

유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(下)

임역백 | 고려대 정치외교학과

닉슨 독트린으로 알려진 미국의 아시아에서 발 빼기 정책은 한국에서 안보위기를 불러일으켰다. 미군의 철수와 북한의 군사도발로 안보위기 상황이 실제로 도래하였고 박정희정권 내에서도 안보위기 의식이 상당한 수준으로 올라가 있었지만 이는 전시와 같은 비상상태로 몰아갈 정도로 심각한 것이 아니었다. 오히려 국제적 냉전의 완화는 안보국가의 기능적 필요성을 소멸 시키게 되어 박정희의 정권위기를 초래할 수 있었다. 하지만 박정희는 이를 국내적 냉전으로 격화시킴으로써 오히려 자신의 통치기반을 더욱 강화시켰다. 1971년 말 국가비상상태 선포나 국가보위에 관한 특별조치법의 발효는 안보국가의 논리를 동원하여 정권생존을 국가 생존을 위한 동원으로 정당화한 작업이었다.

실제로 안보의 위기는 현재화되지 않았고, 냉전 종주국의 발 빼기로 안보의 위기를 남과 북이 공통으로 실감하게 되자 남북 모두 대화를 통한 안보문제 해결의 유인을 갖게 되었다. 이 과정에서 박정희는 재빨리 남북대화를 제의하여 안보위기 국면을 통일을 위한 대화국면으로 전환시키는 비르투를 발휘하였다. 하지만 분단구조는 박정희 정권의 존립기반이었기에 통치권이 강화되자 통일을 위한 남북대화의 지속은 더 이상 불가능했다. 박정희는 국민의 안보위기 인식을 고조시킨 가운데 남북대화를 진행하여 남북대화가 반공 안보국가의 기반을 와해시킬 수 있는 가능성을 차단하고 두 가지를 모두 유신체제 수립의 명분으로 이용하는 비르투를 발휘하였다.

유신이 성립되던 1970년대 초 한국 경제는 인플레이, 경상수지적자, 경제 불황이라는 소위 3푼에 시달리던 시기였다. 하지만 박정희는 8·3 경제 긴급조치를 통해 일거에 해결하고 긴급조치 국가의 성격을 갖고 있는 유신체

*이 논문은 '2002년도 고려대학교 특별연구비'와 '2004년도 두뇌한국21(BK 21) 사업'에 의하여 지원되었음.

제 수립의 필요성을 창출하고 국민들에게 설득할 수 있었으며, 대부르주아지를 확고한 동맹자로 굳힘으로써 자신의 계급적 기반을 강화할 수 있었다.

유신기간 중화학공업화는 유신의 원인인가 아니면 결과인가에 대한 많은 관심이 존재한다. 중화학공업화는 분명 유신권위주의의 경제적 표현이었으나 그것의 필요가 유신을 불러온 것은 아니다. 중화학공업화는 산업화 전략의 근본적 수정이 아니라 기존의 '수출지향적 산업화의 심화' 또는 고도화의 전략이다. 그리고 그것은 여러 가지 대안 중 박정희에 의해 선택된 것이다.

하지만 이렇게 유신 수립을 위한 모든 조건들이 성숙되었다하더라도 박정희는 미국이라는 마지막 장벽을 통과해야 했다. 닉슨 독트린에 의한 미군철수는 박정희에게 대미자율성 증대의 기회를 제공했고, 박정희는 미국이 자신에게 사용할 수 있는 압박수단이 없을 때 개헌을 시도하는 지혜를 발휘하였다. 유신 선포 당시 미국의 한국에 대한 국익이 '긴장완화와 안정'이었던 것도 커다란 기회였다.

박정희는 진공상태 하에서 자유롭게 유신을 선택한 것은 아니지만 기회구조를 활용하고 제약구조를 기회구조로 바꿀 수 있는 통치역량을 발휘함으로써 유신체제로의 전환을 성공시켰다. 그는 새로운 국면이 전개될 때마다 새로운 역사적 필요를 창출해 나갈 수 있는 능력(virtu)을 가진 마키아벨리가 말한 신군주였다. 여기에 미국 헤게모니의 약화와 냉전체제의 이완은 박정희의 대외적 자율성의 공간을 제공하였고, 대외 경제적 여건의 약화는 대통령직의 비상대권을 정당화시켜 주었으며, 북한과의 적대적 의존관계는 군사국가화에 필요한 명분을 제공했다. 그리고 사회적 갈등의 분출은 적절한 수준의 긴장과 위기 의식을 조성해 유신체제의 수립을 위해 필요한 행운(fortuna)을 박정희에게 안겨주었다.

V. 유신개변의 촉진요인(enabling conditions)과 제약요인(confining conditions) 그리고 박정희의 선택

1. 前史: 유신의 주인공 박정희

박정희와 군부 내의 불만 소외세력의 주도에 의해 일어난 1961년의 군부 쿠데타는 미국의 압력, 태생적 정통성의 결함에 의해 형식적 민주주의로 복귀하게 되고 이 선택에 직면하여 박정희와 민간화된 군부는 임명된 관료들에게 정치를 우선하

는 산업화의 정치를 통해 실적에 의한 정통성을 추구했다.

2. 유신의 서곡: 3선개헌

1967년의 선거에서 민주적 방식에 의해 권력의 정당성을 구축한 박정희는 장기 집권의 음모로서 3선개헌 통해 점진적으로 유신개변을 도모할 헌법적 기반을 마련하고, 자신의 권력에 대한 도전세력과 잠재적 도전세력을 제거할 수 있는 기회로 삼았다.

3. 계승의 위기: 대안의 봉쇄

계승의 위기는 주체세력 내부의 경쟁자의 제거과정으로 박정희에 의해 인위적으로 만들어진 위기이다. 이를 통해 초헌법적인 공정쿠데타를 통해서 박정희의 종신집권을 보장하는 독재적 헌법개정에 대한 광범위한 지지가 집권세력 내에 형성되었다.

4. 반대세력으로부터의 도전: 제약이자 기회

유신으로 가는 대장정의 첫걸음 이후 국내 반대세력으로부터의 도전이 있었다. 1969년 이후 불황의 시작은 분배문제를 중심으로 하는 사회적 갈등이 분출되기 시작하였다. 하지만 박정희는 체제의 정당성에 대한 위기를 역으로 체제전환을 위한 기회로 전환시켰다.

5. 안보위기: 국가의 위기, 박정희의 기회

세계시간에서 볼 때, 유신체제의 수립은 국제적 냉전체제의 이완기에 냉전의 분계선 지역에서 ‘냉전적 안보국가의 재충전’의 성격을 지니고 있다.¹⁾ 월남전으로

1) 이는 마치 중세 봉건체제에서 자본주의 체제로 전환하는 시점에서 서구의 중심부에서는 봉건체제의 소멸과 절대주의국가가 등장한 반면, 동구의 주변부에서는 기존의 봉건체제가 강화되는 재봉건화가 일어난 것과 비슷하다(Anderson 1974).

정점에 달했던 냉전체제는 미국이 월남전에서 실패를 자인하고 중공과 소련과의 관계개선과 화해를 시도함으로써 급격히 이완기에 접어들게 되었다. 냉전체제의 이완기에 미국의 '아시아에서 발 빼기 정책'이 시작되었고 이는 "아시아의 방위는 아시아인이 책임져야한다"(아시아 문제의 아시아화 정책)는 닉슨 독트린(또는 콤파독트린)으로 구체화되었다.

미국의 아시아에서 발 빼기 정책은 한국에서 안보위기를 불러일으켰다. 월남전이 한창이던 냉전의 절정기에서 한국은 안보와 경제에 있어서 대표적인 수혜국이였다. 한국은 냉전의 절정기에 특히 월남 파병으로 미국으로부터 안보의 보장과 경제적 특혜를 보장받을 수 있었으며 한미 밀월관계를 즐길 수 있었다. 그런데 60년대 말 이후 미국의 아시아에 대한 개입축소로 한국의 안보와 경제에 대한 불확실성이 증대하였다.²⁾

냉전체제의 이완기에 주한미군철군이 시작되었다.³⁾ 한반도에 군사적 균형을 유지시켜주었던 미군의 철군은 한국의 안보에 커다란 구멍을 만들어 놓았다. 더구나 이 시기에 북한의 대남 강경 노선이 강화되어 한국의 안보위기를 더욱 심각한 현실로 만들어 놓았다.

-
- 2) 우정은은 유신은 팩스 아메리카의 쇠퇴기에 수혜국가(client state)인 한국의 정치와 경제에 대한 불확실성을 제거하려는 노력으로 이해되어야한다고 지적한다. 그것은 정치적으로 선거정치의 불확실성을 제거하고, 경제적으로 자율조절적 시장을 규제된 시장으로 대체하는 것이었다(Woo 1991, 119). 방위산업 육성의 일환으로 중화학공업화를 추진하여 군사, 무기, 정치, 경제에서의 대미의존성을 감소하려는 것이었다. 유신은 폴라니(K. Polanyi)의 용어를 빌린다면, 국가가 국제시장의 변동으로부터 사회를 보호하려는 '스탈린적인 일국사회주의 대응'(socialism in one country)의 자본주의판이다(Polanyi 1957). 스탈린이 일국 사회주의를 지향했다면 박정희는 "일국 자본주의"(capitalism in one country)를 지향하였는지 모른다. 그런데 스탈린, 김일성의 주체사상과 박정희의 유신과의 차이는 박정희는 여전히 국제자본주의의 맥서스 내에서 경제를 운영하려하였다는 점이다. 한국의 중화학공업화가 수출지향적, 수출 중심적이고, 외국자본의 유입에 기초해서 투자재원을 마련하려 하였다.
- 3) 1969년에 닉슨독트린이 발표되었고, 1970년 3월에 NSDM 48호에 의해 미군철군결정이 내려졌다. 그해 8월 박-애그뉴회담에서 애그뉴는 정식으로 미군철군을 통보하였고 한국은 이에 대해 30억불의 군원을 요구하였으나 미국은 15억불의 군원만을 약속하였다. 1971년 3월에서 7월 사이에 1차로 2만명의 주한 미군이 철수하였다.

북한의 김일성은 1960년대 말 소위 '4대군사노선'이라는 공격적인 군사노선으로 전환하여 다양한 형태의 무력도발을 계속적으로 시도하였다. 1968년 1월 21일에는 무장게릴라를 남파해 청와대를 습격한 사건이 있었고 뒤이어 1월 23일에는 미군 정보수집함 프에블로호의 피납사건이 일어났다. 1969년에는 미군 정찰기 EC-121호가 북한에 의해 격추되었으며, 울진삼척지역에 무장공비가 침투한 사건이 일어났다. 1970년에도 무장도발은 계속되어 1970년 6월 5일에는 서해 해군방송선이 피납되었고, 6월 22일에는 동작동국립묘지를 폭파한 사건이 일어났고 격렬비열도, 군자만, 동해안에서 무장간첩이 출몰한 사건이 연이어 일어났다.

미군의 철수와 북한의 군사도발로 안보위기 상황이 실제로 도래하였고 박정희 정권 내에서도 안보위기 의식이 상당한 수준으로 올라가 있었다. 안보위기의 실제적 현존과 안보위기에 대한 주관적인 인식이 동시에 존재하였으며 일반대중과 정권 엘리트 공히 수준의 차이는 있을지 모르나 안보상황이 정상이 아니라는 데 대한 공감감이 있었다.⁴⁾

그러나 안보위기가 전시와 같은 비상상태로 몰아갈 정도로 심각한 것은 아니었다. 북한의 도발은 김일성의 대남 노선변화에 기인한 것이라 하더라도 휴전선 사이에서 두고 군사적으로 대치하고 있는 냉전의 경계선 지역에서 '정상적'으로 일어날 수 있는 수준이었다. 또한 냉전체제하의 후견국(patron state)인 한반도 주변 4대 강국이 긴장완화(테파트)에 합의한 냉전의 이완기에 북한으로서는 독자적으로 남침을 시도할 수밖에 없는 상황이 전개되었기 때문에 오히려 전면전의 가능성은 줄어들었다고 보는 것이 타당하다(김영순 1988, 53).⁵⁾

실제로 김대중 신민당 대통령후보는 1971년의 선거에서 냉전체제의 이완이 전쟁의 위험을 증가시키는 것이 아니라 평화와 통일을 위한 기회라고 주장하면서 주변 4강국인 미·소·일·중에 의한 한반도 평화보장론을 제시하였다(4대보장론). 김대중후보는 박정희 정권이 안보위기를 내세워 국민동원체제를 강화하고 이를

- 4) 저널리스트인 클리포드는 주한 미군철수에 대한 박정희의 두려움에는 합리적인 이유가 있었다고 주장한다. 그러나 그는 북한의 위협이 실제로 존재했는가 아니면 박정희가 정치적으로 이용했는가는 분명치 않다고 주장한다(Clifford 1994, 82).
- 5) 실제로 박정희가 북의 남침위협을 이유로 1971년 12월 6일 국가비상사태를 선포했을 때, "북한으로부터의 침략이 급박했다는 증거가 없다"고 공식적으로 밝혔다(이상우 1985, 2권: 261).

바탕으로 장기집권을 획책하고 있다고 비난하였다(김재홍 1992, 97). 김대중은 안보위기가 박정희 정권에 의해서 조성되고 증폭된 측면이 있다는 것을 폭로한 것이다. 김대중 후보가 제기한 안보논쟁에 대해 박정희는 '局地안보위기론'으로 대응하였다. 국제정치의 상위체계인 미국과 중공 관계가 개선된다고 그 하위체계인 남북한 관계나 한중관계가 반드시 호전되는 것은 아니라고 하면서, 주한 미군의 감축이 세계적 긴장완화에는 기여할 수 있으나 한반도의局地안보에는 위협요소라고 주장하였다. 전세계적인 차원에서 냉전의 이완, 긴장의 완화가 일어나고 있으나 그 긴장을 완화시키기 위해 군사적 대치지역인 한반도에서 미군을 철수함으로써 군사적 균형을 깨뜨리고 이는 전쟁을 유발할 수 있다는 것이다(김재홍 1992, 97-102). 박정희 정권은 냉전의 이완기에 터진 이스라엘과 아랍간의 '6일전쟁'과 같은 국지전을 예를 들면서 긴장을 늦추지 말 것을 국민들에게 경고하였다.

미군철군으로 국가적으로는 안보위기적 상황이 도래하였으나, 박정희에게 미군 철수로 인한 안보위기는 모든 정치적 문제를 해결할 수 있는 기회가 되었다. 위기를 기회로 바꿀 줄 아는 박정희의 비르뚜가 이를 가능하게 하였다. 냉전체제의 이완과 동서간의 긴장완화는 박정희에게 정권적 위기를 초래할 수 있는 사건이었다. 긴장완화가 한반도에까지 미칠 경우 한반도의 평화를 촉진할 것이고 이는 안보를 핵으로 하는 박정희의 통치기반을 잠식할 수 있기 때문이다. 냉전의 이완이 '안보국가'의 기능적 필요성(functional prerequisites)을 소멸시키게 되면 박정희의 정권위기를 초래할 수 있었다.

그러나 국제적 냉전이 완화된다는 새로운 환경변화에서 박정희는 오히려 국내적 냉전(국지적 냉전)을 격화시킴으로써 오히려 자신의 통치기반을 더욱 강화시켰다. 박정희는 안보위기와 고조된 국민의 안보위기감을 이용하여 병영국가를 완성할 수 있었다. '제2의 월남'이 되어서는 안 된다고 경고하면서 박정희는 '안보국가의 재충전'을 시도하였다. '일면건설, 일면국방', '싸우면서 건설'이라는 전시하의 군사국가하에서나 있을 법한 구호 아래 전 사회의 군사화를 시도하였다. 250만 향토예비군이 창설되었고, 학생들을 학도호국단으로 조직한 뒤 전시를 방불케 하는 군사훈련을 실시하였으며, 방위산업의 육성을 추진하여 유신체제를 위한 군사적 기초를 쌓았다. 마침내는 안보위기를 빙자하여 1971년 12월 6일 국가비상사태를 선언하고 12월 27일 국가보위에 관한 특별조치법을 공포하여 비상대권을 가진 일인독재체제를 수립하였다. 그리고 이 모든 것을 안보위기로 정당화하였다.⁶⁾

안보위기는 정권 내에서 슈미터가 이야기한 ‘공격적 주체세력’인 군부의 지위를 상승케 하였다. 조국 근대화 사업에서 상대적으로 소외된 군부가 안보위기를 맞아 정권을 지탱하는 핵심세력으로 부상한 것이다. 박정희는 학원의 군사화를 통한 병영국가 수립에 저항하는 학생들의 시위를 군을 동원하여 진압하였다. 1971년 10월 5일 윤필용장군 휘하의 수경사 군인들이 고려대에 난입한 사건에 뒤이어, 1971년 10월 15일 위수령이 선포되었고 군이 동원되었다. 군을 동원한 박정희는 1971년 12월 6일 국가 비상사태를 선언하고 그야 말로 명실상부한 ‘안보국가’를 수립하였다. 국가비상사태 선언 6개항은 ‘안보’로 도배되어 있었다. 1) 정부의 모든 시책은 국가안보를 최우선으로 하며 조속히 만전의 안보태세를 확립함, 2) 안보상 취약점이 될 일체의 사회불안 요소 불용, 3) 언론의 무책임한 안보논의 지양, 4) 국민은 안보상 책무수행에 성실할 것, 5) 모든 국민은 안보위주의 새 가치관을 확립할 것, 6) 최악의 경우 우리가 향유하고 있는 자유의 일부도 유보할 결의를 가져야한다는 것이었다. 12월 27일에는 대통령에게 광범위한 비상대권을 부여하는 국가보위법을 날치기 통과하여 독재의 법적 근거를 마련하였다. 국가보위법의 통과로 박정희는 필요하면 언제나 비상사태를 선포할 수 있고, 경제규제를 명령할 수 있으며, 옥외집회나 언론출판을 규제하는 특별조치를 할 수 있고 근로자의 단체행동권을 제한할 수 있으며, 군사상 목적으로 국가예산의 항목과 내역을 마음대로 조정할 수 있는 명실상부한 독재자가 되었다. 1971년 말에 민주주의의 조종이 울렸으며 유신은 사실상 시작되었다.

냉전의 최전방지역에서 안보문제의 발생과 안보위기감의 형성은 박정희에게 여러 가지 목적을 달성케 해 준 ‘행운’(fortuna)이었다. 그는 국지안보위기론으로 자율성과 자유의 회복을 요구하는 시민사회를 억압할 수 있는 비상대권을 확보할 수 있었으며, ‘조국 근대화’ 추진으로 상대적으로 소외되었던 ‘공격적 주체세력’인 군부에게 외부의 적뿐만 아니라 내부의 적으로부터 국가를 보호하라는 새로운 역할을 부여함으로써 그들을 달래고 확고한 주체세력으로 묶어 놓을 수 있었다. 군

6) 배궁찬은 1970년대 초의 외부적 안보위협은 유신을 정당화하기 위한 구실에 불과한 것이 아니라 실제로 존재하였다고 주장한다(배궁찬 1988, 329; 배궁찬 1999, 53-63). 김영명도 동북아 국제질서의 변화가 집권세력내에 특히 박정희에 안보위기 의식을 불러 일으킨 것은 사실인 것 같다고 추측한다(김영명 1997, 208). 반면에 손학규는 안보위기와 유신등장 간에는 큰 함수관계가 없다고 보고 있다(Sohn 1988).

부는 항상 정상적인 법 질서 하에서 문제를 해결할 수 없을 때 최종적인 통제기구로서 박정희가 동원하는 '정권 생존' (regime survival)의 도구였다. 군부는 항상 위기에 빠진 박정희를 구조하기 위해 동원되었다. 그러나 박정희는 안보국가의 논리를 동원하여 이를 '국가 생존' (national survival)을 위한 동원으로 정당화하였다 (Yang 1981, 241).

6. 의제의 전환: 남북대화

그러나 안보위기는 현재화되지 않았다. 유신을 준비하고 있었던 1971년과 1972년에 북한으로부터의 도발은 감소추세에 있었다. 신데탕트질서 하에서 외부로부터의 지원이 어려워진 상황 하에서 북한은 단독으로 전쟁을 도발할 수 있는 능력을 갖추고 있지 않았다. 오히려 북한도 신데탕트 질서의 등장으로 안보에 위협을 느끼고 있었다는 것이 더 진실에 가깝다. 냉전의 첨병 역을 담당하고 있었던 한국과 북한 모두 냉전 종주국의 발 빼기로 안보의 위기를 공통으로 실감하는 동병상련의 관계에 있었다. 바로 이러한 동병상련의 관계가 남과 북으로 하여금 쌍방 간 대화를 통해 안보문제를 해결하려는 유인을 제공하였다.⁷⁾

잔뜩 고조시킨 안보위기가 현재화되지 않고 시들어가자 박정희는 재빨리 남북 대화를 제의하여 안보위기국면을 통일을 위한 대화국면으로 전환시키는 비르뚜를 발휘하였다. 박정희는 유신체제로의 전환을 위한 필요의 창출에서 안보위기를 가장 큰 무기로 활용하였으나, 그 무기의 실효성이 약화되었을 때 그는 대화를 통한 통일이라는 새로운 유신의 필요를 창출할 수 있는 능력을 발휘한 것이다. 실제로 그는 안보위기국면이 시들어지기까지 기다리지 않았다. 안보위기감을 한창 고조시키고 있었을 때에 이미 그는 대화를 제의해 놓고 있었다. 박정희는 1970년 8월 15일 광복절 경축사에서 한국의 대북한 정책을 획기적으로 전환할 용의가 있음을 밝혔고, '남북한 간에 선의의 경쟁'에 나설 것을 제안하였으며, 1971년 8월 12일

7) 남북한 모두 자신이 통제할 수 없는 급속한 국제적 상황변화에 불만을 가지게 되었고 이는 남북을 심리적으로 가깝게 만들었다. 한반도 상황변화에 대한 남북한 당사자가 통제하는 해결책을 구하자는 분위기가 형성된 것이다. 그리고 급속한 국제적 환경변화는 남북한 지도자들에게 대화를 위한 후견국의 용인을 받을 수 있게 해주었다(Kihl 1984, 56-57).

에 대한적십자사로 하여금 남북이산가족을 찾기 위한 남북적십자사회담을 제의하게 하였다. 물론 미국도 주한미군의 철수에 따른 군사적 균형의 와해를 막을 목적으로 한국에 대해 남북대화를 종용하였다.⁸⁾

박정희의 제안에 대해 북한도 화답하였다. 북한 역시 공격적인 군사노선의 추구에 따른 과도한 비용에 부담스러워 했고 실제로 신데땅트체제 하에서 북한의 독자적 안보능력에 대해 자신을 갖고 있지 못했기 때문에 긴장완화를 위한 남북대화 제의에 응한 것이다.⁹⁾ 남북대화는 한국과 북한간의 적대적 의존관계의 시작을 의미한다. 남북대화는 1972년의 7·4공동성명으로 최고조에 달하게 된다. 남북대화는 당시 한반도의 두 주역인 박정희와 김일성에게 걸린 문제를 해결해준 해결사의 역할을 담당하였다. 먼저 남북간의 군사적 긴장을 완화시켜줌으로써 신데땅트질서 하에서 체제존속에 대한 불확실성을 감소시켜주는 효과가 있었다. 한국과 북한은 서로의 존재를 인정함으로써 공존의 길을 모색한 것이다. 둘째, 국제질서의 변화기에 체제를 정비할 수 있는 시간을 벌게 해주었고 통일에의 열망을 이용하여 강압적인 독재를 강화하는데 필요한 국민의 지지 또는 암묵적 승인을 이끌어 낼 수 있었다.

박정희는 남북회담에 효율적으로 대처하고 국론을 통일하기 위해서는 민주주의 체제보다 독재체제가 우월하다는 주장으로 유신체제로의 전환을 위한 명분을 쌓고 실제로 체제전환을 남북대화를 효율적으로 추진하기 위한 체제정비라고 정당화하였다.¹⁰⁾ 북한도 마찬가지였다. 박정희가 유신헌법을 제안한지 두 달 만에 유

8) 미국이 박정희에 남북대화를 종용했다는 증거는 1970년 2월 24일에서 26일에 걸쳐 열린 상원 국제관계위원회의 사임밍턴 소위에서의 포터 주한미대사의 증언에서 나타난다. 포터 대사는 “남북한 대화가 이루어질 수 있는 영역을 찾아본다는 견지에서 북한 측에 눈을 돌려보는 것이 좋지 않느냐는 미국의 견해를 한국 측에 이야기하고, 미국은 이같은 방향에 눈을 돌릴 수 있는 가능성에 대해 한국 측과 조용히 토의를 계속해왔다.”(송건호 1983, 155; 이상우 1986, 261)

9) 북한이 대화에 응했다는 것은 안보위기가 유신체제로의 전환을 강요할 만큼 심각한 것이 아니었다는 것을 반증해준다. 오히려 유신의 수립기에 북한남침위협이 증가하기보다 감소하였으며 남북간의 군사적 관계는 남북대화가 이루어질 정도로 안정되어 있었다는 것을 보여준다.

10) 그러나 민주정부로서는 남북회담에 효율적으로 대처하는 것이 불가능하다는 박정희의 주장은 박정희 이후 민주정부에 의해 통일정책이 효과적으로 수행된 것에 비추어 볼 때

신헌법을 국민투표를 통해 확정된 12월 17일 이후 열흘이 되는 날 북한은 제5기 1차 최고인민회의에서 김일성의 일인독재체제를 공고화하는 헌법개정을 공포하였다. 북한의 새사회주의 헌법은 사회주의체도를 법적으로 고착시키고 서울이 아닌 평양을 수도로 선언함으로써 분단을 고착화시키고 국가주석제를 신설하여 분단의 반쪽인 북한에서 김일성의 유일독재체제를 구축하기 위한 법과 제도를 완성한 것이다(이상우 1986, 239-241). 그러나 한국과 북한에서 독재체제강화를 위한 헌법개정이 끝난 직후부터 남북대화를 통한 통일 열기는 급속히 냉각되었고 남과 북은 다시 이전의 군사적 대치관계로 되돌아갔다. 적대적 공존체제가 발동되는 순간이었다. 남과 북에서 통치권의 강화가 오히려 통일을 위한 남북대화의 지속을 불가능하게 하였다. 두 개의 분단 독재체제를 수립하기 위해서는 남북대화가 필요했으나 그렇게 수립된 분단 독재체제를 유지하기 위해서는 다시 이전의 적대적 대치관계를 복원해야 했기 때문이다.

남북대화는 처음부터 유신체제에 대한 희망, 기대를 제공하기 위한 제한된 목적으로 추진되었고 일단 유신수립이 끝나자마자 대화는 중단되었다. 왜냐하면 남북대화 체제의 지속은 남과 북 모두에 지배체제유지에 장애물로 작용할 것이기 때문이다. 박정희에게 남북대화는 유신체제 수립에 있어서 기회와 제약의 요소를 모두 가진 '양날의 칼'이었다. 한편으로 남북대화는 통일의 환상을 심어주어 유신체제 수립을 위한 유인을 제공하는 측면이 있었고 박정희는 이를 최대한으로 활용했지만, 다른 한편으로 남북대화는 분단구조를 재생산을 통한 지배체제의 유지를 어렵게 하는 측면이 있었다. 박정희 정권은 분단구조를 고착화하여 자신에 대한 사회적 저항과 정치적 도전을 모두 이데올로기적 저항으로 환치시켜 탄압함으로써 반공이데올로기를 정권안보의 수단으로 이용하였다(김진균 외 1985, 419). 분단구조는 박정희 정권의 존립기반이었다. 그러나 남북대화의 진행은 통일논의를 활성화시켜 분단구조를 동요시키고 그에 기반한 반공 이데올로기와 안보 이데올로기를 취약하게 만들 것이었다. 말하자면, 반공안보 이데올로기의 위기를 초래할 수 있는 것이다. 이는 반공안보 이데올로기에 의거하여 반대세력에 대한 탄압을 정당화했던 박정희에게 정권유지의 중요한 수단의 상실을 의미한다.¹¹⁾

근거가 없는 것이다.

11) 남북대화는 안보이데올로기에 기반하여 정권을 유지시켜온 수단들 국가보안법, 반공법, 정보정치 철폐를 필요로 할 것이기 때문이다(김영순 1988, 55-56).

이러한 딜레마에 대응하여 박정희는 국민의 안보위기 의식을 고조시킨 가운데 남북대화를 진행하여 남북대화가 반공안보국가의 기반을 와해시킬 수 있는 가능성을 차단하고 두가지를 모두 유신체제 수립의 명분으로 이용하는 비르투를 발휘하였다.¹²⁾

7. 대내외적 경제 환경변화에 대한 대응: 8·3조치와 제1차 IMF 위기의 극복

유신이 일어난 1970년대 초는 한국 경제가 인플레이, 경상수지적자, 경제불황이라는 소위 3쁨에 시달리던 시기였다(정윤희 1987, 179). 그런데 박정희는 이 불황국면을 8·3조치라는 대통령의 경제적 긴급조치권을 발동하여 일거에 해결하고 긴급조치 국가의 성격을 갖고 있는 유신체제 수립의 필요성을 창출하고 국민들에게 설득할 수 있었으며, 대부르주아지를 확고한 동맹자로 굳힘으로써 자신의 계급적 기반을 강화할 수 있었다.

세계경제시간으로 볼 때, 1960년대 말과 70년대 초는 전후의 자본주의의 황금기가 지나가고, 전후 국제금융질서를 매개했던 브레튼우즈 체제가 와해되고 미국 경제의 쇠퇴가 본격화된 시점이었다. 미국의 국제수지 적자가 증대하였고,¹³⁾ 1971년 8·15에는 닉슨 미국대통령이 긴급경제조치(금태환정지령, 임금과 물가동결, 조세감면조치, 재정지출삭감, 수입부가세 부과, 대외원조삭감)를 발표하지 않을 정도로 미국경제는 악화되어 있었다. 닉슨의 긴급경제조치로 선진국은 변동환율제로 전환하였고 세계무역의 감소가 일어났다. 세계자본주의의 구조적 불황

12) 남북대화의 양면적 성격에도 불구하고 박정희가 남북대화를 추진한 것은 미국의 중용 때문이기도 하지만 체제전환에 대한 대중(방어적 신민들과 취득적 신민들)의 지지를 끌어내기 위한 고육책이었다고 볼 수 있다. 1970년대 초에 박정희는 '선건설, 후통일'의 논리를 견지하고 있었기 때문에 남북통일에 관심이 없었다. 그리고 실제로 박정희는 남북대화가 성공하지 못할 것이라는 이야기를 바로 7.4성명이 발표되는 날 청와대 비서들에게 했다. "남북공동성명이 발표되니까 통일이 눈앞에 다가온 것처럼 착각하고 기뻐하는 사람이 많은 것 같은데 공산당과의 대화에 성공한 일이 세계에서 거의 없었다." (이상우 1986, 264) 이 이야기가 사실이라면 7·4남북공동성명은 박정희가 유신독제를 수립하기 위해서 꾸민 사기극이었다고 할 수 있다.

13) 국제수지적자는 주로 미군해외주둔비를 포함한 제국을 유지하기 위한 비용과 무역수지 적자에 기인하였다(Woo 1991, 121).

이 시작된 것이다. 미국의 보호주의는 강화되었고 ‘자비로운 헤게모니’로서의 미국은 종말을 고했다. 그 결과 미국은 한국에 대한 경제적 원조자에서 경쟁자로 변신하였다.

미국 닉슨의 소위 신경제정책(수입부가세 10% 징수)으로 한국 수출의 40%를 점하는 미국시장에의 수출이 타격(특히 섬유업계)을 받았고, 또한 일본 엔화의 변동환율제로의 이행과 평가절상으로 한국 총수입액의 40%를 차지하고 있던 일본으로부터의 원자재, 중간재, 자본재의 가격이 상승하여 생산조건이 악화되고 국내 물가가 상승하여 국제경쟁력이 약화되었다. 여기에 일본이 ‘주은래의 4원칙’을 수용함으로써 일본의 대한 투자감소가 겹쳐짐으로써 한국의 대외적 경제상황이 더욱 악화되었다(이성형 1985, 248). 설상가상으로 닉슨 독트린에 의한 주한미군 철수 결정으로 한국경제에 대한 신인도가 급격히 하락하여 외국 투자자/대부자의 공황상태(panic)을 불러일으켜 한국에 대한 투자가 급감하였고 한국의 대외 리스크를 급격히 증대시켰다. 이는 해외에서의 대부로 총수입액의 1/4을 조달하던 한국경제에 엄청난 타격을 입혔다(Woo 1991, 124).¹⁴⁾

국제경제 및 정치 환경변화로 인한 한국의 경제사정악화는 ‘기업의 위기’를 불러일으켰다. 차입의존경영을 하고 있었던 한국의 기업에게 환율인상, 차관원리금 상환압력가중, 수출증가율 둔화¹⁵⁾ 기업의 대량 도산을 가져왔다. 1969년부터 30개의 부실차관기업에 대한 정리와 56개의 은행관리기업 정리가 실시되었다. 국제수지도 악화되었고, 외채관리가 한국 경제의 주요 이슈로 등장하였다.¹⁶⁾ 또한 한국의 정치적 경기순환은 인플레이션 위기를 초래하였다. 삼선개헌을 위한 자금살포로 통화가 증발하였기 때문이다.

한국의 경제악화에 대해 미국은 PL480과 개발차관을 지렛대로 한국 정부에 IMF

14) 1969년 이후 OPIC(Overseas Private Investment Corporation)이 미국의 대한 투자자를 위한 정치적 리스크 보험을 취급한 금액이 전 세계 정치리스크 보험취급액의 10%에 달했다는 것은 한국의 대외리스크가 어느 정도 심각했는지를 보여준다. 안보불안이 외국투자자의 한국에 대한 신인도 저하를 가져와 한국경제를 불안하게 하였던 것이다.

15) 수출은 1968년의 42% 증가에서 1969년의 34% 증가로, 그리고 1970년에는 28%로 꾸준히 하락하였다.

16) 1968년에 무역수지 적자는 10억불에 달했고, 외채원리금 상환이 시작되었다. 1970년에 총외채는 25억불, 외채원리금 상환액은 1억6천만 불에 달했다.

프로그램의 수용을 강요하였다. 이는 미국의 한국경제에 대한 개입도구가 원조기구인 AID(PL480, 군사원조)에서 IMF(그리고 자매기구인 IBRD, IDA, IFC)로 바뀌어 가고 있음을 의미한다. 이제 IMF가 미국이해의 대변자가 된 것이다(이성형 1985, 257). IMF 구제금융조건(conditionality)로 불리는 처방은 예외 없이 평가절하, 디플레이션적 통화 및 재정정책을 포함하고 있었다.

한국정부는 1968년 IMF와 2500만불에 달하는 스탠드바이(stand-by) 차관협정을 맺고 1969년에 협정을 갱신 체결하였다. 그 주요내용은 1) 국내여신 증가한도, 2) 중앙은행 대정부순여신 한도, 3) 대외차입 신규계약한도, 4) 금융기관 순외화자산 한도, 5) 기타 대외거래면에서 IMF와의 약정사항을 사전협의하고 심사하는 것이었다. 1971년 6월 IMF와 한국정부간의 협상과정에서 IMF는 단기성 외국자본유입의 제한, 통화축소, 달러당 328원에서 450원으로 원화의 평가절하, 긴축정책, 대출 축소, 정부지출감축, 수출보조금 감축을 요구하였다. 한국정부는 수출보조금철폐 외에 모든 요구를 수용하였으나 환율인상은 371.6원으로 IMF 요구에 못 미쳤다.

그러나 IMF프로그램으로도 금융위기는 해소되지 않았다. 두 차례의 선거로 인한 인플레이가 통화를 증발시켰기 때문이다.¹⁷⁾ 그 결과 성장이 급격히 둔화되었고 박정희가 산업화를 추진한 이래 처음으로 경기하강국면이 도래하였다.¹⁸⁾

은행이 부실채권증가로 기업이 요구한 원리금 상환을 위한 대부를 할 수 없게 되자 금융위기는 기업위기로 확산되었다. 대기업의 부도사태가 빈발해지자 한국의 대자본가들은 집단행동에 들어갔다. 대자본가들의 이익집단인 전경련 회장 김용완은 1971년 6월 11일 박정희 대통령을 면담하고 사태의 심각성을 설명한 뒤, 사채를 은행에서 떼맡아주고, 세금을 감면해 주고, 금리는 인하하고 정부의 긴축정책을 완화해 줄 것을 요구하였다. 그 후 김용완 전경련 회장은 세금을 절반으로 줄이라는 '정부예산반감론'이라는 대정부 폭탄선언을 하였다(김정립 1991, 263).

박정희는 대자본가의 집단적 압력에 굴복하였다. 박정희의 국가는 안보국가인 동시에 자본주의 국가(capitalist state)였다. 자본주의 국가는 권위주의이든 민주주의이든 상관없이 자본에 구조적으로 종속되어있다(Przeworski and Wallerstein 1985;

17) 1971년 4월에 인플레이는 8.4%, 1~4월 4달간의 재정적자는 185억원에 달했다.

18) 성장율은 13.8%(69년), 7.6%(70년), 8.8%(71년), 5.7%(72년)으로 계속 하락하고 있었다.

Block 1977). 자본주의 국가는 지속적 축적에 자신의 정통성과 지지를 의존하고 있고, 지속적 축적은 투자특권을 가진 자본가들의 투자에 달려있는 것이다. 그러므로 자본주의 국가는 자본가의 신뢰(business confidence)를 얻기 위해 노력하지 않으면 안 된다. 자본가에 의한 적정 수준의 투자실패(투자과업)는 경제적 위기를 낳고 이는 정치적 위기로 전환될 것이기 때문이다. 박정희는 자본의 요구에 대응하여 1972년 8월 3일 '경제의 안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령'을 발표하였다.

8·3긴급경제조치는 사채동결을 주 내용으로 하고 있었다. 말하자면, 대자본가의 비용을 사회화하여 금융과 기업의 위기에서 벗어나려는 것이었다. 월 1.35%의 이자율로 3년거치, 5년분할 상환 조건으로 대기업의 사채를 동결하고,¹⁹⁾ 2000 억원의 특별금융채권을 발행하여 단기대출을 장기대출로 전환해 주었으며, 중소기업신용보증기금과 농수산업신용보증기금에 각각 10억원 씩 출연하였고, 산업합리화기금을 설치하고, 지방자치단체에 대한 법정교부금을 폐지하였다(김정렴 1991, 269-271). 당시 신고된 사채규모는 총 통화의 80%에 달하는 3천4백56억 원에 달했고 이 조치로 막대한 사채이자 부담이 경감되어 기업의 연쇄부실화와 금융위기를 극복할 수 있었다. 8·3조치 이후 경제는 급속히 회복되어 1973년 총투자는 40% 증가하였고 수출은 거의 100% 신장되었다. 1973년 1/4 분기의 성장률은 19.3%로 전년 동기 성장률 6.4%의 3배에 달하였다(김정렴 1997, 280).

박정희는 유신 전야의 기업위기와 금융위기를 8.3경제긴급명령으로 극복함으로써 유신체제로의 전환을 위한 경제적 기초를 쌓을 수 있었으며, 유신 경제모델의 원형을 세울 수 있었다. 한 평자는 8·3경제긴급조치를 '유신의 경제적 표현'이라 부른 이유도 여기에 있는 것이다. 또한 기업, 금융위기를 극복하는 과정에서 박정희와 '보수적 지지세력'인 대자본 간의 동맹이 강화되었고 박정희와 대자본간에 생사를 같이하는 공생관계가 형성되었으며, 이는 박정희체제의 공고화에 기여하였다.

요약하자면, 8·3긴급조치의 성공으로 박정희는 '실적에 의한 정당성'을 더욱 공고히 할 수 있었고, 새로이 변화하는 세계경제질서에 대응하여 지속적 경제성장

19) 당시의 사채 가중금리가 월 3.84%였으므로 조정사채금리 1.35%로 기업의 사채이자 부담은 일시에 1/3로 감소되었다(김정렴 1991, 269).

과 조국 근대화를 완수하기 위해서 ‘마부를 갈아서는 안 된다’는 논리로 종신집권을 위한 체제전환을 정당화할 수 있었다. 기업, 금융위기를 극복한 8·3조치의 성공은 위기를 기회로 바꿀 수 있었던 박정희의 국가경영능력을 보여주는 사례이다.

그러나 한국의 금융, 기업위기는 ‘외부로부터의 쇼크’(예, 1973년의 오일쇼크, 1997년의 외환금융위기)에 의해 발생했다기 보다는 닉슨선언에 따르는 신보호무역주의의 대두, 일본의 원화절상, 그리고 월남전 소강과 같은 국제경제환경의 경화, 닉슨에 의한 주한미군의 철수로 인한 한국의 위협도 증가로 인한 국제투자자들의 대한투자기피, 그리고 부적절한 국내 금융규제관리, 정부의 통화팽창을 통한 성장정책, 차입에 지나치게 의존하는 전근대적 기업지배구조가 복합적으로 작용해서 발생한 불황의 측면이 크다(전경련 1983, 248-249). 그러나 금융과 경제의 세계화와 한국경제의 국제화의 수준이 오늘처럼 높지 않은 상태에서 발생했기 때문에 일국수준에서 긴급경제조치로 해결될 수 있는 수준이었다.²⁰⁾

만약 금융위기가 박정희정권을 위협할 정도로 심각했다면 박정희 정권은 체제 전환에서 상당한 제약을 받았을 것이고 그 방향은 IMF와 같은 외부세력에 의한 신자유주의 구조조정이었을 것이다. 그러나 1970년대 초의 금융위기는 IMF 관리체제를 초래할 정도로 심각한 수준이 아니었다. 이는 박정희의 행운이었다. 박정희는 일국 차원의 긴급조치로 위기를 극복할 수 있었고, 발전국가 주도에 의한 성장이라는 경제발전모델을 유지할 수 있는 자율성을 보유했을 수 있었다. 박정희는 1970년대 초의 IMF 위기극복을 통해 세계자본주의체제 내에서 독자적인 발전모델을 계속 추구할 수 있는 ‘숨 쉴 공간’(breathing space)을 확보할 수 있었고, 시민사회와 경제사회에 대한 통제력을 강화할 수 있었다.

20) 1971~1972년의 기업위기는 1997년의 IMF 위기 전에 발생한 한국의 기업위기와 닮은 꼴이었다. 왕성한 설비투자—타인자본의존—높은 금융비중—저수익률—내부유보의 부족—만성적인 자금부족—외부차입증가—채무구조악화의 순으로 기업위기가 발생한 것이다(전경련 1983, 249). 그러나 1997년의 위기와 1971~72년의 위기의 차이는 1971~72년에 한국경제의 국제화 수준이 낮아서 경제의 IMF 신탁통치를 받지 않고 ‘사채동결’과 같은 조치로 내부적으로 해결할 수 있었다는 점이다.

8. 중화학공업화(HCI): 유신의 원인인가? 결과인가?

유신을 연구한 많은 학자들은 중화학공업화와 유신의 인과관계에 관심을 기울였다. 특히 관료적 권위주의 이론을 한국에 적용시키려는 학자들은 중화학 공업화를 오도넬이 이야기하는 산업구조의 심화로 보고 이것이 박정희로 하여금 유신개편을 일으키게 한 기본 요인이라고 주장하였다. 중화학공업화를 추진하기 위해 유신을 단행했다는 주장은 권위주의체제가 중화학공업화(또는 오도넬의 심화 deepening)와 선택적 친화력을 갖고 있으며 중화학공업화의 기능적 전제조건이라는 가정위에 출발하고 있다.

중화학 공업화와 유신간의 인과관계를 주장하는 논자들은 중화학공업화가 필연적으로 정치적으로 억압적인 정치체제를 필요로 한다는 것을 증명해야했다.²¹⁾ 그러나 그들은 1970년대 초반에 수출산업구조의 고도화와 방위산업의 육성이 필요했다는 것을 보여주었을 뿐 왜 중화학 공업화가 이전 보다 더 억압적이고 관료적인 권위주의체제를 필요로 했는지는 보여주지 않고 있다.

1970년대 초반 비내구성 소비재중심의 수출지향적 산업화는 병목현상을 맞이하였다. 한국의 노동집약적 비내구성소비재 산업은 선진국으로부터의 보호주의와 태국, 말레이시아, 인도네시아와 같은 동아시아의 후발산업국으로 부티의 추격으로 '넛크래커'(nut cracker) 또는 '샌드위치'와 같은 상태에 빠졌다.

자연히 1970년대 초반에 이를 타개하기 위한 산업구조의 전환(upgrading)과 안보 위기에 대응하기 위한 방위산업의 육성이라는 두 가지 필요를 충족시키기 위해 새로운 산업화의 전략을 마련해야 했다. 중화학공업화는 위의 두 가지 목표를 달성하기 위한 산업화 프로젝트로 선정된 것이다. 1971년 11월 9일 박정희와 청와대의 핵심 경제관료인 오원철과 김정렴이 회동하여 중화학공업과 방위산업추진을 결정하였고 그 해 11월 10일에는 오원철을 신설한 경제 제2수석으로 임명하여 중화학

21) 배링톤 무어는 철강(프러시아의 중화학자본가)과 귀리(프러시아의 용커)의 결합이 프러시아의 권위주의체제를 낳았다고 주장한다(Barrington Moore Jr. 1966). 그러나 한국의 경우 중화학자본은 프러시아와 같은 내수지향적 자본이 아니라 수출지향적이었다. 바이마르의 독일의 경우 국제화된 수출자본가들은 바이마르 민주주의의 핵심 지지세력이었다(Abraham 1981, 29).

공업과 방위산업 추진을 관장하게 하였다(김정렴 1991, 323-324).

중화학공업화와 유신과의 인과관계를 주장하는 논자들은 유신이 단순히 박정희의 권력욕에서 기인한 통치자의 선택이 아니라 수출의 병목현상을 타개하기 위한 산업구조조정과 닉슨독트린의 일환으로 실시된 주한미군의 철수에 대응하여 자주국방과 군수산업의 육성을 위해 중화학공업화를 추진하기 위한 박정희의 정치적 선택으로 본다.²²⁾

박정희가 안보환경의 변화로 인한 자주국방을 위한 군수산업의 육성과 비내구성 소비재 중심의 수출지향적 산업화의 애로를 타개하기 위해 중화학공업화를 추진했다는 주장은 옳은 지적이다. 그러나 그것이 왜 유신이라는 강압적이고 기술관료적인 권위주의체제로의 전환을 필요로 했는지는 분명하지 않다.²³⁾ 박정희, 김정렴, 오원철 3자가 회동하여 중화학공업화라는 ‘산업정책혁명’ (조인원 1998, 제4장)이 일어난 1971년 11월 9일의 시점에서 박정희는 산업화 전략의 전환에 저항하는 기업가, 관료, 정치가, 노동자 세력을 제압하는데 필요한 권력을 충분히 보유하고 있었고, 실제로 중화학공업화에 저항하는 움직임은 일어나지 않았다. 중화학공업화라는 산업구조의 심화를 위해 국제자본의 유치에 필요하다는데 동의한다고 하더라도 유신체제와 같은 강성 권위주의 정권이 국제자본의 유치에 있어서 비교우위가 있기 때문에 체제전환이 필요했다는 주장에는 동의할 수 없다(한배호 1985, 307). 강성 권위주의 정권과 민주주의 정권 중 누가 국제자본 유치능력이 높은지는 분명치 않기 때문이다.

유신체제와 같은 강성 권위주의체제로의 전환을 필요로 하는 요인은 분배구조에 영향을 미칠 경제구조조정이다. 필자는 중화학공업화로의 전환 그 자체가 분배구조를 악화시킬 것이고 그에 반발하는 기층 노동자와 민중의 저항을 분쇄하기 위해 유신체제를 수립했다고 보지않는다. 필자의 소견으로는 중화학공업화는 산업화 전략의 근본적 수정이 아니라 기존의 ‘수출지향적 산업화의 심화’ 또는 고도화 전략이다(임혁백 1994, 320; Cheng 1990). 실제로 박정희가 추진한 중화학 6대부문중 비철금속과 석유화학 만이 수입대체산업이며 나머지는 미래의 주도적 수출

22) 조인원 1998, 101-190. 김정렴은 중화학공업화의 추진이 방위산업의 육성을 위해 계획하였다고 실토하고 있다(김정렴 1997, 286-289).

23) 이정복은 제3공화국의 정치체제를 가지고도 산업화의 심화정책을 추진할 수 있었을 것이라고 지적한다(이정복 1985, 67).

산업으로 육성된 것이며, 대규모 자본이 들어가는 장치산업인 동시에 노동집약적인 산업이었다. 그러므로 한국의 노동집약적이고 수출지향적인 중화학공업화는 노동자에 대한 임금억압을 전제로 할 수밖에 없었다. 중화학공업화는 기존의 임금억제를 기본으로 하는 분배정책을 유지할 것이기 때문에 노동자의 반발이 예상되었고 박정희는 노동자들이 민주주의 제도(민주적 노동법)를 이용하여 반대의 동원을 조직하기 전에 선제공격적 쿠데타로 유신을 감행한 것이다(Im 1987, 254-257).

결론적으로 이야기하면, 중화학공업화는 유신을 유발한 원인이 아니라 유신체제의 경제적 결과이다. 박정희는 유신체제를 수립한 직후인 1973년 1월 12일에 “중화학공업화선언”을 하였으며, 1월 30일에는 1980년대 초까지 수출 100억 달러, 1인당 국민소득 1,000달러를 달성하겠다는 정권적 차원의 목표를 설정하고 이를 중화학공업화를 통해 달성하겠다고 내외에 공포하였다. 그 후 중화학공업화를 밀어붙이는 과정에서 경성 국가에 의한 경제개입, 수출구조의 고도화와 국제규모화, 재벌중심의 산업구조, 방위산업의 병행육성이라는 소위 “박정희 모델”이라는 개발독재적 발전국가경제모델이 형성되었다.

중화학공업화는 분명 유신권위주의의 경제적 표현이었다. 그러나 중화학공업화의 필요가 유신을 불러온 것은 아니다. 중화학공업화는 1970년대 초반의 역사적 상황 하에서 박정희에게 주어진 객관적 조건은 아니었다. 여러 대안 중의 하나였을 뿐이다. 그러나 유신의 수립과 함께 박정희는 중화학공업화를 선택하였고, 중화학공업화는 박정희 유신체제의 경제적 성격을 특징지어 주었다. 중화학공업화는 박정희 식의 국가건설(nation building, state building)의 일부였다. 박정희는 일본의 명치유신모델에 기초한 국가건설을 꿈꾸었다(박정희 1963). 그것은 국가주의, 군사주의, 권위주의에 기초한 ‘위로부터의 혁명’을 통한 ‘부국강병’ 국가의 건설이었다. ‘철은 국력이다’라는 박정희의 중화학공업화 슬로건은 바로 그가 중화학공업화를 통해 건설할 국가의 모델이 무엇인가를 보여주는 것이다(Cumings 1984).

9. 마지막 장애물의 돌파: 유신과 미국

유신 수립을 위한 모든 조건이 성숙되었다하더라도 박정희는 미국이라는 마지막 장벽을 통과해야 했다. 냉전체제하에서 한국은 미국이라는 후견국가의 ‘수혜국

가' (client state)였다. 따라서 냉전체제가 존속하는 한 한국의 권위주의 국가가 대내적 또는 대계급적, 대시민사회적 자율성은 누리고 있다하더라도 대외적 자율성은 극히 제한적일 수 밖에 없었다.²⁴⁾ 주변부 또는 반주변부에 위치한 한국의 국가가 아무리 과대성장국가라 하더라도 중심부의 후견국가인 미국의 영향력에서 벗어날 수 없는 것이다(이정복 1982, 78). 따라서 유신쿠데타를 저지할 수 있었던 마지막 세력은 한국의 후견국가(patron state)이었던 미국이었다. 그러므로 박정희가 유신을 수립하기 위해서는 미국이라는 후견국가로부터의 제약에서 벗어날 수 있어야 했다.

실제로 미국은 박정희의 행동반경을 설정해 주었다. 냉전체제하에서 미국이 소련과의 대결에서 내건 명분은 자유민주주의의 수호였고 한국에도 자유민주주의를 채택하도록 강요하였다. 해방 후 한국에 수립된 민주주의는 미국이라는 외부세력의 압도적인 규정력에 의해서 주어진 외삽민주주의였다(최장집 1996, 19). 분단국가의 수립 후 미국은 한국을 아시아에서의 "민주주의의 모범진열장" (showcase of democracy)으로 만든다는 정책을 갖고 있었다. 4·19학생혁명 당시 미국은 결정적인 순간에 독재정권에 대한 지지를 철회하고 민주화 세력을 지지하여 독재를 퇴장시키는데 결정적인 역할을 했으며, 5·16군사쿠데타가 일어났을 때에도 미국은 쿠데타 지도자를 즉각 승인하지 않았으며, 쿠데타가 성공한 뒤에도 케네디대통령은 박정희 군사정권에게 민주주의로 복귀할 것을 강력하게 요구하였고 이러한 미국의 압력이 박정희로 하여금 자신이 원하지 않는 민주 헌정을 회복하게 하였던 결정적 요인이 되었다(이정복 1982, 78).

그런데 미국은 유신을 저지하지 않았다. 유신 수립과정에서 박정희는 미국과 사전에 상의하지 않았으며 유신 선포 직전에야 미국에 통보를 했다. 실제로 유신 선포 당시 미국 국무성은 미국이 유신선포 결정에 상의를 받지 않았고, 유신의 선포와 전혀 관련이 없다고 공식적으로 발표하였다.²⁵⁾

미국은 박정희의 결정에 대해 충고할 수 없었다. 왜냐하면, 박정희에 대해서 지렛대를 상실했기 때문이다("no leverage over Park").²⁶⁾ 1960년대 말부터 미국과 한

24) 대내적 자율성과 대외적 자율성의 개념에 관해서는 손호철(1991, 42-44)을 볼 것.

25) "We were not consulted about the decision and quite obviously not associated with it." U.S. Senate Staff Report, 1973년 2월 8일.

26) 미국 상원보고서는 미국이 박정희에게 F-5를 월남에 파견하도록 설득하는데 지렛대를

국간의 후견-수혜자(patron-client) 관계의 변화가 있었다. 1960년대 말과 1970년대 초는 팍스 아메리카나의 쇠퇴기였고 이는 아시아 특히 한반도에서 불확실성의 증대를 가져왔다. 월남전의 실패로 ‘닉슨독트린’이라는 이름하에 미국의 “아시아에서 발 빼기 정책”이 시작되었고 한국에서 미군 철군이 시작되었다. 미군철군은 한국의 안보기반을 약화시키고, 경제적 기반을 위축시켰지만 다른 한편으로 박정희의 대외적 자율성을 증대시켜주는 기회로 작용하였다. 미군철군은 박정희에게 자주국방, 독자적 방위체제를 구축할 수 있는 기회를 제공하였고, 미국에게는 박정희의 유신개편을 지지할 수 있는 지렛대를 상실케 하였다.²⁷⁾ 박정희는 미군철군을 대미자율성 증대의 기회로 활용함으로써 유신쿠데타의 마지막 장애를 돌파할 수 있었던 것이다. 위기를 기회로 바꾸는 박정희의 비르투가 빛나는 순간이었다.

박정희는 미국이 개입할 모든 수단을 다 쓴 시점에서 개헌을 시도하는 지혜를 발휘하였다(U.S. Senate Staff Report 1973). 1971년과 1972년에 미국은 한반도로부터 주한 미군의 완전 철수를 계획해 놓고 있었고, 대한 경제원조나 군사원조도 거의 없는 상태에서 한국의 박정희에 대해 사용할 수 있는 압력수단을 갖고 있지 않았다(이정복 1982, 80). 설사, 지렛대가 있었다 하더라도 유신을 지지하는데 개입하는 것이 미국의 국익이 아니었다고 판단하였다.

유신이 대외정책과 국내정책 양면에서 미국으로부터 박정희의 자율성을 증대시킨다는 점에서 미국의 국익과 부합되지 않았다. 그러나 미국은 5·16 군사쿠데타의 경우와는 달리 유신을 지지하려하지 않았고 소극적으로 용인하였다. 당시 미국의 여론이 아시아로부터 미국의 역할을 축소를 원하고 있는 상황에서 유신에 대한 미국의 개입은 한국에 대한 더 많은 개입, 책임을 지게 될 것이라고 판단하였기 때문이다(U.S. Senate Staff Report 1973, 45). 더구나 닉슨 행정부는 1960년대 초 케네디 민주당정부와는 달리 박정희의 강압정치에 대해 비교적 관대한 편이었다. 닉슨 정부에서 외교를 전담하고 있던 키신저는 보수적 현실주의자로서 수혜국가인 한국을 경제성장과 남북대화를 무기로 강력하고 유효하게 통치하고 있는 박정희가 집권하는 것이 필요하다고 생각하였다. 냉전의 이완기에 일어난 유신선포 당시 한

다 써버렸기 때문에 더 이상 쓸 지렛대가 없었다고 보고했다.

27) 5·16 군사쿠데타 이후 미국 케네디정부는 박정희에게 쌀 공급중단의 위협을 통해 민주화를 추진하라는 압력을 넣었고, 성공하였다.

국에 대한 미국의 국익은 “긴장완화와 안정”(detente and stability)이지 아시아에서 “민주주의의 모범진열장”(showcase of democracy)을 만든다는 냉전의 절정기시대의 정책이 아니었다.²⁸⁾

결론적으로, 박정희는 닉슨독트린 이후 미국의 한국에 대한 지렛대가 약화된 시점에서 그리고 미국의 외교정책이 더 이상의 개입을 원치 않고 아시아로부터 발을 빼려는 시점에서 유신을 단행하는 간지(cunning)를 발휘하였다. 미국은 유신에 대한 간섭, 개입으로 인한 안정이 깨어지는 것보다 현상유지를 선호하였고, 박정희는 이러한 미국의 자세를 잘 이용하는 간지를 발휘하였다.

VI. 유신체제의 수립과정: 연대기적 기술

유신은 장기적으로 계획된 박정희의 프로젝트였다.

유신프로젝트는 1969년의 3선개헌으로부터 시작된다. 3선개헌은 장기집권의 시작일 뿐 만아니라 권력블럭내에서 박정희 1인통치체제의 확립을 의미한다. 3선개헌의 과정은 대안적 지배세력분파의 소멸 과정이다. 김종필계는 3선개헌과정을 통해 몰락하였고, 이후락, 김형욱 역시 삼선개헌 이후 권력의 핵으로부터 밀려났다. 김성곤과 4인방은 항명파동을 통해 무력화되었다. 당과 국가강압기구, 국가정보기구가 박정희가 직접 관할하는 친정체제로 바뀌었다.

그러나 1971년의 선거가 체제바깥세력이 대안이 될 수 있는 잠재력을 보여줌으로써 박정희의 장기집권구상에 타격을 주었다. 1971년의 양대 선거에서 김대중과 신민당의 약진으로 박정희가 기존 헌정의 틀 내에서 재집권할 수 있는 가능성이 사라졌다. 1971년 총선에서 신민당이 개헌을 저지할 수 있는 수를 충분히 확보하고 있었기 때문에 박정희는 기존의 헌정 틀 내에서 재집권할 수 있는 길이 막혀버렸다. 그럼에도 불구하고 박정희는 권력이양의 가능성을 상상하지 않고 있었다. 박정희는 헌법적 제약 (1975년 임기만료, 재출마불가)하에서 1975년 권력이양이라

28) 실제로 키신저는 박정희의 강압정치에 대해 경고를 발할 것을 건의한 주한 미대사관 그리고 국무성 한국담당자의 건의를 “우리의 일이 아니다”(no business of US)로 일축하였다(이상우 1988, 182-183).

는 시간표에 따라 정책을 수립하기보다는 영구적인 집권을 가정하고 장기적인 시계(long time horizon)에서 정책결정을 하고 있었다.²⁹⁾

결국 박정희의 선택은 초헌법적(헌정파괴) 수단에 의한 장기집권(영구집권)이었다. 박정희는 1971년 양대 선거이후부터 초헌법적인 친위 쿠데타에 의한 권력연장을 기도하게 되었다. 영구집권 기도의 조짐은 1971년 대통령선거에서부터 나타나기 시작하였다. 김대중신민당후보(4·16전주유세)는 “중신총통제를 획책하고 있다는 증거가 있다”고 경고하였으며, 박정희는 장충단유세(71년 4월 25일)에서 “여러분들에게 나를 한 번 더 뽑아 주십시오하는 이야기도 이것이 마지막”이라고 함으로써 국민의 투표에 의해 권력의 위임을 요구하는 것이 마지막임을 암시하였다.³⁰⁾ 그리고 그 암시는 유신쿠데타로 실현되었다

1971년 선거 이후 1972년 10월 유신선포에 이르는 기간 동안 박정희는 끊임없이 체제정비의 필요성을 역설하였다. 국제정세, 한반도주변정세, 안보상황, 국력의 효율적 동원을 위해 서구식의 자유민주주의체제가 부적합하다는 것이 그의 주장이었다.

박정희는 1971년 12월 6일 국가비상사태를 선언하고 1971년 12월 27일 “국가보위에 관한 특별조치법”을 통과시킴으로써 체제정비의 필요성을 말미 아니라 행동으로 보여주었다. 국가보위법은 국민 기본권을 제한하는 비상대권을 대통령에 부여하는 초헌법적 조치였다. 이는 사실상의 유신쿠데타의 시작이었으며 유신쿠데타의 예행연습이었다.³¹⁾

29) 이것이 박정희가 유신이라는 중신집권을 보장하는 독재체제를 장기적으로 계획하고 수립했다는 증거가 될 수 있다.

30) 『박정희 대통령 연설문집』, 제8권(1971), 321-334. 박정희는 실제로 3선거권이 통과된 후인 1969년 말 한태연 교수에게 드골헌법으로 불리는 프랑스제5공화국 헌법에 규정된 긴급조치권과 간선방법에 관해 자문한 바 있다. 그리고 그 후 실무진들을 프랑스, 스페인, 대만에 보내 대통령의 통치권 사례를 연구시켰다. 이는 박정희가 3선거권 직후부터 유신을 준비했다는 것을 보여주고 있다(이경재 1986, 185).

31) 박정희가 국가비상사태선언과 국가보위법의 기본적인 이유로 든 것이 ‘안보’라는 것은 관료적 권위주의이론에서 이야기하는 경제결정론적 주장이 타당하지 않음을 보여준다. 박정희는 경제적 상황의 악화가 권위주의 화를 정당화할 수 있을 정도로 심각하지 않았다는 것을 자인한 것이다. 경제상황의 악화가 아니라 경제적 성공을 바탕으로 계속 집권해야 한다는 논리로 유신을 정당화하였다. 유신선포 시에도 박정희는 체제전환의 필

1971년 말 국가보위법체제 수립으로 한국은 사실상 권위주의체제하에 들어갔으며,³²⁾ 헌법적으로 권위주의 체제를 확립하기 위한 마무리작업이 시작되었다. 유신 개헌 작업은 1972년 5월부터 시작되었다. 1972년 4월 16일 길전식 공화당사무총장은 “대통령 국회의원 임기를 6년으로 늘리는 개헌 고려”하고 있다고 발언하였다. 그러나 이는 당시의 의석분포로 보아서 실현불가능한 대안이었다. 그것은 단지 ‘유신을 위한 애드벌룬’이었을 뿐이다(이상우 1985, 258-259)

김정림의 증언에 의하면 유신개헌작업은 71년 4월~72년 10월에 이루어졌다(김진 1993, 196) 유신개헌작업팀은 (1) 이후락과 중앙정보부, (2) 김정림과 청와대 비서실, (3) 신직수와 법무부로 구성되어 있었다. 유신개헌작업팀이 모델로 고려한 것은 핀란드의 2원집정부제, 대만의 계엄령과 1당독제, 프랑스의 드골헌법(긴급조치권: 알제리사태 해결)이었다. 대만의 국민투표제는 통일주체국민회의 모델이 되었다. 그리고 주인도네시아대사는 수하르토의 국회의원임명제에 관한 보고서를 올렸다 이는 유정희의 모델이 되었다. 개헌작업팀은 1972년 5월의 궁정동작업을 시작으로하여 1972년 8~10월 사이에 ‘풍년사업’이라는 이름하에 유신헌법을 초안하였다. 개헌작업은 1972년 5월 이후락 평양방문 후 본격시작하였고 중앙정보부의 김치열차장, 법무부의 신직수장관, 청와대의 홍성철정무수석이 주역을 담당하였으며 8월에 기본적인 작업이 완료되었다. 학자의 참여도 있었다. 한태연 교수는 71년 가을 프랑스 드골헌법개요를 보고하였다. 그러나 교수의 역할은 주변적인 것이었다. 기본적으로 법무부에서 헌법초안을 작성하였고 한태연 교수와 갈봉근교수는 자구수정을 하는 정도였다(김진 1992, 198) 갈봉근 교수는 유신헌법을 디자인하기 위해 프랑스로 여행한 것으로 알려졌으나 갈봉근 교수의 여행은 유신헌법안이 공고된 후 보완을 위한 여행이었다. 개헌작업팀이었던 교수들은 박정희의 구상을 법적 제도적으로 구체화시켜주고 보완하는 실무작업반에 지나지 않았다.

개헌작업의 실무를 담당한 법무부팀은 3차에 걸쳐(1차: 국가보위법; 2차: 8·3 사채동결; 3차: 유신헌법) 참여하였다. 이는 1971년의 국가보위법, 1972년 8월 3일의 사채동결 긴급조치와 유신이 연속선상에 있는 일련의 작업이라는 것을 말해

요성을 경제보다는 안보와 통일의 상황변화로 정당화하고 있었다.

32) 1972년 전반기 내내 국회는 한 번도 열리지 않았다.

준다. 유신개헌 작업이 7·4남북공동성명, 8·3경제긴급조치 이전에 이미 본격적으로 시작되었다는 것은 안보상황, 경제상황, 통일상황과 유신이라는 체제전환과의 인과관계를 보여주는 것이다. 박정희는 상황적 변화에 대응하기 위해 유신을 수립한 것이 아니고 유신체제를 수립하기 위해 상황을 자신이 원하는 방향으로 이끌어 나가고, 또한 자신이 구상하는 유신체제에 맞게끔 안보, 경제, 사회체제를 정비하기 위해 이용하였던 것이다.

결국 유신은 박정희의 작품이다(이상우 1985, 262). 박정희식의 나라세우기 작업이었던 것이다. 집권여당인 공화당과 내각은 물론 김종필총리와 박종규경호실장도 소외된 가운데 밀실작업을 통해 유신이 탄생했다는 사실은 유신이 파워블럭 내에서 합의의 통해 마련된 집단적 프로젝트가 아니라는 것을 보여주는 것이다.³³⁾

VII. 맺는말: 박정희의 비르투와 포르투나

박정희는 진공상태 하에서 자유롭게 유신을 선택한 것이 아니다. 박정희가 유신체제를 수립하는 과정에서 많은 상황적, 구조적인 변화가 있었다. 이 변화들은 박정희의 체제전환작업에 기회인 동시에 제약으로 작용할 수 있는 것이었다. 그런데 박정희는 기회구조를 활용하고 제약구조를 기회구조로 바꿀 수 있는 통치역량(virtu)을 발휘함으로써 유신체제로의 전환을 성공시켰다.

마키아벨리에 의하면, 신군주는 다음과 같은 지배자의 덕목(virtu)을 가져야 한다고 역설하였다. 신민들을 계속 수동적이게 하면서 만족하게 해주어야 하고, 사자의 힘과 여우의 간계로 다스릴 줄 알아야 하고, 자신의 추종자들로부터 존경을 받으면서 동시에 두려움의 대상이 되어야 하고, 잔인하면서도 인자해야 하고, 아첨

33) 후견국가인 미국과 일본도 유신선포과정에서 철저히 소외되어 있었다. 미국은 유신 특별선언문 초안을 최규하 특보를 통해 통보받고 닉슨의 중공방문이 특별조치의 동기처럼 표현되어있는 문구를 삭제해달라고 요구하는 정도였다. 일본도 다나카 수상은 일중수교가 유신의 배경이라는 표현을 삭제해 줄 것을 요구하였다. 미일은 국제 데탕트 조류를 박정희의 체제강화논리에 이용당하는데 항의한 것이다. 이는 국제안보환경의 악화와 유신의 당위성을 연결시키려는 박정희의 의도가 사실에 근거하지 않았으며, 또한 미국과 일본마저 유신선포에 관해 사전 상의를 받지 않았다는 것을 보여주는 것이다.

꾼을 피할 줄 알아야 한다. 그러나 무엇보다도 “현명한 신군주는 자신에게 도움이 되지 않는다고 판단했을 때 또는 더 이상 유효하지 않을 때, 자신이 한 말을 지킬 수 없을 뿐 아니라 지켜서도 안 된다. … 신군주는 자신의 신념의 파기를 정당화할 수 있는 정당한 이유가 부족해서는 안 된다.” (Machiavelli 1977, 50) 말하자면, 신군주의 제일가는 덕목은 자신이 계속 집권해야하는 필요(needs)를 계속 창출할 수 있는 능력(virtu)이다.

유신체제로의 전환과정에서 박정희는 마키아벨리가 이야기한 신군주의 덕목을 가지고 있었다는 것을 보여주었다. 그는 상황의 변화에 따라 새로운 필요를 창출할 수 있는 능력이 있었고, 위기를 기회로 바꿀 수 있는 능력이 있었으며, 보통 백성들로 하여금 계속적인 박정희의 폭탄선언을 수동적으로(암묵적으로) 받아들여 이르게 하면서 그들을 만족시킬 수 있는 물질적 보상을 제공할 수 있었고, 자신의 추종자들로부터 사랑받으면서 무시당하기 보다는 사랑받지 않더라도 두려움의 대상이 되게 함으로써 탄 마음을 품지 못하게 하는 능력이 있었다.³⁴⁾

박정희는 사회적 갈등의 분출을 오히려 국가보위에 관한 특별조치법 발동에 이용하였으며, 금융위기를 초헌법적 경제조치 발동에 이용하고 자신의 경제적, 계급적 기반을 강화할 수 있었다. 또한 안보위기가 시들해 지자 의제를 재빨리 통일논의로 전환시킬 수 있는 능력을 발휘하였다. 말하자면, 박정희는 새로운 국면이 전개될 때마다 새로운 역사적 필요를 창출해 나갈 수 있는 능력을 보여주었다. 말하자면, 박정희는 정상적 상황에서 불가능한 체제전환을 위기를 통해, 위기를 조성하여, 위기를 기회로 전환하여 돌파해나간 마키아벨리가 이야기한 ‘신군주’(new prince)였다.

박정희는 위기에 대한 대응으로 유신을 불가피하게 선택한 것은 아니다. 박정희는 위기를 이용하여 자신의 종신집권을 보장하는 권위주의체제를 수립한 것이다.

34) 김종필과 4인체제의 항명조치에 대한 박정희의 대응이 대표적이다. 양성철은 이 밖에도 많은 박정희의 개인적인 마키아벨리적인 덕목을 열거하고 있다. 1) 권력을 위해 원칙을 기꺼이 버릴 수 있는 능력, 2) 위기 시에 자신의 최측근을 정치적인 소모품으로 사용할 줄 아는 능력, 3) 외부적 의존과 내부적 자립의 균형, 4) 실제 또는 가상적인 외부의 위협을 국내적인 정치적 수요로 활용할 줄 아는 능력, 5) 경제발전과 근대화를 위한 정치적 상징조작과 방대한 인적 자원의 동원능력이 대표적이다(Yang 1981, 256-277).

계승의 위기는 박정희의 분할지배 전략에 의해 조성된 것이고 이를 통해 박정희는 집권세력 내에 박정희 외에 다른 대안이 없는 상황을 만들어 내는데 성공하였다.

또한 71년과 72년의 경제위기는 의회민주주의의 틀 내에서 해결불가능한 상황은 아니었다. 대통령의 긴급경제명령은 민주주의 하에서도 예외적으로 인정되는 것이다(예: 71년 미국 닉슨의 긴급경제조치). 그럼에도 불구하고 박정희는 경제위기를 이용하여 대통령 긴급조치권의 필요를 국민에게 학습시켜 주어 몇 달 후의 유신헌법개정 작업에 대한 국민의 암묵적 동의를 구할 수 있었다.

유신전야에 사회적 위기는 정권을 위협할 정도로 심각한 것은 아니었다. 사회적 위기로 통치불능의 상태에 빠지지도 않았고 박정희정부는 위기해결능력을 충분히 보유하고 있었다. 그러나 박정권은 사회적 위기 실제 이상으로 증폭시키고, 위기감을 조성하여, 유신체제수립의 명분으로 이용하였다. 박정희는 국내외적인 위협 또는 위기감을 이용하여 국민들에게 새로운 변화에 대한 '억압적인 적응'(repressive adaptation)이 필요하다는 것을 국민들에게 설득할 수 있었다(Kihl 1984, 65).

또한 유신체제의 수립을 위해 필요한 행운(fortuna)이 박정희에게 주어졌다. 먼저, 미국 헤게모니의 약화와 냉전체제의 이완은 한편으로 한국에 안보상의 문제를 야기하였으나 박정희의 대외적 자율성의 공간을 제공하여 미국이라는 후견국의 장애물을 통과할 수 있게 해주었고 미국의 대한 안보공약의 약화와 안보위기의식을 형성케 해주어 박정희의 유신수립작업을 용이하게 해주었다.

둘째, 대외 경제적 여건이 악화되어 제1차 IMF 관리체제를 맞이하였으나, 대외 채무불이행을 선언할 만큼 심각한 것은 아니었다. 이는 오히려 대통령의 비상대권을 정당화해주는 역할을 담당해주었다.

셋째, 북한의 협조라는 행운이 뒤따랐다. 박정희는 국제적 냉전체제의 이완기에 북한과 '적대적 의존관계'를 형성할 수 있었다. 북한은 적절한 수준의 안보불안을 조성해줌으로써 박정희로 하여금 군사국가화에 필요한 명분을 제공해주었고, 남북의 분단체제를 공고화, 안정화하는데 대해 합의해줌으로써(반통일적 남북 협약) 유신체제수립을 도와주었다. 또한 북한의 주체체제 공고화가 박정희에게 국민에게 유신수립을 설득할 수 있는 기회를 제공한 것이다.

마지막 행운은 사회적 갈등의 분출이었다. 유신전야에 사회적 갈등의 분출은 유신체제로의 전환을 정당화할 수 있을 정도의 적절한 수준의 긴장과 위기의식을 조

성해 주었다.

참고문헌

- 강민. 1983. “관료적 권위주의의 한국적 생성.” 『한국정치학회보』 17집.
- 강민. 1984. “한국정치체제의 구조적 특성: 신권위주의를 중심으로.” 한국정치학회 편, 『한국정치발전의 특성과 전망』.
- 강민. 1987. “국가이론의 한국적 적실성.” 한국정치학회 편, 『현대한국정치와 국가』. 서울: 법문사.
- 고성국. 1985. “1970년대 변동에 관한 연구: 유신체제의 성립과 붕괴과정.” 최장집 편, 『한국 자본주의와 국가』. 서울: 열음사.
- 김대중. 1989. “대중경제론 100문 100답.” 김대중집행위원회 편, 『김대중집 2: 대중경제론』. 서울: 한경과연.
- 김영명. 1985. 『제3세계의 군부통치와 정치경제』. 서울: 한울.
- 김영명. 1997. “유신체제의 수립과 전개.” 한국정치외교사학회 편, 『한국현대정치사』. 집문당.
- 김영명. 1988. “한국의 정치변동과 미국: 국가와 정권의 변모에 미친 미국의 영향.” 『한국정치학 회보』 22집 2호.
- 김영명. 1986. “한국의 정치변동과 유신체제.” 한국정치학회 편, 『현대 한국정치와 국가』. 서울: 법문사.
- 김영순. 1988. “유신체제수립에 관한 연구.” 한국산업사회연구회 편, 『오늘의 한국 자본주의와 국가』. 서울: 한길사.
- 김일영. 1994. “박정희 체제 18년, 어떻게 볼 것인가?” 한국정치학회 발표논문.
- 김재홍. 1992. 『문민시대의 군부와 권력』. 서울: 나남출판.
- 김정렬. 1991. 『김정렬 회고록: 한국경제정책30년사』. 중앙일보, 중앙경제신문.
- 김정렬. 1997. 『김정렬 정치회고록: 아, 박정희』. 서울: 중앙 M&B.
- 김종신. 1997. 『박정희 대통령과 주변사람들』. 서울: 한국논단.
- 김진. 1993. 『청와대 비서실 1』. 서울: 중앙일보사.
- 김진균, 조희연. 1985. “분단과 사회상황의 상관관계에 관하여: 분단의 정치사회학적 범주화를 위한 시론.” 『분단시대와 한국사회』. 서울: 까치.
- 김충식. 1992. 『남산의 부장들 1』. 서울: 동아일보사.

- 김태일. 1985. “권위주의 체제의 등장원인에 관한 사례 연구 — 유신 권위주의의 성립을 중심으로.” 최장집 편, 『한국 자본주의와 국가』. 서울: 열음사.
- 김형욱(김경재 집필). 1991. 『김형욱 회고록: 혁명과 이상 1, 2, 3』. 전예원.
- 노재현. 1994. 『청와대 비서실 2』. 서울: 중앙일보사.
- 대통령비서실. 1971. 『박정희 대통령 연설문집』, 제8권.
- 대통령비서실. 1972. 『박정희 대통령 연설문집』, 제9권.
- 대통령비서실. 1973. 『박정희 대통령 연설문집』, 제10권.
- 류근일. 1997. 『권위주의 체제하의 민주화 운동 연구: 1960~1970년대 재도외적 반대 세력의 형성과정』. 서울: 나남출판.
- 박광주. 1985. “국가론을 통한 한국정치의 패러다임 모색: 최근의 연구동향과 그 반성.” 『현상과 인식』 제9권 2호(여름).
- 박정희. 1963. 『국가와 혁명과 나』. 서울: 향문사.
- 박현채, 이대근, 최장집. 1985. 『한국 자본주의와 사회구조』. 서울: 한울.
- 배극찬. 1988. “닉슨 독트린과 동아시아 권위주의체제의 등장: 한국, 필리핀, 그리고 인도네시아의 비교분석.” 『한국정치학회보』 제22집 2호.
- 배극찬. 1999. “1970년대 전반기의 국제환경 변화와 남북관계.” 정신문화연구원 편, 『1970년대 전반기의 정치사회변동』. 서울: 백산서당.
- 변형운 외. 1985. 『분단시대와 한국사회』. 서울: 까치.
- 손호철. 1995. “박정희 정권의 재평가: 개발독재 바람직했나?” 『해방 50년의 한국정치』. 서울: 셋길.
- 손호철. 1991. “국가자율성 개념의 과학적 이해.” 『한국 정치학의 새구상』. 서울: 풀빛.
- 송건호. 1983. “60, 70년대의 통일논의.” 『한국 민족주의론 II』. 서울: 창작과 비평사.
- 이경재. 1986. 『유신쿠데타』. 서울: 일월서각.
- 이상우. 1985. 『비록: 박정희 시대 1, 2, 3』. 서울: 중원문화.
- 이상우. 1986. 『박정권 18년 — 그 권력의 내막』. 서울: 동아일보사.
- 이상우. 1988. 『군부와 광주와 반미』. 서울: 청사.
- 이성형. 1985. “국가, 계급 및 자본축적: 8.3조치를 중심으로.” 최장집 편, 『한국 자본주의와 국가』. 서울: 한울.
- 이우영. 1991. “박정희 통치이념의 지식사회학적 연구.” 연세대 사회학과 박사학위 논문(1991년 6월).
- 이정복. 1991. “관료적 권위주의론과 유신체제.” 석호 한배호박사 회갑기념논문집 발간위원회 편, 『한국의 자본주의와 민주주의』. 서울: 법문사.
- 이정복. 1985. “산업화와 한국정치체제의 변화.” 『한국정치학회보』 제19집.

- 이정복. 1982. '민주와 민중.' 『신동아』, 9월호.
- 임혁백. 1994. "한국의 자본주의 발전과 정치적 민주화의 상관관계." 『시장. 국가. 민주주의』. 서울: 나남출판.
- 임혁백. 1995. "한국 권위주의의 실패와 한국 민주주의의 공고화: 제도, 문화, 엘리트." 『국제정치논총』, 제35집, 1호.
- 장창국. 1984. 『육사졸업생』. 서울: 중앙일보사.
- 전경련. 1981. "양적 성장의 한계와 기업경영의 마찰." 『전경련 20년사』.
- 정구영(이영석 편). 1987. 『정구영회고록: 실패한 도전』. 서울: 중앙일보사.
- 정윤희. 1987. "유신 체제와 8.3조치의 성격." 『한국경제론』. 서울: 까치.
- 정재영. 1994. 『박정희 실기: 행적초록』. 서울: 집문당.
- 정재영. 1997. 『박정희 사상서설: 회호를 중심으로』. 서울: 집문당.
- 조갑제. 1998. 『내무덤에 침을 뱉어라, 1, 2』. 서울: 조선일보사.
- 조인원. 1998. 『국가와 선택』. 서울: 나남출판.
- 조희연. 1997. "동아시아 발전론의 재검토." 『경제와 사회』, 36호(겨울).
- 최영. 1995. 『박정희의 사상과 행동』. 서울: 현음사.
- 최장집 편. 1989. 『현대 한국정치의 구조와 변화』. 서울: 까치.
- 최장집. 1996. "한국의 자본주의 발전과 민주주의." 『한국 민주주의의 조건과 전망』. 서울:나남출판.
- 최장집. 1985. "과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조." 『한국사회연구』, 3집.
- 한국정치연구회 편. 1998. 『박정희를 넘어서』. 서울: 푸른숲.
- 한국기독교사회문제연구원. 1987. 『1970년대 민주화 운동, I-V』.
- 한배호. 1994. 『한국정치변동론』. 서울: 범문사.
- 한배호박사 화갑논문집 준비위원회 편. 1991. 『한국 자본주의와 민주주의』. 서울: 범문사.
- 한상진. 1983. "관료적 권위주의와 한국사회." 서울대학교 사회학연구소(편) 『한국사회의 전통과 변화』. 서울: 범문사.
- 한상진. 1988. 『한국사회와 관료적 권위주의』. 서울: 문학과 지성사.
- 한용원. 1993. 『한국의 군부정치』. 서울: 대왕사.
- Abraham, David. 1981. *The Collapse of the Weimar Republic: Political Economy and Crisis*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, Perry. 1974. *Lineages of the Absolutist State*. London: New Left Books.
- Almond, Gabriel and Stephen J. Genco. 1977. "Clouds, Clocks, and the Study of Politics." *World Politics* 29, No. 4.

- Chehabi, H.E. and Juan J. Linz (eds.). 1998. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cheng, Tun-jen. 1990. "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan." in Gary Gereffi and Donald L. Wyman, *Manufacturing Miracle: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.
- Clifford, Mark. L. 1994. *Troubled Tigers: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Balibar, Etienne. 1970. "The Basic Concepts of Historical Materialism." in Louis Althusser and Etienne Balibar. *Reading Capital*. London: New Left Books.
- Braudel, Ferdinando. 1992. "History and Social Sciences," in P. Burke (ed.), *Economy and Society in Early Modern Europe*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Braudel, Ferdinando, 1980. "History and Social Sciences: The Longue Duree." in F. Braudel, *On History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cummings, Bruce. "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences." *International Organization* 38, No. 1.
- Im, Hyug Baeg. 1987. "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics* 39, No. 2 (January).
- Kihl, Young Whan, 1984. *Politics and Policies in Divided Korea*. Boulder: Westview Press.
- Kim, Byung Kook and Soung Chul Kim. 2000. "Economic Bureaucracy." unpublished paper.
- Lee, Hahn-been. 1968. *Korea: Time, Change, Administration*.
- Machiavelli, Niccolo. 1977. *The Prince* (Translated and Edited by Robert M. Adams). New York: W.W. Norton.
- Moore Jr., Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Schmitter, Philippe C. "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and Its Possible Consequencies." Woodrow Wilson Center Working Papers No. 60 (September 1980).
- Sohn, Hak-Kyu. 1989. *Authoritarianism and Opposition in South Korea*. London: Routledge.
- US Senate Staff Report. "Korea and Philippnes: November 1972." February 18, 1973.
- US Congress. 1986. Investigation of Korean American Relations (미하원 국제관계위원회 국제기구 소위원회, 『프레이저 보고서』) (서울: 실천문학사)
- Woo, Jung-en, 1991. *Race to the Swift*. New York: Columbia University Press.
- Yang, Sung Chul, 1981. *Korea and Two Regimes*. Cambridge: Schenkman Publishing Co.

The Historical Origin of Yushin 2

Hyug Baeg Im | Korea University

Despite frequent military agitations from North Korea and a considerable sense of security crisis among power elites, the Korean security situation was not serious enough to promulgate the State of Emergency. Nevertheless, international detente that consummated the functional necessity of the national security state, was likely to bring about a regime crisis on Park himself. Park, however, extended his own ruling base by conspiring internal cold war. The declaration of the State of Emergency on National Security at the end of 1971 was to justify regime survival by means of mobilizing the logic of national security state. In reality, there was no security crisis. The new detente between great powers increased the necessity for both South Korea and North Korea to solve security problems through bilateral dialogues. In this process, Park conducted the *virtu* of converting ‘security crisis’ into ‘reunification through dialogue’ by suggesting bilateral talks to North Korea. South-North dialogue was a double-edged sword that not only could create the necessity of Yushin by giving people hope for reunification, but it could also endanger the ruling foundation of Park regime whose power was based upon the division of Korea. To cope with this dilemma, Park opened the dialogue while having South Korean people continuously believe that Korea was facing a serious security crisis. Park’s *virtu* enabled him to prevent the South-North dialogue from breaking the foundation of national security state and at the same time to use the dialogue and national security crisis for justifying the installment of Yushin system. On the eve of Yushin, South Korea was suffering from inflation, current account deficit, and economic recession. Park solved these problems by declaring the August 3 Emergency Decree on Economy. He was able to create grounds to establish Yushin regime that could effectively control civil society as well

as business community. There have been debates whether Heavy and Chemical Industrialization(HCI) was the cause or the effect of Yushin. Though HCI was clearly an economic expression of Yushin authoritarianism, it did not necessitate the inauguration of Yushin regime. HCI was not a revision of the existing export oriented industrialization strategy but a “deepening” or upgrading of export oriented industrialization strategy. And it was Park’s own choice among various options. Although all the conditions were ripe for the installment of Yushin, Park had one last obstacle, the United States. The withdrawal of the U.S. troops following the Nixon Doctrine offered Park an opportunity to be autonomous from the U.S. Park wisely showed his ability to venture constitutional revision when he became relatively free from the U.S. pressure. Park did not freely carry out Yushin. Park conducted his *virtu* of converting confining conditions into enabling conditions. This is the way how Park successfully installed Yushin regime. Park was, what Machiavelli said, the “new prince” who was able to create new historical necessity. The weakening of the U.S. hegemony and international detente gave Park a considerable autonomy from the U.S.; the aggravation of economic situation justified presidential emergency decree; and the existence of North Korea rationalized the consolidation of garrison state. In addition, social conflicts aroused in the aftermath of two elections in 1971 gave adequate tensions and sense of crisis for establishment of Yushin regime. That was a *fortuna* for Park.