

일반  
논문

1950년대 초중반 정치적 재난,  
헌법정치, 유토피아, 국가

이관(이종극), 『무한풍차』

이행선 \_고려대학교 양아람 \_동국대학교

논문요약

한국전쟁이 발발하고 1년여가 지나면서 국가체제의 정비와 재건을 위한 사회 성원의 목소리가 커져갔다. 혼란스러운 시국에 국민은 비상계엄 및 경비계엄을 경험하며 전시체제를 견뎌내고 있었고, 지식엘리트는 새로운 국가를 상상해야 했다. 정부 수립과 함께 국가조직을 체계화하는 작업에 참여해왔던 이들은 전쟁이라는 비상사태와 부산 정치파동 등을 통해 국가시스템이 오작동하는 국면을 목도했다. 이는 일련의 정치적 재난이었다.

전쟁은 핵심 권력기관인 '정부-국회-법원-검찰'의 권력 투쟁과 조정 능력을 시험대에 올려놓았다. 헌법학, 정치학, 행정학 등을 연구하는 학자는 현실 정치를 새롭게 이해해야 했는데, 특히 헌법학자는 헌법 및 법률과 현실 정치의 괴리를 진단하고 수정할 의무가 있었다. 이들은 민주주의적 헌법을 만들어놓았음에도 독재정치가 행해지는 수수께끼 같은 상황에 대해 고민하지 않을 수 없었다. 이 글은 그들 중에서도 법학자 이종극(1907~1988)에 주목했다. 당시 법체계를 선진화해야 한다는 신념에서 활발한 저술활동을 한 그는, 법 지식의 대중화에도 큰 관심을 두었다. 법 지식과 준법의식의 부족은 사회 문란의 주요 원인이었다. 아직 식민지 시대의 법 관념을 버리지 못한 사람들에게 법치주의를 인식시키고 전제정치에서 벗어나 국민의 정치가 가능하도록 새로운 법 관념을 주입할 사명이 법학자에게 있었다.

하지만 법에 무관심한 국민에게 법을 대중화하는 데 난해한 법학서만으로는 한계가 있었다. 그는 책이란 일반인도 쉽게 이해할 수 있어야 한다는 신념을 갖고 있었다. 그래서 이종극이 1952~1953년경 부산에서 소설을 통한 계몽을 시도한 작품이 『무한풍차』(1954)라는 장편소설이었다. 이 글은 이종극의 계몽소설을 통해 당대 한 공법학자가 구상한 국가와 정치, 사회를 고찰해보고자 했다.

■ 주요어: 이승만, 학술원, 관료주의, 한국전쟁, 부산 정치파동

## 1. 법학자 이종극과 법 지식

해방 이후 새로운 국가를 만들기 위한 모색은 '통일'의 좌절에도 불구하고 헌법 제정과 정부 수립 등으로 구체화되고 있었지만 한국전쟁이 발발하면서 새로운 국면을 맞았다. 1953년 7월 27일 정전협정이 조인되기까지 국민보도연맹원 학살 및 부역자 처벌, 거창학살사건, 국민방위군 사건, 자유당 창당(1951.12.23), 국회의원 보궐선거(1952.2.5), '서민호 의원 사건'(1952.4.24), 직선제와 내각제를 둘러싼 이승만과 국회의 정치투쟁 과정에서 발생한 부산 정치파동과 발취개헌(1952.7.4), 제2대 정·부통령 선거(1952.8.5), 간통죄 인정(1953.6.5) 등 많은 사건이 있었다. 국가체제의 정비와 재건을 위한 사회 성원의 목소리는 전쟁이 1년여 지나 휴전 회담이 진행되면서 커져갔다. 이처럼 혼란스러운 시국에서 국민은 비상계엄 및 경비계엄을 경험하며 전시체제를 견뎌내고 있었고, 지식엘리트

는 새로운 국가를 상상해야 했다.

전쟁 상황에서 재건의 움직임이 두드러진 곳은 교육 분야였다. 정부 수립 초기 교육이념이었던 교육입국사상이 전쟁의 영향으로 더욱 강화되었다. 문교부는 1951년 2월 ‘전시하 교육특별요강’을 발표하고 ‘인격교육 중시, 기술교육 장려, 국방교육 실시, 지식교육의 철저’를 문교정책의 이념으로 표방했다. 뒤이어 ‘대학교육에 관한 전시특별조치령’(1951.5.4)이 공포되면서 부산, 대전, 광주, 전주에 전시연합대학이 세워지고 대학교육이 재개되었다.<sup>1)</sup> 그 주도 세력인 교수집단은 1952년 2월 대한민국 교수단을 창설했고, 정부는 문화보호법(1952.8.7)을 통해 학술원과 예술원 창립을 추진하여 과학자와 예술가의 보호와 지위 향상, 학문과 예술의 자유를 보장하는 토대를 마련했다(김용섭 2005, 108).<sup>2)</sup>

교수를 비롯한 지식엘리트의 고민은 인재양성에 국한되지 않았다. 정부 수립과 함께 국가조직을 체계화하는 작업에 참여해왔던 이들은 전쟁이라는 비상사태와 부산 정치파동 등을 통해 국가시스템이 오작동하는

- 
- 1) 전시연합대학이라는 전시대학체제는 1952년 5월 31일자로 해체되었다(한국교육정치학회 편 2014, 73, 104-105).
  - 2) 1952년 즈음 역사학회, 국어국문학회, 한국경제학회가 1953년에는 한국철학회, 한국정치학회가 설립되었다. 이 글에서 중심을 둔 법과 관련해서는 1952년 12월에 부산 피난 중의 서울대학교 법과대학 학장실에서 한국법학회가 발기인 총회를 열었으며 1953년 11월에 서울법대 학장실에서 총회를 개최하여 규약을 통과시켰다. 또한 부산 피난 중에 1953년 6월에 대한국제법학회의 규약을 초안하고, 7월에 해군 L.C.I.함에서 제1회 총회를 개최하여 규약을 통과시키고, 임원을 선출하였다(최종고 2013, 133).

국면을 목도했다. 이는 일련의 정치적 재난이었다. 전쟁은 핵심 권력기관인 ‘정부-국회-법원-검찰’의 권력 투쟁과 조정 능력을 시험대에 올려놨다. 헌법학, 정치학, 행정학 등을 연구하는 학자는 현실 정치를 새롭게 이해해야 했고, 특히 헌법학자는 헌법 및 법률과 현실 정치의 괴리를 진단하고 수정할 의무가 있었다. 김병로와 유진오 등 당대 최고 법률가들이 조력하여 만든 헌법은 법률가 사이에서 나름대로 이상적인 것으로 평가되어왔기 때문에 아직 하위 법이 미처 정비된 상황은 아니지만 헌법이 무시되고 시험받는 전시 상황은 곤혹스러운 것이었다. 헌법학자와 정치학자는 “민주주의적 헌법을 만들어냈음에도 독재정치가 행해지는 수수께끼 같은 의문”<sup>3)</sup>을 고민하지 않을 수 없었다.

현대 민주주의국가는 ‘법의 지배’를 통해 유지된다. 한국은 미국의 영향으로 자유민주주의 국가체제를 선택했지만 식민 지배를 경험했기 때문에 탈식민, 탈봉건의 과제와 민주시민사회의 형성 및 성숙의 문제가 법 가치와 맞물려 있었다. 이를 둘러싼 사회의 증론은 사회경제적 요소와 정치적 자유민주주의를 결합한 헌법과 국민의 기본권을 보장하는 헌법정신으로 모아졌다. 하지만 법정비가 아직 완비되지 않아 식민지법이 상당 부분 지속되고 있었고 강한 정부를 위해 대통령중심제를 선택하는 과정에서 삼권분립을 위한 제도와 정치 풍토가 구축되지 않고 있었다. 또한 자유, 민주주의, 자본주의, 사회경제적 평등 등 모순적인 가치가 상호결합한 자본주의체제는 합리성과 민주성을 동시에 확보하는 게 쉽

---

3) 이종국, 1953/1/1. 「“민주주의정치학” 신도성 저」, 『사상계』, 203-204면.

지 않기 때문에 많은 정치적 훈련이 필요하다. 이런 잠재적 불안요소가 전쟁과 함께 표출됐다. 법 지식을 보급하고 법체계의 결함을 수정하는데 매진해온 법학자에게 전시 사회에 만연한 범죄, 비리, 권력기관의 범법행위는 헌법정신의 위배, 준법의식의 부족을 뜻하며 민주사회 실현의 지난함을 뜻했다. 따라서 당대 학자는 학적 체계를 세우는 작업과 함께 현실제도와 정치의 합리화를 위해 현실에 개입해야 하는 사명감을 갖기 시작했다.

그중에서도 이 글은 법학자 이종극(1907~1988)에 주목했다. 그는 누구인가. 평안남도 강서 출생인 이종극은 1929년 경성사범학교 연습과를 졸업하고, 1931년 순천공립보통학교 훈도를 지내다가 1934년 중등학교 교원자격시험에 합격하고 1937년 『모던조선외래어사전』을 냈다.<sup>4)</sup> 같은 해, 어학 공부를 그만두고 법률, 경제 등을 공부하기로 결정했으며(이종극 1950/2/28, 1) 1939년 일본고등문관시험 행정과에 합격하였다. 당시 합격한 17명의 조선인 중에는 전봉덕, 윤길중, 이항녕 등이 있었다. 해방 이후 학계에 진출해 『한국행정법강의』(개조출판사, 1949), 국립경찰전문학교 교수를 하면서 『신법학통론』(동명사, 1950)을 썼고, 『헌법정의』(교육도서보급사, 1952), 『최신법학통론』(전봉덕과 공저, 동국문화사, 1953)을 쓴 후 1954년 대학교수(공법학) 자격시험에 합격했다. 1954년 『행정법정의』, 『축조헌법해의』를 간행했으며 다음해 『법학입문』(국문화사, 1955)을 내고

4) 李鍾極, 『(鮮和兩引)모던朝鮮外來語辭典』, 漢城圖書, 1937. 여기에 대해서는 황호덕(2010, 263-305)을 참고할 것.

동년 중앙대학교 교수가 되며, 1957년 학술원 제4분과(법학) 일반회원이 되었다.<sup>5)</sup> 번역서로는 크라이임스(S. B. Chrimes)의 『영국 헌정사』(교양문고, 신양사, 1959), 윌리엄 더글러스(William Douglas)의 『국민의 권리』(을유문화사, 1960)가 있다.<sup>6)</sup>

법체계를 선진화해야 한다는<sup>7)</sup> 신념에서 활발한 저술활동을 한 그는 법 지식의 대중화에도 큰 관심을 두었다. 법 지식과 법 존중 의식의 부족은 사회 문란의 주요 원인이었다. 아직 식민지 시대의 법 관념을 버리지 못한 사람들에게 법치주의를 인식시키고 전제정치에서 벗어나 국민의 정치가 가능하도록 새로운 법 관념을 주입할 사명이 법학자에게 있었다. 오랫동안 식민지의 전제정치하에서 살아온 사람들에게 “법은

5) “學·藝術院 當選會員 判明.”(동아일보 1957/4/25, 3).

6) 그 외 저서로 『신헌법론: 제3공화정 헌법』(서울고시학회, 1963), 『새헌법』(수협사, 1966), 『신행정법』(서울고시학회, 1961) 등이 있다(김효전 2003, 217); 대학에 재직하는 동안 언론계에도 관여하여 1955년 5월부터 1962년 1월까지 동아일보 논설위원으로 정부의 독재성에 비판적이었으나, 1967년부터 서울신문 논설위원실 고문으로 있으면서 정부 시책 옹호의 논단을 폈다. 1962년 연세대학교 교수로 있다가 1963년 11월 민주공화당 전국구 국회의원으로 의정활동을 하는 동안 민주공화당 당무위원, 정책위원회 의장 등 당 요직을 맡았다(「이종극」, 『한국민족문화대백과』, 한국학중앙연구원).

7) 법을 도덕과 분리하고 과학화한 한스 켈젠의 『순수법학』은 황산덕에 의해 1949년 번역되었다. 이미 식민지 시대 경성제대의 오다카 도모오(尾高朝雄) 교수에 의해 켈젠의 순수법학(Reine Rechtslehre)과 훗설(Edmund Husserl)의 현상학이 본격적으로 소개된 바 있다. 1950년대 한국에서는 한스 켈젠(Hans Kelsen)의 법학 연구가 풍미했다(최종고 2001, 343-351).

아직 관(官)의 명령이요 통보이며 민(民)은 복종해야만” 하는 것이었다. 법을 타율적으로만 여기는 것은 법 회피와 준법정신의 악화, 반법심(反法心)까지 초래했다. 민은 법과 당국의 명령을 동일시할 수밖에 없었기 때문에 악법의 수정에 대해 왈가왈부하기 어려웠다(이종극 1950.2.28, 13-16). 이러한 법 관념을 일신하는 게 이종극에게는 탈식민이며 민주국가의 새 출발이었다. 하지만 법에 무관심한 국민에게 법을 대중화하는데 법학서는 장애 요인이었다. 식민지 시절 법학 공부를 시작할 때 법학서적이 너무 어려워서 그는 법서를 “악마의 서”로 칭하기도 했다. 그래서 그가 책을 쓸 때는 일반인도 쉽게 이해할 수 있어야 한다는 입장이 확고했다.<sup>8)</sup>

법 지식의 빠른 보급은 법학서적만으로는 한계가 있었다. 그는 해방 이후 소설, 역사, 국어(한글)에 대한 서적 외에는 대부분 난해한 서적뿐이라고 생각했다(이종극 1950/2/28, 2). 특히 법 계통 서적은 더했다. 그래서 경찰전문학교에 이어 신홍대학 교수로 있던 이종극은 1952~1953년

8) 이종극과 전봉덕이 『최신법학통론』을 함께 쓸 때, 전봉덕은 “사람이 한 평생을 두고 애써가며 얻은 심오한 학리를 담은 학술서는 당연히 난해하다. 이것을 일조일석에 알아내려 함은 너무나 뻔뻔한 일이 아니냐”는 것이 지론이었다. 이에 반해 이종극은 “저술의 목적은 지식의 전달에 있으므로 아무리 심오한 학문일지라도 독자가 알아볼 수 있도록 평이하게 써야 한다”고 주장했다(전봉덕·이종극 1953/6/30, 1). 전봉덕은 해방 후 최초의 법학통론 교과서인 『법학통론』(1947)을 쓴 인물이고, 이종극은 정부 수립 이후 현행 법령의 근거 위에서 최초의 법학통론인 『신법학통론』(1950/2/28)을 썼다. 최중고(2001, 383) 참조.

경 부산에서 소설을 통한 계몽을 시도한다. 그것은 『무한풍차』(1954)라는 장편소설이었다. 이관이라는 필명을 썼지만 동료 학자들은 저자를 알고 있었다. 이 소설은 독자에게 두 개의 소설을 연상케 했다. 하나는 조지 오웰(George Orwell)의 『1984년』이고, 다른 하나는 토마스 모어(Thomas More)의 『유토피아』(1516)이다. 윤영춘은 이 책을 다음과 같이 평했다.

오웰이 그린 미래세계는 참담처절 하지만 법학자인 이관 씨의 역작인 정치 소설 '무한풍차'는 신산한 현실을 극복하고 민주주의에 지향한 미래의 이상 사회를 그린 명쾌한 흥미일상의 소설이다. 읽고 난 뒤에 소설이라 하기보다 실화에 가까운 실감과 절박감을 준다. 유모와 풍자로 가득 찬 쉬운 문장으로 민주주의가 어떤 것인가를 구체적으로 독자에게 본보기로 보여주었고 현실을 냉혹히 통찰한 필치는 야박한 세도인심에 어딘지 모르게 '어필'하고도 남음이 있다.<sup>9)</sup>

민의원의원 신도성(愼道晟)은 이 소설의 머리말을 직접 썼는데 여기에 토마스 모어의 『유토피아』를 언급했다.

영국의 법학도 토마스 모어가 정의, 질서, 공평의 원칙의 지배하에 거기에서 모든 사람이 자유롭고 평화로우며 행복스럽게 마치 지상천국인 양, 화락

---

9) 윤영춘. "신간평: 이관 작 『무한풍차』."(조선일보 1955/1/16, 4).



하게 살고 있는 상태를 보여줌으로서 그는 암암리에 당시 영국사회의 결합과 병폐를 지적하고 그것을 교정하는 길을 가르치려 했다. 이관 씨 작 『무한풍차』도 현대 한국사회의 결합과 병폐의 산물이다. 여기에는 정치소설이란 타들이 붙었고 사건이 일어나는 시기는 1970년 즉 지금으로부터 16년 후의 봄에 시작되어 1975년 가을에 끝나고 있다. 이것만으로도 이 작품이 보통소설과는 그 류를 달리하는 작품임을 추측하고도 남음이 있다. 그런데다가 이야기의 줄거리인즉, 한낱 무명의 대학교수가 그 소속 학술단체의 권에 못이겨 대한민국 제7대 대통령 선거에 출마하여 강적을 물리치고 유유히 당선된 후부터는 일체의 ‘사(私)’를 버리고, 오직 고매한 정치이념의 인도하는 바를 따라 서정(庶政)을 개혁함으로써 불과 4년 만에 부정의 극에 달해 있던 사회의 면목을 일신하고 거의 이상적인 민주주의국가를 건설하는 데 성공한다는 스토리를 중심으로 하였고, 거기에 애끓는 청년 남녀의 연애사건을 점철함으로써 한 개의 새 타입의 여성(전쟁미망인)을 그렸다. 토마스 모어의 유토피아가 실현가능성이 없는 공상인 것과 마찬가지로 이 소설도 결국 하나의 공상에 그칠지도 모른다.

그러나 정치적 자유와 사회적·경제적 균등의 원칙을 담백 실은 이상적인 헌법을 가진 이 나라에서 어찌하여 헌법이 지켜지지 아니하며, 민주주의가 실현되지 못하며 자유와 평등과 번영이 존재하지 않는가? 아무도 원치 않는 세도(勢道)와 권력남용과 위협과 테러와 매수와 수회(收賄=뇌물)와 모략과 사기와 횡령과 무책임과 무질서와 무규율과 온갖 부정이 횡행하고 범람하고 있는 것은 무슨 까닭일까? 어떻게 하면 이 괴롭고 답답한 환경을 개선할 수 있으며, 이 험벗고 굶주리고 짓밟히고 있는 백성을 어찌하면 구제할 수 있을

까? 이와 같은 의문, 이와 같은 변민, 이와 같은 욕구가 이 소설을 낳게 한 것이다(이관 1954/9/30, 1-3).

한국서 최초로 발간된 정치소설 무한풍차 / 이관 작 46판 400면 400원  
대인기리에 발매 중!

민주주의란 과연 무엇이며 헌법과 법률은 왜 지켜야 하며,

나라의 정치는 어떻게 운영되어야 하는가!

청년학도는 물론 정치인, 일반사회 인사들은 꼭 한번 읽으시라!

실로 유익하고도 흥미진진한 국민교양서!<sup>10)</sup>

두 사람의 독서평이 보여주듯이 이종극의 『무한풍차』는 정치소설이란 표제를 달고 있는 미래소설이다. 또한 서사의 시간은 1970년 봄에서 1975년 가을로 설정되어 있지만 그 내용은 당대 현실과 다름없다. 그래서 윤영춘이 실화에 가까운 실감을 한 것이다. 정치경제적 현실은 별반 차이가 없지만 전쟁이 끝나고 통일이 된 상태라는 점만은 다르다. 1952년 이종극은 전쟁과 분단의 문제를 배제한 채 ‘국내 정치의 정상화와 국가 재건’만을 화두로 삼아 소설을 집필했고 서사형식의 아이디어는 토마스 모어와 당대 유행한 조지 오웰의 것에서 얻었다.

이종극은 헌법정치를 표방하며 이 소설을 기획했는데 헌법은 가장 최상위에 놓이는 근본규범이다. 근본규범은 다른 규범의 효력의 근거만

---

10) (책광고) “한국서 최초로 발간된 정치소설 무한풍차.”(경향신문 1955/4/16, 2).

제공할 뿐 효력 내용을 제공하지는 않는다. 즉 헌법은 규범일 뿐 헌법적 실천은 세부 하위 법령과 권력기관에 의해 이루어진다(박은정 2010, 48-59).<sup>11)</sup> 따라서 헌법정신에 의한 ‘법의 지배’는 정치와 분리될 수 없다. 그래서 이 소설의 표제도 ‘정치소설’<sup>12)</sup>이라고 붙여진 것이다. 이 정치소설은 첫 표지의 다음 장에 “이 책을 다음 세대를 걸머질 RISING GENERATION에게 바치노라”는 말이 함의하듯 올바른 민주정치와 질서 확립의 길을 모범적으로 제시하기 위한 의도에서 구성되었다.

이종극에 따르면 “헌법은 국가의 기본법 또는 기초법이며, 근대적 의미의 헌법은 민주주의 정치원리의 법제도적 표현”이다. 또한 “헌법정치

11) ‘헌법정치’는 법의 공정한 운용과 지배를 긍정하는 입장이며, ‘헌법에 의한 정치’는 정치권력의 우위를 뜻한다. ‘헌법정치’를 위한 논의는 안경환 외(2005); 최장집 (2013) 참조.

12) 이 정치소설은 1950년대 명랑소설처럼 당대의 장르소설로 인정될 수는 없다. 다만 그 계보 정도는 이해할 필요가 있겠다. 윤영실에 따르면 한국에서는 근대 계몽기 서사들을 신소설과 역사전기소설, 우화 및 풍자(문답체, 토론체 서사)로 나누는 분류체계가 자리 잡으면서, 이 세 범주에 두루 걸쳐 있는 ‘정치소설’은 역사적 유형으로도 형식적 유형으로도 확고히 자리매김 되지 못했다. 임화는 『개설 신문학사』에서 조선의 정치소설은 ‘사실(史實)’이나 ‘설화’의 형식을 빌려 정론을 표현한 “반정론 반소설”의 형태를 띠고 있으며 소설의 목적은 “독립자주”를 목표로 삼았다(윤영실 2011, 14). 김태준은 「조선소설」에서 과도기 문학의 선구는 새로운 조선의 정치적 이상을 선전하고 깨우지 못한 민중을 계몽하려는 의도가 직접적이고 노골적으로 표현된 것이라고 정치소설을 설명했다. 이러한 정치소설은 점차 통속적인 신소설로 대체되는 과정에서 허구성과 현실성을 강조하는 신소설이 발전할 수 있는 초석이 되었다(문대일 2014, 109-129).

란, 헌법학적 의미로 이해하면 헌법의 운용, 과정 즉 입법, 사법, 행정의 영역에서의 헌법의 준수, 해석, 적용이며 헌법하에 법규를 정립하며 집행하는 국가 제 작용의 전체"였다. 따라서 "헌법학은 헌법정치에 기여해야 하고 헌법조문 해석에 그쳐서는 안 되며 학문의 법리 법칙을 현실에 적용하고 실험해 비판·검토해야 하며 사회개조 위한 자료를 제공해야 한다." 이종극은 "헌법학의 정치실천적 임무의 중요성"을 확고히 믿었다 (이종극 1952, 1, 490-492).

문제는 소설에 정견(政見)을 담은 문제인데 그것은 객관을 표방하지만 이종극 개인의 정치적 식견이 개입할 수밖에 없다. 따라서 헌법정치가 헌법규범에 따르는 헌법적 실천이듯, 소설 『무한풍차』도 정견을 드러내는 전반부와 실천이 확대되는 후반부로 크게 대별되어 구성되어 있다. 따라서 2장은 정견의 구체화, 3장은 실천의 주제와 결과에 대해 분석하고자 한다. 이를 통해 당대 소장학자로서 성장해간 유수의 공법학자가 꿈꾼 정치적 이상은 무엇이었고 어떤 국가, 민주주의를 상상했는지는 가늠할 수 있겠다. 한국전쟁, 부산 정치파동 등은 정치적 재난이라 할 만 했다. 이에 대응한 유토피아 소설은 역사적 상상력과 두드러지게 관계한다는 점에서 그가 주입하려 한 현실인식과 대안, 정치적 신념도 드러날 것이다. 요컨대 이 글은 헌법학자의 계몽의지 및 현실비판, 민주주의 인식 지평, 사회현실을 반영한 사회파 소설의 성격을 파악하고자 한다. 중국적으로는 탈식민/법치 확립이란 이상이 1950년대의 현실과 그 제약하에서 구상되고 굴절되는 바를 역사사회학적으로 접근한 기획이다.<sup>13)</sup>

## 2. 전문가주의와 ‘양심’의 정치

소설 『무한풍차』(1954)는 1970년부터 1975년 가을까지 제7대 대통령 선거에서 제8대 대통령선거를 서사의 축으로 삼고 있다. 헌법정치에 합당한 대통령이 선출되고 정부가 구성되어 합리적인 국정운영과 민주정치가 이루어지는 서사는 유토피아에 가까운 이상국가가 건설되는 유토피아 소설로 확장되고 있다. 이 소설이 쓰인 1952~1953년은 부산 정치 파동으로 정국이 매우 혼란스러운 전시(戰時)였다. 현실 정치의 모델과 혼란이 『무한풍차』라는 미래소설을 낳은 것이다.

그러나 어찌 뜻하였으리오! 우리의 지존, 지위한 헌법은 공포된 지 2년도 못된 83년부터 위정자들과 제 권력기관에 의하여 위반되고 무시되기 시작했다. 기본적 인권의 안전을 보장하고 근대식 민주정치를 제도화한 최고의 “정치규범”인 헌법이 그 정신이 무시되는 것은 고사하고, 역력히 표시된 명문규정조차 번번이 짓밟히었다. 그리하여 “공무원은 주권을 가진 국민의 수임자

- 
- 13) 이 작품의 문학사적 의의를 정리하면 다음과 같다. 『무한풍차』는 장편소설이면서 특이하게 한국에서 최초로 발간된 ‘정치소설’을 표방했으며, 재판 발행에서 알 수 있듯 대중 독자에게도 꽤 널리 수용된 희귀한 사례임에도 전혀 주목받지 못했다. ‘정치소설’이 1950년대 장르문학으로 인정받은 명랑소설처럼 자리매김하지 못했다라든 ‘정치소설’ 및 대중문학으로서 의미 있는 실험이자 가능성의 모색이라는 점에서 의미가 있다. 서사기법적으로는 외국문학의 영향으로 구상되어 세계문학의 영향과 모방이 비등했던 1950년대 문학계의 흐름과 맥을 같이 하고 있다.

요 언제든지 국민에 대하여 책임을 진다”하는 규정(27조 1항)이나, “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”하는 규정(제2조)이나 오늘날 국민의 눈에는 한낱 공문(空文)으로밖에 보이지 아니하게 되었다.…… 기본권을 보장한 헌법이 무색한 정도로 국민의 헌법상 자유와 권리는 대부분이 유린되어왔다. 신체의 자유, 언론, 출판, 집회 결사의 자유, 소유의 자유 등은 이 대표적 예라 하겠다.…… 그러나 우리는, 그와 같은 기관이 존재하고 그러한 권리가 있다는 사실이 헌법이 아니고, 그러한 기관이 국민에게 참으로 봉사하고 있고 국민의 선거권이 사실상 자유로이 행사될 수 있는 상태를 가리켜 헌법이라고 보는 고로, 그러한 의미에서 우리에게서 현재 “헌법이 없다”고 할 수 있다.…… 그러면 이와 같은 “무헌법상태”를 해소하고 “유헌법상태”로 옮겨가는 길은 무엇인가? 오늘 제헌절에 제(際)하여 우리 국민이 다 같이 가슴에 손을 대고 한번 골몰히 생각해야만 할 일이다.<sup>14)</sup>

법학자 이종극은 ‘1950년부터 소중한 헌법이 위정자들과 권력기관에 의해 위반되고 무시되기 시작했다’고 판단했다. 1950년이면, 1월에는 헌정사상 최초로 국정감사에서 국회 대 검찰의 대립이 불거졌다. 국회는 헌법의 명령을 내세워 수사 중 사건의 기록과 일부 사건의 기소·불기소에 관한 기록을 제출할 것을 요구했고, 검찰은 사법권 독립을 내세워 거부한 사건이다. 또한 같은 해 5·30총선을 전후하여 권승렬 법무부장관과 김익진 검찰총장이 교체되었다. 이 두 사람의 퇴장은 정권에 의한

---

14) 이종극. “월요시평: 헌법의 존엄성을 재인식하자.”(동아일보 1955/7/18, 2).

검찰 장악이 본격화되었음을 알리는 신호탄이었다(문중영 2010, 825-843). 입법, 사법, 행정 각 권력기관이 헌법과 삼권분립을 내세워 독립성과 권력 지분 확보를 위한 정치적 투쟁을 시작하면서 민생은 외면되고 법질서의 왜곡이 가중되고 있었다.<sup>15)</sup> 이로 인해 ‘국민의 선거권과 자유’가 확보되지 않는 현실이 이종극에게 가장 큰 문제였다.

현실 정치를 정상화하고 선진화하기 위한 이종극의 구상과 정치적 신념 그리고 그가 독자에게 주입하고자 한 지식을 소설을 통해 살펴보면, 『무한풍차』는 대통령선거를 실시하기 전에 먼저 2개의 사건을 다룬다. ‘새한육영회 사건’과 ‘은행권 위조사건’이 그것이다. 전자는 돈이 없어서 중학교에 못가는 아이들을 진학시키기 위해 교사와 장학관이 칠십여 명의 학부모로부터 돈을 기부 받아 학비보조를 시작했다가 수회죄(=수뢰죄), 기부금품모집금지법 위반죄로 잡힌 일이다. 후자는 해적이 황해도 연평섬에 침입해 큰 피해가 발생하자 어업조합 이사가 대한화폐공사 김

15) 또한 판사는 부역자 처벌 판결 때문에 고심해야 했다. 가령 유중호는 『재판관의 고민』(1952)을 읽고 감동한 한 바 있는데, 이 책의 저자는 서울지방법원 부장판사, 홍익대학 가사를 역임하는 유병진 재판관이다. ‘부역행위특별조치법’이나 ‘비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령’이 워낙 중형 일변도여서 그는 법관으로서 고민이 많았다. 그래서 ‘행위 당시 행위자에게 적법한 행위를 하는 것이 기대되는 기대가능성 이론’을 판결의 근거로 활용했다. 이 이론은 그것이 없으면 행위자를 비난할 수 없고 범죄가 성립되지 않는다는 게 핵심이다. 유병진은 이 이론을 간접 적용하여 다수 부역자에게 무죄를 선고한 자초지종을 『재판관의 고민』에 적었다. 그는 당대의 가혹한 법이 현실과 맞지 않고 오히려 민족을 해치기도 한다고 여겼다(유중호 2016, 308-309). 이런 시기에 맹목적으로 준법정신을 강조할 수만은 없었다.

모 직공을 찾아가 6개월 안에 1만 환어치 고기를 잡겠다는 명목으로 은 행권을 은밀히 찍어낸 일이었다. 서울 고등법원 재판장 이시정 판사는 두 사건에 대해 모두 집행유예 판결을 내린다. 이 조치에 법학자, 지식 인, 문화인 등 소위 인텔리겐치아는 지지를 표하지만 기성권위자, 은행 가, 고관, 회사중역, 유력자, 덕망가들은 못마땅하게 생각했다. 이 판결 은 국회에서도 논란이 되는데 대법원 원장은 법원이 하는 재판에 대해 서는 대법원장일지라도 지휘할 권한이 없다는 것은 사법권 독립의 원칙 상 당연한 일이며 사법권행사에 대하여 국회가 시비를 논의하는 것은 부적절하다는 의사를 표명하지만 담당 검사와 판사는 결국 사직한다.

이 사건을 지켜본 K대학 정치학교수 정가록은 “세상 사람들이 모두 다 돈에 눈이 어두워 이성을 잃고, 미치광이처럼 헤매고 있는 이지음, 가난한 사람들을 위해 그러한 가혹한 일을 할 줄 아는, 기특한 인생이 아직도 남아 있는”(이관 1954/9/30, 15) 데 놀라워한다. 이 정가록은 이후 대통령선거에서 당선이 되어 이시정 전 판사를 내무부장관에 기용한 소 설의 핵심 인물이다. 이 사건에서 국회의 사법부 간섭, 법원의 양심적 판결, 지식엘리트와 정치경제적 세력 간의 대립구도, 청렴하고 강직한 ‘법조’<sup>16)</sup>인의 관료 진출을 통한 대통령선거와 정부의 인적구성에 대한 방향 등을 파악할 수 있다. 특히 법학에 조예가 깊은 정치학 교수의 대 통령 당선은 학자의 정계 진출이라는 점에서 이종극이 생각한 당대 학

---

16) 한국에서 ‘법조’는 판사·검사·변호사만을 지칭하고 법률가, 법학교수는 제외하나 이 글에서는 이들을 모두 포괄하는 의미의 ‘법조’를 사용한다.



자집단의 사회적 소명과 자질을 엿볼 수 있는 대목이다. 이처럼 이종극의 미래소설은 지도자와 정치권력, 행정부의 인적 쇄신을 통한 유토피아 기획에서 출발했다.

그 주도 세력인 교수집단과 법조인의 정치세력화는 정가록의 대통령 선거 출마와 당선을 통해 현실화된다. “정치학, 헌법학, 행정학을 연구하는 학자 천여 명이 모인 한국법정학회”는 순수 학술연구단체이지만<sup>17)</sup> 현실 정치에 이론을 제공하여 민주정치의 발전에 기여해야 한다는 입장에서 학식, 경력, 역량, 덕망, 인기 면에서 단연 최고인 정가록 교수를 대선 후보로 추천했다. 이종극은 평소 ‘봉건적 잔재, 군국주의 식민지적 자본주의의 여폐(餘弊), 학술문화의 저도(低度), 국민의 무지 등을 사회의 후진성’으로 꼽았다.<sup>18)</sup> 하지만 “영국, 미국, 프랑스 등의 제국이 헌법정치의 실현에 수백 년의 세월을 요했지만, 우리는 그들의 헌법정치 생성

- 
- 17) ‘한국정치학회’는 1953년 결성됐고, ‘한국공법학회’는 1956년 7월부터 한국법학원의 산하단체로서 현민 유진오 박사를 초대 회장으로 발족하여 활동하였으나, 1960년대에 그 활동이 부진하여 공법연구자들이 가칭 ‘공법 연구회’라는 모임을 만들어 월례발표회를 가져오다가, 1970년 5월 15일 회칙을 만들어 시행함으로써 독립적인 학회로서 재출발하게 되었다. 한국행정학회는 1956년 10월 12일에 행정에 관련되는 학문을 연구하고 교육하는 학자와 행정 실무에 종사하는 공무원 등 80여 명이 “일반행정에 관한 학리와 실태를 조사 연구함”을 목적으로 서울특별시 종로구 경운동 소재 국립공무원훈련원에서 창립되었다. 창립 당시의 명칭은 ‘한국행정연구회’라 하였으나 1961년 11월 19일 정관을 새로 제정하여 ‘한국행정학회’로 개칭했다.
- 18) 이종극은 행정법의 위헌성 유무를 항상 감시하며, 위헌 행정법을 적발, 공격함은 진실로 공법학도에게 지워진 학적 의무라고 확신했다(이종극 1954/7/10, 2).

발전의 역사에서 성패한 결과를 각색하여 그들이 허비한 세월보다 훨씬 단기간 안에 헌법정치를 실현할 수 있다”(이종극 1952, 502)는 신념이 있었다. 입을 책이 부족하고 국내 학자의 저서는 수준이 떨어진다는 비판이 당시에는 일반적이었지만 이종극은 학자와 법조인을 기반으로 한 전문가주의를 빠른 사회개조의 핵심 동력으로 간주했다. 학회 회원을 천여 명으로 확대한 설정은 학술계의 성장과 사회적 책임을 간과하지 않은 학자로서의 바람이겠다.

이종극의 정치적 식견은 대통령선거 직후 취임 전 국무원 인선작업으로 구체화되기 시작했다. 국무원을 조직하기 위해 정가록은 법정학회 간부와 비서 2명과 함께 외부와의 접촉을 차단하고 국무총리 인선 작업을 한다. 국회가 국민의 양심을 대표하지 못하고 있다는 판단에서 국회의 인재를 활용하지 않고 신문에 공고하여 재야인사, 애국정치가 등의 정치 참여를 유도하는 공식 개방이었다. 대통령은 행정각부 장관을 뽑는 인선작업을 국무총리가 된 엄주익(51세, 전 국회의원)에게 일임한다. “풍부한 경험과 식견을 가지고 재물욕과 아침이 없으며 넓은 봉건주의와 관료주의에 사로잡히지 않은 정치가”라는 장관 채용의 가이드라인이 총리에게 제시됐을 뿐이다. 이렇게 하여 임용된 12명의 장관은 5명이 학자 출신이고 3명만 50대이며 평균 나이 49세로 신진기에 인사들이었다. 특히 내무부장관은 이시정(36세)이었다.

‘40대 기수론’을 떠올리게 하는 각료 조직, 정견과 실력 본위의 열린 채용, 국무총리의 권한 존중, 학자의 정치 참여, 청렴하고 강직한 장관 채용, 정치가의 기본 자격 등이 이종극이 생각하는 새 정부 구성의 토

대였다. '40대 기수론'은 당대 학술원 초대 회원(총 62명) 중 40대가 27명으로 가장 큰 비중을 차지했던 상황의 반영이며 공개 채용과 인사청탁의 배제는 당대 폐쇄된 공직 인사의 폐단을 중대하게 문제 삼은 결과이다. 또한 대통령과 국무원 체제의 정부형태의 설정은 영국, 프랑스식의 의원내각제와 미국식의 대통령책임제를 절충한 절충식 정부형태(속칭 대통령중심제)를 채용한 당대 헌법을 그대로 따르고 있다는 것을 알 수 있다. 이종극은 『헌법정의』에서 내각책임제와 대통령제를 비교하면서 '제도보다는 그것을 운용하는 사람이 문제'라고 했지만 소설을 통해 대통령중심제를 더 지지했다는 것이 드러났다. 여기까지 살펴본 바를 종합해보면, 이종극은 당대 현실에서 청렴하고 강직하며 전문적 식견을 갖춘 학자상을 정치가와 공직자의 자질로 여겼고 개헌 헌법을 여전히 바람직한 모델로 상정했다는 사실이 파악된다.

#### 취임식 직후 혁신조치

1. 언론 출판 집회 결사의 자유는 헌법이 보장
2. 정당정치를 위한 정당 고민
3. 인사행정에 관한 신정부의 기본정책 발표
4. 대통령 도보 결정: 관용차 폐지 문제
5. 교육개혁에 관한 기본정책 발표: 한자 폐지, 초등학교 영어 수업 신설, 사범교육 확충

### 3달 동안, 정부의 기초조사

- 내정개혁안과 종합적 기본국책안
  1. 금융 국영, 금의 매상과 사유 금지, 산금장려에 관한 기본국책 개요 발표
  2. 대한화폐공사, 석 달 동안 6종류의 지폐(은행권)를 새로 발행
  3. (1) 정부조직법, 검찰청법 및 법원조직법 중 일부 개정하는 기구개혁안,  
(2) 공무집행법이란 새 법안 제출
  4. 널리 인재를 등용하는, 정부의 새 정책: 청년 발명가 남기철 군을 발견
  5. 산업경제 부흥에 관한 기본국책 요강 발표
    - (1) 우리나라의 기초산업 결정
    - (2) 농업은 진흥책
    - (3) 수출산업: 좌의 산업을 수출산업으로 하고 정부의 통제
    - (4) 수입업: 좌의 물자는 정부의 수입계획에 의하여 특허를 얻은 자가 수입
    - (5) 주택 기타의 건축대책
    - (6) 개인 소유의 대지는 국가에 매상하여 국유로 하고 개인에게 임대
    - (7) 산업 경제 부흥 등에 필요한 금융조치
    - (8) 각종 위원회의 설치와 외국인 기술자의 초빙
- 위의 정책을 계획, 실시, 검사, 시의하기 위하여 각 부문별,업종별, 분과별로 위원회를 설치하되, 위원은 각 직역조합에서 선출하기로 한다.
  - (9) 국민의 근로조직

이종극의 정치적 이상은 정가록의 대통령 취임으로 더욱 구체화된다. 장기적인 정부정책 및 종합대책이 수립되기 전에 선제적으로 시급하게 필요한 조치가 취해지기 때문이다. 그 첫 번째는 언론의 자유 보장이었다. 대통령은 “민주주의 사회와 공산주의, 전제주의 사회를 구별하는 유일한 기준은 언론의 자유”라고 표방했다. 국민의 양심에서 우리나라 정치 비판을 탄압하는 것은 생명을 잃은 정치였다. 이 연장선에서 정치문화의 발전을 위해 민주정치는 여론정치, 책임정치이므로 정당을 조직할 생각은 없지만 좋은 정당이 있다면 가입할 의사가 있다는 대통령의 뜻이 발표된다. 정치의 정상화는 언론, 국회뿐 아니라 정부의 쇄신도 필연적으로 야기했다. 당대 국민의 원성이 높았던 인사행정의 부정을 뜯어고치기 위해 일정한 절차를 밟아 학력과 자격의 검정을 받은 자가 공무원에 채용될 수 있도록 인사제도가 개편되면서 “실력 본위의 시대”가 선언됐다.

이와 같은 공명정대한 인사제도 확립과 민주정치의 배경에는 “정부가 양심적으로 행동하는 한 국민이 지지할 수밖에 없으니 정치에 마키아벨리즘을 쓸 필요가 없다”는 대통령의 근본정신이 있었다. 여기서 ‘양심’은 도덕, 이성, 합리성이 결합한 의미다. 정가록을 보좌하는 국무총리도 “감정과 불합리가 아니라 이성과 합리에 기반 한 정치”를 해야만 사회를 바로잡을 수 있다고 여겼다. 사회의 이성과 합리성을 전반적으로 높이기 위한 교육조치도 뒤따랐다. “악마의 문자”인 한자를 폐지하고 국문을 통해 지식의 대중화를 꾀하고 최고 수준의 지식이 적힌 외국서적을 보급하기 위해 영어교육을 도입했으며 대학교육을 개선하기 위한 교수

와 학생의 학력검정제도를 도입했다. 단기간에 빠르게 발전하기 위해 대통령중심제는 강한 통제 정부를 지향할 수밖에 없는데, 이로 인해 야기되는 사회적 갈등과 비용을 최소화하기 위해 정가록은 대통령의 솔선수범, 권력욕 없는 청빈함, 국정운영의 전문성 등에 기댔다. 이것은 대통령의 출근 도보(徒步) 결정과 ‘영국헌정사’ 저술 작업으로 현실화되었다. 당대 관료의 관용차로 야기된 사회적 불화와 갈등을 줄이고 국민의 사기를 높이며 공직자의 사치와 낭비를 근절하여 공직사회의 기강을 바로잡고자 하는 대통령의 솔선수범이었다. 또한 ‘영국헌정사’ 저술은 스스로 자신의 정치철학을 다듬고 학술계와 정치 발전에 이바지하겠다는 의지의 표현이었다. 국민과 국회의 협력이 있어야 헌법정치가 가능하다고 생각한 정가록은 국정운영의 동력을 이성, 양심, 합리성에서 찾은 셈이다. 여기서 이성과 감정을 위계화하고 관료 및 정치지도자의 필수적인 소양으로 “양심”이 대두되는 것을 알 수 있다.

특히 정가록의 통치는 ‘양심의 정치’였다. 정부가 3개월 후 기초조사를 바탕으로 내정개혁안과 종합적 기본국책안을 마련하고 강력한 통제 정책을 실시할 때도 그 밑바탕에는 국민과 국회의 전폭적인 지지가 전제되어 있었다. 국민, 공무원, 국무원, 국회 즉 모든 사회 성원의 불만과 갈등, 관점의 차이를 극복하고 금융 국영 및 주요 산업의 국영화, 화폐개혁, 전 국민의 직역조합 가입과 근로의무화, 모든 국민이 한국중앙은행의 예금계좌 하나만을 갖고 그것을 한국은행이 관리하는 등을 추진할 수 있었던 것은, 최고지도자인 대통령의 ‘양심의 정치’에 따른 감화와 계몽의 결과였다. 검찰이 선거운동에 개입하고 공출을 독려하는 경

찰을 지휘하게 하고<sup>19)</sup> 공무원이 2주 안에 일을 처리하는 ‘처리기한지정 요구권’과 공무원 파면 청구사건을 위한 재판소 설치를 명문화한 것은 공권력과 정치를 합리화하는 대통령의 후속 조치였다. 이러한 민주적 통치와 합리적 정책은 경제발전의 성과로 나타났다. 남기철이라는 발명가는 ‘무한풍차’를 개발해 전기 부족 문제를 해결하면서 경제 부흥의 토대를 마련했다. 이 소설의 제목이기도 한 무한풍차는 바람이 불어야 계속해서 회전하듯이 국가의 원활한 국정운영과 경제의 선순환은 최고지도자의 ‘양심의 바람’에 의해 가능했다.

이처럼 정가록 대통령의 취임 이후 조치를 통해 1952년경 경찰의 공권력 남용, 공직자 인적 쇄신의 필요성과 투명한 인재 선발, 전기난 해결, 화폐개혁에 따른 물가안정, 사회주의 국가라고 할 만큼 강도 높은 산업국유화, 정부와 국회의 협치, 근로 의무화에 따른 국민 생활권과 언론의 보장 등에 대한 이종극의 현실인식과 대안이 드러났다. 그리고 그 핵심은 학자형 대통령의 감화 정치였다. 그렇다면 『무한풍차』라는 유도

19) 이 소설에서 정치 도구화 된 경찰의 시정을 법률적 소양을 갖춘 검찰의 지도로 해결하려고 하고 있지만 검찰도 정부에 일부분 장악되어 있었다. 경찰이 법 지식을 많이 쌓는다고 해서 사태가 해결될 문제가 아니다. 국회를 불신하고 대통령의 권한을 견제하지 않았던 이종극의 태도가 경찰의 공권력 남용의 배후에 있는 정부를 비판하지 않고 회피하면서 해결하는 방식으로 나타나고 있는 것이다. 여기에 ‘법 지식 만능주의’가 결합되어 있다. ‘사상 검사’, ‘정치 검사’란 말에서 알 수 있듯 경찰과 검찰의 공권력 남용은 당대 사법부의 판결을 통해 일정 부분 해소되고 있던 실정이다. 그래서 이승만은 김병로 대법원장을 ‘헌법’이라고 부르기도 했다. 또한 주지하듯 검찰의 지휘권 남용은 지금도 논란이 되고 있는 문제이다.

피아 소설이 가능토록 한 정가록 대통령의 정치적 이상과 신념을 기획한 배경을 더 명확히 해야 하겠다. 소설 초반 판결에 개입하는 것을 거부한 대법원장이나 관용차 이용을 반대한 정가록은 당시 김병로 대법원장과 상당 부분 닮아 있다. 법적 양심, 청렴, 강직, 공정, 명예를 강조한 법조인으로 유명한 김병로는 1953년 10월 12일 제1회 법관 훈련 회동을 비롯해 기회가 있을 때마다 ‘법관의 도’에 대해 설교했으며, 친분과 감정을 초월하여 이성애 입각한 공정한 판단을 강조했다. 특히 법률 지식과 인격 수양은 법관의 필수 덕목이었다(김학준 2001, 404-412). 소설에서 감정이 경멸시 되는 이유가 일정 부분 이해된다. 또한 정가록이 영국 헌정사를 저술하는 작업은 이종극의 정치 인식을 보여준다. 이종극 본인이 1959년 크라이프의 『영국 헌정사』를 번역하기도 했듯이 그는 실제로 영국을 가장 이상적인 헌법정치 국가로 여겼다(이종극 1952, 497).<sup>20)</sup> 또한 제2차 세계대전 종전 후 노동당이 출현한 영국의 정치 현실은 사회경제적 요소와 자유민주주의 정치를 절충하려 한 한국 지식인에게 영감을 주었다.

이종극은 영국적 가치를 적극적으로 받아들였다. 소설의 정가록 대통령은 케임브리지 대학에서 정치학과 철학을 공부한 영국 유학과 출신이다. 그의 양심의 통치로 인해 사회가 빠르게 변모하자 국무총리를 비롯

---

20) 당대 학술지에도 영국 소개가 이뤄지고 있었다. 김태동. 「영국헌정의 특징」. 『학풍』. 1950/1; 민병태. 「라스키의 국가다원론」. 『학풍』. 1950/1; 서임수. 「행정관리론」. 『학풍』. 1950/2.



해 국민은 그의 인격을 영국 신사의 것으로 해석한다. 이것은 미국 박사로 상징되는 이승만과 대비되는 의도적 설정이다. 이것은 교육이념으로 더욱 확장된다. 주지하듯 당대 한국 정부의 교육이념은 홍익인간이었다. 그러나 소설에서는 미국의 자유인, 영국의 신사를 거론하며 “문화인”의 육성을 교육의 최종 목적으로 주장했다. 정가록에 따르면 문화인은 “문학자, 예술가 내지 지식인이란 정도의 뜻이 아니다. 문화인은 (1) 법을 준수할 줄 아는 사람, (2) 과학적 합리적 생활을 할 수 있는 사람 (3) 독립자주인, 즉 자기의 지식과 기능으로써 독립생활을 할 능력이 있는 사람, 이 세 조건을 갖춘 사람을 일컫는다. 요약하면 문화를 이해하고 즐기고 또 창조하여 인류의 행복과 향상에 공헌할 수 있는 능력 있는 사람을 육성하는 것이 교육의 목적이요 목표”(이관 1954/9/30, 167)였다. 과거 1920년대 세상에서 영미인을 가장 높이 평가하고 1930년대 중반 자신을 진정한 문화인으로 칭한 이광수는(이행선 2011, 116) 식민지 체제에서 조선인을 문화인으로 육성하는 데 사실상 실패할 수밖에 없었지만, 국권을 회복한 정가록 정부는 제도개선과 교육, ‘양심의 정치’로 국민의 문화인화를 단기간에 추진했다.

결국 문화인 육성을 비롯한 사회의 진보는 헌법의 존엄성을 재인식하고 수호하여 부패한 정치를 바로잡은 헌법적 질서에서 가능했다. 이종극은 “헌법은 그 나라 국민 전체의 민주적 자각과 역량으로써 운용되는 것이므로 헌법의 운용이 그릇된다면 그 책임은 무지한 국민 전체에 있으며 그 다음으로 국민의 신임으로 국정을 담당할 위정자가 책임을 져야 한다”고 주장한다. 국민에게 가장 큰 책임을 부담지우는 만큼 그는

“국민의 기본권을 성문헌법보다 우월한 데모크라시의 최고 정치원리”(이종극 1952, 500)로 간주하면서 국민주권적 입헌정치를 최선의 정치생활 양식으로 간주했다. 국민의 권리와 의무에 대한 사항을 법률로 규정하는 법률주의와 달리 입헌주의는 제2차 세계대전 이후 인간의 기본권 보장을 위해 등장한 실질적인 법의 지배이념이다. 입헌주의는 법률의 목적, 내용이 기본권 보장이라는 헌법이념에 부합해야 함을 뜻한다. 이 때 문인지 소설에서도 언론의 자유 보장이 가장 먼저 행해진 조치였다. 또한 ‘국민의 선거권이 사실상 자유로이 행사될 수 있는 상태를 헌법’이라고 주장한 그는, 소설에서 모든 국민이 직접선거를 통해 대통령을 선출 하도록 했다. 그렇게 해서 선출된 대통령은 정책을 만들고 시행할 때마다 “헌법에 따르면……”이라는 수사를 붙여 법의 정당성을 확보했다. 이종극은 기본권 보장을 헌법이념의 핵심으로 간주한 법학자였다. 요컨대 그의 정치적 구상에서 입헌주의와 법치주의, 절충형 정치경제체제와 국영산업을 통한 균등 사회 실현, 영국적 가치와 문화인, 법조인의 직업관, 지도자의 ‘양심의 정치’, 학자 집단의 전문성, 국민의 노동과 생활권 보장 등이 기본적인 문제의식이었다. 이와 함께 대통령 선거에서 정부조직과 다양한 제도 도입에 이르는 정치상은 독자에게 민주정치의 한 양상과 실체를 자각케 하는 데 유용한 지식이었다.

### 3. 사회 개조의 주역과 보스 정치: 세 신화의 기원

이종극은 취임 직후 조치, 3개월 기초조사에 따른 내정개혁안 확정, 3개월 동안 교육, 산업, 경제, 재정, 금융, 통화, 국민, 근로조직, 공무원의 인사 쇄신과 민주적인 공무원 도덕의 확립 등에 관한 종합적 기본국책 수립을 최종으로 정가록 정부의 정강, 정책의 전모를 드러내고, “이제 실천만 남았다!”고 설정한다. 그는 개헌 헌법 규범과, 현실에서의 권력기관의 헌법정치 사이의 상당한 괴리를 정치적 후진국의 현실에서 체감했다. 이상적인 헌법 규범뿐만 아니라 헌법의 이념과 가치에 부합하는 정치적 실천이 부재할 때, 반헌법적 모순은 사회의 혼란을 더욱 가중시켰다. 그래서 이종극은 제도보다 그것을 운용할 사람이 문제라고 주장해왔고 소설에서도 마찬가지였다. 청렴하고 학식을 갖춘 영국적 품격의 정가록 대통령의 인품은 이러한 배경의 산물이었다. 하지만 ‘이제 실천만 남았다’는 외침에서 알 수 있듯 정부 관료와 국민의 자각과 실천 없이 민주 사회의 확립은 요원하다.

전쟁 이후 중공군을 몰아내고 이십여 년이 지나는 동안, “이 나라의 중생들은 나이는 한살씩 더 먹어왔지만 지혜와 살림살이는 줄었으면 줄었지, 조금도 늘지는 못했다.” “돈이 날개다. 돈이 있어야만 산다. 어디 돈벌이는 없는가? 돈! 돈! 돈! 돈!” 모든 사람의 관심사는 돈이었다. 그래서 “발명, 발견이라면, 저 미국 사람이나 영국 사람이 아니면 못하는 줄로만 알고 있는 민족! 제나라 글은 모르고 한문을 알아야만 유식하다고 보는 민족! 집안에선 끼니를 굶는 꼴에 나가서는 양담배만 피우고

다니는 민족! 남이 잘되는 건 죽어도 못 보겠다는 민족! 가장 잘나고 똑똑한 체 하지만 기실인즉 세계에서 일등 못나고 어리석은 민족! 돈이나 권력 있는 자에겐 온갖 아침을 다하지만 가난하고 약한 자라면 한사코 짓밟으려는 민족!”이었다.

이와 같이 민도가 부족한 ‘민족’의 시민의식을 자각케 하는 제도 보완과 공무원, 지식인, 기업가의 물신풜조 탈피와 공공의식 강화, 시민사회의 형성 및 성장 등 사회 구성원 전반의 쇄신 노력만이 모두가 균등하고 행복한 국가 건설을 가능케 한다. 따라서 실천의 핵심 주체와 그 변모를 분석하는 것은 이상국가를 위한 민주적 절차에 관한 이종극의 비전을 구명(究明)할 수 있다. 헌법정치의 성패는 결과보다 절차적 정당성에 달려 있다. 또 정당성은 결국 국민의 민도와 직결된 문제다. 이 자질은 정부정책에 의해 보완될 수 있다. 따라서 실천의 주체를 살펴보기 전에 민도 향상을 위한 정부의 제도 보완을 먼저 살펴보기로 한다. 6개월 동안 모든 핵심 정책 입안을 완료하는 전문성을 과시한 정가록 정부는 실천을 강조하면서도 “사회 개조상 또는 국민생활 개선상 법적 조치를 강구해야 할 성질 중 시급한 것 4가지를 골라 각각 전문위원회로 하여금 연구, 조사, 입안케” 하는 추가 조치를 했다. 정리하면, 정가록 정부는 정부 취임 6개월 만에 정책 결정 및 완비, 그 이후 시급한 법적조치 4가지만을 추가한 후 나머지 3년여의 임기 동안 아무런 정책을 기획하거나 발표하지 않는다. 그만큼 정책의 합리성과 안정성을 확보했다는 자신감의 표현이며 그 효과는 3년이 넘는 동안의 ‘실천’을 통해 가능하다는 뜻이겠다.

#### 4가지 법적 조치

- (1) 지방자치제도 개선위원회의 지방자치제도 개선안: ① 시읍면 주민의 참정권을 확장하여 주민이 시읍면장, 시읍면의회의원 및 출납공무원을 일반 투표로써 해직할 수 있는, 소위 리콜제도를 두기로 한다. ② 주민에게 일정한 조건하에 시읍면행정을 직접 감사하는 권능을 주기로 한다. ③ 주민의 선거권 연령을 만 20세 이상으로 한다. ④ 중요 도시 이를 테면 인구 십만 명 이상의 도시에는 시경찰을 둔다. ⑤ 도지사과 서울특별시장도 주민이 직접 선거한다.
- (2) 국회개선위원회의 국회의원선거법 개정안: 국회의원선거 개정의 요점은 진정한 국민대표 즉, 국민의 양심과 이익을 여실하게 국사에 반영할 수 있는 자를 뽑도록 하는 것이다. 민의원, 참의원을 통해 선거권 연령을 20세 이상으로 한다. 왜냐하면 이 연령층의 국민이 가장 열렬하고 애국심이 왕성하다는 사실은 이미 육이오사변 이후 전쟁에서 실증. 둘째 기표식 투표법을 기명식으로 고친다. 국문으로써 후보자의 이름을 써 넣도록 한다. 끝으로 가장 중요한 일은 당선된 국회의원이 선거 때에 선거인에게 공약한 사항을 정치의 실제에 실천하도록 독려하는 방법이다.
- (3) 세제개선위원회의 세제개혁안: 과세를 단일화하여 국민부담의 공평과 징세비용의 절약을 꾀하고자 한다. ① 인세, 행위세, 물세니 하는 종래의 구별을 철폐하고 모든 국민(개인과 법인)을 소득의 주체로 파악하고 인세

하나로 통일한다. 즉 개인소득과 법인소득으로 집계하여 소득세만 부과하는 것이다.<sup>21)</sup> 장차 국민의 생활 정도가 고르게 되어 각 세대의 소득액이 거의 엇비슷하게 되면 균일한 인두세가 되고 말 것이다. 정가록 정부는 균등한 사회의 건설을 목표로 하고 있기 때문에 이러한 단일과세를 할 수 있다. 약 5년 후에는 무세국가(비과세국가)의 이상을 실현하겠다는 것이니 장하지 아니한다. ② 과세방법은 정부예산에 계상한 과세예정 총액을 각 도별로 배당하고 각 도는 시군읍면에 할당하며 시군읍면은 각 지역 조합에 분배하는 따위의 할당식 과세법을 채용한다.

(4) 사회보험 실시 - 실업보험과 양로유보험 두 가지로 구분

21) 이종극은 소득세만 부과하자고 하지만, 해방 이후 전쟁기에도 미국과 정부는 경제 개선을 촉진하기 위해 소득세 등 인세 계통의 부담을 완화하고 사치품 및 소비품 목에 증과했다. 현재 한국에서도 부가가치세가 과반 이상의 비중을 차지하고 법인세의 비중은 상대적으로 낮다. 또한 한국전쟁 때 농민이 70% 이상을 차지하는 농업국에서 안정적인 조세 확보를 위해 「임시토지소득세법」(1951년 9월)을 만들어 농민에게 현물세를 부담하게 했는데 이 세금이 1950년대 내내 정부재정의 핵심이었다. 이 세금이 농민에게 종래 부과되던 다양한 세금을 단일화한 것이었기 때문에 여기서 이종극이 아이디어를 얻은 듯하다(한국조세연구원 2003/12, 24-36, 183-186 참조). 그러나 과세기법은 경제규모가 확대될수록 발전해야 하고 조세 형평을 위해 차등적인 세금 정책이 이뤄지기 마련이다. 무엇보다 시대변화에 따라 주거와 재산의 소유형태가 달라지고 정부의 정책적 목적과 국제경제환경이 바뀌면 과세표준과 정책의 변화 역시 필연적이다. 이런 점에서 이종극의 이상국가론은 단기적 발상이다.

헌법정치는 민주정치적 훈련을 통해 가능하다. 이종극은 평소 “지방 자치는 헌법정치의 수련장”(이종극 1952, 499)이며 “국민의 선거권과 언론 자유”를 헌법이 보장한 기본권의 가장 핵심으로 간주했다. 한국전쟁 당시 지방자치제 선거(1952.4.5)와 국회의원 소환제 논란, 발췌개헌의 양원 제도 도입이 소설에도 반영되어 있다. ‘도지사, 서울시장 선거에도 주민의 직접선거’가 도입되었는데, 실제로 이종극은 국민의 선거권을 보장하는 발췌개헌의 대통령직선제를 지지하고 있었다.<sup>22)</sup> 선거와 정치에 대한 국민의 관심을 더욱 높이기 위해 기표식 투표법은 기명식으로 바뀌었다. 또한 국회의원 공약 점검에서 알 수 있듯 이종극은 대통령중심제의 모순을 국회의 개선을 통해 해결하고자 했다. 그는 1956년 대선 후 내각책임제 논의가 있을 때도 개헌을 반대했다.<sup>23)</sup> 이종극은 국회를 불신했고 따라서 소설 내 실천의 주체에서도 국회의원은 배제되었다. 정당도 예외가 아니었다. 소설에서는 ‘문화사회당’이 결성되는데 사실상 다수 일당으로서 대통령의 시책을 절대적으로 지지하는 정당에 불과하다. 이런 면은 자유당과 닮아 있다.

22) “대통령직선제의 채용은 국민참정권의 확장이므로 국민주권적 입장에서 플러스의 개정임은 확실하다.” 이종극(신홍대학 교수). 1952. 「발췌 통과한 개정헌법론」. 『지방행정』 1-8. 대한지방행정공제회. 18면.

23) 그는 대통령중심제가 책임정치를 하기 어려운 건 사실이지만 1952년 7월 개헌은 민의원에 국무원에 대한 불신임권을, 국무총리에게 국무원 조직권을 부여해 일종의 책임내각제의 헌법이라고 할 수 있었지만 책임정치가 실현되지 않았다고 주장한다. “기만적인 개헌안 책임내각제개헌초안비판.”(동아일보 1956/8/10, 1).

이리하여 헌법의 이상과 그 실천 사이에서 존재하는 간극과 극복을 논할 수 있는 대상으로 등장하는 인물은 이시정 내무장관, 이 장관의 연인 송계월, 사업가 변학수(오화무역주식회사, 풍국제분, 동국화재보험, 동아여객운송주식회사 등의 사장), 국토양조주식회사 전무취체역 고태표이다. 정가록 정부는 모든 주요 사업을 국영화하지만 민간사업가 변학수는 세계적 불안기라는 이유로 무역, 광업, 어업 등 장기투자보다는 단시간에 돈을 벌고 다른 사업을 또 개척하는 방식의 단기수익경영을 한다. 게다가 변학수는 고태표 전무, 공무원들과 정경유착을 꾀하다 구속되기까지 했다. 변학수와 고태표는 민주 사회의 주역으로 적절하지 않다. 그러면 이제 다음의 두 사람이 남는다.

이시정은 상처(喪妻)한 독신이었고 다방 마담 송계월은 전쟁미망인이었다. 두 사람의 경우는 이시정이 내무장관으로 발탁되고 공무에 바쁜 일정을 소화하면서 한동안 서로 만나지 못한다. 그사이 송계월은 이 장관의 체면을 생각해 운영하던 다방을 정리하고 학무과장인 사촌오빠에게 부탁해 국민학교 교사가 된다. 하지만 변학수는 국무총리와 내무장관이 사제지간인 것을 알고 고 전무를 통해 총리에게 부탁을 넣어 이시정과 자신의 딸을 결혼시키는 데 성공한다. 이 사실을 안 송계월은 큰 배신감을 느낀다. 연인을 버리고 변학수 사장의 돈과 권력을 탐한 이시정은 앞서 정가록이 언급한 정치가의 품격에 미달했다. 이는 작품에서 다음과 같이 명확히 설명된다.

젊은 계집의 몸뚱이를 차지하기 위해서는 온갖 감언이설을 다 뱉아 놓고도



목적을 달한 뒤에는 내가 언제 그런 말을 했더니라는 듯이 딱 시치미 때는 놈들, 그것은 마치 선거 때에는 민중에게 머슴놈처럼 굽실거리다가도 당선만 되고 나면 태도가 돌변하여 왕자인 듯 뽐내는 공직자와도 같다(이관 1954/9/30, 295-296).

성욕을 채우고 돌변하는 남성과 굽실거리다가 당선만 되면 돌변하는 공직자가 등치되고 있다. 그러나 이시정의 단꿈은 결혼 당일 교통사고로 인해 신부가 즉사하면서 무산되고 자신 역시 의식을 잃은 채 30일이나 깨어나지 못하게 된다. 이러한 이시정을 갱생케 하는 게 송계월이다. 그녀는 병간호를 열심히 하면 다시 이 장관의 사랑을 받을 수 있다는 일념으로 정성을 다해 보살핀다. 혼수상태에서 깨어난 이 장관은 그제서야 송계월로부터 교양과 아름다움, 처녀 같은 순결을 느끼고 사과를 구한다. 법조인 출신의 이시정의 타락을 막은 것은 송계월의 헌신적인 사랑이었다.

이 일로 이시정은 송계월을 통해 다시 장관의 중책을 수행하는 데 최선을 다하게 되지만 민주사회의 실천적 모범은 송계월이었다. 사랑과 배신의 경험을 통한 자각은 봉건의식의 타파를 연상케 한다. 요컨대, 법학자 이종극은, 정가록 대통령의 모범과 감화를 통한 행정부의 국가운영을 기획하고, 일상의 민주정치에서는 한국사회의 봉건적 인습과 관념을 타파하는 것으로 사회개조의 구도를 상징했다는 게 확인해졌다. 봉건타파 문제를 더 살펴보면, 빼어난 미모의 송계월은 자신의 이점을 활용해 다방을 운영하고 결혼할 때 여교사의 이미지를 활용하기 위해 학

교에 들어갔으며 이시정과과의 관계에서는 현모양처를 상상했다. 그녀는 여성노동자로서 중요한 노동조건인 성별(gender)과 성(sexuality)을 삶 속에서 효과적으로 활용하면서도 자각을 하지는 못한 상태였다. 그러나 이시정의 배신과 문교부 미국인 고문 닥터 헨더슨의 가르침은, 그녀가 한국 여성의 현실과 지위를 깨닫게 했다.

헨 박사는 한국 헌법에는 남녀가 평등하고 혼인에 있어서도 동권이라고 규정되어 있음에도 불구하고 현실을 볼 것 같으면, 구 한국시대의 남녀유별의 사상이 그대로 남아 있다는 말을, 기회 있을 때마다 계월이에게 했다.…… 헨 박사 왈, “여자를 열등하게 하는 조건 3가지 ① 정치적 조건(참정권) ② 경제적 조건(남성이 사회의 재산을 독점) ③ 사회적 조건(자기인격과 지위에 대한 자각 - 남자전제의 봉건사상과 봉건도덕에 젖었고, 여성교육 낮다)” 즉 모든 권력과 재산과 지식을 남자에게 독점당하고 있다는 곳에 남녀불평등의 원인이 있다.…… 미국 사람인 내가 한국 사람을 비평하는 것 같아서 말하기가 좀 안됐지만, 한국인은 헌법, 법률을 지켜야겠다는 준법사상이 박약하다. 우리 미국 사람이나 영국 사람은, 민주주의 헌법을 손에 넣기까지 수백 년이란 세월을 허비하고 무수한 사람이 피를 흘렸기 때문에, 헌법을 생명처럼 생각한다. 그런데 한국은 어쩌냐 하면, 제2차 세계대전에서 연합국이 승리한 결과 아주 쉽사리 큰 희생이 없이, 헌법을 쥐게 되었다.…… 우리나라에서 법률은, 국민 각자가 대표자를 통하여 제정한 법칙이요 자기의 양심이 거기에 결정된 것이라고 생각하는 때문으로, 법을 지키는 것은 곧 자기의 양심을 좇는 것이라고 생각한다. 여자의 지위를 개선하려면 무엇보다도 여자교육이

보급, 발전과 훌륭한 여성지도자가 필요(이관 1954/9/30, 355-357)

남성이 모든 재산과 권력, 지식을 독점하는 상황에서 결혼은 “결국 한 사내에게 시중드는 일밖에 되지 않으며 여성은 기껏해야 모성애, 부애만을 얻을 수 있”었다. 해방 후 서구 법이 도입되면서 ‘축첩과 남녀 쌍벌 문제’를 둘러싼 격론이 벌어졌고 1953년 10월 간통죄가 형법안으로 공포된 바 있다(이입하 2004, 154-173).<sup>24)</sup> 헌법이 남녀평등을 규정했듯 간통죄를 찬성한 이종극도 이 소설에서 ‘여자와 남자가 대등하다는 조건하에서 결혼하지 않으면 결혼은 강간에 불과하다’(이관 1954/9/30, 359)고 표현했다. 여자를 성욕의 대상으로만 보려는 한국사회의 풍습을 빨리 타파해야겠다고 생각한 송계월은 이시정을 청산하고 “장차 한국의 페미니스트로 일생을 바치자고 결심”한다. 그녀는 헨 박사의 도움을 받아 미국 유학을 떠나 정치학, 경제학, 사회학, 법학, 서양사학을 공부하기로 결정한다. 이처럼 『무한풍차』는 전반부에 대통령 주도의 국정쇄신, 후반부는 송계월 주도의 사회 풍속 개량을 통해 사회 개조와 헌법정신에 다가서는 구성이다.

그래서 소설의 시공간은 그녀가 유학을 마치고 귀국하는 3년의 시간이 경과한 것으로 바뀐다. 여권 상생을 위해 법학박사를 취득하고 돌아온 그녀의 활동이 기대되는 대목이다. 하지만 3년여 시간 동안, 다시 말

24) 이종극은 소설에서 “연애를 일종의 죄악이나 추행처럼 다스리려는 한국 사회의 고루함과 후진성”을 지적하기도 했다.

하면 정가록 정부의 4년 임기 동안 한국 사회는 완전히 변모해 있었다. 한국은 “권력행사가 아니라 법률과 집행을 규칙하는 의미의 국법과 직장 규칙이 있을 뿐 완전한 자유사회”에 도달했다. 모든 국민은 근로하여 얻은 소득으로 각자의 생활을 넉넉히 유지하며 향상할 수 있어서 물질적 정신적으로 완전히 독립한 자주인이 되었다. 가난한 사회에서 발생하는 살인, 강도, 절도, 사기, 횡령 같은 범죄가 자취를 감춰 형무소는 텅텅 비고 경찰, 검찰은 대폭으로 감원되었다. 국민의 지식수준은 한자 폐지로 상승했다. 한국 정부가 헌법을 옹호하여 국민의 기본권을 존중하는 근대적인 민주정치를 착착 성공해내고 있다는 소식이 국제사회에 알려지자 미국의 원조는 배로 늘었다. 국제양부인이 부쩍 줄어 국경선 경비에 지장이 많아서 일본 정부에 교섭하여 3,000명의 왜녀를 수입하여 보충하기까지 했다. 그래서 사가(史家)들은 민주적인 입법과 시책으로써 전 국민의 지지를 얻어 합법적 평화적 점진적으로 원활하게 이루어진 사회개조로서 민주 혁명 또는 문화혁명이라 일컬었다(이관 1954/9/30, 381-386).

그래서 송계월은 “수십만 개의 무한풍차가 돌고 있고, 도로 직선 아스팔트, 전기관차, 문화주택 등 덴마크 농촌 같다. 고국을 떠날 때엔 한국 여성의 지위 개선을 위해 부인운동을 해볼 생각이었는데 정 대통령께서 벌써 거의 다 해놓았다”고 이야기한다. 이후 그녀는 소설에서 언급조차 되지 않는다. 풍속 개량도 여성학자 및 운동가의 몫이 아니었다. 합리적인 법에 의한 사회 개조와 정가록 대통령의 덕의 정치, 즉 아래로부터의 자각과 운동이 아니라 위로부터의 혁신 정치였고 일종의 인

치에 의한 개량이었다. 송계월처럼 사회구성원이 자신의 문제를 스스로 해결하는 방식이 아니었다. 이는 복지와 선거권을 비롯한 ‘시민권이 확대’되면 계급격차와 갈등이 해소된 민주사회가 건설될 수 있다는 인식이 밑바탕에 깔려 있는 이종극의 이상국가론이었던 셈이다. 후진 농업국이었던 한국이 덴마크 선진 농업국을 지향했던<sup>25)</sup> 1950년대 의식도 무한풍차를 통해 엿보인다.

이종극은 자신의 논설과 소설에 “민주정치는 결코 영웅이나 성현의 정치가 아니요 직접 간접 국민 전체의 손으로 행하는 자기 정치”<sup>26)</sup>라는 말을 똑같이 인용했다. 하지만 정가록의 정치는 정당정치나 시민사회를 사실상 인정하지 않은 일종의 ‘영웅 정치’, 보스 정치였다. 자유당과 흡사한 문화사회당은 공작정치로 만들어진 당이며 정당정치가 전혀 이루

25) 1940년대 말 이미 한국은 농업 선진국인 덴마크에서 영농기술과 다양한 농촌 계몽 모델을 도입하여 농업입국을 건설하려 했다. 덴마크의 그룬트비(Grundtvig)가 훌륭한 농민 지도자로서 존경받기도 했다.

26) 이종극(신홍대학 교수), 「발췌 통과한 개정헌법론」, 『지방행정』 1-8, 대한지방행정 공제회, 1952, 22면. “민주정치란 본래 영웅이 없는 정치, 평범한 사람들이 모여 평범한 일을 평범하게 시행하는 평범한 정치라고 하질 않소? 그러나 이것은 수백 년의 정치경험에서 얻은 민주적 자각을 통해서, 영웅 정치의 실현을 한사코 막아온 선진 사회에 한해서 타당한 말이요. 민주적 자각이 박약한 사회에서는 어쩌나 하면 민중이 이정자를 대뜸 영웅으로 만들어 놓는단 말야…… 우리가 정 대통령을 훌륭한 사람이라고 보는 것은 그이가 그러한 영웅 정치를 할 수 있음에 불구하고 후손 만대를 위하여 민주정치를 차체에 확립해 두겠다는, 가혹하고 도저한 생각의 주인공이라는 곳에 있다고 할 것이요”(이관 1954/9/30, 265).

어지지 않았다. 제7대 대통령선거에서 정가록은 불과 5만 표 차이로 당선된 바 있다. 2위는 오두선으로 ‘대중 정치’를 표방하는 인물이었다. 그 ‘대중 정치’란 자본가의 입장에서 “노동자, 농민을 위한 정치”였다. 즉 오두선은 당시 조봉암이다. 그런데 정가록은 “우리 헌법이 노동자, 농민만을 위한 정치를 하라고 하지 않았다며 부자를 희생시켜 가난한 사람을 살리는 것은 공산주의 국가의 정치방식”(이관 1954/9/30, 94-95)이라고 말한다. 그는 열린 인재 채용을 표방하지만 국민 상당수의 지지를 받은 오두선은 중용하지도 않고 그 지지자를 이해하려고도 하지 않았다. 균등사회가 실현되었다고 하지만 자본 우대는 여전하다. 관치 금융이 우려되는 대목이다. 그럼에도 모든 정책은 고귀한 인격을 갖춘 대통령이 ‘헌법에 따르면……’을 내세워 제정되는 것으로 철저하게 미화되었다. 1952~1953년 한국은 정부의 도덕적 힘이나 권위, 사회적 연대가 미약했고 내외부적으로 휴전이 강요되고, 전쟁 상태, 무정부 상태에 가까웠다. 경제 재건이 시급한 상황에서 이종극은 헌법과 준법정신, 지식의 대중화, 근로의무 강화와 무엇보다 최고 지도자의 강력한 도덕 정치를 통한 사회 안정과 현실 개혁을 기대했던 것이다. 소설 『무한풍차』는 그 산물이다.

이런 현실인식은 소설 말미의 제8대 대통령선거에서 더욱 잘 드러난다. 국회와 정당정치는 여전히 부정되고 명목상으로만 존재했다. 정가록은 통치를 잘 했다는 이유에서 문화사회당과 지지 세력의 요구로 재출마하여 대통령을 연임하게 된다. 준법의식을 강조한 이종극이 국가를 위한다는 명목에서 헌법에 위배되는 대통령 연임을 승인하고 있다. 이

는 발췌개헌에 대한 그의 인식과 비추어 보면 명확해지겠다. 이종극은 국민의 선거권을 보장하는 대통령 직선제를 확보한 개헌을 지지했다. 그에게 선거권은 헌법정치의 전제였다. 지금 여기의 관점에서 그것은 이승만의 과도한 권력욕과 삼권분립의 위배, 독재의 발판이라는 점에서 비판받지만 그의 판단은 달랐다. 그는 “정부가 수립되고 헌법정치가 4년이 경과하면서 헌법의 운용이 왜곡된 것은 국회 측에서는 국무총리 이하 많은 의원이 정부구성원으로 기용될 것을 기대하였고, 정부 측에서는 국회가 전면적으로 정부에 협력할 것을 바랐음에도 불구하고 반드시 그렇게 되지 아니한 것이 주원인”<sup>27)</sup>이라고 간주했다. 대통령의 독주를 견제할 수 없는 대통령중심제의 한계에 대해 그도 알았다. 하지만 그는 정치 갈등의 책임을 국회에 물었다. 소설에서 국회를 감시하고 견제하는 방법은 많이 등장하지만 대통령 견제는 찾아볼 수 없다.

요컨대 정가록의 이상국가를 지탱하는 것은 모든 행정과 사업을 정부가 주도하면서 야기된 ‘관료제 유토피아’와 자본주의, ‘법 지식 만능주의’, 대통령중심제와 정치적 자유주의, 반공주의였다. 봉건의식의 약자인 여성에 의한 풍속 개량도 제대로 수용되지 않았다. 『무한풍차』는 가부장제국가의 보수주의자가 시도한 혁신정치에 의한 이상국가 달성이 그 실체였다. 여기에는 세 개의 신화가 작동하고 독자에게 주입된다. 첫째, 사회경제적 요소가 고려되지만 오히려 그 저류에 있는 더욱 친시

27) 이종극(신홍대학 교수). 1952. 「발췌 통과한 개정헌법론」. 『지방행정』 1-8. 대한지방행정공제회. 15면.

장적이고 건강한 자본주의를 지향한 보수의 가치, 매우 사려 깊고 합리적이며 인품을 갖춘 ‘보수주의자 표상의 신화화’이다. 정가록 대통령은 그 대표적 예이다.

둘째, 전문성과 ‘양심’을 표방한 법조인 집단의 신화화이다. 법학자 이종극이 지나치게 법조인의 깨끗한 이미지와 전문성, 헌법을 강조하는 것은 사법권 독립과 정치적 의제 형성을 주도하는 법률가 집단의 정치적 우위를 현실 정치의 전면에 내세우는 것과 다름없다. 학문적 전문성이 사회의 혼란과 부정을 해결한다는 관념은 자유주의가 내세우는 정의의 장치로서의 전문성에 관한 전형적 논리이다. 이는 정치적 자유주의의 제도화와 긴밀하게 관련되어 있는 한국의 법조인 형성 과정과 부조리를 은폐한다. 전관예우,<sup>28)</sup> ‘정치 검사’나 ‘정치 판사’의 사법판결 등 제도화된 부패의 일면이 은폐되고 당대 소수 정예의 특권적이며 철저하게 사법관료적 체계를 구축해간 법조집단이 ‘양심’으로 신화화된다. 이 소설은 법률가의 권력이 어떻게 태어나고 정당화되며 제도화되는지 그

---

28) 전관예우는 기소독점권과 관련된 고질적 문제이다. 소설의 이시정은 판사로 재직하다 사표를 낸 후 변호사로 활동하다가 내무부 장관이 되는 인물이다. 그런데 “판사로서 법률가직을 시작한 사람이 중도에 직업을 바꾸어 개업 변호사로 변신하는 것이 아무렇지 않게 받아들여지는 것은 프랑스, 독일, 일본 등 대륙식 경력 법관 시스템에 입각해 법원 조직을 형성한 대표적인 국가들 중 어디서도 찾아볼 수 없는 독특하고 이례적인 현상이다”(이국운 2012, 321). 하지만 당대 이승만 정권에서 사법부가 외압에 쉽게 굴복하지 않은 것은 법관들이 비위에 안 맞으면 언제라도 옷 벗고 변호사 한다는 관념을 갖고 있었기 때문이라고 한다(한홍구 2016, 34).



단면을 보여주기도 하는 것이다.<sup>29)</sup> 이러한 이익집단의 권력 형성과 강화에는 냉전 반공주의의 자유지상주의와, 입헌주의·정치적 자유주의·법치주의의 자유주의가 상호 절합하여 결부되고 있다.<sup>30)</sup>

셋째, 영웅 같은 최고 지도자가 등장해 사회 내부의 모든 문제를 해결해주리라는 ‘정치적 메시아주의’이다. 여기에는 ‘관료제 유토피아’가 결부되어 있으며 풀뿌리 민주주의와 참여민주주의가 부재하다.<sup>31)</sup> 소설 『무한풍차』는 지금도 여전히 지속되고 있는 세 신화의 기원을 보여주고 있는 것이다.

#### 4. 나가며: 동아시아 냉전 질서, 헌법, 법 상식

이종극의 『무한풍차』는 전혀 다른 질서와 구조를 상상하는 서구식 유토피아가 아니라 기존 사회가 연장되는 동양식 유토피아의 문법하에 있다. 소설의 정책이나 이슈는 대부분 한국전쟁기에 제기되었다. 혼탁

29) 정치적 집단행동의 수단으로서의 법률가 정치론은 ‘사법권의 독립’과 같은 헌법적 교의를 기초로 법률가 집단의 정치적 우위를 인정하는 특수한 정치체제, 곧 자유민주주의와 법률가 정치의 관련성을 주장한다. 한마디로 법률가 정치는 자유민주주의의 핵심 기재라는 것이다(이국운 2012, 63-91 참조).

30) 이근식 외 최태욱 편(2011) 참조.

31) 국가학, 국가 중심의 식민지법의 잔재가 해방 이후에 제대로 청산되지 않고 이어지면서 인민 중심의 법과 국민주권주의의 실천이 제대로 자리 잡지 못한 것이다.

한 사회의 일원인 그가 정치적 재난에 직면하여 더 나은 시스템과 미래를 상상해보고 실의에 빠진 다수의 국민에게 비전을 제시한 소설적 시도는 그 의미가 적지 않다. 보통의 유토피아가 덕성스러운 국가이듯 그의 소설도 ‘법=덕’이 지배하는 국가였다. 그 덕의 정치는 20년 전 한국전쟁 당시 남북이 통일한 단일국가 상황에서 내치(內治)에 집중하는 통치였다. 이는 ‘자주적’인 민족 재건과 통일 열망의 표현이다. 그런데 한국전쟁 무렵이 아니라 1970년대 초반으로 상정된 유토피아 소설이더라도 당대의 다음 세대에게 지식을 전달하려 했다는 점에서 소설은 실현 가능하고 합당한 대안적 지식이어야 했다. 이 점에서 상당수 정책이 왜 당대의 것이었는지 이해가 된다.

그렇다면 이종극의 이상국가상이 새로운 세대의 지지와 공감을 얻기 위해서는 대통령중심제의 단일국이 덕치와 내치만으로 선진 국가를 실현할 수 있는지 검토되어야 한다. 이 소설에는 대외 외교가 사실상 배제되어 있다. 하지만 소설의 배경이 1970년대이듯 제2차 세계대전 이후 재편된 국제질서의 영향을 받는 약소국가 한국의 사정을 간과할 수 없다. 다시 말해 자유주의 국제질서하에서 ‘무한풍차 국가’가 이상국으로서 지속적으로 존재하고 발전 가능하냐는 물음이다(김학재 2015, 21-34). 이는 소설의 한국전쟁에 대한 관점과 그 이후 대외정세에서 힌트를 찾을 수 있겠는데 소설 마지막 장면에서 정가록 대통령이 죽는 맥락과도 결부되어 있다.

소설에는 전쟁 당시 중공군을 몰아내고 남북은 통일이 되었다는 것과, 정가록 대통령은 반공주의자이며, 그가 헌법정치를 잘 수행하자 미

국의 원조가 많이 확대되었으며,<sup>32)</sup> 국경선을 경비하는 데 “국제양공주”가 필요하고, 그들의 충원은 일본 정부의 도움을 받았다는 대목이 언급된다. 이를 종합해보면 한국전쟁은 중국이 개입한 ‘국제전’에 가깝게 해석되며, 한국의 우방은 미국과 일본이고 적국은 중국이 되는 구도라는 점에서 동아시아 냉전 질서가 소설의 국제 환경이었다. 이런 현실에서 제7대에 이어 제8대 대통령이 된 정가록은 강대국이 약소국가를 침략하는 것을 막고 인류평화를 위한 세계국가를 구상한다. 이는 국제헌법회의를 열어 국제헌법을 제정하고 공존공영을 추구한다는 세계국가 전략이었다.<sup>33)</sup> 이를 위해 그는 서울에서 세계약소국가회의를 소집하고 그 결과를 유엔을 통해 강대국에게 전달하는 계획을 세운다. 정가록은 세계국가안과 국제헌법 초안을 만들고 약소국가의 원수를 만나기 위해 김포공항을 가게 되는데 그곳에서 중국 공산당원의 총을 맞고 세상을 떠나고 만다.

정가록의 구상은 반동회의를 연상케 하는데 그가 반공주의자이고 중국의 테러를<sup>34)</sup> 당한 것을 보면 그의 약소국가에는 중국이 포함되어 있

32) 1950년대 미국과 한국의 관계에 대해서는 이철순(2001, 321-353); 이완범(2003/3, 5-70); 이완범(2007.6, 199-229); 이완범(2009/9, 123-152); 장영민(2011/9, 59-119) 등을 참조할 것.

33) 전쟁과 인류의 생존과 관련된 고민은 당대에 있었다. 가령 철학자 러셀은 “세계 현 단계에서 하나의 유토피아이지만 영구 평화를 위해서 국제적 연합정부의 구성과 국제법을 근거로 한 국제정부의 권력 확보”가 선행되어야 한다는 주장을 했다. 러셀(1954.11, 22-30).

지 않다. 현실적으로 동아시아 냉전체제가 구축된 상황에서 UN과 아시아 중립주의론식 연대로서의 평화는 아시아의 냉전체제를 와해하지 못한다는 것이 확연해졌다. 특히 국내 정치가 안정되면서 경찰과 검찰이 줄지만 국방경비는 여전히 외국군이 하고 있다는 점에서 아직 주권국가도 아니었다. 한국전쟁 후 20년이 지나 중국이 부상하여 오히려 국제 갈등이 강화되는 국면이다. 대통령의 죽음과 함께 소설이 끝을 맺었기 때문에 그 이후는 단정할 수는 없지만 한 나라의 존경받는 대통령이 암살당했으니 한국 내 반공주의는 다시 극렬해지고 UN이 개입하는 국제적 전쟁이 다시 발발할 수도 있는 상황이다. 중공의 공격에서 알 수 있듯 한국전쟁은 종결된 게 아니었다. 이 소설은 전쟁 당사자 간의 대화를 통해 종전과, 인접국 간 갈등 해소, 기존 국제법의 결함 보완, 워만한 대외 외교정책, 새로운 국제적 안전보장체계의 필요성을 무/의식적으로 환기하고 있다. 이러한 접근 없는 동아시아 이상국 및 연대의 실현은 요원한 일이다.<sup>35)</sup>

---

34) 이종극이 소설의 장치로 테러를 상정한 것은 그가 해방 이후 한국전쟁기까지 한국의 정치 풍토를 테러리즘으로 인식했다는 하나의 방증이겠다. 송건호도 해방부터 전쟁기까지 한국정치를 '보스 정치와 테러'로 설명한 바 있다. 송건호(2012, 20-29) 참조.

35) 이종극은 국회보다 이승만의 대통령중심제를 지지했으나 국가상은 국제외교를 강조한 이승만이 아니라 실력주의와 민족자주를 강조한 백범에 가깝다. 백범은 우리의 부력은 생활을 풍족히 할 만하고 우리의 강력은 남의 침략을 막을 만하면 족하며 오직 한없이 가지고 싶은 것은 높은 '문화의 힘'이라고 했다.

정가록의 국제헌법화 기획은 UN에도 가입하지 못한 후진국 국민인 이종극이 자국의 위상을 높이고자 하는 바람이 투사된 것이지만 당대에 존재했던 세계시민, 세계국가의 꿈의 반영이라는 점에서 무리한 설정은 아니겠다. 하지만 엘리트주의적 계몽은 언제나 폼하를 동반한다. 소설의 헌법정치는 민주적 합의 과정이나 정치 훈련을 통한 시민사회의 ‘사회력’ 강화에 소홀히 하고, 훌륭한 정가록 대통령의 뜻에 반하는 사람은 “공산주의자”일 것이라고 하는 사회였다. 이런 현실에서 형식적으로 허용된 언론의 자유만으로 권력이 견제되고 국민의 의식이 올라간다는 논리는 설득력이 떨어진다. 그가 헌법정치 실패의 가장 큰 책임을 국민에게 돌리는 것은 사회를 구조화해온 권력집단의 정치적 책임을 소홀히 하는 자폐적 인식이다. 그가 강조하려한 헌법정신도 민주적 절차의 과정과 책임정치에서 그 정당성을 확보할 수 있다. 이종극은 발췌개헌의 법해석을 법조문식 결과에만 한정했고 법 개정의 목적과 정치 주체의 이해관계의 중요성을 소홀히 여겼다. 국민의 의사를 대변하는 국회는 법만큼이나 존중되어야 하고 국회의 정치문화 역시 성숙되어야 한다. 국내든 국외정치든 ‘국제)법에 의한 평화’란 민주적 대화와 타협, 절차에서 기인한다는 사실을 『무한풍차』가 새삼 잘 보여주고 있다. 여기서 이런 민주적 과정은 결국 그 주체인 사람의 인격과 존엄을 부정해서는 성립되지 않는다. 헌법의 제정도 법 준수도 ‘보통 사람들이’ 하는 것이다. 그래서 법은 보통 사람들의 건전한 상식과 도덕에 기초한다고 얘기된다. 하지만 보통 사람들의 민도가 의심될 때, 법은 전문가주의와 동일시되고 ‘건전한 상식과 도덕에 기초한다는 법 사고(상식)’도 망각되고 만다.

이는 지금 여기의 현실과도 다르지 않다. 법을 강조하면서도 건전한 상식이란 말이 한 번도 등장하지 않는 소설 『무한풍차』는 이런 현상을 잘 방증하고 있다. 그럼에도 인도주의적 리더십과 헌법정치가 결합한 정치철학은, 지도자의 인격과 국가 재건의 수단으로서 법의 중요성을 환기한다는 점에서 독자에게 많은 교훈과 역사적 상상력을 준다. ~~다~~

## 참고문헌

### 이종극의 글

『경향신문』, 『동아일보』, 『사상계』, 『조선일보』, 『지방행정』, 『한국민족문화대백과』, 『학풍』.

이관. 1954/9/30. 『(政治小說) 無限風車』. 新志社.

이종극(국립경찰전문학교 교수). 1950/2/28. 『新法學通論』. 東明社.

李鍾極. 1952. 『憲法精義』. 教育圖書普及社. 1면.

전봉덕·이종극 공저. 1953/6/30. 『최신법학통론』(1952). 동국문화사.

이종극. 1954/7/10. 『行政法精義』. 서울: 승문사.

김용섭. 2005. 『남북 학술원과 과학원의 발달』. 지식산업사.

김학재. 2015. 『관문점 체제의 기원』. 후마니타스.

김학준. 2001. 『가인 김병로 평전』. 민음사.

김효전. 2003. 『한국의 공법학자들』. 한국공법학회.

라셀, 버트랜드. 1954.11. 「세계사의 과제 - 세계평화에 대한 구상」. 『사상계』. 22-30.

- 문대일. 2014. “한중 정치소설의 발전양상에 대한 일고찰.” 『中國學硏究』 68집. 중국학연구회. 109-129면.
- 문중영. 2010. 『법원과 검찰의 탄생』. 역사비평사.
- 박은정. 2010. 『왜 법의 지배인가』. 들베개.
- 송건호. 2012. “보스정치와 테러리즘.” 『한국민족주의의 탐구』. 한길사. 20-29.
- 안경환 외. 2005. 『법·정치와 현실』. 나남.
- 유종호. 2016/4. 『회상기』. 현대문학.
- 윤영실. 2011. “동아시아 정치소설의 한 양상: “서사건국지” 번역을 중심으로.” 『상허학보』 31집. 상허학회. 13-49.
- 이국윤. 2012. 『법률가의 탄생』. 후마니타스.
- 이근식 외. 2011. 『자유주의는 진보적일 수 있는가』. 최태욱 편. 폴리테이아.
- 이완범. 2009/9. 「이승만 정부 헌정과괴에 따른 반공정부 유지를 위한 미국의 대안 모색: 제거 검토에서 대체세력 육성 방식으로, 1952-1955」. 『평화학연구』 10권 3호. 한국평화연구학회. 123-152.
- \_\_\_\_\_. 2007/6. “1950년대 이승만 대통령과 미국의 관계에 관한 연구.” 『정신문화연구』 30권 2호. 한국학중앙연구원. 199-229.
- \_\_\_\_\_. 2003/3. 「장면과 정권교체 - 미국의 대안고려와 그 포기 과정을 중심으로, 1952-1961」. 『한국민족운동사연구』 34집. 한국민족운동사학회. 5-70.
- 이임하. 2004. 『여성, 전쟁을 넘어 일어서다』. 서해문집.
- 이철순. 2001. 「부산정치파동에 대한 미국의 개입」. 『한국정치연구』 10권0호. 321-353.
- 이행선. 2011.8. “1930년대 김동리와 이광수 문학에 나타난 ‘구원’과 불교의 문제 연구.” 성균관대 석사논문.
- 장영민. 2011/9. 「1952년 ‘미국의 소리 한국어방송’의 부산정치파동 보도와 KBS 중계방송의 중단」. 『역사와 경계』 80집. 부산경남사학회. 59-119.

- 최장집. 2013. 『논쟁으로서의 민주주의』. 후마니타스
- 최종고. 2013. 『서울 법대 시대』. 서울대학교출판문화원.
- \_\_\_\_\_. 2001. 『한국법사상사』. 서울대학교출판부.
- 한국교육정치학회 편. 2014. 『한국 교육개혁 정치학』. 학지사.
- 한국조세연구원 편. 2003.12. 『조세, 재정정책 50년의 증언 및 정책평가』. 한국조세연구원.
- 한홍구. 2016. 『사법부』. 돌베개.
- 황호덕. 2010.10. “근대 한어(漢語)와 모던 신어(新語), 개념으로 본 한중일 근대어의 재편.” 『상허학보』 30집. 상허학회. 263-305.



Abstract

**The Early and Mid 1950s, The Political Disaster,  
Constitutional Politics, Utopia, and Nation**

Jonggeuk, Lee, *Endless Windmills*

Lee, Haengseon \_Korea University

Yang, Ahlam \_Dongguk University

The voice of social support for the maintenance and reconstruction of the state system got bigger and bigger, a year after the outbreak of Korean war. In the chaotic country people were experiencing extraordinary martial law. Precautionary martial law was designed to withstand a display system, elites had to imagine a new country. People involved in the work of organizing a national organization with a government saw the establishment phase of a national system malfunction through the Busan political wave of war and emergency. This is a series of political disaster. The war was tested the power struggle and coordination of the Government – Prosecutors - Parliament – Court, so called core power. Scholars who study constitutional study, political science, science of public administration had to understand the new political reality, especially a scholar of constitutional study was obliged to diagnose and correct the discrepancy between the constitution and the law, and political realities. They could not help but think about the situation which is made the dictatorship messes created a democratic constitutional conundrum. Among them, this article noted a scholar of constitutional study, Jonggeuk, Lee(1907-1988). He showed an active writing on the belief

that the legal system should be advanced at that time. Also, he put great attention to the popularization of legal knowledge. The lack of legal knowledge and compliance awareness was the main cause of social disorder. A scholar of constitutional study had obligation that people who abandon the colonial era had to be recognized the rule of law and mission to inject new ideas of law to be free from political tyranny of the people. But there was a limit to popularize people who were indifferent to national law book alone. He had a conviction that book should be easily understandable in public. So jonggeuk, Lee attempted to enlighten through a novel in Busan in 1952-1953. It was a novel called *Endless Windmills*(1954). This article is reconsidered through enlightenment novel that jonggeuk, Lee, a contemporary one scholar of constitutional study wrote national politics.

■ **Keyword:** Syngman Rhee, Academy, Korean War, Anti-Communism, Pusan Political Crisis in Korea

투고 : 2016/9/19 심사 : 2016/10/17 확정 : 2016/11/16