

# 權威主義 體制的 전개과정

柳 根 一

(朝鮮日報 論說委員)

## 〈目 次〉

- |                 |                  |
|-----------------|------------------|
| I. 執政官들의 擡頭     | III. 權威主義 體制的 破壞 |
| II. 權威主義 體制的 成立 | IV. 民主化的 陳痛一맺는 말 |

### I. 執政官들의 擡頭

1961년 5월 16일의 쿠데타를 起點으로 박정희가 지도하는 일단의 군인들이 군사혁명 위원회의 수립을 선포했다. 이들은 진급에 대한 불만과 상급자들의 분파주의 및 부패에 대한 불만을 누적시켜온 육사 8기생을 중심으로 한 領官級 장교들이었다.<sup>1)</sup>

쿠데타에 성공한 혁명세력은 분단국가의 기존 국가담당세력을 축출하고 그 국가기구들을 장악하였으며 또 대부분의 중추적인 제도들을 용이하게 철폐시킬 수 있었다. 軍은 한국전을 경과하면서 情報 推進 處方 發動 適用 評價 終結의 제부분에 있어<sup>2)</sup> 다른 어떤 민간집단들보다도 월등한 능력과 역량을 보유한 집단으로 성장했기 때문에 이들

1) "Investigation of Korean-American Relation," p. 13. 이 문서는 1978년 10월 31일자로 美하원 국제관계 위원회산하 국제기구 소위원회의 Clement Zablocki 의장이 서명하여 제출한 보고서이다.

2) 金鍾憲, 「韓國 第3共和政」(서울: 松山出版社, 1986), p. 44.

이 舊 민간정부를 타도하는 것은 그렇게 어려운 일이 아니었다.

張勉 정권을 붕괴시킨 5·16 혁명세력은 기율 복종 극기 정직 非당파성 공익우선 및 용기라는 군인 교유의 자기이미지<sup>3)</sup>(self image)를 가지고 있었다. 그리고 이들은 또한 의회민주정치와 정당정치에 대신해서 합리성과 효율성 및 신속성<sup>4)</sup>을 숭상하는 군인들이었으며, 행정적 권위주의와 유교적가부장주의, 그리고 19세기 일본 明治維新의 사상인 국가 주도의 富國強兵 정책을 흠모하는 군인들이었다.<sup>5)</sup>

따라서 이들은 기본적으로 권위주의 체제를 선호하는 사상적 성향을 소지하고 있었다고 할 수 있으며, 1963년 12월부터 1972년 10월에 이르기까지의 9년간의 제한된 민주주의<sup>6)</sup>의 채택은 오히려 특정한 조건에 부응한 예외적 현상이었다고도 할 수 있다.

5·16 혁명세력은 국가재건 최고회의와 중앙정보부 및 내각이라는 3개의 권력중심에 기초한 軍政기간을 거쳐, 권력의 正當性을 확보해야 할 불가피한 필요 때문에 술한 우여곡절 끝에 스스로 군복을 벗고 1963년 12월에 軍·官·民의 類似 民間的 軍事政權<sup>7)</sup>으로 정권형태를 바꾸었다.

이 정권은 자체의 正當性을 신속한 경제개발과 국가안보의 강화에서 구하려했다. 이 정책에 따라 박정권은 기존의 관료독점자본과 제휴하여 이들을 권력블럭에 재편입시키고, 국가권력의 주도하에 韓·日 국교 정상화와 越南派兵의 代價로서의 美-日의 '招待에 의한上昇' 전략에 적극 편승하게 된다. 본 논문은 이러한 정치경제적인 과정에서 어떻게 그리고 왜 1972년 10월의 권위주의 체제가 성립했으며, 그것

3) Eric Nordlinger, *Soldiers in Politics*(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1977), p. 126.

4) 위의 책, p. 26.

5) Dal-Joong Chang, *Economic Control and Political Authoritarianism* (Seoul: Sogang Univ. Press, 1985), pp. 85~87.

6) Hyug Baeg Im, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics*, Vol. 39, No. 2(January 1987), pp. 231~257.

7) 김영명, 「제 3 세계의 군부통치와 정치경제」(서울: 한울, 1986), p. 81.

이 어떻게 그리고 왜 붕괴했는가를 고찰해 보고자 한다.

## II. 權威主義 體制의 成立

70년대초의 권위주의 체제의 성립에 관해서는 경제적 요인의 우위성을 강조하는 經濟 決定論과 정치적 요인의 우위성을 강조하는 政治 決定論이 대립하고 있다. 하나의 통합적인 관점으로서, 권력블럭과 민중이 분배의 분쟁에 관해 서로 타협에 도달하지 못할때, 권력블럭은 그때까지 許與했던 민주제도를 폐쇄하고 권위주의 체제로의 이행을 결단한다고 설정하고 있다.<sup>8)</sup>

이것은 기본적으로는 경제적 요인을 중시하면서도 정치적 선택의 결정적 契機性을 포착하려는 시도라고 할 수 있다. 그러나 권력블럭이 민주제도를 폐쇄하기로 결정하는 정치적 선택의 요인은 오로지 분배의 분쟁을 妥結하지 못한데에만 기인한다고 볼 수는 없다. 여기에는 분배의 분쟁에 야기한 경제적 사회적 위기 뿐만 아니라 정치적 層位에서의 憲政의 위기<sup>9)</sup>와 국제적 層位에서의 安保환경의 변화<sup>10)</sup>에 대응한 권력블럭의 정치적 선택이라는 多層的인 요인들이 게재되어 있는 것이다. 1972년의 維新은 결국 이러한 총체적 위기에 대응한 권력블럭의 선제적·예방적 쿠데타였다. 다만 여기서 한 가지 밝혀두고 넘어가야 할 것은, 그러한 위기는 實在하는 위기라기보다는 권력블럭이 주관적으로, 또는 일방적으로 규정한 위기 즉 感知된 위기라는 점이다. 이러한 ‘위기’는 권력블럭이 양보와 타협이라는 민주적 代案을 선택함으로써 굳이 민주제도의 폐쇄를 동반하지 않고서도 충분히 극복할 수 있는 ‘위기’였다.<sup>11)</sup> 그러나 권력블럭은 양보와 타협 대신 권위

8) Hyug Baek Im, 1987, 앞의 글, pp.234~235.

9) Choi Jang Jip, "Political cleavages and Transition in a military Authoritarian Regime: Institutionalization, Opposition, and Process in South Korea: 1972~1986," 1987, p. 5.

10) "Investigation of Korea-American Relations," 1978, p. 64.

체제로의 이행을 선택했다. 그 이유는 그 당시 한국의 국가가 ‘과대성장된’ 국가였기 때문에, 이러한 과대성장 국가로서는 경제적인 위기의 국면에서 민중부문의 요구나 반대파의 도전에 대해 굳이 양보와 타협을 하기 보다는 간단히 민주제도를 폐쇄해버리는 편이 보다 용이하다고 판단했기 때문이다. 임혁백의 말을 빌리자면 관료적 권위주의가 먼저 대두하여 강력한 국가를 출현시켰다기 보다는, 이미 존재하던 강력한 국가가 특정한 위기의 국면에서 민중부문이나 반대세력과의 타협을 방지하고 기존의 제한된 민주제도를 폐쇄하여 관료적 권위주의를 출현시킨 것이다.<sup>12)</sup>

본 논문은 이러한 관점에서 10월 維新에 이르기까지의 사회·경제적인 위기, 국제환경의 변화, 그리고 정치적·현정적인 위기를 개관하고 이에 대응해서 권력블럭이 어떻게 그 자체의 지배를 유지하기 위해서 제한된 민주제도 운영의 비용을 원천적으로 지출하지 않기로 결정했는가를 살펴보기로 한다.

### 1. 사회—경제적 위기의 심화

제3 공화국의 권력블럭은 시민사회에 대해 압도적인 自律性을 보여주는 ‘과대성장국가’를 인수하여 이를 군부·기술관료 및 독점자본등의 지배연합에 의해 주도되는 新重商主義 國家<sup>13)</sup>로 구축해나갔다. 이 국가는 정치적 정당성의 결손을 경제개발과 급속한 공업화 또는 富國強兵策으로 보상하려는 성향을 갖는다. 따라서 이 국가는 朴光周교수의 표현을 빌리자면, 정치참여의 제도화를 억제하는 反政治的 性向을 가지면서 수출주도형의 개방정책, 산업화 위주의 발전전략, 先成長·後分配의 滴下效果를 추구한다.<sup>14)</sup>

11) Hyug Baek Im, 1987, 앞의 글, p. 256.

12) 위의 글, p. 257.

13) 朴光周, “執政官의 新重商主義 國家論,” 「現代 韓國政治와 國家」(서울: 法文社, 1987), p. 191.

14) 위의 글, pp. 195~196.

이 결과로 1961년에서 1972년에 이르는 기간에 수출은 40배로 급증했고 그 가운데 제조업 분야의 수출액은 170배로 증가했으며, 年間 평균 수출 증가율은 60퍼센트에 달하게 되었다.<sup>15)</sup>

아울러 1963년에서 1972년에 이르는 기간에 한국경제는 年間 9.6퍼센트의 성장율을 보였으며 290만 개의 새로운 일자리를 창출했다.<sup>16)</sup> 국민 총생산에서 제조업이 차지하는 비율도 1960~1962년에서 1970~1972년에 이르는 기간에 17.1퍼센트에서 35.2퍼센트로 증가했다.<sup>17)</sup> GNP에서 수출이 차지하는 비율 역시 1955~1963년의 4.5퍼센트에서 1963~1973년의 기간에는 39.9퍼센트로 증가했다.<sup>18)</sup> 이 과정에서 국가는 美·日 등 중심부자본을 국내 독점자본에 매개하면서 저곡가정책과 노동통제를 통해서 저임금을 유지했으며 금융특혜와 재정지원 및 개발인플레이션등으로 독점이윤의 창출을 지원했다.

이 기간을 통해서 권력블럭은 신중산층을 수혜층으로 흡수할 수 있었다. 아울러 농민층의 해체와 도시流入은 무제한한 노동력을 공급하게 함으로써 근로자들의 계급적 조직화를 둔화시켰다. 이러한 조건하에서 권력블럭은 그들이 負荷시킨 제한된 민주제도를 그대로 존치시키는 가운데서도 충분히 민중부문에 대한 그들의 지배권을 유지할 수 있었다.

그러나 1960년대 말기에 이르면서 산업부문의 확대와 더불어 노동력의 무제한한 공급은 종식되고 이른바 노동력의 상업화의 時點이 도래한다. 이 時點을 고비로 근로자들의 임금은 상승곡선을 그리게 되며 이에 대해 권력블럭은 국가개입에 의한 임금억제를 시도하게 되는 것이다.

1969년 12월의 노동조합에 관한 임시특례법의 제정과 노동쟁의에 관한 규제 법규의 제정은 바로 이러한 노동통제의 강화를 반영한 것

15) Hyug Baeg Im, 1987, 앞의 글, p. 242.

16) 위의 글, p. 244.

17) 위의 글, p. 244.

18) 위의 글, p. 245.

이다. 이러한 상황을 배경으로 全泰壹 분신자살 사건과 廣州 단지 주민들의 폭동으로 상징되는 근로자들 및 도시빈민의 저항은 격화되고 권력블럭과 민중부문 사이의 분배의 분쟁이 폭발되었다.

시민·민중부문의 활성화의 징후는 여러 분야에서 확인되었다. 한·일회담반대운동이후 고양된 학생운동과 71년의 사법파동, 대학교수들의 자주선언등, 지식인 및 중산층의 ‘민주수호국민협의회’운동이 일어나고, 이것은 근로자들의 자성과 함께 신중상주의 국가의 지배연합에 대한 반지배연합의 형성가능성을 보여주었다. 결국 反政治的 경제 제일주의에 의해 정당성을 확립하려한 신중상주의 국가는 중산층에게는 참여욕구의 증대를 유발하였으며 근로자층에게는 분배의 전쟁을 유발함으로써,<sup>19)</sup> 이 兩者의 합류에 의한 민주화운동의 활성화를 불러왔던 것이다.

1971년의 대통령 선거에서 김대중 후보는 이러한 반지배연합적 분위기의 지지를 얻어, ‘민주·민족·민중’의 투표성향이, 제한된 민주제도의 절차를 통해서도 권력블럭에 승리할 수 있다는 가능성을 제고시켰다. 박정권은 이와 같은 시민사회의 활성화에 대해 민주화라는 양보적 代案으로써 그 위기를 극복하려면 할 수 있었다. 그러나 박정권은 조치와 비상사태선언으로 제한된 민주제도의 통로를 폐쇄해 버림으로써 권위주의로의 이행을 선택하기로 결정했다. 이것은 다시 말해서 강제적인 수단에 의해 저임금정책에 기초한 수출주도형—외자의 존적 성장 제일주의를 강행하겠다는 경제적 의지의 표현이었던 것이다.<sup>20)</sup>

## 2. 國際環境의 變化

8·3조치와 비상사태의 선포 및 維新으로 이어지는 권위주의 체제로

19) 朴光周, 1987, 앞의 글, pp.214~215.

20) 문일출 “계급구조의 변화와 민중운동,” 「해방 40년의 재인식 II」(서울: 돌베개, 1986), p.120.

의 이행은 이처럼 중산층 출신의 지식인들과 민중부문의 전투적 행동이 표출되는 상황하에서 취해졌다는 정치—경제적 함의를 가지고 있다. 그러나 비상사태와 유신의 선포는 또한 동북 아시아에서의 미국의 전략적인 후퇴에 대한 박정권의 위기의식의 표현이었다는 측면도 무시할 수 없다. 이 위기는 물론 권위주의적 대응으로 극복되는 것도 아니며, 오로지 그러한 방법만이 위기를 극복할 수 있는 유일하고도 불가피한 길도 아니다. 따라서 미국의 전략적 후퇴라는 안보환경의 변화는 권위주의로의 이행을 위한 명분에 불과했을 뿐이다. 이럼에도 불구하고 당시의 집권관적 통치자는 제한된 민주제도하에서의 반대당의 도전과 민중부문의 활성화가 미국의 전략적 후퇴라는 국면에서의 최대한의 안전보장에 지장을 초래한다고 주관적으로 규정했던 것이다.

미국이 진실로 동맹국에 대한 안보공약을 지킬 의도를 가지고 있는가 하는데 대한 박정권의 회의는 1968년초의 越南戰에서의 공산측의 舊正攻勢이후에 미국의 議會와 言論 및 市民사이 에 反戰기운이 고조되었을 때부터 심화되기 시작했다.<sup>21)</sup>

동일한 시기에 미국의 情報수집함 푸에블로號가 북한에 나포되었을 때에도 미국은 한국측의 머리 넘어로 북한측과 직접 협상을 벌임으로써 박정권으로 하여금 미국의 신뢰도를 회의하게 하였고, 1969년의 미국 EC-121헬리콥터機가 북한측에 의해 격추되었을 때도 똑같은 현상이 벌어졌다. 그후 1969년 7월에는 닉슨 독트린이 발표되어, 아시아에서의 전쟁 발발시에는 아시아인들 자신이 地上戰방위임무를 져야한다는 원칙이 천명되었다.

1971년에는 다시 키신저 미국무장관이 북경을 방문하여 美·中共관계정상화가 추기됨으로써 박정권의 대미 불신은 절정에 달했다. 미국의 對韓 군사원조도 1969년도에는 총국방예산의 50퍼센트에 미달했고 미국의 주한 지상군 병력이 일부 감축되었다. 이에 박정권은 1968년

21) "Investigation of Korean-American Relations," 1978, p. 30.

부터 개시된 국산무기 생산노력<sup>22)</sup>에 박차를 가하면서 이른바 자주국방과 총력안보의 개념을 민주주의보다 상위에 두려는 움직임은 비상사태의 선포로 표출하기 시작한다.

비상사태 선포로부터 維新에 이르는 박정권의 권위주의화는 결국 70년대 초반기의 美·中共 화해라는 국제 냉전구조의 軟性構造化에 대한 한국의 極右的 집정관 세력의 불안감을 반영한 측면을 가지고 있으며, 이러한 極右的 대응은 서구적 자유주의 이데올로기와 국가형태로부터의 완전한 이탈, 그리고 ‘忠孝思想’이라는 유교적 복종의 이데올로기로 분식한 準戰時的 動員體制로의 전환으로 표출되었다.

### 3. 政治的 危機의 深化

維新체제의 구축은 자본주의적 질서와 그 정치제도 및 지배층의 존속과 유지에 대한 위협의 수준이 비교적 높지 않았을 시기에 단행되었다.<sup>23)</sup> 이런 의미에서 한국의 권위주의 체제를 경제적인 요인보다는 주로 정치적인 원인에서 규명하려는 시도는 상당한 설득력을 갖는다. 다시 말해서 경제적인 위기 즉 산업화가 야기한 분배의 분쟁이 민중부문의 정치적 활성화와 그에 대한 권력 불력의 권위주의적 대응을 유발한 측면을 인정한다 하더라도 이것은 필요조건은 되어도 충분조건은 될 수 없다는 것이다. 권위주의적 선택의 충분조건은 역시 한국의 경우에는 헌법적인 위기 즉 정치적인 위기였다. 崔章集의 말에 의하면<sup>24)</sup> 이 위기는 대통령의 임기를 한정한 제3공화국의 헌법과, 당시의 박정희가 보유한 대통령직의 무제한한 권력의지 사이의 불일치가 야기한 위기라는 것이다. 제3공화국의 정치사는 결국 대통령의 권력과 임기에 대한 권력불력 內外的 제한과 장애를 제거하려 한 박정희의 연속적인 企圖를 축으로 해서 전개되었다. 다시 말해서 제3공화국 초

22) 위의 보고서, p. 30.

23) Choi Jang Jip, 1987, 앞의 글, p. 3.

24) 위의 글, p. 5.



기의 과두제적 집정관체에서,<sup>25)</sup> 관료 및 지식인집단을 도구화한 박정희 개인의 집정관 체제로의 이행의 과정이었던 것이다.

제3 공화국 초기에 권력블럭內의 권력중심은 민주공화당을 장악하고 있던 김종필과 청와대 비서실을 장악하고 있던 이후락의 양대 과두실력자들이 경쟁적으로 나누어 갖고 있었으며 그 배후에는 일본의 닛산 자동차와 도요다 자동차가 서로 경쟁하고 있었다.<sup>26)</sup>

이 권력투쟁에서 박정희는 김종필을 제거시킴으로써 권력중심은 청와대의 비서실과 경호실등 이른바 궁정 수비대에 집중되었다. 이것은 아울러 닛산에 대한 도요다의 승리였다. 박정희는 유력한 과두실력자들의 하나를 제거함으로써 그의 親政체제로 한걸음 접근한 것이다. 청와대 비서실은 1969년경에 장관급 9명이 주도하는 명실상부한 배후 내각으로 비대화되었다.<sup>27)</sup>

박정희는 이어서 1969년에는 이후락 박종규등 청와대 수비진과 정보부 책임자인 김형욱을 구사하여 민주공화黨內의 반발 및 반대당·시민·학생들의 저항을 물리치고 3選改憲案을 변칙처리함으로써 그의 무제한한 권력의지와 헌법상의 제약 사이의 불일치를 극복했다.

그러나 이러한 위기극복은 그에 대해 더욱 강력한 정당성의 위기를 불러옴으로써 그의 정치적 위기는 심화될 뿐이었다. 박정희는 점증하는 국민적 저항 앞에서 반대당·시민·학생·소의계층의 느슨한 연합세력이 지지하는 김대중과의 대통령선거전에서 불과 100만표 차이로 승리했으나, 민주제도와 자유선거 제도는 더 이상 5·16쿠데타 세력의 지속적이고 확고한 헤게모니를 창출해 줄 수 없다는 점이 판명되었다.

제3 공화국의 제한된 형식적 민주제도는 본래 시민사회의 계급구성이 산출한 제도가 아니라 과대성장 국가의 권력블럭이 하향적으로 쉰

25) Perlmutter, *Modern Authoritarianism* (New Haven, London: Yale University Press, 1981), p. 130.

26) Dal-Joong Chang, 1985, 앞의 책, p. 126.

27) 金種憲, 1986, 앞의 책, p. 90.

與한 것이며, 이는 오로지 권력블럭의 압도적인 우위성이 보장되는 한계안에서만 許與되는 제한적인 것이다. 따라서 그 우위성이 위태로와질 경우에는 권력블럭은 그것을 언제든지 폐쇄해버리거나 그 제도의 산출결과를 언제든지 번복시킬 수 있는 것이다.

1971년의 대통령 선거를 경험한 박정희로서는 자유선거 제도와 민주제도가 권력블럭의 지속적인 우위성을 더이상 보장할 수 없다는 것을 간파하고 서구적·미국적 자유주의 국가형태로부터의 전면적인 이탈, 그리고 플라톤的인 지도자 통치(guardianism)<sup>28)</sup>로의 권위주의적 이행을 준비하게 되었다.

박정희는 1969년의 3선개헌 직후 그의 개인적 집정관 체제로의 준비작업으로서 이후락 김형욱 박종규를 경질하고 새로이 김정렴을 비서실장에 임명했다. 김정렴의 등용은 권력중심으로부터의 군부출신과 두 실력자들의 전면적인 퇴장, 그리고 대통령특별보좌관등 청와대 비서조직과 경제 기술관료등 脫政治的인 관료적 전략집단의 전면적인 부상을 의미하는 획기적인 계기였다.<sup>29)</sup> 이 단계에 이르러 박정희의 개인적 집정관체제는 사실상 완성되었으며 박정희 개인에 충성하는 소수의 관료적 전략집단이 아무런 정치적 충격이나 압력 또는 분파주의의 영향을 받음이 없이 자유롭게 신중상주의 국가의 ‘국가계급(state class)’으로서 富國強兵 목표를 추구할 수 있는 白紙위임을 받게 되었다. 1972년의 維新 쿠데타는 이러한 전략집단에게 규범적 제약과 時限을 설정하고 있던 기존 헌법상의 자유선거제도와 민주적 견제장치 그리고 정권교체의 통로를 원천적으로 제거하기 위한 예방적—선제적 쿠데타였다.

維新체제의 성립으로 군부 기술관료 및 재벌의 3자 연합 및 그것을 대표하는 관료적 전략집단은 ‘중단없는’ 경제개발을 추구하기 위한 ‘행동자유 확대’<sup>30)</sup>를 부여받았다. 이들은 정치인 또는 정당에 의해

28) Dal-Jocng Chang, 1985, 앞의 책, p. 85.

29) 위의 책, p. 129.

영향받지 않는 충격흡수장치로서의 기능<sup>30)</sup>을 보유하면서 박정희의 신중상주의적 국가목표를 물가치적으로 추구해나갔다.

이러한 상황은 정치적 정당성의 결손을 경제성장으로 보상하려는 집정관적 신중상주의 국가의 극단적인 양태라고 할 수 있다. 제3공화국 시기에 이미 이러한 양태는 고착이 되어 있었으나, 그때는 정치적 정당성을 제한된 형식적 민주제도의 존치를 통해서 일부나마 확보하려 했었다. 그러나 60년대말과 70년대초의 사회·경제적, 국제적, 정치적 위기에 따라 권력블럭은 그러한 형식적 민주제도를 통해서는 더이상 군부·관료·재벌의 지배연합이 추구하는 신중상주의적 국가목표를 지속적으로 지탱할 수 없다고 판단하게 되었다. 이 위기에 직면해서 권력블럭은 헤게머니보다는 강제력에 의해 자체를 유지하기로 결정하고, 형식적 민주제도를 공공연히 제거해버린 것이다. 이것은 권력블럭 및 신중상주의 국가의 정치적 정당성의 소멸을 뜻하는 것이며, 여기에 維新體制의 붕괴의 싹이 발견되는 것이다.

### Ⅲ. 權威主義 體制의 破壞

모든 권위주의 체제는 그 성립의 시기가 곧 그 붕괴의 시작이기도 하다. 維新체제에 있어서도 이점은 동일하다. 권위주의 체제는 정치적 정당성과 헤게머니 측면을 포기하고 있기 때문에 그러한 체제는 출발 당초부터 被治者들의 저항과 불복종을 잉태한다. 권위주의 체제는 비교적 장기간의 不安期를 거쳐 특정한 時點에 이르러서는 사회의 주요세력들에 의해 정당성을 완전히 부정당한다. 그리고 이를 起點으로 비교적 단기간에 걸친 급속한 붕괴기로 진입하여 최종적인 과국의 事件으로 폭발한다.

維新체제의 경우에도 1972년부터 1979년까지의 7년간의 不安期가

30) 위의 책, p.175

31) 위의 책, p.175

지속된 다음 1979년 가을의 급속한 붕괴기를 거쳐 그해 10월 26일의 궁정동 총격사건으로 이 체제는 종막을 고한다.

이러한 維新체제의 붕괴과정을 살펴봄에 있어, 한스 비넨지크가 제시한 7가지의 체제붕괴의 징후는<sup>32)</sup> 하나의 유용한 설명의 틀을 제공한다. 그에 의하면 권위주의 체제들의 붕괴가 있기 전에는 대개 공통적으로 7가지의 징후가 나타났다고 한다. 卽 집정관 자신의 육체적 정신적 건강의 쇠퇴, 敗戰등 국가안보상의 실책, 경제적인 침체, 집정관의 고립을 동반하는 심각한 사회적 분열과 긴장, 광범위한 권력남용의 양상, 정권교체를 희망하는 광범위하고도 느슨한 반정부 연합의 대두, 그리고 군부의 동요가 그것이다.<sup>33)</sup>

한편 박정희를 射殺한 金載圭 자신의 제 1심 재판 최후진술에 의하면 그는 자신의 행위를 ‘혁명’으로 자칭하면서 그가 유신체제의 심장부를 제거한 이유를 다음의 5가지로 집약하고 있다.

첫째, 자유민주주의 회복—곧 維新이후 첨예화된 정당성의 문제다.

둘째, 국민의 희생방지—곧 집정관의 고립을 동반한 대규모 사회적 분열과 긴장 및 반정부 연합의 저항이 유발한 문제다.

셋째, 赤化방지—곧 국가안보상의 실책의 문제다.

넷째, 대미관계 개선—역시 국가안보상의 실책의 문제다.

다섯째, 민주회복을 통한 국제적 고립의 만회—역시 안보상 실책의 문제다.

이상의 비넨지크와 김재규의 서술에도 나타난바와 같이 박정희의 권위주의 체제는 정당성의 상실(즉 정치적 경제적 정당성과 효율성의 상실)로부터 시작해서 광범위한 반정부 연합의 형성과 저항을 유발하고 對美關係의 악화등 안보상의 실책을 동반하여 집정관의 고립과 권

32) Hans Binnendijk, "Authoritarian Regimes in Transition," *Washington Quarterly* (Spring 1987), pp. 153~163. 필자는 미국무성 외교연구소內의 Center for the Study of Foreign Affairs의 책임자임.

33) 위의 글, pp. 155~157.

력블럭의 내부분열을 야기한 끝에, 집정관의 사망과 더불어 붕괴되었음을 알 수 있다. 본 논문은 이러한 붕괴과정을 正當性의 상실, 민중회복운동의 高揚, 對美關係의 惡化 및 권력블럭의 분열과 유신체제의 붕괴등의 순서로 서술하기로 한다.

### 1. 正當性의 喪失

형식적 민주주의의 체제하에서도 한국의 국민들은 자유민주주의의 가치관에 대한 깊은 신뢰와 애착을 가지고 있었다. 이러한 점을 고려한다면 박정희의 무제한한 집권을 허용하고 維新政友會라는 官選議員들을 선임케 하며 기본적인 人權을 제약하면서 政黨의 의회기능을 극도로 위축시킨 가운데 긴급조치의 선포권을 행사하는 박정희의 권위주의 통치가 국민일반에 의해 그 節次上的 정치적 정당성을 부정당하게 된 것은 충분히 이해할 수 있는 일이다.

그러나 정당성은 효율성에서 나온다<sup>34)</sup>고 한 립세트의 말이 시사하듯이, 維新체제의 정당성 상실은 그것이 정치적 정당성의 결손을 보상하기 위해 제시한 경제성장의 효율성 자체가 대규모 구조적인 취약성을 노출시킴으로써 한층 더 심화되었다.

維新체제가 성립한이후 1973~1976년의 기간에 제 1차 석유파동에도 불구하고 年平均 경제성장율이 15%에 달했음은 사실이다.

그러나 1973년부터 추구된 중화학공업정책으로 인해 稅收擴大와 外資導入의 누증 및 大企業 편중의 자원배분이 취해짐으로써 계층간 부문간, 지역간의 불균형이 심화되었다. 최상층의 10大재벌이 GDP상의 부가가치 생산에 접하는 비율은 1973년의 5%에서 1978년의 10.9%로 급증했으며, 1978년 현재 46개의 大企業이 GNP의 43%를 생산하고 있었다.<sup>35)</sup> 새마을 운동의 선전내용과는 반대로 1974~1977년 사

34) Seymour Lipset, *Political Man* (New York, 1960), Choi Jang Jip, 1987, 앞의 글, p.9.에서 인용.

35) Choi Jang Jip, 1987, 앞의 글, p.11.

이에 농가평균소득은 도시의 그것의 84~92% 밖에 안되었다.<sup>36)</sup> 농촌의 해체는 농촌인구의 도시 빈민화를 초래함으로써 사회적 계층분화는 더욱 촉진되었다. 전체 가구중의 하위 40%가 접하는 국민소득의 비율은 1970년의 19.6%에서 1978년의 15.4%로 하락했다.<sup>37)</sup>

70년대초 이후의 세계경제의 '스태그플레이션'현상과 자원민족주의는 수입원자재 가격의 폭등과 인플레이션을 유발함으로써 이것은 중화학 공업의 불균형효과와 더불어 1976년의 제 2차 석유파동을 起點으로한 전반적인 침체와 위기로 연결된다. 1979년에 이르러 경제성장은 6.4%로 급락하여, 60년대 이래의 대외 의존적 수출주도형 고도성장정책은 마침내 세계경제의 전환과 침체와 더불어 구조적 모순의 상승작용으로 인한 파국을 맞이하게 되었다,

이러한 경제적 침체는 維新체제에 대한 광범위한 정치적 반대를 유발하는 계기를 마련했다. 경제적 효율성까지도 상실한 維新체제에 대한 중산층의 회의가 근로자들 및 도시빈민의 생존권 요구와 접합함으로써, 제임스 데이비스가 말한 J-커브 이론을 현실화시켰던 것이다. 제임스 데이비스에 의하면<sup>38)</sup> 일정기간의 기대상승과 만족의 상승이 갑자기 역전되면 기대와 만족의 격차가 확대되어 혁명발발의 가능성이 증대된다고 한다. 고도성장의 전반적인 하락기에 처해서, 釜馬사태에서 드러난바와 같은 중산층의 실망과 離反은 YH事件에서 목격된 바와 같은 基層民衆의 생존권 요구투쟁과 합류하면서 그 사회경제적인 욕구분출을 維新체제의 붕괴요인으로 정치화하고 있었다.

36) 위의 글, p.12.

37) 한상진, "유신체제의 정치경제적 성격," 「해방 40년의 재인식 II」(서울: 돌베개, 1986), p.182.

38) Jame Davis "The J-Curve of Rising and Declining Satisfaction: A Cause of Great Revolution and a Contained Rebellion," Chong-Sik Lee, "South Korea 1979: Confrontation, Assassination, and Transition," *Asian Survey*, Vol. XX, No.1 (January 1980), p.65에서 인용.

## 2. 民主回復 運動의 高揚

維新체제의 성립은 制度圈의 반대당과 制度圈 밖의 다양한 반정부 그룹들, 그리고 학생운동권과 基層民衆 운동그룹들을 광범위하고도 느슨한 反維新 연합체로 단합시키는 역설적인 결과를 초래했다. 여기에는 維新체제의 節次的 正當性的 결핍을 반대하는 단순한 자유민주적 요소들로부터 정치권력의 도덕적 정당성의 상실을 비판하는 종교적·도덕주의적 요소들, 그리고 저임금·저복가 정책에 반탄한 외자의존적·수출주도형 독점자본의 고도성장 정책이 산출한 사회의 계층적 양극화를 규탄하는 민중주의적 요소등이 잡다하게 참여하고 있었다.

계층적으로 보아도 이 느슨한 연합체에는 중산층 출신의 정치인, 교수, 종교인, 문학인, 언론인, 법조인, 여성 활동가, 학생운동 출신자등 다양한 요소들이 섞여 있었으며, 이들은 최초에는 ‘民主·民族·民衆’이라는 공동의 反지배연합적 헤게머니 프로젝트와 ‘談話’를 가지고서 권력블럭에 대항하는 국민/민중(nation/people)블럭의 형성을 추구했다.

국민/민중 블럭의 형성은 분단국가의 ‘국가계급(state class)’ 독점자본 및 중심부 자본의 지배연합이 형성된 이래의 일관된 역사적 과제였다. 그러나 이러한 블럭의 형성은 維新쿠데타로 인한 권력블럭의 완전한 정당성의 상실, 그리고 70년대 중화학 공업의 진척과 더불어 파생된 한국사회의 계층적 분화와 기층민중의 意識의 尖銳化가 시작된 이후에야 비로서 그 가능성이 제고되었다.

1973년 10월 2일에 일어난 서울대학교 문리과대학생들의 反維新 校內시위는 이러한 블럭의 형성을 추구하는 선진적 활동가 그룹들을 활성화시키는 결정적인 계기가 되었다. 이어서 改憲請願 서명운동이 일어나자 維新정권은 긴급조치 제 1호를 선포했으나 1974년 4월 3일에는 다시 ‘전국 민주청년·학생 총연맹’명의로 일대 항의 시위가 기도되었다. 民靑學聯 사건은 다양한 反維新 그룹들을 더욱 결속시키고

國內外的 비판적인 여론을 야기시킴으로써 오히려 維新정권의 국제적 정치적 孤立을 초래했으며, 이어서 1975년 5월 9일에는 긴급조치 9호가 선포되었다.

긴급조치 9호하에서 종교인과 일반 지식인들의 反維新 활동은 '3·1 구국선언 사건'으로 이어졌다. 그리고 학생운동은 이데올로기상으로 더욱 급진화되었으며 근로자들의 생존권 요구 투쟁이 격화되었다. 이 과정에서 維新정권도 도덕성의 상실과 광범위한 권력의 남용은 세계적인 비난의 표적이 되었다.

근로자들의 생존권 투쟁은 1975년의 세종호텔 노동자들의 부당해고 반대투쟁을 起點으로, 한국마벨, 동일방직, 풍전화섬, 남영나일론, 다나무역, 진로주조, 해태제과등 무수한 작업장에서의 임금투쟁과 노조결성 투쟁, 인권 수호투쟁으로 확산되었다.

도시 공단과 농촌에는 가톨릭 노동·농민운동 그룹 및 개신교측의 도시산업선교회등이 근로자에 대한 지원투쟁을 벌였다. 서울 YH 여성 근로자들의 新民黨속 농성투쟁은 지금까지 分立해 있던 중산층·지식인 운동권과 제도권內的 반대당 및 基層民衆들의 투쟁을 연대시키는 하나의 起暴劑가 되었다.

維新下의 민주회복운동은 결국 권력블럭에 대항하는 국민/민중 불력의 형성에 이르는 하나의 단계였으며, 지식인 중심의 초창기 운동이 중산층의 자유민주적 여망을 흡수하게 되고 다시 기층민중의 생존권 투쟁과 합류함으로써, 이러한 계층 연합적 국민/민중의 反維新 성향은 마침내 1979년의 釜馬항쟁으로 폭발하게 되었다.

### 3. 對美關係의 惡化

중심부와 주변부로서의 수직적인 관계속에서 볼 때 박정권의 국가 자율성은 크게 제한적이다. 그러나 국가와 국가로서의 관계속에서 볼 때 이 양자간에는 정책과 이익을 중심으로 한 갈등이 야기될 수 있다.<sup>39)</sup>



維新체제가 성립한 이후 韓·美간에는 최악의 갈등관계가 발생했다. 이것은 주로 人權문제, 美國에 있어서의 한국정보기관의 불법활동, 朴東宣의 로비공작 및 駐韓美軍의 철수문제를 중심으로 해서 전개되었다.

미국은 1970년에 주한 지상군 병력 20000명을 철수하기로 결정하고 그대신 한국군의 전투력을 증강시키기 위한 5개년 계획을 수립했다. 그러나 박정권은 미국의 의회가 과연 이러한 계획을 위한 자금조달을 승인할 것인가를 의심하기 시작했다. 박정권이 朴東宣을 총책으로한 미국 행정부 및 의회 지도자들에 대한 불법적인 로비활동을 의도한 것은 이때부터였다.<sup>40)</sup>

維新체제가 성립한 뒤 미국의 언론들은 박정권의 인권유린과 정치범에 대한 가혹한 처벌을 비난하기 시작했다. 1974년에 議會는 박정권의 인권탄압을 이유로 對韓 자금지출에 제한을 가하기로 결정했다.<sup>41)</sup> 1976년에 대통령 선거에 출마한 카터 후보는 주한미군의 존속 여부와 박정권의 인권탄압을 연계시켜서, 그가 대통령에 취임한 1977년에는 3단계의 지상군 철수계획을 구체화시켰다. 그리고 1976년에는 이미 朴東宣의 불법로비 활동이 폭로되어 양국간에는 차의 미국특별검사실리에 응하느냐의 문제로 최악의 갈등이 발생했다. 이어서 이재현 김상근 양인에 의해 한국 정보기관의 재미 불법활동의 내용이 폭로되었다. 이들에 의하면 정보부는 미국 조야의 주요인사들을 매수하고 한국에 투자한 미국의 경제인들에 압력을 가하며, 미국의 학자, 언론인들을 초청해서 향응을 제공하는등 모두 9가지의 비밀공작들을 수행한 것으로 지적되었다.<sup>42)</sup>

미국 조야의 이와 같은 단호한 자세와 한미관계의 악화는 한국의 보수세력과 권력블럭內의 친미파에 대해 하나의 심각한 우려의 대상이

39) Choi Jang Jip, 1987, 앞의 글, p. 26.

40) "Investigation of Korean-American Relation," 1978, p. 33.

34) 위의 보고서, p. 70.

42) 위의 보고서, pp. 96~97.

되었다. 한국의 안보가 미국의 지원 없이는 지탱될 수 없다고 믿는 이들 보수세력에 있어 주한 미군의 철수계획은 불안과 두려움의 대상이었으며, 보수세력의 이러한 불안감은 박정희의 정력적인 極右的 擬似 民族主義의 홍보와 캠페인에도 불구하고, 汎保守진영에서의 박정희의 고립으로 연결되었다. 전통적인 친미주의자들과 경제계의 기업가들, 친미적 기독교인들, 제도권내의 보수적—친미적 반대당, 그리고 권력블럭너의 친미파는 이러한 불안감으로부터 박정희의 실책을 지적하는 기운을 암묵리에 또는 공공연히 노출하기 시작했다. 김재규의 행위는 바로 이와 같은 보수세력의 불안감이 초래한 권력블럭내부의 분열현상이었다. 박정권의 유신체제는 이미 전통적 보수진영의 불안감과 함께, 한국민중의 對美비판을 유발함으로써 남·북한 분단상태의 안정적 동결전략을 추구하는 미국의 동북아시아 전략에 장애가 되는 존재가 되어있었던 것이다.

#### IV. 民主化의 陳痛—맺는말

維新체라는 박정희의 집정관적 권위주의 체제는 정치적 정당성과 경제적 효율성을 상실한 상태에서 국민민중의 저항과 권력블럭내부의 분열에 직면했으며, 이러한 고립상태에서 박정희의 돌연한 사망으로 종말을 고했다. 그러나 이 時點에서 국민/민중과 그 대표들은 국가의 권력중심들을 장악하지 못한 상태에 있었으며 그 권력중심들은 새로운 집정관 그룹에 의해 장악됨으로써 民主化는 다시 좌절당했다. 따라서 집정관적 권위주의 체제에 의한 신중상주의적 국가와 그 정책들은 80년대에도 계속 존속하게 되었다. 그러나 이러한 起伏을 통해서 국민/민중의 역량도 강화·축적되었으며, 이 역량은 분단체제의 지배연합에 대항하는 통일지향적 국민/민중 블럭의 형성을 더욱 촉진하는 힘으로 작용하고 있다.

참 고 문 헌

- 崔相龍 外, 現代韓國政治와 國家(法文社)  
 변형운 外, 한국사회의 재인식 I (한울)  
 박현채 外, 해방40년의 재인식 II (돌베개)  
 김성환 外, 1960年代(거름)  
 金鍾憲, 韓國第3共和政(松山出版社)  
 金潤煥 外, 韓國經濟의 展開過程(돌베개)  
 李大根 外, 韓國資本主義論(까치)  
 김영명, 제3세계의 군부통치와 정치경제(한울)  
 Sejin Kim, *The Politics of Military Revolution in Korea*  
 Perlmtter, Amos, *Modern Authoritarianism* (Yale University Press)  
 Dal-Joong chang, *Economic Control and Political Authoritarianism*  
 (Sogang University Press)  
 Nordlinger, Eric, *Soldiers in Politics, Militics Coups and Governments*  
 (Prentice-Hall)  
 Cole, David, *Krean Derelopment* (Harvard University Press)  
 Steinberg, David, "Devolpment Lessons from the Korean Experience A  
 Review Article," *Journal of Asian Studies*, Vol. XLII No. 1 (November  
 1982).  
 Ress, David, "Crisis and Continuity in South Korea," *Conflict Studies*  
 No. 128 (Mar. 1981), Institute for the Study of Conflict.  
 Binnendijk, Hans, "Authoritarian Regimes in Transition," *Washington*  
*Quaterly* (Spring 1987).  
 Hyug Baeg Im, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South  
 Korea," *World Politics*, (Winter 1987).  
 Choi Jang Jip, "Political Cleavages and Transition in a Military Auth-  
 oritarian Regime: Institutionalization, Opposition, and Prcess in  
 South Korea: 1972~1986" (November 1986).  
 Investigation of Korean-American Relations (House of Representatives,  
 Committee on International Relations, October 31, 1978).