

아시아적 민주주의의 이상과 고뇌: 싱가포르의 경우

장 원 석

이 논문은 싱가포르의 권위주의 체제가 심각한 위기 없이 오늘까지 지속되는 이유를 분석해 보고 싱가포르 정치의 당면과제를 살펴본 후 서구 민주주의의 가능성을 검토한다. 싱가포르 정부는 아시아적 민주주의를 표방하고 있으나 제3자적인 시각에서 평가할 때 싱가포르의 정치는 최소한의 민주적 절차를 보장하며 도덕적 국가를 강조하는 새로운 권위주의 체제이다. 싱가포르의 권위주의 체제의 성공은 다음의 두 범주 속에서 고찰될 수 있다. 싱가포르 정부는 국민의 참여 욕구에 효율적으로 대처하기 위해 이중의 전략을 구사하였다. 정부는 한편으로 국민의 요구를 일정 부분 수용함으로써 불만의 폭발을 사전에 방지하기 위한 시시각각의 노력을 경주하였으며, 다른 한편으로 참여민주주의의 한계를 분명히하고 이를 위해 시민의식의 개조를 목표로 하는 공식적, 비공식적 정치사회화 정책에 전력을 기울였다. 그러나 1984년 선거 이후, 싱가포르의 중산계급은 인민행동당의 독주에 대해서 비판과 견제를 시작하였으며, 시민사회의 부활 조짐이 곳곳에서 나타나고 있다. 중산층의 불만을 무마하기 위한 정부의 각종 정책은 반대로 서민계급의 반발을 초래하고 있다. 또한 국민통합을 위한 노력에도 불구하고 싱가포르 정부는 중국적 가치를 강조하고 업적주의 원칙을 계속 견지함으로써 소수민족의 불만을 증폭시키고 있다. 인종 갈등의 해소는 오늘날 싱가포르 정부의 최대과제이다. 싱가포르의 권위주의 체제의 전망에 대해서 상반된 예측이 있으나 필자는 싱가포르의 부드러운 권위주의 체제가 점진적인 민주화의 경로를 보여줄 것으로 예상한다.

I. 싱가포르 정치 모델의 특수성

싱가포르는 정치학적 관점에서 고찰할 때 매우 특이한 국가이다. 고도의 선진경제와 권위주의적 정치체제가 공존하기 때문이다. 싱가포르의 정치체제는 웨스터민스터 모델에 입각해 있으며 자유로운 경쟁선거를 보장하지만, 시민적 자유와 정치적 권리가 상당 부분 제약을 받는 사실상의 권위주의 체제이다. 제3세계적 발전단계를 이미 벗어났지만 여전히 권위주의 체제가 유지되고 있다는 점에서 립셋의 가설이 적용되지 않는다(Lipset 1981:31). 시민적 저항이 존재하지 않으며 심각한 정치적 위기도 없기 때문에 여타의 권위주의 체제와도 구별된다. 싱가포르 정치의 권위주의화는 두 개의 역사적 계기를 갖는다. 하나는 공산주의와의 투쟁이고, 다른 하나는 국가 주도하의 누적혁명(cumulative revolution)¹⁾ 과정이다.

싱가포르는 도시국가, 다인종 국가로서 국가건설 과정에서 심각한 대내외적 위기상황을 겪어야만 했으며 특히 리관유가 이끄는 인민행동당(PAP) 우파와 공산주의자들로 구성된 좌파의 투쟁은 체제존망의 시련을 강요하였다. 1954년 반식민주의 좌파연합으로 창당된 인민행동당은 리관유의 지휘 아래 1959년의 최초의 자치정부 총선에서 51석 중 43석을 차지하고 제1당이 되었으며, 1963년에 말라야와 통합을 추진한 후 1965년 8월 말레이 연방을 탈퇴하고 독립국가를 수립하였다. 이 과정에서 인민행동당은 공산주의자에 대한 숙청을 지속적으로 행하여 1961년 말레이와의 통합을 반대하는 좌파의원 13명의 탈퇴를 유도하였으며, 사회주의 전선의 등장에 효과적으로 대처하기 위해서 국가보안법을 실시하고 노조를 해체하였다. 싱가포르의 독립을 사기극으로 규정하고 의회를 뛰쳐나온 사회주의 전선은 1968년의 선거에 불참하였으며, 이로 인해 인민행동당의 독점적 지위가 확보된 반면 야당 자멸의 역사가 초래되었다. 리관유는 이 시기 일련의 위기상황을 극복하기 위해서 레닌주의적 정치조직을 구축하여 권위주의적 질서를 수립하고 대내통합을 완수하였다. 공산주의와의 투쟁에서 승리한 인민행동당은 여세를 몰아 국가주도의 근대화를 성공적으로 수행하였으며, 특히 독자적인 주택정책을 통하여 국민의 절대적인 지지를 확보하는 데 성공하였다.

싱가포르의 산업화 전략은 여타 신흥공업국가의 그것과 비교할 때 매우 독특한 바 있다.²⁾ 첫째로 주요 기간산업과 공공 서비스 부문이 국가기업에 의해 독점되고 관료집단이 국가기업의 장악함으로써 자본이 사실상 배제된 국가와 노동의 이자동맹적 조합주의가 이루어졌다는 점이다. 국가의 시장에 대한 과도한 개입은 싱가포르 경제체제의 사회주의적 성격을 거론하게 해준다. 둘째로 외국자본에 대한 적극적인 투자유인 조치를 통해 다국적기업과 공생하는 경제성장 정책을 도모해 왔다는 점이다. 제3세계의 소극적 태도와 비교되는 싱가포르의 다국적기업에 대한 적극적 지원정책은 자유무역역향으로서 싱가포르의 이미지와 결합하여 싱가포르의 경제체제를 자유주의 시장경제로 규정하는 중요한 근거가 되지만 내적으로는 강력한 노동통제의 필요성으로 인하여 정치적 권위주의를 강화시키는 계기가 되었다. 성공적인 산업화 과정 속에서 싱가포르 최고인력집단은 기술관료계급으로 편입되었으며, 이들은 국가기업의 관리하고 발전계획을 전담하였다. 그 결과 선출직 정치인의 위상이 기술관료에 비해 상대적으로 떨어지고 관료집단의 권력이 더욱 강화된 행정국가(administrative state) 체제가 완성되었

1) 여기서 '누적혁명'의 개념은 서구의 근대화와 달리 국가건설과 국민통합에서부터 경제발전이 이르는 제반과제를 동시에 수행하는 상황을 의미한다(Seah Chee Meow 1973: 2).

2) 싱가포르의 산업화정책에 관한 자세한 분석은 김두진(1993: 54-78). 싱가포르 경제체제의 성격에 대해서 두 개의 상반된 평가가 이루어진다. 밀튼 프리드만은 이를 시장경제의 성공 사례로 파악하였으며 갈브레이드는 국가개입 경제의 성과로 간주하였다(Lim 1983: 754).

다(Chan 1983:10-11).

혹자는 리관유의 역할에 주목하여 싱가포르의 정치를 플라톤의 철인왕의 정치에 비유한다. 도시국가의 분위기도 이러한 비유를 실감나게 한다. 융합적인 조합주의(inclusionary corporatism)의 진단도 이익표출의 기제에 초점을 맞출 때 부분적으로 타당성이 있는 주장이다. 야당과 반체제 인사들은 싱가포르의 정치를 독재로 규정하며 심지어 소비에트 체제와의 유사성을 거론한다(Chee 1994:43).

당사자인 싱가포르 정부는 자신의 체제를 아시아적 민주주의(Asian democracy)로 평가한다. 아시아적 민주주의는 서구 민주주의에 아시아적 가치를 결합시킨 체제이며 냉전 이후의 국제사회를 통합하는 제3의 정치모델이 된다. 아시아적 민주주의는 공정한 선거와 의회정치의 이념을 표방하나 개인주의 정치철학의 폐해를 극복하기 위해서 공동체의 가치를 강조하고 국가의 교도적 역할을 정당화한다. 싱가포르 정치의 대표적인 이데올로그인 찬헝치에 의하면 민주주의는 그 자체 목적이 아니며 목적은 좋은 사회의 실현에 있다. 자유롭고 공정한 선거가 보장된다면 민주주의의 이념은 좋은 정부의 존재를 통해서도 실현가능하다. 그녀는 공동체의 가치에 대한 강조, 권위의 존중, 융합적인 지배정당의 존재, 경제발전을 담당하는 중앙집권적 관료정치의 네 가치를 아시아적 민주주의의 특징으로 열거하였다(Chan 1993:21-24).

싱가포르가 표방하는 아시아적 민주주의를 제3자적인 시각에서 평가할 때 그것은 새로운 형태의 권위주의(new authoritarianism), 혹은 연성 권위주의(soft authoritarianism)의 등장이다(Huxley 1992: 291; Roy 1994: 232-235; Devan and Heng 1994: 22-26). 새로운 권위주의는 물리적 강제보다 합의를 존중하며 최소한의 민주적 절차를 보장한다. 새로운 권위주의는 체제의 비민주적 요소를 여타 부분에서의 성과로서 상쇄하려 한다. 새로운 권위주의 체제는 기본적으로 정통성을 확보하고 있는 체제이다. 아시아의 정치를 이해하기 위해서는 아시아의 독특한 정치적 에토스를 이해할 필요가 있다는 맥락에서 스칼로피노(R. Scalapino)의 부드러운 권위주의 모델을 원용하는 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 새로운 권위주의 체제의 다음의 두 가지 특징을 지적하였다(Fukuyama 1992:60-61). 첫째로 그것은 시장지향적 경제체제와 가부장적 권위주의를 결합시키는 경제적 자유주의, 정치적 권위주의 체제이다. 둘째로 유교적 가치의 영향을 받아 개인의 권리보다 공동체의 이익을 강조하고 도덕적 국가를 통해 사회적 욕구충족을 시도하는 경향이 있다. 후쿠야마에 의하면 연성 권위주의 체제는 서구 민주주의의 잠재적 경쟁자이다.

공산주의의 위협이 사라지고 국민의 생활수준이 선진국에 접근하는 상황에서도 인민행동당에 의한 일당 지배가 여전히 지속되고 있으며 개인적 자유와 정치적 권리가 제약받고 있다. 언론이나 자발적 결사에 대한 국가의 통제는 사실상 시민사회의 부

제를 초래하고 있다. 그렇다면 부드러운 권위주의의 생명력은 어디에서 연유하는가? 이 글은 싱가포르의 권위주의 체제가 심각한 위기 없이 오늘까지 유지되는 이유를 분석해 보고 아울러 싱가포르 정치의 당면과제와 민주주의의 미래를 검토해 보려 한다.

II. 인민행동당의 이중 전략

1. 정부 반응성의 제고

싱가포르가 부드러운 권위주의 체제를 성공적으로 운용할 수 있었던 것은 도시국가의 환경적 요인에 힘입은 바 크다고 아니할 수 없다. 작은 규모의 공동체에 대해서는 여러 가지의 실험이 가능하다. 그러나 결정적인 요인은 역시 싱가포르 정부의 주체적인 노력이며, 이는 다음의 두 범주 속에서 고찰될 수 있다. 싱가포르 정부는 국민의 참여 욕구에 효율적으로 대처하기 위해서 이중의 전략을 구사하였다. 정부는 한편으로 국민의 요구를 일정 부분 수용함으로써 불만의 폭발을 사전에 방지하기 위한 시시각각의 노력을 경주하였다. 싱가포르는 여타의 권위주의 국가와 달리 피드백 기제를 매우 중시하는 체제이다. 그러나 다른 한편으로 싱가포르 정부는 참여민주주의의 한계를 분명히하였고, 이를 위해 시민의식의 개조를 목표로하는 공식적, 비공식적 정치사회화 정책에 전력을 기울였다. 결국 싱가포르 체제의 정치적 안정은 싱가포르 정부의 국민에 대한 책임과 회유의 산물이라 보여진다.

싱가포르 체제의 정치적 안정성은 우선적으로 물질적 성공에 기인한다. 독립 후 20여 년 동안 싱가포르는 연평균 8.9%의 경제성장을 기록하였다. 또한 싱가포르 정부는 근대화 초기 단계에서 독자적인 주택정책을 성공적으로 수행하여 국민의 기본적인 욕구를 충족시킴으로써 사회적 불만과 갈등을 최소화할 수 있었다. 오늘날 전인구의 88%가 공영주택의 혜택을 받고 있다. 리관유가 이끄는 정치엘리트들의 뛰어난 관리능력과 책임의식도 국민의 기대를 어느 정도 충족시켰다. 싱가포르는 엘리트주의 사회이며 효율적인 엘리트 충원의 기제를 확보하고 있다. 싱가포르의 지배엘리트들은 상벌을 분명히함으로써 공직사회의 기강을 바로잡았다. 그러나 일찍이 매스로우(A.H. Maslow)의 가설이 주장하듯이 어느 단계에 와서 물질적 욕구는 정신적 가치의 추구로 전환되며 물질적인 보상이 인간의 정치적 욕구를 완전히 제어하지 못한다. 1980년대에 들어서 국민의 정치적 욕구가 가시화되기 시작했을 때, 싱가포르 정부는 물질적 유인에만 의존하던 종래의 정책을 포기하고 정치적 민주주의의 요구를 부분적으로 수용하기 시작하였다. 이러한 변화는 민주주의의 의지와는 거리가 있으며 보다 효율적인 통치를 위한 기술적인 후퇴라고 평할 수도 있다. 그러나 객관적인 결과는 싱가포르 정부의 의

도와 무관하게 점진적인 민주화의 행로를 보여주고 있다는 사실이다.

리관유의 인민행동당은 투표결과에 대단히 예민하게 반응한다. 그들은 지지율의 하락을 단순히 당의 업적에 대한 평가로 간주하는 것이 아니라 사회적 합의의 붕괴로 파악한다(Chua 1994:29). 사회주의 전선이 해체된 후 1980년까지 인민행동당은 모든 선거에서 평균 75%의 지지를 확보하였으며, 의회의 전의석을 장악해 왔다. 그러나 1981년 보궐선거에서 노동당의 제야레트남(Jeyaretnam)이 승리하여 의회에 진출함으로써 인민행동당의 무적의 신화를 파괴하였다. 1984년 선거에서 야당은 다시 81석 중 3개의 의석과 40%의 지지를 확보함으로써 사태가 단순한 해프닝이 아님을 증명하였다.

리관유의 정부는 사태의 심각성을 인정하였으며 이에 대처하기 위해 다각적인 노력을 시작하였다.³⁾ 우선 야당의 존재를 국가발전의 저해요소로 간주해 오던 과거의 입장을 포기하고 건설적 비판의 수행자로서 야당의 존재의의를 인정하였다. 이에 따라 1984년 싱가포르 정부는 헌법을 수정하여 비선거구 의원(Nonconstituent Members of Parliament)제를 신설하였다. 이 제도는 야당이 최소 3석을 확보하지 못할 경우 부족 의석을 야당후보 중에서 득표순으로 선출하여 최소한의 야당의석을 보장하는 데 의의가 있다.

1985년 인민행동당은 경제위원회(Economic Committee)를 신설하여 사기업과 상공인의 의사를 경제정책 결정과정에 반영하는 조치를 취하였다. 같은 해 피드백 유닛(Feedback Unit)가 설립되어 중요한 사안에 대해 국민의 의사를 확인하고 이를 최대한 수용하도록 하였다. 1987년 인민행동당은 장기 국가발전 계획인 'VISION 1999'를 추진함에 있어서, 국민적 합의를 도출하기 위해 10여 개월의 대대적인 캠페인을 전개하고 국민의 대화와 토론을 촉구하였다. 이에 따라 문화, 예술, 사회복지, 스포츠 등 6개 분야의 협의체가 구성되었고, 이들에 의해 해당 주제에 관한 보고서가 제출되었다. 1987년 정부는 국회를 활성화하기 위한 조치의 일환으로 위원회 제도(Government Parliamentary Committee)를 도입하여 원외의 전문인력이 입법과정에 참여할 수 있도록 하였으며, 1988년 정책연구소(Institute of Political Studies)를 설립하여 관계전문가들에게 싱가포르의 미래와 관련된 정치적, 사회적 토론을 허용하였다.

그러나 63%의 지지를 보여준 1988년의 선거결과는 인민행동당에게 여전히 불만족스러운 것이었다. 일단 민심의 이반을 저지하였지만 당에 대한 종전의 지지를 회복하지 못하였기 때문이다. 1989년 일부의 반대에도 불구하고 인민행동당은 대통령에 의해 임명되는 임기 2년의 임명직 의원제(Nominated Member of Parliament)를 신설하

3) 1980년 이후 싱가포르의 정치발전에 대해서는 주로 다음의 문헌들을 참고하였다. Vasil (1992), Quah (1991), Huxley (1992), Chua (1991), Rodan (1992), Cotten (1993), Shee (1991).

여 야당의 부재에서 기인하는 문제들을 극복하고 당내 비판을 활성화하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 6명까지 가능한 임명직 위원은 비당파적 입장에서 의안을 검토하고 대안적 정책을 제시할 것이 요구되었다. 이어서 지배엘리트의 세대교체가 단행되었으며 1990년 리관유가 퇴진하고 고촉통이 그 자리를 승계하였다.

창업세대에 의해 부여된 검증과 수련의 과정을 거치며 2세대 그룹은 80년 후반에 와서 실질적인 권한을 행사하기 시작하였고 민주적 리더십이 돋보이는 고촉통은 2세대 그룹의 집단적 선택의 인물이 되었다(Vasil 1992:241). 고촉통이 이끄는 새로운 정부는 보다 자유주의적인 정치개혁을 약속하였으며 국가건설 단계에서 숙청되었던 前 공산주의자들에 대한 사면조치가 단행되었다. 고촉통은 1991년 건국 2세대의 지도이념을 구체화한 넥스트 랩(The Next Lap) 정책을 발표하였다. 싱가포르 판 페레스트로이카로 회자되는 넥스트 랩 정책은 싱가포르가 추후 경제발전 이상의 가치를 추구할 것임을 선언하였다. 삶의 질의 문제가 부각되었고 국가적 의사결정에 있어서 참여와 협의가 강조되었다(Vasil 1992:246-250). 대중적 인기로 자신감을 갖게 된 고촉통은 1991년에 총선거를 강행하여 자신의 개혁정치에 대한 국민의 지지를 확인하려 하였으나 인민행동당은 61%의 저조한 지지율을 기록함으로써 새로운 지도자를 낙담시켰다.

싱가포르의 제1세대 지도자들은 정치적 분열의 위험을 우려하는 것 못지 않게 독점적 국가권력의 일탈 가능성을 경계하게 되었으며 특히 거대한 국가 잉여자산의 정치적 사용을 사전에 방지하려 하였다. 1984년 리관유 수상에 의해 제안된 후 1991년 입법화되고 1993년 시행된 민선 대통령(Elected Presidency) 제도는, 상징적 존재였던 종전의 대통령에 대해서 실질적인 권한을 상당한 정도 부여함으로써 당의 독주를 견제하는 제도적 장치가 되었다. 민선 대통령은 국가 금융자산의 운용, 정부고위직의 임명과 해임에 대해서 거부권을 행사할 수 있으며 국가안보, 종교차별, 부패 등의 사안과 관련하여 공권력의 남용을 통제한다. 헌법의 수호자인 민선 대통령의 등장으로 싱가포르의 정치체제는 이원집정부적 경향을 보여주게 되었다(Quah 1991:397). 1993년 10월 직선 대통령 선거에서 인민행동당의 당의장과 국민노조회의의 사무총장을 역임했던 웅탱칭이 예상보다 저조한 52.7%의 득표로 당선되었다. 내각과 대통령직을 인민행동당이 독점하려 한다는 야당의 비판에 대해 국민다수가 공감을 한 결과로 분석되었다. 그러나 1993년의 보궐선거에서 오작동 내각은 73%의 승리를 거둠으로써 다소 자신감을 회복하고 있다.

한편 싱가포르 정부는 주민참여와 자치의 문제를 효과적으로 해결하기 위해서 다양한 정책을 구사해 왔다. 인민행동당은 국가건설 초기단계에서 효율적인 동원체제를 수립하기 위해서 여러 개의 정치조직을 운영하였다. 1960년에 설립된 주택개발청(HDB)

은 정부의 공식조직으로서 두 차례에 걸친 개발 계획을 성공리에 수행함으로써 주택 문제를 해결했을 뿐만 아니라 강력한 지역조직으로서 국민통합의 기능을 심분 발휘하였다. 그러나 조직이 비대해지고 관료체제의 한계가 노정되기 시작했을 때 싱가포르 정부는 지역문제의 관리를 위해 제3의 조직의 창설에 착수하였으며 주택개발청의 역할이 상대적으로 축소되었다. 그러나 지역주민에 대한 최소한의 정부통제는 지금도 여전히 공영주택의 관리를 통해서 이루어진다.

인민행동당은 다른 한편 비정부 부문의 자발적 참여와 봉사를 유도하기 위한 정치 사회화의 기제로서 대중조직을 활용하였는데 대표적인 기구로서 지역본부(Community Center)를 들 수 있다.⁴⁾ 인민행동당은 사회복지 조직이었던 지역본부를 정비하여 지역 사회의 전반적인 문제를 관장하는 주민조직으로 위상을 강화시킨 후 직접적인 통제권을 행사하였다. 지역본부를 관리하기 위해 1960년 인민연합(People's Association)이 조직되었으며, 45개의 사회단체 지도자들이 참여하는 운영위원회가 구성되었다. 지역본부를 측면지원하기 위해서 후원회가 결성되었으며 참여기업인들은 기금을 연출하고 권력과 공생하였다. 인민행동당은 지역본부의 구조화된 주민참여를 통하여 수차례 정치적 위기를 극복하는 데 성공하였으나 엽관제적 조직운영으로 점차 대중동원의 한계에 직면하게 된다. 대체적으로 중국계 서민층 젊은이들이 중심적인 역할을 수행하였으며 전문직종, 고학력자의 참여가 저조하였다.

도시와 정책이 진행됨에 따라 신도시가 건설되고 재이주에 의한 소외와 범죄, 문화 파괴 등 후유증이 심각해지자 공동체의 부활을 위한 새로운 주민자치 조직의 필요성이 제기되었다. 싱가포르 정부는 기존의 주택개발청이나 지역본부가 관료화되어 시대적 변화에 부응하지 못하고 있다고 판단하고 1977년에 주민 위원회(Resident Committee)를 신설하였다(Vasoo 1984:45-56). 위원회는 자발적 참여주민 중에서 정부의 심사를 거쳐 구성되었으며 조직은 위원 상호 간 다수결 원칙에 의해서 운영되었고 정부의 재정지원이 없다. 주민위원회는 레크리에이션에서부터 범죄예방, 교육문제, 세미나와 정책토론에 이르기까지 다양한 형태로 공동체의 관심사를 해결하며, 안보와 질서의 기능을 동시에 수행한다. 1992년 현재 401개의 주민 위원회가 조직되어 있으며 주민대표와 정부 파견 공무원의 협조하에 지역주민의 의사를 중앙정부와 여타 지역조직에 전달한다. 새롭게 등장한 전문기술자 집단과 청년세대의 참여를 활성화시킨 주민 위원회는 진일보한 주민조직의 형태라 말할 수 있다.

1988년 싱가포르 정부는 제도개혁의 일환으로 시의회(Town Council)를 조직하여 일상적인 지역업무를 시의회에 이관하였다. 몇 개의 선거구가 결합되어 국회의원을 의장

4) 지역본부에 관한 설명은 Seah (1973) 참조.

으로, 국회의원에 의해 임명된 주민의 대표로 구성되는 시의회는 공동자원을 관리하고 지역공동체의 일상적인 업무를 처리하는 사실상의 지방정부 역할을 수행한다(Ooi 1990:1). 중앙정부는 시의회에 대해서 예산지원 및 기타 감독을 행하지만 지역업무를 국회의원과 주민대표에게 위임한다는 점에서 지방자치와 참여민주주의의 가능성을 제고해 주고 있다. 시의회는 주민조직의 지도자들이 정치적으로 진출할 수 있는 무대를 만들어주고 있으며, 성공적일 경우 의회 진출의 발판이 될 수도 있다. 시의회는 관료주의를 배제하는 주민참여 조직으로 출발하였지만 참여효과와 통제효과가 공존하기 때문에 소형화된 또 하나의 주택개발청이 될지 모른다는 우려도 있다.

한편 1993년 야당은 유리한 정치적 상황의 전개에도 불구하고 국민을 실망시키는 치명적인 내용을 겪음으로써 1984년 이후 최대의 위기를 맞고 있다. 제1야당인 민주당의 경우 지순취앤(Chee Soon Juan) 사건⁵⁾으로 집행부가 분열되고 이 문제는 법정으로까지 비화되었다. 노동당 역시 강온파 간의 노선투쟁으로 당이 좌초하고 있다. 야당의 분열과 무기력은 인민행동당의 체제유지에 반사적 이익을 안겨주고 있다.

2. 이데올로기 정책

싱가포르 정부의 이중 전략은 제한적 민주화 조치에 병행하여 참여민주주의의 한계를 분명히하는 공식적 이념정책에 호소한다. 인민행동당의 국민교화 작업은 한편으로 경제적 보상을 다른 한편으로는 물리적 권력을 배경으로 한다.

전통적으로 싱가포르는 이데올로기가 부재한 사회이다. 이는 부분적으로 싱가포르 국가건설의 역사와 무관하지 않다. 싱가포르는 다인종 사회로서 독자적 문화의 전통을 갖고 있지 않다. 단기간에 국가를 건설하였으며 독립을 쟁취하기 위해 별다른 희생을 치르지 않았다. 건국의 신화도 없으며 영웅도 없다. 무엇이 싱가포르적인 것인가? 구성원 상호간에 싱가포르의 사회적 정체성(identity)에 대한 확신이 부재한다. 경제발전과 복지국가 건설의 현실적 목표만이 싱가포르가 추구하는 지상의 가치이며 사회적 통합의 원동력이다.

5) 31세의 싱가포르 대학교 심리학교수인 Chee Soon Juan이 민주당에 가입하여 정부에 대해 맹공을 퍼붓고 민주당 부사무총장으로 피선되자 대학당국은 1993년 그를 연구기금 부당사용 혐의로 파면하였다. 민주당의 사실상 리더인 치암시통(Chiam See Tong)은 지순취앤의 단식투쟁을 비난하고 그를 징계할 것을 동의하였으나 새로 의회에 진입한 강경파 리더인 Ling How Doong은 중앙집행위원회를 열어 꺼꾸로 치암시통을 반당행위로 축출하였다. 1993년 10월 법정에서 치암시통의 복권이 결정되었으나 재판은 계속되고 있다. 갈등의 근본적인 이유는 야당의 이념에 대한 철학의 차이에서 비롯한다고 볼 수 있다 (Singh 1994: 269-274).

그러나 이데올로기의 부재현상은 또한 지배엘리트 집단의 인위적 노력의 산물이다. 인민행동당 정부는 집권 이후 국민의 탈정치화(depolicitising) 정책을 일관되게 추진해 왔다. 정치는 전체 이익을 담당하는 책임있는 주체의 과업임이 강조되었으며 일반 시민이 정치를 거론하고 정치에 개입하는 것을 금기시하였다. 정부와 국민의 관계는 부모와 자식의 관계에 비유되었다. 싱가포르에서는 모든 것을 정부가 결정하며 국민들은 이를 믿고 따를 것이 요구된다. 정부가 주도하는 각종 캠페인의 물결은 청결을 강조하고 교통규칙 준수를 강조하고 만다린어의 사용을 강조한다. 푸코(M. Foucault)가 거론했던 정상화(normalizing) 과정을 통해서 싱가포르 국민은 무기력하고 정부의존적이며 정신적인 미국아가 되었다(Birch 1993:81).

지속적 훈련과 내면화의 효과에 의해서 싱가포르의 하비투스(habitus)는 정부에 협조하고 동참하는 것을 좋은 시민의 이미지로 정착시켰으며 독립적 사고에 의한 질서의 교란을 회피하게 하였다⁶⁾(Birch 1993:73). 민주주의란 무엇인가? 싱가포르 정부는 국민들이 모두 잘살고 밤중에 불안 없이 산보할 수 있으면 그것이 민주주의가 아닌가라고 반문하였다. 싱가포르 정치의 실재를 규정하는 것은 인민행동당의 의지이다. 싱가포르의 정치문화 속에는 진정한 토론과 비판이 존재하지 않으며 강요된 합의만이 존재한다. 진실과 허위, 가상과 실재가 정부에 의해 독점적으로 규정된다. 정부가 모든 것을 결정하며 의문이 배제되는 사회이다. 싱가포르의 국민은 보다 많은 부와 복지만을 갈구한다. 싱가포르의 젊은이들에게 최대의 관심사는 훌륭한 직장과 주택 문제이다. 싱가포르 사회는 화석화되었으며 소비주의와 물질주의가 사회의 구석까지 침투해 있다. 흑자는 싱가포르가 영혼 없는 도시이며 거대한 관광 호텔과 같다고 자조하였다(Jones and Brown 1994:81).

싱가포르 정부의 탈정치화 정책은 싱가포르의 일천한 문화전통과 지속적인 경제발전을 배경으로 상당한 성공을 거두었다. 그러나 경제발전에 따른 사회적 변화는 필연적으로 국민의식의 변화를 초래하였으며 체제균열의 조짐이 점차 나타나기 시작하였다. 물질적 부가 행복이나 만족감을 주지 못하고 중산층의 소외와 무기력감을 야기하였으며 계급의식이 싹트고 종교적 갈등이 표면화되었다. 1987년과 1988년 싱가포르 정부는 국가보안법을 적용시켜 22명의 지식인들을 체포하고 마르크스주의자들의 국가전복 음모를 발표하였다.⁷⁾ 사실상 마르크스주의가 사라져 버린 싱가포르에서 이러한 사건이 발생했다는 것은 한편으로 계급적 이슈가 여전히 잠재하고 있음을 암시할 수도 있지만 다른 한편으로 싱가포르 정부의 단호한 의지를 과시하는 상징적 사건으로 파

6) 하비투스란 부르디외(P. Bourdieu)의 용어로서 획득된 성향의 체계를 말한다.

7) 이 사건에 대한 자세한 분석은 Hass (1989: 48-72) 참조.

악되었다. 즉 국가가 제정한 경기의 규칙을 준수하지 않고 관용의 한계를 뛰어넘는 행동을 하는 경우 즉각적인 조치가 취해질 것이라는 경고의 의미를 갖고 있다는 것이다.

싱가포르의 하비투스 위기가 감지되고 전통적인 실용주의 이념만으로 이를 해결하기 어렵다고 판단되었을 때 정부는 새로운 대책을 모색하기 시작했으며 위기의 언어가 등장하였다. 사회적 변화를 선제하여 자신이 원하는 방향으로 유도하려는 당의 의지는 1980년대 후반에 들어서서 탈정치화의 전략 대신 보다 적극적인 이데올로기 정책을 추진하도록 하였다. 점증하는 참여의 요구에 효과적으로 대처하기 위해서 싱가포르 정부는 정치적 무관심을 강요하는 대신 건설적이며 체제내적인 참여를 유도하기로 결정하였다. 보들리야르에 의하면 국가에 의해 주도된 침묵하는 다수는 단기적으로 권력의 기반을 강화시키나 최종적으로 체제의 파멸을 야기시킨다(Baudrillard 1983:23, Birch 1993:82에서 재인용). 순종하는 다수를 참여의 대열에 편입시키고 침묵 대신 언어를 유도하는 것이 체제를 활성화시키는 필연적인 경로이다.

과거 싱가포르의 지도층은 국민들에게 정치이념의 논의를 허용하지 않았지만 자체적으로는 이념적 좌표를 끊임없이 수정하며 진로를 모색해 왔다(Margolin 1993: 84-96). 독립 이전의 시기 싱가포르는 제3세계주의를 취하여 1955년의 반동회의에 환호하였으며 수에즈 운하 사건 때 이집트를 지지하였다. 그러나 1960년대에 들어 싱가포르는 제3세계와 결별하고 영국과 스웨덴의 사회민주주의 체제를 지향하였다. HDB 정책이 대표적인 성공 사례이다. 급격한 경제성장이 사회민주주의의 이념과 충돌하게 되었을 때, 싱가포르는 사회민주주의를 포기하였으며 1976년 사회주의 인터내셔널에서 탈퇴하였다. 이후 싱가포르는 독일과 일본, 스위스 등 서구 체제의 발전 모델에 관심을 보여왔다. 1984년에 공표된 'VISION 1999'는 특히 스위스의 선진적 정치와 경제모델을 추구하고 있다. 그러나 1980년대 후반에 이르러 체제의 균열이 노정되기 시작하였을 때 싱가포르 정부는 최종적으로 아시아의 유교주의 이념을 도입하고 이를 공식적 이데올로기로 선언하기에 이른다.

1988년 리관유는 영어 사용이 아시아적 유산을 상실한 擬似 서구사회를 출현시키는 왜곡된 결과를 초래하고 있음을 개탄하였다. 1989년 싱가포르 정부는 국민이념으로서 4개의 핵심가치(core value)를 공표하였다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 사회를 개인보다 우선한다. 둘째, 가정을 사회의 초석으로 정립한다. 셋째, 경쟁 대신 합의에 의한 문제해결을 중시한다. 넷째, 인종적, 종교적 관용과 조화를 추구한다. 핵심가치론은 외형적으로 서구문화에 대한 비판의 형식을 취하고 있다. 서구의 자유주의가 마약과 섹스, 가정 파괴 등 도덕적 타락을 초래했음을 강조한다. 그러나 본질은 정치적 합의에 있다. 핵심가치론은 확산되는 개인주의가 초래할지도 모르는 체제에의 도전을 사전에 방지하기 위해서 공동체주의의 이념을 표방하였다. 그것은 개인의 자유와 권리가 지상

의 가치가 아님을 분명히함으로써 자유민주주의의 이상을 정면으로 부정하였다(Rodan 1992:10). 핵심가치론은 참여정치의 한계선언을 의미한다.

1991년 의회의 백서는 경직된 의미를 피하기 위해서 핵심가치 대신 공유가치(shared values)의 표현을 채택하였으며 개인에 대한 존중과 공동체의 지지를 다섯번째 항목으로 삽입하였다. 유교적 가치를 내용으로 하는 일련의 프로그램들은 사실상 기존의 이데올로기를 강화시키기 위한 이념재무장의 치방전으로서 의미를 갖는다. 공유가치론의 의도하는 바는 다면적이다. 점증하는 참여의 기대에 한계를 설정하는 일은 여러 사회계층을 겨냥해 있다. 우선 중산층의 개인주의와 자유주의가 부정된다. 그러나 다른 한편으로 국가에의 충성과 인종적 이슈의 부각은 하층계급의 계급의식을 희석시키려 한다. 또한 소수인종 집단에 대한 메시지로서 중국적 가치를 통한 대통합을 호소한다. 종교적 조화의 의미는 기독교와 이슬람교의 전투적인 포교활동과 사회참여를 견제하고 종교와 계급과 정치의 연계를 차단하려는 데 저의가 있다. 유교의 이념을 수용하고 서구 민주주의와의 투쟁을 전개하는 과정에서 싱가포르 정부는 중국과 공동보조를 취하여 아시아적 가치의 승리를 장담하였으며 중국의 인권문제가 국제사회의 쟁점이 되었을 때 중국에 대한 제재에 소극적 태도를 취함으로써 새로운 전선을 구축하려 하였다(Roy 1994:239).

싱가포르의 새로운 정치교육은 권위주의 체제에 친화적인 정치문화를 창출함에 있어서 소기의 성과를 거두고 있는가? 한 관측에 의하면 이 문제는 다음과 같이 분석되어진다. 싱가포르는 서구적 가치와 아시아적 가치가 혼재하는 절충적 사회이다. 그러나 새로운 이념정책은 하나의 가치를 배타적으로 강요함으로써 가치의 내적인 균형을 파괴시키고 의식의 분열을 초래하였다. 불안의 심리와 불확실성의 논리가 싱가포르의 문화 전반을 지배하게 되었고 시민은 능력감을 상실하였으며 싱가포르 특유의 사회심리인 상실에 대한 공포(kiasuism)가 심화되었다(Jones and Brown 1994:86).⁸⁾ 오늘날의 싱가포르는 과거로부터 절연되고 미래에 자신이 없는 신경증적 사회이다. 이러한 상황은 각자에게 이기적 생존전략을 강요하고 자율적 선택 대신 관리사회의 이념 속에서 역설적으로 심리적 안정을 추구하게 만들고 있다. 정부의 태도는 이중적이다. 싱가포르 정부는 시민의 이기주의를 비난하고 공동체 윤리의 회복을 강조하고 있다. 그러나 사실상 싱가포르 정부는 소외의 심리에 편승하여 지배하고 군림한다(Clammer 1993:44). 순응주의가 공동체의 이념으로 미화되고 전문가집단의 과학적 관리체제가 신유교주의의 이름으로 정당화된다.

그러나 싱가포르 정부의 강화된 이데올로기 정책이 지속적으로 성과를 거둘지에 대

8) 이는 '자기우선주의의 증후'(Me-first syndrome)로 설명되기도 한다(Chee 1994: 17).

해서는 과거와 달리 의문의 여지가 있다. 공유가치론이 우선적으로 경계하는 것은 서구식 자유주의와 개인주의이며 동시에 왜곡된 개인주의로서 이기주의와 소외의 문제이다. 서구적인 정치제도를 수용하고 하부구조가 완전히 서구화된 현실하에서 의식은 아시아적일 것을 강요하는 것이 무리가 아닌가? 싱가포르 정부가 시민사회의 탈정치화를 유도하는 한 왜곡된 개인주의는 오히려 체제의 산물이며 이에 대한 투쟁이 자기모순이 아닌가? 이러한 견해에 의하면 진정한 공동체윤리의 회복은 오히려 건전한 개인주의의 함양에서부터 가능하다. 아시아적 가치가, 특히 중국적 가치의 경우, 가족주의의 강조나 잠재적인 배금주의로 인해 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있음도 문제될 수 있다.

Ⅲ. 싱가포르 정치의 당면 과제

1. 중산층의 문제

신흥공업국가 집단이 보여주는 권위주의 체제와 경제발전과의 친화관계는, 특히 동아시아의 경우, 경제발전의 산물로서 중산층의 성장에 의하여 체제의 존재의의를 상실하는 역설을 경험해 왔다. 분배적 정의에 대한 보수적 태도에도 불구하고 중산층은 정치적 민주주의를 강하게 선호함으로써 이들 국가의 민주화 과정에서 주도적인 역할을 행해 왔다. 압축된 근대화의 희생양으로서 노동자계급 역시 권위주의 체제에 도전하는 잠재적인 세력源이 되었으며 중산층과의 연대과정에서 이념적인 편차를 노정하기도 하였다. 싱가포르에 있어서 권위주의 체제에 대한 중산층의 도전은 1980년대 이후 가시화되기 시작하였으며 앞서 언급된 일련의 정치개혁은 이에 대한 싱가포르 정부의 고육지책이라 말할 수 있다. 물론 당국의 효과적인 대처로 아직까지 심각한 체제의 위기는 없다.

싱가포르가 중산층 사회인가? 싱가포르의 중산층의 크기는 어느 정도인가? 이에 대해서는 다양한 분석이 존재한다.⁹⁾ 중산층의 개념범주의 문제에서 비롯하는 상반된 결론은 경우에 따라서 노동인구의 50% 이상을 중산층으로 규정하는가 하면 성인인구의 75%를 중산층으로 간주하기도 한다. 이러한 논리는 소득이나 주택문제, 교육, 소비패턴, 자기평가 등 일반적 척도를 동원하고 있다. 1987년 리관유 수상은 싱가포르의 80%가 중산층임을 주장한 바 있다. 그러나 싱가포르 대학교 사회학과 교수들의 최근의 연구는 인위적 지표에 의해 중산층의 비율이 과장되고 있음을 비판하고 노동인구의 52.7%

9) 분석의 개요는 Rodan (1993: 53-57).

가 제조업, 기타 서비스업에 종사하는 육체노동자임을 주장하였다(Quah et. al. 1991: 255-269). 한 조사에 의하면 관리자, 경영자, 전문기술자 집단의 경우 1990년 기준으로 노동인구의 24%를 차지하고 있으며, 국제노동사무소의 자료를 분석한 1989년의 연구는 중산층의 비율을 21.7%로 규정하고 있다. 그러나 중산층 사회의 개념은 단순한 계급구성 비율 이상의 것으로 지배력 가치의 성격이 문제될 수 있기 때문에 이후의 논의는 여전히 유효하다. 그리고 중산층의 크기가 급격히 증대하고 있는 것이 사실이며 이들 집단의 체제에 대한 불만이 점증하고 있는 것도 사실이다.

체제의 가장 큰 수혜집단이라고 할수 있는 중산층의 이탈현상은 1984년의 선거에서부터 확인되었다. 1981년 조직된 싱가포르 민주당(SDP)은 고등교육을 받은 중산층이 다수 거주하고있는 지역인 Potong Pasir에서 치암시통을 당선시키는 데 성공하였으며 각종 선거결과 분석은 인민행동당의 독점적 지위가 해체되고 있음을 보여주었다. 같은 시기 대졸자의 출산에 대해 특혜를 부여하려는 정부의 우생정책은 수혜 당사자인 여성졸업자가 반대의사를 표명함으로써 좌절되었다. 정부의 엘리트주의 이데올로기와 과도한 사회공학에 대한 반감이 중산층에서부터 표면화되기 시작한 것이다. '제2차 산업혁명'(The Second Industrial Revolution)의 이름으로 추진되었던 정부의 고임금 정책 역시 산업구조조정 국가적 목표에도 불구하고 중소기업과 상공인들에게 큰 타격을 줌으로써 상당한 반발을 초래하였고 경제정책의 탈규제를 주장하는 목소리가 높아지게 되었다. 1984년은 중산층이 자신의 능력에 대해 자신감을 갖는 계기가 되었으며 싱가포르 정치의 분수령이 되었다(Rodan 1992: 5).

신흥공업국가에 있어서 중산층의 통상적인 정치참여는 선거 외에도 소비자단체, 학생운동, 여성운동, 종교단체, 법률단체 등의 자발적 결사체를 통해서 이루어진다. 싱가포르의 시민조직은 카톨릭 교회가 주도하는 종교단체의 노동운동, 특히 외국 노동자의 인권투쟁에서 활성화되었다. 정부는 이에 대해 내정간섭을 이유로 선교사를 추방하고 「아시아기독교협의회」와 같은 단체들을 해체시켰다. 1990년의 '종교조화법'은 성직자의 정치참여를 금지하고 있으며 특히 영어 교육집단, 청년집단의 신학적 정의추구와 이들에 의한 중산층과 노동자계급의 연계를 경계하고 있다. 1986년에 법률인들의 모임인 「법률결사」는 정부의 언론출판 정책에 대해 비판을 행함으로써 당의 지도부를 당황케 하였다. 정부는 법률가집단에 대해 자제를 요청하는 한편 대항조직인 「법률 아카데미」를 설립하여 이를 무력화시켰다. 1985년에 조직된 「여성행동연구협회」는 정부와의 직접적인 충돌을 피하면서도 수시로 정부정책에 대한 공적 토론의 장을 마련하고 정부정책을 비판하는 정책보고서를 발표하였다. '결혼정책 논쟁'(The Great Marriage Debate)의 경우 이 집단의 주장이 정책에 반영된 바 있다. 정부는 「여성의 날개」라는 조직을 1988년에 부활시켜 이에 대처하고 있다. 1990년 결성된 「모슬렘 직업 연합」은

정부가 후원하는 관변단체인 「멘다끼」(Mendaki)에 대해 공식적으로 도전장을 던지고 있으며 말레이 사회의 호응이 대단하다. 인종적 변수가 있지만 이 역시 중산층 주도의 운동으로서 의미를 갖는다.

1984년 이후 싱가포르의 정부가 시도한 일련의 정치개혁은 주로 중산층의 불만을 무마하고 야당세력이 이를 이용 하는 것을 막기 위한 노력이었다. 피드백 유니트의 구성, 의회의원회 제도 도입, 정책연구소의 설립 등이 계속되었다. 1988년의 선거 결과 인민행동당에 대한 지지를 하락은 멈추었으나 개별선거구에서는 55%를 밀도는 득표가 재차 확인되었다. 더욱 심각한 문제는 1989년에 고급인력의 대량 이민 사태가 발생한 것이다. 89년 한 해 동안 4,707 세대가 싱가포르를 떠났으며 국책연구서의 조사 결과 싱가포르 국민의 3분의 2가 과도한 정부규제에 불만을 갖고 있고, 고등교육을 받은 자, 고소득자일수록 이민을 고려중이라는 사실을 확인하였다(Rodan 1993: 59). 이에 정부는 임명직 의원제를 신설하여 고학력 집단의 요구를 정책에 반영하려 하였으며, 1990년 이 자리에 심장전문과의 관광진흥위원회의 의장을 각각 임명하였다. 정부는 탈규제정책의 일환으로 영화검열을 완화하고 주크박스 불허정책을 취소하는 등 새로운 문화정책을 추진하였다. 또한 중산층에 대해 선택의 기회를 확대시켜 주기 위해서 교육과 의료 부분의 민영화를 추진하였다. 1991년 예술정보 장관인 조지 예오는 싱가포르가 충분히 성숙한 사회임을 지적한 후 강한 국가와 맞설 수 있는 시민사회의 부활을 선언하기도 하였다.

1991년 고척통 수상은 자신의 개혁정책에 대한 신임 투표로서 총선을 실시하여 베스트 랩 정책에 대한 국민의 평가를 받았다. 그러나 기대와는 달리 선거결과 지지율이 88년의 63.2에서 61%로 하락하였고, 야당인 민주당과 노동당은 추가로 3석을 획득하여 총 4석의 의석을 확보하는 데 성공하였다. 야당은 선거에 입하여 81개의 의석 중 41개의 의석에만 등록하여 효과적인 선거운동을 수행함으로써 큰 성과를 거두었다. 1991년의 선거를 분석한 결과 인민행동당의 저조한 득표는 서민계급의 이탈이 결정적 요인으로 작용하였음을 보여주었다(Rodan 1993: 60-61).¹⁰⁾ 노동자계급과 비관리 사무직 노동자들, 농어민들이 거주하는 몇몇 선거구의 경우 인민행동당은 심지어 50%를 하회하는 득표를 기록하였다. 서민계급은 정부의 과도한 엘리트주의 정책에 불만을 표출했으며 중산층의 위주의 민영화 정책이 초래한 교통, 의료, 주택, 교육비용의 증대와 생계비의 압박에 대해 크게 반발하였다. 급속히 성장한 중산층의 소비행태는 서민

10) 물론 서민층 외 여타 집단의 지지율 하락도 패인이 되었다. 반대표의 주체는 말레이계를 중심으로 한 소수인종 집단, 영어 교육을 받은 중산층, 중국어 교육을 받은 소기업가 그리고 서민계급으로 4분되었다(Huxley 1992:288-289).

계급의 준거모델이 되었고 이는 사회적 불만을 가속화시켰다. 싱가포르 최대의 영자 일간지인 『스트레이트 타임즈(Strait Times)』에 의하면 인구의 20%가 정부보조로 생계를 연명하는 빈곤계층이다. 싱가포르 경제는 고임금을 받는 전문기술자 집단과 저임금에 시달리는 단순 육체 노동자 집단으로 노동시장이 이원화되어 있으며 1991년 선거 결과는 중산층위주의 국가정책에 소외된 서민계급의 반란으로 분석되었다. 이에 따라 정부는 서민계급에 대해서 복지의 확대를 약속했지만 재분배정책을 강화하거나 평등주의 이념을 도입할 의사가 없음을 분명히 하였다. 고착통은 결코 대중의 압력에 굴하지 않겠다고 공언하였다. 1991년의 선거는 싱가포르 사회가 아직도 빵과 버터 문제를 완전히 해결하지 못했음을 증명하였다(Chen 1991: 13).¹¹⁾

1991년을 기준으로 삼을 때 결국 유권자의 40%가 인민행동당에 대해서 등을 돌렸다. 그 의미를 어떻게 파악할 것인가? 서민층의 경우, 특히 인민행동당의 지지기반인 중국계 노동자계층은, 대체적으로 체제의 민주화와 무관하게 생활상의 애로를 호소하고 있다. 따라서 정부는 경제정책의 효율적 운용과 성과를 통해서 이 문제를 해결할 수 있다고 믿고 있다. 야당에 표를 던졌던 중산층도 대다수의 경우는 인민행동당의 독주에 대한 견제심리의 발동에서 혹은 서민층과 마찬가지로 경제적이며 물질적인 계기에서 행동하였지 체제를 부정하거나 체제에 도전한 것은 아니라고 분석된다(Paul 1993: 299). 중산층이야말로 키아수 문화의 세례를 가장 강하게 받은 집단이기 때문이다. 그러나 중산층의 일부는, 그들은 영어 교육 세대이고 기독교 신자이며 전문직종에 종사할 가능성이 많은데, 청년세대의 중요 부분과 더불어 정부의 가부장적 권위를 부정하고 체제의 변혁과 민주화를 염원하고 있으며 이곳으로부터 싱가포르 정치의 진화가 기대되고 있다.

2. 인종 갈등

싱가포르의 인종 구성은 중국계가 76.3%, 말레이계가 15%, 인도계가 6.4%, 기타 2.3%이다. 표면상 싱가포르 정부는 인종정책에 있어서 평등주의의 원칙을 표방하고 있다. 그러나 실제에 있어서 싱가포르는 소수 인종집단에 대한 차별화 정책을 취하고 있으며 중국계 주민 중심의 정치를 행하고 있다. 우생학의 논리가 공공연히 등장하고 있으며 게토(ghetto)의 형성을 막기 위해 인종비례의 공영주택정책이 실시되고 있다. 소수인종집단에 의해 사회경제적 지위가 규정되고 소수인종집단의 열등한 이중적 지위

11) 그러나 1991년의 선거결과는 노조운동과 관련하여 노동자계급의 정치적 자유의 요구와 관계 있다고 해석되기도 한다(Rodan. 1993:64).

는 사회불만의 잠재적 요인인 동시에 계급의식을 은폐하는 역설적 결과를 초래하기도 한다.

1965년 독립을 전후한 국가건설 초기단계에서 싱가포르는 인종적 모자이크 사회의 취약성을 노출하여 심각한 정치적 불안정을 경험하였다. 인민행동당은 1970년대에 들어서 인종적인 분열과 갈등을 극복하기 위한 강력한 국민통합정책을 추진하였다. 인종 문제를 거론하는 정치적 담화가 규제되고 국가에 대한 정치적 충성이 강조되었다. 싱가포르 정부는 무질서와 혼란의 위험을 경고함으로써 정치적 권위를 국가가 독점하는 대신 4개 인종집단의 문화를 하위 범주로 하는 싱가포르 문화의 창조를 선언하였다. 그러나 1980년대에 와서 싱가포르 정부는 문제의 심각성을 인식함에 따라 보다 유연한 인종정책을 채택하였다. 전반적인 정치개혁과 맥락을 같이하는 새로운 인종정책은 통제된 참여를 유도함으로써 잠재적 갈등을 최소화하는 적극적인 전략에 입각해 있다. 다시 한번 확인되고 있는 인종정책의 기본원칙은 정치와 문화의 분리, 중국적 가치에 입각한 조화와 통일의 모색이다. 첫째로 싱가포르 정부는 정치적 충성심을 독점하는 대신 소수민족의 문화적 정체성을 인정하는 이원적 문제해결 방식을 피하고 있다. 둘째로 국민통합은 중국적 가치를 중심으로 이루어지나 소수인종의 문화를 수용함으로써 싱가포르적 차원으로 고양되어야 한다고 강조한다. 여기에 덧붙여 팔목할 만한 변화는 소수인종 집단의 제한적인 정치참여를 허용하기 시작했다는 사실이다.¹²⁾

싱가포르 정부는 인종문제를 처리함에 있어서 전통적으로 업적주의(meritocracy)의 원칙을 견지해 왔다. 능력에 상응하는 혜택을 제공한다는 의미이다. 그러나 인종간 사회경제적 지위의 격차가 심화되어 이를 좌시할 수 없는 상황이 되었을 때 싱가포르 정부는 정의의 원칙을 도입하고 전통적인 업적주의의 원칙을 부분적으로 수정하여 인종 상호간의 균형을 위한 배려를 시작하였다(Brown 1993). 이러한 맥락에서 소수인종집단을 위한 이익 표출 기제가 수립되었으며 합법적인 정치참여의 제도화가 이루어졌다. 1981년 싱가포르 정부는 말레이 집단에 대해서 독자적인 이익 표출 조직으로서 「멘다끼」의 설립을 허용하였다. 「멘다끼」는 말레이인의 교육을 강화시켜 사회경제적 신분 상승을 유도하기 위한 조직으로 출발하였으며 싱가포르 정부는 여기에 협조하는 대신 「멘다끼」가 말레이 사회와 싱가포르 정부의 가교 역할을 수행할 것을 기대하였다. 「멘다끼」는 말레이 출신의 엘리트집단을 총원하여 말레이 인종의 특수이익을 추구한다. 「멘다끼」의 멤버는 정부가 직접 임명하거나 선발하며 인민행동당의 말레이계 의원에

12) 1980년대의 싱가포르의 인종정책에 대해서 조합주의의 개념을 확장적용시킬 수 있다. 인종문제를 이익결사의 방식으로 처리하여 제한된 참여를 허용하는 것은 앞서 언급된 두 원칙과 더불어 인종적 조합주의 정책의 중요한 내용이 된다(Brown 1993: 20-21).

의해 장악된다. 「멘다끼」는 1989년에 「싱가포르 모슬렘 사회발전협의회」로 개명되었고 「멘다끼 II」로 불리게 되었다. 싱가포르 정부는 재정비된 「멘다끼」 조직에 대해서 책임과 권한을 동시에 강화시킴으로써 정부정책에 대한 말레이계 주민의 지지확보를 꾀하고 있다. 1988년 싱가포르 당국은 소수인종 집단의 권익향상을 위한 또 하나의 조치를 단행하였다. 그룹 대표 선거구(Group Representation Constituency)의 신설이다. 이 제도에 의하면 총의석의 반을 초과하지 않는 범위 내에서 3인의 후보가 하나의 팀을 구성하고 그 중 1인은 반드시 소수인종을 포함시켜야 하는 새로운 선거구를 운영하게 되어있다.

1989년의 국민이념 정책은 우선적으로 서구식 개인주의와의 투쟁을 선언하고 있으나 이에 못지 않게 소수인종 집단의 분리주의를 경계하는 이중적 메시지를 함축하고 있다. 국민이념 정책은 싱가포르를 다층의 유기체로 규정하고 있으며 각 인종집단의 문화적 고유성은 국민통합의 기초가 된다. 인종집단은 국민의 하위 범주이기 때문이다. 싱가포르 정부는 인종문제가 특히 종교와 결합되고 있음을 중시하고 이슬람 집단의 배타적이며 정치적 경향을 근절시키기 위한 다각도의 노력을 경주해 왔다. 1982년 교육부는 소수인종 집단의 종교교육을 활성화하는 제안까지 행한 바 있으나 분열의 위험이 재차 노정되자 1989년 교육내용을 '주요 종교와 인종의 이해'로 수정한 후 공유가치에 대한 시민교육을 강화시키는 새로운 정책을 채택하였다. 1990년의 '종교조화법' 역시 종교가 문화통합에 기여해야지 정치적 분열의 요인이 되어서 안될 것임을 경고하고 있다. 싱가포르 정부는 유교와 만다린어를 강조함으로써 사실상 싱가포르의 중국화를 꾀하고 있다고 비중국계로부터 의혹을 받아왔다. 싱가포르 정부는 이에 대해 한편으로 조화의 이념을 강조하고 다른 한편으로 중국계 주민의 싱가포르 경제발전에 대한 기여를 변호하고 있다. 싱가포르 정부는 마찬가지로 중국계 주민에 대해서 인종적 차원을 뛰어넘는 국가의 이념과 아시아적 가치의 대승적 태도를 추구하고 있다 (Brown 1993: 27).

정부의 적극적인 인종정책에 대한 반응은 어떠한가? 다수세력인 중국계의 경우 정부의 반입적주의적 정책노선에 거부감을 갖고 있다. 정부는 오랫동안 중국계 주민의 독자적인 이익표출 기구를 허용하지 않아 왔다. 그것은 중국계가 다수집단으로서 기존의 사회조직을 충분히 활용하고 있다는 판단에서였다. 그러나 상대적 불이익에 대한 중국계 주민의 반감이 고조되자 이를 무마하기 위해서 정부는 1992년에 중국계 주민에 대해서도 말레이나 인도계에 대해서와 마찬가지로 독자적인 「멘다끼」 조직의 설립을 허용하였다. 중국계 주민의 「멘다끼」 역시 중국식 교육을 강화하고 중국계 서민에 대해 교육보조를 행하는 등 집단적 특수이익의 증대를 도모한다. 한편 1991년의 선거 결과에 실망한 싱가포르 정부는 중국계의 이탈현상에 대해서 영어 사용 증산층에 대

한 구세대 서민층의 불만으로 해석하고 유교와 만다린어 교육을 더욱 강화시킬 것을 결의하였으며 중국계 씨족조직에 의한 선별적 중국어 교육을 허용하기도 하였다. 그러나 이러한 조치는 영어와 만다린어 두 개의 언어집단 상호간에 이질성만을 확인하는 계기가 되었으며 영어를 사용하는 중국계 주민들은 정부가 전근대적이며 반민주적인 가치를 강요한다고 주장하고 있다. 다른 한편 영어를 사용하지 않는 중국계 주민 중에도 획일적인 만다린어의 강요에 대해서 거부감을 보이고 독자적인 방언을 고집하는 불만집단이 존재한다(Brown 1993:28-29).

사회경제적으로 특히 열악한 지위에 놓여 있는 말레이계 주민의 경우 정부의 인종 정책에 대해 계속 불신과 불만을 표출해왔으며 정부당국으로부터 수차례의 경고를 받아왔다. 싱가포르 정부는 1986년 이스라엘 대통령의 방문을 반대하는 말레이인의 시위를 반국가적 행동으로 지탄하였으며, 1987년 리관유 수상은 말레이 집단이 싱가포르 사회에 완전히 편입되지 않았음을 지적하고 충성심의 결여를 개탄하였다. 그 후 싱가포르 군부는 말레이계 주민의 군충원을 규제하는 조치를 정당화하였다. 1988년의 선거결과는 말레이계 주민의 반감을 증명하였다. 정부의 해명에도 불구하고 말레이계 주민들은 중국적 가치의 강조가 소수인종의 소외와 싱가포르의 중국화를 가속화시키고 있다고 주장하고 있다. 그들은 소수인종을 위한 그룹 대표 선거구제의 도입에 대해서도 말레이인을 이등민족으로 취급하는 처사라고 반발하였다. 특히 1989년 싱가포르 정부는 말레이 주민에 대해서 그동안 제공해 왔던 교육보조가 헌법적 권리가 아닌 잠정적 시책에 불과했음을 밝히고 재정문제를 자체적으로 해결할 것을 촉구함으로써 말레이계 주민의 대대적인 반발을 초래하였다. 이러한 조치는 중국계 주민에게 싱가포르 정부의 업적주의가 포기되지 않고 있음을 보여주는 동시에 말레이계 주민에게 책임있는 정당과 협조함으로써 종전의 혜택을 유지할 수 있을 것이라는 암시를 보내는 의미가 있다(Brown 1993:31).

1990년 말레이 사회는 정부여당이 지배하는 기존의 이익결사체인 「멘다끼」에 도전하여 「모슬렘 직업연합」을 새롭게 결성하였다. 싱가포르 대학교 정치학 교수인 후세인 무탈리브(Hussein Mutalib)가 중심이 되고 지식인과 전문직업인으로 구성된 이 단체는 「멘다끼」가 말레이 사회의 이익을 대변하는 데 실패했음을 주장하면서 독자적으로 연구하고 건의하며 자체의 지도자를 양성하고 청년교육을 행할 것임을 선언하였다. 다수의 직업단체와 사회단체 구성원들의 호응에 힘입어 「모슬렘 직업연합」은 기존의 「멘다끼」에 대항하는 강력한 대체조직으로서 자리를 굳히고 있으며 이는 말레이 사회의 분열을 야기하였다. 정부는 과거와 달리 이 단체를 공식적으로 인정하고 조건 없는 재정보조를 약속하였다. 싱가포르 정부의 유례 없는 이러한 조치는 적대적 조직을 만들어내는 것보다 차라리 최소한의 관계를 유지하는 것이 더 바람직하다는 정부의

전략적 판단에서 기인하는 것으로 관측되고 있다(Rodan 1993:66-67).

싱가포르 정부의 「정책연구소」는 1990년에 정부의 국민통합 정책이 어느 정도 성공적이었다고 자체 평가를 내린 바있다. 그러나 일부에서는 혼란과 위기의 가능성을 동시에 지적하고 있다. 인종간 균형의 원칙과 인종적 중립의 원칙이 혼재함으로써 혼란이 예상될 뿐 아니라 중국적 가치의 강조는 인종적 조화나 국민통합의 이념과 사실상 배치된다고 볼 수 있으므로 갈등의 요소를 내포하고 있다는 것이다. 나아가서 이익표출과 참여의 욕구가 점차 증폭되어 조합주의적 기제의 한계를 벗어날 때 그것은 서구식의 합의제 민주주의(consensus democracy) 혹은 협의제 민주주의(consociational democracy)의 요구로 전화될 수 있다.¹³⁾ 이 경우 싱가포르는 스위스 정부가 취하는 문제해결 방식을 최종적으로 선택할 수밖에 없는 상황에 직면하게 될 것이다. 공산주의와의 투쟁이 종식된 오늘날 인종적 갈등의 해소는 싱가포르 정부의 최대 과제가 되고 있다.

싱가포르 정부는 한편으로 아시아적 가치의 수호를 외치며 親중국적 수사를 구사하고 있지만 다른 한편으로 동남아국가의 反중국적 지역정서를 외면할 수 없는 딜레마에 놓여 있다. 경제적 헤게모니와 중국의 존재로 인하여 동아시아 각국에 있어서 중국계 주민은 불편한 집단이며 중국계가 다수인 싱가포르는 주변국가에게 이단자적 존재이고 따라서 주위로부터의 의혹을 불식시키기 위해 자신이 동아시아 국가의 일원임을 특별히 강조하고 있는 상황이기 때문이다(Suryadinata 1987:145-146).

IV. 싱가포르 민주주의의 전망

싱가포르의 권위주의 체제는 어디를 향해 나아갈 것인가? 이에 대해 상반된 두 개의 전망이 교차하고 있다. 하나는 변화의 예측이다. 이에 따르면 싱가포르 역시 자유주의 정치학의 보편적 모델에 따라 조만간 민주화의 궤도를 밟게 될 것이다. 물질적 번영의 가속화는 자유와 자율의 욕구를 더 이상 억제하지 못하게 되는 필연적인 단계를 맞게 될 것이다. 중산층의 내부로부터 의식의 각성이 진행될 것이며 참여의 욕구가 증대할 것이다. 결국 싱가포르의 권위주의적 정치체제는 '성공의 실패'에 의하여 역사 속에서 퇴장할 것이다. 반대로 경제 사정의 악화가 변화의 계기를 제공할 수도 있다. 헌팅턴(Huntington)은 다음과 같이 주장한다.

13) 합의제 민주주의와 협의제 민주주의는 이질적 사회에 있어서 소수집단의 권익보호에 초점을 맞추는 서구 민주주의의 한 유형을 지칭하는 개념이다. 구체적인 설명은 Lijphart(1984)와 Lijphart(1977) 참조.

비경쟁적인 아시아적 민주주의는 경제가 악화될 경우 서구와 달리 정권교체가 아닌 체제변화의 위기를 초래할 가능성이 높다. 동아시아의 일당제적 민주주의는 역설적으로 경제성장이 둔화되면서 서구의 경쟁적 민주주의 체제로 전환될 것이다(1993:42).

헌팅톤의 주장 역시 립셋트의 가설과 동일한 논리를 취하고 있음은 물론이다.

이와 관련하여 싱가포르 경제의 앞날을 어둡게 예측하는 비판적 분석에 귀기울일 필요가 있다. 이에 따르면 관료와 국영기업에 의해 주도되는 싱가포르 경제체제는 민간부분의 자유와 창의력을 박탈함으로써 발전의 내재적인 한계를 자초하였다. 일찍이 슈페터가 자본주의 경제발전의 원동력으로 파악했던 기업이 정신의 부재는 점차 싱가포르 경제의 역동력을 상실하게 만들 것이다. 싱가포르 정부가 서구 민주주의에 대한 비판을 강화시키고 있다는 사실 자체가 체제의 위기의식을 반증한다고 주장되며 인민행동당의 자체 분열에 의한 집권당 내부로부터의 민주화 가능성을 예상하기도 한다.¹⁴⁾ 특히 리관유의 사망은 싱가포르 체제개혁의 결정적인 계기를 제공할 수 있을 것이다.

그러나 또 다른 견해는 권위주의 정치체제의 지속성을 예측하고 있다. 이러한 견해는 특히 싱가포르 정치의 특수성을 강조한다. 싱가포르의 경제는 기본적으로 다국적기업 의존형이므로 정치적 안정을 지상명제로 취할 수밖에 없으며 국제자본의 외적 압력은 싱가포르의 독자적 행보를 용납하지 않는다. 싱가포르가 세계도시로서 기능하는 한 관리된 사회의 모델로부터의 이탈은 불가능할 것이다(Paul 1993:294). 다인종 사회라는 사실 역시 역설적으로 질서의 요구를 강화시키며 싱가포르의 지정학적 위치는 강한 정부의 존재를 정당화해 준다. 경제적 이해관계를 놓고 이합집산하는 동아시아 정치의 중심부에서, 특히 인접국가인 인도네시아, 말레이시아의 갈등과 경쟁 속에서 싱가포르의 생존은 국민적인 통합과 단결을 요구하고 있으며 대다수 국민들이 이러한 상황을 잘 인식하고 있다. 뿐만 아니라 도시국가로서 싱가포르의 독특한 위상은 민주화를 지향하는 국제사회의 압력을 최소화해 준다.

보다 보편적인 관점에서 이 문제에 대한 해답을 찾으려는 견해도 있다. 이에 따르면 문명사적으로 볼 때 역사의 주도권이 아시아 태평양 지역으로 옮겨가고 있다. 동양적 가치가 서구의 그것을 대체하거나 적어도 동등하게 인정받는 새로운 시대에 진입하고 있다. 아시아적 민주주의를 서구의 척도로 평가해선 안된다는 것은 단순한 정권의 논리가 아니라 역사의 물결이다. 이러한 견해는 아시아적 민주주의가 탈냉전의

14) 민주인민행동당(DPAP)이 분리되어 나오는 분당 가능성과 일본식 파벌정치의 가능성 두 경우가 예상되지만 후자의 가능성이 더 높아 보이며, 이 경우 민주화의 정도는 더 악화될 것이다(Paul 1993: 298). 차기 수상임명 문제 이후 격화될 보혁 갈등에 있어서 진보세력의 지도자는 조지 예오가 될 것이다(Huxley 1992:291).

시대에 적합한 제3의 정치이념으로서 의미를 갖는다고 본다(Devan 1994:82-83). 동일한 맥락에서 1993년 말레이시아의 마하티르(Mahathir) 수상은 서구 민주주의의 도덕적 실패를 지적하고 서구 민주주의의 노예가 되지 말 것을 강조한 바 있다.

역사의 보편성과 관련하여 정보화사회의 문제를 싱가포르 민주주의의 장래와 관련시키는 견해도 있다. 고도정보사회의 등장은 기술관료에 의해 지배되는 통제사회를 필연적으로 성립시키며 인간은 정교한 쇠창살 속에 갇히게 될 것이라는 비관적 가설을 적용시켜 테크노폴리스로서 싱가포르의 정치가 기술관료 권위주의로 귀결될 것이라는 주장이다(Paul 1993:303-304). 이 경우 싱가포르의 미래는 조지 오웰이 묘사한 『1984년』의 재현으로 파악된다. 어느 쪽의 견해가 보다 타당성을 갖는가?

필자는 우선 싱가포르의 권위주의 체제를 아시아적 민주주의의 개념에 입각하여 보편화를 시도하는 해석에 반대한다. 문명사적 관점에서 볼 때 국제화, 세계화의 의미는 차이(difference)의 철학을 기반으로 하고 있으며 구성단위 상호간의 공존을 전제로 하고 있다. 따라서 국제화의 흐름과 더불어 서구적 이념의 헤게모니가 약화되고 동양적 가치가 존중됨은 당연한 논리이다. 그러나 개인, 혹은 국가상호간의 관계에 있어서 다양성의 의미가 무엇이든 가능하다는 식의 극단적 상대주의를 의미하지는 않는다. 아시아적 가치가 점차 강조될 것이지만 보편적 시대정신을 부정하는 내용까지 존중될 수는 없다.

오늘의 세계는 사회구조의 다원화, 이질화 현상과 관련하여 권력의 해체, 조직원리의 이완, 자치의 욕구증대 경향을 보여주고 있으며 개인의 자유와 권리가 그 어느 때보다도 강조되고 있다. 정보화사회의 등장 역시 역기능의 존재에도 불구하고 사회의 전반적인 민주화를 가속화시킬 것이다. 정보화 과정은 국가의 시민통제를 용이케 하는 것 이상으로 시민의 국가권력 통제를 강화시켜 주기 때문이다. 개인의 가치를 강조하고 다양성 속의 조화를 모색하는 자유민주주의의 이념은 서구적 한계를 뛰어넘어 시대정신으로 보편화되고 있으며, 민주화는 시대의 요구이자 현실의 기록이다. 아시아의 경우 한국과 필리핀, 대만의 사례가 이를 증명한다. 따라서 싱가포르의 권위주의 체제는 예외적인 현상으로 규정되어야 할 것이다. 예외적 사례로서 싱가포르의 권위주의 체제는 민주화를 지향하는 세계사의 추세를 이겨낼 수 있을 것인가? 이러한 물음은 궁극적으로 역사의 보편성과 특수성의 문제를 생각하게 한다. 필자는 싱가포르 권위주의 체제의 해체를 예측하는 일부 서구 정치학자들의 견해나 지속적인 성공을 전망하는 또 다른 견해 - 아시아적 민주주의론에 공감하지 않으며 점진적인 민주화의 가설 - 를 지지한다. 싱가포르의 부드러운 권위주의 체제는 인민행동당의 필사적인 노력에도 불구하고 정치발전의 과제를 계속적으로 강요받음으로써 자신의 의도와 무관하게 완만한 민주화의 경로를 밟으리라 예상된다.

〈참 고 문 헌〉

김두진

- 1993 「싱가포르의 발전의 정치경제: 국가, 다국적기업 그리고 노동」, 『아세아연구』 제36권 제2호, 고려대학교 아세아문제연구소.

Baudrillard, J.

- 1993 *In The Shadow of the Silent Majorities*. (New York: Semiotext(e))

Birch, David

- 1993 "Staging Crises: Media and Citizenship" in Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Brown, David

- 1993 "The Corporatist Management of Ethnicity in Contemporary Singapore" in Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Chan Heng Chee

- 1983 "The Emerging Administrative State" in Saw Swee-Hoc and R. S. Bhathal (eds.), *SINGAPORE: towards the year 2000*. Singapore: Singapore University Press.
- 1993 "Democracy, Evolution and Implementation: An Asian Perspective" in Robert Bartley et al., *Democracy and Capitalism: Asian and American Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Chee Soon Juan

- 1994 *Dare to Change: An Alternative Vision for Singapore*. Singapore: The Singapore Democratic Party.

Chen, Agnes

- 1991 "The Message from the Voters," *The Strait Times*, Weekly Overseas Edition, 14 September.

Chua Beng Huat

- 1991 "Singapore 1990: Celebrating the End of an Era" in *Southeast Asian Affairs 1991*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- 1994 "For a Communitarian Democracy in Singapore" in Derek da Cunha (ed.), *Debating Singapore*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Clammer, John

1993 "Deconstructing Values: The Establishment of a National Ideology and Its Implication for Singapore's Political Future" in Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Cotten, James

1993 "Political Innovation in Singapore" in Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Devan, Janadas

1994 *Southeast Asia: Challenges of the 21st Century*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Devan, Jandas, and Geraldine Heng

1994 "A Minimum Working Hypothesis of Democracy for Singapore" in Derek da Cunha (ed.), *Debating Singapore*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Fukuyama, Francis

1992 "Asia's Soft-Authoritarian Alternative," *New Perspectives Quarterly*: 60-61.

Huntington, Samuel

1993 "American Democracy in Relation to Asia" in Robert Bartley et al., *Democracy and Capitalism: Asian and American Perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Huxley, Tim

1992 "Singapore's Politics in the 1980s and 90s," *Asian Affairs* 23:283-294.

Jones, David Martin, and David Brown

1994 "Singapore and the Myth of the Liberalizing Middle Class," *The Pacific Review* 7(1):79-87.

Lijphart, Arend

1977 *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.

Lim, Linda Y. C.

1983 "Singapore's Success: The Myth of the Free Market Economy," *Asian Survey* 23(6):752-64.

Lipset, Samuel M.

1981 *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press.

Margolin, Jean-Louis

1993 "Foreign Models in Singapore's Development and the Idea of a Singapore Model" in Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Hass, Michael

1989 "The Politics of Singapore in the 1980s," *Journal of Contemporary Asia* 19 (1):48-72.

Ooi Giok Ling

1990 *Town Councils in Singapore: Self-Determination for Public Housing Estates*. Singapore: Time Academic Press.

Paul, Erik C.

1993 "Prospects for Liberalization in Singapore," *Journal of Contemporary Asia* 23 (3):291-304.

Quah, Jon S.T.

1991 "The 1980s: A Review of Significant Political Developments" in Ernest C. T. Chew, and Edwin Lee (eds.), *A History of Singapore*. Oxford: Oxford University Press.

Quah, Stella R., Chiew Seen Kong, Ko Yiu Chung, and Sharon Mengchee Lee

1991 *Social Class in Singapore*. Singapore: Time Academic Press.

Rodan, Gary

1992 "Singapore's Leadership Transition: Erosion or Refinement of Authoritarian Rule?" *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 24(1):3-17.

1993 "The Growth of Singapore's Middle Class and Its Political Significance" in Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*. New York: St. Martin's Press.

Roy, Denny

1994 "Singapore, China, and the Soft Authoritarian Challenge," *Asian Survey* 34 (3):232-235.

Seah Chee Meow.

1973 *Community Centers in Singapore: Their Political Involvement*. Singapore: Singapore University Press.

Shee Poon Kim

1991 "Singapore in 1990: Continuity and Stability," *Asian Survey* 31(2):172-78.

Singh, Bilver

1994 "Singapore: Change amidst Continuity" in *Southeast Asian Affairs 1994*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Suryadinata, Leo

1987 "Ethnic Chinese in Southeast Asia: Problems and Prospects," *Journal of International Affairs* 41(1):135-51.

Vasil, Raj

1992 *Governing Singapore*. Singapore: Mandarin.

Vasoo, S.

1984 *Neighbourhood Leaders' Participation in Community Development*. Singapore: Times Academic Press.

Ideals and Agony of Asian Democracy: The Singapore Experience

Won Seok Chang

This study analyses the reasons for the maintenance of authoritarianism in Singapore until now without serious crises and explores the possibility of a change towards Western democracy in Singapore.

The politics of Singapore shows a new authoritarianism that guarantees the minimum democratic procedure and emphasizes the moral state, even though the Singaporean government calls it Asian Democracy. The success of Singaporean authoritarianism is ascribed to the following two factors. The Singaporean

government has used the dual strategies to deal efficiently with the citizens' desire to participate. On the one hand, the government made momentary efforts to prevent an explosion of dissatisfaction by ameliorating some of the demands, and on the other hand, made clear the limits of the participatory democracy and made use of a political socialization policy to rebuild the consciousness of the citizens.

But after the 1984 election, the middle class of Singapore has started to criticize and check the runaway victory of PAP and some signs of a formation of a civil society have begun to appear. But many policies that aim to woo the middle class have caused significant working class discontent with the government. The Singaporean government, in spite of the ceaseless efforts for national integration, dismissed the sentiments of ethnic minorities by emphasizing Chinese values and maintaining the meritocracy principle.

There are different views as to the prospects for liberalization in Singapore. This writer anticipates that the 'new authoritarianism' in Singapore will undergo a gradual democratization.

장원석, 제주대학교 교수

주소: 690-756 제주도 제주시 아라동 1번지

Tel: 064-54-3265(O), 064-42-2934(H)