

한국전쟁, 분단이 한국정치에 미친 영향: 구조화된 '예외상태'하의 자유, 민주, 복지

김동춘 성공회대학교

1. 서론

정전 60년을 맞았지만 한국은 여전히 사회주의 북한과 '적대'하고 있는 전쟁 상태의 국가다. 1950년 6월 25일 발발한 한국전쟁은 3년 만인 1953년 7월 27일 정전 상태로 종료되었지만, 교전 당사자들에 의해 종전이 선포되지 않았고 남북한 상호 간에 충돌과 긴장이 계속되고 있다. 남북한 간에 발생하는 군사충돌은 다른 모든 경제사회적 의제를 압도하고 있으며, 북한과 군사적으로 대결하고 있다는 명제가 국내 정치와 사회에 적용되어 국민들이 국가에 일방적으로 복종하고 그렇지 않은 사람을 적으로 보는 일들이 계속되고 있다. 즉 민주화 이후 26년이 지난 지금의 시점에서도 분단·정전질서가 여전히 유지되고 있으며 남북한 간의 화해나 평화가 실현되지 않아 국가의 사회 규율의 가장 중요한 명분으로 국가안보가 자리 잡고 있다. 이러한 남북 간 대결구도는 남한

에서 여전히 국가보안법이 건재해 있고, 노동계급의 형성에도 진보정치세력이 제대로 성장하지 못했으며, 한국전쟁 전후에 사용되었던 '빨갱이' 담론이 여전히 정치세력이나 언론에 의해 공공연하게 사용되는 사실에서 드러난다. 냉전체제하의 만성적인 남북 대결상태와 전쟁위기는 한국을 국가 목표의 최우선을 국가 '안보'에 두는 안보국가(National Security State)로 만들었고(Raskin, 1976; 김동춘, 1997), 안보라는 목표는 자유, 민주, 복지 등의 가치를 후순위로 밀어냈다. 이것을 우리는 '전쟁모델에 입각한 민간의 지배'나 '국가폭력의 만성화' 혹은 '전쟁정치'라 부를 수 있을 것이다(김동춘, 2011).

이러한 '전쟁모델에 입각한 민간의 지배'는 나치 치하의 독일이나 제국주의 일본에서 가장 전형적으로 나타난 과거의 지배방식이다.¹ 그러나 해방 후 자유민주주의를 기본이념으로 하여 태어난 한국은 북한과의 분단 대결구조와 지구적인 냉전질서의 압도적 영향 아래에서 일제 말 경찰, 군인지배의 방식을 지속시켰다. 특히 분단과 냉전의 최전선에 있었던 만성적인 계엄국가 대만과 더불어 한국의 정치질서는 국가안보 우선주의와 반공주의의 구호 아래 진행되었다. 물론 미소 냉전의 주변에 위치한 라틴아메리카의 여러 국가에서도 경제성장과 사회질서 유지를 명분으로 군부가 오랫동안 집권하였으며, 냉전의 본거지인 미국에서도 한때나마 매카시즘(McCarthyism)이 발흥하여 일시적으로 온국민이 '적과 나'로 구분되는 일이 발생하였다. 결국, 군사주의 원리가 정치와 일상에 작동하는 한국의 사례가 매우 특이하기는 하지만, 한국이 세

¹ 일제 말의 '국방국가', '총력전'의 개념은 전시와 평시의 구분을 없애기도 했지만(후지타 쇼조, 2009; 기모토 다케시, 2010), 정전 상태라는 것도 이처럼 전시와 평시의 구분이 애매한 상태라 불러도 좋을 것이다.

계 여러 나라의 ‘예외’라기보다는 오히려 전쟁·준전쟁 상태 국가 혹은 지난 냉전시절 서방 진영 국가들의 국내 지배질서나 이데올로기, 특히 ‘자유민주’의 이름 아래 저질러진 전제정치의 흔적의 ‘전형’을 보여주는 점도 있다.

물론 1987년 민주화로 군부정권이 사라지고, 남북한 간 체제경쟁에서 남북한의 관계가 현저히 역전되어 사실상 북한이 경제적으로는 물론이고 군사적으로도 더는 경쟁상대이거나 위협이 될 수 없는 오늘의 한국 정치사회 상황을 과거 1945년 이전의 전시체제, 60~70년대 제 3세계에서 나타난 군사독재체제와 유사한 것으로 볼 수는 없을 것이다. 최고지도자가 ‘국방위원장’인 오늘의 북한은 아직 라스웰(Lasswell, 1997)이 1945년 직전의 일본을 대상으로 그렸던 병영국가(Garrison State)에 가깝지만 지금의 남한을 그렇게 볼 수는 없을 것이다. 지난 60년 동안 한국은 권위주의 혹은 군사독재 시기를 거쳐 민주화의 진통을 겪고 있으며, 농민이 다수이던 농업국가에서 인구의 압도적 다수가 도시에 거주하는 발전된 공업 국가가 되었고, 자본주의적인 경제질서나 사회관계가 확고하게 정착되었으며, 90년대 이후에는 서비스산업이 산업과 노동력 인구의 다수를 접하는 후기산업사회로 접어들게 되었다. 1987년 민주화 이후 군부가 정치적으로 재기할 가능성은 거의 제거되었고, 정전 이후 오랜세월이 지나 이제는 분단과 전쟁이라는 현실보다는 한국 자본주의와 세계 자본주의의 질서에서 더 압도적인 영향을 받고 있다. 그래서 우리는 ‘변화 속의 연속성’이라는 문제의식으로 한국의 정치사회, 정치 이데올로기를 조명해 볼 필요가 있다. 변화를 무시해서도 안 되고 연속성을 하나의 건드릴 수 없는 구조로 봐서도 안 되지만,

국가형성기, 전쟁기에 만들어진 정치 이데올로기의 중요한 특징들이 분단체제하에서 어떻게 변형된 형태로 여전히 재생산되고 있는지를 살펴 봐야 할 것이다.

백낙청 교수가 주장했듯이 한국의 정치경제, 지배체제를 다루는 사회과학에서는 한국의 분단 현실이 언제나 ‘예외적인 것’으로 취급되어 제대로 고려되지 않았지만,² 필자가 보기에는 분단을 한국전쟁 및 이후의 정전체제 즉 ‘준전쟁’체제와 함께 고려하면서 현재의 한국정치와 사회를 이해하려는 노력이 매우 부족했던 것으로 보인다. 이것은 필자가 주장했듯이 한국의 사회과학이 자국의 영토 내에서 다른 나라와 전쟁을 겪은 적이 없는 미국을 모델로 한 사회과학의 압도적 영향 아래 있기 때문이라고 본다. 물론 경제학이나 사회학 일반은 상대적으로 긴 평화의 기간인 19세기 유럽의 자본주의와 산업사회를 모델로 하기 때문에 그런 측면도 강할 것이다. 어쨌든 한국의 사회과학은 서구의 근대화를 표준으로 삼아 거기에 한국의 사정을 대입하고 그러한 표준에서 한국이 얼마나 벗어나 있는지를 검토하는 것이 여전히 주류를 형성하고 있다(강정인, 2002). 이런 이유로 한국의 사회과학자들에게 분단과 전쟁이라는 현실은 자본주의, 산업화, 민주화 등의 개념에 의해 뒤로 제쳐 있거나 암암리에 무시당해 왔다.

지구적 냉전체제하에서 자주독립국가 건설이 좌절된 채 곧바로 민족이 분단되고 민족 내부의 전쟁을 거쳐 분단이 더 고착화하는 이 모든 과정에서 미국 정치·경제의 압도적 영향 아래 놓인 한국에서 근대국가의 기본 이념인 자유, 민주, 복지의 이념과 정책은 어떤 형태로 적용

² 백낙청 교수는 이것을 ‘분단인식결핍증’이라고 지칭하였다(백낙청, 2012).

되고 있으며, 어떻게 제도와 실천으로 작동하고 있을까? 이 글은 이러한 문제의식 속에서 구조적 예외상태인 분단·준전쟁체제가 한국의 정치사상에 미친 영향을 살펴본다.

2. 냉전·반공주의 아래에서의 국가폭력과 지배질서

한반도에서 내전은 이미 분단된 정부수립 시점부터 시작되었다. 남한에서 정부수립은 남한 내에서 우익 지배체제의 등장을 거부하거나 통일을 지향하는 세력들의 무장 저항을 초래하였다. 이는 지구적 차원에서의 냉전의 형성과 맞물려 있는데, 냉전이라는 새로운 형태의 전쟁은 냉전의 전선에 있는 국가에서 내부의 적, 정치적 반대파에 대한 억압과 폭력 행사를 동시에 수반하는 것이었다. 특히 한반도는 미소가 그들의 후원하에 수립된 정부가 전선을 맞대고 충돌하는 지점이었고 미소는 이 두 체제의 존립을 지탱하는 역할을 하였다. 그래서 남북한은 이미 정부수립 시점부터 이러한 국제정치, 양 강대국의 압도적 영향 아래에서 자체의 정치·경제질서를 만들어나갈 수밖에 없었다. 비록 남한에 주둔하던 미군은 1948년 8월 정부수립 시점부터 이듬해인 1949년 여름까지 대부분 철수하여 한국에는 약 500여 명의 미군사고문단(KMAG)만 남게 되었지만, 남한의 국가안보나 경제질서는 미군의 거의 일방적인 후원하에서 진행되었다. 비록 일본처럼 헌법의 내용까지 미점령군이 개입하지는 않았지만, 군대와 경찰의 창설, 내부의 적에 대한 군사력의 사용 등에서 한국의 국가권력의 행사를 사실상 관장하였다.

1948년 정부수립 직전인 제주도에서 4·3사건이 발생한 이후 제주

도의 주민들이나 여순반란사건 이후 지리산 일대에 거주하던 주민들은 남한의 경찰과 군인들이 행사하는 폭력에 그대로 노출되었으며, 이들에게 새롭게 건설된 국가의 자유, 민주의 이념은 구호에 불과하였다. 아직 탈식민지 이후 새 정부 수립을 실감하지 못하는 섬이나 산악지방의 주민들에게 과거 일제 식민지적 지배질서와 새롭게 건설된 대한민국 지배체제 간에는 그다지 심각한 단절이 느껴지지 않았다. 그것은 정부에 비협조적인 인물과 그 가족에 대한 사찰·감시·통제와 전제주의 문화, 전쟁 수행을 위한 동원의 특징을 갖고 있었다. 그것은 비상사태, 즉 아감벤이 말한 법이 작동하지 않는 예외상태였다(아감벤, 2009). 계엄이 선포되고 정부에 무장으로 저항하는 세력은 ‘폭도’로 간주하여 ‘토벌’ 혹은 불법처형의 대상이 되었다. 비상사태 즉 예외상태의 구조화는 남북한이 군사·정치적으로 대결하고 있으며 국가의 존립이 위태롭다는 상황규정에서 출발하였던 것이다.

정부수립에서 시작해 1950년 6월 25일의 전면전 발발을 거쳐 1953년 7월 27일 휴전에 이르기까지 한국 정부는 군사적으로뿐 아니라 정치적으로도 미국의 실질적인 관장하에 있었다. 스스로 방어할 능력이 없었던 한국 정부는 형식적으로는 국민이 선출한 국회와 국가가 선출한 대통령에 의해 통치되고 있었지만, 주권국가라고 부르기에는 어려울 정도로 국가의 재정이나 대통령의 인사권까지도 미군사고문단이 자문의 형식으로 개입하였다.³ 일제에 의해 훈련된 관료, 경찰, 군대가 남한의 국가를 유지하는 기둥이었지만, 제주 4·3사건이나 여순반란사

³ 특히 국방부장관이나 육군참모총장의 임명에는 미군사고문단의 추천이 결정적으로 작용하였다. 고정훈, 1966 참조.

건 당시 토벌작전에서 사용된 각종 작전 개념이나 교범, 작전지원은 주로 미군이 제공한 것이었다. 일제 식민지하에서 항일독립 운동세력이 표방했던 새 국가의 목표와 이념이 완전히 무시되지는 않았지만, 식민 지적 억압은 대개 미국식 자유주의와 결합하여 한국의 정치와 사회를 움직이는 방식으로 자리 잡았다. 반공주의라는 점에서 양자는 공통점을 갖고 있었으나 미국의 자유주의적 반공주의는 일제 식민지 이래의 억압적 반공주의와 차별성을 가지면서도 현장에서는 후자가 작동하였다.

내전 혹은 전면전 시기였던 1948년 전후와 전쟁기간이었던 1950년에서 1953년 사이는 전형적인 예외상태의 시기였다. 물론 정전협정 이후 한국은 어느 국민국가처럼 운영되기 시작하였으며 공식적으로 예외상태는 종료되었다. 그러나 실제 각종 비상조치는 전쟁의 위기보다는 정권의 위기 때 주로 발동되었다.

1951년 피난지 부산에서 정치적 위기를 맞은 이승만은 계엄을 선포하였고, 1971년 전후 박정희는 야당의 반격을 '국가비상사태'로 간주하고 위수령과 긴급조치 등을 선포하기도 하였다. 5·16 군사쿠데타, 5·18 비상계엄 전국 확대 등 군부는 권력 획득을 위해 수시로 비상사태를 선포하였다. 그러나 1987년 6·29선언 이후에는 한 번도 계엄이 선포되지 않았고 전국 단위로 비상사태가 선포되는 경우도 없었다. 그러나 계엄을 일상에 연장한 국가보안법은 존재하였고, 공권력 집행에서의 '예외' 즉 수사정보기관(공안기관)의 탈법적인 행동, 법의 지배가 사실상 무시되는 시점과 장소, '비국민' 혹은 '2등 국민'으로 분류된 내부의 '잠재적 적'에 대한 사찰, 불법구금, 탄압은 계속 유지되었다.

안보위기는 후퇴하였으나 국가보안법의 무리한 적용, 수사·사찰기

관의 월권과 불법, '비국민'으로 분류된 반정부 혹은 반체제인사, 노조 활동가 등에 대한 공권력의 폭력과 비인간적 대우는 민주화를 이룬 지 20년이 훨씬 지난 지금까지 그대로 남아 있다. 특히 이명박 정부 이후 쌍용차 노동자 항의나 용산 철거민 항의처럼 조직적으로 저항하는 노동자와 철거민에 대한 공권력의 폭력적 행사현장에서 이러한 전쟁상황을 방불케 하는 국가의 폭력행사가 주로 나타났다. 과거에 안보, 반공주의의 이데올로기 아래에서 정당화되었던 국가 폭력이 이제는 신자유주의적 구조조정, 경제질서 유지의 명분으로 변화되었으며, 과거나 현재나 국가 폭력 행사의 대상자들을 비국민으로 분류하는 일이 동시에 진행되었다. 용산 철거민이나 강정 해군기지 반대주민들을 지목해서 '도심 테러범', '중북세력'의 논리가 각각 동원되는 것이 그 예이다.

냉전체제하에서 한국의 국내 정치는 미국의 세계전략과 동아시아 정책, 국가이익에 크게 규정받았다. 이는 미국이 유럽에서 마셜플랜(Marshall Plan)을 입안한 것은 미국이 소련의 무력개입을 우려한 측면도 있지만 유럽인들이 기아와 빈곤과 절망을 딛고 공산당에 투표할지도 모른다는 위기감에서도 비롯된 것처럼, 중국과 소련이 일본이나 한국을 직접 무력으로 병합하려 한다는 측면보다는 일본, 한국의 좌파 세력이 영향력을 확대하여 미국이 후원하는 우파 세력이 권력을 상실할지도 모른다는 두려움 때문이었다. 그래서 미국은 일본의 자민당을 재정적으로 크게 지원하였고, 내키지 않은 경우가 많았지만 이승만, 박정희, 전두환 정권을 지지하였다. 이 때문에 이승만, 박정희, 전두환 정권의 지배 이데올로기는 실제로는 독재였면서도 냉전체제하 미국의 이데올로기인 자유민주주의 혹은 냉전 자유주의의 틀 속에 있었다.

분단체제에서 남북한은 체제유지를 위해 미소 양 강대국의 지원을 이끌어냈고, 대체로 그들을 후원하는 양 강대국이 애초에 표방했던 것보다 더 극단적인 반공주의·공산주의 이데올로기를 표방하였다. 남한의 이승만은 분단을 관리하고 현상유지하려는 미국에 맞서 반공포로를 석방하는 등 더욱 독자적인 행동을 하였고, 미국은 마지못해 상호안전보장 조약을 체결하여 권위주의 체제를 지지하게 되었다(캐디스, 2005: 182~183). 매카시즘은 내부의 스파이가 외부의 적에게 도움을 주고 있으니 그들을 숙청하는 것이 정치의 첫째가 되어야 한다는 논리인데, 미국에서는 그것이 너무 지나친 수준으로 나아가 오히려 반발을 불러일으켜 50년대 초 한때의 광기에 그쳤다. 그러나 미국에서 매카시즘을 확대·강화하는 데 결정적인 역할을 한 한국에서는 매카시즘이 권위주의 정권하에서, 심지어는 민주화 이후 90년대까지도 구조적으로 혹은 국면적으로 회오리바람처럼 등장하였다. 과거 미국에서도 그러했지만 매카시즘이 기승을 부리면 모든 민주주의적인 절차는 일거에 정지되고 정치사회가 비이성적인 광기에 휩싸이게 된다. 즉 내부에 간첩이 있다는 증거가 발견되면 시민의 자유권에 대한 존중은 곧바로 철회될 수 있었다. 즉 전체주의는 제2차 세계대전 이전의 유물이 아니라 냉전체제 하에서 얼마든지 재연·지속될 수 있었다.⁴

결국, 한국의 지배질서는 큰 틀에서 남북한의 분단으로 인한 준전쟁 상황과 미국의 냉전정책의 규정력에서 영향을 받고 있지만, 이보다 직접적으로는 국내 지배세력의 위기의식과 체제유지 전략에서 영향을 받

는다. 그런데 한미 관계는 일방적인 관계만은 아니다. 한국전쟁은 미국이 내적으로나 외적으로 공산주의 일반에 대한 봉쇄 전략을 강화하는 계기가 되었으며, 그러한 미국의 정책변화는 거꾸로 한국을 지배하였다. 또한, 한국전쟁은 일본의 세계질서 복귀를 기정사실화한 1951년 샌프란시스코 평화조약을 앞당기는 계기가 되었는데, 바로 이 전쟁 때문에 한반도는 일본의 식민지 지배를 제대로 청산하지 못하는 결과를 받아들이게 되었다.

이러한 조건에서 한국의 자유, 민주, 복지의 개념과 실천이 어떤 양상으로 나타났는지 살펴볼 필요가 있다.

3. 분단·전쟁체제 아래에서 자유의 개념

냉전체제하에서 미국이 그러했듯이 분단·전쟁 상태에서 ‘자유’ 혹은 ‘자유주의’는 대체로 공산주의와 대비되는 개념으로 사용되었다. 1950년대에서 70년대까지 한국의 대통령과 지배층, 정부가 사용하였던 ‘자유진영’이라는 용어는 곧 냉전 후 새로운 패권국가로 등장한 미국 주도의 자본주의 진영을 의미하였고, 자유라는 가치는 곧 생산수단을 국유화·사회화한 사회주의가 아니라 사유재산권과 자유시장경제가 작동한다는 의미였다.

한국전쟁 시기와 1950년대의 한국 사람들은 경찰권력의 공포 속에서 살면서 ‘자유세계’에 살고 있다는 권력의 소리를 매일 들어야 했다. 이승만 대통령이 전시 임시수도 부산에서 야당을 제압하기 위해 비상계엄을 선포하고, 전시라는 명분하에 국민보도연맹원을 불법으로 구금

⁴ “사실은 우리 한 사람 한 사람의 마음 깊은 곳 어딘가에 전체주의적 생각이 조금씩 묻어 있다”고 소련의 위협을 강조하면서 케난은 말하였다(캐디스, 2005: 72). 반공주의는 전체주의로 나아갈 수 있다는 이야기였다.

해서 재판도 없이 죽일 수 있었던 ‘특별조치령’을 내리고,⁵ 민간인을 군인으로 취급하여 구속할 수 있었던 국방경비법을 시행하며, 인민군 부역자로 지목된 사람들을 법적 절차도 거치지 않고 체포하여 처형하였던 전시 상황이 바로 ‘자유세계’ 한국에서 일어난 일이었다. 게다가 선거조작과 부정부패, 이승만 우상화와 영구집권을 추진했던 정당이 바로 이승만의 ‘자유당’이었다

이승만의 ‘자유’ 개념은 다음과 같은 연설에 집약되어 있다.

우리 한인은 자유민으로 죽을지언정 남의 노예백성으로 살지는 않겠다는 결심을 우리가 혈전마당으로 처음부터 끝까지 표명한 것입니다. 우리 평민과 군인들이 각각 가진 것들 다 사용해서 세계 모든 자유민의 원수를 일심으로 오늘까지 싸워온 것입니다.⁶

개인이든 국가든 ‘자유’는 원래 독립 위에서 가능하지만, 북한의 침략을 받아서 국가의 존립이 경각에 처했던 전쟁 상황에서 한국은 미국의 전적인 군사 지원 없이는 국가를 유지할 수 없었다. 한국이 군사적 자주권을 행사할 수 없어서 군사·경제적으로 미국에 절대적으로 의존한 상태를 이승만은 바로 ‘자유’라고 표현하였다. 이러한 자유의 이념은 국

5 원래 명칭은 ‘대통령 긴급명령 제1호 비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령’이었다. 이 법은 범죄의 구성요건이 포괄적이었고, 신속·졸속·약식 처벌을 가능케 했기 때문에 사실상 법의 구성요건을 갖추고 있지 못했다. 그럼에도 이 법은 이후 자의에 의하지 않은 수많은 인민군 부역자를 처형하는 근거가 되었다(한인섭, 2001).

6 이승만 사변 1주년을 맞이하여 훈시, “한반도 면면 촌촌에 통일민주국의 태극기 날릴 때까지”(공보처선전대책 중앙위원회편, 1951).

가에 의해 제창되었으나 곧 전쟁을 겪은 국민들에게 내면화되었다.

한편 ‘자유의 사도’, ‘구국의 은인’인 맥아더를 동상으로 세우는 작업도 국가가 시작했으나 주민의 지지 속에서 진행되었다. 인천의 ‘민국공원’이 ‘자유공원’으로 개칭된 것도 이와 관련된다(김미정, 2005). 원래 자유는 서구 근대화와 미국의 이데올로기였고, 미국과 맥아더가 자유의 사도였으니 그들의 은덕에 감사한다는 차원에서 자유는 건드릴 수 없는 도그마가 되고, 자유가 도그마가 되는 순간 그것은 강압이 된 셈이다.

이승만은 한국의 국가 정체성을 한편으로는 미국 주도의 ‘자유 진영’의 일원이라는 ‘의사 보편주의’, ‘전도된 제1세계주의’에서 구했지만, 그의 미국과의 ‘혈맹론’은 극단적으로는 어쩌면 한국의 존립 근거를 미국의 존재에서 구한 태도를 달리 표현한 것이었다.⁷ 과거 19세기 말 독립협회는 ‘독립’ 즉 자유를 청나라로부터의 독립으로 여기고 일본과 서구 열강의 식민지가 되는 일을 마다하지 않았듯이(이나미, 2003). 이승만의 독립과 자유는 바로 공산주의로부터의 자유와 미국에 대한 정치·군사적 종속을 달리 표현한 것이었다.

한국전쟁 직후의 한국에서 자유는 ‘자유를 표방한 이승만 정권’과 ‘미국’과의 우호관계에 회의를 품을 자유의 억압, 즉 정치적 자유주의의 엄격한 제한과 경제적 자유주의의 무한정한 확대로 존재하였다. 이승만 정권 시기에는 북한을 찬양하지 않더라도 대한민국 혹은 이승만을 비판하면 식민지 시기 천황을 비판하던 용어인 ‘국체를 부인하는 것’으로 간주하여 검찰 수사의 대상이 되었다.⁸ 1955년 일본의 자유민주당이

7 이승만은 “내가 만일 한국을 희생시킴으로써 미국의 지위를 강화시킬 수만 있다면 나는 그렇게 할 것이요”라고 고까지 말했다(올리버, 1982: 490).

8 함석헌의 “생각하는 백성이라야 산다”(사상계, 1958: 8)가 바로 그런 경우다. 이러한 탄압을 받아서 그는 “생

일제 말 군국주의와 천황제를 옹호하던 전범들과 보수우익세력 주도로 만들어진 정당이듯이 한국의 자유당은 개인의 표현과 자유를 제약하되 자본주의체제를 옹호하고 공산주의에 대해 비판적이었던 자들이 이승만의 영구집권을 위해 만든 정당으로, 그들은 대개 일제 식민지 지배체제 때 관료, 경찰 등으로 부역한 인물이었다(서중석, 2005: 143~164). 즉 일본의 자민당이나 한국의 자유당은 '자유'라는 수사 위에 극우보수세력의 지배를 달리 표현하고 있었다. 여기서 '자유'는 제국주의 옹호, 전체주의 통치, 1인 독재나 군사독재와 모순되지 않은 것은 물론 그것을 옹호하는 논리가 될 수 있다. 따라서 오늘날 일본의 극우역사학자들이 천황제의 전쟁범죄를 감추고 이웃 국가의 침략사실을 부인하면서 자신들을 '자유주의사관'이라고 자칭하는 것도 우연이 아니다.

한편 이승만 정권이 미국과 동일하게 사용한 자유의 개념은 단순히 공산주의에서 벗어난다는 의미만 있는 것이 아니라 사유재산제도를 옹호하고 시장경제를 신봉한다는 점에서 다분히 도덕적이고 종교적 함의까지 포함하고 있다. 이것은 1917년 러시아혁명의 충격에 미국이 견지했던 자유의 개념이 이후 냉전 시대의 자유 개념의 전사를 이루고 있다는 사실에서 확인된다. 민족자결주의를 표방했던 윌슨 대통령과 그의 정신적 후계자인 트루먼은 민주정부와 자유로운 사회라는 이상을 내세우면서 그것을 누리지 못하는 나라들, 특히 윌슨 시대의 독일, 트루먼 시대의 소련 동구 국가의 인민들을 공산주의 독재의 사슬에서 해방시켜야 한다는 것을 설파하였으며 자유로운 사회를 건설해야 한다는 주장을 도덕, 즉 '정의'의 담론으로 제기하였다(Pierce, 2003). 그래서 이들

각하는 백성이라야 산다'를 풀어 밝힌다'라는 글을 또다시 쓰지 않을 수 없었다.

에게 자유 혹은 자유주의는 도덕적·종교적 의미까지 갖게 되었다. 실제로 트루먼에게 한국전쟁은 자유와 공산노예와의 투쟁으로 간주되기도 했다. 여기서 미국의 국가이익이라는 관점은 사라진 것처럼 보인다. 윌슨의 자유주의, 냉전 초기 트루먼의 자유주의는 한국전쟁을 치른 이승만과 한국 지배층의 자유세계에 대한 관념에 가장 큰 영향을 주었다. 이들은 소련 공산주의를 제국주의로 보았다(Pierce, 2003: 263~174).

냉전시절 스탈린식 전체주의와 대결한 자본주의 진영은 외부의 적과 내통한 내부의 적을 없앤다는 명분하에 사회 구성원을 획일적인 이데올로기 아래 놓이게 했다. 즉, 이 점에서 반공주의를 표방한 자유주의는 논리적으로나 구조적으로 전체주의로 갈 개연성을 갖고 있었다. 반공주의는 인종주의와 마찬가지로 배제, 편견, 심리적 거리감을 내용으로 하는데, 이러한 태도가 권위주의 혹은 독재하에서 진행될 경우에는 그것을 더욱 강화하여 학살과 테러를 가져오기도 하고, 전체주의를 강화하는 역할을 하기도 한다(Barnett, 1999: 89).

냉전체제하에서 서방의 모든 나라에서는 공산주의가 개인의 자유를 억압한다는 이데올로기가 지배했지만, 이러한 반공주의로 체제의 정당성을 유지할 수는 없었다. 그들은 무엇보다도 자본주의가 개인의 자유를 보장해 준다는 것도 동시에 보여주어야 했다. 그래서 미국은 일본의 전후 부흥을 위한 경제적 지원을 아끼지 않았다. 그런데 여전히 독재 상태에 있으며 아직 초보적인 산업화도 이루지 못한 이승만 정부하의 한국에서는 자유가 경제발전 이데올로기의 역할을 하지 못하였다. 5·16 군사쿠데타와 60년대 이후 자유의 확대를 위해 국가 주도의 자본주의 발전전략이 채택된 것은 바로 반공주의 체제하에서 자유의 내용을 채

우고 그 외연을 확대하기 위한 필연적 방향이었고, 그런 점에서 이승만의 자유 개념은 좀 더 풍부한 형태로 박정희 정권에 그대로 연장될 수 있었다.

5·16 군사쿠데타 이후 곧바로 조직된 중앙정보부(국정원)의 원훈은 ‘자유와 진리를 향한 무명의 헌신’이었다. 그래서 1972년 제정된 헌법으로 한국 역사상 국민의 기본권을 가장 크게 제약하였던 유신헌법에 한국 헌법사상 처음으로 ‘자유민주적 기본질서’라는 조항이 들어갔다는 점은 의미심장하다. 유신시절은 한국 현대사에서 표현과 결사의 자유, 법치, 삼권분립이 가장 심각하게 제약되었지만, 이 법이 말하는 ‘자유민주적’ 기본질서는 ‘자유+민주’가 아닌 ‘자유민주’이고 정확히 말하면 ‘자유(민주)’였다. 박정희는 “우리가 직면하고 있는 오늘의 상황은 준전시 상태가 아니라 전쟁을 하고 있는 상태”(대통령비서실, 1975: 26, 183)라고 규정하였고, 이러한 준전시라는 상황 규정 아래 적과의 대결을 위해 국가의 모든 구성원을 총동원하고 내부의 적으로 의심되는 집단이나 개인을 외부의 적과 사실상 동일시하거나 그것과 연계되었다는 것을 증명하는 조작 간첩 사건을 만들어냈는데, 이는 바로 전쟁정치의 전형적 특징을 보여준 것이다. 박정희 정권하에서 ‘자유민주’를 지탱하는 기둥은 바로 긴급조치라는 초헌법적인 대통령의 명령이었다. 자유주의가 독재, 전제주의와도 양립할 수 있다는 것을 보여주는 좋은 사례가 바로 유신체제와 5공체제였다.

유신헌법에 있는 ‘자유민주’라는 표현은 1987년 민주화 이후 제정된 헌법에도 그대로 살아 있는데, 이것은 이명박 정부의 교과서 개정 시도에서도 표출되었다. 이명박 정부하에서 금성출판사의 역사교과서 문제

가 제기되었을 때 “대한민국의 역사를 서술함에 있어서 자유민주주의의 가치를 떠나서는 서술될 수 없다. … 하나였던 한반도의 북부에 불법적으로 인민민주주의 정권을 창출하고 유엔이 인정한 한반도 유일한 합법정부인 대한민국을 침략했고 지금까지 지속적으로 위협하기 때문이다”라고 뉴라이트측의 학자는 주장했다. 즉 대한민국은 인류의 보편적 가치인 자유와 민주주의를 원칙적으로 포기한 적이 없고, 이승만, 박정희, 전두환이 독재를 했지만 자유민주주의를 부정하지는 않았고 단지 권력구조의 측면에서만 일시적으로 자유의 원칙을 제한한 적이 있기 때문에 결국 북한의 인민민주주의에 반대하고 그것에 대해 남한체제의 우월성을 강조하기 위해서 자유민주주의를 교과서에 집어넣어야 한다는 것이다. 한국에서 자유민주주의는 여전히 반북·반공의 내용, 즉 북한의 인민민주주의와 대립되는 개념으로 사용되고 있다.

냉전 시대의 자유주의에 대해 아블라스터(Arbblaster)는 “오늘날 자유주의자들은 혁명가이거나 혁명에 동조하는 자들이라기보다는 ‘반혁명’일 가능성이 더 높다. 자유주의는 보수주의에 가까워졌다”라고 말했다. 냉전 시대에는 비자유주의적이고 억압적이라도 반공산주의라면 용서되었다. 언론의 자유와 관용과 다양성은 공산주의자들에게는 적용될 수 없는 원리가 되었다. 그리고 이러한 상황에서는 공산주의자도 사회의 다른 구성원과 동등한 시민권을 가진다고 주장하는 사람도 사실상 공산주의자(아블라스터, 2007: 599)로 간주되었다. 그래서 공산주의의 위협에 대해 강박 관념을 가졌던 1945년에서 60년 사이처럼 자유주의자들을 자처하는 사람들이 그들 자신의 원리를 그렇게도 비열하게 배반한 경우를 달리 찾기 어렵다(아블라스터, 2007: 596)는 그의 비판은 미

국과 한국에 가장 잘 적용될 수 있다. 그러나 미국과 달리 분단과 준전쟁상태에 있는 한국에서 이러한 보수적 전제주의적인 자유 개념은 냉전이 계속되는 현재까지 여전히 유효하다. 한국자유총연맹, 자유기업원처럼 자본주의체제 혹은 재벌의 지배를 무조건적으로 옹호하는 극우노선의 민간단체도 언제나 명칭뿐만 아니라 자신의 입지를 정당화하기 위해 '자유'의 개념을 사용한다.

사실 지금까지 한국에서 권력층이나 지배집단이 사용해온 자유 혹은 '자유민주'의 개념, 반공·반북, 6·25에 대한 공식 해석은 권력집단이나 주류 언론에 의해 거의 강박증적으로 강요되고 있었다는 특징이 있다. 그것은 한국이 인민민주주의 북한과 사실상 전쟁 상태에 있다는 상황 규정에서 나왔다. 북한과의 군사대결을 국가의 가장 중요한 임무로 하는 지금까지 한국의 내부 정치는 바로 자유의 이름을 빌린 강압과 폭력이 번번이 자행되었다(김동춘, 2011).

자유가 국제정치 차원에서 국가 간의 대결 논리, 안보 논리의 형태로 강요되거나 선악의 구도에서 사용된다면 그것은 그 실제 내포를 둘러싼 다양한 논의를 억제하는 효과, 즉 폭력을 달리 표현하는 것이 된다. 여기서 정치적 자유주의의 기본 조건인 개인의 선택의 자유, 자신의 운명을 스스로 결정할 기회나 권리로서의 자유는 제약을 받게 되고 국가의 공식 정책이나 명령이 곧 개인의 자유를 압도하는 현상이 발생하게 된다. 이 경우 사회주의나 사회민주주의는 물론 자유주의의 정치적 정책적 입지만 좁아지게 된다. 한국에서 자유주의 지향의 제1야당이 정책정당으로 등장하지 못하는 데는 이러한 자유 개념의 전제적 성격이 작동하기 때문이라고 볼 수 있다.

4. 민주주의와 '법의 지배'의 제약

한국은 식민지, 전쟁, 분단을 겪은 나라 중에서 드물게 민주주의의 수립에 어느 정도 성공한 나라로 거론된다. 특히 1987년 이후 과거와 같은 군부통치로 되돌아가는 경로를 겪지 않았으며, 다섯 번의 대통령 선거를 거쳐 여야의 정권이 교체되는 등 민주주의의 정착에 어느 정도 성공한 나라로 칭찬의 대상이 되기도 한다. 그러나 1987년 민주화 이후에도 선거라는 절차 그 자체만을 제외하면 흔히 서구 자유민주주의의 주요 구성 조건인 정당정치, 사법부의 독립과 법의 지배, 정부에 대한 의회의 감시와 통제 등이 제대로 뿌리박지는 못하고 있다.

한편 근대 민주주의 국가는 폭력 대신 법으로 주민을 통치하는 체제라는 기본원칙 위에 서 있다. 그런데 선거라는 최소한의 절차만 지키되 국가기관이 행정권력의 집행과정에서 법치의 원칙에 서지 않는다면, 야당이 존재하기는 하나 그것이 표방하는 정치이념이나 정책이 국가가 허용하는 극히 제한적인 범위에 머물러 있다면, 선거 외에 대중의 조직화나 의사표현이 제한되거나 굴절된다면 이런 정치체제를 민주주의라 부를 수 있으며 법의 지배가 지켜지고 있다고 볼 수 있을까? 그리고 정치적 민주화 이후에도 여전히 이러한 현상이 남아 있다면 그것은 전통적인 정치문화의 유산이거나, 오늘날의 개별 국민국가를 지배하는 신자유주의 지구경제질서 및 분단·준전쟁상태와 관련되어 있지 않을까?

한국은 남한 단독 정부수립 시점부터 서구 여러 나라가 이백 년 이상 투쟁에서 얻어낸 보통선거권, 삼권분립, 3심 재판절차 등을 도입하

였다. 이것은 한국인들의 오랜 투쟁의 결과이기도 하지만, 미군의 점령 정책과 민주주의 제도의 도입으로 주어진 것이었다. 따라서 이승만, 박정희 정부에서 법과 제도는 미국식 민주주의의 모델을 따랐지만, 실제로는 대통령의 명령, 국가의 행정권이 입법부나 사법부의 독립성을 위협하였다. 정부수립 무렵인 1948년 제주 4·3사건 당시처럼 계엄법이 없는 상태에서 계엄령이 선포된다거나 한국전쟁 발발 직후의 '특별조치령'처럼 국회의 동의절차를 거치지 않고 대통령에 의해 일방적으로 명령이 선포되었으며, 그 명령이나 법은 실제로 국민의 생명권을 박탈할 힘을 가지고 있었다. 한편 법의 집행과 적용이 말단의 경찰 등 행정권력, 심지어는 법적 지위를 갖지 않는 준군사조직(para-military group), 폭력조직 등에 의해 자의적으로 이루어지거나 체포나 수사, 기소 등의 절차가 국회와 국민적 통제를 받지 않는 초법적 수사정보기관에 의해 이루어지기도 하였다.⁹ 이렇게 되면 제복을 입은 군인과 경찰, 제복을 입지 않은 준군사조직, 법적 권한을 갖춘 검사, 판사까지도 사실상 폭력행사의 요원이 된다(이재승, 2010: 303). 비록 근대 국민국가는 아니지만 조선 왕조나 일본 제국주의하에서도 법은 분명히 존재하였는데, 이때에는 법의 제정이 의회에서 이루어지지 않고 집행이 왕이나 총독의 자의에 의해 이루어졌으며 재판도 권력자의 의지에 종속되었기 때문에 이런 체제는 '법의 지배'가 아닌 '법을 통한 지배', 폭력을 내장한 법치 체제라 부를 수 있는데(문형래, 2009), 1987년 이전까지 한국은 사실상 형식적 민주주의가 수립되었음에도 권력자의 명령이나 의지가 법 위에

⁹ 군수사기관인 특무대(이후 보안사, 기무사)는 민간인 수사를 할 수 없음에도 1948년 이후 87년까지 민간인을 수사하였고, 중앙정보부(이후 안기부, 국정원)는 반공법, 국가보안법 위반자에 대한 수사권을 통해 피의자들이 검찰, 변호사의 조력을 받을 수 없는 상태에 놓이게 하였다.

있었다고 볼 수 있다.

정부수립과 동시에 발생한 여순반란사건을 계기로 일제 시대의 치안 유지법의 정신을 이어받은 국가보안법이 제정되었고, 그 이후 국가보안법은 '사실상의 헌법'으로 기능하였다(최장집, 2008). 한국전쟁 후 지금까지 헌법을 위반한 쿠데타가 발생해도, 공간기관의 불법행동이 발생해도, 1971년 비밀남북대화와 같은 일이 진행되어도 그것이 최고통치자의 결단에 관한 것이면 국가 혹은 안보의 이름으로 정당화되었다. 1995년 전두환, 노태우 재판 당시 12·12 쿠데타에 대해 "성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다"는 검찰 측의 전두환 불기소 논리가 대표적이다. 이는 당시 검찰의 우발적인 주장이 아니라 실제로 헌법위반, 쿠데타 혹은 폭력행사의 주체가 현실권력자일 경우에는 사법적인 법적 심판의 대상이 되지 않는다는 논리를 달리 표현한 것이다.

1972년 10월에 선포된 유신체제는 절차적 민주주의의 사실상의 정지 상태, 삼권분립 원칙의 노골적 위반, 법의 이름을 빈 사실상의 테러 통치, 엄격한 국민감시체제를 특징으로 한다. 이에 따라 검찰은 대통령의 의사를 집행하는 하부 행정기관의 역할을 충실히 하였고, 사법부의 판결까지도 중앙정보부와 검찰의 입김에 좌우되었다. 그래서 1987년까지 한국은 민주주의나 법의 지배는 극히 형식적인 외피로만 존재했을 뿐 실질적으로는 수사정보기관의 폭력이 절차적 민주주의나 법을 대신하였다.¹⁰ 대통령이 비상사태를 선포하여 모든 민주적 절차를 중

¹⁰ 벤야민(Walter Benjamin)이 말했듯이 법은 국가 내에서 작동하고 있으며, 국가 형성기의 폭력의 산물이며 폭력의 뒷받침을 전제하고서야 ('폭력이 정착된 법') 유지될 수 있다. 대부분의 국가는 법을 집행하는 과정에서 고문, 감금, 테러, 주민강제이주, 집단처형 등 폭력을 행사하였고, 또 그것을 정당화하였다. 전쟁과 내란 상황에서 국가의 유지 즉 법의 '존립'이 급박하게 요구될 경우에는 직접 폭력이 행사되고, 이때 폭력행사를 정당화하는 법은 법 형식을 빌리고 있지만 실제로는 '폭력 그 자체' 혹은 '폭력적 법'의 성격을 갖게 된다. 이러한

식시킬 수 있었고, 공안기관이 모든 국가기관 위에 서서 정당의 활동은 물론 노동조합의 활동에까지 개입하였다. 야당은 물론 여당 내의 정치적 반대세력에 대한 공공연한 무차별적 연행, 테러와 고문, 재판 없이 현행범이 아닌 사람을 구속시킬 수 있었던 법의 정지 상태, ‘법에 의한 전제(autocratic rule by law)’였다. 국회에서 통과되지 않는 사실상 대통령의 명령인 긴급조치가 헌법을 넘어서는 최상의 지배 규율로 작용하였으며, 이 체제하에 발동된 긴급조치는 체제에 대한 비판도 차단하였는데 그것은 바로 유신체제의 반민주적 성격을 가장 잘 집약해 주고 있다. 이처럼 거의 모든 면에서 박정희의 유신체제는 일제 말의 식민지 파시즘의 적자(嫡子)였으며, 같은 시기 피노체트 지배하의 칠레나 프랑코 지배하의 스페인과 유사하게 군사파시즘의 성격도 갖고 있었다.

유신헌법에 따라 대통령은 간접선거로 선출됨으로써 대만의 총통제와 유사한 성격을 갖고 있었으나, 총선으로 국민대표의 2/3가 선출될 수 있었고 사법부 기능이 완전히 정지되지는 않았다는 점에서 유신체제는 히틀러의 파시즘이나 일제 말 총력전 체제와 달리 자유민주주의의 외피를 견지하였다. 즉 선거라는 절차적 민주주의의 형식이 유지되었으며, 극히 제한적이었으나 입법부나 사법부의 활동이 중단되지는 않았다는 점에서 유신체제는 당시 제3세계의 군사독재, 권위주의체제의 한 유형이었다고 볼 수 있다.

개발독재 시대에 경제의 위기는 군사 쿠데타나 독재체제를 유지하는 중요한 명분이 되었고, 한국도 70년대 초에 그러한 경제위기를 겪었기 때문에 유신체제가 등장했다고 볼 수 있다. 그러나 한국에서 군사독재

가 1987년까지 지속될 수 있었던 또 하나의 중요한 명분과 배경은 바로 남북한 간의 군사적 대결과 만성적인 국가위기와 정치불안이었다. 1974년 이후 국내 반정부 세력의 거센 도전에 직면한 박정희 정권은 월남 패망이나 육영수 여사 서거, 판문점 도끼 만행 사건 등 국내외 사건을 명분으로 삼아 반공 억압체제를 더욱 강화하였다. 박 정권은 민주화 운동을 한 사람을 북한의 지령을 받는 반국가 사범으로 몰아서 처벌하였으며 민간 차원의 통일운동을 이적시하였다. 그리고 북한에 내왕하여 간첩 혐의를 받던 사람들을 서둘러 처형하기도 하였다.

한편 박 정권의 ‘긴급조치’ 선포 이유도 주로 국가안보 명분에 기초한 것이었다. “천재, 지변, 중대한 재정 경제상의 위기, 국가의 안전보장, 공공의 안녕질서의 위협 등 내정, 외교 등 국내외 정세의 위기에 대처한다”는 긴급조치는 실제 긴급조치 위반 사건의 통계를 보면 오직 재정 조치 한 건을 제외하면 모두가 ‘공공의 안녕질서’ 즉 국내 반정부 저항 운동을 막기 위한 것이었다.

1987년 6월 항쟁으로 1972년 이후 사실상 중단되었던 정치적 민주주의는 회복되었다. 7·80년대 후발자본주의(late capitalism) 국가에서 군부정권의 몰락은 선거절차의 부활, 의회와 정당기능의 활성화를 가져왔다. 그 결과 권력자의 자의적인 권력행사가 통제되고, 사법기능이 어느 정도 독립적이 되었으며, 민중의 조직화가 가능해졌고, 과거 군부정권 시절에 기득권을 누려온 세력이 크게 위협을 받았는데 한국에서도 그러한 일이 진행되었다. 국민의 대표인 국회의 권한 강화와 대통령 및 행정기구의 약화, 정당기능의 활성화와 대표기능의 강화, 각종 제도적 수준에서 국민의 참여 기회의 확대, 선거절차의 공정성과 투명성,

상황에서 법의 목적과 수단(폭력)은 화해할 수 없는 모순에 빠진다(벤아민, 2008: 89).

지방자치의 발전, 냉전질서하에서 구축된 초법적 국가기구의 권한 약화 등이 조금씩 이루어졌다. 특히 1993년 김영삼 정부의 등장 이후 하회화가 해체되면서 군부가 권력을 장악할 길이 차단되었고, 과거 실질적인 권력체였던 안기부가 국정원으로 명칭을 변경하면서 그 정치개입의 가능성이 축소되었다. 1995년에는 지방자치제가 도입되어 지방자치의 자율성이 높아질 기회가 열렸다.

87년 민주화는 대통령, 국회의원 등 최상부의 권력을 교체 가능한 것으로 만들었으며 권력을 국민의 감시권에 노출시켰다. 그러나 한국에서 정치적 민주주의는 선거의 부활, 의회의 활성화, 군부의 영향력 약화라는 제도적 절차적 민주주의의 완비 이상으로 크게 나아가지 못하였다. 민주화 이후에도 한국에서는 여전히 절차적 민주주의나 법의 지배의 원칙이 대통령의 통치권 행사라는 상위의 기준에 종속하는 경향이 있었다. 여기서 민주주의를 '정치에서 배제되었던 자들의 참여'라는 관점에서 정의한다면, 한국의 민주주의는 그 절차적 형식만 부활시켰을 따름이며 그동안 배제되었던 사회 세력을 새로운 정치세력으로 등장시키지 못하였다. 특히 민주화 이후에도 정당의 이념적, 계급적 대표성의 관점에서 보면, 한국 민주주의는 여전히 반공 민주주의, 엘리트 민주주의, 보수독점의 정치구조(최장집, 2005)에서 벗어나지 못하고 있다. 즉 지역주의와 반공이데올로기가 여전히 선거정치와 정당정치를 지배하고 있으며, 노동자의 정치참여나 정치세력화는 거의 답보상태에 머물러 있다. 정치적 대표성의 문제에서 이 점은 더욱 분명히 드러난다. 국회와 행정부에서 군 출신자는 사라졌으나, 이들 '민간'의 내부 구성을 보면 판검사, 기업가, 언론인 등 엘리트 출신들의 진출은 더욱 활

발해진 데 반해 노동자, 농민 출신은 거의 찾아보기 어렵다. 계급으로 분화된 사회에서 권력, 부, 지위의 차이는 민주주의의 제도화에 따라 점차 완화될 수는 있으나 완전히 제거되지는 않는다(루쉬마이어, 1997: 89)는 지적이 있지만, 1987년 이후 한국 자본주의의 발전에 따라 인구 구성상 노동자의 비중이 날로 커졌고 노동자계급의 목소리도 높아졌지만, 여전히 그들은 자신을 정치적으로 대표하지 못할뿐더러 어떤 기성 정당도 그들의 목소리를 제대로 대변하지 못하고 있다.

한편 민주화가 이루어졌는데도 선출되지 않은 권력과 국가기관, 특히 사법부와 검찰, 수사정보기관의 힘은 의회의 힘을 쉽게 제압하고 있다. 이들 집단은 군사정권하에서는 대통령, 군부, 공안기구 등 통치기구의 정치적 요구에 종속되어 있어서 그 존재와 역할이 부각되지 않았지만, 선거정치를 통해서 권력의 중심이 이들 통치기구에서 국가 내 다양한 기구로 분산되자 가장 강한 조직력과 지속성을 갖는 집단으로 부상하였는데, 관료조직과 사법조직이 그 대표적인 예이다. 흔히 이들 관료조직은 정치권력의 도구로 간주되는 경향이 있지만, 사실상 이 기구의 구성원들은 독자적인 이해관계를 갖고 있다. 즉 정부의 권한 확대를 통한 관료 개개인의 정치·경제적 이익추구가 그것이다. 특히 관료집단은 국가예산을 집행하는 주체이자 전문성을 지닌 집단이어서 어떠한 선출된 권력도 이들을 무시하고서는 일을 추진할 수 없게 되어 있다. 사법부 특히 검찰은 식민지, 군사독재 이후 기소독점권 등의 권력자원을 누리고 있다. 군사정권하에서는 비록 정치권력에 예속되어 있었다고 하지만, 민주화 이후 그러한 족쇄가 사라진 후에는 사실상 자기 마음대로 권력자들을 구속하거나 풀어줄 수 있는 무소불위의 권력체로 등장하

였다.

한국의 정치적 민주주의는 오랜 기간에 걸친 군사독재의 전통에 억눌려 있다가 87년 민주화 이후 일정한 진전을 보이고는 있으나 군사독재를 정당화하였던 국가의 근원적인 존립 기반, 즉 남북한 간의 군사적 대결, 냉전 반공주의 지배체제의 틀 내에서 만들어진 보수 양당의 정당 구조, 사법제도, 보수 우위의 언론 지형에 의해 여전히 지배되고 있다. 물론 한국의 분단체제는 정치적 민주주의에 유리한 조건으로 작용한 측면도 있다. 미국식 민주주의는 독재나 군사정권에 저항할 최소의 기반을 만들어 주었다. 서구에서 오랜 투쟁을 거쳐 형성된 민주주의가 일거에 도입된 것은 북한과의 대결에 직면하여 남한의 정치체제 질서를 안정시키고 사회적 불만세력이나 저항세력을 포섭해야 할 필요성이 있었기 때문이다. 그러나 전체적으로 보아 전쟁과 분단은 사회경제적으로 배제된 세력의 참여를 차단하고 있으며 그들을 대변하는 정당의 등장을 어렵게 함으로써 여전히 한국의 민주주의를 안착시키는 데 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 안보의 필요나 북한의 위협이 법치의 논리를 쉽게 무시하는 까닭에 법의 집행이 극히 편파적으로 이루어져 결국 국가에 대한 신뢰를 떨어뜨린다.

해방 후 한국정치는 미국에서 도입된 자유민주주의의 제도와 분단, 전쟁 현실, 전통적 정치문화가 요구하는 권위주의와 엘리트주의 방식 간의 충돌의 역사였다고 볼 수 있다. 여기서 야당과 비판적 지식인들의 담론은 서구의 이상적 민주주의 모델에 근거해서 한국 현실정치의 후진성과 비민주성을 주로 비판하는 방식으로 진행되었기 때문에 한국의 조건에 맞는 민주주의에 대한 다양한 논의는 오히려 실종되었으며(강

정인, 2002), 지적, 사상적으로 매우 빈곤한 상태에서 원칙론과 현실론만이 극한적으로 충돌하였다. 즉 실질적인 인민주권의 원리를 관철하기 위해 노동자나 주민, 사회적 소수자의 정치 참여를 격려할 수 있는 제도나 논리의 마련, 국회나 관료 사법부에서 엘리트의 의사결정 독점을 해체하기 위한 감시기구 마련과 대중 참여의 방안을 둘러싼 논의는 매우 지지부진하다. 이러한 논의나 실험, 실천은 60년 동안 계속된 반공·반북 이데올로기 전쟁정치의 위세 앞에서 제대로 공론장에 진출하지도 못하고 있다.

5. 공공복지의 성격과 복지의 개념

분단과 한국전쟁 이후의 남한은 미국의 압도적 정치문화적 영향 아래 매우 강한 성취 지향의 사회로 변화하였다. 그리고 식민지 전통을 거의 그대로 이어받은 이승만의 경찰국가와 박정희의 군사주의와 안보국가는 구성원들 간의 사회적 연대를 촉진하기보다는 오히려 해체하는 데 기여하였다. 무엇보다도 분단과 전쟁을 지탱한 기본 이데올로기인 반공주의는 반노동, 즉 노동운동에 대한 적대의 이데올로기이기도 했다. 따라서 반공은 곧 친기업, 친자본 논리를 의미하는 것이었다. 유럽의 복지국가에서는 공공복지의 원형이 되는 사회 내부의 연대와 전통사회의 유산인 공동체가 나름대로 작동하거나 계급 연대적 노동운동이 있어서 복지의 담론과 제도의 형성이 크게 활성화될 수 있었다. 교회나 마을공동체 등 전통적 복지제도의 기반이 있는 나라나 계급적 노동운동이 활성화된 나라가 현대에 들어와서도 복지 선진국이 된 것은

이런 이유 때문이다. 이와는 달리 한국은 전쟁으로 인해 농촌공동체가 해체되고 노동운동이 불법화되면서 모든 국민은 가족 단위의 복리 후생에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 이런 점들을 고려해 보면 한국의 분단과 전쟁체제는 사회복지나 국가복지의 확대에 불리하게 작용하였다. 그래서 1987년 이전까지 한국의 복지 관련 제도나 정책은 사회적 요구나 논의와 무관하게 주로 국가에 의해 위로부터 도입되었다(이영환, 2004: 56). 박정희 정권에서의 의료보험제도 도입은 이런 맥락에서 설명할 수 있을 것이다.

겉으로만 보면 1987년 이전까지 한국에서 공공복지의 확대를 제한하는 가장 큰 요인은 개발주의와 성장지상주의였다. 60년대 이후 고도 성장을 추진하는 과정에서 복지란 기본적으로 당사자의 책임이라는 개념이 정착되어 공공복지는 매우 제한적으로만 작동하였다. 박정희 정권도 복지는 경제성장이 일정한 궤도에 올라가면 자연스럽게 주어질 것으로 강조한 적이 많았으며, 이런 이유로 보건사회부 등의 각종 복지 행정은 경제부처의 활동에 언제나 종속적인 역할밖에 할 수 없었다. 국가가 경제성장에 모든 자원을 투입하고 시장에서 불리한 위치에 있는 취약계층에게 보호막이나 안전판의 역할을 하지 못하는 조건에서 개개인은 살아가면서 생길지도 모르는 질병, 노령화, 산업재해 등 사회적 위험을 오로지 가족과 회사에만 의존할 수밖에 없었다. 이런 조건에서 한국형 가족복지, 기업복지체제가 형성된다. 그런데 한국형 가족복지와 기업복지는 '안보를 위한 군사비 지출과 기업의 경제활동을 지원하기 위해 개인의 안전을 위한 지원은 배부른 소리다'라는 전제를 깔고 있으며, 복지는 '기본적으로 가족과 개인이 해결해야 할 문제'라는 자유주

의 논리를 전제로 하고 있다. 복지를 사회나 국가의 책임이 아니라 개인과 가족의 책임으로 간주하는 이러한 논리는 한국의 가족주의 전통에서 유래하는 것이기는 하나, 앞에서 말한 분단과 냉전으로 한국에 이식된 미국식 반공주의와 자유주의 논리의 결과이기도 하다.

물론 국가 간의 전쟁 등 외적 위기상황은 사회적 시민권 확대 즉 복지국가 형성에 유리하게 작용하기도 한다. 그것은 노동자계급을 국가, 민족의 이데올로기로 통합하여 대외의 적에 맞서도록 활용하기 위해서였다. 한국에서도 전쟁 직전에 도입된 징병제는 농민들을 국가의 구성원으로 통합하는 데 일정하게 기여하였다. 그러나 사회적 시민권의 확대는 다른 문제다. 물론 독일 비스마르크의 사회보험제도 도입(1881)은 내 외부의 위기가 사회적 시민권 즉 공공복지의 확대에 기여한 중요한 사례로 볼 수 있다. 냉전체제하에서 서구의 사회민주주의 제도도 소련의 사회주의에 대한 대항전선 구축을 위해 내부에서의 혁명의 위험을 방지하고 노동자계급이나 노동조합을 체제 내로 포섭하기 위한 작업의 일환이었다고 평가할 수 있다. 제2차 세계대전 중에 시행된 미국의 뉴딜정책 역시 이러한 맥락에서 설명할 수 있다. 그러나 이러한 정책은 독일이나 다른 유럽국가 그리고 미국에서처럼 노동조합운동이나 노동자 정치세력이 어느 정도 성장해 있을 때 해당하는 것이어서 아예 노동조합운동이나 노동정치 자체가 거의 존재하지 않으면 적용하기 어렵다. 즉 전쟁국가가 사회적 시민권 확대나 복지제도 도입 정책을 압박하기 위해서는 대내외적 위기가 국가의 적극적인 정책적 양보를 가능케 할 조건이 있어야 한다. 사실상 미국이나 이스라엘과 같은 전쟁국가는 실제로 심각한 불평등과 낮은 사회복지라는 특징이 있다. 따라서 국가

나 자본이 그다지 심각한 위협을 느끼지 않는다거나 절박하게 타협하거나 양보할 유인이 없다면 전쟁위기가 있다고 하더라도 실질적인 복지나 '사회국가'의 수립은 이루어지지 않는다.

한국의 냉전·반공주의체제의 전쟁정치는 노동계급의 정치적 역할을 극도로 위축시켰다. 따라서 전쟁상황은 공공복지의 확충에는 오히려 부정적으로 작용할 가능성이 크다. 전쟁이라는 것은 생명의 안전조차 보장되지 않는 극도의 예외적인 위기상황이므로 사회·경제적 안전의 문제는 국가의 정책적 관심의 우선순위에서 밀려나게 될 가능성이 크다. 더욱이 전쟁이라는 예측불허의 상황 자체는 국가가 개인과 가족의 안전을 보장해주지 못하게 만들고 개인과 가족이 각자도생(各自圖生)을 해야 하는 상황을 만들기 때문에 애국주의 등 위로부터 조장되는 국민적 연대는 커질 수 있으나 밑으로부터의 사회연대 기반은 허물어질 가능성이 크다. 그런데 사회적 연대는 사회복지나 국가복지의 내적인 동력이 되지만, 분단과 전쟁은 가족적 유대는 강화하나 지역사회나 공동체를 해체할 가능성이 커 복지의 형성에 부정적으로 작용하게 된다. 설사 국가나 자본이 내외적인 필요성 때문에 일부 복지정책을 시행했다고 하더라도 위로부터의 복지는 반드시 수혜자를 단지 복지의 수급자로 전락시키고, 복지정책의 이상인 사회적 약자의 자력화(empowering)와 사회 참여의 동인 부여에 기여하기는 어렵게 된다.

냉전체제하에서 자유주의 진영의 국가들은 노동운동은 물론 일반적인 사회운동도 적인 사회주의 진영을 이롭게 하는 행위로 간주하여 탄압하는 경향이 있었기 때문에 모든 진보적 정당이나 정치적 노동운동의 입지는 극히 좁아지게 되었다. 특히 박정희 정권 이후 한국의 대기

업 위주의 성장주의 전략은 반노동, 극우반공주의 이데올로기와 맞물려 노동자들의 연대와 단결을 거의 불가능하게 하였다. 1987년까지 한국에서는 노동자의 단결권 즉 노조를 조직할 수 있는 권리도 크게 제한을 받았고, 단체행동권 즉 파업권은 사실상 극도로 제한되어 있거나 허용되지 않았다. 1987년 이후 기업 단위에서의 단결권과 교섭권은 어느 정도 보장되었으나, 여전히 파업은 대체로 불법이었고, 파업을 감행하는 노동조합 지도자들은 감옥행을 피하기 어려웠다. 직권중재제도, 무노동무임금, 사용자로 하여금 파업 노동자들에게 손해배상을 청구하도록 장려하는 조치는 노동자들의 저항의지를 위축시켜 사실상 파업을 불가능하게 하는 조치들이었다.¹¹ 민주화 이후에도 노동현장은 여전히 전제주의적 지배체제가 유지되고 있다. 한국에서는 노조 조직률이 10% 이하로 떨어지고, 노조의 조직화 자체도 매우 부담스러운 일이며, 조직 노동자들의 파업행동은 용역폭력의 몽둥이 세례와 엄청난 액수의 손해배상 처벌을 받는 게 다반사다. 노동운동에 대한 공권력의 폭력적 탈법적인 행사가 여전히 '좌익', '중북'의 담론 아래 정당화되고 있는 현실을 보면 정치적 민주화에도 계속해서 유지되고 있는 분단·전쟁정치가 노동자들의 수평적 연대와 정치세력화, 그리고 그것에 기초한 공공복지의 확대를 심각하게 제약하고 있음을 확인할 수 있다.

한편 1987년 이전까지 가족에게 주로 맡겨졌던 사회적 위험 해결의 방식은 90년대 이후에는 시장에 의존하는 형태로 바뀌었다. 1990년 이후 민간보험시장의 팽창이 이를 입증해 준다(김연명, 2007; 남찬섭, 2012).

¹¹ 심지어 합법적으로 파업을 해도 그것이 대기업과 경제에 미치는 파장이 크다고 판단되면 공권력이 투입되기도 한다. 2011년 유성기업의 예가 대표적이다.

국가의 복지지출 규모가 적고 조세징수 능력이 취약한 것이 공공복지에 구조적인 걸림돌로 작용하는데, 결국 국가의 복지지출 규모를 제한하거나 보편적 복지의 담론을 제한하는 요인은 가족주의 전통 외에 반공주의와 결부된 ‘자유주의’와 전쟁정치에 대한 조직 노동의 취약성에서 구할 수 있을 것이다. 따라서 1990년대 이후 시장주의의 강화는 바로 국가 기능의 부재라는 공백을 신자유주의 이데올로기와 정책이 메운 것으로 볼 수 있을 것이다.

남북한 각각의 전쟁체제는 국가나 사회 외부와 내부의 ‘적’에 대한 적대적 배제정치를 만성화한 한편으로 남한에서 재벌기업에 대한 비판이나 시장만능주의에 대한 비판, 사회민주주의조차도 여전히 극우세력에게는 친북, ‘중북좌파’로 공격을 당하는 극단적 대립구도가 존재해 노동세력을 중심으로 한 광범위한 ‘복지동맹’의 형성은 쉽지 않았다. 특히 남한의 극우반공주의와 국가보안법은 진보정치세력의 등장을 어렵게 하는 동시에 기업과 자본의 발언권을 극대화하였고, 자본-노동 간 힘의 관계에서 노동의 대항력을 극히 불리하게 한 까닭에 자본 측의 양보 특히 조세 정책에서 기업의 양보를 얻어내기는 어려웠다. 공공복지에 관한 한 미국에서 ‘인종’ 변수가 한 역할을 한국에서는 반공주의가 수행해왔다고 볼 수도 있다.¹² 결국, 반공주의에 따라 조성된 자본-노동 간 힘의 불균형, 반노동의 법과 이데올로기는 공공복지의 확충을 위한 밑으로부터의 동력의 형성을 제한하고 필요한 조세의 확충에 불리하게 작용한다. 분단과 전쟁체제에서의 막대한 분단유지 비용도 공공복지의 확

충에 부정적 영향을 끼치고 있다. 현재 한국의 국방비는 일 년 총예산의 10% 정도, GDP의 2.5% 정도로, 이는 과거보다는 비중이 많이 줄어든 것이나 전체 국가예산에서 차지하는 비중은 여전히 매우 높다.

자본주의체제에서 공공복지는 주로 계급 간 타협의 체제이며, 어느 정도 사회구성원 간의 신뢰와 사회통합을 전제로 한다는 점이 중요한데, 분단·준전쟁체제하에서는 그것이 어렵다. 노사분규는 물론 도시 재개발 문제, 핵폐기장 설치 문제, 군사기지 문제를 비롯해 최근 밀양에 송전탑 설치 등을 둘러싼 피해자들의 항의를 처리하는 정부나 사회의 태도를 보면 한국사회에서 갈등해결 기제와 타협이 부재한 안타까운 현실을 읽을 수 있다. 정부는 피해자들의 항의를 거의 진압하듯이 힘으로 누르거나 일부 주민들을 보상정책으로 포섭하는 방식을 주로 취하는데, 이 과정에서 극심한 저항과 공권력의 폭력, 피해자들 간의 불신과 분열이 발생한다. 사회적 타협은 우선 어떤 정책을 펼 경우 그 수혜자들이 양보를 해야 가능한데 지금까지 한국사회는 그러한 기반이 대단히 취약하였다. 피해자들 역시 정부나 강자들의 약속이 폐기되는 것을 많이 겪은 터라 쉽게 타협하지 않으려 한다. 따라서 이러한 조건에서 사회적 타협을 전제로 하는 공공복지의 확대는 어렵다.

반공주의는 바로 재산권의 배타적 보장, ‘소유권 분리 불가능’의 원칙에 기초해 있다. 반대편의 마르크스주의 이론은 재산권에 대한 부인 혹은 ‘소유권 분리 불가능’의 사상을 전제하고 있다. 이 양자의 입장이 충돌하면 혁명이나 내전과 같은 상황이 연출될 수 있고, 사회민주주의의 입지는 극히 좁아진다.¹³ 그런데 재산권에 대한 옹호, 즉 소유권 절대주

12 미국의 백인 남성노동자들이 복지 확충을 위한 세금 납부에 거부감을 갖는 것은 인종적 거부감의 표현이라는(Goldie, 2012) 지적도 있다.

13 민주적 사회주의를 지향한 스웨덴에서도 이러한 논쟁이 있었는데, 스웨덴 시민당의 이론가인 칼레뷔는 소유

의는 헌법에 명시된 '재산권의 한계는 법률로 정한다', '재산권의 행사는 공공복리에 맞게 행사한다'는 원칙과 충돌할 수 있다. 대기업의 중소기업 고유 분야 침투와 약탈적 시장 지배, 공정거래 위반 등의 행동은 공공복리를 심각하게 위배하는 행위이고 소유권을 절대화하는 행동인데 실제 민주화 이후 한국사회는 시장의 자율을 확대한다는 명분으로 기업에 과도한 권력을 부여하였다. 또한, 노동력의 산물이 아닌 토지에 대한 재산권 행사는 적절하게 규제되어야 하지만, 실제로 대기업은 토지투기, 토지독점을 통해 지가를 상승시키고 막대한 이익을 얻어내 대중들의 주거복지를 심각하게 침해하는 데 한몫하였다. 결국, 반공주의 및 그와 연관된 법, 제도, 의식인 재산권 만능주의는 공공복지의 비율을 낮추고 대중들을 더욱 기업의 논리에 종속시키는 결과를 가져왔다.

노조활동은 바로 이 재산권 만능주의와 충돌하는 점이 있다. 자본주의 시장경제에서 강자, 대자본가들은 스스로 별도의 조직을 만들어 놓지 않고서도 자신의 이익을 지킬 수 있으나, 사회·경제적 약자는 반드시 조직을 통해서만 자신을 보호할 수 있고 경제생활의 주체로서 역할을 할 수 있다. 약자들이 스스로 보호받는 방법은 노조와 각종 이익집단의 조직화와 협동조합 참가를 통한 자력화(empowering)밖에 없다. 그런데 한국의 기업별 노조체제는 노동자들을 광범위하게 조직하는 길을 차단한다. 이 기업별 노조라는 제도는 바로 노동자들을 회사 내로 묶어두고 사회적 주체로 등장하지 못하게 하는 장치라고 볼 수 있다. 노동자들이 기업별 노조의 틀 내에서 활동하는 한 복지동맹의 주역이

권을 분할할 수 있는 것으로 보았으나, 비그포르스는 마르크스주의에 근접한 입장에서 서서 "소유권은 기능이 아니다"고 주장하였다(홍기빈, 2011: 266).

되기는 어려운데 한국에서는 60년대를 제외하고서는 노동자들의 계급적 단결을 도모할 수 있는 산업별 노조가 허용된 적이 없었다.

모든 자본주의 국가가 어느 정도 그런 측면이 있지만, 지난 시절 한국에서 안보 이데올로기와 경제성장의 이데올로기는 한몸을 이루어 위로부터 강요된 '공공'의 영역을 형성하여 사회적 약자나 노조의 요구를 '이기적인 요구'로 매도하면서 억압하였다. 즉 하버마스(Habermas)가 말한 것처럼 한국에서 체제(system)의 논리는 의사소통의 논리, 즉 시민사회의 목소리를 극도로 위축시켰다. 그리하여 과거 군사정권 때 정치 우위의 정치·경제질서의 시너였던 노동·복지의 영역은 오늘날에는 주로 정치와 경제의 영역으로 흡수되어 경제 우위의 정치·경제질서의 시너로 존재하고 있다. 정부의 예산편성 과정에서 노동부와 복지부의 예산은 언제나 기업 활성화를 제일의 과제로 삼는 재경원의 목소리에 위축되었고, 노동부나 복지부의 행정은 노동자의 삶, 서민의 삶의 질 확보라는 차원에서 진행되기보다는 경제성장과 체제유지라는 목표에 종속되어 왔기 때문이다.

6. 결론: 한국에서 자유, 민주, 복지의 변형 가능성

분단·전쟁정치는 자유, 민주, 복지의 개념을 반공주의의 틀 내에 머물게 함에 따라 한국에서 자유는 주로 재산권 보장과 경제적 자유를 의미하였으며, 민주는 선거를 축으로 하는 형식적 민주주의를 중시하였고, 복지는 공공복지의 축소와 가족복지·기업복지에 대한 과대한 의존으로 나타났다. 물론 시간이 지나 민주화가 진척되면서 민주주의의

폭도 넓어졌고, 공공복지도 확대되었다. 그러나 민주주의나 복지제도를 추동할 새로운 세력의 형성, 새로운 정당의 형성은 거의 성공하지 못해 여전히 구조적 제약은 강하게 작용하고 있다.

그렇다면 만약 분단·전쟁체제가 계속된다면 자유, 민주, 복지의 개념이 근본적으로 변하는 것은 불가능하다는 물음이 제기될 수 있다. 그러나 그렇게 단언하기는 어렵다. 북한의 핵 위협과 전쟁 위기가 상존하기는 하나, 남북한의 체제경쟁은 오래전에 승패가 결정되었고, 북한 변수가 남한 정치에 차지하는 비중은 과거보다 훨씬 축소되었다. 이제 한국은 전쟁 없는 분단국가였던 서독과 유사한 형태로 변해가고 있다. 민주주의 절차를 중단하는 일은 더는 가능하지 않을 것이다. 분단 전쟁질서가 제도화되면서 뿌리를 내린 정치경제 질서가 외적인 변수보다 더 크게 작용할 것이다. 특히 남한 자체 내의 극도로 불균등한 경제권력의 분포가 민주주의와 법의 지배, 사회복지의 확대를 가로막는 제약으로 작용할 것이다. 즉 한반도에서 냉전질서(분단)가 해체되더라도(남북 화해 혹은 통일의 경로를 통해서) 이미 형성된 자본주의 질서는 별로 훼손되지 않은 채 지속될 가능성이 크다.

그러나 남북한 평화 질서의 정착과 통일의 가능성 확대가 남한의 정치·경제체제를 뒤흔드는 중요한 계기가 될 것임은 틀림없다. 특히 전쟁위기를 동반하는 분단체제는 사회적 타협이나 통합을 어렵게 하여 국가복지나 사회복지 확대하는 데 큰 걸림돌로 작용할 것이다. 안보 국가가 사회국가로 바뀌려면 우선 자유법치와 지역공동체 활성화를 통해 사회적으로 공생의 정신이 존중되어야 하는데, 남북한의 군사적인 대결은 그것을 어렵게 한다. 그래서 남북한의 분단을 예측 가능한 방향

으로 통제하거나 남북한의 대화, 군비축소나 평화질서의 정착이 본격적으로 논의되지 않고서는 복지국가를 향상 재정지출이나 논의가 제약을 받을 위험성이 크다.

냉전의 최전선에 있는 한국의 전쟁·분단체제가 여전히 정치세력 간의 대립을 거의 전쟁의 차원으로 지속하게 하고 정치나 시민사회에서 제1세계에서 견지된 사상적 획일성을 요구하는 체제라고 본다면, 이러한 조건에서 자유, 민족, 복지의 개념과 제도는 모두 제1세계, 특히 미국에서 수입된 것과 그러한 틀에 기초한 비판의 쳇바퀴에서 벗어나지 못하게 한다. 즉 분단·전쟁체제의 억압성은 지배적인 자유, 민주, 복지에 대한 반정립의 논리 역시 미국과 유럽을 표준으로 하는 자유민주주의 혹은 사회민주주의의 이상과 원칙의 기초에서만 이루어지게 하였다. 즉 이러한 논리와 제도가 그 영향하에 있는 한국 대중들의 처지와 의식에 비추어 어떤 문제점이 있으며 어떻게 교정되어야 할지에 대한 논의는 거의 없었다. 이러한 사상적, 지적 빈곤이야말로 분단과 전쟁이 가져온 가장 심각한 결과였다.

참고문헌

- 강정인. 2002. “서구 중심주의에 비쳐진 한국의 민주화, 민주주의의 한국화” 『한국정치학회보』 34집 2호
- 강정인. 《민주주의의 한국적 수용—한국의 민주화, 민주주의의 한국화》. 책세상. 2002.
- 개디스, 존 루이스 지음 · 정철, 김규형 옮김. 2005. 《냉전의 역사—거래, 스파이, 거짓말 그리고 진실》. 예코 리브스.
- 고세훈. 2007. 《복지한국, 미래는 있는가?—이해관계자 복지의 모색》. 후마니타스.
- 고정훈. 1967. 《부르지 못한 노래—정치와 감옥과 나》. 흥익출판사.
- 공보처선전대책중앙위원회편. 1951. 《자유대한, 6·25 사변 1주년 기념록》. 국민회중앙총본부.
- 구갑우. 2012. “복지국가는 평화국가와 함께 가야 한다” 《복지동향》. 2012. 4.
- 기모토 다케시. 2010. “총력전의 이율배반” 역사문제연구소, 《역사문제연구》 No. 23.
- 김상봉. 《기업은 누구의 것인가》. 꾸리에. 2012.
- 김동춘. 1997. “한국 자본주의와 지배질서—안보국가, 시장, 가족” 《분단과 한국사회》. 역사비평사.
- 김동춘. 2000. 《전쟁과 사회》, 들베개.
- 김동춘. 2011. “냉전, 반공주의 질서와 한국의 전쟁정치”. 비판사회학회. 《경제와 사회》 통권 제89호. 2011. 3.
- 김미정. 2005. “1950-60년대 한국전쟁 기념물—전쟁의 기억과 전후 대한민국의 냉전이념의 형성” 동국대학교한국문학연구소, 《전쟁의 기억, 역사와 문학(상)》. 도서출판 월인.
- 김연명. 2007. “한국 사회정책의 특징: 취약한 국가의 역할” 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》 101호. 2007. 3.
- 김흥수. 1999. 《한국전쟁과 기복신앙 확산 연구》. 한국기독교역사연구소. 1999.
- 남찬섭. 2012. “한국, 왜 복지국가 전환이 어려운가” 윤희식 편. 참여사회연구소 기획. 《우리는 한 배를 타고 있다》. 이매진.
- 대통령비서실. 1975. 《박정희 대통령 연설문집》 제11집.
- 뤼시마이어 외 지음 · 박명림, 조찬수, 권혁용 옮김. 1997. 《자본주의 발전과 민주주의》. 나남출판. 1997.
- 문형래. 2009. “법에 내재된 정치와 폭력에 관한 연구—유신체제의 형성과 인혁당 재건위 사건을 중심으로” 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 발터 벤야민. 2008. 《역사의 개념에 대하여, 폭력비판을 위하여, 초현실주의 외: 발터벤야민 선집 5》. 길.
- 박근갑. 2009. 《복지국가 만들기: 독일사회민주주의의 기원》. 문학과지성사.
- 백낙청. 2012. 《2013년 체제 만들기》. 창비.
- 이그나시오 산체스-쿠엔카. 2008. “권력, 규칙, 그리고 준법” 아담 세보르스키 외 지음 · 안귀남, 송호창 외 옮김. 《민주주의와 법의 지배》. 후마니타스.
- 서중석. 2005. 《이승만의 정치 이데올로기》. 역사비평사.
- 아감벤, 조르주 지음 · 박진우 옮김. 2004. 《호모 사케르—주권권력과 벌거벗은 생명》. 새물결.
- 아감벤, 조르주 지음 · 김항 옮김. 2009. 《예외상태》. 새물결.
- 올리버, 로버트 지음 · 박일영 옮김. 1982. 《이승만 비록》. 한국문화출판사.
- 이나미. 2003. 《한국자유주의의 기원》. 책세상.
- 이영환. 2004. 《한국사회와 복지정책—역사와 이슈》. 나눔의 집.
- 이재승. 2010. 《국가범죄—한국현대사를 관통하는 국가범죄와 그 법적 청산의 기록》. 알피.
- 중훈혜, 장여흥, 박강배. 2007. “‘적(異己)’ 쓰기: 50년대 백색 테러시기 ‘비첩(匪諜)’의 상징분석” 《제노사이드연구》 제2호. 2007. 8.
- 최장집. 2005. 《민주와 이후의 민주주의》. 후마니타스
- 최장집. 2008. “법의 지배와 민주주의—한국어판 서문” 아담 세보르스키 · 호세 마리아 미라벨 외 지음 · 안귀남 · 송호창 외 옮김. 《민주주의와 법의 지배》. 후마니타스.
- 미셸 푸코 지음 · 박정자 옮김. 1997. 《사회를 보호해야 한다》. 동문선.
- 한인섭. 2001. “한국전쟁과 형사법: 부역자 처벌 및 민간인 학살과 관련된 법적 문제를 중심으로” 서울대학교, 《법학》 제41권 2호.
- 스티븐 흄즈. 2008. “법의 지배의 계보” 아담 쉐보르스키, 호세 마리아 미라벨 외 지음 · 안귀남, 송호창 외 옮김. 《민주주의와 법의 지배》. 후마니타스.
- 홍기빈. 비그포르스. 2011. 《복지국가와 잠정적 유토피아》. 책세상.
- 후지다 쇼조 지음 · 김석근 옮김. 2009. 《천황제 국가의 지배원리》. 논형.
- Arblaster, Anthony. 2007. *The Rise and Decline of Western Liberalism*, (Basil Blackwell, 1985.) (앤서니 아블라스터 지음 · 조기제 옮김. 《서구 자유주의의 융성과 쇠퇴》, 나남, 2007.)
- Barnett, Victoria J. 1999. *Bystanders: Conscience and Complicity During the Holocaust*. Westport: greenwood Press.
- Giddens, Anthony. 1985. “Nation—State and Violence and Its Infringement”, John Keane ed, *Civil Society and State*. Berkeley: University of California Press.
- Goldie, Thomas. “The Dark side of American Politics”, *ANU*. 2012. 8. 20.

- Kovel, Joel. 1994. *Red Hunting in the Promised Land: Anticommunism and the Making of America*. New York: Basic Books.
- Lasswell, Harold. 1997. *The Garrison State*. New Jersey: Transaction Publishers (originally 1937).
- Raskin, Marcus. 1976. "Democracy versus the National Security State". *Law and Contemporary Problems* Vol. 40, No. 3, 189~220.
- Schmitt, Carl. 2005. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schmitt, Carl. 2007. *The Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago Press.
- Thompson Edward et al. 1980. *Exterminism and the Cold War*. London: New Left Books.
- Tilly, Charles. 1986. "War Making and State Making as Organized Crime". Evans, Peter and Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda, eds. 1986. *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierce, Anne R. 2003. *Woodrow Wilson and Harry Truman: Mission and Power in American Foreign Policy*. Westport: Praeger.