

정교분리, 역사 속의 맥락들:

교회의 정치 참여 기준과 책임은 무엇인가?

최종원 (밴쿠버기독교세계관대학원)

미합중국 대통령 도널드 트럼프는 2025년 5월 1일 백악관 로즈 가든에서 열린 ‘국가 기도의 날’ 기념 행사에서 ‘정교분리’ 원칙을 “잊어버리자”고 제안했다.¹ 그는 “그들은 ‘교회와 국가의 분리’라고 말하더군요. 좋습니다, 그러나 이번 한 번만은 잊어버립시다.”고 했다. 전통적인 미국의 정교분리 원칙이 좋은 일인지, 나쁜 일인지 확신이 서지 않는다고 하면서, 백악관 내에 종교자유위원회(Religious Liberty Commission)를 설치했다. 그 목적은 미국에서 종교의 자리를 되돌려 놓고 ‘반기독교적 편견’을 해소하기 위한 것이었다. 2024년 대선 캠페인을 기독교 정신을 바탕으로 한 정의로운 성전 프레임으로 설정한 트럼프는 미국 내 기독교 민족주의(Christian Nationalism)를 자신의 캠페인의 동력으로 삼았다. 제 2기 트럼프 행정부에서 종교 담당 부서를 설치하여, 종교 지도자들을 정책 결정 과정에 직접 참여시킨 것도 그와 같은 맥락에서 나온 것이다. 이 트럼프의 접근이 미국 내에서 문제가 된 이유는 무엇일까? 교회와 국가의 분리는 미국 건국 이래의 전통이었기 때문이다.

그러나 이 맥락은 그리 간단하지 않다. 트럼프 대통령이 언급한 ‘separation of church and state’는 엄밀하게 표현하자면, 정교분리가 아닌 ‘국가와 종교의 분리’, 즉 국교분리이다. 정치를 협소한 의미에서 해석하면 행정부, 국회, 정당 등 국가 기관과 관련된 활동으로 보기도 하지만, 넓은 의미에서 학교, 직장, 시민단체 등 일반 사회 집단 내에서 갈등과 이해관계를 조정하여 의사결정을 내리는 일련의 과정을 포함한다. 그러므로 정치를 협소한 의미에서 해석하자면 정교분리와 국교분리가 같은 의미에서 쓰일 수 있지만, 정치는 국가행위보다 더 넓은 의미로 사용된다. 한국 일부 극단적인 개신교 집단의 정치참여 목소리에 대한 우려가 높아지는 와중에, 정교분리라는 용어는 그것을 비판하는 손쉬운 도구로 사용되지만, 정교분리는 용어의 맥락에서부터 재고할 때 유의미하게 교회의 사회 참여, 정치 참여 논의가 이루어질 수 있다.

정교분리라는 용어의 오해

현재 한국 사회에서 정교분리의 문제가 그 어느 때보다 중요하고 심각하게 대두되는 것은 일부 보수 기독교나 신천지, 통일교와 같은 사이비 종교가 협소한 의미에서 국가, 국회, 정당 등과 같은 ‘국가 권력’과 결탁하여 영향력을 행사하고자 시도했기 때문이다. 그러나 그러한 부정적인 역할을 제외한다면, 종교와 광의의 정치는 분리할 수 있는 성격의 것은 아니다. 종교가 사회, 경제 및 문화와 분리될 수 없다면, 정치와 종교의 분리도 가능하지 않다. 정교분리의 문제를 다룸에 있어 먼저 이 용어 문제를 명확하게 할 필요가 있다. 여기에서 한 가지 더 중요하게 짚어야 할 것은, 미국 헌법에는 국교(state religion) 부인 조항은 존재하지만, 국교분리(separation of church and state) 조항은 존재하지 않는다는 점이다. 반면, 대한민국 헌법에서는 국교 부인 조항과 더불어 정교분리 조항이 명시적으로 들어 있다.

¹ Anders Hagstrom, “Trump jokes his admin will ‘forget about’ separation of church and state: ‘We’re bringing religion back’”, *Fox News*, 2025년 5월 1일, <https://www.foxnews.com/politics/trump-jokes-his-admin-forget-about-separation-church-state-were-bringing-religion-back> (2026년 3월 31일 최종 검색).

두 헌법 조항을 비교해 보자.

미국 수정헌법 1 조(First Amendment to the United States Constitution)

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof.”

(의회는 종교의 설립에 관하여 어떠한 법률도 제정할 수 없으며, 또는 종교의 자유로운 행사를 금지할 수 없다.)

대한민국 헌법 제 20 조

1 항. 모든 국민은 종교의 자유를 가진다.

2 항. 국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.

참고용이긴 하지만, 대한민국 법제처에서 공식 제공하는 헌법 영문은 명확하게 다른 표현으로 되어 있다.

(1) All citizens shall enjoy freedom of religion.

(2) No state religion shall be recognized, and religion and state shall be separated.²

2 항의 정치와 종교의 분리는 종교와 정치의 분리가 아닌 종교와 국가의 분리(separation of religion and state)를 의미한다. 그러므로 이것이 정치와 종교의 분리로 해석하는 건 바르지 않다. 트럼프 대통령이 말한 'separation of church and state'도 정교분리로 해석하는 것은 올바른 옮김이 아니다. 먼저 대다수 사람들이 알고 있는 것처럼 미국 헌법은 정교분리 조항이 없다. 다만, 수정헌법 제 1 조의 해설서에 “these clauses promote individual freedom of religion and separation of church and state.”(이 조항들은 개인의 종교의 자유와 교회와 국가의 분리를 촉진한다)라는 표현이 등장한다. 이것이 정교분리라고 알려진 교회와 국가의 분리 조항이다. 이 해설서의 표현은 국가 종교의 설립을 할 수 없다는 국교 부인 조항(Establishment Clause)에 대한 추가적인 설명이다. 이 표현이 헌법 전문에 들어가지 않은 이유는 국교를 두지 않는다는 조항과 의미적으로 동어반복이기 때문이다. 기독교적 이상을 추구하는 배경에서 건국된 미합중국의 사례에서 교회와 국가의 관계는 건국 당시부터 지금까지 예민한 문제였다. 교회와 국가의 관계는 신중하게 설정될 필요가 있었다. 맥락상 종교가 정치와 무관해야 한다는 의미는 결코 아니다.

이에 비해 대한민국에서 정치와 종교의 문제는 그 맥락이 미국과는 전혀 다르다. 미합중국헌법과 마찬가지로 대한민국헌법도 국교 부인 조항을 가진다. 특정 종교를 국교로 지정할 경우, 타종교에 대한 차별이 생기고, 국민들의 종교의 자유가 침해되기 때문이다. 국교 부인은 국가가 특정 종교나 종파를 위대하거나 차별하지 않는 차별 금지와 더불어 종교와 국가가 서로 간섭하지 않고 독립성을 인정한다는 의미이다. 대한민국 헌법에는 국교 부인의 조항 뒤에 추가적으로 ‘종교와 정치의 분리’를 삽입했다. 미국의 국교분리(separation of church and state)의 개념이 한국에서는 정교분리(separation of religion and politics)로 바뀌었다. 법학자 전윤성은, 제헌헌법 초안자인 유진오 박사가 헌법 초안을 작성하는 과정에서 미군정청이 발행한 「조선 인민의 권리에 관한 포고문」(Proclamation on the Rights of the Korean People)을 참조하였으며, 그 제 10 조의 “separation of church and state”를 ‘정치와 종교의 분리’로 오역하여 수용함으로써, 결과적으로

² https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=1&lang=KOR (2026년 3월 31일 최종 검색). 강조 표시는 저자가 한 것임.

‘정치와 종교의 분리’라는 포괄적 관념이 잘못 도입되었을 가능성이 있다고 추정한다.³ 따라서, 정교분리 개념의 혼돈은 법제화 과정에서 미국의 기독교와 국가의 관계와 근본적으로 차이가 있는 한국의 정치와 종교 맥락 때문에 발생했다고 볼 수 있다. 또 한가지 가능성은 ‘국교’가 두 가지로 읽힐 수 있는 단순한 언어 표기의 문제 때문에 국교분리 대신 정교분리라고 했을 수 있다. 국교분리에서의 국교는 국가와 교회의 관계이지만, 국교 부인 조항에서의 국교는 국가종교의 줄임말이기 때문이다.

전통적인 의미에서 정교분리란 국가 권력과 종교의 유착을 금지하는 것이며, 국가로부터 종교의 자유로운 행사를 의미하는 것이다. 종교가 정치적인 목소리를 내지 말아야 하는 것으로 오해되어서는 안 된다. 그러나 지금 일부 한국 교회에서 내뿜는 급진적이고 강한 정치적 목소리 자체를 문제 삼는 것은 본질을 비껴가는 것일 수 있다. 그 목소리가 정당하나, 그렇지 않느냐를 논하는 것은 가능할 수 있지만, 교회가 목소리를 내는 것 자체를 정교분리의 위반이라고 몰고 가는 것은 적절한 적용이라고 할 수 없다. 같은 맥락에서 트럼프 대통령의 국가와 교회 분리에 대한 비판이 제기된 것은 단순히 미국 복음주의 우파 기독교와의 연관성 때문이 아니라, 국교를 인정하지 않은 미국에서 행정부 내에 이른바 기독교를 우선하는 ‘종교자유위원회’라는 조직을 만들고 기존의 국가와 교회의 긴장을 무너뜨렸기 때문이다. 정교분리/국교분리라는 표현이 미국과 한국의 맥락이 매우 다르지만, 오래 사용되어 온 정교분리라는 표현을 국교분리라고 바꾸는 것은 적절하지도 가능하지도 않아 보인다. 여기서는, 정교분리가 종교가 정치와 무관해야 한다는 것으로 해석해서는 안 된다는 정도로 정리하자.

정교분리의 기독교적 뿌리

일반적으로 교회와 국가의 완전한 분리는 프랑스혁명 이후의 일로 간주된다. 그러나 세속권력과 종교권력의 분리는 성경에 뿌리를 둔 오랜 역사가 있다. 고대 교회에서 세속과 교회를 분리하는 이원론적인 사고는 2세기부터 5세기까지의 교부 저술에 다양하게 나타난다. 기독교가 공인된 4세기 이후에는 이러한 분리주의의 사도적 이상이 수도회주의에서 지속적으로 이어졌다. 그들은 주변 세계와 스스로 벽을 치고 차단한 형제자매 공동체를 만들었다. 하지만 기독교가 로마 제국에서 중심 종교로 자리를 잡고 국교의 지위를 차지하면서, 세속 권력과 종교 권력 사이의 분리주의 모델은 더 이상 실효성이 없었다. 히포의 주교 성 아우구스티누스(354-430)는 전통적인 분리주의 정책과 다른 두 도성(도시) 이론을 발전시켰다. 아우구스티누스는 신의 도성과 인간의 도성을 대조했다. 신의 도성은 구원받도록 예정된 모든 사람들로 구성되었으며, 신에 대한 사랑으로 결속되고 기독교 성직자가 이끄는 경건하고 예배하는 공동체이다. 아우구스티누스는 이 두 도시가 서로 거대한 벽으로 분리되어 있다고 설명했다. 그렇지만 그는 이 두 도시가 완전하게 분리될 수 없는 성격의 것으로 이해했고, 기독교인들은 이 두 도시에 이중 시민권을 지닌 사람들이다. 기독교인들은 따라서, 신의 도시의 시민권자이지만, 인간 통치자가 이끄는 세속 도시의 권위에 복종해야 했다. 이 두 도시의 유비는 기독교가 핵심 세력으로 역할을 하던 중세기 내내 변형되며 유지되었다.

아우구스티누스의 두 도시 이론을 대체하는 중세적 변용이 이른바 교황 겔라시우스의 ‘양검론’(Duo sunt)이다.⁴ 그는 494년 동로마 황제 아나스타시우스 1세에게 보내는 편지에서 세속권과 교권의 관계를 정의했다. 이 이론은 세상을 통치하는 교회와 국가라는 이중 권세에 관한 것이다. 곧 신성한 교황의

³ 전윤성, "헌법 제 20 조 제 2 항 정교분리 규정의 개정방향에 대한 연구", 『법학연구』, 제 36 권, 제 3 호, 2025, 17~18 쪽.

⁴ ‘양검론’의 성서적 배경은 그리스도가 체포될 때 베드로가 ‘말고’라는 종의 귀를 칼로 벤 사건에 있다. 전승에 따르면 베드로가 두 개의 칼을 지니고 있었으며, 여기에서 양검론이 유래하였다. 곧 베드로의 두 칼을 유비적으로 해석하여, 하나는 종교적 권위를, 다른 하나는 세속적 권력을 의미하는 것으로 이해한 것이다.

권위(*auctoritas sacra pontificum*)와 세속 군주의 권력(*regalis potestas*)이 그것이다. 두 권세는 독립적으로, 이상적으로는 조화롭게 작동해야 한다. 그러나 사제는 최후의 심판에서 세속 군주의 영혼에 대해 하나님 앞에서 책임을 지기 때문에, 두 권세 가운데 사제의 책임이 더 무겁다고 주장된다.⁵ 성직자는 하나님으로부터 받은 두 개의 칼 중 세속적인 칼을 황제나 왕과 같은 세속 권력자들에게 위임했으며, 세속 통치자들은 교회로부터, 교회를 위해 이 칼을 부여받았다. 본질적으로 교회법은 민법에 우선하며, 세속 관할권은 교회 관할권에 종속된다. 종교개혁으로 개신교가 등장하기 이전까지 1500 년 동안 (1) 수도원적 분리주의, (2) 두 도시 이론과 (3) 두 개의 칼 이론은 서방 가톨릭 전통에서 세속 권력과 교회 권력의 상호 분리의 핵심 이론이었다. 이들은 모두 궁극적으로 교회를 국가로부터 분리하기 위해 고안되었다.

프로테스탄트 시대 이후 정교분리 적용

16 세기 프로테스탄트 종교개혁으로 인해 정치와 종교, 곧 세속 권력과 교회 권력 사이의 관계는 어떤 변화를 맞이했을까? 프로테스탄트 교회는 하나의 단일한 흐름으로 존재하지 않는다. 초기 가톨릭 전통에서 발견되는 분리된 두 공동체, 두 도시, 두 개의 칼은 각각의 강조점을 가지고 다양한 흐름으로 나타난다. 중세기에 가톨릭 교황이 중심이 되어 이 두 왕국을 통치하고자 했다면, 종교개혁가들은 교황을 배제하고 다시 국가와 교회의 관계를 설정하려고 시도했다. 종교개혁가들은 자신들의 신학적 가르침이 세속 국가를 하나님 나라로 변화시키는 데 기여하리라는 기대를 했다. 하지만, 시간이 흐르면서 근대 국민국가가 강화됨에 따라 교회는 국가에 예속되게 되었고 그 역전된 관계는 변하지 않았다. 점증하는 세속의 세력은 결국 국가 자체가 종교성을 강화하는 방향으로 발전시켰다. 이미 종교개혁 자체가 세속 군주의 지원 없이는 성공할 수 없다는 점이 명확했기 때문에, 세속 권력과 관계 재설정 은 근대 국민국가가 형성되면서 자연스러운 귀결이었다. 결과적으로 종교개혁은 국가권력 아래에서 오히려 개인이나 교회의 종교 자유를 위축시켰다.

국가에 대한 교회의 역할에 관해 종교개혁가들이 하나의 통일된 시각을 가진 것은 아니다. 마르틴 루터의 관점에서 볼 때, 세상의 모든 정부와 법은 선한 질서를 위해 하나님이 제정하고 위임하신 제도이다.⁶ 교회가 영혼의 평화를 위해 존재한다면, 세속 권력은 하나님으로부터 권한을 받아 인간의 생명과 재산을 보호하는 역할을 맡는다. 시민 정부의 기본 임무는 사회의 평화와 질서를 유지하고, 필요할 경우 강제력을 행사하여 공동체의 안녕을 보장하는 데 있다. 이러한 기능은 교회의 영적 사명에 비해 열등한 것이 아니라, 동일하게 하나님으로부터 기원한 정당한 소명으로 이해된다. 세속 권력은 피조 세계 안에서 죄와 악의 세력에 맞서는 하나님의 도구로서 기능한다. 비록 그 안에서 신적 작용이 항상 명백히 드러나는 것은 아니지만, 정부는 하나님이 세상을 통치하시는 중요한 방식 가운데 하나로 이해되었다. 이는 16 세기 종교개혁자들이 공유한 기본적인 신학적 전제였다.⁷ 루터는 교회와 국가를 단순히 분리된 영역으로 보지 않고, 상호 유기적으로 작용하며 사회 질서와 공동선을 이루는 두 영역으로 이해하였다.

⁵ Pope Gelasius I, "Duo sunt," Epistle to Emperor Anastasius (494), in *Patrologia Latina*, vol. 59, col. 42. "가장 존귀하신 황제 폐하, 이 세상은 주로 두 가지 권세에 의해 통치됩니다. 곧 교황의 신성한 권위와 왕의 권력입니다. 이 가운데 사제의 권위가 더욱 중대한데, 이는 사제들이 최후의 심판 때 세속 군주들의 영혼에 대하여 하나님 앞에서 책임을 지기 때문입니다. 황제 폐하께서는 인간 세계에서 가장 높은 지위를 지니고 계시나, 신성한 사무를 맡은 이들에게 경건히 복종하셔야 하며, 자신의 구원을 위한 수단을 그들에게서 구해야 함을 명심하셔야 합니다."

⁶ Mary Jane Haemig, 'The confessional basis of Lutheran thinking on Church-State Issues', in *Church and state: Lutheran Perspectives*, edited by John R. Stumme and Robert W. Tuttle (Fortress Press, 2003), p. 13.

⁷ Haemig, 'The confessional basis of Lutheran thinking on Church-State Issues', p. 7.

루터교 전통은 아우구스티누스의 ‘두 도시 이론’을 변형한 사상으로 이해될 수 있으며, 그 가장 체계적인 정식화는 마르틴 루터의 두 왕국 이론에서 나타난다. 루터는 이를 영적 영역과 세속적 영역 사이의 ‘벽’으로 비유하면서, 하나님이 인간의 삶을 위해 정하신 두 왕국, 곧 지상의 왕국과 천상의 왕국을 구분하였다.⁸ 지상의 왕국은 창조의 영역으로서 자연적·시민적 삶이 이루어지는 곳이며 인간은 주로 이성과 법에 따라 살아가고, 천상의 왕국은 구속의 영역으로서 영적·영원한 삶이 이루어지는 곳이며 인간은 믿음과 사랑에 의해 인도된다. 이 두 왕국은 각각 의로움과 정의, 통치와 질서, 진리와 지식의 고유한 형태를 포함하면서 상호작용하고 상호의존하지만, 궁극적으로는 구별된다. 루터에 따르면 교회는 정치적·법적 권위 기관이 아니며, 무력을 행사하거나 사법적 관할권을 가지지 않고 법 집행의 일상적 책임도 지지 않는다. 따라서 교회와 그 지도자들은 법적 기능으로부터 거리를 두고 말씀 선포와 성례 집행, 교리 교육, 그리고 이웃 사랑의 실천에 전념해야 한다. 이러한 두 영역에 동시에 속한 그리스도인은 세상 속에서 책임 있는 판단과 건전한 시민의식을 갖추어야 한다. 교회는 세속 권력이 악을 억제하고 정의를 실현하도록 바른 가치와 기준을 제시하는 역할을 수행해야 하며, 이는 곧 하나님 나라의 질서를 드러내는 방식이기도 하다. 이러한 전제 아래 교회는 시민들이 공적 삶에 적극적으로 참여하도록 장려하며, 이는 공직 진출이나 정치 참여뿐 아니라 정책에 대한 지지와 비판을 포함한다.

한국 기독교의 정치 참여에 대한 입장 형성에 큰 영향을 미친 칼뱅주의는 교회와 국가가 분리되면서도 상호 조정된 권력을 행사하는 이중 권력 모델로 회귀하였다. 칼뱅주의자들은 교회와 국가의 직분과 운영이 본질적으로 구별되어야 한다고 보았다. 사도 바울의 ‘분리의 벽’ 이미지를 자주 인용하며, 칼뱅은 ‘세속 왕국’과 ‘영적 왕국’이 항상 구별되어 이해되어야 한다고 주장하였다. 이는 교회 권력과 시민 권력이 서로 다른 본성을 지니며, 양자를 혼합하는 것은 바람직하지 않다는 인식에 근거한다.⁹ 칼뱅과 그의 후계자들은 교회가 지역 기독교 공동체의 질서를 형성하는 데 일정한 역할을 수행해야 한다고 보았다. 제네바에서 이러한 역할은 주로 당회(consistory)가 담당했다. 당회는 혼인과 가족, 자선과 사회복지, 예배와 공공도덕에 관한 사안을 관할하는 기구로, 선출된 시민 관리와 교회 지도자들로 구성되었다. 이러한 제네바식 당회 제도는 이후 위그노, 네덜란드 경건주의자, 스코틀랜드 장로교도, 독일 개혁교도, 영국 청교도 등 다양한 칼뱅주의 전통 속에서 변형되어 확산되었다. 이들 전통에서 당회는 국가의 직접적 간섭 없이 지역 교회를 다스리는 동시에, 공공도덕의 규범을 설정하고 이를 시행하는 과정에서 국가 권력과 협력하는 목사·장로·집사·교사들의 공동체적 기구로 자리잡았다. 이러한 가치를 바탕으로 세속 정부에서 더욱 강력한 종교적 영향을 행사하려 했던 이들이 바로 칼뱅의 후계자들, 즉 스코틀랜드와 잉글랜드의 청교도들이다. 동시에 초기 칼뱅주의의 분리 원리는 시민 정부의 역할을 강조했다. 시민 정부는 세속 질서를 유지하는 데 한정되지 않고, 건전한 교리와 교회를 지키는 데까지 역할이 이어졌다. 시민 정부가 종교적 역할까지 부담하게 되면, 세속 사회는 훨씬 더 강력한 종교 사회로 될 것으로 기대된다. 여기에 한 걸음 더 나아가면, 시민 정부는 교회보다 앞서, 이 땅에서 하나님의 나라를 성취하기 위한 핵심 도구가 된다. 교회 권력과 세속 권력의 유착은 불가피해진다.

성공회 전통은 중세의 양경론을 변형하여 계승하였으나, 이제 교황이 아니라 잉글랜드 국왕이 통일된 기독교 공동체 안에서 우월한 권위를 행사하는 구조로 재편되었다. 1530 년대의 일련의 입법을 통해 헨리 8 세는 영국

⁸ John Witte, Jr., *Law and Protestantism: The Legal Teachings of the Lutheran Reformation* (Cambridge University Press, 2002), p. 87.

⁹ John Witte, Jr., “Moderate Religious Liberty in the Theology of John Calvin,” *Calvin Theological Journal* 31 (1996), pp. 359-403 참조.

교회와 교황권 사이의 정치적 관계를 단절하였다. 특히 1534년 수장령은 영국 군주를 교회와 국가의 '최고 수장'으로 선언하여, 영적·세속적 권위의 최종 귀속을 왕권에 두었다. 이후 잉글랜드 의회는 독자적인 교리와 전례, 교회법의 통일을 확립하였다. 동시에 빈민 구제, 혼인, 교육 등 다양한 사회 영역에 대한 관할권을 장악하고, 그 일부를 총회와 교회 법원, 교구 성직자에게 위임하였다. 성직자는 왕권과 그 대리인에 의해 임명·감독·해임되었으며, 성공회 신자 지위는 사실상 국가 시민권과 긴밀히 결부되었다. 왕실의 종교 정책을 위반하는 행위는 이단일 뿐 아니라 반역으로도 처벌될 수 있었다. 이와 같은 교회와 국가의 결합을 옹호한 대표적 사상가는 리처드 후커였다. 그는 잉글랜드 국교회 체제를 변호하며, 분리주의자들에 대한 지속적인 비판을 전개하였다. 후커는 교회와 국가 사이에 일정한 자연적 구별이 존재함을 인정하면서도, 두 기관은 궁극적으로 "한 명의 최고 통치자 아래" 통합되어야 한다고 보았다. 그에게 있어 교회와 국가 사이에 '분리의 벽'을 세우려는 시도는 국가의 통일성을 해치고, 교회가 왕권의 보호와 후원을 상실하게 만드는 위험한 주장으로 이해되었다. 이러한 논리는 17세기 초 분리주의자들에 대한 강경한 박해로 이어졌으며, 그 결과 많은 이들이 네덜란드와 북아메리카로 이주하게 되었다.¹⁰

후터라이트, 메노나이트, 스위스 형제단, 독일 형제단 등의 재세례파 전통은 사도적 공동체 모델의 변형으로 이해될 수 있다. 이들은 이른바 '분리의 벽'을 강조하며, 세상으로부터 구별된 소규모 자급자족 공동체를 형성하였다. 이러한 공동체는 강한 민주적 성격을 지니며, 제자도, 소박, 자선, 비저항이라는 성경적 원칙에 따라 스스로를 통치하였다. 이들은 예배와 전례, 식생활, 규율, 복장, 교육에 관한 내부 기준을 자율적으로 정하였으며, 재산, 계약, 혼인, 상속과 같은 문제 역시 국가나 세속법에 의존하지 않고 공동체 내부에서 처리하였다. 대부분의 재세례파는 국가를 타락한 세계 질서의 일부로 간주하고, 가능한 한 그 영향으로부터 거리를 두고자 하였다. 본래 하나님의 창조였던 세계는 죄로 인해 변질되었으며, 참된 신자의 삶의 중심에서 벗어난 영역으로 이해되었다. 하나님은 최소한의 질서 유지를 위해 치안권력을 허용하였으므로, 신자들은 세금 납부나 재산 등록과 같은 최소한의 영역에서 국가에 제한적으로 순응하였다. 그러나 적극적인 정치·사회 참여는 지양되었다. 이에 따라 초기 재세례파는 대체로 평화주의를 견지하였으며, 전쟁 참여를 거부하고 추방, 순교를 감수하였다. 또한 맹세, 선거 참여, 민사 소송, 각종 시민 행사 참여 역시 거부하는 경향을 보였다. 이와 같은 재세례파적 분리주의는 17세기에 로저 윌리엄스에 의해 재해석되었다. 그는 1643년 교회의 '동산'과 세상의 '광야' 사이에 울타리, 곧 '분리의 벽'이 필요하다고 주장하였다.¹¹ 이러한 사상은 이후 대각성 운동을 거치며 미국의 침례교 및 복음주의 전통 속에서 발전하였다. 이 전통은 국가로부터의 분리를 통해 교회의 자율성을 보존하는 데 주된 관심을 두었다. 그들은 예배와 집회에 대한 국가 통제, 재산과 정치 구조에 대한 규제, 교회 설립과 성직에 대한 간섭, 교회 규율과 통치에 대한 개입, 종교세 부과 등으로부터의 자유를 요구하였다. 일부 침례교 집단은 더 나아가 세금 면제나 법적 특혜조차 거부하며, 국가의 후원에 의존하는 종교는 본질적으로 자율성을 훼손할 위험이 있다고 보았다.

여기에서 핵심은, 개신교에는 단일한 정교분리 원칙이 존재하지 않는다는 사실이다. 개신교는 흔히 '교회와 국가의 분리'라는 공식으로 설명되지만, 실제로는 종교개혁 이후 형성된 각 전통이 서로 상이하고 때로는

¹⁰ Richard Hooker, *Of the Laws of Ecclesiastical Polity*, ed., Arthur Stephen McGrade (Cambridge University Press, 1989), pp. 129-38.

¹¹ Roger Williams, "Letter from Roger Williams to John Cotton (1643)," in *The Complete Writings of Roger Williams*, 7 vols. (Russell and Russell, 1963), vol. 1, p. 392.

상반되는 입장을 취해 왔다. 재세레파의 입장을 제외하고, 계몽주의 이전까지 유럽 사회에서 정교분리/국교분리는 현실적으로 구현되지 않았으며, 각 교파의 신학적 전제와 역사적 맥락에 따라 교회와 국가의 관계는 서로 다른 방향으로 전개되었다(이 때문에 재세레파는 유럽 사회 어디에도 뿌리를 내릴 수 없었다). 국교분리/정교분리의 문제는 교회의 정치 참여에 관한 문제가 아니라, 국가권력의 제약을 받지 않고, 개인이 믿을 권리 혹은 믿지 않을 권리에 대한 제약이다. 핵심은 국가와 종교의 유착 속에 개인의 종교의 자유가 보장되지 않았다는 점이다. 국교 부인 조항의 필수적인 전제는 종교의 자유의 보장이다. 따라서 현대에 논의되는 정교분리 원칙은 엄밀하게 보자면, 프랑스 혁명 이후에 도입된 것이다.

프랑스 혁명 이후의 정교 분리

프랑스 혁명에서 시도된 교회와 국가 분리의 원칙은 초기 계몽주의 사상에서 근거한다. 그 대표적 사례가 존 로크의 『관용에 관한 편지』(1689)이며, 토머스 제퍼슨을 비롯한 미국 건국 사상가들에게 영향을 미쳤다.¹² 이 저작에서 로크는 17세기 영국과 네덜란드 자유주의 사상을 종합하여, 교회와 국가가 그동안 형성해 온 억압적 결합을 해체하고 양심의 자유에 대한 부당한 제한을 철폐할 것을 요청하였다. 그는 무엇보다 시민 정부의 영역과 종교의 영역을 명확히 구분하고, 양자 사이의 정당한 경계를 설정해야 한다고 강조하였다. 로크에 따르면 교회는 국가와 철저히 구별되는 자발적 결사로서, 하나님께 합당한 예배와 영혼의 구원을 위해 사람들이 자유롭게 모인 공동체에 불과하다. 따라서 교회 구성원들은 자유롭게 가입하고 탈퇴할 수 있으며, 조직과 규율, 예배 형식을 자율적으로 결정할 권리를 지닌다. 이러한 교회 공동체 안에서는 시민적 재산이나 세속적 이해관계가 다루어져서는 안 되며, 어떠한 경우에도 강제력이 행사되어서는 안 된다. 강제력은 오직 시민 치안권에 속하기 때문이다. 로크는 국가 권력이 종교에 개입할 수 없다고 주장하였다. 국가는 인간의 외적 삶, 곧 생명과 자유, 재산을 보호하는 데 그 목적이 있으며, 참된 종교는 내적 확신의 문제이므로 오직 하나님만이 관여할 수 있다는 것이다. 따라서 재산 몰수, 투옥, 고문과 같은 외적 강제나 법에 의해 규정된 신앙과 예배 형식을 통해 참된 믿음을 강요하는 것은 불가능하며, 그러한 처벌은 신앙 형성에 아무런 효력을 갖지 못한다. 로크 사상의 확산 속에서 영국에서는 전통적인 국교회 체제가 점차 약화되었고, 오히려 국가와 교회의 결합에 반대하며 차별과 탄압을 경험했던 침례교와 웨이커와 같은 비국교도 집단이 의미 있는 종교 세력으로 부상하게 되었다.

17세기 이후 프랑스 혁명에 이르기까지 세속 군주들은 자신들이 국가 내에서 절대적 정치권력을 보유하고 있다고 인식하였다. 이른바 갈리칸 교회로 불린 프랑스 가톨릭 교회는 로마 가톨릭 교회의 수장인 교황의 권위를 인정하면서도, 동시에 프랑스 군주의 우위를 확보하는 특권을 통해 상당한 자율성을 지닌 국가적 교회로 자리 잡았다. 프랑스인이라는 정체성은 사실상 가톨릭 신앙과 긴밀히 결부되어 있었다. 18세기 프랑스 교회는 계몽주의 사상가들로부터 점차 강도 높은 비판을 받게 되었다. 이들은 이성을 진보와 정당성의 기준으로 삼으며, 교회의 권력 집중과 막대한 부, 그리고 종교적 소수자에 대한 불관용을 문제 삼았다. 볼테르와 같은 사상가는 교회의 자선 활동을 부분적으로 인정하면서도 성직자 집단의 사회적 유용성에 대해 회의적인 태도를 보였고, 수도원적 삶과 종신 서약은 개인의 자유를 억압하는 제도로 비판되었다. 혁명 과정 속에서 기존의 질서는 급격히 해체되었다. 1789년 8월 봉건적 특권이 폐지되고 성직자들이 십일조를 포기하면서 교회의 재정적 기반은 약화되었고, 이어 교회 재산의 국유화가 단행되었다. 이런 ‘탈기독교화’ 정책 속에

¹² John Locke, *Letter Concerning Toleration (1689)*, in *The Works of John Locke*, 12th ed., 9 vols. (1824), vol. 5, pp. 1~58.

교회는 공적 공간에서 배제되었다. 1795년 2월 21일, 프랑스에 정교분리가 공식 선언되었다. 프랑스 혁명의 급진적 국면 이후, 국민공회는 국가가 종교를 공식적으로 인정하거나 지원하지 않는다는 원칙을 선언하였다.¹³ 이는 교회 재산 국유화와 탈기독교화 정책 이후, 종교 문제를 일정 부분 '사적 영역'으로 돌리려는 시도였다. 하지만 나폴레옹 보나파르트가 권력을 장악하면서 종교 정책은 새로운 국면에 들어섰다. 나폴레옹은 종교를 사회 질서 유지와 정치적 안정에 유용한 요소로 인식하고, 교회를 완전히 배제하기보다 국가 통제 아래 재편하는 방식을 선택하였다. 1801년 체결된 콩코르다트(Concordat of 1801)는 이러한 정책의 핵심으로, 가톨릭을 대중의 종교로 인정하면서도 교회를 국가 권력 아래 종속시켰다.¹⁴ 성직자는 국가에 충성을 서약해야 했고 급여 역시 국가에서 지급되었으며, 교구 조직은 행정 구역에 맞게 재편되었다. 이로써 교회는 자율성을 상당 부분 상실하고 국가 통치 체계의 일부로 기능하게 되었다. 프랑스 혁명과 그 이후의 변화는 교회와 국가 관계의 근본적 전환을 가져왔다. 종교는 공적 권력으로부터 분리되는 동시에 국가의 강한 통제를 받게 되었다. 이러한 과정은 유럽 전반의 세속화 흐름을 촉진하는 중요한 계기가 되었으며, 종교를 점차 사적 영역으로 이동시키는 결과를 낳았다. 프랑스의 정교분리는 단순한 제도적 분리를 넘어, 국가와 종교의 관계를 근본적으로 재구성한 역사적 과정으로, 1905년 「교회와 국가의 분리에 관한 법률」에 의해 정점에 이르게 되었다. 이 법은 국가가 더 이상 어떠한 종교도 인정하거나 재정적으로 지원하지 않는다는 원칙을 확립하였고, 종교는 공적 권력으로부터 분리된 영역으로 규정되었다. 이는 프랑스 세속주의, 곧 라이시테(laïcité)의 핵심 원리로 자리 잡았다. 이 법은 국가의 종교 지원을 전면 중단하고 교회와 국가의 제도적 분리를 확립했다. 이후 교육과 공공 영역에서 종교의 영향력은 크게 제한되었고, 종교 단체는 법적·재정적 자율성을 갖는 대신 공적 특권을 상실하였다.

프랑스 정교분리의 핵심은 단순히 종교의 자유를 보장하는 데 그치지 않고, 종교를 공적 영역에서 제한하는 적극적 세속주의의 성격을 지닌다는 것이다. 국가는 종교에 대해 중립을 유지하지만, 동시에 공공 영역에서는 종교적 표현을 통제하거나 배제하려는 경향을 보인다. 이러한 특징은 오늘날 공립학교에서의 종교 상징 착용 논쟁이나 공공 공간에서의 종교 표현 규제 문제로 이어지고 있다. 프랑스 정교분리는 교회 권력의 해체, 국가 권력의 재구성, 그리고 시민 사회의 형성이라는 세 가지 흐름이 결합된 결과이며, 단순한 분리 모델이 아니라 종교와 정치의 관계를 지속적으로 조정하는 역사적 산물이다.

미국의 국교 부인과 정교분리

미국 헌정 질서에서 '교회와 국가의 분리'(separation of church and state)는 가장 널리 인용되는 동시에 가장 오해된 개념 가운데 하나이다. 앞서 언급한 대로, 헌법 텍스트에는 이러한 표현이 존재하지 않으며, 건국기 사상 역시 단일한 '분리 이론'으로 환원될 수 없는 복합성을 지닌다. 건국기 미국에서 '정교분리'는 단일한 교리적 원리가 아니라, 서로 다른 역사적 경험과 신학적 배경 속에서 형성된 복합적 개념이었다. 이 시기의

¹³ "French Constitution of 1795 (Year III)," in *A Source Book in Modern European History*, ed. James Harvey Robinson (Ginn & Company, 1908). 핵심 내용은 "누구도 법을 준수하는 한 자신이 선택한 종교를 실천하는 것을 방해받지 않는다. 누구도 어떤 종교의 비용을 부담하도록 강요받지 않는다. 공화국은 어떠한 종교도 급여를 지급하지 않는다."이다.

¹⁴ Nigel Aston, *Religion and Revolution in France, 1780-1804* (Catholic University of America Press, 2000), pp. 279-335.

핵심 쟁점은 종교를 공적 영역에서 제거하는 것이 아니라, 종교를 국가 권력으로부터 보호하는 방식에 있었다.¹⁵

구체적으로 살펴보면, 첫째, 종교 공동체의 자율성 보호는 중요한 출발점이었다. 식민지 시대에 경험한 영국 국교회 체제와의 긴장은 종교 단체가 국가 권력에 종속될 때 발생하는 위험을 분명히 인식하게 했다. 따라서 교회는 국가로부터 ‘분리’되어야 했지만, 그 의미는 배제가 아니라 불간섭(non-interference)이었다. 둘째, 성직자의 정치 참여 제한 역시 중요한 논점이었다. 이는 단순한 세속주의가 아니라, 종교 권위가 정치 권력과 결합할 때 발생할 수 있는 양심 통제의 위험에 대한 우려에서 비롯되었다. 실제로 여러 주 헌법은 성직자의 공직 진출을 금지했는데, 이는 종교와 정치의 분리를 ‘상호 보호적 거리두기’로 이해했음을 보여준다. 셋째, 개인의 양심 자유는 이 모든 논의의 중심에 있었다. 교회와 국가의 분리는 ‘정원의 울타리’에 비유되어, 국가의 타락이 교회를 오염시키는 것을 막는 기제로 보았다. 여기서 분리는 교회를 보호하기 위한 장치였다. 넷째, 국가에 의한 종교 강제의 금지는 건국기의 가장 널리 합의된 원칙이었다. 이는 특정 종교를 국교로 설정하거나, 종교적 의무를 법적으로 강제하는 것을 배제하는 것이었다. 다섯째, 종교에 대한 공적 지원 문제는 가장 복잡한 쟁점이었다. 흥미롭게도 건국 초기에는 종교 활동에 대한 공적 지원이 완전히 부정되지 않았다. 예컨대 일부 주에서는 공적 자금을 통한 종교 교육 지원이 논의되기도 했다. 이처럼 건국기의 정교분리는 오늘날의 ‘완전한 분리’와는 거리가 멀었으며, 오히려 종교 자유를 보장하기 위한 유연한 경계 설정에 가까웠다.

미국 정교분리 논의의 큰 전환점은 토머스 제퍼슨의 댄버리 서신에서 비롯되었다.¹⁶ 1801년 10월 7일, 코네티컷 주의 댄버리 침례회 협회는 당시 대통령이었던 토머스 제퍼슨에게 편지를 보내 종교의 자유에 관한 근본적인 우려를 표명하였다. 코네티컷 주는 여전히 국교(Established Church, 즉 청교도 전통에 뿌리를 둔 회중 교회가 주정부의 국교로 사실상 기능)의 전통이 남아 있던 지역이었기 때문에, 소수 종파였던 침례교 신도들에게 국가 권력의 종교 개입은 현실적인 위협이었다. 이들의 문제의식은 단순히 특정 정책에 대한 불만이 아니라, 종교 자유의 근원적 성격에 대한 것이었다. 댄버리 침례회 신도들은 종교의 자유를 인간이 정부로부터 부여받는 권리가 아니라, 하나님으로부터 직접 부여된 양도할 수 없는 자연권으로 이해하고 있었다. 따라서 이러한 권리가 헌법이나 법률 문서에 명시되어 있다는 사실 자체가 오히려 위험한 신호로 받아들여졌다. 왜냐하면 그것은 국가가 종교의 자유를 ‘보장하는 주체’로 간주될 여지를 남기며, 궁극적으로는 국가가 그 권리를 제한하거나 규제할 수 있는 권한을 가진 것처럼 오해될 수 있기 때문이다. 이러한 문제의식 속에서 댄버리 침례회는 정부가 종교 문제에 개입할 가능성에 대한 불안을 제퍼슨에게 전달하였다.

이에 대해 제퍼슨은 1802년 1월 1일자로 답신을 보냈다. 이 서한에서 그는 종교의 본질에 대해 매우 분명한 입장을 제시한다. 그는 인간의 신앙과 종교적 실천은 “오직 인간과 하나님 사이의 문제”이며, 이 영역에 대해서는 어떠한 인간 정부도 권한을 가질 수 없다고 선언하였다. 즉, 종교는 본질적으로 정치 권력의 관할 밖에 있는 영역이라는 것이다.¹⁷ 제퍼슨은 특히 자연권 사상을 전제로, 인간이 가진 종교적 자유는 그것이

¹⁵ Elisha Williams, *The Essential Rights and Liberties of Protestants* (S.Kneeland and T. Green, 1744), p. 46.

¹⁶ Daniel L. Dreisbach, *Thomas Jefferson and the Wall of Separation Between Church and State* (NYU Press, 2002).

¹⁷ Jefferson's Letter to the Danbury Baptists," Information Bulletin June 1998, Library of Congress. <https://teachingamericanhistory.org/bqdb> (2026년 3월 31일 최종 접속): “저는 귀하들과 마찬가지로, 종교란 오직 인간과 그의 하나님 사이에 놓인 문제이며, 개인은 자신의 신앙과 예배에 관하여 그 누구에게도 책임을 지지 않는다고 믿습니다. 또한 정부의 입법 권한은 오직 행위에만 미칠 뿐, 의견에는 미치지 않는다고 확신합니다. 이러한 신념 아래, 저는 미국 국민 전체가 그들의 의회로 하여금 “종교의 설립에 관하여 어떠한 법률도 제정하지 못하며, 또한 종교의 자유로운

공적이든 사적이든 정부에 의해 침해될 수 없는 권리임을 강조하였다. 이 맥락에서 등장하는 것이 바로 유명한 “분리의 벽(wall of separation)”이라는 표현이다. 제퍼슨은 미합중국 헌법에서 “의회는 종교의 설립에 관하여 어떠한 법률도 제정할 수 없으며, 또는 종교의 자유로운 행사를 금지할 수 없다”고 선언한 것은, 교회와 국가 사이에 하나의 벽을 세운 것과 같다고 보았다. 그러나 이 표현의 핵심은 흔히 오해되듯 종교를 공적 영역에서 배제하려는 데 있지 않았다. 오히려 그 반대였다. 이 ‘벽’은 국가가 종교 영역으로 침투하는 것을 차단하기 위한 것이었다. 다시 말해, 제퍼슨에게 있어 정교분리는 종교를 제한하는 원리가 아니라, 종교를 보호하는 원리였다. 이는 종교의 자유를 ‘불간섭의 원리(non-interference)’로 이해하는 전형적인 고전적 자유주의 입장에 해당한다.

이 판례를 포함한 19세기 법원들의 일반적 입장은 일관되었다. 정부는 종교적 행위 가운데에서도 사회의 ‘평화와 선량한 질서’를 위협하는 경우, 예컨대 인신매매, 일부다처제, 근친상간, 아동 학대 등에 한해서만 개입할 수 있었다. 반면, 공적 기도나 성경 사용과 같은 전통적인 종교적 관행에 대해서는 국가가 개입할 수 없다는 것이 일반적 이해였다. 제퍼슨의 ‘분리의 벽’은 종교와 정치의 단절을 의미하는 것이 아니라, 종교를 정치 권력으로부터 보호하기 위한 비대칭적 장벽이었다. 그 벽은 교회가 국가에 영향을 미치는 것을 막기 위한 것이 아니라, 국가가 교회의 영역에 침입하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 이러한 해석은 이후 약 1세기 반 동안 미국 법과 정치 문화 속에서 비교적 일관되게 유지되었다. 따라서 제퍼슨-댄버리 서한의 핵심은 ‘종교의 공적 배제’가 아니라 ‘종교의 자유로운 실천에 대한 국가의 불간섭’에 있으며, 이는 오늘날 통용되는 엄격한 정교분리 해석과 중요한 긴장을 형성하는 역사적 출발점이라 할 수 있다.

‘분리의 벽’이라는 은유가 1802년 토머스 제퍼슨이 댄버리 침례교단에 보낸 서한에서 등장한 이후, 오랜 기간 정치적 수사로만 기능하였다. 그것이 헌법적 해석의 중심 원리로 자리 잡은 것은 1947년 에버슨 대 교육위원회(Everson v. Board of Education) 판결 이후의 일이다. 에버슨 사건으로 알려진 이 판결은 정교분리 개념의 역사에서 또 다른 획기적인 전환점이다. 이 사건은 공적 자금이 종교와 관련된 영역에 사용될 수 있는지 여부를 둘러싼 논쟁에서 비롯되었다. 뉴저지 주의 어느 교육구에서 학생들의 통학을 돕기 위해 버스 요금을 학부모에게 환급하는 정책을 시행하였는데, 이 제도는 공립학교 학생뿐 아니라 가톨릭과 같은 종교계 사립학교에 다니는 학생들에게도 동일하게 적용되었다. 이에 대해 원고는 세금이 결과적으로 종교 교육을 지원하는 데 사용되고 있으며, 이는 수정헌법 제 1 조의 정교분리 원칙에 위배된다고 문제를 제기하였다. 그러나 연방대법원은 이 제도가 종교를 직접적으로 지원하는 것이 아니라, 학생이라는 개인을 대상으로 한 일반적 복지 정책에 해당한다고 보았다. 하지만 이 판결이 주목을 받은 이유는 정작 다른 데 있다. 이 판결에서 휴고 블랙 대법관은 토머스 제퍼슨의 표현을 인용하여 “교회와 국가 사이에는 분리의 벽이 존재해야 한다”고 선언함으로써, 정교분리 원칙을 헌법 해석의 핵심 기준으로 제시하였다는 데 있다.¹⁸ 따라서 이 사건은 단순한

행사를 금지하지 못한다”고 선언한 그 행위를 최고의 경의로 바라본다. 이로써 교회와 국가 사이에 하나의 분리의 벽이 세워진 것입니다.”

¹⁸ Everson v. Board of Education, 330 U.S. 1, 15-16 (1947) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/330/1/> (2026년 3월 31일 최종 접속): “어느 주정부도, 연방정부도 교회를 설립할 수 없다. 또한 특정 종교를 돕거나, 모든 종교를 돕거나, 또는 한 종교를 다른 종교보다 우대하는 법을 제정할 수 없다. ... 어떤 명칭으로 불리든지 간에, 종교적 활동이나 기관을 지원하기 위해 크든 작든 어떠한 세금도 부과될 수 없다. 주정부나 연방정부는 공개적으로든 비밀리에든 어떤 종교 단체나 조직의 일에 관여할 수 없으며, 반대로 종교 단체 역시 정부의 일에 관여할 수 없다. 토머스 제퍼슨의 표현을 빌리자면, 국가에 의한 종교 설립을 금지하는 이 조항은 ‘교회와 국가 사이에 분리의 벽(a wall of separation between Church and State)’을 세우는 것이다.”

통학비 환급 문제를 넘어, 현대 미국에서 정교분리 원칙이 어떻게 이해되고 적용되는지를 규정한 중요한 전환점으로 평가된다.

이 판결에서 대법원은 수정헌법 제 1 조의 국교 부인 조항을 주 정부에도 적용시키는 동시에, 정교분리를 헌법적 해석 원리로 명확히 선언하였다. 교회와 국가 사이에는 ‘넘을 수 없는 높은’ 분리의 벽이 존재해야 한다는 표현은 강력한 수사적 효과를 지닌 동시에, 중요한 문제를 내포하고 있었다. 역사적으로 다양한 의미를 지니던 ‘분리’ 개념이 단일하고 절대적인 원리로 재구성된 것이다. 그 결과 정교분리는 종교 자유를 보장하기 위한 수단이라기보다, 국가와 종교의 접촉 자체를 의심하는 규범으로 변모하였다. 에버슨 판결 이후 대법원은 특히 공립학교 영역에서 정교분리 원칙을 적극적으로 적용하였다. 학교 기도 금지, 성경 낭독 금지, 종교 상징물 제한 등이 대표적 사례이다. 그러나 이러한 판례들은 헌법 내부의 또 다른 원리인 자유로운 종교 실천 조항과 긴장을 형성하였다. 국교 부인 조항이 국가의 종교 강요를 금지한다면, 자유 행사 조항은 국가가 종교 활동을 방해하지 못하도록 한다. 문제는 엄격한 분리주의가 전자를 절대화하면서 후자를 상대적으로 약화시켰다는 점이다. 국가가 종교를 ‘지지하지 않기 위해’ 종교적 표현을 공적 영역에서 배제할 때, 이는 사실상 세속주의와 같은 특정 세계관을 우선시하는 결과를 낳는 역설이 발생한다. 종교와 정치의 중립의 이름으로 또 다른 비대칭성이 형성되는 것이다.

역사적 전개로 볼 때, 정교분리는 절대적 경계가 아니라, 상호 침해를 방지하는 조정 원리로 재해석될 필요가 있다. 그 기준은 국가는 개인에게 특정 종교를 강요하거나 종교적 참여를 의무화해서는 안 되며, 동시에 종교적 이유만으로 개인이나 단체를 공적 혜택에서 배제해서도 안 된다는 것에 있다. 또한 공적 지원은 종교 자체를 대상으로 하기보다 시민의 자유로운 선택을 매개로 제공될 경우에 한해 정당화될 수 있으며, 공적 권력에 의해 주도되는 종교 행위와 개인의 자발적 종교 표현은 엄격히 구분되어야 한다. 이러한 기준은 정교분리를 단순한 ‘차단’의 논리가 아니라 자유로운 공존을 가능하게 하는 규범적 장치로 재정의한다. ‘교회와 국가의 분리’는 단일하고 불변하는 헌법 원리가 아니라, 역사적 상황 속에서 재구성되어 온 해석적 산물이다. 건국기에는 종교 자유를 보호하기 위한 유연한 경계였던 이 개념은, 19세기 정치적 갈등과 20세기 사법적 재구성을 거치며 점차 경직된 형태로 변형되었다. 그러나 정교분리의 본래 목적은 종교를 공적 영역에서 제거하는 것이 아니라, 다양한 종교적 신념이 강제 없이 공존할 수 있는 조건을 마련하는 데 있다. 따라서 오늘날 필요한 것은 ‘벽’의 강화가 아니라, 헌법이 지향하는 두 가치인 비강제성과 자유로운 실천 사이의 균형 회복이다. 이 기준은 건국 당시 종교와 국가의 관계가 서구와는 매우 다른 맥락에 놓여 있던 한국에도 적용할 수 있다.

한국의 정교분리 문제와 교회의 바람직한 정치 참여

근대 국민국가는 자유로운 시민으로서 권리를 주장하려는 운동과 국가가 국민을 형성하려는 기획 사이의 긴장 속에서 탄생하였다. 종교 또한 이 두 축 사이의 긴장에서 자유롭지 않았다. 서구가 5세기에 걸쳐 구축한 이 근대 구조를 압축적으로 경험한 한국에서도 ‘자유 시민’과 ‘국민국가의 구성원’ 사이의 긴장은 분명하게 존재하였다. 해방 이후 서구의 근대 제도들이 도입되었으나, 그 내재적 가치에 대한 충분한 성찰은 이루어지지 못했다. 이러한 현상은 해방 이후 근대 국가 헌정 질서를 만드는 방식이나, 서구 기독교가 한국 사회에 정착하는 방식에서도 드러난다. 앞서 살펴본 대로, 제헌헌법은 미군정치의 포고문을 기초로 한 것으로, 교회와 국가가 밀접하게 연결되어 있던 서구의 맥락의 종교의 자유와 국교 부인의 문제를 한국 헌법에 이식하는 과정에서 ‘정교분리’라는 표현의 모호성이 발생하였다. 따라서, 이 문구의 해석에도 차이가 발생한다. 이를 문자 그대로

정치와 종교의 ‘분리’로 이해하면서, 종교가 정치에 대해 엄정한 중립을 유지해야 한다고 보는 견해가 있다. 이 입장에서는 종교의 정치적 발언이나 참여 자체도 제한될 수 있는 것으로 이해된다. 반면 헌법 제 20 조 제 2 항의 정교분리를 정치와 종교의 분리가 아니라, 국가와 종교를 제도적으로 엄격히 구분하는 원칙으로 보기도 한다. 이에 따르면 정교분리의 핵심은 국교를 인정하지 않는 것에 그치지 않고, 종교가 국가 권력이나 정책 결정 과정에, 또는 그 반대로 국가 권력이 종교에 ‘직접’ 개입하는 것을 금지하는 데 있다. 이 입장에서는 종교의 정치적 의견 표명이나 사회적 발언은 허용되지만, 국가와의 결탁이나 권력 행사에 대한 영향력 행사는 제한된다. 그러나 헌법 제 20 조는 국가 권력이나 그에 편승하는 종교 권력에 의해 편의적으로 해석되어 온 측면이 강하다. 정교분리를 주장했지만, 해방 이후 대한민국 정부 수립 후 개신교의 영향력은 절대적이었다. 해방 직후 기독교 인구는 1 퍼센트에도 미치지 못했으나, 제 1 공화국에서 장·차관의 약 40 퍼센트, 제헌회의 의원의 20 퍼센트 이상이 기독교인이었다. 제 1 대 국회는 이윤영 목사의 기도로 시작되었고, 이승만 대통령은 취임사에서 자신의 기독교적 정체성을 분명히 드러냈다. 이러한 상황은 교회와 정치 권력의 밀월 관계를 형성하였으며, 교회는 선거 과정에도 적극 개입하였다. 헌법에 정교분리가 명시되어 있었음에도 불구하고, 제 1 공화국 시기에는 사실상 ‘개신교 공화국’이라 할 수 있는 구조가 형성되었다.

박정희 정권 시기에도 교회와 국가의 밀착은 더욱 강화되었다. 교회는 국가 정책을 전파하는 통로로 활용되었고, 정치와 개신교의 결탁은 구조적으로 고착되었다. 이 시기 한국 기독교는 정치적 영향력과 함께 수적으로도 크게 성장하였다. 이러한 흐름은 베트남 파병 지지에서 절정에 이르렀다. 개신교 지도자들은 이를 자유민주주의를 수호하는 ‘성전’으로 해석하였고, 국가조찬기도회와 같은 제도적 장치가 형성되면서 교회와 정권의 협력 관계는 더욱 공고해졌다. 또한 빌리 그래함 전도집회와 같은 대규모 종교 행사는 국가의 지원 속에서 이루어지며, 정권의 정당성을 강화하는 수단으로 활용되었다.¹⁹ 그러나 이러한 과정 속에서 한국 개신교는 국가 권력에 대한 비판적 시민종교로 자리매김하지 못했다. 오히려 정치종교적 성격이 강화되었고, 이는 민주화 이후에도 지속되었다.

1970년대 이후 민주화 운동 속에서 일부 진보적 기독교 세력이 시민종교적 역할을 수행하였으나, 보수 개신교는 여전히 권력과 밀착된 구조를 유지하였다. 1980년 광주민주화운동 이후에도 보수 기독교는 신군부와 협력하였으며, 전두환을 정당화하는 종교적 담론을 제공하였다. 이후 민주화가 진행되었음에도 불구하고, 한국 교회는 과거의 권력 협력에 대한 충분한 성찰을 수행하지 못했다. 건전한 시민종교라면 국가의 무모한 정책과 인권 탄압에 저항하고 자유로운 시민의 가치를 수호했어야 하지만, 한국 개신교는 그러한 정체성을 갖지 못하였다. 그것은 해방 직후부터 형성되어 정권 친화적으로 유지되어 온 정치종교의 틀에서 한 번도 벗어나지 않았다. 보수 개신교 진영은 국가조찬기도회와 대규모 집회를 연이어 개최하며 박정희 정권을 무비판적으로 지지하는 정치종교의 핵심으로 기능하였으나, 이러한 통제되지 않은 행태는 오히려 내부로부터 비판과 저항의 목소리를 낳았다.

1969년 박정희의 3선 개헌을 저지하기 위해 결성된 3선 개헌 반대 범국민비상대책위원회는 그 첫 본격적 출발이었다. 김재준 목사를 위원장으로 하고 시민운동, 문학계, 법조계, 학계 인사들이 참여한 이 위원회는 이후 민주화 운동에서 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 저항은 청계천 노동자 전태일이 노동권 보장과 근로기준법 준수를 요구하며 분신한 사건(1970)에서 보이듯 전방위로 확산되었고, 이는 한국의 근대화와 산업화의 어두운 이면을 드러냈다. 결국 이러한 흐름은 1972년 박정희 정권의 10월 유신 선포 이후 반독재 운동으로 발전하였다. 10월 유신 이후 이어진 긴급조치 등 일련의 상황 속에서 천주교 정의구현사제단과

¹⁹ 이은선, <1970년대 한미 관계와 민족복음화 운동의 상관관계>, 《영산신학저널》(47), 2019.03, pp. 39-83 참조.

한국기독교교회협의회를 중심으로 전개된 민주화 및 인권 운동은, 정치종교화된 보수 기독교와는 달리 시민의 편에 서서 민주화와 인권 회복을 갈망하는 시민의 종교로 자리매김하였다.²⁰

그러나 민주화 이후 이 시민 중심의 종교 흐름은 이어지지 않았다. 이른바 진보적 기독교 단체들은 시민사회와 민주정부와의 연대를 통해 시민종교를 실현하고자 하였으나, 그 과정에서 종교 고유의 정체성은 점차 희석되었다. 민주정부가 등장하면서 시민운동의 중심에 있던 기독교 운동가들이 정치권으로 진출하였고, 이로 인해 시민사회 안에서 시민종교가 수행하던 역할은 점차 모호해졌다. 반면 보수 기독교 진영은 민주정부에 대한 대립적 태도를 통해 내부 결속력을 확보하였다. 군사정권 시기에 성장한 초대형 교회를 중심으로 형성된 이 흐름은 정치 권력의 획득을 지향하게 되었다. 특히 김대중, 노무현 정권을 친북 좌파 정권으로 규정하며 반공주의에 대한 향수를 지속적으로 자극하였다. 이러한 흐름 속에서 기독교 뉴라이트 운동과 기독교 정당 운동이 등장하였다. 뉴라이트로 대표되는 기독교 우파 운동의 등장은 민주화된 사회에서 정치적 존재감이 약화된 데 대한 위기의식을 반영한 것이었다. 따라서 그 출발부터 오늘에 이르기까지 기독교 우파 운동은 좌파에 의해 국가가 전복될 위기, 공산주의 앞에서 붕괴될 위기라는 감각을 지속적으로 조성해 왔다. 그 결과 오늘날 한국 사회에서 보수 기독교는 친미·반북 노선을 기반으로 완전한 자유민주주의의 국가를 지향한다는 명분 아래, 전체주의적 성향을 지닌 정치종교의 특징을 뚜렷하게 드러내고 있다. 교회 세습 문제나 목회자의 성적 비위 문제에 대한 대응에서 드러나는 전반적인 윤리 의식의 부재, 사회적 사건에서 나타나는 공감 능력의 상실, 극단적 선동에 쉽게 빠지는 맹목적인 정치 성향 등은 보수 기독교가 한국 사회의 시민으로서 자리매김하는 데 처절하게 실패했음을 보여준다.

지금 한국 사회에 비치는 개신교의 모습은 건전한 시민으로서 자리매김하는 역할은 사라지고, 극단적인 국가주의 이데올로기에 강하게 기울어진 정치화된 종교이다. 윤석열 전 대통령의 12.3 내란 이후 광장에서 보이는 기독교의 모습은 그에 다름 아니다. 태극기 집회로 대표되는 정치화된 목소리 뿐 아니라, 교회 세습, 차별금지법 반대와 같은 목소리가 거세다 보니, 한국 사회에서 개신교는 혐오와 배제를 주도하는 종교라는 인식이 대중에게 각인되었다. 한때 극단적 사례로 간주되어 일반 기독교인을 대표하지 않는다고 여겨졌던 광장의 목소리가 결코 소수가 아니라는 점이 점점 분명해지고 있다는 것이다. 그러나 한 가지 간과해서는 안 될 점이 있다. 그들은 변한 것이 아니다. 보수 기독교의 궤적은 결코 새로운 것이 아니다. 그것은 일관되게 전체주의적 성향을 지닌 정치종교로 존재해 왔다. 다만 우리가 그 본질을 제대로 인식하지 못했기 때문에 실망과 분노가 생기는 것이다. 이 상황을 정교분리의 문제로 접근하는 것은 제대로 된 진단이 아니다. 지금 우파 기독교의 정치 참여에 대해 정교분리를 내세우며 비판하는 것은 어찌면 패배주의적이다. 침묵하는 사이 극단적인 목소리가 과잉 대표된다. 이런 목소리를 걷어내고 사회와 건전한 긴장을 만들 힘을 상실한 것이 오늘 기독교의 본질적인 문제이다. 문제의 핵심은 아마도 1987년 체제 이후 신자유주의 앞에서 시민의 종교로서 기독교가 패배한 데 있을 것이다. 권위주의 정권에 대한 저항 속에서 싹튼 기독교 사회 운동은, 신자유주의라는 거대한 흐름 앞에서는 더 나아가지 못했다. 적자생존의 정글과 같은 환경 속에서 초대형 교회들이 성장을 독점하고 권력을 확대하며 교회 세습을 이어가는 현상은 제어되지 못했다. 보수 기독교는 여전히 수적 규모와 재정적 힘을 바탕으로 낡은 반공 이데올로기에 집착하며 몸부림치고 있다.

오히려 우리가 성찰해야 할 지점은 권위주의 체제 하에서 시민사회와의 협력 속에서 싹텄던 시민 종교의 회복이다. 적극적으로 정치에 문제제기 하고 목소리를 낼 수 있는 시민의식을 갖춘 기독교의 등장이어야 한다. 1987년 체제와 함께 등장했지만, 이후 신자유주의 체제 아래에서 뿌리내리지 못하고 자본에 종속되며 그

²⁰ 손승호, <유신체제하 한국기독교교회협의회 인권이해> 《한국기독교역사연구소소식》, (108), 2004.12, pp. 8-11 참조.

존재감을 상실한 그 흐름이 다시 부활해야 한다. 한국 사회에서 대중의 편에 선 종교에 대한 자각은 보수 개신교가 권위주의 정권과 밀착했던 극단적 현실에 대한 반성과 저항 속에서 출발하였다. 이제 다시 시민들의 종교를 말해야 할 때이다. 교회는 시민을 길러내는 장소가 되어야 한다. 국가와 교회의 유착이라는 관점에서 그것을 해소하는 방편으로만 읽는 것은 충분하지 않다.

역사적으로 제시된 논거를 종합하면, 한국 헌법의 정교분리는 종교의 정치 참여를 배제하는 것으로 읽어서는 안 된다. 오히려 적극적으로 국가 권력이 이끌어 가는 흐름에서 종교만이 할 수 있는 역할이 무엇인지 숙고하고, 목소리를 내는 종교의 자유로 해석할 수 있다. 이를 바탕으로, 바람직한 정치 참여의 방식은 몇 가지 핵심 원칙에 기초하여 이해되어야 한다. 먼저, 개념적 명확성이 회복되어야 한다. 한국 헌법 제 20 조 제 2 항의 “종교와 정치는 분리된다”는 표현은 본래 미국의 “교회와 국가의 분리”를 번역하는 과정에서 의미가 확장된 결과로 이해되어야 하며, 정치 일반이 아니라 국가 권력과 종교의 분리를 뜻한다. 따라서 종교가 정치적 의견을 표현하는 것 자체를 금지하는 것으로 오해해서는 안 되며, 입법·행정·사법으로 구성된 국가 권력이 특정 종교와 제도적으로 결합하는 것을 금지하는 원칙으로 해석해야 한다. 또한 종교의 정치 참여에 대해서는 균형 잡힌 이해가 필요하다. 개인이나 단체 차원에서는 종교적 신념에 기반한 정치적 발언이나 시민으로서의 정치 참여가 허용되지만, 종교적 권위가 국가의 의사결정을 대체하는 것을 허용할 수는 없다. 제도적 차원에서는 국가와 협력하여 사회복지 등의 역할을 수행할 수 있으나, 종교 조직이 국가 기능을 대신하거나 통제하는 것은 허용되지 않는다. 공적 자원의 측면에서도 종교의 자유로운 행사를 위한 평등한 보호는 정당화되지만, 특정 종교에 대한 재정 지원이나 특혜는 배제되어야 한다.

가장 바람직한 정교분리의 방식은 국가 권력과 특정 종교 간의 제도적 유착을 철저히 차단하면서도, 종교가 사회적·정치적 영역에서 의견을 표현하는 자유는 보장하는 균형에 있다. 문제의 핵심은 종교의 정치 참여 자체가 아니라, 국가 권력이 특정 종교와 결합하여 정책 결정 과정에 직접 영향을 미치게 되는 데 있다. 따라서 한국에서도 종교의 정치적 발언을 일률적으로 금지하는 단순한 이해를 넘어서, 국가의 종교적 중립성을 유지하는 동시에 종교의 공적 표현의 자유를 보장하는 정교분리 원칙을 정립하는 것이 필요하다. 교회의 정치 참여 기준과 책임은 대중의 인식과 흐름을 같이 하는 사회의 보편적 공공선을 추구하는 것인지 여부여야 한다. 결국 정교분리/국교분리의 핵심 전제는 종교의 자유에 있다. 그리고 이 종교의 자유에는 신앙의 표현뿐 아니라, 공적 영역에서의 비판과 참여의 자유 역시 당연히 포함된다. 따라서 특정 종교인이 정치적 발언을 한다는 사실 자체를 문제 삼는 것은 정교분리 원칙의 올바른 적용이라 보기 어렵다. 그것이 전광훈 목사나 손현보 목사로 대표되는 극우 기독교의 발언이라 할지라도, 원칙적으로는 동일하게 이해되어야 한다. 한국 개신교의 속제는 특정한 하나의 목소리가 교회를 대표하는 것처럼 과잉 대표되는 현실을 넘어, 교회 안에 존재하는 다양한 목소리를 드러내는 데 있다고 할 것이다. 이를 위해서는 시민사회의 의제와 긴밀하게 호흡하면서, 그것을 기독교적 언어로 해석하고 제시할 수 있는 공적 신학적 작업이 요구된다. 바람직하지 못한 정치 참여의 목소리를 비판하는 동시에, 공적 의제를 발굴하고 집단적으로 숙고하며 책임 있게 발화하는 공동체적 목소리로 형성될 필요가 있다.

<함께 토론할 주제들>

1. 기독교 역사에서 대부분의 교파는 국가와 교회의 완전한 분리를 주장하지 않았다. 반면 재세례파는 국가를 본질적으로 불의한 질서로 이해하며, 국가 권력과의 철저한 분리를 강조한다. 이러한 재세례파의 입장은 어떻게 평가할 수 있는가?
2. 정교분리 원칙은 단순한 교회와 국가의 분리를 넘어, 국가 권력으로부터 제약받지 않는 종교의 자유를 전제로 한다. 그렇다면 국가 권력의 종교에 대한 개입은 원천적으로 배제되어야 하는가?
3. 한국 사회에서 정치와 종교는 실제로 분리되어 있다고 볼 수 있는가? 그렇지 않다면, 이유는?
4. 한국의 보수(우파) 기독교의 정치 참여는 어떻게 이해하고 평가해야 하는가?
5. 기독교적 가치에 근거하여 사회적·정치적 현안에 대해 공적 발언을 하는 것은 바람직한가?