

근대국가의 이념적 기반과 한국의 정치공동체*

김만흠**

이 연구는 한국 국가공동체의 정치이념과 통합윤리에 대해 진단해 보고자 하는 것이다. 다양한 개인과 집단으로 구성된 정치사회에는 갈등과 대립의 잠재적 요인이 존재하며, 이를 하나의 공동체 질서로 조정하고 통합하는 것이 정치이념이며 통합윤리이다. 문제는 어떤 양식의 통합질서인가이다. 경우에 따라 정치체제는 그 구성원들에게 더불어 사는 공동체가 아니라 차별과 불평등의 억압질서에 불과할 수도 있다. 이로 인해 공동체 질서 자체가 위기에 처하기도 한다.

그 동안 한국에서는 이러한 공동체 질서와 윤리가 별로 주목받지 못했다. 근대국가 이전 한국의 정치공동체는 왕권을 정점으로 한 신분체계와 이와 상호작용하는 유교 등의 윤리에 의해 유지되고 규정되어 왔다. 그런데 근대로의 이행에 따른 사회 구성양식의 변화는 정치공동체의 새로운 구성원리와 윤리를 요구했다. 그리고 정치적 민주주의와 자본주의적 시장경제가 한국 근대국가의 새로운 요소로 도입되었다. 그렇지만 주체적 고민이 없이 이식된 서구식 근대국가체제, 그리고 강한 민족국가적 전통, 남북분단 체제, 국가주의적 근대화, 정치적 민주화의 지연 등이 복합적으로 작용하는 가운데 민주주의와 시장경제는 국가공동체의 원리라는 차원에서는 조명되지 못했고 추상적 민족주의가 국가의 존재이유를 지배해왔다.

이 연구에서는 먼저 국민주의, 민주주의, 시민사회 등을 근대국가 이념의 분석 개념

*이 연구는 한국정신문화연구원의 1997년도 연구비 지원에 의해 수행된 것임.

**서울대학교 사회과학연구원 특별연구원

전공분야: 정치사회학, 정치과정론, 한국정치

주요저서: 『한국정치의 재인식』(풀빛, 1997), 『참여민주주의와 한국사회』 공저(창비사, 1997) 『한국정당정치론』 공저(나남, 1994), 『전환기의 한국민주주의』 공저(법문사, 1994), 『민주주의와 민주화』 역서 (풀빛, 1994)

연락처: 874-2269(연구실), 452-8151(집)/ 팩스 886-0976

manheum@chollian.net

으로 정리한다. 그리고 한국의 국가공동체가 근대국가로의 전환과정에서 나 타난 정치사회적 쟁점들과 그 현실적 결과를 분석한다. 이어서 대외적 동원논리였던 국가주의나 민족주의가 대내적 공동체 윤리와 결합해야 함을 제기하면서 민주주의나 시민사회 논리 등이 공동체 윤리 차원에서 조명되어야 함을 밝힌다. 더불어 국가권력 체계의 분권화와 다원화를 한국의 국가공동체 모델의 방향의 하나로 제시한다.

「석가가 들어오면 조선의 석가가 되지 않고 석가의 조선이 되며, 공자가 들어오면 조선의 공자가 되지 않고 공자의 조선이 되며 무슨 주의가 들어와도 조선의 주의가 되지 않고 주의의 조선이 되려 한다. 그리하여 도덕과 주의를 위하는 조선은 있고 조선을 위한 도덕과 주의는 없다」(신채호, 「浪客의 筆談」 중에서).

1. 서론

최근 국가적 경제위기 상황 앞에 정치지도층과 언론 등에서는 국난 극복을 위한 국민적 노력과 고통의 분담을 강조하고 있다. 국가체제를 경제로 주권과 시장체계가 구분되는 오늘날의 국제체제 하에서 각 국가의 상황이 국민 개개인의 생활에 중대한 영향을 미친다는 것은 두말 할 나위도 없다. 국가의 총체적 번영은 국가공동체의 기본적 과제이다. 그러나 또한 국민은 여러 개인과 집단으로 구성되어 있으며, 이들간에는 차이와 차별의 요소도 존재한다. 따라서 국가적 상황이 모든 국민들에게 똑같이 영향을 미치는 것은 아니다. 국가적 어려움에 따른 고통의 여부와 정도가 국민에 따라 다를 수 있으며, 또 국가적 번영에 따른 혜택 역시 다를 수 있다. 경우에 따라 국가는 특정 개인이나 집단에게 더불어 살아가는 공동체가 아니라, 억압과 차별의 권력기구에 불과할 수도 있다. 다양한 개인과 집단의 공동체 구성원들이 어떻게 더불어 살아가느냐 하는 것이 공동체의 중요한 과제라는 것이다. 바로 이것이 공동체의 질서이자 통합의 원리이다. 이 글은 오늘날 한국이라는 국가체제를 구성하고 있는 통합의 원리와 이념을 진단해 보고자 하는 것이다.

모든 정치공동체는 각기 나름대로의 질서와 통합원리를 가지고 있다. 물론 완전한 통합을 이룬 정치공동체는 드물다. 오히려 지속적인 갈등과 통합의 긴장 속에서

유지되는 것이 정치공동체의 보편적인 존재양식이라 하겠다. 이런 긴장관계는 한편으로 그 정치공동체의 한계를 보여주는 것이기도 하지만, 공동체의 발전적 동력이 되기도 한다. 그러나 통합의 질서와 윤리가 공동체적 요구를 수용하지 못할 때 그 공동체는 위기에 처하게 된다.¹⁾

한국 국민들의 대다수는 한국이라는 국가의 존재이유를 무엇보다도 민족국가적 전통에 두고 있는 것처럼 보인다. 이 민족국가적 전통과 민족의식은 오랜 단일 정치공동체의 역사를 배경으로 있지만, 근대국가로의 전환과정에서 제국주의의 침탈과 국가체제의 단절을 겪으면서 본격적으로 동원되었다고 하겠다. 물론 한국의 민족국가 의식은 근대적 개인주의에 바탕을 둔 집단의식이라기보다 혈연적이고 운명적인 성격을 갖는 1차적인 집단 정체감이라고 하겠다. 이런 민족의식과 같은 집단 정체감은 정치공동체를 형성하는 중요한 기반이 된다. 그러나 민족적 정체감 자체가 공동체의 질서와 윤리를 구성하는 것은 아니다.

대체로 민족주의와 같은 논리는 공동체 내부의 질서를 규정하는 통합 원리라기보다 대외적인 관계 속에서 구축되는 통합원리이다. 정치공동체는 대외적인 통합 논리 뿐 아니라 내부의 질서를 규정하는 또 다른 제도와 원리 속에서 운영된다. 경우에 따라 내부의 통합원리가 공동체의 구성원들의 요구를 수용하지 못할 때 민족 공동체의 기반이 붕괴될 수도 있다. 한국의 조선시대 경우에는 정치공동체의 질서가 왕권을 정점으로 하는 신분질서와 유교원리 등에 의해 규정되고 유지되어 왔다. 그러다가 조선 말기 혼들리기 시작하였던 한국의 전통적인 통합질서는 2차대전 이후 시민권과 민주주의를 정치체제의 새로운 원리로 도입하면서 근대 국민국가로 새로이 구축되었다.

그러나 한국(남한) 근대국가의 새로운 원리로 도입된 민주주의는 시민사회의 질서까지를 포괄하는 것이 아니었다. 한국에서 민주주의는 공정한 선거를 통해 정부 권력을 구성하고 정치지도자를 선출하는 것이었다. 그리고 국가의 통합 원리는 여전히 전통적인 민족국가 의식에 있었다. 물론 근대국가의 전형을 만들어 온 서구의 경우에도 초기에는 민주주의가 반드시 포괄적인 사회통합의 원리로 작동되었던 것은 아니다. 그러나 근대국가의 형성과정에서 분권전통이나 계급갈등에 따른 정치

1) 마이어(Charles Maier)는 정치공동체가 위기에 이르게 되는 요인을 1) 공동체 질서가 역사적 변용에 실패한 경우, 2) 정치적 리더십과 정치권력층에 대한 불만, 3) 공동체의 변형과 진보에 대한 반복되는 회의 등의 세 차원으로 정리하고 있다(Maier, 1994: 54).

사회적 균열은 민주주의를 사회통합의 원리의 하나로 자리하게끔 만들었다. 서구에서는 또한 민주주의 뿐 아니라 합리성과 합법성이 사회적 다양성과 갈등요소를 수렴하는 중요한 준칙으로 기능하였다. 이 합리성과 합법성은 근대 서구의 개인주의와 자본주의의 질서가 근대국가 체제와 상호작용하면서 공동체의 구성원리로 구축된 것이다. 한국의 경우 남북분단 과정에서 민족국가의 구체적 구성양식이 쟁점이 된 바 있으나, 분단체제가 형성된 이후에는 추상적 민족국가론과 국가주의가 지배하는 가운데 다양한 국민들이 더불어 살아가는 구체적 양식에 대해서는 별로 주목하지 못했다.

강한 민족국가적 의식에서 출발한 이런 경향은 한편으로 분단체제와 국가주의적 발전전략이 한국 정치상황을 지배해 온 결과이며, 다른 한편으로는 공정한 선거에 의해 정부권력을 구성하는 민주주의의 초보적 과제가 실현되지 못한 한국사회의 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다. 남북 분단체제는 역설적으로 민족 문제를 정치적 담론으로 일상화시킴으로써 한국의 정치인식에서 민족국가 내부의 문제를 경시하게 만들었다. 그리고 단일 민족국가의 복원을 강조했던 이승만 정부 아래, 박정희 정부의 「조국근대화」, 김영삼 정부의 「세계화」 구호에 이르기까지 계속된 국가주의 전략은 국가와 국민에 대한 총체적 인식을 이끌어 왔다. 또한 정치적 민주주의로서 다원주의적 대의제를 채택하고 있음에도 사회적 다양성을 어떻게 수렴하는 것이 민주적인 것인가에 대한 논의도 거의 없었다. 그러다가 지역균열의 문제가 점차 심각해지고 지방자치제가 도입되기 시작하면서 비로소 중앙집권적 대통령제와 승자독점(winner-takes-all)의 다수제 의사결정방식 등에 대한 문제가 제기되기 시작하였다.

한국에서는 정치를 민족, 국민 등의 공공선(公共善)의 관점에서 보는 경향이 강하다. 그러나 오늘날 한국사회가 공공선의 윤리를 추구하고 있다고 보기는 힘들다. 형식상으로는 공공선을 강조하지만, 이기주의와 정실주의가 지배하는 이중성을 보이는 것이 현실이다. 공공선의 정치원리에 대비되는 다원주의적 이익정치 원리를 채택하고 있다는 서구에 비해 한국사회가 과연 공공의 윤리를 더 구축하고 있는지 답하기가 쉽지 않다.

이제 추상적 민족국가만을 강조할 것이 아니라 구체적으로 민족이 더불어 살아가는 국가질서에 주목해야 된다. 이것은 한국 민주주의의 발전과제이기도 하다. 정치적 차원에서 보더라도 민주주의는 시민사회의 요구를 반영하는 정치원리이다.

시민사회는 하나의 실체가 아니라 다양한 개인과 집단으로 구성되어 있다. 따라서 정치적 민주주의는 시민사회의 이런 다양성을 어떻게 수렴하고 조정할 것인가 하는 문제를 포함하기 마련이다. 나아가 시민사회 자체가 민주적으로 되었을 때 시민사회에 기반한 정치가 진정한 민주정치가 될 수 있는 것이다.

이 글에서는 한국에 관한 논의에 앞서 먼저 서구의 경험을 중심으로 근대국가 및 내셔널리즘과 민주주의의 상호관계에 대해 살펴 보려고 한다. 서구의 경험을 비교자료로 삼는 것은 필자 자신의 이상적 공동체 모델에 대한 주체적 입론이 아직 없는 한계에서 비롯된 것이지만, 상대적으로 근대정치의 전형을 만들어 온 서구의 경험은 근대국가체제 및 내셔널리즘, 개인주의 및 시민사회, 민주주의 등 근대정치의 주요 요소와 그 상관관계를 비교적 풍부하게 논의할 수 있는 준거가 될 수 있다 는 생각에서이다.

2. 근대정치의 이념과 서구의 경험

1) 근대국가, 국민주의, 민주주의

근대국가(nation-state)와 민주주의는 근대 정치체제를 규정하는 대표적인 양식이다. 이 근대정치 양식은 서구 근대정치사에서 전형을 이루며 나타났다. 이후 근대국가 체제의 확산 속에서 오늘날의 세계는 근대국가 단위로 구성된 이른바 국제(inter-nation) 사회를 형성하고 있으며, 특수한 사례들을 제외한 대부분의 나라에서 민주주의를 대표적인 정치원리로 표방하고 있다. 물론 근대국가 체제와 민주주의는 상호작용하면서 나타났다. 따라서 근대국가 형성의 전통적 배경, 그리고 근대국가의 동원이데올로기였던 내셔널리즘(nationalism),²⁾ 근대정치의 새로운 구성원리였던 민주주의가 어떻게 결합하느냐에 따라 각 근대국가의 통합양식과 이념은 조금씩 다른 특징을 보여주었다.

2) 앤더슨 등은 근대 내셔널리즘이 서구 근대국가에서 먼저 발생한 것으로 간주하고 있는데 비해, 오히려 서구 제국주의에 직면한 비서구 식민국가들의 저항적 민족주의가 서구에 역수입되어 나타난 것으로 주장한 사람도 있다(Partha Chatterjee, 1986, *Nationalist Thought and the Colonial World*, London: Zed Press, <Calhoun, 1994: 320에서 재인용>).

서구의 근대국가는 로마교황청을 중심으로 한 느슨한 일원적 지배체제가 깨지는 한편 그 내부의 봉건국가들이 몇 개의 단위로 통합되고 분열과 재구조화 과정을 거치면서 형성되었다. 전통적 정치질서의 해체는 근대국가라는 새로운 정치공동체의 기반이 되었지만, 동시에 그것은 새로운 통합의 과제를 남겼다. 또한 정치적 환경의 변화는 그에 따른 새로운 통합과제를 지속적으로 만들기 마련이었다. 서구의 경우 분권전통 속에서 형성된 정치적, 문화적 이질성이 봉건시대 유산에서 비롯된 통합과제였다면, 개인적 자유에 기초한 시민사회와 이를 조정하고 통제하는 국가체제를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이 봉건질서 해체에 따른 새로운 과제였다.

봉건국가 질서의 해체에 따른 초기의 국가질서는 지배엘리트들의 권력투쟁과 협상에 의해 결정되었다. 이 권력투쟁에는 군주, 귀족 등 봉건엘리트가 중심이 된 가운데 군조직 세력, 상업자본 세력, 그리고 농민세력 등 근대의 신흥세력들이 동맹 세력으로 참여했다. 따라서 이 시기에는 사회전체의 통합이나 구성원리보다는 엘리트 세력간의 권력투쟁과 탐욕이 정치체제를 결정하는 주요 변수가 되었으며, 이 권력투쟁과 동맹의 양식에 따라 각 근대국가 특성이 달라졌다. 어떤 이는 근대국가 초기의 이러한 특징을 두고 마피아(mafia) 국가라 부르기도 한다(Schwartz, 1994). 그러나 봉건시대 분권전통을 하나의 근대국가체제로 통합하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 또한 정치체제의 지속적 유지와 안정을 위해서는 상층 엘리트들간의 협상이나 탐욕뿐 아니라, 내부 구성원들을 동원하는 통합질서가 필요했다.

이러한 통합질서에 대한 요구를 촉진시킨 것은 근대국가체제의 확산이었다. 근대국가의 확산에 따른 국제체제는 국가간의 경쟁을 촉발시켰고 이는 국가 내부의 단결을 불러 일으킬 수 있었다. 국가간의 경쟁에서 대내적 단결과 일체감을 동원하는 이데올로기가 바로 민족주의 또는 국민주의³⁾로 번역되고 있는 내셔널리즘이

3) 본론에서 논의가 되겠지만 내셔널리즘(nationalism)은 각 국가나 시기에 따라 특성이 다르며, 이런 점에서 상황에 따라 민족주의, 국민주의, 또는 국가주의로 번역할 수 있다. 그러나 하나의 개념으로 일반화시킨다고 한다면 「국민주의」가 더 적합하다고 생각한다. 물론 어느 내셔널리즘도 결국은 혈연적, 운명적 공동체의식이나 일체감을 강조하게 된다는 점에서 「내셔널리즘」을 우리 말의 「민족주의」로 번역할 수도 있다. 그러나 이럴 경우 근대국가의 등장과 더불어 나타난 주체적 시민들의 실용적, 계약적 공동체의 특징을 반영하는 국가주의로서의 내셔널리즘을 자칫 간과하게 된다. 따라서 민족주의 뿐 아니라 실용적, 계약적 공동체로서의 국가주의 개념 모두를 포괄 할 수 있는 「국민주의」로 번역하는 것이 보다 더 적합하다고 생각된다.

었다.

대내적 일체감과 단결을 강조하는 집단의식이나 집단이데올로기는 동서고금을 막론하고 모든 정치공동체에서 나타났다. 이런 점에서 근대 국민주의 역시 특별한 이데올로기는 아니라고 할 수 있다. 그러나 국가간의 경쟁이 일상화되고 중앙집권화와 광범한 사회적 동원을 특성으로 하는 근대국가 체제에서 나타난 국민주의는 그 동안의 정치적 집단이데올로기보다 보다 강력하고 광범한 것이었다. 또한 19세기 전후의 프랑스, 영국, 그리고 이민국가들인 미국, 호주, 뉴질랜드 등에서 나타났듯이(임현진 외, 1995: 6), 근대의 국민주의에는 운명적이고 필연적인 공동체의식을 강조하는 기존의 국가주의와는 다르게 시민사회에 기초한 계약적 공동체 이념으로서 새로운 요소를 포함하는 경우들도 있었다. 이런 점에서 국민주의가 근대국가 특유의 동원이데올로기로 간주되기도 한다(임현진 외, 1995: 3-4; Anderson, 1991; Hobsbaum, 1990).

근대국가 체제가 사실은 이미 국민주의를 강요하고 있었다. 국가는 개인들에게 자율적 선택 이전에 이미 주어진 공동체였다. 국가주권에 토대를 둔 국제체제하에서 각 국가는 시장체계와 개인적 자유를 규정하는 결정적인 분절점이었다. 따라서 각 개인의 자율적 선택이 불가능한 상태에서 국가의 번영은 각 개인의 번영으로 인식될 수 있었다. 앤더슨 같은 사람은 이 국민주의가 각 개인의 번영이나 의지와는 무관하게 '정치엘리트들에 의해 가공된 정치적 상상물'이라 비판하고 있다(Anderson, 1991: 36-46).

이처럼 근대국가 체제 자체가 기본적으로 국가주의적 동원 환경을 안고 있었지만, 앞서 지적한 대로 봉건 시대의 분권 유산을 단일한 근대국가 체제로 흡수하는 것은 쉽지 않았다. 또 국가적 위계질서에 부합했던 신분질서가 해체된 상태에서 국가와 국민과의 관계를 새로이 조명하는 것이 필요했다. 무엇보다 결정적인 과제가 서로 다른 정치적 전통, 종교, 언어, 종족 등의 분권 유산을 하나의 국가체제로 통합하는 것이었다.

분권 전통의 통합 문제는 근대국가 초기 '마피아국가' 시대부터 이미 제기되었다. 하나의 정치체제는 기본적으로 일원적인 정치권력적 위계질서를 만들기 마련이다. 더구나 근대국가는 정치권력적인 통합 뿐 아니라 문화, 시장체계 등을 포함한 총체적인 통합체제로서 특징지워진다. 따라서 그 만큼 복합적인 통합과제를 안고 있었다. 이 통합과정에서 정치권력적 질서에 따른 불평등과 문화적, 경제적 위

계질서가 병렬적으로 구조화될 경우 전통적 집단간의 갈등 가능성은 더 클 수밖에 없었다(Gellner, 1983: 88-97; Dahl, 1966: 380-6).⁴⁾

현실적인 통합의 경로는 다양하게 나타났다. 현실적인 불평등이 있음에도 불구하고 정치권력의 억압이나 국민주의 또는 전체주의 등 여타 이데올로기적 동원을 통해 통합질서를 유지하는 경우도 있었으며, 여러 제도와 정책을 통해 합리적 통합을 도모하거나 중앙집권체제에 가능한 다원적 자치제를 도입하는 경우도 있었다. 물론 이런 근대국가는 한번에 이루어진 것이 아니라 지속적인 재구조화 과정을 겪었으며, 분열과 재통합 과정을 모두 고려한다면 결과적으로 통합에 성공한 경우보다 실패한 경우가 더 많았다고 하겠다. 오늘날 유럽의 국가체제는 여러 번의 분열과 재통합 과정을 거친 결과이며 현재까지도 그 과정은 계속되고 있다고 하겠다. 이런 배경 속에서 근대국가의 특징을 중앙집권체제라고 말하고 있음에도 우리나라에서 보기에는 분권체제적 요소라 할 수 있는 연방제, 지방자치제, 상원의 지역대표성, 비례대표제 등이 대부분의 서구국가들에서 제도화되기에 이른 것이다.⁵⁾

국가체제로의 통합은 신분의 해체와 개인의 자유화라는 근대의 경향과 긴장관계를 이루고 있다고 볼 수 있다. 그러나 근대국가가 정착되는 과정에서 개인의 자유화는 근대국가의 통합체제의 기반이 되면서 공존했다. 근대 인간의 자유화는 완전한 자유화가 아니라 봉건시대의 신분질서 등의 굴레로부터의 자유로 시작되었다. 그리고 이 자유에 바탕을 두고 각 개인들은 직접 주체가 되어 국가의 구성원이 되는 것이었다. 이제 국가의 구성원이 되는 데 가족, 지역공동체, 종교, 신분 등의 중재와 제한을 필요로 하지 않는다는 논리였다(Calhoun, 1994: 315). 또한 개인적 자유화는 경제적, 문화적 구조와 무관하게 황제로부터 각종 귀족 작위체제에 이르기까지 위계서열 구조를 이루고 있던 바로크 시대 절대국가 체제에 도전하면서 근대 국가주권의 절대성과 자율성을 주장하는 논리와도 맞물릴 수 있었다(Gellner, 1994b:

4) 젤너는 정치권력, 교육 및 문화체계, 경제력 등의 통합양식이 근대 국민주의의 유형을 결정하는 주요변수였다고 주장하면서 이들의 통합정도와 통합양식(불평등 여부)에 따라 그 유형을 분류하고 있다(Gellner, 1983: 88-109).

5) 프랑스의 경우 유럽에서 보기 드물게 중앙집권체제가 강한 나라이다. 이는 다른 유럽 국가에 비해 평원지대라는 지리적 요인도 있지만, 프랑스혁명 체제에서 자코뱅의 강력한 중앙집권체제 전통이 이후 반복되는 군주제하에서도 계속되었고 2차대전 이후에는 1958년의 드골체제에 의해 중앙집권체제로 다시 재정비된 결과로 보고 있다(Mabileau 외, 1989: 6).

110). 애버크롬비 등은 이런 양상을 「개인화」 또는 「개별화」(individuation)를 통한 국가체제에의 흡수 현상으로 설명하기도 한다(Abercrombie 외, 1986: 2).

그러나 국가라는 정치권력체는 개인의 자유를 제한하기 마련이었다. 따라서 구체적으로 국가가 각 개인에게 어떤 의미를 갖는가가 중요할 수밖에 없었다. 개인의 자유와 이를 통제하는 국가질서와의 상호관계를 어떻게 설명하며, 또 어떻게 조화시키는 것이 바람직한 것이냐 하는 것이 근대정치사상의 주요 주제이기도 하였다. 국가권력에 의한 강제 자체를 근본적으로 비판하는 무정부주의(anarchism)도 있었으며, 인간의 절대자유가 국가이성의 양식으로 구현된다고 보면서 전통시대 소크라테스 등의 공화국론을 현대적으로 재구성한 헤겔(G.W.F. Hegel)과 같은 사람들도 있었다.

홉스(T. Hobbes), 로크(J. Locke) 등 이른바 사회계약론자들은 국가이성이나 자연법 질서로 표현되는 근대적 국가권력의 존재이유를 도구적 관점에서 설명하였다. 국가는 인간의 자유와 복지를 위한 수단 또는 공리적 장치라는 것이다.⁶⁾ 이 중에서도 홉스는 개인의 욕망실현을 위한 도구로서 국가 목적의 실현을 위해 국가권력의 절대성을 주장하여 국가주의 및 국가권력의 절대성을 옹호하였다. 그러나 국가권력이 구성원들의 필요에 따라 만들어진 것이라는 계약론적 관점은 국가권력의 억압성을 비판하면서 민주주의적 정치관으로 발전하게 된다.

국가를 공리적, 실용적 도구로서 보면서 국가권력의 억압성을 비판했던 자유주의 전통과는 달리, 인간은 각 개인의 합리적 목적이나 실용성으로 환원시킬 수 없는 집단의식이나 정체감 속에서 살아가며 그 근대적 집단의식이 바로 민족국가로 번역할 수 있는 근대국가에서 구현되고 있다고 보는 이른바 역사주의 내지 낭만주의적 시각도 있었다(홍광엽 1995, 7-10). 이 낭만주의적 근대국가관은 바이런(Byron)의 예에서 보여주었던 인문적, 문화적 인류애로 이어지기도 하였다(Calhoun, 1994: 325). 그러나 결국 조국애는 다른 나라에 대한 배타적 의식으로 나아갈 수밖에 없었으며, 이런 낭만주의적 민족주의는 19세기 말 나타난 종족적 민족주의의 부분적 자원이 되기도 하였다.

이에 따라 근대국가 체제가 진전되면서, 내셔널리즘은 대외적 국가논리로 민주

6) 물론 홉스는 인간 욕망의 최대화를 위한 도구적 장치로서 절대권력의 필요성을 강조했으며, 로크는 오히려 절대권력의 위험성을 경계했다는 점에서는 대조를 보인다.

주의는 대내적 정치사회 원리로서 작동하게 되는 가운데, 다른 한편으로 서로 긴장 관계를 이루게 된다. 내셔널리즘은 국가와 국민의 총체적 동원을 도모하는 것이다. 따라서 내셔널리즘이 국가운영의 지배적인 논리가 될 경우 개인의 자율성과 다양성을 억압하는 반민주적 성향을 자주 띠곤 했다. 사실은 국가와 개인 각각의 자율성이라는 맥락에서 내셔널리즘이 개인적 자유와 공존하였던 초기 과정에서부터 서구 내셔널리즘은 식민국가에 대한 희생을 바탕으로 하고 있다는 점에서 반민주적이었다. 이상적으로는 민주주의에 기초한 내셔널리즘이 추구될 수도 있다(Greenfeld 1992). 그러나 다양한 개인과 집단으로 구성된 근대국가체제의 현실 속에서 일원적 체제를 지향하는 것은 특정한 개인의 자유에 대한 억압과 배제를 동반하게 된다. 따라서 패권적이고 제국주의적인 내셔널리즘 뿐 아니라 저항적이고 반제국주의적인 내셔널리즘도 전체주의적 동원이라는 측면에서 반민주적 정치원리로 작동되기 쉽다.

국가권력을 담당하는 지배세력은 자연히 국제적 차원에서 국가의 지위향상이나 안보에 초점을 두는 내셔널리즘을 표방하는 경향이 컸다. 반면에 국가체제 내에서의 지위향상과 시민권의 실현을 도모하는 시민세력은 민주주의를 주창하였다. 또한 국가간의 전쟁 등 대외적 정치동원이 많은 나라들에서는 근대 민주주의의 발전이 뒷전에 밀리게 되는 경향이 있었다. 반면에 대내적 민주주의 질서가 성숙한 나라들에서는 대외적인 내셔널리즘의 동원이 약하게 나타났다(Calhoun, 1994: 323-4).

19세기를 전후한 영국, 프랑스, 미국 등의 경우처럼 근대의 내셔널리즘이 공리적, 근대합리적 차원에서의 국가주의적 특징을 보여주기도 했지만, 근대의 내셔널리즘에도 정도의 차이는 있을지라도 결국 낭만주의자들이 주장했던 민족의 독자성과 전통, 문화적 정체감 등이 동원되기 마련이었다. 민족의 독자성과 전통, 문화 등에 기반한 집단정체감이 두드러질수록 내셔널리즘은 보다 강하게 나타났다. 특히 근대국가 체제의 확산 속에서 뒤늦게 근대국가의 결성을 도모했던 독일, 이탈리아 등이나 서구 제국주의의 확산에 대응하는 비서구 국가들에서는 근대국가 구성과정에서 종족이나 문화적 전통에 기반한 민족주의로서의 내셔널리즘이 두드러졌다. 나치 등의 파시즘은 국가간의 경쟁 및 위기상황에 이와 같은 문화적 집단의식이 동원되면서 극한적인 야만을 낳았던 내셔널리즘이었다.

마르크스주의자들의 경우 근대국가를 (경제적)지배계급에 봉사하고 피지배계급을 구조적, 또는 도구적으로 억압하는 정치체제로 파악했다. 따라서 근대국가와 같

은 억압체제가 필요하지 않은 공산사회를 이상적 정치공동체로 추구했다. 그러나 1917년 블셰비키 혁명 아래 공산사회를 지향하면서 나타났던 체제들은 또 다른 형태의 국가주의를 벗어나지 못한 채 몰락하였다. 파시즘이 문화적 전통에 기초한 전체주의였다면, 현실의 사회주의는 공산사회 실현을 위한 이데올로기적 전체주의였다. 둘다 적대적 대외세력을 설정하는 가운데 대내적 통합을 유지했다. 파시즘은 대외세력과의 전쟁이라는 국가간 힘의 대결에서 패배함으로써, 현실 사회주의 체제들은 한편으로는 자본주의 국가들과의 경쟁에서 패배하고 다른 한편으로는 전체주의 체제의 비효율성과 비민주성으로 인한 문제가 누적되는 가운데 체제 유지에 실패하게 되었다.

정치사회의 발생 아래 인간은 집단적인 정치공동체를 구성하면서 살아왔다. 일단 형성된 정치공동체는 대부분의 구성원들에게 개인의 선택 이전에 이미 주어진 존재로서 그들의 삶을 규정한다. 또 낭만주의적 민족주의자들이 주장했던 것처럼 구성원들이 공동체적 경험을 하면서 그 공동체는 하나의 역사적 집단으로 존재하게 된다. 그러나 각 개인들에게 운명처럼 부과된 정치체제가 그 개인들의 가치 실현을 보호하지 못하다면 그것은 집단적 억압에 불과하다. 이런 점에서 정치공동체 내부의 다양한 개인과 집단들이 더불어 살아가는 제도와 윤리는 정치공동체 양식의 핵심적 과제라 하겠다. 서구 근대국가 체제에서 국가권력과 시민사회, 그리고 시민사회 내부의 질서를 규정했던 것이 바로 민주주의였다. 물론 그 동안 서구 근대국가들이 내적 안정을 유지하면서 발전할 수 있었던 것은 그들의 선진자본주의가 만들어 낸 국가적 경제력과 복지의 증대에 힘입은 바 크다. 이런 점에서 서구 체제의 안정적 발전이 비서구 제3세계권의 희생 속에서 가능했다는 것도 지적될 수 있을 것이다.

2) 민주주의, 시민사회, 공동체 윤리

엄밀한 의미에서 민주주의는 인민이 스스로를 지배하는 완전한 자기결정 양식을 말하지만, 근대의 정치양식으로서 서구의 민주주의는 어디까지나 인간의 완전한 자기결정을 제한하는 국가체제와 공존하는 가운데 형성되어 온 것이다. 이런 점에서 오늘날의 근대국가 체제에서 민주주의는 한계를 가질 수밖에 없다는 비판도 제기되어 왔다(Benello, 1992; 김만흡, 1997: 81-91).

근대국가 체제와 더불어 형성되어 온 서구의 민주주의는 한편으로는 피지배세력 및 시민사회가 국가권력에 대해 저항하고 투쟁하면서 다른 한편으로는 국가체제에 의해 규정되면서 발전해왔다. 근대에 들어서면서 국가권력에 도전한 최초의 피지배세력은 이른바 신흥 부르주아세력이었다. 물론 1215년 영국의 대헌장(Magna Carta)으로 대표되듯이 실질적인 지배계층의 일원이었던 귀족들이 절대왕권에 도전하면서 자신들의 정치적 참정권을 공식화시키는 과정도 근대민주주의의 초기 현상으로 볼 수도 있다. 그러나 봉건시대에는 통치의 대상에 불과했던 백성 중에서 자유를 확보하고 정치적 권리를 주장한 집단은 17-18세기부터 등장한 신흥 부르주아였다.

이들 부르주아는 초기 자본주의 시대 상업을 통해 경제적 지위를 확보하면서 자신들의 경제적 지위를 공식화시키기 위해 소유권을 주장하게 되었다. 이들은 경제적 자율능력을 토대로 국가권력으로부터 상대적으로 자유로운 사회영역을 구성할 수 있었고 이 사회영역이 그들이 활동하는 도시공간의 특성을 반영하여 시민사회라 불리게 되었다. 자본주의의 성장과 더불어 시민사회 영역이 점차 확장되고, 또 그만큼 활성화되었다. 이런 점에서 근대 시민사회의 확장과 활성화는 자본주의의 발전과 함께 진행되었다고 하겠다.

시민사회의 사회적 관계는 자연히 이들간의 공공영역을 구축했다. 이들의 일차적 공공영역은 자신들 내부의 사회적 관계였고, 그것은 상업적 거래방식을 토대로 형성되었다. 이른바 시장을 매개로 질서를 형성하고 있었다. 인간의 합리성 속에서 '더불어 생각하는 마음(sympathy)'이 작동하리라고 보았던 아담 스미스(Adam Smith)는 이런 자유시장의 기제가 공공의 질서와 복지를 유지할 수 있을 것으로 낙관했었다(Gorden, 1991: 130-136). 부르조아(시민)들은 조합, 금융기관 등 상호부조를 위한 공적 기구들을 시민사회 내부에 구축하기도 했다(Putnam, 1993: 138-9). 이런 시민사회의 양상을 두고 근대적 합리론자들은 결사체(association)로서의 집단과 조직원리를 근대사회의 특징으로 규정하였던 것이다.

그런데 시장의 기제는 국가권력과 무관할 수 없었다. 따라서 시장의 공공영역은 정치적 담론을 형성하게 되었다. 이 정치적 공공영역은 시장의 확대, 그리고 생활시공간(time-space)의 확산과 더불어 자연히 중앙정치 영역으로까지 확산되었다. 물론 정치적 담론의 형성과 확산은 주로 잡지, 신문, 그리고 카페에서의 잡담과 토론 등을 통해 이루어졌으며, 그것은 대학교수, 문학예술가, 국가행정 서기 등 이른바

지식인들에 의해 주도되었다(Cahloun, 1994: 310; Putnam, 1993: 137-142). 자본주의의 발전과 더불어 등장한 부르주아가 근대 시민사회의 주요 구성원이었다면 지식인들은 시민사회의 정치적 담론의 형성자였다. 그러한 정치적 담론의 주장은 결국 시민들이 정치적 권리를 행사하여야 된다는 것이다.

이것이 곧 시민의 정치적 참여요구로 나타났다. 그리고 이것을 국가의 권력기구와 매개시키는 공식조직이 의회가 되었으며, 정당은 시민사회적 자원을 동원하면서 의회를 구성하는 중간조직이었다. 그람시(Antonio Gramsci) 등이 국가권력-정치사회-시민사회 등으로 근대국가의 구성 층위를 분류하면서 정치사회를 국가권력과 시민사회를 매개시키는 영역으로 파악했던 것은 서구 의회의 이런 발생과정을 배경으로 하고 있다. 한국정치를 분석하는 데에서도 종종 이런 분류법이 원용되고 있으나, 한국은 시민사회의 발생경로가 다를 뿐 아니라 의회도 서구와는 다르게 애초에 국가기구로서 출발한 것이라는 점에서 적실성과 유용성이 없는 분석틀이다.

시민사회의 정치적 참여장치로서 의회는 처음에는 통치기구의 자문기관으로서 출발하였으나 점차 공식적 입법기관이 된다. 그러나 군주 및 통치자들은 입법기준과 다르게 자의적인 정치를 수행하기도 하였다. 이에 따라 입헌주의와 법치주의가 시민사회와 의회의 정치적 권리를 실현하는 중요한 원리로 등장하였고, 서구 근대 정치 발전 과정에서는 대의제의 정착 이전에 대체로 입헌주의 및 법치주의를 민주주의의 주요 요소로 주장하는 경험을 하게 된다(Poggi, 박상섭 역, 1995: 141-182).

그러다가 의회를 통해 입법권을 행사했던 시민세력은 직접 집행부까지도 구성하기에 이른다. 이것이 의회권력에 바탕을 두고 내각을 구성하는 내각제 또는 의회제 방식의 정부권력구조이다. 이 의회제는 나라에 따라 변용이 되어 왔지만 오늘날까지도 서구의 근대 정부의 전형적인 형태가 되고 있다.

서구에서 시민사회의 형성과 이들의 정치적 권리의 실현이 모든 사회구성원들에게 보편적으로 이루어진 것은 아니었다. 우선 경제적 자율 기반을 확보한 부르주아들을 중심으로 시민사회 영역이 형성되기 시작하였고 이들의 정치적 권리 실현이 민주주의로 이어졌듯이 부르주아의 확장과 시민사회의 확장은 함께 이루어졌다. 이후 20세기 초를 전후하여 프롤레타리아계급이 시민권을 확보하게 되었고 여성들의 경우 대부분의 서구국가에서 2차대전을 거치면서 비로소 참정권을 획득한 시민으로서의 공식적 자격을 획득하게 되었다.

부르주아들이 사회경제적 힘을 바탕으로 그들의 정치적 주도권을 실현했던 근대

혁명을 두고 흔히 근대 시민혁명이라 부른다. 그러나 이 시기 사회구성원의 절대 다수는 특별한 소유재산이 없이 임금노동만으로 생활하는 프롤레타리아(노동자)와 여성의 차지하고 있었다. 이에 따라 프롤레타리아들은 우선 자신들의 사회적 지위 향상을 위해 조직화가 필요하였고, 그것이 바로 노동조합의 결성으로 이어졌다. 노동조합의 활동은 노동자 집단 내부의 단결과 질서 구축에서 출발하고 있지만, 그 직접적인 투쟁대상은 경영자 및 자본가와 국가권력이었다. 그리고 노동조합을 중심으로 한 정치적 권리의 실현은 구체적으로 이들의 참정권 획득으로 이어졌다. 부르주아 시민사회의 공공영역을 형성하고 확산하는 데 자유주의 지식인들이 주도했던 것처럼, 노동자들의 정치적 동원과정에서도 역시 자유주의자들의 일부와 사회주의자들의 정치운동 및 이데올로기 운동이 중요한 역할을 하였다.

국가권력이 시민사회에 기반해야 한다는 차원에서 근대 민주주의의 원리는 주기적인 선거를 통해 정부권력을 구성하고 평가하는 선거정치와 대의제로 구체화되었다. 민주주의의 원리로서 선거정치와 대의제가 갖는 한계는 루소(J.J. Rousseau) 등 많은 사람들에 의해서 지적되어 왔다(김만흠 1997, 81-119; Burnheim 1985). 물론 대의제가 민주주의의 이념을 실현하기에는 근본적인 한계가 있지만, 일반 백성의 정치적 주권과 참여 자체가 봉쇄되었던 근대 이전의 정치에 비해 보다 민주화된 정치양식이었다. 과연 대의제가 그 민주주의적 취지를 얼마나 구현하고 있는가의 정도는 각국의 여러 조건과 현실에 따라 다르게 나타났다. 이 중에서도 오늘날 서구 국가들은 상대적으로 안정적 민주발전을 해 온 나라들로 인식되고 있다.⁷⁾

물론 오늘날 서구 민주주의 양식은 오랜 갈등과 시행착오를 거친 역사적 산물이다. 대체로 서구국가들은 시민사회의 근대적 역량을 바탕으로 근대적 민주정치제도를 만들어냈다. 즉, 시민사회의 역량에 따라 정치제도화가 이루어졌다는 것이다. 이런 결과로 시민사회에 기반한 정치원리로서 민주주의가 상대적으로 더 잘 관철되고 있다고 하겠다. 또한 선거정치와 더불어 대의제의 민주적 취지를 구현하는 중요한 요소인 입헌주의와 법치주의의 전통도 상대적으로 강하다. 이는 앞서 지적했

7) 물론 과연 어느 나라가 발전된 민주주의를 이루하고 있는가를 답하기는 쉽지 않다. 이런 점에서 오늘날 서구 민주주의는 자신들의 오랜 역사적 경험 속에서 그 나름대로의 정합성을 확보한 하나의 정치양식에 불과하다고 할 수 있다. 그러나 서구 중심의 근대화론이 정치이론을 지배하기 때문이든, 오랜 민주주의 역사 속에서 민주주의의 제 요소를 개선해 온 결과이든 아직까지도 근대 민주주의의 모델 자체를 서구 근대정치의 역사적 산물에서 찾고 있는 것이 현실이다.

듯이 절대군주제에 대한 투쟁과정에서부터 입헌주의와 법치주의가 그 대안으로 등장했었고(Poggi, 1995: 141-182), 반복되는 정권교체와 권력투쟁 과정을 포함한 오랜 근대정치의 역사 속에서 입헌주의와 법치주의가 정치사회적 문화와 관행으로 자리하게 된 결과라 할 수 있다. 여기에 서구 국가들의 물질적 풍요를 정치적 안정의 중요 변수로 빼놓을 수 없다. 물질적 풍요가 사회적 통합과 질서를 유지하는 필요충분 조건은 아니지만,⁸⁾ 유럽의 선진 자본주의가 가져왔던 경제적 풍요는 사회적 불만과 갈등의 요소를 상대적으로 용이하게 완화할 수 있는 자원이 되었음은 부인하기 어려울 것이다.

그러나 1960년대 후반부터 이들 서구국가들에서 정치권력이 시민사회의 요구를 반영하기보다는 시민사회와 괴리되어 있거나 시민사회를 지배하는 경향이 오히려 크다는 점이 지적되어 오고 있다. 자본주의적 사회구조가 일정하게 안정되면서 정치영역은 새로운 참여동기를 형성하지 못한 가운데, 정당 등 정치권의 구조는 그들 내부의 담합(cartel)으로 결정되며⁹⁾ 정치가 시민사회를 반영하기보다 오히려 시민사회를 식민화하여 일방적으로 지배하고 있다는 것이다(Cohen and Arato, 1992: 421-491). 어떤 면에서는 근대국가 체제의 대의제가 갖는 근본적인 한계가 그대로 나타나고 있는 것이라 볼 수도 있다. 이런 가운데 정치권의 한계를 비판하면서 사회적인 현실문제 제기와 이의 실천을 지향하고 있는 운동이 나타나고 있는 바, 근대정치가 확립되는 과정에서 나타났던 시민권 운동 및 계급운동과 구분하여 「새로운 사회운동(New Social Movement)」으로 불리고 있다(Dalton and Kuechler, 1990).

앞의 계급차별적인 시민사회 형성과정이 보여주듯이 시민사회는 하나의 실체가 아니라 내부에 차별적이고 갈등적인 요소가 존재하는 다양한 개인과 집단으로 구성되어 있다. 근대사회의 이념은 구성원들 모두의 자유로운 의사와 가치가 존중되면서 공존하는 사회를 표방하고 있다. 그러나 근대사회의 현실에는 사회적 차별의 요소들이 존재해 왔다. 신분사회의 해체는 신분적 차별이라는 제도적 요소를 해소시켰지만 정치적 관계, 사회경제적 관계에서 나타나는 차별 자체가 해소된 것은 아

8) 젤너는 경제력 등의 물질적 풍요보다 내적 질서와 외적 안보가 정치공동체 유지의 우선적 명제라고 보기도 한다(Gellner, 1994b: 145-9).

9) 카츠와 마이어는 오늘날 서구의 정당들이 유권자를 둘러싼 경쟁보다는 정당끼리의 서로의 담합을 통해 정치권력을 독점하고 있는 현상을 두고 「카르텔정당(cartel party)」이라 부르고 있다(Katz and Mair, 1995: 15-28; 박찬우, 1997: 38-9).

니었다. 이런 점에서 기든스(Giddens)는 전통사회가 계급으로 분리된 「신분사회」(class-divided society)였다면 근대 자본주의 사회는 계급이 하나의 영역으로 통합된 「계급사회」(class society)라고 규정하기도 했다.¹⁰⁾

시민사회에 기반한 정치원리로서 근대 민주주의는 시민사회 내부의 차이나 차별의 요소들을 어떻게 수렴하고 통제하느냐에 따라 다양하게 구체화되고 규정되었다.¹¹⁾ 루소(J.J. Rousseau)는 시민사회 자체가 평등하고 인격적인 관계(faternity)를 관계를 구축하고 있을 때 비로소 정치공동체가 진정한 민주주의를 실현할 수 있다고 보았으며, 마르크스(Karl Marx)는 자본주의적 계급차별이 존재하는 상태에서 민주주의는 (경제적)지배계급을 위한 민주주의에 불과하다면서 공산사회를 그 대안으로 설정하기도 했다. 그러나 아직까지 현실 속에서 이런 이상적 민주주의 사회는 구현되지 못한 가운데 근대 민주주의는 갈등을 통제하고 이들간의 타협을 이루는 정치양식으로서 존재해왔다. 이런 점에서 근대 민주주의는 단지 시민사회의 의사에 기반한 정치라는 추상적 의미 뿐 아니라 사회적 갈등 및 다양성을 수렴하면서 공동체의 통합을 이끌어내는 정치원리로 이해되어야 한다.

서구 근대 민주주의의 구체화 과정에서 두드러진 영향을 미쳤던 사회균열 및 갈등 요소는 분권전통에 따른 문화적 균열과 자본주의적 불평등에 따른 계급균열이었다. 앞서 지적했듯이 분권전통과 이에 따른 문화적 균열은 민주주의의 구체적인 정치제도와 의사결정 방식에 영향을 미친 대표적 변수였다. 레이파트(A. Lijphart) 등은 문화적 균열구조에도 불구하고 안정적 민주국가로 불리우는 나라들에서는 특정 세력의 정치권력 독점 배제, 소수의 권리보호, 정치권력의 분점 및 분권, 비례대표제 등을 통해 국가의 통합을 도모하는 이른바 협의민주주의(consociational democracy)를 제도화시킨 특징을 보여주고 있다고 분석하고 있다(Lijphart, 1977).

10) 기든스(A. Giddens)는 인간의 행위환경이라는 사회적 시공간(time-space)의 변화에 초점을 두고 역사적 시기를 「부족사회(tribal society)」, 계급으로 분리된 「신분사회(class-divided society)」, 「계급사회(class society)」라는 단계별로 구분하였다. 신분사회는 계급차이는 엄청나게 존재하되 그들이 서로 다른 공간 및 문화구조에서 행동하는 노예제 및 봉건사회에 해당되고 계급사회는 각 계급들이 하나의 문화 및 사회체계로 통합되어 존재하는 근대사회에 해당된다(Giddens, 1985: 181-185).

11) 20세기 후반 국가체제의 민주화 과정을 국가권력의 민주화와 시민사회 내부 구조의 민주화라는 이른바 「이중 민주화(double democratization)」로 표현했던 헬드(David Held)의 주장도 바로 이와 같은 맥락이다((Held, 1989, 특히 167-8, 182-7).

그리고 자본주의적 계급균열은 복지국가화라는 사회민주주의 노선의 제도화에 주요한 영향을 미친 변수였다. 사회민주주의 전략은 계급차별이라는 사회적 불평등을 상대적으로 완화함과 동시에 정치제도적 장치를 통해 계급균열 요소를 무마시키는 이중적 전략이라고 할 수 있겠다. 이에 따라 사회민주주의는 한편으로 다원적 민주주의와 사회적 평등을 동시에 추구하는 것으로서 더욱 발전된 민주주의 양식으로 평가되기도 하지만, 여전히 계급불평등의 근본요인이 상존하는 현실 속에서 대의제라는 제도적 장치를 통해 갈등을 봉합(encapsulation)하는 전략의 하나로 지적되기도 한다(Bartolini and Mair, 1990: 1-2).

완전한 민주주의가 불가능한 현실 속에서 민주주의를 어느 수준에서 진단하고 추구할 것인가를 결정하기는 어렵다. 상대적으로 오랜 역사 속에서 일정한 정치사회의 원리로 정착된 서구의 민주주의도 여전히 특정 집단이나 개인에게는 반민주적 현실로 인식될 수 있다. 앞의 신사회운동과 관련하여 지적했듯이 오늘날 서구 정치는 사실 시민사회와 고리되어 일방적으로 시민을 지배하고 있다는 극단적인 비판도 있을 수 있다.

오늘날 서구국가들의 정치공동체 질서를 규정하고 있는 기본 요소는 기술적 합리성과 합법성이라고 하겠다. 이는 서구의 근대 정치질서가 자본주의, 원자화된 개인, 그리고 기술관료적인 국가체제가 상호결합하면서 발전해 온 서구 근대역사의 특성을 반영한 것이다. 애버크롬비(Abercrombie) 등은 이를 두고 사실상의 공동체 윤리가 부재한 정치체제의 양식이라고 비판하고 있다(Abercrombie 외, 1986; Gellner, 1994b: 184-196).

근대초기 개인주의와 근대국가는 상호결합하면서 태동하였으나, 다양성을 기반으로 한 주체로서의 개인과 획일성을 떨 수밖에 없는 국가체제는 점차 긴장관계를 보여 왔다. 이런 가운데 각 개인들은 원자화된 개인으로서 존재하고 그들의 집단공동체는 국가로 집약되었다. 물론 근대국가는 윤리적 공동체라기보다 관료기술적 지배체제였다. 국가 수준의 동원이데올기인 민족주의도 국가 내부의 질서에 관한 적극적 이념을 수반하지 않는 한 대내적 공동체 윤리와는 무관한 것이었다. 물론 소련 등의 사회주의체제는 국가 구성원 모두(나아가 전인류)가 하나가 되는 공동체 모델을 시도하기도 했다. 그러나 이 역시 주체적 개인을 수용하는 공동체라기보다 그것을 억압하는 강제적 전체주의로 나타나고 말았다.

이에 따라 기계적 개인주의에 기초한 국가체제를 넘어서 시민사회 내지 생활영

역에서 공공영역을 구축하고 이 공공영역의 민주화에 토대를 둔 공동체를 형성하는 것이 새로운 민주주의의 방향으로 제시되고 있기도 하다. 서구의 경우 유럽연합(EU)이라는 정치체제로의 확장이 오히려 생활현장(locale)의 공공영역을 형성케 하는 계기가 되고 있다고 보는 사람들도 있다(Calhoun, 1994: 328-9). 이를바 세계화라는 원심력이 동시에 지방화라는 구심력을 냉고 있다는 것이다.

3. 한국 근대국가의 통합 기반과 논리

1) 근대국가로의 전환과 민족국가

신분질서의 해체를 토대로 한 한국의 근대국가는 2차 세계대전의 전후질서가 재편되는 가운데 1948년 남북한 분단정부가 수립되면서 구체화되었다. 한국은 적어도 고려시대까지 소급할 수 있을 정도로 오랜 단일 정치공동체의 역사를 계승하면서 재구조화되었다. 이 과정에서 근대국가의 새로운 구성양식과 지배세력의 주도권을 둘러싸고 국제세력의 이해관계 및 세력구조가 맞물린 이데올로기적 대립이 격화된 가운데 남북한 각기 다른 이데올로기의 체제로 분열되게 되었다. 그리하여 자본주의와 민주주의가 북한의 사회주의와 대비되면서 남한의 근대국가 양식을 규정하는 새로운 요소로 자리하게 되었다. 그렇다면 한국에서 전통적 민족국가 이념과 자본주의 및 민주주의라는 서구의 정치사회 이념은 어떻게 결합하였으며, 붕괴된 사회질서는 어떤 원리에 의해 재구축되었는가?

한국의 전통시대 국가공동체는 왕권을 정점으로 한 신분질서와 유교 등의 사회 윤리를 바탕으로 내적 통합을 유지해 왔다. 물론 모든 것은 변화하기 마련이며 한국의 정치체제와 사회구성 양식도 꾸준하게 변화해 왔다. 그러다가 19세기 들어오면서 한국의 전통적 국가구성 양식에 근본적인 변화의 계기를 맞았다. 우선 내적으로는 신분질서라는 전통적인 사회질서의 붕괴 조짐이 일어나고 있었다. 그리고 서구 및 일본의 제국주의적 확산은 국내 사회질서의 위기와 맞물리면서 서구의 문화 및 생활양식에 대한 새로운 대응을 요구하고 있었다. 이와 같은 내부의 질서 변동과 함께 해외세력의 원시적인 확장전략은 한국의 국가주권 자체에 대한 위기를 만들고 있었다.

따라서 전통적 신분질서의 불안, 서구 및 해외 문화에 대한 대응, 국가주권의 위기에 따른 민족국가 문제 등은 19세기 후반 한국의 전통국가 질서의 재편을 둘러싼 중요한 쟁점이었다. 물론 가장 핵심적인 과제는 민족국가 주권의 유지 및 확립 방식이었다. 그런데 근대에 들어 새로운 차원의 국가주권의 절대성을 확립하였던 서구 등과는 달리 이미 오랜 중앙집권적 국가체제를 유지해 온 한국에서는 민족국가 이념이 근대국가의 특징적 요소만은 아니었다. 그러나 당시의 민족국가 문제는 대내외적 요인에 따른 전통적 질서의 재편 문제와 맞물릴 수밖에 없었다.

당시의 상황에 대한 인식과 대응양식은 각 집단 또는 계층에 따라 달랐다. 위정척사파(衛正斥邪派)로 불리는 재야유생을 중심으로 한 세력들은 전통적 유교질서와 이에 바탕을 둔 국가의 존속을 위해 투쟁하였다. 지배관료층 중에도 국가개혁을 시도하는 집단들이 있었는데, 개혁의 정도와 방향에서 차이가 있었다. 이 중 개화파(開化派)는 서구의 근대문물을 적극적으로 수용하자는 세력이었고, 이른바 동도서기파(東道西器派)는 유교적 윤리와 제도를 유지하면서 서구의 과학기술만을 수용하자는 세력이었다. 개화파는 정치제도로는 입헌군주제를 지향했고 동도서기파는 전통적 전제군주제를 그대로 받아들였다. 개화파의 경우 서구의 근대성을 보편적 진보과정으로 보는 서구 근대화론적 사고를 가지고 있었다고 하겠다(이상익, 1997: 217-222; 임현진 외, 1995: 24). 이들이 대체로 상층을 중심으로 전개된 것이었다면, 동학은 민중이 주도가 된 대표적인 민족국가 재구성 운동이었다. 동학은 전통적 군주제를 그대로 수용하였지만 지주전호제의 폐지 등 근본적인 내정개혁을 요구하고, 대외 세력에 대한 민족의 자주권을 수호코자 하였다.

그러나 이런 다양한 인식과 실천은 일제의 한국 지배로 현실화되지 못하고 좌절된다. 이 시기 한국이 주체적 국가 자주권을 유지하면서 국가체제가 정비되었을 때 그것이 어떤 양식으로 나타났을 것인가는 알 수 없지만, 만일 동학운동이 지속될 수 있었다면 그것은 현대 한국사회의 민주적 공동체 윤리의 형성에 주요한 자원이 될 수 있었을 것이다.

동학은 반제국주의적 민족주의를 주창함과 동시에 전통적 봉건질서의 개혁을 요구하는 반봉건적 이념이었다. 동학은 전통적 민족주의를 주체적 입장에서 근대적으로 재구성하는 원리였다. 뒤에서 살펴 보겠지만 오늘날 한국의 국가공동체 이념은 아직까지도 전통적 민족주의가 지배하고 있는 가운데, 서구의 근대논리가 어설프게 공존하고 있는 실정이다. 민족주의와 민주주의가 유기적 관계를 맺지 못하고

있다. 이에 따라 민족공동체의 구체적 구성원리가 부재한 가운데 민족은 대외적인 동원논리로만 작동되고 있다. 동학은 봉건질서의 타파를 통해 민족국가를 '근대적으로' 재구성하는 원리였으며, 이런 민족국가의 정체성을 위협하는 제국주의에 저항하는 민족주의 이념이었다.

동학은 신분질서와 더불어 존재했던 전통적 종교 및 윤리를 대체하는 민중 주체의 생활윤리적인 성격을 가지고 있었다. 오늘날 한국사회에는 사실 생활윤리로서의 종교가 부재한 상태이다. 전통의 유교질서 등은 서구의 자본주의와 자유주의가 이식되는 과정에서 근대적 위상과 기능의 확보에 성공하지 못했다. 대신 서구의 기독교가 상당부분 이를 대체하였으나 그것은 교회의 종교로서만 기능하고 있을 뿐, 시민사회의 생활윤리로서는 기능하지 못하고 있는 실정이다. 우리의 전통적 윤리의 근대적 위상을 확보하지 못한 가운데, 이식된 서구의 근대 양식이 어설프게 지배하고 있는 오늘의 한국 현실을 볼 때, 민중의 생활 종교 내지 윤리의 성격을 지녔던 동학의 좌절은 많은 아쉬움을 남긴다.

어쨌든 일제의 지배로 이 시기 민족국가의 주체적 재정립 노력은 좌절되었다. 민족국가의 주권 자체가 상실되었던 상황에서 식민해방과 독립국가의 건설이 가장 급선무였다. 이런 가운데에서도 독립국가 건설의 구체적 방향에 대한 모색이 이루어지기도 했다. 특히 이 시기에 '민주공화국'론이 등장했다. 그러나 다른 한편으로 서구의 근대에서 나타났던 좌우익의 노선도 등장했다. 좌우익은 민족해방이라는 우선적 과제 앞에서 단결하기도 하였으나 노선과 세력다툼으로 분열하기도 하였다 (임현진 외, 1995: 26-7).

물론 이 시기 구체적인 민족국가 구성양식에 관한 이론이나 노선은 다양했다. 흔히 좌익으로 분류되는 마르크스-레닌주의의 서구좌익도 있었으며, 이와는 다른 주체적인 민중적 민족주의를 주장하는 신채호와 같은 노선도 있었다. 또한 이른바 우익들 중에는 토지와 대형 생산기관의 국유화를 토대로 한 민주공화국을 주장하는 세력들도 있었다(조민, 1994; 임현진 외, 1995: 26-7).

그런데 한국의 정치이념 및 정치세력에 대한 구분에서 우익의 기준이 무엇이었는지 분명하지는 않지만, 당시 한국 우익들의 주장이 사유재산제와 자유를 강조하는 서구의 우익과는 달랐다는 점에 유념할 필요가 있다. 이들은 무엇보다 평등을 강조했다. 당시에는 평등이 봉건시대의 신분차별 질서에 대비되는 자유의 실현이기도 하였다. 우익들의 이런 노선은 조소양의 삼균주의(三均主義)나 임시정부의 한

국국민당, 그리고 미군정하의 한민당 등에서도 나타났다. 혹자는 이를 두고 한국의 우익이 미군정기간까지는 상대적으로 진보적이었지만 이후 한국전쟁을 거치면서 더욱 보수화되었다고 말하기도 하나(손호철, 1991: 155-162), 이런 해석은 기본적으로 서구에서의 자유주의와 사회주의의 이념적 전개과정을 한국사회에 도식적으로 잘못 적용한 것이다. 자유주의적 경험의 별로 없었던 당시 한국에서 토지 및 대형 생산기관의 국유화 주장은 근대 개인주의나 자본주의에 대비되는 사회주의적 발상이라기보다 전통적인 국가주의 요소가 근대 개인주의와 혼합된 가운데 나타난 것으로 보인다.

이처럼 일제하에서는 한국 근대국가의 구성 양식을 둘러싼 다양하고 풍부한 논의들이 전개되었다. 그러나 이와 같은 민족국가의 구체적 양식에 대한 논란이 일반 민중의 생활세계에까지 침투한 것은 아니었다. 당시는 정치적 주체로서의 민중의 의식과 그것의 활성화가 매우 미약한 상태였으며, 대부분의 민중의 동원도 민족독립이라는 국가주의적 차원에서 이루어졌다. 이런 점에서 일제의 지배로 인한 국권의 상실 상황은 상대적으로 민족의식을 고양시키는 계기가 되었지만, 민중의 동원 기반을 여전히 전통적 민족의식에 두게 하여 민중동원이 정치적 주체인 시민사회 의 활성화로까지는 이어지지 못하게 만들었다.

결국 2차대전에서 일제의 패배로 한국은 민족국가 건설의 새로운 계기를 맞는다. 그러나 미·소의 분할점령과 이들의 이데올로기가 한국사회의 주체적 국가이념의 형성을 압도해 버렸다. 당시에도 여러 다양한 이념과 세력들이 있었지만(김만 흠, 1997: 49), 미·소를 축으로 양극화된 이데올로기적 대립이 정치노선을 주도해 가면서 한국 내부의 다양한 이념들이 무력화되어버렸던 것이다. 예컨대 19세기 말에 나타났던 서구 문명의 수용 및 대응 문제나 민족국가의 구체적 양식에 대한 논의들은 거의 주목을 받지 못했다. 결과적으로 한국의 근대국가는 한편으로는 전통적 민족의식을 토대로 하고 다른 한편으로는 한국의 전통과 무관한 서구의 근대이념이 이식되면서 재구조화 과정을 겪게 되었다.¹²⁾

이렇게 하여 남한에는 정치적 민주주의와 경제적 자본주의를, 북한에는 사회주

12) 북한에서 정치체제 이념인 사회주의 역시 서구의 이념이라 할 수 있지만, 북한의 경우 1950년대 중반 '주체'의 개념이 등장한 이래 북한 특유의 정치양식을 지금까지 만들어 오고 있다는 점에 서 단순히 서구 경험과 이데올로기의 이식이라고만 할 수 없는 면도 있다.

의를 새로운 이념으로 표방하는 근대국가 체제가 형성되었다. 물론 국가공동체를 규정했던 핵심적인 요소는 일제 지배를 경험하면서 더욱 강화된 전통적 민족의식이었다. 강한 민족주의와 후발국가적 발전전략이 맞물리면서 나타난 한국의 국가주의적 특성 속에서 남북한 모두 국가권력의 노선이 정치공동체의 구조에 지대한 영향을 미치게 되었다. 북한의 사회주의는 전체주의적 속성이라는 측면에서 전통적 민족주의와 쉽게 결합하면서 국가권력은 정치사회구조를 총체적으로 지배했다. 남한 역시 국가권력이 사회구조에 지대한 영향을 미쳤으나 민주주의 이념의 국가권력과의 긴장관계, 자본주의적 시장경제의 상대적 자율성 등의 특성으로 인해 보다 다양한 형태로 영향을 미치게 되었다.

2) 민주주의와 민족국가, 그리고 공동체 윤리

전통사회의 신분질서가 붕괴된 가운데 자본주의와 더불어 민주주의가 한국(남한)의 근대 국가공동체를 구성하는 새로운 원리로 등장했다. 물론 이는 한국의 근대국가적 기반이 민주주의와 자본주의를 토대로 재구성되었음을 말하는 것은 아니다. 앞서 지적한 것처럼 이미 구축된 민족국가적 전통과 기반하에서 민주주의 이념과 자본주의가 새로운 원리로 작동되었던 것이다.

민주주의는 대체로 정치적 원리를 말하지만 시민사회 등 정치사회의 총체적 구조와 관련을 가질 수밖에 없다. 정치의 원리로서 민주주의는 시민사회에 기반한 정치를 말하므로 시민사회의 구조에 따라 민주주의의 구체적 양식은 달라질 수밖에 없으며 또 그 정치는 시민사회의 질서를 재규정하기 때문이다. 이런 점에서 민주주의적 정치체제는 정치권력의 민주화와 시민사회의 민주화가 상호작용하는 가운데 이루어진다.¹³⁾

그런데 한국의 민주주의는 시민사회의 질서나 요구와 무관하게 대의제, 선거정치 등의 제도로서 도입되었다. 따라서 한국의 민주주의에서 시민사회는 기존 지배권력이나 지배엘리트들의 일방적 동원대상으로서의 성격이 강했다. 이 시기 민주

13) 20세기 후반 국가체제의 민주화 과정을 국가권력의 민주화와 시민사회 내부 구조의 민주화라는 이른바 「이중 민주화(double democratization)」로 표현했던 헬드(David Held)의 주장도 바로 이와 같은 맥락이다(Held 1989, 특히 167-8, 182-7).

주의를 둘러싼 쟁점은 정권장악이나 선거 등 정치세력간의 경쟁과정에서 합법성 및 정당성 문제였다. 정권의 합법성과 정당성의 문제를 제기하는 주도세력은 집권 세력과 경쟁하는 야당 및 야권세력이었다. 그리고 시민사회 세력 중에서는 서구적 민주주의나 법치주의의 가치를 지향하는 사람들이 대체로 야당 및 야권의 민주주의 주장에 동조하였다.¹⁴⁾ 이른바 ‘근대적’ 가치 및 이념을 체득한 지식인 및 학생, 그리고 도시의 신중산층의 일부 등이 그런 세력들이었다. 이는 당시 선거에서 나타났던 여촌야도(與村野都) 현상의 부분적인 배경이 되기도 했다.

합법성이라는 민주주의 이념과 가치 뿐 아니라 집권세력에 대한 불만도 민주주의의 명분으로 제기되었다. 이렇게 하여 민주주의에 대한 신념과 집권세력에 대한 불만의식을 가진 집단이 확산될수록 한국 시민사회의 민주주의에 대한 요구는 성장했다. 이런 점에서 한편으로 근대화 및 산업화의 결과로서, 다른 한편으로는 민주주의 제도하의 독재권력을 경험하는 가운데 민주주의 제도의 주체로서 시민사회의 역량은 성장해왔다.

혹자는 한국의 시민사회가 1970년대 후반에 이르러 정권에 대한 비판의식을 핵심으로 하는 정치적 주체의식을 갖는 수준으로 성장했다고 보기도 한다(장달중, 1992: 85). 한국사회에서 집권세력에 대한 시민의 주체적 비판의식이 결정적으로 성장한 계기는 1980년의 광주항쟁의 경험이었다고 보인다. 그리고 이러한 시민의식이 정치적 저항으로 폭발한 한 형태가 1980년대 후반 한국 민주화운동의 분수령이었던 1987년의 6월항쟁이었다고 하겠다.

이후 반민주주의의 표상이었던 군부정권도 1992년 선거를 거치면서 퇴출하고 이른바 문민정부가 탄생되었다. 그리고 1997년 12월 15대 대통령선거를 통해 선거민주주의의 중요한 관건인 선거를 통한 여·야 정권교체도 이룩하였다(김만흠, 1997: 183-8). 그러나 아직도 한국사회가 민주적 발전을 위해서는 해결해야 할 많은 과제를 안고 있음은 말할 필요도 없다. 앞서 살펴 보았듯이 서구의 경우 시민사회에 기초한 대의민주주의를 일정하게 정착시켰다는 오늘날에도 정치권력의 시민대표성과 대응성의 부족 등이 문제가 되고 있지만, 우리의 경우 이제 시민사회와 국가권

14) 법치주의가 대의제와 더불어 근대 민주주의의 주요 구성요소라는 점은 분명하지만, 군주제에 대한 대안으로서 시민권에 기반한 법치주의가 제기되었던 서구와는 달리, 이미 시민권과 대의제가 확보된 상황에서 정치세력간의 경쟁을 둘러싸고 제기된 합법성 논란은 시민사회의 이해관계가 직접적으로 크게 걸린 문제는 아니었다.

력과의 관계가 본격화되고 있다고 하겠다.

그런데 시민사회에 기초한 대의민주주의가 한계를 보이는 것은 시민사회 자체가 하나의 실체가 아니라 다양한 개인과 집단으로 구성되어 있는 데에서 비롯된다. 군주권에 대항하여 시민의 권리를 주장했던 초기 민주주의와 달리 선거제에 기반한 대의제 내부에서의 민주주의는 다양한 시민의 요구와 이해관계를 어떻게 수렴하고 조정하느냐가 중요한 쟁점이 될 수밖에 없다. 독재정권이라고 비판하는 정권들의 상당 부분도 사실은 특정 시민들의 지지 속에 탄생하고 유지되었다. 예컨대 시민들의 군부정권 청산에 대한 열망에도 불구하고 야당의 분열 등으로 정권교체에 실패했다는 지난 1987년의 13대 대통령 선거에서 노태우 후보의 집권은 사실 당시 투표한 시민들의 36.6%가 노태우 후보를 지지한 결과이다. 이제 한국의 민주주의는 시민사회에 기반한 정치라는 추상적 수준을 넘어 다양한 시민사회의 이해관계와 요구를 어떻게 조정하고 수렴할 것인가의 문제도 주목해야 된다. 나아가 시민사회 자체를 민주적으로 만들었을 때 시민사회에 기반한 정치가 곧 민주주의가 될 수 있다. 그런데 그 동안 우리나라의 정치과정과 이에 대한 분석들에서는 이런 점에 별로 주목하지 못했다.

여기에는 몇 가지가 복합적으로 작용했다. 먼저 근대국가의 출범 자체가 어느 나라보다도 강한 전통적 민족국가를 바탕으로 하고 있었다. 따라서 형식상으로는 다원적 정치제도를 채택하고 있음에도 국가의 구성원들을 동질적인 하나의 실체로 간주하는 경향이 있었다. 또 국제적 대립 구조와 맞물린 남북분단 과정을 제외하고는 근대국가의 출범과정에서 국가통합의 문제가 별로 제기되지 않았다. 초대 대통령이었던 이승만은 심지어 하나의 민족에 토대를 일민주의(一民主義)를 강조하면서 우리나라에 다원적 정당체제가 불필요하다고까지 주장하였다.¹⁵⁾ 그렇다고 하나의 민족이라는 한국의 국가구성원들이 민주주의 원리에 따라 통합을 이루고 있는 것은 아니었다. 민주주의는 사회통합의 원리와는 무관한 것이었으며, 역사적 유산을 계승한 추상적 민족의식에 기반한 국가체제 자체가 통합을 유지해 오고 있었다.

한국의 전통적 민족국가적 이데올로기는 역설적으로 민족분단 상황에 의해 지속

15) 윤천주(1979, 129-40) 참조. 다원적 정당체제에 대한 비판적 입장은 미국의 와싱턴(G. Washington), 해밀頓(A. Hamilton) 등에서도 나타나듯이(Belloni & Beller, 1979: 4) 국가통합을 당면과제로 안고 있는 근대국가의 초기에 국가권력을 주도하는 사람들에 의해 자주 역설되었다(Huntington, 1973: 407-8).

되고 강화되었다(김동성, 1989: 7-37). 남북분단 상황은 민족통일이라는 과제를 남기면서 민족이라는 담론을 끊임없이 일상화시켰다. 이런 점에서 민족분단 상황은 각 분단국가 내부의 공동체 질서에 대한 반성적 고찰을 상대적으로 경시하게 만들었다고 할 수 있다.

후발 근대국가의 특성이라 할 수 있는 한국의 국가주의 전략 역시 전통적 민족의식의 계승에 한 몫을 하였다.¹⁶⁾ 일민주의를 주장했던 이승만 정권 아래, 박정희 정권의 「조국근대화」, 김영삼 정권의 「세계화」, 그리고 최근 김대중 정부의 「IMF 체제와 국난극복」에 이르기까지 계속되어 오고 있다.

이런 과정 속에서 민족구성원의 다양성과 이의 통합 문제가 정치적 민주주의와 맞물리면서 제기되었던 것이 이른바 지역주의적 정치균열이었다. 지역주의적 정치균열은 1971년 선거에서 주목을 받았다가 1980년대 후반 실질적 선거정치가 재개된 이후 최근의 선거까지 지속적으로 나타나고 있다. 자유주의와 다원적 정당체제를 채택하고 있는 정치체제 아래서 정치균열은 보편적인 것이다. 그리고 이러한 균열적 요소들을 조화시키면서 통합을 유지하는 것이 다원주의적 정치체제의 기능이다. 그럼에도 정치균열 자체를 민족분열 양상이라며 비판하는 견해가 지배적이었다. 물론 출신지역과 같은 1차적 유대감에 기초한 정치균열이 심화될 경우 자칫 다원적 정치체제 자체에 위기를 초래할 수도 있다. 그러나 이런 경우도 추상적인 민족통합만을 강조한다고 해서 해결되는 것은 아니다. 민족통합은 선형적으로 존재하는 것이 아니라 민족공동체 내부의 정치제도나 사회적 윤리 속에서 형성된다. 다시 말해 민족국가가 통합과제를 안고 있다면 단지 추상적인 민족국가만을 강조할 것이 아니라 민족국가의 구체적인 구성양식을 돌아 보아야 한다는 것이다.

서구의 경우 개인주의와 자본주의가 상호작용하면서 구축된 시민사회를 배경으로 근대국가의 질서가 구축되었다. 여기에서 합리성과 합법성이 서구의 시민사회와 국가의 질서를 공동으로 규정하는 하나의 준칙으로 기능하게 되었다. 우리의 경우 전통적 민족국가론이 국가통합의 구호가 되고 있지만, 그것을 근대적으로 재구성하지 못했다. 물론 한국도 서구의 근대국가처럼 민주주의를 근대국가의 원리로

16) 서구의 근대정치 이념에서 좌파 및 사회주의는 국제주의적 경향을, 우파는 민족주의적 경향을 보이는 데 반해(Dahbour and Ishay, 1995 참조), 후발국가들에서는 대체로 좌·우파가 모두 민족주의적이다.

채택했다. 그러나 지금까지 살펴 본 것처럼 한국의 민주주의 이념은 사회질서와 윤리까지를 포괄하는 원리가 되지 못했으며, 그나마 정치적 수준에서의 민주주의도 오랫 동안 명목에 불과했었다. 형식상으로는 근대적 민주제도를 채택하고 있었지만, 사실상 전통사회와 마찬가지로 국가기구와 권력이 집권세력의 사적 전유물처럼 되어 왔음은 다 아는 사실이다. 국가에 의해 주도되었던 한국의 자본주의 역시 성장 우선 정책과 국가주의 전략 속에서 공정한 게임의 규칙이나 민족구성원의 삶의 문제 등은 간과되었다(이천표, 1997: 60-66).

결국 한국의 근대국가에서는 전통적 민족정체감이 사회 내부의 윤리로 기능하고 있는 것도 아니고, 근대적 합리성이 국가질서를 지배하고 것도 아니다. 어떤 이는 한국사회에 전통적 공동체주의와 근대적 개인주의가 어설프게 착종되어 있다고 지적하기도 한다(이홍구, 1994). 제도상으로는 과당적 이익게임을 받아들이는 다원적 정치제도를 채택하고 있음에도 정치를 민족의 공공선의 관점에서 보는 경향이 강하다. 그러나 공공윤리는 부재하다. 온정주의가 동포애와 인류애로 이어지는 것이 아니라 이기적 집단주의로 나타나고 있다. 명분상으로는 민족공동체를 강조하면서 민족구성원들이 더불어 살아가는 내적 통합윤리를 확보하지 못하고 있다는 것이다.

물론 이런 현실에는 그 동안 국가체제를 주도해왔던 정권들의 책임이 크다. 그런데 50년의 근대정치사에서 1공화국-6공화국을 거쳐 문민정부, 국민정부에 이르기 까지 계속해서 과거에 대한 비판과 부정은 있어 왔지만, 민족공동체의 구성원리에 대한 근본적 조명은 별로 이루어지지 못하고 있다. 어떤 면에서 한국정치의 비극적 현실로 나타난 역대 정권에 대한 부정과 단절의 반복된 과정은 각 정권들을 희생양으로 삼아 민족공동체의 허약한 현실을 은폐하는 역할도 했다.

그 동안 한국의 근대국가 체제에서 민족국가 내부의 구성양식에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 1980년대 중반을 전후하여 '진보운동' 세력을 중심으로 전개되었던 이른바 '사회구성체' 논쟁같은 경우가 대표적인 사례였다(박현채·조희연 1989). 당시 한국 민족국가의 과제를 남북분단, 군부독재, 계급군열이 상호관련을 맺고 있는 이른바 3민(민족, 민주, 민중)의 문제로 규정하면서 현실인식의 차이와 실천전략을 둘러싼 논쟁이었다. 이들은 대체로 민족국가의 문제해결 방향으로 사회주의로의 변혁을 합의하고 있었다. 그런데 이 주장은 한편으로는 그것의 급진성과 관념적 경향으로 인해 시민사회의 대중적 지지를 얻는 데는 실패하였고, 다른 한편

으로는 군부독재 타도라는 당면 과제 속에 함몰되고 말았다. 어떤 면에서 이런 주장은 군부정권이 퇴진한 이후 새로이 조명될 수도 있었다. 그러나 군부정권이라는 구체적 적대세력이 사라지자 급진세력의 전투성이 갖는 설득력은 축소되었다.¹⁷⁾ 여기에 급진변혁론의 이념적 기반이 되었던 사회주의권 국가들의 몰락은 급진변혁론의 기반을 더욱 왜소화시켰다.

다른 한편 한국사회의 갈등요소를 대의민주주의 관점에서 진단하는 논의들도 있었다. 대체로 노사갈등과 지역균열 문제를 쟁점으로 한 것이었다. 임혁백 등은 서유럽의 모델을 토대로 노사갈등의 조정을 위해서는 조합주의적 태협을, 그리고 지역균열의 민주적 통합을 위해서는 협의제적 정치체제로의 전환을 주장하기도 했다(임혁백, 1994: 335-371; 박병석, 1995). 그러나 현실체제는 별 변화없이 계속되는 가운데 선거에서는 여전히 지역균열이 중요한 쟁점이었다. 이런 가운데 그 동안의 지역균열 구조가 갖는 불평등과 그것이 초래하는 한국정치의 정체화(停滯化)라는 문제에 주목하면서 여야정권교체 또는 지역간 정권교체가 한국 민주주의의 당면과제로 제기되기도 했다(최장집, 1996; 김만흠, 1996; 1997). 다알(Dahl) 등이 말하는 이른바 경쟁적 민주주의로서 다두제(polyarchy)를 구축하자는 것이다(Dahl, 1971).

15대 대통령에 당선된 김대중도 선거과정에서 지역간 등권과 정권교체를 한국 민주주의의 과제로 표방했다. 당선된 이후에는 지역·계층간 화합, 그리고 민주주의와 경제발전 등을 국가개혁과 국민통합의 과제로 제기했다. 이들은 모두 사실 국가공동체의 새로운 통합을 위한 핵심 쟁점들이다. 그러나 아직까지는 이런 주장들이 국가공동체의 구체적 구성양식에 관한 문제제기에는 이르지 못하고 여전히 전통적 민족국가론 통합에 머무르고 있다. 예컨대 국가발전을 위해 고통을 분담하자는 주장은 있지만, 다양한 계층 및 집단의 국민들이 어떻게 더불어 살 것인가에 대한 논의는 없다. 따라서 IMF 체제 초기과정에서는 국가적 경제위기라는 국민적 합의가 있는 듯이 보였지만, 점차 계층, 집단에 따라 경제위기를 인식하고 대응하는 양상이 다르게 나타나고 있는 것이다.

17) 당시 급진적 변혁세력의 의미는 한국사회 내부의 구체적인 갈등요소에 대한 문제제기보다 억압적 군부정권에 대한 강고한 전투성에 있었다고 볼 수 있다(김만흠, 1997: 72).

4. 민주적 민족국가를 위한 과제

1) 민족국가와 민주주의의 재인식

한국의 민족국가 의식은 근대국가로의 전환 과정에서 제국주의적 침탈과 국가의 단절에 대응하며 국가공동체의 구심점으로 동원되면서 구축되었다. 또한 한국 근대국가의 발전은 서구적 근대화였다. 이런 가운데 오늘날 과연 한국의 민족국가적 정체감이 무엇인가 불분명한 상태다. 그럼에도 추상적 민족국가론이 지속될 수 있었던 배경에는 분단체제와 후발국가의 국가주의 전략이 크게 작용하였다. 그러나 추상적 민족국가론과 국가주의 전략은 이제 한계를 보이고 있다.

물론 분단체제는 계속되고 있다. 그리고 민족국가의 복원과 통합은 아직까지도 분단극복 논리의 중요한 심리적 논거가 되고 있는 것처럼 보인다. 그러나 민족통일이 강조되고 있음에도 불구하고 민족간에 적대적으로 대립하고 있는 분단 현실이 말해주듯이 추상적 민족국가론만으로 통일을 이끌어 낼 수 있는 것이 아님은 새삼 말할 필요가 없다. 전쟁이나 힘에 의한 통일이 아니라면 공동으로 합의할 수 있는 구체적인 원칙이 수반되어야 한다. 다시 말해 민족국가론의 주요한 동력이 되어왔던 남북분단 문제에 대한 인식에 있어서도 추상적인 민족국가론 이상의 구체적인 민족국가의 구성원리가 필요하다는 것이다.

국가주의 전략 역시 이제 한계를 보이면서 그 역기능을 보이고 있다. 국가체제를 주도해 온 정부에서도 적어도 형식상으로는 지방분권, 시장경제 등을 주창하면서 국가주의의 한계를 시인해 오고 있다. 이런 가운데 민주적 민족형성(권세기, 1997), 적극적인 지방분권 및 연방제를 포함한 근본적인 국가체제의 개조(김성국, 1995; 성경룡, 1997; 1994) 등이 주장되기도 하고 있다. 사실 남한 내부 국가질서에 관한 문제는 남북통합의 원리에도 많은 함의를 가지고 있다.

국가체제에 대한 재조명은 대체로 기존 국가체제의 비효율성과 민주주의의 심화라는 두 측면에서 제기되어 오고 있다. 국가체제의 비효율성의 문제는 신자유주의로 대표되듯이 이미 유럽을 중심으로 1970년대부터 거론되어 왔다(임혁백, 1994: 117-157 참조). 한국에서는 국제 냉전질서의 해체와 함께 부각된 세계화·지방화라

는 국제적 추세가 한국 지방자치의 부활과정과 맞물리면서 국가체제의 재편 문제 가 제기되기 시작했다. 그러다가 최근 IMF 체제라는 구체적 국가위기 상황을 맞으면서 국가 구조의 개혁이 더욱 본격적으로 요구되고 있다. 이런 가운데 몇 개월 전 집권한 김대중 정부는 아직까지 근본적인 개혁보다는 각 영역별 생산성 증대와 금융위기의 극복책에 주력하고 있다.

당면 경제위기 상황에서 이의 극복을 위한 효율적 체제의 수립이 우선적일지 모른다. 그러나 앞으로 국가구조의 개혁은 근대국가의 특징적 원리인 민주주의를 국가의 전 영역으로 실질화시키는 방향으로 추진되어야 한다. 이 점에서 민주주의가 경제발전이라는 총량적 국가발전 과제와 병행되어야 하고 또 불가분의 관계에 있다고 보는 김대중 정부의 정책은 바람직한 것으로 생각된다. 그런데 김대중 정부의 이런 정치노선이 「민주주의와 시장경제」, 「제2전국」 등으로 표방되고 있지만 국가 구성의 새로운 원리로는 구체화되고 있지 못한 실정이다. 군부독재가 퇴출하고 정권교체가 이루어진 시점에서 민주주의 실천이 무엇을 말하는 것인지 분명치 않다. 민주주의가 필요하다면 이제 그것은 사회질서와 통합의 원리로서 구체화되어야 한다. IMF체제라는 경제위기 상황에서 국가적 경제활성화를 위한 조치도 필요하지만 더불어 사는 공동체 원리를 제시하는 것이 더 필요하며 그것이 국가공동체 리더십의 역할이다.

「민주주의와 시장경제」는 1989년 이래 IMF와 세계은행 등이 각국에 대한 경제 지원과 통제의 조건으로 주창해왔던 바이다(Hawthorn, 1995: 131-5). 여기에서 민주주의는 구체적으로 공정한 선거제의 실시와 인권탄압의 금지를 말하는 것이었다. 그리고 시장경제는 국제적 자유무역 질서에 부합하는 국가내의 경제질서를 위한 것이었다. 물론 이런 시장경제에 대한 요구는 미국을 중심으로 한 경제 선진국가들이 후발국가 및 국가주의 체제들의 무역장벽을 해체시키고 제국주의적 이익을 관철시키려는 배경에서 비롯된 것이다.

김대중 정부의 민주주의 논리 역시 「인권에 대한 존중」을 중요 요소로 하고 있으며, 정부의 일방적 독단이 아닌 국민과의 대화와 국민에 대한 설득, 국민화합, 정부의 부당한 간섭이나 정경유착의 척결 등을 포함하고 있다고 하겠다(국민의 정부 100 대 과제, 『한겨레신문』 1998년 2월 12일자 참조). 그리고 정경유착과 부당한 정부의 개입을 배제하고 기업 및 시장 주체들의 자율적 경쟁력이 경제관계를 지배하도록 한다는 점에서 민주주의가 시장경제의 원리와 병립한다는 주장으로 파악된다. 물론

한국경제의 거품구조와 최근 금융위기의 주요 요인 중의 하나였던 정경유착과 부당한 정부개입의 극복은 한국 민주주의를 위한 중요한 실천과제이다.

그러나 김대중 정부의 민주주의 논리는 국가권력의 부당한 간섭으로부터의 자유라는 소극적 원리 뿐 아니라 적극적인 국가통합의 원리로 이어져야 한다. 다양한 개인과 집단으로 구성된 국가에서 민주적 통합을 이뤄내지 못한다면 결코 모든 국민이 국가권력의 부당한 간섭으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 김대중 정부가 표방하는 국민화합과 국민에 대한 설득의 원칙 및 원리를 구체화시키는 것이 바로 국가공동체 통합의 원리로서 민주주의이다. 기존의 다수결 원칙 뿐 아니라, 평등, 공정한 게임의 원칙, 약자 및 소수의 보호, 각 영역별 상대적 자율성 같은 것들이 바로 구체적인 원리들이다. 그러나 아직까지 이 부분에서는 전통적 민족국가와 국가주의 논리를 크게 벗어나지 못하고 있다. 국가위기의 극복을 위해 고통분담을 주장하지만, 고통을 분담하는 원리와 원칙은 제기되지 않고 있다. 역사적으로 의미를 갖는다는 「노사정 타협」이 구체적 실천으로 구현되는 데 한계를 보이는 여러 이유가 있지만, 타협의 원리와 원칙이 정치제도적, 사회윤리적으로 구축되어 있지 않는 현실과 무관하지 않다.

민주주의와 더불어 김대중 정부에 의해 표방되고 있는 시장경제 역시 어떤 하나의 원리로 존재하는 것이 아니다. 시장경제는 그 사회의 구조 및 윤리, 국가체제 등과의 상호관계 속에서 구체화된다. 흔히 말하는 자본주의적 시장경제의 전형은 19세기 유럽사회에서 존재했던 역사적 한 유형에 불과하다. 폴라니(Karl Polanyi) 등이 지적한 바 있듯이, 시장경제의 모델이라 말해지는 유럽의 경우도 오늘날의 시장경제의 원리가 19세기의 그것과는 다르다(안정시, 1998; 폴라니, 1967 참조). 제솝(Bob Jessop)은 근대의 전반기를 지배했던 사회의 질서가 시장경제였다면 20세기에는 정부에 의한 통제와 조정이 사회질서를 주도해왔다고 말하고 있다. 그리고 시장경제와 정부에 의한 조정이 상호작용하는 가운데 사회의 여러 기제들이 복합되어 새로운 질서(governance)를 모색하고 있는 것이 최근의 추세라는 것이다.¹⁸⁾

물론 김대중 정부가 말하는 시장경제는 일단 정경유착에 따른 부조리의 청산과

18) 제솝은 근대국가 체제에서 사회적 행위자들이 질서(governance)를 구축하는 방식을 국가와 시장의 상호작용 방식에 따라 1) 시장경제(anarchy), 2) 정부 및 기구에 의한 조정(hierarchy), 3) 앞의 요소들이 복합되어 나타는 것(heterarchy) 등의 세 가지 유형을 가지고 설명하고 있다(Jessop, 1998: 29-45).

기업 및 생산주체들의 자율적 경쟁력의 강화를 지향한다는 점에서 이전에 한국 경제구조와는 구분된다. 그러나 이런 형태의 시장경제 역시 한국의 사회적 구조나 국가권력체계 속에서 상대적으로 규정된다. 따라서 시장경제를 새로운 국가원리로 추구하기 위해서는 생산력의 재분배 방식, 국가의 역할 및 개입 등의 방향과 내용에 대한 구체적 조명이 있어야 할 것이다. 최근 기업, 금융기관 등의 구조조정에 대한 필요성과 이에 따른 저항이 동시에 존재하고 있는 현실에 대한 조정도 이런 방향과 원리가 제시되는 가운데 조정되고 통제되어야 할 것이다. 국민의 동의를 확보하는 조정의 원칙이 바로 국가의 구성원리이자 국민통합의 윤리이다. 즉 시장경제의 원리도 민주주의와 마찬가지로 한국이 지향하는 국가공동체의 방향 속에서 탐색되어야 한다는 것이다.

이런 점에서 시장경제 자체를 한국의 국가가 지향하는 사회구성 원리로 채택하는 것은 부적절하다. 만일 현단계에서 보이는 것처럼 국제금융기구들이 주창하는 시장경제론을 그대로 받아들인다면 한국의 국가권력은 특정한 가치와 목적을 지향하는 주체적 정치공동체로서의 민족국가를 이끄는 구심점이 아니라 국제적 브로커(broker)에 불과할 것이다. 이런 시장경제론은 또한 세계화하는 국제적 환경을 두고 이러한 환경에 어떻게 대응할 것인가를 논의하기보다 어처구니 없게도 세계화라는 환경 자체를 국가목표로 추구했던 김영삼 정부의 국정논리와 다름없게 될 수도 있다.

어떤 방식의 민주주의와 경제질서가 바람직한 것인가에 대해서는 한국사회의 현실구조에 대한 진단과 공론화 과정을 필요로 한다. 다만 민주화의 방향과 관련해서는 그 동안 무조건적으로 채택되어 온 승자 독점의 의사결정 방식과 기득권 세력의 독점을 보장하는 제도에 대해서는 비판적인 진단이 요구된다. 이렇게 민주주의적 원칙에 바탕을 둔 국가체제가 될 때 한국의 민족국가는 민족주의와 민주주의가 상호결합하는 것이 될 것이다. 물론 민주주의 원칙하에서 다양한 개인과 집단의 국민들을 하나의 일사분란한 조직으로 통합하는 것은 거의 불가능하다. 이런 점에서 국가체제는 기본적으로 전체주의적 잠재력을 가지고 있다(Calhoun, 1994: 326). 따라서 민주적 국가체제는 가능한 한 각 영역별 상대적 자율성을 존중하는 쪽으로 가야 할 것이다.

2) 국가권력 체계의 다원화와 분권화

국가체제에서 각 영역별 자율성은 다원화와 분권화를 의미한다. 다원화와 분권화의 정도는 사회구조와 국가체제가 상호작용하면서 결정되나 국가체제의 양식이 지배적인 영향을 미친다. 국가권력이 사회체제를 주도해 온 한국사회의 경우 더욱 그러하다. 이런 점에서 국가권력 구조의 다원화와 분권화는 한국사회의 영역별 자율성 증대를 위한 우선적 과제라 하겠다. 국가권력 구조의 다원화와 분권화는 여러 측면에서 파악할 수 있지만, 여기에서는 지방분권과 정당체제의 다당제화를 핵심적 과제로 지적하고자 한다.

지방자치와 지방분권의 필요성에 대해서는 대부분 공감하고 있는 것 같다. 그러나 현재 한국의 지방분권은 지방행정체제의 부분적 지방자치에 한정되고 있다. 이에 따라 형식상의 지방자치를 실시하고 있음에도 지역사회 삶의 환경을 결정하는 주요 변수는 여전히 중앙정부에 있다.

오늘날 한국사회가 정치경제적, 사회문화적인 제 측면 등 총체적으로 중앙집중화되어 있음은 다 아는 사실이다. 지방자치가 활성화되고 지역사회가 민주적 공동체의 기반이 되기 위해서는 이런 중앙집중의 현실과 그 문제에 대한 총체적인 인식이 필요하다. 현재 우리 나라 지방자치의 한계를 논의할 흔히 지방분권의 미약을 지적한다. 여기에서 지방분권은 대체로 정치행정적 지방분권을 말한다. 중앙정부 와 지방정부의 권한배분에 있어서 지방정부로의 권한 이양이 더욱 강화되어야 한다는 것이다. 지방정부의 정치행정적 권한 증대가 지방분권의 중요한 요소인 것은 분명하다. 그러나 지역사회 내부의 삶의 자원이 빈곤할 때 지방정부의 이러한 권한도 효과를 거두기가 어렵다. 지역 주민 역시 지역사회에서 자족적인 삶의 영역이 가능할 때 지역사회의 정치와 지역공동체 운동에 적극 참여할 것이다. 이렇게 될 때 지역공동체 운동을 논의하는 사람들이 서울에 집중되어 있는 것처럼 보이는 아 이러니를 벗어날 수 있을 것이다. 지방자치가 이러한 자족적 지역공동체를 실현하는 과정이기도 하지만 동시에 그 지방자치가 제대로 되기 위해서는 이를 위한 지역 사회의 자원이 존재해야 한다.

한국사회의 중앙집중적 구조는 한국인들의 의식과 행태 속에 지속되고 있는 ‘중앙으로의 소용돌이’ 현상이 대변해 주고 있다. 정치권력적, 경제적, 사회문화적 자

원 등이 중앙에 집중되어 있는 것이다. 이로 인해 1960년대 후반 중앙으로의 인구 이동으로 형성된 수도권 및 대도시의 인구집중과 지방사회의 인구쇠퇴 양상이 아직도 해소될 기미를 전혀 보이지 않고 있다. 사회 계 분야의 엘리트들 역시 중앙에 집중되어 있고, 또 중앙으로의 진출을 지향하고 있다.

물론 현재의 지방자치제가 점차 지방분권의 강화를 이끌어 갈 수도 있을 것이다. 그러나 지역사회의 자원이 빈약한 현실 속에서 지방자치 역시 빈곤의 악순환을 벗어나기가 쉽지 않을 것이다. 즉 지역사회 내부에 자족적 삶의 자원이 빈곤할 때 지방자치의 의미 역시 빈곤할 수밖에 없다는 것이다. 지방자치제가 실시되고 있음에도 경제적, 교육적, 문화적 중앙집중은 계속되고 있으며, 따라서 지역 주민들의 정치적 관심 역시 중앙에 쏠릴 수밖에 없다. 또 중앙정치의 태풍이 지방자치의 일상적 정치과정을 무관심하게 만들 수 있는 것이다. 중앙정치의 정책과 선택이 지역사회 발전에 결정적 변수가 되기 때문이다. 그 동안 중앙정치를 중심으로 나타나 지방선거에까지 확산된 지역갈등 양상도 지역별 독점과 배제가 중앙정치의 독점체제 하에서 심화된 결과이다.

따라서 한국의 지방 분권 문제는 중앙과 지방간의 정부권한 배분 문제 같은 형식적인 것뿐만 아니라 중앙의 경제정책, 교육제도 및 환경 등과 함께 총체적으로 접근하여야 한다. 이와 같은 총체적인 지방분권을 연방제 실시라는 보다 적극적인 개념으로 주장하는 사람들도 있다(김성국, 1995; 성경룡, 1997).

적극적인 지방분권을 위한 제도적 장치로서는 우선 지방정치의 중앙정치에 대한 공식적 참여통로가 마련되어야 한다. 현재 우리나라 지방자치제에는 지방의 중앙에 대한 공식적 참여 통로는 없고, 중앙-지방 관계는 중앙의 일방적 통제와 시혜에 의해 운영되고 있다. 꼭 지방자치 문제가 아니더라도 중앙정부의 권력구조에서 공간을 대표하는 권력체계가 필요하다. 우리나라에는 현재 지역이라는 공간을 대표하는 공식적 권력체계가 없다. 따라서 지역구에서 선출되는 국회의원들이 지역의 대표가 아니라 전 국민의 대표라고 명목상으로 선언되어 있지만, 사실상 지역을 대표하고 있다. 공간적, 기능적 균열집단간의 대표체계가 뚜렷한 협의제 모델의 나라들 뿐 아니라 오늘날 대부분의 민주국가와 지칭되는 나라들에서도 연방제, 지방자치제, 양원제 등 여러 형태의 지역대표체계가 존재한다. 지역별로 분질화된 지역균열의 사회경제 구조 및 생활양식, 그리고 지방자치체계가 존재하는 우리의 상황에서 지역별 권리대표 체계가 필요하다.

지역별 대표가 공식적인 중앙의회에 참여하여 양원제를 구성하는 오스트리아 등의 연방의회(Bundesrat)와 같은 형태를 한국의 지역권력 대표체제로 도입해 볼 만하다. 이의 제도화를 위해서는 다양한 의견의 수렴 및 토론이 이루어져야 할 것이다. 현재 광역자치 단위를 전국의회의 지역단위로 하는 것도 우선 생각해 볼 수 있겠다. 그리고 현재의 국회의원들이 전 국민의 대표라는 점에서 그 선거구 및 의원수에서 인구등가성을 중심으로 하고 있는데, 이 지역대표체계에서는 지역이라는 공간을 대표하는 성격을 살려야 할 것이다. 이렇게 되었을 때, 중앙정부의 시혜와 통제에만 의존하는 현재의 지방자치도 중앙정부에 대해 요구하고 압력을 가할 수 있는 지방자치가 될 수 있을 수 있을 것이다.

결국 적극적인 지방분권은 참여와 자치라는 지방자치의 의미를 실질화시키고 국가주의적 사회로부터 시민참여의 사회로 전환키 위한 중요한 과제이다. 또한 그것은 한국 공간구조를 효율적이고 민주적으로 재편하는 작업이기도 하다.

국가권력 구조의 다원화 및 분권화를 매개시키는 또 다른 과제의 하나가 정당체제의 다당제화 및 다원화이다. 그 동안 한국의 정당체제는 간혹 잠깐동안 3~4개의 정당이 경쟁력을 발휘할 때도 있었지만 여·야 대립의 양당제였음은 다 아는 사실이다. 한국에서 양당제 경향은 선거제도 등 여러 요인과 관련이 있지만(박기덕, 1998: 45-59; 강명세, 1998; 정준표, 1997) 대통령중심제와 대통령의 의회지배, 여·야 정권교체의 지체가 결정적 영향을 미쳤다.

그런데 여·야 거대정당의 정당정치 지배는 정당세력의 시민사회에 대한 반응보다 시민사회에 대한 지배를 두드러지게 했다. 이에 따라 정치세력이 정체화된 가운데 신진세력의 건전한 정당진입을 어렵게 했으며, 다양한 사회적 요구 및 의견을 억압하는 결과를 가져왔다. 물론 앞서 지적한 대로 대통령제하의 정권교체가 한국 정치의 핵심 쟁점이었던 상황에서 양당제는 이런 폐해에도 불구하고 불가피한 것 이었다고 볼 수 있다. 그러나 이제 여·야정권교도 이루어졌으며 여·야간 흑백대결의 단순논리도 대체로 무용해진 것처럼 보인다.

이제 사회적 다양화와 자율화는 세계적 추세이며 가치이다. 자율적 지역사회와 지방분권 체제에 부합하기 위해서도 다당제적 정당체제가 이루어져야 할 것이다. 지방분권 및 지방자치의 구현을 위한 정당체제의 변화 방향에서는 전국적인 정당 조직 외에 자치단체 또는 특정 지역사회만을 대상으로 한 지역당의 형성도 가능케 되어야 한다.

다당제로의 변화를 위해서는 정당법, 선거법 등이 개정되어야 하지만, 의회정치가 활성화되지 않는다면 다당제의 정착도 쉽지 않을 것이다. 의회정치의 활성화는 그 자체로서 한국의 민주정치 발전을 위한 과제이다. 이런 점에서 현재의 대통령제 하에서 의회정치를 활성화시킬 수 있는 방안은 무엇인가, 나아가 과연 현재의 대통령제가 의회정치의 활성화가 공존할 수 있는 정부권력 구조인가도 검토해 보아야 할 것이다.

3) 시민 공동체 윤리의 구축

민주주의는 시민사회가 주도하는 정치원리이다. 따라서 시민사회 자체가 민주적 기반을 구축하고 있지 않는 한 시민사회에 기반한 민주주의가 제대로 구현되기는 어려울 것이다. 오늘날 시민사회는 국가권력이 갖는 획일성의 한계를 극복하고 개인들의 주체성과 다양성에 기반한 공공성을 실천할 수 있는 대안으로 간주되고 있기도 하다. 이제 시민의사의 적극적 실현이라는 차원에서의 민주화뿐만 아니라 시민사회의 공동체 윤리에도 주목해야 된다.

우리 사회는 전통으로부터 근대로 이행했다. 이 과정에서 유교에 근거한 사회윤리 등은 근대사회로의 변화 속에서 위상을 재정립하지 못했다. 이는 무엇보다 한국의 근대화가 전통에 토대를 내생적 변화와 발전을 통해서 이루어진 것이 아니라 서구적 근대 양식의 급속한 이식을 통해서 이루어졌기 때문이다.

서구에서 근대로의 이행에서 두드러진 양상은 개인주의와 기독교 윤리의 세속화였다. 여기에서 특히 기독교 윤리의 세속화는 근대적 공동체 윤리의 중요한 기반이 되었다. 반(反)공동체적 속성을 갖는 것처럼 보이는 개인주의 역시 공정한 게임의 룰과 결합하면서 사회적 윤리의 하나로 기능할 수 있었다. 앞에서 살펴 보았듯이 개인의 이익 추구가 '보이지 않는 손'에 의해 사회적 조화를 이룬다는 아담 스미스 (Adam Smith)의 자유주의 이론 역시 공동체의식의 바탕이 되는 '더불어 생각하는 마음' (sympathy)을 전제로 하였다는 것을 상기해야 한다.

한국사회에는 전통 윤리의 근대적 변용이 없었다. 만일 동학운동이 성공하였다면 전통사회의 윤리가 근대적 시민사회의 윤리로 변용된 양식이 되었을 것이다. 그러나 제국주의의 침탈과 더불어 동학운동은 성공하지 못하였고 전통의 유교 등은 근대적 사회질서 속에서의 위상을 확보하지 못하였다. 대신에 서구화 과정과 함께

기독교가 한국의 전통적 종교를 대체하는 양상을 보였다. 그러나 기독교(교회)가 한국사회에서 대성황을 거두고 있지만 우리의 일상사회를 지배하는 윤리로는 기능하지 못하고 있다.

또한 국가 주도의 근대화 과정과 급속한 산업화는 시민사회 내의 자발적 공공영역의 형성을 제한했다. 그렇다고 시민사회를 주도한 국가체제가 시민윤리를 제공한 것도 아니었다. 이런 가운데 다른 한편에서 자본주의적 개인주의가 지배하고 있지만, 또한 이를 뒷받침하는 공정한 게임의 법칙이나 공동체 윤리는 별로 보이지 않는다. 이에 따라 동서고금을 막론하고 나타나는 가족주의도 우리나라에서는 시민사회의 공공성과는 결합하지 못한 채 그것의 배타적, 이기적 성격이 더욱 두드러져 보인다. 한국정치에서 문제가 되어 왔던 지역주의도 지역적 정체감 자체가 아니라 국가권력의 비민주성과 결합한 배타적, 비민주적 지역주의였다.

이와 같이 그 사회에 공동체 윤리가 부재하는 상태에서 민주주의나 민족공동체 주장도 형해화된 논리적 구호에 불과할 것이다. 사실 그 동안 정부권력의 부도덕성과 무책임성을 비판해 왔지만, 권력의 부도덕성과 무책임성은 결코 우리 시민사회 의 현 수준과 무관하지 않다.

시민공동체 윤리의 형성은 시민사회의 자발적 노력과 정치체제의 민주적 통합이념이 상호작용했을 때 기대될 수 있다. 여기에서 지방자치를 통한 시민 참여와 자치는 시민주도의 자발적 공동체의 논리와 정치체제의 통합이념이 상호결합하는 중간 영역이 될 것이다. 그리고 시민 공동체 윤리에 대한 조망은 단지 추상적인 도덕적 구호만이 아니라 시민사회 내부의 사회적, 경제적, 권력적 불평등 구조 등 객관적 조건에 대한 진단도 수반했을 때 구체화될 수 있을 것이다.

5. 결론

지금까지의 논의를 종합하면 오늘날 한국이라는 국가체제는 강한 민족국가적 전통속에서 특유의 공동체적 성격을 지닌 집단인 것처럼 간주되고 있으나, 민족국가를 구성하는 구체적인 원칙이나 공동체 윤리가 취약하다는 것이다. 그 동안 한국 국가공동체 원리를 지배하고 있는 이념은 민족주의와 민주주의라 할 수 있다. 그러나 한국의 민족주의는 여전히 전통적 민족국가론 이상을 벗어나지 못하고 있으며,

민주주의는 현실적, 이념적으로 사회구성 원리로는 조명되지 못하고 있다. 이런 점에서 근대정치의 보편적 가치로 제시되고 있는 민주주의 원리에 대한 재조명과 이의 구체화가 요구되며, 그것은 다양한 개인과 집단으로 구성된 국가사회의 통합논리에 주목하게 된다. 이것은 또한 한국정치 연구의 심화와 발전을 위한 과제이기도 하다.

정치공동체는 공동체 전체의 총량적 발전과 내부 구성원들의 통합질서가 조화를 추구하여야 하는 바, 최근 김대중 정부가 표방하는 「민주주의와 경제발전」의 공존, 국민에 대한 설득, 국민화합 등은 이런 과제를 담고 있다. 그러나 이런 구호들이 아직 국가구성원의 구체적 통합질서를 담아내고 있지는 못하고 있다.

물론 이 글에서 한국의 국가공동체가 지향해야 될 구체적인 공동체의 양식과 원리를 제시한 것은 아니다. 일단 이런 문제를 쟁점화시키고 공론화시켜야 한다는 문제를 제기하는 것이 이 글의 목적이었다. 그러나 앞으로 국가통합의 질서는 중앙집권적 국가주의보다 사회적 다양성과 주체성을 가급적 수용할 수 있는 다원적, 분권체제로 나아가야 한다는 생각이다. 이런 국가주의의 한계 극복은 시민사회 내부에서의 공공영역의 형성과 확대를 의미한다. 그런데 현실적인 실천에서는 그 동안의 국가주의적, 또는 정치주의적 전통의 유산으로 인해 역설적으로 정치주도 세력의 역할과 의지가 매우 중요하다. 이런 실천을 위해서는 물론 정치적 담론을 공론화시키고 여론을 주도하는 지식계층의 한국 정치사회에 대한 인식변화가 보다 더 우선적으로 요구된다.

참고문헌

- 강명세(1998), “정치제도의 선택과 제도적 균형의 성립”, 박기덕 편, 《민주주의와 정치제도》, 세종연구소.
- 권세기(1997), “체면-민족주의: 민주적 민족형성을 위한 문제제기”, 《입법조사월보》 제243호.
- 김경일(1997), “1950년대 후반의 사회이념: 민주주의와 민족주의”, 《한국 현대사의 재조명: 해방이후 15년사》, 한국정신문화연구원 현대사연구소 제1회 국내학술회의 논문집.
- 김동성(1989), “한국 지식인과 대학생의 민족주의 의식구조”, 《한국정치학회보》 23권 1호.
- 김만흠(1997), 《한국정치의 재인식: 민주주의 지역주의 지방자치》, 풀빛.
- 김수진(1998), “균열구조의 발전과 한국 정당정치의 전개: 역사적 고찰”, 1998년 한국정치 학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 김석준(1992), 《한국산업화국가론》, 나남.
- 김성국(1995), “지방자치와 분권주의”, 《정신문화연구》 18권 2호, 한국정신문화연구원.
- 김영범(1995), “19세기 민의 사회적 상상과 정감록”, 《현대산업사회연구》 창간호, 한양대 산업사회연구소.
- 박기덕(1998), “정치제도 연구의 문제영역과 관련 변수”, 박기덕 편, 《민주주의와 정치제도》, 세종연구소.
- 박병석, “사회적 균열, 정치적 갈등, 정부형태: 한국정치의 갈등구조에 대한 협의민주주의론적 접근”, 제5회 한국정치 세계학술대회 논문집.
- 박찬욱, “민주화와 정치제도화”, 《한국사회과학》 19권 1호, 서울대 사회과학연구원.
- 박찬표(1997), 《한국의 국가형성과 민주주의: 미군정기 자유민주주의의 초기제도화》, 고려대출판부.
- 박현채 · 조희연 편(1989), 《한국사회구성체논쟁》(I)(II), 죽산.
- 서울대 사회과학연구소(1986), 《해방 40년 가치의식의 변화와 전망》, 서울대학교 출판부.
- 성경룡(1994), “지방의 도전: 탈중심화 지역발전 모델의 탐색”, 한국사회학회 편, 《국제화 시대의 한국사회와 지방화》, 나남.
- _____(1997), “지방자치와 국가개혁”, 성경룡 외 12인, 《지방자치와 지역발전》, 민음사.
- 손호철(1991), 《한국정치학의 새구상》, 풀빛.
- 안청시(1998), “칼 폴라니의 정치경제학”, 미발간 원고.
- 윤천주(1979), 《한국정치체계》 증보판, 서울대 출판부.
- 이상익(1997), “한국 근대사상에 있어서 민족적 주체성과 세계적 보편성의 문제(1)”, 《정신 문화연구》 20권 3호.
- 이천표, “민주화와 경제성장, 그리고 삶의 질”, 《한국사회과학》 19권 1호, 서울대 사회과학 연구원.

- 이홍구(1994), “공동체의 윤리와 논리”, 《사회과학과 정책연구》 16권 4호, 서울대 사회과학 연구소.
- 임혁백(1994), 《시장·국가·민주주의》, 나남.
- 임현진·공유식·김병국(1995), 《한국에서의 민족국가 형성 및 전개의 동학에 관한 비교사적 연구》, 서울대 사회과학연구소 연구보고서.
- 장달중(1992), “한국정치의 사회적 기원과 민주주의의 과제”, 구범모 편저, 《200년대와 한국의 선택》, 한국정신문화연구원.
- 정준표(1997), “정당, 선거제도와 권력구조”, 국제평화전략연구원 엮음, 《한국의 권력구조 논쟁》, 풀빛.
- 조광수(1997), 《한·중·일 아나키즘의 시론적 비교》, 《한일연구》 제10집.
- 조민(1994), 《한국민족주의 연구》, 민족통일연구원 연구보고서 94-24.
- 최장집(1996), 《한국민주주의 조건과 전망》, 나남.
- 폴라니 지음(1967), 박현수 옮김(1991), 《거대한 변환: 우리 시대의 정치적 경제적 기원》, 민음사.
- 홍광업(1995), “주권국가의 재검토”, 《정신문화연구》 18권 3호, 한국정신문화연구원.
- Abercombie, Nicholas, Stephen Hill, and Bryan S. Turner (1986), *Sovereign Individuals of Capitalism*, London: Allen & Unwin.
- Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Bartolini, Stefano and Peter Mair (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Belloni, Frank P. and Dennis G. Beller, eds. (1978), *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspectives*, Oxford: ABC-Clio. Inc.
- Benello, George C. (1992), *From the Ground Up*, ed. by Krimerman, Len, Frank Lindenfeld, Carol Korty, and Julian Benello, Boston: South End Press.
- Burnheim, John (1985), *Is Democracy Possible?: The Alternative to electoral Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Calhoun, Craig (1994), “Nationalism and Civil Society,” Craig Calhoun, ed., *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge: Blackwell.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.
- Dahbour, Omar and Micheline R. Ishay, eds. (1995), *The Nationalism Reader*, New Jresy: Humanities Press.
- Dahl, Robert A. (1966), “Some Explanations,” Robert A. Dahl, ed. *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.

- _____. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. and Manfred Kuechler, eds. (1990), *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*, Oxford: Polity Press.
- Gellner, Ernest (1983), *Nations and Nationalism*, New York: Cornell University Press.
- _____. (1994a), *Encounters with Nationalism*, Oxford: Blackwell.
- _____. (1994b), *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*, London: Hamish Hamilton.
- Giddens, Anthony (1985), *The Nation-State and Violence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gorden, Scott (1991), *The History and Philosophy of Social Science*, London: Routledge.
- Greenfeld, Liah (1992), *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hawthorn, Geoffrey (1995), "The Crisis of Southern States," John Dunn, ed. *Contemporary Crisis of the Nation State?* Oxford: Blackwell.
- Held, David (1989), *Political Theory and the Modern State*, Stanford: Stanford University Press.
- Jessop, Bob (1998), "The Rise of governance and the risks of failure: the case of economic development," *ISSJ*, 155.
- Katz, Richard S. and Peter Mair (1995), "Changing Models of Party Organization and the Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics*, 1.
- Kim, Dae Jung (1994), "Is Culture Destiny: The Myth of Asia's Anti-Democratic Values, *Foreign Affairs*, Vol. 73 No. 6.
- Lijphart, Arend (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1985), 『민주국가론』, 최명 역, 법문사.
- Mabileau, Albert, Georg Moyser, Geraint Parry and Patrick Quantin, *Local Politics and Participation in Britain and France*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maier Charles S. (1994), "Democracy and Its Discontents," *Foreign Affairs*, Vol. 74 No. 4.
- Mann, Michael (1986), *The Source of Social Power*, Vol. 1, London, Cambridge University Press.
- Pateman, Carol (1979), *The Problem of Political Obligation*, Cambridge: Polity Press.
- Poggi, Giafranco, 박상섭 역(1995), 『근대국가의 발전』, 민음사.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Schwartz, Herman M. (1994), *States versus Markets: History, Geography, and the Development of the International Political Economy*, New York: St. Martin's Press.
- Weber, Max (1976), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, trans by Talcott Parsons, New York: Charles Scribner's Sons.
- Zakaria, Fareed (1994), "Culture is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew," *Foreign Affairs*,

abstract

Nation-State and Political Community in Korea

Man-Heum Kim*

This article aims at exploring the political idea and the integrating ethics of the political community in Korea. Each political society keeps itself in order and integrated on its own way. The problem is what kind of integrating order they have. There are some cases where political integration rather oppresses the freedom and the prosperity of individual constituents of the community than constructs its community. In these cases, political community may come to face a crisis.

In the modern politics of Korea, it is true that the idea and ethics of Korean political community has been neglected so far. National unity of pre-modern Korean had been held and prescribed by the hierarchical status system and the national ethics like Confucianism. Traditional political community of Korea was integrated by a unicameral hierarchy system and its ethics. Now then, it is required for us to introduce a new constitution and ethics of modern political community to move into the modern nation-state. In this process, democracy and free market sytem were not viewed at the point of the political community

* Research Fellow of the Center for Social Sciences at Seoul National University

Research Area: Political Sociology, Election and Party Politics, Korean Politics

Major Publication: *New Understanding of Korean Politics* (Seoul: Pulbit, 1997)

Participatory Democracy and Korean Society, co-author (Seoul: Changjak-gwa- bipyongsa, 1997)

Korean Democracy in Transition, co-author (Seoul: Bupmunsa, 1994)

Political Conflict and Power Resources in Korea, *Korean Political Science Review*, vol. 28 no. 2 (1994)

tel: (02)874-2269(office), (02)452-8151(house)/Fax: (02)886-0976/

e-mail: manheum@chollian.net

integration because of the genetic uniqueness of Korean nation-state (such as the western system of the modern nation which was extrapolated regardless of the subjectivehood in Korea, the tradition of the strong nationhood, the divided system between south and north Korea, state-initiated industrialization and delayed political democratization, etc).

This article, firstly examines such the analytic concepts as nationalism, democracy, individualism, civil society, and the correlations among them. And this analyzes the problems which were occurred in the process of the transition to modern state and their realities. I suggest that we should review the principles of the democracy and the civil society at the ethical point of the Korean political community.