

政治發展理論에 대한 研究

鄭 鎮 午

I

第2次世界大戰이 終息된 以後 舊被植民地 國家들이 獨立國家로서 世界史에 登場한 直後 直面한 課題 가운데 가장 重要한 것은 政治的 獨立과 經濟的 自立이었다고 할 수 있다.

政治的 獨立을 維持하기 위해서는 經濟的 自立이 先行되어야 했으므로 經濟發展의 問題가 가장 時急했으며 따라서 經濟發展에 대해 主된 關心이 주어진 것은 當然했다. 뿐만 아니라 美·蘇 兩大陣營으로 分極化된 冷戰體制下에서 美國은 對蘇防衛政策上 新生國에 대한 經濟援助問題에 대해 많은 關心을 기울이게 된 것도 事實이었다. 그러나 여기에서도 經濟援助의 效果의 結實을 위해서는 效率的인 新生國政府가 要望된다는 角度에서 援助의 窮極的인 目的은 技術·經濟·軍事面의 發展보다도 民主化를 통한 政治安定을 이룩하는데 있다는 點을 強調하는 立場까지 있게 되었다.¹⁾

政治面에서 볼 때 新生國은 代議政治를 指向했으나 R. Emerson 이 이르는 바 代議政治의 風蝕作用이 나타났으며 그 政治秩序는 植民地體制도 또는 代議體制도 아닌 定處없는 彷徨을 하게 되었다.²⁾ 이와같이 政治的으로 不安定이 慢成化하게 되자 그에 따라 經濟發展도 크게 沮害된 것은 當然했다고 할 것이다.³⁾ 그리고 經濟成長은 社會나 個人의 社會學的 및 心理的 要因과 相互依存性을 지니고 있음이 明白해지고 經濟發展에 必要한 非經濟的 條件의 重要

1) Howard Wriggins, "Foreign Assistance and Political Development," in Brookings Institution, Development of the Emerging Countries (Washington D.C. 1962), pp. 181 ~ 213.

2) Rupert Emerson, From Empire to Nation (Beacon Press, 1960), p. 273.

3) 韓培浩, 政治發展의 概念에 대하여, 政經研究, 1973, 10月號, p. 54.

성이認識되기에 이르렀다. 또한 經濟發展이 미치는 社會政治的 變化도 強調되었다. 따라서 政治學分野에서는 經濟發展의 成就나 社會制度의 現代化와 相容될 수 있는 性格의 政治秩序에 대한 摸索이 나타나게 된 것이다.⁴⁾

이와같은 狀況에서 兩分된 世界政治의 現實에 대한 反作用으로서의 第3世界의 獨自의 發展이 摸索되었고 在來의 西歐中心의 比較政府의 研究를 벗어나 第3世界를 包容한 適實性있는 比較研究를 指向하려는 比較政治研究가 始作되기에 이르렀다.

始初에는 新生國이 變化의 渦中에 있는 곳이므로 政治變化에 焦點이 주어지다가 60年代에 이르러 政治發展이라는 概念으로 集約되어 갔다. 그러나 政治發展研究는 現在 學者들이 外延의이기 보다는 內包的 定義를 土臺로 政治變化의 具體的인 側面인 發展過程을 다루고 있는 現象이며 따라서 제각기 다른 概念圖式을 適用하는 model이나 approach들이 盛行하고 있다. 卽 政治發展研究는 主로 社會的 特性和 社會構成員의 態度라는 두 가지를 對象으로 하고 있으며 여기에도 多樣한 approach들이 使用되고 있다.⁵⁾

이에 政治發展理論을 構成하는데 있어 存在하는 여러가지 難點을 살펴보고 그에 대한 解決 方案들에 대한 研究가 必要하다고 생각된다.

II

政治發展에 대한 問題는 現在까지 近代化問題와 關聯되어 論議되어 왔으며 比較政治學도 近代化의 文脈속에 展開되어 왔고 따라서 近代化의 理論은 政治學에서 主要한 領域이 된 것이 事實이다.

近代社會와 傳統社會를 區別하는 兩分法은 이제는 많은 問題點이 있음이 밝혀지고 있다. 優先 近代化理論을 살펴볼때 19 C 進化論은 20 C初의 世界大戰, 經濟的 崩壞, 政治的 混亂 및 全體主義의 發生에 의해서 不信되었으며 社會的 Darwinism이나 Marxism도 未來에 대한 確實한 見識을 提供해주지 못했다. 20 C初의 社會理論은 未來에 대해 悲觀的인 것이 特徵이다. 이들 가운데는 全的으로 西歐社會에 대해서 焦點을 두어 西歐社會가 일찌기 統合되었으며 人間의 自我完成에 寄與했다고 主張하는 傾向을 띤 理論도 있었으나 그들은 西歐社會가 過去의 어느 時點에서 根本的인 變化가 始作되었으며 따라서 西歐社會는 轉落過程을 걷기 始作했다고 主張하고 그 例로 世俗化, 都市化 그리고 民主化의 否定的 結果들을 指摘하고 있다.⁶⁾

4) 閔俊基, 韓國政治發展論, 乙酉文化社, 1975. p.12.

5) Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies (Yale University Press, 1968), pp.72~78.

6) Reinhold Niebuhr, Christian Realism and Political Problems (New York, 1953), p.5; T.S.Eliot, The Idea of a Christian Society (New York, 1940), p.64.

한편 20 C 後半의 近代化理論은 20 C 初의 이러한 悲觀主義와는 對照的으로 樂觀主義란 點에 그 特徵이 있다. 그러나 그것은 19 C 後半의 樂觀主義와는 顯隔한 差異가 있음을 알 수 있다. 卽 20 C 近代化理論의 樂觀主義는 本來 反動的 進歩에 대한 樂觀主義이다. 現在에 대한 滿足이 過去에 대한 樂觀主義와 다른 社會에 있어 그의 妥當性에 대한 樂觀主義로 通하게 된다. 1950年代와 60年代의 近代化의 理論은 近代社會의 未來에 대해서는 어떠한 것도 言及하지 않았다. 그것은 西歐의 先進國家들이 到達하였음을 假定한다. 그들의 過去는 그것이 그들의 未來에 대해 무엇을 보여줄 것인가가 아니라 아직도 傳統과 近代사이의 過渡期를 벗어나려고 하는 다른 社會들의 未來에 그것이 무엇을 보여줄 것인가 하는 問題 때문에 關心을 갖게 하는 것이다. 1950年代 西歐社會나 非西歐社會에서 近代化의 理論은 部分的으로 西歐社會에 있어서의 滿足과 非西歐社會에 있어서의 希望으로 正當化된 事實에 基因하여 特別히 받아들여졌다. 따라서 近代化의 理論은 外國에 있어서의 變化와 自國에 있어서의 現狀 維持를 合理化하였다. 그것은 近代性의 未來를 空白으로 남겨놓고 있다.⁷⁾

近代化理論이 이처럼 多樣한 것으로 보아 一定한 理論이 있는 것이 아니며 그것이 모든 다른 社會의 理論과 같이 一定한 展望의 限界를 가지고 있음을 알 수 있다. 그리고 그理論 自體의 脆弱點도 發見되고 있다.

政治發展과 關聯하여 近代化理論은 傳統社會와 近代社會의 政體間의 區別을 兩社會의 一般의 特性으로부터 產出하고 있고 그 政體間의 差異點이 傳統社會와 近代社會라는 兩分法을 連結해주고 있으며 이것이 바로 近代化의 過程이라고 말해지고 있다. 그러나 近代性和 傳統은 그렇게 區分하기가 用易한 일은 아님을 알 수 있다.

많은 近代化理論家들이 指摘하는 바와 같이 近代性和 傳統은 本質的으로 不均衡的인 概念이라고 할 수 있다. 卽 近代의 理想이 設定되고 그 다음에 近代의 이 아닌 모든 것은 傳統의 이라고 規定되고 있기 때문이다. 또한 Rustow 가 指摘한대로 “近代性은 斷定的으로 定義될 수 있지만 傳統은 主로 殘留概念으로 남아있다”⁸⁾ 따라서 明白한 概念들과 殘留概念들을 結合하는 二分法은 分析的으로 相當히 危險性을 지니고 있음을 알 수 있다.

또한 非近代의 社會들 사이에도 多樣性은 存在하므로 어떠한 特定한 社會를 傳統의인 理想型으로 맞춰버리는 것은 危險하며 또한 全的으로 正確하지 못하다고 할 수도 있다. 그들은 傳統의이라는 標識를 除外하고는 어떠한 것을 共通的으로 가지고 있는 것인가를 理解하기는 困難한 것이라고 할 것이다. 그들은 價値에 있어서 多樣하고 構造的으로 異質的이라고 할 수 있다.⁹⁾

7) 閔俊基, op. cit., p.24.

8) Dankwart A. Rustow, A World of Nations, (Washington, 1967), p.12.

9) Singer, ed, Traditional India, pp. x-xvii and Heesterman, "Tradition in Modern India," pp.242~243.

4 논 문 집

一般的으로 近代性은 傳統의 崩壞와 더불어 나타나는 것으로 보는데 實際로 近代性은 여러 方法으로 傳統을 補完은 하지만 代置하지는 못한다는 것을 알아야 할 것이다. 卽 傳統과 近代性이 相互排他的인 것이라고 믿는 것은 잘못이라고 할 것이다.¹⁰⁾ 따라서 近代社會는 單純히 近代的인 것이 아니고 近代的인 同時에 傳統的인 것이라고 해야 할 것이며 兩者는 共存할 수도 있고 서로가 서로를 強化시켜 줄 수도 있는 것이라고 해야 할 것이다.

또한 近代性의 概念도 模糊性을 內包하고 있는데 그것은 近代性을 美德과 一致시키려는 傾向때문에 일어나며 모든 좋은 일은 近代的이라고 하기 때문에 近代性은 結果的으로 서로 矛盾的인 德性들의 混合物이 되었다. 特히 近代的인 것과 西歐的인 것을 區分하는 것이 어렵게 되었는데 近代化의 理論은 近代社會의 model 과 比較될 수도 있고 혹 그와 代置될 수도 있는 西歐社會의 model 을 만들어내지 못하였다. 默示的으로 이 두 個의 概念은 實際로 一體的인 것으로 看做되지만 非西歐社會에 있어 近代化와 西歐化의 過程은 매우 다른 것으로 나타난다. 이러한 困難性은 近代와 非近代, 西歐와 非西歐社會의 네가지 分類方式에 있어 近代 非西歐의 模型이 적어도 現在까지 이루어져 있지 않기 때문에 일어나고 있다고 할 것이다.

또한 近代化의 理論은 變化의 範圍·時間·方法 및 速度보다도 이것으로 부터 저것으로와 같은 變化의 方向으로 集中했으므로 그것은 變化의 理論이라기 보다 比較靜態學의 理論이었다고 할 수 있다.¹¹⁾ 더우기 二分法的인 發展理論들은 그들이 設定한 段階들이 歷史的 進歩에 있어서의 實際的 段階인지 혹은 Weber 的인 理想型인지에 대해서 分明하지 못하였다.

또한 近代化過程의 여러 가지 要素들은 歷史的으로 識別될 수 있으며 그것들은 共通的인 原因들에서 根源을 갖는 反面에 한 次元에 따른 進歩는 決코 다른 次元에 있어서의 進歩와 아무런 關係도 갖지 않는다고 主張될 수 있으며 이러한 見解는 近代性과 傳統의 相互排他性을 拒否하는 것이 된다. 따라서 Bendix는 近代化와 近代性을 區分할 것을 主張하고 있다.

“많은 近代化의 屬性들이 近代社會의 다른 屬性들과 分離되어 나타난다. 따라서 어떤 生活 領域에 있어 近代化는 結果的으로 近代性을 가져오지 않고도 일어날 수 있을 것이다”¹²⁾ 더 敷衍하면 이러한 主張은 近代化가 世界的 過程이라고 한 假定에 背馳된다. 近代化는 單純히 西歐文化의 特殊性이 될 수 있다. 한편 亞·阿洲地域의 文化들에 일어나는 모든 變化들이 西歐社會에서 일어났던 變化들과도 根本的으로 다른 性格과 다른 結果를 가져올 수 있을 것

10) Reinhard Bendix, "Tradition and Modernity Reconsidered", *Comparative Studies in Society and History*, IX(April, 1967), p.326.

11) Wilbert Moore, "Social Change and Comparative Studies", *International Social Science Journal*, XV(1963), 523; J.A. Ponsioen. *The Analysis of Social Change Reconsidered*, (The Hague, 1962), pp. 23~ 25.

12) Bendix, *op. cit.*, pp. 315~ 329.

이다.

한편 近代化의 持續期間에 대한 初期 假定들도 또한 批判되고 있다. 遲刻者는 革命的인 手段을 通하여 그리고 일찌기 近代化한 者들의 經驗과 技術을 빌어 急速히 近代化할 수 있을 것이다. 따라서 全體過程은 縮少될 수 있으며 그 結果 잘 規定된 發展의 段階들이 存在한다는 假定은 妥當하지 못하게 된다.

그리고 近代化가 進步的 過程이라는 見解에 反하여 20 C 初에 思想家들이 主張한 바와 같이 近代化는 人間이 그의 人格을 充分히 實現시킬 수 있는 보다 더 近接한 共同體를 崩壞시킨다고 主張할 수 있다. 近代化는 大量生産과 大衆社會를 實現하기 위해 人間的, 個人的 그리고 精神的 價値들을 犧牲시킨다. 이러한 主張은 1960 年代 後半에 들어 많은 開發途上國家들의 知識層에서 提起되기 始作했다.

따라서 近代化理論의 進步에 대한 樂觀主義는 過渡的 政治體制들에 있어서 政治發展보다는 政治不安의 惡循環이 그 特徵으로 나타난 것을 볼 때 現實을 客觀的으로 把握하지 못한 것이라고 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 社會分化和 專門化가 곧 近代性을 가져온다는 等式도 開發途上國들에 있어서 나타난 例들에서 볼 때 그러한 變化는 近代化된 社會의 Pattern을 따라가는 方向으로 變化하기 보다는 오히려 傳統的인 要素를 補強시키거나 또는 아무런 變化도 일으키지 못하는 逆律動的인 變化로 나타나고 있으므로 首肯하기 어려운 것이라고 할 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 政治發展은 一直線的이라는 西歐學者들의 假定은 根據가 없는 것이라고 할 것이며 차라리 多樣的인 政治發展類型을 假定해야 하고 政治發展을 政治史의 한 分野로 봐야 한다는 見解도 나타나고 있는 것이다.¹³⁾

한편 近代化와 政治發展과의 關係는 어떠한 것인가 하는 問題에 대해서도 여러가지 學說이 나오고 있다.

G. Almond는 近代化와 政治發展을 同一視하는 立場을 取하고 있다. 그는 政治發展은 社會나 國際環境에서 일어나는 變化에 대한 政治體制의 反應이라고 보며 特히 國家建設, 參與 그리고 分配와 같은 挑戰에 應하는 過程으로 보고 있다. 따라서 政治發展을 政治近代化와 같은 內容으로 規定하고 있는 것이다. 政治變化도 近代化의 一般的인 過程의 一部로 看做될 것이므로 兩者間的 區別이 있을 수 없다.¹⁴⁾

한편 Nettle과 Robertson은 政治發展을 近代化의 下位現象으로 規定하여 政治發展이나 經濟·社會發展이란 近代化라는 보다 包括的이고 一般的인 變化의 一部로서 國際社會에서 均

13) C.S. Whitaker, "A Disrhythmic Process of Political Change, World Politics (Jan. 1967), pp. 190~217.

14) G. Almond, "A Developmental Approach to Political Systems, World Politics (January 1965), p. 200.

力的인 關係를 追求하려는 國家 elite의 目標達成行爲와 關聯지어 생각하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 近代化에 必要한 能力의 震源이 따져보면 政治發展이나 經濟發展이라는 現象과 分離된 곳에서 생겨날 수도 없는 것이고 보면 實際上으로 政治發展과 近代化와의 區別이란 概念的인 것에 不週하다고 볼 수 있으며 近代化의 一部現象으로 政治發展을 規定할 바에는 차라리 政治發展이라는 用語를 없애고 近代化로 統一해 버리는 것이 有利하다고 할 수도 있을 것이다.

또한 Huntington은 이 두 概念의 一體化는 政治發展의 適用을 時間과 空間에서 너무 限定시켰다고 主張한다. 卽 政治發展은 歷史的 進化的 한 特定段階로서 限定되는 것이며 더우기 政治的 近代化에로의 政治發展은 政治發展을 오히려 混亂된 復合的 概念으로 만들며 그것의 經驗的 妥當性을 縮少시키는 傾向을 띄게 한다는 것이다. 적어도 그것의 顛倒 卽 政治的 退化를 想像하는 것이 不可能하지는 않더라도 어렵게 한다는 點을 強調하고 있다.¹⁶⁾

III

政治發展의 研究는 어떤 주어진 發展水準에 있는 社會에 있어서의 政治에 대한 研究는 아니라 할지라도 때때로 開發途上社會의 政治에 대한 研究들이 마치 政治發展에 있어서의 研究인 것처럼 取扱되고 있다. 確實히 政治는 變化이기 때문에 그것은 理念·價値·制度等과 같은 別個의 主題로 研究될 수 있는 것이 아니라고 主張될 수도 있으나 政治는 이러한 個別的 概念들에 依해서 研究될 수 있고 研究되어 왔다. 따라서 政治는 變化나 發展의 意味에 依해서 分析될 수 있으며 50年代와 60年代에 많은 政治學者들이 그렇게 해왔고 거기에는 多樣的 接近方法이 使用되었다.

Packenham은 政治發展研究에 대한 接近法을 ① 法律·制度的 接近法 ② 經濟的 接近法 ③ 行政的 接近法 ④ 社會體系的 接近法 ⑤ 政治文化的 接近法 ⑥ 地理學的 接近法으로 分類할 수 있다고 한다.¹⁷⁾ 이 중에서 經濟的 接近法이 가장 多數를 차지하는데 이는 政治發展을 經濟發展의 從屬現象으로 보려는 觀點을 말한다. 그러나 政治와 經濟의 兩現象 사이에 類推法을 假定하는 것은 無理라 할 것이다. 經濟現象의 研究에는 貨幣라는 單位體가 明白하게 나타나는데 政治現象에서 權力的 單位體는 極히 模糊할 뿐 아니라 計量化할 수도 없기 때문이다.

15) J.P. Nettle and Roland Robertson, *International Systems and the Modernization of Societies* (London: Faber, 1968), p.56

16) S.P. Huntington, "Political Development and Political Decay", pp. 389~393.

17) Robert A. Packenham, "Approaches to the Study of Political Development", *World Politics* (Oct, 1964), pp.108~120.

經濟學에서처럼 政治發展을 政府의 資源과 能力의 擴大로 보는 境遇가 많으나 實際로 成長이 發展은 아니며 集中된 權力은 危機造成的 原因이고 無行動主義를 招來할 수도 있는 것이다. 따라서 權力의 集中이나 能力增大보다도 重要的 것은 그것의 分配이며 兩者間的 均衡을 찾아내는 것일 것이다. 分配過程에서 必要한 手段들의 形成問題를 생각해야만 發展의 意味를 알 수 있을 것이다. 政治學과 經濟學이라는 兩學問의 對象이나 方法이 相異하므로 이 接近法은 妥當하지 않다고 봐야 할 것이다.

그러나 一般的으로 多樣한 政治發展研究의 接近法을 ① 體系·機能의 接近法 ② 社會過程의 接近法과 ③ 比較歷史的 接近法의 세 가지로 分類하는 것이 妥當할 것 같다.

첫째로 體系 機能의 接近法의 有用性은 分明히 分析을 위해 使用되는 概念들의 一般性에 있다. 政治變化의 研究을 위한 接近法에 있어 하나의 問題는 이와같은 커다란 利點의 缺陷이다. 그것은 主로 概念的 틀로서 이러한 틀은 그 自體로 반드시 試驗의 假說들이나 或은 所謂 中間水準의 一般化들을 만들어내지 않는다. 概念的 틀을 使用하는 學者들은 그러한 假說이나 一般化를 受容할지 모르나 그러한 概念的 틀이 이러한 點에서 妨害가 되지 않고 도움을 줄지는 두고 볼 問題이다. 이 接近法은 그 自體 學者들로 하여금 經驗的 資料에 파고 들어가도록 어떤 刺戟도 주지 않고 理論은 그 自體로 끝나게 된다. 一般著書에서 뿐만 아니라 特定 社會에 體系-機能의 接近法을 摘用하는 事例研究에 있어서도 거의 事實들이 存在하지 않는다는 것은 놀랄만한 일이다.¹⁸⁾

이 接近法은 本質的으로 變化의 問題에 焦點을 두지 않는다는 것이다. 遲延이나 feed-back 等に 重點을 두는 動態的 狀況에 있어서의 體系의 概念을 使用하는 것은 可能하나 實際로 體系의 接近法으로 부터 出發한 政治發展에 關한 많은 理論化가 主로 그러한 接近法의 動態的인 要素들을 使用하지 않았다. 그들은 한 體系로 부터 다른 體系로의 變化의 相異한 類型들이 아니라 政治體系들의 相異한 類型들의 model을 強調했다. Apter의 近代化政治論은 變化의 速度와 行態 그리고 根源에 대한 動態的인 關心을 表明하는데 있어서 매우 成功的이었으나 그것을 그가 使用한 體系機能의 틀 以外에 다른 것으로 부터 그리고 ideology에 대한 그의 獨自의 關心으로 부터 끌어내었다. 構造機能方法은 本來 아주 原始的인 社會들이나 或은 아주 複合的인 社會들을 研究하는데 關心을 가진 社會科學者에 依해서 使用되었다. 이 接近法은 根本的으로 變化를 經驗하고 있는 社會들을 理解하는데 寄與할 수 있다는 點에서 限界性을 갖는다. 더우기 政治學者들이 그러한 接近法이 變化에 대한 研究에 있어 그의 不適合性과 限界의 有用性때문에 社會學內에서 批判을 받고 있는 時期에 政治變化를 研究하기

18) Levey, *Modernization and the Structure of Societies*, and Leonard Binder, *Iran: Political Development in a Changing Society* (Berkeley and Los Angeles, 1962).

위해서 이러한 接近法에 사로 잡혀야 한다는 것은 相當히 ironic하다고 할 것이다.

둘째로 社會過程接近法은 工業化, 都市化, 商業化, 文字解得者의 擴大, 職業的 流動性的 增加等 近代化의 一部이면서 政治發展에도 含蓄的인 意義를 지니고 있는 現象들을 焦點으로 한 研究이다. 卽 社會現象의 一部現象에 作用하는 變數와 다른 變數와의 關係를 糾明하고 特히 一聯의 變數群內에서 일어나는 變化를 다른 變數群內의 變化와 聯關시켜 보려는데 關心을 두기 때문에 變化에 焦點을 둔 接近法이라 할 것이다. 그러나 이 接近法이 다루는 變數들은 發展의 水準을 다루는데 適合하지 發展의 速度率을 다룰 수 없는 것들이 大部分이다. 同一한 時期에 相異한 社會들에 있어 文字解得의 水準에 대한 資料는 時代的으로 다른 同一한 社會에서의 文字解得의 水準에 대한 資料보다 더 얻기 쉽다. 그러나 後者は 垂直的 分析에서 必要로해진다.

이 接近法은 또한 社會經濟的 變化와 政治變化를 連結짓는 링크로서의 理論이 弱하다는 點이다. 흔히 使用되는 假說로서 相對的 剝奪意識이나 挫折意識, 攻擊性理論 등이 社會經濟變化와 政治不安을 說明하는 假說로 利用되고 있으나 政治發展이나 變化와 社會, 經濟變化사이의 關係는 아직도 未知狀態에 머물러 있다고 보아야 할 것이다.

그리고 이 社會的 過程分析者들은 종종 政治的 變數들을 規定하고 이러한 變數들을 測定하기 위한 指標들을 認識하며 그러한 指標에 要求되는 資料들을 確保하는 데 困難性을 갖는다.

이 接近法은 特히 政治를 社會·經濟要因의 從屬現象으로 보려는 傾向이 있으며 비록 社會的 變化가 政治에 미치는 影響이 크다 하더라도 이 觀點에서 政治變化를 다루는 境遇에는 政治文化的 要因, 政治制度 그리고 政治 leadership의 役割等은 疎外되지 않을 수 없으며 이것은 政治現象研究에 非政治學的 概念을 適用하는 矛盾을 招來할 수 있는 것이라 할 것이다.

세째로 比較歷史的 接近法은 두 個 以上の 社會들을 比較하면서 政治發展과 聯關시키려 한다. 이들은 計量的이 아니지만 經驗的 資料에 依存하려는 社會科學者들로서 歷史學者보다는 社會科學者들이 大部分이다. 이들은 政治發展을 政治史의 眼目에서 다루면서 여러 政治體의 進化過程을 比較하려 한다.

이 接近法은 여러 社會의 進化樣態를 觀察하여 適切한 分類圖式을 構想하여 여러 pattern을 찾아낸 다음 서로 相異한 pattern이 나타나게된 要因들을 찾아내어 假說을 設定하게 된다.

이 接近法의 缺點은 서로 實際로 나타난 變化 pattern을 놓고 그 差異를 說明하기 위한 要因을 찾아내려고 하기 때문에 理論을 定立하여 그 妥當性을 밝히려는데 目的을 둔 것이 아니라는 점이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 政治發展(進化)을 特定社會의 特定 歷史的 時點에 나타나는 獨特한 現象으로 보기 때문에 一般性을 찾아내기가 어려운 點이 있는 것이다.

以上の 세 가지 接近法을 두고 볼 때 體系가 體系·機能論者에게 그리고 過程이 社會過程論者

에게 解當되는 것과 같이 社會는 比較歷史論者에게 解當된다고 할 수 있다. 比較歷史論者는 들 혹은 그 以上の 社會들에 關心을 가짐에 따라서 體系·機能論者는 概念化하고 社會過程論者는 相互關聯시키며 比較歷史論者는 自然히 比較한다고 볼 수 있다.

比較歷史論者들은 歷史의 實際의 事物로 부터 出發한 것으로 體系의 抽象的 model을 強調하는 體系·機能接近法과 方法論的으로 相反의 立場에 있다고 할 수 있다. 이 接近法은 또한 社會過程 接近法과 같이 都市化나 不安定性和 같은 變數들이 그들의 狀況과 떨어져 表出되고 一般化될 수 있다고는 볼 수 없을 것이다.

政治變化的 理論의 觀點에서 볼 때 體系·機能接近法은 變化에 있어 弱하며 社會過程接近法은 政治에 있어 弱하고 比較歷史的 接近法은 理論에 있어 弱하므로 이 세 가지 接近法의 모든 힘을 한데 합하면 個別的인 接近法이 갖고 있는 缺點들을 克服하는 것은 可能할 것이라고 생각된다.

한편 이러한 接近方法들을 使用하여 政治發展의 model을 構成한 Huntington, Apter 와 Almond가 提示한 理論을 살펴보기로 한다.

Huntington은 社會過程, 比較歷史的 接近法을 代表한 것이라고 볼 수 있다.

Huntington은 政治發展을 政治制度化와 同一視할 것을 提唱하였고 近代化와 政治發展을 區別시킬 것을 強調한다. 優先 近代化와 政治發展을 同一視하게 될 境遇 政治發展概念은 時空間의 制約을 받게 된다는 것이다. 卽 政治發展概念을 어느 特定型 다시 말하면 近代型的 政治體制와 同一視하기 보다는 어떤 政治體制라도 갖출 수 있는 質의 樣相으로 把握해야 한다는 것이다. 따라서 그는 單一變數인 制度化水準을 政治發展研究의 戰略的 變數로 看做하여 한 社會의 政治組織體나 節次的 制度化가 곧 政治發展이라는 結論을 導出하고 있다.

그리하여 政治發展이란 非近代化的인 體制가 近代化된 政治體制의 與件을 具備하는 過程이 아니라 近代化된 體制에도 適用되는 概念이며 近代化된 體制內에서 發生하는 社會過程으로서의 近代化의 作用如何에 따라 近代化된 政治體制도 退化現象을 가져올 수도 있다는 見解를 갖는다. 그 後 그는 다시 또 하나의 變數로서 政治參與를 追加하여 政治制度化와의 相關關係를 重視하고 있다.

그의 理論은 政治發展研究에 政治衰退概念을 導入함으로써 斬新한 理論을 構成하고 있으며 또한 政治發展研究를 過去의 經濟理論爲主의 志向에서 社會過程指向으로 轉換시킴으로써 政治發展研究의 方向을 올바르게 定立시킨 것으로 높이 評價해야만 할 것이다.

그러나 A.F.K. Organski가 指摘한대로 Huntington은 政黨을 가장 重要한 政治體制로 看做하고 政治變化的 主導的 要因으로 잡고 있으나 官僚體制(政府)의 役割은 度外視하고 있다는 缺陷을 免할 길이 없다 할 것이다.¹⁹⁾ 勿論 Huntington의 境遇 社會動員化가 어느 水準

19) A.F.K. Organski의 Review in APSR(Sept, 1969), pp. 921~922.

에 到達한 後의 政治安定과의 關係가 關心의 焦點이 되고 있으나 社會動員化를 가져오는 가장 重要한 媒介體로서의 官僚體制의 役割을 輕視하고 있는 것이다. 게다가 近代化에 突入한 社會에서는 官僚體制가 다시 舞臺의 中心部를 이루어 人間乃至 非人間的인 資源의 管理에 核心的 役割을 맡게 된다는 事實을 強調해야 할 것이다.

대체로 그의 理論은 社會動員化가 大規模으로 發生하는 社會에만 適用될 수 있는 것이며 그것이 具現되지 않고 있는 社會에 있어서는 전혀 새로운 概念에 의한 說明이 있어야 할 것이다. 그의 理論은 極히 制限된 部分의 歷史的 經驗에 대해서만, 卽 自律的인 中產階層이 形成되고 이 階層이 政治勢力化함으로써 既存社會·政治體制를 支配하고 있는 勢力에 대한 反對勢力으로 登場할 수 있었던 社會의 境遇에나 適切한 理論이라는 것이다. 歷史上으로 이러한 經驗을 겪었던 社會는 常例이기 보다는 特例에 屬한다 할 것이다.

問題는 이러한 過程을 밝히지 않고도 近代化를 達成한 境遇는 說明할 수 없는데 있다. 中產階層이 形成된다고 해서 그것이 既存體制를 變質시키리라는 保障은 없는 것이기 때문이다. 社會勢力의 形成에 作用하는 그 社會의 傳統과 文化·經濟關係의 性格이 各기 다르기 때문에 社會勢力의 政治化가 一律的인 類型을 지닐 수 없다는 點을 輕視할 수는 없을 것이라 할 것이다.

둘째로 Apter는 機能主義的 接近法을 代表한 것이라 할 수 있다. 그는 發展을 世俗的인 行爲規範이 普遍化되는 過程으로 보면서 近代化를 이루는 條件等을 提示하면서도 發展과 近代化에 대해서는 言及을 하지 않고 있는데 아마도 近代化를 繼續的인 發展過程을 위한 前提條件으로 假定하는 것처럼 보인다. 그는 機能方法에 의한 近代化過程에 있는 社會들에 대한 比較研究를 통해 政府形態에 대한 類型理論을 樹立하고 그것들의 變化를 說明하려는데 關心을 두고 있다. 따라서 그의 model은 構造的 接近法과 行態的 接近法을 配合한 것이라고 할 수 있다.²⁰⁾

構造的 接近法은 政府의 位階秩序를 焦點으로 한 것이며 行態的 接近法은 價値 또는 體制가 追求하는 窮極的 目的에 대한 關心으로 나타난다. 그는 構造的 行態를 合쳐서 形成한 理論型으로서의 類型으로 4가지 類型을 들고 있으며 이는 相異한 目標를 追求하는 二分的 model로서의 動員體制와 妥協的 體制가 核心을 이루고 있다.

그리고 體制變化(政治變化)를 動態적으로 把握하기 위해 強權과 情報사이의 關係를 重視하고 있다.

Apter의 類型論은 包括的이고 精巧한 圖式으로서 政治體制의 分類나 政治變化의 Pattern을 巨視적으로 把握하는데 큰 利點이 있다. 그러나 類型論을 評價하는데 尺度가 될 排他性과 精密性의 基準에서 볼 때 問題가 있다. 目標價値의 二分論이 너무나 皮相的이며 窮極的

20) David Apter, The Politics of Modernization (University of Chicago Press, 1968), pp. 16~22.

目標을 指向하는 體制의 特徵을 政治的 宗教에 두나 그 質的 區別을 都外視한데서 混亂이 發生한다. 그 宗教를 形式으로만 갖추고 있는 體制와 그것을 眞正으로 信奉하고 있는 體制의 差異는 政治變化와의 性格과도 直結될 수 있으므로 그러한 區別없이 兩者를 같은 範疇에 包含시킴으로써 排他性的 基準을 犯하는 結果가 될 수 있다. 卽 이 宗教를 中心으로 한 體制區別을 實際로 白紙化시키는 矛盾에 빠지고 있다.²¹⁾

또한 強權과 情報사이의 關係에 있어서도 어느 體制에서나 兩者는 反比例的 關係라고 하나 納得하기 어렵고 全體主義體制만은 完璧한 兩者體系를 具備한 型으로 보나 疑心스러운 바가 있다. 그는 強權과 情報사이의 關係變化를 說明하면서 上限線이라는 用語(概念)를 導入하고 動員體制와 妥協體制가 效率性을 喪失하는 段階 또는 狀態를 意味한다고 한다.²²⁾

그가 政治變化를 強權과 情報사이의 兩者關係로 說明하는 것은 너무 單純하다는 批判을 받게 되며 上限線에 대해서는 그것을 測量할 指標을 찾기가 不可能하며 그의 圖式으로는 한 體制에서 다른 體制로의 移行을 說明할 수 없는 缺陷이 있다고 할 것이다.

세계로 Almond의 能力 model은 體系·機能的 接近法을 代表하는 것이라 하겠다. 機能的 接近法으로서 政治體制를 比較하려던 그의 關心은 漸次 政治發展의 概念을 規定하고 그와 關聯된 變數들을 찾아내려는 目的과 政治變化研究를 위해 能力分析을 從來의 靜態的인 體系理論에 導入하게 되었다.

Almond는 政治體系的 比較는 體系的 能力機能, 轉換機能 그리고 體系維持와 適應機能 사이의 相互關係에 대한 分析을 中心으로 可能하며 政治發展도 이 세가지 機能을 中心으로 論할 수 있다고 主張한다.²³⁾

Almond에 있어서 政治發展을 淸明한다면 가장 높은 水準의 能力을 갖춘 體制야말로 가장 發展된 것이라는 論理가 成立될 것이며 또한 가장 높은 水準의 能力이란 高水準의 支持度를 갖추고 있는 體系에서 찾아볼 수 있다. 그의 表現대로 政治發展은 檢出能力機能으로부터 高度의 呼出的 能力에의 移行을 뜻하게 된다.²⁴⁾ 卽 政治發展이란 特定政治體系的 能力의 變化를 意味한다. 發展은 投入要因들의 產出要因으로 轉換하는 樣式에 있어서의 變化, 國民의 政治的 役割面에 있어서의 變化, 또 環境에 보다 잘 適應하는 體系維持에 있어서의 變化를 뜻하는 것이다. 이러한 定義가 얼마나 抽象的인 것이냐는 且置하고라도 보다 根本的인 質問으로 그 變化가 어디에서 오는 것이냐 하는 問題에 대해서 Almond는 內外로 부터 오는 挑戰들이 곧 變化의 震源이라고 너무도 簡單한 對答을 하고 있는 것이다.

21) Ibid, p. 375.

22) David Apter, "Political Systems and Developmental Change", p.161.

23) G. Almond, "A Developmental Approach to Political Systems, World Politics (January 1965), pp.183~214.

24) Ibid., p.200.

그리고 Almond는 政治變化를 說明할 수 있는 變數로서 分化水準, 自律性 그리고 世俗化水準을 選擇하여 이들을 土臺로 政治體系를 分類하는 圖式을 作成하고 있다.²⁵⁾

따라서 그의 發展理論이란 類型理論 또는 分類圖式에 不過하다고 할 수 있으며 嚴密한 意味에서 理論으로 看做할 수 없다. Apter 나 Almond의 發展理論이란 둘 다 모두 理論以前의 model에 解當하며 政治發展研究를 爲한 接近方法을 提示한 것 뿐이다. 그러나 接近法은 理論은 아니라 할 것이다.

IV

政治發展理論家들이 強調하는 點은 一般的으로 네 가지를 들 수 있다. 첫째로 政治的 成長 둘째로 政治發展을 近代化的 函數로 보고 세째는 進化論이며 네째는 政治發展過程을 單獨的 現象이기 보다는 社會·經濟的 次元과의 函數關係로 把握하는 相互關聯的 現象이라고 보는 點이다.

한편 Pye는 政治發展의 概念에 包含된 가장 共通的인 屬性으로 세 가지를 들고 있다.

- 1) 政治體系와의 關係에서 個人間的 平等의 增大
- 2) 環境과의 關係에서 政治體系의 增大
- 3) 政治體系面에서 制度和 構造의 分化의 增大 등의 세 가지 次元이 그것이다.²⁶⁾

따라서 이러한 政治發展의 要請은 J. Montgomery가 指摘한 것처럼 다음의 세 가지 問題를 提起케 한다. 1) 政治發展과 近代化的 關係 2) 政治發展은 複合概念인가, 單一概念인가? 3) 또한 敘述概念인가, 目的論的 概念인가, 하는 것이다.²⁷⁾

첫째로 지금까지의 政治發展理論은 全體主義를 거의 다루지 않았으므로 그 理論的 展望 亦是 極히 制約되었으며 革命的 體制와 非共產主義體制的 變化는 다르나 共通的으로 近代化를 指向하는 것이므로 政治發展과 近代化와의 關係는 깊다고 할 수 있다. 勿論 政治發展과 近代化는 相異한 것이지만 兩者關係에 對한 明確한 說明은 아직 내려진 바가 없다고 할 수 있다.²⁸⁾

둘째로 政治發展을 構成하는 것에 대해 學者들이 여러 理念을 가지고 있으므로 대체로 政治發展은 複合的인 概念으로 생각하는 傾向이 優勢하였으며 이 傾向은 政治的 多機能性때문에 어떤 單一尺度가 政治發展의 程度를 測定하는데 使用될 수 없다는 根據에서 合理化되기

25) Ibid., pp.299~332.

26) Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston, 1966), pp. 31~48.

27) John D. Montgomery, "The Quest for Political Development", Comparative Politics, I (January 1969), 285~295.

28) Robert C. Tucker, "On the Comparative Study of Communism", World Politics (Jan, 1967), pp. 250~251.

도 하였다. 大部分의 學者들이 몇 個의 次元들을 使用하여 政治發展의 程度를 說明하려 하였다.²⁹⁾ 한편 政治發展을 政治制度化와 一致시키고 있는 Huntington의 境遇는 政治發展을 狹小하게 規定하는 것이라 할 것이다.

세계 政治發展이 敘述的 概念이라면 政治發展은 單一過程이나 或은 그들의 本來의 特性에서 過程들로 規定될 수 있는 過程들의 集合體에 關係되었을 것이다. 그리고 目的概念이라면 그것은 어떤 特定目標을 向하는 運動으로서 意識되었을 것이다. 이것은 그것의 內容에 의해서가 아니라 그것의 方向에 의해서 規定된 것으로 近代化의 一般的 境遇에서와 같이 政治發展의 目標들은 分明히 價値化되어 있다 할 것이다. 이러한 目標들에 대한 進歩의 程度를 測定할 수 있는 分明하고 合理的인 指標들이 存在한다면 目標들에 대한 政治發展의 概念定義는 困難성을 諾起하지 않을 것이다. 이러한 것이 없으므로 分析家들이나 政治行動者들이 政治發展을 願하므로 그것이 提起된다고 생각하는 傾向이 强하게 나타났던 것이다.

이러한 概念定義의 問題들은 하나의 概念으로서 政治發展의 有用성에 關한 實際的 問題들을 提起했다. 政治發展은 一般的으로 그 有用성에 있어 模糊하다고 할 수 있다. 政治發展이 Almond 나 Pye 가 일찌기 指摘한 바와 같이 相異한 過程에서 多樣성을 갖고 있는 包括的인 概念으로 看做되는 限에 있어 이러한 過程들은 그들에 接近되고 있다는 標識以外에 別로 어떠한 것도 共通的으로 가지고 있지 않다. 卽 Almond 가 提示한 바와 같이 政治發展이 分化와 下位體系의 自律性 및 世俗化를 包含하고 있다면 實로 關心있고 重要的 質問은 Almond 自身이 그의 結論속에 含有하고 있는 바와 같이 이들 세 가지 要素들 間의 關係를 考慮해야 될 것이 아닌가 하는 것이다.³⁰⁾

따라서 政治發展이라는 用語의 使用은 다른 過程들 間의 相互兩立性을 誤導하게 하며 本質的인 問題點들을 不明瞭하게 해준다.

한편 政治發展이 單一的이고 具體的인 過程 卽 政治制度化와 一致하는 것으로 看做된다면 그것의 非有用성은 한층 明白해진다. 卽 政治發展은 集約的 概念으로서나 或은 特殊한 概念으로서 無用한 것이 된다.

政治發展이 實際로 政治學者들을 위해 遂行하는 主要한 機能은 集約하거나 區別하는 것이 아니라 正當化하는 것이라고 할 것이다. 政治發展이 遂行하는 機能은 學者들이 여기 價値 있고 바람직한 目標와 重要的 研究主題가 있다고 말하는 하나의 方式으로 作用했다. 政治發展의 概念은 經濟發展에 相應하는 것을 가져야 하겠다는 생각으로부터 나온 것으로 보여진다. 따라서 政治學은 周邊 科學사이에서 相當히 模糊한 方法論的 位置에 處해있다고 할 수 있다.

29) L.W.Pye, "Introduction" in Pye ed. Communications and Political Development (Princeton, 1963), p.16.

30) Pye, Aspects, p.47, Almond and Powell, Comparative Politics, p.306.

예를 들면 社會學은 範圍에 있어 包括的이고 經濟學은 그것의 目標에 集中하고 있다. 政治學은 그에 비해 어중간한 立場에 있다고 할 수 있다.

社會學理論의 折衷主義와 散慢性이 그것의 主題의 程度에 따라 許容되며 經濟學의 遍狹性과 特殊性이 그것의 理論의 精密性에 收容된다.

또한 經濟學者들은 經濟發展의 意味와 그것에 대한 測定方式에 있어 다르다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 이 差異性은 政治學者들이 政治發展이라는 말에서 갖게 되는 困難性과 比較해 볼 때 別다른 意味를 갖지 못한다고 할 것이다. 그리고 政治學者들이 社會學者들의 model을 援用하고 經濟發展을 模放한 政治發展보다도 오히려 社會變化를 模放한 政治的變化를 論하였다면 그들 스스로 發展시켰던 많은 概念定義上的 問題와 目的論的 問題들을 避할 수가 있었을 것이라고 보여진다. Huntington은 政治發展研究를 經濟發展研究에서 얻은 概念이나 問題를 展開하려는 것 때문에 政治發展의 概念이 不透明해졌다고 指摘하고 차라리 社會學의 社會變化처럼 政治變化도 다루어야 한다고 主張하고 있다.³¹⁾

이처럼 政治發展의 本質을 說明해주는 滿足스런 理論을 갖지 못하면서도 繼續 政治發展問題를 論議해야만 하게 되어있다고 할 수 있다. 發展의 概念에 대한 合議는 存在하지 않아도 發展이 오늘날의 普遍的 關心事가 되어있다는 것을 疑心하는 社會科學者는 없다 할 수 있겠다.

現代의 變化는 部分的이 아니고 全般的이며 한 社會에 局限되기 보다는 多數의 社會에 同時에 作用하고 있는 大規模的인 것이라 할 수 있다. 그리고 變化의 速度는 過去보다도 急速의이므로 그 影響은 大幅的이라 할 수 있다. 따라서 變化라기 보다는 變質이며 體制自體를 變革시키는 構造的 變化이며 體質變質의 變化이기도 한 것이라 할 수 있다. 이 變質은 모든 體制가 겪을 수 있고 廻避해 버릴 수도 있는 歷史的 變質로서 이 變質은 다음과 같은 6가지 種類의 變質可能性을 다 說明할 수 있는 概念이어야 할 것이다.

- 1) 한 過渡的 社會에서 다른 型의 過渡的 社會로의 變質
- 2) 한 傳統社會에서 다른 傳統社會로의 變質
- 3) 한 傳統社會에서 現代社會로의 變質
- 4) 한 過渡的 社會에서 現代社會로의 變質
- 5) 한 現代社會로부터 過渡的 社會로의 變質
- 6) 한 現代社會가 다른 型의 現代社會로의 變質可能性³²⁾

現時點에서 現代化에 適切한 理論이나 model이 存在하지 않는 것은 事實이다. 따라서 어떠한 理論이나 model이 어떤 體制에 適合했거나 不當하다고 斷定할 수도 없다. 特히 新生

31) S. Huntington, "The Change to Change" p.305

32) 韓培浩, op.cit., p.264.

國은 西歐的인 것과 土着的인 것을 混合한 形態로 發展할 수도 있고 有例없는 未知의 形態로 發展할 수도 있을 것이다.

「무엇이 發展이나」 또는 「무엇이 發展이어야 하느냐」의 質問은 窮極의으로 어떠한 未來를 形成하고 그 未來를 實現하기 위한 努力과 合理的인 選擇을 取하느냐로 歸結된다고 할 것이다. 뿐만 아니라 特定社會가 指向하려는 未來의 性格이나 그 社會가 取해야 하고 取할 수 있는 「合理的 選擇」은 그 社會가 지닌 여러가지 與件에 의해 制約을 받지 않을 수 없을 것이다. 그러한 「合理的 選擇」을 내려야 하는 位置에 놓여 있는 個人이나 集團의 價値指向이 크게 作用할 수도 있을 것이다. 다시 말하면 하나 하나의 過渡體制가 處해있는 特殊한 脈絡이 그 體制의 變化에 크게 作用한다는 假定에서 開放된 model을 中心으로 新生國의 政治的 將來를 展望해야 한다는 見解가 널리 容納되고 있는 것이라고 할 수 있다.

그렇다면 「發展의 科學」이라는 表現은 誇張된 것이거나 猥濫된 表現이라고 해야 할 것인가 하는 問題도 提起될 수 있을런지 모른다. 그러나 國家的으로 볼때 한 나라의 發展에 있어서도 model이 作用하리라는 것은 想像할 수 있지 않을까 한다. 그런 意味에서도 政治發展은 根本的으로 한 나라의 國民들의 model을 가진 習得過程이라고 볼 수 있다면 政治發展의 model의 有用성은 認定해야 할 것으로 생각된다.

- Summary -

A Study on the Theories of Political Development

Jin-o Jung

At present, there are not satisfactory theories which explain the essence of political development, but this issue must be discussed.

Now the view which observes the political future of the emerging nations centering around the opened model, under the assumption that the specific context of each transitional system operates heavily in the change of the system, is accepted widely. And if political development is fundamentally a nation's learning process which has model, the availability of the model of political development would be acknowledged.