

# 정치권력의 헌정질서 유보 및 파괴에 관한 연구

노태우 정권기까지 정치권력의 자유민주주의  
파괴 및 도구화를 중심으로

이영재

동국대강사

## 〈논문요약〉

이 논문의 문제의식은 우리 헌정질서의 기본원리인 자유민주적 기본질서에 대한 이념적 균열의 원인으로부터 출발한다. 이 연구는 그 주요 원인을 지배권력의 정권유지를 위한 자유민주주의(자유민주적 기본질서) 유보 및 파괴에서 찾고 있다. 우리 헌정원리는 권위주의 정권에 의해 반공·안보주의와 성장만능주의로 왜곡된 채 유지되어 왔다. 이를 위해 노태우 정권까지 각 정권별 지배담론 분석을 통하여 자유민주주의가 집권을 위한 상징으로 전략, 도구화되어 왔음을 밝히고 있다. 다른 한편으로, 정권안보를 위하여 권위주의 정권이 국가보안법을 남용함으로써 자유민주주의가 파괴되어 온 점도 밝히고 있다. 결론적으로 이 연구는 권위주의적 통치에 의한 민주헌정질서의 유보, 변형, 파괴를 검토함으로써, 자유민주주의를 외쳐왔던 자들이 실제로는 자유민주주의를 파괴해 왔음을 밝혀 최근 불거지고 있는 국가 정체성, 현대사 논쟁 등에 미력하나마 시사점을 제시하고자 한다.

■주요어: 민주헌정질서, 자유민주주의, 자유민주적 기본질서, 민주화운동

## 1. 문제제기

우리 헌법 제1조는 ‘대한민국은 민주공화국이다’, ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다’고 천명하고 있다. ‘국민주권주의’와 ‘자유민주주의’는 우리 헌법의 최고 이념이다. 그러나, 우리 현대사에서 ‘국민주권주의’와 ‘자유민주주의’는 정치권력의 필요에 의해 일방적으로 유보(또는 사문화)된 채 헌법의 조문 속에 간혀 있었다. 약 반세기 동안 사장된 국민주권주의와 자유민주주의에 생명을 불어넣기 위하여 많은 희생이 있었다. 단편적이거나 ‘87년 6월 민주항쟁 이후 절차적 민주주의가 자리 잡기 시작하였고, 최근에는 민주화를 위한 값진 희생을 돌아볼 수 있게 되었다.

‘5·18’ 광주 ‘폭동’이 ‘민주화운동’으로 평가<sup>1)</sup>되기에 이르렀고, 과거 ‘권위주의적 통치’<sup>2)</sup>에 항거한 민주화운동에 대해 명예회복 및 보상 작업이 시작되었다. 우리 헌법에 비추어 본다면, 민주화운동이란 권위주의적 통치에 항거하여 대한민국 헌법의 이념과 가치를 신장시킨 활동을 말한다. 그러나, 민주화 이후의 민주주의를 모색할 만큼 민주주의가 성숙했다는 지금, 한국 사회에서 ‘민주화운동’에 대한 평가 작업은 심각한 이념적 균열에 직면해 있다.

지난 2006년 ‘친북반국가행위진상규명위원회’의 출범 자리에서는 과거청산 작업이 “좌파진영이 정부권력을 끼고 ‘역사 뒤집기’를 진행하는 것”으로 평가되었다(2006.5.25. 「국가정체성과 좌익공안사건 재조명」). 2008년 12월에 사노맹 사건 관련 박○○, 백○○씨에 대한 민주화운동 관

---

1) 대법원은 12·12를 ‘군형법상의 반란’으로, 5·18 학살자들에 대해서는 ‘내란 및 내란목적 살인’으로 단죄하였다(1997년 4월 17일, 선고 96도3376).

2) 이 글에서 ‘권위주의적 통치’란 입법, 사법, 행정 등 모든 공권력을 행사 또는 불행사함으로써 민주헌정질서의 기본권을 문란하게 하고 헌법이 보장하는 국민의 기본권을 침해한 통치 작용 일반을 말한다.

런자 인정 결정이 있자, ‘국가정체성’, ‘법적 안정성’, ‘대한민국의 정통성’ 시비가 불거졌다.<sup>3)</sup> 2009년 2월 18일 대한민국재향군인회 안보문제연구소가 개최한 토론회에서도 민주화운동에 대한 평가 작업과 관련하여 ‘국가정체성’, ‘헌정질서’ 위반을 둘러싼 주장들이 제기되었다(김성욱 2009, 79-126). 이 자리에서는 민주화운동이 아예 ‘공산주의’ 활동으로 규정되었다. 이 갈등은 비단 어제, 오늘 일이 아니라, 한국 현대사를 관통하며 지속되어 왔다.

위원회는 각종 (강조-인용자) 활동을 민주화운동으로 인정해 명예회복 및 보상해 왔다 ... 대한민국의 (강조-인용자)를 부정하는 반헌법적·반국가적 행태라 아니할 수 없다. 또한 민보상위의 이 같은 행태는 ... 남북대치 상황에서 북한의 사주로 빈발해 온 각종 공산주의 활동을 국가적 명예회복 및 보상대상으로 추모 및 추앙케 함으로써 대한민국의 역사적 정통성과 이념적 정체성을 뿌리부터 파괴하는 행위이다(위 안보문제연구소 세미나 자료집, 79-81).

이처럼 한국 사회에서 자유민주주의를 둘러싼 추상적 ‘정의’와 구체적인 ‘실재’는 합의되지 못한 채 심각한 혼란 속에 있다. 현대사 교과서 과정에서 보듯이 어린 학생들의 교육까지 이념적 대립에 따른 혼란이 가중되고, 반세기 동안 노정된 정당한 노동의 권리, 양심과 사상의 자유, 사회권 등 우리 헌법이 보장하고 있는 소중한 민주적 가치의 훼손으로 인해 우리 사회의 공공선, 공동체의 가치가 반편화 될 수밖에 없다는 데에 문제의 심각성이 있다. “한국 사회에서 자유민주주의는 현재도 ‘이념의 빈곤’에

3) “대한민국의 정통성에 시비를 건 단체의 핵심간부까지 민주화운동 보상대상자로 인정하는 것은 진정한 민주화운동의 빛을 흐리게 한다”(세계일보, 2008. 12. 28). “법적 안정성과 국가 정체성을 해치는 결정이다”(동아일보, 2008. 12. 29).

허덕이면서, 시장주의, 반공주의로 도매금에 등치”(송병헌·이나미·김면회 2004, 14)되고 있는 것이다.

이러한 이념적 균열의 원인은 ‘식민지배’, ‘분단’, ‘한국전쟁’ 등을 둘러싼 한반도의 지정학적 측면으로부터 기인하는 불가피성이 있다. 그러나, 이러한 조건을 악용해왔던 권위주의적 통치 세력에게 더 큰 책임이 있음을 부인할 수 없다. 해방 이후 제6공화국에 이르기까지 정치권력의 유지에만 혈안이 되어 우리 헌정질서를 필요에 따라 도구화하고, 파괴시켜왔던 권위주의적 통치의 폐해가 누적되고 축적되어 끓어 있는 것이다.

우리 헌법의 민주헌정질서는 정치권력을 사인화(私人化)하여 영구집권을 획책했던 이승만 정권기부터 제대로 구현된 적이 없다고 해도 과언이 아니다. ‘4·19 혁명’을 계기로 새로운 전환기를 맞는 듯 했으나 제도 야당이었던 민주당의 한계와 불법적으로 정권을 찬탈한 군부정권에 의해 좌절되었다. 한국 현대사를 관통하는 헌정이념은 ‘자유민주주의’<sup>4)</sup>가 아닌 ‘민족주의’, ‘반공주의’, ‘발전주의’, ‘권위주의’였다. 자유민주주의가 정치권력의 필요에 의해 작위적으로 변형, 파괴되어 온 것이다.

---

4) 자유민주주의는 그 자체로 개념적 다의성을 포괄하는 다분히 논쟁적 개념이다. 자유민주주의는 자본주의의 경제원리에 기반(강정인 1993, 46)하고 있기 때문에 민주주의의 의미보다는 자유주의적 의미가 강하다. 더 나아가 “평등에 집착하는 경우 민주주의는 자유주의와 결별하지 않으면 안 된다는 주장도 있을 수 있고, 반대로 자유의 이상에 붙들려 있는 경우 민주주의는 자유주의의 하급 동맹자로 만족해야 한다는 신조를 고집할 수도 있다. 한마디로 자유민주주의는 바로 이 두 번째의 집념이 만들어낸 작품(박호성 1994, 93)”이라는 비판도 있다. 우리 사회에서는 이에 더해, 미국식 자유주의의 첨병 역할을 떠맡아 오면서 반공주의의 또 다른 이름으로 자리 잡아 왔다. 자유민주주의 개념을 둘러싼 논의로 호를 경우 이는 또 다른 차원의 검토를 필요로 하기 때문에 이 글에서는 제2장에서 자유민주주의를 민주주의의 평등 개념까지 포괄하는 것으로 정의하고, 관련 논의의 쟁점이나 소개는 생략하였다. 자유민주주의의 절차 및 형식과 관련하여서는 헌법재판소가 확인한 자유민주적 기본질서의 정의를 따르고 있다. 현재는 자유민주적 기본질서에 대해 “모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 즉 반국가단체의 일인 독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치·자유·평등의 기본원칙에 바탕한 법치국가적 통치질서를 의미하며, 그 구체적 내용은 기본적인 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 뼈대로 한 경제질서, 사법권의 독립 등으로 요약된다”(헌재 1990. 4. 2. 89헌가 113, 49-64)고 판시하였다.

오랜 권위주의 시기 동안 우리 헌정질서는 고질적인 두 가지 테제에 포위되어 있었다. 하나는 정치적 테제로 반공·안보이데올로기 테제이다. ‘반공’과 ‘안보’의 이름으로 국민기본권과 자유민주주의를 위한 운동이 탄압받았다. 또 다른 하나는 ‘성장주의’ 테제이다. 이 성장주의는 노동배제를 중심으로 한 국가-재벌의 비정상적 성장에 주안점을 둔 것으로 자유민주주의의 또 다른 핵심인 균등한 분배 요구를 피하기 위한 민주헌정질서 ‘유보’의 한 축이었다. 따라서, “서구에서 시민과 노동자계급을 중심으로 발생하고 발전해온 자유민주주의의 역사적 성과와 이 성과 속에 담긴 보편적 가치를 충분히 인식하고 수용할 수 없었다(송병헌·이나미·김면희 2004, 15-19)”. 이 글에서 위 두 가지 테제는 권위주의적 통치에 의한 자유민주주의 파괴 및 도구화를 설명하기 위한 연결고리이다.

권위주의 통치 세력은 반공·안보이데올로기와 성장만능주의를 바탕으로 한편으로는 자유민주적 기본질서의 관철을 유보하기도 하였고, 다른 한편으로 파괴하기도 하였다. 이승만 정권기 ‘일민주의’의 미명하에 ‘반공주의’가 득세하였다. 박정희 정권하에서 자유민주주의는 ‘반공도덕’과 ‘국민윤리’, ‘총력안보체제’로 도배되었고, ‘한국적’ 민주주의로 변질되었다. 전두환 정권하에서 ‘민주 도착화’, ‘복지국가 건설’, ‘정의사회 구현’, ‘국민정신개조’라는 4대 국가지표는 반공주의, 발전주의, 국가주의의 수사(rhetoric)에 다름 아니었다. 노태우 정권기 역시 예외가 아니다. 우리 헌법이 보장하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’가 과거 권위주의적 정권하에서는 국제적 체면치레를 위한 임시방편에 불과하였고, 오히려 그 내면에서는 정권을 유지하는 데 귀찮고, 번거로운 존재였다.

권위주의적 통치 세력에 의한 반헌정적, 반민주적 통치 형태는 현실에서 유기적 결합으로 나타나지만, 편의상 이를 구분해 보면 적극적 차원과 소극적 차원으로 나누어 볼 수 있다. 정권의 위기시에는 주로 반공, 안보이데올로기에 기반하여 적극적 차원의 자유민주주의 파괴 행위가 있었고, 정권 초기 정치권력의 정당성 확보를 위해서는 소극적 차원의 자유민

주주의 유보 담론이 등장했다. 물론 현실에서는 국가보안법 등을 활용한 자유민주주의의 파괴와 지배담론을 통한 자유민주주의의 도구화가 상호 연관을 맺어서 작동한다.

권위주의 정권의 지배담론에는 '반공(안보)주의'와 '성장주의'가 국민적 동의 획득을 위하여 자유민주주의의 외피를 입고 상징화되어 등장한다. 지배담론은 형식적으로 국민주권 원리에 따라 국민의 동의를 구하는 것을 전제로 구사된다. 노태우 정권기까지 상징적 지배담론을 통하여 확인되는 점은 자유민주주의가 철저히 도구화되어 왔다는 점이다. 반면, 현실 통치와 관련하여 보면, 자유민주적 기본질서는 도구화를 넘어 정권안보를 위하여 파괴되어 왔다. 민주화 요구에 직면한 권위주의 정권의 선택은 국민의 눈치 보기는 고사하고, 국민을 제3자로 두고, 국민주권 원리를 국가 대 피의자 관계로 재구성하여 탄압하는 것이었다. 그 대표적 수단이 헌법 위에 군림한 국가보안법이었다.

진보진영에서 자유민주주의는 '70년대 중반 이후 우리 사회의 대안으로 거론조차 되지 않아 왔다. 찌그러지고, 깨어진 자유민주주의 자체에서 어떠한 가능성도 찾을 수 없었기 때문이다. 그 책임은 자유민주적 기본질서를 유린하고 파괴해 온, 즉 헌정질서 자체를 무시하며 권위주의적 통치로 일관해 온 정치권력에 있다. 한국 사회의 '정통성', '정체성' 운운하기 위해서는 민주헌정질서의 정통성과 정체성이 어떻게 유린되어 왔는지에 대한 반성이 선행되어야 한다. 해방 이후 집권자가 '자유민주주의'를 주창하지 않은 적이 없었고, 헌법의 이념과 가치를 팔아먹지 않은 적이 없었다.

이 글의 목적은 권위주의적 통치에 의한 민주헌정질서의 유보, 변형, 파괴사를 거시적으로 개괄하는 것이다. 자유민주주의의 도구화 및 형해화에 대한 검토는 권위주의적 통치세력에 의해 한국 현대사가 얼마나 헌정질서에 반(反)하는 통치행위로 점철되어 왔는지 성찰할 수 있는 계기를 만들어 줄 것이다. 연구의 범위는 시기적으로 이승만 정권기부터 노태우 정권기까지를 대상으로 하고 있다. 문민정부부터 참여정부까지의 시기는 권

위주의적 통치에 대한 정의에 있어 또 다른 분석들을 요구하기에 여기에서는 일단 일반적으로 권위주의적 통치로 규정하는 데 무리가 없는 노태우 정권기까지를 대상으로 하였다. 제2절에서는 자유민주주의의 개념 및 한국적 특수성을 검토하고, 우리 헌정질서하에서 자유민주주의가 어떻게 규정되어 왔는지에 대하여 개괄하였다. 제3절에서는 거시적 차원에서 헌정질서와 관련된 지배담론을 분석하였다. 분석의 고리는 ‘자유민주주의’를 위협했던 ‘반공’ (안보), ‘성장’ 이라는 두 이데올로기를 중심으로 하였다. 제4절에서는 자유민주주의 위에 균립하며 민주헌정질서를 파괴한 ‘반공’, ‘안보’의 침범인 국가보안법의 자유민주주의 파괴사를 중심으로 하였다.

## 2. 자유민주주의에 대하여

### 1) 자유민주주의에 대한 개념적 접근

일반적으로 자유주의는 정치권력과 국가의 기능을 제한함으로써 개인의 권리를 확보하고, 유지하는 데 집중한다. 자유주의가 절대국가나 사회국가(social state)와 대비된다면, 민주주의는 군주제(monarchy)나 과두제(oligarchy) 등 독재체제와 상반되는 개념이다. 민주주의는 통치권이 개인이나 몇몇 소수의 수중에 장악되는 것이 아니라 모든 사람 또는 다수의 수중에 놓여 있어야 함을 강조한다. 따라서 ‘자유’와 ‘민주’의 개념은 단순히 상호의존적 차원으로 정리되기에는 많은 난점이 존재한다.

하나(자유주의\_인용자)는 국가권력은 제한되어야 한다는 것이고, 다른 하나(민주주의)는 국가권력이 고루 분배되어야 한다는 것이다(Bobbio 1990, 12).

특히, 자본주의의 발전에 따른 경제적 불평등이 심화되어감에 따라 자유주의는 ‘평등’의 요구에 직면하였다. 시민권에 이은 정치권의 확립 이후 ‘사회권’의 문제가 대두되었다. 산업화 이후 자본주의의 고도성장과 함께 독점 및 부의 불균등이 심화되자 대부분의 국가에서 헌법이 정한 기본권의 위협, 민주주의의 위기상황을 타파하기 위하여 인간다운 최저생활을 할 권리의 필요성이 대두되기에 이른다.<sup>5)</sup>

이와 같은 상황은 자유주의에 대한 정치이론상의 변화도 수반하였다. 수정 자유주의 이론가로는 롤즈(Rawls)가 대표적이다. 롤즈는 개인의 권리 보장과 자유에 대한 배타적 강조에 휘감겨 있던 자유주의의 한계를 갈파했다. 롤즈는 자신의 정의론을 통해 자유주의의 난제로 남아 있는 평등과 의무의 항목을 정면으로 다루고 있다(Rawls 1993). 근대 자본주의의 급속한 발전 이후 평등의 문제는 자유주의가 인류보편적인 사상으로 존속하기 위해서 ‘자유’만큼이나 중대한 문제로 대두되었다(Lessnoff 1991, 140-141).

정치사상사적으로 본다면, 자유주의와 민주주의가 ‘자유민주주의’로 결합된 것은 자본주의의 발전에 따른 노동계급의 형성을 바탕으로 한 일종의 계급타협적 산물이었다. 우리 사회에서는 반공주의에 호응하는 개념으로 정착되는 기이한 상황이었지만,<sup>6)</sup> 이를 별론으로 한다면 이념형적으로 볼 때, 자유민주주의는 자유주의적 함의에 ‘평등’을 기저로 하는 민주

5) 20세기 이후의 경향은 자유권 중심에서 사회권 중심으로 옮겨가고 있다. 사회권으로 기본권의 비중이 높아지는 것에 상응하는 국가, 즉 국민의 자유뿐만 아니라 모든 계층, 특히 물질적으로 혜택을 받지 못하는 자에게도 인간다운 생활을 하게 하는 것을 사명으로 하는 것이 현대 국가의 흐름이다(정연철 2004, 65-69).

6) 참고로 자유민주주의는 처음부터 긍정적인 그 무엇이 아닌, 자신과 다른 것을 구별짓기 위한 소극적, 방어적인 이유로 출발했음을 논구하는 이나미의 논의는 주목할 만하다. 소련 및 동구권에 반대된다는 의미에서의 ‘반공’과 일부 신생독립국가들의 권위주의 체제에 반대된다는 의미에서의 ‘반독재’가 중요한 내용이 된다. “한국의 역사를 볼 때 한국 자유민주주의의 내용 역시 크게 ‘반공’과 ‘반독재’로 나뉜다. 이 중 반공은 이승만, 박정희, 전두환 등 주로 독재정권



주의가 결합된 개념이다. 따라서, 자유민주주의는 ‘자유’와 ‘평등’의 조화 및 결합으로 이해되어야 한다.

최근에는 자유민주주의와 사회민주주의의 구분이 모호할 정도로 ‘평등’과 ‘분배’에 대한 비중이 높아졌다.<sup>7)</sup> 한국정치 역시 헌법 개정 없이도 이른바 사회민주주의에서 강조하는 사회경제적 불평등을 해소할 수 있는 방향으로 성장·전화하는 것이 가능할 정도이다. 헌법학자들이 우리 헌법의 기본원리로 ‘사회복지국가원리’, ‘사회국가원리’, 사회경제질서의 원리로 ‘사회복지주의’, ‘사회적 시장경제주의’ 등을 제시(강정인 2008, 43)하는 것도 같은 맥락이다.

## 2) 자유민주적 헌정질서

해방 직후 한국 사회는 국가형성의 과제에 직면하였다. 식민지배 동안 상실했던 정치적 주권과 정치체제 형성이 위로부터 주어진 근대화의 경로에서 가장 우선시되었다. 한국의 근대 국가형성과 민주제도는 미군정에 의한 1948년 5·10선거부터 일거에 주어졌다. 한국은 그 이전에 근대적 민주주의를 경험한 적이 없었다. 미군정하에서 이식된 민주적 제도가

---

에 의해 강조되었다면, 반독재는 야당과 민주화운동세력에 의해 주장되었다(송병헌·이나미·김면희 2004, 67-68).” 필자도 자유민주주의의 내용이 독재정권 시기 ‘반공’으로 채워졌다는 견해에 동의한다. 그러나 현재적 관점에서 우리 헌정질서의 핵심이 ‘반공’ 또는 소극적, 방어적 차원에 한정되는 것은 아니다. 필자는 자유민주주의가 ‘반공주의’로 도배되었던 과거 권위주의적 통치 시기의 합의에서 벗어나 민주주의를 위한 공정한 물로써 기능한다면, 그 자체로 중요한 민주적 진전이라고 본다. 온전한 의미의 자유민주적 기본질서가 관철되는 사회라면 국가보안법 같은 반민주적 탄압 도구는 양립하기 어렵다.

7) 서구의 정치사를 볼 때 ‘이념’적으로 자유민주주의가 자유주의로부터, 사회민주주의가 사회주의로부터 출발했다는 기원상의 차이점은 명백히 존재한다. 그러나 오늘날 대부분의 사회민주주의 체제가 자유민주주의 체제 내에서 자유민주주의의 헌정적 틀—다당제에 바탕을 둔 대의제도, 기본적 시민권의 보장, 권력분립, 선거를 통한 정권교체 등—을 수용하면서 발전해 왔기 때문에, ‘체제’ 면에서 자유민주주의와 사회민주주의를 구분하기란 대단히 어렵다(강정인 2008, 41-42).

뿌리 내릴 토양은 척박했다. 자유민주주의는 일제식민통치가 남겨 놓은 군국주의적 권위주의 제도와 문화, 친일세력이 견제한 가운데 출발한 이승만 정권, 자본주의의 미성숙에 따른 민주화 추진 주체의 부재 등의 문제에 직면했다. 또한, 6·25전쟁과 분단이라는 지정학적 특수성도 민주적 제도의 성숙을 제한하는 주요 요인이었다.

이 기간 동안 자유주의, 민족주의, 사회주의 등의 다양한 이데올로기들이 추동되었고, 그 이데올로기의 성격은 부르주아적 권리와 상업적 자유를 의미하는 자유주의나 그에 대한 계급적 저항으로서의 사회주의라는 명확한 계급적 성격이었다기보다는 민족국가건설이라는 포괄적이고 정치적인 과제 속에서 전개되었다. 자유민주주의는 경제적 의미보다는 국가 권력 속에 형성시켜야 할 제도적인 것으로 고려되었다(박주원 1995, 9).

이와 같은 현실적 제약에도 불구하고 당시 헌법에서 확인되는 민주주의의 내용은 주목할 만한 것이었다. 근대 국가로서 대한민국의 수립을 확정, 공포한 1948년 제헌헌법은 이념형적으로 자유민주주의의 원리를 구현하고 있다. 건국헌법의 전문에서는 “민주독립국가를 재건함에 있어서… 민주주의제 제도를 수립하여 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘케” 할 것을 천명하였다. 제1조는 ‘대한민국이 민주공화국’ 이고, 제2조는 ‘대한민국의 주권이 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다’ 고 천명하였다. 경제질서를 천명한 제84조에서는 ‘대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다’ 고 천명함으로써 기회균등 및 평등의 원리를 제시하였다.

이 민주주의 원리는 현재까지도 우리 헌정질서의 뼈대를 이루고 있다. 이 민주적 기본질서는 국민적 합의에 바탕한 국가적 이념으로 헌법의 개정절차에 의해서도 폐지될 수 없는 개정금지사항으로 대한민국 법질서에 있어 최고 규범이 된다(권영성 2000, 159). 헌법 전문에 명시된 정의의

가치에 대한 언급은 유신헌법에서만 생략되고, 제5공화국 헌법을 거쳐 현재에 이르기까지 지속되고 있다. 그리고 ‘각인의 기회균등’ 과 ‘국민생활의 균등한 향상’ 에 대한 관심은 수차례의 헌법 개정을 거치는 동안 단 한 차례도 빠짐없이 헌법전문에 표현되어 있다.

또한 건국(제헌-인용자)헌법 제8조에서 천명한 ‘모든 국민은 법률 앞에 평등하며 성별, 신앙 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다’ 는 평등원칙이 선언된 이래 제3공화국 헌법에서부터 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 이를 위하여 국가는 국민의 기본적 인권을 최대한으로 보장할 의무를 진다’ 는 헌법상 기본권의 근본원리 조항을 삽입하고 있다. 제5공화국 헌법에서 이 기본권의 근본원리 조항이 강화되어 개인의 기본적 인권이 국가성립 이전에 존재하는 일종의 자연권적 성격을 갖는 것으로 선언되기에 이른다(문지영 2007, 34-35).

이처럼 정치적 현실과는 별개로 헌법상에서 자유민주주의는 민주적 원리를 규정해 왔다. 그러나, 이러한 헌법상의 자유민주적 기본질서가 정치현실에서 작동하지 못했다는 사실에 현대사의 비극이 있다. 헌법 위에 군림한 반헌정적 정치권력과 권위주의 통치는 한국 헌정사에서 민주주의의 후퇴 및 공백을 만든 핵심 요체였다.

### 3. 지배담론을 중심으로 본 자유민주주의의 도구화

#### 1) 이승만 정권: 배제전략으로서의 ‘뭉쳐야 산다’

해방 후 제1공화국에 이르기까지 한국 사회는 미군정하에서 제반 정치세력들이 국가건설의 주도권을 두고 치열한 각축을 벌였다. 찬탁, 반탁

을 둘러싼 국론 분열, 남한의 단독선거, 주요 인사에 대한 테러 등 우여곡절 끝에 이승만 정권이 성립되었다. ‘뭉쳐야 산다’는 표제어 아래 집권 초 이승만 정권이 공식적으로 제시한 국가목표는 ‘자유민주주의’와 ‘일민주의(一民主義)’였다. 흥미롭게도 국정목표로 제창된 ‘자유민주주의’와 ‘일민주의’ 담론이 민주주의와 자유권의 신장을 가져온 것도, 민족주의적 통합을 지향한 것도 아니었다. 이승만 정권의 국정목표를 떠받친 중심축은 ‘국가보안법’과 ‘반공주의’였다.

1948년 12월 1일 “국권을 위배하여 정부를 참칭하거나 그에 부수하여 국가를 변란할 목적으로 결사 또는 집단을 구성한 자”를 처벌한다는 이유로 ‘국가보안법’이 제정되었다. 이에 따라 1949년 5월에는 한미협정을 반 대하고, 친일파 처단을 주장하였던 10여 명의 소장파 의원들이 남로당 프락치로 구속되었다. 같은 해 6월에는 김구에 대한 암살이 있었다. 현실 정치를 인도하는 정치원리는 자유민주주의도, 일민주의도 아닌 ‘반공주의’였다.

분단국가를 수립한 이승만-한민당 지배연합은 이념적으로 극우블록에 속한다고 할 수 있다. 박헌영 등 극좌그룹은 말할 것도 없고, 여운형 등의 온건좌파그룹, 중도세력이었던 김구 그룹도 배제한 채, 제1공화국은 어떤 정치세력의 참여도 허용치 않았다. 이승만 정권에 대한 비판세력은 곧 ‘빨갱이’라는 낙인이 찍혀 국민의 범주에서 배제되었다. 뭉쳐야 할 것 발은 ‘반공주의’였고, 깃발의 선두에는 친일파들이 나섰다.<sup>8)</sup>

8) 일본 제국주의에 협력했던 친일파들은 자신들의 수치스러운 행적을 감추기 위해서라도 반공 대열의 첨병에 섰다. 그리고 이승만 정권은 이를 활용하여 국가건설 과정에서 비판정치세력들을 빨갱이로 몰아 제거하였다. 반민법 반대와 반공주의가 결합한 일례를 들어 보면 다음과 같다. “「반민법」을 반대하는 움직임은 9월 23일 친일파 이종형이 단장으로 있던 韓國反共團이 주최하고 大韓日報社와 民衆新聞社가 후원한 ‘反共救國總蹶起 政權移讓大祝賀 國民大會’에서 절정에 달하였다. 이날 대회를 주도한 이종형은 「반민법」은 동장, 반장까지 모두 적용되는 綱民法이며, 「반민법」을 만든 사람은 공산당파 ‘김일성의 주구’라고 주장하였다. 그리고 대회 장에는 “「반민법」을 철폐하고 국회를 처부수자”라는 내용의 전단이 뿌려졌으며, 「반민법」의

이승만은 1949년 9월 3일 ‘반민법’의 제정으로 민심이 이반되고 있다고 지적하며, ‘반민법’이 제정되어도 시행되기는 어려울 것이라고 밝혔다. 9월 14일에는 반민법 시행을 반대하는 담화를 발표하였다(허종 2008, 333-334). 건국 헌법의 정신이 강조하는 독립정신은 반공정신으로 둔갑하였고, 친일반공투사들이 사회를 장악하였다.<sup>9)</sup> 1949년 9월 14일 건국헌법의 전문에서 밝힌 “삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여 이제 민족독립국가를 재건”해야 할 헌법 정신은 제정 1년이 채 가기도 전에 사문화되고 말았다. 헌법 위에 군림하는 반공을 국시로 하여, ‘몽쳐야 산다’는 일민주주의의 이름으로 ‘몽쳐진’ 세력은 친일세력, 극우반공세력들이었다.

한국전쟁을 거치며 반공주의는 더욱 강고한 위력을 발휘하며, ‘멸공 북진통일론’으로 이어졌다. 미군정하에서 이식되고, 이승만 정권에 의해 주창된 자유민주주의는 야당과 비판적 지식인의 저항담론으로 그 지위를 변경하였다. 제1공화국부터 자유민주주의는 북한이라는 구체적인 적을 향한 대항이데올로기로, 그 내용을 반공유일주의로 삼아 체제안정을 꾀하는 도구로 전락하였다.

## 2) 박정희 정권: ‘조국근대화’와 ‘한국적 민주주의’

정상적 집권과정을 거치지 않은 박정희 정권의 출발은 ‘5·16 군사쿠데타’의 정당화에 성패가 달려 있었다. 이승만 정권이 반공을 국시로 자유민주주의 위에 군림하며 정적을 제거함으로써 정치적 안정을 꾀했다면,

---

수정을 요구하는 결의문을 발표하였다. 대회가 끝난 후 내무부 장관 윤치영은 방송을 통해 이 대회를 해방 후 처음 보는 애국적 대회였다고 찬양(허종 2008, 334) 하였다.

9) 일례로 “정부수립 후부터 1949년 8월 말까지 기용된 서울 각 경찰서장 16명 가운데 15명이 일제 시기 경찰출신이었으며, 1명은 만주군 헌병장교 출신이었다. 전국 각 지방 경찰국장으로 기용된 자들도 이와 다를 바 없었다”(허종 2008, 323).

초기 박정희 정권은 ‘4·19 혁명’에 대한 국민적 지지를 감안하여 ‘4·19 혁명’을 옹호<sup>10)</sup>하되, 제2공화국을 ‘무능’, ‘비효율’, ‘혼란’으로 규정하여 ‘5·16 군사쿠데타’의 정당성을 강조하였다. 다른 한편으로는 경제 성장을 통한 국민적 지지로 통치의 안정을 도모했다. 그 핵심 담론이 ‘조국 근대화’이다.

박정희 정권은 ‘5·16 군사쿠데타’가 “자유민주주의를 찾기 위한 혁명”이었음을 강조하였다.<sup>11)</sup> 하지만, 민주주의는 정치적 과도기 단계에서 당장 추진해야 할 과제가 아니라 ‘행정적 민주주의’로 국한한 채 유보되었다.

서구적 민주주의가 아닌 즉 우리의 사회적, 정치적 현실에 맞는 민주주의를 해나가야 한다고 생각한다. 바로 이러한 민주주의가 ‘행정적 민주주의(Administrative democracy)’라고 할 수 있다 … 우리들이 기왕의 부패를 일소하고 국민들의 자치 능력을 강화하여 사회정의를 구현하는 것이 당면의 목표라면 그 방법으로서 민주주의를 정치적으로 당장 달성할 것이 아니라… (박정희 1961, 229).

초기 박정희 정권의 ‘조국근대화’ 담론은 헌정질서를 유보시키는 효과를 발휘하였다. 일단 먹고 사는 문제해결이 가장 시급하니까, 조국근대화를 시켜 놓고 보자는 것이었다. ‘국력신장’, ‘우리도 한번 잘살아 보세’, ‘자립경제’ 등의 하위 담론이 조국근대화 담론을 위해 동원되었다. 박정

10) 5·16 군사쿠데타 이후 국가재건최고회의 의장에 취임한 박정희는 ‘4·19 혁명’에 대해서는 다음과 같은 의미를 부여하였다. “부정과 부패에 날로 기울어지는 국가의 운명을 좌시할 수 없었고 빈곤에 허덕이며 희망 없는 내일을 기다릴 수 없는 국민들은 위정자에게 저항하여 전국 방방곡곡에서 쫓겨하였다”(한국혁명재판사편찬위원회 1962, 『한국혁명재판사』 제1권 서문 중).

11) “새 시대의 국가질서를 확립하기 위해서는 낡고 그릇된 구질서는 과감하게 타파되지 않으면 안 된다. 우리가 진정한 자유민주주의를 찾기 위해 혁명이란 비상수단을 택하지 않을 수 없었다면 과거의 반민주적 요소는 철저히 제거되어야 할 것이다”(한국혁명재판사편찬위원회, 위 자료 서문 중).

회 정권의 초기 국면은 비록 헌법이 보장하는 기본권을 유보시켜 놓은 채 일방통행하였지만, 경제 성장의 효과가 뒷받침되면서 일정부분 국민적 동의를 획득하여 불법적 집권 후의 통치 정당성을 확보할 수 있었다.

‘경제발전’의 담론 앞에서 민주화의 요구는 경제성장의 발목잡기로 매도되었고, 제2공화국의 후과와 함께 과거의 타성에 젖은 사회혼란 세력으로 명명되었다. 자연스레 자유민주주의는 경제성장의 토대 위에서 추구해야 할 부차적인 것으로 정리되었다. 이런 ‘성장만능주의’의 바탕 위에서 ‘한-일 국교수립’도 가능할 수 있었다.

- 정국의 안정은 경제발전의 대전제입니다.('67년 제6대 대통령 취임사중)
- 세계의 모든 나라들이 발전을 위하여 몸부림쳤던 60년대에, 우리들은 5·16 혁명을 기폭으로 하여 오랜 의타와 침체의 묵은 껍질에서 벗어나 자립과 증흥의 반석 위에 새 한국의 기초를 다져 놓았고, 경제 건설의 토양 위에서만 민주주의의 꽃이 길이 피어날 수 있음을 체험을 통해 실증하였으며...('71년 제7대 대통령 취임사중)

이승만 정권기에도 형식상으로나마 명맥을 이어 오던 자유민주주의를 후순위로 전락시킬 수 있었던 배경은 위에서 살펴본 바와 같이 ‘성장주의’였다. 그러나 이 성장주의는 양날의 칼이기도 하였다. 성장주의는 필연적으로 노동계급을 양산하며, 일정 시점에서는 균등한 분배의 요구가 분출할 수밖에 없는 잠재성을 담보로 한 것이었다. 지속적인 통치의 정당성을 확보하기 위해서는 새롭게 부상한 노동계급에게 기본권을 되돌려 주고, 균등한 분배정책으로의 전환 외에 선택지는 없었다.

그러나, 박정희 정권은 ‘행정적 민주주의’를 ‘민족적 민주주의’로 전환하고, 한 발 더 나아가 ‘한국적’ 민주주의를 주창함으로써 정당한 분배의 요구에 대해 반헌법적 집권연장 수순을 밟아가며 거부의를 명확히 하였다. ‘민족적 민주주의’는 말 그대로 ‘민주주의’와 ‘민족주의’를 결합

한 것이다. ‘민족주의’는 한국적 상황을 정당화시키는 기제로 동원되었다. 민족주의는 곧 경제성장과 직결된 ‘자립’ 담론으로 연결되며, 한국의 특수한 상황하에서 경제자립을 이루기 위하여 민주주의를 유보하자는 것이 민족적 민주주의 담론의 핵심이었다.

박정희 정권은 1969년 반헌정적 테러를 자행하였다. 이른바 ‘삼선개헌’을 단행한 것이다. 이후 정권은 심각한 저항에 직면하게 된다. ‘삼선개헌’을 전후하여 ‘성장’, ‘발전’ 담론이 급격하게 ‘안정’, ‘안보’ 담론으로 변화한다. 민주헌정질서하에서 정권연장은 불가능하였기 때문에, 3선 개헌을 전후하여 박정희 정권의 담론은 헌정질서 ‘유보’ 담론에서 헌정질서 ‘파괴’ 담론으로 전환한 것이다.<sup>12)</sup> 박정희 정권은 정국 안정을 위하여 ‘반공’, ‘안보’, ‘질서’ 담론하에 헌정파괴 명령인 각종 사회통제장치를 남발하게 된다. 박정희 정권의 후기 지배담론은 ‘성장주의’에서 강력한 ‘국가주의’로 전환하였다.<sup>13)</sup> 유신 시기에 제시된 ‘한국적 민주주의’는 바로 민주주의를 포기한다는 선언이었다. 유신체제는 헌정질서를 초월하는 대통령의 권한 강화와 중앙정보부를 중심으로 하는 대국민감시 체제로 국회, 언론, 사법 등 제반 민주적 기제들을 파괴하는 체제였다. 유신체제는 자유민주적 기본질서에 반하는 반헌정적 체제였다.<sup>14)</sup>

12) 정치제도적 수준에서는 제3공화국과 유신체제의 차이가 뚜렷하게 드러난다. 정치제도의 면에서 유신체제는 핵심적 민주제도를 폐지하거나 위축시키고 있으며, 정치적 민주주의와 양립할 수 없는 반민주적 체제이다. 그러나 제3공화국과 유신체제를 정치 수준 이외의 사회구성체적 관점에서 볼 때 단절된 체제로 파악할 수는 없다. 실제로 체제 전환과정에 있어 과거의 단절보다는 연속성이 지배하였다. 예를 들어 국민교육헌장은 1968년에 선포되었고 반공주의는 이미 5·16 쿠데타 시 명확히 선언된 바 있다. 즉 유신체제 수립과정은 역사적 단절이 아니라 점진적 변화의 축적과정이었다(송병헌 2005, 88-89).

13) 박정희 정권하에서 계엄령이 총 5회, 위수령 3회, 비상사태 1회, 긴급조치가 5회(총 9회) 선포되었다.

14) 대통령 선출이 직선제에서 간선제로 바뀌었고, 박정희 자신이 의장을 맡고 있는 통일주체국민회의에서 대통령을 선출하고, 대통령이 추천하는 유신정우회라는 국회의원 전체의 1/3을 차지했다. 선거법도 여당이 유리하도록 변용되었고, 입법, 사법, 행정부 위에 대통령이 군



이승만 정권에서 자유민주주의는 ‘일민주의’와 ‘반공주의’로 둔갑했지만, 박정희 정권의 유신 이후 자유민주주의는 명맥조차 유지할 수 없는 처지에 있었다. ‘성장주의’에 따른 사회경제구조의 변화를 추동해 내기는 하였지만, 이미 헌정원리로서 확립된 지 오래인 민주주의 유보에 대한 마감시한이 다가올수록 자유민주주의로부터 멀어져 갔던 박정희 정권의 ‘한국적 민주주의(유신)’는 좌초되고 말았다.

### 3) 전두환 정권: 선진조국 창조, 정의사회 구현

박정희 정권 후반기 민주화를 위한 저항이 강력했던 가운데 갑작스레 발생한 ‘10·26’의 혼란을 틈타 ‘12·12 군사반란’ 및 ‘5·18 민주화운동’ 무력진압을 자행하며 신군부가 집권하였다. 집권과정에서 이미 헌정 질서를 파괴하고 정권을 찬탈한 전두환 정권은 유신체제의 담론을 상당부분 답습할 수밖에 없었다. 다만, 담론의 외피는 ‘선진조국 창조’를 기치로, ‘민주주의 토착화’, ‘복지국가 건설’, ‘정의사회 구현’, ‘국민정신개조’라는 4대 국가지표(‘80년 제11대 대통령 취임사 중)를 하위담론으로 구성함으로써 박정희 정권보다는 체계화된 변화를 보이고 있다.

‘민주주의 토착화’는 민주주의의 ‘유보’를 위한 기제로 활용되었다. 이는 박정희 정권의 민주주의 유보논리를 그대로 차용한 것이다. 역설적이게도 민주주의의 시행착오를 만들어낸 당사자이자, 조건을 성숙치 못하게 억압한 당사자가 민주주의 유보의 책임을 국민에게 전가하였다.

민주주의는 인류의 보편적 가치입니다. 그러나 이것은 원래 우리의 것이 아니라 8·15해방과 함께 외부로부터 받아들인 것이기 때문에 그동안 우리

---

림할 수 있도록 모든 권한을 집중시켰다. 또한 정치적 탄압을 위한 ‘긴급조치’는 헌법이 정한 자유민주적 기본질서의 구애를 받지 않는 초헌법적 효력을 발휘하였다.

국민이 민주정치를 해보려고 여러 가지로 노력을 해 왔으나 민주주의를 실현할 수 있는 기반이 약해 값비싼 시행착오만을 되풀이해 왔다고 생각합니다. 민주제도는 어렵고 정교한 정치체제이기 때문에 조건이 성숙되지 않으면 제대로의 기능을 발휘할 수 없는 것입니다(제11대 대통령 취임사 중).

‘복지국가 건설’ 담론은 헌법이 지향하고 있는 균등과 복지, 분배정의 차원에서 파악될 수 있는 것과는 거리가 먼, 사회적 저항을 차단하기 위한 임시방편에 불과하였다.<sup>15)</sup> 박정희 정권이나 전두환 정권이 ‘조국 근대화’와 ‘선진조국 건설’을 추진하는 과정에서 중시했던 경제목표는 성장이었고, ‘고도성장’ 혹은 ‘압축적 근대화’의 신화는 한편으로 정경유착과 특혜의 고리를 통해 비대해진 소수의 재벌 기업과 다른 한편으로 노동부문의 억압 및 착취, 농촌지역의 소외를 특징으로 했다. 국가주도의 ‘압축적 근대화’를 추진하는 과정에서 분배정의에 대한 아래로부터의 요구는 성장을 방해하는 ‘불순분자’의 책동으로 치부되었고, 따라서 억압하고 배제해야 하는 것이었다(문지영, 2007. 41).

15) ‘복지국가 건설’에 대한 실제적 정책집행은 아래의 통계에서 보듯이 4대 국가지표 중 하나라고 하기엔 극히 미미한 수준이었다. 오히려 복지예산의 증가는 전두환 정권의 국가지표 채택과 무관하게 민주화의 진척 정도에 따라 상향되어 왔다.

〈역대정권의 복지재정의 對 GDP 비율〉 (%)

박정희정부(62-72)	박정희정부(73-79)	전두환정부	노태우정부	문민정부	국민의정부	참여정부
3.4	2.0	3.05	5.57	6.04	8.6	10.3

〈지출예산으로 본 역대정부 성격 비교〉

구분 (비중)	5공화국 (’87)	6공화국 (’92)	문민정부 (’97)	국민의정부 (’02)	참여정부			
					’03	’04	’05	’06
경제	17.7	18.7	24.5	22.6	28.7	23.2	21.0	18.4
복지	14.3	17.9	17.9	19.9	20.2	24.5	26.7	27.9
국방	25.5	19.3	13.3	11.6	11.4	11.4	10.3	11.5

자료: 2007. 1. 29. 지출예산으로 본 역대정부 성격비교, 청와대 경제정책비서관실 브리핑 자료

‘정의사회 구현’ 담론 역시 헌법이 보장하는 기본권의 확립 등에 관련된 ‘공공선’의 의미와는 거리가 멀다. ‘정의사회 구현’은 ‘사회개혁’, ‘정화’, ‘질서’, ‘안정’ 담론으로 뒷받침되었다. 정의사회 구현이라는 미명하에 각종 사회통제기제가 강화되었고, ‘삼청교육대’<sup>16)</sup>와 ‘녹화사업’<sup>17)</sup>이 시행되었다. ‘국민정신개조’ 담론은 ‘대학가의 면학분위기 조성’, ‘투철한 국가관’, ‘국가안보태세 확립’을 내용으로 하는 반공주의 확립을 의미하는 것이었다.

#### 4) 노태우 정권: 위대한 보통사람의 시대, 창조적 정치, 무노동 무임금

박정희, 전두환 정권이 강권적으로 정권을 장악하고, 간선제를 통해 집권함으로써 집권시부터 위헌적 집권 논란에 직면한 반면, 노태우 정권은 '87년 6월 민주화운동에 따른 '직선제'에 의해 합법적으로 집권했다는 점에서 이전 정권과는 그 출발부터 차별성이 있었다. 이러한 차이는 대통령 취임사에서 단적으로 드러난다. 노대통령은 이전 정권에 대해 “물량 공세와 안보를 앞세워 자율과 인권을 소홀히 여길 수 있는 시대는 끝났습

16) 삼청교육대 사건은 1980년 7월 29일 국가보위비상대책위원회가 입안한 삼청계획 5호에 의거, 계엄사령부의 지휘 아래 군·경이 6만여 명의 대상자를 검거하고 그 가운데 약 4만 명을 1980년 8월 4일부터 1981년 12월 5일까지 순차적으로 군부대에 설치된 '삼청교육대'에 수용하여 순화교육, 근로봉사, 보호감호를 시행하였으며, 그 과정에서 사망자와 다수의 부상자를 발생하게 했던 대규모 인권침해 사건이다(국방부과거사진상규명위원회, 2007.12. 「과거사진상규명위원회 종합보고서」, 501.

17) <강제징집 및 녹화사업 규모>

구분	대상자수	비고
강제징집	1,152명	이 가운데 921명 '녹화사업' 실시, 231명 미실시
녹화사업	1,192명	강제징집자 921명, 정상입대자 247명, 민간인 24명

자료: 위자료 p. 139.

니다. 힘으로 억압하거나 밀실의 고문이 통하는 시대는 끝났습니다('88년 제13대 대통령 취임사 중) 라고 평가하였다.<sup>18)</sup>

그렇다고, 전면적인 민주화 수용 국면이었다고 볼 수는 없다. '5공비리'와 '광주학살' 책임자 처벌 요구가 지속되는 등 민주화 요구가 드세지는 가운데 노태우 정권은 한편으로 '창조의 정치', 다른 한편으로는 '북방외교' 담론을 제시하였다. '창조의 정치'의 골자는 국회 밖에서의 정권에 대한 도전을 "자유민주주의체제를 정면으로 전복하려는 시도"로 규정하고, 의회 내에서 경쟁하자는 것이었다. '북방외교'에서는 이념과 체제가 다른 국가들과 관계를 증진하겠다는 취지였다.

노태우 정부 초기의 대응은 민주화 요구에 대해서는 정면 대응을 피하면서 '위대한 보통사람의 시대'를 강조하여 상대적으로 6월 민주항쟁의 의미를 부각하고, 직선제에 의해 선출된 대통령임을 강조하였다. '5공비리', '광주학살 책임자 처벌' 등의 요구에 대해서는 '화해'의 필요성을 강조하였다.<sup>19)</sup>

계속적인 민주화 요구에 수세적이던 노정권은 집권 2년차인 1989년부터 '공안정국'을 조성, 이전 정권의 전철을 밟았다. 다만 이전 정권과 비교하여 볼 때, 경제적 영역에 대한 탄압 비중이 높아졌다는 특징이 있다. 이는 '87년 6월 민주항쟁의 영향으로 정치적 측면에서 '자유민주주의' 원리가 형식적으로나마 자리 잡아가는 가운데, 자본주의 발전에 따른 균등한

---

18) 대통령 취임사에서 북한의 존재와 안보를 이유로 한 민주주의의 유보 가능성이나, 국가도전 세력에 대한 경교나 국가기강확립 등의 담론, 그리고 국가발전이 개인의 사적 이익에 우선해야 한다는 등 과거 권위주의 시대 대통령 취임사의 단골 담론이 전혀 발견되지 않았다(박상훈 1995, 21)는 점이 특징이다.

19) 대통령 후보였던 노태우 씨는 "우리 민족사의 큰 상처인 광주사태를 반드시 내손으로 최선을 다해, 서로 용서하고 화해한다는 대국적인 차원에서 치유하겠다"고 밝혔고, 집권 후에는 공식적으로 '화해' 담론을 제기하였다. 당선 직후 '민주화합추진위원회'를 설치하여 광주 문제를 국민적 '화합'의 문제로 접근하였다. 이 화합의 논리는 1980. 8. 6. 인위적 거대 여당인 민자당이 단독 처리한 '광주보상법'의 바탕이 된다(이영재 2004).

분배의 요구가 노동운동을 통해 확산되고 있었기 때문이다. 전노협, 전교조 등 계급적·계층적 부문 운동의 성장에 따른 민주화 요구에 직면하여 노정권은 '교육운동' 및 '노동운동' 등 각 부문에 대한 각개격파를 시도하였다. 특히, 경제위기의 주범으로 지목한 노동운동에 대해서 '발전주의'와 '반공주의'라는 과거 정권의 방식을 그대로 차용하여 탄압하였다.

노태우 정권 초기 노동정책은 '건전노조 육성과 노사공영체제'의 확립에 있었다. 이 같은 노동정책의 변화는 노동운동의 고양과 노동정치 지형 변화, 고도성장에 의한 약간의 물적 토대 및 양보의 여력, 6·29 선언에 의한 민주화 공약, 여소야대 국회, 정권의 정통성 시비와 정치적 헤게모니 장악의 한계 등이 요인이 되었다(노중기 2007). 그러나, 정권 초기부터 '무노동 무임금'의 제도화 시도, 민생치안과 연계한 노동통제, 방위산업체의 확대 지정 등으로 노동운동에 대한 견제는 계속해오고 있었다.

3당 합당 이후에는 '임금 가이드라인'을 도입하면서 정당한 분배와 관련한 노동기본권을 사실상 제한하는 노동통제를 시작하였다. 노태우 정권의 지배담론은 과거 발전주의를 접목하되, 동시에 경제위기의 책임까지 전가하는 것을 목적으로 했다. 노동기본권 확립 요구가 거세지는 시대적 상황하에서 노태우 정권의 선택은 자유민주주의의 공고화가 아닌 '비껴가기'였다. 노태우 정권은 '경제위기 노동자 책임론'을 조성하여 '발전주의', '반공주의'를 접목시키는 과거의 방식으로 회귀하였다.<sup>20)</sup> '87년 6월 민주항쟁의 성과에도 불구하고, 민주화 요구는 여전히 탄압받았고, 분배정의에 대한 아래로부터의 요구는 불순세력으로 몰려 헌정질서에 반하는 것으로 처벌받았다. 새롭게 개정된 민주헌법에 따른 자유민주적 기본

---

20) 노태우 대통령은 1989년 6월 26일 하반기 경기종합대책을 밝히는 대국민방송에서 "현재의 국가위기는 각계각층에 침투한 좌경세력에 의해 빚어진 것이며 좌경세력의 척결이야말로 현정권의 주요 당면과제"라고 밝히고 당시의 경기침체를 노동자들의 과도한 임금인상 탓으로 돌렸다. 이에 따라 내무부와 안기부는 지역별로 노사분규전담반을 편성하고 112신고만으로도 즉시 경찰력이 출동할 수 있도록 하라고 지시했다(안승천 2002, 113).

질서는 현실에서 여전히 절름발이 상태에 있었으며, 지배권력에 의한 도  
구화로 그 역할을 다할 수 없었다.

#### 4. 국가보안법을 통해 본 자유민주주의 파괴사

지배담론의 구성은 정치권력의 정당성을 향해 있기 때문에 실상이야  
어떻든 형식적으로는 헌정질서를 빚대어 민주적 색채를 가미할 수밖에 없  
는 제한적 측면이 있다. 반면, 헌법이 정한 권력의 위임기간을 도파하여  
장기집권을 획책하거나 정치적 위기 상황을 돌파하기 위한 국면에서 이  
제한은 유명무실해지고 자유민주적 기본질서는 철저히 파괴되었다. 우격  
다짐으로 최소한의 법치적 테두리<sup>21)</sup>를 유지하면서 자유민주주의의 파괴  
를 가능케 한 첨병은 ‘국가보안법’이었다. ‘반공주의’와 ‘성장주의’의 결  
합이 근간이 된 국가보안법은 역대 권위주의적 통치권력이 지배정당성의  
위기 국면마다 정적을 제거하거나 자유민주주의를 ‘합법적’으로 파괴할  
수 있는 근거로 작용해 왔다. 국가보안법의 전개사는 대한민국 헌정질서  
파괴사라 해도 지나치지 않다.

##### 1) 이승만 정권과 국가보안법

국가보안법은 1948년 9월 20일 대한민국의 국체보전을 위한 내란행

---

21) 국가보안법은 우리 헌법 제37조 제2항이 정한 ‘국가안전보장’ 및 ‘사회질서’ 내용을 국가보  
안법의 목적(“국가의 안전과 국민의 생존 및 자유 확보”)에 규정함으로써 헌법과의 연관을 맺  
고 있으나 헌법의 일반원칙 및 일반 법기술의 틀에 대한 커다란 예외를 구축하고 이를 통하여  
“이헌령, 비헌령” 식의 법작용—특히 법 포섭에 있어서의 자의성—을 가능하게 하는 메커니  
즘을 형성하고 있다는 점에서 반인권적 내지 반민주적 성격을 갖는다(한상희 2004, 19).

위특별조치법 제정 동의안으로 제기되어 법사위원회 계류 중 여순사건을 계기로 1948년 12월 1일 국가보안법이란 명칭으로 제정되었다. 국가보안법은 일제 치하 독립운동을 차단할 목적으로 제정된 치안유지법의 탄압 방식<sup>22)</sup>을 차용하여 내란 유사의 목적을 가진 결사, 집단의 구성과 가입 자체를 처벌하는 것에 초점을 맞추었다.

당시 국가보안법 제정에 대해 다수의 정치범, 사상범을 만들어 낼 것이 명확하고, 형법상의 내란죄나 살인, 방화에 관한 법규 등 기존의 형법으로도 공산당의 범법행위를 규제할 수 있기 때문에 반대하는 의견이 제출되었다. 사상은 사상으로 대응해야 되고, 법집행 기관의 자의와 남용이 우려되고, 남북통일에 배치된다는 주장도 제기되었다<sup>23)</sup>(서중석 2008, 18). 이러한 우려는 현실로 드러났다.

국가보안법 포고 후 12월 8일까지 6일 동안 서울에서만 100여 건의 영장이 발부되었고, 춘천경찰서는 동 기간 내에 30명을 검거했으며, 박승관 철도경찰청장은 국가보안법 발동 이후 9일 동안 총 270명을 구속했다. 또한 1949년 1년 동안 서울시 경찰국 산하 각 경찰서에서 취급한 국가보안법 위반 사건은 4,216건이라는 기록이 있다(송소연 2004, 162).

특히, 당시 정국에서 반민특위의 설치를 주장하고 국가보안법 제정을

22) 치안유지법(1925. 4. 25. 일본법률 제46호)은 제1조에서 ‘국체의 변혁 또는 사유 재산제도의 부인을 목적으로 하는 결사의 조직 및 가입’을 처벌하도록 되어 있다. 여기서 ‘목적’ 규정은 행위자의 희망이면 족하고 구체적인 결과발생까지 필요하지 않은 것으로 해석하였다(조국 1992, 73). 치안유지법은 1925년 5월 12일부터 조선에서도 민족해방운동을 탄압할 목적으로 시행되었다.

23) 당시 국가보안법 제정에 대한 우려는 다음의 신문사설에서 단적으로 드러난다. “오늘의 정치적 혼란, 난마적인 사상의 불통일의 이 현상에서, 더구나 정부는 국회의 내각개조론에까지 불순을 꾸짖는 이러한 이 현상에서, 이러한 법의 제정은 대한민국의 전도를 위하여서나 우리 국민의 정치적·사상적 교양과 그 자주적 훈련을 위하여 크게 우려할 악법이 될 것을 국회 제공에게 경고코자 한다… 이 정세에서 국가보안법의 내용은 무서운 결과를 가져올 것이다. 더구나 사법부의 처벌에서보다도 행정부 경찰권 발동이 무한히 강대해질 것을 생각할 때…”(1948, 11, 14, 「조선일보」, “국가보안법을 배격함”, 서중석 2008, 재인용).

반대한 소장파 의원들이 ‘국회 프락치 사건’으로 처벌받았다. 이 사건은 조사과정에서부터 재판과정까지 ‘조작’ 의혹이 끊이지 않았다. 1952년 ‘부산정치파동’ 사건으로 계엄령을 선포하여, 독재비판에 앞장선 서민호 의원, 내각책임제를 주장한 정헌주, 이석기, 양병일, 장홍염 의원 등을 구속하고, 48명의 국회의원을 태운 전용버스를 헌병대로 연행하여 국제공산주의와 결탁했다는 이유로 구속하였다.

한국전쟁 이후 사회 전반에 반공주의가 강하게 내면화되었고, 국가보안법은 이전보다 더 강력한 영향력을 행사하였다. 1956년 대선에서 유효표의 23.8%를 얻었던 조봉암이 1958년 1월 국가보안법 혐의로 구속되어 1심에서 징역 5년을 선고받았으나 대법원에서 사형이 확정되어 1959년 7월 31일 사형당하고, 진보당은 해산당했다.<sup>24)</sup>

헌정질서를 회화시킨 ‘사사오입개헌’ 이후 민주적 저항에 직면하여 이승만 정권이 택한 카드는 국가보안법 3차 개정이었다. 야당의원들이 국민의 기본권을 침해하고, 자유민주주의를 유린하는 개정안에 격렬히 반대하자 무술 경관을 동원하여 농성 중인 야당의원들을 지하실에 감금한 채 날치기로 개정안을 통과시켰다. 소위 ‘2·4파동’으로 불리는 이 3차 개정안의 핵심은 국가기밀의 개념을 확대하고 제17조 5항에 “공연히 허위의 사실을 허위인 줄 알면서 적시 또는 유포하거나 사실을 고의로 왜곡하여 적시 또는 유포함으로써 인심을 혼란케 하여 적을 이롭게 한 자는 5년 이

24) 이 사건에 대한 진실화해위원회의 진상규명 요지는 다음과 같다. “1. 이 사건은 검찰이 아무런 증거도 없이 공소사실도 특정하지 못한 채 조봉암 등 진보당 간부들에 대해 국가변란 혐의로 기소를 하였고, 양이섭의 임의성 없는 자백만을 근거로 조봉암을 간첩죄로 기소한 것으로 밝혀졌다. 2.(생략), 3.(생략), 4. 서울고법 및 대법원의 판결은 조봉암이 국가변란을 목적으로 진보당을 창당하였다는 점을 인정할 아무런 근거가 없고, 서울고법 공판에서 반복한 양이섭의 1심 재판에서의 자백만으로 국가변란 및 간첩죄로 조봉암에게 극형인 사형을 선고하여 결국 처형에 이르게 한 것은 증거재판주의에 위배된다. 5. 이 사건은 정권에 위협이 되는 야당 정치인을 제거하려는 의도에서 표적 수사에 나서 극형인 사형에 처한 것으로 민주국가에서 있어서는 안 될 비인도적·반인권적 인권유린이자 정치탄압 사건이다(이하 생략)”(진실·화해를위한과거사정리위원회, 2007. 「하반기 조사보고서」, 1069-1070).



하의 영역에 처한다”는 ‘인심혹란죄’를 신설한 것이었으며, 대통령 등 ‘헌법기관에 대한 명예훼손’도 처벌의 대상이 되도록 하였다(송소연 2004, 166). 인심혹란죄로 1959년 경향신문이 폐간되었고, 다수의 언론사 기자와 주필이 국가보안법으로 구속되었다. 국가보안법은 ‘국가’ 안보를 위한 법이 아니라 철저히 ‘정권’ 안보를 위한 도구였다.

## 2) 박정희 정권과 국가보안법

‘5·16 군사쿠데타’로 정권을 장악한 직후 박정희 정권은 1961년 7월 3일 ‘반공법’을 제정하고, 1962년 9월 24일 ‘국가보안법’을 강화하며 민주헌정질서로부터의 방어벽을 견고하게 구축하였다. 박정희 정권하에서 반공법과 국가보안법을 필두로 한 민주화 통제 기제<sup>25)</sup>들은 헌정질서 위에 군림하였다. 이승만 정권과 마찬가지로 헌법을 초월하여 장기집권을 획책한 ‘3선 개헌’을 전후하여 헌법 위에 군림하던 사회통제 기제들이 그 진가를 발휘하였다.

‘3선 개헌’ 이후 대학가와 재야의 격렬한 저항에 직면하자 박정희 정권은 서울시 일원에 ‘위수령’을 발동(71. 10. 15)하고, 비상사태 ‘물 선포’(71. 12. 6)하였으며, ‘계엄포고 1호’를 선포하여 국회를 해산하고, 정당 및 정치활동을 금지하는 한편 대학을 폐쇄하였다. 헌법에서 종신집권의 근거를 찾을 수 없자, 헌법을 뜯어 고치는 것도 모자라 민주헌정질서가 보장하고 있는 근본원리들을 무력화시킨 것이다. 유신반대 투쟁이 격렬해지자 ‘집회와 시위에 관한 법률’을 제정하고, 긴급조치를 9호까지 발동하였다.

박정희 정권 집권 동안 다수의 조직사건이 양산되었다. ‘민족일보’,

---

25) 박정희 정권은 역대 정권 중 가장 많은 사회통제 기제를 작동시켰다. 반공법과 국가보안법이 그 중심적 역할을 수행하는 가운데 ‘정치활동 정화법’(62. 3. 16.), 집회와 시위에 관한 법률(62. 12. 31.), 언론윤리위원회법(64. 8. 5.), 사회안전법(75. 7. 16.), 반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법(77. 12. 31.) 등이 민주화 요구를 차단하는 기제로 활용되었다.

‘제1차 민비연’, ‘불꽃회’, ‘제1차 인혁당’, ‘제2차 민비연’, ‘동백림’, ‘제3차 민비연’, ‘통혁당’ ‘사상계’, ‘민우지(NH)’, ‘검은 10월단(야생화)’, ‘함성지’, ‘민청학련’, ‘인혁당 재건위’, ‘문인간첩단’, ‘우리의 교육지표’, ‘크리스찬 아카데미’, ‘남민전’ 사건 등 박정희 정권의 위헌적 통치에 저항하였던 다수의 학생 및 지식인들이 반공법과 국가보안법 아래 자유민주적 기본질서의 근간을 뒤흔드는 범법자로 전락하고 말았다.<sup>26)</sup>

### 3) 전두환 정권과 국가보안법

‘12·12 군사반란’과 ‘5·18 민주화운동’ 무력진압 후 유신헌법에 따라 대통령으로 선출된 전두환 정권의 출발은 박정희 정권보다 더욱 강력한 민주헌정질서에 대한 보호막을 필요로 하였다. 1980년 12월 반공법을 폐지<sup>27)</sup>하고, 반공법의 독소조항을 국가보안법으로 합쳐 국가보안법의 처벌 범위와 형량을 더욱 확대하였다. 집권시 ‘내란 및 내란목적의 살인’을 자행하며 헌정질서를 유린한 전두환 정권 시기 자유민주주의의 파괴는 예견된 것이었다.

전두환 정권기는 불법적 집권에 대한 반작용으로 ‘국가보안법의 시대’라고 할 만큼 국가보안법이 남용되었고, 박정희 정권과 같이 강압적 사

26) 이 시기 반공법 및 국가보안법 적용의 특징은 과도한 형량(민족일보 조용수 사형, 인혁당재건위 도예종 등 8인 사형, 남민전 이재문 옥사, 신항식 사형 등)이 특징이었다.

연도	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
사형 선고율	전체	0.04	0.05	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.01	0.02	0.02
	국보	3.54	5.95	5.78	1.08	4.49	8.99	3.60	2.44	-	2.44
	반공	-	4.80	0.20	0.62	0.44	-	-	0.70	-	0.94

자료: 국가인권위원회, 2004, 「국가보안법연구보고서」, p. 173.

27) 그 이유는 비적성 공산국과의 외교 등의 필요에 의해 반공법이 현존하는 후진국이라는 오명을 벗기 위한 것이었지 반공법의 독소조항을 폐지하는 것이 아니었다.

회통계 기제로 민주화운동을 차단하고자 하였다. ‘언론기본법’, ‘집회와 시위에 관한 법률’ 등을 개악하고 ‘사회보호법’, 노동 3권을 유명무실하게 만든 ‘노동조합법’, ‘근로기준법’, ‘노사협의회법’, ‘노동쟁의조정법’, ‘노동위원회법’, ‘제3자 개입금지’ 등 노동관계법령을 개악하였다.

박정희 정권기까지 대부분의 소위 4·19 전후의 ‘혁신계’ 인사들이 쫓겨나고 있었다. 따라서, ’80년대 민주화운동의 주체가 대학가 중심으로 확대되고, 민주화운동의 이론적 배경도 급진화되기 시작하였다. 그 직접적 계기는 ’80년 광주학살이었다. 대학가에서는 ’80년 광주학살 이후 조직적인 민주화운동의 필요성이 대두되는 가운데 조직적, 양적 측면의 급속한 팽창이 이루어졌다. 전국적 규모의 조직 결성이 시도<sup>28)</sup>되고, 시위의 방식에 있어서는 공공건물에 대한 점거투쟁이 본격화<sup>29)</sup>되며, 과감한 시위 형태가 주를 이루었다. 내용적 측면에서는 미국에 대한 인식, 노동계급에 대한 인식 등에서 이전과 대비되는 급진적 대안들을 추가하였다. 노동해방계열이나 민족해방계열 공히 한국 사회의 모순에 대한 인식에 기반한 대안적 정치체제의 모색까지 이어졌다. 또한 각계 각층의 연대 투쟁도 활성화되었으며, ‘노학연대투쟁’이 본격화되기 시작하였다.

이러한 민주화운동의 성장은 역으로 국가보안법상 ‘이적단체’, ‘반국가단체’ 등 조직사건을 양산하였다. 민주화운동이 점차 이론화, 조직화되는 만큼 국가보안법 적용도 점차 확대, 강화되었다. <표 1>에서 보듯이 전두환 정권이 ’80년대 중반 정치적 위기에 직면할수록 ‘안보위기’를 조성

28) ‘전국민주학생연맹’(1981), ‘민주화운동청년연합’(1983), ‘민족통일·민주쟁취·민중해방투쟁위원회’(삼민투위)(1985), ‘제헌의회(C.A)그룹’(1986), ‘전국반외세반독재에국학생투쟁연합’(1986) 등이 대표적이다.

29) 1984년 9월 서울대생 250여 명이 프락치 사건에 항의하여 민한당사 점거농성을 전개하고, 같은 해 10월 서울대 도서관 철야농성(연인원 3천 명 참여), 같은 해 11월 약 200여 명의 학생들이 민정당사 점거농성, 1985년 5월 73명의 학생들이 서울미문화원점거농성, 11월 주한 미상공회외소, 새마을운동본부 점거농성, 민정당 중앙정치연수원 점거농성 등이 전개되었다(강신철 외 1988, 335-336).

〈표 1〉 1980~1987 국가보안법 입건자·구속자수

	계	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
입건자수	2,232	167	270	234	121	106	127	527	489
구속자수	1,565	116	116	166	108	94	101	365	302

자료: 국가인권위원회 2003 인권실태조사보고서, p.32

하며 국가보안법 관련 구속자가 속출하였다. 이는 정치적 위기 국면마다 드러난 이전 정권의 대응과 동일한 것이다.

집권 직후인 '81년, 정치적 정당성의 위기에 직면해서 '전민학련', '전민노련' 등 반국가단체 사건들이 속속 발표되었다. 집권 중반기부터 '삼민투위', '민추위', '구미유학생간첩단', '반제동맹당', '구국학생연맹', '제현의회' 사건 등 다수의 조직 사건을 발표하며, 북한의 사주에 의한 것으로 안보위기를 자극, 선전하였다. 국가보안법의 최대 호황기에 '호헌철폐', '독재타도'를 외치며 군사정권의 종식을 염원하였던 다수가 범법자로 낙인찍히고 말았다.

#### 4) 노태우 정권과 국가보안법

'직선제'에 의해 집권한 노태우 정권은 앞선 정권들과 달리 강권적으로 집권의 정당성을 조성할 필요가 없었다. 그러나 1988년 4월 26일 총선 결과 압도적 '여소야대' 국회가 구성되고 광주청문회 등 노태우 정권의 태생적 한계와 관련한 압박이 제기되고, 국회에 국가보안법을 비롯한 반민주 악법의 개폐를 다루는 '민주발전을 위한 법률개폐특별위원회'가 설치되는 등, 지속적으로 민주화를 위한 요구가 거세지자 1989년 중간평가를 철회하고, 문익환 목사 방북을 계기로 공안정국을 조성하여 앞선 정권의 전철을 밟게 된다. 〈표 2〉에서 확인되는 바와 같이 1989년부터 국가보안법 관련 구속자수가 급격히 증가한다.

〈표 2〉 노태우 정권기 국가보안법 기소인원 현황

연도	1988	1989	1990	1991	1992	계
계	104	312	414	357	342	1,529

자료: 국가인권위원회 2003 인권실태조사보고서, p.36

1990년 인위적 3당 합당을 추진하여 '민자당'을 출범시킨 이후에는 국회의 절대다수 의석을 점유, 개혁입법추진을 전면 중단하고, 이전 정권에서 활용하였던 국가보안법 등의 사회통제 기제를 활용하여 민주화운동을 탄압하였다.<sup>30)</sup> 이전 정권과 비교하여 볼 때 특이한 점은 '경제위기 노동자 책임론'을 바탕으로 노동운동에 대한 국가개입 및 국가보안법 적용이 현저히 증가하였다<sup>31)</sup>는 점이다. 1990년 1월부터 5월까지만 보더라도, '부산 동신화학', '부천 마이크로전자', '부천 금산전자', '인천 명성전자', '서울 대한광학', '서울 도드웰', '서울 남부기계', '인천 대한트랜스', '울산 현대중공업', '안산 오시오전자' 등에 공권력이 투입되었다(노동연구원 2003, 66). 더 나아가 노동운동은 일소해야 할 '사회악', 즉 범죄로 취급되었다. 1990년 10월 13일 노태우는 '범죄와의 전쟁'을 선포하고 '노사분규'의 경우 사회적 범죄로 취급하여 탄압할 것을 언급하였다. 1990년 6월 25일 있었던 헌법재판소의 국가보안법 한정합헌 결정<sup>32)</sup>에도 불구하고 국가보안법

30) '인민노련', '사노맹', '혁노맹', '민학련' 사건 등 다수의 국가보안법 조직사건이 이 시기에 발생한다. 이후 '서노협', '부노협', '자민동', '애국군인', '민중정치연합' (이상 '91년), '구국전위', '단기학생동맹', '자주대우', '한남대 활동가조직', '전국학생정치연합' (이상 '92년) 등 다수의 국가보안법 관련 조직사건이 발생한다.

31) 1990년 6월 11일 현재 노동자 구속자 404명 가운데 국가보안법이 적용되어 구속된 노동자는 전체의 23.1%인 101명으로 집계되었다. 이는 업무방해로 인한 구속자 121명(전체의 27.7%) 다음으로 많은 비율을 차지하는 것이다. 구속노동자 4명 가운데 1명 가량이 국가보안법 위반으로 구속되고 있다는 사실은 노동운동 탄압에 국가보안법이 얼마나 심각하게 남용되었는지 짐작하게 한다(송소연 2004, 182).

의 자의적 남용은 여전히 노태우 정권 말기까지 지속되었다.

## 5. 맺으며

우리 헌법의 원리에 대해 헌법재판소는 “우리 헌법은 그 전문과 제1조에서 헌법의 최고이념 내지 기본원리가 국민주권주의와 자유민주주의임을 천명하고 있으며, 이는 헌법조문을 비롯한 모든 법령해석의 근거 내지 기준이 되는 부동의 최고권리이고 모든 국가작용이 이에 기속되므로 법률의 제정 및 정책의 시행도 위 기본원리를 일탈할 수는 없는 것이다 (91헌마21), 헌법재판소 판례집 3권 103쪽”라고 제시하였다.

헌법제정권력의 유일한 담지자로 등장하는 것은 국민(인민) 자신뿐이다. 헌법은 그 어떠한 구성부분에서도 ‘헌법에 의해 제정된 권력’의 산물이 아니라 ‘헌법제정권력’의 산물이어야 한다(시에에스 2003). 이것이 바로 우리 헌법이 정한 국민주권주의의 핵심이다. 그러나, 우리 현대사는 헌

---

32) 헌법재판소가 신성불가침의 영역처럼 여겨졌던 국가보안법의 일부 조항을 문제 삼은 것은 주요한 의미를 갖는다. 이것은 현재의 시각에서도 국가보안법의 자의적 남용이 문제될 정도로 심각했다는 반증이다. 헌법재판소는 국가보안법 제7조 위반사건과 관련하여 각각 1990년 4월 2일(89헌가113), 1990년 6월 25일(90헌가11)의 결정을 통하여 제7조가 위헌의 소지가 있음을 판시하였다. 국가보안법 제7조가 정한 찬양, 고무죄가 ‘구성원’, ‘활동’, ‘동조’, ‘기타의 방법’, ‘이롭게 할’ 등 무려 다섯 군데의 용어가 지나치게 다의적이고 그 적용범위가 광범위하여 국민의 기본권을 침해할 수 있기에 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소적용되어야 한다(89헌가113, 57)고 판시하였다. 물론 (표 2)만 보더라도 확인되듯이 이 한정합헌 결정에 따라 국가보안법이 엄밀하게 적용되어 구속자수를 줄인 것은 아니다. 하지만, 이 결정은 “헌법의 틀 밖에서 초헌법적 법률로 기능해 오던 국가보안법을 헌법의 틀 안으로 끌어들이므로써 이의 이태올로기적 토대에 관한 논의가 헌법내재적 관점에서 보다 구체적으로 전개될 수 있는 기틀을 마련하였다는 점에서 각별한 의미를 갖는다”(국순우 1997, 34). 이후 이 결정은 사회통제기제에 대한 법률적 개·폐 논란의 출발점이 되기는 하였으나 권위주의적 통치의 영향하에서 크게 실효성 있는 대안으로 연결되지는 못하고 말았다.

법에 의해 제정된 권력이, 헌법을 편의적으로 수단화시켜가며 민주주의 가치를 유린해 온 비극으로 점철되어 있다.

민주적 가치를 지키기 위해 숭고한 희생을 마다하지 않았던 민주화운동을 자유민주주의체제 전복과 국가변란 세력으로 매도하였던 이유는 무엇인가? 권위주의 정권은 ‘반공’과 ‘안보’의 이름으로 도대체 무슨 짓을 저질렀는가? 이것은 범죄다. 자유민주주의를 유보시켜 놓고, 혹은 파괴해가며 정치권력에 연연해 우리 사회의 공공선을 파괴하는 범죄행위를 저지른 것이다. 그리고, 자유민주주의를 반공주의로 등치시켜 놓음으로 해서 우리 헌법원리를 왜곡시켜 놓았다. ‘반공’과 ‘안보’의 위세 앞에 국가의 미래를 위한 건설적 비판과 견제는 설자리를 잃었고, 양심과 사상의 자유, 표현의 자유, 결사의 자유는 부동자세로 일관해야 했다.

필자는 민주화운동이 ‘공산주의’ 운동이었는지, 우리 헌법과 배치되는 체제변란을 획책한 것인지에 대한 시비보다 더 중요한 과제가 있다고 생각한다. 반공주의와 성장만능주의에 휘둘린 평가의 잣대는 과거 권위주의 통치의 유산을 재확인하는 것일 뿐이다. 지금은 민주헌정질서를 유린하고, 국민들을 기만했던 정치권력의 반헌정적 통치행위에 대한 냉철한 성찰이 필요한 시점이다. 민주헌정질서의 ‘명백하고 현존하는 위협’은 암울한 국가의 미래를 목도하며 자유와 평등의 유토피아를 꿈꾸었던 ‘아름다운’ 범법자들이 아니라, 유·무형으로 현재까지 영향력을 행사하는 과거 권위주의적 통치 시기의 부정적 정치문화유산들이다.

미국식 자유민주주의는 미국의 세계체제 편성과정에서 미국의 대소 전진기지 전략과 자본주의 체제의 구축전략에 의하여 우리에게 부과되었다. 당시 한국의 지배층은 자유민주주의 원리에 내재하는 ‘자유주의’와 ‘민주주의’ 원리의 긴장관계를 의식적으로 불문에 붙이고, 정치권력 유지의 필요에 한해서만 ‘자유민주주의’ 담론을 도구적으로 활용하였다. 대중을 정치적 관리체제 내에 배제 또는 편입시키는 정치적 전략으로서만 활용한 것이다. 이와 함께 지배유지를 위한 정치신화로서 자유민주주의를

사용하였다(김민배 1997, 103-112).

자유민주주의는 반공·안보주의, 성장만능주의와 같이 협소하게 정의될 수 없다. 자유민주적 기본질서는 ‘다수의 의사에 의한 국민의 자치·자유·평등의 기본원칙에 바탕한’ 원리이다. 자유민주주의가 제대로 구현되는, 즉 국민의 기본권이 정치현실적으로 보장되고, 자본주의의 심화에 따른 극단적 양극화 문제, 분배의 정의를 해결해 가는 정치원리가 민주헌정질서일 것이다. 민주화 이후의 민주주의를 고민해야 한다는 지금, 애써 과거 권위주의 정권이 편협하게 제단해 놓은 자유민주주의를 들먹이며 권력분립의 기본 원칙조차 지켜지지 않았던 시대의 판결이나 규정에 얽매어서는 안 된다. 이제 집권연장을 위한 편법에 동원되고, 정적 제거의 도구로 전락하고, 반공주의와 안보논리의 뒤를 쫓아다니며, 죽도록 고생한 자유민주주의를 자유롭게 해줄 때가 되었다. 낡은 권위주의의 부정적 유산에서 벗어나 사상적 편견에, 이념적 장벽에 가로막힌 차별과 배제를 청산해야 할 때이다. ~~다~~

## 참고문헌

- 강신철 외. 1988. 『'80년대 학생운동사』. 형성사.
- 강정인. 1993. 『자유민주주의의 이념적 초상』. 문학과 지성사.
- 강정인 외. 2002. 『민주주의의 한국적 수용』. 책세상.
- 강정인. 2008. “민주화 이후 한국정치에서 자유민주주의와 법치주의의 충돌.” 『서울대학교 법학』 제49권 제3호. 40-75
- 국방부 과거사진상규명위원회. 2007. 12. 『과거사진상규명위원회 종합보고서』.
- 국순옥. 1997. “자유민주적 기본질서란 무엇인가.” 민주주의법학연구회 편. 『헌법해석과 헌법실천』. 도서출판 관악사.



- 권영성. 2000. 『헌법학 원론』. 법문사.
- 김민배. 1997. “지배이데올로기로서의 ‘전투적 민주주의’의 논리와 그 비판.” 민주주의법학연구회 편. 『헌법해석과 헌법실천』. 도서출판 관악사.
- 김성욱. 2009. “민보상위원회 활동과 국가정체성: 민주화운동관련자명예회복 및 보상심의위원회 국가정체성훼손사례 연구.” 『국가정체성 어떻게 정립·발양할 것인가?』. 대한민국제향군인회 안보문제연구소 향군 호국·안보 세미나(2009. 2. 18) 자료집.
- 노동연구원. 2003. 『80-90년대 노동사건』.
- 노중기. 2007. 『국가의 노동통제와 민주노조운동』. 한국학술정보.
- 문지영. 2007. “한국의 민주화와 ‘정의’ 담론.” 『정치사상연구』 제13집 제2호. 31-56.
- 민주화운동기념사업회 연구소 편. 2006. 『한국민주화운동사 연표』. 도서출판 선인.
- 박상훈. 1995. “‘몽처야 산다’에서 ‘세계화’까지: 지배담론을 통해 본 해방 50년의 한국정치.” 『해방 50년, 한국정치의 구조와 동학』. 한국정치연구회 심포지엄 자료집.
- 박정희. 1961. 『우리 민족의 나아갈 길』. 동아출판사.
- 박주원. 1995. “‘자유민주주의의 이념’을 통해 본 해방 50년의 한국정치, 그 지배와 저항의 구조.” 『한국민주주의의 조건과 전망』. 한국정치연구회 심포지엄 자료집.
- 박호성. 1994. 『평등론』. 창작과 비평사.
- 서중석. 2008. “한국현대사와 여순사건.” 여순사건 60주년 기념 학술심포지엄 (2008. 10. 17) 자료집. 『여순사건과 대한민국의 형성』.
- 송병헌. 2005. “유신지배체제와 반유신운동.” 민주화운동기념사업회. 『기억과 전망』 겨울호. 79-104.
- 송병헌·이나미·김면희. 2004. 『한국자유민주주의의 전개와 성격』. 민주화운동기념사업회.

- 송소연. 2004. “국가보안법 적용사.” 국가인권위원회. 『국가보안법 연구보고서』.
- 시에에스, 박인수 역. 2003. 『제3신분이란 무엇인가』. 책세상.
- 안승천. 2002. 『한국노동자 운동, 투쟁이 기록: 전태일에서 민주노총까지』. 박종철출판사.
- 이영재. 2004. “과거청산과 민주주의.” 5·18연구소. 『민주주의와 인권』 제4권 제2호. 241-268
- 정연철. 2004. 『사회적 기본권 분석』. 도서출판 금정.
- 조 국. 1992. 『사상의 자유』. 살림터.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『양심과 사상의 자유를 위하여』. 책세상.
- 진실·화해를 위한 과거사정리위원회. 2007. 『하반기 조사보고서』.
- 청와대 경제정책비서관실. 2007. 1. 29. “지출예산으로 본 역대정부 성격비교 브리핑 자료.”
- 최장집. 1996. 『한국 민주주의의 조건과 전망』. 도서출판 나눔.
- 한상희. 2004. “국가보안법과 헌법.” 국가인권위원회. 『국가보안법 연구보고서』.
- 허 종. 2008. 『반민특위의 조직과 활동: 친일과 청산 그 좌절의 역사』. 도서출판 선인.
- 헌법재판소. 『헌법재판소판례집』 제2권, 제3권.
- 『친북반국가행위진상규명위원회 출범 기념세미나 자료집: 국가정체성과 좌익공안사건 재조명』(2006. 5. 25).
- 『세계일보』, 2008. 12. 28.
- 『동아일보』, 2008. 12. 29.
- 1967년 제6대 대통령 취임사<<http://152.99.195.57/president/pjh/speech1.html>>.
- 1971년 제7대 대통령 취임사<<http://152.99.195.57/president/pjh/speech2.html>>.
- 1980년 제11대 대통령 취임사<<http://152.99.195.57/president/jdh/speech.html>>.
- 1988년 제13대 대통령 취임사<<http://152.99.195.57/president/ntw/speech.html>>.

- Bobbio, Norberto. 1990. *Liberalism and Democracy*. London: Verso. 황주홍 역. 1992. 『자유주의와 민주주의』. 문학과 지성사.
- J. M. Maravall, & A. Przeworski, eds. *Democracy and the Rule of Law*. 안규남 · 송호창 외 옮김. 2008. 『민주주의와 법의 지배』. 후마니타스.
- Lessnoff, M. H. 1991. "Capitalism, Socialism and Justice." In John Arthur, William H. Shaw, eds. 1991. *Justice and Economic Distribution*. New Jersey : Prentice-Hall.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. New York: Colombia Univ. Press.

투고: 2009.4.3 심사: 2009.4.6 확정: 2009.4.30