過渡社會의 社會變動과 政治發展

韓 錫 社

目 次

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 理論的 接近
—〈發展에의 接近 모델〉—
Ⅲ. 過渡社會의 社會 變動과 政治現實
1. 急速한 變動과 非連續性
2. 制度化의 失敗와 政治不安定
Ⅳ. 發展을 위한 政治的 課題
Ⅴ. 結論 : 要約

Ⅰ 序 論

現代는 變化의 時代이다. 變化의 範圍와 速度는 各 社會의 특성에 따라 다양하겠지만 時間的 次元에서 볼 때 어느 社會보다도 急速하게 變化하는 社會가 있다. 특히 2次大戰 後에 나타난 新生國들은 急激한 社會變動을 경험하고 있다. 變動은 目標成就에의 길인 동시에 混亂의 과정이기도 하다. 때문에 急速한 '變動'을 '發展'에 肯定的(+)인 方向으로 誘導하지 못할 때 그 社會는 중대한 試練에 봉착하게 된다.

變化가 곧 發展이라는 決定論的 立場은 많은 英雄을 낳으나, 그 보다 더 많은 犧牲을 남긴다. 어떤 意味에서 近代化도 當爲的인 것만은 아닐 수도 있다. 近代를 향한 새로운 社會構造를 이룩하려는 바탕이 이루어져 있지 않고, 少數의 特權人을 형성하는 投入機能만 이루어져 配分없는 政府에 의해 주도될 때 그 當爲性조차 의심받지 않을 수 없다.

政治發展이 近代化라는 歷史的 當爲性 앞에서 無力해질 때 新生國들은 위축되어 진다. 產業化에서 파생된 物體化現象(verding-lichung)[1]이 社會的 價値를 독점하고자 할 때 個人은 더욱 위축당한다. 近代化過程上에서의 權力엘리트의 크나큰 비중으로 인해 인텔리겐챠는 '期待의 革命' 속에서 社會的 發展을 갈구하고 있다.

1) Frakfurt學派의 批判理論에서 사용한 用語.

따라서 過渡社會[2]의 政治發展 硏究도 肯景으로서 社會變動의 速度와 連續性의 문제를 고찰하고 發展의 障碍가 무엇이며 그러한 障碍의 打開策은 무엇인가 하는 政治的 課題를 찾아내야 할 必要를 절감하게 한다.

本 小考의 目的은 近代化過程에 있는 過渡社會의 (政治)發展을 전제로 한 過程의 問題點과 解決策을 究明하는 데 있다. 이러한 目的에 接近하기 위한 硏究方法으로 D. Easton의 構造機能的 分析方法(structural-functional analysis)[3]을 고려해 볼 수 있으나 그의 方式은 安定된 政治體系의 政治過程에 중점을 두고 있기 때문에 近代化過程에 있는 過渡社會의 現實에 적용하는 데는 문제가 있을 것으로 사료되어 韓貞一 敎授의 時·空間論[4]을 바탕으로 L. Pye의 文化心理的 分析方法(psychocultural analysis)[5]을 補完·折衷하려고 한다.

따라서 本 論文에서는 過渡社會에서의 政治를 社會體系의 動機에 대한 獨立變數로 보아서 社會變動의 현상을 파악한 후, 新生國의 近代化를 發展으로 주도하는 政治發展의 역할을 고찰하기로 하겠다. 다만 新生國家의 宿命論的 環境決定論(狀況拘束性)에 대하여 人間可能性으로 극복하여 '民主化'를 指向할 使命이 政治에 있다고 하고 政治에 의한 人間의 행복은 物質的인 것만이 아니라는 思考에 입각해서 論理를 전개하고자 한다..

Ⅱ. 理論的 接近

-〈'發展'에의 接近 모델〉-

人間의 社會的 行爲를 통해 進行되는 社會變動에 관한 認識은 人間存在 意味의 價値前提下에서 4次元의 時·空間論에 입각하여 分析·評價되고 그 發展方向을 摸索하여야 한다. 왜냐하면 社會變動에 관한 認識은 實驗室 속에서 統制·觀察되는 自然科學의 理論模型과는 달리 不完全하여 各樣各色으로 擡頭되고 있으며, 그것은 惡用되기도 하고 誤導될 수도 있다. 社會變動을 社會發展과 同一視하고 있음을 一例로 들 수 있다.

물론 社會變動을 단순히 構造의 變動이나 成長 또는 分化의 槪念으로 생각할지 모른다. 그러나 社會發展은 成長과 福祉의 自主的인 計劃이며, 變動을 內包하고 時間을 前提로 한다. 發展은 時·空間의 相對的 槪念인 것이다.[6]

이러한 認識에 비추어 여러 單位體 중 一個의 單位體를 選定하여 한정된 時間性 속에서 時·空間

2) 엄밀한 意味에서 過渡社會라 함은 모든 新生國을 의미하는 것이 아니라 傳統社會에서 벗어나 어느 정도 近代化 단계에 돌입한 社會

3) David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1965.

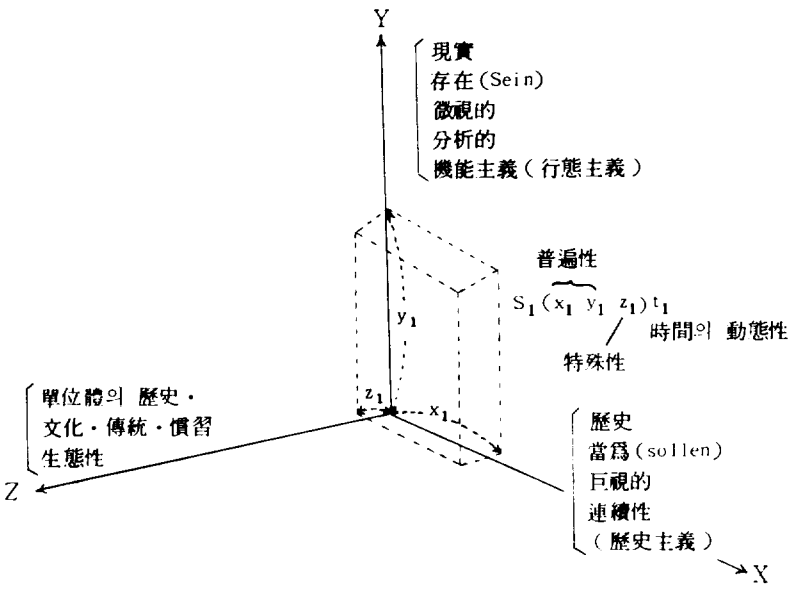
4) 建國大學校 韓貞一 敎授가 체계화시킴으로써 1976年 世界政治學會(IPSA) 제10차 대회에서 主題로 선정된 理論.

5) Lucian W. Pye, *Politics, Personality and Nation Building*, New Haven, Yale University Press, 1962.

6) 金泳模, 「社會發展 方法論」, 政經文化, 4月號, 서울, 政經硏究所, 1981, p. 56.

圖表[7]를 마련하면 다음과 같다.

〈 S_1 의 4次元의 時·空間 圖表 〉



圖表에서 볼 수 있듯이 一個의 單位體 S_1은 普遍性과 特殊性이 相互作用하는 空間 속에 놓여 있다. 이것이 일정한 時間 t_1과 作用했을 때 S_1은 4次元의 時·空間 속에 놓이게 되며, 時間은 空間全體에 作用함으로써 이는 $S_1(t_1, y_1, z_1)\ t_1$으로 나타낼 수 있다. 나아가 여러개의 單位體($S_1, S_2, S_3, S_4 \cdots S_n$)는 普遍性($x_1, x_2, x_3, x_4 \cdots x_n, y_1, y_2, y_3 \cdots y_n$)과 特殊性($z_1, z_2, z_3, z_4 \cdots z_n$)의 相關關係 속에서 動態的 相互作用을 하게 된다. 이것은 時間의 動態性($t_1, t_2, t_3, t_4 \cdots t_n$)과 관계지어지므로 單位體($S_1, S_2, S_3, S_4 \cdots S_n$)의 座標는 더욱 動態的으로 相互作用하게 된다. 환언하면 S_1의 X선상의 위치를 1次元, X와 Y座標上에 S_1이 있을 때 $S_1(x_1\ y_1)$은 平面上에 나타난 2次元, 또한 S_1에 z라는 空間上의 위치가 가해질 때 $S_1(x_1, y_1, z_1)$은 立體的인 3次元의 空間 속에 존재하며 여기에 時間 t_1의 動態性이 作用했을 때 S_1은 4次元의 時·空間 속에 놓여 있는 것이다. 따라서 모든 單位體, 즉 S_1뿐만 아니라 $S_2 \cdots S_n$가 $(x_2y_2)\ (x_3y_3) \cdots (x_ny_n)$의 普遍性과 $z_2z_3 \cdots z_n$의 特殊性 속에서 그리고 $t_2t_3 \cdots_n$의 시간의 動態性 속에서 상호복합작용을 하고 있다는 것이다.

이제 社會現象을 圖表와 관련시켜 본다면 X선상을 歷史·當爲·巨視性·連續性·歷史主義… 등으로 가정하고 Y선상을 現實·存在·微視的·分析的·行態 및 機能主義… 등으로 가정해 본다. 그리하여 X와 Y의 교차점인 社會現象 座標 $S_1(x_1y_1)$을 普遍性(一般性)으로 파악하며 Z라는 空間, 즉 S_1이라는 單位體가 가지고 있는 특성을 S_1의 歷史·文化·傳統·慣習·生態… 등의 特殊性(個別性)으로 보는 것이다. 이와 같은 S_1의 單位體는 시간 t_1의 動態的 作用 속에 놓여 있어 결국 社會現象은 4次元의 時·空間 속에 놓여지게 되며 人間의 社會的 行爲의 상호복합작용으로 나타난다.

7) 韓貞一, 「發展의 接近法 : 發展과 時·空間論」, 第2回 韓·美合同學術論文集, 서울, 韓國政治學會, 1977, pp. 127~128.

여기에서 社會現象을 대상으로 잡을 때 各 單位體인 S_n간의 상호복합작용 속에서 人間의 自由와 平等 그리고 尊嚴性을 탐색하고, 그것이 보장되기 위해 상호 합의된 秩序의 권위를 모색한다. 인간의 自由와 平等 그리고 尊嚴性을 水平的 관계라 한다면 합의된 法과 秩序의 권위를 垂直的인 관계로 볼 수 있다. 水平과 垂直의 만남은 對話와 妥協과 說得에 의해서, 그리고 때로는 物理的 힘에 의해서 이룩되기도 한다. 그렇지 못하면 社會共同體는 파괴될 것이기 때문이다.

이상에서 人間의 社會的 行爲 속에서 형성된 社會現象 파악은 4次元의 時·空間 속에서 이루어져야 한다고 보았다. 이것은 社會科學이 '客觀性'을 갖추려면 4次元의 時·空間 속에서 認識되지 않으면 안된다는 말과도 통한다.

그렇다면 '發展'이란 무엇인가? '發展'이란 客觀的인 '比較'가 前提되지 않고선 성립될 수 없기 때문에 '比較'의 客觀性이 중요해진다. '客觀的인 比較'란 각 單位體 S의 구성변수, 즉 普遍性인 x, y와 特殊性인 t의 결합간의 比較이다. 환언하면 4次元의 時·空間 속에 놓여 있는 各 單位體 S_1, S_2, $S_3 \cdots S_n$들간의 比較이어야 客觀的이지 z_1t_1, z_2t_2, $z_3t_3 \cdots z_nt_n$간의 比較는 客觀的이지 못하다. 우선 普遍性과 特殊性과의 관계에서 보게 되면 '比較'란 개체와 개체간의 단순한 比較가 아니라 개체와 개체들로써 형성된 普遍性과 一般性의 원칙하에서 개체와 개체간의 比較가 될 때 客觀性에 接近할 수 있다.

따라서 特殊性 내지 個別性의 比較란 단순한 特殊性간의 比較가 아니라 普遍性과의 관련하에서의 特殊性간의 比較가 客觀的이라는 것이다. 여기에서 時間의 動態性인 t가 문제이다. 즉 動態性의 速度이다. '加速化'의 문제가 여기에 속한다. 그러므로 客觀的인 比較란 普遍性의 원칙하에 特殊性과의 比較뿐만 아니라 時間의 動態性인 變化의 速度, 즉 '加速化'까지 관계되었을 때의 상태이다. 이것은 '發展'이 客觀的이려면 4次元의 時·空間 입장에서 파악되어야 한다는 것이 된다.

그렇다면 4次元의 時·空間 입장에서 지금까지의 '發展'개념을 어떻게 볼 것인가, 즉 進化論的 發展[8]과 沒價值的 發展[9] 그리고 特殊性을 강조한 입장의 發展[10] 등에 대한 평가이다.

첫째, 進化論的 입장으로서의 發展이란 하나의 單位體 $S_2S_3 \cdots S_n$을 무시하고 단지 1次的인 X선상의 x변수만을 일방적으로 강요한 상태로 單一路線的이며 決定論的이라 할 수 있다.

둘째, 沒價值論的 입장으로서의 發展이란 하나의 單位體 S_1이 형식상 여러 單位體들인 $S_2S_3 \cdots S_n$을 현실적으로 인정하지 않고 부분적인 인정, 즉 Y선상의 y와 t의 결합상태이다.

셋째, 特殊性을 강조한 입장의 發展이란 X선상의 x변수와 Y선상의 y변수를 排他的으로 무시한 것으로 Z와 t간의 결합상태이다. 즉 S_1의 普遍性인 x, y를 무시하고 特殊性의 속성인 Z와 t간의 결합상태를 말한다.

---

8) 19世紀를 풍미했던 西歐 中心的인 立場으로서 發展이나 近代化의 개념은 서구의 발전단계를 따라야 한다는 論理.

9) 進化論的 立場을 비판하고 나선 주로 美國의 行態 및 機能主義 학자들의 견해. 發展을 變化와 동일한 意味로 사용.

10) 理論的 體系는 없으나 남미 등지에서 식민지체제로부터 해방되기 위해 경제부분에서 내건 종속이론(dependency theory)이 이 범주에 속함.

예를 들면 進化論的 입장의 發展은 19세기를 풍미했던 白人優越主義에서 나온 입장이며, 沒價値論的 입장의 發展은 1960~1970년대 초 美國의 構造·機能論者들의 입장이다. 그리고 特殊性을 강조한 입장의 發展은 신생국가들의 自主性을 강조하기 위하여 統治者들이 내건 주장이다.

이상의 諸 입장은 4次元의 時·空間 입장을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 이와 같은 '發展'의 槪念은 時·空間論에 接近하고 있다고는 볼 수 있으나 4次元의 時·空間에 있어서의 特殊性을 Z로 보았느냐 또는 普遍性과 관련된, 즉 $S_1S_2S_3\cdots S_n$들로 보았느냐 분명치 않으며, 또한 時間의 動態性(+)의 '加速化能力'을 관련시키지 못하고 있음을 지적할 수 있다. 따라서 4次元의 時·空間論 입장에서 본 '發展'의 槪念은 '主體가 客體에 대한 客觀的 認識하에서 客體에 대한 主體의 價値指向行爲의 加速化能力 狀態[11]'라고 규정할 수 있다. 여기서 '發展'은 目的임과 동시에 過程임을 認識할 때, '政治·經濟·文化·社會 全般의 前進目標를 달성하기 위하여 새로운 變動에 對應하는 能力을 증대시켜 가는 過程'이라고 定義될 수 있다.

Ⅲ. 過渡社會의 社會變動과 政治現實

1. 急速한 變動과 非連續性

過渡社會의 變動은 西歐로부터의 충격임에는 틀림이 없다. 특히 重要한 것은 西歐式 敎育制度와 法制度의 도입이다. 過渡社會는 이러한 西歐의 영향으로 經濟發展(국민소득)을 비롯한 近代化의 指數는 높였으나 보다 發展된 社會를 再構成했다고는 評價할 수 없다. 따라서 近代性은 社會的 再建速度보다 훨씬 빠른 速度로 이룩되어 새로운 秩序보다는 緊張과 不安定을 초래했다. 그것은 近代化過程에 있는 國家들이 얼마나 急激한 速度로 社會變動을 겪고 있는가 하는 문제이다. 西歐의 先進諸國이 겪어 온 近代化過程과 2次大戰 後 近代國家로 도약하고 있는 아시아, 아프리카, 아메리카諸國 등의 過渡社會를 比較해 볼 때 英國의 경우 183년(1649~1832년), 美國의 89년(1776~1865), 벨기에를 비롯한 구주 13개국의 평균 70여년(1789~1852년)으로서 西歐諸國이 짧게는 1世紀, 길게는 數世紀에 걸쳐서 이룩한 近代國家建設을 後參者인 新生國들은 놀랄만한 速度로 기간을 단축하고 있다.[12] 英國과 美國을 비롯한 先進諸國의 近代化過程을 살펴 보면, 우선 강력한 制度化를 확립한 후 각계각층의 국민을 統合하고 經濟成長을 이룩함으로써 이에 따른 都市化로 인한 노동력의 도시집중을 가능케하고, 한편으로 經濟成長에 따르는 社會機能의 多邊化(functional differentiation)와 特殊化(functional specialization)의 결과로 형성된 신흥세력인 브르조아와 프롤레타리아에게 단계적으로 참정권을 인정하고 國家의 재력이 충분히 축적되었을 때, 비로소 社會福祉制度를 채택함으로써, 全國民에게 諸價値의 配分에 參與할 機會를 부여하는 등의 國家의 機能과 施策을 두고 오랜 시간을 두고 우선 순위에 의거해 한 가지씩 확장 처리해 감으로써 社會變動過程에서 국가와 정부에 미치는

11) 韓貞一, 前揭論文, p. 31.

12) Cyril Black, *The Dynamics of Modernization*, New York, Harper & Row, 1966, pp. 90~94.

여러가지 要求와 壓力을 성공적으로 대처할 수 있었다. 이에 反해 新生國家들은 先進諸國이 긴 시간을 두고 이룩한 近代國家로서의 면모를 단시일내에 갖출 것을 要求, 즉 先進國 近代化의 결실에 대한 국민의 욕구와 기대상승을 자극하는 한편, 이에 대처할 수 있는 國家機能의 미비를 탄압으로써 대응해야만 하는 경직된 政治體制에로의 퇴보를 불가피하게 하는 狀況이 종종 일어난다.[13] 近代化가 급작스럽게 이루어지면서 前近代와 産業社會간의 단절이 노출되고 大衆政治運動(mass movement)의 가능성과 함께 온갖 社會의 혼란과 무질서의 現象이 이에 뒤따른다.

뿐만아니라 變化는 文化에 있어서 밀접히 관련된 부분과 조화되어 일어나기가 어려운 것이다. 예를 들면 産業과 教育과 같이 文化의 다른 부분이 相互依存되고 있지만 變化는 다른 速度로 일어난다. 産業의 발전은 技術者를 필요로 하나 教育體系는 교사들을 再教育시키지 않는 한 技術者를 배출할 수 없다. 物質的 條件(특히 肉體的 環境)과 事物(住宅·工場·原料 등)의 變化는 그러한 事物을 사용하는 方法과 物質的 條件에 적응하는 方法보다 훨씬 빠르다. 이것은 또 機能的 變化(functional change)와 構造的 變化(structure change)의 문제이기도 하다[14] 機能은 급속히 변할 수 있으며 소수에 의해서도 크게 영향받을 수 있다. 예를 들면 한 사람의 발명가가 생산기술을 革命化시킬 수 있으며, 한 사람의 학자가 政治問題의 개념을 발전시킬 수도 있다. 그러나 수천만 구성원의 行動과 信念類型을 變化시키는 간단한 方法은 없다. 즉 機能的 變化는 소수에 의해서 때로는 급속히 그리고 쉽게 일어날 수 있으나, 構造的 變化는 많은 사람에 의해 일어나며 속도가 느리고 어려운 것이다.

물론 어느 社會를 막론하고 變動하지 않는 社會는 없다. 다만 여기에서 문제가 되는 것은 이러한 變化의 速度와 連續性(continuity)의 문제인 것이다. 社會變動의 내용에 대해서 共通指標인 經濟發展(국민소득)·教育·都市化 및 大衆傳達手段을 중심으로 살펴 보자. 西歐의 社會變動은 자신의 文化를 기반으로 하여 여러 世代에 걸쳐 점진적으로 일어났고, 變動의 단계도 經濟的인 變化에 따라서 필요한 勞動力을 吸收(pull)하는 都市化가 이루어지고 教育이 普及되었으며, 大衆媒介體도 20世紀에 大衆化되었다. 그러나 新生國들은 대부분이 植民統治에서부터 分裂的인 영향을 받았고, 西歐文化와 傳統文化의 갈등 속에서 近代化를 加速化시킴으로써 變動의 단계도 教育과 大衆媒介體가 보급되어 都市化가 이루어지고 經濟發展으로 인한 勞動力의 需要보다는 農村과 都市의 격차로 인하여 農村에서 밀어내는 (push) 都市化가 이루어지고 있다.

이러한 急激한 社會變動의 결과 60년대에 이르러 新生國은 '民主主義의 退化'[15]이니 '政治的 衰退'[16]이니 '近代化의 瓦解'[17] 등의 문제가 대두되었다.

결국 20世紀 중엽에 이르러 대부분의 新生國들을 중심으로 社會·經濟的 變化를 촉진시키려는

13) S. N. Eisenstadt, "Breakdown of Modernization", *Economic Development and Cultural change* 1, 1961, pp. 150~165.

14) Cyril Black, op. cit., pp. 47~48.

15) Rupert Emerson, *From Empire to Nation*, Boston, Beacon press, 1960, chap. 15.

16) Samuel Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, XⅡ No. 3, April 1965.

17) S. N. Eisenstadt, "Breakdown of Modernization", *Economic Development and Cultural Change*, 12, July 1964.

줄기찬 욕구가 革命的으로 나타난 것이 사실이다.

이러한 '期待上昇의 革命'이 일어나게 된 이유는 무엇인가?

첫째, 獨立運動過程에서 도입된 民族(主義) 意識은 당시의 비참한 현실의 원인을 植民支配로 돌리고, 獨立을 하면 잘 살게 되리라는 막연한 期待, 즉 불행의 원인인 植民支配 같은 인위적 제한이 없어지면 자동적으로 國家發展이 올 것이라는 樂觀主義 내지 發展에 대한 自生的 信念.

둘째, 一般的인 貧困이 불가피한 것이 아님을 증명한 西歐 여러 나라의 實例들을 보고 貧困을 극복할 수 있다는 새로운 確信.

셋째, 20世紀의 커뮤니케이션의 奇蹟과 外國軍隊의 주둔 등으로 나타난 期待의 變化.

넷째, 都市化, 敎育普及, 經濟發展 등에 의한 급속한 社會變動으로 증대된 期待와 熱望 등이다.[18]

이같은 期待上昇의 革命은 民族主義的 熱望과 計劃的 變化要求로 인하여 變動의 速度를 急激하게, 또한 傳統的 要素와 西歐的 要素의 갈등으로 非連續性의 문제를 더욱 심각하게 한다. 이러한 급속한 變動과 非連續性의 문제는 人間의 心理的 측면에 충격을 주며 政治社會化 過程뿐만 아니라 政治文化를 변모시킴으로써 政治的 不安을 초래하는 배경이 되고 있다.

말하자면 過渡社會가 겪는 變動은 全面的인 變動으로, 그 範圍는 複雜 多岐하고 그 速度는 急速하고 또 그 영향은 깊다. 또한 變動의 內容은 다양한 各個變動으로 구성되고 比重과 期間을 달리하면서 非連續的으로 전개되고 있다. 이러한 急速한 變動과 非連續性의 문제는 결국 過渡社會로 하여금 '指標에의 환상'에서 벗어나 '現實에의 直視'를 다시 요구하고 있는 것이다.

2. 制度化의 失敗와 政治不安定

近代化의 過程에 놓여 있는 過渡社會의 現實을 지켜볼 때, 變化가 그대로 發展이 된다는 주장은 대단히 위험하다. 그것은 '近代性은 安定을 가져오지만 近代化는 不安定을 초래한다'[19]는 말이 시사하는 바처럼 變動의 速度와 非連續性의 문제가 제기되기 때문이다. 漸進的이고 段階的인 變化가 아닌 同時의 急激한 變化는 政治的 不安定의 요인이 될 수 있다는 말이다.

그렇다면 近代化라는 개념도 政治的 近代化의 개념이 포함되지 않은 '總體的인 社會變動'[20], 社會的 流動性 개념인 '總體的 社會變動 過程'[21]과 같은 개념으로 한정된다. 그러므로 上記한 經濟發展(국민소득), 都市化, 文字解讀率, 大衆媒介體 등은 近代性을 나타내는 指標이면서 또한 政治的 不安의 요인이 될 수 있다는 셈이다.

K. Deutsch는 社會的 流動性의 증대로서 다음과 같은 政治不安의 要素를 內包하고 있다고 지적

18) Samuel Hungtinton, op. cit., p. 32, p. 47, pp. 53~54.

19) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University press, 1968, p. 47. ——(modernity produces stability and modernization instability.)

20) 車基鵬, 近代化 政治論 , 서울, 博英社, 1969, p. 61.

21) Karl Deutsch. "Social Mobilization and Political Develpment", *The American Ploitical Science Review*. 1961, p. 205.

했다.[22]

첫째, 社會流動性은 政治參與 可能層을 확대시켜 政治制度나 政治的 實際에 대하여 變化壓力을 가하게 되고 그것은 장차 政治的 緊張을 고조시킬 可能性이 크며.

둘째, 社會流動性은 政治의 質的 變化를 초래한다. 政治過程에 영향을 주는 인간욕구의 범위를 變化시킴으로써 그들의 급격한 要求는 무엇보다도 政府業務(government services)의 質과 範圍의 확대이다. 따라서 新生國들은 社會流動性을 통해 나타난 大衆을 위해서 傳統的인 政府에서 近代福祉國家의 정부로 급속히 전환해야 할 입장에 놓이게 된다.

셋째, 政府의 業務와 機能의 증대는 정부의 能力의 증대를 要求하게 된다. 급격한 社會變動 過程은 政治·行政 改革에 주요한 壓力이 되고 있으며 政治엘리트의 全般的 變化를 要求하게 된다.

위와 같은 變化要求는 약간의 時差(time lag)는 있지만 결국 政治參與의 증대를 가져온다. 그런데 이러한 革命的인 期待를 쉽게 만족시킬 수 있는가 하는 문제이다. 높은 期待와 그것을 충족시켜 줄 수 있는 能力간에 큰 격차가 있을때 반드시 挫折이 뒤따르게 된다. 進步란 값싸게 성취될 수 있는 것이 결코 아니기 때문에 단시일에 全般的인 範圍에 걸친 進步의 方法이란 결코 용이하지 않으며, 그게 실패할 경우 '挫折上昇의 革命'으로 전락한다. 그것은 熱望(aspiration)과 成就(achievement) 간의 깊은 불균형에서 발생하는 것이다. 이러한 欲求(want)와 獲得(get)간의 불균형 관계를 心理學者 W. James는 다음과 같이 公式化한다.[23]

$$\langle \text{만족(Satisfaction)} = \frac{\text{成就(Achievement)}}{\text{熱望(Aspiration)}} \rangle$$

이 公式에서 분모가 분자보다 急速히 증가할 때 挫座은 점차 확대될 것임을 짐작할 수 있다. 그렇다면 期待上昇의 革命이 반드시 發展의 동기가 된다는 주장은 再評價되어야 한다.

사실 2次大戰 後의 新生國 政治實現은 不安定의 계속이다. 왜 이처럼 不安定한 狀況이 계속되고 있으며 그 원인은 무인가? S. P. Huntington은 그 원인을 急激한 社會變動과 流動性[24]에서 찾고 있다. 즉 急速한 社會變動에 相應하지 못하는 政治制度化의 失敗가 곧 政治不安定을 가져온다는 주장이다.

요컨데, 社會的 流動性의 急激한 증대에 직면한 過渡社會가 그것을 수용할만한 政治制度化를 마련치 못함으로써 政治參與에의 要求를 장기적 대책없이 단지 流動性機會에 제한을 가함으로써 政治不安定을 초래하고 있다는 해석이다. 流動性이란 社會變動의 動因(agent)이며 社會變動은 個個人 流動性의 총화이다.

D. Lerner도 流動性과 安定과의 관계에 대해서 社會的 安定을 制度的 流動性에 대한 個人的 流動性의 비율로 표현하고 있다.[25] 이것은 流動性이란 것이 急速한 社會變動의 必要條件은 되지만 流

22) Ibid., pp. 211~214.

23) William James, *Psychology*, New York, Holt, 1923, p. 157.

24) (rapid social change & rapid mobilization)

25) Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory of Modernization" in *Communication & Political Development* edited by Lucian W. Pye, Princeton, 1967, pp. 331~333.

動性이 많다는 것이 곧 바로 發展의 充分條件이 되는 것은 결코 아님을 지적해 주고 있다. 政治不安定 狀態가 바로 그 實例이다.

流動化와 制度化간의 관계로 政治形態를 그려 보자.

		政 治 〈制 度 化〉	
		高	低
社 會 〈流動化〉	高	①시민적 政治形態	③과도적 政治形態
	低	②봉쇄적 政治形態	④원시적 政治形態

① 發展된 시민적 정치형태는 流動化(參與)와 制度化 양 측면에서 높은 수준이며

② 봉쇄된 정치형태는 높은 수준의 制度化를 보이고 있지만 流動化(參與)의 수준이 낮다.

③ 높은 수준의 敎育과 經濟成長(국민소득), 都市化 등으로 流動化의 수준은 높지만 낮은 수준의 政治制度化는 부패와 불신으로 현저한 저개발 상태이다. 近代化 과정에 있는 過渡社會의 例이다.

④ 원시적 정치형태는 양 측면에서 낮은 수준으로 後進社會의 例이다.

流動化의 수준은 높은 반면 制度化의 수준이 낮은 社會에서 流動化와 制度化 사이의 갈등은 어려운 政治問題로 남는다. 그래서 政治組織 및 過程의 制度化를 政治發展과 동일시하고, 近代化와 政治發展과 구별하여 定義하는 것이 유용한 일이 되다. 이 定義는 發展을 近代化로부터 분리시킨 定義이다. 따라서 急速한 近代化는 반드시 政治發展이 아니라 政治衰退를 가져올 수도 있는 가정이 가능해진다.

'制度化'란 組織과 節次의 價値와 安定을 획득하는 過程[26]을 의미하기 때문에 어떤 政治體系의 制度化 수준은 그 組織과 節次의 적응성·복합성·자율성·일관성에 의해 측정되어 질 수 있다. 이러한 制度化의 문제는 近代化過程에 있는 國家들이 고민하는 共通現象이 되고 있다. 쿠데타와 政治에 대한 軍部의 간섭도 政治制度化의 수준이 낮다는 것을 뜻하며, 政治制度가 자율성과 응집성을 갖추지 못한 過渡社會에서 발생하고 있는 現實이다. 더구나 權力을 個人化하고 制度를 약화시키는 카리스마적 지도자를 출현하게 만든다. 뿐만 아니라 政黨組織의 몰락과 官僚體制의 부패가 발생하는 政治現象도 制度化의 효율성이 현저히 약하기 때문이다. 傳統文化와 近代文化 사이에서 발생하는 엘리트들의 個人的 一體性 危機가 過渡社會의 政治的 不安을 첨가시키게 된다. 즉 過渡社會의 政治過程은 個人的 要求를 충족시키려는 사람들의 압력과 긴장을 지나칠 정도로 견디어 내야 한다.[27] 急速한 社會變動은 기존의 價値와 行動規範에 의문을 제기함으로써 個人的 부패를 야기하고, 동시에 그 부패는 政治制度의 자율성과 응집성을 파괴하려 든다.

이처럼 쿠데타와 反쿠데타의 政治로부터 탈피하지 못하고 강력한 社會的 勢力들에 의해 지배되는 허약한 國家로 남아 있는 한, 아무리 그 國民이 都市化되고 부유해지고 수준높은 敎育을 받는다 하더라도 그것이 發展으로 가는 길이라고 좋아할 수는 없다. 이러한 現象이 바로 近代化를 겪고 있

26) Samuel huntington, Political Order in Changing Society, op. cit., p. 12.

27) Lucian W. Pye, *Politics, Personality and Nation Building*, pp. 4~5.

는 많은 국가, 특히 制度化에 失敗한 新生諸國에서 나타나고 있는 엄울 모습이다.

그러한 過渡社會의 政治現實을 들여다보면,

첫째, 社會發展을 위해 다른 분야보다 政治體系에 크게 依存하고는 있으나, 政治發展은 오히려 위축되고 있으며,

둘째, 급격한 變動에 따른 政治的 不安定이 普遍化되고 있으며

셋째, 治者와 被治者간의 政治的 간격 해소에 政黨이 그 機能을 다하지 못함으로써 軍部가 개입하게 되고,

넷째, 관료제의 강화로 他政治制와의 균형을 이루지 못하여 부패의 소지를 안고 있으며,

다섯째, 國民統合 수단으로서 民族主義 및 傳統的 共同體意識에 호소하고 있다.

요약하면, 過渡的 狀況에 있는 新生國들은 西歐式 制度를 받아들였으나, 토착화에 실패하여 政治的 不安이 現實化되어 군부 및 집행부가 政治機能 및 統治機能에 과잉참여함으로써 非競爭的인 權威主義 정치를 普遍化하고 있다고 볼수 있다.

'우리는 가난해서가 아니라 制度化에 失敗(非組織化)했기 때문에 훌륭한 國家라고 주장할 수가 없다. 음성적이고 불신적인 政治에서 우리는 정식으로 하나의 공화국을 組織할 수 없고 組織없이 우리는 他國으로부터 존경받을 자격이 없다'[28] 는 어느 過渡社會의 한탄의 소리(신문내용)를 새겨 들을 필요가 있다.

결국 近代化過程에 있는 過渡社會는 急激한 社會變動에 대처할 수 있는 制度化에 失敗함으로써 政治不安定의 現實에 직면해 있다. 近代化나 社會流動性을 政治制度化에 의해 發展方向으로 이끌지 못함으로써 '돛은 있으나 닻이 없는 社會'를 만들어 계속 漂流하고 있는 것이 過渡社會의 政治現實이다.

Ⅳ. '發展'을 위한 政治的 課題

急速히 變動하는 社會가 發展하겠다는 것은 變動에 對應하겠다는 것이며 變動에 對應하겠다는 것은 政治現實과 能力으로 직면하겠다는 것을 뜻한다. 過渡的 狀況하에서 政治(發展)은 근본적으로 急速한 變動을 肯定的 方向으로 관리하는 것이어야 하기 때문이다.

그렇다면 過渡的 社會를 發展으로 유도하기 위한 政治的 課題는 무엇인가? 社會發展이란 政治·經濟·文化 등 各 분야별 發展의 總體라 볼 수 있다. 그런데 이러한 各 분야별 發展의 統合은 政治發展에 의해 주도되지 않는 한 國家發展도 불가능하다. 왜냐면 社會發展을 위해서는 社會成員 全體가 추구해야 할 目標設定과 그의 達成의 機能이 절대 필요하며, 그 機能이 바로 政治가 수행해야 할 적극적 機能이라 할 수 있다.[29] 現代政治(國家)의 使命은 '社會經營'으로 지적할 수 있으며, 社會經營'에 대한 評價에 따라 政治發展의 優劣도 결정되는 것이다. 따라서 政治發展 없이 社會成

28) Bryce Wood, The making of the Good Neighbor, New York, 1961, p. 318에서 재인용.

29) 金河龍外, 「政治學 原論」, 서울, 博英社, 1982, pp. 27~28.

員의 自由와 平等 그리고 尊嚴性은 사실상 허구에 불과한 것임을 우리는 歷史과정에서 보아 왔고 또한 공산체제에서 엿볼 수 있다.[30] 그래서 政治發展을 歷史性과 具體性을 강조하여 사용할 때 '政治民主化'로 표현되기도 한다.

따라서 新生國의 政治를 社會體系의 發展을 위한 독립변수로 보고, 發展의 歷史性을 강조하는 近代化의 立場에서 때, ①統合의 政治(politics of Integration), ②民主化의 政治(politics of democratization), ③產業化의 政治(politics of Industrization)를 政治發展의 課題로 設定할 수 있다.

統合이라는 政治的 課題는 新生國의 領土的 基盤을 확고히 하고 國內의 分裂的 要素를 제거하여 從的·橫的 統合을 이루어 國民을 團合시켜 國民國家로 존립하여 國家建設(state-building)과 國民形成(nation-building)을 성립시키는 것이다. 여기에는 自生的 合意에 의한 利益의 參與라는 內的統合(inner integration)이 중요하다고 할 수 있다.

또한 政治發展의 方向으로서 民主的 政治는 當爲的인 것이며 民主的 價値는 普遍性을 갖는다. 近代라는 시간 속에서 具體性을 갖는 歷史的 產物인 民主主義는 前近代的(權威主義的) 政治文化의 殘存, 植民統治의 否定的 遺產, 經濟的 與件 등 모든 民主主義의 沮害要因을 제거하고 새로운 社會構造內에서 內的 統合을 형성해야 한다. 새 主役으로 등장하는 中產層과 엘리트 사이의 갈등은 최소로 하여 調整者로서의 중산층의 機能을 확대해야 한다. 이를 위해 自願集團(voluntary association)[31]으로써 大衆이 결속되는 過程이 필요하다.

그러므로 政治發展이란 '變化에 대한 政治體系의 對應能力'[32]이라고 볼 수 있으며, 이것은 政治組織의 '制度化'에서 찾을 수 있다. 그리고 이것은 경쟁적인 政黨·利益集團·選擧·言論 등 制度的 장치의 自律的인 活性化와 政治過程의 活性化가 뒷받침되지 않으면 아니된다. 또한 制度化와 活性化는 국민에 의한 정당하고 공명한 選擧를 通해서만 가능하며 여기엔 책임있는 言論自由의 역할과 知識人의 批判意識이 함께 갖추어져야 함은 당연하다.

특히 政黨을 통한 議會構成과 活性化와 함께 新生諸國의 文化的 풍토에 알맞는 地方自治制度의 組織 및 活性化로 분권화하여 횡적인 면에서의 議會와 종적인 면에서의 地方自治團體에 의해 정부의 權力集中을 配分해야 한다. 따라서 이러한 制度化와 活性化가 權力 및 富의 分配를 효율적으로 관리함으로써 政治參與를 통한 정부와 국민간의 自發的인 一體感을 마련하는 對應能力을 갖출 수 있는 것이다.

그런데 이러한 能力이란 過渡社會가 처해 있는 時代와 場所를 무시할 수는 없다. 그러므로 그들의 歷史와 文化 그리고 전통과 관습 등과 같은 特殊性 속에서 그 要素를 찾아 내어 組織化하는 것도 또 하나의 課題가 된다.

過渡的 社會는 傳統的 要素가 近代的 要素로 變化되어 가고 있는 社會다. 그러나 近代化가 아무리 충격적인 革新을 가져온다고 하더라도 傳統的 要素가 完全히 제거되기는 어렵다. 그것이 新生諸

30) 韓貞一, 「韓國政治發展論」, 서울, 전예원, 1982, p. 196.
31) 韓完相, 「知識人과 虛僞意識」, 서울, 文學과 知性社, 1980, 참조.
32) 韓貞一 敎授는 「政治發展」을 '社會나 국제환경 속에서 발생하는 客體의 도전에 대해 특정 정치체제인 主體의 지속적인 對應能力과 適應能力의 加速化 狀態'로 규정하고 있다.

國의 近代化에 대한 다양한 反應에서 傳統的 要素가 政治文化 形成에 미치는 영향을 중요시하지 않을 수 없는 이유이다.

그렇다면 傳統社會가 갖고 있는 共同體 意識을 現代的(社會發展的)인 次元으로 계발하는 새로운 價値體系의 설정과 그에 따른 制度化를 마련함으로써 오히려 先進 西歐社會에서 고민하는 갖가지 문제점들을 극복할 수 있을 것이다. 즉, 社會的 次元에서 現代的 意味의 社會 共同體 意識으로, 國家的 次元에서는 새로운 民族主義的 특성으로 승화시킴으로써 政治發展의 원동력이 될 수도 있다.

요약컨데, 過渡社會의 發展을 위한 政治的 課題는 政治發展이며, 政治發展은, 政治組織과 節次의 制度化와 그의 活性化를 이룩하는 것이다. 특히 그 주도적 역할 담당자는 政黨制의 活性化와 함께 地方自治制의 活性化, 그리고 傳統的 共同體意識의 制度的 승화이다. 이를 위해 言論自由의 창달과 知識人의 批判意識은 필수요건이라 하지 않을 수 없다.

이를 통해 비로소 統合의 政治(potitics of Integration), 民主化의 政治(politics of Democratizatin), 産業化의 政治(politics of Industrization)를 具現함으로써만이 過渡社會는 發展의 길을 가게 될 것이다.

V. 結論 : 要約

本 論文이 提起한 問題에 대한 대답(結論)은 前記한 (Ⅳ)에서 記術했다. 따라서 여기에서는 간단한 要約으로 그친다. 變動의 範圍와 速度는 社會의 특성에 따라 다양하겠지만, 특히 2次大戰 後에 나타난 新生國들은 急激한 社會變動을 經驗하고 있다. 變動은 目標成就에의 길인 동시에 混亂의 過程이기 때문에 急激한 變動을 肯定的(+)인 方向으로 관리하지 못할 때 過渡社會는 중대한 시련에 봉착할 수도 있다.

過渡的 狀況에 놓여 있는 新生國들은 西歐의 충격으로 인하여 社會變動 '速度'가 急激하며 이에 따른 '非連續性'의 문제는 심각하다.

그런데 더 큰 문제는 近代化過程에 놓여 있는 過渡社會가 急激한 社會變動에 대처할 수 있는 '制度化'에 失敗함으로서 政治不安定이라는 정치적 혼란에 직면해 있다는 사실이다. 즉 近代化나 社會流動性을 政治制度化에 의해 發展의 方向으로 관리하지 못함으로써 '돛은 있으나 닻이 없는 社會'로 '漂流'하고 있는 現實이다.

이러한 過渡社會의 現實을 지켜 볼 때 '變化는 곧 發展'이라는 決定論的 입장을 過渡社會에 적용시킨다는 것은 대단히 위험하다. 이것은 近代化過程에서 일고 있는 '期待上昇의 革命'이 반드시 發展의 동기가 된다는 주장은 再評價되어야 한다는 말이다.

再評價에 앞서 '發展'을 槪念化해 본다면, '發展'이란 '主體가 客體에 대한 客觀的 認識下에서 客體에 대한 主體의 價値指向行爲의 加速化 能力狀態, 즉 '社會全般의 前進目標를 達成하기 위하여 새로운 變動에 對應하는 能力을 증대시켜 나가는 過程'이라고 定義할 수 있다.

發展하겠다는 것은 變動에 對應하겠다는 것이며 對應하겠다는 것은 現實을 能力으로서 肯定的(+)인 方向으로 관리하겠다는 것을 뜻한다.

그렇다면 표류하고 있는 過渡的 社會를 發展으로 유도하기 위한 課題는 무엇이겠는가?

그것은 政治發展이며 政治發展은 政治制度化이다. 특히 政黨制와 地方自治制의 活性化, 그리고 傳統的 共同體意識의 制度的 승화(계발)는 중요하다. 이를 위해 言論自由의 창달과 知識人의 批判意識이 필수요건이 됨은 당연하다.

制度化를 '組織과 節次의 價値와 安定을 획득하는 過程'으로 볼 때, 이러한 制度化를 통해 비로소 統合의 政治(politics of Integratin), 民主化의 政治(politics of Democratization), 產業化의 政治(politics of Industrization)를 實現함으로서만이 社會變動을 通한 發展의 加速化는 이루어질 것이다.

Summary

The Social Change and Political Development of the Transitional Society

Han Seok-ji

The New Nations which appeared ofter the Second War have been facing the crisis of abrupt social change. In truth, since this leads to confusion, if they don't bring the affirmative way of development during abrupt, their societied will meet with serious trials.

The speed of change in the New Nations which is rising into the transitional situations is very rapid. Because this is the effect of the invasion of Western culture. Accordingly, the problems of discontinuity with which they are being faced are very serious.

Besides, the greatest problem with which they are being faced is political confusion resulting from political insecurity. As a result, this problem comes from the failure of the methods of institutionalization which they can cope with abrupt change in society. Specifically, since they sidn't cover modernization and the social fluidity of change with political institutionalization, their real situations is drifting: "Society is a sailing ship without an anchor".

If this is so, what are the conditions that leads to the development of a drifting society? Firstly, it is political development and political institutionalization. Particularly, the New Nations have to accomplish the activation of their political party systems, and achieve local self-government. Secondly, they have to carry out the institutional enlightenment by way of community consciousness. To do so, the freedom of the press has to be guaranteed and the intellectuals' critical consciousness is certainly necessary.

As they realize the politics of integration, the politics of democratization and the politics of industrialization through these steps, the transitional society will finally attain its development.