

# 危機管理政府의 行政體系分析

—第5共和國樹立前의 過渡期를 中心으로—

安 海 均\*

<目 次>			
I. 序 言	1. 成立過程		
1. 研究目的	2. 成立 당시의 環境的與件		
2. 方 法	3. 體制의 目的과 中央行政機構		
3. 分析模型	4. 行政過程		
II. 危機管理政府의 行政體制分析	III. 結言—危機狀況과 理論的示唆—		

## I. 序 言

### 1. 研究目的

本稿의 研究目的은 ① 危機管理政府(1979. 10. 26~1980. 8. 26)<sup>(1)</sup>의 行政體制가 社會體制, 즉 이의 下位體制와 여하히 상호작용하였으며 ② 그리기 위해서 行政體制 자체는 어떻게 변화하였고 ③ 그 결과 政策的 變化의 效果는 어떠하였고 ④ 여타 下位體制는 行政體制에 어떠한 反應을 보여왔는가를 「政治·行政의 分析模型」<sup>(2)</sup>과 「行政體系의 變動과 發

(1) 本研究에서 危機管理政府라는 用語를 사용하는 이유는 우선 崔圭夏 大統領이 이끈 政治行政體制에 대해 第1, 第2, 第3, 第4共和國과 같은 公式的 名稱이 없기 때문이고 보다 구체적으로는 二體制 자체가 憲法의 근본적改正을 토대로 한 것이 아니기 때문이다. 특히 여기서 危機管理은 用語를 사용한 것은 10. 26事態라는 特別な 사건으로 인해 당시의 狀況이 國內的으로나 國際的으로나 重大危機에 처하게 되었고 당시 政府의 제1의 使命이 이러한 危機를 여하히 극복하는데 있었다고 생각하기 때문이다. 또한 이러한 社會的 危機에 대한 事例分析을 통해 行政體制研究에 있어 危機管理問題의 중요성을 부각시키고자 하는 의도때문이다.

따라서 分析期間의 設定에 있어서는 주로 崔圭夏 大統領의 執政期間으로 한다. 즉 權限代行으로 시작되는 1979. 10. 26부터 全斗煥 장군이 大統領으로 선출된 1980. 8. 27일 전날까지의 기간으로 한다.

물론 憲法을 中心으로 보면 憲法改正이 끝나고 명실공히 第5共和國이 출발하는 1980. 10. 27 전까지로 時代區分을 하는 것이 타당하겠으나 本研究에서는 政治·行政體系에 대한 分析의 보다 실질적인 측면을 중시하려는 의도때문에 그렇게 한 것임을 미리 밝혀둔다.

(2) 安海均, 「政治·行政體系의 分析模型」, 韓國行政學報, 第4號, 韓國行政學會, 1970, pp. 290-305.

(3) 安海均, 「政治·行政體制模型의 再定立」, 研究論叢, 建國大學校行政大學院, 1977, pp. 187-199.

\* 서울대학교 행정대학원 교수

展」<sup>(3)</sup>에서 도출된 假定(assumption)들에 따라 行政體制에 대한 보다 체계적인 記述을 하고 理論的인 面·시에 교훈적인 시사를 도출하려는 데 있다.

## 2. 方 法

研究方法은 이미 지적한 筆者의 두개 論文에서 再定立한 模型의 分析單位(unit of analysis) 사이의 관계를 설명하는 假說을 中心으로 각종 政府刊行物<sup>(4)</sup>, 年鑑<sup>(5)</sup>, 新聞<sup>(6)</sup>등과 實體 편자가 얻은 經驗的 知識을 動員·活用하여 體系的으로 說明하였다.

### 3. 分析模型

模型에서 사용한 주요 概念들은 Cybernetics와 System theory에 입각한 學者들의 政治體系模型과 行政體系模型 그리고 コ뮤니케이션·決定·變動과 發展에 관한 諸理論을 기초로 하여 다음과 같이 再定立 요약하였다.

- ① 環境：行政體制外의in 여타의 下位體制.
- ② 受容機關：環境으로부터 要求의 投入과 支持力·Energy를 흡수하는 行政機關.
- ③ 政策參謀：關係政策專門家와 最高政策決定過程에 참여하는 行政政策機構 및 擔當官이 이에 해당한다.
- ④ 政策決定機關：投入된 要求 가운데 受容機關과 政策參謀를 통해서 제기될 事項을決定하며, 政策參謀에게 지시한 問題解決을 위한 여러 代案을 최종적으로 檢討·決定하는 政策決定單位를 의미한다. 本稿에서는 주로 大統領이 이에 해당한다.
- ⑤ 執行機關：受容機關과 같이 環境에 직접 작용하는 기능을 담당한다. 政策決定機關이決定, 承認 命令, 指示한 事項을 執行하는 각 中央部處와 下部機關 또는 一線機關과 地方政府가 이에 속한다.
- ⑥ 投入(input)과 產出(output)：環境의 構成單位인 個人과 集團이 개별적으로 접촉하여 해결이 불가능할 때 受容機關에 제기하는 要求와 行政機關이 각종 計劃을 위하여 필요로 하는 財貨, 그리고 政權을 유지하는 데 필요한 支持力 등의 확보와 흡수를 投入(input)이라고 보고, 投入된 要求에 대응하여 또는 일방적으로決定機關이決定한 政策, 計劃, 豊算, 法規, 指示 命令 등을 產出(output)로 본다. 한편 그러한 產出은 基本的인 形態를 취한 產出(I)과 구체적으로 직접 효력을 발생하는 產出(II)로 구분된다.

(3) 安海均, 「行政體系의 變動과 發展에 관한 研究」, 行政論叢, 서울大學校行政大學院, 第12卷, 第1號, pp. 60-73.

(4) ① 經濟企劃院調查統計局, 韓國統計年鑑 1980, 第27號,  
② 經濟企劃院, 主要經濟指標 1980.

(5) ① 環合通信, 聯合年鑑 1981.  
② 合同通信, 合同年鑑 1980.

(6) 주로 1979~1980. 東亞日報를 참조하였으며 기타 同期間의 朝鮮日報와 韓國日報, 中央日報等 부분으로 참조하였다.

⑦ 目標 : 이는 行政體制가 실현코자 하는 統治理念과 國政指標 그리고, 憲法上에 규정된 指導原理등이 이에 해당한다. 이 목표는 環境, 受容機關, 決定機關, 政策參謀, 投入, 產出등이 따라야 할 最高價值 또는 評價基準이 된다.

⑧ Feedback : 政策으로서의 產出이 合目標指向性 · 適法性 · 效率性에서 이탈하는 것을 發見 · 調整 · 是正하는 機能을 담당하는 制度的 장치가 이에 해당한다. 이러한 장치는 行政內의 것과 行政外의 것으로 구분된다.

이상과 같은 行政體制의 要素들의 機能을 종합하여 보면 다음과 같다.

行政體制는 일반적으로 環境으로부터 投入되는 다양한 要求를 受容機關을 통해 축수하여 決定機關에 전달하면 決定機關에서는 政策參謀들의 支援을 받아 目標指向의in 決定을 내리는데 이렇게 決定된 것이 產出(I)에 해당하며, 產出(I)을 받아서 執行機關은 產出(II)를 만들고 이를 執行함으로써 環境에 작용하고 영향을 주게 된다.

產出(I)에는 決定機關이 獨자적으로 단들어내는 것도 많다. 이러한 體制와 環境사이의 過程과 體制內에서의 過程이 體制의 目標와 指導原理에 합당한가의 여부를 監查 · 調整 · Is正시키는 體制內외의 裝置機能은 항상 작동하고 있다.

이와같은 行政體制의 「概念의 틀」을 가지고 行政과 環境을 分析하면 發展度를 달리하는 모든 社會一여기서 閉鎖的인 全體主義社會는 제외한다—에 있어서의 行政體制와 環境 간의 관계를 動態的으로 설명할 수 있을 뿐만 아니라 未來를豫測할 수 있는 假定이나 假說을 도출할 수 있는 가능성을 第1, 2, 3, 4共和國의 行政體制分析에서 경험하였고 또한 그 實效性도 수차 檢證되었다.

## Ⅱ. 危機管理政府의 行政體制分析

### 1. 成立過程

解放 이후 韓國政府는 民主主義에 임각한 獨立된 國家建設, 國土統一, 近代化의 推進등 수 많은 課題를 해결하려고 노력하였다. 建國初期에는 政治理念의 混沌, 6·25動亂으로 인하여, 그 후에는 非能率의이그 無能力한 行政體制와 南北對決로 인하여 어느 課題하나 이렇다 하게 해결하지 못하였다.

이러한 어려운 課題를 신속하고 效率的으로 해결하려 했던 것이 바로 5·16革命이 있고 第3共和國 行政體制의 核心을 이루는 理念의 構造였다.

第3共和國體制는 無秩序 속에서 벗어나지 못하던 韓國政治 · 行政風土를 刷新하고 확실히 祖國近代化를 추진하려고 노력하였다.

그리나 1970年代에 접어들면서 韓半島는 과거 美 · 蘇를 중심으로 한 兩極冷戰體制와는 달리 美國 · 蘇聯 · 日本 · 中共을 중심으로 하는 東北亞細亞에서의 복잡한 國際關係에 직면하게 되었다.

政府는 과거와는 달리 급격한 環境變化와 南北간의 對決속의 對話에 능동적으로 憲대처하기 위해 1972年10月 17日 下午 7時를 기해 全國에 非常戒嚴을 선포하고 이어 同年 11月 21日 國民投票에 의해 확정된 改正 憲法을 同年 12月 29日에 大統領이 公布함으로써 소위 維新體制로 명명되는 第4共和國이 탄생되었다.

이러한 第4共和國의 特徵은 祖國의 平和的 統一, 새로운 民主共和國建設, 國民生活의 均等한 向上, 世界平和<sup>(7)</sup>, 經濟發展, 安保強化, 福祉社會建設<sup>(8)</sup> 등의 國家目標를 效果的으로 달성하[1] 위하여 그 어느 때 보다도 강력한 「領導者的 大統領中心制」가 확립되었다는 점이다.

이러한 強力한 大統領中心制는 단기적인 난국타개에는 효과적이었으나 점차 시간이 경과함에 따라 維新憲法은 長期執權과 統一主體國民會議, 그리고 國民總和로 표현된 고도의 統合維주의 方針 政策과 表裏의 關係를 이루면서 體制에 否定的 見解를 지닌 政治人과 知識人, 學生들에 의해 지속적인 저항을 받게 되었다.

이러한 行政體制 外部로 부터의 도전이 축적되어 가는 동안 行政體制 内部 즉 政治權力의 核을 둘러싼 小集團내에 위한 갈등이 고조되기 시작하여 급기야는 10·26事態<sup>(9)</sup>로 까지 번지게 되었다.

결국 第4共和國은 體制內外로 부터의 도전에 원활히 대처하기엔 지나치게 中央集權과 統合爲主의[1]硬直化되었기 때문에 體制의 긴장을 해소하지 못하고 결국 第4共和國은 7年 9月만에 그 終焉을 고하게 되고 崔圭夏 權限代行을 中心으로 한 過渡的性格의 危機管理가 시작되었다.

## 2. 成立 당시의 環境的 與件

危機管理政府 成立當時의 環境的 與件을 政治·經濟·社會·安保 그리고 投入集團의 側面으로 나누어 설명하면 다음과 같다.

### 1) 政治的 側面

第4共和國의 正統性은 野黨勢力의 強化傾向에 의해서 즉 維新2期를 맞은 78年 12月 12日 第10代 國會議員總選舉에서 野黨인 新民黨이 與黨인 共和黨을 有效得票集計 결과 1.1%나 앞선으로써 혼들리기 시작하였다.<sup>(10)</sup>

(7) 第4共和國憲法 前文 參照

(8) 安海均, 「第4共和國行政體制分析」, 省谷論叢, 第10輯, 1979, p. 414.

(9) 10·26事態는 「1979年 10月 26日 저녁 7時 35分경 서울 宮井洞에 있는 中央情報部本部에서 당시 中央情報部長인 金載圭의 주도면밀한 계획 하에 이루어진 朴正熙 大統領 犯害事件」을 의미한다.

(10) 投票率이 77.1%로 9代 때의 72.9% 보다 4.2% 많은 것은 예상보다 總選에 대한 有權者들의 관심이 높았다는 것을 말해주는 것이며, 특히 서울의 경우에는 9代 때의 62.0%보다 6%이상 많은 63.1%를 나타냄으로써 政治一般에 대해 높은 관심을 보였다고 하겠다. 政黨別 得票狀況은 다음과 같다.

한편 1979年 5月 30日 新民黨 全黨大會에서 2次에 걸친 投票 결과 對與強硬路線을 견지해 온 金泳三이 中道統合路線의 李哲承 黨首를 누르고 새 黨首로 당선됨<sup>(11)</sup>과 동시에 소위 「對外人權政策」을 표방해온 카터 美大統領이 1979年 6月 29日 訪韓하는 데 힘입어<sup>(12)</sup> 新民黨은 오랜 만에 활발한 政治活動을 벌이면서 自由民主政治時代가 개막되는가 했지만 1979年 8月 11日 Y.H.事件<sup>(13)</sup>, 1979年 9月 8일~1979年 9月 25日 新民黨 黨內波動<sup>(14)</sup>, 그리고 1979年 10月 4日 第102回 定期國會에서 與黨 단독의 金泳三總裁 議員職 除名과 그에 따른 30年 憲政史上 두번째의 新民黨議員 總辭退 선언등<sup>(15)</sup> 일련의 사건들은 與·野의 갈등관계를 더욱 심화시켰으며 政局을 불안하게 물고갔다.

한편 新民黨議員들이 제출한 議員職辭退書의 처리시기 및 方法을 논의하기 위해 1979. 10. 15 오후 6 열린 維政·共和合同調整會議에서는 「一括受理」 또는 「選別受理」 및 「除名·辭職者 次期까지 出馬禁止」, 「選舉法改正」 등을 주장하는 강경론이 우세했으나 일단 24일까지 休會하고 新民黨의 態度를 靜觀하기로 했다. 그러나 新民黨내에서는主流와 非主流間의 갈등이 심화되고 계속 강경한 태도를 견지하자 다시 31일까지로 연기했다. 그러는 동안 與黨

政黨別 得票狀況

政黨	得票數	得票率	政黨	得票數	得票率
共和	4,695,995	31.7%	無所屬	4,160,187	28.1%
新民	4,861,204	32.8%	合計	14,812,443	100%
統一	1,095,057	7.4%			

資料：東亞日報, 1978. 12. 14.

(11) 新民黨首 候補別得票

候補	1次	2次	候補	1次	2次
金泳三	267	378	辛道煥	87	2
李哲承	292	367	基金玉	11	0
李基澤	92	4	王仙호	2	

資料：東亞日報, 1979. 5. 31

(12) 東亞日報, 1979. 7. 3. 3面 카터大統領과 金泳三總裁의 對談內容 참조.

(13) Y.H.事件은 「1979年 8月 11日 새벽 2時 서울麻浦區 新民黨舍에서 농성중인 YH무역회사 여종업원 24여명을 경찰이 강제해산시키는 과정에서 1명의 여종업원이 자살하고 新民黨 소속의원을 비롯한 黨員과 취재기자들이 경찰의 폭행으로 부상당함으로써 벌난되었다. 이사건에 대한 일반의 要論이 野黨측에 동경적인 가운데 新民黨은 무제한 항의 농성에 돌입했다.」(聯合年鑑1981, p.69)

(14) ① 서울民事地法의 金泳三總裁關職務執行停止假處分決定(79.9.8)

② 鄭雲甲總裁代行 승리(79.9.8)

(15) 『1979. 9. 9 金泳三의 뉴욕타임즈 기자회견이 문제되어 79. 10. 4 共和黨單獨으로 會議場을 옮겨 10월 분단에 백두진 國會議長은 金泳三議員의 除名可決을 선언하였는데, 이에 대해 新民黨은 「17人會議會」의 결론대로 議員職을 總辭退하기로 결의하고 黃培周 院內總務가 議員 개개인의 사표를 1.아국회사무처에 접수시켰다. 그러나 사표가 반려될 경우에 대한 구체적인 사후대책에 관한 「무런 결정도 없이 제출했다는 점에서 보면 이 날 총사퇴시 제출은 議員職「完全辭退」가 아닌 「辭退決意表明」으로 해석하는 것이 옳은 것 같다. 議員職 일괄사표는 지난 '65年 韓·日協定批准波動때 民衆黨 소속의원 61명이 일괄사표를 제출한데 이어 두번째의 일이다.』(東亞日報 1979. 10. 14 참조)

내에서는 黨旨導충의 미온적인 對新民黨態度에 반기를 들고 소장파들이 與黨수뇌부의 퇴진을 요구하는 사태가 발생되어 與·野의 對立은 날로 심해져 갔다.

與黨 단독 Ⅱ 의한 金泳三 總裁 除名처분은 결국 이렇다 할 타결점을 찾지 못한 채, 1979年 10月 17日 韓·美安保 協議會가 開幕된 가운데 釜·馬事態<sup>(16)</sup>가 일어났고, 그에 따라 政府는 同年 同月 20日 正午를 기해 馬山·昌原 일대에 衛戍令을 선포하기에 이르렀다.

이러한 社會的 危機意識의 고조는 그동안 난항을 거듭했던 與·野 間의 갈등과 대립관계를 완화시키고 國會에서의 政局은 차츰 진정되어 갔다. 우리는 여기서 政治·社會的 危機狀況下에서 羣衆과 組織 間의 갈등이 자연적으로 해소되는 典型的인例를 발견하게 된다.

그렇다고 해서 兩黨間의 葛藤이 완전히 해소된 것은 아니었다. 釜·馬事態가 점차 평정되면서 다시 新民黨議員의 一括辭表를 둘러싸고 與·野는 다시 대립적인 관계로 돌아가게 되고 그것은 長期化할 전망까지 보였다. <sup>(17)</sup>

그러나 그후 「10·26事態」가 발생하자 崔主夏 國務總理가 憲法 第48條規定에 따라 大統領權限代行이 되어 10月 26日 밤 11時 경에 비상소집된 國務會議의 決定에 따라 27日 새벽 4時를 기해 全國에 非常戒嚴을 선포하고<sup>(18)</sup> 美國政府와 함께 즉각적인 사후수습<sup>(19)</sup>에 나섰으며 그동안 가열되었던 與·野 間의 葛藤도 각자의 自制 속에 1979年 11月 5日 新民黨議員辭退書를 一括的으로 반려시키고 同年 同月 14日까지 休會하기로 결의함으로써 일단락되었다. <sup>(20)</sup>

(16) 「1979. 10월 16일과 17일 釜山과 馬山지역의 大學生들이 政權타도를 외치며 시위를 벌였으며 급기야 市民들과 함께, 경찰과 충돌하였다. 그 결과 파출소, 道廳, 세무서, 신문사, 방송국 기물이 대모대에 의해 파손되었다.」(聯合年鑑 1981, p. 69)

(17) 東亞日報, 1979. 10. 27 p. 1 참조.

(18) 이 당시의 非常戒嚴의 선포방식은 戒嚴布告와 戒嚴公告의 두 가지 方式으로 나타났다.

〈戒嚴布告 1號〉

「國長의 安定과 公共의 安寧秩序를 확립하고 국민의 生命과 財產을 보호하기 위하여 다음 사항을 포고한다(濟州島 제외). ① 일체의 옥내의 집회는 허가를 받아야 하며 시위등의 단체행동은 금한다. ② 言論, 출판, 보도는 사전에 검열을 받아야 한다. ③ 夜間通行禁止는 밤 10시부터 익일 4시까지로 한다. ④ 정당한 사유없이 직장이탈 및 태업행위를 금한다. ⑤ 유인비어와 날조 유포행위를 금한다. ⑥ 항만 및 공항의 출입은 검열을 받아야 한다. ⑦ 모든 大學(전문대학 포함)은 별명이 있을 때 까지 休校措置한다. ⑧ 일체의 집단적 난동소요 및 기타법 범 행위를 금한다. ⑨ 주한 外國인의 활동은 이를 보장한다. 상기포고를 위반한 자는 영장없이 체포, 구금, 수색하여 임중처단한다.」

〈戒嚴布告 2號〉

釜山 地域 일원에 대해서는 1979年 10月 27日 4時를 기하여 당 계엄사령관의 조치를 적용한다.

〈戒嚴公告〉

第1號 : 계엄기구설치      第3號 : 집회신고요령      第6號 : 계엄관할지역 조정

第2號 : 언론출판의 검열      第5號 : 수사본부설치

(19) 「崔權良代行은 戒嚴司令官에 당시 陸軍참모총장 鄭昇和대장을 임명했다. 美國政府는 이 사건이 발생한 자 즉각 북괴에 대해 이 사태를 악용치 말라는 경고를 발했고 駐韓美軍에 대해 초비상경계령인 데프콘Ⅲ(3급경계령)을 발동했으며 1979年 10月 28일에는 헤럴드·브라운 國防長官이 기자회견을 통해 만일의 사태에 대비해 전투서 공중지휘통제본부역할을 할 수 있는 空中警報統制機 대를 한국에 급파하는 한편 航母 1척을 포함한 美海軍航母 기동타격대를 한반도 해역에 출동하겠다고 밝혔다. 한국 軍首腦部는 1979年 10月 27일 非常時局 결의문을 발표, 국가보위의 대임을 완수할 것을 다짐했다.」(聯合年鑑 1981, p. 69)

(20) 東亞日報, 1979. 10. 28, p. 1과 1979. 11. 6, p. 1 참조.

한편 11月 10日 崔 告夏 大統領權限代行은 時局에 관한 特別談話를 發表했는데 그 內容을 約略하면 다음과 같다.<sup>(21)</sup>

- ① 憲法을 빠른 기간내에 改正
- ② 새 大統領 法定期日内 먼저 選出
- ③ 殘餘任期 다 안채우고 選舉實施
- ④ 내년 1月 25日 전에 統代召集

그리고 이 것은 「bens 美國務長官의 離韓聲明」<sup>(22)</sup>, 「12月 6日 崔 告夏 候補의 第10代 大統領 당선인사 말」<sup>(23)</sup>, 당선 다음날 「緊急措置 9號 解除」, 그리고 「申 鉉 磻 内閣發足」 등의 일련의 사건들과 함께 危機管理政府의 成立當時의 政治的 狀況을 特徵지워주는 중요한 要素가 된다.

지금까지 살펴본 일련의 사건들을 토대로 危機管理政府의 成立 당시 政治的 環境의 特徵을 約略하면 다음과 같다.

〈첫째〉 國會에 있어서 與・野 間의 葛藤의 정도는 政治・社會的 危機의 정도에 반비례하는 경향을 보였다.

〈둘째〉 綜新憲法下에 근거한 강력한 大統領 中心制로 인해 次期 大統領의 權限이 대폭 강화된 상태로 存立했으나 非常戒嚴이 선포된 뒤에는 軍部에 실질적인 戒嚴統帥權이 주어져 있어 2院的인 統治構造가 형성되어 있었다.

〈세째〉 強力한 라이더쉽에 의한 長期執權이 와해될 경우 政治的 無政府狀態의 초래라는 우려와는 달리 危機管理政府는 급격한 政治一社會 變動에 非常戒嚴이라는 危機管理를 위한 制度의 裝置를 유효적절하게 사용함으로써 즉각적이고 신속적인 대처를 해 나갔다.

〈네째〉 기록 구체적인 내용에 관한 친명은 없었지만 장차 지향할 새로운 政治發展의 方向을 제시 할 수 있는 전환점을 마련할 수 있게 되었다.

## 2) 經濟의 侧面

1979年 우리나라 經濟는 第2次 오일쇼크로 인한 스태그플레이션(stagflation)現象이 심화된 가운데 政局不安과 10·26事態 등이 겹쳐 1人당 國民所得은 1,597 \$을 기록하였고<sup>(24)</sup> 成長率이 78年 11.6%에서 6.4%로 하락하여<sup>(25)</sup> 72年的 5.8% 아래 7年만에 최저수준에 머물렀다.

특히 物價의 경우 7.10措置 등 긴축정책의 여파로 어느정도 弱化效果를 보이기는 했으나

(21) 東亞日報, 1979.11.11. p.1 參조.

(22) “韓國軍部, 民間政府支持”, “合憲的方法으로 前進確信한다.” 東亞日報, 1979.11.6. 第1面 參조.

(23) “和合調和로 難國타개”, “政治發展最善의 努力”, 東亞日報, 1979.12.7. 第1面 參조.

(24) 77: 091원(당시의 환율은 1\$당 484원으로 계산하였다)

(25) 合同年鑑, 1981. 東亞日報의 경우 韓國銀行資料를 引用 實質成長率이 7.1%라고 發表 東亞日報 1979.12.30.

原油價上昇 등 海外要因의 작용으로 79年 10月 현재 都賣物價指數 22%, 消費者物價指數 15.8%의 上昇率을 기록하였으며, 失業率의 경우는 78年 3.2%에서 3.8%로 높아졌다.<sup>(26)</sup>

이러한 부정적 현상들은 物量中心의 輸出主導型 經濟政策에 따른 大企業과 官의 결탁에 따른 小企業의 침체, 大企業 系列 확대의 不條理가 短期的 急成長 후에 드러낸 것으로 추측된다. 그 외에도 權力志向의 一部官僚들의 虛偽統計의 제시가 축적되어 오다가 결국 그 虛를 1.려내게 되었다는 점도 간파할 수 없을 것이다.

### 3) 社會內側面

危機管理政府 成立 당시 社會的 與件은 成長爲主政策에 따른所得再分配上의 不均衡問題, 急激한 社會變化에 따른 價值混亂 내지 기대감상승에 따른 社會的 不安全感의 심화, 지속적 인 都市化 工業化에 따른 각종 環境의 오염 등 第4共和國에서 지적되어온 社會的 副作用들이 계속 散在해 있었다.

특히 1979年 4月 3일의 栗山事件<sup>(27)</sup>, 8月 11日 Y.H.女工의 勞賃支拂을 호소하기 위한 新民黨舍等<sup>(28)</sup> 등은 政府의 成長爲主의 經濟政策이 勞使紛糾등 심각한 社會的 問題를 발생케 하는 요인 기 될을 입증해 주었다.

그 이외 1. 咸白炭礦 火藥爆發事件(4.14), 江原道 道溪버스 墜落事件(6.2), 태풍 쥬디號의 막대 且 被害(8.25), 골동품상 金堂殺人事件(9.27), 그리고 기타 사기·유괴·살인사건<sup>(29)</sup>등의 犯罪증가는 庸民生活의 不安과 社會的 不安을 조성하는 큰 요인의 하나가 되었다.

### 4) 安保內側面

北魄는 1979年 7月 1日 서울에서의 南·北·美 3當局會談提議를 거부하면서도(7月 10日) 10·26事態 이후 韓國의 政局이 매우 불투명하고 유동적임을 이용, 韓國民의 安保 및 反共意識을 약化시키고 北으로부터의 危害意識을 문화시켜 南韓의 合作統一路線을 지지하는 세력을 형성하기 위한 노력을 경주하는 한편 對外的으로는 國際輿論을 끌어들이기 위한 위장 평화공세를 추진하였다.

한편 政府는 10月 9日 「南朝鮮解放戰線準備委」라는 대규모 간첩음모조직을 적발하여 74

(26) 東亞日報, 1979. 10. 11.

(27) 栗山事件은 高度의 輸出成長政策에 편승하여 政府의 특혜로 급성장한 신흥財閥이 극히 낮은 自己資本率 때문에 일시에 몰락하는 매우 「劇的」企業의 紅燈성쇄과정과 政府의 對企業政策의 모순<sup>(30)</sup>을 드러낸 충격적 사건이었다.

(28) '80年 8月 15일까지 社會淨化事業의 결과 발표된 사항을 보면 폭력犯 26,787명, 공갈·사기事犯 1,143명, 밀수·상습도 반동 社會風土 문란事犯 2,748명 등 총 30,578명이 검거되었다. 이統計만 보더라도 당시 사회의 불안요인이 어느정도 심각했던가를 알 수 있다. 더욱이 '75年度의統計'에 가지고 보더라도 約 12萬名이 裁判過程을 거쳐서 교도소로 들어가고 12萬名이 출감하는데 이 숫자는 月間(25日) 1萬名이 수감되고 13名이 출소하고 있는 셈이며 1日에 350名이 수감되고 350名이 출소하는 것으로 산출되고 있어 (安海均, 「法務行政의反省와 行刑政策의 課題」, 法哲學과 刑法: 石闕黃山德博士華甲記念論文集, 1979, p.507) '79年度 당시에는 그 상황이 어떠하<sup>(31)</sup>라는 것은 짐작이 갈 것이다. 그리고 범죄내용의 犯人화, 고도기술화, 집단화 경향 역시 중대한 사회불안의 요소로 등장하고 있다.

명의 계보를 파악하고 3次에 걸쳐 이들을 완전 검거·소탕하였으며<sup>(29)</sup> 10月 17日~10月 19日 사이 韓·美安保協議會를 개최하였으며 10·26事態를 전후하여 서도 安保에 관한 外交的努力을 계울리하지 않았다. 특히 10·26事態가 둘발하자 마자 美國은 즉각적인 경계태세에 돌입하고 韓國安保에 대한 적극적인 관심을表明함으로써<sup>(30)</sup> 北傀의 남침도발야욕을 억제시키는데 중요한 일익을 담당하였다라는 점이 주목을 끈다.

### 5) 投入集團의側面

危機管理政府 성립 당시 投入集團의活動은 10·26事態를 전후하여 크게 둘로 나누어진다. 10·26事態前에는 주로 維新體制 初創期부터 지속적으로 體制自體의 轉換을 주장하여 온 學生·知識人 그리고 勞動組合의 活動弱化로 크게 위축되어온 勤勞者階層 등 非結社的集團과 '78年 總選舉를 기해 갑자기 勢力이 강화된 野黨의 活動으로 집약될 수 있는데, 그들의 目的是 社會的 不條理의 除去, 人間다운 삶의 保障 등으로 부터 政權移讓에 따른 體制變革에 이르기까지 다양한 면모를 보여주고 있다.

10·26 이후에는 政黨을 위시한 각종 壓力團體의 活動이 급격히 활발해졌고 이들 대부분의 投入活動은 政治發展을 위한 新憲法制定에 그 촻점이 주어졌다.

특히 중·L시되는 이들 활동의 예를 보면 다음과 같다.

〈첫째〉 改憲方向에 대한 各政黨의 代案을 보면 ① 國會憲法特委가 維政會폐지, 國政監查權 부활에 의결의一致를 보고, ② 共和黨이 大統領直選制와 아울러 內閣責任制도 거론한 반면, ③ 新民黨은 大統領任期 4년의 연임과 單院制를 주장함으로써<sup>(31)</sup> 이들 政治集團의 投入活動은 統治權力構造에만 지나치게 집착하고 있었고

〈둘째〉 서울辨護士會의 경우 「무더기 通過」 非常閣議制定法 등에 중점을 두고 '法體系爲主의 行文'이 안되도록 하기 위해 人權·民主化를 저해하는 法令整備作業을 위한 調査를 착수했다는 점등을 들 수 있다.<sup>(32)</sup>

## 3. 體制의目標와 中央行政機構

### 1) 目標

崔圭夏 大統領은 體制의 性格을 스스로 「危機管理政府」라 규정하고 그 目標를 ① 國家 安保를 공고히 하고, ② 社會安定과 公共安寧秩序維持, ③ 國民生活安定, 經濟의 安定의 成長도모, ④ 政治的 發展의 촉진으로 國家發展도모라고 하고 있다.<sup>(33)</sup>

이는 朴大統領 이후 安保의 위협에 대한 對處와 民主化의 要求에 대한 부응, 釜馬事態

(29) 東亞日報, 1979. 10. 9.

(30) 本註文 p. 16의 註19 參照.

(31) 東亞日報, 1979. 12. 6.

(32) 整備對象 ① 人權·財產權 침해 우려가 있는 條文, ② 勤勞者團體와 行政權을 制約하는 法令, ③ 立法事項을 施行令에 위임한 경우, ④ 政治的 中立機關에 간섭받게 한 것.

(33) ① 1979. 12. 6. 大統領當選人事談, 東亞日報, 1979. 12. 7. 參조.

② 1980. 1. 19. 大統領年頭記者會見, 東亞日報, 1980. 1. 19. 參조.

를 전후하여 야기된 社會混亂의 鎮靜, 그리고 '79年 이후 經濟的沈滯에의 대응등 시급한 當面課題의 해결을 위한 短期的觀點에서의目標였으며, 長期的展望에 입각한 國政方向의 設定을 내용으로 한 目標는 아니었다.

한편 崔圭夏大統領을 중심으로 한 危機管理政府는 過渡政府의 성격이 농후하다는 점에서 과거 ··19직후의 許政內閣과 비교해 볼 만한 가치가 있다고 생각된다. 本稿에서는 兩體制가 지향하고자 하는 目標를 중심으로 비교하기로 한다.

許政內閣의 目標는 ① 自由民主主義의 具現, ② 經濟開發 優先主義, ③ 反共을 國是로 한 安保政策과 自由黨政權의 잔재였던 不正·不腐등의 一掃 등이었다.<sup>(34)</sup>

여기서 대조적인 것은 許內閣이 舊執權者에 대한 보복·改革을 약속하고 있는데 대하여 崔大統領이 이끄는 政府는 그와 유사한 목표를 내세우고 있지 않다는 점이다.

이러한 것은 다음과 같은 점에 연유한다고 추측된다.

〈첫째〉 執權黨의 相異性: 許內閣의 경우 그진의 執權當인 自由黨에 대하여 野黨의 성격을 띤 民主黨이 執權黨이 되었기 때문에 前政權의 부정적 요소를 제거하려 했던 것이며, 崔政權의 경우에는 崔圭夏大統領 자신이 이미 國務總理로서 前政權에 깊이 관여했던 만큼 前政權에 대해 批判할 이유가 없었기 때문이라는 점.

〈둘째〉 兩政府의 前政府에 대한 評價의 차이: 결과론적으로 볼 때 李承晚大統領과 朴正照大統領이 모두 長期執權을 한셈이 있으나 李大統領의 경우는 주로 個人的 權力維持를 그 내용으로 하고 있으나, 朴大統領의 경우에는 國家發展의 持續的 추진을 위해 長期執權하였다라는 평가를 상당히 받고 있다는 점.

## 2) 中央行政機構

中央行政機構는 行政體制를 물리싸고 있는 環境으로부터 投入을 受容하고 決定(policy decision)·- 집행하는 機關으로서 大統領을 위시하여 中央部處와 道·市·郡등의 地方行政機關을 예로 들 수 있다. 本研究에서는 中央部處를 中心으로 살펴보기로 한다.

이 시기의 中央行政機構의 變化의 두드러진 特징으로는 組織機構上의 改編과 人力의 교체 및 증가현상을 지적할 수 있다.

먼저 組織機構上의 改編을 살펴보면 다음과 같다.

가장 두드러진 組織機構上의 改編으로는 環境廳과 社會淨化委員會의 新設을 들 수 있는데, 環境廳은 그동안 지속적으로 社會問題化되어 오던 公害로 부터 環境을 保全하고 쾌적한 生活環境을 만들기 위해 일종의 專擔行政機關으로서 保健社會部에 속하게 하였다. 社會淨化委員會는 社會의 各種非理를 칙결하고 사회정화를 지속적으로 추진하기 위해 중앙행정기관으로서 설치되었다.

(34) 安淮均, 「第2共和國行政體制分析」行政論叢, 第18卷, 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1980, p. 118.

그외에도 經濟企劃院 經濟協力局에 經協調整室을 新設하고, 總務處의 政府民願相談室을 政府合同民願室로 확대·개편하고, 動力資源部는 石油局을 資源政策室로 개편하였으며, 石油調整官을 新設하였으며, 기타 각부處內의 부분적인 組織機構上의 變化도 이루어졌다.<sup>(35)</sup>

人力의 교체는 1979年 12月 14일에 발표된 申鉉礪 内閣成立을 分기점으로 두드러지는 데, 内閣의 構成을 보면 前內閣의 機構員中 3명<sup>(36)</sup>이 留任되고 2명<sup>(37)</sup>이 轉任, 16人이 新任으로 나타났다.<sup>(38)</sup> 이 중 30%에 해당하는 7명이 軍出身이었다.

新內閣 組閣에 있어서 人選原則은 ① 民心刷新, ② 政府의 能力있는 人士, ③ 經濟問題處理 등 3가지가 발표되었고, 申總理는 ① 民間人우선, ② 升進任用抑制, ③ 危機克服能力者를 우선적으로 기용하여 民主發展을 계속 추진할 것이라고 주장하였다.<sup>(39)</sup>

이러한 점을 감안해 볼 때 申內閣의 特徵은 民主發展이라는 國民的 여망에 부응하여 環境으로부터의 支持를 획득하려는 데 焦點이 주어졌다는 것을 짐작할 수 있다.

公務員數는 〈表 1〉에서 알 수 있듯이 증가추세를 나타내고 있는데 이는 過渡期의 狀況下에서의 社會的混亂으로 인해 야기된 行政需要의 充足과 行政能率의 추구에 따른 결과라고 할 수 있다.

그리고 申內閣은 당시 社會的 壓力を 감당해 나가기에는 역부족이었다. 결국 申內閣은 5月 13日부터 15일 사이에 절정을 이룬 學生示威, 使用主와 勞動者 간의 對立이 노골화되었던 舍北校園事態<sup>(40)</sup>, 그리고 光州事態<sup>(41)</sup> 등 일련의 社會·政治的混亂<sup>(42)</sup>에 대한 危機管理의 所任을 다하지 못한 이유 때문에 빨족한지 5개월 만에 퇴장하고 朴忠勳 内閣이 들어서게 되었다.

5月 2日 빨족한 朴內閣은 8名을 留任시키고 3名을 轉任, 8名을 更迭시켰는데, 이 組閣

(35) 瞽合年鑑 1981, pp. 116-117 參照.

(36) 外務, 財務, 援護

(37) 農水, 建設

(38) 東亞日報, 1979. 12. 14. 이들의 年齡分布는 다음과 같다.

	40代	50代	60代	計
人員數(名)	3	17	1	21
백분율(%)	14.3	81.0	4.8	100.1

(39) 東亞日報, 1979. 12. 14.

(40) 本論文 p. 89의 參照할 것.

(41) 本論文 p. 78의 註 73을 參照할 것.

(42) 「1심의 죄신을 기하기 위하여 등용된 인물 중 金玉吉 文教部長官은 1980. 3. 개강이후 大學사태를 大學의 自律에 밀긴다는 學內民主化를 주장하여 學園事態가 學內問題에서 政治問題로 비화하는데 대하여 강력한介入를 거부하였다. 따라서 學園事態는 점차 政治問題를 놓고 加熱되었고, 申內閣執權中 舍北校園夫들의 4月 21일부터 4일간의 난동은 사회불안을 야기시켰고 새 학기에 시작된 大學의 소요는 사회불안을 가속시켰다. 이때 서울·釜山·大邱 등 大都市에서 37개 大學과의 격렬한 가두시위가 있었다. 학생시위에 대한 市民의反應은 냉담하여 4·19와 같은 시민가두 사태는 없었으며 新聞의 보도태도도 부정적이었다. 학생시위등으로 인한 社會혼란을 이유로 주부는 5월 17일 子正을 기해 전국에 非常戒嚴을 확대하였다.」

의 特徵은 ① 民心平和, ② 非常時局에 있어서의 國民生活安定과 保護를 위해 總理·副總理 모두 經濟專門家들로 구성, ③ 時局의 중대성에 비추어 行政空白을 피하고 즉시 소관업무를 맡아 能率있게 일을 추진할 수 있도록 하는 데 역점을 두었다고 보도되었다.<sup>(43)</sup>

따라서 人心平和과 經濟安定에 역점을 둔 것은 申 內閣과 별 차이가 없으나, 특히 總理·副總理을 모두 經濟專門家로 임명한 것은 경기위축에 대한 一般市民들의 心理的不安을 완화시켜보자는 의도하에 이루어진 것으로 해석할 수 있으며<sup>(44)</sup>, 改閣이 一部에 그친 것은 社會·政治的混亂·景氣沈滯期에 전면적인 改閣으로 인한 行政의 空白發生을 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

#### 4. 行政過程

行政過程을 模型에 따라서 投入(input), 政策決定機關(decision), 政策參謀(memory), 產出(output), Feedback순으로 단순화하여 설명해 보기로 한다.

##### 1) 投入-政策과 利益集團-

###### (1) 投入의 基礎

投入의 主態는 주로 欲求, 要求 및 財貨와 支持라고 할 수 있는데 人的, 物的, 象徵的인 것이 主要內容이 된다. 여기서는 投入機能을 담당하는 機關을 살펴보기 전에 要求 및 支持의 基礎가 되는 行政體制의 變化와 環境을 살펴보고자 한다. 그 理由는 投入의 여건이 어느 정도인가를 알아보려는데 目的이 있다.

公務員數는 <表 1>에서 보는 바와 같이 '79年末에 비해 '80年末 32,373名으로 5.4%의 증가를 기록하였으며 이러한 增加趨勢는 '70年代 어느 해보다도 높다는 사실을 알려준다.

(43) 東亞日報, 1980. 5. 22.

(44) 당시의 경기침체는 政局의 혼란에 따른 投資心理의 위축이 그 原因이라 할 수 있으며 이러한 心理的 위축은 物價指數가 '79年 172.2보다 27정도 낮은 145였던 것과 株式投資가 '79年的 250억 원에 '80年에는 221억 원으로 11.6% 감소한 점, 그리고 安定的債券이 '79年에 비해 70.1% 거래가 증가한 것을 보면 알 수 있다.

金融貯蓄動向 (단위: 억원/△는 감소)

區 分	79.1~3.15	80.1~3.15	증가율(%)
長 期 貯 蓄	—	6,703	—
貯 蓄 性 預 金	2,379	2,984	25.4
信 託	179	1,149	541.9
產 金 債	32	327	909.2
會 社 債	670	2,022	201.8
株 式	250	221	△11.6
短 期 貯 蓄	1,657	1,156	30.0
貯 蓄 性 預 金	613	△626	—
短 資	1,044	1,782	70.7
合 計	5,167	7,859	52.1

資料: 東亞日報, 80.3.2.

&lt;表 1&gt;

公務員 定員의 年度別 增加

年度	區分	定員	增員	증가율(%)	年度		區分	定員	增員	증가율(%)
					1976	1977	1978	1979	1980	
1971		436,686	19,338	4.6			502,702	24,140		5.0
1972		438,573	1,867	0.4			519,110	16,148		3.9
1973		452,054	13,481	3.0			540,658	21,148		3.9
1974		466,444	14,390	3.2			563,673	23,015		4.1
1975		478,562	12,118	2.5			596,431	32,373		5.4

資料：① 總務處，行政管理年報，1978，p.83 參照。

② 合同年鑑，1981. 參照。

이러한 公務員數의 增加와는 對照的으로 經濟的 側面의 부진으로 인하여 國內產業生產活動은 전반적으로 위축된 가운데 生產品在庫는 크게 累增하는 양상을 보였다。'80年 6月末 產業生產指數는 209.4로 前年同期對比 -2.7%의 成長을 기록했고 在庫指數는 221.0으로 前年同期對比 43.0%로 늘어났다。그외의 主要指數는 다음의 <表 2>와 같다。

&lt;表 2&gt;

'80年 上半期 主要經濟指標

	上 半 期	1.4 分 期	2.4 分 期
GNP 成長率 (%)	-1.9	-1.7	-2.0
失業率 (%)	5.5	5.7	4~5
經常指數 (億 \$)	20.9	14.4	12.5
都賣物價 (%)	27.4	22.2	4.3
消費者物價 (%)	18.3	12.1	5.5
輸出 (100만 \$, 국제수지기준)	7,859	3,716	4,143
輸入 ("")	10,311	5,086	5,225
總通貨增加率 (%)		25.5	27.5
外不渡率 (%)		0.08	0.13
通貨增加率 (%)		20.2	15.1
要求拂預金回轉率 (회)		18.7	20.4
總貿蓄增加率 (%)		40.7	43.6

資料：合同年鑑，1981 參照

이러한 경제적 침체는 그동안의 成長爲主의 經濟政策에 대한 반성을 초래하였으며, 학생 시위를 비롯한 갖가지 參與爆發的인 投入을 진정시키는 正當性의 근거가 되었다.

## (2) 政黨

政黨은 大衆의 意思를 組織化하고 市民을 教化하며 政府와 一般國民을 연结하는 媒介體의 役割을 하며, 指導者의 選出 등 政治的 充員機能을 담당한다. 이러한 諸機能을 政黨이 원활하게 수행함으로써 一般國民들은 權威的인 政策決定을 통하여 諸價值를 分配하는 政策決定機構의 一員으로서 參與할 수 있는 것이다.

危機管理政權下의 政黨의 活動은 初期에 그 活動이 모처럼만에 활발한 양상을 띠었다. 새로운 共和國의 출범을 앞두고 획득을 위한 努力과 舊秩序下의 政黨內 矛盾을 제거하기

위한 작업을 병행해 나갔다.

이時期의 政黨들을 보면 第 4 共和國때의 共和黨, 新民黨, 維政會, 民主統一黨, 統一社會黨과 新設黨으로서의 正義黨, 韓國基民黨 등이 있었지만<sup>(45)</sup> 주도세력을 이루었던 것은 共和黨과 新民黨이었다.

共和黨은 새로운 信賴回復을 위해 노력하였고, 일부 小壯派議員들은 黨體制 改編을 시도하여 소위 整風運動을 전개하였다. 共和黨의 政風運動은 黨體質의 改善, 부패당직자의 제거를 통해 國民의 信賴와 支持를 얻어 새로운 受權을 기하려는 노력이었다고 할 수 있다. 1979. 12. 24 共和小壯議員 17名<sup>(46)</sup>이 부경부패자, 권력추종자, 「해바라기 政治人」의 自退등 5개 항의 결의문을 1979. 11. 12에 총재로 추대되었던 金鍾泌總裁에게 제출하면서 시작된 整風運動은 1980年 3月 14日 李厚洛議員의 「학교물 云云」의 歸國發言을 계기로 재연되었으며 同年 3月 26日 黨職者 一括辭表, 同年 3月 31日 黨職改編으로 黨의 이미지刷新을 위한 노력을 했다.<sup>(47)</sup>

新民黨의 경우 金泳三議員이 Y.H事件, 黨內派動, 共和黨 단독의 議員除名事件 등의 연속적 혼란의 후유증을 극복하고 1979年 11月 5日 辞職書 반려에 따라 新民黨의 總裁로서의 자리를 굳히에 따라 차츰 國民的 支持를 확보함에 있어 안정세를 찾는 듯 했다. 그러나 1980年 2月 29日 舊政治人에 대한 復權措置가 있자 金大中氏가 汎野勢力의 중심인물로 政界에 등장한에 따라 新民黨내의 해체모니를 둘러싼 각축전이 벌어졌다.

新民黨의 일부 議員은 在野인사와 신인영입을 통해 汎野勢力의 統合을 주장하여 新民黨의 受權을 위한 체질개선을 시도하였으나 新民黨은 金大中氏의 入黨問題를 놓고 黨權派와 非黨權派로 분열되어 金泳三과 金大중의 對立은 타결점을 찾지 못한채, 폭력사태<sup>(48)</sup>로 까지 발전하여 결국 金大中이 新民黨 入黨을 拒否하고 「韓國民主制度研究所」를 設立하여 新黨構成을 위한 노력으로 방향을 전환함으로써 汎野統合은 좌절되고 말았다.

요컨대 野黨圈의 움직임은 共和黨의 再執權을 위한 黨內整備와 與圈의 결속을 위한 노력이主流를 이루었고, 野黨圈은 당시의 民主화의 물결을 타고 執權의 높은 가능성을 확신하고 黨內의 主導權획득에 그 초점이 주어져 있었다고 할 수 있다.

(45) 野圈: i) 新黨出現은 5.17 政治活動 금지로 결말을 보지 못했다.

ii) 朴燦重, 吳有邦, 南載喜, 鄭東星, 洪性宇, 金相碩, 柳瓊賢, 金守, 李台燮, 河大敦, 邊精一, 尹國珍, 金在弘, 薛仁洙, 朴龍基, 李吳鍾, 盧仁煥 議員들

(47) 金總裁는 이 黨職 개편에서 空席中인 黨議長署理에 全禮鎔 前 黨議長직 무대행을, 黨 부의장에 張榮基 총재 보좌역을, 중앙위의장에 丁來赫 의원을 임명하고, 閔丙權 前 의원을 새 총재 보좌역으로 기용했다. 金總裁는 또 李秉禱, 吉興植 부의장과 陸寅修 중앙위의장의 사표를 수리함과 동시에 ii) 黨務위원으로 임명하고 崔致煥 의원도 새 黨務위원으로 임명하였다. (聯合年鑑 1981, p. 122)

(48) '80年 3月 19일 열기로 끝난 全北 제4地區당개편대회는 梁海煥 전 위원장이 동원한 당원과 경체불명의 청년 등 500여명이 대회장을 점거하여 무기연기 됐다. 이어 21日 龜尾, 軍威, 星州, 漆谷 善山과 金泉, 金陵, 尚州, 지구당 개편대회에서도 議員이 중경상을 입는 등 폭력사태가 잇달아 일어났다.

그러나 5·17 戒嚴擴大措置로 인하여 그동안 활발했던 政黨의 活動은 또다시沈滯期로 접어들게 되었다.<sup>(49)</sup> 당시 危機管理政府는 이 措置와 함께 「脫舊時代 政治淨化作業」을 벌였는데 이는 金鍾泌, 金大中, 李厚洛 등 26名의 政治人을 연행·조사함으로써 각수되어同年 6月 17日 教授·牧師·前現職言論人·學生 등 329名을 지명·수배함으로써 확대되었고 同年 6月 19日에는 前職長官 3名과 舊政界를 주도했던 與·野政治人 14名을 연행 조사하기에 이르러 政局은 아주 경색되었다.

결국 5·17 戒嚴擴大措置를 계기로 政治活動이 금지되어 사실상 政治의 場이 없어진 政街는 두차례에 걸친 舊政治人 속정으로 각 政黨이 求心的 指導者를 잃게 되어 政黨政治의 空白期를 맞이하게 되었다.<sup>(50)</sup>

### (3) 利益集團

1980년 현재 각종 利益團體의 數는 총 829個로서 '73年 649個에 비하면 과거 7년간에 180個(28%分)가 증가되었다(表 3 參照).

이時期의 利益團體의 活動은 10·26이후 民主化의 물결에 따라 폭발적 投入機能을 발휘하였다. 다만 團體만의 활동이 활성화된 것이 아니라 下部組織構成員들의 中央統制에 대한 반발과 総織化되지 않은 下部構成員들의 個人的 利益을 지향한 投入이 많아 社會混亂의 양상을 초래하기까지 하였다.

이러한 利益의 과다한 投入活動은 5·17 非常戒嚴擴大措置로 소강상태로 접어들게 되고 표면화되는 利益團體의 活動은 크게 줄어들었다.

#### ① 經濟人團體

經濟人團體로는 大韓商工會議所, 全國經濟人聯合會, 韓國貿易協會, 中小企業協同組合中央會 등을 지적할 수 있다.

財界에서는 '79年 부터의 金融緊縮으로 對應策에 부심하였는데 '80年度에는 10·26事態이후 民主化 물결의 영향으로 새로운 問題, 즉 不正蓄財是非에 직면했다. 이는 과거 經濟成長過程에서 政治的 特惠를 입었다는 世人의 불만에 대한 해소책이었다.

또하나 財界가 봉착한 問題는 對勞動者問題였다. 一定한 成長段階에 이르기 까지는 分配問題를 기른지 않기로 한 지난날의 論理는 그 說得力を 상실하여 賃金引上要求의 계속적인 분출은 財界를 또 하나의 궐지로 몰고가는 것이었다.

需要減退, 景氣沈滯, 輸出不振, 조업단축, 減員의岐路에 서있는 企業들에게 이러한 貨

(49) 措置의 内容(戒嚴布告) : ① 모든 政治活動·示威禁止, ② 言論·出版·報道 및 放送의 事前檢閱 ③ 大學休校, ④怠業·罷業行爲禁止, ⑤ 流言蜚語捏造流布禁止 등이고 위반자는 영장없이 체포·구금·수색 할 수 있게 하였다.

(50) 이러한 상황은 5·17 이후 새指導勢力의 主役으로 등장한 全斗煥 大統領이 명시한 政治風土刷新을 위한 구상이 그 배경을 이루었던 것 같다. 全大統領은 1980.9.1. 第11代 大統領就任辭에서 '우리는 그동안의 정치작태에 대하여 책임을 지야할 상당수의 구정치인들을 정리' 하였다고 밝히고 있다. 東亞日報, 80.9.1.

&lt;表 1&gt;

## 利 益 集 團

部 門	團 體 數		增 加 趨 勢		主 要 團 體 名	
	73年	80年	數	%		
經濟	一般	7	20*(6)	13(-1)	186	大韓商工會議所 全國經濟人聯合會 韓國貿易協會 中小企業協同組合中央會
	金融・保險・證券	5	16*(14)	11(9)	220	大韓金融團
	農林・水產	7	20	13	186	畜產業協同組合中央會
	礦業	5	5	0	0	
	食品・飲料	21	18	-3	-17	
	織維	13	17*(13)	4(0)	31	
	印刷・製紙・製材	14	14	0	0	
	皮革・化學	21	23	2	10	
	石油・ 석탄	6	8	2	33	
	시멘트·유리	10	12	2	20	
	金屬・機械・電氣	23	24*(23)	1(0)	4	
	輸送用器機	4	5	1	25	
	기타製造業	10	15	5	50	
	建設	4	8*(7)	4(3)	100	
濟	商業・貿易	29	33	4	27	
	運送・保管	6	17*(7)	11(1)	183	
	서비스業	9	15	6	67	
	其他	13	21*(11)	8(-2)	62	
	小計	207	291(249)	84(42)	41	
非經	法勞運動	11	8	-3	-38	大韓辯護士協會
	新報・出版(言論)	1	1	0	0	韓國勞動組合總聯盟
	國際機構	26	31	5	19	
	國際親善	20	24	4	20	
	教育	32	18	-14	-78	
	獎學・文化財團	10	8	-2	-25	大韓教育聯合會
	體育	15	49	34	227	
	學術研究	3	3*(1)	0(-2)	0	大韓體育會
	人文科學	70	106*(86)	36(16)	51	KIEI, KRIHS, KDI
	自然科學	43	69*(54)	26(11)	60	KAIST
濟	藝術・文化	34	29*(13)	-5(-21)	-17	韓國藝術文化團體總聯合會
	宗教團體	9	14	5	56	
	基督教	10	8	-2	-25	
	舊教	8	7*	-1	-14	
	佛教	22	39	17	77	大韓赤十字社
	救護團體	21	21	0	0	大韓醫療協會
	醫社	21	13	-8	-62	大韓民國在鄉軍人會, 大韓傷痍軍警會
青年	年	25	19	-6	-32	大韓 YMCA연맹, 4H연맹

部 門	團 體 數		增 加 趨 勢		主 要 團 體 名
	73年	80年	數	%	
紀 事 業	13	13	0	0	
啓 蒙	9	9	0	0	
女 性	24	35	11	46	消費者保護團體協議會
社 交 · 趣 味	15	14	-1	7	國際라이온스·國際로티리
總 計	649	829(734)	180(85)	28	

資料：東亞年鑑 '73, '81.

註：( )는 聯合年鑑 '81, ( )는 合同年鑑 ('81) 參照。

金引上要求는 해결키 곤란한 문제였다.

對政府投入活動에 있어서도 역시 第4共和國에서와 같은 취약성이 그대로 노출되었다. 즉 經濟團體會員들은 經濟團體가 業界의立場을 대변해 주기 보다는 團體長들의 PR에 더 열을 올리고 있다는 會員들의 不滿이 많고<sup>(51)</sup>, 大韓商議, 全經聯, 貿易協會등 民間經濟團體들은 政府關係部處로부터 「간섭」이 너무 잣아 일을 제대로 못하겠다고 不滿을 표시하고 있어<sup>(52)</sup> 아직도 利益集團으로서의 自主的이고 主體性있는 역할을 충분히 수행하지 못하고 있었다.

## ② 勞動團體

1971年 12月 27日 이후 國家保衛에 관한 特別措置法에 따라서 勞動法이 다시 改正되어 勞動三社은 크게 약화되고 관계행정기관에서 團體交涉을 調整決定하는 등 勞動團體의 活動은 약화될로에 있어왔다. 그러나 10·26事態이후 労使問題를 둘러싸고 勞動團體의 活動은 그 양상을 달리하게 되었다.

이 시기의 韓國勞動組合總聯盟은 中央團體로서 기능을 제대로 못하였다. 오히려 個別團體, 非組織化된 근로자들의 활동이 무척 활발했다. '80年 上半期 舍北事態를 포함한 일련의 크고 작은 労使紛糾<sup>(53)</sup>들은 5·17 措置로 일단 진정은 되었으나 그동안 잠재되었던 勞動問題의 심각성을 노출시킨 좋은 본보기로서 政府의 勞動政策의 方向을 전환시키는 계기가 되었다고 하겠다.

1980年 3月 官主導의 團體交涉調整機能이 勞動委員會로 환원되었고<sup>(54)</sup>, 1980年末 產業平和政策과 國家經濟發展을 꾀하기 위한 労使協議會 法律案과 既存의 勤勞基準法 등 4개의 法律案改正이 그러한 方向轉換을 알려주는 예라고 하겠다.

## ③ 農·漁民團體

農·漁民團體로는 韓國水產技術協會, 韓國山林聯合會, 韓國養鷄協會와 鹽業, 畜產, 葉煙

(51) 朝日報, 1977. 10. 22.

(52) 朝日報, 1978. 10. 20.

(53) 本稿 p.89를 참조할 것.

(54) '80年 한해 동안 團體交涉調整實績은 申請數 2,323件中 2,216件(勞動廳 132件, 市道 2,084件)으로 이 가운데 労使合議에 의한 것이 1,596件, 調整合議 479件, 職權調整 141件, 나머지 107件는 취하반려 되었다. 聯合年鑑, 1981.

草, 桑苗, 養豚, 養荀, 養蜂 등 業種別로 協同組合이 조직되어 있었으나 利益投入을 위한 활동이 다른 利益集團에 비해 표현화된 것이 이 시기엔 안 보인다. 그러므로 第4共和國에서와 마찬가지로 自發的인 農·漁民團體와 活動은 거의 없었다고 보아도 무방할 것이다.

#### ④ 法曹人團體

大韓辯護士會, 國際法律家協會, 國際法韓國協會, 大韓辯理士會, 大韓司法書士協會, 法律救助協會, 韓國家族法律相談所 등이 있었고 '80年 7月 21일에는 서울辯護士會와 第一辯護士會가 서울綜合辯護士會로 統合 一元化했다.

大韓辯護士協會와 서울辯護士會는 이期間동안 改憲에 대한 意見을 활발히 발표하였다. 1980年 1月 5日 서울辯護士會는 法曹人們의 의견을 조사하여 大統領中心單院制를 지지하는 調查結果를 발표했고<sup>(55)</sup>, 大韓辯護士協會는 같은 날 憲法改正特別委員會를 구성하였으며<sup>(56)</sup>, 同年 1月 11日拘束適否審復活을 주장하였고<sup>(57)</sup> 同年 2月 14일에는 大統領 被選年齡을 50 歲 이상으로 제한하자고 주장하였다.<sup>(58)</sup>

#### ⑤ 文化團體

藝術團體, 言論·出版團體, 教育·育英團體로 크게 분류해 볼 수 있는데 여기서는 藝術團體와 言論團體에 대해서만 언급하기로 한다.

#### ⑥ 言論團體

言論團體의 活動도 5·17을 전후하여 양상이 크게 바뀌었다. 5·17 이전에는 言論의 自由에 대한 論議가 활발하여 자못 활기를 띠었으나 言論에 대한 檢閱을 内容으로 한 5·17 이후에는 7月 30日「言論自律淨化 및 言論人の 資質向上에 관한 決議文」에 따라 수많은 言論人이 정리되고<sup>(59)</sup> 7月 13일에는 172種의 定期刊行物이 廢刊<sup>(60)</sup>되고 言論機關이 統廢合되는 등 言論團體에 대한 投入活動은 상당한 制約를 받게 되었다.

당시, 統合·調整된 言論機關은 〈表 4〉와 같다.

#### ⑦ 藝術團體

文學에 있어서는 '70年代 純粹·參與論爭이 사라지고 商業主義論爭이 있었다. 美術의 경우 國展의 牛官半民性格에 대한 論議가 있었는데, 이를 團體는 비교적 높은 專門性을 띠고

(55) 東亞日報, 1980. 1. 6.

(56) 東亞日報, 1980. 1. 6.

(57) 東亞日報, 1980. 1. 12.

(58) 東亞日報, 1980. 2. 15.

(59) 1980. 5 21에 열린 新聞協會理事會에 보고된 바에 의하면 新聞協會會員社에 소속된 言論人중 정리된 사람의 수가 488명으로 알려졌다. 이밖에 방송사소속 언론인들과 기타 주간지등에 소속된 사람들 가운데 정리된 언론인을 포함하면 그 숫자가 훨씬 늘어날 것이다.

(60) 등록이 취소된 刊行物은 有價誌 120個( 전체 有價誌 456個의 26.3%), 無價誌 52個( 전체 無價誌 987個의 5.3%)이며 등록취소된 刊行物은 일간신문과 통신을 제외한 전체등록 정기간행물 1,434個의 12%에 해당되었다. 이를 刊別로 보면 週刊 15種, 月刊 104種, 暱刊 13種, 季刊 16種, 年刊 24種 등이다.

表 4)

統合・調整된 言論機關

區分	新聞放送	發行人	創刊日	統合・調整內容
中央紙	新亞日報	張基鳳	65. 5. 6	京鄉新聞에 흡수・통합
	서울신문	文胎甲	45. 11. 22	夕刊에서 朝刊으로 바뀜
	京鄉新聞	李振義	46. 10. 6	株式會社 文化放送・京鄉新聞에서 新聞과 放送을 分離예정
經濟紙	서울經濟	張康在	60. 8. 1	한국일보에 흡수・통합
	內外經濟	金泰東	78. 12. 21	코리아 헤럴드에 흡수・통합
	現代經濟	元容奭	64. 10. 12	「韓國經濟新聞」으로 改題
地方紙	국제신문	鄭淳眠	47. 9. 1	{ 부산일보에 흡수・통합 }
	부산일보	權五賢	46. 9. 10	{ 부산일보를 「釜山日報」로 改題 }
	嶺南日報	李在弼	45. 10. 11	{ 每日新聞에 흡수・통합 }
	每日新聞	全達出	50. 10. 1	{ 每日新聞을 「大邱每日新聞」으로 改題 }
	慶南日報	金閔陽	09. 10. 15	{ 경남매일에 흡수・통합 }
	경남매일	金富顯	46. 3. 1	{ 「慶南新聞」으로 改題 }
	全南日報	金宗太	52. 2. 10	{ 兩社 統合, 單題號의 單一社 }
	全南毎日	沈相宇	60. 9. 26	{ 「光州日報」를 創設 }
通信社	東洋通信	金聖鎮	55. 8. 20	{ 兩社를 條件적으로 해체, 이를 中心으로 聯合通信 }
	合同通信	朴容昆	45. 12. 20	{ 을 新設 }
	寺事通信	金喜鍾	51. 5. 21	新設 通信社에 흡수.
	經濟通信	蔡永默	46. 8. 15	"
	產業通信	嚴子卿	69. 11. 1	"
	貿易通信	金元基	49. 8. 16	貿易協會 會員紙로 變更
放送社	東洋放送	洪斗杓	64. 5. 9	KBS에 흡수・통합
	東亞放送	崔皓	63. 4. 25	"
	毎日放送	金宗太	71. 4. 24	"
	巨海放送	文永培	69. 10. 2	"
	大邱 F M	李茂一	71. 4. 25	"
	基督教放送	金觀錫	54. 12. 15	福音放送班 전단
	A B C 地方社	地方 21個社(釜山文化, 釜山文化TV, 春川, 原州, 江陵, 留城, 清州, 忠州, 大田, 大邱, 浦項, 蔚山, 馬山, 馬山TV, 晋州, 全州, 光州, 木浦, 麗水, 安東, 南洋)의 株式 51%를 소유주로부터 MBC(서울)가 인수하여 系列化.		

자료 : 聯合年鑑 1981, 聯合通信

있어 漸進力이나 機動力이 높을 것 같으나 實제에 있어서는 組織力이나 財政基礎가 약해서 投入機能의 主體로서 보다는 官으로부터의 一方的 規制의 客體가 되는 경우가 많았다.

#### (6) 學術團體

學術團體는 5·17措置로 인해 각종 發表會때 마다 일일이 관할 경찰서 또는 保安司의 集會許可를 얻거나 申告의 고충을 겪어야 했으나 學問의 質的 向上과 社會科學의 土着化를 위한 부단한 움직임을 보였다.

'70年代에 축적되었던 學界研究를 바탕으로 하여 주목할만한 저술과 자료집이 쏟아져 나

있고 學界·學園에서 禁忌視되었던 爭點들이 제기되어 활발한 論議를 벌였다.

이 시기의 각 분야의 利益集團의 特性을 간단히 정리하면 다음과 같다.

〈첫째〉 利益集團의 投入活動은 爆發的 樣相을 띠었다. 維新體制下에 눌려있던 많은 要求가 한꺼번에 터져나와 投入의 과정으로 受容機關의 能力を 벗어날 정도였다.

〈둘째〉 利益集團內 自體改編의 要求가 높았다. 그동안 中央集權方式의 運營에 대한 下部組織構成員의 반발이 커서 團體長·執行部의 퇴진요구가 빈번했다.

〈셋째〉 上司式投入이 활발했다. 集團의 責任者나 管理者가 아닌 下位構成員의 움직임이 많았다.

〈넷째〉 그동안 禁忌視되었던 문제에 대해 비교적 객관적인 입장에서 여러각도의 논의가 활발해졌다.

〈다섯째〉 小기적으로 볼 때 다른 경우와 마찬가지로 5·17을 전후하여 活動의 樣相에 많은 차이가 있었다.

## 2) 政策決 定機關

이時期의 政策決定機關으로는 大統領과 '80年 5月 31日 大統領의 諮問補佐機關으로 설치된 國家保衛非常對策委員會 그리고 戒嚴司令部 등이 主가되어 있었다.

### (1) 大統領

10·26 事變 이후 危機管理政府를 이끌어 간 것은 崔圭夏 大統領이었다. 그는 1979年 12月 6日 부터 1980年 8月 16일까지 近 9個月에 걸치는 동안 在任하였으며 大統領權限代行으로서 있던期間까지 加算하면 10個月 동안 最高政策決定者的地位에 있으면서 危機管理政府의 指揮者의 役割을 하였다.<sup>(61)</sup>

崔大統領이 이끈 危機管理政府는 다음과 같은 점에서 4·19 이후의 許政 過渡政府, 5·16軍事革命 이후인 '62年 朴正熙 權限代行 時節과는 그 性格을 달리하고 있다.

朴 權限代行은 그 在任期間이 約 9個月이었고, '61年 7月 2日 最高會議議長으로 선출된

(61)

歷代大統領 및 權限代行

子 分	성 명	재 임 기 간	子 分	성 명	재 임 기 간
初代大統領	李承晚	48. 7. 20~52. 8. 14	5대大統領	朴正熙	63. 12. 17~67. 6. 30
2대 "	"	52. 8. 15~56. 8. 14	6대 "	"	67. 7. 1~71. 7. 2
3대 "	"	56. 8. 15~60. 4. 27	7대 "	"	71. 7. 3~72. 12. 26
4대 "	"	선거무효(3. 15선거)	8대 "	"	72. 12. 27~78. 12. 26
權限代行	許政	60. 4. 27~60. 6. 16	9대 "	"	78. 12. 27~79. 10. 26
"	郭尙勲	60. 6. 17~60. 6. 22	權限代行	崔圭夏	79. 10. 26~79~12. 5
"	許政	60. 6. 22~60. 8. 11	10대大統領	"	79. 12. 6~80. 8. 16
4·1大統領	尹潽善	60. 8. 12~62. 3. 24	權限代行	朴忠勲	
權限代行	朴正熙	62. 3. 24~63. 12. 16			

資料: 東亞日報, 1980. 8. 16.

기간까지 합하면 18個月 가까이 되는데 ① 舊惡의 除去, 清新한 社會氣風과 法秩序確立, ② 모든 體制의 改革 및 發展, ③ 經濟發展計劃의 강력추진<sup>(62)</sup>을 그 目標를 내걸고 改革을 추진하게 갔다. 따라서 時限부 政府의 性格보다는 새로운 指導勢力으로의 成長을 기하기 위하여 政策을 강력히 시행해 나간 政權이었다.

許政過渡政府는 約 4個月 동안 존속했으며 時限的 性格이 뚜렷하다. 그것은 内閣責任制改憲의 具現, 改憲에 따른 公正한 管理<sup>(63)</sup>등 그 政權이 행한 일련의 作業을 보면 알 수 있다.

이에 의해 崔 大統領의 경우는 朴 大統領弒害事件 이후의 급작스런 指導力의 空白을 메우고 社會·政治·經濟的 危機를 극복하여 새로운 政府의 構成을 目標로 하였다. 또 새로운 政府의 構成問題는 許政過政이나 朴代行 때와는 달리 뚜렷이 부각된 政治勢力이 존재하지 않아 政權을 넘겨 줄 政治勢力의 登場을 기다리는 待機政府의 性格을 띠었다.

崔 圭夏 大統領이 이끄는 危機管理政府는 民主화의 여망에 따라 새 政府構成의 主導勢力を 형성하기 위하여 '79年 12月 8日 緊急措置 9號를 해제하고 拘束人士들을 석방하였으며 '80年 2月 29日 尹 譜善, 金 大中 등 687名에게 대해 復權措置를 취하였다.

한편 새 政府의 構成을 위한 改憲을 추진하였는데 崔 大統領은 就任辭에서 1年内의 改憲日程을 발표하고 1月 19일에 憲法研究班을 발족시켜 각국의 制度를 研究하여 改憲의 實務作業에着手하기로 하였고 새헌법의 骨格을 3月 14일 「憲法審議委員會」에서 담당하여 나갔다.

改憲作業은 政府와 國會간의 主導權 논쟁과 大統領中心制와 内閣責任制를 혼합한 「2元執政制」論議와 5·10 學生소요에 의한 公廳會取消 등으로 難航을 거듭하다가 5·17措置로 인한 세로- 政治的 雾靄氣 속에서 政府主導下에 작업이 본격화되었다.

5月 16日 構成된 政府改憲審議委에서 要綱作成小委가 5月 19일 첫 會議를 소집하고 8月 16日 第23次 小委에서 大統領 7年 短任의 方向을 결정하였으며 崔 大統領의 하야로 改憲作業은 全由大統領의 주도하에 계속되었다.

經濟的인 측면에서 崔 大統領政府는 당면한 經濟難局을 극복하기 위한 제반노력을 폈다는 데 朴 忠勤 内閣의 目標에서 그것은 더욱 두드러지게 나타났다.<sup>(64)</sup> '80年 1月 29日 石油價引上으로 인한 石油供給의 부족사태를 해결하기 위하여 '80年 5月 11日 부터 同年 同月 15日 까지 中東의 사우디아라비아와 쿠웨이트를 순방하였고, '80年 8月 1일에는 칼라엘래비 전의 시도를 단행키로 하였다.

社會的인 측면에서는 崔 大統領은 社會安定을 위해 노력하였으나<sup>(65)</sup> 民主化要求의 흐름

(62) 合同年鑑, 1976. p.49.

(63) 上書, p.48.

(64) 朴 内閣의 國政目標는 ① 國民和合 ② 民主安定 ③ 適正成長力의 活性化 ④ 國際協力關係의 증진이다.

(65) 本論文 pp. 75-76를 參照할 것.

속에서 그 行法에 있어 制約이 없을 수 없었으므로 安定을 위한 努力은 크게 제한받지 않을 수 없었다.

그러나 계속되는 사회혼란으로 「國家마저 혼들릴」 위기에 이르러 非常戒嚴을 전국에 확대하고 政治活動禁止와 大學休校조치의 단안을 내렸다. 5·17 措置를 단행한 후 危機管理의 강력한 수장을 위해 5月 31日 國家保衛非常對策委員會를 구성하여 崔 大統領의 危機管理政府는 새로운 政治的局面으로 들어서게 되었다.

## (2) 國家保衛非常對策委員會

國保委는 大統領의 諮問機關으로 行政・司法業務를 調整・統制하는 機能을 가졌다. 國保委는 朴 大統領 犯害 이후 야기된 政治・社會의 不安과 학생소요, 勞使紛糾, 光州事態 등 國家의 危機에 직면하여 戒嚴當局과 行政府間의 긴밀한 협조를 통해 조속한 위기극복과 安定基盤의 구축이 그 設置目的이라고 발표되었다.

國保委의 委員構成은 崔 主夏 大統領을議長으로 하여 當然職委員(16職位 2名 兼職) 14名과 任命職委員 10名으로 되어있는데, 現職 大統領, 總理 및 長官등 9名을 제외하고 모두 現役軍人으로 구성되었다. <sup>(66)</sup>

한편 國保委의 改革內容은 다음의 〈表 5〉와 같다.

특히 公職者肅正은 總 5,044名이 대상이 되었는데 이 중 理事官 이상이 234名(4.6%), 書記官 이하가 4,810名(95.4%)으로 나타났으며, 部處別로 보면 內務部가 1,620名(32.1%)으로 가장 많고 그다음이 治安本部 1,227名(24.3%), 서울特別市 456名(9.04%)의 순으로 나

(66)

國家保衛非常對策委員

		議長	副 大 統 領	崔 主 夏	
當 然 職 委 員 (16 職 位 2 名 兼 職)	國務總理署理	朴忠烈	陸軍大將	白石柱	
	副總理兼企劃院長官	金元基	大統領特補	金瓊元	
	外務部長官	朴東鎮	陸軍中將	陳鍾採	
	內務部長官	金鍾煥	陸軍中將	俞學聖	
	法務部長官	吳鐸根	陸軍中將	尹誠敏	
	國防部長官	周永福	陸軍中將	黃永時	
	文教部長官	李奎浩	陸軍中將	車圭憲	
	文公部長官	李光杓	陸軍中將	金正浩	
	情報部長署理(陸軍中將)	全斗煥	陸軍中將	盧泰愚	
	大統領秘書室長	崔侁洙	海兵中將	鄭鎬溶	
	戒嚴司令官(陸軍大將)	李燦性	陸軍少將		
	合參議長(陸軍大將)	柳炳賢	陸軍少將		
	陸軍參謀總長(陸軍大將)	李燦性(兼)	陸軍少將		
	海軍參謀總長(海軍大將)	金鍾坤			
	空軍參謀總長(空軍大將)	尹子重			
	國軍保安司令官(陸軍中將)	全斗煥(兼)			
		任命職委員(10명)			

〈表 5〉 國保委의 主要改革內容

	改革內容	日時		改革內容	日時
社會改革	公職者肅正	6. 4~7. 31	經濟改革	企業體質強化對策	9. 27
	社會惡意소	8. 1		重工業投資調整	8. 20
	民願室運營	6. 17~8. 30		首都圈企業移轉	7. 2
	社會靜化運動	8. 9~9. 13		農業用水開發不條理是正	
	連座制廢止	8. 1			
	不正·不良食品·藥品團束	7. 1~7. 20			
	即決審判簡素化 旅券發給簡素化				

타 났디. <sup>(68)</sup>

社會靜化運動은 國保委가 '80年 8月 4일 「社會惡一掃特別措置」를 단행한다고 발표함과 동시에 戒嚴司의 戒嚴布告 第13號를 통해 「고질적인 각종 不良輩를 일제히 검거해 이들을 기준에 따라 分類·收容하여 醇化시키거나 근로봉사토록 한다」고 밝히고 전국적으로 暴力·사기·밀수·麻藥등 社會惡事犯 일제소탕에 착수했다. 결과 폭력배 26,787名, 공갈·사기범 1,043名, 밀수상습도박등 사회풍토문란사범 2,748名등 總 30,578名을 검거했다. 이중 罪質이 나쁜 1,079명을 구속, 357명은 軍裁에 회부, 722명은 檢察에 넘겼으며, 罪狀이 가볍고 개선의 가능성이 보이는 19,857명은 軍部隊에 收容해 醇化교육, 8,180명은 訓放했다.

(68) 東亞日報, 80.7.21.

公務員 部處別 肅正者數

部	處	計	2급이상	3甲	3乙	4급이하	비	고
青瓦臺		2	2					
監查院		18	10	8			事務總長포함	
國務總理室		6	2	3	1			
行政改革委		1		1				
經濟企劃院		15	5	4	6			
周達廳		14	4	3	3	4	廳長포함	
土務部		4	3		1			
內務部		1,620	30	84	547	959	山林廳 포함, 知事 3명, 山林廳長포함	
治安本部		1,227	3	79	100	1,045	警務官=2급 總警=3甲 警正=3乙 警監=4급	
消防警察		127			9	118	消防領=3乙 消防警=4급	
財務部		24	16	4	4			
貿賣廳		8	2	4	2			
關稅廳		391	6	22	21	342		
關稅廳		152	3	10	17	122		
海務部		23		23			全員 3급이하	
檢察廳		120	18	3	7	92	2급이상엔 檢事 13명포함	
國防部		6		3	3			
農務廳		3	2	1				

그후 '80년 말까지 4차에 걸쳐 총 57,561명이 검거되어 裁判회부 3,052名, 軍部隊醇化教育 38,259名, 計放 16,250名 등으로 처리되었고, 順化교육대상자중 24,901名은 교육을 마친 후 社會에 복귀했으며 '81年 1月 8일현재 6,506名이 順化교육종이며, 이교육이 부족하다고 판단된 6,832名은 근로봉사를 하고 있다.<sup>(69)</sup>

重工業投資調整은 過剩·重複投資를 조정하여 投資財源의浪費를 막고 해당 產業의 競爭力 강화를 위해 政府가介入하게 된 것으로서 '80年 8月 19일의 1차 調整에서 發電設備를 大宇그룹이 맡아 責任經營로 一元화했었으나 그 후 政府投資의 확대와 金宇中大宇그룹 會長의 後退를 계기로 金榮俊 韓電社長이 韓國重工業 社長職을 兼任함으로써 韓國重工業을 發電設備公社化시켜, 名實공히 新로운 國營 大企業으로 발돋움 시켰다.

'80년 10월의 2次 調整에서는 電子換機部門에서 第1機種은 三星그룹의 韓國電子通信에 서, 第2機種은 金星半導體로 二元化하고 重電機器部門은 晓星重工業으로 一元化시켰으며,

部	處	計	2급이상	3甲	3乙	4급이하	비	고
文 教 部		132	11	10	18	93	次官포함, 教育監 3명포함	
農 水 產 部		101	7	13	15	66	次官포함	
農 振 廳		56	2	7	8	39		
水 產 廳		55	2	6	27	20		
商 工 部		11	5	5		1	長官포함	
工 振 廳		14	2	4	3	5	廳長포함	
特 勳 許 廳		9	2	4	1	2		
動 資 部		12	4	3	2	3	次官포함	
建 保 社 地 部		37	8	12	7	10	次官포함	
勞 勤 動 勞 廳		24	4	5	5	10		
環 交 鐵 港 運 道 部		35	4	3	6	22	廳長포함	
通 信 部		3	1	1	1		次長포함	
鐵 道 運 運 部		35	9	7	3	16	次官포함	
灣 地 部		106	11	14	13	68	廳長포함	
港 澳 運 運 部		60	4	4	8	44		
遞 信 部		16	4	2	5	5		
文 公 務 部		11	5	3	3			
總 統 事 務 部		11	5	2	4			
科 技 處		13	2	4	7			
統 一 院		6			6			
第 一 無 任 所		1		1				
援 護 處		7	2	3	2			
國 事 務 處		11	11				事務次長포함	
法 院		61	11	10	3	37	2급이상에 判事 6명포함	
司 聞 處		456	12	25	70	349		
計		5,044	234		4,810			

(69) 聯合年鑑 1981, p. 93.

디젤엔진은 機體別 製造범위를 조정, 現代엔진이 6,000馬力以上의 船舶用 및 產業用을, 雙龍重機는 6,000馬力以下의 船舶用 및 產業用의 陸上디젤엔진을, 大宇重工業은 버스, 트럭, 디젤엔진을 각각 專門生產토록 했다. 또 銅製鍊部分은 韓國鑄業製鍊의 產銀持分을 引受함으로써 一元化됐다.

自動車의 경우는 '80年 8月의 1次調整 때 現代그룹으로 一元化하여 乘用車生產을 專擔하도록 결의했는데 政府가 方針을 변경 '81年 2月末의 최종 調整에서 乘用車部門 生產體制를 現代+ 새한自動車로 二元化하고 東亞自動車와 起亞產業을 統合하여, 起亞, 大林, 曉星으로 三元化됐던 二輪車(오토바이) 生產體制를 大林, 曉星으로 二元化하는 등의 自動車, 二輪車工業에 대한 投資調整을 단행, 그동안 엎치락 뒤치락했던 重化學工業 投資調整을 매듭지었다. <sup>(70)</sup>

國保委의 設置는 당시 散在해 있던 갖가지 現실적인 政治·社會·經濟的 問題를 능동적으로 解決하는데 직접적인 역할을 하였다고도 볼 수 있으나 보다 더 큰 의의는 그것을 계기로 당내 중요 政治勢力의 하나였던 全斗煥 將軍中心勢力이 급성장할 수 있었다는 데 있다. 全將軍은 12·12 事態이후 國軍保安司令官에서 國保委常任委員長에 이르는 동안 政局과 社會·安定化를 주도하고 公職者肅正, 大學入試를 위한 過熱課外 공부의 병리해소, 權力型 不正 척결등 광범위한 社會改革을 단행함으로써 새指導者로서의 基盤을 구축하였다.

### (3) 戒嚴司令部

戒嚴司令部는 5·17前까지 주로 朴大統領弒害事件을 다루었으나 5·17戒嚴擴大로 司法·行政등 모든 事務를 관장하였다. 5·17 이후 戒嚴司는 합동수사본부를 설치하여 부정부폐제거등 일련의 개혁을 國保委와 더불어 단행하였다. 주된 활동으로는 「金大中 事件處理」<sup>(71)</sup>,

(70) 緯合年鑑 1981, p. 96.

(71) 「金大中事件處理」: 戒嚴司合同搜查本部는 80년 5월 18일 0시를 기해 全國에 걸친 非常戒嚴擴大實施를 계기로 그동안 社會不安을 조성했거나 學生과 勞組소요를 배후에서 조종해온 혐의자로 金大中(55. 무직) 문익환(62. 목사) 고은태(47. 시인) 등 26명을 연행조사하고 있다고 발표했다.

戒嚴司는 5월 22일 「金大中에 대한 중간 수사결과를 발표하고 金이 大眾선동·民衆봉기·一政 所 전복을 회책한 확증을 잡았다」고 밝혔다. 수사본부는 80년 7월 4일 「金大中 등 그 일당에 대한 内亂陰謀事件搜查를 일단락 짓고 金을 비롯한 37명을 우선 内亂陰謀·國家保安法·反共法·外國換管理法 및 戒嚴布告令違反 등 혐의로 戒嚴普通軍法會議檢察部에 송치할 방침」이라고 발표했다.

陸軍本部 戒嚴普通軍法會議檢察部는 80년 7월 31일 차로 金大中(55. 무직)을 國家保安法·外國換管理法·戒嚴法위반 内亂음모혐의로, 문익환(62. 목사) 이문영(53. 교수) 예춘호(52. 전국회의원) 고은태(47. 시인) 김상현(45. 전국회의원) 이신병(30. 서울대북학생) 조성우(30. 고려대북학생) 이해찬(27. 서울대북학생) 이석표(27. 무직) 송기완(32. 중앙대북학생) 설훈(27. 고려대북학생) 심재철(32. 서울대생) 등 12명은 内亂豫備陰謀·戒嚴法違反혐의로, 그리고 시남동(2. 교수) 김종완(47. 양돈업) 韓勝憲(45. 앱네스티한국위전무) 이해동(45. 목사) 김윤식(65. 무직) 한완상(44. 교수) 유인호(54. 교수) 송건호(52. 무직) 이호철(54. 소설가) 이택돈(44. 전국회의원) 진록영(55. 전국회의원) 등 11명은 戒嚴法違反혐의로 同軍法會議에 起訴했다.

戒嚴普通軍法會議(裁判長문운식소장)는 80년 8월 14일 公判을 시작, 9월 17일 제19회 公判에 金大中과 고인에게는 内亂음모 國家保安法·反共法·외국환관리법·戒嚴法違反罪를 적용 구형 대로 死刑을, 문익환·이문영·고인에게는 징역 20년을 선고하는 등 내란음모관련 피고인 12

權力型不正蓄財者 척결<sup>(72)</sup>, 政界肅正, 社會淨化, 宗教界淨化, 光州事態 수습<sup>(73)</sup>등을 들수 있다.

戒嚴은 1980년 10월 17일 濟州道를 제외한 地域戒嚴으로 환원되었고 1981년 1월 24일 완전히 해제되었다.

#### (4) 各部長官

앞서 언급한 바와 같이 危機管理政府下의 長官들은 2회에 걸쳐 機能上의 특징을 보였다.

명예가 최고 20년에서 최하 7년 징역까지를 각각 선고 했다.

裁判부는 또 서남동·한승현 피고이 등 11명에게는 戒嚴違反죄를 적용 최고 징역 4년에서 최하 징역 2년까지를 각각 선고 했다.

金大中등 이들 피고인 24명 전원은 1심 刑量에 불복, 9월 20일 陸軍高等軍法會議(재판장 유근환)에 抗訴, 10월 24일 抗訴審 첫 공판에 이어 11월 3일 제7회 공판에서 金大中은 1심대로 死刑, 문익희·피고인은 1심에서 징역 20년이 징역 15년으로減刑 선고됐을 뿐 대부분 内亂陰謀關聯피고인은 穴訴가棄脚되었다.

그리나 戒嚴法 위반 피고인들 중 이대문·김록영·김윤식 등은 집행유예로 결로 이날 석방조치 됐으나 그후 이회성·제임스·이상현 등 4명은 형집행을 면제, 석방됐다.

80년 11월 8일 이들 피고인 7명과 상고를 포기한 김종완(징역 4년) 한승현(징역 3년) 이해동(징역 4년) 유인호(징역 2년) 송건호(징역 2년) 등 5명을 제외하고 김태중 등 12명이 大法院에 상고로 제기했다.

金大中은 그후 대법원에서死刑確定되었으나 全斗煥大統領은 81년 1월 23일 金大中을 無期로 감형하는 등 판면피고인 12명에게 감형조치했다.

(72) 1980. 5. 18. 戒嚴司合同 수사본부는 權力型不正蓄財者의 명단을 발표하고 부정축재한 것을 國家에 자진한 납하고 모든 公職에서 辭退하면 刑事處罰은 留保한다고 밝혔다. 金鍾泌 216億, 李厚洛 194億, 金振晚 103億, 金鍾珞 92億, 朴鐘圭 77億, 李秉禱 24億, 吳源哲 21億, 張東雲 11億으로 발표되었다. 東亞日報, 80. 5. 18.

(73) 光州사태수습: 戒嚴司令부는 80년 5월 21일 “光州에서 學生과 市民들이 합세, 지난 18일부터 연 4% 채 소요사태가 벌어지고 있다”고 발표했다. 戒嚴司는 80년 5월 31일 光州사태에 관한 綜合發報를 통해 民間人 144명, 軍人 22명 警察官 4명 등 모두 170명이 死亡하고 380명이 부상하는 등 총 550명의 死傷者를 냈으며 財產 피해는 총 260億원이라고 밝혔다.

示威群衆이 탈취한 武器는 모두 5,401정으로 30일 현재 이중 80%가 회수되고 탄약은 28만 9,543 칼, 수류탄 552개, TNT 3,600 箱子가 탈취돼 이중 70%가 回收된 것으로 집계됐다.

戒嚴司는 80년 6월 5일 光州事態死者名單을 발표하면서 民間人死亡者가 1차 발표때 보다 4명이 줄어 모두 148명이라고 밝혔으며 이와 함께 光州事態와 관련한 流言蜚語申告를 당부했다.

戒嚴司는 80년 6월 17일 329명을 國基紊亂·不正蓄財·示威主謀 및 背後調整嫌疑로 전국에 지명·배하는 한편 戒嚴公告 제20호를 통해 6월 18일에서 6월 30일까지 學生示威等 關聯者 自首期間을 설정했다.

戒嚴司는 80년 7월 3일 光州事態에 관한 捜查를 一段落 짓고 그 處理結果를 發表했다. 發表에 따르면 그동안 2,200명을 連行·調查, 이중 1,146명을 調放하고 罪質이 무거운 나머지 375명에 대해 앞으로 더 調査하겠다고 밝혔다.

全南北戒嚴普通軍法會議(裁判長 완호영준장)는 80년 10월 25일 상오 10시 戰鬪兵科敎育司令部大法庭에서 光州事態關聯被告人們에 대한 宣告公判에서 정동년(37. 대학생) 등 5명에게 内亂罪 및 戒嚴法違反罪를適用, 求刑대로 死刑을 홍남준被告인(65. 범호사) 등 7명에게 無期를, 나머지 김상윤피고인(31. 대학생) 등 163명에게는 징역 20년에서 5년까지 각각宣告하고 80명은 宣告유예, 執行유예로 이날 석방했다.

陸軍戒嚴高等軍法會議(재판장 전재현 소장)는 80년 12월 29일 항소심 선고公判을 열었으며 高等軍法會議의 관찰관인 이회성 戒嚴司令官은 정동년·배용주(34. 운전사) 박노정(28. 인쇄공) 등 3명은 死刑으로 확인하고 나머지 49명은 감형, 55명은 형집행 면제로 석방조치했다.

3·4共和國의 長官들이 實務的 行政內閣이 있는데 비해<sup>(74)</sup> 危機管理政府의 長官은 〈첫째〉 第1次 申鉉鎬內閣의 경우 民心수습, 民主化에 대한 국민의 여망에 부응하여 行政·技術의 면보다는 政治的인 機能이 상당히 중요시됨으로써 各部長官의 裁量權도 3·4共和國에 비해 커진 것으로 추측된다.

〈둘째〉 第2次 朴忠勳內閣은 第1次內閣에 비해 政治的 役割이 減小되고 執行機能이 相對的으로 중요시되었던 것으로 보인다.

### 3) 政策參謀

政策參謀은 政策決定을 위하여 情報 및 知識을 蒐集·整理·保管 그리고 이들을 필요로 하는 決定者에게 提供하는 기능을 한다.<sup>(75)</sup> 危機管理政府下에서 여기에 해당되는 것으로서는 1980年 2月 18日 발족한 國政諮詢委員會와 經濟科學審議會議, 國家安全保障會議, 그리고 中央情報部 등이 있다.

#### (1) 國政諮詢會議

國政諮詢會議는 政府樹立 후 처음 설치된 기관으로서 그目標는 ① 國民各界各層의 廣範한 意見의 청취, ② 國政基本에 대한 諮問 등이었고, 構成員의 特徵은 註에서 보는 바와 같아<sup>(76)</sup> ① 現職政治人的 除外, ② 政治比重이 비교적 크지 않은 60代 이상(平均年令: 70.4 歲)의 5老 23名으로 구성되어 그들의 경험을 國政에 반영하고자 하였다.

그리나 諮問機能의 效率性과 國民的 合意基盤의 客觀性에는 의문의 여지가 있었다.

#### (2) 經濟科學審議會議

(74) 〔安海均, 「第3共和國行政體制分析」, 行政論叢, 第15卷, 第1號, 서울大學校行政大學院, 1976, p. 95.〕

〔安海均, 「第4共和國行政體制分析」, 省谷論叢, 第10輯, 1979, p. 426.〕

(75) 金完基, 「行政過程」, 金雲泰外共著, 韓國政治論(서울: 博英社, 1978), pp. 418-419.

(76) 朝鮮日報, 80.2.19.

國政 諮問委員 名單

이 름	年齡	委嘱範疇 및 대표경력	이 름	年齡	委嘱範疇 및 대표경력
許政	84	前大統領權限代行	李春基	75	統代運營委員長
宋堯讚	62	前內閣首班	李澔	66	大韓赤十字社總裁
金顯哲	79	"	李丙燾	84	學術院會長
白樂濬	85	前參議院議長	洪鍾仁	77	新聞編輯人協會顧問
閔復基	67	前大法院長	朴鍾和	79	藝術院會長
金貞烈	63	前共和黨議長	李應俊	89	前陸軍參謀總長
尹致嘆	82	"	金容完	76	全經聯帶 예회장
白南極	66	"	尹古庵	83	佛教조계종宗正
俞鎮午	74	前新民黨首	金壽煥	58	天主教樞機卿
金弘壹	82	"	金海得	62	韓國基督教教會協議會長
朴順天	82	前民衆黨代表最高委員	李永福	60	天道教教領
李載灝	66	前新民黨副總裁			

이는 國民經濟發展과 科學振興에 관련된 주요 政策樹立에 관한 諮問機關으로 ① '80年度의 國內外經濟展望과 이에 따른 經濟運用施策 등을 大統領에게 건의 하였다.

### (3) 國家安全保障會議

國家安全保障에 관련된 對外政策·軍事政策 및 國內政策의樹立을 大統領에게 諮問하기 위해 설치된 기관으로서 年例行事인 國家演習을 주관, 北傀의 기습남침에 대비한 政府의 戰時對備態勢를 점검했고 首都圈을 중심으로 한 防衛態勢를 견고히 했다. 그리고 月例安保會議를 수차례 걸쳐 소집했고 安保와 관련된 研究報告書를 10여회 發刊했다.

### (4) 中央情報部

中央情報部는 部長인 金載圭의 大統領 犯害로 論亂의 對象이 되었고 全斗煥 國軍保安司令官이 '80年 4月 14日 中央情報部長署理로 就任되면서 대대적인 機構改編과 減員作業이 있었다.<sup>(77)</sup> 이러한 機構改編의 필요성과 목적은 명실상부한 國家安保를 뒷바라지할 수 있는 機構가 되어 國民의 信賴를 회복하기 위한 것이라고 발표되었다.

## 4) 產出

產出은 앞서 지적한 바와 같이 政策, 法律, program, project, 指示, 命令 등의 형식을 띤 것과 이들의 執行結果로 나타난 것으로 區分된다. 前者를 產出(I), 後者를 產出(II)로 지칭하며 여기서는 주로 經濟·安保·社會文化를 중심으로 살펴보자 한다.

### (1) 產出(I)

危機管理收權下에 產出(I)은 體制의 性格上 長期的인 政策이나 計劃의 수립은 體制의 過渡的 性格때문에 있을 수 없었고 주로 經濟安定과 秩序回復을 위한 社會淨化, 그리고 安保를 위한 노력에 집중되었다.

危機管理收權下의 중요한 產出은 다음의 〈表 5〉와 같다.

〈表 5〉 分野別 主要產出(I)

分野	計 划	政策 및 프로그램	프로젝트
經 濟	(3. 14)	油類 非常需給計劃 換率·金利 대폭 引上(1. 12) <sup>(1)</sup> 石油類 猛大 폭 引上 (1. 29) <sup>(2)</sup> 換率變動制로 變動 緊縮완화를 為한 綜合經濟對策(6. 5)	忠北 多目的 댐 起工 (1. 10) 麗川 石油化學工場 준공 (1. 29) 울릉도 莺洞港 준공 (4. 10) 淸平揚水발전소 1, 2號機 준공(4. 19) 溫山石油工場 준공 (5. 3) <sup>(4)</sup> 長期信用銀行開店 (6. 2)
		百濟圈 開發事業 (2. 29)	太陽光發電所 건립·준공 (6. 4) <sup>(5)</sup>
		重工業分野投資調整制 實施(8. 20)	에너지 管理公團 발족 (6. 29) 南濟州 火力發電所 준공 (7. 4) <sup>(6)</sup>

(77) 1980 F 6月 1日 情報部의 組織을 축소조정하고 정보부 창설이래 처음으로 300여명의 要員을 숙정하였다.

분야	계획	정책 및 프로그램	프로젝트
安 保			必勝 기동훈련 실시 (1.28) <sup>(7)</sup> 首都圈 방어훈련 '방패 80' (2.28) 팀 스피리트 80 연합훈련 (3. 1) <sup>(8)</sup> 韓·美연합야전사령부 발족 (3.11) <sup>(9)</sup> 驅逐艦 「蔚山號」 건조 (4. 8) 80 쌍룡훈련實施 (4.21) <sup>(10)</sup>
社會 · 文 化	社會淨化計劃(8.9)	學徒護國團 운영개선방안 (2.15) 教育正常화 및 과열 課外解消方案(7.30) <sup>(11)</sup> 連坐制 폐지 (8. 1) <sup>(12)</sup>	거북선 原型 복원 (1.31) 지하철 3,4號 着工 (2.29) 하와이大學 韓國學센터 開館(3. 1) 醫保酬價制 改善 (4.21) 「福祉母船」 건조·진수 (4.29) T V課外 KBS放映 (6.16) 한국海洋少年團 연맹 창단 (7.25) 172개 定期刊行物 등록취소 (7.31) <sup>(13)</sup> 칼라 T V市販 개시

資料：東亞日報，朝鮮日報(1980.1~10)를 分析·整理解하여 圖表化

註：(1) 換率 19.8%，貸出金利 19%→25%로 定期豫金利率 18.6%→24%로

(2) 石油類 59.4%引上, 석유화학 원료·제품 20.2~66.4%引上

(3) 종래 固定換率制에서 國際通貨基金의 特別引出權에 基礎를 둔 通貨바스켓에 의한 流動制로  
變動實施

(4) 日產 6萬㎘ 精油

(5) 우리 나라 最初, 京畿道 江華郡 阿此島, 發電用量 4kw

(6) 첫 국산火電, 시설용량 1萬kw급 2基

(7) 創軍以來最大 冬季훈련, 1.28~2.2日까지

(8) 3.1~4.21日

(9) 韓·美 1軍團을 改編·改稱

(10) 대규모 예비군 동원훈련, 4.21~26

(11) 國保委, 大本考査制 폐지, 卒業定員制 실시

(12) 文公部, 사회정화의 일환으로

週刊紙 15 季刊 16  
月刊紙 104 年刊 24  
隔月紙 13 } 등 폐간(月刊中央, 씨울의 소리, 뿐리깊은 나무, 創作과 批評等)

(13) 身元記錄 일체 정리 示達

주요對象：ㄱ. 6.25때 錯誤 等으로 記錄된 內容 ㄴ. 生命保護 위한 輕微한 부역기록

ㄷ. 기록 있어도 國家忠實 봉직 경우 ㄹ. 對共態勢上 危害度가 약한 경우

## (2) 產出(Ⅱ)

外交·安保·經濟·社會 등으로 나누어 살펴보기로 한다.

### ① 外交

危機管理政府는 '80年度 外交政策의 基本方向을 自主·實利·多邊外交에 두고 ① 友邦諸國과의 協力關係深化, ② 非同盟圈과의 유대강화, ③ 對話를 통한 韓半島戰爭再發防止, ④ 在外國民의 權益保護에 역점을 두었으나<sup>(78)</sup> 10·26 事態의 후유증과 5·17 非常戒嚴 擴大

(78) 1월合金鑑, 1981.

措置, 金大中事件, 光州事態 등으로 키다란 시련을 겪었다.

그러나 5.11~5.15 까지 崔大統領의 中東巡訪, 브라운 美國防長官 訪韓 등을 계기로 經濟外交와 安保外交를 거치면서 9月 2日 政閣時 外交陣容을 대폭 개편함으로써 外交政策의 키다란 變革的局面가 이루었다.

外交活動別 產出을 要約하면 다음의 〈表 6〉와 같다.

〈表 6〉 分野別 外交內容(日程) 1980年

對美外交	한부르크 次官補 來韓(1.4~1.6) 李漢彬 副總理 訪美 (2.13~2.26) 韓·美 外相會談 (4.7~4.9) 韓·美 民間經濟 協議會(6.9~6.10)
對日外交	各種 實務會談(14回) 外相會談(4.17)
對中東外交	에너지 資源確保와 對中東人力 進出을 위한 유대 強化
對 유럽外交	韓·英政策 協議會(10.8~10.11)
對共產匯外交	文化 學術·體育等 非政治的 分野에서의 人的交流와 第三國商社를 通한 間接교역
非同盟外交	北傀에 뒤덮인 非同盟 外交 擴充

## ② 國防과 安保

安保의 중요성은 大韓民國政府樹立 이래 끊임없는 北傀挑發과 함께 속명적인 至上課題로 존속해 왔다.

특히 過渡的 性格이 농후했던 危機管理政府에서 安保의 위협은 그 어느때 보다도 커다. 따라서 危機管理政府는 ① 지속적인 安保外交를 통해 國軍現代화와 國防力의 강화를 유지하고 ② 防衛產業의 육성을 통한 武器의 國產化를 이루며 ③ 既存 鄉土豫備軍과 民防衛隊의 制度上の 問題點을 수정·보완함으로써 自主國防態勢를 더욱 견고히 하였다.

## ③ 經濟

第3共和國政府는 第1次, 第2次 經濟開發計劃(1962~1966, 1967~1971)을 성공적으로 수행함으로써 自主經濟의 터전을 마련하였고 第4共和國政府는 第3次 經濟開發 5個年計劃('72~'76)의 基本目標를 ① 農·漁村經濟의 革新的 開發, ② 輸出의 虐起적 증대, ③ 重化學工業育成에 두고 1次 石油危機發生을 輸出増大를 통해 극복하였으며 8·3措置와 강력한 物價統制改策를 통해 우리 經濟가 어느정도 自立成長의 基盤을 닦고 後進國의 굴레를 벗어날 수 있는 段階에 까지 이르게 했음은 부인할 수 없는 사실이다.

그리고 朴 나아가 「成長·衡平·能率」의 計劃理念과 ① 自力成長構造確立, ② 社會開發을 통한 衡平의 증진, ③ 技術革新과 能率向上을 基本目標로 하는 第4次 經濟開發 5個年計劃('71~'81)을 계속 추진하여 '78년에는 11.6%라는 높은 經濟成長率을 유지하였다.

그리나 '9年에 접어들어 高度成長에 뒤따른 부작용이 나타나기 시작했고 10·26 事態를 전후하여 政局不安과 石油危機에 따른 經濟緊縮基調의 타격, 物價急上昇, 11·12 換率·金

利引上, 1·29 油價波動과 社會混亂에 따른 投資心理의 위축 및 企業活動의 마비, 그리고 大規模 農業災害까지 겹쳐 '80年の 우리나라 實質經濟成長率은 史上 最下位水準인 -5.7% 를 기록했다.

危機管理政府下에서의 主要經濟指標를 보면 다음의 〈表 7〉와 같다.

〈表 7〉 經濟部門의 產出(Ⅱ)

75年 不變價格

年 度 區 分	'78	'79			'80		
		上半期	下半期	年 間	上半期	下半期	年 間
GNP(10억)	13,877	—	—	14,856	—	—	13,929
GNP成長率(%)	11.6	11.2	3.0	6.4	-4.3	-6.7	-5.7
1人當 GNP(\$)	1,279	—	—	1,597	—	—	1,508
失業率(%)	3.2	3.75	3.85	3.8	5.5	4.6	—
產業成長率							
農林·漁業	-4.0	12.8	5.5	6.7	-13.2	-24.0	-22.0
製造·礦業	20.0	11.2	2.0	6.3	-3.5	-0.1	-1.8
社會間接資本·其他	13.5	11.6	6.4	8.8	4.4	3.9	4.1
國際收支							
輸出(百萬\$)	12,711	—	—	14,702	7,589	—	—
輸入(〃)	14,491	—	—	19,267	10,311	—	—
租賃負擔率(%)	17.9	—	—	17.8	—	—	18.7
都賣物價上昇率(%)	12.3	—	—	23.8	27.4	—	—
消費物價上昇率(%)	16.4	—	—	21.2	18.3	—	—

資料：(1) 「韓國統計年鑑」韓國銀行, (2) KDI 5次經濟社會開發 5개년 계획,

(3) 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1980.

### 5) Feedback

政治·行政體制가 投入을 받아들여 轉換過程을 통하여서 產出된 것이 ① 社會集團의 要求에 상응하지 못하는 赤字現象이 나타날 때, ② 政治·行政體制가 設定한 目標에 비추어 產出이 미달되었을 때, 그리고 ③ 產出하는 轉換過程에 결함요인이 증대되어 非效率性이 增大될 때 이러한 投入에 대한 產出赤字現象과 轉換過程의 非效率性 增大要因을 發見하고 再投入·是正 및 效率性 증대를 위한 역할을 수행하는 制度的 裝置가 feedback이다. <sup>(79)</sup>

이러한 feedback은 政治·行政體制의 外的인 feedback과 政治·行政體制의 內的인 feedback으로 크게 2大別되며 그 機能面에서 볼 때 error detector, action monitor로서의 機能 및 政治·行政體制의 能力增大를 위한 energy支援의 機能을 수행한다. <sup>(80)</sup>

危機管理政府에서 對內 feedback으로는 國軍保安司令部를 위시하여 社會淨化委員會 監查院, 國務總理 企劃調整室, 國務總理 行政調查室, 行政改革委員會 등 기존기구가 있고 國保委員會이 새로이 개설되었다. 對外 feedback으로는 國會·言論·利益集團이 있었다.

(79) 安海均, 「政治·行政體系 模型의 再定立」, 研究論叢, 第5輯, 建國大學校 行政大學院, 1977, p.9

(80) 上揭論文

## (1) 對內 feedback

### ① 監查院

監查院은 '77年 9月 1日 이후 體制改編 없이 5局 3室을 계속 유지해 오다가 '80年 9月 30日 職制를 改編<sup>(81)</sup> 監查機能을 補強했다.

監查院은 '80年度에 ① 公職社會淨化의 持續的 추진, ② 主要施策의 效率的 推進, ③ 行政能率 및 國民便益增進, ④ 政府投資機關의 經營刷新을 運營方針으로 정하고 감사를 실시했다. <sup>(82)</sup>

'80年 12月 31日 까지 總 2,333個 監查對象機關에서 제출된 각종 計算書 89,545冊과 證據書類 20, 159,867장에 대해 書面監查를 했고 實地監查<sup>(83)</sup>도 실시했는데 實地監查에는 庶民生活의 安定을 위한 特別措置가 포함됐다.

'80年 監查結果 總 3,545件의 違法・不當事項을 적발 40억 4,660만 8,936원을 追徵・回收・補完토록 하고 8,167만 8,990원을 還給・追給토록 하였으며 380名을 경계토록 했다. <sup>(84)</sup>

### ③ 國務總理 企劃調整室

國務總理 企劃調整室은 '80年 會計年度中 經濟開發 5個年計劃事業을 포함한 中央部處事業 490개와 地方事業 236개 등 總 726개 主要事業과 大統領 指示實踐事項을 分期別로 審查・分析・報告하고 12月에는 '80年代 國政運營의 基本方向과 75個의 重要管理對象事業 중 현안 問題<sup>(85)</sup>과 앞으로의 改善對策을 分析・報告하여 關係部處로 하여금 是正도록 하고 行政白書, 青少年白書를 發行했다. <sup>(85)</sup>

### ③ 國務總理 行政調查室

行政調查室은 社會淨化委員會와 밀접추어 公務員・庶政刷新運動을 적극 추진하였고 勞使

(81) 改編內容: 1局一國家機關監查, 2局一國稅, 關稅, 文教, 文化公報監查, 3局一地方自治團體, 內務, 水產監查, 4局一政府投資機關, 其他 法定團體, 專賣, 鐵道監查, 5局一職務監察, 特定事項監查, 技術室一施設工事監查, 審議室一審議 및 審查請求, 企劃室一院內企劃 및 資料管理.

(82) 監查院事務現況, 1980.

① 公職社會淨化推進分野에 있어 선 自律淨化의 촉구, 上級機關 및 上位職 출신수법 촉구, 人事非理<sup>(86)</sup>의 칙결, 會計秩序의 확립, 취약요인의 철저한 예방 및 시정, 誠實公務員의 보호 및 士氣 진작, ② 主要施策의 효율적 추진과 성과확보를 위해서 不振・失敗要因의 紛明 및 責任강조, 낭비의 억제 및 經費節減, ③ 行政能率 및 國民便益增進分野에 있어서는 民願・認許可・團束업무의 적정화, 정당한 住民부담부과업무의 이행, 民主官僚行政의 向上, 非現實의 法規・制度의 是正, ④ 政府投資機關의 經營刷新部門에 있어서는 設立目的副態度向上, 經營의合理化, 經營陣<sup>(87)</sup>經營責任制確立등등에 역점을 두어 종점 조사 했다.

(83) 實地監查의 内容은 다음과 같다.

① 國家會計業務과 관련하여 工事執行確認 및 租稅의 부과・징수사항, 租稅의 수입・수납사항, 주요부자의 수급실태 등에 대한 감사실시, ② 地方自治團體에 있어 地方稅부과 및 철수, 예산집행<sup>(88)</sup>의 적정여부, 각종 認・許可의 正當性여부를 검사하기 위해 2個道(道敎委 1個, 10個市・郡)에 대해 종합감사 실시, ③ 政府投資機關 8個, 政府再投資機關 3個에 대해 경영개선을 위한 업무분석을 실시, 合同年鑑, 1981.

(84) 監查院所管資料.

(85) 聯合年鑑, 1981, pp. 115-116.

紛糾에 대한 解決策과 學徒護國團 運營改善, 政府內 에너지節約運動을 했다. <sup>(86)</sup>

#### ④ 行政改革委員會

'80年度에 行政委는 政府機構 張창과 人力張창을 억제하고 政府機能의 적정화를 위해 18個 部處・廳에 대한 조사를 실시하여 505個의 行政事務를 委任・委託・廢止・완화도록 하였고 12個 民願事務를 改善했으며, 948件의 對民行政事務를 개선했다. <sup>(87)</sup>

#### ⑤ 國保委民願室

國保委는 난국타개를 위해 民心을 파악하고 국가기강의 확립과 社會淨化에 참고가 되는 資料를 수집하여 國政改善을 위한 意見을 광범위하게 청취하기 위하여 1980年 6月 17日 民願室을 設置同年 8月 30일까지 75일간 運營했다.

國保委에 접수된 民願은 類型別로 분류하여 각 分科委員會에서 關聯部處와의 협조로 신속히 처리되었는데 이 기간 중 접수된 民願件數는 總 3만 4,009件으로 우편접수 1만 9,904件(58.5%), 訪問접수 1만 619件(31.2%), 전화접수 3,486件(10.3%)이었고, 類型別로는 行政處分是正 및 個人的 要望事項 2만 626件(60.6%), 公職者非理와 社會不條理 고발 7,499件(72.1%), 政策建議 및 난국수습을 위한 意見등 建議事項 5,884件(17.3%)이었다. 國保委는 이 중 是正措置, 問議回答, 政策參考資料活用 등 1만 6,671件(49.0%)을 완전히 해결하고 法令上 또는 財政上 불가능한 民事問題, 就業・生活苦 호소등 1만 370件(36.4%)은 제외시켜고 익명, 무기명, 주소불명, 내용부실 등 4,300件(12.6%)은 不問에 붙였다.

### (2) 對外 feedback

#### ① 國 會

國會는 5·17 措置가 있기 전까지는 모처럼 단에 활발한 움직임을 나타내었다. 維新體制의 봉파로 새로운 體制의 主役을 담당하기 위해 改憲公廳會開催 등을 통해 政府와의 主導權 다툼을 벌였고 1·12 換率引上, 1·29 油價引上措置에 있어서는 興・野의 區別없이 政府에 대한 신랄・尖鋒 추궁을 벌였다. 그러나 '3金'이 치열한 각축을 벌였던 過渡政局의 國會活動은 5·17 措置로 막을 내려 그 이후는 統制機能을 전혀 발휘하지 못하였다.

#### ② 言 論

言論의 活動역시 國會의 경우와 마찬가지로 5·17措置를 기점으로 양상을 달리하고 있다. 즉 10·26事態 직후부터 5·17措置가 있기 전까지는 그대로 「言論의 自由」에 대해 비교적 활발한 論議를 전개하는 등 주로 國民의 權利確保를 위한 努力이 뚜렷이 나타났다. 그러나 5·17戒嚴擴大措置로 인해 記事檢閱이라는 制約을 안고, 특히 당시 주요 政治・社會問題로 부각되었던 學生運動・勞使紛糾 및 光州事態 등에 대한 記事에 있어서는 公益性을 강조하여 단순한 事蹟보도에 그치도록 함으로써 실천적인 對政府統制機能은 전혀 하지 못하였다고<sup>(88)</sup>

(86) 上 著書, p. 116.

(87) 行政委提供資料.

볼 수 있다.

### ③ 利益集團

危機管理政府下의 利益集團의 활동은 政治問題에 대한 많은 意見開闢이 있었다. 天主教正義平和委員會, 基督教教會協議會, 天道教 등에서 改憲에 관한 의견을 발표하는 등 宗敎團體의 活動과 法律團體들의 改憲을 둘러싼 投入活動이 두드러진다.

그러나 實質的인 統制活動이라고 주목할 만한 것은 거의 없었고 體制의 葛藤만을 초래할 때 非結社的인 利益集團, 특히 Anomie Interest Group의 활동이 약간의 영향력을 미쳤을 뿐이다.

### ④ 學生團體

이 時期의 專門大學 이상 學生數는 611,394名, 高等學校까지 합치면 2,309,186名이 있다. <sup>(89)</sup>

大學의 學為問題에서 시작되어 政治問題로 까지 확대된 學生運動은 특히 혼미한 政局에 대해 對政府機能을 가장 강하게 나타낸 組織化된 運動으로 확대되었다.

이러한 事態의 進展樣相은 과거 4·19와 비교해 보면 반대의 方向임을 알 수 있다. 즉 과거 4·19의 경우 學生集團은 革命의 主體勢力으로서 自由黨政權의 봉괴와 함께 더이상 外部에 머물러 있지 않고 學園으로 復歸하였다. 學生들은 세時代의 主體勢力이란 경박한信念으로 學園復歸 후에도 여리차례 社會에 물의를 일으키는 亂動을 벌이기도 했지만, 學園으로 복귀한 그들은 集團示威의 有效性의 경험에 힘입어 ① 御用教授, 無能教授의 退陣, ② 登錄拒否(不當納付項目의 廢止要求), ③ 私學財團의 不正暴露와 是正 등을 요구하는 示威를 전개하였다. <sup>(90)</sup>

요컨대 4·19 당시에는 政治問題관여로부터 學內問題로 변화되었으나 이 시기의 學生集團

(88) '80年 1月 현재 言論機關從事者總數는 18,703名으로 이중 新聞社 從事者 10,210名, 通信社 1,428名, 放送社 7,065名이었다. 聯合年鑑, 1981, p. 244.

(89) 各級學校現況

학교별	子분			학교별	子분		
	學校數	學生數	教員數		學校數	學生數	教員數
幼稚園	901	66,433	3,339	高等教育機關			
國民學校	6,487	5,658,002	119,064	大學院	121	33,939	238
中學校	2,100	2,471,997	54,858	大學校	85	402,979	14,458
高等學校				教育大	11	9,425	564
人文系	748	932,605	27,480	專門大	128	165,051	5,488
實業系	605	764,187	23,468	計	345	611,394	20,748
計	1,353	1,696,792	50,948	其他學校	372	129,902	4,754
				合計	11,558	10,634,520	253,711

資料：文教部 提供。

(90) 安海均 「第2共和國의 行政體制分析」, 行政論叢, 第18卷, 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1980, p. 198.

은 學內問題로부터 政治問題로 变화하였다고 하겠다.

결국 이 시기의 學生運動은 4·19 때와는 달리 沈國民的支持를 얻지 못한 채 5·17措置와 같은 政府의 강력한 措置의 正當성을 인정하게 하는 원인을 제공하였다.

行政體制에 대한 對外 feedback의 측면에서 볼 때 이 시기의 學生集團은 過渡期의 단축과 새로운 體制의 早期確立이라는 긍정적 효과와 政治·社會的 혼란이라는 부정적 효과를 동시에 낙타내었다고 하겠다.

## 6) 行政體制와 環境과의 葛藤

### (1) 國會

1979年 3月 17日 開院된 第10代 마지막 維新國會는 10·26事態 이후 改憲論議가 고조되자 1979年 12月 3일 國會憲法改正審議委員會를 구성함으로써(委員長: 金澤壽) 5·17措置가 있기까지 활발한 改憲作業을 진행하였다.

改憲特委는 1980年 1月 14일부터 同年 5月 14일 까지 서울, 大田, 光州, 釜山, 大邱 등 全國公廳를 거쳐 任期 4年 1차에 한해 重任할 수 있고 國民의 直接·平等·秘密·普通選舉에 의해 選出하는 大統領中心制 改憲試案을 마련함으로써 3月 14일의 政府憲法改正審議會 발족에 따른 政府의 改憲主導政策과 심한 葛藤을 빚게 되었다.

그러나 이期間中 議事堂 밖에서는 危機管理政府下에 소위 「3金」으로 불리우는 共和黨의 金鍾淵總裁, 新民黨의 金泳三總裁, 在野의 金大中氏 등 세 金氏가 치열한 大權競爭으로 政局을 더욱 혼미하게 했고, 政局 혼미는 學生들의 街頭示威를 촉진하는 계기가 됐으며 이에 따라 5·17措置를 맞게 되었다.

이때 5·17措置는 非常戒嚴을 濟州島 일원까지 擴大시키고 일체의 政治活動을 금지시킴으로써 國會의 改憲主導權을 政府로 넘어가게 하고 1980年 10月 27日 第5共和國憲法이 公布되어 維新國會가 종식될 때 까지 行政體制에 대한 外部 feedback의 機能은 전혀 하지 못한 채 有名無實한 象徵的인 國民의 代表機關으로 전락하고 말았다. <sup>(91)</sup>

(91) 이 시기의 國會와 政府와의 葛藤은 改憲問題를 둘러싸고 노골화되었는데 그것을 時系列적으로 보면 다음과 같다.

改憲日誌

- \* 9월 11월 10일 = 崔圭夏大統領權限代行 特別談話 를 통해 빠른 기간내 改憲總選출을 밝힘.
- \* 1월 14일 = 國會交涉團體 院內總務會談에서 '憲法關係 特別委員會'의構成에 합의.
- \* 1월 26일 = 國會本會議 與野同數(14대 14)의 '憲法改正審議特別委員會 構成決議案'이 滿場一致로 제택.
- \* 2월 8일 = 政府 緊急措置 9號 해제, 改憲論議가 可能해짐
- \* 2월 17일 = 國會改憲特委는 國會案을 政府에 移送, 大統領이 이案을 發議하는 方式을 擇하기로 합의
- \* 2월 21일 = 崔圭夏大統領 就任辭를 통해 새 憲法을 1년내에 制定할 方針임을 시사
- \* 2월 26일 = 國會改憲特委는 80년 1월 중 公聽會를 끝내고 3월에 國會案을 政府에 移送할 것을 합의
- \* 30년 1월 16일 = 國會改憲特委主催 公聽會 시작, 任期 4년 1차 單任의 大統領中心制論 우세.
- \* 1월 19일 = 憲法研究班發足
- \* 1월 29일 = 國會改憲公聽會 終了

## (2) 學生集團

參與의 극소화를 통한 能率의 극대화를 내용으로 하던 維新體制下에서 統制·制約했던 教育體制와 學園運營上의 고질적인 問題點에 대해 간헐적으로 體制抵抗을 해온 學生들은 10·26事態를 계기로 緊急措置가 해제되면서 民主化 내지는 自律化方向으로 먼저 學內問題를 해결하려 하였다. 1980年 2月 29日 複權措置와 함께 緊急措置에 끌여 추방됐던 教授·學生들이 學園으로 돌아옴으로써 學園民主化를 위한 校內運動은 學園內 言論自由, 御用教授退進, 財團運營改善 등으로 具體化되기 시작했고 불투명한 政局은 학생소요를 학원 밖으로까지 확산시키는 결과를 초래하게 되었다.

이들의 主張은 戒嚴廢止를 主爭點으로 하여 維新撤廢, 2元政府制反對, 政府改憲反對, 勞動3權保障 不正蓄財還收, 言論界覺醒, 兵營集體訓練廢止 등으로 그 핵심은 危機管理政權의 불투명한 태도에 대한 不信에 있었다.

이 시기의 主要學園紛糾의 内容은 다음의 〈表 8〉과 같다.

특히 學園運動은 5·17措置에 의한 休校令이 해제된 후 第5共和國 政治·行政體制의 確立期에도 끝이 끊이 않고 계속 體制에 도전함으로써 새 體制安定에 짐작한 지해요인으로 남아있다.

## (3) 勤勞者集團

조속한 經濟發展이라는 명분 아래 團體交涉權, 團體行動權이 留保되고 勞組를 통한 行政機關에의 要求投入이 어려웠던 維新體制下의 勤勞者集團은 行政體制에 대해 外部 feedback의 기능은 전혀 하지 못했다. 잠재적으로 축적된 葛藤은 결국 1980年 4月 8日 平和市長 労

\* 3월 14일=政府의 憲法改正審議委員會 발족

\* 3월 28일=政府 改憲審議委 1次會議運營計劃 確定.

\* 4월 4일=政府 改憲審議委 2차회의 改憲政府主導 주장. 國會와의 改憲主導權 시비가열화

\* 4월 18일=政府 改憲審議委 4차회의, 5월 15일부터 地方 大都市에서 改憲公聽會 열기로 확정.

\* 5월 2일=政府 改憲審議委 6차會議 '結충형 政府型態'로 의견 집약

\* 5월 10일=政府 學生소요에 따른 時局의 不安定으로 공청회 계획 取消

\* 5월 16일=政府 改憲 심의위 제 8차회의 優先작성 小委構成

\* 5월 17일=非常戒嚴을 濟州道를 포함한 全國戒嚴으로 확대 조치

\* 5월 19일=要綱作成 小委 첫회의

\* 6월 2일~8월 4일=19차까지의 要綱作成 小委를 강행, 총강, 기본권, 법원, 경제조항등 심의 완료

\* 8월 8일=제 20차 要綱作成 小委를 열어 새憲法의 핵심부문인 權力構造심의에 착수

\* 9월 5일=要綱作成 小委 제 27차회의를 속개, 부칙을 제외한 전문과 本文 131개 조의 優先작성 완료

\* 9월 6일=제 9차 政府 改憲審議委에서 要綱作成 小委가 마련한 優先작성을 보고받고 試案作成 小委 구성

\* 9월 9일=제 11차 政府改憲審議委 새憲法의 試案을 보고받고 제 5共和國 改憲案으로 확정

\* 9월 12일=全斗煥 大統領에게 새憲法改正案報告

\* 9월 26일=國務會議는 前文과 本文 131개 조와 부칙 10개 조의 憲法改正案 최종 확정

\* 9월 29일=國務會議는 새 憲法改正案 發議 공고

\* 10월 22일=國民投票實施 95.5%의 投票率과 91.6%의 찬성을 얻어 제 5共和國 憲法 확정

\* 10월 27일=政府 全斗煥大統領의 참석 아래 서울世宗文化會館에서 憲法公布式을 가진 새 憲法은 이 날자로 發效됨과 동시에 第 5共和國 憲政이 개막됨.

〈表 8〉 主 要 學 生 紛 紛

事 件 名	發 生 時 期	비 고
總神大·朝鮮大·全南大·明知大·同德女大	3. 26~28	學園民主化·御用教授退進
慶熙大·世宗大·嶺南大·京畿大·釜山·圓光· 蔚山工大	4. 1~4. 7	學園民主化·財團과學校分離 御用教授退進
서울大學校內示威	4. 10	兵營集體訓練廢止
成大·忠南大校外示威	5. 1	維新勢力鎮壓
서울大·高大哲야농성	5. 2	戒嚴解除
서울市內 13大學 總學生회 장 회의	"	政府改憲反對
學園街 全國的으로 확대	5. 3	
서울 6개 大學生 光化門 야간시위	5. 14	
全南大 徒頭네모	5. 14	
35개 大 7上명 서울驛 데모	5. 16	

使紛糾를 필두로 하여同年 4月 17日 鎮山村인 舍北의 亂動事態, 4月 28日 東國製鋼 勞使紛糾 등으로 확산됨으로써 學生데모와 함께 行政體制와 심한 갈등을 초래하게 되었다.

이 당시 주요 労使紛糾의 内容은 다음의 〈表 9〉와 같다.

〈表 9〉 主 要 勞 使 紛 紛

사 건 명	발 생 시	비 고
平和市場紛糾	4. 8	80년 5월 현재 불들어 809件 발생
舍北事態	4. 21	滯賃解決賃金引上要求가 으뜸
東國製鋼事態	4. 28	현재 174件 해결 못함

學園·勞使紛糾의 전국적인 확산은 심한 經濟的 危機意識을 초래하였고 이것은 곧 外國商社들의 國內投資動機를 위축시켰고 外國觀光客의 격감, 景氣沈滯, 企業倒產 속출, 失業者急增, 危機意識에 의한 買占賣惜行爲의 악순환 초래등 파국의 국면을 초래했다.

이처럼 勞動者集團의 要求가 종국에는 社會的 혼란을 야기시키는 요인으로 작용하게 된 주된 이유는 역시 그러한 要求를 行政體制에 投入시키고 나아가 外部 feedback으로서의 機能을 원활히 수행할 수 있는 制度化된 장치가 없음으로 인해 갈등이 行政體制에 흡수되지 않고 社會에 폭발적으로 유출되었기 때문이라고 하겠다.

#### (4) 北 挑發

北韓의 共產集團은 10·26事態 이후 우리나라의 政治·社會的 混亂을 이용, '80年 한해동안 무려 3회에 걸쳐 무장간첩을 남파시켰으며<sup>(92)</sup> 전례없이 對南비방放送을 강화함으로써南北 7·4共同聲明을 정면으로 위배하는 등 韓國의 社會混亂을 저들의 對南赤化統一의 구실로 이용하려 하여 行政體制의 심각한 긴장을 초래하였다.

(92) 특히 중요한 것으로는 漢江河口水水中浸透(3.24), 浦項近海浸透(3.25), 非武裝地帶銳擊(3.28), 瑞山沿海침투(6.21) 橫看島海岸침투(11.3), 慶南南海해안침투(12.2) 등의 사건을 들 수 있다.

특히 北韓의 共產政權은 1980年 1月 12日 政務院總理 李鍾玉을 통해 南·北 總理會談을 제의하고 副主席 겸 勞動黨 秘書이며 소위 祖國平和統一委員會 委員長인 金一의 이름으로 11名의 國內人士들에게 편지를 보내 서울·平壤·板門店 또는 第3國에서 만나자고 提議했는데 그 후 南·北·總理會談을 위한 10여 차례의 實務者會談을 가지면서 이와 같은 도발을 했다는 것은 第2共和國 당시에도 그랬듯이 그들의 政治的 속셈을 어설히 드러낸 좋은 예라고 하겠다.

지금까지 살펴본 行政體制와 國內環境과의 葛藤 이외에 1980年 11月 21日「金大中」에 대한 裁判과 관련한 鈴木善幸 日本 首相의 內政干涉의 外交壓力, 그리고 10·26 事態 이후 Carter美大統領의 人權政策의 壓力, 海外에서의 反政府人士들의 活動 등과 같은 國際的 環境과의 갈등도 당시 行政體制가 극복해야 할 주요문제였음을 간파해서는 안될 것이다.

### III. 結言—危機狀況과 理論的 示唆—

行政體制는 環境에 영향을 미침과 동시에 環境으로부터 영향을 받으면서 끊임없이 變化發展한다는 것이 本研究의 基本前提였다.

10·26事態를 계기로 하여 나타난 崔圭夏 大統領이 이끈 소위 危機管理政府에 대한 分析을 통해 우리는 다음과 같은 理論的 시사를 얻을 수 있다고 생각한다.

〈첫째〉 舊力集中型의 政治·行政體制에 있어 權力中心地의 弊病은 政治·行政體制의 근본적 变혁을 의미하며 그것은 곧 全般的 社會體制의 存立危機로서의 의미를 지닌다.

〈둘째〉 危機狀況下에서 行政體制의 役割은 規範的인 차원에서 보면 보다 能動的인 입장에서 現實의 問題에 접근하고 그것을 보다 근본적으로 해결하여야 하겠지만, 실제로 있어서선 第2共和國과 崔大統領의 危機管理政府에서 경험한 것처럼 秩序維持, 治安維持, 安保確保와 같은 소극적인 입장을 취하게 된다. 다시 말해서 政治體制가 不安定할 때에는 프랑스의 경우처럼 行政體制가 危機管理의 主導勢力으로서 등장함으로써 社會體制의 安定을 유도해 나간다거나 보다는 우리나라의 경우 行政體制가 政治體制의 變化에 민감한 반응을 나타냄으로써 그러한 變化에 대해 獨立變數로서의 役割, 즉 變化管理者의 能動的役割을 수행하지 못하고, 오히려 종속변수적 입장에서 새로운 政治勢力의 등장을 기다리며 體制의 소극적인 安定만을 견지하려고 한다는 것이다.

〈세째〉 長期化된 要求 억제 및 葛藤의 잠재화는 그것의 統制勢力이 제거됨과 동시에 거의 폭발적인 方向으로 발산되며, 制度化된 發散裝置의 不在는 곧 갈등의 폭발적 발산을 社會全體에 까지 과급시키는 上昇作用을 하게 함으로써 결국 社會體制를 危機에 까지 이르게 하는 악순환을 야기시킨다.

〈네째〉 危機的 狀況은 보다 강력한 政治·行政的 措置의 正當性을 제공한다.

〈다섯째〉 결과론적으로 보아 危機狀況은 既存의 政治·行政體制에 대해 자체 반성의 기회를 제공하고 長期的 歷史意識의 안목에서 근본적 方向修正의 계기를 마련해 준다.