

碩 士 學 位 論 文

維新體制的 國家性格에 關한 研究

A Study on the Nature of State
in the Yushin System

1990年

漢城大學校 行政大學院

一般行政專攻

金 貞 任

維新體制的 國家性格에 關한 研究

A Study on the Nature of State
in the Yushin System

指導教授 李 鍾 受

이 論文을 行政學碩士學位 論文으로 提出함.

1991年 6月 日

漢城大學校 行政大學院

一般行政專攻


金 貞 任

法 文 初 冊 准 世 書 百


金貞任의 行政學 碩士學位論文을 認准함.

1991年 6月 日

審査委員長

鄭成澤 

審査委員

李鍾受 

審査委員

曹美煥 

목 차

제 1 장 서론.....	1
제 1 절 연구의 목적.....	1
제 2 절 연구 대상 및 방법.....	5
제 2 장 관료적 권위주의의 이론적 지향.....	7
제 1 절 관료적 권위주의의 개념과 등장과정.....	7
제 2 절 관료적 권위주의의 특징.....	15
제 3 절 관료적 권위주의의 한계점.....	20
제 3 장 유신체제의 성립과정과 원인분석.....	26
제 1 절 정치·경제적 측면.....	26
1. 정치적 측면.....	26
2. 경제적 측면.....	35
제 2 절 사회·구조적 측면.....	53
1. 중산층의 정치적 태도.....	54
2. 노동 운동.....	56
3. 학생 운동.....	60
제 3 절 문화·심리적 측면.....	62
제 4 절 환경적 측면.....	65
제 4 장 유신체제의 국가성격.....	67
제 1 절 유신체제의 총체적 분석.....	67
제 2 절 유신체제의 국가성격.....	70
제 5 장 결 론.....	72
참 고 문 헌.....	74
Abstract.....	82

표 및 그림의 목차

〈표 1〉 득표율 및 국회의석 비율 비교.....	28
〈표 2〉 정부부문의 변화추이.....	32
〈표 3〉 규제입법의 사례.....	33
〈표 4〉 법률안 제안 및 통과현황.....	34
〈표 5〉 공기업부문의 성장.....	38
〈표 6〉 경제 성장 지표.....	39
〈표 7〉 대일 수출 추이.....	41
〈표 8〉 원조수입 총괄표.....	47
〈표 9〉 한국경제의 구조변화.....	48
〈표 10〉 생산재와 소비재의 비중.....	49
〈표 11〉 외자도입 총괄표.....	51
〈표 12〉 일본자본의 진출현황.....	52
〈표 13〉 노동쟁의의 원인별 동태.....	58
〈표 14〉 1970년대초 주요 노동운동일지.....	59
〈그림 1〉 관료적 권위주의의 등장과정.....	15
〈그림 2〉 유신체제의 성립과정.....	69

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

오늘날 제3세계 정치체제로 특징지어지는 관료적권위주의 이론은¹⁾ 그 속성이 무엇이든 개발도상국들이 민주화과정에서 겪고있는 보편적이면서도 특수한 현상임을 부인할 수 없다. 근대화는 산업화, 도시화, 세속화를 골자로하는 서구화가 국제사회에서의 협력관계를 기초로하여 제3세계 지역으로 확산되어 이 지역의 경제 사회발전이 민주적이고 안정된 속에서 이루어지리라는 낙관론에 입각하고 있지만 그 기대의 댓가는 정치적 사회적 억압과 빈곤의 악순환이 제3세계 정치적 현실로 나타났다. 이 체제에서 가장 두드러진 특징중의 하나가 외적으로는 민주주의를 지향하고 있으면서도 내적으로는 비민주적인 통치형태를 추구하고 있다는 것이다. 즉, 민주적인 대안과 권위주의 체제의 현실이 서로 괴리된 간격을 유지하고 있으면서도 고도의 억압적 정치형태와 폐쇄적 경쟁관계를 통해서 장기적으로 집권을 유지해 나간다는 것이다. 따라서 관료적권위주의 체제에서는 군부출신의 기술관료와

주 1) O'Donnell은 "관료적"이란 높은 근대화의 수준을 이론 권위주의적 체제에 한정된 핵심적인 특징들이며 "권위주의"란 낮은 수준에 머물고 있는 다른 남미국가의 비민주적인 정치체제를 모두 포함한다. 다음을 참고.

Gvillermo O'Donnell "Rehections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State" Latin American Research Review.

Vol.13.no.1(1978); 한상진 "관료적권위주의와 한국사회", 「한국사회의 전통과 변화」(서울: 범문사(1983)), "관료적권위주의 국가의 문제점", 「제 3 세계 정치체제와 관료적권위주의」(서울: 한울(1984)); 강민, "관료적권위주의의 한국적 생성", 한국정치학회보 17집(1983)등

고위 기술관료, 그리고 소수의 상층자본가들과의 결탁 관계위에서 형성된 정권으로서 국제자본주의 세력과의 협력 관계속에서 유지되었다. 그리고 관료적권위주의 체제는 전통과 권위성과 사회지배성을 바탕으로 하는 기존의 권위주의와 그 성격을 달리한다. 관료적권위주의 이론은 근대화 권위주의, 조합주의, 그리고 종속이론의 연속모델로 보여진다. 이 이론은 근대화 이론의 증추적 가설인 발전의 일반적 단계론과 선진국과 개도국 사이의 상호 보완적 관계를 부정하며 이 이론은 또한 종속이론도 국제적 요인만을 중요시 함으로써 개발국가 내부의 정치 경제적 역할을 제대로 파악 설명하지 못한다고 비판하고 있다²⁾. 또한 관료적권위주의는 민중매체로 특징되는 하나의 국가 유형이면서 동시에 사회구조의 편성원리와 같으며 실천적 지향에서 보자면 국가 유형으로서의 관료적권위주의는 정치적 민주화를 통해 극복될수 있다고 할 수 있다³⁾.

즉, 기본인권의 보장을 중심으로 “자유화”와 공정하고 자유로운 선거제도의 확립을 주축으로하는 “민주화”의 과정을 거쳐 관료적권위주의 국가는 극복될수 있으며 그 권리는 민중의 정치적 참여에 있다. 관료적권위주의 이론을 신흥공업국에⁴⁾ 일률적으로 그대로 적용한다라는 것은 불가능하며 또한

2) 박진영, “정치경제학의 한 분석의 틀로서의 관료적 권위주의 이론”, 한국정치학회보 제 23집 1호 1989, p.168.

3) 한상진, 한국사회와 관료적권위주의(서울; 문학과지성사) p.9~10.

4) 신흥공업국이란 다음과 같다.

① 사회경제적 구조가 이미 복합적으로 발전되어 있다.

② 국가의 경제적 사회적 개입과 조종및 통제 기능이 여타의 제3세계에서 보다 현저히 확대되어 있다.

③ 외부의 영향력이 곧바로 침투되기보다는 내부의 매개구조가 발달되어 굴절, 따라서 분석 초점은 내부구조에 있다.

관료적권위주의 이론이 유신체제의 성립원인을 설득력있게 분석할 수 있게 해줄것인가의 문제도 우리나라의 특수성을 고려해야 될 것이다. 따라서 한국적 특수성을 제3세계의 보편성에 연결시킬수 있는 한국정치이론의 개발과 이를 이용한 또한 이의 전제조건이 되는 경험적인 연구가 요구되고 있다⁵⁾. 전환기 한국사회는 민중배제적이고 인권억압적인 권위주의 체제의 청산을 둘러싸는 진통으로 특징된다. 또한 자본주의와 사회주의 양체제를 관통하는 모더니즘의 본질적 한계를 여하히 극복, 인간다운 삶을 보장하는 건설을 할 것인가하는 과제가 제기된다⁶⁾. 우리 사회의 모순구조는 복합성을 지니며 현실인식에 다원적 시각이 요구된다. 모순유형은 세 가지로 볼 수 있는데 첫째, 자본주의적 불균형과 발전으로부터 유래한 문제들이 있다. 둘째, 관료적권위주의의 모순적 결과를 들 수 있다. 셋째, 민족분단의 모순적 결과로 요약된다. 1960년대 이후 한국사회는 정부주도적 경제발전 정책에 의해 급격한 구조적 변동을 겪어왔다. 이러한 경제발전 과정에는 민간관료의 기술적 전문성과 군부관료의 기술성이 중요한 요인으로 작용하였다. 그 결과 사회 경제적으로는 상당한 수준으로 발전되었으나 강력한 중앙집권체제의 확립, 사회부문의 행정부제로의 예속화 경향등 정치, 행정적 권위주의화 현상은 훨씬 더 강화되어 왔다고 할 수 있다⁷⁾. 그 동안 산업화 도시화에

5) 최근 한국사회연구에 대한 국가론에 있어 비판적 논의가 제기되고 있다. 대표적으로 박광수, "국가론을 통한 한국정치의 패러다임 모색", 최근의 연구동향과 그 반성, 「현상과 인식」 (1985년 여름호); pp.30~77; 조형제, "국가론 연구의 현황과 전망", 「한국사회연구, 5」 (서울; 한필사, 1987), pp.64~69.

6) 동아일보, 1991. 5. 8.

7) 박종주, "한국근대화과 국가코프라이즘적 통제", (서울대학교대학원 박사학위논문), p.9

따른 사회적 이용의 증대와 교육수준의 향상, 그리고 매스컴의 보급은 국민들의 의식수준을 고양시키고 사회 각 부문의 기능을 급속도로 분화시키고 전문화되었으나 사회 각 부문의 자율성은 상대적으로 약화되고 부문간의 불균형 현상이 심화되어 왔음은 부인할 수 없다⁸⁾. 여러 정치 행정학자에 따르면 한국의 권위주의적 정치.행정체제의 존속 및 강화 현상은 유교정치이념의 형식성.집권성.관료적 엘리트즘.가족주의 그리고 식민지 통치유산을 들고 있다⁹⁾. 본 연구는 라틴아메리카에서 등장한 관료적권위주의 체제와 한국사회의 1960~70년대의 유신체제를 오도넬의 이론적 과정에 투영시켜 당시의 정치체제가 어떻게 구조화되면서 경제 사회의 변화에 연관되고 또한 영향을 끼쳤는지 보는 것이다. 또한 오도넬의 주장은 라틴아메리카의 신흥공업국을 주 대상으로 연구했기 때문에 역사적 배경이 다른 유신체제의 분석에는 한계점을 가진다고 볼 수 있기 때문에 이러한 한계점을 극복하기 위하여 오도넬의 관료적권위주의 체제를 확대 수정한 나름대로의 분석 중점을 세우고, 그에 따라 유신의 등장원인을 분석해 보겠다.

이러한 분석과 논의가 체계적이고 경험적인 수준에서 이루어진다면 이후의 정치사회변동을 예측하거나 설계하는데 도움이 될 수 있다고 본다.

관료적권위주의의 핵심적인 이론은 첫째, 수입대체 공업화로 인한 경제적 위기는 민중집단의 정치적 참여를 증대시키고, 이 민중집단의 정치적 행동화에 기인한 국내 정세위기는 보수적집단(또는 체제수호집단)의 정치사회질서와 경제성장을 추진하기 위한 반동적, 관료적권위주의 정권을 출범시키게 된다는 것이다. 둘째, 이 관료적권위주의 정권이 들어선 후에 일어나는 일련의 정치 경제 변화의 심화는 민중집단이 얼마만큼 기존질서를 위협했는가

8) 박동서, 「한국행정의 미래상」, (서울; 법문사, 1986), pp.83~84.

9) 이지훈, "한국정치문화의 기본요인", 「한국정치학회보」 제16집 (서울: 한국정치학회보, 1982). pp.98~103.

에 거의 정비례한다는 것이다.

제 2 절 연구대상 및 방법

본 논문의 연구대상은 유신체제의 성립과정과 그 원인이며 그 시기는 군정시기로 부터 유신이 성립한 시기(1961~1972)까지이다. 관료적권위주의 이론은 크게 세 부분으로 나누어지는데 하나는 등장원인을 다루는 인과론이고, 다른 하나는 이것의 전개과정을 밝히는 동태론이며, 마지막것은 이것의 문제점들을 규명하는 모순론이다. 한국과 남미의 사회는 비록 과정이나 방식은 다를지라도 주변자본주의 사회에서 발견되는 유형에 속하기 때문에 유신체제의 인과론에 해당되는 사례연구라 할 수 있다. 따라서 사회 경제적 특정구조인 자본구조의 한 역사적 유형과 그 유형에서 나타나는 산업화의 심화를 향한 한 변화는 정치현상과 일정하게 관련되는 경향이 있다¹⁰⁾. 때문에 유신체제의 성립원인은 경제적 변수가 정치적 변수를 일률적으로 조건지우는것이 아닌 양자의 상호작용으로 분석되어야 한다. 본인은 이와 같은 사실에 유념하면서 관료적권위주의 이론에서 제시하고 있는 인과론을 '한국적 특수성'이 존재한다는 가정을 토대로 유신체제의 성립원인을 분석하고자 하였다. 본 연구 방법으로는 정치 경제학적인 접근방법과 비교 역사적 접근방법이 사용되었다. 이것은 경제적 변화국면과 정치적 변화의 차원은 밀접하게 연관되어 분리해서 설명할 수 없기 때문이며 또한 비교 역사적 접근법을 통하여 당면한 위기를 발견할 수 있기 때문이다.

본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있다. 제 2장은 본 연구의 관료적권위

10) G. O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", Latin American Research Review Vol.13, No.1, 1978, p.27.

주의의 이론적 배경을 이루는 틀로서 관료적권위주의 체제의 특징과 한계점을 다루었다. 제 3장에서는 유신체제의 성립과정과 원인분석으로서 4가지 측면, 정치 경제적측면(선거에서 위기의식, 국가권력의 집중화, 국가의 경제발전 강화, 대외의존성 심화), 사회구조적 측면(중산층의 정치적 태도, 노동운동, 학생운동), 문화·심리적측면(유교의 영향, 일제식민지 경찰국가적 통치유산), 환경적 측면(국제정세의 변동, 남북 분단 현실의 영향)을 중심으로 분석하였다. 제 4장은 유신체제의 국가성격으로서 유신체제를 총체적으로 분석하였으며, 제 5장은 결론으로서 앞장에서 분석한 결과를 중심으로 상호작용에 초점을 두어 요약하였다.

제 2 장 관료적 권위주의의 이론적 지향

제 1 절 관료적 권위주의의 개념과 등장과정

1970년대 초 아르헨티나 출신의 사회과학자 길레르모 오도넬(Guillermo O'Donnell)에 의해서 발전시켜진 관료적 권위주의(Bureaucratic Authoritarianism) 국가 모델은 제 3세계의 정권교체의 흐름을 잘 설명하고 있기 때문에 많은 학자들의 관심과 주의를 집중시켰다. 또한 정치체제의 유형을 연구함에 있어 린즈(Juan Linz)와 앵터(David Apter)도 중요한 공헌을 하였다. 먼저 린즈(Linz)는 “권위주의 체제”란 책임이 결여되고 제한된 다원주의, 정교하고 주도적인 이념이 결여된 체제이며, 광범위한 정치적 동원은 부재-그러나 그들의 발전관에 비롯된 동원은 예외-이며 단일 지도자가 공식적으로 불명확한 한계내에서 권력을 행사하지만 그의 행동을 어느 정도 예측할 수 있는 체제이며 사회집단들에 정부가 상대적 자율성을 가진다. 또한 조직된 정치적 갈등이 민주주의 정부하에서 광복할 만큼 진행되어 합의를 파괴하고 유산된 혁명의 시도들이 일어난뒤 이러한 정치체제가 권력을 장악하게 된다고 강조하고 있다¹⁾. 한편 앵터(Apter)의 관료적 체계는 (완벽한 동원 이데올로기가 없는) 압도적으로 수단적인 규범들에 의해 작용하는 통제와 권위질서를 강조한다.²⁾ 린즈의 분석은 스페인의 사례분석으로부터

1) Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", in Erik Allardt and Stein Rokken, (ed), Mass Politics; Studies in Political Sociology, (The Free Press, 1970), p.255.

2) 한상진, 「제 3세계 정치체제와 관료적 권위주의」(서울; 한울 1990), p.68.

터 도출 되었으며 앵터의 분석은 상대적으로 높은 추상성을 지닌다. 따라서 린즈(Linz)의 권위주의 체제와 앵터(Apter)의 관료적체제는 제 3세계 특히 라틴아메리카를 중심으로 경제적 종속상황의 이론이 대두되면서 새로운 방향으로 발전되었으며 이들은 같은 경험적 상황을 설명하고 있다.

오도넬은 1964년 이후의 브라질과 1966년 이후의 아르헨티나 체제를 남미의 다른유형의 권위주의 체제와 구별하기 위하여 관료적권위주의란 정치체제를 사용하였으며 또한 린즈와 앵터의 저술로부터 위대함을 보여준다. 관료적이라는 용어는 고도로 근대화된 권위주의 체제의 독특한 특징, 즉 사회 여러부분의 조직력의 증가, 고립에 의한 통제시도, 기술관료층의 경력 유형과 권력기반, 공공부문과 민간부문 모두에 있어 대규모 관료조직이 수행하는 핵심적 역할 등을 강조하기 위해서 사용되었다.³⁾ 이에 반해 '권위주의'란 용어를 사용함으로써 그안에 근대화의 수준이 낮은 비민주적 남미 정치체제들이 포함되어 있음을 보여주기 위해서이다.⁴⁾

O'Donnell은 Apter의 '관료적체제(Bureaucratic System)와 Linz의 권위주의적 체제(Authoritarian Regime)를 결합시켰다. 따라서 O'Donnell은 관료적권위주의란 주변자본주의 체제에서의 급속한 외연적 공업화는 민중부문(Popular Sector)의 정치적 활성화(Political Activation)를 가져오나, 곧 국내시장의 한계로 경제적 위기가 초래되고 이것은 또 정치적 위기로 이어지는데 이러한 위기들에 대해 산업화과정은 '심화'(Depening)⁵⁾ 시킴으로써

3) O'Donnell, Guillermo A; Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism; Studies in South American Politics, Institute of International Studies, University of California, Berkeley Politics of Modernization Series No.9, 1973, p.95.

4) 한상진 편저, 「제3세계 정치체제와 관료적권위주의」(서울; 한울, 1990), p.69.

대응하려는 정치구조의 한 적응 형태로 나타나는 것이라고 하였다.

O'Donnell의 관료적권위주의 이론의 발생동기는 서구중심적 발상에 대한 도전으로써 제 3세계 나라의 특수성⁶⁾에 기인된 것으로 볼 수 있다. 그리고 O'Donnell은 브라질과 아르헨티나에서 관료적권위주의 체제가 대두하게 된 요인은 중하층과 노동계급 즉 민중부문의 정치적 비중이 증가하게 되었으며 또한 경제적 난국에 직면하여 기술관료적 역할이 증대하였다. 또한 소비재의 수입대체화와 국내 시장에 근거를 두는 양국의 '수평적' 산업성장이 민중부문의 정치·경제적 통합을 복돋아 주는 민중연합 기반이 되었다. 따라서 관료적권위주의 이론은 제 3세계 일반을 다루기 보다는 특히 괄목할 만큼 공업화가 이루어진 「신흥공업사회」라고 부르는 나라들에 관심을 집중시키며 여기에서는 사회·경제적구조가 이미 복합적으로 발전되어 있고 국가의 경제적 사회적 개입과 조종 및 통제 기능이 여타의 제 3세계에서 보다 현저히 확대되어 있는 상태이며 외부의 영향력이 곧바로 침투되기보다는 내부의 매개구조가 이미 복합적으로 발전되어 있음을 뜻한다⁷⁾. O'Donnell의 관료적권위주의 이론은 종속이론적 성향을 가지지만 분석의 대상은 내부매개

5) 심화(Depening)란 소비재산업의 마지막단계가 완료되고 난후, 산업구조의 후방연계(Backward Linkage)를 통해 중간생산재와 자본재산업이 들어서게 되는 것을 말한다. Albert D. Hirschman, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the search for its Economic Determinants", in David Collier (ed) (1979), p.68.

6) 특수성이란 공업화의 시기가 다르고 외부영향력의 차이가 현저하며 해외 자본의 역할이 현저하게 다르며 자생적 발전의 기회도 다르게 구조화되었다.

7) 한상진, 「제3세계 정치체제와 관료적권위주의」 (서울; 한울, 1990), p.23.

변수에 집중시키고 있다. O'Donnell에 의하면 관료적권위주의 정권의 출현에는 대개 다음과 같은 주요 원인이 있다. 즉 ①정치체제의 구조적 성격 ②지배층의 계급동맹 ③주요 공공정책과 관련하여 초기의 산업화 단계에서 민중부문이 활성화 되면서 기술관료의 역할이 증대되는 정치체제 ①전통적인 과두 정치체제 ②민중주의적 정치체제 ③관료적권위주의 정치체제로 분류하고 이러한 관료적권위주의 체제는 단절되기보다는 연속적인 과정에서 나타난다고 보았으며 다음에서 각 정치체제를 좀더 자세히 살펴보기로 하겠다⁸⁾.

첫번째는 전통적인 과두정치 체제(Oligarchic System)로서 정치적 경쟁은 제한된 범위내에서만 일어나며 광물 및 농산물등 주로 1차생산품을 수출하는 엘리트들이 국가를 지배하며 주요 공공정책은 그들의 필요에 맞도록 지향시키는 성향을 지닌다. 그리고 이러한 체제에서는 민중부문이 아직 활성화 되지 못하였으며 경쟁도 제한적이었기 때문에 이 정치체제하에서 정책의 방향은 융합적이거나 배제된것도 아니었다.

두번째는 민중주의 체제(Populist System)로서 나라에 따라 정도의 차이는 있지만 민주 지향적이고 경쟁적인 정치체제를 유지하였으며 지배동맹은 민주주의적 산업화과정의 산업엘리트와 도시의 민중부문으로 구성되는 중다 계급동맹(Multi-class-coalition)에 그 사회적 기반을 둔다. 따라서 민중주의 체제는 주요 국내산업과 도시 노동계층의 급속한 성장 및 도시화와 산업화가 진전되면서 정치권력의 분배로 형성되었다. 또한 이 체제의 특징은

8) David Collier, "Industrial Modernization and Political Change: A Latin American Perspective, "World Politics, 30.4. (July, 1978), pp.595~601; David Collier, "Overview of the Bureaucratic Authoritarian Model, "David Collier(ed) The New Authoritarianism in Latin America (Princeton Univ. Press, 1979) pp.23~24.

경제적인 민족주의라 할 수 있는데 이것은 산업화의 첫단계인 이 시기에 있어서 국가가 직접 혹은 간접으로 민중부문의 소득을 증가시킴으로써 소비재 판매를 위하여 국내시장의 확대를 꾀하고 국내산업의 육성책을 적극 추진하기 때문이다.” 한편 수입대체 공업화는 초기에는 순조롭게 진행되지만 생산구조의 수평적 확대가 진행되면서 여러가지 위기현상들이 나타나는데 소비재의 국내 생산을 위해 원자재, 중간생산재, 생산재 등의 해외수입이 증가하였으며 생산기술의 수준도 국외 수준에 훨씬 미달하게 되어 결과적으로 국내수지의 악화와 인플레이의 가중등 부작용들이 누적되었다. 이것은 수입대체 공업화 과정에서 수평적 확대의 주기가 소진하면서 많은 경제적 위기현상들이 등장했음을 의미한다.¹⁰ 이런 위기 현상들을 근본적으로 극복하는 길은 생산구조의 질적인 심화와 수직적 통합에 있다고 할 수 있다. 즉, 소비재 산업만이 아니라 중간생산재, 생산재 등의 산업이 육성됨으로서 생산구조를 질적으로 심화시키고 다변화 시킬 필요가 있었다.¹¹ 그러나 현실정치의 맥락에서 볼 때 정치영역에서 정당활동도 점차 교착 상태에 이르러 민중주의 체제는 정치·경제적인 위기를 맞게된다.¹²

세번째는 통합적인 민중주의 체제는 산업화가 진전됨에 따라 점차 다음 체제인 관료적권위주의 체제로 전환되는데 이 체제에서 민·군 기술관료들은

9) 정언택, “관료적권위주의 체제의 성립과정과 원인분석” (고려대학교대학원 석사학위논문, 1984), p.23.

11) Wallerstein, Michaels, (1980) "The Collapse of Democracy in Brazil; It's Economic Determinants, "Latin American Research Review 15(2); 3~43.

12) 한상진, “한국사회와 관료적권위주의”, (서울: 문학과 지성, 1988), p.99.

경쟁적인 선거제도를 폐기하고 민중부문의 정치참여를 철저히 배제시킨다. O'Donnell에 의하면 관료적권위주의의 출현은 소비재 수입대체관계가 끝나면서 나타나는 문제들에 대한 일련의 복합적인 반작용이라는 것이다¹³⁾. 이 체제에서는 국내적 경제위기에 대처하는 한편 외국자본과 차관에 대한 안정적 유인을 위한 장기적인 경제안정 및 정국의 안정 상황이 요청된다¹⁴⁾.

결론적으로 O'Donnell의 이론은 ①산업화 특히 초기에 나타난 소비재 생산으로 이행하는 산업화의 심화 ②민중부문의 정치적 활성화(activation)의 증대 ③공공및 직업적 기술관료(technocrats)의 역할 증대라는 세가지 측면들의 변증법적 상호작용(dialectical interplay)에서 변동이 유발된다고 보고 그 역동성의 결과는 B - A 체제라고 보았던 것이다¹⁵⁾. 소위 'B - A' 체제에 있어서 국가와 외국자본의 양자연합(Coalitional "duo")은 탈민족화(denationalization)를 초래하게 되어 민족기업가(national entrepreneurs)가 큰 역할을 하는 3자연합(trio)으로 이행하게 되는데 O'Donnell은 양자연합체제의 이행방식이 관료적권위주의 체제의 성공여부를 결정하는데 영향을 미친다고 하였다.¹⁶⁾ 이상에서 살펴본 두가지 기준의 과정은 관료적권위주의 체제 등장의 원인을 근대화¹⁷⁾라고 하는 측면을 기준으로 살펴보았다. 전자는 근대화의 기준을 위해서 후자는 근대화의 심화단계에서 나타나는 모순에

13) G. A. O'Donnell (1979), 앞의 책, p.57.

14) David Collier, "Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model," in idem (ed), 앞의 책, p.26.

15) David Collier, 앞의 책, p.25.

16) Collier, 앞의 책, p.29.

17) 근대화란 원래 경직된 사회구조안에서 자원분배가 극히 불균형적이며 외부에 종속되어 있는 민족국가를 견제하고 그 맥락안에서 발생한 변동을 연구하기 위해 쓰여졌다.

대한 반작용으로 등장한다는 점들을 서로 다른 각도에서 설명한 것이다.¹⁸⁾ 비록 양자는 정도의 차이는 있으나 경험론적인 배경을 중심으로 이루어지는 것이기 때문에 어떠한 인식론적 과정에서 이루어지게 되었느냐에 따라 다를 수 있다고 하겠다. 한승조 교수는 유신체제의 권위주의를 설명하면서 관료적 권위주의 발생원인에 대하여 ① 관료제도 자체의 비민주적 속성 ② 개발도상국 관료의 발전주도적 역할 ③ 관료의 주도적 역할을 불가피하게 만드는 후진국의 정치상황 등을 열거하였다. 이것은 국가관료의 비대칭적 역할 확대와 개입주의적 및 발전지향적인 군, 그리고 대기업과 그의 후원을 받은 당료들간의 연합에서 이루어진다는 것이다.¹⁹⁾ 따라서 역사적 정치체제 별로 나타나는 “전통적인 과두정치·체제 - 민중주의 체제 - 관료적 권위주의 체제”라는 각 단계의 전환은 변동이라는 것으로 이해될 수 있으며 한국에서도 마찬가지로 민주주의의 침체와 권위주의 정권의 출현은 하나의 변동으로 설명될 수 있을 것이다. O'Donnell은 관료적 권위주의 국가²⁰⁾의 성격을 명확히 하기 위하여 다음과 같은 요소를 제시하고 있다.²¹⁾

(1) 관료적 권위주의 체제의 사회적 주요 지지 기반은 상부계층이다.

18) 김호산, “권위주의 체제의 변동과정 연구”(고려대학원 박사학위논문, 1989), p.46.

19) 한승조, 「한국민주주의-이론과 실제」, (서울: 형설출판사, 1984), p.93.

20) 국가는 기본적으로 사회적 지배관계, 분석적으로 이해할 때 사회적 지배관계의 한 측면이다. 국가는 일정한 영토내에서 보통 강제수단을 독점하고 있는 제도들과 사회적 지배체제를 보증하는 정당한 권력을 보유하고 있다고 일반적으로 생각되는 제도들을 통하여 이러한 지배관계를 조직하고 유지시키는 조직이다.

21) O'Donnell, 앞의 책, 1979, pp.292~293.

(2) 관료적 권위국가에서 결정적인 비중을 갖는 사람들은 억압의 사용을 전문으로 하거나 경제기획을 전문으로 하는 사람들이다.

(3) 이전에 활성화 되어 있던 민중부문은 관료적권위국가의 지배하에서 정치적으로 배제된다.

(4) 배제의 결과로서 민주주의적 정치제도들은 폐지되고 민족전체에 대한 호소나 '실질적 정의'(substantive justice)에 대한 호소는 금지된다.

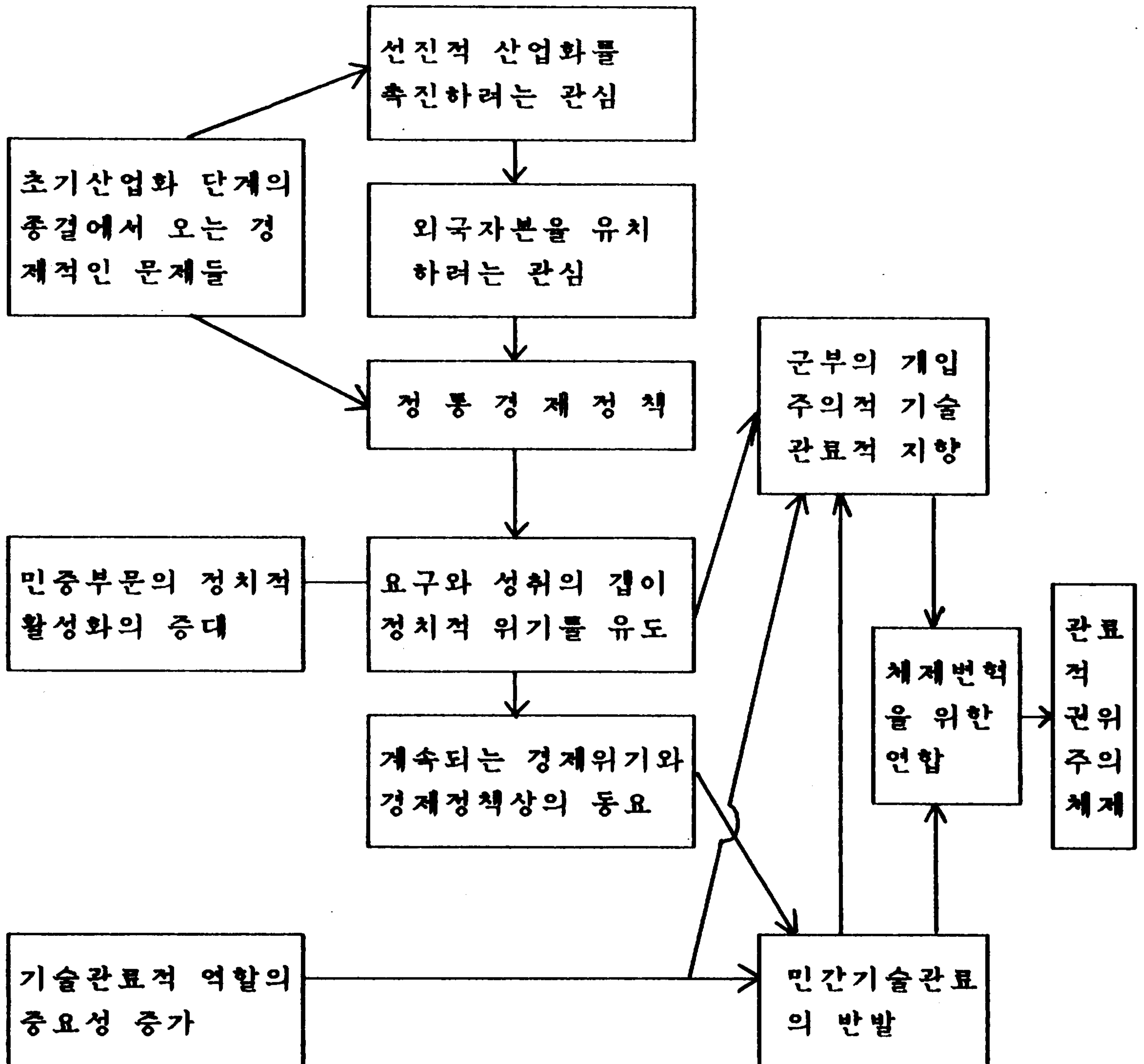
(5) 관료적권위주의는 산업구조의 국제화를 진작시키면서 공공및 민간의 대조직들을 선호하는 자본축적의 메카니즘을 복원시킨다.

(6) 관료적권위주의는 사회적인 쟁점들을 탈정치화 시키면서 이들 쟁점들을 기술적 합리성이라는 중립적이고 객관적인 기준에 의해 다루려고 노력한다.

(7) 민중적인 또는 계급적인 이익을 대변하는데 사용될 정책결정에의 접근통로들은 관료적권위주의 국가의 지배하에서 닫혀진다.

이상에서 살펴본 관료적권위주의 체제의 성립과정을 도식화하면 다음과 같다.

<그림 1> 관료적권위주의의 등장과정²²⁾



제 2 절 관료적권위주의 체제의 특징

관료적권위주의 체제는 신흥공업사회에서의 정치변화를 후발공업화의 특

22) David Collier, 앞의 책, p.28.

수성들과 연결시켜 설명하려는 것이다. 즉, 공업화가 괄목하게 이루어질수록 민주주의도 그 만큼 발전하리라고 예상했지만 오히려 그 반대로 공업화가 이루어지면서 관료적권위주의가 등장한다. 특히 신흥공업사회의 정치현실을 설명하는데 상당한 적실성과 친화력이 있지만 O'Donnell의 이론에 대하여 상당한 논란이 제기되고 있는데 몇가지 측면에서 살펴보겠다.

Perlmutter는 “근대적 코프라티즘과 근대적 근대는 비권위주의적 정권에서도 관료적이면서 비인격적이기 때문에 관료적권위주의 체제는 만족스럽지 못하고 혼란을 주는 개념이라고 지적하고, “코프라티즘적 프레토리안체제”(corporatist praetorianism)가 더 적합한 개념이라고 주장하고 있다²³⁾. 그는 관료적권위주의 체제하에서는 정치가 없다는 주장은 “단지 그 제도의 성격을 규명하는 것이지 내용을 규명하는 것은 아니며 군사기구가 정치의 내용을 실천하고 있음을 강조하고 있다²⁴⁾.

한편, Stepan은 코프라티즘이 지향하는 이상적인 사회질서를 유기체적 국가주의로 정교화시키면서 O'Donnell은 정치적인 측면은 도외시하면서 경제적인 변수에 너무 치중한다고 지적하고 있다. 그는 국가 코프라티즘은 융합적인 형태와 배제적인 형태로 구분되며 “엘리트들의 위기에 대한 대응방식”인 배제적 코프라티즘을 개념화 하면서, 이것은 정권을 논하는 것이 아니라 추세나 정책에 대하여 논하는 것이라고 강조했다²⁵⁾. Linz도 O'Donnell의 이론은 구조적 제약 요소들을 강조하면서 정치기술에 의한 해결의 가능성을 천시하는 경향이 있다고 지적했다²⁶⁾. Cardoso는 “국가”와 “정권”이라

23) Amos, Perlmutter, Modern Authoritarianism (New Haven: Yale University Press, 1981), p.125.

24) 위의 책, p.128.

25) Alfred Stepan, The State and Society, (Princeton: Princeton university Press, 1978), pp.73-89.

는 두 개념을 구별해서 사용해야 하며, 관료적권위주의 체제라는 개념은 “국가의 형태”가 아닌 “정권의 유형”으로 사용하는 것이 적합하다고 주장하고 있다²⁶⁾.

이상에서 논의한 비판들은 여러 가지 각도에서 관료적권위주의를 다른 개념으로 대체해서 사용하든지 아니면 보다 제한적으로 사용해야 한다고 지적하고 있다. 그러나 코프라티즘적 정책의 성격이 채택되고 있는 정도에 따라서 정치 체제를 비교 분석할 수는 있어도 코프라티즘이라는 개념으로 관료적권위주의를 규정하는 데는 한계가 있다. 또한 이러한 이론들은 O'Donnell의 이론을 전적으로 부정한다기 보다는 오히려 수정과 보강을 통하여 보다 이 이론이 발전의 방향으로 나가는 것으로 파악할 수 있다.

O'Donnell이 규정하고 있는 바에 따라 관료적권위주의 체제의 특징들을 열거해보면 다음과 같다²⁷⁾.

첫째, 관료적권위주의 체제는 상당히 독과점적이고 자본가의 상층부분에 종속되어있는 대자본가들(upper bourgeoisie)에 주요한 사회적 기반을 두고 있으며 이들에 대해 행사되는 지배의 보증인이며 조직자(guarantor and

26) Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, ed. Handbook of Political Science: Macropolitical Theory(1975), Vol.3, p.294.

27) Cardoso, Fernando Henrique, "on the Eharacterization of Authortarian Regimes in Latin America", in David Collier, ed. The New Authoritarianism in Latin America, (1979), p.39.

28) Guillermo O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy" in David Collier(ed.), The New Authoritarianism in Latin America (Princeton, New-Jersey: Princeton University Press, 1979), pp.292-294.

organizer)이다. 따라서 국민적 일체감보다 사회의 양극화를 가속시킨다.

둘째, 제도적인 측면에서 불평등한 억압을 전문으로하는 사람들과 경제를 '정상화'하려는 사람들로 구성된 조직체들이다. 이들의 특별한 역할이 이 체제가 달성하려고 공약한 두가지 과제 즉, 민중부문의 탈정치화에 의한 사회질서의 회복과 경제의 정상화를 제도적으로 표현하는 것이다.

셋째, 정치무대에서 활성화되어 있던 민중부문의 정치적 배제와 비활성화(deactivation)를 통하여 시민권을 억압하며 특히 시민권의 억압은 정치적 민주주의 제도를 파괴한다. 즉, 국민대중에 대해 그들이 민중으로서 혹은 계급으로서 호소하는 것은 어떤 것이든 당연히 금지시킨다. 이 처럼 이 체제는 두가지 정당성의 매개체-시민권과 민중-를 억압함으로써 존립하는 것이다.

넷째, 민중부문의 경제적 배제와 몇몇 소수의 민간 대기업체와 국가제도에 과도한 특혜를 부여하면서 경제의 정상화를 통하여 경제성장과 산업구조의 심화를 추구한다. 따라서 전체사회의 자원을 불균등하게 분배함으로써 기존의 불평등은 더욱 심화된다.

다섯째, 생산구조를 점점 국제화시키는데 영합할 뿐만 아니라 촉진시키기까지 하여서 사회는 국가의 영토적 권위행사 범위를 벗어나지 않을 정도의 수준까지 탈민족화된다.

여섯째, 이 체제는 제도적 수단들을 동원하여 중립적이고 객관적인 기술합리성의 기준으로 사회문제들을 '탈정치화'시킨다. 이러한 탈정치화는 민중(그리고 당연히 계급)과 연관되는 실질적 정의(正義)의 쟁점을 제기하지 못하게 만든다.

일곱째, 초기단계에서는 비록 공식화된 것은 아니지만 분명히 확인할 수 있는 방식으로 정부에 대한 민주적 접근통로를 차단한다. 즉, 대중과 계급적 이해가 대표될 수 있는 접근통로를 차단한다. 그러한 통로는 사적 조직

체인은 공적 조직체인데 간에 대규모 조직체의 상층부 특히 군부와 몇몇 대규모 기업체에만 개방되어 있다. 또한 오도넬은 관료적권위주의 국가들의 특징을 다음과 같이 언급했다²⁹⁾.

첫째, 관료적권위주의 국가가 통제하고 조종하는 활동영역은 더욱 포괄성을 띤다.

둘째, 관료적권위주의 국가는 일반사회부문과 비교해 볼 때, 그 성장률이 크다는 점에서 보다 동태적이다.

셋째, 관료적권위주의 국가는 여러 민간영역들에 다양하게 침투한다.

넷째, 관료적권위주의 국가는 국가가 적용하는 강제력의 범위와 효율성이 크다는 점에서 침투력이 강하다.

다섯째, 이 체제는 국가구조를 공식화, 분화시키는데 있어서 더욱 관료적 경향을 지닌다.

여섯째, 관료적권위주의 국가는 기술전문가팀의 비중이 증가되는 기술관료적이라고 주장했다.

O'Donnell은 이상에서 열거한 특징들은 관료적권위주의 체제와 기타 다른 유형의 권위주의체제들 사이의 차이점들이며 또한 관료적권위주의 체제들에서 공통적으로 나타나는 특징들이라고 지적하면서 이 체제의 전형적인 사례들로서 1964년 이후의 브라질, 1966~1970년과 1976년 이후의 아르헨티나, 1973년 이후의 칠레와 우루과이, 현재의 멕시코 등을 들고 있다³⁰⁾. 그러나 관료적권위주의 체제의 이상과 같은 특징들은 일반적으로 정당성을 상실하

29) O'Donnell, G(1977), "Corporatism and the Question of the State" in J. A. Malloy (ed.), p.54.

30) Guillermo O'Donnell, Modernization and Bureaucratic Authoritarianism..., Chaper I, II; O'Donnell, "Reflection's on the Patterns American Research Revier, Vol.13, No.1(1978), p.6.

고 있으며 또한 이를 획득할 방법도 갖추고 있지 못하다. 파시스트정권과는 달리 대중들을 동원할 사상을 가지고 있지 못하므로 정권에 대한 대중들의 심리적, 정서적 동일시를 강조할 수도 없다³¹⁾. 이러한 상태에서 “사회적 고요함”(social tranquility)은 “완벽하고 정교한 코프라티즘적 노동통제체제”와 “시민권, 언론의 자유, 정치적 반대의 억압”등에 의해서 이룩되었다. 이러한 체제하에서 “전략적인 위치에 있는 엘리트(strategic elites)의 이해관계와 가치관을 반영하여 경제적, 사회적 문제들이 규정되며, 이에 따라 경제성장 정책은 비교적 효율적으로 추진될 수 있었다³²⁾. 지배의 방식에 대한 일반적인 동의가 미흡한 상태에서 이와 같은 성장정책에 의한 경제 대성장은 발전된 조국건설에 대한 상징적 호소와 더불어 민중들에게 정당성을 주장할 수 있는 근거가 되었으며 이와 같은 체제는 민주주의와 인권에 대한 반대급부로서 제시되었다고 볼 수 있다.

제 3 절 관료적권위주의 이론의 한계점

O'Donnell은 1973년 저서이후 관료적권위주의 체제가 성립되고 난 이후의 정치적, 경제적 변동에 관한 이론화를 시도하고 O'Donnell 자신의 모델을 우루과이, 멕시코, 그리스, 스페인 등의 국가에도 적용시키고 있다. 오도넬의 이론이 새로운 권위주의를 이론으로 취급하는데 크게 기여한 것은 논란의 여지가 없겠지만 그의 이론은 사례연구에 불과하다³³⁾. 그러나 관료

31) Kenneth S. Mericle, "Corporatist Control of the Working Class: Authoritarian Brazil Since 1964", in James M. Malloy, ed. op. cit pp.304, 331.

32) 정진영, "관료적권위주의 체제와 종속적 경제발전"(서울대학교 대학원 석사학위논문, 1983), p.47.

적권위주의 인과이론은 많은 문제점들이 지적되고 있는데 이 문제에 대해서는 O'Donnell 자신도 자신의 이론이 가지는 한계성을 인정하여 여러 나라의 특수성을 고려해야 된다고 하였다³³⁾. 그렇다면 우리나라의 유신체제를 분석함에 있어서는 역사적 경험이 다르기 때문에 한계점을 가지는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 특히 심화가설에 대해서는 상당한 논란이 제기되고 있다. O'Donnell은 쉬운 단계의 초기 수입대체산업화가 고갈되고 난 이후의 사회 정치적 혼란상태에서 이루어진 정치적 계임을 중시함으로써 관료적권위주의 체제의 성립을 주로 계급갈등과 관련하여 설명했다. 즉, 근대화의 수준이 높아감에 따라 새로운 형태의 관료적 권위주의 체제가 출현하는 “강력한 경향”(strong-tendency)이 있다고 말하고 이를 높은 수준의 근대화와 관료적권위주의 체제 사이의 뚜렷한 친화력(marked elective affinity)라는 용어로 표현했다³⁴⁾. 그러나 이러한 심화를 위해서는 다국적 기업과 국제 금융 기관이 제공할 수 있는 전문화된 기술과 새로운 외국자본, 그리고 선진 경영의 도입을 조속하게 요구하게 되며 이러한 것들을 얻기 위해서는 외부로부터 제시되는 전체조건으로 정통적인 경제정책을 채택하여 사회 경제적

33) 이국영, “관료적권위주의 이론의 논쟁에 대한 재평가(I)”, 「한국정치학회보」(서울: 한국정치학회, 1989), p.277.

34) O'Donnell, (1979), 앞의 책, p.111.

오도넬은 자신의 모델을 적용함에 있어서 다음과 같은 특수성을 고려하였다. 첫째, 각국은 근대화의 맥락을 달리한다. 둘째, 각국은 특수한 경제 및 정치적 자원을 이용함으로써 일률적인 정치 전환 방식을 피할 수도 있다. 셋째, 각국의 정치지도자들은 목적에 합치하는 정치적인 행동을 취함으로써 신흥공업국이 직면하는 위기와 문제들에 대한 대안적인 해결방안을 발견할 수도 있다.

35) O'Donnell, 앞의 책, 1973, p.196.

인 안정을 필요로 하게 된다는 것이다. 요컨대 사례연구를 일반화시킨 O'Donnell의 모델이 제 3세계 국가의 사례에 적용될 때는 유사한 역사적 맥락이 상정되고 변수들의 관계는 결정론적으로 파악된다. O'Donnell은 상당히 높은 추상수준에서 관료적권위주의를 논증하기 때문에 추상수준이 높을수록 유사성을 추측하는 범위가 넓어진다³⁶⁾. 또한 자본축적은 민중부문의 요구에 대한 엄격한 제한이 이루어지지 않고서는 가능하지 못하며 이러한 목적을 성취하기 위한 “정치적 선행조건”(political pro-condition)으로 필요했던 “민중의 소비와 권력참여 욕구를 지연”시킬 수 있게 해준것이 관료적권위주의 체제의 성립이었다는 것이며 이것은 근대화 과정에서 “보다 강력하게 된 여러 계층들”이 그러한 “정치적 해결”에 동의하며, 새롭게 제정된 국가안보(national security)이념을 가진 군장교들과 동맹하여 쿠데타를 일으킴으로써 그 성립이 가능했다고 한다³⁷⁾. 그러나 남미와 한국의 경제발전 과정상의 상황을 살펴보면 남미가 지속적인 경제위기의 상황에서 관료적 권위주의가 탄생되었던 반면 한국사회에서는 성장일로의 정치적 업적이 유신을 배경으로 작용하였던 것이며³⁸⁾ 또한 남미가 오랜기간동안 수입대체 공업화를 추진함으로써 국제수지의 악화와 무역역조 현상이 발생했지만 한국의 경우는 해방후 부터 미국의 경제 원조와 60년대 초부터 수출 외자주도의 경제개발 전략이 가져다준 결과였다는 점에서 그 차이점을 알 수 있다³⁹⁾.

36) D. Nohlen, "Regimwechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime", F. Nuscheler (Hrsg.), (darmstadt, 1986, pp.204-240.

37) O'Donnell, 앞의 책, 1973, p.66-72.

38) 한상진, “관료적권위주의 모델의 확대심화를 위하여”, 한상진편저, 앞의 책, pp.345-346.

39) 강민, “한국정치체제의 구조적 특성”.

경험적 연구에 기초하여 O'Donnell의 비판가들은 첫째, 경제구조의 심화는 쿠데타를 일으킨 사람들의 직접적인 관심사가 아니었으며⁴⁰, 둘째, 경제구조의 심화는 관료적권위주의 체제가 성립되기 이전에도 이루어졌고, 또한 관료적권위주의 체제하에서의 심화는 그러한 체제가 성립되고 난 후 많은 시간이 경과한 다음에 이루어졌다는 사실들을 지적하고 있다⁴¹. 따라서 O'Donnell이론의 비판가들은 그 당시 쿠데타에 참여한 단체들이 경제구조의 심화라는 뚜렷한 목적의식을 가지고 쿠데타를 일으킨 것은 아니며 이들 나라들에 있어서 쿠데타의 생성원인과 그 결과는 군부 자체의 특성 및 (그 당시의 경제·정치·사회적 상황과 관련해서 파악해야 한다) 사회 구성원의 정치적 태도나 가치관, 그리고 역사적전통등 정치문화도 중요한 매개변수로 작용할 가능성이 있다. 민중주의 정권이 가지고 있었던 가장 큰 약점은 “지배의 비공식적 성격”(informal nature of rules)과 “보다 영속성이 있는 정부체계”를 수립하지 못한데 있었다⁴². 오도넬은 산업화의 초기단계를 거치면서 이념적 접착제(Ideological glue) 즉 민중주의 동맹을 형성하며, 민중주의 동맹은 민중부문의 활성화를 더욱 고무하게 된다고 주장하였다⁴³.

40) Albert O. Hirschman, "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for It's Economic Determinants" in David Collier, ed. *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press 1979), pp.61-98.

41) Fernando Henrique Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", in David Collier ed. *앞의 책*, pp.33-57.

42) Gary W. Wynia, *The Politics of Latin American Development*: Cambridge University Press, 1978, p.152.

43) David Collier (ed.) (1979), *앞의 책*, pp.25-26.

이점에 대하여 카우프만은 “체제의 유형과 산업화의 국면사이에 일률적인 관계가 있었던 것처럼 보이지 않는다. 즉 민주주의 체제가 초기산업화의 단계를 거치고 다음에 관료적권위주의 체제가 나타났던것만은 아니며 대체로 민주주의적 압력들은 초기산업화 단계와 같이 나타났으며 보다 진전된 산업화의 국면에 나타나는 권위주의적 경향들을 이해하는데 일등하게 중요한 것은 틀림없지만 이러한 압력들은 다양한 정치질서들에서도 나타났던 것이다”라고 지적하였다⁴⁴. 우리나라에서 민주부분이 형성되는 과정과 활성화의 정도는 남미와 어떤 차이가 있는가? 강민교수는 제 1차적으로 정치.경제적인 유산의 차이를 지적하면서 일제식민지의 종식은 미군의 남한주둔으로 이루어졌고, 한국동란의 상처는 원조경제로 아물었기 때문에 이런 과정에서 생긴 한국의 정치.경제적인 유산은 다른 나라와 다르고 따라서 민주주의의 탄생과정부터가 다를 수 밖에 없었다⁴⁵. 그런 의미에서 볼 때 민주부분의 활성화는 이중적인 성격을 띠고 있었는데 양적인 경제발전과 함께 중간층에서는 안정선호의 보수적 성향이 고조되어 감으로써 민주주의 운동이 잠재화되었던 반면 노동계층에서는 분배구조의 불균형으로 인하여 상대적 박탈감이 고조되었고 그에 따라 노동쟁의의 잠재력은 커졌던 것이다⁴⁶. 즉, 민주부분이 우리사회에서 형성되는데 크게 작용한 요인들은 정치제도와 이데올로기적 요인들이었다고 할 수 있으며 아울러 민주부분이 집권층에 도전할 수 있는 수준이 남미보다 훨씬 낮으며, 집권층이 정보력과 강제력의 면에서 민주부분을 충분히 통제할 수 있을 만큼 이미 강화되었음을 의미한다.

44) Kaufman, 앞의 책, p.246.

45) 강민, “관료적권위주의의 한국적 생성”, 「한국정치학회보」 제17집(서울: 한국정치학회, 1983), p.350.

14) 한상진, “관료적권위주의에서는 민주주의 전망”, 한국사회학편, p.15.

마지막으로 관료적권위주의가 우리사회에서는 군부쿠데타와 같은 과격한 방식이 아니고 유신이라는 비교적 조용한 제도 개혁을 통해서 이루어졌다는 점이 지적될 수 있다⁴⁷⁾. 한국의 사회는 남미의 사회들과 같이 신흥공업사회에서 발견되는 관료적권위주의의 유형과 비슷할 지 모르지만 이 유형에 적용하는 같은 요인들이 다른 사례일 수 있다. 이상에서 경제구조의 심화과정에서 나타나는 매개변수들과 민중주의 운동을 남미와 우리사회를 비교하면서 관료적권위주의의 한계성을 지적하였다. 따라서 본고에서는 유신체제의 성립원인을 구체적으로 살펴보겠다.

47) 한상진편, “제3세계 정치체제와 관료적권위주의”(서울: 한울, 1990, p.346.

제 3 장 유신체제의 성립과정과 원인 분석

1972년 10월 17일, 박정권은 초헌법적인 비상태권을 행사하여 정당과 국회를 해산함으로써 유신체제를 선포하였다. 10월 유신은 선포에서도, 내용에서도, 작업에 대한 보완에서도, 또 그것이 통일과 민주주의에 대한 열띤 논의가 한창일 때 일찍부터 준비되고 있었다는 점에서도 모두가 충격적이었으며, 그리고 10.26으로 끝난 그 종말도 역시 충격적이었다¹⁾. 유신체제의 성립요인은 네가지 측면에서 분석될 수 있다. 즉, 정치.경제적 측면, 사회구조적 측면, 문화.심리적 측면, 환경적인 측면으로 나누어 볼 수 있는데 정치.경제적인 측면부터 살펴보겠다.

제 1 절 정치.경제적 측면

어떤 환경과 어떤 조건을 막론하고 개발도상국이 안고 있는 최대의 문제는 정치발전과 경제발전으로 집약될 수 있다. 정치.경제적인 측면에서 볼 때, 한 나라 경제정책의 성격을 규정하는 기본요인은 ①외부적으로 세계 경제체제와 관련성이며, ②내부적으로는 경제정책을 입안하는 정치권력의 성격, 경제정책을 둘러싼 이해당사자 간의 힘의 균형, 시행되는 경제정책이 수행해야 할 국민경제의 재생산조건 등이라고 할 수 있다²⁾.

1. 정치적 측면

1) 김탄, "유신의 시말, 운명의 궁정동 밀실" (월간조선, 1986.10), p.430.

2) 조용범, 「한국경제의 논리」(서울: 전예원, 1981), pp.19-20.

정치적인 측면에서 볼 때 유신체제의 성립요인으로서 집권자의 선거에서 위기의식과 국가권력의 비대화 현상으로 볼 수 있다.

1) 선거에서 위기의식

이성적 존재인 인간에 대한 지배는 합리성을 토대로 지지, 묵인, 동의가 이루어지는 진정한 권위에 의한 것일 때 그 가치를 평가해 줄 수 있다고 하겠다³⁾. 그러나 박정권이 유신체제를 출범시킬 수 밖에 없었던 가장 중요한 요인은 대통령 임기를 세 번으로 제한한 당시의 헌정 구조하에서는 그의 장기집권의지를 실현시킬 어떠한 합법적 방법도 존재하지 않았다는 사실에서 찾을 수 있으며⁴⁾ 제 3공화국 말기인 70년대 초반에 올수록 정치과정상에 나타난 현상으로 인하여 박정권의 위기의식은 더욱 고조되었는데 그 주된 이유는 선거에서의 위기의식 때문이었다. 이러한 위기의식은 제 3공화국 수립부터 유신체제 성립까지의 선거 양상에서 잘 나타나고 있는데 그 당시의 선거의 결과는 다음과 같다⁵⁾. 1963년 실시된 제 5대 대통령 선거에서 공화당의 박정희후보와 민정당의 윤보선후보가 대결하여 박정희후보가 유효투표 총수의 46.6%에 해당하는 4,702,640표 윤보선후보가 45.1%에 해당하는 4,456,514표를 얻어서 윤보선후보가 15만표 차이로 패배하였다. 같은해 11월 26일 실시된 제 6대 국회의원 총선거에서는 공화당이 67.9%의 당선율을 민정당이 25.5%의 당선율을 얻어서 여당이 승리하였다.

3) 김호산, "권위주의 체제의 변동과정 연구", 고려대학교 박사학위논문, p.109.

4) 최완규, "유신 권위주의체제 등장원인에 관한 연구", 경희대 박사학위논문, p.154.

5) 중앙선거관리위원회, 「대한민국 선거사」(서울: 중앙선거관리위원회, 1968), pp.545-1064.

1967년 제 6대 대통령선거에서도 역시 같은 후보끼리 경쟁하였는데 선거의 결과는 여당후보가 유효투표 총수의 51.4%를 얻어 유효투표의 40.9%를 얻은 야당후보에게 승리하였다. 이어 6월 8일에 있었던 국회의원 총선거에서는 공화당이 당선율 73.3%, 신민당이 25.7%를 획득하여 여당이 압도적으로 승리하였다. 이러한 결과는 정부의 경제개발계획의 성공적인 추진의 결과였던 것으로 보인다.

그러나 1971년 선거에서는 이러한 양상에서 변화의 조짐이 보였다. 1971년 4월 27일에 실시된 제 7대 대통령선거는 여당후보와 야당후보가 경합하였다. 선거결과 유효투표총수의 53.2%를 얻은 여당후보가 유효투표의 43.5%를 얻은 야당후보를 누르고 당선되었다. 동년 5월 25일에 실시된 제 8대 국회의원 총선거에서 공화당이 55.4%의 당선율을 신민당이 43.6%의 당선율을 보임으로써 공화당이 승리하였다⁶⁾. 그러나 이러한 결과는 박대통령을 비롯한 집권세력에게 커다란 충격을 주었다. 즉 이와같은 선거의 양상은 집권층에게 중요한 의미를 가지고 있었다. 그것은 다음의 투표율 변화에서 보듯이 1967년 선거에서 현저한 차이로 승리했던 공화당이 1971년 선거에서는 야당세력의 현저한 위협을 받게 되었다는 것이다. <표1 참조>

<표 1> 투표율 비교

(%)

정 당 구 분	1963	1967	1971
여 당	33.5	50.6	48.8
제 1 야 당	20.1	32.7	44.4
근 소 정당	46.4	16.6	6.8

6) 중앙선거관리위원회, 「선거관리」 제4권 제1호(1971.10.1), pp.132-133, pp.160-164.

국회의석비율 비교

정 당 구 분	1963	1967	1971
여 당	67.9	73.7	55.4
제 1 야 당	25.5	25.7	43.6
근 소 정당	13.7	0.6	1.0

자 료: 유삼열, "한국정당의 제도화 과정"(외대, 1980)에서 전재함.

이와 같은 선거에서 야당세력의 급격한 성장은 집권층에게 대단히 큰 위기의식을 갖을 수 밖에 없었으며 여당의 패배 요인으로 다음을 들 수 있다. 그중의 하나는 장기집권에 대한 국민의 견제의식이라 할 수 있는데 이는 5.25선거에서 여야간의 선거쟁점이 안정세력의 구축대 개헌 저지를 포함한 견제세력의 구축에 집중되었다⁷⁾. 뿐만 아니라 야당에 의한 대어 공세의 주요 장점은 지방자치제의 조기실시문제, 잇달아 일어난 사회적 대소사건을 정치문제화 하는데 있었다. 또한 김대중후보는 3선 개선의 부당성을 비롯하여 장기집권으로 인한 박정권의 부정부패와 분배정책등을 맹렬히 비난하면서 평화적 정권교체를 강조하였다. 또한 박정권의 급속한 경제성장정책의 추진과정에서 비교적 소외된 전라도 지역에서 그 지역의 총아(a favorite son)답게 많은 득표를 하였으며 박정권은 경상도 지역에서 많은 득표를 하여 지역감정이 중요한 요소로 작용하였다. 이와 같은 사실은 표의 동서현상의 심화를 의미하는 것으로서 대도시 지역에서의 박정권의 상대적인 낮은 득표율과 더불어 그의 정치적 입장을 악화시키는 요인이 되었다⁸⁾. 그리고 이와 같은 문제와 더불어 박정권의 재집권에 대한 위기의식을

7) 황선필외, "공화당, 신민당의 선거쟁점", 「신동아」, 1971.4, pp.90-100.

8) 최완규, 앞의 논문, p.158.

가지는 결정적 요인은 집권여당이 5.25국회의원 선거에서 개헌을 할 수 있는 의식의 확보에 실패했다는 사실에 있다. 이와 같은 사실들을 고려할 때 국회의원 선거에서 뿐만아니라 대통령선거에서조차 야당세력의 급격한 성장은 박정권이 재집권에 대한 위기의식을 타개하기 위해서 국민을 정치의 장으로 부터 제도적으로 소외시키는 정치변동을 단행할 수 밖에 없었다. 유신체제의 가장 특징적인 내용중의 하나는 대통령의 간접선거와 국회의원 1/3을 대통령이 지명하며, 한 선거구에서 2인의 국회의원을 선출하는 선거 방식을 채택하고 있는 것이다⁹⁾. 이와 같은 선거제도의 채택은 박정권의 장기집권 의지의 엄원이며 국민의 의사여부에 의한 선거에서의 위기의식으로 구에받지 않고 영구집권 하겠다는 결과의 소산이라고 볼 수 있다.

2) 국가권력의 비대화

정치적인 측면에서 유신체제의 형성에 영향을 미친 두번째 요소로서는 국가 권력의 비대화 현상을 들 수 있다. 대부분의 후발공업국들은 국정목표를 달성하는데 있어서 정부의 역할에 크게 의존하지 않을 수 없게 된다¹⁰⁾. 따라서 5.16군사정권이 진정한 초기의 정책목표는 ①경제건설을 위한 산업개발 ②국방력의 강화 ③국민도의(國民道義) 건설과 자조, 자립정신의 확산에 있다¹¹⁾. 그후 제 3공화국때 박정권은 취임사에서 ①경제성장 ②정치면에서의 독립 ③사회적 안정을 이룩하는데 모든 노력을 다할 것이라고 밝혔다. 제 3공화국의 국정목표는 「경제성장」, 「조국근대화」, 「조국통일」, 「자주국방」 등이었다. 요컨대 제 3공화국의 국정목표를 이데올로기적 측면에서

9) 최완규, 앞의 논문, p.161.

10) 박종주, “한국근대화와 국가코프라이즘적 통제”, (서울대학교 박사학위논문), p.84.

11) 박정희대통령 언설논집, p.157-158.

본다면 조국근대화의 길은 오직 경제성장에 있고 지속적인 경제발전을 이룩하기 위해서는 비능률성과 낭비를 제거해야 하며 본질적으로 정치적인 문제들이 탈정치화되고 관료집단의 상대적 자율성안에서 행정권의 강화현상이 점점 심화되기 시작했다¹²⁾. 이러한 변화의 추이는 공무원수와 정부예산규모, 그리고 정부기구의 변천 과정을 통해 볼 수 있다.<표2 참조>

박정권의 집권기관(1962-1979)을 통해 공무원 연평균 증가율은 4.6%를 나타내고 있는데 특히 1966-64년 및 1973년의 예외적 축소를 제외하고는 지속적인 증가추세를 나타내고 있다. 이러한 현상은 고도 경제성장정책과 어느 정도의 관련성을 갖는 것으로 보이며, 또한 정부기구의 변화추세를 보면 제3공화국의 출범을 시발로하여 행정구조의 분화 및 확대현상이 현저하게 이루어지고 있다. 즉, 정부수립 당시 11부 4처이었던 정부기구는 1962년에 2원 13부 2처 4청 7외국으로 확대되면서 행정권 강화의 시발로 볼 수 있다. 한국사회의 변동양상은 계획 또는 유도된 변동, 고도경제성장에 의한 산업화와 집권층의 정당성 확보를 위한 정치적 상징 조작으로서 특징지을 수 있다.

12) 박종주, 앞의 논문, pp.81-84.

〈표 2〉 정부부문의 변화추이

구분 년도	공무원수 (증가율)	인구천명당 공무원수	정부예산 (단위: 천원)	정부기구 (원.부.처.청)
1962	253,186	9.5		2. 13. 2. 4
1963	271,725 (7.32)	10.0		2. 13. 3. 6
1964	288,234 (6.08)	10.3		2. 13. 3. 6
1965	305,316 (5.93)	10.6	94,652,348.1	2. 13. 3. 6
1966	332,688 (8.97)	11.4	141,628,956.6	2. 13. 4. 9
1967	359,955 (8.20)	11.9	182,076,499.8	2. 13. 4. 10
1968	381,918 (6.10)	11.3	265,719,461.7	2. 13. 4. 10
1969	398,050 (4.22)	12.6	370,882,342.3	2. 13. 4. 10
1970	417,348 (4.85)	13.3	446,273,301.3	2. 13. 4. 12
1971	436,686 (4.63)	13.3	555,345,441.0	2. 13. 4. 12
1972	438,573 (0.43)	13.1	709,335,733.5	2. 13. 4. 12
1973	452,054 (3.07)	13.3	659,374,649.0	2. 13. 4. 13
1974	466,444 (3.18)	13.4	1,038,256,939.0	2. 13. 4. 13
1975	478,562 (2.60)	13.8	1,586,931,050.0	2. 13. 4. 13
1976	502,702 (5.04)	14.0	2,258,512,329.0	2. 13. 4. 14
1977	519,110 (3.26)	14.2	2,869,956,058.0	2. 13. 4. 14
1978	540,658 (4.15)	14.6	3,517,037,517.0	2. 13. 4. 14
1979	541,552 (0.17)	14.4	5,213,435,554.0	2. 13. 4. 14

자 료: 총무처 정부요람사, 1980.

그리고 박정권때의 규제입법은 이승만 정권과 장면정권의 그것을 훨씬 초

과하였으며 반대세력의 요구가 급증할 때마다 그것은 충족, 수용하기 보다는 강압적 수단을 동원하여 이를 억압하였다.<표3>에서 알 수 있듯이 이러한 요수들의 효과를 높이기 위해서는 언론에 대해서는 보다 적극적인 통제를 가하였다¹³⁾.

<표 3> 규제입법의 사례

제 1 공 화 국	제 2 공 화 국	제 3 공 화 국
국가보안법 강화개정 (1958.12.24)	국가보안법 완화개정 (1960.5.9)	국가보안법 강화개정(1962.9.12) 반공법(1961.7.3) 정치활동정화법(1962.3.16) 사회안전법(1975.7.16) 형법개정(1975.3) 인사구속에 관한 임시 특례법

자 료: 김세진, "한국정치발전의 실증적 고찰", 「한국의 정치발전과 경제발전」(서울: 아세아정책연구원 출판부, 1979)

13) 정부에 의한 중요언론 통제사례로서는 언론, 출판, 보도, 관제, 신문통신기사의 사전검열지시 (1961.5.16), 동아, 조선, 한국일보 필화사건(1962), 언론, 통신, 신문등의 등록법(1963), 언론윤리위원회법(1964.8.15) 언론파동; 언론윤리위원회법 철폐, 투쟁위원회 설치(결성), 산업경제신문주간 1면 톱기사 전문삭제 발행(1964), 파월중군기자단 서약사건(1965), 반공법, 신동아 필화사건(1968), 동아일보에서 언론자유수호운동(1971.4.15), 정부의 일방적인 부처기자단 해체및 기자실 제한조치(47개 부처 790명 기자가 18개 부처 465명으로 제한(1971.12)), 지방지의 통합화수행(1972.4) 등을 들 수 있다. 자료: 윤희중, "박정희대통령의 담화문및 신문의 보도성향에 관한 연구"(고려대학교 박사학위논문, 1982), p.27.

권위주의 체제에 있어서 언론의 탄압과 억압은 대체로 안정과 공공성이라는 명분하에서 이루어지며 권위주의 국가의 어느곳을 막론하고 언론에 대한 침해는 가장 보편적인 기본권 침해이며 이것이 있는 곳에는 예외없이 헌법이 독재자에게 긴급권을 명백하게 부여하고 있다. 그리고 관료행정권의 우위 현상은 1960년대를 경과 하면서 의회가 통제할 수 있는 권한을 정부가 점차적으로 감소시켰다. 6, 7, 8대 국회에서 처리된 법률안의 현황이 <표 4>이다. 여기에서 나타나 있는 바와 같이 전체적으로는 관료, 행정기관이 입법정책 결정기관을 거의 독점하고 있으며 입법부는 이서(endorse)하는 역할에 그치고 있다.

<표 4> 법률안 제안 및 통과 현황

총의원수, 국회안/정부안

역대	구분	제출 수	가	부	폐기	철회
6	대	658, 416/242	332, 178/154	162, 99/63		14, 6/8
7	대	535, 244/292	357, 123/234	1, 1/0	78, 44/34	6, 2/4
8	대	138, 43/95	39, 6/33	1	5, 4/1	3, 2/1
계		1331, 703/628	728, 307/421	163, 100/63	83, 48/35	23, 10/13

자료: 국회사무처, 「국회사」

한상진교수는 한국에서 박정권하에서 70년대 초에 있었던 관료적권위주의에로의 체제개혁이 보다 과격한 형태로 일어나지 않고 비교적 조용한 형태로 일어날 수 있었던 것은 권력의 사회적 분산이 없이 정보력, 조직력, 강제력, 경제력등의 모든 면에서 권력이 국가부문에 집중되었기 때문이라고 보았다¹⁰⁾.

지금까지 살펴본 바와 같이 박정권의 이러한 권위주의적 정치과정 속에서 국가권력의 비대화 현상은 유신체제 제도의 변화를 성립시키는 요인이 되었다.

2. 경제적 측면

박정권하에서 최고의 목표는 경제적인 측면에 있음을 천명하고 있는 것은 5.16혁명 공약에서 “전망과 기아선상에 허덕이고 있는 민생고를 시급히 해결하고 국가경제재건에 총력을 경주한다”라고 하였다. 따라서 경제적인 측면으로서 국가의 경제발전 강화와 대외 의존성 심화 현상으로 표현할 수 있으며 구체적으로 살펴보겠다.

1) 국가의 경제발전 강화

정치체계를 사회의 다른 측면들과 연관시켜 보는 데서 내릴 수 있는 가장 평범한 일반화는 아마도 민주주의가 경제발전의 상태와 깊이 관련된다는 점일 것이다. 나라가 부유할 수록 그 만큼 민주주의를 유지할 기회도 커진다.¹⁴⁾

이러한 상황에서 박정권은 ‘정통성은 경제적 효율성에 달려있다는 하나의 체제는 그것이 우수한 민주주의라 하더라도 충분한 정도의 경제적 업적을 달성하지 못한다면 대중의 지지를 상실할 것이라는, 정통성에 대한 립셋이 내세운 정당성의 명제를 간파하였으며 역사적 사명감을 갖고 근대화의 효율적인 달성을 통해 민족중흥은 가능하게 될 것이다’라는 대중적 구호를 내세웠다.¹⁵⁾ 경제성장에 의하여 대외명분으로서 자유민주주의가 부정되는 것은

14) 한상진, “관료적권위주의하에서의 민주주의 전망”(현대사회연구소편, 1983), p.14.

15) S. Martin Lipset, Political Man, Garden City: Doubleday 1960. p.31.

아니지만 그 중요성이 반감되는 현상이 나타났다. 따라서 박정권은 정권유지의 가장 중요한 요소인 정통성의 시비문제를 경제성장의 업적으로 상쇄시키려고 했던 것이다.¹⁷⁾

이에 대하여 쿠츠네츠는 다음과 같이 지적하고 있다.

“1961년 군부쿠데타로 정권을 장악한 박정권에게 있어서 경제발전은 가장 중요한 정책적 과제였다. 왜냐하면 그 당시 경제발전 자체가 중요한 공적 관심사였고 이것에 의해서 군사정부가 정치적 정통성을 확보할 수 있었다고 간주되었기 때문이다”.¹⁸⁾

박정권은 5.16혁명공약의 제 4항에 이미 ‘자립경제’를 천명한바 있으며, 혁명과업 완수를 위한 국민의 길은 경제발전을 도모하여 산업을 현대화하고 빈곤으로부터 해방하는 것이다라고 하였다. 그리고 민주주의의 건전한 발전이나 승공통일을 위한 국력배양도 결국 경제건설의 실패여하에 달려 있다고 말하였다¹⁹⁾. 대통령 연두교서를 통해 제시된 국정지표를 보면 ‘일하는 국민’, ‘일하는 정부’(1964년), ‘증산·수출·건설’(1965년), ‘1966년은 다시 일하는 해’(1966년) 그리고 ‘싸우며 건설하자’(1969년) 등으로 경제개발 의지를 강력하게 나타내고 있다.²⁰⁾

이와 같은 박정권의 정책의지가 경제성장을 추진하는데 그 이유는 그가 빈곤한 농촌에서 태어나 뼈저리게 가난을 경험하면서 성장하였기 때문에 가

16) 최장집, “한국현대정치구조와 변화”(서울: 까치, 1989), p.186.

17) 최완규, 앞의 논문, p.106.

18) Paul W. Kuznets, *Economic Growth Structure in the Republic of Korea* (New Haven: Yale University Press, 1977), p.91.

19) 매일경제신문사, 「박정희 대통령의 지도이념과 행동철학」(서울: 광명출판사, 1977), p.4.

20) 황인정, 「행정과 경제발전」, pp.28-46.

난에 대한 극복 동기로 찾을 수 있지만 보다 근본적인 이유는 5.16군사쿠데타와 제 3공화국의 정치적 정통성 획득의 근거에서 찾을 수 있다. 본고에서 국가의 경제기능 강화를 중시하는 이유는 이러한 과정을 통하여 국가권력이 집권층에 집중되었고, 집중된 권력은 유신이라는 체제 변혁을 가져오는 실행력이 될 수 있다고 볼 수 있기 때문이다.

이러한 상황속에서 박정권은 민간기업이 발달하지 못한 초기의 경제발전 단계에서 국가 자신이 투자와 생산의 주체로서 공기업을 설립하고 국내자본을 유입·통제하기 위한 경제정책을 조직함으로써 경제영역에 체계적으로 개입하였다.²¹⁾

1960년대말 36개였던 공기업이 1971년 3배이상 증가하였으며 이 기간중 경제전체가 연평균 9.5%, 비농업 부문이 연평균 12.2%의 실질성장률을 경험한데 비해 공기업 부분은 4.5%라는 높은 실질성장률을 기록하였다.²²⁾ 따라서 1972년말 현재 공기업의 생산은 국내총생산의 9%, 비농업부문은 국내총생산의 13%를 차지하였다.

21) 김선중, "한국의 권위주의체제 생성과 구조에 관한 연구", (건국대학교 대학원 박사학위 논문), p.68.

22) 사공일, L.P.존스, 「경제개발과 정부및 기업가의 역할」(서울: 한국개발원, 1981), p.185.

〈표 5〉 공기업부문의 성장(1960-72)

구분 시기	기업체수	공업부문의 부가가치		공기업부문 비중	
		경상가격	'70불변가격	G D P	비농업 GDP
1960	36	-	-	-	-
1963	52	31.8	80.4	6.98	12.70
1964	54	42.9	90.6	6.49	12.56
1971	119	262.1	246.7	9.17	13.46
1972	108	320.7	271.7	9.07	13.14

자 료: Leroy P. Jones, Public Enterprise and Economic Growth; The Korean Case(Seoul; KDI Press, 1975), pp.73-74.

제 3공화국 성립당시의 경제적 여건은 아주 낙후된 상태였다. 1인당 국민소득은 100달러 미만이었고 그 중에서 70% 정도가 의식주에 소비되고 있었다. 산업구조적인 측면에서 볼 때 모든 기업의 40%가 1차산업이었고, 40%가 3차산업이었다.

1962년부터 시작된 제 1차 경제개발 5개년 계획은 계획초기에 농작물의 흉작, 외화보유고의 격감, 개발인플레이션 등으로 상당한 어려움에 직면하였다.²³⁾ 그러나 1964년부터 한일국교정상화, 대월남인력진출및 수출증가, 적극적인 차관 도입 추진, 무역자유화의 확대등 개방경제체제를 수립하기 위한 일련의 조치를 강화하였다. 〈표6〉에서 보는 바와 같이 제 1차 경제개발 5개년 기간(1962-66)사이의 국민총생산은 년 평균 8.5%를 기록하여 당초 목표인 7.1%보다도 1.4%나 초과하였다.

제 2차 5개년 계획기간(1967-71)사이의 경제성장률은 연평균 11.4%라는 예외적인 고도성장을 기록하였다.

23) 이길용, 「기자와 공화국」(도서출판 나남, 1983), p.76.

〈표 6〉 경제성장 지표

	1961	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71
성장률(%)	4.8	3.1	8.3	8.6	6.1	12.4	7.8	12.6	15.0	7.9	9.2
1인당GNP(\$)	83	87	98	102	106	126	143	168	208	234	266

자 료: 국회 입법조사국, 「역대에산관계자료」(1961-71), 한국은행, 「국민소득연보」(1972)에서 작성.

그러면 이러한 고도성장과 변화는 어떤 경로를 통하여 이루어졌는가?

초창기 박정권의 경제발전은 제 1공화국으로부터 지속되어온 수입대체산업(Import Substitution Industrialization)의 육성책이었다.

이 시기의 정책내용을 보면, ①수입대체대상품목의 수입금지 또는 양적 제한을 통하여 해당 상품의 공급을 감소시켜 국내시장 가격을 인위적으로 상승시켰으며, ②차별관세제도를 채택하여 최종 소비재에 적용시켜 높은 관세율을, 원료및 자본재에 대하여는 낮은 관세율을 각각 적용시킴으로서 최종생산 단계에서의 수입대체를 유도하였으며, ③외환통제를 적용하여 그 사용의 우선 순위를 제조업 수출 투자에 돌렸으며, ④복수환율제도를 채택함으로써 공산품 생산을 이용한 자본재와 원료의 수입에 불리한 환율을 적용하였고, ⑤유리한 조건의 외자대부를 통하여 자본재의 수입을 촉진하였으며, ⑥오랫동안 저미가 정책을 추구하여 노동자의 실질 임금의 안정을 유지시킴으로써 기업가로 하여금 임금상승의 압력을 경감하여 주었다.²⁴⁾ 그리고 수출증대를 위하여 수출보상금 제도의 확대강화, 수출금융의 확대, 수출소득에 대한 세제상의 혜택, 기업 경영의 합리화, 수출검사제도의 실시 및 품질의 향상, 수출마케팅의 적극화 등을 도모하였다.

24) 조성환, "한국경제의 발전과정", 「한국의 정치발전과 경제발전」(서울: 아세아정책연구소, 1979), p.140.

그러나 수입대체 산업의 육성은 국내산업의 영세성으로 인하여 경제성장 과 고용증대에 큰 기여를 하지 못했으며, 쿠데타로 정권을 장악한 박정권은 정당성을 경제성장에서 찾으려고 했기 때문에 경제위기를 극복하기 위하여 개방체제하에서 수출을 촉진하고 외국자본을 적극적으로 유치하려는 전략으로서 한일국교 정상화, 월남진출, 8.3긴급조치와 중화학공업 육성책등을 내세웠다. 박정권이 정치적 기반과 경제개발 촉진을 위하여 제일먼저 설정한 정책이 한일국교 정상화였다. 이 문제는 군사정부 당시 박정희의장이 2.18 민정 불참선언에서 부터 강조되기 시작하여 쿠데타주도의 제 2인자인 김종필에 의하여 은밀히 추진되고 있었다.²⁵⁾ 이러한 과정속에서 한일회담은 심각한 국내여론의 반대에도 불구하고 서울 일원에 비상계엄이 선포된 가운데 1965년 6월 한일협정이 정식 조인되어 그 해 8월 공화당 단독으로 국회에서 통과되었다.²⁶⁾ 타결된 내용은 대일 청구권 자금 3억달러, 장기저리 정부차관 2억달러, 그리고 상업차관 3억달러 등 총 8억달러 규모의 경제협력자금을 1966년부터 10년간에 걸쳐 지급한다는 것이었다. 이때 부터 대외의존적 심화정책이 시작되었다고 볼 수 있는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<표 7>

첫째, 일본은 1966년부터 10년간 총 3억달러를 한국에 무상으로 지급하며 제공물은 자본재및 양국의 합의하에 결정하되 그 중에서 1.5억달러 정도는 원자재 도입으로 충당하도록 하였으며 1972년 말까지 자본재 98.7백만달러 등 도합 211.7백만달러의 무상자금이 지급되었다.

둘째, 재정차관으로서 2억달러의 장기저리 차관을 일본 해외경제협력기구

25) 한일회담 추진 과정에 대하여는 대한민국정부, 「한일회담 백서」, 1965, pp.153-164참조.

26) 이재오, 「한일관계의 인식下 ; 한일회담과 그 반대운동」(서울: 학민사, 1984), pp.177-273.

를 통하여 10년간에 걸쳐 지급하도록 되었는데 원금의 상환기간은 7년거치 후 14회 분할상환으로 20년에 걸쳐 완결할 것을 원칙으로 하며 이자는 연 3.5%였다. 따라서 1972년까지 도입된 재정차관은 152.8백만달러였다.

세제, 3억달러 이상 제공키로 되어있는 민간상업차관은 어업협력및 선박 건조자금의 차관협정 120만달러가 포함되며 일반 자본재 도입을 위한 상업 차관의 한도는 실제 180만달러였으며 차관수급상의 애로를 타개하기 위한 정치적 절충이 제 1차 한일경제회담에서 이루어져 신규 상업차관 2억달러가 추가됨으로써 총한도액은 5억달러 이상으로 확대되었다.²⁷⁾

<표 7> 대일 수출 추이

(단위: 백만달러, %)

	총 수출		대 일 수출			총수출증가액에 대한 기여율 †
	금 액	증가율	금 액	증가율	구성비 †	
1966	255,751	41.7	68,088	44.2	26.6	27.7
1967	358,592	40.2	95,438	40.2	26.0	26.6
1968	500,408	39.5	99,223	4.0	19.8	2.6
1969	720,811	40.4	146,820	47.9	20.4	21.6
1970	1,003,808	42.8	235,882	60.7	23.5	31.5
1971	1,352,073	34.7	260,617	10.5	19.3	7.1
1972	1,806,963	33.6	403,365	54.8	22.3	31.4

자 료: 경제기획원 「통계연감」 1966-71년까지(1972년판), p.372, 1972년은(1975년판), p.310.

†) 총수출에 대한 구성비

‡) 대일수출증가액/총수출증가액 × 100

27) 이승훈·홍재영, 「한국의 경제적 근대화 과정」(서울: 광명출판사, 1975), p.55.

한일회담의 결과로 인하여 외자도입과 수출신장에 결정적인 역할을 하였지만 4.19혁명 이래 한국사회의 민주주의적 자립경제의 실현을 완전히 퇴색케 하였으며 일본을 중심으로 하는 지배, 복종의 메카니즘을 연결시켰다.

또는 한일국교정상화는 미국의 세계전략과 일본 자본주의의 한국진출에 대한 요구와 한국의 외자수요의 결합적 소산이라 볼 수 있다.

제 2차 경제개발 계획으로 인하여 한일국교정상화 다음으로 맞이한 월남전쟁은 우리나라의 장병 및 기술자의 파견으로 국제수지 개선에 상당한 도움을 주었다. 한월관계를 살펴보면 한·월경제협정이 발효된 1959년에는 1천 달러 미만에 불과하던 대월남수출(군납포함)은 정치지도자의 결단으로 단행된 월남파병이후 급격히 증가되어 1965년 전년비 164.3%가 증액된 17,399천 달러, 그리고 1970년 70,084천달러로 총수출의 7.0%에 달함으로써 월남은 미국, 일본등과 함께 한국의 주요 수출시장으로 등장하게 되었다.²⁸⁾ 예컨대 1965-73년까지 9억달러 규모의 수입이 있었는데 이 중 7억달러가 용역, 군납, 상품수출 등 민간분야의 수입이었고 나머지 2억달러 정도가 장병들의 송금이였다.²⁹⁾ 따라서 1967년과 68년에는 월남으로부터 달러수입이 전체 수출 및 민간 수입의 19.4%와 17.3%정도를 차지하였다.

이와 같은 박정권의 독단적인 정치적 결단요인으로 책정한 한일협정과 월남파병은 국제수지와 경제발전에 지대한 영향을 끼쳤다. 일본의 자본도입과 월남특수경기는 정부의 경제개발계획에 소요되는 경비를 충당하였을 뿐 아니라 새로운 정치자금을 보장하기도 하였다.³⁰⁾ 그리하여 1965년을 시작으로 한국경제는 공산품소비재의 수출증대가 경제성장을 주도하는 고도성장의 단계에 들어선 것은 틀림없는 사실이다.³¹⁾

28) 이승훈·홍재영, 앞의 책, p.205.

29) 「한국일보」, 1985, p.30.

30) 장달중, 「한국사회의 변화와 문제」(서울: 법문사, 1986), pp.61-62.

이와 같은 경제의 고도성장정책은 1969년말에 이르러 심각한 위기에 직면하게 되었다. 즉, 경제성장의 침체와 악성인플레이션, 그리고 재무구조의 빈약성등으로 인하여 정부는 사채동결을 골자로 하여 1972년 박정권의 의도에 따라 「8.3조치」를 발표하였다. 이 조치는 사채동결, 특별대환자금의 방출, 신용보증기금의 설치, 산업합리화의 추진, 조세행정의 집중화, 금리인하 및 물가동결을 주내용으로 하였다. 「8.3조치」의 가장 핵심적인 부문은 국가가 강제력을 동원하여 기업에게 특혜를 부여했다는 사실이다. 그러나 기업들은 일시적인 위기를 모면했을뿐 오히려 문제의 심각성을 누적되었다. 즉, 제조업의 자기자본비율은 1971년의 20.2%에서 1973년에 26.8%로 증가하였으나 이를 정점으로 다시 하락하여 1975년에는 22.8%로 떨어졌다. 기업의 사채증가율은 1973년 16.1%로 감소되었으나 다시 1974년에 43.1%로 상승하였다. 이런 상황속에서 경제성장율은 1972년의 5.8%에서 1973년 14.9%로 증가하였으며 1975년에는 7.1%로 현저하게 정체현상이 야기되었다. 결과적으로 이러한 조치는 기술관료들과 대자본과의 관계를 더욱 심화시켰다.

한국의 경제정책이 이와 같이 심각한 위기에 직면하고 있을 때 박정권은 1973년 1월 중화학공업정책을 채택하였으며 외국인의 직접투자에 의한 수출산업의 진흥으로 변화하고 있었다.

원리적인 의미에서 볼 때 중화학공업의 발전은 한국가의 국민경제의 자율적 재생산의 조건을 구조지우는데 필수적이라 할 수 있다. 그것은 경제개발과정에서 해외의 수입에 전적으로 의지해야 할 자본재를 국내에서 생산함으로써 국내에 축적된 자본의 해외유출을 막을 수 있고, 국민경제의 구조적 균형을 취할 수 있기 때문이다. 그리고 이 정책은 10월 유신으로 인한 정

31) 전철환·박중, 「경제개발과 정부주도 경제의 전개」(서울: 돌베개, 1986), pp.30-35.

치적 불안정을 경제적 측면에서 보상받으려는 집권층의 의도가 함축되어 있기 때문에 거의 전적으로 국가 주도하에서 강력하게 추진되었다. 국내요인으로서 노동집약적 경공업제품 중심의 수출구조로의 전환이 필요하게 되었다.³²⁾ 한편 국제적 요인으로는 선진공업국은 고도의 자본과 기술을 필요로 하는 산업에 치중하고 노동력을 많이 필요로 하거나 공해문제가 심각한 업종은 개도국에 이전하는 국제적 산업이동 추세도 한 요인이 되었다.

정부는 민간기업을 중화학부문육성에 참여시키기 위하여 ①직접, 간접적 재정지원, ②산업기지건설등의 직접투자와 산업은행자금, 국민투자자금, 산업합리화자금 등의 정책금융, ③법인세, 과세 감면 등의 조세지원, 그리고 ④외자도입에 따른 특혜등 다양하고 강력한 유인 수단을 광범하게 사용하였다.³³⁾ 이러한 정책 결과 공공정책의 보호와 특혜가 지배기업인 대기업위주의 경제정책에 압도적으로 편중되어 불공평한 소득구조를 야기시켰다. 요컨대 중화학공업을 중심으로 한 개발정책은 양적으로 높은 성과를 거두었다고 할 수 있으며, 오도넬의 가설에 비추어 볼 때 오도넬은 수입대체산업의 고갈로 인하여 산업화의 심화는 그것에 필요한 자본을 국외에서 유입하기 위한 안정된 사회질서를 유지하기 위하여 국내반대세력의 억압이라는 강제정책을 동원하는 체제를 선택하게 되는데 이것이 관료적권위주의 체제이다.

이러한 점에서 볼 때 유신체제를 전후한 한국의 경제상황은 오도넬 가설의 한부분이 적실성을 보여준다고 할 수 있다. 즉 수입대체산업의 고갈→수출정책 추진→외자도입에 의존한 중화학공업 정책이라는 과정을 겪으면서 라틴아메리카에서의 관료적권위주의 체제 생성과정에서 나타난 산업화과정과 비슷한 양상을 나타냈다.

32 김태일, 앞의 책, p.38.

33) 임진숙, "주변부자본주의하에서의 국가-자본관계", 한국사회사연구회, 「해방후 한국의 사회변동」(서울: 문학과 지성사, 1986), pp.228-239.

이러한 과정에서 볼 때 박정권이 외자의 유치를 위한 안정적 투자여건을 만들기 위하여 증가하는 반대세력을 강제적으로 억압하여 유신체제를 성립시켰다고 하는 이론은 상당한 타당성을 가졌다고 볼 수 있다.

2) 대외 의존성 심화

한국경제는 해방직후의 일본경제권으로 부터 급격한 이탈, 미소의 분할점령에 의한 산업구조의 기형아, 생산위축, 통화증발, 악성인플레이 등으로 심각한 위기에 직면하고 있었다. 이에 대처할 수 있는 방법은 귀속재산을 처분하여 자립경제의 물질적 기초가 되는 원시적 자본축적을 달성하는 것이었으며, 농지개혁을 실시함으로써 농업을 전근대적 폐쇄구조에서 해방시켜 보다 높은 사회적 생산력을 증가시키는 것이었다. 그러나 이런 가능성은 실패를 노정하고 말았다. 우선 귀속재산의 처분은 그것이 권력주변의 특징인에게 자본축적의 기회를 줌으로써 50년대 한국자본주의의 관료독점성을 강화하는 계기가 되었고, 농지개혁은 처음부터 의도자체가 정치적 고려에서 비롯된 미봉적인 것이었다는 데 그 한계를 가짐으로써 반봉건적 소작제도의 재생과 경제의 대외의존성을 부활하는 계기가 되었다.³⁴⁾ 이렇게 복구정책이 실패함에 따라 한국경제는 외국원조와 구호물자에 전적으로 의존하였으며 제 1공화국의 경제성장률은 5%정도 미달하였으며 GNP는 1949년에 93억원, 1950년에 235억원에 불과했으며 1인당 GNP는 80달러 정도였다. 또한 국제수지는 악화되어 수입이 수출의 3배나 되었으며 1954년부터 1961년까지 국내 총투자를 100으로 하였을 때 국내저축은 31.1, 해외저축은 68.9로 투자재원은 전적으로 해외에 의존하여 순이전으로써 미국의 대한 무상원조로 이루어졌다. 이런 성격의 다양한 원조내용과 년도별 변동사항은 <표8>과 같다.

1954년부터 1961년까지 경제성장은 년평균 4.8%, 국내총투자율은 12%, 국

34) 김병태, "농지개혁의 평가와 반성", 돌베개편, 앞의 책, pp.35-36.

내저축율은 3.9%, 해외저축률은 8.1%였다. 그리고 1961년도에 이르러서는 무역의존도가 21.0%, 수출의존도는 6.2%이며 수입의존도는 무려 14.8%였다. 미국의 대한원조의 성격은 인플레이션하에 있는 한국의 경제안정에 최우선 정책방향을 지녔는데 제일 먼저 제공된 구호원조는 GARIOA(점령지역 구호원조)였으며 그 주요 도입물자는 식료품, 농업용품, 피복, 기존시설유지용품 및 의료품 등 주로 소비재였다.³⁵⁾

35) 박찬일, "미국의 경제원조의 성격과 그 경제적 귀결", 김운환의 10인 공저, 앞의 책, p.75.

〈표 8〉 원조수입총괄표

(단위: 천달러)

년 도	합 계	GARIOA	ECA& SEC	PL 480	ICA	CRIK	UNKRA
1945	4,934	4,934	-	-	-	-	-
1946	49,496	49,496	-	-	-	-	-
1947	175,371	175,371	-	-	-	-	-
1948	179,593	179,593	-	-	-	-	-
1949	116,509	-	116,509	-	-	-	-
1950	58,706	-	49,330	-	-	9,376	-
1951	106,542	-	31,972	-	-	74,448	122
1952	161,327	-	3,824	-	-	155,534	1,969
1953	194,170	-	232	-	5,571	158,787	29,580
1954	153,925	-	-	-	82,437	50,191	21,297
1955	236,707	-	-	-	205,649	8,711	22,181
1956	326,705	-	-	32,955	271,049	311	22,370
1957	382,892	-	-	45,522	323,267	-	14,103
1958	321,272	-	-	47,896	265,629	-	7,747
1959	222,204	-	-	11,436	208,297	-	2,471
1960	245,393	-	-	19,913	225,236	-	244
1961	201,554	-	-	44,926	156,628	-	-
총 계	3,137,300	409,394	201,867	202,648	1,743,929	457,378	122,047

자 료: 한국은행, 경제통계연보(1963), P.332.

〈표9〉에서 보는 바와 같이 소비재산업의 편중이라는 한국공업구조의 심화성을 낳았으며, 대부분의 원자재를 해외에서 도입하게 됨으로써 공업구조의 대외의존성으로 점철되었다.

UNKRA(국제연합국부흥위원단)원조는 UN이 6.25때 부터 제공하여 온 것으로서 1960년까지 10년간에 방출된 자금은 1억 2천만달러에 달하며, 그 특징으로는 원조의 대부분이 생산시설의 복구및 건설에 집중적으로 투자가 되었으며 특히 광공업부문에 집중되었다.³⁰

〈표 9〉 한국경제의 구조변화

(단위: M/T)

	1958	1957	1958
산업 구조			
1차 산업	47.1	44.4	44.1
2차 산업	7.2	10.3	11.9
3차 산업	45.7	45.3	44.0
공업 구조			
기계 공업	1	6	8.3
금속 공업	1	4	3.6
화학 공업	11	12	8.2
식품 공업	32	25	33.9
섬유 공업	26	37	17.9
인쇄 제본	-	-	3.1
요업	8	5	2.8
기타	21	11	21.2

자 료: 「한국의 국민소득」, 「경제연감」에서 작성, 김태일, 앞의책 p.27에서 재인용

다음으로 ECA원조는 1948년 대외원조법에 의거 유럽경제부흥을 위한 원조로서 제시되었으며 한국도 48년 12월 ECA협정체결로서 원조를 제공받게 되었는데 초기에 있어서는 GARIOA원조 잔액과 함께 주로 비료, 농업용품, 원료, 유료 등 소비물자 도입에 그쳤으나 1949년부터 ECA와의 합동하에 3개년 투자계획이 성안되고 미국이 이러한 계획을 지원한다는 형식으로 원조계획이 전환되었다. 이는 탄광개발, 화력발전 시설 및 비료공장 건설, 그리고 철도, 교량, 통신 등 사회간접자본 시설재보다 소비재 및 원자재가 전체 원조액의 85%이상을 차지하였다.³⁶⁾ 또한 6.25와 같이 「UN」안보리의 결정에 따라서 UN군 사령부가 원조의 권한을 지니게 되었는데 여기서 나온 원조가

36) 앞의 논문, p.80.

37) 앞의 글, pp.75-79.

CRIK(한국민간구호계획)이다. 이 원조총액은 4억 5천7백만달러에 이르렀으며 주요 품목은 식료품, 의료, 연금, 건축자재였다. ICA(국제협조처)원조는 1954년부터 1961년까지 약 17억 4천3백만달러가 제공되었으며 이 기간중 미국 대 한국 원조의 76.3%를 차지하는 것이었다. <표8>에서와 같이 PL(미공법) 480호 원조는 잉여 농산물원조로써 1956년부터 시작되어 1961년까지 약 2억 3백만달러가 도입되었다.

이상에서 살펴보는 바와 같이 한국경제는 한국동란부터 이러한 과정을 거치면서 막대한 원조를 제공받았다. 또한 원조의 규모가 컸던 만큼 대외의 의존성도 더욱 심화시켰다. 또한 생산재와 소비재 중에서 원조품목이 소비재에 더욱 치중되어 산업발전의 파행성을 가져왔던 것이다. <표10>에서 보는 바와 같이 산업별 부가가치의 구성에 있어서 담배, 식료품, 음료 및 섬유업의 비중이 53년 44.9%에서 61년에는 52.0%로 완전 소비재인 4개품목의 부가가치가 전체의 과반수를 차지하고 있음은 소비재위주의 공업화가 이루어졌다는 것을 입증해주는 것이다.

<표 10> 생산재와 소비재의 비중

(단위: %)

	1953	1961
생 산 재	18.3	19.3
화 학	7.6	8.2
기 계	-	-
철강. 비철	10.7	11.2
소 비 재	74.4	77.3
식 품	27.0	28.6
섬 유	17.9	17.4
요 업	3.7	4.2
기 타	25.8	27.1
기 타	7.3	3.4

자 료: 산업은행, 「한국의 산업」, 1962, P.7.

4.19와 5.16을 거치면서 부정축재자의 처벌이 강구되고 경제개발계획이 시작되는 등 일련의 수습 또는 재건책이 마련 되었지만 정치권력과 재벌형태인 독점자본자간의 새로운 형태의 결합이 이루어져 자립경제의 달성이란 정책목표를 제시하는데 그쳤으며 그 후 고도성장을 위한 외자의존형 개발체제로 전환됨에 따라 대외의존성은 더욱 심화되었던 것이다.³⁸⁾

박정권의 고도경제성장정책 추진의 시발이라고 할 수 있는 제 1차 경제개발 5개년 계획은 모든 사회, 경제적인 악순환을 시정하는 자립경제의 달성을 목표로 하였다. 그러나 이 계획은 미국원조의 감축, 외환보유고감소, 수출지향적 개발전략을 낳았으며 이는 농업개발및 식량지급, 국내 지하자원 개발등 국내산업 육성에 대한 투자비분을 상대적으로 축소시켜 지나친 대외의존적 경제구조를 심화케한 원인이 되었다.³⁹⁾ 제 1차 경제개발 5개년 계획 시행중 도입된 해외자본(차관과 외국인투자) 총액은 3억 7백9십만달러인데 이것은 1959년부터 61년까지 도입된 해외자본총액 4백4십만달러에 비해 8배에 가깝게 증액된 것이다.⁴⁰⁾ 이 시기에 대량의 외자가 도입될 수 있었던 요인은 ①미국국제개발처(USAID)로부터 차관의 공급, ②일본과의 국교정상화, ③정치안정, ④매력적인 투자여건(주로 양질의 값싼 노동력에 기인), ⑤외국자본에 대한 한국정부의 호혜적 입장 등을 들 수 있다.

이와 같은 대외의존적 경제성장정책은 제 2차 경제개발 5개년 계획이 실시된 1967년을 계기로 본격화 되기 시작했다.<표11 참조> 1959년부터 1966년까지 외자도입 총액이 3억 5,540만달러였는데 비해 1963년 한해 동안만 2억 4,670만달러로 급증하였으며 1968년에는 3억 6,420만달러, 1969년에는 5억 7,810만달러로 급증하였다.

38) 전철환, 앞의 논문, p.93.

39) 조용범, 「한국 경제의 논리」(서울: 전예원, 1983), p.29.

40) 경제기획원, 「주요 업무 지표」, 1980, p.145.

<표 11> 외자도입총괄표

(단위: 백만달러)

연 도	공공차관	상업차관	소 계	직접 투자	합 계
1959 - 62	7.3		7.3	1.4	8.7
1963	42.6	23.6	66.2	5.4	71.6
1964	11.6	12.6	24.2	0.6	24.8
1965	5.7	36.1	41.8	20.9	62.7
1966	73.6	111.8	185.4	2.2	187.6
1967	105.6	124.0	229.6	20.1	249.7
1968	70.2	268.4	338.6	25.6	364.2
1969	138.9	408.7	547.6	30.5	578.1
1970	115.3	366.7	482.0	65.4	547.4
1971	303.4	345.2	648.6	50.9	699.5
1972	324.4	326.4	650.8	113.3	764.1
계	1,198.6	2,023.5	3,222.1	336.2	3,558.3

자 료: 경제기획원 「통계연감」(1962, 1966, 1970, 1973)에서 작성.

제 2차 5개년계획 기간중에 이 처럼 외국자본이 본격적으로 유입되기 시작한 것은 한일국교정상화로 일본자본이 대량유입된것과 밀접한 관련이 있다. 또한 이때부터 외국자본에 의존하는 대외의존적 경제정책의 길을 걷게 되었다. 또한 한일국교정상화는 미국의 세계전략과 일본 자본주의의 한국 재진출에 대한 요구, 한국의 외자수요의 결합적 소산이라 볼 수 있다.」 <표 12 참조>

42) 이에 대해서는 Herbert P. Bix, "Regional integration: Japan and South Korea in America's Asian Policy", in Frank Baldwin(ed) without Paralle: The American-Korea Relationship Since 1945(New York: Pantheon Books, 1973), pp.179-219 참조.

〈표 12〉 일본 자본의 진출 현황

(단위: 1,000달러)

종류 연도	청구권자금 (무 상)	청구권자금 (차 관)	공공 차관	상업 차관	총 계
1964				380	380
1965				67,777	67,777
1966	42,041	44,677		67,125	111,802
1967	32,539	28,991		36,249	65,160
1968	27,979	17,073		107,884	125,730
1969	24,058	11,073		70,489	81,560
1970	25,994	8,899		56,163	65,062
1971	29,204	8,000	123,718	78,793	210,511

자 료: Economic Planning Board, Major Statistics of the Economy, 1978.

그러나 외국자본에 의한 수입대체산업화 정책이 대외균형을 달성하기 전에 추진된 제 2차 경제개발 계획은 필연적으로 대외 불균형과 새로운 투자를 위한 외자의 계속적 도입을 야기시켰다. 따라서 경제발전이 미친 영향을 순기능적 측면과 역기능적인 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

순기능적인 측면으로서⁴²⁾ 첫째, 자본공급 수단으로서의 역할을 담당하여 경제성장에 크게 기여하였다. 둘째, 공업화를 촉진하여 산업구조의 개선에 크게 이바지하였다. 셋째, 무역수지의 적자폭을 메꾸어 줌으로서 국제수지의 균형을 이루는데 기여하였다. 그러나 이러한 순기능적 측면에도 불구하고 짧은 기간내에 막대한 규모의 자금이 유입되어 상당한 부작용을 일으켰다.⁴³⁾ 첫째, 국내의 관련산업과 국내기술로 해결할 수 있는 부분까지 외자에 의존함으로써 개발효과를 필요 이상으로 해외에 누출시켰다. 둘째, 대

42) 이승운·홍재영, 앞의 글, pp.222-223.

43) 전철환, 앞의 글, pp.194-195.

체관계에 있는 국내 기존 산업을 압박하고 이를 위축시키는 결과를 가져왔다. 세제, 외자에 의한 무역수지의 적자폭을 다시 외자의 도입을 통하여 대체함으로써 결과적으로 대외의존성을 더욱 심화시켰다.

이상의 논의를 종합해 볼 때 외자의 대외의존적 상황은 관료적권위주의 체제의 등장을 설명하는 오도넬의 가설과 선택적 친화력을 지닌다고 볼 수 있다. 오도넬에 의하면 외국자본의 안정된 투자여건이 되는 사회적 안정을 조성하기 위하여 관료적권위주의가 등장한다고 하였다. 따라서 한국사회에서 외자의 도입을 위한 안정된 투자여건을 조성하기 위하여 유신체제가 등장하였다고 본다.

제 2 절 사회 구조적 측면

O'Donnell에 의하면 근대화는 사회적분화(정치적 다원화)를 가져오고, 이것은 또 정치적 활성화를 초래하는데, 이 때 '요구와 성취간의 격차'가 심한 상태에서 대중집정주의(mass praetorianism)가 발생하고 결국은 관료적 권위주의가 대두하게 된다.⁴⁴⁾

라틴아메리카의 민중주의 체제는 다음의 세 계급으로 구성되어 있는데, 첫째는 자립적인 수입대체산업 육성을 위해 보호무역과 경제적 민족주의를 주장하는 민족자본가이며, 둘째는 주로 정치참여를 요구하는 사무직 즉 비생산적 사무직을 포함한 도시 중산층이며, 세째는 임금인상, 노동조건 개선 그리고 사회보장등의 집단적 보호책과 민주주적인 노동조합운동의 보장을 요구하는 노동자 계층이다.

유신체제가 이상과 같은 정치적 경제적 한계상황에 대한 위기적 반응이었

44) Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies(New Haven: Yale University Press, 1968), p.80.

다면 이러한 위기상황에 민중부문은 어떻게 대처했는지 살펴보겠다.

1. 중산층의 정치적 태도

산업화가 정치체제의 성격과 관계되는 것은 그것이 사회경제적 계층을 형성, 변모시키고 각 계층의 정치적 특성에도 영향을 미치는 중요한 변수라는데 있다.⁴⁵⁾ 대체로 중산층의 성격이 민주지향적인 국가에서는 권위주의적인 정권의 수립이 어려운데 그것은 자본가 계급과 노동자 계급은 항상 대립관계에 있으며 중산계급이 양자세력 간의 대립, 갈등을 완화시키는 역할을 하여 지배하는 소수계급이 중산층의 지지를 기반으로 하지 않을 때는 그 정권은 불안해지므로 그 역할은 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

한국사회에서 1960년대의 급격한 산업발전으로 중산층은 1960년도에 19.6%이었던 것이 1970년에는 29%로, 50%정도 확대되었으며 1975년에는 1/3선까지 이르게 되었다.

그런데 중산층은 화이트칼라 중심의 신중간계급과 구중간계급으로 구성된다고 볼 때, 중산층의 증가 중에서도 특히 두드러진 성장을 보인 것은 신중간계급으로서 1960년과 1970년 사이에 무려 15%의 성장을 보였다.⁴⁶⁾ 신중간층이 구중간계급에 비해 급증하게 된 것은 첫째, 급격한 공업화가 이루어지면서 대규모의 민간 기업들이 등장하여 사무적, 전문기술적, 서비스적 종사자들의 수요를 팽창시켰다는 점과 둘째, 공업화는 도시화를 가져와 도시행정의 수요를 증폭시켰고, 또 정부주도형의 경제개발 성장과 국가부문의 팽창과 기술관료의 증가, 그리고 한국인 특유의 사무직 선호의식과 강한 교육

45) 이정복, "산업화와 정치체제의 변화", 「한국정치학회보」(1985.12), p.70.

46) 서관모, 「현대 한국사회의 계급구성과 계급분화」(서울, 1984), p.30-33.

열에 의하여 증가하게 되었다. 따라서 중산층의 정치적 특성이 관료적권위주의의 수립을 가능케 했는가 하는 규명은 신중간계급의 정치의식에 대한 경험적 연구가 되어있지 않지만 다음과 같이 정치적 특성을 제시해 볼 수 있다.

첫째, 신중간계급은 체제동조적 성향이 강하다. 산업화의 진행과정 속에서 형성, 확대되어온 신중간계급은 산업화의 수준에 상응하여 요구되는 기술적 역할의 수행자들이기 때문에 다른 계층에 비해 높은 보상을 받게 된다.⁴⁷⁾ 화이트칼라는 직업범주로서 피고용자들로 구성되어 있으나, 그들은 자본가의 권한을 위임받아 노동자계급을 통제하고 고용주의 입장을 대변하는 지위에 있기 때문에 자본가계급과 연대의식을 느끼게 되어 체제 동조적인 정치적 성향을 띠게 된다. 따라서 신중간 계급은 과거의 어려웠던 시절과 비교해 현재의 생활수준의 양상을 박정권 때문인 것으로 생각하는 경향이 컸으며 또 자신들의 기득권 유지를 위해서 정치적 자유보다 정치적 안정을 바라는 보수적 성격이 강했다.⁴⁸⁾

둘째, 한국사회의 신중간계급은 상이한 사회적 배경과 교육 및 소득수준 때문에 다양한 본포를 이루고 있다는 점에서 이질성이 강하여 개인적인 성향을 띠고있다. 요컨대 구성원의 계급의식이나 정치적 이데올로기에 이 계급의 지위가 미치는 인과적인 영향력이 자본가 계급이나 노동자계급의 지위보다 작다.⁴⁹⁾ 개인주의적 정치적 성향은 어떤 정치적 이슈에 대한 통일된

47) A. Quijano Obregon, "The Marginal Role of the Economics and the Marginalized Labor Force", H. Wolpeced The Articulation of Modes of Production (RKP.1980), pp.280-281

48) 김영모, "한국 사회 변동과 계급구조", 「사상과 정책」 제1권(경향신문사, 1984), p.14.

49) 구해근, "현대 한국 계급구조에 관한 시찰" 박헌체의 「한국 사회의 재

견해를 표명하는 것은 어려우며, 기존의 정권에 대해 묵시적 동조를 한다고 볼 수 있다.

세째로, 정치적 무관심을 들 수 있다. 고도경제성장과정에서 물질적 보상을 받은 화이트칼라는 박정권의 탈정치화 정책에 의해 정치외적인데 관심을 기울여 권력지향적이라기 보다는 물질지향적인 성향이 강한 계급이었다. 즉, 화이트칼라 자신들의 집단적 이익을 옹호하고 확대하기 위하여 결성하는 단체였다.

우리나라는 5.16이후 금융노조를 제외하고는 노동조합의 결성이 허용되지 않았다. 이와 같은 신중간계층의 비자주적인 성격이 유신체제론의 변혁을 묵시적으로 허용했다.

2. 노동 운동

라틴아메리카에서의 민중주의 운동은 ①민족자본가, ②노동자계급, ③도시중산층의 연합하에서 이루어져 1930년대 대공황에서 민족자본가가 비교적 자율성을 가지고 국내수요를 위한 공업화를 추진했으며, 민중동맹의 구체적인 역할을 할 수 있었다.⁵⁰⁾ 그러나 우리나라의 민중주의는 자유당정권 하에서 외자의 선택적인 특혜로 국내 산업자본가들이 쇠퇴하였으며, 관료독점 자본주의를 성행시켜 민주동맹의 경제적인 실천자로서 민족자본가를 지지기반으로 갖지 못하는 파행성을 가지게 되었다.⁵¹⁾

인식(I)」(서울: 한울, 1985), p.294.

50) Robert R. Kautman, "Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America", in David Collier(ed), The New Authoritarian in Latin American(Princeton: Princeton University Press, 1979), p.199.

51) 강민, "관료적권위주의의 한국적 생성", 「한국정치학회보」 제 17집 (1983), p.350.

노동운동이란 자기의 노동력 이외에는 아무런 생산수단도 갖지 못한 노동자들이 노동조건을 개선 유지하거나, 또는 생산수단의 소유나 관리에 참여를 실현함으로써 생산수단을 소유하지 못한대서 초래되는 불이익을 제거하고 모든 노동자들의 삶의 기본조건을 충족시키려는 지속적인 집단적 활동이라 할 수 있다.⁵²⁾

우리나라는 60년대부터 시작된 경제개발 과정에서 정책적 보호와 자원으로 형성된 독과점 기업은 국내시장에서 토착적인 중소기업과 경쟁관계에서 중공업중심의 수입대체산업은 선진국의 자본과 기술로 수입원자재를 가공하여 그 제품을 국내시장에 판매하여 독과점 기업에 대한 정부의 정책적 보호와 지원은 국내시장을 기반으로 존속하였던 중소기업의 도산과 소멸을 촉진하는 결과를 가져왔다.⁵³⁾ 이러한 상황은 중소기업에 소속된 노동계층을 소외시켰고, 소외된 노동계층들은 노동쟁의의 형식으로 활성화되어 대항하게 되었다. 또한 외국자본에 의한 대외의존성의 심화속에서도 국민경제의 지속적인 재생산이 보장되었던 것은 저임금구조 때문이었으며⁵⁴⁾ 따라서 노동쟁의 또한 임금관계를 중심으로 발생했다는 것을 뒷바침 해주고 있다.<표13 참조>

52) 김낙중, 「한국노동운동사-해방후편」(서울: 청사, 1982), p.20.

53) 이경의, “독점자본과 중소기업”, 김윤환외 10인공저, 앞의 책, p.222.

54) 서울상공회의소, 앞의 책, p.119.

<표 13> 노동쟁의의 원인별 동태

(단위: 건수)

연 도	발생 건수	임금 관계	해고 반대	조건 개선	기타(협약단체포함)
1963	89	59(66.2)	3	6	36
1964	105	84(80.8)	5	21	25
1965	97	67(69.0)	8	52	20
1966	104	82(78.8)	1	4	17
1967	105	88(83.8)	-	1	16
1968	112	72(64.3)	-	-	-

주: ()는 %임.

자료: 박헌채, "해방후의 한국노동쟁의의 원인과 대책", 앞의 책, p.249.

60년대까지는 비계획적, 비조직적, 본산적, 간접적이었지만 70년대에 들어오면서 노동운동은 판이한 성격을 나타내기 시작하면서 서서히 지배체제에 대한 위협세력으로 표출되기 시작하였다. <표15>에서와 같이 ①노동운동이 극한적인 형태를 취했으며, ②폭발적, 폭력적 성격을 띠어 갔다. ③정상적인 노동운동이 이루어지지 않음에 따라 이에 대한 사회적 관심의 집중과 참여가 이루어졌으며 기존 노동운동에 대한 비판이 고조되었다.

따라서 이러한 1970년대초의 노동운동의 활성화는 박정권의 정권유지에 잠재적인 위협을 주게 되어 그에 대한 박정권이 취한 조치는 강경하였다.

<표 14> 1970년대초 주요 노동 운동 일지

	일 자	노 동 운 동 내 용
1	1970. 8.25	외기노조 KBS지부 제 31분회장 이계복씨 본신자살 기도
2	1970.11.13	평화시장 재단사 전태일 본신자살 사건
3	1970.11.20	대학생들의 노동문제 해결 촉구 시위
4	1970.11.25	조선호텔 종업원 이상찬 본신자살 기도
5	1970.11.27	외기노조 의정부지부 조합원 21명 본신자살 위협
6	1971. 1.26	아세아 자동차 노조분회장 지원영의 전기자살위협사건
7	1971. 2. 2	서울 한국회관 종업원 김구호의 본신자살 기도
8	1971. 3.18	한영섬유 김진수 피살사건
9	1971. 8.10	광주대단지 주민난동 사건
10	1971. 9.15	한진상사 본사건물 파월노동자 방화폭동 사건
11	1971.10. 5	원주 천주교 부정부패 규탄대회
12	1973.12.19	조일철강사 노조간부 최재영씨 음독자살 기도

자료: 한국기독교 협의회편 「노동현장과 증언」(서울: 풀빛, 1984), p.125-133

1970년 1월 1일 외국인 투자기업의 노동조합및 노동쟁의 조정에 관한 임시특례법을 제정, 외국자본의 국내 유치를 위한 노동조합의 설립및 노동쟁의 조정에 있어 강제 중재의 특례를 마련함으로써 외국기업에서의 노조결성 및 노동쟁의에 관한 노동자의 권리를 제한하였다. 또한 1971년 12월에 공포된 「국가보위에 관한 특별조치법」의 노동관계법을 살펴보면 노동조합의 단체교섭권 또는 단체행동권의 행사는 미리 주무관청에 조정을 신청하여 그 조정 해결에 따라야 한다는 것과 대통령은 국가안보를 위협하거나 국가동원에 지장을 주는 근로자의 단체행동권을 규제하기 위하여 특별한 조치를 할 수 있다고 하여 근로자의 단결권을 위협한 단체교섭권과 단체행동권은 사실상 완전히 동결된 상태를 초래하였다.⁵⁵⁾ 이에 따라 집단적 노사관계법은

55) 박재봉, “정부의 노동정책과 노동운동의 상관관계”, 이만열편, 「한국노

1973년 3월 또 한차례개정 되었는데 주요 변화 내용을 보면 다음과 같다.⁵⁶⁾

첫째, 노사협의회에 관한 규정을 개정하여 동 협의회의 성격을 노사협조와 산업평화라는 일반적 목적외에 생산성향상과 불만처리 등에 관하여 협의, 조정하는 노사의 협의기구를 변경함으로써 노사협의회의 기능을 노동조합의 기능과 분리시켰다.

둘째, 노동쟁의에 관한 사항을 총회의 결의에 의하도록 하고, 노동조합 조직에 관하여 '전국적인 규모를 가진 노동조합'과 '산하 노동단체'라는 표현을 삭제함으로써 산업별 조직형태에서 사업장 단위별 조직형태로의 전환을 사실상 가능케 하였다. 이와 같이 1973년의 집단적 노사관계법의 개정 에 있어서 두드러진 특징은 노사협의회와 운영에 관한 내용을 구체화 시키면서, 노동조합의 단체활동을 상대적으로 제한하고, 행정권의 개입을 보다 강화시켰다는 점이다.

이러한 내용은 1974년 「국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치」 이후 훨씬 더 강화되어 노사협의회와 운영에 관한 행정기관의 직접개입을 가능케 하였다.

3. 학생 운동

일제하 반식민지 민족해방 운동에서 시작되어 건국한 후, 4월 혁명등 한국정세의 변혁기에 중요한 역할을 담당하였던 학생운동은 박정권 하에서도 군부와 함께 주요한 정치적 행동자로 존재하였다.⁵⁷⁾ 박정권 하에서의 학생

동운동의 역사와 전망」(문학예술사, 1985), p.311-312.

56) 박종주, "한국근대화와 국가크프라이즘적 통제", (서울대학교 대학원 박사학위 논문), pp.99-100.

57) Edward Reyholds Wright, ed, Korean Politics in Transaction (Seattle and London: University of Washington Press, 1975) Part 3 참조.

운동의 추세는 1964년 한일회담 반대운동을 시작으로하여 1967년 부정선거 시비로 고양되었다가 1969년 3선거헌을 둘러싸고 절정에 이르렀다. 3선거헌 저지운동은 합법 야당 조차 체제외적 경향으로 조화시켰으며 지식인, 종교인등 대다수가 참가하는 대대적인 저항운동이었다.⁵⁸⁾

이러한 학생운동은 1971년 대학교편을 강화하는 교육법 개정안을 의결하면서 다시 발생하여 4월 초순에 「교편강화 결사반대」와 「언론은 국민의 알 권리를 수호하라」는 학생들의 시위가 있었고⁵⁹⁾, 5월 초순 학생과 재야세력은 선거부정을 규탄하여 시국선언문을 발표하여 5.25총선 거부운동으로 발전하였다.⁶⁰⁾ 가을학기에 와서도 학생운동은 계속되었으며 10월 15일 수도경비사령부 군인들이 고대에 침입, 학생들을 구타함으로써 더욱 데모는 격렬해졌다.⁶¹⁾ 1971년 10월 15일 서울 일원에 위수령을 발동하였으며, 12월 6일 국가비상사태를 선언하였으며, 이에 국가보위에 관한 특별조치법을 12월 27일 국회에서 변칙 통과시켰다.⁶²⁾

이상에서 살펴본 것처럼 1960년대 학생운동을 정리해 보면 다음과 같다.⁶³⁾

첫째로 학생운동의 목표가 점차 급진화 되어가고, 이념적 측면에서 데모의 내용이 이루어지려는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 학생들의 반정부 운동이나 정부측의 반응 양상이 점점 전문적이 되어가고 있다는 것이다. 세

58) 김태일, 앞의 논문, pp.60-61.

59) 한국일보, 1971.4.7, 9일자.

60) 민주수호 국민협의회 자료집(1971), p.34.

61) A.P Seoul October 11, 1971.

62) 동아일보, 1971.12.27일자.

63) Sung Joo Man, "Student Activism", Chjong Ling Kim, ed. Political Participation in Korea(Santa Brbaray California: CLID Books, 1980), pp.143-158.

째로 정부측의 수단이 점차 강화되어가고 있다는 것이다. 따라서 학생운동은 주로 사회의 부정부패와 자본의 대외 종속화를 둘러싸고 급진화 되어 갔으며, 이것은 곧 근대화, 산업화를 거치면서 발생한 권위주의적 정치과정의 부산물이었다.

제 3 절 문화 심리적인 측면

문화 심리적 측면이란 국가사회의 집합적인 정치문화의 속성과 정치의 주체인 인간의 심리적 요인이 관료적 권위주의의 중요한 결정변수가 된다는 가정하에 심리 및 정치문화의 특성을 규명하고 유신체제가 비합법적인 방법에 의하여 성립되었음에도 불구하고 출범초기에 국민들의 별저항없이 성립될 수 있었던 점을 살펴보겠다.

한국정치 문화의 기본적 특성으로서 권위주의 성격을 들 수 있다. 윤화주씨는 한국 정치문화성격을 권위주의적 정치문화로 규정짓고, 한국에서 민주정치가 정착되지 못한 원인은 이와 같은 문화적 특성에서 찾고 있다. 그는 한국에서 정치, 경제, 문화, 사회의 구조에는 '장악적 지배'와 '예술적 복종'의 특색을 일반적으로 볼 수 있는데, 이것이 바로 권위주의적 정치문화의 특징이라고 지적하고 있다.⁶⁴⁾ 또한 그는 한국인의 권위주의적 성격의 파생원인으로서 ①권력의 집중성, ②권력행사의 불균형, ③정치행동의 이중성, ④준봉적 투표성 등의 요인을 제시하고 있다.⁶⁵⁾

핸더슨에 의하면 한국은 사회적으로 고도의 동질적 문화를 지녔으며, 정치적으로는 강력한 권력집중을 토대로한 정치질서를 갖고 있으며, 동태적인

64) 윤천주, 「한국정치체계 서설: 정치상황과 정치형태」(서울: 문운당, 1962), pp. 280-281.

65) 위의 책, pp. 271-304.

정치과정의 원동력은 소용돌이이며, 이런 상태에서 모든 사회의 구성요인 즉 개인 및 집단 등을 수평적으로 원자화 내지 고립된다. 이와는 대조적으로 수직적인 면에서는 중앙의 권력을 향해서 모든 활동적인 요소를 휘몰아가며 이러한 정치현상 때문에 한국에서 권위주의적 정치문화가 형성되었다고 지적하고 있다.⁶⁶⁾

권위주의적 성격이 한국의 정치문화의 기본적 특성을 이룬 이유는 핸더슨의 소용돌이 정치현상 외에 유교문화의 영향과 일제의 경찰국가적 식민통치 유산을 들고 있다.⁶⁷⁾ 유교는 조선시대에 와서 국교로 채택된 후 한국인의 의식구조와 행동을 틀짓는 지배적인 생활규범으로 작용하였다. 그 결과 전통사회를 군주를 정점으로 하는 견고한 엘리트 지배계급 체제와 엄격한 계급 질서를 이루었고, 가부장적 권위주의가 지배하는 문화유형을 이루었으며 이것이 내면화, 체질화하여 한국의 인성구조나 사회성격이 되었다.⁶⁸⁾

수효의 윤리규범과 정치효리에 의한 정치문화는 왕과 관인들은 덕에서만 아니고, 모든 사회생활에 있어서도 피치자에 우월한 권위적 존재로 만들었으며, 제 1차집단 즉 가족내에서 가장이 갖는 권위관과 가족원이 갖는 의무관에 준하여 세습적 가부장적 지배계급 마저 순리로 형성되었던 것이다. 우리의 전통적 체제는 이것을 기초로 한 것이다. 따라서 결정형성과정도 단극적 하강식이며, 권력의 주변에 있는 상자로서 권위를 누리며 권력의 대상이 되는 자는 하자로서 복종하는 행태를 하며, 그것을 생리화함으로써 권력의 균형정치의 안정이 구현되었다.⁶⁹⁾

66) Gregory Handerson, Korea: The Political of the Vortex(Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1978), pp.1-9.

67) 최완규, 앞의 논문, pp.69-70.

68) 한승조, 「한국민주주의와 정치발전: 한국민주정치가 되는길」(서울: 법문사, 1976), p.154.

윤교수에 의하면 이와 같은 조선조의 권위주의적 정치문화가 정치사회화 과정을 거쳐 장악적 '지배형태'와 '예속적 복종형태'의 잔해가 많다는 것이다.⁶⁹⁾

한편 유교문화와 함께 전통적 질서가 Weber적 의미의 근대 관료적권위주의 국가로 대체되는 중대한 사회변동은 일제의 경찰국가적 통치의 유산을 들 수 있다. 사실상 일제 식민통치의 권위구조는 조선조의 유교문화를 바탕으로한 권위구조와의 단절이 아니라 부분적으로 그것을 계승, 강화시킨 것이라고 볼 수 있다. 본래 일본의 정치권력구조와 관료체제는 계층적 상하관계와 권위주의를 기초로 해서 운영되었는데 바로 이와 같은 방식이 식민통치의 과정에서도 그대로 나타난 것이다. 따라서 우리의 전통적 계급관계의식(권위주의)은 단절된 계기를 갖지 않은 채 더욱 강화되는 현상이 나타났다. 그들은 식민통치 기간중 「내선일체」 정책을 통하여 일본문화를 계속 이식시켰다. 김한교는 일제점령기는 그것대로의 특유한 정치문화를 조성했는데 그것은 독립회복 후의 한국정치문화의 유산으로 남겨 놓았다고 지적하면서 관료적권위주의 정치문화가 그 중의 하나라고 설명하고 있다.⁷⁰⁾

요컨대 일제의 식민통치는 우리나라의 전통적인 가부장적 절대주의 풍토에서 프로이센적인 관료주의적 권위주의 정치전통을 더욱 고질화시킨 결과를 빚어냈다고 볼 수 있다.⁷¹⁾

69) 윤천주, 앞의 책, p.280.

70) 윤천주, 앞의 책, p.283.

71) 김한교, "한국에 있어서의 일본식민지 통치의 유산: 정치문화의 측면을 중심으로", 고대아세아문제연구소(편), 「한국 전통과 변천」(서울: 고대출판부, 1973), p.35, pp.44-45.

72) 장을병, "권위편중의 정치환경", 「한국정치학회보」, 제 17집(한국정치학회, 1976), p.127.

제 4 절 환경적 측면

오도널의 관료적권위주의 체제에서는 국제정세의 변화라든가 본단상황을 고려의 대상에서 배제되었는데 이것은 정치 경제적 요소에만 초점을 두었으며 또한 남미는 우리나라와 같이 식민통치의 경험은 가졌지만 남북분단이 라는 상황을 체험하지 못한데 있을 것이다. 제 2차 대전후 한반도는 미소를 중심으로한 양대세력이 각축하는 교차점이 되었다. 1970년대를 전후하여 미소를 중심으로한 국제정치적인 변화는 한국에게 매우 불리한 여건을 형성하게 되었다. 제 2차 대전후 미소를 중심으로 한 양극화 냉전체제가 1960년대에서 70년대로 넘어가면서 해빙, 완화되고 강대국 사이의 역학관계와 미국의 상대적 지위에 상당한 변화가 일어났다. 월남전에서 미국의 고전은 그동안 서서히 진행되어 오던 국제정세의 변화에 냉전체제의 해체로 이어지는 결정적인 계기가 되었다. 1969년 미국정부가 발표한 Nixon 독트린이 이러한 변동의 하나의 시발점이었다. Nixon 독트린이 나오게 된 직접적 동기는 월남전으로 인한 미국내 국론의 분열과 국력의 소모, 특히 높은 국방비의 부담을 지탱하기 어렵게 된 미국내 경제사정이었다. 그리고 미국은 중국대륙과 한국, 그리고 월남을 포함해서 아시아에 엄청난 자원을 투입하였으나 효과는 별로 기대할 수 없었다. 이러한 여러가지 배경이 작용하여 아시아의 동맹국 자신들로 하여금 국내외의 공격에 대한 지상전의 일차적인 책임을 지도록 하였다. 이에 따라 동북아의 안보체제와 한.미.일간의 관계에 상당한 변화를 가져오게 되었다. 즉 1970-71년 사이에 주한미군 2만여명의 병력을 철수하면서 군사원조를 강화하여 한국정부로 하여금 자립적 방위능력을 증강시키도록 하였다. 그리고 그동안 추진해 왔던 한.미.일 삼각관계에 박차를 가하여 지금까지의 미국의 역할을 일본이 부담해 줄 것

을 요구하게 되었다.

결국 주한미군의 감축은 그에 따른 보완조치에도 불구하고 한국정부는 북괴도발에 대한 불안감을 갖지 않을 수 없었다. 미군 철수에 따른 불안감을 안고 있을 때 Nixon은 중공을 방문하여 공동성명을 발표하였으며 바로 뒤 이어 모스크바를 방문하여 평화공존을 위한 기본원칙 12항목에 합의하고 전략 핵무기의 제한 협약에 조인하였다. 이러한 가운데 일본도 중공과 국교를 수립하였다.

이와 같이 극동을 중심으로 한 국제정세의 해빙 무드에도 불구하고 한반도에서는 긴장이 고조되어 이른바 평화의 사각지대가 형성되면서 즉, 남북한과 제각기 동맹국 관계에 있으며 한반도를 둘러싸고 있는 미·일·중·소 간의 화해노력 내지는 공존체제 구축은 어떤 형태로든지 한국에 충격을 가할 것이 분명하였다. 더우기 미국 국무성은 한국에 대해 북한과의 대화와 협상을 여러차례 권유하고 압력을 가해 왔다. 이와 같은 한반도 주변 4대 강국간의 화해 분위기에 대응하기 위해서 박정희 대통령도 1970년 이른바 '8.15성명'에서 북한정권이 무력도발의 뜻을 버린다면 우리 정부는 북한 정권과 평화적 교섭을 벌일 용의가 있음을 밝혔다.

그리고 1971년 8월 대한적십자사가 제의한 남북 이산가족을 찾기위한 예비회담이 열렸으며 그 이듬해 7월에는 이른바 '7.4 남북공동성명'이 발표되어 이를 실현하기 위한 남북조절위원회가 설치되고 남북간의 평화적 교섭이 구체화되게 되었다.

이러한 남·북간의 대화는 한국 정부의 입장에서 보면, 국제적인 다극체제의 전개에 따라 대외지위를 개선할 수 있고, 또한 북한의 도발 가능성을 줄이면서 그리고 박대통령의 체제개혁에 대한 대중의 지지를 동원하는 계기가 되었다. 이와 같은 국제정세의 변화와 남북관계의 상황전기는 체제의 정비를 가져오는 요인이 되었다.

제 4 장 유신체제의 국가성격

제 1 절 유신체제의 총체적 분석

본 논문의 목적은 1970년대초라는 특정한 시점에서 관료적권위주의 체제의 제도화를 의미하는 「유신」체제가 어떤 요인에 의하여 성립되었는지 그 원인을 분석하는 것이다. 따라서 본 논문에서는 이론적 배경으로써 관료적 권위주의 이론을 유신체제에 적용시켜 분석코저 하였다.

유신체제의 성립원인을 크게 네가지 측면에서 분석하였는데, 첫째, 정치. 경제적인 측면에서 볼때 정치과정에서 초래된 현상과 경제적인 결과에 의해서 유신체제가 성립되었다고 볼 수 있다. 먼저 정치적 요인으로서 박정권은 5.16 쿠데타로 정권을 장악한 이후 권좌에서 물러 나겠다는 공약을 한번도 이행하지 않고 3선거헌까지 강행한 박정권은 1971년 실시된 양대 선거의 결과, 합법적 방법으로는 재집권이 불가능 했기 때문에 유신이라는 비합법적인 정치변동을 단행했다. 또한 장기집권 의지를 합법화 시킬 정통성을 확보하기 위하여 경제발전 정책을 단행하였다. 따라서 국가의 주도하에 고도의 경제성장정책을 추진하여 초기의 산업화 전략은 국내시장을 목적으로 한 수입대체산업화였기 때문에 곧 한계에 부딪혀 곧 수출주도형 산업으로 대체하였으나 국제경기의 침체로 국내 경기가 위기에 직면하였다. 정당성을 경제성장에서 확보하려했던 박정권은 곧 이러한 경제위기를 극복하기 위하여 개방체제하에서 수출을 촉진하고 외국자본을 적극적으로 유치하려는 전략으로서 한일국교정상화, 월남진출, 8.3긴급조치와 중화학공업 육성책을 폈다. 이와 같은 경제성장 정책이 가능했던 이유는 해외 자본과 기술, 그리고 양질의 값싼 노동력에 힘입은 바 크다. 한국의 경제성장 자체가 기본적으로 대외의존적이기 때문에 결국 그 이상의 발전을 추구하기 위해서는 해외 자본의 안정된 투자요건이 되는 사회적 안정이 필요했으며, 이러한 사회적 안정을 도모하기 위하여 체제개혁의 단행을 필요로 했다.

둘째, 사회.구조적 측면에서 볼 때 중산층에서는 양적인 경제발전에 힘입어 보수적인 성향을 보임으로써 민중주의 운동이 잠재화되었다. 그러나 노동계층에서는 산업화의 진전화에 따라 소득분배의 불균등에서 오는 박탈감 때문에 양적으로 증대하고 질적으로 극화되었다. 또한 학생들의 반정부 운동은 한일회담, 월남파병, 3선개헌, 교련반대 등의 쟁점을 중심으로 점차 과격한 방법으로 이념화 되어갔다.

이러한 민중부문의 활성화는 박정권의 지속적인 탄압과 본업공작에도 불구하고 반대세력의 저항은 한층 증대하여 집권층에게 커다란 위협을 주게 되었으며, 그것은 사회적 안정을 추구하는 집권층에게 도전하는 세력으로 등장하여 집권층은 사회적 안정과 발전이라는 목표를 추구하기 위하여 정치체제를 권위주의화 함으로써 기득권을 독점 유지, 강화하려고 하였다.

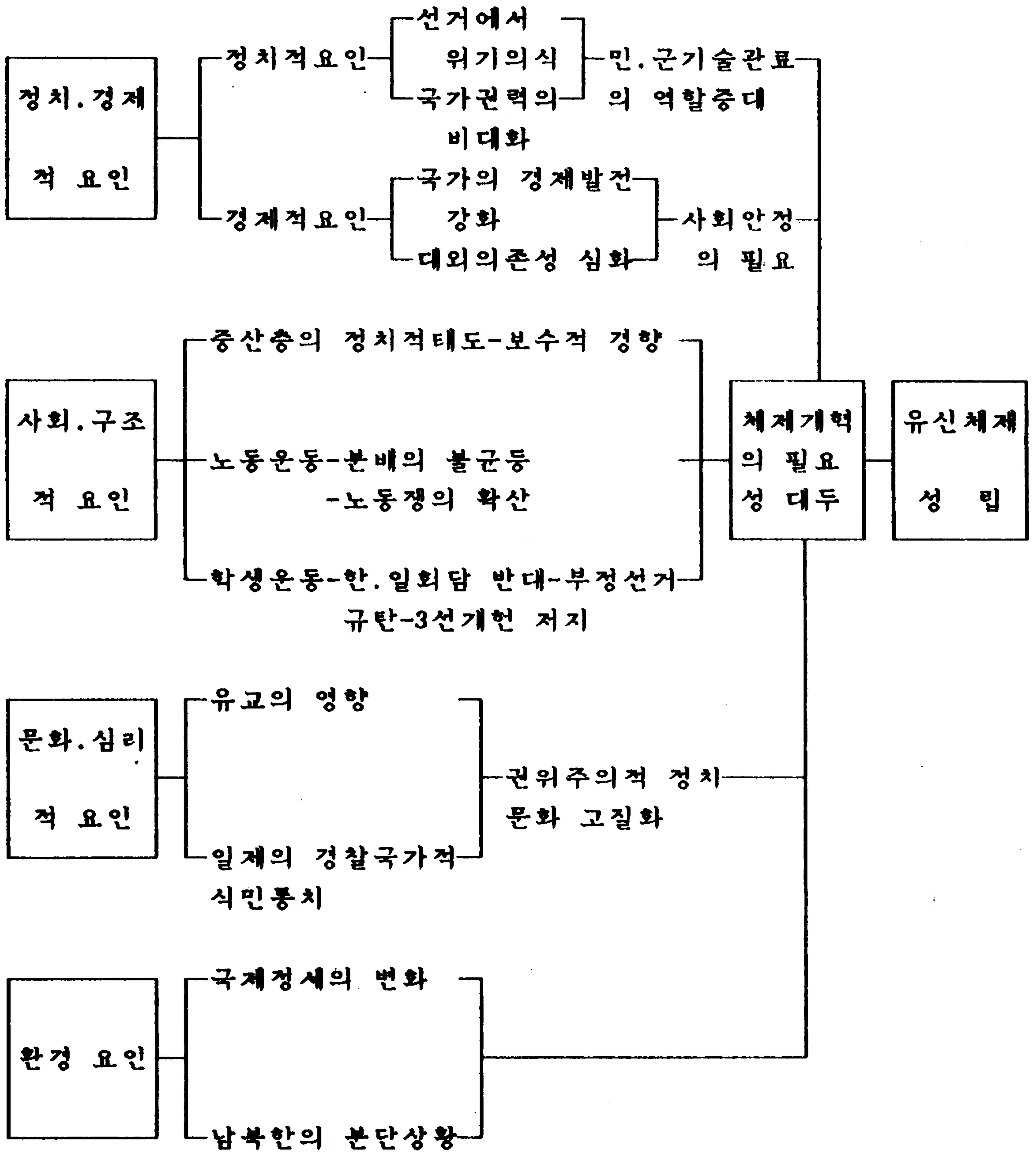
셋째, 문화.심리적 요인으로서 유교의 영향과 일제의 경찰국가적 통치유산 등을 들 수 있다. 전통적인 유교문화는 조선시대 한국인의 의식구조와 지배적인 생활규범으로 작용하여 그 결과 군주를 정점으로 하는 가부장적 권위주의가 지배하는 문화유형을 이루었으며, 일제의 경찰국가적 식민통치 권위주의는 내선일체의 일본문화를 이식시켜 특유한 정치문화를 조성하여 통치자에게는 권위주의를 표출시켜 체제개혁을 쉽게하는 원인이 되었다.

넷째, 환경적인 측면에서 보면 국제정세의 변화와 남북분단의 긴장 증대로 인하여 유신체제는 성립되었다. 닉슨독트린을 전후하여 70년대초 주한미군의 감축과 주변의 4대강국(미.소.중.일)간의 화해무드와 남북한의 대화는 박정권에게 대외입지를 개선할 수 있는 계기가 되었으며 또한 북한의 도발 가능성을 줄이면서 체제개혁에 대중의 지지를 동원하는 계기가 되었다.

이상에서 유신체제의 성립과정과 원인을 정치.경제적 측면, 사회.구조적 측면, 문화.심리적 측면, 그리고 환경적 요인등 4가지 측면에서 고찰해 보았다.

지금까지 살펴본 한국 사회에서의 유신체제의 성립과정을 도식화하면 다음과 같다.

<그림 2> 유신체제의 성립과정



제 2 절 유신체제의 국가성격

제 3세계 정치체제의 특징이라고 할 수 있는 관료적권위주의 체제의 주된 이념은 신흥 공업 사회의 정치변화에 있어서 공업화가 발달할수록 민주주의도 그 만큼 병행하여 발전하리라고 믿었던 개발도상사회에서 오히려 공업화가 발전할수록 관료적 지배가 팽배하여 특수한 지배양식으로 이 체제가 등장한다는 것이다. 유신체제의 국가성격을 관료적권위주의 체제로 규정한다는 것은 모든 현상들을 하나의 원리로 도출한다는 것은 아니며, 한국사회의 기본 특성들인 관료적권위주의 체제의 유사점 및 차이점들을 앞에서 열거한 이론을 토대로 나열하겠다. 우선 관료적권위주의 체제와 유신체제의 유사점을 열거해보면 다음과 같다.

첫째, 강력한 중앙집권적 정치체제가 일찍부터 확립되어 유신체제의 형성에 영향을 미쳤다.

둘째, 제 2공화국을 제외하고 국가주도의 과도한 경제개발 정책으로 인하여 대외의존적 외자유치로 인하여 경제의 심화를 야기시켰다.

셋째, 한국인의 의식구조와 행동을 규정하는 생활규범으로서 유교문화를 지적할 수 있다. 이 체제는 군주를 정점으로 하는 엘리트 지배계급 체제와 가부장적 권위주의가 지배하는 문화 유형을 형성하여 이것이 내면화, 체질화되어 관료적권위주의 체제 형성의 기반이 되었다.

네째로 우리사회가 근대적인 사회로 발전할 수 있었던 시기에 일제의 침략에 의한 종속의 구조가 형성되어 민족국가의 형성에 필요한 요소들이 억압되거나 왜곡되었으며 해방이후 민중부문의 실질적 성장이 점차적으로 이루어졌다. 이러한 요소들이 한국사회에서 관료적권위주의 등장 과정의 배경을 이루었다. 그러나 우리나라는 제 3세계 신흥공업국에서 나타나는 유형의 관료적권위주의 체제의 유형에 포함된다 할지라도 남미와는 다른 차이

점이 있는데 살펴보면 다음과 같다.

남미에서 관료적권위주의 등장 배경에 있어서 수입대체 공업화의 지속적인 정책이 심각한 위기에 직면하여 경제성장이 침체되어 이를 극복하기 위해서는 생산제와 자본제의 원활한 공급이 필수적인데 활성화된 민중부문 때문에 경제성장에 장애가 되어 민.군 기술관료집단이 쿠데타를 일으켜 관료적권위주의 체제가 등장한다. 그러나 우리나라 유신체제의 등장 배경은 남미와 달리 공업화가 위기에 직면하기 보다는 지속적인 경제성장 정책이 유신체제의 배경이 되었으며 민중부문의 정치적 활성화 때문에 경제성장이 위기에 직면하지 않았으며 오히려 중산층은 중립적인 정치태도를 견지했으며, 대체로 민중부문의 활성화도 남미처럼 극렬하지 않고 저조했다. 또한 민.군 기술관료에 의한 과격한 방식의 쿠데타에 의해서 관료적 권위주의 체제가 등장하지 않고 박정권과 소수의 친위세력에 의하여 비교적 조용한 체제 개혁을 통하여 이루어졌다.

이상에서 살펴본 것처럼 한국과 남미는 다같이 신흥공업화 사회에서 나타나는 관료적권위주의 체제에 속하지만 이 체제에 도달하는 과정이나 요소는 다를 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 유신체제의 국가성격을 설명하는데 있어서 오도넬의 가설은 선택적 친화력을 가지고 있다 하겠다. 즉, 전체적으로 유용한 관점을 제공하고는 있으나 선택적이라는 것이다. 따라서 한국이 가지고 있는 특수성이 고려되어야만 이와 같은 차이점들을 극복할 수 있다.

제 5 장 결 론

사회의 계층구성은 정치·경제·사회적 변동에 따라 변화한다. 더우기 계층구성간 연합과 갈등의 방식은 정치·경제적 요인, 외부 환경의 요인에 따라 변화하고 계층간에 노출된다. 안정된 사회에 있어서는 이러한 면이 쉽게 발견되지 않으며 국가를 통하여 반응의 방식을 구체화 시킨다.

이 논문은 유신체제의 국가성격을 규명하는데 있어서 오도넬의 관료적권위주의 등장에 관한 가설을 적용하여 분석하고자 하였다. 지금 까지 논의한 내용을 요약하면 다음과 같다.

쿠데타로 정권을 장악한 박정권은 정치적 정당성을 확보하기 위하여 경제개발정책을 추진하였으며 초기의 수입대체산업화는 국내시장을 목적으로 하였으나 국내시장의 협소와 자본축적의 미약으로 이것이 위기에 처하여 되자 수출주도형 산업으로 대처하였다. 그 결과 어느 정도 양적인 경제성장이 이룩하였으나 국제경기의 침체로 국내경기가 위축되었으며 이에 대한 조치로 한·일국교정상화와 중화학공업 정책은 양적인 경제성장과 더불어 사회 모든 부분의 안정과 질서가 요구되었다. 그 결과 유신체제는 출발부터 위기구조를 심화시키고 있었다. 그리고 경제를 지나치게 대외경제에 종속시켜 놓았기 때문에 고도성장의 한계가 노출되면서 1970년대의 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화는 이러한 위기를 더욱 가중시켰으며 민중 부분의 활동에 있어서도 중산층의 정치적 태도는 양적인 경제성장에 의하여 보수적인 성향을 보인 반면 노동자층에서는 분배의 불균등으로 인한 “빈익빈”, “부익부”의 지배가 팽배하게 되어 점차적으로 노동쟁의의 회수가 빈번하게 되었으며 학생들 또한 3선기헌과 부정선거에 불만을 품고 격렬하게 되었다.

이러한 국내상황에 위기의식을 느끼게 된 박정권은 1971년 12월 국가비상사태 선포와 1972년 8월 3일 긴급경제조치의 선포로 대처했으며 국제적인

상황에 대처하기 위하여 7.4남북공동성명 발표로 대처했다. 그러나 이러한 위기를 근본적으로 해결하는 열쇠는 정치체제를 권위주의화함으로써 초강압적인 체제로 변혁시키는 방안으로 유신체제를 선포했던 것이다.

이상의 분석 결과에서 알 수 있듯이 박정권의 체제개혁이 용이했던 원인은 정치적 상황과 경제적 위기로 인한 민중부문의 정치적 활동이 가중되었으며 국제적인 요소가 배경요인으로 작용했다.

본 논문의 한계는 각 원인과 변수간의 상관관계를 구체적으로 제시하지 못했으며 본 논문의 중점이 유신체제의 성립과 원인에 있었기 때문에 유신체제의 전개과정에서 봉과까지를 보다 체계적으로 다루지 못한점에 대한 보다 깊은 연구가 요망된다. 또한 한국적 특수성을 제 3세계의 보편성에 연결시킬 수 있는 한국 정치이론의 개발과 이를 이용한 그리고 이의 전제조건이 되는 경험적인 연구가 요구된다.

참 고 문 헌

<국내서적>

1. 강 민, “관료적권위주의의 한국적생성”, 한국정치학회보 제17집(서울: 한국정치학회, 1983).
2. ———, “체제적 위기의 정치경제학”, 한국정치학회보 제14집(서울: 한국정치학회, 1980).
3. ———, “한국정치체제의 구조적 특성”, 한국정치학회 학술대회 발표논문(서울: 한국정치학회, 1984).
4. 경제기획원, 「제 2차 경제개발 5개년계획」(서울: 경제기획원, 1967).
5. ———, 「주요업무지표」, 1980.
6. 김운환외 10인공저, 「한국경제의 전개과정」(서울: 돌베개, 1981).
7. 김태일, “권위주의 체제 등장원인에 관한 사례연구”(고려대학교 석사학위논문, 1983).
8. 김선종, “한국의 권위주의 체제의 생성과 구조에 관한 연구”(건국대학교 박사학위논문)
9. 김조동, “종속자본주의 발전구조와 관료적권위주의 국가”(서강대학교 석사학위논문, 1984).
10. 김 탄, “유신의 시말, 운명의 궁정동 밀실”, 원간조선 1986.
11. 김호산, “권위주의 체제의 변동과정 연구”(고려대학교 박사학위논문, 1989).
12. 김호진, “개도국의 정치발전과 엘리트 결정이론”, 한국정치학회보 제16집(서울: 한국정치학회, 1982).
13. 대한상공회의소, 「한국경제 20년의 회고와 전망」(대한상공회의소, 1982).

14. 동아일보, 1971. 12. 27.
———, 1991. 5. 8.
15. 매일경제신문사, 「박정희대통령의 지도이념과 행동철학」(서울: 광명출판사, 1977).
16. 박광주, “국가론을 통한 한국정치의 패러다임 모색”, 「현상과 인식」
17. 박동서, 「한국행정의 미래상」(서울: 법문사, 1986).
18. 박상섭, 「자본주의 국가론-현대 마르크스주의 정치이론의 전개」(서울: 한울, 1985)
19. 변형운외, 「한국사회의 재인식I - 경제개발에 따른 정치.경제.사회의 구조 변화」(서울: 한울, 1987).
20. 박영호, “국가와 시민사회”(한국정치학회학술발표논문, 1990).
21. 박진영, “정치.경제학의 한분석의 틀로서의 관료적권위주의이론”, 한국정치학회보 23집(서울: 한국정치학회, 1989).
22. 박종주, “한국근대화과 국가코프라티즘적 통제”(서울대학교 박사학위논문).
23. 사공일, L.P. 존스, 「경제개발과 정부및 기업가의 역할」(서울: 한국개발원, 1981).
24. 양희식, “관료적권위주의 체제하에서 조합주의적 노동부문의 통제에 관한 연구”(국민대학교 석사학위논문)
25. 이국영, “관료적권위주의 이론의 논쟁에 대한 재평가(I)”, 한국정치학회보 23집(서울: 한국정치학회, 1989).
26. 이종대, “관료적권위주의 등장요인에 관한 연구”(성균관대학교 석사학위논문).
27. 이승운.홍제영, 「한국의 경제적 근대화 과정」(서울: 광명출판사, 1975).

28. 이재오, 「한일관계사의 인식下; 한일회담과 그 반대운동」(서울: 학민사, 1975).
29. 이정복, “산업화와 정치체제의 변화”, 「한국정치학회보」, 1985.
30. 임진숙, “주변부 자본주의하에서 국가-자본관계”, 「해방 후 한국의 사회변동」(서울: 문학과 지성사, 1986).
31. 전철환, “수출 외자주도개발의 발전론적 평가”, 김운환외, 「한국경제의 전개과정」(서울: 돌베개, 1981).
32. 정연택, “관료적권위주의 체제의 성립과정과 원인분석”(고려대학교 석사학위논문, 1984).
33. 윤용희, 「한국정치의 체계분석」(서울: 법문사, 1987).
34. 윤희중, “박정희대통령의 담화문및 신문의 보도성향에 관한 연구”(고려대학교 박사학위논문, 1982).
35. 정진영, “관료적권위주의 체제와 종속적 경제발전”(서울대학교 석사학위논문, 1986).
36. 지순재, “제 3세계에 있어서의 관료적권위주의 출현에 관한 연구”(경희대학교 석사학위논문, 1986).
37. 조성택, “관료적권위주의에 대한 비교 연구”(단국대학교 석사학위논문, 1990).
38. 중앙선거관리위원회, 「대한민국선거사」(서울: 중앙선거관리위원회, 1968).
- , 「선거관리」 제 4권 제 1호, 1971.
39. 최완규, “유신권위주의체제의 성립요인에 관한 연구”(경희대학교 박사학위논문, 1986).
40. 최장집, 「한국현대정치의 구조와 변화」(서울: 까치, 1989).
- , “과대성장국가의 형성과 정치군벌의 구조”, 「한국사회연구」

제 3집, (한길사, 1985).

41. 한국일보, 1971. 4. 7일, 9일

42. 한상진, 「제 3세계 정치체제와 관료적권위주의」(서울: 한울, 1990).

43. 한승조, 「한국민주주의-이론과 실제」(서울: 형설출판사, 1984).

44. ———, “관료적권위주의와 조합체제”, 얼린글(한울, 1984).

45. 황선필외, “공화당, 신민당의 선거쟁점”「신동아」, 1971.

46. 홍성기, “관료적권위주의 국가에서의 코프라티즘 연구”(한국정신문화연구원 석사학위논문, 1985).

<외국문헌>

1. Apter, David E., Introduction to Political Analysis, Massachusetts: Winthrop Publishers, 1977.
2. —————, "Korea in Perspective—Some Thought on Economic Success and Political Failure", in Changsoo Lee(ed.), Modernization of Korea and the Impact of West, Losangeles: University of Southern California Press, 1981.
3. Brewer, Garry D. and Ronald D. Bruner(ed.), Political Development and Change: A Policy Approach, New York: Free Press, 1975.
4. Cardoso, Fernando H. "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications", in A. Stepan(ed.), Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future, New Haven: Yale University Press, 1973.
5. —————, "The Characterization on Authoritarian Regimes", in David Collier(ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton: Princeton University Press, 1979.
6. Cardoso, F. H. and Faletto, Dependency and Development in Latin America, Berkely: University of California Press, 1979.
7. Chirot, Danial. Social Change in the Twentieth Century, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977.
8. Collier, D. and R. B. Collier, "Inducement Versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism', APSR Vol.73, No.4 (December, 1979).
9. Feierabend, Ivok, et. al, "Social Change and Political Violence: Cross-national Patterns", in Jason Finkle and Richard Gable (ed.), Political Development and Social Change, New York: John Wiley & Sons,

1971.

10. Hass Michael. "Theories of International Dependency and Realities of Asian Economic Development", Journal of Pacific & World Perspectives, Vol.3, No.I (Summer, 1979).
11. Huntington, Samuel P. & Joan M. Nelson. No Easy Choice Cambridge: Harvard Univ. Press, 1976.
12. Kautman, Robert R. "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A study of seven Latin American Countries" in James M. Malloy(ed.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburg: Pittsburgh University Press, 1977.
13. Korten, David. "Situational Determinants of Leadership Structure", Glenn D. Paige(ed.), Political Leadership (New York: Free Press, 1972).
14. Linz, Juan J. "An Authoritarian Regime: Spain", Erik Allardt and Stein Rokkan, (ed.), Mass Politics: Studies in Political Sociology. New York: the Free Press, 1970.
15. Muler, Ronald. "The International Corporation and the Under-development of the Third World", in Charles K. Wiber (ed.), The Political Economy of Development and Under-development. New York: Random House, 1973.
16. Newman, Otto. The Challenge of Corporatism. London: The Macmillan Press, 1981.
17. O'Donnell, Guillermo A. Modernization and Bureacratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics. Berkeley: University of California Press, 1973.

18. _____, "Corporatism and the Question fo the State", In James Malloy (ed.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977.
19. _____, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureacratic-Authoritarian State", Latin American Reserch Review, Vol.12, No.1, (Winter, 1978).
20. _____, "Comparative Historical Formation of the State Apparatus and Socio-Economic Change in the Third World", International Social Science Journal. Vol.32, No.4, 1980.
21. Permutter, Amors. Modern Authoritarianism. New Haven: Yale University Press, 1981.
22. Rothchild, Donald andRobert L. Curry, Jr. Scacity, Choice, and Public Policy in Middle Africa. Berleley: University of california Press, 1978.
23. Ryan, William L. Blaming the Victim. New York: Vintage Books, 1976.
24. Schmitter, Phillip Co. "Still the Century of Corporatism?", The Review of Politics, Vol.36, No.2, 1980.
25. Serra, Jose. "Three Mistaten These Regarding the Connection Between Industrialization and Authoritarian Regimes", in David Collier (ed.), The New Authoritarianism in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1979.
26. Stepan, Alfred. The State and Society: Peru in Comparative Perspective. Princeton: Princeton University Press, 1978.
27. _____, "The New Protesionalixm of Interal Warfare and

Military Role Expansions", in A. Stepan (ed.), Authoritarianism
Brazil: Origins, Policies and Future, New Haven: Yale University
Press, 1973.

28. Trebat, Thomas J. "Public Enterprises in Brazil and Mexico: A
Comparison of Origins and Performance", In Tomans Co Bruneau and
Phillipp Faucher (eds.), Authoritarian Capitalism: Brazil's
Contemporary Economic and Political Development, Boulder: West View
Press, 1981.

29. Thomson, Willian R. "Regime Vulnerability and the Military Coup",
Comparative Politics, Vol.7(July, 1975).

30. Tilly, Charles (ed.), The Formation fo National States in Western
Europe, Princeton : Princeton University Press, 1975.

A b s t r a c t

Subject : A Study on the Nature of State in the Yushin System.

Kim, Jung-nim

Major in Public Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University.

I. The Purpose of Study

The bureaucratic-authoritarianism theory defines the political system of the Third world today. The democratic system has been collapsed due to the sudden economic growth in the Newly-Industrializing countries (NICs), and examples in which the politically unstable bureaucratic-authoritarian system have emerged due to coup d'état have frequently occurred.

This Study made an attempt to define the nature of state in the Yushin [Revitalizing Reforms] system with the bureaucratic-authoritarian system for a background. Accordingly, this study, through projecting the bureaucratic-authoritarian systems emerged in Latin American states and the Yushin [Revitalizing Reforms] system during the period of the 1960s to the 1970s into the theoretical process of Guillermo A O'Donnell, aims at researching how the political system of the time was structured, linked to the

economic-social fluctuations or exerted an influence upon such variations.

II. The Theoretical Orientation of Bureaucratic-Authoritarianism.

O'Donnell key theory on bureaucratic-authoritarianism is that economic crisis arising from industrialization for import substitution lead to the increased political participation of the masses group and the crisis of domestic political situation attributed to the political activation of this mass group leads to the launching of the reactionary bureaucratic-authoritarian system for promoting the political and social orders of the conservative group and the growth of economy. And the Deepening of a series of political and economic changes which will occur after the bureaucratic-authoritarian political power is in power is almost directly proportional to how far the masses group would threaten the established order.

III. The Approved Factors of the Yushin [Revitalizing Reforms] system.

The approved factors of the Revitalizing Reforms system can be analyzed in four aspects.

First, the need for the reform of the existing system was confronted due to the enhancement of crisis consciousness and the hypertrophy of state power and the legitimacy to legalize the will of coming into long-term power was carried out: from the political and economic perspective.

Second, the political attitude of the middle class in Korea showed a conservative inclination due to the quantitative growth of economy while the labor movement was gradually spread due to the

unequality of income distribution among the laborers from a perspective of social structure. And the reform of the established system was needed as the rally of denunciation against the illegal election and the movement of blocking the constitutional amendment for election from the third term was raised up, beginning with the movement of objecting to Korean-Japanese Talks for the students as well.

Third, the authoritarian political culture have become deep-seated in Korean society by reason of the effect of confucianism and the legacy of the colonial domination of Japanese imperialist police state from a perspective of cultural psychology.

Fourth, the need for the reform of the existing system was confronted due to the rise of conciliatory mood of the international situation and the increase of tension between divided South and North Korea from an environmental perspective.

IV. Conclusion.

The factor for Park's regime to facilitate the in reform the system of the time most was the political situation, and economic crisis and social problem played a synergistic role. and the historic factor and the international factor was worked out as background factors. The way to terminate these crises fundamentally was to reform the existing authoritarian system into the oppressive political system and so the Yushin [Revitalizing Reforms] system was proclaimed in 1970.