

# ‘좋은 정부’의 균열 가능성 : 싱가포르의 정치적 소수자

곽재석\*

- I. 서론
- II. ‘좋은 정부의 위기’ : 소수자 정치
- III. 소수자 갈등의 해법 : 이분법의 모순
- IV. 유교적 공동체주의의 상호성
- V. ‘좋은 정부’의 새로운 개념규정 : 상호성의 원칙
- VI. 결어 : 싱가포르정치의 평가와 개선

## I. 서론

아시아적 가치는 21세기 아시아국가의 지속적 발전을 위해 얼마나 유효할 수 있을까? 그 가치는 동양과 서양의 다양한 문화와 전통을 가진 국가들에게 보편적으로 적용 가능한 발전전략과 목표를 제공하는가? 아시아적 가치를 주장하는 근대화에 성공한 아시아의 일부 권위주의 국가는 서구의 자유민주주의가 무질서와 사회적 공해를 방조할 뿐 진정한 의미의 ‘좋은 정부’(good government)를 만들 수 없다고 한다. 개인의 권리와 이익을 옹호하는 소수자의 방종은 사회적 공동체의 이익과 가치를 위해 통제되어야 한다고 본다. 개인의 인권보다는 공동체의 번영과 화합을 일구어내기에 힘쓰는 정부가 바로 ‘좋은 정부’라고 주장한다. 한편, 서구는 이 주장이 실제에 있어서는 아시아적 권위주의와 독재의 또 다른 표현양식에 불과한 것이라고 평가절하한다. 개인의 인권은 천부의 보편적 권리이며 따라서 사회가 추구하는 집단이익과 명분에서 이탈하

---

\* 한국정신문화연구원

는 소수자(minorities)일지라도 존엄성을 가진 인간으로서 보장받아야 할 본연적 권리가 있다고 본다. 사회는 어떠한 명분으로도 이들이 존중하는 가치를 침해할 수 없다고 주장한다.

그런데 서구의 이같은 반론에도 불구하고 아시아적 가치나 유교적 자본주의를 표방하는 싱가포르의 '좋은 정부'의 신화는 하나의 사회발전 이데올로기로서 그 영향력을 상실하지는 않은 것 같다. 아시아적 가치를 주장하는 권위주의적 정부들은 근대화의 열매들을 적절하게 국민들에게 보상함으로써 스스로의 정치적 정당성을 확보하고 있다. 정치적 반대세력과 소수자에 대한 억압과 비민주적 정치행태로 인해 민주주의 덕목과 가치가 희생되더라도 아직은 더 좋은 대안이 없다고 국민들에게 받아들여지고 있다. 그리고 앞으로 아시아의 경제가 계속적인 상승세를 유지하면서 풍요를 구가하는 한 아시아적 민주주의로 치장된 싱가포르의 '좋은 정부'는 서구의 비난과 시비로부터 무관할 것으로 예상된다.

이처럼 서구와 아시아 국가들이 보여주는 '좋은 정부'에 대한 두 입장은 극명하게 배타적이어서 상호간에 조화되기 어려워 보인다. 양쪽의 주장은 서로 자신의 입장에서만 타당성을 가질 뿐 상대에게는 어떠한 설득력도 갖지 못하고 있다. 왜냐하면, 아시아는 경제적 성장과 사회적 질서 등을 판단의 기준으로 사용하는 반면 서구는 민주주의와 인권 등의 소위 탈물질적 가치들을 판단의 기준으로 사용하고 있기 때문이다. 상이한 가치 기준으로 인해 서양과 동양의 '좋은 정부' 논쟁은 결론이 없을 것 같다. 그러나 또한 그만큼 동양과 서양에 포괄적으로 적용될 수 있는 '좋은 정부'에 대한 탐구는 매력적인 연구 주제이기도 하다.

객관적으로 볼 때, 동서양에서 주장하는 '좋은 정부'의 근거는 논리적으로는 모두 정당하다. 그리고 현실도 양쪽의 입장을 팽팽하게 옹호하고 있다. 병립하는 두 개의 가치와 이념을 기준으로 현실을 비판하기는 그만큼 어렵다. 따라서 문제에 전복적(顛覆的)으로 접근할 필요가 있다. 말하자면, 동양과 서양의 주장을 하나의 완성된 가치기준으로 보지말고 상호간의 강점을 배움으로써 더욱 완벽하고 현실적합성을 가지는 보편가치나 기준을 모색할 수 있을 것이다. 동양과 서양이 모두 현재보다는 더 나은 '좋은 정부'를 지향한다면 서로 상대방의 기준을 자기 비판과 개선의 틀로 수용하는 것이다. 말하자면 서양의 '개인중심' 과

동양의 '국가 또는 사회중심'의 입장을 상호 아우를 수 있는 균형점을 찾아볼 수 있다. 동양은 더 나은 '좋은 정부'로 성장하기 위해서 서구가 주장하는 개인이나 소수자의 인권과 자유의 논리로 스스로를 비판하고, 또 서양은 동양의 공동체정신을 보충함으로써 사회적 효율성을 높일 수 있을 것이다. 본 글은 이런 상호성의 입장에서 싱가포르의 정치를 분석하고 개선을 모색하고자 한다. 말하자면, 싱가포르 사회를 비판하는 기준을 사회 속에서의 개인과 정치사회적 소수자의 권리문제에서 접근한다. 구체적으로 싱가포르의 소위 '좋은 정부'에 편입되지 못하고 오히려 사회적 균열의 요인이 되고 있는 정치사회적 소수자(minorities)가 본 연구의 분석단위이다.

이와 같은 입장에서 본 글을 다음과 같이 구성된다. 먼저 사회적 통합과 질서를 자랑하는 싱가포르 정치사회를 소수자 정치(minority politics)의 입장에서 볼 때, 얼마나 안정적이라고 평가할 수 있을 것인가를 살펴보았다. 그리고 싱가포르의 '좋은 정부' 신조가 기반하는 정치적 실용주의에 의해 침해당하는 정치사회적 소수자와 이로 인한 사회 균열을 살펴본다(II장). 그러나 싱가포르 '좋은 정부'에 대한 비판이 곧 바로 유교적 공동체주의의 비판으로 연결될 수는 없다. 싱가포르 사회에 대한 흠결 때문에 곧 바로 유교적 공동체주의보다 서구적 개인주의가 우월하다고 할 수도 없다. 어쩌면 싱가포르는 진정한 유교적 공동체주의에서 벗어나고 있지는 않은가 반문해 볼 필요가 있다. 싱가포르의 '좋은 정부'가 도대체 어떤 이유로 개인과 소수자에 대하여 권위주의적인 정부로 전화되었는지 살펴보아야 한다(III장). 그리고 유교적 공동체주의를 비판하고 값없이 버리기보다는 오히려 그 속에서 싱가포르 '좋은 정부'의 이데올로기가 잃어버린 가치를 되찾을 수도 있을 것이다. 말하자면, 유교 속에서 개인과 소수자의 권리장전을 적극적으로 발견할 수도 있을 것이다. 그리고 더 나아가 개인과 공동체의 상호 이익과 입장을 함께 아우르는 상호성의 가치 덕목을 재발견할 수도 있을 것이다.(IV장). 이러한 발견에 근거하여 유교적 공동체주의와 서구의 민주주의 가치가 공유할 수 있는 보편가치로서 '상호성의 원칙'은 어떠한 것인가를 살펴보고 이 위에서 동서양의 '좋은 정부'에 대한 개념을 비판하는 근거를 비로소 마련할 수 있지 않을까 한다.(V장)(Han 1997, 2). 그리고 마지막으로 이러한 보편적 상호성의 철학에 기초한 '좋은 정부'의 개념 위에서 소위 싱가포르의 '좋은

정부가 얼마나 좋은 정부의 기준과 함량에 부합하는지 비판할 수 있을 것이라고 생각한다.(VI장).

## II. ‘좋은 정부’의 위기: 소수자 정치

싱가포르는 통합성이 상당히 유지되는 사회라고 생각되고 있다. 이 때문에 서구 민주주의는 혼란과 타락과 무질서의 사회 이데올로기라는 싱가포르 정부의 주장이 일견 타당하게 보여질 수 있다. 싱가포르의 안정된 노사관계는 이와 같은 싱가포르 사회가 지닌 통합성의 본질을 잘 보여주는 대표적 예이다. 싱가포르 정부와 노조는 상호간의 긴밀하게 제도적으로 융합되어 있다. 말하자면, 국가는 노조를 국가정책과 전략의 제도적 파트너로 인정하고, 노조는 국가에 대한 절대적 신뢰와 충성을 제공하는 국가조합주의적 노사관계를 형성하고 있다. 이 같은 융합구조 안에서 노조는 단체교섭이나 파업과 같은 대립보다는 국가와의 ‘협리적 참여’ 라는 온건한 ‘서비스 노조주의’ 전략을 취하고 있다. 따라서 노동자들은 국가의 통제 속에서 일정한 제도적 권리의 수혜자로서 권위에 대하여 순응적이다. 이런 실용주의에 바탕한 사회통합의 가치는 리관유의 발언에서 잘 드러나고 있다. 그는 “생산성이 증가함에 따라 올라간 임금과, 이러한 경제현실 속에서 그들의 지도자에 의해 교육도 잘 받은 노동자는 어떤 공산주의자도 쉽게 마련하지 못할 견고하고 확고한 사회적 환경을 만들어 낼 수 있을 것이다.” 라고 말했다.<sup>1)</sup> 싱가포르의 높은 노조의 조직률과 함께 안정적인 노사관계를 유지하고 있다. 1994년 싱가포르 노동부 통계자료에 의하면, 1981년 이래 파업 등의 심각한 노동분쟁이 한 건도 기록되어 있지 않고 있을 정도이다(박준식 1997, 123-146). 이런 국가조합주의적 통제를 통한 정치 사회적 안정과 통합성의 유지 는 노동경제영역 뿐만 아니라 사회의 각 부문에 걸쳐 광범위하게 확산되어 있

1) Josey, Alex, 『Lee Kuan Yew, 1968』, Singapore: Asia Pacific Press, 1971. p. 430.  
Beng-Huat Chua, 『Communitarian Ideology and Democracy in Singapore』, New York: Routledge, 1995. p. 49. 재인용.

는 실정이다.

그런데 국가조합주의적 사회통제에 의한 사회의 안정성과 통합성은 싱가포르 정부의 사회공학(social engineering)의 산물이다. 싱가포르 정부는 독립 이후부터 사회통합의 필요성을 인식하고 경제성장을 통하여 주민들에게 가시적인 물질적 혜택을 공급하고 성장의 열매를 적절하게 분배함으로써 사회적 안정을 이루어 왔다. 그러나 정부의 분배 및 재분배정책은 다소 배타적이어서 일종의 ‘협잡성 정치’(pork-barrel politics)의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 말하자면 노사관계처럼 정부의 기본 방향에 순응하는 계층과 집단에 주로 분배의 혜택이 집중되고 있다. 이로 인해 발생하는 싱가포르 사회의 균열성은 싱가포르 정부의 사회통합 방향에 문제가 있음을 보여주고 있다. 싱가포르의 공공주택정책은 ‘협잡 정치’와 그로 인한 사회적 균열을 전형적으로 보여주고 있다. 공공주택정책에 있어서 싱가포르 인민행동당(PAP)은 자신들을 지지하는 선거구에만 정부의 주택개발청(Housing and Development Board, HDB)의 막대한 특혜성 공공주택 자원을 쏟아 붓는다. 싱가포르 주민의 약 70퍼센트가 공공주택에 거주하고 있고 인구의 90퍼센트 이상이 정부의 재정지원으로 주택을 소유하고 있는 실정에서 주택정책은 주민의 순종을 통한 사회통합을 이룰 수 있는 효율적인 정책으로 간주되고 있다. 실제 1997년 선거에서 공공주택의 개선을 위해서는 주민들이 현명한 선거를 해야 할 것이라는 위협성 선거공약이 공공연히 사용되기도 하였다(Tan 1999, 268-270). 그러나 인민행동당을 반대한다는 이유로 근 16년이라는 긴 세월동안 개발되지 못한 포퓏 파실(Potong Pasir)지역은 최근에 싱가포르 정부의 도덕성과 정당성 시비뿐만이 아니라 인민행동당을 지지하면서도 그 지역에 산다는 이유 때문에 차별을 받는 유권자들을 포함한 정치적 소수자들의 권리문제를 날카롭게 제기하고 있다.<sup>2)</sup> 모든 주민이 동등하게 낸 세금으로 운영되는 공공주택정책이 정치적 소수자의 통제를 위한 자금으로 사용되어질

---

2) The Straits Times Interactive: Forum, "How long must Potong Pasir wait for upgrading?" Sep 13, 2000; "Do away with 'pork-barrel politics,'" Sep 18, 2000; "Time for PAP to change tactics," Sep 18, 2000. (<http://sttattimes.asial.com.sg/forum/>); "Potong Pasir set for a tough tussle," Sep 11, 2000. ([http://straitstimes.asial.com.sg/singapore/sin1\\_0911.html](http://straitstimes.asial.com.sg/singapore/sin1_0911.html))

수 있는가하는 의문이다.

싱가포르에서 차별받고 소외되는 정치사회적 소수자의 문제는 비단 국가의 공공주택 정책에 한정되는 것은 아니다. 인종차별의 문제는 싱가포르 사회의 안정과 통합을 해치는 잠재적 위험이다. 싱가포르의 소수인종은 말레이계가 약 14%, 인도계가 7.6%, 기타 1.4%로 구성되어 있다. 싱가포르 정부는 공식적으로는 인종간 평등주의에 기초하여 화해를 위한 원칙들을 표방하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 인종적 우생주의에 근거하여 화교중심의 인종차별정책을 취하고 있다(Barr, 1999).<sup>3)</sup> 싱가포르 정부는 인종간 분리와 대립을 막기 위해 인종간 공동거주를 장려하는 공공주택정책을 실시한다고 한다. 하지만 이것도 실상은 게토(ghetto)의 형성을 막기 위한 인종차별정책의 전형이다. 정부는 주택재판매를 통해 주택단지 및 아파트 등의 인종구성비율이 불안정하게 되는 것을 막기 위해 주택단지에 대해선 중국인 84퍼센트, 말레이인 22 퍼센트, 인도인 10퍼센트의 인종별 상한을 정하고, 각 아파트 동별로는 중국인 87퍼센트, 말레이인 25 퍼센트, 인도인 13 퍼센트의 상한을 지키도록 하고 있다(장영철, 1998, 240).

최근에 인종간 호감도를 조사한 한 서베이는 싱가포르 정부가 지속해온 공식적인 인종화합 정책에도 불구하고 인종간 불신이 심각한 수준에 있음을 여실히 드러내고 있다. 말레이계의 관리를 정부의 요직에 임명할 때는 반드시 그의 뒷배경을 조사하여야 한다는 것에 대하여 약 60퍼센트의 응답자가 동의하였다. 또 만약 싱가포르가 무슬람 국가와 전쟁을 벌일 때, 싱가포르의 말레이계 무슬람이 당신을 위해서 싸워줄 것이라고 믿는가라는 질문에는 약 50퍼센트가 부정적인 응답을 하고 있다. 중국계 젊은 직장인 가운데 소수인종과 친구관계를 가진 비율이 20% 미만이고, 소수인종이 중국계 친구를 가진 비율은 그 이하로 떨어지고 있어 과거에 비해서 인종간 네트워크의 밀도가 더욱 낮아지고 있다 (Straits Times: Survey, Feb. 26).

싱가포르 정부는 국가조합주의적 틀 안에서 주민들을 물질적 보상과 차별로

3) 싱가포르 정부가 인종차별적인가에 대하여서는 이견이 있을 수 있다. 이 글에서 지적하는 인종차별적 정책의 사례는 사회발전주의에 기반한 사회공학(social engineering)으로 해석될 수도 있으며 한편으로는 우성학적인 화인(華人)우월론에 입각한 인종차별 정책일 수도 있다.

써 통제하고, 그것이 효과적이지 못할 때는 권위적이고 강압적인 정책을 여지없이 행사한다. 언론과 출판의 자유, 또는 법치국가에서 시민들이 기본적으로 보호받아야 할 권리가 무시된다. 정치적 반대집단과 사회의 질서와 전체이익을 위협하는 소수의 권리와 주장의 합리성은 초법적 국가권력에 의해 종종 무시되고 있다. '국가안보법'(Internal Security Act, ISA)과 '임시형사법'(Criminal Law Temporary provisions Act, CLTPA)은 범죄혐의자를 정당한 재판절차 없이 구금할 수 있도록 하는 등 정치적으로 크게 악용되어지고 있다. 싱가포르에서는 유엔인권헌장에 명시된 기본적 인권과 자유는 사회안정과 질서를 이유로 언제든지 유보될 수 있다. 그리고 '신문과 인쇄물에 관한 법률'(Newspapers and Printing Presses Act, NPPA)을 통하여 정부는 언론을 강력하게 통제하고 있다 (Tan, 268-273). 정치적 소수자들은 근본적으로 자신들의 이익을 사회에 전할 길이 막혀 있는 셈이다. 이런 방식이 단기적으로 효과를 발휘할 수는 있을 것이다. 그러나 여기에는 참여를 통한 사회통합의 노력이 없다.

그렇다고 인종적, 정치적 소수자 집단이 싱가포르 정부의 차별정책에 대하여 불만의 목소리를 전달할 정치적인 의사소통 채널이 형성되어 있지도 못하다. 다양한 이익간의 협의를 위한 제도가 미약하다. 소수자의 이익을 전달할 소수정치 지도자의 정계진출 자체가 근본적으로 막혀 있다. 리관유는 인종간 화합을 위해서 1988년에 집단대표선거구(GRC: Group Representation Constituencies)제도를 도입한다. 싱가포르는 총 83석의 의원을 선출하기 위해 4~6명의 의원을 한꺼번에 뽑는 15개의 집단대표선거구와 1명씩 뽑는 9개의 단독선거구로 구성된다. 집단대표선거구제도는 명목상으로는 말레이계, 인도계 등 소수민족에서 출마한 후보자가 당선될 기회를 가질 수 있도록 의무적으로 1명 이상의 소수민족 후보가 포함되도록 규정하고 있다. 그러나 승리한 정당에서 해당선거구의 의석을 독점하도록 함으로써 승리한 정당이 4~6석을 모두 차지하기 때문에 군소 야당에게는 오히려 대단히 불리한 제도이다. 왜냐하면, 야당은 정치를 지망하는 후보자의 숫적인 면에서 절대적으로 불리하며, 젊은 정치지망생들도 비전이 있는 여당(PAP)을 선호하고 따라서 한 집단대표선거구에서 야당이 4~6명의 후보자를 내세우기가 현재로서는 거의 불가능하기 때문이다. 오히려 여당의 경우에는 정치적 비중이 있는 후보가 정치신인들을 동반 입후보하기 때문에 동반당선이 매우

용이한 제도이다. 실제로 1997년 1월 2일에 실시된 제9차 총선거에서 PAP는 총 유효투표의 63.5%로 전체 83석 중 81석을 차지하고 노동당(WP: Worker's Party)과 국민당(SPP: Singapore People's Party)이 각각 1석씩 차지한 정도이다.(양승윤 1998, 67-115) 싱가포르 정부가 진정으로 소수민족의 정치적 대표성을 고려한다면 인종비율을 적절히 반영할 수 있는 비례대표제를 도입하는 것도 고려할 수 있다.

위에서 살펴본 바처럼, 싱가포르는 경제적 근대화는 성공시켰지만 그에 상응하는 사회적 통합을 성공시킨 것으로 보이지는 않는다. 오히려 역설적으로 오늘날 싱가포르가 당면하고 있는 사회적 균열현상은 바로 국가조합주의적 구조가 떠받들고 있는 정책적 실용주의 때문에 일어나고 있다. 싱가포르 정부는 효용성과 생산성이 없는 정책은 사회의 발전과 통합에 도움이 되지 못한다고 본다. 따라서 인권이나 자유, 사회적 통합 등과 같은 탈물질적 가치는 경제적 성공의 부가가치로서 자연스럽게 획득되어진다고 본다. 그리고 이런 사실은 이미 대만, 한국 등의 경험으로부터 증명되었다고 주장한다(Chan 1994, 31-32). 이런 그들의 주장이 과연 얼마나 타당한가?

이와 같은 싱가포르의 주장은 한국의 민주화 과정에 대한 이해 부족의 결과이다. 한국의 민주주의는 기나긴 투쟁과정 속에서 성숙된 시민세력의 참여와 협의의 문화 속에서 맺어진 열매이지 근대화의 자연적 부산물만은 아니다.<sup>4)</sup> 오히려 국가가 주도하는 발전주의 틀 안에서 국가의 과도한 정치적 실용주의가 사회를 압도할 때, 대개 인권이나 자유와 같은 사회통합을 위한 구체적 실천은 사소하고, 유보될 수 있는 부차적인 문제로 사라져 버린다. 그리고 정부가 사회관리를 주도하면서 모든 것을 통제할 때, '협잡 정치'가 사회통합의 전형적인 방식이 될 수 있다. 이러한 정치 패러다임 안에서는 정부의 권위와 요구에 순응하는 시민과 집단은 그만큼의 실질적 혜택을 부여받는다. 그러나 이런 구조 속에 편입되지 못하거나 또 구조의 모순에 저항하면 오히려 탄압과 배척이 뒤따를 뿐

4) 경제발전과 탈물질적 가치는 긴밀한 상호관계에 있다. 따라서 한국의 민주주의 발전은 근대화 과정에서 성장한 중산층의 참여지향적 정치문화의 소산이기도 하다. 그러나 한국의 경제적 성공과 물질적 풍요가 한국의 민주화를 모두 설명해 주지는 않는다.

이다.

국가조합주의 구조 속에서 정치적 이익을 위하여 가시적인 물질적 혜택을 주민들에게 차별적으로 적용함으로써 잠정적인 사회통합을 이룰 수는 있을 것이다. 그러나 점증하는 국가의 도덕성 시비와 정치적 소수자들의 저항, 그로 인한 사회적 균열은 궁극적으로 해결될 수 없다. 정치사회의 다양한 영역의 문제는 각기 다른 성격의 처방이 필요하다. 경제와 사회통합은 서로 다른 정책영역이다. 경제정책은 생산성과 효율성을 원칙으로 한다. 정책결과는 비용에 대하여 상대적으로 측정된다. 따라서 막대한 사회적 비용을 초래하는 경제정책은 비효율적이며 따라서 회피되어야 할 것이다. 그러나, 사회통합정책은 참여와 협의를 통하여 상호 배치되는 가치들간의 합의를 원칙으로 한다. 따라서 사회통합은 일면 소모적인 성격을 띄고 있다. 왜냐하면, 상대의 가치를 자신의 이익으로 받아들이고 포섭하는 도덕적 수용은 상호간의 양보를 필요로 한다. 오히려 집단과 개인의 사소한 이해 관계일지라도 정책과정에서 소외되지 않고 활발한 참여가 요구된다. 아무리 보잘것없는 사회적 합의를 위해서라도 막대한 시간과 자원이 소비되는 협의의 과정을 거쳐야 한다.

### III. 소수자 갈등의 두 해법: 이분법의 모순

정치사회적 소수자의 권리에 대하여 보편주의와 문화적 다원주의의 이분법적인 두 가지 접근법이 있다. 보편주의는 개인의 인권을 천부적 보편적 권리로 파악한다. 그 권리는 불가양, 불가침의 천부적 인권이다. 개인이 국가와 맺고 있는 역할에 따라서 그의 권리가 규정되지는 않는다. 단지 존엄성을 가진 인간개체로서 본연적 권리가 있으며 사회는 어떠한 명분으로도 이를 침해할 수 없다고 본다. 그러나 이에 반해 문화적 다원주의는 개인의 권리를 규정함에 있어 문화의 자율성, 문화가 위치하는 국지성과 지역성을 강조한다. 말하자면, 인간의 권리와 의무등 인간의 사회적 관계가 개인이 사회 속에서 누리는 의무와 권리양식을 규정한다고 본다. 개인은 각자가 속한 사회의 독특한 문화와 전통의 맥락을 벗어날 수 없다는 입장이다. 이러한 문화적 다원주의는 아시아의 경제가 지속적인 성공을 거둠에 따라 더욱 설득력을 얻고 있다.

싱가포르 사회는 1980년대에 들어오면서 개인의 권리와 집단의 다양한 이익을 옹호하고자 하는 움직임들이 나타났다. 그리고 이것은 다인종 사회로서의 싱가포르의 분열적 구조와 맞물리면서 싱가포르 정부의 권위에 도전하는 움직임으로 나타나게 되었다. 싱가포르 정부는 1980년대에 들어와 나타나는 시민들의 저항을 옹지 못한 서구의 개인주의 영향과 이에 따른 일종의 사회적 퇴행현상이라고 판단하였다. 그리고 문화적 다원주의 입장에서 싱가포르 사회가 당면한 사회적 균열에 대한 처방을 강구하게 된다. 새롭게 국민통합을 강화하기 위해서는 싱가포르의 문화적 인종적 다양성에도 불구하고 아시아인으로서는 함께 공유할 수 있는 가치이념에 주목하게 되었다. 그리고 이런 이념은 싱가포르 사회의 기존 정치 사회적 구조와 안정을 해치지 않고 오히려 강화해 주어야 했다. 말하자면 인구의 대다수를 차지하고 있는 화인들의 정치 사회적 주도권을 강화하고 그들의 문화와 전통에도 부합하는 것이어야 했다.

2차 세계대전 이후 아시아 각국의 성공적인 근대화를 성찰하면서 싱가포르 정부는 아시아인들에게 공통적으로 나타나는 강한 공동체성에 주목하게 되었다. 공동체주의를 아시아적 가치의 핵심으로 파악한 싱가포르 정부는 이 정신의 원천으로 파악된 유교의 부흥을 국가적으로 추진하였다. 싱가포르 정부는 자신들이 추진하는 이런 노력의 정당성이 서구의 문화에 대한 아시아 문화의 우월성에 있다고 주장하였다. 싱가포르 정부는 아시아문화의 우월성에 근거하여 1980년대에 들어오면서 강력한 유교적 공동체주의를 새로운 국민통합의 국가적 이데올로기로 추진하였다. 아시아의 유교적 공동체주의 이념을 통하여 정치 사회적 갈등을 지양하고 가부장적 위계와 권위의 확립을 통한 사회적 질서와 조화를 모색하기 시작했다(Yeo 1997). 사회적 다양성과 개인의 자유를 수용하는 서구식 자유민주주의는 사회 구성원간에 기본적으로 갈등적이고 적대적인 관계를 상정하고 있으므로 아시아의 전통과 문화에 뿌리박고 있는 아시아적 유교공동체주의가 아시아인에게는 가장 바람직한 모델이라고 강조되었다(Chua, 153). 요약하자면, 싱가포르에 있어서 60년대 이후 근대화와 개발주의에 의존한 국가생존전략이 80년대에는 더 이상 유효하지 못하게 됨에 따라 새로운 국민통합의 이념으로 등장한 것이 바로 아시아적 가치, 즉 싱가포르식 유교공동체주의 이념이다. 이에 대하여 싱가포르의 고촉통 현재 수상은 “ 서구의 나쁜 가치들은 ‘나

먼저, 사회는 그 다음이라는 생각들이다. ..... 그러나 아시아의 좋은 가치들은 바로 '사회 먼저, 나는 그 다음'이라는 것이다"라고 말함으로써 싱가포르가 추구하는 아시아적 가치 속에 담긴 초개인적 공동체주의의 핵심을 잘 드러내고 있다.

싱가포르는 이런 문화적 다원주의의 입장에서 유교적 공동체주의를 주장하고 있다. 소위 아시아적 민주주의를 주장하면서 사회와 집단 속에 위치한 관계적 존재로서 개인의 권리담론에 접근하고 있다. 싱가포르 정부는 '좋은 정부'란 개인들의 자율성보다는 사회와 집단 공동체의 질서와 안정에 우선권을 두는 발전 모델임을 지적한다. 따라서 이 발전모델은 개인영역보다 우위에 서는 국가의 통제와 권위를 가져올 수밖에 없다. 싱가포르 사회에서 정부는 사회와 개인의 엄격한 보호자이다. 개인의 사사로운 영역을 국가가 사회적 발전과 통합을 위해 조종하거나 통제한다. 이런 발전 모델에서는 개인을 포함한 정치사회적 소수자(the minorities)의 특수 이익들보다는 전체 사회집단의 실용적인 집합 이익을 위하여 사회의 안녕과 번영을 이루고 유지시키는 것이 강조된다. 따라서 싱가포르가 추구하는 공동체주의 발전은 개인과 사회의 자율성에 기반한 참여 민주주의라고 하기보다는 국가가 가부장적 역할을 담당하고 사회발전을 선도하는 교도 민주주의에 가깝다. 이 같은 싱가포르의 정치행태는 바로 싱가포르 정부가 주장하는 문화적 다원주의에 따라 싱가포르 인구의 70% 이상을 점하는 중국계의 문화전통인 유교적 가부장주의와 권위주의와 밀접히 접목되고 있다.

다인종 사회인 싱가포르는 유교적 가족주의를 사회통합의 기본 이념으로 삼고 서구사회에서 나타나는 산업화과정의 병리현상들을 극복할 수 있다고 한다. 여기서는 전체사회의 희생을 대가로 한 개인의 지나친 권리의 주장은 건전한 사회의 형성에 장애요인으로 간주된다. 말하자면, 싱가포르 사회가 주장하는 것은 정치사회적 소수자들의 인권 그 자체보다는 개인의 존엄성을 지킬 수 있는 선한 정부를 구축하는 것이고, 소수자의 인권은 정의로운 정부나 가족이 만들어지면 자연스럽게 지켜질 수 있는 것이라고 간주한다. 그리고 국가와 사회의 개인에 대한 일방적인 책임만을 강조함으로써 산업화에 따른 사회적 불평등과 병폐를 해소할 수가 없다고 주장한다. 그런데 문제는 국가와 정부가 주도하는 거대담론과 소수자의 권리가 충돌할 때, 문화적 다원주의 사회에서는 논의의 종

점이 소수자의 권리와 이익보다는 전체 사회와 국가의 이익과 질서가 우선된다는 것이다. 구체적으로 피해자인 소수자의 문제가 중심이 아니라 집단의 이익과 질서가 존재하는 국가가 중심이 된다. 소수자의 권리는 한 인격체로서 개인이 지니는 인권으로 인식되기보다는 개인주의 대 집단공동체, 사적 이익 대 전체의 공적이익이라는 구도로 전환되어 버린다.

싱가포르 정부가 사회적 균열을 인지하고 그것을 해결하기 위한 방책으로 국민통합 이념을 모색한 것은 옳은 판단이었는지 모른다. 그러나 사회의 점증하는 개인주의적 퇴행현상에 대하여 이 같은 문화 다원주의 입장에서 이분법적으로 처방을 내린 것은 잘못이다. 과연 싱가포르의 '좋은 정부'가 주장하듯이 서구의 보편주의에는 개인만이 있을까? 동양의 공동체주의에서는 개인이란 전혀 무시되어질 수 있는 가치인가? '서구 개인주의' 대 '동양 공동체주의'라는 이분법적 도식이 과연 정당한가? 어느 사회이건 집단과 국가, 사회와 개인간에 긴장은 항상 있다. 단지 정도의 차이가 존재할 뿐이다. 문제는 각 사회마다 다르게 나타나는 개인주의와 공동체주의간의 긴장을 어떻게 조화시키면서 사회의 발전을 도모하는 전략의 문제이다. 선택의 문제가 아니다. 싱가포르 사회에서 발견되는 문제는 바로 이런 긴장을 두 입장간의 조화와 균형을 통하여 해결하기보다는 쉽게 한쪽의 손을 들어 버린 데 있다. 개인이 무시되고 공동체의 질서만이 강조되는 사회가 가는 방향은 이미 싱가포르 사회가 겪고 있는 현실과 정확하게 맞아떨어지고 있다. 싱가포르 사회는 오히려 국제사회로부터 권위주의 국가라는 비난을 받게 되었다. 서구적 가치 대 아시아적 가치, 혹은 개인주의 대 공동체주의의 대립적 시각은 사회적 분열을 상승시킬 뿐이다. 개인의 고유한 권리와 사회의 집단이익과 질서가 조화를 이루는 상호성의 모델이 필요하다(Inoue 1999, 50-59). 그리고 유교의 공동체주의에서 바로 이런 모델을 뽑아낼 수 있다고 생각한다. 싱가포르 정부가 놓쳐버린 소수자에 대한 담론을 유교의 전통에서 찾아볼 수 있다고 본다. 이것은 어쩌면 위험한 시도일수도 있다. 그렇다고 포기하기에는 아직 탐구할 가치들이 너무 많이 남아 있다고 생각한다.

#### IV. 유교적 공동체주의의 상호성

일반적으로 유교에서의 바른 정치는 수기(修己)에서 비롯된다고 한다. 수신제가치국평천하(修身齊家治國平天下)에서 말하듯이 좋은 정치인이 되기 위하여서는 통치자는 자신의 몸가짐을 바로 하고 행실을 옳게 함으로써 곧 남을 다스리는 경지로 나아갈 수 있다고 본다. 그런데 유교에 대한 심학적(心學的)인 해석은 바른 정치와 사회의 근본이 개인의 자기통제와 윤리적 완성에 기초한다는 규범론적인 상상력만을 제공하여 줄뿐이다. 난해한 유교 경전에 접근할 수 있는 특권을 가진 계층들에 의해 사회의 질서가 유지되고 그들이 사회의 중심에 있던 때에 이런 통치계층의 마음 다스리는 것은 곧 사회와 국가를 다스리는 첩경이었을 것이다. 그러나 시민과 중산계층이 권력의 주체로 자리잡은 오늘날에는 유학의 인의예지(仁義禮智)와 사단칠정론(四端七情論)의 난해한 용어와 이론들이 일상의 범부들에게는 쉬운 사회생활철학으로 다가올 수 없다. 따라서 동양인의 사고방식과 문화에 부합하면서 동시에 심학(心學)의 자기통제의 깊은 경지에 근접도 못해보는 범부들의 집합체인 현실사회가 수용하기 쉽고 이런 사회에 적용 가능한 원리를 제공할 필요가 있다. 이를 위해서는 유교의 깊은 철학과 역사 속에서 현대에 적합한 공동체사회의 질서와 통치를 위해서 새롭게 제시될 수 있는 기본원칙들을 성찰적으로 재발견하여야 한다. 도그마와 현학으로 흐르기 쉬운 자기중심적인 유학의 틀을 벗고利害와 갈등이 첨예하게 충돌하는 현대의 개인중심적 사회에 공동체적인 상호성의 원리를 제공하여야 한다.

상호성(reciprocity)과 관련하여 동양문화권에서는 일반적으로 사회질서의 기본원리로서 보응(報應)이라는 개념이 중요한 의미를 갖고 있다. 동양인들의 심성에는 하늘사상이 깊이 뿌리를 내리고 있다. 즉 하늘은 사람이 행한 대로 갚아 준다고 생각한다. 하늘은 악한 자에게는 징벌을, 선한 자에게는 복을 내린다는 권선징악적인 관념이다. 우주는 이러한 도덕적인 원칙으로 편만하게 조화를 이룬 하나의 전체이며 이 전체가 곧 하늘이다. 하늘로부터 복을 받기 위해서는 사람들이 이 질서와 원칙에 맞추어 살아야 한다. 따라서 땅위의 다른 사람과의 관계에서 하늘이 내리시는 것처럼 인간들끼리도 서로 갚으면서 살아야 한다고 본다. 보응은 우주의 자연스러운 질서를 유지시켜 주는 도덕적 체계로서 전체우주

의 조그만 부분을 이루는 인간들이 너무도 당연히 지켜야 하는 법칙이다. 이러한 동양적인 보응의 관념은 유교뿐만이 아니라 불교와 도교, 무속신앙에서도 깊이 뿌리를 내리고 있다. 불교의 윤회사상에서의 업보(業報) 개념은 자신의 행위에 스스로 책임지고 타인과의 관계에서 보응의 의무를 충실히 지킬 것을 명령한다.

동양적 보응의 행위규범은 서구 개인주의의 주관적 도구주의와는 상치된다. 서구적 개인주의는 나를 중심으로 한 일체의 타자와 사물은 나의 이익과 욕구 충족을 위한 객관적 착취와 이용의 대상으로 物化시켜 버린다. 그러나 동양적 보응에서는 타자(他者)와의 관계가 나의 행위준거가 된다. 타자와 균형 잡힌 상호교류와 인정의 관계를 유지하는 것이 나를 포함한 전체의 존재발전을 위한 기본 덕목으로 인식된다. 사회질서와 발전의 기준이 '나'라는 주체에 있지 않고 나를 포함한 '타자와의 관계'에 있다. 이것이 유교에서의 군자(君子)의 도(道)이다.<sup>5)</sup>

그런데 동양적인 보응의 상호양식은 나와 너의 동등한 교환양식에 기초한 거래적 의미의 관계가 아니다. 타자로부터 받은 혹은 받을 것의 양과 질에 담겨진 상대의 나에게 대한 인정과 긍정에 대한 감사의 마음이 담긴 즉 상대에 대한 적극적 배려의 깊이가 담긴 보응의 형태로 되돌려진다. 따라서 동양적 보응의 교환양식은 순환적으로 발전적이다. 남에게 받은 만큼에다가 나의 플러스 알파가 더해져서 되갚아지고, 상대는 또한 그에 더하여 나에게 또 되갚는다.<sup>6)</sup> 이런 의미에서 동양적 보응의 교호작용은 발전적이며 미래지향적이다. 자신의 기준에 따라 남을 판단하는 서구적 양식의 프로크루스테스(Procrustes)적인 삶의 양식이 아니라 자신과 타자를 포함한 전체의 발전을 위해서 스스로 헌신하고 희생하는 프로메테우스(Prometheus)적 삶의 양식이다.

그런데 보응의 관념을 유학에서는 '서(恕)'라는 개념으로 표현되며 일반적으로 보응이라는 개념에서 풍기는 물질적 보응의 관계를 넘어서 보편적인 인간관계를 망라하는 일반법칙으로 확장하고 있다. "다른 사람이 너에게 대해서 하지

5) [孔子, 論語], 君子는 成人之美하고 不成人之惡하니 小人反是니라.

6) 이에 대한 구체적이고 현실적인 본보기가 바로 孝梯이다.

않았으면 싶은 것을 남에게도 하지 말아라" (likening-to-oneself)는 것이다. 즉 일반적 인간 상호간의 관계에서 자신이 남에게 인정을 받고자 하는 방식대로 남을 인정하며 그러한 것을 행위로 실천하여 보여 주라는 것이다. 내가 타자를 어떻게 대할 것인가 하는 나의 행위규범을 바로 정립하기 위해서는 내가 먼저 "타자와 나는 결국 또 다른 한 몸"이라는 것을 인식하여야 한다는 것을 의미한다. 맹자(孟子)의 이루 장구(離婁 章句) 상(上)에 보면

“걸주가 천하를 잃은 것은 그 백성을 잃었기 때문이요, 백성을 잃은 것은 그 마음을 잃었기 때문이니라. 천하를 얻는데 방법이 있으니 그 백성을 얻으면 천하를 얻게 되고, 백성을 얻는데 방법이 있으니 그 마음을 얻으면 백성을 얻게 되며, 마음을 얻는데 방법이 있으니 원하는 것을 해주고 싫어하는 것을 베풀지 않는 것이니라”

라고 말한다.<sup>7)</sup> 이는 치자와 피치자의 상호관계가 단지 물질적인 보상에만 있지 않고 상대의 마음을 얻는 데까지 가는 것, 즉 상대에 대한 적극적 인정과 상대의 요구하는 것에 대하여 능동적 반응을 보여 주어야 한다는 것이다. 이렇게 유교에서의 서(恕)는 남을 대할 때 어떤 방식으로 대하라는 행위전략이 아니라 사람들의 관계가 상호의무 혹은 인정(mutual obligation or recognition)의 관계여야 한다는 공동체의 실질적인 행위규범이다. 나를 포함한 타자와의 유기적 관계를 강조하는 사회적 공동체주의이다. 형이 동생으로부터 존경을 받지도 못하면서 아우가 형의 명령만을 따를 것을 기대한다는 것은 형이 아우와 온당한 상호인정의 서(恕)에 있지 못한 것이다.

서(恕)는 인간이 마땅히 준수해야 할 도리인 예(禮)로 정의된다. 남에게서 어떠한 은혜를 입었음에도 갚지 않으면 비례(非禮)가 된다. 예는 은혜를 입은 사람이 마땅히 갖추어야 할 행위로 나타나는 반응(response)이며 동시에 책임(responsibility)이다. 남이 나에게 선하게 행한 것을 예로서 갚지 않을 때 이것은 곧 남의 존재를 인정하지 않는다는 것을 의미한다. 상대에게 갖추어야 할 예

7) 孟子曰 桀紂之失天下也 失其民也 失其民者 失其心也 得天下有道 得其民 斯得天下矣 得其民有道 得其心 斯得民矣 得其心有道 所慾與之聚 所惡勿施爾也. 맹자, 이루 장구 상, 257쪽

를 갖추지 못할 때 자신도 또한 상대방으로부터 그에 합당한 인정을 받을 수 없다.

따라서 유학에서의 서(恕)는 타자에 대한 나의 마음가짐과 타자와의 관계 속에 있는 나의 본성의 반영이다. 상대방으로부터 좋은 것을 받았을 때는 좋은 것을 마땅히 보응하지만 상대방으로부터 마땅히 와야할 보응이 없거나 혹은 도리어 좋지 못한 것으로 되돌려 받았다고 생각할 때, 상대에 대한 비난과 보복보다는 스스로의 점검을 요구하는 것이다. 이것은 타인에 대한 철저한 존경과 신뢰가 없이는 불가능한 일이다. 맹자에서는

“남을 사랑하는데도 상대방이 친근미가 없을 때는 자신의 사랑이 어딘가 결함이 있지 않나 반성해 볼 일 이요, 남을 다스리는데도 잘 다스려지지 않을 때는 자신의 다스리는 지혜가 어딘가 결함이 있지 않나 반성해 볼 일 이요, 남에게 예를 다하는데도 상대방이 답례가 없을 때에는 자신의 상대방에 대한 공경심이 부족하지 않나 반성해 볼 일이다.”<sup>8)</sup>

라고 한다. 상대를 인정하되 타산적인 계산에 근거하여 행동하지 말라는 것이다.

이러한 서(恕)의 관계는 더욱 확장되어 사회적 약자를 돌봐주고 그들의 요구에 귀를 기울이는 보살핌의 관계로 발전된다. 내가 원하는 것을 타자가 인정해 주기를 바라면 내가 타자의 요구에 적극적으로 다가갈 것을 요구한다.<sup>9)</sup> 맹자는

“늙고 아내없는 것을 홀아비라하고, 늙고 남편없는 것을 홀어미라 하고, 늙고 자식없는 것을 고독한 늙은이라 하고, 어리고 아버없는 것을 고아라고 합니다. 이 네 부류의 사람은 천하의 곤궁한 백성으로서 호소할 데 없는 사람입니다. 문왕이 정치에 착수하여 인(仁)을 베푸는데 반드시 이 네 부류의 사람들을 먼저 돌보았습니다.”<sup>10)</sup>

8) 『孟子』, 爾婁 章句 上 “孟子曰 愛人不親 反其仁, 治人不治 反其智, 禮人不答 反其敬, 行有不得者 皆反求諸己, 其身 正而天下歸之.”

9) 『論語』 顏淵 2장. “仲弓問仁. 子曰, 出門如見大賓, 使民如承大祭. 己所不欲, 勿施於人.”

10) 『孟子』 양혜왕 장구 하. “老而無處曰鰥, 老而無夫曰寡, 老而無子曰獨, 幼而無父曰孤. 此四者 天下之窮民而無告者 文王 發政施仁 必先斯四者.”

라고 하였다. 이렇게 환과고독(鰥寡孤獨)에 대한 적극적 보살핌의 정신은 유교에서는 올바른 정치에 대한 기본덕목으로 인정되어 왔다.

요컨대, 공동체주의적 상호관계의 규범인 서(恕)는 타자에 대한 적극적인 반응(response), 행위에 대한 책임(responsibility), 弱者의 인격에 대한 인정(recognition)의 원칙을 포괄하고 있다. 상대의 요구와 필요에 대한 적극적인 반응, 자신의 행위에 대한 온정한 책임, 나(Ich)와 너(Du)와의 인정의 관계에 들어가는 것이 유교에서의 서(恕)가 말하는 정치 사회적 보응원리이다. 이러한 서(恕)의 원리는 삼강오륜(三綱五倫)에서와 같이 개인간의 사적 윤리의 체계를 넘어 치자와 피치자의 정치원리에 까지 확장된다. 서(恕)는 엄밀한 의미에서 폐쇄적 가족주의의 틀 안에서만 이루어지는 관계의 개념이 아닌 확장된 넓은 사회를 향한 공동체적 상호애의 원리를 말한다. 이러한恕의 관계가 제대로 작동하지 못할 때 그 사회는 예의(禮義)롭거나 정의(正義)롭지 못한 사회가 된다.

이상에서, 우리는 좋은 정부에 대한 개념을 상호성(相互性)의 원리에 기초하여 고찰함에 있어 동양문화권에 보편적으로 수용되고 있는 보응(報應)이나 업보(業報)라는 문화적 관념이 유교에서는 서(恕)라는 개념을 중심으로 어떻게 그 의미가 확장되는지 함께 살펴보았다. 그리고 여기서 동양문화권 특히 싱가포르 정부가 주장하는 유교에서의 좋은 인간관계, 좋은 정치라는 것도 결국은 서구에서 주장하는 보편주의적 입장의 상호성 원칙과 본질적으로 크게 상이하지 않다는 것을 발견하게 된다.

## V. '좋은 정부'의 새로운 개념규정: 상호성의 원칙

모든 사회에는 구성원간의 자원 배분을 포함한 여러 권리와 의무의 관계를 규율하는 일정한 법칙이 존재한다. 다양한 형태의 관계들이 엉켜 있는 가운데에서도 사회 운용의 기본적인 메커니즘이 있다면 그것은 개인들이나 혹은 조직들이 상호 긴밀한 연관을 맺으며 상호성(reciprocity)의 원칙에 따라 움직인다는 것이다. 사람들은 특정한 문화패턴 속에서 주어진 인간관계의 유형에 따라 상호

대칭적인 교환의 관계를 맺으며 각 구성원들이 상호 공유하는 정의의 원칙에 따라 사회적 재화를 분배한다. 그런데 이런 사회적 상호관계 속에서 어느 일방이 수궁할 수 없을 정도로 심히 불공정한 취급을 받는다면 인정(recognition)을 받지 못할 때 상호성의 원칙은 깨지고 좋은 관계(good relationship)는 이루어 질 수 없다. 관계 속에 들어간 구성원들은 자신이 속한 문화가 정한 방식대로, 자신의 자유스러운 의사에 따라 행위함으로써 모두가 만족하는 상태에 이르고자 한다.

그런데 특정의 문화가 규율하는 법칙대로 상호 수용되어지는 형태가 아니고 한쪽이 일방적으로 우세한 힘을 행사하거나 강요함으로써 상대의 정당한 몫을 부정하거나 박탈할 때 이러한 상호성의 원칙은 파괴된다. 상호균형이 깨진 관계가 만연한 사회에 사는 국민들은 그 정부를 좋은 정부라고 받아들일 수 없다. 당연히 그러한 정부는 국민들로부터 정치적 지지와 정당성을 획득할 수 없다. 따라서 상호성의 원칙에 의거하여 볼 때, 좋은 정부란 정부의 자원배분과 교환 양식이 정당하다고 만족스러운 것으로 대다수 국민들에 의해 수용되어지고, 그러한 교환 양태가 해당 국가의 국민들이 공유하는 문화적 가치와 통념에 의해 지지를 받으며, 가치의 갈등과 충돌이 생길 경우 일방의 의지에 반하는 방식으로 다른 일방에게 억압적으로 어떠한 행위나 요구가 강제되지 말아야 한다는 기준이 선다.

여기서 한가지 주목할 것은 이러한 상호성의 원칙은 그것이 구체적으로 특정 문화와 사회 속에서 적용될 때에 사람들이 속한 문화의 패턴에 따라 그 양태가 다양하게 나타난다. 사회적 자원배분의 방식은 사회의 가치체계와 구조에 따라 다양하게 형성되기 때문이다. 사람들은 특정 문화가 규율하는 정해진 방식으로 상호관계를 형성하며 특정한 교환체계를 형성한다. 그러므로 자기와 다른 문화 속의 인간관계와 사회적 교환 양태를 이해하고자 할 때 자기가 속한 사회의 문화기준으로 판단하는 오류를 범하지 말아야 한다. 문화적 차이가 전제된 후에야 어떤 정부가 좋은 정부인지 나쁜 정부인지 판단할 수 있을 것이다. 그리고 각 사회에 독특한 개인주의와 공동체주의간의 긴장 정도도 측정될 수 있다. 이러한 각각의 문화의 고유성과 정체성의 인정이 전제된 후에 문화간의 대화와 비판도 가능하다. 이와 같은 오류는 서구의 학자들이 아시아에 대한 문명비판을

할 때 범하기 쉬운 함정이기도 하다. 상대방이 가진 문화적 코드, 상징, 은유체계, 언어 등이 함축하는 의미에 대한 문화 역사적인 이해가 없이 행하는 분석은 도그마로 흐를 수 있으며 곧잘 국가 간 충돌의 원인이 되기도 한다. 이러한 입장에서 문명의 전지구적 교류와 의사소통이 필요하다.

그런데 문화적 상호성의 원칙에 따라 '좋은 정부'를 규정하고자 할 때, 문화의 국외자 문제 즉 사회의 주류문화로부터 소외된 국민들의 권리와 욕구는 어떻게 취급되어야 하는가의 문제가 떠오른다. 소수이지만 자신들의 특수성과 정체성을 지키려는 사회적 소수집단의 이익 추구가 국가의 전체 이익과 상치되고 주류문화의 보편적 가치관에 대립될 때 사회가 어떻게 이들을 수용하는가하는 문제가 대두된다. 이와 같은 소수의 특수성과 다수의 보편성이 갈등하는 상황에서 '좋은 정부'는 소수의 이익을 변호하여야 할까 아니면 사회적 통념과 문화가치체계에 따라 다수의 손을 들어 주어야 할까? 어떤 것이 좋은 정부일까? 오늘날 아시아 국가들의 인권과 민주주의 상황은 이러한 딜레마에서 방황하는 것 같다. 경제적 발전과 사회적 질서유지를 위해 억압적 정치체제를 운용하는가 아니면 인권이나 민주주의를 위하여 사회적 혼란을 방지해야 하는가?

그러나 타협점이 없는 것은 아니다. 상호성의 원칙은 일반적으로 소수나 혹은 개인의 자유와 권리 등을 소중히 보는 자유주의적 입장과 전체적으로 사회가 공동으로 추구하는 가치와 목표에 대한 구성원들의 합의와 준수를 중시하는 공동체적 입장을 다 함께 수용한다. 개인적 권리의 특수성과 사회적 의무의 보편성간의 팽팽한 긴장을 통하여 상호 견제하면서 하나의 중심을 찾아 발전해나아가는 균형점을 찾아내는 것이다. 사회적 문화적 변종과 특별한 소수이익을 전체 사회의 틀 속으로 끌어들이는 노력이 있을 때 문화발전과 국가발전이 가능하다. 차이(differences) 때문에 차별화(differentiation)의 구실을 만들지 않고 적극적으로 열려진 입장에서 차이를 인정하고 수용하려는 입장이 개인과 사회의 발전을 위해서 필수적이다. 인도네시아의 동티모르사태는 국가나 정부가 현실의 조그만 차이를 적극적으로 수용하지 못하고 이분법적 사고와 배타성에 의해 점유되었을 때 결국은 얼마나 '좋은 국가'라는 중심으로 멀어질 수 있는지를 잘 보여주고 있다. 좁은 안목으로 전체의 이익을 급급하게 지키려고 조그만 차이를 수용하지 못하는 국가는 오히려 전체의 이익을 상실하게 될 수 있다.

그러나 한가지 명심해야 할 것은 사회적 불평등에 기초한 특혜나 우선권 등은 사회가 끌어안아야 하거나 존중해야 할 소수의 이익 혹은 특수이익에 포함될 수 없다. 신분상의 특혜나 이익 등은 문화발전과 사회의 생존이라는 기본적인 가치와 덕목의 입장에서 오히려 적극적으로 배척되어야 한다. 근대사회의 역사발전은 이 사실이 정당한 주장임을 증명하고 있다. 고정되고 편협된 문화와 사회는 내부적 극한 대립과 충돌로 붕괴될 수밖에 없다.

## VI. 결어: 싱가포르정치의 평가와 개선

이상에서 싱가포르의 정치가 안정된 사회적 질서와 높은 경제적 성장을 구가하고 국민들에게 물질적 풍요를 선사하는 등 '좋은 정부'로서의 현실적 요건을 가지고 있음에도 상호성의 원칙에 근거한 관계 발전적 의미에서는 결코 '좋은 정부'가 될 수 없는 근거를 살펴보았다. 싱가포르 정부는 공공연히 서구적 민주주의는 사회를 부패시키고 혼란만을 가져올 뿐이며 자신들의 아시아적 민주주의만이 아시아에 적합한 좋은 사회, 좋은 정부를 실현한다고 주장한다. 이러한 싱가포르식 권위주의 발전모델은 일부 제3세계국가들에 의해 발전의 기본 모델로서 선호되고 있으며 이 모델을 답습하면 싱가포르처럼 사회경제적으로 승승장구 발전하는 좋은 정부, 좋은 국가가 될 수 있을 것이라는 환상이 드리워져 있다. 그러나 과연 그러한가? 필자가 살펴본 좋은 정부의 개념에 비추어 볼 때 오히려 싱가포르의 앞날은 그리 밝지만은 않다. 그러면 결론적으로 싱가포르 정치를 평가하고 그 개선책은 무엇일까 살펴보자.

첫째, 상호성의 원리에서 볼 때, 『좋은 정부』란 유교자본주의에서 강조하는 『강한 정부』와는 거리가 멀다. 싱가포르는 험난한 국제환경과 빈약한 국내 자원과 작은 국가규모등으로 인해 건국 초기부터 생존(survival)이 국가적 과제의 중심이 되었다. 권위적 관료집단에 의하여 경제적으로는 통제적 사회주의 경제로서 효율성을 중심으로 하고, 강력한 행정국가적 규율로서 시민사회와 노동분야를 억압하는 타율적 선택이 국가운용의 기초를 이루고 있다. 철저한 권위주의적 관리사회로서의 정치사회의 비민주성은 증폭시키지만 경제적인 보상과 안

정을 국민들에게 보상함으로써 정권의 정통성을 유지하고 있다. 싱가포르 인민행동당(PAP)의 장기 일당지배는 가부장적 권위로서 국민들의 개인적 자유와 정치적 권리를 제약하면서 공동체가치의 강조, 정치사회적 권위를 존중하는 아시아적 민주주의를 중심적인 정치이데올로기로 표방하고 있다. 비록 1990년 리완유의 퇴진 후 다소 민주적인 고층통 체제가 들어서고 1993년 시행된 민선대통령제도로 정부의 독단적 성격을 많이 희석시키려고 노력하고 있으나 오랜 기간에 걸쳐 진행되어온 시민사회에 대한 강력한 정부의 개입은 국민들로 하여금 정부에 대하여 순응적이고 의존적으로 만들어 ‘하라는 것만 하는’ 인간형으로 전락시키고 있다(Birch 1993, 82).

그러나 21세기는 세계적인 문화와 정보의 세기이다. 창조적인 소수 개인의 유연하고 독립적인 두뇌가 국가경쟁력의 원천이 되고 있다. 혁신적인 아이디어에 의한 다품종 소량의 무형적 상품이 큰 경제적 자본이 되는 사회로 진입하고 있다. 사회적 혁신과 변혁이 기존 사회에 편입된 고정된 사고방식을 벗어난 소수의 비정상성(abnormality)에서 비롯되는 경우가 빈번해지고 있다. 우리가 들어서고 있는 정보화사회에서는 이러한 개인의 창조성과 유연성을 적극적으로 양육시켜 주는 연성체계의 정부만이 국가발전에 적합한 유형이 될 것이다. 이런 점에서 싱가포르는 과연 얼마나 이러한 미래사회의 조건을 성숙시켜 나가고 있는지 반성되어야 한다. 싱가포르 정부는 산업화사회의 통일되고, 획일적인 개미군단이 이루어가는 ‘좋은 정부’의 유형이 앞으로 언제까지 유효한 발전전략이 될 것인지 되돌아 봐야한다. 정보화사회에 있어서 ‘좋은 정부’는 변화무쌍한 국제환경과 질서에 맞추어 국민들의 사고와 행동정향도 유연하게 적응시키고 국민들의 창조성을 무한히 계발시켜주는 방향으로 국민들과의 관계를 발전적으로 맺어 나가는 그러한 정부가 아닐까?11)

둘째, 좋은 정부는 사회의 소수이익들 즉 주류문화나 국민들의 대다수에 의

---

11) ‘싱가포르 국민의 3분의 2가 과다한 정부규제에 불만을 갖고 있고, 고등교육을 받은 자, 고소득자일수록 이민을 고려중’이라고 한다. “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, 1993.

해 지지받지 못하는 사회적으로 소외된 자들의 이익과 욕구를 적극적으로 認定하고 포섭함으로써 국가 전체의 발전을 추구한다. 우리는 환과고독(鰥寡孤獨)에 대한 현대적 의미를 찾아내어야 한다. 평균적 기준의 복지국가에 도달한 나라들에 있어서 환과고독에 대한 사회적 경제적인 국가의 지원과 원조는 당연한 국가적 의무가 되었다. 현대적 의미의 ‘좋은 정부’는 여기에서 더 나아가 적극적으로 사회적, 정치 경제적 약자에 대한 배려와 보살핌의 정책을 시행해야 한다. 여성, 아동, 노동자, 인종적, 정치사회적 소수집단에 대한 포용이 있어야 한다. 오히려 사회의 어두운 그늘이 정부의 적극적 개입에 의해 조장되고 지속되어지고 있다면 그런 정부는 좋은 정부의 기준으로부터 스스로 멀어지고 있다는 것을 증명할 뿐이다.

셋째, 좋은 정부는 나와 타자, 나아가 사회 전체의 통합성을 추구하며 어떠한 특권계층을 중심으로 한 사회적 파편화를 지양한다. 사회적으로 중요한 계층과 그렇지 못한 계층 등을 구분하는 이분법적 사회 메커니즘을 지양해야 한다. 물론 독립 이후에 싱가포르를 근대화시킨 엘리트적인 국가관료와 인구의 77%를 차지하는 華人들의 정치사회적 이익은 중요하다. 이들에 대한 국가의 배려와 정책적인 우위는 어떤 면에서는 당연한 귀결이다. 싱가포르 정부가 유교문화를 강조함으로써 다수종족인 중국계의 주도권을 유지하는 한편, 정부에 대하여 불만을 가진 중국계를 회유하고 무마하는 정도까지는 용인할 수 있다고 본다. 그러나 이러한 정책적 배려가 싱가포르의 장기적인 발전에 오히려 분열과 갈등의 요인이 될 수 있다면 상황은 달라진다.

중국인들만이 가진 어떠한 믿음체계의 우월성과 문화적 적합성에 대한 주장을 타 인종에게 강요할 때 오히려 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 중국적인 가치와 믿음체계에 근거하여 사회적 통합이념을 개발하기보다는 동양인들의 보편적 신념과 정서에 부합하는 가치체계에 유교적 가치를 접합시키는 노력이 있어야 할 것이다. 더욱 나아가 이러한 가치체계가 세계인들이 공유하는 보편적 가치와 이상에 맞닿을 수 있다면 싱가포르의 미래는 더욱 밝다고 할 수 있다.

이상에서 필자는 싱가포르 정부가 동양과 서구에서 보편적으로 수용될 수 있는 ‘좋은 정부’의 기준에 어느 정도 부합될 수 있으며 그러한 수준에 도달하기 위한 길은 무엇인지 고찰하여 보았다. 지적한 싱가포르의 문제점들에 대한

싱가포르 정부의 성찰적 반성이 없이는 싱가포르 정부는 오히려 현재의 수준에서 더욱 질적 후퇴를 경험할 수밖에 없을 것이다. 나는 '좋은 정부'를 관계적 개념으로 파악할 때 '좋은 정부'에 대한 보편적인 판단기준을 세울 수 있다고 생각한다. 말하자면, 정부와 개인은 사회라는 수레의 각 한쪽을 담당한 바퀴로서 상보적 관계로 파악되어야 한다. 정부는 개인보다 사회의 집합이익에 무게중심을 두고 움직인다. 반면에 개인은 자신의 특수이익을 중요하게 생각한다. 그러나 이 양쪽의 조화로운 합의를 통한 사회발전 모델이 정당한 공동체 발전모델이 될 수 있다. 즉 개인과 사회를 서로 대립적으로 파악하지 말고 상호적인 것, 인간 사회와 존재를 구성하는 중요한 두 요소로서 수용하는 관계적 시각이 필요하다. 이런 관점에서 '좋은 정부'란 국가와 사회의 집합이익에 쉽게 매몰될 수 있는 개인과 소수자의 이익에 대하여 적극적인 인정과 배려를 베푸는 정부로 규정될 수 있다. 그렇다고 개인과 소수자의 특수이익에 대한 지나친 배려로 인해 사회적 공동선이 희생되어서는 안된다. 이처럼 집합이익과 특수이익간의 균형을 사회적 협의의 과정을 통하여 끊임없이 형성하는 능력을 보여주는 정부가 참된 정부일 것이다.

## 참고문헌

- 김성건, 1995. "싱가포르의 종교와 문화," 『지역연구』, 제4권 제4호, 서울대학교 지역종합연구소.
- 박준식, 1997. "싱가포르의 국가조합주의적 노사관계에 대한 고찰," 『동남아시아 연구』 제5호.
- 양승윤, 1998. "싱가포르의 정치와 외교," 유인선, 양승윤, 박재봉, 김성건, 장영철, 조운수, 『동남아의 선진복지국가 싱가포르』, 한국외국어대학교 출판부.
- 장영철, 1998. "싱가포르의 사회복지제도," 유인선, 양승윤, 박재봉, 김성건, 장영철, 조운수, 『동남아시아의 선진복지국가 싱가포르』, 한국외국어대학교 출판부.
- 장원석, 1995. "아시아 민주주의의 이상과 고뇌: 싱가포르의 경우," 『지역연구』, 4권 1호, 서울대학교 지역종합연구소.
- 전제국, 1996. "싱가포르의 리더십 세대교체와 정치진화," 김성주 외, 『동남아의 정치리더십』, 서울: 서울 프레스.
- 조운수, 1998. "싱가포르 발전의 궤적과 시사점," 유인선, 양승윤, 박재봉, 김성건, 장영철, 조운수, 『동남아시아의 선진복지국가 싱가포르』, 한국외국어대학교 출판부.
- 『孟子』  
『論語』
- Barr, Michael D., 1999. "Lee Kuan Yew: Race, Culture and Genes," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 29, No. 2.
- Beng-Huat Chua, 1995. *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*, New York: Routledge.
- Birch, David, 1993. "Staging Crises: Media and Citizenship" Garry Rodan (ed.), *Singapore Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s*, New York: St. Martin's Press.
- Chan Heng Chee, 1994. "Democracy, Human Rights and Social Justice as Key Factors in Balanced Development," *The Round Table*, Vol. 329.
- Gary Rodan, 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.

- Han, Sang-Jin, 1997. "Human Rights and Growth in East Asia," *Korea Focus*, 5(1).
- Inoue Tatsuo, 1999. "Liberal Democracy and Asian Orientalism," in Bauer and Bell, *The East Asian Challenge For Human Rights*, New York: Cambridge University Press.
- Josey, Alex, 1971. *Lee Kuan Yew, 1968*, Singapore: Asia Pacific Press.
- Kevin Y. L. Tan, 1999. "Economic Development, Legal Reform, and Rights in Singapore and Taiwan," *The East Asian Challenge For Human Rights*, New York: Cambridge University Press.
- The Straits Times, 1994. "Singapore women strive for greater equality," March, 13.
- \_\_\_\_\_, 1994. "Better to resolve problems than to regret policy, SCWO tells Govt," April, 26.
- The Straits times Interactive, 2000. "One man, one vote; one woman, two votes?" Jan 29.
- \_\_\_\_\_, 2000. "How long must Potong Pasir wait for upgrading?" Sep 13.
- \_\_\_\_\_, 2000. "Do away with 'pork-barrel politics,' Sep 18, 2000
- \_\_\_\_\_, 2000. "Time for PAP to change tactics," Sep 18, 2000.
- \_\_\_\_\_, 2000. "Potong Pasir set for a tough tussle," Sep 11, 2000.
- The Straits Times: Survey, 2000. "Race relations: Reality check or alarming trend?" Feb 26.
- BG George Yeo, 1997. "Confucianism and World Civilization," Speech presented at the Opening Ceremony of the International Conference on Confucianism and World Civilization, Orchard Hotel, Singapore, Jun 16.

# Schism of 'Good Government' and Minority Politics in Singapore

Jay-Seok Kwak

Based on the principle of 'reciprocity', this paper is to criticize the politics of Singapore that is regarded as a model of 'good government.' The principle of reciprocity here means that a good government should harmonize the interests of the society and individuals and comprise the needs of the socio-political minorities into the coordination of public policy. Under this preposition, I obtain a standard to analyze the social stability and cohesion of Singapore, which is the view of minority politics. My analysis shows that a critical socio-political schism is hidden under the disguise of Singaporean good government, decorated with the banner of 'Confucian communitarianism.' I question how this paradox could happen by tracing the origin of the schism facing Singapore. Biased approach for national development, adopted under a monolithic view of cultural pluralism contrasting with the universalism, deprived Singapore government of the opportunity to appreciate the fact that the minority politics might provide the moral ground of governmental legitimacy and enhance the prestige of majority. However, criticism against the pseudo-Confucian communitarianism of Singapore, I think, should not be directed to the abandonment of the Confucian communitarianism itself. Reflexively it is desirable and needful to

development into the philosophy of Confucian reciprocity for modern society. This paper tries to re-valuate the communitarian essence of Confucianism in short. And finally suggesting the principle of 'reciprocity as a universal value, this paper measures the level of goodness in Singapore government and seeks ways of improvement.

<Key Words>

Confucian Democracy, Communitarianism, Minority Politics, Asian Value