

남북정치공동체 형성방안

김동수 (한국정치평론학회 회장)

통일교육원은 통일문제와 관련된 쟁점이나 다양한 소재를 대상으로 ‘주제가 있는 통일 강좌’ 시리즈를 발간해 오고 있습니다.

‘통일 강좌’ 시리즈의 45번째로 발간되는 이 소책자에서는 통일한국의 바람직한 정치공동체 형성을 위한 정치 제도와 규범의 틀을 제시하고자 하였습니다.



이 책자의 내용은 통일교육의 참고자료로 활용하기 위해 외부 전문가에게 위촉한 연구용역 결과물을 정리한 것으로, 반드시 통일부의 공식 견해와 일치하는 것은 아닙니다.



www.uniedu.go.kr/ebook

이 책은 스마트폰으로 열람하실 수 있습니다.

남북정치공동체 형성방안

김동수 (한국정치평론학회 회장)



CONTENTS



01

통일문제의 역사성과 정치공동체 형성

6


1. 역사적 관점에서 본 통일문제
2. 나라 만들기와 정치공동체 형성



02

정치공동체의 개념과 정당성

18

1. 정치공동체의 개념과 유형
 2. 민족주의와 정치공동체 발전
 3. 정치공동체의 정당성
- 

남북정치공동체 형성방안

03

남북정치공동체 형성방안(I): 제도적 틀 42

1. 남북정치공동체 형성의 조건
2. 남북정치공동체 형성(1): 남북연합단계
3. 남북정치공동체 형성(2): 통일국가단계

04

남북정치공동체 형성방안(II): 규범적 틀 70

1. 민족주의와 민주주의의 연계: 공동체주의
2. 남북정치공동체와 민주주의 모형

05

지구화 시대의 통일한국 118

남북정치공동체 형성방안



01

통일문제의 역사성과 정치공동체 형성

1. 역사적 관점에서 본 통일문제
2. 나라 만들기와 정치공동체 형성

1 통일문제의 역사성과 정치공동체 형성

1. 역사적 관점에서 본 통일문제

우리는 1910년 국권상실 이후 나라의 주권 및 민족의 자유로운 삶을 되찾기 위한 독립운동과 1945년 광복 이후 분단극복 및 하나의 근대 민족국가¹⁾ 건설을 위한 통일노력을 전개하며 한 세기가 넘도록 살아왔다. 비록 지정학적 조건으로 말미암아 세계사의 고비마다 격랑에 휘말리는 가운데서도 민족사의 단절과 분열의 매듭을 풀기 위한 우리의 역사적 대장정은 결코 중단된 적이 없었다. 우리네 삶이 그러했기에 우리 민족이 전개한 독립운동을 ‘나라 되찾기’인 동시에 ‘나라 만들기’였다고 할 수 있고, 통일노력을

1) 근대국가의 ‘근대성(modernity)’은 각국의 처지에 따라 다른 경로를 통한 상호작용과정을 거쳐 형성되었지만, 어떤 경우에는 동일한 과정을 거치기도 했다. 서유럽에서 시작된 근대화의 역사과정을 보면, 특정 유형의 국가들에 공통적으로 나타나는 중요한 경향과 모형 즉, 민주화, 산업화, 민족주의, 사회주의 등이 존재한다. 이에 관해서는 James Anderson(ed.), *The Rise of the Modern State* (Sussex: Wheatsheaf Books, 1986), pp. 1-20 참조.

분단 극복을 토대로 한 새로운 ‘나라 만들기’라고 할 수 있는 것이다. 여기서 우리는 통일이 남북분단으로 인한 두 개의 주권을 단일주권으로 재구성하는 역사적 과제를 확인하게 된다.

그 점에서, 한반도 분단을 규정했던 냉전질서의 해체는 새로운 ‘나라 만들기’를 위한 우리의 선택폭을 넓혀줌과 동시에 통일의 가능성을 높여주는 중요한 계기로 작용하였음에 틀림없다. 베를린 장벽의 붕괴를 부러운 눈으로 바라보던 시대적 상황 속에서 통일문제를 단지 국토통일의 공간적 차원에서 접근하기보다는 신뢰구축과 불균형 해소를 토대로 한 민족공동체 형성의 시간적 차원에서 접근하는 패러다임 전환에 대한 국민적 합의도 비교적 쉬웠다고 볼 수 있다. 이는 분단 이후 각기 전혀 다른 정체성을 지닌 채 오늘에 이르기까지 서로간의 ‘차이’를 극복하지 못한 남북한이 상호 간의 집단적 기억의 축적과정을 통해 새로운 민족공동체를 건설하기 위한 공통분모를 찾아내기 위한 통일접근법으로 인식되고 있다. 새로운 ‘나라 만들기’의 목적이 우리 민족이 한반도에 함께 잘 살 수 있는 삶의 터전을 마련하는데 있다는 점에서 보면, 국권의 재구성은 삶의 질을 풍요롭게 만들어줄 수 있는 ‘좋은 정부(good government)’·‘좋은 헌법’을 선택하는 문제 즉, 정부의 구성 및 구성의 정당성 문제와의 연계 속에서 구체화되어야 함이 타당하다. 우리에게 필요한 것은 궁극적으로 자유와 안정 그리고 평화를 가져다줄 수 있는 ‘행복한 삶’이기 때문이다.

이렇게 볼 때, 통일은 우리가 추구하는 새로운 민족공동체와 살기 좋은 나라를 만들어가는 불가피한 선택의 과정이며, 미래의 행복한 삶을 위해 잃어버렸던 국권을 재구성하는 역사의 창조를 의미한다. 이런 문제의식에

기초하여 1989년에 여야 4당 합의로 국회에서 채택된 ‘한민족공동체 통일방안’은 1994년에 ‘민족공동체 통일방안’으로 재확인된 후 지금까지 유지되어 온 대한민국의 통일방안이다. 이는 당시 새로운 질서의 궤도와의 조화 속에서 우리가 통일에 대해 가지고 있던 생각의 틀을 바꾼 통일방안으로서 국가 위주의 통일이 아닌 ‘민족공동체 또는 사회 위주’의 통일을 이루자는 것이었다. 그 구상의 전제는 가까운 시일 내에 통일국가 체제의 평화적 수립은 달성되기 어렵고 민족사회의 이질화는 더욱 고착화될 위험성이 증가한다는 점과 역사적 차원에서 사회공동체의 생성이 국가체제의 성립보다 선행하였고 공동체의 기본가치는 국가의 기본이념보다 우선한다는 점이었다.

그러기에 신뢰구축을 남북관계의 열쇠로 파악하는 이 방안은 하나의 민족공동체 아래 두 체제가 공존한다는 현실을 인정한 위에서 남북의 공동 노력으로 교류협력을 통한 경제 및 사회문화 공동체 형성과 이를 기반으로 한 정치공동체의 실현 즉, 통일국가 건설을 지향해 왔던 것이다.

그로부터 25년이 지난 지금 세상은 많이 변했다. 냉전종식 이후 다시 세계사의 틀과 성격이 급격히 변화되는 환경 속에서 우리는 민족과 공동체의 미래에 대한 결정적 선택을 요구받고 있다. 무엇보다도 북한 비핵화를 위한 지난 20년 간의 노력이 성과를 거두지 못한 가운데 국제정치에서의 미국의 영향력 약화와 중국의 급속한 부상으로 인해 세력균형이 요동치는 상황 속에서 한반도의 앞날이 달린 중대한 전환기를 맞고 있기 때문이다. 특히 우리는 한반도의 운명에 결정적 영향을 끼쳐온 남북한과 미·중·일·러 네 나라의 리더십이 교체된 상황에서 아시아·태평양 시대를 이끌어갈 미·

중의 국제적 영향력이라는 현실과 한반도 통일이라는 이상을 조화시킬 모책을 찾아야 될 입장에 처해 있기 때문이다. 다른 한편으로는, 세계 175개국에 넓게 퍼져 살고 있는 한민족 디아스포라의 정치적·법적 지위문제와 관련해서 민주적 정당성에 입각한 통일국가를 지향하는 대한민국 국민과 민족주의에 기초한 한민족공동체 구성원의 관계를 정립해야 할 필요성이 제기되고 있기 때문이다.²⁾

이러한 시대 변화에 부응하여 최근 우리 정부의 통일구상인 ‘민족공동체 통일방안’ 역시 변화가 필요하다는 요구에 직면하고 있다.³⁾ 이는 국내 외적으로 급변하는 환경과 세계질서의 변화 속에서 우리의 위상과 현실을 정확히 인식하고 변화에 적절히 대처함으로써 세계사의 흐름에 동참할 수 있는 지혜가 절실하게 요구되는 시대에 통일구상에 관한 기존 패러다임에서 벗어날 때가 되었다는 문제의식의 발로라 할 수 있다. 새로운 환경과 시대적 상황을 고려한 실현가능하고 구체적인 통일방안에 대한 필요성의 제기는 아마 민족통일의 염원을 실현하기 위해서 당연한 일인지도 모른다.⁴⁾ 물론 최근 몇 년간에도 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 평가와 새로운 접근들이 없었던 것은 아니지만, 주로 통일과정, 정부형태 등에 초점을 맞추어

2) 이에 관해서는 “이민 150년 … 해가 지지 않는 한민족,” 『중앙일보』, 2013년 9월 30일 참조.

3) 예컨대, 전재성, 「신대북정책의 추진과정과 신뢰프로세스」, 『EAI 신대북정책 컨퍼런스: 신대북정책 제안』(동아시아연구원, 2013. 10. 21), pp. 18~27 중 27 참조; 박인휘, 「한반도 신뢰프로세스와 남북관계 제도화」, 『한반도 신뢰프로세스 추진전략 국제학술회의』(통일연구원, 2013. 10. 29), pp. 87~108 중 96 참조.

4) 그러나 기존 통일방안의 수정이나 변화를 요구하는 주장이 이른바 초당적 입장이 아닌 당파적 입장에서 제기될 경우에는 공동체의 미래가 국내정치지형의 판도에 따라 험사리 좌우되는 위험한 결과를 초래할 우려가 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

검토하는 경향이 지배적이었다고 볼 수 있다.⁵⁾ 분명한 것은 그것이 ‘나라 만들기’의 추진방법을 둘러싼 정치적 선택을 수반한다는 점이다.

대체로 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 비판 및 수정과 관련된 논의는 다음 두 가지로 대별해 볼 수 있다. 그 하나는 남북한 통일방안을 비교하는 관점에서의 논의로서 통일방안 연구의 대부분을 차지하는 일반적 유형이다.⁶⁾ 이 경우에 우리는 구조적·논리적 차원에서의 차이점을 통해 남북한 통일방안 및 헌법철학의 수렴불가능을 확인하고, 국가주권의 재구성이라는 관점에서 구성원의 의지에 기초한 민주적 정당성의 확보에 주목하게 된다. 다른 하나는 상황변화에 기초한 관점에서의 논의로서 남북관계, 국제관계, 국내정치 등의 지형변화에 주목하는 유형이다. 이 경우에는 대체로 정치적·이념적 차이로 인한 갈등·분열양상을 나타내는 경향이 있고,⁷⁾ 궁극적으로는 국가정체성 확립이라는 관점에서 통일방안의 기본철학에 기초한 내적 논리구조의 체계화에 주목하게 된다.⁸⁾

-
- 5) 예컨대, 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』(중앙일보 통일문화연구소, 2012. 9.); 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』(통일연구원, 2010. 12.). 여기서는 기능주의 통합론의 문제점, 공동체이론의 문제점, 남북연합의 문제점, 국제환경 및 국제협력에 대한 관심 결여 등을 중심으로 ‘민족공동체 통일방안’을 평가하고 있다. 박종철 외, 앞의 책(2010), pp. 15-26 참조.
 - 6) 통일교육원, 『통일문제이해』(통일부 통일교육원, 2013. 8.); 한국통일포럼, 『남북 통일방안의 모색』(한국통일포럼, 2000. 7.); 통일연수원, 『민주통일론-통일문제-』(통일연수원, 1991. 1.)
 - 7) 그러나 통일의 상대인 북한이 핵무기 보유를 고집하며 20년 전과 별 차이 없이 국제적 고립과 체제위기를 겪고 있다는 점에서 상황변화론에 기초한 비판은 설득력이 다소 미흡한 면이 있다. 또한 북한 비핵화와 의미 있는 변화를 유도하기 위한 우리 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 북한의 제3차 핵 실험 및 개성공단 가동중단을 계기로 ‘비대칭적 군사관계 및 경제상호관계’에 입각한 전략적 한계와 대남압박에 직면한 사실에 주목할 필요가 있다.
 - 8) 역사의식의 미정립에 따른 이념적 빈곤상태에서 비롯된 국가정체성의 위기를 극복하기 위해 민족사적 관점에서 접근할 경우, 우리 민족이 국권상실 이래 잃어버렸던 가치 중 행복한 삶을 위해 앞으로

2. 나라 만들기와 정치공동체 형성

오늘날 우리에게 새롭게 만들어야 할 ‘나라’는 무엇인가? 1945년 광복 직후에는 국가부재 상황에서 3년간의 미군정을 거쳐 1948년 8월 15일에 탄생시킨 대한민국 정부가 당시 우리가 만든 ‘나라’였던 반면에 오늘날에는 대한민국의 존립상황에서 민족공동체의 미래를 위한 역사적 선택의 과정을 통해 남북분단을 극복하고 새롭게 만들어야 할 ‘통일한국’을 의미한다. 우리는 지금까지 ‘나라 만들기’의 관점에서 통일문제를 재조명하였다. 여기서 ‘나라 만들기’란 세계사의 중심에 합류하겠다는 민족의지를 전제로 한 민족공동체가 세계화와의 조화 속에서 정체성의 재창조에 기초하여 민족공동체의 추진방향을 선택하는 정치구상을 의미한다. 그 점에서, 통일한국의 탄생은 국가차원의 정치통합 과정을 통해 ‘남과 북이 하나의 전체로 결합’된 새로운 정치공동체의 창조라 할 수 있고, 정치통합은 국가주권과 국가정체성의 재구성 과정이라 할 수 있다. 중요한 것은 정치공동체 형성에 있어서 안심하고 다수의 권력에 자신의 삶을 맡길 만큼 신뢰가 존재해야 한다는 점이다.

되어야 할 가치인 자유와 평화가 ‘민족공동체 통일방안’의 정당성의 기준으로서 타당성을 지닌다는 점에서 그 방안이 흡수통일론이라는 비판은 부적절하다. 이와 관련해서는 이흥구, 『전환 시대의 통일한국의 미래』(서울: 지식산업사, 2010), pp. 61-63 참조. 예컨대, 통일정책의 기조인 ‘선 평화 후 통일’은 ‘평화를 버리면서 통일을 할 수는 없다’는 의미에서 보듯이 ‘자유’의 소중함을 간직한 ‘민족공동체 통일방안’을 흡수통일론이라고 배격하는 것은 민족공동체의 지향점과 통일국가의 정체성에 대한 인식부재에서 비롯된 결과라고 볼 수 있다. 또한, 우리 정부가 한반도에 있어서 두 국가체제의 공존을 전제로 한 ‘남북한 유엔동시가입’과 ‘남북기본합의서’ 체결을 통해 흡수통일의 의도를 분명하게 부인하고 있다는 점에 대한 이해부족에서 비롯된 결과이기도 하다.

그렇다면, 이를 위해 우리는 ‘어떤 나라를 만들 것인가?’⁹⁾ 기본적으로 통일방안이 ‘어떤 통일인가?’에 대한 구상이라는 점에서 본다면, 그 방법은 다양할 수밖에 없다. 문제는 과연 그 방법이 우리가 추구하는 행복한 삶을 위한 나라 만들기에 정당한 것인가에 있고, 그 과정에서 정당성을 지닌 선택의 기준을 어떻게 설정하느냐에 있다고 하겠다. 그 기준으로서 반드시 우리 민족이 국권상실 이래 식민지 시대와 분단시대를 통해 잃어버렸던 가치 중 되찾아야 할 자유, 복지, 평화를 가져다 줄 수 있는 통일한국의 비전이 포함되어야 할 것이다. 오늘날 우리가 통일지상주의를 배격하는 이유도 여기에 있다.¹⁰⁾

여기서 우리는 통일방안의 정당성 여부에 주목하게 되고, 통일방안이 자유·평화를 가져다 줄 수 있는지 여부에 주목하게 된다. 지금 우리에게 역사의 전환기를 맞아 민족사의 전개에 대한 올바른 인식과 함께 세계사의 흐름에 뒤지지 않는 적절한 상황판단을 토대로 한 미래지향적 관점에서의 통일관 정립이 필요하기 때문이다.¹¹⁾ 그리고 이러한 통일관 정립을 위해서

9) 새로 국가를 구성하고자 할 경우, 어떤 나라를 만들 것인가를 우선 검토해야만 할 것이라는 설명과 관련해서는 Niccolò Machiavelli, *Discourses on Livy*, trans. Harvey C. Mansfield & Nathan Tarcov (Chicago: The University of Chicago Press, 1996), p. 22 참조.

10) 이흥구, 앞의 책, pp. 34-36. 통일지상주의의 가장 큰 문제는 배타성을 수반한다는 점이다. 통일을 시간적 차원에서 민족공동체의 건설로 개념화할 경우, 공동체의 존재를 위한 필요조건으로서의 자유와 복지 등의 가치는 통일에 우선할 수 있다는 점에서 지상주의의 함정을 피할 수 있다. 그렇듯 변화를 기초로 하는 시간적 차원에서 통일문제를 접근함으로써 교조주의의 함정을 피하여 인간의 가치를 삶의 조건과 연계시켜 ‘민족공동체’를 통일정책의 틀로 만든 것은 세계사의 흐름 속에서 우리가 어떤 생활공동체, 경제공동체, 정치공동체를 키워나가야 하는가에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다.

11) 여기서 ‘미래지향적’이란 냉전이후 민족, 인종, 종교 등에 기초하여 대두된 특수주의로서의 ‘정체성’과 민족적 문화, 경제, 정치의 경계선을 초월하여 전개되는 일련의 상호관계로서의 ‘세계화’ 내지 보편주의로서의 ‘민주주의’ 사이의 긴장관계 속에서 우리의 자유와 행복한 삶을 보장해 줄 ‘좋은 사

는 지역·계층·세대 간의 분열이라는 과거사의 한계를 뛰어넘어 민족공동체 건설을 위한 인식의 통합을 모색할 필요가 있다. 그것은 국민통합의 구심점으로서의 자유민주주의와 민주공화국에 대한 정확한 이해가 필요함을 의미한다.¹²⁾

이상의 논의를 토대로 국권상실 이후 한 세기가 넘도록 지속하여온 우리들의 통일된 근대국가건설 즉, 새로운 ‘나라 만들기(nation building)’노력을 국가주권의 재구성 작업이라는 맥락에서 본다면, 대한민국의 국가정체성은 통일한국 정체성의 원형¹³⁾이고, 그것의 규범적 토대는 통일철학으로

회(good society)로 도약하는 것이며 좋은 ‘나라 만들기(nation building)를 의미한다. 또한 ‘좋은 사회’란 사회계층간의 갈등관계를 조화시키려는 제도적 노력과 국민전체의 복지와 공동선을 실현하기 위한 규범적 노력 속에서 구현될 수 있는 명제다. 그것은 다양성을 전제로 한 민족통합노력 즉, 민주주의에 기초한 민족통합노력이 필요함을 의미한다.

- 12) 한국 근현대사의 해석을 둘러싼 논쟁의 재연과 더불어 전개된 국가정체성 논쟁으로는 건국기점과 관련한 ‘대한민국 건국논쟁’(2008년), 중·고등학교 역사교과서 집필 기준을 둘러싼 공방에서 비롯된 ‘자유민주주의 논쟁’(2011년) 그리고 대북정책 추진을 둘러싸고 그동안 지속되어 온 ‘국가이익 논쟁’ 등이 있다. ‘대한민국 건국논쟁’과 관련해서는 이완범, 「건국의 기점논쟁과 그 의미」, 『대한민국 건국 60주년 기념 국제학술회의: 자유민주주의 헌정 60년』(2008), pp. 21-38 참조. 특히, 건국기점 논쟁과 관련하여 역사적 불연속성과 연속성의 공존이 가능함을 정통성(orthodoxy)과 정당성(legitimacy)의 차이를 통해 보여주는 주장으로는 김성호, “1919년 정통성 vs 1948년 정당성,” 『동아일보』, 2008년 8월 1일 참조. 이처럼 역사전쟁의 시대에 살고 있는 우리에게서는 역사의식의 빈곤극복과 역사왜곡을 배제한 “非도구화된” 역사서술의 정신이 무엇보다도 필요한 시점이다. 다른 한편, ‘자유민주주의 논쟁’(2011년)은 건국헌법의 성격을 중심으로 한 ‘헌법논쟁’으로 확산되는 양상을 나타내고 있다. 헌법정신에 대한 해석에 있어서 무엇보다도 중요한 점은 우리 역사적 맥락, 한국적 특수성 속에서 이해되어야 한다는 사실에 있다고 본다. 그렇듯 국민적 합의에 기초하여 확립된 국가정체성과 그것을 헌법에 명문화하려는 헌정주의(constitutionalism)의 공고화가 강조되는 현실 속에서 우리는 국가정체성과 헌법의 상관관계를 확연하게 된다. 국가정체성 문제에 대한 관심은 대체로 국가가 추구하는 가치와 신중한 합리성에 기초한 국가이익으로부터 도출된다고 보는 데서 비롯된다. 권력의 행사를 제한하는 제도들에 의해 정치적 권한이 규정되어야 한다고 주장하는 근대 ‘헌정주의’는 권력분립과 시민적 권리의 원칙을 핵심원리로 삼고 있다. 정체성 형성과 헌법적 귀속의 상관관계에 관해서는 Evan Charney, “Identity and Liberal Nationalism,” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2 (May 2003), pp. 296-299 참조.
- 13) 대한민국 임시정부의 거의 모든 것이 대한민국 정부로 계승되었다는 점에서 임시정부를 대한민국의

서의 자유민주주의임을 확인하게 된다.¹⁴⁾ 즉, 국가정체성 차원에서 통일은 남과 북이 독자적으로 갖고 있는 서로 다른 정체성간의 차이를 뛰어 넘어서 자유민주주의에 기초한 하나의 새로운 정체성을 형성하는 이행과정이며 궁극적으로는 하나의 헌법에 기초한 주권국가로 재탄생하는 것을 의미한다.

이와 같이 통일이 민족공동체를 키워나가는 과정이고 새로운 역사, 새로운 나라를 만들어내는 것이라는 점에서 우리의 관심은 자연히 ‘어떤 통일국가를 만들 것인가?’에 집중된다. 여기서 특히 민족공동체 형성과정에서 역사적 경험에 입각한 역사의식의 정립과 창조적 역사의식의 작용에 의한 사회의 궁극적 가치의 재창조를 토대로 한 국가정체성의 확립을 위해 다음 두 가지 점에 주목할 필요가 있다. 그 하나는 민족공동체 건설의 추진주체인 대한민국의 헌법정신에 담긴 역사적 임무¹⁵⁾이며, 다른 하나는 우리 헌법

원형정부(proto-government)였다고 보듯이 1948년에 수립한 민주공화국으로서의 대한민국은 우리가 추구하는 통일한국의 원형(原型)이라고 볼 수 있기 때문이다. 이는 통일 이전 독일연방공화국이 자신을 그 자체로서 완결된 국가로 간주했던 것과 동일한 관점에 기초한 것이다.

- 14) 헌법적 차원에서 흔히 남북한의 장단점을 고려해 새로운 통일국가를 수립하자는 국가수렴이론으로 귀착되는 통일 논의는 남북한의 현행 헌법 철학이 도저히 수렴될 수 없다는 점에서 그 실현가능성이 매우 희박하다고 본다. 대한민국 헌법의 자유민주주의적 성격과 조선민주주의공화국 헌법의 주체 사회주의적 성격은 철학적으로 양립할 수 없기 때문이다. 다른 한편, 국가정체성 위기의 원인을 ‘역사의식의 미정립’에 있다고 보면서 단기연호의 부활을 통해 새로운 민족사적 정체성을 종합할 수 있는 가능성을 찾고자 하는 입장에 관해서는 양승태, ‘단기연호와 통일,’ 『한국정치학회보』, 41집 2호 (2007 여름), pp. 25-46 참조. 물론 신화 자체가 통일한국의 국가정체성을 구성할 수 없다는 점에서 단군신화의 현재적 의미를 이론적으로 체계화하여 통일한국의 역사의식 및 국가이념으로 승화시켜야 하는 과제를 남겨놓고 있다.
- 15) 기본적으로 1948년부터 현행헌법에 이르기까지 국가정체성을 반영한 헌법정신의 역사적 임무가 민족주의와 민주주의의 결합에 있었다는 설명은 건국헌법의 초안자였던 유진오의 헌법구상을 통해 어느 정도 유추할 수 있다. 유진오의 헌법이념과 기본원칙을 구상하는데 영향을 끼쳤던 당시의 이념적 요구와 이론적 경향에 관해서는 이영록, 『우리 헌법의 탄생』(서울: 도서출판 서해문집, 2006),

이 지향하는 가치가 우리를 자유민주주의 사회와 민주공화국의 시민으로 만들고 묶어줄 방법이다. 그동안 민주화 경험을 통해 민주적 정치공동체의 형성과 운영이 여간 어렵지 않다는 것을 익히 알고 있는 우리로서는 앞으로 만들어야 할 정치공동체로서의 통일국가를 어떻게 정당화해 나갈 것이냐는 문제에 주목할 수밖에 없다.¹⁶⁾

이에 본 연구에서는 국권의 재구성이라는 관점에서 ‘어떤 내용의 나라를 만들 것인가?’에 대해 첫째, 정치공동체의 정당성은 무엇에 기초해야만 하는지와 둘째, 어떤 유형의 민주주의가 통일국가의 정체성에 적합한지에 초점을 맞추어 검토함으로써 제도적·규범적 차원에서 남북 정치공동체 형성방안을 재음미하고자 한다. 또한 지난 한 세기 이상 우리 역사 속의 민족이 정치공동체의 기반이었다는 점에 기초하여 민주적 정당성에 입각한 정치공동체 형성을 모색하는 동시에 국가주권의 재구성과 한민족공동체의 관계정립을 모색함으로써 지구화 시대의 정치공동체 모형에 접근하고자 한다. 그것은 민주적 정당화에 기초한 자유민주주의와 민족주의의 연계가능성 및 연계논리 속에서 우리가 추구하는 국가정체성과 연관된 역사의를 정립하기 위해서도 필요한 기초 작업이기 때문이다.

pp. 73-80 참조.

- 16) 중요한 것은 민주화 과정에서 구축된 민족공동체와 그 기억 속에서 자라난 사회적 연대감을 어떻게 시민적 삶의 방식으로 연결시키느냐 하는 점이다. 오늘날 정치공동체가 지닌 존재이유의 하나가 그 공동체의 모든 구성원의 국민적 지분을 최대한으로 보장하는 것이라는 관점과 관련해서는 이흥구, 『민족공동체와 통일』(서울: 나남출판, 1996), pp. 227-230 참조. 여기서는 ‘참여’와 ‘복지’를 이룩하는 근대국가의 형성을 넓은 의미의 민주화라고 부를 수 있고, 그것이 지난 한 세기 이상에 걸친 우리 민족의 공동의 지표였다고 해석하고 있다.

남북정치공동체 형성방안



02

정치공동체의 개념과 정당성

1. 정치공동체의 개념과 유형
2. 민족주의와 정치공동체 발전
3. 정치공동체의 정당성

2 정치공동체의 개념과 정당성

1. 정치공동체의 개념과 유형

오늘날 우리가 살고 있는 근대적인 세계에는 “공동생활의 장(場)”이라고 할 수 있는 공동체(community)가 다양하게 존재한다. 동고동락(同苦同樂)을 통한 의식적 연대감에 기초해 구성된 집약적 사회인 이들 공동체는 인간적 유대와 특수한 형태의 정치적 협력을 유지하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 대부분의 경우에 사람들이 추구하는 목적과 구체적인 실천방법에 대한 생각이 일치하지 않기 때문에 이런 모든 공동체에 정치가 존재하는 것은 당연한 일인지도 모른다. 문제는 사람들이 모여 있는 곳에 갈등이 있게 마련이고

17) 공동체개념과 관련해서는 A. Vincent, *Theories of the State* (Oxford: Basil Blackwell, 1987), pp.24-26, R.M. MacIver, *The Modern State* (Oxford: Oxford University Press, 1926), pp.5, 7, D. Miller (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought* (Oxford: Basil Blackwell, 1987), pp.88-90 등 참조. 공동체개념을 정의함에 있어서 결정적 요소는 전통과 사회적 맥락과의 연결여부라고 할 수 있다. 요컨대, 공동체에는 동료의식과 사회적 결속의 의미가 함축되어 있음을 말한다. 이런 경우, 공동체에 속한 시민들은 당연히 일체감과 목표를 찾게 될 것이다.

정치가 존재하는 것이 가능한 일이긴 하지만, 그렇다고 해서 모든 공동체를 정치공동체라고 할 수는 없다는 것이다. 적어도 정치공동체라고 한다면 자치(self-rule)의 욕구를 가진 공동체로서 시민의 투표행위로 귀결되는 통합과정을 거쳐야 할 것이기 때문이다. 그 점에서, 정치는 시민의 선택이 만들어낸 폭넓은 권력의 가능성을 함축하게 된다.

특히, 정치공동체로서의 국가의 경우에는 주권(sov​er​eignty)의 공간이라는 차원에서 각별한 의미를 지니게 된다.¹⁸⁾ 우리 민족의 역사적 경험에서도 알 수 있듯이, 국가주권의 회복 및 수호를 위한 민족투쟁과 전쟁의 경험을 공유하고 기억하는 가운데 국가에 대한 특별한 충성심과 소속감은 존재하기 때문이다. 그 점에서, 국가차원의 정치통합은 기존 주권의 독립적 속성을 포기하고 새롭게 주권을 구성함으로써 정치공동체를 형성하는 것이라고 해석할 수 있다. 그러기에 그 과정에는 기존 국가의 정치적 행위자들의 충성, 기대, 정치활동이 새로운 구심점으로서의 통일국가를 향해 바뀌도록 설득하는 작업이 수반될 필요가 있는 것이다.¹⁹⁾

뒤에서 논의하게 될 남북 정치공동체는 각기 차이를 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 과도적 통일체제인 남북연합 단계를 거쳐 궁극적으로 하나의 정치제도와 이념에 의해 하나의 국가를 달

18) 주권을 국가와 다른 정치사회를 구별하는 기준으로 설명하는 것과 관련해서는 George E. G. Catlin, *A Study of the PRINCIPLES OF POLITICS* (London: George Allen & Unwin Ltd, 1930), pp. 389-405 참조.

19) 이에 관해서는 Antje Wiener and Thomas Diez(eds), *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 1-20 참조.

성하는 상태를 의미하며, 그 정치공동체 형성을 위한 정치통합 형태로서 민족공동체 통일방안 속의 남북연합과 통일국가가 제시되고 있다. 정치공동체에서 공유되는 것은 부분적으로는 자기결정(self-determination), 부분적으로는 공통의 역사나 언어 또는 동일한 영토의 지속적 점유로부터 형성되는 정체성(identity)이다. 그 정체성을 평등하게 공유할 경우에 정치적 연대와 결속은 이루어지며, 역사나 언어를 공유한다고 이루어지는 것은 아니다. 정치공동체의 연대와 결속을 만들어내는 우리의 선택은 적극적 시민으로서 정치적 정체성(political identity)을 공유하는 것이 되어야 한다.²⁰⁾ 여기서 우리는 정치공동체와 정치적 정체성의 밀접한 연관성에 주목하게 된다.

그 점에서 볼 때, 통일의 접근시각으로 제시되고 있는 민족공동체 개념은 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리로서 장구한 민족사의 공유과정에서 형성된 민족정체성을 공유하는 것으로 해석할 수 있다. 특히, ‘민족’은 정치적 자결권의 포부를 가진 사람들의 공동체를 가리킨다는 점으로부터 지난 세기 우리 역사 속의 ‘민족’이 정치공동체의 기반이었음을 확인하게 된다.²¹⁾ 한 걸음 더 나가서 정치공동체 형성은 민족 형성(nation formation)이라는 등식화까지도 가능해진다. 이상의 논의는 민족이 혈연에 기초한 영토공동체(territorial community)로서 뿐만 아니라 공통의 문화·종교·언어, 제도, 권위의 중심, 애국심, 역사인식 등의 요인에 기초한 정치공동체(political community)로서 전통과 혁신 사이의 균형을 유지시켜 나감으로써 사회관

20) Adrian Oldfield, *Citizenship & Community* (London: Routledge, 1990), p. 7 참조.

21) David Miller, *On Nationality* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 18-19 참조. 역사적인 이유 때문에 단일민족이 두 국가로 분단된 사례로는 1990년 재통일되기 전의 독일민족과 현재까지 분단이 지속되고 있는 우리 민족이 있다.

계를 규명하고 시민권을 매개로 민주주의와 민족주의를 연결시키는데 도움이 될 것이다.

근대의 역사발전과정 속에서 민주적 성격의 민족이 탄생한 지역을 영국이나 미국으로 보는 경우가 있을지도 모르지만, 대부분의 경우에는 민족 내지 국민(nation)과 인민(people)이 하나로 된 결정적 계기가 프랑스혁명이 라는 데에 인식을 같이 한다.²²⁾ 1789년 인민들이 절대군주 및 귀족들의 권력과 특권을 타파하기 위해 봉기했을 때, 프랑스의 인민은 민족으로서 인식되는 변화를 맞게 되었다. 즉, 프랑스 인민을 군주의 '신민(subjects)'이 아닌 천부불가양의 권리와 자유를 가진 '시민(citizens)'으로 규정함으로써 주권(sovvereign power)이 프랑스 국민 내지 민족(nation)에게 있다고 주장한 것이다.²³⁾ 또한 근대사의 전환점을 제공한 프랑스혁명을 계기로 민족주의는 정

22) 문화적·역사적 공감대에 기초한 민족정체성(national identity)을 구성하는 것이 불가능했던 프랑스혁명 이전의 서유럽 국민국가들의 경우, 국가의 형성이 구성원들의 자결권 행사결과라기 보다는 오히려 헌법과 같은 정치적 중심점을 주축으로 위로부터 구성된 정치공동체였다는 지적에 대응하는 의미에서도 프랑스혁명의 민주주의와 민족주의의 관계에 주목할 필요가 있다.

23) 사전적 의미로 국민은 '한 나라의 통치권 밑에 같은 국적을 가진 인민'이며, 시민은 '국정에 참여할 자위에 있는 국민'이다. 또한, 공민은 '국가나 공공단체의 공무에 참가할 자격이 있는 국민'으로서 시민과 대동소이하다고 볼 수 있다. 역사적으로 보면, 프랑스혁명에 의해 성립된 근대헌법은 헌법제정 권력의 전제로서의 인민을 '정치적으로 실존하는 존재'로 보는데 반해 국민을 '정치적 의식에 눈을 뜬 행동능력이 있는 인민'으로 규정한다. 한편, 국민과 시민의 관계는 "프랑스 혁명을 통해 등장한 공화국이 주권체로서의 국민과 그 국민을 형성하는 시민들에 의해 형성되고, 공화국은 시민들을 공화국의 언어를 통해 교육시킴으로써 '좋은 시민'으로 만들어야 할 필요성"이 있음을 강조함으로써 시민과 공화국의 상호의존적 관계를 보여주고 있다(홍태영, 「프랑스 공화주의 축제와 국민적 정체성」, 『정치사상연구』 제11집 1호(2005년 봄), pp. 161-162에서 재인용); 여기서 우리가 주목해야 할 것은 정치공동체의 구성원으로서의 인민, 국민, 시민·공민의 차이가 관점에 따라 다르게 해석될 수 있다는 점이라고 본다. 예컨대, 1948년 건국헌법 전문에 나타난 "대한국민"을 '개헌권력'의 주체로 볼 경우에 '국민'은 제한권력을 행사한 결과 만들어진 국가의 시민으로서 실정법적 정체성을 갖는 국민이 된다고 할 것이지만, "대한국민"을 '제한권력'의 주체로 볼 경우에는 '국민'을 실정법적 국가의 탄생에 선행하여 존재하는 헌법제정의 시원적 주체로서의 정치적 인민으로 보는 것이 더

치공동체 발전에 결정적 영향을 미치게 되었다. 그로부터 프랑스 인민들은 자체세력을 전체로서의 국민(민족)이라는 새로운 방식으로 동원함으로써 반혁명세력의 반발을 진압하고 자신들을 지키기 위해 적극적인 자세로 임하였다. 그렇듯, 민족주의는 본질적으로 민주주의적인 이념을 바탕으로 하여 어디까지나 민족의 의지에 호소하는 것을 내용으로 하고 있었던 것이다. 여기서 우리는 민족주의와 국민(인민)주권의 밀접한 연관성을 확인하게 된다.²⁴⁾

이처럼 민족을 정치공동체라고 보는 생각은 민족주의를 설명하기 위해 근대 관료제 국가의 대두, 선거권 확대, 엘리트의 역할 증대 및 권력투쟁, 전쟁의 성격변화 등의 정치적 변혁(political transformations)에 초점을 맞춘 접근법의 이론적 뒷받침을 받아왔다. 정치적 변혁 접근법은 민족주의를 인간사회의 자연적이고 보편적인 특징으로 보았던 이론에 대한 반론으로 제시된 ‘근대주의(modernism)’의 세 범주 중 하나다.²⁵⁾ 근대주의자들에게 있어서 민족은 영토통일, 민족의식의 대두와 같은 근대성의 특징에 기초한 근대적 산물인 만큼, 민족주의가 민족을 만든다고 본 것이다.²⁶⁾

타당할 것이라는 잠정적 주장이 제기된 바 있다(김성호·최명호, 「1948년 건국헌법 전문에 나타난 “우리들 대한국민”의 정체성과 타당성, 『한국정치학회보』 제42집 4호(2008년 겨울), pp. 92-3).

24) 인민주권(popular sovereignty)의 독트린이 민족적 충성심을 정치화하고 정치적 충성심을 민족주의적인 것으로 만들어 정치공동체의 새로운 이미지를 도입함으로써 민족주의의 대두와 전파에 기여했다는 주장과 관련해서는 Bernard Yack, “Popular Sovereignty and Nationalism,” *Political Theory* 29, no. 4 (August 2001), pp. 517-536 참조.

25) Umur Özkirimli, *Theories of Nationalism* (2nd ed.; London: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 72-97 참조. 근대주의를 ‘경제·정치·사회/문화’의 세 범주로 나누고 있다.

26) 홉스봄(Eric Hobsbawm)은 정치공동체 구성원으로서의 기억을 엘리트가 대중에게 확산시키는 과정에서 민족에 대한 의식이 싹트게 된다는 점에 주목하여 ‘꾸며진 전통(invented traditions)’이라는 표현을 통해 민족주의를 설명하였다(Andrew Heywood, *Politics* (London: Macmillan, 1997), pp. 107-109 참조.). 요컨대, “민족은 국가와 민족주의를 만들지 못했지만, 오히려 반대로는 되었

여기서 우리는 민족을 정치화된 문화공동체가 아니라 특정한 영토에 거주하는 법적으로 평등한 시민들의 공민공동체 즉, 영토에 기초한 정치공동체(a territorialised political community)로 개념화할 수 있고, 정치공동체를 법적으로 평등한 시민들(citizens)로 구성된 공민공동체(a civic community)로 규정할 수 있다. 이 때 ‘공민’적 견해에서는 국가의 범위, 국가권위의 정당성, 집단자율성과 관련해 정치공동체를 최고형태의 결사체로 보고, 다른 모든 집단은 국가에 종속된다고 본다. 그러나 다른 한편으로는 현존국가에 대한 정당한 반대를 배제하지 않으면서 모든 국가구성원의 정책결정 참여를 강조하는 측면도 보여주고 있다.²⁷⁾

이처럼 민족주의의 맥락에서 정치공동체 문제에 접근할 경우, 분단극복 및 통일국가 건설을 궁극적 목표로 삼고 있는 우리로서는 자연히 ‘상상된 정치공동체’인 민족과 함께 영토에 기초한 정치공동체인 근대적 민족국가에 관심이 쏠리게 된다. 따라서 이하에서는 어떻게 정치공동체로서의 근대적 민족국가가 형성, 변천, 발전해 왔는지에 대해 검토하고자 한다.

다는 것이다’.(Eric Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 10.) 한편, 앤더슨(Benedict Anderson)은 민족구성원들이 결코 만날 것이 아니고 그렇다면 구성원들은 실질적인 접촉의 범위를 크게 넘어 상상할 수밖에 없다는 점에서 민족을 ‘상상된 정치공동체(imagined political community)’라고 정의하였다. 이에 대해서는 Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1991), p. 6 참조.

27) Antony Black, *State, Community and Human Desire* (New York: St. Martin's Press, 1988), pp. 113-117 참조; 최근에 정치공동체의 발전과 민주주의 모형의 관계를 ‘공민성(civcity)’에 기초하여 역동적 상호작용의 관점에서 해석하는 입장에서는 ‘평등한 관심과 존중’의 자세로 다른 사람을 대하는 사회적 조건의 형성이 정치공동체의 소통을 원활하게 하는 방안이 될 수 있다고 설명한다. 이에 관해서는 Philip Pettit, “Rawls’s Political Ontology,” *Politics, Philosophy and Economics*, Vol. 4, no. 2 (2005), p. 167 참조.

2. 민족주의와 정치공동체 발전

우리는 역사상 가장 지배적인 형태의 정치공동체가 오늘날의 민족국가(the nation-state)를 포함한 역사 속에 존재해 온 국가라는 생각에 대체로 동의한다. 어느 시대에나 있었던 도전들을 극복하고 가능한 결과를 만들어 내기 위해 국민의 의지와 연계하여 정당성에 기초한 권력 동원방법을 모색하는 정치이야기의 중심에 바로 국가가 있어 왔기 때문이다.

오늘날 우리가 알고 있는 국가는 주권적 실체로 간주된다. 정치공동체 내의 궁극적 절대권위로 존재하는 주권(sovereignty)은 특정한 영토 내에서의 한 국가의 대내적 최고절대성과 외국의 내정간섭을 배격하는 대외적 독립성의 두 얼굴을 가진 무제한적 권력의 원칙이다.²⁸⁾ 하지만 그동안 강대국이 약소국에 대한 내정간섭을 위해 온갖 구실을 찾아온 점을 감안한다면 주권은 결코 그렇지 못했고 다른 나라들의 인정 속에서만 성립될 수 있었던 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 그 원칙을 깨뜨리기 위해서는 상당한 정당화논리가 필요할 만큼 주권은 국제질서 유지를 위한 정치적 권위의 원천으로서 도움이 되어 왔다고 볼 수 있다. 여기서 주목해야 할 것은 강대국과 마찬가지로 약소국도 소유할 수 있는 정치적 권리(political right)의 도덕적 기반이다. 강자가 자신의 목적을 위해 약자에게 폭력을 행사할 수는 있겠지만, 그것이 곧 강자에게 그렇게 할 권리가 있음을 의미하는 것은

28) 근대국가 및 주권개념에 관한 설명에 대하여는 Christopher Pierson, *The Modern State* (London: Routledge, 1996), pp. 5-50 참조. 여기서는 근대국가의 정의(definition)에서 검토해야 할 중요한 특징으로 정당한 공권력독점, 영토성, 주권, 입헌성, 법의 지배, 권위와 정당성, 시민권, 조세제도 등이 제시되고 있다.

아니다. 그 점에서, 주권은 권위의 정거장인 셈이다. 우리가 주권을 중요한 정치적 개념으로 보는 이유도 여기에 있다.²⁹⁾

지금은 주권국가라는 표현을 대수롭지 않게 사용하고 있지만, 그것은 본래 종교전쟁의 종식을 위해 구상된 평화정착의 결정체로서 1648년에 체결된 베스트팔렌 조약에 의해 대원칙으로 수립된 유럽의 발명품이었다.³⁰⁾ 오늘날 ‘근대국가’체계의 출발점으로서 베스트팔렌 조약의 중요성은 ‘주권의 평등’(sovereign equality)을 특징으로 하는 새로운 국제사회를 탄생시켰다는 점에 있다.³¹⁾

우리는 인류문명사에 궤적을 남긴 국가들을 보면서 우리와 다른 시대에 존재했던 정치공동체들이 프랑스혁명 이래 지배적인 정치공동체로 군림해 온 민족국가와는 매우 다른 유형임을 확인하게 된다. 근대 민주주의와의 비교 차원에서 보면, 메소포타미아와 고대 그리스의 최초 도시국가들,

29) John S. Dryzek and Patrick Dunleavy, *Theories of the Democratic State* (London: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 1-8, Gordon Graham, *Ethics and International relations* (Oxford: Blackwell, 1997), pp. 11-13 참조.

30) 베스트팔렌 조약은 영토에 기초한 새로운 정치질서(territorial-political order)인 근대국가체계를 위한 기본원칙의 대강을 제시함으로써 당시 유럽의 정치적, 종교적 갈등을 해결했다는 데 의미를 둘 수 있다. 이후 유럽각국이 자국 영토에 대한 독점적 권위를 상호 인정하는데 동의하였다는 사실은 국내외적으로 중요한 함의를 지니게 된다. 국내적으로는 국가가 다른 나라의 간섭을 받지 않고 자국 영토를 자유롭게 통치할 수 있는 원칙 즉, ‘자율적 주권’ 개념이었으며 국제적으로는 국가가 국제 외교와 전쟁에 정당하게 관여할 수 있는 유일한 제도로 공인되었다. 그러한 절대국가주권을 주장하고 행사하기 위해서는 국가가 영토, 주민, 자원을 독점할 수 있도록 정확한 경계선을 확정하는 것이 불가결한 요소였다. 따라서 유럽각국은 어떻게 주권이 미치는 영토의 명확한 한계를 설정할 수 있는 역량을 확보하느냐에 나라의 운명을 걸게 되었다.

31) Ian Clark, *Legitimacy in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 51-70 참조.

이집트 왕국, 앗시리아·페르샤 제국, 로마 공화국 및 제국, 중국의 한·당 제국, 터키의 오토만 제국, 인도의 무갈 제국 등 역사상의 정치공동체에서는 대체로 지배엘리트들이 ‘인민의 지배’(popular rule)와 같은 근대적 관념에 적대적 입장을 취해 왔음을 알 수 있다.³²⁾ 예컨대, 민주주의의 고전적 모델로 자주 인용되는 도시국가 아테네의 경우조차도 참정권의 범위가 정치공동체 구성원 중 성인 남성에 국한되어 있었다는 사실은 이 점을 충분히 뒷받침해 준다. 보통 *Polis*를 정치가 도시중심에서 집중되어 있다는 점에서 ‘도시국가’(city-state)로 번역하지만 사실 *Polis*를 만든 구성원들에 초점을 맞춘다면 ‘시민국가’(citizen-state)로 번역될 수 있을 것이다.³³⁾ 중요한 것은 나라를 만든 사람들이 누구이며 왜 만들었느냐는 것이다. 그런 맥락에서 이하에서는 정치공동체로서의 근대민족국가가 왜, 어떻게 출현하고 변천·발전되었는지 그리고 그 과정에서 민족주의는 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 살펴보기로 한다.

16세기부터 18세기 사이의 유럽의 절대군주들이 당시의 제국과 강력한 이웃국가로부터의 군사적 압박을 이겨낼 수 있고 의미 있는 정치참여가 가능한 정도의 규모를 갖춘 정치단위로서 민족국가를 선택한 이유는 두 가지

32) 이와 관련된 자세한 내용에 관해서는 S. E. Finer, *The History of Government From the Earliest Times*, Vol. I, II, III (Oxford: Oxford University Press, 1997) 참조.

33) 도시(city)가 라틴어의 *urbs*(도시환경)의 의미가 아닌 *civitas*(돌 구조물이 아닌 정치공간)라는 의미에서 보면, 그 정치공간을 만든 사람들에 초점을 맞추는 것이 더 타당하다고 본다. 이것은 *civitas*가 런던과 같은 도시(city)로서의 의미가 아니라 *the respublica*, the commonwealth와 동의어임을 뜻한다. 특히, 역사상의 국가형태를 이야기할 때 국정을 논한 장소를 감안하여 제국, 왕국, 공화국 등으로 명칭을 부여하지는 않았다는 사실도 충분히 검토해야 할 문제라고 본다. 이에 관해서는 Annabel S. Brett, *Changes of State: Nature and the Limits of the City in Early Modern Natural Law* (Princeton: Princeton University Press, 2011), Introduction 참조.

로 볼 수 있다. 그 하나는 *Polis*처럼 제국의 군사적 침략에 맞서 살아남기에 너무 작아도 곤란하고 다른 하나는 그렇다고 해서 제국처럼 정치참여와 같은 덕목을 구체화하기에 너무 커서도 곤란한 상황이었다. 역사의 흐름을 제대로 인식하고 변화에 적절히 대처할 수 있을 정도로 너무 작지도, 너무 크지도 않은 새로운 정치공동체의 그릇이 필요했던 것이다. 그래서 선택된 정치공동체의 단위가 오늘날까지 운영되고 있는 민족국가다.³⁴⁾ 문제는 정치공동체의 단위가 커질수록 결속력이 떨어질 수밖에 없는 구조를 어떻게 극복하고 구심력을 유지하느냐에 있었다. 이를 위해서는 정치공동체의 규모 확대에도 불구하고 민족국가의 구성원이라는 의식을 내성화할 수 있도록 민족국가를 상호 간의 활발한 소통의 정치공간으로 재구성하는 국가의 틀을 바꾸는 변화가 필요했다.

당시 군주주권에 기초한 유럽의 근대국가들은 내적으로는 사회에 깊이 투입될 수 있는 고강도 권력을 확립해 왔고 외적으로는 자국의 영토를 넘어 외연을 확장하려는 의지를 반영할 수 있는 광대한 권력을 획득한 ‘영토 국가’(modern territorial states)였다. 신대륙 발견 이후 16세기에 방대한 식민지를 보유함으로써 근대국가의 역량을 유감없이 발휘한 스페인제국은 바로 지구화의 물결을 최초로 추진한 장본인이었다. 그러한 세계사의 거센 물결 속에서 당시의 영토국가들이 당면한 과제는 제국이든 아니든 국가존립을 위한 최선의 길을 모색하는 것이었다.

34) David Miller, *Political Philosophy: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 112-114 참조. 이미 16세기 유럽질서에서는 수차례의 전쟁을 거치면서 국제관계의 중심이 피렌체처럼 경제기반을 토지에 두지 않은 도시국가로부터 양적 규모에서 크게 앞서는 스페인(에스파냐), 신성로마제국, 프랑스, 영국과 같은 영토국가로 이동하고 있었다.

제국을 세운 영토국가들의 경우에는 점진적으로 민족국가로 전환하는 길을 택하였다. 비록 절대권력을 자처하는 입장이긴 했어도 당시 군주들은 보다 많은 정치참여 및 대표성의 요구에 직면하고 있었다. 이에 국가의 통제는 군주들의 위상변화 속에 점차 민주적으로 선출된 정부로 이관되는 과정을 거치면서 역사의 물줄기가 서서히 바뀌고 있었던 것이다. 이러한 변혁에는 적어도 자본주의의 대두와 산업화, 전쟁 등 여러 요인이 연관되어 복합적으로 작용했을 것으로 본다.

이와 관련하여 베네딕트 앤더슨은 ‘인쇄물 자본주의(print capitalism)’가 책, 팜플렛, 신문을 통해 과거, 공통된 경험, 운명에 관한 이야기를 공유함으로써 민족의식을 만들어낼 수 있었다고 주장해 왔다.³⁵⁾ 그것은 ‘인쇄물 자본주의’로 인해 실제로는 생전 만나보지도 못한 낯선 사람들이 책을 통해 정서적 공감대를 형성하고 의식을 공유함으로써 결국 민족이라는 상상된 공동체를 형성하게 된다는 설명이었다. 즉, 소통을 가능하게 하는 인쇄술의 발명과 교육수준의 발전을 통해 영토국가 내에서 상상된 공동체(즉, 민족)의 발전이 가능하게 되었다는 것이다. 대면공동체의 구성원과 달리 자신의 실존을 상상의 집단행위에 의지하는 사람들은 스스로를 단지 가족이나 이웃으로서가 아니라 특정한 나라사람으로 알도록 배워야만 했기 때문이다.³⁶⁾ 분명한 것은 그와 같은 소통이 민족정체성 형성에 결정적 역할을 한다는 점이다. 비록 영토형태의 정치적 권위가 소통양식에 의해 결정되지

35) Benedict Anderson, 앞의 책, pp. 40-43 참조.

36) John Baylis & Steve Smith, *The Globalization of World Politics* (third ed.: Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 712 참조.

는 않는다 하더라도, 이러한 소통을 필요로 한다고 볼 수 있다. 그러나, 우리가 알고 있듯이 민족정체성은 단지 상상된 공동체의 문제만은 아니다. 분명히 민족정체성은 역사로부터 체득한 공동의 경험과 공동운명의 의식에 바탕을 둔 공동체이기도 하다.

다른 한편, 제국이나 강력한 국가를 이웃으로 두었을 경우에는 그에 맞서 생존하기 위해서 강력한 중앙집권적 국가로 발전시키는 것이 필요했다. 그것은 효과적 민족주의를 수반한 성공적 혁명의 결과로서 훨씬 강력한 중앙집권국가로의 대변신을 의미하는 것이었다. 이 점에서, 프랑스혁명은 대표적 사례라 할 수 있다.

그리고 근대적 영토국가의 대두와 민족국가로의 이행 및 발전과정에 영향을 미친 계기와 요인으로는 전쟁과 프랑스혁명 그리고 민족주의를 손꼽을 수 있다. 이미 16세기의 유럽은 전쟁을 통해 국제관계의 권위체계가 변화되고 절대군주의 주권이 정당화되는 변화를 경험했다. 또한 전쟁은 민족국가로 이행하는데 있어서 중요한 계기가 되기도 했다. 그만큼 전쟁은 국가존립의 위기 앞에서 시민들의 충성심, 애국심이 절실했던 시기에 국민적 유대감을 증진함으로써 정치공동체의 진화에 큰 영향을 주었다고 볼 수 있다. 바로 그러한 근대사의 전환점이 프랑스혁명이었던 것이다. 토마스 페인이 인간의 진정한 권리를 획득할 수 있는 혁명의 필요성을 역설하며 미국인들에게 영국에 대한 적대감을 사주함으로써 미국인의 민족주의를 조

장했듯이,³⁷⁾ 프랑스혁명은 하나의 국민을 통합시키고 자기정체성을 확립하는데 있어서 적을 만들고 전쟁을 하는 것만큼 확실한 방법이 없다는 점에 주목하여 국민개병제를 통해 강한 민족의식을 고취시킴으로써 프랑스인의 민족주의를 만들었다고 볼 수 있다. 바로 그 때부터 19세기 유럽의 발명품이라고 할 수 있는 민족주의는 정치공동체 발전에 결정적 영향을 끼쳐왔다.³⁸⁾ 이상의 논의로부터 정치공동체로서의 근대민족국가의 이행 및 발전 과정에서 무엇보다도 중요한 요인이 민족주의의 등장이었다는 추론이 가능해진다.

근대 민족주의의 부상은 국가주권에 대한 생각을 군주주권으로부터 인민주권 내지 국민주권으로 바꾼 것은 주권의 중심이동이라는 일대변혁을 가져왔다. 군주주권 시대에는 군주와 국가가 주권의 화신이었지만, 이제 국가는 군주가 아닌 국민(민족)의 주권을 구체화하게 된 것이다. 이로써 민족주의는 민족국가 형성으로서 그리고 정치적 정당성의 원칙으로서의 의미를 갖게 되었으며, 그에 따라 민족은 주권과 정치적 정당성의 원천으로서 자리매김하게 되었다.³⁹⁾ 이후 근대 민족국가를 형성하는 민족은 국가간

37) Isaac Kramnick & Frederick M. Watkins, *The Age of Ideology—Political Thought, 1750 to the Present* (2nd ed.; New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1979), pp. 13-16 참조.

38) Malcolm Anderson, *States and Nationalism in Europe since 1945*(London: Routledge, 2000), p. 3 참조.

39) 19세기 유럽의 주권민족국가들이 지구화의 제2물결이라고 할 수 있는 제국주의 시대로 돌입하면서 외연을 확장한 민족주의는 국가가 국민을 대표한다는 기치아래 전쟁과 침략을 통해 바다건너 새로운 제국을 건설하는 과정에 국민동원 능력을 크게 증대시켜 나갔다. 그러나 제국주의의 피해자로서 식민지 지배를 받던 제3세계에서는 역설적으로 유럽사상을 활용하여 정당성의 기반을 민족자결주의에 둔 반식민지 민족주의(anticolonial nationalism)운동을 전개함으로써 유럽 식민지제국에 도전하였던 것이다.

설, 산업사회 출현, 민족의식 구성 등 세 가지 상호연관 과정의 산물인 시민권(citizenship)을 매개로 하여 근대적 민주시민권을 형성하게 되고, 그 과정을 통해 법적 평등, 권리, 이익보장, 정체성을 공유하는 사람들을 만들어내는 효과를 거두었다.⁴⁰⁾ 그 결과, 민족과 민족공동체에 참여하는 시민의 등식화가 가능해졌고 또 그것을 통해 민족주의와 민주주의의 연계가능성을 열어놓는 계기가 마련되었다고 볼 수 있다.

돌이켜 보면, 전쟁과 민족주의는 19세기 이래로 새로운 민족국가들을 만들었고 합스부르크, 오토만, 로마노프 제국의 붕괴의 계기가 되었다. 20세기 중반에도 오랫동안 식민지를 보유했던 유럽 열강제국들은 전쟁과 민족주의로 인해 사라져갔지만, 제국주의적 지배를 정당화하려는 복고적 경향은 민족자결권과의 모순을 보여주었다. 그리고 20세기말 소련 및 동구 사회주의권 붕괴 역시 전쟁과 민족주의 원칙에 기초해 정치지도를 재작성하려는 불안정한 시도로 끝나고 말았다.⁴¹⁾ 대부분의 경우, 문제는 사회변화의 수준과 속도를 정치변화가 따라가지 못하는데 있었다. 물론 반대의 경우도 심각한 위기를 초래하기는 마찬가지였다. 그런 까닭에 우리는 이를 교훈삼아 어떻게 사회변화와 정치변화의 적절한 조화와 일치를 통해 정당성의 위기를 극복할 것이냐는 문제에 초점을 맞추게 되는 것이다. 분명한 사실은 반복되는 역사의 고비마다 어떻게 질서를 재조직할 것이냐는 정치적 선택의 문제가 위기의 핵심이었다는 점이다. 따라서 이하에서는 우리의

40) Richard Bellamy, *Citizenship: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 45-47 참조.

41) Malcolm Anderson, 앞의 책, pp. 76-85 참조.

삶에 깊숙이 영향을 미칠 정치공동체를 형성하고 발전시키는 규범적 기반으로서 주권국가의 재구성 및 좋은 정부의 선택기준이 될 정치공동체의 정당성에 대해 살펴보도록 한다.

3. 정치공동체의 정당성

일찍이 루소가 자신의 ‘사회계약론’에서 “인간은 자유인으로 태어났다. 그러나 인간은 어디를 가나 질곡에서 헤어날 못한다. 무엇이 그것을 정당화시켜 줄 수 있는가?”⁴²⁾ 라고 설파한 바 있지만, 국가의 권위와 자율적 개인 사이의 조화를 탐색하는 정치적 정당성의 문제는 역사를 관통하여 제기되어 온 근본적인 질문이다. 그러기에 시간의 흐름과 세상의 변화 속에서 살고 있는 우리 역시 정치공동체의 구성원으로서 정당성이라는 근본적 질문에 대해 여전히 새로운 방식으로 현실적 해법을 찾고 있는 지도 모른다.

기본적으로 국가의 정당성은 처벌의 두려움 때문에 법에 복종하고 국가를 지지한다는 것보다는 오히려 사람들이 자신이 지지하는 그 국가아래서 사는 것을 인정하는 것을 의미한다. 말하자면, 다양한 이익(interests)과 정체성(identities)이 복잡하게 얽혀있는 와중에도 불구하고 정치공동체를 보이지 않게 결속시키는 것이 정치적 정당성인 셈이다. 물론 그것은 쉬운 일

42) Jean-Jacques Rousseau, *OF THE SOCIAL CONTRACT or Principles of Political Right & DISCOURSE ON POLITICAL ECONOMY*, trans. Charles M. Sherover (New York: Harper & Row, 1984), p. 4.

이 아니며, 그러기에 정치적 정당성의 배경에는 국가권위와 시민적 삶을 지탱하는 전반적 권력체계 및 구조와의 연결이 불가피한 것인지도 모른다. 그러나, 정치적 정당성 문제에서 보다 중요한 것은 왜 시민들이 국가를 지지하고 법에 복종해야만 하는지에 대한 명쾌한 답변을 규범적 차원에서 제시하는 일이라고 본다. 특히, 통일의 공동목표를 달성하기 위해 정치통합 과정에서 남북한이 함께 노력하여 새로운 형태의 관계 및 제도적 틀을 형성해야 하는 우리로서는 두말할 필요도 없을 것이다.⁴³⁾

이 글에서 상정하고 있는 정치공동체란 유럽연합처럼 회원국에 대해서는 삶의 중요한 면을 포함하는 내부문제를 조정하면서 비회원국들을 배제함으로써 외부세계와 단절될 정도로 충분한 정치적 자율성을 지닌, 영토에 기반을 둔 국가체제간의 조직화된 연합(union)을 가리킨다. 정치공동체의 형태는 역사 속에서 계속 변하고 새로운 틀 내에서 미래로 계속 변화하는 과정과 함께하는 행위자와 동일시되는 것으로서 규범적 평가를 필요로 한다.

따라서 정치공동체의 현실적 발전과 정당성 사이를 구분할 필요가 있다. 정치공동체의 발전은 합리적 주장보다는 오히려 편파적 이익을 둘러싼 사회적 권력투쟁을 포함하는 다양한 요인에 의해 추진되는 복합적 사회과정이다. 그러나 무슨 방법으로도든 정치공동체가 정말로 발전하려면 공동체의 실존을 위해 필요한 충분한 정당성이 있어야 한다. 그만큼 정치공동체의 발전과 정당성은 밀접한 연관성이 있음을 말해 주는 대목이다. 그런 맥락

43) Geoff Andrews and Michael Saward(eds), *Living Political Ideas*(Edinburgh: Edinburgh University Press, 2005), pp. 6-8 참조.

에서, 정치공동체의 정당성 수요는 공동체 안팎의 차원에서 규범적 주장으로 표출되고 있다. 그것은 공동체 구성원들의 주관적 관점(내적 정당성)과 사회적 환경의 객관적 관점(외적 정당성)에서 효율성, 공동선, 정의 등의 합리적 표준에 비추어 정치공동체에서 받아들일 만큼 규범적 정당성을 갖추었는지 검토할 필요가 있음을 의미한다.

그러나 정당성의 개념은 서술적 의미로서 뿐만 아니라 규범적 의미로도 해석될 수 있는 애매함을 내포하고 있다. 그렇다면, 결국 정치공동체의 정당성에 대한 질문은 아마도 두 가지 형태를 취할 가능성이 크다고 본다. 한편으로는 경험적 차원의 질문으로 그 정치공동체를 연관집단들이 받아들이는지 여부와 다른 한편으로는 규범적 차원의 질문으로 혹시 받아들인다 하더라도 공동체의 조건이 수용할 정도로 충분한 명분(근거)이 있는 것인지 여부를 묻는 질문일 것이다. 그밖에도 정당성은 정치체계의 투입(inputs)·산출(outputs)과 관련해 두 차원의 개념으로 제시된 바 있다. 투입 측면에서의 정당성은 시민들의 선호로부터 도출된 정치적 선택을 요구하고 정부의 책임성을 요구하는데 반해, 산출 측면에서의 정당성은 목표를 달성함에 있어서 상당한 수준의 성과를 필요로 한다.⁴⁴⁾ 여기서는 주로 규범적 질문에 초점을 맞추어 접근하고자 한다.⁴⁵⁾

정치공동체의 정당성 요구에 부응할 수 있는 세 범주(기술적, 실용적, 도

44) Stephen Bell & Andrew Hindmoor, *Rethinking Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 29-32 참조.

45) Peter Koller, "On the Legitimacy of Political Communities," *Rationality, Markets and Morals*, Vol. 0, (Nov 26 2009), pp. 309-310 참조.

덕적)의 규범적 평가기준은 효율성(*efficiency*), 공동선(*common good*), 정의(*justice*) 등의 세 개념으로 분류된다.⁴⁶⁾ 여기서 공동체 구성원 각자의 효용성의 단순한 선호집합에 역점을 두는 ‘효율성’과 달리 ‘공동선’은 오히려 전체로서의 공동체의 복지나 집합적 이익으로 간주된다. 한편, 공정한 관점에 기초한 ‘도덕성’과 ‘정의’는 현상유지보다는 평등한 출발점에 대한 도덕적 고려로부터 추론함으로써 규범적 기준이 보편적 구속력을 가지는 도덕성과 정의의 조건으로 분류된다. 그런데 분명한 것은 세 범주의 규범적 기준이 서로 따로 떨어져 있는 것이 아니라 사회문제에 대한 포괄적 평가 속의 서로 다른 부분으로 존재한다는 점이다. 여기서 우리는 다음과 같은 질문을 하게 된다.

어떻게 이 기준들 즉, 효율성, 공동선, 정의가 상호 연관되어 있는지? 그리고 어떻게 이 기준들이 결합될 수 있는지? 특히 이 질문은 각 기준에 따른 결과가 갈등을 일으킬 경우에 중요한 것이 된다. 사실 이런 경우에는 간단한 규칙이 있다. 그것은 도덕성과 정의의 근본적 필수조건이 공동선보다 우선순위에 앞서고, 공동선의 중요한 필요성이 효율성에 우선해야 한다는 것이다. 비록 광범위하게 인정되고 있는 이 규칙은 언제나 쉽게 현실에 적용될 수 있는 것은 아니지만, 도덕성 및 정의에 대한 고려가 통상 공동선의 필요성, 욕구보다 동기부여가 약하다는 사실에 의해 설명될 수 있다. 공동선의 필요성, 욕구는 때로 효율성 제고노력에 압도당하곤 한다. 이러한 우선순위 배열로 인해 규범적 서열배정을 반복할 필요가 생기는 것이다. 그와 반대로, 도덕성 및 정의는 완전히 비효과적인 채 그대로 있고자 하고

46) · Peter Koller, 앞의 글, p. 311 참조.

공동선은 어려운 입장에 있고자 고집을 부린다.⁴⁷⁾

그렇다면 이런 상황에서 우리는 어떻게 해야 정치공동체의 정당성을 확보할 수 있겠는가? 이제 정치공동체가 정당한 것이 되게 하려면 충족시켜야만 하는 도덕적 조건들을 살펴보기로 한다.

정치공동체의 실존은 단지 경험적 사실일 뿐만 아니라 규범적으로도 받아들일 수 있는 것이다. 또한 이것은 상대적으로 독립적인 별개의 사회공동체 형성을 정당화하는데 대한 보다 근본적인 질문을 제기한다. 정치공동체 형성은 사람들이 집단행동 문제를 수습하도록 배치한 일종의 도덕적 분업이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 인간적, 지역적으로 제한된 사회적 연함이 그들로 하여금 사회협동의 호혜적 기획을 용이하게 만들고 개인의 권리와 의무를 효과적으로 강화한 사회적 장치를 확립하기 위한 무제한적 관계 이상으로 더 좋게 되도록 만들고 있는 것이다.

도덕적 분업은 사람들이 특정한 사회그물망으로 들어가는 것을 의미한다. 그물망은 그들에게 그들의 사회관계와 무관하게 서로 다른 사람을 향해 보편적 도덕지침을 뛰어넘는 특정한 도덕적 권리와 의무를 부여한다. 그래서 도덕적 분업은 보편적 도덕지침을 보완하는데 목표를 둔다. 또한 그 지침은 사회협동의 상호 호혜 장치를 통해 현안을 해결하는데 도움이 되기 위해 특별관계에 연관된 개인에게 적용할 의무를 추가하여 더 많이

47) Peter Koller, 앞의 글, p. 312 참조.

요구할 수 없다. 이 목표를 실현하기 위한 공통된 실천은 각 구성원들을 상호유대가 잘 되도록 하면서 사회환경과 관계를 끊도록 의무를 부과한 공동체 형성이다. 특히 중요한 것은 정치공동체가 자국의 영토 내에서 다른 공동체들을 지배한다는 사실로 말미암아 다른 형태의 공동체와 구별된다는 점이다. 그것은 사회문제를 강제적으로 조정하는 그들의 무소불위 권력때문인데, 이를 극복하기 위해 정치공동체를 다원화하는 것 자체는 정당성이 없는 것이 아니라 도덕적 관점이 필요한 것이라고 볼 수 있다. 그러나, 이 명제는 기존 정치공동체가 정당하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그들의 규범적 정당성은 보다 실질적인 조건들의 뒷받침을 받고 있다.

이런 맥락에서 우리는 정치공동체의 정당성이 내적·외적 측면을 가지고 있음을 다시 강조할 필요가 있다. 내적 측면에서는 최소한 앞에서 제시된 세 기준의 조건을 어느 정도 충족시켰을 때 국민에게 받아들여질 수 있고, 외적 측면에서는 평화적이고 정의로운 세계의 이상을 천명했을 때 나라를 지킬 수 있는 것이 정치공동체의 정당성이다.

예컨대, 대외관계 수행에 있어서 도덕성과 정의의 요구에 따르는 이유를 살펴보면 첫째, 정치담론의 전개에 있어서 정치공동체는 보통 그들의 내부 문제에 관해서 뿐만 아니라 비록 평가가 종종 외부인들의 평가와 다르다 하더라도 그들의 실천의 외부적 효과의 관점에서도 본다. 예컨대, 습관적으로 외국과 전쟁을 벌이는 국가의 통치자들은 전쟁이 국가의 정당한 이익을 보호하기 위해 불가피할 뿐만 아니라 다른 나라의 공격적 행위로 인해 전쟁이 촉발되었다고 주장함으로써 이 조치를 정당화한다. 마찬가지로 전쟁수행을 비판하는 사람들은 많은 사람이 희생되고 적대국의 정당한 이익

을 해친 것이 모두 그들 통치자들 때문이라고 탓한다.

둘째, 국제사회에서의 자연상태 즉, 무정부적인 주권국가 체계에서 비롯된 영구적인 투쟁과 안보불안 상태는 가능한 한 효과적인 국제질서를 통해 해결해야만 할 매우 심각한 도덕적 악이다. 비록 도덕성의 목소리가 이런 질서를 주도하기에는 확실히 부족함에도 불구하고, 도덕성과 정의가 평화롭고 정의로운 세계의 이상을 구체화하는데 필요하기 때문에 보다 살기 좋은 지구적 질서를 실현하기 위한 노력의 지도지침으로서 그것은 불가결한 요소다. 그러나, 국제정치를 도덕화하는 것 역시 어떤 한계를 가지고 있다. 국제사회의 도덕성과 정의의 요구에 따르는 나라는 합리적 사고로는 거의 기대할 수 없는 일이다. 만약 국제사회의 요구에 따른다면, 그 나라는 자국의 근본적 이익-자기보존, 국제경쟁에 반대하는 고집-을 희생하지 않으면 안 될 것이기 때문이다.

따라서 만약에 이러한 공동체 구성원들이 수용할 수 있고 공동체의 사회 환경에 의해 방어할 수 있는 조건들이 충족될 수 있다면, 이에 기초하여 정치공동체는 정당성여부를 판정받을 것이다. 정치공동체의 내적 수용 가능성은 정치공동체의 질서를 구성하는 기본원칙, 제도, 정책집행이 공평한 정보를 바탕으로 판단했을 때 구성원 각자를 위해 실행가능한 대안보다 좋거나 적어도 심각하게 나쁘지 않다면 실현될 수 있다. 다른 한편, 정치공동체의 외적 방어가능성은 다른 공동체 및 구성원들이 참을 수 있을 정도로 보이는 행위일 경우에 실현될 수 있다. 이는 다른 나라의 평등한 정치적 자율성 존중과 인권보호 및 국제적 갈등의 평화적 해결을 위해 일하는 공평한 국제기구에 참여하는 것과 공정무역의 원칙을 준수하는 경우다. 그러

나, 이러한 조건들은 실제로 모든 나라에서 무시되곤 한다. 최소한 제국주의적 대외정책, 과도한 인권침해, 국제무역에 있어서 극단적 불공정관행은 추구하지 않아야 하며, 그것이 정치공동체의 정당성을 갖기 위한 최소한의 요구조건이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

이처럼 정당성(legitimacy)은 추상적 차원에서 '권위에 도덕성을 부여하는 것'이라고 할 만큼 우리의 도덕적 확신에서 우러나오는 본질적 가치뿐만 아니라 정치과정을 보다 효율적으로 만들어주는 도구적 가치도 지니고 있다. 그러기에 정당성을 구성하는 조건에는 법적 측면, 정당화 가능성, 동의 등이 포함되는 지도 모른다.⁴⁹⁾ 결국, 정치적 정당성은 우리가 앞으로 통일을 위해 재구성해야 할 국가주권의 대내외적 성격과 밀접한 연관성이 있음을 알 수 있다. 따라서 이하에서는 민주적 정당성에 입각한 정치공동체 형성의 관점에 기초하여 우리가 만들고자 하는 나라의 틀을 제도적·규범적 차원에서 검토하고자 한다. 우리가 꿈꾸는 미래의 삶을 위해 어떤 유형의 민주주의가 새로이 구성될 정치공동체인 통일국가의 정체성에 적합한 것인지 여부가 주요 관심사이기 때문이다.

48) Peter Koller, 앞의 글, pp. 313-316 참조.

49) 이에 관해서는 John Parkinson, "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy," *Political Studies*, Vol. 51, No. 1 (March 2003), pp. 182-183 참조.

남북정치공동체 형성방안



03

남북정치공동체 형성방안(I) : 제도적 틀

1. 남북정치공동체 형성의 조건
2. 남북정치공동체 형성(1): 남북연합단계
3. 남북정치공동체 형성(2): 통일국가단계

3 남북정치공동체 형성방안(I) : 제도적 틀

1. 남북정치공동체 형성의 조건

여기서 우선 살펴 볼 것은 정치공동체 형성의 조건이 무엇인지 그리고 공동체를 만들려고 하는 이유가 무엇인지의 문제다. 그런 다음에 한반도 문제의 현실적 해법으로서 어떤 주권통합 방식이 적절한지를 살펴보아야 할 것이다. 또한 그 과정에서는 전체와 부분의 관계와 공유가치 및 제도의 내용에 주목하는 것이 중요하다. 실제로 우리 사회는 가능한 한 부분이 낙오되지 않도록 공동선이나 사회정의와 같은 가치들을 에워쌀 공동체 전체의 틀을 지속적으로 개조해 나가야 되는 도전에 직면하고 있기 때문이다.

왜 사람들은 정치공동체에 합류하거나 통합하려고 할까? 물론 그 이유는 지금보다 더 나은 평화, 안정, 경제적 번영이 가능할 것이라는 기대가 있기 때문일 것이다. 사람들이 정치공동체를 형성하는 이유와 관련해서는 종족, 언어, 문화, 종교공동체에서 맺어진 형제, 자매, 이웃으로서의 친화성

때문이라고 보는 입장⁵⁰⁾과 그보다는 갈등이나 충돌에서 비롯된 두려움으로부터 벗어나기 위해 정치공동체를 구성하는데 합류하고 결합한다고 보는 입장으로 대별해 볼 수 있다. 특히 후자의 경우 예컨대, 국가의 법에 복종할 이유와 관련해 ‘자기보존’을 기본명제로 삼았던 홉스(Thomas Hobbes, 1588-1679)는 정치공동체를 구성하는 모든 개인의 욕구와 동기에 기초하여 국가주권을 이해하였다. 그러기에 그는 사회계약을 통해 개인의 자율성과 절대주권을 동시에 보존하려는 입장에서 정치공동체 형성의 명분을 신의 의지가 아니라 개인의 재산과 생명보장에서 찾았다고 볼 수 있다.⁵¹⁾

칸트의 경우는 갈등을 초래한 한정된 재화를 적절하게 배분하기 위해 공유된 법적 틀로서의 소유권 제도의 필요성을 제기하였다. 자유의 구체적 기반으로서의 토지소유권을 둘러싼 갈등을 해결하고 시민권의 평등을 확립하기 위해 칸트는 원초적 공동소유의 관념을 통해 지주귀족들의 선천성의 신화를 논파함으로써 정의를 확립하고자 했다.⁵²⁾ 바로 이러한 갈등해결과정의 확립이 국가의 요체라는 점에서 보면, 조직화된 정치공동체 형성을 홉스는 자기이익의 문제로 설명했고 칸트는 도덕적 명령에 따른 정의의 문제로 설명한 셈이 되는 것이다.

그러나, 문제는 여기서 끝나지 않는다는데 있다. 서로 다른 민족, 문화

50) John Gray (ed.), *On Liberty and Other Essays / John Stuart Mill* (Oxford: Oxford University Press, 1991), Ch. XVI, p.427 참조.

51) J. C. A. Gaskin (ed.), *Leviathan / Thomas Hobbes* (Oxford: Oxford University Press, 1996), Ch. XIII, p.84 참조.

52) Alan Ryan, *Property and Political Theory* (Oxford: Basil Blackwell, 1984), pp.73-90 참조.

에 속한 사람들로 구성된 정치공동체에서 새로운 정치적 맥락에 대한 반감과 그로 인한 갈등, 분쟁을 해결하기 위해서 설정되는 국가, 법의 틀⁵³⁾에 대한 신뢰문제가 제기될 수 있기 때문이다. 법은 중립성을 약속할지 모르나 여전히 다수와 소수가 존재하는 현실에 주목한다면, 법이 과거에 적이었던 다수의 권력으로 넘어가고 국가는 매우 강력해짐에 따라 소수가 안전하다고 느낄 이유가 없는 상황을 가정할 수 있다. 말하자면, 함께 일하고 밥은 먹어도 법 앞에서는 평등하지 못한 두 개의 나라가 되고 말 것이라는 것이다. 그렇게 되면 실제로는 하나의 정치공동체로 되기 이전에 자신이 속하지 않았던 집단과 맞서는 처지에 놓이게 될 것이 분명하다고 보는 우려에서다.

언제나 우리의 삶을 다른 사람들의 손에 맡길 수밖에 없는 것이 정치라고 한다면, 어떤 손이 우리가 마음 놓고 맡길 만큼 믿을 만한 것인지에 관심이 쏠리게 되는 것은 당연한 이치다. 여기서 정치공동체 형성에 있어서 신뢰의 중요성이 부각된다.

그렇다면, 무엇을 보고 믿겠는가? 또 믿을 만한 근거는 무엇인가? 그것은 정당성이 있어야 가능한 일이라고 본다. 문제는 그 정당성을 확보하기 위해 어떤 조건이 충족되어야 하느냐는 점에 있다. 국제관계에서의 신뢰구축을 위한 정당성을 확보하기 위해서는 합의와 규범 그리고 균형 등이 중요하다라는 생각에 대체로 동의하면서도 다른 한편으로는 과연 위의 조건이

53) Hans Kelsen, *General Theory of Law & State*. Translated by Anders Wedberg (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945), pp. 182-183 참조.

충족될 만큼 실제로 남북관계가 전개되어 왔는지에 대해서는 의문이 생기기 때문이다.

그 의문을 풀기 위해서는 한반도의 현실과 남북관계의 역사를 들여다 볼 필요가 있다. 그것은 실제 한반도 문제의 현실을 통해 정치공동체 형성의 조건을 확인하려는 것으로서, 그 조건을 충족시킴으로써 신뢰구축 및 인식의 통합을 토대로 정치적 민족의식이 확립되고 결국 정치공동체 형성이 가능해진다고 보기 때문이다.

한반도 현실을 보면, 두 개의 정체성(남북한 간에는 문화적 민족의식은 공유되지만, 정치적 민족의식은 공유되지 않는 이질적 정체성)이 존재하고 있다. 그런 상황에서 통일문제에 대한 무관심, 갈등(역사전쟁)은 점점 심화되는 경향이 있고 그 원인은 아마도 남북 간의 불균형, 불신의 심화와 그로 인한 두려움에 있다고 볼 수 있다. 흔히 남한은 통일비용을 두려워하고, 북한은 변화를 두려워하는 면이 있다고들 말한다. 한 가지 분명한 것은 두려움의 근원이 남북한의 불균형에서 비롯되었다는 점이다. 그러기에 남북관계의 문제점이라고 할 불신과 불균형 해소를 위한 대안적 방향은 매우 분명해진다고 보는 것이다. 그것은 신뢰구축, 균형 모색, 인식의 통합 등으로 요약해 볼 수 있다.

신뢰구축을 위한 접근법으로서 널리 알려져 있는 점진적·단계적 방법은 이미 우리정부가 1970년대 이후 '先평화 後통일'의 통일정책기조 위에 평화통일정책을 추진하면서 시작되었다고 할 수 있다. 당시 정부는 북한 지역에도 '사실상의' 정권(공산정권)이 있음을 인정하는 평화통일구상선언

(1970. 8. 15)을 통해 ‘인도적 문제의 해결, 비정치적 문제의 해결, 정치적 문제의 해결’이라는 남북문제 해결의 3단계론(1971. 8. 31)을 제시하였던 것이다. 그렇게 시작된 단계적·점진적 통일정책은 역사적 전환기의 새로운 남북관계 정립을 위해 1988년 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)’과 1989년의 ‘한민족공동체 통일방안’을 통해서 공식화되었다. 특히, ‘7·7선언’은 주변 4강과의 교차승인을 전제로 한 국제적 협력을 제시함으로써 정치공동체의 외적 정당성 확보를 위해 노력하였다는 점에서 주목할 만하다.

‘한민족공동체 통일방안’에서 ‘선 민족공동체 건설, 후 통일국가 수립’이라는 우선순위를 기본원칙으로 확정한 것은 다음 두 가지 전제에 입각한 것이었다. 그것은 첫째, 역사적 차원에서 사회공동체의 생성이 국가체제의 성립보다 선행하였고 공동체의 기본가치는 국가의 기본이념보다 우선한다는 전제이다. 둘째는 분단된 한반도에서 가까운 시일 내에 통일국가 체제의 평화적 수립은 달성하기 어려우며 그런 가운데 민족사회의 이질화는 더욱 고착될 위험이 증가하고 있다는 현실을 감안하여 민족공동체 복원과 건설을 위한 노력을 선행시키는 것이 바람직하다는데 남북이 합의할 가능성이 높다는 전제이다.⁵⁴⁾ 여기에는 세계사의 흐름 속에서 우리가 염원하는 좋은 나라 만들기의 원대한 이상을 펼쳐나가기 위해서 많은 노력과 인내심을 토대로 민족공동체의 기반부터 다져나가자는 뜻이 담겨 있다.

54) 이흥구, 「민족공동체와 통일을 다시 생각한다」, 『2009 화해상생마당 심포지엄: 전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』(2009), pp. 9-11 참조.

그렇듯 우리의 통일방안에는 민족사회의 통합이 국가통일의 성취로 이어진다는 기본구상이 포함되어 있기에 남북관계를 민족내부의 두 체제 사이의 특수 관계로 보며 국가 대 국가의 관계가 아니라고 해석하는 것이다. 그것은 북한의 정치적 실체성을 인정하되, 헌법상 국가 간의 관계로 볼 수 없고 현실적으로 내국관계로도 보기 어려운 점을 감안한 발전적·동태적 개념으로서 1992년 ‘남북기본합의서’ 발효 이후 이를 규정해 오고 있다. 이는 한마디로 국가 위주의 통일이 아닌 ‘민족공동체 또는 사회 위주’의 통일을 이루자는 것으로서 교류·협력을 통한 사회문화 및 경제공동체의 실현을 토대로 정치공동체가 실현될 수 있다는 구상이다.

그렇다면 어떤 원칙에 입각해서 남북 정치공동체를 형성하고자 하는가? 그것은 통일원칙의 문제라고 볼 수 있으며, 자주·평화·민주의 문제로 검토해 보아야 할 것이다.

첫째, 자주주의 문제로서 한반도의 흐름과 세계사의 흐름이 조화를 이루는 가운데 세계 공동의 목표를 실현하는 과정에서 우리 민족의 의지, 역량에 의해 자주적으로 선택함으로써 통일을 실현하겠다는 원칙을 담고 있다. 이와 관련해 북한은 외부의 어떤 간섭도 받지 않고 국가의 대내외정책을 자주적으로 수립하는 권리를 ‘자주권’으로 해석함으로써 정치적 자주성 및 민족자결권의 실현을 주장하는 한편 그 입장에 근거하여 주한미군의 철수가 선행된 ‘자주’를 주장하고 있다. 그러나 북한의 주장은 통일의 방향에 관한 성격규정으로서의 원칙이 아니라 통일을 위한 전제조건으로 제시된다는 점에서 문제가 있다. 보다 더 근본적인 문제는 시민의 자유와 권리가 보장되지 않는 북한에서 자주가 얼마나 허구적인 것이냐는 점에 있다. 우리

가 생각하는 자주란 스스로 선택할 자유를 가진 시민의 참여를 전제로 하고 있기 때문이다. 이러한 문제들을 감안해서 지금은 통일국가보다도 민족 공동체를 만들어 나갈 때라고 보는 것이다.

둘째, 평화의 원칙은 통일이 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해서 이루어질 수 없으며, 오직 평화적으로 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 아무리 통일이 민족의 지상과제라 하더라도 무력이나 폭력을 통하여 달성하고자 해서는 안 된다는 점을 강조하고 있는 것이다. 우리가 평화를 버리면서까지 다시 말해서 전쟁을 하면서까지 통일을 해야겠는가? 미래의 행복한 삶을 위해 통일을 염원한 것이 아니었던가? 한반도 비핵화 공동선언(1992) 역시 북한의 비핵화를 통해 남북 간의 전략적 불균형과 우리가 만들고자 하는 정치공동체의 비전이 조화와 균형을 이루어낼 수 있는 기회였다고 볼 수 있다. 사실 북한은 이미 20여 년전에 유엔 동시가입, 남북 기본합의서, 한반도 비핵화 공동선언 등을 통해 개방과 비핵화를 국제사회에 스스로 천명한 바 있기 때문이다. 기본적으로 핵 비확산 문제는 국경을 넘어서는 초국가적 위협이라는 점에서 국제적인 해법을 필요로 한다. 문제는 이를 위한 북핵문제의 국제적 쟁점화에도 불구하고 한반도의 평화와 비핵화를 위한 주도적 역할을 누가 담당할 것이냐에 있다. 이제는 우리가 지정학적 현실을 바탕으로 북핵문제 해결의 당사자라는 인식을 갖고 평화롭고 현명하게 풀어나갈 현실적 대응방법을 모색할 때다. 무엇보다도 동북아에서 한반도가 차지하는 위상을 감안할 때 한국이 통일이나 이를 위한 해결과제인 북핵문제를 주변 강대국의 국익과 조화시킬 수 있는 접점은 바로 ‘평화’라는 데 주목해야 할 것이다. 다만, 어떻게 평화를 추구할 것이냐는 문제와 관련해 우리의 도덕적 정당성을 약화시키지 않는 방향으로 추진하

는 것이 필요하다고 본다.

셋째, 민주의 원칙은 대의민주주의를 의미하며 통일국가의 미래상도 그 원칙에 기초하고 있다. 정치공동체의 통합은 민족구성원의 의지 즉, 구성원 각자의 자유와 권리에 기초한 민주적 통합을 통해 두 주권국가로부터 하나의 주권국가로 재구성된다는 원칙에 입각해 실현하고자 한다. 정치공동체를 형성함에 있어서 정당성은 대표성과 책임성을 핵심으로 하는 민주 원칙에 입각했을 때 확보될 수 있기 때문이다. 우리는 민주적 정당성에 기초한 통일한국을 만들고자 하는 것이다. 문제는 아직 북한이 자유로운 선택의 방법에 대해 준비가 안 되어있다는 점에 있다. 이러한 현실적 한계 때문에 역시 통일국가 수립보다도 그 기반이 되는 민족공동체를 먼저 만들어 나갈 때라고 보는 것이다. 그밖에 정당성과 관련해 앞으로 국가주권의 재구성 과정에서 대한민국 국민과 민족주의에 기초한 한민족공동체 구성원의 관계를 정립하는 문제도 앞으로 풀어나가야 할 과제로 대두되고 있다.

이와 같이 통일과 남북관계를 역사적·철학적 관점에서 접근하면서 우리는 남북정치공동체 형성을 위해서 ‘정당성’, ‘신뢰’, ‘균형’ 등이 중요한 요소라는 점을 확인하게 되었다. 특히 ‘균형’은 통일문제를 풀어나가는 정치공간이라고 할 국내, 남북, 국제의 세 차원을 관통하는 핵심요소라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 이 점에 주목하여 남북정치공동체 형성의 조건을 살펴보기로 한다.

첫째, 국내관계 차원에서 국민적 합의의 부재가 내부갈등 및 분열, 주변국 협력 확보에 어려움을 초래한다는 점에 주목하여 경제적 차원과 안보

적 차원의 조화를 통한 국민적 합의와 민족공동체 건설을 위한 인식의 통합을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 우리 역사 속에서 함께 보고 겪은 경험을 세대간 사회적 대화를 통해 현대사 인식을 균형감 있게 공유함으로써 역사의식에 기초한 정치공동체의 발전으로 연계시켜야 할 것이다. 특히 정치공동체의 유지와 발전을 위해서는 상호존중, 관용, 조화 등의 핵심요소가 필요하다는 점을 명심하여 적극적으로 실천해나가야 할 것이다. 다른 한편, 경제적 성공, 복지국가 건설, 자유민주주의 발전 등에 기초한 내적·외적 정당성(legitimacy)이 결국 신뢰와의 역동적 상호관계 속에서 정치공동체 형성을 위한 원동력으로 작용한다는 점에 주목해야 할 것이다.

둘째, 남북관계 차원에서 상호 간의 불신, 불균형이 남북관계 발전에 가장 큰 장애물로 작용해 왔다는 점에 주목하여 신뢰구축과 균형정립을 토대로 하는 남북정치공동체 형성을 모색할 필요가 있다. 그 기준은 남북관계의 비전으로서의 민족공동체 건설을 위해 필수적인 정당성을 지녀야 할 것으로 본다. 문제는 법적으로 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정되는 남북관계가 현실적으로 매우 복잡하고 불확실한 특성을 지닌 ‘전략적 관계’라는 점에 있다. 이와 같이 장기적 안목의 접근이 요구되는 ‘전략적 관계’에서 합리적 타협이 어려운 북한과 같은 상대방을 대함에 있어서는 상호 정당화가 가능한 명분에 주목하는 접근을 포함하여 우리가 살아남기 위한 전략적 윤리학이 필요하게 된다.

시·공간적 상황을 고려한 구조와 역사의 변증법적 관계 속에서 문제의 근본적 해법을 모색하는 정치적 지혜도 필요할 것이다. 이를 위해서는 북한이라는 상대를 하나의 행위자로 대상화하지 말고, 그들 속의 다양성을

발전해야 하는 문제가 있다. 우리에게서 통일정책 수립에 있어서 희망적 사고가 아닌 철저한 현실인식이 필요하며, 북한은 핵 개발과 대화공세를 통해 두려움과 분열을 조장할 수 있다고 확신하는 무지함을 극복해야 할 것이다. 특히 북한은 북한주민의 삶을 향상시키기 위한 인권문제와 한반도 및 아시아 평화를 위한 비핵화를 적극 실천하는 변화를 통해 남북정치공동체 형성을 위한 정당성 조건을 충족시켜야 할 것이다. 분명한 것은 남북관계를 발전시켜 나감에 있어서 민족공동체 형성과정의 핵심인 '신뢰구축'이 필수적이며, 이를 위한 구성요소로는 남북합의 모색, 합의이행을 통한 제도화(균형), 제도화를 통한 정체성 형성(규범의 공통분모) 등이 포함되어야 한다는 점이다.

셋째, 한반도 평화정착과 관련하여 북·미, 북·일 관계정상화를 위한 교차 승인, 남북한 간의 군사력 균형을 위한 북한의 비핵화, 분단극복 및 동아시아 평화를 위한 평화협정은 관련당사국들의 협력을 도출할 수 있을 만큼 남북정치공동체 형성을 위한 외적 정당성 확보에 도움이 될 것이다. 이에 기초한 상호신뢰가 구축되지 않는다면 강대국들의 경우에도 변화보다는 현상유지를 선호하게 되지 않겠는가?⁵⁵⁾ 또한 북한에 대해서도 그들이 두려움을 느낄 수 있는 위협과 억제력 그리고 도발에 대비한 상상력을 확보할 필요가 있다. 또한, 북한의 국제적 약속이행을 이끌어낼 정도로 상호 정당화가 가능한 국제적 합의 및 남북 간 합의에 기초한 명분과 함께 남북 공동의 이해관계 및 의료, 교육, 인적교류 등 밑으로부터의 미시적 접근에 기초

55) Robert Jervis, "Getting to Yes With Iran," *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 1 (January / February 2013), pp. 105-115 참조.

한 실리를 통해 북한 체제전환의 환경조성을 위한 설득력을 확보하는 것이 필요할 것이다.

물론 이를 성공적으로 실현하기 위해서는 미·북, 중·북, 일·북 등의 국제 관계와 남북관계의 조화 속에서 공동이익의 균형점을 모색하는 한편, 민족주의로 인해 역내 불안정의 중심에 놓인 한·중·일 3국이 동북아공동체 건설의 필요성에 대한 공동의 객관적 역사인식과 관련국 간의 신뢰 및 공동비전 그리고 국가역량을 복합적으로 결합할 리더십을 구축하는 것이 뒷받침되어야 한다. 이른바 아시아 시대를 맞이하여 동아시아 평화를 위해서는 우선 한국문제를 해결해야 한다는 공감대를 바탕으로 공동체 건설을 위한 균형철학에 기초하여 한반도의 평화와 비핵화를 위한 기틀을 마련해야 하는 이유도 여기에 있다. 지금까지 우리는 ‘정당성’, ‘신뢰’, ‘균형’ 등을 중심으로 남북정치공동체 형성의 조건에 관해 살펴보았다.

이하에서는 이를 토대로 우리가 만들고자 하는 새로운 나라의 틀을 어떤 통합방식을 통해서 형성할 것인지에 대해 제도적 차원에서 검토하고자 한다.

2. 남북정치공동체 형성(1): 남북연합 단계

남북연합(The Korean Commonwealth)⁵⁶⁾은 민족공동체를 만들어가는 중간과정으로 남과 북이 상호협력과 공존공영 관계를 도모하면서 통일 기반을 조성해 나가는 ‘과도적 통일체제’로서 제시되고 있다. 이처럼 남북연합은 그 자체로서 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 통일국가 실현의 중간과정 성격을 지닌 과도적 체제인 것이다. 한민족공동체 통일방안의 제2단계인 남북연합은 새로운 국가형태를 설명하는 통일방안의 핵심개념으로서 일반적인 정치적 통합형태로서의 연방국가나 국가연합과 다르다.⁵⁷⁾ 국가연합은 국제법상 주권의 독립성을 전제로 형성되는 국가 간의 상호작용의 형태를 말하며, 여기서 각 국가는 상호 대등한 국제법적 지위를 보유한다. 따라서 국가연합의 구성 국가는 자국의 주권과 독립권을 국가연합에 이양하지 않고 보존하게 된다. 반면에 통합된 연방국가의 경우에는 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 목표로 한 단위국가로부터 중앙정부로의 통합을 위해서 각국의 주권을 포기하게 된다. 그 점에서, 연합(confederation)은 하나의 정치체제에 속한 ‘국가들의 연합(a union of states)’인데 반해, 연방(federation)은 하나의 정치체제에 속한 ‘개인들의

56) 일찍이 키케로는 정치공동체, 국가와 동의어인 공화국(the Commonwealth)을 “인민에 속하는 것”(that which belongs to the people)이라고 규정하면서 “인민은 아무렇게나 모인 사람들의 집단이 아니라 오히려 정의(justice)와 공동이익(common interest)의 준수를 토대로 조직화된 사회(an organized society)”라고 덧붙였다. 이에 관해서는 Norberto Bobbio & Maurizio Viroli, *The Idea of the Republic*. Translated by Allan Cameron(Cambridge: Polity Press, 2003), p. 10 참조. 이 개념정의에는 소수의 인민집단, 법에 대한 합의, 공동이익의 세 가지 결정적 요소가 포함되어 있다.

57) 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』(국토통일원, 1989), pp. 24-25 참조.

연합(a union of individuals)’이라고 할 수 있다.⁵⁸⁾

그러나, 민족공동체라는 하나의 지붕 밑에 연합형태로 연계된 남북연합은 잠정적으로 국가 간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 유지하면서 상호 간의 관계를 협의·조절하고 민족이익을 추구해 간다는 점에서 일반적인 의미의 국가연합과는 다르다. ‘남북연합’ 안에서 남과 북은 각자의 외교·군사권 등을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 수천 년 동안 단일국가를 유지해 온 민족의 전통으로 보아 1민족 2국가를 의미하는 국가연합이 될 수 없음도 분명하다. 또한 남과 북이 대외적으로 주권국가의 지위를 보유한다는 점에서 연방국가와도 다르다. 그 점에서, 당시 남북연합은 성격상 국가연합이나 연방국가와 같은 교과서적 개념이 아니며, 기능적 측면에서 본다면 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향해 가고 있는 ‘유럽공동체’나 ‘노르딕연합체’와 유사한 것으로 해석되었다.⁵⁹⁾ 오늘날에도 남북연합은 ‘유럽연합(the European Union)’을 통해 이해하는 경향이 많다. 유럽연합은 28개국이 각자 자국의 ‘주권’을 보유한 채 교류를 통해 사회공동체를 형성하고 있으며, 특히 유럽연합의 지붕 아래 유럽공동체, 공동 외교안보 정책, 정치 및 형사사법 공조의 세 기둥이 떠받치는 단일제도의 틀로 구성된 유럽연합의 ‘신전(temple)’구조를 갖추고 있다.⁶⁰⁾

58) Antje Wiener and Thomas Diez(eds), 앞의 책, pp. 29-31 참조.

59) 김동수, 「통일접근법과 국가비전」, 『2002 통일문제 이해』(통일부 통일교육원, 2002), pp. 10-11 참조.

60) Colin Hay & Anand Menon(ed.), *European Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp.171-174 참조.

유럽통합 과정은 유럽의 개별민족국가가 보다 통합된 정치, 법률, 경제 체계로 차근차근 변형되는 것을 설명하는 것이다. 통합의 산물은 이 과정의 결과, 유럽연합 자체의 정치제도, 정책, 실천의 결과를 가리키는 말이다. 유럽통합의 기획은 두 가지 다른 개념으로 나뉜다. 하나는 연방주의 기획이고 다른 하나는 후기 주권주의 기획인데, 전자는 ‘유럽합중국(United States of Europe)’의 기반을 다지는 것에 통합의 목표를 두는 반면에 후자는 통합의 목표를 지방, 개별 국가, 유럽 차원 사이의 정치적 권위를 정책쟁점에 따라 배분하는 새롭고 복잡한 정치체제에서 찾고 있다. 연방주의 기획은 유럽의 주권민족국가의 소멸을 의미한다.

유럽의 현 민족국가는 미합중국의 50개주가 하위단위로서 존재하는 것처럼 단지 연방유럽의 하위단위로서 존재하게 될 것이다. 외교정책, 국방, 조세와 같은 가장 중요한 정부기능은 연방정부 차원에서 장악하게 되고 또 그렇게 되어야만 할 것이다. 반면에 후기주권주의의 유럽에 있어서 유럽의 민족국가들은 주권국가도 아니고 유럽연합 수도 브뤼셀에 소재한 정치적 권위도 아니다. 후기주권주의자들에게 있어서 주권은 이상적으로 통합된 유럽의 특징을 나타내는 복합적 거버넌스(정부의 조직이 아닌 정부의 집행능력)체계에 맞지 않는 구식 개념으로 생각된다. 연방주의도 민족국가주의도 아니면서 새로운 주권개념의 정치공동체 수립을 구상하는 후기주권주의자에게 생기를 불어넣어 주는 원칙으로서 연방정부에 반대하고 지방자치를 지지하는 가정을 수반하는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)을 비롯하여 비대칭적 결합의 원칙(principle of asymmetrical incorporation)과 헌법적 유연성의 원칙(principle of

constitutional flexibility)이 있다.⁶¹⁾ 우리가 유럽연합에 주목하는 것은 통합의 궁극적 목표 때문이 아니라 통합기획의 과정과 산물 때문이라고 할 수 있다. 유럽통합과정에서 나타난 유럽의 심화와 확대 그리고 유럽연합 자체는 민족공동체 형성과정과 남북정치공동체 형성과정을 준비하고 추진해야 할 우리에게 유익한 시사점을 제공할 것이다.

우리의 남북연합이 유럽연합의 수준에 다다르기 위해서는 앞에서 살펴본 정치공동체 형성의 조건들을 충족시킬 만큼 남북관계가 활발히 전개되어 상호 신뢰구축을 토대로 군비통제, 군비축소를 실현하고 평화체제로 전환하는 한편, 남북한 주민 간에 비교적 자유롭게 상대방 지역을 방문할 수 있고 남북간 상호호혜적 경제관계가 구축됨으로써 신뢰와 균형에 기초한 민족공동체 형성이 진전되어야만 할 것이다. 그 점에서, 한민족공동체 통일방안에 근거한 남북기본합의서 및 한반도 비핵화 공동선언의 이행문제는 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리가 북한의 변화를 문제해결의 열쇠로 보는 이유는 그것을 통해서 북한은 경제적 실행능력을 갖게 되고 교류를 바탕으로 한 새로운 민족정체성을 형성할 수도 있다고 보기 때문이다. 또한 그러한 변화과정에서 남북정치공동체 형성을 위해 필요한 정당성이 확보될 가능성을 기대해 볼 수 있기 때문이다.

그렇다면 한민족공동체 통일방안의 핵심개념인 남북연합과 민족공동체의 관계는 어떻게 설정할 수 있을까? 공동체 개념은 특정한 역사적 맥락을

61) Glyn Morgan, *The Idea of a European Superstate* (Princeton: Princeton University Press, 2005), pp. 4-5 참조.

관통하는 공동선의 관점에서 공유된 정치원리와 공론에 기초하여 구성된다고 할 수 있다. 민족공동체는 장구한 민족사의 공유과정에서 형성된 공동경험과 집단기억 그리고 민족정체성에 기초한다. 특히, 운명공동체적 의미를 함축하고 있는 민족공동체는 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이기에 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 통일의 원동력이라고 할 수 있다.⁶²⁾ 이러한 민족공동체는 3·1운동을 계기로 확립되어 있다고 할 수 있으나 아직까지 국가주권의 재구성 맥락에서는 정치공동체로서의 나라를 만들지 못한 상태에 머물러 있는 형편이다. 여기서 우리는 통일문제의 핵심이 민족공동체를 나라 만들기로 연계시키는 것임을 확인할 수 있다.

시간적 차원에서 민족공동체는 과거, 현재, 미래를 모두 포괄하는 반면에 남북연합은 지금으로서는 미래에 해당하는 민족공동체의 복원단계로서 통일이전의 상태라는 점에서 민족공동체의 미완으로 볼 수 있다. 따라서 민족공동체의 완성은 한국민족주의의 완결을 의미하는 통일국가 형성으로서의 남북정치공동체 형성을 통해서 이루어진다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 남북연합은 민족공동체의 완성과정 속에 존재하는 특정시점에서의 민족공동체로 규정할 수 있다. 또한 남북정치공동체는 남과 북이 각기 차이를 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 궁극적으로 하나의 정치제도와 이념에 의해 하나의 국가를 달성하는 상태라고 규정할 수 있다.

62) · 김동수, 「우리의 통일방안」, 『2002 통일문제 이해』, pp. 62-63 참조.

그 점에서, 한민족공동체 통일방안에서 설명하는 남북정치공동체는 궁극적으로 단일국가(unitary state)의 형태를 가진 민주공화국을 의미하고 있다. 여기서 민주공화국은 법과 공동선에 기반을 두고, 주권자인 시민들이 만들어낸 정치공동체로 규정할 수 있다. 따라서 남북정치공동체는 주권자인 시민들이 만들어낸 정치공동체로서의 민주공화국으로 귀결된다.

연합이든 연방이든 단방이든 정치적 통합방식을 결정함에 있어서 그 중심에는 주권이 자리 잡고 있다. 그래서 많은 사람들은 주권이 총체적 권력과 연계된 것으로 생각하지만, 역사적 관점에서 볼 때 주권의 핵심적 의미는 법을 제정하고 집행하는 권력이라고 할 수 있다. 이것은 근대국가가 자유로운 개인을 규제할 때 행사하는 바로 그 권력을 말한다.⁶³⁾ 법에 권위를 부여하는 것이 바로 주권이라는 설명이다. 주권국가의 형태를 취하는 제도적 장치인 연방(federation)을 하나의 정치체제에 속한 ‘개인들의 연합’이라고 규정하는 이유도 바로 이 점에 있다.

우리는 여기서 6·15 남북공동선언 제2항(“남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”)의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 제2항을 보면, 그것은 서로 현재의 체제를 인정하고 평화공존하면서 교류협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해 나간다는 데 원칙적으로 합의한 것이다. 두 방안 모두 통일의 형

63) Jeremy A. Rabkin, *LAW WITHOUT NATIONS?* (Princeton: Princeton University Press, 2005), pp. 45-47 참조.

태가 아니라 통일의 준비과정을 말하는 것으로서 통일을 준비해 나가는 접근방법을 의미하고 있다. 표면적으로는 남북 모두 현 단계에서 당장 통일을 실현하는 것이 어렵다는 현실인식을 기초로 점진적·단계적인 방법으로 통일을 추진한다는 면에서 공통점을 보여주고 있다.

그러나 제2항의 본질은 남북 양측이 각기 주권을 유지한다는데 합의한 것이라는 점에 있다. 그에 따라 남과 북은 각기 대내적으로나 대외적으로 ‘주권성·독립성을 갖는 정치실체’로서 존재한다. 따라서 남북한은 각기 별개의 정체성(separate identity)을 유지하며, 서로 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니할 의무를 지게 된다. 그것은 1992년 2월 19일 발표된 남북기본합의서(남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서) 제1장 제2조(남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.) 정신에 부합되는 것이기도 하다. 남북연합은 바로 이 남북기본합의서의 이행을 위한 군사·교류협력공동위원회와 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’의 이행을 위한 남북핵통제공동위원회의 활동이 성공적으로 이루어졌을 때 비로소 수립될 수 있는 남북정치공동체인 것이다.

남북연합의 성격에 대한 이해를 돕기 위해 법적·기능적 측면에서 검토되는 개념으로는 ‘영연합(The Commonwealth of Nations)’과 ‘유럽연합(European Union)’이 있다. 기능적 측면에서 보면 EU 28개국이 각기 주권을 보유한 채 경제·사회공동체를 형성해 나가고 있는 유럽연합과 성격이 유사하다고 해석할 수 있지만, 법적 측면에서는 영연합과 유사하다고 볼 수 있다. 영연합의 특징은 구성국 상호 간에 외교사절 대신 고등관무관(High Commissioner)이 파견되는 사례에서 보듯이 구성국간의 관계가

국제법상의 어떤 국가통합의 유형에도 속하지 않는, 한 때 막강한 제국이었던 나라다운 특수한 형태를 보여준다는 점에 있다. 아무튼 ‘남북연합’은 대외적으로 구성국이 독자성을 보유하고 대내적으로 지위의 평등성이라는 원칙하에 구성국의 독립성이 강조되는 ‘영연합’의 연합(Commonwealth)으로 표기되었다.⁶⁴⁾ 그러나, ‘영연합’의 역사적 배경을 고려해 볼 때 우리가 만들어 나가려는 남북정치공동체로서의 남북연합과는 형성맥락이나 방향성, 내용 등에 있어서 상이점이 적지 않다고 판단된다. 따라서 기능적 측면에서 비교적 성격이 유사한 것으로 평가받는 유럽연합의 명칭을 참작하여 남북연합을 ‘The Korean Union’으로 표기하는 문제도 충분히 검토해 보아야 할 것이다.

우리가 늘 하는 이야기이긴 하지만, 간단히 말해서 통일은 어떻게 하나로 묶느냐는 문제라고 본다. 또 무엇을 가지고 묶을 것이냐는 것도 문제다. 그리고 그것이 정당한 것이냐는 문제가 있다. 모두 간단치 않은 논쟁거리임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 우리는 이 산을 넘어야만 하는 운명이다. 그래도 우리가 기대할 수 있는 것은 시간이라고 본다. 그러나 그 시간이 특별한 의미를 가지려면 그 원천이 될 공간이 마련되어야 할 것이다. 그런 곳이라면 서로 잘 알지도 못하는 것은 물론 설사 미워하는 사이라 하더라도 함께 일할 수 있는 공동체라야 된다는 것인데, 원활한 소통을 바탕으

64) 사실 ‘영연합’이라는 명칭이 생겨난 데에는 그만한 사연이 있다. 과거 대영제국 시절 제국의 본질은 다양성(인종, 민족, 문화, 때론 종교 등의)이었다. 하지만 평등의 다양성이 될 수는 없었다. 만약 평등의 다양성이 될 수 없고, 중심과 주변 간의 지배관계마저 결코 존재하지 않는다면, 그 체계는 제국이 아니고 ‘commonwealth’같은 칭호를 받을 만한 정치공동체인 셈이 된다. 그래서 20세기 영국 정부는 제국으로부터 평등한 사람들의 자유로운 결합인 a Commonwealth로의 점진적 변형을 모색하고 있다고 주장했던 것이다.

로 새로운 이웃을 양산해 내는 ‘자유시장(Free markets)’이 그 좋은 사례라고 할 수 있다. 그만큼 유럽통합 과정에서 자유시장의 역할이 중요했다는 지적이다. 여기서 우리는 정치공동체 형성을 위한 통합과정에 있어서 오랜 세월의 기다림과 자유시장이 얼마나 중요한 것이었는지를 새삼스럽게 깨닫게 된다. 우리가 구상하는 남북연합으로 가는 길도 바로 여기에 있음을 알 수 있다.⁶⁵⁾

제도적 차원에서 ‘민족공동체 헌장’ 채택을 통해 발족되는 남북연합에는 4개의 과도기구를 두고 있다. 남북연합은 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등을 상설화하여 남북현안을 적극적으로 해결하고 정치기구를 통한 협력의 경험을 축적함으로써 궁극적으로는 남북의 의회 대표가 모여 통일헌법안을 마련하도록 구성되어 있다.

정치기구의 구성·운영과 관련해 ‘남북정상회의’는 남북한 정상으로 구성되며 ‘남북연합’의 최고결정기구로서의 성격을 갖는다. ‘남북각료회의’는 공동의장(남북쌍방 총리)과 남북 각기 10명 내외의 각료급으로 구성되며, 남북 간의 모든 현안과 민족문제에 대한 협의·조정 및 그 실행을 보장한다. 그리고 5개 상임위원회(인도, 정치·외교, 경제, 군사, 사회·문화 분야)를 설치하여 이산가족 재결합 문제, 정치적 대결상황 완화 문제, 국제사회에서

65) Nicolas Berggruen, “The Next Europe: Toward a Federal Union,” *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 4 (July /August 2013), pp. 134–142 참조. 유럽연합은 21세기를 맞아 공포에 대한 방어적 대응 이상의 역사적 임무를 달성하기 위해서 보다 더 큰 통합을 향한 경제발전전략의 개발, 구조개혁 및 개혁지속을 위한 정부의 정당성, 정당한 제도를 바탕으로 한 더 큰 유럽의 창설에 맞는 보충성원칙의 적절한 시행 등을 강조하고 있다.

의 민족역량 낭비 방지 및 해외동포의 권익신장 문제, 남북사회 개방과 다각적인 교류·교역·협력 추진 문제, 민족문화의 창달 문제, 공동번영의 경제권 형성 문제, 군사적 신뢰구축과 군비통제 문제, 현 휴전협정체제의 평화체제로의 대체 문제 등을 다룬다.

‘남북평의회’는 100명 내외로 쌍방을 대표하는 동수의 남북 국회의원으로 구성된다. 남북평의회는 남북각료회의에 대해 자문하고 통일헌법 기초 및 통일실현 방법과 절차를 마련하는 역할을 맡는다. 여기서 주목할 만한 것은 통일헌법 제정을 비롯하여 남북연합 단계에서 모든 문제를 결정하는 남북평의회 구성을 인구비례가 아니라 동등성에 기초하여 남북동수로 하고 있다는 점이다. ‘공동사무처’는 남북각료회의와 남북평의회 개최 및 운영에 관련된 업무지원과 합의사항 이행을 비롯한 실무적 문제를 관장한다. 상주연락대표를 각기 서울·평양에 파견하여 쌍방 정부와의 사이에 필요한 연락업무를 맡도록 한다.

이상의 남북연합 기구들은 비무장지대 내에 ‘평화구역’을 설정하여 설치·운영함으로써 민족공동체를 지향하는 시범지역으로 기능하도록 할 수 있도록 하였다. 그리고 이러한 과정을 토대로 평화구역을 점차 ‘통일평화시(Unification-Peace City)’로 발전시켜 나간다는 구상을 담고 있었다. 남북연합이 제도화되면 유럽연합의 ‘집행위원회’처럼 점차 공동사무처의 독자영역과 행정업무가 확대될 것이며, 그에 따라 한민족 전체의 이익증진을 목표로 하는 독자적 행정기구의 역할을 하게 될 것으로 전망된다.

통일국가 수립 절차와 관련해 살펴보면, 남북 동수로 구성된 남북평의회

에서 마련한 통일헌법 초안을 민주적 방법과 절차를 거쳐 확정·공포하는 것으로 되어 있다. 세부사항을 보면 남북평의회 전체회의는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 '통일헌법'을 동의하며, 남북한 각각의 국회는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 '통일헌법' 초안을 동의한다. 그에 따라 남북한 국민 전체를 대상으로 동시에 국민투표를 실시, 과반수이상의 찬성으로 '통일헌법'을 확정하며, 남북한 정부는 각각의 국내법적 절차를 거쳐서 '통일헌법'을 공포하는 순서로 되어 있다. 이후 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 그토록 염원하던 통일국가를 수립하게 될 것이다.

통일국가 형성을 위해서는 통일시기, 통일에 이르기까지의 과도조치, 통일국가의 대내외정책 등을 규정하는 남북 간 '통일조약'이 채택되어야 할 것으로 본다(독일의 경우, '독일의 단일성 회복에 관한 조약'을 1990년 8월 31일에 조인하였다). '통일조약'은 형식상 국가 간 조약과 동일한 절차를 거쳐서 체결되지만, 민족내부 간의 법적 합의문이라는 특성을 지니며, 발효와 동시에 조약체결 당사자가 둘에서 하나로 축소된다는 특수성을 지니고 있다.

3. 남북정치공동체 형성(2): 통일국가 단계

1민족 1국가의 통일국가 완성 단계는 남북연합 단계에서 제정한 통일헌법에 따라 남북 자유총선거를 실시하여 통일국회를 구성하고 통일정부를 수립하여 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 단계를 가리킨다. 이렇게 만들어진 통일국가는 민족구성원 모두가 주인이 되는 하나의 민족공동체로서 각자의 자유·인권·행복이 보장되는 민주공화국이라는 미래상에서 보듯이 모두에게 ‘정치적·경제적 자유가 보장되고 복지와 인간의 존엄성이 존중되는 국가’를 뜻한다. 통일한국은 주권을 단일국가 제도에 귀속시키는 단일국가의 형태를 지닌다. 권력배분 구조 차원에서 보면, 대통령제는 권력분립 원리에 기초한 입법·행정·사법부 간의 견제와 균형을 통해 국민의 자유와 기본권을 최대한 보장하는 정부형태다. 대통령제는 정책결정의 효율성, 국가통합을 위한 민주주의로의 이행이 필요하며, 부통령제를 도입함으로써 통일 후 남북 간 인구격차로 인한 북한지역 주민들의 불만을 완화할 필요가 있을 것이다. 예컨대, 민주화 이후 남아프리카공화국 대통령 선거에서 다수를 대표하는 흑인 대통령을 선출한 대신 백인 부통령을 선출함으로써 지배계급에서 소수자로 전락한 백인계층을 배려하는 정치적 지혜가 발휘되었다. 정치공동체 형성을 위해 가장 중요한 요소로 ‘신뢰’와 그 근거로서의 ‘정당성’을 강조한 바 있듯이 이 문제에 대한 현실적 고뇌가 필요하기 때문이다. 우리가 미래의 비전을 위해 역사적 통찰력을 갖고 나라 만들기에 임한다면 민주적 정당성을 유지하기 위해서라도 막강한 대통령의 권한을 견제할 사법부 및 입법부의 위상을 강화하는 것을 검토할 필요가 있다고 하겠다.

국회는 상원과 하원의 양원제로 구성한다. 이는 남북한 간 인구격차가 큰 점으로 인해 북한의 지역대표성이 소외될 가능성이 있음을 감안하여 ‘지역대표성 - 상원, 인구비례대표성 - 하원’으로 국회를 구성하는 것이다.⁶⁶⁾ 예컨대, 미국의 양원제는 주(州) 간 인구차이가 크지만 지역 대표성을 고려해 각 주마다 동등하게 상원의원을 배출하고, 인구비례로 하원의원을 배출함으로써 지역 대표성과 인구비례 대표성의 타협을 제도화하여 정당성 확립의 기반을 다졌다고 할 수 있다.

이상의 통일국가 형태 및 정부 및 국회구성을 토대로 통일국가로서 추진해 나갈 정책의 기초로 우선 민족성원 전체의 참여와 기회균등 보장, 자유로운 주의·주장 표현에 역점을 두는 민주공화 체제를 제시하고 있다. 또한 민족성원 모두의 복지 증진, 민족의 항구적인 안전보장, 세계평화 기여, 모든 나라와 선린우호 관계 유지 등을 제시하고 있다. 통일국가의 정책기조에 담긴 내용들은 예컨대, 복지·안전보장·세계평화 등 모두 정치공동체를 형성하는데 없어서는 안 될 구성요소들로서 앞에서 살펴본 바 있는 정치공동체의 내적·외적 정당성을 충족시켜주는 조건들이기도 하다.

물론 이렇게 통일국가의 성격을 설명한 것은 우리가 만들고자 하는 나라의 비전을 제시함으로써 통일에 대한 국민적 관심을 제고시키고 국제사회와 비전을 공유하려는 생각에서 비롯된 것이다. 통일이 결국 미래에 이루어질 역사창조라는 점에서 이 문제는 남북연합단계의 민족공동체 구성원

66) 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』(국토통일원, 1989), pp. 15-17 참조.

들이 결정해야 할 여지도 충분히 있어야 하는 사항임에 틀림없다. 그것이 우리가 강조하는 민주원칙에 입각한 1민족 1주권국가로 가는 정당성 있는 길이기 때문이다.

그런 맥락에서 이하에서는 민주적 정당성에 입각한 정치공동체 형성의 관점에 기초하여 우리가 만들고자 하는 나라의 틀을 규범적 차원에서 검토하고자 한다.

남북정치공동체 형성방안



04

남북정치공동체 형성방안(II) : 규범적 틀

1. 민족주의와 민주주의의 연계: 공동체주의
2. 남북정치공동체와 민주주의 모형

4 남북정치공동체 형성방안(II) : 규범적 틀

근대 서구의 자유민주주의는 정치적 다원성과 개인의 자유, 권리의 보장 그리고 인간의 존엄성이 존중된다는 점에서 비록 최상의 모델은 아니더라도 인간의 가능성을 확장시키는 기본 패러다임이라고 볼 수 있다. 경험적으로 볼 때, 자유민주주의는 시간적·공간적 차원에서의 제약으로 인해 보편적 원리로 통용되기에는 미흡한 점이 적지 않은 것도 사실이다. 특히, 냉전 이후 각종 이데올로기의 확산과 서구 민주주의의 보편화 추세가 충돌하면서 나타난 ‘민주주의’와 ‘정체성’ 사이의 긴장관계 속에서 자유민주주의는 새로운 도전에 직면하고 있다.

오늘날 자유민주주의에 대한 도전은 기존 자유주의 사회 내에서 다문화주의, 다인종주의가 자유주의 틀 안에서의 조화를 모색하는 사회적 실체로서 대두되는 유형과 한국의 경우처럼 비교적 짧은 탈권위주의 체제의 역

사를 지닌 동시에 자유주의 전통이 취약한 사회에서⁶⁷⁾ 정치적 자유와 강력한 제도 사이의 긴장이 초래되는 유형으로 대별된다. 도전의 공통된 특징은 자유민주주의에 대한 대내외적 도전이 기존 사회질서의 변화를 원하고 있지만, 그렇다고 해서 결코 자유주의를 폐기하거나 무시하는 입장은 아니라는 점이다. 이것은 궁극적으로 자유주의 사회의 본질적인 특징인 ‘동질성’(homogeneity)에 대한 도전을 의미한다.⁶⁸⁾ 도전으로서의 자유민주주의 비판에는 참여주의, 공화주의, 시민사회론, 공동체주의, 페미니즘 등이 포함되며, 그에 대한 이론적 대응으로서는 민주주의의 철학적 정당화를 모색한 토의민주주의 및 그 대안 등이 포함된다.⁶⁹⁾

자유민주주의의 정당성, 안정성에 대한 도전을 극복하기 위해서 여기서는 먼저 자유민주주의가 무엇인가에 대해 검토할 것이다. 개념정의는 정치적 관점에 따라 자유민주주의를 실천 가능한 유일한 민주주의 방식으로 보는 경향과, 자유민주주의 체제가 비민주적인 정치·사회 형태의 존재를 위장·은폐한다고 봄으로써 자유민주주의의 허구성을 지적하는 비판적 경향으로 대별된다. 그리고 이러한 관점의 다양성으로부터 자유민주주의를 제

67) 민주화를 자유주의 원리에 기초하여 국가권력을 제한함으로써 개인의 기본권을 보장하는 것보다는 권위주의 체제로부터 민주주의 체제로 이행하는 것으로 해석하는 한국 민주주의 전통에서 집단주의적 성향과 자유주의의 취약성이 문제점으로 도출된다. 그처럼 집단주의에 익숙한 우리 현실이 초래한 포퓰리즘의 만연도 경계의 대상이 된다. 한국 자유주의의 빈곤에 관해서는 김일영, 「현대 한국에서의 자유주의 이념: 되돌아보고 내다보기」, 『대한민국 건국 60주년 기념 국제학술회의: 자유민주주의 헌정 60년』(2008. 8. 20), pp. 39-68 참조.

68) Dan Avnon and Avner de-Shalit (ed.), *Liberalism and its Practice* (London: Routledge, 1999), pp. 1-15 참조.

69) April Carter and Geoffrey Stokes (ed.), *Liberal Democracy and its Critics* (Cambridge: Polity, 1998), pp. 1-20 참조.

한된 종류의 민주주의로 이해하는 두 번째 논점이 도출된다.⁷⁰⁾ 이 논점의 핵심은 정부체계에 적용된 ‘자유’(liberal)라는 접두사가 전통적으로 정부의 권위와 권력을 제한할 필요성에 초점을 맞춘 개인의 자유에 대한 관심을 함축하고 있다는 점이라고 하겠다. 이러한 관점에서 자유주의자들은 정부의 권위와 권력이 성문헌법이나 권리장전 같은 장치로 제한되는 것을 바람직하게 생각한다. 이렇게 본다면, 자유민주주의자는 민주주의를 최선의 정부형태로 지지하지만, 반면에 그 민주정부조차도 제한되어야만 한다고 믿는 사람이라고 할 수 있다. 요컨대, 자유주의 이상의 실현을 위해 필요한 민주주의에 있어서 정부는 분명히 인민의 의지(the will of the people)를 나타내지만 그렇다손 치더라도, 정부의 권력은 제한되어야만 한다는 것이 자유민주주의자들의 주장이다.⁷¹⁾

그렇다면, 자유민주주의에서 ‘민주주의’는 국가권력의 소재 즉 권력이인 민(people)의 수중에 있음을 의미하는 반면, ‘자유’는 국가권력의 제한을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.⁷²⁾ 이처럼 현실 속의 자유는 다수의 동의

70) 그러나, 이 논점은 많은 자유민주주의자들이 자유민주주의를 민주주의와 동일한 것으로 간주하는 경향을 감안할 때 반드시 그렇다고 보기는 어렵다. 실제로 대부분의 자유민주주의자들은 자유민주주의개념 속에 제한정부의 필요성과 개인의 자유가 포함되어, 그리고 양자 사이에 긴장이 존재할 수 있다는 것을 인정한다.

71) Barry Holden, *Understanding Liberal Democracy, 2ed.* (London: Harvester Wheatsheaf, 1993), pp. 15-53 참조. 민주주의를 자유주의적 이상의 구체화를 위한 필요조건으로 파악하는 경우에도 자유민주주의의 내의 정부는 제한적 성격을 지니게 된다. 다만, 여기서 논의되는 제한은 민주주의에 대해 설정된 제한이라기보다는 오히려 민주주의의 필요한 부분이라는 것이 기본적인 생각이다. 최근 중·고등학교 역사교과서 집필 기준을 둘러싼 ‘자유민주주의 논쟁’과 관련해 정치철학적 관점에서 ‘자유민주주의’와 ‘민주주의’의 밀접한 상호연관성을 보여주는 주장으로는 김성호, “민주 없이 자유 없고, 자유 없이 민주 없다,” 『조선일보』, 2011년 11월 14일 참조.

72) 근대자유주의를 구성하는 사상적 기초로서의 이원론적 전통(the dualistic traditions)에 관해서는 Frederic M. Watkins, *The Political Tradition of the West* (Cambridge, Massachusetts:

에 기초한 민주적 합의로 구체화된다는 점에서 민주에 의해 완성된다고 볼 수 있다. 한편, 평등을 대전제로 하는 민주는 차이가 엄존하는 현실에도 불구하고 우리 모두가 자유롭게 살 권리를 갖고 있다는 점에서 자유에 기초해서만 완성된다고 볼 수 있다.⁷³⁾

이상의 논의처럼 자유민주주의의 이상이 자유의 내용을 다수결 원리로 충족시키고, 민주주의 완성을 위해 개인의 권리와 자유를 보호하는 데 지할 점을 둔다면, 이로부터 우리는 자유민주주의와 민주주의 사이의 등식관계를 도출해 낼 수 있다.⁷⁴⁾ 따라서 이하에서는 자유민주주의의 가치와 민족공동체 의식의 조화가능성 여부를 확인하기 위해 우선 민주주의와 민족주의의 연계 및 친화성에 대해 검토하고자 한다.

Harvard University Press, 1957), pp. 62-89 참조.

- 73) 무페는 자유와 민주주의의 대립관계를 데리다(Jacques Derrida)적 의미의 '구성적 타자'로 이해하면서 자유는 민주가 없으면 민주 역시 자유가 없으면 존재할 수 없다고 본다. 그러기에 민주사회는 긴장 관계에 있는 자유와 평등을 상호경쟁시킴으로써 민주적 상태를 유지한다고 해석할 수 있다. 이에 관해서는 이동수, 「지구화시대 시민과 시민권」, 『한국정치학회보』, 제42집 2호(2008 여름), pp. 5-22 참조.
- 74) 김성호, 앞의 글; 더 나아가 자유와 민주주의의 공통된 구성요소는 자결(self-determination)이라는 점과 역사적으로 대다수의 민족주의 이론가들이 자유증진에 대한 욕구를 통해서 민족정체성을 이해하였다는 점으로부터 우리는 '자결'을 매개로 한 자유, 민주주의, 민족주의의 관계를 추론할 수 있다. 이와 관련해서는 Michael Freedon, "Is Nationalism a Distinct Ideology?," *Political Studies* Vol. XLVI, no. 4 (September 1998), pp. 755-756 참조.

1. 민족주의와 민주주의의 연계: 공동체주의

냉전 종식 이후 나타난 새로운 현상들로 인해 최근 민족주의와 민주주의 사이의 연계에 대한 관심이 높아졌다. 즉, 세계화와 유럽통합, 소수민족 문제, 정치적 정당성의 새로운 기반 모색 등은 다수결 원칙의 본질과 인민의 다수결원칙 수용 이유에 대한 논쟁을 촉발시켜 왔다. 또한 그 과정에서 자유민주주의와 민족정체성, 민족주의 사이의 연계에 대한 이론적, 역사적 규명의 필요성이 제기되어 온 것이다.

일반적으로 민주주의는 인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 원칙이며, 그 ‘인민’은 오늘날 모든 사람을 가리킨다는 점에서 배타적(exclusive)이라기 보다는 포용적(inclusive)이라고 할 수 있다. 그러나 역설적으로 그것은 민주주의가 배타적 경향으로 기울기 쉬운 이유가 되기도 한다. 여기서 우리는 민주주의의 핵심에 인민주권의 원칙이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 기본적으로 민주국가의 정당화 방식은 인민주권(popular sovereignty)에 토대를 둔 것이어야 한다. 그리고 그것은 주권자들의 합의를 통해 결정하는 다수결 원칙으로 구체화된다. 그러나 정당성과 효율성의 절충이라고 할 다수결 원칙은 궁극적으로 일부 시민이 다른 시민들의 통제 아래 들어가는 결과를 초래한다는 점에서 결정을 용이하게 할지는 모르지만 민주적으로 정당하지는 못한 것이 되고 만다.⁷⁵⁾ 그렇다면 이상의 설명에서 나타난 것처럼 민주주의는 공통인식에 기초한 정체성(common identity)과 같은

75) Charles Taylor, "The Dynamics of Democratic Exclusion," *Journal of Democracy* 9, no. 4 (October 1998), pp. 143-145.

것을 필요로 한다는 점에서 배타적이라고 할 수 있다.

이러한 현상은 민주주의의 보편적 가정을 역사가 수용하지 않은 결과라고 해석할 수 있다. 실제로 민주주의는 역사 속에 존재한 특정한 공동체 속에서 출현해 왔다. 그리고 바로 이 사실은 민족주의와의 접점으로 연결된다. 그것은 민족주의가 민주적 정부를 위한 정치적 단위를 제공해 온 역사적 원동력으로 작용한다고 보기 때문이다.⁷⁶⁾

이에 비해 서구의 근대민족주의는 근대국가의 형성과정을 촉진시킨 강력한 정치이념으로서 자유주의, 민주주의, 사회주의, 국가주의 등에 대해 포용적 또는 배타적 관계를 가지면서 국가와 지역에 따라 다양한 양태로 전개되어 왔다.⁷⁷⁾ 물론 일반적으로 민족주의는 민주주의가 포용적 경향을 가진 것과 달리 배타적이라고 인식된다. 더 나아가 개방적이라기보다는 폐쇄적이라고 인식되기까지 한다. 이런 시각에서 보면, 민주주의와 민족주의는 서로 수렴하기보다는 분산되기 쉬운 관계로 규정할 수 있을 것이다.⁷⁸⁾

76) Ghia Nodia, "Nationalism and Democracy," *Journal of Democracy* 3, no. 4(October 1992), pp. 5-7.

77) 예컨대, 영국과 프랑스의 경우에 민족주의는 입헌주의, 인민주권과 같은 자유민주주의 원리와와 관계 속에서 정치적 민족주의의 모습을 나타낸 반면, 이탈리아와 독일의 경우에 민족주의는 혈연, 언어, 문화 등과의 관계 속에서 문화적 민족주의의 모습을 나타낸다. 물론 19세기 후반부터 20세기 전반에 걸쳐 전개된 민족주의는 제국주의적 팽창을 정당화하고 민주주의를 파괴하는 이데올로기로 서도 작동하였다. 이러한 점을 감안하여 분류한 민족주의의 유형에는 자유주의적 민족주의, 보수주의적 민족주의, 팽창주의적 민족주의 등이 포함된다. 특히, 자유주의적 민족주의의 주제는 민족의 개념과 인민주권에 대한 신념을 결합시킨 것으로서, 이 융합은 민족자결 원리의 공약이다. 그러기에 자유주의적 민족주의에서는 모든 민족이 각기 자유와 자결권을 갖는다는 의미에서 모든 민족이 평등하다는 주장을 펴다. 이에 관해서는 Andrew Heywood, 앞의 책, pp. 105-119 참조.

78) 민주주의와 민족주의가 각기 인민이 원하는 이익(interest)과 인민의 정체성(identity)을 대변한다는 점에서 근본적으로 대립된다고 보는 최근의 해석에 관해서는 E. Ringmar, 'Nationalism: The

그러나 그러한 시각은 민족주의가 민주주의의 출현과 공고화를 위해 결정적으로 기여해 온 사실을 평가절하하기 위한 것이라는 비판을 받을 수 있다. 비판적 시각에서 보면, 민족주의는 민주주의의 본질적 요소라고 할 수 있다.⁷⁹⁾ 왜냐하면, 민족주의가 자치(self-rule) 내지 자결(self-determination)⁸⁰⁾로서의 민주적 정치공동체를 형성함에 있어서 결정적 역할을 담당하듯이 민주주의를 위한 정치적 결속은 인민이 스스로를 민족으로 규정하지 않고는 실현될 수 없다고 보기 때문이다. 최근에 확인된 민주주의와 민족주의의 연계로는 1980년대 말 공산주의 몰락과정에서 전개된 성공적인 민족주의 운동을 예로 들 수 있다. 그 논리에 따르면, 당시 전체주의를 와해시키는 데 결정적 힘을 행사한 것으로 판명된 대다수 시민들을 규합한 것은 사실상 민족주의와 민족주의의 역량이었다는 것이다.⁸¹⁾

Idiocy of Intimacy,' *British Journal of Sociology*, 49, no. 4(1998), p. 536, 545 참조.

- 79) 민족(nation)은 실천적 삶을 공유하는 사람들이 수락한 가치들로 구성된다는 점에서 기본적으로 '가치공동체'(a community of values)라고 본다. 따라서 새로 형성된 민족은 공유가치에 기초한 공유정신(mentality) 내지 의식으로 구성되는 '생활공동체'(Lebensgemeinschaft)라고 정의할 수 있다. 이에 관해서는 Horst Mewes, "German Unification, Nationalism and Democracy," *Telos* 89 (Fall 1991), p. 76 참조. 우리는 통일의 기본구상에서 민족공동체의 구심력으로 작용할 핵심가치로서 인간의 자유와 복지를 설정하고, 그 실현을 통한 인간의 존엄성을 통일한국의 미래상으로 확립한 바 있다.
- 80) 식민지 지배에 대한 반발로서의 민족주의는 자유, 정의, 민주주의와 연결되며, '자기결정'(self-determination)에는 민족독립(national independence)과 민주지배(democratic rule)가 포함된다. 그리고 '자기결정'은 자유민주주의의 핵심원리 중 하나라는 점에서, '자기결정'은 자유민주주의, 민주주의, 민족주의를 연결하는 매개변수가 된다. 그밖에 '정치적 평등'도 자유민주주의의 핵심원리로 작동하고 있다. 그 점에서, '정치적 평등'과 '자기결정'은 자유주의, 민주주의, 민족주의의 관계를 연결하는 핵심원리라고 할 수 있다. 이와 관련해서는 Frank Cunningham, *Theories of Democracy: A critical introduction* (London: Routledge, 2002), pp. 27-32; April Carter and Geoffrey Stokes(ed.), *Democracy Theory Today: Challenges for the 21st Century* (Cambridge: Polity, 2002), pp. 121-124, 149-150 참조.
- 81) N. Diuk and A. Karatnycky, *New Nations Rising-The Fall of the Soviets and the Challenge of Independence* (New York: Wiley, 1993), p. 1.

민족주의와 민주주의 사이의 상호 연관성에 대해서 상반되는 견해들이 존재하는 것은 사실이지만,⁸²⁾ 그렇다고 해서 역사적으로나 이론적으로나 양자 간의 연관성을 부정적인 것으로 전제할 이유는 없다고 본다. 실제로 민족주의는 많은 경우 시민사회의 발달을 가능케 하는 전제조건을 창출, 또는 민주주의적 자율성 획득을 향한 집합적 노력이라는 성격을 지니고 있다. 그러한 점은 만(M. Mann)이 민족주의가 ‘민주주의를 향한 충동의 산물’이라고 지적한 것이나 칼훈(C. Calhoun)이 민족주의를 ‘민주주의의 사회적 기반에 관한 문제’라고 본 것에서 확인할 수 있다. 킨(J. Keane)도 민족주의가 민주주의의 기본조건인 ‘공포로부터의 보호’를 가능케 했다는 점에 주목하여 상호 연관성을 설명한 바 있다.⁸³⁾

그 점에서, 민족주의와 민주주의의 관계는 상호 배타적이라기보다는 동전의 양면에 비유하는 것이 적절하다고 본다.⁸⁴⁾ 이와 관련해 최근의 한 연구는 근대의 인민주권론이 민족주의와 동행하게 되는 개연성과 일맥상통한다는 점에 주목한다. 그 연구에 의하면, 다수의 통치를 의미하는 전통적 의미의 인민주권론이 직접민주주의와 개념적 친화력을 갖고 있는 데 반해

82) 예컨대, 캐노반(Margaret Canovan)은 역사적으로 민족주의가 민주주의를 강화하기도 하고 위협하기도 해 왔다고 설명한다. 민족자결이 민주적 정부체계를 필요로 한다는 점에서는 민주주의와 민족적 자율성은 동전의 양면처럼 연결된다. 그러나 역으로, ‘민족’이라는 물리적, 정치사회적, 문화적 경계를 지키기 위해서는 흔히 비민주적 조치를 취하기도 한다. 또한 민족주의라는 수사는 사람들을 ‘우리’와 ‘그들’로 갈라놓고 그들을 배제시키는 데 사용된다. 이에 관해서는 *Democracy Theory Today: Challenges for the 21st Century* (Cambridge: Polity, 2002), p. 151, 158 참조.

83) 이에 관해서는 박명규, “한국의 시민사회와 민족주의”, 『계간 철학과 현실』(1998년 여름호), pp. 76-78 참조.

84) 민족주의가 민주적 국민국가 발전에 결정적 힘이었다는 주장에서 보듯이, 민족주의를 민주적 권리, 시민권의 발전 및 공고화와 연계시키려는 이론적 작업이 지속됨을 알 수 있다. 이와 관해서는 D. Held, *Democracy and the Global Order* (Cambridge: Polity Press, 1995), p. 58 참조.

근대적 의미의 인민주권론은 권력의 문제를 권위의 문제로 치환함으로써 간접민주주의를 지향한다. 여기서 중요한 것은 누가 통치하느냐 하는 문제보다 통치의 정당성을 누가 결정하느냐 하는 문제가 된다. 그리고 민족이 전체 인민에게 실질적 내용성을 부여함으로써 정치적 권위를 부여하는 역할을 할 때 비로소 근대적 인민주권론과 밀접한 연관을 맺게 된다. 근대의 인민주권론이 민족주의와 동행하게 되는 개연성이 바로 여기에 있다. 인민주권의 확산은 주권인민의 통일된 정체성을 전제하지만, 그 정체성의 통일성은 개념적으로는 동질적인 민족이라는 형태로서 확인될 개연성이 높은 것이다. 제한권력의 정체성을 고찰하는 데 있어 흔히 발생하는 ‘인민의 민족화’와 ‘민족의 정치화’ 다시 말해서 정치적 인민(또는 민주주의)과 문화적 민족(또는 민족주의)의 호환성은 단순한 역사적 우연성을 넘어 인민주권 논리에 내장된 선택적 친화력에 기반하고 있는 것이 사실이다.⁸⁵⁾

이렇게 상호연관성이 확인된 민족주의와 민주주의의 결합문제는 우리의 경우에도 해방 후 대한민국의 건국시기부터 새로운 민족정체성 형성을 모색하는 오늘날에 이르기까지 우리의 역사적 과제인 동시에 대한민국의 국가정체성을 반영한 헌법정신의 역사적 과제가 됨을 알 수 있다.⁸⁶⁾

85) 김성호, ‘헌법제정의 정치철학,’ 『한국정치학회보』, 42집 3호(2008 가을), pp. 18-19 및 김성호·최명호, ‘1948년 건국헌법 전문(前文)에 나타난 “우리들 大韓民國”의 정체성과 정당성,’ 『한국정치학회보』, 42집 4호(2008 겨울), pp. 104-106에서 재인용.

86) 오늘날 우리의 관심은 ‘포용적 참여’(inclusive participation)에 초점을 맞춘 ‘포용적 민주주의’(inclusive democracy)의 단계를 통해 민족정체성을 형성하려는 시도에 집중되고 있다. 그것은 ‘포용적 민주공동체’(inclusive democratic community)에 기초해 새로운 형태의 민족정체성 및 민족공동체를 형성하려는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이를 위한 규범적 기반으로 ‘공화민주주의적 민족주의’의 정립이 대안적 모형으로 제시되고 있다. 이로부터 우리는 새로운 민족정체성 형성을 주도해 나갈 현재의 국가정체성을 공화민주주의를 통해 추론해 볼 수 있을 것이다.

(1) 한국에서의 민족주의와 자유민주주의

18세기 유럽과 달리 자생적이며 독자적인 근대화를 추진할 동력이 없었던 한국적 맥락에서의 민족주의는 제국주의의 침략에 대한 저항과 함께 근대성에 대한 내재적인 자각의 과정 속에서 배태되어 왔다고 볼 수 있다. 그 점에서 한국 민족주의의 양상은 두 가지로 대별되는데, 그 하나는 구한말 외부로부터의 충격과 외압을 계기로 등장한 위정척사 사상으로서, 그것은 한국 민족주의의 저항적 성격을 단적으로 보여준다. 일제강점 이후의 다양한 형태의 민족주의 운동들은 기본적으로 ‘저항적 민족주의’의 성격을 갖는다. 다른 하나는 실학파의 민족주의적 개혁사상, 대원군의 내정개혁 정책, 동학농민 운동과 갑오개혁의 개혁정치 등에서 나타난 바와 같이 변화하는 국제 세력관계 속에서 민족자결권을 확보하려 했던 주체적 노력으로 이해할 수 있다.⁸⁷⁾

외세와 외압에 대응하기 위한 위정척사론과 개화파의 현실주의, 밑으로부터의 반봉건운동을 주도한 동학사상, 갑오개혁, 계몽운동, 무력항쟁 등은 모두 위기에 처한 민족자결권을 수호하고 회복하기 위한 저항의 표출이었다. 일제의 강점 이후 문화계몽 운동과 의병운동은 국내에서의 실력양성 운동과 해외에서의 무력항쟁 기지의 건설 노력으로 전환되어 지속되었다. 이 과정에서 유명무실한 대한제국을 대신할 수 있는 대안적인 이념으로서

87) 한편으로는 소수의 단군 민족주의자들이 추구한 역사의식의 혁명적인 재구성을 통한 새로운 민족국가설립이 시도되었고, 다른 한편으로는 한국 근대사의 주류세력들이 추구한 양면적인 근대화를 통한 새로운 민족국가설립이 시도되었다. 문제는 국가목표, 저항점에 대한 독자적 사상이 정립되지 못한 결과로서의 이념적 빈곤상태가 국가정체성의 위기를 초래하게 된 한국의 현실에 있다. 이 점에 관해서는 국가정체성 문제의 본질을 한국 근대사의 역설 속에서 파악한 양승태, ‘국가정체성 문제와 한국의 정당,’ 『한국정치학회보』, 45집 4호(2011 가을), pp. 21-25 참조.

공화주의에 대한 관심이 고조되었다. 1919년 3·1운동은 분산적으로 진행되던 다양한 운동세력이 결집된 역사적 사건이었으며,⁸⁸⁾ 민족운동 내부에서 공화주의가 대안적인 정치이념으로 위상을 확립하게 된 계기가 되었다. 3·1운동 이후 국내외 민족운동 세력들은 보다 현실적인 대안을 모색하기 시작했으며, 임시정부의 수립은 그 대안의 하나였다. 또한 사회주의 사상이 국내외적으로 수용되고 유포됨에 따라 민족운동의 분화가 나타났다. 민족운동 세력은 각자의 대안을 구체화시키기 위해 조직을 결성하고 사상적 대안을 마련하면서 항일운동을 전개하였다. 이들 간의 결합이 신간회 운동으로 전개되기도 하였지만 통합된 항일운동의 시도가 실패한 이후 운동세력 상호 간의 이념적 대립양상을 나타내기도 하였다.⁸⁹⁾

해방 후 민족주의는 강력한 국가적 동원 이데올로기로서의 역할을 수행했으며, 국가 주도의 경제개발, 반체제적 저항운동, 분단극복과 통일운동 등은 모두 민족주의적 열정과 권위에 의존하여 추진되었다. 문화적 민족주의의 강한 영향력과 생명력은 일면 근대국가의 건설과정에서 요구되는 체제이념으로서의 자유민주주의와 사회주의 등의 근대적 사상의 정립과 제

88) 1919년 3·1 운동을 계기로 스펜서(Herbert Spencer)의 사회진화론에 입각한 힘의 철학에 기초하여 저항을 주된 논리로 삼았던 '저항적 민족주의'는 민족자결주의에 기초한 비지배의 논리를 구체화했고, 저항적 민족주의의 '선 독립' 노선은 보편성에 호소할 수 있는 정치적·도덕적 원칙을 가지게 되었다. 이에 관해서는 신일철, 「저항적 민족주의의 한국적 전개」, 『한국사상』 16(1978): 99-116; 전복희, 『사회진화론과 국가사상-구한말을 중심으로』(서울: 한울, 1996), 97-134; 그밖에 3.1 운동을 전후한 한국의 저항적 민족주의의 변화와 관련해서는 박찬승, 「일제 지배하 한국 민족주의의 형성과 분화」, 『한국독립운동사연구』 15(2002): 35-95 참조.

89) 신용하, 『한국근대민족주의의 형성과 전개』, 서울대학교 출판부, 1987. 일제강점기의 대응방식으로 채택된 근대화는 민족의식의 포기여부, 민족의식의 부정여부 등을 기준으로 다양한 형태로 분류된다. 여기에 대한민국의 국가정체성 문제를 역사적 맥락에서 이해해야 되는 이유가 있다.

도화에 장애가 되기도 하였다. 그렇듯, 자유민주주의의 이념과 원리가 제도적으로 구현되고 정치적 실천으로 옮겨지는 데에는 엄청난 시행착오와 난관이 거듭되었다. 집권자의 자의나 장기집권 탐욕 및 효율성 제고라는 권위주의 정치의 폐단으로 말미암아 자유민주주의적 원리와 정치관행이 부정되기도 했다. 그 점에서 한국의 자유민주주의는 하나의 정치적 가치규범으로서는 꾸준한 생명력을 견지해 왔지만 구체적 정치기획으로서는 실패했다고 볼 수 있다.⁹⁰⁾

그러나, 정치권력자들은 정치적 위기에 직면할 때마다 민족주의를 부각 시킴으로써 정당성을 확보하고 민족을 앞세운 애국주의에 호소하는 경향이 매우 강하였다. 제3공화국의 근대화 전략도 이른바 '건설적 민족주의'라는 이념적 토대 위에 민족중흥과 조국근대화라는 가치를 내걸었던 대표적 사례라고 할 수 있다.⁹¹⁾ 물론 민족주의적 가치가 정부의 전유물은 아니었다. 오히려 반정부 투쟁, 민주화 운동에 참여한 세력들이 자신들의 입장을 민족주의에서 찾으려는 경향이 더 강했다고도 볼 수 있는데,⁹²⁾ 이는 그만큼

90) 박상섭, 『한국정치와 자유민주주의』, 『현대한국정치와 국가』(법문사, 1986), pp. 409-438에 의존.

91) 당시 공화당 정부는 '조국근대화', '민족적 민주주의', '한국적 민주주의' 등의 정치적 대의명분을 제시함으로써 자유민주주의를 후퇴시키는 결과를 초래했다. 유신체제 하에서 자유의 공간은 제약되었고 인권은 억압됨으로써 정당성의 위기에 직면하게 된 것은 당연한 결과였다고 하겠다. 그것은 '건설적 민족주의'와 '자유민주주의'가 극단적 갈등관계에 있었음을 보여줌으로써 민족주의와 자유민주주의의 조화불가능성을 입증하는 사례가 되고 있다. 이에 관해서는 김학준, 『건국60주년, 한국 현대사의 성찰과 한민족의 미래』, 『건국 60주년 통일코리아를 바라보다』, 평화재단 심포지엄 발표문(2008. 7. 10): 15-25 참조.

92) 예컨대, 박정희의 '민족적(내지는 한국적) 민주주의'를 비판한 중심인물로는 함석헌, 장준하 등이 있다. 그러나 민족(통일)지상주의적 사고를 가졌던 장준하가 정치적 자유도 민주주의도 민족의 하위범주로 생각하면서 '한민족의 민주주의'를 주장했다는 점에서는 논리구조상 박정희와의 유사성도 발견된다. 그것은 민족과 국가를 위해 개인의 삶을 희생할 수도 있다는 생각이었다. 이에 관해서는 장준하, 『민족주의자의 길』, 『씨알의 소리』, 1972년 9월호, 장준하 선생 10주기 추모모집간행위원회

민족주의가 지닌 영향력이 대단하였음을 반영해주는 것이라고 하겠다.⁹³⁾ 그 중에서도 1960-70년대 민주화 운동 진행 내에서 배타적 민족주의 경향을 배격하며 자유민주주의의 다원화를 통한 민족주의 해석과 ‘민주주의적 민족국가’의 구상으로 민주주의와 민족주의의 건전한 관계정립이 가능함을 보여주려던 사상적 흐름은 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있다.⁹⁴⁾

지금까지 우리는 민주주의와 민족주의의 연관성을 확인하고 특히, 민족주의가 국민(인민)주권 이념과 밀접한 연관성을 가지고 있다는 점에 주목하였다. 그러나 ‘절차화된’ 국민주권은 합리적 의사형성 구조의 확립에 의존하며, 민족주의가 집단주의적인 동원과 운동의 이데올로기로 작동되는 상황에서 민족주의와 자유민주주의는 서로 갈등관계를 형성하게 된다. 이를 극복하기 위해 고안된 대안적 이론이 공동체주의라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 민주주의와 민족주의의 연계와 함께 민족정체성 형성을 위한 규범적 차원의 탐색을 위해 공동선에 초점을 맞추고 있는 공동체주의에 대해 살펴볼 것이다.

(편), 『장준하 문집』 제1권(1985): 59; 김대영, 『장준하의 정치평론 연구(2): 장준하의 정치평론에 나타난 민주주의』, 『한국정치연구』 제12집 2호(2003년): 155-162 참조.

93) 1980년대 민주화운동과 결합된 저항적 민족주의도 인류의 보편적 이상인 민주주의와 조화될 수 있었다. 그만큼 당시 독재에 대한 저항과 인민주권의 실현을 위한 민주화 운동은 시민의식의 발현으로서 대내외적으로 공감을 획득하기에 충분한 것이었다고 볼 수 있다. 이에 관해서는 곽준혁, 『춘원 이광수와 민족주의』, 『정치사상연구』 제11집 1호(2005년 봄): 79-100 참조.

94) 이와 관련해서는 문지영, 『김재준과 1960-70년대 민주화 운동의 정치사상』, 『정치사상연구』 제16집 2호(2010년 가을): 29-53 참조.

(2) 연계 가능성의 이론적 틀: 공동체주의

지금까지 민주주의와 민족주의 사이의 친화성에 대한 검토를 통해 우리는 적어도 프랑스혁명 이래로 민족주의와 민주주의의 밀접한 관계가 존재한다는 것을 확인하였다. 그것은 특히 민족해방투쟁 과정에서 자치(self-government)를 위한 민주주의 투쟁과 자결(self-determination)을 위한 민족주의 투쟁이 밀접하게 연관된다는 믿음을 강하게 심어주었다. 동시에 그것은 민족국가가 제공해 온 기본적 틀 속에서 민주적 권리가 가장 효과적으로 보장되어 왔다는 점을 통해 민족주의와 민주주의의 연관성도 밝혀주었다.

따라서 이제 우리에게 필요한 것은 자유민주주의와 민족공동체 사이의 접점에 대한 논리적 접근이라고 본다. 그것은 새로운 민족정체성(national identity) 형성을 위해서 자유민주주의와 급진적 사회주의 그리고 민족주의를 연계시켜 줄 수 있는 틀(framework)의 구성을 의미한다. 도덕적, 정치적 신념의 사회적 기초를 구체적인 공동체에서 찾았던 공동체주의는 자유주의 비판을 통해 정치적 도덕성-예컨대 평등, 공정성, 자유, 정당성-을 위한 대안적 기초를 제시하고 있다.

자유주의-공동체주의 논쟁에서 나타난 주요쟁점은 규범적 입장의 차이와 자아개념의 차이로 요약될 수 있다. 전자의 경우, 자유주의에서는 개인의 권리를 궁극적 기준으로 보는 데 반해 권리를 갈등개념으로 파악하는 공동체주의에서는 ‘공동선’을 궁극적 기준으로 설정한다. 그것은 ‘선’을 규정하는 공동체에 참여함으로써만 권리의식과 정의개념을 가질 수 있다는

논리에 기초한다. 후자의 경우, 공동체주의는 자아의 본질을 자유주의에서의 합리적 선택의 관점 대신에 사회적 맥락 내지 정체성의 관점에서 정의하고 있다. 요컨대, 논쟁의 기본구도는 개인의 자유를 선호하는 입장과 공동체와 정체성에 주목하는 입장 사이의 대립으로 정리된다. 우선 배분적 정의의 기준을 놓고 공동체주의에서는 보편성에 입각한 가치의 정당화를 거부하고 그 대신 특수성에 기초한 가치의 정당화를 모색한다(Stern 1991, 261).⁹⁵⁾

그리고 정의의 주체로서의 자아(the self)의 본질과 관련해서는 사회관계와 정체성에 기초한 개념화를 모색한다(Warren 1992, 13). 정체성은 부단한 변화 속에서 시대를 관통하여 흐르는 한 인격체나 공동체의 동일함과 지속성을 추구하는 특성을 지닌다. 그러기에 우리는 과거로부터의 유산을 간직한 정체성, 기억의 공동체를 통해서 역사를 이해하게 되는지 모른다.⁹⁶⁾ 그 점에서, 우리는 역사적, 사회적 존재임에 틀림없다. 이처럼 누구나 사회와 문화로부터 완전히 격리된 채 존재할 수 없다고 보면서, 개인의 정체성이 공동체에의 참여를 통해서만 형성된다는 것이 공동체주의의 주장이다. 핵심쟁점인 ‘권리’를 궁극적 기준으로 보는 자유주의의 규범적 입장에 대해 공동체주의에서는 ‘공동선’을 궁극적 기준으로 설정한다.

95) 정의의 배분적 패러다임에 있어서 자유주의와 사회주의의 기본적 차이는 배분의 원리에 있지만 그 원리가 보편성을 지닌다는 점에서는 동일하다. 그에 반해 ‘차이’를 강조하는 공동체주의에서는 정체성과 공통의 기억을 간직한 공동체의 맥락에 기초하여 다양한 원리를 제시한다.

96) D. Bell, *Communitarianism and its Critics* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 124-130.

이상과 같이 사회정의의 기반으로서 공동체에 주목한 공동체주의는 정의(justice)를 역사적, 문화적 특수성의 산물로 간주함으로써 배분적 정의의 보편적 원칙을 거부한다. 따라서 공동체주의에 있어서 배분적 정의의 기준은 특정한 공동체의 전통과 가치를 사실적 논거와 결합시킴으로써 특정한 역사적 공동체에 대한 공유된 이해의 범위 내에서 설정된다. 그것은 문화의 다원성에 기초한 정의의 규범을 낳게 되고 결국 우리의 공동체와 다른 공동체 사이의 경계(the boundaries)를 고려해야만 하는 어려움에 직면하도록 만든다. 특히, 다원적 접근법은 공동체의 다원성과 그에 기초한 정의의 다원성을 전제로 한다는 점에서 역사적, 정치적 공동체가 일치하지 않을 경우에 문제가 야기될 수 있다. 그 점에서, 우리는 서로 다른 역사적 전통에 의해 구성된 분단사회의 경우에 종종 정치공동체의 경계 및 영토의 정당성이 문제가 된다는 점에 주목하게 된다.⁹⁷⁾

그렇다면, 한국적 맥락에서 공동체주의는 민주주의의 정당화와 민족정체성 형성을 위한 모델로서 어느 정도의 적실성이 있는 것일까? 자유주의가 취약한 한국 민주주의의 전통을 감안할 때, 지금 우리는 자유주의적 폐해를 공동체주의의 접근법으로 보완하기보다는 고질적인 지역주의를 타파하기 위해서 개인의 자유와 인권을 존중하는 자유주의 확대에 관심을 기울여 공동체주의와의 변증법적 균형을 모색해야 할 것이다. 우리 사회의 경우에는 연고주의, 지역주의 등으로 너무나 복잡하게 얽혀있는 ‘자아’가 문제이며 자유주의-공동체주의 논쟁에서 제기된 추상적 자아는 한국적 현실

97) 이와 관련하여 최근 연구인 T. M. Wilson & H. Donnan, *Border identities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)을 참조.

문제가 아니기 때문이다. 그러기에 우리는 현실적 자아로서 자유를 누리기 위해 필요한 공동체와 공동선에 주목하게 되는 것이다.

다른 한편, 특정한 역사적 공동체의 경험에 기초한 공동체주의 정의론 및 정체성이 분단사회의 경우에는 결속이나 통합이 아니라 오히려 상호 간의 긴장관계를 고조시키는 배타적 결과로서 적대적 정체성을 초래할 수 있다는 지적에도 주목할 필요가 있다(Tempelman 1999, 17-31). 그것은 분단 이후 남과 북이 전쟁의 경험을 통해 상대방에 대한 적대감과 나쁜 기억을 지닌 채 분절된 정체성을 유지해 왔다고 보기 때문이다. 이와 관련해 볼 때, 사회통합을 가로막는 최대 위협요소를 개인주의가 아니라 집단적 감정, 이념적 갈등, 편견 등에 기초한 공동연대라고 본 공동체주의에 대한 비판은 중요한 시사점을 제공한다(Rosenblum 1987, 152-190).

이상과 같은 공동체주의 접근법의 한국적 적용과 관련된 문제점의 원인은 무엇이라고 볼 수 있는가? 그것은 아마도 상호 간의 의사소통이 없다는 데에서 찾아볼 수 있을 것이다. 또한 자아의 형성이 타자와의 대화 속에서 이루어지고 역사적, 사회적 정체성에 따라 규정된다는 점에서 본다면, 의사소통의 부재는 배제(exclusion)와 밀접하게 연관된다고 할 수 있다. 이를 치유(healing)하기 위한 대안으로 우리는 상호 간의 차이를 받아들이는 것으로서의 관용에 주목하게 된다.⁹⁸⁾ 또한 그로부터 공동체주의의 한계를

98) Cary J. Nederman, "Tolerance and Community: A Medieval Communal Functionalist Argument for Religious Toleration," *The Journal of Politics*, 56, no. 4(November 1994), pp. 901-18.

극복하기 위한 패러다임으로 절차주의적 담론운리를 적용해 볼 필요성이 제기된다.

분단사회에서의 정의는 오직 당사자들의 진정한 담론을 필요로 하며, 그 과정에서 자신들의 정체성을 향한 성찰적 입장을 취하기 시작할 때라야만 비로소 새로운 정체성을 형성할 가능성이 엿보이기 때문이다. 그 점에서 솔직한 대화와 토론은 남북 간의 ‘차이’를 인정하고 그 전제아래 새로운 ‘정체성’을 모색하도록 인도하는 지름길이라고 할 수 있다. 특히 상호 모순된 두 체제가 존재해 온 우리의 경우 정치공동체의 정체성이라고 볼 수 있는 민족정체성(national identity)은 민족의 과거와 미래의 가능성 문제에 대한 일련의 해석이며 과거와 현재의 끊임없는 대화로부터 도출된다고 볼 수 있기 때문이다.⁹⁹⁾

그런 맥락에서 볼 때, 문제는 지금 우리가 어떻게 민주적 정치참여를 수용함으로써 갈등을 극복하고 통합을 이루어내느냐에 있으며, 또한 그로부터 민주화 이후 표출된 심각한 사회갈등의 원인이라고 할 수 있는 이념적 극단주의를 배격하는 동시에 자유민주주의의 가치를 중심으로 민족주의적 문제에 대한 민주주의의 해법을 정립하느냐에 있다고 볼 수 있다.¹⁰⁰⁾ 이를

99) · Bhikhu Parekh, “Discourses on National Identity,” *Political Studies*, XLII, no. 3(September 1994), pp. 492-504.

100) 한동안 우리 사회에서 논의된 바 있는 ‘심층민주화’나 ‘통합선진화’와 같은 정치 이념적 화두는 국가이익에 부합되는 가치를 중심으로 사회통합을 이루는데 필요한 새로운 형태의 권위를 구축하기에는 실천성과 규범성에서 미흡한 것으로 보인다. 사회통합을 위한 대안적 모형으로서 ‘참여에 기초한 공동체’를 바람직한 민주주의모형으로 제시할 수 있는데, 그것은 정치참여의 가치회복을 통해 ‘시민적 덕’(civic virtue)의 개념을 회복시킴으로써 개인주의의 배격을 강조한 공화주

위해 우리는 정치적 안정과 평등¹⁰¹⁾ 그리고 그 조건으로서 ‘포용’(inclusion)과 ‘중용’(moderation)의 가치에 주목하게 된다.

2. 남북정치공동체와 민주주의 모형

우리는 앞에서 구체적 맥락에 기초하여 형성된 정체성이 분단사회에 있어서는 오히려 통합의 장애요인으로 작용할 수 있다는 한계를 확인하였다. 이제는 그것을 극복하고 자유민주주의에 기초한 민족공동체의 형성을 위해 새로운 접근법의 탐색에 집중해야 할 시점이다. 여기서 주목하는 것은 새로운 민족정체성 형성을 위한 민주공동체이고 상호존중의 요소라고 할 수 있다. 그것은 다원주의적 요소와 의사소통에 초점을 맞춘 절차주의적 요소의 결합을 함축하고 있다. 따라서 여기서는 서로 다른 정체성(different identities) 간의 조화를 위한 방법에 주목하게 된다.

오늘날 민주적 정당성 확보를 위해 다양한 설득논리를 모색하는 정치이

의 전통의 부활 노력에서 찾아 볼 수 있다. 이와 관련하여 포콕(Pocock)은 시민적 덕성에 대한 공약과 이기적 개인주의의 배격을 고전적 공화주의의 요체로 파악하고 있다 J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and The Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975); 최근 한국학계에서의 공화주의에 대한 논의에 관해서는 박준혁, 「민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙」, 『한국정치학회보』제39집 3호(2005 가을), 33-57과 김경희, 「비르투 로마나를 중심으로 본 마키아벨리의 공화주의」, 『한국정치학회보』제39집 1호(2005 봄), 25-44 등을 비롯한 다수의 논문들을 참조.

101) 자유민주주의의 핵심원리 중 하나인 ‘자기결정’과 마찬가지로 ‘정치적 평등’도 자유민주주의의 핵심원리로 작동하고 있다. 그 점에서, ‘정치적 평등’은 자유주의, 민주주의, 민족주의의 관계를 연결하는 핵심원리라고 할 수 있다.

론가들은 실천적인 문제로서 책임성을 강조하는 정치적 규범과 다른 규범으로서의 도덕적 원리가 어떻게 연관되는지 또는 연관되어야만 하는지에 대해 대체로 선호집합적 민주주의(aggregate democracy)와 토의 민주주의(deliberative democracy)라고 불리는 두 가지 민주주의 모형을 중심으로 논의를 전개하고 있다.¹⁰²⁾ 이 두 가지 모형은 민주적 제도의 기본 틀에 관한 일정한 가정들, 예컨대 민주주의는 법치를 필요로 한다거나 투표는 합의가 불가능하거나 합의도달비용이 너무 클 때 결정수단이라는 것 그리고 민주적 과정은 언론·집회·결사 등의 자유를 필요로 한다는 것 등을 공유한다.¹⁰³⁾ 이들 모형은 민주주의의 제도적 틀보다 민주주의 개념에서 설명하는 결정과정(process)에 초점을 맞춘다고 볼 수 있다.¹⁰⁴⁾

그렇지만 민주적 과정의 내용과 관련해서는 두 모형이 차이점을 나타낸다. 선호 집합적 모형은 산출-정당성(out-legitimacy)의 기반을 둔 정책형성의 민주적 과정을 묘사한다는 점에서, 투입-정당성(input-legitimacy)에 기초한 토의적 모형과 달리 정치적 조정과 공조의 가능성에 대한 설명

102) 예컨대, Jack Knight and James Johnson, "Aggregation and Deliberation: On the possibility of democratic legitimacy," *Political Theory*, Vol. 22 No. 2 (May 1994), pp. 277-296 참조. 일반적으로 '선호 집합적 민주주의'와 '토의민주주의'의 차이는 공동선(the common good)의 가치에 대한 강조의 수준 차이로 이해된다. 토의민주주의에서는 이성적 지배, 정치적 평등이 핵심가치로 간주되고 있다. 이에 관해서는 Archon Fung, "Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement," *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 3 (August 2007), pp. 443-458, 448-450 참조.

103) 토의민주주의 모형의 공식화가 항상 대의제도의 제도적 가정을 수락해 온 것은 아니며, 그 점에서 최근의 이론화는 자유주의적 다원주의의 가정에 접근하는 것이라는 시사점과 관련해서는 James Bohman, "The Coming of Age of Deliberative Democracy," *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 6, No. 4 (December 1998), pp. 400-425 참조.

104) 정당성의 관점에서 본다면, 두 모형은 정책결정 과정에서의 동등한 참여(국민에 의한 정부)에 기초한 정당성과 정치과정의 결과(국민을 위한 정부)에 기초한 정당성으로 구분할 수 있다.

이 불가능하고 그 결과 규범적, 평가적 객관성의 가능성도 희박하다고 본다. 반면에 토의적 모형에서 민주주의는 실천이성의 형태이며, 토론중심의 민주적 과정의 참여자들은 문제해결이나 정당한 욕구충족을 위한 최상의 방법을 위한 제안을 제공하게 되고 그 결과 규범적 이상(포용, 평등, 합리성, 공공성)을 수반하게 된다고 본다.¹⁰⁵⁾ 이처럼 토의적 민주주의 개념이 의사결정 과정에서 선호에 대한 정당화를 필요로 하는 것과는 대조적으로 선호집합적 민주주의 개념은 정당화를 필요로 하지 않지만 주어진 선호들의 효율적 결합을 모색하는 특징을 나타낸다.

(1) 산출 정당성과 협의민주주의 모형

오늘날 분열된 사회의 정치적 안정에 대해 학계에서 관심을 갖는 이유를 이해하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 그 관심은 세계 도처의 많은 사람들이 지구적 차원에서 나타나는 폭력적 인종분열 결과나 다른 공동체로부터 받은 고통을 뼈저리게 경험하면서 안정을 희구하는 데서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 이와 관련해 민주주의 이론에서는 분열된 사회에서 안정을 증대시키는 최상의 길이 갈등관계에 놓여있는 집단들 간의 '권력공유'가 가능하도록 민주적 제도를 만들어내는 것이라는 점에 대체로 동의한다.

다수자 지배모델의 순수 이론모형에 따르면, 소수는 정책결정 과정에서

105) Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 19-25.

배제된다. 다수자 지배 모델의 핵심은 다수지배와 경쟁에 있는데, 당연히 다수는 지배해야 하고 소수는 반대해야 한다는 관념이 전제되어 있다. 비교적 동질적인 사회에서는 이런 원칙이 문제가 안 된다고 볼 수 있고, 차기 선거를 통해 집권당과 야당이 바뀔 수 있다는 점에서 반대세력을 배제하는 것은 일시적인 일일 뿐이라고 볼 수도 있을 것이다. 그 점에서, 다수자 지배모델은 이러한 정치적 불안정을 타개함에 있어서 한계를 지닌다고 할 수 있다.

따라서 균열의 심화로 인해 아주 첨예하게 분열된 다민족 사회에서는 ‘민주주의가 불가능하다’는 고전적 명제에 집착하기보다는 오히려 과연 다수자 지배모델이 분열된 사회에도 적합한 해법인지 그리고 분열된 사회에서도 가능한 민주주의 모형은 어떤 것인지에 대해 탐색할 필요가 있을 것이다. 이와 관련, 레이파트 교수는 분열된 사회에서의 다수자 지배 모형은 궁극적으로 사회의 해체를 초래할 것이며, 심지어는 폭력적 갈등마저 초래할 것이라고 본다. 여기서 우리는 분열된 사회에서도 가능한 민주주의로서 ‘협의주의적’(consociational) 접근에 주목하게 된다.

원래 협의민주주의 이론(Consociational democratic theory)은 이질적인 사회에서의 사회적 분열로 인해 불안정이 예상되었던 유럽 민주주의의 정치적 안정성에 대해 경험적 차원에서 설명하기 위해 개발된 민주주의 이론이었다. 대표적 협의민주주의 이론가인 레이파트 교수는 권력공유 형태가 단지 분열된 사회를 위한 최선의 옵션이 아니라 유일한 현실적 옵션

이라고 일관되게 주장해 왔다.¹⁰⁶⁾ 특정한 조건 아래서 갈등과 불안정을 유발시키는 사회적 요인과 제도적 요인에 주목한 레이파트는 원칙적으로 두 가지 해법을 제시하고 있다. 그 첫째는 소수파를 동화시킴으로써 정치적 균열의 약화를 뜻하는 사회변화이고, 두 번째 해법은 사회적 다양성을 민주적으로 관리하기 위해 민주적 제도와 관행을 변화시키는 것이다. 요컨대 분열된 사회에서 안정을 증대시키는 최상의 길은 갈등관계에 있는 집단들의 권력공유를 가능하게 하는 민주적 제도정착에 있다는 인식 하에 화해와 타협을 이루어가는 과정을 제도적 접근을 통해 탐색하고자 한다.¹⁰⁷⁾

1970년대 이래 레이파트 교수는 매우 심각하게 분열된 사회에 있어서 ‘다수자 지배’가 민주주의보다는 다수자 독재로 전락할 가능성이 농후하다고 지적하면서, 이런 사회에는 배제보다는 포용 그리고 대립 대신에 합의를 강조하는 민주주의 체제가 필요함을 주장해 왔다. 이처럼 제도적 장치에 초점을 맞춰 민주주의 모형의 선택여부를 설명하면서, 합의(협의) 민주

106) Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, 15 (2004), 96-109, p. 99.

107) 레이파트 교수는 “행정적 지배”를 특징으로 하는 ‘다수자 지배’형 민주주의에 대비시켜 합의형 민주주의의 특징을 “행정-입법의 균형”에서 찾고 있으며, 내각의 평균수명이 대부분의 민주주의에서 행정적 지배의 정도를 반영하는 것으로 믿고 있다. 한편, 민주적 제도의 차원을 두 가지로 구분하고 있는데, 그 하나는 ‘행정-정당’ 또는 ‘공동권력’ 차원이며, 다른 하나는 ‘연방-단일(단방)’ 또는 ‘분할권력’ 차원이다. 전자에는 권력집중-단일정당 정부, 내각지배, 양당체계, 다수자선거체계, 이익집단다원주의 등의 여부가 포함되고, 후자에는 단일 및 중앙집권적 정부, 단원제국회, 헌법의 신축성, 사법적 검토의 부재, 행정부의 중앙은행 통제 등의 여부가 포함된다. 그러나, 전자에 포함되는 변수와 후자의 첫 번째 변수는 두 가지 차원에 다 포함되는 변수이고, 다른 네 변수의 이론적 적합성은 덜 분명하다. 이렇게 레이파트 교수는 요인분석과 상관관계를 통해 이익집단 다원주의가 경험적으로 첫 번째 차원에 적합하다는 것을 보여주고 있지만, 이론적으로는 그것이 정당체계나 행정부의 특징과 연관된다는 것을 설득력 있게 보여주지는 못하고 있음을 알 수 있다. 이에 관해서는 Rein Taagepera, "Arend Lijphart's Dimensions of Democracy: Logical Connections and Institutional Design," *Political Studies*, Vol. 51, No. 1 (March 2003), 1-19 참조.

주의를 증진시키는 특징을 권력분산과 다양한 견제와 균형의 창조에서 찾고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁸⁾

그의 설명처럼 협의민주주의는 사회 내의 모든 분파집단의 지도자들이 지배적 대연합 내에서 권력을 공유하고(power sharing), 상호 관심사에 대한 주요 정치적 결정이 합의의 토대 위에 이루어지며, 그 속에서 대표성을 지닌 입법부를 확보하기 위해 비례대표제 선거를 치르고, 교육 및 문화와 같은 영역에서처럼 각 집단 자체의 내적 문제에 대한 높은 수준의 자율성(group autonomy)을 부여하는 민주주의 형태라고 할 수 있다.¹⁰⁹⁾ 다수자 지배 원칙(majoritarian principle)은 민주주의가 다수자 지배이며, 권력의 집중에 기초하고 있다는 점을 강조함으로써 권력을 장악한 사람과 그렇지 못한 사람을 예리하게 구분하는 동시에 정부정책에 대해 막강한 영향력을 행사하는 야당을 허용하지 않는다. 반면에 합의제 원칙(consensus principle)은 민주주의가 가능한 한 많은 시민을 대표해야만 하고, 단지 다수자라는 이유만으로 임의적 지배를 해서는 안 된다는 관념을 조성해 나간다. 합의제 민주주의는 정책결정의 다극화와 함께 견제와 균형의 다극화가 존재하도록 또 그렇게 함으로써 중앙정부의 권력은 제한하는 반면에 보다

108) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 2000), p. 33.

109) A. Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," p. 97. 협의민주주의의 가장 중요한 요소-이는 동시에 다수자 지배모델로부터의 가장 결정적인 일탈-는 '대연합'(grand coalition)에 의한 정부라고 볼 수 있다. 모든 관련된 분파집단(segment)의 정치지도자들은 행정기관에서 대표로서의 역할을 수행한다. 협의민주주의 모델에 의하면, 결코 배제되는 분파집단이 없다는 점에서 '정부 대 반대세력'이라는 패턴은 타당성이 없는 것이다. 여러 분파집단은 예외 없이 자체의 소수이익을 보호하려고 노력한다. 또 그런 분위기 속에서 엘리트들은 정치리더십의 스타일로서 경쟁보다는 연합(coalition)을 더 선호하게 될 것은 분명하다.

광범위한 이익을 대변할 수 있도록 권력을 분산시킨다. ‘권력공유’가 심각하게 분열된 사회에서의 민주주의를 위한 충분조건은 아니더라도 필요조건이라는 것이 협의주의 이론의 핵심논점이라고 할 수 있다.¹¹⁰⁾

이렇게 볼 때, 협의민주주의는 다음 몇 가지 측면에서 다수자 지배 민주주의와 구별된다. 첫째는 다수의석을 차지한 정당이 정부를 구성할 수 있는 다수자 지배 접근(majoritarian approach)과 대비되는 비례대표의 원칙인데, 이것은 각 분과집단이 선거에서 획득한 득표 수에 따라 정부에서 대표권을 인정받고 또 그것에 비례해서 결정에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그에 덧붙여 공공재정 및 공직임명도 그 비율에 따라 배분된다. 그러다 보면 어떤 경우에는 비례대표의 원칙이 너무 지나치게 소수이익을 보호하는 문제도 초래될 수 있을 것이다.

둘째, 한 정당에 의한 근소한 과반수의 내각에 집행권이 집중되는 경향을 가진 웨스트민스터 모델과는 대조적으로 협의주의의 원칙은 정부로부터 소수를 영원히 배제하는 것을 피하려는 입장에서 광범한 타협을 통해 행정권력을 공유(executive power-sharing)하게 하고 있다. 이 경우의 연합에 반드시 모든 정당이 포함될 필요는 없다. 협의민주주의 내의 대연합의 결정적 특징은 사회를 분리하여 구성된 여러 공동체들의 대표 사이에 권력은 공유된다는 것에 있다.

110) A. Lijphart, "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (June 1996), pp. 258-262.

셋째, 정책결정 및 행정권력의 탈중앙집중화를 포함하는 각 분파집단의 정치적 자율성 원칙이 존재한다. 블록 엘리트 간의 대연합은 오직 공동이익의 문제만 다루어야 하며, 그밖에 모든 문제는 각 분파집단의 몫으로 남겨져야 한다. 각 분파집단이 영토를 중심으로 모여 있는 한, 이 원칙은 연방주의의 형태를 지닐 수 있다.

여기서 지적해야 될 것은 권력공유를 위한 이러한 원칙(대연합, 소수자 거부권, 비례성, 분파집단의 문화적 자율성)의 배후에는 소수자 분파집단의 보호를 보장해야 한다는 관념이 전반적으로 자리 잡고 있다는 점이다. 물론 ‘권력공유’는 다민족 국가에 있어서의 분리위협을 감소시키는 데 보다 효과적일 수 있지만, 다른 한편으로 소수자 분파집단의 정체성 운동을 촉진시키는 경향도 있다고 보아야 할 것이다.¹¹¹⁾ 더욱이 엘리트 공조가 협력 지향적 성향을 지닌 엘리트 차원의 행태에 대한 가정에 의존한 것이라고 할 때, 그것은 취약한 정당화 논리가 될 수 있다. 만약 엘리트 차원에서의 갈등이 발생한다면, 합의(협의)민주주의의 정치적 제도는 합의를 만들어내는데 충분하지 못한 것이 될 수 있기 때문이다.

그러나 여기서 보다 중시하는 논점은 이상에서 살펴본 협의민주주의의 제도적 특성보다도 협의주의적 접근의 기저에 깔려있는 기본적 가치인 포용이라고 할 수 있다. 예컨대, 레이파트 같은 협의주의자들에게 있어서 안

111) Ian S. Lustick, Dan Miodownik, and Roy J. Eidelson, "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2 (May 2004), pp. 209-229.

정(stability)은 포용(inclusion)에 달려있다.¹¹²⁾ 다만 문제는 포용에 대한 필요성을 강조하는 것이 옳다고 해도 그것만으로 민주주의로의 이행과 민주주의의 지속적 성공을 위해 필요한 절제된 정치적 태도를 제공하기에는 불충분하다는 데 있다. 예컨대 비례대표제는 너무 지나치게 소수이익을 보호하는 것 때문에 우려할 정도로 포용을 지지하는 경향이 있음에도 불구하고, 조정의 관점에서 규정된 중용(moderation)에 대해서는 불확실한 함의를 갖는다.¹¹³⁾

비례대표제 하에서 정당들은 극단적인 정서에 호소함으로써 의석을 확보하려고 할지도 모른다. 실제로 정당들은 보다 중도적인 자세로 선거에 임함으로써 지지층 중에서 보다 극단적인 사람들의 지지를 잃어버릴 가능성이 있다. 이 점을 감안하여 정당들은 정치 스펙트럼에 있어서 보다 극단적인 입장으로 이동하거나 극단적인 관점에서 정당노선을 표방하기로 할지도 모른다. 그러나 여기서 우리가 주목해야 할 것은 공공연하게 이런 조치들을 취한 정당들이 과연 어떻게 나중에 가서 중용을 충고할 수 있겠

112) A. Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," pp. 99-103.

113) Donald L. Horowitz, "Electoral Systems: A Primer for Decision Makers," *Journal of Democracy*, 14(2003), 115-127, pp. 121-2; 갈등관리를 위해 고안된 협의주의체계는 엘리트연합의 리더십을 통한 타협에 기반을 두고 있으나, 소수자 분파집단의 보호를 보장하기 위한 비례대표제나 소수자거부권 같은 제도는 갈등관리의 수단으로서 미흡한 측면이 있다. 오히려 이 정도의 공격적 실천이 협의주의체계속의 다수자집단을 좌절시킬 경우, 그것은 갈등을 감소시키기보다는 오히려 갈등을 더 촉발시킬 가능성이 크기 때문이다. 그 점에서, 협의주의체계에 대한 최대위협요소는 극단노선을 달리는 강경파라고 할 수 있다. 따라서 협의주의체계에 있어서는 각 공동체내에 타협을 도출해낼 수 있는 협상력을 지닌 온건지도자들이 영향력을 계속 유지하는 것이 필수조건이라고 보며, 만약 이것이 불가능해진다면 합의에 의한 권력공유 내지 권력분점은 종식을 뜻하게 될 것이다. 이에 관해서는 Milton J. Esman, *An Introduction to Ethnic Conflict* (Cambridge: Polity Press, 2004), 177-184 참조.

느나는 점이다.¹¹⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 협의민주주의가 본질적으로 거의 중용을 촉진하지 못한다면, 분열된 사회에서의 정치적 안정을 조성하기란 쉽지 않을 것으로 보인다.¹¹⁵⁾ 그렇다면 정치적 안정을 위한 처방은 무엇이고, 그 처방은 포용과 중용 가치의 균형과 관련해 더 효과적일까? 합의적 엘리트에 기초한 레이파트의 민주적 제도모형은 그동안 폭력적 갈등을 체철헌본 일이 없는 오스트리아, 벨기에, 네덜란드 등의 경험적 사례와 더불어 발전해 왔으나, 방법론적 기초나 실천적 결과와 관련하여 비판을 받아왔다.¹¹⁶⁾ 호로위츠를 비롯한 통합주의자들(integrationists)은 협의주의가 분열을 개선하기보다는 오히려 심화시키고 그 결과 분열된 사회의 근본문제인 사회의 분할을 극복할 수 없다고 주장한다. 이러한 통합주의자들에 따르면, 정치엘리트들이 다른 분파집단의 엘리트들과 타협하거나 중용을 취할 유인(incentives)을 가질 때에만 갈등은 해결된다는 것이다. 분열된 사회에서의 정치적 안정을 촉진하고자 한다면 타협에 대한 정치적 보상이 필요하다는 설명이다.

협의주의자들이 계몽된 엘리트 공조를 강조하는 반면에 협의주의자들을

114) Brian Barry, "Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy," *British Journal of Political Science*, 5 (1975), pp. 477-505.

115) 예컨대 Donald L. Horowitz, "Constitutional Design: An Oxymoron?" in Ian Shapiro and Stephan Macedo, eds, *Nomos XLII: Designing Democratic Institution* (New York: New York University Press, 2000), pp. 256-84 참조; Donald L. Horowitz, "Constitutional Design: Proposals versus Process," in Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 15-36 참조.

116) A. Pappalardo, "The Conditions for Consociational Democracy: A Logical and Empirical Critique," *European Journal of Political Research*, Vol. 9, No. 4 (1981), 365-390.

비현실적(unrealistic)이고 지나치게 낙관적이라고 주장하는 통합주의자들은 경쟁을 전제로 인센티브 제공이라는 조건구성을 강조한다. 그런 맥락에서 호로위츠는 협의민주주의의 제도적 장치들이 도덕적으로 받아들일 수 없고 실천적으로 와해되기 쉽기 때문에 분열된 사회에서의 갈등해결을 위해서 필요한 제도적 장치로서 중용을 유도하고 갈등을 줄일 선거기제를 제시하였다. 이러한 협의주의자들과 통합주의자들 사이의 논쟁에도 불구하고, 갈등해결의 기제로서의 권력공유의 가치에 대해 거의 이의를 제기하지 않는다는 점에서는 입장을 같이 한다.¹¹⁷⁾

중용(moderation)을 위한 동기부여 접근법이 극단론자들의 희생 위에 중도주의자들의 입장을 지지하고자 한다는 호로위츠의 주장은 해석의 여지가 있다.¹¹⁸⁾ 개념적으로 말하자면, 우리가 온건중도주의자들을 지지해야만 한다는 것과 극단주의자들을 배제해야만 한다는 것이 동일하지는 않다. 그러나 실질적으로 중도주의적 집단의 포용(inclusion)을 촉진하는 것은 결국 극단주의적 집단의 배제(exclusion)가 되는 것이 사실이다. 그 점에서, 호로위츠는 레이파르트와 마찬가지로 정치적 안정의 도구라고 할 수 있는 두 가지 가치인 ‘포용’과 ‘중용’의 필요성을 조화시키는 데 미흡했다고 볼

117) Karin Gilland Lutz and Christopher Farrington, "Alternative Ulster? Political Parties and the Non-constitutional Policy Space in Northern Ireland," *Political Studies*, Vol. 54, No. 4 (December 2006), pp. 717-720; Stefan Wolff, "Conflict Resolution Between Power Sharing and Power Dividing, or Beyond?" *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 3 (September 2007), pp. 377-393.

118) Donald L. Horowitz, "Explaining the Northern Ireland Agreement: The Sources of an Unlikely Constitutional Consensus," *British Journal of Political Science*, 32 (2002), pp. 193-220.

수 있다. 결국 협의주의에서의 협력(cooperation)과 통합주의에서의 경쟁(competition)은 갈등해결을 위한 배타적인 길이 될 필요가 없으며, 두 가지 전략을 동시에 구사해나가기야만 하는 것이 된다.

(2) 투입 정당성과 토의민주주의 모형

토의(deliberative) 모형은 대화를 통해 상호 신뢰를 증진함으로써 통합의 장애요인을 걷어내기 위한 접근법으로서 앞에서 살펴본 자유주의적 모형과는 다른 민주주의의 비전을 제공한다. 그 비전은 엘리트나 분파지도자들의 주장을 진지하게 받아들일 수 있으나, 분열된 사회의 시민들을 위해 국가와 시민의 관계를 구체화할 수 있는 보다 넓은 공간을 제공할 수도 있다. 그러기에 토의민주주의는 엘리트주도 과정으로부터 인민(the people)의 의지의 표현으로 이해될 수 있는 결정과정으로의 이행을 필요로 한다. 토의민주주의 이론가들이 공적토의(public deliberation)에 참여할 일반 시민들의 역량과 권리 그리고 기회를 강조하는 이유도 여기에 있다.¹¹⁹⁾ 그 점에서, 토의민주주의에서 정당성은 단지 결정을 위한 투표보다는 오히려 결정과 관련된 토의에 참여할 수 있는 시민들의 역량과 권리 그리고 기회보유 여부에 좌우된다고 볼 수 있다.

토의민주주의(deliberative democracy)는 다양한 사회관계에 기초한

119) Archon Fung and Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (London: Verso, 2003).

대안적 접근이다. 과정(process)으로서의 토의를 통해 각 개인은 자신의 정체성(identity)을 표출하고, 타인의 정체성에 대해 반응함으로써 개인적 이해와 사적(私的) 선호를 변형시키게 된다. 대화와 토론에 기초한 민주화는 자율성과 사회연대를 연계시켜 준다고 볼 수 있는데, 민주적 결정과정이란 이미 존재하고 있는 구성원들의 의사를 찾는 과정이 아니라 의사를 형성해 가는 과정이며 상호 간의 설득을 위한 노력이라고 볼 수 있다. 이런 노력을 통해서만 비로소 정치적 정당성(political legitimacy)은 확립될 수 있는 것이다. 그 점에서, 자유주의 프로젝트의 성공요체는 다름 아닌 포용(inclusion)이다.

민족정체성 갈등을 해소하기 위한 토의적 접근(deliberative approach)은 이론가들 사이에서 집단 간의 상호이해와 신뢰를 증진하고 우정을 쌓아가는 유효수단으로 간주되어 왔다.¹²⁰⁾ 따라서 이하에서는 민주주의와 민족주의의 연결고리로서의 ‘정치적 평등’과 그 조건으로서의 ‘포용’(inclusion)과 ‘중용’(moderation) 간의 관계를 토의민주주의의 관점에서 재조명하고자 한다. 포용과 중용은 정치적 안정 외에도 정치적 평등의 필요조건이고, 특히 포용은 정치적 평등 속에 분명한 논리적 근거를 갖고 있다는 점에서

120) James Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation* (Oxford: Oxford University Press, 2009), ch. 6 ; 물론 토의가 양극화를 초래한다든가 갈등상황에서의 토의민주주의의 무용론 심지어는 토의에 소수집단에 대한 편견이 포함될 수 있다고 주장하는 사람에 이르기까지 평가는 다양하다. 그에 관해서는 Cass R. Sunstein, “Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes,” *Yale Law Journal* 110:1 (October 2000), pp. 71-119; David Miller, “Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups?,” in Maurizio Passerin d’Entreves, ed., *Democracy as Public Deliberation* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2006), pp. 201-25 참조

중요하기 때문이다.¹²¹⁾

중용과 포용은 자유민주주의의 안정논리 속에서 도구적 가치 또는 결과론적 가치로서 작용하지만, 평등논리 속에서는 정치적 평등의 기초가 되는 원리의 필요조건으로서 통용된다. 우리는 여기서 정치적 평등의 필요조건으로서 간주되는 중용과 포용이 토의민주주의 시각에서는 정확히 어떤 것인지 그리고 왜 그 시각은 분열된 사회에서의 보다 큰 제도적 안정에 대해서 각별한 의미를 가져야만 하는지에 대해 주목하게 된다.¹²²⁾

정치적 평등에 대한 토의주의적 해석의 맥락 속에서 중용은 상호성(reciprocity)으로, 포용은 공공성(publicity)으로 변형되는데, 상호성은 민주적 결정이 이성의 교환 내지 상호수락을 통해 이루어지도록 하는 반면에 공공성은 결정과정에 직접 참여하지 않았더라도 특정한 이유를 알고 이해할 수 있도록 하는 것을 의미한다.¹²³⁾ 여기서의 주요논점은 제도적 구상문제에 관한 중요한 추천을 하도록 토의민주주의 틀 안에 중용과 포용을 어

121) Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 23-24, 52; John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 60; Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot be Avoided, and What Should be Done About It* (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996), pp. 9, 56.

122) John S. Dryzek and Patrick Dunleavy, *Theories of the Democratic State* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009), pp. 192-198, 215-217.

123) 상호성과 공공성에 관한 유용한 소개를 위해 Robert E. Goodin, *Motivating Political Morality* (Oxford: Blackwell, 1992), chaps. 2 와 7 참조; 평등에 대한 해석과 관련해서는 민주적 토의를 당연히 지배해야 하는 것으로 간주하는 경우와 토의적 평등에 관한 보다 발전된 설명이 배분적 고려와 역량 고려를 결합할 필요가 있는 것으로 주장하는 경우가 있다. 이에 관해서는 James Bohman, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996) 참조.

평게 배치할 것인가를 설명하는 데 있다. 그리고 상호성과 공공성 사이에 중요한 차이가 존재한다는 것인데, 상호성이 집단적 결정의 정당화 방법에 관심이 있다면 공공성은 집단적 결정의 정당화 범위에 관심이 있다고 볼 수 있다.¹²⁴⁾

만약 토의민주주의가 심각하게 분열된 사회를 위해 의미심장한 지도를 제공하고자 한다면, 매우 진지하게 제도적 구상의 문제를 반드시 다루어야 한다. 대의제도 하에서 실현될 수 있는 포용의 수준은 토의민주주의 이상에 미치지 못하지만, 토의민주주의 이론가들은 공공성의 필요조건(책임성, 투명성, 개방성 등)을 강조함으로써 시민과 입법부 의원 사이의 불균형을 줄이려고 모색해 왔다.¹²⁵⁾

이처럼 공공성과 상호성의 충족을 통해 정당성을 획득함으로써 정치적 평등의 이상을 구현하려는 하버마스의 토의민주주의 모형은 민주주의적 의사형성이 공정한 협상 과정을 보장하는 ‘절차’와 다양한 토론형식 속에서 보다 나은 주장이 도출되도록 하는 ‘의사소통적 전제’라는 두 가지 요소에 기초한다는 사실을 강조한다. 결국, 그의 의사소통 행위는 공적 이성 (public reasoning)을 통해 구성원 상호 간의 선호를 변화시킴으로써 상호

124) 민주주의는 단순히 정치적 균형을 달성하려는 것은 아니다. 민주주의의 목적은 집단적인 문제, 공적인 문제를 해결하는 것일 뿐만 아니라 그 문제해결방식에 대한 정당성을 획득하려는 것이다. 요컨대, 민주주의의 핵심은 공공성이라고 할 수 있다. 공공성은 분열된 사회에서의 신뢰발전에 결정적으로 중요한 것이라고 이해된다. 그 점에서, 토의민주주의는 공적 담론의 성격을 선호의 집합에서 공동의 문제해결 모색으로 전환시켜 준다고 할 수 있다.

125) 예컨대 Gutmann and Thompson, *Democracy and Disagreement*, chap. 3 참조.

간의 이해에 도달하려는 목표를 지향한다고 볼 수 있다.¹²⁶⁾ 여기서 중요한 것은 합리적 합의를 이끌어내기 위해서 왜곡되지 않은 의사소통이 필수적인 데, 이를 위해서는 시민들이 정보의 공유를 전제로 한 토론(discussion)을 통해 정해진 선택에 기초하여 결정을 내릴 수 있어야 한다는 점이다.¹²⁷⁾ 그래야만 사회·경제적 불평등 구조 속에서 형식적인 수준의 포용적 토의과정은 비로소 권력자들의 이익과 관점이 지배할 사회구조적 편견으로부터 벗어날 수 있을 것이기 때문이다.¹²⁸⁾ 그것은 소통 행위의 목적이 공동체 참여자들 사이에 규범적 합의를 생산 및 재생산하는 데 있음을 의미한다. 그 점에서 소통은 사회통합의 방법론이 되고, 따라서 소통 윤리는 적극적 시민권(active citizenship)과 민주제도의 모델을 개발하는 데 역점을 두게 된다.

126) J. Johnson, "Habermas on Strategic and Communicative Action," *Political Theory* 18, no. 2(May 1991), 187-191; 토의민주주의는 엄밀하게 이야기해서 'public discussion'이 아니라 '공적 이성'(public reasoning)이라고 할 수 있다. 토의민주주의는 공적 이성을 통해서 서로 간에 이해에 도달하려는 것이다. 토의민주주의의 목표는 갈등하는 이익간의 타협이 아니라 '합리적인 합의'이다. 토의민주주의가 협상이나 투표보다 토론을 강조하는 것은 단순히 동료 시민들의 선호를 변화시키려는 것은 아니라, 정보의 비대칭성을 극복하기 위한 정보의 저수지를 만들려는 것이다. 즉, 정보를 공유함으로써 시민들은 자신이 가지고 있었던 선호와 충돌하는 선호를 받아들일 수 있는 것이다. 그리고 토의를 통한 합의가 가능하기 위해서는 설득될 수 있는 이유가 제시되어야 할 것이다. 이에 관해서는 임혁백, "밀레니엄 시대의 민주주의의 대안: 심의 민주주의," 『계간 사상』 (1999 겨울호), pp. 166-175 참조.

127) 평등주의자들은 토의민주주의에서 주장하는 의사결정기구의 규모가 반드시 작다는 점을 고려하면 결국 정책결정 과정에서 대다수 시민들은 배제될 것이고, 토의에 참여하는 소수의 엘리트에게 정치권력을 부여하는 셈이 된다고 주장한다. 요컨대, 평등주의자들은 토의가 평등을 약화시킴으로써 소수의 횡포를 초래한다고 보는 반면에 토의민주주의자들은 평등주의가 토의를 약화시킴으로써 다수의 횡포를 초래한다고 본다. 이에 관해서는 Jeff Kochan, "Rescuing the Gorgias from Latour," *Philosophy of the Social Sciences* 36, no. 4(December 2006), 395-422 참조.

128) Iris Marion Young, "Activist challenges to deliberative democracy," *Political Theory*, Vol. 29, No. 5 (October 2001), 678-681 참조.

(3) 대안적 모형: 공화민주주의

정치공동체 형성을 위한 민주주의 모형은 갈등을 어떻게 이해하느냐는 점과 그 갈등을 어떻게 극복하고 사회통합을 실현하느냐는 점에 주목하여 제시되고 있다. 문제는 현실에 존재하는 차이와 다양성을 인정하느냐 여부와 인정할 경우에 그것을 어떻게 사회통합으로 승화시킬 것이냐에 달려 있다.

오늘날 토의민주주의에 대한 비판과 대안을 제시하는 경쟁적(agonistic) 정치이론가들의 스펙트럼 선택은 아렌트와 슈미트 사이에서 이루어지고 있다. 아렌트와 공화주의 전통에서 정치적인 삶을 자유, 연대, 집단행동이라는 수평적 차원의 관점에서 조망한다면, 슈미트와 현실주의 전통에서는 필연성, 지배, 주권이라는 수직적 차원을 강조한다.¹²⁹⁾ 그 결과 공화주의 이론가들은 정치적 갈등을 잠재적으로 통합기능을 갖는다고 보는 반면에 현실주의자들은 정치적 갈등을 배제의 관계로 이해하는 경향이 있다. 이하에서는 토의민주주의에 대한 분명한 비판가로서 오직 ‘차이’를 존재 가능한 조건으로 이해하는 이론적 틀 안에서만 다원주의적 민주정치가 제대로 구성될 수 있다고 본 무페의 주장을 살펴보고자 한다. 어떤 형태의 본질주의도 거부하는 무페의 관점은 마르크스주의의 경제결정론 비

129) 경쟁적 민주주의(agonistic democracy)는 소통정치와 일상적 정치 사이의 정치적 조화를 개념화하려는 차원에서 중요한 틀을 제공한다. 특히 분열된 사회에서의 민주주의의 실천을 위해서 조화(reconciliation)를 국가폭력의 역사에 의해 분열된 시민들 사이의 연대 가능성에 초점을 맞춘 민주정치를 위한 국가건설 프로젝트로 이해하는 Andrew Schaap, "Agonism in divided societies," *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 32, No. 2 (March 2006), 255-277 참조.

판과 자유민주주의의 위기극복을 위한 정치자율성의 존중에 기초하여 민주사회 시민의 의미를 재규정하고 ‘근본적이고 다원적인 민주주의(radical plural democracy)’에 입각해 사회를 재구성함으로써 ‘시민공화주의(civic republicanism)’라는 공화민주주의를 수립하려는 입장으로 나타난다.¹³⁰⁾

① 무폐의 공화민주주의

무폐의 관심은 자유주의와 공동체주의 간의 논쟁을 넘어서 자유와 평등이라는 민주주의 원칙에 기초해 사회와 시민의 의미를 재해석하는 데 있다. 그 해석에 따르면, 자유주의적 관점에 입각한 시민권 개념은 “각자 자신이 정의한 선(good)을 형성하고 수정하여 합리적으로 추구하기 위한 능력(capacity)”¹³¹⁾을 지칭하는 것에 불과하다. 따라서 자유주의적 관점에서 시민권이 행사되는 방식은 그것이 법을 위반하거나 타인의 권리를 침해하지 않는 한 개인에게 맡겨지며, 대개 이런 사회의 시민들에게는 공적인 것에 대한 이해가 부족하며, 시민으로서의 공공 행위나 공동체에 대한 참여는 기대하기 어려워진다. 또한 이런 사회에서 정치란 단지 선호집합적

130) 공화민주주의는 민주주의에서 나타날 수 있는 자의적 지배로의 경향을 배제하고 동등한 주권자로서 법치에 참여하는 자유를 시민들의 삶 속에 실현시키고자 하는 이념적 목표를 갖고 있다. 이처럼 공화민주주의란 다양한 계층의 사회구성원들로 하여금 공적인 일에 관심을 갖고 참여하도록 유도하며, 사회 전반에 의사소통을 강화시키고, 그런 과정 속에서 소수의 위임받은 자들이 자의적 지배가 아닌 법치를 행하게 함으로써 정체성 확립과 사회통합의 능력을 확대하는 것을 가리킨다. 그리고 이는 현대 자유민주주의에 부족한 연대감과 상호의식을 증진시키는 역할을 수행함으로써 민주적 정당성을 확보한 강력한 정치공동체를 구축하는 일이 될 것이다. 예컨대, John Schwarzmantel, "Community as Communication: Jean-Luc Nancy and 'Being-in-Common'," *Political Studies*, Vol. 55, No. 2 (2007), 459-476 참조.

131) Chantal Mouffe, *The Return of the Political* (London: Verso, 1993), p. 61. 이하 RP로 약함.

(aggregative)이며 수단적인 것으로만 간주되며, 그 결과 공적 영역의 소멸과 함께 사회적 응집력은 해체되고, 그들이 옹호하고자 했던 민주사회 자체의 안정성은 보장되지 않는다고 본다. 문제는 그 결과 진정한 의미의 시민권을 가질 수 있는 가능성을 박탈당한 개인들은 그 대신 점차 다른 종류의 집단적 정체성을 찾아 나선다는 점에 있다. 예컨대 민주주의가 발달할수록 시민의 참여가 다양한 사람들이 모여 공동의 관심사를 논하고 협의하는 방식으로 전개되는 대신 오히려 여러 종류의 종교적, 도덕적, 윤리적 근본주의에 몰두하는 방식으로 나타나는데, 그 이유가 바로 이러한 자유주의의 결합 때문이라는 것이다.¹³²⁾

한편 공동체주의자들은 공동선(common good)의 강조를 통해 자유주의적 관점의 문제점을 해결하고자 한다. 이에 대해 무페는 공동체주의가 공동체를 강조하고 정치참여의 가치를 높이 평가하지만, 개인의 자유와 어떻게 병립될 수 있는지에 관한 문제를 새로이 발생시킨다고 지적한다. 여기서 무페는 르포르(C. Lefort)의 민주주의론에서 통찰력을 얻는다(이동수 2008, 10-11). 르포르에 의하면, 민주주의란 인민주권에 근거하는 체제로서 그 권력의 정당성은 인민에 기초한다. 하지만 인민주권의 이미지는 누구도 점유할 수 없는 비어있는 장소(empty place)의 이미지와 연관되기 때문에, 공공의 권위를 행사하려는 사람은 결코 그것을 전유하고 있다고 주

132) 무페의 민주주의이론에 관한 자세한 논의는 이동수, 「지구화시대 시민과 시민권」, 『한국정치학회보』, 제42집 2호(2008 여름), pp. 5-22 참조. Chantal Mouffe, "For an Agonistic Model of Democracy," in *Political Theory in Transition*, ed. Noël O'Sullivan (London: Routledge, 2000), p. 122.

장할 수 없다.¹³³⁾ 즉 민주주의는 한편으로는 권력이 인민으로부터 생긴다는 원칙(rule by the people)과 다른 한편으로 그것은 누구의 권력도 아니라는 원칙(nobody rules)을 이중적으로 사용함으로써 그 체제를 유지할 수 있었다고 본 것이다.¹³⁴⁾

무페는 ‘공동선’ 문제에 르포르의 이 원칙을 그대로 적용한다. 즉 공동체 주의자들이 주장하는 공동선을 개인의 자유와 양립가능하게 만들기 위해서는, 공동선의 중요성을 강조하되 그 공동선의 내용과 실체를 비워둠으로써 개인들이 공통의 공동선을 함께 추구해야 한다는 짐을 벗고 그들 자신의 자유를 구가할 수 있도록 해야 한다고 본다. 요컨대 민주적 사회가 되려면 공동선을 지향하되 그 내용을 비워두는 이중성이 필요하다는 것이다 (이동수 2008, 11). 결국 민주사회에서 우리가 시민이 되기 위해서는 선에 대한 실체적(substantive) 개념이 아니라 이런 전통을 따르는 자유와 평등이라는 정치적 원칙을 공유해야 한다는 설명이다.¹³⁵⁾ 무페는 바로 이런 사회에 근접한 모형으로 오크쇼트(M. Oakeshott)가 분석한 소키에타스(societas) 개념을 도입한다.

133) 하버마스의 합의모델에 대비시켜 정치적 갈등의 중요성을 강조하고 민주주의체제에서의 권력의 장소를 빈 공간으로 남겨두어야 한다는 르포르의 분석에 관해서는 Stefan Rummens, "Deliberation interrupted: Confronting Jürgen Habermas with Claude Lefort," *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 34, No. 4 (2008), 383-408 참조. 르포르에 따르면, 민주주의는 권력의 실질적 행사와 비어있는 권력의 상징적 장소 사이의 돌이킬 수 없는 간극이 현저하다.

134) Claude Lefort, "The Logic of Totalitarianism," in *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*, ed. John B. Thompson (Cambridge: The MIT Press, 1986), p. 279.

135) Chantal Mouffe, *RP*, p. 65

오크쇼트에 의하면, 근대 국가의 성격은 중세 말 존재했던 두 양식의 결사체인 유니베르시타스(universitas)와 소키에타스(societas) 중 어떤 요소가 강조되느냐와 연관된다.¹³⁶⁾ 이 중 전자는 공동의 실체적 목적을 추구하거나 공동이익(common interest)을 증진하고자 하는 사람들로 이루어진 결사체집단(association)을 일컫는다. 반면 소키에타스는 - 다른 용어로는 키베스(cives) - 시민적 결사체(civil association)로도 불리는데, 공동으로 추구하는 어떤 실체적 목표나 공동행동 때문에 모인 집단이 아니라, 그런 것들을 논의하기 위한 규칙과 절차를 서로 공유하고 각자 타인들로부터 그것을 논의할 자격이 있는 구성원으로 인정받는 것 자체를 목표로 한다. 그렇다면, 이런 공동체를 유지하는 데 가장 중요한 덕목은 공동의 이익이나 목표가 아니라 서로에 대한 충성심(loyalty) 즉 상호 인정이 된다.¹³⁷⁾

소키에타스의 핵심 구성요소는 그 모임의 목표나 통일성에 있는 것이 아니라, 그런 것들을 논의하는 레스 푸블리카(res publica)에 놓여있다.¹³⁸⁾ 따라서 소키에타스는 이를 위한 절차(procedure)를 중요시한다. 하지만 이 절차는 자연권이나 자연법과 같이 인간 삶의 외부로부터 주어진 절차가 아니라, 그 공간에서 함께 살아온 사람들의 삶의 형식으로부터 발생하는 절차다. 즉 소키에타스에서의 절차는 성문법적 규율이나 어떤 형식논리적 정

136) Michael Oakeshott, *On Human Conduct* (Oxford: Oxford University Press, 1975).

137) Chantal Mouffe, *RP*, p. 66.

138) 흔히 레스 푸블리카는 동일한 목표를 가진 자들이 모이거나 민족이나 인종과 같이 동일한 태생을 가진 자들이 모이는 것을 의미하는 것이 아니라, 공동의 관심사를 공적으로 논하는 것을 뜻한다. 그리고 이때 관심이 같다는 것이 같은 생각을 갖고 있거나 같은 결론을 내리게 된다는 것을 의미하지 않는다. 레스 푸블리카는 어떤 행동을 구체화시키는 것이 아니라 그 행동을 선택할 수 있는 조건을 구체화시키는 것이다.

합성과 관계되는 것이 아니라, 레스 푸블리카를 구성하는 시민들이 여지껏 살아온 삶의 양식 및 그 실행(practice)과 연관되는 것이다.

여기서 무페는 비트겐슈타인(L. Wittgenstein)의 논의를 받아들인다. 비트겐슈타인에 의하면, 우리들의 의견이 어떤 동의에 이르기 위해서는 먼저 우리들 삶의 형식에 대한 동의가 선행되어야 한다.¹³⁹⁾ 즉 동의는 의미화를 통해 이루어지는 것이 아니라 우리들의 삶의 형식 내에서 이루어진다. 이것을 사회체제에 적용시켜 보면, 우리가 사는 사회에 대한 충성과 그 제도의 가치에 대한 믿음은 지적인 근거를 요하는 것이 아니라, 그 전거(典據) 체계에 대한 정열적인 참여적 관여(commitment)와 연관되는 것임을 뜻한다.

이처럼 무페는 르포르의 통찰력을 기초로 오크쇼트와 비트겐슈타인의 논의를 수용함으로써 현대인들이 개인의 목표와 번영을 달성하기 위해 여러 종류의 목적론적 결사체에 속하는 것은 불가피한 현실에도 불구하고 이 익집합적 결사체에만 매몰되지 않은 채, 레스 푸블리카에서 절차에 따라 공동행위의 가능성과 조건을 모색하는 기본적인 모임을 구성하는 것이 민주사회를 견지할 수 있는 비결이라고 본 것이다(이동수 2008, 15-17).

문제는 민주사회라고 하더라도 다양한 입장들이 아무런 갈등 없이 평화롭게 공존하는 것은 아니라는 점에 있다. 따라서 사회적 갈등과 의견의 차

139) Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations* (Oxford: Blackwell, 1953).

이를 인정하고 제도와 전통의 범위 내에서 그리고 민주적 절차를 통해 이들 간의 경쟁을 유지함으로써, 사회의 여러 가지 갈등을 오히려 사회적 다양성으로 전화시킬 필요가 있다. 이것은 분명히 쉬운 일이 아니지만, 무폐는 우리가 자신과 다른 상대방을 무너뜨려야 할 '적(enemy)'이 아니라 넘어서야 할 '경쟁상대(adversary)'로 간주하고 정당하게 경쟁한다면 이것이 가능하다고 본 것이다.¹⁴⁰⁾ 여기서 사회적 갈등자체를 불필요하거나 문제가 있다고 보지 않고 그것들의 끝없는 투쟁이 문제이며, 오히려 그 갈등을 선의의 경쟁관계로 만드는 것이 차이 자체를 유지시키는 방법이라고 본 무폐의 경쟁적 접근법은 우리에게 중요한 통찰력을 제공한다.

그러나 무폐의 주장대로 급진적 우연성이 근본적이고 다원적인 민주주의를 만들 수 있다면 마찬가지로 우연성은 다른 어떤 정치적 교의도 원칙적으로는 만들 수 있다는 점에 문제가 있다고 할 수 있다. 이 맥락에서 보면, 결과적으로 우리는 민주주의를 지지하는 방식을 무수히 갖는 셈이 되기 때문이다. 그러나 그것들은 개인이나 집단의 선호에 따라 결국 예외 없이 거부될 수 있다는 한계를 동시에 지닌다. 이렇게 볼 때, 근본적 민주주의는 본질주의, 극단적 다원주의를 거부하고 포용개념을 도입하는 데 성공한 반면에 민주주의 정당화를 위한 만족스러운 논리를 제공하는 데는 성공하지 못한 셈이 된다. 결국 무폐의 이론은 민주적 소통방식을 통해 적대적인 것을 경쟁적인 것으로 승화시킴으로써 민주적 다양성과 질서를 모색하였지만, 정치적 갈등을 조절할 민주적 제도화에 대한 적절한 설명이 미흡하

140) Chantal Mouffe, RP, p. 4.

여 현실세계의 분열된 사회에 대한 효과적 해법으로 적용하기는 어렵다고 볼 수 있다.¹⁴¹⁾

따라서 이하에서는 경쟁적 정치개념을 지지하면서 다른 한편으로 민주적 제도의 이론에 주목한 아렌트의 공화민주주의에 대해 살펴보기로 한다.

② 아렌트의 공화민주주의

경쟁적 정치개념에 대한 아렌트의 논의는 슈미트적 정치개념을 공유하는 무페의 경우보다는 간접적이며 그리스의 정치개념에 대한 논의의 맥락 속에서 이루어지고 있다. 아렌트는 아테네 도시국가에서의 삶이 만인의 만인에 대한 지속적이면서 치열한 경쟁으로 구성된다고 설명한다.¹⁴²⁾ 여기서 아렌트는 완전한 인간성에 도달할 그리스의 경쟁적 정신(agonal spirit)에 주목하고 동일한 맥락에서 치열한 전쟁으로 확대될 적대적인 정치적 충돌 경향을 완화시키는 관계법적 견해를 표명하고자 로마의 정치적 경험에 의지한다.¹⁴³⁾

141) Andrew Schaap, "Political Theory and the Agony of Politics," *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (January 2007), pp. 67-69.

142) H. Arendt, *The Promise of Politics*, ed. J. Kohn (New York: Schocken Books, 2005), p. 16.

143) J. Taminioux, "Athens and Rome," in D. Villa (ed.), *The Cambridge Companion to Hannah Arendt* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 165-177; R. T. Tsao, "Arendt against Athens: Rereading the Human Condition," *Political Theory*, Vol. 30, No. 1 (2002), 97-123.

이로부터 자유(freedom)의 관점에서 정치를 이해하는 아렌트는 agonism을 모든 사람들의 절대적 차이에 기초한 다원성(plurality)에서 비롯된 것이라고 인식한다.¹⁴⁴⁾ 또한 아렌트는 정치적 상호작용으로부터 나오는 인간관계의 그물망을 위한 배려(care)의 윤리를 추천한다. 이러한 입장의 배경으로 작용한 로마인들의 경험 중 법의 개념은 매우 중요하다. 로마에 있어서 공법 제정은 모든 정치행위 중 가장 근본적인 것이었다. 실제로 로마건국 당시의 법은 한 사람의 작품이 아니라 대치중인 두 파벌, 분파 간의 계약(contract)으로서 전 구성원의 승인을 필요로 하는 것이었다.¹⁴⁵⁾ 따라서 그 법은 그들 사이의 차이를 지워버림으로써 로마인들을 결합시킨 것이 아니라 계약의 형식으로 그들 사이의 지속적인 결속을 확립하였던 것이다. 이처럼 로마인들은 법을 계약의 관점에서 접근함으로써 다원주의적 상호작용 속에서 갈등하는 두 입장 사이의 관계로 구성된 제도(institution)로서 이해하는 정치적 개념으로 공식화할 수 있었다고 할 수 있다.

그만큼 로마인들은 정치를 보는 시야가 그리스인들보다 넓었고 포용력이 강했던 것이다. 정치적 실존을 슈미트적인 ‘적과 동지’의 관점에서 찾고자 했던 그리스인들과 달리 로마인들은 똑같은 투쟁과 전쟁을 그들이 자신과 반대세력 모두를 인정하는 수단으로 활용하였기 때문이다. 여기서 우리는 로마인들이 적을 전멸시키기보다는 적과 조약을 맺음으로써 새로운 세계를 열어갈 수 있도록 정치공간을 확장시켜 나갔음을 확인하게 된다. 이는 연대

144) 이와 달리 배제의 관점에서 이해하는 슈미트는 agonism의 의미를 대립되는 두 집단 간의 갈등으로 본다.

145) H. Arendt, *The Promise of Politics*, ed. J. Kohn (New York: Schocken Books, 2005), p. 179.

를 사회적 통합(integration)의 방법으로 생각하는 공화주의와도 연관된다.

오늘날과 같이 통합을 주요과제로 삼는 시대에 공화주의는 인민주권의 권리와 자유를 강조하고 인민주권을 제도적으로 실현할 수 있는 정치적 참여권의 확보를 중요시하는 민주주의와 달리 비지배(non-domination)를 강조하면서 자의적인 권력의 남용에 대항하여 법치의 확립과 사회통합을 강조한다.¹⁴⁶⁾ 요컨대 민주주의가 인민주권과 권리, 참여를 강조하는 반면, 공화주의는 법치, 국민통합, 상호성에 주안점을 두고 있다.¹⁴⁷⁾ 국가정체성의 혼란을 우려하는 최근의 한국사회 상황을 감안할 때, 공화주의에 대한 관심은 어쩌면 당연한 일인지도 모른다.¹⁴⁸⁾ 문제는 ‘공화’를 이루기 위해서

146) 현대적 언어로 표현하면, 선호의 집약이 아닌 심의의 결과로서 정의 또는 법을 규정하는 구성주의적 성격, 그리고 동질성(uniformity)에 기초한 연대가 아니라 다양성과 타인의 이익에 대한 존중에 기초한 통합(unity: vincula iuris)을 지향하는 것이 ‘공화’라는 것이다. 이런 맥락에서 키케로의 공화주의는 ‘공화’와 관련된 핵심적인 질문의 전환을 요구하고 있다. 만약 우리가 신로마 공화주의와 같이 공화와 관련된 질문을 자유주의적 협력(cooperation)과 공동체적 연대(solidarity)의 긴장에서 찾는다면, 그리고 만약 우리가 부의 재분배와 같은 문제를 ‘공화’로 해결하려고 한다면, 키케로는 정의에 대한 합의에 기초한 정치적 통합(unity)을 통해 협력과 연대라는 긴장이 불필요한 ‘공화’를 꿈꾸고 있다. 이에 관해서는 곽준혁, “키케로의 공화주의,” 『정치사상연구』, 제13집 2호(2007년 가을), pp. 132-154, 143-149.

147) 이에 관해서는 이동수, “개화와 공화민주주의,” 『한국정치평론학회 2006년 춘계심포지움-대한민국 정체성과 정치평론』(2006. 4. 28-29), p. 24.

148) 공화주의는 민주화 이후의 민주주의 시대를 맞이한 한국에 있어서 정치적 무관심의 확산과 대중영합주의의 팽배로 인한 민주주의의 위기를 극복하기 위한 대안으로서 주목받고 있다. 그것은 공화주의가 한국적 상황에서 엘리트주의로 흐를 위험성을 경계하고 대중영합주의의 위험을 차단할 수 있는 정치이념으로 보이기 때문일 것이다. 자유와 법치에 역점을 둔 자유주의와 참여와 평등을 강조하는 민주주의가 고전적 공화주의로부터 물려받지 못한 ‘시민적 덕성’(civic virtue)이 바로 이 시대가 요구하는 핵심가치라는 점에서도 대안적 이념으로 간주되는 경향이 있다. 이와 관련하여 비롤리(M. Viroli)는 공화주의에 대한 새로운 해석에서 “공화주의가 민주주의에 속한 정치사상에 불과하다는 기존통념과 달리 역사적으로 볼 때 오히려 자유주의·민주주의 양 사상이 법치와 인민주권이라는 양대 원리 위에 구축된 고전적 공화주의에 속한 속주들로 보는 것이 더 정확하다”고 주장한다.(Viroli, 2006, 41-42)

통합의 구심점에 해당하는 권위체가 필요한데, 우리 사회에서는 민주화 과정을 통해 권위 자체를 모두 해체해 버림으로써 민주주의를 완성시켜 나가고 사회통합을 실현하는데 필요한 권위마저 사라져버린 현실에 있다고 하겠다.

그렇다면 민주화 이후 전통적 의미의 권위가 사라지는 오늘날 우리 앞에 놓여있는 과제는 사회통합을 위해 필요한 새로운 형태의 권위를 확립하는 일이라고 할 수 있다. 그리고 이 과정에서 중요시되는 권위 내지 질서와 자율성 내지 자유 사이의 조화를 위해 권위는 다수의 동의를 얻기 위해 끊임 없이 대화를 시도하고 민주적 토론을 통해 결론을 이끌어내는 체계로 자리 잡게 될 것이다. 이런 형태의 권위는 구성원들의 소속감과 적극적 참여를 유도하기 위해서도 필요하며, 그 관점에서 도출된 사회통합의 대안이 공화민주주의였고 통합기능을 담당할 헌법이었다고 하겠다. 헌법이야말로 공화국 전체의 공공선을 위한 시민참여를 가능케 해주는 힘으로서 사회의 구심점 역할을 하기 때문이다.

그런 맥락에서 볼 때, ‘민주화 이후’의 시대를 사는 우리에게 필요한 새로운 권위를 헌법에 부여하는 것은 타당성을 지닌다고 할 수 있다. 이것이 오늘날 헌정주의의 확립이 중요한 이유이며, 대한민국의 정체성 확립에 주목하는 이유이기도 하다.

남북정치공동체 형성방안



05

지구화 시대의 통일한국

5 지구화 시대의 통일한국

이 글은 국권의 재구성이라는 관점에서 ‘어떤 내용의 나라를 만들 것인가?’에 대해 정치공동체의 정당성은 무엇에 기초해야만 하는지 그리고 어떤 유형의 민주주의가 국민국가를 넘어선 정치공동체인 통일국가의 정체성에 적합한지에 초점을 맞추어 민족공동체 통일방안에 담긴 정신을 재음미하려는 의도에서 출발하였다.

그와 관련해 필자는 두 가지 문제에 주목하였다. 그것은 정치공동체를 형성하고 발전시키는 규범적 기반으로서 주권국가의 재구성 및 좋은 정부의 선택기준이 될 정치공동체의 정당성 문제와 민주적 정당성에 입각하여 우리가 만들고자 하는 남북정치공동체의 제도적·규범적 틀에 관한 문제였다. 특히, 규범적 틀의 경우는 민주적 정당화에 기초한 민족주의와 자유민주주의의 연계 가능성 그리고 남북정치공동체와 민주주의 모형의 관계에 주목하였다.

지금까지의 논의를 통해 필자는 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 정치공동체의 단위가 커질수록 결속력이 떨어질 수밖에 없는 구조적 한계를 극복하기 위해서는 정치공동체의 구심력이 유지되도록 국가의 틀을 재구성하는 변화가 필요하다는 점이다. 또한 정치공동체로서의 근대 민족국가의 이행 및 발전과정에서 무엇보다도 중요한 요인이 민족주의의 등장이었다는 점이다.

둘째, 근대 민족주의의 부상은 국가주권에 대한 생각을 군주주권으로부터 인민주권 내지 국민주권으로 바꿔놓은 주권의 중심이동을 가져왔다. 군주주권 시대에는 군주와 국가가 주권의 화신이었지만, 이제 국가는 군주가 아닌 국민(민족)의 주권을 구체화하게 된 것이다. 이로써 민족주의는 민족 국가 형성으로서 그리고 정치적 정당성의 원칙으로서의 의미를 갖게 되었으며, 그에 따라 민족은 주권과 정치적 정당성의 원천으로 자리잡게 되었다는 점이다.

셋째, 근대 민족국가를 형성하는 민족은 국가건설, 산업사회 출현, 민족 의식 구성 등 세 가지 상호 연관과정의 산물인 시민권(citizenship)을 매개로 하여 근대적 민주시민권을 형성하게 되고, 그 과정을 통해 법적 평등, 권리, 이익보장, 정체성을 공유하는 사람들을 만들어내는 효과를 낳았고 그 결과, 민족과 민족공동체에 참여하는 시민의 등식화가 가능해졌고 또 그것을 통해 민족주의와 민주주의의 연계가능성을 열어놓는 계기가 마련되었다고 볼 수 있다.

넷째, 정치공동체의 정당성이 내적 측면에서는 최소한 앞에서 제시된 효율성(efficiency), 공동선(common good), 정의(justice)의 조건을 어느 정도 충족시켰을 때 국민에게 받아들여질 수 있다. 외적 측면에서는 평화적이고 정의로운 세계의 이상을 천명했을 때 나라를 지킬 수 있는 것이 정치공동체의 정당성이다.

다섯째, 정치공동체 형성의 조건과 공동체를 만들려고 하는 이유와 관련해 신뢰의 중요성과 그 근거로서의 정치공동체의 내적·외적 정당성을, 남북 정치공동체 형성의 조건으로는 ‘정당성’, ‘신뢰’, ‘균형’을 확인하게 되었다.

여섯째, 민족공동체는 3·1운동을 계기로 확립되어 있다고 할 수 있으나 아직까지 국가주권의 재구성 맥락에서는 정치공동체로서의 나라를 만들지 못한 상태에 머물러 있다는 점에서 볼 때, 통일문제의 핵심이 민족공동체를 나라 만들기로 연계시키는 것임을 확인할 수 있다. 민족공동체는 과거, 현재, 미래를 모두 포괄하는 반면에 남북연합은 지금으로서는 미래에 해당하는 민족공동체의 복원단계로서 통일이전의 상태라는 점에서 민족공동체의 미완으로 볼 수 있다. 따라서 민족공동체의 완성은 한국민족주의의 완결을 의미하는 통일국가 형성으로서의 남북정치공동체 형성을 통해서 이루어진다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 남북연합은 민족공동체의 완성과정 속에 존재하는 특정시점에서의 민족공동체로 규정할 수 있다. 또한 남북정치공동체는 남과 북이 각기 차이를 가지면서도 상당한 정도의 동질적 요소를 공유하는 토대 위에서 궁극적으로 하나의 정치제도와 이념에 의해 하나의 국가를 달성하는 상태라고 규정할 수 있다.

일곱째, 자유민주주의의 이상이 자유의 내용을 다수결 원리로 충족시키고, 민주의 완성을 위해 개인의 권리와 자유를 보호하는 데 지향점을 둔다는 점에서 자유민주주의와 민주주의 사이의 등식관계를 도출해 낼 수 있었다. 그리고 ‘자기결정’과 ‘정치적 평등’을 핵심 연결고리로 하여 민주주의와 민족주의의 친화성을 확인할 수 있었다.

여덟째, 자유민주주의 가치와 민족공동체 의식의 연계가능성과 관련해서는 정체성(identity)을 확보하는 것에 초점을 맞추어 자유민주주의와 급진사회주의 그리고 민족주의를 연결시켜 줄 규범적 틀부터 구성해야 한다는 점에서 공동체주의의 관점으로부터 논의를 시작하였다. 그것은 공동체주의가 자유민주주의와 급진좌파의 문제점을 제거하면서 동시에 민족주의와 연관된다고 판단했기 때문이다. 그것은 분단사회의 서로 다른 정체성과 정의론을 전제로 새로운 하나의 정체성을 확립하기 위한 철학적 기초를 다지려는 필자의 의도에서 비롯된 것이다. 변화되는 조건 속에서 공동의 정체성을 모색하기 위해서는 남북한이 근대 이전의 문화적 차원과 근대의 영토차원에서 각 정체성의 원천을 대화를 통해 재검토하는 것은 필요하고도 중요한 일이다. 새로운 공동체를 형성하기 위해서는 상호 간의 다양한 대화를 통해 좋은 기억을 축적해 가는 공동작업이 필요하다는 점에서도 이 과정은 중요하다고 생각된다. 바로 이러한 맥락에서 민족공동체라는 새로운 정체성의 형성과 확인은 구성원들의 자발적 참여와 지지라는 근대 민주주의의 사회적 동원체제와 이념의 수립을 필요로 한다. 즉, 근대적 상황에서 민족공동체의 형성과 정체성 확인은 자유민주주의의 기초인 정치공동체의 ‘민주적 정당화’ 문제와 관련된다고 할 수 있다.

아홉째, 사회통합을 이루기 위한 민주주의와 민족주의의 연결고리로서의 ‘정치적 평등’과 그 조건으로서의 ‘포용’(inclusion)과 ‘중용’(moderation)의 가치에 주목함으로써 자유민주주의의 가치를 중심으로 민족주의적 문제에 대한 민주주의의 해법을 모색하였다. 그 결과, 갈등해결을 위해 제시된 토의민주주의 모형 속에서 정치적 안정의 도구로서 간주되는 포용과 중용은 정치적 평등의 필요조건으로서 개조될 수 있음을 확인하는 한편 평등논리 속에서 중용과 포용은 정치적 평등의 기초가 되는 원리의 필요조건으로서 통용된다는 점을 확인하였다. 그리고 정치적 평등의 필요조건으로서 간주되는 중용과 포용이 토의민주주의적 해석의 맥락 속에서 중용은 상호성(reciprocity)으로, 포용은 공공성(publicity)으로 변형됨을 확인하였다. 여기서 상호성이 집단적 결정의 정당화 방법에 주목한다면 공공성은 집단적 결정의 정당화 범위에 주목한다고 볼 수 있다.

또한 민주주의의 질적 심화라는 관점에서는 민주화를 정치적 삶 속에 다양한 이해관계에 얽힌 일반국민들을 포함하는 문제로 보는 것이 대체적인 해석이다. 그런 맥락에서 우리는 그동안 민주적 평등의 형식적 약속으로 인해 배제 또는 억압당해 왔던 다양한 불이익집단을 포함하려는 노력을 통해 어떻게 민주주의가 보다 더 실질적이고 효과적인 것으로 될 수 있는가에 대해 주목하였다. 그것은 정치적 평등에 대한 실질적(substantive) 약속에 기초한 배제 없는 포용적(inclusive) 다원주의의 모색을 의미한다.

결국 우리가 ‘민족공동체 통일방안’에서 지향하는 ‘좋은 나라’를 만들기 위해서는 사회적 갈등을 경쟁으로 유도하고 차이를 다양성으로 승화시킴으로써 사회통합 및 민주주의의 안정화를 실현해야 한다는 점에 주

목한다. 남북정치공동체를 만들어 함께 살려면 어떻게 해야 되겠는가? 이와 관련해 무페와 아렌트를 통해 제시된 공화민주주의는 소통, 참여, 연대(solidarity), 상호성, 공공성을 통한 통합에 초점을 맞춘 민주주의 모형으로서 정치적 평등에 대한 실질적 약속의 제도화를 의미한다. 여기서 소통, 참여, 복지, 공공성(publicity)에 기초한 민주주의의 실현은 인간의 가능성을 보장해 줄 빈곤, 불평등의 극복을 가능케 함으로써 인간의 존엄성을 보장하는 동시에 궁극적으로 민주적 정당성을 확보하는 토대가 된다. 또한 그것은 공공성의 실현과 함께 확고한 민주적 정당성을 지속적으로 유지하기 위해서 필요한 ‘질 높은 민주주의’를 만드는 일이 수반될 것이다.¹⁴⁹⁾

이렇게 볼 때, 남북정치공동체 형성을 위해서는 무엇보다도 우리 사회의 고질병으로 지목되고 있는 개인과 전체의 이분법적 사고에서 벗어날 방법을 모색해야 한다는 점에 주목하게 된다. 지금 우리에게 필요한 것은 평등한 관심과 존중의 자세로 다른 사람을 대하는 사회적 조건을 형성함으로써 자신의 정체성을 유지하면서도 그 정체성들 간의 소통을 통해 집합적 공동성(commonality)¹⁵⁰⁾을 이루는 것이 필요하기 때문이다. 우리 사회구성원

149) 최근의 한 연구에서 ‘민주주의의 질(質)’은 본질적으로 내용, 결과, 절차의 세 차원과 연관된다. 그 중에서도 절차의 관점에서의 질(법의 지배와 민주적 책임성 등)에 특히 주목할 필요가 있다. 이에 관해서는 Daniela Ropelato, “The Quality of Democracy,” *Crossroads*, Vol. 7, no. 1 (2007), pp. 54-84 참조. 또한 민주주의의 고양을 위해 ‘수평적 책임성’을 옹이하게 하는 공화주의에 주목한 오도넬은 통상적인 입법, 행정, 사법의 권력균형 제도에 국회가 임명한 민원조사관이 나 일반회계지 같은 “위임된 수평적 책임성”(“mandated horizontal accountability”)제도를 추가하는 전략을 제시한다(Guillermo O'Donnell 2007, 87-88).

150) 아렌트에 주목한 월린(Sheldon Wolin)은 슈미트의 현실주의와 반대로 연대(solidarity)가능성에 기초하여 ‘정치적인 것’에 접근함으로써 민주주의를 공동관심사 및 그 실현을 위한 행동양식의 자기발견을 통한 정치적 존재화의 가능성에 관한 프로젝트로 인식한다. 이에 관해서는 Andrew Schaap, “Agonism in divided societies,” *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 32, No. 2

들은 분명히 많은 점에서 서로 다르지만 ‘우리’라는 공동운명체에 속해 있음을 인식하는 공동성이 필요하다는 것이다. 이것이야말로 정치공동체를 형성하는 신뢰와 정당성의 원천이라고 할 수 있다.¹⁵¹⁾ 또한 이상과 같이 사회적 상호 의존의 연결고리가 확장되는 과정에는 민주적 참여의 구성적 본질과 자기조절의 중요성을 강조하는 규범적 기반이 구축되어 왔음을 알 수 있다.

여기서 주목해야 할 것은 새로운 형태의 민족정체성을 형성하는 과정에서는 민주주의의 보편적 원리와 한국적 특수성 사이의 균형점을 찾는 것이 필수적이며, 그 균형 속에서 민주공화주의에 의해 인도된 집단적 정체성이 형성될 수 있다는 점이다. 그리고 이 모든 것의 기초는 보편적 요소와 민족정체성의 특수성 사이의 균형을 유지하는 우리의 역사적 경험이라는 점이다. 이처럼 대안적 패러다임은 갈등의 최소화를 실현하고 사회적 배제를 포용으로 전환시킴으로써 새로운 사회통합, 새로운 정체성 형성을 모색한다는 점에서 인식을 같이 한다.

세계사의 격랑 속에서 우리 민족은 지난 한 세기 이상을 제국주의와 전체주의에 결연히 맞서 독립운동과 민주화 운동을 전개하는 과정에서 민족주의와 민주주의에 기초한 역사의식을 함양해 왔다. 이제 우리는 이를 바탕으로 지구화 시대의 도전을 극복하고 한반도 전체를 자유와 행복한 삶의

(March 2006), 270-273 참조.

151) 이에 관해서는 이동수, 정화열, “횡단성의 정치,” 『한국정치연구』 제21집 제3호(2012), pp. 297-317 참조.

터전으로 재구성하는 미래의 가능성을 가늠할 수 있는 역사적 비전에 주목할 때다. 그 점에서, 우리는 국가정체성이 반영된 헌법정신의 역사적 임무와 지향하는 가치의 관점¹⁵²⁾과 국가주권의 역사성의 관점에 기초하여 통일을 하나의 헌법에 기초한 국가주권의 재구성으로 인식함과 동시에 그 규범적 기반을 검토함으로써 ‘민족공동체 통일방안’을 관통하는 역사의식의 실체에 한 걸음 더 접근할 필요가 있다. 역사의식에 입각한 창조적 노력을 통해서만 비로소 우리는 민족공동체의 미래를 발전적 방향으로 열어 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

152) 헌법을 중심으로 통일국가의 정체성수립을 모색하려는 접근은 1980년대 돌프 슈테른베르거와 하버마스를 중심으로 서독에서 전개된 ‘헌법애국주의’(Verfassungspatriotismus) 논쟁으로부터 시사점을 얻었다. 하버마스는 국민국가의 의미가 점점 사라지는 현실에서 탈민족적 헌법애국주의가 유럽통합 과정을 위해 유용한 개념을 제공해줄 수 있을 것이라고 보았는데, 여기서 주목해야 할 것은 하버마스에게 있어서 이 보편주의적인 정치규범으로서의 헌법애국주의가 공허하고 추상적인 가치나 정체성에 의거한 것이 아니라 오히려 특수한 역사적 경험과 정체성에 뿌리를 두고 있었다는 점이다. 역사의식에서의 파시즘의 극복은 특정한 역사적 관점을 형성하고 그것으로부터 탈민족적 정체성은 법과 민주주의라는 보편적 원칙에 의거할 수 있다는 것이다. 그 월기 때문에 서독의 특수한 정체성은 홀로코스트에 대한 기억 그리고 그것을 초래한 민족사적 연속성의 완전한 단절과 극복으로 채워질 것이었다. 물론 그것은 끊임없는 자기 성찰적 의사소통과 학습과정을 전제로 한다. 그 점에서, 하버마스의 탈민족적 헌법애국주의는 역사적 경험에 기초한 국가공동체 성원의 집단적 자기의식과 특수한 민족적 정체성을 오히려 내장하고 있는 것이었다고 볼 수 있다. 이에 관해서는 이동기, “독일분단과 통일과정에서의 ‘탈 민족’ 담론과 정치,” 『민족공동체의 현실과 전망』(2009. 9.), pp. 207-220 에 전적으로 의존. 보다 상세한 내용에 관해서는 Dolf Sternberger, “Begriff des Vaterlandes”(1947), *‘Ich wünschte ein Bürger zu sein’ Neun Versuche über den Staat*(Frankfurt am Main, 1967), p.37; “Das Vaterland”(1959), *Verfassungspatriotismus. Schriften X*(Frankfurt am Main, 1990), pp. 11-12; *Staatsfreundschaft. Schriften IV*(Frankfurt am Main, 1980), pp. 211-245; 원준호, 「헌법애국심과 통일독일의 정체성 문제」, 『국제지역연구』 제6권 제3호(2002. 10.), p. 200.

참고문헌

- 곽준혁. 2003. “민족주의 없는 애국심과 비지배 평화원칙.” 『아세아연구』 46집 4호, 311-340.
- 곽준혁. 2005. “민주주의와 공화주의.” 『한국정치학회보』, 39집 3호.
- 곽준혁. 2007. “키케로의 공화주의.” 『정치사상연구』, 13집 2호.
- 권태준. 2006. 『한국의 세기 뛰어넘기』, 파주: 나남출판.
- 김동수. 1994. “민주주의와 공동체주의: 자유주의 공동체주의 논쟁을 넘어서.” 『한국정치학회보』, 28집 1호.
- 김비환. “아렌트의 정치사상에서 정치와 법의 관계: 민주공화주의체제에서의 법의 본질을 중심으로.” 『법철학 연구』, 제6권 제2호 (2003).
- 김성호. 2008. “헌법제정의 정치철학.” 『한국정치학회보』, 42집 3호.
- 김성호, 최명호. 2008. “1948년 건국헌법 전문(前文)에 나타난 “우리들 大韓民國”의 정체성과 정당성.” 『한국정치학회보』, 42집 4호.
- 박종철 외. 2010. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』, 서울: 통일연구원.
- 서희경. “대한민국 건국헌법 정신의 역사적 기원: ‘민주공화’와 ‘균등’ 이념을 중심으로.” 한국 정치사상학회 창립10주년 기념 학술대회 발표문(2005).
- 신용하. 1987. 『한국근대민족주의의 형성과 전개』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 양승태. 2007. “단기연호와 통일.” 『한국정치학회보』, 41집 2호.
- 양승태. 2010. 『대한민국이란 무엇인가: 국가정체성 문제에 대한 정치철학적 성찰』, 서울: 이화여자대학교출판부.
- 양승태. 2011. “국가정체성 문제와 한국의 정당.” 『한국정치학회보』, 45집 4호.
- 유진오. 1953. 『(신고) 헌법해의』, 서울: 일조각.
- 이동수. “아렌트와 한국정치: 권력정치에서 소통정치로.” 『철학과 현실』, 제71집(2006).
- 이동수. “헌법과 공화민주주의.” 『헌법과 사회공론』, 한국정치평론학회 국회홍역보고서 (2006).
- 이동수. 2008. “지구화시대 시민과 시민권.” 『한국정치학회보』, 42집 2호.

- 이영록**. 2006. 『우리헌법의 탄생』. 서울: 서해문집.
- 이홍구**. 1996. 『민족공동체와 통일』. 서울: 나남출판.
- 이홍구**. 2010. 『전환 시대의 통일 한국의 미래』. 서울: 지식산업사.
- 최장집**. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 도서출판 후마니타스.
- 한반도포럼**. 2012. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』. 중앙일보 통일문화연구소.
- Anderson, Benedict**. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Anderson, James(ed.)**. 1986. *The Rise of the Modern State*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Appleby, Joyce**. 1996[1992]. *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*. Cambridge: Harvard University Press.
- Arendt, Hannah**. 1977. *Between Past and Future*. New York: Penguin Books.
- Arendt, Hannah**. 1963. *On Revolution*. London: Faber and Faber.
- Arendt, Hannah**. 1951. *The Origins of Totalitarianism*. Orlando: Harcourt.
- Barber, Benjamin R.** 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Benhabib, Seyla**. 1992. *Situating the Self*. Cambridge: Polity Press.
- Antony Black, State**. 1988. *Community and Human Desire*. New York: St. Martin's Press.
- Bohman, J. and Rehg, W. (ed.)** 1997. *Deliberative Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Brett, Annabel S.** 2011. *Changes of State: Nature and the Limits of the City in Early Modern Natural Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Carter, April**. 2005. *Direct action and democracy today*. Cambridge: Polity.
- Clark, Ian**. 2005. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

참고문헌

- Diez, Thomas and Wiener, Antje(eds).** 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S.** 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S.** 1996. "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization." *American Political Science Review* 90, no. 1 (September), 475-487.
- Dryzek, John S. & Berejikian, Jeffrey.** 1993. "Reconstructive Democratic Theory." *American Political Science Review* 87, no. 1 (March), 48-60.
- Finer, S. E.** 1997. *The History of Government From the Earliest Times, Vol. I, II, III*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, Robert E.** 2003. *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gould, Carol C.** 1988. *Rethinking democracy: Freedom and social cooperation in politics, economy, and society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haakonssen, Kund.** 2000[1993]. "Republicanism." Robert Goodin and Philip Pettit, ed. *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Malden: Blackwell, 568-574.
- Habermas, Jürgen.** 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Tr. William Rehg. Cambridge: The MIT Press.
- Hobsbawm, Eric.** 1990. *Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keenan, Alan.** 2003. *Democracy in Question: Democratic Openness in a Time of Political Closure*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Lefort, Claude.** 1986. *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. ed. John B. Thompson, Cambridge: The MIT Press.
- Lefort, Claude.** 1988. *Democracy and Political Theory*. trans. David Macey, Cambridge: Polity.

- Miller, David.** 1995. *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, David.** 2003. *Political Philosophy: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Mouffe, Chantal.** 1993. *The Return of the Political*. London: Verso.
- O'Donnell, Guillermo.** 2007. *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- O'Flynn, Ian.** 2006. *Deliberative Democracy and Divided Societies*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Oldfield, Adrian.** 1990. *Citizenship & Community*. London: Routledge.
- Özkirimli, Umut.** 2010. *Theories of Nationalism*. 2nd ed.: London: Palgrave Macmillan.
- Pettit, Philip.** 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Pocock, John.** 1975. *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton University Press.
- Richardson, Henry S.** 2002. *Democratic Autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Robin, Corey.** 2004. *FEAR: The History of a Political Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenblum, Nancy L.** 1987. *Another Liberalism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Shapiro, Ian.** 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Skinner, Quentin.** 1998. *Liberty Before Liberalism*. New York: Cambridge University Press.

참고문헌

- Stasavage, David.** 2007. "Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy." *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 1, 59–72.
- Stern, P.** 1991. "Citizenship, Community and Pluralism: The Current Dispute on Distributive Justice." *Praxis International* 11, No. 3(October), 261–297.
- Sunstein, Cass.** 1991. "Constitutionalism and Secession." *The University of Chicago Law Review* 58, 633–70.
- Talmon, J. L.** 1952. *The Origins of Totalitarian Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Tempelman, S.** 1999. "Construction of Cultural Identity: Multiculturalism and Exclusion." *Political Studies* XL VII, No. 1(March), 17–31.
- Tushnet, Mark.** 1999. *Taking the Constitution away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press.
- Viroli, Maurizio.** 2002. *Republicanism*. Tr. Antony Shugaar. New York: Hill and Wang.
- Viroli, Maurizio 저, 김경희·김동규 역.** 2006. 『공화주의』. 서울: 인간사랑.
- Warren, M.** 1992. "Democratic Theory and Self-Transformation." *American Political Science Review* 86, no. 1(March), 8–23.
- Wolin, Sheldon.** 2004. *Politics and Vision*. Princeton: Princeton University Press.
- Wood, Gordon.** 1969. *The Creation of the American Republic 1776–1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Young, Iris Marion.** 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

주제가 있는 통일 강좌 목록

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| 01 대북협상, 어떻게 볼 것인가? | 23 북한의 대남전략 |
| 02 대북지원, 새롭게 보자 | 24 독일통일 20년 : 현황과 교훈 |
| 03 먹거리를 통해본 북한 현실 | 25 미래를 위해 남겨 놓은 과거, DMZ |
| 04 한반도 평화정착과 유럽연합의 교훈 | 26 미래지향적 학교통일교육의 구현 |
| 05 21c 국제질서의 변화와 한반도 | 27 통일비용보다 더 큰 통일편익 |
| 06 남북관계 발전의 법적 이해 | 28 통일 필요성의 재인식 |
| 07 남북한의 역사 인식 비교 | 29 권력이 세습되는 북한 |
| 08 남북한 예술 어떻게 변하였나? | 30 변하는 북한 변하지 않는 북한 |
| 09 남북한 IT 용어 비교 | 31 북한 여성의 일상생활 |
| 10 김정일시대 북한교육의 변화 | 32 문화예술에 비친 북한의 일상 |
| 11 북한법을 보는 방법 | 33 FTA와 한반도 통일환경 |
| 12 정보화 시대, 북한의 정보화 수준 | 34 강성대국의 허와 실 |
| 13 북한 과학기술의 이해 | 35 한국과 독일, 분단과 통일 이야기 |
| 14 북·중 변경무역과 북한의 시장 실태 | 36 북한사람이 들려주는 북한이야기 |
| 15 알기 쉽게 풀어 쓴 통일이야기 | 37 통일교육과 민주시민교육 |
| 16 북한의 환경정책과 그 실태 | 38 남북경제공동체 형성 방안과 과제 |
| 17 북한의 종교실상과 남북종교교류 전망 | 39 준비된 통일은 축복이다 |
| 18 북한의 의료실태 | 40 북한의 계획경제와 시장화 현상 |
| 19 북한의 법제정비 동향과 특징 | 41 북한의 양면성 |
| 20 북한의 관광자원 실태와 전망 | 42 통일과 인문학 |
| 21 북한의 체육실태 | 43 교과서에 안 나오는 북한의 교통 이야기 |
| 22 북한 문화재 실태 | 44 영화로 보는 통일 이야기 |

주제가 있는 통일 강좌 45

남북정치공동체 형성방안

〈비매품〉

발행일 2015년 2월

발행처 통일교육원 교육개발과

142-715 서울특별시 강북구 4,19로 123(수유동) 전화 02)901-7161~7 팩스 02)901-7088

통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr

편집/인쇄 웃고문화사 02)2267-3956

발간등록번호

11-1250000-000112-01

통일교육원

www.uniedu.go.kr