

韓國政治變遷的結構分析

張達重

（本文係作者於一九八六年十二月一日參加本中心召開的「第七屆中韓學術會議」上發表的論文。——編者）

一

韓國自一九四五年解放以後，政治上最重要的課題是達成經濟的現代化與政治的民主化，但是與今天的政治與經濟情況相較，在經濟方面否定韓國經濟飛躍成長的人幾乎沒有，如以一九七四年的美元為基準推定時，一九五〇年的韓國平均每人國民所得是一四六美元，比起奈及利亞的一五〇美元、埃及的二〇三美元、中華民國的二二四美元、巴西的三三三美元、墨西哥的五六三美元，韓國是最低的國家，但是三十年後的一九八〇年，韓國的平均每人國民所得是一、五五三美元，比起生產石油的奈及利亞（六七〇美元）或埃及（四八〇美元）的水準要來得高。韓國雖然比不上中華民國的二、七二〇美元或巴西的一、七八〇美元，但是其經濟成長可從國民總生產毛額的成長率獲得證明，韓國的國民總生產毛額從一九六二年的一二七億美元到一九八〇年的五七四億美元，約增加百分之四五二，年平均增加率為百分之八點五，結果韓國與日本（八、八七〇美元）、香港（四、四三二美元）、新加坡（四、二九八美元）、以及中華民國（二、七二〇美元）等都被視為是新興的經濟工業國^①。

雖然韓國在經濟方面有令人刮目相看的成就，但是我們却不得不克服政治的現實，即韓國政治發展最重要的當前課題是和平的政權轉移及建立安定有效的民主政治體制。解放以來四十多年的韓國政治發展史，由於無法使立憲主義制度化，政治的變遷繼續透過暴力的手段完成，在立憲的統治與軍人支配體制的交替下，無法徹底解決參與和分配、權威與合法性的危機，而帶來惡性循環。

註① 《經濟公報》セクタ・Japan 1982: *An International Comparison* (東京，一九八二年) pp. 6-8.

但是現在韓國政治首次面臨解放以來和平的政權轉移，執政黨與在野黨爲了政治民主化都在促進憲法的修改，剩下的課題只是如何妥協與協商，這個過程的成功與否將爲韓國的政治民主化提供重要的契機。執政黨爲了解決安保與經濟問題，企圖建立多少限制政治權力的民主政治體制，相反的，野黨勢力認爲只有建立真正的民主政治體制，才是解決當前政治、經濟、社會等所有問題的唯一途徑，所以雙方對民主化的主張各有不同的內容，不過政府的形態是達成民主化目標的手段，可以透過對話與妥協來完成。由於利害關係與見解的差異是現在韓國政治不安的根本原因，有系統的檢討衝突的原因，將有助於預測韓國政治的未來。

二

與先進工業國家的情況不同，大部份的開發中國家面臨解決近代化的全盤問題，結果就產生以動員與統制爲核心的權威主義的政治體制。權威主義政權是指不容許對權力挑戰的勢力存在，是一種限制多元主義發展的政治權力體制^②。與集權主義政權不同，權威主義形態的政權基本上是削弱對抗集團，或重新製造支援權力的集團，使其缺乏有效的組織與意識形態，這種政權的特徵是國家官僚機構從屬於政黨，低水準的政治動員，以及國家權力的中心勢力受到軍人的支配。

因此解放四十多年以來的韓國政治，即在權威主義現象的持續與強化下發展，雖然第二共和曾經出現短暫的自由，但是只有一年多的時間。如何來說明這種權威主義政治模式的持續，過去曾有若干研究從政治文化的角度來說明韓國政治的權威主義現象，例如韓培浩教授在他的《韓國政治》一書中，指出韓國政治體制的變化模式是從個人權威主義體制向軍人權威體制變化，由於這種變化的原因，造成韓國政治文化理念的單純性與僵硬性，菁英份子與羣衆間的隔閡，對於政黨的熱愛甚至一體感的不穩定性^③。另一方面在美國的政治學者吉英煥教授也指出韓國權威主義的政治現實，若從政治文化的角度作一說明的話，有五個主要的文化特徵：對階級秩序與權威的信仰、動員投票者的政治、參與決策的增加、菁英與羣衆間的隔閡擴大，以及危機時常出現對政治進行挑戰等^④。

當然在說明韓國權威主義的政治現實時，不能否認文化因素的重要性，但是這種文化的說明也有基本的問題，如過於概括化

註② Juan Ling, "Opposition in and under an Authoritarian Regime," in *Regimes and Oppositions*, ed. Robert Delh (New Haven, 1973) p. 185.

註③ 韓培浩，《韓國的政治》（漢城，一九八四年）第一章。

註④ Young-Wan Kim, *Politics and Policies in Divided Korea: Regimes in Contest* (Boulder and London, 1984) pp. 16-21.

，此對於研究經過社會經濟的變化而強化的權威主義現象，事實上並沒有多大助益，韓教授與吉教授指出的政治文化特徵，雖然是政治權威主義展開時的重要現象，但是本人以為韓國權威主義的政治現象，比起文化的因素更受到當前情況的影響，如開發中國家急於發展經濟，克服資源的不足，企圖解決國內外的安全危機以及社會權力結構的不均衡，而造成國家權力膨脹的現象。韓國人的階級意識不像日本人那麼強烈，也許以文化觀點所做的說明，對過去三四十年的韓國特殊情況或許具有說服力，不過現在有許多國家出現類似的政治情況、類似的社會經濟變化，因此必須更概括地加以說明⑤。

三

解放四十多年間的韓國政治，形式上是維持民主政治制度，而實際上則採取權威主義的政治結構，隨著經濟的發展，樂觀的看法是政治自然會走向民主主義，悲觀的看法則以為經濟成長的同時也可能加速政治的權威主義。

當然社會、經濟的現代化，不僅是建立安定的有效的民主政治體制正面的重要因素，但也可能是負面的因素。正面的因素最重要的是透過經濟成長，擴大支持民主政治的中產階級及類似的社會團體。相反的，負面的現象是由於近代化而使得傳統權威體制的基礎崩潰，政府則面臨改革的要求與期待。不僅如此，工業化的結果也可能造成意識形態的分裂與糾紛。因此正面的因素與負面的因素對於開發中國家的政治影響，大體上是使傳統社會的特徵受到近代化過程的時間及其社會面臨的國際環境所左右。但是更重要的是由於這些因素在西歐資本主義發展的過程中具有決定性的作用，而在開發中國家自發的社會條件則由政治作決定。韓國的這種政治的行為表現，開始出現在一九六一年「五·一六」軍事革命建立軍人、官僚體制後。其次為建立民族國家體制的國家目標，乃以經濟成長為政治的課題⑥。進入六〇年代後，韓國社會以經濟開發為主要的政治課題，於是產生了經濟第一主義的政治觀，這種政治觀產生韓國資本主義發展的獨特模式，即資本主義與權威主義相結合的形態。

「五·一六」革命後的政治勢力，其主要課題是早日實現社會、經濟的現代化，建立新的政治上層結構，將國家的官僚體制重新再組織，由新的國家組織壓制社會勢力的要求與期待，為了經濟成長，認為必須建立政治安定的基礎，因此建立新的官僚機構與重整國家組織即為當務之急，透過安全機構的獨佔是確保社會安全及促進經濟成長不可或缺的因素。同時且經濟成長也可鞏

註⑤ 此種立場係參照拙著，〈經濟成長與政治變化：韓國政治權威主義的政治經濟分析〉，〈韓國社會變化的諸問題〉（漢城，一九八六年）。

註⑥ 對歷代政權的國家目標與政治課題，請參照劉英俊，〈韓國歷代政權的國家目標設定及其政治課題〉，韓國政治學會編，〈韓國政治與福祉國家〉（漢城，一九八一年）五三—七三頁。

固政權與保障國家安全。所以「五·一六」的軍事革命是韓國現代史上的一個分水嶺。

以社會學的觀點而言，「五·一六」是經由朝鮮半島戰爭，反映出軍人澎湃的影響力，軍人開始以韓國社會內部的領導菁英身份登場，「五·一六」革命提高了軍人社會菁英的地位，因為軍人菁英而造成政治、社會、經濟的變化，比起其他任何集團所造成的變化都來得強烈深刻^①。

「五·一六」帶來的最大變化是軍人開始成爲韓國社會最強有力的政治支配集團，在傳統的韓國社會軍人的社會地位並不高，而且與中國的情況相似，軍人統治在韓國的歷史上亦不具有重要的比重，但是「五·一六」革命是韓國文人支配體制的歷史分水嶺。政治由文人的領域轉移到軍人的領域，而且軍人成爲動員政治支配勢力最重要的管道。這種軍人支配體制類似今日盛行的「官僚的權威主義體制」(bureaucratic authoritarian system)。

依照 Guillermo O'Donnell 的看法，官僚的權威主義體制是爲了謀求快速的經濟成長，而必須以權威主義的政治結構爲其骨幹，這種體制是掌握在非民衆主義(non-populistic)的支配勢力手中，它建立高度中央集權化的統治結構，其策略是與國際資本主義相結合，依靠外國的資本與技術，運用本國的廉價勞動力來促進經濟的高度成長，這種體制的發展戰略無可避免的是採取從屬於外國經濟勢力的發展模式^②，雖然 O'Donnell 指出官僚的權威主義模式是以拉丁美洲的統治及發展體制爲主要特徵，但是今天軍人建立掌握權力的政治體制，企圖促進高度的經濟成長，這是許多開發中國家特有的現象，韓國的情況也免不了這種模式。

另一方面，因「五·一六」革命上臺的朴正熙政權，其最明顯的成就是將經濟開發政策與政治支援體制堅強的結合在一起，「五·一六」的主導勢力，爲了建立中央集權的政治體制，最初所採取的措施也許就是在一九六一年六月十日創設中央情報部，原先以軍事情報機關爲主體只有約三千人所組成的中央情報部，到了一九六四年其成員已超過數萬人，而成爲最具勢力的政治組織。第二個重要措施是創設民主共和黨，由組織上觀之，民主共和黨是極端中央集權的政黨，因爲是由上而下的組織，其政綱政策充分反映出統治者的野心而鮮少反映民意。事實上朴正熙總統的政治哲學是從「對政治的嫌惡」出發的，不容許民主共和黨干預國家的官僚組織，他從一開始就欲消除在開發中國家經常可見的既存官僚支配勢力與新興政治勢力之間的摩擦，進而擴大軍人官僚支配體制的基礎。在這種政治組織的背景，爲了發展經濟而創立經濟企劃院，對朴正熙政府最大的考驗是美國決定中止對

註① John Lovell "The Military and Politics in Postwar Korea," in Edward Wright, ed., *Korean Politics in Transition* (Seattle, 1975) p. 177.

註② Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism* (Berkeley, 1973).

南韓的無償援助，朴正熙政府應付經濟危機的方法是將政府的所有經濟機構，結合在一起而創設經濟企劃院，經濟企劃院集中管理復興部的全部經濟計劃業務、財務部的所有預算權以及內務部的所有統計業務。隨著經濟企劃院的創設而將經濟成長視為國家的基本目標。爲了達成此一目標，由軍人官僚菁英體制完成具體的戰略。

如此誕生的軍人官僚菁英體制，爲了執行經濟成長政策不得不解決經濟財源的問題，於是在獲取經濟財源上出現兩種形態，這兩種形態都是透過加強與國際資本主義的同盟勢力之關係而產生的。第一個方法是透過韓、日國交正常化而獲得八億美元的有償、無償援助，第二個方法是決定在一九六五年八月十八日派遣二萬韓國軍人參加越南戰爭，這兩個決定雖然受到國內的議論，但是更重要的政治意義是軍人官僚菁英體制在取得政治基礎後，爲促進高度的經濟成長政策，而不得對外尋求資金的來源。因資金而誕生的新軍人官僚主義體制，形成國內經濟利益集團的獨立地位。換言之，爲了保障以資本主義方法發展經濟的政治勢力之地位，其擬定的經濟發展模式基於社會、經濟勢力的利害關係，而出現了爲促進國家安全與國家建設的權力集中形態^⑨。

四

否定朴正熙政府以軍人官僚權威主義體制來達成經濟成長的人似乎沒有，因「五·一六」建立的軍人官僚權威體制，不僅提供了發展經濟所需要的政治安定，而且在外國資本的支持下確保了國內社會、經濟勢力的獨立地位，抑制所得與消費，犧牲工人與農村的利益，以工業化促進經濟的快速成長^⑩，朴正熙政權的產業化政策可視為與官僚的權威主義模式類似，因爲朴正熙政權採取的開發政策是依靠外國資本、技術與貿易，以出口爲導向的成長政策。特別是依賴美、日資本的「不均衡的成長理論」(unbalanced growth) 順應市場的經濟政策。

此一時期朴正熙政府最明顯的功勞是，實施一連串的五年經濟計劃而獲得政治的安定，朴正熙政府在社會、經濟勢力中建立堅強的國家體制，使官僚、技術階層與先進的外國資本主義利益不發生摩擦，選擇並實行實用的國際主義的開發政策。實施經濟政策最重要的手段是由官僚控制銀行融資與外國資本，爲了發展策略性產業而定的經濟發展計劃，則可以動員國內的企業界人士，而且利用企業界來協助政治穩定，韓國的經濟勢力爲確保取得持續的銀行信用，及避免稅務調查，必須與政府維持友好的關係

註⑨ Dal-joong Chang, *Economic Control and Political Authoritarianism: The Role of Japanese Corporations in Korean Politics, 1965-1979* (Seoul, 1985) Chapter 4.

註⑩ 關於韓國經濟成長的模式，請參照 Paul Kuznets, *Economic Growth and Structure in the Republic of Korea* (New Haven, 1977)。

，事實上韓國的企業，平均約百分之八十的資產是向銀行或私人金融市場借入，只有約百分之二十為內部的資金。這與百分之五十以上為內部資金的美國企業界正是最好的對照^①，因此在韓國資本主義發展過程中所出現的國家與企業間的關係，是與 O'Donnell 的模式或馬克思主義者所說的國家是企業利益的工具不同。我們應將國家與企業的關係是由國家獨自設定國家目標的體制，與國家目標是反映私人企業利益的體制有所區別。也許 O'Donnell 的南美模式指的是後者，而韓國的情況則屬於前者，雖然國家目標與企業界的利害沒有正面的矛盾，朴正熙政權的軍人官僚菁英形成由政府決策而企業順應政府的國家主導的體制，表面上看來在經濟活動中公共部門所佔的比重與經濟成長繼續增加，因為是「官定」的經濟模式，反映企業的行爲必須順應政府的意思。

公共部門在GNP中佔有的比重(百分比)

年度	總計	中央政府	地方政府	公營企業
一九七〇	三六·四	一七·五	一〇·九	八·〇
一九七三	三〇·〇	一三·八	七·六	八·六
一九七五	三六·九	一八·〇	八·三	一〇·六
一九七六	三六·六	二〇·〇	八·一	九·五
一九七九	四〇·一	二〇·六	一〇·三	九·二
一九八〇	四四·〇	二二·四	一一·〇	一〇·六
一九八一	四四·七	二四·〇	一一·六	一一·四

資料出處：崔洗編《財政統計資料集》(漢城，一九八三年)。

都是非法的。就工人組織而言，韓國約八百萬工人中，只有八十五萬人加入工會，僅佔比率的百分之十點六。日本為百分之三十三點八，美國為百分之二十三點六，德國為百分之四十一點五，英國為百分之五十九點四，比較起來韓國顯然非常低^②。

註① Lim Young-il, *Government Policy and Private Enterprise: Korean Experience in Industrialization* (Berkeley, 1981) p. 25.

註② 張達重，《經濟成長與政治變化》，二十九頁。

無論如何，朴正熙政權強力的國家主導下的資本主義經濟開發戰略，確實達成了所謂新興工業國家的「經濟奇蹟」，工業方面的實質生產量自一九六三年以來，每年增加百分之十八，商品輸出一九六三年為八千七百萬美元，一九七一年為十億六千八百萬美元，到了七〇年代末期已超過一百五十億美元，成為世界上主要的貿易國家。農村人口的比率從一九六三年的百分之六十三，減少到一九七〇年代末期的百分之三十五。初級產業從一九六三年佔國民總生產毛額的百分之四十三，降到七〇年代末期的百分之十八點八，人口與經濟結構都發生了重大的變化¹⁹。

但是這種發展模式對韓國民主政治的將來，造成重大的影響。

第一、依靠國家權威主義促進產業化的結果，形成國家權力結構的過度龐大，隨著要求提高國家機構的幅度與效率，經濟發展的結果是對社會控制的重視超過對社會利益分配的重視，於是出現軍隊與警察組織的龐大現象，政黨政治也就跟著開始衰退，韓國的政黨政治在一九六〇年代的末期處於停滯的狀態，包括軍人官僚體制的國家權力官僚體制及政黨間的不均衡，在經濟發展過程中開始出現。為了阻止「政治資源的浪費」，朴正熙總統的「行政的民主主義」哲學是不容許政治勢力干涉國家官僚體制的支配地位。因此在韓國經濟發展過程所發生的特異現象是，政府與企業的關係，不是透過政黨政治的關係，而是取決於國家機構主要領導人的關係。

第二、官僚權威主義體制下促進實用主義、國際主義的經濟政策，政府的合法性是受到政治安定的影響，即依賴美國與日本的資本、市場及技術的經濟開發政策，加深了南北韓經濟體制的異質化，使民族分裂的現實固定化，並妨礙了民族主義的發展²⁰。不僅如此，從屬於美、日的經濟發展，造成外國勢力常以經濟影響力迫使韓國作政治的讓步（例如金大中事件時日本即以經濟作為壓力），帶來民族自尊心的至大傷害²¹。

第三、以輸出為導向的工業優先之經濟發展政策，造成貧富之間的差距及都市與農村發展的失調，於是產生批判這種經濟開發政策的反對集團。誠如上述，朴正熙政權的工業化政策雖然成功，但是由於急速工業化的結果，帶來了威脅政府安定與效率的政治意識形態與人權等政治、社會問題，急速的工業化需要高度的社會動員，高度的社會動員提高了政治意識的水準，由於政府繼續控制社會勢力，更形成了不妥協的反對勢力。一九七九年十月廿六日朴正熙總統的遇害，即為這種面臨社會政治勢力的反對時，領導階層因內部糾紛而發生的不幸事件。

註¹⁹ 經濟企劃院，《主要業務指標》，年度報告書。

註²⁰ David Cole and Princeton Lyman, *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics* (Cambridge, 1971) pp. 98-120.

註²¹ Sung-joo Han, *Political Institutionalization in South Korea 1961-1984* (Almeida, 1985) p. 7.

一九七九年十月廿六日朴正熙遇刺所造成的政治空白狀態，即可看出朴正熙體制的政治制度化，尚停留在多麼低的水準，隨著朴正熙的死亡朴正熙體制的核心維新憲法也跟著崩潰，我們經常說以「制度化」(institutionalization)來規範政治組織與秩序，將可獲得價值與安定，制度化的水準係由政治組織的自律性、適應性及一貫性來作決定^⑥，從上述制度化的定義來看，朴正熙體制的崩潰是因為政治變遷的制度設置，並沒有獲得應有的價值與安定所致，隨著朴正熙的死亡其權力繼承並無法的依據，維繫朴正熙體制的維新憲法也就不被廢除。

維新憲法是於一九七二年十一月在戒嚴令下「為促進祖國的統一大業，有效的應付多變的國際情勢，並促進社會經濟開發計劃」等名義，透過公民投票通過的，但是維新憲法除了是一部使朴正熙可能終身執政的制度外，毫無任何實質意義。在一九七一年以前政治活動受到比較自由的保障，韓國政治因實施維新憲法而進入黑暗時期，朴正熙總統透過一九六九年的「三選改憲」，在一九七一年總統選舉時，面臨野黨候選人百分之四十六得票率的政治挑戰，不得不廢止總統的直接選舉制，設立政府得以控制的統一主體國民會議，並採間接選舉制，其中國會議員三分之一由總統任命，使得總統可以終身執政，議會、司法權以及人民的政治權利，都受到政府的限制，而制定非常時期的維新憲法。這部憲法由於沒有規定權力繼承的制度，故在朴正熙遇害後這部憲法無法提供新領導者登場的法律依據。主要因為維新憲法的重點是使朴正熙得以終身執政，因此隨著他的死亡就必需另訂新的憲法，在他統治期間由於對政黨政治的鎮壓，使得政黨無法正常的發展^⑦。結果朴正熙政權的政治結構，除了包括軍人的國家官僚體制外，缺乏維持政治秩序的政治領導階層及制度。因此新的政治勢力很容易將既存的政治勢力加以解體。

社會、經濟兩極化與政治權力的真空狀態，使軍人很容易介入政治，這是朴正熙遇害後的必然現象，掌握新權力的軍人政權必需在兩者中選其一，即為了維持秩序與安定試圖採取權威主義的控制，不然的話就是甘冒喪失權力的危險採取自由化的政策。但是第五共和政府在對外依存的政治、經濟體制下，不僅不可能予以全面控制，而且掌握實權的軍人也面對喪失權力的危險，因此無法採取全面自由化的政策，故第五共和憲法仍然維持維新憲法的總統間接選舉制，限制總統的任期為七年單任制，選擇比較漸進的變化方向。新憲法將總統任期由過去的六年不受連任的限制，改為七年單任制，同時將過去三分之一國會議員由總統任命，改為比例代表制，新憲法是針對維新憲法的缺失加以部份的修正。

但是新憲法要走上制度化，如前所述必需獲得憲法中所明示的政治結構與秩序的價值與安定。解放四十年的憲政史中憲法經

註⑥ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, 1968) p. 12.
註⑦ Han, p. 3.

過八次修改，韓國人民認為修改憲法只不過是統治者為延長其任期的一種手段而已，因此第五共和的憲法制度試圖獲得價值與安定。但是由於仍然繼承維新憲法中最受批評的總統間接選舉制，透過間接選舉產生的最高統治者無法確保其合法性，合法性的危機正是對第五共和的最大考驗，環繞在合法性問題的執政勢力與反對勢力的對抗，形成韓國政治、社會兩極化的現象，特別是軍人支配的政治體制，處於受儒教文人統治的傳統影響下在韓國社會無法維持其合法性，因此軍人介入政治是造成政治不穩定的主要原因，反對勢力的抵抗是以排除軍人干政與總統直接選舉做為民主化運動的目標，反對勢力的民主化主張與執政勢力漸進的民主化政策，會獲得何種程度的妥協目前尚無法預料，總之，我們的政治民主化前途仍然充滿荆棘難以順利達成。

悲觀的看法是，目前的政治衝突已超越了政治菁英之間的競爭，而發展成為社會勢力之間的對決狀態，由於社會勢力要求劇烈的改革，因此與政治勢力之間的妥協與讓步非常困難，雖然我們過去因社會經濟發展的結果，產生廣大渴望社會政治秩序安定的中產階層，而且經歷了社會多元化的趨勢，妥協的可能性很高，但是目前的政治現實並未反映社會階層的渴望，而僅是出現少數派之間的對決。

社會勢力介入政治使得妥協的可能性更為困難，同樣的軍人過度擴張的影響力也使得民主政治的制度化難以實現，韓國軍人由於為確保國家安全而維持龐大的組織，在政黨體制尚未成熟及政治權力處於真空狀態下，軍人便成為唯一的勢力。當社會勢力介入政治要求民主而造成社會混亂時，軍人介入的可能性始終存在，如果社會勢力要求修憲造成混亂而軍人以武力鎮壓時，那麼韓國政治制度化的發展即不可能實現。

在這種狀況下我們可以想像得到，韓國政治的未來發展將有以下三種情況。第一、全面的民主化，即包括總統的直接選舉，透過競爭的選舉制度展開政治的競爭。第二、為阻止因民主化運動而招來的混亂，採取鎮壓與控制的手段。第三、繼續維持執政勢力的權威主義統治結構，並採取有限的民主體制。

但是以上所有情況，須視現執政的民主黨是否能夠控制政府與社會，以及包括軍人等其他國家機關而定，假如民主黨能夠控制國家機關與社會勢力時，則可能出現上述的第三種情況，假如國家官僚機構處於優勢時，則以第二種情況的可能性較大，至於第一種情況，似乎是遙遙無期只有期望將來了。

民主政治的制度化只有在國家勢力與社會勢力均衡發展時才有可能，立憲主義的制度化，必需是支撐立憲主義的社會勢力的利益，在政治制度中由政黨予以反應，但是我國的憲法修訂至今仍然掌握在控制國家權力的勢力手中，並且以危險的方法來進行。這種無視法律秩序的修憲是由於社會勢力的力量無法對國家權力的行使形成牽制所致。所以韓國民主政治的制度化，如果沒有社會的政治勢力來推進則很難實現，軍人官僚體制對政府的控制與對社會的滲透，是韓國當前重大的挑戰，民主化的過程受到限制或無法制度化時，那麼韓國政治即無法避免另一次極端對立的狀況。

（本文作者為韓國西江大學教授）