

民主化理論과 제3차 民主化의 展望

鄭 弘 翼*

.....<目次>.....	
I. 머릿말	V. 發展批判論
II. 近代化論	VI. 일리트 構造論과 3차民主化
III. 文化論	VII. 맷는 말
IV. 政治狀況論	

〈요약〉

이 글은 두 부분으로 구성되어 있다. 전반부는 지금까지 제시된 韓國民主化에 대한 주요한 연구들을 체계적으로 분석하고 있다. 먼저 民主化理論을近代化論, 政治狀況論, 文化論, 發展批判論의 다섯 가지 類型으로 나눈 다음 그 내용을 소개한다. 그 후에 韓國民主화에 대한 연구를 접근방법에 따라 이 다섯 가지 類型중 하나로 분류하여 논의하였다.

후반부는 작년부터 시작하여 현재 진행되고 있는 제3차 民主化의 性格을 일리트론을 적용하여 분석하고 있다. 먼저 일리트론에서 본 民主主義概念을 정의한 다음, 開途國의 民主化過程에서 일리트의 역할을 논의한다. 이 바탕 위에서 일리트의 構造를 세가지 類型으로 분류하고, 각 類型에 해당되는 政治體制의 특성을 파악하고, 이를 적용하여 우리나라의 일리트 構造 類型을 진단한다. 마지막으로 일리트 構造의 변화과정을 논의하게 되는데, 여기서 우리나라의 제3차 民主化過程에 適實한 模型으로 일리트 大妥協을 제시하고 있다. 與野間 協商을 하게 된 狀況, 協商의 構造, 協商의 過程 그리고 協商의 結果를 분석하여 제3차 民主化가 일리트 大妥協 模型과 일치하는 것을 밝히고 있다.

I. 머릿말

현재 진행되고 있는 우리나라의 民主化의 性格을 부분적으로나마 규명하려고 하는 것이 이 글의 목적이다. 두 가지 작업을 통해서 이를 하려고 한다. 하나는 이제까지 韓國民主主義를 분석하는 데 적용된 理論과 適用 事例를 살펴보는 것이고 다른 하나는 일리트 構造論을 현재 진행중인 제3차 民主化 내지는 民

* 서울大 行政大學院 副教授

主化企圖에 적용하는 것이다.

오늘날 우리는 전국이래 세번째 시도되는 民主化의 증인이 되고 있다. 아직도 初期段階에 있고 民主化를 위협하는 舊政權의 殘滓가 많이 남아서 장래를 樂觀的으로만 볼 수는 없으나 이번에는 과거 언제보다도 지속적이고 安定된 民主化의 가능성이 커 보인다.

제 1차 民主化는 4·19 후 民主黨 政權期에 있었고 제 2차 民主化는 1979년 10·26사건 후 서울의 봄이라고 불리웠던 시기에企圖되었다. 제 1차는 일년만에 중단되었고 제 2차는 반년도 못되어 무산되고 말았다. 작년 후반부터 계산하면 이번 3차 民主化는 이미 長壽記錄을 세운 셈이다. 그러나 3차 民主化의 특징은 무엇보다 發生의 狀況과 經路에 있다. 이 글에서는 그 狀況과 經路를 일리트 構造論의 視角에서 분석함으로써 왜 현재의 3차 民主化가 安定된 民主主義를 구현할 가능성을 胚胎하고 있는지 설명하려고 한다.

民主化的理論은 크게 巨視理論과 微視理論으로 나누어지기도 하고, 社會經濟의 條件論, 合意論, 社會政治構造論으로 三分化되기도 한다. 資本主義的 民主體制理論으로近代化論, Marxist論, 政治論 세 가지 종류가 있다고 보는 견해도 있다. 또 民主化促進要因을 經濟成長, 社會構造, 外的影響, 文化的 네 가지로 분류하는 경우도 있다.

그러나 이 글에서는 우리나라의 民主化에 대한 연구들을 近代化論, 政治狀況論, 文化論, 發展批判論으로 나누어 論議하고 끝으로 일리트 理論을 論하려고 한다.

II. 近代化論

1. 里論

近代化는 매우 포괄적인 社會變動이기 때문에,近代化의 과정에서 政治의 民主화가 나타나는 經過에 대한 논의도 매우 다양할 수 있다. 이런 점에 비추어 볼 때, 이 문제에 관하여 소위 “近代化論者”라고 할만한 학자들은 서로 相異한 면도 있으나 기본적으로 共通된 論旨를 폄고 있다고 하겠다. 한마디로 요약하면, 산업화에 의해서 선도되는 경제, 사회, 문화적 발달로 규정되는近代化의 產物이 羣主政治制度라는 것이 이들의 기본 견해이다.

近代化論者중 선도적 역할을 한 이로 흔히 Lipset을 손꼽는 데, 그는 남미와 유럽 각 주의 민주국가와 비민주국가들을 비교분석하고, 다섯가지 요인이 民主

政治體制와 상관관계가 높다고 하였다.¹⁾ 이 요인들은近代化過程에서 나타나는 주요한 사회변동의 측면들인데, 첫째는 개인소득이나 자동차 보유댓수 등으로 나타나는 국민의經濟生活水準이고, 둘째는 신문, 전화와 같은 대중의情報通信媒體의 보급정도이며, 세째는 에너지 소비량 등으로 측정되는工業化的 정도, 네째는 국민의教育水準 그리고 다섯째는都市化的 정도이다. Lipset은 이 다섯 가지 부문들이 경제성장의 결과로 각각 촉진되다고 보았다. 그는 또, 다른 연구 결과를 인용하여, 이 다섯가지 요인 외에도開放的階級制度, 平等性을 강조하는價值構造, 資本主義經濟制度, 自發的組織에의參與등이民主政治體制의 상관성이 높은 요인들이라고 하였다. 이러한 요인들과民主政治體制의 관계는, 일반적으로 알려진 것과 반대로, 이 요인들이民主政治體制에 대한決定要因이나充分條件 또는必要條件이라고 보는 대신에誘發 또는促進要因으로 보았다.²⁾ 뿐만 아니라 Lipset은兩者 사이에相互作用의 관계가 있다는 점에 대해서도 주의를 하고, 또 일단民主體制가 성립되면 일반적으로體制의 유지나 성장에 유리한 조건이 확대 재생산되는 것이 사실이지만 반대로民主政治를 기해하는 현상이 나타나기도 한다고 하였다.民主主義를 저해하는 요인으로는 시민들의 정치에 대한 무관심, 관료화, 그리고 대중사회화가 지적되었다.³⁾

역시 초기의 학자인 Lerner는民主政治가近代化의 결과라고 주장하고 특히近代化過程에 나타나는 사회변동들이機能的으로 서로 연결되어 있고 일정한 단계를 거쳐서 나타난다고 보았다.⁴⁾ 그는中東國家들을 비교분석하고,近代화가 진행되는 과정의 첫단계는都市化이며 다음에文字解讀率의 증가와大衆媒體의 보급이 상호작용하면서 나타나고 이러한 변동이 상당수준까지 진행한 후야政治가民主化된參與社會가 도래한다고 결론을 내렸다. Lerner는 이러한 단계적 발전이 조화있게 진행되지 못하고不均衡發展을 하는 경우, 예컨데都市化가 지나치게 일어난 반면에文盲率은 개선되지 않고 높은 경우에는 사회적 혼란과低發展의 원인이 된다고 경고하였다.

Huntington도 경제성장의 결과로民主主義를 유발하는 여러가지社會變動이 나타난다는 Lipset의 주장에 동의하면서, 또經濟成長 자체가 정치적 긴장을

1) Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics* (Garden City, N.Y.: Anchor Books, Doubleday & Co., 1963), pp. 31-40.

2) Ibid., p. 28.

3) Ibid., pp. 61-62.

4) Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (Glencoe: The Free Press), pp. 87-89.

완화시키는 효과가 있다는 점을 지적하고 있다.⁵⁾ 경제적으로 충족한 사회에서는 정치 이외의 다른 社會的 上昇機會가 많기 때문에 그만큼 정치분야의 경쟁이 완화된다는 것이다. 또 經濟的 資產이 풍부한 만큼 여러 사람들에게 혜택이 돌아갈 수 있어서 심한 갈등을 피하고 정치적으로 타협하고 협상하는 것이 용이하게 된다는 것이다.

管理的側面에서도 경제가 발달된 사회는 民主體制를 必要로 하는데, 그 이유는 경제수준이 높은 高度產業社會를 효율적으로 관리하기 위해서는 意思決定權이 分散될 수 밖에 없고 부문별, 영역별로 社會自律性이 높기 때문에 權威主義的 命令體制로는 관리가 곤란하기 때문이다. 끝으로, 경제적으로 풍족한 사회는 상위적으로 소득분배를 더 고르게 할 수 있고 이 결과로 사회적 긴장이 완화되고, 사회안정세력으로 中產層이 성장하여 民主主義를 하는데 유리한 조건이 마련된다는 것이다. 80년대의 세계 여러나라의 정치형태와 경제수준을 비교해 보면 대체로 이러한 논리의 타당성이 입증되고 있으나 한편 여기에 부합되지 않는 사례도 상당수 있다. 東歐의 共產國家들이 대표적으로 여기에 해당되며, 경제적으로 상당히 성장한 남미와 아시아의 일부 국가들도 예외적인 경우이다. Huntington은 당시의 이러한 자료에 비추어 經濟成長과 民主主義로의 전환을 직접적으로 연결시키는 도식에 대한 修正으로 轉換圈(transition zone)이라는 개념을 제안하였다. 경제성장이 일정한 단계에 도달하면 그때까지의 統治方法로는 더 이상 발전을 지속할 수 없고 변화발전된 경제적, 사회적 수요에 부응하기 위해서 새로운 政治體制가 필요하게 된다는 것이 轉換圈의 개념이다. Huntington은 轉換圈의 개념을 통해서 두 가지 效果를 기대하고 있는 바, 하나는 有美를 비롯하여 일부 개도국에서 經濟成長의 결과로 오히려 專制的 政治體制가 강화되는 현상을 설명하려고 하는 것이고 다른 하나는 非構造的 要因 특히 政治的 要因을 개도국의 체제변화 설명에 도입하려는 것이다. 즉 轉換圈에 일단 들게 되면 그 때부터는 정치가, 정치문화, 정당구조 등과 같은 政治的 變數가 새로운 體制의 형성에 결정적인 영향을 미치게 된다는 것이다.

所得分布도 政治民主화와 관련되어 주목을 받아온 변수이다. 이 둘의 관계는相互作用의 關係이나 여기에서는 政治民主화를 종속변수로 다루고 있으므로 이에 대して 所得分布의 효과에 한정시켜 볼 때, 始發效果(genesis effect)와 保全效果(stabilization effect)의 두 가지를 논의할 수 있다.

5) Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, 99-2, Summer 1984, pp. 193-218.

所得集中度는 초기 단계에서는 경제 성장과 正의 상관관계가 있다가 경제 성장이 계속되면 고소득 수준이 될수록 否의 상관관계가 된다는 것이 所得分布에 대한 경제 성장 효과의 일 반론이다. 경제 발전이 일정 수준을 지나면 所得平準화가 일어난다는 것은 독립된 사회 세력으로 bourgeoisie 계급이 등장하는 것을 의미한다. 이 신흥 bourgeoisie 세력은 그들의 經濟力에 걸맞는 政治力を 확보하기 위하여 議會民主主義를 追求하게 되는 데, 이것이 近代化 過程에서 民主主義가 등장하는 중요한 경로라는 것이 始發效果의 가설이다. 이 가설에 대한 검증은 여러번 시도되었는데, Rubinson & Quinlan은 所得集中度가 否의 관계가 있는 것을 발견한 반면에⁶⁾ Bollen & Jackman은 관계가 없다고 결론지었다.⁷⁾ 최근 Muller는 1945~1961년 사이에 수립된 27개국에 대한 비교 분석에서 始發效果를 찾을 수 없다고 결론지었다.⁸⁾

한편 保全效果는 所得集中이 높아지면 민주적 경쟁 체제가 붕괴되고 갈등이 고조되어 民主主義가 위험을 받게 된다는 가설이다. 원래 民主主義는 공정한 경쟁을 원칙으로 하는 동태적 질서를 기초로 하고 있는데, 所得集中度가 심화되면 공정한 경쟁률에 필요한 조건이 무너져 體制의 正當性을 잃게 되고 體制維持가 어렵게 된다는 것이다. Muller는 1961~80년 사이에 33개국의 자료를 검토하여 군사 쿠데타 등으로 民主體制가 전복된 국가들이 대부분 所得集中度가 높은 나라였다는 것을 밝히고 所得分布의 保全效果가 실증적으로 타당성이 있다고 주장하였다.

2. 適用事例

60년대와 70년대를 통하여近代化는 우리나라의 지배적인 發展理念이었으며, 經濟成長, 都市化, 工業化, 教育水準의 向上, 大量情報處理手段의 普及 등近代化를 특징짓는 諸社會變動이 급속하게 진행되었고 이러한 변동은 80년대에도 매우 빠른 속도로 지속되고 있다. 그러나 이러한近代化에도 불구하고 Lipset이나 Lerner가 말한 바와 같은 政治民主化는 실현되지 않았고 특히 최근까지는 오히려 非民主的 獨裁體制가 때때로 강화되는 현상이 나타났다. 이 결과로 80년대에 와서는 經濟成長이 反民主體制를 강화한다는 南美의 발전론이 우리나라

6) Richard Rubinson and Dan Quinlan, "Democracy and Social Inequality: A Reanalysis," *American Sociological Quarterly*, 42, 1977, pp. 611-623.

7) Kenneth A. Bollen and Robert W. Jackman, "Political Democracy and the Size Distribution of Income," *American Sociological Review*, 46, 1985, pp. 438-457.

8) Edward N. Muller, "Democracy, Economic Development and Income Inequality," *American Sociological Review*, 53, 1988, pp. 50-68.

에 적 속된다는 주장이 등장하기에 이르렀던 것이다.

여기에 대해서는 아래 세로운 章에서 언급하기로 하겠거니와, 그렇다고 해서 우리나라의 政治民主化를 이해하고 전망하는 論理로서 近代化論의 가치가 전적으로 부정된 것은 아니다. 종속론자 등 發展批判論者들을 제외하면 대부분의 학자들은 近代化에 의해서 궁극적으로 民主化가 피할 수 없는 현실이 될 것이라는 견해를 가지고 있었다. 그래서 독재정치에 대해서 체념적인 입장에 있으면서도, 近代化와 都市化가 계속되는 것이 우리나라의 政治民主化의 첨경이라는 견해가 제시되었다.⁹⁾ 尹天柱教授도 이와 같은 맥락에서 사회경제적 발전 특히 郡市化가 진행됨에 따라 국민의 정치행위가合理화되고 있다고 지적하고 이에 비추어 民主主義의 展望이 밝다고 결론짓고 있다.¹⁰⁾

역시 이와 유사한 관점에서 李永鎬教授는 한국인의 정치의식의 변화를 분석하고 경제사회발전에 따라 정치의식이近代化됨으로서 民主政治의 실현이 가능해진다고 전망하였다.¹¹⁾ 그는 한국인을 “現代的韓國人”과 “傳統的韓國人”으로 나누고 現代的韓國人의 사회경제적 특성을 학교교육을 받고, 도시에 거주하며, 직업적으로는 전문적, 사무적이나 기술직에 종사하고, 소득이 상대적으로 높으며, 비교적 젊고, 정보매체에 대한 노출도가 높은 것이라고 규정하였다. 이 現代的韓國人의 정치의식의 특성은 첫째, 정치에 대한 지식과 관심도가 비교적 높고 둘째, 정치문제에 대한 의견이 비교적 분명하고 세째, 개인생활에 대한 정부의 영향력을 이해하고 정부정책에 영향력을 투입하고자 하며 네째, 선거에 대해서 관심이 높고 다섯째, 정치에 대하여 적극적인 관심과 자신감이 있고 여섯째, 이념적으로 民主主義를 선호하며 끝으로 지도자 개인보다는 法을 더 중시하고 지도자 위주의 정치보다는 法治主義를 존중한다고 규정하였다. 李教授는 우리나라가 경제사회적으로 발전하고 있는 추세에 비추어 볼 때 2000년경에는 現代的韓國인이 국민대다수를 차지할 것으로 전망하고 그 때에는 우리나라 民主政治發展에 급격한 변화가 올 것이라고 예상하였다.

장기적으로는 近代化에 의해서 궁극적으로 民主政治가 실현될 것이라 할 기대가 기대적이었으나, 단기적으로는 近代化를 위해서 民主化가 유보될 수 밖에 없다는 주장이 오히려 더 우세했다. 우리나라가 처하고 있는 여건하에서 近代

9) 金學俊, “韓國의 政治文化와 民主化의 課題”, 李克燦編, 民主主義와 韓國政治(法英社, 1985) p. 448.

10) 尹天柱, “야당후보 선거율과 투표율의 변천에서 본 정치발전”, 大韓民國學術院, 學術院會報, 22, 1983.

11) 李永鎬, “現代韓國의 政治文化”, 金雲泰外 共著, 韓國政治論(博英社, 1982), pp. 214-215.

化를 단기간에 달성하기 위해서는 강력한 政府가近代化를 주도하는 것이 필요하기 때문에 政治民主화는 침정적으로 유보될 수 밖에 없다는 것이 이러한 주장의 공통된 논리라 하겠다. 이러한 주장은 祖國近代化論이라고 불리워지기도 하였는데,¹²⁾ 여러 학자들이 적어도 목시적으로는 여기에 同調하였고 흔히 다음과 같이 표현되었다. “西歐의 先進諸國에서는 민주주의의 성숙과 국가발전에百年, 二百年이라는 長久한 세월이 소요되었으나 금일의 한국은 여유있는 狀況이 아니며, 극히 제한된 시간내에 기본적인 作業이 추진되지 않으면 안될 형편인 것이다. ……서구세계의 특정국가의 民主制를 반드시 그대로 모방할 필요는 없으며 한국의 역사적 현실과 文化的 기반에 적합한 통치체제와 生活樣式을 창조하고 발전시켜야 한다.”¹³⁾ 이와 같이近代化를 위해서 民主主義制限이 불가피하다는 입장은 執權勢力의 견해와 일치하였다. 즉 朴大統領은 “民主主義라는 이름으로 國政의 능률이 희생될 수는 없다. 우리의 실정에 알맞는 韓國的 風土의 民主政治制度와 운영은, 능률의 희생이 아니라 능률의 극대화를 가능하게 하는 것이 아니면 안된다.” “이제 우리는 남이 만들어 놓은 民主主義의 神話로부터 과감히 탈피하고, 우리 실정에 가장 알맞는 우리 자신의 民主主義를 이 땅에 뿐만 아니라 박아야 한다.”라고 자신의 民主主義觀을 표명하였는데,¹⁴⁾ 이로부터 “民主主義 土着化”, “韓國的 民主主義”, “民族的 民主主義” 같은 말들이 빈번하게 사용되어近代化推進의 名分아래 非民主的 政治體制를 정당화하려고 하였다.

III. 文化論

1. 理 論

일반적인 規範體制로서의 文化와 하위개념으로 政治文化가 둘다 民主主義와 수관 관계가 높다는 것은 오래전부터 인식되어 오고 있다.

역사적으로 보면 西歐民主主義의 효시라고 할 수 있는 英國의 民主主義를 촉발한 청교도 혁명이 Calvinism의 平等思想의 영향을 받았고, 그후 新教圈에서民主主義가 먼저 발전하였고, 오늘날 유럽이나 그 후예들의 移民國家중에서 新教가 多數宗教인 사회는 모두 民主政治團體를 갖추고 있다는 사실도 文化가民主主義와 깊은 관계가 있다는 것을 시사해주고 있다. 新教의 영향에 대해서

12) 吉昇欽, “韓國의 民主主義理論”, 李克燦編, 前揭書, pp. 406-429.

13) 金雲泰, 朴俊圭, 李廷植, 韓國民主主義: 그 發展과 土着化 (서울: 東西出版社, 1973), pp. 31-32.

14) 대통령비서실, 박정희 대통령 각하 연설집, 1972.

Lipset은 新教에서 강조되고 있는 個人의 自由와 責任思想이 民主主義의 주요한 가치를 과 일치한다는 의견을 피실했다.¹⁵⁾ 최근 Bollen과 Jackman은 국제비교 연구를 통하여 新教와 民主主義 사이에 높은 상관관계가 있는 것을 밝혔다.¹⁶⁾

民主主義의 중요한 價值로 人間의 尊嚴性, 自由, 平等, 國民主權, 個人主義를 들 수 있기 때문에¹⁷⁾ 이러한 價值가 우선시되고 있는 文化를 가지고 있을수록 民主主義 發展이 용이하다고 하겠다. 한편 절차적인 측면에서 보면 民主主義의 過程의 特性은 討論節次의 認定, 寬容의 態度, 批判과 妥協의 受容, 多數決의 原理, 少數權利의 認定 등을 들 수 있으므로¹⁸⁾ 共同生活의 規範이 이러한 성격을 많이 가지고 있을수록 民주主義가 發展하는 데 유리한 사회가 된다고 하겠다. 또 Parsons의 行爲志向에 관한 類型變數를 빌리면 사회관계에 대한 規範이 感情的이기보다는 感情中立的이고, 集團보다는 自己中心的이며, 特殊主義보다는 普遍主義의이고, 身分보다는 成就度를 중시하고, 全人的이기보다는 特定의일수록 그러한 文化를 가지고 있는 社會에서는 民主主義가 쉽게 뿌리를 내릴 조건을 가지고 있다고 하겠다. 또 사회관계중에서 上下關係보다는 對等한 關係, 국가와 개인 사이에서는 國家中心보다는 個人中心主義, 또 社會作用에서는 身分보다는 契約을 중심으로 하는 문화일수록 民主主義 發展이 유리하다고 보겠다

政治文化는 사회구성원들이 가지고 있는 政治體制에 대한 價值와 規範의 定向이며 그들의 政治體制에 대한 인식, 평가, 지식, 태도, 관심의 總和로 구성된다. 政治體制의 發展에 대한 政治文化의 중요성을 일찌기 강조한 Almond와 Verba는 政治文化의 類型을 세가지로 나누고 각 類型과 政治體制의 관계를 분석하였다.¹⁹⁾ 첫째는 地方型 政治文化인데, 여기서는 구성원들의 政治的定向이 종교적, 사회적 정향과 혼합된 상태에 있다. 이들의 정치적 소속감은 국가적이지 않고 자신이 속하고 있는 일자집단에 집중되어 있으며 정치현상에 대한 인식은 협소한 부락범위에 머물고 있는 것이 특색이다. 또 정치에 대해서 크게 기대 하지도 않고 정치적으로 무관심한 것이 일반적인 특성이다. 이러한 文

15) Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, 53, 1959, pp. 69-105.

16) Kenneth A. Bollen and Robert W. Jackman, *op. cit.*

17) 末東緒, 金光雄, 한국인의 民主政治意識(서울大學校 出版部, 1987), pp. 51-53.

18) 上揭書, pp. 54-58.

19) Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *Civic Culture* (Boston: Little, Brown and Co., 1963), pp. 18-19.

化는 部族國家的政治體制에서 볼 수 있는 政治定向이라고 한다.

둘째는 臣民型 政治文化로서 王權體制에서 전형적으로 볼 수 있는 정치정향이다. 두가지 특성이 여기서 두드러지게 나타나는데, 하나는 地方型에서 발전하여 구성원들이 인지하는 정치세계가 전국적인 수준으로 확대된다는 점이고 다른 하나는 구성원들의 政治役割에 대한 인식이 臣民, 被統治者에 한정되어 있어서 정치주체자로서의 自覺이 없다는 점이다. 政治體制의 발달이라는 면에서 보면 한편으로는 정치가 전문화된 기능으로 인식되고 정부활동에 대한 평가를 내릴 수 있다는 긍정적인 측면이 있으면서도 政治過程에 대해서는 여전히 諦諱의 태도를 가지고 있는 것이 이 단계의 특성이다.

셋째는 參與型 政治文化이며 서구산업사회의 정치체제에서 나타나는 정치문화로서 市民型 政治文化라고 일컬어지기도 한다. 이 문화의 가장 큰 특징은 구성원이 政治의 主人이라는 적극적인 정치의식을 갖는다는 것이다. 따라서 구성원은 정치에 관심과 지식을 많이 가지고 있으며 참여도도 높다.

Almond와 Verba는 이 세가지 類型을 理想型으로 보고 실제로는 이들이 몇 가지로 混合된 상태로 나타난다고 하고, 그 중에서 民主主義 政治體制에 가장 잘 부합되는 政治文化의 형태를 市民文化(civic culture)라고 불렀는데, 구성원의 政治과정에 대한 인식이 合理主義에 기초하고 있으며 活動的으로 대응하는 점(rationalism-activism)이 市民文化의 특징이라고 하였다.

Almond와 Verba가 民主主義에 부합하는 방향으로 政治文化가 단계적으로 발전하는 前向의인 측면에 초점을 두고 있는 반면에 權威主義의 性格(authoritarian personality)에 대한 연구는 民主主義에 장애가 되는 政治文化를 파악하려는 시도라고 하겠다. 二次大戰 이후에 독일이나 오스트리아 그리고 이태리와 같은 西歐工業社會에 全體主義의 政治體制가 등장할 수 있었던 이유를 규명하고자 하는 시도가 있었는데, Adorno 등이 개인의 심리적인 특성에서 그 원인을 찾고자 했던 연구가 權威主義의 性格에 대한 연구이었다.²⁰⁾ 權威主義의 性格의 특성은 후에 다른 사람들에 의해서도 많이 지적되었는데, 他人에 대한 깊은 不信感, 社會關係를支配와 服從의 관계로 인식하려는 경향, 정치 사회현상을 단순화하는 認識的特性, 少數集團에 대한 편견, 깊은 不安意識 등이 대표적으로 거론되었다. Nazism이 어떻게 국민의 지지를 얻을 수 있었던가를 밝히려고 했던 Fromm도 權威主義의 性格에 대한 이해에 분석초점을 두고 支配

20) T.W. Adorno, et al., *The Authoritarian Personality* (New York: Harper & Row, 1955).

의이도 동시에 服從的인(dominant-submissive) 이중적 성격을 權威主義的 性格의 특성으로 규정하였다.²¹⁾

2. 適用事例

文化的 接近方法은 우리나라의 정치 특히 政治民主化를 진단하는 데 가장 많이 사용되어 온 接近方法이다. 앞에서 논의한 李永鎬教授의 분석도 近代化論의 일부로서, Almond와 Verba와 유사한 개념을 사용하여 參與型의인 政治定向을 갖고 있는 인구가 증가하면서 民主化가 실현될 것이라는 文化論의 接近方法을 따르고 있다.

文化를 일반적 차원에서 다루었거나 또는 政治文化에 국한시켰거나 관계없이, 지금까지 대부분의 文化論者들은 우리나라가 民主主義에 부적합한 文化的傳統나지는 風土를 가지고 있다고 결론짓고 있다. 韓昇助教授는 이러한 論旨를 여러 곳에서 전개하였는데, 民主主義와 政治發展의 전망에 대해서 민주주의적 인간형의 특징인 개방성, 진취성, 신축성, 융통성, 관용성, 자발성, 다원적 가치관, 평등주의를 취득하고 전통적 한국적 人性構造의 봉쇄성, 보수성, 완고성, 경박성, 권력지상의 일원적 가치관, 양반지배근성, 권위의식을 탈피하려면 아직도 상당한 시일을 요할 것이라고 보고 있다.²²⁾ 또 이러한 점에서 西歐的民主主義는 우리나라에 적합하지 않은 것으로 평가하고 있다.

尹大燮教授는 전통문화속에서 政治文化의 성격을 규명하고자 시도하고 그 특성을 團體的 自己存在 認識과 階序的 人間關係의 構造로 파악하였다.²³⁾ 自己存在 認識을 團體的으로 하는 문화이기 때문에 너와 나라는 자신의 존재에 대한 명백한 區別이 없고 이러한 문화적 전통때문에 우리나라의 政治文化를 參與의 인가 之參與的인가로 판별하려고 하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 한편 階序의 人間關係의 構造때문에 자주적으로 사고하지 않고 윗 사람이 判斷을 내려 주기를 기다리는 政治文化가 생기게 되며 이러한 政治文化가 民主主義의 발전을 저해하고 있다는 것이다.

趙一文教授는 王道主義, 依他性, 保守性, 家族的 倫理性 네 가지를 한국 정치 문화의 특징으로 들었다.²⁴⁾ 역사적으로 王과 측근의 소수의 신하들 중심의 정

21) Erich Fromm, *Escape from Freedom* (New York: Rinehart, 1941).

22) 韓昇助, 韓國民主主義와 政治發展, pp. 141-142.

23) Ilae Sob Yoon, "A Study of Korean Political Culture," *Proceedings of the Second Joint Conference* (Seoul: The Korean Political Science Association, 1977), p. 47-63.

24) 趙一文, “韓國政治文化의 構造의 特質”, 建大學報, 1973, 2, pp. 101-109.

치체제가 지속됨으로 해서 일반시민들은 被統治意識밖에는 가질 수 없었으며 정치적 숙명감이 지배적인 政治文化를 초래했다는 것이다. 또 支配勢力이 外勢에 의존하였듯이 백성은 權力에 복종하는 태도가 팽배하게 되었다는 것이다. 세째로, 기성관념에 집착하는 고질적인 명폐때문에 새로운 사상이나 문물을 배척하는 保守性에서 탈피하지 못하고 있다. 네째로 家族至上主義的 價值觀 때문에 公과 私의 구별이 명확하여지지 못했고 결과적으로 公共意識이 발달하지 못하였다고 趙教授는 말하고 있다.

한편, 韓太壽教授는 神權的 統治意識이 우리나라 국민들의 政治意識에 만연되어 있다고 보고, 이때문에 우리나라의 대중은 카리스마적 지도자에게 영합하려는 성향이 있고 지도자가 국민을 위해서라면 善意의 獨裁를 하는 것을 당연시하고 기대하는 경향이 있다고 지적하였다.²⁵⁾

시간의 흐름에 따라 우리나라의 文化 또는 政治文化는 절차로 民主社會가 요청하는 市民文化의 방향으로 변화하고 있는 것은 사실이지만, 위에서 본 바와 같이 우리문화의 전통적 특성들이 한국정치의 민주화에 대한 저해요인으로 작용하여 온 것은 사실이라 하겠다.

IV. 政治狀況論

1. 理 論

오래전부터 사회가 쳐하고 있는 특수한 政治的 狀況은 그 사회의 政治秩序에 결정적으로 영향을 준다고 주장되어 왔다.

일찌기 Spencer는 전략적으로 중요한 주변국가와의 관계가 國內의 統制體制에 중요한 영향을 미친다고 주장하고, 對外關係가 적대적인 경우에는 國內의 統制體制가 강압적이고 集權的이 되고 반대로 평화로운 경우에는 分權的이고 유연한 統制體制를 갖게된다고 하였다. 또 統制體制 뿐만아니라 사회구조에 전반적인 차이가 파생된다고 덧부치고, 前者를 軍事社會(Militant Society) 그리고 後者를 產業社會(Industrial Society)라고 불렀다.²⁶⁾ Spencer는 이 두가지 사회구조의 차이를 대조하면서, 國家와 個人的 관계에 있어서 軍事社會에서는 國

25) 韓太壽, “韓國大眾의 政治意識에 관한 考察”, 芝陽 申基碩博士: 華甲記念 學術論文集(서울: 三和印刷所, 1968), pp. 491-527.

26) Herbert Spencer, *The Principle of Sociology* (New York: Appleton, 1896) as quoted in Lewis A. Coser, *Masters of Sociological Thought* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1971), pp. 93-95.

家를 위해서 個人이 존재하고 따라서 個人的 自由, 財產, 移動에 현저한 제한이 기해지나 產業社會는 그와 반대라고 하였다. 그리고 軍事社會의 정부구조는 中央集權的이고 國防, 軍隊의 기능을 우선적으로 강조하고 있으나 產業社會는 반대는 分權的이며 시민들 사이에 재화와 용역을 교환하는 것이 사회적으로 우선적인 기능이 된다고 보았다. 사회관계에서는 產業社會는 자발적인 협동, 계약에 의한 권리와 의무의 설정, 정당성의 존중 등이 특징이나 軍事社會는 強制力에 의한 協同, 命令에 의한 動員體制, 命令과 服從의 權威關係를 특징으로 보았다. 이상의 차이점은 政治體制面에서 볼 때, 軍事社會는 權威主義, 獨裁政治體制이고 產業社會는 民主政治體制를 가지고 있다고 하겠다.

獨目的인 세력기반을 가지고 있는 社會勢力이 있는가 하는 것도 民主政治의 발전과 관계가 크다. 身分階層, 社會階級, 地域集團, 人種集團 등 어느 것이나 독자적인 세력기반을 가진 社會勢力이 될 수 있는데, 이러한 社會勢力은 국가권력을 제한하고 통제함으로서 국가권력이 전제화되는 것을 방지하는 구조적기반이 된다는 것이다. 반대로 국가권력에 대항할 수 있는 사회세력이 없는 사회는 중상집권적 국가 권력의 지배를 방지하기 어렵다.

전통적 사회구조중에서 이런 사회세력은 인도의 caste와 같이 多元的 階層構造를 규정하고 있는 宗教에 의해서 형성되기도 한다.²⁷⁾ 그러나 이보다는 봉건주의 아래서 이런 세력이 많이 나타났다. 봉건주의가 발달한 곳에서는 봉건영주나 귀족들이 강력한 힘을 가지고 王權에 대항할 수 있었기 때문에 民主主義로의 多行이 촉진될 수 있었다는 것은 널리 알려진 현상이다.

그러나 현대민주주의의 등장에 가장 결정적인 역할을 한 사회세력은 bourgeoisie를 하겠다. Moore의 연구는 이러한 현상을 분석하고 있는데, 그는 전통사회의 산업사회화가 bourgeoisie 계급에 의해서 주도된 사회에서만 民主主義가 실현되었다고 말하고 있다.²⁸⁾ 그렇치 않고 日本이나 독일과 같이 봉건귀족 세력이나 국가관료에 의해서 산업화가 주도된 경우에는 國家權力이 막강한 獨裁政治體制가 출현한다는 것이다. 쏘련이나 중국은 사회주의 혁명을 통하여 產業化를 추진하는 경우인데, 이 때도 역시 獨制的 政府가 수립되었다는 것이다.

국가권력을 제한할 수 있는 독자적 기반을 가진 세력으로 이 밖에 노동자 계

27) Lloyd I. and Susanne Rudolph, *The Modernity of Tradition: Political Development in India* (Chicago: University of Chicago Press, 1967).

28) Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966).

총 있다. 역사적으로 서구의 여러나라에서 강력한 노동조합이 民主主義의 발전을 재촉하였고 노동조합의 정치적 세력의 확장은 민주주의의 진전과 일치하여 왔다. 오늘날 노조가 얼마나 활발하게 활동할 수 있는가 하는 것은 민주주의 보편적인 척도가 되고 있다.

강력한 주변국가의 존재도 一國의 政治狀況에 영향력을 미쳐 민주주의의 발전을 좌우하는 요인이 된다. 정복국가가 피지배국에 특정한 정치체제를 수립하는 것은 아주 직접적이고 간접적으로도 크게 영향력을 행사할 수 있다. 세대적으로 보아, 民主主義는 中心部 國家의 흥망성쇠에 따라 확산 또는 위축되었다고 할 수 있다.²⁹⁾ 英國이 강력한 국제적인 힘을 행사하였던 덕분에 19세기 초에 여러나라에 民주主義가 확산될 수 있었다고 하는 것이 한 가지 예이며, 2차 대전 이후에 보급된 民주主義의 政治體制는 새로운 世界勢力으로 등장한 美國의 영향력에 험입은 바가 크다는 것이 다른 한 가지 예이다. 이런 맥락에서 아시아와 남미에서 民주主義가 70년대에 후퇴한 것은 美國의 영향력이 쇠퇴되었기 때문이라고 볼 수 있다.³⁰⁾

2. 適用事例

政治狀況論의 接近은 우리나라 政治體制를 이해하는 데 필요한 중요한 方法으로 인정되어 여러 사람들이 활용하여 왔다. 政治狀況의 특징은 여러가지가 있겠지만 民主化와 가장 밀접한 관계가 있는 특성으로 南北韓關係가 제일 많이 지적되고 있다. 南北韓이 서로 敵對的으로 對置하고 있는 데서 비롯되는 政治制度의 구조지위집은 전반적으로 앞에서 본 Spencer의 論理와 유사하다. 박광주교수는 한국의 권위주의 체제는 경제적인 논리가 아니라 정치적 상황아래서 파악되어야 한다고 주장하는, 分斷國家의 狀況이 권위주의의 溫床으로 작용하였다고 하고 있다.³¹⁾ 南과 北이 대립하고 있기 때문에 政治的 秩序가 自由에 우선될 수 있었고 그 결과로 헌법의 기초가 되는 자유민주주의적 政治原理가 형식화되었고 때로는 정면으로 부정되기도 하였다는 것이다. 또 이념적인 면에서는 南北對立의 결과 自由民主主義가 反共이라고 하는 否定的 戰略으로 전락되었으며, 軍事部門의 급격한 成長을 초래하여 民主政府를 전복하고 軍이 계

29) Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp. 205-207.

30) Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), pp. 246-59.

31) 朴光周, “한국의 권위주의체제론연구—산업화과정의 정치결정 및 경제결정의 인과론을 중심으로”, 현대사회, 30, 1988, 여름, pp. 3-23.

속 정권을 장악할 수 있는 근거가 되었다는 것이다. 朴教授는 分斷狀況을 군사정권이 계속적인 집권의 구실로 사용하였다는 논리를 전개하고 있으나, 다른 일각에서는 安保라는 國家的인 課題가 일차적으로 수행되어야 하였기 때문에 정치적 자유를 제한하는 것이 불가피하였다는 民主主義 制約의 當爲論으로도 풀이되었다.³²⁾

다음으로, 日帝의 식민지 통치가 남긴 政治制度의 遺產도 民主主義의 發展의 저해요인으로 지적되고 있다. 특히 해방후 수립된 제1공화국 정권이 日帝의 遺產을 청산하지 못하고 오히려 制度와 人物을 답습하였기 때문에 형식적으로는 民主主義體制를 갖추었으나 내용에서는 식민적 통치방식이 계속되었다. 해방 직후 美軍政當局이 秩序維持와 行政機能의 維持를 내세워 親日派를 계속 등용할 것도 식민잔재를 청산하지 못한 원인이 되었다. 당시에는 대체할 만한 民族營營의 人物이 부족하였기 때문에 불가피하기도 하였으나, 특히 경찰, 군대 그리고 검사, 판사 등 법조부문같은 권력기관과 행정부에 日帝時에 養成된 人士들이 중요한 직책을 차지했기 때문에 反民主的 政治와 行政風土가 지속되었다.³³⁾

세째로 정부의 권력에 대항할만한 독자적 세력기반을 가진 社會勢力이 없다는 사실도 政治民主化가 촉진되지 못했던 원인이라 하겠다. 과거의 지배계급이었던 『부』들은 日帝에 의해서 사회적 영향력을 상실하였고, 민족적 상업자본이나 공업자본은 식민적 정책에 의해서 탄압되었기 때문에 新階級으로서 bourgeoisie도 형성되지 않아 해방후에는 독자적인 社會勢力이라고 할만한 것이 전혀 없는 상태이었다. 이러한 상태에서 당시로서는 거의 유일한 國內財源이었던 일제가 남긴 財產을 정부가 배분하였으므로, 어떠한 社會勢力에도 의존할 필요없이 政府가 物的基盤을 마련할 수 있었던 것이다. 물론 그 후에는 美國의 원조가 한동안 經濟를 지탱하여 주었기 때문에 이런 상황은 계속되었다. 또 60年代以後에는 경제개발을 통한近代화를 정부가 주도해왔기 때문에 政府의 독점적 지위는 제한되기는 커녕 점점 더 강화되어 온 것이다.

끝으로 고려되어야 할 정치상황은 對美關係이다. 아직 정리된 단계는 아니지만, 韓國의 政治民主化에 대하여 美國은 自國의 利害關係와 韓國의 狀況을 해석하는 관점에 따라 때로는 긍정적으로 때로는 부정적으로 영향력을 행사해 왔

32) 韓昇助, “韓民族의 國家理念定立의 方向”, 精山 金雲泰博士 華甲紀念, 韓國政治行政의 體系(서울:博英社, 1982), pp.521-522 참고

33) 金海均, “社會變動과 行政機能—마땅직한 行政社會關係의 정립—” 行政論叢, 26-1 (서울大行政大學院, 1988), pp.26-47 참고.

다. 여기에 대한 평가를 어떻게 내리던지 분명한 것은 美國이 큰 영향력을 미쳐 왔다는 것이다. 최근에는 對美關係를 經濟的인 視角에서 새롭게 조망하려는 노력도 제기되고 있고, 여기에 대해서 美國의 對韓利害關係는 政治, 軍事的側面에서 우선적으로 파악되어야 한다는 반론도 제기되고 있다. 그러나 정치, 경제 뿐만 아니라 사회, 문화적 측면까지 포함한 포괄적인 접근을 통해서만 해방 이후 지금까지 계속되고 있는 韓美關係의 본질을 파악할 수 있을 것이다.

V. 發展批判論

1. 從屬論

經濟成長의 價值에 대한 회의와 挫折된 民主化의 論理로, 80년대에 우리나라 사회과학계의 일각에서는 일련의 發展批判論(critical theory of development)들이 대두되었다. 종속이론, 관료적 권위주의이론, 조합주의론, 과대국가론 등이 여기에 속하는데, 이들은 한국 社會發展의 矛盾構造를 把握하는 새로운 視角을 제공하였다. 수출증대에도 불구하고 누증되는 外債, 지속적인 경제성장에 의해에서도 좁혀지지 않는 貧富의 隔差, 사회문화의 발전과 국민의식의 향상에 역행하는 非民主的 軍事政權의 強化는 正統發展論의 視角에서 본 한국 社會發展의 대표적인 矛盾現象이었다. 發展批判論은 이러한 現象을 矛盾으로서가 아니라 從屬的 發展의 必然的 歸結로 把握함으로서 正統發展論에 신선한 충격을 주었다.

發展批判論의 내용과 그에 대한 평가는 이미 다른 곳에서 자세히 소개되었으므로³⁴⁾ 여기에서는 政治民主화와 관련하여 이중에서 從屬理論과 官僚的 權威主義에 대하여 주로 논의하고자 한다.

從屬理論내에서도 상이한 理論類型이 다수 있으나, 공통적으로 從屬理論은 開途國의 產業化構造의 特性에 대하여, 生產力의 증대가 주로 외국자본 및 기술의 도입을 바탕으로 수출부문에서 일어나며, 國內의 으로 產業開發은 中上層을 대상으로 소비재 생산위주로 진행되며 다국적 기업이 產業支配力を 장악한다고 한다. 國家는 다국적 기업과 국내 산업자본가와 共同利害關係를 유지하면서 수출지향적 경제개발을 主導하고 資本蓄積을 도모하기 위해서 경제사회부문에 대한 統制力を 강화한다. 이 과정에서 資本主義의 종속적 확대재생산을 효

34) 林玄鏡, 現代韓國과 從屬理論(서울대학교 출판부, 1987); 朴光周, 前揭書,

35) 林玄鏡, 上揭書 p. 8.

을 적으로 지속하기 위하여 노동자, 농민 등 大衆은 政治過程과 所得分配에서 배제된다. 따라서 開途國 또는 주변부 국가의 發展은 구조적으로 從屬的 發展 또는 低發展이 될 수밖에 없다.

南韓의 왜곡된 자본주의 성장과 帝國主義의 수탈경험에서 도출된 從屬理論을 우리나라에 適用하는 문제에 대한 비판은 이미 제기된 바 있다.³⁶⁾ 그럼에도 불구하고 從屬理論은 60년대 이래 계속된 한국의 社會發展을 반성하는데 필요한批判的 視角을 제시하였다.

첫째로, 從屬의 發展의 深化可能性과 低發展의 위험성이 지적되었다. 산업화에 필요한 技術, 資本, 管理를 확보함에 있어서 미국, 일본과 같은 중심부 국가에 치나치게 의존하고 있고 대외무역에도 이들이 차지하는 비중이 크기 때문에 경제성장이 될수록 이 중심부 국가에 대한 從屬度가 증대되는 양상이 나타난다는 것이다. 또 수출이 매년 늘어나는 데도 外債는 비례해서 늘어나, 1965년에 1억 달라이었던 外債가 1982년에는 250억 달라, 1984년에는 431억 달라가 되어, 산업화, 수출증가, 국민총생산 증대 등 경제는 外形의으로 成長하고 있으나 실제로는 低成長이 深化하는 것이 아닌가 하는 문제를 지적하였다.

둘째, 노동자, 농민, 도시 빈민 등 대중이 분배과정에서 배제되고, 경제력이 집중되어 富의 편재현상이 계속되고 있다는 점이 문제되었다. 특히 資本家들은 노동을 착취하고 경제성장의 과실을 독차지하기 때문에 경제개발 자체가 착취과정인 기도 하다는 것이다. 70년대에 와서 악화된 分配構造, 계속되는 大企業에 대한 經濟力의 집중은 이러한 從屬의 發展의 特性으로 해석되었다.

세째, 國家權力이 강화되고 민중탄압적이고 反民主的인 政治體制가 지속될 위험성이 지적되었다. 제3共和國 이래 지속되어온 軍事政權, 정당을 포함하여 노동, 언론, 학계, 사회단체에 대한 정부의 강력한 조정과 통제, 그리고 정권 비판세력에 대한 불법적 탄압은 從屬의 發展의 政治的 現象으로 파악되었다.

從屬理論의 이러한 비판은 내용자체로는 아주 새로운 것은 아니었고 재야의 비판세력, 학생, 지식인들 사이에 상당한 기간동안 이미 成長의 그늘로 지적되어 온 문제들이었다. 그러나 從屬理論은 종래에 단순히 사실로서 지적되었던 문제에 대하여, 왜 어떤 經路로 그러한 發展의 副作用 또는 低development이 나타났는가하는 因果와 過程에 대한 體系的 理論을 제시하였다는 점에서 중요한 기여를 하였다. 둘째로 從屬理論은 이러한 사회, 정치, 경제적 문제점이 정책의 실패나 자본의 부족이나 국민적 역량의 부족 등에 의해서 초래된 현상이 아니라 開

36) :揭書, pp. 136-165.

途國의 特수한 發展構造에서 ullen적으로 歸結될 수 밖에 없는 문제로 파악함으로서 종전에 없었던 새로운 관점은 제시하였다. 세째로 從屬理論이 기여한 점은 從屬的 發展下에서 經濟體制, 政治體制, 社會體制가 어떤 相互關係를 맺고 있는가를 분석함으로써 전체 社會變動을 總體的, 有機的으로 접근하는 안목을 제공하였다는 점이다.

2. 官僚的 權威主義論

經濟體制와 政治體制의 관계는 從屬理論의 한 流派인 官僚的 權威主義에서 중점적으로 다루고 있다. 주지하다시피, 이 理論을 제시한 O'Donnell은 브라질과 알헨티나의 경험을 분석하고, 수입대체를 위한 產業化의 단계에는 산업자본가, 중산층 그리고 노동계층이 연합하여 民衆主義的 政權이 형성되나, 輸入代替產業의 발달이 벽에 부딪치게 되어 새로 輸出志向의in 產業化로 경제성장 전략이 바뀌자면 이 때 軍部가 중심이 되어 해외자본가와 국내 산업가가 연합 세력을 형성하여 官僚的 權威主義政權이 등장한다고 주장하였다.³⁷⁾ O'Donnell의 설명에 의하면 輸入代替產業을 육성하기 위해서는 중심부 국가로부터 외국 자본을 도입해야 하는데 외국자본을 유치하기 위한 조건을 마련하기 위해서 노동자, 민중계층을 정치와 분배과정에서 배제하기 위하여 軍部가 政權을 장악하게 된다는 것이다. 政權을 장악한 軍部는 발달된 複合的 經濟構造를 관리하기 위해서 민간출신 기술관리를 統治構造 안으로 영입하게 되고 이로써 관료와 군이 결합한 官僚的 權威主義 體制가 수립된다는 논리이다. 官僚的 權威主義의 이러한 論理는 군부정권 아래서 軍과 민간관료를 중심으로 政府가 主導하여 輸出志向의 產業化 戰略을 추구하고 있던 우리나라의 현실에 잘 부합되었다. 經濟建設을 위해서 安定과 秩序를 강조하고 자유를 방증으로 보았던 執權勢力의 态態에 비추어 產業化와 民主化가 相殺의 關係에 있다는 O'Donnell의 설명은 우리나라의 현실을 이해하는 데 適實한 논리가 되었다. 특히 維新政權이 등장하는 것과 重化學中心의 產業構造改編이 동시에 일어났기 때문에 輸出志向의 產業화의 단계에서 權威主義政權이 등장한다는 命題도 우리 현실과 부합되었다. 물론 이러한 현상은 被相的으로 일치된 현상일 뿐일 수도 있고, 여기에 관해서 豈·국사회에 대한 官僚的 權威主義論의 適實性에 대한 비판도 제기되었으나 그

37) G.A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1979).

문제는 여기서 논의하지 않기로 한다.³⁸⁾

결론적으로, 官僚的 權威主義論은 경제 성장이 민주주의를 촉진한다는 정통적近代化論에 대한 反論을 제시함으로써, 지속적 경제 성장에도 불구하고 非民主的 政權이 강력한 통치력을 유지하고 있던 우리 사회의 현실을 이해하는 데 기여하였다. 그러나 한편 產業의 高度化 過程에서 필연적으로 權威主義가 초래된다는 구조 때문에 오히려 군부정권의 존재를 정당화하는 논리로도 이용되었다.

VII. 일리트 構造論과 제 3 차 民主化

1. 일리트論과 民主主義

주지 하다시피 民主主義는 말 그대로 大衆(demos)의 統治(kratos)이나 누구를 大衆으로 보는가 또 무엇을 統治라고 풀이하는가에 따라 그 실제적 의미는 크게 달라진다.³⁹⁾

일리트론의 視角에서 본 民主主義의 개념은 Schumpeter의 정의에 잘 표현되어 있는데, 그에 의하면 民主主義란 정권을 장악할 목적으로 일리트들이 대중의 지지를 얻기 위해서 경쟁하는 체제이다.⁴⁰⁾ Schumpeter는 자본주의 하에서나 사회주{{}}에서 나를 막론하고, 현대 공업사회에서 大衆의 統治는 理想論에 불과할 뿐이고, 現實的으로 가능한 民主主義는 자유로운 경쟁을 통하여 大衆의 지지를 확보하는 데 성공한 일리트가 통치하는 體制라고 하였다. 그러므로 정치가 大衆의 뜻을 얼마나 잘 반영하는가 하는 結果보다는, 정권 장악을 어떤 방법으로 하느냐 또는 多元主義의 으로 표현하면 국민이 지도자를 어떻게 선출하느냐 하는 過程에 의해서 民主主義가 평가된다. 이 과정에서 일리트간의 경쟁이 자유롭고 공정한 방법으로 일어나고 大衆이 제한을 받지 않고 자유롭고 평등한 방법으로 일리트를 선출할 수 있는 體制가 民主主義인 것이다.

이러한 민주주의가 어떻게 성립되는가를 설명하는 방법은 크게 構造主義의 接近方法과 政治의 接近方法으로 나눌 수 있다. 構造主義의 方法은 경제구조, 국민의 특성, 문화적 여건, 국제환경, 역사, 계급구조 등 政治가 일어나는 환경을 통해서 문제를 파악하려는 방법으로近代化論에서 發展批判論까지 앞에서

38) 朴光周, 前揭書 참고.

39) David Held, *Models of Democracy* (Cambridge, U.K.: Polity Press, 1987), pp. 2-; 참조.

40) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Allen & Unwin, 1943).

는 의한 이론들이 모두 여기에 해당된다. 政治現象이 주요한 환경요인에 의해서 產造자워지는 측면이 강조되고 있는 것이다. 여기에 대해서 政治的接近方法은 政治過程自體의 力學을 과학함으로써 民主主義의 등장을 설명하려는 방법이다. 政治現象의 自律的인 측면에 분석초점은 두는 방법이며 주로 정치일리트들의 흐름, 조직, 상호작용, 자질 등이 주요한 연구대상이 된다. 일리트의 역할이 문제이 분석되는 이유는 이들이 民主主義가 수립되는 과정에 매우 중요한 기능을 갖기 때문이다.

흔히 民主主義는 大衆이 주인인 體制이기 때문에 다른 정치형태보다 民主主義가 성립되는 데는 大衆의 힘이 크게 작용한다고 생각하기 쉽지만 이것은 사실이 아니다.⁴¹⁾ 실제로 오늘날 安定的으로 유지되고 있는 民主主義政府중에서 大衆의 힘에 의해서 수립된 정부는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 역사적으로 보면 民주主義가 발전하는 데는 大衆의 힘에 못지 않게 일리트들의 역할이 중요했다. 비록 巨視的으로는 大衆의 힘에 의해서 民主主義 生成에 필요한 構造가 만들어졌으나 民主的 政治體制를 채택하는 결정은 일리트의 손에 의해서 이루어진 것이라 하겠다. 民主主義 成立過程에서 大衆은 舊政權을 봉괴시키는 데 크게 작용을 한다면 그 후에 어떤 형태의 政體를 수립하는가 하는 결정은 일리트들에 의해서 좌우된다고도 볼 수 있다.

南美에서 80년대에 들어와서 일어나고 있는 民主化의 과정을 분석한 O'Donnell과 Schmitter는 權威主義政權이 봉괴되고 새로운 體制가 수립되는 轉換期를 이야기하는 데 構造的接近方法보다는 政治的인接近方法이 더욱 설명력이 큰 것으로 판단하고 있다.⁴²⁾ 南美的 경우에는 執權勢力內의 分裂이 독재적인 舊政權이 봉괴되는 틈을 여는 결정적인 계기가 많이 되었는데 이점에서 보아도 일리트의 작용이 民主化에 크게 영향을 주는 變數임을 알 수가 있다. 우리나라에서도 綏新政權의 봉괴는 執權勢力內의 권력투쟁에 의해서 결정적으로 일어났으며 제2공화국의 終末도 執權勢力의 內紛에 의해서 촉진되었고 이것이 民主化의 문제연계기가 되었다. O'Donnell과 Schmitter는 執權勢力 특히 軍部支配勢力

41) Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?", *op. cit.*

42) Guillermo O'Donnell and Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986)

이 하에서 일리트는 政治일리트를 뜻한다. 政治分野에서 직접 정치활동을 하는 일리트 政治人과 그 주중세력으로 政治일리트를 정의할 수 있다. 일리트개념에 대한 자세한 논의는 T.B. Bottomore, *Elites and Society* (New York: Basic Books, 1964); Geraint Parry, *Political Elites* (London: Allen & Unwin, 1969), 기타 본 논문에 인용된 일리트연구를 참조할 것.

내에 경과와 온전파가 對立하는 것이 舊政權 봉파의 중요한 계기가 되었다고 기술하고 있는데, 제5공화국이 봉파된 것도 바로 이런 對立이 계기가 되었다고 할 수 있다.

2. 일리트 構造와 政治體制

政治體制와 밀접한 관계가 있는 일리트의 構造는 統合의 정도에 따라 몇 가지 類型으로 나누어진다. Higley와 Moor는 이를 分節 일리트(fragmented elites)와 統合일리트(integrated elites)로 나누고 統合일리트는 다시 理念的 統合일리트(ideologically integrated elites)와 同意에 의한 統合일리트(consensually integrated elites)로 나누고 있다.⁴³⁾ Fleron은 一元的 構造(monocratic structure)와 多元的 構造(pluralistic structure)로 양분하고 있으며,⁴⁴⁾ Putnam은 競爭的 構造(competitive structure)와 競爭一協力的 構造(competitive-coalescent structure)로 분류하고 있다.⁴⁵⁾

이러한 類型分類들을 비교분석하면 아래의 세가지 類型으로 종합될 수 있는 것 같다.

첫째는 葛藤構造이다. 이 構造에서는 둘이상의 對立的인 組織에 일리트들이 속해있으며, 이 分派들은 서로 상대방을 不信하며 政治 이외의 다른 사회활동을 같이 하는 일이 적고, 일반적으로 서로 접촉을 피하려고 한다. 대립하고 있는 分派들은 상대를 적대시하기 때문에 人間關係가 형성되지 않는다. 이들 사이에 경쟁은 일정한 규칙없이 일어나고 폭력을 포함하여 모든 수단과 방법이 동원된다. 共同의 利益을 위하여 협조하거나 政治的 協商을 하는 일이 드물며, 理念的 鬥爭과 목적 달성수단으로서의 鬥爭이 병행된다. 각 分派는 내적결속을 중요시하며 다른 派와의 협상을 배신행위 또는 항복행위로 간주하는 경향이 있다.

둘째는 總合構造이다. 여기에서는 일리트들이 單元的으로 조직되는 것이 특징이다. 單元的 組織은 실제로 모든 일리트들이 같은 組織이나 運動에 참여하

43) Jean Higley and Gwen Moore, "Elite Integration in the United States and Australia," *American Political Science Review*, 75, 1981, pp. 581-597.

44) Frederick J. Fleron, Jr., "Toward a Reconceptualization of Political Change in the Soviet Union: The Political Leadership System," in Frederick J. Fleron (ed.), *Communist Studies and the Social Sciences* (Chicago: Rand MacNally, 1969), pp. 222-243.

45) Robert D. Putnam, *The Comparative Studies of Dolitical Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976).

그 있는 형태로 나타나기도 하고, 여러개의 組織이 있더라도 이 組織들이 정치 사회적 기능을 분담하고 있어서 하나의 상호보완적 체제를 이루고 있는 형태도 있다. 또 일리트 조직들 사이에 上下關係가 있는 경우도 單元的 組織이라고 볼 수 있다. 공산권 국가에서 실제로는 共產黨一黨獨裁體制이면서도, 명목적으로 復數政黨이 허용되고 있는 경우는 여기에 해당된다.

總合構造의 다른 하나의 특징은 일리트들 사이에 理念의 差異가 없다는 것이다. 理念的으로 同質的이며 국가정책에 대해서 공동보조를 취한다. 일리트간의 和合, 結束을 강조하기 때문에 공식적인 경쟁이나 갈등이 인정되지 않는다. 따라서 일리트간의 경쟁은 막후에서 일어나는 暗鬭로 일어나는 것이 보통이다. 일리트의 組織이나 相互作用은 官僚化되는 것이 특성이다. 따라서 권력은 集權化가 많이 되는 경향이 있으며, 일리트의 선발, 훈련, 활용에 대한 공식적인 기차가 잘 제도화되어 있다. 또 일리트들은 獨自的인 權力의 基盤보다는 組織內의 位置에 의해서 권력을 부여받게 된다. 일리트의 순환이 매우 느린 것도 總合構造의 특징이다. 따라서 일리트 構造가 매우 安定性이 높으나 정체되는 경향이 높다. 일리트의 순환은 점진적으로 일어나기 보다 간헐적으로 일어나며 일단 교체가 일어나게 되면 대규모로 진행되는 특성이 있다. Hitler의 NAZI 독일이나 Facist 이태리의 일리트 구조가 대표적인 總合構造이며, 오늘날 대부분의 공산주의 국가의 일리트 구조가 여기에 해당되며 一黨獨裁가 오래된 제3세 국가들도 이와 유사한 일리트 구조를 갖고 있다.

세번째의 類型은 競合構造이다. 두 이상 일리트들이 여러 단체로 組織되며 그들은 相異한 理念을 가지고 政權獲得을 위하여 서로 경쟁한다. 그러나 일리트들은 경쟁의 기본원칙에 대해서 서로 合意를 보고 있으며, 이 合意의 기반之上에 정해진 방법과 규칙에 따라서 경쟁을 한다. 따라서 경쟁은 目的達成을 위한 手段的 競爭이며 制限된 競争이다. 경쟁집단들은 협상을 통하여 異見을 조정하는 경우가 많기 때문에 공식, 비공식적으로 접촉을 활발하게 한다. 또 이들은 공동이익을 위해서 협력하는 일도 많으며 기존체제가 어느 한 집단에만 기정적으로 유리하거나 불리하지 않기 때문에 기본질서를 유지할 필요성을 공유적으로 인식하고 있다. 競合構造인 경우에는 일리트들 사이에 사회적인 접촉이 매우 빈번하게 일어나며 경쟁집단에 속해 있는 사람들과도 인간관계가 형성된다. 각 일리트 집단은 비교적 개방적으로 운영되며 일리트들은 多樣한 經路를 통하여 배출되며 일리트 순환은 점진적으로 꾸준하게 일어난다. 西歐와 北美的 民主資本主義國家들의 일리트 구조가 이러한 競合構造를 하고 있다.

일리트의 구조가 이상의 세가지 중 어떤 類型인가에 따라 政治體制의 安定性과 民主性이 상이하게 나타난다.⁴⁶⁾ 먼저 葛藤構造인 경우에 나타나는 가장 두드러진 특징은 政治體制가 고도로 不安定하다는 것이다. 政權의 수명이 짧을 뿐만 아니라 政權이 바뀔 때마다 憲政의 秩序도 흔히 변하기 때문에 새 政權이 등장하면 憲法도 개정되고 새로운 政體가 수립되는 것이 보통이다. 평화적인 방법에 의해서 政權이 交替되기도 하지만 이에 못지 않게 非制度的, 暴力的方法에 의해서 政權이 교체되는 일이 자주 있다. 군사 쿠데타나 시민이나 근로자, 학생봉기 등에 의해서 정권이 붕괴되기도 하고 權力層內의 暗鬭에 의해서 政權이 무너지기도 한다. 民主的인 政權이 수립되기도 하지만 통제력이 미약하여 위기를 맞으면 이를 극복하지 못하고 붕괴하는 경향이 있다. 政爭이 치열하게 지속되며, 정국이 불안하며, 非制度的 方法에 의해서 政權交替가 일어나고, 政權의 수명이 짧은 것이 葛藤構造下에서 흔히 볼 수 있는 政治體制의 특징이다.

總合構造일 경우에 나타나는 특징은 政權에 대한 도전세력이 없기 때문에 體制가 積定的이라는 것과 정부에 대한 비판이 봉쇄된다는 것이다. 일반적으로 政權을 罷黜하는 절차는 마련되어 있으나 대부분 형식적일 뿐이며 정권교체는 예기하지 않았던 돌발사태(집권자의 사망, 전쟁)나 집권세력내의 內紛에 의해서 많이 일어난다. 대체로 政權의 수명이 길기 때문에 후반기에 가면 집권일리트들이 노수화되는 경향이 나타난다. 政權交替는 시민들의 참여에서 보다 執權層內의 高고일리트들 사이에서 결정된다. 시민들이 선거에 참여하기도 하나 선거는 형식적이고 실제로 누가 집권할 것인가를 결정하지는 못한다.

끝으로 競合構造에서는 政治體制는 安定的이나 政權은 일정기간마다 주기적으로 실시되는 선거에 의해서 비교적 자주 交替된다. 선거는 차기 집권을 누가 하게 될 것인가를 결정하는 실질적인 과정이 되고 선거결과에 대해서는 敗者도 승복한다.

이상의 類型論에 비추어 보면, 우리나라의 일리트 구조는 주로 葛藤構造였다고 할 수 있다. 제 1공화국 때는 李大統領이 韓民黨勢力과의 불화로 1951년에 自由黨을 창단한 이후 4·19로 정권이 붕괴하기까지 여·야가 침예하게 대립하고 군소정당의 부침이 심했던 시기로 정치일리트들은 葛藤構造의 특성을 나타내었다. 民主黨이 執權했던 제 2공화국은 너무 단명하였기 때문에 성격을 파악하기 어려운 점이 있으나, 대체로 競合構造였다고 하겠다. 自由黨을 비롯 舊

46) *Ibid.*, pp.124-132; Michael G. Burton and John Higley, "Elite Settlements," *American Sociological Review*, 52, June 1985, pp. 295-307 참조.

政權의 정치인들이 배제되어 政治活動을 하던 인사들은 舊民主黨出身이 대부분이었기 때문이고 이들이 새헌법을 압도적 다수의 찬성으로 채택하였다. 나중에 自主黨, 新民黨, 新風會 등으로 분열되었으나 政治的 利益때문에 분열된 것 기본적인理念은 동일하였고 각 派사이에 인간적인 유대는 유지되었다.

제 3 공화국 시기는 대체로 葛藤構造가 계속되었던 시기라 하겠다. 야당은 여당을 불법적인 정권 찬탈자로 보고 기회가 있을 때마다 극한 투쟁을 불사하였고, 여당은 야당을 무능력한 보수정치꾼들로 인식하는 반면 자신들은 조국 근대화의 과업을 수행할 새로운 지도세력으로 자처했다.⁴⁷⁾ 여와 야는 상대편을 정치무대의 동반자로 보지 않고 서로 民主主義의 彈壓者 또는 國家發展의 沮害要素로 인식하여 敵對視하였다. 나중 維新體制의 등장으로 사실로 확인되었지만, 당시 상황아래서 선거를 통하여 政權이交替될 가능성은 실제로 없었다.

維新體制下의 제 4공화국의 일리트 구조는 기본적으로 여야의 敵對的 關係가 계속 또는 심화된 葛藤構造가 계속되었다. 그러나 당시 執權者이었던 朴大統領은 대통령이 임명하는 국회의원을 만들어 여당밖에 親衛野黨을 만들어 總合構造를 造成하려고 기도하였다. 그러나 이러한 執權勢力의 기도는 오히려 葛藤構造를深化시켜 나중에는 가까운 측근에 의해서 執權者가 살해되는 暴力的 方法이 의해서 政權의交替가 일어났다.

제 5 공화국의 일리트구조는 정권수립 초기에 執權勢力이 많은 구야당인사들은 정치활동을 못하도록 규제하고 官製野黨을 만들려고 기도함에 따라 여야가 기나친 경쟁을 지양하고 체제의 정당성을 다 같이 수긍하는 등 피상적으로는 競合構造 내지는 總合構造에 가까워지는 것 같았다. 즉 國會에서는 民正黨이 다소적 다수의석을 차지했고 나머지는 친여성격이짙은 舊共和黨이나 政治活動規制者들이 배제된 舊新民黨議員 중심의 民韓黨 그리고 군소정당이 약간의 의석을 차지하였다. 이러한 의석배분때문에 적어도 제도권내의 政治만을 보면 기권세력의 의도한 바에 가까운 의양적으로는 競合構造에 유사하나 실제로는 總合構造인 體制가 등장하는 듯하였다. 그러나 이러한 조작된構造는 12대 국회의원 선거를 계기로 民韓黨이 와해되고 실질적인 野黨인 新民黨이 등장함으로서 무너지고 다시 葛藤構造가 표면에 등장하게 되었다. 1987년 후반 부터와 기 6공화국의 일리트構造는 아래에서 논의하기로 한다.

47) 安海均, 韓國行政體制論(서울: 서울大學校出版部, 1986), p.198.

3. 일리트 構造의 轉換과 제 3 차 民主化

앞에서 논의한 바와 같이, 일리트의 構造가 競合構造일 때만 安定된 民主主義가 가능해진다. 오늘날 民主主義의 역사가 오래며 정치적으로 안정된 西歐나 北美的 국가들은 모두 競合的 構造를 가지고 있는 사실에 비추어 이 명제는 경험적으로 타당성이 있는 주장이다. 논리적으로 보더라도, 일리트들의 관계가 競合構造일 때만 일리트들이 합의된 절차에 따라서 평화적인 방법으로 자유롭게 政權獲得을 위해서 경쟁하는 것이 가능하다. 民主主義를 결정하는 요인들은 일리트 구조만은 아니기 때문에 競合的 일리트 構造만으로 民主主義가 가능해지는 것은 물론 아니다. 그런 充分條件은 아니더라도 安定된 民주主義를 유지하기 위한 必要條件이라고 보는 것은 타당한 것 같다.

그렇다면, 일리트구조가 葛藤構造나 總合構造로부터 競合構造로 전환하는 것이 安定된 民主主義를 하기 위하여 필요한 전제조건이 된다. 일리트 구조의 이러한 전환없이는 不安定한 民主主義나 안정은 되어 있으나 非民主的인 政體가 安定된 民主主義體制로 발전하는 것을 기대할 수 없다. 여기에서, 民主化的 전략으로 일리트 구조를 競合構造로 전환시키는 방법이 중요한 과제가 된다.

역사적으로 보면 이념적으로 一體化된 總合構造 일리트들이 집권하고 있는 독재적 정권은 보편적으로 안정성이 극히 높다. 실제로 이러한 정권의 總合 일리트들이 競合構造로 전환한 경우는 전쟁에서 敗한 후 勝戰國에 의해서 강요된 경우외에는 찾아 볼 수 없다. 二次大戰後 독일, Austria, 이태리, 일본이 바로 여기에 해당된다.

오늘날 정치가 아직 제도화가 덜 된 開途國의 實情에 보다 적실한 문제는 葛藤構造의 일리트를 競合構造로 전환하는 것이다. 이 전환은 주로 세가지 經路를 통해서 역사적으로 이루어졌는데,⁴⁸⁾ 特殊한 植民地統治의 經驗이나 遺產인 경우가 가장 많다. 임의적으로나 강요에 의해서거나 植民地의 정치체제나 일리트 구조는 支配國의 형태를 모방하는 경우가 많기 때문에, 支配國이 競合 일리트에 의한 民主國家인 경우에는 植民地에도 競合일리트 구조가 형성된다. 주로 英國의 前植民地에서 나타난 현상으로 美國, 캐나다, 호주, New Zealand, Ireland, 인도, Malaysia 등에서는 독립 이래 民主體制가 競合構造일리트에 의해서 유지되어 오고 있다.

두 번째는 흔히 나타나는 것은 아니나 急進反體制 일리트 집단이 점진적으로

48) Michael G. Burton and John Higley, *op. cit.*의 elite settlement 내용을 요약함.

과거한 이념이나 정책을 수정하여 保守集團과 융화되는 방법이다. 急進勢力이 시장이 지나면서 비제도적인 방법으로 체제를 붕괴시키는 것도 불가능하고 국민다수의 지지를 얻는 것도 어렵다고 인식을 하게 되면 이러한 現實適應의 軌道修正을 하여 기존질서를 받아들이고, 다른 集團과 適對的 關係를 수정하고 制度內의 경쟁관계를 수립하게 된다. 근래에 불란서, 이태리, 日本의 사회당이나 공산당이 急進的 路線을 수정하고 기존질서를 수긍하는 움직임을 보이는 것이 이러한 경우이다. 急進勢力이 이와 같이 온건노선으로 변화하면 保守陣營에서는 전파 같이 위협을 느끼지 않게 되므로 서로 상대편의 입장을 수용하기 용이해지며 이러한 前向的 變化가 지속되면 결국 競合構造로의 전환이 가능해진다.

○ 상의 두 가지 經路는 葛藤的 일리트 구조를 갖고 있는 開途國의 일리트 구조를 개편하는 방법으로는 활용할 수 없다. 첫번째 經路는 이미 독립된 국가에는 해당이 되지 않고, 두번째 經路는 中產層이 多數가 될 정도로 경제사회발전이 활성되었을 때 일어나는 현상이기 때문에 대부분의 開途國에는 적용이 안되는 방법이다. 또 政治的 理念으로 뚜렷하게 구별되지 않고 지역, 정치적 이해 관계, 인종 등으로 保守政派끼리 대립하는 경우에도 해당되지 않는다.

△ 번째 經路는 위의 방법보다 오늘날 開途國의 현실에 더 적합한 方法이다. 이 유형은 일리트간의 大妥協(elite settlement)이라고 부를 수 있는데, 특수한 상황이나 사건을 계기로 葛藤關係에 있는 일리트들이 이전에는 불가능하다고 생각했던 타협에 성공하여 기본체제에 대한 합의에 도달하고, 그 결과 종래의 敵對關係를 청산하고 정치무대의 경쟁자가 되는 것이다. 역사적으로 보면, 1688~83년에 영국에서, 1809년에 Sweden에서 그리고 보다 가까이는 1957~1958년에 Columbia에서, 그리고 1958년에 Venezuela에서 이러한 일리트간의 大妥協가 일어났다.

葛藤構造의 일리트들이 大妥協에 이르게 되는 상황은 기본적으로 두 가지이다. 첫째는 對立集團들끼리 오랜 기간동안 격렬하게 투쟁을 하고도 승패가 나지 않는 경우이다. 이 때에는 더 이상 투쟁을 계속해 보았자 모두 손해만 보고 또 끝도 날 것 같지 않다는 공동인식에 도달하게 되며, 이 결과 서로 양보하여 상대와 타협하여 共存體制를 수립하게 된다. 어느 한 쪽도 이기지 못하고 시간을 끄는 内亂이 대표적으로 이런 상황인 데 1640년대 英國과 1948년 Columbia가 바로 이러한 경험을 겪었다. Sweden과 Venezuela에서는 内亂은 없었지만 대국 세력간에 오랫동안 극심한 政爭이 되풀이 되었었다. 대립세력간에 투쟁이

계속되어서 모두 희생만 들어 냈고 오히려 제 3의 세력이 대두하여 모두를 위협할 가능성이 생겨났다.

大妥協이 일어나는 두번째 상황은 國家的 危機狀況이다. 대규모 경제공황이나 내란 또는 외국의 침입같이 國家存亡의 危機가 발생하면 일리트 집단들이 대립을 중단하고 共同으로 해결책을 모색하게 되는데, 危機管理策의 하나로 종래 일리트 관계를 개편하여 競合的 일리트 구조가 생겨나게 된다. 흔히 獨裁的 執權者의 실책으로 國家危機狀況이 초래되는 경우가 많으며, 이를 계기로 야당세력들이 단합하여 執權者와 추종세력을 도태시키고 競爭體制를 새로 구축하는 데 성공하면 民主化의 돌파구가 마련된다. Sweden에서는 1808년에, Finland를 Russia에 빼기고 Russia, Denmark, 불란서의 연합세력에 의한 外侵의 위기상황이 있었고, Columbia와 Venezuela에서는 軍部獨裁者들의 집권연장음모와 극심한 경제불황이 계기가 되어 야권의 세력들이 단합하여 집권세력을 축출하고 새로운 政治體制를 탄생시키는 데 성공하였다.

어떤 狀況에서 일어나거나 성공적인 大妥協은 過程上 일반적으로 몇 가지 특징이 있다. 첫째는 속도로서, 대개 단기간에 성공하지 못하면 실패할 가능성이 높아진다. 2,3개월부터 길어도 일년을 넘기는 경우는 드물다. 둘째로, 협상은 소수의 대표자들에 의한 直接協商(face-to-face)을 원칙으로 하고 비공개로 보통 진행되며 은밀한 私的인 모임도 병행되는 것이다. 세째 특징은, 도달한 合意內容은 改憲案과 같은 공식선언으로 文書化하고 공표된다는 점이다. 文書化됨으로써 合意內容이 公式的이 되고 밖으로 공표되면 일리트들은 協商에 성공해야 한다는 압력과 合意內容을 준수해야 한다는 압력을 국민에게서 받게 된다. 네 번째 특징은 성공적인 協商은 기존세력들이 참여하여 일어난다는 것이다. 정치적 간접성이 협상의 성공가능성을 높여주기 때문이다. 다섯째는 과정보다는 구조적인 특징인데, 일리트 집단들이 사회계급이나 지역집단, 인종과 같은 특수사회세력기반에 크게 의존해 있지 않고 自律性이 높으면 타협에 성공할 가능성이 크다는 것이다. 사회세력에 의존도가 높을수록 협상체동요인이 많아지기 때문에 수개 合意點에 도달하기 어렵다.

이 장에서 본 일리트論의 관점에서 보면, 현재 진행되고 있는 제 3차 民主化 또는 民主化企圖는 일리트간의 大妥協에 의해서 일리트의 構造가 종래의 葛藤構造에서 競合構造로 전환되는 과정으로 파악할 수 있다.

먼저 大妥協을 유발한 상황은 제 1의 상황 즉 對立集團끼리 오랜 기간동안 투쟁을 하기도 승패가 나지 않는 상황이라 하겠다. 우리나라의 일리트는 오랫

동인 여와 야가 극단적으로 대립하는 葛藤構造이었으며 제 6공화국 초기에 집권자들이 강압적인 수단으로 總合構造를 만들려고 했으나 실패했다는 것은 이미 시명한 바와 같다. 그리하여 이 葛藤構造는 개인을 거부하는 1987년의 4·13 성명에 이르러 더욱 심화되었다. 그러나 그 후 전개된 사회상황으로 보아서 여당의 지도세력은 개헌을 거부하고 기존제도를 유지하면서 政權을 繼承하는 것 자체도 어려울 뿐더러, 일단 政權을 인수받는 데 성공하더라도 政權을 유지하기 어렵다는 결론에 도달하였다. 여당의 대통령 후보가 “국민의 여망에 항복하여 大統領直選制를 지지”하게 되었다고 한 發言에서 단적으로 이 사실이 나타난다. 한편 5·16과 1980년 5·17의 쓰라린 경험이 있는 野黨은 집권세력을 전면적으로 부정하고 봉파시킨 후 정권을 인수하는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단하였기 때문에 여당에서妥協案을 제시하자 이를 거부하는 것보다 수용하는 것이 보다 得이 더 크다고 생각하게 되었다. 나중에 사실로 드러난 바와 같이, 야당이 金泳三, 金大中 양파로 분열될 것이라는 기대가 있었기에 여당은 쉽게妥協에 임할 수 있었다. 兩派로 分離되면 大統領制下에서도 승산이 충분히 있다고 보았기 때문이다. 이 分裂可能性은 野側에도 협상촉진제 역할을 하였는가, 이와 같이 分裂하게 되면 여당과 정면대결에서 이길 승산이 더욱 적게 되므로, 野側에서도 여당의 협상제안을 받아들여야 할 필요성이 커졌다. 한때 民主化의 최대장애요인으로 생각되었던 야당의 分裂이 오히려 民主化의 돌파구를 이는 데 관건이 되었고 그 후에도 政局의 안전한 기능을 한다는 것은 참으로 演說의이라 하겠다.

이러한 상황에서 시작한 제 3 차 민주화는 여러 면에서 大妥協의 經路와 부합되는 특성을 나타내었다.

첫째 특징은 제 3 차 民主化가 비폭력적이고 평화적인 방법으로 일어났다는 점이다. 물론 이번 民主化의 기폭제가 된 6월 학생시민운동은 진압대와 물리적인 충돌을 하였으나, 제 5공화국을 후퇴시키고 제 6공화국을 산출한 직접적인 작업은 여야의 기존정치세력 간의 타협이었다.

둘째 특징은 이번 民主化가 敵對的 關係에 있던 일리트 집단사이의 양보와 협상으로 가능해졌다는 점이다. 지금까지 여당단독으로改憲을 해오던 것과 대조적으로 이번에는 처음으로 與野合意改憲이 실현되었다.

세 번째 특징은 3 차 民主化가 舊秩序의 전면적인 否定이나 봉파를 전제로 진행되는 것이 아니라 漸進的으로 改革作業으로 진행되고 있다는 점이다. 漸進的改革이기 때문에 舊制度의 清算과 新制度의 代替가 동시에 진행되어 정치사회

질서의 안정성이 유지되고 있다고 하겠다.

네 번째 특성은 일리트 집단들이 合意한 규칙에 의해서 비교적 자유롭고 공평하게 소거에 참여했다는 것이다. 그리고 競爭의 결과에 대해서 勝者나 敗者나 모두 艸복하였고 平和的인 方法에 의한 정권의 교체에 처음으로 성공하였다.

다섯째의 특징은 경쟁하는 일리트 집단사이가 民主化過程에서 종래의 萩藤的關係에서 점차로 競合關係로 변하고 있다는 점이다. 제6共和國에 와서 각黨의 고위인사들이 공식, 비공식으로 빈번하게 접촉하고 있는 사실, 서로 協調할 의사가 있다는 意思를 계속 표시하고 있는 사실, 올림픽을 비롯하여 南北對話, 外交분야 등에 여야가 공동보조를 취하고 있는 현상 등은 아직 초기 단계에 있기는 하지만 분명히 競合構造의 방향으로 일리트 관계가 변화되고 있는 조짐을 보여주고 있다.

제3차 民主화를 일리트간의 大協合作에 의한 일리트 구조의 전환으로 볼 수 있는 또 하나의 근거는 改憲, 大統領選舉, 國會議員選舉法改正 등에 나타난 여야의 協商過程의 특징에서도 찾을 수 있다.

첫째, 여야협상대표들이 改憲案에 합의한 것은 협상을 시작한 지 45일 만이었다. 그리고 이후 6개월이내에 대통령선거가 실시되었고 國會議員選舉法協商이 타결되었다. 大妥協過程에서와 같이 신속하게 타협이 이루어진 것이다.

둘째, 大妥協過程의 일반적인 특징과 같이 여야협상은 民正, 民主兩黨의 협상대로 8명에 의해서 小數의 對面協商으로 타결되었다.

세번째로 여야의 합의내용은 改憲案, 選舉法에 文書化되어 공표되었다. 이점도 역시 大妥協의 일반적過程과 같다.

네번째로, 일리트 집단이 특정한 사회세력에 종속되거나 지나치게 의존하지 않고, 政治的自律性이 높으면協商이 성공할 가능성이 많다고 하였는데, 우리나라의 여야가 모두 계급적인 기반이 없기 때문에 비교적 자유롭게 협상에 임할 수 있었다. 여당의 경우는 軍을 意識하지 않을 수 없으나 이번에는 軍의 統制勢力이 분열되어 있었기 때문에 軍이 직접 압력집단으로 작용한 것 같지는 않다. 한편 野黨은 學生이나 在野勢力を 의식하여 하나 이들 때문에 改憲協商을 자유롭게 하지 못한 것은 아니었다.

VII. 맺는 말

그게 나누면 민주화 이론에는 巨視理論과 微視的理論이 있다.⁴⁹⁾ 巨視理論은 政治現象이 일어나는 객관적인 조건을 파악하고자 하는 接近方法이며 주로 民主主義의 결정요인을 찾아내고자 한다. 앞에서 본 近代化論, 政治狀況論, 政治文化論 뿐만 아니라 從屬理論도 여기에 포함된다. 官僚的 權威主義 理論은 기본 골고 은 巨視理論으로 볼 수 있으나 설명논리중 微視理論의인 면도 있다.

微視理論은 政治過程 그 자체에서 民主化의 現象을 파악하려는 接近方法이다. 정치과정에 참여하는 사람들은 누구인가 그들은 어떤 동기를 가지고 있으며 정치적 욕은 어떻게 사용하고 있는가 하는 등이 微視理論의 관심사이다. 따라서 여기서는 決定論理보다는 選擇論理를 파악하는 데 치중한다. 앞에서 제시한 일리⁵⁰⁾ 이론은 微視理論의인 특성이 많이 있으나 동시에 巨視理論의인 면도 있다.

다른 社會現象과 마찬가지로 民主化는 다양한 요소의 복합적 작용에 의해서 영향을 받을 뿐만 아니라 그 자체가 독자적 성격(emergent property)을 가지고 있다. 나아가 환경결정적인 영향력을 가지고 있다. 물론 많은 변수들을 동시에 체계적으로 포함하는 분석도식을 효율적으로 다룬다는 것은 어려운 일이지만, 앞으로의 과제중에는 상호관련성이 큰 여러변수들을 종합적으로 활용함으로써 우리나라의 民主화를 보다 올바르게 파악하는 작업이 있다 하겠다.

近代化論이나 政治狀況論이나 文化論을 통하여 그동안 韓國 民主化를 분석해온 학자들은 공통적으로, 현재 또는 얼마동안은 계속 民主化를 실현하기 어렵지'上 經濟社會發展이 지속된다면 장래에는 民主화가 될 것이라는, 現在에 대한 悲觀的 診斷과 未來에 대한 樂觀的 期待를 해왔다. 從屬論을 비롯한 發展批判論⁵¹⁾은 이와는 반대의 입장에 있다. 기본적으로 從屬論의 命題는 經濟成長에 의해서 反民主的 政權은 強化된다는 것이다. 그러나 우리나라의 民主化展望에 대해서 한국의 發展批判論者들은 대부분 애매한 태도를 취하고 있는 것으로 보인다. 표면상 적용이 되는 듯이 보이지만 실제로는 적용되지 못하는 측면이 많다는 것이다. 특히 1986년부터 外債가 큰폭으로 감소하기 시작하고, 제5공화국

49) Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy," in Guillermo O'Donnell et al., (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 47-63.

말기부터 民主化가 시도되고 있어서 더 이상 韓國現實에 대한 適實性 없는 것처럼 보인다. 發展批判論者들 중 일부는 發展批判論의 한계나 오류를 인정하고 있는가 하면, 일부는 지금까지의 外債減少나 民主化가 일시적인 현상일 수도 있지 않는가 하는 의문을 가지고 남아 있는 형편이다.

이 시점에서 우리나라의 民主化過程을 일리트論의 觀點에서 접근하는 것은 새로운 理論을 제공했다는 점외에도 한 두 가지 더 意義가 있다. 하나는 비록 비중을 낮아진다고 해도, 앞으로도 상당기간은 국가가 우리나라의 發展을 主導할 것 이기 때문에 國政에 책임을 질 일리트를 深度있게 분석하는 것이 필요한데 ④ 리트論을 통해서 이것이 가능하다는 점이다. 다른 하나는 경제수준, 문자해독율, 도시화같은 巨視的 變數보다 일리트 행태나 조직은 계획적으로 변화될 가능성이 크므로 그만큼 政策變數로 연구하는 의의가 크다는 점이다.

일리트 이론은 다른 理論에 비하여 韓國民主化를 설명하는 이론으로 아직 연구가 많이 축적되지 못한 상태이다. 그런 까닭에 여기에서의 論議도 기초적인 수준 // 그치고 말았다. 그러나 우리나라의 民主化는 아직도 먼 旅程이 남아 있는 該題이기 때문에 그 進前에 따라 보다 정교하고 설명력있는 理論이 발전될 것으로 기대된다.