

# 韓民國主主義의 展開方向에 관한 理念的 考察

金 福 圭

## <目 次>

- |                     |                             |
|---------------------|-----------------------------|
| I. 研究의 目的           | 4. 民主主義의 評價와 展望             |
| II. 「이데올로기」의 意義     | IV. 우리나라 民主主義의 發展의 展開<br>方向 |
| III. 西歐民主主義의 分析과 評價 | 1. 發展目標의 定立 및 目標間의 關係       |
| 1. 民主主義의 概念         | 2. 發展定向                     |
| 2. 民主主義의 基本假定       | V. 結 言                      |
| 3. 民主主義의 存在樣態       |                             |

## I. 研究의 目的

Aristoteles의 “人間은 政治的 動物이다”라는命題는 人間이 他人과 關係存在하는 共同社會의 一員으로서만 人間다운 生活을 할 수 있고, 共同社會에서의 個個人의 潛在力 實現은 政治的 共同體에 依存하기 되는 것임을 나타내는 것으로서, 規範의 立場에서의 政治的 目的이 人間의 善한 生活을 營위할 수 있게 하는 것임을 말해준다.<sup>(1)</sup>

政治가 人間에 대해 갖는 이와 같은 중요성은 現代社會權造가 팽창·심화되어 감에 따라 종래의 秩序維持라는 消極的 政府觀에서 오늘날은 變化擔當과 福祉向上이라는 積極的인 政府觀으로 이행됨에 따라 더욱 그 比重이 높아지고 있다.<sup>(2)</sup>

따라서 明白한 政治的 判斷과 參與가 人間 삶의 存在樣態 결정에 깊이 관여됨을 認識할 수 있다. 그러면 이러한 政治的 判斷과 參與를 定向하는 것은 무엇인가? 그것은 바로 「이데올로기」라

할 수 있을 것이다. 왜냐하면 그것은 人間의 政治理性的 產物이자 嚮導이기 때문이다.<sup>(3)</sup>

이와 같은 認識下에 本研究에서는 ①「이데올로理念」기의 意義를 一般적으로 考察하고, ② 西歐 民主主義를 중심으로 하여 그 理念과 內容을 分析·檢討한 후, ③ 이를 토대로 하여 韓國民主主義의 發展의 展開方向을 探索해 보고자 한다.

## II. 「이데올로기」의 意義

「이데올로기」를 보는 視角은 대체로 두가지로 나뉘 볼 수 있다. 하나는 그것이 虛偽意識, 先入觀, 獨斷的인 世界觀이라 하여 배척하는 否定的인 見解로서 現代科學主義哲學者와 知識社會學者들이 흔히 취하는 立場이고,<sup>(4)</sup> 다른 하나는 政治的 規範的 側面을 강조하는 政治哲學者들이 취하는 立場으로서 人間이 理念을 완전히 超脫하는 것은 불가능하며, 가능하다 하더라도 바람직스러운 일이 아니라 하여 理念을 肯定的으로 보는 立場이다.

否定的인 立場에서 보는 「이데올로기」는 人間

(1) William Ebenstein, *Great Political Thinkers* (New York, Reinhart, 1969) pp.77-111.

(2) 朴正緒, 韓國行政論(서울, 法文社, 1978) pp.31-36.

(3) David Easton, *A System of Political Life* (New York, John Wiley, 1965) p.290.

(4) 黃仁模, 一般社會學(서울, 大旺社, 1975), pp.131-142.

의 理性을 다비시키고 科學的인 思惟를 왜곡하며 인간성을 어떤 政治의 目的을 위하여 구속하여서 人間과 集團을 전쟁으로 돌고가는 것이라 하여 그것을 배척하고 있다. 한편 肯定的인 입장을 취하고 있는 램베르그(E. Lemberg)는 《「이데올로기」와 社會》에서 「이데올로기」는 人間의 삶의 方向과 行動을 결정하는데 중요한 役割을 한다고 주장하고 있으며, 또한 이스턴(D. Easton)도 《政治生活의 體系(A System of Political Life)》에서 「이데올로기」는 過去를 해석하고 現在를 설명하고 未來의 비전을 제시해 주는 觀念(idea)과 目標과 目的의 論理化된 體系로서의 기능을 한다고 하고 있다.<sup>(5)</sup>

人間이 完全히 動物이 아니고 價値實現에 대한 規範의 判斷을 하지 않을 수 없는 存在라는 견지에서 보면, 「이데올로기」에 대한 이러한 두가지 입장중에서 肯定的인 파악이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 肯定的인 입장에서 「이데올로기」의 性格과 機能을 다음과 같이 파악할 수 있기 때문이다.

「이데올로기」의 性格을 엥겔(A.S. Engel)과 제이콥(D.N. Jacobs)등의 見解에 따라 살펴 보면<sup>(6)</sup> 첫째 「이데올로기」는 위기의 상황에서 形成되는 觀念의 體系이고, 둘째, 이의 認識은 그 觀點에 따라 差異가 나며, 셋째, 政治思想的인 論理體系를 表面에 내세우고, 넷째, 포괄적이며 절대적, 보편적, 論理어로 지향하려는 경향이 있고, 끝으로 政治運動이나 組織을 통해서 구체적인 政策강령으로 表明된다고 한다. 이러한 性格을 지니는 「이데올로기」는 그 기능을 두가지 次元으로 나누어 파악할 수 있다.<sup>(7)</sup>

個人的인 次元에서는, 첫째, 「이데올로기」속에는 社會共同體의 史的 發展過程과 性格 및 發展의 原動力에 관한 敎訓이 들어있으므로 人間 삶의 方向을 提示해 줄 수 있고, 둘째, 그것은

人間行動의 目標과 形式을 갖고 있기 때문에 인간 각자는 그에 의하여 실천적인 行動目標을 設定할 수 있고, 셋째, 그 속에는 社會構造에 대한 地圖가 제시되어 있을 수 있기 때문에 그 속에서 자신의 位置를 확인할 수 있으며, 다섯째, 그것을 意味體系로 파악하는 경우 그 속에서 삶의 意味를 파악할 수 있게 된다.

社會的인 次元에서의 「이데올로기」의 機能<sup>(8)</sup>은 첫째, 社會나 國家의 構成員들을 效果的으로 統合하고, 둘째, 모든 社會構成員들을 하나의 目標을 향하여 團結시키고, 셋째, 어떤 社會나 國家의 正體를 명확히 드러내는 機能을 한다.

물론, 「이데올로기」가 위와 같은 機能을 제대로 할 수 있기 위해서는 그것이 모든 人間을 위한 未來에 대한 設計야 하며, 實存의 意味, 삶의 意味, 秩序의 意味, 歷史의 意味를 포함한 意味體系를 명확히 제시해 주는 것이어야 함과 동시에 絶對化되고 偶像化되어 그 자체가 硬化된 상태로 있어서는 안된다는 條件이 充足되어야 할 것이다. 왜냐하면 「이데올로기」가 이러한 條件을 充足시킬 때에 비로소 그것은 올바른 政治의 定向을 國民에게 심어 줄 수 있기 때문이다.

「이데올로기」에 대한 이러한 중요성에 비추어 우리 나라가 現在 받아들이고 있는 西歐民主主義 理念에 대해 그 內容을 살펴보기로 한다.

### III. 西歐民主主義의 分析과 評價

#### 1. 民主主義의 概念

「民主主義」라는 用語는 「일종의 概念의 여행용 가방」<sup>(9)</sup>이라는 칼 벡커의 말처럼 多義的인 概念이다. 그러나 이를 政治의 過程, 즉 形態·制度·方法으로 보느냐, 政治의 目的 또는 內容으로 보느냐에 따라 西歐民主主義者와 共產主義者들 사이에 見解가 대립된다.<sup>(10)</sup>

(5) David Easton, op. cit., p. 290.

(6) Reo, M. Christenson, Alan S. Engle, D.N. Jacobs, and M.R. Harbert Waltzer, *Ideologies and Modern Politics*, (London, Thomas Nelson, 1972) pp. 11-15.

(7) Robert MacIver, *The Web of Government* (New York, Macmillan, 1947) p. 5. 에서 神話로서의 기능을 강조하고 있음.

(8) David, E. Apter, *Ideology and Discontent* (New York, 1964), Rev. M. Christenson, op. cit., pp. 14-17.

(9) Carl, L. Becker, *Modern Democracy* (New Haven, Yale University Press, 1941), pp. 4-5.

(10) W. Etzstein, *Today's Isms*, (Englewood-Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall 1970) pp. 167-8.

古典의 民主主義者인 링컨의 말을 인용하여 이를 구분해 보면 다음과 같은 差異를 발견할 수 있다. 즉 政治의 過程(制度)을 중시하는 立場에서는 of the people, by the people, for the people 가운데서 “by”의 側面을 강조하는 것이고, 政治의 結果(內容)를 중시하는 立場에서는 “for”의 側面을 강조하는 것이라고 볼 수 있다. 民主主義의 見解를 이렇게 구분해 보는 것은 共產主義者들도 그들만이 진정한 民主主義를 실현한다고 주장함으로써 개념상의 혼란이 심하기 때문이다. 民主主義 개념에는 前者의 立場을 따르더라도 그 強弱에 따라 수많은 見解가 대립되고 있다. 이를 세 가지 기본 立場으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.<sup>(11)</sup>

첫째는 規範的(normative) 立場인데 여기서는 民主主義·政府形態나 政治制度와 같은 어떤 政治現實로 보는 것이 아니라, 그 이상의 道德的 價値, 窮極의 理想, 目標의 達成을 指標로 삼는 立場이다. 루크, 루소, 제퍼슨, 밀과 같은 古典의 民主主義理論家들이 대체로 이러한 立場에서 民主主義의 概念을 세웠다고 볼 수 있다.

이들은 自然의 法則「天賦人權」「一般意志」 등과 같은 경험적으로 증명할 수 없는 先驗的인 假定을 前提로 하여 人間이 달성해야 할 궁극적인 價値에 중점을 두었던 것이다. 이러한 立場에서는 民主主義가 政治問題뿐만 아니라 生活의 方式 또는 社會生活의 理念이나 哲學이 됨을 알 수 있다.

둘째는, 經驗的(empirical) 立場으로서, 民主主義를 「自然의 法則」 「天賦人權」 등과 같은 先驗的인 立場에서 파악하는 것이 아니라, 政治現象을 現實의 이도 經驗的인 태도로 고찰하려는 것이다. 로버트 달, 더빈, 립셋 등과 같은 現代政治理論家들이 이 立場에 있다고 할 수 있다.

이들은 政治體制가 현실적으로 운영되는 과정

에서 구체적으로 관찰될 수 있는 行動類型·制度·節次에 대한 경험적 研究에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다.

셋째는, 規範-經驗的(normative-empirical) 立場으로서, 전통적인 民主主義 規範과 政治體制의 具體的인 政治現實에서 實證할 수 있는 여러 變數를 兩立시키려는 立場을 취한다. 어네스트 바아커, 로버트 마키버와 같은 理論家들이 이 범주에 속한다고 볼 수 있다.

위 세 가지 立場 가운데, 가장 포괄적인 規範-經驗的인 側面에서 規程하고 있는 民主主義의 定義를 살펴보면 다음과 같다.

民主主義란 「人間의 尊嚴性을 保障·實現하기 위하여 自由·平等의 原則에 입각하여 행해지는 正規的인 選舉로써 國民의 實質的 統制를 받는 그들의 代表가 多數決原則에 따라 公共政策을 決定·實施하는 實踐原理」이다.<sup>(12)</sup> 이와 같은 定義는 다음에서, 살펴보는 바와 같은 몇 가지 基本假定에 입각하고 있다.

## 2. 民主主義의 基本假定

모든 理念은 人間이나 社會의 本質에 관한 어떤 假定에 토대를 두기 마련이다. 그 假定은 經驗的으로 說明할 수 없는 神話<sup>(13)</sup>일 경우가 많지만 그러한 神話を 중심으로 人間社會가 結束되어 있다는 점도 否認할 수는 없다.

民主主義에서 핵심적인 神話가 되는 것은 人間이란 원태 尊嚴性을 갖고 自由롭고 平等하게 태어났으며 理性을 가진 知的 存在인 까닭에 自己自身을 다스릴 能力을 가졌다는 信念이다. 이를 分說하면,

첫째, 人間에 대한 假定으로서 人間은 理性을 가진 合理的 存在로 본다. 즉, 人間은 理性을 가졌기에 自己의 問題를 해결하고 自己의 運命을 개척할 수 있는 合理的인 存在라는 것이다.<sup>(14)</sup>

(11) M. Rejai, *Democracy: The Contemporary Theories*, (New York, Atherton Press, 1967) pp. 23-42.

(12) Ernest Barker, *The Citizen's Choice* (Cambridge University Press, 1938) pp. 5-28. Barker는 民主主義를 “人間精神의 活動의 原理”와 “자유로운 정신이 문제를 결정하기 위하여 자유로이 자기를 인도해 가는 原理”라고 주장하고 있다.

(13) R. L. MacIver, *The Web of Government*, p. 4. 여기서의 神話의 의미는 인간의 生存의 근거와 목적으로도 되는 價値를 내포하고 있는 信念 또는 觀念을 의미한다.

(14) Alexander, J. Grotli, *Major Ideologies; An Interpretative Survey of Democracy, Socialism and Nationalism*, (New York; John Wiley Inc. 1971) pp. 221-222.

人間이 合理的인 假定下에서는 인간은 누구나 「意思의 自律性」, 「行爲의 自己決定性」, 「行爲結果에 대한 自己責任性」을 갖게 된다. 오늘날은 18세기처럼 人間合理萬能이라는 信念을 갖지는 못하지만 本質的으로 인간이 合理的이라는 것을 完全히 否認할 수는 없는 것이다.

둘째는, 個人이나 集團은 自由로워야 한다는 假定이며, (15) 여기서의 自由란 어떤 個人이나 集團이 다른 個人이나 集團, 政府나 社會 또는 기타 制約條件에 의해서 가해지는 外的 規制로부터 벗어날을 뜻하나, 絕對的인 것을 의미하지는 않는다. 즉, 社會의 安定과 福利를 위해 필요한 경우에는 多數의 의사에 따라 形成되는 社會의 制約을 받게 된다.

初期自由主義時代에는 自由가 미치는 領域이 政治的·市民的 自由, 文化的·宗教的·自由, 社會的·經濟的 自由 등으로 구별되는 여러 가지 自由가 포함되어 있었으나, 現代民主主義에서는 이의 內容과 重點이 變化하고 있다(宗教的 自由→言論·出版의 自由→政治的 自由→經濟的 自由, 形式的 自由→實質的 自由). 이와 같은 現象은 國家의 機能이 秩序維持와 같은 소극적인데서 國民福祉向上을 위한 적극적인 기능으로 變化한 결과이나, 이에 따라 自由와 國家權力的 強化가 어떻게 調和를 이룰 것인가가 중대한 과제로 제기되게 된다.

셋째, 모든 人間은 平等하다는 假定이다. (16) 루소는 《社會契約論》에서 統治者에게 先天的으로 道德的 優월성이 부여된 것은 결코 아니며 모든 사

람은 그 能力과 天性에서 平等하다는 前提에서 統治者와 被治者의 同一性이라는 民主主義原理를 抽出해 내었다. 오늘날의 平等의 概念은 모든 사람은 모든 점에서 平等하다는 絕對的 平等이 아니라 限定된 범위에서 平等하다는 相對的 平等概念을 취한다. 즉, 「法 앞에서의 平等」, 「機會均等」, 「人間의 尊嚴性에서의 平等」등이 그것이다. 現代民主主義에서는 크게 「社會生活領域에서 우리는 權利的 平等(市民的 權利的 平等), 政治的 生活에서의 平等으로 나눌 수 있으나 前者中 經濟的條件에서의 平等이 큰 관심사로 제기되고 있다.

넷째, 모든 國民에게 主權이 있다는 假定이다. (18) 國家의 基本적인 決定作成權이 構成員 全員에게 있다는 이 가정은 오늘날에는 그 기능에 따라 代表者에게 委任하여 행사케 하는 경우가 많다. 따라서 여기서는 代表權의 문제가 課題로 등장하게 되는 것이다.

다섯째, 國民의 意思是 多數決原則에 의한다는 假定이다. (19) 이는 民主社會의 여러 階層과 個人의 다양한 要求와 意思가 主權者인 國民의 意思로 이룩되는 과정에서 基低가 되는 假定이다. 즉 多數의 意思를 全體의 合意된 意思로 인정하여 이에 복종하게 됨을 의미한다.

이상에서 民主主義理念의 基本假定을 다섯가지로 나누어 살펴보았는데 그것들은 토마스 홉스(Thomas Hobbes)<sup>(20)</sup>, 존 로크(John Locke)<sup>(21)</sup>, 루소(Jean J. Rousseau)<sup>(22)</sup>, 존 스튜어트 밀(John. S. Mill)<sup>(23)</sup>, 토머스 힐그린(Thomas Hilg

(15) Ernest Barker, *Reflections on Government*, (Oxford. 1942), pp.1-2.

(16) Austin Ranny, *The Governing of Men; An Introduction to Political Science*, (New York: Henry Holt and Company, 1958) Chap. 9.

(18) Austior Ranny, *Ibid*.

(19) Austin Ranny, *op. cit*.

(20) Thoma Hobbes는 *Leviathan*에서 인간은 본질적으로 자기 보존과 향락을 추구하는 존재이며 상호간에는 경쟁적이며 평등하다고 보며 국가는 자연상태에서의 萬人에 대한 萬人의 투쟁을 피하기 위해 形成된다고 본다

(21) J. Locke는 인간은 본질적으로 利他的이며 自然狀態에서 인간의 理性과 自然法이 주어지기 때문에 所有의 權利가 보장된다고 본다. 따라서 國家는 인간의 생명과 평화·재산과 자유를 보장하고 노예와 독재의 반대에 기여해야 한다고 한다. J. Locke, *The Second Treatise of Government*.

(22) J.J. Rousseau는 *Social Contract*에서 인간은 원래 善한 存在인데 社會를 통해서 惡하게 되었다고 보며, 自由로운 인간의 수요에 따라 社會가 形成되고 法的 支配를 통해 公衆의 利益을 보호해야 한다고 한다.

(23) J.S. Mill은 *On Liberty*에서 인간은 누구나 自由롭게 발전할 수 있는 권리를 가졌다고 주장하

reen)<sup>(24)</sup>의 思想에 잘 나타나 있다.

그러한 假定에 입각한 民主主義는 時代와 國家에 따라 二: 理念의 發顯樣態가 相異하게 展開되고 있으나 現代先進諸國에서 一般的으로 보여지고 있는 存在樣態는 다음과 같이 살펴볼 수 있을 것이다.

### 3. 民主主義의 存在樣態

民主主義의 存在樣態는 視角과 研究範圍에 따라 여러 가지로 고찰될 수 있겠지만 哲學的, 政治的, 經濟的 및 社會的인 側面으로 나누어 그 存在樣態의 特徵을 抽出할 수 있을 것이다.

哲學的인 面에서는 合理的 經驗主義, 政治的인 面에서는 權力分立主義, 經濟的인 面에서는 資本主義, 社會的인 面에서는 個人主義가 그것이다.

合理的 經驗主義는 哲學的 相對主義에 근거를 두고 있는 것으로서 록크에 의해 철저히 전개된 바 있으며 實在(reality)는 인간의 認識범위 안에 있으며 認識의 客體는 認識의 主體에 대하여 相對的인 經驗主義的 立場을 말한다.<sup>(25)</sup>

權力分立主義는 政治的 作用을 立法·行政·司法의 셋으로 나누어 각각 독립된 기관에 분장케 하여 相互牽制와 均衡의 원칙을 보유케 함으로써 權力의 絕對化를 막고 개인의 自由와 權利를 확보케 하는 政治機構의 原理로서, 록크와 몽테스큐가 이에 대한 바가 크다.<sup>(26)</sup> 오늘날의 權力分

立에 대한 개념은 초기와는 달리 權力의 견제균형도 중요하지만 급속한 상황의 변화에 대처하는 能率的인 政治를 어떻게 운영하느냐에 초점이 기울어지고 있다.

資本主義는 個人主義의 一部로 발전되어 온 것으로서, 개인의 利己心·創意性 및 危險負擔의 自己責任性이라는 전제 아래 18세기의 產業革命을 계기로 서구에 확립된 近代社會特有的 社會經濟體制이다.<sup>(27)</sup> 資本主義는 私有財產制度和 市場經濟의 運行原理를 그 특징으로 하여 西歐諸國을 福祉國家로 이끈 힘의 源動力이 되었으나 오늘날은 그 性格이 변모되어 가고 있다.<sup>(28)</sup> 즉, 競爭形態의 變化, 對內外的 發展의 不均等性, 所有와 經營의 分離, 技術進步와 蕃積樣式 등으로 인하여 資本主義가 自己回復力을 상실해가고 있기 때문에 國家에 의한 統制, 私의 生産手段所有의 制限, 計劃要素의 導入등이 이루어지고 있다.

個人主義는 國家나 社會에 대하여 個人的 우월한 價値를 인정하는 立場으로서 國家主義나 社會主義에 대비되는 의미로 사용되며 自由主義理念의 母體를 이루었던 것이다. 이는 思想的으로 모든 價値는 人間에 의해 經驗되어진 것이기 때문에 人間中心의이며, 個人은 그 自身이 最終目標이며 最高價値이고 모든 人間은 平等하기 때문에 他人의 福利를 增進시키기 위한 手段으로 이용될 수 없다는 價値體系를 그 前提로 삼고 있다.<sup>(29)</sup> 이러한 個人主義思想은 존 스튜어트 밀의 自由論

고 共同體가 個人的 自由를 통제할 수 있는 유일한 근거는 他人들의 피해로부터 個人을 보호하려는 경우에 한한다고 하고 있다. 따라서 國家는 最大多數의 最大幸福의 原理에 입각해서만 社會內·外的인 영역에서 個人의 權利를 제한할 수 있다고 본다.

(24) Hlgreen에 의하면 人間の 本質은 社會生活에서 담당하는 중요한 역할을 발견함으로써 實現되며 個人은 상호평등하고 상호존경과 사상·행동의 自由를 갖고 있다고 본다. 따라서, 社會生活에의 참여가 自我發見의 최고의 형태이며 참여의 가능성을 만드는 것이 社會의 目的이라고 보고 同意에 의한 政府가 成立될 것을 강조하였다. George, H. Sabine and T.L. Thorson, *A History of Political Theory* (Hinsdals, Dryden, 1973), pp. 655-663.

(25) Hans Kelsen, *Foundations of Democracy* (한용희역, 서울대 出版部, 1970) pp. 36-42.

(26) John Locke, *The Second Treatise of Government*, Chapter 10-12. Montesquieu, *De Lésprit de: Lois*, 제11편, 제6장. Locke의 理論은 國家권력을 立法權과 執行權으로 二分하며 그중 立法權의 우월성을 인정한 것으로 英國의 議員內閣制 발전에 공헌하였고, Montesquieu의 理論은 國家權力을 立法·執行·司法權으로 分立시키되 이들 상호간은 대등한 並列관계에서 견제와 균형을 이루도록 해야 한다는 것으로 美國의 政治制度發展에 공헌하였다.

(27) William Ebenstein, op. cit., p. 211.

(28) Ebenstein, op. cit., pp. 223-244.

(29) Ebenstein, op. cit., pp. 172-183.

에서 꽃을 피웠으나<sup>(30)</sup>, 오늘날은 완벽한 意味의 個人主義는 全體主義나 社會主義로부터 批判을 받게 되었을 뿐만 아니라 集團의 등장과 國際的 緊張으로부터도 심한 도전을 받고 있는 입장에 있다.

#### 4. 西歐民主主義의 評價와 展望

現代에 와서 民主主義는 人間이 創出해낸 最善의 政治體制라는 觀念이 一般化되어서, 世界第二次 大戰이 끝남과 더불어 나타난 新生諸國들도 政治面에서 追求하는 目標을 「民主主義의 定立」에 돌만큼 凡世界的으로 퍼져가고 있었으나, 現今은 民主主義의 詳細地인 西歐에서도 民主主義가 試鍊과 危機에 직면하고 있다는 論議가 일고 있다.<sup>(31)</sup>

왜 現代民主主義는 그러한 危機狀況에 처하게 되었으며 앞으로의 展開過程은 어떠한 것인가? 이와 같은 根本的인 물음에 대한 해답은 現代大衆民主主義가 의거하고 있는 近世自由民主主義의 基本假定과 基本理念을 史的으로 分析해 볼으로써 구해질 수 있을 것이다.

近世自由民主主義는 「個人的 自由」를 보장하고 「國民의 自治」를 확보함을 그 指導理念으로 삼고 있었기 때문에 個人自由의 밑바탕이 되는 個人活動의 「多元的 分立狀態」를 容許하면서도 無政府狀態에 빠지지 않고 個人間의 意思統合이 이루어지며 國民自治가 確立될 수 있었던 것은 「豫定調和」라는 前提가 가능했기 때문이었다. 多元的 分立狀態와 豫定調和는 「討論」이라는 辯證法的 統合過程을 매개하여 상호 모순이 없이 결합할 수 있게 되며 이러한 討論과정에서 少數의 意見까지도 포함하는 多數-少數決이 形成될 수 있게 된다.<sup>(32)</sup> 그런데 討論이 辯證法的 統合을 가능케 할 수 있다는 믿음은 人間이 自然으로부터 부여 받은 「理性」을 갖고 있다는 點에서 출발된다. 따라서 近

世自由主義는 個人的 自由와 多元的 分立狀態를 享有할 자격이 있는 「自立人間」, 討論에 의하여 豫定調和에 도달하려는 「討論人間」, 理性에 호소하는 「理性人間」을 전제로 하고 있음을 알 수 있다.<sup>(33)</sup>

그러나 이와 같은 自立人間, 討論人間, 理性人間은 田園經濟·아마추이적 文化環境·禁慾主義의 精神이 지배하는 분위기 속에서는 가능할 것이나 18세기와는 달리 오늘날의 西歐는 더 이상 이러한 基盤을 지탱할 土臺를 지니고 있지 못하다.

現代大衆民主主義는 近世自由民主主義가 그 표방하는 理念과는 달리 수 많은 民衆을 政治로 부터 疎外시키는 상황을 가져옴에 따라 이러한 상황을 解決하기 위해 選舉權을 확대하여 大衆이 政治 무대에 등장하게 되면서 붙여진 이름이다.<sup>(34)</sup>

近世自由民主主義가 現代大衆民主主義으로 넘어오면서 民主主義는 그 根本土臺에 많은 變質이 생기게 되었는데 그 原因은 다음과 같이 살펴볼 수 있겠다. 즉, 現代自然科學의 비약적 발전과 기계화 선공으로 인해 自立人間의 自治基盤이 상실되고 經營革命의 영향등으로 分業化意識이 싹틈으로서 생긴 政治人의 專門化, 公衆 대신에 大衆의 등장, 先驗的 理性文化의 禁慾主義精神 대신에 經驗的 肉慾文化(感性文化)로 상징되는 극단의 物質的 享樂主義의 풍미 등이 人間의 自立意志를 상실케 하고 理性의 지배를 쇠퇴케 하여 異質的 要素들 간의 討論을 어렵게 만든 원인이 된 것이다.

近世自由民主主義를 계승하고 있는 現代先進諸國들은 위에서 살펴본 바와 같이 民主主義理念의 근본바탕이 흔들림에도 불구하고 資本主義의 비약적인 발전에 힘입어 物質的인 풍요를 만끽하는 福祉國家의 수준까지 이르렀으나 그 代價로 人間 疎外와 같은 문제를 겪고 있다.<sup>(35)</sup> 즉, 自由와 平等의 理念의 實現으로 人間疎外를 추방하려 한 民主主義理念이 그 目標의 實現과 거리가 멀어지고

(30) J.S. Mill, *On Liberty*, Chapter 9의 個人에 대한 社會의 權威의 限界에서 民主政治라는 美名下에 多數나 輿論으로 부터 억압당하는 少數의 個人을 옹호하기 위한 理論을 전개하고 있다.

(31) 張乙男, “西歐民主主義의 試鍊”, 現代社會論(서울대학교 출판부, 1977) pp.136-150.

(32) Austan Ranney, pp.231-237. Brian Barry and Douglas W. Rae, “Political Evaluation”; in Fred I.Greenstein/Nelson W. Polsby (eds), *Handbook of Political Science, Vol. 1 Political Science; Scope and Theory* (Addison Wasley, 1975) pp.363-364.

(33) 金相漢, “民主主義의 새로운 危機”, 政治學(서울, 일조각, 1959) pp.11-12.

(34) 李克燾, 政治學, (서울, 法文社, 1977) pp.424-425.

(35) 堀江邦男, 經濟體制를 넘어서(서울, 三星出版社, 1973) pp.215-230. 物質的인 豊饒의 댓가로 人間疎外, 公害, 核, 資源, 南北問題 등의 도전을 받고 있음을 지적하고 있다.

있는 것이다. 이러한 現象을 해결키 위해서는 以前의 사자들이 강조했던 理性人間이 物質文明의 와중에 휩쓸리고 科學 萬能의 思考로 自然을 정복코자 한 自慢이 가져온 公害, 貧富의 差로 인한 南北問題등을 解決하고 人間의 尊嚴性을 살리기 위한 근본적인 노력을 해야 할 것이다.

政治的으로는 資本主義體制 속에서 議會民主主義를 발기시키고, 言論·思想·結社의 自由를 근간으로 한 個人的 參加를 강화함으로써 組織과 技術에 9도당할 개인을 疎外에서 벗어나게 하여 民主主義가 民衆의 편에 가깝게 되도록 노력해야 할 것이며, 經濟的으로는 資本主義의 弊害를 줄이기 위하여 私有財產權의 制限, 公의 活動의 參加, 計劃的 要素의 增大가 요청되며, 이러한 문제는 國際的으로 뿐만 아니라 國際的으로도 생각하여 상호 道德心을 발휘하여 人類의 自由·平等을 實現하도록 힘써야 할 것이다.

다음에 이 이러한 民主主義理念의 理論的 토대 위에서 우리나라가 目標로 하여야 할 根本理念은 어떤 것이며 이를 達成하기 위해서는 어떤 方向을 취해야 할 것인가를 規範的인 입장에서 살펴보기로 한다.

#### IV. 우리 나라 民主主義의 發展의 展開方向

解放後 30餘年の 韓國政治는 理念不在라 評價되기도 하고 理念混亂이라 評價되기도 한다. 政治理念의 이러한 混亂狀態는 王朝體制가 완전히 崩壞되고 歐民主共和國體制가 급격히 移植된 결과에서 생긴 構造的 斷層現象, 儒敎의 影響으로 形成된 臣民文化와 日政治下에서 形成된 植民文化 및 歐敎의 影響을 받은 市民文化의 分裂狀況, 우리나라가 東西이데올로기의 와중에 휩쓸린 점 등이 原因이 된 것이라고 볼 수 있겠다.<sup>(36)</sup>

이러한 狀況은 우리의 것으로 消化되지 못한 外國의 政治理念의 褻瀆현상만을 초래하였다. 즉, 第一共和 政治體制에서는 「自由」가 「反共」이라는 理念에 의해 反射的으로 定義되었으며,<sup>(37)</sup> 「平等」은 投票權의 普遍的 實施라는 形式的 意味外

에는 實質的 社會經濟的 平等과는 거리가 멀었다고 볼 수 있다. 4·19의 後光으로 成立된 第二共和國은 憲法에 「自由」, 「平等」과 같은 理念은 강조하였으나 短命에 그쳤고, 「絕望과 饑餓線上에서 허덕이는 民生苦를 시급히 解決」할 것을 公約으로 하여 출발한 第三共和國에서는 「先建設·後分配」란 政策口號에서 보듯이 自由와 平等의 理念은 그 後面에 자리잡게 되었다. 第三共和國에서는 家計·企業·政府의 적극적 努力의 結果로 經濟의 高度成長이라는 結實을 맺게는 하였으나 富益富 貧益貧 現象을 억제하지는 못하여 이로 인한 불만이 생기게 되었다. 이에 이를 解決하고 不利한 國際政勢에 대처코자 民族의 主體性이라는 理念을 표방한 維新體制가 출범하였으나, 民族의 主體性이라는 理念이 國家安保와 混同되어 그 힘을 제대로 발휘하지 못하였고, 인플레이션의 惡化現象까지 加勢하여 維新體制의 힘을 弱화시키는데 한 몫을 하게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 앞으로의 發展을 構想함에 있어, 前章에서 살펴본 理念의 바탕을 토대로 하여 個人次元에서는 삶의 方向·行動의 目標·位置의 부여를 할 수 있고, 國家의 次元에서는 統合·團結·正體形成을 할 수 있는 理念의 模索이 필요하게 된다. 理念의 取擇問題는 國民의 選擇意志나 狀況的 與件 등에 좌우되는 바 크겠지만, 現在 우리의 경우 民主主義를 따를 것을 標榜하고 있고 福祉國家의 實現을 念願하고 있는 한편 自主國家로서의 기틀을 공고히 하고자 努力하고 있는 점을 감안하던 歷史的으로 그 價値가 立證된 「自由」와 「平等」의 理念에다 「主體性」의 理念을 보태어 이들을 함께 實現시키고자 노력하는 것이 當面課題라고 보겠다.

다음에는 이러한 理念의 要素들을 現實에 投影시키고 이를 達成시킬 수 있는 方案을 摸索해 보기로 한다.

##### 1. 發展目標의 定立 및 目標間的 關係

「自由」와 「平等」 그리고 「主體性」의 理念들이 政治現實에 구체적으로 投影되는 정도는 各國家의 發展水準이나 時代에 따라 相異하게 나타난다.

(36) 卍洪九, 政治理念의 混亂과 展開, 光復 30年(서울大學校 出版部, 1977) pp. 23-25.

(37) Il id. p. 26.

그리고 發展水準이 높은 先進國에서도 그것의 完全한 實現과는 거리가 있게 마련이다. 따라서 先進國을 막론하고 더 높은 向上을 위해 具體的인 發展目標을 定立하고 그 實現에 진력하게 된다.

우리나라는 1940年代 이후 의욕적인 政府主導의 發展 패턴을 추하여 高度의 經濟成長을 이룬 바 있다. 이를 위해 權力의 集中과 權威主義의 支配體制의 구축을 통한 政治體制의 效率性增大를 꾀했는데, 이는 그 裏面에 政治體制의 正統性低下 즉 국민의 疎外感과 不滿增大 및 社會不安에 따르는 政府和 國民間의 괴리의 深化라는 陰地를 造成하게 되었다<sup>(38)</sup> 이에 따라 權力集中과 權威主義의 支配를 요구하는 政治體制의 效率性과 權力分散과 人權尊重 및 國民福祉를 요구하는 政治體制의 正統性의 문제가 서로 긴장하고 대립하게 되었다. 따라서 우리 나라 國家發展의 當面目標은 體制의 效率性과 正統性을 함께 유지하면서 發展을 持續·擴大시키는 問題로 귀착되고 있는 것이다.

따라서 이러한 問題點들을 解決하기 위하여 ① 國民의 政治參與, ② 經濟成長, ③ 社會經濟的 平等의 增進정도를 생각해 볼 수 있겠다.

政治參與란 政府의 政策決定에 영향을 미치려고 하는 일반 國民들의 行爲<sup>(39)</sup>라고 볼 수 있다. 따라서 國家는 國民利益의 保護·增進, 國民主權 理念의 實現을 위해서도 政治參與를 增大시켜야 한다. 특히 政府의 政策決定機能이 더욱 확대되어 가고 있는 오늘날에 있어서는 이의 중요성을 더욱 높이 평가하여야 할 것이다.

經濟成長은 國家間의 경쟁과, 精神的 物質的인 면에서 國民들의 人間다운 生活유지를 위해 필수 불가결한 요소이다. 社會經濟的 平等의 문제는 자유와 平等 및 主體性을 가질 수 있는 人間本然의 문제일 뿐 아니라 政治體制의 安定과도 긴요

한 관련을 맺을 뿐 아니라 成長의 문제와도 관련이 깊다.

이들 세가지 目標中 經濟成長의 문제는 앞에서 언급한 바와 같이 지금까지의 發展目標였으나 社會經濟的 平等의 문제는 간접적으로 추구내지 언급된 적은 있어도 직접적으로 추구된 바는 없으며, 政治參與의 문제는 積極的인 考慮의 對象이 되지 못했던 것이 우리의 現實이다. 따라서 여기서는 왜 政治參與의 문제를 세삼스레 다루지 않으면 안되는가를 살피기 위해 政治參與의 必要性을 부연해 보기로 한다.

「政治參與를 확대하는 것은 政治的 近代化의 保證印」이라고 헌팅턴(S.P. Huntington)은 개발도상국의 정치참여 문제를 다룬 《No Easy Choice》의 첫머리에서 말하고 있다.<sup>(40)</sup> 그러나 우리나라는 前述한 바와 같이 經濟發展과 國家安保라는 目標의 강조에 의하여 參與의 문제가 그간 소극적으로 評價되었다. 이는 經濟發展의 先行없이 參與가 強調될 때는 國家發展에 逆行하는 結果를 가져올 위험도 없지는 않기 때문이었다.<sup>(41)</sup> 그러나 60年代 이후의 積極적인 經濟成長政策과 國民의 教育熱에 힘입어 民主主義를 위한 기본전제인 經濟的 文化的 問題가 어느 정도 해결됨에 따라 이제는 이 문제가 적극적으로 고려될 단계에 이르렀다고 볼 수 있다.

參與를 촉진하는 要因을 經濟成長·平等의 문제와 관련하여 몇가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째는, 經濟成長政策의 逆機能에 의하여 國民間, 階層間, 地域間, 產業間의 不均衡의 확대로 인해 일어나는 平等의 일방적 희생을 막기 위해서이며,

둘째는 社會的 活性化를 들 수 있다. 이는 教育水準의 向上, 交通·通信의 發達, 都市化·産業化의 영향으로 새로운 人生觀·價値觀을 갖게 된 절이 그것이다.

(38) Lucia W. Pye는 *Crisis and Sequences in Political Development*에서 정통성 위기의 원인을 1. 사회에서 권위요구에 대한 기반의 약동이나 부적합성 때문에 일어나는 정부제도의 붕괴, 2. 권력에 대해 제도화되어 있지 않은 정부구조의 지나친 경쟁으로 인한 붕괴, 3. 국가지도자들과 정부의 권위의 잘못된 분배, 4. 국민들의 부적합한 사회화의 넷으로 들고 있다.

(39) Samuel P. Huntington and Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Harvard University Press 1976) p. 5.

(40) Ibid. p. 1.

(41) 朴東錫, “近代國家의 發展”, 朴東錫編, 發展行政論(서울, 法文社, 1977) pp. 21-22.



셋째, 社會構造의 分化와 專門化에 따라 많은 職業들이 나타나고 이에 따라 形成된 社會集團들이 그들의 利益을 대변하기 위하여 政治에의 參與를 요-하게 된 것이다.

넷째, 知識 elite들이 經濟的·政治的으로 國民의 利益을 대변함으로써 國民들의 政治意識을 높여주었다는 점을 들 수 있으며,

끝으로 國家機能의 擴大를 들 수 있다. 「官給性經濟」의 부를 만큼 國民의 國家에의 經濟依存도가 매우 높아진 것이다. 이에 따라 國民各者の 利益을 대변하기 위해 政策決定에 영향을 미치려는 욕구가 매우 높아지게 된 것이다.

이와 같은 政治參與에의 높은 關心은 國家發展에 도움이 될 수도 있고 그 반대일 수도 있으나, 政策決定者가 國民의 政治參與의 增大에 關心을 갖고, 國民과 政府가 共同的 秩序 아래서 自由를 實現하려는 政治意識이 높을 경우에는 發展目標의 하나로서 政治參與를 고려해도 좋으리라 본다.

經濟成長과 社會經濟的 平等 및 政治參與의 追求는 3가지가 동시에 追求하기는 매우 어려우며, 함께 追求하고자 하는 경우에도 政治現實과는 거리가 있기 마련이다. 또한 이들과 社會內의 다른 價値와의 關係 사이에 있어서의 선택의 문제도 存在하게 된다.

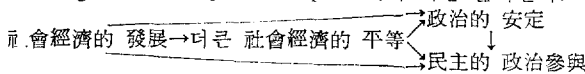
또한 發展途上國에서는 이 3者를 달성하기 위한 基盤도 약하기 때문에 이들간에도 선택의 문제가 존-하게 된다. 그러나 先進國의 경우는 發展途上國과 같은 時點에서 보면 制度化의 기틀이 어느 정도 잡혀 있기 때문에 어느 하나를 희생하지 않아도 되는 차이점이 있다. 이들에게 있어서의 政治參與는 民主主義를 意味있게 하는 것이며, 發展의 最終目標가 民主的 政治參與를 擴大하여 政治的安定을 도모하는 것이 될 수 있는 것이다.

美國의 경우를 例로 하여 分析해 놓은 것을 보면 (42) 社會經濟的 發展은 더 큰 社會經濟的 平等

을 가져오며, 이는 결국 民主的 政治參與를 가능케 하고, 政治的 安定을 가능케 하며 이들은 상호 영향을 미친다고 한다. 그러나 이러한 model은 後進國에는 적용되지 않으며 先進國에서도 美國에만 해당되는 것일 뿐이라는 經驗的 근거의 취약성 때문에 보편적인 것은 못된다고 한다. 그러나 여기서 알 수 있는 것은 成長, 平等·參與가 모두 目標로서 고려되고 있다는 점이다.

그러나 발전도상국에서는 대부분이 이들 세가지를 동시에 目標로 추구하기에는 모든 기반이 미약하다. 發展의 初期에는 政治權力에 영향을 미칠 수 있는 中產階級의 政治參與를 利用해서 成長은 이루지만 이로인해 經濟的 不平等이 야기된다. 따라서 參與를 要求하는 소리가 높아지게 되고 다음단계에 가서는 이들 參與의 要求를 들어 주어 광범한 참여를 허용하느냐 참여를 계속 억제하느냐의 선택문제에 직면하게 되며 이에 따라 政治參與도 發展의 目標로 고려할 것이냐의 문제가 제기되는 것이다. 즉 發展途上國에서는 民主政治理念의 實現보다는 貧困의 解決問題가 더 시급하다는 理由로 政治參與의 문제는 發展의 目標로 선정되기 보다는 手段으로 취급되는 것이다. 그러기에 계속적인 發展에의 努力은 그 副産物로서 결국은 參與의 확대현상을 가져오게 된다. 그러므로 發展을 意識하고 이것을 시도하는 初期에는 制限된 參與지만 參與와 經濟的 成長이 相互調和를 이룰 수 있으나 이로 인해 不平等이 심화되고 發展의 다음 단계에서는 不平等으로 인한 불만 때문에 不平等을 해소하려고 하기 때문에 參與를 확대하려고 하나 成長은 鈍化될 수 밖에 없다. 헌팅턴은 《政治參與의 論理와 現實—No Easy Choice》에서 이를 부르조아적 모델, 平民主義的 모델, 技術主義的 모델 및 獨裁主義的 모델의 네 가지로 이들을 類型化하고 있다. (43) 부르조아적 모델은 중산계급의 정치참여를 확대하고, 經濟成長을 이룰 수 있으나 이로인해 經濟的 不平等이 심화되고 독재주의적 모델은 權力이 集中되고 中產階級의 參

(42) Funtington, *No Easy Choice*. p.22. 에서 이를 옮겨본다.



自由主義的 model의 良性的 展開 (Benigan Line)

(43) *Id.* pp. 27-31.

與마지도 억제하므로 社會經濟的 平等은 이를 수 있으나 成長이 되지 않는다. 이 두가지는 發展의 初期에 나타날 수 있는 모델들이다. 民主主義의 모델은 參與를 확대하고 福祉政策을 실시하여 平等은 달성하나 經濟成長은 鈍化되어 결국은 內亂까지 물고을 위험이 있게되며, 技術主義의 모델은 參與의 要求를 억제하는 대신 海外로부터의 투자를 유치하여 成長을 이루는데, 이로 인해 소득불균형을 부채질하여 參與 폭발현상을 가져온다는 것이다. 이 두가지 모델은 어디까지나 모델이며 각 국가가 처한 상황에 따라 各 變數는 流動的이라는 것이 그의 見解다. 여기에서 그가 중요시한 점은 초기에서 후기로 진행될 때 政治參與의 要求에 대한 처리를 적절히 하지 못하면 심한 政治不安定의 연속을 가져온다고 한 점이다.

이에 비추어 우리의 경우를 살펴보면 發展에 불을 붙이기 시작한 60年代 이후를 始點으로 하여 제 1기와 제 2기를 나누어 볼 수가 있겠다. 第一次經濟開發 5年計劃에서부터 第三次經濟開發 5年計劃 추진까지를 대략 發展의 初期단계로 잡아본다면 허팅턴이 제시한 부르조아적 모델과 흡사하다고도 볼 수 있으나 다른 점은 새마을운동의 전개를 통하여 動員된 參與의 性格은 미지급 저소득계급의 參與를 확보하려고 노력했다(自律的인 參與이더라면, 그리고 參與의 水準이 좀더 높았다더라면 2기에 와서의 발전의 方向도 달라질 수 있었을지도 모른다). 第四次經濟開發 5年計劃에서는 2. 民主主義의 모델과 技術主義의 모델의 混合形態가 떠나 技術主義의 모델에 가깝다고 볼 수 있겠다.

즉, 우리의 경우를 「낮은 水準의 政治參與—높은 수준의 海外로부터의 投資—經濟成長—社會經濟的 不平等—낮은 階級の 支持확보」로 要約해볼 수 있는 것이다. 이러한 것들의 계속은 결국은 所得不均衡의 악순환을 가져오고 參與폭발現象을 초래하게 된다. 經濟發展의 成果는 不平等의 확대로 빛을 잃고, 不平等의 結果는 참여폭발현

상을 초래하여 政治的 安定基盤이 흔들리게 되는 것이다.

政治參與와 成長·平等은 동시에 目標로 될 수 있을 뿐 아니라 目標手段關係도 될 수 있고 順次的인 관계로 될 수 있으나 이 세가지가 상호 미치는 영향은 대체로 政治參與의 擴大로 平等을 촉진하나 成長은 鈍化시키며, 成長은 參與를 확대하는 結果를 낳으나 不平等을 深化시키는 것으로 要約할 수 있겠다.

## 2. 發展定向

### 1) 民主主義와 政治參與

民主主義는 그 基本理念이 市民의 生命과 財産과 自由를 보호하자는 데서 出發하였으며, 現代國家의 發展의 基本目標은 이를 좀 더 나은 狀態로 유지하자는데 있다. 民主主義理念下에서의 市民은 자신의 生命·自由·財産을 보호하고 향유하기 위하여 政治에 영향을 미치고, 參與할 權利를 가지며, 政府는 이를 제도적으로 보장하고 있다. 즉 市民이 政治에 영향력을 미치는 것은 오직 政治參與라는 手段을 통해서만 가능한 것이며 市民이 政治的인 영향력을 가진다는 것은 곧 民主主義가 實現된다는 것을 意味한다.<sup>(44)</sup> 그런데 우리는 그동안 成長을 통한 發展에만 主力해 왔기 때문에 民主理念의 達成인 政治參與의 문제를 그동안 소홀히 한점이 없지 않았다.

여기에서 다루고자 하는 政治參與의 意味는 動員된 參與와 自發的인 參與를 모두 포함한다. 또한 그 形態에 있어서도 投票行爲, 政治討論에의 參加, 政治團體를 통한 活動, 選舉運動에의 參與, 壓力活動등의 다양한 形態를 모두 포괄하는 의미이다. 動員은 發展途上國에서 흔히 취해지는 參與의 形態로서 政治指導者가 大衆을 政治에 參與시키고자 努力할 때 이루어지며, 自發的인 參與는 그러한 狀況 이외의 方向으로도 이루어질 수 있다.<sup>(45)</sup> 다만 우리가 증시할 점은 어떠한 종류 어떠한 형태의 參與가 民主主義의 發展을 위해 바

(44) 裴成, 吉榮煥, 金宗林, 「韓國人的 政治參與形態와 그 特性」, 제1회 한국정치학회·在美한국인 정치학회 合同學述大會論文集(한국정치학회, 1975) p.316, p.320.

(45) Samuel P. Huntington and Jorge, I. Dominguez, "Political Development" in Fred I. Greenstein, Nelson W. Polsby ed. *Handbook of Political Science Vol. 3. macropolitical theory* (Addison-Wesley Publishing Company 1975) p.33. Samuel P. Huntington and Joan Nelson. *No Easy Choice*. p.34.

담직한 것이며, 또 民主主義의 發展에 긍정적 역할을 할 수 있겠는가 하는 것과, 동시에 民主主義를 발전시키기 위한 또 다른 目標인 成長과 平等의 實現에 肯定的 機能을 할 수 있겠는가 하는 점이다. 先進國에서는 政治參與는 社會的으로는 民主主義를 意味있게 하는 것이며 政府가 被治者에게 더욱 잘 反應할 수 있게 하고, 個人的으로는 個人을 道德的 存在로 만드는 동시에 責任있는 市民으로 發展시키는 機能을 함으로 政治에 參與하는 것만 시민들이 그들의 役割로 認識하고 있다.<sup>(46)</sup> 우리의 경우도 參與를 活性化 함으로써 民主主義를 意味있게 함은 물론 더 나아가서 社會全分朋의 參與를 확대하여 責任있는 市民으로서의 役割의 增進을 꾀하여 經濟의 成長과 社會經濟的 平等도 參與를 통해 이룩해 나가는 방안을 강구해야 할 것이다. 이렇게 하기 위해서는 政治參與를 活性化하기 위한 몇가지 기본적인 考察이 先行되어야 하겠다.

## 2) 政治參與의 活性化 方案

우리는 傳統的으로 權威主義의 文化에 젖어 왔기 때문에 治者나 被治者 모두가 政治參與에 대한 意識의 準이 높지 않을 뿐만 아니라 정규적인 投票行爲 이외에는 다수의 국민이 정치에 참여할 기회가 되지 않았다. 따라서 政治參與의 重要性을 認識하고 이를 活性化하여 民主主義理念을 實現할 수 있기 위해서는 이를 위한 기본 준비단계를 공고히 구축해야 할 것이다.

### 가) 參與를 위한 준비

지금까지는 政治參與를 단순히 좋은 意味로만 해석하여 國民主權을 行하는 것으로, 民主主義를 意味있게 하는 것으로 보았으나 政治參與는 行하기만 하면 항상 좋은 結果만 가져오는 것이 아니다. 個人의 功으로나 制度的으로나 政治參與를 확대할 수 있는 충분한 여건이 갖추어지지 않은 채 이에 대해 要求가 커지고 이를 확대하게 되면 政治的 不安定을 초래하여 심하면 政治的 위기를 맞게 된다.<sup>(47)</sup> 또한 最少限의 준비상태가 이루어지지 않고서는 參與 자체가 이루어질 수도

없다.

參與를 위한 準備를 個人, 制度, 政治엘리트의 세 가지로 나누어 간단히 살펴보기로 한다.

첫째, 個人的 側面에서는 個人이 參與의 主體가 되는 것이므로 무엇보다도 먼저 個人的 政治參與에 대한 自覺이 必要하다. 이는 教育을 通過시 가능한 바 教育水準의 全般的 向上이 필요함과 동시에 政治意識을 높일 수 있는 社會教育도 실시되어야 한다.

둘째, 參與를 組織化할 수 있는 制度的 장치 마련되어야 한다. 政治參與는 個人이 직접 접촉하여 할 수 있는 活動과 組織을 통한 活動으로 나눌 수 있는데 社會가 근대화되면 필수록 組織을 통한 活動이 증가하게 되며 또한 參與의 要求가 커질수록 組織化된 活動이 더 쉽게 市民들의 要求를 반영할 수 있는 통로가 되는데 이때 이러한 活動을 組織化할 수 있는 制度的인 장치가 마련되지 않으면 혼란과 불안정을 초래하게 된다.<sup>(48)</sup>

마지막으로 가장 중요한 것은 政治參與에 대한 政治엘리트들의 態度인데<sup>(49)</sup>, 個人的인 要因이나 制度的인 要因은 어디까지나 한 나라의 政治엘리트들이 參與의 중요성을 인식하고 그것을 增進하려고 努力할 때에야 빛을 볼 수 있게 된다. 發展途上國에서는 대부분의 엘리트들이 政治參與보다는 經濟成長의 達成에 더 중요한 비중을 두는 경향이 있다. 그러나 經濟成長을 위시한 모든 目標들이 民主國家에서는 중국에 가서는 모두가 國民全體가 인간으로서의 바람직한 삶을 영위케 하고자 함에 있는 것이므로 그것들의 達成을 위한 政策決定에로 國民들의 意思를 最大限 반영하도록 努力하고자 하는 자세를 갖추어야 하는 것이다. 즉 政策에 國民들의 要求를 最大限으로 反映함으로써 國民들의 支持를 획득코자 하는 자세를 가져야 하는 것이다. 이와 관련하여 政治엘리트들이 갖추어야 할 또 한가지 態度는 그들의 利己心을 극복하는 문제이다. 私心 없는 公人으로서의 態度는 물론이요, 多數의 要求를 반영할

(46) Huntington and Nelson. p. 22.

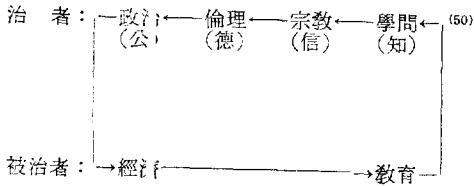
(47) Huntington, *Political order in Changing Society*, p. 69. (Yale Univ. Press. 1968)

(48) *Id.*, p. 473.

(49) Huntington and Nelson, p. 34.

수 있는 態度를 갖추야 하는 것이다.

이러한 論議는 우리의 意識에 깊이 뿌리 박고 있는 儒敎思想에도 잘 나타나 있다.



즉, 政治의 目的은 國民의 經濟를 安定시키는 것 즉 物質的 基礎을 주는데 있으며 이는 곧 國民들 에게 教育을 받을 수 있는 基礎을 마련해 주는 것이다. 教育이란 精神的 價値의 創造를 뜻한다. 國民이 教育을 받으면 知를 得하게 되는 바 이것이 곧 學問의 境界인데 教育을 받은 者 中에서 이 知를 믿고(宗教라고 表現은 되어 있으나 '믿음'을 뜻하는 것이지 기독교·불교와 같은 파를 형성하는 종교는 아님)이 知에 倫理性 즉 利他心을 부여하여 行할 수 있는 者가 公心으로 治를 해야한다는 뜻이다. 治者의 治의 目的은 國民의 經濟와 教育(精神的·物質的)을 가능케 하는 것이다. 여기서 한가지 강조되는 점은 教育에서 學問으로 가는 단계에서 治者와 被治者가 구별된다는 점이다. 治者는 거기에서 精神的인 단계를 더욱 공고히 굳히나가고 被治者는 物質的인 풍요를 더욱 누릴 수 있게 되어야 한다고 하는 점이다. 이것이 政治參與를 위한 준비와 연결되는 까닭은 國民이 自己의 要求를 나타낼 수 있기 위해서는 經濟的으로 일정 수준에 올라 있어야 하지만 教育도 받아야 하는데 그것을 治者가 보정해 줘야 한다고 하는 점과, 治者의 경우 政治를 國民의 生活安定을 위한 公的의 목적으로 運行해야 한다고 하는 점이다.

#### 나) 政治參與의 通路

政治參與의 通路는 個人的 次元과 集團의 次元으로 二大別로 볼 수 있다.

個人的 次元에서는 地位의 向上을 통해 보다 용이하게 政治參與할 수가 있다. 地位의 向上은

所得, 財產, 教育, 技能의 向上에 따라 이루어질 수 있으며 이는 經濟發展의 產物로 볼 수 있다. 즉 經濟發展은 地位水準을 向上시키며 地位의 向上은 參與水準을 높여주는 것이다. 그 중에서도 특히 所得水準과 教育水準은 政治參與와 밀접한 관련을 갖는다.<sup>(51)</sup> 여기에서 주의할 것은 政治參與란 그 자체가 目標임과 동시에 전체적인 發展에 기여해야 하는 것이기에 어떻게 이를 成長과 平等의 增進에 기여하도록 할 것인가 하는 문제이다. 그리고 地位가 높던, 높지 않던 個人이 政治에 參與하는 方法은 投票行爲를 통하거나 政治에 영향력 있는 사람과의 직접접촉하는 등의 형태로 參與活動을 한다.

集團의 次元에서는 社會가 發展할수록 多元化되고 복잡화되게 되는데 이런 多元化되고 복잡화된 社會에서는 많은 組織이 탄생하며 個人이 組織에 參與하는 率이 높아지므로 자연 그들의 요구를 반영하기 위해 集團을 통해 政治參與를 하게 된다. 個人이 組織에 관련되게 되면 集團意識이 생기고 이것이 參與에의 의욕을 높여주는 것이다.

個人的 次元이건 集團의 次元이건 政治參與를 보다 원단히 이루어질 수 있게 하기 위해서는 政黨活動이 活性化되어야 한다. 政黨은 國民의 政治參與를 組織化할 수 있고 또 이들의 方向을 제시해 줄 수 있기 때문이다.<sup>(52)</sup> 政黨이 制度化되지 않은 상태에서의 參與확대는 혼란을 초래하며 政治不安定을 가져올 우려가 있다.

#### 다) 政治參與의 方向

民主主義를 意味있게 하기 위해 政治參與를 확장하며 參與속에서의 成長, 參與속에서의 平等을 추구하고자 本論議를 始作하였는데, 이 때 추구되어야 할 參與의 方向은 動員된 參與와 自律的 參與의 두가지로 나누어 볼 수 있다. 그러나 動員된 參與는 自由意志를 實現하려는 人間의 個人的 意思와는 거리가 멀다. 아무리 그것이 發展에 긍정적 역할을 한다 하더라도 手段으로서의 性格이 커지기 때문이다.

(50) 林語堂, 孔子의 思想(서울, 현암사, 1969), pp.177-197, 322-332. 柳正基, 東洋思想論集. 弘道全書 論著類 제4권. (대구, 大韓公報社, 1976) pp.244-251에서 뽑아 정리한 것임.

(51) Hunt ngton and Nelson, *No Easy Choice*, pp.96-103.

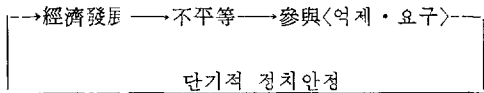
(52) Hunt ngton, *Political Order in Changing Society*. p.477.

우리에게 必要한 參與의 方向은 個人의 政黨이라는 組織을 통해 自由意志를 가지고 行爲의 自己決定性의 原理에 따라 自律的으로 政治에 參與하는 것이며 이를 위해 治者는 이들이 올바르게 賢명한 判斷下에 參與를 할 수 있도록 教育을 할 必要가 있다

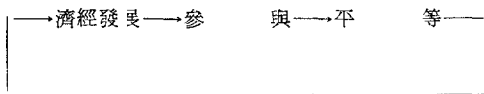
### 3) 參與를 통한 發展

民主理念을 實現하기 위해 아무리 政治參與가 重要하다 할지라도 이것이 社會內的 他目標을 阻해하는 結果를 가져온다면 그것은 쓸모없는 것이 된다. 따라서 政治參與는 그것이 達成될 目標로 간주되고 追求하도록 힘쓰는 한편 그것이 他目標 達成에 順機를 할 수 있어야 한다. 發展途上國에서는 參與가 成長을 阻해한다 하여 參與의 확대를 阻해할 때가 많음을 앞에서 살펴본 바 있다. 그러나 우리는 政治參與가 民主市民으로서의 權利를 다하는 것임과 이로써 責任있는 市民으로 成長할 수 있게 하는 것임을 감안하여 參與와 成長·平等이 유기적인 관계가 되어 政治安定을 가져올 수 있도록 도모하여야 할 것이다. 이를 위해서는 參與廣大가 成長을 阻해하는 요인이 되지 않도록 國民 各자를 「理性人間」으로 教育시키고 責任있는 行爲를 할 수 있는 제물이 필요하다. 그렇게 하면 個人은 參與를 통해 疎外感을 해소하며 自己도 政治의 의사를 반영할 수 있다는 成就感을 갖게 되고 더욱 더 맡은 일에 充實해질 수 있게 될 것이다.

즉, 우리의 現實은



의 妥善환에서 벗어나



을 有機的으로 달성할 수 있도록 하여 長期的으로 民主政治의 安定을 꾀할 수 있는 方向을 취해야 한다는 것이다.

## V. 結 言

韓國民主主義의 發展의 展開를 위한 지금까지

의 論議를 要約하고 몇가지 本文에서 언급하지 못한 점을 보충하면 다음과 같다.

첫째, 戰後 韓國의 狀況에서 막연히 認識되었던 「自由」·「平等」·「主體性」과 같은 理念을 확고히 正립하여 이를 발전시켜 나가야 할 것이다. 「自由」는 意思의 自律性, 行爲의 自己決定性 및 行爲結果에 대한 自己責任性 아래 人間各者가 지니고 있는 合理性和 創意性을 最高度로 발휘케 하는 理念이다. 그런데, 現代自由世界에서는 지나친 個人主義와 物質至上主義의 發達로 나 혼자만 잘 살고자 하는 「無機的인 自由」와 육체적인 享樂만을 추구하는 「本能的 自由」만을 강조하는 경향으로 흐르고 있다. 이에 우리는 「너와 내가」 함께 잘 살수 있는 「有機的인 自由」와 本能을 통제할 수 있는 「理性的 自由」가 중시되도록 노력해야 할 것이다.

「平等」은 人間の 能力이 自然으로 부딪 同等하게 부여되었다는 前提에서 출발한 理念이다. 그런데, 自由가 完全히 實現되던 價値의 極大化가 이루어질 수 있고 이에 따라 平等問題는 자연적으로 해소될 수 있으리라는 近世政治哲學者들의 信念은 적지 않은 수정을 받지 않을 수 없었다. 平等을 내포하지 않은 自由는 듣기에는 좋지만 無價値하게 되었던 것이다. 이에 따라 平等이 社會正義의 核心的 概念으로 등장하게 된 것이다. 그런데, 이때 平等을 配分的 平等으로 볼 것인가 補償的 平等으로 볼 것인가의 問題가 제기된다. 前者는 모든 사람이 동등한 처우를 받아야 한다는 것을, 後者는 근본적으로 모든 사람은 동등한 처우를 받아야 하지만 제각기 能力에 의해서 보다 나은 처우를 받을 수 있다는, 즉 장점에 따른 補償이 많을 수 있다는, 例外的인 原則을 前提로 하는 것이다. 그런데 우리는 그간 平等의 意味를 지나치게 擴大解釋한 감이 없지 않았다. 이에 우리는 現在의 社會經濟的 不平等을 해소하기 위해 前者와 後者의 장점을 아울러 고려해야 할 것이다.

「民族의 主體性」은 國際社會에서 한 民族國家로서의 自己正體性을 表象하는 理念이다. 主體性이라는 理念은 또한 內的으로는 한 人間의 自己正體性을 意味한다. 우리는 歷史的으로 事大主義와 帝國主義의 外에서 民族의 主體性이라는 理念을 제대로 구현해 보지 못했었다. 그동안의 國力伸張에 힘입어 우리 민족의 운명을 自律的으로 決定해 나가겠다는 믿음이 점차 성숙해지고 있다.

이것은 全國民의 統一에 대한 意志에서도 볼 수 있다고 생각된다.

그런데 民族의 主體性을 강조하는 民族主義는 때로는 政治的 messianism을 유발해 크나큰 위험성을 내포할 수도 있고, 때로는 폐쇄적인 國粹主義를 취해 民族의 발전을 저해할 수도 있다. 따라서 우리의 경향은 우리 민족의 우수성을 살릴 뿐 아니라 他民族의 우수성도 아울러 포섭하여 이를 發展시킬 수 있는 「開放的 民族主義」를 지향해 나가야 할 것이다.

둘째, 國民 모두가 民主主義를 生活化하려는 意志를 지니고 이를 實踐하려는 人間이 되어야 할 것이다. 民主主義가 人間精神의 自由로운 活動과 問題解決을 위해 自由로 자기를 인도하는 原理이기 때문에 國民各者가 自律的 積極的 努力으로써만 그 達成이 가능하기 때문이다.

이를 위해서는 다음과 같은 內的 精神的 條件을 具備하여야 할 것이다.<sup>(53)</sup>

① 共同體의 構成員들은 서로 對立된 意見을 가지면서 어떤 重大한 爭點에서는 서로 意思를 달리해도 좋다는 점에 同意할 수 있어야 한다.

② 어떤 爭點을 最終적으로 해결하기 위하여 多數의 意思로 결정된 것에 同意한다는 점이다.

③ 討論過程에서 多數가 少數의 意思에 양보할 수 있으며, 동시에 소수에게도 보다 많은 양보를 구할 수 있도록, 「부여하는 精神」과 「받아들이는 精神」, 「가르치는 精神」과 「배우는 精神」을 발휘하므로써 多數와 少數의 意思가 함께 반영되는 質的으로 승화된 새로운 意思를 創造하는 일에 努力하는 점이다.

이와 같은 條件을 具備하기 위해서는 人間의 本能을 제어할 수 있는 理性能力을 最大限으로 개발하여야 할 것이다. 리프만(Lippman)은 사람들이 흐리지 않은 눈과 理性으로써 보며, 생각하며, 私心을 버리고 公益을 추구하며 그들 자신의 임무에 대한 責任과 책임감이 갖추어 질 때 진정한 의미의 民主主義가 實現된다고 보았다. 슈페터(Schumpeter)도 政治에 있어서의 人的素材 즉

政黨을 조직하는 사람, 議會에서 活動하는 國會議員, 行政官僚들이 충분히 높은 수준의 資質을 가질 것을 강조하고 있다.<sup>(54)</sup>

셋째, 民主主義의 理念이 제대로 實現될 수 있기 위해서는 制度的인 장치가 잘 구비되어야 할 뿐만 아니라 그 運行에 無理가 없어야 한다. 制度는 國民의 利益을 表明取合하며 國民相互間에 意思疎通과 國民教育 및 充員機能이 活性化되도록 되어야 하는 것이다. 이와 같은 制度化水準이 높을 때에 그 政治體制는 적응성·자율성·통합성을 갖게 될 것이기 때문이다. 또한 國民의 參與가 억제되고 硬化된 制度속에서는 國民에 의한 民主主義는 實現될 수 없다. 이를 위해서는 立憲主義, 權力分立, 代議制度와 같은 本質的인 部分뿐만 아니라 選舉나 政黨과 같은 部分的인 면도 制度化되어야 할 것이다.

이러한 制度化 過程에서 留意할 점은

① 政治面에서는 分權과 集權이 갖는 長點, 權力分立과 權力統合의 長點을 잘 살려 이를 신축적으로 이용해야 한다는 점이다. 우리는 중래에 國力の 組織化, 國家安保 등을 위해 權力統合의 統治形態를 취해 왔었다. 앞으로는 權力統合의 장점도 충분히 살리면서 政府와 國民간의 격차, 貧富의 격차, 都市와 農村간의 격차를 해소하기 위하여 權力分散의 妙도 살려야 할 것이다. 요컨대, 획일적으로 權力分散을 할 것이 아니라 統合이 要請되는 부분은 과감한 統合을, 分散이 要請되는 부분은 과감한 分散, 自治의 許容을 시도하여 신축성을 유지해야 할 것이다.

② 行政面에서 보면, 官僚體制의 效率化와 民主化를 아울러 기할 수 있도록 行政人의 資質을 높일수 있는 實績主義를 擴大해서 적용·실시하며 民主化에 逆行되는 權威主義의 行政文化가 改善되어야 할 것이다.

③ 經濟面에서는 市場計劃機構과 中央計劃機構가 갖는 長短點을 잘 調節하여 시의 적절한 運行機構를 活用하도록 努力해야 한다. 그리고 私益에 비해 公益이 優先될 必要性이 있을 때에는 公

(53) Seymour M. Lipset, *Political Man; The Social Basis of Politics* (Doubleday and Company Inc. Garden City, 1960), Chap. 2.

(54) Joseph Alois Schumpeter, 李栢球譯, 資本主義, 社會主義, 民主主義, (서울, 三省出版社, 1977), p. 392.

社制度和 다른 機構을 創設하여 이를 운용하던  
될 것이다.

요컨대, 民主主義實現을 위한 制度의 投入機能  
極大化를 위해 輿論, 利益團體, 政黨의 機能을  
活性化하여 參與를 확대하고 產出機能을 極大化  
하여 公正한 分配(平等)가 이루어질 수 있도록  
되어야 할 것이다.

넷째, 民主主義는 국민들이 生活過程에서 그들  
의 權利와 義務를 認識하는 態도와 性格에 따라  
그 成功如何이 결정된다고 할 수 있다. 이러한  
態도와 性格은 그 나라의 文化에 의해 社會化되는  
過程에서 形成된다고 볼 수 있다. 民主主義가 일  
찍 발전하였던 西歐에서는 이미 17세기에 人間이  
自然狀態를 實現하기 위하여 이에 害를 끼치는 社  
會的 여건을 제거할 目的으로 政府를 만들었다.  
즉, 政府는 어떤 個人 또는 特定한 사람들의 利  
益을 옹호하기 위해 國民들을 統制하거나 支配하  
려는 것이 아니라, 國民들이 各者의 自由·平等한  
人權을 위해 만들어졌던 것이다. 이에 따라 個人  
本位의 個人主義와 政府를 手段시하는 國家觀이  
이룩되었던 것이다.

이와는 달리 우리 歷史를 오랫동안 支配해온  
儒敎文化는 理念上으로는 君主가 仁政을 해서 恤  
民을 하고 國民의 好惡에 순종할 뿐만 아니라 輿  
論에 따라 施政해야 한다는 것이었지만, 이에 相

反된 行動을 할 때에 이를 制止할 制度的 장치와  
國民들이 이에 대처하는 적극적인 行動의 不備로  
王權을 中心으로 한 양반층의 權勢維持와 擴張이  
中心事였고 國民을 위한 政府는 되지 못했던 것  
이다.

해방 이후 西歐民主主義를 導入하여 實施하여  
왔지만 自由와 平等의 意味가 국민의 生活 속에  
깊숙히 스며들지 못함감이 없지 않다. 이와 같이  
儒敎나 民主主義의 基本精神을 살리지 못하고 形  
式化된 價値觀이 現存하는 것은 民主主義를 實現  
하려는 意志를 가진 治者와 被治者의 創造的인  
努力이 부족했기 때문이 아닌가 생각된다.

따라서 우리는 民主主義의 實現과 發達의 可  
能性에 대한 信念을 길러 自覺을 촉진시키기 위  
하여, 韓國의 歷史속에서 民主主義의 싹이 어떻게  
트고 있었으며 現在의 實情은 어떻다는 것을 科  
學的으로 배우고 알아야 하겠다. 그리고, 民主主  
義理念이 實現될 수 있도록 各者의 生活 주변에서  
부터 民主的인 態도를 가지고 생활할 수 있는 教  
育이 실시되도록 해야 한다.

끝으로 政治엘리트들은 國民의 民主政治意識을  
향상시키기 위해 인내와 용기로써 이들을 계도하  
여 참다운 民主主義의 實現을 위하여 더욱 헌신  
야 할 것이다.