

韓國政治變化的 構造的 分析

張 達 重

I

1945년 해방이후 한국정치의 가장 중요한 과제는 경제적 근대화와 정치적 민주주의의 달성이었다. 그러나 오늘날 비교정치·경제분야에서 한국경제의 놀랄만한 성장을 부정하는 사람은 거의 없다. 1974년의 미국 달러를 기준으로 측정했을 때 1950년의 한국인 일인당 국민소득은 \$146로 나이지리아의 \$150, 이집트의 \$203, 대만의 \$224, 브라질의 \$373, 멕시코의 \$562 보다 훨씬 낮은 것이었다. 그러나 30년후인 1980년 한국의 개인당 국민소득은 \$1,553로 석유생산국인 나이지리아(\$670)나 이집트(\$480)보다 훨씬 앞지르는 수준을 기록했다. 대만의 \$2,720이나 브라질의 \$1,780에는 아직 못미치는 것이었지만 한국의 경제성장이 괄목할 만큼 이룩되었다는 증거는 GNP의 성장에서도 여실히 증명되고 있다. 한국의 GNP는 1962년의 127억 달러에서 1980년에는 574억달러로 약 452퍼센트 증가를 보였다. 이와 같은 증가는 이 기간 동안 연평균 8.5%의 증가율로 나타났으며, 이 결과 한국은 동아시아에서 일본(\$8,870), 홍콩(\$4,432), 싱가포르(\$4,298), 그리고 대만(\$2,720)에 이어 가장 괄목할만한 신흥 경제공업국으로 등장하게 된 것이다.¹⁾

1) 經濟公報センタ, *Japan 1982: An International Comparison* (東京, 1982), pp. 6~8.

그러나 이와 같이 팽목할만한 경제성장에도 불구하고 우리는 다른 하나의 정치적 현실을 극복하지 않으면 안된다. 즉 한국 정치발전의 가장 중요한 당면과제인 평화적 정권교체와 안정되고 효과적인 민주정치체제를 제도화시키는 일인 것이다. 왜냐하면 해방 후 40여년간의 한국정치는 立憲主義를 制度化시키지 못했기 때문에 정치적 변화는 계속되는 폭력적 수단을 통하여 이루어져 왔기 때문이다. 立憲的 統治와 軍部支配體制의 교차속에서 참여와 분배, 권위와 정통성의 위기가 해결되지 못한 채 악순환을 거듭해 왔던 것이다.

그러나 해방후 처음으로 韓國政治는 平和的 政權交替의 밝은 전망을 맞이하고 있다. 여당과 야당 모두가 民主化를 위한 憲法의 改正을 추진하고 있으며, 오로지 남은 것은 타협과 협상의 과제인 것이다. 이 과정의 성공 여부는 한국정치의 民主化問題에 중요한 열쇠를 제공하게 될 것이다. 집권여당은 안보와 경제문제의 해결을 위하여 정치적 권리가 다소 제약되는 제한적인 민주주의체제를 구상하고 있는 듯하며, 반면 야당세력은 민주정치체제의 풀가동만이 한국의 정치, 경제, 사회가 당면한 모든 문제를 해결할 수 있는 유일한 방책이라고 주장하고 있다. 따라서 양측의 民主化 주장이 서로 다른 의미를 내포하고 있지만 정부형태 자체는 民主化의 목표를 달성하는 수단에 불과하기 때문에 대화에 의한 타협을 유도할 수도 있을 것이다. 하지만 이와 같은 이해와 견해의 차이가 현재 한국정치 불안의 근본원인이 되고 있기 때문에 이와 같은 분열의 원인을 구조적으로 검토해 보는 것이 한국정치의 미래를 예측하는데 도움이 될 것이다.

II

先發 産業國의 경우와는 달리 대부분의 後發國들은 근대화의 제반문제들을 동시적으로 해결해야만 할 상황에 직면했기 때문에 동원과 통제를 핵심으로 하는 權威主義의 政治體制를 결과시켜 왔다. 權威主義의 政權이

란 權力에 대한 도전세력을 허용하지 않는 제한적인 다원주의 정치권력체로 정의된다.²⁾全體主義政權과는 달리 權威主義的 형태의 정권은 기본적으로 대항집단을 무력화시키거나 새로운 권력지원 집단을 만들어 낼 수 있는 조직과 이데올로기를 결여하고 있다. 이러한 정권은 국가 관료기구에 종속된 정당, 낮은 수준의 정치동원, 그리고 국가권력 중심세력으로서의 군부의 지배적 위치로 특징지어 진다.

어떻게 보면 해방 40여년간의 한국정치는 이와 같은 權威主義 현상의 지속 내지 강화로 점철되어 온 듯하다. 물론 짧은 기간의 자유적인 제2공화국이 존재했었지만, 일년여에 걸친 이 시기는 권위주의적 정치과정에서 일탈된 시기로 볼 수 밖에 없다. 그러면 이러한 權威主義 정치패턴의 지속을 어떻게 설명할 것인가. 많은 종래의 연구는 한국정치의 권위주의 현상을 정치문화적 각도에서 설명해 왔다. 예컨대 韓培浩교수는 그의 「韓國의 政治」에서 韓國政治體制的 변화패턴을 私的 權威主義體制에서 軍部權威主義體制로의 변화로 규정짓고, 이와 같은 변화의 원인으로 한국정치문화의 이념적 단순성 및 경직성, 엘리트와 대중간의 간격, 정당에 대한 애착심 내지 일체감의 불안정성 등을 들고 있다.³⁾ 한편 在美政治學者인 길영환교수도 한국의 권위주의적 정치현실을 정치문화적 시각에서 설명하면서 5개의 주요한 문화적 특징으로 위계질서와 권위에 대한 숭앙, 투표자 동원의 정치, 참여적 오리엔테이션의 증가, 엘리트·대중간의 간격 확대, 그리고 위기시에 나타나는 도전의 정치 등을 들고 있다.⁴⁾

물론 한국의 권위주의적 정치현실을 설명하는데 文化的 要因의 중요성을 부인할 수는 없다. 그러나 이러한 文化的 설명의 기본적인 문제점은 이 설명이 지나치게 일반화되어 있어 사회·경제적 변화에 따라 강도를 더해

2) Juan Linz, "Opposition in and under an Authoritarian Regime, in *Regimes and Oppositions*, ed. Robert Dahl (New Haven, 1973), p. 185.

3) 韓培浩, 「韓國의 政治」(서울, 1984), Chapter 1.

4) Young-Whan Kihl, *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest*(Boulder and London, 1984), pp. 16~21.

가고 있는 權威主義 현상을 연구하는데 큰 도움을 주지 못하고 있다는 사실이다. 韓교수나 吉교수가 지적한 정치문화적 특징들은 정치적 권위주의의 전개에 중요한 역할을 수행해 왔지만, 내가 보기에 한국의 권위주의적 정치현상은 이러한 文化的 속성보다는 한국이 당면한 상황적 동기, 예컨대 後發國으로서의 經濟發展의 시급성, 자원부족의 극복, 국내외적 안보 위기 및 사회세력의 구조적 불균형을 극복하려는 국가 권력의 비대화현상에서 빚어진 듯하다. 한국인들의 위계감은 결코 일본보다 강하다고 볼 수는 없다. 아마도 이 文化的 설명은 특수한 한국적 상황이 지배했던 3, 40년 전에는 상당한 설득력을 지니고 있었을런지 모른다. 그러나 이제 유사한 정치패턴이 유사한 사회·경제적 변화를 겪고 있는 나라들에서 발생하고 있기 때문에 보다 포괄적인 설명이 필요하게 된 것이다.⁵⁾

II

해방 40여년간 韓國의 政治는 형식적인 民主主義 제도하에서 이루어진 권위주의적 정치권력의 행사로 특징지어져 왔다. 경제발전에 따라 정치적 민주주의가 도래하리라고 보았던 낙관론은 경제적 성장에도 불구하고 지속되는 정치적 권위주의에 의하여 비관론으로 대체되게 되었던 것이다.

물론 사회·경제적 근대화는 안정되고 효과적인 민주정치체제의 수립에 順機能的인 요소뿐만 아니라 逆機能的인 요소도 제공한다. 順機能的인 요소로 가장 중요한 것은 경제성장을 통하여 民主的 政府를 지탱할 수 있는 中産層과 같은 社會集團이 확대된다고 하는 점이다. 반면 逆機能的인 현상으로는 近代化가 전통적 權威體制의 토대를 붕괴시켜 정부가 감당하기 힘든 요구와 기대를 유발시킨다는 점을 들 수 있다. 뿐만 아니라 산업화는 이데올로기적 분열과 갈등을 초래시킨다고 하는 점이다. 이와 같은 順

5) 이러한 입장은 필자의 “經濟成長과 政治變化：韓國政治 權威主義의 政治·經濟的 分析” 張達重 外, 「韓國社會變化의 諸問題」(서울, 1986)를 참조할 것.

機能的 要素와 逆機能的 要素가 後發國政治에 미치는 영향은 대체로 전통 사회의 특징, 근대화 과정의 타이밍 및 그 사회가 당면한 외부환경에 의하여 좌우된다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 이러한 요인들 때문에 後發國의 경우는 서구자본주의 발전에 결정적 역할을 한 自生的인 社會的 조건들을 정치적 결정으로 만들어 내야만 한다는 사실이다. 한국의 경우 이러한 정치적 행위에 의한 개발의지의 표현은 1961년 5·16 군사쿠데타로 등장한 군부·관료체제의 수립으로 나타나기 시작했다. 민족국가체제의 수립이 국가목표로 정해지고, 경제성장이 그 정치적 과제로 등장하게 된 것이다.⁶⁾ 60년대에 들어서면서 韓國사회는 경제개발을 정치의 과제로 보는 경제제일주의적 정치관을 낳게 되었으며 이와 같은 정치관은 한국자본주의 발전의 독특한 패턴인 “자본주의·권위주의”의 결합형태를 생성시켰던 것이다.

5·16으로 등장한 정치세력의 가장 시급한 과제는 사회·경제적 근대화를 가능케 할 새로운 정치적 상부구조의 수립이었다. 국가의 전관료체제가 재조직 되어야만 했다. 새로운 국가조직은 사회세력의 요구와 기대를 억제하여 경제성장을 위한 정치적 안정기반의 구축을 위해서도 필요하다고 간주되었다. 따라서 새로운 관료기구와 국가폭력기구의 재정비가 무엇보다 급한 과제였던 것이다. 폭력기구의 독점을 통한 사회의 안정도모는 경제성장에 절대 필요불가결한 요소로 여겨졌으며 또 경제성장은 집권세력의 권력강화와 국가안보에 필수적 요소로 취급되었던 것이다. 이러한 점에서 5·16 군사쿠데타는 한국 현대사에 하나의 분기점을 제공하게 되었던 것이다.

사회학적으로 본다면 5·16은 한국전쟁을 통하여 평배해진 군부의 영향력을 반영한 것이었다. 한국전쟁을 통하여 군부는 한국사회의 내재적 엘

6) 역대정권의 국가목표와 정치적 과제에 대해서는 劉英俊, “韓國歷代政權의 國家目標設定과 그 政治的 課題,” 韓國政治學會 編, 「韓國政治와 福祉國家」(서울, 1981), pp. 53~73 참조.

리프르 등장했으며, 5·16은 군부를 사회적으로 인정된 엘리트의 지위로 격상시켰다. 이 군부엘리트집단에 의한 정치·사회·경제변화는 어떤 다른 집단이 만들어낸 변화보다도 크고 심각한 것이었다.⁷⁾

5·16이 가져온 가장 큰 변화는 군부가 한국 사회에서 가장 강력한 정치지배집단으로 등장하게 되었다는 사실이다. 전통적으로 한국사회에서 군부의 사회적 지위는 그리 높은 편이 아니었다. 또 중국의 경우와 마찬가지로 군부통치는 한국역사에서 그리 중요한 비중을 차지하지 못해 왔다. 그러나 5·16은 한국의 이와 같은 文民支配體制의 역사에 분기점을 제공했다. 정치가 민간의 영역에서 군부의 영역으로 옮겨졌을 뿐만 아니라 군부가 정치적 지배세력 증원의 가장 중요한 채널로 등장하게 되었던 것이다. 이렇게 등장한 군부지배체제는 오늘날 유행되고 있는 “官僚的 權威主義體制”(bureaucratic authoritarian system)와 유사한 것이었다.

Guillermo O'donnell에 의하여 유행하게 된 官僚的 權威主義體制는 급속한 경제성장을 도모할 수 있는 權威主義的 政治構造를 그 근간으로 하고 있다. 이 體制는 權力을 장악한 非民衆主義的(non-populistic) 지배세력이 고도로 중앙집권화된 통치구조를 수립한 다음, 국제자본주의 세력과의 연계위에 외국자본과 기술을 매개로 한 노동통제적 고도성장 경제정책을 취한다는 것이다. 이러한 체제의 개발전략은 외국의 경제세력에 의존한 종속적 발전의 패턴을 면할 수 없다는 것이다.⁸⁾ 물론 O'donnell의 官僚的 權威主義 모델은 라틴 아메리카의 통치 및 발전체제를 특징지은 것이었지만, 오늘날 군부의 권력장악에 의한 정치체제의 수립과 이에 따른 고도 경제성장의 추진시도는 많은 후발국의 특징적 현상으로 등장해 왔으며, 韓國의 경우도 이러한 패턴의 예외적인 존재는 아니었다.

이러한 측면에서 5·16으로 등장한 朴正熙政權의 가장 두드러진 업적의

7) John Lovell, "The Military and Politics in Postwar Korea," in Edward Wright, ed., *Korean Politics in Transition* (Seattle, 1975), p. 177.

8) Guillermo O'donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (Berkeley, 1973).

하나는 경제개발정책과 정치적 지원체제를 강력하게 결합시킨 것이었다. 5·16 주도세력이 중앙집권적인 정치체제의 수립을 위하여 취한 최초의 조치는 아마도 1961년 6월 10일의 중앙정보부 창설이었을 것이다. 원래 군 정보기관을 모체로 약 3천명의 요원으로 조직된 중앙정보부는 1964년경에 가면 이미 수만명의 인원을 가진 가장 강력한 정치조직으로 등장하게 되었던 것이다. 두번째의 주요한 조치는 民主共和黨의 창당이었다. 조직적 측면에서 볼 때 民主共和黨은 지극히 중앙집권화된 정당으로 下向式으로 조직되었기 때문에 정강정책은 대중운동을 반영한 것이라기보다는 정치지도자들의 야심을 반영하고 있었다. 사실 朴대통령의 정치철학이 “정치에 대한 혐오”에서 출발하고 있었기 때문에 民主共和黨에 의한 국가 관료조직의 지배는 허용되지 않고 있었다. 後發國에서 흔히 볼 수 있는 기존 관료지배세력과 신흥 정치세력간의 마찰같은 것은 처음부터 봉쇄되고 있었다. 대신 군부·관료지배체제의 기반이 확립되었던 것이다. 이와 같은 정치조직의 바탕위에 경제발전을 위한 국가제도적 조직으로 경제기획원이 창설되었다. 박정권이 당면한 가장 중대한 시련은 미국으로부터의 무상원조중단 결정이었다. 이러한 경제적 위기에 대한 박정권의 대응은 정부의 경제권력을 하나의 제도속에 집합시킨 경제기획원의 창설로 나타났던 것이다. 경제기획원은 부흥부로부터 모든 경제계획업무, 재무부로부터 모든 예산권을, 그리고 내무부로부터 모든 통계업무를 이관받아 집중시켰다. 경제기획원의 창설로 이제 경제성장을 국가의 근본목표로 하며, 이 목표의 달성을 위한 구체적 전략수립을 그 과제로 삼는 군부·관료엘리트체제가 완성을 보게 된 것이다.

그러나 이렇게 탄생된 군부·관료엘리트체제는 경제성장정책을 위한 경제적 자원조달 문제를 해결하지 않으면 안되었다. 경제적 자원의 조달은 두가지 형태로 나타났다. 이 두가지 형태 모두 다 국제자본주의 동맹 세력과의 유대관계 재정립을 통하여 나타나게 되었던 것이다. 그 첫째의 방법은 한·일 국교 정상화에 의한 유·무상 원조 8억弗의 도입이었다. 두

번제의 방법은 1965년 8월 18일에 있었던 2萬 한국군의 越南戰 파병 결정이었다. 이 두 결정은 모두 중대한 국가적 논의의 대상이었지만 보다 중요한 정치적 의미는, 군부·관료엘리트체제가 정치적 기반을 다진 후 고도 경제성장정책을 추진할 수 있는 자금을 조달했다는 점에서 찾아야 할 것이다. 이 자금으로 새로이 탄생한 군부·관료주의체제가 국내의 경제적 이익집단으로부터 독립적 위치를 정립할 수 있었던 것이다. 다른 말로 표현하면 자본주의적 경제발전을 주도하는 정치세력의 독립적 위치가 보장됨에 따라 경제발전의 패턴이 사회·경제적 세력의 이해보다는 국가안보와 국가건설을 위한 권력집중을 보조하는 형태로 나타나게 되었던 것이다.⁹⁾

IV

朴政權의 군부·관료권위주의체제에 의한 경제성장의 실적을 부인하는 사람은 아무도 없다. 5·16으로 수립된 군부·관료권위주의체제는 분명히 경제발전에 필요한 정치적 안정을 제공했을 뿐만 아니라 외국자본을 바탕으로 한 국내 사회·경제세력으로부터의 독립적 위치 확보로 임금과 소비를 억제하고, 노동 및 농촌이익의 희생위에 공업화를 통한 급속한 경제성장을 추진할 수 있었다.¹⁰⁾ 朴政權의 산업화정책은 官僚的 權威主義 모델과 유사한 패턴을 보여주고 있었다. 왜냐하면 朴政權의 개발정책은 외국자본과 기술 및 무역에 의존하는 수출주도형 성장정책을 택하고 있었기 때문이다. 미국과 일본의 자본을 매개로 하여 “불균등 발전이론(unbalanced growth)”에 의한 市場순응적 경제정책을 취해 왔던 것이다.

9) Dal-joong Chang, *Economic Control and Political Authoritarianism: The Role of Japanese Corporations in Korean Politics, 1965~1979* (Seoul, 1985), Chapter 4를 참조할 것.

10) 한국의 경제성장 패턴에 관해서는 Paul Kuznets, *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea*(New Haven, 1977)을 참조할 것.

이 시기에 행해진 朴正권의 가장 두드러진 공적의 하나는 일관성있는 5 個年 計劃을 정치적 안정으로 지원할 수 있었다는 점일 것이다. 朴정권은 사회·경제세력에서 독립된 강력한 국가체제를 수립함으로써 관료와 메크노크라트들로 하여금 선진 외국자본주의 이익과 마찰없는 실용적이고 국제주의적 개발정책의 채택 및 수행을 용이하게 했던 것이다. 경제정책 수행의 가장 중요한 수단인 은행용자와 외국자본을 관료들이 통제함으로써 전략산업 개발을 위한 경제개발계획에 국내의 기업인들을 동원할 수 있었을 뿐만 아니라 기업계로부터 정치적 협조를 이끌어 낼 수 있었다. 한국의 경제세력들은 은행신용의 지속적인 확보나 보부적인 세무사찰을 피하기 위해서 정부와 우호적인 관계를 유지하는 것이 필요했다. 사실 한국 기업들은 평균 약 80%의 자산을 은행이나 사채금융시장에서 차입하고 있으며, 약 20%만이 내부금융을 통해서 충당하고 있는 실정이다. 이것은 50% 이상을 내부금융으로 충당하고 있는 미국의 기업들과는 좋은 대조를 이루고 있다.¹¹⁾ 따라서 한국자본주의 발전과정에서 나타난 국가와 기업간의 관계는 O'donnell의 모델이나 마르크시스트들이 얘기하는 이른바 기업이익도구로서의 국가의 역할과는 다른 것이다. 우리는 국가와 기업의 관계에 있어서 국가가 독자적으로 국가목표를 설정하는 체제와 국가의 목표가 사기업이익의 반영물로 전락하는 체제를 구별해야 한다. 아마도 O'donnell의 남미 모델이 後者를 얘기한다면, 한국은 前者의 경우에 해당할 것이다. 물론 국가의 목표가 기업계의 이해와 정면으로 모순될 수는 없지만, 朴政權의 군부·관료엘리트들은 정부가 처방하고 기업이 여기에 순응하는 국가주도적 체제를 형성시켰던 것이다. 表에서 보듯이 경제활동에 있어서 공공부문이 차지하는 비중은 경제성장과 더불어 계속 증가되어 왔으며, 이와 같은 “官因性” 경제패턴 때문에 기업의 행위패턴은 정부의 의도를 파악함으로써만 설명될 수 있었던 것이다.

11) Lim Young-il, *Government Policy and Private Enterprise: Korean Experience in Industrialization* (Berkeley, 1981), p. 25.

〈表〉 공공부문이 GNP에서 차지하는 비중(%)

年度	총 계	중앙 정부	지방 정부	공 기 업
1970	36.4	17.5	10.9	8.0
1973	30.0	13.8	7.6	8.6
1975	36.9	18.0	8.3	10.6
1976	36.6	20.0	8.1	9.5
1979	40.1	20.6	10.3	9.2
1980	44.0	22.4	11.0	10.6
1981	44.7	24.0	11.6	11.4

出典：崔洸 編, 「財政統計資料集」(서울, 1983)에서 作成

둘째로, 朴政權의 개발전략은 강력한 국가체제의 수립에 의한 노동 및 농촌이익의 통제를 통하여 나타났다. 先發産業國의 산업화과정은 노동에 대한 권위주의적 통제없이도 비교적 임금과 소비수준의 압력을 피할 수 있었다. 그러나 後發國의 경우는 선발국 노동자 및 농민들의 생활상태가 가져다 주는 전시효과로 상대적 박탈감을 느끼기 때문에 노동자들의 불만은 증대하지 않을 수 없는 것이다. 뿐만 아니라 불균등 경제발전전략이 가져오는 사회계층간의 괴리현상 때문에 노동파업은 산업화 초기단계에서부터 문제가 되어 왔다. 따라서 여타 후발국의 경우와 마찬가지로 朴政權의 개발전략은 노동 및 농민세력의 강력한 통제를 통하여 추진되어 왔던 것이다. 이때문에 경제가 도약단계(take-off)를 넘어선 시점에서도 노동자들은 자신들의 정치적 권리를 주장할 수 있는 독립적 조직을 형성하지 못했던 것이다. 한국의 헌법은 노동 3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 보장하고 있지만, 노동조합의 운동은 항상 국가의 권위주의적 직접 통제에 의하여 억제당해 왔던 것이다. 사실상 스트라이크나 파업은 불법화되어 왔다. 노동조직의 측면에서 볼 때 한국은 약 800 만의 노동자 중 85 만여명이 노동조합에 가입하고 있어 10.6%의 조직비율을 보이고 있을 뿐이다. 이것은 일본의 30.8%, 미국의 23.6%, 독일의 41.5% 그리고

영국의 59.4%에 비하면 훨씬 낮은 것이다.¹²⁾

여러분 朴政權에 의한 강력한 국가주도적 자본주의 경제개발전략은 소위 신흥공업국의 “경제기적”을 이룩할 수 있었다. 공업분야의 실질생산이 1963년 이후 매년 18%씩 증가해 왔으며, 상품수출은 1963년의 8천 7백만 달러에서 1971년에는 10억 6천 8백만달러, 70년대말에는 150억 달러를 넘어서는 세계 주요통상국가로 성장했던 것이다. 농촌인구의 비율도 1963년의 63%에서 1970년대 말에는 35%로 떨어졌으며, 1차산업은 1963년 GNP의 43%에서 70년대말에는 18.8%로 크게 떨어질 정도로 인구와 경제구조면에서 커다란 변화를 기록했던 것이다.¹³⁾

그러나 이와 같은 발전패턴은 한국민주주의의 장래에 중대한 영향을 미칠 결과들을 초래시켰던 것이다.

첫째, 국가에 의한 권위주의적 산업화의 추진은 사회세력에 비해 지나치게 비대화된 국가권력구조의 탄생을 결과시켰던 것이다. 국가기구의 폭과 효율성이 요구됨에 따라 경제발전의 결과들은 사회세력의 혜택배분으로 나타나기 보다는 사회세력을 통제하기 위한 군대와 경찰조직의 비대화로 나타났던 것이다. 이에 따라 정당정치 of 쇠퇴가 눈에 띄게 나타나기 시작했던 것이다. 어떻게 보면 韓國의 政黨政治는 1960년대 말을 고비로 정채상태에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 군부관료체제를 포함한 국가권력관료체제와 정당간의 심각한 불균형이 경제개발 추진과정에서 나타나기 시작했던 것이다. “政治的 浪費”를 막기 위한 朴大統領의 “行政的 民主主義” 철학은 국가관료체제의 지배적 위치에 대한 정치세력의 간섭을 배제시켜 왔던 것이다. 따라서 한국 경제발전과정에서 나타난 특이한 현상의 하나는 정부와 기업의 유착현상이 정당정치인과의 관계를 통해서 나타났다가 보다는 국가기구의 주요 포스트를 담당했던 조직엘리트와의 관계에서 발생되었던 것이다.

12) 張連重, “經濟成長과 政治變化,” p. 29.

13) 經濟企劃院, 「主要業務指標」 年例報告書 참조.

두번째로, 관료권위주의 체제에 의한 실용주의적이고 국제주의적인 경제정책추진은 정부의 正統性(legitimacy)을 잠식함으로써 정치적 안정의 구축에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 즉 미국과 일본의 자본과 시장 및 기술에 의존한 경제개발정책의 추진은 남·북한 경제체제의 이질화를 심화시켜 民族分斷의 현실을 고정화시킬 우려가 있다는 民族主義 진영의 강력한 반발을 불러일으키게 되었던 것이다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 對美·日 종속적인 경제발전은 외국세력의 경제적 영향력행사에 의한 한국의 정치적 양보(예컨대 金大中사건의 일본의 경제적 압력에서 볼 수 있듯이)를 결과시켰기 때문에 民族主義的 프라이드에 지대한 손상을 가져왔던 것이다.¹⁵⁾

세번째로, 수출주도적이고 공업우선적인 경제개발정책은 빈·부격차는 물론 都·農간의 갭을 심화시켰기 때문에 이러한 개발정책 자체를 비판하는 이데올로기적 반대집단의 생성을 초래시켰던 것이다. 이상에 열거한 바와 같이 朴政權은 성공적인 산업화정책에도 불구하고 급속한 산업화 자체로 말미암아 정부의 안정과 효율성을 위협하는 정치의 이데올로기화와 인권유린과 같은 정치, 사회적 문제들을 야기시켰던 것이다. 급속한 산업화는 고도의 사회적 동원을 수반했으며, 고도의 사회적 동원은 정치적 의식수준을 높여 놓았기 때문에 정부의 지속적인 사회세력 통제는 더욱 더 비타협적인 반대세력을 형성시키게 되었던 것이다. 1979년 10월 26일 朴大統領 암살은 이와 같은 사회·정치세력의 반대에 직면한 지배엘리트 간의 대응전략갈등이 빚어낸 참사에 불과했던 것이다.

V

1979년 10월 26일 朴大統領의 암살로 빚어진 政治的 空白狀態는 朴體

14) David Cole and Princeton Lyman, *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics* (Cambridge, 1971), pp. 98~120.

15) Sung-joo Han, "Political Institutionalization in South Korea, 1961~1984," (mimeo), 1985, p. 7.

제의 政治的 制度化가 얼마나 낮은 수준에 머물르고 있었는가를 여실히 나타내주고 있었다. 朴大統領의 암살과 더불어 朴體制를 떠받쳐 온 核心的인 法的 裝置인 維新憲法體制가 붕괴되어 버렸기 때문이다. 흔히 우리는 “制度化(institutionalization)”를 정치적 조직과 절차가 가치와 안정을 얻게 되는 과정으로 정의하며, 이와 같은 制度化的 수준은 정치적 조직의 자율성, 복잡성, 적응성 및 일관성에 의하여 결정된다고 본다.¹⁶⁾ 이와 같은 制度化的 정의에 비추어 볼 때, 朴體制의 일시적 붕괴는 정치적 변화의 제도적 장치가 가치와 안정을 얻지 못하고 있었음이 분명하다. 왜냐하면 朴體制는 朴의 사망에 따른 權力承繼의 제도적인 장치를 제공할 수 없었기 때문이다. 朴의 사망과 더불어 朴體制를 지탱해 온 核心的 法體系인 維新憲法은 철폐되지 않을 수 없었던 것이다.

維新憲法은 1972년 11월 계엄령하에서 “조국의 통일과업을 촉진시키고, 급변하는 국제정세에 효과적으로 대응하며, 사회경제 개발계획의 중단없는 추진을 위하여”라는 명분하에 국민투표를 통하여 채택되었던 것이다. 그러나 維新憲法은 朴대통령의 종신집권을 가능케 하는 제도적 장치 이외에 아무것도 아니었던 것이다. 1971년 이전까지 비교적 자유로운 정치 활동이 보장되었던 韓國政治는 維新憲法의 채택으로 암흑기에 접어들게 되었던 것이다. 朴大統領은 1969년의 “3選改憲”을 통하여 실시된 1971년의 대통령 선거에서 46%의 득표율을 보인 야당후보의 중대한 정치적 도전에 직면하지 않을 수 없었던 것이다. 여기서 朴은 大統領 直選制를 폐지하고 정부의 통제가 가능한 統一主體國民會議에 의한 간접선거제와 국회의원 정족수의 3분의 1을 자신이 임명하는 기형적 의회제도를 채택하는 동시에 대통령의 종신집권을 가능케 하며, 의회 및 사법권은 물론 시민의 정치적 권리를 대통령령에 의하여 제한할 수 있는 비상憲法을 제정하게 되었던 것이다. 이와 같이 제정된 憲法은 朴의 沒落에 따른 權力承繼의 제도

16) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, 1968), p. 12.

적 장치를 마련하지 못하고 있었던 것이다. 卽 朴이 암살당하자 새로운 정치리더가 등장할 수 있는 제도적 틀을 제공할 수 없었던 것이다. 왜냐하면 維新憲法은 朴의 종신집권에만 초점을 맞춘 것이었기 때문에 그의 사망은 새로운 헌법의 제정을 필요로 하게 되었기 때문이다. 그의 통치기간 동안 정당정치에 대한 탄압이 계속되었기 때문에 정당도 權力鬭爭의 주요한 채널로 등장할 수 없었던 것이다.¹⁷⁾ 결국 朴體制의 政治的 構造는 군부를 포함한 국가관료체제를 제외하고서는 정치적 질서를 유지할 정치 리더십의 구조나 제도적 메카니즘을 갖추지 못하고 있었던 것이다. 따라서 새로운 정치세력에 의한 기존 정치체제의 해체작업은 그만큼 수월한 것이었다.

社會·經濟的 兩極化와 政治權力的 空白상태에서 軍部の 政治介入이 쉽게 이루어졌던 것은 朴體制가 결과시킨 필연적인 현상이었던 것이다. 새로 權力을 장악한 軍部政權은 양자택일적인 선택을 강요받고 있었다. 즉 질서와 안정의 유지라고 하는 측면에서 보다 권위주의적인 통제를 시도하든가 아니면 權力을 상실할 위험을 무릅쓰고라도 自由化의 정책을 취할 것인가라는 것이었다.

그러나 對外依存的인 政治·經濟體制를 물려 받은 第5共和國政府로서는 전면 통제가 불가능했을 뿐만 아니라, 또 實勢를 장악한 군부로서는 權力 상실의 위험을 무릅쓰고 全面 自由化의 정책을 채택할 수도 없었다. 따라서 第5共和國 憲法은 維新憲法의 大統領 間選制를 유지하면서 大統領의 임기를 7年 單任으로 제한하는 점진적 변화의 방향을 채택하고 나섰던 것이다. 新憲法은 종전의 무제한적 6年 임기의 대통령직을 7년단임제로 변경시키는 동시에, 종전에는 3분의 1에 해당하는 국회의원수를 대통령이 임명하던 것을 비례대표제로 바꾸는 등 維新憲法의 부분적인 개정과 약점 보완을 골자로 하는 新憲法을 채택했던 것이다.

그러나 이러한 憲法體系가 制度化되려면 앞서 말한대로 憲法에 명시된

17) Han, p. 3.

정치구조와 절차가 가치와 안정을 획득해야만 하는 것이다. 해방 40년의 憲政史에서 8 차례 걸친 헌법개정을 통하여 한국국민들은 헌법개정 자체가 최고통치권자의 임기연장 수단에 불과하다는 정치현실을 경험하여 왔기 때문에 第5共和國의 헌법제도는 가치와 안정을 획득하기가 어려웠다. 더우기 維新憲法에서 가장 문제된 大統領 間選制가 그대로 존속되었기 때문에, 이 間選制를 통하여 선출된 최고통치권자가 正統性(legitimacy)을 확보할 수 없었던 것이다. 이 正統性的 위기가 第5共和國이 당면한 가장 중대한 시련이었으며, 이 正統성을 둘러싼 집권세력과 반대세력간의 대결은 한국 정치·사회의 양극화 현상으로 나타나게 되었던 것이다. 특히 군부지배적인 정치체제는 유교적 文民통치의 전통을 물려받은 한국사회에서 정통성을 유지할 수 없기 때문에 군부의 정치개입 자체가 정치적 갈등의 원인을 제공하게 되었던 것이다. 따라서 반대세력의 저항은 군부의 정치개입 배제와 대통령 직선제를 골자로 하는 民主化運動으로 나타나기 시작했던 것이다. 반대세력의 民主化주장과 집권세력의 점진적 민주화정책이 어느 선에서 합의점을 찾을 지는 아직 불투명한 상태이다. 다만 우리의 정치적 민주화가 결코 순탄하게만 진척될 것 같지는 않은 것 같다.

비관적인 요소로 우리는 첫째, 작금의 정치적 갈등이 정치적 엘리트간의 경쟁차원을 넘어서서 사회세력간의 대결양태로 발전하고 있는 현실을 지적하지 않을 수 없다. 이와 같은 사회세력의 과격한 변혁요구는 정치세력간의 타협과 합의를 매우 어렵게 만들 것이다. 물론 우리는 그동안 사회경제적 발전의 결과 사회·정치적 질서와 안정을 갈망하는 폭넓은 중산층을 보유하고 있을 뿐만 아니라 社會的인 多元化的의 추세를 경험하고 있기 때문에 이와 같은 타협의 가능성은 크다고 할 수 있다. 그러나 우리가 당면하고 있는 정치현실은 이러한 사회계층의 열망을 반영하기 보다는 少數派간의 대결로 나타나고 있기 때문이다.

사회세력의 정치개입이 妥協의 가능성을 어렵게 만드는 것과 마찬가지로 군부의 지나친 영향력은 民主政治의 制度化를 어렵게 만드는 요소로 등

장하고 있다. 한국의 군부는 분단의 현실에서 오는 안보의 위협때문에 비대한 조직체를 유지하고 있을 뿐만 아니라, 政黨體制的 미성숙에서 오는 정치적 힘의 공백을 힘으로 대체할 유일한 세력인 것이다. 따라서 民主化의 討議가 社會勢力의 介入에 의하여 혼란으로 치닫게 될 때 군부의 직접 개입 가능성은 항상 존재하고 있는 것이다. 그러나 社會勢力의 개입으로 改憲논의가 혼란으로 이어지고 이것을 힘으로 극복하려 할 경우 평화적인 한국정치변화의 제도화는 불가능하게 될 것이다.

이러한 상황에서 우리가 상상할 수 있는 한국 정치의 미래는 다음 세가지 중의 하나가 될 것이다. 첫째, 전면적인 민주화이다. 즉 대통령 직선제를 포함한 경쟁적 선거제도를 통한 정치적 경쟁의 시도이다. 두번째는 민주화 운동이 초래할지도 모를 혼란을 막기 위한 억압과 통제에의 시도이다. 세번째는 집권세력의 권위주의적 통치구조가 유지되는 제한적인 민주체제의 수립이다.

그러나 이 모든 시나리오는 현집권당인 民正黨이 정부와 사회를 컨트롤할 수 있느냐 아니면 군부를 포함한 여타 국가기관이 民正黨을 컨트롤하느냐에 따라 다르게 나타날 것이다. 만일 民正黨이 국가기구와 사회세력을 통제할 수 있을 때는 제3의 시나리오가 가능하지만, 국가관료기구가 우세할 경우 제2의 시나리오도 가능하게 될 것이다. 그러나 제1의 시나리오는 아직 먼 훗날의 가능성일 것 같다.

민주적 정치의 制度化는 어디까지나 국가세력과 사회세력간의 균형이 이루어질 때 가능한 것이다. 입헌주의의 제도화는 이 입헌주의를 지탱하는 사회세력의 이익이 정치제도속으로 정당화되고 조직화되지 않으면 안된다. 그러나 우리나라의 헌법개정은 지금까지 국가권력을 장악한 세력에 의하여 주도되어 왔을 뿐만 아니라 대체로 편법적이고 위헌적인 방법으로 추진되어 왔던 것이다. 이렇게 범절차를 무시한 改憲이 가능했던 것은 사회세력의 힘이 국가권력의 자의적 행사를 견제할 수 없었기 때문이다. 따라서 한국 民主政治의 제도화는 사회에 뿌리내린 정치세력에 의하여 추

진되지 않을 경우 실현되기 어려울 것이다. 군부관료체제의 정부통제와 사회침투는 지금 한국에서 중대한 도전에 직면하고 있는 것이다. 민주화의 과정이 제한적으로나마 제도화되지 못할 경우 한국정치는 또 다른 극한 대결상황을 면키 어려울 것이다.