

近代化過程에서의 持續的 成長의 諸條件

呂 井 東

<目 次>

- I. 序 論
- II. 政治的 近代化的 基本的 特徵
 - 1. 近代化的 定義
 - 2. 基本的 特徵
- III. 近代化過程에서의 持續的 成長의 諸條件
 - 1. 問題의 提起
 - 2. 社會動員과 構造的 分化
 - 3. 政治發展과 經濟發展
 - 4. 彈力的인 制度的 構造的 發展과 身分體系의 彈力性
 - 5. 價值觀 및 이데올로기의 變化
- IV. 結 論

I. 序 論

近代化의 본래적 의의는 「口號」로서 끝나는 것이 아니라 「實踐的 作業」에 있다. 그러므로 5·16 이후 제창된 우리나라의 「近代化」라는 케치·프레이즈도 政權獲得이나 維持의 裝飾物이 아니라 근대화로의 현재적인 志向이 구체적이며 實踐的인 운동으로 화하여 초기의 목적에 도달되어야만 할 것이다.

일반적으로 근대화는 社會變動의 한 類型으로 파악된다. 近代化의 類型은 一律的이 아니라 각 나라가 처한 역사적 배경이나 사회적 상황이나 근대화의 段階에 따라 여러가지 類型으로 나누어진다. 어떠한 유형의 近代化든 그것은 微視的이고 부분적인 사회변동이

아니라 政治, 經濟, 社會, 文化 등 각 분야에 걸쳐서 相互關係가 있는 사회변혁을 뜻함은 말할 것도 없다.

처음에는 新生國近代化問題는 經濟發展問題와 同一視되었다. 그러나 얼마 안가서 경제 문제로서만 근대화문제를 다루기란 어렵고 여러가지 非經濟的 要因도 근대화문제를 다루는데 중요하다는 限界點에 도달하였다. 그래서 경제발전에 집중되던 학자들의 관심이 그 範圍가 넓어져 경제발전에 있어서의 경제적인 要因과 더불어 非經濟的 要因에도 주의가 쏠리게 되었다. 따라서 경제발전의 前提條件으로 또는 併行條件으로 價値의 轉換, 및 制度의 개혁을 포함하고 社會發展 및 복잡한 사회변동의 과정에서 발생하는 계속적인 變動을 吸收하는 政治體制의 能力의 증진으로 이해되는 정치발전등을 문제삼기에 이르렀다⁽¹⁾.

이와같이 근대화를 위한 非經濟的 요인의 중요성이 충분히 인식되어 근래에는 근대화 과정에서 가장 중요한 課題로서 변동을 계속적으로 吸收할 수 있는 制度的 構造의 創出可能性 말하자면 持續的 成長能力의 가능성면에서 근대화 접근방법을 再定式化하려는 試圖가 대두되고 있다. 사실 근대화과정에서의 필연적으로 야기되는 사회변동은 여러가지 집단간의 分裂과 葛藤, 抵抗運動 및 변동에 대한 저항과 같은 사회문제의 계속적인 발전에 수반되는 解體(disorganization)와 斷層(dislocation)의 과정이 필연적으로 내포되어 있기 때문에⁽²⁾ 그것을 그대로 방치해 둘수는 없고 어떻게든지 변동을 계속적으로 吸收하고 解體와 斷層을 克服할 수 있는 능력을 갖는 制度的 構造의 창출문제 곧 持續的 成長能力問題가 근대화 접근방법에서 중요한 연구과제로 대두되지 않을 수 없었던 것이다.

일반적으로 既往에 있었던 근대화에 관한 接近方法은 근대화의 退廢, 근대화의 挫折, 近代化의 失敗, 근대화의 停滯, 근대화의 崩壞條件등에 대한 分析은 많았으나 근대화의 發展의 水準의 可能性에 대해서는 별로 제시하지 못하였다. 근대화의 발전적 수준의 가능성을 제시하려면 기왕의 분석방법보다는 변동을 계속적으로 흡수할 수 있는 體制能力의 分析面에 눈을 돌려야 할 것이다. 하나 持續的인 성장능력의 諸條件에 관한 체계적인 分析은 아직 未洽한 영역에 머물고 있다.

그 누구보다도 S.N. 아이젠슈타트(S.N. Eisenstadt)는 이러한데 認識하여 그 自身은 “試驗的인 가설”⁽³⁾ 또는 “해답을 마련하려는 前提的 試圖”⁽⁴⁾라는 前提가 붙어 있기는 하지

(1) 李漢彬著, 『國家發展의 理論과 戰略』(博英社 1959), p. 10.

(2) S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 1966), p. 20.

(3) S.N. Eisenstadt, “Modernization and Conditions of Sustained Growth” in *World Politics*, (Vol. 16. No.4, July 1964)

國會圖書館 立法調查局 編譯, 「近代化와 持續的 成長의 條件」『新生國의 政治發展의 問題點』

만 근대화의 접근방법을 지속적인 成長의 諸條件과 지속적인 성장의 可能性面에서 再定化하려고 노력하였음은 우리의 주목을 끌게 한다.

이 小稿는 新生國의 政治的 근대화과정에서의 지속적인 정치성장의 諸條件을 S.N. 아이젠슈타트의 견해를 중심으로 하여 밝혀 보려는데 있다. 지속적인 정치성장이란 經濟學에서 사용하는 자기유지적 성장(self-sustained growth)과 對比되는 용어로서 政治的 要求와 組織의 변화하는 諸形態와 多樣性을 흡수하는 능력을 말하는 것이다.⁽⁵⁾

이 小稿를 엮어 나가는데는 다음과 같은 몇가지의 前提로부터 시작한다.

첫째 : 政治的 近代化=政治發展으로 이해한다. 발전은 特定時代에 한정되지 않는 계속적인 概念인데 대하여 近代化는 어느 일정기간의 社會變動을 지칭하는 時限的 概念이라는 通說에 따른다면 아직 근대화과정을 벗어나지 못하고 있는 新生國의 政治發展은 곧 근대화와 같은 뜻으로 이해될 수 있기 때문이다. D. 라스토우(Dankwart Rustow)가 근대화란 用語와 발전이란 용어는 類似同意語(Near-Synonym)라고 말한 것은⁽⁶⁾ 新生國에서는 그대로 들어맞는 見解가 아닐 수 없다.

둘째 : 지속적 정치성장의 諸條件은 각기 나라가 처한 역사적 배경이나 社會狀況이나 근대화의 단계에 따라 多樣할 수 있으나 되도록이면 共通的인 특징만을 抽出해 보려는데 있다.

셋째 : 新生國의 근대화는 自生的이기 보다는 人爲的이요 계획적인 면이 보다 중요한 현실이므로 자연히 政策的 側面과 엘리트들의 目的意識의 측면을 중시하지 않을 수 없다. 때문에 지속적 정치성장의 과정 뿐만 아니라 특히 지속적 정치성장을 促進하는 諸條件에 대해서 集中的인 관심을 쏟는다.

넷째 : 반드시 그런 것은 아니나 되도록이면 一般的인 政治的 近代化論보다는 民主的인 政治的 近代化論에 留意하면서 本論을 展開한다.

II. 政治的 近代化의 基本的 特徵

1. 近代化의 定義

立法參考資料 第 95 號, 1968, p. 175.

(4) S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Preface, p. vi.

(5) S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, (Princeton University Press, Princeton, N.J. 1967), p. 96.

(6) Dankwart A. Rustow, "Modernization and Comparative Politics," in *Comparative Politics*. (Vol. I. No.1. Oct. 1968), p.37.

近代化란 말은 多義的인 概念이다. 루산·파이(Lucian W. Pye)가 政治的 近代化(그는 발전이란 말을 사용하고 있다)의 概念을 보는 측면에 따라 10가지로 나누고 있는⁽⁷⁾ 것만 보아도 그 의미와 내용이 얼마나 多義的인가를 알 수 있다.

그렇기는 하지만 政治적 근대화의 基本的 特徵을 밝히기 위해서는 試驗的이나 政治的 근대화의 概念을 분명히 해 두지 않으면 안 될 것이다. 편의상 A.F.K. 오간스키(A.F.K. Organski)와 S.N. 아이젠슈타트(S.N. Eisenstadt)의 規定을 統合하여 再定義해 본다.

A.F.K. 오간스키는 “統一을 위한 어려운 싸움, 매우 험난한 工業化의 길, 국민복지에로의 方向轉換, 어떤 나라에 있어서는 민주주의자의 건설, 그리고 끝으로 오토메이션을 생활에 有用토록 하려는 어려운 싸움 등이 여러 국가들의 進路”⁽⁸⁾이지만 여기에서 주시해야 할 사실은 “세계의 많은 국가들은 公업화, 고도의 生産性, 높은 생활수준의 확보, 그리고 政治적 복잡성, 政治적 效率性, 국가에의 의존의 增大……에로 나아가고 있다는 事

(7) Lucian W. Pye가 政治發展의 概念을 보는 측면에 따라 10가지로 分類한 그의 見解를 要約하면 다음과 같다.

- ① 「經濟發展의 政治的 必須條件으로서의 政治發展」——政治的 및 社會的 條件이 經濟成長을 妨害하거나 促進시키는데 결정적 役割을 한다는 見解 즉 政治發展이 經濟成長을 촉진시킬 수 있는 政治的 狀態로 理解하는 것이다.
- ② 「産業社會의 典型的인 政治로서의 政治發展」——政治發展은 이미 産業化되고 또 經濟적으로 고도의 발전을 한 社會의 기초가 되는 전형적인 政治라고 이해하는 것이다.
- ③ 「政治的 近代化로서의 政治發展」——政治的發展을 政治的 近代化와 同意語로서 이해하는 것이다.
- ④ 「國民國家形成으로서의 政治發展」——政治發展을 形式上의 國民國家인 共同體가 實質的인 國民國家로 되는 과정으로 이해하는 것이다. 즉 발전을 國民國家의 形成으로 이해하는 것이다.
- ⑤ 「行政 및 法的 發展으로서의 政治發展」——國民國家形成을 制度形式과 市民發展으로 나눈다면 前者를 政治發展의 중요한 요소로 이해하는 것이다.
- ⑥ 「大衆動員 및 大衆參與로서의 政治發展」——政治發展을 市民의 役割과 忠誠과 參與의 기준에 따라 이해하는 것이다.
- ⑦ 「民主主義 建立으로서의 政治發展」——政治發展을 民主的制度, 慣例의 確立이라는 말과 同意語로 이해하는 것이다. 특히 價値觀의 강화라는 立場에서 政治發展을 이해하는 것이다.
- ⑧ 安定과 秩序있는 變化로서의 政治發展」——發展을 거의 전적으로 經濟的 또는 社會的 秩序의 立場에서 생각하며 그러한 견해의 政治적 內容은 合目的의 이고도 秩序의 變化의 能力에 기초를 두는 政治安定의 概念을 核心으로 한다.
- ⑨ 「資源을 動員할 수 있는 能力으로서의 政治發展」——政治發展을 資源을 效率的으로 動員하고 分配할 수 있는 體制能力으로 이해하는 것이다.
- ⑩ 「多元的인 社會變化過程의 一面으로서의 政治發展」——政治發展은 社會的 및 經濟的 變化의 다른 面과 밀접히 관계가 있으므로 政治發展을 다른 形態의 發展으로부터 완전히 분리시키려하는 것은 不適當하다. 그러므로 持續的 發展은 社會의 어느 部分이나 어느 次元이 오랫동안 뒤떨어질 수 없는 多元的인 社會變化 過程의 脈絡에서만 政治發展이 가능하다고 이해하는 것이다.

Lucian W. Pye, "The Concept of Political Development," in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, (Vol. 358, March 1968), pp.1-12.

(8) A.F.K. Organski, *The Stages of Political Development*, (Alfred A. Knopf, New York, 1967), p. 212.

實”⁽⁹⁾ 등 이라고 상기시키면서 그는 정치발전의 定義를 “국가의 人的, 物的 資源을 정부가 국가 목표를 위하여 이용하는 경우의 效率의 增大”⁽¹⁰⁾ 라고 간명하게 규정하고 있다.

S.N. 아이젠슈타트는 정치적 근대화는 근대적인 정치구조의 발전만을 의미하는 것이 아니라 새로운 狀況과 문제의 지속적인 발전을 의미하는 것으로 이해하면서⁽¹¹⁾ 그는 “政治的 近代化의 중심문제는 어떠한 體系가 그 변화하는 요구에 적응하고 政策作成에서 그 要求를 吸收하여 정치조직의 계속 새로운 형태에 직면하여 그 體系自體의 계속성을 확보할 수 있는 能力”⁽¹²⁾ 으로 이해하고 있다. 말하자면 S.N. 아이젠슈타트는 근대화를 한 體系가 계속적으로 일어나는 새로운 변동에 대응하여 그것들을 흡수하는 能力的 增進으로 이해하는 것이다.

이상 兩者의 견해에 따라 政治的 근대화의 定義를 다음과 같이 규정할 수 있을 듯 하다.

「政治的 近代化란 계속적으로 일어나는 새로운 變動에 대응하여 그것을 흡수하므로써 국민적 一體感을 이루고 또 資源의 合理的 利用效率을 증대시킬 수 있는 政治體制의 能力이다.」

2. 基本的 特徵

루산·파이는 정치적 근대화의 共通的 特徵으로 다음과 같은 3가지를 들고있다.⁽¹³⁾

첫째는 平等化를 지향하는 일반적인 精神 내지 態度이다. 구체적으로 말하면 ① 大衆의 政治參與增大 ② 普遍主義의인 法施行 ③ 業績主義의 充員 등이다.

둘째는 정치체계의 能力增大이다. 구체적으로 말하면 ① 정치적 및 統治的 기능수행의 범위와 規模의 확대 ② 公共政策遂行에 있어서의 有効性和 能率性的 증대 ③ 行政에 있어서의 合理性和 非宗教的인 政策志向 등이다.

셋째는 分化와 專門化이다. 구체적으로 말하면 ① 구조의 분화와 전문화 ② 복잡한 構造 및 過程의 통합을 말한다.

이와같은 루산·파이의 견해는 훌륭한 바 있으나 이보다도 더욱 우리의 주목을 끄는 것은 S.N. 아이젠슈타트의 견해다. S.N. 아이젠슈타트는 그의 여러 論文과 저서에서 특히 그의 저서 「近代化論」 제 1章에서⁽¹⁴⁾ 근대화의 기본적 특징을 잘 정리해 주고 있다.

(9) *Ibid.*, p. 16.

(10) *Ibid.*, p. 7.

(11) 國會圖書館 立法調查局 編譯, 『新生國의 政治發展의 問題點』, pp. 175—176.

(12) *Ibid.*, p. 176, 및 S.N. Eisenstadt, *Continuity of Modernization and Development of Administration: Preliminary Statement of Problem*, (Bloomington Indiana; ASPA., CAG 研究論文, 1964) pp. 5—7.

(13) Lucian W. Pye, *op. cit.*, pp. 12—13.

(14) S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Chapter I. pp. 1—20.

이하 S.N. 아이젠슈타트의 견해를 添削하여 근대화의 기본적 특징을 밝혀 보기로 한다.

근대화의 共通的 特性은 일반적으로 諸社會의 社會·人口의 側面(socio-demographic aspect)과 사회조직의 構造的 側面과 관계가 있다고 본다.⁽¹⁵⁾ 근대화의 社會·人口의 측면의 대부분을 포섭할 수 있는 용어로서는 칼·도이취(Karl Deutsch)의 造語인 「社會的 動員」(social mobilization)이라는 用語다.

칼·도이취에 의하면 사회적 동원이란 “낡은 사회적 경제적 心理的 束縛(commitments)의 주요부분이 侵蝕, 打破되어 사람들이 새로운 類型的의 社會化와 행동양식을 갖추게 되는 과정”이라고 정의하고 그 주요지수로서는 機械, 建物, 소비재등의 實物을 통한 근대생활의 方向, 大衆媒介體에 대한 反應, 居住樣式의 變化, 都市化, 농업으로부터의 轉業, 讀書能力, 一人當所得의 成長등을 든다.⁽¹⁶⁾

사회조직의 構造的 側面이란 개인적인 활동과 制度的 構造에 관하여 고도로 分化되고 專門化된 것을 말한다. 근대사회에서는 분화되고 전문화된 활동과 구조는 個別主義의 分散的, 所屬本位的이 아니라 普遍主義的, 業績本位的, 具體的인 것이 특징이다.

S.N. 아이젠슈타트는 구조적인 측면에서 본 정치적 근대화의 특징을 그의 論文「官僚制와 政治發展」에서는 네가지로 요약하였고 그의 著書 「近代化論」에서는 上記論文에서 分類한 네가지를 더욱 洗練化하여 세가지로 요약하고 있다.

「官僚制와 政治發展」이란 논문에서 들고 있는 네가지의 특징은 다음과 같다.⁽¹⁷⁾ ① 정치적 役割 및 기구의 높은 정도도의 分化와 特定한 목표 및 志向을 가진 集中化되고 통일된 政治體의 발전 ② 中心的 行政機構의 활동확대와 사회의 모든 영역과 地方에로의 그것의 점차적인 침투 ③ 潛在權力이 날로 범위가 넓어지는 그 사회내의 諸集團에게——궁극적으로는 모든 成人市民에게까지——침투되는 경향 ④ 傳統的 엘리트와 支配者의 전통적 正統性의 弱화와 潛在權力을 가진 被支配者에 대한 지배자의 이데올로기적 및 제도적 책임의 증대.

著書 「近代化論」에서 들고 있는 세가지의 특징은 다음과 같다.⁽¹⁸⁾ ① 지역적 규모가 점차 확대되는 것 특히 그 사회의 中心的인 法律的, 行政的 및 政治的機關의 권력이 강화되

(15) *Ibid.*, p. 2.

(16) K.W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development" in *American Political Science Review*, (Vol. 55, September 1961), pp. 494—95, 및 S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, p. 2. 및 國會圖書館 立法調查局 編譯『新生國의 政治發展의 問題點』 p. 179.

(17) S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," in *op. cit.*, p. 99.

(18) S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, p. 4.

는 것 ② 사회내의 大規模의인 집단에 潛在的인 권력이 계속적으로 확대하여 궁극적으로는 全成人市民의 범위까지 擴大되고 또 合意的인 道德秩序에 그들이 編入되는 것 ③ 근대 사회는 어느 의미에서는 민주주의적 또는 적어도 人民主義的(populistic)社會라는 것 즉 지배자의 傳統的 正統性的의 약화와 潛在的 권력의 소지자인 被支配者에 대한 지배자의 어떠한 종류의 이데올로기적 책임의 확립.

이상과 같이 아이젠슈타트가 구조적 측면에서 본 근대화의 기본적 특징을 提示하였지만 그실은 나라마다 적한 역사적 배경이나 사회상황이나 근대화의 단계가 다름에 따라 중요한 政治問題나 정치조직의 발전의 경향은 一律的이 아니라 多樣的임은 말할 것도 없다. 近代化의 어느 단계에서는 選舉權問題, 새로운 政治社會의 規定問題, 그 사회의 獨立達成問題 등이 가장 중요한 것으로 생각되었으며 또 다른 사회나 다른 단계에서는 宗教自由的 문제나 文化의 世俗化 問題가 가장 중요한 문제로 되었으며 또 다른 경우에 있어서는 經濟的 社會的 問題가 가장 절실할 수도 있었다. 마찬가지로 政治組織形態의 발전도 어느 경우에서는 議會的·徒黨的인 이익집단으로부터 다른 경우에는 잘 조직된 政黨으로 발전하였으나 그 후 20세기 후반부터는 西歐諸國에서는 이상과 같은 政黨과 의회는 상대적으로 중요성이 감소되기 시작하여 한편에서는 廣範하고 잘 조직된 利益集團의 대두와 다른 한편에서는 정부의 執行部와 行政府의 중요성이 증대되어 대규모적인 官僚制支配가 발전하기도 하였다. 이러한 문제가 각기 발전되는 것은 상이한 새로운 집단과 階層이 政治世界內에 들어오는 것과 必然的으로 관계가 있다고 말하지 않을 수 없다.⁽¹⁹⁾

近代社會가 추진됨에 따라 자동적으로 身分集團(계층과 계급)은 分化되어 엘리트와 다른 신분집단간에, 엘리트集團과 엘리트集團간에, 또는 階層과 階層間에 分離가 증대되어 그들간의 相互作用이 증대되고 급기야 그들 상호간에는 分裂과 갈등이 증대되기 마련이다. 이러한 觀點에서 본다면 근대화의 기본적 특징은 어느 의미에서는 계속적인 구조분화와 전문화가 수반하는 정치적 갈등과정이라고 말할 수도 있을 것이다.

그러나 우리가 留意할 것은 근대화의 기본적 특징을 社會의 主要制度分野에 있어서의 계속적인 구조분화나 구조분화의 결과로서 나타나는 갈등과정으로만 特徵지을 수는 없다는 사실이다.

近代化의 보다 중요한 기본적 특징은 여러가지로 分化된 集團과 階層이 보다 統一化된 共通의 제도적·사회적 中心(center)으로 포섭되고 또 사회의 中心的인 제도적·상징적 領域에 접촉되어야 한다는데 있다. 만약 그러하지 못하면 발전은 커녕 갈등과 分裂의 결과

(19) *Ibid.*, p. 6.

混沌만을 빚을 수 밖에 없기 때문이다. 이것이 바로 근대화 과정에서 지속적 정치성장의 諸條件을 再檢討해야만 할 문제를 提起해 주는 근원인 것이다.

廣範한 사회집단과 계층을 中心的인 制度的 영역에 포섭하려면 近代의 政治體系에서는 支配者는 國際關係, 경제조건, 經濟的 資源의 動員과 같은 客觀的 문제와 「政治的 支持의 動員」과 같은 문제의 두 가지를 어떻게 처리하느냐에 달려있다고 할 수 있다.⁽²⁰⁾ 바꾸어 말하면 近代의 정치체제에서의 政治的 要求와 정치적 活動의 糾合過程은 정치적 엘리뜨에 대한 資源의 공급과 밀접한 관계가 있으며 中心的 정치체제에 資源을 계속적으로 공급하기 위한 基本的 前提條件은 效果的인 정치조직에 달려 있으므로 資源과 정치적 지지를 動員하고 동시에 정치적 요구를 糾合할 수 있는 엘리뜨의 有効性이 근대적 정치체제가 役割하는데 있어서 결정적으로 중요하다고 할 수 있다.⁽²¹⁾

이렇게 본다면 근대화과정에서의 基本的 特徵은 광범한 集團이나 階層이 사회에 대하여 要求만을 할 것이 아니라 社會의 中心, 社會의 象徴, 그리고 社會의 制度的 輪廓을 結晶化하는데 參加하려는 熱望이 촉진되는 정도에 있다고 할 수 있을 것이다. 즉 근대화의 衝擊에 의해서 발전한 사회운동은 모두 보다 광범한 集團과 階層이 사회의 中心的 領域에 참가하는 정도가 증대하는 경향을 나타내 주지 않으면 안될 것이다. 근대화과정에서의 이러한 基本적 特征을 S.N. 아이젠슈타트는 大衆的・合意的 志向(mass-consensualorientation)⁽²²⁾ 이란 말로 표현하고 있다.

S.N. 아이젠슈타트는 근대적 사회의 大衆的・合意的 側面을 ① 보다 광범한 계층이 中心部로 糾合되는 정도 ② 사회의 神聖한 象徴과 그 형성에 참가하려는 여러 계층의 요구 ③ 傳統的 象徴을 參加的, 社會的 次元을 강조하는 새로운 상징에 의해서 代置시킬 수 있는 점에서 구하고 있다.⁽²³⁾

여하간 S.N. 아이젠슈타트가 말하는 大衆的・合意的 志向없이 E. 실스(E. Shils)가 규정한 바와 같은 “근대화가 도달하는 頂點은……근대사회 的 가장 중요한 社會・政治的 單位로서의 국민과 민족국가의……그리고 근대적 사회 내에서의 사회・정치적 秩序의 主要 型으로서의 市民秩序의 可能性의 結晶化”⁽²⁴⁾는 기대하기 어려운 것이다.

결론컨데 근대적인 國民國家形成(Nation-building)과 새롭고 보다 광범한 政治的・社會

(20) *Ibid.*, p. 12.

(21) *Ibid.*, p. 12.

(22) *Ibid.*, p. 15.

(23) *Ibid.*, p. 15.

(24) E. Shils, “Premodial, Personal, Sacred and Civil Ties,” in *British Journal of Sociology*, (Vol. 8, June 1957), pp. 130-146.

的單位(Entities)를 확립할 수 있는 基本的 特徵은 大衆的·合意的 志向을 갖고 明確한 계층이 社會의 中心과 市民秩序에 점차로 참가하는데 있는 것이다.

III. 近代化過程에서의 持續的 成長의 諸條件

1. 問題의 提起

근대화과정은 계속적인 社會變動過程이며 그러한 社會변동은 여러가지 집단의 分裂과 葛藤, 抵抗運動 및 變動에 대한 抵抗과 같은 社會문제의 계속적인 발전에 수반되는 社會集團의 解體와 斷層의 과정이 필연적으로 내포되어 있기 때문에 근대화과정에 있는 社會는 解體와 斷層을 어떻게 克服하며 抵抗의 象徴과 要求를 中心的 制度에 어떻게 흡수할 것이냐 하는 持續的인 成長能力問題가 主要問題로 提起되지 않을 수 없음을 序論에서 밝힌바 있다. 따지고 보면 持續的 成長能力 문제는 變動을 吸收하고 斷層과 解體를 극복할 수 있는 能力을 갖는 制度的 構造의 創出問題라고 할 수 있다. 이러한 能力을 갖는 制度的 構造의 創出問題는 政治的 近代化過程에서는 政治體制能力問題로 주의가 집중되지 않을 수 없다.

政治體制能力에 관해서는 G.A. 알몬드(G.A. Almond)가 그의 論文「政治體系的 發展的 接近法」(a developmental approach to political system)⁽²⁵⁾에서 잘 要約 說明해 주고 있다. 그는 政治體制能力을 抽出能力(the extractive capability), 規制能力(the regulative capability), 分配能力(the distributive capability), 象徴能力(the symbolic capability) 反應能力(the responsive capability), 對內外關係調整能力(domestic and international capability)의 6가지 로 分類하였다.⁽²⁶⁾ 이 여섯가지 能力中 反應能力 이외에는 모두 排出類型의 양상을 띠

(25) G.A. Almond, "A Developmental Approach to Political System" in *World Politics*, (Vol. 17. No. 2, Jan. 1965), pp. 183-214.

(26) G.A. Almond가 分類한 6가지의 政治體制能力의 意味內容은 다음과 같다.

- ① 抽出能力(the extractive capability)은 政治體制가 環境으로부터 人的 物的 資源을 이끌어 내는 行爲範圍의 크기를 말한다.
- ② 規制能力(the regulative capability)은 政治體制에서 일어나는 個人이나 集團關係와 行態에 대한 統制의 흐름을 말한다. 따라서 規制能力이란 일반적으로 統制行態에 대한 正當한 強制力을 말한다.
- ③ 分配能力(the distributive capability)은 政治體制가 그 社會의 集團이나 個人에게 여러가지 種類의 財貨, 用役, 名譽, 地位 및 機會 등의 割當을 말한다. 이것은 個人 및 集團에 대한 諸價値의 分配로서 또는 諸價値의 再分配者로서의 政治體制的 活動흐름을 말하는 것이다.
- ④ 象徴能力(the symbolic capability)은 政治體制로부터 社會 및 國際環境에 로의 「효과적인 象徴흐름」의 정도를 말한다. 따라서 國旗, 軍隊 및 艦隊의 誇示, 記念式의 경우나 또는 國王, 王子, 大統領 등의 탄생, 결혼, 戴冠 및 死亡 등의 경우에서의 儀式遂行, 記念物의 建

는 것이기 때문에 政治體制能力의 문제는 자연히 投入過程보다 排出過程이 더 중요함을 G.A 알몬드는 시사하고 있다.

사실 신생국의 근대화는 自生的이라기 보다 人爲的이요 計劃的인 것이 일반적인 경향이므로 신생국의 근대화 작업은 投入過程보다 排出過程을 더 중시하지 않을 수 없다. 그렇기 때문에 신생국의 근대화과정에서의 지속적인 政治成長能力問題는 排出面을 강조하는 G.A. 알몬드의 이른바 政治體制能力의 促進程度에 달렸다고 할 수 있다.

効率的인 정치체제능력의 촉진여부는 支持의 문제와 密接不可分의 관계가 있음은 물론이다. 정치체제의 支持面은 徵收되는 자원과 產出되는 자원간의 관계, 要求되는 服從과 提供되는 복종간의 관계, 賦與되는 分配와 受容되는 분배간의 관계, 象徴的 排出에 대한 기대되는 反應과 大衆의 反應間의 관계등의 諸側面에서 測定되어야 할 것이다.⁽²⁷⁾

지금까지 보아온 바에 의하면 지속적 정치성장을 촉진하려면 變動을 中心으로 흡수하기 위하여 효율적인 政治體制能力을 갖추어야 하고 또 정치체제능력은 支持狀況과 밀접 불가분의 관계가 있음을 알았다. G.A. 알몬드가 말하는 支持狀況과 政治體制能力과의 관계는 S.N. 아이젠슈타트가 말하는 大衆的·合意的 志向으로 이해할 수도 있을 것이다.

되풀이 하건데 지속적 정치성장은 大衆的·合意的 志向을 갖고 効率的으로 變動을 흡수할 수 있는 지속적인 정치체제능력의 촉진이라고 말할 수 있다. 그렇다면 變動을 中心으로 흡수할 수 있는 지속적인 政治體制能力의 諸條件은 무엇일까? 이 물음에 답하는 것이 곧 持續的 政治成長의 諸條件을 분명히 해주는 결과가 될 것이다. 이하 지속적 정치성장의 諸條件을 檢討해 보기로 한다.

諸條件을 구체적으로 살펴보기에 앞서 前提컨데 지속적 정치성장의 諸條件은 다음과 같은 두가지 측면에서 다루어야만 할 것이다.

- 造, 國王 또는 高位官吏들의 訪問 등은 要求에 應하여서나 또는 自主的으로 엘리트들에 의하여 生成되는 象徴的 排出인 것이다. 그러므로 이 능력은 分配能力의 한 種類이지만 目前의 代價를 바라지 않는다는 점에서 分配能力과 다르다.
- ⑤ 反應能力(the responsive capability): 抽出, 規制, 分配, 象徴能力이 對內的 環境에 대한 政治體制의 排出類型인데 대하여 反應能力은 社會 또는 國際政治體制로부터 나오는 投入과 排出 間의 관계다. 즉 反應能力은 體制機能의 投入과 排出과의 상승관계에 의하여 이루어지는 것이다. 결국 反應能力은 抽出活動이 政治體制의 환경에서 일어나는 要求結果의 程度에 대한 評價이다.
 - ⑥ 對內外關係調整能力(domestic and international capability)은 국제환경 속에서 對內社會와의 相互作用을 이룩하는 能力을 말한다. 따라서 이 능력은 國際的인 抽出, 規制, 分配 象徴能力 등과 같이 要求投入의 형태와 다른 정치체제를 支援하는 능력 등으로 기능하기도 한다.

Ibid., pp. 195—203, 및 G.A.Almond & G.B. Powell, (eds.), *Comparative Politics: A Developmental Approach*, (The Little, Brown and Co., 1966), Chapter 3, pp. 190—212 參照.
(27) G.A. Almond, "A Developmental Approach to Political System," p. 204,

근대화의 추진은 構造變化와 그 변화를 吸收하는 恒久的인 能力을 필요로 한다. 변화와 흡수능력이 近代性的의 本質이지만 그것은 社會의 構造의 特性만이 아니라 政治的, 社會的 文化的 理想이나 價値나 이데오로기와 엘리트가 갖는 意識的인 目標도 매우 중요하다. 그렇기 때문에 신생국의 근대화 과정에서의 持續的 政治성장의 諸條件은 다음과 같은 두가지 측면 즉 첫째는 構造的 측면에서 둘째는 가치관 및 이데오로기적 측면에서 다루어야만 할 것이다.

2. 社會動員 및 構造的 分化

일반적으로 近代化過程에 있어서 持續的 成長을 용이하게 할 수 있는 諸條件은 社會·人口의 指數(社會動員指數) 및 構造的指數의 계속적인 확장에서 찾을 수 있다는 假定에 이르거나 이러한 가정에 기초를 두는 경우가 많다.

이러한 견해는 사회가 構造的 分化와 專門化의 기본적 특징을 表面化 및 발전 시키고 또 社會的動員指數를 발전시키면 시킬 수록 그 사회의 傳統性의 정도는 감소되고 더욱 더 근대적으로 되어 그 사회는 계속적으로 발전하고 새로운 문제와 사회적 변동을 계속적으로 흡수하여 지속적인 정치성장이 촉진될 것이라고 생각하였다. 이러한 견해는 기왕에 있었던 通常的인 接近法이다.

이러한 接近法은 어느정도 首肯할 만한 점을 많이 가지고 있다. 그러나 이러한 接近法은 利用可能한 證據에 의하여 충분히 뒷받침되어 있지 않으며 일방에 있어서 社會的 動員指數 및 構造的 分化의 특수한 형태와 他方에 있어서 계속적인 성장 및 변동을 吸收할 능력간에는 그 처럼 반드시 긴밀한 관계가 존재하고 있는것도 아니다. 社會·人口的 및 構造的 指數의 보다 많은 伸張이 있더라도 반드시 근대화의 계속적인 확충을 보장할 수 있든가 새로운 社會的 經濟的 政治的 諸問題를 처리할 수 있는 制度的 構造의 創出이 보증된다고 말할 수는 없는 것이다.⁽²⁸⁾

利用可能한 證據에 의하면 社會·人口的 및 構造的 指數의 발전과 지속적 성장을 촉진해 줄 수 있는 制度的 能力間에는 어느 水準에서는 相反的인 관계가 있었음을 알 수 있다. 예컨대 美國과 西歐諸國의 경우는 近代化 初期에 있어서는 兩者間의 관계가 相互依存的의 이었으나 中歐·東歐諸國과 라틴·아메리카諸國과 아시아諸國에서는 어떠한 水準에서는 教育程度, 교육을 위한 大衆傳達機關 및 都市化의 확충과 같은 社會·人口的 지수의 높은 발전과 지속적 성장을 촉진해 줄 수 있는 制度的 能力間에는 否定的인 相關關係가 나타나고 있었다.⁽²⁹⁾ 그러므로 社會가 傳統的인 아니면 이에 수반하여 그 社會의 지속적 성장능

(28) S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, p. 145.

력은 增大할 것이라는 가정은 정당하지 못함을 알 수 있다.

결국 근대화를 측정하기 위한 여러가지 社會·人口의 指數 및 構造的 指數는 傳統의 사회나 地域的 사회가 弱화되고 崩壞하는 정도나 전통적 사회가 消滅되어 나가는 程度를 나타내는데 불과한 것이다. 社會的 動員과 構造的 分化가 근대화의 하나의 기본적 특징이기는 하나 어떠한 水準의 社會動員과 構造分화를 달성하는 것은 近代化의 必要條件일 뿐 充分條件으로 될 수는 없는 것이다.

3. 政治發展과 經濟發展

社會·人口의 指數 및 構造的 指數의 발전과 변동을 吸收할 수 있는 政治體制能力間의 相關關係를 약간 操作的인 감이 없지는 않으나 經濟發展과 政治發展과의 相關關係로 환치하여 생각해 볼 수도 있을 것이다.

어떤 이는(D. Lerner⁽³⁰⁾나 L. Pye⁽³¹⁾등) 국가의 政治的 發展은 전통사회의 困襲을 타파하는데 유용한 社會·通信制度에 달렸다고 말하고 어떤 이는(G.A. Almond나 S. Verba 등)⁽³²⁾ 민주정치 발전의 조건을 民主市民形成의 결정적 역할을 하는 敎育과 같은 사회적 요인에서 찾고 있다. 이러한 주장들은 모두 어느 정도의 사회적·경제적 발전이 민주정치 발전에 절대 필요한 요건이라고 주장하는 S.M. 리프세트(S.M. Lipset)나 P. 커트라이트(Philips Cutright) 등의 理論範疇에 포용할 수 있는 것이다.

S.M. 리프세트는 사회적 경제적 발전 수준을 측정하기 위한 지수로서 國富, 産業化, 都市化, 敎育水準을 사용하여 그들 지수와 민주정치 발전과의 상관관계를 검토한 연후에 兩者間의 상관관계는 긴밀하다고 하였다.⁽³³⁾

P. 커트라이트는 S.M. 리프세트보다 더욱 精密하고 폭넓은 연구를 하였다. 그는 사회적 경제적 발전수준을 측정하기 위한 指數로서 社會通信制度, 敎育水準, 都市化, 經濟制度, 勞動力의 配分等を 사용하여 標本國家 74 개국을 대상으로 檢證한 끝에 사회적 경제

(29) *Ibid.*, 146. 및 國會圖書館 立法調查局 編譯, 『新生國의 政治發展의 問題點』 p. 181.

社會·人口의 및 構造的 指數의 발전과 지속적 成長을 촉진시켜 줄 수 있는 制度的 能力間에는 어느 수준에서는 相反的인 關係가 있다는 것을 比較的 檢證해 준 것으로서는 S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Chapter 4, Chapter 5, pp. 5, 128 을 參照하기 바람.

(30) Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, (The Free Press, New York, 1958), 參照

(31) Lucian W. Pye, *Aspect of Political Development*, (Little, Brown and Co., Inc., Boston, 1966), 參照.

(32) G.A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, (Princeton University Press, Princeton, 1963), 參照.

(33) S.M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy" in *American Political Science Review*, (Vol. 53, March 1959), pp. 69-105, 및 S.M. Lipset, *Political Man*, (Doubleday, New York, 1960), Chapter 2 Chapter 3, pp. 27-86 參照.

적 발전과 民主的 政治發展과의 關係는 긴밀함은 물론 그 관계는 일 對 일(linear Relationship)이라는 결론을 내리고 있다. (34) 즉 하나의 成就是(경제적 사회적 발전) 거기에 상당하는 다른 하나의(민주적 정치발전) 比例的 成就와 연관된다는 것이다.

이러한 P. 커트라이트의 理論은 요사이 挑戰받고 있다. 그 挑戰理論으로서 脚光을 받고 있는 것은 D.E. 뉴바우어(D.E. Neubauer)의 理論 같은 것이다. D.E. 뉴바우어는 P. 커트라이트의 研究를 재검토하고 또 P. 커트라이트가 사용한 標本國家 74 개국중 가장 民主的 이고 발전된 23 개국을 선택하여 (35) 이들의 사회·경제적 발전과 民主的 政治發展간의 관계를 비교 분석한 연후에 兩者間에는 별로 比例關係가 없음을 立證하였다. (36)

D.E. 뉴바우어는 그의 연구목적에 위하여 민주적 정치발전을 측정할 指示項(지수)으로서 다음과 같은 4 가지를 들고 있다. (37)

① 投票有資格成人比率— 이 기준은 人種, 性, 居住, 文盲등의 이유에 따르는 投票者數의 比率를 말한다.

② 代表의 平等— 이 기준은 一人一票, 主義와 候補選定에 있어서 투표의 동등한 가치를 요구함을 말한다.

③ 情報平等— 이 기준은 有權者가 동일한 多元的인 情報源을 소유함을 말한다.

④ 政黨에 의한 選舉競爭— 이 기준은 政權交替의 가능성을 의미하는 것으로서 그것은 執政黨의 집권시기의 比率와 획득한 투표수의 平均比率와 관계가 있다.

그는 이상과 같은 政治發展의 4 가지의 指示項과 P. 커트라이트의 사회적 경제적 發展水準測定指數를 그대로 사용하여 政治發展과 社會的 經濟的 發展간의 相關係數를 다음과 같이 圖示하고 있다.

D.E. 뉴바우어는 圖表를 보면 알듯이 民主的 成就是는 通信水準의 발전과 약간의 比例關係가 있을 뿐 다른 것과는 별로 相關關係가 없고 심지어 都市化는 민주적 성취도와 어 느정도나마 逆比例關係임을 檢證하고 있다. 그리고 그는 한걸음 더 나아가서 그가 사용

(34) Philips Cutright, "National Political Development," in Nelson W. Polsby, Robert A. Dentler and Paul A. Smith (eds.), *Politics and Social Life*(Houghton Mifflin Co., Boston, 1963), pp. 569—582.

(35) D.E. Neubauer 가 사용한 23 개의 標本國家는 英國, 佛蘭西, 佛蘭드, 스웨덴, 和蘭, 벨쥘, 日本, 룩셈버그, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 이스라엘, 西獨, 이탈리아, 캐나다, 美國, 베네주엘라, 오스트리아, 칠레, 아일랜드, 印度, 西瑞, 멕시코 등을 들고 있다.

(36) D. E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy" in *American Political Science Review*, (Vol. 61. December 1967), pp. 1002—1009 및 D.E. Neubauer, "On the Theory of Polyarchy: An Empirical Study of Democracy in Ten Countries", Ph. D. Dissertation, Yale University, 1966), 參照

(37) D.E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", pp. 1005—6.

教育·通信·都市化 農業에서의 雇傭水準과 民主的 成就와의 相關關係 메트릭스⁽³⁸⁾

	1	2	3	4	6
1. Communication		.314	.732	-.698	.424
2. Urbanization	(21)		.578	-.612	-.008
3. Education	(21)	(23)		-.712	.055
4. Agriculture	(21)	(23)	(23)		.016
5. Democratic Perfomance	(21)	(23)	(23)	(23)	

※ () 內는 표본국가수의 數

한 23개 標本國家중 스웨덴, 英國, 프랑스, 西獨, 美國, 이탈리아, 멕시코, 칠레, 日本, 印度 등의 10개국을 골라서 더욱 精密하게 조사연구한 끝에 民主的 政治發展의 成就與否는 사회적 경제적 발전 수준에서가 아니라 多元性(Pluralism)과 分裂性(Cleavages)과 같은 요인들의 기능에서 찾아야 함을 示唆하고 있다.⁽³⁹⁾

전혀 사회적 動員이나 구조적 分化가 이루어 지지 않았다면 모르되 어느 수준의 社會動員과 構造分化가 이루어진 나라는 정치적 근대화를 사회적 경제적 발전의 결과로만 간주한다든가 相互比例關係가 있다는 소박한 가정을 앞세울 수는 없다. 다음과 같은 S.N. 아이젠슈타트의 말은 정치발전과 경제발전과의 상관관계에 대한 正鵠을 짚은 것이라고 할만하다.

“經濟發展과 政治發展과의 상관관계는 오히려 복잡하고 逆說的임이 입증되었다.……葛藤이나 經濟的 不況의 격화로서 崩壞를 설명하려는 것도 적당하지 못함이 입증되었다. 이러한 갈등이 모든 나라에서 발전되어 왔고 또 기왕의 정치적 리더십이 그러한 갈등을 처리하지 못했다는 것도 물론 사실이다. 그러나 그렇게 된 이유는 무엇일까? 결정적으로 중요한 것은 그와같은 갈등이나 경제적 惡條件이라는 바로 그 사실이 아니다.……결정적으로 중요한 것은 이러한 狀況下에서 이들 갈등이 解決이나 規制되지 못했다는 사실이며 또 갈등이 해결이나 규제되지 못함으로 말미암아 근대적인 政治體制의 安定성과 계속성을 侵蝕하는 일련의 惡循環에 이들 갈등이 말려들어 간다는 사실이다.”⁽⁴⁰⁾

이렇게 본다면 위에서 提示한 D.E. 뉴바우어의 견해는 소위 社會의 諸規範과 體制의 權威形成間的 融合性與否로서 민주적 政治體制의 安定성과 不安定性을 설명할 수 있다는 H. 에크슈타인(E.Eckstein)의 견해⁽⁴¹⁾뿐만 아니라 또한 持續的 政治成長은 계속적인 요구와

(38) *Ibid.*, p. 1007.

(39) *Ibid.*, p. 1008.

(40) S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, pp. 146-147.

(41) Harry Eckstein, *A Theory of Stable Democracy*, (Princeton University Press, Princeton, 1959), 參照.

변화에 대처할 수 있는 組織的 政治體制能力을 촉진하는 것이 가장 중요하다고 말하는 S.N. 아이젠슈타트의 견해와도 同一次元의 기본적인 문제이다. 왜냐하면 多元性和 分裂性을 體制水準에서 代替한다는 것은 그 사회의 諸規範과 體制權威形成間의 融合의 方向과 형태를 결정하는 것이며 또한 그것은 政治體制能力의 組織化를 의미하므로 民主的 政治發展의 方向과 다른 형태의 政治發展을 갈라놓는 가장 始源的인 요소이기 때문이다.

이 요소는 制度的 構成 및 身分體系의 張力性의 정도나 형태를 결정하는 문제와 연관되며 더욱이 價値觀 및 이데오로기적 변화에 의존되는 바 크다.

이러한 制度的 구조 및 신분체계의 張力性和 가치관 및 이데오로기적 변화에 대해서 살펴 보기로 한다.

4. 彈力的인 制度的 構造의 發展과 身分體系의 彈力性

근대화과정에서 사회구조가 더 分化되고 多樣化되면 될 수록 諸社會集團間에 일어나는 갈등의 정도와 강도는 더 커지는 법이므로 근대화과정이야말로 高度의 葛藤을 造成한다.

이러한 관점에서 지속적 성장과 變化를 흡수할 수 있는 近代的 體制能力을 근대화과정과 더불어 발전하는 主要集團 및 階層間에 일어나는 相異한 諸水準의 갈등으로서 설명하려는 주장이 있다.

이러한 주장은 옳지 못하다. 왜냐하면 갈등과정이 傳統性的 붕괴과정임에는 틀림없지만 갈등과정자체가 지속적 성장과 변화를 흡수할 수 있는 近代的 體制能力을 촉진시켜 줄 수는 없기 때문이다. 지속적인 安定과 成長을 유지하는데 成功한 近代國家와 지속적 성장을 성공시키지 못한 國家間에 존재하는 중요한 차이점은 國內的인 갈등의 정도나 強度에 있는 것이 아니라 오히려 이들 국가가 그 갈등을 처리할 수 있는 적절한 調停機構를 발전시키는 정도에 달려 있었다는 사실이다.

이러한 調停機構를 발전시키고 적절히 기능하게 하며 支配엘리트가 상대적으로 수락할 수 있는 政策을 계속 수행하고 또한 사회내의 諸葛藤을 계속 해결하거나 조정하는 것은 적당한 行政的 奉仕와 命命을 할 수 있는 相對的으로 彈力的인 制度的 構造 및 組織을 형성하는 것이고 다른 하나는 支配엘리트와 탄력적 제도적 구조내에서 발전된 여러가지 規制와 命命을 支持하는 任民의 주요집단에게 여러면으로 수락될 수 있는 價値觀과 象徴(이데오로기적 측면)을 발전 시키는 일이다.⁽⁴²⁾

이렇게 본다면 제일차적으로는 지속적 성장과 변동을 흡수 할 수 있는 諸條件을 연구하려면 彈力的인 制度的 構造의 발전을 용이하게 할 수 있는 諸要因을 考察해야만 할 것이

(42) 國會圖書館 立法調查局 編譯, 『新生國의 政治發展의 問題點』 p. 184.

다.

먼저 「彈力的인 制度的 構造의 發展」이라고 말할때 彈力性(flexibility)의 의미 내용을 분명히 해두어야 할 것이다. 이 경우의 彈力性이란 “共存狀態에 있는 비교적 分化된 諸利益을 공통적인 틀(그것은 고도로 상이한 형태의 사회적 경제적 志向을 포용하고 있는) 안으로 끌어들이는 것이며 그리고 또한 分化된 水準의 合意와 갈등을 해결할 節次規則의 발전을 의미한다. 이러한 彈力的인 制度的 構造에서는 中心的 政治制度에 계속적으로 참여하는 새로운 집단을 社會化하는데 중요한 기능을 수행할 수도 있고, 상이한 집단간의 근대화로의 적극적인 志向을 強化할 수도 있고 경우에 따라서는 諸集團의 발전을 촉진시키는 중요한 기능까지 수행할 수도 있을 것이다.”⁽⁴³⁾

근대화과정에서 근대화추진을 制度化하는 것은 근대화의 목표를 전개하는 근대화추진엘리트의 고유한 경향에 달려 있을 뿐만 아니라 近代的 制度·組織·活動의 수행과 유지에 필요한 주요형태의 資源이 상이한 社會階層에 의해서 마련되는 정도에도 의존되며 또 자원의 創出을 통해서 분화과정의 발전에 부수적으로 나타나는 諸問題를 계층이 규제할 수 있는 정도나 또는 이들 계층이 각종의 근대화추진엘리트에 자원을 提供할 수 있는 정도에도 의존된다. 그러므로 彈力的인 制度的 構造의 발전을 용이하게 할 수 있는 條件은 먼저 근대화추진 엘리트와 광범한 사회구조와의 상관관계에서 검토되어야만 할 것이다.

各樣한 근대화추진 엘리트와 광범한 사회구조간에 존재하는 상관관계에 있어서 특히 중요한 것으로——탄력적인 제도적 구조의 발전을 위해서——아이젠슈타트는 다음과 같은 4가지를 들고 있다.⁽⁴⁴⁾ ① 근대화과정에 참여하고 있는 다양한 계층내부의 근대화가 전개되는 一般의 水準이며 또 이들 계층에 의해서 이러한 근대화과정에서 生成된 자원의 一般의 水準 ② 여러階層이 여러가지의 自律的 規制機構를 발전시키며 또 근대화과정에 자원을 供給시킬 수 있는 정도 ③ 근대화추진 엘리트와 주요사회계층간의 兩立性 내지 親和性의 정도 ④ 다양한 엘리트집단간의 상호관계 특히 한편에 있어서 보다 기술적이고 전문적이고 행정적인 엘리트와 다른 한편에 있어서 보다 일반화되고 團結造成(Solidarity-making)的인 政治的·文化적 엘리트간의 調和 내지 분열의 정도 등이다.

主要階層이 강력하고 내부적으로 凝集性이 크면 이들 계층이 근대적인 제도와 조직에 뜻대로 할 수 있는 資源의 범위가 클것은 물론이요 근대화추진 엘리트가 상대적으로 강력하고 응집성이 크면 각종의 계층으로부터 支持를 동원할 수 있을 것이요 또한 엘리트와

(43) S. N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, p. 149.

(44) *Ibid.*, p. 148.

각종 계층간에 親和性이 유지되면 정치적 근대화과정은 원만한 것이기 때문에 이상과 같은 아이젠슈타트의 견해는 일응 肯定的인 것으로 받아 들이지 않을 수 없다.

彈力的인 제도적 구조의 발전을 용이하게 할 수 있는 諸要因을 정치적 領域에만 국한해서 검토해 보기로 한다.

政治的 領域에 있어서 構造的 彈力性的 存在와 발전은 政治制度的 刷新的 側面과 保守的 側面間의 相關關係에 의존된다. 政治發展은 刷新에의 刺戟이 보다 중요하다. 政治的 領域에서의 刷新에의 자극요건은 政黨, 利益集團, 리더십 여론, 執行部 및 官僚制 등이다. 그러므로 탄력적인 政治制度的 구조의 발전 문제는 이상에서 제기한 刷新에의 刺戟要件들의 상호기능에서 찾아야만 할 것이다.

政治變動과 政治的 刷新에의 中心的 자극요건은 뭐니 뭐니 해도 政黨의 機能이다. 그러므로 지속적 정치성장을 유지하려면 먼저 정당은 광범한 支持를 動員하고 極大化하기 위해서 각종의 利益集團이나 광범한 여론을 統合하지 않으면 안될 것이다. 또한 지속적 정치 성장을 유지하려면 政治變動과 政治的 刷新의 또하나의 자극요건인 정치적 리더십의 확립문제도 매우 중요하다. 정치적 리더십의 확립없이는 어떠한 정치조직의 활동이나 代議機關의 刷新的 衝動을 불러일으킬 수 없기 때문이다. 마지막으로 한가지 더 말하지 않을 수 없는 것은 執行部와 官僚制의 役割이다. 執行部와 官僚가 보통 리더십이나 政黨과 밀접한 관련을 맺지 못하면 保守的 傾向을 띠게 된다. 그러므로 刷新的인 執行部와 官僚制의 역할이 지속적 정치성장을 유지하는데 重要要因이 아닐 수 없다.

지금까지 고찰한 바에 의하면 정치적 영역에서의 彈力的 제도적 구조의 발전문제는 이상에서 列擧한 政治變動과 政治的 刷新에의 刺戟要件들 상호간의 彈力的인 相互構成關係의 程度에 달렸다고 할 수 있을 것이다. 즉 大小規模의 政治的 刷新에의 여러가지 要件들의 利益과 活動과 기구들을 「政黨・政治的」 활동체제內에 밀접히 統合시키는 것이 近代政治體制의 制度化의 前提條件이라고 말할 수 있을 것이다.

따라서 政治的 刷新을 계속적으로 制度化할 수 있는 가능성과 변화하는 정치적 요구와 조직을 吸收할 수 있는 가능성은 이상에서 열거한 바 있는 대소규모의 정치적 刷新에의 諸要件들이 安定된 방법으로 기능하고 諸要件들 간에 계속적으로 存續할 수 있는 暫定的 協約(Modus Vivendi)과 刷新的 조직과 기관을 확립할 수 있는 程度에 의존되는 바 크다고 할 수 있다.⁽⁴⁵⁾

그런데 근대적인 制度的 構造的 발전은 이상에서 檢討한 바 있는 諸要件의 結晶化에만

(45) *Ibid.*, p. 150.

의존되는 것이 아니라 사회적 구조内部에서의 身分體系의 彈力性에도 크게 의존되는 바 있다. 변화의 계속적인 흡수는 반드시 사회발전을 가지고 오는데 그러한 발전은 한편에 있어서는 집단과 사회구조의 고정적이고 硬化的이며 歸屬的인 구성을 解體하는 경향으로 나아가고 다른 한편에 있어서는 共通的인 제도적 구조내에서 諸社會的 집단과 역할의 再構成을 추진하는 사회과정의 발전을 수반시킨다. 이러한 過程과 構成의 발전을 용이하게 하는 기구와 條件에 一體感을 조성하는 것은 身分體系의 彈力性의 정도와 각종의 엘리트 및 사회집단의 自律性和 相互開放性의 정도에 달렸었다. (46)

西歐에서의 근대화의 推進者라고 할 수 있는 프트테스탄트集團의 특성은 身分體系의 자율성과 凝集性, 대규모적인 사회구조의 開放性 등이었음을 우리는 잘 알고 있다. 사실 신분체계의 彈力性이 없이는 새로운 엘리트의 발전을 용이하게 할 수도 없고 또 諸集團과 制度的 영역간에 結晶化의 가능성을 유지시켜 줄수 있는 暫定的 協約(Modus Vivendi)도 어려울 것이요 諸集團關係의 規制나 統合도 어려울 것이다. 이러한 점에서 지속적 정치성장과 발전을 유지하려면 身分體系의 彈力性이 주요한 前提條件으로 된 수 밖에 없다. 그러면 身分體系의 탄력성이란 무엇일까?

身分體系의 彈力性이란 家族 및 共同體의 連帶性의 정도와, 엘리트 및 階層體系의 탄력성의 정도와, 사회의 전체적인 구조적 특성보다도 다른 사회형태의 공통적인 體制內에 존재하는 상이한 下位集團間의 文化的分化和 相互關係에 밀접히 연관되어 있다는 사실 등이 라고 要約될 수 있을 것이다. (47)

5. 價値觀 및 이데올로기의 變化

近代政治體系가 지속적 成長과 變化를 吸收할 능력을 촉진하는 基本條件은 계속적인 구조적 彈力性의 발전 뿐만 아니라 社會의 價値觀 및 이데올로기의 側面도 중요함을 前述한 바 있다.

근대적 정치체제를 유지해온 나라를 살펴보면 價値觀 및 이데올로기의 側面이 구조의 계속적인 再結晶化 경향을 용이하게 해 줄 수도 있었고 補強해 줄 수도 있었으며 나아가서는 身分的 彈力性의 制度化를 촉진해 줄 수도 있었음을 알 수 있다.

계속적인 構造的 再結晶化와 身分的 彈力性의 制度化를 촉진해 줄 수 있는 가치관과 이데올로기가 갖는 중요성은 2가지인데 하나는 個人的 동기와 行動志向에 衝擊을 줄 수 있는 가치관과 이데올로기의 內容이며 둘은 그러한 志向을 발전시키는 諸集團의 구조적 位置——즉 위로는 中心的 政治構造에 아래로는 住民의 광범한 집단 및 계층으로 확대시킬 수

(46) *Ibid.*, p. 151.

있는 位置——에 근거하고 있다.⁽⁴⁷⁾ 이러한 刷新的인 가치관과 이데오로기가 확립될 때 참다운 國民國家統一意識의 기반이 마련될 수 있는 것이다.

西歐에서는 M. 웨버의 論理를 빌릴것도 없이 분명히 프로테스탄트의 倫理가 갖는 가치관과 이데오로기가 지속적 성장과 변동을 흡수할 수 있는 體制能力을 촉진해 준 것 만은 틀림없다. 그러므로 新生國의 근대화과정에서 가장 어려운 문제의 하나는 “어떠한 狀況과 構造的 組織 및 가치내용에서 이러한 프로테스탄트倫理의 효과를 가져오기 위한 機能的 等價物(functional equivalents)을 발전시킬 수 있느냐를 決定하는데 있다”⁽⁴⁸⁾고 아이젠슈타트는 잘라 말한다.

프로테스탄트倫理는 政治的 刷新만이 아니라 사회적·문화적 刷新面을 공히 포용하고 있는 가치원리다. 그러므로 프로테스탄트倫理의 機能的 等價物을 발전시킨다는 것은 政治的 사회적·문화적 刷新이 포용된 가치관 및 이데오로기를 再發見 또는 발전시켜야 된다는 것을 의미한다. 사실인 즉 國民國家的 統一意識은 政治的 價値만이 아니라 보다 폭넓은 사회적 문화적·정치적 價値志向을 바탕으로 하지 않으면 안된다. 우리나라의 統一問題도 이러한 視角에서 接近法을 모색해야 되지 않을까 생각된다. 폭넓은 가치관과 이데오로기적 志向은 기왕에 주장되어 왔던 政治的 民族主義만으로서는 未治하고 여기에다가 사회적·문화적 刷新이 포용되는 새로운 象徵의 再發見에 있다고 할 수 있다.

지속적 성장과 변동흡수능력을 촉진시키는 폭넓은 價値觀 및 이데오로기적 志向의 正確한 類型은 무엇일까? 이러한 물음에 답하기란 매우 어려울 뿐만 아니라 아직 답할 만큼 分析研究도 하지 못한 것이 사실이다. 그러나 先·後進國을 막론하고 初期近代化過程을 성공시킨 국가들을 분석연구한 결과에 따르면 試驗的으로나마 持續的 成長能力을 유지시키 줄 수 있는 폭넓은 가치지향의 類型을 다음과 같이 지적할 수도 있을 것이다.⁽⁵⁰⁾

첫째 : 사회적 分化와 動員狀況에 있어서 彈力的인 제도적 구조의 발전에 공헌하는 구조적 조건의 結晶化를 촉진하고 또는 근대화의 계속성의 정도에 커다란 영향을 끼치는 결정적 요소는 적극적인 志向을 갖는 開放的이요, 自律的이요, 凝集的인 엘리트의 出現에 달렸다.

둘째 : 이러한 엘리트들은 이데오로기 및 價値觀의 분야에서 傳統을 거부하지 아니하면서 전통을 새로운 象徵의 構造內에 통합시킬 수 있는 새롭고 보다 탄력성 있는 象徵 및

(47) *Ibid.*, p. 154.

(48) *Ibid.*, p. 156.

(49) 國會圖書館 立法調查局 編譯『新生國의 政治發展의 問題點』pp. 192-193.

(50) *Ibid.*, 194, 및 S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, pp. 158-159.

共同體的一體性的 體系를 발전시켜야 한다.

세째 : 그리하여 이러한 엘리트들은 보다 광범한 사회집단 및 階層의 內部的 價値觀의 전환을 도모하여야 한다.

네째 : 이러한 엘리트들은 참다운 近代化는 폭넓은 전환이란 입장에서 인식해야 하지 個個의 사회집단이나 계층에 대한 직접적인 이익의 提供이란 입장에서만 認識해서는 안된다.

IV. 結 論

지금까지 지속적 政治成長과 變動을 계속적으로 吸收할 수 있는 諸條件 말하자면 근대화과정에서 발전하는 諸特徵과 이러한 여러가지 과정과 특징이 結晶化할 수 있는 諸條件에 관한 分析을 시도해 보았다.

이러한 諸條件을 定式化 및 類型化한다는 것은 매우 어려운 일이다. 이러한 諸條件에 관한 이 小稿에서의 연구는 참으로 豫備的이요 試驗的인 단계를 벗어나지 못했다. 그러므로 앞으로 더욱 정확한 分析을 해야만 할 課題는 여전히 남아 있는 것이다.

必要하고도 充分한 정치적 근대화의 諸條件을 定式化하기는 어렵다고 하더라도 적어도 本研究가 목적인 바는 정치적 근대화문제를 다루는 既往의 通常的인 接近法에 대한 근본적인 再定式化를 試圖해 보려는데 있었다.

既往에는 일반적으로 持續的 政治成長과 變化를 吸收할 수 있는 정치체제 능력의 推進條件을 社會·人口的 特徵이나 構造的 特徵으로 定式化하였다. 실은 그러한 특징 자체만 으로서는 근대화 과정에서의 지속적 정치성장의 가장 중요한 決定的 條件이 될 수는 없는 것이다. 참으로 중요한 결정적 조건은 彈力的인 制度的 構造의 발전(즉 각종의 利益集團과 여론을 통합할 수 있는 刷新的인 政黨機能, 정치조직의 활동이나 代議機關의 刷新的 衝動을 불러일으킬 수 있는 정치적 리더쉽의 확립, 리더쉽이나 정당과 밀접한 관련을 맺을 수 있는 刷新的인 執行部와 官僚制의 役割等)과 身分體系의 彈力性(즉 家族 및 共同體의 連帶性, 엘리트 및 階層體系의 彈力性, 體制內에 존재하는 각종의 下位集團間의 文化的 分化的 統合성등)과 刷新的인 가치관 및 이데오로기적 志向(즉 프로테스탄트倫理의 機能的 等價物의 발견 말하자면 민족주의적 이데오로기와 같은 것보다는 정치적·사회적·문화적 刷新이 포용된 더 폭넓은 가치관 및 이데오로기의 再發見)에 의존된다고 할 수 있다.

筆者: 서울大學校 商科大學
韓國經濟研究所 研究員
서울大學校 商科大學 助教授