼 필요가 있다.

## 제 4 절 5 · 16 쿠데타와 국토건설사업의 추진

### 1) 쿠데타와 국토건설사업

1961년 5월 16일이 새벽, 박정희를 위시한 약 3,500명의 병력은 한강을 건너 서울의 중요기관을 점령하였다. 쿠데타 주도세력은 중앙방송국을 통해 쿠데타가 성공했으며 군사혁명위원회를 조직하였고, 행정, 입법, 사법의 3권을 장악했다고 발표했다. 군사혁명위원회에서는 6가지의 ‘혁명공약’ 발표한다는 것이 육군참모총장 장도영 명의로 발표되었다.<sup>317)</sup> 군사혁명위원회는 9시를 기해 비상계엄령을 선포한다고 공포하며 포고령 제1, 2, 3호를 발표하였다.<sup>318)</sup> 오후 5시 30분에는 포고령 제4호를 통해 장면내각의 불신임, 국회 및 지방의회의 해산과 정권인수를 선언했다.<sup>319)</sup>

316) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"-Z"(2 of 2).

317) 한국군사혁명사편찬위원회, 『군사혁명사』(상), 1963, 236쪽.

318) 「일절의 집회, 출국금지 모든 금융을 동결」, 『경향신문』, 1961년 5월 16일.

5월 18일에는 장면 총리가 중앙청에서 마지막 국무회의를 한 후 “군사혁명의 발생에 대하여 정치적·도의적 책임을 통감하고 총사퇴”한다는 성명서를 발표하였다.<sup>320)</sup> 쿠데타 주도세력은 국회와 지방의회까지 전부를 해산시킨 후 국가재건회의를 구성하여 모든 권력을 집중시켰다. 쿠데타로 인해 모든 기관과 사업이 정지되었고, 민주당 정부의 주력사업인 국토건설사업도 그 추진 여부도 불투명해졌다.

국토건설추진요원이었던 김한곤<sup>321)</sup>은 국토건설사업이 계속 추진되는 과정에 대해 다음과 같은 증언을 하였다.

…… ‘61년 5월 16일’자로 나는 충청남도에서 본부근무명령을 받고 새벽기차를 탔다. 수원역을 지날 때 여객전차가 찾아와 무슨 소식을 못 들었느냐고 묻기에 이상한 느낌이 들어 다른 객실에 가 보았더니 사람들이 라디오 앞에 모여 앉아 웅성대고 있었다. 군사혁명이 일어났다는 것이었다. 나는 즉시 국토건설 단복을 변소에서 사복으로 갈아입고 서울역에 도착하니 거리는 헌병들을 포함한 군인들이 삼엄하게 경비하고 있었다.

나는 발령장을 들고 가까스로 국토건설본부에 들어갔으나 본부 사무실에는 아무도 없었고, 나와 같이 발령받은 요원 10명 중 3명밖에 없었다. …… 이때 강원도에서 온 요원이 험레벌떡 찾아와 본인은 강원도 지역에 근무하면서 도별방지에 노력해왔는데, 군사혁명이 일어나 우리 요원들을 민주당 정부의 주구라면서 때려죽인다고 물려온다고 하여 급히 피신해 왔다고 하였다. 우리 본부 요원들은 급하게 대책회의를 열어 국토건설사업은 국가사업이고 우리들은 정부에 의하여 공개 채용된 공무원 신분이라는 것을 혁명정부에 알리기로 했다.

319) 한국군사혁명사편찬위원회, 『군사혁명사』(하), 1963, 7쪽 ; 「군사혁명 제2단계로 진입」, 『경향신문』, 1961년 5월 17일. 포고령 제4호의 내용은 다음과 같다. ①군사혁명위원회는 1961년 5월 16일 오전 7시를 기하여 장면정부로부터 일체의 정권을 인수한다. ②참의원, 민의원 및 지방의회는 1961년 5월 16일 오후 8시를 기하여 해산한다. 단 사무처요원은 존속한다. ③일체의 정당 및 사회단체의 정당활동을 금한다. ④장면정부의 국무위원 및 정부위원은 체포한다. ⑤국가기의 일체는 혁명위원회가 이를 정상적으로 집행한다. ⑥모든 기관 및 시설의 운영은 정상화하고 여하한 폭력행위도 이를 엄단한다.

320) 「장내각 총사퇴 성명」, 『동아일보』, 1961년 5월 19일.

321) 김한곤은 1960년 신인등용시험에 합격한 후 국토건설추진요원 활동을 거쳐 부흥부로 발령을 받아 공직에 진출했다. 국토건설청이 신설되면서 국토건설청에서 근무를 하다가 경제기획원에서 오랜 공직 생활을 하였고, 1983년 농수산부 농업정책국장을 거쳐 농수산부 차관을 역임하였다. 1995년에는 충남지사를 역임하였다.

이때 국토건설본부에 파견되었던 혁명군 박모 대령(박기석대령:필자주)에게 우리들의 입장을 설명하고, 특히 국토건설사업은 혁명 공약에 부합하는 국가사업이라는 것을 최고회의에 보고해 달라고 요청하였던 것이다. 며칠 후 박대령이 최고회의에서 국토건설사업을 인정키로 하였으니 각종 사업의 동결대상에서 국토건설사업을 해제시키는 포고령안을 만들어달라는 것이었다. 이에 우리들은 첫째 국토건설사업은 중요한 국가사업이다. 둘째 국토건설요원은 동요없이 근무지에 즉시 복귀하라. 셋째 모든 국민과 정부 기관은 국토건설사업에 적극 협조하라는 내용의 포고령(안)을 박모 대령에게 건네주었다.

이 내용들이 그대로 포고령 제12호로 공포됨으로써 동결되었던 모든 국가사업 중에서도 국토건설사업이 가장 먼저 동결해제 됨으로써 국토건설사업은 더욱 활발하게 진행되었다. ……<sup>322)</sup>

김한곤의 증언에서 주목할 것은 군사정부에서 국토건설사업을 바라보는 시각이다. 국토건설추진요원의 건의가 쿠데타 주도세력에게 얼마나 받아들여졌을지에 대해서는 알 수 없으나, 쿠데타 직후 쿠데타 주도세력들은 국토건설사업의 계속적인 추진을 발표한 것이다. 쿠데타 주도세력은 쿠데타가 일어난 지 2일 만인 5월 18일에 포고령 12호<sup>323)</sup>를 발표하여 국토건설사업은 예정대로 진행될 것이라고 발표하였다. 여기에서 국토건설사업에 대해 민족적 과업이라고 표현을 하면서 계속 진행하겠다는 의지를 보이고 있는 것이다. 또한 각 도에 연락장교를 파견하여 국토건설을 원활하게 추진하려고 하였다.<sup>324)</sup> 군사혁명위원회에서는 쿠데타 다음날인 5월 17일 행정 각부와 서울시에 연락장

322) 국토건설동우회, 『혈벗은 들판에서 한없이 울었다』, 조광출판, 2008, 108~109쪽.

323) <군사혁명위 포고령 제12호>의 내용은 다음과 같았다.  
현재 전국적으로 추진 중인 국토건설사업은 민족적 과업이며 어떤 권력이나 정치에 지배되어서는 안 된다. 따라서 국토건설사업 운영에 관하여는 다음과 같이 결정 조치할 것을 포고한다.

첫째, 국토건설사업은 예정대로 계속 시행한다.  
둘째, 소정자금은 예정대로 계속 집행한다.  
셋째, 관계기관 관계자는 계속 본 사업운영에 만전을 기한다.  
넷째, 현지에 주둔중인 국토건설추진요원의 신분은 계속 보장될 것이니 동요함이 없이 계속 사업추진에 충실하라.  
다섯째, 국토건설추진요원의 봉급은 기히 지불되었으나 미도착분은 조속 지불토록 조치할 것이다.  
여섯째, 국토건설사업을 위하여 현지 출장 중인 각 부 직원은 계속 근무에 충실하라.

324) 『한국군사혁명사』 제1집 상, 1963, 955쪽.

교를 임명, 파견하였다. 그런데 그 다음 날인 5월 18일 국토건설사업의 추진을 위해 각 도에 연락장교를 파견한 것은 국토건설사업의 지속적인 추진에 대한 의지를 보여주는 것이었다.

군사정부에서 국토건설사업을 계속 추진하려고 한 이유는 다음의 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 국민들의 저항을 최소화하기 위해서였다. 빈곤과 실업 문제 해결을 위해 추진하고 있던 정책을 중단할 경우 국민들의 저항에 직면할 수도 있기 때문이었다. 민주당정부 하에서 국토건설사업은 수많은 비판에 직면하기는 하였지만 실업자와 절량농가의 절박한 상황을 해소하는데 어느 정도 역할을 하고 있었을 뿐만 아니라 쿠데타가 일어나는 시점에는 추경예산안이 통과되고 예산의 영달이 이루어지면 국토건설사업 본격적으로 추진되고 있었다.

물론 군사정부에서는 정권을 장악하고 민주당정부에 대해서 혼란이 심했고, 치안이 부재했다고 선전했다. 그런데 3, 4월을 기점으로 시위는 줄어들고 5월 들어서는 전에 비해 잠잠해진 모습을 보였다. 쿠데타 당시 육군참모총장이었고, 쿠데타 직후에는 쿠데타에 동조하면서 국가재건최고회의 의장이 되었던 장도영은 자신의 회고록에서 다음과 같이 4월 혁명 1주년 기념일 이후에 시위가 줄어들었다고 밝히고 있다.

4·19정변 이후 1년간 우리 국내 사정을 다시 돌이켜 보자. 당시 정계혼란은 극심했고, 행정은 거의 마비상태였으며 사회질서도 극도로 문란했다. 심지어 4·19부상학생들이 국회 단상을 폭력으로 점거하고 국회에서 통과된 법령을 뒤집어 버리는 사태가 벌어질 정도였다. 또 북한의 간첩침투는 날이 갈수록 증가되고 아울러 친이북 집단들의 암약이 싹트기 시작하는 등 실로 국가가 위기에 놓인 감이 있었다.

우리 군 내부도 이와 같은 사회혼란에서 격리되지 못하고 그 와중에 휩쓸려 들어갔다. 상하의 신뢰와 단합이 해이해지고, 사기도 떨어지고 군기가 점차 문란해져갔던 것이다. 이런 상황 하에서 61년에 들어서면서는 제2공화국의 국군통수권 문제가 대두되는가 하면, 아직 재직 6개월도 안된 신임 최경록 총장의 사의 표명설과 함께 몇 달 되지 않은 국방장관이 또 바뀐다는 설이 파다하게 퍼져가고 있었다.<sup>325)</sup>

4·19 1주년 기념일이 지나고 5월 초순에 들어서면서부터 국내는 마치 태풍이 지나간 것처럼 비교적 조용해졌다. 3월 중순이나 4월 초순경에 있었던 것과 같은 무질서한 군중시위도 없어졌다. 우리 군 내부도 표면상으로는 잠잠해졌다. 이 무렵 나는 군 내외의 질서유지 면에 있어서는 사실상 마음을 놓고 있었다. 당시 나는 북한의 동태에 더 신경을 썼다. 그 직전에 북한 함정 8척이 우리 동해안으로 침범해 와서 우리 해군과 약 1시간이나 격전을 벌인 끝에 격퇴된 사건 등을 위시하여 북한의 도발행위가 증가되고 있었다. 나는 이런 도발행위와 함께 이와 관련된 국내 친공분자에 대한 조치, 그리고 정부나 일반, 특히 학생단체에서 널리 논의되고 있던 남북회담에 관한 문제들에 더 관심을 갖고 있었다.<sup>326)</sup>

이것은 1961년 3월 21일 미국의 중앙정보부에서 작성한 ‘특별 국가정보평가’에서도 이 시기의 분위기에 대해서 다음과 같이 전망<sup>327)</sup>하고 있다.

가연성 있는 문제들이 현존하고 있다. 고의, 사고, 혹은 우연한 사건들의 결합은 거리시위에 불을 당길 수 있고 파괴적인 군중행동과 주요 위기로 전환될 수 있다. 최소한 향후 1개월 정도에 상당한 소란이 있을 것이다. 일부 폭력적 행동의 가능성이 있으며 어떤 종류의 주요한 폭동 가능성도 있다. 그러나 올 봄의 그러한 폭동 가능성에 대한 반론도 있는 것으로 보인다. 새로운 혁명에 불을 붙일 수 있는 현재의 요인들에도 불구하고 1961년 4월의 새로운 상황은 여러 가지 면에서 1960년 4월의 상황과는 다르다. 현재의 불만은 이승만이 오랫동안 탄압했던 것들만큼 심하지 않다. 더욱이 시위대들이 다시 한 번 거리를 장악하기는 했지만, 작년의 선거부정과 경찰의 잔인성에 비교될 만한 유일하고 감정으로 가득한 불만사항은 현재 없다. 마지막으로 정부는 위험을 경계하고 있으며 소요를 진정시킬 준비를 공표하였다.

이때의 상황이 아주 위협적인 상황이었다고 보기 어려운 것이었는데, 이런 상황에서 갑작스러운 변화로 일반 국민들에게 혜택이 가고 있던 사업을 중단

---

325) 장도영, 『장도영회고록-망향-』, 숲속의 꿈, 2001, 265~266쪽.

326) 장도영, 앞의 책, 287~288쪽.

327) 206. Special National Intelligence Estimate, March 21, 1961, SNIE 42-61, FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES(FRUS), 1961-1963, Volume XXII, CHINA; KOREA; JAPAN, DEPARTMENT OF STATE, Washington.

하거나 폐지하는 것은 오히려 국민들의 반발을 불러올 수 있는 위험이 있는 것이었다.

둘째, 미국과의 관계를 고려한 것이라고 볼 수 있다. 미국은 1950년대부터 한국에서 실업문제 해결을 위한 공공사업이 필요하다고 강조하였다. 민주당정부는 이에 부응하여 국토건설사업을 전개하였으며, 미국도 미공법 480호 2관에 의해 잉여농산물을 재원으로 사용하도록 지원하는 등 국토건설사업에 우호적이었다. 이런 미국의 태도는 부흥부 기획국장으로 미국으로부터의 경제원조 문제를 담당했던 이기흥을 발언<sup>328)</sup>을 통해 다음과 확인할 수 있다.

… 제1차 경제개발5개년 계획을 정부시책으로 채택한다고 1960년 9월 공표하였다. … 그러나 5개년계획의 추진에 필요한 재원으로 미국 정부의 지원이 필요했다. 당시 미국 정부는 장면 정권에 대해서 마치 대부와 같이 전폭적인 지원을 아끼지 않았다. …

5개년계획의 제1차 연도로 예정했던 1961년은 시기적으로 늦었기 때문에 우리는 1961년에 일종의 예행연습 삼아 발등에 떨어진 불인 실업자 대책으로 국토건설사업을 추진하였다. 당시 미국 정부도 PL480 Title II(미공법 480-II사업) 사업을 처음으로 시작했기 때문에 테스트케이스로 사업규모를 200만 불 수준으로 시작하기로 했다. 그러나 계획 작성 과정에서 500만 불로 늘렸다가 1960년 12월 계획 확정 최종단계에서 1,300만 불로 대폭 증액되었다. 원조요청액은 거의 자동적으로 삭감하던 종전방침과는 달리 도리어 증액시켜 준 것을 보아도 알 수 있듯이 민주당 정부에 대한 미국의 지지는 아주 적극적이었다. …

위에서 이기흥이 언급한 것처럼 국토건설사업에 대한 미국의 태도는 호의적이었다. 쿠데타의 최종 성공을 위해 미국의 지지를 얻으려고 했던 쿠데타 주도세력으로서 미국의 적극적인 지원을 받아 추진하던 국토건설사업을 중단하거나 취소하기 어려웠을 것이다. 실제로 국가안전보장회의 참모였던 존슨은 로스토우에게 보내는 비망록<sup>329)</sup>에서 국토건설사업에 대해서 “한국의 대규모실업문제를 공략하고 있으며 경제발전의 열정을 자극하는 상당한 잠재력을

328) 이기흥, 『경제근대화의 숨은 이야기』, 보이스사, 1999, 269쪽.

329) 국가기록원, 「Rostow를 위한 비망록(한국에서의 즉각적인 조치들), 1961년 5월 23일」, 『해외수집기록물 번역집 I 1960년대 초반 한미관계:1961~1963(상)』, 2006, 70쪽.

갖고 있다. 그것은 미국의 잉여농산물에 의하여 장기적 토대위에서 지원될 필요가 있다”고 하였다. 또한 1961년 6월 5일 한국 특수임무단의 보고에서도 국토건설사업에 대해서 “국토건설사업을 확대 강화하고, 한국 군대조직이 경제발전에 더욱 기여할 수 있는 방법을 검토하는데 우선권이 부여되어야 한다”며 긍정적으로 평가하였다.<sup>330)</sup>

셋째, 군부세력은 경제정책을 준비할 정도로 치밀하게 쿠데타 이후의 상황에 대해서 준비하기 어려웠을 것이고, 서둘러 경제정책을 마련해야 하는 상황에서 새로운 형태의 경제정책을 구상하기 어려웠을 것이다.<sup>331)</sup> 이런 상황에서 민주당정부의 경제정책을 받아들일 수밖에 없었고, 그 내용도 거의 흡사했다. 더구나 부흥부 기획국장 이기홍은 1960년 10월 국방대학원에서 ‘제1차 5개년 계획’, ‘국토건설사업’, ‘미국원조의 효율적 운용 방안’이라는 주제로 3차례 강의를 한 적이 있었다. 여기에서 장교들은 그의 강의가 끝나면 심도 있는 질문과 토론을 진행하여 “이 젊은 장교들이 왜 이처럼 열성적인가 하고 의아해 하기도 하였다”고 한다. 특히 교수부의 장교들은 강의준비에 필요하다며 사무실과 집으로까지 찾아와서 질문을 하고 의견을 개진하기도 하였다. 또한 강의 주제에 들어있지 않았던 경제개발부 창설안에 대해서 물어보기도 하였다. 이들 장교들은 대부분 5·16 이후 최고회의와 기획위원회에서 활약을 했다.<sup>332)</sup> 경제 분야에서 활동을 했던 쿠데타 주도세력의 일원들은 민주당 정부의 경제정책에 대한 이해를 바탕으로 새 정책을 추진하였던 것으로 생각할 수 있다. 이것은 국토건설사업에 있어서도 마찬가지였다. 국토건설본부가 ICA 극동조사국에 보낸 브리핑자료에 의하면 후에 군사정부에서 1962년도 국토건설사업을 준비하겠다면 기술조사를 검토했던 지역에 대한 기술조사를 할 4개 지역을 선정하고 어떤 조사를 추진할 것인지에 대해서 이미 계획하고 있었

330) 국가기록원, 「한국에 관한 대통령 특수임무단의 국가안전보장회의(NSC)에 제출한 보고서, 1961년 6월 5일」, 『해외수집기록물 번역집 I 1960년대 초반 한미관계:1961~1963(상)』, 2006, 109쪽. 원 자료는 Presidential Task Force Report on Kora: Report to the National Security Council, June 5, 1961. KI, NSF, Countries Scrics, Korca, Genral, Box 127A.

331) 김입삼, 『김입삼 회고록, 초근목피에서 선진국으로의 증언』, 한국경제신문, 2003, 89~90쪽 ; 임송자, 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국 근현대사연구』 제67집, 2013, 903쪽.

332) 조갑제, 『내 무덤에 침을 뱉어라 3』, 조선일보사, 1998, 239쪽.

다.<sup>333)</sup>

그러나 군사정부에서는 국토건설사업을 계승했다기보다는 중대하게 인정했다고 하면서 민주당정부에서의 국토건설사업은 “시간적 제약에서 온 온갖 조잡성, 예산통과의 지연, 충분한 기술조사의 미비, 각 부처의 계획 및 시행기관과의 유기적 연락의 결여, 노임의 가격책정 및 지급절차의 복잡성 등등 허다한 애로와 실행상의 악조건을 노정하였다”<sup>334)</sup>고 비판하였다.<sup>335)</sup> 그러면서 국토건설사업을 총괄하고 있던 국토건설본부의 본부장으로 연락장교단 요원<sup>336)</sup>의 경험을 가진 유흥수 육군소장을 국토건설본부장으로 임명하고,<sup>337)</sup> 민주당정부 국토건설사업에서 핵심적 역할을 수행했던 장준하를 기획부장에서 면직했다.<sup>338)</sup> 이것은 쿠데타 이후 국토건설사업에 중대한 변화가 있을 것이라는 것을 예고하는 것이었다.

## 2) 중견관료 및 지식인의 포섭

---

333) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"-“Z”(2 of 2).

334) 『한국군사혁명사』 제1집 상, 1963, 955쪽.

335) 군사정부에서의 민주당 정부 시절 비판은 과도해 보인다. 『국토건설연감, 1961』에서 국토건설사업의 연혁에서 다음과 같이 설명하고 있다. “...실제 사업은 3월 1일부터 실시했지만 당초 계획수립이 너무 급조했을 뿐만 아니라 국회에서의 예산통과의 지연으로 사실상 사업이 지지부진하였다. 그러던 중 5월 16일 군사혁명을 맞아 당시 국토건설사업을 담당하고 있던 모든 관민들은 이 사업까지도 중단되고 마는 것이 아닌가 하고 더욱 초조했던 것이다...” 그런데 이 서술에서 이상한 점이 보인다. 민주당 정부에서의 사업은 사실상 지지부진하였다고 하였는데 쿠데타가 발생하자 사업을 담당하는 관민들은 이 사업이 중단되고 마는 것이 아닌가 하고 더욱 초조해 했다는 것이다. 사실적으로 의미가 없었다면 이 사업이 중단되는 것에 대해서 초조해야할 이유가 없었을 것이다.

336) 「육군본부에 설치」, 『경향신문』, 1961년 3월 23일. 1961년 3월 육군본부 내에는 국토건설사업연락장교단이 설치되었다. 이들은 국토건설사업 내에서 군이 동원되는 사업에 대한 협의를 하였다. 이때 유흥수 소장과 최우근 준장이 연락장교단에 배속되었다.

337) 국토건설사업을 총괄하던 국토건설본부장은 장면 국무총리였다. 그런데 쿠데타로 정권이 바뀌면서 국토건설본부장은 공석이 되었다.. 여기에 쿠데타 주도세력은 민주당정부시절 연락장교단으로 활동하여 국토건설사업에 대한 유흥수 소장을 본부장으로 임명하였다. 다만 1961년 5월 26일자로 국토건설본부장이 「국토건설추진요원에게 보내는 인사말」이라는 문건에서 국토건설본부장이 유흥수 소장임을 확인할 수 있다.

338) 「정부인사」, 『동아일보』, 1961년 5월 26일자. 장준하의 면직은 5월 26일 발표되었지만 실질적으로 쿠데타 직후부터는 국토건설본부에서 업무를 보는 것이 불가능했을 것이다.

군사정부는 민주당 정부에서 실무에서 활약했던 관료들과 민간전문가들을 적극적으로 포섭하려고 하였다. 포고령 제4호에서 밝혔듯이 정부의 주요 국무위원과 정부위원 및 비판적인 지식인을 제외하고는 대체로 우호적으로 중용하는 모습을 보였다. 쿠데타주도세력은 통치기구로서 국가재건최고회의를 만들었는데 이 산하에 국가기획위원회라는 기구를 만들어 각 대학에 이름 있는 교수들을 동원했다. 이 기구에는 470여명의 지식인들이 이름을 올렸는데, 당시 국민들 사이에 존경받는 지식인들은 다 들어가 있다고 해도 과언이 아닐 정도였다.<sup>339)</sup> 이외에도 각종 자문위원회, 평가단의 명목으로 지식인들을 정책입안과 수립과정에 동원했다. 박정희의 경우에는 쿠데타 직후부터 일부 학자들을 발탁해서 고문으로 삼기도 했다.<sup>340)</sup>

이런 군사정부의 모습에 대해서 지식인들도 대체로 긍정적인 반응을 보였다. 심지어는 『사상계』마저도 1961년 6월호 권두언을 통해서 “절정에 달한 국정의 문란, 고질화된 부패, 마비상태에 빠진 사회적 기강 등 누란의 위기에서 민족적 활로를 타개하기 위하여 최후 수단으로 일어난 것이 다름아닌 5·16 군사혁명”이라면서 “4·19혁명이 입헌정치와 자유를 쟁취하기 위한 민주주의 혁명이었다면, 5·16혁명은 부패와 무능과 무질서와 공산주의의 책동을 타파하고 국가의 진로를 바로잡으려는 민족주의적 군사혁명”이라고 하였다. “물론 이것이 민주주의의 이념에 비추어 볼 때는 불행한 일이 아닐 수 없으나 위급한 민족적 현실에서 볼 때는 불행한 일이요, 안타까운 일이 아닐 수 없으나 위급한 민족적 현실에서는 불가피한 일”이라고 하였다.<sup>341)</sup> 그리고 특집으로 현대군사혁명의 유형을 주제로 버마의 군부통치, 파키스탄의 경험, 민주주의와 에집트혁명, 라틴아메리카의 군사혁명 등을 다루었다.<sup>342)</sup>

지식인들이 이런 반응을 보인 것은 민주당이 신민당과 분당이 되고 각종 정

339) 이상우, 『박정권 18년 - 그 권력의 내막 -』, 동아일보사, 1986년, 308~309쪽. 많은 지식인들을 명단에 포함시키기는 했지만 실제로는 유명무실한 기구였고, 쿠데타 주도세력들은 지식인들의 의견제시를 탐탁해하지 않았다.

340) 홍석률, 「1960년대 지성계의 동향-산업화와 근대화론의 대두와 지식인 사회의 변동-」, 『1960년대 사회변화 연구』, 백산서당, 1999, 199쪽.

341) 「권두언 5·16 혁명과 민족의 진로」, 『사상계』 1961년 6월호.

342) 『사상계』 1961년 6월호 참조.

책들이 추진되는 과정에서 정쟁을 거듭함으로써 4월 혁명을 통해 쏟아져 나왔던 개혁요구와 경제개발계획, 국토건설사업 등이 구체적인 성과를 내지 못한 것에 대한 반발이었다. 민주당정부의 여러 개혁정책이 지지부진한 가운데 쿠데타가 발생하자 지식인들은 쿠데타에 대해 긍정적으로 여겼다.<sup>343)</sup> 더구나 서울 시민들의 반응 또한 40%가 쿠데타에 대해 호의적, 20%는 호의적이거나 시기상조, 40%가 반대했던 것으로 나타나 지식인들과 마찬가지로 긍정적인 반응을 보였다.<sup>344)</sup>

이런 반응은 본질적으로는 이 시기부터 나타나는 권력과 지식 관계의 변화 때문이었다. 이승만 정권기에 권력은 지식인보다는 깡패가 필요했다고 해도 과언이 아니었지만, 5·16쿠데타 세력은 지식인을 필요로 했다.<sup>345)</sup> 쿠데타 주도 세력은 국가 재건을 표방하였지만 민주당을 넘어설 수 있는 구체적인 대안을 제시한 것이 아니었다. 그러나 막상 구정치인들을 모두 권력에서 배제하면서 국정수행 상 전문지식이나 필요한 경험을 학계인사나 전문 행정 관료에 의존할 수밖에 없었기 때문에 적극적으로 접근하였다.<sup>346)</sup>

군사정부에서는 국토건설사업과 관련된 인사들에게도 위와 같은 이유로 적극적으로 포섭하려는 움직임을 보였다. 민주당 정부에서 국토건설사업의 기획하고 실질적으로 이끌었던 장준하를 쿠데타 직후 면직하여 국토건설사업에서 배제<sup>347)</sup>하였다. 하지만 이것은 기존 정권에서 국토건설사업을 추진하였던 장준하를 계속해서 기획부장으로 두는 것이 부담스러웠기 때문이었을 것이다, 대신 국민운동의 성격을 가지고 추진하려던 재건국민운동 중앙위원회에 위촉하였다.<sup>348)</sup>

---

343) 홍석률, 앞의 글, 1999, 197~198쪽.

344) 218. Telegram From the Commander in Chief, United Nations Command (Magruder) to the Chairman of the Joint Chiefs of Staff(Lemnitzer), May 17, 1961, FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES(FRUS), 1961-1963, Volume XXII, CHINA; KOREA; JAPAN, DEPARTMENT OF STATE, Washington.

345) 정용욱, 「5·16쿠데타 이후 지식인의 분화와 재편」, 『1960년대 한국근대화과 지식인』, 선인, 2004, 171쪽.

346) 홍석률, 앞의 글, 1999, 203~204쪽.

347) 「정부인사」, 『동아일보』, 1961년 5월 26일.

348) 「재건운동공약 실천방안 논의 24일 하오 54명 초청」, 『동아일보』, 1961년 11월 12일.

민주당 정부의 경제정책을 이끌었던 중견관료들의 경우에는 군사정부에서 중용되었다. 민주당 정부에서 교통부 시설부국장으로 있다가 국토건설본부에 기술부 차장으로 배치되었던 안경모의 경우는 쿠데타 직후 최고회의 재건기획분과위원회의 위원으로 참여<sup>349)</sup>하였다. 그리고 건설부가 경제기획원이 확대 개편될 때 국토건설국은 국토건설청으로 승격되었는데, 이 과정에서 국토건설청 계획국장으로 발령을 받았다. 이후 10월 7일에는 국토건설청 차장에 임명되었다.<sup>350)</sup> 이후에도 62년 국토건설청이 확대 개편된 건설부 차관을 거쳐 64년에는 교통부 장관에 임명되는 등 민주당 정부에서뿐만 아니라 박정희 정부에서 중용되었다. 그리고 그의 전문분야를 살려서 계속해서 국토건설사업 분야에서 활동하였다. 이기홍이나 정재석도 전문성을 인정받아 군사정부에서도 장차관자리를 제의받을 정도로 중용되었다.

민주당 정부에서 전문성을 인정받아 민간에서 국토건설사업에 참여했던 지식인들의 경우에도 군사정부에 참여하는 모습을 보이는데, 이만갑과 박경수 같은 『사상계』 지식인들이 대표적이다. 이만갑은 서울대 문리대 교수로 재직 중 국토건설본부 조사연구부장으로 합류하였다. 그리고 쿠데타 직후에는 최고회의 재건기획분과위원회 위원으로 참여<sup>351)</sup>하면서 군사정부의 고문역할을 하였다. 박경수는 『사상계』의 기자출신으로 민주당 정부에서 국토건설본부에 간사로 참여하였다. 개인적으로도 장준하와 매우 가까워 장준하가 바쁠 때는 대필을 하는 역할을 하고 있었다. 대필은 『사상계』 뿐만 아니라 국토건설본부 시절, 재야의 『씨울의 소리』 시절까지도 이어졌다. 그런데 그가 장준하가 국토건설본부에서 면직된 이후에도 상당한 기간 건설부 공보관실에서 국토건설사업에 참여했었다. 이것은 그와 같이 근무를 하였던 김한곤의 다음의 증언을 통해 확인할 수 있었다.

모르지요. 일제히 발령 났으니까. 그리고 나는 이제 경제기획원...에 그러니까, 국토건설본부가 있던 부서의 이름이 옛날에 이름이 부흥부였어요, 부흥부. 부흥부에 국토건설본부가 있었는데, 국토건설본부가 그 민주당 정부가, 그 저기. 그

349) 「62명을 추대, 최고회의의 기획분과위원」, 『경향신문』, 1961년 5월 24일.

350) 「안경모씨 임명」, 『동아일보』, 1961년 10월 7일.

351) 「62명을 추대, 최고회의의 기획분과위원」, 『경향신문』, 1961년 5월 24일.

혁명정부로 넘어 오구 하면서 건설부로 바뀌어요, 그게... 부흥부가아? 건설부 국토건설국이 됐어요. 건설부 국토건설국이 돼가지고, 내가 국토건설국으로 발령받았어요. 그 때, 두 명이 발령받았어요, 국토건설국에. 그니까 경제기획원 전신이지요. 국토건설국이 됐다가, 바로 또 건설부로 이름이 바뀌었어요. 건설부 국토건설국이 됐다가, 경제기획원으로 발령받은 게 7월 22일, 61년 7월 22일 자로 경제기획원으로 바뀌어요, 또. 이름이. 그게 경제기획원으로 발령을 받으면서 나는 이제 경제기획원에 총무과 발령받았고, 국토건설국으로 있을 때 그러니까. 부흥부가 건설부가 되고, 건설부가 경제기획원이 됐거든요. 건설부에 국토건설국이 있었어요. 그 국토건설국이 국토건설청으로 바뀌었습니다. 그 때 내가 국토건설국에서 뭘 일을 했느냐 하면, ‘건설소식’이라는 잡지를 만들었어요. 이, 정부가 하는 국토건설사업. 각 지방에서 하는 국토건설 사업을 이렇게 소식을 전해주고, 안, 홍보도 하고 하는 이런 건설 소식을 내가 만들었는데, 그 때 그... 아마도 아실지 몰라요, 농촌소설가로 유명한 박경수(朴敬洙)라고 있어요. 박경수 씨하고 같이 했다고요, 그래, 박경수가 나중에 소설가로 그냥, 그 사람은 그냥, 인제 그, 나갔고, 나는 공무원으로 계속 남았지만. 건설 소식을 내면서 이제, 국토건설사업을 하고 있는 각 지역의 중요 사업을 이렇게 홍보하는, 그런 기능을 내가 맡아서 했습니다. 그런 기능을 맡아서 하다가, 국토건설국이 국토건설청으로 바뀌었어요. 국토건설청으로 바뀌고, 경제기획원으로 바뀌었다고요.<sup>352)</sup>

군사정부에서는 상당수의 관료 및 전문가들은 여전히 국토건설사업을 원래 모습의 변화시키지 않는 한도 안에서 국토건설사업을 추진해가고 있음을 알 수 있다. 즉 이런 과정을 거치면서 쿠데타 직후의 국토건설사업은 민주당 정부의 국토건설사업에서 추구하고 있던 부분을 크게 훼손시키지 않는 범위 안에서 추진되었다고 할 수 있다. 국토건설본부가 국토건설청으로 바뀐 것과 사업비, 몇 가지 추가된 사업 등 약간의 변화를 겪었지만 8가지 중점사업, 노임을 지급하는 방법 등 대부분은 거의 그대로 유지되었다. 물론 내무부 소관의 업무들이 국토건설청으로 바뀌었고, 신규 사업으로 항만, 상수도, 귀농정착사업, 철거민정착사업, 동기실업자구제공사가 쿠데타 이후에 새롭게 편성되었다. 하지만 전체적인 사업의 큰 틀은 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다.

352) 2013년 7월 17일 김한곤 면담내용.

### 3) 1961년도 국토건설사업의 추진실적

군사정부에서는 민주당 정부에서의 국토건설사업은 제대로 시행되지 않았음을 지적하며 쿠데타 이후에는 각도에 파견한 연락장교의 활약과 각 지방관민의 자발적인 협조를 통해 목표한대로 진행되고 있음을 밝혔다.<sup>353)</sup> 하지만 적어도 1961년에 추진되었던 국토건설사업의 실적에 대해서는 민주당정부에서 추진되었던 국토건설사업의 연장선상에서 봐야할 것이다. 다음 【표14】는 1961년 말에 조사한 1961년도 국토건설사업에 대한 총괄표이다.

【표14】 61년도 국토건설사업 진척현황총괄표<sup>354)</sup>

사업별	건수	예산액	실시액	공정률	가동인원	비고
	건	환	환	%	명	
도로	155	4,180,754,000	4,180,754,000	99	3,191,541	동기실업자구제공사는 별도로 취급
치수	518	6,202,600,000	6,200,253,026	98.1	3,674,865	
도시토목	94	4,763,900,000	4,639,141,105	94	2,149,645	} 국토건설청 소관
상수도	8	880,000,000	840,650,220	84.1	182,825	
항만	20	388,753,000	385,900,000	51	79,151	} 농림부 소관
수리	4,035	14,800,830,134	14,742,108,611	99.6	12,866,924	
귀농정착	24	1,264,108,000	1,264,108,000	90	569,285	} 보건사회부 소관
사방	1,770	2,433,080,000	2,433,080,000	100	2,455,691	
조림	2,707	1,238,000,000	1,238,000,000	100	832,129	} 상공부 소관
철거민정착	1	825,000,000	825,000,000	100	116,279	
섬진강댐	1	1,030,000,000	1,030,000,000	72	86,297	} 국토건설청 소관
춘천댐	1	1,600,000,000	1,600,000,000	60	93,552	
기술자원조사	22	1,305,786,000	1,158,159,000	45	102,559	}
예비비 및 기타사무비	-	3,365,556,766	3,365,551,152	99.0	-	
합계	9,356	44,278,367,900	43,902,705,114	94	26,400,743	

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 35~36쪽.

위의 표에서 보는 것처럼 1961년도 사업을 통해서 원래 세웠던 계획의 94%를 시행하였다. 총예산액은 추경을 거쳐 442억 7800만환으로 증가되었다. 그런데 이 표를 주목되는 점은 항만, 상수도, 귀농정착, 섬진강댐, 춘천댐기술자원조사의 경우가 다른 사업에 비해 상대적으로 공정률이 낮다는 것이다. 이 사업들의 공통점은 군사정부 들어서 새롭게 신설된 사업이거나 예산이 큰 폭으로 증

353) 국토건설청, 앞의 책, 1962, 31쪽.

354) 국토건설청, 같은 책, 35~36쪽.

가한 사업이라는 것인데, 상대적으로 군사정부 들어 갑작스럽게 신설되거나 확대되는 과정에서 계획대로 추진되지 못한 것으로 보인다.

한편 1961년도 국토건설사업에서 민주당 정부에서의 사업과 군사정부의 사업이 분리해서 대략적인 공정은 【표15】를 통해서 확인할 수 있다. 【표15】는 5월 15일을 기준으로 사업별 진척상황을 살펴본 것이다.

【표15】 5월 15일을 기준으로 한 국토건설사업 사업별 진척현황  
(단위:%)

	5월 15일 공정	6월 30일 공정	5월 15일이후공정
치수	11	50.4	39.4
도로	10	45.2	35.2
도시토목	7	28.3	21.3
수리	11	61.9	50.9
조림	100	100	-
사방	100	100	-
섬진강댐	-	0.23	0.23
춘천댐	-	0.41	0.41
전체진척률	18	54.8	36.8

공보부, 『정부중요시책 및 업적』, 1961.7, 53쪽.

위의 【표15】는 1961년 7월에 작성된 것으로 5월 15일을 기준으로 5월 15일 이전의 민주당정부에서의 국토건설사업과 5월 15일 이후 한 달 반 정도의 공정을 비교하고 있다. 3장 3절에서 살펴본 것처럼 조림과 사방사업의 경우는 민주당 정부 시기 이미 빠른 속도로 사업이 추진되었기 때문에 쿠데타가 발생하기 전에 이미 거의 완료가 되고 사업의 정리만 남은 상황이었다. 하지만 치수, 도로, 도시토목, 수리사업 등은 여러 문제로 사업이 늦어져 민주당 정부시기에 평균적으로 18% 정도의 진척률을 보였다. 그런데 6월 30일 현재 전체 진척률이 54.8%로 쿠데타 이후 36.8%가 진척되고 있음을 확인할 수 있다. 여기서 생각해 볼 것은 조림과 사방을 제외한 치수, 도로, 도시토목, 수리사업의 경우 실질적으로는 5월이 되어야 사업이 진행될 수 있었다. 이를 고려해서 계산을 해보면 4개 사업의 평균진척률은 15일동안 10%정도였다. 이에 비해서 쿠데타 이후 45일동안의 진척률 평균은 36.7%정도였다. 민주당정부에서는 5일동안 3.3%의 진척률을 보인 것이고, 군사정부에서는 4%정도의 진척률을 보인 것으

로 군사정부에서 자랑하고 있는 것만큼 엄청난 차이를 보인 것은 아니었다.

한편 군사정부에서는 국토건설사업을 국토보전사업과 국토개발사업, 그리고 국토조사사업으로 분류해서 파악을 하였다. 국토보전사업은 장기적인 개발을 목적으로 하는 사업으로 기존 사업 중 치수, 도로, 도시토목, 수리, 조림, 사방 사업 외에 상수도, 주택, 항만, 수해복구, 귀농 및 철거민정착, 동기(冬期)국토건설사업이 새롭게 편성된 것을 말한다. 1961년도 국토건설사업의 대부분을 차지하는 것으로 그 목적은 공공토목사업을 실시하여 사회적 불안을 가중하고 있는 실업자들에게 일터를 마련해주고 춘궁기의 절량농어민들을 위한 노임을 살포함으로써 민생의 안정을 기하는 것이었다.<sup>355)</sup>

국토개발사업의 경우는 주로 종합개발을 의미하며<sup>356)</sup> 기존의 다목적수자원 개발사업 외에 국토종합개발 5개년계획의 수립이라는 부분과 태백산지역 종합개발계획이 포함된 것이었다. 국토조사사업은 국토건설사업이 국토장기개발계획으로서 확대하려는 상황에서 각 사업장마다 산업적 입지조건을 과학적으로 정확히 조사<sup>357)</sup>하여야 할 업무가 늘어나면서 하나의 별개사업으로 파악한 것이었다.

【표16】은 61년도 국토건설사업 지역별 현물배정을 나타낸 표로 지역별 현물배정 현황이나 사업에 배정된 현물의 종류를 파악할 수 있다. 【표17】과 【표18】은 61년도 사업별, 지역별 인원동원현황이다. 이를 통해서 국토건설사업에 동원된 인원현황을 파악할 수 있다. 인원동원현황에서 주목되는 것은 5월과 6월 그 숫자가 급증한 것을 알 수 있는데, 이것은 아마도 쿠데타 직후 군사정부에서 민심을 수습하기 위해 예산을 집중적으로 사용하여 참여 인력을 늘렸던 것으로 생각해 볼 수 있다.

---

355) 국토건설청, 같은 책, 80쪽.

356) 국토건설청, 같은 책, 48쪽.

357) 국토건설청, 같은 책, 122쪽.

【표16】 61년도 국토건설사업 지역별 현물배정표

사업명 청명	도 로			치 수			도 시 토 목		
	광목(마)	소맥(두)	대맥(두)	광목(마)	소맥(두)	대맥(두)	광목(마)	소맥(두)	대맥(두)
서울지방건설국	138,466	16,260	5,465	244,343	49,440	20,415	-	-	-
이리지방건설국	90,346	7,159	5,755	265,038	30,733	14,177	-	-	-
부산지방건설국	85,561	6,344	3,032	239,876	36,110	8,968	-	-	-
서울특별시	24,945	2,617	2,584	-	-	20,635	1,671,047	351,390	22,790
경기도	153,450	44,288	19,848	338,686	64,839	42,587	344,321	8,623	13,761
충청북도	141,144	34,131	17,939	278,006	53,445	23,274	170,276	4,576	11,167
충청남도	164,534	46,893	24,500	298,968	57,234	22,708	309,552	10,899	10,423
전라북도	147,755	40,238	17,819	328,623	63,327	31,667	254,888	6,661	7,330
전라남도	151,135	49,423	25,339	452,681	80,370	26,405	247,925	9,018	10,515
경상북도	246,561	81,857	30,850	574,082	119,357	42,281	453,505	10,131	19,102
경상남도	245,234	68,925	32,888	654,668	110,604	50,266	760,665	31,410	24,691
강원도	446,417	194,898	32,692	291,692	50,306	31,572	254,655	6,364	6,810
제주도	81,221	19,561	5,203	31,428	5,980	3,339	55,614	2,719	3,491
합계	2,116,769	612,594	224,150	3,989,091	721,745	338,294	4,522,448	441,791	130,080

구분 청명	항 만		동기실업 자구제	동기실업자구제(2차)		계			
	광목(마)	소맥(두)	미맥(1차)	광목(마)	소맥(두)	광목(마)	소맥(두)	대맥(두)	
서울지방건설국	-	-	-	-	-	382,809	65,700	25,880	
이리지방건설국	-	-	-	-	-	355,284	37,892	19,932	
부산지방건설국	-	-	-	-	-	316,437	42,454	12,000	
서울특별시	-	-	68,457.3	-	-	1,695,992	422,464.3	46,009	
경기도	인천	4,000	335.7	37,376.1	376,246	16,013	1,216,703	171,474.8	76,196
충청북도	-	-	-	237,615	3,738	827,041	95,890	52,380	
충청남도	장항	30,800	2,604.2	15,737.3	316,864	22,024.8	1,120,718	155,392.3	57,631
전라북도	-	-	27,540.3	97,015	6,118.1	828,281	143,884.4	56,816	
전라남도	여수	53,240	4,507.9	63,736	198,013	3,115	1,102,994	210,169.9	62,259
경상북도	포항	17,520	1,448.7	101,112.1	669,348	10,518	1,961,016	324,463.8	92,233
경상남도	부산	83,600	7,071.1	173,241.4	407,672	42,723.9	2,151,839	433,975.4	107,845
강원도	목호	96,552.3	8,161	9,835.8	85,156	40,680.3	1,174,472.3	310,245.1	71,310
제주도	계주	24,440	2,060.23	7,868.7	118,808	4,491.9	311,511	42,680.83	12,033
합계		310,152.3	26,228.83	504,905.0	2,506,737	149,423	13,446,197.3	2,456,686.83	692,524

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 37쪽.

【표17】 61년도 국토건설사업 인원동원현황 (사업별)

사업별		월별		3	4	5	6	7
		월	동원	월	월	월	월	월
도	로	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	31,842	53,607	531,376	960,338	1,288,524	
치	수	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	15,200	45,890	1,141,636	2,089,530	2,562,580	
도	토	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	2,153	8,810	189,332	382,434	663,265	
조	림	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	546,323	716,259	732,749	732,749	732,749	
사	방	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	914,546	1,961,669	2,398,256	2,455,691	2,455,691	
수	리	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	295,952	1,162,332	3,980,612	6,923,213	8,641,579	
동기실업자구제		월 동원	-	-	-	-	-	-
기술조사		월 동원	-	-	-	-	-	-
심진강댐		월 동원	-	-	-	-	-	-
춘천댐		월 동원	-	-	-	-	-	-
귀농정착		월 동원	-	-	-	-	-	-
철거민정착		월 동원	-	-	-	-	-	-
합	계	월 동원	1,806,016	2,142,551	5,025,394	4,569,994	2,801,433	
		누계	1,806,016	3,948,567	8,973,961	13,543,955	16,345,388	

사업별		월별		8	9	10	11	12
		월	동원	월	월	월	월	월
도	로	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	1,581,148	1,952,320	2,438,738	2,932,888	3,191,541	
치	수	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	2,929,886	3,272,796	3,429,531	3,561,984	3,674,865	
도	토	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	908,226	1,062,218	1,338,907	1,720,441	2,332,470	
조	림	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	732,749	732,749	732,749	832,129	832,129	
사	방	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	2,455,691	2,455,691	2,455,691	2,455,691	2,455,691	
수	리	월 동원	-	-	-	-	-	-
		누계	9,638,331	10,225,284	10,651,873	11,521,122	12,866,924	
동기실업자구제		월 동원	-	-	-	-	-	-
기술조사		월 동원	-	-	-	-	-	-
심진강댐		월 동원	-	-	-	-	-	-
춘천댐		월 동원	-	-	-	-	-	-
귀농정착		월 동원	-	-	-	-	-	-
철거민정착		월 동원	-	-	-	-	-	-
합	계	월 동원	1,903,257	1,550,136	1,601,783	2,444,714	3,033,654	
		누계	18,248,645	19,798,781	21,400,564	23,845,278	26,878,932	

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 38쪽.

【표18】 61년도 국토건설사업 인원동원현황 (도별)

도별		월별		3	4	5	6	7
		월	동원	월	월	월	월	월
서울	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	8,637	32,970	50,036	70,327	125,703	-	-
경기	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	170,668	287,096	472,282	644,591	1,346,245	-	-
충북	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	250,974	375,337	785,384	958,855	1,063,725	-	-
충남	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	194,173	383,120	836,765	1,530,052	1,735,271	-	-
전북	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	216,358	486,293	1,099,741	1,617,646	1,809,117	-	-
전남	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	220,039	496,679	1,108,029	1,744,773	2,302,560	-	-
경북	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	352,417	1,076,277	2,438,061	3,207,988	3,419,523	-	-
경남	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	255,659	430,849	1,214,270	1,983,667	2,341,924	-	-
강원도	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	69,857	304,476	771,475	1,315,158	1,585,826	-	-
제주도	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	67,234	75,470	110,612	144,290	167,067	-	-
서울지방 국토건설청	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	-	-	-	175,101	252,798	-	-
이리지방 국토건설청	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	-	-	42,599	72,200	98,408	-	-
부산지방 국토건설청	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	-	-	44,707	79,307	97,221	-	-
합계	월 동원	1,806,016	2,142,551	5,025,394	4,569,994	2,801,438	-	-
	누계	1,806,016	3,948,567	8,973,961	13,543,955	16,345,383	-	-

도별		월별		8	9	10	11	12
		월	동원	월	월	월	월	월
서울	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	270,308	415,866	703,902	1,044,557	1,470,002	-	-
경기	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	1,615,236	1,703,993	1,771,517	2,040,368	2,404,012	-	-
충북	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	1,241,217	1,397,496	1,483,753	1,590,140	1,792,286	-	-
충남	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	1,855,674	1,957,262	2,121,206	2,143,254	2,555,613	-	-
전북	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	1,901,007	2,137,259	2,286,140	2,493,740	2,637,910	-	-
전남	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	2,540,195	2,815,505	2,959,773	3,091,257	3,537,603	-	-
경북	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	3,762,591	3,929,027	4,088,003	4,927,651	5,159,174	-	-
경남	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	2,543,269	2,631,876	1,922,489	3,143,573	3,520,318	-	-
강원	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	1,781,439	1,926,145	2,113,241	2,333,433	2,712,133	-	-
제주	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	199,263	222,489	229,715	256,499	341,960	-	-
서울지방 국토건설청	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	280,130	350,740	376,899	396,658	396,658	-	-
이리지방 국토건설청	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	134,095	163,042	181,760	192,148	218,287	-	-
부산지방 국토건설청	월 동원	-	-	-	-	-	-	-
	누계	124,221	148,081	162,166	192,000	212,127	-	-
합계	월 동원	1,903,257	1,550,136	1,601,783	2,444,714	3,112,803	-	-
	누계	18,248,645	19,798,781	21,400,564	23,845,278	26,958,085	-	-

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 40쪽.

① 치수사업

치수사업의 경우 쿠데타 이전 진척률은 11%였다. 이것은 치수사업의 진척속도가 늦었던 것은 사업의 추진을 위한 기술조사나 설계작업이 병행되다 보니 실제로 눈에 보이는 진척속도는 상당히 느려 4월이 되어야 착수되기 시작하였으며 국토건설사업 중에서도 가장 많은 예산을 차지하고 있던 사업으로 추경이 늦어지면서 예산의 영달이 늦어진 것 또한 원인이 되었다. 이런 어려움을 겪기는 하였지만 군사정부 하에서는 별다른 어려움 없이 작업이 진행되어 1961년도 목표의 97.3%를 달성하였다. 아래의 【표19】는 61년도 치수사업계획 및 실적을 지역별로 정리한 표인데 여기서 주목되는 것은 경상남북도가 가장 많은 예산과 많은 곳에서 치수사업을 진행했음을 알 수 있다. 그 뒤를 잇고 있는 것이 전라남북도 뒤를 잇고 있는 것을 확인할 수 있는데 이들 지역이 태풍으로 인한 피해가 가장 많은 지역이었기 이에 대비하는 치수사업의 비중이 가장 컸던 것으로 생각해 볼 수 있다.

【표19】 61년도 치수사업계획 및 실적

시공청별	총괄					
	건수	예산액	영달액	실시액	공정 %	가동인원
서울지방 국토건설청	18	1,131,429,300	731,079,300	728,539,300	96.4	271,806
이리지방 국토건설청	17	914,869,900	540,314,900	539,654,900	95.1	134,585
부산지방 국토건설청	34	1,106,857,160	721,391,565	705,331,565	92.1	134,639
서울특별시	4	124,000,000	124,000,000	120,230,000	100.0	87,429
경기도	48	618,000,000	573,000,000	573,000,000	100.0	269,993
충청북도	50	561,600,000	506,600,000	506,017,000	98.8	225,673
충청남도	50	496,700,000	476,700,000	476,513,926	100.0	270,692
전라북도	49	631,200,000	601,200,000	600,604,500	99.4	435,415
전라남도	75	736,500,000	686,500,000	686,500,000	92.8	469,074
경상북도	138	1,237,750,000	1,182,750,000	1,182,610,000	100.0	579,616
경상남도	148	1,292,300,000	1,227,300,000	1,227,124,000	96.6	502,940
강원도	50	557,500,000	512,500,000	511,658,000	99.8	264,077
제주도	7	50,000,000	50,000,000	49,838,000	100.0	28,928
본청	2	56,810,668	13,350,000	13,350,000	55.5	-
합계	690	9,515,517,028	7,946,685,765	7,920,971,191	97.3	3,674,865

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 89쪽.

② 도로사업

도로사업은 쿠데타 직전까지의 진척률이 10%에 정도였다. 도로사업의 경우 쿠데타 전까지 진척률이 낮았던 것은 중장비를 사용해야 하는 경우가 많아 군의 도움을 받아야 하는데 그것이 원활하지 않은 사업장의 경우 상대적으로 진척률이 낮게 나왔던 것이다. 이후 쿠데타 이후 한 달 반 동안에 35.2%가 진척될 정도로 빠른 속도로 진행되었다. 이것은 군사정부에서 경개개발5개년 계획을 바탕으로 급속한 경제성장을 하려는 과정에서 도로의 확장 및 보수, 신설 등이 경제개발의 대동맥 역할을 해야 하기 때문에 이에 대해 적극적으로 신경을 쓰면서 빠른 속도로 진전 될 수 있었던 것이었고, 강원도의 예산액이나 실시액이 다른 도에 비해 월등히 많음을 알 수 있는데 이것은 태백산지역의 개발논의가 이미 1961년부터 나왔으며 지하자원의 이동을 위해서는 도로의 건설이나 확장이 필수적이었기 때문에 다른 지역에 비해서 도로사업에 대한 예산이 많이 편성된 것이었다.

【표20】 61년도 도로사업 추진현황

시공청별	사업총괄					
	건수	예산액	영달액	실시액	공정 %	가동인원
서울지방 국토건설청	25	1,470,425,935	1,251,528,302	1,251,528,302	51.3	124,852
이리지방 국토건설청	11	578,270,000	436,207,563	436,207,563	83.0	83,702
부산지방 국토건설청	15	829,500,000	538,057,056	538,057,056	72.3	77,490
서울특별시	2	57,484,000	57,484,000	57,484,000	100.0	13,283
경기도	18	680,582,000	627,995,273	627,995,273	76.3	189,085
충청북도	28	415,842,000	415,842,000	415,842,000	100.0	175,085
충청남도	22	490,531,400	426,931,400	426,931,400	96.9	217,730
전라북도	24	375,740,465	359,740,465	359,740,465	98.3	241,747
전라남도	20	389,899,000	375,899,000	375,899,000	100.0	162,403
경상북도	36	621,759,000	591,308,840	591,308,840	95.7	595,316
경상남도	27	677,456,000	646,434,401	646,434,400	92.1	414,992
강원도	19	1,119,224,000	1,097,040,000	1,097,040,000	96.6	803,597
제주도	5	169,263,000	169,263,000	169,263,000	99.1	92,306
합계	252	7,875,976,800	6,993,731,300	6,993,731,300	84.5	3,191,541

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 80쪽.

### ③ 난민정착사업

군사정부에서는 1961년 국토건설사업의 부문으로 귀농정착사업과 철거민 정착사업을 실시하였다.<sup>358)</sup> 귀농정착사업은 도시토목사업과 함께 ‘긴급 실업대책’이었다. 1961년 말에 전국의 실업자가 약 280만 명으로 추산되었고, 정부는 실업 대책을 국가경제의 중대한 과업이라고 언명하였다. 긴급 실업대책은 도시에서 토목사업을 시행하고, 농촌에서 귀농정착사업을 실시하는 것이었다. 귀농정착사업은 “완경의 임지(林地)나 황무지를 개간하여서 경지확장과 식량증산을 도모하는 동시에 도시에 운집하여 있는 실업세대를 지방으로 분산하여 정착케 하는” 것이 목적이었다. 귀농정착사업의 예산은 국토건설사업 예산 중에서 12억 7천만 원을 충당하였다.

귀농정착사업은 서울에서 희망자 모집을 통해 선정 과정을 거쳐서 정해진 지구로 귀농 및 정착하게 하는 사업이었다. 서울시에서는 같은 해 7월 23일부터 26일까지 각 구청의 사회과에서 귀농정착사업종사신고서, 세대주사진, 거류등본으로 신청을 받았다. 농림부는 8월 9일에 각 시도 농지개량과장과 건축기술직원 연석회의를 개최하여 “사업추진에 있어서 보건사회부 주관 하의 주택건축 및 방역, 용지매수, 토지배분계획, 농기구 알선, 수송계획 및 개간 작업 등에 각별히 유의”하도록 지시하였다. 이렇게 계획된 귀농정착사업에 6천여 세대가 신청하였고 1,228세대가 선정되어 7,188명이 12개 지역 24개 지구로 떠났다. ‘실업세대’가 3,163세대 중 673세대, ‘철거난민’이 489세대 중 350세대, ‘의거월남민’이 신청한 203세대 전원, 기타 2세대가 선정되었다.

정부는 “신원이 확실하고 품행이 방정하며 가능한 한 노동인원이 있는 세대”를 위주로 하였으며 시·도민증이 없는 자, 병역미필자는 제외하였다고 밝혔다. 사업장 대지는 전국 각도 사회과와 농지개량과에서 선정하도록 하였다. 선정된 세대는 10일분의 양곡을 지급받아서 열차, 버스로 현지에 보내졌다. 매 인당 휴대할 수 있는 행리(행장)는 5개로 제한하고, 최소한의 장유(醬油) 및 취사

358) 철거민 정착사업은 1건으로 서울시가 시행한 영등포구 구로동 공영 및 간이주택 건설이었다. 10만평 군용지에 공영주택 600동 1,200가구, 간이주택 275동 1,100가구가 입주하게 되었는데, 월세로 15년간 상환하면 자가가 되는 방식이었다. 국토건설청, 같은 책, 118~119쪽.

기구로 제한하였다. 정부는 이들의 '수송'을 위해 사회과 직원, 농지개량과, 정착 지역 군 직원 등 3명의 인솔자를 두었다. 버스 동원에서는 군(軍)이 큰 비중을 차지하였다.

농림부는 귀농정착사업에 대해 세부적인 계획을 작성하였는데, 이 계획에 따르면 개간은 1961년 당해에 완수해야했고, 가능한 한 정착민의 노력으로 실시해야 했다. 노력이 부족할 때에는 정착민 5세대 당 농우 1두, 쟁기 1대씩을 배치한다고 덧붙였다. 주택 건축은 당해 10월 말까지 끝내는 것으로 했고, 월동 대책은 인근 마을 및 공사장 등에서 일하고 노임을 받거나 입직기 및 제승기를 매각하여 소득을 얻도록 한다는 것이었다. 연료는 현지에서 자력으로 조달해야 했다. 개간과 동시에 파종을 해서 1962년 봄부터 영농을 실시하는 것으로 계획하고 필요한 자금은 융자한다는 계획이었다. 이상과 같은 사업계획의 전반적인 기조는 정착민과 현지 지역의 '자력'을 최대한 활용한다는 내용이었다.

농림부는 확보된 자금을 조속히 사용하도록 조치할 것을 각 도에 지시하였다. 1961년 8월에 시작된 귀농정착사업은 이듬해 11월에 전남의 방조제 공사를 제외하고 22개 지구가 완료되어 93.8%의 실적을 거두었다고 파악되었다.<sup>359)</sup>

---

359) 김아람, 『한국의 난민 발생과 농촌 정착사업(1945~1960년대)』, 연세대학교 박사학위논문, 2017, 97~106쪽.

【표21】 61년도 귀농정착사업총괄 (좌)

도로지구명	세대수 호	개간 면적 정	주택 호	예산액			원물내역			
				현금 천환	현물 천환	계 천환	대맥		소맥	
							수량 석	금액 천환	수량 석	금액 천환
경기 평택, 동삭	65	130	65	36,941	24,473	61,414	409	8,532,500	559.5	대 맥 과 동
남산	25	50	25	14,208	9,413	23,621	157	3,278,500	215.0	
현덕	110	222	110	62,086	41,790	104,876	699	14,571,500	955.5	
포천,용정	50	100	50	28,417 (공)7,636	18,824	47,241 (공)7,636	315	6,557,500	430.0	
계	250	502	250	150,288	94,500	244,788	1,580	32,920	2,160.0	
충북 진천, 덕산	50	100	50	22,617	14,983	37,600	251	5,223	342.5	
청원,북일	25	50	25	13,456 (공)2,282	8,914	22,370 (공)2,282	149	3,103	203.5	
계	75	150	75	38,355	23,897	62,252	400	8,326	546.0	
충남 예산, 신암	40	80	40	18,509	12,262	30,771	205	4,270	280.0	
고덕	34	68	34	15,733	10,422	26,155	174	3,629,500	238.0	
삼교	14	24	14	5,553	3,678	9,231	61	1,281	84.0	
삼교(2)	12	24	12	5,553	3,678	9,231	61	1,281	84.0	
오하	21	42	21	9,718	6,437	16,155	108	2,241,500	1,470	
서산, 태안	28	56	28	12,956	8,583	21,539	144	2,989	196.0	
고북(1)	50	100	50	23,135	15,328	38,463	256	5,435	350.5	
고북(2)	34	68	34	15,733 (공)7,028	10,422	26,155 (공)7,028	174	3,629,500	238.0	
계	233	462	233	113,918	70,810	184,728	1,183	24,666,500	1,617.5	
전북 부안, 보안	50	100	50	24,061 (공)1,521	10 15,839	40,000 (공)1,521	266	5,551	364.0	
계	50	100	50	25,582	15,839	41,521	266	5,551	364.0	
전남 영광, 백수	141	250	141	49,612	32,866	82,478	550	11,460,500	751.5	
군서	50	100	50	20,451 (공)3,324	13,549	34,000 (공)3,324	227	4,719,500	309.5	
계	191	350	191	75,387	46,415	121,802	777	16,180	1,061.0	
경북 군위, 고로	95	190	95	38,497	25,503	64,000	427	8,891	583.0	
월성,산내	50	100	50	17,745 (공)4,412	11,755	29,500 (공)4,412	196	4,094,500	268.5	
계	145	290	145	60,654	37,258	97,912	623	12,985,500	851.5	
경남 동래, 동래	45	90	45	15,339	10,161	25,500	105	2,180,375	143.0	
양산,웅상	63	126	63	27,971	18,529	46,500	375	7,808,125	512.0	
동면	25	50	25	12,030 (공)4,046	7,970	20,000 (공)4,046	133	2,775,500	182.0	
계	133	266	133	59,386	36,660	96,046	613	26,264	837.0	
강원 양양, 토지	118	236	118	46,137	30,563	76,700	512	10,652	698.5	
고성,간성	33	50	33	16,542 (공)4,351	10,958	27,500 (공)4,351	183	3,820	250.5	
계	151	286	151	67,030	41,521	108,551	695	14,417	949.0	
합계	1,228	2,406	1,228	590,600	367,000	957,600	6,137	127,885	8,386.0	

【표22】 61년도 귀농정착사업총괄 (우)

현물내역				용 기 매 수 면 적	영농자금내역										
광목		농우			자금액	종자			비료			농기			
수량	금액	두수	소요자금			대맥	소맥	호맥	유안	과석	석회	입직기	제승기	*려 (쟁기)	
마	천환	두	천환	정	천환	석	석	석	관	관	관	대	대	대	
32,415	7,408	13	2,600	-	3,250	-	-	22	-	-	10,400	15	1	13	
12,497	2,856	5	1,000	-	1,250	-	-	8	-	-	4,000	25	1	5	
55,340	12,647	22	4,400	-	5,500	-	-	25	-	-	17,600	109	1	22	
24,981	5,709	10	2,000	-	2,500	-	-	4	-	-	8,000	49	1	10	
125,233	28,620	50	10,000	-	12,500	-	-	59	-	-	40,000	246	4	50	
19,852	4,537	10	2,000	-	2,500	-	15	-	-	-	7,200	49	1	10	
11,849	2,708	5	1,000	-	1,250	0.83	1.87	0.83	-	-	1,680	24	1	5	
31,701	7,245	15	3,000	-	3,750	0.83	16.87	0.83	-	-	8,880	73	2	15	
16,286	3,722	8	1,600	-	2,000	-	-	25.60	3,072	1,536	5,120	39	1	8	
13,840	3,163	7	1,400	-	1,700	-	-	21.40	2,568	1,284	6,420	33	1	7	
4,883	1,116	3	600	-	700	-	-	0.96	1,152	576	1,920	13	1	3	
4,883	1,116	2	400	-	600	-	-	-	-	-	-	11	1	2	
8,550	1,954	4	800	-	1,050	-	-	12.60	1,512	756	3,780	20	1	4	
11,398	2,605	6	1,200	-	1,400	-	-	14	1,680	140	4,200	27	1	6	
20,294	4,638	10	2,000	-	2,500	-	-	25	3,000	250	7,500	49	1	10	
13,840	3,163	7	1,400	-	1,700	-	-	17	2,040	170	5,100	33	1	7	
93,974	21,477	47	9,400	-	11,650	-	-	116.56	15,024	4,712	34,040	225	8	47	
21,165	4,837	10	2,000	-	2,500	12.50	3.75	12.50	800	8,640	120,000	49	1	10	
21,165	4,837	10	2,000	-	2,500	12.50	3.75	12.50	800	8,640	120,000	49	*1	10	
43,517	9,945	28	5,600	-	7,050	-	-	-	-	-	-	140	1	28	
12,984	4,110	10	2,000	-	2,500	-	-	5	700	1,200	200,250	49	1	10	
61,501	14,055	38	7,600	-	9,550	-	-	5	700	1,200	200,250	189	2	38	
33,785	7,721	19	3,800	-	4,750	8	-	-	-	-	-	94	1	19	
15,604	3,566	10	2,000	-	2,500	-	-	-	-	-	-	40	1	10	
49,389	11,287	29	5,800	-	7,250	8	-	-	-	-	-	143	2	29	
13,569	3,101	9	1,800	-	2,250	-	2.50	5	-	-	-	44	1	9	
24,556	5,612	13	2,600	-	3,150	0.60	0.50	15	2,000	1,850	2,800	62	1	13	
10,585	2,419	5	1,000	-	1,250	-	-	-	3,000	3,000	15,000	24	1	5	
48,710	11,132	27	5,400	-	6,650	0.60	3	20	5,000	4,850	17,800	130	3	27	
40,515	9,259	24	4,800	-	5,900	3.50	17.04	3.50	576	1,920	768	117	1	24	
14,518	3,218	6	1,200	-	1,650	-	-	-	-	-	-	32	1	6	
55,033	12,577	30	6,000	-	7,550	3.50	17.04	3.50	576	1,920	768	149	2	30	
486,706	111,230	246	49,200	-	61,400	25.43	40.66	217.39	23,060	24,682	421,738	1,204	24	246	

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 118~119쪽.  
 입직기 : 가마니틀 짜는 기계, 제승기 : 새끼틀, \*려: 쟁기  
 \*소계 1이 49로 잘못 표기되어 있어 수정함

④ 도시토목사업

도시토목사업은 도시구획정리, 가로정비, 도시 내 교량, 가로정비 및 하수도의 5개 부분을 포함하는 것이었다. 이 도시토목사업은 도시의 현재와 미래에 대한 종합적인 토지이용계획을 수립하여 지역사회 및 도시의 발전, 개조, 공공시설에 관계되는 시가지개조, 방화(防火), 방재 등의 사업을 실행함으로써 우리나라 경제성장의 기반을 육성, 강화하며 지방의 진흥을 목적으로 하는 사업이었다.

1961년도 도시토목사업은 도시 내 도로, 치수, 상수도 등의 도시토목사업을 실시함으로써 실업자에게 취업의 기회를 부여함과 동시에 이를 통한 토목사업의 확충(擴充)을 기하기 위하여 서울을 포함한 전국의 중요 9개 도시에 (인구 10만 이상도시) 대한 도시토목사업을 7월부터 본격적으로 실시하여 12월까지 완료하였으며 지역별 사업건수와 예산액, 공정은 다음 표와 같았으며, 서울의 예산배정액이 다른 지역에 비해서 월등히 높아 거의 절반을 차지할 정도였다.

【표23】 61년도 도시토목사업 추진현황

시 공 청 별	전 체					
	건 수	예 산 액	영 달 액	실 시 액	공 정 %	기 동 인 원
서울특별시	24	3,171,800,000	3,171,800,000	3,038,345,184	91.6	1,014,279
경기도	12	218,922,900	218,922,900	218,415,000	100	142,816
충청북도	10	153,600,000	153,600,000	153,479,000	100	77,649
충청남도	7	149,000,000	149,000,000	148,970,000	100	78,086
전라북도	8	154,000,000	154,000,000	153,990,000	95.3	86,617
전라남도	9	176,400,000	176,400,000	175,290,000	100	96,620
경상북도	16	401,800,000	401,800,000	401,800,000	99.8	133,117
경상남도	19	487,500,000	487,500,000	483,211,000	98	414,830
강원도	8	144,700,000	144,700,000	143,489,000	98.1	73,452
제주도	4	55,100,000	55,100,000	54,119,778	100	32,179
합계	118	5,112,822,900	5,112,822,900	4,981,108,962	94.4	2,149,645

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 94쪽.

⑤ 동기(冬期)국토건설사업<sup>360)</sup>

동기 국토건설사업은 군사정부에서 새롭게 실시한 대표적인 사업 중 하나였다. 군사정부에서는 민주당정부에서 계획했던 대부분의 사업완료시기가 10월인 것 때문에 이 사업을 신설했다. 10월말로 국토건설사업이 끝나면 취업이 막연한 실업자들의 생계가 곤란하기 때문에 이를 해결하기 위해 겨울에도 실행이 가능한 토목사업을 선택하여 우선 2개월간 실시하고 다시 예산을 확보하여 제2차 사업을 하기로 결정하였다. 1차사업의 경우 국토건설사업특별회계에서 7억 7천만 환과 국고차입금 14억 6천 3백환 등 도합 22억 3천3백만 환을 투입하여 매일 평균 2만2천명의 노무자가 취업하도록 한 것으로 10월 23일자로 추진되었다.

【표24】 61년도 동기국토건설사업 집행현황

공종	계획		집행				가동인원	비고
	예산액	건수	착공건수	준공건수	미착공건수	공정 %		
토지구획정리	210,000,000	3	3	1	-	65.5	31,468	12월말현재공정 83%
도로축조	894,000,000	10	10	1	-	61.6	201,220	
포장기층공	90,000,000	1	1	-	-	52.0	5,676	
하수도	429,000,000	9	9	4	-	73.9	116,942	
상수도	500,000,000	5	5	-	-	54.4	94,814	
합계	2,123,000,000	28	28	6	-	62.9	449,320	
수해사전공사	50,000,000	47	47	47	-	100.0	48,980	
농경지복구	60,000,000	11	11	1	-	78.0	59,040	
총계	2,233,000,000	30				64.0	557,340	

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962, 111쪽.

동기 제 2차 사업은 2개월로 진행하기로 했던 제1차 사업이 종료됨으로써 국토건설사업 본사업의 시작 전 2개월의 유휴기간동안 취업이 막연한 실업자들을 구제할 목적으로 61년도 국토건설사업 예비비에서 11억 5천만 환을 충당하여 시작되는 사업으로 그 내용은 다음의 표와 같았다.

360) 국토건설청, 같은 책, 111쪽.

【표25】 61년도(62년 1,2월) 동기 국토건설사업 계획내역

(단위 : 1,000환)

공사구분	사업지	공사명		공사내역				공사비		
도시토목	수원	수원시 하수도연장		하수도연장	1,200m		30,000			
	진해	진해시 도로포장		연장	3,200m		100,000			
	강경	강경읍 합동저수지		토연체축공사	50,000㎡		71,540			
	전주	전주시노송동 하수도		하수도연장	2,800m		20,000			
	원주	원주시 배수로매립공		매립면적	6,000㎡		20,000			
	부산	동래~해운대간 도로확장		도로확장	300m		31,520			
	제주	제주시 하수도정비비		연장	630m		10,000			
	강원도	도로개수 및 하수도공사		하수도연장 도로연장	1,800m 250m		50,000			
		소계					333,060			
도로	부산	구덕~사상 도로확장			1,500m		55,400			
		소계					55,000			
항만	부산	부산시남항 가호안축조		하부공	77m		25,000			
	인천	인천항 가호안축조		하부공	113m		25,400			
		소계					50,800			
치수	경기	석재채취	1건	하천공사	7건	석재	7,550㎡	축제	8,120m	75,000
	충남	석재채취	4건	하천공사	10건	석재	17,000㎡	축제	4,000m	80,000
	전북	하천공사	2건			축제	250m			24,500
	전남	하천공사	14건			축제	4,500m			50,000
	경북	석재채취	8건	하천공사	23건	석재	38,050㎡	축제	12,700m	209,005.5
	경남	석재채취	6건	하천공사	21건	석재	19,300㎡	축제	5,610m	142,917
	강원	석재채취	5건			석재	25,230㎡			21,500
	제주	석재채취	3건	하천공사	2건	석재	20,000㎡	축제	7,300m	30,005
		소계							632,917.5	
간척	회현	회현 간척개답(開畓)			면적	257정보			54,000	
	동진	동진개답			면적	95정보			20,000	
		소계							74,005	
총계									1,145,777	

합계	현금			노임합계	현물노임	연가동인원수	일평균인원수	비고
	자재대	기타	현금노임					
20,000	12,000	6,000	2,000	12,000	10,000	12,000	200	
80,000	56,000	20,000	4,000	24,000	20,000	24,000	400	
45,540	28,500	14,250	2,790	28,790	26,000	28,790	480	
13,000	3,000	4,000	1,000	8,000	7,000	8,000	130	
10,000	4,000	4,000	2,000	12,000	10,000	12,000	200	
21,520	13,000	6,500	2,000	12,000	10,000	12,000	200	
6,000	3,000	2,000	1,000	5,000	4,000	5,000	80	
-	-	-	-	50,000	50,000	50,000	830	
196,060	124,500	56,770	14,770	151,770	137,000	151,790	2,520	
35,000	17,500	11,000	6,500	26,500	20,000	26,500	440	
35,000	17,500	11,000	6,500	26,500	20,000	26,500	440	
20,000	12,700	-	7,300	12,700	5,400	10,600	180	
20,000	12,700	-	7,300	12,700	5,400	10,600	180	
40,000	25,400	-	14,600	25,400	10,800	21,200	360	
-	-	-	-	75,000	75,000	75,000	1,250	
-	-	-	-	80,000	80,000	80,000	1,330	
-	-	-	-	24,500	24,500	24,500	408	
-	-	-	-	5,000	5,000	5,000	833	
-	-	-	-	209,000	209,000	209,000	3,480	
-	-	-	-	142,917.5	142,917.5	142,917	2,380	
-	-	-	-	21,500	21,500	21,500	356	
-	-	-	-	30,000	30,000	30,000		
-	-	-	-	632,917.5	632,917.5	632,917	10,537	
-	-	-	-	54,000	54,000	54,000	54,000	
-	-	-	-	20,000	20,000	20,000	20,000	
-	-	-	-	74,000	74,000	74,000	74,000	
-	-	-	-	910,609.5	874,517.5	906,407	87,857	

## 제 5 장 국토건설사업의 변질

### 제 1 절 국토건설사업 관장 부처의 개편

쿠데타 주도세력들은 쿠데타 직후부터 조직을 재편하는데 주력하였다. 군은 조직을 분명히 하고 확실한 업무분장 후 자신의 업무에 대해서 과감하게 추진하는 것이 특징이었는데, 이 관점에서 봤을 때는 민주당 정부에서의 정부조직은 효율적이지 않은 것으로 보았던 것이다. 쿠데타 직후 상공부 장관이 되었던 정래혁을 통해 이런 생각을 확인할 수 있다. 정래혁은 “부임해 보니 민간 관료들이 만들어 두었던 ‘중소기업금고안’, ‘석탄개발촉진안’ 등 좋은 계획서가 책상서랍에서 잠자고 있더라”면서, “군인들이 비록 경제에 대한 지식이 부족했지만 의무감과 탐구심, 그리고 사심 없는 애국심으로 밀어붙이니 길이 뚫렸다. 특히 사심 없이 문제를 보니 의외로 쉽게 해결책이 발견되었다”는 말을 하기도 했다.<sup>361)</sup>

이런 인식을 바탕으로 쿠데타 주도세력들은 자신들의 방식으로 경제정책을 추진해가려고 하였다. 이를 위해 제일 먼저 추진된 것이 정부조직의 개편이었다. 1961년 5월 27일 국가재건최고회의령 제14호로서 정부조직법 제24조를 개정하였는데 이 개정에 따라 부흥부를 폐지되고 건설부를 신설한 것이었다.<sup>362)</sup> 정부조직법 제24조의 개정사항은 국민경제의 효율적 운용을 위한 종합적 계획의 수립과 그 실시의 관리조정에 관한 사항을 담당하며, 사무분장을 위해 종합기획국, 물동계획국, 국토건설국, 지역사회국을 둔다는 것이었다. 또한 국민경제의 효율적 운용을 위한 종합적 계획을 심의하기 위한 경제장관회의를 두며, 정부의 외자도입과 도입된 외자의 관리에 관한 사무를 관장하기 위해 외자청을 산하에 두며 외자청에는 구매국, 관리국, 경리국을 둔다는 내용이 포함되었다. 부흥부가 해체되면서 자연스럽게 국토건설본부도 해체

361) 조갑제, 『내 무덤에 침을 뱉어라 5』, 조선일보사, 1998, 24쪽.

362) 『한국군사혁명사』 제1집 상, 1963, 955쪽. ; 「건설부에 4국 신설」, 『동아일보』, 1961년 5월 28일.

되었으며 그 업무는 건설부의 국토건설국이 담당하였다.<sup>363)</sup> 국토건설사업에 대한 업무를 전적으로 정부에서 담당하게 된 것이었다. 이것은 민·관이 함께 하며 정신혁명으로서의 성격을 강조하던 민주당정부의 취지와는 달리 군·관 주도로 사업을 추진하겠다는 의도를 표현한 것이었다.

정부조직법의 개정 상으로는 부흥부의 해체와 건설부의 신설이었지만 실질적으로는 건설부는 부흥부를 확대, 개편한 것이었다. 쿠데타 직후 부흥부장관으로 임명되었던 박기석 대령은 조사과장 정재석을 불러 “방금 군사혁명위원회로부터 내일 열릴 회의에 부흥부를 획기적으로 확대·개편하는 방안을 보고를 받았다”라는 발언을 하였다. 이에 정재석은 개편 안에 대한 연구를 해 놓은 것이 있어 1안은 경제기획원, 2안은 개발부로 정리하여 최고회의에 제출하였다. 이 자리에서 정재석은 “한국전쟁의 부흥과업은 어느 정도 일단락되었고, 국가주도의 본격적인 경제개발에 착수해야 하며 이를 위한 강력한 개발 센터가 필요하다고 주장했다. 부흥부의 주 기능(기획과 조정)에 재무부의 예산국과 내무부의 통계국을 흡수하여 내각서열상 으뜸으로 격상시키고, 명칭도 부가 아닌 경제기획원으로 하는 것이 타당하다”는 주장하였다. 하지만 “이것을 한 번에 하기 어렵기 때문에 당분간은 부흥부를 개발부로 확대·개편하여 제1차 경제개발계획부터 입안해야 한다”고 주장했다.

박정희는 이 제안을 받아들였는데, “2안대로 하되 쿠데타 이후 기반이 잡히는 대로 경제기획원으로 옮겨가는 것”으로 결정하였다. 다만 “명칭을 개발부가 아닌 건설부로 고치기”를 희망<sup>364)</sup>했다. 이에 정재석이 “‘개발’은 국민 경제 전체를 포괄하는데 건설’이라면 한 부문에 한정되므로 오히려 부흥부의 축소가 될 수 있다”고 반대하였지만, 박정희는 “이론적으로는 그렇지만 국민들에게는 개발이라는 말이 생소하니, 우리나라를 적극적으로 건설하자는 뜻인 것 같으니 국민들이 알아듣기 쉬운 건설부로 하자”고 하였다.<sup>365)</sup> 이런 과정을 거쳐 부흥부가 건설부로 개편되었다.

363) 「건설부에 4국 신설」, 『동아일보』, 1961년 5월 28일.

364) 국토건설사업의 명칭도 건설과 개발이 혼용되어서 사용된다. 정부의 공식적인 명칭은 건설이었지만 언론에서 보도되는 내용에서는 이를 혼용해서 사용했는데 정재석과 박정희의 대화에서 나오는 이유에서였던 것으로 보인다.

365) 조갑제, 『내 무덤에 침을 뱉어라 5』, 조선일보사, 1998, 37~39쪽.

군사정부는 이어 국토건설추진요원을 민주당정부의 계획대로 공무원으로 임용하였고, 현장은 도 단위로 연락장교를 파견하여 감독하도록 하였다. 5·16 이후의 국토건설사업은 장·단기 목표 하에 추진되었는데, 단기사업의 목표는 국토개발의 기본계획 완성, 제한된 국토보전사업, 수해복구사업 완료, 특정지역의 자원 및 기술조사, 유휴실업자의 최대한 활용 등이었으며, 장기사업의 목표는 국토장기종합개발의 완성, 국토보전사업의 확대, 유휴실업자의 취업 확대 등이었다.<sup>366)</sup> 1961년 7월 22일에는 법률 제660호에 의거하여 내각에 경제기획원을 두게 되었다. 그 소속하에 국토건설청을 두어 계획국과 관리국으로 그 사무를 분장시켰다.<sup>367)</sup>

1961년 7월에는 전북 남원과 경북 영주지구가 불의(不意)에 막대한 수해를 입게 되어 이를 복구 재건하기 위하여 각령 제104호로서 국토건설청장 소관 하에 8월 21일 임시영주수해복구사무소와 임시남원수해복구사무소를 설치하였다. 각 사무소에는 소장을 두어 관할 구역 내의 수해복구와 재건공사의 관리지도계획 및 감독에 관한 사무를 관장하게 하였고 그 소관 하에 행정사무원 1명과 토목기사 1명을 두어 사무를 각각 분장시켰다.

1961년 10월 2일 신정부조직법의 공포로 내무부토목국과 해무청 등을 국토건설청으로 흡수하여 종래 관리국과 기획국의 2국이던 것을 국토건설국, 국토보전국, 수자원국, 관리국의 4국으로 증국시켰다. 또한 내무부 산하에 있던 서울, 부산, 이리 등 3개 지방건설국과 국립건설연구소를 흡수하고 태백산지역국토건설국을 신설하여 모두 국토건설청 산하에 둬으로써 국토건설사업에 대한 일체의 사무를 관장하게 하였다.<sup>368)</sup> 국토건설사업에 대한 사무를 일체 관장하던 국토건설청은 다시 조직 재편에 대한 논의가 시작되었다. 8월 18일부터 국토건설청을 독립부서인 건설부로 승격시키는 문제가 논의되기 시작하였다. 국토건설청의 승격문제가 논의된 것은 후술하겠지만 ‘국토건설군’을 설치하겠다는 발표가 나오는 시점이었다. ‘국토건설군’의 병역기피자를 대상으로 하는 것이었기 때문에 국방부와의 업무협조가 필수적인 것이었다. 원활한 업

366) 공보부, 『혁명정부 7개월간의 업적』, 1962, 86~87쪽. : 임송자, 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사연구』 제67집, 2013, 904~905쪽.

367) 국토건설청, 앞의 책, 1962, 44쪽.

368) 국토건설청, 같은 책, 44쪽.

무협조를 위해 국토건설청의 격을 높이는 것에 대한 논의가 나오기 시작했던 것이다.<sup>369)</sup> 하지만 실제로 국토건설청의 건설부로의 승격은 1962년 6월 18일에 이루어졌다.<sup>370)</sup>

## 제 2 절 ‘사회정화’의 도구로의 성격 변화

포고령 제12호에 의해서 국토건설사업은 계속 추진되었고, 큰 틀에서 그대로 유지되는 것처럼 보였다. 하지만 쿠데타 이후 군사정부가 안정되면서 국토건설사업은 군사정부에서 의도하는 대로 변화되어 갔다. 위에서 언급한 것처럼 사업소관부서, 사업의 내용, 사업비 등에서 기존의 민주당정부의 국토건설사업과는 차이를 보이기 시작했고, 두 가지의 큰 변화가 나타나면서 민주당정부의 국토건설사업과는 큰 차이를 보이기 시작하였다.

첫째는 경제개발계획의 연차계획과 연동되어 추진하려 하면서 사업의 성격이 변해갔다는 것이었다. 원래 민주당 정부에서의 국토건설사업은 경제개발계획과는 별도로 긴급구호대책의 성격을 갖고 추진된 것이었다.<sup>371)</sup> 비록 구상과정에서는 경제개발5개년계획의 일부로 시작되었지만 여러 차례의 수정과 협의과정을 거치면서 경제개발계획과는 다른 사업으로 실행되었던 것이다. 물론 추진과정에서 민주당정부는 이 사업을 장기적인 다목적 사업으로 확장시키려는 계획을 가지고 있었다. 또한 이에 맞춘 기술조사사업에 대한 구상을 가지고 있었다.<sup>372)</sup> 하지만 민주당정부가 전복되면서 그 실행은 군사정부에서 이루어지게 되었다. 군사정부에서는 경제개발5개년계획을 수립하는 과정에서

---

369) 「행정기구를 적절히 개편하여 행정능률을 증가시켜라」, 『경향신문』, 1961년 8월 21일.

370) 「박익장, 내각수반을 겸임」, 『경향신문』, 1962년 6월 19일.

371) 초기 계획이 수립되는 단계에서는 경제개발5개년계획의 한 분야로 구상이 되었으나 계획이 진척되어 가는 동안에 미국으로부터의 원조도 큰 폭으로 증액되고 실업자구제와 질량농가문제 해결이 워낙 큰 사회문제로 대두되면서 경제개발5개년계획을 하기 위한 전 단계로 시행되었다. 이기홍, 『경제근대화의 숨은 이야기』, 보이시스, 1999. 278~281쪽.

372) 「BRIEFING TEXT ON THE NATIONAL CONSTRUCTION SERVICE 1961」, Prepared by National Construction Service Headquarters, RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953-59, Box 139, C-"A"-Z"(2 of 2).

효율을 강조하는 국토건설을 주요목표로 하여 경제정상화의 촉진, 산업기반의 육성, 민생안정, 경제자립, 고용증 확대에 주안을 두고 국토건설사업을 추진하려고 하였다. 이에 따라 사업의 중심은 국토보전에서 국토개발 및 이를 위한 기술조사로 변화였다.

둘째는 국토건설사업의 참여대상이 바뀌어간다는 것이었다. 민주당정부의 국토건설사업은 민주당정부의 사업에서는 사람을 우선적으로 하면서 반관반민의 자발적인 범국민운동으로 추진한 하였다. 하지만 군사정부에서 추진된 국토건설사업에서는 군사정부에서 사회적으로 문제가 있다고 판단한 사람들을 사회에서 격리시키고 그것을 노동력으로 활용하여 ‘사회정화’라는 또 다른 목적을 달성하려 했던 것이다.

즉 민주당정부에서는 보다 많은 사람들이 자발적으로 사업에 참여하여 노임을 받아 생활을 안정화시키는 것이 제1의 목적이었던 것에 비해, 군사정부에는 경제개발과 연계된 국토개발의 추진과 더불어 범법자의 처벌 수단을 제1의 목적으로 변질시켰다. 민주당정부에서 자발적인 범국민운동으로 전개하려는 것과는 달리 “불량배들을 건전한 생활로 인도”한다는 명목으로 불량배와 깡패 등을 국토건설사업에 동원하였던 것이다.

군사정부의 이런 방침의 근원은 ‘혁명공약’에서 찾을 수 있다. 쿠데타 주도세력은 ‘혁명공약’ 3장에서 “이 나라 사회의 모든 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민도덕과 민족정기를 바로잡기 위해 청산한 기풍을 진작시킨다.”고 하였다. 이를 실현하기 위해 사회질서 확립이라는 이름으로 “과거 모든 사회악의 온상이 되어왔던 대, 중도시의 범죄지대를 철저히 단속하는 한편 불우한 윤락여성들에게 직업전도(傳導) 및 귀향조치를 취하고 나아가 이 지대를 중심으로 온갖 횡포와 불법을 일삼던 불량배와 깡패, 소매치기, 부랑아를 강력히 단속함으로써 사회의 명랑화와 질서유지에 만전을 기함과 아울러 이들 불량배들을 건전한 생활로 인도”하기 위해 국토건설사업에 참가시켰다.<sup>373)</sup> 국토건설사업이 ‘사회적 명랑화’와 ‘질서유지’를 위한 도구가 되어버린 것이었다.

이런 방침은 군사정부에서 내무장관으로 임명된 한신 소장을 통해 더욱 강력하게 추진되었는데, 5월 23일 그는 “깡패의 발본색원을 위해 군경이 총

373) 공보부, 『혁명정부 7개월간의 업적』, 136쪽.

동원되고 있는데, 이들 중 두목은 엄격한 처벌을 받을 것이며, 깡패두목 급 이외에 개심한자와 이미 형을 받은 자 등은 건설사업에 투입하겠으며 국토개발, 도로보수, 탄광 등에서 일을 하여 근로정신과 민족정신을 선양시킬 방침<sup>374)</sup>이라고 하였다. 이렇게 국토건설사업에 깡패를 투입하겠다는 내무부 장관의 방침은 바로 시행되어 광주경찰서에서는 검거한 깡패 100명 중 87명을 국토건설사업에 노무원으로 동원<sup>375)</sup>하였고, 여수에서 검거된 깡패 66명 중 62명을 국토건설사업종사원으로 투입<sup>376)</sup>되었다. 제주도에서는 5월 말 52명의 도내 깡패 전원이 체포되었는데 수사를 거쳐 A급은 군재에 회부하고 B, C급은 국토건설사업장으로 투입된다고 발표되었다.<sup>377)</sup> 이어 강원도 경찰국에서도 6월 중순까지 검거한 깡패두목과 열차깡패, 불량배 등 1,030명 중 조직깡패 19명, 무조직깡패 108명, 기타 391명을 국토건설원으로 동원한다고 발표했다.<sup>378)</sup> 사회정화라는 이름으로 이들은 국토건설근로대, 국토개발근로대라는 조직에 소속되어 일정한 기간 도로확장 공사장 등에서 노역하였다.<sup>379)</sup>

이렇게 변질되어 버린 국토건설사업에 대해서 민주당정부의 국토건설사업을 이끌었던 장준하는 후에 다음과 발언을 하기도 하였다.

“특히 5·16 후 국토건설사업만을 그대로 계승·실시한다는 포고까지 내놓고도 그들은 그 사업의 정신적 바탕을 완전히 무시해버렸다. 우리가 요원으로 대학을 졸업하고 군복무를 마친 자 중에서도 특히 우수한 자를 공개 시험으로 선발하여 그 위에 또 일정한 훈련을 가하 연후에 현장으로 보낸 데 반하여 그들은 깡패들을 모아 그 현장을 불량배의 강제노동장으로 전락시켰다. 우리는 사명감을 가진 이 나라의 엘리트로 건설의 주역으로 삼으려 한데 반하여 그들은 국토건설현장을 깡패들을 응징하는 현장으로 만들었다.”<sup>380)</sup>

374) 「개심한 깡패는 건설사업에 투입, 발본색원을 거듭 강조」, 『경향신문』, 1961년 5월 23일.

375) 「깡패 13명 군재에, 87명은 국토건설 노무원으로」, 『조선일보』, 1961년 5월 25일.

376) 「구속했던 깡패 국토건설종사원에」, 『동아일보』, 1961년 5월 26일.

377) 「제주도 깡패 전원을 구속」, 『경향신문』, 1961년 6월 1일.

378) 「열차깡패 등 1033명 검거」, 『경향신문』, 1961년 6월 22일.

379) 임송자, 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사연구』 제67집, 2013, 907쪽.

그런데 이들 범법자들이 국토건설사업에 동원된 것은 법적 근거를 가진 것이 아니었다. 군사정부에서는 사후에 법적인 근거를 만들기 시작하여 1961년 12월 13일 『폭력행위자 등 단속에 관한 특례법』을 공포하였다. 이 법에서는 폭력행위자들은 형법상 처벌되지 않을 정도의 가벼운 사건을 일으켜도 6개월 이하의 기간 동안 국토건설사업을 위한 노역을 한다는 것이었다.<sup>381)</sup> 1963년 9월 6일 헌법위반이라는 이유로 폐기<sup>382)</sup>될 때까지 이 법을 통하여 경미한 폭력행위자들도 국토건설사업 현장에서 노역을 해야만 했다.

### 제 3 절 국토건설단의 설치와 병역미필자 활용

#### 1) 국토건설단의 설치논의

쿠데타 주도세력은 집권한 후 민주당 정부와 마찬가지로 경제제일주의를 내세우면서 경제개발계획의 입안과 실시를 제2의 혁명과업으로 설정하였다. 군사정부의 경제제일주의는 내부적으로는 불법적인 집권을 합리화하기 위한 논리였고, 외부적으로는 경제개발계획의 필요성을 강조하던 미국과의 관계를 고려한 것이었다. 군사정부에서는 쿠데타 발생 보름 후인 1961년 5월 31일 ‘기본경제정책’을 통해 경제개발계획에 대한 입장을 밝힐 정도로 강력한 추진력을 보였다. ‘기본경제정책’에서는 “국민경제의 균형적 발전”을 기본 목표로 “장기개발계획에 있어서는 농어업과 주요 기간산업(전력, 석탄, 정유, 비료, 철강 등)에 치중”한다는 것을 기본내용으로 하였다.<sup>383)</sup> 그런데 여기서 “국토건설사업은 계속 실시하며 경제개발연차계획과 직결시킨다”고 발표<sup>384)</sup>하였는

380) 박경수, 『장준하 - 민족주의자의 길-』, 돌베개, 2003, 296~297쪽. 장준하의 발언이 전적으로 사실만을 말하는 것은 아니었다. 왜냐하면 군사정부의 깡패는 민주당정부 시기의 국토건설추진요원이 아닌 일반참여자와 비교를 해야 정확한 비교가 되기 때문이다. 하지만 장준하가 지적한 것처럼 민주당정부에서 강조하던 정신적 바탕이 완전히 무시되어버린 것은 사실이었다.

381) 「폭력범은 강제취역」, 『경향신문』, 1961년 12월 14일 ; 임송자, 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사연구』 제67집, 2013, 910~911쪽.

382) 「폭력행위자단속 임시특례법 폐기」, 『동아일보』, 1963년 9월 9일.

383) 박태균, 『원형과 변용-한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부, 2007, 315쪽.

데, 이것은 국토건설사업에 대한 전체방향이 민주당 정부와는 달라질 것을 예고하는 것이었다.

군사정부의 1961년 6월 4일 제2회 추가경정예산안을 최고회의에 제출할 것이라고 발표했는데, 여기에서 “국토건설사업의 다목적화를 위한 조정”을 하겠다고 밝혔다.<sup>385)</sup> 기존에 진행되던 사업 외에 추가적인 사업이 있을 것임을 예고한 것이었다. 1961년 6월 13일 제2차 추가경정예산안에 대한 이들의 발언에서 나타나는데, 건설부에서는 국토건설사업에 대한 추경예산으로 153억 원을 올린 것에 대해 장도영은 “실업자가 구제될지 의문시 된다”면서 “공무원의 처우개선, 중소기업의 발전으로 실직자를 구제하는 이러한 지침을 명심”해야 할 것이라고 하였고, 박정희는 “153억 원을 동기에 앞서 조사하고 공사에 착수한다면 작업할 수 있는 기간은 고작 2~3개월에 불과하다. 따라서 중소기업 진흥에 치중하는 것이 좋을 것”이라고 하였다. 이주일의 경우 추경예산안에 오른 예산 중 중점순서에서 국토건설사업에 대한 예산을 가장 나중에 두었다. 또한 “산발적인 개발사업보다 공무원 봉급 인상이 중요하다”고 발언했다.<sup>386)</sup>

1961년 7월 30일에는 혁명정부경제청서를 발표하였는데, 여기에는 ‘국토건설사업 과거 노임철에 편중되었던 사업을 지양하고 국토건설사업도 투자효율성 평가에 입각하여 정상적 경제활동의 일환으로 발전시킬 것이다’라는 내용이 담겨있었다.<sup>387)</sup> 다음날인 7월 31일에는 최고회의 상임위원회에서 국토건설청장이 ‘국토건설장기종합개발계획’을 발표<sup>388)</sup>하였는데, 이날 발표한 계획은 전날 발표한 혁명정부경제청서의 내용에 입각하여 장기적이고 종합적인 계획들이었다.

8월 11일에는 송요찬 내각수반에 의해서 국토건설군을 창설한다는 내용이 발표되었다. 국토건설군은 국토건설청의 실제사업을 담당하는 새로운 기구로

---

384) 「기본경제정책을 발표」, 『동아일보』, 1961년 6월 1일.

385) 「산업경제에 치중」, 『경향신문』, 1961년 6월 4일.

386) 『국가재건최고회의 상임위원회 회의록』 제3호, 1961년 6월 13일.

387) 「혁명정부경제청서 요지」, 『경향신문』, 1961년 7월 30일.

388) 『국가재건최고회의 상임위원회 회의록』 제25호, 1961년 7월 31일. 회의록에는 국토개발청장으로 되어있는데 국토건설청장의 오기이다.

서 내년 초 창설되는데, 창설목적은 태백산, 섬진강, 영산강, 남강, 낙동강지역의 종합적인 수자원을 통한 전원의 개발사업을 대규모로 추진함으로써 경제개발 제1차5개년계획에 따르는 광범위한 경제개혁을 추진하는 동시에 실업자를 대량 흡수하는데 있었다. 국토건설군의 창설을 위하여 기간요원으로서 3천명의 예비역장교들을 연내에 군사원호청에 등록하게 하고 기간요원을 중심으로 여단, 단, 대대, 중대의 간부도 임명(공무원)될 것이었고, 대원은 만28세 이상의 징병적령자, 제2국민병, 징집면제자, 일반국민으로서 자원하는 자 또는 근로동원에 관해 법령 충원된 자로서 편성될 것이며, 사업장에 장기 주둔하여 1년에서 1년6개월 정도의 노력 봉사를 함으로써 병역복무와 상쇄하기로 결정<sup>389)</sup>했다고 하였다. 8월 17일 김유택 경제기획원장은 기자회견을 통해 경제개발5개년 계획에 대한 내용을 설명하던 중 국토건설군의 구상에 대해서 언급을 하였다. 국토건설청 주관 하에 군대조직을 본받아 제1차년도(1962)에는 5만 명 정도의 규모로 창설될 것이라고 하였다.<sup>390)</sup> 8월 24일에는 전라도 지역을 시찰하던 송요찬 내각수반이 기자들 앞에서 다시 한 번 국토건설군에 대해서 언급을 하였는데 “일반실업자는 향후 5개년경제개혁 추진에 따른 국토건설군에 충원될 것”이라 하였다.<sup>391)</sup>

위에서 살펴본 것처럼 군사정부는 자신들이 비판했던 민주당 정부에서 추진했던 국토건설사업은 아주 낮은 단계의 국토개발사업이라고 판단했다. 경제개발계획의 예비단계에 위치하여 사업의 효과가 매우 적은 것이라고 보고, 다음 해인 1962년부터는 본격적으로 경제개발계획과 연동하여 최고의 효율을 거둘 수 있다고 예상하였다. 또한 군사정부에서는 민주당정부에서 실업자와 절량농가의 농민들을 대규모로 참여하게 하여 추진하던 사업의 참여대상을 ‘국토건설군’이라는 병역기피자로 바꾸었다. 이것은 단순히 실업자에게 노임을 살포하는 것으로 예산을 쓰는 것보다는 제조업을 발전시킬 수 있는 전력 개발에 인력과 물자, 재원을 투입하되, 이런 사업들은 기존 국토건설사업에 비해 물자가 비교할 수 없게 많이 들어가는 만큼 징집면제자나 제2국민병을

389) 「국토건설군을 창설」, 『동아일보』, 1961년 8월 11일. ; 「병역미필자 처리방침 결정」, 『동아일보』, 1961년 8월 12일.

390) 「1차년도 건설군 5만정도로 편성」, 『경향신문』, 1961년 8월 17일.

391) 「일반실업자는 건설군에 충원」, 『경향신문』, 1961년 8월 24일.

동원하여 무임에 가까운 노동력을 투입하겠다는 것이었다. 이런 군사정부의 국토건설사업에 대한 인식은 민주당정부의 인식과는 전혀 다른 것이었다.

## 2) 국토건설단의 설치과정

한국전쟁 이후 징병제가 자리 잡게 되었지만 병역을 기피하는 현상은 사회에 만연해 있었다. 행정력은 빈틈이 많았고, 고위층 비교적 손쉽게 병역의무를 피할 수 있었고, 이미 1950년대 말에는 이런 문제에 대한 비판이 이어지면서 병역기피자들에 대한 당국의 조치가 이어지고 있었다. 1959년 4월 20일 문교부는 약 5천여 명의 교사와 대학생 병역기피자에게 파면 또는 퇴학처분을 내릴 것<sup>392)</sup>이라고 발표하였다. 1960년 4월 2일에는 경북지구 병사구 사령부에서는 대구지검에 도내 병역기피자 5,651명을 병역법위반으로 집단고발하기도 하였다.

4월 혁명 이후에는 이런 불공정함에 대해서 집단적 항의하는 데모가 일어나기도 하였다. 8월 22일에는 거창에서 병역의무 미필공무원 축출투쟁위원회 천여 명이 병역기피공무원의 사퇴를 외치며 데모를 했다.<sup>393)</sup> 11월 2일에는 대전지역 재향군인회에서 선전차량을 동원하여 징병을 기피한 자는 공직에서 물러가라는 구호를 외치면서 도내 각 군을 순회하였다.<sup>394)</sup>

이런 국민들의 열망에 부흥하여 정헌주 사무처장은 1960년 12월 3일 병역의무를 마치지 않은 공무원은 늦어도 오는 20일까지 자수할 것을 강조하고 자수하지 않는 경우 면직 또는 파면하겠다는 방침을 강조하였다.<sup>395)</sup> 하지만 기피사실이 발각되기 전에 자진입대를 하는 경우에는 재영기간이 만료된 후에도 복직의 길이 열릴 것이며, 대학졸업자 및 예정자 3천명의 채용에 있어서도 병역의무완료자 만이 응시할 수 있다는 점을 강조했다.<sup>396)</sup> 또한 1월 23일에

392) 「병역기피한 교사·학생에 단(斷), 오천 명 파면·퇴학」, 『경향신문』, 1959년 4월 20일.

393) 「병역의무 안마친 공무원 해임하라 - 천여 명의 데모」, 『동아일보』, 1960년 8월 22일.

394) 「징병기피자 공직서 추방」, 『경향신문』, 1960년 11월 12일.

395) 「20일까지 자수하라 정처장, 징집기피공무원에 종용」, 『경향신문』, 1960년 12월 4일.

396) 「병역 마친 사람만」, 『동아일보』, 1960년 12월 4일.

는 병역기피한 사실이 적발된 공무원 4천명을 해임하였다.<sup>397)</sup>

군사정부도 ‘병역기피자’들에 대한 사회적 비판 여론을 바탕으로 강한 병역기피 공무원들을 해임하였다.<sup>398)</sup> 상당한 숫자의 병역기피자들이 처벌을 받음에도 불구하고 계속해서 나오는 것은 당시 청년과 학생층의 병역기피가 사회적으로 만연한 현상임을 보여주는 것이었다. 다음 표는 연도별 병역기피자 비율을 정리한 것이다. 국토건설단이 존재했던 1962년에는 급격히 감소했다가 다시 증가추세를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

【표26】 연도별 기피자 비율 (영장발급 대 기피자 비율)

연도	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
영장발급 대비 기피자 비율	31%	35%	27%	6.9%	10.2%	14.4%	22.9%	22.6%

한규한, 「5·16쿠데타 직후 국토건설단과 지식청년 ‘군기잡기」, 『역사비평』 111호, 2015, 390쪽 표를 조정.

송요찬 내각수반은 1961년 8월 11일 언급했던 국토건설군 창설에 대해 1961년 10월 20일 국토건설군으로 명칭을 개칭하고 4개 단으로 구성될 것을 내용으로 하는 설치법이 최고회의에서 심의 중에 있다고 언명했다. 이어 인적 구성은 28세 이상의 병역미필자, 현역미필자 중 국방장관이 인정하는 자, 근로보도법에 의해 20세 이상 30세까지의 완전실업자를 동원할 것이라고 하였다.<sup>399)</sup> 국토건설단 설치에 대해서는 최고회의 안에서 여러 논의를 거쳐 11월 10일 통과되었다.<sup>400)</sup>

국토건설단 설치법을 통해 국토건설단에 대해 살펴보면 국토건설단의 설치 및 조직의 대강을 정하여 유기적이며 효율적인 국토건설사업의 수행을 기하는 것을 목적으로 하는 한편 국토건설단은 국토건설청에 두는 것으로 했으

397) 「사천명 해임」, 『동아일보』, 1961년 1월 23일.

398) 「병역기피 공무원 3천명을 적발 조치」, 『경향신문』, 1961년 5월 30일 ; 「공무원 2만 명으로 감원」 『동아일보』, 1961년 6월 17일.

399) 「20~30세까지의 완전 실업자를 동원」, 『경향신문』, 1961년 10월 0일.

400) 국토건설단 설치법은 최고회의를 11월 20일 통과하여 12월 2일 공포되었고, 시행령은 12월 18일에 공포되었다.

며 국토건설단장은 국토건설청장이 겸하는 것으로 하였다. 건설단에 지단, 분단, 건설대 및 근무대를 두기로 하였다. 건설단은 기본적으로 기간요원 및 건설원으로써 구성되는데 기간요원은 예비역에 있는 자로써 국토건설사업에 헌신적으로 종사할 자 중에서 임명되는 자이고, 건설원은 병역법제17조의 규정에 의한 징병적령자 중 단기 4267년 2월 31일 이전에 출생한 자로서 징집되지 않은 자와 각령이 정하는 바에 의하여 현역병으로는 부적당하다고 국방부장관이 인정한 자, 징병적령자로서 징집이 면제된 자, 근로동원에 관한 법령에 의하여 동원된 자였다. 건설단은 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 국군의 지원을 받을 수 있었다. 건설단은 국토건설사업으로서 1. 태백산지역종합개발, 2. 특정지역의 종합개발사업, 3. 다목적수자원개발사업 및 대간척사업, 4. 천재 또는 지변에 의한 긴급복구사업 등의 사업을 하였다.

이 법안을 바탕으로 국토건설청은 국토건설단의 설치를 서둘렀다. 제1차로 2개의 지단을 2만 명으로 편성하고 사업계획이 진척되는 정도에 따라 점차 조직을 확장하기로 방침을 정했다. 그리고 연말까지 기간요원의 전형을 완료하고 1962년 초에 기본훈련을 완료하여 국토개발사업에 투입시킨다는 목표로 진행하였다.<sup>401)</sup>

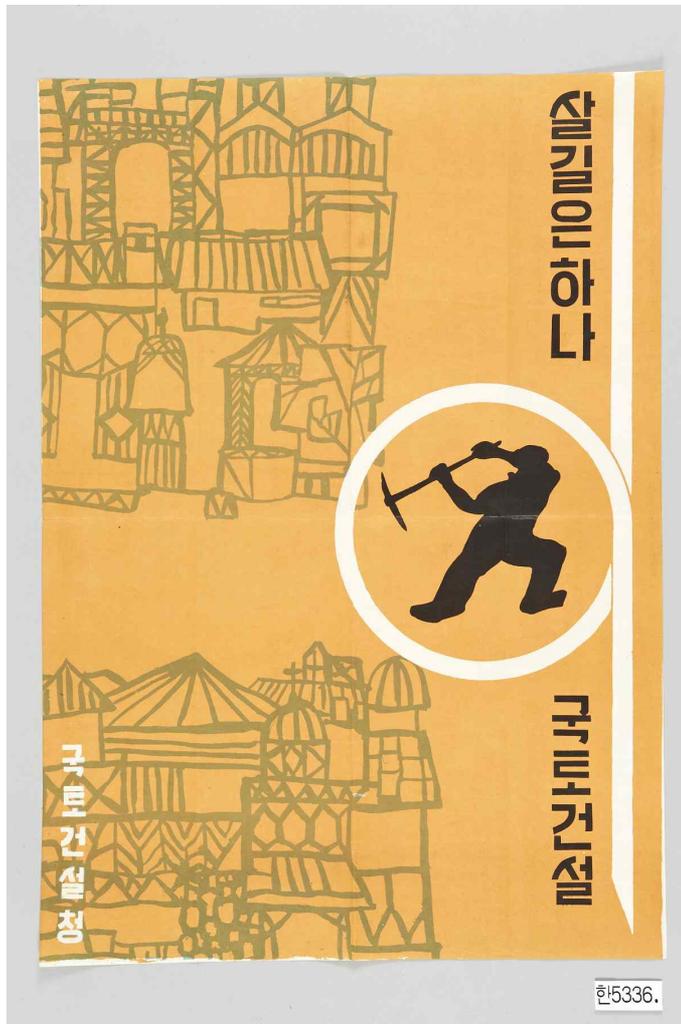
한편 한신 내무부 장관은 1월 22일부터 2월 5일까지 자진신고를 하게 되어 있는 ‘국토건설단요원’ 해당자의 빠짐없는 신고를 촉구하고 만일 소정기간 안에 신고를 안 하는 자는 5만 원 이하의 벌금과 구류처분을 내리게 될 것이라며 설사 신고를 하지 않는 자가 있더라도 해당자에게는 빠짐없이 국토건설단 요원에 편입하게끔 사무적 조치가 되어있다고 밝혔다.<sup>402)</sup> 내무부의 신고 대상자로 64,519명 중 신고기간 안에 신고한 인원은 51,672명이었다. 이 중 1차 편입은 3월 15일부터 4월 15일 사이에 단행되는데 지원자의 약 절반인 17,849명만 동원되는 것이었다. 나머지 지원자에 대한 보충편입은 5월 이후에 결원이 생길 때였다.<sup>403)</sup>

401) 임송자, 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사 연구』 제67집, 2013, 923쪽.

402) 「국토건설단요원 신고 않으면 벌금 5만원」, 『동아일보』 1962년 1월 27일.

403) 「건설단원 5만여명 신고」, 『경향신문』 1962년 2월 8일.

【그림3】 국토건설단 포스터



소장 : 대한민국역사박물관

국토건설단 창단식은 2월 10일 중앙청 홀에서 실시되었고, 이 자리에서 송요찬은 국토건설단의 임무에 대해 특정지역의 종합개발사업을 비롯한 다목적 수자원개발과 대간척사업, 천재지변으로 인한 긴급복구사업 등으로서, 전국 각지에서 댐 건설, 철도 부설, 도로 신설·보수·확장, 공업지대 건설 등의 국토건설사업을 수행할 것이라고 밝혔다.<sup>404)</sup> 국토건설단은 본부 아래에 4개의 지단, 6개 분단, 39개 건설대로 조직되었다.<sup>405)</sup> 각 지단별 편입계획은 다음의

404) 이상의, 「한국전쟁 이후 노무동원과 노동자 생활」, 『한국사연구』 145호, 318쪽.

【표27】 과 같았다.

【표27】 각 지단별 편입 계획

지단	편입일자	편입인원	출발지	지역/사업
제1지단 (2,912명)	3.25	1,040	경남 초량	진주/남강댐
	3.25	1,040	경남 진주	
	3.25	832	전북 정읍	
제2지단 (2,080명)	4.5	1,040	서울 청량리	진주/섬진강댐
	4.5	1,040	경기 퇴계원	
제3지단 (4,576명)	3.30(4.12)	2,080	서울 청량리	춘천/소양강댐, 춘천댐
	4.20	1,000	전북 이리	
	4.20	1,496	전남 광주	
울산지구 (2,080명)	4.25(6.5)	2,080	경남 부산	예미/철도
제5지단 (4,576명)	4.10	1,576	경북 대구	울산/울산공업센 터
	4.10	1,000	충남 대전	
	4.10	1,000	경북 안동	
	4.15	1,000	경북 점촌	
합계 16,244명				

임송자, 「1961년 5·16이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사연구』 제67집, 2013, 925쪽.

국토건설단원은 진주 제1지단, 춘천 제2지단, 예미 제3지단, 영주 제5지단으로 구성되었다. 제3지단 산하에서 울산공업센터 건립을 위한 건설사업을 담당하도록 계획하였으나 관할지와와의 거리 문제, 공사 규모 등을 고려하여 울산지구를 독립시켜 중앙에서 직접 운영하도록 하였다.<sup>406)</sup>

### 3) 국토건설단의 운영실태

1961년도의 국토건설사업은 민주당 정부에서 계획, 추진한 것과 쿠데타 이후에 군사정부에 의해서 변화된 사업이 있었다. 쿠데타가 일어났을 때만 하더라도 군사정부에서는 계속 진행할 것을 포고령 제12호를 통해 공포했지만 점차 정권이 안정되면서 자신들의 방식으로 변화시키기 시작하였다. 더구나 경제개발5개년을 급속한 경제발전을 이룰 수 있는 최선의 방법으로 생각했던

405) 「메아리치는 재건의 고통」, 『경향신문』, 1962년 3월 25일.

406) 편집부, 「국토건설단의 현황을 보고」, 『최고회의보』 11집, 71쪽.

군사정부에서는 1962년도 국토건설사업을 구상하는 과정에서 그 시행방법에 대해서 기존과는 완전히 다른 것을 구상하였다. 장기국토개발사업에 필요한 사업을 진행하는데 있어서 인력을 효율적으로 운영하기 위해서 우리나라에서는 처음으로 병역미필자를 동원대상으로 하는 국토건설단을 창설<sup>407)</sup>하고자 한 것이다. 기존의 국토건설사업 참여자들은 자발적으로 참여하는 것이었다. 그에 대한 대가가 비록 많은 것은 아니었지만, 춘공기에 어려움을 이겨내기에는 충분한 것이었다. 그런데 군사정부에서는 병역기피자 문제를 해결하는 방법으로 국토건설사업의 동원대상으로 활용하자는 방법을 내놓은 것이었다.

건설단의 조직체계는 군대와 다르지 않았다. 규정에 따르면 지단장은 예비역 대령 이상이, 분단장은 예비역 중령 이상, 지단과 분단 산하 건설대는 예비역 대위 이상이 맡는 식으로 되어 있었다.<sup>408)</sup> 국토건설단에 대해 알려진 것은 깡패나 불량자가 모여 있는 것이었지만 실제로는 소집 전 직장을 다니고 있는 것으로 파악된다. 다음의 표는 건설원들의 입단 전 직장 통계이다.

【표28】 건설원의 입단 전 직장 통계

교원	회사원	공무원	농업	상업	임업	수산업	은행	공업	무직	기타	계
1,220	1,732	2,559	3,974	1,341	36	43	89	641	252	2,798	14,685
8.3	11.8	17.4	27.1	9.1	0.2	0.3	0.6	4.4	1.7	19.1	100

한규한, 「5·16쿠데타 직후 국토건설단과 지식청년 ‘군기잡기」, 『역사비평』 111호, 2015, 397쪽.

농업에 종사하고 있는 비율이 27.1%인데 당시 농민의 인구비율이 70%가 넘었던 것을 생각해보면 매우 적은 편이고 교원과 회사원, 공무원의 비중이 높은 것은 주목할 만한 것이다. 학력도 상당히 높은 편이었는데, 제비단의 경우 남강댐 공사에 투입된 건설원 중에서 대학졸업자가 40%를 차지하였으며, 제2지단의 건설원 47%가 대학졸업자였다.<sup>409)</sup> 제3지단 산하 28건설단의 경우

407) 건설부 국토계획국, 『국토건설사업자료집 제1집』, 1983, 5쪽.

408) 한규한, 「5·16쿠데타 직후 국토건설단과 지식청년 ‘군기잡기」, 『역사비평』 111호, 2015, 396쪽.

409) 「‘군번 없는 이등병’ 팜의 보람은? 국토건설단을 해체본다」, 『동아일보』, 1962년 10

70%가 대학 이상의 학력을 가졌다.<sup>410)</sup>

건설원들은 이등병에 준하는 대우를 받도록 되어 있었다. 그에 따라 월급도 육군 이등병 월급인 130원을 받았다. 건설원의 노동시간은 공식적으로 8시간 주당 48시간을 초과하지 못하도록 규정되었다.<sup>411)</sup> 하지만 건설원들의 하루일과는 매우 빡빡했다. 작업장이 보통 높은 지대에 있고 거리가 멀기 때문에 아침 8시부터 일과가 시작된다 해도 새벽 5,6시에 기상, 아침을 먹고, 도보로 혹은 차를 타고 작업장에 가야 했다. 고지대이기 때문에 해도 일찍 떨어져 오후 5시면 어둡기 시작하는데 일반적으로는 작업량을 채우기 위해 6시까지 일해야 했다. 매일 고달픈 일과를 하고도 일요일마저 놀지 못하고 작업을 강행하는 경우가 많았다.<sup>412)</sup>

건설반은 보통 30~35명의 건설원으로 구성되었는데, 이들은 한 막사 안에서 내무생활을 하였다. 기간요원과 건설원 간의 연락관계를 비롯하여 건설원들의 질서유지를 위하여 내무반장을 선출하였다. 건설원에 대한 급식은 하루에 주식으로 6홉(쌀 4홉, 보리 및 밀 2홉), 부식으로 16원 20전이 책정되었다.<sup>413)</sup> 건설원들의 식사는 식당이 따로 있는 것이 아니어서 내무반이 “식당이 자 침실이며 거처방이자 강의실”이었다. 식사에는 ‘식사 군기’라는 것이 있어 내무반장이 ‘식사 개시’를 호령하였고, 식탁이나 밥상이 따로 없어 “밥그릇은 마루에다 놓고 그 앞에 양 발을 개고 앉아서 식사를 할 수밖에 없었다.<sup>414)</sup>

건설원들의 작업능률은 효과적이지 않았다. 대부분의 건설원이 육체노동 경험이 없던 것도 문제였지만 정부의 물적, 기술적 투자 자체가 별로 없었기 때문이었다. 건설원의 작업 미숙과 공사에 대한 기간요원의 기술부족 및 기술요원 부족으로 작업능률의 저조했고, 정부의 투자가 별로 없어 작업환경은 극도로 열악했다. 작업은 거의 인력에만 의존했다.<sup>415)</sup> 1개의 건설반에 주어지는

---

월 26일자.

410) 「정선지구 국토건설단 루포」, 『조선일보』, 1962년 5월 4일.

411) 건설부 국토계획국, 『국토건설사업자료집 제1집』, 1983, 20쪽.

412) ‘(현지보고) 군번없는 이등병’ 탐의 보람은 - 태백산지구-」 『동아일보』, 1962년 10월 26일.

413) 김재완, 「태백산록에 메아리 치다 : 전직 대학강사였던 어느 국토건설대원의 수기」, 『신사조』 10월호, 1962, 230~231쪽.

414) 정을병, 『개새끼들』 상, 서음출판사, 2004, 131~132쪽.

장비는 삽 30자루, 곡괭이 4자루, 인력거 2대가 전부였으며, 이외에 불도저 등이 지원되었지만 노후되어 제대로 기능을 발휘하지 못하는 경우가 많았다.<sup>416)</sup>

건설원을 괴롭힌 것은 이것뿐만 아니었다. 의료시설의 미비와 치료인력의 부족으로 각종 질병환자가 속출했다. 【표29】는 제3지단의 질병 발생 현황인이다.

【표29】 제3지단의 질병발생현황(1962.4.12.~1962.10.31)

소화기	11,408	44,2
호흡기	852	3,7
외과	7,327	28,5
뇌신경	753	2,9
안이빈후과	530	2,1
비뇨기	182	0,3
기타	4,796	18,3
계	25,768	100

건설부, 『국토건설단 해편에 따른 합동조사보고』, 1963, 22쪽.

소화기 환자와 외과 환자가 특히 많은 것을 볼 수 있는데 소화기는 음식이나 물이 좋지 않은 경우 자주 발생할 수 있고, 외과의 경우 주로 인력에 의존하여 작업을 진행하다 발생한 것으로 판단할 수 있다.

이런 열악한 상황에서 군대식의 가혹한 규율 부과는 건설원들의 저항을 낳기도 했다. 특히 일부 기간요원들은 건설원들이 병역기피자였음을 빌미로 인격적인 모멸감을 주기도 했다. 연령으로나 교육 정도 또는 사회적 신분으로 보아 가장 중간층을 형성하고 있는 이들 건설단원을 다루는데 있어 일부 기간요원들이 지나치게 보복적 태도로 나오는 경향도 있었다.<sup>417)</sup> 이 때문에 건설단 복무가 현역 입대보다 단기임에도 불구하고 탈영 및 미복귀사고가 162건이나 발생했다. 또 4개 지단과 2개 독립분단 가운데 3개 지단과 1개 분단에서 집단항명 사태가 발생했다.<sup>418)</sup>

415) 「부진공사 관계관 책임추궁」, 『동아일보』, 1962년 8월 3일.

416) 정을병, 『개새끼들』 상, 153쪽.

417) 「국토건설단은 조만간 해체하는 것이 좋다」, 『경향신문』, 1962년 9월 6일.

결국 국토건설단 작업 개시 후 수개월 만에 해체하라는 비판여론에 직면하게 되었다. 해체론의 발단은 영주에 주둔하고 있던 5지단에서 건설원 70여 명이 집단으로 늑막염에 걸린 사실이 밝혀진 것이다. 건설원들의 집단발병과 저항은 정권에 상당한 압박이 되었다.<sup>419)</sup>

#### 4) 국토건설단의 해체

건설원이 늑막염을 앓고 있다는 것은 9월 초순부터 언론을 통해 알려지기 시작했다. 영주에 위치하고 있던 5지단에서 7월 23일부터 8월 말까지 늑막염 환자가 다수 발생했다는 사실을 언론에서 보도한 것이다. 이 보도에서는 장기치료를 요하는 환자는 2~3개월간 귀휴 조치를 받았으며 집단 늑막염의 발생원인으로 과도한 작업량과 단원들의 평균건강상태의 불량일 것으로 보았다.<sup>420)</sup>

이러한 상황에서 박정희 최고회의 의장은 1961년 9월 4일 병역기피자 15만명에 대하여 그들로 하여금 사방공사 또는 산림녹화운동 등 의의 있는 국가적 봉사를 함으로써 그들의 불명예를 풀어주는 방안을 강구하라는 지시를 하였다.<sup>421)</sup> 그런데 이 지시를 그대로 이행하기에는 어려움이 있었던 것으로 보인다. 만약 3개월로 국토건설권의 복무기간을 줄인다면 이는 국가동원에 ‘앞장서’ 응했던 사람들만 손해 본다는 생각을 확산시키는데 일조했고,<sup>422)</sup> 【표20】과 같이 군기피를 하려는 사람이 늘어나는 결과를 가져왔다. 정권에 부담으로 작용했다.

한편 언론에서는 겨울이 다가오면서 월동문제를 어떻게 할 것인가에 대한 의문이 제기되었다. 늑막염 환자가 속출하여 사회적 물의를 일으켰는데, 겨울이 오고 땅이 얼면 건설원들의 작업이 어느 정도 효율을 올릴 수 있는지 알 수 없

418) 한규한, 「5·16쿠데타 직후 국토건설단과 지식청년 ‘군기잡기」, 『역사비평』 111호, 2015, 406쪽.

419) 한규한, 같은 글, 407쪽.

420) 「최고위, 늑막염 사건 중시」, 『경향신문』, 1962년 9월 5일자.

421) 「사방·녹화사업 등에 3개월쯤 봉사시켜 병역기피자구제」, 『동아일보』, 1962년 9월 5일

422) 한규한, 앞의 글, 2015, 409~410쪽.

다며 동기에는 방한을 위한 비용은 증가하고, 작업능률은 급격히 저하될 것이라고 예상했다.<sup>423)</sup> 10월 27일 박임항 건설부 장관은 건설단 운영 등 전반에 대한 브리핑을 하는 도중 건설단원은 오는 11월중에 목표작업량을 달성하고 12월초까지는 귀휴 조치할 방침이라고 밝혔다. 12월 20일에 있을 국민투표 전에 귀휴시켜 거주지에서 투표할 수 있게 하겠다고 언명하였다.<sup>424)</sup> 이런 방침을 발표한 것은 늑막염 사건으로 악화된 여론을 잠재우면서 국민투표에 영향을 미치지 않으려는 것 때문으로 보인다. 박임항 건설부 장관은 귀휴조치가 해단을 의미하는 것은 아니라고 하였으나 11월 2일 김현철 내각수반은 국토건설단원을 소집하지 않을 것이라며 국토건설단원에 해당하는 병역미필자들은 개정병역법에서 제일보충역에 편입되어 그들의 사후조치는 병역법시행령에서 다루어질 것이라고 하였다.<sup>425)</sup>

국토건설단장은 11월 5일 국토건설단의 작업을 11월말까지 끝내고 건설원들을 즉시 귀휴시킬 것을 각 지단장에게 시달하였고, 각 지단은 11월 말부터 12월 초에 걸쳐 제단식을 거행하고 단원을 전원 귀휴시켰다. 그리고 12월 31일 국토건설단 해단식이 건설부에서 거행되었다. 이로써 2월 10일 창단식을 거행하고 발족하였던 국토건설단은 10개월 만에 해체되었고, 건설원 중에 징집면제 조치가 필요한 사람은 1963년 1월 1일부터 징집이 면제되고, 제1예비역에 포함되었다.<sup>426)</sup>

군사정부에서는 병역기피자들을 국토건설사업의 동원대상으로 포섭하려고 하였다. 사회적 낙오자로 되어 있는 병역기피자들에게 다시 한 번 기회를 주는 한편 저렴한 비용으로 장기간에 걸쳐 토목공사현장에서 필요한 노동력을 충당하고자 한 것<sup>427)</sup>이었다. 이런 노동력이 필요했던 이유는 군사정부에서는 민주당 정부 국토건설사업에서 중요하게 생각했던 실업자구제와 절량농가 구제 대

423) 「국토건설단의 월동문제」, 『동아일보』, 1962년 10월 5일.

424) 「국토건설단원 총선전에 귀휴」, 『경향신문』, 1962년 10월 27일.

425) 「내년부터 국토건설단 폐지」, 『동아일보』, 1962년 11월 3일.

426) 임송자, 앞의 글, 2013, 936쪽.

427) 국토건설단원의 월급은 현역 이등병의 월급에 준하는 1300환 정도였다. 이에 비해 국토건설참여자들의 평균적인 노임은 하루 700환 정도였다. 한 달에 20일 일을 한다고 했을 때 14,000환을 받게 된다. 국토건설참여자들의 10분의 1도 안되는 임금에 노동력을 확보할 수 있는 것이었다.

신 경제개발을 위한 장기국토종합개발계획의 추진으로 그 목표가 바뀌면서 각종사업에 필요한 비용이 증가했기 때문이었다. 또한 장기국토종합개발계획의 일환으로 추진된 사업들은 경제개발5개년 계획과 연동되어 장기간의 시간을 요하는 사업들이 많아졌다. 이때 안정적으로 국토건설단원의 1년~1년6개월의 노동력을 안정적으로 확보할 수 있다면 사업을 추진하는데 있어 장점이 될 수 있을 것으로 판단했을 것이다.

그런데 실제로 국토건설단에 자원했던 건설원들은 사회적 낙오자라 부르기 어려울 정도의 사회적 지위와 학력 등을 가지고 있었고, 이들은 육체적 노동에 적합한 일을 하던 사람들이 아닌 경우가 많았다. 군사정부에서는 사회적 낙오자를 국토건설단에 복무하게 하면서 장기간 활용할 수 있는 노동력을 확보하는 동시에 병역미필자들의 통해 병역문제를 해결해줌으로써 정권에 포섭하려하였지만 오히려 정권에서 이탈하려는 국민들이 늘어나는 의도치 않은 결과를 낳게 되었던 것이다.

## 제 6 장 결 론

지금까지 민주당정부와 군사정부를 관통하여 시행되었던 국토건설사업에 대해서 살펴보았다. 1960년대 초반은 이승만정부에서 허정과도정부를 거쳐 민주당정부가 수립되었고, 다시 군사정부, 박정희정부로 급격하게 권력이 이동하고 그 안에서 중심이 되었던 세력이 급격하게 변동하던 시기였다. 각각 권력을 상실하고 획득한 방법에 따라서 정부의 성격과 집권 시기에 추진한 정책의 성격은 차이가 날 수밖에 없었다. 특히 4월혁명으로 새롭게 권력을 획득한 민주당정부와 5·16군사쿠데타를 통해 스스로 권력을 탈취한 군사정부의 성격은 확연하게 다를 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 경제개발에 대한 계획 중 처음으로 추진되었던 국토건설사업은 두 정부 모두에서 중요하게 추진되었다. 따라서 국토건설사업에 대해서 파악해보면서 1960년대 초반 한국 사회에서의 시대적 요구는 무엇이었는지, 당시의 집권세력은 그런 시대적 요구에 대해서 자신들의 정책을 어떻게 만들어갔는지를 살펴보았다.

시민들의 힘으로 정권 자체를 바꾼 4월혁명의 결과로 탄생되었던 허정 과도정부와 민주당정부의 경우 한국사에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 자유로운 시기였다. 그리고 이를 바탕으로 민주주의가 정치나, 사회 전반에 걸쳐 폭넓게 실행되었던 시기였다. 일제강점기를 거쳐 해방이 되고 새롭게 우리의 정부가 구성되었지만 정치적, 사회적, 사상적으로 충분한 자유를 누렸다고 볼 수 없었지만 이 시기는 그런 모든 것들을 넘어선 최대의 자유를 향유할 수 있었다. 그렇지만 그 자유를 향유하고 지속적으로 유지하기 위한 경제적, 사회적 기반은 전혀 갖추어지지 않았었다.

이런 분위기에서 권력을 획득한 민주당정부는 정책의 중심을 민주주의의 기반이 될 수 있는 경제적 기반을 만드는 것으로 집중하였고, 이것이 ‘경제제일주의’의 표방으로 나타났다. 그런 ‘경제제일주의’를 통해 장기간의 경제개발 계획을 수립하고 그에 맞게 각 정책들을 수립하는 것이 민주당정부에서 원하는 것이었다. 그러나 한국사회는 이런 경제개발을 제약하는 요소가 많았다. 식민지경험으로 다른 선진국에 비해서 산업화에 뒤쳐져 있었던 것과 더불어

한국전쟁이후 전후복구도 제대로 되어 있지 않은 상태에서 남북으로 대치하고 있는 상황에서 60만이나 되는 군대를 유지해야 하는 상황은 경제개발의 발목을 잡는 요소였다.

결국 민주당정부에서는 당면한 한국사회의 현실에서 가장 우선적으로 처리해야 할 것을 절량농가와 실업자의 구제로 선택하였다. 이를 위해 준비한 정책이 국토건설사업이었다. 국토건설사업을 계획하고 시행하는데 있어서 중심이 된 것은 부흥부와 재무부의 수장이었던 주요한과 김영선이었는데, 이들의 기본적인 경제구상은 중요하게 생각했던 것은 경제건설을 하는데 있어 주체가 되어야 할 국민들이었다. 주요한의 경우에는 경제개발을 하는데 있어 지도자의 선의보다는 국민의 다수가 부흥의욕, 즉 자본형성의 열의를 가지고 있어야 문제가 해결될 것으로 보았으며<sup>428)</sup>, 김영선의 경우에도 자유경제론을 피력하면서도 이것을 시행하는 수단과 방법에 대해서는 강제없이 국민에 대한 교육, 계몽, 선전의 방향으로 가야만 가능한 것<sup>429)</sup>으로 생각하고 있었다.

국토건설사업에서 이들이 기대한 것은 실업자에게 일자리를 제공하고 절량농가의 어려움을 타개하여 경제발전을 이룰 수 있는 근본을 마련하는 것이었다. 하지만 그 이면에서는 그들이 중요하게 생각했던 국민들을 자발적으로 이 사업에 참여하게 하여 ‘할 수 있다’는 자신감과 근로의욕을 고취시키는 것이 진정한 목표였다. 따라서 이들은 국토건설사업을 통해 이미 이룩한 정치혁명과 앞으로 이루어야 할 경제혁명의 사이에 정신혁명을 이룰 수 있는 정책으로 구상한 것이었다.

구체적으로 국토건설사업을 추진하는 과정에서는 이런 정신혁명을 수행할 수 있는 인물들이 고려된 것이, 지역적으로나 사상적으로 이들과 밀접하게 연결되어 있는 장준하를 비롯한 『사상계』 동인들이었다. 당시 시대정신을 만들어가는데 있어 가장 앞서가고 있었던 『사상계』 동인들은 역시 지식인으로서 시대를 바꾸어가는 일에 참여하고 싶은 갈증을 가지고 있었기 때문에 국토건설사업에 적극적으로 합류하였다. 민주당정부의 국토건설사업을 추진하는데 있어 핵심역할을 했던 국토건설본부의 대부분이 『사상계』 동인일 정도로 이

428) 주요한, 「경제부흥과 정신부흥」, 앞의 책, 33~52쪽 참조.

429) 김영선, 「민주당의 경제정책」, 『법정』 1956년 7월호 및 김영선, 「경제정책개혁의 방향」, 『법정』 1957년 6월호 참조.

들의 참여는 적극적이었다.

『사상계』 동인 실제 국토건설사업을 추진하는데 있어서 핵심이 될 인재들을 선발하고 교육하는데 열을 올렸다. 신인등용시험이라는 선발시험을 통해 2,066명을 선발하였는데, 국토건설사업의 현장에 파견된다는 것 이외에도 이들은 새로운 기운으로 경직화된 관직사회에 새바람을 불어넣는다는 의도도 가지고 있었다. 『사상계』 동인들은 이들의 정신교육에 열을 올렸다. 국토건설사업의 일정상 이들이 훈련을 받을 수 있는 기간은 일주일에 불과하였지만 그 기간에 정신훈련에 집중하여 국토건설현장에서 참여자들을 지도할 인재들로 육성하였다. 이를 위해서 학계나 언론계의 지식인들과 개혁적인 정치인, 행정가 등이 총동원되었다. 국토건설추진요원으로 불린 이들은 이런 교육을 통해서 ‘국가에 충성을 해야겠다’, ‘정말로 새롭게 나라를 한번 만들어보자’라는 생각을 갖게 되었고, 국토건설사업의 현장에서 활동하였다.

민주당에서 의욕적으로 시행했던 국토건설사업은 5·16군사 쿠데타로 위기를 맞게 되었다. 하지만 군사정부에서도 국민들의 저항 축소, 미국과의 관계 고려, 새로운 경제정책의 미비로 인해서 민주당정부의 핵심정책이었지만 국토건설사업을 계승하여 추진하였다. 그런데 군사정부는 민주당정부와는 달리 그 핵심이 상명하복을 중심으로 한 군조직이었기 때문에 민주당에서 추진하던 국토건설사업과는 다른 성격을 띠 수밖에 없었다. 즉 군사정부에서는 한편으로는 민주당정부에서 국토건설사업을 추진했던 중견관료 및 민간인 지식인들을 적극 포섭하여 국토건설사업을 유지하는 한편 자신들이 추구하는 정책을 추구하는 도구로 활용하였다. 이로써 민·관의 합동과 자발적인 참여를 중시하던 방향이 사회에서 격리해야 할 계층을 정하고 그들을 군·관주도의 명령과 복종을 통한 효율성의 극대화한다는 방향으로 전환되었다.

이 연구의 주제는 매우 작다고 할 수 있다. 주로 다루고 있는 것이 불과 2달 만에 불과한 시기에 추진되었던 민주당정부의 국토건설사업이기 때문이다. 하지만 국토건설사업이 이 때 추진될 수 있었던 국내외적인 상황, 이 정책을 적극적으로 추진하려고 했던 주도세력들, 그리고 그들에 의해 나도 새로운 국가건설을 하는 중요한 사업에 동참하고 있다는 생각을 갖는 대중들, 하지만 쿠데타로 모습이 차츰 변질되어 가는 상황 등이 연결되어 가는 과정은

결코 작은 연구주제라고 볼 수 없으며, 앞으로도 더욱 많은 연구를 필요로 하는 다양한 연구주제들이 산적해 있다고 할 수 있다. 이 논문을 통해 1960년대 초반의 한국, 민주당정부와 군사정부, 국토건설사업과 경제개발계획의 상관관계 등에 대해서 더 많은 사람들이 관심을 갖기를 기대해본다.

# 참 고 문 헌

## 1. 문헌자료

### 1) 국내자료

『국가법령정보센터』 ([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr))

『국무회의록』

『대한민국국회 회의록』

「4294년도 국민경제의 전망에 관한 건」, 1961. 1

「국토건설단 해편에 따른 처리사항」, 1962. 11

「국토건설단해편에 따른 합동조사보고」, 1963. 1

『정부업적과 당면과제』, 1961년 (1961년 4월)

건설부 국토계획국, 『국토건설사업자료집(1960.8-61.5) 제1집』, 1983

건설부 국토계획국, 『국토건설사업자료집(1960.8-61.5) 제2집』, 1983

국가재건최고회의 한국군사혁명사편집위원회, 『한국군사혁명사』 제1집, 1963

국무원사무처, 『단기4294년도 국토건설사업실행세칙(안)』, 1960. 1

국무원사무처, 『제1회 국민여론조사 결과보고서』, 1960

국무원사무처, 『국토건설본부규정(안)』, 1960. 12

국무원사무처, 『국토건설사업실행요강(안)에 관한 건(국토건설소위원회건의안)』, 1960. 11

국무원사무처, 『국토건설사업용 현물조달의 건』, 1961. 2

국토건설청, 『국토건설연감, 1961』, 1962

부흥부, 「한국의 경제개혁방책에 관한 각서」, 『부흥월보』 6권 9호, 1960

부흥부, 『국토건설사업해설』, 1961.1

부흥부, 「부흥부 장관의 신년사」, 『경제조사월보』, 6권 1호, 1961

중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』, 1968

찰스 울프 『한국경제개발5개년계획에 관한 관견』, 1961. 3

한국개발연구원, 『한국경제 반세기 정책자료집』, 1996

한국경제개발원, 『한국재정 40년사 제1권 예산자료(1948~1967)』, 1990

2) 국외자료

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES(FRUS), 1961-1963,  
Volume XXII, CHINA; KOREA; JAPAN, DEPARTMENT OF  
STATE, Washington.

RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1961, Entry  
CGR 56-63, Box 27, 363.3: Laws, Statues, etc., 1961

RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-61), Office  
of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files,  
1953-59, Box 139, C-"A"- "Z"(2 of 2)

RG 469, Office of the Deputy Director for Operations(1953-1961),  
Office of Far Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files,  
1953-59, 1960-61, Commodities: A to Z-Commodities: Coal,  
Box 139, Korea-C-"A"- "Z", etc. (1 of 2); C-ACRTC.SURPLUS;  
National Construction Service-Pioneering for a New Horizon-

RG 469, Foreign Country Offices, United States Operating Missions,  
Mission to Korea, Entry 1277DI, Subject File, 1954-1961,  
National Construction Service to Public Utility Rate, Box 6,  
National Construction Service

RG 469, Office of Far Eastern Operations, Korea Division, Entry 479 :  
Korea Division, Korea Program File, 1953~1957, Box No.8.

RG 469, Office of the Deputy Director for Operations, Office of Far  
Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953~1959,  
Box 61.

RG 469, Office of the Deputy Director for Operations, Office of Far  
Eastern Operations, Entry 422, Korea Subject Files, 1953~1959,  
Box 62.

### 3) 신문 및 잡지

- 『경향신문』 『동아일보』 『조선일보』 『(서울대)대학신문』  
『국토건설뉴스레터』  
『사상계』 『건설』 『최고회의보』 『새힘』  
「국토건설사업의 개모概貌」, 『한국경제 다이제스트』 146  
「한국의 경제개혁방책에 관한 각서」, 『부흥월보』 제6권 제9호, 1960  
고영복, 「혁명후사회동태의 의미」, 『사상계』, 1961.4  
김영선, 「경제정책개혁의 방향」, 『법정』 12권 6집, 1957.6  
김영선, 「국토건설계획과 실업자대책」, 『사상계』, 1961.1  
김영선, 「민주당 복안의 골자」, 『사상계』, 1960.6  
김영선, 「민주당의 경제정책」, 『법정』 11권 7집, 1956.7  
김재완, 「태백산록에 메아리 치다 : 전직 대학강사였던 어느 국토건설대원의 수기」, 『신사조』 10월호, 1962  
김택수, 「국토건설의 문제점」, 『인물계』 1집, 1964.8  
박노영, 「국토건설사업에 수반한 산업자원개발에 대하여」, 『지방행정』 10권 90호, 대한지방공제회, 1961  
박동묘, 「국토건설사업을 분석한다」, 『재정』, 1961.3  
박희범, 「61년도예산안과 경제성장」, 『사상계』, 1961.1  
장준하, 「권두언 ; 또 다시 우리의 향방을 천명하면서」, 『사상계』 1960. 6.  
차균희, 「4293년도 지역사회개발사업의 전망」, 『식량과 농업』 4권 22호, 1960.2.  
차균희, 「국토건설사업을 해부한다」, 『제정』, 1961.3  
차균희, 「국토건설사업의 기본구상과 전망」, 『식량과 농업』 제5권 제3호, 1961.3  
최관호, 「절량농가구호의 기본대책」, 『식량과 농업』 45, 1961.3

- 최호진, 「경제민주화에 따르는 신경제정책을 제2공화국에 건의한다」, 『재정』 1960.7
- 홍성립, 「FY63 본도 건설사업의 전망」, 『제주도』 6호, 1962.12
- 홍이섭, 「4월혁명의 재평가」, 『사상계』, 1961.4
- 황성팔, 「국토건설사업소론」, 『동국경제』, 1961.4

#### 4) 단행본

- 고승제, 『경제학자의 회고』, 경연사, 1979
- 공제욱·조석곤 편, 『19501960년대 한국형 발전모델의 원형과 그 변용과정』, 한올아카데미, 2005
- 국토건설동우회, 『혈벗은 들판에서 한없이 울었다』, 조광출판, 2008
- 김건우, 『대한민국의 설계자들 - 학병세대와 한국 우익의 기원-』, 느티나무책방, 2017
- 김성환 외, 『1960년대』, 기획출판 거름, 1983
- 김수연, 『국토관리사업에서의 위대한 변혁』, 사회과학출판사, 1992
- 김입삼, 『초근목피에서 선진국으로의 증언』, 한국경제신문, 2003
- 김정남, 『4·19혁명』, 민주화운동기념사업회, 2003
- 김정원 외, 『1960년대』, 거름, 1984
- 김한곤, 『최선에 길이 있다』, 공옥출판사, 2013
- 김형아 저, 신명주 역, 『박정희의 양날의 선택』, 일조각, 2005
- 남덕우, 『경제개발의 길목에서』, 삼성경제연구소, 2009
- 노영기 외, 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』, 선인, 2004
- 도널드 스티븐 맥도널드, 한국역사연구회 옮김, 『한미관계 20년사(1945-1965)』, 한올아카데미, 2001
- 로스투우저, 김영록 역, 『선진국과 후진국』, 탐구당, 1966
- 문정인, 김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』, 선인, 2004
- 박경수, 『(평전)재야의 빛 장준하』, 해돋이, 1995
- 박경수, 『장준하 - 민족주의자의 길』, 돌베개, 2003

- 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 창비, 2006
- 박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원-』, 서울대학교출판부, 2007
- 박희범, 『한국경제성장론』, 고려대학교 아세아문제연구소, 1968
- 백영철 외, 『제2공화국과 한국민주주의』, 나남, 1996
- 송원영, 『제2공화국』, 샘터사, 1990
- 송인상, 『부흥과 성장』, 21세기북스, 1994
- 유네스코한국위원회, 『유네스코한국위원회30년사』, 1984
- 이 형, 『장면 정권과 민주당』, 삼일서적, 2005
- 이기홍, 『경제 근대화의 숨은 이야기』, 보이즈사, 1999
- 이병철, 『호암자전』, 중앙일보사, 1966
- 이상우, 『박정권 18년 -그 권력의 내막-』, 동아일보사, 1986
- 이용원, 『제2공화국과 장면』, 범우사, 1999
- 이정식, 『한국현대정치사』 3권, 성문각, 1986
- 이한빈, 『사회변동과 행정 - 해방후 한국행정의 발전론적 연구 -』, 박영사, 1968
- 이한빈, 『일하며 생각하며』, 조선일보사, 1996
- 이현진, 『미국의 대한경제원조정책(1948~1960)』, 혜안, 2009
- 장 면, 『한알의 밀이 죽지 않고는』, 가톨릭출판사, 1999
- 장규식, 『일제하 한국 기독교민족주의 연구』, 혜안, 2001
- 장도영, 『장도영회고록-망향-』, 숲속의 꿈, 2001
- 장준하, 『장준하문집 - 민족주의자의 길』, 도서출판 사상계, 1985
- 장준하, 『장준하문집 - 사상계지 수난사』, 도서출판 사상계, 1985
- 장준하선생추모문집간행위원회 편, 『민족혼·민주혼·자유혼 - 장준하의 생애와 사상』, 나남출판, 1995
- 정을병, 『개새끼들(상)』, 서음출판사, 1995
- 조갑제, 『내 무덤에 침을 뱉어라』 4,5,6, 조선일보사, 1999
- 조광 외, 『장면총리와 제2공화국』, 경인문화사, 2003
- 조규태, 『천도교의 문화운동론과 문화운동』, 국학자료원, 2006

- 주요한, 『부흥논의』, 대성문화사, 1963
- 최문숙, 『사회주의하에서 국토관리사업과 민족경제건설』, 사회과학출판사, 1992
- 한국개발연구원, 『한국재정 40년사』 제1권, 1990
- 한국정신문화연구원 편, 『1960년대 사회변화연구 1963~1970』, 백산서당, 1999
- 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 『한국현대사의 재인식4 - 1950년대 후반기의 한국사회와 이승만정부의 붕괴』, 도서출판 오름, 1998

#### 5) 논문

- 고성국, 「4월혁명의 이념」, 『한국사회변혁운동과 4월혁명』 1, 한길사, 1990
- 권철현, 「우리나라 지역사회개발의 문제점과 개선방안」, 『법정논집』 20, 동아대학교학도호국단, 1980
- 기미야 다다시, 「한국의 내포적 공업화전략의 좌절 - 5·16군사정부의 국가자율성의 구조적 한계」, 고려대학교 박사학위논문, 1992
- 김기승, 「민주당 정권의 경제정책과 장면」, 『한국사학보』, 제7호, 1999.9
- 김기승, 「민주당 정권의 경제정책에 관한 연구」, 『장면총리와 제2공화국』, 경인문화사, 2003
- 김아람, 『한국의 난민 발생과 농촌 정착사업(1945~1960년대)』, 연세대학교 박사학위논문, 2017
- 김은경, 「제1, 2공화국 시기 민주당의 신·구파에 관한 연구」, 숙명여대 석사학위논문, 1996
- 박광명, 「5·16 군사정부의 가족계획정책 입안 배경과 논리」, 『동국사학』 62권, 2017
- 박진희, 「민주당 정권의 ‘경제제일주의’와 경제개발 5개년계획」, 『국사관논총』 84, 1999
- 박태균, 「1950·60년대 경제개발 신화의 형성과 확산」, 『동향과 전망』 55, 2002

- 박태균, 『원형과 변용 - 한국 경제개발계획의 기원』, 서울대학교출판부, 2007
- 박태균, 「1950년대 경제개발에 대한 논의의 특징과 그 배경」, 『Comparative Korean Studies』 12권 1호, 2004
- 서중석, 「1960년 이후 학생운동의 특징과 역사적 공과」, 『역사비평』, 1997.11
- 서중석, 「4월혁명운동기의 반미·통일운동과 민족해방론」, 『역사비평』, 1991.8
- 송해경, 「국무회의록을 통해 살펴본 제1공화국 후기의 국가관리와 공무원 인사정책」, 『한국인사행정학회보』 제9권 제1호, 2010
- 신용옥, 「박정희정권기 국토계획의 전개 과정과 동해안지역의 위상」, 『도 서문화』 제41집, 2013
- 유광호, 「장면정권기의 경제정책」, 『한국현대사의 재인식 - 1960년대의 전환적 상황과 장면정권 -』 5, 오름, 1998
- 유상수, 「5·16 군사정부의 공보」, 『역사와 실학』 47호, 2012
- 유상수, 「제2공화국 시기 국토건설추진요원의 양성과 활동」, 『한국민족운동사연구』 78권, 2014
- 이갑윤, 「제2공화국의 선거정치 : 7·29총선을 중심으로」, 『제2공화국과 한국민주주의』, 나남, 1996
- 이봉규, 「이승만정권기 행정분야 기술원조 도입과 행정개혁론의 성격」, 연세대학교석사학위논문, 2013
- 이상록, 『『사상계』에 나타난 자유민주주의론 연구』, 한양대학교 박사학위 논문, 2010
- 이상의, 「한국전쟁 이후 노무동원과 노동자 생활」, 『한국사연구』 145, 2009
- 이세진, 「1950년대 후반 미국의 전략변화와 한국경제성장의 조건」, 『역사 문화연구』 제59집, 2016
- 이완범, 「1950년대 후반 한국정치사 연구」, 문정인·김세중 편, 『1950년대 한국사의 재조명』, 선인, 2004

- 이정은, 『박정희 정권 시기 대자본의 외자도입과 금융기관 진출 연구 (1960~1973년)』, 고려대학교 박사학위논문, 2017
- 이주실, 「1950년대 후반 실업문제의 대두와 이승만정부의 실업대책」, 고려대학교 석사학위논문, 2012
- 임송자, 「1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태」, 『한국근현대사연구』 제67집, 2013
- 임송자, 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」, 『사림』 제46호, 2013
- 장규식, 「1950~70년대 ‘사상계’ 지식인의 분단인식과 민족주의론의 궤적」, 『한국사연구』, 167호, 2014
- 장미현, 『박정희 정부 시기 기술인력정책의 전개와 숙련노동자의 대응』, 연세대학교 박사학위논문, 2016
- 장준갑, 「케네디 행정부의 초기 대한정책」, 『미국사연구』 17, 2003
- 장준하, 「국토건설사업의 의의」, 『지방행정』 10-3, 대한지방행정공제회, 1963.3,
- 정계정, 「‘4월혁명기’ 학원민주화운동과 국민계몽운동」, 『성대사림』 12·13 합집, 1997
- 정기영, 「4월혁명의 주도세력」, 『한국사회변혁운동과 4월혁명』 1, 한길사, 1984
- 정용욱, 「5·16쿠데타 이후 지식인의 분화와 재편」, 『1960년대 한국근대화화 지식인』, 선인, 2004
- 정진아, 『제1공화국기(1948~1960)이승만정권의 경제정책론 연구 - 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로 -』, 연세대학교 박사학위논문, 2007
- 정진아, 「장면 정권의 경제정책 구상과 경제개발5개년계획」, 『한국사연구』 176호, 2017
- 정진아, 「1950년대 후반~1960년대 초반 ‘사상계 경제팀’의 개발담론」, 『사학연구』 105호, 2012
- 조수룡, 『전후 북한의 사회주의 이행과 ‘자력갱생’ 경제의 형성』, 경희대학교 박사학위논문, 2018

- 차상철, 「아이젠하워, 이승만, 그리고 1950년대의 한미관계」, 『미국사연구』 13, 2001
- 최상오, 『1950년대 외환제도와 환율정책에 관한 연구』, 성균관대학교 박사학위논문, 2000
- 한봉석, 「이승만정권 말기 지역사회개발사업연구」, 성균관대학교 사학과 석사학위논문, 2006
- 허 은, 「1950년대 후반 지역사회개발사업과 미국의 한국 농촌사회 개편구상」, 『한국사학보』 17호, 2004
- 황병주, 『박정희 체제의 지배담론 = 근대화담론을 중심으로』, 한양대학교 박사학위논문, 2008
- 홍석률, 「1960년대 지성계의 동향-산업화와 근대화론의 대두와 지식인 사회의 변동-」, 『1960년대 사회변화 연구』, 백산서당, 1999

## 2. 구술자료

서해량구술(2013.11.20.), 김한곤구술(2013.11.20.), 정하성구술(2013.12.12.)  
 국사편찬위원회, 한국 현대 증견관리의 행정경험 - 신인등용시험 합격자를 중심으로 - , 강희원, 김삼봉, 이용규, 이원택, 이후직, 황오익, 2014년  
 수집 구술자료

## 3. 사진 및 영상자료

대한민국역사박물관 소장, 국토건설사업 및 국토건설단 홍보 포스터  
 대한뉴스(<http://film.ktv.go.kr/>)

## ABSTRACT

### The National Construction Service Projects under the 1960s' Korean Democratic Government

Ryu, Sang-Soo

Major in Korean History

Dept. of History

The Graduate School

Hansung University

The National Construction Service projects, which started Mar. 1961 in order to offer jobs to the jobless workers and the grain-exhausted farmers, was a national core business of 1960s' Democratic government. This program was the first case in Korea that the economic development plan has actually been executed, and it was a starting point of the legendary economic growth in the early 1960s. It acted as a stepping stone to the economic development of Korea in the 1960s and 1970s. The military regime, who overthrew the 1960s' Korean Democratic government and seized power, also continued to implement the National Construction Service projects as a core business combined with economic development plan.

Implement of the National Construction Service projects can be attributed to the April Reform. In the 1950s, both social-economic crisis

due to unemployment, food-short farm households, economic recession and the decrease in American aid and political crisis results from continued dictatorship of Rhee and the Liberty Party disrupted Korean society. And then the April Reform resolved the political crisis, which lead to the concentration of the needs of the time on the economic problems. The ruling Democratic government declared an economy-first policy in order to meet those needs.

The Democratic government, who regarded American aid as the bare essentials for economic development in Korean reality, tried to show will to economic development of Korea to U.S. by forwarding 『Aide Memoire on Economic Reform Measures in Korea』, giving positive consideration to establish diplomatic ties with Japan. American aid for the National Construction Service projects and other economic development became available when Korean government accepted to solve problems suggested in commonly known as "Dillon's Memorandum".

With American aid, Korean government planned the National Construction Service projects aims for tackling the urgent problems - unemployment and food-short farmers. Planning conducted by young government officials from the Ministry of Finance and the Ministry of reconstruction, such as Kim Young-Sun and Joo Yo-Han, who were the economic theorists. In the process of planning, they took note of not only making a sound bases for economic development but also the role of the people in the nation. Defeatist mentality has conditioned the public at that time, so they wanted to include 'mental revolution' factor into planning in order to instill confidence in the masses. 『Sasanggye』 members, including Jang Joon-Ha, were noted as chief officers who will be in charge of both materialistic and psychological part of the program.

『Sasanggye』 members including Jang Joon-Ha, who judged democracy has implemented in part after the April Reform, economic

development led by intellectuals was an urgent problem so they actively participated in the Democratic government's National Construction Service projects. The role of the young leaders for the program in stimulating the Nations' morale were emphasized, so 2,066 National Construction Service trainees were sent to all across the country with self-confidence that they can do something for the nation, pride and will.

The original National Construction Service projects of 1961 included flood control, highway works, municipal public works, irrigation works, erosion control, reforestation and multi-purpose water resources development. The total cost of the program was HW 40,005 million and 45 million man-days of labor was employed, for the purposes of offering jobs to the jobless workers and the grain-exhausted farmers, making the land more productive, restoring a sense of self-confidence in the masses. According to the NCS members reports, as the program progresses, people's interest in NCS projects had increased and many of them had hoped for success of the program.

When the Democratic government was overthrown in 5·16 coup, the NCS program faced a crisis. Though people's high interests in the NCS program, the fact that it was sponsored by US contributions and the fact that it was impossible to set up an economic policy right after coup made the NCS program continued under the military government.

Though the military government arrested and excluded some state councils and governmental committees, they tried to turn the middle officials and intellectuals over to their side. In this situation, most of the working group members, who carried out the NCS program under the Democratic government, could continue to work on NCS program under the military government as well.

However, as the military government gradually stabilized, the leading forces of the military government changed the policies on their own way,

and the NCS program could not be avoided. The military government said that it will push forward the NCS program more strongly through restructuring of the government organization.

On the other hand, the military government began to mobilize thugs, gangsters, homeless children and prostitutes in NCS program in the name of guiding them into 'healthy life'. The NCS program was transformed into the tool of 'social cleansing'.

In the course of planning the NCS program of 1962, the military government shifted its character to a long-term program, rather than focusing on the seasonal projects, and planned the NCS army. This army consists of 3,000 reserve officers as key workers and young men of conscription aged 28 or older, exemption from conscription and kind. Long term (one to one and a half year) service would offset military service. The name of the NCS army was finalized as the NCS group. In principle, they were volunteers, but when they did not volunteer within the period, they were fined up to 50,000 won and assigned to the NCS group.

The NCS group was organized as military organization. The construction workers were treated and paid in accordance with army private. Even though the work environment was very poor, but the equipment provided to them was a common shovel, a pickaxe, and a rickshaw. Moreover, many of the construction workers were highly educated with no experience of manual labor, so work efficiency was also very poor. There was also a friction between the construction workers and some of the key workers due to the severe discipline imposed by the military. As a result, the military government faced a lot of criticism in the media, because the workers were suffering from mass infection[pleurisy] due to excessive labor. The military government, which felt burdened by the public opinion, decided to dismantle the NCS group

only in ten months.

The failure of the NCS group made the National Construction Service projects went through a full review and the Act on Comprehensive Plans for Construction in the National Territory was enacted in October 1963. Based on this act, the National Construction Service was changed to be integrated into the economic development plan.

Like this, the National Construction Service was continued after the coup under the military regime. The major characteristics of this program, however, damaged; transformation from private-public cooperative work to government initiative order, from developing a sense of confidence in the people to the exclusion of social minorities under the name of social cleansing. In the end, this transformation in the character of the NCS program was an important factor that left it as an unfinished projects.

**【Key words】** National Construction Service Projects, Democratic Government, Mental Revolution, National Construction Service Headquarter, National Agency for National Construction Service, the Ministry of Construction, National Construction Service Group, Economic Development Plan