

韓國政治文化의 특성과 변화

安 清 市
(서울대학교)

〈目 次〉

- | | |
|--------------------------------|-------------------------|
| I. 문화와 정치 | 문화와 민주화의 과제 |
| II. 한국정치문화의 특질: 유교적 문화유산과 그 영향 | IV. 맺는 말: 정치문화의 지속성과 변화 |
| III. 현대한국의 정치문화: 엘리트 | |

I. 문화와 정치

우리의 일상생활에서 문화라는 말 만큼 자주 쓰이면서도 다양한 뜻으로 사용되는 용어도 드물 것이다. 문화는 실로 인간집단의 생활양식의 총체를 지칭하는 말이며, 그 연구대상 역시 매우 광범위하다. 말하자면 객관적으로 그 실체를 관찰할 수 있는 사물이나 사건들에서부터 직접적인 지각이나 관찰이 불가하여 단지 관념의 영역이나 추상의 대상으로 밖에는 접근할 수 없는 것들에 이르기까지 실로 다양하다. 인간은 사회적인 동물이기에 한 사회의 성원으로서 타인과 접촉을 맺고 더불어 살아가는데 필요한 생활양식을 끊임없이 학습하여 그 생활능력을 터득한다. 이러한 모든 것들이 직접적이든 간접적이든 문화에 속하며, 그 속에는 정치, 경제를 위시하여 언어, 주거, 신앙은 물론 생산·기술, 법률·제도, 학문·예술 등에 이르기까지 광범한 요소들을 포함한다. 또한 문화는 안으로는 자기사회를 영속시키고 운영하는

규범과 기준을 정하는 공약을 형성하며, 밖으로는 외래문화와 접촉할 때 그것을 취사선택하는 기준을 제시하는 역할을 담당한다.

이처럼 문화가 무엇이며, 또한 그 연구대상이 무엇이나에 대해서는 쉽게 합의를 이루기 어렵다. 그러나 문화가 어떤 성격과 특징을 지니고 있는가에 대해서는 학자들간에 비교적 광범한 의견의 일치를 보이고 있으니, 그 속성은 대체로 다음과 같다.¹⁾

첫째, 문화는 시대와 공간에 따라 항상 변하고 그 내용이 축적되는 속성을 지닌다. 문화의 변화는 진화와 발전에 의거할 때도 있지만 때로는 쇠퇴와 혁명의 방법에 의거할 때도 있다. 그리고 그 원인은 내부에서 비롯될 때도 있지만 종종 외부와의 접촉이나 충격에 의해 일어나기도 한다. 동시에 문화는 한 부분에서 다른 부분, 한 장소에서 다른 장소로, 그리고 한 세대에서 다음 세대로 전하여지고 추가되면서 그 저장고는 점점 불어난다. 둘째, 문화는 공유되며 학습되는 것이다. 문화는 집단의 구성원사이에 서로 공유하는 경험, 기대, 가치, 언어 및 상징의 산물이며, 이는 선천적 또는 생물학적으로 타고난 특성이 아니라 성원과 성원, 개인과 사회사이에서 학습되고 전승되는 것이다. 그러기에 우리는 문화를 연구함에 있어서 서로 공유하는 내용, 학습되는 과정과 방식, 그리고 그 결과를 중요하게 여긴다. 셋째 문화는 하나의 체계를 이루며 전체와 부분 및 부분과 부분간에 유기적인 패턴과 동태적인 관계를 갖는다. 문화의 각 부분은 서로 복잡하고 밀접한 상호의존관계를 맺고 있어 어느 한 부분에 변화와 충격이 가해지면 그 여파는 연쇄적인 반응을 일으킨다. 과학기술의 발전, 산업화와 도시화, 전쟁이나 공황 등은 역사적으로 이러한 체계에 변화를 유발하는 강력한 동인으로 작용하였다. 이러한 변화는 가끔 문화라는 기관차를 그 궤도로부터 이탈시키기도 한다. 그러나 문화는 대체로 그 체계내부에서 균형상태를 회복하고 안정으로 돌아가고자 하

1) 韓相福·李文雄·金光億, 「文化人類學」(서울대학교 출판부, 1982), pp. 64~70.

는 자기통제능력을 지니고 있다. 끝으로 문화는 다양한 구성단위로 형성되어 있으며 이와같은 단위문화 즉 부분문화들이 모여 하나의 통합된 전체문화체계를 구성하고 있다. 문화의 구성단위로는 작게는 가정이나 종족집단에서 크게는 직업, 인구, 계층과 계급, 민족과 국가들에 이르기까지 다양하다. 청년문화, 대학문화, 대중문화 등의 구분도 물론 가능하다. 이들 부분문화 또는 하부문화들은 각각 나름대로 고유한 특색과 차이를 가지고 있기 마련이다. 그러나 더 높은 수준에서 보면 이러한 문화는 그것들이 공유하고 있는 일반적인 특성으로 인하여 한국문화, 동양문화, 서양문화등과 같이 하나의 전체문화를 형성한다고 볼 수 있다.

인류학자들은 하나의 문화에서 가장 기초적인 단위에 해당하여 더 이상 작은 범위의 특질로 쪼개질 수 없는 요소를 문화적 특질(cultural trait)이라고 명명하였다.²⁾ 이는 마치 물질에 있어서 원소나 생물체의 세포와 비슷한 개념으로써 문화체계의 기본적인 특성을 기술하는데 매우 유용한 관점을 제공해 주고 있다. 정치문화를 이해하고 설명하는 데에도 이러한 관점이 채택될 수 있을 것이다. 예컨대 한 나라의 정치문화를 연구하거나 이질적인 문화체계를 서로 비교하려면 우선 그 문화체계가 이념형으로 삼고 있는 특질들, 즉 인간성에 대한 가정(假定), 교육이념, 인간과 사회의 관계, 인격의 구비요소, 이상적인 삶의 형태 등을 규명하고 이들을 다른사회의 문화적 특질과 비교해 보는 방법을 적용할 수 있을 것이다. 문화에 대한 이상과 같은 개념 이해와 설명 및 비교의 열개에 유의하면서 한국정치에 대한 문화론적 접근을 시도해 보기로 하자.

II. 한국정치문화의 특질 : 유교적 문화유산과 그 영향

한국정치문화의 특질은 유교적 문화이념에서 찾는 것이 아마도 가

2) 위의 책, pp. 71~72.

장 혼한 일이 아닌가 한다. 유교적 문화의 이념형은 논어, 중용, 대학, 맹자등 유교의 경전에 잘 나타나 있다. 이들 고전속에 나타나 있는 문화적 원리들을 살펴보면 대체로 다음과 같은 특질들이 발견된다. 첫째, 인간성에 대해서는 인(仁)을 덕의 근본이요 인생의 목표로 삼고 있으며, 인간본성은 원래 착하다는 이른바 성선설을 문화의 바탕으로 삼고 있다. 그러나 실행에 이르게 되면 인간은 배움과 훈련의 차이에 따라서 각각 다르고 차이가 난다고 했다. 이 때문에 둘째로 유교적 이념은 교육을 중시하고 개인을 사회에 적응시키는 것을 이상으로 삼는 문화적 특질을 강조했다. 공자의 가르침에 따르면 사람은 지식을 얻음으로서 감정을 자제해야 한다고 하였다. 그리고 행동에 있어서는 개인주의 보다 중용과 조화의 이치, 즉 리(理)를 배움의 으뜸으로 삼았다. 그리고 생리적, 물질적 욕망을 억제하고 자기규제를 교양과 개성발달의 원칙으로 삼았다. 이러한 점에서 유교문화의 특질은 개인주의, 이기성, 공격성, 변화지향성을 일찍부터 긍정했던 서양 문화의 원리와 대조를 이루었다.

셋째, 사회관계의 원리에 대하여 유교이념은 화(和)를 중시하였으며, 인간과 인간의 관계를 계서적 관계(hierarchical relation)로 설정하였다. 이것은 갈등을 인정하고 평등사상에 일찌기 익숙하였던 서양의 문화전통과는 크게 달랐다. 삼강오륜의 사상에 잘 나타나 있는 바와 같이 유교는 인간관계의 근본을 효(孝)에서 구하였고, 이는 다른 제 사회단위간(어른과 아이, 형과 아우, 군왕과 신하 등)의 권위관계를 규정하는 기초가 된다고 하였다. 부자의 관계를 규정지우는 효는 나아가서는 군주정치체도를 유지하기 위한 사회질서의 기본원칙으로까지 발전하였다. 이와같은 문화적 특질 속에서는 복종과 의존관계가 강조되는 대신 개인의 독자성, 독립과 평등, 적대의식과 항거정신등은 반사회적인 것으로 배척될 수 밖에 없었다.

넷째로 유교문화의 특질은 개성발달에 있어서 교육과 환경의 역할을 중시하고 윤리적 인간상을 이상적인 삶의 표본으로 숭상하였다. 맹

자의 어머니가 아들의 교육을 위해 세번이나 이사하였다는 일화는 유교적 원리가 인간과 환경의 관계를 얼마나 중요하게 인식하고 있었는가를 단적으로 들어내는 것이다. 공자 역시 자기는 나이 30이 넘어서야 성품을 이루었고 진리와 도덕적 생활의 경지에 들어가는 데는 60세와 70세가 지나서야 가능했다고 고백하였다. 이러한 정신의 뒤에는 사람됨의 형성이—프로이드나 서양심리학에서 처럼—유년기나 어려서 되는 것이 아니라 좋은 환경과 끊임없는 노력을 거친 후 어른이 되어서야 이루어 질 수 있다는 것을 암시해 준다. 또한 사람이 지식과 교양을 쌓는 이유는 재산이나 명성 등 사회적 성취를 얻는 다기 보다는 정신적·내면적 만족을 구하고 안빈낙도(安貧樂道)하는 윤리적 삶을 누리기 위해서라는 이념이 강조되었다.

문화적 특질이 사회적 성품을 만드는지 아니면 그 반대인지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 그러나 개인의 성품은 직접·간접으로 그가 살아온 환경과 시대에 영향을 받기 마련이다. 환경과 시대는 문화와 분리시켜서 논할 수 없기 때문에 유교적 문화의 특질은 한국인의 사회적 성격과 정치문화의 특징을 형성하는데 적지 않은 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다. 다만 문화라는 것이 항상 변하는 것인 만큼 유교적 특질에 영향받은 한국인의 의식구조가 아직까지 얼마나 강하게 남아 있는가에 대해서는 논란의 여지가 없을 수 없다. 그러나 이 문제에 대해서는 나중에 다시 살펴보기로 하고 여기서는 유교적 문화의 특질이 한국인의 정치문화에 어떤 영향을 미쳤을 것인가에 대하여 잠정적 결론을 내려 보고자 한다.

첫째, 효를 중시하는 유교사상의 영향은 한국인의 사회관계를 조직이나 제도보다는 가족, 혈통 등 귀속적인 인간관계나 사적유대를 중심으로 발전하도록 하였다. 이러한 사회관계는 정치에서도 그 영향이 남아 있어 능력이나 업적, 또는 정책과 정당중심의 선택보다 친족, 동창, 파벌 등 비공식적 차원의 연대관계를 중시하고, 이를 통해 지지와 충성을 확보하고자 하는 경향을 낳는 것으로 지적되고 있다. 귀속

주의 또는 비공식주의는 일명 형식주의, 격식주의, 집단주의, 명분주의, 간접주의, 고정관념(stereotype), 표준화된 사고방식(standardization) 등과도 일맥상통 한다. 이러한 성향들은 대체로 개인적 선택에 서투르고 자유주의나 합리주의와 같은 민주주의적 가치관과 배치되는 사회적 성품과 정치적 태도를 낳기 쉽다.³⁾

둘째, 대인관계에 있어서 유교이념은 계서적인 원칙을 중시하였다. 계서적인 원리는 과거에는 신분제도와 군주제를 떠 받치는 역할을 담당하였다. 오늘날 비록 이러한 제도는 사라져 버렸으나 유교적 인간관계의 잔재는 아직까지도 우리사회에 상당한 정도로 존속하고 있다. 유교적 대인관계의 전통은 자기를 내세우기에 앞서 남에게 쉽게 적응하고, 결양과 화평에 이바지 하는 긍정적인 측면도 없지 않다. 반면에 소극적, 수동적, 비민주적 성품을 조장하여 능동적이고 적극적인 시민의식의 배양에는 장애요소로 작용하는 부정적인 측면도 많은 것으로 지적되고 있다. 이러한 유교적 전통은 권위주의의 정치문화를 강화하는 형태로 나타났다. 우리나라 사람들의 정치행태에서 계서적 원리는 상관과 권위에 대해서는 무조건 복종하고 따르면서, 피치자에 대해서는 군림하는 준봉적 사회의식과 장악적 지배주의의 저변을 형성해 왔다.⁴⁾

셋째, 윤리적 인간관에 입각한 유교의 도덕주의는 법과 제도를 정치권력의 정당성과 사회권위의 원천으로 파악했던 서양의 현실적 인간관과는 대조적인 정치이론을 형성시켰다. 유교적 이념에 의하면 사회와 정치는 인륜에 입각한 예의와 도덕에 의해서 다스려져야 한다고 믿었다. 즉 사회는 법에 앞서 예의로서 질서화 되어야하며 정치는 제도에 앞서 지도자의 덕과 지혜로 다스려져야만 정의가 확보될 수 있다고 하였다. 동양사회에서 준법정신이 잘 이루어지지 않고 제도화의 틀이 비교적 늦게 자리잡히는 이유는 이와같은 이념적 전통과 관련이

3) Kim, Kak, "The Korean Mind," *Korea Journal* 21, 3(Febuary 1981), pp. 59~63.

4) 尹天柱, 「韓國政治體系: 政治狀況과 政治參與」(서울대학교출판부, 1978), 五章 참조.

있지 않나 생각된다. 도덕적 감화에 의한 치자의 윤리가 강조된 결과 정치의 법의 지배에 기반을 두기 보다 인간의 지배로 대체되었으며, 법이란 종종 지배엘리트의 편의대로 해석되거나 그 도구로 전락되기도 했다.⁵⁾ 이처럼 법치보다 엘리트지배에 의존해 온 한국의 관료제적 전통은 오늘날 까지도 엘리트의 권위주의적 정책결정을 강화시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이다.⁶⁾

끝으로 유교사상은 과거지향성이 강하여 전통을 중시하며, 변화보다는 안정을 추구한다. 뿐만아니라 불교나 기독교적인 전통에 비하여 유교는 미래보다는 현세에 초점을 두고 현실적 삶을 증시한다. 이러한 태도는 사회의 안정과 지속성에 이바지 하고, 현실을 긍정적으로 수용하며, 정복보다 평화를 추구하는 민족성을 배양하는데 크게 도움이 되기도 했다. 그러나 한편 이와같은 사상은 자연을 정복하고 과학기술을 발전시키는데는 오히려 장애요소로 작용하였으며, 미래지향적이고 전진적 사고방식을 진작시키는데도 실패하였다. 그리고 때로는 사회에 대한 경직된 태도를 강화하거나 변화에 대하여 소극적·비관적 정향을 잉태시키기도 했다. 우리사회에서 바람직스럽지 못한 의식성향으로 자주 언급되고 있는 순응주의(conformism)는 바로 이러한 전통의 유산과 관련이 깊은 것으로 지적되고 있다. 또한 과거지향적 성향과 전통주의는 권위주의적 성격형성 및 배타주의적 정치문화와도 밀접하게 관련되어 있는 것으로 알려져 있다.⁷⁾

이처럼 유교의 문화유산은 우리에게 아직도 청산해 가야할 상당한 과제를 남겨주고 있는 것이 사실이다. 그러나 유교적 문화의 특질이

5) Hahm, Pyong-Choon, "Toward a New Theory of Korean Politics: A Reexamination of Traditional Factors," E.R. Wright, ed., *Korean Politics in Transition* (Seattle: University of Washington Press, 1967), pp. 321~356.

6) Kim, Bun-Woong, "Korean Political Tradition and Democratic Elitism," *Korea Journal* 17, 10 (October 1977), pp. 4~11.

7) T.W. Adorno, et. als., *The Authoritarian Personality* (New York: W.W. Norton, 1969), 7章 참조.

반드시 한국인의 사회의식과 정치문화에 부정적인 흔적만을 남긴 것은 아니다. 인본주의에 입각한 정신문화의 유산은 오늘날 산업사회적 가치관이 범람하여 인간과 생활의 의미가 물질주의 일변도로 경도되는 풍토 속에서도 우리에게 내면적 가치관을 추구하고 심리적 안정을 구하는데 버팀목의 구실을 감당해 주기도 한다. 유교문화의 생활철학은 또한 극단적 부정주의나 허무주의적 운명론은 물론 유토피아적 환상론에도 쉽게 빠져들지 않게 한다. 근면성과 교양을 중시하고 교육에 각별한 가치를 부여하는 문화유산 덕분에 유교권의 나라들은 오늘날 눈부신 경제성장을 이룩하였고 새로운 문명의 중심지로 부상해 가고 있다. 민본주의(民本主義)와 민심(民心)을 중시하는 전통도, 비록 엘리뜨주의적 편견에 서있는 것이기는 하지만, 유교적 정치문화의 장점으로 지적될 만하다. 우리는 유교적 문화유산과 정치전통 중에서 취할 바와 버릴 것들을 구분해내고, 전자를 더욱 키워나가는 대신 후자는 과감하게 개선해 나가는 지혜를 갈고 닦아야 할 것이다.

Ⅲ. 현대한국의 정치문화:엘리뜨문화와 민주화의 과제

한국정치문화의 변화과정과 그 요인들을 동태적으로 분석하는 일은 이 글의 주제와 연구범위를 넘는다. 이 절에서는 한국정치에서 민주주의가 정착하는데 장애요소로 작용하는 문화유산을 간추려 열거해 본 후 그 특징은 무엇이며, 장차 그러한 정치문화가 어떻게 변모해 갈 것인가를 전망해 보는 것에 한정하고자 한다. 그리고 분석의 초점은 주로 엘리뜨의 정치문화에 국한하기로 하였다. 그 이유는 무엇보다 한국정치에서는 엘리뜨의 역할이 차지하는 비중이 각별히 높을 뿐만 아니라, 이들이 국민들보다 오히려 더 비민주적인 속성을 가지고 있는 것으로 알려져 있기 때문이다.⁸⁾

8) 申命淳, “政治文化와 民主主義,” 韓國政治學會編, 安清市外, 「現代韓國政治論」(法文社, 1986), pp. 280~283.

(1) 권위주의

. 권위주의는 한국인의 정치문화를 논하는 사람들 사이에 가장 자주 지적되고 있는 속성이다. 한국정치문화를 권위주의로 규정한 윤천주는 유교적 윤리규범과 정치교리에 바탕을 둔 전제군주 지배의 전통때문에 권위주의적 정치문화가 형성되었다고 하였다.⁹⁾

권위주의 정치문화는 엘리트에 의한 “장악적 지배행태”와 대중의 “예속적 복종행태”로 특징지어진다. 권위주의하에서 이루어지는 정책결정과정은 단극적이고 하강식 모습을 띄며 권력의 주변에 있는 자는 권위를 누리되, 권력의 대상이 되는 국민은 그 권위에 복종하는 행태를 취한다. 국민은 이러한 형태로 이루어지는 권력관계를 당연시함으로써 권력집중적 정치체제의 형성과 지속에 기여하기도 한다.¹⁰⁾ 또 이와같은 사회에서는 권력을 조종하는 기술에 능하거나 권력을 잘 사용하는 사람을 유능하게 취급하여 우대하는 경향이 있다. 그렇기 때문에 누구나 권력을 추구하고자 하며, 이로인해 권력의 집중화 경향과 관권의 남용현상이 초래되기도 쉽다.

권위주의적 정치문화의 연원을 유교적 규범체계에 바탕을 둔 조선조의 전제군주 지배체제에서 찾는다는 논자들 간에 별다른 의의가 없는 것 같다. 조선조 말엽에는 개화의 물결이 밀려와 한때 근대적 시민사회운동의 바람이 불기 시작한 적도 있었다. 그러나 한국사회는 과거의 정치전통을 반성하고 새로운 문물을 자주적으로 수용할 기회를 갖지 못한채 강요된 개국에 이어 일제의 식민주의지배하에 떨어졌다. 해방과 군정, 국토분단과 전쟁의 회오리 속에서 한국의 지배층과 엘리트들은 민주적 정치제도와 시민적 정치문화를 배양하는데 실패하였다. 한국전쟁이래 줄곧 남북이 대립하고 있는 상황속에서 반공을 자유민주주의적 가치에 못지않게 중요한 정치적 명분으로 삼고 있었

9) 尹天柱, 1978, 앞의 책, pp. 270-278.

10) 위의 책, p. 273.

던 지배권자들은 혁신세력의 등장을 친공적으로 간주할 만큼 자율적인 정치활동과 자발적인 참여를 허용하는데 인색하였다.¹¹⁾ 그 결과 국민들이 실질적으로 권력을 통제하고 정치과정에 참여할 수 있는 기회는 극히 제한될 수 밖에 없었다. 자유민주주의가 제도상으로는 물론 교육에 있어서도 당위적 이념으로 설정되어 왔으면서도 자유민주주의적 정치체제를 실제로 운용하는 데는 실패함으로써 한국의 정치과정에는 항상 정통성의 위기와 정치적 불안정이 뒤따랐다. 4·19 학생의거는 이러한 위기가 폭발적 현상으로 터져나온 사태이기도 했다.

권위주의적 전통은 지금까지도 한국정치에 커다란 영향을 미치는 문화적 특성으로 지적되고 있다.¹²⁾ 권위주의 정치문화는 한국정치과정에 다음과 같은 비민주적 유산을 남겼다. 첫째, 엘리트는 정치 그들의 독점물처럼 여기며, 국민을 정치과정에 참여시키는데 인색하다. 그대신 대중조작이나 동원적 방식과 같은 비정상적 수단에 의거하여 권력과 정책을 합리화 하려한다. 이러한 정치과정에서는 국민과 지도자간에 수평적·상향적인 의사소통이 이루어지지 못하고 일체감이 형성될 수 없다. 둘째, 일반대중은 정치란 엘리트들이나 하는 일이지 자신들과는 거리가 멀 뿐만 아니라 무관하다는식의 사고에 젖어 정치로부터 점점 더 소외된 의식을 가지기 쉽다. 그 결과 정치적 효능감(political efficacy)이 떨어지고 정치참여가 제도화되지 못하는 폐단이 생기게 되었다. 셋째, 우리나라의 정치활동이 정당과 정책중심으로 이루어지지 못하고 인물과 파벌본위로 이루어지는 것도 따지고 보면 권위주의 정치문화의 유산이다. 끝으로 정치참여가 제도화되지 못한채 정치권력과 사회간에 벌어지는 다발적인 갈등현상도 권위주의 정치의 문화유산과 깊은 관련이 있다.

11) 孫鳳淑, “韓國의 政治文化와 反共理念,” 「韓國政治學會報」, 第十七輯 (1983), pp. 81~94.

12) 韓培浩, 「韓國의 政治」(博英社, 1984), pp. 71~93.

(2) 중앙집중주의

한국정치문화의 두번째 특징으로는 중앙집중주의를 꼽을 수 있다. 우리 속담에 “자식은 낳아서 서울로 보내고 말은 제주도도 보내라”는 말이 있듯이 우리나라는 모든 정치가 중앙으로 집중하는 <중심주의> 문화유산을 안고 있다. 헨더슨¹³⁾(G. Henderson)은 한국사회를 고도의 동질성(homogeneity)과 집중화(centralization) 경향이 지배하는 대중사회로 규정한 바 있다. 대중사회는 권력의 핵심부와 개개의 국민들간에 매개역할을 하는 중간집단과 결사조직이 없이 원자화된 사회구조와 취약한 권위체계를 가진 사회이다.¹⁴⁾ 대중사회는 개인과 사회조직들이 상호간에 수평적 연계를 갖지 못하고 중앙집권적 국가권력이나 엘리트들을 매개로 하여 서로 관련을 맺는 것을 특징으로 한다. 한국정치도 이와 유사한 모습을 띄고 있다. 즉 한국의 정치는 마치 회오리바람 처럼 사회의 모든 요소들이 중앙의 권력정점을 향해서 소용돌이쳐 모여드는 형상과 비슷하다는 것이다. 그리고 지역적 특성이나 중간조직은 이 회오리바람에 휘말려 버려 독자적으로 제구실을 못하고 중앙에 흡수되거나 유명무실하게 되어 더욱더 중앙의 권력에 의해 통제되는 위계적 관료조직에 좌우된다는 것이다.

민주주의는 자율성과 타협정신, 다양성에 대한 관용정신을 필요로 한다. 이러한 정신은 지역사회의 특수성이 존중되고 결사의 자유가 허용되는 정치풍토속에서 배양될 수 있다. 그러나 중앙집권적 권력과 위계화된 관료주의가 판치는 사회에서는 이념적 지평의 자유가 허용되는 폭이 좁고 획일주의와 흑백논리가 지배하기 쉽다. 특히 박정희 대통령의 제 3 공화국과 유신치하에서는 —근대화—의 기치아래— 권력의 집중화가 더욱 강화되었고, 지역사회의 독자성과 정치적 민주주의

13) Gregory, Henderson, *Korea: The Politics of the Vortex* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968), pp. 1~35.

14) W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (New York: Free Press, 1959) 참조.

는 경제발전에 오히려 장애가 된다는 생각이 지배적이었다. 경제적 근대화과업을 효율적으로 수행한다는 명분하에 경쟁적 정치과정은 행정국가적 관리체제에 의해 대치되어 버렸고, 정치의 역할은 소위 행정민주주의 체제에 의해 밀려나 국가는 마치 하나의 회사처럼 관리되었다. 유신체제하의 한국정치는 이익집단이나 정당차원의 투입과정이 행정권에 의해 획일적으로 주도되는 탈정치화 현상이 심화되는 과정이었다. 이러한 체제하에서는 경쟁과 타협의 정치문화가 퇴색해 버리는 대신 새로운 행정문화 즉 시혜문화(施惠文化)나 청원문화(請願文化: petitionary culture)가 발전 하게 된다.

중앙중심의 정치·행정체제는 조선조에서 출발하였지만 일제시대에는 식민통치와 경제적 착취의 편익상 더욱 강화되었었다. 해방후 오늘에 이르기까지도 이와같은 현상은 여전히 지속되고 있다. 중앙집중주의적 정치문화는 권위주의적 문화전통과도 깊은 관계가 있다. 중앙집중적 정치문화가 오늘의 한국정치에 가져다 준 여러가지 바람직하지 못한 결과들은 대체로 아래와 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 중앙중심주의는 획일적이고 단극적인 문화를 형성시켜 다양한 규범체제와 타협적인 행위유형이 발전할 수 있는 사회환경을 조성하는데 실패하였다. 둘째, 중앙정부의 기능을 비대화시키는 대신 지역사회와 민간부문의 활동을 위축시켜 자율적인 사회조직과 이익집단의 성장에 장애요인으로 작용하였다. 셋째, 국가권력의 소수독점화를 촉진하고 관료주의의 병폐를 가져옴으로써 국민을 탈 정치화(depoliticization) 시키는 폐단을 가져왔다. 넷째, 인구의 서울집중을 부채질하고 지역사회의 불균형적 발전을 초래하는 부작용을 가져왔으며, 나아가서는 지방주민들 사이에 소외감과 지역감정을 심화시키는 원인이 되기도 했다.

근대화와 경제발전이 진행될수록 사회는 점점 복잡해지고 기능분화와 특화현상이 심화되기 마련이다. 개방체제와 전문화사회의 정치를 중앙집권적 통제와 관료적·행정적 방식에 의거하여 해결하는 데는 한계가 따르기 마련이다. 정부가 국민의 다양한 요구를 효율적으로

흡수할 수 없으면 정치·행정체계의 위기상황은 고조될 수 밖에 없다. 70년대 말부터 우리사회가 경험한 이념적 분열, 가치관의 갈등, 정치적 위기와 일련의 급진적 정치변동은 모두 이와같은 괴리현상의 결과로 볼 수 있다. 오늘날 우리사회를 풍미하고 있는 민주화의 열기 또한 이러한 유산을 청산하려는 진통의 일부로 볼 수 있을 것이다.

(3) 파벌주의

파벌은 지도자와 추종자가 보호·피보호 또는 이익의 상호보장 문제를 둘러싸고 주종관계를 성립하고 이를 조직화함으로써 그 관계의 지속성과 안정성을 추구하고자 하는 현상을 말한다. 파벌주의는 관직의 수가 한정되어 있어서 그 자리에 오르고자 하는 엘리트간의 경쟁이 심하기 때문에 생기기도 하지만, 권력자의 지위에 일단 올라간 엘리트와 그 추종자들간에 이루어지는 독특한 인간관계에 의해 더욱 강화되기도 한다. 파벌집단내의 지도자와 추종자 사이에는 이익, 이념, 계급, 종교 등에 기초한 연대보다는 개인적 친분, 의리, 연고등에 기인하는 사적 유대관계에 바탕을 둔 가부장적 관계가 성립된다. 이러한 유대관계는 동류의식, 상호이익, 편의(expediency), 공리적(utilitarian) 계산등 주로 개인이나 자신이 소속된 집단의 이해관계가 주요 동기로 작용한다.¹⁵⁾ 파벌주의는 개인의 정체성을 독립적인 개체로서 보다 그가 소속된 가문이나 집단의 일원으로서 인식하도록 하는 유교적 이념에서 파생된 귀속주의(歸屬主義), 또는 연고주의(緣故主義)에서 그 연원을 찾을 수 있다. 귀속적 집합주의는 협동성, 친화성, 공동체 정신과 같은 긍정적인 측면도 있지만, 의존심, 배타주의, 분파주의 같은 부정적인 심리를 조장시키는 측면도 있다. 이러한 가부장적 보호·피보호 관계가 사회적으로 연장되면 제도나 원칙보다 일차적 인간관계의 의리를 강조하는 파당성과 분파주의를 형성시킨다.

15) 安秉俊, “政治變動과 制度化,” 韓國政治學會編, 앞의 책, pp. 448~454; Henderson, 앞의 책, pp. 265~268.

정치적 세계는 이해관계를 서로 달리하는 집단들끼리 경합하기 마련이므로 파당적 대립과 파벌주의는 어느 사회에나 있다. 그러나 한국사회에서의 파벌주의는 그 역사적 배경과 뿌리, 지속성과 강도등에 있어서 다른 나라의 파벌현상과는 매우 다르다. 파벌주의는 한국사회의 거의 모든 조직생활과 정치행태에 깊이 뿌리박혀 있는 문화적 특성이라고 할 수 있다. 이익집단이나 중간세력(intermediary organization)이 조직화되지 못한 사회에서 파벌은 국민과 정치체제를 연결하는 기능을 담당하기도 하며, 일본의 경우처럼 파벌이 제도화되어 정당정치를 활성화하는 증추기능을 담당하는 수도 있다. 그러나 한국의 파벌은 혈연, 지연, 학연 등 비공식적·비제도적 관계에 크게 의존하기 때문에 배타성과 파쟁성이 강하며, 서로 적대하는 파벌사이에는 높은 불신감과 적대의식때문에 타협과 조정이 극히 어렵다. 또 파벌의 형성과 활동이 특정 인물들의 개인적 역량에 좌우되기 때문에 이 인물들이 사라지거나 그 영향력이 약화되는 경우 파벌은 심한 이합집산을 거듭하기도 한다. 한국정치에서의 파벌은 또한 사회세력과 격리된 채 대중과 유리되어 있기 때문에 파벌의 존속여부가 강력한 지도자의 권위와 영향력에 전적으로 의존하게 된다. 파벌의 지도자가 권위와 영향력을 행사하는 방법 역시 개인적 역량에 달린만큼 비밀주의, 막후정치, 독단주의가 횡행한다.

파벌주의는 한국정치에 다음과 같은 비민주적 영향을 끼친 것으로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 파벌주의는 파벌간에 정치불신을 조장하고 정치적 불안정과 정통성의 위기를 조장하는 원인이 되었다. 둘째, 파벌주의는 권위주의적 권력관계와 계서적 사회관계를 강화시켰으며, 수평적 의사소통과 공개적 정치과정을 발전시키는데 장애요인이 되었다. 셋째, 파벌주의는 정당의 제도화와 의회주의의 실패를 가져와 한국정치에서 잇따른 현정중단의 위기를 초래하였다. 넷째, 파벌주의는 한국정치과정에서 규범과 행태, 명분과 실제, 이념과 현실사이에 깊은 간격을 가져오는 요인으로 작용하였고, 그 결과 정치적 아노미 현

상 내지는 정부와 국민간의 갈등을 심화시키는 요인이 되기도 하였다. 끝으로 파벌주의는 국민전체의 이익보다 파벌에 대한 충성과 이익을 우선시함에 따라 국회의원의 공천과정이나 엘리뜨의 충원과정에서, 그리고 고위공직자들의 행태에서 정치적 대표성(representation)을 떨어트리고 국민에 대한 책임성(accountability)을 등한시하는 정치풍토를 낳았다.

IV. 맺는 말 : 정치문화의 지속성과 변화

문화란 정체되지 않고 항상 변할 뿐만아니라, 그것을 담고 있는 사회와 둘러싸고 있는 환경에 따라서 성숙하기도 하고 때로는 쇠잔해 버리기도 한다. 특히 정치문화는 한 정치체제의 지도자와 국민에 의해 새롭게 창조되기도 하거니와, 때로는 잔존하는 문화유산이 이들에 의해 청산되어 버리기도 한다. 체제와 환경, 그리고 정치적 선택이 어떻게 문화를 통제하고 변화시켜 나가는가를 과학적으로 설명하기는 쉬운 일이 아니다. 다만 우리는 이것들이 문화를 변화시키는 중요한 매개변수나 맥락을 이룬다는 관점에서 그 상관관계를 어렵פות이 추적해볼 수 있다. 정치문화를 변화시키는 요소로는 역사적 경험, 지정학적 요인, 국제관계, 사회변동 및 정치체제의 성격등이 중요시 된다. 즉 단절된 역사와 식민주의적 경험, 강대국들과의 국제관계, 분단되어 적대하고 있는 남북한관계, 가속화하는 근대화, 권위주의와 군부 지배의 정치체제들이 모두 한국의 정치문화를 변화시키거나 제약하는 요소들이다. 이러한 변인들은 한국의 정치문화를 민주화에 기여하도록 변화시킬 수 있가는 하면, 경우에 따라서는 권위주의나 기타 바람직하지 못한 방향으로 이끌 수도 있다. 이제 결론삼아 지금까지 논의된 한국정치문화의 특징들이 어떤 양상으로 변화하고 있는가를 전망해보고 동시에 그 정치적 함의는 무엇인가에 대하여 살펴보기로 하자.

앞에서 우리는 권위주의, 중앙집중주의, 그리고 파벌주의를 한국정치 엘리트의 대표적인 정치문화적 특성으로 규정하였다. 이와같은 문화적 특성은 과거부터 오늘날에 이르기까지 한국정치의 권위구조와 엘리트의 행동양식에 많은 영향을 미쳐왔다. 특히 60년대 이래에는 가속화된 근대화로 말미암아 국민들의 정치의식과 정부에 대한 요구수준은 꾸준히 상승하였으나 정치체제는 이를 수용하기 위한 능력증진에 한계를 노정하였다. 권력을 장악한 중앙집권적 군부정치체제는 정치적 효율성을 명분으로 여전히 권위주의적 통치를 지속하였기 때문에 국민의 정치적 효능감은 저하되고 권력엘리트와의 일체감 조성에 실패하고 말았다. 이 때문에 우리나라는 아직까지도 민주정치가 제대로 실현되지 못하고, 만성적인 정통성의 위기현상이 지속되고 있다. 국민과 엘리트간의 괴리현상과 통치체제의 정통성위기는 종종 폭발적이고 비정상적인 정치변동을 초래하는 계기가 되기도 하였다. 오늘의 한국인들이나 정치엘리트들이 지닌 정치에 대한 기본정향은 물론 정체되어 있는 것이 아니라 시간이 지나고 상황이 변함에 따라서 그 내용은 변질되어 가고 있다. 그러면서도 전통적 문화유산으로부터 유래된 이러한 정향들이 지금까지도 지속된다는 것은 인간의 가치관과 이념, 생활양식과 규범체계가 그만큼 서서히 바뀐다는 것을 의미한다. 특히 기존의 정치·사회적 질서 속에서 기득권을 향유할 수 있는 엘리트집단의 정치문화적 특성은 그만큼 더 느리게 변화한다.

오늘날 한국의 평균적 정치문화는 급속한 변화를 겪고 있는 산업사회의 문화적 특성으로 빠르게 탈바꿈 해가고 있다. 그 결과 사회의 각개각층에는 매우 다원화되고 이질적인 문화정향들이 형성되어 가고 있다.¹⁶⁾ 특히 젊은세대의 문화정향은 기성세대의 경우에 비해 뚜렷하게 차이를 보이고 있다. 이러한 세대간의 격차는 단순히 문화정향의 차이에 그치는 것이 아니라 정치적 견해와 가치관에 있어서 상호간에

16) 韓培浩·魚秀永, 「韓國政治文化」(法文社, 1987) 참조.

대립되는 균열의 징후까지 보이고 있다.¹⁷⁾ 다원화의 징후군은 세대간 뿐만아니라 계층간에도 이질적인 문화정향이 형성되고 있음을 뚜렷이 보여주고 있다.¹⁸⁾ 노동계층의 정치정향 또한 최근 노사분규의 전개양상에서 나타나는 바와 같이 다른 하부문화체계와는 독특한 방향으로 변모해 가고 있다. 이처럼 다원화 되어가는 일반정치문화와 엘리트들이 향유하는 문화적 특성들은 서로의 벽을 허물지 않는 한 사실상 양립이 어려울 것으로 전망된다. 따라서 아직까지 구각을 벗지 못하고 있는 엘리트구조와 그 문화적 특성을 어떻게 하루속히 고민도사회(高民度社會)의 문화구조와 상합하고 조화할 수 있도록 개혁해 나갈 수 있을까 하는 문제야말로 한국정치의 민주화과제와 관련하여 우리 모두가 시급히 풀어 가야할 매우 중요한 열쇠가 아닌가 한다.

17) 안청서, “전후세대의 정치의식과 정치사회화,” 안청서·최일섭 엮음, 「전후세대의 가치관과 이념」(집문당, 1987), pp. 69~99.

18) 李正稷, “韓國의 社會階層과 政治文化,” 「현대사회」(1982년 봄), pp. 40~52.