

企劃論文

한국 민주주의의 위기와 발전 - 1960년 4·19부터 1987년 민주화까지 -

장 현 규*

I. 머리말	IV. 신군부의 등장과 민주화의 진통
II. 4·19혁명과 제2공화국의 단명	V. 1987년 민주화 이행의 성공과
III. 군부권위주의 체제의 등장과 국가주도 산업화	제6공화국의 출범
	VI. 맺음말

I. 머리말

제1공화국과 이승만 대통령의 동반 몰락을 가져온 1960년의 4·19혁명 이후 한국 민주주의는 제2공화국의 출범과 함께 새로운 발전의 계기를 맞았으나 1961년 5·16군부쿠데타로 인해 또 다시 파행적 단절을 겪게 된다. 이승만 대통령의 가부장적 권위주의와 거듭된 실정으로 인해 지지기반을 상실한 자유당 정권 붕괴 이후 5·16군부쿠데타가 일어나기까지 매우 짧은 기간 동안 존속했던 제2공화국 시기를 제외한다면, 1960년 4·19혁명 이후부터 1987년 민주화가 이뤄지기까지의 27년은 한국 민주주의의 역사에서 빛과 그늘이 공존했던 시기였다. 1945년 광복 이후 국가형성의 기초를 닦은 제1공화국의 붕괴에서 시작된 파행적 단절의 부정적 유산은 군부 권위주의의 절정기를 이루었던 유신체제와 제5공화국을 거쳐 1987년 민주화로 제6공화국이 출범할 때까지 지속되었다

* 경기개발연구원 연구위원, 정치학 전공.

오늘날 결과론적 시각에서 1960년 4·19혁명 이후부터 1987년 민주화가 이뤄지기까지의 시기를 국가주도의 압축적 산업화와 민주화의 성공으로 도식화시켜 이해할 수도 있지만, 한국 민주주의의 발전이라는 관점에서 보면 이 시기는 민주화의 진통으로 점철된 대립과 갈등의 시기이기도 했다. 특히, 지역주의와 정경유착의 부패구조 심화 등 군부권위주의와 국가개입주의의 장기간 지속으로 인한 부작용은 오늘날까지도 많은 후유증을 남겼다. 최근 과거사를 둘러싼 논란 속에 부정의 역사관을 극복하고 희망과 긍정의 역사관을 강조하는 담론이 제기되고 있지만, 민주화 과정에 대한 보다 객관적인 분석과 평가는 한국 민주주의의 발전과 성숙을 위해 여전히 중요한 연구과제가 아닐 수 없다.

민주화나 민주주의 발전과정은 단일하거나 단순한 과정이 아니며 진화론적 전개과정도 아니다. 민주주의 발전과정은 대단히 복잡한 과정이며 전진과 후퇴를 동반하기도 한다. 따라서 민주주의 발전과정에서 나타난 다양한 변화와 그것이 내포한 의미를 제대로 포착해내기 위해서는 보다 객관적인 인식과 접근이 요구된다고 하겠다. 그 동안 한국의 민주화나 민주주의 발전에 대해서는 다양한 연구 성과가 제시된 바 있다. 그러나 국가와 시민사회의 대결구도에 주목하는 분석시각이 팽배해 정치사회에 대한 관심이 상대적으로 부족했다. 한편으로는 위로부터 아래로 강제력을 발휘하는 국가에, 다른 한편으로는 국가의 팽창과 압력에 대한 시민사회의 역할이나 영향력에 주목했다. 반면 국가와 시민사회의 매개 내지 중간 영역이라고 할 수 있는 정치사회에 대해서는 관심이 상대적으로 적었다고 할 수 있다.

민주화 과정에서 국가와 시민사회가 중요한 변수가 된다는 점은 부인키 어렵다. 그러나 민주화나 민주주의 발전의 실질적인 전개과정이 국가·시민사회간의 대결로 단순화하기 어렵다는 점도 간과해선 안 될 것이다.¹⁾ 민주화의 진행과 더불어 중요성이 부각된 정치과정의 제도적 공간에 대한 문제의식을 통해 정치사회의 역할에 대한 보다 적극적인 인식필요성이 제기되고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 정치사회는 정치과정에서 활동하는 정치세력들로 구성되고 그 핵심적인 제도나 영역은 정당·선거·의회라고 할 수 있다. 민주화 과정에서 나타나는 불확실성이나 불안정성을 해소하면서 참여와 경쟁을 보장하고 갈등과 이익을 매개할 수 있

1) 손호철, 『해방 50년의 한국정치』(새길 1998), 19-56 쪽

는 제도적 기제를 확립해나가는 과정에서 정치사회의 역할은 매우 중요하다.

이 글에서 다루는 1960년대부터 1980년대까지의 정치변동에 대해서는 이론적으로나 비교 분석적으로 이미 많은 연구 실적이 나와 있지만, 민주화의 진행 과정을 종합적으로 평가하는 데는 여전히 미흡한 부분이 없지 않다. 이 글에서는 민주화 내지 민주주의의 발전과정은 국가와 시민사회라는 이분법적 대립구도 보다 국가 정치사회·시민사회의 상호작용²⁾을 통해 보다 체계적인 이해와 분석이 가능하다는 인식을 바탕으로, 1960년 4·19 혁명부터 1987년 민주화 성공에 이르는 과정에서 나타난 한국 민주주의의 가능성과 한계를 살펴보고 분석적 함의를 도출하고자 한다.

II. 4·19혁명과 제2공화국의 단명

초대 대통령 이승만의 장기집권은 1958년의 보안법과동, 1959년의 경향신문 폐간 및 조봉암 처형, 연이은 부정선거 등을 거쳐 결국 1960년 4·19 혁명³⁾으로 비극적인 종말을 맞았다. 4·19혁명은 주도세력이 학생⁴⁾과 시민들이라는 한계에도 불구하고, 민주화 투쟁으로 국가 정치사회·시민사회의 비대칭적인 역학관계에 새로운 변화가능성을 보여준 정치변동 사례라는 점에서 한국 민주주의의 전개과정에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 해방 이후 처음으로 국민들이 스스로의 힘으로 반민주적인 통치 권력을 붕괴시키고 정치참여의 장을 확장⁵⁾함으로써, 민주주의 발전의 새로운 전기가 마련되었다.

2) 국가, 정치사회, 시민사회 개념에 대한 이론적 논의는 Cohen, Jean L. and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, M.A.: MIT Press, 1992, pp. 83~86; Stepan, A., *Rethinking Military Politics*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1988, pp. 3~12 참조

3) 4·19혁명의 전개과정과 정치적 성격에 대한 자세한 논의는 강만길(외), 『4월 혁명론』(한길사, 1983); 사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 사월혁명』(한길사, 1990); 4월 혁명 편찬위원회, 『사월혁명사』(성공사, 1961).

4) 해방이후 정부의 교육투자에 힘입어 학생 수는 폭증했다. 1945년 5.7%에 불과했던 총인구 대비 학생 수의 비율은 1960년 18.5%를 차지했다. 정부는 1948년부터 1960년까지 정부예산의 연평균 10.5%를 교육부문에 투자했다. 백영철 『제 공화국과 한국 민주주의』(나남 1995), 231 쪽

5) 김영명, 『한국현대정치사』(을유문화사, 1992), 205쪽.

4·19혁명 이후 가장 두드러진 변화는 시민사회의 분출과 활성화였다. 이승만의 장기집권을 위해 정치참여를 제한했던 집회 및 시위에 관한 법은 1960년 5월 29일 허가제에서 신고제로 전환되었고, 이는 해방공간에 이어 다시 시민적 자유와 정치적 자유의 폭을 급속하게 확장시켰다. 언론자유도 대폭 신장되었다. 1960년 7월 1일 신문 및 정당 등의 등록에 관한 법이 공포됨으로써, 신문과 정당설립이 허가제에서 등록제로 전환되었다. 4·19 이전 정기간행물은 709 개에 불과했으나 4·19 이후 1,509개로 2배 이상 증가했다. 특히 일간통신은 14 개에서 20 배가 훨씬 넘는 274개로 폭증했다⁶⁾

노동에 대한 통제와 제약도 완화되면서 노동운동도 아래로부터 대폭 활성화되었다. 노동자의 조직화도 급속히 진행되었고 이와 병행해 노동쟁의 역시 활발하게 전개되었다. 노조는 1959년 말 558개(조합원 28만 438명)에서 1960년 말 914개(32만 1097명)로 급증했다. 노동쟁의건수도 1959년 41 건에서 1960년에 282 건으로 6.8배 증가했다. 이에 장면정부는 데모규제법과 반공특별법 등 소위 ‘2대 악법’ 제정 움직임을 보이기도 했다.⁷⁾ 외부환경의 변화와 연계된 것이긴 하지만, 노동계 내부의 세력재편도 있었다. 해방직후 좌파의 조선노동조합전국평의회 전평에 맞서 등장한 대한노동총연맹(대한노총)은 4·19혁명 이후 새로운 도전에 직면했다. 자유당 정권 시기 대한노총 상층부의 정치도구화는 노총내부의 민주화 요구를 촉발시켰고, 그 결과 일부 세력이 대한노총을 이탈해 1959년 10월 전국노동조합협의회(전국노협)를 결성했다⁸⁾

4·19혁명 이후 진행된 민주화과정에 있어서 정치사회는 적극적인 역할을 담당할 수 있는 위치에 놓여있었다. 4·19혁명은 사전에 계획되고 체계적으로 진행된 것이 아니었다⁹⁾는 점에서 시민사회로부터 촉발된 정치변동이면서도 혁명성공 이후의 정국은 시민사회가 아닌 정치사회가 주도권을 행사하는 특수성을 보였다. 여기에 1960년 4월 26일 이승만의 하야선언과 5월 2일의 허정 과도정부의 출범을

6) 오소백, 「4·19와 언론」, 한국의 언론 간행위원회(편), 『한국의 언론』 제 3집 문화공보부, 1968), 334-335 쪽

7) 《동아일보》, 1961년 3월 8일, 3월 9일.

8) 손호철·정해구, 「제2공화국 시민사회와 사회운동」, 백영철(편), 『제2공화국과 한국 민주주의』(나남, 1996), 277-279 쪽

9) 김성환, 「4·19혁명의 구조와 종합적 평가」, 김성환(외), 『1960년대』(서울: 거름, 1984), 51쪽.

통해 신속하게 진행된 국회의 내각제개헌작업은 4·19혁명 이후 혼미했던 정국의 주도권이 시민사회에서 정치사회로 이전되는 것을 가속화시켰다.

여야 정당들은 4월 22일 국회 본회의를 소집하여 ‘비상시국대책위원회’를 구성하고 개헌기초위원회까지 선임했다. 뒤이어 5월 10 일에는 국회 헌법기초위원회에서 내각제 개헌안을 완성, 6월 15일 국회 본회의에서 여야합의 하에 처리했다 이처럼 제2공화국 내각책임제 헌법제정과정은 국민투표과정도 거치지 않고 시민사회의 적극적 참여가 부진한 상황¹⁰⁾에서 제도권내 여야 정당의 주도로 진행되었다. 제2공화국의 내각책임제헌법은 정치사회가 민주화 개혁의 중심에 진입하는 또 다른 여건을 마련해 주었다. 제1 공화국의 대통령제가 1인 권력집중의 한계를 내포한 것이었다면, 제2 공화국의 내각제는 기본적으로 제도화된 정치사회의 적극적인 역할을 전제한 것이기 때문이다.

4·19혁명 성공 이후 3개월 여 만인 7월 29일 실시된 5대 총선은 유권자 연령 하한이 20세로 조정된 가운데 사회대중당, 한국사회당, 혁신동지연맹 등 혁신계 정당까지 대거 참여함으로써 정치사회의 이데올로기적 유연성을 강화할 수 있는 계기였다. 그러나 총선 결과 혁신 정치세력은 원내 교섭단체 구성은 물론이고 존립기반마저 흔들리는 상황에 직면했다. 총선 이후 혁신당, 사회대중당, 통일사회당 등으로 분열된 혁신세력은 시민사회 내에서 역할공간을 확보하는데 실패했다. 혁신세력의 대중성 상실은 제2공화국 출범 이후 정치사회의 보수화를 가속화시키는 한 요인이 되었다.

제2공화국의 민주당 정권은 출범 이후 한편으로는 제1 공화국 시기의 부정적 유산을 청산하면서 다른 한편으로는 새로운 개혁을 추진해야하는 이중의 과제를 부여받았다. 여기에 사회, 경제적 여건도 해방 이후 지속된 악순환구조를 탈피하지 못한 채 혼란을 거듭했다. 정치사회도 과도기적 불안정성을 극복하지 못했으며 특히 여당인 민주당의 분열현상은 심각했다. 윤보선 중심의 구파와 장면 중심의 신파의 대립에 이어 원로그룹과 소장파의 갈등까지 중첩되면서 민주당의 자중지란은 정치사회의 구심력을 약화시키는 결정적 원인이 되었다. 결국 제2 공화국은 1961년 5·16 군사쿠데타로 붕괴되었다. 군부쿠데타에 의한 제2 공화국의 붕괴는

10) 김수진, 「제2공화국의 정당과 정당정치」, 백영철 편, 『제2 공화국과 한국 민주주의』(나남 1996), 165~166 쪽

민주화가 파행적 요인에 의해 단절되는 첫 번째 기록을 남겼다.

군부쿠데타로 인한 제2공화국의 붕괴원인을 객관적으로 분석하기 위해서는 5·16 군부쿠데타를 전후한 시기의 상황적·구조적 배경을 종합적으로 볼 필요가 있다. 우선 제2공화국의 붕괴원인을 시민사회의 분출과 그로 인한 사회적 혼란에서만 찾는 시각은 충분한 설명이 되지 못한다. 4·19 이후 시민사회, 특히 노동운동을 중심으로 대중운동이 활성화된 점은 분명하다. 그러나 당시의 노동운동은 대부분 임금인상이나 노동조건을 개선하는 것이 대부분이었고, 정치적 목표를 내건 것은 별로 없었다.¹¹⁾ 빈발한 시위와 노동쟁의에도 불구하고 시민사회로부터의 압력이 제2공화국의 붕괴를 초래한 직접적 원인이라고 보기는 어렵다.

민주당 장면 총리 정부의 집권능력에 대한 선형적인 판단을 통해 제2공화국의 붕괴원인을 찾는 것도 문제가 있다. 장면 정부는 당시 시급한 과제인 실업문제, 물가안정, 농촌문제 등을 해결 못했으며, 거의 모든 경제지표가 1960년~1961년 사이 부진을 면치 못했던 것은 사실이다. 그러나 집권직후 각종 민주화 조치를 취한 장면 정부는 1961년 2월 한미경제협정 체결을 통해 미국의 권고를 받아들여긴 했으나, 특혜와 독점의 배제, 중소기업 육성, 농어촌 부흥, 국민부담의 경감, 금융의 대중화, 환율현실화 등 나름대로 사회 안정과 경제발전에 대한 적극적인 의지를 표명하기도 했다.¹²⁾ 결국 제2공화국의 붕괴는 박정희를 비롯한 군부쿠데타세력의 정치개입이라는 독립변수와 함께 장면정부의 효율적인 리더십 부재, 사회적 혼란 등 여러 상황적 요인이 복합적으로 작용한 결과였다고 보는 것이 타당할 것이다.

III. 군부권위주의 체제의 등장과 국가주도 산업화

한국의 민주주의는 4·19혁명과 제2공화국의 출범으로 발전적 계기를 맞았으나, 1961년 5·16 군부쿠데타로 인해 파행적 단절을 맞게 된다.¹³⁾ 군부의 정치개

11) 박현채, 『4·19시기 노동운동, 민족경제와 민중운동』(창작과 비평사 1988), 343~344쪽, 전기호 「4월 혁명과 노동운동」, 사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 4월 혁명 2』(한길사 1990), 93쪽.

12) 양우진, 「현대한국자본주의의 발전과정 연구」, 서울대 경제학과 박사학위논문(1994), 56~58쪽, 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』(종로서적 1983), 37쪽

입에 의해 인위적 정치변동이 초래되었지만, 5·16 군부쿠데타가 시민사회의 저항 없이 성공할 수 있었던 배경에는 다양한 요인이 자리 잡고 있었다. 민주당의 내부 갈등이나 사회적 혼란 등 정치사회나 시민사회와 관련된 요인도 있었지만, 다른 한편으로는 정권을 탈취하기 위한 군부의 주도면밀한 상징조작도 중요한 비중을 차지했다고 볼 수 있다.

박정희를 중심으로 한 쿠데타세력은 정권장악과 더불어 재건국민운동 등 대중 동원을 통한 정통성 확보노력을 기울였다. 또한 쿠데타세력은 정치활동정화법 등을 통해 자신들의 집권에 장애가 될 수 있는 기존 정치인들을 정치사회에서 배제시켰으며 중앙정보부와 경제기획원 신설 등을 통해 국가의 역할을 강화시켰다. 군부쿠데타 이후 몇 차례 우여곡절이 없지 않았으나, 쿠데타 세력은 1962년 12월 제3공화국 헌법 확정 이후 1963년 10월 15일의 대통령선거와 동년 10월 26일의 국회의원선거를 통해 군부권위주의체제를 제도화시키는데 성공하게 된다.

제3공화국 헌법은 내각책임제·양원제·지방자치제를 골간으로 했던 제2공화국의 지배구조를 대통령제·단원제·중앙집권제로 개편했다. 1963년 대선에서 윤보선에게 15만표 차이로 힘겹게 승리한 박정희는 집권 초부터 한일국교정상화 등으로 곤욕을 치렀으나 월남 파병과 경제개발계획 추진 등으로 1967년 재선에 성공함으로써 장기집권의 길로 나아갔다. 박정희 집권 초기에는 민주주의의 제도화 측면에서 변화가 시도되었다. 1962년 12월 31일 법률 제246호로 정당법을 제정했고, 1965년 2월 9일에는 헌정사상 최초로 정치자금법이 만들어졌다. 또 6대 국회부터 전국구제가 도입되어 정치사회의 전문성과 대표성을 일부 보완했다.

제3공화국 출범 이후 가장 큰 사회, 경제적 변화는 국가주도의 산업화였다. 산업화가 공업화와 이에 따른 지속적인 경제성장을 의미한다고 할 때 한국에 있어서 본격적인 산업화의 진행은 제3공화국부터라고 할 수 있을 것이다. 물론 한국의 산업화가 제3공화국의 출범과 함께 처음 시작된 것은 아니다. 제1공화국과 제2공화국을 거치면서 어느 정도 축적된 성과를 바탕으로 진행되었기 때문이다.¹⁴⁾ 또 당

13) 1960년대의 정치변동 양상에 대해선 이완범(외), 『1960년대의 정치·사회변동』(백산서당, 1999)을 참조할 것.

14) 이대근은 1960년대 이후 본격화된 산업화의 동인을 이전 시기와의 연속성에서 찾는 연구 성과를 제시했다. 이대근, 『해방 후·1950년대의 경제』(서울: 삼성경제연구소, 2002) 참조. 1960년대 이전의 개발구상에 대해서는 정윤형, 「한국경제개발계획의 체제적 성격」, 한국기독교사회문제연구원

시의 국제 경제적 환경도 비교적 유리하게 작용했다. 그러나 좋은 조건이 존재한다는 것과 이를 효과적으로 활용한다는 것은 별개의 문제라고 봐야할 것이다.

박정희가 조국근대화라고 하는 명확한 국가과제를 설정하고 수출지향적 공업화라는 시의 적절한 발전전략을 선택함으로써 산업화의 기반을 구축한 것 자체는 긍정적으로 평가할만하다. 특히 경제발전의 에너지를 구체화하고, 외부의 환경을 적절히 이용한 박정희의 정책적 리더십은 제3공화국의 산업화에 긍정적 기여를 했다고 할 수 있다. 특히 외자조달방식의 경우, 박정희는 집권 초기 차관형태의 외자조달방식을 주로 취함으로써 대외중속형 경제구조를 심화시킨 남미형의 직접투자 방식과는 차별화된 경로를 택했다.¹⁵⁾

그러나 군사쿠데타라고 하는 불법적이고 비정상적인 방법에 의해 권력을 장악한 박정희의 집권은 목적이 절차와 수단을 합리화하는 부작용도 초래했다. 해방 이후 지속된 과도기적 불안정성이 완전하게 해소되지 못한 상황에서, 군출신 엘리트 인맥이 정치권력과 국가 기구의 주축을 이루게 됨으로써 군부권위주의가 확산되었다. 여기에 제3공화국 헌법은 민주주의의 발전이나 국민의 기본권신장보다 군부권위주의를 제도화시키려는 집권자의 편익이 지배적으로 작용한 결과였다.¹⁶⁾ 제3공화국 헌법은 대통령에게 행정권뿐 아니라 국가긴급권과 입법거부권까지 부여함으로써 강한 국가의 전통을 대통령의 역할 확대에 접목시켰다.

박정희는 집권명분으로 ‘한국적 민주주의’를 표방했지만, 밑으로부터의 민주주의를 실현할 수 있는 제도적 장치인 지방자치제를 집권과 동시에 중단시킴으로써,¹⁷⁾ ‘한국적 민주주의’가 보편성 보다는 상황논리에 따른 것임을 보여주었다. 공화당 창당도 시민사회의 대표성과 민주주의의 제도화라는 차원보다 새로운 정당을 만들어 정치사회의 주도권을 행사하려는 정략성을 더 강하게 내포했다. 공화당의 창당배경에는 강력하고 안정된 여당을 만들어 야당을 무기력하고 종속적으로 만들

원(편), 『한국사회변동연구1』(서울: 민중사 1984), 27~38쪽, 유영준, 「한국 역대정권의 국가목표 설정과 그 정치적 과제」, 『한국정치학회보』, 제14집(1980), 47~65쪽

- 15) 이정복, 「한국정치의 정치·경제적 분석」, 김운태(외), 『한국정치론』(박영사, 1994), 800~814쪽.
 16) 구체적인 내용은 이완범, 「박정희 군사정부 ‘5차 헌법개정 과정의 권력구조논의와 그 성격 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입」, 『한국정치학회보』, 제34집 2호(2000)를 참조할 것
 17) 지방자치제는 1960년 12월 제3차 지방선거를 끝으로 1987년 6공화국이 들어설 때까지 동면기에 접어들게 된다.

려는 정치적 계산이 숨어있었다.¹⁸⁾ 선거법개정을 통한 비례대표제의 도입도 박정희 집권기반 강화에 이용되었다. 제3 공화국의 비례대표제는 비례대표제선거를 위한 별도의 투표가 있는 것이 아니라 각 정당이 지역구선거에서 획득한 득표수에 기초하여 의석을 배정하는 방식이었다. 지역구 의석총수의 3분의 1에 해당하는 44석을 전국구 비례대표제 의석으로 정하고 제1당이 유효득표율 50% 미만을 얻으면 22석을, 그리고 50% 이상을 얻으면 그에 비례하여 의석을 추가 배정했다. 이는 제1당의 대표성을 보장해 정국운영을 용이하게 하려는 정략적 발상에서 비례대표제가 도입되었음을 보여준다.

<표 1> 규제입법사례

제1공화국	제2공화국	제3·4공화국
국가보안법 (58. 12. 24)	국가보안법 완화개정 (60. 5. 9)	국가보안법 강화개정(62. 9. 12) 반공법(61. 7. 3) 정치활동정화법(62. 3. 16) 국가보위법(71. 12. 27) 사회안전법(75. 7. 16) 형법개정(75. 3. 23)

<표 2> 규제조치사례

종류	제1공화국	제2공화국	제3·4공화국
계엄령	1		4
위수령			2
비상사태			1
긴급조치			6(9)*
계	1		13

* 긴급조치는 모두 9회 선포되었으나 세 번 제 6, 8 호 은 기존의 긴급조치를 해제하는 것이어서 실질적인 규제는 6회라고 볼 수 있다.

18) 이정복, 「정치체제와 정치적 안정에 관한 연구」, 『사회과학과 정책연구』 제5 권 1 호(1983), 291~320쪽; Sartori, G., *Political Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1976, pp. 230~238.

군부권위주의 정권의 비민주적 성격은 권력형 부패구조를 심화시켰다. 집권 후 첫 선거인 1963년 총선을 전후해서 국가권력이 직·간접적으로 관련된 대형 부정·부패의혹이 꼬리를 물었다. 새나라 일제자동차의 면세도입, 증권과동, 위커힐 공사 수수비리, 빠짱코 사건 등 4대 의혹사건이 불거졌다. 또 밀가루·설탕·시멘트의 수입독점권을 특정 기업에만 부여하는 대가로 정치자금을 마련한 3분(粉) 폭리 사건도 부패구조의 한 단면을 보여주었다. 그러나 본격적인 부패구조는 경제개발 계획과 은행국유화, 재정금융수단 차관도입과 배분 등 국가주도 산업화 과정을 통해 심각성을 더해갔다. 집권세력은 정경유착을 통해 정치자금을 조달하는 악순환에 빠졌고, 자본가들은 외자도입과 특혜금융 등을 통해 독점적 대기업으로 성장하면서 그 대가로 정치자금을 집권세력에게 제공하는 경우가 빈발했다. 국내기업 뿐 아니라 외국기업도 집권세력에게 정치자금을 제공했다는 의혹이 제기되기도 했다.

한국 민주주의는 그나마 제한된 형태의 다원성이 존재했던 제3공화국이 유신체제를 표방한 박정희 일인독재체제로 귀결되면서 암흑기에 접어들게 된다. 3선 개헌에 성공한 박정희는 1972년 10월 17일 전국에 비상계엄을 선포한 뒤 종신집권이 가능한 새로운 헌법개정에 착수, 그 해 11월 21일 국민투표를 거쳐 12월 27일 제4공화국의 출범을 알리는 유신헌법을 공포했다. 유신헌법의 내용은 박정희 일인독재를 뒷받침하기 위한 제도적 장치들로 채워졌다. 유신체제 하에서 국회는 탄핵소추권이나 국정감사권을 행사하지 못했으며, 언론 등 시민사회도 국가기구의 강력한 통제아래 놓이게 돼 정치사회나 시민사회의 역할은 극도로 위축되었다. 유신체제의 수립 원인으로는 외부적 요인과 내부적 요인을 다 같이 고려할 수 있으나, 당시의 정치변동과정에서 나타난 상황은 남북문제와 같은 외부적 요인보다 박정희 일인독재체제구축이라는 국내정치상황에 보다 직접적으로 관련되었음을 보여주었다.

박정희 개인의 정치권력을 국가, 정치사회, 시민사회보다 한 차원 더 높은 곳에 위치시킨 유신체제의 등장은 박정희 개인의 권력욕을 제외하고 논하기 어렵다. 유신헌법의 제정에 주도적 역할을 한 것으로 알려진 헌법학자 한태연은 2001년 12월 8일 한국헌법학회 주최 학술대회에서 유신개헌안이 법무부 작품임을 증언¹⁹⁾해 박정희가 국가기구를 동원해 자신의 종신집권을 치밀하게 준비했음을 보여주었다.

박정희가 유신체제를 통해 중신집권의 길로 나아간 것은 단순히 정치발전의 제약으로만 작용한 것이 아니라 사회 각 부분에 광범위한 긴장과 모순을 남겼다. 이는 <표 1>와 <표 2>에서 나타나듯이, 유신체제 출범 이후 민주화의 진행을 억압하는 규제조치와 규제입법이 급증한 데서도 잘 나타난다.

박정희의 장기집권이 강압성을 띠면서 민주화투쟁은 정치사회를 우회해 국가와 시민사회의 직접 대결 형태로 전개되는 양상을 보였다. 제도적 통제수단으로 인해 정치사회라는 매개영역이 적극적 기능을 담당할 수 없는 상황이 지속됨으로써 국가와 시민사회의 물리적 충돌 가능성이 증폭되었다. 1969년의 3선 개헌과 1971년 대선 이후 민주화투쟁은 제도권 정당보다 시민사회에 자리 잡은 재야세력의 역할이 점차 중요한 비중을 차지했다. 집권세력은 1971년 위수령 발동 등을 통해 물리적 탄압의 강도를 높여나갔지만, 민주화투쟁은 지속적으로 전개되었다. 1973년 11월 함석헌·천관우 등 지식인 15인의 ‘민주회복을 요구하는 시국선언’에 이어 12월에는 헌법개정청원운동본부를 통해 민주화투쟁에 활력을 불어넣었다. 재야세력은 1974년 이후 민주회복국민선언대회, 민주회복대강연회, 민주회복국민회의 등을 통해 민주화투쟁을 지속적으로 전개해나갔다.

재야세력의 민주화투쟁은 신민당 등 정치사회 내 제도권 야당과 시민사회의 역동성을 활성화시켰다. 1977년 4월 ‘야당성회복투쟁동지회’가 발족되었고, 12월에는 해직교수협의회와 한국인권운동협의회가 구성되었다. 재야세력의 적극적인 민주화투쟁은 1978년 ‘민주주의국민연합’과 1979년 3월 ‘민주주의와 민족통일을 위한 국민연합’으로 이어지면서 독재정권에 압박의 강도를 높여나갔다. 유신체제에 저항해 줄기차게 전개된 민주화투쟁은 긴급조치와 같은 초법적 강압조치에도 불구하고 권위주의의 제도화가 실패했음을 반영하는 것이었다.²⁰⁾ 결국 1979년 10월 26일 청와대 인근 궁정동 안가에서 박정희가 최측근 중 한 명인 김재규 중앙정보

19) 1972년 신직수 당시 법무장관, 서일교 총무처장관, 갈봉근 전 중앙대 법대교수 등과 함께 유신헌법 제정실무를 맡은 ‘법무부 헌법심의위원회’에 참여했던 한태연은 “법무부에 가보니 당시 김기춘 검사가 주도해 초안을 이미 완성해놓은 상태였고 법무부가 골격에는 절대 손대지 말라고 해 자구수정만 해주었다”고 회고했다. 한태연은 또 “1972년 비상계엄이 선포된 직후 박정희 대통령이 청와대로 나를 불러 직접 만든 헌법 개정안이라며 초안이 적힌 조그만 메모지를 내밀었고 내용을 설명하며 법무부를 도우라는 지시를 내렸다”고 말했다. 《조선일보》, 2001년 12월 10일.

20) 한배호, 『한국 정치변동론』(법문사, 1994), 402쪽.

부장의 총에 맞아 피살됨으로써 유신체제는 비극적 종말을 맞게 된다.

IV. 신군부의 등장과 민주화의 진통

박정희의 피살로 인한 유신체제의 갑작스런 붕괴는 그동안 억압되어 있던 민주화의 열기를 폭발시켰다. 유신체제의 구심점이 사라진 것은 국가 권력기구 뿐 아니라 정치사회나 시민사회 전 영역에 광범위한 영향을 미쳤다. 그러나 갑자기 찾아온 최고 권력의 공백을 대체할 만한 정치세력이 제대로 자리 잡지 못한 상황에서, 정국의 주도권은 전두환 등 신군부 세력의 수중에 떨어졌다. 신군부는 1979년 12월 12일 쿠데타를 일으켜 정권을 장악하는데 성공했다. 5·16 쿠데타가 4·19 혁명 이후 민주주의의 정상적 발전을 좌절시킨 것처럼 이번에는 전두환 등 신군부 세력이 12·12 쿠데타를 통해 또다시 민주화과정에 파행적 단절성을 초래한 것이다.

청와대가 2002년 공개한 역대 대통령 통치사료에 따르면 신군부가 권력을 장악하는 과정에서 국정공백현상이 초래되었음이 드러난다. 1980년 5월 17일을 전후한 시기의 대통령 의전일지에는 최규하 대통령이 5월 10일 중동 등지 순방을 위해 출국, 5월 16일 오후 10시 10분 김포공항에 도착했다고 기록돼 있다. 그러나 정작 상황이 급박하게 돌아간 5월 17일부터 21일까지 5일간 최규하 대통령 관련 기록은 나타나 있지 않다. 당시 대통령이 국가원수로서 제대로 기능하지 못했음을 입증하는 대목이다. 5월 22일에 이르러서야 최규하 대통령이 박충훈 총리서리에게 임명장을 수여한 기록이 다시 나온다.²¹⁾

제5공화국 신군부정권의 등장으로 인한 민주화 기회의 상실은 권위주의로부터 민주주의로의 이행이 단선적으로 진행되지 않음을 보여준다. 당시 민주화가 실패한 이유에 대해서는 다양한 논의가 가능하다. 박정희라는 개인은 사망했으나, 유신체제의 주요 권력기구는 그대로 잔존해 유신체제의 청산을 통한 민주화과정의 진행이 단기간 내에 실현되기 어려웠을 것이란 해석을 비롯해 야당분열, 군부의

21) 《한겨레》, 2002년 1월 9일

정치개입경험 등이 제기되고 있다. 그러나 박정희의 죽음으로 인해 민주화의 외생적 계기가 갑자기 주어졌다 하더라도 제5공화국의 출범은 정권장악을 노린 신군부의 의도가 가장 중심적인 역할을 했다고 봐야할 것이다.²²⁾ 이는 신군부가 시민사회에 대한 통제수위를 높이면서 다른 한편으로는 서둘러 국가기구와 정치사회장악에 나선 점에서도 드러난다. 신군부가 국가기구와 정치사회의 장악에 우선순위를 둔 이유는 이들이 핵심적인 권력창출기구였기 때문이다.

신군부는 1980년 2월 9일 계엄사령부 발표를 통해 “정치발전이 우리의 안보태세를 약화시켜서는 안되며 정치과열현상은 결코 용납할 수 없다”며 정치사회 통제 의도를 공식화한 뒤 5월 31일 국회기능을 대체할 국가보위입법회의라는 과도적 기구를 설치했다.²³⁾ 특히 신군부의 중심역할을 했던 전두환은 1980년 4월 14일 보안사령관과 중앙정보부장서리를 겸임함으로써 광범위한 활동영역을 가진 중앙정보부 조직을 자신의 영향권 내에 편입시켰다. 미국의 태도도 신군부의 정권장악에 어느 정도 영향을 미쳤다. 위컴 주한미군사령관은 3월 7일 기자회견에서 “한국군은 매우 안정되어 있으며 미국의 대한지원공약은 기본적으로 아무 변화가 없다”고 밝혀 사실상 12·12 쿠데타를 용인하는 태도를 취했다.

신군부가 정권장악을 위해 기민하게 움직인데 반해 기존 정당의 역할은 그다지 역동성을 발휘하지 못했다. 공화당은 최고 권력자인 박정희의 사망과 함께 집권능력을 사실상 상실했고, 신민당 등 제도권 야당도 노선 갈등과 파벌주의로 인해 정국을 주도할만한 역량을 발휘하지 못했다. 이러한 상황에서 최규하 대통령 권한대행은 1979년 11월 25일 유신해체를 선언한 데 이어 12월 6일 10대 대통령에 선출되었고 12월 7일 긴급조치를 해제했다. 최규하 정부는 1980년 1월 15일 법제처에 헌법연구관을 구성해 5월중 1차 시안을 마련하고 9월 초 국민투표를 거쳐 새로운 헌법을 확정한다는 일정을 마련했다. 그러나 최규하 정부는 신군부의 쿠데타를 막지 못했다는 점에서 과도기의 위기관리에 실패했다고 볼 수 있다.

박정희 사망 이후 어수선한 정국을 이용해 권력을 장악하는데 성공한 전두환의 신군부 정권은 1981년 2월 25일 공식 출범했다. 그러나 제5공화국은 대통령인 전두환이 3권위에 군림하며 국가권력을 자의적으로 행사하는 군부권위주의의 연장

22) 김기천, 「신군부는 10·26 직후부터 집권 꿈꿨다」, 『신동아』, 1993년 7월호, 309~324쪽

23) 국보위, 『국보위백서』(1980), 9쪽.

에 불과했다. 유신체제의 기반위에 구축된 신군부정권은 체제적 특성이나 사회통제의 수준면에서 유신체제와 크게 다른 점이 없었다. 즉 제5공화국은 군부세력을 중심으로 국가권력의 독과점을 사실상 인정하고 입법부와 사법부를 종속적 지위에 귀속시킨 1인 중심체제였던 것이다²⁴⁾ 국민의 위임을 충분히 얻지 못한 채 정권을 장악한 전두환은 집권의 정당성을 법에 정해진 대통령의 임기가 끝난 후 평화적으로 정권을 이양하는 것에서 찾았다.²⁵⁾

5공 신군부 정권은 산업합리화정책 등을 통해 경제적 안정을 유지시키는 데는 어느 정도 성과를 거두었다. 그러나 경제적 측면에서 나타난 성과는 신군부 정권의 수행적 정당성과 차별화해서 인식할 필요가 있다. 무엇보다 산업합리화정책 등 일련의 정부정책은 전두환 정권에 의해 입안된 것이 아니라 이미 1970년대 후반부터 중·장기적으로 추진된 경제안정화정책의 연장선상에서 나온 것이었다. 특히 전두환 집권시기의 경제안정은 국제적 3저 효과와 더불어 정치적 기본권에 대한 제약과 강력한 노동통제정책을 바탕으로 얻어진 것이었다. 신군부 정권의 경제정책은 오히려 자신들의 집권기반을 다지려는 정략적 성격을 더 많이 내포하고 있었으며, 이는 결국 재벌 중심의 정경유착구조를 더욱 고착화시켰다. 5공 신군부 정권의 난맥상은 전두환 주변의 인물이 직·간접적으로 관련된 부정부패를 통해 단적으로 드러났다.

신군부 세력의 집권으로 정치사회의 왜곡현상은 더욱 심화되었다. 신군부는 81명의 임명직 입법의원으로서 입법회의를 구성한데 이어 1980년 11월 정치풍토 쇄신을 위한 특별조치법을 만들어 주요 야당인사들의 피선거권을 박탈할 수 있는 근거를 마련했다.²⁶⁾ 신군부는 또 박정희의 공화당처럼 민정당이라는 새로운 여당을 창당해 자신들의 지배를 제도화했다. 패권정당을 지향했던 민정당²⁷⁾은 창당과정에서 대통령에 대한 의존도가 매우 컸던 반면 집권당으로서의 정치적 영향력은 상대적으로 부족했다.²⁸⁾ 민정당은 국회의원 후보자의 정당추천제와 집권당에 유리한 전

24) 김호진, 『한국정치체제론』(박영사, 1990), 228쪽.

25) 한승주, 「민주화의 시련과 진로」, 『사상』(1992), 77쪽.

26) 한국일보 정치부, 『빼앗긴 서울의 봄』(한국문원, 1994), 199쪽.

27) 김용호, 「권위주의 리더십과 정당정치: 한국과 멕시코의 패권정당운동」, 안청서 편, 『한국 정치·경제론』(법문사, 1990), 137~163쪽.

28) 최장집, 「군부권위주의체제의 내부모순과 변화의 동학, 1972~1986」, 경남대극동문제연구소 편, 『

국구제도 등의 도입으로 야당에 비해서는 강력하지만 최고 권력자에는 종속관계에 있는 거대여당의 성격을 가졌다.

김영삼 정부 당시 진행된 검찰 수사결과에 따르면, 전두환은 대통령 재직 중 민정당 운영비로 매년 200억원, 사회 각 계층 지원비로 매년 200억원, 두 차례 총선 지원금으로 9백억원, 1987년 대선 지원금으로 1,974 억원을 사용했다. 전두환은 또 퇴임 당시 1,600여억원을 남겨 민자당내 민정계 인사들에 대한 총선자금지원과 5공 청문회 여론마비비용, 국가헌납 등으로 989억원을 사용한 것으로 드러났다. 권력집단 내에선 대구·경북출신 인사(TK)들과 군부엘리트가 권력과두집단을 형성해 막강한 영향력을 행사함으로써 정치사회 내의 지역주의는 더욱 심화되었다.

유신체제와 마찬가지로 5공화국에서도 제도권 야당의 역할은 여전히 제한적인 수준에 머물렀다. 1981년 1월 17일 민주한국당이 창당되었고 20일과 23일에는 민주사회당과 한국국민당이 연이어 창당되었다. 형식적으로는 정치사회의 다원주의가 자리를 잡아가는 모습이였다. 그러나 당시 야당은 적극적인 민주화투쟁을 전개하는 반체제 정당(anti-system party) 이었다기 보다는 목소리를 내지만 충성스런 반대당(a vocal yet loyal opposition party)에 불과했다²⁹⁾ 신군부세력은 순치될 수 있는 정치인을 선별적으로 정치활동 피규제자에서 해금시키는 등 야당의 창당 과정에 깊숙이 관여했다.³⁰⁾ 당시 권력집단에 대한 의회의 예속적 지위는 1986년 3월 21일 저녁 군부 인사가 국회의원에게 폭력을 행사한 국방위 회식사건에서 단적으로 드러났다.³¹⁾ 제5공화국 시기 한국 민주주의는 정당정치의 틀을 유지했지만 참여와 경쟁은 유명무실했다.

군부권위주의가 존속한 제5공화국은 유신체제에 이어 또다시 민주화 진통과 정치 불안의 악순환으로 점철됐다. 신군부정권은 자신들의 집권기반을 다지기 위해 ‘사회정화운동’이라는 인위적 의식개혁운동을 전개했지만 시민사회로부터의 자발적인 동원은 기대하기 어려웠다. 신군부정권은 광주민주화항쟁 무력진압, 공직자

한국 정치·사회의 새 흐름』(나남, 1994), 206 쪽

29) 김수진, 「군열구조의 발전과 한국정당정치의 전개 역사적 고찰, 1998년 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문, 8 쪽

30) 김철, 「제5공화국의 정당들, 『신동아』, 1982년 10월호, 100~134쪽.

31) ‘국방위 회식사건’으로 알려진 이날 사건은 국회의원들이 일부 군 간부로부터 구타를 당한 사건이었다. <동아일보>, 1986년 3월 22일

숙정, 언론사통폐합, 삼청교육대, 노동통제강화 등의 강압적 조치를 연발했다. 시민사회에 대한 통제는 물리적 강제와 더불어 국가보안법, 반공법, 정치활동정화법, 사회보호법, 집회 및 시위에 관한 법률 등 제도적 장치를 통해 이뤄졌지만 별로 효과가 없었다.

5공 신군부 정권의 탄압이 지속되면서 기존의 민주화운동노선과는 차별화되는 새로운 형태의 체제변혁 이념이 확산되었다. 특히 대학생을 중심으로 계급론적 변혁론이 급속하게 퍼져나갔다. 미국에 대한 새로운 시각도 나타났다. 미국은 12·12 쿠데타 당시 한미연합사를 통해 작전통제권을 확보하고 있었음에도 신군부의 병력출동을 승인하는 등 전두환의 집권을 묵인 내지 방조했다는 인식을 바탕으로 한 반미투쟁노선이 대학가에 빠른 속도로 전파되었다.³²⁾ 5공 후반기의 민주화 열기는 1986년 5·3 인천사태로 인해 잠시 위축되기도 했지만, 1987년 5월 27일 ‘민주헌법쟁취국민운동본부(국본)’³³⁾을 통해 다시 결집되었다. 국본은 25개 가맹 단체를 비롯해 각계 인사 2,196명이 발기인으로 참여한 건국이후 최대의 반독재연합전선으로서 전국적 조직망까지 갖추고 있었다.³⁴⁾

5공 신군부 정권의 퇴장은 1987년 6월 박종철군 고문치사사건을 계기로 가속화되었다. 국본을 중심으로 한 1987년 6월의 민주화투쟁은 과거의 산발적인 시위와는 달리 조직적으로 전개되었다. 국본은 발족 후 첫 작업으로 집권세력이 민정당 대통령후보를 선출키로 한 6월 10일 범국민규탄대회를 열었다. 이날 전국 22개 지역에서 동시다발적으로 열린 행사에는 40만 명 이상이 참여했다. 6월 26일의 평화대행진에는 150만 명이 참여해 민주화투쟁의 열기를 한껏 고조시켰다. 당시 재야세력과 야당은 시민사회의 민주화 열기를 수렴해 직선제개헌이라는 공동 목표를 관철시키는데 성공했다.

32) 박현채·조희연(편), 『한국사회구성체논쟁 1』(죽산 1989), 50-52 쪽. 학생운동의 이념적 분파에 대해선 일송정 편집부, 『학생운동 논쟁사』(일송정, 1990); 권형철, 『한국 변혁운동 논쟁사』(일송정, 1994)를 참조할 것.

33) 박세길, 『다시쓰는 한국현대사3』(돌베개, 1992), 179쪽.

34) 한국기독교사회문제연구원(편), 『기사연리포트2: 6월 민주화대투쟁』(민중사, 1987), 290 쪽.

V. 1987년 민주화 이행의 성공과 제6공화국의 출범

유신체제에 이어 군부권위주의의 전통을 이어가던 전두환의 신군부 정권도 결국 민주화압력을 견디지 못하고 1987년 6월 민주화투쟁으로 집권기반을 상실했다.³⁵⁾ 1987년 6월을 전후해 전국적으로 전개된 민주화투쟁이 한국 민주주의의 전개과정에서 갖는 의미는 결코 과소평가할 수 없다. 무엇보다 강제력에 의한 집권은 더 이상 지속되기 어렵다는 점이 확인되었다. 당시 집권세력이 민주화열기에 승복해 민주화프로그램으로 제시한 6·29선언은 8개항의 민주화조치를 담고 있었다. 8개항의 내용은 대통령직선제 개헌 및 새 헌법에 의한 대통령선거를 통한 평화적 정권교체, 대통령선거법개정, 김대중 등의 사면 복권과 시국사범의 석방, 국민기본권의 신장과 인권침해시정, 언론의 자율성 보장, 지방자치와 교육자치 및 대학의 자율화, 정당 활동의 보장, 사회정화조치 강구 등으로, 이는 당시 정치사회와 시민사회의 요구사항을 대부분 수용한 것으로 평가되었다.

여야합의로 1987년 12월 마련된 제6공화국의 헌법도 유신헌법이나 제5공화국 헌법에 비해 진일보한 내용으로 구성됐다. 전문에 임시정부의 법통과 4·19 민주이념계승, 민주개혁의 사명을 명시했으며, 장기집권을 차단하기 위해 대통령의 선출과 임기를 직선제의 5년 단임으로 정했다. 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 당시 대통령에게는 효력이 없다는 것도 헌법에 명시했다. 또 통치권력의 자의적 행사수단으로 악용된 대통령의 비상조치권과 국회해산권을 폐지한 것을 비롯, 국정감사권 부활, 헌법재판소설치, 구속적부심사권 보장, 언론 출판 집회 결사에 대한 허가·검열의 폐지 등을 헌법에 포함시켜 민주화의 새로운 길을 열었다.

1987년의 민주화에 대한 지배적인 해석은 행위자의 전략적 선택이 정치변동과정에서 갖는 의미에 주목하는 협약(또는 거래)에 의한 민주화 시각이다. 이 주장에 따르면 6·29선언은 최소한의 절차적 민주주의의 회복이라는 양보를 기존 집권세

35) 당시 전두환은 강경진압을 검토했다는 분석도 있다. 전두환은 6월 19일 한미연합사에 병력투입의 불가피성을 설명하고 20일 04시까지 목표 진압을 지시했다. 그러나 19일 오후 전두환은 제임스 릴리 주한 미국 대사를 만난 뒤 16시 30분 부대이동유보를 지시했다고 한다. 김성익 『전두환 육성증언』(조선일보사, 1992), 394-427 쪽

력으로부터 받아내는 대신 그들이 현직의 이점을 유지한 채 선거경쟁에 임할 수 있는 보장을 해줌으로써 이루어진 민주화 대타협이었다.³⁶⁾ 그러나 협약에 의한 민주화시각은 집권세력과 민주화 세력의 협약에 의해 민주화가 진행되었다는 점을 부각시킴으로써 상층엘리트역할과 위로부터의 민주화를 상대적으로 강조하는 경향을 보인다.

여기서 협약에 의한 민주화에 대한 반론이 제기된다. 이영조는 1987년의 민주화성격과 관련, “민주화세력이 집권세력을 대체(replacement)한 것도 아니었으며, 그렇다고 집권세력이 주도권을 행사한 변형(transformation)도 아니었다. 특징은 협약의 결여와 신속성이었다”는 견해를 밝히고 있다.³⁷⁾ 이 글에서는 보다 객관적인 이해를 위해 당시 상황에 대한 보다 객관적인 분석이 필요하다는 인식아래 논의를 진행하고자 한다. 먼저 6·29선언이 나오게 된 과정을 보면, 1987년 6월 12일 전두환의 지시로 노태우가 6·29선언을 검토하게 된다. 노태우가 검토결과를 6월 27일 전두환에게 보고한 뒤 이뤄진 전두환과 노태우의 양자 회동에서 전두환이 6·29선언을 최종 결정했다. 또한 노태우는 이미 1987년 3월 25일 민정당 당직자 초청 청와대 만찬자리에서 전두환에 대한 충성을 다짐한 바 있다.³⁸⁾

이를 통해 볼 때 민주화 열기에 밀려 집권세력이 내놓은 6·29선언은 수세적 상황을 벗어나려는 전략·전술적 변화의 성격이 강하다.³⁹⁾ 따라서 전략적 선택론은 6·29선언을 전후해 전개된 정치변동에 대한 충분한 설명이 된다고 보기 어렵다. 전두환이 권좌에서 물러난 뒤에도 그 후계자인 노태우가 3김⁴⁰⁾과의 표대결에서 승리해 계속 정권을 장악하는데 성공했다는 것은 당시 집권세력의 정치적 계산

36) Im, Hyug Baeg, “South Korean Democratic Consolidation in Comparative Perspective,” L. Diamond and Byung-Kook Kim(eds.), *Consolidating Democracy in South Korea*, Boulder: Lynne Rienner, 2000, pp. 23-26.

37) Lee, Young Jo, “The Rise and Fall of Kim Young Sam’s Embedded Reformism,” L. Diamond and Doh Chull Shin, *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea*, Stanford: Hoover Institution Press, 1999, pp. 97-126.

38) 김성익, 「전두환, 역사를 위한 육성증언 6·29 전야의 고백」, 『월간조선』, 1992년 1월호. 노태우는 이 자리에서 “영광스런 자리를 마련해주셔서 충성을 다짐하고 각하와 더불어 모든 영광을 나누기를 다짐합니다”는 말을 했다고 한다.

39) 성경룡, 『체제변동의 정치사회학』(한울 1995), 140-143 쪽

40) 1987년 대선에 야권후보로 나선 김영삼, 김대중, 김종필을 지칭한다.

이 어느 정도 맞아떨어졌음을 시사한다. 전두환과 노태우는 3 김이 동시에 대선에 출마할 경우 직선제로도 집권이 가능하다는 계산을 바탕으로 6·29라는 극적인 효과를 연출했던 것이다.

1987년 민주화의 가장 큰 특징은 평화적 방법으로 진행되었고, 체제붕괴나 경제위기와 같은 위험을 초래하지는 않았다는 점이다. 민주화 이행단계에서 가장 심각한 우려가 군의 정치개입이라는 점을 고려할 때, 군의 정치적 개입 없이 민주화를 계속 진행할 수 있었다는 것은 한국정치를 왜곡시킨 파행적 단절성을 극복할 수 있는 토대가 되었다. 또 헌법개정을 통하여 입법부 권한을 강화하고 사법부의 독립성을 보장하며 대통령과 행정부의 권한을 다소 축소하는 등 국가, 정치사회, 시민사회의 비대칭성을 해소할 수 있는 제도적 틀을 마련했다. 헌정사상 처음으로 헌법재판소를 창설하여 위헌법률·정당해산·권한쟁의 및 헌법소원 등에 대한 심판을 관장케 한 것 등도 의미 있는 진전이었다.

특히 30년 만에 지방자치제를 부활시킨 것은 한국 민주주의의 발전에 중요한 의미를 갖는다. 1992년 14대 대선에서의 공정성을 높이기 위하여 중립적인 선거관리내각을 구성하고 노태우가 스스로 집권여당의 당적을 포기한 것도 유신체제나 전두환 정권에서는 볼 수 없었던 현상이었다. 국내의 민주화와 더불어 남북관계에도 긍정적 변화가 수반되었다. 1990년 9월 4일 남북한의 총리가 서울에서 남북고위급회담을 개최한 것을 비롯해서 1991년 9월 18일에는 남북한의 유엔 동시가입이 이뤄졌다. 또 1991년 12월 13일 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서가 채택되었고 12월 31일에는 한반도 비핵화 공동선언이 있었다.

<표 3> 선거제도의 왜곡정도

	집권여당 득표율(A)	집권여당 의석획득율(B)	B-A
1981	35.6	54.7	+19.1
1985	35.3	53.6	+18.3
1988	34.0	41.8	+7.8

출처: 김종립, 「한국선거제도가 내포하고 있는 왜곡효과는 어느 정도인가」, 『사상』 1991년 겨울호 50 쪽

시민사회의 성장과 더불어 정치사회도 활성화되었다. 1991년 3월과 6월 기초 및 광역 지방의회의원선거가 실시됨으로써 1961년 5·16 쿠데타에 의해 해산된 지 30년 만에 지방자치체가 부활되었다.⁴¹⁾ 정치사회내의 각 정당은 13대 총선을 통해 새로운 경쟁구도를 형성했다. 먼저 제도적 개선이 이뤄졌다. 1구 2인 선출의 중선거구제를 폐지하고 16년 만에 소선거구제를 부활했다. 이밖에도 13대 국회부터 의원정수가 지역구 224석과 전국구 75석 등 총 299석으로 조정되었다.

과거 집권세력의 의회 통제수단으로 악용되었던 전국구 배정방식도 개선되었다. 지역구 의석수의 2분의 1 이상을 확보하는 정당이 있는 경우에는 지역구 의석 5석 이상을 얻은 정당이 지역구 의석수에 비례하여 전국구의석을 할당받도록 했다. 제1당이 지역구 의석수의 2분의 1을 얻지 못하게 되면 38석이 제1당에 우선 배정되고 나머지는 지역구 5석 이상을 얻은 제2당 이하의 정당에게 지역구 의석수에 비례하여 배당되도록 했다. 여전히 정국안정을 명분으로 여당을 배려하는 장치가 유지되었지만, 유신체제나 5공 때처럼 여당의 독점적 지위를 보장하는 장치는 상당부분 사라졌다. 특히 <표 3>에서 보는 것처럼 선거제도의 왜곡효과가 상당부분 개선되었다.

이 같은 제도상의 변화에 힘입어 1988년 4월 실시된 13대 총선에서 집권당이 다수의석 확보에 실패했다. 집권 민정당은 총 299석 중 125석을 얻었고, 김대중의 평화민주당은 71석을 얻어 제1야당이 되었다. 또 김영삼의 통일민주당과 김종필의 신민주공화당은 각각 59석, 35석을 차지함으로써 세 야당이 의회의 다수를 차지하였다. 군부권위주의가 등장한 이후 처음으로 야당이 정치사회의 핵심 영역이자 민주화 이후 중요성이 커진 의회를 장악하고 여당과 행정부를 강력하게 견제할 수 있는 정치지형이 마련된 것이다.

제도적 차원의 변화보다 더 의미 있는 것은 강한 국가와 약한 시민사회의 기존의 도식에 대폭적인 변화가 이뤄진 것이다. 1987년 민주화 투쟁의 성공은 강한 국가에 대한 시민사회의 도전⁴²⁾이 중요한 동력원이었다. 국가와 시민사회를 매개하

41) 지방자치체의 부활은 다소 진통을 겪었다. 1987년 헌법 부칙 제10조를 삭제함으로써 근거가 마련됐지만, 실시시기와 내용을 놓고 여야가 대립해 난항을 거듭했다. 1988년 3월 여당 단독으로 지방자치법개정안 처리했지만 1989년 3월 야당 공동으로 다시 개정안을 처리했다. 그러나 이 개정안은 노태우 대통령이 거부권을 행사해 발효되지 못했다. 결국 1989년 12월 여야는 1991년 6월 30일까지 단체장선거를 실시하기로 하는 지방자치법 개정안을 합의 처리했다.

면서 개혁의 제도화를 담당하는 정치과정의 핵심영역인 정치사회의 활성화도 의미 있는 변화였다. 민주화를 국가-정치사회-시민사회 관계가 통제와 대립에서 벗어나 상호작용 관계로 재정립된다는 관점에서 이해할 때, 1987년 민주화 이후 국가, 정치사회, 시민사회의 비대칭적 관계가 해소된 것은 민주주의의 정착과 발전에 긍정적 요인으로 작용했다고 할 수 있다.

13대 총선의 결과로 나타난 여소야대의 정국상황은 현실적으로 많은 변화를 가져왔다. 무엇보다 여당의 독주가 불가능해졌다. 총선직후 정부가 제출한 정기승대법원장 임명동의안이 부결된 데 이어 6월 13 일에는 청문회제도를 도입하는 국회법개정안이 민정당의 반대 속에 처리되었다. 이에 따라 ‘5·18 광주민주화운동 진상조사 특별위원회,’ ‘제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리조사 특별위원회’가 구성되어 국회차원의 5공 청산작업이 본격화되었다. 7월 9일에는 야권 3당이 공동 발의한 국정감사법, 증언감정법, 양심수석방결의안 등이 민정당의 반대 속에 처리되었다. 1987년 민주주의로의 이행 이후 한국 민주주의는 오랜 기간 지속된 군부 권위주의의 부정적 유산을 극복하고 새로운 발전을 할 수 있는 기회구조를 갖게 되었다.

VI. 맺음말

1960년 4·19혁명과 더불어 출범한 제2공화국이 군부쿠데타로 붕괴된 후 27년간 지속된 군부권위주의 체제를 1987년 민주화투쟁을 통해 퇴장시키고 민주주의로의 이행국면에 진입하기까지 한국 민주주의의 발전과정은 결코 순탄하지 못했다. 그 동안 2차례의 군부쿠데타를 비롯해 여러 차례의 작위적인 헌법개정이 있었고 1980년 광주에서는 수많은 사람들이 희생되는 유혈사태를 겪기도 했다. 군부권위주의의 장기간 지속과 더불어 국가의 과도한 개입과 통제는 정치사회 및 시민사회와의 비대칭성을 더욱 심화시켰다.

이런 조건에서 국가권력은 더욱 비대해지고 권위주의적 통치경향을 보였다. 특

42) Koo, Hagen, "Strong State and Contentious Society," Hagen Koo(ed.), *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1993, pp. 231~249.

히 유신체제와 제5공화국 시기는 참여와 경쟁이라는 민주주의의 보편적 가치가 상황논리나 정권연장목적으로 폄훼되고, 국가 정치사회 시민사회의 생산적 상호작용이 왜곡되면서, 민주 대 반민주의 대결구도가 지배적인 패러다임을 형성한 시기였다고 할 수 있다. 하지만 거시적 안목에서 본다면, 한국은 체제붕괴나 경제위기와 같은 위기상황을 거치지 않고 산업화와 민주화에 함께 성공한 대표적 사례였다고 평가할 수 있다.

1960년 4·19혁명 이후 1987년 민주주의로의 이행에 성공하기까지 한국 민주주의의 발전과정에서 나타난 분석적 함의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 민주화의 진통을 경험한 다른 나라에서와 같이, 한국의 경우에도 권위주의에서 민주주의로의 전환과정이 단선적으로 진행되는 것은 아님을 보여주었다. 구체적인 조건의 차이는 있지만, 4·19혁명 이후 내각제개헌을 통해 출범한 제2공화국이 군부 쿠데타로 붕괴된 것이나 1980년 5공 신군부 정권이 들어서 민주화가 좌절된 것은 권위주의 정권의 붕괴 자체가 민주화의 충분조건이 될 수 없음을 보여주었다.

다음으로 국가-정치사회-시민사회의 상호작용이라는 관점에서 볼 때 한국 민주주의는 정치사회 및 시민사회의 활성화와 더불어 지속적으로 발전해왔다고 할 수 있다. 군부권위주의시기에는 국가와 시민사회의 직접 대결로 인한 부작용이 컸으나, 1987년 민주화 성공과 더불어 국가, 정치사회, 시민사회의 비대칭성을 해소할 수 있는 전기가 마련되었다. 그러나 다른 한편으로는 제2공화국 붕괴와 1980년 신군부 집권을 전후한 시기의 정치변동과정에서 나타났던 것처럼, 정치사회의 역량이 민주화의 기회구조와 일정한 함수관계에 있다는 가설도 도출할 수 있다.

마지막으로 민주화와 산업화를 함께 이룩한 정치사적 경험의 평가에 대한 필자의 소견을 밝히는 것으로 글을 마치고자 한다. 한국이 해방 이후 여러 차례에 걸친 퇴행과 난관을 극복하고 민주화와 산업화에 성공한 것은 중요한 의미가 있다. 그러나 산업화와 민주화를 함께 이룩할 수 있었던 것은 단일 변수에 의한 것이 아니라 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과라고 보는 것이 타당하다. 따라서 선형적인 판단이나 무리한 이론적용을 통해 긍정이나 부정의 한 쪽 측면만을 부각시키는 것은 민주화 과정에 대한 종합적인 이해와 거리가 있다. 이 글에서 충분한 논의가 이뤄지지 못한 아쉬움은 있지만, 군부권위주의와 산업화의 성공이 어떤 함수관계를 갖는 것인지의 문제는 주관적 인식 보다 실증적인 분석의 축적을 통해

설명력을 확장할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강만길(외), 『4월혁명론』. 서울: 한길사, 1983.
- 국보위, 『국보위백서』. 1980.
- 권형철, 『한국 변혁운동 논쟁사』. 서울: 일송정, 1994.
- 김철, 「제5공화국의 정당들」. 『신동아』, 1982년 10월호
- 김기찬, 「신군부는 10·26 직후부터 집권 꿈꿨다」. 『신동아』 1993년 7월호
- 김성익, 『전두환 육성증언』. 서울: 조선일보사, 1992.
- 김성환, 「4·19혁명의 구조와 종합적 평가」. 김성환(외), 『1960년대』. 서울: 거름, 1984.
- 김수진, 「군열구조의 발전과 한국정당정치 전개: 역사적 고찰」. 1998년 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문.
- 김수진, 「제2공화국의 정당과 정당정치」. 백영철(편), 『제2공화국과 한국민주주의』. 서울: 나남, 1996.
- 김영명, 『한국현대정치사』. 서울: 을유문화사, 1992.
- 김용호, 「권위주의 리더쉽과 정당정치: 한국과 멕시코의 패권정당운동」. 안청시(편), 『한국 정치·경제론』. 서울: 법문사, 1990.
- 김호진, 『한국정치체제론』. 서울: 박영사, 1990.
- 박세길, 『다시쓰는 한국현대사3』. 서울: 돌베개, 1992.
- 박현채, 『4·19시기 노동운동, 민족경제와 민중운동』. 서울: 창작과 비평사, 1988.
- 박현채·조희연(편), 『한국사회구성체논쟁 1』. 서울: 죽상, 1989.
- 백영철, 『제1공화국과 한국민주주의』. 서울: 나남, 1995.
- 사월혁명 편찬위원회, 『사월혁명사』. 서울: 성공사, 1961.
- 사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 사월혁명』. 서울: 한길사, 1990.
- 성경룡, 『체제변동의 정치사회학』. 서울: 한울, 1995.
- 손호철, 『해방 50년의 한국정치』. 서울: 새길, 1998.
- 손호철·정혜구, 「제2공화국 시민사회와 사회운동」. 백영철(편), 『제2공화국과 한국민주주의』. 서울: 나남, 1996.
- 양우진, 「현대한국자본주의의 발전과정 연구」. 서울대 경제학과 박사학위논문, 1994.

- 오소백, 「4·19와 언론」. 한국의 언론 간행위원회(편), 『한국의 언론』 제 집 서울 문화공보부 1968.
- 유영준, 「한국 역대정권의 국가목표설정과 그 정치적 과제」. 『한국정치학회보』 제14집, 1980.
- 이대근, 『해방 후·1950년대의 경제』. 서울: 삼성경제연구소, 2002.
- 이완범(외), 『1960년대의 정치·사회변동』. 서울 백산서당 1999.
- 이완범, 「박정희 군사정부 ‘5차 헌법개정’ 과정의 권력구조논의와 그 성격 집권을 위한 ‘강력한 대통령제’ 도입」. 『한국정치학회보』 제34집 2호, 2000.
- 이정복, 「정치체제와 정치적 안정에 관한 연구」. 『사회과학과 정책연구』 제5권 1호, 1983.
- 이정복, 「한국정치의 정치·경제적 분석」. 김운태(외), 『한국정치론』. 서울: 박영사, 1994.
- 일송정 편집부, 『학생 운동 논쟁사』. 서울: 일송정, 1990.
- 전기호, 「4월 혁명과 노동운동」. 사월혁명연구소(편), 『한국사회변혁운동과 4월 혁명2』 서울 한길사, 1990.
- 정운형, 「한국경제개발계획의 체제적 성격」. 한국기독교사회문제연구원(편), 『한국사회변동연구』 서울: 민중사 1984.
- 최장집, 「군부권위주의체제의 내부모순과 변화의 동학, 1972-1986」. 경남대극동문제연구소(편), 『한국 정치·사회의 새 흐름』. 서울: 나남 1994.
- 한국기독교사회문제연구원(편), 『기사연리포트2: 6월 민주화대투쟁』. 서울: 민중사, 1987.
- 한국일보 정치부, 『빼앗긴 서울의 봄』. 서울: 한국문원, 1994.
- 한배호, 『한국 정치변동론』. 서울: 법문사, 1994.
- 한승주, 「민주화의 시련과 진로」. 『사상』 창간호, 1992.
- 한승주, 『제2공화국과 한국의 민주주의』. 서울: 종로서적, 1983.
- Koo, Hagen, “Strong State and Contentious Society.” Hagen Koo(ed.), *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1993.
- Im, Hyug Baeg, “South Korean Democratic Consolidation in Comparative Perspective.” L. Diamond and Byung-Kook Kim(eds.), *Consolidating Democracy in South Korea*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*. M.A.: MIT Press, 1992.
- Sartori, G., *Political Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1976.
- Stepan, A., *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1988.
- Lee, Young Jo, “The Rise and Fall of Kim Young Sam’s Embedded Reformism.” L. Diamond and Doh Chull Shin, *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea*.

Stanford: Hoover Institution Press, 1999.

● 투고일 : 2005. 10. 31.

● 심사완료일 : 2005. 11. 30.

● 주제어(keyword) : 민주화(democratization) 권위주의(authoritarianism) 국가(state)
정치사회(political society) 시민사회(civil society)