

# 韓國 政治發展에 관한 研究

— 評價와 時角 —

高 忠 錫

〈目 次〉

- |  |                 |
|--|-----------------|
| I 問題의 提起                               | II 基本前提가 되는 接近法 |
| III 政治發展의 分析틀과 第3共和國에 있어서의 政治發展에 대한 評價 | IV 韓國政治發展의 方向   |
|  | V 맺는  생각        |

## I 問題의 提起

1961年 5月 16日의 軍事革命을 通하여 共和黨政權이 이 땅에 들어선 後 우리나라 政治에는 近代化라는 統治의 象徴이 나타나기 始作했다. 統治 Elite들은 經濟成長을 強調하면서 近代化의 基礎를 높이 들었던 것이다. 이로써 近代化라는 정치명분은 「工業化, 經濟建設」이라는 좁은 面에 集中하게 되었고 同時에 自由民主主義는 마치 近代化의 障害要素인 양 은연중에 공격받기 始作했으며 점차 政治的 대의명분의 자리에서 후퇴를 시작했고 새로이 경제건설이라는 이미지아래 「近代化意識」이 社會態度의 中心으로 나타나게 되었다.

이러한 事實은 故 朴正熙大統領이 이미 1962年에 「西歐의 自由民主主義는 비교적 經濟繁榮을 享有하고 있는 나라에서는 그 實效를 거둘 수 있는 것이지만 더 없이 切迫하고 어려운 많은 問題를 짊어지고 있고 또 그것을 곧 처리하지 않으면 안될 아시아에 있어서는 自由民主主義 길은 사실상 형극의 길이 아닐 수 없다」<sup>1)</sup>라고 한 演說문에서나 1979年 1月 19日 「維新體制下에서 社會安定이 이루어져 社會秩序가 잡혔고, 經濟가 高度成長을 이룩했으며, 國防은 튼튼해졌고 國力이 伸張되었다. 이런것이 모두 政治發展이다. 그만큼 問題를 解決하는 能力이 向上된 것이다」라고 말한 年頭記者會見에서도 明白히 들어난다.

제3공화국下에서 統治Elite의 이러한 믿음은 政治가 적으면 적을 수록 經濟의 發展이 클 것이

1) 국제문화연구소원, 「維新의 理念」 서울, 국제문화연구소, 1973. p.36에서 재인용.

며 政治란 結局 經濟成長을 가져오게 하는 手段에 지나지 않는다는 따라서 經濟成長의 從屬變數로 생각하는 政治觀과 연결되며 나아가서 政治는 없고 行政만이 存在하게 되는 現象, 즉 政治의 非政治化를 가져왔다고 말할 수 있다.

이러한 狀況下에서 共同体에 본원적으로 內在하는 社會的 葛藤(social conflict)은 非合理的이고 絶對的인 社會惡으로 다뤄져서 葛藤의 적절한 管理에 의한 調和가 追求되기 보다는 禁歷의 대상이 되므로써<sup>2)</sup> 多元政治가 자랄 수 없었다.

이러한 問題的 脈絡에서 政治發展의 分析틀을 提示하고 이것을 척도로 하여 第3共和國下에서 政治發展을 評價해보고 끝으로 韓國政治發展의 基本方向을 眺望해 보려는 하나의 試圖가 다음의 글이다.

한편 本稿에서 使用하는 概念(concepts) 및 用語 使用의 근거와 內容을 明示하면 다음과 같다.

첫째, 「發展」이라는 概念問題인데 本稿에서는 이를 質的인 變化와 量的인 成長을 포함한 價値志向의인 過程<sup>3)</sup>으로 이해한다 따라서 政治的·經濟的·社會文化的인 諸局面이 밀접하게 關聯되어 있는 多次元的(multi-dimensional)인 發展 즉 總體的 發展을 特徵으로 한다.

둘째로, 發展論의 接近에 있어서 當위와 存在, 價値와 事實을 區別하는 엄격한 經驗的 方法은 問題意識과 방향감각을 喪失케 할 위험이 있으므로 價値가 前提되어야 하며 그 나라의 特殊한 狀況이 고려되어야 하고 同時에 可能的 限度的 客觀性과 科學化가 이루어져야 한다고 본다. Myrdal은 價値의 前提를 存在하지 않고서는 실제적이고 政策的인 結論에도 달하기 어렵다는 점을 지적하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 그는 「利害關係를 갖지 않은 社會科學은 存在한 적이 없고 앞으로도 存在할 수 없다는 것은 論理的으로 明白하다」면서 研究者는 그들이 處해 있는 社會로 부터의 영향에 의해 또한 그들의 個人的인 경력이나 경험정신적 구조 및 性向등으로 決定되는 그들 자신에 의해 좌우되고 있음은 명백하다는 전제하에 現在까지의 發展論의 接近法이 西歐學者들에 의해 西歐的인 觀點에서 또한 西歐의 利益을 위해 研究되어졌음을 強調하고 있다.<sup>5)</sup>

2) 金學俊, 「反外勢의 統一論理」(서울, 형성사, 1979), p.174.

3) J.C.Hsiung, "A Revisionist View of Modernization Theory", *Prepared for Delivery at The 1971, Annual Meeting of APSR*(Illinois: 1970. 9), pp.7-11.

4) Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty*(Vintage Books, 1970) (최광열역, 빈곤에의 도전, 서울: 현암사, 1977), p.42.

5) *Ibid.*, pp.42-43.

## Ⅱ 基本前提가 되는 接近法

本稿는 論理展開의 단계에서 葛藤理論(conflict theory)이 提示해 주는 見解로부터 매우 유용한 시사를 받게 된다.

최근에 研究된 政治學의 接近法중에서 構造機能 接近法 만큼 영향력을 가지고 있는 接近法은 없을 것이다. Dahrendorf는 構造機能 接近法은 歷史的인 變化가 결여된 社會——이런 意味에서 유토피아——를 다루는 接近法이라고 주장함으로써 現代社會의 接近法으로서는 不適合하다는 결론에 도달하고 있다. 왜냐하면 構造機能 接近法이 다루는 社會는 現實的으로 存在하지 않는 社會를 다룬다는 前提에서 확실하다는 것이다. 그러나 이 接近法은 유토피아 社會體制에서 기능하는 條件들에 대해 特別한 關心을 갖기 때문이며 構造機能 接近法은 現實的인 問題들을 說明하기 위해 非現實的인 假定을 소개하는 것이 아니라 한번도 存在한 적도 없고 앞으로도 存在할 것 같지도 않은 社會體制를 묘사하기 위해서 많은 개념과 假定(assumption) 그리고 모델을 소개하고 있기 때문이다.<sup>6)</sup> Dahrendorf는 결국 變化를 위한 接近法으로서 갈등모델(conflict Model)을 提示하면서 變化하는 世界에서는 哲學的인 意味에서도 安定되고 調和를 이루고 일치한 면과 변화와 분쟁 그리고 구속의 양면성을 띤 여러가지의 接近法과 Model을 만들어야지 特定하고 一般的인 接近法(型)은 不適合하다는 주장을 하고 있다.<sup>7)</sup>

Dahrendorf는 보다 具體的인 社會構造속에서 갈등의 問題를 다루고 있다. 概略的으로 말하면 상호·이해관심을 달리하는 利益集團들이 構造的 特性에서 부터 生成·組織化되어 주어진 經驗的 條件아래 갈등을 하게 되는데 이러한 갈등이 開放的인 脈絡속에서 일어날 때 오히려 相反되는 集團들은 자기의 利益을 보다더 效果的으로 追求할 수가 있고 거기서 생겨나는 構造的 變化도 과격하고 急進的인 것이 아닐 수 있다고 한다. 全体主義 社會에서는 表面的인 갈등이 없는 것 같으나 오히려 그 構造的 特性으로 內包하고 있는 갈등 가능성은 일단 기회가 주어질 때는 革命과 같은 과격한 구조변동을 초래할 수 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

Heady도 構造(structure)와 機能(function)이 相應하는 一致性을 보여주고 있지 않은 開發途上國들에 있어서는 構造機能主義의 接近法은 有益한 分析들을 제공하지 못하고 있다는 점

6) Ralph Dahrendorf, "out of Utopia : Toward a Reorientation of sociological Analysis", *American Journal of sociology* Sept, 1958, p.118.

7) *Ibid.*, pp.127-128.

8) Ralph Dahrendorf, *class and class conflict in industrial society* (Stanford, Cali: Stanford University Press, 1959), part Two참조.

을 지적하고 있다.<sup>9)</sup>

이렇게 볼 때 특히 많은 변화를 겪고 있는 개발도상국가들의 발전이라든가 일정한 정도의 産業化가 이루어져서 우선 구조상의 多元化가 움트고 있는 나라들의 發展을 接近함에 있어서 均衡과 安定을 강조하는 構造 機能主義 접근법보다 葛藤 論的인 接近法이 適合性を 띄고 있다고 할 수 있다.

### ■ 政治發展의 分析들과 第3共和國에 있어서의 政治發展에 대한 評價

Lucian W. Pye는 政治發展의 基準으로서 平等(equality), 能力(capacity) 및 分化(differentiation)를 提示하고 이 基準 또는 次元이 發展過程의 심장부를 차지하고 있다고 主張한다. 그런데 이러한 세가지 基準들을 Lucian W. Pye는 '發展徵候群(developed syndrome)이라 호칭하고 있으며<sup>10)</sup> 이러한 징후군은 반드시 쉽게 相互調和되는 것이 아니고 오히려 歷史적으로 보아 平等에 對한 要求, 능력에 대한 要求 그리고 分化(differentiation)의 增大過程間에 銳利한 긴장이 存在함으로써 正·反·合의 弁證法的인 과정을 밟게 된다는 것이다.<sup>11)</sup>

따라서 여러 社會가 發展징후군의 相異한 諸要素를 해결해온 順序에 의해 여러가지 發展패턴을 區別해 볼 수 있다<sup>12)</sup>는 것이다

近代의 政治生活와 文化의 모든 側面뿐만 아니라 모든 형태의 近代의 政治이데올로기에 침투되어온 平等主義는 政治發展의 研究에 관한 한, ① 政治參與 ② 普遍主義的 法秩序 및 ③ 實積主義的 規範이라는 세가지 次元을 갖는다. 오늘날 發展途上諸國에도 平等主義가 널리 보급되어 變革의 핵심적 요소로 되고 있는데, 이것은 역설적이게도 近代化의 매우 곤란한 문제들을 낳고 있다. 즉 平等主義 내지 政治參與의 擴大는 해결하기 어려운 여러 과도한 要求들을 분출시킴으로써 近代化를 추진시킬 수 있는 新生諸國의 政治能力을 弱화시키거나 파괴시킨다. 또한 文化的으로 분열된 社會에 平等主義가 충격을 주게 되면 血緣的, 地緣的, 宗教的, 人種的인 여러 원초적 유대관계의 분열을 되살리거나 가중시키는 경향이 있기 때문에 統

9) Ferrel Heady, *Public Administration: A comparative perspective* (New York: MARCEL Dekker, Inc; 1979), pp.5-10.

10) Lucian W. Pye, *Aspects of political Development*(Boston: Little, Brown, 1966), pp.71-88.

11) Fred W. Riggs, "The Theory of political development" in James C. Charles-worth(ed.), *Contemporary Political Analysis* (N.Y: The Free Press, 1967), pp.337-38.

12) *Ibid.*, pp.317-349. 以下の 內容은 全部 Riggs의 研究를 우리말로 옮긴 것인데 傳達上의 잘못이 있다면 그것은 전적으로 필자의 책임임을 밝힌다.

合的 政策을 더욱 곤란하게 만든다. 과거 多數의 政治學者들은 더 많은 국민이 政治體系에 참여하게 되면 政府의 權力과 權威가 강화될 것이라 假定, 환원하면 平等=支持라는 假定에 입각한 나머지 政府權力的 팽창 및 中央集權化와 參與의 增大에 의해 表출되는 平等要求의 增大間에 內在하는 잠재적 갈등에 별로 관심을 기울이지 않았으나, 바로 이 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 왜냐하면 平等 내지 政治體系의 확대를 지나치게 강조하게 되면 政治體系 能力이 劣化되거나 파괴되기 때문이다.

그러므로 參與度의 증대와 政治權力的 증대간에 존재하는 갈등관계를 여하히 調整하고 均衡시키느냐 하는 것이 政治發展의 重大한 課題의 하나로 된다.

다음으로 政治發展의 또 하나의 핵심요소는 政治體系의 能力이다. 이것은 쉽게 말해서 政治體系의 統治能力 내지 問題解決能力을 가리킨다. 이리하여 이 능력을 增大시키는 것이 政治發展이라고 보는 國內외의 사람들이 많았다. 그러나 政治發展을 能力의 측면에서만 보는 것은, 政治發展을 平等내지 政治參與의 확대라는 측면에서만 보는 것과 마찬가지로 오류를 범하고 있다.

근래 政治發展論者들은 近代化에서 재기되는 문제들을 해결하고 정치질서와 安定을 유지하기 위해 政治權력이 수행해야 할 역할과 그리고 어떤 政治테크놀로지(political technology)에 의해 기존 권위의 支配를 뒷받침할 方책을 강조하는 경향을 보여왔다. 그래서 정치참여의 측면은 度外視하고 政治體系의 統治能力 내지 문제해결능력 을 증대시키는 것만이 정치발전이라고 강변하기도 하였다. 이같이 政治秩序와 安定을 강조하고 政治體系의 能力에 주로 초점을 두는 者들은 대체로 支配者의 支配를 正當化하는 반면에 自由와 民主主義를 희생시킬 수도 있는 가능성은 고려하지 않았다.

이리하여 政治發展을 측정하는 목적적기준은 支配者의 安全(制度化·침투 또는 能力)일 수 밖에 없다. 환원하면 政治發展의 研究는 대다수의 被支配者의 利害보다는 극소수의 權力所持者를 위한 테크놀로지 내지 統治術의 연구인 듯한 인상을 강하게 풍긴다. 이러한 方向으로 정치발전 논의가 진척되어 나가는 경우 新生諸國의 政治安定을 위해 성공적인 政治策略을 考案해 낼 수 있게 될지도 모른다. 그러나 이러한 政治策略은 體系의 統制, 調整능력을 극대화하는 方向으로 政治的 支援을 가장 效率的으로 動員하고 利用하는 것을 必要로 하게 될 것이며, 나아가서 이러한 能率을 위해 人間行動의 全領域에 침투해서 영향을 미치는 어떤 포괄적인 계획에 필히 의존하게 될 것이다. 그 결과는 너무도 명약관화한데 결국 성공적인 政治策略은 全体主義를 위한 處方策이 될 것이다. 問題는 統治能力이나 문제해결 능력을 극대화하는 그 자체에 있는 것이 아니라 정치발전 에 있어 平等 내지 政治參與라는 다른 次元을 考視하거나 輕視하여 體系의 能力과 平等이 均衡을 잃게 되는데 있다.

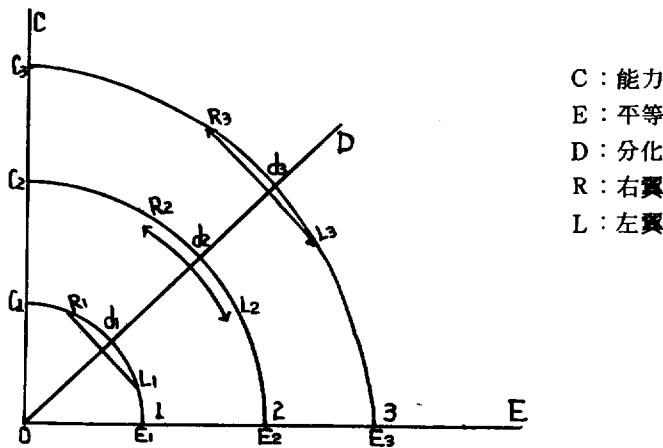
또한 발전의 세계 중요한 要素는 分化이다. 分化는 ① 體系內의 役割專門化 ② 諸役割의 效果的인 調整 ③ 위 兩者의 綜合(synthesis)이라는 세가지 개념을 내포한다. 말하자면 構造

가 分化되거나 役割이나 기능이 전문화 되는 것으로 그치는 것이 아니라 궁극적으로 構造나 役割이나 機能이 統合이 되어야 한다는 것을 의미한다.

그러면 이러한 세가지 정치발전 徵候群간의 關係는 어떠한 것인가? 이 關係를 究明할 때 우리는 韓國政治發展의 方向을 찾아낼 수 있다.

圖表에서 橫축은 平等의 정도를 나타낸다. 여기에서 平等이란 政治의 投入과 產出의 兩側面에 어느 정도 數의 사람들이 참여할 수 있는나를 의미한다. 縱축은 政治体系의 문제처리 能力을 나타낸다. 曲線 1, 2, 3은 일정의 分化水準에서 가능한 平等과 能力의 組合을 表示한다. 예를 들면 어떤 構造分化의 水準  $d_3$ 에 있어 어떤 政治体系가  $R_3$ 方向으로 나아가는 것은 政治体系의 能力을 증대시키지만, 平等을 감소시키게 될뿐 構造分化의 정도를 변화시키는 것은 아니다. 構造分化를 政治發展의 指標로 생각하여 같은 구조분화의 단계를 나타내는 曲線上에서 發展度가 같다고 설명한다.

근래 여러 發展途上國에서 쿠데타(coup d'état)에 의한 軍事政權의 樹立이나 이에 대한 平等主義者의 폭동, 반란, 시위 등은 社會의 구조분화와는 아무런 關係도 없이 政治的 退行現象을 보여 주었다. 軍事政權이나 權威主義的 政權의 樹立은 R方向으로, 그리고 平等主義者의 반란은 L方向으로 움직이는 것을 의미하는데 構造分化의 정도는 같으면서 政治發展의 水準은 낮다. 대체로 支配엘리트들은 R方向으로 나아가려는 性向을 갖고, 被支配大衆은 L方向으로 나아가려는 相反된 性向을 갖는다. 이 兩方向中에서 어느 一方向으로 偏向하게 되면 他方向이 反作用을 일으키게 되는 것이 政治發展의 論理이다. 바로 이러한 어느 一方向에의 偏向에서 쿠데타나 強力政治가 일어나거나 또는 大衆의 폭동, 반란, 시위 등이 일어나게 된다.



發展을 위한 최선의 길은 構造分化的 各 수준에 있어 平等과 能力의 어떤 組合이 가능한가에 의해 결정된다. 이 두 變數의 어떤 組合이 가능한가는 그 社會의 規模, 構成要素의 質, 경제적 狀況, 政治文化, 國際的 環境, 社會的 流動性 등과 같은 다양한 要因들에 의해 영향을 받을 것이다. 그러므로 모든 社會에 보편타당하고 또 모든 國家에 공통되는 政治發展을 위한 유일한 길이란 존재하지 않고 존재할 수도 없다.

이러한 관점에서 보면, 發展은 확실히 不可逆의인 것이 아니라 이른바 「發展途上」諸國이 실제 발전할 것이라 단언할 수 없는 것이다. 이들 諸國이 政治的으로 정제·쇠퇴 또는 붕괴의 단계에 들어갈 可能性도 언제나 存在한다.

더우기 發展過程은 多面的이며 갈등으로 충만되어 있다. 平等과 能力이란 對立的 目標間的 모순갈등은 社會의 發展정도와 逆比例하는데, 이것은 一方에서 發展처럼 보이는 것이 他方の 衰退를 수반해야 한다는 것을 의미한다. 바로 이것이 發展의 葛藤의 弁證法이다.

Riggs의 이러한 政治發展의 概念들을 유념하면서 第3共和國에 있어서의 政治發展을 간단히 評價해 보기로 한다.

이 글의 앞부분에서도 이미 지적한 바와 같이 第3共和國의 統治엘리트는 能力만을 政治發展으로 보았으며 平等乃至 政治參與의 확대에 關해서는 白眼視했다. 先建設 後分配라는 成長至上主義(Growthmania)의 統治哲學은 1次 經濟開發 五個年計劃(1962—1966)期間中 年平均 7.8%, 2次 經濟開發 五個年計劃(1967—1971)期間中 年平均 10.5%라는 高度成長을 기록했다. 그리고 1972년부터 重化學工業育成, 食糧자급과, 農漁民 所得增大 및 生活環境의 改善, 수출의 신장과 무역구조의 改善, 국토의 종합적 개발 등을 중점목표로 하는 第3次計劃을 실천했다.

그러나 이와 같은 經濟開發過程에 動員된 政策手段은 ① 紙穀價, ② 低賃金, ③ 低金利, ④ 低換率의 4가지였다고 한 經濟學者는 지적하고 있다.<sup>13)</sup>

第①의 저곡가 정책은 해마다 大量離農을 재촉하면서 産業間的 생산 소득격차를 확대하고 농어촌의 고갈된 구매력은 內國市場의 規模(scale)를 더욱 좁혀 製造工業의 安定的인 존립기반을 위협하면서 農産物의 공급부족은 物價上昇을 선도하는 결과를 가져왔다.

第②의 저임금정책은 임금인상이 製造原價를 通해 物價上昇에 직결되고 수출산업의 경쟁력 약화→수출증대의 저해여인이 된다는 理由에서 노동쟁의를 제도적으로 봉쇄하고 일관된 低賃金政策이 고수 되었다.

第③의 低金利政策은 金利引上이 企業의 금융비용의 증대→製造原價上昇을 通해서 物價에 직결되고 수출산업의 採算性을 악화시킨다는 명분아래 金利는 언제나 실세 以下로 억제되었다.

13) 張源宗, “韓國經濟의 諸條件”, 政經文化, 서울. 정경문화연구소, 1980. 3, pp.87—88.

第④의 低換率政策은 換率引上이 物價上昇의 선도적인 원인이 된다는 이유로 환율은 실제이 하로 억제되었다. 이 때문에 수출은 늘어도 外貨稼得率은 형편없고 수입유발형 産業構造는 國際收支의 구조적 적자요인이 되어 나왔다.

이 4가지 政策手段이 지난 18年동안 內在的 특혜장치와 결부됨으로써 經濟成長 곧 物量生産의 增大에도 불구하고 物價는 떨어지지 않고 자꾸만 치솟기만 하는 背理, 富와 所得의 집중적 편재, 날로 脆弱해지기만 하는 산업의 체질과 企業의 財務構造, 수출증대에도 불구하고 外貨事情의 屐박, 國際收支의 構造的 惡化라는 사태는 무슨 속명처럼 받아들여지지 않으면 안 되는 결과를 가져온 것이다.

第3共和國의 政治体系力量은 4.19革命을 계기로 韓國社會에 충만했던 빈곤을 제거하고 福祉社會를 건설한다는 平等主義의 이데올로기를 能力이라는 나무에 弁證法的으로 接木시키는데 失敗하므로써 과거 18年동안 經濟의 不安定이 顯在化·潛在化되었다.

이렇게 볼때 5.16以後 「韓國의 급격한 社會·經濟發展은 民主的 發展보다 民主的 쇠퇴를 가져왔다」는 申道澈 教授의 한 實證的 分析<sup>14)</sup>은 매우 意味있는 시사점을 주고 있다. 다음에서 申教授의 分析을 中心으로 이 테마를 부연하기로 한다

그는 民主發展(democratic development)을 政治參與, 政治競爭, 政治的 代表性的 동등성(political representation equality), 政治抑壓의 次元에서 개념화하고 社會經濟的 發展을 都市化, 教育·産業化, 커뮤니케이션의 次元에서 개념화하였다.

이 여덟개의 理論的 次元들을 개량하기 위해 그는 各 次元에 몇개의 조작적 變數를 設定하고 社會·經濟 發展과 民主化 兩者間의 關係를 규명한 다음, 아래와 같은 결론을 도출했다.

첫째, 社會·經濟發展은 民主主義의 다양한 局面에 똑 같이 영향을 주지는 않는다는 것이다. 최소한 단기적으로는 급격한 社會·經濟變化가 民主的 發展의 어떤 次元에서는 發展을 자극할 수 있으나 民主的 衰退를 同時에 가져오기도 한다고 보았다.

둘째, 급격한 社會·經濟變化가 民主主義에 미치는 전반적인 단기적 효과는 부정적이라는 것이다.

이상을 종합하건데 지난 第3共和國에 있어서는 行政發展은 있었어도 政黨이나 議會의 發展은 거의 없다시피 하였다. 近代化의 것발 아래서 強調된 것은 政府의 效果性, 行政体制의 能率性, 統治엘리트의 統治力 및 問題解決能力 等 이른바 統治權威構造의 확립·강화였다. 強力한 行政府主導로 經濟開發이 추진되었고 이런 것이 곧 政治發展으로 여겨졌다.

政治는 國富 즉 經濟를 成長시키기 위한 도구에 불과하여 政治 自体가 어떤 價値를 갖고 있

14) Doh C. shin, "Socio-Economic Development and Democratization in South Korea", *Journal of Korean Affairs*, Vol. VI, No.1, (April, 1976), pp.43-60. 金學俊, op.cit., pp.343-349에서 재인용.



는 것은 아니라는 觀念이 統治哲學의 바탕을 이루었다. 이에따라 政治의 非政治化 또는 行政化 現象이 나타난 것이다.

統治權威構造의 能力增大를 重大視한 政治發展의 概念은 필연적인 結果로 權力集中現象 權威主義政府를 초래했고, 상대적으로 선거 政黨 및 政治人들의 경쟁등 政治統合構造의 弱화를 가져올 수 밖에 없었다.

또한 經濟成長爲主의 統治패턴은 이땅에 物神崇拜의 종교를 낳았고 경제구조의 이중성 및 파행성, 계층간·도시와 농촌과의 빈부격차를 확대시키는 등의 많은 문제점을 드러냈다.

이러한 모든 것이 政治不安의 主要原因들이었다.

#### IV 韓國 政治發展의 方向

앞에서 필자는 政治發展에 관한 Riggs의 分析틀을 가지고 韓國의 第3共和國下에서의 政治發展을 評價해 왔다.

이렇게 보면 앞으로의 韓國政治發展의 方向이 分明해진다. 요컨대 分化를 全政治體系의 次元에서 統合하고 政治體系의 統治能力과 平等要求를 적정수준에서 均衡·調和시키는 것이 곧 政治發展의 方向이라고 할 수 있다.

Riggs는 議會·政黨·선거 등의 構成的 體系(constitutive system)와 階層的인 行政體系가 均衡을 이룰때 가장 잘 발달된 형태의 統治構造가 된다고 하였다. 즉 그는 高度의 平等은 구성적 체계의 운영에 의해 可能하고 고도의 統治能力은 行政體系에 의해 可能하다고 假定하면서 이 兩構成要素間에 效果인 均衡이 이루어지지 않을 때 그 政治體系는 分化되긴 하나 잘 統合되지 않고 政治的 不安과 때로는 붕괴를 초래한다는 것이다.<sup>15)</sup>

이렇게 볼때 韓國의 政治發展의 方向도 政治的 多元主義에 입각한 民主化로 귀결되어야 할 것이다.

多元體制(pluralism)란 政治制度, 政黨, 利益集團, 메스미디어(mass media)等 政治過程에 필요한 道具 등이 구조상으로는 分立되어 복합성을 띠면서 또 機能上으로는 제각기 自律性을 갖고 相互作用을 이루는 社會體制를 일컫는데<sup>16)</sup> 民主政治란 바로 多元體制를 바탕으로 할 때 제대로 운영될 수 있는 것이다.

또한 이 多元體制는 일정한 정도의 産業化가 달성되지 못한 사회에서는 우선 구조상의 多元化가 움틀여지가 없으므로 多元體制는 우선 産業화를 토대로 삼게 마련이다.

15) Fred W. Riggs, op. cit., pp. 343-349.

16) 장윤병, 정치의 파라독스, 서울, 평민사, 1979, p. 24.

따라서 多元化의 추세는 산업화를 달성하면서 부수되는 분화적 요소들에 자율성을 허용해 줄 때 나타날 수 있다.<sup>17)</sup>

그런데 우리나라의 경우는 60年代와 70年代를 통해서 工業化와 경제개발에 치중한 近代化가 어느 정도 달성되면서 社會는 多元化되기 시작했고 市民意識이 함양되었다. 企業의 大型化와 함께 商工人, 技術者, 經營人의 역할이 증대되고 한편으로 知識層, 勤勞者, 宗教界 등의 勢力이 크게 성장했다.

社會構造의 多元化는 필연적으로 政治의 多元化를 요구하게 되었고 國民의 각종 기대를 상승시켰다. 그런데 共和黨政府는 이런 욕구를 제대로 소화하지 못하고 계속해서 권위주의적인 정치패턴<sup>18)</sup>을 제기하시킴으로써 政治的 不滿을 고조시켰고 급기야는 10.26政變과 같은 전근대적 政治作態를 야기시켰다.

그러면 앞으로의 韓國 政治發展의 課題는 무엇인가?

工業化와 都市化를 포함한 近代化過程에서 우리가 바라는 政治發展의 양상은 우선 더 많은 數의 國民들이 權力和 報償의 中心部에 接近하여 각자의 割當을 요구할 때 그것은 적절히 흡수·조정하면서 體制自体를 維持하고 계속 發展할 수 있는 융통성 있는 구조적 과정의 전개<sup>19)</sup>를 들 수 있다.

이것과 관련하여 생각할 수 있는 것은 자원의 均衡·배분의 문제이다. 사회의 각분야에서 자기들의 노력에 상응하는 보상이 均衡하게 配分되지 않는다는 느낌을 갖게 될 때 거기에는 심각한 불만과 잠재적인 불안정의 요소가 싹트게 될 것이다. 도시화 공업화과정에서 생기는 도시와 농촌간의 소득격차와 생활양식의 차이라든가, 勞使間의 成果配分에 있어서의 不均衡이라든가, 더 크기는 社會階層的인 격차 즉 富益富 貴益貴의 경향이라든가 하는 현상등은 이러한 구체적 事例가 될 것이다. 여기에 社會正義의 實現의 요구가 나올 수 있고 이것이 실현되지 않을 때의 社會統合에의 위협은 큰 것이다. 그리고 권위구조의 맥락속에서 상호관련되어 있는 계집단들이 상호이해·관심을 달리하는 利益集團으로 組織化될 때 생기는 갈등문제가 있다. 계급간의 갈등·노사간의 산업적 갈등, 정당간의 갈등, 경제적 측면에서 大企業과 中小企業間의 갈등, 각종 직업 집단간의 갈등 등이 일어날 때 이의 조정이 역시 積極의 支配 役割集團

17) Ibid., p.26.

18) 권위주의적인 정치권 단일권력 보유자가 政治權力을 獨占하여 일반권력대상자를 政策決定 또는 決定作成過程에서 배제시키고 일반적으로 자신의 政策決定을 국가에 부과하는 過程을 의미한다. Karl Löwenstein, *political power and the Government process* (chicago: The University of chicago press, 1957), p.55.

19) Apter는 近代化된 사회가 갖추어야 할 條件들 中에 체제자체가 붕괴되지 않고도 계속 혁신해 나갈 수 있는 사회체제 및 分化되고 융통성 있는 사회구조를 들고 있다. David Apter, *The politics of Modernization*(chicago): III, University of chicago press, 1965), p.67.

(Groups of positive dominance role)에 의한 消極的 支配役割集團(Groups of negative dominance role)의 일방적이고 강제적인 억압은 갈등을 해소시키기는 커녕 오히려 갈등의 양상과 강도를 격화시킬 우려가 있다.<sup>20)</sup>

이러한 갈등들을 해소하거나 조절하기 위해서는 近代化된 多元社會에 相應하는 政治體制를 마련하고 여기에 맞는 政治過程들을 制度化<sup>21)</sup>해 나가야 할 것이고 이러한 政治體制에서만이 近代化가 붕괴·정체·경화 그리고 거기서 발생하는 不安定을 초래하지 않고 지속적인 발전으로 나아갈 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때 갈등이 가장 非合理的이고 非民主的이며 政治體制能力的 低下와 監視의 決定的인 요인이 아니고 그것의 存立樣相이 한 나라의 政治水準과 政治人들의 能力 그리고 政治體系의 正統性和 效率성을 위한 척도가 되는 指標가 되어야만 한다.

따라서 이러한 葛藤調整의 能力이야말로 앞으로 출범하게 될 第5共和國에 있어서 政治發展의 정도를 가능하는 중요한 試金石이 될 것이다.

## V 맺는 생각

흔히들 「새時代」, 「새政治」가 열렸다고들 한다 그러나 새時代는 새로운 에로스(行動樣式)을 要求한다.

즉 앞으로의 時代는 「갈등관리의 政治」, 「사랑의 政治」, 「契約의 政治」를 정착시켜 나아가야 할 것이고 이러한 政治秩序속에서 價值配分の 適正化가 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 민족중흥의 大課業이 根本的으로 政治라는 테두리속에서 이루어질 수 있는 것이지 經濟나 行政面에서의 기술적인 問題解決로서는 可能하지 않기 때문이다.

20) 金環東, 發展의 社會學, 서울, 文學과知性社, 1979, pp.42-43.

21) 政治體系든 經濟體系든 어느 한 下位體系의 成立은 다른 하위체계와의 關係에서 이루어 지는 것이고 그 關係는 相應的이고 의존적이며 상호유지적이고 상호지지적이 되지 않으면 안된다는 것이다. 따라서 政治體系이든 經濟體系이든 두체계가 서로 파괴되지 않은 체제의 定立과 體系間關係가 成立되려면 무엇보다 <서로가 서로를 求하는 (seek each other)>선택적 親和力(elective affinity)이 이루어져야 한다는 것이다. 이것을 제일먼저 理念型的으로 檢證한 사람은 Max Weber이다. H. H. Gerth and C. W. Mills, From Max Weber(Oxford uni press, 1953), pp.62-63. R. Bendix, Max Weber: An Intellectual portrait(A Double day Anchor Book, 1962), pp.64-69.

— Summary —

## THE STUDY ON POLITICAL DEVELOPMENT IN KOREA

— Appraisal and Perspective —

*Choong-suk Ko*

Lucian W. Pye suggested equality, capacity and differentiation as a political development syndrome, and noted that this syndrome is the core of the development process.

In particular, it is my opinion that the Third Republic concentrated its concern on capacity as political development, and ignored equality. It could establish economic development, but failed to distribute wealth effectively and equally. therefore, for last eighteen years, political uneasiness has been exposed explicitly and implicitly.

Fred W. Riggs pointed that the balance between constitutive system(e. g. legislature, party, vote), and public administrative system which is characterized by hierarchy of authority is the essential part of the best developmental type of political systems. Namely, he assumed that equality is achieved by the operation of a constitutive system and that capacity is achieved by a public administrative system. He contends that the break of balance between the two systems would check integration and lead to political uneasiness and in a worst case lead to political collapse.

In vlew of this, and for the sake of stable political development, I think we must orient the integration of differentiation on entire political system level and promote balance and harmony bewteen political capacity and demands for equality. We can accomplish this only through democratization based on political pluralism.