

【연구논문】

# 『연방주의자 논고』에 나타난 내셔널리즘의 해석: 연방적 정체성을 위한 국민주의

손병권

(중앙대학교)

## 1. 서론: 문제의 제기

2016년 11월 ‘미국 우선주의’(America First)를 외치면서 트럼프(Donald Trump) 공화당후보가 대통령으로 당선된 후 ‘미국의 내셔널리즘’(American nationalism)에 대한 많은 논의가 등장하고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 논저들은 세계화의 부작용, 포퓰리즘, 권위주의, 자유주의 질서의 퇴조 등의 논의와 결부되어 ‘트럼프현상’을 설명하고자 하는 일련의 글들이라고 할 수 있다. 트럼프의 등장을 암시하기라도 하듯이 지난 10여년 이전부터

---

1) 트럼프대통령의 당선을 즈음하여 등장한 미국 내셔널리즘에 관한 논의와 관련하여서는 다음의 저작들을 참조하기 바란다. Tony Blair, “Tony Blair: Against Populism, the Center Must Hold”(The New York Times March 31, 2017); Bart Bonikowski and Paul DiMaggio, “Varieties of American Popular Nationalism,” *American Sociological Review* 81.5 (2016): 949-80; Jonathan Haidt, “The Ethics of Globalism, Nationalism, and Patriotism,” *Minding Nature* 9.3 (2016): 18-24; Jonathan Haidt, “When and Why Nationalism Beats Globalism,” *The American Interest* 12.1 (2016): 7-15; Joseph. S. Nye Jr., “Will the Liberal Order Survive?: The History of Idea,” *Foreign Affairs* 96.1 (2017): 10-16; Lawrence Summers, “How to embrace nationalism responsibly,” *The Washington Post* 10 Jul 2016.

미국정치에 관한 논의는 과거 경제적 ‘이익’(interest)을 중심으로 전개되어 온 경향과는 달리 미국의 국민적 ‘정체성’(identity)을 논의의 전면에 내세운 것들이 있어 주목할 만하다.<sup>2)</sup> 이와 관련하여 저소득, 저교육의 백인 유권자의 압도적인 지지를 받아 공화당 후보경선에서 승리한 트럼프 후보는 공화당 지지층의 내적구성에 변화를 가져오면서 이민정책, 외교정책, 무역정책 등에서 공화당의 전통적인 노선과 차별화된 정책을 추구하고 있다. 그래서 과연 트럼프로 상징되는 ‘미국 내셔널리즘’의 의미가 무엇인지에 관해서 궁금증을 불러일으키고 있기도 하다.

트럼프의 내셔널리즘은 혈연, 종교, 민속전통 등 민족적 요소가 아닌 ‘미국적 신조’(the American Creed)에 대한 공약을 핵심으로 해 왔던 전통적인 미국의 국민정체성의 관점에서는 이해되기 어려운 요소를 담고 있다.<sup>3)</sup> 코온(Hans Kohn)의 분류에 의하면 미국은 19세기 이후 영국 등과 마찬가지로 자유, 평등, 기회의 균등, 법의 지배 등 자유민주주의적 가

- 
- 2) 미국의 국민적 정체성과 관련된 주요 논의들로는 다음의 저작을 참조하기 바란다. Christopher H. Achen and Larry M. Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government* (Princeton: Princeton UP, 2016); Jack Citrin, Cara Wong, and Brian Duff, “The Meaning of American National Identity,” *Social Identity, Intergroup Conflict, and Conflict Reduction*. R. D. Ashmore et. al. eds., (New York: Oxford UP, 2001), 71-100; Samuel P. Huntington, *Who Are We?: The Challenges to America’s National Identity* (New York: Simon and Schuster, 2004); Donald R. Kinder and Cindy D. Kam, *US vs Them: Ethnocentric Foundations of American Opinion* (Chicago: U of Chicago P, 2009); Anatol Lieven, *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism* (Oxford: Oxford UP, 2005); Elizabeth Theiss-Morse, *Who Counts as American?: The Boundaries of National Identity* (Cambridge: Cambridge UP, 2009).
- 3) 미국적 신조를 중심으로 미국의 국민정체성을 논의한 대표적 저작으로는 Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution* (New York: A Harvest/HJB Book, 1955); Samuel P. Huntington, *American Politics: the Promise of Disharmony* (Cambridge: Belknap P, 1981); Seymour Martin Lipset, *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective* (New York: Basic Books, 1963) 등을 참조하기 바란다.

치를 중심으로 하여 ‘공민적 국민주의’(civic nationalism)를 미국 내셔널리즘의 중심축으로 삼아 온 나라였기 때문이다.<sup>4)</sup> 따라서 국민정체성을 논의할 때 미국의 경우 코온이 분류한 바 ‘민속적 민족주의’(ethnic nationalism)에서 중요시하는 혈연, 종교, 민속전통, 언어, 종교와 같은 ‘민속적’ 혹은 ‘민족적’ 요소보다는, 미국적인 가치에 대한 동의와 이를 중심으로 ‘자유민주주의적 합의’를 도모하는 ‘국민적’ 통합이 훨씬 더 중요한 요소였다.<sup>5)</sup> 이렇게 볼 때 미국의 경우 통상적인 의미에서 내셔널리즘은 ‘미국적 가치’를 중심으로 국민적 통합을 이루어나가는 공민적 국민주의의 틀 내에서 이해되는 것이 일반적이었다. 이러한 미국적 상황에서 예컨대 ‘흑인 민족주의’(Black Nationalism)와 같이 1960년대 민권운동

4) Hans Kohn, *The Idea of Nationalism: A Study in Its Origins and Background* (New York: McMillan, 1961): 329-331. 코온의 민속적 민족주의와 공민적 국민주의 양대 분류에 대한 비판적 문제제기에 관해서는 Taras Kuzio, “The myth of the civic state: a critical survey of Hans Kohn’s framework for understanding nationalism,” *Ethnic and Racial Studies* 25.1 (2002): 20-39를 참조하기 바란다.

5) ‘ethnic nationalism’을 ‘민속적 민족주의’로 번역한 것과 관련된 필자의 소견을 적어둘 필요가 있을 것 같다. ‘ethnic nationalism’을 ‘인종적 민족주의’로 하는 것이 나올 것 같다는 의견도 있으나, 선뜻 동의하기 어려운 이유는 ‘인종’이라고 하면 ‘race’라는 개념이 떠오르고, 이는 피부빛깔을 통해서 민족주의를 규정하는 논리이기 때문이다. 그러나 ‘ethnic’이라고 하는 개념은 피부색깔을 포함할 수 있으나, 피부색깔에 국한되지 않고 혈연, 문화, 습속, 민속전통, 언어 등 다양한 내용을 포괄할 수 있다. 유럽계 이민자나 남미계 이민자, 아시아계 이민자 모두 미국의 민속집단(ethnic group)에 속하므로 ‘ethnic nationalism’을 ‘인종적 민족주의’로 번역하기는 어렵다고 보인다. ‘혈연적 민족주의’나 ‘종족적 민족주의’라는 번역도 문화, 종교, 습속보다는 혈연적 관계를 강조하는 느낌이 커서 ‘ethnic nationalism’의 번역으로 썩 적당하다고 보이지는 않는다. 또한 ‘ethnic’을 직설적으로 ‘민족적’이라고 번역할 수도 있으나, 이는 우리말로 하면 ‘민족적 민족주의’가 되어 동어반복적이라 적합하지 않고, 두 단어가 서로 구별되는 감도 적다. 그리고 미국의 경우를 보면 협의의 소수민족으로서 다양한 민속집단들이 많이 존재하고, 또한 이들은 과거 자신들의 모국을 떠나 미국에 건너와 정착한 이민집단과 이들의 후손이므로, 어떤 특정한 영토를 근거로 존속해 온 전통적인 의미의 민족과는 구별되어야 할 것으로 보인다. 필자는 이를 근거로 하면 ‘ethnic nationalism’을 ‘민속적 민족주의’로 번역했다. 이 경우 ‘민속’은 공통의 언어, 혈연, 고국, 문화, 언어 등을 포함한다고 필자는 보았다.

당시 존재했던 하위 소수집단의 민족주의는 통합보다는 분열을 상징하는 개념이었다.<sup>6)</sup>

이러한 통념 속에서 볼 때 미국의 내셔널리즘은 미국이라는 ‘국가’에 대한 애정과 귀속감인 ‘애국주의’(patriotism)의 형태로는 나타났는지언정, 영국계 혹은 유럽계 백인 등 원형적인 주류 민족집단에 대한 애착과 타 민족집단에 대한 배타성을 중심으로 하는 민족적 민족주의의 형태를 띠지는 않았던 것이다. 그러나 트럼프후보의 대통령 당선은 전통적인 공민적 국민주의의 범주와 다른 ‘백인 민족주의’(white nationalism)의 모습으로 나타나고 있어서, 민족적 민족주의가 정체성 정치의 강화와 함께 미국 내셔널리즘 논의의 중요한 요소로 부각되고 있음을 상기시키고 있다.<sup>7)</sup>

이러한 사전적 배경과 문제의식 하에서 이 글은 헌법제정 당시 연방주의자들이 의도한 미국 내셔널리즘의 원래적 의미를 검토해보고자 한다. 즉 이 글은 미국의 국민정체성 논의가 수면 밑의 흐름으로 민족적 민족주의와 주류논조로서 공민적 국민주의로 분화되기 이전에는 과연 ‘내셔널리즘’이 어떠한 의미를 담고 있었는가 하는 점을 『연방주의자 논고』(*The Federalist Papers*)에 나타난 연방주의자 해밀턴(Alexander Hamilton)과 매디슨(James Madison)의 논의를 중심으로 살펴보고자 한다. 19세기 이후 이민자의 대량유입을 경험하면서 미국 내셔널리즘이 민족적인 내용과 공민적인 내용으로 분기되기 이전이었던 미국 건국초기에 내셔널리즘은 어떤 의미로 사용되었나? 헌법제정 당시 미국 내셔널리즘은 어떠한 목적에 따라서 어떠한 모습으로 제시되었으며 그 내용은 무엇이었는가? 이

- 
- 6) 트럼프류의 민족적 민족주의가 2016년 대선과정에서 불쑥 등장한 전혀 새로운 현상인 것은 아니라는 한 심사자의 의견에 대해서는 전적으로 동의한다. 필자가 공민적 국민주의의 관점에서 트럼프 내셔널리즘에 대한 이해가 어렵다고 지적한 것은, 심사자가 지적한 바 여러 가지 민족적 민족주의의 역사적인 선례가 있음을 부정하는 것은 아니다.
- 7) 기존의 미국 사회과학이나 역사학계에서 미국의 내셔널리즘 연구가 등한시되어 온 이유와 이로 인한 문제점에 관해서는 Bonikowski and DiMaggio, 950-51을 참조하기 바란다.

글은 이러한 질문에 대한 답변을 모색하면서 미국 헌법제정 당시 연방주의자들이었던 해밀턴과 매디슨이 『연방주의자 논고』에서 주장한 내용을 검토해 보고자 한다. 이러한 원형적 미국 내셔널리즘에 대한 연구는 트럼프대통령 등장 이후 관심의 대상으로 부상하고 있는 미국 내셔널리즘의 다양한 역사적 발현과 미래의 전개과정에 대한 분석에 대해서 일정한 시사점을 던져 줄 것으로 기대된다.

결론을 먼저 이야기하자면, 필자는 이들 연방주의자들이 원래 의도한 내셔널리즘은 사실상 이들과 반연방주의자들과의 논쟁 속에서 성립한 것으로서, 새로 탄생하는 연방정부에 대한 미국국민의 충성과 귀속감이라는 새로운 정체성을 만들어내고자 노력의 소산으로 파악한다. 그리고 이러한 내셔널리즘의 추구는 미국이라는 새로운 연방국가가 주정부의 매개 없이 미국 국경 내에 모든 구성원인 미국국민 전체에 대해서 직접적으로 영향력을 발휘해야 한다는 생각에서 등장하였다. 따라서 이러한 내셔널리즘은 ‘국민정부’(national government)의 창설을 통한 ‘국민주의’(nationalism)의 확산을 도모한 것이었다.

이러한 내용을 설명하고자 하는 목적에 따라서 작성된 이 글은 다음의 순서에 따라 진행될 것이다. 먼저 제II절에서는 제III절 이하에서 국민주의론과 관련하여 등장하는 연방주의자 해밀턴과 매디슨의 주장에 대한 이해를 돕기 위해서, 미국의 경우 이들의 내셔널리즘은 ‘민족주의’가 아니라 ‘국민주의’로 이해되어야 하는 이유가 간단히 제시될 것이다. 이어서 제III절에서는 순서대로 해밀턴과 매디슨의 국민주의에 대한 논의를 그들이 작성한 『연방주의자 논고』의 관련 글들을 중심으로 검토한 후 그 내용을 종합적으로 정리해 볼 것이다. 마지막으로 결론인 제IV절에서는 이 글에서 제시된 내용이 지니는 함의를 도출해 보고 향후의 연구과제를 제시하고자 한다.

## 2. 국민주의로서의 연방주의자들의 내셔널리즘

국제정치나 비교정치에서 ‘근대국가’(modern state)라는 단위가 등장하면 일차적으로 연상되는 개념들은 주권, 영토성, 관료제 등과 함께 나타난 새로운 명분으로서 내셔널리즘(nationalism)이었다. 근대국가의 토대가 우선 ‘내 민족’과 ‘다른 민족’을 구분하는 차별의식에서 발생하고 있다는 사실을 부인할 사람은 아무도 없을 것이며, 이와 관련하여 내셔널리즘은 ‘민족주의’로 번역되어 근대국가의 존립근거가 되어왔다. 민족단위와 국가단위의 일체화를 추구하는 민족주의는<sup>8)</sup> 한 민족이 동일한 문화, 역사, 언어 등의 공유의식을 바탕으로 나와 남을 구별하는 근대 민족국가 체계(modern nation-states system)의 바탕이 되어 왔으며, 근대국가를 지탱하고 있는 가장 근본적인 이념이라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

근대국제정치의 기본단위인 국가의 출현과 연관되어 ‘민족주의’로 번역되는 내셔널리즘은 다른 한편으로는 ‘국민주의’라고 번역되기도 한다.<sup>10)</sup>

8) Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Malden: Blackwell, 2006): 1.

9) 서유럽사회에서 절대왕정 이후 민족주의의 단계적 발전을 간단히 살펴보기 위해서는 이극찬, 「신생국 민족주의의 일반론」, 진덕규(편), 『한국의 민족주의』(서울: 현대사상사, 1976): 13-29의 “서구에 있어 민족주의의 전개과정”을 참조하기 바란다. 한편 민족주의의 공헌과 한계에 대해서는 진덕규, 「민족주의의 전개와 한계」, 진덕규(편), 『한국의 민족주의』(서울: 현대사상사, 1976): 44-68을 참조하기 바란다.

10) 이용희, 「민족주의의 개념」, 노재봉(편), 『한국민족주의와 국제정치』(서울: 민음사, 1983): 211-239. 한편 ‘nation/nationalism’을 ‘국민/국민주의’로 번역하는 문제와 관련된 다양한 논쟁에 관해서는 진태원, 「어떤 상상의 공동체?: 민족, 국민 그리고 그 너머」, 『역사비평』 96 (2011): 169-201을 참조하기 바란다. 진태원의 글에 인용된 저작의 논의를 바탕으로 몇 가지 논점을 덧붙이자면 다음과 같다. 첫째, 우리의 경우 ‘nation’을 자연스럽게 ‘민족’으로 번역하는 것은 주권적 국민국가가 이루어지기 전에 일본의 식민지로 전락하여 국권을 되찾아야 한다는 의식이 강했기 때문이다. 그러나 진태원은 이것이 ‘nation’을 반드시 ‘민족’으로, ‘nationalism’을 반드시 ‘민족주의’로 번역해야 하는 이유가 되지는 못한다고 보고 있다. 오히려 어떤 학자는 ‘nation’을 민족으로 번역한다면 이는 ‘족민’의 개념에 더 가까우며, 이 경우 ‘nation’보다는 ‘ethnicity’가 민족에 더 가까운 개념이라고 보기도 한다. 한편 프랑스를 연구한 최갑수의 경우 비록 프랑스에 국한된 것이지만 정치적 개념으로서 ‘nation’은 ‘국민’, ‘nationalism’은 ‘국민주의’로 번역되어야 한다고 진태원은 소개

민족주의가 근대국가의 대외적 차별의식을 반영하는 것이라면, 국민주의는 대내적으로 단일영토 내에서 중앙정부의 주권 하에 있는 모든 인민에 대한 통합력과 국가건설(state-building)을 지향한다는 내용을 의미하고 있다. 유럽 근대국가의 형성에 있어서 내셔널리즘의 국민주의적인 성격은 세속적 절대군주의 관할관 내에서 중세적 지역주의의 장애물을 제거하고 단일주권을 표방하는 권력의 중앙집중을 추구하는 것으로 드러났다.<sup>11)</sup>

그렇다면 연방국가인 미국의 경우 헌법제정 당시 ‘내셔널리즘’이라는 말은 어떤 뜻으로 사용되는 것일까? 건국 당시 미국은 유럽과 같이 중세 이래 절대왕정을 거치면서 타국과 왕조적 전쟁을 경험한 바가 없어서 ‘내 나라’와 ‘남의 나라’를 투쟁적으로 이원화하여 구분하는 민족주의가 발달할 토양을 지니고 있지 않았다. 미국혁명은 동일한 혈연적, 민족적 특성을 지닌 영국제국에 대해서 민주적 헌정원리에 위반되는 악법과 대우에 대한 불만에서 기인한 것이지 혈연과 전통의 근본적 차이에서 나타난 것은 아니었다. 즉 미국혁명은 프랑스혁명 이후의 나폴레옹 전쟁이나 보불 전쟁처럼 혈연과 문화습속을 달리하는 민족국가 간의 갈등이라기보다는 식민지의 자치에 대한 피식민지인의 민주적 권리요청의 연장선상에서 파악되어야 한다.<sup>12)</sup> 또한 미국의 경우 헌법제정 시기의 내셔널리즘은 19세

---

하고 있다. 마지막으로 인류학자 가운데에는 ‘nation’을 ‘국민’으로 ‘ethnic group’은 ‘민족’으로 번역하자고 제안하는 사람도 있다. 실제로 민족은 ‘nation’보다는 ‘ethnic’에 더 가까운 것이라는 것이라고 진태원도 보고 있다. 한편 한국의 경우 일제 강점기가 시작되는 시기의 민족개념을 연구하면서 민족은 근대 국민국가의 정치적 구성원의 의미를 담고 있다는 반론을 보기 위해서는 이태훈, 「민족개념의 역사적 전개과정과 그것이 의미하는 것」, 『역사비평』 98 (2012): 248-268을 참조하기 바란다. 다만 이 글은 한국의 사례를 중점적으로 분석하고 있음을 염두에 두기 바란다.

- 11) Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction* (Stanford: Stanford UP, 1978); Charles Tilly, eds., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton UP, 1975).
- 12) 이러한 주장과 관련하여 “북미의 영국계 정착민들의 모국에 반대는 민족주의의 시대에 - 즉 나폴레옹의 등장 이후 - 사람들을 일반적으로 움직였던 동기... 즉 외국의 ‘지배자’에 대해서 민족을 지키기 위해서 위한 동기로 저항한 것은 아니다. 미국독

기 이후 이민의 유입에 따라서 여러 민족집단 간의 국내적 갈등이 벌어지기 이전의 현상이므로, 민족집단 간 대립이라는 요소도 사실상 없다. 따라서 코온(Kohn)적인 의미에서 민족적 민족주의로 부르기에라도 시기상조인 현상이었다.

이러한 상황을 고려할 때 미국의 헌법제정 당시의 내셔널리즘은 연방주의자들의 미국국가관을 파악할 함으로써 제시될 수 있으며, 이들의 국가관은 결국 ‘국민정부’(national government)라는 개념을 통해서 집약적으로 나타난다. 이들의 내셔널리즘은 주정부의 경계를 망라하여 미국국민 전체에 대해 전국적 수준에서 영향력을 발휘할 수 있는 국가의 수립을 추구하는 노력을 상징해 주는 개념으로 ‘국민주의’였으며, ‘국민정부’는 이러한 국민주의의 이념을 담고 있는 정부였던 것이다. 그리고 국민정부란 미국국가의 영토 내에 거주하는 모든 인민에게 권한을 행사할 수 있는 중앙정부를 의미했다. 즉 연방주의자들이 건국초기 연방정부를 창출하려고 노력할 당시 내셔널리즘은 미국이라는 신생 공화국에 대한 새로운 국민정체성을 창출하기 위한 것이었다.<sup>13)</sup> 연방주의자들의 국민주의는 연

---

립전쟁은...이후 유럽의 민족독립전쟁과 비교되어서는 안 된다. 영국계 정착민들은 자신들이 영국계가 아니라고 느꼈기 때문에 싸운 것이 아니라 자신들이 영국계라고 느꼈기 때문에 싸운 것이다...이들은...당시 영국정부의 자의적 행동에 의해서 자신들의 권리가 왜곡되는 것에 대항하여 싸운 것이다”라는 지적은 경청할 만하다. Hans Kohn, *American Nationalism: An Interpretative Essay* (New York: Collier Books, 1961): 19.

13) Hans Kohn, *The Idea of Nationalism: A Study in Its Origins and Background* (New York: McMillan, 1961): 287-89. 참고로 이 논문은 연방규약체제의 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위해서 연방헌법이 필요했다는 점을 논증하고자 하는 논문은 아니다. 그러나 연방규약체제의 문제점을 간단히 지적하는 것은 연방주의자들의 논의를 이해하는데 필요할 것으로 보인다. 연방헌법 제정 이전 연방규약체제의 문제점으로 등장한 것은 연맹의회가 초다수제의 의사결정과정으로 인해 강력한 정책결정력이 없었다는 사실이었다. 실제로 몇 개의 주가 담합하여 자신의 의사를 고수할 경우 연맹의회의 정책결정이 매우 어려웠다. 연방규약체제 하에서 각 주는 사실상 독립성을 유지할 수 있었고 주의 주권을 지속적으로 보장받을 수 있었다. 그 결과 이러한 체제에서는 영국의 제침입이나 전시부채의 상환문제 등 국가적 현안에 대한 대책안을 마련하기가 매우 어려웠다. 또한 연맹의회의 회기가 매우 짧아



방정부 수립 이전의 독립국가로서의 개별 공화국 중심의 국가연합의 구조를 허물고 새로운 전국적인 국민정부에 대한 미국인의 충성심과 일체감을 창출하기 위한 노력과 관련된 것이었다. 따라서 이는 대외적 저항을 의미하는 ‘민족주의’가 아니라 대내적 통합성을 주창하는 ‘국민주의’로 파악될 수 있다.

해밀턴이나 매디슨과 같은 연방주의자에게 있어서 신생공화국의 연방 정부는 단순히 주간의 합의에 의해서 운용되어서는 제 기능을 발휘할 수 없으며, 국민전체에게 영향력을 행사하는 국민정부적 기능을 보유해야만 했다. 따라서 이들의 입장이 강하게 나타난 미합중국 헌법 전문은 연맹규약(the Articles of Confederation)과 같이 ‘우리들 주의...대표들’(We the...Delegates of the States)이라는 표현 대신 ‘우리들 미국의 인민들’(We the People of the United States)이라는 표현을 쓰고 있었던 것이다. 즉 새로운 공화국의 토대인 연방헌법 하에서 ‘우리’는 주 혹은 주의 대표들을 집합적으로 지칭하는 것이 아니라, 미국 전체의 인민, 즉 미국국민을 지칭하고 있었고, 새로 탄생하는 정부는 이들을 대표하는 ‘국민정부’적 기능을 보유하고 있었다.<sup>14)</sup>

---

서 의회제도화의 수준이 매우 낮았다는 점도 문제로 지적될 수 있다. 이와 관련하여 연맹의회에 대한 각 주 대표의 충성심도 매우 약했으며, 그 결과 연맹의회는 지역적인 이해관계가 충돌하는 장소로 변질되었다. 이러한 지역적인 이해관계를 뛰어넘어 국가적인 문제를 해결한다는 목적을 달성하기 위해서는 국민적인 정체성을 도출이 필요했으며, 이를 위해서 연방주의자들은 국민주의를 구현하는 새로운 제도의 구성을 위해서 노력했다.

- 14) 미국의 연방주의 연구자인 비어(Samuel Beer)에 따르면, 미국의 연방주의에 관해서는 건국 이후 두 개의 입장이 서로 경합해 왔다. 그 가운데 하나의 입장은 연방정부를 철저히 주의 독자적인 주권을 인정하는 각도에서 주들간의 계약에 의해 성립된 정치단위로 파악하는 것이고, 다른 하나의 입장은 연방정부를 주의 경계를 넘어서는 미국 내의 국민전체의 의사의 결집체로 파악하는 것이다. 그는 이러한 양대 입장을 각각 미국헌법에 대한 계약이론(compact theory of the Constitution)과 국민주의적 이론(national theory of the Constitution)으로 분류하고 있는데, 건국 당시 연방주의자의 입장은 후자에 속하는 것이었다. Samuel H. Beer “The Idea of the Nation,” *American Intergovernmental Relations*, Laurence J. O’Toole Jr., ed. (Washington: CQ, 1993): 346-47.

### 3. 해밀턴과 매디슨의 국민주의 논의

#### (1) 해밀턴의 국민주의 논의

헌법제정과정에서 연방정부의 권력을 강화해야 한다고 주장한 연방주의자 가운데, 해밀턴은 그 누구보다도 중앙정부로서 연방정부의 권한이 제고되어야 한다고 주장한 사람이었다.<sup>15)</sup> 그리고 국민주의에 대한 해밀턴의 생각은 아래에서 설명될 매디슨과 마찬가지로 중앙정부 수립에 대한 반연방주의자들의 우려를 불식시키면서도, 강한 중앙정부, 국가 구성원 개인에 대해서 직접적으로 영향을 미치는 국민정부의 필요성을 주장하는 과정에서 잘 나타나고 있다. 아래에서는 해밀턴 이러한 생각을 그가 작성한 『연방주의자 논고』의 9번, 15번, 16번 등을 통해서 살펴보기로 한다.

먼저 연방주의자 논고 9번에서 해밀턴은 새로 만들어지는 정부를 ‘연맹공화국’(국가연합: confederate republic)이라고 설명하면서 반연방주의자들을 우려를 덜어주려고 노력하고 있다.<sup>16)</sup> 해밀턴은 반연방주의자들이 바라는 정부형태인 연맹공화국과 관련하여 “이러한 정부형태는 몇몇 작은 국가들이 그들이 형성하고자 하는 더 큰 국가의 구성원이 되기로 동의하는 협정이다. 이 정부는 새로운 연맹의 수단을 통해서 증대할 수 있는 새

15) 강력한 중앙정부를 원했던 해밀턴의 입장과 관련하여 비어는 해밀턴은 단지 새로 제정된 헌법이 국가권력으로부터 시민의 자유를 보장하고 있을 뿐만 아니라 국민주의를 구현하고 있다고 보고 있으며, 이와 관련하여 해밀턴의 국민주의는 미국민이 하나의 국민일뿐만 아니라 연방정부가 적극적인 역할을 수행해야 한다는 신념을 표방하고 있다고 보았다. Samuel H. Beer, *To Make a Nation: The Discovery of American Federalism* (Cambridge: Belknap P, 1993): 4-5.

16) 본문의 다음 소절에서 설명될 매디슨과 달리 해밀턴은 연맹(confederate republic: 국가연합), 연방정부(federal government), 그리고 국민정부(national government) 등 세 종류의 국가형태를 비교적 적절히 구분하여 사용하고 있다. 해밀턴의 경우 연맹 혹은 연맹공화국은 주권의 소재가 각 구성정부인 주정부에 귀속되어 있어서 국가의 권한이 매우 제한되는 정부를 지칭하는 반면, 국민정부는 주의 매개를 거치지 않고 중앙정부가 직접 국민 개개인에게 영향력을 행사하는 정부를 말한다. 마지막으로 연방정부는 연맹과 국민정부의 요소를 함께 갖춘 정부로서 주의 권한을 인정하면서도 다른 한편으로 주의 경계를 무시하고 모든 국민에게 영향력을 행사할 능력도 보유한 중앙정부를 의미한다.

로운 정부를 구성하는 일종의 사회의 연합체로서, 연합된 정치체의 안보를 제공할 수 있는 정도로 권력증대에 이를 수 있다”고 설명하고 있다.<sup>17)</sup>

이어서 해밀턴은 ‘주의 연맹’(confederacy)과 ‘주의 통합’(consolidation) 간의 차이에 주목하면서, 주의 연맹은 연맹을 구성하는 주정부의 권한에 대한 중앙정부의 권위가 제한되어 있다고 보고 있다. 따라서 이러한 주를 구성하는 개인들에 대해서 연맹의 성격이 고수될 경우 중앙정부의 권위가 개인에게 미칠 수 없다는 점을 강조하고 있다. 이와 더불어 해밀턴은 새로 제안된 새로운 헌법이 주정부의 철퇴를 시사하고 있지는 않고 있다고 보고 있다. 그는 그 증거로서 상원제도의 존재를 부각시키면서, 새로운 헌법이 이들 주정부에게 주권적 권한의 배타적이고 매우 중요한 부분을 보유하게 하고 있으며, 이는 전적으로 연방정부의 이념과 일치한다고 주장하고 있다.

이러한 해밀턴의 연맹공화국 논의를 살펴보면 연맹 혹은 국가연합과는 달리 국민정부는 국가를 구성하는 개인들에 대해서 중앙정부로서의 권한을 행사할 수 있어야 함을 암묵적으로 시사하고 있다. 그러나 새로 탄생하는 연방정부가 지나치게 주정부의 연합체로만 기능할 경우 - 물론 그러한 면이 있어야 한다는 점을 해밀턴이 부정하는 것은 아니지만 - 이는 중앙정부의 국민주의적 역량이 매우 제한받을 수 있다는 점도 지적되고 있다. 이러한 우려로 인해서 해밀턴은 『연방주의자 논고』 15번과 16번 등에서 새로운 연방정부가 연맹적인 요소만을 보유할 경우 나타날 수 있는 문제점을 지적하면서 연방정부가 국민주의적인 요소를 동시에 지녀야 함을 강조하고 있다. 『연방주의자 논고』 15번에 나타난 원문을 일부 인용하면 다음과 같다.

---

17) Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay. *The Federalist Papers*. ed. and Intro. Garry Wills (New York: Bantam (originally published in 1787-1788), 1982): 40.

그러나 우리가 이러한 위협한 상황(연맹규약체제 하에서 중앙정부가 없이 지속하는 상황: 필자주)에 처하고 싶지 않다면, 우리가 공동의 협의회의 지시에 따른 감독권(*superintending power*), 즉 국민정부의 구상을 유지하고자 한다면, 우리는 헌법계획안에 연맹(*league*)과 정부(*government*) 간의 특징적인 차이를 구성하는 요소를 포함시켜야 하다. 우리는 연방(*union*)의 권한을 정부의 유일하게 적합한 대상인 시민들에게 확대해야 한다.<sup>18)</sup>

위의 인용문을 통해서 알 수 있듯이 해밀턴은 연맹이나 국가연합적인 측면이 지나치게 강조되어 중앙정부가 유명무실한 존재로 전락할 경우, 국민주의를 표방하여 국민 개개인에게 영향력을 행사할 수 있는 감독권한, 즉 정치권력이 존재하지 않는 것을 우려하고 있다. 국민주의의 이념이 부재한 상황에서 연맹규약체제의 존속은 독립 이후 미국의 국가권한을 크게 위축시킬 수 있다는 것인데, 이러한 우려는 『연방주의자 논고』 16번에 나타난 아래의 인용문에도 다시 잘 드러나 있다.

어떤 경우든 공동의 관심사를 규제하고 일반적인 평화를 유지할 수 있는 연방정부를 구성하는 것이 가능하다면, 그 정부는 돌보아야 할 대상과 관련하여 볼 때 제안된 헌법(1787년 필라델피아에서 제정된 헌법: 필자주)의 반대자들이 주장한 원칙과는 정반대의 원칙에 근거하여 수립되어야 한다. 정부는 시민(*the persons of the citizens*)에 대해서 그 역할(*agency*)을 수행해야 한다. 정부는 매개적인 입법을 필요로 하지 않아야 하며, 그 자신이 자체의 결의를 수행할 수 있는 일반적인 감독권을 부여 받아야 한다...연방정부는 각 주정부처럼 개인의 희망과 공포에 대해서 직접적으로 대처할 수 있어야 하며, 인간의 마음에 가장 강력한 영향력을 행사하는 이들 개인들의 열정을 지원세력으로 끌어들이어야 한다.<sup>19)</sup>

국민정부의 법률실행이 주입법부의 간섭을 요청하지 않는다면, 그리고 그 법률(국민정부의 법률: 필자주)이 시민 자신들에게 직접적으로 작

18) *Ibid.*, 71.

19) *Ibid.*, 77.

동하게 되면, 특정 정부들(주정부: 필자주)은 공개적이고 폭력적인 위헌적 권력을 행사하지 않고서는 법률의 진행을 방해할 수 없을 것이다.<sup>20)</sup>

위의 두 인용문에서 알 수 있는 것처럼 연맹규약체제보다 더 강력하게 작동하는 연방정부의 필요성을 촉구했던 해밀턴은 연맹의 문제점을 지적 하면서 국민의 능력과 열정을 적극적으로 자극하고 활용할 수 있는 국민정부의 필요성을 역설하고 있었다. 연방정부의 권한이 주정부 혹은 주입법부의 매개 없이 직접 국민에게 행사될 경우 이들의 열정을 활용하여 지속적인 진보를 이끌어 낼 수 있어야 하는 것이었다. 매디슨과 마찬가지로 해밀턴에게 있어서 신생공화국의 연방정부는 비록 연맹이라는 구체제의 요소를 완전히 탈각할 수는 없을지라도, 국민 개개인에게 직접 작용하여 이들의 열정을 효과적으로 활용하여 발전을 도모하는 정부로 변모되어야 했다.

전체적으로 볼 때 해밀턴의 경우, 국민정부가 표방하는 국민주의의 특징은 다음과 같이 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 미국 국경 내의 모든 개인들에 대해서 연방정부의 영향력이 직접적으로 행사될 수 있어야 한다는 ‘직접성’의 논리이다. 이러한 원칙은 주정부와는 별개의 정부인 연방정부의 창설을 통해서 주의 경계를 망라하는 모든 개인들에게 연방정부의 권한이 적용되어 미국국민이라는 새로운 국민정체성이 창설될 수 있어야 한다는 논리와 연결되는다. 둘째, 이러한 직접성과 관련되어 있는 또 하나의 논의는 주정부의 관여가 필요하지 않다는 ‘비매개성’의 논리이다. 즉 연방정부가 주정부의 관여 없이 법률을 제정하고 이러한 법률들이 전체 미국국민들에 대해서 행사될 경우 국민적 에너지를 활용하고 국가적 발전을 유도할 수 있다는 국민주의 논리는 연방정부의 적극적인 역할을 강조함과 동시에 이에 대한 주정부의 간섭이나 방해는 위헌적인 요소를 포함하고 있다는 강한 주장으로 전개되고 있다. 이와 같은 국민주의의

20) *Ibid.*, 77.

직접성과 비매개성, 그리고 이를 통한 미국의 새로운 국민적 정체성의 창출 노력은 또 다른 연방주의자였던 매디슨의 경우에도 반복되어 나타나고 있다.

## (2) 매디슨의 국민주의 논의

연방주의자들의 논의 가운데 국민주의의 정의와 내용이 가장 잘 드러나는 글은 매디슨의 경우 『연방주의자 논고』 39번이라고 할 수 있다. 이 글에서 매디슨은 각 주에서 연방헌법의 비준이 큰 저항에 직면하지 않고 이루어질 수 있도록 연방헌법제정에 대한 반연방주의자들의 우려를 완화하고자 노력하고 있다.<sup>21)</sup> 이 글에서 나타난 그의 논의를 살펴보면 매디슨이 정의한 바 ‘연방정부’(연맹)와 구별되는 국민정부의 속성이 무엇인지를 잘 알 수 있게 된다.

매디슨에 의하면 국민정부는 먼저 각 주들의 개별적 주권(sov<sup>er</sup>eignty)을 인정하는 한도 내에서만 존재하는 정부가 아니었다. 국민정부는 기본적으로 각 주의 권한을 통합한 정부였다. 즉 국민정부는 주정부의 개별적 주권에 의해서 제한되지 않는 정부이며, 주정부간의 협의나 합의에 의해

---

21) 매디슨의 『연방주의자 논고』 제39번을 읽으면서 유의해야 할 사항은 먼저 그가 사용하는 ‘연방’(federation)이라는 개념이 오늘날 사용되는 연방국가의 개념과 다르다는 점이다. 오늘날 미국과 같은 연방국가는 중앙정부인 연방정부와 구성정부인 주정부가 모두 주권을 보유하고 있는 이중주권(dual sovereignty)을 특징으로 하고 있다. 그러나 매디슨은 『연방주의자 논고』 제39번에서 연방(federation)이라는 개념을 (연방국가가 아니라) 주권이 각 구성단위에만 귀속되어 있는 국가연합인 ‘연맹’(confederation)의 의미로 사용하고 있다는 점이다. 즉 그가 ‘국민정부’(national government)와 대비되는 개념으로서 ‘연방정부’(federal government)라는 개념을 사용했을 때 이는 반연방주의자들이 이상으로 삼던 연맹규약 체제하에서 각 ‘주’가 주권을 보유하고 있었던 연맹의회를 염두에 두고 있었던 것이다. 현재 미국헌법 하에서의 실제로 운영되고 있는 통상의 연방정부는 『연방주의자 논고』 제39번에 나타난 매디슨의 구분에 따르면 ‘연방정부’와 ‘국민정부’의 중간형태이다. 이 절에서 필자는 이중주권 하의 연방정부와, 매디슨이 독특하게 ‘연맹’의 의미로 사용하는 ‘연방정부’간의 개념상의 혼동을 피하기 위해 필요하다고 생각될 때 후자의 경우에는 ‘연방정부’라는 말 뒤에 괄호를 써서 ‘연맹’이라는 단어를 함께 적기로 했다.

서만 작동할 수 있는 정부가 아니라, 미국의 전체 인민, 즉 대내적 통합의 대상인 미국국민에 대해서 공권력을 직접적으로 행사할 수 있는 정부였다. 물론 현실적으로 새로 탄생하는 연방정부가 주정부의 권한에 의해서 그 영향력이 제한되는 측면이 있는 것도 사실이다. 그러나 연방정부가 주정부간의 합의에 의해서만 작동하는 정부라면, 이러한 정부는 결국 연맹규약체제 시기에 등장한 연맹의회와 유사한 것이 될 수밖에 없는 것이었기 때문에 매디슨을 비롯한 연방주의자들이 원하는 정부는 아니었다. 비록 주정부의 영향력은 어느 정도 인정한다하더라도 새로운 연방정부는 국민들에게 직접적으로 통치권을 행사하여 ‘미국국민’이라는 새로운 국민적 정체성을 창출해 낼 수 있는 정부이어야만 했다.<sup>22)</sup>

그렇다면 매디슨은 국민정부를 어떻게 정의하고 있으면 새로운 연방정부가 어떠한 측면에서 이러한 국민정부적인 양상을 보인다고 주장하고 있는지가 의문의 대상이 된다. 연방정부 창설에 대한 반연방주의자들의 거부감을 완화하면서도 이들의 반론을 논박하는 과정에서 우리는 매디슨이 주장하는 국민정부의 의미를 파악할 수 있는데, 이때 국민정부는 주정부의 중간적 역할을 필요로 하지 않는 ‘비매개성,’ 국민 개개인에게 영향력을 직접적으로 행사할 수 있는 ‘직접성,’ 국경 내의 모든 사람과 사물에 대해서 권한행사가 가능한 ‘최고성,’ 그리고 ‘다수주의’ 등을 특징으로 하고 있다.

먼저 ‘국민’ 혹은 ‘국민정부’와 관련하여 이러한 매디슨의 『연방주의자 논고』 제39번에서 간파될 수 있는 것은 국민주의의 토대는 주의 경계를 뛰어 넘어 총체적인 개인의 집합체로서 미국 인민의 동의와 승인임을 시사하고 있다. 즉 주정부의 매개적 역할 없이 국가전체의 의사가 국경내의 모든 인민, 즉 국민에게 개별적으로 전달될 수 있을 경우, 매디슨은 이를

22) 매디슨의 국민주의적 이념의 역사적 전개과정을 매디슨에 관한 기존의 다양한 논저와 함께 상술한 저작으로는 Adam Tate, “James Madison, 1780-1787: Nationalism and Political Reform,” Stuart Leibiger ed. *A Companion to James Madison and James Monroe* (Malden: Wiley and Blackwell, 2012): 39-55를 참조하기 바란다.

국민정부라고 부르고, 이러한 정부의 이념이 바로 국민주의가 된다고 볼 수 있다. 즉 일차적으로 매디슨의 국민주의는 주정부의 매개적 역할을 거부하고 국민에 대한 직접적인 영향력이라는 특징으로 하고 있다.

이러한 매디슨의 국민주의는 상원과 구별된 하원의 성격을 설명한 그의 주장에서 잘 나타나고 있다. 즉 매디슨은 각 주의 의회에서 간접적으로 선출되는 상원과 달리 하원은 개별주의 인민을 직접적으로 대표하므로 국민주의적 기관으로 파악하고 있다. 즉 매디슨은 하원의 구성이 ‘연방정부’(연맹)의 방식이 아님을 설명하면서 “하원은 그 권력은 미국인민으로부터 도출할 것이며, 미국인민은 주의회와 마찬가지로의 원칙(필자주: 인구비례의 원칙)에 따라서 대표될 것이다. 이렇게 볼 때 (새로운 정부: 필자삽입) 국민적이며 연방적이지 않다”라고 주장하고 있다.<sup>23)</sup> 매디슨에 의하면 하원의 경우 주의 독립성이나 평등성과는 별도로 각 주 인민의 숫자에 비례하여 하원의원이 선출된다는 사실은 하원의 경우 연방의회의 권력의 원천이 주정부의 매개적 역할 없이 인민에게 직접적으로 귀속된다는 것을 시사하며, 이런 의미에서 새로운 정부는 ‘연방정부’(연맹)가 아니라 국민정부였다. 이러한 매디슨의 논의에서 우리는 매디슨이 파악하는 바 국민정부의 특징 가운데 하나는 권력의 원천이 개별 주정부의 매개적 역할을 필요로 하는 것이 아니라, 국민 개인에게 존재한다는 점에 있음을 알 수 있다.

둘째, 매디슨은 정부권력의 작용과 관련하여 새로운 정부는 비록 불완전한 형태이지만 국민에 대한 직접적 영향력 행사를 특징으로 하는 국민정부의 성격을 띠고 있다고 주장하고 있다.<sup>24)</sup> 이와 관련하여 매디슨은 “연방정부(연맹)의 경우 (새로운 정부: 필자삽입) 권력은 자신의 정치적인 능력으로 연맹을 구성하는 정치체(political bodies)에 대해서 작동하지만, 국민정부의 경우 권력은 자신의 개별적인 능력으로 국민(nation)을 구

23) Hamilton, et.al., 193.

24) *Ibid.*, 193-194.



성하는 개별적인 시민에 대해서 작용한다”고 주장하면서, 이러한 기준에 따라서 새로 등장하는 정부를 검토해 보면 새 정부는 비록 완전하지는 않지만 ‘연방정부’(연맹)라기보다는 국민정부로 보아야 한다는 것이다.<sup>25)</sup> 즉 매디슨은 새로 제정된 연방헌법 하에서 정부권력은 정치적 능력을 보유한 주정부 중심의 연맹(국가연합)에 대해 작동하는 것이 아니라, 집합적으로 국민(nation)을 구성하게 되는 개별 시민들에게 직접적으로 작용하고 있다고 보고 있다. 이러한 매디슨의 주장을 살펴보면, 매디슨에게 있어서 국민정부 혹은 국민주의란 전체로의 국민 모두에게 직접적으로 그리고 개별적으로 행해질 때 가능한 것이었다.

셋째, 매디슨은 연방정부의 권한행사의 영역과 관련하여 국민정부는 모든 사람과 사물에 대해서 최고의 권한을 발휘하는 정부라고 규정하고 ‘연방정부’(연맹)와 차별화하고 있다. 매디슨이 생각하는 국민정부의 이러한 속성은 특히 다음의 인용문에 잘 나타나 있다.

국민정부라는 이념은 그 개념 안에 개별시민에 대한 권한뿐만 아니라, 합법적 정부의 대상이 되는 한, 모든 인간과 사물에 대한 무제한의 최고성(indefinite supremacy)을 포함하고 있다. 하나의 국민(nation)으로 통합된 인민들에게 있어서 이러한 최고권한은 전적으로 국민적 의회(national Legislature)에 부여되어 있다...전자의 경우(인민들이 하나의 국민으로 통합되어 있는 국민정부의 경우: 필자주) 모든 지방적인 권위체(local authorities)들은 최고권한에 종속되며, 이 권한에 의해 통제되고, 지도되거나 폐지될 수 있다.<sup>26)</sup>

이러한 인용문에서 알 수 있듯이 매디슨에게 있어서 국민정부의 권한은 그 주권 내에 속한 모든 사람과 사물에 대해 행사될 수 있는 것이었으며, 합법적인 대상에 대한 최고권한의 행사는 무제한적인 것이었다. 연

25) *Ibid.*, 193.

26) *Ibid.*, 194.

방정부가 국가 경계 내의 모든 사물과 개인에 대한 최고권한의 행사할 수 있을 때 매디슨이 보는 바 국민주의의 특징적 단면이 드러난다고 할 수 있다.<sup>27)</sup>

마지막으로 매디슨은 국민주의의 의사결정상의 특징은 다수주의를 특징으로 하는 것으로 파악하고 있다. 즉 매디슨은 헌법 수정과정을 논의하면서 “만약 새로운 정부가 전적으로 국민주의적인 것이라면, 연방의 최고의 궁극적인 권위는 미국 인민의 다수에게 존재할 것이다. 모든 국민사회의 다수의 권위와 마찬가지로 이러한 권위가 항상 제정된 헌법의 수정과 폐지에 적합할 것이다”라고 주장한 바 있다. 그러나 실제로 새로 만들어진 헌법의 수정과정은 이러한 다수주의적 절차를 따르고 있지 않기 때문에, 매디슨은 그러한 측면에서 새로운 연방정부는 국민주의적이지 않다고 보고 있었다. 이러한 헌법수정절차와 관련하여 발견되는 매디슨의 국민정부의 개념은 그 의사결정이 각 주의 거주민이 아니라 미국을 구성하고 있는 전체 개별시민들의 의사에 의해 가능하다는 점에서 발견된다. 요컨대 매디슨의 국민주의에 의하면 국경 안의 모든 인민, 즉 국민의 의사를 결집하는 방식으로 다수주의를 채택하는 것이 국민의 의사를 대변하는 국민주의의 발현인 것이다.

매디슨이 위에서 서술한 국민주의나 국민정부의 관점에서 볼 때, 1787년 연방헌법 제정을 통해서 새로 탄생하는 정부는 국가와 국민의 관계에 있어서 - 다수주의적 의사결정 방식의 부재를 제외하고 보면 - 상당 수준 국민정부적인 요소를 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 국민의 의사를 직접 대변하는 하원의 존재, 연방정부가 제정하는 법률의 최고권위, 국경 내의 모든 개인에 대한 연방정부의 직접적 영향력 등이 매디슨이 새로운 정부가 국민정부적인 속성이 있음을 논증할 때 제시한 예라고 할 수 있다.<sup>28)</sup>

27) 그러나 이러한 중앙권력의 시민에 대한 직접적인 행사가 권위주의적이거나 자의적인 것과는 구별되어야 함은 물론이다.

### (3) 논의의 정리

지금까지 위의 두 소절에서는 『연방주의자 논고』의 두 주요 저자인 해밀턴과 매디슨의 논의를 통해서 연방주의자들이 의도한 내셔널리즘이 ‘국민주의’로 집약될 수 있는 내용을 지니고 있음을 설명하였고, 이때 이러한 국민주의라는 개념이 지니는 의미를 다양한 각도에서 검토해 보았다. 이상의 논의를 종합하면 아래와 같이 정리될 수 있다.

첫째, 해밀턴과 매디슨 등 연방주의자들의 주요한 국민주의 논의는 주 정부의 주권을 인정받은 상태에서 새로운 공화국을 창설하려는 반연방주의자들을 염두에 두고 전개된 측면이 크다. 해밀턴과 매디슨 두 사람은 새로 창설되는 국가와 관련하여 반연방주의자들의 우려를 불식시키기 위해서 새로운 국가가 주의 주권을 일정 수준 보장해 준다는 점을 강조하면서도, 동시에 새로운 연방국가는 국민정부로서 연방정부의 권력이 주의 간섭 없이 전개될 수 있어야 함을 지적하고 있다.

둘째, 위의 논의와 관련하여 해밀턴이나 매디슨 등 연방주의자들의 국민주의는 먼저 새로운 연방정부와 국민과의 관계에 있어서 비매개성 혹은 직접성이라는 특징을 보이고 있다. 연방주의자들의 관점에서 볼 때 새로 창설되는 연방정부는 주의 경계를 무너뜨리고 주의 동의 없이 국경내의 모든 개별 국민들에게 직접적으로 작용하는 국민정부이며, 이러한 관점에서 주정부의 매개적 역할을 필요로 하지 않고(비매개성), 국민에 대해서 직접적으로 영향력을 행사하는 정부(직접성)라고 할 수 있다. 이러한 주장은 독립전쟁이 종결된 이후 혁명의 열정이 사라지면서 미국인들의 충성이 대상이 주나 혹은 그 이하의 소규모 지역단위였던 점에 비추어 볼 때 더욱 그 의미가 부각될 수 있다.<sup>28)</sup>

28) 물론 이러한 국민정부적 속성 이외에 주의 평등성과 주민 대표성을 특성으로 하는 상원의 존재, 다수주의적 헌법개정과정의 부재, 헌법상 명기되지 않는 잔여권한의 주정부 및 인민귀속 등은 이러한 국민정부적인 속성을 제한하는 요소라고 할 수 있다.

29) 코온은 미국혁명의 종결 이후 미국인들의 실제 애착과 충성의 대상이 지방적인 차

셋째, 해밀턴이나 매디슨 등의 주장한 국민주의는 국민 개개인 모두에 대해서 최고의 영향력을 행사한다는 의미에서 최고성과 개별성을 보이고 있다. 즉 국민정부로서 새로운 중앙정부는 영토적 의미로서 국경 내의 모든 인민, 즉 국민전체에 대해서 주정부의 권한을 넘어서는 가장 큰 영향력을 행사한다는 의미에서 최고성을 띤 것이며, 또한 국민을 구성하는 개인들에 대해서도 개별적으로 직접 영향력을 행사한다는 의미에서 개별성을 보이고 있다.

넷째, 국민정부로서의 연방정부가 비매개성과 직접성을 특징으로 국경 내의 모든 인민에 대해서 가장 강력한 권력을 행사할 수 있다는 최고성과, 그리고 그러한 권력의 행사는 국민을 구성하는 모든 개인에게 일일이 적용된다는 개별성은 연방정부에 대한 충성과 이를 통한 새로운 국민적 정체성을 창출하려는 노력과 관련되어 있었다. 연방헌법의 수립과 이를 통한 중앙정부로서 연방정부의 창설이 지니는 의미는 바로 주수준의 연맹(국가연합)체제 하에서 각 주에 대해서 배타적으로 지니던 미국인의 정체성과 일체감을 미국 전역을 총괄하는 국민정부에 대한 정체성과 일체감으로 치환하려는 혁명적인 노력에 있다고 보아야 한다.

#### 4. 결론: 합의와 향후의 연구과제

지금까지 본문에서 논의된 바 연방주의자들의 국민주의 및 국민정부에 대한 관점을 살펴보면, 헌법제정 당시의 연방주의자들이 주장한 국민주의는 혈연, 종교, 민족집단적인 특성을 바탕으로 다른 국가에 대한 저항이나 대외적 배타성을 특징으로 하는 민족주의와는 분명히 구분되는 것이었다. 국가간 관계에서는 잠재적인 적대국가가 존재하며, 이러한 잠재적

---

원에 머물고 있었으며, 실제로 주들 간에도 상당한 갈등과 경쟁이 있어서 미국인이라는 국민적 공감대가 작았음을 지적하고 있다. Kohn, *The Idea of Nationalism*, 286-87.

인 적대국가가 ‘우리’와는 혈연적, 문화적, 인종적으로 다른 국가이므로 ‘조국’을 지키기 위해서 민족의식을 배양하고 부국강병을 추구하려는 논리는 연방주의자들의 국민적 정체성 창출이라는 관점에서 본 국민주의와는 별로 관련이 없는 내용이었다.<sup>30)</sup> 연방주의자들은 신생공화국의 미국민들의 새로운 국민적 정체성을 배양하기 위한 목적으로 국가와 국민 간에 비매개성, 직접성, 개별성, 최고성 등을 특징으로 하는 대내적인 통합의 국민주의를 강조했다고 보인다.

또한 현재의 관점에서 볼 때 연방주의자들이 주창한 국민주의는 이민의 유입으로 미국이 분화되기 이전 영국계 식민지인이 미국을 건국할 당시에 나타난 등장한 것으로, 민속적 민족주의의 체취가 강한 트럼프식의 백인민족주의의 발흥과도 구별되어야 한다. 또한 연방주의자들의 국민주의는 이민자의 유입, 민속집단 간의 갈등과 분열, 그리고 이의 극복을 위한 통합의 노력 이전에 등장한 현상으로 국민정부의 직접적이고 비매개적인 대국민 영향력 확대를 통한 미국의 새로운 정체성을 창출하기 위한 것이었다. 따라서 그런 의미에서 연방주의자들의 국민주의는 미국적 신념을 근거로 한 전통적인 공민적 국민주의와도 구별되는 개념이라고 할 수 있다. 즉 연방주의자들의 국민주의는 혈연이나 종교적인 요소가 매우 약했으며, 동시에 미국적 신념 등과 같은 어떤 이념에 기초한 것도 아니었다. 이들이 논의한 국민주의는 특정한 이념이나 민속적 요소를 담고 있는 것이라기보다는, ‘국민 개인-주정부-연방정부’ 간의 상호관계 및 연방정부의 권력행사방식과 관련된 것으로서 중앙정부의 직접적 영향력 행사와 이를 통한 새로운 국민정체성을 확보하려는 노력의 부산물이었다.

30) 이러한 설명은 특히 미국의 마키아벨리로도 불리는 해밀턴과 같은 연방주의자가 추구한 헌정제도로서의 강한 국민주의가 국민국가의 발전을 토대를 닦았고 국가경쟁력을 키우려 했다는 주장을 부정하는 것은 아니다. 이 주장은 건국 당시 미국의 국민주의는 혈연적, 문화적, 인종적인 요소로는 설명되지 않는 다른 종류의 이념이었기 때문에, 이러한 요소를 중심으로 한 민족국가 간의 갈등이나 부국강병의 노력과는 구별되어야 한다는 의견이다.

그러나 미국국민에 대한 영향력 확대노력과 새로운 국민적 정체성 창출을 위해 주창된 이러한 국민주의는 19세기 이후 이민자들의 대규모 미국유입이라는 도전에 직면하면서 국민과 국가와의 관계에 관한 고정불변의 전형으로 남아 있을 수는 없었다. 즉 미국국가와 미국국민 간의 설정된 국민주의라는 관계규정은 이민의 확대와 더불어 사회적 분화가 시작되면서 무언가 구체적이고 새로운 내용을 지속적으로 담아갈 수밖에 없었다. 그리고 이러한 필요에 따라서 요청된 새로운 양상의 국민주의는 적어도 공론의 장에서는 민속적 민족주의가 아니라 공민적 국민주의를 그 핵심으로 채택하기에 이른다. 혈연과 언어, 종교 등의 공통성을 토대로 한 민속적 민족주의는 다원적 이민국가인 미국에서 자칫 분열과 반목을 조장하기 쉬운 것이었으며, 따라서 미국적 신조를 근간으로 하는 공민적 국민주의가 국가적 통합을 유지하고 하위 민속집단간의 상호갈등을 최소화하는데 유용했다. 이러한 공민적 국민주의는 자유민주주의의 가치에 대한 공약과 존중을 공통분모로 하여 미국사회의 통합성을 유지하면서 다원주의의 정치문화를 발달시키고 미국 예외주의를 일반화시키기에 이르렀다.

그러나 이러한 공민적 국민주의를 내용으로 한 국가와 국민간의 규정으로서의 국민주의가 발전해 가는 과정은 결코 순탄한 것은 아니었다. 연방주의자들이 구상했던 국민주의는 국가와 국민의 관계규정에 있어서 주정부의 주권(sovcreignty) 주장이라는 도전에 지속적으로 직면해야 했고, 그 과정에서 남북전쟁이라는 국민국가 분열의 위기를 겪기도 했다. 그리고 그 후에도 지속적으로 국민주의는 인권문제, 규제문제 등 다양한 분열적인 이슈와 결부되어 극심한 정당 간 대립과 이념적 양극화를 경험하기도 하였다.

뿐만 아니라 미국적 신조에 대한 합의를 토대로 표면적으로는 안착한 것으로 보였던 공민적 국민주의는, 수면 이하로 잠복하였으나 꾸준히 영향력을 행사해 온 백인 중심의 민속적 민족주의의 간헐적인 도전에 대처해야 했다. 남북전쟁을 전후해서 등장한 반이민정당인 무지당(Know-

Nothing Party), 19세기말 20세기초 반중국계 이민정책의 등장, 그리고 KKK 등 극우인종집단의 존재 등 인종주의나 백인 민족주의 세력은 비록 공민적 국민주의에게 주류이념의 자리를 내어 줄 수 밖에 없었지만 미국정치사에서 간헐적으로 영향력을 발휘해 왔다고 할 수 있다. 트럼프 공화당후보의 대통령 당선 역시 이와 같이 공민적 국민주의의 주류세력 밑에서 잠복하고 있던 민속적 민족주의가 미국정치의 표면 위에서 영향력을 발현한 사례 가운데 하나라고 생각할 수 있다.

이상의 논의와 관련하여 연방주의자들이 국가와 국민 간의 관계에 관해서 설정한 건국초기의 국민주의가 어떠한 방식으로 공민적인 내용을 포섭하여 그 체제를 재정비하게 되었는지에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다. 이와 아울러 이러한 공민적 내용의 국민주의가 백인민족주의나 반이민정서의 부상 등 민속적 요소의 발현에 의해서 제한될 경우, 제한을 유도하는 그 조건들이 무엇인지에 관한 역사적인 연구도 지속적으로 필요할 것으로 보인다.

## Works Cited

- 이극찬. 「신생국 민족주의의 일반론」. 진덕규(편). 『한국의 민족주의』. 서울: 현대사상사, 1976. 13-29.
- 이용희. 「민족주의의 개념」. 노재봉(편). 『한국민족주의와 국제정치』. 서울: 민음사, 1983. 211-39.
- 이태훈. 「민족개념의 역사적 전개과정과 그것이 의미하는 것」. 『역사비평』 98 (2012): 248-68.
- 진덕규. 「민족주의의 전개와 한계」. 『한국의 민족주의』. 진덕규 편. 서울: 현대사상사, 1976. 44-68.
- 진태원. 「어떤 상상의 공동체?: 민족, 국민 그리고 그 너머」. 『역사비평』 96 (2011): 169-201.
- Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton UP, 2016.
- Beer, Samuel H. *To Make a Nation: The Discovery of American Federalism*. Cambridge: Belknap, 1993.
- Beer, Samuel H. “The Idea of the Nation”. *American Intergovernmental Relations*. Ed. Laurence J. O’Toole, Jr. Washington: CQ, 1993. 346-58.
- Blair, Tony. “Tony Blair: Against Populism, the Center Must Hold”. *The New York Times* 31 March 2017.
- Bonikowski, Bart and Paul DiMaggio. “Varieties of American Popular Nationalism”. *American Sociological Review* 81.5 (2016): 949-80.
- Citrin, Jack, Cara Wong, and Brian Duff. “The Meaning of American National Identity”. *Social Identity, Intergroup Conflict, and Conflict Reduction*. Eds. R. D. Ashmore et. al. New York: Oxford UP, 2001. 71-100.
- Gellner, Ernest. *Nations and Nationalism*. Malden: Blackwell, 2006.
- Haidt, Jonathan. “The Ethics of Globalism, Nationalism, and Patriotism”. *Minding Nature* 9.3 (2016): 18-24.
- Haidt, Jonathan. “When and Why Nationalism Beats Globalism”. *The American Interest* 12.1 (2016): 7-15.



- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. *The Federalist Papers*. ed and intro. Garry Wills. New York: Bantam (originally published in 1787-1788), 1982.
- Hartz, Louis. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York: A Harvest/HJB Book, 1955.
- Huntington, Samuel P. *American Politics: the Promise of Disharmony*. Cambridge: Belknap, 1981.
- Huntington, Samuel P. *Who Are We?: The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon and Schuster, 2004.
- Kinder, Donald R. and Cindy D. Kam. *US vs Them: Ethnocentric Foundations of American Opinion*. Chicago: U of Chicago P, 2009.
- Kohn, Hans. *The Idea of Nationalism: A Study in Its Origins and Background*. New York: McMillan, 1961.
- Kohn, Hans. *American Nationalism: An Interpretative Essay*. New York: Collier, 1961.
- Kuzio, Taras. "The myth of the civic state: a critical survey of Hans Kohn's framework for understanding nationalism". *Ethnic and Racial Studies* 25.1 (2002): 20-39.
- Lieven. Anatol. *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism*. Oxford: Oxford UP, 2005.
- Lipset, Seymour Martin. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. New York: Basic, 1963.
- Niblett, Robin. "Liberalism in Retreat: The Demise of a Dream". *Foreign Affairs* 96.1 (2017): 17-24.
- Nye, Joseph. S. Jr. "Will the Liberal Order Survive?: The History of Idea". *Foreign Affairs* 96.1 (2017): 10-16.
- Poggi, Gianfranco. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford UP, 1978.
- Summers, Lawrence. "How to embrace nationalism responsibly". *The Washington Post* 10 July 2016.
- Tate, Adam. "James Madison, 1780-1787: Nationalism and Political Reform". *A Companion to James Madison and James Monroe*. Ed.

Stuart Leibiger. Malden: Wiley and Blackwell, 2012. 39-55.

Theiss-Morse, Elizabeth. *Who Counts as an American?: The Boundaries of National Identity*. Cambridge: Cambridge UP, 2009.

Tilly, Charles, eds. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton UP, 1975.

■ 논문 투고일자: 2017. 05. 29

■ 심사 완료일자: 2017. 06. 21

■ 게재 확정일자: 2017. 06. 28

**Abstract**

**An Explanation of Nationalism Meant in The  
Federalist Papers:  
Nationalism for a New Federal Identity**

Byoung Kwon Sohn

(Chung-Ang University)

This article attempts to elucidate what the Federalists meant by ‘the national government’ and, by extension, the nationalism when they wrote *The Federalist Papers* by focusing on Alexander Hamilton’s and James Madison’s writings. This article finds that what the two Founding Fathers meant was neither ethnic nationalism nor civic nationalism as we know them from Kohn’s conceptualization of two versions of nationalism. Among other things, Hamilton and Madison’s case for the national government and the national unity was rather for creating a kind of national identity of the American people toward the newly created federal government, which should supercede the local loyalties Americans long had held after the independence. Seen in this light, the nationalism of the two Federalists was advocated in order to make room for the federal government to directly influence the American citizens individually and as a whole without the interference of the state government.

**Key Words**

Hamilton, Madison, nationalism, federalist, nation