

建國以後 政治發展의 흐름

——各 共和國을 통한 政治變化過程을 中心으로——

朴 東 緒*

.....〈目 次〉.....	
I. 序	IV. 政治發展의 흐름과 過程
II. 政治發展	V. 앞으로의 課題
III. 各 共和國別 評價	

〈要 約〉

한국의 현실에서 政治發展은 政治의 責任性 向上이라 할 수 있으며 이를 위해서는 權力者의 책임있는 권력행사 뿐 아니라 有權者의 政治參與와 담당자의 공개적인 문제처리가 이루어져야 한다. 이러한 참여가 정상적으로 이루어 지려면 民으로 구성된 사회의 自律性과 영향력이 향상되어야 가능하다 할 것이다.

本 論文에서는 이런 정치발전예 비추어 각 공화국의 실상을 參與, 公開, 集團討論 및 成果의 4개 항목에 따라 평가한 후 정치발전을 가져온 요인을 사회변화이론과 관련시켜 발전과정을 분석하였다.

그러나 이와 같은 정치발전은 겨우 확실한 전진의 길을 전기 시작한데 불과하고 앞으로 해결해야 할 과제가 많다.

즉, 앞으로는 교육발전, 생산성향상 등을 통한 경제발전, 기업의 자율성 향상 그리고 이런 노력을 통해 民의 力量을 향상시켜 정치발전과 복지사회의 결실을 이룰수 있게 하여야 한다.

이런 참여의 신장은 權力의 책임성을 높여줌으로써 결정권자의 자질을 향상시키고 문제의 해결방법도 바람직한 절차를 밟게 할 것이다.

I. 序

구여된 제목의 취지에 비추어 논의될 내용을 크게 4大分하여 우선 政治發展의 뜻을 정의하고 이에 비추어 各 共和國의 실상을 평가한 후 끝으로 건국후 6共和國에 이르기까지 정치발전이 이루어진 요인을 中心으로 과정을 추려 분석하고자 하며 대상은 第1共和國부터 현재의 第6共和國까지를 포함하는 것으로 하고자 한다.

* 서울대학교 行政大學院 教授

II. 政治發展

정치발전이 무엇을 의미하며 이는 어떻게 이루어지느냐에 관한 논의 연구는 2차대전 후 엄청나게 많이 이루어졌으며,¹⁾ 이를 여기서 일일히 소개할 필요는 없으므로 현시점에서 한국에서 살고 있는 政治學徒로서 옳다고 생각되는 것을 저시 규정한다면 政治의 책임성 향상이라고 할 수 있다. 이를 이룩하는 방법으로서 權力者 스스로 책임있는 權力行使를 하는 것도 생각할 수 있으나 확실히 이룩하는 방법은 有權者의 정치참여와 이를 근거로 하여 權力擔當者가 당면한 문제나 갈등을 가급적 公開裡에 여러 사람들간의 集團討論을 거쳐 해결함으로써 民의 소원인 國利民福, 自由, 平等, 福祉, 統一 등을 구현하는 것이라고 하겠다.

이와 같이 규정하는 이유는 民에 의한 權力者의 權力行使 통제가 효과적으로 이루어지는 것이 제일 중요하다고 생각됨과 동시에 지난 40여년간 정치면에 대한 비난의 대부분이 民의 참여제한, 正統性的 취약, 小數人에 의한 비공개리에 즉흥적 권위주의적인 결정이 빈번히 이루어진데 있었으며 이러한 결정의 결과도 따라서 바람직하지 못한 결과가 속출했기 때문이다.

政治發展에 도움이 되는 이와 같은 과정을 정상적으로 밟을 수 있으려면 무엇보다도 國家의 權力者에 대하여 民으로 구성된 社會의 自律性和 影響力이 크게 向上되어야만 구현 가능성이 있는 것이다. 그러므로 현재까지 政治發展이 이루어졌다면 이러한 변화를 가져온 요인을 社會變化理論과 관련시켜 抽出하여 발전 과정을 분석해 보려고 하는 것이다.

이러한 분석 평가가 끝난 후 마지막으로 앞으로의 정치발전을 위한 제언을 略히해 보고자 한다.

III. 各 共和國別 評價

여기서는 전술한 참여, 공개, 집단토론과 결정 및 성과 등의 4개 항목에 따라 평가를 하고자 한다. 여기서 첨부한다면 이념의 문제인데 그간 歷代共和國

1) Lucian W. Pye *Aspect of Political Development* (Boston: Little, Brown Co. 1966). David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: U. of Chicago Press 1965). 金光雄, 「한국의 官僚制研究」(大永文化社, 1991), pp. 206-76.

이 다같이 自由民主主義를 제시 또는 부정하지 않고 있었다고 하는 점에서 一貫性이 있었다고 할 수 있으나 물론 실제 내용면에서는 變形, 歪曲이 있었다. 가령 第1共和國에서는 反共을 앞세웠으며 第3共和國 이후 특히 第4共和國에서는 效率性을 중시함으로써 自由民主主義를 적지 않게 격하시켰으며 많은 지식인의 저항을 불러 일으키게 한 면이 있었던 것도 사실이었다고 하겠다.

1. 第1共和國

(1) 參與: 1948년에는 「正常的」으로 이루어졌으나 그후 李大統領의 재선가능성이 희박해지자 여러가지 方法으로 무리한 장기집권을 기도했으며 드디어 노골적인 不正選舉(1960)를 하다가 4·19로 政權의 붕괴를 초래했다는 점에서 참여의 제약·왜곡이 심화된 시기라고 하겠다.

(2) 公開: 後半에 가서 신문의 廢刊도 있었으나 상대적으로 言論의 自由는 있었으며 정부정보의 비밀유지를 위한 심한 제한적 조치도 별로 없었다고 하겠다.

(3) 集團討論과 決定: 李大統領이 지니고 있었던 「카리스마」와 權威主義의 성격으로 인하여 決定權者의 참여, 토론의 여지가 제한되었으나 全面的이라기 보다는 外交, 國防 및 자신의 權力維持에 주로 한정되었고 기타 내정문제에 대해서는 國會, 政黨, 行政府들간의 참여토론이 이루어졌으나 유감인 것은 중반 이후 親日軍官出身이 득세하기 시작한 것이다.

(4) 成果²⁾: 바람직하지 못한 것으로서 個人的 장기집권을 위하여 國初부터 잦은 憲法改正, 犯法을 했으며 親日軍警 및 官吏의 임용과 경제발전의 등한시 등을 들 수 있겠다. 그리고 강한 反共으로 인하여 統一을 어렵게 했다는 평도 있으나 이는 다분히 6·25南侵으로 인한 全國民의인 支持에 입각한 것이었다고 하겠다.

그러나 功으로서의 民主國家를 志向하는 國家形成, 普通選舉, 義務教育, 土地改革, 南侵에 대한 國家防禦 및 地方自治의 실시 등을 들 수 있는데 이를 요약한다면 國內外的으로 어려운 때에 民主主義를 지향하는 國家의 形成 및 유지를 냈으며 이의 기초가 되는 의무교육과 토지개혁을 실시한 것이라고 하겠다.

2. 第2共和國

第1共和國이 날이 갈수록 지지기반을 잃어 마지막에는 노골적인 不正選舉를

2) 尹權植, 「第1共和政」, 金雲泰, 「韓國政治論」(서울: 博英社, 1989), pp. 262-331. 韓昇助, 「韓國政治의 權力에리트」, op. cit., pp. 397-424.

함으로써 4·19로 인하여 정권이 무너지고 과도기를 거쳐 第2共和國이 탄생하였으며 이를 평가하면 다음과 같다.

(1) 參與：公明選舉만이 아니라 地方自治도 團體長까지 직선으로 선출하였으므로 참여의 신장을 크게 이룩했다.

(2) 公開：言論自由나 정부내의 情報公開에 대한 제한은 있을 수 없었다.

(3) 集團討論과 決定：4·19후인데다 內閣責任制이고 여러 社會集團의 참여에 대한 제한이 있을 수 없었을 뿐만 아니라 張總理의 성격에 비추어 權威主義의 일 것은 있을 수 없었다.

(4) 成果：法制上은 물론 權力者들의 行動도 民主化되는 면이 있음과 동시에 4·19후에 범국민적인 요망이었던 經濟發展을 위한 의욕적인 시도도 했으나 워낙 4·19 직후의 참여폭발을 진정시키는데 시간이 소요되어 이로 인한 사회적 후란이 있었으며 이를 이유로 군인들이 정권을 장악해 第2共和國은 끝나게 되었다. 그러나 6·29후의 6共和國初와 비교할 경우 좀더 인쇄심을 갖고 지원했으며 좋은 성과가 있었을 것으로 생각된다.

3. 第3共和國

5·16적후의 군사정부와 1963年후의 정부간의 차이는 있지만 權力擔當者가 同一하다는 점에서 같이 다루고자 한다.

(1) 選舉：5·16主體인 군인들이 비민주적으로 執權하였다라는 점에서 污點을 남겼으나 2年후 선거, 경쟁을 통해서 집권을 正常化시켰던 것이다. 그러나 末期에 가서 3選을 위한 헌법개정은 다시 한번 政權의 正當性을 저하시켰다고 하겠다.

(2) 公開：中央情報부가 생기고 國家保安法의 제정 및 軍人들의 군사정보비밀을 중시하는 직업의식의 연장으로 政府가 갖고 있는 정보공개, 접근에 대한 제약이 法制化 되었다고 하는 점에서 과거의 어느 정권과도 다르며 이에 따라 언론이나 학원의 자유도 제약을 받기 시작했다고 하겠다.

(3) 集團討論과 決定：3共 초기에는 정당정치가 활성화되는 것 같았으나 후일에 이르러 이를 선호하지 않는 日軍, 滿軍出身들에 의하여 넓은 의미의 行政人에게 주도권이 넘어가 참여의 범위가 좁아져 소위 官僚的 權威主義가 심화되었다. 이에 따라 이미 自治도 폐지되고 執權性은 계속 심화되어 決定權은 계속 行政府의 경상도 출신으로 구성된 상층부에 集中되었다고 하겠다.

이와 같이 되었으므로 문제해결방식은 權威主義的이 되고 많은 分野人的의 참

여론·통한 토론, 타협적인 것이 되지 못하고 決定權은 계속 上層部인 청와대로 집권, 집중하는 결과를 초래하였다.

(1) 成果: 日軍, 滿軍出身들이 쿠데타로 政權을 장악했을 뿐만 아니라 軍警을 위시한 行政權을 강화하면서 集權化시켰다고 하는 것은 政治發展에 역행하는 결과를 초래했다. 그러나 업적이 있었다고 하면 向上된 行政力과 内外資를 동원하여 정부주도로 特定企業을 지원하면서 경제발전을 이룩하기 시작하였다고 하는 점이겠으나 이로 인한 官權의 엄청난 강화와 관리의 잘못으로 낭비도 적지 않았다고 하는 것이다.

4. 第4共和國

1971년까지 그래도 선거는 「정상적」으로 이루어졌으나 동년의 대통령선거에 선 朴大統領은 막강한 돈과 조직, 행정력을 갖고도 신승하게 되자 다음 해인 1972년에 갑자기 一方的으로 유신체제로 전환시켰다. 이와 같은 비민주적 체제로의 비민주적인 방법에 의한 전환의 변으로 미군의 철수에 따른 북한의 위협을 들고 있으나 眞因은 선거없는 永久執權에 있었다고 하겠다.

(1) 參與: 이러한 변혁으로 有權者의 주요한 정치참여방법인 선거가 엄청나게 위축되었으며 以外の 여러 사회활동에 대한 각종 정보기관, 군경에 의한 제약이 심화되어 政治發展面에서 크게 위축되었으며 정치의식 수준이 높은 많은 人에 의한 저항이 격화되어 體制維持에 不安을 가중시켜 갔으며 결국 오래 지속하지 못하고 79년에 막을 내리게 되었다.

(2) 公開: 言論, 情報公開에 대한 제약은 엄청나게 강화되었으며 날이갈수록 民行投入이 어려워지고 歪曲되기 시작하였으며 결과적으로 정부와 민간의 괴리, 불신을 높혀 갔으며 이러한 사정이 10·26의 충격을 하게 된 주요원인의 하나를 제공하는 것으로 분석된다.

(3) 集團討論과 決定: 유신체제하에서는 國會, 정당이 무력화되었으며 다만 넓은 의미의 관료와 전문인들만 참여하였으나 결정권은 계속 청와대와 정보기관이 集權, 集中되었다고 하겠으며 따라서 문제 갈등을 대등한 입장에서 토론 타협을 통해 결정하기는 어려웠다고 하겠다.

(4) 成果: 유신체제로의 전환은 동기나 방법이 다 지지를 國內外的으로 받을 수 없었으므로 날이 갈수록 지지 기반은 좁아져 갔다는 점에서 第1共和國 後半期와 유사하다고 하겠다.

이러한 體制轉換으로 단기적인 면에서는 朴大統領이 증시하는 정치자금의 절

약, 重工業支援을 통한 경제발전과 군사력 증가, 추첨제에 의한 中高等學校의 편입을 통한 교육발전 등을 들 수 있을 것이다.

5. 第5共和國

10·26총격으로 공백이 된 權力狀況을 틈타 또 하나의 쿠데타(12.12와 5.17에
○은 光州抗爭의 진압)가 군인들에 의하여 이루어졌으나 5·16당시 보다는 국민의 지지는 적게 받으면서 5共和國이 출발되었지 않나 생각된다.

(1) 參與：第3共和國만 하더라도 大統領選舉(1963年)가 경쟁리에 이루어졌으나 5共和國의 경우는 유신체와 같이 장충단에서 이루어졌으며 국회의원의 선거양식도 거의 답습되었을 뿐만 아니라 여러 分野에서 많은 사람을 「숙정추방」 하므로써 이들의 참여를 인위적으로 權力을 통하여 제한을 가했던 것이다.

(2) 公開：여러 言論機關의 統廢合과 수많은 言論人의 「숙정」은 엄청나게 언론의 자유와 학원의 자유를 위축시켰으며 정부정보의 공개 및 이에의 접근이 어려웠음은 과거와 별차이가 없었다고 하겠다. 이러한 점에서 유언미어의 난무와 정부에 대한 不信의 벽이 두터워지고 權力을 통한 부정이 심화되었던 것이다.

(3) 集團討論과 決定：계속 決定에의 참여 폭은 좁았으며 權力은 軍·官僚出身. 그중에서도 特定地域 출신의 小數 1次集團人에게 集權, 集中되었으며 기타 지역, 분야출신인의 의소감은 높아져 80年代 초까지의 영호남간의 대립 반목은 점차 경북대 기타 지역간으로 변화되어 갔다고 하겠다.

이러한 소수 1次集團人에 의한 權力의 獨占과 이에 따른 가치의 不公正配分은 과거 어느 때 보다는 심화되었으며 이로 인하여 그간 교육발전과 경제발전으로 크게 형성된 식자, 중산층 및 근로자들의 불만을 고조시켰다고 하겠다.

(4) 成果：5共和國은 헌법이나 憲政指標에서는 유신체제보다 民主化의 의도가 있는 것 같이 되어 있으나 실제 집권이유, 절차가 이미 10·26으로 무너진 유신체제와 거의 같을 뿐만 아니라 그후의 體制維持方法도 거의 같았는데 반하여 국민들의 의식수준은 크게 向上되어 5공에 대한 支持는 급속히 저하되기 시작하여 政治不安을 높여갔던 것이다.

○와 같이 고조된 불만 앞에 5공이 이룩한 物價安定과 經濟發展 地方自治의 부활·약속, 올림픽 유치 등도 별도움이 되지 못하여 드디어 1987년의 6月抗爭에 밀려 單任의 준수와 6·29선언을 하게 되었다는 점에서 政治發展을 위한 길을 열게 되었다고 하겠다.

6. 第6共和國

6 29선언에 따라 여야합의로 민주적인 헌법을 제정하고 이에 따라 6共和國은 출발하게 되었다.

() 參與: 그간 있었던 몇차례의 선거에서 관례화되었던 公權力의 개입이 거의 없어졌으며 다만 아직도 未解決로 남아있는 것은 과다한 돈의 지출과 여야간의 不均衡이라고 하겠다.

() 公開: 言論의 자유는 크게 개선되었으나 아직 정부정보의 공개 및 접근에 있어서는 개선의 여지가 많이 남아 있으며 특히 行政電算化에 따른 정부의 정보 독점과 私生活의 보호문제가 첨부되고 있다고 하겠다.

() 集團討論과 決定: 6共初의 3權分立에 따른 國會權限의 強化와 여소야대, 言論의 自由, 노동권의 강화 등으로 決定에의 참여자의 종류가 多元化되는 면이 있었으나 그후 民自黨의 탄생, 地緣重視, 야권의 분열 및 지방선거에서의 敗北는 야권의 영향력을 약화시키고 있다고 하겠다. 그러면서도 그간 이룩된 與野 決定權者들간의 토론과 타협의 활성화는 적지 않은 시간을 앞으로 요한다고 코아야 할 것 같다.

() 成果³⁾: 6共初에 2共때와 같이 참여폭발로 인하여 엄청나게 신속한 해결을 요구하는 과제들을 처리하지 못하여 시간 낭비가 있었으나 어떻게 보면 불가피한 狀況이었다고 평가된다.

그간 이룩한 업적로서는 政治의 民主化, 복지의 신장과 서두른 감은 있지만 北方政策의 진전과 UN加入, 民族統一에의 접근 등을 들 수 있으나 그간 상대적으로 경시되고 未解決로 남아있는 것은 경제안정과 발전 및 下流階層에 대한 복지의 신장, 行政의 民主化(경찰, 검찰, 정보기관의 활동범위 및 행정조직내의 계층성) 등이라고 하겠다.

○ 상으로서 지난 40여년간 存立하였던 共和國들의 실적을 政治發展과 관련시켜 약술하여 보았다. 他新生國의 경우와 같이 不安과 變化의 연속이었으며 逆行도 있었다고 할 수 있겠으나 여기의 주제인 政治發展과 관련시켜 본다면 의미있었던 것은 4·19와 6月抗爭이었다고 하겠다.

○ 나하면 그간의 여러 일이 外觀上으로, 法制上으로 보면 후퇴하고 있는 것 같이 보일지 모르지만 內面的 社會經濟的인 면에서 보면 꾸준히 政治發展의 길, 준비가 진척되어 왔다고 볼 수 있다는 점에서 歷史發展의 지속성이 이어지고

3) 朴東緒, 「6·27선언 얼마나 구현 되었나」, 世界日報, 1991年 6月 29日.

있었다고 볼 수 있기 때문이다.

이를 환언하면 國初에 정치발전이 요청하는 社會 經濟的 基盤없이 시작된 것이 그간 어려움을 겪으면서도 교육과 경제발전을 급속히 이룩하므로써 이의 기 礎:조성이 이루어져 政治發展이 궤도에 오르기 시작했다는 것이다.

IV. 政治發展의 흐름과 과정

政治發展, 責任政治는 여러가지 方法으로 이룩될 수 있겠지만 중요한 것은 權力者 스스로의 책임있는 權力行使와 民의 참여를 통하여 權力者가 책임있는 행동을 하게끔 강요하는 것이라고 하겠는데 확실한 길은 후자라고 하겠으며 이러한 길로 갈 수 있게 하는 것으로 참여를 강조하는 民主政治가 이러한 의미에서 환영을 받고 있다고 하겠다.

이러한 의미에서 정치발전이 이루어지려면 헌법을 위시한 法制만으로 이루어질 수는 없는 것이고 보다 중요한 것은 民權이 官權에 비하여 취약해서는 안되며 이는 곧 社會의 영향력이 國家에 대하여 취약해서는 안되는 것이다.

이와 같이 民權이나 社會의 영향력이 키지기 위해서는 국민 각자가 개인주의와 민주주의에 따른 교육을 받고 專門性을 키워 나가면서 각자의 이해관계 선호에 따라 수많은 집단을 형성하고 自律性을 신장시키면서 國政에의 참여를 통해 權力者에 대한 통제를 강화시켜 나가야 하는 것이다.⁴⁾

이와 같은 과정이 구현되어야만 權力者는 民으로부터 적은 자원을 흡수하면서 民益, 國利民福, 福祉를 극대화하기 위한 노력을 진지하게 할 수 있을 것을 비로소 기대할 수 있는 것이다.

이러한 관점에서 지난 歷史의 변천을 평가하는 경우 法制上으로는 進退가 있었으나 우리 民의 力量, 또는 전술한 社會的 與件은 계속 政治發展을 向하여 진전되어 왔으며 4·19 및 1987년 6月抗爭과 6·29선언으로 어느 정도 확실한 궤도가 진입하게 되었다고 볼 수 있으며 이러한 발전과정을 社會變化要因을 中心으로 分析하면 다음과 같다.

(.) 國內外國으로 어려운 狀況에서 1948년에 民主主義와 資本主義를 지향하는 翹家를 形成하였다. 그러나 不幸히도 北韓이 UN의 결의에 따르지 않아 南

4) Charles Tilly, (ed.) *The Formation of national States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975). 朴東緒, 「官權과 民權」, 月刊朝鮮, 1981年 4月. pp.48-57.

韓이 한정되었지만 萬一 한국정부가 남한만이라도 수립되지 않았다면 그 당시 어떠한 결과가 야기되었으며 지금은 어떻게 되었을까 하는 것을 고려할 적에 한국정부의 수립은 금일의 정치발전과 대단히 유관하다고 하겠다.

(2) 政府樹立후 어려운 狀況에서 전술한 바와 같이 여러가지 일을 했지만 무엇보다도 특기할 것은 의무교육을 실시하기로 했다는 것이다.

○에 따라 6歲만 되면 누구나 빈부에 관계없이 文盲을 깨우치고 6年間 民主主義와 市民으로서의 기초교육을 받았다고 하는 것이다.⁵⁾ 물론 질의 문제는 심각했으나 우리가 간직해 온 유교문화에 따라 엄청나게 많은 젊은이가 中高校 高等教育은 물론 西歐民主國家에 유학하게 되었다고 하는 것이다.

(3) 이와 같은 民主教育人口의 급신장에 따른 大學人口의 팽창과 상대적인 言論의 自由는 자유당 정부의 合法, 正當性없는 장기집권 기도에 대한 불만을 고조시켜 4·19혁명을 성공시키게 되었던 것이다.

○는 1948년 건국 당시까지 國家가 一方的으로 社會를 지배해 오던 기나긴 歷史가 지속되었던 것을 감안하는 경우 불과 12년만에 맨주먹으로 소수의 大學人들이 어마어마한 公權力 擔當者를 權力의 자리에서 몰아냈다고 하는 것은 政治發展史에서 대단히 큰 의미를 갖는 것이라고 하겠다.

○와 같은 民에 의한 官의 추방은 政治人들의 책임의식을 크게 向上시키게 되었으며, 그때까지 政治人들간의 權力鬭爭에 여념이 없었던 그들은 비로소 民의 要求, 民益을 위한 일을 찾기 시작하였으며 이 결과 제시된 것이 民生問題 解決을 위한 經濟第一主義와 民主化, 民族統一에 대한 관심의 증대라고 하겠으며 이에 따라 들어선 것이 民主黨政府인 第2共和國이라고 하겠다.

(4) 4·19후의 참여폭발로 인한 혼란의 지속이 불가피하게 있었으나 그때까지 자유당정부에 대한 투쟁만 지속해 왔지 통치의 경험이 없었던 民主黨政府는 6·25를 전후해서 비대화된 군, 그것도 간부가 日帝軍出身으로 구성되어 있는 이들에 대한 경계를 소홀히 하고 있던 사이에 성급하게 폭력으로 군인들은 政權을 빼앗고 장악하게 되었다는 점에서 헌정질서에 따르지 않은 政權交替가 이유는 다르지만 그 후 연이어지게 되는 前例를 남기게 되었던 것이다.

둘론 民主黨政府가 第1共和國에 비하여 民主化되고 참여의 신장을 크게 이룩할 수는 있는 法制를 갖추었으나 그 당시에 이를 순기능쪽으로 운영할 수 있는 能力을 社會 經濟的으로 갖추고 있었느냐 하는 점에서 지나치게 이상에 치

5) 의무교육을 하기로 결심하게 된 요인으로서 전통적 유교문화의 영향과 선진 민주국가를 본받으려고 한 것인지 앞으로 分別해 보았으면 한다.

다쳐 法制가 앞서 갔다고 하는 비판도 있으나 집권한지 1년도 되지 않은 시점에서 軍이 介入한 것은 성급한 행동이었으며 그대로 第2共和國이 지속되었던 앞서간 法制를 현실적합성 있게 수정해 갔을 가능성을 배제할 수 없지 않나 생각된다.

(5) 第3共和國은 地方自治 廢止, 集權化를 통해서 참여를 제한함과 동시에 軍出身이면서 6·25를 통해 성장해 온 군인들이므로 다시 民族統一보다 反共을 강조하므로써 國民들의 民主化와 民族統一의 희망을 억제하는 대신 경제발전에 注力하게 되었으며 낭비도 많았고 부정도 많았지만 경제발전의 성과를 거두기 시작하여 빈곤으로부터의 탈출을 上流層부터 체험하기 시작하게 되었다.

우리는 여기서 朴大統領이 경제발전에 큰 관심을 갖게 된 이유를 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다. 기존의 설명은 정권장악이 비민주적으로 이루어져 正統性이 약하고 李大統領처럼 「카리스마」도 없고 하니까 경제발전을 통해서 正統性을 높이려고 했다는 것과 그가 유복한 집안에서 성장하지 못했다고 하는 두 이유를 주로 들고 있음을 볼 수 있다.

그러나 전술한 4·19와 政治責任性의 向上이 준 영향을 경시해서는 안될 것 같다. 왜냐하면 4·19로 民에 의하여 정권이 넘어지는 것을 목격한 그로서는 일단 폭력으로 정권을 잡았지만 民益, 國利民福을 위한 일을 成功的으로 하지 않으면 自己도 물러난다는 의식이 더 경제발전에 관심을 갖게 함과 동시에 南北韓間의 生存을 둘러싼 치열한 경쟁을 누구보다도 잘 알고 있었다는 것과 그의 在任中 「금기사항」이 되었던 左傾했던 經歷인 것이다. 社會主義가 社會·經濟發展理論이었다는 점에서 한때 이에 기울어졌었다고 하는 것은 그의 이에 대한 관심을 他日軍出身보다 많이 갖게 한 요인이었던 것으로 생각된다.

(6) 4·19로 인하여 책임의식이 높아진 정치인들에 의하여 새로이 제창되기 시작한 經濟第一主義는 民主黨을 거쳐 第3共和國에서도 승계되었던 것이다.

이들 執權者들은 군에서 습득한 조직관리능력을 발휘하여 官主導로 内外資를 동원하고 5個年計劃에 따른 투자배분을 하는 과정에서 小數企業을 집중적으로 지원함으로써 政經癒着, 混合經濟 등의 새로운 호칭으로 평가, 비난을 받게 되었을 뿐만 아니라 단기적인 안목에서 보면 政治發展에 역행하는 官權強化, 經濟界의 예측 등을 초래하게 되었던 것이다. 그러나 政權擔當者들이 이러한 단기적인 결과 외에 다른 장기적인 결과가 生成하게 된다고 하는 것을 의식했는지 모르지만 장기적으로는 정치발전에 도움이 되는 새로운 社會的 狀況이 조성되기 시작하였다고 하는 것이다.

그것은 바로 경제발전에 따른 교육의 급신장이며 이러한 사실은 60~70年代에 걸쳐 신장된 中高校就學率의 급신장과 고등교육기관에의 就學率신장에서도 알 수 있는 것이다.⁶⁾ 여기서 교육과 관련시켜 지적해야 할 사항은 유신체제하에서 여러가지 면에서 전술한 바와 같이 정치발전에 역행하는 정치제도에 따른 정치가 이루어졌고 行政的 民主主義, 韓國的 民主主義니 하는 용어가 사용되기도 했지만 학교교육에서 民主主義를 궁극적으로 이룩하려는 이념으로서 부정하지는 않았다고 하는 점에서 이들은 民主主義理念을 교육받게 되었다고 하는 것이다

다음 두번째의 부산물은, 경제발전은 결국 中產層을 형성해 나가기 시작하게 되었으며 수많은 中小企業을 탄생케 하였던 것이며, 이들은 大企業과 같이 權力者에 감사하고 예속적인 위치에 설 필요는 상대적으로 적었으며 따라서 차차 自律성과 安定을 회구하는 志向性을 갖게 되었다고 하는 것이다.

끝으로 이와 같은 경제발전, 그것도 제조업위주로 발전하다 보니 초기에는 低學力의 수많은 年少勤勞者群이 참여하여 우선 기근을 면하는데 급했으나 시간의 흐름에 따라 빈부의 격차와 生存水準 이상의 욕구충족을 기대하게 됨에 따라 집단으로서 그들의 요구관철을 위한 노동운동을 하기 시작하게 되었다고 하는 것이다.

이러한 3者는 그들간에 소극, 적극의 차이는 있지만 점차 특히 4共和國에 이르러 비판세력으로 키워지기 시작하였으며 政權에 도전적인 행동을 하기 시작하였던 것이다.

(7) 70年初의 3共擔當자들이 정치적 식견을 제대로 갖고 있었으면 이러한 社會勢力의 형성에 부합되게 정치를 했어야 하였으나 不幸히도 오히려 政治體制를 다져제함을 특색으로 하는 유신체제로 급전환시켰던 것이다.

이의 이유는 當事者들이 무엇이라고 변명을 하든 설득력이 있을 수 없으며 따라서 새로운 政治參與를 통하여 응분의 가치배분을 요구해 오고 있는 전술한 3大勢力과의 對立, 衝突이 야기되기 시작하였으며 政權內의 권력구조면에서만 보면 안정을 장기간 기할 수 있었지만 그것은 단견이고 실제에 있어서는 그 어떠한 유신체제도 不安性을 높혀 갔으며 결국 이러한 不安을 누구보다도 잘 알 수 있는 側近에 의하여 정치테러가 자행되고 4共和國은 권력자들의 기대와 달리 단명으로 끝나고만 것이었다.

6 취학률이 크게 신장되었으나 유감인 것은 高校新設에 있어서 人文高에 지나치게 편중하였다고 하는 것이다.

(8) 여기서 장기집권한 이대통령과 박대통령의 경우 국가발전을 위한 공헌도 있었지만 다음과 같은 失政의 공통점을 갖고 있었다고 하겠다.

첫째, 수단과 방법을 가리지 않고 장기집권을 기도함으로써 正統性을 상실해 가고 있었다고 하는 것.

둘째, 날이 갈수록 社會實情에 대한 정보의 정확성을 결여하고 있었다고 하는 것이다. 이는 우리의 前近代의인 사회구조에 원인도 있었지만 두 대통령 주된인물의 利己主義의인 동기에 의한 인위적인 정보의 歪曲이 있었다고 본다.

셋째, 人生에 있어서 기본적으로 참여, 협의, 권력의 分權을 선호하는 것이 아니고 唯我獨尊의인 면이 강했다고 하는 것.

넷째, 그러므로 이상과 같은 사정으로 1共和國이나 3共和國이나 출발초기에는 상대적으로 여러 분야인의 참여 지지가 있었으나 날이 갈수록 이들 중 옳은 뜻을 가진 人士들이 이탈하여 지지기반이 오히려 약화되었다고 하는 것이며 따라서 종말에는 不幸한 일을 겪게 되었다고 하는 것이다.

(9) 이러한 4共和國의 종말을 지켜본 5共和國의 主體들은 歷史發展이나 정치 발전의 옳은 길을 제대로 이해하고 있었다면 집권방식이 달랐어야 하는 것이다. 현언하면 79년 말의 12·12와 5·18의 光州抗爭鎮壓方法도 문제이지만 大統領選任이 장충단에서 유신체제식으로 이루어져서는 안되는 것이다. 이러한 점에서 5·16主體들과 차이가 있는 것이다. 군사쿠데타의 명분도 약하고 선거를 거치지 않고 대통령으로 선임되었다고 하는 점에서 출발부터 취약점을 적지 않게 되었던 것이다.⁷⁾

(10) 이와 같은 취약점을 보완하기 위한 단기적인 처방은 법절차에 의하지 않은 많은 分野人의 숙청, 「강패소탕」, 야간통행금지 해제, 中高生交服廢止, 大學生數의 급증 등 非政治分野에서 여러가지 인기를 얻을 수 있다고 생각되는 것을 제시하였던 것이며 이와 더불어 物價安定을 통한 수출신장과 外債危機를 극복하는데 注力하였던 것이다.

그러나 막상 새로이 계속 커가는 전술한 諸社會勢力의 정치참여에 대해서는 실기에 있어서 유신체제와 유사하게 부정적인 정책을 견지해 왔던 것이다.

따라서 이로 인한 不安은 계속 내면적으로 높아가는데 3·4共和國 當時보다 더 악화되어 간 것은 大企業의 태도변화인 것이다. 4共和國까지는 政權擔當者에게 마음으로부터 謝意를 갖고 종속적인 위치에 머물러 있었으나 5공에 이르러

7) 이것이 5공의 正統性을 결정적으로 취약하게 한 것이라고 하겠다. 5공 헌법의 개정 과정에서 민주적인 절차가 마지막 이단계에서 밟아지지 않았던 것이다.

서는 별로 도움도 주지 않으면서 여러가지 명목으로 分散된 정치자금 조달창구에 막대한 돈을 내야 하는 입장으로 轉落했기 때문이다.

따라서 속으로는 불만이 많았지만 잘못 보이면 하루아침에 大企業人으로서의 지위를 상실하게 되는 두려움 때문에 할 수 없이 강요된 추종을 하게 되었다고 하는 것이다.

이외에 政府要職에는 軍官出身 중에서도 특정지역 출신의 비중이 계속 커지는데 대한 요직희망자들과 식자들의 불만을 고조시켰던 것이다.

그러나 무엇보다도 社會의 諸分野人을 분노케 한 것은 이상과 같은 이유로 불만이 고조되어 왔는데도 이의 해소를 위한 정치적인 노력은 하지 않고 오히려 6·29선언을 통한 정치적 영향력의 지속, 연장을 기하려는 움직임을 1987년 초 하기 시작하였던 것이다.

이러한 일련의 일은 社會人의 대부분을 흥분케 하고 단합이 되어 저항운동에 나서게 되고 이의 수는 급증하게 되었으며 이러한 결과가 6月抗爭이며 이에 참여할 세력은 4·19때와 같이 學閥, 言論人만이 아니라 宗教人 특히 그간 크게 형성된 中産層과 勞動者階層까지 加勢하게 되어 執權者를 지지하는 軍警의 간부들으로는 이제 이에 대항할 수 없게 되었던 것이다.

(1) 6月抗爭에 참여한 여러 分野人들의 요망이 여러가지 있었지만 요약하면 참여와 자율성의 신장을 통한 民主化와 富의 公正配分에 있었다고 하겠다.

이러한 요구를 받아들이지 않고 한때 軍警의 힘으로 대항 및 억압을 해야 한다면·제의도 있었던 것 같았으나 성공의 가능성도 거의 없고 一時 폭력으로 진압이 된다 하더라도 지속가능성이 거의 없다는 판단 때문에 이들의 요구를 받아들여 平和的으로 民主化의 길을 걷는 것을 택하게 되었다고 하는 것은 현명한 판단이며 우리의 民主化 政治發展을 크게 진전시키게 되었다. 더구나 이와 같은 어려운 일이 自律的 平和的으로 이룩되었다고 하는 점에서 자랑스럽게 평가되는 것이다.

6·29선언으로 社會人의 특히 그간 소외되었던 사람들의 참여가 신장되고 이들의 國家에 대한 영향력이 크게 向上되었다고 생각된다. 이에 따라 權力分立이 3者間에 이루어지기 시작하였을 뿐만 아니라 현재 地方分權도 이루어지기 시작하고 있다는 것이다.

6·29후 단시일내에 엄청난 참여폭발이 4·19후나 民主黨 當時와 같이 이루어져 사회적 혼란이 야기되어 한때 다시 5·16때와 같이 軍이 나오지 않겠는가 하는 우려도 적지 않았으나 결과적으로 그러한 일이 일어나지 않고 안정을 되찾

에 되었는데, 이는 4·19에 보다는 6月抗爭에 참여한 세력이 엄청나게 크다고 하는 것을 군간부나 군출신 정치인들이 잘 이해하고 있었던 것으로 판단된다.

이와 같은 어려운 과정을 지난 1987년 이후 겪으면서 우리는 民主化, 政治發展의 길을 걷고 있음과 동시에 北方政策의 개선을 통해 民族統一의 날을 앞당겨 가고 있다고 하겠다.

(12) 이상으로서 第1共和國부터 現 6共和國까지의 43年間に 걸친 정치발전의 진전을 분석 평가하여 보았다. 이와 같이 발전을 이룩할 수 있었던 요인을 社會變化理論과 관련시켜 요약 제시한다면⁸⁾ 「민주교육」의 발전, 상대적인 언론의 자유와 보급, 西方先進國과의 開放 및 이들의 경제기술지원, 南北間의 경쟁, 官主導로 인한 낭비도 많았지만 크게 이루어진 經濟發展, 이로 인한 中產層과 勤勞者群의 신속한 팽창 등이 시간의 흐름에 따라 누적되어 사회의 영향력을 강화시켜 70年代까지만 해도 一方의으로 강화된 國家權力을 크게 걱정하고 民主化, 政治發展에 대하여 비판적인 견해를 가진 사람이 적지 않았던 것을 회고한다면 놀라운 변화이고 업적이라고 하겠다.

어떤 이론가가 後進國의 발전이론을 건국초에 가르쳐 준 것도 아니지만 우리 스스로 「民主教育」을 통해서 인력을 양성하고 이를 토대로 하여 경제발전을 「자본주의적」 방법으로 이룩한 결과 정치발전으로 유도되었다고 평가 된다.

이를 요약하면 1948년 당시 우리의 政治, 經濟, 社會面에서 지니고 있었던 엄청난 후진성을 기점으로 하여 출발하면서 分斷, 左右對立, 6·25戰爭을 겪으면서도 大韓民國을 유지 발전시켜 不過 40년만에 엄청난 교육발전, 경제발전을 이룩했다고 하는 그 自體만도 대단히 자랑스러운 일이지만 특히 우리의 지난 歷史에서 몇천년을 集權體制를 유지해 오던 것을 우리 스스로 평화적으로 分權, 參與體制로 발전시켜 나가므로써 더욱 어려운 정치발전을 이룩하게 되었다고 하는 것은 모든 나라에 자랑스럽게 생각하게 되며 이를 지난 40年間に 이룩하는데 직접·간접으로 참여 공헌한 현시대를 살아온 우리 모두가 자부심을 가져야 되고 되지 않나 생각된다.

이와 같이 우리가 이룩한 업적이라고 하는 事實에 입각해서 종래 一部 識者들의 植民史觀에 따른 自己卑下, 社會主義에 동조하는 日本과 北韓人の 견해에 따른 평가, 최근의 從屬理論의 잘못된 적용 등에 기인하는 옳지 못한 평가는 지금부터 수정되어야 할 것으로 생각된다.

8) Robert A. Lauer, *Perspectives on Social Change* (Boston: Allyn and Bacon, 1977), p.123.

V. 앞으로의 課題

우리가 단시일 내에 자랑스러운 업적을 이룩했지만 여기의 主題인 政治發展은 이제 겨우 확실한 전진의 길을 걷기 시작한데 지나지 않다고 하는 점에서 앞으로 해결해야 할 과제가 산적해 있는 것이다. 따라서 앞으로 적지 않은 노력을 온 國民이 기울여야 할 것 같은데 이의 주요내용을 제시하면 다음과 같다.

1. 教育의 發展

교육내용의 民主化, 한민족으로서의 공동체의식의 강화, 고등교육의 質的 向上을 통한 學問水準의 先進化 등을 들 수 있을 것 같다.

2. 經濟發展

63:後에 여러가지 이유로 경제가 어려움을 많이 겪고 있으며 현재로서는 전망이 밝은 것도 아니므로 民官이 협력하여 엄청난 노력을 앞으로 해야 할 것 같다

경제발전은 결국 生産性의 向上인데, 이는 自然科學 技術의 연구개발만이 아니라 社會科學의 연구개발도 중요하며 이를 통해 우리는 조직구성원들의 충지를 드리고 이들의 근무의욕을 높이는 길을 개발하여야 하는 것이다.

이와 동시에 정치적으로 의미가 있는 것은 정부가 지원은 하되 종래와 같은 지배적인 관계를 벗어나 보다 政府로부터 自律性을 높혀 나가야 경제발전은 물론 사회발전에도 도움이 된다는 것이다.

3. 政治參與의 신장

이상과 같은 노력으로 民의 力量을 向上시켜 政治, 行政에의 참여 신장을 통해 公權力의 남용을 억제하고 公開性을 향상시켜 이들이 民益이나 國民民福을 위한 일을 하게끔 통제하여야 政治發展, 責任政治 더 나아가 福祉社會의 결실을 맺을 수 있다는 것이다.

아직 이와 같은 일이 성취되고 있지 않아 지금도 계속 憲法改正, 政府形態의 變革과 같은 기본문제가 쟁점이 되고 있음은 물론 공권력의 핵인 경찰, 검찰, 정보기관의 法執行에 대한 不滿, 階層間・地域間의 가치배분을 둘러싼 갈등이 큰 것이다.

이와 같은 문제의 근원적인 해결은 결국 전술한 方法으로 政治發展을 고도화 함으로써 權力의 문제해결이 先行되어야 한다는 것이 옳은 견해인 것으로 믿는다.

왜냐하면 이와 같이 참여의 신장을 통한 權力의 책임성이 높아지면 決定權者, 問題解決者(政治, 行政人)들의 자질이 向上되고 이들의 해결방법도 바람직한 절차를 공개적으로 밝게 될 것이며, 이와 같이 政治行政이 발전된 상태로 이루어지면 우리가 바라는 福祉社會와 民族統一의 구현이 앞당겨질 수 있다고 생각되며 이를 우리는 4·19後와 6月抗爭後에 체험했다는 점에서 여실히 증명된다고 하겠다.