

한국의 분단국가 형성과 시민권(citizenship)¹⁾

한국전쟁, 초기 안보국가(National Security State) 하에서 ‘국민됨’과 시민권

김 동 춘(성공회대 사회과학부)

국문초록

한국에서는 분단된 두 국가의 수립이 곧 한국전쟁으로 연결되었고, 이러한 조건은 한국의 국민됨 나아가 시민권의 성격을 결정적으로 좌우했다. 그래서 국가 내 구성원인 시민의 권리와 자유를 보장하는 것을 핵심적인 내용으로 하는 자유민주주의 시민권의 원칙들이 변형되어 반공주의 국가에 대한 충성 여부로 시민/비시민을 구별했다. 한국의 ‘국민 만들기’는 국민으로서의 기본권을 갖는 주체를 인정하는 방식이 아니라 주민으로 하여금 ‘의심스러운 국민’ 혹은 ‘비국민’을 배제하는 부정적 방식으로 진행되었다. 좌우의 대립 그리고 내전이 곧 국가수립 과정이었던 한국에서 국민됨은 브루베이커의 초기 국가형성기 독일 유형과 유사한 민족주의적 측면을 갖고 있었지만, 니스벳이 분류한 후자의 유형 즉 민족적 집단주의적 시민권에 그치지 않고 강한 국가주의 양상을 갖고 있어서, 시민과 비시민의 경계는 사실 생사의 경계선까지 되었고 이등 시민, 혹은 비시민은 심각한 차별을 당했다.

1. 머리말

해방과 연이어 한반도에 불어 닥친 냉전의 광풍은 급기야 민족의 분단을 야기하였으며, 그러한 분단 국가건설은 3년 동안의 피비린내 나는 전쟁이 야기하였다. 한국의 국가형성기와 겹친 분단과 전쟁은 이후 60여 년간 한국의 국가와 시민사회를 구조화하는 가장 중요한 역사적 계기로 작용했다. 오늘날까지 지속되고 있는 남북 내부에서의 ‘적’과 ‘우리’의 이분법은 주로 분단, 안보국가(National Security State), 한국전쟁에서 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 즉 전쟁과 안보국가 체제는 내부의 적을 제거 혹은 배제하고 외부의 적과의 대결을 위해 한편으로는 일부 주민을 ‘시민’(citizen)으로 인정하고 전쟁에 동원함과 다른 편으로는 일부 ‘위험한’ 주민을 배제하는 기준과 원칙, 즉 시민권의 범위와 내용을 규정하는 정치적 조건으로 작용했을 것이다. 터너(Turner)는 오늘날 지구화 시대에 주권국가의 시민권(citizenship)이 크게 약화되고 있다고 주장하지만(Turner, 2001), 유럽 국가의 경우 18세기 말에서 20세기 초반에 이르는 국가형성기에 구축된 시민권의 기본 성격이 여전히 지속되고 있는데.²⁾ 한국의 경우도 그렇게 볼 수 있다.

지금까지 남북에는 핏줄, 언어, 문화로는 같은 민족에 속해 있으면서도, 정치사회적으로는 완전한 시민권을 갖지 못한 채 감시와 탄압을 받아온 상당수의 주민이 존재했다. 이들과 그의 자손들은 ‘국가 내의 비국민’ 혹은 ‘이등 국민’의

1) 이 논문은 한국학술진흥재단 2003년 선도연구자 지원(B00350)을 받아 연구된 과제임

2) 브루베이커는 프랑스와 독일이 이민자를 시민으로 편입하는 정책이 여전히 차별성을 보이는 점을 강조하고 있다(Brubaker, 1992:71-72).

로 취급을 받으면서 지금까지 힘든 삶을 살아왔다. 남북한의 화해와 통일을 지향하는 이 마당에 우리사회에 남아있는 이러한 편입/배제의 기원을 밝히고, 그들을 사회 구성원으로 완전히 통합시켜 내기 위해서 우리는 분단국가 형성이 시민권 소유/비소유의 경계를 어떻게 구분하였는지 살펴볼 필요가 있다.

한국에서는 분단된 두 국가의 수립이 곧 한국전쟁으로 연결되었고, 이후 이승만 박정희 정권을 거치면서 안보국가가 고착화되었기 때문에 국가 내 구성원인 시민의 권리와 자유를 보장하는 것을 핵심적인 내용으로 하는 자유민주주의 시민권의 원칙들이 국제적 냉전체제의 내재화된 형태인 반공주의 그리고 남북 간의 전쟁을 통해 변형되었을 것이다. 이 작업을 통해서 식민지 지배체제 후의 근대국가형성이 사실상의 민족 내부의 전쟁을 수반했던 한국 상황에서 19,20세기 유럽과 미국에서 발전된 시민적 자유, 시민권이 어떻게 굴절된 형태로 출발할 수밖에 없었는지를 확인할 수 있을 것이다. 물론 이것은 남과 적대관계 속에서 국가를 건설한 북과의 비교를 통해서 체계적으로 분석되어야 할 것이지만, 여기서는 남의 초기 국가형성기 시민권의 내용을 주로 분석 대상으로 삼고자 한다.

2. 이론적 논의

근대 국민국가라는 정치공동체는 국민(nation), 혹은 정치 공동체 내에서 특정 권리와 의무를 갖춘 구성원 시민을 구성원으로 한다. 국민은 주권국가의 구성원을 말하지만 시민은 주로 재산 소유권, 선거 참여권, 재판을 받을 권리와 여타 의무를 견지한 법적 사회적 구성원을 지칭한다.³⁾ 시민권(citizenship), 즉 특정 국가의 구성원이 됨으로써 획득하게 된 '권리와 의무의 묶음'(Turner, 1994:13-26)을 말하는데, 주로 투표권, 정치 참여, 사회 구성원으로서의 자격 등등을 지칭한다. 특정 국가 내에 거주자 중 누가 시민이며, 누가 이방인인가를 설정하는 경계선은 국가형성의 성격에 달려있기 때문에 국가마다 상이하다. 단지 경계가 시민과 비시민 간에 하나만 존재하는 것이 아니라 시민권자 중에서도 적극적 시민(active citizens)과 소극적 시민(passive citizens), 완전시민과 이등시민(second-class citizen), 혹은 '비시민'으로 각각 차별화되기도 한다.⁴⁾ 서구에서는 주로 노동자, 여성, 흑인, 이민자, 유대인 등에 대한 차별화에 적용되어 왔는데, 이들 이등시민, 비시민에 대해서는 편입, 동화, 전향, 배제, 추방, 학살 등의 조치들이 이루어져 왔다(Heater, 1990:37-89).

그런데 구성원에 대한 인정, 혹은 배제의 체계로서 시민권은 브루베이커(Brubaker)가 말한 것처럼 국가형성의 성격과 경로, 국민, 민족에 대한 집단적 자기이해 혹은 국민됨(nationhood)에 주로 달려있다(Brubaker, 1992:1-34). 유럽과 미국의 근대국가에서 국민됨, 시민권의 성격은 초기 국가형성기에 주로 모양을 갖추는데, 국가형성의 경로와 역사 (밑으로부터의 혁명인가, 구지배계급 주도하에서 이루어지는가)(Bendix, 1968; Tilly, 1986; Heater, 1990), 그리고 구성원인 국민의 성격(종족적 동질성과 이질성, 혹은 이민국가의 여부 등)에 의해 좌우된다(Smith, 1986:228-263). 유럽과 미국에서 시민권 부여는 18세기 후반 미국혁명과 프랑스 혁명에서 시작되어 20세기 중반인 1945년에 마무리되지만, 후발국의 경우 식민지를 거치면서 20세기 중반 들어서 본격화되었는데, 나라별로 대단히 복

3) 시민은 사회계약의 참가자이며, 인민 혹은 국민은 계약 참가자의 총체 즉 주권의 소유자를 지칭한다(국순옥, 1987:79) 국민이란 과거는 물론 장래의 인민까지 포함하는 인민이며 대표제를 상정한 추상적 관념적 존재다.

4) 이등시민은 60년대 이전 미국에서 흑인을 주로 지칭할 때 사용되었으며(Parsons, 1965:1009-1054), 비시민, 혹은 비국민은 2차 대전 중, 그리고 매카시즘 하 미국에서 비미국인(un-American), 제국주의 일본에서 천황제에 반대하는 일본인을 지칭할 때 사용되었던 개념이다. 마샬(T.H Marshall)은 서구 시민권의 형성을 시민권 권리, 정치적 권리, 사회적 권리의 발달로 개념화한 바 있는데 재산권, 정치참여권, 복지권 등으로 정식화할 수 있다(Marshall, 1950). 여기서 시민권은 주로 앞의 두 권리를 지칭한다.

잡한 특성과 내용을 지니고 있다. 제3세계, 후발국가의 경우 식민지 권력이 구축해 놓은 국가와 계급질서가 독립 후 국민됨의 성격을 크게 좌우했지만, 이 경우도 스미스(A. Smith)가 말한 인도 등 남아시아와 중국 한국 등 동아시아의 차이에서 볼 수 있듯이 국민의 종족적 성격(핵심 종족의 존재여부)에 따라 차별적이다.

한편 시민군이 군대의 주력군이 되는 근대 국민국가(nation-state) 형성기의 전쟁이야말로 시민권 구획의 가장 중요한 배경을 이룬다. 근대이후 전쟁은 국가의 경계를 재설정할 뿐만 아니라 엘리트 구성을 바꾸고, 사회를 완전히 해체하기도 한다(Mills, 1959; Kolko, 1968:5; Tilly, 1986). 틸리(Tilly)가 말했듯이 프랑스 혁명기 나폴레옹 전쟁을 필두로 하여 18세기 이후 유럽과 미국의 역사를 살펴보면 전쟁은 근대국가를 만들어 내고(Tilly, 같은 책), 국민, 민족(nation)과 시민(citizen)을 만들어냈다. 또한 국가형성과 동시에 진행되는 전쟁은 질(Gill)이 말한 것처럼 군대 동원 과정에서 주로 납세자 남성으로 구성되는 적극적 시민 혹은 시민군인(citizen soldier)을 만들어 냈는데(Gill, 1997), 징병제 도입은 국민 만들기, 전쟁 수행의 가장 중요한 부분을 차지한다. 대 혁명 후 프랑스에서는 시민권과 국방의 의무가 동일한 것으로 인식되기도 했으며, 터너(Turner)는 전쟁과 징병제를 노동참여, 결혼과 더불어 근대 국가의 시민권 부여의 3대 배경으로 들었다(Turner, 2001). 전쟁 동원과정에서 형성된 민족, 국민, 시민은 국민국가의 토대를 이룬다.

근대이후 외부의 적과의 전쟁은 언제나 국가의 일차 목표를 안보에 두는 안보국가를 만들어내고, 그 국가는 '내부의 적'과의 전쟁을 수반했다(Horne, 2002:174). 전쟁과정에서 '우리'와 '적'은 곧바로 사회 내부에서의 동원과 통합, '잠재적 적'의 배제를 수반한다. 외부의 적으로부터의 실제적, 잠재적 위협 혹은 전쟁을 위한 동원에서 '우리'의 연대 강화는 전쟁 이후 정치공동체, 사회적 연대의 기초가 되지만, 국가가 전쟁을 수행하기 위해서는 내부의 이견이나 반대파를 용납하지 않는 경향이 있고, 내부의 '적'을 색출하기 위하여 사찰과 감시, 통제와 체포, 심지어는 고문과 학살을 자행하기도 한다. 결국 과거나 현재나 근대사회에서 전쟁은 정치와 사회를 근본적으로 재조직하고, 시민의 범위와 지위를 재설정한다.

이처럼 국민의 종족적 동질성 여부와 국민됨, 국가형성의 전쟁 등의 조건에 따라 각 나라의 시민권은 차별적인 양상을 지닌다. 니스벳(Nisbet)이 지적했듯이 각국의 시민권을 유형적으로 구분해 보면 거칠게는 크게 개방적 자유주의적 시민권과 국가 중심, 민족 중심 시민권으로 크게 구분된다(Nisbet, 1974). 프랑스 미국을 자유주의 유형으로 분류할 수 있지만, 핵심 종족이 없는 상태에서 이민자들이 국가를 건설한 미국의 경우는 20세기 중반까지 흑인을 이등 시민으로 취급하는 등 복잡한 양상을 지니고 있다(Heater, 1990:67-79). 특히 유럽의 19,20세기 경험을 반영하고 있는 니스벳의 성격분류는 냉전체제 형성기에 국가가 만들어진 한국과 같은 후발국가의 시민권의 이해하기 위한 이론적 틀로서는 한계가 있다. 특히 식민지 경험, 냉전형성기의 이데올로기 대립, 전쟁을 겪었지만 국민이 종족적으로는 대단히 단일한 한국의 경우에는 제국주의 지배에 대한 저항/협력의 기준에 따라 국민됨의 구획되기도 하고, 이데올로기 대립과 전쟁은 그러한 구분을 중층적으로 결정하였을 것이고, 그 결과 시민권 역시 단순히 후발주자의 이득을 누리면서 서구의 것을 그대로 받아들이기 보다는 독특한 양상을 지니게 되었을 것이다.

한국에서 국가형성에 대한 기존 연구로는 전상인(1991), 박명립(1995), 박찬표(1995a, 1995b) 등의 작업이 있으며, 사회학적 관점에서 한국 시민권의 특성을 접근한 것으로는 최현(2003), 장미경(2005)의 연구가 대표적이다. 전상인은 기존 수정주의 시각을 비판하면서 한국 국가형성을 긍정적으로 바라보고 있으며, 박명립은 한국의 국가형성이 자유주의 혹은 반공주의의 제도화 어느 쪽으로만 볼 수 없다는 주장을 폈으며, 박찬표는 한국의 국가형성이 자유민주주의의 제도화의 외양을 지닌 것은 사실이나 기본적으로 반공체제의 안정화에 초점을 두고 있다고 보았다. 최현과 장미경의 연구는 국가형성과는 직접 연관되어 있지 않지만 한국사회의 혈통중심의 국민정체성론과 소수자 배제의 기원을

밝히는데 도움을 주는 연구라 볼 수 있다.

결국 지금까지 한국에서 전쟁 혹은 안보국가형성과 한국 시민권의 상관성을 밝히는 연구는 거의 시도된 바 없기 때문에 이 연구는 기존의 한국 국가형성 관련 정치사회학 연구를 시민권이라는 개념으로 재정립한 것이 될 것이다.

3. 국가형성과 국민됨, 그리고 시민권

1) 역사적 배경: 분단과 전쟁

1945년 일본의 패망은 남북의 군사적 분단을 수반하였는데, 그것은 우리 민족의 의지에 의한 것은 아니었다. 그러나 그것은 미소 간의 대립의 심화, 그리고 남북한 내부의 좌우의 간의 정치투쟁에 의해 고착되고 만다. 1945년 말의 신탁통치반대 정국은 애국과 매국, 즉 ‘국민과 비국민’의 구도를 확실히 변화시켰는데, 그것은 반탁운동 과정에서 당시로서는 비민족(매국), 비국민 세력이라고 부를 수 있었던 친일세력이 ‘애국’세력으로 변신하는데 성공하였기 때문이고, 반대로 찬탁용공세력이 ‘매국세력’으로 간주되었기 때문이다. 신탁통치 건 전후의 정치지형의 변화는 앞에서 브루베이커가 말한 바 한국에서의 국민됨이 문화, 인종조건보다는 일차적으로 정치적 조건에 의해 좌우된 결정적 계기였으며 이후의 시민권의 성격 역시 그러한 상황에 지배될 것을 암시한 사건이었다.

1948년 8월 15일, 38선 이남에 자유민주주의 이념, 시장경제와 사적 소유제를 근간으로 하는 대한민국이 수립되었는데, 대한민국은 북 사회주의 체제와 적대관계에 놓여 사실상의 준 전쟁 상태에서 반공주의를 전면내세우면서, 그것을 지지하는 구친일 혹은 지주 세력을 건국의 중심 세력으로 등장시켰다. 반면 사회주의 노선을 걸은 북은 ‘친일파, 민족반역자’를 ‘인민의 적’ 혹은 반동세력으로 간주하고 그들의 재산을 몰수하거나 그들을 징역에 처하였으며, 토지개혁을 통해 지주의 토지를 몰수하였다. 북은 남이라는 ‘반인민’ 세력과의 대결을 선포한 ‘인민민주주의 국가’를 지향했다(서동만, 2005:139-375).

남의 경우를 보면 1945년 이후 미.소의 대립에 의한 남북한 분단, 즉 한반도가 세계적 냉전질서 하에 편입되었다는 말은 미군 점령지인 38선 이남에서 탈식민주의와 민족국가 수립이라는 당시 우리 민족 구성원들의 요구가 미국 후원의 반공국가 수립이라는 외적인 요청에 압도되었다는 말도 된다. 제2차대전 후 냉전질서는 분명히 일정한 정도 내에서는 탈식민주의를 허용했지만, 제국주의에서 벗어난 지역의 주민들의 경우 탈식민/국민국가 수립의 과제가 냉전 즉 미.소의 국가이해와 직접 충돌했을 경우에는 탈식민주의, 통일국가 수립의 과제보다는 반공/반소 원칙을 우선시해야 했다.⁵⁾ 따라서 시민권도 굴절될 수 밖에 없었는데, 니스벳이 분류한 시민권의 두 전통, 즉 새롭게 건설될 국가의 시민 자격 부여가 탈식민주의, 자유민주주의 원칙 위에 선 설 것인가, 아니면 국가 충성도를 가장 중요한 기준으로 하는 국가주의, 국민주의 원칙을 따를 것인가의 문제가 그 시점에 제기되었다. 국가건설은 분명히 하나의 근대 자유민주주의 혁명이었지만 그것이 진정으로 혁명적 내용을 가질 것인지, 구 지배세력의 기득권을 보호하는 것을 초점으로 할 것인지가 해방 정국에서 제기된 여러 국가건설론의 쟁점이었다. 그것은 사회경제적으로는 농지개혁 문제에 집약되었고, 정치적으로는 구 친일세력과 좌익 세력에 대한 각각의 시민권 부여 여부 문제로 집약되었다.

1950년 6월 25일 북한의 선제공격으로 전쟁이 발발하자 이승만 정부는 내부의 적을 처벌하고, 인구의 대다수를 차지하던 하층민과 자영 농민들을 ‘국군’ 즉 시민군으로 편입시켰다. 즉 한국전쟁은 당시까지만 하더라도 신분 차별의

5) 미국의 영향력 아래 놓인 국가에게 냉전은 구 파시즘 혹은 식민지 지배 질서의 지속을 가져왔다. 그리스에서의 구 반파시즘, 좌익세력에 대한 탄압, 일본에서의 천황제의 부활과 극우 전쟁 범죄자에 대한 사면조치, 남베트남의 친미정권 수립, 남에서의 친일파의 부활이 그 상징적인 예가 될 것이다.

유제를 갖고 있던 한국사회를 일거에 평등하고 균질적인 ‘국민’의 집합체로 만들었으며, 반면에 한국의 지배층은 전쟁을 수행한다는 명분하에 계엄, 각종 비상조치 등을 통해 내부의 ‘위험한 세력’ 혹은 북에게 부여한 세력을 사실상 비국민, 즉 반역자로 취급하였다(김동춘b, 2000; 김기진, 2002). 최고의 정치행위로서 한반도에서 발생한 전쟁은 국민과 비국민을 확연하게 구분하였으며, 국민이 누릴 수 있는 시민권의 내용을 확정하였다. 그리고 이등국민 혹은 비국민에게 인간으로서 누릴 수 있는 모든 권리를 박탈할 수 있는 명분을 제공해 주었다.

결국 한국에서의 국가형성의 역사적 맥락을 고려할 때 ‘국민’과 ‘비국민’의 경계가 대단히 단절적으로 구축될 가능성이 높았다는 것을 확인할 수 있다. 자유주의 시민권의 이상이 전쟁과 반공국가 건설의 요구에 종속되게 될 수밖에 없는 조건이었다.

2) 제헌국회 선거권 확립을 통해본 통합과 배제 – 친일파와 좌파 문제

1948년 남 단독정부 수립은 북한 혹은 공산주의 일반과의 적대를 가장 큰 명분으로 하는 정부의 수립이라고 해도 과언이 아닐 것이고, 와다 하루끼(和田春樹)가 말했듯이 사실상 전쟁이 시작되었음을 의미했다(와다 하루끼, 2002:90). 따라서 이 경우 남이라는 반공 국가의 수립과 “빨갱이는 무조건 포살해야 돼”(선우종원, 1998:98)라는 이승만의 언술에서 나타난 것처럼 좌익을 ‘비국민’으로 취급한 이승만 정부의 ‘국민됨’의 논리는 미국식 대의제에 기초한 분단 정부 수립을 위한 선거권 부여 과정에도 반영되었다. 시민권 부여 문제는 곧 누가 투표할 권리를 갖고 있는가의 문제로 집약되기 때문이다.

남 단독정부 수립 방침이 확인된 이후 정부구성을 위한 선거법에서 선거권과 피선거권자의 범위가 법제화되었다. 과거 일본 제국주의 지배 하에서 조선인들은 자체의 국회를 구성할 수 없었고, 따라서 조선인들은 ‘시민’의 지위를 누릴 수 없었다. 그래서 해방 직후 정부수립 당시 보편적 보통선거권의 도입에 대해서는 좌우를 막론하고 이견이 거의 없었다. 18세기 이후 유럽에서 보통선거권 획득을 위해 지난한 투쟁을 거쳤다는 것을 생각해 보면 한국에서 식민지 시기 직후 최초의 선거에서 일체의 선거권 자격 제한을 거치지 않는 보통선거권이 전면 도입되었다는 사실은 대단히 획기적인 것이었고(박찬표, 1995b:71; 박명립, 1995), 그것은 8.15 해방이 자유주의 미국에 의해 이루어진 것과는 무관하지는 않다. 8.15 이후 남에 진주한 미군정은 과도입법위원을 선임하여 선거법 제정에 착수하는데, 여기서 가장 큰 쟁점은 선거권자 연령을 몇 세로 할 것인가, 선거권자 등록을 어떻게 할 것인가, 친일파, 부일협력자를 선거권과 피선거권을 가진 ‘시민’의 범주에 포함할 것인가, 좌우의 집단을 어떻게 할 것인가의 문제였다.

선거권자의 자격은 사전에 자진 등록하게 되어 있었으며, 60일 이전부터 해당 지역에 거주하는 자로 제한하였기 때문에 당시 극심한 인구이동으로 거주지가 일정하지 않았던 상당수의 귀환자는 물론 좌익 활동 관련자들을 제외하는 효과를 가졌다. 입법의원 선거에서는 선거권자 등록을 “자서날인(自署捺印)” 방식으로 하도록 해서 문맹자들의 의사표현을 사실상 어렵게 만들었다는 비판을 받은 바 있다. 당시의 문맹자들은 주로 농민, 노동자들이었기 때문에 사실상 이러한 투표방식은 오직 중산층 이상의 ‘배운 자’들만을 시민으로 인정한 결과를 가져왔다는 평가를 받을 수 있다.⁶⁾ 자서투표의 경우 당시 투표가 사전등록제였기 때문에 자필대조를 통해 사실상 투표자가 누구인지 밝혀낼 수 있었고, 결국 비밀투표의 원칙이 크게 훼손되었다. 그래서 제헌의회 선거법에서는 후보자 이름 밑에 작대기 표기를 해서 동그라미를 치도록 하였다. 그러나 선거가 남 단독정부의 정통성을 뒷받침할 수 있는 시험대였기 때문에 선거등록은

6) 1947년 7월 당시 13세 이상의 문맹률은 41%였다고 한다. 그렇다면 최소한 수백만의 무학의 농민, 노동자 인구가 실제 선거에서 자신의 의사를 표현할 수 없었다는 말이 된다.

사실상 강제적으로 이루어졌으며 경찰과 모든 우익단체가 총동원되었다(김득중, 1994:45-48)

그렇다면 친일세력의 선거, 피선거권 문제는 어떻게 처리하였는가? 당시 과도입법위원이 마련한 선거법 초안에서는 ‘선거권, 피선거권이 박탈된 자’ 규정에서 18개 항목의 부일협력자 규정을 두고 이들에게 3년에서 10년까지의 공민권 박탈, 선거권 피선거권 박탈을 규정하고 있었다. 당시 우익 민선의원은 친일파, 부일협력자 규정범위를 축소하고 처벌규정을 완화하는데 진력하였다. 결국 최종적으로 통과된 안은 그 적용대상이 대폭완화된 것이었다. 처벌법의 대상이 축소되면서 선거권 박탈대상자의 수도 축소되었다. 박탈대상자는 일제하에서의 부.도의회 의원, 3급 이상 고등관, 판임관 이상 경찰관 및 고등경찰, 헌병 및 헌병보 등에 종사한 자로 집약되었다. 과도입법위원이 애초에 마련한 ‘부일협력자, 민족반역자, 전범, 간상배 처단 특별법 초안’은 47년 3월 13일 본회의에 상정되었다. 이 법이 정한 대상자는 약 20만에 해당되지만 실제 처벌받을 가능성이 있는 사람은 얼마 되지 않았다. 그런데 이 정도의 규정에 대해서조차 우익 진영과 경찰 측이 계속 반발하였다. 미군정장관 대리 헬믹(C.G. Helmick)은 선거권 박탈대상에서 ‘법률에 의해 민족반역자 부일 협력자 또는 간상배로 규정된 자’라는 규정을 삭제할 것을 요구하였다. 선거권 박탈은 재판을 통해 유죄판결이 내려진 이후에 가능하다고 보았기 때문에(박찬표, 1995a) 미군정은 처벌법 인준을 계속 지연시키다가 11월 27일 군정장관이 입법위원회에 인준보류를 통지함으로써 친일파 처벌법을 사실상 폐기시켰다. 그래서 선거법 중 친일파 관련 조항도 사실 사문화되었다.

결국 입법위원회의 경우 ‘민족반역자부일협력자간상배’의 선거권을 제한하였으나 이후의 국회의원선거법에서는 ‘일본정부로부터 작(爵)을 받은 자와 제국의회 의원이었던 자’만으로 선거권을 제한하여 오히려 선거권 배제의 적용범위는 축소되었다. 결국 거의 대부분의 친일파, 부일협력자는 제헌의원 선거에서 사실상 완전한 선거권과 피선거권을 갖게 되었다. 즉 일제하에서 자주독립국가 건설 운동을 탄압하는 입장에 섰던 친일세력이 제헌국회 선거법에 의해서 결국 새 국가의 ‘핵심 시민’의 자격을 갖게 된 셈이다.

한편 미군정하인 1946년 2월부터 시작된 정당등록제는 직접적으로 좌파세력의 정치활동을 억제하기 위한 것이었으며 법령 제55호 ‘정당에 관한 규칙’을 통해서 정당의 비밀정치활동을 금지하고 정당 활동에 대한 모든 사항을 군정청에 신고하도록 하였다. 이후 47년 8월 좌익은 전면적으로 불법화되어 남한에서 정치적 대표체제에서 좌익은 배제되었다(박찬표, 1995b:88). 이후 미군정은 제2차 대전 중 자국 내에서 실시했던 것과 유사한 형태의 좌익 숙청 작업을 계속했다. 고위관료는 물론 하급관료의 충원에서조차 조사위원회를 통해서 좌익인사가 들어오는 것을 막았다. 이후 남 단독정부 수립 방침이 굳어지면서 경찰, 형무소, 사법부 등의 국가기구는 물론 재무부, 농무부 등 모든 국가기구에서 관리들에 대해 엄격한 사상 심사를 실시하였는데, 이것은 본토의 루스벨트 혹은 트루먼 정부의 비미국인위원회(un-American Committee)에서 실시하던 ‘충성도 심사’와 유사한 것이었다(Kovel, 1994; Pierpaoli, 1999). 물론 선거법상 좌파가 입후보하는 것을 막지는 않았기 때문에 시민권 획득에서 자유주의 원칙이 나름대로 지켜졌다고 볼 수도 있지만, 이미 48년 무렵 좌익이 피선거권 즉 시민권을 얻을 수 있는 기회는 사실상 봉쇄되었기 때문에 선거라는 절차를 통해서도 그것이 바뀔 가능성은 거의 없었다.

결국 제헌국회 선거법상의 선거권과 피선거권의 획정, 선거방법 등을 통해 볼 때 정부 수립단계에서 한국의 국민자격, 즉 시민권은 ‘형식적으로는’ 신분, 민족, 성에 의한 법적 차별을 없앤 자유민주주의 원칙에 기초해 있었다고 볼 수 있다. 후발 국가에서 정치적 시민권이 이렇게 상대적으로 빨리 그리고 일거에 도입된 것은 대단히 획기적인 일임에는 분명한데, 이는 일제하 한국인들의 오랜 국민국가 건설투쟁의 귀결이지만, 세계체제의 차원에서 보면 미국의 점령에 의한 위로부터 주어진 근대화와 자유민주주의 이식의 효과라 볼 수 있다. 그러나 냉전체제가 고착화되면서 친일파, 부일협력자들이 ‘국민’의 핵심이 된 반면, 좌익이 ‘비국민’이 되고 김구 등 민족주의 세력이 ‘국민됨’을 거부한 상황에

서 제헌국회 선거권 획정을 통해서 본 시민권 부여의 내용은 탈식민주의 국민국가의 ‘국민’의 범위를 상당히 제한하였고, 국민을 권리의 주체로서 보다는 반공국가의 구성원으로 보았다.⁷⁾

물론 남의 제헌의회 선거법 획정의 사례는 후보추천권을 사회주의 정당이나 조직에게 부여한 북의 인민위원회 선거결과 농민, 노동자들이 주로 선출된 것과는 대조적이다.⁸⁾ 이론상의 자유주의 시민권과 사회적 시민권이 가장 이차림 극단적으로 대비된 예를 찾기 어려운데, 그것은 단지 양 체제의 차이에서만 기인하는 것이 아니라 남북 두 분단국가가 이념적으로 적대 관계에 놓이게 됨으로써 나타난 결과라 볼 수 있다.

2) 국민(國民), 인민(人民) 논쟁과 시민권

한국의 역대 헌법에서는 ‘국민’을 주권자로 본다.⁹⁾ 여기서 국민이란 한국인이다. 그러나 한국인이란 한국에서 출생한 사람을 말하는 것이 아니라 한국인을 부모 혹은 아버지로 둔 사람을 의미한다. 즉 국민 자격을 부여하는데 있어서 한국에서는 독일과 마찬가지로 혈연을 기준으로 하고 있어서 폐쇄적 성격을 갖고 있다(Brubaker, 1992). 한편 해방 직후에는 ‘인민’이라는 말이 매우 보편적으로 사용되었다. 그러나 제헌국회 논의 과정에서 ‘인민’이라는 용어 사용이 부정되었으며 그 대신 ‘국민’이 공식화 되었다. 그런데 인민 대신 국민의 개념이 선택된 과정이 현대 한국에서 국민됨, 즉 시민권의 성격을 이해하는데 대단히 중요하다. 여기서는 당시 국회에서 국민 개념이 선택된 과정을 볼 필요가 있다.

제헌국회에서 진헌식 외 44명의 의원이 헌법 제2장 중의 16조 28조 29조 중에서 국민이라고 표현한 것 이외는 전부 인민으로 고치자고 하는 수정안을 제출하였다(대한민국국회, 1953:365-370). 제안자인 진헌식 의원은 개인의 권리 의무를 증시하는 점에서 국민 개념이 부적절하다고 주장하였다. 그러나 헌법기초의원 중의 한 사람인 김준연 의원은 앞의 민족(nationality) 기반에 의한 국민과 보편적 정치적 권리 기준에 의한 인민의 구별이 온당치 않다고 반박하였다. 그는 국민이라는 용어를 사용한다고 해서 권리의 개념이 사라지는 것은 아니라고 주장하였다. 그러자 헌법기초의원인 유진오는 인민 주권의 관념을 증시하면서 외국인들을 포함하여 한국 내에 거주하는 일반 주민들이 정치권력과 맺는 관계, 그리고 주민의 권리 부여의 보편적 취지에서 인민이라는 용어가 적절하다고 주장하였다.

그러나 윤치영이 유진오의 입장에 격렬하게 반대하고 한국이 반공국가라는 점을 강조하자 인민을 사용하지는 주장은 좌초되고 말았다. 윤치영의 반대 논리의 핵심은 바로 인민은 좌익의 용어라는 것이었다.

‘국민’과 ‘인민’에 대해서 전문위원인 유진오 씨 말씀하신 것을 전적으로 반대합니다....왜냐하면 헌법은 우리가 작정하는 것입니다.그러니까 우리 헌법을 제정하는 데에 있어서 외국사람의 관계를 이용해가지고 ‘국민’이라는 것을 ‘인민’이라는 것을 ‘인민’이라고 하는 것은 나는 절대로 반대합니다. 북조선인민위원회 운운만 하더라도 나는 지긋지

7) Parsons가 지적한 분류에 따르면 미국에서 흑인, 근본주의자들에 대한 사회적 배제가 한국에서는 좌익들에게 행해졌다고 볼 수 있다. (Parsons, 1965)

8) 남북 양 지역에서 선거는 농민이나 하층민을 정치의 주체로 등장시킨 점에서 분명히 해방의 성격을 갖고 있었다. 이정식 스칼라피노가 말했듯이 북에서의 선거가 실질적인 사회경제구성을 정확하게 반영하고 있었다.(이정식, 스칼라피노, 1986:470) 그러나 북의 선거는 김일성과 노동당의 지배를 합법화하는 절차에 불과했으며, 남의 경우는 선거라는 형식절차를 거쳐서 실질적으로 친일 지주세력의 지배를 합법화했다고 볼 수 있다(사단법인 북한연구소, 1976:24-25).

9) 헌법 제1조 2항(1987년 제9차 개정헌법)에는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민에게서 나온다”라고 되어 있다.

곳하게 들립니다..... 외국사람의 문제가 일어난다면 그 조약에 의해서 해결할 것이고 우리나라 동양사람과 외국사람 끼리 국제사법에 의해서 해결할 자신이 충분히 있습니다.

결국 진헌식 의원의 제안은 재석원수 167인 중 찬성 32인 반대 87로 부결되었다. 조봉암 역시 다른 나라에서 모두 인민이라는 용어를 사용하는데, “공산당에서 인민이라는 문구를 잘 쓴다고 해서 일부러 인민이란 정당히 써야 될 문구를 기피하는 것은 불필요하고 완고하고 고루한 생각에서 나오기 때문”이라고 비판했지만 소용없었다.¹⁰⁾ 결국 국가의 ‘충성된’ 구성원인 점을 강조할 것인가 아니면 ‘권리’의 주체라는 점을 강조할 것인가의 문제가 첨예하여 부딪쳐 인민 대신 국민이 보편적인 용어로 채택되었으며, 그 이후 오늘날까지 한국에서 인민이라는 용어는 좌익의 용어로 간주되어 금기시 되었다. 따라서 제헌국회에서 인민대신 국민이 보편화된 것은 집단적 권리와 의무의 주체, 혹은 보편적 개인으로서 거주민의 법적 지위를 자리매김하려는 시도가 오히려 위협시되었다는 것을 의미하며(박홍규, 2001:118), 한국전쟁 기에 ‘양민’이라는 용어가 사용된 것과 같이 생업에만 관심을 갖는 반공 국가의 충성스러운 구성원으로서 국민됨의 개념이 확립되었다.

이승만이 이후 전쟁 발발직후 ‘국가’를 구하기 위해 ‘국민’의 생명권을 박탈하거나 인권을 제약한 것이 정당화된 것도 이러한 국가주의 국민됨의 관념이 수립되었기 있었기 때문이었다고 볼 수 있다(김동춘a, 2000:197-286). 이러한 용어 선택은 시민권 획득에서 자유주의적인 원칙이 일체 식민지 파시즘 전통, 혹은 반공주의에 제압당하고 시민권이 국가주의에 종속되는 일련의 과정을 보여주고 있다. 그리고 한국 거주 외국인에 대한 시민권을 부인하고, 호적제도에 기초하여 부계혈통의 한국인만을 국민으로 포함시킨 것 역시 한국의 시민권 내용이 부르베커가 분류한 독일식의 민족주의 국민됨 관념과 근접하여 가족주의, 권위주의적 요소를 갖고 있음을 말해주고 있다(Brubaker, 1992:165-178). ‘국민’이라는 용어가 이렇게 확고하게 수립되자 이후 한국에서 시민권은 니스벳이 말한 자유주의적 측면을 크게 상실하였으며, 권리의 주체라는 포섭적 성격보다는 정치적 충성을 강조하는 배제적 성격을 강하게 갖게 되었다.

4. 한국전쟁 전후의 ‘국민 만들기’와 시민권

1) 징병제와 ‘국민 만들기’

징병제 실시를 위해서는 모든 남성을 병역을 목적으로 범주화하여 등록시키고 이들에게 개별적으로 통보할 수 있는 국가차원의 정보수집체계와 신체검사나 군 입대 관련 행정을 담당할 징병기관이 구비되어야 한다. 그러나 더 중요한 것은 ‘국방의 의무’에 대한 국민들의 동의를 구하는 일이다. 이 동의 과정이 곧 시민 혹은 국민으로서 자격과 소속감을 부여하는 과정이라고 볼 수 있다. 그런데 전쟁, 준 전쟁 상황에서는 징병제가 앞의 틸리나 터너가 말한 시민권 부여의 측면과 더불어 종속, 억압의 측면을 갖게 된다.

1949년 미군이 일부의 군사고문단만 남기고 철수할 무렵 38선상에서는 남북 간 무력충돌이 잦아졌고, 국방부는 의무병제 실시를 위한 병역법안 작업에 착수하여 미군이 완전하게 철수할 무렵인 1949년 8월 6일에 최초병역법(법률 제 41호 49,8,6)을 제정하였다. 그러나 당시의 시점에서는 아직 전체인구에 대한 파악이 이루어져 있지 않았기 때

10) 조봉암, (정태영 외, 1999:75). 유진오는 1950년대 이후에도 ‘인민’이라는 용어를 계속 고집한다. (유진오, 1954)

문에 제대로 된 징병은 불가능했다. 이후 호구 조사규정이 1949년 9월에 제정되고 12월 19일에 인구동태조사령이 제정되면서 모양이 갖추어지게 되었다. 당시 예비병력 확보를 위해 호국군 설치를 위한 긴급조치로 병역임시조치령(대통령령 제 53호 49,1,20)을 공포 시행하였다.

한국전쟁 발발 직후 이승만 정권은 아무런 조치도 하지 않은 채 서둘러 남쪽으로 피난을 가게 되었기 때문에 초기 전투에서 당시 국군의 거의 절반에 가까운 병력을 상실했고, 이로 인해 병역의 충원이 불가능했다. 그래서 한국정부는 50년 7월에서야 병역법에 의한 제2국민병 소집을 결정하는데 소집절차 없이 가두 소집, 강제모병이 진행되기도 했다. 그리고 이러한 무차별적인 소집절차는 51년 5월 25일 병역법이 개정(법률 제203호)에 의해서 모양을 갖추었다. 1952년 9월 5일부터 제2국민병 소집을 통해 병력을 충원하였고 전쟁을 수행하였다 이후 정부는 각 지역별로 병사 구사령부를 설치하는 동시에 제2국민병 등록을 실시하여 1950년 11월까지 2,389,730명을 등록시켰다(육군본부 편, 1956:49).

이 시기에 국민방위군사건이 발생하였다. 1950년 12월 정부는 ‘국민방위군설치법’을 제정하고 청장년층의 남성 680,350명을 징집했다. 당시 징집된 국민방위군의 진주까지 이동하는 과정에서 상당수가 아사, 동사, 행방불명되었고 반대로 고급장교들은 이들에게 지급되어야 할 거액의 국고금과 물자를 처분하여 착복하였는데 결국 이것이 문제가 되어 1951년 4월 30일 국민방위군 해체가 결의되었다. 이것은 단순히 군 부패사건이 아니라 국가가 ‘신성한 병역의 무’를 강조하면서 실제로는 가난한 농민들을 어떻게 취급하는가를 보여주는 대표적인 사례였는데, 일반인에게 군에 입대하는 것은 시민권을 획득하는 길이 아니라 불의의 죽음을 당할 수도 있는 길이라고 생각하게 만들었고, 결과적으로 노골적 병역기피 태도를 조장하였다. 또한 당시 지배층에서는 “행정관청 또는 다수 권력기관에 적을 두어서 우선 보류”(대한민국 국회, 1953:5) 시키거나 정부는 ‘후방요원제도’를 두어 권력층, 부유층, 공무원 등에게 공식적 병역면제 기회를 주었다.

물론 프랑스나 독일에서도 전쟁 수행을 위한 징병제 실시는 ‘시민권’ 부여의 명분에도 불구하고 거의 강제적으로 실시되었고 농민들의 희생에 바탕을 두었지만(최재희, 2000:222-227), 남에서도 한국전쟁 발발 직후 총동원의 성격을 갖는 징집은 사실상 거의 반강제적으로 이루어졌다. 일제 식민지 하에서의 징집이야 분명히 식민지 권력이 강제한 ‘총알받이’ 모집이었지만, 대한민국 정부 하에서의 징집은 분명히 근대 국가 형성 과정에서의 ‘시민권 부여’의 측면을 갖고 있었다. 그전까지 머슴이나 종이었던 농민들이 국민국가의 군인이 되어 비로소 신분해방을 맞본 것도 사실이었다. 그러나 당시의 농민들이 일제 식민지 시기의 징용, 징병과 새롭게 건국된 대한민국 정부 하에서의 징집을 과연 질적으로 다른 것으로 보았는지는 의문이다. 징병제 실시 후 다수의 농민들은 배고픔을 해결하기 위해 군대를 택했고, 일부이기는 하나 좌익 혐의를 벗어 버리고 대한민국 ‘국민’의 자격을 얻기 위해 입대하기도 했지만,¹¹⁾ 전쟁상황에서의 징병 그리고 징병관련 각종 비리는 오히려 국가불신의 계기가 되었다는 점도 주목해야 할 것이다.

2) 신분증 발급과 집단처형을 통해 본 ‘비시민’

국가 수립 혹은 전쟁 전후 주민 자격증, 즉 아이덴티티(identity) 발급 문제는 현대 한국에서 시민권이 사실상 적과 나를 구분하는 배타적 성격을 갖는 것임을 잘 보여준다. 오늘날의 주민등록증에 이르기까지 한국에서 주민신분증 발급은 매우 오랜 역사를 갖고 있으며, 이 신분증의 역사는 바로 한국에서의 ‘국민 만들기’의 역사다.

11) 제주도 출신의 경우가 대표적이다. 이들은 4.3 사건 직후 좌익 혐의를 벗어나기 위해 한국전쟁이 발발하자 적극적으로 대한민국 군대에 입대하였다.

원래 정부수립 이전인 1947년 2월 무렵 서울시에서는 ‘공민증(公民證)’을 발행할 계획을 세웠다고 한다. 서울시와 경기도지역에서 15세 이상의 남녀 전부에게 시험적으로 발행하려 했던 공민증을 통해 서울시는 ‘정확한 배급, 경찰과 선거에 도움이 될 것’을 기대했다. 애초에 배급과 선거를 위해 필요했던 신분증은 정치 갈등이 증폭되면서 ‘적과 나’를 구분하는 국민 통제의 중요한 수단으로 변해간다. 여순사건이 발발하자 당시 9연대장 송요찬이 통행금지를 실시하고 포고 위반은 총살을 시켰는데, 당시 ‘간첩’이 아님을 입증하는 증서로서 양민증이 활용되었다. 그리고 그것과 반대되는 특권 신분의 증명은 군관 신분증과 ‘군 발행 특별 통행증’이었다(여수지역사회연구소, 1998:156). 이후 1949년 10월에는 경상북도에서 ‘도민증’이 발행되었는데, ‘민정을 조정하고 치안을 확보하기 위해’ 경찰서장과 국민회 군지부장의 명의로 발행되었는데, 주목할 점은 ‘반국가 사상을 포지(抱持)하고 대한민국정부 시책을 방해하는 자’, ‘치안고란을 야기할 우려가 있다고 인정하는 자’에게는 발행되지 않았다는 점이다. 한국전쟁이 발발하자 도민증의 소유는 사실상 생명을 보장받을 수 있는 권리증이기도 했다. 예를들면 당시 학생들은 도민증, 학생증 등을 소지해야 외출을 할 수 있었다(안제, 1990:163).

한국전쟁을 전후한 시기의 신분증 발급은 ‘우리 편’임을 인정하는 적극적인 신분증, 그리고 결과적으로 ‘적’임을 표시하는 신분 낙인의 두 차원으로 진행되었다. 국민보도연맹 결성 후 1949년 6월 전후의 대대적인 전향유도기에 ‘보도연맹원증’이 등장했다. 국민보도연맹에서는 ‘보도연맹원증’을 발표했다(노용석, 2004). 그런데 전쟁이 발발하자 신분증은 처형대상 증명으로 변하게 되었다. 한국전쟁이 발발하자 이승만 정권은 곧바로 각 경찰서에서 파악하고 있던 보도연맹원과 반정부혐의자들에 대한 ‘예비검속’을 실시했다. 7월 8일 전국적으로 계엄령이 선포되면서 사법권과 행정권이 군으로 통합되면서 좌익사범에 대한 구금과 처형이 모두 군의 지휘 하에 이루어지게 되었고, 7월 12일에는 ‘체포, 구금 특별 조치령’이 발표되어 계엄지역에서 ‘예비구금’을 할 수 있다고 명시하였다. 공식적 ‘처형’의 외향을 지닌 학살은 이러한 전쟁 발발직후의 초법적인 명령에 의해 이루어졌다고 볼 수 있다. 결국 예비구금의 대상이 되는 ‘불순분자’와 보도연맹원은 실정법을 어긴 범죄자가 아님에도 불구하고 전쟁, 국가동원이라는 비상상황 하에서 사실상 범죄자로 취급되었다는 것을 알 수 있고, 이들에 대한 집단처형도 그러한 논리 위에서 정당화되었다. 이것은 일제말의 파시즘 지배가 그러하였듯이 ‘의심스러운 국민’에 대해서는 시민으로서의 권리를 인정하지 않는 것은 물론, 그들을 불법 구금, 심지어는 처형할 수도 있다는 논리가 적용되었다는 것을 의미한다.

결국 ‘국민’으로서 충성서약을 한 보도연맹원들은 전쟁이라는 비상 상황 하에서 국민은커녕 적으로 간주되어 생명권을 박탈당했다. 전쟁과 안보위기가 국민과 비국민을 완전히 단절시키고, 비국민을 학살하여 생명권을 박탈한 가장 대표적인 예가 보도연맹 사건이었다.¹²⁾ 톨리(Tilly)가 지적한 것처럼 전쟁은 ‘국민 만들기’의 가장 결정적 계기가 되었다. 한국전쟁을 거치면서 ‘적과 우리’를 구분 짓기 위해 일시적으로 만들어진 ‘양민증’은 ‘도민증/시민증’과 같은 신분증명서가 되어 ‘국민’임을 확인시켜 주는 중요한 기제로 작동하게 되었고, ‘반공 국민’과 ‘이등’ 국민, 혹은 ‘비국민’ 분리 작업으로 고착화되었다.

5. 결론

1946년 이후 남북 간의 대립과 한국전쟁을 거치면서 대한민국은 ‘충성’을 서약한 ‘반역자’, 즉 비국민은 처형까지 할 정도로 극히 배제적인 기준에 의해 국민의 범위를 설정하였다. 그리고 국민됨, 시민권 부여의 가장 중요한 통로인

12) 한편 북 역시 전쟁 중 남 측에 협력했던 주민들을 군중심판을 받게 하고 감시하였다(스칼라피노, 이정식, 앞의 책:519쪽; 사단법인 북한연구소, 앞의 책:45-52)

전쟁 발발 시의 군사동원 역시 과거 유럽과 미국에서 찾아볼 수 있는 신분 해방적 측면, 근대 정치공동체 구성원으로서의 자격부여의 해방적 성격을 갖기 보다는 일제 식민지 권력과 유사한 형태의 국가동원의 양상을 지녔다. 국회 구성을 위한 제헌의회 선거는 사실상 좌익을 배제한 가운데서 치러졌으며 식민지 권력에 부여했던 부일협력세력은 역설적으로 반공국가의 ‘일등 시민’이 되었다. 그래서 한국에서의 초기 시민권 획정의 원칙은 형식적으로는 자유주의적이었고, 혈통중심주의를 견지했지만, 가장 중요한 것은 반공주의 국가에 대한 충성 여부로 시민/비시민을 구별했다는 점에서, 그것은 일제말의 과시증적 국가주의와 깊은 연속성을 보여준다.

한국의 ‘국민 만들기’는 국민으로서의 기본권을 갖는 주체를 인정하는 방식이 아니라 주민으로 하여금 ‘의심스러운 국민’ 혹은 ‘비국민’을 배제하는 부정적 방식으로 진행되었다. 이렇게 되다보니 시민권의 중요한 내용인 시민으로서의 권리와 의무는 헌법제정, 국가보안법 제정과정에서도 사실상 심각하게 논의조차 되지 않았으며, 인권의 보편적 가치 역시 거의 고려되지 못했다. 특히 ‘인민’의 개념을 폐기하는 과정에서 ‘국민’이라는 단위는 물신화되었다. 좌우의 대립 그리고 내전이 곧 국가수립 과정이었던 한국에서 국민됨은 브루베키의 초기 국가형성기 독일 유형과 유사한 민족주의적 측면을 갖고 있었지만, 니스벳이 분류한 후자의 유형 즉 민족적 집단주의적 시민권에 그치지 않고 강한 국가주의 양상을 갖고 있어서, 시민과 비시민의 경계는 사실 생사의 경계선까지 되었고 이등 시민, 혹은 비시민은 심각한 차별을 당했다. 이것은 모두 한국의 국가 혹은 국민됨이 곧 세계적 차원에서의 냉전체제의 형성, 특히 북과 이데올로기적으로 적대하는 분단국가 수립 과정에서 진행되었으며, 한국전쟁을 거치면서 정착되었기 때문이다. 북 역시 오늘날까지 스스로 전쟁상태에 있는 국가로 자임하고 있으며, 따라서 정치적 반대세력에 대한 통제와 탄압을 그러한 명분하에 정당화해 왔다.

최근 한국사회에 거주하는 인종이 과거에 비해 다양해지면서 한국의 혈통중심적 국민정체성과 시민권 획정 원리에 대한 비판이 강하게 제기되고 있지만, 남북이 긴장완화 국면에 들어가거나 북이 갑자기 붕괴할 경우 국민됨의 전통적 개념과 그것에 기초한 정치적 시민권 획정 원리가 심각한 문제로 등장할 것이다. 즉 북 이탈주민에 대한 사상 검증 문제가 공론화될 것이고, 이들을 그대로 통일한국의 시민으로 포함시킬 수 있는가의 문제가 제기될 것이다. 남 주도의 통일 이후에도 사실상 ‘두 국민’이 공존하여 북 출신이 이등 시민으로 간주되어 차별과 배제를 당하는 일이 반복되지 않도록 하기 위해서는 분단, 안보국가형성 과정에서 구축된 국민됨과 시민권 획정과정을 다시금 조명해 볼 필요가 있다.

<참고문헌>

- 국순옥 엮음, 1987, 『자본주의와 헌법』 . 까치
- 김기진, 2002, 『끝나지 않은 전쟁- 국민보도연맹:부산-경남지역』 . 역사비평사
- 김동춘, 2000a, 『근대의 그늘』 , 당대
- 김동춘, 2000b, 『전쟁과 사회-우리에게 한국전쟁은 무엇이었나?』 . 돌베개
- 김득중, 1994 「제헌국회의 구성과 성격」 . 성균관대학교 사학과 석사논문
- 김선호, 2002. 2, 「國民保導聯盟事件의 과정과 성격」. 경희대학교 사학과 석사학위논문
- 김학제, 2003, 「정부수립 후 국가감시체제의 형성과 전쟁동원-1948년 이후 정보기관과 국민반, 국민보도연맹의 운영사례를 중심으로」 . 언론정보학 석사논문
- 노영기, 1998, 「육군 창설기(1947~1949)의 숙군에 관한 연구」 . 성균관대학교 사학과 석사논문
- 노용석, 2004. 「민간인 학살을 통해본 지역민의 국가인식과 국가권력의 형성- 경상북도 청도지역의 사례를 중심으로

- 로』. 영남대학교 문화인류학과 박사논문
- 대한민국 국회, 1953, 『제헌국회 속기록』. 서울: 대한민국국회
- 리영희, 1984, 『역정, 1984』. 창작과 비평
- 박광주, 「헌법제정과정과 대통령선거」, 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 1998 『한국현대사의 재인식2 정부수립과 제헌국회』. 오름
- 박원순, 1988, 『국가보안법연구1』. 역사비평사
- 박원순, 1991, 「전쟁 부역자 5만 어떻게 처리되었나」. 『역사비평』 여름
- 박명립, "한국의 국가형성: 1945-1948: 시각과 해석", 한국정치학회보, 1995, Vol. 29, No .1, 1195-1220
- 박찬표, 1995a, 「한국의 국가 형성: 반공체제 수립과 자유민주주의 제도화, 1945-48」, 고려대학교 대학원 정치외교학과
- 박찬표, 1995b, "제헌국회 선거법과 한국의 국가형성", 『한국정치학회보』, 1995, Vol. 29, No.3, 3069-3090
- 박찬표, 1998, 「제헌국회의 의정활동: 분단냉전체제 하의 정치사회와 대의제 민주주의」, 한국정신문화연구원 현대사연구소 편, 『한국현대사의 재인식2 정부수립과 제헌국회』. 오름
- 박홍규, 2001, 『그들이 헌법을 죽였다』. 개마고원
- 병무청, 1985, 『병무행정사(상)』. 서울: 병무청
- 병무청, 1989, 『한국병역제도발전사』. 서울: 병무청
- 서동만, 2005, 『북조선 사회주의 체제 성립사: 1945-1961』, 선인
- 사단법인 북한연구소, 『북한의 계급정책』, 북한연구소, 1976
- 선우종원, 1998, 『선우종원 회고록: 격랑 80년』, 인물연구소
- 안제, 1990, 『실록 보도연맹』. 도서출판 三和
- 여수지역사회연구소, 1998, 『여순사건자료집1』, 여수지역사회연구소
- 오제도, 1981, 『추적자의 증언』. 형문
- 와다 하루끼 (和田春樹), 2002, 『북조선: 유격대국가에서 정규군 국가로』, 돌베개, 90쪽
- 유진오, 1949, 『헌법해의』. 명세당
- 유진오, 1954, 『헌정의 이론과 실제』, 일조각
- 육군본부 편, 1956, 『6·25사변 후방전사(인사편)』
- 이도영 편역, 2000, 「한국전쟁비사1: 죽음의 예비검속」. 『월간 말』
- 이민수, 1998, 『전쟁과 윤리- 도덕적 딜레마와 해결방안의 모색』. 철학과 현실사
- 이삼성, 1998, 『20세기 문명과 야만』, 한길사, 62쪽.
- 이정식. 스칼라피노, 1986, 『한국공산주의 운동사2』, 돌베개
- 장미경, "한국사회 소수자와 시민권의 정치", 한국사회학, 2005, Vol. 39, No. 6, 159-183
- 전상인, 1991, 「한국의 국가: 그 생성과 역사적 추이」, 『사회비평』, 제5호, 1991.4
- 전상인, "한국전쟁과 국가건설", 한림대학교아시아문제연구소, 2000, 『아시아연구』 Vol. 10, No.1
- 정태영 외 엮음, 1999 『죽산 조봉암 전집1』. 세명서관
- 조봉암, 1999, 「헌법초안 총평」, 정태영 외 엮음, 1999 『죽산 조봉암 전집1』. 세명서관
- 제주 4.3연구소 편, 2002, 『무덤에서 살아나온 4.3 수형자들』. 역사비평사

- 최유리, 1997, 「징병제의 실시와 참정권 논의」, 『일제 말기 식민지 지배정책 연구』. 국학자료원
- 최재희, 2000년 겨울, 「징병제의 역사: 국가폭력과 민주주의의 충돌」, 『역사비평』, 69호
- 최현, "대한민국과 중화인민공화국의 국민정체성과 시민권 제도", 한국사회학, 2003, Vol. 37, No.4, 143-175
- 헨더슨, 그레고리(Gregory Henderson), 박행웅·이종삼 옮김, 2000, 『소용돌이의 한국정치』. 한울

<외국문헌>

- Bendix, Reinhard, 1968, "The Extension of Citizenship to the Lower Classes", Reinhard Bendix et al. ed, State and Society, Berkeley: University of California Press, 1968.
- Brubaker, Rogers, 1992, Citizenship and nationhood in France and Germany, Cambridge, Mass. : Harvard University Press
- Giddens, Anthony, 1985, Nation-State and Violence, Berkeley: University of California Press
- Gill, Lesley, 1997, "Creating Citizens, Making Men: The Military and Masculinity in Bolivia", Cultural Antropology, 12(4)
- Gill, Peter, 1994, Policing Politics : Security Intelligence and the Liberal Democratic State, London: Frank Cass & Co.Ltd
- Heater, Derek, 1990, Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education, London:Longman, 1990
- Horne, John, 2002, "Civilian Populations and Wartime Violence: Toward an Historical Analysis", International Social Science Journal, 174
- Kolko, Gabriel, The Politics of War, Boston:Beacon Press, 1968.
- Mann, Michael, 1988, States, War & Capitalism, Oxford: Basil Blackwell Ltd
- Marshall, T.H. 1950, Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge: University of Cambridge Press
- Nisbet, Robert, 1974, "Citizenship :Two Traditions", Social Research, Winter
- Nisbet, Robert, 1975, The Twilight of Authority, New York: Oxford University Press
- Parsons, Talcott, 1965 "Full Citizenship for the Negro Americans: A Sociological Problem", Daedalus, 1965, Vol.94
- Smith, Anthony, 1986, "State-Making and Nation-Building", John A. Hall ed, States in History, Oxford: Basil Blackwell,
- Tilly, Charles, 1986, "War Making and State Making as Organized Crime", Evans,Peter,Rueschemeyer,Dietrich & Skocpol, Theda, Bringing The State Back In, Cambridge: Cambridge University Press
- Turner, Bryan S, 1994, Citizenship and Capitalism:The Debate over Capitalism, London:Allen & Unwin
- Turner, Bryan S, 2001, "The Erosion of Citizenship", British Journal Of Sociology, Vol. 52, No. 2, June

How did the Formation of Divided State create the Character of Citizenship in Korea

- 'Nationhood' and Citizenship under the Korean War and the early National Security State

Kim, Dong-Choon(SungKongHoe University)

Abstract

This article focused on the effects of the national division, the Korean War on the formation of citizenship in Korea. Existing historical or theoretical studies said that the pattern of state-building and character of nationhood at the turn of modernization determined the boundary dividing between those who are entitled to enjoy citizenship and are not. In Korea, state-building after 1945's liberation went hand in hand with nation division at the forefront of worldly Cold War, which finally led to the Korean War. These condition have heavily distorted the liberal elements of citizenship. Pro-Japanese collaborators got the entitlement of 'core citizenship' of anticommunist Korea while leftists were excluded from the political platform as 'un-Korean' or 'un-citizen'. The citizenship in this context meant an exclusive political category rather than an inclusive, positive, and emancipatory category. The social categorization of 'we and others' in contemporary South Korea is originated from the character of citizenship that formed at this period.

key words :

국가형성(state-building), 국민됨(nationhood), 시민권(citizenship), 비시민(non-citizen), 이등시민(second-class citizen), 안보국가(national security state)