

共產國과 民主國의 近代化에 관한 比較研究

金 光 雄

(서울大學校 行政大學院 教授)

<目

次>

I. 序 論	1. 소련의 변화내용
1. 研究의 目的	2. 한국의 변화내용
2. 研究의 範圍와 方法	V. 近代化의 主體와 原動力
II. 近代化의 出發	1. 소련의 近代化 主體
1. 소련 近代化 略史	2. 한국의 近代化 主體
2. 韓國 近代化 略史	3. 近代化의 原動力
III. 近代化의 類型	VI. 結論：近代化의 戰略
IV. 近代化의 內容	

I. 序 論

1. 研究의 目的

共產主義와 民主主義 國家들은 政治的으로 이념을 달리하고 있으면서近代化를 추진해 온 방법에 있어서는 어느 정도 공통점을 지니고 있다. 그중 두드러진 공통점 중의 하나가 “組織的” 方法에 의해서近代化를 이끌었다는 것이고, 그 둘이 이를 官僚가 담당했다는 점이다. 물론 方法이라는 요인 이외에도 양자간에는 공통점이 많으리라고 생각된다. 그것은近代化가 진행된 모습(유형)에서, 무엇이 바뀌었느냐에서, 그리고 바뀌게 한 원동력 등에서 비슷한 점이 상당히 있을 것이다. 그러나 그 가운데에서 가장 가까운 점은近代化 행진을 “누가” “어떻게” 했느냐에 있다. 그러면서도 이들 諸側面은 서로 얹혀서 바뀌고 지켜져 같은 것의 다른 여러면이기도 하다.

이들 여러 측면을 놓고近代化의 비교 내지는 대조를 이루어 보려면, 먼저 상정되는 것이 S. Chodak이 분류한近代化의 네 유형이나 C.E. Black의 여섯 가지 일곱 유형이다.⁽¹⁾ 유형은 곧 모습이나 이는 여러 측면이 한데 모

(1) Szymon Chodak, *Societal Development: Five Approaches with Conclusions from*

여 이루어진 집합체이기 때문에 다 함께 논의되는 출발점이 된다.

먼저 類型論에서 준거하는 요인은 여럿이 있지만 우선 「基盤」과 「推進方法」으로 줄여 보면, 무엇에 기반을 두었느냐에서 “產業化”냐 또는 “文化接觸”이냐의 의문이 제기된다. 그리고 다음에는 추진방법에 있어서 組織的・計劃의었느냐 아니냐를 궁금해 한다. 대개 자원이 넉넉지 못하거나, 있는 자원도 개발할 기술을 갖고 있지 못하거나, 외세에 들 시달려 추진체계를 구축하지 못하거나 하던 국가가 落後性을 한시 바삐 일정한 수준으로 끌어 올리기 위해서 목표시한을 정해 놓고 조직적・계획적으로 추진하기 마련이다. 이런 점에서 이러한 모습의 近代化를 「誘導된近代化」(induced modernization) 또는 「강요된 산업화」(forced industrialization)라고 할 수 있다.

近代化가 產業主義에 기반을 두고 진행된 경우에 우선 그 기반이 든든하다고 말할 수 있다. 일시적인 충격이나 힘에 의해 흔들리지 않고 일정한 방향으로 체계를 잡고 행진한다. 반면에 한 나라의 近代化가 사신・선교사・유학생・상인 등에 의해 外來文化와의 접촉을 통해서 진행되면 부분적인 변화가 아름답고 신기하기까지 하지만 때로 어두운 면이 겹쳐져 無定形이 되고, 文化차이에서 오는 갈등이 不協和音을 자아낸다. 나아가 資原不足현상이 고질화되고 낭비와 부담이 배증되므로 近代化의 道程은 垣垣치 못하게 마련이다.

또 나라마다 크고 작은 차이는 있지만 기반이 달라도 推進主體와 方法이 유사한 類型의 경우 近代化의 主役은 中產層이라기보다 官僚이다. 물론 한 쪽은 政黨官僚이고 다른 한 쪽은 行政官僚가 發展의 役軍이 된다. 그리고 軍隊官僚가 近代化의 役事에 참여하고 큰 몫을 하는 것은 공통된다. 이를 Clark Kerr 등의 분류대로 “革命的知識人”(revolutionary intellectuals)이라고 말할 수 있다.⁽²⁾ 이 이외에도 두 類型에는 이례올로기의 문제를 제외하고 많은 유사점을 갖는다. 近代化的 한 양상으로서의 產業化의 결과가 공여되는 막대한 軍備支出의 요인이라든가, 近代化 推進過程에서 강조하는 能率이 결국

Comparative Analysis (New York: Oxford University Press, 1973)와 C.E. Black, *The Dynamics of Modernization* (New York: Harper & Row, 1966), pp. 95-126.

(2) Clark Kerr, J.T. Dunlop, F.H. Harbison and C.A. Myers, *Industrialism and Industrial Man* (New York: Oxford University Press, 1960), p. 49. 다만 실제의 사례를 보면 知識人이 아닌 경우도 있어 “革命集團”이라고 칭하는 것이 걸맞을 때가 있다.

능률이 아니라 非效果의 것으로 전락한다는 점 같은 것이 그것이다. 근본적으로近代화의 과정은 새로운 것을 얻기 위해 많은 것을 지불하는 안간힘의 도정이다. 한 예로 소련을 보면, 유럽보다 200년이나 뒤늦게 출발한 산업화는 그 전이의 과정이 경련을 일으킬 정도로 격심하고 고통스러운 것이었으며, 주로 빈한한 사람과 농민들이 희생되고 사회병폐와 비극이 만연한 그런 것이었다. 탈바꿈에 대한 대가는 여러 모양으로 지불되어야 했으며 이러한 사정은 튼튼한 기반없이 뒤늦게 시작한 다른 여러 나라에도 공통된 현상이었다.

여기에서近代화 과정의 여러 요인에 관심이 모아진다. 즉 西歐와는 근본적으로 다른 여러 나라에서, (1) 성숙도를 가름해 보기 위해近代화는 언제부터 시작되었으며, (2) 그것은 어떤 모습으로 진행되었고, (3) 무엇을 바꾸었으며, (4) 이를 누가·어떻게 바꾸었고, (5) 그 원동력은 무엇이며, (6) 그리고 나서 앞으로 무엇을 지향할 것이며 그 전략은 이대로 좋은가라는 의문을 정리할 필요를 느낀다. 그러니까 한 나라의近代화 과정을 이해하고 앞으로의 바람직한發展戰略을 헤아려 보기 위해 지금까지의 경험을 「基盤」・「動因」・「內容」・「主體」・「推進方法」 등으로 나누어 검토해 보는 가운데 다른 나라의 경험을 아울러 비교해 교훈으로 삼아 보고자 하는 것이다. 이것이 곧 이研究의 目的이다.

이研究의前提是「誘導된近代化」 또는 「강요된 산업화」의 성장에는 한계가 뚜렷하다는 점이다. 막연하지만 어느 정도 이상은 더 발전할 수 없으며 더욱기 후진이 선진으로 바뀔 수 있다는前提의誤謬에 빠져서는 안된다. 日本의 예의가 있는 듯하지만 거기에는 바뀌지 않은 측면(예:儀式主義)이 있음도 간과해서는 안된다. 그래서 더 이상 이러한 추진을 계속해서는 안된다 는 취지에서發展樣式의 변경을 모색하는 실마리를 풀어보기 위한 기초작업을 한다. 다시 말해서官僚(政黨·行政·軍隊)가 이끄는近代화가 그나마 日本의 경우처럼市民階級으로 탈바꿈하는轉機를 어떻게 모색할 수 있는가에 관심을 기울여 보자는 것이다. 물론 여기서近代화의 한 측면인經濟成長만 보면 이는經濟官僚·專門人 등에 의해 추진되는 것이 사실이나 그 이외의 부문, 또는 더 위의政策메카니즘에 전문인이 아닌 계층의 영향이 작용하는 현실을 외면할 수 없다. 거기에는政治的인要因까지 결들인다. 先進으로 어느 정도變身할 수 있는 계기는 예컨대高度知識產業을 키워서만이 아니고

賦存資源을 발굴해서만도 아니며, 있는 資源을 낭비없이 잘 관리하는 길도 중요하다. 거기에 형평에 어긋나는 요소의 개입도 배제되어야 한다.

2. 研究의 範圍와 方法

C.E. Black의 近代化國家類型分類에 따르면, 그 중 第5類型에 해당되는 국가가 러시아·日本·中國·이란·터키·아프가니스탄·이디오피아·泰國 등 주로 東洋圈의 국가이다.⁽³⁾

이들 國家群의 近代化 특징은, (1) 外勢의 개입은 없었으나 간접적 영향을 받은 사회로, (2) 傳統的 政府가 中央集權化된 官僚政治의 오랜 경험을 갖고, (3) 상당한 정도로 領土와 國民의 持續性을 확보하고, (4) 傳統的 政府 자체가近代性 도전에 대처하는 데 있어서 主導權을 장악하고 (모스크바大公國, 표트르大帝治下의 러시아, 德川幕府의 日本, 清朝의 中國, 오토만 터키, 카자르王朝下의 페르샤, 데오도어 및 메네리크Ⅱ세하의 이디오피아, 차크리트王朝下의 삼등), (5) 舊體制로부터 新體制로 바뀌는 構造的 變化가 갖는 持續性·漸進性이 英·佛에 필적하고, (6) 철저한 변화로부터 전통사회를 보호하기 위하여 제한된 방어적近代化를 추진했고, (7) 그 내용은 주로 軍과 官을 키우기 위해 현대적 훈련을 실시하고 현대적 장비를 우선 제공했으며, 수송·통신시설을 개선하고 고등교육제도를 확립했으며, (8) 그러면서도 傳統文化의 응집력과 일체감이 발전의 저해요인으로 작용하는 그런 점 등이다.

이에 비해 韓國은 위에 지적한 여러 요인을 많이 共有하면서도 植民統治의 경험 때문에 Black의 分類에 의하면 第6類型에 해당될 것이나 그 실질내용이나 발굴될 잠재성 등으로 보아 第5類型의 國家群에 넣어도 무방할 것이다. 즉 비교의 소인을 많이 구비하고 있는 동질의 국가들이다. 그리고 植民統治의 경험을 부정적으로만 해석할 수도 있겠으나 조금만 각도를 달리해 보면 植民主義가近代化的跳戰과 初期段階를 촉진시켜 주는 觸媒劑의 역할을 한다는 점을 부분적으로 수긍할 필요가 있다.

이 研究는 위에 열거한 第5類型의 國家群에 관심을 갖는다. 그렇다고 여기에 해당되는 국가들을 모두 검토한다는 것은 방대한 작업이므로 우선 소련과 한국을 비교대상으로 삼아 검토하려 한다. 그것은 이데올로기적인 대칭

(3) C.E. Black, *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History* (New York: Harper & Row, 1966), pp. 119-123.

도 되겠지만 이 연구가 전제하는近代化의 限界를 헤아리는 데 도움을 얻을 수 있기 때문이다. 그리고 다음에 기회 있을 때 日本의 경험을 추가해 볼까 한다.

끝으로 研究의 方法은 순전히 文獻에 의존하여 준거자료를 수집했고, 이를 토대로 한 分析도 평면적인 나열일 뿐 심층분석에 미흡했다. 그것은 자료의 성질과 조건 때문만이 아니라 이데올로기와 그 밖의 요인에서 오는 차이 때문인지도 모른다.

II. 近代化의 出發

近代化의 출발시기를 헤아려 보는 것은 단순한 흥미 이상의 중요성을 내포하고 있다. 그것은 현재의 성숙도를 알아보기 위해 필요할 뿐만 아니라 현재의 발전방식을 바꿀 필요가 있다고 느낄 때 그 가능성을 진단하기 위해서도 필수적이다.

소련의 計劃的인 經濟開發은 1920~30년대부터 시작되었고, 여기에 해당되는 한국의 시기는 1960년대라고 할 수 있다. 그러나 近代化의 출발시기를 헤아려 보려면 좀 더 거슬러 올라가야 하고, 그리고 단순치가 않다.

1. 소련 近代化 略史

아주 거슬러 올라가면 Tatar가 1240년 Kiev를 정복하고 舊러시아의 Veche (人民會議)를 없애면서 소련은近代國家의 기초를 닦기 시작했다고 할 수 있다.⁽⁴⁾ 이 때 이미 정부는 인구센서스를 시작했고 세금을 부과했다. 그러나 14세기에 와서야 본격적인 개발을 시작했고 이 때 비로소 모스크中央集權의 전기가 마련되었다고 하겠다.

그러나 이 시기를近代化의 출발로 잡기는 어렵다. 여기서 말하는 근대화의 출발은 1650년 내지는 1700년 西歐에서 움트기 시작한「第2의 물결문명」을 말하며, 더 자세히는 1760년부터 1830년에 걸쳐 진행된 產業革命期에 科學·技術의 발달, 近代學問의 출발, 貨幣·우편·관세제도의 발달 등에서 마련된 전기를 의미한다. 그리고 더 구체적인 經濟社會의 變革의 시기는 더 늦

(4) Henry Jacoby, *The Bureaucratization of the World* (Berkeley: University of California Press, 1973), pp. 113-114.

어지고 나라마다 달라서 예컨대 英國은 1832년, 블란서는 1848년, 美國은 1865년, 독일은 1840년 등으로 잡는다. 이 變革期에 각 나라는 都市中心社會로 변모하고 近代化지도자가 정치권력을 장악한다. 이 때와 유사한 시기가 소련에서는 1917년이 되므로 이미 치적한 바와 같이 소련의 근대화도 20세기에 들어와서부터이다.

이 시기에 美國의 경우를 보면 산업구조와 공장·교통·교육기관·의료시설 등이 근대의 모습을 갖추고 農業從事者의 비율이 반으로 준다. 농민이 노동자가 된 비율이 전체 인구의 4분의 1이 될 때까지 30~50년이 걸렸고, 이에 반해 소련은 그 절반이 되는 데 그 만큼의 시간이 걸렸다.

農業이 工業으로 변화하는 과정에서 두 가지 경우 중 소련은 自由主義的政策이 아닌 國家統制的政策에 의했던 것은 흔히 알려진 사실이다. 구체적으로 그 결과가 어떠했는가를 일별할 필요가 있다. 즉 1950년대 소련의 實質賃金과 개인당 구매력은 1928년의 수준과 별 차이가 없다고 평가된다. 1928년의 수준도 또한 1913년대의 그것과 별 차이가 없다. 물론 產業勞動者나 農民들의 어려움은 소련당국자들의 정책적인 결과라고만 말할 수는 없다. 그러나 行政의 中央集權化와 일반국민들에 대한 政治的 壓力이 야말로 帝政러시아시대의 統治方式의 특징이었으며, 이러한 성격이 소련당국자들에 의해서도 별다른 수정없이 그대로 답습되었고 오히려 加速化되기까지 했다. 바로 이러한 성격은 경제사회의 변혁이 추구되는 과정에서의 정책이 미치는 상황을 설명하는 데 자주 인용되는 사례이기도 하다. 그러면서도 소련의 近代化모습과 내용이 스탈린과 흐루시쵸프를 거치면서 상당히 달라진다. 그 과정을 시원부터 좀 더 자세히 보기로 한다.

D. Chirot에 의하면 1914~1945년의 기간 동안 소련은 準周邊國(semi-periphery)의 대표적 국가에서 점차 核의 國家로 부상한다.⁽⁵⁾ 그 연원은 역시 1897년의 社會階層構造에서 그 근거를 찾을 수 있다. 당시의 계층구조를 보면 일반적으로 표현해서 軍이 영향을 준 社會라고 할 수 있다. (1) 엘리트와 上·中流層이 2%, (2) 기타 中產層이 6%, (3) 노동자 하류층과 서비스계층이 11%, (4) 농민이 78%, 그리고 (5) 군대와 경찰, 그리고 기타집단으로 범법자 등이 각 1%씩 차지하는 그러한 社會構造였다. 이러한 형태가 60년후

(5) Daniel Chirot, *Social Change in the Twentieth Century* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977), pp. 109-113.

인 1959년과 70년후인 1968년에 이르면 엄청나게 변한다. 즉 (1) 전문·관리직을 포함한 中產層이 12.8%와 15~16%, (2) 판매·서기직을 포함한 中下流層이 6.5%와 8~9%, (3) 근로자총이 40.5%와 47.3%, (4) 집단농장의 농민이 32.6%와 22.3%, 그리고 (5) 국가농장의 농민이 두 해 공히 6.7%, 등이 되었다. 이들 중 특히 1959년의 소련 사회를 1910년의 미국과 유사하다고 比較史學者들은 대비시킨다. 이상의 수치를 비교해 표로 만든 것이 다음 <표 2-1>이다.

<표 2-1> 소련 社會階層構造의 变천

계 층	1 8 9 7	1 9 5 9	1 9 6 8
엘리트·上·中流層	2%	—	—
中 產 層	6	12.8%	15~16%
中 下·근로자총	11	47.0	55.3~56.3
농 민	78	39.3	29.0
기 타	2	—	—

<자료> Chirot, 앞의 인용책, 표 16, 50, 51을 재정리.

러시아에 있어서 1890~1900년의 기간은 금세기 소련의 부강을 가능케 한 초석을 다진 기간이다. 이 기간에 경제는 급성장하여 8%의 성장을 기록하였다. 그리고 나서 1928년에 다시 대규모產業化政策이 추진될 때까지 많은 진통을 겪게 되는데 국내의 불만고조, 패전, 혁명 등 국내외에 점철된 사건들(1905 露日戰爭敗戰·1914 독일침공·1906~1917 농민불만—개혁지도—혁명)이 이 기간의 어려움을 말해준다.

그리고 얻은 교훈은 필요한 社會·經濟的 構造를 결하고 있으면서 核心國家가 되려면 準周邊國은 강력한 國家機構를 가져야 한다는 것이다. 이에 반해 日本의 교훈은 國家와 大企業의 培養策을 수긍하면서도 產業化의 기반은 어디까지나 농민이라는 점이다. 비록 產業化과정에 관료와 군이 개입하고民主的 方式이 지배하지 않는다고 하더라도 產業化가 지속되고 성공하여 수준이 높아지니까 상대적으로 軍의 영향력이 감소되었고 여기에 敗戰이 결정적인 요인으로 작용했음을 우리는 알고 있다.

1928년은 소련에 있어서 또 다른 의미를 가지는 해이다. 面積·人口·賦存資源의 면에서 巨大한, 그리고 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 투자한 훈련·교육사업·연구원의 설립 등으로 마련된 기틀이 好機的으로 작용한 반면에, 이데올로기에서 오는 資本主義社會에 대한 好戰性, 大戰의 상처, 外勢를

유혹할 만한 未探掘資源 등 제요인이 소련의 門戶를 閉鎖시켰던 것이다. 당시 政治的・軍事的 弱體로 世界로 눈을 향하기보다 국내로 눈을 돌려야 했고 Lenin의 대를 이은 Stalin이 이 主役을 담당했다.

앞서도 지적했듯이 소련의 發展方向과 樣狀은 다분히 日本과 유사하다. 첫째 軍의 위치를 강화한 것이라든가, 둘째 產業化投資를 농민을 회생시키면서 했다는 점이라든가, 세째 經濟成長을 강력한 民族主義와 經濟保護政策에 의해 이룩했다는 점과, 네째 變化의 原動力이 個人企業家가 아닌 國家라는 점 등이 그것이다.

“강요된 產業化”는 이렇게 人間의 生命과 自由의 희생을 대가로 지불하면서 그래도 급성장에 拍車를 가했다. 1929년에는 세계상품제조의 5%를 차지하던 소련이 1938년에 18%로 세 배 이상의 성장세를 보였다. 1926년에 81%였던 농업인구는 1940년에 59%로 떨어지는 등 產業構造의 변화를 겪게 된다.

그러나 1940년 이후 人口가 20%로 증가하고 集團農場時代가 전개되면서 生產性은 급강하한다. 이러한 현상은 西歐와 美國에서 農業이 성장한 것과 대조를 이루고 있으며, 생활수준이 1938년의 수준 그대로에 머물러 있었던 사정은 소련 근대화에 쌓기가 박혔음을 말해준다. 그것은 소련 近代化의 주역을 담당했던 Stalin이 1950년대에 몰락할 때까지 특히 1930년대에 감행한 피의 속청(공산당간부 당원 134명 중 110명 체포・90%의 지방당료체포・400～500만 시민 체포 및 50萬 학살 등)과 더불어, 그리고 급변하는 환경에서 국민을 통제하여 두는 방법으로서의 억압기제(repressive apparatus)와 소련이 비록 현대사회에 이르러 軍力を 과시하는 세계 강국의 위치에 이르렀으면서도 近代化途程에 남긴 치욕적인 汚點이 아닐 수 없다.

뒤에서도 詳論을 하겠으나 힘의 源泉이 複數인 民主產業社會와 달리 소련의 유일체체는 體制外部에서의 논쟁을 금기로 하면서 완전히 官僚化된 社會(bureaucratized society)를 만들어 놓았다. 그런 가운데 소련은 “軍事一產業國家”(military-industrial complex)의 성격을 굳히면서 國內輿論의 제약없이 다시 마음대로 國外로의 膨脹主義政策을 펴고 있다. 共產主義는 바야흐로 無產大衆의 獨裁가 아니라 知識人의 獨裁(dictatorship of the intelligentsia)로 變身하고 말았다.

2. 韓國 近代化 略史

우리 나라의近代化가 언제부터 시작되었느냐에 관하여는 얼마든지異見이 있을 수 있다. 그리고 더욱 정확한 연대를 잡아내는 것은 더욱 어려운 일이다.

그러나 흔히들 “開化”라는 이름으로 1800년 中盤을近代化 출발의 시기로 잡고 있는데 당시의 一連의 史實을 미루어 보면 대강 맞는다고 하겠다. 즉 당시는 周知된 바와 같이 달혔던 나라의 門戶가 他律的으로 서서히 열리면서 (최초의 開港은 1876년이었다) 列強의 각축장으로 변하기 시작한 시기이고 따라서 중요한 일(政策)들이 外勢에 따라 정해지던 그런 때였다. 그러니 까 좋게 말해서 開化요近代化의 출발이지 나쁘게 말하면 脱穀의 시대가 전개된 셈이다.

이 開化期의 陣痛은 日·清·露·美의 틈바구니에 파란의 연속속에 휘날리면서 겪해 갔다. 자발적近代化의 길을 모색하던 實學運動은 좌절되고 官吏의 부패와 착취는 국에 달하였으며 國家의 財政은 파탄의 늪에서 헤어나지 못할 즈음에 西勢東漸의 물결을 타고 異樣船이 출몰하면서 開國이 종용되었다. 外勢의 밀물은 國內로 波及되었고 開化意識이 發芽되었다. 여기에 기존思想界에 혼란이 초래되었으니 이는 朱子學思想에 대한 開化思想의 도전이 있으며 傳統固守와 改革意志의 마찰이 거기 있었다. 따라서 한편에서는 封建支配體制의 權益옹호와 강화가 강조되어 守舊의 빛이 역연했고, 다른 한편에서는 譯官·醫員신분의 개화사상이 青年貴族에게 전파되어 주도권을 넘겨 받은 이들의 改革意志가 충전했다. 당대의 인물로 朴珪壽·劉大成·吳慶錫·金玉均·徐光範·金弘集을 꼽으며, 또 최초의 遣美使節團(1883)의 正使인 당시 나이 25세의 閔泳翊과, 수행했다 남아 최초의 유학생이 된 俞吉瀠 등을 특기할 만하다.

改革의 意志는 社會의 소용돌이에서 탄생했다가 그 속에 파묻혀 버리기도 한다. 東學革命에서 비롯된 民衆抵抗의 기운이 가라앉기도 전에 甲申政變(1884)의 엘리트抵抗이 개혁의 의지를 개화시킬 뻔했다.

일단 지핀 불씨는 사그라지고 거기에 外勢介入이라는 二重苦를 겪지만近代化의 계기가 아주 주저앉고 기회를 전혀 잃은 것이 아니라 內燃했다.

그것은 王室과 國民의 저항운동이 계속되는 가운데 10년 후인 1894년의 甲

午更張으로 폭발의 계기를 맞게 된다. 第1次 金弘集內閣은 2部 8衙門으로 구성된 軍國機務處라는 체제를 갖추었으니 이것이 이른바 최초의 近代行政體制가 되는 것이다. 이 때가 同年 7月 15일이었고 그 후 몇 개월이 못가서 12月에 폐지되고 다시 中樞院이 부활되니近代化 초기의 곤절을 여실히 들여다 볼 수 있는 듯하다.

12月 12일에 다시 구성된 새 내각은 國王이하 王室宗親을 모시고 宗廟社稷에 가서 이 나라가 獨立國임을 誓告하고, 익일에는 獨立誓告文과 洪範 14條며 이에 관한 緯音을 전국에 반포하여 국민에게近代國家意識을 고취시키기에 이르니 소수 개인의 개화층에서 지핀 균대화의 불씨는 드디어 國家의 인지를 얻기에 이르렀다. 그러나 이 때의 의미는近代化 물결의 적극적 受容이라기보다는 外勢에 대해 自主國임을 천명하는 안간힘이었다.

그러나 날로 급심해 가는 財政難으로 나라는 기둥을 부지하기조차 어려웠고 몇 개월치씩 밀린 奉給을 지불하기 위해 이노우에(井上馨) 日本公使에게 간청하여 13만원의 차관을 들여왔으니 이 나라近代化는 그 출발부터가 남의 돈으로부터였으며 그 여파가 100년이 흐르도록 끊기지 않는다.

1895년 朴定陽內閣이 잠시 집권하는 동안 당시 주역들의 성향으로 보아 露·美·로의 접근은 당연한 것이었다.⁽⁶⁾ 그러니까 시모노세키(下關)條約 이후 일본은 露·美·佛·獨에 밀려 약세를 면치 못한다. 이 때가 高宗 32년이었다.

그러나 당시의 세력다툼은 극히 可變의이어서 日本勢가 다시 등장하기란 오랜 시간이 걸리지 않았다. 그 계기는 1895년 乙未年 7月 5日 第3次 金弘集內閣이 들어서면서였으며 미우라(三浦梧樓) 日本公使는 300萬원을 증여하겠다는 것을 미끼로 섭정을 시작했다. 일손이 미쳐 익숙하기도 전, 8月 20日 内閣은 乙未事變(閔妃弑害)을 겪어야 했고 11月 15일에 가서 年號를 建陽으로 바꾸고 太陽曆을 채택, 반포하였으며 斷髮令에 따라 剃頭官이 전국을 돌며 강제로 머리를 깎고 洋服着用을 권장하면서近代化의 外流가 스며들었던 것이다. 다시 말해서 우리나라의近代化는 19세기 말부터 이렇게國內外로 밀리면서, 안으로는 市民의 저항을 안고 밖으로부터 오는 強勢에 지탱하기 어려운 짐무거운 행군의 시작이었다.

(6) 朴定陽자신은 駐美公使를 지냈고 學部大臣 李完用은 駐美參事官, 内部의 朴泳孝와 法部의 徐光範은 美國에 망명했던 적이 있다.

III. 近代化의 類型

共產國과 民主國의 近代化 모습은 앞서 여러번 지적한 바와 같이 어느 정도 공통점을 나누어 갖고 있다. 먼저 Chodak의 近代化類型을 소개하고 이어서 Black의 分類를 상론하기로 한다. 여기서의 총점은 유형 전반에 걸친 설명이 아니라 共產國과 民主國이 한데 겹치는 부분에 관한 부분적 설명임을 미리 분명히 해 둔다.

원래는 아프리카의 사하라 사막국가들을 실례로 상정하여 총점을 맞추면서 전개한 Chodak의 近代化類型은 歷史的 現象과 近代化過程에서 나타나는 여러 사건들을 유추하여 보면 近代化는 세 가지 길 중의 하나로 진행된다는 전제에 근거한다.⁽⁷⁾ 그 중 하나는 產業化의 결과이다. 산업화가 진행되면 새로운 價值定向을 낳는 태도와 행태의 변화를 필요로 한다. 그리고 價值와 動機의 변화는 또 다른 그리고 더 큰 산업화를 초래한다. 그 중 둘은 선진과 후진 사회의 문화의 대결과 충돌의 결과이다. 양자중 하나가 다른 하나를 제한을 수반하면서 수용하거나 부분적으로 배척하거나 하면서 근대화가 진행된다. 그리고 그 중 셋은 따를 만하다고 인정된(타율적인 경우도 많지만) 선진의 나라 수준을 염두에 두고 경제와 문화를 끌어올리려는 “의도적이고 계획된 정부의 활동”결과이다. 이는 다른 나라의 앞서간 교육과 과학적 성취의 경험을 받아들이면서 가능하다.

상식적인 이야기지만 한 나라가 산업화의 길을 걸으면 공장도 서고 하면서 고용이 증대된다. 생산방식의 큰 변경없이 새로운 기술의 도입으로 생산성이 조금씩 높아지면서 산품이 나온다. 동시에 작업방식이나 재화의 교환방식도 달라지고, 사회구조와 이에 따른 역할이 달라지고 분화된다. 이 과정에서 달라진 형태, 그리고 종국적으로 價值定向은 상대적이지만 計劃·計算·一貫 등을 본질로 하는 合理主義의 틀 안에서 변화한 것이지 전혀 다른 탈바꿈이 아니었다. 여기에 다른 사회의 產業化 모습과 그 한계가 엿보인다.

두 文化的 접촉은 대항과 대결에서부터 수용에 이르기까지 다양한 양태로 이루어지고 그 내용도 단순한 정보의 교류와 근본적인 문제인 교육제도의 이식 등 여러가지이다. 그러다 보면 잘 융화되어 버리는 경우도 있으나 대부

(7) Chodak, *op. cit.*, p. 261.

분이 舊制度를 남겨 놓은 채, 때로는 전통문화를 더 풍요롭게 만들기도 하고, 또 때로는 기존 文化와 社會制度를 非正常的인 모습으로 바꾸어 놓기까지 한다. 그 가운데에는 어느 쪽도 아닌 緩衝文化도 생긴다. 여기서 規範・行動樣式・態度・構造的 介入 등 제 측면에서 二重性을 배증시켜 이른바 諸說混合主義(syncretism)의 양상을 낳는다. 이렇게 文化化近代化(acculturative modernization)는 진행되는 것이다. 이것이 바로 전형적 植民體制의近代化이며 소외를 조장하고 종족을 해쳐놓는 근대화이기도 하다.

「誘導된近代化」(induced modernization), 이것이 政府가 의도하고 계획해서 밀고 가는近代化이다. 여기에는 퉁퉁한 기반없이 產業社會의 文化가 들어오고 기술과 제도가 도입된다. 그래서 「誘導된近代化」라고 하면, 거기에는 현대적 형태의 政府와 行政, 教育, 大學, 研究所, 普通選舉制 및 大衆媒體등이 순서없이 들어와 제대로 자리를 잡지 못하는 그런 일면을 갖는다. 그러면서도 잠재력이 있는 나라의 경우에 있어서는 단순한 모방의 경지를 넘어서 努力의 結晶을 얻게 되는 예가 간혹 있다. 「誘導된近代化」는 대개 植民時代에 짹이 튼다. 그렇지만 「誘導된近代化」는 植民統治와의 관계를 떠나서 政黨에 의해 진행되는 경우가 있다. 아프리카의 예를 보면 예속국가내에서 자발적으로 학풍을 일으키고 人文・社會科學을 탄생시키는 등 일단 성취한 후 더욱 독자적인 영역을 개척해 나가는 경우가 많다. 그 내용을 좀 더 들여다 보면 결국 社會改革인데, 이를 教育制度의 확장, 行政體制의 현대화, 현대과학기술지식의 전파, 農村地域 生產過程의 組織化, 企業組織의 發源 및 여러 계층의 협조를 강조하는 사회構造의 再編 등을 통해 이룬다. 어떤 의미에서 「誘導된近代化」는 國民形成이고, 전통문화의 요인이 의식적으로 보존되거나 새것에 합쳐지기도 하는 일방, 전국민을 새롭고 독자적인 요소로 변환시키는 것을 목적으로 삼는다. 그러니까 자연히 政府와 執權黨이 「誘導된近代化」의 형성자로 집행자가 된다.

이상의近代化 세類形——產業化・文化化・誘導化 등은 새로운 역할분화, 專門機關의 설립, 새로운 형태의相互依存性 創出 등을 통해 전개되면서 논리적 분류의 토대 위에서 정립된 것이나 실제로는 서로 혼합되기도 한다. 그리고 참고로 하나 보탤 것은 이 세 유형은 다른 분류에 따라 資本主義社會의 產業化과 共產主義社會의 產業化로 세분된다. 그러니까 Chodak의 분류는 「基礎」(產業化 또는 文化接觸)와 「推進方法」(自發的 또는 組織的)에 따라

네 유형, 즉 (1) 資本主義社會의 產業近代化(I類型), (2) 共產主義社會의 產業近代化(II類型), (3) 文化化 近代化(III類型), (4) 誘導된 近代化(IV類型) 등이다.⁽⁸⁾ 소련은 II類型에, 그리고 한국은 IV類型에 해당된다는 점은 앞에서 누누히 시사했다.

한편 Black에 따르면近代化는 7가지 모습으로 진행되었다고 한다.⁽⁹⁾ 첫째, 英國과 佛蘭西를 중심으로近代化의 심지가 内面的이면서 적응력도 높고 점진적으로 이루어진 경우이다. 이 중 특히 불란서는 이데올로기의 측면에서 北·中·南部 유럽에, 라틴 아메리카, 아프리카, 東南亞 등지에 영향을 끼쳤으며, 13년 동안 25번이나 首相이 바뀌는 불안정한 政情 속에서도 수년 동안 年富力해진 행정관료가 기동을 지탱했다. 둘째, 美國·캐나다·오스트렐리아·뉴질랜드에서 경험한近代化로서 英國보다는 어려운 환경이었으나 그런대로 독자노선을 추구할 수 있을 정도로 충분한 자원을 갖추고 오랜 시간에 걸쳐 행진한 경우이다. 세째, 프랑스혁명의 직접·간접 영향을 받은 유럽의 여러 사회로서近代的 機能에 쉽게 적응할 수 있는 발전적이면서 傳統的 社會制度를 갖춘 나라들이다. 이들 국가들에서는近代化를 추진하기 위한 政治리더십의 강화는 武力에 의해 강요되는 경우가 많았고, 외국 모델의 결정적 영향을 받았으며, 政治的 不安定 때문에 에너지·감정·자원이 한없이 투입되는 오래고 어려운 國家建設의 과정을 거쳤다. 네째, 라틴 아메리카 22個 獨立國들이 이에 해당되는데, 이 나라들은近代化에 최소한의 관심밖에 갖지 않았던 제3유형에 속하는 사회의 영향을 주로 받았다. 농업국인 이유로 독립된지 거의 1세기가 지나도록近代化추진세력이 강화되지 못했다. 그리고 부유한 소수의 유럽系와 빈한한 準·非유럽系간의 갈등과 혼합 人口構成으로 市民權擴大, 投資低調 등 여러 장애요소가 누적되었다. 그나마 이들 국가 중 멕시코는 18~19세기의 강력한 지도자와 균집 미국의 영향으로 좀 나은 편이다. 다섯째는, 外勢의 적극적 개입은 없었으나 간접적인 영향을 받은 사회들로서 러시아·日本·中國·이란·터키·아프가니스탄·이디오피아·泰國 등이 이에 속한다. 그리고 이 연구의 주요 관심의 대상이 되는 유형이라는 점은 이미 밝혔다. 既述한 바와 같이 傳統的 政府가 中共集權化된 官僚統治下에서 오랜 경험을 갖고 있었기 때문에 그 기능이 효과적이고 따라서

(8) Chodak, *ibid.*, p. 268.

(9) Black, *op. cit.*

外勢에 저항할 수 있었다. 이들 국가들은 그들 자신의 발의에 의해近代化를 추진하였으며 이를 수행할 정도로 상당한 領土와 國民의 持續性을 확보하고 있었다. 여섯째, Black이 말하는 제6과 제7의 유형을 들 수 있는데 이들 아시아·아프리카·中南美·오세아니아의 諸獨立從屬國家들은 기존의 정치·언어·종교·문화가 없이 남의 것을 借用하는 게 고작이었고 대부분 植民統治를 경험했다. 여기서 植民主義의 경험은近代化의 도전과 초기 단계를 촉진시켜 주는 효과를 갖고 있으나 그 다음 단계에 이르면 대개 속도가 지연된다. 엘리트가 植民本國에서 고등교육을 받고 돌아오면 기존 토착 세력의 반대에 봉착해서 좌절을 경험하게 되고 그래서 난폭한 民族主義的 형태나 排外形태로 나타난다.

이상에 略述한 諸類型이 比較史學의 견지에서 나누어 본 것이나 이들 가운데 특히 제5유형이 우리의 관심을 끈다. 그것은 앞서 소개한 「誘導된近代化」의 요소를 지녀 공통점을 가지고 있어서 實例로써 좀 더 설명할 가치가 있기 때문이다. 그리고 韓國도 외형으로는 제6 유형에 해당하겠으나 엄격히 따지면 이 유형에 속하기 때문이다.

따라서 제5유형을 좀 더 부연하면, 傳統的 政府가近代性의 도전에 대처함에 있어서 舊體制로부터 新體制로의 구조변화가 갖는 지속성·점진성은 英·佛에 필적할 정도다. 그러나 본질적으로 철저한 변화로부터 전통사회를 보호하기 위하여 제한되고 방어적인近代化를 추진한다. 즉 保守성이 강한 성향을 띠었다. 그럼에도 불구하고 현실을 망각지 않는 合目的性을 견지하고 外國의支配를 받지 않을 정도로 적당히近代化를 추진한다. 이들 가운데에는 부분적으로 과거와의 단절을 스스로 초래한 예가 많다. 1861년 러시아의 노예해방, 1868년 日本의 幕府政治打倒, 1905년 中國의 관료제 등 용요전으로 고전 대신 근대 학문 부과, 1905년 페르샤, 1908년 오토만, 1923년 아프칸, 1932년 暹(泰國) 등의 立憲統治制確立이 그것이다. 이처럼 여러 조치·시책 등을 행하면서 變身의 길을 걷는데 다른 선진의 경우와 달라 전통문화의 응집력과 일체감이 이 길에 가로놓이곤 한다. 그 후 각 나라는 각양으로 변해 工業化隊列에 끈 경우도 있고(日本·소련) 현상유지에 급급한 경우가 있으며(中國·이란·泰國) 오히려 퇴보한 경우도 있다(아프간·이디오피아). 우리의 경우 몇 가지 겹치는 경험을 갖고 있으나 공통된 요인 중 관료의 역할을 높여겨 볼 필요가 있다.近代化의 모습은 어떠한 것이 옳다는 정

형이 없다. 다만 모습에 따라 근대화의 내용과 성취수준이 달라진다는 점을 간과하지 말아야 할 것이다.

IV. 近代化의 內容

近代化 과정에 의도적으로 들입할 때 갖는 焦眉의 관심은 대개 經濟成長과 이에 관련된 發展現象이 있다. 近代化를 發展의 特殊사례로 보는 견해에 따르면 당연한 귀결이다.⁽¹⁰⁾ 그래서 각국은 1人當國民所得을 미화 500불에서 1,000불 사이로, 그리고 經濟成長率을 3~7% 사이로 끌어올리고 제2, 제3 차산업을 육성하여 貨幣金融政策에 열의를 쏟았다. 그러한 가운데에서 政府는 財政赤字를 줄이고 인프레의 통제능력을 기르는 일방, 文盲·學校·保健·健康·住宅 등 社會開發指標를 세우고 보다 나은 상태를 지향함에 있어서 성숙(maturation), 人間化(humanization), 質的 向上(qualitative ascent) 등을 至上의 目標로 삼았다.⁽¹¹⁾

각국의 발전을 해아려 봄에 있어서 이상과 같은 여러 가지 포괄적인 측면을 모두 분석할 수는 없다. 무엇보다도 자료의 빈곤과 얻어진 자료의 의미 문제 때문이다. 다시 말해서 자료를 구하기가 어려울 뿐만 아니라, 또한 가정해서 소련의 1人當 國民소득 약 3,500불이 동액수준으로 다른 나라 또는 우리 나라와 비교해 볼 때 단순한 숫자 이상의 다른 뜻을 캐내기가 어렵고 더우기 近代化 指標로는 더 막연하다. 어쨌든 다른 방안이 없으니 아래에 소련과 한국의 저간의 변화내용을 간단히 제시해 보기로 한다. 소련의 자료는 주로 Lane의 저서에서 인용했다.⁽¹²⁾

1. 소련의 변화내용

앞서 社會階層構造의 변화에 관한 것은 약술한 바 있다. 대강 미국보다 약 50년 정도의 차이를 가지고 階層變化가 일어났다. 이를 초래한 여러 요인

(10) Apter는 發展을 社會變動의 한 特殊形식(particular form)으로, 近代化를 發展의 한 特殊사례(special case)로, 그리고 產業化를 發展의 한 局面(single facet)으로 보아 이를 관계를 설명한다. David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1967), x.

(11) Denis Goulet, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development* (New York: Atheneum, 1977), pp. 332-333.

(12) David Lane, *Politics and Society in the USSR* (New York: New York University Press, 1978), pp. 286-293.

가운데 經濟變化를 들지 않을 수 없다.

우선 農產物 生產事情 중 농장수의 변화추이를 보면, 1940년에 4,159의 국 가농장수가 1976년에는 19,600으로 늘어나고 집단농장의 수는 같은 기간에 235,500에서 27,700으로 거의 10분의 1로 준다. 아래 표를 보면 자세한 변화를 알 수 있다.

〈표 4-1〉 소련의 국가 및 집단 농장수의 변화

	1 9 4 0	1 9 5 0	1 9 6 0	1 9 7 6
국 가 농 장 수	4,159	4,988	7,375	19,600
집 단 농 장 수	235,500	121,400	44,000	27,700

자료 : Lane, 앞의 인용책, p. 286.

아직도 어려움을 겪어 미국의 고삐에 매이는 실정 중의 하나가 소련의 穀物事情이지만, 소련은 農產物 生산 때문에 많은 정책적 배려를 하고 있는 나라 중의 하나이다. 그래서 농업생산의 증가추세를 계속하여 1950년 초기부터 향상 일로를 걷는다. 1950년을 100으로 했을 때 1958년이 155, 1965년이 171의 지수를 보인다. 그런 가운데 1971~75년의 기간에는 거의 否의 성장도 기록(농업에서 2%)했다. 그 원인은 기후조건의 영향 때문이기도 하지만, 부적합한 농기구와 농산물저장시설과 화학비료 등에 돌릴 수 있겠다.

한편 經濟成果도 꾸준히 나아지는 추세를 보인다. 國民總生產의 成長率을 보면, 1951~55년의 기간 동안 5.8%와 1971~75년의 기간 동안 3.7%가 증가했다. 다음 표에 자세한 내용이 제시되는데 성장율의 감소 자체는 경제의 퇴보를 뜻하는 것이 아니라 경제가 어느 정도 성숙하면 성장의 속도가 둔화된다는 점을 기억해야 할 것이다.

〈표 4-2〉 소련 國民總生產의 成長率(무기생산제외)

	1951~55	1961~65	1971~75
產 業	10.3%	6.6%	5.9%
建 設	11.0	4.5	5.6
農 業	4.1	2.4	-2.0
交 通	12.2	8.7	6.3
遞 信	8.1	7.1	7.2
貿 易	10.4	4.9	5.0
서 비 스(軍봉급포함)	2.4	4.7	3.6
國 民 總 生 產	5.8	4.9	3.7

자료 : Lane, 앞의 인용책, p. 288.

1人當國民所得도 계속 증가추세를 보였다. 1860년의 자료를 보면 당시 1인당국민소득이 350불이었다. 1928년 나라를 닫고(閉鎖體制) 강압에 의해 產業化에 주력하던 1940~50년대까지 소득은 약 3배로 증가한다. 그려면서 1950년 이후 5년 간격으로 보면, 매번 20~30%의 증가세를 보였다. 이러한 사정을 미국의 경우와 비교해 볼 때 人口數 때문에 상대적으로 작은 비율을 차지한다. 즉 1860년 당시의 소득이 미국의 40%였던 것이 제 2차 세계대전이 발발하던 1940년, 다시 말해서 폐쇄체제가 지속될 때는 미국의 28% 밖에 되지 못했다. 그 후 점차 회복되어 1975년에 이르면 다시 44% 정도가 된다. 이때 1인당국민소득이 3,088불로서 미국의 6,972, 서독의 6,820, 블란서의 6,470, 일본의 4,350, 영국의 4,160에 비해 차이가 있음을 알 수 있다.

다음 <표 4-3>은 연도별 소련의 1인당국민소득의 변화와 이를 미국의 그 것과 대비시켜 보인 것이다. 참고로 이 기간 동안 인구는 72.3백만(1860)에서 2배인 151.1백만(1928), 100년 후에는 3배인 214.3백만(1960), 그리고 254.5백만(1975)으로 증가했다.

<표 4-3> 소련과 미국의 1인당 국민소득변화추이

연 도	소련의 1인소득	미국의 1인소득	소-미 대비율
1 8 6 0	350	860	40
1 9 1 3	600	2,500	24
1 9 2 8	629	2,931	21
1 9 4 0	904	3,182	28
1 9 5 0	1,213	4,315	28
1 9 6 0	1,838	4,993	37
1 9 6 5	2,182	5,882	37
1 9 7 0	2,722	6,523	42
1 9 7 5	3,088	6,972	44

자료 : Lane, 앞의 인용책, p. 288.

그러나 이들 수치는 표면적 비교에 불과할 뿐 실제 생활양식·소비패턴·구매력 등을 말해 주지는 않는다. 실제로 소련사람들은 정부로부터 많은 서비스를 무료로 제공받거나, 대가를 지불한다고 해도 西歐社會의 그것에 훨씬 못미친다. 일례로 미국인 가정이 주택·의료·교통·보험 등에 들이는 비용이 소득의 약 50% 수준인데 비해 소련인들은 15% 밖에 할당하지 않는다. 그 밖에 光熱費 등 많은 日常生活費가 낮은 것이다. 또 英國과 비교해 볼 때 이들은 住居費(주택·연료·전기 등 포함)에 소득의 27%를 지불하나 소련인은

불과 5%만 지불한다. 그러므로 이러한 사정만 보면 소련인의 생활조건이 1인당국민소득에 비해 서구에 못지 않다는 사실을 알게 된다. 그 밖의 물리적·정신적 생활의 질(生存・社會・成長의 欲求充足을 위한)은 제쳐놓고 하는 말이다.

그럼에도 불구하고 미국과 소련 두 나라를 비교하면서 소련의 일상생활수준이 미국만 못지 않다는 연구결과를 보게 된다.⁽¹³⁾ 이 연구를 보면 1959년 소련가정의 식생활이 미국수준만 못하지 않으며 미국의 낭비적인 요소를 사상해 놓고 보면 내구적이고 튼튼한 의류하며, 많은 소비재에 대한 삶의 영위가 미국에 비해 못하지 않는 것이다. 그러면서도 한편으로는 역시 여러 측면에서 西歐社會에는 미치지 못한다는 통계가 있다. 즉 식생활의 다른 내용은 모르되 肉類消費같은 것은 비교가 안되고, 그 밖에 라디오, 텔레비전, 전화, 자동차 등의 보유율은 소련이 훨씬 뒤떨어진다.

그러나 또 다른 측면, 즉 社會保障의 측면을 보면 입장이 뒤바뀐다. 職業安定이나 최저임금의 보장에 관한 사정을 보면, 소련의 근로자는 月 70루블의 최저임금을 보장받고 남자 60세, 여자 55세가 되면, 각기 25년과 20년 봉직후이지만, 봉급의 50~55%의 연금혜택을 받는다. 여성근로자에게 출산휴가로 112일을 보장하며 초기 5년동안 4번째 및 그 이후의 자녀에게 가족수당을 보장한다. 이러한 사정은 사회보장제도가 그중 낫다는 덴마크와 스웨덴에 못지 않다. 또한 교육을 중시하는 소련사회는 1975/76년 통계로 인구 10,000명당 190명이 학생인데, 이는 영국 88명과 서독 67명에 비해 엄청난 비율이다. 의료사정도 의사수를 보면 소련은 인구 10,000명당 32.7명이다. 미국의 21, 영국의 15.7, 서독의 21.8, 불란서의 17.5에 비해 월등하다. 그리고 평균수명도 1970년 통계로 70세인데 당시의 미국의 71세, 영국의 72세에 머금간다. 다만 영아사망율이 다른 나라에 비해 높다. 한편 1945년에 주거공간이 5.5평방미터였는데 1977년에 12평방미터로 늘었다.

이상의 여러 指標를 통해 우리가 알 수 있는 것은 지난 한 세기 동안 소련 사회는 많은 변화를 겪었고, 그 중에서도 經濟成長은 눈에 띠게 달라졌다. 이것이 소련 近代化의 한 所產이요 변화된 내용의 일부라고 할 수 있겠으나 아직도 소련은 產業化의 初期段階를 벗어나지 못하고 있다는 점도 간과해서

(13) Lynn Turgeon, *Comparisons of the United States and Soviet Economies* (Washington: US Congress, 1959), pp. 335-336.

는 안된다.⁽¹⁴⁾ 여러 사정이 나아진 것이 사실이지만 소련은 아직도 國防費 부담으로 인해 많은 다른 부면의 희생을 감수하지 않으면 안되기 때문이다. 장구한 세월 동안 꾸준히 경제성장을 이룩했고 인프레를 둑어 두었지만 상품의 질, 공급량, 필요한 서비스의 제공 등을 소련체제가 풀어야 할近代化의 숙제로 남아있는 것이다.

소련사회에는 이상에서 극히 단편적으로 언급한 주로 경제적 측면에서의 변화 이외에도 상당히 많은 변화가 있었다. 그 중 가장 중요한 것으로는 언필칭 인용되는 마르크스와 레닌주의라는 이데올로기의 至重한 價值가 산업사회로 이행되면서 나타나는 복잡성을 극복하기 위해 필요한 頭腦工學·컴퓨터化(cybernetization and computerization)로 科學·技術 쪽에 그 비중이 옮겨 간다는 사실이다. 그 가운데에 아직도 상존하는 것은 용전과 승리라는 軍魂이 方法과 道具의 世界를 지배하고 그래서 官僚主義가 불식되지 못하고 남아 있는 병폐는 있으나, 그래도 사회는 보다 변모해 가고 있다. 이에 관하여는 다음節의 近代化 主體를 논하는 자리에서 體制構造의 과제와 더불어 자세히 논하기로 하고 잠시 韓國의 近代化에 있어서 변한 내용에 언급하기로 한다.

2. 한국의 변화내용

지난 100년간 우리나라가 바뀐 모습과 그 내용을 추적한다는 것은 방대한 작업이다. 그것은 소련에 비해 구할 수 있는 증빙자료가 훨씬 많기 때문에 더욱 그러하다.

그러나 이 작은 연구에서는 지난 30년 동안의 物量變化에 초점을 맞추어 내용의 변화를 밝혀보고자 한다.

우선 지난 2세기 동안의 인구변화를 보면 9.8백만(1750)이었던 인구가 29.9백만(1947)로 늘어난다. 이는 물론 南北韓의 人口로 추정치이다. 그리고 지난 30년 동안 인구는 기하급수적으로 증가하여 현재 인구 38백만을 기록하고 있는 것은 저간에 변한 나라의 내용을 단적으로 표시해 주는 것이다. 지금으로부터 6세기 전의 인구가 약 99만명이었던 사정을 생각하면 실로 격세지감이 있다.

지난 30년 동안 경제가 변한 사정도 때로는 생경하기만 하다. 그만큼 커다란 변화를 겪었기 때문이다. 경제성장을 보면 수치자체의 변화는 크지 않

(14) Lane, 앞의 인용책, p. 292.

고 또한 부침이 심하나 저간의 변화를 알 수 있을 듯하다. 1954년에 5.5%였던 연성장율은 1956년에 0.4%, 1960년에 1.9%등을 기록하는 아주 저조했던 해도 있었으나, 대개 높은 성장율을 기록해서 12.4%(1966), 12.6%(1968), 15.0%(1969) 16.7%(1973), 및 15.5%(1976)등을 보기도 했다. 50년대부터 60년대까지의 평균성장율이 4.1%였던 반면에 60년대부터 70년대 중반까지의 성장율은 그 배가 넘는 9.6%였던 것이다.

다음 <표 4-4>는 산업별 성장율을 표시한 표이다.

<표 4-4> 산업별 성장율(%)

년	도	농 림	광 공	서 비 스	GNP
1	9	5	4	6.7	20.0
1	9	5	5	2.7	17.1
1	9	5	6	-5.8	13.3
1	9	5	7	9.4	11.8
1	9	5	8	6.1	8.1
1	9	5	9	-0.9	11.3
1	9	6	0	-0.5	6.7
1	9	6	1	11.8	4.6
1	9	6	2	-5.0	14.0
1	9	6	3	7.9	11.4
1	9	6	4	15.3	12.6
1	9	6	5	-1.6	20.4
1	9	6	6	10.5	18.7
1	9	6	7	-4.4	21.4
1	9	6	8	2.3	29.5
1	9	6	9	12.0	25.5
1	9	7	0	-0.4	15.5
1	9	7	1	3.2	14.1
1	9	7	2	1.6	12.5
1	9	7	3	4.2	29.0
1	9	7	4	5.8	14.8
1	9	7	5	7.3	12.9
1	9	7	6	8.7	23.7
53~55~60~62평균		2.5	10.8	4.3	4.1
60~62~74~76평균		4.5	17.9	9.4	9.6

자료 : Edward S. Mason, et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*(Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), p. 98.

그런 가운데 1963년부터 1976년까지의 기간 동안 고용은 연평균 3.9%의 성장을 보였고, 생산성은 5.8%의 성장율을 보였다. 이들 중 製造業의 고용이

12.1%, 生産성이 6.5%로 가장 높고, 농업부문의 신장세가 아주 저조하여 產業構造의 變化를 실감할 수 있다. 그러나 지난 20여년 동안의 인프레이션과 도매물가지수의 엄청난 비등을 생각해 보면 저간의 성장에 일말의 희의를 품게 된다. 1953~1976기간 동안 도매물가지수는 평균 17.3% 증가했는데 그 중 1953~1957에는 37.4%, 1960~1964에는 19.1%, 그리고 1973~1976에는 26.3%를 기록했다.

그래도 1970~80기간 동안 經濟成長은 年平均 9.8%를 기록했고 國民總生產量은 79억불에서 600억불로 7.6배, 1인당국민소득은 243불에서 1,597불로 6.6배나 늘었다. 같은 기간 동안 輸出額은 8억 3천 500만불에서 150억 5천 500만불로 18.7배, 發電量 91억 6천 700만kw에서 356억 kw로 약 4배, 自動車 129,371대에서 494,378대로 3.8배가 증가했다. 전교육기간의 教室數(1.4배), 保健醫療人力(2.9배) 등 福祉部門의 증가추세는 經濟部門만 못하다. ⁽¹⁵⁾ 이들 변화를 가능케 했다고 볼 수 있는 主動者로서의 政府쪽을 보면 1971년의 一般會計豫算 5,553억이 1980년에 64,668억원으로 약 12배가, 공무원수는 1970년에 170,896명에서 1979년에 642,766명으로 3.8배가 증가했다.

위의 변화와 더불어 지난 15년 동안 產業別構造와 國民總生產의 構成比도 상당히 달라진 것을 알 수 있다. 1963년에 農林水產業의 63.1%, GNP 구성비는 42.9%였던 것이 1979년에 와서는 35.8%와 18.8%로 각기 변한다. 鐵工業部門도 8.7%에서 23.7%로, 13.1%에서 33.9%로 바뀐다.

〈표 4-5〉는 產業別構造와 國民總生產의 構成比의 변화를 정리한 것이다.

〈표 4-5〉 產業別構造와 GNP구성비의 변화(%)

	產業別構造			GNP構成費		
	1 차	2 차	3 차	1 차	2 차	3 차
1 9 6 5*	63.1	8.7	28.2	42.9	13.1	44.0
1 9 7 0	50.0	14.3	35.7	30.4	19.5	50.1
1 9 7 5	45.9	19.1	35.0	24.9	28.0	47.1
1 9 7 9	35.8	23.7	40.5	18.8	33.9	47.3

*產業別構造의 통계치는 연도가 1963년임.

(15) 다만 학생수의 증가를 보면 놀랄 만하다. 국민학교학생수는 1945년을 100으로 했을 때 1960년에 216, 1975년에 410이 되고 고등교육을 받는 학생수는 1945년을 100으로 했을 때 1960년에 1,292, 1975년에 무려 3,794이다.

그 결과 몇 가지 社會的 變化를 가져오게 된다.⁽¹⁶⁾ 첫째 職業構造에 변화가 온다. 전문직·관리직·사무직·서비스직 그리고 임금노동자가 격증하고 이에 따라 사회적·심리적 이동성이 높은 퍼스널리티 소유자로 전환된다. 둘째 公式的·非人格的 非情誼的 社會關係를 특징으로 하는 都市化가 진행된다. 실제로 도시인구는 1949년에 16%(약 350만명), 1955년에 25%, 1975년에 50.9%로 늘어났다. 세째 家族構造도 변화하여 核家族·小家族화하고 상대적으로 老人의 地位는 약화되며 女性의 地位는 강화되었다. 네째 人口構造가 변화한다. 生活水準이 향상되면서 평균수명이 연장되고 따라서 노령인구비율이 증가하며 출산율은 감소하여 연소자비율이 감소한다. 평균수명은 1955년에 남자 51세, 여자 54세였던 것이 1970년에 남자 59.8세, 여자 66.7세, 그리고 1980년에 남자 62.7세, 여자 69.1세가 된다. 다섯째 계층구조가 변한다. 中小商業資本家 중심의 舊中產階層이 약화되고 專門·管理·技術職 중심의 新中產階層이 확대되었다. 즉 새로운 中產層이 형성·확대된 것이다. 실수치로 보면 전문·기술·관리직은 4%, 사무·판매·서비스직은 25%, 그리고 농림·생산직은 70%이다. 과거의 土地所有관계를 중심으로 한 階層이 자본·지식·기술·노동 등 다양한 요인에 의해 복잡한 계층구조를 형성하게 된 것이다.

이렇듯 변한, 특히 지난 10년간의 近代化過程을 보면 物質的으로 나아진 것만은 부인할 수가 없다. 그러나 體制일부의 好機能的 變化는 또 다른 측면의 逆機能的 變化를 수반한다. 그리고 이러한 불균형이 제대로 자리를 잡으려면 더 오랜 시간이 걸릴 것이다. 그러면 變化的 副產物 몇가지만 지적하기로 한다. 이는 앞으로 近代化 戰略을 수정함에 있어서 귀감이 되는 중요한 소인이다.

우선 經濟成長이 福祉나 그 밖의 社會文化的 측면의 성장을 수반했는가를 보기로 한다. 지난 16년 동안(1963~79) 國民總生產의 성장율이 변한 것만큼 같이 변한(分散比率) 부분별 지표의 내용을 보면 소득 61%, 주택 27%, 노동 31%, 건강 21%, 안전 16%, 여가 20%, 사랑 11%, 평등 38%, 교육 28%, 자유 36%, 그리고 복지 14%이다.⁽¹⁷⁾ 주로 經濟보다는 社會文化的

(16) 林煥燮, “社會構造의 變化와 社會的 平等,”『政經文化』, 1981. 10, pp. 120-135, 200.

(17) Doh C. Shin and K.D. Kim, “Economic Growth and Social Welfare Development in Korea: A Longitudinal Analysis,” Symposium Paper, Korean National Commission for UNESCO, Sept. 1981.

변화가 낮은 편이다. 참고로 평등은 女性비율, 男女失業차이, 都農家計수입 차이로, 그리고 자유는 신문보급수와 정부예산 대 GNP의 비율로 측정했다. 동시에 확인된 것은 經濟成長이 복지를 증진시킨 것이 아니었다는 사실이다. 國民總生產이 가장 크게 는 연도(1966, 1969, 1973, 1976, 1978)와 가장 적게 는 연도(1964, 1967, 1972, 1975, 1979)를 비교하였더니 福祉增進率에는 차이가 없었다는 점이다.

이러한 사실은 富와 機會의 平等配分이라는 문제와도 직결된다. 아직도 우리에게는 絶對的 貧困과 相對的 貧困의 심각한 문제가 도사린다. 실업율이 1965~76기간 동안 9.4%에서 3.9%로 줄어들었다고 하나 家口의 소득이 최저생계비에 미달하는 絶對貧困層이 1978년 현재 아직도 12%, 4,547,000명이나 된다. 이 비율은 1968년의 41%, 1970년의 23%에 비하면 표면상 낮아진 비율이나 인구의 증가를 생각하면 그 절대수는 증가한 것이다. 이를 종전 5%의 法定零細民을 제하면 7%는 전혀 아무런 혜택도 받지 못하는 형편이다. 더불어 相對的 貧困문제도 심각하다. 기대와 현실의 격차에서 오는 相對的 剝奪感이나 上·下階層간의 생활조건 격차의 증대로 貧困隔差意識과 社會의 不平等意識은 날로 심화된다. 機會의 不平等 역시 마찬가지 실정이다. 몇가지 수치를 통해 이런 사정을 보면 平等의 정도를 가늠하는 지니係數가 1965년에 0.3439, 1970년에 0.3322로 약간 개선되다가 1976년에 0.3908로 다시 악화된다. 또 分配構造도 악화되어 十分位配分率을 보면 1965년에 19.34 대 41.81, 1970년에 19.63 대 41.62, 1976년에 16.85 대 45.34로 다시 악화된다.⁽¹⁸⁾

特惠와 蕪財로 社會非正義의 의식이 팽배하고近代化的 그늘에 묻힌 농민의 박탈감을 보상해 줄 길이 막연하다. 도시와 농촌을 비교해 보면 학교재학생 비율에서 중학교 58.8 대 46.6, 고등학교 45.5 대 20.7, 대학교 15.0 대 1.6의 비율로 농촌학생의 기회는 상당히 뒤떨어져 커다란 不均衡을 이룬다. 경제성장과 더불어 教育熱, 그리고 취학율·진학율도 높다고는 하나 실제로 선진국수준에는 아직 미달하고 있는 실정이다.

이렇게 보면 지난 10~30년간 변화한近代化的 내용이 한편으로는 크고 다른 한편으로는 작거나 오히려 否의 변화까지 있음을 알 수 있다. 그러므로

(18) 자세한 내용은 朱鶴中 編, 『韓國의 所得分配와 決定要因(上)』 韓國開發研究院, 1979, p. 91.

變化의 내용을 빌미로 우리가 반성해야 할 것은 經濟成長에 치우친 物量주의近代化를 더 이상 지속시키지 말아야 하겠다는 점이다. 이를 위해 우선 고쳐야 할 것은 方法(戰略)이다.

V. 近代化의 主體와 原動力

近代化의 道程을 돌이켜 보고 반성하면서 그냥 넘어갈 수 없는 부분은 이近代化의 행진을 누가 유도했느냐이다. 이미 지적한 대로 두 나라의 경우에 각기 政黨官僚와 行政官僚가 주동자의 역할을 했던 것이 사실이다.

다시 지적하지만 Kerr는 누가近代化 행진을 주도하느냐의 물음에 대해서 (1) 王族엘리트(dynastic elite), (2) 中產層엘리트(middle-class elite), (3) 革命的知識人(resolutionary intellectuals), (4) 植民官僚(colonial administrators) 및 (5) 民族主義指導者(nationalist leaders) 등을 듣다.⁽¹⁹⁾

대개 西歐나 美國은 中產層엘리트가 행진을 주도했고, 日本은 王族과 民族主義者가 시작을 하고 나서 中產層이 완성한 경우이며, 소련은 革命的知識人이 시작한 후 政黨官僚에게 課業을 넘겨 준 경우이다. 우리나라의 王族→植民官僚→革命集團(軍과 行政官僚)으로 時代에 따라 주도권이 옮겨간 경우이나 최근세의近代化行軍은 軍과 行政官僚가 했다고 보아야 옳을 것이다. 그것은 誘導된近代化의 맥락에서 1960년 초부터 軍의 計劃과 組織에 바탕을 둔 운영방식이 經濟開發에 이식되면서近代化가 부채질 된 셈이기 때문이다. 이하 좀 더 설명하기로 한다.

1. 소련의近代化主體

D. Apter의 용어에 따르면 서방민주국가가 妥協體制(reconciliation system)인 반면에 소련은 動員體制(mobilization system)이다. 그리고 서방체제가 체제내의 갈등·합의·이견 등이 정당하고 당연한 구실로 인정되는開放體制인 반면에, 소련은 갈등이 미만하여 금시라도 터질 것만 같은 全體主義·劃一主義의 閉鎖體制이다. 그러나 그러한 사회임에도 불구하고 黨은 갈등의 원천이 조화 속에 묻혀 평온하다고 주장해 왔다. 기실 오늘에 와서는 조금씩 열리고 이견이 수용되는 그런 기미가 보이기도 한다. 그러나 소련사회는 어

(19) Kerr, 앞의 인용책, p. 49.

디까지나 유일한 힘에 의해 통제되어 중간과 하층의 자율성이란 찾아보기 어려운 형편이다. 좀 나아진다고는 하나 體制자체는 보다 官僚的 秩序로 진행되고 인간과 물건을 분배하는 自促行政으로 되어간다.

全體主義의 政黨官僚는 분명히 行政을 인간과 사회를 변혁하는 수단으로 사용하는 것이 사실이다. 따라서 급속한 產業化도 바로 獨裁의 方式에 의해 이루어졌다고 지적된다.⁽²⁰⁾ 강력한 힘의 원천은 일차적으로 정치적 리더쉽을 지속하기 위해 필요하고 다음에 과학과 기술을 효율적으로 동원하는 데 쓰인다.

官僚의 유형을 政治的 權威와 연관시켜 분류하는 것 가운데⁽²¹⁾ 특히 政黨官僚는 全體主義體制와 單一政黨支配體制의 副產物이다. 이런 체제에서 行政官僚는 政黨官僚에 의해 통제·지배된다. 그렇지만 이러한 관계는 실제로 가면적이어서 오히려 政과 行이 모두 그의 의지가 곧 法인 超指導者에 의해 통제된다고 표현하는 것이 옳을지도 모른다. 그 뜻은 스탈린 당시의 支配體制를 연상하면 쉽게 납득이 갈 것이다. 政黨과 行政官僚는 보통 지혜를 전횡하고 반대 자를 학대하며 國家形成의 과업을 단기에 이룩하려는 조급함에서 헤어나지 못하고 그 밖에 여러近代화 작업에 몰두하는 강한 카리스마적 지도력과 밀착되기 마련이다. 全體主義體制下의 政·行官僚는 사회전체를 자기 손안에 넣고 마음대로 쥐고 훈드는 일에 익숙해 있다. 이러한 성향은 軍支配官僚體制(military-dominated bureaucracy)에서 軍이 특징 그대로 位階와 訓練으로 밀어대는 것과 큰 차이가 없다고 하겠다.

官僚의 형태가 어떻든간에 소련의 경우도 예외는 아니어서 때로 政權의 侍女로, 때로 선두에 나서서, 또 때로는 특권과 의무를 같이 향유하는 봉사집단으로 성장해 왔다.

초기에는 tsar의 영향하에 行政은 원시형태로 출발하였는데 주로 土地貴族이 집행기능을 맡다가 점차 복잡해지면서 書記·經理·秘書 등 관리직의 필요성을 느끼게 되었다. 그러나 貴族官僚의 세력이 쇠퇴하고 반면에 tsar의 權威가 신장되면서 官僚는 tsar의 개인 道具가 될 수 밖에 없었다. 그러면서

(20) Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case," in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1967), p. 234.

(21) 이들 분류에는 1) representative bureaucracies, 2) party-state bureaucracies, 3) military-dominated bureaucracy, 4) ruler-dominated bureaucracies 및 5) ruling bureaucracies 등이 있다. Fainsod, 앞의 인용책, p. 235 참조.

부르조아지의 대두를 억제하고 농민과 군로대중에 뿌리를 내리면서 獨裁를
심었지만 앞서가는 나라로부터의 위협을 외면할 수는 없었다.

우연히 改革者가 되어 軍隊에 新式教育을 시키고 젊은이를 해외로 보내어
기술을 습득케 했고 외국행정전문가도 초치하는 등近代化에 주력한 퍼터大
帝때만 하더라도 관료의 전통은 혼란, 무질서, 수뢰, 부패의 유산이 지배하
는 그런 현실이었다.

그러한 官僚的 傳統이 당시 가장 발달했다고 인정되던 스웨덴의 行政制度
를 도입했다고 해서, 大學 등 교육체제를 바꾸고 훈련기관을 창설했다고 해
서 일시에 拂拭될 수는 없었다. 오히려 나태와 부패는 여전할 뿐 改革은 깊
이 파고 들지 못하여 資本이 어느 정도 축적되고 經濟權造를 구축했어도 精
神改造에 실패한 나머지近代化는 답보상태에 있었다.

그러나 앞서도 지적한 바와 같이 1928년 閉鎖體制를 지향하면서 소련은
또 한번의 탈바꿈을 시도한다. 경험도 부족하고 훈련받고 기술있는 군로자가
태부족했지만 제1차 경제개발 5개년계획을 이 시기에 시작하면서 동시에
科學·技術分野의 人力을 양성하는 장기계획에 들어간다. 1930년대 초부터
학교는 數學과 自然科學을 집중적으로 교육하도록 재편되어 이른바 테크니
쿰(tehnikums)이 확장되니 이것이 오늘의 소련사회를 지배하는 새로운 技
術知識層을 탄생시킨 계기가 된 것이다.

그러면서 스탈린時代에 모든 우선순위는 產業化에 두어지고 軍의 強化·
重工業育成에 총집중되어 성장을 가속화시켰는데, 그 결과 한편에서는 생활
에 다른 한편에서는 動員體制에 심대한 영향을 끼쳤다. 즉 생활에 있어서는
消費財·住宅·農業部門 등이 도의시되어 생활수준이 말이 아니었고, 體制는
產業化의 目標達成을 위해서 政黨은 물론 警察과 그 밖의 모든 일반행정기
구가 동원되어 불만을 억압하는 방법을 구사했다.

우리가 스탈린治下의 政治體制의 성격을 알고 있듯이 당시 그가 추구한
“全權力を 손안에”의 목표는 경쟁과 중복의 妙를 통해 실현되었다. 다시 말
해서 黨과 警을 경쟁시키고 과업을 이중으로 부과하며 이들로 하여금 行政을
감시하도록 하였다. 당시 행정은 국도로 中央集權化되어 있었지만 產業化가
성숙단계에 접어들면서 점차 時代錯誤의 유물이 되어 가고 있음을 알게
되었다.

스탈린 死後, 產業化를 촉진시키는 데 동원되었던 政治·行政體制와 그 秋

序는 재편되었다. 그리고 흐루시초프의 全體主義體制가 자리잡고 영글기 시작하였다. 이 體制의 성격을 啓蒙的・合理的 全體主義라고 칭하여 누적된 苦情과 不滿을 解決하면서 行政과 經濟統制體制를合理화시켜 보겠다는 의지를 보여준다. 그러나 우선 지적할 수 있는 것은 分權・福祉・大衆支持 등을 의식한 그의 개혁노력에도 불구하고 흐루시초프 역시 全體主義者로 黨의指導라는 관념 이상을 갖지 못했다.

흐루시초프는 전임자와는 달리 아주 분명하게 전국을 누비면서 인민의 언어를 사용하면서 인민에게 파고들어 大衆支持를 받으려고 애썼다. 그의 이상은 스탈린시대에 소원했던 平等主義를 회복하는 것이었고 이를 위해 教育은 生產과 직결되고 그래서 고등교육을 받은 사람은 產業徒弟로 일하여 두 계층간에 있는 틈을 줄이려는 것이었다.

이러한 이상과 실천의 의지는 黨운영에서도 나타나서 하급당원의 토의에 참여하고 밀으로부터의 비판통로를 열어주고 회의를 자주 소집하고 하는 등 아주 열성적이었다.

흐루시초프가 행한 특징 중의 하나는 보다 효율적인 결과를 가져오기 위해서 통합력을 구사하는 黨組織을 行政의 分權形態를 취할 수 있는 實用的 意欲과 조화시키는 것이었다. 그러나 이는 그의 理想에 불과했다. 그는 자신이 의존하는 政・行政官僚가 자신의 이익옹호에만 급급하고 위로부터의 指示만 기다릴 뿐 전혀 움직이지 않고 각 지방의 경제위원회는 地方主義에 빠져 있다는 사실을 알게 되었다. 그는 결국 그가 꿈꾸던 목표를 달성하지 못하고 숨진다.

소련의 近代化歷史를 돌아보면 農業社會로부터 工業社會로의 전이는 강력한 全體主義的 後見人이 있었기 때문이었다고 말할 수 있다. 이를 官僚的으로 표현하면 官理・技術・技能人力이 늘어나 產業엘리트계층이 형성되었다고 할 수 있으며, 政黨的으로 표현하면 마르크스와 레닌주의의 이데올로기 보다는 政黨活動이 보다 經濟管理에 치중되었다고 할 수 있다. 즉 앞서도 지적한 바와 같이 無產大衆의支配가 아니라 知識技能人の 獨裁가 이루어진 것이다.

실제로 이러한 추이는 지난 십수년 동안 진행되었다. 특히 중요한 결정과 산업연관에 컴퓨터와 두뇌공학의 利法이 활용되면서 그 심도는 더해 갔다. 흐루시초프 때 소위 發展과 機能主義的 接近法을 구사하면서 이를 적극 활

용했던 것이다. ⁽²²⁾

그러나 문제는 흐루시쵸프의 그러한 노력(평등·기술산업지향)에도 불구하고, 그리고 이를 위한 제도의 개혁에도 불구하고 全體主義的 獨裁가 고도의 산업사회와 병행될 수 없다는 본질적인 의문이다. 그리고 아무리 그가 平等主義를 외쳐도 黨의 位階秩序를 유지하는 방편으로 생각하지 친정으로平等과 參與와 같은 產業社會의 民主理想을 내면화시키지는 못한다. 생산과 능률을 존중하며 自律의 경향을 인정하는 듯하면서도 결국 黨 자체의 保存을 위해 문은 다시 닫히고 만다. 그리고 政治化에 주안점을 두고 있으면서 이를 구체화하고 가능케 하는 것은 모두 官僚的 方便에 의한다. 친정으로 官僚主義國家의 表象인 것이다.

2. 한국의 近代化 主體

앞서도 지적한 바와 같이 韓國의 경우도 다른 나라의 경우와 견주어 크게 다를 바가 없어서 時代에 따라 近代化의 主體는 조금씩 달랐다고 볼 수 있다. 그러나 크게 나누어 보면 近代化를 주도한 집단은 軍官僚와 民間行政官僚라고 단언할 수 있다.

특히 1960년대 이후의 經濟發展을 추진함에 있어서 政府의 役割을 설명하는 많은 주장들이 눈에 띈다. 그 가운데에서 몇 가지를 통해 정리해 보기로 한다.

우선 Mason이 기술한 것을 보면 60년대 이후의 經濟成長이 추진된 배후에는 權威의이고 高度로 集權化된 中央政府가 도사리고 있었다는 것이다. ⁽²³⁾ 政府는 많은 희생을 감수하면서 政治的·社會的 安定을 도모했다. 이렇게 함에 있어서 政府의 政策決定은 극히 소수의 손에서 이루어졌고, 得失이 있는 가운데 적어도 短期的으로는 得이 더 크다고 판단되었다. 물론 經濟成長을 이루함에 있어서 共產主義體制와 달리 우리에게는 活力에 넘치는 民間企業이 있어 主導의 한 날개 구실을 했다. 그러나 이들도 1970년대까지는 강력한 政府의 指示에 묶여 있었으니 지난 20년의 韓國近代化는 “韓國株式會社”가 주도한 셈이다.

1962년 改憲이후 강력한 大統領中心制가 되면서 議會의 기능은 상대적으

(22) Chodak, 앞의 인용책, p. 115.

(23) Mason et al., 앞의 인용책, p. 484-489.

로 약화되었다. 地方政府는 中央政府의 우산 아래 완전히 파묻혀 통제를 받았고 이러한 사정은 점차 그 강도가 심해져 1972년 維新憲法으로 改正될 즈음에는 절정에 달했다. 日帝의 植民官僚도 日本의 눈치만 보았다고는 하지만 下部一線體系가 이렇게 上向의 이지만은 않았다.

軍事革命 이후 民間政府가 지속되었지만 그 實體는 軍官僚가 주축이었다. 政府의 主要職과 國營企業體의 任職員은 軍出身 官僚로 채워져 軍魂이 企劃·執行·評價에 스며들어 괄목할 만한 표면상의 실적을 올렸다. 軍이 앞에는 없으되 뒤에서 떠받친 그런 體制이다. 여기에 民間行政官僚의 전문지식과 지혜가 동원·가미되었던 것이다.

그러나 많은 政策의 수립과 수정에도 불구하고 經濟政策은 物價騰貴, 外債累增, 輸入依存 등 경제적 악폐를 지우지 못하고 악순환의 소용돌이를 헤매었다.

그럼에도 불구하고 政府는 大企業을 집중적으로 지원하면서 政策樹立에 부심하였는데, 政府는 政策의 形成보다 執行쪽에 보다 더 강점을 지녔다. 이러한 상태는 이른바 Myrdal의 용어를 빌리면 “hard state”이다. 무엇이든지 성과를 올리게 하는 그렇게 강한 힘을 가진 것이다. 1965년 이후 稅收가 上昇하는 것은 당시 설립된 國稅廳이 바로 집행의 힘을 발휘했기 때문이다. 일단 정책이 세워지면 “독려하고 강제하고 구워삶아” 일을 성취한다. 이 점이 인도나 그 밖의 후진국의 지지부진한 집행력과 다르다.

公企業에 政治權力이 개입했음은 물론 私企業도 政府의 施策과 指針에 수동적일 수 밖에 없었다. 그리고 勞組를 虛弱하게 만들어 生產隊列에서의 異狀을 인위적으로 무마시켰다. 決定은 대개 少數集團에 의해 이루어지는 것이 상례이고 작은 정책변경도 영향집단의 의견을 참작지 않고 이루어지곤 했다. 그러나 이러한 사정은 1970년대 중반 이후부터 차츰 바뀌어서 公的論爭(公聽會)이 이루어지고 衆智를 모으려는 방향으로 기운다.

韓國의 經濟成長을 이루함에 있어서 지대한 역할을 한 主役이 정부와 그 관료인 것은 사실이다. 수많은 經濟政策이 정부에 의해 입안되고 권장되고 추진되었다. 經濟開發과 行政 간의 관계를 풀이한 黃仁政교수도 “政治指導力, 政府組織, 行政엘리트와 政策事業 사이에는 일련의 相互聯關係된 變動이 意味 있게 일어났고…그것은 1960年代에 있어서 우리나라의 經濟發展에 보다 많은 關心과 힘을 기울이는 指導力, 經濟發展에 더욱 알맞는 組織變動을 더

잘 관리하는 能力…들이 있다고 볼 수 있다”고 지적하고 있다.⁽²⁴⁾ 한편 近代化에 기여한 집단을 조사해 밝힌 盧貞鉉 교수의 연구에서도 公務員이 80.5%라는 압도적 다수를 점하고 있다는 사실은 그간의 功을 부인하기 어려운 증거들이다.⁽²⁵⁾

이러한 공헌도를 인정한다 해도 한 가지 미심쩍은 것은 이러한 성과가 한국이 아닌 다른 나라에서도 같은 官僚의 힘으로 이루어질 수 있느냐이다. 그러기에는 官僚의 힘 이외의 더 많은 要因이 작용했음을 부인할 수 없다. 그 중에서는 外國의 援助(物資, 技術, 軍援)도, 성공한 土地改革도, 教育施設의 확장도, 더우기 커다란 요인이 될 수 있는 政治的 安定도 모두 포함될 것이다.⁽²⁶⁾

그러나 아직도 의문으로 남는 것은 韓國의 發展이 이대로 계속 지속될 수 있을 것인가이다. 타율적인 政治安定, 그리고 70년대 경제성장에 겨우 7%밖에 기여치 못한 기술수준으로는 發展을 지속하기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 이것이 과제이자 동시에 發展의 가능성은 보여주는 母胎이기도 한 것이다.

3.近代化의 原動力

近代化를 가능케 하는 힘은 여러가지라고 異口同聲으로 말한다. 앞서 인용한 Chirot은 (1) 강한 퓨리탄의 윤리, (2) 숙련된 기술, (3) 교육받은 노동자 집단 및 (4) 성취동기가 높은 국민 등 현실적인 소인을 든다.⁽²⁷⁾

近代化의 발상지와 “왜 그곳에서?”라는 의문을 제기할 때마다 나오는 대답은 대강 위에 든 소인들 때문이라고 한다. 물론 거기에는 賦存資源과 수준 이상의 科學技術과 이를 가능케 하는 政府指導者の 關與와 支援 등 수많은 요인이 추가되어야 할 것이다.

그 이외에 發展의 理論(週期論·進化論·葛藤論·革命論·構造機能論·社會心理論 등)에 따라, 發展論者에 따라 변화의 메카니즘, 즉 原動力を 주장하는 예가 허다하다. 참고로 적기하면,

(24) 黃仁政, 『行政과 經濟開發』(서울: 서울大學校出版部, 1970), p. 138.

(25) 盧貞鉉, 『韓國近代化論』(서울: 博英社, 1980), pp. 173-201. 그러나 이 조사는 분석방법도 미숙하거나 자료의 신뢰성도 문제인 것이 공무원에게 자신의 기여여부를 묻고 있어 객관적 판단을 결할 수 있는 결과이다.

(26) Mason, 앞의 인용책, p. 489.

(27) Chirot, 앞의 인용책, p. 3.

- (1) 칼등(Khaldun, Spencer)
- (2) 도전(Toynbee)
- (3) 내재적 힘(Sorokin)
- (4) 아이디어(Comte)
- (5) 인구적 요인(Durkheim)
- (6) 물질적 모순(Marx)
- (7) 체제내외의 여러 요인(Parsons, Smelser)
- (8) 개인의 내적 상태(Hagen, McClelland) 등이다.

한 나라의 發展 내지는近代化가 이들 중 어느 한 요인에 의해서만 이루어졌다고 할 수는 없다. 單因說보다는 多因說이 보다 설명력이 크기 때문이다.

소련의 경우는 이념대로라면 物質的 矛盾(material contradiction)이 원동력이 되어야 옳을 것이다. 그리고 칼등이나 체제내외의 여러 요인이 작용했을 것이다.

韓國의 경우도 이렇게 理論的으로 原因을 찾자면 마찬가지로 칼등도 있었고 잠재된 힘도 있었으며 人口學的 요인이나 體制內外의 여러 요인(地政學的・共產主義의 危脅 등)이 작용했을 것이다.

그러나 두 나라 공히 앞서 지적한 대로 政・行의 官僚가 어느 정도 內的 狀態의 요인으로서 創造的・成就的・프로테스탄트的 소인을 지니고近代化에 앞장섰는지를 헤아릴 길은 없다. 다만 產業化 또는 文化接觸을 통해 엘리트들이 그러한 성격을 内面化시켰을 것이다. Boyars의 일부계층이 그랬고 開化派의 주도세력이 그려했을 것이며 훨씬 후에 經濟・技術官僚들이 그러했을 것이다. 이렇게 막연히 추측할 뿐이다. 그러면서도 분명히 주장하고 싶은 것은 誘導된近代化의 맥락에서 政府라는 또는 權力이라는 거대한 힘을 업은 行動者들(이들이 王族이건 革命集團이건 民族主義者건)이 앞서갔다는 사실이다. 그리고 그들에게 얼마나 분명한 성취욕구와 창조성과 프로테스탄트적인 精神的・心理的 要因이 내면화되었느냐에 따라, 그리고 그들에게 얼마나 時代에 필요한 知識과 國際的 慎眼과 時代의 要求에 부응하는 능력이 있었느냐에 따라 큰 시행착오없이近代化의 기반이 다져졌을 것이라는 점이다.

VI. 結論：近代化의 戰略

近代化를 계속 추진함에 있어서 지금까지의 방법이 옳은 것인가, 앞으로 무엇을 지향해 갈 것인가에 가끔 의문을 던지게 된다.

우리는 주로 西洋의 方法을 배우고 教訓을 익히며 未久에 後進은 先進이 될 것이라는 錯覺 속에 近代化의 迷路를 헤매었던 것도 사실이다. 선택의 문제를 놓고 西洋의 補相的 相互依存性을 택할 것인가, 소련의 準有機體的 相互依存性을 택할 것인가도 속제로 남긴 나라들이 많다. 우리는 지금도 20세기에 접어들어 불과 50년만에 소련이 세계의 최강국으로 등장하리라고는 아무도 상상치 못했었다. 그리고 지금 아직도 제3세계에 어두운 그늘에 묻힌 나라들이 수없이 많음을 알고 있다. Boulding이 지적한 대로 열대지방의 나라들이 人口를 조절하고 후손을 조절시키고 資源을 빌굴할 기술을 습득하면 언젠가는(100년이라고 했지만) 國際社會의 중심지가 热帶地方이 될지도 모르는 일이다.⁽²⁸⁾ 후진으로 못가진 者들은 이렇게 희망을 걸고 살아도 좋을 것이다.

우리도 희망을 걸 소지는 많다. 지금까지의 近代化에 흠이 많고 열룩이 졌다 하더라도 남보다 앞서 있는 조건에서 조금만 더 노력하면 지금보다 훨씬 나은 先進然의 나라를 이룩할 것이다. 이를 위한 경귀를 戰略이라 빗대어 아래에 열거함으로써 이 글의 結論에 대하고자 한다.

첫째, 官僚主義를 척결해야 한다. 이는 官僚主義의 能率에 대한 信念 때문에 近代化가 어느 정도 이루어질 수 있었지만 그 이상의 성장을 가로막는 것이 바로 官僚主義이기 때문이다. 소련의 近代化가 頭腦工學과 컴퓨터의 도움으로 박차가 가해지면 거대한 政治的 統一體(polynomial monolith)는 다시 거대한 官僚的 統一體(bureaucratic monolith)로 바뀌어 가고 있다. 이것은 종국적인 발전을 위해서 소망스러운 것이 못된다.⁽²⁹⁾ 또한 이러한 사정은 中共의 경우나 韓國의 경우나 예외가 아닐 것이다. 中共은 「工業化」·「合理化」·「效率化」를 표방하면서 近代化를 추구하지만 이를 가로막는 社會主義

(28) Kenneth E. Boulding, "The Gaps between Developed and Developing Nations," in C.S. Wallia (ed.), *Toward Century 21: Technology, Society, and Human Values* (New York: Basic Books, 1970), p. 131.

(29) Chodak, 앞의 인용책, p. 115.

的 官僚主義가 그 앞길에 暗影을 던져주고 있다. 社會主義革命 후 30년이 지나도록 뿌리깊게 남아 청산되지 않는 것이 中共의 관료주의라고 岡部達味는 최근 그의 경험을 통해 여러 예를 들어 설명한다.⁽³⁰⁾ 그 예는 어쩌면 그렇게도 우리와 흡사한 내용들이다.

둘째, 公正·民主·市民社會를 지향해야 한다. 높은 경제성장도 좋지만 공정하고 균형있는 분배에 人格과 權益이 존중되는 그런 社會를 지향해야 한다.⁽³¹⁾ 이에 관한 중요성은 더 이상 강조하면 군더더기 말이 될 것이다.

세째, 골고루 잘 살게 되어야 한다. 이는 위와 같은 뜻이 내포되어 있지만 보다 강조해도 괜찮을 듯하여 반복한다. 만약 우리의 경제성장 내지는 근대화가十分位分配率이나 지나係數가 보여 주듯이, 또는 그 밖의 福祉指標가 보여 주듯이 한쪽에 치우친 것이라면 이는近代化가 안되느니만 못한 결과를 가져올 수 있다. 파괴와 소외, 불안과 억압 등을 경험하지 않기 위해 골고루 잘 살게 되어야 한다. 黨幹부의 균형잃은 생활은近代化는 커녕 共產主義 자체의 도전을 초래한다. 그리고 이 골고루는 물질적인 것 뿐만 아니라 自由없는「收容所群島」가 되지 않기 위해, 그리고 國家의 干涉을 덜 받도록 하는 가운데 이루어지는 그런 상태이어야 한다.⁽³²⁾

네째, 精神的으로 인간되고 성숙하기 위해 物質的으로 보다 나아지려 한다는 大命題를 망각해서는 안된다("To have enough in order to be more").⁽³³⁾ 이는 너무 흔한 이야기이다.

다섯째, 절약하며 “단순한 생활운동”(simple life movement)을 펴야 한다. 工業產業社會의 병폐를 절감하고 이를 반성하면서 西歐社會에 번지고 있는 이 운동은 프로테스탄트의 倫理와도 통하는 것으로서 우리의 귀감이 될 것이다.

여섯째, 인간 교육, 조직, 훈련을 계울리 말아야 한다. 이것 없이는 모든 資源이 潛在되어 버리고 만다.⁽³⁴⁾

(30) 岡部達味, 『中國け近代化できるか』, 暱榮樹譯, 『中共은近代化될 것인가』(서울:多樂園, 1981), pp. 27-48.

(31) 金泰吉, “近代화의 課題와 韓國人の 意識構造,” 『政經文化』, 200호 (1981. 10), pp. 35-51.

(32) 李漢彬, “福祉社會의 理念,” 峨山社會福祉事業財團, 『福祉社會의 理念과 方向』, 1975, pp. 27-32.

(33) Goulet, 앞의 인용책, pp. 128-138.

(34) E.F. Schumacher, *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered* (Glasgow: William Collins Sons & Co., 1973), p. 164.

일곱째, 콜라이어리즘(Collyerism)을 극복하여야 한다. 지금까지의 발전과 근대화는 그런대로 또 원하는 대로 진행되었으나 순서없이 체계없이 진행된 경우가 많았다. 이제 더 복잡해지고 다양해지는 현대사회에서 복잡하게 연관된 정책을 펴기 위해서는 단지 중요하다는, 버릴 수 없다는 이유만으로 끼고도는 감성을 버려야 한다.

여덟째 끝으로, 小集團自營論을 전개해야 한다. 合理와 民主를 그리고 脫官僚主義를 가장 적응력이 강한 작은 집단부터 작게 시작하여 시간을 두고 서서히 전파시켜 나가야 한다. 그러면서 部分集團의 文化를 존중해야 한다.

이렇게 앞으로 지향해야 할 바와 그 方法(戰略)을 지킬 때 유사한 모습으로 발전한 나라들이 극복해야 할 장벽을 먼저 뚫고 近代化의 길을 떠나갈 수 있을 것이다.

<참 고 문 헌>

- 金榮國 外 共著, 『新政治學概論』(서울: 서울대학교出版社, 1980).
- 金泰吉, “近代化의 課題와 韓國人の 意識構造,” 『政經文化』, 200, (1981. 10).
- 金學俊, 『蘇聯政治論』(서울: 一志社, 1976).
- 盧貞鉉, 『韓國近代化論』(서울: 博英社, 1980).
- 李漢彬, “福祉社會의 理想,” 峨山社會福祉事業財團, 『福祉社會의 理想과 方向』, 1975.
- 林培慶, “社會構造의 變化와 社會의 平等,” 『政經文化』, 200호(1981. 10).
- 朱鶴中 編, 『韓國의 所得分配와 決定要因(上)』, 韓國開發研究院, 1979.
- 崔昌潤, “蘇聯政治論,” 韓培浩 外 共著, 『現代各國政治論』(서울: 法文社, 1975).
- 黃仁政, 『行政과 經濟開發』(서울: 서울대학교出版社, 1970).
- 岡部達味 『中國は近代化できるか』, 憲榮樹 譯, 『中共은 近代화될 것인가』(서울: 多樂園, 1981).
- Apter, David E., *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1967).
- Black, C.E., *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History* (New York: Harper & Row, 1966).
- Boulding, Kenneth E., “The Gaps between Developed and Developing Nations,” in C.S. Wallia (ed.), *Toward Century 21: Technology, Society, and Human Values* (New York: Basic Books, 1970).
- Chirot, Daniel, *Social Change in the Twentieth Century* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1977).
- Chodak, Szymon, *Societal Development: Five Approaches with Conclusions from Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 1973).
- Cornell, Richard (ed.), *The Soviet Political System: A Book of Readings* (Engle-

- wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall).
- Fainsod, Merle, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case," in Joseph Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1967).
- Goulet, Denis, *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development* (New York: Atheneum, 1977).
- Granick, David, *Managerial Comparisons of Four Developed Countries: France, Britain, United States and Russia* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1972).
- Hough, Jerry F., *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Design-Making* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969).
- Jacoby, Henry, *The Bureaucratization of the World* (Berkeley: University of California Press, 1973).
- Kassof, Allen (ed.), *Prospects for Soviet Society* (New York: Frederick A. Praeger, 1968).
- Kerr, Clark, J.T. Dunlop, F.H. Harbison, and C.A. Myers, *Industrialism and Industrial Man* (New York: Oxford University Press, 1960).
- Lane, David, *Politics and Society in the USSR* (New York: New York University Press, 1978).
- Mason S. et al., *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980).
- Schumacher, E.F., *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered* (Glasgow: William Collins Sons & Co., 1973).
- Shin, Doh C. and K.D. Kim, "Economic Growth and Social Welfare Development in Korea: A Longitudinal Analysis," Symposium Paper, 1981.9., Korean National Commission for UNESCO.
- Skilling, H. Gordon and Franklyn Griffiths (ed.), *Interest Group in Soviet Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971).
- Turgeon, Lynn, *Comparisons of the United States and Soviet Economics* (Washington: US Congress, 1959).