6월항쟁 23주년 기념 학술대토론회

탈냉전과 한국의 민주주의

▫ 일 시 2010년 6월 11일(금) 10:30 - 17:30

▫ 장 소 언론진흥재단 19층 기자회견실(프레스센터)

▫ 주 최 

식 순

10:00	접 수	
10:30	개회사	함세웅 민주화운동기념사업회 이사장
	취지사	정근식 민주화운동기념사업회 연구소장
	진 행	김종철 민주화운동기념사업회 연구소 부소장

제 1 부

11:00	사 회	정근식 연구소장, 서울대 사회학과
	주 제	**반공주의가 한국 민주주의에 끼친 영향**
	발 표	김득중, 국사편찬위원회, 역사학
	토 론	이영제, 민주화운동기념사업회, 정치학
	주 제	**헌법의 변화와 민주주의** - 자유주의적 법치주의의 한계와 공화주의 거버넌스의 모색
	발 표	차동욱, 동의대 행정학과
	토 론	전광석, 연세대 법학과
	주 제	**동아시아 냉전해체와 한국민주주의** - 6월항쟁과 북방정책
	발 표	전재성, 서울대 외교학과
	토 론	이삼성, 한림대 정치외교학과
13:00	점심식사	(~14:00)

제 2 부

14:00	사 회	이호룡 민주화운동기념사업회 책임연구원
	주 제	**남북한 갈등과 한국 방송의 반공 이데올로기 재생산**
	발 표	이창현, 국민대 언론정보학부
	토 론	강상현, 연세대 언론홍보영상학부
	주 제	**냉전과 탈냉전 속 작은 사람 이야기**
	발 표	김귀옥, 한성대 사회학과
	토 론	이동연, 한국예술종합학교
15:30	휴 식	(~15:50)

제 3 부

15:50	사 회	정해구 성공회대 사회과학부
	주 제	**안보와 자유, 민주주의**
	발 표	정일준, 고려대 사회학과
	토 론	마상윤, 가톨릭대 국제학부
	주 제	**탈냉전과 한반도 평화체제 그리고 민주주의**
	발 표	김근식, 경남대 북한대학원
	토 론	정영철, 서강대 공공정책대학원
17:30	폐 회	

모시는 글

한국사회는 지난 수십년간 질곡의 시간을 헤쳐 나오면서 민주주의를 발전시켜 왔습니다. 1987년 6월 민주항쟁은 지금도 우리 가슴을 뛰게 합니다. 한국의 6월은 이런 민주주의를 향한 열정 뿐 아니라 민족의 비극이었던 전쟁과 이의 상처를 치유하면서 평화를 달성하려는 노력들이 한꺼번에 분출되었던 뜨겁고 동시에 가슴시린 계절입니다.

한반도의 분단과 한반도를 둘러싼 냉전적 대결은 우리 사회에서 개인의 자유를 억압하고 인간의 삶을 황폐하게 만드는 구조적 원천이기도 했습니다. 우리의 민주주의는 최근의 상황에서도 볼 수 있듯이 분단과 전쟁경험에 의해 늘 제약받아 왔습니다. 한국의 민주주의가 더욱 더 튼튼하게 발전하기 위해서는 과거로부터 이어져온 냉전의 구조와 함께 우리 스스로를 규정하고 있는 냉전문화를 성찰하고 이론적으로 해명할 필요가 있습니다.

이러한 문제의식에서 민주화운동기념사업회는 오는 6월 11일 6월 항쟁 23주년을 기념하는 학술토론회를 '탈냉전과 한국의 민주주의'라는 주제로 개최하고자 합니다. 이번 학술토론회가 민주주의의 발전과 평화의 정착, 화해와 상생의 길에 조금이라도 마중물 역할을 할 수 있기를 기대해봅니다. 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드리며, 건강과 평안을 기원합니다.

2010년 6월 민주화운동기념사업회 이사장 함세웅 드림

차 례

제1발표 **반공주의가 한국 민주주의에 끼친 영향** ····· 1

김득중, 국사편찬위원회

제2발표 **헌법의 변화와 민주주의**
- 자유주의적 법치주의의 한계와 공화주의 거버넌스의 모색 ····· 27

차동욱, 동의대 행정학과

제3발표 **동아시아 냉전해체와 한국 민주주의**
- 6월항쟁과 북방정책 ····· 47

전재성, 서울대 외교학과

제4발표 **남북한 갈등과 한국 방송의 반공 이데올로기 재생산** ····· 57

이창현, 국민대 언론정보학부

제5발표 **냉전과 탈냉전 속 작은 사람들의 이야기** ····· 71

김귀옥, 한성대 교양학부

제6발표 **안보와 자유, 민주주의** ····· 99

정일준, 고려대 사회학과

제7발표 **탈냉전과 한반도 평화 그리고 민주주의** ····· 117

김근식, 경남대 정치외교학과

반공주의가 한국 민주주의에 끼친 영향

김 득 중 (국사편찬위원회)

1. 머리말

2. 반공체제 구축과 민주주의
   1) 정부수립과 국가폭력의 전면화
   2) 반공주의의 성격과 민주주의

3. 1950년대 민주주의의 양상
   1) '반공전사'이자 '민주주의 주창자'
   2) 공산주의 대립항으로서의 민주주의

4. 맺음말

반공주의가 한국 민주주의에 끼친 영향

김득중(국사편찬위원회)

1. 머리말

미군정 시기와 정부수립 과정에서 민주주의는 유례없이 짧은 시간에 제도적으로 창출되었다. 헌법에는 인민주권의 원리와 삼권분립이 명확히 규정되었다. 어느새 민주주의는 어느 세력도 부정할 수 없는 중요하고 절대적인 가치, 규범, 제도가 되어갔다.

민주주의가 누구도 거부할 수 없는 정치원리로 자리 잡음에 따라, 사회적 이해관계와 쟁투는 민주주의를 둘러싸고 일어나게 되었다. 민주주의는 쟁투의 담론이 부딪치는 현장이자, 공간이 되어 갔다.

한국 현대사에서 민주주의 쟁취를 위한 대중의 집단적 행동은 1960년 4월혁명, 1980년 광주민중항쟁, 1987년 민주화운동(노동자대투쟁) 등의 형태로 주기적으로 나타났다. 이러한 대중운동의 주기적 발생은 정권이 독재적 행태를 보였기 때문에 발생했지만, 제도권에서 작동하고 있던 대의제적 민주주의가 대중의 요구를 미처 수용하고 있지 못했기 때문에 발생했다.

한국 민주주의 발전사는 대중운동의 주기적 폭발이라는 특징 이외에도 이러한 대중운동이 제도적 민주주의의 한계 지점을 돌파하려고 시도함으로써 민주주의의 내용을 확대해 나갔다는 점에 또 다른 특징이 있다.

60여 년에 걸친 한국 민주주의 발전사를 살펴볼 때, 의회·정당 차원에서 주로 진행되는 제도적 민주주의에만 주목한다면 그것은 매우 좁은 시각이 될 것이다. 왜냐하면 대의제적 민주주의로는 민주주의 발전의 과정을 온전히 사고할 수 없기 때문이다. 한국 민주주의의 발전을 견인한 동력은 대중적 투쟁이었다.

1950년대 민주주의는 대의 민주주의의 테두리 안에서 작동했다. 민주주의를 주장하고 이를 실천한 단위들은 제도 정치의 중요한 행위자라고 말해지는 의회나 정당이었다. 정당과 의회가 보여주었던 인식과 실천의 수준이 어떠하든 간에, 각 정당들은 민주주의 실현을 자신의 목표와 이상으로 설정하고 있었다. 그러나 1950년대 자유당과 민주당의 의회정치는 많은 한계를 가지고 있었다. 의회정치가 가지고 있던 한계는 '4·19'라는 시민과 학생의 직접행동에 의해 돌파되었고, 이러한 직접행동을 통해 시민과 학생은 주권의 소재를 현실에서 확인할 수 있었고, 새로운 민주주의를 만들어내는 주체로 등장하기 시작했다.

문제는 왜 1950년대 민주주의적 실천이 지배 엘리트 세력이 중심이 되어 정당과 의회를 중심으로 한 대의제적 민주주의에 한정 될 수밖에 없었는가이다.

이에 대해서는 민주주의에 대한 국민적 이해도가 낮았기 때문에 지도자를 통한 대의 정치가 필요했다든지, 전쟁 후 한국 사회에서는 진보적 운동과 대중단체가 소멸하였고 존재하는 대중단체는 어용화 되었으며 시민사회의 전멸로 대의정치만이 작동할 수 있었다든지 하는 대답이 나올 수 있을 것이다.

이 글에서는 1950년대 민주주의적 실천의 틀을 만들고 그 한계를 규정한 역사적 요소들을 반공주의의 형성과 작동을 통해 확인하고자 한다. 민주주의가 미군정에 의해 이식된 측면이 강하다면, 정부 수립 이후 시기는 민주주의 발전의 본격적인 출발점이라고 할 수 있다.

법률과 제도로 형식적 민주주의가 마련되어 있다하더라도, 실제의 시행 양상은 아주 다를 수 있다. 이런 의미에서 법률과 제도적 민주주의 장치는 민주주의 그 자체와 동일한 것이 아니다. 민주주의는 아무리 좋은 제도적 규정이 있다하더라도 그것만으로는 발전하지 않으며, 그 내용이 확대되고 깊어지기 위해서는 수많은 실천이 필요하다.

정부수립 이후의 정치과정은 새롭게 도입된 민주주의의 원칙을 확인하고 이를 제도적으로 보완하는 것과 아울러 언론·집회 등의 기초적 권리를 보장함으로써 민주주의 문화를 만들어가는 과정이어야 했다.

그러나 정부수립 초기에 제주사건과 여순사건에서 표출된 군대·경찰의 국가 폭력은 적에 대한 증오심을 유발하고 적 전멸을 추구함으로써 민주적 시민 주체를 만들어내는데 큰 장애물로 등장했다. 1948년부터 1953년까지 내전과 전쟁과정 속에서 표출된 '국가 폭력'과 '반공주의'는 민주적 주체를 만들어 낼 수 없었다. 가혹한 폭력의 세례와 상대방을 빨갱이로 규정하는 반공주의는 개인의 권리를 보장하고 갈등 속에서 합일점을 도출해내는 민주주의 원칙과는 화해할 수 없었던 것이다.

이런 점에서 국가 폭력과 반공주의는 한국 민주주의의 내용과 실천 양식을 구성하는 것이었다. 이것이 1950년대 대의적 민주주의가 작동하게 되었던 사회적, 역사적 조건이었다고 할 수 있다.

이 글은 전후 한국 민주주의 작동의 조건을 형성했던 반공주의의 형성과정과 그 성격을 살펴본다. 또한 반공주의와 민주주의가 어떤 관계를 맺고 있었는지를 담론적 차원과 정치인들의 활동 차원에서 추적하고자 한다. 담론적 차원에서는 상반되는 듯이 보이는 반공주의와 민주주의가 어떻게 결합되어 사고되고 주장되었는가를 살펴볼 것이다. 한편 1950년대에 야당 인사로 활동했던 '민주주의의 주창자' 중에는 강한 반공의식을 가지고 반공전선에서 맹활약했던 사람이 여럿 있었다. 그 중에서도 조병옥, 최천 등의 경찰 출신과 군인 송요찬 그리고 정치인 김준연을 통해 1950년대 민주주의의 주창자들이 어떤 반공 활동의 이력을 가지고 있었는지를 살펴보고자 한다.

2. 반공체제 구축과 민주주의

1) 정부수립과 국가폭력의 전면화

미군 점령기 3년을 거치고 대한민국 정부가 수립되는 과정에서 발생한 제주4·3사건과 여순사건은 남한 반공주의의 성격을 형성하게 된 시원적 사건이었다.

1948년 4월에 제주도에서 일어난 봉기의 원인은 다양한 원인이 착종되어 있었으나 서북청년회 · 경찰의 폭력과 함께 남한단독정부 수립에 반대하는 정치적 이유가 가장 컸다. 제주사건이 처음부터 폭력적인 방향으로 나간 것은 아니었다. 제주사건은 1948년 5월 평화협상으로 어느 정도 진정되는가 싶었지만, 정부가 수립되고 북한에 정권이 수립되면서 제주도 사건은 정권의 정통성에 도전으로 인식되어 강경한 진압작전이 펼쳐졌다.

1948년 10월 제주도에는 경비사령부가 설치되어 본토 군 병력이 증파되었고, 11월 17일에는 '불법적인' 계엄령이 선포되었다. 이에 앞서 9연대 송요찬 연대장은 해안선으로부터 5㎞ 이상 들어간 중산간지대를 통행하는 자는 폭도배로 간주해 총살하겠다는 포고문을 발표한 바 있었다. 이른바 초토화작전의 시작이었는데, 이는 제주도민을 폭도로 간주하여 '싹쓸어 버리는' 작전이었다.[1)]

1949년 초반까지 중산간 지대에서뿐만 아니라 해안변 마을에 소개한 주민들까지도 무장대에 협조했다는 이유로 죽임을 당했다. 한 마을이 통째로 불타 없어지기도 했고, 작은 마을에서는 남녀노소 가릴 것 없이 수십 명씩 죽어나갔다. 진압 군경은 가족 중에 한 사람이라도 없으면 '도피자 가족'으로 분류, 그 부모와 형제자매를 대신 죽이는 '대살(代殺)'도 자행하였다. 그들은 '빨갱이'가 아니었지만, 협조했다는 이유로, 보복의 대상이 되었기 때문에, 어떤 때는 이유도 모르게 죽어갔다. 그렇게 죽은 사람이 25,000~30,000명에 달했다.

대한민국 정부가 한반도 남쪽에 세워진 뒤 2개월 만에 일어난 여순사건은 1946년 미군정 하에서 일어났던 '대구10월항쟁'이나 '제주4 · 3항쟁'보다 훨씬 더 큰 정치 · 사회적 영향을 남한 사회에 미쳤다. 세 개의 대중운동 모두 지역에서부터 시작되었다는 공통점이 있지만, 여순사건은 전국적 범위에서 그 영향을 미쳤다. 반이승만 정치세력에 대한 지배정권의 공세는 여순사건을 계기로 급속하게 강화되었고, 한반도 남쪽을 지배했던 미군의 철군정책도 변화되었다.

여순사건은 봉기와 정부 진압과정에서 수많은 군인 · 경찰과 민간인이 죽음을 당했던 유혈적 사건이었다.

순천과 여수를 점령한 진압군은 제일 먼저 전 시민을 국민학교 같은 공공장소에 모이도록 명령했다. 시민들은 나오지 않으면 반란군으로 간주된다는 말을 듣고는 만일 진압군의 지시에 따르지 않으면 죽을 수도 있다는 공포감에서 모두 모이라는 장소에 나왔다.

진압군은 운동장 등에 모인 사람을 양민과 협력자(부역자) 양편으로 나누었다. 부역자 색출장면은 누가 '적'이고 누가 '우리' 쪽인가를 가시적으로 보여준 장면이었다. 사건 가담자는 즉결처분장에서 개머리판, 참나무 몽둥이, 체인으로 죽이거나 곧바로 총살했다. 나머지 사람들은 수용되어 재심사를 받거나 군대, 경찰에 넘겨져 심문과 재판을 받았다. 그러나 협력 혐의를 받았던 사람들이 모두 봉기에 협조하였거나 공산주의자는 아니었다.

미 군사고문단원으로 진압에 적극 참여했던 하우스만조차도 순천 경찰이 "본격적으로 복수하러 나섰고, 수감 포로와 민간인들을 처형하고 있다 …… 여러 명의 친정부 민간인들이 이미 살해되었으며 시민들은 우리가 적만큼이나 나쁘다고 생각하기 시작했다"고 보고했을 정도였다.[2)]

제주와 여순사건에서 수많은 인명이 진압군에 의해 살상되었다. 제주와 여순에서 이루어진 정

1) 제주4 · 3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4 · 3사건진상조사보고서』(2003), 535쪽.
2) "Yosu Operation, Amphibious Stage", G-2 Intelligence Summary No.166, 1948년 11월 5~12일

부의 진압작전은 다음과 같은 몇 가지 특징과 성격을 가지고 있다.

첫째, 정부는 반란 지역 전체를 공산주의 세력권으로 간주했으며, 지역민에 대한 무차별적 처형을 감행했다. 제주도에서는 마을 단위의 학살이 비일비재했고, 아예 제주도 전체가 빨갱이의 섬으로 간주되어 제주도를 고립시킨 상태로 진압작전이 맹렬하게 이루어졌다.

이른바 동조자, 협력자(부역자)에 대한 색출은 선별이 아니라 무차별적으로 진행되었다. 여수 순천에서는 지역 유지와 우익 인사들조차 진압군의 처형을 피해갈 수 없었다. 반공이 지칭하는 직접적 대상은 '공산주의자'였지만, 실상은 이와 달랐다.

반공주의의 대상(배제의 대상)은 공산주의자에 한정된 것이 아니라, 반이승만 성향의 정치인, 일반 대중 더 나아가 전혀 정치 이데올로기와 관련 없는 사람들까지 포함하였다. 이념으로서 반공이 정립되고, 적을 색출했던 것은 아니었다. 여순사건에서 군경에게 학살당한 사람들은 "공산주의자라서 죽음을 당한 것이 아니라, 죽은 다음에 공산주의자가 되었던 것"이다. 정부 진압군에게 죽음을 당한 사람들 모두가 공산주의자가 아니었다는 사실은 정부 수립 초기에 만들어지기 시작했던 반공이념의 사정권이 어디까지 미치며, 어떤 효력을 갖고 있는지를 잘 말해준다.

둘째, 정부의 강력한 진압작전은 저항하는 대중에 대한 공격이었다. 분단정권의 핸디캡을 갖고 출발한 이승만정부는 단독정부에 반대하는 제주사건을 시급히 진압하고자 했고, 출범 두 달만에 군인이 주동한 여순사건이 발발함에 따라 위기 상황에 봉착하였다. 여기저기서 일어나는 봉기와 대중이 이에 동조적인 입장을 취하고 있는 상황은 봉기 대중에 대한 공포를 불러 일으켰고, 이승만 정권은 '대중에 대한 공포'를 선제적이고 강력한 진압작전을 통해 '대중들의 공포'로 전환시켰다.

셋째, 두 사건에서 이루어진 학살은 누가 대한민국의 국민인지를 가려내는 사실상의 민족 구성원 심사과정이었다. 대한민국에서 이루어진 국민/비국민의 분리는 죽음을 앞에 둔 매우 잔혹한 학살의 방식으로 이루어졌다.

반란군에 협력한 자는 국민이 될 수 없었고, 반공의 입장을 취하는 사람들만이 국민으로 인정받을 수 있었다. 반란 주체들(또는 주체들로 간주된 자들=협력자)은 정권에 의해 국민으로 인정되지 않았고, 죽음을 당해야하는 존재, 건전한 사회 건설과정에서 뿌리 뽑혀져야 하는 잡초 같은 존재로 취급되었다. 이들은 국민의 범주에서 배제한 후에야 대한민국은 '반공국가'로, 인민은 '대한민국의 반공국민'으로 탄생할 수 있었다.

넷째, 두 사건을 통해 국가는 자신의 권능을 확실하게 현시하였다. 군경이라는 막강한 물리력을 소유한 국가는 삶과 죽음을 관장하는 자로서 자신의 모습을 드러냈다. 삶을 윤택하게 하고 삶을 이롭게 하는 데 기여하는 국가라기보다는, 복종하지 않는 자에게는 죽음이 있을 뿐이라는 냉혹한 현실을 일찌감치 보여줌으로써 대한민국은 국민으로부터 충성 서약을 이끌어 낼 수 있었다.

마지막으로, 두 사건에서 이루어진 군경의 진압과 민간인 학살은 국민 주권과 인간의 가장 기본적인 권리인 생존권을 부정함으로써 민주주의의 폭을 크게 제한하였다. 불법적인 계엄 발포와 법적 절차를 거치지 않은 대량학살, 민간인의 군법회의 회부 등은 민주정치의 근간인 법치주의를 전면 부정한 것이었다. 생명권과 정치적 주장을 자유롭게 할 수 있는 민주적 주체는 완전히 부정되었다. 이는 한국 민주주의 발전에 드리운 반공주의의 암울한 그림자였다.

2) 반공주의의 성격과 민주주의

이승만 정부 수립 후, 제주와 여순사건을 거치면서 모양을 잡아나간 반공주의는 전 세계적 냉전 체제하에서 발생한 다른 나라의 반공주의와 비교해보면, 일정한 공통성을 발견할 수 있지만 다른 나라와는 차별적인 독특한 성격을 가지고 있음을 알 수 있다.

다른 나라도 그렇지만, 한국에서 발생한 반공주의는 이념적 반공주의가 아니었다. 반공주의는 말 그대로 공산주의에 반대하는 경향을 말하는 것이지만, 반공주의 운동은 이념에 따라 움직이지 않았다. 미국 매카시즘이 근거 없는 폭로와 비난을 통해 수많은 인물들을 추방했던 것처럼, 한국의 반공주의도 공산주의자로 지목된 사람이 진짜 공산주의자인가 그렇지 아닌가는 문제가 되지 않았다. 중요한 것은 타자를 공산주의자로 지목하고 그에 응당한 처분을 내린다는 것에 있었다. 이런 효용적 측면 때문에 반공주의 운동은 공산주의자를 감소시키는 것이 아니라, 공산주의자를 계속 생산하는 무한 궤도적 순환을 계속했다.

그러나 한국 반공주의는 몇 가지 점에서 다른 나라의 공산주의와 달랐다.

첫째, 한국의 공산주의자에 대한 규정은 이념에 따라 형성된 것이 아니라 감정적, 도덕적, 인륜적 차원에서 정의되었다. 정부는 사건과정에서 희생된 피해자들 대부분은 좌익에 의해 죽었으며, 좌익을 '살인마'라고 선전했다. 이는 공산주의자들이 우익세력을 비롯한 양민을 무참히 학살했다는 선전에 기초하고 있었다. 이는 사실과는 정반대의 선전이었다. 여순사건에서 희생된 피해자의 95%는 국군과 경찰에 의해 학살되었기 때문이다. 신문과 정부는 좌익의 잔학상을 홍보했고, 이를 통해 좌익세력은 살인마의 이미지가 입혀졌다. 이제 좌익은 인간의 생명을 가볍게 여기고 사람을 해치는 비인간으로 자리매김 되었다.

둘째, 공산주의자는 비인간적이고 악마이며 짐승감은 존재이기 때문에 그들을 '죽여도 좋다'라는 논리가 만들어졌다. 공산주의자들은 참혹한 학살을 자행한 짐승보다도 못한 존재이며, '악마'이자 '비인간'으로 간주된 공산주의자에 대한 처벌은 당연시되었다. 그들은 우리와는 종류가 다른 미천한 존재, 도덕을 모르는 존재로 이질화되었다. '우리'와는 완전히 다른 '타자'가 만들어졌던 것이다.

셋째, 공산주의자를 타자로 형상화하는 작업은 정부만의 작업이 아니었고, 문인 · 종교인 · 언론인 · 예술인 등 사회를 주도하는 엘리트층이 참가한 사회적 프로젝트로 진행되었다.[3] 사건이 진압된 뒤, 여수 · 순천을 방문했던 문인과 종교인들도 공산주의자들이 참혹한 학살을 자행한 짐승보다도 못한 존재이며, '악마'이자 '비인간'이라고 주장했고, 언론인들은 좌익세력의 비인간성을 보도를 통해 널리 알렸다.

넷째, 위에 언급한 한국 반공주의의 독특한 내용은 '빨갱이'라는 낱말에 응축되어 표현된다. 언어적 측면에서 '빨갱이'는 '공산주의자'라는 낱말과는 그 쓰임이 다르다. '빨갱이'라는 낱말에는 이

3) 국제적 냉전체제 하에서 반공주의는 여러 가지 형태는 나타났다. 왜 한국의 반공주의가 이렇게 강렬한 형태로 나타났던가를 규명하기 위해서는 냉전의 첨병 역할을 했던 남한의 상황과 국제적 압력 요인을 살펴보는 것과 더불어 반공주의를 주도했던 엘리트층에 대한 성격 규명도 함께 이루어져야 할 것이다.

념적 요소가 빠지는 대신 '유혈'과 '비인간'의 이미지가 선명하게 각인되었다. '빨갱이'라는 단어는 정부 · 언론 · 문인 · 종교계의 지식이 총망라되어 형성된 담론의 응결체였다.

외국의 경우에도 '아카(赤)', '꼬미(commie)' 등 공산주의자를 폄하하는 뜻이 내포된 용어들이 있지만, 이럴 경우에도 공직에서 추방하여 사회적 지위를 잃게 하거나 심하면 사회에서 격리하는 방법을 사용할지언정 공산주의자라는 이유 때문에 죽음을 당하지는 않는다. 그러나 '빨갱이'는 죽여도 좋은 존재이다. 한국의 '빨갱이'라는 용어는 세계 반공주의 역사에서 가장 노골적인 적대감을 표시하는 경우라 할 수 있다.

정치적 경쟁자인 '공산주의자', 이념적 존재인 '공산주의자'로부터 죽여도 좋은 존재인 '빨갱이'로의 전환이 이루어졌고, '빨갱이'란 용어는 도덕적으로 파탄 난 비인간적 존재, 짐승만도 못한 존재, 국민과 민족을 배신한 존재를 천하게 지칭하는 용어가 되었다. 그렇기 때문에 공산주의자는 어떤 비난을 하더라도 감수해야만 하는 존재, 죽음을 당하더라도 마땅한 존재, 누구라도 죽일 수 있는 존재, 죽음을 당하지만 항변하지 못하는 존재가 되었다.

다섯째, 한국의 반공주의는 초기 국가형성과정에서 이에 저항하는 대중운동을 억압하면서 탄생되었다. 분단 정권이라는 약점을 가진 이승만 정권은 공산주의자들이 정권을 타도할 수 있다는 두려움, 이에 동조한 대중들에 대한 공포 그리고 저항의 가능성을 봉쇄해야한다는 압박을 강하게 느끼고 있었다. 따라서 대중은 '우리 편'이 아니면 '적'이라는 극명한 이분법적 인식이 정치를 관통하게 되었다.

국가 폭력은 대중의 저항 가능성을 선제적으로 제거하는 대중 억압으로 이어졌다. 제주사건과 여순사건 그리고 한국전쟁 전후에 발생한 대량학살은 바로 이런 선제적이며 공세적인 조치였다. 따라서 폭력의 대상은 공식적으로 설정된 외부의 적(예를 들면, 공산주의 집단인 북한)이 아니라 내부의 대중이었다. 이런 측면에서 이승만 정권의 반공주의는 공산주의자를 겨냥하고 있다기보다는 저항 가능성이 있는 대중을 상대로 하고 있었다. 봉기적 주체를 사전에 봉쇄하는 것이 반공주의가 겨누는 대상이었다.

여섯째, 한국의 반공주의는 '공산주의를 반대 한다'라는 것 이외에는 그 안에 어떤 특정한 이념을 가지고 있지 않은 공허한 울림이었기 때문에 그 공허함을 강요하기 위해 군경에 의한 노골적인 국가폭력이 사용되었다. 반공주의는 대중의 이념이 아니었고, 정부수립 초기에 엘리트층에 의해 주도된 담론이었다. 이렇게 생산된 담론은 강력한 물리력을 사용한 국가의 힘을 통해 점차 사회적으로 지배적인 이념이 되어갔다.

대중에 대한 폭력으로 시작된 반공주의는 국가보안법 등의 법제적 장치와 각종 반관 · 반민 단체를 중심으로 주민 생활을 구석구석 통제하는 사회 조직화를 통해 점차 모양을 갖추어 나가기 시작했다. 이제 대한민국 거주자는 '반공 국민'으로 탄생되었고, '반공 도덕'과 애국심을 가슴 속 깊이 새겨갔다.

정부 수립 이후에 형성된 반공주의의 성격이 이렇다고 할 때, 반공주의는 민주주의의 실천에 어떤 영향을 미쳤을까? 반공주의는 그 안에 고유한 내용을 갖지 못했기 때문에, 자유민주주의의 포

지티브한 내용에 의해 보강되어야만 했다. 원리적인 측면에서 볼 때, 반공주의는 자유민주주의를 지키기 위한 것으로 정당화 되었다. 그러나 민주주의 실천은 다음에서 보듯, 반공주의의 강력한 영향권 안에 놓여 있었다.

법률적, 제도적 측면에서 정부 수립 초기의 민주주의를 살펴본다면, 그것은 상당히 진일보한 것으로 보일 수 있다. 제헌헌법은 제1장 총강에서는 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 주권재민(主權在民)의 근대 국민국가의 기본 원칙을 표명하는 한편, 국민의 신앙, 양심, 학문, 예술, 언론·출판·집회·결사의 자유를 규정하였을 뿐만 아니라 재산권과 교육받을 권리, 노동할 권리를 규정하였다. 또한 헌법은 농지분배와 중요기업의 국영을 선언했다.

정부수립을 즈음하여 최초로 이루어진 제헌국회의원 선거(1948년 5·10선거) 또한 보통·평등·비밀·직접선거 방식에 의해 치러진 최초의 선거였다.[4] 하지만 실제 선거 진행은 순조롭지 못했다. 선거를 즈음해 미군은 4월 29일에 이어 두 번째로 5월 9일 특별경계령 상태에 들어갔다.[5] 선거를 치루기 위해서 남한의 전 경찰력이 투입되어야 했다. 선거 당일에 경찰은 카빈총으로 무장했고, 민간 경비원들이 곳곳에 배치되었다. 선거일은 계엄 상태에 있던 것이나 다름이 없었다. 5·10선거는 제도적 요소를 도입한다고 민주주의가 이루어지는 것이 아님을 보여주었다. 미군정의 의도대로 5·10선거는 남한 정권 수립을 합리화하기 위한 제도적 절차에 머물렀던 것이다.[6]

근대 민주주의는 법치주의를 기본으로 한다. 법치는 공개적인 방식을 통해 공정하고 예측가능한 사회 운영을 가능하게 하기 때문이다. 이승만 정권 초기의 법 운용은 사실상 법치주의의 파탄이었다. 특히 여순지역과 제주에 내려진 계엄은 아무런 법률적 근거도 없이 국무회의를 통해 선포되어, 수많은 인명을 앗아가는 '살인면허장'으로 사용되었다. 계엄법은 1949년이 되어서야 제정되었다.

계엄의 파괴적 위력을 깨달은 정부는 여순사건이 진압된 1948년 12월에 국가보안법을 공포하였다. 계엄법은 평상시의 계엄법이었다. 많은 연구가 지적하는 것처럼, 국가보안법은 헌법을 뛰어넘는 사실상의 헌법 위의 법률이었고 사회를 운영하는 기준법이었다.

언제 법률이 제정되었는지도 불확실한 국방경비법은 원래 군법으로 만들어졌지만, 빠른 시일에 가혹한 형벌을 부과할 수 있다는 잇점 때문에 수많은 민간인을 처벌하는 수단이 되었다. 여순사건, 제주사건에서 사용되기 시작한 국방경비법은 이후 최능진(이승만의 정적), 정국은사건, 조선방직사건, 조봉암사건 등 중요한 정치적 사건에서 사용되었다. 1948년부터 1962년까지 국방경비법으로 처벌받은 민간인 수만 하더라도 2만여 명이 훨씬 넘을 것으로 추정된다.[7]

아무래도 반공주의가 민주주의에 끼친 가장 큰 영향은 민주주의의 주체로서 대중이 몰락한 것이라고 볼 수 있다. 민주주의의 내용 확대와 이를 기초로 한 제도화 과정은 대중의 자발적 운동 없이는 기대하기 어렵다. 대의 민주주의 또한 활발한 대중적 운동을 통해서 활력을 공급받고 민주주

4) 시민혁명의 역사를 가지고 있는 영국은 1928년, 프랑스는 1946년에야 여성에게 남성과 똑같은 선거권이 주어졌다. 한국은 제도적 민주주의만큼은 비교적 일찍 성취한 셈이지만, 이것은 미군정에 의해 주어진 것이었다.

5) 『조선일보』, 『서울신문』, 1948. 5. 9.

6) 선거인등록 마감 결과 등록률은 91.7%에 이르렀다고 국회선관위는 발표하였지만, 실제의 등록률은 이보다 훨씬 낮았다. 선거를 주관한 미군정은 등록률을 79.7%로 자체 추산하였다. 그런데 등록률 수치에만 문제가 있었던 것은 아니다. 당시에는 통계가 부실하여 선거에서 가장 기본이 되는 유권자수와 투표자수를 파악하지 못하고 있었다.

7) 김득중, 「국방경비법의 정체와 위상」, 『전쟁·법·민주주의-냉전의 극복과 전시법의 민주화를 위하여』(한국제노사이드연구회·민주화운동기념사업회, 2009), 14쪽.

의 내용을 넓혀 갈 수 있을 것이다.

그러나 반공주의의 광풍이 휩쓸고 지나간 자리에 남아있는 것은 능동적으로 움직이는 민주적 주체가 아닌 투표권을 행사하는 추상적 시민이었다. 이들에게 구체적 현실에 기반한 개인과 계급의 권리 주장은 사상되었고, 국민 주권은 선거권으로만 표출되게 되었다. 대중운동을 억압한 반공주의는 그 피해자들을 다시 한 번 무력한 존재로 남게 한 것이다.

1950년대 민주주의는 대중이 정치적 경제적 문제를 제기하고 이를 풀어가는 방식이 아니라, 시민사회가 몰락하고 반공주의 엘리트가 주도하는 제도 정치에서 대중은 주기적으로 투표하는 존재에 머물렀다.

반공주의는 국가폭력을 통해 그 내용을 관철시켰기 때문에 시민에게 국가는 경원의 대상이었다. 국가-시민 관계는 공포를 매개로 경원하는 관계가 되었던 것이다. 정치인들은 주권은 국민에게 있고 소중한 투표권이 행사되어야 한다고 부르짖으면서 국가와 대중을 밀착시키려 노력했다.

그러나 국민에게 국가는 외경스런 존재였다. 국민을 보호해야 할 국가에 의해 국민이 살해당함으로써 대한민국과 국민 간에는 좁혀질 수 없는 간극이 발생했다. 국가는 폭압적 물리력으로 국민들을 굴복케 한 존재였고, 이로 인해 국민은 수동적 위치에 머물렀다. 국가의 폭력 앞에서 자신의 존재를 보존하지 못하는 상황을 접하고 자아 정체성이 무너져버린 것을 경험한 개인들은 더 이상 능동적 주체가 되기 어려웠다.

반공주의 형성과정에서 사용된 폭력은 민주주의적 실천을 방해한 가장 강력한 요소였다. 상대방을 힘으로 굴복시켜 자신의 의지대로 따라오게 한 폭력의 정치논리는 민주주의의 원리와는 상반되는 것이었다. 자신과는 다른 상대방을 인정하고, 타자와의 교섭을 통해 새로운 것을 창출하려는 민주주의 논리는 반공주의의 적대 의식과 폭력 논리 앞에 설 자리가 없었다.

반공주의는 정치의 핵심을 '적'과 '아'의 구별로 보는 인식에 기초하고 있기 때문에, 통합보다는 배제의 정치를 구사했다. 그것의 논리적 결말은 대중운동의 억압, 민주적 과정에 대한 무시, 전쟁 불사와 상대편에 대한 파괴와 전멸이었다.

이와 같이 반공주의는 민주주의 실천 과정에 매우 부정적인 영향을 끼쳤다. 이것이 1950년대 민주주의의 제도적 실천과 운영을 규정한 전사(前史)라고 할 수 있다.

3. 1950년대 민주주의의 양상

1) '반공전사'이자 '민주주의 주창자'

미군정 시기와 대한민국 정부 수립 초기에 활동했던 인물들 중에는 반공주의를 강하게 주장·실천하고, 이후에는 야당인 민주국민당-민국당에 들어가 민주주의를 주창한 인물이 있다. 미군 점령 시기에 경무부장을 지냈고, 한국전쟁기에 내무부장관을 지냈던 조병옥은 이후 민주당을 이끄는 지도적 인물이 되어 민주주의적 실천을 강력하게 주창했다. 최천과 박병배도 점령기와 이승만정권기에 경찰에서 경찰국장을 맡는 등의 활동을 하다가 이후 국회의원이 되어 야당 생활을 하였다.

또한 검찰에서 일했던 선우종원과 조재천도 이승만정권기에는 야당 생활을 했고, 제주4·3사

건 진압과 빨치산 토벌에 앞장섰던 송요찬은 4·19 뒤에 허정 과도정부에 참여했다. 한편 강한 반공주의적 경향을 가졌던 김준연은 이승만정권기 내내 민주당에 참여했고 이후에는 독자 정당을 만들어 정치 생활을 이어갔다.

위에서 언급한 인물들은 강한 반공주의적 인식을 가졌거나 반공주의 전선에 앞장서 실천한 사람들이라는 공통점을 가진다. 따라서 이들의 삶의 이력을 살펴보는 것은 한국 민주주의가 어떤 성격을 가지고 출발했는지를 점검해볼 수 있는 계기를 제공한다. 이승만정권기는 한국 민주주의의 초기적 실천이라는 점에서 매우 중요하다. 원리적인 측면에서 민주주의와 반공주의는 서로 부합하지 않을 것 같지만, 이들의 삶속에서 '반공주의'와 '민주주의'는 동전의 양면을 구성하고 있었고, 양자 간에 모순이 있을 수 있다는 것을 거의 자각하지 못했다.

(1) 조병옥

조병옥은 미군 점령 시기에 경무부장을 지냈고, 한국전쟁 직후에는 내무부장관을 맡았다. 제3, 4대 국회의원을 지낸 조병옥은 1956년 민주당 조직에 참여하여 최고위원이 되었고, 1960년에는 대통령후보에 출마했으나 신병으로 미국에서 치료 중 사망하였다.[8)]

미군 점령기와 한국전쟁기에 그는 강한 반공주의 성향을 가지고 좌익세력 척결에 앞장섰다. 한편 민주당을 이끌던 시절의 조병옥은 '자유민주주의 실현'과 '반독재 민주화투쟁'의 중심적 역할을 한 1950년대 대표적인 야당 정치인으로 평가되고 있다.

조병옥의 공산주의에 대한 반감과 반공주의 이념은 다른 누구보다도 강했는데, 경무부장 당시 그가 역점을 두었던 사업은 좌익세력 척결이었다. 좌익세력 제거의 필요성은 해방 직후 건설된 인민공화국에 대한 반감과 한민당 창당 시절부터 싹텄는데, 경찰을 총지휘하는 경무부장에 취임한 이유도 치안을 책임지는 경찰에 투신함으로써 좌익세력을 진압할 수 있다는 판단에 따른 것이었다. 조병옥은 좌익세력 척결을 위해서라면 친일파라도 마다하지 않았다.

1946년 대구에서 쌀 수집과 경찰에 저항하는 봉기가 일어나자, 경찰에 대한 비난이 커졌다. 이에 대해 조병옥은 "대구폭동 원인으로 경무부장인 내가 친일경찰관들을 많이 등용했기 때문이라고 주장하지만, 일제 통치하의 친일은 두 가지 종류…… 하나는 직업적인 친일파였고, 또 하나는 자기 가족과 생명을 보호하기 위한 연명책으로 택한 부류다. 많은 사람들이 'pro-Japan'(친일)이 아니라 'pro-Job'(구직·생존)이라고 할 수 있다. 진짜 친일파인 pro-Japan은 극소수에 불과하다"라고 강변했다. 그가 등용한 사람들은 고등경찰 출신으로 독립운동가를 체포한 사람이었고, 이 때문에 경찰은 해방 후에 친일파가 가장 많은 조직으로 기록되었다.

미군 이외에는 군대가 존재하지 않았기 때문에 치안 확보를 담당한 경찰의 역할은 어느 조직보다도 컸다. 조병옥은 경찰 총수로 있으면서 우익 청년단체를 원조하고, 이들 단체를 통해 좌익을

8) 조병옥은 미국 컬럼비아대 경제학부 졸업했으며 철학박사 학위를 취득했다. 1945년 한민당 결성에 주요한 역할을 했으며, 미군 점령기 내내 경무부장을 지냈다. 전쟁 직후인 1950년 7월 15일부터 1951년 5월 7일까지 경찰을 지휘하는 내무부장관을 맡았다(안용식 편, 『대한민국관료연구(Ⅰ)』(연세대학교사회과학연구소, 1995), 694쪽). 제3,4대 국회의원 선거에서 민국당-민주당 후보로 대구 을 지역구에서 당선되었다(대한민국국회사무처, 『역대국회의원총람』(1977), 129·161쪽).

진압하고자 했다.

좌익세력에 대한 조병옥의 반감은 1947년 3월 1일에 발생한 경찰 발포 사건에서도 확인할 수 있다. 1947년 3월 1일 제주도 3·1절 기념식에서 경찰 발포로 사상자가 발생하자, 이에 항의하는 총파업이 벌어졌다. 3월 14일 제주도를 방문한 조병옥은 제주도 공무원들에게 '제주도 사람들은 사상적으로 불온하다면서 건국에 저해가 된다면 싹 쓸어버릴 수도 있다'는 살벌한 연설을 했다.[9] 경무부는 제주도 전체를 '붉은 섬'으로 규정하였고, 파업 주모자를 검거하기 위해 제주도경찰(330명)보다 더 많은 응원경찰(421명)을 파견하였고 4월 10일까지 약 500명을 체포했다.[10]

1947년 3·1사건 때 쌓인 불만은 제주4·3사건으로 발발하게 되었는데, 조병옥은 서북청년회원 약 500여 명을 경찰전투대 요원으로 파견했다.[11] 서청은 제주4·3사건 발생의 원인을 제공하기도 한 단체였는데, 강한 반공주의 의식으로 무장한 서청원들은 제주도를 빨갱이 섬으로 여기고 수많은 폭력을 자행했다.

이후 야당 정치인이 되었을 때, 조병옥은 '대한민국 경찰은 야당 정치인을 반역시하여 요시찰 인물로 만들고 야당계 신문을 판매 금지하는 등, 국민의 신성한 권리와 관제 민의를 조작'하고 있다고 정부를 비난하면서, "경찰은 주로 사회 공공의 안녕질서와 치안상 국가보안의 유지를 위하여 법규 유지의 확보에만 한하여야 한다. 경찰은 정치적 불편부당의 입장에서 국민의 사생활에까지 간섭하지 말아야 할 것"이라고 밝혔다.[12] 이렇게 조병옥은 민주주의 사회에서 경찰이 정치에 관여해서는 안 된다고 주장했지만, 사실 경찰의 활동이 가장 정치적이고 폭압적이었던 시기는 조병옥이 경무부장과 내무부장관으로 있을 때였다.

경찰의 조직 규모는 더욱 팽창했다. 1948년 11월 현재 약 3만 5천명이었던 경찰관 총수는 1949년 3월에는 4만 5천명에 이르렀고, 1950년에 가서는 5만 명으로 증가했다. 문제는 경찰의 성격이었다. 경찰은 사람들로부터 '친일파 소굴'이라고 비난 받을 만큼, 일제시기의 인물이 재등용 되었고, 민중억압적이고 폭력적인 방식도 계속 유지되었다.

조병옥이 책임을 맡고 있을 때의 경찰은 그가 야당 정치이었을 때 당했던 불이익에 비교가 되지 못할 만큼 잔혹한 양상을 보였다. 유엔조선임시위원단(UNTCOK)은 조병옥이 경무부장으로 있던 미군정기의 남한을 '경찰국가'라고 지적했다.[13] 미군정 시기 경찰활동은 우익으로부터도 좋은 평가를 받지 못했다. 엄상섭은 "제2대 국회의원 김준태씨 사건으로 대한민국 헌법을 제일 무시하였고, 군정시대의 씨의 경찰 수뇌로서의 태도는 비록 좌익이 강한 때이기는 하나 민주경찰과는 역행되는 것이었다. 이런 사람이 권력을 다시 잡게 되면 어떠한 일을 할는지 모른다"고 평가했다.[14]

엄상섭이 말한 '김준태사건'이란 조병옥이 국회의원을 남로당원으로 몰아 투옥한 사건을 말한다. 한국전쟁 당시 조병옥은 내무부장관을 맡았는데, 경북경찰국이 49명이 연관된 남로당 재건에 관

9) 김호중(당시 제주도청 공무원) 증언, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건진상조사보고서』(2003), 122쪽에서 재인용.
10) 이후에도 경찰병력은 계속 증가하여 1948년 5월에는 각 경찰관구에서 차출한 응원경찰 450명과 형사대를 제주도에 보냈다. 1948년 7월 경, 제주도에 있는 경찰 병력은 약 2,000여 명으로 늘었다.
11) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 144·188쪽.
12) 조병옥, 『민주주의와 나』(영신문화사, 1959), 113쪽.
13) 메논, 1948, 「국제연합임시조선위원단 의장으로서의 소총회에서의 성명」, 모윤숙(편집), 『메논박사 연설집』, 서울문화당, 56쪽
14) 엄상섭, 『권력과 자유』(동아대학교 출판부, 2003), 221쪽.

한 사건을 보고했다. 이에 따르면 국회의원 김준태와 한 명의 장관이 남로당원으로 포함되어 있었다. 다음날 조병옥은 국무회의에 이 사건을 보고했고, 김준태 의원을 체포할 것을 주장했다. 그는 '국회의원은 회기 중 현행범이 아닌 이상 체포할 수 없지만, 독일과 일본에서는 공산당 범죄에 대하여 개인이 불법단체인 결사에 가맹하고 그 단체로부터 탈퇴하였다는 공개적 표시가 없는 경우에는 그 범의(犯意)가 계속된 것으로 간주한다. 이루 미루어 현행범이라고 규정할 수 있다'고 주장했다.[15]

경찰이 김준태를 체포한 후, 장택상·조봉암 등이 방문하여 김준태 의원의 석방을 호소했으나 조병옥은 이를 완강히 거절했다. 나중에는 국회의원들이 치열한 구명운동 전개했고, 이승만 대통령도 석방을 요청했으나, 조병옥은 만약 김 의원을 석방시킨다면 자신은 장관직을 사임하겠다고 주장해 이를 무산시켰다. 그러나 검찰은 증거불충분으로 불기소처분 했으며, 김준태 의원은 석방되었다.

후일 조병옥은 자신의 회고록에서 '증거불충분한 이 사건에 대하여 나의 강경책이 잘못되었다고 설명할 수 있으나', '나는 민국의 운명이 풍전등화 격에 놓여 있었기 때문에 어쩔 수 없었다'고 강변했다. 이 사건은 주변의 권고와 대통령의 요청도 거부한 그의 강력한 반공주의적 신념 없이는 이루어지기 어려운 것이다.

강력한 반공주의를 주창했던 사람들에게서 나타나는 특징 중의 하나는 반공주의를 자신의 이익에 따라 사용한다는 점이다. 이 점에서 남한 엘리트에게 반공주의는 이념적 지향이라기 보다는 처세와 권력 추구의 한 방편으로 사용된 측면이 있다.

조병옥 등의 한민당계 간부들이 평화통일세력을 제3세력으로 몰아가 정치권에서 제거하려 했던 '뉴델리밀회사건'은 이러한 예가 될 수 있을 것이다.

1953년 5월 신익희는 대통령의 권유로 영국여왕 대관식에 참석하는 한편, 한국전쟁 때 도와준 우방국을 방문하여 사례하고 오라는 대통령을 지시를 받고 출국하였다.

그런데 민국당 선전부장 함상훈은 1954년 10월 하순에 대관식에 참석하고 귀국하던 신익희가 뉴델리에서 조소앙을 만났다고 폭로하여 정가를 긴장케 했다. 대한민국을 중립국가로 만들기 위해 구체적인 협의를 했으며, 북한에서 파견된 밀사가 신익희를 만났다는 내용이었다. 신익희는 졸지에 북한 세력과 접선한 '제3세력'으로 몰리게 되었다.

뉴델리밀회사건의 배후에는 조병옥이 있었다. 신익희가 조봉암을 포함한 민주연맹을 조직하는 것에 반대하고 있던 조병옥은 신익희가 뉴델리에서 조소앙을 만났을지 모른다는 얘기를 김준연에게 흘렸고, 민국당 간부회의에서 신익희가 제3세력이라고 맨 처음 퍼뜨린 장본인이기도 하다. 이러한 민국당의 분위기를 탐지하고 있던 정치브로커 김지웅은 이를 특무대장 김창룡에게 보고하였다. 이승만대통령 쪽에서는 신익희가 가장 두려운 정치적 라이벌이었기 때문에 조소앙이 평양에 있는 것을 알면서도 계속 정치적 문제가 되도록 유도했다.[16]

혁신파로 알려진 신익희와 대립하고 있었던 민주당의 조병옥, 김준연, 함상훈 등 한민당계 우익세력들은 뉴델리사건을 통해 신익희를 정치적으로 매장시키거나 약화시키고 신익희가 조봉암등 제3세력을 끌어들여 정치세력을 형성하려던 기도를 다시 못하게 하려고 했던 것이다.[17]

'김준태사건'이나 '뉴델리밀회사건'에서 나타나는 조병옥의 정보·공작은 특무대의 정치공작을

15) 조병옥, 『나의 회고록』(어문각, 1963), 297~299쪽.
16) 박순용 등, 『신익희 일대기』(사단법인한국민족문화사업회·해공신익희선생기념회, 2001), 245~255쪽.
17) 서중석, 『이승만의 정치 이데올로기』(역사비평사, 2005), 271쪽.

연상케 한다. 특무대는 필요할 때마다 '빨갱이', '공비' 사건을 조작하여 정치인을 매장시키거나 정치 지형을 재편하려고 시도하였다. 1952년 부산정치파동 때, 김창룡 특무대장은 대구형무소에 갇혀있던 중형수들에게 큰일을 치르고 나면 석방해주겠다고 속여 부산 금정산에 끌고 가, 공비로 위장시켰다. 그러나 수인들은 모조리 사살되었고, 이를 기화로 정부는 계엄을 선포했다. 이른바 '부산 금정산 공비위장사건'은 이승만 정권이 계엄을 선포하는 주요한 구실이 되었는데, 이 사건은 김창룡이 꾸민 공작이었다.[18)]

특무대의 정보공작 정치의 대상은 야당 정치인에게도 맞추어져 있었고, 부산정치파동의 경우에서 보듯 야당정치인은 그 피해자 중의 하나였다. 그러나 조병옥은 이승만 정권이 사용한 공작 정치의 방식을 그대로 답습하고 있었던 것이다.

기괴한 것은 뉴델리밀회사건을 주장했던 김준연도 나중에 공산주의자로 몰렸다는 점이다. 김준연이 민주당을 탈당하여 신당을 만들자 조병옥은 그의 행위는 사회주의자나 공산주의자를 강화시키는 것이라며 비난했다. 반공주의가 득세하던 상황에서 민주당 세력은 이승만세력에 의해 가끔 공산주의자로 몰리는 경우가 있었는데, 민주당 또한 그들의 이익에 반하는 세력에 대해서는 공산주의자라는 비난을 서슴지 않았던 것이다.

조병옥의 반공주의는 대단히 강한 것이었다. 그는 민주당을 이끌면서 몇 차례 조봉암과 함께 정치활동을 할 기회가 있었지만, 조봉암이 비록 전향은 했지만 여전히 '극소수 사회주의 분자'이고, 진보당의 정책은 용공주의적이라고 판단했다. 조봉암을 바라보는 조병옥의 이러한 적대적 시각은 신익희와도 대비되는 것이었다.

⑵ 최천

제주4·3사건과 여순사건 진압작전에 경찰로 참가했던 최천(崔天)은 이후 민국당 중앙위원을 지냈고, 4·19 후에는 한국전쟁기에 자행됐던 민간인 학살사건을 조사하기 위해 국회에서 구성됐던 '양민학살진상조사위원회'에서 활동했다.[19)]

최천은 해방 직후부터 경찰에 종사하면서, 좌익세력 진압의 최전선에서 활동했다. 제주도에서 1948년 4월 3일에 봉기가 발생한 뒤, 이를 조기 진압하기 위한 회의가 5월 5일 딘 군정장관 주재로 안재홍 민정장관, 조병옥 경무부장, 경비대사령관 송호성 준장 등 고위급 관료와 군·경 관계자들 회의가 개최되었다. 이 회의에서 김익렬 제9연대장은 제주사건이 복합적인 이유에서 발생했으며, 입산자들이 발생한 것은 경찰 실책에도 기인한다고 주장했다. 이에 대해 최천 제주경찰 감찰청장은[20)]

---

18) 지헌모 편저, 1961,『왜? 갔나 軍人 許泰榮은』, 동흥문화사

19) 1900년 경남 통영에서 태어났다. 1941년 통영상공회의소 의원을 지냈고, 玉山天으로 창씨개명 했다. 동아일보 통영지국장과 신간회 통영 지부장을 지냈다. 제주도 경찰국장(1948. 4. 17~1948. 6. 17)을 지냈고 이후에는 경북 경무과장(1949. 4. 14~1950. 5. 4), 경남 경찰국장(1950. 7. 27~1950. 11)을 지냈다. 1954년 제3대 국회의원 선거에서 민국당 후보로 경남 통영군에서 당선되었고,

1958년 4대 국회의원 선거에서는 민주당 후보로 입후보하여 충무시에서 당선되었다. 4·19후에 치러진 5대 7·29선거에서는 민주당 후보로 충무시에서 당선되었다. 민국당 중앙위원을 지냈다(중앙선거관리위원회,『대한민국 선거사』제1집(1973), 1123·1144쪽 ; 대한민국국회사무처,『역대국회의원총람』(1977), 131·164·205쪽 ; 전갑생,「1960년 국회 '양민학살사건진상조사위원회' 자료」,『제노사이드연구』창간호(2007), 230쪽)

제주사건이 국제 공산주의자들이 사전에 계획한 폭동이라고 규정하고, 대규모 병력이 군·경 합동작전만이 사태를 진압할 수 있다고 주장했다.또한 이 회의에서 조병옥은 김익렬을 공산주의자라고 몰아붙여 둘 사이에는 싸움이 벌어졌다.[21]

국내에서 일어난 반란을 소련의 적화야욕과 관련짓고, 소비에트의 지령에 따라 일어난 것이라는 인식은 최천만의 독특한 발상은 아니었고, 당시에 반공주의자들이 갖고 있던 일반적인 인식이었다.[22]

제주도 사태를 진압하려는 경무부는 이같은 강경진압을 주장한 최천을 회의가 끝난 몇일 뒤에 경찰국장으로 승진시켰다. 최천은 1948년 6월 11일자로 정직 처분을[23] 받은 최천은 제8관구경찰청(전남) 부청장이 되었고, 10월에 발생한 여순사건에 투입되었다.

여순사건이 발생하자, 전남도 경찰청은 최천 부청장을 순천 방면으로 보내 경찰 병력을 지휘하도록 지시했다. 진압군을 도와 학구 전투에 참가한 최천은 경찰을 이끌고 순천에 들어가 부역자 색출에 참여했다.

당시 순천농림학교 교장이 남긴 일기를 보면 10월 24일 최천의 지휘 하에 일제조사가 있었고 오후에 5명이 총살당했다고 한다. 25일에는 부역 혐의자 전부가 경찰서로 이송되었다.

서울에서 출발한『조선일보』기자는 24일 순천 북국민학교 운동장에서 벌어진 일들을 기사로 남겼다. 그곳에서 기자가 맨 처음 만난 사람이 바로 최천이었다. 그는 '모표는 떨어져 나갔으나 금테는 남아 있고 망토자락을 뒤로 걷어 제친' 모습을 하고 있었다. 말채찍으로 자기 종아리를 탁탁 때리면서 기자 앞으로 다가온 최천은 기자의 완장을 보고는 "선생, 어디서 온 기자요" 하고 묻고는 자기는 제8관구경찰청(전남경찰청) 부청장 최천이라고 소개를 한 후 카메라를 가지고 왔느냐고 물었다. 카메라가 없다는 것을 알자 그는 실망한 표정으로 "좀 있다가 총살형을 집행할 예정인데……" 하고 아쉽다는 듯 혀를 찼다.[24]

진압에 참여했던 강영훈이 제주사태 진압이 어려운 것은 경찰의 비행 때문이라며 경찰의 부패를 지적하는 말을 하자, 최천은 오히려 국군의 무분별한 모병을 비난하면서 빨갱이가 아니고는 경찰을 공격할 수 없고 '국군의 8할이 의심스럽다'고 흥분했다(25) 이와 같이 최천은 경찰에 우호적이지 않은 세력을 모두 빨갱이로 몰았다.

여순 등지에서 이루어진 가혹한 민간인 부역자 색출은 나중에 문제가 되었다. 순천에서 부역혐의로 사살당한 사람 중에는 박찬길 검사도 들어 있었다. 1949년 이에 대한 조사 끝에 법무부는 박검사 총살의 책임을 당시 경찰책임자였던 전남경찰청 부청장 최천 총경(조사 당시는 경북경찰국

---

20) 이 당시 최천의 지위가 '제주경찰 감찰청장'(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 위의 책, 203쪽)인지 '제주경찰국장'(내무부 치안국, 1973,『한국경찰사(1948. 8~1961. 5)II』, 1402쪽)인지는 불명확하다.

21) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 위의 책, 203·205쪽. 이 회의는 제주4·3 사건이 발생한 뒤, 대책을 논의하기 위해 개최되었다. 회의에는 안재홍, 조병옥, 송호성 등과 제59군정 중대장 맨스필드 중령, 제주도지사 유해진, 조선경비대 제9연대장 김익렬 중령, 제주경찰감찰청장 최천과 딘 장군 전속통역관 등 모두 9명이 참석했다.

22) 이러한 인식은 공산주의자들이 소련의 추종세력이며 반민족적 세력이라는 모스크바삼상회의 이후의 고정된 이미지를 반영한 것이었다.

23) 이는 6월 7일 경찰이 금악리에서 소년과 노인 부녀자들을 연행하다가 5명을 총살한 사건에 대해 책임을 지고 문책을 받은 것으로 추정된다.

24) 유건호, 1982,「여순반란사건」,『전환기의 내막』, 조선일보사, 148쪽.

25) 설국환,「반란지구 답사기」,『신천지』1948,년11월호, 148~149쪽.

경무과장)에게 물으려 했다.[26] 그러나 경찰 쪽에서는 최천에게 책임을 묻는 것은 여순사건에서 희생당한 경찰에 대한 모욕이고 경찰의 사기를 떨어뜨리는 것이라는 이유로, 독자적인 경찰보고서를 치안국장에게 올렸다.

권승렬 법무부장관은 당시 국민학교 운동장에 모이라는 지시를 내린 사람은 제8관구경찰청 부청장 최천이며, 경관 수백 명이 죽는 혼란 상황에서 애국심이 도를 넘은 일이 발생할 수도 있었다고 말함으로써 경찰에 책임이 있다고 밝혔다. 법무부장관은 헌법에 의거하지 않고 재판도 받지 않은 상태에서의 사형집행은 만년을 두고 보아도 죄라고 발언했다.[27]

검찰은 이 사건을 최천의 근무지인 대구지검에 이송했으나, 치안국은 어떤 일이 있어도 검찰의 계획을 저지하라고 지시했고 경북경찰국이 강력히 항의하는 바람에 검찰의 계획은 좌절되고 말았다.

그 후 최천은 국회에 진출하여 제3, 4, 5대 국회의원에 연속으로 당선되었다. 4·19가 일어나 이승만 대통령이 물러나자, 이승만 통치기에 자행됐던 민간인 학살의 진상이 언론을 통해 새롭게 알려졌다. 전국에서 유가족들은 학살의 진상규명과 명예회복을 요구하는 시위를 전개하기 시작했다. 이러한 사회적 압력 속에서 국회는 한국전쟁 전후에 발생한 학살 사건을 조사하기 위해 '양민학살사건진상조사위원회'를 구성하게 된다.[28]

위원회는 각도별로 3명을 배정하고 조사기간도 단 11일로 규정하여 조직당시부터 한계를 갖고 있었다. 여론에 이끌려 위원회를 출범시켰지만, 조사를 하지 않겠다는 의도가 분명했다.

위원회 조사는 결국 큰 성과 없이 종료되었는데, 이러한 무성의는 위원회에 참가한 위원들 중에는 경찰 출신을 배치함으로써 증폭되었다. 제주와 여수에서 민간인 학살에 가담했던 최천은 가해자로서 조사 대상이 되는 것이 당연함에도 불구하고, 오히려 위원회의 총책임을 맡은 위원장이자 경남반장이었다.

최천과 함께 경찰 출신의 박병배 의원도 위원회에 참가했다. 박병배(朴炳培)[29]는 출신구는 충남이었지만, 전남반장을 맡았다. 전라도 지역에 대한 조사는 국회의원들이 조사하지 않은 채 행정기관의 보고만 받고 단 하루 만에 종결되었다.[30]

박병배는 1948년부터 지리산전투사령관, 강원·경남·서울특별시 경찰국장 등 10여년 간 치안국 경무과와 경남경찰국장을 두루 거친 경찰통이었다. 이런 이유 때문에 김종원이 치안국장에 임명

---

26) 조국현·조한백의원 발언, 『국회속기록』 제5회 제15호, 302·306쪽

27) 『국회속기록』 제5회 제15호, 309쪽

28) 진상조사위원회의 활동에 대해서는 전갑생, 「1960년 국회 '양민학살사건진상조사위원회' 자료」, 『제노사이드연구』 창간호(2007) ; 이강수, 「1960년 '양민학살사건진상조사위원회'의 조직과 활동」, 『한국근현대사연구』 여름호 제45집(2008)을 참조.

29) 박병배는 경성제대 철학과 재학 중 학병으로 전쟁에 나갔다. 정부수립 후, 전남경찰국 경무과장(1948.11.29), 경남 소방방호과장 총경(1949.4.13~1950.5.9), 피난 수도 부산에서 경찰 교육훈련소장을 지냈다. 그 후 내무부 치안국 경무과(1951.8.27), 내무부 치안국 교육과장(1952.3.12)을 거쳐서 경남 경찰국장(1952.6.27~1953.7.10), 강원도 경찰국장(1955.9.5~1956.5.26), 서울시 경찰국장(1956.5.26~1956.8.19) 등을 역임했다(안용식, 앞의 책, 497쪽 ; 내무부 치안국, 앞의 책, 1343·1354·1392·1394쪽).

국회의원으로는 제4대(대덕, 무소속)에 진출하여, 제5대(대덕, 무소속), 제7대(대전 신민당), 제8대(대전 갑 신민당), 제9대(대전 민주통일당) 등 5대를 역임했다. 그 뒤 대전일보 사장, 민주통일당 총재대행, 학교법인 돈운학원 이사장을 지냈다. 2001년 7월 12일 사망했다(대한민국국회사무처, 『역대국회의원총람』(1977), 142·181·272·312·358쪽)

30) 이강수, 앞의 글, 179쪽.

될 때, 내무부장관은 박병배를 추천하기 도 했다.

미군 점령기에 경찰은 다른 조직을 압도하는 가장 강력한 물리력을 소유한 조직이었고, 강력한 중앙집권적 조직체였다. 이승만정권기에 경찰은 군의 물리력에 뒤쳐졌지만, 경찰은 아직도 강한 권한을 가지고 있었다. 경찰은 시종일관 선거에 적극적으로 개입했고, 민중에 대한 통제를 최일선에서 수행하는 조직이었다. 이 때문에 경찰은 민중의 원망을 받는 대상이 되었지만, 한편으로는 정권이 요구하는 정치적 이해를 가장 잘 받들어 봉사한 조직이었다. 이 때문에 국회의원 중에는 경찰 출신이 다수가 포진하고 있었다.

⑶ 송요찬

송요찬은 미군 점령시기에 만들어진 조선국방경비대 시절부터 군 경력을 시작한 창군 참여자 중의 한 사람이다.[31] 그는 9연대장, 헌병사령관, 사단장, 군단장, 군 사령관을 거쳐 최고위직인 육군참모총장까지 올랐다. 이때가 1960년 2월이었다. 4·19 데모가 전국을 휩쓸 때, 경찰이 시민과 학생들에게 발포했던 것과는 달리 군은 시민에게 적대적인 태도를 취하지 않았다. 이러한 이유 때문에 송요찬은 군의 중립성을 유지하고 민심을 존중한 군인으로 평가받는다.

그러나 미군 점령시기와 한국전쟁기에 군이 그랬던 것처럼, 송요찬의 활동은 군의 중립성을 유지했던 것이 아니었다. 군은 반공체제를 수립하고 유지하는데 첨병 역할을 했다. 강력한 물리력을 갖고 있는 군대는 1948년부터 민간인 학살의 선두에 있었으며, 한국전쟁기에는 더욱 확대되었다. 군대 없는 반공체제란 성립될 수 없는 것이었으며, 생각할 수도 없는 것이었다.

송요찬이 군 생활을 본격적으로 시작한 것은 중대장이 되어 강릉지역의 중대장으로 대구반란사건의 잔당을 토벌하기 시작하면서부터이다. 그는 이러한 경험에 대해 송요찬은 '돌이켜보면 나하고 공산군과는 아마 숙적이었던 모양'이라고 회고했다.[32]

대한민국 정부가 수립되기 전 발생한 제주도 사태를 진압하기 위해 미군은 강성의 지휘관들을 필요로 했다. 이는 조선경비대 내에 반공주의적인 군인들이 우세하지 못했기 때문이다. 정부수립 초기의 군대는 경찰보다 반공주의 색채가 짙지 않았다.

---

31) 1918년 충남 청양에서 태어난 송요찬은 일본 봉산중학교를 졸업했다. 1946년에 군사영어학교를 졸업(군번 10096)하고 제5연대 소대장 등을 거쳐 1948년 제1연대, 육군보병학교 초대 교장, 9연대장을 지냈다. 12월에 중령으로 진급했다. 1949년 6월에 강릉주둔 1연대장으로 오대산 공산 게릴라 토벌에 참여했다. 1950년 4월에 제6대 헌병사령관에 취임했다. 9월에 수도사단장을 맡았다. 1952년 소장 진급과 동시에 제8사단장에 임명되었다. 1953년 8월부터 다음 해 6월까지 미 육군참모학교에서 교육을 받은 송요찬은 7월에 제3군단장에, 1957년 5월에는 제1군 사령관이 되었다.

1959년 2월부터 1960년 5월까지 육군참모총장직을 맡았고, 4·19때는 계엄사령관이었다. 그 뒤 육군중장으로 전역했다. 5·16쿠데타가 일어나자 이를 인정하고 미국 수학 중에 귀국하여, 1961년 국방장관 겸 최고회의 기획위원장이 되었다. 이어 내각수반 겸 외무부장관, 1962년 경제기획원장관을 지냈다. 같은 해 내각수반직을 사퇴하고, 1963년 박정희의 대통령 출마반대의 입장을 표명했다가 구속되었다. 이 해 대통령 선거에 자유민주당후보로 옥중출마 했다. 이후 다시 친정부노선으로 전향하여, 1970년 인천제철 사장이 되었다. 1980년에는 국정자문위원으로 일했다(송요찬 자력표, 육군본부, 『육군장교 자력표』 ; 「송요찬」, 『사실의 전부를 기술한다』(희망출판사, 1966))

32) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 앞의 책, 453쪽.

1948년 6월, 제주도에서 강경 진압을 주장하던 박진경 연대장이 암살당하자 6월 21일 제11연대장에 최경록 중령을, 부연대장에는 송요찬 소령이 임명되었다.[33] 얼마안가 송요찬은 7월 15일자로 9연대 연대장에 임명되었다.[34] 최경록은 주변의 신망을 받기는 하지만 온건하다는 평가를 받고 있었던 것에 비해, 송요찬은 미군으로부터 '강인하고 용감하다'고 평가받았다. 송요찬은 제주도 사태에 대해 박진경 못지않은 강경한 입장을 가지고 있었다. 미군은 정부수립을 앞두고 제주도 상황을 확실히 마무리하기 위해 송요찬을 연대장에 임명했을 것이라 생각된다.

제9연대 고문관이었던 피쉬그룬트도 송요찬을 '매우 터프한 사람'이라고 평가했다.[35] 송요찬은 제주도지사인 박경훈을 체포하고 고문했던 적이 이었는데, 그 이유는 도지사 관사에 있던 부인이 공비에게 쌀 한말을 주었다는 것이었다. 송요찬은 박경훈을 사형집행을 하라고 지시했다. 결국 박경훈에게는 3년형이 언도되었고, 담당 법무관이 재판결과를 송요찬에게 보고했다. 판결 결과가 마음에 들지 않았던 송요찬은 부하에게 "이 공산당 같은 놈의 새끼" 하며 철모로 머리를 갈겼다고 한다. 부하는 하도 맞아서 머리가 크게 부을 정도였다.[36]

송요찬이 9연대장으로 있을 때, 1948년 10월부터 세워진 작전계획에 따라 11월 중순부터 1949년 3월까지 약4개월간 진압군의 '초토화작전'이 실시되었다. 군인들은 중산간 마을에 불을 지르고 주민들을 집단 살상하는 사건이 빈발하는 등 참혹한 상황이 벌어졌다.[37] 제주4·3사건에서 발생한 희생자들의 대부분은 초토화작전 시기에 발생했다.[38]

미군보고서는 이 시기의 9연대 작전을 다음과 같이 평가했다.

> 9연대는 11연대의 '무대응' 정책을 즉각적으로 무차별적인 공포통치로 대체했다. 9연대는 반란자들에 대해 상당히 성공적인 전투를 수행했다. 그러나 9연대는 이와 동시에 모든 저항을 발본색원하기 위해 중산간 지대에 위치한 마을의 모든 주민들이 명백히 게릴라부대에 도움과 편의를 제공하고 있다는 가정 아래 마을 주민에 대한 대량학살계획(program of mass slaughter)을 채택했다. 1948년 12월까지의 9연대의 점령기간 동안에 섬 주민에 대한 대부분의 살상이 자행됐다. 그러한 계획은 외형상 주효한 듯 보여 1948년의 마지막 2개월 동안 제주도에서 반도 활동은 거의 없었다.[39]

9연대가 작전을 펼친 시기에 진압군에 의해서만 조천면 교래리, 제주읍 농업학교 수용소, 애월면 하가리, 애월면 소길리 원동마을, 표선면 토산리, 표선면 가시리 등지에서 수많은 주민 학살이 이루어졌다. 특히 애월면 소길리 원동마을은 남녀노소를 가리지 않고 마을 주민들을 총살하고 집을 불태워 아예 마을이 없어진 경우였다.

제9연대는 1948년 말까지 제주도에 대한 초토화작전을 수행했고, 1949년부터는 송요찬은 순천

---

33) 위의 책, 229쪽.
34) 위의 책, 233쪽.
35) 송요찬의 별명은 '석두(石頭)'였다. 한국전쟁 때, 밴 플리트가 붙여준 '타이거 송(Tiger Song)'이라는 별명이 추가되었다. 이러한 별명은 그의 강한 성격을 표현하고 있다.
36) 제9연대 군수참모였던 김정무의 증언. 앞의 책, 234~235쪽.
37) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 위의 책, 241쪽.
38) 희생자 통계를 보면, 15세 이하 전체 어린이 희생자 중 1948년 11월부터 1949년 2월까지의 희생자가 76.5%였고, 61세 이상 희생자 중에서는 이 기간에 76.6%가 희생됐다(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 위의 책, 293쪽).
39) Hq. USAFIK, G-2 Periodic Report, No. 1097, April 1, 1949(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 위의 책, 301쪽에서 재인용).

과 광양 등지에서 빨치산을 토벌하는 지리산 공비소탕작전에 참가했다. 이 당시 상황에 대해 송요찬은 "주민들은 가물들을 탈취 당할 뿐더러 애꿎게 '빨갱이'로 오인되어 비참한 결말을 맛보아만 하는 쓰라림도 감수해야 했다"라고 하고 있다.[40] 송요찬이 말하는 비참한 결말이란 다름 아닌 국군에 의한 죽음이었다. 1949년부터 시작된 지리산 부근의 빨치산 토벌과정에서는 인근지역(구례, 광양) 민간인들 희생이 대량 발생했던 것이다.[41]

6·25전쟁 때 송요찬은 헌병사령관이었는데, 당시 헌병대는 방첩대와 같이 움직이면서 보도연맹원, 형무소 재소자 학살에 가담한 주체였다. 한국전쟁이 발발하자 방첩대는 이적·전복 행위의 '우려'가 있는 사상범들을 처리하기 시작했다. 좌익 전향자로 구성된 국민보도연맹원과 '정치범'으로 간주된 형무소 수용자들이 제1차적인 처리 목표가 되었다. 이 두 집단에 대한 학살은 한국전쟁 발발 직후부터 시작되었다. 충남서부지역 보도연맹원 학살, 괴산·청원지역 보도연맹원 학살, 경산코발트광산 집단학살 등 전국 곳곳에서 보도연맹원 학살이 이루어졌다. 인민군에 밀려 후퇴하면서 또는 후방에서 방첩대와 헌병대는 서울, 대전, 부산, 마산, 대구, 진주의 형무소 재소자를 학살하였다.

보도연맹원들을 체포, 연행하고 학살을 집행할 때 방첩대원은 헌병이나 지역 경찰과 함께 행동했다. 방첩대는 타 기관에 대한 장악력을 바탕으로 보도연맹원 체포를 지시하거나 학살 명령을 내렸고, 헌병대는 방첩대가 선별하고 지시한 학살 대상자들을 이동시키거나 사살하는 역할을 주로 맡았다.

이 경험에 대해 송요찬은 "헌병사령관이란 정치하는 이들의 틈에 끼여 그들과 보다 많은 관계를 가져야만 했던 직책이다"라고 회고하면서, 전쟁 당시 헌병이 행했던 역할에 대해서는 함구하고 있다.[42]

(4) 김준연

김준연은 일제시기에 조선공산당에 참여하여 투옥되었으나, 동아일보 쪽과 유대 관계를 갖고 있었기 때문에, 해방 후에는 좌익운동에 참여하지 않고 한민당 활동에 전념하였다.[43]

그의 자전에 따르면 그가 공산주의와 완전히 단절한 것은 해방 후였다.[44] 그는 고하 송진우를 도

40) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 위의 책, 455쪽.

41) 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『구례지역 여순사건 진실규명 결정서』(2008)

42) 이범석 등, 『사실의 전부를 기술한다』(희망출판사, 1966), 456쪽.

43) 김준연은 1895년 전남 영암에서 출생하여, 1920년 동경제대 법학부 독법과를 졸업한 뒤 독일 베를린 대학에서 공부하다가 1925년에 조선일보사 특파원이 되었다. 1926년 신간회 참여했으며, 1928년 동아일보 편집국장을 지내다가 제3차 조선공산당(ML당) 사건에 관련하여 7년간 투옥되었다. 그 뒤 동아일보사 주필로 지내다가 1937년에 퇴직하여 해방까지 전곡역에서 해동농장을 관리하며 칩거했다.

해방 후에는 송진우 등과 같이 국민대회준비회를 설립하고 한민당에서 상무집행위원(상무집행위원, 노농부장, 선전부장)을 역임하는 등 한민당의 핵심 인물이 되었다. 1948년 제헌국회의원(영암, 한민당)이 되었고, 헌법기초위원을 지냈다. 전쟁 발발 후 법무부장관(1950.11.~1951.5)이 되었고, 제3대(영암 민국당), 4대 국회의원(영암 통일당)을 지냈다. 1956년 민주당 최고위원으로 있다가 다음 해에 민주당에서 제명되자, 통일당을 조직했다. 1960년 부통령에 출마했는데, 이 때 당선되면 대통령으로 이승만을 옹립하고자 했다. 제5대 국회의원(영암 통일당)과 제6대 국회의원(자유민주당 영암강진)을 지냈다(대한민국국회사무처, 『역대국회의원총람』(1977), 63·112·140·178·229쪽 ; 김준연, 『나의 小傳』(시사일보사, 1959))

44) 김준연, 위의 책, 9쪽.

왔고, 한민당과 국민대회준비회 합병에 관여 했다. 그는 해방 시기의 활동에 대해 '좌우합작을 분쇄하는데 노력하였고, 남북협상 타도에 봉화를 들었다'고 표현하고 있다. 요약하면 김준연은 해방 후 좌익 세력의 분쇄와 한민당을 중심으로 한 우익세력 결집에 힘을 쏟았다고 말할 수 있다.

김준연은 한민당에서도 주도적 활동을 한 인물인데, 모사에 능하다고 평가받았다. '국회프락치사건', '뉴델리밀회사건' 등의 배후에는 김준연이 있었다. 그는 자신이 '국회프락치사건 결척(抉剔)에 정신(挺身)하였다'고 했지만, 김준연은 국회프락치사건에 이보다 훨씬 더 깊은 관계를 맺고 있었다. 프락치 사건이 발표되기 직전, 민국당 입장을 대변하는 『동아일보』에 기고한 「의정단상 1년 회고」[45]라는 글은 사실상 국회 소장파 의원의 체포를 알리는 예고 기사나 다름없었다. 이 글에는 남로당이 미군 철퇴와 반민족행위자 처벌 등을 '국회 내의 사이비 애국자들'에게 지시했다며, 이 방침이 '국회 내의 소위 소장파에 의하여 충실히 실행되고 있는 것을 발견할 때에 나는 대한민국의 前途에 대하여 전율을 금치 못하는 바'라는 내용이 들어있었다.

제헌국회 내에서 국회의 무소속 소장파 의원들은 사실상의 야당 역할을 하고 있었다. 소장파는 정부 내 친일파숙청을 주장하는 한편, 「반민족행위자 처벌법안」을 상정하여 통과시켰고, 정부가 동의를 요구한 「대한민국정부 및 미국정부간의 재정 및 재산에 관한 최초의 협정」의 국회 동의를 요구하면서 빠른 통과를 재촉하였을 때, 이 협정은 '한국의 내정을 간섭할 우려와 한국영토내의 권리를 침해 할 수 있는 위험성이 내포'되어 있으며, '한국의 자주권을 찾으려고 열화같이 외치고 있는 국민의 의사를 존중하고 한미간의 진정한 친선을 유지하기 위하여' 표결을 반대한다는 성명을 발표하기도 했다.[46] 이밖에도 소장파 의원들은 외국군의 즉시 철군을 주장하는 「남북화평통일에 관한 긴급결의안」[47]을 내기도 하여 이승만정권의 강력한 비판세력으로 떠올랐다.

김준연은 기고문에서 소장파가 김일성의 선전방침을 충실하게 수행하고 있다고 주장하였다.[48] 김준연의 행동은 그동안 소장파의 대의명분과 활동에 눌려 기를 펴지 못하고 있던 이승만과 한민당이 합심한 소장파에 대한 반공이념적 공격이었다.[49] 이승만 정권은 소장파의원들 중 핵심 인물들을 남로당 대남정치공작에 관한 7원칙을 실현하기 위하여 모의한 혐의로 체포·기소하였다.[50]

제3회 임시국회 직전인 1949년 5월 18일 이문원, 이구수, 최태규 등 소장파 의원 3인의 체포로부터 시작된 소위 '국회프락치사건'은 이제 활동의 초석을 쌓아가고는 있었지만 아직까지 조직적 취약함을 가지고 있던 소장파를 일거에 와해시키는 계기였다.[51]

---

45) 『동아일보』, 1948. 5. 9[국사편찬위원회 한국사데이터베이스 http://db.history.go.kr]

46) 김영상, 「국회 각파 세력의 분포도」, 『신천지』 1949. 3, 24쪽.

47) 『국회속기록』 제2회 제22호, 403~404쪽

48) 검찰총장은 국회에 출석하여 5월 17일에야 결정적인 증거를 얻었다고 밝힌 바 있는 데, 『동아일보』 기사는 이를 훨씬 앞지른 것이었으므로 논란이 되었다. 결국 5월 28일 국회에서 민국당 김준연을 대상으로 「의원제명에 관한 긴급동의안」이 상정되었으나, 可 42표, 否 75표로 부결되었다(『제헌국회속기록』제3회 제6호, 107~121쪽).

49) 김준연은 국회부의장 선거 1, 2차 투표에서는 김약수보다 많은 표를 획득했지만, 결선 투표에서는 김약수가 87표를 획득하여 부의장에 선출되었다. 김준연은 74표를 얻어 패배했다(서병조, 『주권자의 증언-한국 대의정치사』(모음출판사, 1963), 66쪽 ; 대한민국국회사무처, 『국회사 : 제헌국회, 제2대국회, 제3대국회』(1971), 53쪽).

50) 권승렬 검찰총장이 밝힌 이른바 '7원칙'은 다음과 같다. ① 외군의 완전철퇴 ② 남북한의 정치범석방 ③ 남북정당사회단체 대표로 남북정치회의 구성 ④ 남북정치회의는 선거의 4대 규칙에 의하여 최고입법기관의 구성 ⑤ 최고입법기관은 헌법의 제정과 중앙정부수립 ⑥ 반민족행위의 처단 ⑦ 조국방위군의 재편성(『제헌국회속기록』 제3회 제1호, 23~24쪽)

51) 제3회 임시국회가 끝난 6월 19일에는 김약수·노일환·강욱중·김옥주·김병회·박윤원·황윤호 7명이 구속되었고, 4회국회가 폐회된 7월 30일에는 서용길·신성균·배중혁 의원이 구속되었다.

프락치사건에 연관되어 구속된 의원은 모두 15명에 불과하였으나 이 사건의 영향은 거기에 그치지 않았다. 무소속 소장파의원들의 중심인 동성회 의원들은 프락치사건이 발생하자 정권이 가해올지 모르는 탄압에 동요하여 호신책으로 한민당의 후신인 민주국민당이나 대한노농당에 가입하여 뿔뿔이 흩어지게 되었던 것이다.[52]

가장 강력한 반정부세력이었던 소장파가 몰락함으로서 정부와 국회는 큰 논란 없이 각종 의안을 처리하였고 민국당은 세력확장 운동을 전개하여 원내에서 가장 강력한 세력으로 부상했다.[53]

김준연은 국회프락치사건으로 구속된 15명의 국회의원들에 대한 석방 요구안이 논의되자, "의원들을 석방한다는 것은 언어도단이며, 그것은 대한민국 국회를 부인하고 대한민국 정부를 부인하는 행동"이라고 발언하여 장내 소란이 발생했다.[54] 결국 김준연은 발언을 취소했지만, 프락치사건 관련자를 석방하라는 국회의원들조차 김준연은 공산주의자로 몰았다.

김준연의 이러한 활동 방식은 세간에도 알려져 있었다. 엄상섭은 김준연을 찬양하는 쪽은 "씨는 ML당의 책임비서로서 좌익 투사였으나 해방 이래 열렬한 민주주의 진영의 투사로서 대공투쟁을 계속해 왔고 청렴결백한 신념의 인물이다"라고 하지만, 싫어하는 쪽에서는 "씨는 모략성이 많으며 좌익 아닌 사람을 좌익으로 몰아넣는다. 제헌국회의 '프락치사건'도 씨의 모략에 의한 바가 크다. 극히 편협할 뿐만 아니라 배타성이 강하고 이성보다 감정이 앞서는 인물"이라고 평가하였다.[55] 앞에서 언급한 뉴델리밀회사건에서도 김준연은 일정한 역할을 하였던 것으로 보아, 위의 평가가 크게 틀리지는 않을 것이다.

김준연은 법무부장관으로 있으면서 부역자 학살에 관련되었다. 1950년 12월 15일, 영국군 29여단이 주둔하는 서울 홍제리 근처에서 형무소 경비병들이 여성을 포함한 수십명의 재소자들을 무릎을 꿇리게 하여 집단 사살했다. 이를 본 영국 군인들이 사령관에게 보고했다. 그러나 부역자 학살은 그 후에도 계속 이루어졌다.

유엔군의 접근을 막은 채 진행된 홍제리 처형에 대해 외국 언론은 이 사실이 연속 보도하여 국제적 문제가 되었다. 이 광경을 지켜본 영국군 병사들은 "도대체 우리가 한국을 위해 싸워야 하는 이유가 뭐야"라고 탄식했다.[56] 그러자 김준연은 이들이 불법적으로 처형된 단순한 부역자라는 얘기가 있지만 이것은 사실이 아니라고 밝혔다. 그러나 부역자에 대한 불법적 처벌(학살)은 사리원, 신막 등 수복지구 곳곳에서 벌어지고 있었다.[57] 부역자 처벌과 형무소 재소자 실태가 문제가 되자, 국제적십자(ICRC) 대표가 형무소 상황을 시찰하였다. 다음은 국제적십자 대표 비에리(Frederick Bieri)가 이승만대통령에게 제출한 보고서의 일부분이다.

> 12월 10일 국제적십자 한국 대표 르니에르(Jacques de Reynier)는 법무부장관을 비롯한 한국정부 관료들과 함께 두 개의 서울지역 민간 형무소를 방문해 형무소 상황을 기록하고 사진을 찍었다. 그는 9,200명이 거의 반 아사(餓死) 상태로 수감되어 있는 것을 발견했다. 르니에르는 형무소를 방문한 아침, 남성 · 여

52) 대한민국 건국십년지 간행회, 『대한민국 건국십년지』(1956), 216~217쪽.
53) 김영상, 「소장파 피검 이후의 국회동태」, 『민성』 1949. 9, 19쪽.
54) 『제헌국회 속기록』제3회 2호, 37쪽.
55) 엄상섭, 『권력과 자유』(동아대학교 출판부, 2003), 219~220쪽.
56) 김기진, 『한국전쟁과 집단학살』(푸른역사, 2005), 65쪽.
57) 이에 대해서는 이임하, 「부역자 처벌과 홍제리 학살」, 『미국자료로 본 한국전쟁의 재해석』(한국연구재단 기초연구과제지원 2차년도 학술발표회 자료집, 2010)을 참조.

> 성·아이들을 포함해 50명의 사체를 목격했다. 형무소장과 형무소 의사가 아사로 인해 하루에 100명씩 죽는다고 말했다.
>
> 법무부 장관은 르니에르에게 그들이 단지 공산주의자라는 이유로 억류되어 있는 사람들이 있다고 말했고, 이들은 어떤 법률상 유죄도 아니고 범죄를 저지른 것도 아님을 인정했다. 법무부장관은 공산주의자들은 살인만 생각하고 있기 때문에 그의 임무는 보안상 이유로 그들을 감옥에 집어넣고, '그들이 다른 이들을 죽일 기회를 갖기 전에 그들을 먼저 죽이는 것'이라고 설명했다.[58]

김준연은 국제적십자사 대표를 만난 자리에서, 형무소 수감자들이 범죄를 저지르지도 않았음에도 불구하고 수감되었다는 점을 인정했을 뿐만 아니라 공산주의자들에 대한 적개심을 노골적으로 나타내고 있다. 김준연은 우려되는 인물에 대한 '예비적, 선제적 학살'이 이루어지고 있음을 사실상 인정한 것이다. 한국전쟁 직후에 전국에서 발생한 형무소 재소자들에 대한 학살은 바로 이러한 예비적 학살이었다.

홍제리 학살 사건이 벌어졌던 비슷한 시기에 서대문형무소에서 어린아이 200여명이 구출되었다. 이 어린이들은 구출된 후 고아원으로 보내졌다. 어린아이를 등에 업은 미군이 형무소 관계자에게 항의하자 그는 "많은 어린이가 사살되고 있는데, 이는 '빨갱이 자식은 빨갱이 동조자가 될 게 뻔하다'고 생각하고 있기 때문이다"라고 대답했다.[59]

2) 공산주의 대립항으로서의 민주주의

조병옥은 반공투쟁의 전면에서 활동한 경험을 가지고 있지만, 민주당을 주도하면서 민주주의에 관한 다양한 글을 정기적으로 발표했다. 미국 유학생활을 통해 미국식 민주주의를 접했던 조병옥은 다른 야당 정치인에 비해 상대적으로 상당히 수준 있는 민주주의 이해를 보여주고 있다.

1950년대 민주주의 담론을 보수 야당과 엘리트 지식인이 담당했다는 점에서 조병옥의 민주주의론을 살펴보는 일은 이 시기의 민주주의 담론 지형을 이해하는데 중요한 의미를 가진다.[60]

그가 기고한 글을 모아놓은 『민주주의와 나』라는 단행본은 1950년대 야당의 지도적 정치인이 어떻게 민주주의를 사고했는지를 보여주는 중요한 자료이다. 여기서는 조병옥의 민주주의를 바라보는 조병옥의 관점을 반공주의, 엘리트주의, 의회주의 등과 관련하여 살펴보기로 하겠다.

조병옥은 민주주의가 아니면 살 수 없으며 민주주의는 공기와 같다거나,[61] 민주주의 이외의 다른 제도 하에서 살 수 없다거나,[62] 우리의 전체생활이 민주주의가 아니면 안된다고 하여 민주주의를 당연시하고 있다. 그에게 민주주의란 구체적으로 무엇이었을까?

언설의 수준에서 볼 때, 조병옥의 민주주의는 정치적 요소만을 염두에 둔 것은 아니었다. 이

---

58) Summarization of Remarks of Mr. Frederick Bieri, RG 338, Box 1, [NoGunRi File No. ; 1820-00-00008](이임하, 위의 글에서 재인용).

59) 김기진, 앞의 책, 72~73쪽

60) 이에 대한 기존 연구로는 황병주, 『박정희 체제의 지배담론』(한양대학교 사학과 박사학위논문, 2008)을 참고. 이상록, 『『사상계』에 나타난 자유민주주의론 연구』(한양대학교 사학과 박사학위논문, 2010)도 자유민주주의의 발전과정을 이해하는데 도움을 주고 있다.

61) 조병옥, 「自序」, 『민주주의와 나』(영신문화사, 1959),

62) 「민주주의 지도자론」, 위의 책, 277쪽.

미 자본주의의 빈부격차와 노동문제를 의식하고 있던 조병옥은 1954년에 발표한 글에서 '신민주주의'를 주장하였다.

그는 '경제적인 상대적 평등을 가져오지 못하는 형식적 민주주의'는 자본주의 사회의 병폐이며, 노동자와 기업주 등의 계급대립이 존재한다는 사실에 주목해야 한다며, 경제적인 평등을 이루지 않고서는 민주주의의 위기가 초래될 수 있다고 주장했다. 조병옥이 보는 '진정한 민주주의'란 경제적인 평등과 정치적인 평등이 병행하는 것이었다.[63] 이는 농지개혁의 실패와 남한 국민경제의 파탄상태를 염두에 둔 것이었다.[64]

조병옥은 (정치적) 민주주의의 핵심을 대의정치와 정당정치로 이해했다. 그는 국가의 주권은 국민으로부터 발동된다는 인민주권의 원칙을 인정했지만, 현대 국가에서는 시·공간의 제약으로 대의정치가 발생할 수밖에 없다고 주장했다.[65] 또한 대의정치를 담당하는 주체는 정당이며, 정당은 엘리트가 주도하는 것으로 보았다. 여기서 그의 엘리트주의적 민주주의 이해가 나타나는데, 그는 "민주주의는 밑으로부터 실행하기 보다는 위로부터 실행해야 할 것"이라고 주장했다. 그는 민주주의가 위로부터 시행되어야 하는 이유를 '국민 다수의 미지의 막연한 지적 수준이나 판단력'으로 돌렸다.[66] 이런 능력으로는 '국책을 논할 수 없는 까닭'에 근대 민주주주의의 대의정치제는 국민의 대표들을 국민이 직접 선출하여 그 대표자로 하여금 국사를 논하도록 위임해야 한다는 것이 그의 생각이었다.

조병옥은 국민주권을 인정하면서도, 대표자를 국민의 이익을 대변하는 자로 본 것이 아니라 국민의 수준이 낮기 때문에 엘리트가 대표자가 될 수밖에 없다는 논리를 전개하였다. 이렇게 볼 때, 국민은 대표자를 뽑아주는 수동적 존재로 위치 지워지면, 대중의 민주주의를 위한 활동은 대표자를 선출하는 투표로 제한되며 민주주의는 나라를 다스리는 지배의 방식에 불과한 것으로 된다. 앞에서 지적했듯이, 반공주의는 사실상 저항적 대중운동의 봉쇄를 염두에 두고 있었는데, 조병옥의 대의정치론은 사실상 민주적 주체의 성장을 아예 봉쇄해버리는 담론이었다.

이런 담론에서는 엘리트들에 의한 대의정치는 모든 정치적 행위를 독점하게 된다. 이런 측면에서 4·19를 보면, 4·19는 이승만 독재에 대한 저항이었을 뿐만 아니라 민주당이 추구했던 민주주의의 이상적 형태—대의정치—와 그 활동에 대한 거부이기도 하다.

조병옥은 민주주의와 반공주의와의 관계를 어떻게 보았을까? 그는 "공산주의와 싸운 것도 그것(민주주의)이고 극소수의 신판 한국적 파시스트들과 싸운 것도 그것이었다. 우리는 민주주의 이외 다른 제도 하에서는 살수 없다"고 하여, 민주주의를 위해 공산주의와 싸웠다고 말하고 있다.[67] 이 언급만으로는 민주주의가 반공주의의 상위에 있는 가치이자 목표인 것으로 보이지만, 그에게 민주주의는 반공의 하위에 위치하는 수단의 측면이 있었다. 즉 조병옥은 무력통일의 방법이야말로 통일을 이루는 유일하게 가능한 방법이라고 주장했는데, 우리 힘만으로는 이길 수 없으므로 자유 우방의 도움을 얻어야 하고 그러기 위해서는 국제 사회가 인정하는 민주주의 국가가 되어야 한다는 것이었

63) 「신민주주의를 제창함-한국적 정치경제의 병리를 시정하기 위하여」, 위의 책, 85·110쪽.
64) 위의 글, 103·110쪽.
65) 「민주주의는 역행할 것인가」, 위의 책, 125쪽. "현대 국가와 같은 수백만 수천만 수억에 달하는 인구를 가진 나라에서는 도저히 전국민이 一堂에 모여서 국사를 의논할 수는 없다"라고 하였다.
66) 「민주주의는 역행할 것인가」, 위의 책, 125쪽.
67) 「민주주의적 지도자론」, 위의 책, 277쪽.

다.[68]

이런 맥락에서 그는 공산주의에 반대하는 내부 통일을 강조하게 되는데, 민주주의는 이를 달성하는 유효한 전략으로 이해되었다. 그는 '민주국가로 나가려면 민심이 정부에 귀일하여야만 될 것이며, 그러자면 국민이 총력을 기울여 정부시책에 협력하도록 내정을 혁신하여 만민평등의 선정을 베푸는 수밖에 다른 길이 없다고 생각한다'고 했는데,[69] 이러한 언급은 공산주의를 극복하기 위해서는 민주정치를 베풀어 한다는 생각이었다.

'공산주의의 독약을 박멸'하지 않으면 안된다고[70] 생각한 조병옥은 남북 대치 상황에 대해 '휴전협정이 성립되어 가열한 전투는 계속되고 있지 않더라도 우리는 전쟁 상태 이상의 對共的 임전상태에 놓여 있다'며,[71] '오늘의 세계정세는 자유세계 대 공산세계의 사활과 자웅을 결하는 역사적 운명에 봉착'하고 있다고 파악했다.[72]

그의 완강한 반공주의는 다음과 같은 언급에서도 나타난다. 그는 공산주의자와의 정치협상을 '달콤한 환상'일 뿐이며,[73] 한국통일은 소련이 민주주의적 자유국가로 되지 않는 한, 무력통일 밖에 별도리가 없다고 주장했다.[74] 무력통일은 이승만의 줄기찬 주장이었는데, 북한에 대한 적대감을 공유하고 있는 조병옥은 이 부분에서는 이승만과 동일한 사고를 했던 것이다.

그는 민주주의를 공산주의에 대항하는 개념으로 보았다. 사회과학적으로 보면 민주주의 대 공산주의는 이치가 맞지 않는 개념쌍이라고 할 수 있지만, 조병옥에게 민주주의와 자본주의는 동일한 것이었고, 공산주의는 전체주의로 이해되었던 것이다.

민주주의와 반공주의가 결합하는 기묘한 동거는 민주당과 야당 정치인이 처한 정치적 관계를 반영하는 것이었다. 민주당은 기본적으로 자유당과 다를 바 없는 보수 우익반공정당이었지만, 이승만 정권과 자유당에 대항해 '싸우는' 당이었다. 싸우는 야당에게 민주주의는 이론이기 이전에 정치투쟁의 무기였다. 민주당은 여당과의 차별성을 보이기 위해 자유민주주의를 내세웠고 때로는 상대적으로 진보적인 성향을 보이기도 했다.[75] 그러나 이러한 경향은 민주당과 야당 정치인이 만든 것이라기보다는 정치 역관계 속에서 '떠맡게 된 역사적 소임'이었다.

강한 반공노선을 공유한 민주당은 민주주의를 반공주의의 프리즘으로 바라보았고, 독재에 반대하는 정치적 무기로 민주주의를 이용하는데 그쳤다. 민주당은 이러한 민주주의 실천은 반독재 투쟁에서 어느 정도 역할을 했지만, 국민으로부터 뻗어 나오는 민주주의의 동력을 이끌어내는데 한계를 가질 수밖에 없었다.

4. 맺음말

68) 「남북통일의 가능한 길」, 위의 책, 58쪽.
69) 「두 세계공존의 비현실성-무력통일」, 위의 책, 44쪽.
70) 「자유세계의 방어와 그 의의」, 위의 책, 21쪽.
71) 위의 글, 14쪽.
72) 위의 글, 18쪽.
73) 「남북통일의 가능한 길」, 위의 책, 50쪽.
74) 위의 글, 58쪽.
75) 서중석, 『이승만의 정치 이데올로기』(역사비평사, 2005), 233쪽.

식민지시기에 한국사회는 민주주의를 학습할 시간도 경험도 가질 수 없었다. 개인의 권리가 무엇인지, 자신의 주장을 어떻게 관철해야 하는지, 나와 다른 타자와 어떤 방식으로 관계를 맺고 소통해야 하는지, 주권이란 과연 무엇이며, 권력은 어떻게 통제되어야 하는지에 대한 경험은 일천했다.

대한민국 정부 수립은 새로운 민주주의적 실천이 가능했던 출발점이었다. 그러나 이승만 정권의 강력한 반공주의 정책은 민주주의 발전을 시초부터 한계 지웠고, 민주주의의 내용과 형식을 제어했다. 강한 적대의식과 타자 전멸을 상정하는 반공주의 논리는 애초부터 민주주의 원리와는 상당히 동떨어진 것이었다.

이승만 정권은 내전과 전쟁과정에서 형성된 초법적 조치들을 다시 정치과정에 끌어들여 통치의 수단으로 삼았다. 이는 반공주의를 공유하고 있던 야당 정치인들도 비슷했다. 전쟁이 끝났어도 반공주의자들은 '자유세계 대 공산세계의 역사적 대결'이 계속되고 있다고 주장하면서 민주주의의 내용을 축소하고 뒤틀었다. 1950년대 민주주의는 시민의 선거권에 묶여 있는 채 그 내용이 확대되지 못했고, 투표만이 '소중한 주권 행사' 행위로 칭송되었다.

그럼에도 민주당 같은 야당이 민주주의를 주창할 수밖에 없었던 것은 이승만에 대적하는 존재로서 투쟁해야만 했던 위치에 있었기 때문이었다. 1950년대 민주당의 민주주의 투쟁은 역사가 '떠맡긴' 과제였다. 민주당이 민주주의 발전에서 더 많은 기여를 하기 위해서는 반공주의라는 걸림돌을 해소해야만 했지만, 그것은 민주당 세력에게 너무나 버거운 일이었다.

이런 정치 상황에서 발생했던 4·19는 기존의 민주주의 틀을 깨트린 파격적 행위였다. 4·19의 위대함은 이승만 정권의 몰락에 있기도 하지만, 투표자로 제한되었던 시민적 주체가 저항적이며 봉기적 주체로 나서기 시작했기 때문이다. 결국 4·19는 민주정치를 의회-정당 정치에 테두리로 국민을 포획하려던 민주당에 대한 경고이기도 하였다.

〈참고 문헌〉

김기진,『한국전쟁과 집단학살』(푸른역사, 2005)
김득중,「제헌국회의 구성과정과 성격」(성균관대 사학과 석사학위논문, 1993)
김득중,『빨갱이의 탄생-여순사건과 반공국가의 형성』(선인, 2009)
김득중,「한국전쟁 전후 정치범 관련 법제의 성립과 운용」,『사림』33호(수선사학회, 2009)
김무용,「조병옥의 친미반공노선과 극우테러」,『역사비평』 여름호(1989)
김준연,『나의 小傳』(시사일보사, 1959)
김준연,『나의 길』(시사일보사, 1966)
대한민국국회사무처,『역대국회의원총람』(1977)
대한민국 건국십년지 간행회,『대한민국 건국십년지』(1956)
대한민국국회사무처,『국회사: 제헌국회, 제2대국회, 제3대국회』(1971)
문정인 · 김세중 편,『1950년대 한국사의 재조명』(선인, 2004)
민주화운동기념산업회,『한국민주화운동사1』(돌베개, 2008)
박순용 등,『신익희 일대기』(사단법인한국민족문화사업회 · 해공신익희선생기념회, 2001)
박찬표,『한국의 국가형성과 민주주의 : 미군정기 자유민주주의의 초기제도화』(고려대학교 출판부, 1997)
박홍순,『히스토리아 대논쟁3: 보비오 대 잉그라오 · 카터의 민주주의논쟁』(서해문집, 2008)
법률신문사,『법조50년 야사(상)』(법률신문사, 2002)
서병조,『주권자의 증언-한국대의정치사』(모음출판사, 1963)
서중석,『한국현대민족운동연구2』(역사비평사, 1996)
서중석,『조봉암과 1950년대(상)』(역사비평사, 1999)
서중석,『조봉암과 1950년대(하)』(역사비평사, 1999)
서중석,『이승만의 정치 이데올로기』(역사비평사, 2005)
선우종원,『사상검사』(계명사, 1992)
신창현,『해공 신익희』(해공선생기념회, 1992)
안용식 편,『대한민국관료연구(Ⅰ)』(연세대학교사회과학연구소, 1995)
엄상섭,『권력과 자유』(동아대학교 출판부, 2003)
에이프릴 카터,『직접행동』(교양인, 2007)
육군본부,『공비토벌사』(육군본부, 1954)
육군본부,『육군장교 자력표』
이강수,「1960년 '양민학살사건진상조사위원회'의 조직과 활동」,『한국근현대사연구』 여름호 제45집 (2008)
이범석 등,『사실의 전부를 기술한다』(희망출판사, 1966)
이상록,『『사상계』에 나타난 자유민주주의론 연구』(한양대학교 사학과 박사학위논문, 2010)
이용곤,『해공 신익희의 정치노선에 관한 연구』(경남대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문, 2008)

이임하, 「부역자 처벌과 홍제리 학살」, 『미국자료로 본 한국전쟁의 재해석』(한국연구재단 기초연구과제지원 2차년도 학술발표회 자료집, 2010)
전갑생, 「1960년 국회 '양민학살사건진상조사위원회' 자료」, 『제노사이드연구』 창간호(2007)
제주4 · 3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4 · 3사건진상조사보고서』(2003)
이임하, 「부역자 처벌과 홍제리 학살」, 『미국자료로 본 한국전쟁의 재해석』(한국연구재단 기초연구과제지원 2차년도 학술발표회 자료집, 2010)
조병옥, 『민주주의와 나』(영신문화사, 1959)
조병옥, 『나의 회고록』(어문각, 1963)
조희연, 「한국민주주의 전개의 구조와 쟁점 및 발전과제」, 『한국민주주의 회고와 전망』(한가람, 2000)
중앙선거관리위원회, 『대한민국 선거사』 제1집(1973)
최장집 · 박상훈 · 박찬표, 『어떤 민주주의인가』(후마니타스, 2007)
황병주, 『박정희 체제의 지배담론』(한양대학교 사학과 박사학위논문, 2008)

헌법의 변화와 민주주의:
자유주의적 법치주의의 한계와 공화주의 거버넌스의 모색

차 동 욱 (동의대 행정학과)

1. 들어가는 말

2. 현행 87년 헌법의 헌정사에서의 의미와 한계

3. 자유주의적 법치주의와 공화주의 거버넌스의 차이: '시민(citizen)'을 중심으로

4. 대통령제의 문제
   (1) 현행 혼합형 대통령제의 문제
   (2) 미국식 대통령제의 실험과 실패
   (3) 대통령의 헌법상 지위에 대한 혼동
   (4) 현행 대통령제에 대한 대안: 분권형 대통령제와 내각제

5. 국회의 대표성 상실과 '떼법'의 문제

6. 공화주의 거버넌스와 기본권

7. 공화적 공존의 핵심: 복지

8. 헌법재판의 문제

9. 끝 맺는 말

헌법의 변화와 민주주의:
자유주의적 법치주의의 한계와 공화주의 거버넌스의 모색

차 동 욱 (동의대 행정학과)

1. 들어가는 말

1987년 민주화 항쟁으로 권위주의 체제가 붕괴되고 대통령직선제를 골간으로 하는 새 헌법을 토대로 민주주의로의 이행기가 시작되었다. 이 9차 헌법개정을 기점으로 장기간의 권위주의 지배에 의한 폐해들을 극복하고 민주주의 체제를 건설하려는 노력들이 괄목할 만큼의 성과를 이루어 온 것은 어느 누구도 쉽사리 부인할 수 없다. 그러나 6·10 민주화 항쟁 23주년을 맞는 이 시점에서 한국 사회의 국가거버넌스가 만족할 만한 수준에서 안정화단계에 들어섰다고 자신 있게 단언할 수 있는 이도 그다지 많지 않을 것이다. 그렇다면 한국의 국가거버넌스는 어떻게 그 불안함을 드러내고 있는가?

첫째, 민간영역과 공공영역의 구분이 모호해지면서 시민사회의 자율적 역량으로 해결되어야 할 사안들이 정치쟁점화되는 경향이 커지고 있다. 둘째, 이렇게 정치과정에 과부하가 걸리면서, 사회적 공감대가 큰 정책이나 공동체 전체의 지속적 발전을 담보할 장기적 정책의 수립과 단계적 실현의 메커니즘은 사라지고, 건전한 시민의식을 상실한 사회 세력들이 국가를 집단 사익(私益)의 실현수단으로 사용하는 상황이 계속되고 있다. 셋째, 이러한 정치의 과잉을 초래한 사회 갈등의 주요 현안들이 정치과정이나 다른 사회적 합의 기제를 통해서 해소되지 못하고 사법과정으로 떠넘겨지는 양상이 강화되고 있다.

도대체 왜 한국의 국가거버넌스는 이러한 불안정성을 해소하지 못하고 있는가? 그 원인은, 민주화 과정에서 민주적 절차에 대한 합의는 나름대로 결실을 맺고 있으나, 민주적 절차의 기반이 되는 가치의 제도화 작업에서 혼선을 빚고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 그렇다면 어떠한 혼선이 빚어지고 있다는 것인가? 여기서의 혼선은 민주주의의 핵심적 가치들을 제도화하는 작업의 중심에 서야 할 법치주의가 이념적 대립으로 인해 혼란 속에서 그 내용이 확정되지 못하는 혼선을 의미한다. 이 혼선의 원인을 민주화 이후 우리 헌정의 지배적 패러다임이었던 자유주의적 법치주의가 실패한 데서 찾자는 것이 필자의 주장이다.

자유주의적 법치주의는 개인적 자유에 절대적 우위를 부여함으로써 그것을 보장하기 위한 최종적인 권한이 중립적인 국가기관, 즉 사법기관에 주어지게 된다. 즉, 자유주의적 법치주의는 논리적으로 정치에 대한 사법의 우위와 사법의 궁극적 최고성으로 귀결되는 것이다. 대표를 통한 정치가 권력의 속성상 부패하는 경향을 방지하기 위해 사법이라는 형태의 중립적 권력을 인위적으로 구

성하는 자유주의적 법치주의는 민주주의가 다수의 폭정으로 변할 수 있는 위험을 방지해 줄 것이라 믿어져 왔다. 그러나 현재 한국의 국가거버넌스가 한계점에 다다른 가장 큰 원인은 어떤 형태의 국가기관도 그 객관성, 중립성이 의심받고 있다는 데에 있다.

정치에 대한 법의 우위를 확보하는 제도를 선호함으로써 민주주의와 일정정도 긴장관계를 유지하려던 자유주의적 법치주의는, 법관들의 판결의 근거가 되는 법리 구성보다는 소송의 승자와 패자 만에 초점을 맞춤으로써 판사의 이념 편향성에 시비를 걸어 사법부 자체의 권위를 무너뜨리게 되는 작금의 사태를 초래한 것이다. 이렇게 이념적으로 양극화되고 이해관계에 있어서 다극화된 사회세력들이 게임의 규칙도 없이 세(勢) 과시 만에 의존하여 정치적으로 충돌하고 있는 상황에서 필자는 현재의 한국 사회에 필요한 것은 공화주의 거버넌스라고 단언한다. 그리고 공화주의의 관점에서, 1987년 이후 사회의 다원화와 헌정의 민주화 과정 속에서 현행 헌법이 공동체의 다원적 통합에 기여한 부분에 대한 재평가를 하고자 한다.

2. 현행 87년 헌법의 헌정사에서의 의미와 한계

대한민국의 헌정사는 현행 87년 헌법을 기점으로 구분해 볼 수 있다. 현행 87년 헌법 이전의 헌법들[1]의 특징으로는 첫째, 자유주의 헌법의 한 축인 권력분립원리가 정치현실 속에서 유명무실화 된 것이고, 둘째, 자유주의 헌법의 다른 한 축인 기본권 규정들이 규범으로서의 기능은 상실하고 장식(decoration) 역할만을 했다는 것이다.(이국운, p. 499) 헌법 규정 중 초헌법적 상황에서만 사용되는 위기정부의 긴급권한만이 실효성을 발휘하는 역설적인 상황에서 기본권 조항들은 계속되는 정치공학식의 헌법 개정들을 정당화하는데 크게 공헌하였다. 1987년까지의 9차에 걸친 헌법개정과정에서 기본권 규정들이 헌법 현실과는 무관하게 화려한 변신을 더해갔던 것도 그러한 맥락에서 이해되어야 할 것이며, 현실과 괴리된 기본권 규정들의 내용은 세계에서 유례가 없을 정도로 완결성을 갖추게 되었다.

따라서 87년 헌법에 대한 평가는 그 문구의 아름다움 보다는 87년 헌법이 만들어지던 시대의 정치 상황을 고려해야 하고, 또 그러한 정치적 맥락과 현재 규범으로서의 실효성 간의 인과관계라는 측면에서 이루어져야 한다. 일단 현행 87년 헌법은 여야 합의에 도달하는 과정에서 상당한 비민주성을 노정하였다. 당시 헌법개정안을 작성하던 8인 정치회담은 배타적이고 비공개적이었으며 비민주적이었다. 그러한 성격은 헌법에 규정된 권력구조를 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 1987년은 야당의 집권 가능성이 매우 높았던 상황이라서, 야당 지도자들 - 김영삼과 김대중 -이 자신들의 집권 후 통치의 편의성을 고려하여 대통령의 권한을 대부분 존치시켰고 대통령의 권력을 견제하기 위한 장치의 도입은 제대로 이루어지지 않았다.

이러한 태생적 한계 때문에, 흔히 87년 헌법을 “권위주의체제 세력과 타협한 산물”로 규정한다. 권력구조와 관련하여서는 그러하나, 9차 개헌의 과정을 거치며 현실과는 동떨어진 완결성을 더해가던 기본권목록들은 87년 이후 민주주의 이행기를 거쳐 민주주의 공고기 단계에 접어드는 과정

1) 제헌 헌법, 2공화국의 3, 4차 개헌 헌법은 다른 헌법들과 구별해 줘야 하지만, 이 글에서는 일단 생략한다.

에서 헌법의 이용가치를 극대화시키며 정치적 동원의 중요한 수단으로 사용되었다. 특히 개인의 차원에서도 헌법을 '직접' 동원하는 것을 가능하게 해 주었던 헌법재판제도(특히 헌법소원제도)는 폭발적이라 할 수 있을 만큼 시민들의 권력 통제 행위를 활성화시켰다. 문제는 그러한 과정에서 1990년대 후반부터 한국사회의 정치과정이 사법기관의 통제 하에 들어가는 경향이 나타나기 시작했다는 것이다. 1987년에 시작되어 그 이행기를 거쳐 공고화의 단계로 넘어가고 있는 한국의 민주화 과정 속에서, 과거의 정치과정에서는 볼 수 없었던 가장 차별적인 특징은 바로 이러한 헌법에 관한 논란이 정치적 논쟁의 전면에 포진하게 되었다는 점이다. 보수 세력과 진보 세력의 헤게모니 쟁탈전은 정치적 영역에서의 충돌로 끝나지 않고, 헌법적 정당성이라는 유리한 고지의 점령을 위해서 헌법소송의 형태로 변모하고 있다.

실제로 헌법재판소에서 다루어졌던 분쟁들 중 상당수가 정치적 논란이 심했던 사안들이었다. 그러나 그 사안의 성격 자체가 정치적이었다고 해서 바로 그에 대한 헌법재판소의 결정 자체가 정치적이라고 할 수는 없다. 오히려 그러한 사건들일수록 헌법재판소는 당파적인 정치적 고려를 배제하고 철저히 규범적 원리에 입각한 문리적·논리적 해석에 충실하려고 노력했음은 어느 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그러나 아무리 공공정책에 관한 논란을 헌법상의 법적 분쟁으로 탈바꿈시키려 해도, 헌법적 판단의 결과가 결국은 승자와 패자를 가를 수밖에 없기 때문에, 판결에 참여했던 헌법재판관들은 끊임없이 정치적이라거나 이데올로기적으로 편향된 결정을 내렸다는 비난에 시달릴 수밖에 없다.

그렇다면 헌법재판소는 이미 그 유효기간이 끝났고, 헌법재판권한을 전통적인 사법기관인 대법원에게 넘겨주고 한국 정치 무대에서 사라져야 할 때가 온 것인가? 그렇지 않다. 헌법재판소는 현행 헌법을 존속시켜주는 가장 큰 후원자이다. 87년의 9차 개헌 이후 집권세력이 바뀔 때마다 개헌은 항상 공약의 중심에 있었고, 가장 지켜지지 않았던 공약이었다. 어쨌거나 정치권에서 개헌의 필요성은 계속 제기되어 왔지만 일반 국민들의 호응은 당연히 얻지 못했으며, 개헌안 작성 연구 용역으로 짭짤한 부수입을 즐길 수 있던 헌법학자들의 동의조차 얻지 못했다. 헌법학자들이 개헌의 필요성을 한마디로 묵살할 수 있었던 근거는 바로 헌법재판소의 존재이다. 헌법재판소가 현행 헌법의 권리 규정들에 풍부한 의미를 부여하며 국민의 권리 신장에 큰 역할을 해 왔다. 헌법규정들을 일부러 고칠 필요 없이 헌법재판소가 해석을 통하여 변화된 사회에 걸맞은 헌법의 내용을 보충·수정해 가면 된다는 것이다.

현행 87년 헌법은 그 탄생 때부터 민주주의의 정착 이후에는 반드시 고쳐져야 할 것으로 자주 거론되어 왔다. 그러나 그 자체에 의해 업무를 시작한 헌법재판소가 다양한 해석을 제안하고 헌법의 내용을 수정, 확대함으로써 현행 헌법의 사회 변화에 대한 면역력을 강화시키고 있는 것은 사실이다. 그러나 자유주의적 법치주의를 근간으로 하는 현행 헌법의 원리들이 그 역할을 수행함에 있어서 이제는 한계에 도달했다는 것이 필자의 판단이다. 개헌을 하던, 헌법해석의 방향을 바꾸던 공화주의 원리에 입각한 헌정 거버넌스로의 전환이 필요한 시기라고 판단된다.

3. 자유주의적 법치주의와 공화주의 거버넌스의 차이: '시민(citizen)'을 중심으로

우리 헌법의 제·개정 권력이자 헌법이라는 사회계약의 효력에 스스로 구속되는 주체는 '국민'이다. 자유주의적 법치주의에 따른 헌정 운영은 국민을 중심으로 이루어져 왔다. 사실 엄격히 말하자면 자유주의적 법치주의와 국민은 잘못된 연결이다. 국민은 국가주의적인 개념이다. 자유주의적 법치주의와 연결되는 것은 '인간'이다. 태어날 때부터 자유롭고 평등한 보편적 주체로서의 인간이 자유주의적 법치주의의 중심에 있어야 한다.

그런데 설령 인간을 헌법의 주체로 하는 해석의 전통을 세우거나 개정을 하더라도 문제가 생긴다. 왜냐하면 '인간'의 개념은 국가를 대립되는 개념으로 보지, 그 자체가 구성원이 되어 끊임없이 재형성 과정을 거치는 공동체로 보지 않기 때문이다. 지금과 같이 사회가 양극화 내지는 다극화된 상황에서는, 국가와 대립되는 '인간'의 개념은 공동체 해체의 원인을 제공할 뿐이다. 공동체 형성 및 유지에 자발적·적극적으로 참여하여 개인적 삶 속에서 공공성을 창출할 수 있는 개념이 필요하다.

그렇다고 해서 자유주의적 법치주의가 제공하는 개인적 권리들을 부정하자는 것은 아니다. 법의 테두리 내에서 자유롭게 행동하고, 법으로부터 부여받은 불가침의 권리에 대해 스스로가 보호를 요청할 수 있는 제도적 보장은 당연히 유지되어야 한다. 그러나 그렇게 정치공동체의 집단의사를 형성하는 과정보다 스스로에게 부여된 권리를 지키려는 소극적인 성격만을 강조해서는 안 되고, 자기가 소속된 정치공동체의 의사를 형성하는 데 참여하고 그 책임을 공유하는 적극적 주체가 필요하다는 것이다.(Carens 2000[2]). 이러한 공화주의적 관점에서의 시민성을 재발견하고 구축하려는 노력이 필요하다.

앞에서도 언급했듯이, 자유주의에서 인간은 자연적으로 부여받은 불가침의 권리를 가지고 있다고 이해되었고, 이러한 불가침의 권리를 지키기 위해서는 일차적으로 정치권력을 법적·제도적으로 '제한'(limit)해야 된다는 신념이 근간을 이룬다. 따라서 자유주의에서 개인의 권리는 정치권력으로부터 자유로운 개인의 영역(area)이면서 동시에 정치과정에서 자기 목소리를 낼 수 있는 정치적 평등을 의미하는 것이었다.

반면 공화주의에서는 시민의 권리는 정치권력이나 정치과정으로부터 독립된 것으로 간주되지 않는다. 공화주의자들에게 시민의 권리는 정치권력으로부터 보호받아야할 불가침의 영역이 아니라 시민들이 정치과정에 적극적으로 참여하여 획득하는 것이고, 이 때 시민은 정치권력을 형성하고 유지하며 유지의 과정에서 한 세력에게 권력이 집중되는 것을 방지하기 위해 견제하는 주요한 정치적 행위자다.(곽준혁. 2008, p. 5)

따라서 공화국의 거버넌스를 구성하는 두 축은, 자발적이고 적극적으로 공동체의 운영에 참여하는 시민과, 그러한 시민들이 끊임없이 궤도이탈을 방지하기 위해 상호 견제함으로써 유지되는 권력의 분산과 균형이다. 양극화 내지는 다극화가 심화되어 가고 있는 한국 사회는 '뭉치면 살고 흩어지면 죽는다'식의 '묻지마' 통합이 아니라 공화적 공존이 필요하다. 87년 헌법을 평가함에 있어서도 공화주의 거버넌스의 시각이 필요한 이유는, 21세기 인류의 생존이 인간과 자연, 시장과 국가, 선진

2) Joseph Carens. 2000. *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*. New York: Oxford University Press. (곽준혁. 2008. "시민적 책임성: 공화주의와 시민성,"『대한정치학회보』16집 2호, p. 3에서 재인용)

국가와 후진국가, 가진자와 못가진자의 공존의 전략을 통해서만 가능하기 때문이다.

4. 대통령제의 문제

(1) 현행 혼합형 대통령제의 문제

현행 헌법상 대통령 5년 단임제는 '87년 체제'의 산물이다. 1987년 6월 항쟁 당시 국민의 요구는 민주화였고, 그 민주화의 제도적 상징은 "대통령을 국민 손으로 직접 뽑자"는 직선제 개헌이었다. 그리고 장기 집권 의욕을 사전에 방지하기 위해 5년 단임제를 선언하였다. 하지만 이제 대통령 5년 단임제는 낡은 틀로 지적받고 있다. 민주화 이후 4인의 대통령은 모두 심각한 레임덕을 겪었다. 이에 대통령제 옹호론자들은 대부분 순수대통령제를 지향하고 있다. 여기서 순수대통령제라 함은 미국의 대통령제를 의미한다. 순수대통령제는 제헌국회 때부터 내려온 헌법에 남아있는 내각제적 요소를 없애는 것을 의미한다. 대통령 밑에 부통령 대신 총리가 있고, 대통령이 현역 국회의원을 장관으로 발탁하는 것이 대표적인 내각제적 요소들이다. 대통령이 국무총리를 지명하면 총리 지명자는 국회의 동의를 받아야 한다. 국회 동의를 받는 과정에서 정쟁(政爭)이 발생할 수밖에 없다. 때문에 국무총리제도를 없애야 한다. 또 대통령이 여당 국회의원을 장관으로 발탁하는 것도 없애야 한다. 기본적으로 입법부는 권력을 견제하기 위해 존재하는 것인데, 국회의원이 장관이 되어 대통령의 지시를 받게 되는 상황 자체가 모순일 수밖에 없기 때문이다. 게다가 국회의원들에게 총리와 장관 자리를 나눠주는 것을 통치 수단으로 삼은 경향도 있었다.

국회의원의 장관 겸직허용이나 국무총리제 등 대통령제와 부조화를 이루며, 역설적으로 제왕적 대통령제를 강화시켰던 내각제적 요소들을 제거해야 한다는 지적은 타당하다. 그러나 이 문제의 핵심은, 조화를 이루기 힘든 요소를 함께 섞어 놓은 상황에서 부작용이 일어났다는 것이지, 문제의 원인이 내각제적 요소이기 때문에 내각제는 안 되고 오직 4년 중임 대통령제로만 해결될 수 있다는 결론은 지나치게 비약적인 것이다. 사실 대통령제와 의원내각제의 혼합은 우리 헌법사를 돌이켜 볼 때, 관행적 또는 습관적인 것이라 할 수 있다. 대통령제와 의원내각제의 혼합은 대한민국헌법 제정 당시에 뜬금없이 이루어진 정치적 타협의 산물만은 아니다. 우리 임시정부까지 거슬러 올라갈 수 있다. 대한민국임시정부는 1919년 최초의 근대적 헌법문서인 「대한민국임시헌장」(1919.4)을 발표하였고, 이후 5차례에 걸친 헌법 개정이 있었는데, 그 과정에서 권력구조의 형태가 끊임없이 변화하였음에도 불구하고 일관성을 발견할 수 있다. 그것은 대통령제적 특성과 의원내각제적 특성이 혼재되어 나타나고 있다는 점이다. 즉 당시의 정치 엘리트들 간의 타협이 임시헌장 제정과 개정 과정에서 그대로 반영되고 있으며, 그 전통이 제헌헌법에도 나타난 것이다. 따라서 현행 헌법상 권력구조가 갖고 있는 문제가 부적절한 혼합이었다면, 문제의 해결책으로는 순수 의원내각제나 순수 대통령제, 2가지가 다 가능성이 있다.

(2) 미국식 대통령제의 실험과 실패

그런데 5년 단임제 하에서라는 제약은 있었지만, 노무현 대통령 때 미국식 대통령제의 실험이 시도되었었다. 결과는 실패였다. 당정을 분리하여, 미국에서처럼 백악관과 공화당·민주당이 정책협상의 3주체로서 파트너십을 유지하는 방식을 시도했으나, 열린우리당의 무지와 무능, 그리고 대통령의 협조 여부를 불문하고 끊임없이 대통령 자질시비에 몰두한 한나라당의 태도 때문에 실패로 돌아갈 수밖에 없었다. 이것은 노무현 전대통령의 리더십이나 personality 문제일 수도 있다. 하지만 탄핵 사건은 한국에서 미국식 대통령제가 가능할 것인가에 대한 근본적인 의문을 던진다. 미국 대통령의 업무의 성격에 대해 과장되게 표현하자면, 첫 4년은 재선을 위한 선거운동기간이라 할 수 있다. 정당 소속의 대통령이 당파적 입장을 표명하는 것은 대통령제에서는 당연한 것이다. 그런데 우리 정치사에서는 그렇게 한 대통령이 바로 탄핵을 당했다. 그 이유 중 하나가 대통령이 선거에서의 중립성을 지켜야 하는 행정부의 수반임에도 불구하고 중립의 의무를 위반했다는 것이다. 그리고 헌법재판소는 탄핵소추 자체에 대해서는 기각하면서도 노무현 대통령이 정치적 중립의 의무를 위반한 것에 대해서는 엄중히 꾸짖었다. 노무현 대통령의 정치적 중립 의무 위반에 대한 비판은 헌법재판소나 탄핵소추에 찬성한 국회의원들뿐만 아니라 다수 국민들에 의해서도 동조를 얻던 것이었다. 따라서 미국식의 순수 대통령제의 성공 여부는 다음의 질문들에 대한 정답을 국민 다수가 공유하는가에 달려 있다.

첫째, 복수 정당제 국가의 대통령제에서, 특정 이념을 지향하거나 특정한 정책들을 추구하는 정당의 대표로서 선거에 참여하여 당선된 대통령에 대해서 일반 직업 공무원에게 요구되는 정치적 중립의 의무를 준수할 것을 요구하는 것이 타당한가? 행정부 수반이기 때문에 그렇다면, 의원내각제에서의 행정부 수반인 수상에게도 동일한 정치적 중립의 의무가 요구되는가?

둘째, 독재 국가에서는 공무원의 정치적 중립성을 거론할 필요조차 없을 것이다. 그렇다면 민주국가에서 직업 공무원제와 연동된 정치적 중립성에 대한 이해의 핵심은 정권이 교체돼도 공무원의 신분은 보장된다는 것이지, 공무원이 어떠한 정치적 견해도 외부로 표시해서는 안 된다는 것은 아니지 않은가? 그리고 어차피 행정부 공무원들은 정권이 바뀔 경우 집권한 새 정파가 지향하는 정책을 국가의 정책으로서 집행하는 것이지, 어느 정파의 입장과도 다른 독립된 제3의 정책을 집행하는 것은 아니지 않은가? 행정부 수반의 의미도 그렇게 이해해야 하는 것 아닌가?

셋째, 선거에 국한해서 보더라도, 행정부 수반으로서 대통령이 지켜야 하는 정치적 중립의 의무는 행정부 공무원들을 동원하여 자신의 정파가 당선되도록 하면 안 된다는 것이지, 행정부 수반으로서의 업무와 무관한 자리에서 한 정파에 대해 지지선언을 보내는 것까지 금지하는 것은 아니지 않은가? 직업 공무원에게 선거에서의 정치적 중립의 의무를 요구하는 것은 공무원의 지위를 이용하여 부당하게 선거에 개입해서는 안 된다는 것이지, 개인의 자격으로 정치적 의견을 피력하는 것까지 금지하는 것은 아니지 않은가?

결국 대통령에 대해 행정부 수반이기 때문에 정치적 중립의 의무를 요구하는 것은, 정책정당에 입각한 정당정치와 그러한 정당정치를 토대로 한 대통령제를 전면으로 부정하는 것이 된다. 대통령의 정치적 중립의 의무는 오히려 대통령의 국가원수로서의 지위에 적합한 것이다. 대통령의 국가원수로서의 지위와 권한은 항상 유지되는 것이 아니라, 외교·국방·국가적 위기 등의 제한된 사

안 및 사유에 대해서만 인정되는 것이다. 그런데 행정부 수반으로서의 대통령에게 국가원수로서 지켜야 할 정치적 중립성을 요구하는 것은 대통령제에 대한 심각한 오해에서 비롯되는 것이다. 이러한 오해가 한국 사회에서 보편적으로 받아들여지고 있다면, 4년 중임제 대통령제 역시 5년 단임제 대통령제의 문제점을 극복할 수는 없다.

(3) 대통령의 헌법상 지위에 대한 혼동

대통령의 헌법상 지위가 국가원수로서의 지위와 행정부 수반으로서의 지위로 이원화되고 이에 대한 정확한 이해가 결여됨으로 인해 초래된 혼동은, 정부라는 용어가 국가의 통치권을 행사하는 기구, 즉 입법·사법·행정의 삼부를 통칭하는 동시에 행정부만을 지칭하는 언어관행에서 잘 드러난다. 미국의 경우 대통령의 이름 뒤에 'Administration'을 붙여, 예를 들면 Obama Administration으로 표현하고 오바마 행정부라 번역하는 것이 통상적이다. 그러나 한국의 경우는 이명박 행정부라 하지 않고, 이명박 정부라 하며 MB Government라 번역한다. 그런데 Government란 입법·행정·사법을 통칭하는 개념이다. 그래서 Legislature, Administration, Judiciary는 한 Government의 세 Branch가 되는 것이다. 그렇다면 우리의 관행은 왜 대통령 이름 뒤에 행정부를 붙이지 않고 그냥 정부를 붙이는 것인가?

문제의 심각성은 이러한 혼동이 단지 사람들의 언어관행의 문제가 아니라는 데에 있다. 우리 헌법 규정 자체가 혼동을 일으키고 있는 것이다. 현행 헌법 '제3장 정부'의 '제1절'이 '대통령'이고 '제2절'이 '행정부'라고 제목이 붙어 있다. 대통령과 행정부를 구분하여 대통령을 '행정부 그 이상'의 권력이 있는 존재로 파악하는 인식이 근저에 깔려 있다. 행정부에 속하지 않는 국가원수로서의 대통령의 개념이, 행정부뿐만 아니라 입법부와 사법부를 아우르는 포괄적인 권력이자 정부 삼권의 갈등을 중재하는 권력이라면, '대통령'은 '국회'나 '법원'과 함께 '장' 단위로 분류되던가, 아니면 큰 '정부'라는 '장' 아래 '대통령,' '행정부,' '국회,' '법원' 모두 '절' 단위로 들어갔어야 한다. 그러나 현행 헌법은 '정부,' '국회,' '법원'을 동급의 '장'으로 규정하고 '정부' 밑에 '대통령'과 '행정부'의 '절'을 두었다. 우리 헌법 규정 자체도 '정부'의 개념에 상당한 혼동을 일으키고 있는 상황이다.

이 문제에 대해서 헌법문구를 작성한 사람만을 비난할 수는 없다. 실제로 우리가 아무런 문제의식 없이 사용하고 있는 대통령의 리더십에 관한 일상생활의 관행적 용어들을 살펴보면 그것이 상당히 독재친화적 담론의 일부라는 것을 알 수 있다. 대통령 후보로서의 자격을 획득하고, 대통령 선거에서 승리하려는 노력들을 '대권경쟁'이라 부르고, 대통령 선거 출마 예상자들을 '대권후보'라 부르는 것은 그 좋은 예이다. 그런데 '대권(Prerogative)'은 과거 군주가 행사하던 권한이다. 그렇다면 대통령에 대한 일반적 인식의 저변에 군주제적인 요소가 무의식적으로 깔려있기 때문에, 대통령의 리더십을 얘기할 때도 독재친화적인 요소가 들어갈 수밖에 없다.

그리고 민주화 이후 역대 대통령들은 모두 변혁적 리더십을 강조해 왔다. 김영삼의 문민정부, 김대중의 국민의 정부, 노무현의 참여정부, 그리고 이명박의 실용정부 모두 변화와 개혁을 기치로 내 걸었다. 대통령 자신들이 강조하는 변혁적 리더십에는 통합의 이데올로기가 항상 수반한다. 국가원수로서의 대통령을 강조하는 것이다. 국가 원수로서의 대통령은 미국 초대 대통령인 조지 워싱턴

에게나 가능했던 것인지 모른다. 사회통합을 강조하는 담론은 갈등이나 분열을 부정적인 것으로 전제하는 것이다. 한국 사회는 이미 충분히 다원화 되어 있다. 이러한 사회 구조를 무시하고 무조건 통합을 제일의 가치로 내세우는 것은 보수와 진보 모두 독재친화적 담론으로부터 벗어나지 못하고 있음을 보여준다.

리더는 영웅이 되어서는 안 된다. 리더를 한 국가를 이끌어가는 존재로, 그리고 다른 모든 사람을 그를 따르는 추종자(follower)로 보는 것은 독재의 개념이 지배하는 습관의 늪 속으로 빠져드는 것이다. 리더는 사회 구성원들이 어떻게 행동할 때 그 사회가 바람직한 방향으로 나아갈 지를 보여주는 role model이며 길잡이이다. 다른 이들 보다 뛰어난 elite 가 아니라, 다른 이들이 습관의 늪 속에서 허우적거릴 때, 그로부터 헤어날 수 있다는 희망을 보여주는 존재이어야 한다. 헤어나는 방법은 리더만이 알고 있는 새로운 것이 아니다. 모든 이들이 알고 있지만, 습관의 족쇄로 인해 아무도 실천을 하지 못하고 있던 방법이다. 우리가 앞으로 지향해야 할 정부형태가 순수 대통령제이건, 의원내각제건, 아니면 이원정부제이건 간에 리더에 대한 정확한 개념 정의와 그러한 리더들을 실제로 양성하는 노력들을 방치하고서는 해석의 확장에 의하든 개정에 의하든 새로운 헌법에 희망을 거는 것은 무모하다.

독재 친화적 문화가 이미 뿌리내려 버린 우리 사회에서 대통령제를 계속 유지하는 것은 상황을 악화시킬 뿐인가? 그렇지 않다. 앞에서도 말한 것처럼 현재 우리 사회에 필요한 진정한 리더를 양성하는 노력을 게을리 하지 않는다면, 대통령제라고 해서 문제될 것은 없다. 오히려 제대로 운영되는 대통령제가 기득권이 지배하는 의회제 정부보다 더 민주적일 수 있다. 그러나 대통령제가 제대로 기능하는 여건 조성은 엘리트들의 임무가 아니라 보통사람들이 그들의 고정관념과 문화를 바꾸려는 노력에 의해서 가능하다.

한편 이러한 리더십의 정의는 당선 순간부터 재선을 위해 인기영합적인 정책을 추진하는 포퓰리스트 대통령을 옹호하는 논리라고 비판받을 수 있다. 하지만 '포퓰리즘적 정치'와 아닌 것을 어떻게 구분할 것인가? 이 질문을 던지는 이유는, 이 사회가 요구하는 리더는 남들이 없는 능력을 가진 엘리트가 아니라 남들과 함께 공유하고 있는 능력을 십분 발휘하여 role model 또는 길잡이 노릇을 하는 사람이라고 할 때, 그러한 리더들이 하는 행위의 방식이 '포퓰리즘적 정치'로 오해를 살 가능성이 많기 때문이다. 보통사람들이 헤어 나오지 못하는 습관의 늪은 오랜 시간 동안 사회 기득권층에 의해서 만들어지고 유지되는 것일 가능성이 높다. 리더는 바로 이러한 늪으로부터 헤어 나오는 방법을 보여주는 우리 중의 하나이다.

(4) 현행 대통령제에 대한 대안: 분권형 대통령제와 내각제

현행 대통령제의 문제점을 지적하며 설득력을 얻는 주장 중의 하나가 분권형 대통령제이다. 분권형 대통령제 도입 주장의 근거는 우리나라 대통령이 제왕적 권한을 갖고 있기 때문에 이로 인해 반복되어 온 문제들을 해결 위해서는 아예 대통령이 갖는 권한을 헌법으로 분할하여 각기 다른 이들에게 나누어 주자는 것이다. 그러나 이 제도가 대통령의 권한 집중은 막을 수 있을지 모르지만 다른 헌정 위기를 초래할 수 있다. 이론적으로야 대통령과 총리가 각각 담당하게 될 권한의 영역을

외교·국방과 내정 두 가지로 나눌 수 있겠지만, 현실적으로는 이러한 두 영역 간 구분이 분명하지 않은 경우가 생겨날 수 있다. 두 권력자가 맡게 될 영역의 구분이 애매하다면 정책의 관할을 두고 대통령과 총리 간의 갈등과 마찰로 인해 정책 추진에 혼선이 생겨날 수도 있다. 요즘 같은 세계화 시대에 외교·국방과 내정 간의 정책 영역을 구분하는 것 자체가 쉽지 않은 일이기 때문이다. (강원택, p. 110) 따라서 대통령의 권한을 쪼개어 두 개의 권력자를 탄생시키는 방식이 더 우월한 제도라고 보기는 어렵다. 정치권력의 속성상 오히려 두 권력자 간의 갈등과 불화만 불러 올 가능성이 높다. 대통령의 권한은 의회나 사법부와 같이 제도적으로 견제의 권한을 부여받은 '전통적인' 기구와 언론과 시민단체 등 시민사회의 감시를 통하여 견제하는 것이 더욱 효과적이고 바람직할 것이다.

한편, 내각제 개헌론은 한국 정치사에서 대통령의 임기 말에 등장하던 단골 메뉴였다. 5공화국 말, 김영삼 정부 말기(1996-1997년), 김대중 정부 말기(2001-2002년)때 여지없이 등장하였다. '권력의 독점 대신 분점,' '선진민주주의 국가의 일반적인 정부 형태'라는 그럴듯한 포장과 함께 등장했었지만, 실질은 정권연장을 위한 고육지책이었다. 필자는 궁극적으로는 의원내각제를 지지한다. 왜냐하면 대통령제에서는 개인의 리더십이 중요하지만 내각제에서는 정당이 국회와 행정부 운영의 주체이므로 한국 정치의 고질병의 하나인 정당정치의 개혁에 도움이 될 것이라 생각하기 때문이다. 물론 이러한 주장은 정당명부식 비례대표제로 헌법개정이 이루어짐을 전제로 한다. 만약 지금과 같은 지역구 제도를 유지하며 의원내각제로 가는 것은 반대한다. 그것은 그야말로 장기집권 또는 거대 두 정당간의 야합에 불과하기 때문이다.

내각제의 도입이 적절치 않은 이유로 다음과 같은 주장들이 제시되어 왔다. 첫째, 대통령 중심제는 한국 민주화와 한국 민주주의를 성장시켜 온 핵심 구조이다. (장훈, 130-131) 1987년 6·10 항쟁의 핵심 슬로건은 "직선개헌"이었다. 십 수 년의 권위주의 체제를 종식시키고 민주주의로 발걸음을 내딛는 과정에서 국민을 통합시킨 것은 제대로 된 대통령제에 대한 염원이었다. 또한 1987년 민주화 이후에 한국 민주주의 개혁을 이끌어 온 축은 '제왕적 대통령으로부터 민주적 대통령으로'의 전환이었다. 둘째, 내각제의 운영주체는 이념적인 선명성을 갖추고 대중조직을 통해 시민들에게 깊이 뿌리내리고 있는 정당이어야 한다. 그러나 우리의 정당은 여전히 조직적으로 취약하고, 시민들과의 관계는 유동적이며 이념적으로는 혼란스럽다. 셋째, 근래 들어 정당이 형식적으로나마 수행하던 제도화된 정치과정의 대표기능마저 약화되고 있다. 모든 정당을 합하더라도 정당지지도는 전체 국민의 과반수 수준을 오르내리는 시민의 탈정치화가 공공(公共)의식의 상실을 통해 시민사회의 해체로 이어지고 있다. 한편 해체되고 소외된 개인들은 본인과 이해관계가 있는 현안에 대해서는 과도하게 반응하며 정치의 과잉과 극단화를 초래하여 정치과정을 왜곡시키고 있다. 결국 공중(公衆)을 교육·동원하여야 할 정당이 제 기능을 못하고 있는 것이다.

현실이 그렇다면, 제도를 먼저 바꿔서 외부의 충격에 의한 내부의 변화를 일으키느냐, 아니면 현행 제도를 존속시키며 체질 개선을 시도하고 변화를 위한 기반이 어느 정도 마련되었을 때 제도를 바꿔 줄 것인가에 대해 결정을 내려야 한다. 필자는 공화주의 거버넌스에 입각한 대통령제 운영을 통해 체질 개선을 우선하는 것이 타당한 전략이라 생각한다. 그러한 체질 개선이 이루어져야 내각제로 가더라도 국회가 엘리트들로 구성된 귀족원이 되는 것을 방지할 수 있다. 분점정부가 등장하며 우려의 대상이 되었던 대통령과 국회의 대결 국면에 대한 평가도 시각을 바꿔줘야 한다. 이중적 정당성(dual legitimacy)으로부터 비롯되는 대통령과 국회의 상호견제는 공화주의 거버넌스에서는

당연한 과정이다. 왜냐하면, 공화주의 거버넌스에서 국가정책은 중첩적 여과과정을 거쳐야만 진정한 공공성을 획득하기 때문이다.

5. 국회의 대표성 상실과 '떼법'의 문제

권위주의체제에서는 관건선거, 금권선거 등 부정선거에 의해 국회가 진정한 국민 대표들로 구성되지 못하였다. 흠결 있는 선거에 의해 조작된 다수당은 정통성의 결여 속에서 힘으로 밀어붙여야 했고, 소수당은 다수의 횡포에 의사방해로 저항함으로써 존재를 인정받는 것이 관행이었다. 정상적 의사소통기제가 이렇게 제 기능을 못하다 보니, 시민들의 정치적 의사소통 방식 역시 폭력적 외형을 갖출 수밖에 없었다.(김종철, 19) 그러나 민주화 이후에는 국회 내의 다수파는 더 이상 정통성의 결여 문제를 극복하기 위해 무리한 전략들을 구사할 필요가 없어졌다. 소수파 역시도 의사방해를 통해 자생력을 과시할 필요가 없었다.

그럼에도 불구하고 국회의 공전과 파행은 권위주의 시절과 마찬가지로 계속되었다. 다수파는 소수파를 대화와 설득을 통해 합의의 장으로 이끌어내려는 노력보다는 힘에 의거한 편법적 방식을 동원해서 논란이 계속되는 법안을 통과시키려 하였다. 소수파는 농성과 점거라는 물리적 방법을 동원한 방해 전략을 계속하였다. 공개적이고 합리적인 토론을 거친 후의 다수결이라는 의회주의의 징표가 유명무실하였다. 제도화된 공론장이요, 국정최고결정기관이 제대로 기능하지 못해 온 것이다.

이러한 과정에서 국민들의 국회에 대한 불신, 나아가 정치에 대한 불신은 깊어지고, 정치권의 대표성 약화와 더불어 국민의 탈정치화가 진행되어, 결국 정치의 사회통제기능의 상실이라는 상황까지 나아가고 있다. 그리고 급기야 '떼법'이라는 용어가 등장하였다. '떼법'은 "법과 절차에 의해 합의를 도출하기 보다는 물리력에 의존하여 막무가내로 '생떼'를 쓰며 자신의 이익을 관철하려는 이기주의적 행동(조지형, p. 53)"으로 정의될 수 있다.

필자는 '떼법'이라는 용어를 사용하기 꺼려한다. 왜냐하면 이 용어 자체가 민주 시민의 정치적 권리 중 핵심이라 할 수 있는 집회·결사의 자유를 폄하하기 때문이다. 민주주의 체제의 헌법은 대의제에만 의존하지 않고 시민들이 직접 정치에 참여하는 방법을 허용해야 한다. 그리고 시민들의 직접 참여는 공화주의 거버넌스의 핵심적 요소이다. 이것이 굳이 그리스 시대에 존재했던 직접민주주의일 필요는 없다. 그러나 최소한 국민들의 생활과 밀접한 사안에 대해서는 국민들이 직접 목소리를 내는 수단은 필요하다. 그 가능성은 2008년 봄 두 달 넘게 계속된 촛불집회에서 확인되었다. 참가자들은 제도권 정치 세력들의 주도를 거부하였다. 정형화된 구호도 거부하였다. '먹거리'라는 일상생활의 문제를 집회와 시위라는 가장 기초적인 정치 참여의 방식으로 해결하려 하였다. 집회와 시위는 단순히 제도외적, 최후의 수단으로서의 저항운동이 아니었고, 가장 생활과 가까운 일차적인 정치참여이다.

그러나 '떼법'이라는 용어는 과거 권위주의 정권이 민주세력의 저항으로서의 집회와 시위를 무조건 무질서로 폄하했던 것과 맥락을 같이 할 수 있다. 2008년 촛불집회에 대한 정부의 초기반응은 일부 진보세력에 의한 정부비판으로 치부하여 무시하는 전략이 구사되었으며, 이로 인하여 검증되지 않은 많은 사실들이 여론에 영향을 미치게 되었다. 연일 계속되는 촛불집회 과정에서 보수 언론과

집권세력이 보여준 촛불집회에 대한 인식은 한국이 민주주의 공고화 단계에 있다는 주장에 대한 반증의 결정적인 근거가 되는 것이었다. '순수한 문화 행사는 합법적이지만, 반정부 구호를 외치는 집회는 불법'이라는 것이다. 우리 헌법에 보장된 집회·시위의 자유의 의미에 대한 일반 상식의 차원에서의 이해와는 상충되는 것이었다. 우리 헌법상의 자유권적 기본권, 그 중에서도 자유민주주의의 핵심적 가치라 할 수 있는 언론·집회·결사의 자유는 대(對)국가적 방어권이라는 본질적 속성을 갖고 있다. 즉 반(反)정부적 언론·집회·결사를 보호해줄 때, 헌법이 제 기능을 하는 것이다.

물론 현대사회에서의 집회와 시위에 대한 보편적 인식은 그것이 사회적 문제를 대중에게 알리고 해결 방안을 촉구하는 긍정적 기능을 갖고 있음과 동시에 사회적 갈등을 심화시키고 폭력으로까지 연결될 수 있는 부정적 기능을 갖고 있다는 것이다. 즉 집회와 시위란 저항적 사회운동으로서 어느 정도의 불법성과 폭력성을 동반한 '거리의 정치'요, 제도외적이고 비정상적 방법이기 때문에, 여론형성을 매개한 뒤 제도화의 계기만 마련하면 사라져야 할 것으로 인식되고 있다. 그러나 시민의 '거리 정치'에 대한 시각을 달리 할 필요가 있다. 그리고 시각을 교정하는 과정에서는 자유주의적 법치주의의 정치 원리인 대의민주주의에 대한 재검토도 필요하다.

자유주의적 법치주의의 국가 운영 원리인 대의민주주의 제도에서 자유위임에 근거한 대표성은 국민주권이론과 필연적으로 결합하게 된다. 왜냐하면 대표자는 유권자를 대표하는 것이 아니라 국민 전체를 대표하기 때문이다. 따라서 대표자는 선거구민의 지시나 명령에 기속(羈束)받지 않으며 자신의 양심에 따라 자유로이 행동한다. 또한 대표자는 공공복리를 추구하여 행동하여야 하므로 국민의 추정적 의사를 국민의 경험적 의사보다 우선 시키며, 특수이익보다 일반이익을 우선하게 되는 것이다. 이것이 자유주의를 근간으로 하는 대표의 개념이다.

그러나 문제는 정치현실에서 자유위임은 사실상 불가능하다는 것이다. 선거를 통해서 구성되는 기관이 자유위임의 원리에 의해 움직인다는 것은 비현실적이라 할 수 밖에 없다. 지역구선거제도하에서는 재선을 바라는 의원이 선거구 주민의 이익을 대변해야 함은 당연한 것이고, 비례대표제하에서는 개개 의원은 정당에 기속될 수밖에 없다. 기속(羈束)위임의 제도적 특징인 대표소환제가 없다할 지라도, 그것은 형식적으로 기속위임제가 아니라는 것이지, 실질적으로는 선거를 통해서 선출되어야 하는 경우에는 개인이건 단체이건 아니면 계급이건 특정의 이해관계를 대변하지 않고서는 당선될 수가 없을 것이기 때문이다. 게다가 각각의 이해관계를 대변하는 개인 또는 집단들이 모인 의회에서는 공익의 내용이 확정될 수 없다는 것이 이미 애로우(Arrow)의 '불가능 정리(Impossibility Theorem)'에 의해 증명된 바 있다.

정치적 의견 및 의지형성이 이미 정해져 있는 선호를 모으는 것에 불과하다면 특정 선호를 대변하는 대표들이 모인 의회의 입법과정은 공공이익의 내용을 확정함에 의한 사회통합과정이 될 수 없음은 자명하다 할 것이다. 그렇다면 공공이익의 내용확정은 어떻게 가능할 것인가? 공화적 거버넌스를 추구하는 사고로의 전환이 필요하다는 것이 필자의 주장이다. 심의민주주의(deliberative democracy)에 입각하면 토의를 통해서 공공이익의 내용확정이 가능하게 된다. 토의에 참여함으로서 참여자는 자신이 이전에는 생각하지 못해봤던 관점과 정보를 접하게 된다. 새로운 정보와 관점은 토의에 참여하기 전에 가지고 있던 판단이나 선호를 변화시킬 수도 있고, 원래의 판단을 유지하며 토의에 참가한 다른 이들을 설득할 때에는 합리적 논증에 의해서만 가능하다. 이러한 공화적 의사결정과정은 공화적 토의구조와 문화, 그리고 공공성의 맥락에서 삶에 대한 평가를 할 수 있는 시민

의 참여를 전제로 한다. 그렇다면 대의제 중심의 정치과정을 보다 참여지향적으로 개혁하는 것 역시 국가거버넌스 안정의 첫째 조건이 될 것이다.

6. 공화주의 거버넌스와 기본권

민주화 이후 헌법재판소로 찾아간 헌법 분쟁들 중 주목해야 할 사건들은 국가 대 국민의 대결구도를 이룬 기본권 사례들이 아니라 공동체의 가치와 개인적 자유가 충돌한 사례들이다. 국가로부터의 최소한의 자유를 보장받기 위한 소송들은 사회적 논란을 일으키지 않았다. 공동체(국가가 아닌 사회)의 가치와 개인의 자유가 충돌한 사건들의 경우에는 헌법재판소의 홈페이지가 다운될 정도로 사회적 논란을 초래했다. 또 이러한 분쟁들은 진보와 보수의 이념 성향과 맞물려 헌법재판소의 판결 이후 정치적 분쟁으로 연결되는 경우가 빈번했다.

그 대표적인 예가 양심적 병역거부 사건이다. 병역법 해당 조항이 현역입영 또는 소집통지를 받은 사람이 정당한 사유 없이 입영하지 않거나 소집에 불응할 경우 3년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있으므로 인해 특정 종교인들이 자신의 종교적 신념 때문에 수형자가 되어야 하는 문제로부터 비롯되었다. 2004년 8월 헌법재판소는 “양심의 자유는 매우 중요한 기본권이긴 하지만 그 본질이 법질서에 대한 복종을 거부할 수 있는 권리가 아니라 국가공동체가 감당할 수 있는 범위 내에서 양심을 보호해 줄 것을 요구하는 권리”라며 합헌결정을 내렸다. 즉 헌법상 기본권 행사는 다른 헌법적 가치와 국가의 법질서를 위태롭게 하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 것이다. 양심적 병역거부를 인정할 경우, 국가 자체가 위기에 처하는 것이 아니라, 국가의 근간을 이루고 있는 공동체로서의 사회가 분열될 수 있는 사안이다. 양심적 병역 거부를 인정해 달라는 시민들이 특정 종교에 국한되어 있으므로 심각한 시민들 간의 충돌은 없었다. 하지만 앞으로 우리의 헌법이 해결해야 될 중요한 사안을 제시해 준다. 공(公)과 사(私)를 어떻게 조화시켜야 할 것인가의 문제이다.

심각한 사회적 논란으로 이어지고 정치인들에게도 큰 부담이 되었던 대표적 사건으로는 2005년 호주제 위헌 결정이나 2005년 12월 22일 동성동본 금혼 위헌 판결 등이 있다. 헌법재판소는 문제의 조항들이 혼인과 가족생활에서 개인의 존엄과 양성평등을 침해한다는 취지로 위헌선언을 하였다. 실질적으로는 국가가 관여하여 문제가 생긴 영역이 아니었다. 한국사회를 지배하던 전통적 가치와 개인의 자유가 충돌한 사건이었다.

전통적인 대국가적 방어권이던 표현의 자유도 이제는 개인 간의 권리가 부딪히는 논쟁으로 변해가고 있다. 자유주의적 법치주의가 개개인의 직접적 참여를 통한 공동체 의사결정을 유도하는데 취약성을 보임으로써 나타난 문제 중 대표적인 것이 인터넷에서의 익명성 논쟁이다. 다양한 법적 제약, 그리고 사회적 제약 때문에 자신의 표현에 익숙하지 않았던 한국 사회가 인터넷 익명성을 통해 한국 사회에 활발한 담론 문화를 만들어 냈다. 그리고 그 과정에서 한국 사회의 여러 영역을 투명화 하는데도 큰 공헌을 하였다. 인터넷 상에서 현실의 제약으로부터 자유로운 사이버 자아를 창조하게 되고, 보복의 두려움 없이 자기가 원하는 정보나 경험을 입수하고 전파하는 것이 가능하게 되었다. 익명이기 때문에 가질 수 있는 용기에 힘입어 권력기관이나 비양심적인 사회구성원들의 잘못된 관행이나 비리를 폭로하고, 자본주의 사회와 관료사회에서 만연하던 부조리를 방지하는 공헌을

했음을 부정할 수 없다. 그러나 이러한 밝은 면 뒤에는 익명성을 통한 책임의식 결여로 인해 허위 정보의 유포하고 욕설과 음란한 표현들이 난무하며, 결국 명예훼손이나 사생활 침해로 이어져, 극단적인 경우에는 피해자의 자살로 이어지는 등의 문제도 낳고 있다.(홍성방, 19) 이 문제는 인터넷 익명성의 공공성이라는 측면에 접근하고 고민해 해결책을 찾아야 한다.

헌법상의 기본권을 보호받기 위해 헌법재판소를 찾아오는 이들이 대항해 싸우고자 하는 상대 중 국가는 더 이상 힘겨운 상대가 아니다. 법에 의해 그 구성원으로 의제되는 국가가 아니라 자연적으로 포함되는 공동체로서의 사회가 싸움의 대상이 되고 있다. 공화주의 거버넌스의 공존의 담론을 사회적으로 확대시키지 않으면, 양극화 내지는 다극화된 한국 사회는 더 이상 통제가 불가능해질 수도 있다.

7. 공화적 공존의 핵심: 복지

자유주의적 법치주의가 대국가방어권으로서의 소극적 자유권들에 우선적 지위를 부여함으로써, 사회적 기본권들은 프로그램적 권리들로 격하되었고, 공존을 위한 정치·사회적 기제로서의 복지는 제도적 실효성의 불확실성에 항상 시달려왔다. 즉 사회적 기본권들은 국가경제의 형편, 예산상의 지불능력에 따라 그 실현여부가 좌우되어 왔다. 물론 현행 사회보장기본법 제5조가 “국가 및 지방자치단체는 국가발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 이에 필요한 재원을 조달해야 한다”고 규정하고 있어 일정정도 사회복지의 경제적 종속성이 형식적으로는 부정되고 있기는 하다. 그러나 사회보장기본법 제9조에서 “모든 국민은 사회보장에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 사회보장급여를 받을 권리를 가진다”고 하여, 모든 국민에게 사회보장에 대한 권리를 인정하는 것이 아니라 ‘관계법령이 정하는 바에 의해’ 권리를 인정하고 있어서, 스스로 기본법으로서의 성격과 하위법률들에 대한 지도력을 부정해 버리는 결과를 낳고 있다. 이러한 결과는 복지를 헌법적 차원에서의 논의로 보지 않기 때문에 초래되는 것이다.

복지 정책에 대한 논의를 헌법 차원으로 끌어 올리며 공화주의 거버넌스와 연결시킬 때, 유의해야 할 것은 복지의 영역은 다른 국가 행정 분야보다 특히 비정부행위자들의 역할이 중요한 부분이라는 점이다. 예를 들면, 1987년 6월 민주화 항쟁 이후 시민단체들의 압력이 사회복지정책 추진의 원동력이었다. 2000년 의약분업 문제로 의사회와 약사회의 갈등이 격해지고 정부가 중재 기능을 상실했을 때, 참여연대와 같은 시민단체의 힘을 빌려 양 갈등 당사자들을 협상 테이블에 앉힌 사례는 민주화 이후 시민 단체들이 사회복지정책결정 및 추진과정에서 큰 역할을 했음을 보여준다. 문제는 그러한 시민단체들이 단지 압력 단체가 아니라 실질적인 정책결정과정에 참여해야 함에도 불구하고 그렇지 못하다는 점이다. 외관상으로는 권한이 있어 보여도, 실속이 없는 민간참여 위원회만이 존재해 왔다. 그 예가 1999년 노사정 위원회에서 건강보험정책결정에 시민이 참여하도록 결정되어 보건복지가족부 산하에 건강보험정책심의조정위원회가 만들어졌음에도 불구하고 민간의 실질적인 참여는 배제되고 있다. 이렇게 될 경우 공화적 법치주의의 실현이 어렵다고 볼 수 있다. 공화주의 거버넌스에서는 공동체와 공공복리는 내재적으로 연관되어 있으며(김선택, p. 84), 국가는 본질상 공존을 위한 복지를 지향하는 정치체제여야 한다. 시민의 복지 참여는 필요조건이다.

공화적 법치주의의 실현을 위해서는 사회복지재원과 전달체계에서 국가의 역할은 최소화하면서 민간부문의 참여를 권장하는 현행 사회복지법의 개정과 더불어 헌법 개정까지는 아닐지라도 적극적인 헌법해석이 필요하다. 현재 우리의 복지법제는 전반적으로 민간참여를 전제로 하고 있다고 볼 수 있다. 재정과 관련된 측면을 보면, 사회보장기본법 제5조가 "국가와 지방자치단체는 국가 발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다."고 규정하고 있음에도 불구하고 일정정도의 예산을 확보해야 한다는 강행규정을 두지 않고 있다. 반면 민간부문과 관련하여서는 우리 법은 각종 기금을 유도하고 있는데 예를 들면 사회복지공동모금법 등이 그 예이다. 기금의 절대액이 민간의 출연금으로 조성되고 있어 국가의 책임을 회피하는 법적 근거로 사용될 소지가 높은 상황일 정도이다. 현재 사회복지법이 국가와 민간의 참여를 모두 필요로 하고 있다고 하고는 있으나 이 둘 간의 재정적 역할을 어느 정도로 분담해야 할 것인지, 국가가 반드시 책임져야 하는 재정분담은 어느 정도 인지에 대한 논의가 필요하다. 우리나라 국가 복지재정 분담비율이 OECD국가들에 비해 현저하게 낮은 사실은 이의 필요성을 나타내어주고 있다. 복지거버넌스를 위한 민간과 국가의 재정분담역할이 명확하게 되지 않을 경우 공화적 법치주의의 실현은 불가능할 수 있다. 물론 법에 명시화하는 것만으로 이의 실현이 보장되는 것은 아니다. 현재 건강보험재원과 관련하여서도 민간이 보험료로 일정비율을 분담하고 국가가 보험료수입의 일정부분을 분담하도록 국민건강보험법에 명시되어져 있음에도 불구하고 정부는 약속된 액수보다 적은 부담을 하고 있는 현실이다.

8. 헌법재판의 문제

1987년에 시작되어 그 이행기를 거쳐 공고화의 단계로 넘어가고 있는 한국의 민주화 과정 속에서, 과거의 정치과정에서는 볼 수 없었던 가장 차별적인 특징은 바로 이러한 헌법에 관한 논란이 정치적 논쟁의 전면에 포진하게 되었다는 점이다. 보수 세력과 진보 세력의 헤게모니 쟁탈전은 정치적 영역에서의 충돌로 끝나지 않고, 헌법적 정당성이라는 유리한 고지의 점령을 위해서 헌법소송의 형태로 변모하고 있다. 헌법재판소의 중립성 문제는 앞으로 헌법재판소가 짊어져야 할 무거운 짐이 될 것이다.

헌법재판소가 정치적 논란의 중심에 위치하게 되자, '사법의 정치화'나 '정치의 사법화'현상을 근거로 현재의 독립적 헌법재판기관인 헌법재판소를 폐지하고 대법원에 헌법재판부를 두는 방안 등이 일부에서 제기되고 있다. 이 입장은 기본적으로 헌법재판소의 존재를 과도기적인 것으로 판단하고 대법원에 헌법재판권을 귀속시키는 것이 헌법재판제도를 정상화하는 것이라고 본다. 최고의 헌법·법률 해석기관은 통일성이 그 생명이며, 현재와 같은 이원적 사법체계 하에서는 입법적 개선이나 운영에 한계가 있을 수밖에 없어서 헌법재판기능은 대법원에 귀속되는 것이 맞는다는 것이 주된 논리이다. 법률의 내용이 주로 위임입법을 통하여 구체화되고 있는 현실에서 헌법재판소의 위헌법률심사권과 대법원의 위헌명령·규칙심사권이 자주 충돌하는 것은 분명히 법적 안정성을 해하고 많은 혼란을 야기할 것이다. 법률의 위헌심사권한이 법원의 재판권과 분리되는 것은 부적절하다는 논리에는 어느 정도 수긍할 수 있다.

그러나 대법원이 과거 권위주의적 통치구조 하에서 헌법재판권한이 있었음에도 불구하고 그것을 통한 국민의 기본권보장에 소극적이었던 것은 잘 알려진 사실이다. 그리고 그러한 대법원의 소극적 태도에 대한 반성으로 헌법재판소를 도입하게 된 것이다. 일본의 경우 최고재판소가 위헌심사권을 가지고 있으면서도 그 사용이 거의 없었다는 점은 대법원으로의 헌법재판권 귀속에 대한 가장 중요한 비교법제적 반대의 근거이다. 대법원이 헌법재판권을 행사하게 될 경우 헌법재판의 실효성이 다시 저하될 우려는 크다고 생각한다. 왜냐하면 대법원에게 헌법재판권을 부여하는 것은 헌법재판의 정치적 본질을 외면하는 것이기 때문이다.

헌법재판소는 공화주의 거버넌스에서 이질적이지만 중요한 기능을 한다. 시민들의 직접 참여에 의한 공적 의사결정이라는 원리에는 역행할 수 있지만, 공적 의사결정은 중첩적 여과과정을 거쳐야 한다는 원리와 관련하여서는 매우 중요한 기능을 하게 되는 것이다. 따라서 헌법재판소의 구성 및 조직과 운영방식의 개선 문제는 경우에 따라서는 공화주의 거버넌스의 성공여부를 좌우할 수도 있다. 이와 관련하여 논란이 되어 온 사안 중 하나는 헌법재판관의 자격에 관한 실정법상의 제한이다. 현행 헌법 111조 2항은 헌법재판관으로 임명되는 자는 법관의 자격을 가지고 있어야 한다고 명시하고 있다. 헌법재판소법 5조 1항은 헌법상 규정된 자격요건을 더욱 구체화하여, 헌법재판관의 자격을 15년 이상의 법조경력을 가진 40세 이상의 법관자격자로 한정시켜 놓고 있는데, 이러한 자격요건상의 제한 때문에 그 구성상 전문성과 다양성이 결여되어 있다는 비판을 끊임없이 받아 왔다. 사실 헌법재판관의 자격요건은 각국의 헌정사적 경험에 따라 달라질 수 있다. 물론 헌법재판이 헌법 자체의 추상성, 모호성 때문에 순수한 의미의 법적 해석만으로는 불가능하고 법을 넘어선 사회 전반의 상황에 대한 고려가 불가피하게 관련될 수밖에 없음은 보편타당한 현실이라 할 수 있다. 그리고 헌법재판소의 판결이 만장일치로 나오지 못하고 보충의견과 반대의견 등 소수 의견들로 가득 찰 경우, 헌법재판소 결정의 내용 자체에 대한 혼란이 야기되고 있는 상황도 간과해서는 안 된다. 따라서 헌법재판관 9인 중 3인은 반드시 헌법학과 관련 사회과학 학자들로 구성되어야 할 것이며, 특히 헌법재판소장은 인근 사회과학 교육 및 연구 경력도 함께 갖춘 원로 헌법학자가 적절할 것이라고 본다. 왜냐하면 앞으로 헌법재판소장의 리더십은 더욱 요구될 것이며, 그러할 경우 헌법과 함께 다양한 분야에 대한 전문성이 리더십의 기반이 될 것이기 때문이다.

헌법재판관의 자격요건 제한 문제와 더불어 끊임없이 제기되어 온 또 하나의 문제는 대통령, 국회, 대법원장이 각각 3명씩 선출 또는 지명하여 이를 대통령이 임명하는 삼권 분립의 원칙에 따랐다는 3부의 나눠 먹기식 인선인데, 이에 대하여 그 민주적 정당성이 결여된다는 비판이 계속되어 왔다. 물론 헌법에 관한 최종·최고의 해석권한을 부여받음으로서 삼부(三府) 위에 군림할 수도 있는 잠재력을 가지고 있는 제 4부의 구성원을 선출 또는 임명 할 수 있는 권한을 삼부(三府)에 공평하게 분배하여, 권력분립의 원칙에 충실함으로서 그 헌법적 정당성을 확보하고 있는 듯 보이도록 한 것을 전혀 무의미한 것으로 평가할 수는 없다. 권력분립의 원칙에 따라 정하는 입법례가 많으며, 이는 헌법재판소의 제도적 정당성이 반드시 대표성에 입각한 민주적 정당성에 근거하고 있을 필요는 없다는 것을 의미한다. 이에 원칙적으로 동의한다 할지라도 현실적으로는 헌법재판소가 정치적 판단을 하기 때문에 민주적 정당성이 확보되어야 한다고 주장할 수 있다. 문제는 헌법재판소가 정치적 판단을 한다고 할 때, 그 판단이 재판관 개개인의 정치적 이념을 고스란히 반영하고 있는가이다. 경험적으로 엄격히 입증된 바는 없지만, 정치적으로 논란이 심한 사건에서는 그러한 모습을 보이고 있

는 것도 사실이다. 특히 자신의 임명권자와 동일한 정치적 판단을 하는 경우가 많지는 않지만 간헐적으로 보이고 있다. 그렇다면, 전원을 국회에서 선출하도록 할 때에 각 정당 별로 선호하는 재판관 후보가 의석비율에 따라 결정될 것이고, 이는 국회 내에서의 정치적 합의에 의해서 확정될 것이다. 그리고 이렇게 임명된 이들이 헌법재판관으로서 헌법재판에 참여할 때, 그들의 임명권자의 정치적 이념에 부합하는 판결을 이끌어내려고 노력할 것이다. 이러한 상황이 벌어질 경우, 비례대표성이라는 측면에서는 민주적 정당성이 확보될지는 모르겠으나, 사법기관으로서의 정치적 독립성이라는 측면에서는 그 제도적 정당성에 타격을 받게 될 것이다. 결론적으로 지금의 선출방식도, 모두 국회에서 선출하는 방식도 모두 헌법재판의 진정한 제도적 정당성이 어디에서 오는가에 대한 오해로부터 비롯된 것이라 생각한다. 가장 타당한 선출방식은 학계와 법조계의 전문가들로 구성된 헌법재판관 선출회의에서 전문성을 기준으로 재판관 후보들을 선출한 뒤 국회에서 청문회를 거쳐 임명 동의를 하는 것이라 생각한다. 여기서 국회에서의 임명절차를 요구하는 이유는 민주적 정당성을 보완하기 위한 것이 아니라, 헌법재판이 때로는 정치적으로 민감하고 심각한 논란을 야기하는 사안들을 다루어야 할 때가 있는데, 그럴 때 얼마나 적절히 잘 처리할 수 있겠는가를 국회에서의 청문회 절차와 임명 동의 절차를 거치게 함으로서 시험해 볼 수 있기 때문이다.

9. 끝 맺는 말

우리가 그동안 민주헌정국가를 발전시켜 올 수 있었던 중요한 기반은 우리 사회가 어느 정도의 의견대립과 갈등을 감당할 수 있는 통합력을 지니고 있었다는 데 있다. 따라서 헌법은 특정 정치이념만을 절대 가치로 인정하고 다른 가치들을 배제해서는 안 되며, 상호 공존하는 것이 소중함을 가치로서 천명해야 한다. 그런데 민주화 이후 우리 헌정의 지배적 패러다임이었던 자유주의적 법치주의는 개인적 자유에 절대적 우위를 부여하고 중립적인 국가에게 그것을 보호할 임무를 부여했다. 문제는 현재 한국의 국가거버넌스가 그 객관성, 중립성이 의심받고 있다는 데에 있다.

국가기관에 의한 헌법 해석의 문제가 아니라, 헌법의 중립성을 의심케 하는 헌법 조문의 예도 있다. 헌법 제8조 제4항은 정당해산의 요건으로 “민주적 기본질서에 위배”되는 것을 들고 있다. 자유민주적 기본질서를 자유민주주의라는 특정 정치 이데올로기와 연결하여 해석할 것을 유도하는 조항이라 할 수 있다. (송석윤, p. 29) 헌법 자체의 중립성 자체도 보장하지 못하면서 국가의 중립성에 입각해 헌정질서를 유지하려는 자유주의적 법치주의는 양극화 또는 다극화된 현재의 한국 사회를 유지하는 지배적인 헌정거버넌스 원리로서의 역할을 할 수 없게 되었다.

자유주의적 법치주의의 문제는 권리와 법의 개념을 생활과정과 무관하게 존재하는 것으로 전제함으로써 법규범과 인간의 부단한 상호작용과정들을 간과하는 결과를 가져왔다는 데에 있다. 반면에 공화주의 거버넌스는 시민의 권리들이 천부적이거나 전(前)정치적인 것이 아니라 구성원들에 의해 성취되고 토론을 통해 구성되는 사회적 실체로 간주한다. 즉 개인의 헌법상 권리들은 그때그때의 상황에 따른 살아있는 의미와 가치들이 정치과정을 통해 투입되어 융합되는 유기적 과정이 확보될 때에 진정으로 보장된다는 것이다.

공화주의 거버넌스가 잘 정착할 경우 가장 중요한 성과는 공공성 창출의 메커니즘을 한국 사

회에 뿌리내리게 할 것이라는 점이다. 공공성은 중립적인 국가 등의 제도에 의해서만 창출되는 것이 아니다. 국가는 공공성을 갖는 가치들을 보호하고 실현하는 제도적 기제일 뿐이다. 공공성은 국가 이전의 공동체를 존속시키기 위한 가치이다. 보편적, 선험적 공공성은 공동체의 본질과 맞지 않는다. 공공성은 특정 공동체로부터 경험적으로 창출되는 것이다. 그리고 공공성의 창출은 의사결정 방식과 본질적인 연관성을 갖는다. 즉, 공공성은 특정 의사소통구조를 통해서 창출된다. 이러한 의사소통구조로 가장 타당한 것은 공론장에서의 심사숙고(deliberation)이다. 시민들은 이 공론장에 자유롭고 평등하게 참여할 수 있어야 한다. 그러할 때에만 공존의 문제가 진지하게 논의되고 결론에 도달할 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

강원택. 2007. “분권형 대통령제의 유혹.” 강원택 외.『헌법과 미래』. 인간사랑. pp. 109-112.
곽준혁. 2009. “공화주의와 한국사회.”『아세아연구』 제55권 1호. pp. 103-141.
곽준혁. 2008. “시민적 책임성: 공화주의와 시민성.”『대한정치학회보』 16집 2호. pp. 1-19.
김선택. 2008. “공화국원리와 한국헌법의 해석.”『헌법학연구』제14권 제3호. pp. 45-96.
김종철. 2007. “국회공전, 평택사태, 그리고 헌법.” 강원택 외.『헌법과 미래』. 인간사랑. pp. 17-20.
송석윤. 2007. “자유민주적 기본질서 - 국내용과 대외용?” 강원택 외.『헌법과 미래』. 인간사랑. pp. 29-32.
이국운. 2005. “입헌적 공화주의의 헌법이해.”『헌법실무연구 제6권』. pp. 497-527.
장 훈. 2007. “내각제 개헌 - 흘러간, 그래서 쓸쓸할 수밖에 없는 노래.” 강원택 외.『헌법과 미래』. 인간사랑. pp. 129-132.
조지형. 2007. “민주주의의 생존조건과 ‘떼법.’” 강원택 외.『헌법과 미래』. 인간사랑. pp. 53-56.
홍성방. 2007. “인터넷 실명확인제의 위헌여부.” 강원택 외.『헌법과 미래』. 인간사랑. pp. 82-85.

동아시아 냉전해체와 한국 민주주의: 6월 항쟁과 북방정책

전 재 성 (서울대 외교학과)

Ⅰ. 서론

II. 북방정책의 수립과 전개: 탈냉전 국제체제의 요인

Ⅲ. 민주화 운동과 북방정책

Ⅳ. 맺음말

동아시아 냉전해체와 한국 민주주의: 6월 항쟁과 북방정책

전 재 성 (서울대 외교학과)

Ⅰ. 서론

1987년 6월 항쟁은 권위주의 정치체제의 종식과 한국 사회 전반의 민주화를 가져온 중요한 시발점이 되었다. 또한 이전까지 국가가 독점하여 온 민족에 대한 담론을 근본부터 변화시켜 국가주의적 민족개념에서 민주적인 민족, 더 나아가 분단을 극복하고자 하는 민족담론을 가져온 변화의 출발점도 마련되었다. 민주화 운동은 한국 사회의 축적된 모순을 해결하기 위한 자체적인 움직임이었으나 민주화의 물결이 본격화되면서 남북관계의 변화, 통일을 향한 운동, 더 나아가 한반도를 둘러싼 주변국가들의 정책 및 동아시아 냉전구조를 새롭게 바라보게 하는 신선한 자극을 주었다. 이를 계기로 대북정책 및 외교정책에서 하향식 정책을 주로 보여왔던 한국의 정책결정과정이 서서히 변화하여 사회의 요구를 받아들이는 모습을 보였다. 외교정책의 결정과정에서 권위주의 체제에 중요한 독립변수였던 정부의 변수나 국제체제의 변수에 더하여 사회변수의 중요성이 급격히 증가된 것이다.

한국 사회의 민주화 운동은 급변하는 국제정세와 맞물려 1980년대 후반과 1990년대 초반 한국의 대외전략에 많은 변화를 가져왔다. 소위 북방정책이라고 불리우는 노태우 정부의 대외전략은 세계적, 지역적 냉전구조의 해체라는 국제체제 변수에 힘입은 바도 컸으나, 민주화를 바탕으로 새로운 민족담론과 통일운동을 전개했던 한국사회의 힘, 그리고 이를 받아들이게 된 정책결정과정의 변화가 병행되지 않았더라면 추진력을 잃었을 전략이었다고 할 수 있다. 6월 항쟁과 6.29선언에 이어 등장한 노태우 정부는 민주화의 바람을 타고 일어난 거센 사회차원의 요구에 부응할 필요성을 강하게 느끼게 되었고, 1991년 말 기본합의서 체결에 이르기까지 북방정책이라는 한국 대외전략 상의 큰 변화를 추진하였다. 비록 북방정책이 1993년 북핵 위기의 발발과 더불어 한반도 및 동아시아 냉전해체를 완결하는 데까지 나아가지는 못했지만, 한국과 중국, 구소련과의 수교 및 향후 남북관계에서 지속적으로 원용되는 상호존중과 무력사용금지 등의 원칙을 마련했다는 점에서 냉전 해체의 실마리를 풀었다는 의미를 찾을 수 있다. 이러한 모든 변화가 한국 사회의 민주화 운동 및 민족, 통일운동에 기반하고 있다는 점에서 그 시발점이 된 6월 항쟁의 의미를 다시 찾을 수 있다.

본 논문에서는 노태우 행정부의 북방정책이 전개된 과정을 개략적으로 살펴보고, 이를 추동한 한국 사회의 변화 및 북방정책의 사회적 요인을 살펴보는 것으로, 본 학술회의에 토론의 주제를 제공하는 것으로 의미를 찾고자 한다.

Ⅱ. 북방정책의 수립과 전개: 탈냉전 국제체제의 요인

6월 항쟁 이후 등장한 노태우 정부는 지속되는 민주화 운동과 통일운동의 영향을 받고, 1988년 7·7선언을 발표하여 북방정책의 시발점을 만든다. 노태우 대통령은 이전 정부의 대공산권, 대북정책과는 상이한 접근법을 취했는데, 내용을 살펴보면, 1) 남북한간 적극적 교류추진과 해외동포의 자유왕래를 위한 문화개방; 2)이산가족들의 생사 및 주소 확인, 서신왕래; 3) 남북한간 교역에서의 문화개방; 4) 남한측 우방과 북한간의 비군사적 물자교류 불반대; 5) 남북한간 경쟁 및 대결외교의 종식과 상호협력; 6) 남북한 쌍방이 상대 우방국들과의 관계개선에 협력한다는 내용 등이다. 이전의 전두환정부의 약 8년간을 돌아보면, 1984년 말을 제외하고는 남북관계는 유착상태에 빠져 있었다. 전두환 정부는 박정희 사후 체제재건을 위해 한국군의 근대화를 추진하였고, 한일관계의 재구축, 제3세계 외교의 전개, 올림픽 유치 등으로써 한국의 국제적 지위향상을 도모하였다. 또한 레이건의 대소강경정책과 보조를 맞추어 힘을 배경으로 하는 대북정책을 추진하였다. 그러한 상황에서 1983년의 랭군 폭탄 테러사건과 1987년 11월 대한항공기 폭파사건이 발생하였다.

북방정책의 추진경과를 살펴보면, 크게 3 단계로 대별해 볼 수 있다. 첫째, 특정 공산권과의 수교, 둘째 소련 및 중국을 포함한 모든 공산권 국가와의 수교, 셋째, 남북한 평화통일의 3단계가 그것이다. 제 1단계(1988-1989)의 성과로는 1988년 7·7선언, 1988년 8월 소련 영사단 사무소 설치, 1988년 10월 25일 헝가리 내 상주대표부 개설, 1989년 2월 1일 헝가리와 대사급 외교관계 성립, 1989년 11월과 12월에 각각 폴란드, 유고와 수교, 1989년 9월의 한민족 공동체 통일방안 제시 등을 들 수 있다.

제2단계의 성과로는 1990년 1월 인위적 정계개편을 시발로 하여 국내정치적 기반을 다지고 1990년 초 공산권 국가들과 일거에 국교를 수립하는 성과를 거두게 된다. 3월 한· 체코, 한·불가리아, 한·몽고, 한·루마니아 대사급 외교관계를 이루고, 드디어 9월 30일 한소국교정상화를 이룩하였다. 이 과정에서 한국사회가 축적한 국내경제력이 중요하게 작용하였다. 헝가리와 수교시 6억 2,500만 달러의 상업차관을 약속하였고, 한소 수교시에는 30억 달러의 차관을 제공하기로 합의하였다. 이러한 국제정치적 성과와 더불어 노태우 정부는 대북관계에서의 변화도 추진하였는데, 남북한 유엔동시가입, 남북고위급회담 추진, 남북기본합의서 및 비핵화공동선언의 결과를 낳았다. 노태우 정부는 1989년 2월 남북고위급 회담의 예비회담을 시작으로 1990년 7월 8차 예비회담을 개최하였고, 1990년 9월 4일 1차 회담을 계최한 이래, 1991년 12월 13일 제5차 회담에서 남북기본합의서에 합의하여 이듬해 2월 19일에 발효토록 하였다.

제3단계에서는 전 해의 성과를 바탕으로 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 발효시키는 한편, 이를 이행하기 위한 핵통제 공동위원회, 경제교류· 협력공동위원회, 사회문화교류·협력 공동위원회, 군사공동위원회, 화해공동위원회 등을 구성하였다. 그러나 핵문제를 둘러싸고 한미와 북한 간에는 입장차가 본격화되기 시작하였는데, 한미 양국은 비핵화를 남북한의 핵 재처리시설의 보유금지로 보는 한편, 북한은 비핵지대화론을 내세우면서 한반도가 미국의 핵우산에 놓이는 것을 거부하였다. 결국 한미 양국은 10월 연례안보회의에서 핵의혹 해소 불충분을 이유로 1993년 팀스피리트 훈련 재개를 결정하여, 이후 11월 예정이던 분야별 공동위원회, 12월 예정이던 9차 남북고위급 회담이 결렬되었다. 한편 중국과는 1992년 8월 24일 수교를 이루는 성과를 거두었다. 중국은 10월 12일 제

14차 전국대표대회에서 사회주의 시장경제를 당론으로 확정하였는바, 중국의 개혁·개방정책과 한국의 북방정책이 합치한 결과였다고 볼 수 있다.[1)]

이러한 북방정책은 대략 세 가지의 목표를 추구하였는 바, 1)한반도의 평화정책과 평화적 통일기반 조성; 2) 소련, 중국 기타 동구권 국가들과의 관계개선을 통한 외교영역 확대와 국제적 지지기반 확충; 3) 우리의 경제적 진출과 자원공급원 확보를 통한 국가이익 추구 등의 목표 등을 들 수 있다.[2)]

북방정책의 결정과정은 이전의 한국 외교정책과 같이 국제체제 환경 혹은 국제체제변수의 영향을 압도적으로 받았다. 냉전의 종식과 소련 및 중국의 외교전략의 변화, 이로 인한 북한의 생존환경변화와 전략변화가 없었다면 북방정책은 입안되고 실행되기 대단히 어려웠을 것이다. 국제적 변수의 변화로 한국의 외교정책의 자율성 공간이 확대되는 외부적 기회가 주어졌고, 이를 효과적으로 활용한 것이 북방정책결정과정의 중요 요인이었다.

한국의 정책환경에 가장 많은 영향을 준 것은 탈냉전기의 유일 주도국가로 등장한 미국의 동북아 정책과 한반도 정책이었다. 냉전을 승리로 이끈 미국의 1990년대 초 전략목표는 1) 소련에 대한 견제 필요성은 유지하되 봉쇄보다는 경계의 비중이 증가되고, 2) 서방선진국들과의 관계 재조정 및 이들에 대한 지도권유지가 중대한 이슈로 등장하고, 3) 소련의 위협요인이 약화되는 반면, 지역적 비상사태에 대한 대비 필요성이 증대하고, 4) 미국의 안보에서 군사력 못지 않게 경제력 재건문제가 중요하다는 것 등이다. 이에 따라 미국의 전략목표가 대소 봉쇄 중심에서 패권적 균형자 개념으로 변화하였다. 이러한 전략 하에 미국은 기존 군사동맹체제 유지, 미 군사력 전진배치의 골간 유지, 전략핵 중심 핵우산 정책 유지, 지역적 비상사태에 대처하는 기동군 전력 강화와 같은 정책을 전개하고 있다.

미국은 소련의 붕괴 이후 러시아의 국내위기가 초래할 제반 부정적 영향들을 고려하여 러시아에 대한 국제적 지원을 주도하였고, 중국에 대해서도 인권문제, 대미 무역흑자에서 비롯되는 통상마찰, 중국의 제3국에 대한 무기판매 문제 등이 걸려있으나, 동아시아의 탈냉전적 역학관계 속에서 급격한 관계악화는 피하면서 유연한 태도를 취하고 있다. 이 시점에서 한국의 북방정책에 미국이 중간매체로서의 역할을 수행하였다고 볼 수 있는데, 1990년 6월 샌프란시스코에서 한소정상회담이 워싱턴에서의 미소정상회담에 연이어 개최되었다는 사실, 1991년 5월 남북한의 UN동시가입지지, 북한의 핵무기 개발에 대한 중국의 부정적 입장 유도 등은 미국의 입장을 간접적으로 보여주고 있다.[3)]

소련의 고르바초프의 정책 변화 역시 중요한 국제체제 변수로 작동하였다. 1985년 3월 집권 이후 고르바초프 서기장은 낙후된 경제의 재건을 위하여 페레스트로이카와 글라스토스트라고 불리운 개혁과 개방을 실행하였는데, 그 과정에서 기존의 군사력 감축은 필수적 조치였다. 미국 역시 누적된 재정과 무역적자 등 경제난과 구조적 경제적 쇠퇴현상을 해결하기 위하여 군사력 유지에 대한

1) 김성철, "외교정책의 환경·제도·효과의 역동성: 북방정책 사례분석"『국제정치논총』40-3(2000); 돈 오버도퍼,『두 개의 한국』, 이종길 역, (서울: 길산, 2002) 등 참조.
2) 류석렬, "북방외교의 현황과 추진방향"『민족공동체와 국가발전』(서울: 한국정치학회, 1989) 참조.
3) 북방정책의 환경변화에 관해서는 전재성, "노태우 행정부의 북방정책결정요인과 변화과정분석"『세계정치』, 24-1(2002) 참조.

재검토를 실시하지 않을 수 없었다. 1987년의 INF 협정, 1990년의 전략핵무기감축협상(START), 재래식무기감축협상(CFE), 그리고 1989년 미소 양국정상의 몰타회담 등을 통해 양국은 냉전종식을 실질적, 공식적으로 합의한 셈이며, 1990년 독일통일은 미소간 관계개선에 이정표가 되었다. 이와 더불어 동아시아지역에서 소련은 1986년 2월 27차 당대회 연설를 개최하고, 고르바쵸프는 아태지역의 중요성이 점증하고 있다고 강조하였고, 5개월 후 블라디보스톡 연설에서는 소련이 아태국가임을 천명하였으며, 태평양 경제협력에 참여하고자 하는 소련의 의사를 표현하였다.

이러한 소련의 정책변화는 기존에 진행되던 한소간의 경제협력현상과 맞물려 양국간의 공동이익의 확대로 나타나게 된다. 한소간의 무역량은 지속적으로 증가하여 제3국을 통한 무역거래는 1986년 8천만 달러, 1987년에는 1억 4천만 달러, 1988년에는 2억 달러를 상회하였다. 한국은 소련으로부터 목재, 석탄, 화학제품, 양모 등 천연자원을 수입하였고, 소련은 의류, 직물류, 신발, 화학제품, 전기-기술장비 등을 수출하였다.

이미 개혁개방 노선으로 변화의 길을 걷고 있던 중국의 상황도 냉전 종식의 효과를 촉진하였다. 중국은 농촌에서 시작한 개혁을 1984년 중국 공산당 제 12기 3중전회를 계기로 도시기업부문으로 확산시켜 나가면서 1979년에 설치하기 시작한 경제특구지역을 점차 확대해 나가고, 1987년 제13차 당대회에서 대외개방을 더욱 확대해 나갈 것을 결의하였다. 한중간 무역의 무역의 경우, 1979년 양국간 총교역량이 1979년 2천만달러에 불과하던 것이, 1980년 6억 달러, 1981년 12억 달러로 증가하였다. 1982-3년에는 북한의 대중항의로 감소하다가 1984년에는 다시 9.7억 달러, 1985년에는 10억 달러, 1986년에는 12억 달러, 1987년에는 20억 달러, 1988년에는 30억 달러로 증가하여, 중국은 한국의 4번째 교역상대국으로 부상하게 된다. 애초에 중국은 7·7선언 직후에는 소위 한반도 정경분리원칙에 입각하여 북한과는 공식적 관계를, 남한과는 비공식적, 비정부간 경제관계를 유지시킨다는 입장을 표명하여 한국의 북방정책에 호응해오지 않았다. 그러나 1989년 12월의 몰타회담, 1990년의 한소수교, 걸프전, 1990년 북경 아시안게임 등을 거치면서 중국의 한반도 정책이 변화하기 시작했다. 중국은 한반도에서 러시아에게 주도권을 빼앗길 것을 우려하는 한편, 한소간 정치적 관계가 증진되는 것에 불안감을 느끼고 있었으며, 당시 달러외교, 탄성외교 등으로 외교적 고립을 탈피하려는 대만의 외교공세 저지의 필요성도 느끼고 있었다. 한중수교의 조건으로 한국과 대만과의 단교를 성시킬 경우, 대만의 국제적 위상을 약화시켜 중국의 양안관계에 유리한 성과를 거둘 수 있었다. 이러한 상황에서 중국은 북한의 이해를 구하는 한편, 한국은 '하나의 중국'과 '대만이 중국의 일부'라는 사실을 인정하고 수교를 성취시키기에 이르렀다.

북한의 변화 역시 북방정책의 중요한 요인으로 작동하였다. 1970년대의 남북조절위원회 회의나 남북적십자회담에서 북한이 남한의 반공정책 포기, 주한미군 철수, 남북군대 감축, 연방제 통일실현 등의 주장을 했던 것과는 달리 1990년대의 협상은 공산권 붕괴로 인한 체제위기 의식, 흡수통일 공포, 국제적 고립과 경제침체 심화, 김일성의 노령화로 인한 영도체제위기 등을 배경으로 진행되었다. 또한 1990년대에 들어와 남북간 격차는 크게 벌어졌으며 외교역량에서도 남한이 압도적 우세를 점하게 되었다. 이러한 상황에서 북한의 협상목표는 공세적 대남혁명전략의 수행이라기 보다는 수세적 체제생존전략으로 변화되었다고 볼 수 있다. 또한 북한은 협상을 반드시 성사시켜야 된다는

진의협상의 필요성에서 적극적 협상의지와 긍정적 자세를 가지게 되었다.

1990년을 전후한 북한의 당면과제는 1) 국가의 안전보장, 2) 김일성 부자의 지배체제 공고화, 3) 미국, 일본 등 서방국가들과 정치, 경제관계 개선, 4) 자본과 기술을 도입하여 침체된 경제를 회생, 5) 평화적 환경조성을 위해 새로운 남북관계를 정립하는 것이었다고 보여진다. 이를 위해 미국과의 적대관계를 해소하고 체제생존을 보장받는 한편, 일제식민지 통치와 관련된 배상금 등 경제원조를 획득하고, 이를 위해 남북관계를 개선하는 것이 필요한 정책이라고 판단한 것으로 보인다.

이상의 북한의 변화와 남북고위급 회담의 개최 및 남북기본합의서의 채택은 국제체제의 변화라는 거시적 제약요인이 북한의 외교정책 전반의 목표 전환을 가져오고 이는 다시 남북관계에서 북한의 전략을 변화시킴으로써 결과적으로 노태우 정부의 북방정책이 일정한 성과를 거두게 하는 역할을 하였다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 민주화 운동과 북방정책

6월 항쟁과 이후의 민주화 운동은 왜곡된 민주주의와 반공이데올로기의 결합, 분단 고착화, 국가주의적 민족주의 등을 총체적으로 극복하려는 움직임이었다. 그리고 한국 사회의 민주화라는 과제는 자연스럽게 민족, 민주적 성격을 강화하는 한편, 반민주적 정치, 사회구조를 극복하기 위해서는 분단체제를 극복하고, 통일운동이 전개되어야 한다는 인식으로 확산되었다. 군부종식, 권위주의 정권 청산이라는 과제가 결국에는 남북관계, 대외관계의 변화와 맞물려 있으며, 민족주의 담론과 연결되어 있다는 결론으로 나아가게 된 것이다. 이후 민족주의 담론은 탈냉전이라는 국제상황과 연계되어 민주화요구와 대북, 통일문제로 접근하게 된다.[4)]

이러한 변화는 6월 항쟁에 즈음하여 벌써 나타나기 시작한다. 민주헌법쟁취국민운동본부가 제시한 1987년 5월 발기문은, "…진정 국민이 주인이 되는 민주사회를 건설하고 민족통일을 성취하는 길로 나아가야 한다고 선언"하여 민주와 통일의 연결성을 보이고 있다.[5)]

또한 민주통일민중운동연합은, 1987년 1월에 "민족을 갈라놓고 남의 땅을 핵 기지로 만든 채 사실상 종주국 행세를 하는 외세를 몰아내고 이 나라가 다시는 외세와 독재자의 손아귀에서 놀아나지 않도록 지켜나가는 것, 이것이 바로 우리의 역사적 이정표"라고 선언하여 남북관계 뿐 아니라 한국의 대외관계와 민주화가 긴밀히 연결되어 있다는 인식을 보이고 있다.

민통련이 6.29선언 이후 7월, 의장단 공동기자 회견문에서 논하는 것을 살펴보면 이러한 인식이 정리되어 제시되고 있다. 즉, "민족 분단이 외세에 의한 내정 간섭과 군부독재 통치의 근원이며 명분이기에 진정한 민주주의의 실천은 오로지 민주사회에서만, 자유로운 민중에 의해서만 가능하고 이는 곧 민족통일로서 완성된다. 현 족계에서 가장 긴요한 민족사의 과제는 자주적 민주정부를 국민의 힘으로 세우는 것…민족사의 발전을 바로잡는 길은 모든 외세로부터 자주적이며 국민에 의해

4) 박현채, 백낙청, 양건, 박형준, "좌담: 민족통일운동과 민주화 운동," 『창작과비평』 1988년 가을호(통권 61호): pp. 6~63.

5) 김수자, "민주화 이후 한국 민족주의 담론의 전개: 6월항쟁-김대중 정권," 『사회과학 연구』, 14집 2호, (2006), 52쪽에서 재인용.

선택되는 민주정부를 수립하는 것이며, 자주적, 민주적 정부의 수립은 곧 민족통일의 첫걸음이다." 결국 분단과 외세의 내정간섭은 군부통치를 가능하게 한 조건이기에, 분단과 외세의 문제를 해결하지 않으면 한국 사회 민주화의 목표는 달성되기 어렵다는 것이다. 국내 민주화와 대북, 국제관계가 연결되어 있다는 인식을 보여주는 것으로, 이는 이후의 구체적인 행동으로 이어진다.

노태우 정부는 집권 이후, 다양한 민주화운동의 요구에 부딪히게 되는데, 1988년 4·26 총선 결과 노태우 정부는 여소야대의 국회를 가지게 되었고, 12·12와 5·17, 5공화국정부와 깊숙이 연관된 노태우 정부의 정치적 기반으로 문제는 악화되었다. 1988년 전반기에 발생한 대학생 시위는 개헌논의의 와중에 있던 1987년 전반기에 비해 횟수에 있어서는 1.8배, 참가인원에 있어서는 1.7배, 최루탄 사용은 1.8배나 되었다. 주된 이슈는 남북학생회담 추진, 주한 미군 철수를 포함한 반미운동, 전두환 전대통령 부부 구속 및 5공 비리 척결 등이었다. 민족주의 담론, 대미관계 재정립, 88올림픽 공동개최, 권위주의 체제와 분단차제의 관계, 민족문제에 대한 재인식, 외세에 대한 관계재정립, 평화적 민족통일의식 고취 등이 이러한 운동의 기반이 되는 인식이었다. 이와 같이 빈번한 시위와 여소야대의 상황에서 외교정책의 성공이 국내 반대정치세력에 대한 정당한 정책수단으로 활용될 수 있었으며, 이는 노태우 정부의 북방정책을 보다 적극적으로 추진하게 만든 하나의 요인이었다.

한국사회의 민주화 운동은 민족담론의 변화 및 통일운동의 변화와도 직결되어 있다. 이전 박정희 시대 민족 개념을 살펴보면, 민족과 국가가 항상 연결되었음을 볼 수 있다. 박정희 시기를 '국가재건'기(1961-1963), '조국근대화'기(1964-1971), '국민총화'기(1972-1979)로 구분한다면,[6] 국가재건기에는 경제발전 반공민주주의, 조국근대화기에는 경제발전, 반공, 군사주의, 평화통일, 국민통화기에는 국가주의, 군사주의, 경제발전, 반공 등의 목표가 제시되고 있고, 이들 개념과 민족 개념이 밀접한 결합관계를 이루어나가는 것을 알 수 있다. 박정희 대통령의 민족주의 개념을 예로 들어보면,

> 본인이 생각하고 있는 민족주의라는 것...사대주의적 근성, 식민주의적 근성, 전근대적인 봉건적인 잔재를 완전히 일소해 버리는, 자주국민으로서 우리의 자주성, 민족의 주체의식을 똑바로 가진 그런 민족이 되자는 것입니다...외국에서 들어오는 주의 사상, 정치제도를 우리 체질과 체격에 맞추어서, 우리에게 맞추어서 우리에게 알맞은 사회를 만들자는 것이 내가 주장하는 민족주의입니다.[7]

이는 기본적으로 당시 한국이 추구하는 발전과 경제체제, 정치체제에 민족의 개념과 민족주의 이념을 결부시키고, 조정하는 의도를 나타내는 것으로 보인다. 1970년대에 들어서서는 보다 본격적인 국가주의와의 결합, 정권논리와 결합된 민족 개념을 사용하는데, 1973년 연두 기자회견을 보면 국가주의와의 결합이 나타난다.

> 민족과 국가라는 것은, 이것은 영생하는 것입니다. 특히 하나의 민족이라는 것은 영원한 생명체입니다. 따라서, 민족의 안태와 병영을 위해서는 그 민족의 후견인으로서 국가가 반드시 있어야 하겠습니다. 국가는 민족의 후견인입니다. 국가 없는 민족의 번영과 발전이라는 것은 있을 수 없는 것입니다...나라가 잘 되어야만 우리 개인도 잘 될 수 있는 것입니다. 나라와 나라는 것은 별개의 것이 아니라 하나인 것입니

6) 전재호, "박정희 체제의 민족주의 : 담론의 변화와 그 원인," 한국정치학회보, 32집, 4호, 1998, pp. 89-109
7) 박정희, "서울중,고교 교정에서 행한 대통령 선거 연설에서(1963. 9. 28)"

다.[8)]

이후 1980년대에는 아래로부터의 민중민족주의가 점차 강화되는 움직임을 보이면서, 민족에 대한 새로운 개념이 강조되기 시작한다. 민족은 곧 국가라는 관념을 넘어, 민족은 북한의 주민을 포괄하며, 미국의 제국주의적 영향력을 타파해야 한다는 반제적 이념이 포괄된 새로운 민족개념으로 변화되는 것이다. 이는 반봉건, 반독재, 반제와 통일의 개념과 결부되어 새로운 민족개념으로 연결되는 변화를 보인 것이다.

6월 항쟁 이후, 민족담론은 지속적인 진화과정을 보인다. 1989년 문익환 목사의 방북과 이후 문익환-허담 4.24 공동선언문 발표는 이러한 변화의 정점을 보여주는 사례이다. 문익환 목사는 1989년 3월 25일부터 4월 3일까지 북한 평양을 방문하여 김일성 주석을 면담하게 되는데, 사회부문이 국가에 앞서 민족통일 담론과 행위를 주도하는 양상을 띠게 된 것이다. 문익환 목사는 김일성 주석과의 만남을 통해 자신의 '3단계 연방통일안'을 제시한다. 1단계로서 남북 연합(유엔외교의 단일화), 2단계 연방국가(남북 자치정부), 3단계 도 단위의 세분화된 연방제의 방안이다. 그리고 이 결과를 당시 허담 조국평화통일위원회 위원장과의 공동성명을 통해 공개하였다. 여기서 통일의 원칙으로 "민주는 민중의 부활이요, 통일은 민족의 부활이니만치 이 둘은 분리될 수 없는 일체"이며, "통일에 관한 남북간 대화의 창구는 널리 개방되어야 하며, 당국자들 사이의 독점에 맡기지 않으며" "통일이 평화적으로 이루어질진대 연방제는 거치지 않을 수 없는 경로인데 이의 실시는 단꺼번에 할 수도 있고 점차적으로 할 수도 있다"는 것 등을 제시하였다. 또한 제4항에서 "통일은 누가 누구를 먹거나, 누가 누구에게 먹히우지 않는 공존의 원칙에서" 이룩되어야 한다는 내용이 북한의 제안으로 포함되어 있다.

변화된 민족, 통일담론은 결국 정부의 통일정책에도 큰 영향을 미치게 되고, 노태우 정부는 1989년 9월 11일 발표된 「한민족공동체 통일방안」을 발표한다. 정부는 통일의 3대 원칙으로 '자주, 평화,민주'를 제시하면서, 첫째, 남북은 남북대화의 추진으로 신뢰회복을 해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 '민족공동체헌장(남북연합헌장)'을 채택하고, 둘째, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화와 민족공동생활권의 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제로서 '남북연합' 단계를 설정하며, 셋째, 남북은 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립한다는 것이다.

권위주의 시대의 발전 및 국가 주도의 민족담론에서 남북을 포괄하는 민족 및 통일과의 연관 속에서 새롭게 민족을 정의하는 변화는 남북 당국자 들 간의 남북기본합의서에서 정점을 이룬다. 여기서 "남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐"하고, 상대방의 체제를 인정하고 존중하며, 상대방의 내부문

8) 1973년 1월 12일, 연두기자회견

제에 간섭하지 않기로 한다.

이상에서 보면, 한국의 사회적 변화는 북방정책 전반의 토대를 이루었다고 볼 수 있다. 물론 노태우 대통령 개인의 정책의지가 반영된 부분도 있다. 노태우 대통령은 1981년 88올림픽 유치과정과 준비과정을 주도하면서 북방정책의 기초를 마련하고 있었고, 88서울올림픽 조직위원장과 체육부 장관을 거치면서 사회주의 국가와의 관계강화의 필요성을 인식하고 있었다. 13대 대통령선거가 진행되면서 북방정책의 의지가 좀더 구체화되었고, 국가안보와 평화적 민족통일을 위한 자주외교의 필요성, 적극적 북방외교를 제시하였다. 선거유세에서 노태우 대통령은 중국과의 정식외교관계를 이미 공약해 놓고 있었고, 통일정책과 대외정책을 포괄하는 독자적인 영역으로 북방정책 개념을 개념화하였다.[9] 그러나 정부 출범 이후 급변하는 국제정세 속에서 빠르게 북방정책의 기본 개념을 제시하고 실행할 수 있었던 데에는 한국의 민주화와 뒤이은 시민사회의 변화 요구가 강하게 작용하였다고 할 것이다.

Ⅳ. 맺음말

한국의 북방정책은 지구적, 지역적 차원에서 냉전의 종식이라는 환경변화를 맞아 자체적으로 장기적인 대외전략을 추진한 시발점이 되었다. 냉전기 한국이 상대적 약소국으로 진영외교에 따라 장기적 목표를 결여한 채, 외교정책을 추진하던 때와는 차이를 보인다. 이러한 상황에서 한국 사회의 민주화 운동이 주요 변수로 작용했던 것은 큰 의의를 가진다. 냉전 종식을 추구하는 과정에서 온 국민의 의사가 결집될 수 있는 기반이 마련되었고, 이후 탈냉전기 한국의 대외전략은 다양한 한국 사회의 요구를 수렴해야 하는 과제를 안게 되었기 때문이다.

노태우 정부 이후 현재에 이르기까지 한국 사회는 대북정책과 대외전략에서 수많은 변화를 거치면서 남남갈등과 같은 어려움을 겪고 있지만, 이는 한국이 민주화의 시대에 반드시 겪어야 할 과정이라고 할 수 있다. 냉전 종식과 통일을 이루는 과정에서 과거 권위주의적 정책결정과정을 탈피하고, 시민사회의 요구를 수렴하여 대외전략을 수립하게 된 것은 단기적으로는 어려움에 봉착할지 몰라도 장기적으로는 탄탄한 기반을 가질 수 있기 때문이다. 보수와 진보의 변화 속에서도 시민사회 전체가 동의하는 이념과 전략 목표가 지속될 때, 정부는 시민사회의 동의에 기반하여 지속적이고 힘있는 대외전략을 추진할 수 있기 때문이다.

북방정책 이후에 한국사회가 경험한 보수와 진보의 갈등이 대외전략에서 어려움을 가져온 것도 사실이지만, 그 과정에서 보다 자주적인 대외전략, 북한에 대한 구조적 관여(engagement)에 기반한 화해와 통일지향 정책이라는 목적은 정부의 변화와 관계없이 한국 사회의 중요한 외교전략 목표로 자리잡고 있다. 그리고 이러한 변화의 시발점이 1987년의 민주화 항쟁이었다고 할 때, 이는

9) 임춘건, 『북방정책과 한국정치의 결정과정』(서울: 한국학술정보, 2008), 133쪽 참조.

한국사회의 변화 뿐 아니라, 한반도 통일, 더 나아가서는 동아시아 냉전구조의 해체를 촉발하는 중요한 동력이었음을 인식해야 할 것이다.

남북한 갈등과 한국 방송의 반공 이데올로기 재생산

이 창 현 (국민대학교 언론정보학부)

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 냉전시기 한국방송과 반공 이데올로기

Ⅲ. 화해와 협력시대 북한보도의 변화

Ⅳ. 이명박 정부시기의 북한관련 방송보도의 변화 - 천안함 사태를 중심으로

Ⅴ. 북한관련 보도에 영향을 미치는 저널리즘 요소

Ⅵ. 결론 : 북한관련 보도의 바람직한 방향

남북한 갈등과 한국 방송의 반공 이데올로기 재생산*

이 창 현 (국민대학교 언론정보학부)

Ⅰ. 서론

분단이후, 남한 언론은 북한의 이미지를 사회적으로 구성하는 중요한 역할을 담당해왔다. 북한과의 직접적인 커뮤니케이션이 완벽히 차단된 상황 속에서 남한 언론은 북한을 바라보는 유일한 창이었다. 이 창을 통해서만 우리는 북한을 바라다 볼 수 있었다. 창의 색깔과 모양에 따라 우리는 북한의 모습을 전혀 다르게 이해해야 했다. 언론이 구성한 사회적 현실[1](social construction of reality)에서 북한은 호전적이고 적대적이며 비인간적인 이미지로 나타났다. 남한의 지배언론에 담겨 있는 북한 이미지는 남한의 지배이념인 반공 이데올로기를 반영하였고 방송은 이를 확대 재생산하는 중요한 도구 중의 하나였다(이창현, 1990). 방송은 '안방극장'이라는 별명을 얻고 있었던 것처럼 우리의 일상적 삶 깊숙이 들어와서 북한에 대한 부정적 인식을 매일매일 지속적으로 형성해왔다.

이승만, 박정희, 전두환, 노태우 정부시기 대체적으로 방송은 반공 이데올로기를 사회적으로 동원(social mobilization)하는데 있어서 중요한 역할을 담당함으로써 중요한 이념적 국가기구(Ideological State Apparatus)로서 역할을 담당하였다. 냉전 체제 속에서, 분단된 사회체제 속에서 남북한 모두가 자신의 체제를 유지하기 위해서 상대방을 적대시하였으며 이를 국민의 의식 속에 담아내고자 방송을 동원해 왔다. 이 당시 방송에 비친 북한의 모습은 그야말로 '동토의 왕국'에 사는 ' 기아선상의 인민'들일 뿐이었다.

1990년 동구권의 몰락으로 냉전적 세계질서가 해체되면서 남한정부도 북한에 대한 독일식 흡수통합을 기대해왔다. 이를 위해 김영삼 정부는 남북한방송 상호개방안을 제시하기도 하였으며 북한에게 남한 방송의 개방을 일방적으로 요구하기도 하였다. 그러나 남한정부 스스로도 북한방송의 개방에 대한 자신감이 없었고, 북한도 남한방송의 개방이 폐쇄적인 사회주의 체제를 붕괴하도록 만들 가능성이 높다고 판단하여 이에 반대했다.

남북한 관계가 극적으로 변화한 것은 김대중 정부 시기였다. 남북한간 화해와 협력을 기치로

---

* 이 글은 2001 제2회 원탁토론 국제학술회의, 신자유주의, 세계화, 탈냉전: 한반도 평화통일의 걸림돌과 디딤돌에서 발표된 논문 "방송에 나타난 북한 이미지의 변천과 과제"의 내용에 최근의 변화상황을 추가하여 만들어진 것이다.

1) 언론은 사회현실을 구성하는 강력한 힘을 갖고 있다. 우리가 바라보는 대부분의 사회현실은 직접적인 접촉보다는 언론을 통한 간접적인 접촉을 통해서 구성되기 때문이다. 그러므로 언론이 어떻게 사회현실을 구성하느냐에 따라서 우리 머리 속의 사회현실에 대한 인식은 상당 부분 달라지게 된다. 특히 직접적인 커뮤니케이션이 거의 없는 외국의 이미지를 구성하는데 있어서 언론의 힘은 다른 어떠한 것보다도 강력하다.

내세웠던 김대중 정부는 북한방송의 선별적 개방을 추진하였고 남북한 언론인의 상호교류, 공동제작 등을 성공적으로 추진하였다. 김대중 정부 시기 6.15 남북정상회담이 진행되면서 방송은 반공이념을 재생산하는데서 벗어나 통일 지향적 이념을 재생산하는 기능을 담당했다. 6.15 정상회담 당시 한국방송진흥원에서 실시한 조사에 의하면 국민의 95%가 텔레비전 방송을 통해서 남북정상회담을 접했으며, 이 방송을 보고 국민의 64%가 김정일 위원장에 대해 긍정적인 이미지를 갖게 되었다고 응답했다. 당시 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 역사적 만남을 구성해낸 방송을 바라보면서 시청자들은 오랜 분단의 벽을 넘어 가슴 뭉클한 민족적 동질감을 느꼈을 것이다. 이런 의미에서 정상회담 방송은 50년 넘게 지속되어온 반공 이데올로기의 틀에서 벗어나 북한에 대한 인식을 긍정적으로 변화시키는 계기가 되었다.

김대중 정부에 이어 노무현 정부에서도 남북 화해와 협력을 기반으로 남북관계를 긴밀하게 만들었으며 이러한 정치상황에서 북한에 대한 적대적 이미지는 축소되고 우호적 이미지가 더욱 강조되었다. 그러나 이명박 정부에 접어들면서 남북한간 화해와 협력의 기조는 사라지고 북한과의 체제 갈등을 조장해왔으며 이 상황에서 천안함 사태가 발생하여 남북한간 갈등이 더욱 증폭되었다. 대북 삐라가 살포되고, 대북 확성기방송이 재개되려는 상황이다. 중상모략과 상호비방을 금지하기로 한 6.15 정상회담의 남북한간 기본 정신을 무너뜨리는 것이다.

본 논문에서는 일차적으로 냉전시기였던 6.15 정상회담 이전시기 남한방송은 반공이데올로기 생산에 어떠한 기능을 담당해왔는지를 파악해보겠다. 이차적으로는 화해와 협력시기였던 6.15 정상회담이후 남한방송에 나타난 북한의 이미지는 어떻게 바뀌었으며 이것은 과연 지속되었는가를 파악해보겠다. 마지막으로 신갈등기인 이명박 정부시기 천안함 사태가 발생했을 때 북한에 대한 보도태도는 어떠했는지를 살펴보고자 한다. 이러한 정치적 변화과정에서 과연 저널리즘의 중요 요소 중에 바뀐 것은 무엇이며, 유지되는 것은 무엇인지를 파악해보고자 한다.

Ⅱ. 냉전시기 한국방송과 반공 이데올로기

한국사회에서 반공 이데올로기는 공산주의에 대하여 적대적이고 배타적인 논리와 정서를 의미한다. 그 중에서도 북한 공산주의 체제 및 정권을 절대적인 '악'과 '위협'으로 규정하고 그것의 철저한 제거 혹은 붕괴를 전제하며, 아울러 남한 내부의 좌파적 경향에 대한 적대적 억압을 내포하고 있다. 그러므로 반공 이데올로기는 '일체의 사회적 가치들을 초월하는 것'으로서 '가치판단에 일체의 사실판단을 종속시키는 상태'를 말하며, '분단의식의 과잉사회화(over socialization)'라고 할 수 있다(김진균, 조희연,1985, 권혁범, 2000에서 재인용).

권혁범(2000)은 한국사회에서 반공 이데올로기의 의미 확장은 반공주의적 세계관의 일상적 내면화를 통해서 사회구성원의 정신 속에 특정한 정치사회적 사고와 행위를 자발적, 자동적으로 유발하는 일종의 회로판을 형성했다고 주장한다. 따라서 특정한 자극이 주어지면 지배언론은 '파블로프의 개'처럼 이미 정해진 회로판을 따라서 조건 반사적 대응을 하게 된다는 것이다. 이에 따라 한국인들은 일상적 사유체계로서 분단규율에 친화적인 세계관을 갖게 되고 이것이 오랫동안 지속되어온 것이다. 특히 반공주의에서 벗어나는 모든 사유는 국가기구의 반공주의 법체계 즉 국가보안법에 의

해 억압되었다.

한국방송은 해방 직후, 미군정체제에서 새롭게 시작되면서 미군의 냉전적 세계체제 속에서 사회주의 확산을 막고자 반공 이데올로기를 강화하는 중요한 역할을 수행하게 된다. 1948년 남한의 단독정부수립은 북한을 배제한 채 분단의 틀을 고정시켰으며, 6.25의 발발에 따라 반공이데올로기는 일반국민들의 인식 속에 뿌리 깊이 내면화되었다. 이승만 정권은 1948년 '국가보안법'과 함께 방송을 반공 이데올로기의 전파기구로 묶어 놓는 언론정책 요강을 발표했다.[2] 언론정책요강에 나타난 보도 금지목록 제3항에는 '공산당과 북한괴뢰를 인정 비호하는 기사'가 명시되어 있다. 박정희 정부는 반공 이데올로기를 최상위의 지배 이데올로기로[3] 설정하고 정권의 정통성을 구축해나가기 위해서 적극적으로 방송을 장악해갔다.

전두환 정부시기 한국방송은 국가권력의 직접적인 통제지침으로서 '보도지침'에 의한 통제를 받았다. 보도지침에 언급된 구체적인 사례로서 체육회담의 경우에도 '북한옹호, 한국비판 내용'은 보도 불가 내용이며, '북한에서 전쟁의사 없다'는 평화적 메시지 역시 보도 불가의 내용이었다. 반면 '납치사건이 북한의 소행'이라는 점이나 '북한군 하사귀순'의 내용은 보도를 확대하였다.[4] 이상의 내용에서와 같이 전두환 정부는 보도지침을 통해 북한의 부정적인 이미지를 강조하고, 긍정적인 이미지는 축소 보도해왔다. 이것은 궁극적으로 남북간의 대립구조 속에서 북한을 '체제전복세력', '반정부세력'과 동일시하여 파악하려는 것이다.

1980년대 후반에는 사회주의권과의 교류가 강화되었지만, 방송 보도의 내용에는 반공 이데올로기의 틀이 그대로 유지되었다. 구체적으로 정부는 북한 및 공산권 국가에 대한 보도 요강을 만들어 언론사의 보도내용에 통제를 가하였다[5]. 보도요강에 따르면 언론사의 보도내용이 북한을 이롭게 하거나 공산주의 체제의 우월성을 인식시킬 수 있는 내용인 경우 보도 금지 및 사전협의를 받아야

---

2) 언론정책요강에 나타난 보도 금지목록은 다음과 같다. 1. 대한민국의 국책을 위반하는 기사, 2. 정부를 모략하는 기사, 3. 공산당과 북한 괴뢰를 인정 내지 비호하는 기사, 4. 허위의 사실을 날조, 선동하는 기사, 5. 우방국의 국교를 저해하고 국위를 손상하는 기사, 6. 자극적인 논조나 보도로써 국위를 손상하는 기사, 7. 국가의 기밀을 누설하는 기사이다.

3) 5.16혁명공약에 나타난 '반공'이데올로기의 내용은 다음과 같다. 제1항. 반공을 국시의 제일의로 삼고, 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비, 강화한다. 제5항: 민족적 숙원인 국토통일을 위하여 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 집중한다.

4) 보도지침에 나타난 반공 이데올로기 동원의 일부 사례로서 보도 불가 지시를 받은 내용은 다음과 같다. 1986. 1. 8. 제2차 로잔느 남북체육회담: 외신 반응중 "북한옹호, 한국비판 내용"은 싣지 말 것, 1986. 1. 18. 일, 북한의원연맹회장, 최근 평양 방문중 김일성과 요담 "김일성 올해 안에 남북정상회담 용의, 전쟁의사 없다" 운운한 내용은 보도하지 말 것. 한편 보도를 확대해야하는 내용은 다음과 같다. 1986. 1. 4. 북괴군 하사귀순, 크게 보도요망, 1986. 1. 13. 레바논 납치사건: "북한의 소행인 듯"식으로 부각시킬 것, 1986. 2. 3. 일본 산께이 신문의 "북한, 팀스피리트 비난, 명분 없다"는 내용은 크게 보도할 것.

5) 북한 및 공산권 국가에 대한 보도요강(1988년 9월10일) 보도요강에는 보도금지사항과 보도사전협의사항이 언급되어 있다. 보도금지사항은 다음과 같다. 1. 북한 및 반국가 단체를 이롭게 하거나 정부의 대북한 정책에 역행하는 여론을 조성하는 사항. 2. 남북한 정부 및 민간인사의 정치적 외교적인 비공식 접촉 교섭 및 교류 등 미공개 사항. 3. 비밀로 분류된 북한관계자료, 통신, 전자, 사진정보 및 공작 첩보사항. 4. 기타 북한관련 보도내용이 국민의 안보의식에 심대한 악영향을 미치는 것. 보도사전협의사항은 다음과 같다. 1. 공산주의 체제의 우월성을 인식시킬 우려가 있는 사항, 2. 민족동질성 회복에 저해되는 사항, 3. 북한 등 반국가 단체에서 발행한 자료와 국민의 대북 인식을 오도케 할 우려가 있는 외국 간행물 또는 외신내용, 4. 정부당국이 제공한 김일성, 김정일의 사진(김주언,1989).

했다. 노태우 정권시기에도 정부는 직접적인 정보 통제요강을 뉴스제작현장에 강요하고 있었다. 기자의 능동적인 대북 취재가 봉쇄되고 있었고, 안기부나 내외통신에 의한 관급 보도 자료가 주된 정보원이 되었으며, 이러한 제작 관행이 고착되어 기자들의 대안적 정보원에 대한 취재 노력은 사라졌다. 뉴스 룸의 기사처리 관행에 따라 이들 대북한 관급 자료는 대부분 중요한 기사거리로 선택되었다(이창현, 1990).

1990년대에 접어들면서 북한에 대한 보도태도에 변화가 생겨나기 시작했다. 1998년경부터 진행된 방북러시는 북한을 호기심의 대상으로 재구성하고 이 호기심을 경쟁적으로 상품화하기 시작했다. 북한이 더 이상 위협을 가하지 않기에 객관화될 수 있었고, 더 이상 비교될 수 없기에 낭만화될 수 있었고, 그 격차가 크기에 연민의 대상이 되어 이미지가 고정화되었다. 이러한 변화는 과거 북한에 대해 사소한 문제조차도 긍정적 평가가 불가능했던 것에 비하면 진전된 것이기는 하지만, 분명히 적대적 대립에 의한 '적대적 타자화'에서 절대적 격차에 의한 '비적대적 타자화'로의 변화만을 보여주고 있다. 아직도 북한은 우리와 같은 민족으로 나타나기보다는 또다른 '타자'로서 언론에 구성되고 있는 것이다(전효관,2000).

Ⅲ. 화해와 협력시대 북한보도의 변화

김대중 집권이후 방송에 나타난 북한보도의 태도에는 많은 변화가 나타났다. 김대중 정권의 햇볕정책은 기존의 반공논리로 북한과 통일문제를 다루어온 지배언론에 대해 큰 변화를 요구했다.

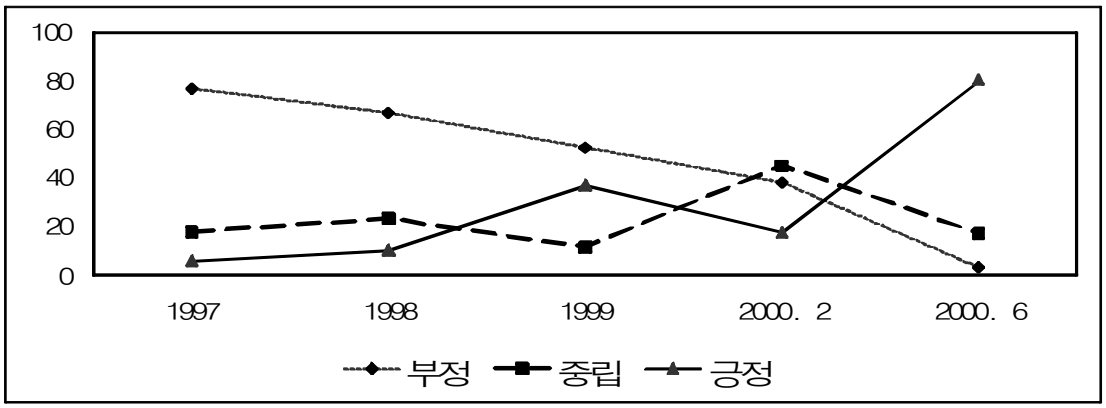
〈표 1〉 김대중 집권 전후의 언론변화

김대중 집권전		김대중 집권후
방송 /레드 콤플렉스 냉전 패러다임 이분법적 매카시즘	▶	통일/평화지향적 공존의 논리 탈냉전 패러다임 이념 스펙트럼의 확장과 개방

(언론연구원, 1999)

김대중 집권이후 언론은 햇볕론에 입각한 우호적인 대북 보도 및 논조를 지녀왔다. 특히, 6.15 정상회담이후 방송은 냉전적 보도태도를 긍정적으로 변화해왔으며, 감정적 보도태도를 자제하는 진일보한 자세를 보였다(미디어 오늘, 1999.7.8). 구체적으로 김대중 정부가 들어선 1997년과 1998년 사이 KBS 9시 뉴스와 SBS 8시 뉴스에 나타난 북한뉴스의 경우, 부정적 뉴스와 열등한 이미지 등이 감소하고 있음을 보여준다(이창현, 1999).

〈그림 1〉 방송에 나타난 북한 보도 태도의 변화



(주창윤, 2000)

위의 그림에서와 6.15 정상회담이후 북한보도에서 부정적인 보도가 줄어들고 있으며, 중립적 보도는 증가하고 있다. 1997년에는 76.7%였던 부정적 논조가 2000년에는 37.9%로 줄어들었으며 정상회담 이후에는 2.9%로 감소했다. 반면 긍정적 보도는 1997년 8월에는 5.5%에서 2000년 6월에는 79.9%로 증가했다(주창윤, 2000). 이상과 같이 남한방송의 북한 보도 태도는 김대중 정부의 등장과, 6.15정상회담을 계기로 급격히 변화했다고 할 수 있다.[6] 가장 두드러진 것은 뉴스보도태도의 변화로서, 북한의 적대성 (부정적 요소)을 감소시키고, 북한을 이해(긍정적 요소)하는 요소가 많아졌다. 구체적으로는 북한을 자극하는 아이템을 가급적이면 피하고, 논평도 순화되었다.

Ⅳ. 이명박 정부시기의 북한관련 방송보도의 변화 - 천안함 사태를 중심으로

2008년 이명박 정부가 시작되면서 대북정책에 있어서 '비핵개방, 3000' 정책을 추진하였으나 북한의 강력한 반발을 초래하여 남북간의 관계만 갈등관계로 치달았다. 이러한 정부의 대북 강경노선에 따라 보수신문은 6.15 정상회담 이후 완화되었던 대북보도의 냉전적 시각을 다시 강화시켰으며 이 때문에 남북한 간 위기는 더욱 고조되었다. 김수정(2010)은 천안함에 대한 신문 보도 분석에 있어서 '주장의 확대전달, 즉 몰아 가기식 보도의 문제점'을 제기한다. 즉, 남한 언론의 천안함 보도에 있어서 북한 개입 가능성을 끈질기게 주장하고 있다는 것이다. 천안함 사건 발생 후 3월29일 각 신문의 사설에 의하면 북한의 공격가능성에 무게를 두는 언급이 나타나고 있다. 객관적인 사실을 기반으로 하지 않고 휴전선 인근에서의 남한 함정 폭발은 곧 북한의 공격이라는 도식적이고 회로화된 냉전적 언론 보도의 일단을 보여준다. 김수정(2010)의 분석내용을 재정리하면 다음과 같다.

『조선일보』는 3.29일 사설에서 모든 가능성을 열어놓고 판단해야 할 문제이지만 북한에 의한 공격이라면 대한민국 해군 함장이 최전방에서 한밤중에 폭발 , 침몰해 해군 장병 수십명의 생사를

6) 한국방송공사(2001)의 연구결과에 의하면 북한 및 통일관련 프로그램 제작자의 85%가 6.15 정상회담을 전후로 하여 프로그램이 변화되었다고 말하고 있다.

알 수 없게 된 사태가 되며 그 자체로도 준전시나 다를 것이 없다고 주장했다. 한편『중앙일보』4.1일 사설에서 “만의 하나”, “북한의 무력도발이면”, “북한군이 개입됐을 개연성도 그만큼 커진 셈” 등의 표현을 통해 북한의 개입을 강조하면서 철저한 조사를 통해 천안함 침몰의 전모를 밝혀야 한다고 주장했다. 특히 북한의 공격이라는 확증이 있는데도 파장을 우려해 호도하거나 은폐 한다면 파장은 한층 더 커질 수밖에 없다는 입장을 밝혔다.『동아일보』도 북한의 개입이 확실해질 경우, 강력한 응징이 필요하다고 주장한다. 4월 2일 사설에서는 북한에서 한미 독수리훈련을 ‘북침전쟁 연습’이라고 표현한 것을 두고 천안함 침몰과 우리의 내부 불안을 대남 공세에 역이용하는 전술이라고 주장한다.

보수신문의 천안함에 대한 보도태도는 이명박 정부의 대북 강경책을 더욱 부추겼으며, 이러한 논조는 6.2일 지방선거를 앞두고 여당에게 유리한 ‘북풍’을 만들기 위한 것이라는 비판을 받았다. 이명박 대통령은 6.2 지방선거를 앞두고 한 대국민담화 모두에 “한반도 정세가 중대한 전환점을 맞고 있다”고 주장하며 국민의 정부에서 시작돼 참여정부까지 지속된, 이른바 ‘햇볕정책’으로 상징됐던 대북 포용정책을 전면 수정하겠다고 밝혔다. 천안함 이전과 이후에 이른바 대북 정책의 ‘패러다임 시프트(Paradigm shift)’가 필요하다고 하면서 과거 정부에서는 상상할 수 없을 만큼 강력한 수준의 대북 제재 및 대응 방안을 제시했다. 이 대통령은 한발 더 나가 “북한이 우리의 영해, 영공, 영토를 무력 침범한다면 즉각 자위권을 발동할 것”이라고 천명했다. 한편, 보수신문과 같이 KBS에서도 보도와 특집방송을 통해서 천안함사태에 대한 공분을 만들어 갔다. 이에 전국언론노동조합 KBS 본부는 ‘북풍 바람잡이용 천안함 특집 방송을 당장 중단하라!’는 내용의 성명서를 아래와 같이 내기도 하였다.

> 6.2 지방선거를 앞두고… …5월 17일 사측으로부터 오는 20일 천안함 사건 조사 결과 발표에 맞춰 교양제작국과 기획제작국에서 천안함 관련 프로그램을 급조해 방송하라는 지시가 떨어졌다.… …이번 주말 기획제작국 ‘심야토론’팀은 천안함 사건을 정리하는 스튜디오 종합구성 토론을, 교양제작국에서는 서해교전을 주제로 프로그램을 제작하라는 것이다. 이게 도대체 뭐하자는 짓인가? 이제 아예 벌거벗고 관권선거와 북풍조성에 앞장서자는 것인가?… ….이 시점에 왜 갑자기 서해교전인가?

KBS 본부는 서해 교전 등의 특집 프로그램 등을 통해 천안함 사건 역시 북한의 공격으로 발생한 것이라는 인상을 강하게 심어주고 안보 불안감을 조성하여 6.2 지방선거에서 여당에게 유리한 결과를 안겨 주겠다는 의도를 갖는다는 비판이 있다. 이처럼 이명박 정부시기에는 남북한간 갈등이 고조되고 이것이 보수언론과 KBS등 방송을 통해 강화되는 상황에서 천안함 사태가 발생하여 이것이 북한에 의한 폭파일 것이라는 회로화 된 반공 이데올로기가 재등장하게 되었다.

Ⅴ. 북한관련 보도에 영향을 미치는 저널리즘 요소

김영욱(2000)은 바이센베르크(Siegfried Weischenberg)와 슈메이커와 리즈(Shoemaker & Reese)의 미디어 내용에 영향을 미치는 요소에 대한 모형을 원용해서 북한보도에 영향을 미치는 저널리즘 요소를 분석하였다. 그는 북한보도에 영향을 미치는 요소로서 저널리즘 행위규범, 행위목표,

행위전략, 행위주체를 구분하여 분석하였는데, 그의 논리를 김대중 정부와 이명박 정부의 시기를 비교해 보면 무엇이 바뀌었는지, 그리고 무엇이 바뀌지 않았는지를 알 수 있다[7].

1. 저널리즘 행위규범(사회 및 정치권력)

6.15 정상회담은 북한보도에 있어서 저널리즘 행위규범(사회 및 정치권력)의 차원에서 커다란 변화를 가져왔다. 김대중 정부는 과거의 냉전적인 대북정책을 폐기하고 우호적인 햇볕정책을 추진하였고 이것은 북한보도에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 이는 서해교전사태에도 불구하고 꾸준히 이어져 왔다. 사회적 이데올로기의 측면에서는 적어도 표면적으로는 반공 및 냉전적 사고가 지배하는 힘을 상실한 것이다. 그러나 이명박 정부시기에는 '비핵개방 3000 구상'이라는 기치아래 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택해야만 남북협력을 하겠다는 강경정책을 피력하였다. 그러나 이것은 북한의 반발을 가져와 남북관계는 다시 냉전시기로 되돌아갔고 이에 따라 남한 언론도 다시금 냉전적 시각을 나타내기 시작했다.

2. 저널리즘 행위목표(언론사)

김대중 정부에 들어서면서 화해와 협력의 사회적 분위기가 조성되면서 공영 방송사는 보수신문과는 달리 북한보도에 있어서 급격한 변화가 나타났다. 6.15 남북정상회담 이후에는 방송사들이 정부의 통일정책에 부합하는 통일프로그램을 만들어냈다. 보수신문은 방송의 역할과는 달리 여전히 북한을 비판하는 냉전적 시각을 갖고 있었으나 방송은 전체사회에 중요한 변화를 가져왔다.

그러나 이명박 정부에 접어들면서 KBS와 MBC 등에서 사장이 바뀌고 내용통제가 게이트키핑이라는 이름으로 이루어지면서 정부의 대북강경책에 부합하는 적대적 방송프로그램에서 나타난다. 일상적인 북한보도는 물론이고 특집 프로그램 등을 통해서 화해와 협력 지향적이기 보다는 대결과

7) 저널리즘 행위결정 차원에 따른 북한관련 보도의 문제점

저널리즘차원	구성요소	남북 보도의 문제점
행위 규범 (사회 및 정치권력)	- 법규 및 제도 - 정치 문화 - 이데올로기	· 국가보안법 · 국가안보 명목의 언론통제 · 정부의 북한관련 정보독점 · 반공주의 · 냉전적 흑백논리
행위 목표 (언론사)	- 경제적 요구 - 세계관 - 권력적 요구	· 안보상업주의 · 북한 문제에 무관심 · 북한에 대한 부정적 태도 · 반공주의
행위 전략 (보도관행)	- 뉴스 가치 - 취재 방법 - 정보원과의 관계 - 기사 작성 방법	· 경쟁적 보도 · 선정주의 · 냉전적 흑백 논리 · 부정확한 보도 태도 · 정보원의 신뢰도 결여
행위 주체 (언론인)	- 직업에 대한 자기이해 - 직업의 동기 - 세계관 - 전문지식 - 내재화된 규범	· 북한에 부정적 태도 · 기자의 윤리의식 결여 · 체제 우월감 · 전문성 결여 · 이념적 편파성

(김영욱, 2000)

갈등을 조장하는 북한 관련 방송 프로그램이 제작되었다.

3. 저널리즘 행위전략(보도관행)

김대중 정부의 대북한 정책기조의 변화는 언론사의 북한보도에 대한 태도변화를 가져왔지만, 근본적으로 언론사의 상업성 추구 본성과 기자의 세계관은 변화시키지 못하였다. 오랬 동안 전문직으로 사회화(professional socialization)된 보도관행은 쉽게 바뀌지 않은 것이다. 북한을 바라보는 냉전적 체제속의 뉴스가치들이 쉽게 변하지 못한 것이다. 김정일의 후계자와 관련된 확인되지 않은 기사나, 김정일의 여인에 대한 선정적 보도기사가 미국과 북한간의 관계 변화에 대한 보도보다 강조되는 냉전적 보도태도의 제작관행이 사라지지 않고 있는 것이다. 그러기에 북한에 대한 보도관행을 개선하려는 노력을 지속적으로 기울여야 한다. 그렇지 않으면 보수적 정권교체에 따라 너무 쉽게 북한보도가 퇴행적으로 변화할 수 있는 것이다. 6.15 정상회담 이전이나 이후 그리고 이명박 정부시기 이전이나 이후를 불문하고 보도관행은 크게 변화하지 않고 있다.

4. 저널리즘 행위주체(언론인)

북한보도를 담당하는 저널리즘 행위주체인 언론인은 정치적 변화에 따른 외적인 규범의 변화로 갈등이 생기고, 그 결과 새로운 규범이 내재화되는 과정을 겪는다. 그렇기 때문에 윤리의식과 소명의식, 가치와 사실의 분리, 전문성의 확대 등의 필요성을 강조해야 한다. 이러한 부분의 개선은 저절로 이루어지기 힘들기 때문에 이에 대한 개선노력이 긴요한 것이다. 남북한 관계에서 화해와 협력의 10년이 지나고 이명박 정부가 들어오면서 보수 신문은 물론이고 방송국까지 쉽게 냉전적 보도태도로 되돌아가는 것은 김대중, 노무현 정부시기 저널리즘의 행위주체인 언론인과 그들의 행위규범인 보도관행에서 북한에 대한 우호적 보도원칙이 내면화되지 못했다는 것이다. 결국 김영삼 정부에서 김대중 정부로 또 노무현정부에서 이명박 정부로 정권의 변화에 따라 저널리즘의 행위규범과, 행위목표 등은 크게 변화했지만, 보수적인 언론인의 행위전략과 행위주체는 크게 바뀌지 않았다.

이명박 정부의 대북 강경정책이시행되면서 행위규범과 행위목표의 변화에 따라 쉽게 화해협력의 방향에서 냉전적 이념동원 체제로 회귀하는 모습을 보이는 것은 기본적으로 정치적 변화에 민감한 예속적 언론구조, 그리고 미디어 공공성이 해체된 상업적 미디어 구조에 기인한다. 그러나 더욱 중요한 것은 남한언론이 김대중 노무현 정부시기에 정부의 통일정책에 따라 표면적으로는 북한에 우호적인 보도태도를 보였지만, 남한 언론인의 보도관행과 기자인식에 반공 이데올로기가 깊숙히 자리잡고 있었다는 사실이다.

Ⅵ. 결론 : 북한관련 보도의 바람직한 방향

한국 언론의 북한보도는 이념적 편향성에 따른 비방, 비난 기사를 자주 게재할 뿐 아니라, 상업주의적인 경쟁에서 비롯된 오보를 남발하게 되면서 신뢰성을 크게 상실했다.[8] 특히 이념적 편향

8) 박용규(1999)는 북한보도의 문제점을 다룬 논문에서 북한보도의 문제점을 이념적 편향성과 선정성으로 요약하고 있다. 첫째, 이념적 편향성은 정권의 강력한 언론통제와 반공이데올로기가 지배하는 사회 구조 속에서 배태된 것

성이라는 보도태도와 선정성이라는 뉴스가치가 결합되어 나타나는 안보상업주의 경향은 통일 지향적인 보도에 가장 저해가 되는 요인이었다. 분단 이후 6.15 남북정상회담 이전까지 우리의 북한보도 태도는 저널리즘의 원칙도 지켜지지 않았으며 게다가 통일 지향적 이념의 태도도 지니고 있지 않았다. 그러므로 북한보도가 올바른 방향성을 갖기 위해서는 저널리즘적 측면과 민족이념적 측면을 함께 고려해야한다. 첫 번째 원칙은 '저널리즘의 실천윤리'로서 정확성, 진실성, 균형성, 중립성을 지키는 것이고, 두 번째 원칙은 민족의 재통일에 얼마나 기여할 수 있는가 하는 문제로 '민족이념적 지향성'을 지니는 것이다. 이것은 이질성보다는 동질성에, 적대적 관계보다는 상호존중과 화해를 촉발하는 이념적 태도를 갖는 것이다. 이것은 민족전체의 이익을 우선시하는 경향일 것이다(주창윤,2000).

〈그림 2〉 북한 보도의 패러다임 유형

		민족이념지향성	
		분단 지향성	통일 지향성
저널리즘의 실천 윤리	있음	B	A
	없음	D	C

(주창윤, 2000)

주창윤은 1970년대 이후 김대중 정부의 집권 이전까지 북한 보도의 패러다임은 'D의 영역'에 속해있었다고 지적한다. 즉 저널리즘의 원칙이 제대로 실천되지 못했으며, 민족이념 지향성도 지니지 못했다. 냉전적 사고와 대립과 적대적 관계를 통해서 북한을 보도한 경우들이 여기에 속한다. 2000년 6.15 남북정상회담이 실현되면서 방송의 북한보도는 민족이념 지향성 쪽으로 완전히 기울었다. 즉 'C의 영역'에서 북한보도가 이루어졌는데 민족의 공동체 의식을 높이는데 기여하는 것이 가장 중요한 뉴스가치로서 받아들여진 것이다. 민족 공동체를 강조하면서 민족이념 지향성을 추구하는 보도 태도의 태도라고 할 수 있다. 6.15 정상회담 이전의 북한보도가 냉전사고로 인해서 적대적 관계로 획일화되었다면, 6.15 정상회담 이후의 보도는 거꾸로 민족이념 지향성을 중심으로 획일화되었다(주창윤,2000).

김대중 정부와 노무현 정부에서는 D영역에서 C영역을 거쳐 A영역으로 가는 것을 목표로 삼았지만, 기자들의 인식이나 생산관행을 완전히 바꾸는데 있어서 한계에 봉착하여 C영역에 머물렀다고 볼 수 있다. 그런데 이명박 정부시기에서는 C영역에 머물렀던 보도의 특성이 다시 D영역으로

이라고 할 수 있다. 이념적 편향성에 대해서는 언론이 북한에 대한 일방적인 비판에 집중(유재천, 1990; 이강수, 1991, 김정탁, 1990; 박정순, 1990)해왔고, 남한사회에 대한 '체제 우위적 권위주의'(이종수 · 윤석년, 1990)를 강조함으로써 이질성을 심화(이창현, 1990)시켜 왔다는 것이다. 둘째, 북한보도에 나타나는 문제는 선정성이라고 할 수 있다. 북한보도가 본질을 외면하고 '외피적인 내용을 과대 보도하는 선정주의적 관행'(김민환 · 김원태, 1990)을 갖고 있다는 것이다. 이러한 선정주의적 보도가 과다한 것은 북한관련자료가 절대적으로 부족한 것이 그 대표적인 이유이며, 이와 함께 북한보도에 대해서는 오보의 책임을 질 필요가 없다는 이유도 이러한 선정주의적 보도를 강화한다.

퇴행하는 것을 볼 수 있다. 문제가 되는 것은 최소한의 저널리즘의 실천윤리를 바탕으로 사실에 입각한 객관성과 남북한간의 관계를 공정하게 바라보는 노력이 무엇보다 중요할 것이다. 그러나 그러한 실천윤리가 없는 상태에서 민족이념의 지향성에 따라서 통일지향성과 분단지향성으로 갑자기 바뀌어 간다면 일관성 없는 언론이라는 지탄을 받기가 쉽다. 보수적인 입장과 진보적인 입장이 미디어에 객관적으로 반영되고 이것이 정치적 변화에도 불구하고 지속되는 것이 바람직하다.

이명박 정부에 들어오면서 정부의 대북 강경정책이 가시화되었으며 천안함 사태를 계기로 남한언론은 다시금 냉전적 갈등을 부각하는 보도태도를 보이고 있다. 6.15 회담 당시 언론이 능동적이고도 주체적으로 북한의 보도태도를 바꾼 것이 아니라 6.15정상회담 이후에 급격히 변화하는 정치 환경에 그대로 순응했던 것처럼, 이명박 정부의 대북강경정책 이후의 언론도 정치적 상황에 부합하는 정치 종속적 언론 보도태도를 보이고 있는 것이다.

통일인식이 올바로 자리잡기 위해서는 언론인 스스로 자신의 통일인식을 공고히 함은 물론이고, 저널리즘의 실천윤리도 확립해서 바람직한 통일의 전망을 지녀야 함에도 불구하고 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서도 아직까지 이러한 변화가 나타나고 있지 못하다. 그렇기 때문에 6.15 정상회담이후에 긍정적인 변화를 보이고 있는 방송에 나타난 이미지 역시 이명박 정부에 들어서면서 180도 바뀐 보도태도를 보이고 있는 것이다. 그러므로 통일에 대한 전망을 지속적인 가치로 내재화하기 위해서는 언론인과 보도관행의 변화가 필수적이다.

민주화운동기념사업회 Korea Democracy Foundation

〈참고 문헌〉

강현두(1988). 한국방송의 신질서를 위하여. 한국방송연구(서울: 한국방송사업단).

김수정(2010). 주요 신문의 천안함 참사 보도 진단. 문화연대외 4개단체(2010). 천안함 참사 관련 정부의 정보통제와 언론보도의 문제점.

김영욱(2000). 북한관련보도의 반성과 새로운 패러다임 모색-신문을 중심으로-. 한국언론정보학회, 남북화해시대 통일을 위한 방송의 역할. pp. 28-56.

김정탁(1991). 남한언론의 북한보도 내용분석. 남북통일과 언론, 한국언론연구원.

김주언(1989). 80년대 언론탄압, 사회비평 제3권. pp. 154-198.

김진균, 조희연(1985). 분단과 사회상황과의 상관성에 관하여-분단의 정치사회학적 범주화를 위한 시론. 변형윤 외. 분단시대와 한국사회(서울: 까치).

문화연대, 민주언론시민연합, 언론개혁시민연대, 전국언론노동조합, 참여연대(2010). 천안함 참사 관련 정부의 정보통제와 언론보도의 문제점.

박기순, 전리령(1995). 한국신문에 반영된 북한 '이미지'. 한림대학교. 한림과학원총서-26.

박용규(1999). 90년대 한국언론의 북한보도 실태와 개선방안. 한국언론재단, 한국국제정치학회 공동주최세미나, 언론의 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색. pp. 1-20.

백선기(1995). 남북관련 보도의 기호학(서울: 성균관대학교 출판부)

유재천(1990). 남북한의 통일언론정책. 서강대학교 언론문화연구소 편, 분단국의 통일언론정책.

윤영철(1991). 언론의 현실재구성에 관한 연구: 우리나라 신문의 남북관계 보도분석. 언론학보 제26호. pp. 251-286.

윤영철(1992). 언론환경의 변화와 보도의 다양성-반공(반북)이데올로기 지형의 변화와 그 한계. 한국언론학보, 가을호. pp. 267-308.

이종수, 윤석년(1990). 통일에 관한 보도 경향. 관훈클럽편, 신문연구, 겨울호.

이창현(1989). 방송매체의 반공이데올로기. 저널리즘, 가을,겨울호, pp. 62-86.

이창현(1990). 한국언론의 통일 및 북한보도분석. 저널리즘, 봄, 여름호, pp. 112-122.

이창현(1999). 북한관련 텔레비전 뉴스의 보도유형과 분석-보도태도와 뉴스가치의 경향에 따른 분류체계(typology)의 적용. 가을철 언론정보학회 발표논문.

이창현(2001). 방송에 나타난 북한 이미지의 변천과 과제-6.15 정상회담 이후의 변화를 중심으로-2001 제2회 원탁토론 국제학술회의 신자유주의, 세계화, 탈냉전: 한반도 평화통일의 걸림돌과 디딤돌 발표논문

전효관(2000). 매체에 나타난 북한의 이미지구성. 조한혜정, 이우영(엮음). 탈분단 시대를 열며:남과 북, 문화공존을 위한 모색(서울: 삼인). pp. 95-115.

조혜정(1996). 북조선과 남한의 동질성과 이질성. 또하나의 문화편, 통일된 땅에서 더불어 사는 모습(서울: 또하나의 문화). pp. 45-52.

주창윤(2000). 북한관련보도의 반성과 새로운 패러다임 모색-방송영역-. 한국언론정보학회, 남북화해시대 통일을 위한 방송의 역할. pp. 3-27.

최영묵(1999). 남북한 관계개선을 위한 국내언론의 역할. 한국언론재단, 한국국제정치 공동주최, 언

론의 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색 발표논문
한국방송공사(2000). 남북한 화해, 협력시대의 방송의 역할.
한국방송공사(2001). 북한 텔레비전 뉴스 프로그램 연구
한국언론연구원(1998). 남북교류시대 북한보도.

냉전과 탈냉전 속 작은 사람들의 이야기

김귀옥(한성대 교양학부 교수, 사회학, 한성대 전쟁과평화연구소 소장)

1. 들어가며

2. 작은 사람들의 목소리와 민주주의의 만남

3. 냉전과 탈냉전시대의 세 사람 이야기
   1) 정현정 이야기: 전쟁은 부모님과 재산, 모든 것을 앗아 갔어
   2) 장명순 이야기: 남편의 월북과 시부의 죽음으로 멸문된 가정을 지키다
   3) 김양사의 이야기: 소년이 치른 한국전쟁

4. 맺음말: 작은 사람들에게는 여전히 불완전한, 불안전한 한국의 민주화

냉전과 탈냉전 속 작은 사람들의 이야기

김귀옥(한성대 교양학부 교수, 사회학, 한성대 전쟁과평화연구소 소장)

1. 들어가며

2010년 봄, 한반도에는 천안함 쓰나미가 휩쓸고 있다. 이 사건의 원인을 구조적으로 본다면, 그것은 한반도 분단과 남북의 대결 및 상호 불신에 기인한다. 돌아보면 1987년 KAL 폭파사건이라는 어마어마한 민간여객기에 대한 테러가 있었고, 1986년 '200억톤 물폭탄'이라는 끔찍한 재난을 예고하는 금강산댐건설사건, 1983년 아웅산테러사건도 있었다. 1980년대뿐만 아니라 한국전쟁 이후 1970년대까지만 해도 한반도 분단이 낳은 수많은 사건이 있었고, 1994년에도 제2의 한국전쟁으로 갈 뻔했던 전쟁전야(김연철, 2009)가 있었다. 1980년대까지만 해도 남북의 대결을 극단적으로 보여주는 사건들이 발생하면, 우리 사회에는 냉전적 시위가 전국방방곡곡에서 일어나곤 했다. 반공궐기대회, 반공웅변대회, 반공전시회, 반공캠페인 등의 일련의 반공종합행사가 진행되었다.

2010년 봄, 천안함 사건은 우리에게 냉전의 시계가 여전히 작동함으로 보여주고 있다. 연이은 보수언론과 단체들의 전쟁을 부추기는 듯한 주장이 쏟아져 나왔고, 역전의 반공투사들이 '북한 응징 결의 국민대회'와 같은 '반북·반김시위'를 하고 있다. 그러나 우리 사회 과거와는 분명히 차별적인 행동들이 표출되고 있다. 즉 전쟁반대, 전쟁의 광기를 경고하는 목소리들이 연이어 인터넷신문이나 집회, 성명서 등으로 들여오고 있다.[9] 소위 비동시성의 동시성이라고 할까?

한국 사회의 이러한 현상은 '남남갈등'이라 불려왔다. 2000년 6·15남북공동선언 전후로 민주화세력이 집권하고, 남북의 대화국면이 안정화에 접어들면서 남남갈등적인 남한 내부의 분열현상이 두드러지게 보였다. 다른 각도에서 보면 남남갈등은 민주적 사회에서 다양한 이해관계가 경쟁하고 있는 양상으로서 지극히 정상적인 모습이다. 체제가 안정적이면 민주주의는 순항을 하지만, 체제가 모순적이거나 사회 모순이 팽배하는 국면에서는 다양한 이해관계가 분출되어 나올 수밖에 없다. 더 이상 과거와 같은 냉전적 광기가 모든 이성적 사고를 정지시키고, 이성적 성찰과 문제제기를 무력화시키던 냉전의 시대는 약화되고 있는 추세가 아닐까 싶다. 역설적으로 보면 1987년 6월 항쟁 이전 한국 사회는 자유민주주의의 기치를 든 민주공화국이었으나 그 저변에는 냉전시대의 반이성적 흐름이 압도적인 사회였다. 반공주의라는 가치가 다른 모든 자유롭고 다양한 사고와 표현을 지배했다. 반공주의는 민주적 질서와 문화를 끊임없이 마비시켜 왔고, 그런 민주주의가 1970년대에는 한국적 민주주의로 간주되었다. 남북을 같이 놓고 보면, 남북 모두 냉전적 가치가 이성적이고 합리적 가치나 행위를 억압했다.

9) 『경향신문』 2010. 5. 29.

유럽에서는 반이성이 지배했던 1940년대가 지나면서 1950년대 전후복구 시기를 거치면서 1960년대에는 민주주의의 성숙과 함께 전쟁의 광기와 전체주의적 몰이성을 비판하는 목소리가 높아졌다. 1930, 40년대 전체주의가 판칠 당시 유럽에는 국가와 공동체에 대한 맹목적인 '순종'이 민주주의 정신과 비판의식을 억압했다.[10] 그러한 맹목성이 2차 세계대전 당시 600만명의 홀로코스트에 침묵하도록 만들었다. 1950년대 이후 민주주의의 회복과 성숙 과정에서 1968년의 제2의 물결(New Wave) 시대를 맞이할 수 있었다. 독일인들이나 유럽인들은 다시금 1930, 40년대 중반까지 자신들에게 일어났고 자신들이 저질은 일, 즉 인류에게 가한 학살과 범죄에 치를 떨게 되었다. 그러한 반성은 국가와 시민사회에서 과거사청산운동을 가능하게 하는 원동력이 되었고, 민주교육이나 평화교육을 통하여 이성을 회복시키고 1970년대 헬싱키프로세스를 가동시켜 동서간의 화해와 대화를 촉진시킬 수 있지 않았을까 싶다.

1970년대 이래로 냉전적 분위기에도 불구하고 유럽 국가들은 동서진영간 교류를 그치지 않았고, 전체주의에 이성을 맡기지 않았다. 그 결과 과거 파시즘에 굴복하여 순종했던 '작은 사람들(kleine Leute)'(Peukert, 2003)이 반성을 통하여 이성과 시민권적 권리를 회복할 수 있었다. 그것이 바로 민주주의의 힘이다. 그러한 힘이 있었기에 독일에서는 1990년 통일 직후 경제위기 속에서 돌출된 신나치즘의 반이성을 극복할 수 있었다.

그러나 한국에서는 1990년대 중반까지 냉전의 온상에서 독재, 또는 권위주의가 서식했다(강만길, 2001). 그간 국가는 자신의 오류를 단 한 번도 반성하지 않았다. 해방 이후 식민주의 문제인 친일반민족행위자 문제는 말할 것도 없고 태평양전쟁 강제동원 문제와 일본군위안부 문제 등에 대해서도 눈을 감았다. 뿐만 아니라 해방과 전쟁과정에서 국가가 민간인들에게 저질은 폭력, 즉 국가폭력(state violence)에 대해서도 단 한 번도 반성하지 않았다. 또한 냉전독재시대 민주화운동 역시 '좌경용공'적 범죄행위로 간주된 채, 국가는 양심수를 양산하였다. 그 과정에 작은 사람들은 수십 년의 세월 동안 냉전적 일상생활을 살아야 했다. 작은 사람들은 피해자만을 의미하지는 않는다. 국가폭력에 동원된 가해자 역시 자신의 기억에 압도되어 성찰을 포기한 채 살아야 했다.

2000년대 한국 사회에서 비로소 민주주의가 성숙되면서 과거사청산운동이 일어나기 시작했다. 그 운동은 피해자의 목소리로부터 시작되었다. 그러한 목소리가 국가 성격에 대한 성찰로 이어지면서 새로운 국가 기구들이 비록 한시성을 전제한 채 출범하였고, 2008년 실용정부의 출범과 함께 문을 닫고 있는 처지가 되었다.

이제 이 글에서는 한국전쟁기에 발생했던 국가폭력을 둘러싼 작은 사람들의 이야기를 찾아 나서려 한다. 작은 사람들은 냉전시대 일상생활을 어떻게 살았으며, 그들은 민주화를 어떻게 맞이해왔는가, 또한 그들의 삶 속에서 민주주의는 어떤 의미를 갖는가를 살펴보려고 한다. 그러기 위해서는

10) 1961년 밀그램(S. Milgram)은 65%나 되는 사람들이 얼마나 맹목적으로 권위에 순종하는지 실험을 통하여 보여주었다(Milgram, 2009). 그의 실험은 경악과 반성과 함께 이후 많은 비판을 불러일으켰다. 하워드 진(Howard Zinn)은 미국인들은 지속적인 준법과 애국에 기반을 시민교육을 통해 정부 주장을 비판적으로 바라보는 교육을 한 번도 받은 적이 없다고 지적하며, 그럼에도 불구하고 30% 넘는 사람들이 정부에 대해 비판할 수 있음에 주목해야 한다고 지적하였다(Howard Zinn, 1990; Zinn · D, Macedo, 2005). 2010년 5월 26일 발표된 천안함 사건에 대한 정부측 발표에 대한 국민 신뢰조사에서 70%정도가 신뢰를 보냈다는 조사발표가 있었다(『한국일보』2010. 5. 25). 표현의 자유가 억압된 상황에서 30%에 가까운 사람이 회의적인 태도를 취한 것은 어느 언론기관에서 말하듯 '불신의 나라'(『한국일보』2010. 5. 28)이어서라기보다도 한국 민주주의의 성숙으로도 볼 여지가 있다.

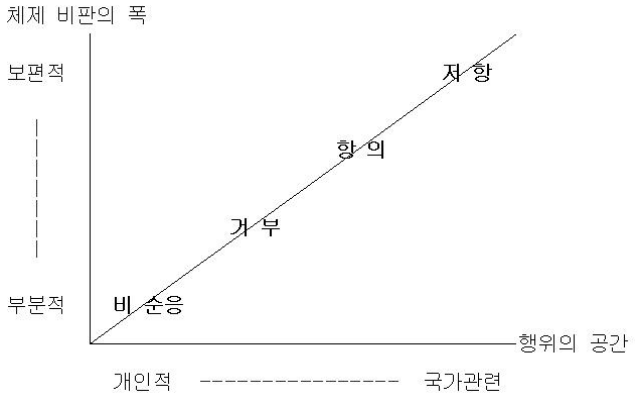
우선 작은 사람들의 목소리 찾기와 민주주의의 만남, 거시사와 미시사의 방법론의 만남에서 논의를 출발하고자 한다.

2. 작은 사람들의 목소리와 민주주의의 만남

작은 사람들(kleine Leute, little people)은 '아래로부터 연구' 속 주인공들이다. 우선 작은 사람들은 누구인가? 쉽게 말해 작은 사람들은 생활세계 속의 '민중'이다. 한국에서 오랫동안 민중은 사회운동과 연관 지어진 정치적 존재로 위치 지어졌다. 거시역사 속 기록되어진 역사에서 민중은 국가나 권력엘리트들에 대한 불평·불만으로 가득한 사람, 일탈자들, 동원되는 사람들, 고통 받고 희생당하는 사람들이다. 또한 그들은 사회변혁기 사회운동에서 대안 엘리트들에 의해 동원되지만, 사회운동이 소멸하면 역사에서 사라지는 존재였다. 마르크스는 작은 사람들로서의 노동자계급으로서 사회주의 사회변혁의 주체이자, 주인으로 설정하였고, 그러한 역사적 실험도 진행되었다. 그러나 사회주의 국가에서조차 사회주의 체제가 수립된 이후 작은 사람들은 역사의 전면에서 사라지고 사회주의 사회에서도 여전히 동원되는 대상이 되었다. 또한 근대 독재사회가 레짐으로서의 민주주의체제를 표방하고 있을지라도 독재사회에서 작은 사람들은 독재자의 사람들과 저항자 밖에는 보이지 않는다. 일부의 저항자를 제외한 근대 '국민'으로서의 사람들은 독재자에 순응하였다고 간주되었다.

그러나 독재시대가 마감되고, 민주화가 되면서 그 사회를 재조명하는 새로운 접근이 이루어졌다. 즉 생활세계 속의 작은 사람들에 대한 행위 연구에서 새로운 발견이 이루어졌다. 그것은 1960년대 초 미국의 밀그램의 의해 미국인들을 경악하게 했던 '권위에 대한 복종'에 따르면 사람들이 권위에 복종하는 것은 특정한 '성격', 예컨대 민족성, 국민성과 같은 집단성격과 무관하고 권위적인 '상황' 또는 '구조' 때문이라는 점을 밝혀냈다(Milgram, 2009). 그러나 그 상황은 모든 사람에게 동일하게 작동하지 않는다는 점을 다음 연구자들은 강력하게 주장하여 강력한 권위적 상황에도 일상생활로부터 정치적 현장에 이르기까지 수많은 일탈 행위들이 발생한다는 사실들이 제시되었다. 포이케르트(Peukert, 2003)는 일탈 행위 행태들을 다음과 같이 도식화했다.

〈그림 1〉 제3제국에서의 일탈 행위 형태들



출처: Peukert(2003: 120).

포이케르트는 나치 독재 체제하에서 일상의 작은 사람들의 일탈 행위를 비순응-거부-항의-저항으로 유형화하였다. 비순응은 사소한 일탈이다. 그것은 교통법규를 어긴다거나 생활규범을 어기는 것과 같은 사적인 공간에서 일어나며 체제 전체에 대해 문제시하지 않는 개별적 규범 위반이다. 한 걸음 더 나아가 히틀러청소년단체에 자식을 보내지 않는 부모나 사보타지하는 노동자들의 행위는 정치적 의미를 담은 거부의 행위이다. 항의 행위는 교회의 안락사 반대캠페인처럼 정부의 정책에 공식적으로 반대하는 행위이다. 저항은 나치 체제 전체를 거부하고 개별적인 행위 주체의 행위 속에서 나치 체제의 전복을 준비하는 행위이다(Peukert, 2003: 119~121).

윤해동(2003)은 정형화된 기억과 세속화된 규범으로서의 역사를 거부하고 일제 강점기의 대다수 한국인들은 지배(협력, 친일)와 저항의 이분법적 세계가 아닌 회색지대라는 공공지대에 존재하였음을 주장하였다. 회색지대의 피지배 민중들은 한편으로는 총독부에 협력하면서 저항하는 양면적 모습을 보였다고 보았다(윤해동, 2003: 35).

반면 김준(2006: 288)은 포이케르트를 활용하여 한국 1970년대 박정희 시대 체제에 대한 피지배집단의 태도를 다음과 같이 분류하였다.

저항--불복종(거부)--묵종(비순응)--순응--동의--지지

김준은 1970년대 한국노동자들이 '잘살아보세'라는 경제적 성취동기를 내면화시켰고, 체제에 대한 강력한 저항을 하지 않았다고 하여, 독재체제에 '광범위한 지지와 동의'를 보냈는지에 대해 의문을 제기했다. 다시 말해, 경제적 성취동기로서의 생산력 증대에 대한 협조행위가 체제 자체에 대한 지지와 동의로 환원할 수 없다는 주장이다.

김준의 이러한 주장에는 1970년대 박정희 시대를 어떻게 볼 것이냐는 질문이 놓여 있다. 흔히 그 시대를 파시즘독재로 볼 때는 공적영역뿐만 아니라 사적영역에서도 식민지화가 진행되었다고 볼 수 있다. 그러나 개발독재로 볼 때는 공적영역에서는 동원 모델이 이루어지지만, 사적영역에서는 오히려 탈정치화가 작동하였다고 볼 수 있다.

그렇다면 한국의 냉전시대 수많은 작은 사람들은 어떻게 살고 자신의 문제에 직면했을까? 특히 한국전쟁에 의한 일대 피해자이자 냉전시대 작은 사람들의 하나인 피학살유족들에 있어서 침묵의 시간을 살았다고 여겨져 왔는데, 실제로 그들은 어떻게 살아온 것일까? 또한 피학살유족과 비슷한 범주의 월북가족은 월북인이 떠난 후 남한에서 어떤 삶을 살았을까? 한편 피학살자에 대한 가해자 문제는 어떻게 볼 수 있을까? 다시 말해 군대와 경찰에 협조하여 많은 경우 지역 사회에서 피학살자에게 실제 가해행위를 했던 가해자들은 자신의 가해 행위를 한국전쟁 시기와 정전 후 어떻게 이해해 왔을까? 그들의 태도와 행위를 과연 협조와 저항이라는 전통적인 틀로 설명할 수 있는가? 또는 침묵했던 사람들을 제3의 회색지대에 있던 것으로 간주해도 되는가?

이 문제에 다가서기 위해서는 법정자료를 포함한 국가기록자료, 언론 보도 자료 등에만 의존해서는 냉전시대 작은 사람들의 목소리가 잘 들리지 않는다. 이번 연구에서는 세 범주에 속하는 사람들의 냉전과 탈냉전시대를 살아온 이야기를 구술사 방법론(Oral History Methodology)에 따라가 보고자 한다. 특히 이들에게 민주주의는 어떤 의미인가를 그들의 삶의 지평에서 주목해 보기로 한다.

3. 냉전과 탈냉전시대의 세 사람 이야기

이글에서는 세 사람이 냉전과 탈냉전시대를 어떻게 살아왔고, 현재도 살아가고 있는지 살펴보도록 한다. 그들의 이름은 가명을 쓰며, 간단한 인적 사항은 다음과 같다.

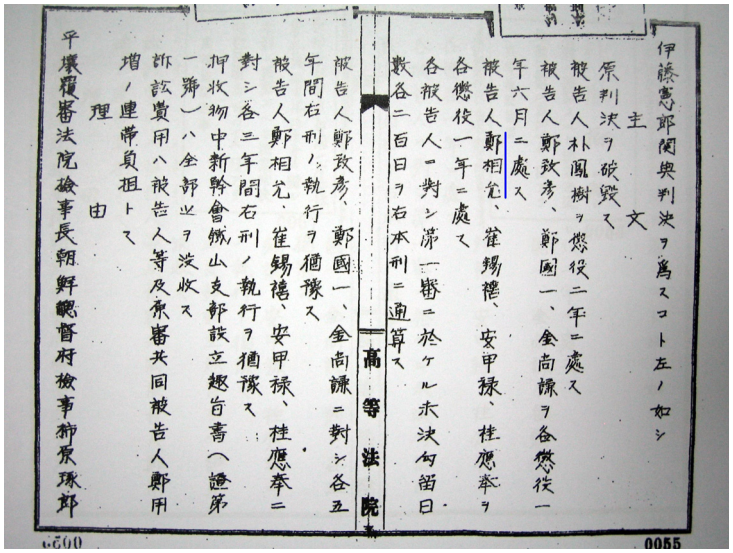
이름(가명)	생년	성별	출신지	거주지	직업	기타
김양사	1934	남	인천 강화군	인천시 강화군	농업	전시 소년단 활동
장명순	1924	여	강원도 양양군	강원도 양양군	농업 및 잡역	남편 월북과 시부와 친척들의 피학살
정현정	1934	여	평북 철산	충청남도 공주 서울시 은평구	자영업 및 전업주부	부모 피학살, 피학살유족회 활동

1) 정현정 이야기: 전쟁은 부모님과 재산, 모든 것을 앗아 갔어

일제 강점기: 두려웠으나 자부심으로 빛나던 시절

정현정(가명, 1934년생, 여)에게 일제 강점기와 전후 냉전시대 중 어느 때가 더 어려웠냐고 물으면 단연코 냉전시대라고 대답한다. 일제 강점기는 일경의 감시로 늘 쫓겼으나 그래도 삶의 지주가 되었던 부모님, 특히 애국자였던 아버지 정상윤이 계셨기 때문이다. 아버지 집안은 선각자로서 증조부가 국경무역으로 자수성가하여 유치원을 세웠고, 재력에 힘입어 아버지도 일본의 명치대학으로 유학할 수 있었다. 1928년 대학 3학년 방학 때 고향 방문을 하였다가 신간회 철산지부 사건에 연루되었고, 〈그림 2〉 항소심 재판기록에 따르면 1년간 옥살이를 하였던 것으로 보인다.

〈그림 2〉 정현정의 아버지, 정상윤의 재판기록


伊藤憲郎関與判決ヲ為スコト左ノ如シ

主文

原判決ヲ破毀ス

被告人朴鳳樹ヲ懲役二年ニ處ス

被告人鄭致彦、鄭國一、金尚謙ヲ各懲役一年六月ニ處ス

被告人鄭相允、崔錫禧、安甲祿、桂應奉ヲ各懲役一年ニ處ス

各被告人ニ對シ第一審ニ於ケル未決勾留日數各二百日ヲ右本刑ニ通算ス

高等法院

被告人鄭致彦、鄭國一、金尚謙ニ對シ各五年間右刑ノ執行ヲ猶豫ス

被告人鄭相允、崔錫禧、安甲祿、桂應奉ニ對シ各三年間右刑ノ執行ヲ猶豫ス

押收物中新幹會鐵山支部設立趣旨書(證第一號ノ一)ハ全部ヲ沒收ス

訴訟費用ハ被告人等及原審共同被告人鄭用增ノ連帶負担トス

理由

平壤覆審法院檢事長朝鮮總督府檢事都原琢郎

0055

* 정상윤(鄭相允), 강조는 인용자 (정현정 제공, 2006. 12. 16)

그런 정현정의 부친은 정현정에게 삶의 지주이자 등불이었다. 아버지는 그녀에게 "너희 시대에는 여자도 능력 있으면 대통령도 할 수 있고, 국회의원도 할 수 있고, 남녀 가림 없이 그런 시대가 너희한테는 도래가 된다"며 글도 가르쳐주고, 심지어 주도(酒道)도 가르쳐주었다고 한다.

1928년 신간회 철산지부 사건으로 1년간 옥고를 치룬 후 그의 아버지는 석방되었다. 석방 후에는 일제 경찰의 사상보안관찰로 인해 철산에서 사업은커녕 일상적인 삶을 사는 것 자체가 힘들었다.

> 맨날 감시를 하고 그러니까 뭐 순간순간 살 수도 없고 그러고 그러다보니까-, 그 많은 재산을 유지할 수가 없는 거예요. 그렇게 해서 돈도 무척 들었지만, 일본 놈들이 가만 두지를 않죠. 그러니까 완전히 그냥 다 이렇게 파손되고 그런 게, 그러니까 그 지경이 되니까 거기에서 더 이상 살 수가 없잖아요. 그래서 저희 할아버님이 그 왜정 말에 한참- 뭐 뭐야 저기 계룡(산)에 '정도령'이 뭐 그런 낭설이 있었잖아요. 그래가지고 핑계가 인제, 거기로 인제 이렇게 피난을 간다는 명목으로, 그러니까 내가 음-- 여덟(8)살 때(정현정, 2006: 183).

1941년경에 정현정 집안은 '정감록 사상'을 핑계를 대고 충청남도 공주로 이사하여 일경의 감시를 우회하고자 했다.

해방의 짧은 기쁨과 열기의 폭발

정현정에게 해방은 나라의 해방과 함께 아버지의 해방이요, 집안의 해방으로 기억되고 있다. 해방 당시의 분위기를 살펴보자.

> 8·15 해방을 맞은 거예요. 8·15 해방이 되자, 아버님이 인제 식을 하시드라고요. 그래서 저희도 그 화제의 해방식 맞으면서 우리 집에서 그냥, 온 동네사람들 다 이렇게 잔치를 하고, 거기에다가 태극기 우리가 직접 다- 그려서 다 하나씩 그려서 그렇게 그런 아주 큰 행사를 지냈지요. (……) (제가) 국민 학교 5학년때 인제 8·15해방을 맞이했는데, 미군정 3년, 고 기간에, 아버님이 **군 인민위원장이셨어요. 그때는 정식으로 간판 내걸고 그러고 그렇게 하셨었어요. 그래 그 시절에, 군정시절에 그러니까, **군 인민위원장을 하셨지요(정현정, 2006: 185).

이러한 풍경은 다른 지역과 비교해 그리 특별한 일은 아니다. 해방 당시에 대도시에는 대대적인 해방 환영행사가 개최되었다. 정현정의 아버지는 마을에서 환영행사를 주도하였고, 미군정기에 **군 인민위원장으로 되었다.

아마도 과거 일제 항일투쟁의 경력으로 인해 정상윤은 지역민들에게 존경이나 지지를 받을 조건이 되었으리라 짐작된다. 그런 분위기는 정현정의 동네만의 특징은 아니었다. 각 지방의 인민위원회는 브루스 커밍스(Bruce Cumings)가 지적하듯이 일제와 친일반민족행위자들에 대한 분노가 응축된 아래로부터의 자발성의 결과로 성립되었다. 인민위원장을 비롯한 각급 인민위원회 구성원들은 사회주의자는 말할 것도 없고, 학생, 무장해제당한 군인, 지방마을 유지, 지방지주, 심지어는 일제 관리 노릇하던 사람들 중에서도 어느 정도 신망을 얻은 사람으로 채워졌다. 그 결과 1945년 8월 말경에는 38선 이남에만 해도 145개 이상 결성되었고, 적어도 한반도의 절반을 그 인민위원회가 통치했다(Bruce Cumings, 1986: 103~110). **군도 그런 지역에 하나였을 뿐이었다.

또한 해방 이후 정현정이 본 사회적 분위기는 혁명적 열기로 가득차 있었다.

> **군 인민위원회에서 있을 때 무슨 8·15 기념행사라든지, 인제 국경일에는 행사가 있잖아요. 그러면은 그 아버지 쪽에 그 인민위원회 그 쪽에서 하는 그 행사는 공주산성에 있어요. 그 넓은 산성에 그냥 사람들이 꽉 차는 거예요. 근데 이제 우파들은, 그 공주 무슨 극장 안에서 그저 열댓명 한 이십(20)명 모여서 쑥덕쑥덕하다가-, 그러니까 완전히 그때 분위기는, 내가 보기에는, 뭐 칠십 프로(70%) 내지는 팔십 프로(80%)라도 거의 뭐 구십 프로(90%) 뭐 이상 뭐 그런 분위기였었어요(정현정, 2006: 185).

이러한 기억이 과장된 것일 수는 있어서 왜곡된 것으로 보기는 힘든 것 같다. 한 예로, 최근 글쓴이가 현지조사를 진행하고 있는 강화 지역에도 이러한 양상(김귀옥, 2006: 56)은 유사하게 나타나고 있어서 1946년 미군정 여론국이 서울 시민 8,453명을 대상으로 한 여론 조사 결과를 떠올리게 한다. 즉 "귀하가 찬성하는 것은 어느 것입니까? 자본주의1,189(14%), 사회주의6,037명(70%), 공산주의 574(7%), 모른다 653명(8%)"(국사편찬위원회, 1973: 104~5)이다. 당시 이러한 현상은 하지 중장이 동경 주둔 맥아더 육군대장에게 보낸 "공산주의자들의 활동은 만일 적극적인 조치가 취해지지 않을 경우, 그들이 통제권을 장악할 수 있을 만한 지경에 이르고 있습니다"라는 다소 과장된 보고에도 나타나 있다(김국태, 1984: 119).

그러한 현상에는 자발적 결사체인 인민위원회에 대한 대중적 지지로 나타나 있었다. 또한 대중적 지지가 나타났던 이유는 이념이나 지향의 차이에도 불구하고 친일파에 대한 거대한 증오감과 함께 민주적인 새로운 사회 건설에 대한 대중적인 희망 때문이었던 것으로 보인다. 이러한 현상이 한국전쟁기의 비극을 가져다줄 지 정현정을 비롯한 당대 작은 사람들은 거의 몰랐다.

부모의 시신도, 호적도 잃어버린 전쟁

16살이었던 정현정은 한국전쟁 과정에서 부모님을 모두 잃어버리는 고통을 당했다. 그의 아버지 정상윤은 6·25가 발발하기 전에 체포되어 대전형무소에서 옥살이를 하던 중에 전쟁이 나자마자 이승만 정부가 서울을 후퇴한 직후 처형당하였다(정현정, 2006: 191). 아버지의 처형과 관련된 사실은 다음과 같은 기록에서 찾을 수 있다.

> 1950년 7월, 충청남도 대덕군 산내면 낭월리 대전형무소 재소자 1천 8백여 명이 처형을 위해 끌려 나왔다. (……) 직접적인 지시자는 당시 내무국장 김병원이었다. 김병원은 6·25가 발발하자 "전국 요시찰인 단속 및 전국 형무소 경비의 건"(6월 25일), "불순분자 구속의 건"(6월 29일), "불순분자 구속 처리의 건"(6월 30일) 등의 치안국 통첩을 각 도 경찰국에 발령했다. 한편 육군본부 정보국 산하의 CIC도 김창룡의 지시 아래 이른바 '불순분자'에 대한 검거와 처형에 나섰다. 대전형무소 재소자 학살사건은 이런 상황에서 계획적으로 자행된 것이다(이도영 편역, 2001: 28).

대전형무소 수인들이 죽게 된 것은 정부의 '예비검속' 때문이었다. 예비검속법은 일제 1941년 5월 15일 제정되었고, 해방 후 미군정 법령 제11호를 통하여 폐지하였다(경찰청 과거사진상규명위원회, 2006: 22). 다시 말해 "전국 요시찰인 단속 및 전국 형무소 경비의 건", "불순분자 구속 처리의 건" 등은 모두 법적근거가 없는 상태에서 집행된 불법적인 것이 된다. 정현정의 아버지는 죄수일 수는 있어도 법적으로는 사형당할 이유는 없었다. 해방 후 근거도 이미 사라진 일제의 예비검속법에 의해 처형당할 이유는 더더군다나 없었다. 아버지의 시신을 수습할 길도 없었다. 돌아가신 것만 확

인하고, 영정을 놓고 49제를 올렸다.

1950년 9·28 수복 직전에 정현정의 어머니는 아버지의 유지를 받는다는 입장에서 동민들의 요구에 따라 **군 여맹위원장을 했다. 정현정의 설명에 따르면 어머니는 아버지와 달리 사상도 강단도 없는 분이었으나, 아버지가 죽고 난 후 **군이 인공치하가 되자, 어머니는 아버지의 후배들에 의해 '여맹위원장'이 되었다고 한다. 인공치하에도 이 지역에는 별다른 좌우갈등이 없었고, 우익에 대한 좌익의 처형 사건도 별로 없었다고 한다.[11]

그러나 9·27수복으로 인민군이 후퇴하는 과정에 어머니는 동네사람의 고발에 따라 부역자로 체포당하여 공주형무소에 수감 중이었는데 1·4후퇴로 형무소 수인들이 이감되던 중 처형당하였다. 정현정과 어머니의 마지막 만남을 잠시 살펴보기로 한다.

> 공주형무소에 그 때 수감 중이었죠. 그러다가 1·4후퇴 난거예요. 그런데, 나는 그 때 귀동냥으로 아 댕긴거라고. 1·4후퇴 날 무렵에 며칠 전에, 막 그 소문이 나더라고. 그 공주형무소에 있는 재소자들을, 그 죄수들을, 빨갱이 죄수들을, 뭐 어디로 뭐 이송을 한다 막 뭐 그러더라구요. 그 죄수들을 재소자들을 전부 트럭에다 실었더라고. (……) 그런데 어머니가 두 번째 트럭인가 거기에 딱 앉아계시더라고요. 그랬는데, 말로는 그 때 뭐 그 형무소 안에서 무슨 장티푸슨가 뭐를 앓으셨다 그래요. 그래 가지고선 참- 힘들다고 뭐 그런 얘기를 들은 거 같다고 그런데 보니까, 뭐 이거는 뭐 사람이라고 할 수가 없는 거예요. 너무 초췌하고 뭐 그냥 어떻게 뭐 말 할 수가 없더라구요. (……) 그냥 엄마하고 부르니까, 그냥 눈도 똑바로 못 뜨는 거예요. 아주 완전히, 막 이게 뭐, 참 너무 비참하더라고. 초점 눈에 초점도 없더라고요. (……)
>
> 그 한 겨울인데도 여름 옷 그 옷이죠. 뭐 누가 집에서 무슨 연락을 해서 뭐 면회를 한 번 가본 적도 없고 그런데 뭘 입었겠어요. 그 추운 겨울에도 더군다나 그 해 겨울 되게 추웠거든요. 그런데, 그렇게 해서 그 추운 저기 트럭에 딱 타고 가는데 그렇고 앉아 계시더라구요. 얼마나 배가 고프겠어요. 그래서 내가, 그 때 좀 이렇게 준비해가지고 이렇게 뭐, 그까지 갈라니까 뭐 어디 돈이나 많이 준비해서 갔어요. 좀 있는 걸로, 그 나가서 뭐 떡 과일 뭐 이런 거 여러 가지 사가지고 이렇게 한 보따리해서 같이 나눠 잡수라고 이렇게 올려 드렸어요. 그랬더니 그걸 받더라고. (……)
>
> (한참을 목 메여 운다) 이렇게 얘기를 하면은, 왜 눈물이 나냐면요. 그 때 그, 엄마의 그 모습하고 그 상황이 너무 또렷하게 느껴지기 때문에 막 미치겠는 거예요. 그렇게 하고서는, 기가 막히게 '너 왔냐? 한마디도 못 하시더라고(정현정, 2006: 200~201).

그날 어머니와의 대면은 지상에서의 마지막 만남이었다. 아버지에 이어 어머니조차 죽어서도 가족의 품으로 돌아오지 못했다.

동네에 돌아온 후 그는 한동안 마을에서 꼼짝달싹도 못한 채 있어야 했다. 왜냐면 양민증[12]이 없었기 때문이었다. 심지어 그는 동네 3명의 남성들에게 끌려가기도 했다.

> 내가 어떤 고통을 받은 지 알으세요? 그 동네에서 왜 그 세 사람이 어머니 그렇게 끌고 갔다 그랬죠. 그 사람들이 나를 그렇게 괴롭히는 거예요. (……) 옆에 바로 빈 집이 있었거든요. 그런데 그리 끌고 들어가서 그 때는 그 사람들한테 뭐 그걸 뭐야 왜 뭐야, 그 치안하는 그 사람들이 있었잖아요. 그 사람들한테 다 총을 줬을 때에요. 그 때는 그래서 그 사람들이 막 갈기면 죽는 거예요, 그냥. 그 그렇게 무시무시한 세상 아주 저기 세상이었거든요. 그 사람이 그러니까 그 M1 총인가? 그 큰 거를 딱 들고 와가지고서는

11) 정현정이 살던 지역과 가까운 공주 옥룡동 대추골에서는 인공 치하에서 그 지역 공무원과 교사 50여명이 피학살당하는 사건이 있었다고 한다(국방부 군사편찬연구소 엮음, 2002: 317).

12) '양민증'은 종이조각에 불과하지만, 좌익과 관련이 있는 가족, 의심을 받는 가족구성원은 양민증을 발급받을 수 없었다. 이것이 없으면 외출도 할 수 없었다(김영미, 2007: 296).

> 그 때 어머니가 잡혀가기 전이지. 들고 와가지고서는, 빈 집으로 끌고 가는 거예요. 그걸 보고 어머니가 밤새 그냥 뭐 앉았다 일어났다 한창 난리가 난거죠. 그런데 끌고 들어가서 날더러 뭐라 그러냐면은, "야 이 빨갱이 년, 너희 아버지 두목이고 뭐 그런데 너도 맹랑하고. 그러니까 그 인민군들이, 어디다 총을 다 묻고 갔고 뭘 냄긴(남긴) 흔적을 내놔라" 그거예요. 그러고 트집을 잡는 거예요(정현정, 2006: 217~218).

생명의 위협적인 상황에서 그는 어디에서 용기가 났는지, 오히려 소리를 쳤다. 가슴을 들이대고 쏠 테면 쏘라고 외쳤을 때, 그들은 화를 내면서 자리를 떠났다고 했다.

플래쉬 백(flash back): 꿈속에서도 잊을 수 없는 고통의 반복

한국전쟁이 끝나면서 부모님 때문에 가족의 해체는 말할 것도 없고 친척들에게도 여러 가지 피해가 돌아갔다. 심지어 6촌은 신원조회에 걸려 공무원 발령도 되지 않았다. 친척들은 부모의 흔적을 어떻게 하면 지워버릴 수 있을까 전전긍긍했다. 엎친 데 덮친 격으로 그에게 닥친 더 기가 막힌 사연은 1962년 주민등록제도가 시행되는 과정에서 친척에 의해 자신이 작은아버지의 딸로 된 것이다. 부모님을 잃으면서 그는 부모의 재산을 포함하여 모든 것을 잃어버렸다.

그런 가운데 자신을 이해해 줄 남편을 만나 결혼하여 4남매를 낳았다. 또한 서울로 이사와 남편이 벌리는 사업의 흥망에 따라 정신없이 살았으나 그녀의 가슴에 가득 찬 슬픔은 무엇으로도 없앨 수 없었다.

> 어머니 아버지 잃고서 십 년 동안, 꿈에, 밤에 자면은 꿈에 나타나는 거예요. 그런데 그냥 이렇게 제일 가슴 아픈 거는, 이렇게 평범하게 그렇게 나타나는 게 아니라, 아버지가 그냥 이렇게 도망다니시고 내가 그거 아 다니고, 그 애달프게 그러고, 그런 것들이 자꾸 연상되더라고 그렇게. 그렇게 살았으니까 그런 건지. 그 어머니 꿈을 꿔도 그 초췌했던 그 모습 그냥 그런 것들이 자꾸 보이는 거야. 그러고 어떤 때는 그냥 아버지가 딱 그냥, 평범하게 그렇게 나타나서도, 어머니 아버지만 꿈에 봤다하면 그냥 붙들고 우는 거예요. 그냥 막 꿈속에서. 그러면, 얼마나 울어대는지 그러면, 남편이 막 깨우는 거예요. (……) 그러니까 "이제 잊어버릴 때도 됐지 않았느냐" 그래요. "너 어째 오랜 세월 그렇게 했는데도 그렇게 못 잊고 그러냐" 그래서 내가 "그걸 어떻게 잊냐. 내가 죽어서 땅 속에 묻히기 전에는 못 잊는다"고 어떻게 그 상황을 잊냐고 내가 어떻게 잊겠냐고(정현정, 2006: 204).

그는 억울하고 답답함을 토로할 데가 없어서, 바쁜 살림살이 중에도 교회를 나가기도 하고, 틈틈이 신문이나 책을 읽으면서 공부를 하였다. 또한 그는 자녀들에게 자신의 부친인 외조부에 대한 옛날이야기를 해주었다. 할아버지가 얼마나 멋쟁이고, 선각자였으며, 딸자식도 평등하게 키우셨고, 가난한 사람들에게 인정이 많은 분이었음을 각인시켰다. 또한 할아버지와 할머니가 어떻게 억울한 죽음을 당했는가를 이야기해 주었다.

그 덕분인지 큰아이는 학생운동에 참여하였다. 자식에게서 용기를 받아 그 자신도 사회문제에 좀 더 관심을 갖게 되었다. 또한 학생이나 지식인들이 사회민주화투쟁을 할 때면 지지를 하고, 더 적극적으로 관련 행사에도 참여하였다. 마침 다니고 있던 교회가 진보성을 띠고 있고, 사회민주화를 종교적 목표 중 하나로 보고 있었기 때문에 자신의 희망을 키우게 되었다.

피학살자 유족의 진실 규명은 마음의 족쇄를 푸는 지름길

1990년대 중반 이래로 각지에서 피학살자 유족들이 만들어 활동해온 단체들이 힘을 합하여 마침내 2000년 9월 7일, '한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회'가 발족되었다. 정현정도 용기를 내어 부모님의 원혼을 풀기 위해 '대전산내희생자유족회'에 참여하였다.

대전형무소의 경우에는 이미 조사팀이 가동되었지만, 어머니의 경우에는 공주형무소에서 처형된 것이 아니기 때문에 정확한 조사를 하는 데에는 많은 시간이 걸릴 것으로 추측하여 걱정이 크다.

그는 아버지의 신간회 활동으로 인한 재판 기록 자료를 찾아내어 2006년 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(위원장 송기인)에 진실규명을 신청했고, 2007년 5월 16일 항일독립운동에 대한 진실규명 결정을 한 바 있다.

> 좌익계열도 항일독립운동 공적 인정 [한겨레신문]
>
> 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(위원장 송기인)는 지난 15일 전원위원회를 열어 '정상윤의 신간회 평북 철산지회 사건'과 '박창래의 여수수산학교 학생독립운동 사건'에 대해 진실규명 결정을 내렸다고 16일 밝혔다.
>
> 이들은 모두 사회주의계열 독립운동에 참여한 인물로, 진실위원회가 좌익활동을 한 이들에게 항일운동 공적을 인정하는 진실규명 결정을 내린 것은 이번이 처음이다.
>
> 진실위원회는 1928년 당시의 신문과 판결문을 통해 정상윤(1905~51·추정)씨가 같은 해 8월 신간회 평북 철산지회 발기인대회에서 사회를 맡아 회의를 진행하고 '신간회 철산지부 설립 취지서'를 배포하려다 붙잡혀 옥살이를 하는 등 독립운동에 참여한 행적을 확인했다고 밝혔다.
>
> 신간회는 민족주의와 사회주의 진영이 함께 1927년 2월 발족한 민족운동단체이며, 철산지회는 1928년 경찰의 삼엄한 경계 속에 발기인대회를 열다 정씨를 비롯해 박봉수·정치언·정국일씨 등 주모자 9명이 체포됐다. 정씨의 아들[13]은 지난해 "아버지가 좌익활동을 했지만 항일독립운동 사실은 인정해 달라"며 진실규명을 신청했다. (……)　이정훈 기자　기사등록 : 2007-05-16 오후 07:52:4 (강조는 인용자)

그러나 아직 국가보훈처에서의 국가유공 관련한 문제는 그녀의 부친에 대한 조사 단계에서 중단되어 있는 실정이다. 부친의 대전형무소 죽음에 대한 결정문이 없기 때문이다. 또한 그의 부모님과의 호적은 정리되지 않은 채 방치되어 있다.

그의 소원은 부모님의 억울한 죽음을 밝혀내고, 부모님 모두가 조국 완전 독립과 정의로운 세상을 실현하기 위해 노력하셨음을 인정받는 것이다. 그것이 아버지, 어머니와 같은 유족들의 한을 푸는 길이고, 이제 후손들은 더 이상 억울한 세상을 살지 않는 길이다. 그래서 그는 평화통일을 애타게 희망하고 있다. 그에게서 진정한 민주화는 부모님의 법적 지위가 회복되는 것이며, 사회적으로도 빨갱이에서 인간으로 회복하는 것을 의미한다. 그에게서 아직 민주화는 멀었다.

2) 장명순 이야기: 남편의 월북과 시부의 죽음으로 멸문된 가정을 지키다

13) 정현정(가명)을 아들로 표기한 것은 기자의 오해인지, 오타인지 알 수 없다.

‘빨갱이’에 묻힌 항일의 빛나는 역사

강릉이나 양양 일대 동해안 지역의 최대 파벌하면 강릉 최씨 문중을 꼽을 수 있다. 강릉 최씨 문중은 동해안 일대 지역의 정치, 경제, 사회 영역에서 심대한 영향력을 갖고 있다. 양양 역시 강릉 최씨의 영향력은 타의 추종을 불허한다고 한다. 그런 양양 내에서 양양읍의 OO리는 그 일대에서는 가장 유명한 빨갱이 동네이다. 이곳은 일제강점기로부터 전쟁 당시까지 100가구가 넘었고, 타성 가구는 17집밖에 안되었다. 그나마 타성가구들도 대부분 친인척으로 얽혀 ‘아재’, ‘조카’, ‘아지니’ 등으로 불렸다.

전쟁 이래로 그곳이 빨갱이 동네, ‘큰 모스크바’로 불린 이유는 일제시기로 거슬러 올라가면 소위 ‘적색농조운동’이라고 하는 사건에서 연원한다. 1932년 ‘양양농민조합사건’으로 농민조합 조합원과 관련자 367명이 체포되었고, 그 가운데 주동자라고 하는 36명이 2~4년의 실형을 살았다(조성운, 2002). 이 운동은 양양 일대의 1919년 3·1만세 운동 이래로 1923년에 물치노농동맹회가 결성되어 전국적인 소작운동에 참여하였으며, 1925년에는 조산농민조합이 결성되었다. 농민조합운동은 야학활동을 통해 확산되었는데, 당시 양양에는 14개 리에 야학이 설치되어 있었다. 1927년 12월 물치와 조산, 용천, 정손, 소야, 서림 등 6개 지역의 조합이 군농민조합으로 통합되어 양양농민조합이 출범했다(조성운, 2002: 46; 엄경선, 2007.3.5).

2008년 양양군 조사에서 양양읍의 OO리 최씨 일가, 딸, 며느리, 친손주, 외손주 등을 만났다. 최씨 집안의 며느리인 장명순(가명, 1924년생, 여)은 삼척 출신의 지체 낮은 집안의 딸이었다. 삼척에 살던 중 일제 당국에 의해 북간도 개척농장으로 이주 명령이 떨어지자, 아버지는 가족과 함께 고향을 떠나 북진하던 중 양양읍의 OO리에 주저앉았다.

> 우리 아버지는 (삼척에서) 오다 보니까는 여기[양양 OO리를 의미함] 떨어지면 큰돈을 벌 것 같더래요. 그래서 여기가 딱 그냥 바닷물 소금 공장 거기다가 하나 세워두고 ‘나, 여기서 일 좀 할 수 없냐’고 그러니까 하도 (최씨 문중에서) 좋아라하더래요. 그래 하는데 하루 흙을 뭉쳐 소금을 만들더래, 진흙으로. (……) 근데 우리 아버지 힘이 좋으니까 소금을 그 사람들한테 막 갖다먹고, 너희 땅(토지) 있는 거 가지고 오라고 그랬대. 그래가지고 엄청 돈을 벌어가지고 여기다 자리를 잡고 크게 살고, 우리들- 우리들 삼남매에요. 오빠 하나, 언니, 나 삼남매인데, 그때 세월에 그렇게 맨 몸을 이불 위에 우리를 얹어놔서 내가 막 내니까 이런 아기를 얹어 가지고 다섯 식구가 왔잖아요. 두 내외하고, 우리 셋하고. 그래 가지고서 소금으로 그렇게 벌었대요. 그래서 땅도 사고, 논도 만평이 넘게 사고. (……) 그리고 그 다음부터는, 또 소금 공장 그렇게 하는 사람을 조산 최가가 그렇게 많으니까 이 길 갈래로 저쪽[바닷가 쪽을 의미]을 다 상놈으로 인정하고, 이쪽[마을쪽]에 사는 사람만 양반이야. (……) 우리 아버지가 (소금공장을) 안해 버리고. 땅만 가지고 사람 두고 농사를 지어도 먹고 남으니까. 우리 오빠도 일본 가서 공부하고. 그렇게 살고 그러니까 그렇게 살은 거예요(장명순, 2008: 380~381).

한국의 전통적 풍습 상 강릉 최씨 동족촌에서 외지 출신의 타성받이가 정착하긴 힘든 법이다. 장명순의 부친은 소금 장수를 하여 큰돈을 벌어 땅을 사들여 농업으로 전환하므로써 이 지역에서는 성공한 사람으로 행세할 수 있었다. 장명순의 오빠는 아버지의 성공에 힘입어 해외유학을 할 수 있었고 장명순도 양양읍의 OO리에 있는 OO예배당학교에 다녔고, 양잠강사로도 활동하였다. 그는 문턱 높은 최씨 문중의 장남인 일본 유학생 최O집과 결혼하였으나 완고한 최씨 집안에서 그를 정식 며느리로 인정하지 않았고 호적이나 족보에도 올리지 않았다. 그래도 그는 딸을 낳았고 시부모를

모셨다. 시아버지는 일정 때는 양양농민조합사건으로 옥고를 치렀고, 해방 후 양양읍 내무서장이 되었다. 시아버지의 절친한 친구는 당시 38선 이남의 주문진에서 대한청년단을 이끌었고, 그의 아들이 인공치하에서 체포되어 함흥형무소에 있던 것을 인우보증을 서서 풀어주었을 정도로 민족주의자였다. 이 무렵 그의 남편 최O집은 아들과 함께 원산에 있었던 것으로 증언했다. 그래도 장명순은 양양 일대 최고 학벌의 신랑인 최O집에 대한 자부심이 대단하였다. 그러나 그 자부심은 자신에 대한 일말의 긍지와도 통했다. 다시 말해 지체 낮은 집안 출신으로서 그런 신랑과 결혼할 수 있을 정도의 자신감을 표현하는 것이다.

전쟁은 집안 남성들의 부재를 가져왔다

해방이 되고 38선 이북이었던 양양군에서도 다른 지역과 마찬가지로 일제 강점기 항일 지도자였던 사람들이 지역 지도자로 부상하였다. 그런 사람들 가운데에는 실력과 지명도, 인맥 등이 뒷받침되었던 사람들은 해방 직후 고향에서 평양으로 떠나 활동하기도 했다. 그런 분위기 속에서 자연스럽게 양양읍의 OO리가 양양군내 지역적 중심이 되었고, 특히 강릉 최씨가 중심에 섰다. 이는 머지않아 다가올 회오리 바람을 예고하였다. 다시 말해 한국전쟁 이후 그 지역이 유엔군에 점령되어 38선 이남으로 편입되면서 서슬 시퍼런 대학살극이 기다리고 있었다.

전쟁이 나면서 최씨 집안을 포함한 양양읍의 OO리 일대는 풍비박산이 났다. 1950년 12월경, 후퇴하던 국군이 들어와 인근 사람을 학교로 소집하여 교사에 가둔 채 방화를 했고 마을 전체에 방화했다. 최씨 며느리와 그의 조카(A1)는 당시를 다음과 얘기하였다.

> A1: 사람들 학교에다가 모이라고 그래놓고 학교에다가 불을 질렀다고 하잖아요.
> A: 뒤가 높으니까 창문을 깨니까 팔이 닿아서 나가기 너무 쉽더라고. 모르는 사람은 앞으로 창을 치고 뛰어나가니 이렇게 높은데서 머리를 곤두박질을 하고, 업은 애가 쑥 빠져 달아나고 이 난리를 치는데 나는 어떻게 된 게 뒷유리를 깨고 나가니까 뒤에 이렇게 산이 높거든. 산이 높고 소나무가 서 있으니까 그냥 발을 내딛겠더라고. 그리로 나가면 거기로 바로 숨어 바닷가 훤하게 매일 다니던 대니까. 그리 나가는데 바람이 치- 부르니까, 바람이 치- 부르니까 불똥이 하나도 안 튀었지. 학교만 지른 게 아니야. 동네도 다 다니면서-
> A1: 여기 양양 일대는 다 불 질렀거든요.
> A: 그 해가, 그 전쟁 나던 해 동짓달 스물 나흗날 일거에요. 그거는 사람마다 다 안 잊어버려(A: 장명순, A1: 그의 조카의 구술; 장명순, 2008: 382).

한편 친공 부역자로 몰린 시아버지는 속초경찰서에 체포되었던 중 함께 구속되었던 80여명과 함께 속초 장사동 '모래기' 근처 구덩이에서 집단학살당하였다.[14] 동네 사람들에 대한 학살 사건은 그치지 않았고, 미군 비행기 폭격에 의한 희생사건들도 있었다.

그의 시련은 여기서 그치지 않았다. 지역 우익 청년들이 장명순을 끌고 가서 남편이 어디 있냐며 고문을 했다.

> 뒤로 펄떡 제쳐 놓고는 여기다 뭘 막 넣는데 그게 고춧가루 물이라고 그래. 그런 묻힌 걸 넣는 그런

14) 그 사실은 그의 집안사람으로서 구속되었다가 도망쳐나온 최O집에 의해 밝혀졌다고 함.

고통도 당했어요. 둘이 와서 데리고 갔는데 거기(창고에) 가니 많더라고. 많아도 많았는지 뭐 했는지 하도 무섭고 정신이 없어서 내가 죽는 게 무서운 게 아니라 그 어린 걸 젖을 한가득 젖을 먹고 있는데- 그 때는 다섯 여섯 살까지 젖을 먹었어요. 그거를 떼어 놓고 나만 끌고 가니 그게 막 울고, 저기로 기어 나오고, 뛰고 그 정신에 여기다 뭐를 넣는지도 모르고 몇 사람인지도 몰라요. 지금은 길도 없어요. (뒤를 가리키며) 요기로 넘어가. 그런 일도 몇 번 당했죠(장명순, 2008: 377).

전쟁이 끝난 후에도 우익 청년단들의 위협은 존재했고, 그 후 긴 세월, OO리 최씨 일가는 과거의 위세는 사라지고 멸문 위기에 처하게 되었다. 또한 장명순은 남편과 아들과 소식이 돈절되어 그리움의 세월을 살아야 했고, 시아버지의 죽음은 집안과 일가친척의 삶에 짙은 그림자를 드리웠다.

연좌제의 긴 너울과 조용한 기억 투쟁

1953년 정전이 되고, 1954년 11월 38 이북지역이 대한민국으로 편입(김귀옥, 2000; 한모니까, 2009)된 후 양양 일대 강릉 최씨 문중에는 연좌제의 긴 너울이 옥죄였다. 장명순의 남편의 형제들 중 월북하지 않았던 막내 동생(장명순의 막내 시동생)은 전쟁 무렵에 중학생이었는데, 풍비박산된 집안의 운명에 비관하여 자살을 기도하기도 하였다고 한다. 시동생의 아들인 장명순 조카의 증언을 들어보자.

공무원 못했지. 우리는 우리 아버지가 시청 청소부 못했어. 나도 그랬어요.[15] 나도 시청 청소부도 못했다고. 그래가지고 우리가 공부 일찌감치 때려치운 게. 이 나라에서 내가 군인이 될 거야? 공무원이 될 거야? 아무것도 못했어, 우리는. 진짜 그랬어요. 아버지가 한 번 어디에다가 원서를 한번 냈었어요. 광산(노동자). 그것도 안됐죠. 하여튼 모든 게 제약이 있었어. 우리는. 그러니까 아버지가 한 때 우리 중학교 1학년 때인가 2학년 때 가위를 들고 베를 찔러가지고 자살을 하려고 하더라고. 내가 이 나라에서 뭐를 하냐고. 우리는 그렇게 살았단 말이에요. 근데 이거는 당해보지 않은 사람들은 몰라. 이야기를 아무리 해도(장명순 조카의 구술: 장명순, 2008: 377).

연좌제의 감시망은 일상적으로 작동하였다. 정전협정이 체결된 후에도 부역혐의자나 그 가족들, 부역혐의 피학살자 유족, 10촌내 친척조차도 신원조사를 받아야 했다. 그 결과 피해 유족의 경우, 교사나 공무원 직종에 지망하는 경우, 신원조사에 걸려 취업의 기회마저 차단당하거나 여권 발급에도 제한을 받는 사례가 허다했다(서중석, 1999: 768). 장명순의 막내 시동생의 집안에는 1970년대 말까지도 보안대가 감시했다. 심지어 동네 사람들로부터도 감시를 받았다. 계속 장명순의 조카 이야기를 들어보자.

지금 나는 속초에 살았는데, 어렸을 때는 양양에 살았는데, 지금은 세배를 하러 옛날에 살던 동네를 가면은 거기 어른들이 그런 이야기를 나한테 하더라고. 그때 당시에 오천 원인가 만원을 받았대요. 그 보안대 회사한테. 오(XX)네 시골이 우리 집을 뺑 둘러. 그 사람들이 돈을 받았고, 우리 집을 감시 했던 거여. 그러니 그거를 그게 북한애만 있었던 게 아니야. 오(XX)제가. 이제 그 노인네들이 그때 참 미안했다고 이런 이야기를 (나중에) 하더라고 나한테. 어쩜 귀신같이 알아. 오늘 아버지가 여기 있다가 내일 서울에 볼일이라도 보러 가면 그 다음날 머리 스포츠로 깎은 놈들이 한 둘이 딱 와가지고 아버지 어디 가셨냐고 금방 와. 한번은 병규 양반이, 최병규씨가 우리 집에 왔었어요. 아버지 만나러. 근데 이 새끼들[보안대원]

15) 장명순의 조카는 현재 고성군 바닷가에서 자영업을 하고 있음.

이 온 거야. 문 밖에 와가지고 뭐라고 그러냐면 "에이- 이 빨갱이들" 이런 이야기를 했다고. 그러니까 방안에 있던 최병규씨가 뛰어 나가더니 "아- 새끼들이!" 하면서 막 두드려 패는 거야. 우리 집안이잖아. "이 새끼들이 아버지가 빨갱이이고, 형들이 다 빨갱이였고 그렇다고 우리까지 왜 다 빨갱이 취급을 하냐"고 보안대 애들을 막 두드려 패는 거야. 난 그런 걸 보면서 컸단 말이에요, 우리는(장명순, 2008: 376).

어떤 문서에도 보안대 측에서 지역민에게 돈을 주고 '요시찰인'을 감시 보고하도록 했다는 기록을 발견하기는 어려울 것이다. 그러나 지역민의 증언을 거짓으로 보기는 어렵다. 지역민에 의한 일상적 감시망은 현지 조사를 했던 강화 지역이나 철원 지역에서, 서울 등에서도 흔히 발견되고 있다.

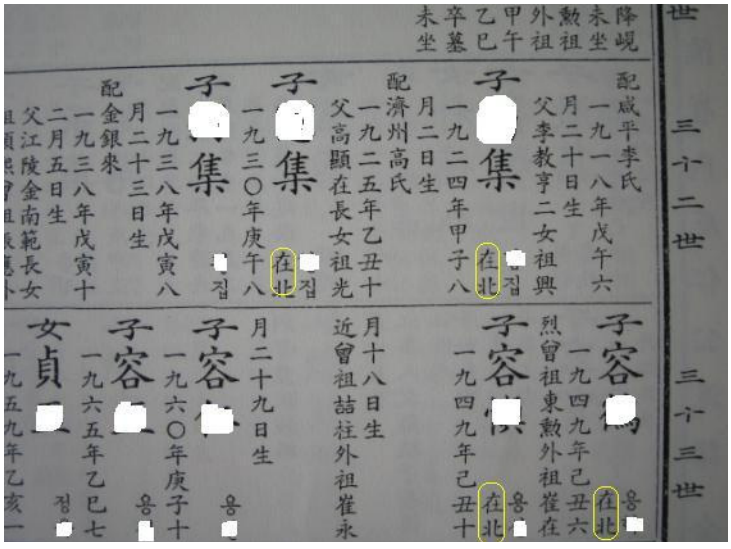
뿐만 아니라 토지를 둘러싼 문제가 심각해졌다.

내가 알기로는 그 집[큰 집] 땅들이 내가 이리로 저리로 많은 걸 알거든요. 그런데 또 다른 사람들이 다 경영을 하고, 뭐- 자기 것으로 세금 매기고 그러더라고요. 여기 저- 뒤에 용*이 집도 집 짓고 그랬는데 다 그게 사월댁 땅인데 어떻게 되고 또 그러더라고요. 우리 원 큰댁, 아주 원 큰댁은 하나도 없어지고 전계리가 큰 댁 노릇을 하거든. 지금 집 지은 자리는 원 큰댁 밭이여. 어떻게 또 그렇게 되고. 우리 아주 원 큰댁. 정순댁 아주 원 큰댁 밭인데 … (장명순, 2008: 371)

최씨 집안이 보유했던 토지나, 남자들이 월북했거나 학살당한 집안 일가들의 토지를 먼 친척이나 외지 사람들이 임의로 빌려 사용하였다. 그런 중에 1977년 부동산관련 특별조치법이 발효되었을 때 자기 땅으로 친척들끼리 인후 보증 2인을 세워 명의 변경을 했던 것 장명순은 낱낱이 기억하고 있다. 이 점은 친인척 관계를 중심으로 한 사회관계망에서 잠재된 갈등으로 남아 있다.

한편 최씨 집안은 흥미로운 방식으로 기억 투쟁을 하고 있었다. 족보를 통한 기억의 역사화이다. 일제가 35년간 폐문시키지 못한 채 세도를 떨쳤던 강릉 최씨 비인공파 문중이 한국전쟁 3년 만에 시들게 되었다. 그래도 그들은 문중 재산을 발판으로 하여 종친회를 계속 열고, 문중 족보를 만들고 있다. 족보에는 월북자들의 신원을 '재북'자와 함께 상세하게 올려두었다.

〈그림 3〉 강릉 최씨 양양읍 OO리의 어느 집안 족보 중



출처: 강릉최씨비인공파 종친회 엮음(1984, 262)

강릉 최씨 족보는 국가보안법의 서슬이 시퍼렇던 1984년 제작되었으나 '재북'이라는 수많은 글귀들을 족보에 집어넣었다. 그들의 기본 의식 저변에는 자신들의 가족들은 체제를 선택하여 경계 너머로 '월북'한 것이 아니라는 인식이 깔려 있다. 그들은 처음부터 38선 이북에 살았고, 일가 중에 많은 사람들이 일제 강점기에는 3·1만세운동이나 농업조합운동과 같은 항일독립운동을 하였고, 해방 후에는 가진 소작농들에게 땅을 나눠주며 새 사회 맞이를 했을 뿐인데, 전란을 통하여 빨갱이 집안으로 낙인찍혀 멸문지화의 변을 입었다는 인식이 깔려 있는 것으로 풀이된다. 이는 일종의 암묵적인 문중에 의한 집단적 기억투쟁(정근식, 2003: 150)이요, 반공이데올로기에 대한 우회적인 저항이라고도 볼 수 있다. 또한 이러한 족보는 '자신이 속한 집단에 결속시키며, 집합체 의식의 강고한 요소로 만든다'는 의미에서 부툴(G. Bouthoul)이 말하는 망탈리테(mentalités)이다(김영범, 1991: 266). 이 최씨 집안에서는 족보라는 가족사를 통하여 반공주의 국가 기억을 넘어 집단적 맥락에서 기억을 써나가고 있다. 알박스(M. Halbwacks)가 말하듯 그들은 "기억은 언제나 사회적으로 가공되며, 공정성을 추구하지 않음"(Olick, 2004: 66)을 잘 알고 있는 것 같다.

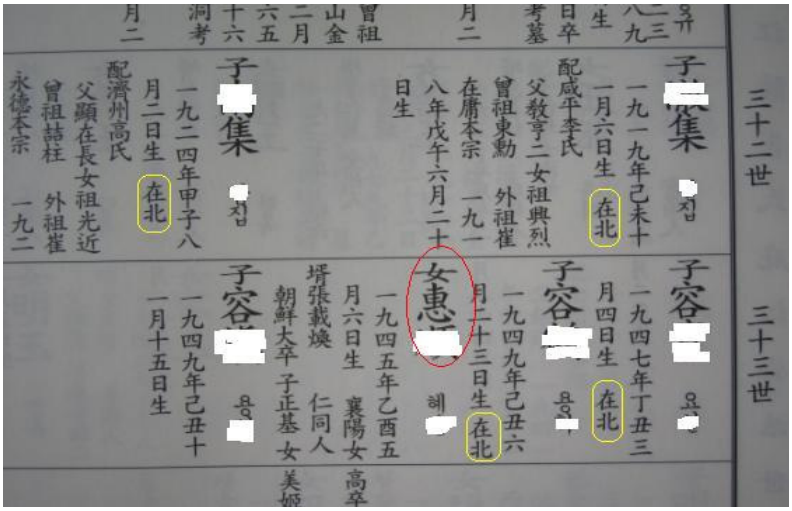
민주화는 여성의 자리를 만든다

장명순은 불면의 밤이면 사라진 동네 사람들을 한 집 한 집 떠올린다. 택호와 아이들 이름도 기억해 본다. 새벽에 잠이 오지 않으면 불상을 향하여 합장하고 집안이 무사하게 해달라고 절한다. 자신의 억울한 신세를 원망하지도 않고 살아왔다고 한다.

> 젊어도 원망 할 수가 없어요. 왜냐면 나만 그런 게 아니라 우리나라 전체가 그렇게 헤어진 사람 천지이고. 북에서 나온 사람들 속초에 아바이촌에 가서 물어봐요. 살아서 원망할 것도 없고, 그저 오래 살아서 서로 한번 봤으면 그거고. 나 같은 경우는 할머니, 혜O(딸) 아버지[남편]가 할 일을 내가 다 했잖아. 시어머니 죽었을 적에. 그 가난하고 어려운데 그렇게 살면서 그때는 관도 돈 주고도 못사는 걸 강릉에다 사람 보내서 시어머니 관 해줬지. 그 좋은 마 한 필도 샀지. 저녁 제사 차렸지. 내가 다 했잖아. 지금도 살아서 보면 그 옛 말을 하고 싶어, 내가. 잘 살았던 못 살았던 네[남편]는 너대로 그렇게 잘 살고, 나는 여기서 이런 고통만 당하고. 이런 일은 내가 다 했잖아. (한국전쟁때 학살당한 시아버지유골) 파내서 화장할 때도 혜O이는 아들까지 올라와서 그거 다 손질하고 돈 다 댔잖아(장명순, 2008: 412).

장명순이 사는 OO리나 일대에는 한 집마다 한, 두 명씩 월북한 가족이 있다고 할 만큼 이산가족이 많다. 친·인척 개념으로 생각하면 이산가족이 아닌 집이 없는 셈이다. 그래서 장명순은 스스로의 인생에서 너무도 억울할 일이 많을 테지만, 남편의 부재 속에서도 딸을 키웠고, 최씨 집안의 대소사를 책임져 왔다는 자부심으로 원망하는 마음을 다스리며 살아왔다. 그러나 장명순에게 너무도 미안하고 억울한 한 가지 일이 있었다. 최씨 집안의 족보에 자신의 딸이 올라가 있지 못한 사실이었다. 남은 친인척들이 오랫동안 방치를 하다가 2009년 족보에 비로소 딸의 이름이 올랐다. 그의 딸, 혜O은 1945년생이므로 60년이 넘도록 딸로서의 명실상부한 지위를 차지하지 못했던 것이었다. 2010년 3월, 전화 인터뷰를 통해 딸이 족보에 오른 것이 자신이 오른 것 이상으로 기쁘다고 했다.

〈그림4〉 강릉 최씨 양양읍 OO리의 변경된 족보내용



출처: 강릉최씨비인공파 종친회 엮음(2009, 546)

〈그림3〉과 비교하면 〈그림4〉에는 앞의 〈그림3〉에서 없는 혜O의 이름이 올라져 있음을 확인할 수 있다. 이와 같이 장명순에게 민주화는 잃어버린 딸의 원 자리를 찾아주는 것이었다. 오랜 그녀의 애절한 소원이 2009년 종친회가 족보를 개정하는 과정에서 이루어졌다. 비록 남편의 부인으로 오르지 못했으나 장명순의 자신이 오른 것과 같다고 했다. 족보는 남성 중심적 가계의 역사, 즉 가부장이데올로기의 상징이다. 그러나 혹자에게는 족보는 없어져야할 전통적 유물이지만, 또 혹자에게는 족보가 자신의 존재성의 위치를 파악할 수 있는 척도로 우리 사회 저변에서 여전히 강력한 힘을 발휘하고 있다.

3) 김양사의 이야기: 소년이 치른 한국전쟁

구술사방법론은 방법론적 개인주의를 취한다. 면접은 짧으면 1시간, 길면 10시간 이상을 진행하며, 장기 면담인 경우엔 몇 개월을 두고 작업하기도 한다. 그 과정에서 면접자는 자연스럽게 구술자의 인생에 공감하고 연민하게 된다. 구술사가 어려운 것 중 하나는 바로 이 점이다. 구술자와의 먼 거리를 유지하면 관조의 힘을 발휘하기는 좋을지 몰라도 거리감이 마음의 장벽으로 느껴져 구술자의 내면의 목소리를 듣기가 어렵다. 거꾸로 거리가 너무 가까우면 적절한 대상화가 어려워, 분석하고 설명이 되기가 어렵다.

김양사(가명, 1934년생, 남)는 21세기적 관점에서 보면, 한국전쟁 과정에서 전형적인 학살의 가해자로서의 위치를 갖는다. 한국전쟁 당시 10대 중반의 청소년이었던 그가 자신이 한 행위의 의미를 알았을까, 왜 하게 된 것일까. 객관적으로 2005년 진실·화해를위한과거사정리위원회가 발족되었어도 그가 할 수밖에 없었던 가해행위의 의미에 대한 역사적 진실은 제대로 규명되지 않은 채, 이제 역사의 의문으로 남겨지려는 순간이다.

이제 김양사를 통해 전쟁, 냉전과 탈냉전의 의미를 이해하고자 한다. 그런 과정에 김양사에게

는 위의 두 사람과는 전혀 다른 민주주의를 발견할 수 있다.

해방은 잊혀진 청년회의 부활이었다

〈그림5〉 이북과 접경한 군철책이 둘러쳐진 강화도



강화군 양사면 철산리의 김양사(가명, 1934년생, 남)가 살았던 고향은 강화도 최북단으로서 이북 개풍 송악산을 바로 지척에 바라보는 곳이다. 그의 윗대로부터 그곳 철산리에서 살았고 그도 그곳에서 태어나고 자랐고 현재까지 집터만 바뀌었을 뿐 계속 그곳에서 살고 있다. 철산리는 한국전쟁 이래로 북쪽 바닷가가 철책으로 둘러쳐져 황량한 벽지이다. 그러나 한국전쟁 전까지만 해도 철산리는 철산면의 면소재지로서, 면사무소와 파출소가 소재했다. 당시 철산리에는 700여호가 살았고, 포구에는 기생집이 일곱 집이나 있을 만큼 제법 규모가 있던 지역이었다. 또한 남으로는 논밭이 펼쳐져 있어서 남쪽 마을 사람들은 농사를 지었고, 북쪽 해안가 사람들은 어업을 주로 했다. 해안가는 개풍군을 바라보며 한강하구에 면하여 수십 척의 배가 정박할 수 있는 중간 기착지, 포구의 역할을 했다.

> 여기 그 당시 왜정시기 한 700호 있었어요. 포구로. 근데 6.25나면선 자꾸자꾸 이사가다보니깐 지금은 아주 몇 식구 남았던 걸 아주 이주를 시켜버렸죠. 그니까 전부 이주해서 거기는 없고, 아직 집터만 남아 있고, 농사짓고 밥해먹고 다 그래요(김양사, 2007: 2).

해안가에 수백 집이 살았으나, 그곳인 한국전쟁이 끝나면서 철책이 둘러쳐지자, 그쪽 마을 사람들은 전부 서울이나 인천으로 떠났다.

김양사가 철산리의 해방을 기억할 때 가장 선명한 것은 '철산청년회'이다. 이 단체와 관련해서는 일제 강점기인 1920년대 신문에 '철산청년회'[16]가 등장하고 그 단체는 강화 읍내의 청년회들과 연관되었던 것으로 보인다. 1920년대 말 신간회 사건이 일어난 후 철산청년회도 지역에서 불령선인

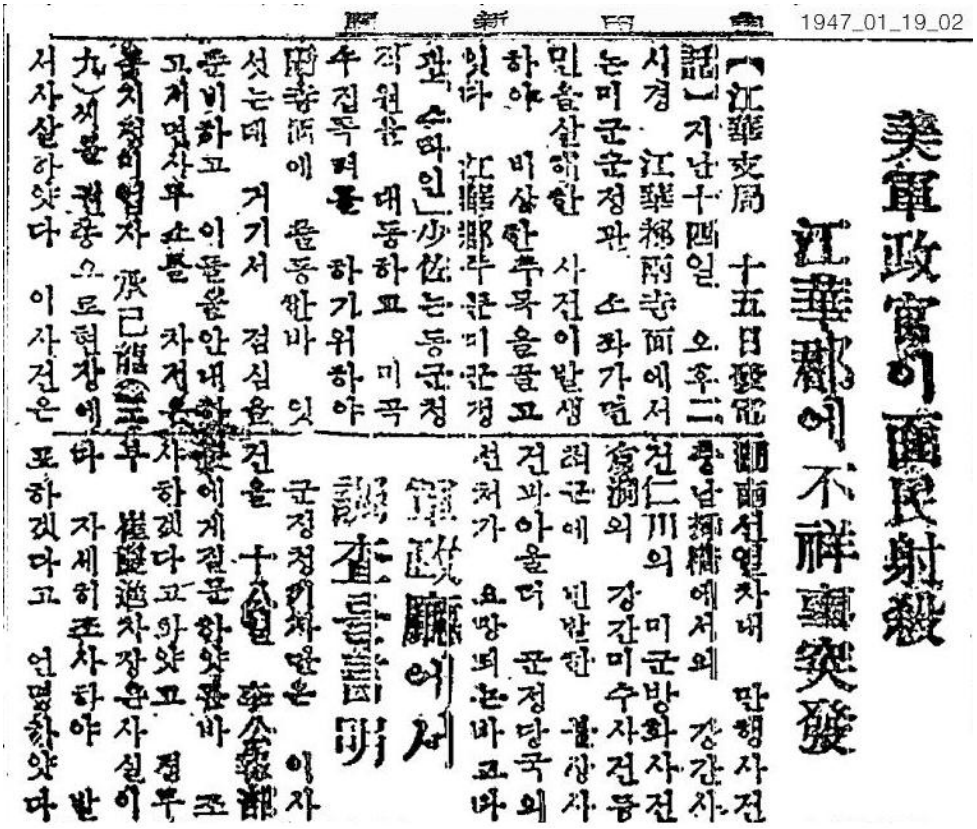
16) 『동아일보』 1924. 3. 7.

(不逞鮮人) 단체로 간주되어 희미해지지 않았을까 추정된다.

해방 무렵 동네 청년 선배들이 동네 분위기를 주도했고 그들도 자신을 '철산청년회'라고 불렀다고 한다. 그 청년회는 당시 20대 전후로 한 청년들이 약 30여명이 되었다. 그들은 야학을 열었고, 해방 당시에는 자위대도 했으며 축구 시합도 종종 열어 마을 사람들의 단합회를 벌렸다고 한다. 따라서 그 지역에서 제법 똑똑하다는 청년들은 모두 청년회 활동을 했으며, 대표적인 사람들로 최영O(대표), 장석순, 승배웅, 구연성 등이 있었다고 한다. 11살이 막 넘은 소년이었던 김양사가 이들을 선명하게 기억하는 것은 다음과 같은 사건으로 시작된다.

철산리에 잊히지 않은 큰 사건이 발생했던 것은 1947년 1월 14일이었다. 『자유신문』(1947.1.19)에 다음과 같은 기사가 보도되었다.

〈그림6〉 미군정관에 의한 철산리 사람 총격사건 기사


1947_01_19_02

美軍政官이 平民射殺

江華郡에 不祥事發

즉 1947년 1월 14일, 이 사건은 "미 군정관 핑클대위가 양사면에 미곡 수집 독려차 방문하여 당시 철산리 면사무소에서 개최된 환영식에 참석한 승기룡을 사살한 사건"(강화군 군사편찬위원회, 2003: 730)이다. 승기룡 씨는 철산면 지역 유지였고, 그의 아들 승배웅은 철산리 청년회 멤버였다. 따라서 평소 지역계몽활동을 하였던 승배웅과 그의 동료들은 승기룡의 억울한 죽음으로 인해 미군과 이승만세력을 원수로 삼게 되었다고 한다.

대한민국이 설립된 후 강화지역에 전반적으로 일어난 변화가 철산리에도 일어났다. 먼저 1949년부터 한국전쟁 전까지 농지개혁이 전개되었다. 철산면에도 부자집은 몇 집 있었으나 대부분의 지

주는 강화읍이나 개성시에 거주했다. 그들의 토지는 대개 소작농에게 5년 연부상환을 조건으로 불하되었는데, 별 탈 없이 진행되었던 것으로 김양사는 기억하고 있다.

한국전쟁은 마을공동체를 파괴했다

전쟁 당시 만16세였던 김양사에게는 인공 시절을 회고하는 것이 불편한지 상세한 구술을 하지 않았다. 반면 김양사의 기억은 1950년 9·28 수복 이후부터 선명해 졌다.

> 6.25나고 이튿날인가? 27일 날- 인가 들어 왔을 걸요? 확실한 날짜는 모르겠는데 인공이 빨리 들어 왔죠. 그리고 9·28때 후퇴하는 거죠. 딱 세 달 있었죠.

6월 25일 전쟁이 일어났을 때, 철산리에는 인민군은 들어오지 않았다. 그러나 강화는 이북의 접경지구이었다 보니, 서울이 점령될 무렵 강화 전역에 인공이 선포되었고, 철산리에도 인민위원회가 설립되었다. 이 당시 왕년의 철산청년회 멤버들이 세를 장악했던 것으로 보인다. 철산리 사람들이 전반적으로 요직을 차지했고, 면 인민위원장은 자꾸 갈렸다고 했다.

9·28 수복 당시 인민위원회 간부들의 일부가 월북했다고 한다. 그는 월북자의 한 사람을 다음과 같이 회고했다.

> 월북했다 들어온 사람이 고순O 하나고, 여성동맹은 많았는데 안 나가고. 그 사람들 잡아가서 (양사)특공대에다가 각 기관에서 들어 와가지고 살렸잖아요. 여자니까 처녀니까- HID로 갔어. 강화군 HID본부. 그 이후로는 소식 없어요. 그니깐 (북쪽으로) 침투시켰겠죠. 정보수집 하라고. 그때 그 당시에 HID가 사업이 그런 거 아니에요? 고순O는 나하고 동창생이거든요(김양사, 2007: 6).

그의 동창인 15살의 어린 여성은 월북했다가 귀향한 후, 그녀는 HID에 끌려갔다고 기억한다. 위의 증언에서 그는 강화군에 설립된 특공대에 대한 언급이 있다. 당시 그는 특공대의 보조를 하는 양사면 소년단 대장으로 활동하고 있었다. 계속 구술 내용을 들어보자.

> 51년 1월말 일경 될 걸, 강이 얼어가지고 추웠어요. 날씨가 눈도 많이 오고 그러는데, 우리 소년단이 야밤에 해안근처를 경보를 해요. 난 가끔 순찰을 돌고. 4인 내지 5인 조를 짝을 져서 나갔는데 여기서부터 해안선을 쭉 다 하는 거죠. 근데 야간에 배가 들어왔어요. 그거 발견해가지고 특공대 연락해가지고 잡았는데, 소년단도 같이. 소년단은 뭐 무기가 있나? 그래서 때려서 잡았는데- 16명 사살했죠. (……) 강화 사람인데 내가 볼 땐 몰라요. 하여간 들어 왔는데요-. 잡자마자 그냥 그 추운겨울에 소년단이 붙들어가지고 몽둥이로 패니까- 말도 못하고 죽어서 인적상황을 하나도 몰라요, 16명을. 하나만 살렸어도 아는데- 인적상황을 몰라요. (……) 막 들어오는 걸 발견해서 특공대에 연락하니깐 여기서 총을 쏘고 특공대가 나가니깐 막 도착을 하면서 배가 닿을 거 아니야? 그니깐 이 사람들이 급하게 물로 내려 뛰어 내린 거야. 다 그니깐- 거기 나무가 많았어요. 겨울에 땔려고. 그걸 불을 지르니깐. 환한 대낮같지. 그니깐 그 사람들이 얼음 뒤에 숨고, 그니깐 찾아가지고 붙들어서 이 새끼 막 넌 누구냐 하고 때리니깐- 언사람 한, 두 대 맞으니깐 대가리를- 애들이 몽둥이로 때리니까 금방 죽더라고. 그래서 내가 때리지 말라고, 살리라고 내가 살리라고 악을 써도- 뭐 아직 아이들이니깐 무서우니깐 그냥 무서워서 그냥 때리기도, 그냥 모르는 거야. 정신없이 덤빈 거야. 그러니까 아침에 발견하니깐 열여섯 명이더라고(김양사, 2007: 7~9).

구술 내용을 보면 월북했던 강화사람들 16명 정도가 어떤 목적인지 모르지만, 야음을 틈타 철산리 포구로 들어왔다가 그곳에서 경비를 서던 소년단과 양사특공대에게 발각되어 모두 살해당했다. 살해에 적극적으로 가담했던 것은 10대의 소년단원들이었던 것으로 보인다. 소년단 대장이었던 김양사는 소년단원들을 말렸다고 한다. 그러나 김양사는 당시 대장의 특권으로 양사파출소 소유 '권총'을 지급받았다고 한다.

그렇다면 풀어야 하는 것이 있다. 강화지역의 특공대와 소년단은 무엇이며, 어떤 경위로 총기 등의 무기를 소지했는지 해명할 필요가 있다.

강화도에는 1950년 12월 18일 강화읍내 청년 24명이 '강화향토방위특공대'(약칭 강화특공대)를 조직하였다. 이 단체는 "국민방위조직을 강화하여 향토를 방위한다"는 목적으로 설립되었다(강화군사편찬위원회, 1976: 353~354). 특공대의 주역할은 북한 공비 및 이에 협력한 자를 발견 혹은 그에 관한 정보를 입수하는 것으로 이러한 사항의 발견 시 경찰에 신고할 뿐 아니라, 이들을 체포할 수 있도록 되어 있었다. 또한 '강화청소년유격대'(약칭, 소년단)는 1950년 12월 하순경에 결성되어 1952년경에 해체되었고 특공대를 보좌하며, 무기(총기, 칼 등)를 소지하여 지역 순찰을 하였다.[17] 그러한 권한을 부여한 것은 무엇인가? 그것은 바로 1950년 7월 22일 제정되어 8월 4일 공포된 "비상시 향토방위령"이다. 주요 내용은 다음과 같다.

> 제1조 본령은 단기 4283년 6월 25일 배한 괴뢰군의 침구로 인하여 발생한 비상사태에 있어서 국민의 자위조직을 강화하므로써 향토를 방위하며 공공의 안녕질서를 유지함을 목적으로 한다.
> 제2조 만14세 이상의 국민은 모두 본령에 의하여 향토방위의 의무를 진다. (……)
> 제4조 만14세 이상의 국민은 괴뢰군, 공비 기타 이에 협력하는 자를 발견하거나 이에 관한 정보를 탐지하였을 때에는 즉시 경찰관서에 통보하여야 한다. 살인, 방화, 강도, 강간, 절도, 통화위조, 상해, 왕래방해, 공갈협박, 음료수에 관한 죄에 대하여서는 전항의 례에 의한다. (……)
> 제6조 자위대원은 당해부락에 거주하는 17세 이상 50세 이하의 남자로서 사상이 건실한 자 중에서 대장이 선임하되 청년방위대원, 대한청년단원을 주로 한다. 단, 공무원 기타 공공기관의 직원은 제외한다. (……)
> 제10조 자위대원이 임무집행중 괴뢰군, 공비 기타 이에 협력하는 자를 발견하였을 때에는 대장의 승인을 얻어 이를 체포할 수 있다. 제4조제2항의 규정한 범인을 발견하였을 때에는 즉시 이를 체포하지 아니하면 도망할 우려가 있는 경우에 한하여 이를 체포할 수 있다. 전2항의 체포는 각 자위대의 관할 구역내에 한하여 할 수 있으며 늦어도 48시간 내에 최근지소재의 경찰관서에 이를 인도하여야 한다(국방부 정훈국 전사편찬위원회, 1952: C58~59쪽.).

대통령령에 입각하여 1950년 9·28수복당시와 1·4후퇴당시 경찰력의 공백상태에서 치안대나 향토 자치대가 만들어졌다. 강화도에서는 위에서 언급한 '강화향토특공대'와 그들의 보좌를 하는 '소년단'이 구성되었다. 그러한 조직들은 자치적 성격을 가졌으나 경찰력 공백 시 사실상 경찰권이 위임되어 있어서 지역 사회를 통치(김귀옥, 2008)하는 준국가기구로서의 성격을 가지고 있다.

그런 정황 속에서 강화의 특공대는 말할 것도 없고 소년단원들 조차 일반 지역민(주로는 여성과 노약자 들)에게는 위협적인 존재였다. 또한 김양사는 16세의 소년이었으나 총기를 지급받아 작은 지역사회에서 막강한 권한을 누리는 지위를 일시 차지했다. 그런데 소년단원 가운데에는 당시 부역

17) 소년단은 강화 일대에는 읍, 면, 리 단위마다 대부분 조직되었다. 청년들의 대다수가 군대나 제2국민병으로 차출되었기 때문에 마을을 지키기 위해서 10대 소년들을 활용한 결과이다(김귀옥, 2006).

혐의를 받았던 집안이나 월북한 집안의 소년들이 적잖았던 것으로 보인다.

> 자기가 위험하니까, 생명이. 낙인 찍키면 죽거든. '넌 빨개이 자식이다', '빨개이다' 하면 죽인단 말이에요. 그러니까 자진해서 더 열심히 해야죠. 자기 형이나 부모가 월북을 했어도 그런 사람이 많아요(김양사, 2007: 23).

이는 전형적 생존형 반공소년이 되어야 살아남을 수 있던 상황이다. 그런 소년들에게 과연 좌우 이념이 있었을까?

전쟁이 지나면서 700가구가 되던 철산리 사람들이 다 흩어지고 이제 그곳에는 40가구만 남았다.

군대초소가 민간인 집보다 더 많은 동네

전쟁은 반농반어(半農半漁)의 마을은 반쪽 지역으로 만들었다. 정전되고도 김양사는 원래 살았던 해안가 동네에서 살았으나, 1972년 해안가 사람들은 다 철거되었다. 과거 해안가 그 많던 배들도 다 사라지고, 과거 면소재지에서 다른 인근 면에 편입된 낙후한 농촌지역이 되었다. 해안가 아름다운 곳이나 동네 어귀, 야산 틈틈이, 모든 곳에 군대초소가 들어서 있다.

〈그림7〉 철책으로 둘러쳐진 강화 양사면 철산리 해안가



(2007. 10. 15 촬영)

비록 강화도는 섬이지만 휴전선을 상정하여, 민통선이 그어졌다. 철산리로 들어가려면 몇 군데에서 검문을 받아야 하고 통금이 최근에도 남아 있다. 그곳은 "해안초소 및 해안취약지구" 조건과 "접적(接敵)지구"로서의 성격을 모두 가지고 있는 지역이었기 때문이었다.

> 출입증이 있었죠. 출입증. 그 야간에는 순찰은 돌아 가면서했고. 밤10시 이후에는 자유로이 잘못 다녔

어요. 지금은 마음대로 하지만. 그리고 해병대들의 행패가 심해가지고, 그 야간에 불켜 놓고 회식 같은 거 좀 하면 잡아다가 기합주고 그랬어요. (……) 아마 해병대가 행패부리고 그런 거는 박정희 때, 박정희서부터 끝났을 거야. 박정희대통령이 그 해병대 해산시키다고 한번 그랬죠? 왜냐면 너무 악질이라고. 그 때부터 좀 나졌죠. 그렇지 않으면 그 당시에는 매도 많이 맞고, 밥도 많이 해다 주고 그랬어요. 닭도 많이 잡아먹고 개도 많이 잡아먹고. 그래서 개병대라고 했잖아. 그런데 차차 군대가 잡혀갔지. 아마 그건 팔십년대 돼서 좀 좋아졌을거예요.

그 지역에 사람이 살만한 곳으로 된 게 1980년대 중반경이라고 했다. 다만 그 지역은 접적지구로서 혜택 본 게 있다면, 북한에 과시하기 위해 1970년대 초반에 전기 들어온 것 정도라 할까(한국전력공사, 1995: 100). 마을도로에 콘크리트가 깔리고 버스가 동네 어귀에 들어온 것은 1990년대 넘어서 였다. 교통편이 불편하여 자녀들은 10km되는 중학교를 걸어 다녀야 했다. 그는 일가친척, 동네사람 대다수가 탈농한 채, 척박한 동네에서 살아남아야 한다는 일념으로 농사짓고 동네일을 보았을 뿐 지난 전쟁의 시절은 그저 하나의 추억에 불과했다.

민주화는 소년단의 영광을 찾는 것

김양사와 같은 접적지구 사람들의 정치적 특성 중 하나는 정치적 정권 지향, 보수 지향적 태도를 취한다는 사실이다. 그것이 신념의 문제인지, 생존적 논리의 문제인지는 알 수 없으나, 접적지구 사람들은 강력한 반공적 태도를 표명하는 것을 볼 수 있다. 과연 이들에게 민주화는 무엇이었을까?

김양사와 같은 사람에게 민주화되고, 자신에게 일어난 가장 중요한 사안은 소년단 활동은 인정받아 '참전유공자'가 된 것이라 할 수 있다. 2004년, 노무현 정부 하에서 그들은 2인 이상의 인우보증이 있으면 국가보훈처로부터 '참전유공자'로 인정(김귀옥, 2006: 64)받고 소정의 연금도 받게 되었다. 2000년대 들어 과거 강화지역의 소년단 출신들은 '강화청소년유격대'로 세를 규합하여 강화읍내에 사무실을 두어 친목과 단결을 과시하였고, 군복을 제작하여 과거에는 없던 전통을 만들었다. 김양사에 따르면 당시에 소년단으로 활동하지 않았던 사람들까지 상호 인우보증을 세워 참전유공자가 되도록 협조했다고 한다.

그런데 그에게는 전적으로 빠져 있는 것이 하나 있다. 즉 그에게는 참전유공자의 작으나마 영광을 안겨준 한국전쟁 당시의 사건에 대한 성찰은 없었다. 그것을 통해 성찰 의식이 부재한 어떤 사람만을 보는 것뿐만 아니라, 누구도 그 사람에게 그것은 잘못되었다고 말하지 않았던 우리 사회에 더 큰 잘못이 있음을 말할 나위 없다. 그는 앞에서 증언에서 말했듯, '몰매를 퍼붓던 동료들에게 말렸다'는 말할 마디로 자신의 행위가 '심했음'을 인정했다. 그러나 전쟁이 끝나고 동료들과 단 한 번도 그때 일을 반성하거나 부끄러워 해본 적이 없는 듯했다. 김양사를 통해서 두 번 그 지역에서 같이 소년단 활동을 했던 사람들을 만났다. 그들 가운데 한 사람은 아버지가 월북한 사람이었는데, 그 사실을 덮고 소년단 활동을 시켜주었던 사실에 대해 김양사는 자랑스럽게 말했다. 틀림없이 빨갱이 가족으로 능지처참형을 당할 사람을 구해준 게 사실이다. 그러나 자신이 차도살인(借刀殺人)의 역할을 맡게 된 사실, 결과적으로 자신의 손으로 이유도 모른 채 동향인을 죽여야 했던 사실에 대해 전혀 회의하지 않았다. 아마 그는 험한 세상을 만났기 때문이라고 생각하고 있다. 그는 츠벨라이트

(Klaus Theweleit, 1987~1989)가 말하는 히틀러의 남성들처럼 '반성의 코드'가 형성되지 않은 채 살아온 경우로 볼 수 있다.

4. 맺음말: 작은 사람들에게는 여전히 불완전한, 불안전한 한국의 민주화

위의 세 사람 모두 우리 시대의 작은 사람들이다. 그들이 냉전시대 피해의 자리에 섰던 가해의 자리에 섰던 그들 모두는 자신의 삶에 대한 통제력을 갖지 못했다. 그래서 그들의 기구한 삶을 가해와 피해의 사실로만 읽는 것은 부분적 이해일 뿐 전체적인 이해는 되지 못한다.

냉전시대 세 사람의 삶의 방식을 보면, 김양사의 경우엔, 정부 당국의 시책에 불만은 있으나 그럭저럭 지지를 보내며 순응하는 체제 협조적인 삶을 살았다. 그가 접적지구에서의 살기로 결정한 이상 당국의 결정에 순응하지 않을 수도 없었다. 그렇다고 하여 그가 얼마나 부귀영화를 누렸던가? 오히려 그는 탈냉전시대, 민주화과정에서 잊힌 소년단의 활동을 인정받아 '참전유공자'로서의 명예를 얻을 수 있었다. 구조적으로 냉전시대에도 그는 박탈된 삶을 살았던 작은 사람들에 불과하다.

한편 정현정과 장명순은 전형적인 피해자이며 연좌제 대상이 될 수밖에 없는 비국민적 요소를 갖고 있는 사람이었고, 그들은 '묵종'하는 삶의 방식을 택했으리라 짐작할 수 있다. 그러나 정현정과 장명순은 다른 방식으로 피해의 역사를 기억하며, 잊지 않으려 했다. 특히 정현정은 자식에게까지 피해의 역사를 교육시켰고, 사회단체를 찾아가는 등의 방법을 통해서 부모의 억울한 죽음을 기억하려 했다. 다시 말해 그는 묵종하는 삶을 넘어서 개인적 수준의 거부를 하며, 체제에 동화되려 하지 않으려 했다. 따라서 김양사는 **순응** 유형에 가깝다면, 장명순은 **묵종** 유형에 가깝고, 정현정은 **불복종** 유형에 가깝다고 볼 수 있다.

한편 한국에 있어서 냉전시대가 탈냉전시대로 가는 데는 민주화가 중요한 역할을 했다(박명림, 2006). 민주화가 잃어버린 것을 국민, 특히 냉전시대 작은 사람들의 주권을 되찾는데 중요한 의미를 갖는다면, 이 글의 작은 사람들도 2000년대 중요한 한 가지씩을 획득하고 있다. 정현정은 진실·화해를위한과거사정리위원회로부터 아버지의 항일독립운동의 사실을 인정받는 결정문을 획득하였다. 장명순은 족보에 오르지 못한 딸을 최씨 문중 사람으로 만들어 줬다. 또한 김양사는 한국전쟁기 소년단 활동을 했던 것을 인정받아 '참전유공자'가 되었다.

그러나 21세기 한국에는 냉전과 탈냉전이라는 비동시적인 것들이 동시적으로 존재하여 기능하고 있다. 1998년 이래로 한국은 큰 틀에서는 탈냉전적 흐름 속에 있으나 여전히 한반도는 남북이 상호 주적개념을 갖고 화해와 적대를 반복하고 있고, 한국에는 국가보안법이 작동하고 있다(손호철, 2006). 이러한 흐름은 개인에게도 더욱 뚜렷하게 나타나 있다. 정현정에게는 민주화시대가 열리면서 넓어진 시민사회 영역에서 부모님의 억울한 죽음을 호소하고 공감할 수 있는 시민사회가 생겼지만, 여전히 그의 부모의 죽음이 실체는 밝혀지지도 못했고, 자신과 부모의 법적 관계는 상실된 채 과거와 마찬가지의 삶을 살고 있을 뿐이다.

심지어 장명순은 집안 내 일상적 관계 속에서 부분적 관계 회복이 이루어졌을 뿐, 자신의 처지를 개선하지도 못한 채 80살을 넘겨야 했다. 또한 사회적으로는 여전히 시아버지 죽음의 진상을 규명하기 위한 노력은커녕 과거사규명을 위한 의미화의 작업도 시작되지 않았다. 역설적으로 말해

진실·화해를위한과거사정리위원회의 5년간의 활동이 지역 사회에는 제대로 확산되지 못했음을 반증하는 것이기도 하다. 또한 그는 월북한 남편과 아들을 만나기 위해 이산가족상봉 신청을 할 엄두도 내지 못해 왔다. 지난 10년간 17차례 이산가족 상봉 신청은 늘 화중지병(畵中之餠)이었다.

한편 김양사에게 권력의 욕망은 있었을지라도 그가 한국전쟁기 가해의 자리에 선 것은 우연이었고, 그가 소년단의 대장이 된 것은 무리들 가운데에서 나이가 가장 많았고, 똘똘하여 눈치가 익었기 때문이었던 것으로 봐진다. 설령 그가 '무고한 인명을 살상하는데 설령 앞장섰다하더라도', 16살 청소년의 행위를 잔혹한 행위였다고 말할 수는 있으나 가해자로 부르기에는 스스로를 통제할 권한이 진정 있었던가를 묻지 않을 수 없다. 그러나 우리 사회가 유럽의 1970년대 민주화 정도라도 되었다면, 그에게 반성해야 한다고 말해야 했다.

이제 우리 사회에게 물어야 한다. 한국 사회에서 민주주의가 얼마나 성숙하였는가. 우리 사회에서 지난 몇 년간 넘치듯이 보였던 시민권적 자유의 하나인, 표현의 자유가 몇 년 사이에 다시 숨죽여 가는 것을 보게 된다. 설령 과거 냉전시대처럼 합리적 이상의 마비까지는 아닐지라도 탈냉전 시대에도 여전히 한국의 이성은 자유와 마비 사이에서 동요하고 있지 않은가 우려스럽다. 사회의 미성숙, 불균형은 개인에게는 커다란 장애, 인권의 억압 등을 가져옴을 우리는 이미 알고 있다. 역사의 바퀴는 일직선으로 나아가지는 않는다고 했다. 그래서 작은 사람들에게 우리의 민주주의는 여전히 불완전하고 불안정하기만 하다.

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

〈참고문헌〉

강릉최씨비인공파 종친회 엮음. 1984.『강릉최씨비인공파보(江陵崔氏庇仁公派譜) 전』. 강릉최씨비인공파보소.

강릉최씨 비인공파 종친회 엮음. 2009.『강릉최씨비인공파세보(江陵崔氏庇仁公派世譜) 전』. 강릉최씨비인공파보소.

강만길 외. 2001.『이제 문제는 냉전세력이다』. 중심.

강화군 군사편찬위원회. 2003.『신편 강화사』 상. 강화군 군사편찬위원회.

강화군사편찬위원회. 1976.『강화사』. 강화군.

경찰청 과거사진상규명위원회. 2006. "보도연맹원 학살의혹사건 중간조사결과〈종합발표문〉"(발표자료집).

국방부 군사편찬연구소 엮음. 2002.『한국전쟁사의 새로운 연구』. 같은 곳 펴냄.

국방부 정훈국 전사편찬위원회. 1952.『한국전란1년사』. 국방부.

국사편찬위원회. 1973.『자료 대한민국사』 3. 같은 곳 펴냄.

김국태. 1984.『해방3년과 미국I: 미국의 대한정책 1945~1948』. 돌베개.

김귀옥. 2006. "지역의 한국전쟁 경험과 지역사회의 변화-강화도 교동 섬 주민의 한국전쟁 기억을 중심으로-".『경제와사회』 71호: 40~71쪽.

김귀옥. 2008. "한국전쟁기 강화도에서의 대량학살사건과 트라우마".『제노사이드 연구』 제3호: 13~65쪽.

김연철. 2009.『냉전의 추억』. 후마니타스.

김영범. 1991. "망탈리테사: 심층사의 한 지평".『사회와역사』 제31권: 258~335쪽.

김준. 2006. "박정희 시대의 노동".『근대의 경계에서 독재를 읽다』. 그린비.

박명림. 2007. "민주화 이후 국제관계와 세계인식".『역사비평』 통권80호(가을호).

병무청. 1986.『兵務行政史』. 병무청.

서중석. 1999.『조봉암과 1950년대』. 역사비평사.

손호철. 2006.『해방 60년의 한국정치, 1945-2005』. 이매진.

신병식. 2006. "박정희시대의 일상생활과 군사주의".『경제와사회』 제27호(겨울호): 148~172쪽.

엄경선. 2007.03.05.「설악의 근현대 인물사 1-18 / 양양농민조합 사건과 인물들」.『주간 설악신문』 797호.

엄경선. 2007.09.03.「설악권의 분단과 냉전의 기억」 12.『주간 설악신문』 822호.

윤해동. 2003.『식민지의 회색지대: 한국의 근대성과 식민주의 비판』. 역사비평사.

이도영 편역. 2001.『죽음의 예비검속: 양민학살진상조사보고서』. 월간말.

장문석 · 이상록. 2006.『근대의 경계에서 독재를 읽다』. 그린비.

정근식. 2003. "집단적 기억의 복원과 재현". 제주4 · 3연구소 편.『4 · 3과 역사』 2: 146~174쪽.

정근식 · 공제욱. 2006.『식민지의 일상: 지배와 균열』. 문화과학사.

정길화 · 김환균. 2006.『우리들의 현대침묵사』. 해냄.

조성운. 2002.『일제하 농촌사회와 농민운동: 영동지방을 중심으로』. 혜안.

한국전력공사. 1995.『배전백서』. 한국전력공사.
한모니까. 2009. "한국전쟁 前後 '수복지구'의 체제 변동 과정: 강원도 인제군을 중심으로". 가톨릭대학교 박사학위논문.
허만호. 2001. "6·25전쟁과 민간인 집단 학살".『20세기 한국의 야만』. 일빛.
홍성태. 2008. "주민등록제도와 총체적 감시사회의 형성". 공제욱 엮음.『국가와 일상: 박정희 시대』. 한울.

Cumings, Bruce. 김주환 옮김. 1986.『한국전쟁의 기원』하. 청사.
Harootunian, Harry D., 윤영실·서정은 옮김. 2006.『역사의 요동 : 근대성, 문화 그리고 일상생활』. 휴머니스트.
Milgram, Stanley. 정태연 옮김. 2009.『권위에 대한 복종』*Obedient to Authority*. 에코 리브르.
Olick, Jeffrey. 최호근 외 옮김. 2006.『국가와 기억』. 민주화운동기념사업회.
Peukert, Detlev. 김학이 옮김. 2003.『나치시대의 일상사』. 개마고원.
Slater, Lauren. 조증열 옮김. 2005.『스키너의 심리상자 열기』. 에코의서재.
Theweleit, Klaus. 1989[1987]. *Male fantasies*. translated by Stephen Conway. Minneapolis: University of Minnesota Press.
Zinn, Howard. 1990. *Declarations of Independence*. N.Y.: HarperCollins.
Zinn, Howard·Donaldo Macedo. 2005. 김승종 옮김.『하워드 진, 교육을 말하다』. 궁리.

정혜열·김귀옥. 2006.12.16. "정혜열 구술녹취문".『하나된 평화의 나라: 희망제작소 우리시대희망찾기 프로젝트』(미발표 제본).
장명순·김귀옥. 2008.1.18. "장명순 구술녹취문".『이산가족의 섬: 지역사회의 월남/월북 가족의 사회적 관계와 트라우마(구술녹취자료집)』. 한성대학교 전쟁과평화연구소.
김양사·김귀옥. 2007.9.15/10.19. "김양사 구술녹취문".『2007강화지역 피해자조사 녹취문(구술녹취자료집)』. 한성대학교 전쟁과평화연구소.

안보와 자유 그리고 민주주의:
한국에서 전쟁과 평화 그리고 통일의 상호관계

정 일 준 (고려대 사회학과)

1. 들어가며

2. 작은 사람들의 목소리와 민주주의의 만남

3. 냉전과 탈냉전시대의 세 사람 이야기
   1) 정현정 이야기: 전쟁은 부모님과 재산, 모든 것을 앗아 갔어
   2) 장명순 이야기: 남편의 월북과 시부의 죽음으로 멸문된 가정을 지키다
   3) 김양사의 이야기: 소년이 치른 한국전쟁

4. 맺음말: 작은 사람들에게는 여전히 불완전한, 불안전한 한국의 민주화

안보와 자유 그리고 민주주의: 한국에서 전쟁과 평화 그리고 통일의 상호관계

(National Security, Freedom and Democracy: Relationships among War, Peace and Reunification in ROK)*

정 일 준 (고려대 사회학과)

1. 문제제기: 국가안보와 시민자유 그리고 민주주의는 어떤 관계가 있는가?

전쟁과 정치의 상호관계는 무엇인가? 전쟁관계와 권력관계는 같은 것인가? 현대사회에서는 전쟁과 그것의 영향력을 과소평가한다. 그렇지만 현대 정치는 다른 수단에 의한 전쟁의 연속일 따름이다(Chung, 2009). 대한민국은 탄생 이래 영원한 국방상의 긴급상황에 놓여있는 지 모른다. 전쟁은 단순히 국가의 특성일 뿐 아니라 현대 한국인의 역사적인 정체성형성과정 및 정치적 주체성 구성과도 관련되어 있다. 따라서 전쟁과 국가 그리고 국민/시민/민중형성과정을 함께 살펴봐야 한다. 새롭게 떠오르는 상쟁하는 전쟁형태와 정치형태 그리고 삶의 형태 사이의 상호관계를 역사적으로 문제삼아야 한다.

이 글은 한편으로는 6·25전쟁이 현재 한국정치의 장에 끼치는 권력효과를 안보와 자유의 관계를 중심으로 역사적으로 고찰하는 한편, 민주주의의 진전에 따라 양자의 관계가 어떻게 재구성되는지를 계보학적으로 성찰하기 위한 시도이다. 이 글에서는 통치(govern)라는 관점에서 한국 현대사를 바라보면서 민주주의와의 함수관계로 안보와 자유를 자리매김하고자 한다(정일준, 2010). 한국 현대사를 통치라는 관점에서 바라본다는 것은 역사로서의 현재에 작용하는 안팎과 위아래의 힘들을 실사구시(實事求是)하는 자세로 직시하는 것을 뜻한다. 또한 국가의 형성과 변형을 개별 시민주체의 형성 및 변형과 동시에 추적하는 것을 말한다. 자유주의 통치성을 중심으로(liberal governmentality) 한국 현대사를 정리하면서 안보와 자유의 관계와 둘 중 하나를 특권화 시킬 때 직면하게 되는 위험과 한계를 짚어보기로 한다. 민족통일이 상위의 목표냐 국가안보가 우선이냐, 개인의 자유가 먼저냐 국가안보가 먼저냐 하는 오래된 그렇지만 낯선 질문에 답하고자 한다. 여기서는 양자택일, 제로섬이 아닌 안보와 자유의 개념화를 통해 문제에 접근하고자 한다. 탈냉전과 지구화를 통해 안보개념의 내포가 변했고 한국 시민이 누리는 자유의 양과 질도 내용적으로 변화했기 때문이다.

---

* 이 글은 민주화운동기념사업회가 주관하는 6월항쟁 23주년 기념 학술대토론회 "탈냉전과 한국의 민주주의"(2010년 6월 11일)를 위해 작성된 발표용 초고이다. 필자가 기존에 발표한 여러 논문을 바탕으로 정리했다. 인용을 금한다. 발표문에 대한 논평은 환영한다. ijchung@korea.ac.kr

2. 안보와 자유, 그리고 민주주의의 관계에 대한 역사적 고찰: 냉전시대의 열전과 민간·군사 권위주의 시대

한국사회에서는 북한이나 일본 또는 중국 나아가서는 미국이나 러시아와의 관계에서 '역사전쟁(歷史戰爭)'이라 할 만큼 과거사를 둘러싼 논쟁이 주기적으로 벌어진다. 그런데 정작 심각한 역사전쟁은 한국내부에서 벌어지고 있다. 한국근현대사를 둘러싼 역사내전(歷史內戰)이 그것이다(정일준, 2007). 한국 근현대 역사상을 둘러싼 상이한 입장은 현실정치와 엇물리면서 학계 내부에서는 물론 언론과 정치권에서도 뜨거운 논쟁을 낳곤 한다. 한국 현대사는 여전히 논쟁중이다. 아직도 '통일지향의 분단사냐' '분단정당화의 건국사냐'하는 틀을 벗어나지 못하고 있다. 이념적인 민족주의 또는 국가주의를 벗어나지 못하고 있을 뿐 아니라 '방법론적 민족주의'도 벗어나지 못했다(Chernilo, 2007).

한국사는 주변 국가와의 관계로부터 자유롭지 못하다. 제국사(帝國史), 동아시아사(東亞細亞)라는 공간적 맥락을 한국사(韓國史)와 겹쳐놓고 보아야 한다. 그렇게 보면 현대 한국을 주조한 '해방전후사'라는 개념은 문제가 많다. 이는 공간적으로 한반도에 국한되고, 시간적으로는 일본 제국주의의 식민통치사로부터 해방되기 이전과 이후라는 의미이다. 그런데 일본 제국주의의 지배는 영토상 한반도에 한정되지 않았다. 또 아시아-태평양전쟁 발발 이후 일본제국의 영토는 한반도와 대만, 만주 그리고 중국본토의 일부를 넘어 인도차이나반도와 필리핀 등 동남아시아까지 확장되었다. 따라서 한국민족사라는 관점에서 보면 1945년 8월 15일을 전후로 '해방전후사'라는 개념부여가 가능하지만, 이는 순전히 한반도라는 공간에 국한된 개념화인 셈이다. 그런데 일본 제국주의를 패퇴시킨 것은 식민지, 반식민지 주민인 조선인, 중국인을 비롯한 현지인이 아니었다. 일본은 미국을 주축으로 하는 연합국에 패한 것이다. 따라서 한국의 해방전후사를 세계사라는 흐름에서, 아시아사라는 물줄기에 접속시키고 그 관계를 살펴보아야 한다.

우리는 1945년 8월 15일을 '광복절'로 기억하고 있지만, 엄밀히 살펴보면 이는 사실이 아니다. 그날 이후 38선을 경계로 북한은 소련군이 점령하고, 남한은 미군이 점령하여 군정(軍政)을 실시했기 때문이다. 따라서 '해방공간'이라는 개념 또한 바른 개념이 아니다. 미군정과 소군정이라는 실질적인 국가기구 아래서 남한과 북한에 각각 분단정권이 형성되고 있었기 때문이다(정용욱, 2003 가). 세계사, 아시아사와 절연된 한반도사로 '8·15'를 이해하고자 하기 때문에 다양한 오해가 재생산되고 있다.

현대 세계는 국가간관계라는 정치군사적 위계관계(位階關係)와 자본주의적 세계경제라는 경제적 교환관계(交換關係)를 두 축으로 이루어졌다. 한국현대사는 제2차 세계대전과 한국전쟁이라는 두 차례의 세계대전을 중심에 두지 않고는 이해할 수 없다. 한국전쟁은 가히 '제3차 세계대전의 대체전(代替戰)'이라고 부를만하다(Stueck, 1995). 이처럼 대한민국의 탄생과 유지는 전쟁을 빼고서 이야기할 수 없다. 대한민국 만들기 과정은 전쟁에 이르는(1945년 8월-1950년 6월), 전쟁을 통한(1950년 6월-1953년 7월), 그리고 다른 방식으로 지속된 전쟁(1953년 7월-현재)의 연속이었다. 휴전은 전쟁 종료가 아니다. 전면전을 잠시 멈춘 것이 곧 평화는 아니다.

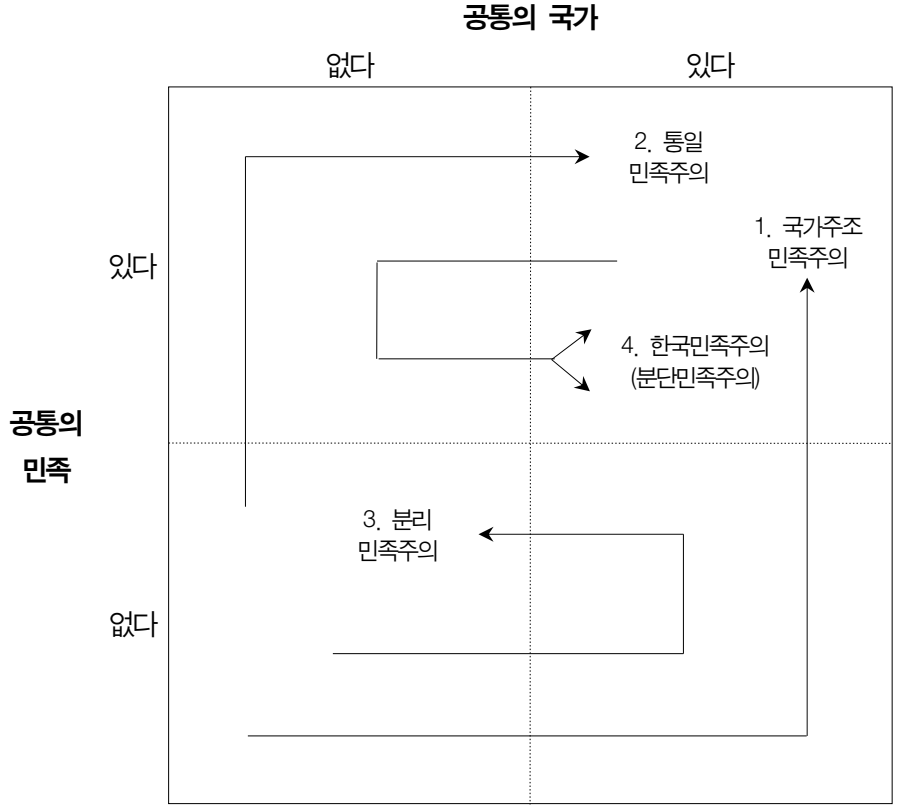
대한민국의 탄생은 한반도 차원에서 논의할 수 있는 민족분단(民族分斷)이라는 비극적 사건이

아니다. 힘에 입각한 우격다짐의 냉전사관과 명분에 사로잡힌 관념적 민족주의 사관을 넘어 실사구시하는 현실주의사관에서 보아야 한다(정일준, 2005). 대한민국 탄생이야말로 세계사적, 아시아적, 한반도적 힘들이 중층적으로 상호작용하고 또 서로 맞부딪치면서 만들어낸 세계사적 사건이다. 이런 힘들의 교차 속에서 한국 현대사를 이해해야지 민족주의라는 신화를 탈민족주의로 상대화하거나 국가주의라는 다른 신화로 대체할 수는 없다(정일준, 2005). 따라서 지금 여기서 우리에게 필요한 것은 투철한 역사의식(歷史意識)이 아니라 유연한 역사인식(歷史認識)이다. 유아독존인 주체사관(主體史觀)이 아니라 상호적인 관계사관(關係史觀)이다(Hobden and Hobson, 2002). 주변국가들과의 관계에서 관계단절이 아니라 관계정상화가 필요하다. '해방전후사', '해방공간'을 이해하기 위해서는 국가를 넘어서는(transnational) 힘들의 상호작용, 국가간(international)에 작용하는 힘들, 그리고 국민국가 안에서 국가와 사회 사이의 상호작용을 입체적으로 살펴야 한다.

대한민국 수립과정을 둘러싼 오해도 심각하다. 먼저 대한민국은 한국국민들이 합의를 통해 만든 나라가 아니다. 1948년 정초선거(定礎選擧)를 통해 제1공화국 정부가 수립된 것은 사실이다. 그렇지만 이러한 법적인식은 선거자체를 가능하게 했던 대내외정세와 정치세력, 사회세력들의 실제적인 힘 관계에 대해서는 둔감하다. 둘째, 대한민국은 미국이 일방적으로 외부로부터, 위로부터 부과한 꼭두각시정부가 아니다(Cumings, 2005, p. 196). 미국과 소련은 점령통치를 하기는 했지만 종속적인 국가기구를 만들고자 하지는 않았다. 그들은 한국인을 전면에 내세우고 뒤에서 영향력을 행사하고자 했다. 이승만을 중심으로 하는 정치세력, 사회세력의 정부수립은 남한내 정치세력들 사이의 경쟁, 북한과의 경쟁 그리고 미국과의 온갖 마찰과 우여곡절 속에서 이루어졌다(정병준, 2005). 셋째, 대한민국 수립과 이승만 정부의 탄생은 다르다. 이승만 대통령이 대한민국 초대 대통령인 것은 맞지만, 이승만 대통령이 대한민국을 설계하고 직접 만든 것은 아니다. 한미관계를 축으로 한국 현대사를 이해해야 하는 이유이다(정용욱, 203 나).

다음의 〈그림 1〉은 국제관계이론에서 바라본 민족주의의 역사적 형태이다(정일준, 2009). 여기서 알 수 있는 것은 한국 민족주의의 역사성(historicity)과 지구성(globality)이다. 공통의 국가나 민족이 없다가 국가엘리트에 의해 위로부터 주조된 민족주의와 이에 대항하기 위하여 공통의 민족이라는 문화적 실체에 호소하며 역시 위로부터 전파된 민족주의는 전형적인 유럽적 현상이다. 또 탈냉전과 더불어 동유럽을 비롯한 지구 각지에서 민족단위로 분리독립하고자 하는 움직임이 일었다. 이 과정에서 '인종청소'도 나타났다. 이러한 유형들과 대비해 보면 한국 민족주의의 독특성이 잘 나타난다.

〈그림 1〉 국제관계이론에서 파악한 민족주의의 역사적 형태



(Cederman, 2002, p. 411에서 재구성)

제1유형 서유럽과 미국의 경우. 전근대에 민족 없다가 근대 국민국가 수립과 더불어 민족주의가 형성됨

제2유형 독일과 이탈리아의 경우. 근대 국민국가 수립과 더불어 과거의 문화민족(Kultur Nation) 재생으로서 위로부터 민족주의를 전파함.

제3유형 동유럽과 기타 지역. 탈냉전 이후 과거의 국민국가 질서에서 민족단위로 분리 독립하려는 움직임.

제4유형 한국의 경우. 전근대부터 통일된 민족국가 이뤘다가 근대 초기 식민지로 전락. 독립과 더불어 남북한으로 분할 점령된 후 각각 국민국가 수립. 통일지향 민족주의.

한국 현대사를 이해하는 작업을 어렵게 만드는 장애물은 이 같은 공간의 다층성(Multiple Spaces)만이 아니다. 시간적인 뒤틀림 또는 시폭의 중층성(Multi-layered Temporalities)도 있다. 대체로 역사서술은 한 시대를 이끌어간 정치세력에 의해 먼저 시도된다. 즉 정권담당 세력이 스스로의 역사를 일단 정리하는 것이다. 정권에 직간접으로 관여했던 학자들이 대체로 이 일을 떠맡는다. 이를 전통주의(傳統主義, traditionalism)라 부른다. 시간이 흘러 정권참여자의 회고록이 발간되고 정부 공식문서가 기밀해제되어 나오면 그 시대에 대한 공식적인 재평가가 본격적으로 시작된다. 이것이 수정주의(修正主義, revisionism)이다. 전통주의 시각이 그 시대에 대해 대체로 호의적인 반면, 수정주의 입장은 보통 비판적이다. 그러다가 더욱 시간이 지나 연구성과가 쌓이고 다른 정권이나 외

국 사례와의 비교연구가 이루어진다. 이제 탈수정주의(脫修正主義, post-revisionism)로 접어드는 것이다. 이 단계에서 비로소 보다 균형잡힌 시각에서 풍부한 연구성과가 나타난다.

한국 현대사의 겨우는 정반대 경로를 밟아 서술이 진행되고 또 학습되었다. 주지하다시피 이승만 정권 12년(1948-1960)은 4월 혁명으로 막을 내렸다. 4월 혁명 공간과 민주당 정권 아래서 이승만 집권시절에 대한 역사서술은 비판적인 논조가 압도적이었다. 초대 대통령 이승만의 건국과 한국전쟁관련 역할은 관심에서 사라지고, 장기집권과 독재만 뇌리에 남는다. 그리하여 후세는 이승만 정권의 긍정적 측면은 전혀 보지도, 듣지도 못한 채 부정적 측면만 배우게 된다. 박정희 정권 18년(1961-1979)은 부마항쟁에 뒤이은 '10·26 사태'로 종결되었다. 유신체제는 해체되었지만 신군부의 등장으로 민주화는 이뤄지지 못했다. 이런 정세 속에서 박정희 시대에 대한 서술이나 평가는 지연(遲延)되었다. 광주학살과 뒤이은 광주항쟁으로 시작된 1980년대는 정치적으로는 대립이 격화되고, 이념적으로는 급진화되었으며, 역사인식은 근본적이 되었다. 젊은 세대에게 이승만은 '민간독재자'로, 박정희는 '군사독재자'로 자리매김되었다. 이런 조건 속에서 이승만과 박정희 시대를 실증적으로 연구하기란 쉽지 않다.

사실 이승만과 박정희는 장기집권과 비극적 종말이라는 유사점보다 차이점이 더 많다. 단적인 예로 이승만은 구형냉전인 군사대결을 중심으로 남북관계를 이끌어 갔다. 북진통일이 그의 정치슬로건이었다. 박정희는 달랐다. 신형냉전이라 할 수 있는 남북간의 체제경쟁 즉 경제적 경쟁을 중시했다. 국가프로젝트로 조국근대화를 추진했다(정일준, 2003). 경제를 바라보는 시각도 전혀 달랐다. 이승만 시대의 경제는 국가중심, 군사중시, 폐쇄경제였다. 박정희의 경제는 국가주도, 군사중시, 개방경제였다. 이제 국제수준의 냉전체제가 해체되었다. 남북관계는 일정하게 안정되었다. 여야간의 정권교체와는 무관하게 탈수정주의를 넘어서는(beyond) 현실적이면서도 통일지향적인 한국 현대사인식이 필요한 시기이다.

제2차 세계대전 직후 한반도 분할점령과 모스크바 3상회의 결정 그리고 미소공동위원회 개최가 모두 조선해방의 국제적 차원을 가리킨다. 나아가 UN군과 중국군이 직접 개입한 한국전쟁은 그 자체가 국제전이었다. '내전(civil war)', '제한전(limited war)', '잘못된 전쟁(wrong war)', '잊혀진 전쟁(forgotten war)', '동족상잔(同族相殘)' 등 뭐라 부르던 간에 그것은 국제화된 전쟁(internationalized war)이었다. 해방8년사는 결국 전쟁사였다. 이 엄연한 역사적 사실을 간과하거나 우회하고서 한국 현대사를 이해하거나 해석할 수는 없다. 대다수의 한국 현대사 연구자들은 '민족주의의 과소와 현실주의의 과잉'을 비판하지만, 현실은 여전히 '민족주의 과잉과 현실주의 과소'를 보여준다. 해석 이전에 사건(event)이 있었다. 그리고 모든 해석은 당대를 살아간 이들의 일차적 경험과 해석으로부터 자유로울 수 없다.

이승만 정권시기 평화는 금기의 단어였다. 수단과 방법을 가리지 않는 조속한 통일이 국가목표였다. 북한의 김일성 정권이 북한주민을 완전장악하기 전에 그들을 구출하고 해방시키자는 것이 명분이었다. 시간이 흘렀다. 이승만 대통령은 국제정세가 변할 때 마다 미국에 채근했다. 우리가 사람을 댈 테니 미국은 무기를 대라는 요구였다. 미국은 거절했다. 시간이 더욱 흘렀다. 변화는 바깥이 아니라 안에서 일어났다. 한국전쟁이 휴전으로 마무리 된지 불과 7년 만에 이승만 정권이 무너진 것이다. 이승만 정권 몰락의 직접적 원인은 학생을 비롯한 시민의 봉기였다. 그렇지만 막전막후에서 이승만을 끌어내리고자 했던 미국의 역할도 적지 않았다. 결정적으로 한국 군부가 이승만 정

권에 대한 무한충성을 거부했다.

박정희 정권 시기 통일을 전쟁이 아닌 다른 방법 즉 경제성장을 통해 추구했다. 1960년 중후반 한국의 베트남 파병과 관련하여 남북한간에 긴장이 고조되었다. 그렇지만 국지적인 게릴라전 양상이었고 1·21사태 같은 특공대 파견 수준이었지 전면전의 위협은 아니었다. 정작 커다란 '안보위기'는 남베트남 패망과 더불어 닥쳐왔다. 휴전 이후 한국의 안보위기는 남북한 사이의 군사대결에서 문제가 발생하기보다 국제정세의 변화와 연동되었다.

전두환 정권은 권력획득 과정에서 광주학살을 자행했다. 한국 시민은 국가폭력을 직접 경험하거나 간접적으로 전해 들었다. 자유를 누리기 위해서는 국가를 지키는 만큼 죽을 각오를 해야 한다는 사실을 깨달았다(정일준, 2004). 1980년 광주항쟁이 한국 민주주의의 전환점이 된 것은 시민들의 밑으로부터의 자각을 통해 국가안보(國家安保)와 시민자유(市民自由)가 동전의 양면에 다름 아니라는 인식에 도달했기 때문이다. 그리하여 1980년대 내내 서울을 비롯한 전국의 도심이 준전시 상황과 같은 전쟁상황에 돌입해서야 지배층의 양보와 타협으로 6·29선언이 나올 수 있었다.

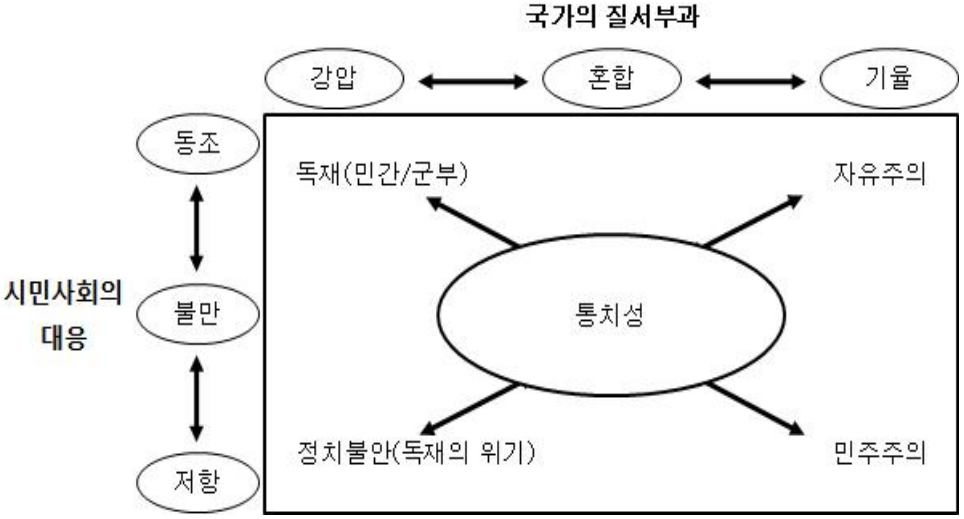
군사권위주의 정권 시기 안보와 자유 그리고 민주주의의 관계는 단순했다. 국가안보를 극대화하기 위해 개인의 자유는 유보되거나 제한되어야 한다. 국가안보가 가장 우선되는 가치였고 개별 시민의 자유나 민주주의는 부차적인 가치였다. 이승만 정권과 박정희 정권 그리고 전두환 정권은 민주주의 없는 국가안보의 허구성을 드러내며 몰락했다(정일준, 2006, 2010). 권위주의 통치자들은 국가안보를 정권안보와 동일시했지만 정권실패와 정권몰락에도 불구하고 국가실패로 이어지지는 않았다.

3. 안보와 자유, 그리고 민주주의의 관계에 대한 현재적 고찰: 탈냉전과 민주화시대

1987년 민주주의로의 이행 이후 민주화시대에 안보와 자유 그리고 민주주의의 관계는 달라졌다. 국가안보는 보장되었다는 전제가 확산되었다. 일부에서는 미군주둔을 문제삼고 통일운동을 벌였지만, 대부분의 한국시민은 미군을 국가안보의 보험으로 수용했다. 문제는 개인의 자유를 극대화시키는 일이었다. 민주주의의 확장과 심화를 통해 국가안보는 더욱 튼튼해지고 자유는 확장된다고 생각했다. 그렇지만 민주주의가 진전되고 개인의 자유가 확장되자 안보에 대한 관심은 줄어들었다.

〈그림 2〉는 국가의 위로부터의 질서부과방식과 시민사회의 아래로부터의 저항을 교차시켜 민주주의의 위상을 가늠해 본 것이다. 독재냐 민주주의냐 하는 기존 논의구도를 넘어서 정치불안이냐 자유주의냐 하는 축이 한국현실을 이해하는 데 더 유용함을 보여준다. 안과 밖을 나누고 적을 재규정하며 국가의 당면 목표를 재구성하는 과정이야말로 통치성의 핵심이다. 어떤 의제를 설정할 것인가를 둘러싼 논란이야말로 정치의 핵심이라 할 수 있다(정일준, 2010).

〈그림 2〉 한국과 자유주의 통치성



다음의 〈표 1〉은 주권과 안보 그리고 사회통치의 관계를 도식화한 것이다.

〈표 1〉 주권, 안보, 사회통치 (Dean(2007), p. 192에서 수정, 변형).

통치스타일, 통치프로젝트	주권	안보	주요 예외들	사회통치하기 프로젝트와의 관계
초기 근대 영토국가 확립	죽일 권리. 최종결정권 독점. 질서수립. 최고 권력이자 통치의 목적으로서의 주권.	삶에 대한 위협. 잠재적인 무질서, 위협, 불확실성 관리. 외부와 내부의 적으로부터 국가를 '보위'하는 테크닉(국가이성). 좋은 질서를 창출해내는 테크닉 (경찰).	내전 극복.	사회 통치하기의 전제조건.
고전적 자유주의	자유주의의 조건이지만 제한적임. 시민사회의 영토상의 한계확립.	시민사회내부의 안보기제. 자유와의 관계. 국제 대 국내 안보쟁점들.	헌정질서로 복귀하기 위한 일시적인 국가비상사태극복.	컨테이너로서의 사회 통치하기. 국내안보와 국제안보
선진 자유주의	국가주권극복에 대한 신념. 주권적인 결정 폐지.	지구적 위험들에 대한 다자협력. 인생설계 할 때 개인의 위험관리.	인권유린. 인종말살.	지구위험사회. 코스모폴리탄 민주주의. 거버넌스.
권위주의적 자유주의	지구화정책을 실행하기 위해 국가와 국제기구 강화. 주권행사와 주권위임.	과잉안보. 선제개입.	정상적인 삶의 틀을 정의하는 대량의 예외들과 실천들. 오싹한 비상사태.	위계적 국제관계와 헤게모니 국가들. 예외, 필연, 비상사태라는 언어
한국의 신자유주의	주권이 중첩됨(국가주권의 행사와 위임).	안보의 다차원성(국가안보과잉, 사회안전과소, 개인안녕 미흡).	항상적인 '예외'(분단상태).	전제조건 미흡. 지구적, 국가적, 지방적 통치의 동시성.

한국 민주주의는 탈냉전과 자본주의 전지구화라는 맥락에서 살펴보아야 한다. 한국 민주주의의 성패에는 정치문화나 사회구조와 같은 내생적 변수뿐만 아니라 탈냉전, 지구화라는 외생적 변수가 긴밀하게 연관되어 있다. 한국 국가안보의 성격변화와 민주주의의 내용변화는 세계수준의 냉전체제와 한반도 수준의 분단체제를 반영한다. 그런데 냉전체제의 해체와 남북관계 개선은 한국 민주화에 이중적인 영향을 끼쳤다. 냉전시대 모든 민주주의에는 두 가지 유형의 권위가 있었다. 시민으로부터 유래하는 권위와 적으로부터 유래하는 권위이다(Beck, 2000). 냉전과 분단으로 인한 상투적인 적 즉 '공산당'과 '빨갱이'의 존재는 한미간의 갈등과 한국 내부 사회세력간의 대립을 은폐하고 봉합할 수 있게 해주었다. 냉전은 공포에 입각한 세계질서였고, 북한의 위협은 한국의 내적 위기를 계속 외적 원인 즉 '북괴' 탓으로 돌릴 수 있게 했다. 탈냉전과 남북화해의 진전으로 말미암아 그동안 유지되어오던 공포의 균형은 불평불만의 균형으로 대체되었다. 강력한 외부의 적이 소멸됨으로 말미암아 이제 한국의 국가는 사회갈등을 상위에서 규율할 '국가안보'라는 전가의 보도를 상실했다. 자본주의와 공산주의간, 남한과 북한간의 투쟁은 자본주의 국가 상호간, 남한내부에서의 만인의 만인에 대한 투쟁으로 바뀌었다. 국가안보의 우선성과 긴급성이라는 국민적 합의가 깨진 빈터를 영구평화가 채우고 있는 것이 아니라 오히려 사회구성원 상호간의 영구투쟁(永久鬪爭)이 메우고 있는 셈이다. 사실 냉전기에 정치는 기껏 보수정당간의 권력 다툼이나 사회정책으로 오그라들어 있었기에 어떤 측면에서는 이제야 "정치가 되돌아오고 있다"고도 볼 수 있다.

한국 민주화의 특징은 '지연된 민주화이행과 제약된 민주주의 공고화'라고 볼 수 있다. 민주화 방식이 민주주의의 형태에 적지 않은 영향을 미친다. 한국 민주주의는 절차적인 선거민주주의 단계를 넘지 못하고 있다. 이는 한국에서 민주주의 이행이 민주화를 위한 아래로부터의 도전 국면에서 제도권 야당 및 재야사회운동세력의 온건파와 권위주의체제의 개혁파 사이의 타협에 의해 가능했기 때문이다. 군사권위주의 정권에서 민간민주정권으로 이행한 후 김영삼 정권, 김대중 정권 그리고 노무현 정권은 총체적인 사회개혁을 시도했다. 그렇지만 세 정권은 자유를 억압하던 권위주의 통치에서 자유를 통한 자유주의 통치로 이행했음에도 불구하고 기존의 정치균열과 사회갈등은 증폭되었다. 이는 한국의 민주화가 신자유주의적 지구화와 중첩되었기 때문이다. 민주정권에서 시행된 신자유주의적 구조조정은 참여와 평등 보다 경쟁과 효율을 원리로 삼기 때문에 사회성원들을 개인의 권리를 강조하는 시장전제(市場專制)로 내몰았다. 한국사회는 점증하는 사회격차로 인한 갈등과 균열에 직면하게 되고, 빈약한 사회안전망과 결합하여 정치안정을 위태롭게 한다.

한미관계는 현대 한국 사회변동을 조망하는 또 다른 축이다. 미국이 한국 민주주의를 억제했는가 아니면 증진시켰는가를 놓고 의견이 갈린다. 전자를 지지하는 이들은 미국이 자국의 이익을 위해 이승만의 민간독재정권과 박정희, 전두환, 노태우로 이어지는 역대 군사독재정권을 지지했다고 주장한다. '80년 광주'는 미국이 얼마나 한국 민주주의에 무관심할 뿐 아니라 저해세력인지를 잘 보여주었다는 것이다. 미국은 한국에서 민주주의를 증진시키기는커녕 억제하는 데 관심을 보였다고 평가한다. 이는 한국이 민주화 될수록 대미관계에서 보다 자주적인 입장을 취할까 두려워할 것이라는 전망으로 이어진다. 후자는 미국이 한국에 민주주의라는 이념과 제도를 이식시켰을 뿐 아니라 한국의 허약한 신생민주주주의가 뿌리내리고 성장하도록 물심양면으로 또 정치판의 앞면과 후면에서 진실된 노력을 기울였다고 본다. 한국 민주주의가 오늘날처럼 발전한 데는 미국의 역할이 크다는 것이다. 따라서 한국이 민주화될수록 과거 독재정권시기와 같은 '불편한' 관계는 청산되고 한미관계는

더욱 돈독해질 것으로 전망한다.

미국은 다수 대중의 참여와 합의라는 의미에서의 아래로부터의 민주주의보다는 엘리트 수준의 정권교체라는 경쟁의 규칙을 마련하기 위한 다두제(polyarchy)를 증진시키고자 했던 것 같다(Robinson, 1996). 다두제 아래서는 어느 한 정치세력이 과반수 지지를 확보할 수 없다. 따라서 다두제는 국내 권력행사에는 별다른 장애가 없지만, 대외정책 분야에서는 취약성을 드러낸다. 한국이 놓여있는 세계체제상의 위치와 한미간의 쌍무적인 관계에서 한국의 국가는 국내 지배/피지배계급의 이해뿐 아니라 초국적자본과 미국의 국익도 반영해야 한다. 그런 의미에서 한국의 국가는 국내지배계급에 의해 포획되었다기 보다 미국의 헤게모니에 의해 침투당했다고 볼 수 있다. 역대 군사권위주의 정권의 지도자나 민간 민주주의 정권의 지도자를 막론하고 모두 미국이 부과한 헤게모니로부터 자유롭지 못했다. 앞선 세 민간민주정권이 추진한 '사회개혁'은 국내 불평등구조를 개선하기 위한 구조조정이었다기 보다, 신자유주의적 지구화에 한국을 '개방'한 구조적응이었다고 볼 수 있다.

한미관계를 군사동맹이나 양국간 권력엘리트관계로 환원시킬 수 없다. 미국이 한국을 자신의 영향력 안에 붙들어두기 위해서 주로 사용하는 것은 연성권력(Soft Power)이다(졸고, 2003 나). 한국이 군사적으로 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화적으로도 얼마나 미국화(Americanization)되었는지를 인식해야한다.

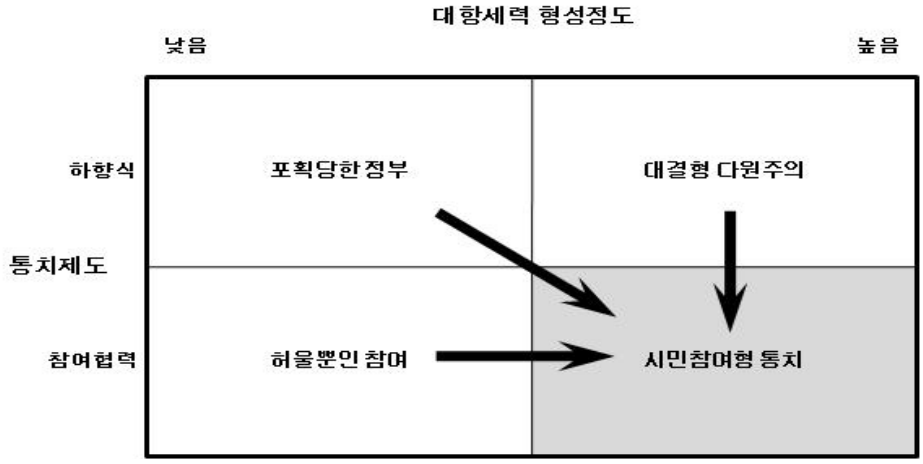
〈그림 3〉 한국사회의 미국식 변형

		변형의 차원			
		군사	정치	경제	문화 (주체형성)
시간	1950년대	제도화 1: 군대	제도화 2: (민간) 엘리트	원조경제	GI문화
	1960년대	과대성장한 군	군의 정치개입	경제성장	군대문화
	1970년대	자주국방	일인독재 제도화 (유신체제)	군수산업화 (부국강병)	사회의 병영화
	1980년대	신냉전	권력승계 제도화	구조조정 1 (경제자유화)	사회의 자유화
	1990년대	탈냉전	정권교체 제도화	구조조정 2 (산업지구화)	문화의 지구화
	2000년대	협력적 자주국방	다두제 제도화	구조조정 3 (금융지구화)	일상생활의 지구화

선거를 통한 정권교체는 한국 민주주의의 심화에 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 전 지구적 탈냉전을 어떻게 한반도 수준에서 제도화시키며, 나아가 신자유주의적 경제지구화라는 도전에 잘 대처해 나가느냐에 한국 민주주의의 앞날이 달려있다. 선진 자본주의 국가들과 달리 한국 민주주의는 이해갈등을 해소할 수 있는 사회적 합의기제를 갖추지 못했다. 한국 민주주의가 공고화 단계에서 지체되고 있는 이유는 신자유주의적 지구화 과정에서 불가피하게 나타나는 정치균열과 사회갈등을 극복할 수 있는 제도가 허약하고 문화가 취약하기 때문이다. 그러므로 앞으로 보다 늘어날 사회정치적 긴장을 해결할 수 있는 민주주의의 심화가 필수적이다(Fung, 2003).

다음의 〈그림 4〉는 통치제도가 하향식인가 또는 참여협력형인가를 횡축으로 하고 국가와 시민사회안의 지배집단에 대해 대항세력이 얼마나 형성되어있는지를 종축으로 삼아 통치체제유형을 구분한 것이다. 여기서 주목할 점은 국가와 시민사회영역을 막론하고 기득권 세력에 대해 충분한 대항세력이 형성되지 않고서는 주체적 시민참여형 통치를 정착시키기 어렵다는 것이다. 어떤 통치체제를 추구해나가느냐에 따라 한국 민주주의는 영구심화(永久深化)될 수도 또 한없이 지체(遲滯)될 수도 있다.

〈그림 4〉 통치체제유형



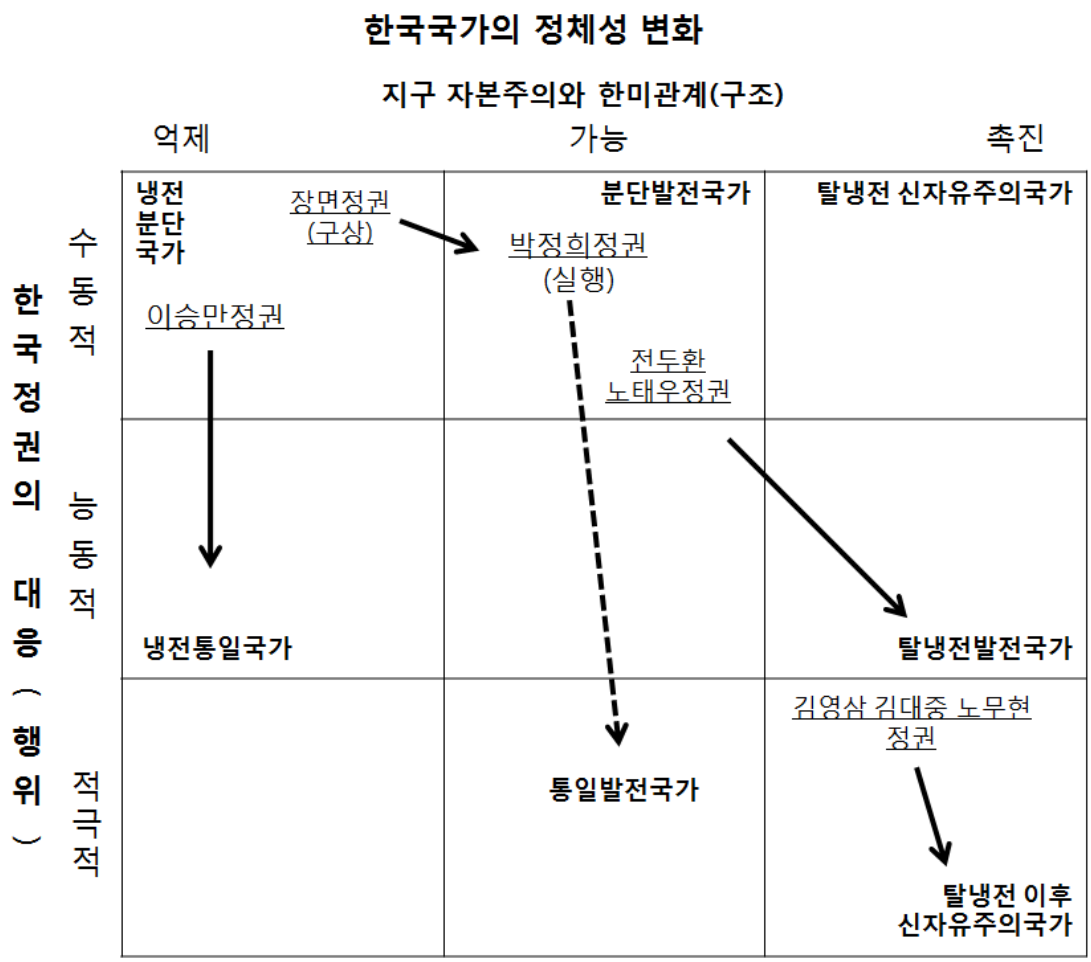
지구 자본주의와 한미관계 안에서 한국이 앞으로 생존하고 또 번영하기 위해서 구조조정은 피할 수 없다. 그렇지만 신자유주의적 지구화의 도전에 대한 응전에서도 '한국특색(Korean Character)'이 요구된다. 자본주의에도 영미식, 독일식, 스칸디니비아식, 일본식, 싱가포르식 등 여러 가지 방식이 있다. 지구 자본주의의 수렴 경향성과는 별도로 각국 자본주의는 다를 수밖에 없다. 이 신자유주의적 지구화에 대해 보다 자아준거적인 시각과 준비가 필요하다. 그것이 가져올 득실과 명암을 우리의 실정에 맞게 소화, 흡수할 수 있는 자유주의 통치성이 우리에게 필요한 것이다.

4. 안보와 자유, 그리고 민주주의의 관계에 대한 성찰: 안보, 평화, 통일

이승만 정권 아래에서 1950년대 내내 조국통일이라는 담론이 국가안보나 자유라는 담론을 압도했다. 1960년대 들어 박정희 정권은 국가안보를 좁은 의미의 군사안보에서 경제발전을 통한 '지속가능한 안보'로 전환했다. 1970년대 박정희는 국가안보를 경제성장에 맞춰 성숙하는 정치체제를 통해 안정시키고자 하기보다 유신체제라는 준전시동원체제인 강권체제로 재편했다. 전두환의 신군부정권은 1980년대 광주항쟁이후 민정당을 중심으로 '지속가능한 정권'을 창출하기 위한 프로젝트를 발진시켰다. 그리하여 선거를 통해 노태우 정권과 김영삼 정권 창출이 가능했다. 여야간 정권교체는 1997년에야 이루어졌다. 이는 한국에서 안보라는 쟁점이 자유라는 쟁점을 압도하고 있음을 보여준다.

한국 국가의 계보는 안보국가(이승만 정권, 1948-1960 "북진통일" → 발전국가(박정희 정권, 1961-1979 "조국근대화") → 발전국가 이후(전두환 정권, 노태우 정권, 1980- 1992 "선진조국") → 신자유주의 국가(김영삼 정권, 김대중 정권, 노무현 정권, 1993- 2008, "세계화", "선진화")로 이어진다. 다음 〈그림 5〉는 이를 정리한 것이다.

〈그림 5〉 한국국가의 정체성 변화



끝으로 다음의 〈표 2〉는 안보와 자유의 상호관계에 따른 평화와 통일의 전망을 정리한 것이다.

〈표 2〉 안보와 자유의 상호관계에 따른 평화와 통일의 전망

		자유의 향유에 따른 정체성		
		민중(저항적)	시민(타협적)	국민(순응적)
쟁점	통일	**민중지향적 통일** (민족우선, 국가무시)	시민지향적 통일 (연방제)	*국민지향적 통일* *(흡수통일)*
	평화	민중지향적 평화 (민주화, 자주화)	**시민지향적 평화** (남북교류, 상호이해)	국민지향적 평화 (현상유지, 북한무시)
	안보	*민중지향적 안보* *(안보쟁점 무시)*	시민지향적 안보 (안보 부차화)	**국민지향적 안보** (국가우선, 대결만능)

가로축은 자유의 향유여부와 정도에 따라 늘어놓았다. 국가에 순응하면 국민으로서의 정체성을 가진다고 본다. 저항하면 민중으로서의 정체성을 가진 것이다. 양자사이에서 타협적 자세를 보이면 시민정체성으로 볼 수 있다. 그렇지만 타협적이라고 해서 비판적이 아닌 것은 아니다. 오히려 국가권위를 존중하면서도 시시비비를 가리는 성숙한 자세를 의미한다.

세로축은 안보, 평화, 통일이라는 쟁점을 제시했다. 국민지향적 안보는 국가를 우선 하고 국가를 중심으로 북한과 대결하는 자세를 뜻한다. 역대 권위주의 정권에서 추구된 대북자세이다. 시민지향적 평화는 시민중심으로 남북교류를 촉진하고 북한에 대한 이해를 증진시키는 입장을 뜻한다. 김대중 정권과 노무현 정권에서 추진된 대북정책이 대체로 이에 해당한다. 민중지향적 통일은 국가를 무시하고 민족을 우선시하면서 밑으로부터의 통일을 추구하는 시각이다. 1980년대 말에서 1990년초까지 이어진 학생운동 중심의 통일운동이 이에 해당한다. 국민지향적 통일을 추구하면 남한 중심으로 북한을 흡수통일하자는 이야기가 된다. 국민지향적 평화는 남한중심으로 현상을 유지하면서 북한과의 교류협력을 등한시하는 입장이다. 북한내부의 민주화와 인권신장을 선결조건으로 강조한다. 반면에 민주지향적 안보라는 개념은 성립불가하다. 왜냐하면 민중이라는 전복적 정체성을 가진 사람들은 국가안보라는 쟁점을 무시하기 때문이다. 민중지향적 평화는 민주화의 확산과 자주화의 진전이라는 국내투쟁을 강조한다. 시민지향적 안보는 안보라는 쟁점을 인식하고 그것의 중요성을 승인하기는 하지만 다른 여타의 쟁점보다 우선한다거나 가장 중요하다는 평가는 하지 않는다. 요컨대 안보쟁점을 부차화하는 태도이다. 시민지향적 통일은 결국 북한을 상대방으로 인정하고 과도기적인 연방제 형태의 남북통합 방안을 받아들일 수밖에 없다.

한국 국가안보와 시민자유의 제도적 배경은 한미상호방위조약과 미군주둔을 한편으로 하고, 다른 한편으로는 해방 이후 이식된 미국식 자유민주주의의 이념과 제도 그리고 관행이 뿌리내린 데 있다. '9·11' 이후 미국이 국가안보를 강화한다는 명분 아래 시민의 자유에 역행하면서 대테러전 수행방식으로 고문까지 자행하는 것을 보면 역사의 아이러니를 느끼게 된다. 한국이 과거사 청산작업을 통해 고문 등 인권유린 실태를 밝혀내고 보상하고자 하는 반면 미국은 어두운 인권유린의 길로 접어든 것처럼 보인다. 어떻게 보면 지난 냉전 시기에 미국시민이 자유를 누릴 수 있었던 외적 조건이 바로 한국이 공산주의에 대한 방파제역할을 했기 때문이 아닌가 싶다. 한국을 미국식 자유

민주주의의 전시장으로 삼고자 했던 시도는 어느 정도 성과를 거두었다. 문제는 지금부터이다. 이제 우리에게 주어진 자유를 실천함으로써 국가안보를 공고하게 하고 그 토대 위에서 통일을 주도적으로 추진해 나갈 것인가? 아니면 자유의 실천을 게을리 하거나 자유를 어떻게 써야할지 몰라 이를 국가에 반납함으로써 분단을 강화할 것인가? 우리 스스로 평화를 지키고 나아가 평화통일에 이르기 위해서 우리는 무엇을 할까? 아마도 평화통일에 대한 염원을 간직하는 것만으로는 충분치 않다. 한국과 관련된 타국들의 전쟁과 그것의 연장으로서의 삶의 통치에 대한 인식과 실천을 성찰해야 한다. 왜냐하면 "수천 년 동안 인간은 아리스토텔레스가 이해한 존재 즉 살아있고 게다가 정치생활을 영위할 수 있는 동물이었으나, 근대인(modern man)은 이제 생명체로서 정치에 자신의 생명을 거는 동물"이기 때문이다(Foucault, 1976, p. 160).

〈참고문헌〉

김종엽 엮음 (2009),『87년 체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망』, 창비.

박상현 (2009),「20세기 관리국가의 패러다임 이행에 관한 연구: 세계헤게모니 국가로서 미국의 사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.

임현진 (2005),『전환기 한국의 정치와 사회: 지식, 권력, 운동』, 집문당.

장진호 (2008),「금융 헤게모니로서의 신자유주의 분석-역사·동학·행위자」,『경제와 사회』 80호, 316-344쪽

정일준 (2003 가),「미제국의 제3세계 통치와 근대화이론: 군산학복합체와 근대화이론의 탄생」, 한국산업사회학회 편,『경제와 사회』 2003년 봄호, 125-147쪽.

_____ (2003 나),「미국의 냉전문화정치와 한국인 친구만들기: 1950, 60년대 미공보원의 조직과 활동을 중심으로」, 학술단체연합회 편,『우리 학문 속의 미국』, 21-50쪽.

_____ (2004가),「5·18담론의 변화와 권력-지식관계」, 전남대학교 5·18연구소,『민주주의와 인권』, 2004, 103-123쪽.

_____ (2005 가),「지구시대 한미관계와 한국민족주의」, 역사교육연구회,『歷史敎育』 제94집, 241-270쪽.

_____ (2005 나),「한국 사회과학 패러다임의 미국화」, 한국아메리카학회,『미국학논집』 제37집 3호, 2005년 겨울호, 66-92쪽.

_____ (2006),「유신체제의 모순과 한미갈등: 민주주의 없는 국가안보」, 한국사회사학회,『사회와 역사』 제70집 3호, 149-178쪽.

_____ (2007),「탈수정주의를 넘어서 한국 근현대사 이해하기: 공간의 다층성, 시폭의 중층성, 그리고 시각의 다원성」, 한국사회연구소,『한국사회』 제 8집 2호, 55-112쪽.

_____ (2008),「한국 민군관계의 궤적과 현황: 문민위위 공고화와 민주적 민군협치」, 한국국방연구원,『국방정책연구』 제24권 제3호, 2008년 가을호(통권 제81호), 109-136쪽.

_____ (2009 가),「한미관계의 역사사회학: 국제관계, 국가정체성, 국가프로젝트」, 한국사회사학회,『사회와 역사』 제84집, 2009, 217-261쪽.

_____ (2009 나), "Demilitarizing Politics in South Korea: Toward a Positive Consolidation of Civilian Supremacy," Giuseppe Caforio ed., *Advances in Military Sociology*, Emeral, 2009, pp. 527-555.

_____ (2010 가),「통치성을 통해 본 한국 현대사: 87년체제론 비판과 한국의 사회구성 성찰」, 민주사회정책연구원,『민주사회와 정책연구』 통권 17호, 2010, 89-117쪽.

_____ (2010 나),「전두환·노태우 정권과 한미관계」, 역사문제연구소,『역사비평』 제90집, 2010, 296-332쪽.

정일준 편역,『미셸 푸코의 권력이론』, 새물결, 1995.

조희연 (2007),『박정희와 개발독재시대』, 역사비평사.

최장집(2005),『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.

최장집·박찬표·박상훈,『어떤 민주주의인가』, 후마니타스, 2007.

Barry, A., Osborne, T. and Rose, N. (eds.) (1996). *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. London: UCL Press.

Bauman, Zygmunt, *Wasted Lives: Modernity and its Outcasts, Polity,* 2004/정일준 옮김,『쓰레기가 되는 삶들』, 새물결, 2008.

Beck, Ulrich, *Democracy without Enemies, Polity,* 2000/정일준 옮김,『적이 사라진 민주주의』, 새물결, 2000.

Chernilo, Daniel, *A Social Theory of the Nation-State,* Routledge, 2007.

Dean, Mitchell (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.

_____ (2007). *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*. New York: McGrewhill.

Dean, Mitchell & Hindess, Barry. (1998). *Governing Australia: Studies in Contemporary Rationalities of Government*. Cambridge University Press.

Foucault, Michel, (1976).『성의 역사 1: 앎의 의지』, 나남, 2004.

_____, (1991). "Governmentality," trans. Rosi Braidotti and revised by Colin Gordon, in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 87-104. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991/정일준 옮김,「통치성」, 정일준 편역,『미셸 푸코의 권력이론』(개정증보판), 새물결, 1995.

_____, (2003). *"Society Must Be Defended": Lectures at the College de France, 1975-1976*. New York: Picador(1997)/박정자 옮김,『"사회를 보호해야 한다": 1975-1976, 콜레주 드 프랑스에서의 강의』, 동문선, 1998.

_____, (2007). *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France, 1977-1978*. New York: Palgrave Macmillan.

_____, (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College De France, 1978-1979*. New York: Palgrave Macmillan.

Fung, Archon and Erick Olin Wright eds. (2003). *Deepening Democracy*. New York, Verso.

Hobden, Stephen and John M. Hobson eds. (2002), *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge University Press.

Jang, Jin-Ho (2006). "The Neoliberal Transformation of the Developmental State in South Korea: The Financial Sector, Reform Politics, and Global Capital," Unpublished Ph. D. dissertation, Department of Sociology, University of Illinois at Urbana-Champaign.

Jessop, Bob (1990). *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place, Polity*, 1990/ 유범상·김문귀 옮김,『전략관계적 국가이론: 국가의 제자리 찾기』, 한울, 2000.

_____. (2007). "From Micro-powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power." *Political Geography* 26: 34-40.

Larner, W. & Walters W. (2004). Global Governmentality: Governing International Spaces. Routledge.

Lemke, T. (2001). "The birth of bio-politics: Michael Foucault's lectures at the College de France

on neo-liberal governmentality," *Economy and Society* Vol. 30, Issue 2, pp.190-207.

_____ (2004). "Foucault, Governmentality, and Critique," *Rethinking Marxism*, Vol. 14, Issue. 3 September 2002, pp. 49-64.

Pasquino, P. (1993). "Political theory of war and peace: Foucault and the history of modern political theory," *Economy and Society*, Vol. 22, Issue 1, February 1993, pp. 77-88.

Robinson, William I. (1996), *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, Nikolas, Pat O'Malley & Mariana Valverde. 2006. "Governmentality," *Annual Review of Law and Social Science* 2: 83-104.

Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics,* Cambridge: Cambridge University Press.

탈냉전과 한반도 평화 그리고 민주주의

김 근 식 (경남대 교수, 정치학)

1. 문제의 제기

2. 한반도 냉전구조의 세 차원

3. 탈냉전, 한반도 평화, 한국 민주주의의 진전

4. 한반도 평화의 확장: 탈냉전의 완성

5. 한반도 평화체제의 핵심: 남북관계의 진전

6. 한반도 평화체제 정착과 민주주의의 진전

7. 민주 평화론을 넘어 평화 민주론으로

탈냉전과 한반도 평화 그리고 민주주의

김 근 식 (경남대 교수, 정치학)

1. 문제의 제기

천안함 이후 한반도 평화가 위협받고 있다. 긴장과 대치의 서해 바다에서 일어난 천안함 침몰 사건은 북한의 소행으로 발표되었고 이명박 정부는 모든 대북 제재와 남북 교역 중단을 선언하면서 햇볕정책 이전으로 남북관계를 환원시켰다. 북한은 악의에 찬 날조극이라며 곧바로 남북합의 전면 파기와 남북관계 전면 중단을 선언하고 나섰다. 모든 대화 채널과 관계의 끈이 사라진 채 일촉즉발의 긴장고조만이 행동 대 행동의 상호작용에 의해 에스컬레이트되고 있다.[1] 화해와 협력의 남북관계가 순식간에 적대와 대결 관계로 변화되고 군사적 충돌 가능성마저 배제할 수 없는 최악의 상황이 되고 말았다.

남북관계의 망실은 한반도 평화의 위협으로 결과되고 남북간 극단적 대결과 긴장고조는 그 자체로 민주주의마저 위협하게 된다. 이명박 정부는 북과의 대결을 한껏 고조시킨 채 정부 발표를 믿지 않거나 정부 방침에 이의를 제기하는 발언과 행동까지도 무차별적으로 억압하고 처벌하는 실정이다. 민주주의의 기본권인 사상의 자유와 표현의 자유마저도 안보 이데올로기를 내세워 탄압하면서 국민들의 입에 재갈을 물리고 있는 것이다.

천안함 이후 한반도 긴장 고조와 민주주의의 후퇴를 목도하면서 우리는 다시금 우리가 서 있는 한반도의 근본적 문제점을 성찰하게 된다. 탈냉전에도 불구하고 온전한 의미의 냉전 해체가 미완성이고 냉전의 역사적 유물로서 여전히 한반도 평화는 불완전하며 그로 인해 결국은 우리의 민주주의 또한 완성되지 못하고 있음을 뼈저리게 경험하고 있는 것이다.

이같은 문제의식을 전제로 본고는 탈냉전의 완성으로서 한반도 평화 체제 정착을 제시하고 이에 기초해서 한반도 평화가 완성되어야 남북 공히 민주주의 문제가 한걸음 더 진전될 수 있음을 제기하고자 한다. 그리고 한반도 평화의 핵심은 군사적 차원에 머무는 게 아니라 되돌이킬 수 없는 남북관계의 진전에 있음을 강조하고자 한다.

2. 한반도 냉전구조의 세 차원

반세기 동안 지속된 한반도의 냉전체제는 크게 세 차원으로 중첩되어 있었다.[2] 미국과 소련

1) 김근식, "MB의 평화무능," 경향신문, 2010.5.25일자.

을 필두로 한 진영간 갈등의 축이 국제적으로 형성되었고 이는 한반도에도 예외가 아니었다. 한반도의 남과 북의 대결은 곧바로 북한 중국 소련의 북방 삼각 동맹과 남한 미국 일본이라는 남방 삼각 동맹의 진영간 대결을 반영하고 투사하는 것이었다. 북한이 하는 것이라면 무조건 한미일은 반대하고 공동보조를 취했고 남한이 주장하는 것이라면 역시나 북중소는 거부하고 동일한 입장을 취했다. 그만큼 한반도 냉전구조는 일차적으로 한반도를 둘러싼 한미일 대 북중소의 동북아 냉전 구조를 국제적 조건으로 내재하고 있었던 것이다.

한반도 냉전구조는 두 번째로 남한과 북한의 상호 적대관계와 대결 상황을 가장 핵심적 요인으로 형성되어 있었다. 분단 이후 전쟁을 거쳐 냉전적 대결 관계가 고착화되면서 이후 남과 북은 체제 갈등과 경쟁을 거치게 되었고 서로를 인정하지 않은 채 상호 부인과 적대의 '전부 아니면 전무'식의 무한 대결을 지속해왔다. 남한은 북을 반국가단체로 규정한 법률적 토대까지 만들어 북한과의 모든 접촉과 교류와 연결을 차단하고 북의 주장에 결과적으로 동조하는 것까지도 이적행위로 처벌할 수 있었다. 반공은 국시이면서 동시에 반공이데올로기로 발전되어 정권유지의 전가의 보도로 수시로 활용되곤 했다. 북한 역시 '괴뢰' 정권을 정치적으로 승인하지 않은 채 '남조선 혁명'을 조직하고 촉진하는 것에 초점을 맞췄고 간첩 남파와 남한 내 지하당 건설 등을 수시로 시도했다. 남과 북의 정치적 대결과 상호 적대 관계에 더하여 한반도 냉전 구조의 한반도적 차원은 간헐적으로 지속된 군사적 도발과 충돌에도 극명하게 존재하고 있었다. 전쟁을 일시 중단한 정전상태의 한반도는 그 자체로 언제나 교전개시가 가능한 불안정한 평화 상태이고 따라서 남북의 냉전적 대결은 정치적 상호 적대와 군사적 상호 충돌 가능성으로 존재하고 있었던 것이다.

한반도 냉전체제의 마지막 차원은 바로 대내적 차원이다. 즉 동북아 차원의 국제적 진영간 대결과 한반도 차원의 남북간 관계적 대결만으로 냉전이 형성되어 있는 게 아니라 남과 북 내부의 정치와 문화에 이미 냉전구조는 스며들어 있었다. 북한의 수령체제와 남한의 군사독재를 거치면서 한반도의 냉전적 대결은 남과 북 각각에 반공주의와 반미주의로 침습되었고 이에 동의하지 못하는 세력은 반체제 세력으로 낙인찍혀 탄압을 받기 일쑤였다. 남과 북 양 체제에는 항상 수령 보위의 일심단결과 총력안보와 총화단결이 지배적 담론으로 등장했고 내부적으로 냉전적 대결이 양산해 놓은 일관된 대결문화와 집단주의가 남과 북을 막론하고 횡행했던 것이다. 북이 수령제로 행진할 수 있게 되었던 것도, 남이 군사독재가 지속될 수 있었던 것도 바로 역사적으로 형성된 한반도 냉전체제의 대내적 유산이었음은 민주화 이후 지금 돌이켜 볼 때 아무도 부인할 수 없는 분명한 사실이었다.

냉전체제는 크게 한미일과 북중소의 적대적 삼각동맹이라는 동북아 차원과 남북의 적대관계라는 한반도 차원 그리고 한국의 반공주의와 북한의 반미주의라는 대내적 차원으로 입체화되어 있었던 것이다.

3. 탈냉전, 한반도 평화, 한국 민주주의의 진전

1980년대 말부터 시작된 미소 냉전의 종식과 사회주의권 붕괴는 급기야 한반도에도 영향을

2) 한반도 문제를 동북아 차원과 남북관계 차원 그리고 대내적 차원으로 접근한 유사한 논의로는 동북아시대위원회가 주도한 『동북아 구상과 남북관계 발전전략』(통일연구원, 2006)이 대표적이다.

미치게 된다. 이른바 탈냉전의 역사적 물결이 한반도의 냉전 구조에도 밀어닥친 것이다. 이차대전 이후 오랫동안 지속된 동서 냉전이 소련의 붕괴로 종식되고 그 도미노 현상으로 동구라파 사회주의 국가들이 급격하게 체제전환에 나섬으로써 한반도의 냉전 구조 역시 기초부터 흔들리기 시작한 것이다. 대립과 갈등의 냉전 체제가 와해되고 약화되면서 이제 한반도는 협력과 공존의 평화 체제로 전환될 수 있는 계기를 마련한 것이었다.

노태우 정부는 이른바 북방외교를 통해 한소 한중 수교를 필두로 사회주의권과 관계정상화를 해나감으로써 냉전의 틀을 흔들었다. 한소 한중 수교는 동서 냉전의 첨예한 대결장이었던 동북아 차원의 냉전구조를 한 꺼풀 벗겨내기에 충분했다. 한미일과 북중소의 진영 대결이 한 축에서 무너졌고 이후 한국의 대중 대러 관계는 그야말로 상전벽해처럼 급진전되었다.

이제 중국은 한국의 최대 교역상대국이 되었고 사회문화적 교류 또한 급상승했다. 러시아 역시 한국의 주요한 자원협력국가로서 인적 물적 교류의 증대에 예외가 없었다. 과거 냉전 시기에 비한다면 지금 한중일 삼국 정상회담이 정례화되고 한중일 FTA 등이 논의되는 현실은 과거 대결적 동북아 질서가 협력적 한중일 삼국관계로 전변했음을 입증하고도 남음이 있다. 새롭게 부상하는 아시아 경제권의 핵심으로서 한중일 경제협력과 상호의존성의 증대는 동북아 차원의 냉전질서가 적어도 한 축에서는 거의 사라졌음을 의미한다. 냉전 시대의 진영간 대결이 사라진 자리에 탈냉전의 동북아 협력과 공동번영의 토대가 마련되었고 이는 곧 한반도 평화를 형성하는 대외적 조건으로 작용하였다.

한반도 차원의 냉전적 대결은 남북의 적대적 대결이었는바, 이 역시도 탈냉전 이후 1990년대를 지나면서 상호 인정을 통한 교류협력의 진전으로 화해협력의 남북관계로 정착되었다. 탈냉전 이후 남북의 체제경쟁이 무의미해지고 사실상 남측의 승리로 귀결되면서 남북관계는 전환점을 맞게 되었다. 한국은 체제경쟁에서의 승리를 바탕으로 기능주의적 접근에 자신감을 가지게 되었고 남북관계 개선을 통한 한반도 평화와 통일 가능성에 주목하게 되었고 과거 냉전적 대결이 아닌 화해협력의 남북관계를 지향하게 되었다. 체제경쟁에 패하고 상시적인 위시상황에 직면한 북한으로서도 체제유지와 생존을 위해 상호 체제인정과 공존의 노선을 불가불 선택할 수밖에 없었다.

탈냉전 시기의 남북관계는 1988년 노태우 정부의 '7.7 선언'에서 비롯된다고 할 수 있다. 북을 적이 아닌 '동반자'로 규정함으로써 전면 대결이 아닌 화해협력의 틈새를 열어놓게 되었다.[3] 변화된 정세에 조응하는 남과 북의 필요성이 맞아 떨어지면서 1992년에는 남북 기본합의서가 채택되었다. 수 차례의 총리급 회담으로 도출해낸 기본합의서는 지금도 그 내용을 보면 냉전시대의 남북 대결을 끝내고 탈냉전 시대에 걸맞는 남북공존과 화해협력의 모범답안을 담고 있다.

남북관계에서 적대와 대결보다 화해와 협력이 우위를 점하게 된 것은 1998년 김대중 정부 출범 이후 이른바 '햇볕정책'이 지속적으로 추진되면서부터였다. 북한에 대한 흡수통일 배제와 화해협력의 지속적 증대를 대북정책의 주요 목표로 설정했던 김대중 정부는 북한에 대한 식량 및 비료지원을 확대하고 다양한 사회문화 교류를 활성화했으며 경협에서 정경연계 대신 정경분리 원칙을 확고히 견지하면서 북미간 관계 개선을 적극지지 후원했다.

2000년 6월에는 역사적인 남북정상회담이 개최됨으로써 반세기 동안 지속되었던 남북 당국의 적대적 대결관계는 화해적 협력관계로의 전환을 시작할 수 있게 되었다.[4] 남북정상회담 이후 남북

3) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』, 돌베개, 2001, 85쪽.

당국간 관계는 급속히 개선발전했고 각종 회담을 통해 활발한 협력관계를 구가했다. 당국간 관계의 발전뿐 아니라 체육, 문화, 학술, 방송, 종교 등 다양한 분야와 여성, 청년, 농민, 노동 등 다양한 부문간 교류협력도 활발히 진행되었으며 민간차원의 대북지원 사업도 지속적으로 이루어졌다. 개성공단과 금강산 사업 그리고 경의선 동해선 철도도로 연결은 남북정상회담 이후 화해협력의 남북관계를 상징적으로 보여주는 경협의 대표주자들이었다.

이후 노무현 정부 역시 2차 북핵 위기에도 불구하고 북핵과 남북관계 병행론에 따라 화해협력의 남북관계는 지속되었고 2007년 2.13 합의로 핵문제가 진전되자 이를 배경으로 2차 남북정상회담이 성사되기도 했다. 정상회담의 결과로 도출된 10.4 남북정상선언은 6.15 이후 진전된 남북관계를 향후 한 단계 업그레이드 시킬 수 있는 의미있는 내용을 담고 있었다.[5] 노무현 정부 때까지 지속된 남북관계 진전을 가장 상징적으로 드러내는 것은 바로 통일부 홈페이지에 '일일 남북교류현황'으로 북한체류인원과 차량수 및 선박수가 매일 표시되었던 점이다.[6] 반세기 이상 지속된 적대와 대결의 남북관계가 민족화해의 증진과 남북관계 개선으로 협력과 공존의 남북관계로 변화되기 시작했고 이는 탈냉전 이후 한반도 평화를 형성하는 가장 핵심적 요소가 되었다.

동북아 차원의 냉전 구조와 한반도 차원의 냉전적 대결이 완화되면서 대내적 차원의 냉전 문화 역시도 조금씩 약화되고 변화되었다. 탈냉전 시대 화해협력의 남북관계가 개막되고 진전되었음은 사실상 상호인정과 평화공존의 원리가 합의되고 실천되었음을 의미한다. 즉 배제와 대결의 상호 관계 대신에 이제는 인정과 공존의 정치문화가 좀 더 확고하게 뿌리내릴 수 있는 토양이 마련된 것이다. 특히 분단체제가 대내 정치에 작동하면서 배제와 대결의 논리가 내재화되었음을 감안하면 탈냉전 이후 남북관계 개선은 배제와 대결 대신 인정과 공존의 정치 문화가 대내적으로도 작동되고 그 결과 민주주의의 핵심 규범이 국내 정치에 전이되고 확산되는 결과를 낳게 되었다. 탈냉전 이후 민족화해 증진과 남북관계 개선으로 결국에는 여야간, 좌우 진영간, 국가와 시민사회 관계에서 관용과 공존의 가치가 확산될 수 있는 시대적 조건이 마련된 셈이었다.[7] 그리고 인정과 공존의 정치문화는 평화로운 상호관계를 가능케 하는 핵심적 가치로서 대내적 차원에서 한반도 평화를 진전시키는 데 기여할 수 있었다.

기존의 냉전체제가 종식되면서 동북아 차원에서는 한중 한소 수교가 이뤄졌고 한반도 차원에서는 남북정상회담과 남북관계 개선이 진전되었으며 대내적 차원에서는 상호 체제인정을 통해 탈냉전이 진행되었다. 진영간 대결의 한축이 무너졌고 남북의 적대관계가 화해협력으로 전변되었으며 대내적으로는 관용과 공존의 정치문화 토대가 마련됨으로써 한국 민주주의에 기여하게 되었다. 탈냉전 이후 한국의 민주주의는 냉전의 적대적 대결관계 약화, 민족화해의 진전 및 상호 인정과 관용의 정치문화가 확산되면서 한 단계 발전할 수 있게 된 것이다. 그리고 그만큼 한반도 평화는 진전되고 있었다.

---

4) 김근식, "남북정상회담과 6.15 공동선언: 분석과 평가," 『북한연구학회보』, 10권 2호, 2006.
5) 김근식, "2007 남북정상회담을 결산한다," 『창작과 비평』, 35권 4호, 2007년 겨울호.
6) 통일부 홈페이지 초기 화면 좌측 하단에 표시되고 있다.
7) 김근식, "남북정상회담과 한국 민주주의의 공고화," 『평화논총』, 제4권 2호, 2000, 83-86쪽.

4. 한반도 평화의 확장: 탈냉전의 완성

탈냉전 이후 냉전 체제가 상당히 약화되고 일부는 해소되었지만 그럼에도 불구하고 냉전의 유제가 완전히 걷힌 것은 아니었다. 세계적 차원의 냉전체제는 해체되었지만 한반도 차원의 냉전구조는 잔존하고 있었다. 탈냉전으로 형성되기 시작한 한반도 평화는 여전히 채워야 할 부분이 많이 남아 있었다. 탈냉전은 완성되지 못했고 한반도 평화는 더욱 확장되어야 했다.

김대중 정부의 남북정상회담 개최와 급속한 남북관계 개선에도 불구하고 한반도 평화체제는 여전히 과제로 남아 있었고 이를 계승한 노무현 정부는 국정과제의 우선순위로 '한반도 평화체제 구축'을 올려 놓아야만 했다. 탈냉전과 남북관계 개선이 한반도 평화체제를 완성하지 못했고 이는 곧 냉전체제의 유산이 여전히 남아 있음을 의미하는 것이었다.

탈냉전 이후 한반도 평화는 진전되었으나 완성되지 못했고 답보상태였다. 북미 북일 적대관계가 온존하고 있고 남북관계 역시 정치군사적 관계는 여전히 적대와 대결이 유지되고 있다. 대내적으로도 남북이 상호인정은 하게 되었지만 북에는 선군주의와 전체주의, 남에는 반북(염북)의식 및 남남갈등이 온존함으로써 온전한 의미의 탈냉전은 아직 미완성이었다. 한반도 평화가 입체적으로 완성되지 못한 것이다. 그리고 미진한 탈냉전을 완성하는 것은 결국 동북아 차원과 한반도 차원 그리고 대내적 차원에서 한반도 평화가 더욱 진전되고 항구적인 한반도 평화체제가 정착되는 것을 의미한다. 지금의 한반도 평화가 더욱 확장되어야 하는 것이다.

'확장된' 평화의 관점에서 한반도 평화체제의 과제는 무엇보다 동북아 차원의 냉전 유제인 북핵문제를 해결하는 것이 급선무이다. 2002년 2차 북핵위기는 북미 갈등과 남북 긴장의 상존하는 위험 요소로 지금도 작동하고 있다. 한중 한소 수교가 동북아 차원의 한반도 평화를 개선시킨 첫걸음이었다면 북미 북일 적대관계는 한반도 평화를 막고 있는 냉전의 대표적 유산이 아닐 수 없다. 아직도 북한이 미국과 일본을 상대로 체제인정과 안전보장을 받지 못하고 있고 역으로 미국과 일본이 북으로부터의 위협에서 자유롭지 못한 현실은 바로 핵문제에서 적나라하게 드러난다.

북핵문제는 단순히 북의 핵보유를 막는 비확산 차원으로 연유되고 진행되고 종결되지 않는 사안이다.[8] 사실상 1993년의 북핵문제도 마찬가지였고 지금의 2차 북핵문제도 근본적으로는 보다 포괄적 문제와 연관되어 있다. 즉 북핵문제는 북한의 핵개발과 이를 막으려는 미국 주도의 핵비확산 의지와의 충돌에서 비롯된 문제이긴 하지만 보다 근원적인 측면에서는 탈냉전기 북미관계 정립이라는 큰 문제와 연결되어 있는 것이다. 결국 북핵문제는 핵을 카드화함으로써 미국으로부터 주권보장과 함께 자신의 생존을 보장받으려는 북한과 핵비확산이라는 국제규범을 고수하고 불량국가 북한을 근본적으로 전환시키려는 미국 사이의 오랜 대결관계의 산물이다.

북핵문제는 사안의 성격상 핵을 넘어 북미관계 정립 및 향후 동북아 질서와 직결되는 것이고 따라서 북핵문제의 평화적 근본적 해결이야말로 북미간 상호 안보위협을 해소함과 동시에 북미 적대관계의 해소를 완성함으로써 한반도 평화체제 구축으로 나아가는 최소한의 필요조건인 것이다. 북핵 해결은 북미관계가 정상화되고 이는 거의 자동적으로 북일관계 개선을 병행 혹은 보장하게 됨으로써 동북아 차원의 냉전 유제였던 북미 북일 적대관계를 해소하고 한반도 평화를 진전시키는 첩경

8) 김근식, "북핵문제와 6자회담 그리고 제도화," 『한국동북아논총』, 12권 1호, 2007.

이 되는 것이다.

또한 확장된 한반도 평화를 위해서는 한반도 차원에서 정치군사적 화해협력을 진전시킴으로써 되돌릴 수 없는(points of no return) 남북관계를 구조화하는 것이 필요조건이다. 두 차례의 정상회담과 공고해진 화해협력에도 불구하고 남북의 갈등관계가 근본적으로 해소된 것은 아니었다. 1999년과 2002년엔 금강산 관광을 떠나는 유람선이 동해에서 출항하는 바로 그 바다에, 서해안에서는 남북이 총칼을 맞대며 유혈 사태가 벌어지기도 했다. 2차 북핵문제 역시 아직도 한반도의 안보를 불안케 하는 위협요인이다.

경제적 협력과 사회문화적 교류는 늘었지만 정치적 군사적 차원의 화해와 협력은 여전히 넘어야 할 산이 많다. 상호 적대와 부인 및 군사적 대치와 긴장 상태에서 반세기 이상을 지내왔기 때문에 경제적 필요에 의한 협력과 감정적 정서에 의거한 사회문화적 교류접촉은 쉽게 진전시킬 수 있지만 정치적 차원의 적대를 넘어 진정한 의미의 화해협력으로 나가기는 여전히 힘들고 군사적 차원의 대치를 해소하고 평화체제로의 확고한 전환을 만들어내기는 여전히 어렵다.

정치적 군사적 차원의 화해와 협력이 진전되지 않는 한 남북관계는 항상 불안정성을 내재하게 되고 조성된 대내외 상황에 의해 언제든지 관계가 중단되거나 경색될 수 있음을 우리는 쉽게 발견할 수 있다. 10년 동안 축적된 남북관계가 이명박 정부 출범 이후 순식간에 기반부터 위협받고 있는 작금의 현실도 사실은 한반도 차원의 정치군사적 평화가 만들어지지 못한 근본적 취약성의 반증이다.

탈냉전의 완성으로서 한반도 평화가 공고해지는 것은 또한 대내적 차원에서 북의 선군주의와 남의 반북(염북)주의 및 남남갈등의 해소를 통해 갈등과 반목의 정치 대신 화해와 공존의 정치 문화가 정착되어야 함을 필요로 한다. 한반도 평화는 비단 군사적 차원에서만 이뤄지는 게 아니다. 남과 북 각각의 대내적 차원에서도 한반도 평화는 진전되어야 하고 그것은 북한의 정치적 집단주의와 획일주의를 약화시키는 것과 남한의 반북주의와[9] 염북주의 그리고 남남갈등을 약화시키는 것을 요구한다.

북은 김정일 체제 승계 이후 선군정치를 내세워 혁명과 건설을 군대에 의거하고 군대를 앞세워 진행하고 있다.[10] 국방위원장 직함으로 북을 공식통치하고 있는 김정일 위원장은 내부적인 경제위기와 외부적인 안보위기에 직면하여 사회주의 체제와 수령제 체제를 보위 유지하기 위해 선군정치를 불가침의 영역으로 격상시키고 있다. 북의 선군주의는 핵무기 보유에 집착하는 체제유지 경향성과 수령제 강화를 고수하는 정권유지 경향성이 결합된 고도의 전체주의와 획일주의의 표현이다. 따라서 김정일 체제의 선군주의를 약화시키고 체제보수 성향의 정책기조를 근본적으로 수정하지 않는 한 북한에서 민주주의 토양은 처음부터 기대할 수 없게 된다.

남한 역시 남북관계 개선에도 불구하고 오히려 그에 비례해서 염북의식이 확산되는 기이한 양상을 볼 수 있다. 냉전 시대의 악의적 반북의식은 탈냉전 이후 화해협력으로 인해 상당부분 약화되었다면 북한과의 접촉이 늘고 교류협력이 늘면서 오히려 북의 실상을 알고 북이 점점 더 애물단지가 됨으로써 북을 혐오하고 염증내는 이른바 '厭北意識'이 늘어나고 있다. 북을 미워하기보다 북을

9) 아직도 남아 있는 반북주의의 유제로서 국가보안법이 한반도 평화를 위협하고 민주주의의 발목을 잡고 있음은 새삼 확인할 필요조차 없다.

10) 북한의 선군정치에 대해서는 김인옥, 『김정일 장군 선군정치리론』, 평양출판사, 2003; 김봉호, 『위대한 선군시대』, 평양출판사, 2004 참조.

싫증내고 짜증내는 것이다. 핵문제의 고질화, 퍼주기 논란, 북의 도발 지속, 남한의 경제적 부담 등이 중첩되면서 한국 내에 북을 거부하는 염북의식이 확산되고 있음은 향후 통일과정이나 한반도 차원의 평화 달성에 상당한 부담으로 작용할 지 모른다.

더불어 남한 내부의 南南葛藤 또한 남북의 화해협력 진전에 비례해서 더욱 첨예화되고 있다.[11] 대북인식과 대북정책을 둘러싼 한국 사회 내부의 갈등으로 정의되는 남남갈등은 냉전 이후 북한과의 화해협력이 진전되면서 오히려 더욱 심화되었다. 대북정책이 국내 정치와 연결되어 불필요한 균열 구조를 재생산해낸 것이다. 남남갈등은 곧바로 여와 야, 보수와 진보의 정치적 갈등으로 증폭되었고 관용과 인정의 정치문화를 저해하는 첨예한 대립 전선으로 자리매김되어 버렸다.[12] 한 쪽은 포용정책을 반대하는 논리와 진영의 비판을 진지하게 경청하지 못했고 다른 쪽 역시 포용정책을 특정 지도자와 특정 정치세력에 대한 비판의 무기로 정략적으로 활용함으로써 찬성과 반대 입장 모두 대내적 포용의 자세가 부족했음을 부인하기 힘들다. 평화는 모든 요소가 평화로운 관계를 유지할 때 가능한 것이고 보면 남측 내에 광범위한 염북 의식이 자리 잡고 남남갈등이 갈수록 심화되고 있다면 그 자체로 한반도 평화는 불완전한 것이 될 것이다.

북핵문제 해결을 통한 북미 북일 적대관계 해소, 남북의 정치적 화해와 군사적 협력의 진전, 그리고 북한의 선군주의 약화와 남한의 염북의식 및 남남갈등 해소야말로 지금 불완전한 모습의 한반도 평화를 질적으로 발전시키기 위한 최소한의 필요조건들이라 할 수 있다. 그리고 이를 통해 한반도 평화가 온전히 정착되어야 탈냉전이 완성될 수 있고 이는 곧 확장된 평화의 항구적 제도화를 통해 한반도 민주주의가 완성될 수 있음을 의미한다.

5. 한반도 평화체제의 핵심: 남북관계의 진전

지금까지 한반도 평화체제에 논의는 주로 군사안보적 측면의 신뢰구축과 군비통제 및 평화협정 체결문제와 한미동맹과 주한미군 문제 등의 전통적 영역에 집중되었다.[13] 군사안보 전문가들의 주도로 한반도 평화체제 논의가 진행됨으로써 군사적 신뢰구축 조치의(CBMs) 필요성과 내용, 운용적 군비통제와 구조적 군비통제의 필요성과 쟁점 및 정전협정의 평화협정으로의 전환 문제, 주한미군과 유엔사 문제 등에 대해서만 평화체제 논의가 한정되는 경향을 보인 것이다. 이처럼 군사적 차원의 안보 담론으로만 평화체제를 접근할 경우 앞에서 논의한 탈냉전 이후 한반도 평화의 진전, 확장된 한반도 평화와 탈냉전의 완성을 위한 내용들이 종합적 입체적으로 그려지지 못하는 한계가 있다.[14]

---

11) 김근식, "남남갈등을 넘어: 진단과 해법," 경남대극동문제연구소 편, 『남남갈등: 진단 및 해소방안』, 2004.

12) 극명한 예로 개성공단에 대해 한 편에서는 북한을 시장경제로 훈련시키는 南風의 성공적 사례로 평가하는 반면, 다른 편에서는 남측 기업이 인질로 잡힌 퍼주기의 대표적 사례로 비판하고 있다.

13) 대표적으로 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』, 세종연구소, 1998; 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』, 경남대극동문제연구소, 1997; 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사, 2004 등을 들 수 있다. 조성렬, 『한반도 평화체제』, 푸른나무, 2007은 군사안보 관점과 함께 동북아 차원과 남북관계 차원의 평화체제를 다양하게 접근하고 있다는 점에서 진일보한 것으로 평가된다.

14) 군사안보 중심의 평화접근을 비판하고 평화적 방법에 의한 평화와 평화국가를 주장하는 대표적 논의는 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』, 후마니타스, 2007, 10-32쪽 참조. 비슷한 맥락에서 시민사회의 눈으로 안보와 평화

오히려 한반도 평화체제 정착으로 탈냉전을 완성하기 위해서는 북핵문제 해결과 남북의 정치군사적 화해협력 그리고 남북 내부의 비평화적 갈등요소들을 해소해내야 하고 이는 군사안보적 영역을 뛰어 넘어 보다 포괄적인 차원의 한반도 평화를 접근하고 논의해야 한다. 좁은 의미의 한반도 평화체제는 남북의 군사적 적대 관계를 해소하고 전쟁의 일시 중단인 정전상태를 전쟁의 공식종료와 항구적 평화 상태로 전환하는 것을 의미하지만 우리는 여기에서 그치지 않고 탈냉전의 완성으로서 보다 넓은 의미의 한반도 평화체제를 정의하고자 한다. 이제 탈냉전의 완성으로서 확장된 평화로서 한반도 평화체제를 접근해야 하는 것이다.

포괄적 의미의 한반도 평화체제에는 우선 북핵문제 등 안보 이슈의 해결과 북미관계 정상화를 통한 동북아 차원의 냉전 구조 해체를 포함해야 한다. 북핵문제 해결 없이, 북미 적대관계 해소 없이 한반도에서 평화는 본질적으로 불안정할 수밖에 없기 때문이다.[15] 동북아 차원에서 북미 북일 적대관계가 온존하고 있음은 냉전적 대결의 유제가 그대로 남아 있음을 의미하고 이는 곧 한반도를 둘러싼 대외적 적대 구조가 유지됨을 의미한다. 따라서 한반도 평화체제의 완성은 우선적으로 북미 북일 적대관계의 해소를 필요조건으로 한다.

아울러 남북의 군사적 적대관계 해소와 정치적 화해협력 그리고 되돌이킬 수 없는 남북관계의 진전으로 한반도 평화의 물적 토대를 마련하는 것도 포함된다. 단순한 군사안보적 신뢰구축과 평화협정 체결에 머물지 않고 한반도적 차원의 남북간 대결과 갈등을 궁극적으로 해소하는 통합의 진전까지를 항구적 평화체제로 정의하고자 하는 것이다. 남북관계가 유동적이고 언제라도 적대와 대결의 긴장된 관계로 환원될 수 있는 구조라면 이 역시 항구적인 한반도 평화에는 충족되지 못한다. 군사적 신뢰구축을 진전시킨다 하더라도 대결의 남북관계로 회귀할 가능성은 얼마든지 존재한다.[16] 화해와 협력의 남북관계가 돌이킬 수 없는 지점을 지나서 평화와 공동번영의 경제공동체 진입까지 나아간다면 한반도 차원에서 남북관계로 인한 갈등과 대결은 사실상 종지부를 찍게 된다고 할 수 있다.

북미관계 개선을 통한 대외적 차원의 냉전구조 해체와 화해와 공동번영의 남북관계를 통한 한반도 차원의 평화의 진전은 그 결과로 남과 북 내부에 집단적 획일적 적대의식과 갈등요인을 해소할 수 있는 긍정적 토대로 작용할 것이다. 궁극적인 의미의 한반도 평화체제는 사실상 대외적 차원의 갈등요소, 남북관계 차원의 갈등요소뿐 아니라 남북 각각에 대내적 차원의 갈등요소까지가 제거된 상태로서 항구적 평화를 만드는 것이어야 한다.

결국 한반도에서 '소극적' 평화를 넘어 '적극적' 평화로 그리고 종국에는 '항구적' 평화로 나아가는 것이 바로 한반도 평화체제의 완성이라 할 수 있는 것이다.[17] 일반적으로 소극적 평화(negative peace)는 정전체제에도 불구하고 전쟁이 억지되고 군사적 충돌을 방지하며 한반도에 긴장완화가 이루어진 상태를 의미한다. 이는 군사적 긴장 가능성이 존재하지만 갈등을 예방(conflict

---

를 접근한 논의도 있다. 참여연대 평화군축센터 엮음, 『2008 평화백서: 시민, 안보를 말하다』, 아르케, 2008.

15) 2005년 합의된 9.19 공동성명에 비핵화와 함께 한반도 평화정착이 동시에 명시되어 있음은 북핵해결이 곧 한반도 평화와 본질적으로 연계되어 있음을 의미한다. 북한 역시 2005년 7.22일 외무성 성명을 통해 한반도 비핵화의 핵심노정으로서 한반도 평화체제 정착을 일관되게 강조하고 있다. 김근식, 한반도 비핵화와 평화협정은 동전의 양면, 『위클리 경향』, 제860호, 2010.1.26.

16) 2004년 남북합의에 의해 군사분계선에서의 상호 선전활동 중단과 서해상 통신교신에 합의했음에도 이번 천안함 사태를 통해 한순간에 군사적 신뢰구축의 합의가 무력화되었다.

17) 소극적 평화와 적극적 평화의 개념에 대해서는 요한 갈퉁, 『평화적 수단에 의한 평화』, 들녘, 2000, 22쪽.

prevention)할 수 있는 것으로서 '불안정한 평화'(unstable peace)를 말한다. 주로는 군사적 신뢰구축 조치와 군비통제를 내용으로 할 수 있다. 여기에서 진전된 적극적 평화(positive peace)는 평화협정 체결로 정전이 아닌 전쟁의 공식적 종식을 이룸으로써 갈등의 종결(conflict termination)을 이룬 상황이다. 이는 전쟁 가능성이 없는 갈등 부재 상태로서 안정적 평화(stable peace)를 의미하는 것으로 정전체제의 평화체제로의 법제도적 전환을 요구한다. 더 나아가 항구적 평화(durable peace)는 남북관계의 적대적 대결이 해소되어 갈등의 해소(conflict resolution)를 이룬 상황으로서 정치군사적 화해협력을 넘어 경제공동체 수준의 통합이 가능하게 됨으로써 남북간 평화의 물적 토대가 형성되는 수준을 요구한다.[18]

여기에서 확장된 차원의 한반도 평화체제를 이루는 데 가장 핵심적인 역할은 바로 남북관계일 수밖에 없다. 원론적으로 한반도 평화는 현재의 남북관계에 토대해야 하고 평화의 진전 역시 남북관계의 진전과 연동될 수밖에 없기 때문이다.

한반도 평화체제와 관련해 소극적 평화는 군사적 차원의 억지와 신뢰구축 외에도 결국은 남북관계 개선에 따라 상호 화해협력이 증대되어야 가능하다. 냉전 시대의 전쟁 방지와 긴장 완화는 군사적 대치 속에 전쟁은 공멸이라는 상호 억지에 의한 것이지만, 탈냉전 이후 소극적 평화는 민족화해의 개선과 남북관계의 진전에 따른 측면이 주요하게 작용했음을 부인하기 힘들다. 개성공단과 금강산관광 등 남북의 경제협력이 가시화되고 상호 윈윈의 사업이 확대될수록 남북은 평화時 경제적 이익의 추구와 분쟁時 경제적 이익의 손실이라는 합리적 타산에 의해 군사적 충돌을 방지하고 갈등을 예방할 수 있다. 2007년 남북정상선언에 담긴 이른바 '서해평화협력지대' 구상은 남북의 경제적 협력 증진으로 NLL 이라는 군사적 갈등 상황을 뛰어넘으려는 발상으로서 한반도 평화 증진과 남북관계를 상호 결합시킨 대표적 접근법이라 할 수 있다. 남북이 상호 경제협력과 교류를 활성화하면서 그 결과로 상호 분쟁을 방지하고 긴장을 완화하며 갈등을 줄일 수 있다는 기능주의적 접근도 소극적 평화를 가능케 하는 남북관계의 필요성을 언급한 것이다.[19]

탈냉전 시기의 남북관계가 이른바 대북포용정책으로 진전되면서[20] 상호 체제인정에 의한 화해협력 증진과 남북관계 개선으로 경제협력과 인적교류 및 상시적 남북대화가 이뤄짐으로써 남북은 군사적 긴장완화를 증진시킬 수 있었다. 서해에서의 군사적 충돌에도 불구하고 동해에서 금강산 관광은 지속되었고 개성공단에서 남북의 경제협력은 지속되었던 것이다. 경제협력으로 군사분계선을 통한 남북의 인적 물적 교류가 활성화되면서 이를 보장하기 위한 남북의 군사적 조치와 합의가 진전되고 다시 군사적 신뢰구축이 남북의 경제협력을 추동해내는 상호 선순환 과정이 바로 남북관계 진전이 한반도 평화를 증진시키는 상징적 사례라 할 수 있다. 2007 남북정상회담에서 노무현 대통령이 걸어서 군사분계선을 넘는 장면 자체는 남북관계의 진전이 한반도 평화의 중요한 요인임을 상징적으로 보여주는 것이기도 하다.

현 시기 한반도 평화체제와 관련해 적극적 평화로서 평화협정 체결 논의가 여전히 시기상조인 이유는 지금의 남북관계가 적극적 평화를 논할 수 있는 단계가 아니기 때문이다. 상호 군축, 평화협

18) 김근식, "평화체제와 남북관계: 상호연관성과 향후 과제," 『한반도 평화와 남북관계』, 통일맞이 토론회 발표문 (2010.4.1), 27-28쪽.

19) 기능주의에 대해서는 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966) 참조.

20) 탈냉전 이후 대북포용정책의 진화에 대해서는 김근식, "대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서," 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호, 2008 참조.

정 당사자 문제, 평화협정의 조항, 주한미군 주둔 여부, 유엔사 해체 여부, 한미동맹의 변화 등이 적극적 평화를 위한 주요 쟁점이지만 이들 논의가 겉돌 수밖에 없고 매번 제시되는 과제들이 공허하게 들리는 이유는 아직 그것을 구체적으로 논의하고 고민할 한반도 상황이 아니기 때문이고 그 핵심에는 남북관계의 현 단계가 자리 잡고 있는 것이다.

적어도 남북이 경제공동체를 형성하고 자본과 기술, 인력과 자원이 상호 결합하는 상호 관계라면 적극적 평화로서 평화협정 체결 등의 논의가 자연스러울 것이지만, 이와 별개로 남북관계의 진전 여부와 상관없이 평화협정 당사자 등이 논의되는 것은 현실성이 결여될 수밖에 없다. 그동안 수많은 평화체제 정착의 논의가 있었지만 매번 평화협정 당사자 문제, 각국의 입장, 우리의 입장 등 반복적이고 공허한 주장만 계속된 것은 바로 적극적 평화의 토대로서 남북관계가 아직 진전되지 못했기 때문이었다. 상호 경제적 이익이 맞물려 돌아가는 거대한 톱니바퀴처럼 남북이 '경제 공동체'를 형성한다면 공동의 이익을 위해, 그리고 공동의 손실을 회피하기 위해 최소한의 안보 공동체(security community)[21]를 이뤄야 한다. 즉 경제공동체의 형성 단계는 이미 남북의 갈등이 평화적으로 해결되고 더 이상의 분쟁과 군사적 갈등이 발생할 수 없는 구조화 단계이므로 자연스럽게 한반도 평화 역시 적극적 평화의 단계를 필요로 할 수밖에 없는 것이다. 한반도 평화를 적극적 평화로 진전시키기 위해서도 부득불 남북관계의 진전이 필요충분조건이 되어야 하는 이유이다.

한반도 갈등의 핵심이 바로 남북 대결이고 그 토대는 바로 분단구조인 바, 한반도에서 항구적 평화의 구축은 결국 남북 갈등의 해소 즉 사실상의 통일 달성으로 완성될 수 있다. 궁극적으로 분단을 해소하고 통일이 달성되는 것 자체가 한반도의 항구적 평화의 구축을 의미하는 것이다. 남북이 높은 수준에서 교류와 협력과 통합이 진행되어 자유롭게 오가고 주고받고 돕고 나누는 이른바 '사실상의 통일'(de facto unification) 단계가 되면 이는 곧 남북의 대결과 갈등의 근본 원인을 해소하는 것으로서 항구적인 평화를 달성하는 것이 된다. 즉 남북관계의 진전과 통합이 한반도에서 평화의 진전 및 완성과 분리될 수 없는 것이다.

결국 한반도 평화의 단계적 발전은 핵심적으로 남북관계의 진전과 맞물려 진행될 수밖에 없다. 한반도 평화의 필요조건인 북핵문제 해결에서도 마찬가지로 남북관계의 역할은 매우 중요하다. 본질적으로 북핵문제가 북미간 적대관계의 산물이지만 그럼에도 불구하고 북핵문제의 악화로 인한 한반도 긴장고조를 막아내는 안전판이자 완충장치가 바로 남북관계이며 동시에 북핵문제의 평화적 해결을 추동해내고 북미간 수용 가능한 접점을 찾도록 협상을 촉진시키는 역할 역시 남북관계의 몫이기 때문이다.[22] 한반도 평화의 대외적 환경 즉 북핵 해결과 북미관계 개선을 이루는 과정에서도, 또한 한반도 평화의 대내적 환경 즉 남북 내부의 적대와 갈등을 해소하는 과정에서도 남북관계는 중요한 역할과 막대한 영향력을 갖고 있다. 남북관계가 불가역적으로 진전되어 상호 공존과 공동번영의 단계로 들어서면 북에서도 대남 적대의식에 기반한 선군주의가 약화되고 남에서도 염북의식

21) 일반적으로 안보공동체는 미국-캐나다처럼 평화적 방식을 통한 갈등해결에 합의하는 다원형(pluralistic) 안보공동체와 통합의 수준이 높은 합병형(amalgamated) 안보공동체로 분류할 수 있다. Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1957), 칼 도이치 외, "정치적 공동체와 북대서양 지역," 김우상 외 『국제관계론 강의 1』, 한울, 1997.

22) 부시 행정부의 대북 강경정책에도 불구하고 한반도의 평화가 관리되고 북핵상황 악화로 인한 긴장고조를 막아낼 수 있었던 것은 노무현 정부가 유지했던 남북관계의 끈 때문이었다. 동시에 북미 갈등을 극적 협상으로 촉진시키는 데서도 남북관계를 통한 한국 정부의 적극적 역할이 기여하기도 했다. 2005년 6.17 면담을 통한 북한의 6자회담 복귀와 9.19 공동성명 도출이 대표적인 사례이다.

과 남남갈등이 자연스럽게 해소될 것이다. 확장된 한반도 평화를 만드는 과정에서 남북관계가 핵심임은 두말할 나위가 없다.

6. 한반도 평화체제 정착과 민주주의의 진전

남북관계가 질적으로 개선 발전되면 한반도 평화의 주요 내용들이 순기능적으로 진전된다. 그리고 한반도 평화체제의 완성은 한반도에 민주주의의 진전을 가져오게 된다. 남북관계의 공고한 발전은 북핵문제의 평화적 해결과 북미관계 정상화를 추동하고 북미관계 개선은 곧 북한의 근본적 변화를 가능케 한다.

북한과 미국의 상호 적대관계가 해소되고 평양에 성조기가 휘날리며 미국인과 미국 기업이 북한 곳곳에 투자와 교역을 하게 되면 북에서 반미주의는 근본에서부터 약화될 것이다. 북미관계 정상화로 미국으로부터의 안보 위협이 해소되는 조건에서 북의 선군주의 역시 해체의 방향으로 갈 수밖에 없다. 오랫동안 북을 획일적 집단주의로 결속시켰던 반미주의가 내부로부터 와해되고 외부의 안보위협을 이유로 강조되었던 선군주의가 해소된다면 이는 북한에 민주주의가 자생할 수 있는 중요한 토대가 형성됨을 의미한다.

북미관계 정상화로 한반도 평화의 대외적 조건이 마련될 경우 북에서는 실리주의가 전면에 나설 것이다. 체제보수적인 '先軍'과 체제개혁적인 '實利' 사이에서 매번 고민을 해야 했던 김정일 위원장으로서는 미국의 대북 적대정책이 철회되고 체제인정과 안전보장으로 북미관계가 정상화될 경우 실리주의를 전면에 내걸고 본격적인 개혁개방을 통해 북한의 경제회생과 경제발전을 추진하게 될 것이다.[23] 선군 노선의 폐기와 실리주의의 선택 그리고 개혁개방의 본격화는 장차 북한에 시민사회의 토대를 형성하고 성장시킬 것이다. 시민사회의 태동은 결국에 수령제 정치체제의 변화 요구로 나타나고 급기야 민주주의의 씨앗으로 발전할 것이다.

한반도 평화의 진전은 남쪽에도 민주주의의 공고화에 기여하게 된다. 북핵해결과 북미 적대관계 해소를 추동해낸 남북관계의 질적 발전은 남한 내부에 대북 적대의식을 해소하고 남남갈등을 풀어낼 수 있는 유리한 환경으로 작용한다. 정치군사적 화해협력이 증진되고 공동체 수준의 윈윈의 경제협력이 진전되어 한반도 차원의 남북의 평화가 안정화될 경우 남한 사회에 북을 적대시하는 반북주의나 북을 혐오하는 염북의식은 사라지게 될 것이다. 북핵문제가 평화적으로 해결되고 본격적인 개혁개방으로 북이 경제회생과 함께 정상국가화된다면 그리하여 북의 고질적 행태들이 개선되고 진정성을 갖고 남북관계가 진전된다면 지금 존재하고 있는 반북 및 염북의식은 대부분 자취를 감출 것이다.

집단적 적대의식과 염북의식이 해소된다면 이는 곧 남남갈등의 근본적 해결을 의미한다. 북을 바라보는 관점과 북을 대하는 입장을 둘러싼 남남갈등인 만큼 북핵의 평화적 해결, 북한의 개혁개방 본격화, 평화적인 남북관계 진전의 경우 북한문제는 더 이상 갈등의 요소가 될 수 없게 된다. 북을

23) 지금 북한이 취하고 있는 선군 중심의 실리사회주의에 대해서는 정영철, 『북한의 개혁개방: 이중전략과 실리사회주의』, 선인, 2004; 김근식, "김정일 시대 북한의 신발전전략: 실리사회주의를 중심으로," 『국제정치논총』, 43집 4호, 2003 참조.

미워하고 북을 경계해야 하고 북을 타도해야 한다는 보수적 대북관과 대북정책은 북한의 근본적 변화 앞에서 설 땅을 잃게 되기 때문에 굳이 진보 진영과 남남갈등을 유발할 필요도 근거도 없게 된다. 첨예한 쟁점이었던 국가보안법 개폐 역시 한반도 평화가 진전되고 그로 인해 북이 변화하게 되면 역사적 뒤안길로 자연스럽게 퇴장할 것이다.

남북의 적대관계가 해소됨으로써 반북주의와 염북의식 그리고 남남갈등이 해소된다면 이는 곧 민주주의 공고화에 기여하게 된다. 특정 상대에 대한 집단적 반대와 적대 의식은 민주주의적 가치를 훼손하는 가장 큰 적이다.[24] 북을 상대로 한 반북 및 염북주의와 진보 보수 각 진영을 상대로 한 남남갈등은 그래서 한국의 민주주의 공고화 과정에서 반드시 넘어야 할 장애물이다. 이질성까지도 포용하는 관용의 정치문화와 상대방의 존재를 인정하는 공존의 가치야말로 민주주의가 제도적 차원을 넘어 실질적으로 공고화되는 핵심 요소들이다.[25] 따라서 남북관계의 질적 발전과 남북 적대관계의 해소 그리고 북한의 근본변화로 인해 반북(염북)의식과 남남갈등이 사라진다면 남한 내부의 대표적인 갈등 요인들이 종결됨으로써 관용과 공존의 가치가 정착되는 데 결정적으로 기여하게 될 것이다. 그리고 이는 곧 민주주의 공고화에 기여함을 의미한다.

7. 민주 평화론을 넘어 평화 민주론으로

평화와 민주주의의 관계를 설명하는 대표적인 국제관계 이론으로 '민주평화론'을 들 수 있다. 기본적으로 무정부 상태인 국제정치에서 민주주의 국가들 간에는 전쟁을 피하고 평화를 선택한다는 주장이다. 즉 민주주의 체제는 국가들간의 평화를 보장한다는 것이다. 민주평화론의 근거는 크게 두 가지이다. 민주주의 국가들은 갈등을 협상과 타협을 통해 평화적으로 해결하려는 규범을 공유하고 있기 때문에 국가 사이에 갈등이 존재하더라도 전쟁 없이 문제를 해결하려 한다는 규범적 설명이 그 하나다. 또한 민주주의 정치체제는 견제와 균형, 권력의 분산, 여론의 역할 등을 제도적 특징으로 갖고 있기 때문에 정치지도자가 군사적 행동이나 전쟁을 일방적으로 선택하기 힘든 제약성을 갖고 있다는 구조적 설명이 다른 하나다.[26]

민주주의가 평화를 보장하는 주요한 제도적 규범적 장치라는 민주 평화론의 설명에 동의하면서도 지금 한반도에는 역관계의 논리가 설득력이 있음을 알 수 있다. 즉 민주주의 체제가 전쟁을 피하고 평화를 보장하듯이 한반도 평화가 역으로 한반도의 민주주의를 진전시키고 공고화시킬 수 있는 것이다. 한반도 평화가 증진될수록 민주주의가 증진되고 역으로 한반도 평화가 후퇴할 경우 민주주의도 위협받게 된다. 한반도 평화와 민주주의는 비례 관계에 놓여 있는 셈이고 결국 평화가 민주주의인 것이다.[27] 남북의 민주화가 진행되고 민주주의 체제가 완성되면 궁극적으로 한반도에

24) 상호 인정에 의한 대화와 협상을 통해 적대세력 간에도 신뢰구축과 평화체제 수립이 가능하다는 머튼 신부의 평화론이 의미하는 바가 크다. 토마스 머튼 지음, 조효제 옮김, 『머튼의 평화론』, 분도출판사, 2006 참조.

25) 하버마스 지음, 황태연 역, 『이질성의 포용』, 나남, 2000, 9-10쪽.

26) Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review,* vol. 80, no. 4, 1986; Bruce Russet, *Grasping Democratic Peace,* Princeton: Princeton University Press, 1993, pp. 35-40. 이호철, "민주평화론," 우철구 박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』, 사회평론, 2004.

27) 민주주의를 진전시키기 위한 주요한 조건으로서 평화의 중요성을 강조한 것이지 평화를 극단적으로 강조한 나

전쟁 대신 평화가 정착되는 것이 이른바 '민주평화론'이라면 이제 우리는 한반도 평화가 진전되면 그 결과로 남과 북에 민주주의가 증진되거나 공고화될 수 있다는 이른바 '평화민주론'을 제안할 수 있다. 한반도는 민주주의 완성을 통해 평화를 보장하는 것보다 오히려 작금의 불안정한 평화와 남북관계의 유동성 그리고 적대와 대결의 잔존을 고려할 때, 평화체제의 정착 즉 확장된 의미의 한반도 평화가 진전되고 발전함으로써 민주주의가 증대될 수 있는 역의 구조를 갖고 있기 때문이다.

북한이 민주화되고 남한의 민주주의가 공고화됨으로써 전쟁이 사라지고 평화가 보장되기 위해서라도 지금 필요한 것은 남북의 민주주의를 제고시킬 수 있는 필요조건으로서 한반도 평화체제를 정착시키고 완성하는 것이 우선일 것이다. 남북은 민주주의 국가들 사이의 관계가 아니기 때문에 평화를 보장하기 어렵고 따라서 비민주 국가를 민주화시키는 것이 민주평화론을 적용하는 것이라면 이를 위해서는 한반도 평화의 진전이 필수적이다.[28] 민주평화론을 내세워 비민주 국가를 민주화시키기 위해 평화를 위협하고 긴장을 고조시킨다면 오히려 그것은 반평화적이다.[29] 평화의 진전으로, 평화적 방법으로 민주주의를 제고시키고 이를 통해 민주주의 체제가 완성됨으로써 국가간 평화를 보장하는 것이야말로 가장 평화적이고 민주적인 경로가 될 것이다. 평화민주론에 기초한 민주평화론의 결합이어야 하는 것이다.

남북의 적대관계가 재연되고 군사적 긴장이 고조되고 한반도 평화가 위협받을 경우 그로 인해 대북 적대감에 기초한 집단적 획일주의가 대북 강경정책을 부채질하고 여기에 이의를 제기하고 평화의 중요성을 강조하는 세력을 탄압하는 것은 우리 역사에서 가까운 시기에도 존재했던 일들이다. 박정희 정부가 유신을 선포하고 종신독재를 강행하는 과정에는 항상 북한과의 대치상황과 총력안보의 중요성이 강조되었다. 전두환 정부는 북한과 연계된 체제전복세력 진압을 이유로 광주시민을 학살했다. 이른바 반공 이데올로기와 안보 이데올로기를 통해 독재를 강화하고 민주주의를 위협하는 구조와 논리들이 횡행했던 것이다. 천안함 사태 이후 이명박 정부가 군사적 긴장을 오히려 고조시키고 대북 적대의식에 기초한 무대책의 강경정책만을 고집하면서, 합리적인 이견을 제기하고 평화지키기의 중요성을 강조하는 세력에게 오히려 여론몰이와 법적 조치를 통해 재갈을 물리는 최근의 모습을 보면서 한반도 평화가 위협받고 남북의 적대관계가 지속될 경우 민주주의도 위협받을 수 있음을 새삼 깨닫기도 한다. 천안함 이후 작금의 안보이데올로기 횡행과 이명박 정부의 반민주적 행태의 우려는 사실상 남북관계 경색이 한반도 평화를 위협하고 다시 한반도 긴장고조가 민주주의를 위협할 수 있음을 적나라하게 보여주는 것이다. 지금 우리에게 민주평화론보다 평화민주론이 더 현실적으로 다가오는 이유도 여기에 있다.

민주화운동기념사업회 Korea Democracy Foundation

머지 국가의 권력행사까지도 부정하는 무정부주의의 평화론과는 구별된다. 극단적 평화론의 대표적 논의는 토다 키요시 지음, 김원식 옮김, 『환경학과 평화학』, 녹색평론사, 2003.

28) 평화의 조건으로서 남북의 민주주의를 정착시키는 것이 필요하지만 그럼에도 불구하고 북한 민주화를 위해 외부의 직접 개입은 신중해야 한다는 주장 역시 일맥상통한다고 볼 수 있다. 김수민, "한반도 평화의 조건: 평화문화의 창출," 안청시 편, 『비살생정치학과 지구평화운동』, 집문당, 2004, 208쪽.

29) 부시 행정부가 강조했던 이른바 "폭정 종식론"과 "민주주의 확산론"이 대표적인 것이다.