

싱가포르 개방정치의 한계와 민주화 전망

전 제국

서 언

오늘날 싱가포르인들은 '인민행동당(PAP: People's Action Party)'의 독점적 지배체제하에서 '물질적 풍요와 자유의 빈곤'을 동시에 경험하며 살고 있다. 146년간의 영국식민통치(1819~1965)를 거쳐 '도시국가'로 태어난 싱가포르의 독립 후 30여 년 만에 세계에서 유례없는 초고속 경제성장을 이룩하고 제일 먼저 선진국의 대열에 들어섰다. 하지만 정치민주화는 '거북이 걸음'으로 진화하고 있어 정치-경제의 불균형에서 벗어나지 못하고 있다. 이런 의미에서 싱가포르는 제3세계의 '예외적 현상'으로 보인다.

제3세계의 역사적 발전과정을 보면, 대체로 ① 서구 민주제도 이식 → ② 권위주의체제 등장 → ③ 경제사회발전 → ④ 정치민주화로 이어지는 '정치-경제의 선순환 virtuous circle'을 경험하고 있다. 특히 한국·대만을 비롯한 동아시아 국가들은 제1차 민주주의실험에 실패한 다음 '개발독재체제 developmental dictatorship'를 제도화하고 경제기적을 창출하였으며, 그 과정에서 '민주주의의 싹'도 함께 성장하였다. 덕분에 이들은 비교적 '급속한' 민주화를 통해 정치-경제의 균형발전단계로 이행하고 있다.

등에 따른 안보불안이 증폭되고 있었다. 더욱이 지정학적으로 싱가포르를 말레이인의 대양 위에 떠 있는 ‘작은 중국인 섬’으로 태어났다는 원죄 때문에 주변국들로부터 ‘동남아의 기생충’ 또는 ‘동남아의 쿠바’로 취급되고 있었다. 그렇다고 이런 외생적 파고를 흡수할 만한 국내시장이나 자원이 있는 것도 아니고 국난극복을 선도할 수 있는 관료집단이 있는 것도 아니었다. 특히 영국 식민정부로부터 물려받은 관료기구는 온갖 부정부패·비리의 온상이었으며 무능·비능률·무사안일의 표본이었다.

이같은 ‘생존의 위기’에 직면하자 PAP 리더십은 ‘국가생존’에 절대적 목표를 두고 ‘생존의 정치(the politics of survival)’를 전개하여 강력하면서도 발전지향적인 일당국가체제를 구축하였다. 먼저, PAP 리더십은 ‘과두지배의 철폐’에 따라 당정조직을 전면 개편하여 모든 권력·권위의 원천을 당중앙집행위원회(CEC)·중앙정부로 일원화하고 정책결정과정을 중앙집권화하였다. 하지만 국가리더십구조는 일인지배체제로 전략하지 않고 리관유 Lee Kuan Yew, 고갱쉬 Goh Keng Swee, 도진체 Toh Chin Che, 라자라트남 Rajaratnam 등 핵심지도자 간의 ‘상호보완적 역할분담’에 입각한 ‘유기적 집단지도체제(collective leadership)’로 운영되었다.¹ 그 결과, 특정 이슈를 둘러싼 당내 파벌 투쟁이나 이념적 갈등대립이 사라지고 지도자 우상화 또는 권력의 사유화 현상이 나타날 수 없게 되었다.

둘째, PAP 리더십은 전면적 행정개혁과 부패척결을 단행하여 ‘정직·청렴하고 능률적인 정부’의 기틀을 확립하였다. 먼저 공직자 인사의 철폐적으로 ‘실적주의(meritocracy)’를 도입하여 무능하고 보수적인 관료들을 몰아내고 젊

1 PAP 핵심지도층은 각자 타고난 재능과 능력에 따라 적재적소에 배치되고 상호보완적이고 조화로운 관계를 유지하였다. 예를 들어, 변호사 출신으로서 리더십의 자질을 갖춘 리관유는 수상 및 당서기장을 맡았고, 경제관료·경제학자 출신인 고갱쉬는 경제발전을, 생리학자 출신인 도진체는 당조직을 관리하는 당의장직을, 그리고 언론인 출신 라자라트남은 국제외교를 전담하였다. 전제국, 『싱가포르: 도시국가에서 글로벌 국가로』, 도서출판 불명, 2002, pp. 170-73 참조.

고 유능한 전문기술관료(technocrats)로 대체하였다. 아울러, 부정부패와의 전면전에 돌입하여 관료집단의 부정·비리 척결은 물론, 값싼 선거풍토 조성 과 정경유착 단절, 당운영비의 최소화 등을 통해 정치권의 부패구조를 일소 하였다. 이로써 싱가포르는 1970년대부터 'Mr. Clean of Asia' 라고 불리어질 만큼 아시아에서 가장 깨끗한 정치를 생활화하고 있다.²

셋째, PAP 정부는 국가보안법ISA, 형법, 비밀경찰(Special Branch) 등 공안관 제법령·조직을 총동원하여 불법폭력과 정치파업을 일삼던 좌익-학생-노조의 반정부 연합전선을 파괴하였다. 그 과정에서 좌익정당의 말살은 물론, 좌익세력의 허수인 노릇을 하던 노동자·학생 등 과격분자들을 용공 혐의로 구속하는 한편, 노조운동을 정부 산하의 '국가노조연맹(NTUC)'으로 흡수·통합해 버렸다. 그 후 노조파업이 급격히 줄어들어 1977년부터는 '파업제로'의 완벽한 산업평화시대로 진입하였다.

넷째, PAP 정부는 다종족사회의 분열을 획책하는 인종주의적 행태를 근절하는 한편, 풀뿌리 차원에서 '정부의 눈과 귀' 역할을 할 수 있는 정치적 신경조직을 양산하여 국가-사회의 유기적 일체화를 도모하였다.³ 아울러, 엄격한 형벌체계와 벌금제도를 강화하여 흐트러진 사회기강을 바로잡았다. 싱가포르는 오늘날 '벌금공화국(fine republic)' 또는 '경찰국가(police state)'라고 일컬어질 정도로 엄격한 법질서와 사회기강이 확립되었다.

이러한 국가사회의 구조적 재편에 힘입어 PAP는 1966~67년 12개 지역구 보궐선거에서 완승을 거두고 1968년 총선에서는 역대 선거사상 최고 득표율(84.4%)을 얻어 58개 의회의석을 100% 석권하였다. 이로써 싱가포르는 독립후 3년 만에 '경쟁적 정당정치'에서 '독점적 일당국가체제'로 탈바꿈하였다. 이후에도 PAP 정부는 좌익, 야당, 반정부세력의 재기를 원천 봉쇄할

2 국제투명성기구(TI) 조사에 의하면 2001년 싱가포르의 청렴도는 아시아 1위, 세계 4위다.

3 풀뿌리시민조직으로는 지역공동체센터, 시민협의위원회, 주민위원회 등이 있다.

목적으로 정교한 정치공작과 탄압정치를 계속하였다. 예를 들어, 반정부세력은 용공분자 또는 체제전복 혐의로 재판없이 구속되었고,⁴ 선거 때마다 유권자들은 협박당하고 유력한 야당후보자는 부정부패 또는 명예훼손 혐의로 고발되었으며, 비판적 언론기관은 폐쇄·폐간, 보도내용의 수정·삭제, 기자·간부의 구속·연금·해외추방 등이 뒤따랐다. 이같은 상황에서 총선은 기껏해야 PAP의 정치적 정통성을 재확인 해주는 기계적 절차(technical procedures)에 불과하였다.

한편, 일당독점체제의 등장을 계기로 PAP의 권력유지가 더이상 국민여론·투표에 의해 좌우되지 않게 되자, 정부는 모든 역량을 경제발전에 집중할 목적으로, 정치성이 완전 배제되고 '경제적 합리성(economic rationality)'에 의해 지배되는 '행정국가(administrative state)'로 탈바꿈시켰다. 당시 PAP 리더십은 "생존의 위기를 극복하려면 당(PAP)과 정부(관료)는 '하나의 팀'으로 기능해야 한다"는 명제하에 '공무원의 정치적 중립성 원리'를 배척하고 정치와 행정의 경계선이 없는 당정융합형의 행정국가를 제도화시켰다.⁵ 그 과정에서 선동가·동원가 유형의 정당·노조출신 엘리트들이 권력의 중심부에서 밀려나고, 그 대신 행정가·전문가 유형의 기술관료들이 실제로 등장하였다. 이러한 정치권의 탈정치화(depoliticization) 현상에 비례하여 당-정부-의회의 일체화 현상이 가속화되면서 당조직은 단순한 선거동원기구로, 의회는 행정부의 시너로 전락하였다. 이에 따라 모든 국가정책은 정치논리·집단이기주의가 철저히 배제된 가운데 결정되고 강력하게 집행되었다.

결국 싱가포르의 독립 후 3년 만에 정치사회적 분열상에 종지부를 찍고

4 1980년대 중반까지 국가보안법·형법 등 위반 혐의로 재판없이 구속된 자들은 1,600여 명에 이른다.

5 Chan Heng Chee, "Politics in an Administrative State: Where Has the Politics Gone," in Seah Chee Meow(ed.), *Trends in Singapore*, Singapore University Press, 1975.

‘통일된 국가사회’로 다시 태어났다. 당·정부·의회를 비롯한 모든 국가기관은 PAP 리더십을 정점으로 ‘하나의 팀’과 같이 융합되었고, 기업·노조·시민단체 등 사회구성분자들은 정치적 자유를 유보당한 채 오직 국가생존과 경제발전만을 위해 일사불란하게 움직이는 ‘하나의 유기체’로 탈바꿈하였다. 이러한 특유의 개발독재체제하에서 싱가포르는 1980년대 중반까지 세계 최고수준의 물가안정과 경제성장률을 기록하고 동아시아 경제기적의 주역으로 등장하였다(표 1). 이런 성과에 힘입어 PAP는 매년 총선에서 100% 의석을 획득하고 ‘불패의 신화’를 창조하였다.

〈표 1〉 제3세계 경제발전 성과 비교(1965~84)

단위: %

구 분	싱가포르	대 만	홍 콩	한 국	태 국	말레이시아	필리핀	멕시코	브라질	세 계
경제성장률	10.2	9.1	8.6	8.4	7.2	7.0	5.1	6.3	6.7	3.6
물가상승률	3.9	8.1	8.4	16.7	5.8	4.1	11.2	20.3	51.1	9.9

* 출처: World Development Report 1986; International Financial Statistics Yearbook 1993.

도전과 응전: 합의지향적 개방정치 실험

싱가포르 특유의 행정국가체제는 독립 초기의 위기상황을 극복하고 경제기적을 창출하는 동인으로 작용하였으나, 1980년대에 이르러 새로운 환경이 전개되자 구조적 한계를 드러내기 시작하였다.

먼저, 고속 경제성장 속에서 신흥중산층이 태동하면서 싱가포르 사회는 정부에 순응하던 연성사회(soft society)에서 벗어나 점차 참여지향적인 ‘시민사회(civil society)’로 이행하고 있었다. 특히 ‘안정과 풍요의 시대’에서 자라난 신세대 유권자들이 사회의 중추세력으로 부상하면서 PAP의 권력독점에 적신호를 보내고 있었다. 이들은 정치안정과 경제성장을 당연한 것으로 간주하고, PAP의 가부장적 통치스타일에 불만을 품고 있었던 것이다. 이런 분위기에 편승하여 야당들이 다시 부활하기 시작하였다. 이에 따라 역대 총선에 참여하는 야당의 숫자도 1968년 1개에서 1972년 5개, 1976년 6개, 1980년 7

개, 그리고 1984년에는 8개로 늘어났다.

다음, 물질적 풍요와 함께 서구적 개인주의·물질주의가 파고들면서 그동안 도시국가의 사회기강과 경제성장을 뒷받침해 주던 '공동체주의적 가치 규범'이 무너지고 있었다. 한편, 인구의 절대다수(77%)를 차지하는 중국계가 유교문화의 퇴색 및 정부의 영어우대정책 속에서 정체성을 위협받고 있었으며, 특히 중국계 중소기업과 노동자들은 1980년대 '차본·기술집약적 산업화'의 주류에서 소외되고 있었다. 그럼에도 영어권·중산층 출신의 기술관료가 주도하는 PAP 정부는 소외계층의 정서를 이해하지도 못했고 관심도 없었다.⁶ 더욱이 모든 국가정책이 '경제적 제국주의(economic imperialism)'에 의해 지배된 동안 시민들의 정치·사회·문화적 욕구는 무시되기 일쑤였고, 이에 따라 국민들의 불만이 누적되고 있었다.⁷

또한 그동안 두 자리 숫자의 성장률을 기록하던 경제에도 적신호가 나타나 '안정적 고속성장'의 전통을 위협하고 있었다. 세계경제는 1979년 오일쇼크를 계기로 침체국면에 접어들었고, 국내적으로는 노동력 부족현상이 나타나 경제성장의 발목을 잡고 있었다. 이로 인해 싱가포르는 1980년대 전반기에 걸쳐 무더기 기업도산과 실업·물가 폭등은 물론, 독립 후 20년 만에 처음으로 마이너스 경제성장(1985년 -1.6%)을 경험하였다.

결국 이런 경제사회적 현상은 정치과정으로 환류되어 PAP의 권력독점에 종지부를 찍고 말았다. PAP의 불패신화는 1981년 안손 지역구 보궐선거에서 무너졌다. 당시 PAP의 입후보자(Pang Kim Hin)가 노동당(WP)의 제아레트 남(Joshua Jeyaretnam)에게 패배하였던 것이다. 그리고 1984년 총선에서는 노동당의 제아레트남은 물론, 싱가포르민주당(SDP)의 차암시통Chiam See Tong

6 기술관료들은 학력과 전문성은 높지만 정치경력이 부족하고 정치적 감각이 없기 때문에 국민들의 세심한 정서 변화를 제대로 읽지 못한 채 경제적 합리성에 사로잡혀 있었다.

7 Bilveer Singh, *Wither PAP's Dominance?*, Malaysia: Pelanduk Publications, 1992, p. 155.

이 당선되어 야당의원은 2명으로 늘어났다.

PAP 리더십은 이같은 시민사회의 충격적 도전에 대응하여 국정운영방향을 전향적으로 재조정하였다. 정부는 우선 국정이념을 생존survival에서 '성취achievement'로 전환하고 경제성장 일변도의 전략구상에서 벗어나 점차 '정치사회적 발전'에도 관심을 갖기 시작하였다. 그 일환으로, PAP '자체갱신계획'이 본격적으로 추진되었고, 이와 병행하여 '합의지향적 개방정치시대'가 열리게 되었다.

먼저 PAP 리더십은 신세대 유권자들의 사회적 부상에 맞추어 정치구조도 젊은 피를 수혈받아 새롭게 태어나야 한다는 명제하에 '자체갱신계획'을 선포하고 리더십 세대교체에 박차를 가하였다. 리관유 수상은 세대교체 시한을 1990년으로 설정하고 1985년까지 수상직 이양이라는 마지막 수순만 남겨놓고 세대교체 준비를 완료하였다. 그 후 수상직은 1990년 11월, 당시시장직은 1992년 12월에 신세대의 대표주자인 고척동Goh Chok Tong에게 물려주고 세대교체를 마무리 지었다.

1980년대 중반 이후 싱가포르 정치의 중추세력으로 등장한 신세대 리더들은 "1999년까지 선진경제developed economy와 우아한 사회cultivated society를 이룩하고 선진국의 대열에 들어서겠다"는 비전을 제시하고 신정치철학으로 '합의지향적 개방정치'를 내세웠다. 고척동에 의하면, 다양한 종족·언어·종교로 구성된 다종족사회에 있어서 가장 중요한 것은 '국민적 합의'라고 전제하고, 싱가포르가 진정한 선진국으로 도약하려면 '합의에 의한 정치'가 선행되어야 한다고 강조하였다. 이에 따라 신세대 리더들은 리관유의 가부장적 통치스타일에서 벗어나 '보다 개방적이고 협의적인 스타일'로 국정을 운영하여 '더욱 유연하고 부드러운 작은 정부softer, gentler, smaller government'를 실현하겠다고 공약하였다.

신세대 리더십의 개방적 통치스타일과 합의지향적 정치철학은 일련의 당정개혁으로 구체화되었다. 우선, 신세대 리더들은 신세대 유권자들과의 연

결고리를 강화하고 시민들의 다양한 의견을 수렴할 목적으로 당조직을 활성화하고 민의수렴 창구를 신설하였다. 예를 들어, PAP 청년단 Youth Wing · 여성단 Women Wing' 을 창설하여 당조직에 새로운 활력을 불어 넣는 한편, 풀뿌리 차원의 국민여론과 각계각층의 전문가 의견을 수렴하여 정부정책에 반영하기 위하여 Meet-the-MPs Forum, Feedback Unit, Dialogue Session, Roundtable Group 등 다양한 제도적 장치를 마련하였다.

다음, 신세대 리더십은 시민들의 참여욕구와 불평불만을 제도권 안으로 흡수하여 PAP에 대한 정면 도전을 차단할 목적으로 일련의 정치개혁을 단행하였다. 예를 들어, 1984년에는 최소한 3명의 야당의원을 유지하기 위한 '무선거구 야당의원제도(NCMP)' 가 도입되었고,⁸ 1987년에는 PAP 평의원들로 구성되는 '의회심의위원회(GPCs)' 가 신설되어 정부법안에 대한 의회의 심의기능이 강화되었으며, 1988년에는 소수민족의 정치적 대표성을 보장해 주기 위한 '단체대표선거구제도(GRCs)' 가 도입되었다.⁹ 그리고 1989년에는 원외 전문가·저명인사들로 임명·구성되는 '임명의원제도(NMPs)' 를 도입하여 야당의 역할을 대행하도록 하였으며, 1991년에는 간선間選 대통령제도를 '직선대통령제도' 로 바꾸어 내각의 전횡을 견제할 수 있도록 하였다.¹⁰

또한 신세대의 개방적 통치스타일이 정부조직의 감량운영, 규제완화, 국

8 NCMP의 선출은, 예를 들어, 총선에서 1명의 야당의원이 당선되면, 나머지 2명은 야당후보자 가운데 최다득표율을 얻은 자들로 임명된다. 그러나 NCMP는 임명의원NMP과 마찬가지로 모든 입법과정에 참여할 수는 있지만, 정부예산안, 헌법개정안, 내각불신임안 등 주요 사안에 대한 투표권이 없다.

9 GRC제도는 3개의 지역구를 통합하여 광역선거구로 지정하고, 3명의 입후보자가 하나의 팀으로 출마하면 유권자들은 각 팀을 대상으로 투표하는 것이다. 그리고 각 팀별로 반드시 1명 이상의 소수민족대표가 포함되도록 하였다. 한편, GRC에 통합되는 지역구 숫자는 1988년 3개에서 1991년 4개, 그리고 1997년에는 최대한 6개로 확대되었다.

10 이제 싱가포르 대통령은 6년마다 국민투표에 의해 직접 선출되며, 고위공직자·군장성 임명거부권, 정부예산안·기채(起債) 동의권, 내각의 권력남용 견제권, 내각의 비상사태선포 권고안 거부권 등의 권한을 갖는 실질적인 국가원수가 되었다.

영기업의 민영화, 금융·통신부문의 개방 등으로 이어지면서, 싱가포르 정부는 '작은 정부small government'에서 '더욱 작은 정부smaller government'로 이행하였다. 따라서 오늘날 싱가포르는 '세계에서 가장 규제가 적고 경제활동자유가 잘 보장된 나라'로 평가받고 있다.

결과적으로, 신세대 리더십의 '개방정치'에 힘입어 일당체제의 점진적 연성화·개방화가 진행되는 동안, 시민사회가 활성화되고 '아래로부터의 의견'이 정책결정과정에서 투입되기 시작하였다. 한편, PAP 정부의 입장에서도 '선행적 정치개혁pro-active political reform'이 주효하여 시민들의 정치저항이나 급격한 정치변동을 막고 안정적으로 국정을 운영할 수 있었다. 덕분에 PAP는 1997년 총선부터 국민의 신임을 회복하기 시작하여 2001년 총선에서는 1980년대 이후 최고의 득표율을 얻어 1960~70년대의 황금기로 돌아왔다.(표 2)

〈표 2〉 역대총선에서 PAP 득표율과 의석수(1959~2001)

구 분	1959~63	1968~80	1984	1988	1991	1997	2001
PAP 득표율	50.0%	75.3%	62.9%	61.8%	61.0%	65.0%	75.3%
PAP 의석수 (의석 점유율)	37~43 (78%)	58~75 (100%)	77 (97%)	80 (99%)	77 (95%)	81 (98%)	82 (98%)
야당 의석수	8~14	0	2	1	4	2	2

개방정치의 한계: 싱가포르 정치의 현주소

그렇지만, 신세대 리더십의 '합의지향적 개방정치'는 국민 개개인의 인권과 자유를 존중하는 '참된 민주주의true democracy'를 실현하려는 것이 아니라 '아시아적 민주주의Asian democracy' 또는 '공동체 민주주의communitarian democracy'라는 명분하에 일당우위체제를 영속화시키려는 데 정략적 의도가 있는 것으로 보인다. 당초 리관유가 서구적 자유민주주의의 대칭 개념으로 주창한 '아시아적 민주주의'는 개인보다 공동체를 우선시하고 자유보다

권위·질서를 중시하며 경쟁보다 합의·조화를 강조하는 ‘아시아적 가치론 Asian values’에 뿌리를 두고 있다.

따라서 신세대 리더십의 ‘합의적 개방정치’ 실험은 아시아적 공동체주의·가부장적 권위주의의 연속선상에서 이루어지는 선제적 preemptive이고 제한적인 정치문화 개방에 불과하다. 정부가 먼저 정치개방화를 주도하여 시민들의 참여욕구와 야당선호성향을 해소·완화시킴으로써 PAP 독주체제를 존속시키려는 데 속셈이 있는 것이다. 예를 들어, NCMP는 일정수준의 야당원의 존재를 허용함으로써 시민들의 야당에 대한 동정심을 무마시키려는 저의가 있었고, GPC·NMP는 여당의원과 원외 전문가를 활용하여 의회의 행정부 견제기능만 강화하면 유권자들도 굳이 야당원을 선출하지 않을 것이라는 계산에서 나왔던 것으로 보인다. 그리고 GRC는 각 정당이 선거구별로 3~4명씩 출마하도록 함으로써 인재·자금 부족에 시달리고 있는 야당들의 출마를 더욱 어렵게 만들려는 데 내면적 동기가 있었다.

PAP 일당체제의 영속화를 위한 노력은 이에 그치지 않고 신세대 리더들의 권위주의적 행태로 나타나고 있다. 예를 들어, PAP는 아직도 ‘법치주의’의 굴레를 씌워 합법적으로 야당의 손발을 묶는 수법을 쓰고 있다. 특히 ‘명예훼손죄’는 유력한 야당 후보자들의 파산을 이끌어내기 위한 정치무기로 활용되고 있다.¹¹ PAP는 또한 선거구를 군소정당에 불리하도록 마음대로 재편하고 ‘정치헌금법 Political Donations Act’을 제정하여 야당의 정치자금줄을 조이는 한편, 유권자들에 대한 회유·협박의 양면전략을 통해 PAP를 선택하도록 압박하고 있다. 모든 언론매체는 ‘신문·출판법’(1986년 개정)에 의해 엄격히 통제되며, 특히 길들여지지 않은 외신지가 특별 감시 대상이 되고 있

11 예를 들어, 노동당(WP)의 Jeyaretnam과 싱가포르민주당(SDP)의 Chee Soon Juan 등은 총선 때마다 명예훼손 또는 의원특권남용, 불법연설 등의 혐의로 기소되어 벌금형을 받았으며 벌금 미납으로 파산선고가 되어 의원직을 상실하기도 하였다.

다. 2003년 현재 싱가포르의 언론자유는 세계 166개국 가운데 144위로 일본(44위), 한국(49위), 대만(61위) 등에 비해 훨씬 낮은 것으로 평가된다.

더욱이 PAP 정부는 시민들의 정치참여가 일정한 선을 넘지 못하도록 통제하고 있다. 특히 1980년대 후반부터 시민들의 비판이 대담해지고 국가이념에 도전하는 현상이 나타나자, 신세대 내각은 공공안녕·질서유지, 인종·언어·종교문제, 국가안보에 민감한 사안을 '금기사항'으로 묶어버리고, 시민들의 정책토론이나 공공연설은 사전 허가를 받도록 규제하였다. 아울러, '일반시민들의 무분별한 정치참여는 국정운영에 도움이 안 된다'는 전제하에 정당과 같은 정치적 단체에 가입하지 않고서는 참여할 수 없도록 제한하는 한편, 정부정책에 대한 비판은 반드시 합리적·건설적이어야 하고 분명한 정책대안도 함께 내놓아야 할 것을 강요하고 있다.¹² 이같은 '까다로운' 전제조건 때문에 일반시민들의 정치참여는 사실상 불가능하다고 보아야 할 것이다.

이와 같이 정치개방화가 '통제된' 범위 내에서 이루어지는 동안, 싱가포르의 정치질서는 아직도 권위주의적 구질서가 주류(主流)를 이루고 민주적 신질서는 지류(支流)를 이루면서 진화되고 있다. 그 결과, <표 3>에서 보듯이, 오늘날 싱가포르인들은 최대한의 경제적 자유를 누리면서도 정치적 자유는 크

<표 3> 동아시아 국가별 정치·경제적 자유 비교(1995/96)

구 분	싱가포르	말레이시아	홍 콩	한 국	대 만	일 본
정치적 자유(A)	3.75	3.75	2.50	1.67	1.67	1.25
경제적 자유(B)	1.25	2.15	1.25	2.15	1.95	1.95
차 이 (B-A)	△2.50	△1.60	△1.25	0.48	0.28	0.70

주) 자유지수는 가장 자유로운 상태 1.0에서 가장 억압된 상태 5.0으로 분류되었다.
출처: *Far Eastern Economic Review* (January 26, 1995), p. 30; Donald K. Emmerson, "Americanizing Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 3 (1998), p. 53.

12 자세한 내용은 Ho Khai Leong, "Citizen Participation and Policy-Making in Singapore," *Asian Survey* (May/June 2000), pp. 436-55 참조.

게 제한받고 있다. 다시 말해, '경제적 풍요economic prosperity' 속에 정치적 빈곤political poverty' 을 느끼며 살고 있는 것이다.

도시국가의 민주화 전망

그렇다면 싱가포르의 민주화는 언제까지 지연될 것인가? 속단할 수는 없지만, PAP 정부의 도덕적 기반이 무너지고 행정국가체제의 효과성이 소멸되어 정치사회적 불안이 확산되고 경제적으로 장기불황의 늪에 빠지지 않는 한, 앞으로도 상당기간 동안 '통제된 정치개방controlled political opening'의 과정을 담보할 것으로 전망된다.

민주화가 이루어지려면, 우선, 국가-사회 간 '힘의 균형'이 전자에서 후자로 기울어져야 한다. 그런데 싱가포르의 경우 일당체제의 제도화 수준이 높기 때문에 당분간 힘의 균형이 시민사회 쪽으로 이전되기 어려울 것으로 판단된다. PAP를 대신하여 정권을 맡아야 할 야당들은 일당독점체제하에서 인재·자금줄이 말라 버렸고 분명한 목표·방향도 없이 사분오열되어 파벌 투쟁을 일삼고 있다. 앞으로 야당들이 조직·이념·전략의 획기적인 변화를 통해 새로운 모습의 '통합야당'으로 변신하지 않는 한, 선거에서 PAP를 무너뜨릴 수 없을 것으로 보인다.¹³ 그렇다고 야당을 밀어 줄 재야세력이나 두터운 중산층이 있는 것도 아니다. 사회세력의 정치화는 엄격히 통제되고 있으며, 민주화의 원동력으로 간주되는 중산층도 PAP 정부의 엘리트주의 정책에 힘입어 성장했기 때문에 급진적 정권교체·정치변동보다는 점진적 개혁을 선호하고 있다. 현재 싱가포르 국민들이 바라는 것은 여야 간의 정권 교체야 아니라 PAP의 독단을 견제해 줄 만한 야당인 것이다.

싱가포르 야당들이 더욱 넘기 힘든 것은 PAP가 쌓아올린 업적이다. PAP

13 Francis Seow, "Singapore: Past, Present and Future," *Paper Presented at Conference on Political Change in Singapore*, Melbourne, January 10-12, 2003, p. 10.

정권이 권위주의를 대물림하고는 있지만, 폭력적 수단에 의존하여 장기집권을 도모하는 저급한 독재체제는 아니다.¹⁴ PAP는 처음부터 '실용주의·실적주의'를 국정이념으로 선택하고 '업적'을 통해 승부를 걸었다. 1959년 집권 이래 PAP는 '청렴성·정직성'이라는 도덕적 기반 위에 실적·능력 위주의 인재를 발탁하고 정책의 합리성·효율성을 극대화하여, 독립 당시 파산 직전에 있던 도시국가를 30~40년 만에 세계최고의 국가경쟁력을 갖춘 선진경제로 바꾸어 놓았다. PAP의 장기집권은 이런 업적에 기초하고 있다. 따라서 PAP의 실적을 능가할 만한 야당이 나타나기까지는 정권교체가 어려울 것으로 보인다.

더욱이 싱가포르 특유의 발전국가체제를 탄생시키는 데 결정적으로 기여했던 도시국가의 지정학적·지경학적 취약성이 그대로 남아 있다. 싱가포르의 여전히 말레이인들의 바다에 둘러싸여 있는 '중국인 섬나라'이고 국제무역과 외국인투자에 절대 의존할 수밖에 없는 '자원빈국'이다. 이런 태생적 한계 때문에 전략대안 선택의 폭이 매우 좁고 정치적 모험이나 정책의 시행착오가 허용되지 않는다. 작은 시행착오라도 위기로 연계될 수 있기 때문이다. 이같은 배경하에 싱가포르인들은 정치적 모험보다 안정을 선택하는 경향이 높다. 예를 들어, 1997년 아시아 금융위기가 확산되고 2001년 세계경기침체·대테러전쟁이 진행되는 암울한 상황에서 치러진 1997/2001년 양대 총선시 국민들은 주저없이 불확실한 쪽(야당)보다 안전한 쪽(PAP)을 선택했던 것이다. 이렇듯 도시국가의 취약성에서 비롯되는 '위기의식(crisis mentality)'이 상존하는 한, 싱가포르인들은 위험부담이 큰 정치변혁보다는 점진적·안정적인 정치발전을 선호할 가능성이 높다.

한편, 대만의 민주화과정에서 보았듯이, 독점적 일당체제의 변화는 국가

14 PAP는 공산당 일당독재처럼 공포의 정치로 전락하지 않았으며 한국·대만·태국 등과 같이 위기관리의 명분하에 헌정을 중단하거나 총선을 동결한 적도 없다.

지도자의 통치철학과 민주화 의지에 따라 크게 좌우될 수 있다. 하지만 싱가포르의 경우, 리더십 세대교체와 함께 통치스타일은 바뀌었지만, 개인의 자유보다 국가의 권위를 중시하고 다당제보다 일당제를 선호하는 기본 통치철학에 있어서는 큰 변화가 없다.¹⁵ 이런 측면에서 볼 때, 싱가포르에서 진정한 민주주의가 꽃피려면, 또 한번의 세대교체가 이루어져야 할지도 모른다.

그렇다고 싱가포르의 민주화가 지금과 같은 '느림보 걸음'으로 계속 진화의 과정만 되풀이할 수는 없을 것으로 보인다. 향후 정보화·세계화가 진전될수록 시민들의 의식수준은 그만큼 높아지는 반면에 정치성·경쟁성이 박탈된 행정국가체제의 구조적 한계가 가속화되면서 민주주의로의 행보를 재촉하게 될 것이기 때문이다. 우선, 탈정치화된 행정국가체제의 속성상 국민 정서 변화에 둔감하고 민의에 대한 불감증·무관심이 심화되고 있으며, 특히 PAP 정부의 엘리트주의 elitism가 국민에 대한 고압적인 태도와 유권자 협박, 정치참여의 제한 등으로 나타나면서 시민들의 불만을 야기하고 있다. 차체에 싱가포르 국민들도 이제는 지난 20여 년간의 개방정치실험 속에서 정치에 눈을 뜨고 '더욱 자유로운 정치'와 '더욱 책임있는 정부'를 요구하고 있다.

더욱이 '참여·경쟁의 억압' 위에 세워진 행정국가체제는 21세기 지식기반경제를 선도하기 어려울 것으로 보인다. 산업화시대와 달리, 지식정보사회는 단순한 합리성·효율성·통일성보다 국민 개개인의 자율성·창의성·혁신성과 사회적 다양성·역동성에 의해 존망이 좌우되기 때문이다. 행정국가체제는 이미 1980년대부터 한계가 드러나기 시작하여 PAP 일당체

15 고척동은 리관유의 가부장적 통치스타일과 차별되는 '개방적 통치스타일'을 내세우고 있지만, 그도 리관유의 품속에서 양육되었기 때문에 통치철학에 있어서는 별 차이가 없다.

16 싱가포르의 경제성장률은 2000년 9.4%에서 2001년 -2.4%로 떨어졌고 2002년에도 2.2%에 그쳤다. 이에 따라 1인당 국민소득은 2000년 22,769달러에서 2001년 20,544달러 및 2002년 20,849달러의 변화를 보였다.

제의 아성을 무너뜨렸고, 21세기 진입과 동시에 독립 후 최악의 경기침체를 경험하였다.¹⁶ 경제성장이 앞으로도 계속 둔화된다면, '실적주의'의 토대 위에 국민의 신임을 얻어온 PAP 정부의 정통성을 위협하게 될 것이다.

한편, 시민들의 참여욕구와 불만이 범세계적인 정보화·민주화 현상과 맞물리게 되면, 그들의 민주화 열망에 불을 지피게 될 것으로 보인다. 21세기에 이르러 정보화·세계화가 급진전되면서 모든 정보·권력을 정부에서 독점하던 시대는 지나고, 국민 개개인이 인터넷을 통해 정책결정과정에 참여하는 '사이버민주주의(cyber-democracy·정보민주주의(Infocracy)'의 시대가 열리고 있다. 2000년 현재 싱가포르의 정보화지수 ISI는 아시아 1위(세계 9위)인 점을 감안하면, 정부의 일방적인 통제는 곧 한계에 도달할 것이다. 사이버공간은 정부의 통제가 거의 못 미치는 사실상의 '무정부 상태'이므로 익명의 온라인 토론을 막기 어려울 것으로 보인다. 또한 최근 싱가포르는 '지식기반경제'를 창출하기 위해 '해외인재'를 적극 유치하고 있어 앞으로 이들의 영향이 주목된다. 해외로부터 유입되는 고급두뇌들은 대체로 개방적인 사회에서 성장하였기 때문에 도시국가의 민주화에 긍정적으로 기여할 것으로 전망된다.

이러한 민주화 촉진요인을 고려해 볼 때 싱가포르는 앞으로도 계속 소극적인 정치개방화의 실험만 되풀이할 수 없을 것이다. 지금까지 PAP 정부가 경제부문에서 탁월한 예견력을 가지고 미래를 준비해 왔듯이, 앞으로는 정치부문에 있어서도 새로운 시대조류를 내다보며 시민참여의 폭을 과감하게 넓혀주어야 할 것이다. PAP가 지난 45년간 쌓아올린 '정치적 성벽'과 '경제적 업적'이 아무리 높고 견고하더라도 역사의 물결을 거슬러 올라가지는 못할 것이기 때문이다.

결론: 정치진화의 단계를 넘어

PAP 정부는 독립 전후의 위기상황 속에서 전면적 행정개혁과 부정부패척

결, 정치-행정의 융합과 국가-사회의 일체화 등을 통해 '탈정치화된 발전국가체제'를 제도화하였다. 덕분에 싱가포르는 제3세계에서 흔히 나타나는 소모적 정쟁政爭과 파벌투쟁, 정경유착, 정실주의, 족벌주의 등 정치적 병리현상을 청산하고, 실적주의·경제적 합리성이 지배하는 사회로 바뀌었다. '싱가포르 주식회사(Singapore Inc.)'로 불리는 이런 체제는 합리성·효율성에 의해 성장 발전하던 '산업화시대'에는 잘 맞는 것으로서, 국민에너지를 통합하여 생존의 위기를 극복하고 경제적 번영을 낳는 데 결정적으로 기여하였다.

그렇지만 20세기 산업화시대의 산물인 행정국가체제가 21세기 지식정보화시대에서도 효과성이 지속될지 의문이다. PAP 정부도 일찍부터 정보화시대의 도래를 감지하고 정보통신IT·생명과학BT을 비롯한 기술·지식산업을 집중 육성하는 한편, 전면적 교육개혁과 문화예술의 진흥 등을 통해 창의력 계발에 총력을 기울여 왔다. 그런데 문제는 정치자유화가 너무 느리게 진행되고 있다는 데 있다. 지식기반의 신경제에서 필요로 하는 창의성·혁신성·자율성·모험성 등 새로운 가치는 엄격하게 통제되고 경직된 사회분위기 또는 억압되고 획일화된 정치문화 속에서 나올 수 없기 때문이다.

싱가포르가 앞으로도 계속 경쟁력을 유지하면서 생존과 번영을 누리려면, 그동안 국가권위·위계질서에 짓눌려 버린 '자유와 책임'을 국민들에게 되돌려주고 획일성 속에 파묻혀 버린 '다양성'을 활성화시켜 시민 개인의 잠재력과 창의성이 최대한 계발될 수 있도록 정치경제의 틀을 새로 짜야 할 것이다. 새로운 틀은 '참여민주주의(participatory democracy)'에 토대를 두어야 한다. 민주주의가 완전한 것도 아니고 만능도 아니지만, 의견의 다양성을 존중하고 사고의 창의성·혁신성, 행동의 자율성·책임성을 살려주는 데 있어서는 권위주의보다 훨씬 낫기 때문이다.

그렇다고 아시아 고유의 공동체주의 문화전통을 말살하고 서구적 개인주의로 대체할 필요도 없고 또 그렇게 해서도 안 될 것이다. 공동체주의에도

장점이 있고 개인주의의 단점도 있기 때문이다. 최근 제3세계에서 보듯이 급격한 민주화는 오히려 끊임없는 정쟁과 국론분열, 금권타락선거와 부정부패, 집단이기주의와 국가권위의 위축 등을 낳으며 앞치락 뒤치락하고 있다. 도시국가 싱가포르는 이런 시행착오를 겪을 여유가 없다. 따라서 앞으로는 단순한 정치개방화의 수준을 넘어 보다 적극적인 정치민주화의 단계로 이행하여 국민에게 더 많은 자유와 책임을 돌려주되, 공동체주의적 가치(권위/질서/안정/통일성)와 개인주의적 가치(자유/책임/다양성)가 상호보완적으로 접목 接木되고 서로 조화와 균형을 이루도록 조절함으로써 도시국가 특유의 '참여 민주주의' 를 정착시켜 나가는 것이 바람직할 것이다. ■

전제국 jeijeon@hotmail.com | 국방품질관리소 연구관, Ohio State University 정치학박사. 저서로는 『싱가포르: 도시국가에서 글로벌국가로』, 『동남아의 정치리더십』(공저), 『동남아의 정치경제』(공저) 등이 있다.