

## 국가보안법에 대한 정치학적 성찰\*

- 국가보안법은 어떻게 민주주의의 발전을 저해하는가? -

구 춘 권

영남대학교 정치행정대학 교수

### < 목 차 >

- I. 정치와 정치적 차별
- II. 국가와 민주주의
- III. 정치사상과 이데올로기
- IV. 한국식 자유민주주의의 특수성
- V. 국가보안법과 정치적 차별
- VI. 더 많은 민주주의를 요구하라!

### I. 정치와 정치적 차별

인간은 사회적 존재다. 인간은 소설 속의 로빈슨 크루소처럼 고립된 개인으로 존재하는 것이 아니라, 항상 일정한 사회관계를 형성하며 살아왔다. 군집생활을 하는 인간의 운명은 생물학적 나약함의 표현이었을지라도, 이 사회생활은 인간에게 언어를 선물하였고, 또한 의사소통을 통해 집단적 이성이 발전하는 기반이 되었다. 그런데 인간의 군집생활의 독특한 점은 국가라는 정치체제의 지배 아래서 사회적 삶을 유지한다는 것이다. 국가의 등장과 함께 인간은 아리스토텔레스(Aristoteles)가 얘기했던 것처럼 “정치적 동물”이 되었다.

국가는 물론 인류의 탄생과 동시에 만들어진 것은 아니었다. 인류 역사의 상

\* 심사위원 : 김현준, 김종서, 이부하

투고일자 : 2008. 7. 25, 심사일자 : 2008. 8. 30, 게재확정일자 : 2008. 9. 5.

당 부분을 차지했던 수렵사회는 공동체 구성원들 모두에게 각박한 삶과 힘든 노동을 강제하고 있었고, 따라서 국가가 탄생할 수 있는 최초의 사회적 분업, 즉 정신노동과 육체노동이 분화될 수 있는 여지를 허락하지 않았다. 인간의 사회적 삶의 중심에 국가가 등장한 것은 수렵사회로부터 농경사회로의 문명사적 전환이 이루어지면서부터였다. 요컨대 공동체의 구성원들을 충분히 먹여 살릴 정도의 충분한 생산력의 발전이 성취되면서 육체노동과 정신노동이 분화할 수 있었고, 이와 함께 공동체의 일, 즉 공적인 업무만을 전담하는 집단이 출현할 수 있었던 것이다. 드디어 국가가 탄생한 것이다.

국가의 탄생과 함께 인간은 “정치적 동물”이 되었지만, 그렇다고 모두가 이 지위를 누릴 수 있던 것은 아니었다. 왕이건, 제사장이건, 추장이건, 귀족이건, 그 명칭이야 어떻든지 간에 육체노동으로부터 면제되어 공적인 업무를 관장하는 사람은 항상 제한된 소수였다. 이 소수가 정치권력을 독점하였고, “정치적 동물”이라는 특권적 지위를 누렸던 것이다. 예컨대 직접민주주의가 만개한 고대 아테네에서조차 정치적 권리는 그 사회의 소수였던 남성 시민들에게만 부여되었다. 인구의 거의 90%를 차지했던 노예와 여성은 하등의 정치적 권리도 갖지 못했던 것이다. 이들은 사회적 존재일 수는 있었지만, “정치적 동물”은 아니었다. 정치적 차별은 국가의 탄생만큼이나 오래된 것으로 줄곧 인류 문명의 역사를 동반해 왔다.

그렇다면 도대체 정치란 무엇인가? 공적인 업무의 관장이 왜 국가, 즉 정치권력이라는 형태를 띠는가? 무슨 이유로 정치적 차별이 등장하는가? 동서고금을 망라하여 등장한 정치에 대한 대단히 다양한 정의에도 불구하고, 대부분의 정의는 정치의 핵심을 공동체 또는 사회에 질서를 부여하고 유지하는 것으로 파악한다. 즉 정치는 공공의 영역에서 이루어지는, 공동체 또는 사회에 보편적이며 구속력 있게 적용되는 제도·규범·법 등을 결정하는 행위이다. 그런데 이 제도·규범·법이 구성원들의 동의에 기초해 자발적으로 지켜진다면 다행이겠지만, 그렇지 않을 경우도 허다할 것이다. 공적 영역에서 정의된 제도·규범·법이 지켜지지 않을 때 국가는 사회집단 또는 구성원들을 처벌할 수 있어야 하며, 이를 위해 국가는 물리적 강제수단으로서 폭력을 독점한다. 요컨대 정치는 사회 질서의 유지를 목표로 제도·규범·법 등을 공적으로 정의하는 행위이자, 또한 국가의 물리적 폭력의 독점에 기반해 제도·규범·법을 사회 구성원들에게 강제하는 행위라고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

그런데 주목할 사실은 정치가 작동하는 사회의 현실이 갈등적이며 균열적이라는 점이다. 안타깝게도 대부분의 사회에서 권위와 물질적 부는 평등하게 배분되어 있지 않다. 사회는 권위를 가진 자와 가지지 못한 자, 그리고 물질적 부를 누리는 자와 누리지 못하는 자로 분열되어 있기 때문이다. 정치는 이러한 사회적 불평등으로부터 자유롭지 못하며, 따라서 정치는 사회 질서의 유지라는 보편적 목표를 추구함에도 불구하고 가진 자의 못 가진 자에 대한 지배의 보장이라는 형태를 띠게 된다. 물론 이 지배에 대한 저항과 반발의 존재는 정치가 항상 지속적으로 밀고 당기는 투쟁의 영역에 위치함을 보여준다.

특정한 정치적 견해와 사상을 억압하려는 국가의 시도, 즉 정치적 차별은 사회의 갈등·균열·불평등에 뿌리를 내리고 있다. 사회적 권위와 물질적 부를 누리는 계급·계층·집단은 이로부터 배제된 계급·계층·집단을 정치적으로 차별함으로써 자신의 지배를 영속화하려 시도한다. 사회의 주변화된 계급·계층·집단은 공공의 영역에서 이루어지는 제도·규범·법의 결정과정에 참여하지 못하며, 나아가 종종 일방적인 국가폭력의 희생자로 전락하기도 한다. 요컨대 사회에 존재하는 갈등·균열·불평등은 국가가 지향하는 사회질서의 유지라는 보편성을 제약하면서 정치에 기득권과 지배의 보장이라는 형태를 부여한다.

## II. 국가와 민주주의

국가를 인간 이성의 최고 발현형태로 이해한 헤겔(G. W. F. Hegel)처럼 정치가 추구하는 목표를 보편적인 것이라 인정한다 치더라도, 그러나 정치는 사회와 동떨어져 작동하지 않는다. 헤겔에서조차 국가는 시민사회의 난무하는 개별 이익을 화해시킬 과제를 부여받고 있었다. 청년 마르크스(Karl Marx)는 헤겔을 비판하면서 국가가 지향하는 보편성은 사회에 존재하는 불평등과 특수성의 소외된 모습에 불과하며, 사회의 불평등이 궁극적으로 해소될 때 소외된 정치권력으로서 국가는 소멸할 것이라 전망했다. 즉 국가가 사회로 환원된다는 것이다.

물론 국가의 소멸이라는 마르크스의 유토피아적 전망은 실현되지 않았다.<sup>2)</sup>

1) 이 두 측면 외에 정치의 본질적 요소를 하나 더 지적한다면, 외부로부터 국가의 안전을 보장하는 대외정치적 기능이 추가되어야 할 것이다. 지구에는 하나의 국가가 아니라, 경쟁하는 여러 국가들이 존재해 왔기 때문이다.

그러나 국가는 사라지지 않았음에도 불구하고, 그러나 정치를 사회적 기득권의 보장이라는 형태로부터 탈각시키려는 노력은 지속적으로 등장했다. 민주주의가 확산되면서 국가의 민주화를 요구하는 목소리가 커진 것이다. 정치가 민주주의적 원칙에 기반해 작동함에 따라 국가는 지배계급의 정치적 도구라는 제한된 틀을 벗어날 가능성을 획득하였다. 민주주의의 확산은 국가에 사회의 주변화된 계급·계층·집단의 참여를 보장함으로써 정치의 지평을 본질적으로 확대한 것이다. 특히 민주주의의 다음과 같은 여섯 가지 구성원칙은 국가가 사회적 강자의 정치적 지배도구로 전락하는 것을 막았다.<sup>3)</sup>

첫째, 민주주의는 인민주권의 원칙을 핵심으로 한다. 여기서 인민은 “보통사람들”에 가까운 의미로, 특별히 많은 재산을 갖지도 않고 특별히 많은 교육을 받지도 않은 평범한 사람들을 뜻한다. 민주주의는 역사적으로 돈 많은 자들의 금권정치와 특출한 자들의 과두정치에 대항하며 발전해 왔다. 오늘날 민주주의는 대부분의 나라들에서 보통·평등·자유·비밀선거에 의해 선출된 대의기관에 의해 인민주권이 행사되는 간접민주주의, 즉 대의제 민주주의라는 형태를 취하고 있다.

둘째, 민주주의는 평등을 지향한다. 모든 인간은 법 앞에 평등하며, 정치적 의사형성과정에 평등하게 참여할 수 있다. 민주주의는 교육과 직업선택의 기회를 평등하게 보장함으로써 사회적·경제적 불평등을 완화하려 노력한다.

셋째, 민주주의는 다수결 원칙을 인정한다. 그러나 다수결 원칙은 다수에 의한 독재를 의미하지 않는다. 다수결 원칙은 사회 구성원들의 소통과 토론만으로써 합의가 이루어지지 않을 때 최후의 수단(ultima ratio)으로서 선택될 수 있다는 의미이다.

넷째, 민주주의는 상대주의를 존중한다. 경쟁 또는 갈등관계에 있는 정치적 사고들 중 그 어떤 것도 보편적으로 구속되는 객관적 진리라고 주장할 수 없다. 다수의 견해는 단지 일정 기간 동안 위임된 것에 불과하다. 반대파는 경우에 따라 정부를 해체할 수 있는 권리를 갖는다.

2) 마르크스의 이름을 내걸고 시도된 구 소련과 동구권의 “현존사회주의”라는 역사적 실험은 마르크스의 전망과는 반대로 모든 권위와 물질적 부를 국가로 집중시키는 역설을 보여주었다.

3) 민주주의의 기원과 역사적 발전, 시대적 상황에 따른 민주주의 개념의 변화에 대해서는 다음을 보라. Christian Meier, u. a. “Demokratie,” in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band. 1, 4. Auflage, Stuttgart: Klett-Cotta, 1992, pp. 821-899.

다섯째, 민주주의는 법이 시민의지로부터 등장해야 함을 강조한다. 현행법은 소수의 견해가 아니라, 시민들의 적극적 참여의 결과물이어야 한다.

여섯째, 민주주의는 국가권력, 특히 행정부의 권력을 제한한다. 국가권력은 항상 법에 의해 작동해야 한다(법치주의). 특히 국가폭력을 행사할 때는 엄격한 분리의 원칙—예컨대 사법부의 독립, 전쟁 수행 시 의회의 동의와 비준 등—이 준수되어야 한다. 입법부, 행정부, 사법부로의 국가권력의 수평적 분할은 물론, 연방제 또는 지방자치를 통한 국가권력의 수직적 분할이 지켜져야 한다.

오늘날 민주주의 국가로 분류되는 대부분의 나라들은 위의 여섯 가지 원칙에 입헌적 위상을 부여하고 있다. 이들 국가의 헌법을 들여다보면 이 여섯 가지 원칙이 하나도 빠짐없이 명문화되어 있음을 확인할 수 있다. 물론 이 민주주의의 국가들에서도 이러한 원칙이 헌법에 완전히 뿌리내린 것은 20세기 들어서의 일이다. 그리고 이는 민주주의의 확산과 국가의 민주화를 요구한 사회적 약자들의 지속적인 투쟁의 결과물이었음은 두말할 나위가 없다.

### III. 정치사상과 이데올로기

민주주의적 원칙이 안정적으로 정착한 나라들의 역사적 경험을 추적해 보면 민주주의의 확산에 자유주의와 사회주의라는 두 가지 이데올로기가 커다란 기여를 하고 있음을 확인할 수 있다. 이 두 이데올로기가 어떻게 민주주의를 확산시켰는지 논의하기에 앞서 우선 이데올로기와 사상의 차이를 지적하는 것으로부터 얘기를 시작해 보자.

“정치적 동물”이었던 인간은 정치, 즉 국가와 관련된 일에 대해 체계적인 사고를 발전시켜왔다. 소크라테스(Socrates), 플라톤(Platon), 아리스토텔레스(Aristoteles), 투키디데스(Thukydides) 등 고대 서양의 철학자들은 물론, 공자, 노자, 묵자 등 동양의 사상가들 역시 공적인 것의 의미, 정치의 과제, 그리고 국가의 역할 등에 대해 사유하였고, 그 결과물을 저술로 남겼다. 인류의 지적 보고인 이러한 저술은 그러나 대부분 추상적이며, 보편적이고, 원칙적이며, 높은 차원의 이야기를 담고 있다. 이런 추상적이고 어렵고 복잡한 이야기를 우리는 흔히 정치사상, 정치철학, 정치이론으로 지칭한다.

그런데 이러한 복잡한 이야기로는 대중을 설득하고 정치적으로 동원하는 데

에 어려움이 있음은 물론이다. 정치사상은 보다 단순화되고 대중화될 필요가 있으며, 바로 이 목적을 충족시키는 것이 이데올로기다. 즉 이데올로기란 보다 단순화되고 대중화된 정치사상에 다름 아니다. 따라서 이데올로기는 일반 대중이 특정 사상이나 철학자의 이념을 쉽게 이해할 수 있도록 보다 단순화하며 덜 추상적으로 만드는 경향이 있다. 예를 들어 수 천 페이지에 달하는 마르크스의 정치경제학 이론을 직접 읽어 이해할 정도로 한가한 대중은 거의 없을 것이다. 마르크스의 사상이 대중을 사로잡는 이데올로기가 되기 위해서는 상당한 수준의 단순화가 필요하다.<sup>4)</sup> 요컨대 이데올로기는 대중을 위한 정치사상이며, 대중의 정치적 행위를 끌어내고 동원하는 것을 목표로 한다.

이데올로기는 통상 네 가지 기능을 갖는다.<sup>5)</sup> 설명의 기능, 평가의 기능, 지향의 기능, 강령의 기능이 바로 그것이다. 이데올로기는 국가와 관련된 정치현상을 가능한 쉬운 언어로 설명할 수 있어야 하며, 정치적·사회적·경제적 조건들을 평가하는 기준을 제공할 수 있어야 한다. 또한 이데올로기는 정치적 정체성 및 지향점을 제공함으로써 정치적 지도 또는 나침반의 역할을 한다. 나아가 이데올로기는 정치 행위에 대한 강령적·처방적 기능을 갖추어야 한다. 이데올로기는 이 네 가지 기능을 수행하면서 정치적 사고를 행위와 연결시킨다. 이데올로기는 쉬운 언어로 작성된, 일관되고 포괄적인 이념의 체계로서, 정치적·사회적 조건을 설명하고 평가하며, 사람들이 사회에서 차지하는 자신의 위치를 이해하도록 도와주며, 정치적 행동의 강령을 제공한다고 할 수 있다.

근대에 들어서 국가와 정치를 바라보는 세 가지 상이한 관점이 출현하여 경쟁하고 대립하였다. 보수주의, 자유주의, 사회주의, 이 세 이데올로기는 근대의 가장 중요하고 대표적인 이데올로기로 꼽힌다. 보댕(Jean Bodin), 홉스(Thomas Hobbes), 헤겔, 로크(John Locke), 루소(Jean-Jacques Rousseau), 밀(John Stuart Mill), 마르크스, 엥겔스(Friedrich Engels) 등 탁월한 사상가들은 이 세 이데올로기에 이론적 자양분을 제공하였다. 우리가 흔히 지적하는 보수와 진보, 그리고 우파와 좌파의 구분도 이 세 이데올로기와 무관하지 않음은 물론이다. 그렇다면 무엇을 기준으로 보수주의, 자유주의, 사회주의를 구분할 수 있는가? 이 이데올로기를 구분 짓는 일관된 기준이 존재하는가?<sup>6)</sup>

4) 물론 이러한 단순화와 함께 왜곡의 위험도 커진다는 사실 역시 주목해야 한다.

5) 테렌스 볼 • 리처드 데거, 『현대 정치사상의 파노라마』, 아카넷, 2006, pp. 19-28.

6) 한 사람을 그의 주장이나 외모로만 판단할 수 없듯이, 이데올로기 역시 겉모습으로만 판



가장 흔한 설명은 인간 본성에 대한 상이한 관점을 기준으로 삼는다. 보수주의가 인간을 권력욕에 가득 찬 비합리적 존재로 파악하는 것에 비해, 자유주의는 개인의 합리성을 강조한다. 즉 인간 본성에 대한 비관주의와 낙관주의를 기준으로 보수주의와 자유주의를 구분할 수 있다. 그러나 이러한 기준은 사회주의에 적용하기 어려운데, 대부분의 사회주의적 사상가들은 인간 본성보다 사회관계를 훨씬 중요시한다. 사회주의에서는 인간 본성보다는 사회적 존재로서 인간이 문제시되기 때문이다.

흔히 접하는 또 다른 분류방식은 정치적·사회적 변화에 대한 선호를 기준으로 이들 이데올로기를 구분하는 것이다. 이에 따르면 보수주의는 현실의 변화를 거부하기에 수구적이고, 사회주의는 그 반대의 이유로 혁명적이다. 그러나 이러한 분류는 대단히 물역사적인 함정을 가지고 있다. 역사를 자세히 들여다보면 예컨대 파시즘의 경우처럼 극단적인 보수주의도 간혹 혁명적일 수가 있으며, 소련이나 동구권의 현존사회주의에서처럼 사회주의를 내세웠지만 지극히 수구적일 경우도 있다. 자유주의 역시 한때는 혁명적이었다고 할 수 있지만, 지배 이데올로기로 부상한 이후 더 이상 혁명적이지 않았다.

이 세 이데올로기를 구분하는 기준으로 삼는 또 다른 가치들, 예컨대 자유, 정의, 복지, 질서 등도 사실 이들 이데올로기에서 다분히 상대적 의미를 지닐 뿐이다. 그렇다면 무슨 기준으로 보수주의, 자유주의, 사회주의를 구분할 것인가? 필자는 국가와 민주주의를 바라보는 관점을 기준으로 보수주의, 자유주의, 사회주의를 일관되게 구분할 수 있다고 생각한다.

보수주의는 국가를 절대적인 것으로 이해한다. 보수주의자들에게 국가권력은 영원불멸한 것이다. 인간이 사는 사회에는 국가가 항상 존재해 왔고, 앞으로도 존재할 것이다. 사회는 국가 없이 존재할 수 없기 때문이다. 국가가 없는 사회란, 홉스가 얘기한 “만인의 만인에 대한 투쟁”으로 특징지어지는, 생명도 소유권도 질서도 없는 상태에 불과하다. 보수주의의 관점에 따르면 사회의 질서 유지를 위해서는 국가가 반드시 존재해야 하기에 논리적으로도 국가가 사회에 우선한다.

이에 비해 자유주의는 국가를 상대적인 관점에서 파악한다. 국가권력은 절대적이지도 않고 영원불멸한 것도 아니다. 인간이 국가를 만든 것은 인간이 국가

---

단하거나 구분해서는 안 된다. 이데올로기는 대중의 정치적 동원을 목표로 하기 때문에 좋은 단어들로 포장되어 있는 경우가 허다하다.

를 필요로 했기 때문이다. 인간은 국가 없이도 살 수 있지만, 국가를 통한 지배와 통치가 합리적이라고 판단했기 때문에 국가를 만든 것이다. 예를 들어 모든 국민이 민간 경호업체에 개별적으로 치안을 맡기는 것보다 국가로 하여금 폭력을 독점케 하는 것이 훨씬 합리적이다. 많은 자유주의자들에게 국가는 이익 또는 유용성을 극대화하기 위한 수단에 불과하다. 국가가 사회에 질서를 부여하는 것이 아니라, 국가를 통해 사회의 질서를 유지하는 것이 합리적이기 때문에 국가의 질서 유지 기능이 생겼다고 자유주의자들은 생각한다.

사회주의의 국가에 대한 이해는 보다 급진적이며 비판적이다. 사회주의자들에게 국가권력은 절대적이지 않을 뿐 아니라, 합리적이지도 않다. 국가는 단지 사회의 “소외된” 모습에 불과하다. 즉 사회의 심각한 불평등이 국가를 낳은 것이다. 지배계급은 국가를 통해 자신의 사회적·경제적 지배를 공고화한다. 마르크스주의적 사회주의의 흐름은 혁명을 무엇보다 기존의 국가권력을 전복하고 피지배계급의 새로운 국가권력을 창출하는 것으로 이해했다. 마르크스는 자본주의를 넘어서기 위해서는 노동계급의 정치적 해방, 즉 노동계급의 과도기적인 국가권력의 장악(“프롤레타리아 독재”)이 필요하며, 이를 실현하기 위해서는 노동계급의 중심조직으로서 전국적인 노동조합과 정당의 존재가 불가피함을 강조했다.<sup>7)</sup> 혁명을 통해 수립된 새로운 국가권력은 집권과 함께 자신의 소멸을 준비해야 하는데, 왜냐하면 사회주의—그리고 이의 보다 높은 단계인 공산주의—에서는 억압적 국가권력이 출현하는 배경인 사회적 불평등이 더 이상 존재하지 않을 것이기 때문이다. 마르크스의 얘기를 빌리자면, 국가는 사회로 환원되는 것이다.

보수주의, 자유주의, 사회주의를 일관되게 구분할 수 있는 또 다른 기준은 민주주의와 정치적 리더십에 대한 이해이다. 이 세 이데올로기 중에서 사회주의가 민주주의에 대해 가장 적극적인 견해를 표명한다. 많은 사회주의자들은 대의제 민주주의의 한계를 인식했고, 이를 직접민주주의 또는 토대민주주의의 요소들<sup>8)</sup>을 도입함으로써 보완하려 시도했다. 사회주의는 민주주의를 적극적으로 옹

7) 바로 이 점에서 마르크스의 주장은 동 시대의 다른 사회주의적 흐름들과 결정적으로 구분된다. 제프 일리, 『The Left 1848-2000, 미완의 기획, 유럽 좌파의 역사』, 서울: 뿌리와이파리, 2007, p. 88. 반면 무정부주의적 사회주의는 모든 국가권력을 거부하는 것으로 특징지어진다.

8) 토대민주주의적인 요소로 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. ① 정치적 대표성은 어떤 특권도 누려서는 안 된다. ② 정치적 대표는 당의 하부에 책임을 져야하며 언제든지 통제·소환·파면이 가능하다. ③ 권력의 집중을 방지하기 위해 예컨대 당직과 의원직을 분



호하기에 정치적 리더십 역시 항상 밑으로부터 등장하는 것을 선호한다.<sup>9)</sup> 인민, 즉 “보통사람들”의 정치적 역량을 신뢰하는 것이다.

반면 보수주의는 민주주의에 회의적이거나 종종 적대적이기조차 하다. 보수주의자들에게 인민은 정치적 판단력이 없는 존재일 뿐이다. 엘리트주의와 선민(選民) 의식은 보수주의자들의 정체성의 핵심이라고 할 수 있다. 보수주의자들은 정치적 리더십의 행사를 사회집단의 이해관계와 무관한 것으로 정의한다. 이들은 탁월한 정치적 리더에 의해 지도되는 위로부터 아래로의 정치적 동원을 선호한다. 국기와 국가(國歌)와 같은 국가적 상징에 대한 강조는 보수주의의 정치적 동원에서 흔히 발견되는 것이다.

자유주의의 민주주의에 대한 이해는 엘리트주의와 직접민주주의의 중간쯤에 놓여 있다고 할 것이다. 자유주의자들은 일반적으로 대의제 민주주의의 하의 비권 위주의적 정당체계를 선호한다. 자유주의자들은 정치활동의 핵심을 사회집단·계급·계층의 이해를 대변하고 표출하는 것으로 이해하기에 국가주의적 상징에 대해 비판적이다. 오히려 자유주의자들은 개인의 자유와 합리성, 그리고 보편적 인권 등에 호소해 정치적 동원을 시도한다.

#### IV. 한국식 자유민주주의의 특수성

대한민국 헌법은 우리 사회의 기초질서로 “자유민주적 기본질서”를 언급하고 있다. 그러나 우리의 자유민주주의는 지금까지 논의한 자유주의와 민주주의와는 상당한 거리를 두고 있다. 이는 무엇보다 자유주의와 민주주의를 배태시키고 발전시킨 서구의 역사적 경험과 우리의 역사적 경험이 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 우리에게 역사적으로 익숙했던 것은 자유보다는 반공이었으며, 민주주의적으로 통제되는 국가보다는 권위주의적으로 군림하는 국가였다.

리 한다. ④ 권력은 항상 밑으로부터 나온다. 이러한 요소들은 전통적으로 사회민주주의 정당들은 물론, 1980년대 독일 녹색당에서도 진지하게 실험되었다.

- 9) 사회주의의 이러한 민주주의에 대한 적극적 이해는 20세기 현존사회주의의 역사적 실험에서 심각하게 왜곡되었고, 오히려 당과 국가권력이 자립화하는 현상이 등장했다. 구 동구권 현존사회주의의 실패는 민주주의의 부재와 무관하지 않다. 동구권 현존사회주의가 왜 “불가능한 사회주의”일 수밖에 없었는가에 대한 기념비적인 분석으로는 다음을 보라. Hans-Georg Conert, *Die Ökonomies des unmöglichen Sozialismus*, Münster: Westfälisches Dampfboot Verlag, 1990.

20세기 한국 역사의 특수성은 한마디로 사회로부터 자립화한 강력한 국가권력의 존재에서 찾을 수 있다. 일본의 식민지 국가는 물론, 미군정, 그리고 이후의 여러 권위주의적 정부들 역시 사회에 뿌리를 내린 정치권력이었다기보다는 사회로부터 자립화하여 자신의 목표를 억압적인 방식으로 사회에 강제하는 국가였다.

조선의 경제적 수탈을 목표로 구축된 일본 제국주의의 식민지 권력은 일부 친일 매관세력을 포섭하는 데는 성공했을지라도, 사회의 광범위한 지지를 확보할 수 있는 정치권력이 결코 아니었다. 조선을 당시 지구 최고의 경제난민 유출국으로 만들었던 일본의 가혹한 식민지적 착취와 수탈은 자발적 동의와 참여에 기반한 정치의 가능성을 원천적으로 봉쇄하였기 때문이다. 식민지적 착취에 도움이 되지 않는 정치사상과 이데올로기가 철저히 억압되었음은 두말 할 나위가 없다. 사회주의는 물론 자유주의조차 이 가혹한 식민지적 착취구조 아래서는 설 자리가 없었다. 1925년 일제가 만든 치안유지법은 일본 내 공산주의와 사회주의<sup>10)</sup> 운동은 물론, 조선의 공산당과 민족해방운동 세력을 억압하는 도구로 활용되었다.

일본의 패전과 함께 급작스럽게 남한을 점령한 미군정 역시 한국 사회에 뿌리를 내리지 못한 정치권력이었다. 미군정은 최소한 일본에서 미국식 풀뿌리 민주주의의 이식을 통한 탈군국주의화<sup>11)</sup>를 시도했지만, 남한에서는 지정학적 고려를 우선시 했다. 미군정은 남한을 소련의 영향력을 차단하는 최전선국가로 정의하였고, 이곳에 확고한 반공체제를 구축하는 것을 점령목표로 설정했다. 점령 초기 일본에서 노동조합운동을 지원했던 동일한 미군정이 왜 유독 남한에서는 처음부터 노동조합운동을 억압했는지에 대한 역설은 바로 이 점령목표의 차이로부터 설명될 수 있다. 반공체제의 구축이 남한에서 최고의 정치적 목표로 부상하면서 사회주의적 이데올로기는 극단적인 탄압에 노출되었고, 자유주의 역시 설 자리가 비좁아졌다.

한국전쟁은 동족상잔의 비극이었을 뿐만 아니라, 처참한 이데올로기적 전쟁이

10) 사회주의는 1917년 러시아혁명의 성공 이후 국제 노동운동의 분열과 함께 사회주의와 공산주의로 분화한다. 러시아혁명에 회의적인 “개혁적” 세력은 사회민주주의자로 남았고, 러시아혁명을 지지한 세력은 공산주의로 개명한 제3인터내셔널에 합류했다.

11) 미군정은 일본에서 민주주의적 제도의 도입 및 노동조합운동에 대한 지원, 나아가 제벌 해체에 이르는 광범위한 탈군국주의 프로그램을 시행하였다. 이 프로그램에는 당연히 치안유지법의 폐지가 포함되었다.

었다. 한국전쟁은 자유주의와 공산주의의 대결이라는 이데올로기적 외피를 쓰기는 했지만, 실제로는 반공주의와 스탈린주의의 대결이었다는 것이 정확할 것이다. 남한의 반공주의 아래서 자유주의가 설 자리가 극도로 비좁아졌듯이, 북한의 스탈린주의 아래서 사회주의가 들어설 자리 역시 존재하지 않았다. 국가에 대한 비판적 이해와 민주주의에 대한 적극적 사고로 특징지어지는 사회주의적 이데올로기의 전통은 스탈린주의에서는 물론, 이후 북한의 주체사상에서도 전혀 찾아볼 수 없는 것임은 물론이다. 한국전쟁은 다음과 같은 세 가지 측면에서 이후 남한의 정치적·이데올로기적 지형을 규정지었다.<sup>12)</sup>

첫째, 한국전쟁의 사회적 효과는 해방 이후 부상한 주요 사회세력들을 사실상 제거했다는 점이다. 한국전쟁이 농민운동과 노동운동, 즉 이른바 “좌익” 운동을 약화시켰음은 두말 할 나위가 없다. 이미 미군정 시기 시작된 “좌익” 운동에 대한 탄압은 전쟁을 거치며 극단으로 치달았다. 그러나 한국전쟁은 또한 당시 중요한 사회세력이었던 지주계급에게도 치명타였다. 북한군의 남한 진격은 상당수의 지주를 처형하는 비극적 결과를 낳았기 때문이다. 즉 한국전쟁을 통해 주요 사회세력들이 제거됨으로써 사회에 비해 엄청나게 과잉 성장한 국가가 등장할 수 있는 조건이 마련되었다.

둘째, 한국전쟁은 정치적으로 억압적 국가기구를 극도로 확대시키는 결과를 낳았다. 남한 군대의 숫자는 전쟁 이전 6만 명에서 전쟁 이후 60만 명으로, 경찰은 2만 명에서 20만 명으로 늘어났다. 주요 사회세력들이 사실상 제거된 상황에서 국가기구의 극적인 팽창은 이미 존재하던 시민사회와 국가의 비대칭적 관계를 훨씬 악화시켰다. 군부는 국가는 물론 사회에서도 막강한 영향력을 행사하는 강력한 “국가계급”으로 부상하였고, 1962년 5·16 쿠데타를 통해 정치권력을 장악함으로써 이 사실을 명백히 확인하였다.

셋째, 한국전쟁의 이데올로기적 효과는 반공주의를 남한 사회의 절대적인 지배 이데올로기로 공고화시킨 점이다. 요컨대 반공이 국시가 된 것이다. 반공주의라는 맹목적 적대화의 이데올로기가 절대적인 위상을 차지하게 됨에 따라, 제헌헌법이 명시했던 자유민주주의는 반공주의에 종속된 부차적 이데올로기로 전락하였다. 한국의 자유민주주의는 종종 미국숭배, 근대화 또는 경제발전 등과

12) 이에 대한 상세한 분석은 다음을 참조할 수 있다. Choon-Kweon Koo, *Asiatischer Kapitalismus. Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften in Japan und Südkorea*, Köln: PayRossa Verlag, 1998, pp. 130-154.

친화적이기는 했지만, 원래 자유주의가 갖는 합리성과 자유, 그리고 민주주의의 기본적인 구성원칙들의 존중과는 거의 무관한 것이었다. 반공주의에 체현된 국가우월주의와 함께 자유주의적 정체성이나 민주주의적 원칙들은 철저히 내팽개쳐진 것이다.

남한의 권위주의적 정권들은 한국전쟁을 통해 공고화된 사회적·정치적·이데올로기적 지형 위에서 오랜 기간 정치를 독점할 수 있었다. 우리 사회의 주변화된 계급·계층·집단은 공공의 영역에서 이루어지는 제도·규범·법의 결정과정으로부터 배제되었다. 물론 대통령 선거나 국회의원 선거가 열리기는 했지만, 이는 종종 부정으로 얼룩졌고, 그것조차 유신 이후 요식행위로 전락하고 말았다. 반공주의에 저항하거나 반공과 다른 생각을 갖는 사람들은 끔찍한 국가폭력의 희생자가 되었다. 그리고 국가보안법은 이 가공할 국가폭력을 법적으로 정당화하고 있었다.

## V. 국가보안법과 정치적 차별

1987년 대통령 직선제를 쟁취한 지 20년이 넘는 지금까지 우리 사회에 국가보안법이 존재할 뿐만 아니라, 또한 여전히 적용되고 있다는 사실은 한국 민주주의의 딜레마를 여실히 보여준다. 흔히 정치학자들은 고대 민주주의와 현대 민주주의를 민주주의의 확대와 심화를 기준으로 구분한다. 요컨대 고대 민주주의에서 민주주의가 국가의 지배형태의 문제였다면, 현대 민주주의에서 민주주의는 국가의 지배형태를 넘어선 민주주의적 원칙의 사회로의 확대와 심화로 특징지어진다. 의회나 대통령과 같은 중요한 국가기구를 국민의 손으로 선출하여 국가의 지배형태를 민주화하는 것은 민주주의 끝이 아니라 단지 시작일 뿐이다. 한국 성년 민주주의의 딜레마는 민주주의의 성장이 국가의 지배형태를 민주화시키는 것에서 멈추면서 더 이상 사회로 확대되지 않고 있는 데에 있다. 그리고 이 확대를 가로 막는 가장 중요한 장애물의 하나는 국가보안법과 이에 체현된 국가우월주의임은 두말할 나위가 없다.

앞에서 우리는 서구의 근대에 등장한 세 가지 이데올로기, 즉 보수주의, 자유주의, 사회주의의 정체성의 핵심이 국가와 민주주의를 바라보는 상이한 관점으로부터 출발한다는 사실에 주목했다. 서구 민주주의의 발전의 역사는 이 세 가

지 이데올로기가 서로 경합하고 충돌하면서 결국은 민주주의라는 틀 안에서 상호 공존이 가능함을 확인한 것이라고 할 수 있다. 반면 우리 사회의 국가보안법은 국가우월주의로 무장한 극단적 보수주의를 양산하는 데는 기여했지만, 자유주의나 사회주의와 같은 국가에 중립적이거나 비판적인 이데올로기가 발전하는 것을 방해하였다. 요컨대 국가보안법은 보수주의를 제외한 다른 이데올로기가 사회로 확산되어 대중을 정치적으로 동원할 가능성을 차단하고 있었던 것이다.

이러한 보수 독점의 이데올로기적 지형이 구축되면서 사실상 보수와 극우만을 대표하는 정치적 대표체제가 만들어졌다. 더욱 안타까운 사실은, 최장집이 강조하듯이, 보수 독점의 정치구조가 민주화 이후에도 변화하기보다는 내용적으로 오히려 더욱 강화되었다는 점이다. “한 사회가 이념적으로 자유롭지 못할 때, 냉전반공주의가 여전히 지배적인 정치언어로 기능하고 있을 때, 민주주의는 그 사회가 직면한 여러 문제들을 해결하는 합의형성의 기제가 되기는커녕 ‘민주주의의 이름으로’ 그 사회의 기득구조와 특권체제를 정당화하는 정치적 기제에 머무르게 된다.”<sup>13)</sup> 달리 얘기해, 우리 사회의 민주화는 국가의 지배형태의 민주화를 넘어 민주주의적 원칙이 사회로 확산됨으로써 우리 사회가 당면한 여러 심각한 문제들을 해결하는 기제로 정착하지 못했다는 것이다. 그리고 이는 무엇보다 국가보안법이 강제하는 이데올로기적 일면성과 무관하지 않음은 물론이다. 즉 국가보안법은 보수주의와 경쟁하는 다른 이데올로기가 사회로 확산되는 것을 차단함으로써 사회적 권위와 물질적 부로부터 배제된 계급·계층·집단이 정치적으로 동원될 수 있는 가능성을 심각히 제약하고 있다.

이 글의 처음에서 우리는 특정한 정치적 견해와 사상을 억압하려는 국가의 시도, 즉 정치적 차별이 그 사회의 갈등·균열·불평등에 뿌리를 내리고 있다는 사실에 주목했다. 사회적 권위와 물질적 부를 누리는 계급·계층·집단은 정치적 차별의 메커니즘을 구축함으로써 사회의 주변화된 계급·계층·집단을 공공의 영역에서 이루어지는 제도·규범·법의 결정과정으로부터 배제하려 시도한다. 그런데 이러한 시도에 대항하기 위해서 민주주의의 주체인 “보통사람들”은 특정한 이데올로기를 통해 설득되어야 한다. 서구의 민주주의 발전의 역사에서 이 “보통사람들”은 때로는 자유주의에, 때로는 사회주의에, 그리고 극단적인 위기의 시대에는 야만적인 파시즘에 의해 동원되기조차 했다. “보통사람들”의 정치적 동원과 정치적 참여는 이데올로기 없이 불가능하다.

13) 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니티스, 2002, p. 20.

우리 사회에서 국가보안법이 수행하는 핵심적 역할은 과거나 지금이나 보수주의와 반공주의에 도전하는 이데올로기가 “보통사람들”을 설득하고 정치적으로 동원할 수 있는 가능성을 차단하는 것이다. 이 차단은 과거 권위주의적 정권 시절 북한의 위협 및 체제 안보를 내세워 보안사, 경찰, 중앙정보부와 같은 초법적인 국가폭력기구에 전적으로 의존했다.<sup>14)</sup> 이에 비해 민주화 이후 이 차단은 질서유지의 이름 아래 주로 법에 의존해 이루어지고 있다. 이러한 변화에 획을 긋는 사건은 1990년 헌법재판소의 국가보안법 합헌 판결이었다. 국순옥은 헌법재판소 판례가 국가보안법을 헌법적 논리인 자유민주적 기본질서 개념을 통해 정당화함으로써 과거 초헌법적으로 남용된 국가보안법의 문제점을 해결했다고 평가한다.<sup>15)</sup> 요컨대 냉전의 해체에 따른 반공 이데올로기의 위기 상황에서 자유민주적 기본질서 개념이 전면에 등장함으로써 폐지되어야 할 운명의 국가보안법이 극적으로 구출되었다는 것이다. 그러나 앞에서 지적했듯이 한국의 자유민주주의라는 것이 원래 자유주의가 갖는 합리성과 자유, 그리고 민주주의의 구성원칙들의 존중과는 거의 무관하게 발전했다는 사실이 문제일 것이다.

국가보안법은 다양한 이데올로기의 사회적 확산을 차단함으로써 우리 사회에서 민주주의 발전을 저해하고 있다. 한국의 민주주의가 국가의 지배형태의 민주화를 넘어서 민주주의적 원칙의 사회로의 확대와 심화라는 현대적 민주주의의 지평에 진입하지 못한 중요한 이유의 하나는 바로 국가보안법에 의해 공고화된 정치적·이데올로기적 차별에서 찾아져야 한다.

## VI. 더 많은 민주주의를 요구하라!

민주주의는 물론 만병통치약이 아니다. 그러나 민주주의가 제대로 정착한 나라들의 경험은, 민주주의가 그들 사회의 갈등을 드러내는 데에 효과적이었고,

14) 켈도는 동서냉전이 일종의 “가상전쟁”으로 동구는 물론 서구 내부의 안정화에 우선적으로 기여했음을 탁월하게 분석한 바 있다. Mary Kaldor, *The Imaginary War. Understanding the East-West Conflict*, London: Basil Blackwell, 1990. 우리 사회에서도 북한이라는 “주적”의 존재는 남한의 체제 반대자들을 탄압하는 가장 중요한 구실이 었다. 냉전체제의 종식이후 무능한 북한정권이 안정화될 수 있는 핵심적인 이유도 미국이라는 막강한 적의 존재 때문임은 두말할 나위가 없다.

15) 국순옥, “자유민주적 기본질서란 무엇인가?”, 『민주법학』, 제8호, 1994.



서로 다른 이해관계의 공존을 모색하는 데 성공적이었다는 사실이다. 민주주의는 다수와 소수의 공존을 추구하는 시스템이다. 민주주의적 시스템은 자신의 효과적인 작동을 위해서라도 정치적 소수의 견해를 수용하며 사회적 약자와 연대한다. 다수의 관용과 강자의 양보야말로 체제의 긴장을 완화하며 갈등적인 이해관계의 공존을 가능케 하기 때문이다.

한국의 성년 민주주의에 대한 좌절과 실망은 너무 많은 민주주의 때문이 아니라, 너무 적은 민주주의 때문에 등장한 것이다. 우리의 민주주의는 국가의 지배형태의 민주화를 넘어선 민주주의의 심화에 실패하고 있다. 그런데 민주주의 발전의 가장 중요한 전제는 다양한 정치사상과 이데올로기를 인정하는 것이다. 일찍이 밀(John Stuart Mill)은 그의 유명한 저서 『자유론』에서 인간의 정신적·도덕적 능력은 마치 근육과 같으며 활기차게 사용하지 않으면 결국 퇴화될 수밖에 없다고 지적했다.<sup>16)</sup> 즉 사람이 자신이 할 수 없는 것과 할 수 있는 것에 대해 계속 지시를 받는다면, 그 사람의 정신과 판단력은 결국 사용할 수 없게 된다는 얘기다. 밀은 사회발전은 오로지 다양한 생각, 의견, 신념 사이의 경쟁이 허용될 때만이 가능하다고 주장한다. 사상과 표현과 행동의 자유가 없는 사회는 결국 순응의 틀에 갇혀 퇴화한다는 사실을 이 위대한 자유주의의 사상가는 강조했던 것이다. 국가보안법은 바로 이 사상과 표현과 행동의 자유를 억압하는 법이다. 인간의 사고와 상상력을 퇴화시키는 이러한 악법은 정보화와 문화자산이 얘기되는 21세기에 더욱 시급히 폐지되어야 할 것임은 두말할 나위가 없다.

교육학자 모랭은 다음과 같이 얘기했다. “다양성을 존중한다는 것은 민주주의가 소수에 대한 다수의 독재와 동일시될 수 없음을 의미한다. 생물계를 유지하기 위해 종의 다양성을 보호해야 하는 것과 마찬가지로 민주주의를 보장하기 위해서는 다양한 사상과 견해를 보장해야 한다.”<sup>17)</sup> 사상과 이데올로기의 완전한 자유가 없는 민주주의는 국가기관을 선출하는 투표가 정기적으로 시행될지라도 제대로 된 민주주의가 아니다. 우리는 21세기에도 “한국식 민주주의”를 외칠 것인가? 더 많은 민주주의를 요구하라. 더 많은 민주주의만이 우리 사회의 희망이며 미래를 담을 수 있다.

16) 존 스튜어트 밀, 『자유론』, 책세상, 2005.

17) 에드가 모랭, 『미래의 교육에 반드시 필요한 7가지 원칙』, 당대, 2006, p. 192.

## 참 고 문 헌

- 테렌스 볼·리처드 테거, 『현대 정치사상의 파노라마』, 아카넷, 2006.
- 제프 일리, 『The Left 1848-2000, 미완의 기획, 유럽 좌파의 역사』, 서울: 뿌리와이파리, 2007.
- 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니티스, 2002.
- 국순옥, “자유민주적 기본질서란 무엇인가?”, 『민주법학』, 제8호, 1994.
- 존 스튜어트 밀, 『자유론』, 책세상, 2005.
- 에드가 모랭, 『미래의 교육에 반드시 필요한 7가지 원칙』, 당대, 2006.
- Choon-Kweon Koo, *Asiatischer Kapitalismus. Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften in Japan und Südkorea*, Köln: PayRossa Verlag, 1998, pp. 130-154.
- Christian Meier, u. a. "Demokratie," in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band. 1, 4. Auflage, Stuttgart: Klett-Cotta, 1992, pp. 821-899.
- Hans-Georg Conert, *Die Ökonomies des unmöglichen Sozialismus*, Münster: Westfälisches Dampfboot Verlag, 1990.
- Mary Kaldor, *The Imaginary War. Understanding the East-West Conflict*, London: Basil Blackwell, 1990.

[Abstract]

## **A Reflexion on the National Security Law from the Perspective of Political Science**

Koo, Choon-Kweon

Professor, Yeungnam University

This article is an approach to the National Security Law from the perspective of political science. Although the National Security Law means a core mechanism of political discrimination, it has been an seldom analytical interest of political science. This article is an attempt to close this gap. From the perspective of political science, the key function of the National Security Law is to block the various ideologies, except conservatism and anticommunism, diffusing in the society to mobilize the people politically. The consolidated terrain of conservatism and anticommunism is the ideological background of the political system, which represents only the right-wingers and the conservatives. This monopolized political structure of the conservatives has been almost unchanged even after the democratization. The political monopoly and the ideological unilateralism of conservatism is unthinkable without help of the National Security Law, which illegalized diverse political thoughts and ideologies such as socialism, communism, anarchism and occasionally even liberalism.

Keyword :

National Security Law, Political Discrimination, Democracy, Ideology, Liberalism, Socialism, Conservatism, Anticommunism