

역사바로세우기학술대회

특별법 제정으로 본 민주화의 진전과 과제

일시 : 2015년 12월 3일(목) 13:00~18:00

장소 : 국회 의원회관 제1소회의실

특별법 제정으로 본 민주화의 진전과 과제

차명석 (5·18기념재단 이사장)

존경하는 국회부의장님, 국회의원님, 학계 교수님, 그리고 시민 여러분, 이번 학술대회에 함께해 주신 것에 대해 감사의 말씀을 올립니다.

이번에 우리가 <특별법 제정으로 본 민주화의 진전과 과제>라는 주제로 학술대회의 날을 오늘로 잡은 데에는 까닭이 있습니다.

1995년, 미래를 위한 ‘역사 바로 세우기’가 닳을 올렸습니다. 그해 11월 16일 전직 대통령 노태우가 거액 수뢰혐의로, 다음달 12월 3일에는 전두환이 12·12와 5·17 군사반란 주도 혐의로 각각 구속되었으며, 이어 12월 19일 신한국당·국민회의·민주당 3당 합의로 ‘5·18민주화운동 등에 관한 특별법’이 제정되었고, 이듬해 4월 17일 대법원 상고심에서 전두환 사형, 노태우 징역 12년의 형량이 확정되었습니다. 올해는 두 전직 대통령이 구속된 지 20년이 되는 해입니다.

2015년 우리 사회는 민주주의가 퇴행하고 정치적 보수화가 심화되고 있습니다. 지난 20년을 돌아보면서 1980년 광주민주화운동의 정신인 민주·인권·통일·평화의 가치가 얼마나 실현되어 있는가, 그리고 역사 바로 세우기의 역사적 의미와 남은 과제는 무엇인가를 성찰하고자 이번 학술행사를 준비하였습니다.

이번 학술대회가 한국의 민주주의의 현재를 점검하고 우리 스스로를 성찰하여 5·18 정신을 올바르게 계승하여 발전시키고, 나아가 한국 민주주의를 공고화하는 데 작은 밑거름이 되었으면 합니다.

감사합니다.

식 순

행 사	내 용	
개회식 13:00 ~ 13:25	◇사회 : 김양래(5·18기념재단 상임이사)	
	개회사	차명석(5·18기념재단 이사장)
	격려사	국회의장
		김상근(전 5·18특별법제정 범국민비상대책위원회 상임공동대표)
공로패 전달식	故 김영삼 전 대통령	
1부 13:30 ~ 15:30	◇1부 사회 : 조현연(한국정치연구회)	
	주 제	역사 바로세우기와 학계의 성찰
	기 조 발 표	역사 바로세우기의 경과와 의의 -홍순권(동아대학교 사학과 교수)
	발표1	“5월 문제”의 해결과 가해자의 사법적 처리 -정호기(한국현대사회연구소)
	발표2	갈등 대체전략으로서 5·18특별법 -오승용(전남대학교 5·18연구소)
	발표3	한국 민주주의의 공고화와 5·18특별법 -이영재(한양대학교 제3섹터연구소)
토 론	-조현연(한국정치연구회 연구위원) -김종철(자유언론실천재단 이사장)	
2부 15:50 ~ 17:40	◇2부 사회 : 이종범(조선대학교 사학과 교수)	
	주 제	역사 바로세우기와 한국 민주주의의 미래
	기 조 발 표	한국 민주주의의 과제와 전망 -곽노현(전 서울시교육감)
	발표1	과거사 관련법의 제정·개정을 위한 노력 -김동철(국회의원)
	발표2	과거사 관련 입법사례와 통합 과거사법의 제정 방향 -정구도(노근리국제평화재단 이사장)
	발표3	부마민주항쟁진상규명위원회 활동 1년의 한계와 과제 -장병윤(부산민주항쟁기념사업회 부이사장)
발표4	제주4·3의 현안과 과제 -이문교(제주4·3평화재단 이사장)	
토 론	과거사 관련 기관의 현안과 과제 - 정채웅 변호사(민주사회를위한변호사모임) - 김구현 박사(서울시의원, 전 진실화해위원회 위원)	
종합 토론	◇사회 : 이종범 교수	

차례

1부 : 역사 바로세우기와 학계의 성찰

기조발표 : 역사 바로세우기의 어제와 오늘	9
홍순권 (동아대학교 교수)	
발 표1 : 5월문제의 해결과 가해자의 사법적 처리	22
정호기 (한국현대사학회연구소)	
발 표2 : 갈등대체전략으로서 5·18특별법	47
오승용 (전남대학교 5·18연구소)	
발 표3 : 한국민주주의의 공고화와 「5·18특별법」	73
이영재 (한양대학교 제3섹터연구소)	
토 론 : 조현연 (한국정치연구소 연구위원) / 김종철 (자유언론실천재단 이사장)	

2부 : 역사 바로세우기와 한국 민주주의의 미래

기조발표 : 한국 민주주의의 과제와 전망	97
곽노현 (전 서울시교육감)	
발 표1 : 과거사 관련법 제정·개정 노력	109
김동철 (국회의원)	
발 표2 : 과거사 관련 입법사례와 통합 과거사법의 제정 방향	114
정구도 (노근리국제평화재단 이사장)	
발 표3 : 부마민주항쟁 진상규명위원회 활동 1년의 한계와 과제	127
장병윤 (부산민주항쟁기념사업회 부이사장)	
발 표4 : 4·3은 지금도 진행중입니다	130
이문교 (제주43평화재단 이사장)	
토 론 : 과거사 관련 기관의 현안과 과제	135
정채용 (민주사회를위한변호사모임) / 김구현 (서울시의원)	

부록	141
----------	-----

1부

역사 바로세우기와 학계의 성찰

역사 바로세우기의 어제와 오늘

5월문제의 해결과 가해자의 사법적 처리

갈등대체전략으로서 5·18특별법

한국 민주주의의 공고화와 「5·18특별법」

역사 바로세우기(과거사 청산)의 어제와 오늘

홍순권 교수(동아대학교)

“해방 70년의 역사는 우리 민족의 피와 땀으로 일군 것이다. 해방 70년을 맞는 우리에게 자유와 평등, 민주주의와 평화를 억압하는 권력과 체제를 거부하고 정의를 위해 싸운 사람들을 기억해야 할 의무가 있다. 아니 단지 기억하는 것만으로는 부족하다. 그들이 꿈꾸었던 세상을 완성해 나가는 것이야말로 우리들이 짊어져야 할 역사적 책무이자 소명이다.” [“광복 70년, 역사와 헌법을 다시 생각한다.” (2015.8.11. 역사학자 등 각계인사 000인 선언문)에서]

1. 과거사 청산의 현재적 의미

1980년 5월 광주에서는 민주화를 요구하며 시위를 벌리던 중 시민 수백 명이 계엄군에 의해 무참히 학살되는 참극이 일어났다. 정상적인 민주주의 사회라면 있을 수 없는 일이었다. 이후에도 군사독재정권하에서 이 사건의 진실은 철저히 은폐되고 그 진상은 왜곡 선전되었다. 이 사건에 대한 진실 규명, 즉 역사바로세우기가 국가에 의해 공식적으로 실행된 것은 사건 발생 15년이 지난 1995년 광주특별법이 통과되면서부터였다. 1987년 6월민중항쟁으로 민주화가 성공했기 때문에 가능했던 일이다. 이처럼 과거사 청산의 다른 이름인 역사바로세우기는 민주주의와 불가분의 관계가 있다. 이러한 의미에서 광주특별법이 제정된 지 20년이 지난 시점에서 광주특별법 이후 과거사 청산의 진행 과정과 그 성과에 대해서 돌이켜 보고 이를 통해서 우리 사회의 민주주의의 현주소를 진단해 보는 일은 작금의 정치적 상황을 고려해 볼 때 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 과거사 청산을 통한 역사바로세우기는 곧 민주주의제도의 회복 또는 사회 민주화와도 직결된 문제이기 때문이다.

과거사 청산(‘과거청산’이라고 술어를 사용하는 경우도 있지만 의미는 다르지 않다)은 비단 우리 사회만의 역사적 경험이거나 현실의 문제가 아니다. ‘과거사’를 간직한 많은 나라들

이 우리보다 앞서 경험했던 ‘역사적·현재적 사건’이기도 하다. 따라서 과거사 청산에 대한 정의도 세계사적 보편성에 입각해 볼 때 그 의미가 더욱 확연해진다. 이 경우 과거사란 지배 권력이 행한 억압과 폭력, 왜곡하고 은폐시킨 진실들에 관한 것이다. 청산은 잘못된 것들을 교정하고 정화한다는 뜻이다. 지배 권력에 의해 ‘폭도’로 매도되고, ‘사태’로 거짓 명명되었던 사실을 바로 잡아 진실에 합당한 이름을 붙여 명예를 회복시키는 것 또한 과거사 청산의 핵심적 과제이다. 역으로 지배 권력에 의해 미화된 과거사의 진실을 규명하여 사건의 정체성과 명칭을 바로 잡는 것도 과거사 청산의 일부라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 과거사 청산은 공자의 정명사상과도 상통하는 바 있다고 할 수 있겠는데, 이는 올바른 정치의 첫 출발은 곧 이름을 바로 찾아주는 것이기 때문이다.

결국 ‘과거사 청산’이란 과거의 사실 가운데 은폐되고 왜곡된 부분의 진실을 밝히고, 과거 잘못을 역사적으로 확인하고, 이러한 점을 사회적으로 기억하고 역사에 기록하는 일을 의미하는 것으로 궁극적으로는 과거사의 진실을 규명하여 정의를 바로 세우자는 데 그 목적이 있다. 대체로 이러한 과거사 청산 과정은 많은 나라들의 경우 진상 규명, 피해자 구제와 명예 회복, 가해자 처리, 가해자의 반성과 피해자의 용서 그리고 화해, 국가의 조치, 역사 기술, 기념 사업 등의 절차에 따라 진행되고 있다.¹⁾

한편으로 과거사 청산을 세계사적 견지에서 고찰해 보면 식민통치, 독재 등의 낡은 체제가 종식되고 새로운 체제가 들어선 뒤에 여러 나라에서 지난 시기에 벌어졌던 각종 개인적 국가적 범죄행위에 대해 일정한 정리 작업이 있어 왔음을 확인할 수 있다. 그것은 곧 역사의 그늘 속에 은폐되었거나 왜곡된 과거사를 드러내어 진상을 규명하고 희생자의 명예를 회복하고 애도하고, 희생자 유족을 위로하는 동시에 잘못된 역사의 기록을 바로잡는 작업이었다. 우리 사회에서 지금까지 진행해왔던 과거사 청산운동의 방향도 대체로 이와 같았다고 생각한다. 이러한 과거사 청산의 궁극적인 목적은 단순히 과거사에 대한 반성이 아니라 미래에 대한 새로운 비전을 제시하는 데 있다는 점에서 ‘과거사의 극복’이라는 표현이 더 적합할지도 모른다.

또 ‘과거청산’을 ‘역사바로세우기’ 작업으로 정의하면서도 학술차원에서 전개되는 ‘역사 재해석’ 혹은 ‘역사 재평가’와도 분명히 구분하는 경우도 있다. 이 경우 ‘과거청산’은 법적 강제력을 기반으로 하여 과거 국가권력에 의한 반인간, 반인륜, 반인권적인 사태의 진실을 캐고, 그러한 사태가 발생하게 된 환경과 가해의 주체를 밝히고, 피해의 사실을 확인한 이후 피해를 복구하는 것으로 해석되어 법적 강제력에 의한 청산 행위를 과거사 청산의 기본 성격으로

1) 프리실라 B. 헤이너, <<국가폭력과 세계의 진실위원회>>(주혜경 옮김, 안병욱 해제), 역사비평사, 2008, 9-11쪽 해제 부분)

보고 있다.²⁾ 그러나 보다 넓은 의미에서 볼 때 과거사 청산은 단순한 법적 청산을 넘어서 과거사에 대한 평가와 해석 작업, 그리고 이러한 인식의 대중적 확산, 더 나아가서는 이러한 과정을 통해 민주주의적 제도가 보다 확고하게 뿌리내리고 사회적으로 민주주의에 대한 인식의 지평이 확대되는 전 과정을 포괄하며, 이렇게 될 때 과거사 청산은 진정한 의미에서 '과거사의 극복'을 이루어낼 수 있을 것이다.

오늘날 민주주의 사회에서 과거사 청산과 이에 대한 대중적 인식의 확대가 중요한 이유는 2013년 유엔 보고서에서도 지적하였듯이 관용, 상호 이해, 인권, 민주주의 같은 오늘날 인류사회가 지향해야 할 근본적 가치들은 근대 국가 형성 과정에서 많은 갈등, 즉 과거사 청산 과정을 통해 탄생하고 받아들여진 개념이기 때문이다. 이러한 의미에서 과거사 청산은 민주주의를 공고화하는 수단이라고도 말한다. 그것은 과거사 청산을 통해서 권위주의 시대 독재정치의 주역을 정치무대에서 몰아내고, 민주주의의 제도를 확립하고 인권의 가치를 부각시켜서 사회정의를 세우는 일이 가능하다고 생각하기 때문일 것이다. 그러나 세계 여러 나라의 사례를 보면 '과거사 청산위원회'를 통한 과거사 청산의 경험이 있다고 해도 그 자체만으로 곧 사회정부가 실현되고 민주주의가 공고화된다고 일반화하기는 쉽지 않다. 과거사 청산의 성과를 지켜내는 일이 과거사 청산 작업 못지않게 어려운 과제이기 때문이다. 일부 국가에서 보듯이 과거사 청산에도 불구하고, 새로운 지배 권력에 의해 그 이전 수준으로 되돌아가는 일도 생길 수 있기 때문이다.

역사바로세우기 20년이 되는 오늘의 시점에서 '과거사 청산'을 재평가하고 재음미해야 하는 이유는 무엇일까? 그것은 다름 아니라 우리사회 곳곳에서 그와 같은 민주주의의 후퇴가 감지되고 있기 때문일 것이다. 과거사 청산이 그 본래의 목적에 맞게 우리 사회의 민주주의적 발전에 얼마나 제대로 기여했는가? 아니면 지금까지 진행해온 과거사 청산은 현실의 정치운동 속에서 후퇴 내지 정체가 불가피한 것인가? 이러한 난국을 타개할 수 있는 근본적인 방안은 없는 것일까?

이러한 문제를 제기함에 있어서 한 가지 분명한 것은 '과거사'는 더 이상 피해자와 가해자 당사자 간의 문제로 치부할 수 없는 현재적 의미의 역사 문제라는 것이고, 또 작금 일어나고 있는 '역사 갈등'을 극복하기 위해서도 그냥 덮고 넘어 갈 것이 아니라 오히려 더욱 더 근원적으로 이 문제에 접근하여 그 해결책을 모색하지 않으면 안 된다는 것이다.

2) 김동춘, <과거청산 작업과 한국 민주주의>, <<5·18민중항쟁과 정치·역사·사회>>5, 518기념재단, 2007, 551쪽.

2. 과거사 청산의 성과와 한계

1) 과거사 청산의 진행과 성과

1987년 민주화 이후 한국사회의 새로운 화두로 등장했던 과거사 청산은 그 이전에도 간헐적으로 제기되었던 사회적 의제로 인류 보편의 가치인 정의와 인권의 실현을 위해서도 필요했던 시대적 과제이다. 그런데 정의와 인권 실현의 초석이 될 과거사의 진실 규명이 제대로 이루어지기 위해서는 정치적으로 민주적 제도가 뒷받침되어야 하고, 인권에 대한 올바른 인식이 사회적으로 확산되어야 한다. 그만큼 과거사 청산과 민주화, 인권에 대한 사회적 인식은 상호 밀접한 관계가 있다. 그렇다면 한국 현대사 또한 크게 보면 과거사 청산의 반복 과정이었다고도 할 수 있다. 즉 과거사 청산이 사회 민주화의 진전과 함께 진행되었다가 독재정권의 등장으로 중단되고, 다시 민주화 이후 재개되었다가 근래 민주주의의 후퇴와 함께 그 청산 작업이 한계에 부딪힌 것이 이를 말해 준다.

여기서 잠시 해방 이후 과거사 청산 작업을 되돌아보아 보고자 한다. 정부 수립 당시로까지 거슬러 올라가면 제헌국회가 추진한 친일파 청산 작업이 한국 현대사의 첫 번째 과거사 청산 시도라 할 것이다. 친일파 과거사를 청산하기 위하여 대한민국 정부 수립 직후 1948년 12월 ‘반민족행위자처벌법’이 제정 공포되어 ‘반민족행위자특별조사위원회’(반민특위)가 설치되기에 이르렀다. 그러나 반민특위를 통한 친일파 과거사 청산 작업은 친일파 세력과 이승만 정권의 방해로 실패로 끝나고 말았다. 그로 인하여 56년 뒤에야 종전과는 다른 방식으로 미청산의 친일파 과거사 청산 작업이 다시 시도되었던 것이다.

또 당시로서는 현재적 사건이었지만, 오늘날 입장에서 보면 과거사에 해당될 수 있는 한국 전쟁 ‘양민학살’에 대한 국회 차원의 진상조사가 조사된 적이 있었다. 이른바 ‘거창양민학살 사건’이 그것인데, 비록 불완전한 조사로 끝났지만, 일부 책임자가 처벌되기도 하였다. 그러나 문자 그대로 은폐되었던 ‘과거사’에 대한 최초의 본격적인 진실 규명 작업은 1960년 4월 혁명 직후에서나 가능했다. 이때 전국 각지에서 ‘양민학살유족회’가 결성되고 이들 유족회의 요구에 따라 국회 ‘양민학살사건진상조사특별위원회’가 구성되어 현지 조사가 이루어진 바 있었다. 이렇게 시작된 국회 차원의 진상조사 활동은 이듬해 5·16 군사쿠데타가 발발하면서 중단되고 말았고, 이후 우리 사회는 이 문제에 대해서 오랫동안 침묵해 왔다.

1987년 이후 민주화가 되고나서야 과거사는 다시 현실의 문제가 되었다. 이후 ‘과거사’에 대한 진실 규명을 위한 최초의 입법 조치는 1995년 ‘5·18광주민주화운동 등에 관한 특별법’의 제정이었다. 1993년 문민정부의 출범과 함께 시작된 5.18항쟁에 대한 정부의 입장은 김영삼 대통령의 5.13담화에서 ‘오늘의 정부는 광주민주화운동의 연장선상에 있는 민주정부’라고 5.18항쟁의 정당성을 천명하였다. 이어서 국회는 1995년 12월 19일, 신한국당, 국민회의, 민주당 등 여·야 3당 합의로 ‘5.18민주화운동 등에 관한 특별법’을 통과시켰다. 이렇게 시작된 ‘역

사바로세우기'에 의해 1980년 5월 광주를 유린한 신군부 세력에게 '역사와 법과 그리고 정의에 의한 심판'이 내려짐으로써 과거사를 청산하는 제도적 틀이 만들어졌다.

한편 특별법을 통한 12.12 및 5.18 당사자의 사법처리는 과거와의 단절을 통한 정권의 정통성 확립하고 위기를 타개하려 했던 김영삼 정권의 정치공학의 산물이었다는 평가도 있다. 그럼에도 불구하고 5.18 항쟁의 과거사 청산 과정과 그 결과는 해방 이후 국가와의 관계 속에서 발생한 여타 과거사 사건들의 청산 문제를 부각시켰을 뿐 아니라 또 그 과거사 청산의 기준을 제시하였다는 점에 대해서는 거의 이론이 없는 것으로 보인다. 특히 이 과정에서 5.18문제 해결을 위한 5원칙, 즉 과거청산의 모델은 이른바 '5월 운동'에서 정식화되었다. ① 진상규명, ② 책임자 처벌, ③ 사상자 등에 대한 피해 배상, ④ 항쟁 관련자 등에 대한 재심 등을 포함한 명예회복 ⑤ 정신계승을 위한 기념사업 등의 원칙이 마련되었다. 이러한 원칙들은 비록 이후 과거사 청산과정에서 5개 사항 모두가 엄격히 적용되지는 않았더라도 과거사 청산의 기준과 기본 방향을 제시해 주었다는 점에서 큰 의미가 있다.

광주 특별법 제정 이후 그동안 침묵 속에 묻혀 있었던 다른 '과거사' 문제도 과거사 청산의 의제로 등장하기 시작했다. 그 결과 과거사 청산을 위한 법적 제도적 장치가 여러 차례에 걸쳐 마련되었다. 여기에는 사건의 발생 시점 순으로 보면 동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법(2004.3), 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법(2004.3), 일제강점하 강제동원 피해 진상규명 등에 관한 특별법(2004.9) 등 해방 이전의 과거사 사건도 포함되어 있다. 해방 이후의 과거사 청산 문제는 가깝게는 노태우 정부 당시의 사건까지 아우르고 있다. 그 중에서도 해방 이후 일어난 과거사 사건으로서 그 규모와 중요성으로 볼 때 대표적 사례로 꼽을 수 있는 것은 다음 두 사건이다. 그 하나는 1948년 제주 4·3사건이고, 또 다른 하나는 '한국전쟁 전후 민간인 학살'이다. 제주 4·3사건은 2000년 '제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법'이 제정되고, 그에 따라 '제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회'가 구성되어 국가 차원의 진상규명 작업이 진행되었다. 진상규명 작업의 결과 2003년 정부의 진상보고서가 채택되었고, 이어서 대통령의 공식적인 사과가 이루어졌다.

'한국전쟁 전후 민간인 학살'과 관련해서는 2005년 5월 '진실·화해를 위한 과거사정리 기본법'(이하 기본법)이란 이름으로 국회에서 통과되었고 그 해 12월 진실화해를위한과거사정리위원회(이하 진실위)가 출범을 하였다. 진실화해위원회는 이후 피해자들의 신고 접수를 바탕으로 조사 활동을 벌여 2010년 6월까지 적대세력 관련 희생사건 1,445건과 민간인집단희생사건 6,742건에 대한 진실규명을 처리하였다. 진실화해위 출범 이전에 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건과 관련하여 진상규명활동을 한 정부기관으로는 거창사건등관련자명예회복심의위원회(1998), 제주4.3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회(2000), 노근리사건희생자심사및명예회복위원회(2004) 등이 있다.

이밖에 기본법에 명시된 과거사 사건은 ‘한국전쟁 전후 민간인 학살 사건’ 이외에도 독립운동과 해방 이후 권위주의 통치 시기의 인권침해 사건 등이 있었다. 이 가운데 특히 권위주의 통치 시기 인권침해에 관련해서는 진실화해위원회는 총 162건의 사건에 대한 진실규명을 결정하였다. 그 중 대표적인 사례로 1958년 진보당 조봉암 사건, 1961년 군사정부 하에서 일어난 민족일보 조용수 사건, 노태우 정부 하에서 발생한 강기훈 유서대필 사건 등이 있다. 특히 독재정권 시기에서는 간첩조작의혹 사건이 유독 많았다. ‘납북귀환어부 강대광 간첩조작 의혹 사건’은 그 대표적인 사례로 진실규명 이후 사건 발생지인 위도에서는 피해자와 가해자가 함께 하는 화해 한마당 행사가 열리기도 하였다. 지난 10월에는 유신체제하 ‘재일동포 간첩단 사건’ 일명 11.22사건 40년 기념토론회가 서울에서 열려 당시 사건 피해자들의 증언을 청취하는 행사가 열리기도 하였다. 진실화해위원회의 진실규명 결정으로 사건 피해자들은 법원에 재심을 청구하여 대부분의 피해자들이 무죄 판결을 받아냈고, 일부는 재심이 진행 중에 있다.

과거사 진실 규명 작업은 2002년 노무현 정부에 들어서서 각급 국가기관의 자체 조사를 통해서도 이루어졌다. 2005년에는 국정원 과거사건 진실규명을 위한 발전위원회와 국방부 과거사진상규명위원회 등이 구성되어 과거 독재정권 시기의 인권탄압으로 인한 희생사건의 진실 규명 작업을 진행하였다. 이처럼 정부 산하 기관에서 다루어졌던 과거사 진상 규명 작업 중 그 자체로서 완결되지 못했던 일부 사건은 2005년 12월 구성된 진실화해위원회로 이관되어 그 진실 규명작업이 지속되었다. 이러한 진실규명 작업의 결과물로 각 정부 위원회에서 수많은 보고서를 생산하였고, 이를 바탕으로 한 연구 성과도 상당한 정도 축적되었다.

이처럼 광주 특별법 이후 지금까지의 과거사 청산 작업은 주로 문민정부에서 참여정부에 이르는 사이에 이루어졌다. 과거사 청산은 2010년 12월 진실화해위원회가 해체됨으로써 사실상 중단되었다. 현재 ‘과거사정리 기본법’ 개정안이 국회에 올라가 있지만 언제 통과될지는 매우 불투명한 상태이다. 이명박 정부 이후 과거사 청산 작업이 정체되었지만, 그렇다고 현 정부가 그동안 이룩해 놓은 과거사 청산 작업을 공식적으로 부정하는 일은 아직 발생하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 근래 들어 과거사 유족들의 보상 소송이나 진화위의 진상규명을 토대로 한 재심 재판에 있어서 종전과 비교하여 후퇴한 보수적 판결이 잦아지고 있어서 매우 우려스러운 점이 없지 않다. 이러한 상황에서 지난 해 출범한 ‘부마민주항쟁진상규명및관련자명예회복심의위원회’ 또한 현재로서는 그 성과가 미흡하여 우려스러운 면도 없지 않지만, 어쨌든 지금까지 진행되어 온 과거사 청산 작업의 연장선상에 있는 것이다.

진실화해위원회는 과거사를 진실규명하면서 정부에 대하여 이를 역사교육 및 평화인권교육에 반영할 것을 권고하였다. 과거의 진실을 밝혀 희생자들의 억울함을 풀고 사회적 화해를 모색하는 것도 중요한 일이지만, 그 못지않게 과거의 잘못을 되풀이 하지 않기 위해 이를 역사로 기록하여 대중에게 알리는 일이 중요하다고 판단했기 때문이다. 이의 실행 여부에 관계

없이 과거사를 인권 교육이나 민주주의 교육에 활용하는 일은 세계 여러 나라의 현대사 교육에서 큰 비중을 차지하는 것으로 제2차 세계대전 이후 현대사 교육의 중요한 특징이기도 하다.

2) 과거사 청산의 한계

지난 20년간 과거사 청산 작업을 총체적으로 일괄하여 평가한다는 쉬운 일이 아니다. 여기서는 지면상의 한계도 있기 때문에 진실화해위원회에서 다루었던 ‘한국전쟁 전후 민간인 학살’ 문제를 중심으로 간단히 다루어 보고자 한다. ‘한국전쟁 전후 민간인 학살’ 문제는 우리가 대면하지 않으면 안 될 과거사 청산의 가장 중요한 과제 중 하나라 할 수 있다. 이를 정부 차원에서 전국적 단위로 조사한 것은 2005년 12월 설치된 진실화해위원회이다. ‘진실화해를 위한 과거사정리기본법’에 의거하여 설치된 이 위원회는 한국사회의 국가폭력 관련 문제들을 모두 다룬 종합적 과거사청산위원회였으며, 특히 그 중 한국전쟁 전후 민간인학살 사건은 8,206건의 신고를 받아 6,742건을 진실규명했고, 그 과정을 통해 희생자의 명예회복과 함께 이전의 국가기관이나 학계에서 밝혀내지 못했던 새로운 사실들을 발견하고 많은 역사적 자료를 수집했다.

그러나 이 위원회는 이 분야를 다룬 최초의 조직이었기 때문에 조사 과정에서 많은 어려움과 시행착오를 겪어야만 했다. 즉, ① 신고기간과 조사기간에 대한 법적 제약으로 많은 사건이 미조사 상태로 남겨졌다는 점 ② 미군폭격 사건 등 일부 사건에 대해서는 조사가 미비했거나 진실규명기준의 일관성을 유지하지 못해 진실규명불능으로 결정했거나 각하 결정했던 점, ③ 신청사건 희생자의 개인별 희생사실을 규명하는 차원을 뛰어넘어 역사적 총체적 차원의 진실규명에는 이르지 못한 점 등은 지금까지 일반적으로 지적되어 온 문제점들이라고 할 수 있다.³⁾

아울러 과거청산의 여러 방식 중 진실화해모델을 취한 이 위원회는 진상규명 이후 화해를 위한 후속조치 활동도 미흡했다. 이것은 기본법에서 진실화해모델의 한 축을 구성하는 ‘화해’의 구체적 내용과 이의 실질적 조치에 대한 법적 규정이 미비했기 때문이다. 그러므로 이를 법제화할 수 있는 <한국전쟁 전후 민간인 집단희생 사건에 대한 배보상 특별법>과 <한국전쟁 전후 민간인 집단희생 유해 발굴과 안장을 위한 특별법> 등의 제정, 추모위령사업과 연구조사사업을 지원하기 위한 ‘과거사재단’ 설립 문제 등이 함께 논의되어야 할 과제로 지적된다. 그런 점에서 이 분야에 대한 진실화해위원회의 진상규명활동은 아직 첫 단추를 끼운 수준에 불과해 새로운 조사기구의 출범이 필요하다는 지적은 타당한 근거를 갖고 있다고 볼

3) 김상숙, <진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명 현황과 향후 과제>, <<대구사학>>103, 156-157쪽.

수 있다.

그러나 지금까지의 과거사 청산 작업의 가장 큰 한계라 하면, 그동안의 성과마저 대중에게 널리 알리고 과거사 청산이 지향하는 궁극적 목표라고도 할 수 있는 ‘역사에 대한 성찰과 낡은 제도와 환경의 혁신’이라는 근원적인 문제에 충분히 접근하지 못했다는 점에 있다. 특히 ‘한국전쟁 전후 민간인 학살’ 사건의 경우 그러한 측면이 많다. 진실화해위원회는 출범 초기에 과거사 청산이 우리 사회에서 지니는 현재적 의미와 실천적 의의를 충분히 홍보하지 못한 측면이 있고, 또 진상 규명 신청에 대한 유족들의 소극적 태도로 인하여 조사가 철저히 진행되지 못한 점도 있다. 여기에는 독재정권 하에서 길들여진 반공이데올로기에 대한 피해의식이 작용한 측면도 크지만, 그 또한 진실화해위원회의 한계이기도 했던 것이다.

그러나 이러한 한계는 청산 작업이 어느 정도 성과를 낸 이후에도 크게 극복되지 못했다. 조사과정을 통해서 많은 사건들을 진실규명하고 많은 새로운 자료와 사실들을 밝혀내고, 그것들을 수록한 수십 책에 달하는 방대한 양의 보고서를 내놓았음에도 불구하고, 이를 대중화하는 데는 진실화해위원회를 비롯하여 여러 과거사 청산 관련 위원회들이 대체로 그다지 많은 노력을 기울이지 못했던 것 같다. 다만, 각 위원회가 밝혀낸 진실과 그 과정에서 새롭게 발굴된 여러 자료를 바탕으로 학계 내의 연구 성과가 축적되고는 있는 것은 고무적인 일이다. 다만, 이러한 연구 성과들 또한 대중적인 매체를 통해서 혹은 역사교육을 통해서 대중들에게 확산되는 데까지는 이르지 못하고 있음은 매우 아쉬운 일이다.

다른 한편, 광주 5.18이나 제주 4.3 등의 경우는 사건 자체를 지역의 문제로 국한시켜 전국화하는데 크게 기여하지 못했다는 비판도 있다. 예컨대, ‘광주 5.18 진상규명 활동은 분명히 문민정부의 입지를 공고히 하고 군부독재세력의 부활을 저지시킨 역사적 성과를 거두었지만, 그것이 전 국민의 의식을 민주화하거나 광주 전남 지역을 민주주의의 상징적 구심으로 만드는데 성공했는지는 의문’이라는 평가가 그것이다.⁴⁾

이상과 같은 지적과 함께, 무엇보다 중요한 것은 과거사 청산운동이 과거지향형 운동이 아닌 평화인권운동이라는 큰 틀 안에서 미래지향적인 비전을 제시할 수 있는 운동이 될 수 있도록, 젊은 청년세대를 포함한 많은 시민들이 동참하여 과거청산운동의 전망을 새롭게 세워나가는 것이다. 이를 위해서 과거사 청산의 본래적 의미를 되살리기 위한 다양한 형태의 실천 방안을 모색하는 것이 앞으로의 과제라 할 수 있다.

3. 또 하나의 과제 : 과거사 청산과 역사교육

4) 김동춘, 앞의 논문, 556쪽.

지금 정부가 대다수 국민의 반대에도 불구하고 강행 추진하고 있는 역사교과서 국정화 문제에서도 나타나고 있듯이 과거사 청산과 역사교육은 떼려야 뗄 수 없는 동전의 양면과도 같은 하나의 문제이다. 사실 과거사 청산의 모범국인 독일에서조차 과거사 청산은 그렇게 쉽게 이루어진 것은 아니다. 독일에서의 과거사 청산 또한 역사인식과 관련된 심각한 역사교육 논쟁을 반복하는 과정에서 수많은 갈등이 있었고, 또 이를 극복해가면서 진행되어 왔다. 우리 사회도 이러한 과정을 비껴가기는 어려운 일이다. 왜냐하면 그동안 역사교과서의 역사기술 문제로 충돌하고 있는 지점들이 바로 ‘과거사’와 깊은 관련이 있기 때문이다.

이러한 과거사 또는 과거사 청산 문제를 둘러싼 역사교육의 성격을 이해하는 데는 2013년 유엔보고서⁵⁾에서도 인용하고 있는 ‘21세기 유럽의 역사교육에 대한 각료회의 권고안’[Rec(2001)15]⁶⁾의 다음 내용이 참고가 된다. 이 권고안은 무엇보다 제2차 세계대전 종전 이후 유럽에서 일어난 과거사 청산의 경험을 바탕으로 작성된 것이기 때문에 우리의 역사교육에도 시사하는 점이 많다.

“역사교육이 이념적 조작이나 선전활동의 도구가 되어서는 안 되며, 비관용, 국수주의, 외국인혐오, 인종주의 혹은 반유대주의를 조장하는 데 이용되어서는 안 된다고 강조한다.....(이 권고안에 의하면 역사교육은) 무엇보다도 모든 종류의 다양성에 대한 존중을 발전시키는 필수적인 장이 되어야 하며, 여러 민족들 간의 화해, 인정, 이해, 상호 신뢰의 결정적 요소가 되어야 하고, 관용, 상호 이해, 인권, 민주주의와 같은 근본적 가치들을 장려하는 데 필수적인 역할을 해야 한다고 기록하고 있다. 더욱이 역사교육은 학생들이 대화, 역사적 증거의 탐색, 특별히 논쟁적이고 예민한 이슈들에 대해 다양한 관점을 인정하는 접근법에 기반을 둔 열린 토론을 통해, 학생들의 비판적이고 책임감 있는 지적 분석력과 해석 능력을 길러주어야 한다. 또한 역사교육은 반인륜적 범죄를 예방하는 도구가 되어야 한다.”

그밖에 유엔보고서가 역사교육과 관련하여 지적하고 있는 주요 내용은 다음과 같다.

01. 본 보고서는 역사를 기술하고 가르치는 것에 대해, 특히 역사 교과서에 초점을 맞추어 작성되었다.....인권에 입각해 역사 記述과 교육에 접근하면 전반적인 교육, 특히 역사교육의 목적에 대해 더 깊이 생각해 보게 된다.

5) 이 자료는 인권위원회 결의안 19/6과 23/10에 따라 2013년 8월 유엔총회에 제출된 '문화적 권리 분야'의 특별 조사관 Farida Shaheed의 보고서를 말한다. 보고서의 원 명칭은 <역사교과서와 역사교육에 관한 문화적 권리 분야의 특별 조사관의 보고서>이다.

6) Recommendation Rec 15 of the Committee of Ministers on history teaching in twenty-first-century Europe)

02. 역사는 집합적 기억에 영향을 미치는 여러 요소들 중 하나일 뿐이다. 집단적 기억은 친족과 공동체 안에서 제공되는 정보 뿐 아니라, 문학·언론·연예사업·문화적 지평·과거의 사진을 기념하여 특정 사건을 떠올리게 하는 공식 공휴일과 기억, 특정 관점에서 나오고 굳이 더 넓은 맥락을 상기시킬 필요 없는 행위나 인물들과 같은 여러 자료에 의존한다. 기억(memory)은 집단적 자아의 특정한 상(vision)을 만들어내고 이에 수반되는 가치체계를 구상하게 된다. 기념화 작업은 그 본질상 당연히 감정적이게 되지만, 역사교육의 목적은 비판적 사고가 되어야 한다. 피에르 노라(Pierre Nora)가 강조했듯이 역사라는 학문은 기억이 그러하듯이 과거를 기념해서는 안 되며, 과거가 기념되는 방법을 연구해야 한다. 역사의 記述과 교육은 선택적이고 자기편향적인 기억의 본질을 드러내는 데 기여해야 한다.
03. 과거는 끊임없이 현재에 정보를 제공한다. 현재의 다양한 이들이 목적을 충족시키기 위해 계속해서 역사를 재해석한다. 문제는 과거에 대한 정당한 지속적 재해석과 역사를 정치적 목적에서 조작하는 것을 구분하는 일이다. 따라서 특별조사관의 권유사항들은 역사교육이 비판적 사고를 촉진하고 다양한 관점(의견과 표현의 자유권, 정보와 교육에 대한 권리, 학문적 자유, 개인과 단체가 자신과 타인의 문화유산에 접근할 권리를 고려하여)을 수용해야 한다는 원칙을 바탕으로 한 것이다.
04. 현대사회의 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오, 관련된 비관용에 대해 조사한 특별조사관은 국가는 교육과정에 정확한 역사상이 반영되도록 장려함으로써, 고정관념과 역사적 사실의 왜곡이나 조작이 인종주의, 인종 차별, 외국인 혐오 그리고 관련된 비관용으로 이어지는 것을 막아야 할 것, 그리고 교과서와 기타 교육 자료들이 과거의 비극적 사건들과 잔혹 행위에 관련된 역사적 사실들을 정확하게 반영해야 할 것을 권유했다.
05. 21세기에 식민지 시기가 종결되고 독재정권과 전체주의적 정치체계의 발전과 종결 등으로 수많은 독립 국가들이 신생됨에 따라 거대한 역사 다시쓰기가 나타났다. 이념적 갈등이 흔해진 오늘날의 세계에서 역사 내러티브가 지방, 지역적, 국제적 단위에서 다양한 정치 활동주체들의 안전과 수사법의 필수불가결한 요소가 되었다. 따라서 다양한 관점이 표현되도록 함으로써 역사 조작을 허용하는 메카니즘에 대해 동시에 싸울 수 있도록 하는 것이 중요하다.
06. 수정주의⁷⁾는 종종 대규모의 정치적 격변 도중 혹은 이후에 나타나기 쉽다. 역사적 사실

7) 이는 과거사 청산을 바탕으로 한 역사 기술을 수정하려는 경향을 일컫는다. 역사에 대한 자기 성찰과 과거사에 대한 비판적 서술을 '자학사관'이라고 비판하는 일부 경향이 이를 대표한다. 금세기 전후로 일본에서도 역사수정주의가 등장하였고, 이는 한국에도 수입되어 언필칭 역사교과서 논쟁에서 '자학사관'이라는 용어가 등장하곤 한다.

과 해석의 다양성이 특정 철학이나 이념에 맞는 단 하나의 과거 해석으로 대체되는 경우도 허다하다. 많은 경우에 국가가 단 하나의 해석만을 권장하는 것은 대안적 시각들을 금지시키거나 체계적으로 소외시킴으로써 가능해진다.

07. 종종 역사의 특정 시점이나 사건이 학교 교육에서 완전히 누락되기도 한다. 이는 대규모의 격변이 있는 후 새로운 시각이 주창될 때, 그리고 전쟁, 내적 갈등이나 독재정권을 겪고 나서 화해를 모색하는 사회에서 주요 인물들이 처벌받는 것을 막거나 화해하려 하거나 혹은 두 가지 다 얻기 위해 정보를 고의적으로 감추려는 데 동기부여 되어 명확히 나타나는 현상이다. 이러한 누락은 또한 분열된 사회에서 과거의 갈등, 폭력, 고통의 공통된 역사를 어떻게 묘사해야 할지에 대한 합의에 이르지 못했을 때 나타나기도 한다.
08. 역사 내러티브를 단일화하는 것은 다양한 사건과 논쟁의 공간을 수축시켜 학생들이 자신들 나라, 지역, 혹은 세계의 복잡한 사건들의 미묘한 뉘앙스를 볼 수 있는 능력을 배제시키게 된다.
09. 다른 무엇보다 중요한 것은, 학생들이 편협한 민족주의적, 인종적, 혹은 미시적 정체성을 극복할 수 있도록 돕는 초국가적 관점을 인식하도록 하고 역사가 다양한 관점에서 해석될 수 있고 그렇게 되어야 한다는 것을 깨닫게 하는 일이다. 교사와 학생들은 기존의 내러티브를 비판적으로 평가해야 한다. 따라서 단 하나의 교과서만을 사용하는 모델을 넘어서 보충교재 사용을 허용하고 역사 자료들에 대한 자유로운 접근을 가능하도록 하는 것이 중요하다. 공동체에는 언제나 내적으로 다양한 세력이 존재하고 이는 공동체에 역사기술이 획일적으로 한 종류만 존재하는 것이 지양되어야 함을 역설한다.
특히 역사교육의 목적과 관련해서는 주요하게 다음과 같은 사항이 지적되고 있다.
10. 역사교육이 과거에 대한 적절한 정보 전달보다는 현재의 지배적인 구조의 역사적인 연속성을 더 강조하여 과거를 소위 “황금기”로 그리는 현상은 특히 우려의 대상이다. 보다 일반적으로 말하자면, 애국심 고취, 국가적 자부심 강화, 국가적 혹은 지역적 정체성 만들기와 같은 정치적 아젠다를 역사교육에 부여하는 것은 대부분의 나라에서 나타나는 현상이다. 학문적 분야로서의 역사학의 특성에 부합하지 않는 이런 모습들에 대해 의문을 제기할 때이다.
11. 역사교육을 정치적 목적으로부터 완전히 단절시키는 것이 어려운 것은 사실이다. 역사교육의 목적이 그 사회 내 혹은 다른 사회와의 갈등을 줄이려는 것, 사회적 정치적 논쟁거리들에 대한 평화적인 표현, 그리고 인권적 접근법에 기반한 민주주의적 원칙의 주장 등에 있음을 좀 더 분명히 하는 경우를 긍정적인 예로 들 수 있다. 이런 목적들은 교육에 비판적 사고와 분석적 학습이 포함되어 논의를 장려하고 역사의 복잡성을 강조하며 비교사적·다원적 관점을 가능케 할 때에만 이루어질 수 있다.
12. 단일 역사 교과서만을 승인하는 것은 문제가 있다. 여기에는 정부가 한 특정 교과서를

보조금이나 다량 구매를 통해 지지함으로써 학교의 교과서 선정에 영향을 미치는 경우도 포함된다. 선정 대상 교과서 종류를 하나로 줄이는 것 또한 퇴보적 조치이다. 국가가 후원하는 교과서는 매우 정치화되어 있을 위험이 있다.

13. 교사들이 스스로의 프로그램을 만들 수 있는 어느 정도의 시간과 자유를 허용하는 나라들의 경우에는 훨씬 낮다. 예를 들어 세르비아에서 2002년 제정된 초중등교육에 대한 법령에서는 교사의 30퍼센트의 시간을 그런 목적에 배당하였다.

지금 한국에서 과거사 청산에 관한 역사교육에 어떻게 이루어지고 있는가. 먼저 정규 중등 교육과정에서 역사교과서에 과거사 청산의 성과가 본격적으로 반영되기 시작한 것은 시작한 것은 대체로 제7차교육과정 때부터이다. ‘5.16 혁명’이 ‘5.16군사쿠데타’로 ‘광주사태’가 ‘광주민주화운동’으로 정정되고, 4.3사건이 한국현대사의 주요한 역사적 사건으로 기술되었다. 또 그동안 금기시되어왔던 ‘국민보도연맹사건’ 등 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건도 간단하게나마 교과서에 기술되었다. 이는 5.18 특별법 이후 5.18위원회 이후 진실화해위원회에 이르기까지 그동안 이루어진 과거사 청산과 학계의 꾸준한 연구 성과가 반영된 결과라고 할 수 있다. 이는 모두 87년 체제하에서 이루어진 일로 민주화가 진전되고 있던 시대적 변화상을 반영하고 있다.

그러나 제7차 교육과정에서 반영된 과거사 청산 교육은 이후 2008년 교육과정 이후 크게 나아가지 못하고 오히려 후퇴하는 양상이다. 이명박 정부 이후 한국근현대사 교과목이 폐지되면서 발행된 한국사 검정 교과서에서는 예컨대, 한국전쟁 민간인 학살 관련 과거사를 취급하고 있으나, ‘있었다’는 사실을 언급한 수준에 지나지 않는다. 대부분 교과서에서 한국전쟁으로 인한 민간인 수백만 명이 사망하였다고 기술하고 있으면서도 그 원인이나 가해자와 피해자에 대한 구체적인 언급을 하고 있지 않다. 또 현대사 교육의 강화는 세계적인 추세이지만, 최근 교육부의 역사교육정책은 오히려 이에 역행하고 있는 것이다. 이는 현대사에서 중요하게 다루어야 할 과거사 사건들이 지닌 중요성에 대한 인식과 그에 대한 교육의 중요성이 최근 들어서 크게 후퇴하고 있음을 보여준다. 각국에서 현대사 교육을 강화하는 이유는 오늘날 가치 교육으로서 강조되고 있는 인권 교육과 민주주의 교육에 있어서 현대사의 효용이 크기 때문이라고 할 수 있는데, 우리의 현실은 그렇지 못한 것이다.

과거사 문제는 그것을 기억하고 인식하는 주체의 주관과 시기에 따라 다양한 관점이 존재해 왔다. 때문에 단 하나의 정설만을 집필 기준으로 내세워 획일적인 서술을 요구하는 것은 그 자체로서 불합리하다. 비록 자유발행은 아니더라도 검정 기준만큼은 합리적인 다양성이 모색되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 거꾸로 되돌아가 역사교과서를 국정화한 지금에서는 과거사 문제가 이념교육으로 변질되어 과거사 청산의 정신이 오히려 왜곡될 우려까지

있는 것이다.

오늘날 한국의 교육환경을 놓고 볼 때 제대로 된 과거사 교육을 저해하고 있는 가장 근본적인 원인은 일차적으로는 역사교육을 하는 이유와 목적에 대한 인식의 부재 또는 시대착오적인 교육관이고, 더 근본적으로는 무엇보다 민주주의에 대한 올바른 인식이 부재하다는 데 있다. 비록 현대사 교육에 국한된 문제는 아니지만, 오늘날 교육정책을 주관하는 관료들과 일부 연구자들은 국가 정체성과 전통의 수호를 역사교육의 제일의 절대적 과제로 인식하는 전통적인 교육관에 매몰되어 있다. 이 경우 역사교육의 '내용적 통일성'을 앞세워 다양성을 무시하기 일쑤이다. 이러한 '국가주의' 역사 교육관은 민주주의 역사교육관과는 매우 다르다. 민주주의적 역사교육관이라고 한다면, 역사교육은 당연히 '역사를 소재로 하여 인간을 교육하는 활동으로 이를 통해 역사적 사고력과 통찰력을 신장시키고 바람직한 역사적 가치관과 태도를 함양하는 것'을 목적으로 해야 한다.

과거사 청산은 현대사의 보편적 과제로 우리 사회에만 국한된 문제는 아니다. 제2차 세계대전 이후 독일을 비롯하여, 스페인 그리고 남미 여러 나라와 남아공화국 등 세계 도처에서 벌어졌던 일로 민주주의를 지향하는 현대사회에서 세계사적 보편성을 지닌다고 할 수 있다. 따라서 이러한 점을 고려할 때 과거사 진실 규명을 바탕으로 교육을 통해 인권의 신장과 민주주의적 가치를 제고시키는 일은 어느 나라에 있어서나 오늘날 역사연구자와 역사교육자가 마땅히 담당해야 할 중요한 몫이 되고 있다.

역설적이게도 과거사 청산 이후에야 과거사 청산운동이 퇴행하고 있는 현실을 바라보면서 과거사 청산의 의미와 향후의 과제가 더욱 분명해지고 있다. 독일의 역사가 에드가 볼프롬의 말대로, 망각과 기억은 서로 얽혀 있다. 기억의 선택 기능으로 인해, 어떤 것은 다른 것이 망각되는 대가로 기억된다. 과거사 청산의 대상이었던 과거사는 결코 망각해야 할 과거가 아니다. 또 그것은 시간이 지나면서 자연히 망각되었던 과거가 아니다. 그 과거는 권위주의 정권에 의해 망각을 강요 당해왔던 과거이다. 과거사 청산이 수포로 돌아가 이른바 '자하사관'의 극복이라는 미명 아래 과거사가 다시 망각된다면, 그 망각의 자리에 무엇이 대신할 것인가를 숙고해 보아야 한다. 이 때 오늘날 과거사 청산이 갖는 의미가 더욱 더 절실하게 다가올 것이다.

강조하건대, 과거사 청산의 진정한 의미는 단지 과거를 기억하고 기념하는 차원에 있는 것이 아니라, 지금 민주주의의 핵심과제, 그리고 이 시대의 시대정신을 정확히 인식하고 그것을 실천하는 데 있다.

‘5월 문제’의 해결과 가해자의 사법적 처리 : ‘특별법 제정운동’을 중심으로

정 호 기 (한국현대사회연구소 연구위원)

I. 머리말

1995년에는 한국 사회 전반에 커다란 충격을 주었던 일들이 빈발했다. 특히 그해 하반기에는 오늘날에도 자주 회자되는 사건과 사고 그리고 의미심장한 행위들이 연이어 일어났다.¹⁾ 이러한 사회현상에 대해 세간에서는 술한 구설과 우려가 표명되었고, 대립과 갈등이 벌어지곤 했다. 그 가운데서도 이 시기를 대표하는 사건을 선별해야 한다면, 우선적으로 고려되어야 할 사안은 5·18민주화운동 등에 관한 특별법(이하 5·18특별법, 법률 제5029호) 제정일 것이다. 대부분의 사례들은 특정한 시점에 국한되어 여론의 주목을 받았거나, 특정한 장소나 지역을 중심으로 전개되었던 특성을 보여주었으나, 5·18특별법 제정은 운동의 촉발, 확산, 종결 과정에서는 말할 것도 없고, 법률이 집행되는 과정에서도 술한 사건들을 야기했다는 점에서 격이 달랐다고 할 수 있다. 그러므로 5·18특별법 제정은 여하한 사건들과 여러 측면들에서 다른 성격을 띠었고, 다양한 사건과 활동의 종합적 구성체라고 규정해도 그르지 않다. 또한 5·18특별법은 한국 사법사에서 ‘헌정질서 파괴자’를 처벌하기 위해 제정·적용되었던 유일한 법률이라는 점에서도 특별한 위상을 지녔다(이재승, 2010: 43). 이런 이유들로 유수의 세계 언론은 5·18특별법에 관한 소식을 전송했으며, ‘역사 바로 세우기’의 일환이라고 평가했다.

과거사에 관한 제 문제를 순리적으로 해결한다는 것은 진상규명을 선행하고, 이를 근거로

1) 대표적인 사례들로는 제1회 전국동시지방선거(6. 27), 삼풍백화점 붕괴(6. 29), 5·18 가해자에 대한 고소·고발에 검찰의 ‘공소권 없음’ 발표(7. 18), 아시아태평양재단 김대중 이사장의 정계복귀와 신당 창당 선언(7. 18), 씨프린스호 좌초와 기름 유출(7. 23), 새정치국민회의 창당(9. 5), 헌정사상 첫 전직 대통령(노태우) 구속(11. 16), 전두환 전 대통령 구속(12. 3), 신한 국당 창당(12. 6), 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」(이하 5·18특별법) 제정(12. 19) 등을 들 수 있다.

가해자의 처리를 비롯해 명예회복과 피해의 치유 등에 필요한 다양한 조치들을 이행함을 의미한다. 하지만 한국의 통치구조는 이러한 절차의 순행을 왜곡시켰고, 변형적 이행의 수용을 강제했다. 5·18민중항쟁(이하 5·18)의 가해자 처리가 5월 문제에서 마지막까지 미해결의 상태로 남았던 가장 큰 이유는 바로 여기에 찾을 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 5·18특별법 제정은 1980년 5월 27일 이후부터 한국 사회에 제시되었던 과제, 즉 ‘가해자들을 어떻게 해야 하는가’를 보다 근본적으로 해결할 수 있는 근거를 제공한 것이었다. 이 과제는 1979년 말에서 1980년 전반기의 국정 혼란기를 틈타 군사반정을 일으켰던 이들이 1990년대 초반까지 국가 전반을 장악하고 있었으므로, 혁명적인 상황이 발생하지 않는 한 실현 가능성이 희박했다. 역설적으로 이러한 한국 사회의 통치성은 1980~1990년대의 사회운동에서 가해자 처리를 가장 민감하고 높은 수준의 의제로 부각시켰던 배경으로 작용했다.

그런데 세계로 시야를 넓혀 살펴보아도 과거사 청산이 순리적으로 이루어진 사례를 발견하기는 매우 어렵다. 전쟁범죄를 규명하면서 전범자에게 책임을 묻거나 반인도주의적 행위를 처벌하는 경우는 종종 있었지만, 일 국가 내에서 발생한 권력 찬탈과 관련하여 가해자를 처벌했던 사례는 극히 드물다고 해도 과언이 아니다(Hayner, 2008: 44~45). 과거사 청산이 가능한 조건과 환경이 형성되었다고 해도 가해자의 처리는 진실의 추구하고 충돌할 수 있기 때문에(Rigby, 2007: 208), 이것을 실현하기 위해서는 수많은 복잡하고 다양한 절차의 수반이 필요했던 것이다. 이 과정과 절차는 현실의 권력관계를 매개로 작동했던 바, 정치·사회적 지향과 이념 그리고 지배 담론 등과의 길항관계를 형성할 수밖에 없었다.

이러한 맥락에서 볼 때, 5·18특별법은 다양한 문제의식과 주제로 폭넓은 접근이 가능한 연구 주제라고 할 수 있다. 그렇지만 기존 연구들은 한동안 특별법의 구성과 내용에 집중된 양상을 보여주었다. 특히 1996년에 발표되었던 대부분의 연구들은 법률의 내용과 쟁점 그리고 한계를 중심으로 고찰되었다(곽노현, 1996; 김성천, 1996; 노기호, 1996; 오호택, 1996; 한상범 외, 1997). 이는 특별법 제정 과정에 참여했던 법학자들과 특별법의 가치와 성격을 중시했던 법학계가 먼저 관심을 표명했던 것에 기인한 것으로 판단된다. 5·18특별법에 관한 연구가 이와 다른 시각에서 조명되었던 것은 2000년대에 들어서였다. 그것은 크게 두 가지 방향이었다. 첫째, 법률적인 주제와 관점 내에서 시각을 다양화 한 것이었다. 특별법 제정 과정에 관한 연구(김재균, 2000), 특별법에 의한 재판과 의의 분석(한인섭, 2002, 최재천, 2004), 특별법 제정에 관한 언론의 보도 형태와 담론 분석(박선희, 2002), 특별법에 관한 사법적 판단 분석(양선숙, 2010; 민병로, 2014) 등이 대표적이다. 둘째, 5·18특별법을 5월운동과 과거사 청산운동 등을 포함한 사회운동의 관점에서 고찰한 것이었다(박원순, 2001; 정웅태, 2001; 이영재, 2004; 김영택, 2010; 나간채, 2012). 사회운동의 관점은 5·18특별법의 제정 과정에서 전개되었던 집합행동을 연구 대상으로 삼았다. 이 연구들은

그간에 주목하지 못했던 특별법의 제정 과정에 시선을 두었다는 점에서 차별적이다. 그러나 사회운동에 관한 측면은 간략하게 다루어지고, 가해자에 대한 사법적 처벌의 전사나 배경과 같이 언급되는 측면이 있다. 이와 같이 기존 연구들은 5·18특별법의 내용을 두고 국회와 법조계가 열띤 공방을 벌이던 국면에 초점을 맞추고 있고, 법률 조문과 적용의 범위에 관한 쟁점에만 주목하는 경향이 지배적이다. 그리고 특별법 제정운동 그 자체가 사회운동의 관점에서 온전하게 고찰되지 않은 상태라고 할 수 있다.

따라서 이 글은 5·18특별법의 제정 과정을 사회운동론의 관점에서 고찰할 것이다. 한국에서 사회운동론의 연구들은 사회사적 관점, 부분운동의 동학 규명, 그리고 사회운동의 일반적 성향과 변화 고찰 등으로 분류된다(조대협, 1999: 39). 이 글은 사회운동사적 관점을 바탕으로 운동의 전개 구조와 조직 그리고 전략을 중심으로 파악하고자 한다. 즉 이 글은 5·18특별법을 사회운동의 산물로 대상화하고, 특별법 제정을 둘러싸고 형성되었던 정치·사회적 구조와 쟁점 그리고 운동의 주체와 방법을 주목해서 고찰할 것이다. 이를 통해 기존 연구들에서 밝히지 못한 운동의 부침과 전환 그리고 내외적 차이와 균열을 드러내고자 한다.

II. 연구 대상의 범주화와 자료의 특성

특별법 제정운동을 연구하기 위해서는 우선 그 대상을 구체화할 필요가 있다. 연구 대상을 어떻게 설정하는가에 따라 이 글이 포괄해야 할 영역과 내용이 크게 달라지기 때문이다. 먼저 해결할 문제는 특별법 제정운동이 전개되었던 시기를 설정하는 것이고, 여러 국면들을 특화하는 것이다. 이에 관한 문제의식은 특별법 제정운동의 발단과 종결을 규정하는 것으로 구체화된다. 5월운동의 주요 변곡점을 기준으로 살펴보면, 세 가지 맥락을 포착할 수 있다.

장기적 맥락에서 보면, 1980년 5월 27일 이후 전개되었던 5월운동 전반이 특별법 제정운동이라고 할 수 있다. 일반적으로 과거사 청산운동에서 가해자의 처리에 관한 욕구를 가장 압축적으로 보여주는 주장은 ‘책임자 처벌’이었다. 가해자에게 책임을 물어야 한다는 주장은 1980년 6월에 배포되었던 다양한 종류의 유인물들에서도 확인되는데(광주광역시 5·18자료편찬위원회, 1997), 집합행동에서 공공연하게 등장했던 것은 1981년 5·18 제1주기에 즈음하여 전개되었던 집회와 시위였다. 5월운동의 가장 주요한 담론은 진상규명이었지만, 시간이 흐를수록 가해자 처리에 관한 주장도 중요시되었고, 그것의 구체적 실천이 특별법 제정운동이라고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 시각은 5월운동을 특별법 제정운동과 동일시하는 결과론적 설명으로 평가될 개연성이 다분하고, 5월운동과 민주화운동의 다양한 쟁점과 흐름을 협소화하기 쉽다. 또한 특별법 제정운동의 구체성과

내밀성을 파악하는 것이 곤란한 측면이 있다.

이러한 난점은 중기적 맥락에서 특별법 제정운동을 파악하게 되면, 어느 정도 해소가 가능하다. 중기적 맥락이라 함은 1993년 5월에 사법부를 대상으로 고소·고발운동을 전개했던 시기부터 특별법을 적용하여 사법적 단죄가 마무리되고, 사면과 복권 그리고 피해자들의 재심이 이루어졌던 시기까지를 가리킨다. 하지만 여기에는 특별법 제정운동으로 규정하여 설명하기 어려운 시기와 활동이 포함되어 있다. 따라서 이 글은 특별법 제정운동을 사법부에 가해자들을 고소·고발하던 시점을 출발점으로 하지만, 운동이 급박하게 전개되었던 1995년 7월부터 1996년 1월까지를 주목하고자 한다. 이 기간이 특별법 제정운동에 관한 집합행동이 집중적으로 전개되었던 시기로 볼 수 있기 때문이다.

두 번째로 고려할 점은 연구의 주요 개념들이다. 이 글의 주요 개념들 가운데 하나는 5월 문제'이다. 이 개념은 한동안 '광주문제'로 명명되었고(정근식, 2001: 677), 근래에는 5·18문제'로 명명되기도 했다(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2014: 151). 전자의 명칭은 사건의 성격을 지역으로 축소하는 측면이 있고, 후자는 사건의 내용이 명확하게 다가오지 않는 측면이 있다. 이 글에서는 최정기의 연구(2006)에서 제시한 개념에 따라 5월 문제로 정의했다. 5월 문제의 핵심은 1993년 2월 13일에 정립되었던 진상규명, 책임자 처벌, 배상, 명예회복, 기념사업으로 구성된 5원칙이다((재)5·18기념재단, 2015: 391).

다음으로 살펴볼 점은 '특별법 제정운동'의 포괄성이다. 특별법 제정운동은 이 글의 연구 대상인데, 이 운동은 출발부터 특별법 제정을 주요한 의제로 제시했던 것은 아니다. 특별법 제정은 운동의 전개 과정에서 새로운 목표와 주장으로 부상했다고 파악하는 것이 적절할 것이다. 그럼에도 연구 대상을 특별법 제정으로 규정하는 것은 운동을 둘러싼 정치적 기회구조와 쟁점 그리고 주제와 방법의 변화와 특성을 고려했기 때문이다. 그리고 이 글에서 주목하고 있는 운동의 동력과 자원동원 그리고 지속성이 특별법 제정을 매개로 형성되었음을 고려한 측면도 크다.

이 글에서 주로 활용한 자료는 문자와 구술 자료이다. 문자 자료는 운동의 과정에서 생산되었던 문서와 유인물, 자료집, 그리고 신문 기사 등이다. 그러나 제정운동이 전개된 이래 20여 년이 지나면서 문자 자료는 성명서, 기자회견문, 회의록 등과 같은 공식 기록의 일부만 확인이 가능하다. 특별법 제정운동은 컴퓨터를 활용하여 각종 회의 자료와 유인물 등이 제작되었는데, 이것 모두가 역사 자료라는 인식이 형성되지 않아서 적절하게 수집·관리되지 않았다. 참여자들은 농성장 등에서도 다수의 기록물이 생산되었다고 증언하고 있지만, 망실되었거나 정리되어 있지 않아서 자료로 활용할 수 없는 상태였다. 당시의 상황을 가장 체계적으로 정리한 것은 「5·18공대위 창립 1주년 기념 자료집」인데, 제목에서 알 수 있듯이 광주·전남지역 외부에서 전개되었던 활동에 관한 내용은 포함되어 있지 않다. 한편 여러 신문들에서 이에 관한 다양한 정보들을 수록했는데, 운동의 전개

국면에 따라 기사 수록 여부와 분량 등은 차이를 보였다.

그리하여 문자 자료에서 확인되지 않은 사안들과 공식화되지 않은 기억들을 복원하기 위해 2015년 9~10월에 구술조사를 실시했다. 구술조사의 대상자는 특별법 제정운동에 깊이 관여했던 사람들이 사전에 모임을 갖고 선별하는 과정을 거쳐 선정되었다.²⁾ 이 글과 관련한 구술 대상자의 모집단은 크게 두 부류로 분류할 수 있다. 한 부류는 서울에서 전개되었던 농성에 참여했으며, 이곳을 중심으로 활동했던 사람들이다. 이들에 대한 구술대상자 선정은 비교적 용이했고, 양적으로 다수였다. 또 한 부류는 특별법 제정을 목표로 결성되었던 연대 단체의 실무자 집단이다. 그런데 이들은 구술조사를 할 수 없는 상황에 놓여 있거나, 연락이 두절된 사람이 상당수였다. 특히 광주·전남지역을 기반으로 활동했던 연대 단체에 참여했던 사람들 가운데 다수는 사망했거나 질병을 앓고 있었다. 이로 인해 이들에 대한 구술조사 사례는 적을 수밖에 없었다. 구술조사는 이 글에서 규정한 시간적 범위를 고려하여 단기적 국면에 국한해서 진행되었다.

Ⅲ. 특별법 제정운동의 구조와 의제의 전환

1. 거리의 정치에서 제도의 정치로: 고소·고발운동

전라남도 목포시에서는 학생과 시민이 5월 28일까지 집회와 시위를 전개하고 있었지만, 언론은 계엄당국의 지침을 받아 5·18유혈사태는 10일 만인 27일 새벽 계엄군 투입이 개시되어 오전 6시경 도청을 비롯한 주요건물과 전시가지를 완전 장악함으로써 끝났다”고 보도했다.³⁾ 이때부터 5월운동은 두 방향으로 전개되었다. 하나는 사회구성원이 신군부와 통제된 방송언론의 보도 내용이 아닌 진상을 직시해줄 것을 목숨으로 호소하거나, 감시와 처벌을 감내하고 유인물 등을 제작·배포하는 것이었다. 다른 하나는 희생자와 유가족 그리고 부상자들을 위로하고, 연행·구속자의 구명운동과 더불어 사법부의 제반 조치에 대응하는 것이었다.

5월운동이 5·18의 진상규명 요구에서 가해 혹은 책임의 문제로 쟁점을 확장하기까지는 채 1년이 걸리지 않았다. 진상규명에는 가해와 책임의 주체들이 포함될 수밖에 없었으므로

2) 구술 대상자는 총 6명이었다. 성별로는 남성이 5명, 여성이 1명이었고, 1995년 당시 연령대는 30~40대였다. 구술 대상자들은 유족이 2명, 부상자가 2명, 구속자가 1명, 그리고 단체 활동가가 1명이었다.

3) 「동아일보」, 1980. 5. 27. “광주 진압군 전격 진입.”

가해자 처벌이 주장되는 것은 자연스러웠다. 그런데 이는 신군부 집권의 정통성과 정당성 그리고 적법성에 전면적으로 배치되는 것이었다. 5월운동에서 가장 핵심이 되었던 의제였던 ‘진상규명과 가해자 처리’는 국가와 시민사회의 양보할 수 없는 대척점이 되었고, 이 과정에서 수많은 피해자들이 양산되었다. 특히 오랜 권위주의 시대동안 억압되었던 시민사회가 성장하고, 사회운동이 활발해지면서 가해자 처리는 이행기 정의(transitional justice)를 실현하기 위해 반드시 성취되어야 할 과제로 받아들여졌다.

그렇지만 현실적으로 가해자 처리는 매우 어려운 과제였다. 사회운동의 구호와 주장에 머무를 수도 있다는 인식이 보다 일반적이었다. 가해자 처리를 어떻게 실행에 옮길 것인가가 구체화되지 못했던 배경에는 바로 이러한 인식이 자리했다. 시민과 학생의 손으로 가해자를 직접 단죄하기 위한 활동이 실천되기도 했지만, 이것이 실현 가능하리라는 확신에 기반한 것은 아니다. 이 문제는 가해자가 권력을 장악한 통치체제를 근본적으로 부인하는 것이었고, 설사 이 체제를 인정한다고 해도 법과 제도에 의해 가해자 처리가 이루어질 것으로 생각하지 않았다. 문민정부의 출범은 이러한 시민사회의 인식에 변화를 가져왔다. 문민정부가 비록 가해자 세력과 연대하여 권력을 획득했지만, 군부 권위주의 시대와는 다를 것이라는 기대를 갖게 했던 것이다.

시민사회는 문민정부가 표방했던 ‘역사바로세우기’에 의해 5월 문제의 보다 근본적인 해결 방안이 제시될 것으로 예견되었다. 그것의 최대치는 가해자 처리가 새로운 국면에 진입하거나 실현 가능성이 확대되는 것이었다. 1993년 5월 13일의 대통령 특별담화는 이에 관한 인식의 실상을 확인할 수 있는 가늠자였다. 그런데 기대와 달리 특별담화는 가해자 처리에 대해 거론하지 않았다. 또한 “진상규명과 관련해 미흡한 부분이 있다면 이는 뒷날의 역사에 맡기는 것이 도리이며 진실은 역사 속에서 반드시 밝혀지고 만다는 것이 나의 확신”⁴⁾이라고 선을 그었다. 5월 문제 해결에 관한 근본쟁점을 회피했던 바탕에는 문민정부가 당시로서는 극복하기 어려운 정치적 세력관계와 현실이 작용했을 것으로 보인다.

특별담화는 13주기 5·18 기념행사위원회가 5월 12일에 요구했던 것에 대한 부정적인 응답으로 해석될 수 있었다.⁵⁾ 5·18 관련단체들과 시민사회는 13주기 행사들에서 특별담화에 대한 입장을 밝혔다. 그리하여 5월 18일을 전후하여 열린 행사들에서는 특별담화를 성토했다는 목소리로 충만했다. 당일 오전에 열린 추모제와 기념식에서

4) 「동아일보」, 1993. 5. 14. “「광주민주화운동」 명예회복.”

5) 강신석 위원장은 5월 12일에 18일까지 진상규명을 요구하는 광주대표와의 면담에 응해줄 것을 촉구했다. 「동아일보」, 1993. 5. 13. “「광주」 진상규명 위해 김 대통령 면담 촉구, 행사추진위.”

유족대표는 인사말을 통해, 5·18민중항쟁연합은 결의문을 통해, 그리고 오후에 열린 5·18민중항쟁 13돌 기념식 및 정신계승 범국민대회⁶⁾에서는 연사들의 발언을 통해 한결같이 ‘진상규명’과 ‘특별검사제’도입을 주장했다. 이와 더불어 특별법 제정이 촉구되었다. 이러한 양상은 서울을 비롯해 전국 9개 도시들과 84개의 대학들에서 개최되었던 기념식에서도 마찬가지였다.⁶⁾ 대학생들은 1987년과 1988년에 다반사로 전개했던 운동 방법을 부활시켜 가해자를 직접 체포하여 사법부에 인계하겠다고 나섰다.⁷⁾

문민정부에서도 가해자 처리는 성취되기 어려운 과제로 보였다. 특별담화 이후 기념사업이 본격화되고, 사상자에 대한 2차 보상이 실시되면서 진상규명과 가해자 처리의 쟁점이 희석되는 경향도 있었다. 그런데 사그라지던 이 의제는 1994년 5월행사 기간이 임박하면서 다시 쟁점화 되었다. 운동 방법도 기존과 형태가 달랐다. 그동안 불신의 관점에서만 보았던 사법부가 집합행동의 대상이 되었다. 이와 유사한 활동은 1988년 10월에도 시도된 바 있었지만, 여론의 주목을 받지 못했고, 검찰은 오랫동안 사건을 처리하지 않았다.⁸⁾ 이에 비해 1994년 5월에 전개된 ‘고소·고발운동’은 법률적 검토 등을 바탕으로 체계적으로 준비되었고, 대규모 집단성에 기반을 두고 추진되었다.

<표 1> 5·18 가해자의 고소·고발운동

일정	주체	활동 내용
1994. 5. 13.	정동년 등 5·18 피해자 322명, 김상근 등 5·18국민위원회 국민위원 전원	서울지검에 전두환·노태우 등 35명을 내란 및 내란 목적 살인 등의 혐의로 고소·고발
1994. 5. 17.	민주주의민족통일전국연합	전국 6개 도시에서 전두환 등 35명에 대한 고발장 접수. 서울은 접수 거부
1994. 7.	국민위원회 주관 시민 31,000여명	국민고발운동 참여
1994. 10. 19.	김상현 의원 등 김대중 내란음모사건 관련자 등 22명	전두환 등 10여 명을 내란혐의로 고소·고발

<표 1>이 보여주듯이, 이 운동이 집중적으로 전개되었던 시점은 5월 13일과 17일 그리고

6) 「한겨레」, 1993. 5. 19. “전국서 5·18 추모.”

7) 5월 18일 한국대학총학생회연합은 ‘전두환·노태우 구속 처벌을 위한 체포선봉대’를 발족하고, 두 사람이 살고 있는 집까지 거리행진을 벌이다가 경찰과 격렬하게 충돌했다. 「한겨레」, 1993. 5. 19. “‘전·노씨 체포’ 거리행진 경찰 ‘최루탄-죽도 진압.’”

8) 1988년 10월 4일 ‘5·18광주민중항쟁구속자동지회’는 광주지방검찰청에 전두환, 정호용, 박준병 등 9명을 살인 및 살인미수 등 혐의로 처벌해달라고 고소장을 제출했다. 「동아일보」, 1988. 10. 4. “전두환 씨 등 9명 살인 등 혐의 고소.”

10월 19일이었다. 고소·고발운동은 특별담화가 발표된 지 정확히 1년이 되던 날에 이루어졌다. 이날 5·18민중항쟁연합 상임의장이었던 정동년을 비롯해 피해자 320명이 고소장을, 5·18진상규명과광주항쟁정신계승국민위원회(이하 국민위원회) 상임대표 김상근과 국민위원 전원의 이름으로 서울지검에 고발장을 제출했다. 고소·고발의 대상은 진압에 동원되었던 계엄군의 대대장급 이상 35명이었고, 죄명은 ‘내란, 내란 목적살인 등’이었다. 이후 국민위원회는 ‘국민고발운동’을 전개했는데, 그해 7월까지 참가자가 31,000여 명에 이르렀다. 5월행사 기간에 점화되었던 이 운동은 약화되지 않고, 하반기까지 계속되었다. 하반기에는 전국의 여러 지역에서 동시에 전개되는 양상을 보였다. 인천, 대전, 전주, 청주, 수원 등에서 민주주의민족통일전국연합(이하 전국연합) 지부들이 각 지방검찰청에 전두환·노태우를 비롯해 5·18을 진압했던 주요 책임자 35명을 처벌해달라는 고발장을 일제히 접수했다.⁹⁾

검찰은 1994년 11월 23일 정동년을 고소인으로 조사하면서 고소·고발에 대한 수사를 본격화했다. 국민위원회는 11월 30일 진술계획서를 제출했으며, 이후 몇 차례에 걸쳐 검찰에 각종 자료를 제출하여 조사가 원활하게 이루어지도록 협조했다. 5·18 관련단체들과 시민사회는 검찰의 행보를 주시하고 있었다.

2. 목표의 전환과 달성: 불기소 결정과 5·18특별법 제정운동

검찰은 1995년 7월 18일에 1년여에 걸친 수사 결과를 발표했다. 이날 발표한 것은 8월 15일을 염두에 두었기 때문이었다. 검찰은 최규하 대통령이 신군부의 압력으로 해야했던 1980년 8월 16일을 공소시효 기산점으로 파악하고, 8월 15일을 15년의 공소시효 완료일로 산정했다. 이는 시민사회가 추산했던 공소시효 완료일과도 얼추 비슷했다. 검찰은 이러한 계산법에 의거하여 고소·고발인들의 항고, 재항고, 헌법소원 등의 법률적 구제절차가 진행될 일정을 감안하고 있었다.¹⁰⁾ 흥미롭게도 이날은 김대중 아태재단 이사장이 정계복귀를 공식적으로 선언한 날이었다.¹¹⁾ 우연의 일치라고도 볼 수도 있을 터이지만, 이날은 검찰의 수사결과 발표가 큰 파장을 일으킬 것이 명백했다.

9) 「한겨레」, 1993. 5. 18. “‘광주’ 진상규명 촉구 열기.” 서울에서는 서울지방검찰청이 민원실을 통한 고발장 접수를 거부하고 경비실에 접수하라고 통보하여, 이를 두고 갈등을 벌이다가 결국 고발장을 접수시키지 못했다.

10) 「연합뉴스」, 1995. 11. 27. “5·18특별법과 검찰의 입장 변화.”

11) 「한겨레」, 1995. 7. 19. “김대중씨 창당·정계복귀 선언… 은퇴약속 번복사과.”

시민사회의 불신은 검찰의 발표 일이 임박할수록 점점 더 깊어졌다. 검찰이 1994년 10월 29일에 5·18민중항쟁과 직접 연관된 12·12사건 관련자들의 고소·고발 사건에 대해 기소유예 처분과 공소권 없음 결정을 내렸던 것이 주요했다.¹²⁾ 헌법재판소도 1994년 12월 11일로 공소시효가 완료되었다고 하면서 1995년 1월 20일에 위헌여부를 판단하지 않고 각하 결정을 내렸다.¹³⁾ 시민사회는 이러한 사법당국의 판결이 5·18의 고소·고발운동에도 부정적으로 작용할 것으로 판단했다. 이에 광주의 일부 시민단체 인사들과 5·18 관련단체 대표들은 비정규적으로 모임을 갖고 숙의에 들어갔다. 이 모임은 7월에 들어서서는 빈번한 조찬모임으로 전환되었다. 7월 7~14일에는 5·18 관련단체와 학생단체 그리고 민주주의 민족통일 광주·전남연합(이하 광주·전남연합)이 실무대책회의를 계속했다. 이러한 모임들을 바탕으로 7월 14일 5·18학살자 기소관철을 위한 광주·전남공동대책위원회(이하 5·18공대위)가 구성되었다.¹⁴⁾ 당일 관련단체와 학생 등 800여 명은 상경하여 일부는 검찰청으로, 일부는 전두환이 거주하던 연희동에 인접한 연세대로 이동했다. 검찰청으로 향한 팀들은 거리시위를 벌였고, 연세대로 들어간 팀들은 연희동으로 이동을 시도하다 경찰과 충돌했다.¹⁵⁾ 이처럼 특별법 제정운동은 광주·전남지역을 중심으로 준비되고, 촉발되었다고 할 수 있다.

완만하게 전개되었던 특별법 제정운동은 검찰의 발표를 계기로 급진전·급반전했다. 전국에서 ‘검찰의 발표 규탄과 학살자 기소’를 촉구하는 성명과 기자회견이 쇄도했다. 7월 19일에는 서울지방검찰청에서 농성하기 위해 40여 명이 광주에서 상경했다. 이들은 계획했던 장소에 접근이 불가능하자 명동성당으로 이동하여 임시방편으로 농성장을 만들고, 농성을 시작했다.¹⁶⁾

<표 2> 5·18특별법 제정운동 관련 대규모 집회

개최일	행사명	주체	장소
7. 22	5·18학살자 불기소 처분 규탄 및 기소촉구 국민대회	국민위원회	종묘공원
7. 28	5·18학살자 불기소 처분 규탄 및 기소촉구 2차 국민대회	국민위원회, 5·18공대위	장충단공원

12) 「한겨레」, 1994. 10. 29. “‘12·12’사건 수사결과 검찰 오늘 공식 발표.

13) 「동아일보」, 1995. 1. 21. “‘12·12’ 기소유예 정당.”

14) 「한겨레」, 1995. 7. 14. “‘5·18대책위’ 구성 결의, 전남도의회.”

15) 정수만 구술조사, 2015. 10. 21.

16) 김순곤 구술조사, 2015. 10. 14. 농성 기간에 대한 판단은 사람들에 따라 달랐다. 구술자의 경우는 농성이 장기화될 것으로 판단하고, 사직서를 제출하고 상경했다고 한다.

8. 16	5·18학살자 불기소 처분 규탄 및 기소촉구 3차 국민대회	국민위원회, 5·18공대위	장충단공원
9. 16	5·18학살자 처벌 특별법 제정 제4차 국민대회	국민위원회, 5·18시민사회연석회의	여의도광장
9. 30	5·18학살자 처벌 특별법 제정 제5차 국민대회	국민위원회, 5·18시민사회연석회의	장충단공원
11. 4	5·18특별법 제정 제6차 국민대회, 제1차 국민행동의 날	범국민비상대책위원회	종묘공원
11. 11	5·18특별법 제정, 노태우 구속, 대선자금공개 촉구 제7차 국민대회	범국민비상대책위원회	종묘공원
11. 25	5·18학살자 처벌 특별법 제정과 김영삼 대선자금공개 촉구 제8차 국민대회	범국민비상대책위원회	종묘공원
12. 9	특별검사제 도입 및 대선자금 공개 촉구 제9차 국민대회	범국민비상대책위원회	종묘공원

전국에서 무수히 많은 집회와 시위가 열렸는데, 가장 주목을 받았던 것은 서울의 도심 공원들에서 열린 국민대회였다. <표 2>와 같이 첫 집회는 7월 22일 국민위원회의 주체로 종묘공원에서 열렸다. 이와 유사한 성격의 집회는 3차까지 계속되었다. 2~3차에는 5·18공대위가 공동 주관 단체로 참여했다. 이들 가운데 가장 깊은 인상을 주었던 것은 장충단공원에서 열린 2차 국민대회였다. 명동성당 농성단이 이 집회에서 대규모 식발을 단행했던 것인데, 여기에는 여성들도 포함되어 있었다. 이들의 행위는 방송과 언론의 시선을 끌었고, 참가자들에게도 특별한 이벤트로 기억되고 있다.¹⁷⁾

특별법 제정이 집회의 명칭에 명시된 것은 4차 국민대회부터였다. 이전의 집회에서는 가해자의 기속촉구가 주요 의제였고, 특별검사제와 특별법 제정은 부수 의제였다. 집회의 대표 의제가 달라졌던 것은 시민사회가 현재의 사법체계로는 가해자의 처리가 불가능하다는 결론을 내렸다고 볼 수 있다. 그렇지만 운동의 목표가 특별법 제정으로 구체화되었던 것은 8월 3일부터였다. 이날부터 5·18학살자 처벌 특별법 제정을 위한 범국민서명운동이 시작되었고, 창당 중이던 새정치국민회의¹⁸⁾도 특별법 제정을 추진하겠다고 밝혔다. 3차와 4차 국민대회가 한 달의 간격을 두고 개최되었던 것은 국민위원회라는 단체의 성격, 방학, 국회 개원(9. 1.) 등으로 대규모 집회를 개최할 여건이 충분하지 않았던 것에 기인한다. 그리고 2차에서 4차 국민대회 시기까지는 시국선언, 성명 발표, 결의문 채택, 서명운동 등이

17) 일부 구술자들은 보라매공원에서 식발식을 거행했다고 기억한다. 보라매공원의 집회는 8월 14일에 재야와 학생단체가 주관하여 개최했던 광복절 행사였는데, 여기에 식발을 했던 사람들이 참석했던 것이다.

18) 새정치국민회의는 1995년 9월 11일에 정식 등록했다. 민주당 소속 의원 95명 가운데 65명이 참여하여 제10당이 되었다.

활발하게 이루어졌고, 다양한 수준의 집회와 시위 그리고 항의 방문 등이 병행되었다.

특별법 제정운동의 파고가 거세었음에도 불구하고, 김영삼 정부의 입장은 불변했다. 9월 22일 국민회의와 민주당은 특별법 단일안을 만들었고, 자민련도 야권 공조하기로 했지만,¹⁹⁾ 민주자유당 김윤환 대표위원은 9월 25일에 특별법 제정은 불가하다는 입장을 재천명했다.²⁰⁾ 김대중 총재는 10월 5일 5·18진상규명이 꼭 필요하되 처벌은 바라지 않는다는 일관된 생각에는 변함이 없다”면서 시민사회와 입장의 차이를 드러냈다.²¹⁾ 10월 19일 민주당 박계동 의원이 국회 대정부 질문에서 ‘노태우 비자금 4천억 원’을 폭로하면서 새로운 국면에 접어들었다. 6공화국 비리척결이 의제로 추가되면서 대통령의 정치적 결단을 압박했다. 특별법 제정운동은 대통령 선거운동 자금 공개 요구와 연계되었고, 노태우는 11월 16일 구속되었다.²²⁾ 이러한 것들이 결정적인 전환점으로 작용했고, 특별법 제정을 중심 의제로 한 국민대회는 8차 국민대회까지만 유지되었다.

3. 특별법 제정과 의제의 소멸: 특별법 제정 선언 이후

사회운동의 자원과 의제는 특별법 제정이 가시화되면서 재설정되어야 했다. 이러한 변화의 계기는 두 번에 걸쳐 다가왔다. 첫 번째는 1995년 11월 24일 대통령이 민주자유당 사무총장으로 하여금 특별법 제정 의사를 밝힌 것이었다. 대통령이 국민에게 공식적으로 약속을 했으므로, 특별법 제정은 기정사실이 되었지만, 시민사회는 이를 운동 목표의 달성으로 받아들이지 않았다. 대통령이 특별검사제는 도입하지 않을 것이며, 특별법 제정이 5·6공화국에 참여한 인사들과 단절을 의미하는 것은 아니다’고 했기 때문이었다.²³⁾ 특별법이 제정되기 위해서는 선결되어야 할 법적인 문제도 있었다. 그것은 두 가지 문제로 정리되었는데, 그동안 제기되었던 법률적인 절차가 해소되어야 했고, 정당별로 제각각 제출되었던 특별법 법안들의 차이가 조율되어야 했다.

법률적인 문제는 헌법재판소가 11월 30일에 5·18 불기소 처분에 대한 헌법소원’과 관련하여 최종결정을 내리기로 한 것이었다. 정치권은 헌법재판소의 결정이 특별법 제정의 폭을 제한할 것이며, 결정 내용에 따라 혼선을 가져올 것으로 판단했다. 그리하여

19) 「한국경제」, 1995. 9. 22. “「5·18」 공조 추진, 특별법 제정 여야격돌 불가피.”

20) 「연합뉴스」, 1995. 9. 25. “김대표 5·18 특별법 서명 불응.”

21) 「한국경제」, 1995. 10. 6. “5·18 관련자 처벌 불원 김대중 총재 특별법 제정 정국국회서 완료.”

22) 노태우의 구속은 10월 5일 경북고등학교 동문모임에서 “광주사태는 중국 문혁에 비해 아무것도 아니다”라고 했던 발언이 10월 11일 「NEWS+」에 보도되면서 불러일으켰던 여파도 작용했다. 「한국경제」, 1995. 10. 12. “노 전대통령 ‘광주’ 발언 ‘일파만파’.”

23) 「매일경제」, 1995. 11. 26. “5·18특별법 인적청산 아니다 - 김대통령.”

민주자유당은 11월 29일 헌법재판소의 결정과 관련하여 5·18 관련단체를 비롯해 5·18공대위 그리고 변호사회 등과 의견을 교환하고 대책을 강구했다.²⁴⁾ 그런데 이날 오후에 이 문제를 해결할 수 있는 일이 이루어졌다. 그것은 헌법소원을 냈던 4개 집단 388명이 이를 취하하고, 사건 당사자인 검찰이 이에 동의한 것이다.²⁵⁾ 이는 헌법재판소가 결정행위를 할 수 있는 원인 요인이 소멸하는 것을 의미했다.

법률적인 문제가 해소되자 정치권은 특별법에 포함할 내용을 두고 협상과 공방을 벌였다. 정치권은 1996년 4월에 실시될 15대 총선거와 연계하여 특별법 제정이 미치는 효과를 전유하는데 촉각을 세웠고, 특별법 제정운동은 복잡한 셈법이 펼쳐지는 장이 되어갔다. 이러한 대립은 주로 민주자유당과 새정치국민회의 사이에 형성되었다. 민주자유당은 김대중 총재가 5·18의 가해자들에 대한 처벌을 원치 않는다'고 했던 발언, 특별법 제정 발표 직후 '사법처리는 하되 사람은 처벌하지 않는다'고 했던 발언, 그리고 노태우로부터 20억 원을 받았던 점 등을 부각시켰다.²⁶⁾ 새정치국민회의는 김영삼 대통령이 특별법 제정을 정치적 목적으로 활용한다고 하면서 노태우 비자금에 김영삼 정부의 대선 자금으로 사용되었을 개연성이 있다고 쟁점화 했다.²⁷⁾

6차 국민대회부터 집회와 시위를 주관했던 5·18학살자 처벌 특별법 제정 범국민비상대책위원회(이하 범대위)는 특별법 제정 방침 발표를 '승리'로 해석했다. 이러한 인식을 반영하여 8차 범국민대회는 '국민 승리를 축하하는 대회'로 치러졌고, 성명서에도 '지난 15년 동안 싸워온 국민의 승리'라고 명시했다.²⁸⁾ 그리고 11월 21일부터 계속해오던 국회 앞 집회의 중단을 밝혔으며, 28일로 예정했던 청와대 항의방문 계획도 취소했다.²⁹⁾ 특별법 제정이 확정되면서 시민사회의 관심은 특별검사제 도입에 집중했다. 일찍이 주장되었던 특별검사제 도입은 특별법 제정의 의미와 특별법 집행의 공정성을 가늠할 수 있는 핵심 지표로 부각되었다. 광주·전남지역의 대학생들은 이의 관철을 요구하는 공세적인 행동에 들어갔으며,³⁰⁾ 8차 범국민대회에 참석했던 관련단체 회원들은 전두환의 집 앞에서 기습시위를 벌이고 했다.

24) 「연합뉴스」, 1995. 11. 29. “민자 5·18특별법 각계 의견 수렴.”

25) 「한국경제」, 1995. 11. 30. “헌재 '5·18선고' 무산.”

26) 「연합뉴스」, 1995. 11. 28. “강총장 5·18 관련 김대중 총재 비난”. 「경향신문」, 1995. 11. 30. “뜨거운 「5·18」 장외 열전”

27) 「경향신문」, 1995. 11. 30. “뜨거운 '5·18' 장외 열전.”

28) 「동아일보」, 1995. 11. 26. “14개 도시서 '5·18'집회.”

29) 「한겨레」, 1995. 11. 26. “범대회 전국 14개 도시서 승리 축하 집회.”

30) 전남지역총학생회연합은 11월 26일 '전·노 체포결사대' 등 500여 명을 상경시켜 국회 앞 농성과 전두환·노태우 집 앞 시위 등을 전개할 것임을 밝혔다. 「연합뉴스」, 1995. 11. 27. “남총련, 5·18특별법 특검제 도입 요구.”

방송과 언론은 130일에 도달한 명동성당의 농성장을 조명했다. 농성장은 정국의 변화와 특별법 제정 발표가 갖는 정치적·상징적 의미를 가장 잘 보여주는 현장이었다. 농성단은 5월 문제 해결의 5원칙이 해결될 수 있는 기반이 구축될 때까지 농성을 중단하지 않을 것이라고 했다. 이 주장은 농성 초기에 비해 목표가 확장된 것이었다. 농성단은 5원칙을 실현할 수 있는 구체적인 방안이 특별법에 담겨야 한다고 주장했다.³¹⁾

특별법 제정운동은 사안의 특성상 시민사회와 야당 특히, 새정치국민회의와 협력관계가 긴밀할 수밖에 없었다. 하지만 시민사회는 야당과 입장 차이가 있음을 보여주려고 했다. 특별법 제정 방침이 확정된 뒤 5·18공대위 상임의장이 언론에서 한 인터뷰는 이를 잘 보여준다. 그는 특별검사제를 포함한 특별법 제정이 성사되도록 하는 것이 가장 중요하고, ‘소급입법에 의한 정치보복’론을 주장하던 세력들에게 빌미를 제공해서는 안 되며, 정당들의 이해관계로 쟁점이 변질되는 것을 우려한다고 밝혔다. 반면 새정치국민회의가 강하게 주장하고 있던 대선자금 공개에 대해서는 언급하지 않았다.³²⁾ 하지만 11월 25일과 12월 9일에 개최되었던 8~9차 범국민대회의 주요 의제는 야당이 주장하고 있던 특별검사제 도입과 대선자금 공개 촉구에 초점이 맞추어져 있었다.

시민사회와 농성단의 발언들에 대한 여론의 주시는 점점 약화되었다. 특별법 제정에 관한 절차와 쟁점은 정치권과 국회에서 해결해야 할 과제로 여겨졌던 것이다. 법률을 제정하는 것은 국회의 목적이자 역할이므로, 정치·사회적 관심이 달라지는 것은 불가피한 측면이 있었다. 방송과 언론은 검찰과 사법부에서 주요하게 판단해야 할 12·12와 5·17국면 그리고 5·18의 쟁점들이 무엇인가에 초점을 맞추었고, 신군부의 행동과 주장에 보다 비중을 두고 보도했다. 정부가 특별법 제정을 선언하면서 대립과 갈등의 주요 구도가 달라졌던 것이다. 따라서 특별검사제 도입 주장은 계속되었으나, 크게 지지를 받지 못했고, 대선자금 공개요구는 점점 뒷전으로 밀려났다. 이러한 정세는 특별법 제정을 10여일이나 남긴 시점에 개최되었던 9차 국민대회가 마지막 전국 집회였다는 점에서도 확인된다. 이로 인해 개별단체들의 집회와 시위는 계속되었으나, 특별법 제정운동의 시민사회 주도성은 급격히 약화되었다.

두 번째는 12월 3일 전두환이 구속되고, 12월 19일 5·18특별법이 제정된 것이었다. 특별법의 내용과 수준이 어떠하든 이것은 사회운동의 목표가 달성한 것으로 받아들여졌다. 특별법에 대한 평가는 다양했다. 특별법 제정 과정을 실질적으로 주관했던 정치권은

31) 「동아일보」, 1995. 11. 26. “5·18 관련단체 농성 130일째, 5개항 관철 때까지 농성 계속.”

32) 「한겨레」, 1995. 11. 26. “5·18공대위 상임의장 강신석 목사.”

당리당락의 관점에서 대응했다는 평가에서 자유로울 수 없었다. 자민련을 제외한 신한국당,³³⁾국민회의, 민주당은 특별법을 합의하여 통과시켰고, 이 과정에서 각자의 이해와 각종 정치 공방을 해소시켰던 바, 나름 만족스런 입장을 표방했다. 언론도 5·18특별법이 제정되었다는 것 그 자체에 대해서는 긍정적으로 평가했다.³⁴⁾

이와 대조적으로 시민사회는 관망에서 격렬한 규탄에 이르기까지 여러 견해들로 나뉘었다. 다수의 입장은 특별법이 정치적 타협의 산물이며, 5월 문제의 청산을 위해 반드시 관철되어야 하는 진상규명과 명예회복 등이 포함되지 않는 등 미성숙한 법안이라는 것이었다. 예상되었던 것처럼, 시민사회의 핵심 주장이었던 특별검사제 도입이 배제된 것이 비판의 핵심이었다. 특별검사제는 5·18의 가해자 처리에 대해 ‘공소권 없음’결정을 내렸던 검찰에 대한 불신과 정치적 중립을 바탕으로 특별법이 실행되어야 한다는 시민사회의 시각과 바람을 압축한 것이었다. 여당과 야당은 이에 대해 명확하게 다른 입장을 드러냈지만, 야당은 이를 사실상 포기하는 대신에 다른 사안들을 관철시켰다. 시민사회는 야당의 결정에 대해 아쉬움과 실망 등의 표현을 사용하며 비판했다.³⁵⁾

광주지역의 시민사회는 특별법 제정에 대해 한층 복잡한 속내를 드러냈다. 특별법 제정에 큰 역할을 담당했던 5·18공대위는 이른바 ‘어른’그룹과 소장파 실무자들의 입장이 일치하지 않았다. 그리하여 기자회견문의 기초를 두고 원만하게 입장을 정리하지 못했는데, ‘여야 합의로 특별법이 제정돼 일단 의의가 있는 것으로 평가한다’는 어른 그룹의 논조로 발표되었다.³⁶⁾ 광주시의회는 특별법 제정을 환영하는 성명을 냈다가, 비난 여론이 일자 곧바로 해명을 해야 했다.³⁷⁾ 전남경찰청은 시위 확산을 차단하려는 취지에서 이례적으로 ‘시위진압 부상 경찰관 통보’라는 제목의 보도 자료를 배포했다.³⁸⁾ 대학생들은 특별법이 제정된 당일에 신한국당 광주·전남지부 당사로 집결하여 시위를 벌였고, 특검제 유보 합의를 규탄했다.

시민사회 일각에서는 특별검사제 실시 등을 쟁점으로 현 정국을 지속시키겠다는 의지를 밝혔다. 하지만 사회운동의 동력은 급속히 냉각되어갔다. 특별법이 제정되기 이전부터 전두환·노태우를 비롯해 다수의 신군부 관련자들이 구속되었거나 소환되어 조사를 받고 있었고, 검찰은 12월 27일부터 광주지역 일원에서 현장조사를 벌이고 있었다. 범대위는

33) 민주자유당은 1995년 12월 6일 신한국당으로 재편되었다.
34) 「한겨레」, 1995. 12. 20. “5·18특별법은 국민의 승리.”
35) 「연합뉴스」, 1995. 12. 19. “5·18특별법 제정 각계 반응.”
36) 「연합뉴스」, 1995. 12. 21. “5·18공대위, 특별법 관련 갈등.”
37) 「연합뉴스」, 1995. 12. 21. “국민회의 당론 따른 것 아니다.”
38) 「연합뉴스」, 1995. 12. 21. “시위 진압 경찰 부상자도 많다.”

12월 21일 ‘특별법 제정운동 성과보고대회’를 갖고 활동을 마무리했다. 명동성당 농성단도 이날 농성을 해제할 예정이었다. 그런데 12월 20일 수감된 후 단식으로 저항하던 전두환이 국립경찰병원 치료를 받게 되었다는 소식이 전해졌다. 이에 항의했던 농성단 가운데 12명이 경찰에 연행되었고, 농성 해제는 무산되었다.³⁹⁾ 연행자들은 곧 풀려나 농성장으로 돌아왔으나, 농성을 지속할 분위기는 이미 아니었다. 농성단의 대다수는 연말과 신년을 맞이하여 광주로 내려왔다. 이들이 다시 농장장을 찾았을 때는 시설들이 철거된 상태였다.⁴⁰⁾ 농성단은 1996년 1월 9일 5·18특별법 제정은 과거청산의 첫발일 뿐이라는 성명을 발표하고, 175일에 걸친 활동을 종료했다.⁴¹⁾ 해단식 참석자들은 농성을 시작할 때와 비슷하게 50여 명이였다.⁴²⁾

IV. 특별법 제정운동의 주체와 방법

1. 운동의 주체

특별법 제정운동은 많은 사회구성원의 관심과 참여를 바탕으로 전개되었다. 따라서 특별법 제정운동의 주체를 특정화하는 것은 주의가 요구된다. 하지만 이 운동을 주도했던 주체들은 일정하게 유형화할 수 있으며, 이들의 역할은 분담되어 있었다. 또한 여론 매체들의 주목을 받았던 주체들이 있는 반면, 그렇지 않은 주체들이 있었고, 운동의 전개에서 실질적이고 중요한 역할을 했으나 오늘날에는 기억되지 않은 주체들도 있다. 운동의 주체들은 개인과 단체 그리고 집단 등에 따라 다양하지만, 집합행동과 참여 형태를 중심에 두고 분류하면 네 가지로 분류할 수 있다.

먼저 살펴볼 주체들은 오랜 기간 5월운동의 구심을 형성했던 5·18 관련단체들이다. 특별법 제정운동에서 이들의 주요 역할은 검찰에 고소운동을 벌인 것과 명동성당 농성이 핵심이다. 그런데 특별법 제정의 단초가 되었던 고소운동의 주체는 관련단체가 아니라 개인이었다. 고소장의 고소인이 ‘정동년 외 321명’으로 기록되어 있다. 고소장은 당사자만이 취할 수 있는 법적 행위임을 감안하면, 이들 모두는 5·18의 직접적 피해자들이고,

39) 「한겨레」, 1995. 12. 22. “명동성당 농성 무기한 연장.”

40) 이근례 구술조사, 2015. 9. 18.

41) 「한겨레」, 1996. 1. 10. “5·18 명동성당 농성 1백 75일 만에 풀어.”

42) 「세계일보」, 1996. 1. 10. “5·18특별법 - 시민, 학생계.”

관련단체들의 회원이었다. 정동년의 당시 직함이 5·18민중항쟁연합(이한 5민련) 상임의장이어서 언론에는 이 단체가 고소운동의 중심이었던 것처럼 보도된 측면이 있다. 5민련은 1992년 5월운동협의회를 바탕으로 결성되었고 관련단체 11개 가운데 9개가 참여했지만(김재균, 2000: 174~175), 5민련이 특별법 제정운동을 주도한 주체라고 하기는 어렵다.

관련단체들이 특별법 제정운동의 주된 주체로 상징성을 부여받았던 것은 집회와 시위 그리고 농성 등과 같은 집합행동을 통해서였다. 이들의 행동은 두 가지로 나뉘는데, 하나는 관련단체와 시민사회단체 등으로 구성된 연대 기구에 참여한 단체들의 일원으로 활동하는 것이었고, 다른 하나는 개별 단체 혹은 새롭게 결성된 단체로 활동하는 것이었다. 관련단체들이 특별법 제정운동에서 개별 단체로 목소리를 내는 경우는 드물었다. 대규모 집회와 시위 등에서는 연대기구의 소속 단체로 활동했으며, 특정한 상황이나 활동에서만 개별단체로 등장했다. 즉 청와대와 검찰청을 비롯한 권력기구 등에 항의하는 집회와 시위에는 주로 개별 단체나 조직으로 활동했고, 상경투쟁 초기에 5·18학살자 처벌을 위한 명동성당 농성단(7. 19.)⁴³⁾과 5·18학살자 처벌을 위한 삭발투쟁 참가자 일동(7. 28.)⁴⁴⁾이라는 명의를 사용했다. 이들의 역할이 가장 돋보였던 것은 명동성당에서의 농성이었다. 청년단체와 학생단체 등이 명동성당에서 혹은 대학 캠퍼스 등에서 이루어졌으나, 이는 기간이 정해진 것이었다. 농성을 매개로 한 운동의 주체는 관련단체들, 특히 유족회와 부상자회였다고 할 수 있다.

다음으로는 관련단체와 시민단체 등이 참여하여 구성했던 연대 기구들을 주목할 필요가 있다. 광주지역에서는 5·18공대위가 중심이었다. 5·18공대위는 1994년 5월행사를 즈음해서 맹아가 형성되었다. 현행 법률로는 가해자를 법정에 세울 수 있는 잔여 시한이 1년여에 불과하다는 점을 파악한 지역의 원로들이 비주기적으로 ‘무명’의 모임을 갖고 대책을 모색했던 것이 발단이었다. 이들 모임에 광주·전남연합의 실무진 일부와 5월행사 진행 실무자 일부가 결합했다.⁴³⁾ 이들은 1995년 검찰의 발표가 임박하게 되자 더욱 긴밀하게 모임을 갖고, 대책을 숙의했다. 그리하여 7월 14일 5·18학살자 기소 관철을 위한 광주·전남공동대책위원회라는 명칭으로 기자회견문을 발표했고, 단체 출범을 공식화했다.

이 단체는 7월 21일 5·18학살자 재판회부를 위한 광주·전남공동대책위원회’로 개칭되었고, 상설단체가 되었다.⁴⁴⁾ 5·18공대위에는 광주·전남지역에서 활동하던 136개의 시민단체가 참여했으나, 협의체 수준이어서 의무감과 결속력은 높지 않았다.

43) 박강배 구술조사, 2015. 10. 7.

44) 5·18공대위는 1997년 12월에 해산했다. 이들의 일부는 5·18기념재단의 임원과 실무진으로 결합했다.

5·18공대위는 위원장단과 집행위원회 그리고 사무국으로 구성되었다.⁴⁵⁾ 5·18공대위에는 5·18 관련단체들도 참여했으나, 명동성당 농성단과 일정하게 역할이 나뉘어 있었다. 5·18공대위는 특별법 제정운동과 관련된 활동을 위해 제 단체들과 협의 및 의견을 조율하는 역할을 담당했으며, 집회와 시위, 서명 등을 위한 업무와 비용을 모금하고 부담했다. 그리고 전남도청 인근에서의 농성을 주관했다.

서울에서는 초반엔 국민위원회가 특별법 제정운동의 주요 주체가 되었다. 국민위원회는 시민단체들이 결합해서 결성했던 것이 아니라, 가해자 35명을 고소하기 위해 320여 명이 결성한 단체였다. 이들의 다수는 소속 시민단체들에서 중요한 지위와 영향력을 갖고 있었지만, 자체의 실무 기구와 집행력을 갖고 있지 않았다. 그래서 특별법 제정운동 초기에는 전국연합 등 몇몇 단체가 사실상 실무를 전담하고 있었다. 이러한 문제를 해결하고자 5·18학살자 처벌 특별법 제정을 위한 시민사회단체 연석회의'(이하 연석회의)가 구성되었다. 9월 6일 첫 모임에는 전국민주노동조합총연맹(준), 민주사회를 위한 변호사 모임, 한국여성단체연합, 천주교정의구현사제단, 민주주의 민족통일 전국연합(이하 전국연합) 등이 참여했다. 연석회의는 전국연합 중심으로 이루어지던 실무를 다양한 단체들이 함께하는 구조로 전환한 것이었다. 연석회의는 특별법 제정운동을 실행할 수 있는 실질적 활동 기반을 갖추었으나, 대표성을 갖지 못하는 한계를 안고 있었다.⁴⁶⁾

이러한 문제들을 종합적으로 해결하기 위해 10월 26일 구성되었던 것이 범대위였다. 범대위는 단일한 조직체계를 결성하기 위해 국민위원회와 5·18공대위를 비롯해 모든 연합단체와 독립단체들이 참여하여 특별법 제정운동을 전담하는 전국적 연대기구로서 위상을 정립했다. 범대위가 출범한 이후에도 각 단체별로 특별법 제정운동을 전개했지만, 범대위는 대규모 집회와 시위 그리고 국회를 상대로 하는 관련단체 및 시민단체를 대표하는 협의기구로 역할을 했다.⁴⁷⁾ 범대위의 핵심기구는 공동집행위원단과 대변인이었다. 이들의 소속단체는 전국연합, 한국여성단체연합, 경제정의실천시민연합, 민주화를 위한 전국교수협의회였다. 그런데 범대위는 출범한지 한 달여에 만에 정부가 특별법 제정 방침을 발표하면서 활동을 재고해야 했다. 범대위는 향후 운동의 방향과 쟁점을 두고 고민했는데, 입장 차이들이 발생했다. 특별검사제 도입에는 폭넓은 공감대가 형성되었지만, 특별법

45) 상임위원장에 강신석 목사, 집행위원회 위원장에 정수만 유족회장, 그리고 광주·전남연합 등에서 실무진을 파견하여 사무국이 구성되었다.

46) 「5·18학살자 처벌 특별법 제정 범국민 비상대책위원회 결성 자료」의 '결성 경과보고.'

47) 범대위는 김상근 외 공동대표, 강신석 외 상임공동대표 7명, 그리고 황인성·이미경·유재현 공동집행위원장과 곽노현 대변인으로 구성되었다.

제정운동의 의제가 대선자금 공개로 확산되는 것에는 상대적으로 동의의 정도가 높지 않았다. 그리하여 범대위는 특별법이 제정됨과 동시에 해산했다.

셋째, 특별법 제정운동의 주요 동력은 대학생단체의 동원력과 전국연합의 네트워크를 통해 이루어졌다. 노동단체와 농민단체 등 이른바 민주운동단체들의 조직적인 활동은 상대적으로 낮았던 반면, 교수와 교사, 의료인, 종교인 등 전문직의 활동은 두드러졌다. 대학생의 경우는 1993년에 4월에 출범했던 한국대학생총학생회연합(이하 한총련)과 지구별로 결성되었던 대학생 단체들이 활동의 구심을 이루었다. 한총련은 대규모 집회와 시위에서 중심적인 역할을 했으며, 단식농성, 선전활동, 점거운동, 항의방문 등 다양한 집합행동을 전개했다. 1991년 12월에 결성되었던 전국연합은 다양한 시민사회단체들과 노동 및 농민단체, 대학생 단체 등이 참여하여 출범했던 연합단체였다. 전국연합은 참여단체들의 네트워크를 활용하여 다양한 운동 방법을 활용했으며, 특별법 제정운동의 방향과 활동의 근간을 형성했다.

넷째, 이외에도 수많은 시민단체와 종교단체 등이 특별법 제정운동에 직간접으로 참여했다. 이들 단체들은 서명운동을 전개하거나 성명을 발표했다. 또한 집회 및 시위 참석 등의 방법으로 정부와 국회의 특별법 제정을 압박하는데 일조했다. 이들 단체들의 활동은 특별법 제정운동이 5·18관련단체나 활동이 두드러진 단체들에 국한되지 않고 광범위한 사회구성원의 지지를 받고 있음을 입증하는데 큰 역할을 했다.

2. 운동의 방법

특별법 제정운동은 다양한 주체들이 참여했던 것과 비례하여 수많은 운동 방법들이 동원되었다. 비교적 짧은 기간 동안에 이토록 다양한 사회운동의 방법들이 실행되었던 사례는 흔치 않다. 이러한 점에서도 과거사 청산운동의 매우 중요한 선례로 평가된다. 특별법 제정운동은 첫째, 다른 사회운동과 달리 사법부의 역할을 촉구하고 적법한 활동을 촉구하는 방법이 사용되었다는 점에서 의미가 각별하다. 이것은 ‘고소·고발’과 ‘입법청원’으로 전개되었는데, 다수의 주체들이 집중과 분산의 효과를 고려하며 전개했다. 즉 1988~1989년 국회청문회에서 5·18에 관한 위증혐의 고발(7. 21.), 헌법재판소에 헌법 소원(7. 24.), 서울고등검찰청 항고(7. 25.), 대검찰청 재항고(7. 29.), 검찰총장 등 관련 검사 14명을 직무유기 혐의로 고소(8. 11) 등으로 이어졌다. 사법부는 고소·고발운동에 대해서 어떻게든 결론을 내려야 했는데, 공식적인 발표 여부를 떠나 법리 해석과 적용을 둘러싼 무수한 논쟁을 촉발시켰다. 사법부의 대응 방식과 발표 내용은 특별법 제정운동을 지속시키고, 정당성을 강화하는 자극제로 작용했다.

사법부를 대상으로 하는 또 다른 운동 방법은 입법청원이었다. 고소·고발운동이 기존의

법률구조 내에서 판결을 요구했다면, 입법청원운동은 새로운 법률의 제정을 요구한 것이었다. 이 운동은 1994년의 고소·고발운동 초반에도 주장되고 있었으나, 8월 7일 참여연대가 특별검사의 임명 등에 관한 법률안을 입법청원한 것에서 실질적인 단초를 형성했다. 특별법의 내용이 채워진 것은 8월 14일에 전국서명교수 결의대회가 개최된 후 「진상규명 등에 관한 법률안」과 「공소시효에 관한 법률안」이 입법 청원되면서부터였다. 이후 9월 18일에는 천주교가, 9월 22일에는 5·18국민위, 5·18공대위, 전국연합이 입법청원을 했다.

둘째, 사회운동에서 가장 일반적으로 활용되는 집회와 시위 그리고 항의방문 등이 매우 활발하게 전개되었다. 집회와 시위는 전국의 주요 도시들에서 개최되었지만, 운동의 특성상 서울과 광주가 중심이 되었다. 국민대회는 7월 22일부터 12월 9일까지 총 9회에 걸쳐 집결과 이동이 용이한 서울의 도심 공원들에서 개최되었다. 국민대회는 특별법 제정을 목적으로 결성되었던 연대기구들이 주관했다.

특별법 제정운동의 쟁점과 흐름에 따라, 각 지역별로 다양한 집회와 시위가 펼쳐졌다. 특히 광주지역에서는 대규모 집회와 시위가 빈번하게 열렸는데,⁴⁸⁾ 5·18공대위, 민주주의민족통일 광주전남연합, 전남지역총학생회연합과 소속 학생단체 등이 중심적인 역할을 했다. 민주당 광주시지부도 집회를 열었으나, 일성회성이었다. 광주에서 개최된 집회와 시위는 매우 격렬했으며, 지방검찰청과 민주자유당 지역지부에 대한 항의방문 등이 이루어지곤 했다. 이러한 양상은 목포와 순천 등 대학들이 위치한 중소 도시들에서도 전개되었다. 다른 지역에서의 집회와 시위는 주로 전국적으로 동시에 행사가 개최되는 날을 중심으로 진행되었다.

항의방문도 빈번했는데, 이는 시기별로 차이가 있었다. 특별법 제정 방침이 공표되기 전에는 민주자유당의 당사나 의원들의 지역사무실이 주요 대상이었다. 반면 특별법 제정을 전후한 시점에서는 반대의를 표명했던 자민련이 항의방문의 주요 대상이 되었다. 항의방문은 단체 차원에서는 공권력의 규제가 차별적으로 이루어졌다. 국가의 주요 기관들에 대한 항의방문의 경우는 대부분 경찰서로 연행되었다. 대학생이 중심이 된 항의방문은 시위의 연속으로 파악되어 방문 행위 그 자체가 공권력의 통제를 받았고, 참여자들이 연행되었다.

셋째, 시간·공간적으로 다양한 형태의 농성이 전개되었던 점도 특징이었다. 농성은

48) 광주지역에서는 전남도청 앞과 그 일대를 중심으로 10여 차례 이상의 대규모 집회가 개최되었으며, 서울에서는 종묘공원, 장충단공원, 여의도공원 등에서 대규모 집회와 시위가 전개되었다.

특별법 제정운동이 이루어졌던 주요 기간 동안에 계속되었고, 농성장은 특별법 제정에 관한 의견들을 협의·조율하며 대책을 숙의하는 장소로 활용되었다. 이로 인해 대규모 도심 집회를 마친 시위대가 농성장까지 거리행진을 벌이기도 했다. 농성이 주요하게 전개되었던 지역은 서울과 광주였다. 서울에서는 7월 19일부터 다음 해 1월 9일까지 175일간 농성이 전개되었고, 광주에서는 8월 2일부터 10월 21일까지 금남로 수산업협동조합 전남도지회 앞 도로변에서 농성이 이루어졌다.⁴⁹⁾ 명동성당의 농성단은 20여 명을 유지했는데, 서울시와 경기도 소재의 시민단체 그리고 대학생 단체가 인력을 파견하여 지원하기도 했다. 서울의 농성장은 초기에는 정보기관원들이 출입하기도 하여 이를 차단하기 위한 격렬한 행동이 일어나기도 했으며, 농성의 방향을 둘러싸고 벌어진 논쟁으로 일부 참여자들이 광주로 돌아오는 경우도 있었다.⁵⁰⁾ 농성 참가자들은 집회와 시위에서 삭발로 의사를 표하거나, 입장 발표, 기자회견 등을 했으며, 거리시위에서는 선두에서 플래카드를 펼쳐드는 역할을 맡았다. 일상적으로는 서명운동과 사진전시회 등을 벌여 가해자의 처벌과 특별법 제정의 필요성을 알렸다. 명동성당의 농성단은 국회의 역할이 크다는 인식 하에 10월 중순 농성장을 여의도로 옮기는 방안이 검토되었으나, 실현되지는 않았다.

광주에서의 농성은 5·18공대위 주관 하에 시민단체와 관련단체 회원들이 참여하는 전개되었다. 광주에서의 농성은 광주·전남연합의 회원 단체 등이 분담하여 교대로 진행되었다. 광주의 농성장은 시민들로부터 서명을 받고 도심 집회를 지원하는 상징적인 장소로 활용되었다.⁵¹⁾ 이곳에서의 농성은 서울에 비해 조직성과 긴장감이 낮았고, 서울에서 농성하다 내려온 사람들이 농성장을 지키기도 했다.

이외에도 정치인, 시민사회단체와 대학생단체 등이 중심이 되어 일정기간 동안 농성과 단식농성을 전개했다. 이들에 의한 농성은 7월부터 시작되어 10월까지 연속적으로 또는 단속적으로 이루어졌다. 한편 김영진 의원은 국회 7월 24일부터 8월 6일까지 국회 기도실에서 단식 농성을 벌였고, 정상용 의원과 광주지역 의원 등 100여 명은 7월 24일부터 15일간 국토순례를 하며 가해자 처벌을 호소했다.

넷째, 시민들의 참여와 지지의 결집을 위한 참여 방법들이 활발하게 사용되었다. 그것은 크게 두 가지였는데, 집합행동으로 표출되는 방법은 성명과 선언 발표, 결의문 채택, 기자회견 등이 있었다. 이러한 활동은 그 사례를 헤아리기 어려울 정도였는데, 운동의

49) 광주에서의 농성이 시도되었던 날은 8월 1일이었으나, 경찰의 봉쇄로 인해 다음 날부터 시작되었다.

50) 김태찬 구술조사, 2015. 9. 18.

51) 광주의 농성자들은 8월 13일부터는 서울지방검찰청 앞에 농성장을 설치할 계획을 세웠으나, 성사 가능성이 높지 않아 광주에서 농성을 계속했다. 10월 21일 농성을 해산한 이후에는 서울의 농성에 동참한다는 방침이었지만, 일부만이 개인적으로 합류했던 것으로 보인다.

전개에 따라 활동들이 일정하게 달라졌다. 견해를 발표하는 운동 방법은 주요 쟁점들이 발생할 때 폭증하는 양상을 보였다. 특히 7월 18일 검찰의 발표, 10월 11일 노태우의 5·18에 관한 견해 발언 보도, 10월 20일 박계동 의원의 노태우 비자금 폭로 등이 계기점이 되었다.

이러한 운동의 활성화에는 지식인 집단의 역할이 컸다. 특히, 7월 31일 고려대 교수 131명이 ‘검찰수사와 결정에 대한 우리의 견해’라는 시국선언을 했던 것이 계기가 되었다. 이후 전국 곳곳에서 교수들이 성명을 발표했다. 종교계에서는 8월 중순 이후부터 입장을 발표하는 방법으로 참여였다.⁵²⁾ 교사 집단은 9월 말경부터 성명과 선언을 발표하면서 특별법 제정운동에 동참했다. 10월에 들어서는 변호사, 의사, 농민, 노동자 등 직능단체별로 성명을 발표했으며, 지방의회는 물론 지방자단체장들도 시국선언에 동참했다. 성명과 선언 발표와 같은 운동의 방법은 11월 24일 특별법 제정 방침이 발표되면서 소강상태를 보였다.

다섯째, 5·18특별법 제정운동에 대한 대중의 관심을 널리 확산하고, 참여를 유도하는 서명운동과 사진전시회가 한 몫을 했다. 서명운동은 5·18공대위의 주도로 8월 3일부터 광주에서부터 시작되었다. 서명운동은 시민사회의 연계망을 통해 전국으로 확산되었다. 9월 18일 천주교 측에서는 123,464명의 서명을 받아 특별법 청원을 했고, 9월 22일에는 28만 5천여 명이 서명했던 것으로 집계되었다. 서명운동은 대규모 회원을 확보한 시민단체들이 보다 적극적으로 참여하면서 일상적인 운동으로 자리매김했다. 그리하여 10월 중순에 이미 100만 여명 이상이 서명에 참여했다.⁵³⁾ 서명운동의 결과 특별법 제정의 당위성과 사회구성원의 지지를 입증하는 근거로 국회에 제출되었다. 하지만 국회가 이 자료에 어느 정도 가치를 부여하는가는 확인되지 않는다.

서명운동이 전개되는 장소에는 5·18의 진상을 알리고, 특별법 제정의 필요성을 홍보하기 위해 사진전시회가 병행되었다. 사진전시회는 명동성당 농성단의 주요한 활동 방법의 하나였다. 사진전시물은 고정된 것이 아니라, 운동 과정에서 생산된 새로운 사진들이 추가되었다. 국민위원회는 사진전시회가 상당한 효과를 거두는 것으로 판단하고, 지역과 다른 서명 장소 등으로 확산시키려고 했으나, 실행되지 않았던 것으로 보인다.

여섯째, 공청회와 토론회 등을 통해 사법부의 발표를 토로하거나 특별법의 구성 방안이 모색되었다. 또한 정당들의 특별법 제정 활동을 촉구하는 다양한 방법들이 추진되었다. 이는 각 정당의 대표들을 면담하여 5·18관련단체와 시민사회의 입장을 전달하는 것과 여의도

52) 이를테면 8월 8일 광주향교 유림대표들이 성명을 발표했고, 8월 15일 천주교 김수환 추기경이 ‘5·18학살자를 처벌하여 민 주질서를 바로 잡자’는 메시지를 발표했다. 불교계에서는 8월 26일 조계종에서 성명을 발표했으며, 기독교계에서는 9월 4~5 일에 적극적 참여에 관한 입장을 발표했다.

53) 서명운동의 결과는 광주에서만 329,400여명이 전국에서 130만 명 이상이 참여했으며, 해외에서도 2만여 명 이상이 참여했던 것으로 집계되었다(민주주의 민족통일 광주·전남연합 정책실, 1996).

국회 앞에서 집회를 통해 의사를 전달하는 것이었다. 이러한 활동은 특별법 제정이 실현될 수 있는 가능성이 높을 때 주로 이루어졌다.

V. 맺음말

5·18특별법의 제정과 가해자들에 대한 대법원의 판결 그리고 이들에 대한 특별사면이 단행된 지 18여 년이 흘렀다. 이 기간 동안 5·18특별법 제정운동에 헌신했던 피해자와 시민사회단체 활동가들 가운데 유명을 달리했거나 병환 중인 사람들이 적지 않다. 이와 같은 양상은 가해자들의 경우도 마찬가지이다. 20여 년의 세월은 이렇게 흘러갔지만, 5·18특별법과 가해자 처리에 관한 논란은 끊이지 않고 있다. 일찍이 일단락되었거나 재평가되었던 5·18에 대한 평가와 예우도 점진적으로 쇠락하고 있으며, 어떤 부분들에서는 역진하는 양상을 보이기도 한다.

한국의 과거청산 작업이 일단락된 시점에서 성찰해보면, 5·18특별법 제정운동과 이 법이 미쳤던 영향은 실로 상당한 것이었다. 5·18특별법은 거창·산청·함양사건, 민주화운동 전반, 제주4·3, 한국전쟁 전후 민간인의 집단적 죽음 등 다양한 과거사 관련 청산운동의 촉발과 실행에 복합적으로 작용했다(이재승, 2010: 30). 5·18특별법은 과거사 청산 작업의 수준과 내용을 결정함에 있어서도 중요한 선례로 검토되었고 받아들여졌다. 또한 5·18특별법은 국가 기구들의 높은 장벽과 무신경 그리고 책임 회피를 토로하고 극복 대안을 마련하는데 가장 의지했던 버팀목이었다. 5·18특별법은 관련단체와 시민사회의 의견이 온전하게 수렴되지 못한 ‘반쪽의 법률’이라고 평가받기도 했지만, 이후에 제정되었던 과거청산 관련 법률들에서 이 한계를 넘어선 경우는 없었다. 따라서 5·18특별법은 과거사 청산운동의 성과들에서 여전히 높은 위상을 갖고 있으며, 특별법이 제정이 된 지 20년이 경과함에도 불구하고 중요한 법률로 그 가치를 인정받고 있다.

고소·고발운동을 기반으로 특별법을 제정했던 사회운동의 사례는 없다. 이 운동이 특별법 제정으로 귀결될 것이라고 확신했던 사람들도 희박했다. 신군부의 기반과 영향력으로부터 자유롭지 못했던 문민정부가 결단에 가까운 이 일을 단행하고 진행하기까지는 다양한 요인들이 작용했음을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 이와 관련하여 두 가지 측면에서 고찰했다. 하나는 특별법 제정운동이 정치적 구조에 어떤 영향을 미쳤고, 정치권의 대응에 따라 특별법 제정운동이 어떠한 변곡선을 그렸는가를 밝히고자 했다. 다른 하나는 특별법 제정운동의 주요 주체들은 누구이며 어떠한 역할을 했으며, 여기에는 어떠한 사회운동의 방법들이 활용되었는가를 규명하고자 했다. 특별법 제정운동이 소기의 성과를 거두었던 것은 이러한 구조와 주체 그리고 방법이 효과적으로

작동했기 때문이라고 할 수 있다.

비록 완전하고 충분한 것은 아니지만, 고소·고발운동은 국가를 상대로 한 사회운동이 나름의 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 일찍이 없었던 두 개의 법률이 제정되었으며, 고소·고발운동의 대상들 대부분이 구속·재판을 받게 되었다. 이러한 과정은 운동의 동력과 주체의 약화 및 해산을 유도했다.

이를 바탕으로 가해자에 대한 사법적 처벌이 이루어지면서 한국은 세계적으로 주목을 받았지만, 우려는 현실이 되었다. 특별법은 보다 근본적인 문제를 수용하지 못했고, 이는 오늘날에도 미해결 상태로 남았다. 특히 5·18의 청산 작업의 시종이라고 할 수 있는 진상규명의 핵심적인 쟁점들이 밝혀지지 않았다. 사법부의 주된 기능과 역할이 법률적 근거에 의거하여 범법자의 위법성을 입증하고, 이에 적절한 양형을 선고하는 것이다. 따라서 완전한 진상규명과는 거리가 있었다. 즉 특별법을 집행하는 사법부는 처음부터 5·18의 진상 전체를 규명하는 것을 목적으로 하지 않았던 것이다. 그리하여 2007년에 국방부과거사위원회는 12·12와 5·17에 대한 진상규명 작업을 다시 했다. 그렇지만 여전히 말끔하게 5·18의 전모가 드러나지는 않았다는 것이 중론이다.

이 글은 특별법에 담겨있는 역사적 의미와 가치가 중요하듯이, 한국의 사회운동에서 특별법 제정운동이 갖는 의미를 재고하기 위해 재구성하고 성찰하는데 주안점을 두고 있다. 특별법 제정운동은 목표했던 바를 모두 이루었던 것은 아니지만, 현대사의 중대한 전환점이 되었음은 분명하다. 어쩌면 당시에 이루지 못한 목표를 성취하려했던 노력들이 제도화가 동반한 달콤한 나락으로 급속하게 침윤하는 것을 막아주었는지도 모른다. 이것이 다른 어떤 과거사보다 뜨거운 사회적 쟁점으로 신속하게 재 점화되고, 우리 사회에 민주주의와 인권, 정의, 평화 등 다양한 메시지를 전하는 구심으로 작용하는 이유라고 할 수 있다.

- (사)5·18민주화운동부상자회. 2002. 「5·18부상자회20년사」.
- (재)5·18기념재단. 2015. 「구술생애사를 통해 본 5·18의 기억과 역사 7」.
- 5·18학살자 재판 회부를 위한 광주·전남 공동대책위원회. 1996. 「5·18공대위 창립 1주년 기념 자료집」.
- 5·18학살자 처벌 특별법 제정 범국민비상대책위원회. 1995. 「5·18학살자처벌 특별법 제정운동 보고자료집」.
- 5·18학살자처벌특별법제정 범국민비상대책위원회. 1995. 「결성식 자료집」.
- 곽노현. 1996. 「5.18에 대한 규범적 평가 : 5.18 헌법소원 및 5.18 특별법의 쟁점과 해법」. 「민주법학」 10권. 민주주의법학연구회. 50~69쪽.
- 광주광역시 5·18사료편찬위원회. 2014. 「5·18민주화운동」.
- 김민배. 1996. 「시론 : 5.18 특별법에 대한 위헌 논의에 부쳐 : 넘쳐서가 아니라 모라자서 위헌이다」. 「민주법학」 10권. 민주주의법학연구회. 7~13쪽.
- 김성천. 1996. 「5.18 특별법의 쟁점과 흐름」. 「법과 사회」 13권. 법과사회이론학회. 180~199쪽.
- 김영수. 2011. 「한국 과거사정리와 국가의 전략」. 「역사연구」 2. 선인. 141~167쪽.
- 김영택. 2010. 「5월 18일, 광주」. 돌베개.
- 김재균. 2000. 「5·18과 한국정치 : 광주보상법과 5·18특별법 결정과정 연구」. 한울.
- 나간채. 2012. 「한국의 5월운동」. 한울.
- 노기호. 1996. 「5·18 특별법의 위헌 여부 : 5·18 특별법 제2조의 위헌심판에 관한 헌법재판소판례평석을 겸하여」. 「한양법학」 7. 한양법학회. 229~246쪽.
- 민병로. 2014. 「5·18진상규명과 책임자처벌에 관한 대법원 판결 분석」. 「님을 위한 행진곡 학술세미나」. 광주시민단체협의회·5·18기념재단.
- 민주주의 민족통일 광주·전남연합 정책실. 1996. <역사적 전환기를 부른 5·18민중항쟁을 되새기며>.
- 박선희. 2002. 「언론의 정치적 현실구성에 대한 담론분석 : 5.18 특별법 제정에 관한 동아일보와 조선일보의 사설을 중심으로」. 「정치정보연구」 5-1. 한국정치정보학회. 209~248쪽.
- 박원순. 2001. 「제18장 5·8특별법의 제정과 법적 청산 : '배상'의 측면에서 본 광주항쟁」. 「5·18민중항쟁사」. 광주광역시5·18사료편찬위원회. 533~561쪽.
- 변정수. 1997. 「5·18특별법 제정의 전말」. 「민주법학」 13. 민주주의법학연구회. 347~379쪽.
- 서영표. 2013. 「사회운동이론 다시 생각하기: 유물론적 분석과 지식구성의 정치」. 「민주주의와 인권」 13-2. 전남대 5·18연구소. 303~346쪽.

- 양선숙. 2010. 「법적 허구(Legal Fiction)의 의의 : 헌법재판소의 5·18특별법 합헌 결정과 관련하여」, 「법학논고」 34. 경북대학교 법학연구원. 185~210쪽.
- 오호택. 1996. 「5.18 특별법과 공소시효」, 「안암법학」 4권. 안암법학회. 7~13쪽.
- 이보영. 2007. 「5·18민주화운동 가해자와 피해자에 대한 형사법적 평가」, 「법학연구」 27. 한국법학회. 281~303쪽.
- 이영재. 2004. 「과거청산과 민주주의 5·18 사법적 처리의 의의를 중심으로」, 「민주주의와 인권」 4-2. 전남대 5·18연구소. 241~281쪽.
- 이재승. 2010. 「국가범죄」. 엘피.
- 임희섭. 1999. 「집합행동과 사회운동의 이론」. 고려대학교 출판부.
- 정근식. 2001. 「제22장 청산과 복원으로서의 5월운동」, 「5·18민중항쟁사」. 광주광역시 5·18사료편찬위원회. 653~679쪽.
- 정웅태. 2001. 「제17장 5·18 관련자 재판의 전개과정」, 「5·18민중항쟁사」. 광주광역시 5·18사료편찬위원회. 495~532쪽.
- 조대협. 1999. 「한국의 시민운동」. 나남출판.
- 최재천. 2004. 「끝나지 않은 5·18」. 향연.
- 최정기. 2006. 「과거청산에서의 기억 전쟁과 이행기 정의의 난점」, 「지역사회연구」 14-2. 3~23쪽
- 한상범 외. 1997. 「12·12, 5·18재판과 저항권」. 법률행정연수원.
- 한인섭. 2002. 「국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복 : 5·18민주화운동의 법적 해결을 중심으로」, 「서울대학교 법학」 43-2. 서울대학교 법학연구소. 187~237쪽.
- 한인섭. 2006. 「5·18재판과 사회정의」. 경인문화사.
- Carter, April(조효제 역). 2007. 「직접행동」. 교양인.
- Hayner, Priscilla B.(주혜경 역). 2008. 「국가폭력과 세계의 진실위원회」. 역사비평사.
- Rigby, Andrew(장원석 역). 2007. 「과거사 청산의 비교 정치학」. 온누리.

갈등관리의 정치 :

갈등 대체전략으로서 5·18특별법

오 승 용 (전남대학교 5·18연구소)

1. 들어가는 말

1995년 12월 21일 “5·18민주화운동 등에 관한 특별법”이 제정·공포되었다. 법률의 주요 골자를 살펴보면, 이 법은 12.12쿠데타와 5·18내란사건의 주동자들에 대한 공소시효의 진행이 노태우대통령이 임기종료일인 1993년 2월 24일까지 정지된 것으로 보고, 법 제정 이전 검찰의 불기소처분에 대해서는 법 시행 30일 이내에 재정신청(裁定申請)을 할 수 있도록 하고, 순수하게 5·18민주화운동과 관련하여 상훈을 받은 자의 서훈과 훈장을 치탈한다는 내용을 담고 있다. 이 법은 과거사청산과 관련하여 매우 중요한 정치사적 의미를 갖고 있기 때문에 법률적 의미뿐만 아니라 정치사회학적, 역사적 맥락에서도 평가가 필요하다. 그렇지만 5·18특별법은 공소시효의 적용과 관련하여 많은 사회적 논란의 대상이 되었던 법률이었던 만큼, 그 동안 수행된 관련 연구 역시 5·18특별법의 위헌 여부나 형사법적 의미 등에 대한 법률적 논의가 대부분이었다(김민배 1996; 노기호 1996; 오호택 1996; 조용환 1996; 이보영 2007).

내용상 선행연구 대부분이 법해석학적 연구였다고 분류할 수 있지만, 5·18특별법에 관한 연구는 특별법 제정·공포 이후엔 거의 이루어지지 않았다. 5·18특별법 제정 직전 시기에만 위헌여부 관련 연구가 집중적으로 이루어졌을 뿐, 법 제정 이후엔 관련 연구가 거의 이루어지지 않고 방치되었다. 물론 이러한 연구시기와 내용의 편중 속에서도 정책결정과정을 중심으로 광주보상법과 5·18특별법 결정과정을 연구한 드문 사례가 있고(김재균 2010), 특별법 제정 당시 언론의 보도 태도와 담론을 분석한 연구가 드물게 있었다(나의갑 1996; 박선희 2002). 이 연구는 5·18특별법에 관한 정치사회학적 연구로서,

5.18특별법 제정·공포 20주년을 맞아 5·18특별법 제정의 내용이나 법률적 의미에 대한 해석보다는 특별법 제정과정의 정치적 의미를 갈등이론의 맥락에서 조명해보는데 목적이 있다.

이 연구에서 주목하는 부분은 다음과 같다. 전두환과 노태우 등 5·18내란사건의 주동자들에 대한 사법처리 요구가 분출되지 못하고 잠복되어 있다가 문민정부의 출범과 함께 내란사건 주동자들에 대한 고발조치가 이루어졌다. 그러나 검찰은 국민이 동의하기 힘든 이유로 불기소를 결정하자 5·18특별법이라는 새로운 대안이 만들어졌다. 5·18특별법이라는 새로운 대안에 대해 정권과 집권당은 처음에는 회피로 일관했으나 5·18관련 단체와 야당의 수용 요구가 교차하고, 노태우비자금 사건 등이 발생하자 그 동안의 회피 방침에 전환이 이루어진다. 이 연구는 회피와 수용이라는 갈등들 간의 경쟁과정을 갈등의 대체(전략)라는 시각에서 분석해보고자 한다.

정치의 본질은 갈등을 처리하고 관리하는 것인데, 반드시 갈등을 해결하는 것이 정치의 목적은 아니다. 때론 갈등의 표출을 억압하고, 갈등의 처리를 지연하거나 혹은 갈등을 갈등주체들 간의 타협을 통해 절충하는 것 역시 정치의 목적이다. 사회에 존재하는 다양한 정치적 갈등을 갈등처리의 정치를 통해 해결하는 것이 정당정치의 과정이기도 하다. 갈등의 처리과정에서는 다양한 갈등들이 경쟁하고 ‘갈등들 간의 갈등(충돌)’이 빈번하게 발생하는데 하나의 갈등이 정치체제에 미치는 파급효과가 클 때 새로운 갈등을 끌어들이 기존 갈등의 파급력을 약화시키거나 혹은 새로운 이해관계를 창출하기도 하는데, 이것이 갈등의 대체다. 5·18특별법의 제정을 갈등관리정치의 맥락에서 해석해보는 것이 이 연구의 궁극적인 목적이다. 5·18특별법은 민주자유당(후에 신한국당)이 대선자금공개와 대통령비자금폭로, 총선패배의 위협이라는 갈등을 관리하기 위해 수용되었고(갈등의 대체), 이를 통해 새로운 정치적 이해(세력교체와 총선승리, 정권의 정통성 강화)를 만들 수 있게 되었다.

이 연구에서 다루어질 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 정당에 의한 갈등관리과정을 이해하기 위해서는 갈등이론에 관한 이해가 선행되어야 한다. 이를 위해 사회에 존재하는 정치적 갈등이 어떻게 처리되는가에 관한 갈등이론을 정치적 갈등의 처리에 관련된 부분에 한정하여 소개해보고자 한다. 파슨스 류의 구조기능주의적 시각과는 달리 갈등이론은 갈등의 편재성에 주목한다. 갈등이론에서는 갈등의 존재 자체가 역기능적이라고 보지는 않으며, 현실에 존재하는 다양한 갈등들이 경쟁과 대체의 과정을 통해 사회를 통합하고 전진시키는 동력으로 본다. 이러한 갈등의 처리과정에서 갈등을 처리하는 주체들의 여러 전략들이 동시에 경쟁하게 된다. 이 연구에서는 샤프슈나이더의 갈등이론을 중심으로 정치적 갈등이 처리되는 갈등 정치학의 유의미성을 짚어보고자 한다.

다음으로 5·18특별법 제정의 배경을 살펴보고자 한다. 5·18특별법 제정을 둘러싼 세

가지 흐름이 존재했는데, 5·18단체를 비롯한 사회운동세력, 검찰의 5·18불기소처분에 대한 의견서 등을 작성해서 헌법재판소에 제출하고 헌법재판소에 헌법소원을 제기했던 법조계, 김영삼정부와 민자당 내부의 파벌갈등을 비롯한 정치권의 대응이 그것이다. 이 연구에서는 5·18특별법 제정에 영향을 미친 세 가지 흐름의 존재를 확인하면서 특히 세 번째 흐름에 주목하여 5·18특별법 제정의 과정을 정리할 것이다.

4장에서는 갈등의 대체전략으로서 5·18특별법의 의미를 살펴볼 것인데, 특별법 제정을 둘러싼 당시의 갈등구도, 갈등들 간의 경쟁, 갈등의 해결을 위한 전략의 세 가지 측면이 존재하는데, 5·18특별법의 경우 갈등의 억압이나 회피가 아니라 갈등의 대체를 통해 갈등을 해결한 대표적인 사례임을 살펴보고자 한다. 즉 갈등의 ‘접근-회피’구도에서 ‘접근-접근’구도로 이행하는 과정을 구체적 사례를 통해 살펴볼 것이다.

마지막 장에서는 논문의 내용을 확인하고 갈등대체전략으로 수용된 5·18특별법 제정이 갖는 정치사회학적 의미와 영향을 요약·정리해보고자 한다. 5·18특별법 사례를 통해 기존 갈등을 대체하기 위해 새로운 갈등소재를 수용함으로써 기존 갈등이 유발하는 파급효과를 약화시키고, 새로운 이해를 창출하는 갈등의 대체 전략을 통해 갈등관리의 주체가 얻는 효과를 파악할 수 있다는 것을 파악할 수 있다.

2. 이론 : 정치적 갈등과 갈등의 정치학

사회는 영속적으로 질서정연한 체계가 아니다. 갈등이 존재하기 때문이다. 갈등이 자유롭게 표출될 수 있다는 것은 해당 사회가 전체주의가 아니라 민주주의, 혹은 민주주의에 가까운 사회임을 반증하는 것이다. 존재하는 갈등을 자유롭게 표출하지 못하도록 봉쇄·억압하는 사회는 어떠한 기준으로든 민주주의라 칭할 수 없다. 사회를 구성하는 개인은 하나의 생각, 하나의 이해, 하나의 행동으로 구조화할 수 없다. 갈등은 인간 사이의 상호작용이라는 특성이라는 점에 착안하여 경제학자 보울딩(Kenneth Boulding)은 갈등을 경쟁의 형태로 규정하면서 경쟁 당사자들이 각각 상대방에게 양보할 수 없는 위치를 확보하려는 목적이 양립될 수 없음을 지각함으로써 갈등이 발생한다고 보았다(Boulding 1963).¹⁾ 갈등은 당사자들이 어떤 목표 혹은 목적을 충족시키려는 상호과정 속에서 상대와

1) 루이스 코저에 따르면, 일반적으로 갈등의 개념은 복수의 개인 또는 한 특정한 인간집단이 하나 또는 그 이상의 다른 특정 인간집단과 양립할 수 없거나 또는 양립될 수 없는 것처럼 보이는 목표를 추구하는 탓으로 인하여 ‘의식적인 대립관계 (conscious opposition)’에 빠져 있는 상태”를 가리킨다(홀 1999, 192-193).

양립하거나 조화될 수 없는 경우에 발생한다. 보울딩에 따르면, 체제경쟁, 정권경쟁, 이해관계에 따른 경쟁이 갈등의 원인이며, 갈등은 복수의 개인 또는 집단이 같은 목적으로 가짐으로써 동일한 공간·지위 및 양립할 수 없는 역할이나 목표를 추구함으로써 발생할 수 있다(Boulding 1963; 홀 1999, 196).

다렌도르프(R. Darendorf)는 보울딩의 정의를 확대하여 행위자들이 인식하든 못하든 간에 객관적으로 볼 때 목표의 양립가능성이 없는 상황을 갈등으로 규정한다. 곧 이러한 유형의 갈등은 비현실적 갈등(non-realistic conflict)이라고 말할 수 있으며 주로 소통의 부족에서 초래된다(구영록 1994, 21-22). 도이치(K. Deutch)는 서로 양립할 수 없는 없는 활동이 발생할 때 갈등이 존재 하며 이 양립불가능성은 진퇴양난으로 이어진다고 주장한다. 곧 갈등은 한 편을 희생시켜 다른 편을 얻게 되므로 양립이 불가능하거나 또는 양립하기 힘든 목표들을 추구하게 된다(터너 2001, 99).

이들 갈등이론가들의 공통점은 사회를 통합과 균형이라는 구조기능주의적 시각으로 바라보는 것이 아니라 사회생활에서 갈등이 널리 퍼져 있고 그 원인, 형태, 그리고 효과 등을 분석하는데 관심을 두고 있다는 것이다. 그렇다면 갈등이 존재함을 밝히고, 갈등이 사회의 변동에 영향을 미친다고 말하는 단계를 넘어서기 위해 필요한 설명은 무엇인가?

갈등이론이 단순히 갈등의 존재와 갈등의 의미에 대한 설명이 아니라 갈등관리의 주체와 갈등관리의 전략이라는 방향으로 이론적으로 진화하는데 기여한 이론가가 정치학자 샤프슈나이더(E. E. Schattschneider)다. 샤프슈나이더는 갈등이 어떻게 능동적으로 처리되는지를 규명하고 있는데, 특히 그는 능동적 갈등처리의 주체로 정당을 거론한다. 정치는 갈등처리의 과정인데, 정치를 갈등을 동원하고 관리하며 통합하는 역할로 정의한다(샤프슈나이더 2008). 샤프슈나이더에 따르면, 정치란 기본적으로 사적인 영역에서 발원하는 수많은 갈등들 중 공동체의 존속과 관련된 중요한 갈등들을 공적 논의에 적합한 양식으로 전환하여 광범위한 대중이 그와 관련된 결정과정에 참여할 수 있게 하는 일련의 활동이다. 그렇기 때문에 모든 정치는 갈등을 다루며, 갈등의 공적 처리 과정은 갈등의 중요성을 부여하는 것에서부터 시작되는데, 공적 영역에서 갈등을 그 중요성에 따라 우선순위를 부여하는 과정에서부터 정치는 개입하게 된다. 이해당사자들에게는 자신과 관련된 갈등이 최우선순위이지만, 정치는 분출되는 갈등 중에서 어떤 갈등이 중하고, 어떤 갈등은 부차적인지, 어떤 갈등은 무시해도 되는 갈등인지를 ‘결정’하게 된다. 이것이 정치의 역할이다. 바꿔 이야기하면, 갈등은 서로 경쟁하는 것이다(샤프슈나이더 2008, 119). 그렇다면 민주주의에서는 누가 갈등을 정의하고 그것에 대한 우선순위를 결정하는가? 그것의 주체는 단연 정당(political party)이다. 기존 정치이론가들과 달리 샤프슈나이더는 정당을 사회의 갈등이나 균열을 반영하는 수동적 존재로 인식하는 것을 넘어 정당이 갈등과 관련하여 일정한 프레임을 만들고 갈등을 위계화 하는 능동적 존재임을 적극적으로

강조하고 있다. 즉 샤츠슈나이더는 정당을 종속변수로 상정하는 대부분의 연구들과 달리 정당을 독립변수로 상정하고 있다(샤츠슈나이더 2008, 121).

정당과 갈등의 관계에 대한 샤츠슈나이더의 인식은 정당론을 체계화한 대표적 연구자인 사르토리(G. Sartori)나 마이어(P. Mair)에게도 계승되고 있다(Sartori 1976; Mair 1997). 정당을 독립변수로 상정한다는 것은 정치과정, 나아가 민주주의 체제의 유지와 작동에 있어 정당이 매우 능동적인 역할을 수행한다는 것을 의미한다. 정당이 수행하는 가장 대표적인 기능 중 하나는 유권자들이 선택할 수 있는 대안을 정의하고 제시하는 것이다. 이것은 복잡한 현대사회에서 유권자로 하여금 자신의 이익과 가치에 부합하는 대안을 좀 더 쉽게 선택할 수 있도록 해주는 정당의 주된 기능이자 능력이다. 선거에서 정당들이 제시하는 대안들 간의 경쟁을 통해 정부가 구성된다는 점에서 이는 정치체제로서의 민주주의 문제와 직결된다.²⁾

샤츠슈나이더는 갈등의 네 가지 차원을 규명했다. 정치의 과정과 결과는 모두 갈등을 구성하는 네 가지 차원에 의해 해결 여부가 결정된다(샤츠슈나이더 2008, 125-127). 첫째, 갈등의 범위(scope)이다. 갈등의 범위는 누가 그리고 얼마나 많은 사람이 갈등에 관여하는가이다. 새로운 참여자가 투쟁에 들어오면 힘의 균형이 변하고 그 결과 또한 달라진다. 갈등의 범위는 갈등의 사사회와 사회화라는 상호 대립하는 경향으로 나누어 볼 수 있다.³⁾

갈등의 두 번째 차원은 가시성(visibility)이다. 가시적인 이슈일수록 갈등이 발생할 가능성이 높다. 통치과정의 변화, 새로운 양식의 정치투쟁으로 인해 정부가 실행하는 공적 조치들의 가시성이 높아졌고, 그 결과 이를 둘러싸고 더욱더 큰 갈등이 야기되었다.⁴⁾

셋째, 갈등의 강도다. 사람들이 공적 이슈에 관심이 제고되면 될수록 이를 둘러싸고 더 큰 갈등이 야기될 수 있다.⁵⁾

넷째, 갈등의 방향이다. 수많은 갈등이 발생하면서 각각의 갈등은 사람들을 서로 다른 분파, 정당, 계급 등으로 분열시킨다. 그러나 갈등들 간의 균등성 곧 갈등들이 비슷한

2) 5·18특별법 입법과정은 정당의 대안제시 기능이 가장 전형적으로 표출된 대표적 사례 중의 하나다. 근본적으로 정당은 유권자에게 무엇을 선택해야 하는가를 제시할 수 있어야 하고 그것에 실패한 정당은 유권자의 지지를 받을 수 없고 궁극적으로 집권에 성공할 수도 없다.

3) 5·18특별법의 제정을 요구한 5·18 관련 단체를 비롯한 사회운동세력이다. 가장 먼저 5·18 관련 단체들이 책임자 처벌을 요구했다. 의제를 수립하고, 이를 사회화시킴으로써 갈등으로 부상했던 것이다. 이는 갈등의 범위를 확대하는 것이다. 반면 김영삼대통령과 민자당의 입장은 광주문제가 이미 5·18보상법에 따라 해결되었으며, 책임자처리는 “역사적 평가에 맡기자”며 이 문제의 사회화를 회피했다.

4) 5·18특별법 제정을 요구하는 사회운동세력과 법조계는 갈등의 가시화를 위해 책임자 처벌을 요구하는 성명서를 발표하고, 각종 시위와 단식농성 등을 통해 갈등의 존재를 사회구성원들에게 가시화하려는 노력을 전개했다.

5) 갈등의 강도를 높이기 위해 법조계는 검찰의 불기소 처분에 대한 헌법소원을 제기했다. 검찰의 불기소 처분과 특별법 제정의 정당성을 제도권 밖의 운동의 영역에서 제도권 내부의 헌법해석의 문제로 전환시킴으로써 갈등을 제도영역으로 진입시켰는데 이러한 시도와 전략들은 갈등의 강도를 강화시키는 효과가 있다.

강도로 서로에게 동등한 영향을 미치고 이로 인한 상쇄효과 때문에 이 공동체 내의 모든 적대가 완화되고 긴장도가 낮은 체계를 만들어낼 가능성은 거의 없다고 보았다. 어떤 갈등은 다른 갈등을 대체하게 되는데 그 이유는 기존 갈등을 대체한 전자의 갈등이 더 가시적이고 강도가 높기 때문이다. 그러므로 수많은 갈등들 속에 놓여 있는 우리로서는 갈등에 우선순위를 부여하면서 가장 중요한 갈등을 가지고 싸워야만 한다. 일단 우선 순위가 높은 갈등을 중심으로 분획선이 그어지면, 양 진영에 속한 사람들은 각자 통합되는 경향이 있다. 우선순위가 높은 이슈에 힘과 관심이 쏠리면서 우선순위가 낮은 갈등은 사람들의 시야에서 사라진다. 그러므로 덜 중요한 이슈에서는 서로 견해가 다르더라도 주요한 갈등에 의해 분획된 각 진영 내부의 사람들은 응집되는 경향을 보이게 된다. 이를 통해 어느 정도 지속적인 다수파 연합과 소수파 연합이 부각되면서 정치도 안정성을 띠게 되는 것이다(샤츠슈나이더 2008, 127).

물론 갈등의 차원들은 서로 연관되어 있다. 사람들은 자신이 가장 잘 알고 관심이 가장 많은 이슈에서 찬반양론을 정하기 때문에 가장 가시적이고도 강도가 높은 갈등이 갈등의 전반적인 방향을 결정하는 경향이 있다. 가시성과 강도는 정치의 범위도 결정하는데 사람들은 어떤 이슈에 대해 알고 거기에 관심을 가질 때에만 이를 둘러싼 갈등에 참여하기 때문이다. 한편 갈등의 방향 또한 갈등의 범위에 영향을 미친다. 왜냐하면 사람들은 정치에서의 주요 균열이 자신과 별반 상관이 없다고 생각한다면 거기에는 관여하지 않을 것이기 때문이다.

정치전략을 결정하는 것은 바로 이 갈등의 차원들이다. 일단 특정 방향의 갈등이 정해지면 다수파의 지도자들은 자신의 연합을 유지하기 위해 그 갈등이 만들어낸 균열을 계속해서 이용하고자 한다. 만약 반대파가 순순히 그와 같은 갈등의 방향을 수용한다면 정치체제는 상대적 안정성을 유지하게 될 것이다. 그러나 다수파가 되고자 하는 반대파는 ‘갈등의 대체’전략을 추구할 수도 있다. 그것은 다수파 연합 내에 잠재되어 있는 갈등을 불러일으킬만한 이슈들을 동원하면서 그 갈등의 강도와 가시성을 높여 궁극적으로 지배연합을 분열시키는 전략이다. 갈등의 대체는 갈등의 범위 또한 변화시킨다. 새로운 방향의 갈등이 부상함으로써 이전과는 다른 사람들이 싸움에 가담하는 반면, 이전의 갈등에 참여했던 사람들 가운데 일부는 새로운 이슈에 대해 별 관심을 갖지 않기 때문이다.

이상의 이론적 틀을 통해 5·18특별법 제정과정을 분석할 경우 여러 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있게 된다. 5·18특별법을 둘러싼 정치과정을 분석함으로써 갈등의 대체 혹은 치환, 즉 새로운 갈등을 불러들여 기존 갈등을 대체하는 것은 정치전략의 핵심 중의 핵심임을 규명해 보고자 한다. 정치 지도자와 정당은 가시성과 강도를 높이고 갈등의 방향을 결정하는 이슈를 제기함으로써 갈등을 조직하는 책임을 갖고 있는데, 김영삼 대통령과 민자당(신한국당)은 기존의 불리하고 자기 파괴적인 갈등을 유리하고 갈등방향을

자기팽창성이 극대화되는 방향으로 조직하는데 5.18특별법을 활용했던 과정을 정리하고자 한다.

3. 5·18특별법 제정배경

1) 배경

앞서 언급한 것처럼, 5·18특별법이 제정되기 까지 적어도 세 가지 흐름이 영향을 미쳤다. 첫 번째 흐름은 5·18특별법의 제정을 요구한 5.18관련 단체를 비롯한 사회운동세력이다. 가장 먼저 5·18관련 단체들이 책임자 처벌을 요구했다. 책임자 처벌의 문제는 광주문제해결의 5원칙에 포함된 것으로서 1980년대 중반 이후 지속적으로 요구했던 의제였다. 그렇지만 학살의 최종 책임자로 인식되던 전두환과 노태우가 최고 권력인 대통령직을 차지하고 있던 상황에서는 이 의제가 사회화되기 어려웠다. 의제가 사회적으로 진입(entrance)할 수 없었다.⁶⁾ 지식인 단체들도 5·18특별법 제정 요구에 동참하고 나섰다. 전국의 의사·여성단체 회원들도 5·18특별법제정을 촉구하고 나섰다. 한국여성단체연합 등 여성단체 소속회원 100여명은 「5·18학살자 처벌 특별법제정촉구 여성대회」를 갖고 5·18관련자의 즉각적인 처벌을 촉구했다. 전국연합, 경제정의실천시민연합 등 시민사회단체로 구성된 「5·18학살자처벌특별법제정을 위한 시민사회단체 연석회의」 소속 회원 50여명도 민자당사 앞에서 집회를 갖고 민자당에 5·18특별법제정을 촉구하는 서한을 전달했다. 또 홍창의 서울대병원장, 인도주의실천의사협의회 배기영 공동대표 등 의사 10여명도 서울 중구 정동 세실레스토랑에서 전국 8개 지역 의사 2,376명이 서명한 5·18특별법제정 촉구 성명서를 발표했다. 이들은 성명을 통해 “건강하고 정의로운 사회를 만들기 위해서는 5·18문제에 대한 철저한 진상규명과 관련자에 대한 엄정한 수사가 이뤄져야 한다”고 주장했다(나간채 2013, 201-202).

둘째, 법조계 역시 5.18특별법의 제정에 매우 중요한 영향을 미쳤다. 특히 서울대, 연세대, 고려대 등 전국 39개 대학 법학교수 111명은 「5·18불기소처분에 대한 의견서」를 작성, 헌법재판소에 제출하고, 민주당 내 정치개혁모임 회원 24명은 전두환과 노태우

6) 다양한 사회문제 중 특정 문제가 정부와 정당에 의해 해결을 위하여 정책의제로 채택되는 과정을 대중주도의 정책형성 모델로 설명한 학자가 캅과 엘더(Roger Cobb and Charles Elder)다. 이들은 「미국정치에서의 참여: 의제형성의 동학」이라는 공저에서 엘리트주도형 정책형성과 대중주도형 정책형성이론을 제시했고(Cobb and Elder 1975), 이들의 이론을 적용하여 분석한 연구가 김재균(2010)의 연구다.

등을 내란죄로 검찰에 고발하기도 했다. 야당은 특별법 제정을 당론으로 정했는데, 새정치국민회의와 민주당은 5·18관련자 처벌을 위한 특별법 및 특별검사제 법안을 국회에 제출하였다. 그럼으로써 5·18특별법 제정 문제는 1995년 14대 국회 마지막 정기국회에서 여야가 해결해야 할 최우선 현안으로 떠올랐다(김성천 1996, 181-189; 곽노현 1996, 51).

셋째, 5·18특별법 제정은 김영삼정부와 민자당, 그리고 지배세력의 위기관리전략의 일환이었다. 제도정치과정에서 법조계와 새정치국민회의와 민주당이 5·18특별법의 제정, 특히 내란죄, 반란죄의 엄중처벌 및 공소시효 연장과 관련한 법률안 확정 과정에서 중요한 역할을 수행했다. 김영삼대통령은 5·18특별법 문제와 1992년 대선자금 공개요구에 시달려오던 중 박계동의원 의원 폭로로 노태우 전 대통령이 비자금 수뢰사건으로 구속되는 사태까지 발생하자 자신의 대선자금 문제로 불뚝이 튼 것을 막기 위해 전격적으로 강삼재 민자당 사무총장에게 5·18특별법 제정을 지시했다. 이는 5·18문제를 역사의 심판에 맡기자고 했던 김영삼대통령이 여론의 압력에 굴복한 것이면서 동시에 표문제를 이대로 둔 채 1996년 봄 15대 총선을 치렀다가는 선거참패를 면할 수 없고 나아가서는 1997년의 대통령선거에서도 크게 불리할 것을 알아차린 끝에 5·18문제를 피해가기보다는 차라리를 이를 수용하는 방법으로 바꾸어 이른바 정면 돌파 전략을 쓴 것이다. 김영삼과 민자당, 지배세력이 대선자금 문제 확산, 총선 참패 방지, 1997년 권력재창출이라는 전략적 목표 하에 자신들에게 불리한 갈등을 5·18특별법 수용이라는 새로운 갈등관리책의 도입을 통해 회피하는 전략이었던 것이다.

당시 언론에서도 민자당이 김영삼대통령의 지시에 따라 5·18특별법을 제정키로 한 것에 대해 뒤늦은 감은 있으나 불가피한 일이라고 평가했다. 1995년 7월 전두환, 노태우를 비롯한 5.18항쟁 관련 피고소, 고발인에 대해 내린 검찰의 「공소권 없음」 결정이 잘못됐다고 점을 보수언론도 동의할 정도였다. 당시 검찰의 이 같은 결정에 많은 국민들이 실망과 분노를 금치 못했고 야당과 재야 운동권, 학생운동세력은 물론이고 교수, 변호사, 종교인들까지 그 부당성을 주장, 서명운동과 가두시위 등이 끊이지 않았기 때문이다(나간채 2010, 202).

사실 국가사법 중추기관인 검찰이 불기소 결정을 내린 사건을 정부와 여당에서 특별법을 만들어 재수사토록 한다는 것은 전례가 없는 일이었다. 5·18특별법을 제정하라는 목소리가 큰 사회문제로 번지고 있어도 민자당은 거의 외면해 왔던 것이 사실이다. 5·18특별법 제정은 바로 5·6공화국과의 단절을 의미한다고 볼 수도 있으므로 3당 합당을 통해 집권한 민자당으로선 사건 당사자들이 상당수 현직에 남아있다는 현실을 외면하기 어려웠다. 이 같은 여건 속에서 민자당이 5·18특별법을 제정키로 방침을 바꾼 것은 그 정치적 의미가 남다르다.

물론 5·18특별법 제정과 관련하여 논란은 많았다. 헌법규정인 형벌불소급의 원칙이나 공소시효에 대한 이견 등 법리적인 문제도 그 중 하나다. 공소시효로 인해 형사처벌 가능

대상자가 전직대통령 2명에 불과해 특별법 제정은 상징적·정치적 의미가 더 크다. 이미 국민회의와 민주당 등은 특별법 시안을 각각 국회에 제출해 놓았었고, 헌법의 테두리는 벗어날 수 없다는 대원칙에 여야 모두 공감하고 있어 절차는 별로 문제될 게 없었다(곽노현 1996, 53-55).

결국 정부와 여당의 의지가 핵심이었고, 정부와 여당이 헌법적 논란에도 불구하고 5·18특별법 제정에 의견을 모았다. 김영삼대통령의 지적처럼 5·17쿠데타는 국가와 국민의 명예를 실추시킴은 물론 민족의 자존심을 손상시켜 모두를 슬프게 한 사건”이었고, “국가의 최후 보루로서 조국과 민족을 지키기 위해 헌신하고 있는 군인의 명예를 더럽힌 사건”이었기 때문이기도 했다. 그런데 5·18특별법은 5·18의 진상규명보다는 희생자보상과 명예회복에 초점이 맞춰졌다. 5·18특별법 제정이 불가피하다고 주장했던 이유는 잘못된 역사를 냉철히 되돌아봄으로써 다시는 이 같은 불행을 되풀이하지 않기 위해서였다. 힘에 의한 헌정 중단은 국민의 준엄한 심판을 피할 수 없다는 교훈을 남기 위해서였다(정근식 1997, 186-188 참조).

그렇지만 김영삼대통령과 민자당, 그리고 보수언론을 비롯한 지배블럭이 5·18특별법 제정을 수용했던 것은 명백한 정치적 의도와 목적이 있었고, 그러한 의도와 목적을 갈등관리론, 특히 지배적 갈등이 심화되어 관리 불가능한 상황이 도래하여 정권과 체제의 위기상황이 도래하는 것을 회피하기 위해 새로운 갈등, 정권과 체제의 존립을 유지하고 강화시키는 방향으로 기능하는 갈등을 도입하는 전략이 개입해 있다는 것이다. 샤츠슈나이더는 이를 갈등의 대체라고 명명했다. 5·18특별법 제정은 이러한 갈등의 대체전략이 작동한 것이며, 이러한 갈등대체 전략은 매우 성공적이어서 대선비자금으로 위기에 처했던 대통령과 집권당이 위기를 모면하는 수준을 넘어 정통성의 기반을 확대하고, 다음 선거에서 승리하는 원동력으로 기능했다는 점에서 매우 성공적인 갈등관리로 볼 수 있다는 것이다. 이 연구는 이러한 갈등관리전략의 일환으로서 5·18특별법의 의미를 조명하는데 목적과 필요성이 동시에 존재한다.

1) 제정과정

김영삼정부의 출범에 대한 광주의 시각은 지극히 냉소적이었다. 그렇지만 김영삼 정권이 출범하면서 5·18은 중대한 변화를 겪을 수도 있다는 기대감이 전혀 없었던 것도 아니다. 사실 김영삼정부는 그 간의 군사정부와 차별성을 강조하기 위하여 스스로를 문민정부로 칭하면서 처음부터 개혁을 주창하였고, 그에 따라 광주문제의 해결에도 뭔가 다른 커다란 변화가 있을 것이라는 기대를 심어주고 있었다. 취임 초기에 김영삼 대통령은 1993년 5월 특별담화를 통하여 광주문제에 관한 자신의 종합적인 대책을 발표하였다. 여기서

대통령은 광주민주화운동이 민주화를 위한 역정(曆正)에서 ‘우뚝한 한 봉우리’를 차지하고 있으며, 오늘의 정부는 광주민주화운동의 연장선 위에 있는 민주정부라고 선언하였다. 그리고 그러한 평가 위에서 각종 기념사업의 추진, 관련 피해자에 대한 추가 보상대책 등을 추진하겠다고 약속하였다. 1990년의 신고 및 보상의 불완전성을 인정하고 추가신고를 받도록 하였다. 이때 새롭게 2750명이 신청하였고, 이중 1843명에게 39099백만원을 지급하였다. 이 두 신고에 의해 사망자는 205명으로 재집계되었다(정근식 1997, 187-188).

1993년 광주시민의 김영삼정권에 대한 지지는 매우 높았다. 그의 개혁정책에 대한 지지였다. 이 지지는 호남주민이 결코 폐쇄적 지역주의에 갇혀있는 것이 아니라는 것을 여실히 보여주었다. 그러나 이 지지는 지속되지 못했다. ‘진상규명’과 ‘책임자 처벌’을 거부한 것이 결정적으로 작용하였다. 대통령의 광주에 대한 이 약속은 미사여구로 수식된 말잔치로 받아들여졌다. 진상규명도 되지 않은 상태에서 책임자가 누구인지도 모르는 상태에서 무엇을 역사적 평가에 맡길 것인지 분명히 밝히지 않았고 무조건 용서와 화해만을 강조했다는 비판이 가해졌다. 이것은 문민정부가 5공 및 6공 세력과의 연합을 통한 권력획득과 유지를 전제하는 한 불가능한 것이었고, 광주문제의 해결을 국민적인 과제로서가 아니라 단순히 지역적 문제로 격하시킬 수밖에 없었다(정근식 1997, 190).

김영삼정부의 5·18항쟁에 관한 입장은 군부 지도자들에 대한 공소시효문제가 제기되면서 심각한 도전을 받았다. 1995년 7월 검찰은 이른바 신군부 세력들에게 공소시효만료로 5·18과 관련하여 내란죄를 적용할 수 없다는 최종결정을 하였다. 그 결정은 말 그대로 역사에 심판을 맡기자는 문민정부 초기의 희망이 정치적으로 표현된 것이었지만 바로 이 결정은 역설적으로 꺼져가던 5월 운동의 불길을 지피는 발화제로 작용하였다.

이에 대한 항의가 7월말부터 전개되기 시작했다. 이런 흐름은 6·27지방선거에서 집권당이 패배한 것에서 나타나듯이 권력관계가 변화하고 있음을 보여주는 것이다. 광주에서는 5·18학살자 기소관철을 위한 광주전남 공동대책위원회(공대위)가 활동을 하였고, 전국적으로는 5·18진상규명과 5·18항쟁 정신계승 국민위원회”의 주도로 항의시위를 조직하기 시작하였다. 5·18특별법 제정 범국민대책위원회(5.18범대위)가 조직되어 11월까지 6차례의 범국민대회를 개최하였다. 전국적으로 대학교수 3,500여명, 교사 수천 명이 검찰의 불기소처분에 항의하여 특별법 제정과 특별검사제도를 도입하라는 서명을 진행했다(나간채 2010, 203).

수사결과가 공소권 없음으로 발표되자 그에 대한 비판과 저항은 즉각적으로 나타났고, 그 파장은 일파만파로 번졌다. 우선 광주지역 피해자들과 사회운동단체들은 언론에 관련 내용이 보도되자 검찰의 수사결과 발표 이전인 7월 14일부터 5·18학살자 재판회부를 위한 광주·전남공동대책위원회(공대위)’를 결성하고 당일 750여명이 상경하여 청와대와 검찰청에 항의방문을 결행했다. 공대위는 광주와 전남의 136개 단체가 참여했는데, 검찰의

수사결과 발표 다음날인 7월 19일에는 5·18항쟁 피해자들과 이에 동조하는 시민들이 명동성당에서 농성에 돌입했고, 이 농성은 특별법이 제정된 그해 12월 21일까지 150여일간 지속되었다. 농성자들은 이 기간 동안에 5·18사진 전시, 특별법 제정 서명운동을 지속적으로 전개했고, 거의 매일 명동성당에서 집회를 개최했다. 그리고 필요한 상황이 발생했을 때에는 청와대 검찰청 등에 대한 항의방문을, 전두환·노태우 전직 대통령 자택에서 시위와 삭발투쟁을 전개했고, 각 지역 사회단체들에 대한 방문과 강연에 나서기도 했다. 광주 현지에서도 이날 검찰 발표 규탄 및 학살자 처벌을 위한 범시민결의대회가 열렸다. 그 이후에는 서울의 국민위원회와 상호협력하면서 국회의원에게 5·18특별법 제정을 촉구하는 서한보내기, 특별법 제정을 위한 천막농성(금남로일대 6곳), 토요일집회, 특별법 제정을 위한 공청회, 서명운동과 서명자 대회, 국회방문과 입법청원 등 여러 가지 활동을 전개했다.

서울에서는 5·18진상규명과 광주항쟁정신계승 국민위원회(국민위원회)가 주도했다. 국민위원회는 광주 외 지역 인사들이 주도하여 1994년 3월 서울 종로구 기독교회관에서 결성된 조직이다. 김상근 목사와 이창복 대표가 주도적인 역할을 수행했다. 국민위원회는 검찰의 수사결과가 ‘공소권 없음’으로 발표되자마자 곧바로 5·18광주학살책임자 불기소에 대한 항의농성 기자회견’을 갖고 철야농성에 돌입했다. 7월 22일에는 5.18학살자 불기소처분규탄 및 기소촉구대회’를 종묘공원에서 거행하고 ‘전두환·노태우·정치검찰 화형식’을 거행했으며, 25일에는 광주의 5민연과 공동으로 2차 국민대회를 개최했다. 2차 국민대회 때 한총련 대학생들은 연희동 진격투쟁을 감행하기도 했다. 3차 국민대회도 두 단체가 공동으로 개최했는데, 이때 경찰과 격렬한 충돌이 발생하여 수십명 부상당했고, 18명이 구속되었다. 기소관철투쟁에서 특기할만한 일은 국회의원이자 국민위원회 집행위원인 정상용이 중심이 되어 결행한 5·18학살자 재판회부를 위한 국토종단’, 그리고 국회의 광주특위 진상조사소위원장인 김영진의원 5.18학살자 불기소처분 항의 및 기소촉구를 위한 국회단식노성’이다. 이와 병행하여 법률적 대응도 계속되었다. 헌법재판소에 헌법소원을 제출했으며, 뒤이어 5민연과 공동으로 서울고등검찰청에 항고했고, 이 항고가 기각되자 제정신청과 재항고를 했다.

7월말부터 일반 시민사회단체의 참여가 급속히 확산되어갔다. 대한변호사협회 공청회 개최(7.28), 고려대 교수 131명 성명서 발표, 광주향교 유림의 성명서 발표(8.8), 민주화를 위한 전국교수협의회 교수농성(8.14-16), 김수환 추기경 메시지발표(8.15), 서울시의회 특별법제정 결의문 채택(8.23), 민교협의 서명교수 결의대회 및 입법청원(8.24), 조계종 스님들의 성명서 발표(8.26), 예수교장로회 목회자 기자회견(9.4), 기독교장로회 총회의 결의문 채택과 서명운동(9.5), 전국 언론노동조합연맹(언노련), 한국기자협회, PD연합회 공동주최 토론회 개최(9.6), 정기국회 개원에 즈음한 여러 사회단체의 성명서 발표와 국회 앞 집회(9.11), 가두서명(9.13), 전국 6개 지역에서의 제4차 국민대회(9.16), 고려대 학생 40여명 5일간

단식농성 돌입(9.18), 연세대 학생 특별법청원서 제출(9.20), 뒤이어 민주당도 특별법안으로 국회에 제출했다(9.23).

그 이후 특별법 제정운동의 열기는 더욱 고조되어 각종 계층조직 및 단체까지 확산되었다. 거의 매일 전국 각지에서 동시다발적으로 대학생 교사 일반 시민 농민 의사 변호사 약사, 법학교수 신림동 고시수험생, 사법연수원생 등이 대규모로 특별법 제정 운동에 참여했다. 특히 10월 19일 박계동 의원에 의해 폭로된 노태우비자금사건은 특별법 제정운동을 더욱 가속화시켰다. 박계동 의원은 국회 대정문질문에서 신한은행의 서소문지점에 우일양행 명의로 예치된 110억의 예금계좌조회표를 제시하면서 노태우의 비자금 4000억원이 여러 시중은행에 차명계좌로 분산 예치되어 있다는 의혹을 제기했다. 그 후 검찰의 수사결과 노씨는 대기업 총수 등 40여명으로부터 4600억원의 비자금을 조성한 혐의로 포괄적 뇌물죄가 적용되어 ‘특정범죄가중처벌 등에 관한 법률’위반 혐의로 11월 16일 구속 수감되었다.

이러한 상황에서 특별법 제정을 위해 싸우고 있는 각 단체들은 대표자회의를 개최하여 범국민적 연대기구로 5·18학살자처벌특별법 제정 범국민비상대책위원회(범국민비대위)’를 결성하기로 의결한다. 당시에는 거의 매일 전국 각지에서 동시다발적으로 대규모의 항의집회와 성명전이 전개되고 있는 상황이었다. 그리하여 민주주의민족통일전국연합(전국연합), 민주사회를 위한 변호사모임(민변), 민주화를 위한 전국교수협의회(민교협), 참여민주사회 시민연합(참여연대), 경제정의실천시민연합(경실련), 환경운동연합, 전국민주노동조합총연맹준비위원회(민노총), 전국철거민연합(전철연) 등 8개 단체가 준비작업을 맡아 추진한 결과, 1995년 10월 26일 홍사단 3층 강당에서 5.18학살자처벌 특별법제정 범국민비상대책위원회 결성식을 가졌다. 이 위원회는 시민사회단체 및 개인으로 구성되었다. 여기에 참여한 단체는 국민위원회, 전국연합, 종교, 의료, 청년, 여성, 시민운동 등의 서울지역 시민단체와 광주지역 132개 단체, 부산지역 18개 단체, 충북지역 16개 단체 등 298개였다.

결성선언문에서 우리의 최근 역사에서 이루어내지 못했던 과거청산을 실현하기 위해 비폭력 평화적 방법으로 국민적 힘을 결집하여 특별법 제정을 쟁취하고자 제안했으며, 보다 구체적으로 11월 4일을 ‘국민행동의 날’로 선포함과 동시에 노태우 비자금문제로 드러난 신군부집단의 부정비리를 청산할 것을 강조했다.

새로 출범한 범국민비대위는 ‘국민행동의 날’로 정한 11월 4일에 국민대회를 개최했다. 이날 오전에는 전국 각지에서 국민행동강령과 국민대회를 알리는 유인물과 스티커를 배포했고, 정오에는 각 지역의 주요 거점에서 약식 집회와 문화패 공연, 희색 손수건 배포활동을 전개했다. 3시까지 희색 손수건과 깃발 흔들기, 가면을 착용한 채 손뼉 치기, 구호 제창 등을 하며 거리행진을 벌인 후 한 곳으로 집결하여 제6차 국민대회를 개최했다.

3시에는 거리의 들이 일제히 경적을 울렸다. 전국 각지의 각종 시민사회단체, 직능단체에서 특별법 제정을 요구하는 국민적 의지가 충만한 가운데 시행된 국민행동의 날은 이러한 분위기를 더욱 고조시켰다. 11월 7일에는 금융권과 공공부문 노동조합 100여개가 연대성명을 발표했으며 11일에는 제7차 국민대회가 개최되었고, 16일에는 광주 5월단체 관련자들이 장기농성 중인 명동성당에서 천주교정의구현사제단의 시국기도회가 열렸다. 21일에는 5.18광주민중항쟁동지회가 주최하여 특별법 제정추구를 위한 국회 앞 집회가 시작되었다. 이러한 국민적 압력은 마침내 11월 24일 김영삼대통령으로 하여금 역사의 심판에 맡기자는 기존의 입장을 바꾸어 특별법 제정을 민자당에 지시하게 만들었다.

김영삼대통령의 특별법 제정 지시 이후에도 범국민비대위는 11월 29일 국회의원회관에서 5·18문제의 국민적 해결을 위해 특별법의 방향과 내용에 대한 공청회를 개최했다.⁷⁾ 이어서 특별법에 관한 국민단일안을 발표했고, 제9차 국민대회를 전국 10개 지역에서 동시에 개최했으며, 12월 16일과 12월 18일에는 특별법의 올바른 제정과 특별검사제 도입 촉구 대중집회를 가졌다. 이와 같은 전 국민의 거대한 힘이 마침내 12월 19일 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」을 제정하게 했다. 이 법은 신한국당, 국민회의, 민주당 등 여야 3당 합의로 상정되어 국회의원 247명이 참석한 가운데 225명이 찬성하고 20명이 반대했으며, 2명이 기권함으로써 가결되었다. 이 법의 주요 내용으로는 공소시효 정지(제2조), 특별재심(제4조), 기념사업(제5조), 배상억제(제6조), 상훈치탈(제7조) 및 부칙으로 구성되어 있다. 12월 21일에는 범국민비대위가 주최하여 특별법 제정운동에 관한 성과보고대회를 개최함으로써 활동을 종결했으며, 명동성당 농성단도 1996년 1월 9일에 175일 동안의 장기간 천막농성을 끝내는 해단식을 갖고 광주로 돌아왔다. 1980년 항쟁 종료 이후 15년 만에 마침내 5.18특별법 제정을 이루어냄으로써 5월운동의 성과를 이루는 중요한 진전을 이뤄냈다.

5·18특별법에 따라 5·18항쟁에 대한 수사와 재판이 시작되었다. 12·12 및 5·18사건 특별수사본부⁸⁾는 헌정질서파괴사범에 대한 공소시효를 정지시키는 조항에 근거하여 전직 두 대통령을 포함한 5·18사건 핵심 관련자들을 소환·구속하였고, 특별법에 기초한 수사와 재판은 매우 엄격한 절차에 따라 진행되었다. 재판은 3월 11일 첫 공판이 열린 후에 27차례의 공판을 거쳐 1996년 8월 26일에 1심이 선고되었다. 전두환 피고인에게 사형이, 노태우피고인에게 무기징역이 선고되었으며, 나머지 피고인들에게 유죄가 선고되었다. 그 후 항소심은 12차례의 공판을 거쳐 1996년 12월 16일에 선고공판이 있었는데, 여기에서 전씨는 무기징역으로, 노씨는 17년으로, 나머지 피고인들도 감형되었다. 5·18피해자 및

7) 이 공청회에서는 안병욱이 “5·18특별법제정의 의미와 역사적 과제”, 김민배가 “특별검사제도의 의의와 사례”, 차병직이 “특별검사제도의 쟁점과 방안”을 주제발표했으며, 국민회의 박상천의원, 민주당 박계동의원, 신한국당 유수호의원, 정웅태 변호사 등이 토론자로 참여했다.

관련단체 인사들은 재판부의 선고에 실망하여 거세게 항의하는 한편, 민변·공대위·민예총 등 11개 재야 민주단체들은 5·18완전해결과 정의실현·희망을 위한 과거청산 국민위원회'의 발족식을 가졌다. 피고인들은 상고를 포기했으나 검찰과 고소인들은 대법원에 상고했고, 최종 상고심은 1997년 4월 17일 피고인 전원에게 유죄가 선고됨으로써 끝났다.

피고인	당시 직책	죄명	1심 형량	확정된 2심 형량
전두환	보안사령관 중정부장서리	내란, 내란수괴, 내란목적살인, 상관살해미수, 뇌물 등	사형 추징금 2259억원	무기징역 추징금 2205억원
노태우	9사단장 수경사령관	반란, 내란중요임무종사, 상관 살해	징역 22년 6월 추징금 2838억원	징역 17년 추징금 2628억원
황영시	1군단장	반란, 내란중요임무종사, 내란목적 살인	징역 10년	징역 8년
정호용	특전사령관	반란, 내란중요임무종사, 내란목적 살인, 뇌물방조	징역 10년	징역 7년
이희성	계엄사령관	내란, 내란중요임무종사 등	징역 8년	징역 7년
주영복	국방장관	내란, 내란중요임무종사	징역 7년	징역 7년
허화평	보안사령관 비서실장	반란, 내란중요임무종사	징역 10년	징역 8년
허삼수	보안사 인사처장	반란, 내란중요임무종사	징역 8년	징역 6년
이학봉	보안사 대공처장	반란, 내란중요임무종사	징역 10년	징역 8년
차규현	수도군단장	반란중요임무종사 등	징역 7년	징역 3년 6월
최세창	3공수여단장	반란중요임무종사	징역 8년	징역 5년
장세동	30경비단장	반란중요임무종사	징역 7년	징역 3년 6월
신윤희	수경사 헌병부	반란중요임무종사	징역 4년	징역 3년 6월
박종규	3공수여단 15대대장	반란중요임무종사	징역 4년	징역 3년 6월
박준병	20사단장	반란중요임무종사	무죄	무죄
유학성	국방부 군수차관보	반란중요임무종사 등	징역 8년	징역 6년 (사망으로 대법원에서 공소시각)

* 출처: 변정수(1997)

문제는 사면이었다. 대법원 판결이 있기 전부터 일부에서는 전두환·노태우 두 전직 대통령에 대한 사면론이 제기되었다. 그 결과 97년 4월 17일 최종판결이 내려지자

5·18단체와 시민사회단체들은 사면저지 성명서를 발표했다. 가해자들이 진지한 참회와 사과와 자세를 보이지 않는 상태에서 사면을 거론하는 것은 학살행위를 용인하고 5·18항쟁의 본질을 왜곡시킬 수 있고 5·18항쟁이 정략적으로 이용될 우려가 있다는 점에서였다. 그러나 이들에 대한 사면론은 정치권을 중심으로 사그라지지 않았다. 신군부 쿠데타의 최대 피해자인 김대중 국민회의 총재는 “김영삼 대통령의 임기 내에 사면을 단행, 하루 빨리 동서화합의 길이 열리도록 해야 한다는 생각을 갖고 있다”고 말했고, 신한국당 이회창 대표는 김영삼 대통령에게 추석 전 조기석방을 건의하기도 했다.

이러한 움직임이 구체화되자 광주의 5월 단체와 재야 시민단체들이 강력하게 반발했다. 그러나 대선을 앞두고 김대중의 당선 가능성이 어느 때보다 높아지자 오월문제의 해결을 위해 공개적으로 반대하는 목소리는 소외되었다. 마침내 대통령선거에서 김대중이 대통령에 당선되자 12월 22일 두 전직 대통령을 비롯한 관련자들에 대한 사면이 단행되었다. 이후 5·18신묘지 조성공사가 이루어졌고, 5월 18일이 법정기념일로 공직 제정되고, 법원의 확정판결을 받은 가해자들이 국가로부터 받았던 각종 훈장이나 포장 등의 상훈에 대한 치탈방침이 결정되었다. 뒤이어 2002년에는 폭도로 불리던 5·18항쟁의 피해자들이 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 의거 국가유공자로 예우되고 5·18묘지가 국립5.18민주묘지로 승격됨으로써 5·18특별법 제정 이후의 프로세스도 완료되었다.

4. 갈등의 대체로서의 5·18특별법

1) 갈등의 구도

가장 먼저 살펴봐야 할 것은 5·18특별법의 재정을 둘러싼 갈등의 구도이다. 모든 운동이나 불만이 이슈가 되는 것은 아니다. 이슈를 만들기 위해 수많은 시도가 이루어지지만 갈등과 결합될 때에만 이슈가 형성된다. 단적인 예로 5·18항쟁의 유가족과 관련 단체들은 전두환과 노태우 등 12·12쿠데타 세력들이 감행한 5.17비상계엄확대조치 및 그에 항거하여 일어난 광주시민들을 무자비하게 살상한 행위는 국헌을 문란케하여 정권을 장악하기 위해 살상행위 내지는 내란행위로 규정하고 있었지만, 전두환과 노태우가 집권하던 시기에는 쿠데타의 당사자가 최고권력을 장악하고 있었기 때문에 비록 이들의 처벌을 강력히 원했지만 이들에 대한 고발은 엄두를 내지 못하고 있었다. 광주문제의 해결은 결국 이들의 불법적 권력찬탈행위에 대한 사법적 책임을 물을 수 있을 때 완결되는 것이었음에도 고발의 당사자가 대통령이었던 상황에서는 이러한 문제해결은 가능할 수 없었다. 불만과 이해가 존재하고 있었지만, 이슈가 될 수 없었던 것은 갈등을 억압하고 있던 권력구조가 존재하고

있었기 때문이다. 이는 갈등의 억압이라고 표현할 수도 있고, 갈등으로 발전하지 못한 불만 내지 이해라고 표현할 수도 있을 것이다.

1993년 문민정부의 출범은 정치적 환경을 바꿔놓았다. 이 시기 갈등의 구도는 갈등의 ‘접근(approach)-회피(avoidance)’유형에서 갈등의 ‘접근(approach)-접근(approach)’유형으로의 변화로 요약할 수 있다. 접근-회피 유형은 한 쪽은 얻기를 원하고 다른 한쪽은 회피하기 원하는 이슈를 둘러싼 갈등을 말하며, 접근-접근 유형은 복수의 집단 혹은 세력이 특정한 목적을 얻기 원하는 이슈를 둘러싼 갈등을 말하는데, 동일한 목표일 경우 승자와 패자로 나뉘기도 하지만 갈등을 둘러싼 목표가 서로 조금씩 다른 경우에는 승자-승자, 패자-패자로 나뉠 수도 있다.

접근-회피의 시작은 전두환과 노태우에 대한 고발로부터 시작되었다. 문민정부가 출범하자마자 5·18항쟁의 피해자와 관련 단체들은 전두환과 노태우 등을 내란죄로 검찰에 고발한다. 고발사건은 모두 4건이나 되었는데, 정동년 등 5·18단체 관련자 322명이 제출한 고발건, 김대중 내란음모사건 관련자 이신범 등 18명이 제출한 고발건, 재야인사 인재근 등 20명이 제출한 고발건, 민주당내 정치개혁모임 회원 24명이 제출한 고발건이 그것이다(변정수 1997, 348).⁸⁾ 5·18항쟁 피해자와 관련단체의 12·12와 5·18문제 해결을 위한 전두환과 노태우 사법처리 요구에 대한 대응을 가장 집약적으로 표현해주었던 것은 “역사의 심판에 맡기자”는 김영삼의 발언이었다. 정권과 민자당의 이러한 대응은 3당합당 체제의 산물이기도 하다. 민정-민주-공화 3당의 합당으로 출범한 민자당은 신한국당으로 당명을 변경하며 약간의 변화를 거치게 되는데, 민정계를 대표하던 노태우로부터 민주계를 대표하던 김영삼으로의 권력 이행은 노태우정권과 비교할 때 분명 진일보한 측면이 있었다. 12·12를 쿠데타적 사건이라고 규정하고, 5·18항쟁을 독재에 항거한 민주화투쟁이라고 규정할 수 있었던 것은 3당합당 세력 내부의 권력이행이 가져온 성과였지만, 동시에 12·12쿠데타와 5·18학살 관련자의 처벌에 반대하고 역사적 심판에 맡기자는 식의 회피전략을 보였던 것은 여전히 민정계가 3당합당 체제의 한 축을 장악하고 있었기 때문에 표출된 한계였다. 다시 말해 3당합당 이후 노태우로부터 김영삼으로의 권력 이행이 5·18항쟁의 역사적 평가에 있어 진일보한 측면이 있었던 것은 사실이지만, 사법적 심판에 있어서는 여전히 구조적 제약이 존재하고 있었다.

이러한 구조적 제약이 공식화된 것이 4건의 고발사건에 대한 검찰의 수사결과 발표다. 검찰은 1994년 10월 정승화씨 등이 고발한 12·12반란사건에 관하여 12·12를 군사반란으로 규정하면서도 전두환, 노태우씨 등이 14년간 나라를 통치하면서 국가발전에 기여한 점,

8) 5·18항쟁 피해자와 관련단체의 고발이 있기 전에 12·12쿠데타 당시 육군참모총장이었으며, 쿠데타 세력에 체포되었던 정승화씨 등이 전두환과 노태우 등 12·12쿠데타 관련자들을 군사반란죄 혐의로 검찰에 고발한 바 있다(변정수 1997, 348).

전직 대통령을 법정에 세워 단죄할 경우 헌정질서의 혼란을 초래할 우려가 있다는 점 등을 참작하여 이들을 전원 기소유예처분하였다. 이에 대해 정승화 등 고발인들이 헌법소원을 제기하였으나 헌법재판소는 1995년 1월 헌법소원이 이유없다고 기각하였다. 다만, 헌법재판소는 결정이유 부분에서 전두환과 노태우씨의 12·12군사반란 부분은 대통령 재직 중 공소시효 진행이 정지되었기 때문에 전두환씨에 대하여는 2002년까지, 노태우씨에 대하여는 1999년까지 공소시효가 연장되었고, 그 밖의 12·12관련자에 대하여는 공소시효가 완성되었다고 부연설명했다.

검찰은 이어 5·18내란죄 고발사건에 관하여는 1995년 7월 18일 “공소권 없음”을 결정했는데, 그 이유는 “성공한 내란은 처벌할 수 없다”는 것이었다. 고발인들은 당연히 이에 대하여 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다. 검찰의 불기소 처분 이유는 일단 쿠데타에 성공하면 국민주권, 민주주의, 법치주의를 유린한 헌법파괴범죄도 그 책임을 묻지 않는다는 선례를 남긴 것이어서 국민들의 거센 반발을 불러일으켰다. 차라리 12·12사건에 대하여 처리했던 것처럼 정상을 참작한다는 이유로 기소유예처분을 내렸더라면 국민들의 불만과 저항이 것처럼 거세지는 않았을지도 모른다.

2) 갈등 간의 경쟁

성공한 내란은 처벌할 수 없다는 검찰의 불기소처분에 대한 국민적 불반과 저항은 거셌다. 이제 접근-회피 구도를 변경하기 위한 본격적인 행동이 개시되었다. 진보적 언론은 물론 중도적 성향의 언론들까지 사실 등을 통해 검찰처분의 부당성을 지적하면서 일제히 검찰을 비난하였고, 현행법으로 처벌이 불가능하다면 5·18내란 관련자들에게 소급 적용되는 특별법을 만들어 관련자를 엄중히 처벌해야 한다는 여론이 비등하였다. 이에 5·18특별법 제정을 촉구하는 서명운동이 전국적으로 확산되어 갔다. 천주교 광주대교구와 정구현사제단이 서명운동을 벌이는 것을 시작으로 5·18진상규명과 광주항쟁정신계승국민회의가 100만명 서명운동을 벌이고, 고려대가 시동을 건 교수들의 서명운동 또한 전국의 대학으로 확산되어 수천 명의 교수들이 이에 참여하였다. 개신교, 불교 등 종교계와 작가, 연극인 등 예술계는 물론 경실련 등 시민사회단체들도 5.18내란자의 처벌을 요구하고 나섰다.

5·18관련자 처벌을 위한 특별법 제정과 특별검사제도 도입을 촉구하는 대학생들의 동맹휴업이 전국 각 대학으로 확산되었다. 이러한 국민적 열망을 바탕으로 서명운동단체들은 5·18특별법 제정을 촉구하는 청원을 국회에 제출하였다. 검찰의 불기소처분에 대한 국민적 공분과 5·18특별법 제정에 대한 열망을 외면할 수 없던 야당들도 국민적 여론의 압력에 따라 특별법 제정을 당론으로 정하고, 새정치국민회의와 민주당은 5.18관련자 처벌을

위한 특별법 및 특별검사제 법안을 국회에 제출하였다. 새정치국민회의는 조순형의원 대표발의로 5·18광주민주화운동의진상규명등에관한특별법안”(1995. 9. 22)을 제출했는데, 이 법안은 5·18광주민주화운동의 배경과 경과, 희생자 등에 대한 탄압과 군부의 권력찬탈 과정 등에 관한 진상규명과 소추에 관한 사항, 희생자의 명예회복에 관한 사항 규정”을 주요 목적으로 하고 있다(국회의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill_id=013265). 이를 위해 새정치국민회의는 특별검사를 임명하여 5.18광주민주화운동의 배경과 경과, 희생자 탄압과 12·12쿠데타를 시발로 하는 군부 일부의 권력찬탈 과정 등에 관한 진상을 규명하고 헌법파괴범죄행위자를 소추하도록 하는 규정을 마련했고, 광주민주화운동희생자 등 심의위원회를 설치하여 희생자 등의 명예회복조치를 강구하도록 하는 내용의 법안이었다.

그 동안 새정치국민회의의 공식적인 입장은 5·18의 진상은 규명하되, 처벌은 원치 않는다”였다. 그렇지만 국회에 제출한 국민회의의 법률안의 내용에는 관련자 소추와 처벌을 내용으로 하고 있다. 이는 국민회의의 공식적인 입장이 여론의 압력에 의해 변화했다는 것을 확인시켜준다.

민주당은 장기욱 의원의 대표발의로 12·12군사반란 및 5·18내란사건처리특별법안”(1995. 11. 13)을 제출하였는데, “검찰의 ‘공소권 없음’결정으로 수백 명이 살상되고 투옥된 5.18 내란사건에 대한 진실이 밝혀지지 않고 공권력에 의해 그들에 가려지는 결과가 유발되고, 검사의 기소독점주의 및 기소편의주의가 국민의 강한 비판의 대상이 되어, 일반 국민의 법적 정의와 진실에 대한 염원은 특별검사제도의 도입으로 동 사건의 공명정대한 해결을 촉구하는 것으로 공감되어 있는 바, 국민의 대의기관인 국회는‘하늘이 무너져도 정의를 세워야 한다’는 법정신에 입각하여, 형사 소추 시효 완성 전에 그 배제를 규정하고, 특별검사제도 도입을 그 주요 골자로 하는 법을 제정하여 ‘성공한 내란은 처벌할 수 없다’는 결정, 즉 수단과 방법을 가리지 않고 권력만 잡으면 된다는 식의 오도된 법적용을 바로 잡아야 된다는 취지에서 12·12군사반란죄를 기소유예한 노태우의 부정 축재를 확인”하기 위해 법률안을 제출하였다(국회 의원정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill_id=013443).

여론의 압력이 거세지고, 국민회의와 민주당이 비슷한 법률안을 국회에 제출하자 5·18특별법제정 문제는 14대 국회 마지막 정기국회에서 여야 간에 해결해야 할 최우선 현안으로 부상했다. ‘회피’태도를 보이던 야당이 ‘접근’태도로 입장을 바꿈으로써 이제 국회 내에서 접근-회피의 경쟁하는 두 가지 정치적 입장과 흐름이 형성되었다.

3) 갈등의 치환

김영삼대통령은 5·18특별법 문제와 92년 대선자금 공개요구에 시달려오던 중 설상가상으로 박계동의원(국회)이 노태우 전대통령의 비자금 수뢰의혹을 폭로하게 되었고 급기야 전직 대통령이 비자금 수뢰로 구속되는 사태가 발생했다.

그리하여 국회는 특별법 제정에 착수하였는데 내란죄, 반란죄의 엄중처벌 및 공소시효 연장에 법률안의 초점이 맞추어졌다. 이 당시 돌발변수 중의 하나는 5·18불기소 처분에 대한 헌법재판소의 평결이었다. 김영삼대통령의 특별지시로 5·18특별법에 대한 성안 작업이 이루어지고 있는 상황에서 헌법재판소의 평결은 특별법 제정에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있는 사안이었다. 만약 헌법재판소가 내란 사건의 공소시효 기산일을 최규하 대통령의 해야일인 1980년 8월 16일로 본다면 5·18사건의 내란행위의 공소시효는 1995년 8월 16일에 만료되어버린다. 특별법은 공소시효 만료 전에 공소시효를 연장하는 법을 만드는 것은 가능하지만, 공소시효가 만료된 이후에 공소시효를 연장하는 특별법은 만드는 것은 위헌이자 형벌불소급의 원칙에 위배됨으로써 결과적으로 5·18특별법 제정 자체가 불가능해지는 상황을 초래할 수도 있었다. 국민회의는 현재의 평결이 자칫 공소시효가 이미 만료되었다는 결론을 도출할 위험을 방지하기 위한 대책을 마련해야 했는데, 국민회의의 대책은 현재 결정을 막기 위해 헌법소원선고연기 신청을 냈으나 현재측은 연기신청을 받아주지 않고, 11월 30일 선고를 강행하겠다고 답변하였다. 결국 헌법재판소의 선고를 막는 길은 헌법소원을 아예 취하하는 길밖에 없었다.

헌법재판소에 제출된 헌법소원이 취하되면서 국회에서는 “5·18민주화운동등에관한특별법안”은 1995년 12월 19일 제177회 정기회 제18차 본회의에서 상정·의결되었다. 이 법률안의 1979년 12·12와 1980년 5·18을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄행위에 대한 공소시효정지 등에 관한 사항 등을 규정하는 것을 목적으로 하고 있었다. 법안에서는 “1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄행위에 대하여 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 보며, “국가소추권행사에 장애사유가 존재한 기간이라 함은 당해 범죄행위의 종료일부터 1993년 2월 24일까지의 기간을 말”한다고 규정함으로써 전두환과 노태우 등 내란사건 주동자들에 대한 형사처벌이 가능해졌다. 또한 특별법 제7조에는 5·18민주화운동과 관련하여 상훈을 받은 자에 대하여 심사한 결과 오로지 광주민주화운동을 진압한 것이 공로로 인정되어 받은 상훈은 상훈법 제8조의 규정에 의하여 서훈을 취소하고 훈장등을 치탈”하도록 규정했다(국회의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/SummaryPopup.jsp?bill_id=013532).

김영삼정권과 민자당(신한국당)의 5·18특별법 제정은 정권의 정통성을 강화하고, 광주의 저항적 민심을 무마하며, 5·18특별법 제정요구를 계기로 정국의 주도권을 장악하고 있던 김대중과 야당으로부터 정국의 주도권을 되찾아오음으로써 15대 총선의 전망을 확보하는데 목적이 있었다. 또한 15대 총선에서 승리하기 위해서는 필연적으로 세대교체가 필요한

상황이었다.

5·18특별법 제정은 정권과 집권당에 닥친 위기를 돌파하기 위한 가장 적극적인 대책이었다. 그렇다면 당시 김영삼정권과 민자당에 밀어닥친 위기는 무엇이었나?

첫 번째 위기 요인은 자유민주연합의 창당이었다. 1990년 3당합당은 거대보수집권당의 출범을 알렸지만 내부적으로는 많은 계파갈등의 요소를 내재한 불안정한 체제였다. 민정계와 민주계, 공화계의 당내 주도권 다툼은 14대 대통령선거를 앞두고 민정계 후보를 선임하려던 노태우와 그럴 경우 정권퇴진도 불사하겠다고 버티면서 김종필과 연대한 김영삼간의 극단적인 갈등을 경험해야 했다. 김영삼과 김종필간의 동맹은 김영삼의 대통령 취임 이후 균열이 생기게 된다. 당내 주류였던 민주계는 1994년 말부터 ‘개혁’과 ‘세계화’를 내세우며 김종필의 일선 후퇴를 요구했는데, 1995년 지방선거를 앞둔 계파간 권력다툼의 성격도 강했다. 김종필은 이에 반발해 1995년 1월 민자당 대표위원직을 사임하고 민자당을 탈당한 후 3월 30일 자유민주연합을 창당하게 된다. 자민련 창당은 단기적으로 성공적이었는데, 그해 1995년 6월 지방선거에서 청남, 대전, 충북, 강원 등 4개 광역단체장을 당선시키는 약진을 보여준다. 그로 인해 김영삼 대통령과 민자당의 주류였던 민주계는 당 내부적으로는 민정계의 반격과 당 외부적으로는 자민련의 약진이라는 이중고에 시달려야 했다. 민주계는 민정계의 반격을 견제하면서도 자민련의 보수층 공략을 방어해야 어려운 상황에 처해 있었던 것이다.

두 번째로 1995년 7월 18일 김대중의 정계복귀 선언과 새정치국민회의 창당도 김영삼대통령과 민자당으로서는 신경이 쓰이는 것이었다. 민주당을 탈당해 국민회의를 창당하자마자 단숨에 의석수 53석의 제1야당이 되어 무기력했던 이기택 민주당 체제를 대체했다. 국민회의의 창당과 자민련의 창당은 기존 야당이었던 민주당과 함께 1여 3야라는 특이한 세력구도를 만들었는데, 여야간의 경쟁구도와 정국의 주도권을 차지하기 위한 경쟁과 갈등이 첨예화되었던 시기다. 5·18특별법 제정을 요구하는 국민적 여론을 등에 업고 정국의 주도권을 장악해나가기 시작했다. 당시 정국을 강타했던 가장 강력한 이슈는 김영삼대통령의 대통령선거운동 자금을 공개하라는 요구였다. 국민회의와 자민련은 반독재투쟁 8인공동위원회를 열어 김영삼 대통령이 직접 국회에 나와 92년 대선자금을 공개하고 국민에게 사과하라고 촉구하는 상황이었다(동아일보, 1997. 5. 26.).⁹⁾ 김영삼대통령과 민자당으로서는 대선자금 공개와 5·18특별법 제정 요구를 매개로 정국을 주도해나가던

9) 1992년 대선자금 문제가 검찰에 포착된 것은 문민정부 출범 직후인 1993년 초 동화은행장 비자금사건 때였다. 안영모 동화은행장에게서 거액의 뇌물을 받은 것으로 드러난 이원조 민자당 의원과 김종인 청와대 경제수석, 이용만 재무장관 등 6공 실세 3명의 범죄혐의에 대한 물증을 확보하기 위해 계좌를 추적하던 중 수백억 원이 입금된 한보그룹 정태수회장의 비자금 계좌가 발견되었고, 그 비자금을 역추적 하는 과정에서 다시 그 중 일부가 김영삼대통령 측 소유로 보이는 비자금계좌로 흘러들어간 흔적을 발견하면서 공론화되었다(신동아 1995년 9월호)

김대중총재와의 정국 주도권 경쟁에서 밀리는 상황을 돌파할 수 있는 정국전환의 카드가 절실한 상황이었다.

세 번째 위기요인은 노태우비자금 사건이다. 대선자금 공개요구로 곤혹스러웠던 김영삼대통령과 민자당에게 특단을 대책을 선택하지 않을 수 없도록 만든 사건이 발생한다. 1995년 10월 19일 민주당 박계동 의원이 국회 대정부 질의에서 신한은행 서소문 지점에 우일양행 명의로 예치된 110억 원의 예금계좌 조회표를 제시하며 노태우의 비자금 4,000억 원이 여러 시중 은행에 차명계좌로 분산 예치되어 있다는 의혹을 제기했다. 신한은행 측에서 이 계좌에 대해 해명하는 과정에서 전직 대통령 비자금에 대한 구체적인 단서가 드러나 검찰이 수사에 착수하게 되었다. 검찰이 수사에 착수한 지 이틀 후인 10월 22일 전대통령 노태우의 경호실장이었던 이현우가 검찰에 자진 출두해 우일양행 명의 차명계좌에 입금되어 있는 돈은 노태우대통령이 재임 중 조성해 사용하다 남은 돈이며, 전 청와대 경호실 경리과장이 태진이 관리해 왔다고 밝혀 비자금의 실체가 최초로 확인되었다. 결국 노태우는 포괄적 의미의 뇌물죄가 적용되어 1995년 11월 16일 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반혐의로 검찰에 의해 구속 기소됨으로써 전직 대통령이 구속되는 초유의 사태가 발생했다.

김영삼대통령과 집권당인 민자당으로서는 1여 3야구도, 야당의 정국 주도, 현직 대통령에 대한 대선자금 공개요구와 함께 전직 대통령이 비자금 사건으로 구속되는 초유의 사태에 직면하여 1996년 4·11총선 전망마저 암울해지고 있는 상황이었다. 정국 상황이 견잡을 수 없이 악화되자 김영삼대통령은 민자당의 강삼재 사무총장에게 5·18특별법 제정을 지시하였다. 5·18문제를 역사의 심판에 맡기자고 하던 김영삼대통령이 여론의 압력에 굴복한 것인데, 그는 5·18문제를 방치할 경우 1996년 치러지는 15대 총선에서 참패를 면할 수 없고, 나아가서는 1997년의 대통령선거에서도 크게 불리할 수 있다는 전략적 판단을 했던 것으로 알려져 있다. 이에 김영삼 대통령은 5·18문제를 피해가는 것이 아니라 수용함으로써 정면 돌파하는 방향으로 정치적 입장과 태도를 바꾸었다.

물론 5·18특별법 제정 지시가 단순히 대통령과 집권당에 닥친 위기에 대한 수동적인 반응만 있었던 것은 아니다. 위기를 정면 돌파하면서 동시에 민자당을 개편하는 계기로 적극적으로 활용한 측면도 있다. 5·18특별법 제정은 결과적으로 민자당 내부의 가장 강력한 도전세력인 민정계 중진들을 물갈이하는 가장 효과적인 명분으로 활용할 수 있었다. 5·18특별법에 따라 사법처리가 예상되는 인물들은 단순한 전직 대통령인 전두환과 노태우 뿐만 아니라 민정당 소속으로 국회의원직을 유지한 채 민자당으로 흡수된 다수의 민정계 중진 의원들을 공천과정에서 물갈이하지 못할 경우 김영삼대통령의 레임덕은 물론이고 민주계의 당권유지도 위협을 받을 수밖에 없는 상황이었다. 당시 민자당은 1995년 6월 지방선거에 패배, 지방정치구조가 여소야대가 됨에 따라 정권심판론이 확산됐고, 내부적으로도 민주계와 민정계가 개혁 대 안정세력으로 나누어 대격이 격화되고

있었으며, 1997년 대권을 놓고 '포스트 YS'권력투쟁 등이 노정되고 있었다. 이에 민자당은 신한국당으로 당명을 개칭하고, 김영삼 대통령 주도로 기성 정치권의 틀을 깨는 과감한 세대교체를 추진했고, 이춘구 전 대표를 비롯한 전두환-노태우 정권에서 등용된 중진들을 물갈이하며 세대교체의 공간을 마련했다. '대쪽'이미지의 이회창 전 국무총리를 영입하는 상징적 조치를 취해 보수층을 안정시키면서도 동시에 5·6공 군부정권의 색채를 씻어내는 동시에 민주·개혁 분위기 조성을 위해 이우재, 이재오, 김문수, 이신범, 이성현, 김영춘 등 개혁성향의 정치 신인들을 수혈하여 총선에 출마시켰다. 여기에 김석원 전 쌍용그룹 회장을 비롯한 재계 인사들과 김도연 전 검찰청장, 정형근 전 안기부 차장, 최연희 전 검사장, 안상수 변호사, '모래시계 검사' 홍준표, 김무성, 정의화, 황우여 등도 신한국당의 공천을 받았다.

반면, 이춘구, 정순덕, 황인성 의원 등이 과거청산의 흐름 속에 불출마를 선언하고 정상천, 허삼수, 배명국 의원 등은 공천에서 탈락했다. 15대 총선을 앞두고 공천을 받지 못하고 탈락한 현역 의원은 30여명이었는데, 대부분이 민정계였다. 대신 민정계가 공천에서 탈락한 지역구엔 홍인길(전 청와대 수석), 한이헌(전 청와대 수석)과 김무성(전 내무차관), 김기춘(전 법무장관) 등 김영삼 대통령의 친위세력이 김영삼 대통령의 아성인 부산 경남에 집중 배치되어 당선되었는데, 대통령의 안정적 국정운영을 위한 포석이었다. 결국 신한국당은 1996년 4·11총선에서 지역구 122석과 전국구 18석 등 과반에 육박하는 140석을 확보하며 선전했으며, 국회 개원 이전에 사정정국을 조성하여 무소속 의원을 대거 영입함으로써 원내 과반수 확보에 성공하게 된다. 5·18특별법은 신한국당의 세력교체, 국회의원 물갈이를 위한 정책적 수단으로 활용되었던 것이다.

결국 김영삼대통령과 집권당인 민자당이 당초의 입장을 번복하여 5·18특별법 제정을 수용하는 과정에는 대통령과 집권당의 통치의 위기를 돌파하려는 목적과 이를 계기로 권력내부의 물갈이를 단행하려는 의도가 혼합되어 있었고, 야당 역시 5·18특별법 제정을 통해 지지층의 이해를 대변하고 과거청산의 대의를 실현하려는 목적을 달성할 수 있는 계기가 되었다. 접근-회피의 갈등구도가 접근-접근의 갈등구도로 치환됨으로써 갈등하던 양 주체의 서로 다른 목표를 달성했다는 점에서 5·18특별법 제정은 갈등정치학의 메커니즘을 분석하는 전범(典範)으로서의 위상을 갖는다고 할 수 있다.

5. 맺음말

김영삼대통령의 5·18민주화운동에 대한 인식과 담론의 변화를 살펴보았다. 김영삼대통령은 과거집착 무용론에서 명예혁명론으로, 역사바로세우기론으로 논리를 바꾸면서 5·18특별법 제정을 자신이 주도한 것임을 강조하였다. 1993년 5월 특별담화를 통해 김영삼은 광주문제에 관한 자신의 종합적인 대책을 발표하였다. 5·18민주화운동이 민주화를 향한

역정에서 “우뚝한 한 봉우리”를 차지하고 있으며, “오늘의 정부는 광주민주화운동의 연장선 위에 있는 민주정부”라고 선언하였다. 그리고 그러한 평가 위에서 각종 기념사업의 추진, 관련 피해자에 대한 추가 보상대책 등을 추진하겠다고 약속하였다. 그렇지만 5·18책임자 처벌에 대해서는 역사의 심판에 맡기자며 미온적 태도를 유지하였다. 그러나 검찰의 불기소처분에 대한 국민적 분노가 조직화되고, 박계동위원이 노태우비자금을 폭로하면서 본인의 대선자금 공개 요구가 더욱 거제되는 상황에 직면하자 전격적으로 5.18특별법 제정을 지시하였다. 5·18특별법은 민주자유당(후에 신한국당)이 대선자금공개와 대통령비자금폭로, 총선패배의 위협이라는 갈등을 관리하기 위해 수용되었고(갈등의 대체), 이를 통해 새로운 정치적 이해(세력교체와 총선승리, 정권의 정통성 강화)를 만들 수 있게 되었다.

5·18특별법 제정과정을 통해 살펴보았듯이 갈등은 그것의 강도가 아무리 크고 가시성이 높다 하더라도 그것이 해결되는 방향은 그 구성의 주체가 정당이기 때문에 기존 정당정치 동학 내에서 규정되며, 갈등의 대립자들의 사회적 위치가 변하지 않는다는 것이다. 그 점에서 갈등해결의 통로로서 정당의 중요성을 확인할 수 있다. 갈등의 구성과 처리 과정의 주체를 구성하는 것은 정당이며, 정치적 갈등을 해결하는 주체 역시 정당이다. 이것이 정당을 통해 구성되는 갈등의 정치를 우리가 간과해서는 안 되는 이유이며, 5·18특별법 제정과정을 통해 확인하는 갈등관리정치의 모습이다.

이 연구의 성과는 다음과 같다.

첫째, 5·18특별법의 제정의 정당정치 및 의회정치적 가치를 재조명했다. 5·18특별법은 헌정 사상 최초로 평화적인 방식으로 과거의 헌정파괴행위를 단죄할 수 있도록 법률적 근거를 마련한 역사적 사건이다. 이 특별법을 계기로 향후 군사정변이나 내란행위 등이 발생하여 헌정질서가 파괴되는 일이 발생할 시에는 공시시효를 영원히 배제할 수 있는 근거 규정이 마련되었다는 점에서 사회구성원들에게 전달하는 계도효과도 컸으며, 무엇보다 최소주의적 관점에서 자유롭게 평등한 선거와 주기적인 정권교체 못지않게 체제역행의 가능성을 제도적으로 차단하는 봉쇄조항을 만들었다는 점에서 매우 의미 있는 역사적 사건이었다.

둘째, 이 연구는 갈등대체전략의 전형으로서 한국정치과정 연구에 매우 중요한 의미를 갖는다는 점을 조명했다. 5·18특별법은 이른바 5·18문제의 최종적인 해결을 가능케 했다는 점에서 매우 큰 의미를 갖지만, 정치 전략과 갈등관리의 맥락에서도 매우 상징적인 의미를 갖는 정치적 사건이었다. 특히 사회운동 연구에서 법은 소외된 주제였는데, 5·18특별법의 갈등대체성을 검토함으로써 현존하는 정치체제의 형성에 매우 중요한 영향을 미친 사회운동과 제도권 내부의 입법활동이 결합됨으로써 5·18특별법이 성안되고 가결됨으로써 사회운동과 입법과정의 다양한 형성과 구조, 및 성격을 이해하는데 긍정적 영향을 미칠 것이다.

셋째, 5·18특별법은 원외에서 제기된 사회적 이슈가 원내의 정치과정을 통해 수용된 외부주도형 정책결정 모델의 대표적 사례다. 외부주도형이란 정부 외부에 존재하는 집단이 자신들에게 피해를 주고 있는 사회 문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하여, 이를 사회 쟁점화하고 의제로 채택하게 하는 의제설정 유형이며, 보다 일반적으로는 ‘쟁점이 정부 외부에서 발생하여 의제가 성립, 제도의제로 전환되는 과정’에 대한 모형이 된다. 즉 체제의제가 제도의제로 변환되는 일반적인 모형이다. 외부주도 모형에 따른 의제의 확산은 최종적인 진입 단계에 있어서 쉽사리 정책의제 내에 포함되기도 하고, 경우에 따라서는 체제의제와 제도의제 사이에 머무는 경우도 있다. 특히 특정 쟁점에 대한 정부의 결정이 심각한 반대에 직면하게 될 것이 명백할 경우에는 제도의제로의 전환에 실패하게 된다. 이 쟁점의 정책화에 대해 반대하는 정책참여자들이 사회 엘리트 계층일 경우, 이는 무의사결정으로 연결될 가능성이 매우 높은데, 이러한 이론화에 부응하는 사례로서 5·18특별법은 정책결정모형의 적용에 매우 적합한 사례였다.

- 강현아. 2004. 「5.18항쟁의 성격·주체」, 「민주주의와 인권」 제4권 2호.
- 구영록. 1994. 「인간과 전쟁: 국제정치이론의 체계」. 서울: 법문사.
- 김민배. 1996. 「5.18특별법에 대한 위헌 논의에 부쳐: 넘쳐서가 아니라 모자라서 위헌이다.」 「민주법학」 제10권 1호.
- 김민정. 2006. 「계급적 관점에서 본 한국 민주화의 의미와 교훈」, 「민주주의와 인권」 제6권 1호.
- 김재균. 2010. 「5.18과 한국정치: 광주보상법과 5.18특별법 결정과정 연구」. 파주: 에코미디어.
- 나간채. 2013. 「한국의 5월운동」. 파주: 한울.
- 나의갑. 1996. 「5.18특별법과 언론보도.」 「신문과 방송」 1996년 2월호.
- 박광주. 2000. 「부마와 광주의 전국화, 세계화」, 「한국의 정치변동과 민주주의」 기획학술회의 자료집.
- 박선희. 2002. 「언론의 정치적 현실구성에 대한 담론분석: 5.18 특별법 제정에 관한 동아일보와 조선일보의 사설을 중심으로.」 「정치정보연구」 제5권 1호.
- 박성복·이종열. 2000. 정책학 강의. 대영문화사.
- 변정수. 1997. 「5.18특별법 제정의 전말.」 「민주법학」 제13호.
- 샤츠슈나이더, 엘머 에릭. 2008. 「절반의 인민주권」. 서울: 후마니타스.
- 양순호. 2010. 경인운하정책의 변동요인에 관한 연구 -Kingdon의 창 이론을 중심으로-. 인
- 오호택. 1996. 「5.18특별법과 공소시효.」 「안암법학」 제4집.
- 윤선자. 2005. 「5.18민중항쟁과 1980~1990년대 한국 민주화운동.」 「민주주의와 인권」 제5권 2호.
- 윤정향. 2008. 「서비스사회화와 서비스노동운동」, 신광영·이병훈 외. 「서비스사회의 구조변동」, 한울.
- 은수미. 2004. 「연계강화, 연대약화: 사회운동의 관계 맺기와 한국 시민사회」, 「민주주의와 인권」 제4권 2호.
- 이광일. 2005. 「지구화시대 한국의 진보운동과 5.18민중항쟁의 현재적 재구성」, 「민주주의와 인권」 제5권 2호.
- 이보영. 2007. 「5.18민주화운동 가해자와 피해자에 대한 형사법적 평가.」 「법학연구」 제27집.
- 이수훈. 2003. 「5월운동과 국가의 변화」, 「민주주의와 인권」 제3권 1호.
- 전창환. 2005. 「노무현 정부의 한국 경제: 현황과 과제」, 「동향과 전망」 제64호.
- 정기호. 1996. 「5.18특별법의 위헌여부: 5.18특별법 제2조의 위헌심판에 관한 헌법재판소판례평석을 곁하여.」 「한양법학」 제7호.
- 정대화. 2000. 「광주항쟁과 1980년대 민주화운동」, 「한국의 정치변동과 민주주의」 기획학술회의 자료집.
- 김성천. 1996. 「5.18 특별법의 쟁점과 흐름.」 법과사회이론학회(구 법과사회이론연구회), 「법과 사회」 제13권.
- 정재호. 2001. 「광주민중항쟁의 21세기적 의의와 한국민주주의」, 「호남정치학회보」 제13집.
- 정정길. 2000. 정책학 원론. 대명출판사.
- 정태석. 2002. 「사회이론의 구성」, 한울.

- 정태석. 2004. 「새로운 운동방식과 시민운동의 미래」, 「기억과 전망」 제7호.
- 정태석. 2007. 「시민사회의 다원적 적대들과 민주주의」, 후마니타스.
- 조대업. 2003. 「광주항쟁과 80년대의 사회운동문화」, 「민주주의와 인권」 제3권 1호.
- 조성대·한귀영. 2010. “대통령 국정지지, 정당지지, 그리고 경제전망의 동태적 관계에 관한 연구.” 「한국정치학회보」 제44집 제2호.
- 조용환. 1996. “5.18특별법과 전·노재판의 문제점.” 「역사비평」 제32호.
- 터너. 조나단. 2001. 「현대 사회학이론」. 서울: 나남출판.
- 홀, 리차드. 1999. 「현대조직론」. 서울: 도서출판 한.
- Boscarino, Jessica E. (2009). “Surfing for Problems: Advocacy Group Strategy in U.S. Forestry Policy.” *Policy Studies Journal*, 37 (3): 415–34.
- Boulding, Kenneth E., *Conflict and Defense: General Theory*, New York: Harper & Brothers, the Center for Research on Conflict Resolution at the University of Michigan, 1963.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: approaches and interpretations*, Oxford: Oxford University Press.
- Matthew C. Nowlin (2011). “Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends”. *The policy studies Journal*, Vol. 39, No. 1, pp. 41–60.
- Ness, Erik C., and Molly A. Mistretta. (2009). “Policy Adoption in North Carolina and Tennessee: A Comparative Case Study of Lottery Beneficiaries.” *The Review of Higher Education* 32 (4): 489–514.
- Robinson, Scott E., and Warren S. Eller. (2010). “Participation in Policy Streams: Testing the Separation of Problems and Solutions in Subnational Policy Systems.” *Policy Studies Journal* 38 (2): 199–216.
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects.” In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 65–92.
- Roger W. Cobb and Charles D. Elder. 1975. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

한국민주주의의 공고화와 「5·18특별법」

이 영 재 (한양대학교 제3섹터연구소)

1. 시작하며

‘5·18 특별법’이 제정(1995. 12)된 지 올해로 꼭 20년이 되었다. 주지하다시피 신군부의 무력진압 이후 한국사회에서 ‘5·18’은 권위주의 통치에 대한 민주적 저항의 구심력으로 작용해 왔다. 5·18 ‘진상규명’과 ‘책임자처벌’ 요구는 1980년대 한국의 민주화운동을 추동해 온 힘이었으며, 1987년 6월 민주화 이행의 주요 동력 중 하나다. 민주화 이행 후 1988년부터 국민적 민주화 열기를 바탕으로 5·18에 대한 제도영역의 진상조사와 청문회가 시작되었다. 그러나 1990년 3당 합당으로 거대 보수여당인 민자당 체제가 출범하는 등 정치영역의 보수대결집으로 제도영역의 5·18 문제 해결은 1993년 문민정부 출범이라는 정치적 변화에도 불구하고, 1995년 12월 「5·18특별법」 제정 이전까지 난항을 겪게 된다. 「5·18특별법」 제정 요구가 본격화되기 이전까지 문민정부는 5·18문제를 ‘역사에 맡기자’는 소극적 입장으로 일관했다. 아마 “정부 여당 내에 개혁의 대상이 되는, 즉 구체제를 탄생·유지시켰던 보수그룹이 훨씬 다수를 차지(최장집, 1996: 251)”하고 있었던 것도 5·18문제에 대한 문민정부의 소극성을 설명하는 이유가 될 것이다. 집권세력임에도 불구하고 소극적일 수밖에 없었던 것은 5·18문제가 집권 세력 내의 보수대연합에 균열을 가져올 정도로 파괴력이 큰 것이기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 군부와 직접 관련이 없는 문민 대통령의 출현은 국민들에게 큰 기대를 갖게 했고, 그 기대는 문민정부의 출범과 더불어 구체적인 실천의 양상으로 표출되기 시작했다.

1994년 초부터 ‘5·18’ 가해자 처벌과 진상조사를 위한 아래로부터의 요구가 본격적으로 제기되기 시작했다. 1994년 3월 ‘5·18진상규명과 광주항쟁정신계승 국민위원회’가 350여명의 재야인사를 주축으로 결성되고, 1994년 5월 13일 정동년 외 321명의 당사자들이 5·18 사건 관련자 35명을 내란 등의 혐의로 서울지검에 고소하고, 김상근 목사를 대표로 한

국민위원회도 고발운동을 전개했다. 우여곡절 끝에 1995년 「5·18특별법」이 제정되었고, 그 성과로 1997년 전두환, 노태우 두 전직 대통령을 사법적으로 단죄했다. 그리고 법·제도적으로 5·18을 민주헌정질서 수호를 위한 헌법제정권력의 정당한 투쟁으로 재규정하기에 이르렀다. 집권세력이 3당 합당을 통해 당선되었지만 주류였던 전두환, 노태우 세력과 단절하고, 당명조차 '신한국당'으로 변경해야 할 만큼 '5·18 특별법' 제정이 가져온 파장은 상당했다.

그동안 「5·18특별법」과 관련한 연구는 1995년 특별법 제정을 전후한 시점과 1997년 소위 '세기의 재판'을 전후한 시기에 집중되었다. 주로 특별법 제정의 정당성을 요구하는 논의(곽노현, 1996; 김성천, 1996; 김인석, 1995; 박은정, 1995; 심헌섭, 1995), 법적 쟁점을 중심으로 사법부의 견해를 반박하는 논의(강경선, 1996; 김민배, 1996; 오병선, 1995; 오호택, 1996; 허영, 1995), 재판의 성과와 한계를 정리한 논의(박원순, 2001; 정웅태, 2001; 정태욱, 1996; 정태호, 2000; 한인섭, 1997; 2002) 등이 대표적이다. 그러나 1995년 특별법 제정과 1997년 두 전직 대통령의 사법처벌 이후 상대적으로 「5·18특별법」에 대한 학계의 관심은 잦아들었다. 특히 민주화 이행 이후 「5·18특별법」제정의 함의를 한국 민주주의의 거시적 맥락에서 조명하고자 시도한 연구들은 거의 없었다. 발표자는 이 발표문을 통해 1995년부터 치열한 실천적 담론을 만들어내며 특별법 제정에 중대한 기여를 한 기존 연구성과들을 바탕으로 하되 「5·18특별법」제정이 갖는 의미를 1987년 민주화 이행 이후 한국 민주주의의 공고화를 가져온 전환적 계기로 제시하고자 한다. 이를 위해 이하 논의에서는 사법부를 중심으로 한 법·제도적 영역의 입장 전환에 대한 검토와 더불어 다른 한편으로 이러한 법제도적 변화를 추동해 낸 시민사회 영역의 정당성 요청을 또 다른 논의의 축으로 삼았다. 민주주의 공고화와 관련한 이론적 검토를 통해 이 두 축의 논의들이 갖는 의미를 평가하면서, 「5·18특별법」제정이 갖는 민주헌정사적 의미를 재조명하고 있다.

이 발표문의 시기적 범위는 주로 1994년 고소·고발운동에서부터 1997년 4월 17일 대법원의 판결까지를 중심으로 한다. 발표의 전체틀은 다음과 같다. 제2장에서 민주주의 공고화와 관련한 이론적 논의를 검토하고, 「5·18특별법」에 대한 연구방향을 '소극적' 공고화 차원에서 제시하고 있다. 제3장에서는 「5·18특별법」제정 이전 문민정부 초기의 개혁 양상을 소극적 공고화 초기 단계로 규정하고 있다. 제4장에서는 「5·18특별법」제정 투쟁을 민주주의 공고화 관점에서 평가하고 있다.

2. 기존 논의의 검토와 연구방향

1) 민주주의 공고화 논의에 대한 검토

국내외를 막론하고 대부분의 민주주의 연구자들은 한국이 1987년 6월 민주항쟁을 계기로 군부-권위주의 통치가 종식되고 민주화 이행이 본격화되었다는데 동의한다. 그러나 민주화 이행 이후 한국 민주주의의 공고화(democratic consolidation) 계기나 과제를 진단하는데에는 학자들마다 견해가 다르다(어수영, 2004; 선학태, 2005; 2008; 임혁백, 2005; 지병근, 2008; 민준기, 2008; 이동윤 2007). 어수영(2004)은 기존 민주화 이행론의 범주에서 보기 힘든 세대간 가치변화 문제에 주목하고 탈물질적 가치 변화를 통해 한국 민주주의의 공고화를 설명하려고 시도했다. 선학태(2005)는 사회복지개혁을 중심으로 한국 민주주의의 공고화 과제를 파악하기도 하고, 다른 한편에서는 헌정체제의 합의제형 개헌을 중심으로 공고화 과제를 설명하고자 했다(선학태, 2008). 임혁백은 2002년 노무현의 대선 승리에 주목해 낡은 정치를 상징하는 '3김 시대'의 종식에 중요한 전환기적 의미를 부여하고, 3김 시대 종식을 민주주의 공고화의 계기로 제시한 바 있다(임혁백, 2005: 337-383). 이렇듯 한국 민주주의의 공고화를 규정하는 논점은 세대간 가치변화에서부터 사회복지적 요소의 도입, 헌정체제 개혁, 3김 시대 이후의 민주화 등 다양한 차원에서 제기되어 왔다.

한국 민주주의의 공고화를 두고 이렇듯 다양한 관점의 논의가 제기되는 이유는 슈들러(Schedler)가 지적한 것처럼 민주주의의 공고화라는 개념이 매우 광범위하게 서로 다른 현상을 이야기하고 있기 때문이다. 실제 민주주의 공고화 개념은 대부분의 정치현상에서 '느슨한'(nebulous) 합의에 기초해 있다고 할 수 있다(Schedler, 1997: 204). 그럼에도 불구하고 민주화 이행과 같이 합의 가능한 기준을 도출하기 위한 민주주의의 공고화 논의는 다양한 각도에서 계속되어 왔다. 라이파트(Lijphart)와 같은 정치제도적 접근론자들의 경우 정치제도(특히 대통령제)가 거버넌스의 질과 정치체제의 안정화에 미치는 부정적 영향에 주목하기도 했다(Lijphart, 1999). 린즈(Linz)와 스테판(Stepan)은 신생민주주의의 공고화를 정치·사회·경제영역에서 '갈등해결을 제도화(institutionalization of conflict resolution)'하는 문제에 착목해서 경제사회에 대한 국가의 민주적 개입을 강조하기도 했다(Linz and Stepan, 1998).

다른 한편으로, 헌정체제의 성격이 권력의 집중인가, 아니면 권력의 분산인가로 나누어 민주주의의 공고화 과제를 제시하기도 한다. 선학태는 레이파트(Lijphart)에 근거해 권력 집중의 다수제와 권력분점을 지향하는 합의제를 구분하고, 전자는 과반수(혹은 단순 다수)의 선택을 전체 사회의 결정으로 받아들이는 '경쟁정치'이고 효율을 지향하는 것으로 평한다. 그는 6월 항쟁에 따른 헌법개정이 이에 해당한다고 본다. 레이파트의 논의에 따르면

한국의 '87년 헌정체제'는 국정 효율성과 안정성 제고를 위한 다수제 헌정 패러다임에 기초하는 것이다. 선학태는 “87년 헌정체제가 우리 사회의 다양한 집단과 계층과 지역을 동등하고 효과적으로 정치과정에 참여시키는 데 심각한 제도적 결함을 보인다”고 평가하고, “한국 민주주의의 공고화를 이루기 위해서는 헌정체제를 재디자인 해야 한다”고 제안하고 있다(선학태, 2010: 69-130). 이행기의 요구에 부응했던 헌정체제를 공고화의 계기에 부합하도록 새롭게 설계할 필요가 있다는 것이다.

이처럼 민주주의 공고화와 관련하여 ‘정부형태의 변화’, ‘경제사회에 대한 국가의 민주적 개입’, ‘권력분점의 합의제적 헌정체제’의 필요성 등을 제시하는 논의들은 민주주의의 공고화를 향한 미래적 가치지향 측면에 주안점을 두는 경향이 강하다. 반면, 이러한 ‘적극적’ 공고화 논의와 달리 민주주의의 권위주의로의 퇴행 가능성이 차단되는 계기적 차원에 주목하는 논의들을 ‘소극적’ 차원의 공고화로 구분할 수 있다. 이 소극적 공고화 논의는 형식적 민주주의의 유사 민주주의로의 퇴행을 막는 제도화·규범화 계기에 주목한다는 점에서 「5·18특별법」을 한국 민주주의의 권위주의로의 퇴행을 차단하는 소극적 공고화 계기로 평가하고자 하는 본 발표자의 문제의식에 유용한 시사점을 준다.

쉐들러는 느슨한 공고화 개념을 보다 구체적 차원에서 개념화하기 위해 큰 틀에서 공고화 논의의 유형을 ‘적극적’(positive) 차원과 ‘소극적’(negative) 차원(Schedler 1997: 21)으로 대비한 바 한 바 있다. 쉐들러 뿐만 아니라 린즈와 스테판도 ‘소극적’ 공고화와 ‘적극적’ 공고화를 나눔으로써 민주주의 공고화 개념의 구체화를 시도했다(Linz & Stepan, 1998: 48-67). 린즈와 스테판은 소극적 민주주의의 기본 요건을 “행태적으로, 민주 레짐(democratic regime)은 영향력 있는 국가적, 사회적, 경제적, 정치적 또는 제도적 행위자들이 그들의 목표를 성취하기 위해 비민주적 레짐을 창출하거나 국가를 이탈하지 않을 때 공고화된다. 태도적으로, 가장 강력한 다수가 민주적 제도와 절차에 따를 때 공고화된다. 헌정적으로, 정부의 공권력이나 비제도적 영역의 힘이 새로운 민주적 과정에 의해 확립된 제도와 절차, 법의 테두리 내에서 갈등을 해결하는 것이 습관화될 때 공고화된다(Linz and Stepan, 1998: 49-50)”고 파악했다. 즉 어떤 권력이나 행위자도 민주적 과정 외에는 다른 대안이 없을 때, 그리고 어떤 정치기구나 집단도 새로운 민주적 기준에 의한 선출을 무효화할 수 없을 때 민주주의의 공고화를 논할 수 있다는 것이다. 이러한 견해는 신생민주주의의 ‘돌연사’(sudden death)를 피하는 차원에 주목했던 오도넬의 문제의식과도 연결되는 것이다(O'Donnell, 1992).

2) 문제의식

민주주의의 ‘적극적’ 공고화 논의와 달리 ‘소극적’ 공고화 논의에서는 민주화 이행기를

거쳐 민주주의의 공고화를 예비해야 하는 불완전한 민주주의 단계에서 권위주의 체제로의 회귀나 민주주의의 권위주의로의 퇴행을 차단하는 계기에 주목한다. 민주주의의 급작스러운 붕괴 위협이 완전히 사라졌을 때 비로소 적극적 공고화를 향한 모색이 의미를 가질 수 있다. 아직 민주주의의 공고화 단계에 안정적으로 진입하지 못한 신생민주주의 국가에서 정치적 불안과 사회적 혼란의 지속은 민주주의의 퇴행을 가져올 수 있는 위협 요소가 된다. 새롭게 형성된 민주주의체제에 역행하여 빈번하게 발생하는 정치변동은 군부의 정치적 개입과 같은 쿠데타를 들 수 있으며, 이는 민주주의의 지속성을 단절시키는 가장 직접적인 요인이 된다(O'Donnell, 1992). 특히 한국사회는 1961년 '5·16'과 1979년 '12·12' 두 번의 쿠데타를 경험했기 때문에 이 소극적 공고화 계기에 대한 검토는 중요한 의미를 갖는다.

흔히 민주주의의 이행과 공고화 과정에서 군부의 정치개입을 억제하는 선행조건들은 절차적 민주주의의 확립에서 머물지 않고 시민사회의 성숙과 민주적 정치역량 등 다양한 요소들을 향해 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 실질적 민주주의의 정향을 갖추지 못한 사례들이 다수 존재하기 때문에 종종 위임(delegate) 민주주의, 불완전한(imperfect) 민주주의, 불안정(unstable) 민주주의 등이 거론되는 것이다(Diamond, 1999: 34-49). 1987년 민주화 이행을 경험한 한국도 예외가 아니다. 민주화 이행 이후 한국에서 민주주의 공고화에 대한 논의는 권위주의로의 퇴행을 막는 마지노선에 대한 관심보다는 민주주의의 심화·실질화 차원에 초점이 맞추어졌다. 주로 다양한 정치적 다원주의 실현을 위한 정치개혁 방안들이 검토되었다(양동훈, 1996; 이정진, 2002; 최장집, 2005; 강명세, 2006).

그동안 한국 민주주의의 공고화 연구에서 '소극적' 공고화의 계기에 대한 검토는 상대적으로 주목받지 못했다. 혹자는 문민정부의 등장을 민주주의 공고화의 계기로 제시하고, 혹자는 3김 시대의 종식을 공고화의 계기로 삼았다. 임혁백은 한국 민주주의의 공고화와 관련하여 "2002년 12월 대통령선거에서 한국 국민들은 노무현 후보를 16대 대통령으로 선출함으로써 민주주의 공고화에 커다란 진전을 이룩하였다(2005: 337)"고 평한 바 있다. 박정희 정부 이후 군부의 집권으로 이어졌던 전두환, 노태우 정권 이후 문민정부가 등장한 것은 정치권력의 주체적 측면에서 중요한 질적 변화를 가져온 것임에 틀림없다. 그러나 단순히 정치권력의 주체가 변화하였다고 한국 민주주의가 공고화 단계에 진입한 것으로 평가할 수 있는가? 민주주의의 퇴행적 요소가 사라졌는가? 정치권력의 주체 변화가 어떠한 경로와 맥락을 거쳐 이루어진 것인지, 정치사회적 측면에서는 어떠한 영향이 있었는지 여부가 면밀히 검토될 필요가 있다. 문민정부의 출범으로 인한 정치권력의 질적 교체나 '3김 시대'의 종식이 갖는 정치적 의미는 분명 존재한다. 그러나 위로부터의 합종연횡으로 출현한 문민정부나, 이미 YS-DJ 순으로 정치권력을 쟁취하고, 정치권력의 생물학적 수명이 다해 정치의 이면으로 물러나게 된 '3김 시대'의 마감을 민주주의 공고화의

계기로 삼는 것은 아래로부터 민주주의의 공고화 계기를 만들어 간 「5·18특별법」제정 투쟁의 성과를 반영하기에 다소 부족해 보인다.

현실적으로 소극적 공고화 논의의 핵심은 공고화 단계의 구체적 지표를 어떻게 설정할 것인가의 문제에 있다. 군터(Gunther), 다이아만드로스(Diamandouros), 풀(Puhle)은 “정치적으로 중요한 반체제적 정당 또는 사회운동의 존재” 여부를 소극적 공고화 단계의 주요한 지표로 지칭한 바 있다(Gunther·Diamandouros·Puhle, 1995: 12-23). 그러나 반체제적 정당이 존재하더라도 명목상 존재할 경우, 다시 말해 그 실제적 영향력의 정도를 구체적으로 측정하지 않은 경우 이 반체제적 정당의 존재여부가 민주주의 공고화의 정확한 지표가 될 수 있을지는 의문이다. 이 논의를 한국에 적용해보면, 사회운동은 어떤 강권적 통치기에도 존재했기 때문에 더 거론할 필요가 없을 것이라고 보면, 관건은 반체제적 정당이 언제 출현했고, 정치적으로 어떤 정도의 영향력을 행사했는가를 따져 봐야 하는 문제가 제기된다. 그러나 ‘반체제적’ 정당을 어떻게 규정할 것인지, 반체제적 정당이 존재하는 것으로 공고화 단계에 진입한 것으로 해석할 수 있는지 여부는 여전히 모호한 상태로 남아 있다.

소극적 차원에서 민주주의 공고화를 가늠하는 계기에 대한 불명료함은 비단 한국만의 딜레마는 아니다. 민주주의의 공고화 계기를 설명하기 위한 많은 시도가 있었지만, 민주주의의 퇴행을 막는 소극적 공고화의 계기와 관련하여 특정 정당이나 사회운동의 출현, 또는 헌정적 재디자인으로 설명하려는 시도들은 그리 만족스러운 답을 제시해주지 못한다. 필자가 보기에 민주주의의 공고화 수순은 제도 영역의 변화를 독립변수로 상정하는 것이 아니라 국민적 공감대 영역, 즉 시민사회 영역이 독립변수가 되고 이 독립변수의 영향력을 반영하는 종속변수로서 제도영역을 검토하는 것이 제대로 된 순서로 보인다. 민주주의 공고화의 현상적 특징을 설명하기 위해 정당 유형이나 사회운동의 유무도 중요한 근거가 될 수 있겠지만, 보다 명료한 공고화의 출발은 이행을 거친 민주주의의 퇴행을 차단하는 민주헌정질서의 규범이 제대로 확립되었는지 여부가 될 것이다. 민주화 이행의 골자가 권위주의적 통치구조로부터 민주적 절차가 제도적으로 보장된 선거시스템으로 전환하는 것에 있다면, 민주주의의 공고화는 형식적 민주주의의 확립이 어떠한 계기를 통하여 민주헌정적 규범에 의해 강력하게 엄호 받는가 여부로 평가될 필요가 있다.

특히 「5·18특별법」의 제정 투쟁과 그 후속조치들에서 쟁점이 된 ‘성공한 쿠데타는 처벌할 수 없는가?’와 관련한 쟁점은 이러한 소극적 차원의 공고화 사례에 비추어 볼 때 “정치적인 동기에 의한 폭력의 사용을 사전적으로 방지하고 있는 정도(Schedler, 2001: 71)”에 가장 부합하는 쟁점적 사례라고 할 수 있다. 또한 민주주의의 공고화 논의가 경험과 규범의 이중적 토대에 기초해야 한다는 쉘들러의 제안에도 가장 부합하는 사례라고 할 수 있다(Schedler, 1997: 2-4). 이하에서는 문민정부의 집권 초기를 소극적 공고화의 초입단계로 상정하고, 「5·18특별법」제정 단계를 소극적 공고화의 확립 단계로 제시해 보고자 한다.

3. 민주화 이행 이후 위로부터의 소극적 공고화 단계

1) 문민정부 초기 소극적 공고화의 양상

민주화 1세대 정치를 상징하는 소위 3김 시대의 정치적 업적은 상당히 빠른 시간에 군부 권위주의로부터 자유민주주의로의 전환을 주도했다는 데 있다. 김영삼 대통령의 임기가 시작된 1993년부터 프리덤 하우스(Freedom House)는 한국의 정치적 권리와 시민적 자유 두 항목에 모두 2점을 줌으로써 한국을 자유민주주의로 분류하였다(임혁백, 2005: 345). 그렇다고, 문민정부의 집권으로 한국은 민주주의의 공고화 단계에 진입했다고 볼 수 있는가? 이 질문은 곧 한국 민주주의에 권위주의로 퇴행에 대한 잠재적 위협이 제거 되었는가?에 대한 물음이다. 문민정부 초기의 개혁조치가 갖는 의미가 상당함에도 불구하고, 권위주의로의 퇴행 위협이 사라진 소극적 공고화의 확립이라고 확인하기는 어려워 보인다. 문민정부 집권 초기에 단행된 일련의 개혁조치는 소극적 공고화의 초입단계에 진입한 것으로 평가해 볼 수 있을 것 같다. 소극적 공고화의 차원에서 가장 눈에 띄는 조치는 박정희 정권기부터 의도적으로 육성되고, 1980년 신군부의 만행을 주도했던 ‘하나회’의 실질적 해체시도였다. 이 소극적 공고화의 첫 단계가 갖는 의미는 “정치화된 군장교집단인 ‘하나회’의 숙청과 군부에 대한 엄격한 문민통제의 재확립”이라고 할 수 있다(임혁백, 2005: 345). 그러나 ‘하나회’의 해체로 소극적 공고화를 향한 단초는 마련되었다고 할 수 있지만 이를 소극적 공고화의 확립으로 보기는 어렵다. 그 이유는 ‘위로부터의’ 하나회 척결이 3당 야합을 통한 문민정부의 태생적 한계를 반영한 ‘정적 제거’의 일환으로 볼 수 있는 측면¹⁾이 있으며, 문민정부 차원에서 과거 군부의 반헌정적 행위에 대한 확고한 척결의지를 표명하고 제도화·규범화하는 데까지 나아가지 못했다는 점을 들 수 있다.

하나회 숙청에 연이어 김영삼은 1994년 1월 국회를 통해 주요 정보기관 관련법 개정을 요구했다. 개정된 정보관련법은 핵심 국가정보기관인 국가안전기획부(안기부)와 국군보안사령부의 정치개입을 금지하고 본연의 정보수집 업무에만 충실하도록 하였고, 공직자, 정치인, 일반 시민에 대한 감시를 금지하는 것이었다. 문민정부 초기의 이러한 일련의 조치들을 통해 소극적 공고화를 위한 단초가 마련되었다고 평가할 수 있다. 전격적으로 단행된 군부와 국가안보기구의 개혁으로 김영삼 정부는 군부에 대한 문민지배를 다시 확립하였고, 한국 정치의 ‘유보된 영역’을 제거(임혁백, 2005: 347)하는

1) 소위 ‘38시대’로 불린 육군참모총장, 기무사령관의 전격 교체와 4월 2일 단행된 수방사령관, 특전사령관 인사는 ‘하나회’와 노태우 전 대통령의 군복무시(9사단장, 9공수여단) 형성된 ‘99인맥’을 제거하기 위한 것이었다(이상기, 1993: 34-37).

성과를 이루었다.

민주화 이행기라고 할 수 있는 노태우 정부 시절 형식적 민주주의의 확립과 입법부, 사법부의 역할 정립은 취약한 상황이었다. 특히 사법부는 여전히 군부-권위주의 통치기의 정치도구적 기능에 충실한 수준이었다. 1987년 6월 민주화운동의 여세를 몰아 ‘5·18광주민중항쟁동지회’(회장 윤강옥)가 노태우 정부 집권 1년차인 1988년 10월 18일 전두환, 노태우 등 군 고위지휘관 9명을 상대로 한 고소²⁾에 대한 사법부의 응답은 당시 신군부의 ‘광주사태’ 규정과 전혀 달라진 것이 없었다. 사법부의 판결 요지는 이렇다. 첫째, 1979년 12월 12일 자의 병력이동은 “수도권 일부 군병력이 청와대 부근을 포위하려는 움직임을 보임에 따라 안보상 필요한 조치를 취한 후 제한된 규모의 예비병력을 동원하여 사태를 수습한 것으로 동사건은 박대통령 시해사건의 수사 도중에 발생한 우발적인 사건이었을 뿐”이라는 것이다. 둘째, 1980년 5월 18일 전후의 소위 ‘광주사태’는 “시위 현장에서의 일부 군인과 학생들 간의 감정적인 충돌과 악성 유언비어가 원인이 되어 발생한 것이며, 국헌을 문란할 목적으로 일부러 비상계엄을 확대하고 시민을 살상한 것은 아니다”라고 했다(유남영, 1993: 553-554). 이와 같은 이유를 들어 서울지검은 고소한 지 4년만인 1992년 12월 26일 이 고소 사건에 대해 전부 ‘혐의 없음’ 결정을 내렸다. 이에 고소인들이 항고, 재항고를 했으나 모두 기각되었다. 심지어 이 결정은 피고소인에 대한 소환조사 조차 없이 이루어진 것이었다.

문민정부의 등장 이후 제도영역을 향한 아래로부터의 민주화 요구가 활발해진 것은 분명 이전 전두환·노태우정부와 다른 민주화에 대한 기대감이 있었다는 것을 뜻한다. 1993년 6월에는 11만 5천 8백 87명이 서명한 ‘5·18 민중항쟁진상규명을 위한 특별법제정과 특별검사제 도입에 관한 청원’이 국회에 접수되기도 했다. 다른 한편으로 1993년 7월 19일 정승화 계엄사령관을 비롯한 12·12쿠테타 피해자들이 신군부세력을 고소한 것을 비롯하여 삼청교육대사건, 해직공무원사건, 국제그룹해체사건 등 신군부세력의 집권과정에서 있었던 피해자들의 고소, 고발이 줄을 이었다. 이러한 피해자들만이 아니라 시민사회단체들도 5·18항쟁의 진상조사와 가해자처벌을 위한 다양한 활동을 전개하였다. ‘5·18진상규명과 광주항쟁정신계승국민위원회’(이하 국민위원회)는 1994년 5월 13일 5·18민중항쟁 당시 진압책임을 들어 전두환, 노태우 두 전직 대통령을 포함하여 모두 35명을 서울지방검찰청에 고발했다. 같은 날 광주항쟁 피해자, 부상자, 유가족 등 322명이 연대서명한 고소장도 함께 접수되었다. 이 고소장은 “80년 5월의 시민학살은 12·12쿠테타를 일으킨 반란군들이 정권탈취를 위해 자행한 범죄”라며 “전 씨 등 피고발인들이 불법적으로 국회를 해산하는

2) 전두환(5·18 당시 보안 사령관) 노태우(수도 경비 사령관) 정호용(공수 특전 사령관) 박준병(제20사단장) 신우식(공수 특전 단 제7여단장) 최웅(공수 특전 단 제11여단장) 최세창(공수 특전 단 제3여단장: 윤홍정 (전남북 계엄 분 소장) 소준열(전남북 계엄 분 소장) 등 9명을 형법 제87조(내란죄), 제88조(내란 목적 살인), 제90조(내란 예비 음모, 선전 선동), 군형법 제5조(반란죄), 제30조(군무 이탈), 제44조(항명), 제52조(상관에 대한 폭행 치사 상) 위반으로 고소하였다.

등 국가기관을 전복하고 저항하는 시민을 총칼로 살상했으므로 내란 및 내란목적살인죄에 해당한다”고 주장하였다. 이 고발에는 일반 시민들도 동참하여 ‘5·18’ 14돌을 맞이하여 망월동 묘역과 금남로 일대에 설치된 고발운동장구에는 서명하려는 시민들이 줄을 이었고, 단일 사건 사상 최대의 고발인 숫자를 기록했다. 1994년 4월 14일에는 ‘김대중내란음모사건’ 관련자 22명의 고발이 이어졌다. 전두환·노태우로 대표되는 신군부에 대한 고소·고발이 이어진 것은 가두의 ‘진상규명’, ‘책임자 처벌’ 요구 시위와는 다른 의미를 갖는 것이다. 이는 1987년 민주화 이행에 따른 형식적 민주주의에 대한 기대와 문민정부의 등장에 대한 기대가 반영된 결과라고 할 수 있다.

위로부터의 개혁조치들이 비교적 성과를 이루었다면, 이와 비교해 볼 때 아래로부터의 민주주의 요구에 대한 문민정부의 대응은 기대에 부응하지 못하는 실망스러운 것이었다. 주지하다시피 문민정부는 권위주의 통치의 영향으로부터 자유로울 수 없는 정치적 구조 위에서 출범하는 내재적 한계를 가지고 있었다. 이런 배경을 안고 출발한 문민정부가 아래로부터 개선되었던 민주주의의 공고화 기대에 부응하기는 어려웠다³⁾. 이는 곧 주류를 이루고 있던 권위주의 세력과의 일대 격전을 의미하는 것이었고, 자칫 통치의 기반이 흔들릴 수 있다는 위기의식을 가질 수밖에 없었다. 1993년 5월 13일 문민정부의 광주수습책을 담은 특별담화에서 김영삼 대통령은 “이 시점에서 중요한 것은 국민 모두가 5·18광주민주화운동의 명예를 높이 세우는 일”이라면서 “진상규명과 관련해 미흡한 부분이 있다면 이는 훗날의 역사에 맡기는 것이 도리”라고 했다(<한겨레신문> 1993. 5. 14.일자 3면). 소위 광주수습책의 관건은 ‘진상규명’과 ‘책임자 처벌’에 대해 어느 수준에서 해법을 제시하는지 여부에 있었다. 특별담화에서 제시한 방향은 ‘역사에 맡기자’는 것이었다. 진상규명과 책임자 처벌은 현실적인 정치구도에서 과거 권위주의 세력과의 정치적 단절을 의미하는 것이자 민주화 이행 이후 제대로 된 민주주의 공고화를 향한 전진의 구체적 양태를 의미하는 것이다. 문민정부의 특별담화는 5·18 가해자 세력이 여권의 다수를 점하고 있는 정치적 현실을 외면하지 않는 길을 택했다. ‘역사에 맡기자’는 문민정부의 애매한 태도는 1995년 후반기까지 이어진다.

2) 소극적 공고화 관점에서의 우려

1993년 문민정부 출범이후 1995년 12월 ‘5·18특별법’ 제정 이전 시기를 소극적 공고화의

3) 3당 합당을 추진할 수밖에 없었던 결정적 배경에 바로 ‘5·18’이 자리한다. 1988년 6월 국회 차원의 ‘5·18광주민주화운동진상조사특별위원회’ 활동이 시작되었고, ‘광주청문회’에서 신군부 세력들은 심각한 위기의식을 느낄 수밖에 없었다. 이런 위기의식은 노태우 정권의 주도 아래 1990년 5월 민자당 창당으로 이어졌고, 발표책임자 규명 등 핵심 사항이 다시 묻히고 말았다. ‘3당 합당’ 직후인 8월 6일 「광주보상법」을 단독으로 처리한 것도 5·18에 대한 정치적 부담이 결정적 원인이었다.

관점에서 초기 단계로 구분하고자 하는 이유는 특히 사법부를 중심으로 한 법·제도적 영역의 민주주의적 기능이 제대로 회복되지 못했기 때문이다. 당시 사법부는 1987년 민주헌정질서의 개시에도 불구하고 여전히 정치권력의 도구적 역할에서 벗어나지 못하고 있었다. 노태우 정권 집권 말기인 1992년에 사법부의 ‘혐의 없음’ 결정이 이루어진 바 있다. 문민정부 하에서 제기된 고소·고발에 대한 사법부의 반응 역시 크게 다르지 않았다. 집권세력의 정치적 입장이 사법부 결정에 직접적으로 영향을 미치고 있다는 점에서 거의 달라진 것이 없었다. 관련자들은 1994년 5월 13일부터 1995년 4월 3일 동안 피고소, 고발인 58명에 대하여 총 70건의 고소, 고발장을 접수하였다. 이에 대해 서울지방검찰청과 국방부검찰부는 1995년 7월 18일 ‘국가기관에 의한 최종적이고 완벽한 진상규명’이었음을 강조하며, ‘공소권 없음’ 결정을 내렸다. 검찰은 이 결정을 뒷받침하기 위해 소위 ‘성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다’는 논변을 제시하였다. 이러한 사법부의 행태는 민주주의 공고화 단계의 민주헌정질서를 관장하는 역할과는 거리가 멀다. 입법영역의 실패를 사법적으로 해결하려는 ‘정치의 사법화’ 경향이 현대 민주주의의 쟁점 중 하나라면(Ferejohn & Pasquino, 2003: 248), 당시 대한민국 사법부는 역으로 ‘사법의 정치화’ 현상이 심각한 상황이었던 것이다. 이는 언젠든 형식적 민주주의를 실질적으로 위협할 수 있는 결정적 요소라고 할 수 있다. 민주화 이행 이후 5년 만에 문민정부가 등장했음에도 불구하고 헌법을 수호하고 지켜야 할 사법부는 여전히 ‘총칼’을 ‘헌법제정권력’으로 인정하는 권위주의 체제하의 정치화된 도구적 사법부 수준에 머물고 있었다. 민주주의의 공고화 단계에 부합하는 사법부의 존립근거를 스스로 부정하는 것이다. 이는 사법부 자체의 판단에 따른 것이라기보다는 당시 한국의 형식적 민주주의 수준을 보여주는 것이다.

문민정부 하에서 검찰은 12·12에서 5·18 광주학살까지 신군부의 불법적 공권력 사용을 소위 ‘성공한 쿠데타’로 규정하고, 노골적으로 ‘정치적 변혁과정에서 새로운 정권과 헌법질서를 창출하기에 이른 일련의 행위’로 규정하였다. 무너진 구헌정질서에 근거하여 새로운 정권과 헌법 질서를 창출하기 위한 행위들에 법적 효력을 다투거나 법적 책임을 물을 수 없기 때문에, 결국 사법심사가 불가능하다는 것이다. 그것도 이례적으로 옐리네크(G. Jellinek), 켈젠(H. Kelsen), 라드브루흐(G. Radbruch) 등의 법철학을 원용하고, 형법학자들의 견해⁴⁾ 역시 사법심사가 배제된다는 이론과 결론을 같이 한다는 사족까지

4) 검찰의 인용문은 다음과 같다. “우리나라 형법학자들은, 내란죄는 법과 사실간의 한계적인 관계를 형성하고 있기 때문에 사실상 내란이 그 미수 단계를 떠나 완전히 그 목적을 달성한 때에는 이미 새로운 법질서가 확립되어 기존의 질서는 이론상 새로운 법질서에 의하여 보호받을 수 없다거나(劉基天, 「형법학각론정의 下」, 일조각, 225-226쪽), 또는 내란이 성공하여 기존의 법질서를 파괴해 버리면 내란죄에 관한 형법 규정의 적용문제는 생겨나지 않으며, 내란죄의 규정은 폭동의 실패로 돌아가 체포되었을 경우에만 적용된다는 이유로(黃山德, 「형법각론」, 방문사, 1988년, 15쪽, Welzel의 저작 인용)형법에 의하여 처벌할 수 없다는 입장이고...”(242).

붙였다(「5·18수사발표문」, 240-243).

특히 1987년 민주헌정체제를 위한 제도의 일환으로 설치된 헌법재판소의 애매한 태도 역시 민주화 이행의 상징적 기구라고 하기에는 한계가 많았다. 현재는 민주주의의 퇴행을 막는 소극적 공고화의 핵심기구여야 함에도 불구하고, 그 역할을 충분히 감당하지 못했다. 현재는 공소시효의 기산점 산정과 관련하여 납득하기 어려운 결정을 예고했다. 당시 보도된 대로 현재의 결정이 선고되었다면, '12·12 군사반란죄'로만 전·노 씨에 대한 처벌이 진행될 판이었다. 특별법 제정이 가능하였던 것은 역설적이게도 헌법소원의 취하로 가능했다. 그 전모는 이렇다. 현재는 제8차 평의에서 검찰의 5·18 공소권 없음 결정이 부당하고, 성공한 내란은 처벌할 수 없다는 결정을 위헌이라고 하였다. 하지만 5·17 공소시효를 최규하 대통령의 하야시점(80년 8월 16일)으로 기산하고 대통령 재임 중에도 공소시효가 진행되는 것으로 보는 것이 옳다는 결정을 내릴 것으로 보도되었다(<조선일보>, <동아일보>, 1995. 11. 28일자). 당시 5·18 내란죄의 범죄행위 종료시점에 대해서는 ① 최대통령 하야일(80년 8월 16일) ② 전두환씨의 유신헌법에 의한 대통령 취임일(80년 9월 1일) ③ 비상계엄해제일(81년 1월 24일) ④ 5공 출범일 즉 5공화국 헌법에 의해 전두환 씨가 대통령에 선출되어 취임한 날(81년 3월 3일) 등과 같이 4가지 견해가 있었다. 그런데 하필 헌법재판소는 1980년 8월 16일을 선택하려고 했다. 이 ①의 시점을 택해야 할 불가피한 법률적 이유는 없다. 굳이 이유를 찾자면, 문제를 덮을 수 없을 만큼 국민들의 요구가 거세지자 범죄사실은 범죄사실대로 두되 공소시효 문제로 정치적 타협점을 찾으려 했던 것으로 보인다. 만일 이 결정이 확정되었을 경우 현행법에 의한 5·18 수사 및 재판은 불가능했을 것이다.

이와 같이 '5·18 특별법' 제정 이전까지 일련의 과정을 놓고 보건대 민주주의의 퇴행을 차단할 수 있는 제도적 장치나 사회규범력의 확립은 소극적 공고화의 수준에 미흡한 것이었다. 문민정부의 하의 검찰은 '성공한 쿠데타'로 인해 새로운 헌정질서가 생겨났기 때문에 사법심사의 대상이 될 수 없다고 단정하였다. 역사적 평가에 맡기자는 대통령의 요구에 충실하게 응답한 것이다. 그러나 검찰은 그동안의 검찰답게 5·18이 한국 민주주의에서 얼마나 큰 파동을 일으킬지 깨닫지 못했던 것이다(박은정, 1995: 12). 검찰의 공소권 없음 결정을 통해, 문민정부의 소극적 태도로 인해, 한국 민주주의의 공고화를 향한 여정이 지금까지 볼 수 없었던 규모와 내용으로 아래로부터 시작되고 있었다. 민주주의의 '돌연사'를 막는 소극적 공고화의 계기가 아래로부터 만들어지고 있었던 것이다.

4. 「5·18 특별법」제정 투쟁과 민주주의 공고화

1) 「5·18 특별법」제정 투쟁의 양상

한국 민주주의의 공고화와 관련하여 볼 때, 「5·18 특별법」제정 투쟁은 아래로부터 확고한 공고화의 규범을 형성해가며, 소극적 공고화의 결정적 계기를 창출한 것으로 평가할 수 있다. 따라서, ‘아래로부터’의 투쟁으로 촉발된 「5·18 특별법」제정 투쟁의 성격을 민주헌정질서 확립을 위한 민주주의 공고화 투쟁으로 규정해 보고자 한다. 1994년 5월 13일의 고소·고발에 대해 1995년 7월 7일 검찰 내부의 견해가 ‘공소권 없음’으로 결정될 것이라는 보도⁵⁾가 있자 광주·전남에서는 5월 단체, 학생, 광주전남 연합이 실무대책회의를 갖고 7월 14일 ‘5·18 공대위’를 구성⁶⁾하고 5월 단체회원과 학생 등 800여명이 상경하여 청와대, 검찰청, 연희동 일대 항의방문을 전개하기 시작했다(5·18공대위, 1996: 7).

5·18에 대한 검찰의 ‘공소권 없음’ 결정이 발표된 1995년 7월 18일을 기점으로 기소 촉구와 특별법 제정을 촉구하는 성명, 서명운동 등이 그야말로 범국민적 참여와 활동으로 나타났다. 참여의 양상은 1987년 4월 13일 호헌조치 때보다 격렬한 사회적 저항으로 폭발했다. 1995년 7월 31일 고려대학교 교수 131명이 전국대학 최초로 ‘5·18수사결과에 대한 우리의 견해’라는 제목의 집단성명을 발표한 이래 서명운동이 끊임없이 이어졌다. 특히 고대 교수들의 성명은 검찰의 결정이 “폭력과 살상을 수반한 초헌법적 집권 행위를 정당화”한 것이며, “모든 권력은 국민으로부터 나온다고 규정한 헌법의 이념을 전복”한 것으로서, 수단과 방법을 가리지 않은 정권을 정당화함으로써 또 다른 정변의 길을 열어 주어, 검찰의 결정이 우리 사회의 민주적 기초를 위태롭게 하고 사회 전반의 도덕적 질서를 파괴함을 지적했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(박은정, 1995: 22). 고려대에 이어, 경북대 96명, 한신대 27명, 인하대 등 경기·인천지역 7개 대학 107명, 원광대 86명, 조선대 354명, 외국어대 106명, 전북대 203명, 강원대 등 강원도 내 3개 대학 79명, 대구대 122명, 서울대 221명, 이화여대 102명,

5) 이 사건을 수사해 온 서울지검은 이미 지난 6월초 잠정적으로 ‘무혐의’ 결론을 내리고 이를 대검찰청에 보도한 것으로 알려졌다. 검찰 수뇌부는 이 사건을 사법적 판단의 대상이 아니라는 이유로 ‘공소권 없음’ 결정쪽으로 재검토를 지시했다. ‘공소권 없음’ 결정은 통상 피의자가 사망했거나 친고죄사건에서 고소인이 고소를 취소하는 등 검찰의 기소권한이 없는 경우에 혐의인정 여부에 대한 판단 없이 내려지는 불기소 처분의 한 종류다. 검찰 수뇌부의 ‘공소권 없음’ 입장은 이 사건을 불기소 처분하는데 따른 정치적 부담과 여론의 반발을 최소화하기 위한 것으로, 내란죄 성립 자체를 부정하는 ‘무혐의’ 결론을 내릴 경우 국민들의 거센 반발을 불러오고 결국 헌정권에 큰 부담으로 작용할 것을 우려한 것이었다(<동아일보> 1995. 7. 7. 7면).

6) 공대위는 상임위원장 강신석, 공동위원장 김경천, 김병균, 명노근, 문병란, 법일, 이광우, 정웅태, 지도위원 김동원, 송희성, 안성례, 이명자, 이종수, 윤영규, 윤장현, 정동년, 홍광석, 집행위원장 정수만, 집행위원 강구영, 김성수, 김재연, 김현장, 박영순, 서형진, 심인식, 윤광장, 이귀복, 이무현, 이행기, 정태영, 실무간사 문희태, 박강배, 박영진, 허연식으로 구성되었다. 전국연합 광주지부 실무자들이 대거 결합하였다. 공대위가 공식적으로 결성되기 이전인 1994년부터 이미 조찬모임의 형태로 조직적 연계는 시작되고 있었다. <박강배 구술, 2015>

상명여대 30명 등 교수들의 서명행렬이 계속되었다(박은정, 1995: 23). 서명운동에서 그친 것이 아니라 서울대, 고려대, 경북대, 전남대 등 전국 78개 대학 교수대표 80여명은 8월 24일 오후 서울 여의도 여성백인회관에서 ‘5·18내란 주동자 구속기소 및 특별법 제정 촉구를 위한 전국서명교수 결의대회’를 갖고 국회의사당 앞까지 행진을 벌인 뒤 대표를 국회에 보내 전국 78개 대학 3천 5백 60여명의 교수가 서명한 ‘광주민주화운동진상규명등에관한법률’(안)과 ‘헌법파괴적범죄등의공소시효에관한법률’(안)을 입법청원했다(<한겨레신문>(1995. 8. 25. 1면).

1995년 8월 30일 전남 22개 시·군 지역 198개교 407명의 초·중·고 현직 교사들이 전남교사선언을 한 것을 비롯하여 5·18 학살 주동자 처벌을 위한 교사들의 열기가 각 지방으로 이어졌다. 교사들은 5·18불기소 결정과 관련하여, 특히 미래의 주인공인 아이들의 인격 형성과 생활을 지도해야 할 교사로서의 당혹감을 표현하면서 교과서에 광주민주화운동을 수록할 것을 주장했다. 1995년 10월 7일 교육부 발표에 따르면, 특별법 관련 서명 교수는 전국의 54개 대학 6,963명, 초·중·고교 교사는 1,378개교의 8,344명으로 집계되었다.⁷⁾ 문민정부 집권 이후 주춤했던 대학가도 뜨겁게 달아올랐다. 한국대학총학생회연합은 9월 26일 충남대에서 전국 120여개 대학 대표들이 참석한 가운데 중앙위원회를 열고 전국 2백 4개 대학에서 동맹휴업을 벌이기로 하고(<한겨레신문> 1995. 9. 27. 23면), 「5·18특별법」 제정을 촉구하기 위해 10월 29일부터 30일 양일에 걸쳐 동맹휴업을 감행하는 한편, ‘전두환·노태우 전 대통령 처벌을 위한 체포결사대’(5·18결사대)를 구성해 활동에 들어갔다. 9월 30일 ‘5·18국민위원회’가 주관한 서울지역 범국민대회가 장충단 공원에서 열린 것을 비롯해 전국 곳곳에서 동맹휴업을 결의한 대학생들과 국민들의 대규모 항의시위가 열렸다(<한겨레신문> 1995. 10. 1. 19면).

대한변호사협회의 경우 소속 변호사 3,000명을 상대로 10월 4일 5·18 관련 범법자들의 처벌을 위한 특별법 제정을 촉구하는 ‘영구 보존의 서명운동’에 돌입했다. 민주사회를 위한 변호사 모임 100여명의 변호사들은 10월 16일부터 ‘5·18 관련자 기소촉구대회’를 갖고 서초동 검찰청사 앞까지 가두시위를 벌였다. 변호사들이 시국사건으로 집단적 거리 시위를 벌인 것은 건국 이래 처음 있는 일이다. 의사들도 10월 15일 부산경남 지역 323명이 성명을 낸데 이어 17일에는 ‘인도주의실천의사협의회’ 등이 중심이 되어 전국 의사 2,376명 이름으로 성명서를 발표하였다. 의사들의 서명운동은 4·13호헌조치에 반대하는 시국 선언 이후 처음이었다. 그 때보다 20배 늘어난 의사들이 여기에 동참했다.

7) 대학가를 비롯한 학교 현장에서도 상황이 심각하게 돌아가자 박영식 교육부장관은 10월 7일 518관련자 기소와 특별법 제정을 요구하는 교수들의 서명 및 학생들의 동맹휴업을 결코 용납하지 않겠다는 입장을 밝히며 상황을 진화하기 위해 안간힘을 썼다(<동아일보> 1995. 10. 8. 27면)

종교계의 움직임도 이례적으로 전국적 규모에서 동참했다. ‘천주교 정의구현 사제단’을 중심으로 전국의 사제, 수녀 5,500여명을 포함하는 10만 여명의 신도들이 서명에 참여해 국회에 특별법 입법청원서를 제출했다. 건국 이래 최초로 국내 개신교 최대 교단인 대한예수회장로회(통합)도 9월 21-26일 열린 제80회 총회에서 「5·18특별법」 제정을 촉구하는 성명을 발표하고, “광주민주화운동에 대한 무력진압은 선량한 국민에 대한 탄압이며 헌법의 기본정신인 인간의 존엄성을 침해한 범죄행위로 간주한다”고 밝히고 산하 5천 5백 84개 교회, 교인 2백 10만 여명을 대상으로 10월 9일부터 서명운동에 나설 것을 밝혔다(<한겨레신문> 1995. 10. 7. 19면).

이렇듯 5·18 기소촉구 운동은 보수, 진보를 가릴 것 없이 확산되었다. 언론계도 10월 12일 ‘한국기자협회’, ‘전국언론노동조합연맹’, ‘한국방송프로듀서연합회’ 등 67개 언론사 6,450명이 서명한 ‘학살자 처벌요구 언론 선언’을 통해 “지난 15년 동안 언론이 5월 학살문제를 지면과 화면에서 제대로 담아 내지 못한 사실을 국민 앞에 사과한다”고 밝혔다. 언론인들이 시국사건과 관련하여 이처럼 많은 성원들이 집단을 이루어 의견을 표명한 것 역시 건국 이래 처음이다(박은정, 1995: 27). 시민사회단체의 항의 시위도 거대한 규모로 이루어졌다. 9월 30일 제5차 ‘5·18특별법 제정 촉구 국민대회’에는 전국연합, 참여연대, 경실련, 여연 등을 비롯한 시민사회단체와 3만 여명의 국민들이 참여하였다. 60여개의 재야 및 시민단체가 참가한 ‘518진상규명과 광주항쟁정신계승국민위원회’는 20여만 명의 서명을 받아 특별입법을 국회에 청원했다. 또한 10월 26일 ‘5·18서명교수모임’, ‘민변’, ‘경실련’, ‘참여연대’, ‘천주교 정의구현 전국사제단’, ‘여성단체연합’ 등 학계, 재야, 시민단체, 법조계, 종교계를 망라한 전국 297개 시민사회단체가 사상 최대 규모로 연대하여 특별법 촉구를 위한 ‘5·18학살자 처벌법 제정 범국민비상대책위원회’를 결성한 것은 우리나라 시민운동사의 한 획으로 기록될 정도다. 광주·전남의 5·18 관련 유족회와 부상자 가족들과 서충련 소속 대학생 3백여 명은 7월 19일부터 명동성당에서 ‘5·18 학살자 처벌 특별법 제정을 위한 농성’을 시작했다(<한겨레신문> 1995. 7. 20. 1면). 이례적으로 지방의회의 참여도 활발했다. 광주에 이어 10월 11일 인천시의회, 17일 서울시의회가 ‘5·18광주학살자 처벌을 위한 특별법 제정 촉구 결의안’을 통과시켰고, 서울시 의원 100여명은 10월 17일 5·18 특별법 제정과 책임자 기소 등을 촉구하며 이틀간 시한부 농성을 하기도 했다.

이러한 아래로부터의 민주헌정질서 확립을 위한 요구가 정치권력을 움직이게 된 기폭장치는 1995년 10월 박계동 의원이 노태우 씨의 비자금 4천억 은닉사실을 폭로하면서 점화되었다. 5·18에 대한 정당한 평가와 민주주의 공고화를 기대하던 국민들이 신군부의 주역 중 한 명인 노태우 씨의 부패사실에 직면하자 폭발한 것이다. 김영삼 정권이 더 이상 면죄부를 줄 수 없는 긴박한 정치적 국면이 시작된 것이다. 국민들은 전두환의 비자금까지 조사하라고 요구했고, 이들과의 합당을 통해 집권했던 김영삼으로서는 앞뒤 가릴 겨를 없이

쿠데타 세력과 단절하지 않으면 안되는 상황에 직면한 것이다. 마침내 11월 24일 청와대는 「5·18특별법」 제정을 지시하였고, 11월 30일 전격적으로 '12·12' 및 '5·18' 사건특별수사본부가 발족했다. '성공한 쿠데타'는 사법심사의 대상이 아니라는 검찰 발표 이후 꼭 4개월 만에 전격적 변화가 이루어진 것이다. 특별수사본부 설치 이틀만에 전두환 전 대통령이 전격 구속되었다. 검찰은 전·노 두 대통령과 관련자들을 내란혐의로 기소하고, 국회는 「5·18 특별법」을 제정, 공포하였다. 한국사회는 「5·18 특별법」 제정 이후 린쯔와 스테판이 제시한 소극적 공고화의 구체적 요건을 확립했다고 할 수 있다. 구체적 민주적 게임의 규칙을 제도화하고, 책임 있는 민주적 규범과 가치를 규범화할 수 있게 된 것이다. 이를 통해 한국 민주주의의 공고화는 한층 속도를 높일 수 있었다.

2) 성공한 쿠데타 처벌과 소극적 공고화의 헌정적 확립

1995년 12월 21일 한국 민주주의 역사에 결정적 전환을 가져온 「5·18민주화운동등에관한특례법」과 「헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법」이 제정되었다. 이 두 법률을 통해 논란이 되었던 전두환, 노태우 두 전직 대통령 집권 기간 동안의 공소시효 문제가 해결되었다. 「5·18 특별법」 제1조(목적)는 “1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄행위에 대한 공소시효정지 등에 관한 사항을 규정함으로써 국가기강을 바로잡고 민주화를 정착시키며 민족정기를 함양함을 목적”으로 하였다. 제2조에서는 공소시효에 관한 형사소송법상의 규정을 배척⁸⁾하고, ‘1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄’에 관하여 ‘특별재심’(제4조)을 규정함으로써 5·18의 새로운 전기가 법제도적으로 마련되었다. 「헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법」 제1조는 그 제정목적을 “헌법의 존립을 해하거나 헌정질서의 파괴를 목적으로 하는 헌정질서파괴범죄에 대한 공소시효의 배제 등에 관한 사항을 규정함으로써 헌법상 자유민주적 기본질서를 수호함을 목적으로 한다”고 규정하였다.⁹⁾ 전두환, 노태우 두 전직 대통령을 사법적으로 심판할 수 있는 계기를 마련한 것은 민주헌정적 규범을 확립한 것이며, 앞날의 불법적 무력 집권 가능성을 원천적으로 차단하는 결정적 안전판 확립이라는 점에서 의미가 있다. 헌법재판소는 「5·18 특별법」의 헌법적 불일치 문제에 대한 심리에서

8) 「5·18 특별법」 제2조(공소시효의 정지) ① 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법 제2조의 헌정질서파괴범죄행위에 대하여 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다. ② 제1항에서 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간이라 함은 당해 범죄행위의 종료일부터 1993년 2월 24일까지의 기간을 말한다.

9) 이 법 제3조는 ‘헌정질서파괴범죄’와 ‘집단살해에 해당하는 범죄’에 대해서는 공소시효를 적용하지 아니한다고 규정했다.

합헌 결정을 함으로써 국민들의 민주주의 공고화 요구에 떠밀린 것이긴 하지만 오랜만에 민주헌정질서의 제도적 보루로서 기능을 다하였다.

「5·18 특별법」 제정으로 가능해진 가해자 처벌 재판이 당초의 기대보다 미흡한 수준에서 종결된 측면¹⁰⁾이 없지 않지만, 민주주의의 소극적 공고화의 안전판 확보 차원에서 상당한 성과를 이루었다고 평가할 수 있다. 첫째, 폭력적 강권에 기반한 헌정유린행위를 처벌함에 있어 국민적 정당성 원리를 법리적으로 적용하였다는 점에서 중요하다. 둘째, 민주법치국가의 핵심원리에 근거한 법익을 확증하였다는 점 또한 중요한 성과였다. 헌법제정권력으로서의 국민의 중요성과 헌법상 보장된 기본권의 우월성을 재판부 판시를 통하여 확증한 것이다. 이 두 가지 원리는 민주법치국가의 핵심을 구성하는 요소들이다. 셋째, 재판부가 성공한 쿠데타라는 검찰의 견해를 용인하지 않았다는 점이다. 재판부는 새로운 헌법원리의 승인여부는 검찰의 몫이 아니라 국민주권에 있다고 판시했다. 특히 대법원이 제시한 최종판결의 요지는 앞으로 유사한 무력적 정권탈취 행위가 발생할 수 있는 근거를 원천적으로 차단한 것으로 민주법치국가의 원리를 대법원의 판결로 확인하고 있다는 점에서 소극적 민주화의 법제도적 안전판 확립이라는 점에서 중요하다.

국민투표를 거쳐 헌법을 개정하고 개정된 헌법에 따라 국가를 통치하여 왔다고 하더라도 그 군사반란과 내란을 통하여 새로운 법질서를 수립한 것이라고 할 수는 없으며, 우리나라의 헌법질서 아래에서는 헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력에 의하여 헌법기관의 권능행사를 불가능하게 하거나 정권을 장악하는 행위는 어떠한 경우에도 용인될 수 없다. 따라서 그 군사반란과 내란행위는 처벌의 대상이 된다(선고 96도3376. 판시1의 다수의견).

끝으로 ‘성공한 쿠데타’는 처벌할 수 없다며 ‘공소권 없음’을 강변했던 사법부가 언제 그랬냐는 듯이 기존의 입장을 철회하고 새로운 논거를 제시할 수밖에 없었던 상황 반전의 의미를 반추할 필요가 있다. 이는 위로부터의 법제도적 결정이 아니라 아래로부터의 민주헌정적 규범 확립이라는 ‘타당성’ 요청에 대한 정치권력과 사법부의 불가항력적 승인이었다. 앞서 살펴본 바와 같이 1994년부터 「5·18특별법」 제정을 향한 시민사회 및 학계의 범국민적 사회운동은 사상 초유의 광범위한 연대를 만들어냈고, 전국민적 참여로 이루어졌다. 이 아래로부터의 정당성 요청은 종국에 사법부가 사정변경 논리를 제시하며

10) 논자들에 따라 다수의 내용이 지적될 수 있겠지만, 크게 보아 첫째, 저항권의 명문화에 실패했다는 점이다. 대법원은 항소심과 달리 ‘헌법질서를 수호하기 위한 정당한 행위’로만 규정했다(선고 96도3376). 둘째, 진상규명이 철저하게 이루어지지 못했다는 점이다. 5·18 재판에 대한 한계에 대해서는 (정용태, 2001:526; 박원순, 2001; 이영재, 2004: 257-259; 한인섭, 1997; 2002) 참조.

다시금 ‘12·12 및 5·18특별수사본부’를 설치하도록 강제한 동력이고, 검찰이 동일사건의 재수사에 착수하는 웃지 못할 블랙코미디 같은 상황을 만들어낸 실질적 동력이었다. 이 일련의 범국민적 사회운동이 집권세력이 주저했던 두 전직 대통령의 사법처벌을 이끌어냈으며, 이 표면적 성과 외에 민주헌정질서의 법제도적 확증과 사회적 규범화를 이루어 냈다. 민주헌정질서에 대한 규범이 사법부의 판결문을 통해 활자화되기에 이르렀고, ‘쿠테타’는 성공 여부를 떠나 대한민국 헌정질서에서는 절대 용인될 수 없는 처벌 대상으로 확정되었다. 그리고 ‘5·18’은 명실상부한 민주헌정질서 수호를 위한 헌법제정권력의 공고화 투쟁으로 자리매김될 수 있었다(이영재, 2004: 256. 참조).

헌법재판소가 특별법 제정에 대한 합헌 결정을 하면서 활용한 ‘법익’의 해석에도 주목할 필요가 있다. 현재는 특별법이 개별사건법률이라고 하더라도 입법을 정당화할 수 있는 중대한 공익이 인정될 수 있다면 헌법에 위반되지 않는다고 선언하였다. 그 중대한 공익의 근거는 ‘왜곡된 한국 반세기 헌정사의 흐름을 바로잡아야 하는 시대적 당위성과 아울러 집권과정에서의 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여야 한다는 점’을 들었다. 집권과정에서의 헌정질서파괴 행위에 대해서는 어떠한 상황이든 응징해야 한다는 것이다. 이 헌정적 규범은 2번의 군부쿠테타를 경험한 한국 현대사에 결정적인 이정표를 제시하는 것이기도 하다. 또한 “공소시효의 완성으로 인한 이익은 단순한 법률적 차원의 이익이고, 헌법상 보장된 기본권적 보장에 속하지 않는 반면, 집권과정에서 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여 왜곡된 우리 헌정사의 흐름을 바로잡아야 할 뿐만 아니라, 앞으로는 우리 헌정사에 다시는 그와 같은 불행한 사태가 반복되지 않도록 자유민주적 기본질서의 확립을 위한 헌정사적 이정표를 마련하여야 할 공익적 필요는 매우 중대”하다(한인섭, 2002: 201-203)고 판시하였다. 이는 곧 오도넬이 말한 신생민주주의의 ‘돌연사’를 방지하기 위한 최고 수준의 법적 판시라고 할 수 있다.

5. 맺으며

그동안 「5·18특별법」 제정 투쟁과 전두환, 노태우 전직 대통령들에 대한 사법적 심판이 있었던 1995년부터 1997년 사이 연구성과는 활발하게 제출되었던 반면, 그 이후 「5·18특별법」이 한국 민주주의사에서 갖는 의미가 다소 주목받지 못했던 것이 사실이다. 상술한 바와 같이 본 발표문은 민주주의 공고화 논의 가운데 민주주의의 권위주의로의 퇴행을 차단하는 계기에 주목한 ‘소극적’ 공고화 논의를 바탕으로 「5·18특별법」 제정 투쟁과 법률적 의의, 「5·18특별법」 제정으로 가능해진 신군부 주역들에 대한 재판의 주요 내용을 한국 민주주의의 공고화 계기로써 검토하였다. 앞선 논의를 중심으로 「5·18특별법」 제정이

갖는 의의를 민주헌정적 규범질서 확립의 차원에서 정리해보면 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

첫째, 「5·18특별법」제정 투쟁은 민주화 이행기라는 과도기 상황에서 아래로부터 전국민적 요구를 모아 보수대연합의 정치구조로 출발한 문민정부를 강제하여 민주주의의 공고화를 법제도적으로 정착시킬 수 있었다. 문민정부의 초기의 개혁조치들에도 불구하고 여전히 집권세력의 중심축은 군부-권위주의 세력에 있었다. 아래로부터의 광범위한 「5·18특별법」제정 투쟁을 통해 특별법 제정 이후 민자당은 당명조차 ‘신한국당’으로 변경해야 했으며, 내부의 정치적 역학관계가 균열을 일으켰다. 만일 아래로부터의 전국민적 요구가 없었다면, 협약적 민주화 이행 이후 3당 합당을 통한 보수대연합의 구축은 상당기간 민주주의 공고화의 과제를 지연시킬 정도로 강력한 영향력을 행사했을 것이다. 따라서 「5·18특별법」제정 투쟁은 생물학적 정치생명의 종결인 ‘3김 시대’의 청산과 달리 적극적 차원에서 한국 민주주의 공고화에 개입했고, 그 결과 정치권력의 재편을 강제하고, 민주주의의 퇴행을 차단하는 공고화의 계기를 만드는데 기여했다고 할 수 있다.

둘째, 시민사회 영역의 광범위한 참여를 통해 권위주의로의 퇴행을 차단하는 민주헌정적 규범질서를 사회적으로 확립했다는 점이다. 1995년 7월 검찰의 ‘공소권 없음’ 결정 이후 이에 항의하는 시민사회 진영의 흐름은 건국 이후 가장 광범위한 참여 양상을 보였다. 광주 5월 단체를 비롯해 대학교수, 초중고 교사, 대학생, 변호사, 의사, 종교인, 언론인, 각종 시민단체 등의 참여가 대규모로 이어졌다. 그리고 이 과정에서 불법적 정치권력 찬탈을 심판해야 하는 민주헌정적 정당성이 규범적으로 확립되었다는 점이다. 이 사회적 학습효과는 법제도적 청산과 더불어 민주헌정질서를 한국 사회에 내면화하고, 규범화하는데 결정적으로 기여하였다.

셋째, 「5·18특별법」과 「헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법」의 제정으로 각각 12·12와 5·18을 전후하여 발생한 헌정질서파괴 범죄행위에 대한 공소시효 정지를 규정했다는 점이다. 이 규정의 민주헌정적 의미는 비단 12·12와 5·18에만 국한되는 것이 아니라 향후 헌정질서파괴 범죄행위의 경우 국가의 소추권 행사에 장애가 발생한 기간 동안 공소시효 진행이 정지된 것으로 규정함으로써 미래 민주헌정질서의 규범 확립에 법제도적 안전판을 마련하였다.

넷째, 「5·18특별법」제6조는 ‘광주보상법에 의한 보상은 배상으로 본다’고 규정함으로써 특별법 제정 이전까지 5·18을 대하는 국가의 자세를 완전히 역전시켰다. 1980년 6월의 ‘위로금’ 지급이 ‘폭도에 대한 위로금 지급’이라는 국가의 모순적 자기정당화 단계였다면, 1987년 ‘민주회합추진위원회’ 설치를 통한 ‘화합’의 추구는 가해자인 신군부의 강제 화해조치 단계였다. 또한 1990년 「광주보상법」의 제정은 그동안 국가가 호명했던 ‘광주사태’가 아니라 ‘광주지역 학생시민들의 민주화를 위한 노력의 일환’으로 그 실체를 재규정하기는

했지만 여전히 국가의 책임을 묻지 않는 시혜적 성격의 것이었다. 「5·18특별법」제정을 통하여 비로소 국가의 헌정파괴 행위를 전제로 한 ‘배상’으로 규정될 수 있었다. 그리고 이 규정을 통해 내란 및 내란목적의 살인죄의 피의자가 제도적 과거청산의 영역에서 올바르게 자리매김할 수 있게 되었다.

다섯째, 「5·18특별법」제정을 통해 논란이 되던 공소시효 문제를 해결하고, 신군부의 주요 관련자들을 사법적으로 심판할 수 있었다. 특히 대법원의 판결을 통해 비록 국민투표를 거쳐 헌법을 개정하고 개정 헌법에 따라 국가를 통치했다 할지라도 우리나라 헌법질서 아래에서는 헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력에 의하여 헌법기관의 권능행사를 불가능하게 하거나 정권을 장악하는 행위는 어떠한 경우에도 용인될 수 없다는 점을 확실히 못 박았다. 이는 민주주의의 권위주의로의 퇴행을 차단하는 민주주의 공고화의 안전판을 사법적으로 확립했다는 점에서 의의가 있다.

이상의 내용을 통해 보았을 때, 「5·18특별법」의 제정을 통해 한국 민주주의 이행에서 민주주의의 공고화를 가져오는 소극적 공고화의 확립이 가능해졌다고 할 수 있으며, 한국사회에 민주헌정질서의 규범을 아래로부터 확립한 역사적 계기가 마련되었다고 평가할 수 있겠다.

- 5·18학살자 재판회부를 위한 광주전남 공동대책위원회. 1996. 『활동보고서: 518 공대위 창립 1주년 기념자료집』.
- 강경선. 1996. “헌법적 불법은 시효가 없다.” 『민주법학』 10. 70-86쪽.
- 강명세. 2006. 『한국의 노동시장과 정치시장』. 백산서당.
- 곽노현. 1996. “5·18헌법소원 및 5·18특별법의 쟁점과 해법.” 『민주법학』 10. 50-69쪽.
- 김민배. 1996. “5·18특별법에 대한 위헌 논의에 부쳐” 『민주법학』 10. 7-13쪽.
- 김성천. 1996. “5·18특별법의 쟁점과 흐름.” 『법과사회』 13. 180-199쪽.
- 김인석. 1995. “나치의 유대인 학살자 재판과 5·18 특별법 제정의 역사적 의미.” 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대 출판부.
- 민준기. 2008. “한국의 민주주의 공고화, 어떻게, 언제 가능한가?.” 『아태연구』 15(1). 91-103쪽.
- 박원순. 2001. “5·18특별법의 제정과 법적 청산.” 『5·18 민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회).
- 박은정. 1995. “법·힘·저항: 5·18 어떻게 해석할 것인가.” 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대 출판부.
- 서울지방검찰청·국방부 검찰부. “5·18관련사건 수사결과 발표문.” 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대 출판부.
- 선학태. 2005. “한국 민주주의 공고화의 가능성과 한계.” 『한국정치학회보』 39(5). 179-198쪽.
- 선학태. 2010. “한국 민주주의 공고화 관점에서 본 헌정체제 디자인.” 『민주주의와 인권』 10(1). 69-130쪽.
- 심헌섭. 1995. “법철학·혁명·쿠테타: 검찰의 5·18불기소 처분을 계기로.” 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대 출판부.
- 양동훈. 1996. “민주화와 권위주의체제 유산의 청산문제.” 『한국정치학회보』 30(1). 135-150쪽.
- 여수영. 2004. “가치변화와 민주주의 공고화.” 『한국정치학회보』 38(1). 193-214.
- 오병선. 1995. “5·18 불기소 조치의 법리에 대한 법철학적 검토.” 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대 출판부.
- 오호택. 1996. “5·18 특별법과 공소시효.” 『안암법학』 4. 159-177쪽.
- 유남영. 1993. “광주항쟁 진상규명 특별법을 제정하라”, 『신동아』(5).
- 이동윤. 2007. “민주주의 공고화와 퇴보 사이에서.” 『국제정치논총』 47(2). 173-196쪽.
- 이상기. 1993. “하나회 9·9인맥 제거작전의 내막”, 『말』(5월호), 34-37쪽.
- 이영재. 2004. “과거청산과 민주주의: 5·18사법적 처리의 의의를 중심으로.” 『민주주의와 인권』 4(2). 241-268쪽.
- 이정진. 2002. “한국의 민주화와 대통령의 권력 변화.” 『한국정치학회보』 36(2). 113-132쪽.
- 임혁백. 2005. “3김 시대 한국 민주주의의 공고화: 성과, 실패, 이월과제.” 『한일공동연구총서 9』(고려대

아세아문제연구소), 337-383쪽.

전국대학서명교수대표자모임. 1995. “5·18관련 헌법소원에 대한 우리의 견해.” 『민주법학』10.

정웅태. 2001. “5·18 관련자 재판의 전개과정.” 『5·18 민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회).

정태욱. 1996. “5·18사건 처리에 대한 법철학적 관점.” 『민주법학』(민주주의법학연구회, 1996,제10호)

정태호. 2000-2006 “5·18 광주민주화운동과 저항권.” 『5·18민중항쟁과 법학』 518기념재단. 33-65쪽.

지병근. 2008. “민주주의 이행: 민주화이론의 한국적 수용.” 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』. 267-286쪽.

최장집. 1996. 『한국민주주의의 조건과 전망』 서울: 나남.

최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.

한인섭. 1997. “5·18재판과 과거청산의 과제.” 『법과사회』 15. 160-199쪽.

한인섭. 2002. “국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복: 5·18 민주화운동의 법적 해결을 중심으로.” 『서울대학교 法學』 43(2). 187-237쪽.

허 영. 1995. “5·18불기소 처분의 헌법이론적 문제점.” 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대 출판부.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ferejohn, John and Pasquale Pasquino. 2003. "Rule of Democracy and Rule of Law." in José María Maravall and Adam Przeworski, eds. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge Univ. Press. 안규남·송호창 외 옮김. 2008. 『민주주의와 법의 지배』, 397-423. 후마니타스.

Gunther, Richard, Han-Jurgen Puhle and P. Nikiforos Diamandouros, 1995, *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. pp. 12-23.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.

Linz, Juan and Alfred Stepan, 1998, “Toward Consolidated Democracies,” in Takashi Inoguchi, Deward Newman, and John Keane eds, 1998, *The changing nature of democracy*, Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press. pp. 48-67.

O'Donnell, Guillermo. 1992. “Transitions, Continuities, and Paradox”, in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of

Notre Dame Press.

Schedler, Andreas. 1997. "Concepts of Democratic Consolidation," Paper presented at Latin American Studies Association(LASA), Guadalajara, Mexico, April 17-19. pp. 1-36.

Schedler, Andreas. 2001. "Measuring Democratic Consolidation." Studies in Comparative International Development. 36(1). pp. 66-92.

<기타자료>

「5·18 민주화운동 등에 관한 특별법」(1995. 12. 21. 법률 제5029호)

신문자료 : <동아일보>, <경향신문>, <한겨레신문>.

박강배 구술 인터뷰. 2015. 9. <5·18기념재단: 518특별법 20주년 구술사업>.

황인성 구술 인터뷰. 2015. 10. <5·18기념재단: 518특별법 20주년 구술사업>.

대법원 1997. 4. 17. [선고 96도3376] 전원합의체 판결문.

2부

역사 바로세우기와 한국 민주주의의 미래

한국 민주주의의 과제와 전망

과거사 관련법 제정개정 노력

과거사 관련 입법사례와 통합 과거사법의 제정 방향

부마민주항쟁 진상규명위원회 활동 1년의 한계와 과제

4·3은 지금도 진행중입니다

과거사 관련 기관의 현안과 과제

한국 민주주의의 과제와 전망

-비례대표민주주의, 경제민주주의, 학교민주주의-

곽 노 현 (전 서울시교육감)

1. 들어가며

20년 전 오늘은 전두환의 골목길 성명으로 하루 종일 나라가 어수선했다. 1995년 여름 김영삼 정부의 검찰은 '성공한 쿠데타' 처벌불가론으로 80년 쿠데타세력에게 면죄부를 준다. 이후 몇 달 동안 격렬한 범국민적 저항에 직면한 당시 김영삼 대통령은 국민의 뜻을 받아들여 역사바로세우기를 선언한다. 전광석화의 속도로 특별수사본부를 설치한 검찰이 소환방침을 밝히자 전두환 일당은 연희동 사저 골목길을 막아서고 기자회견을 자청하며 억울함을 호소한다. 물론 하루 이틀 만에 구속이 집행되면서 희대의 골목길 저항은 단순히 조폭스러운 해프닝으로 끝났다.

그로부터 딱 20년이 지난 오늘, 한국 민주주의의 핵심과제는 무엇이며 그것을 실현할 전망은 있는지를 간략하게 살펴보는 게 이 글의 목적이다. 돌이켜보면 지난 20년간 굵직굵직한 일이 많았다. 특히 97년 말 대한민국을 강타한 외환위기는 한국사회의 이후모습을 결정적으로 바꿔놓을 만큼 그 영향력이 길고 깊다. 동시에 그때부터 10년간 최초의 수평적 정권교체와 민주개혁진영의 재집권이 이뤄졌다. 한국 민주주의와 인권, 사회보장에서 전향적인 변화는 당연히 이 시기에 집중적으로 일어났다.

노무현 정부는 초기의 탄핵파동에도 불구하고 김대중 정부의 개혁성과를 토대로 민주주의와 인권, 삶의 질 관련 각종 국제비교평가에서 한국역사상 최고성적을 갱신하며 나름대로 개혁2기 정부의 면모와 성취를 보였다. 그럼에도 검찰개혁을 못해서 노무현 대통령 스스로가 검찰조사기간 중에 비운의 주인공이 되며 국정원개혁을 못해서 덧글개입 대선부정으로 문재인의 낙선으로 이어진다. 삼성의 편법상속을 방치해서 적극적인

재벌개혁을 하지 못했으며 비정규직비율을 줄이는 데 실패해서 노동사회의 불안정성을 키웠다. 결과적으로 대선역사상 최대 격차로 정권재창출에 실패한다. 그 결과 노무현 정권은 실패한 정권으로 낙인찍힌다.

미국산 광우병쇠고기 수입문제로 출발부터 흔들거린 이명박 정부는 4대강 사업으로 토건경제를 부활시켰다. 이른바 747 고도성장과 국민성공시대를 약속했으나 2008년 세계경제를 강타한 미국발 금융위기의 여파를 이기지 못하고 가장 초라한 경제성장률을 기록했다. 국정원과 군사이버사령부의 조직적 대선개입으로 정통성 문제를 안고 출발한 박근혜 정부는 연이은 인사실패와 세월호대참사로 극도의 무능과 무책임을 드러내다 급기야 국사교과서 국정화로 시대착오적 과거회귀의 길로 들어섰다. 모든 국제비교평가에서 한국의 민주주의와 인권, 삶의 질은 매년 최저치를 갱신하고 있으며 경제실적에서도 이명박근혜 정부의 실적은 역대 정권 최하위를 기록하고 있다.

식민지와 전쟁, 그리고 독재의 과거청산은 김영삼 정권시절의 5.18특별법제정을 필두로 김대중 정권과 노무현 정권을 거치면서 상당한 진척이 있었다. 특히 노무현정부에서는 대여섯 개의 과거청산위원회가 운영되면서 과거청산작업이 활발하게 진행됐다. 그러나 가해자처벌과 제도개혁은 하지 못하고 진상규명과 피해자보상에만 치우친 감이 있다. 보수정권이 연이어 집권하면서 과거청산이 흐지부지되고 남북관계가 얼어붙으며 다시 전쟁국가체제가 살아나고 있는 가운데 양극화에 맞서는 정치는 오간데 없이 철지난 종북몰이와 역사전쟁이 맹위를 떨치고 있다.

이명박근혜 보수정권아래서 그나마 다행인 것은 2010년의 진보교육감 약진과 2014년의 진보교육감 대약진이다. 이른바 진보교육감시대가 열리면서 체벌금지와 학생인권, 무상급식, 혁신학교와 교육혁신지구 등으로 공교육의 변화가능성을 보여주며 학교민주주의를 선도하고 있다. 한국의 민주주의는 지난 20년간 10년간 진보한 후 8년간 급속도로 퇴보 중이지만 그나마 진보교육감들의 활약으로 약간의 희망을 만들어내고 있다고 요약할 수 있다.

2. 한국 대의민주주의의 작동기제와 초라한 성적표

요즘 들어 부쩍 민주주의가 동원하고 기댈 수 있는 수단이 얼마나 보잘 것 없는지를 절감한다. 그래서인지 한국 민주주의의 초라한 성적표를 만날 때마다 놀람기보다는

당연하다는 생각이 든다. 민주시민성으로 충전되지 못한 민주주의란 것에 과연 어떤 희망을 둘 수 있을지 모르겠다. 민주주의의 이상과 약속을 선거와 투표, 정당과 정쟁, 삼권분립과 언론자유만으로 실현할 수 있는 것이라면 우리나라는 물론 세계 각국에서 현실의 민주주의가 지금처럼 조롱받진 않을 것이다. 지금처럼 양극화에 속수무책인 허약한 민주주의가 도처에서 사람들의 희망을 빼앗아가진 않을 것이다.

국민을 위한 국민에 의한 국민의 국가와 정부라는 민주주의의 이상은 누구도 부인할 수 없이 고귀하지만 현실에서 그것을 실현하기 위해 기댈 수 있는 수단은 많지 않다. 민주주의이론에 따르면 정치권력을 $1/n$ 로 평등하게 나눠서 모든 사람에게 등가의 표를 주고 정당의 자유설립으로 다수의 정당이 선거에서 표를 얻기 위해 경쟁하면 웬만큼 독립적인 사법부와 웬만큼 자유로운 언론의 존재를 조건으로 보통사람을 위한, 보통사람에 의한, 보통사람의 정부가 구성돼 보통사람을 위한, 보통사람에 의한, 보통사람의 정치와 경제를 만들어낸다.

교과서수준의 이론과 달리 한국의 민주주의가 보통사람들의 손에 쥐어준 성적표는 실로 초라하다. 정치적으로는 지역주의에 뿌리박은 거대양당체제가 지독한 정치 불신을 낳고 있다. 정당간의 정책대결은 실종되고 특하면 친일/종북 이념전쟁으로 치달는다. 경제적으로는 취업인구 중 비정규직이 절반에 육박하고 그나마 50대 초반이면 강제퇴출 당한다. 그 때문에 두텁게 형성된 영세 자영업 층은 피 튀기는 경쟁의 레드오션에서 저녁이 없는 삶을 살아간다. 김대중, 노무현 개혁정권 10년에서 이런 경향성을 유탄시키지 못한 결과 경제양극화 현상은 이명박, 박근혜 보수정권 들어 더 강화되고 있다. 한마디로 보통사람이 조금도 만족하지 않는 소수를 위한 특권정치와 소수를 위한 특권경제가 민주주의의 결과로 버젓이 자리 잡은 셈이다.

도대체 왜 민주주의의 이름으로 보통사람의 눈으로 보면 분노의 숫자들이 지배하는 양극화 특권경제가 만들어지는 건가. 우선 민주주의가 만들어내는 권력은 오직 선출직으로 국한된다. 모든 권력자 중 선출직만이 보통사람의 표로 결정되며 선출직만이 보통사람의 눈치를 본다. 경제권력이나 사회권력, 문화권력이나 종교권력은 보통사람의 표를 구걸하지 않기 때문에 보통사람의 뜻과 무관하게 성립하며 보통사람의 눈치를 보지 않는다. 따라서 민주주의체제에서 보통사람들의 욕구와 필요, 열망과 가치는 오직 선출직의 정치권력을 통해서만 정치적, 경제적, 사회적으로 관철될 수 있다. 선출직이라는 민주주의의 기관만이 각 부문의 엘리트와 전문가, 재벌과 관료의 힘과 사적 이익을 억제하고 절대다수 일반시민의 이익과 공동선을 도모할 수 있다. 선출직이 이 일에 실패하면 사회는 민주주의 대신

엘리트주의, 전문가주의, 재벌주의, 관료주의에 빠지게 돼 있다.

선출직은 민주주의의 가장 중요한 기관이다. 우리나라에선 집행권을 갖는 대통령 1인과 17인의 시도지사, 17인의 교육감, 250여명의 시군구청장, 그리고 입법권과 예산권, 감독권으로 대통령을 견제하는 300인의 국회의원, 시도지사과 시도교육감을 견제하는 1500명의 광역시도의원, 시군구청장을 견제하는 6500명의 기초시군구의원이 민주주의를 위한 민주주의에 의한 민주주의의 선출직세계를 구성한다. 대의민주정치는 이들을 중심으로 굴러간다.

선출직은 보통사람의 표와 심판으로 진퇴가 결정되는 유일한 권력이라는 점에서 여타 권력과 다르지만 이들이 선거와 선거사이에 얼마나 충실하게 보통사람의 이익과 열망에 복무할지는 거의 전적으로 투표권자가 평소에 얼마나 민주시민성을 발휘하며 참여하는지에 달려있다. 간단히 살펴보면 우리나라에서 보통사람의 투표기권율은 대통령선거에선 20%, 총선에선 40%, 지방선거에선 50%에 육박한다. 그나마 투표권을 행사한 보통사람도 선거와 선거사이에 가사와 생업에 치여 선출직 기타 공공의 일에 관심을 갖고 참여하는 것이 어렵다. 과거에 비해 정보공개가 강화되고 협치의 공간도 다소 열리고 있지만 일반시민들, 특히 일반여성들은 가사노동의 무게로 말미암아 더욱, 정치와 공공세계에 대한 관심과 참여가 몹시 제한적이다.

기업과 산업, 경제의 세계에서 보통사람의 권익을 대변하는 노동조합은 조직률이 10%에 지나지 않는다. 임금노동자의 90%는 일터에서 민주주의적으로 조직된 목소리를 전할 수 없는 조건인 셈이다. 여전히 반노조정서가 매우 강력하다. 시민단체 활동을 통해서 민주시민성을 체험하고 실천하는 시민의 비율은 그보다 훨씬 작다. 정당명부에 당원으로 올라있는 숫자는 많지만 실질적인 정당 활동을 하는 시민의 수는 무시할만하다. 대부분의 사람들에게 정당가입은 여전히 터부시된다. 이런 상황이라면 보통사람들의 대표기관이자 보통사람을 위한 정치권력인 선출직이 보통사람들의 통제에서 벗어나 부자와 유착하며 엘리트들과 손잡고 관료와 함께 춤추는 것이 전혀 이상하지 않다.

3. 승자독식대표제에 대한 안티테제, 비례대표성 강화

대의민주주의에서 가장 중요한 제도설계는 선거제도 설계다. 어떤 선거제도로 대표자를 뽑느냐에 따라서 대표의 정의와 대표의 수준이 크게 달라진다. 이것은 민주주의의

수준에 큰 영향을 미친다. 특히 중요한 것은 투표의 등가성 확보와 사표 및 사표심리의 방지 수준이다. 우리나라에서는 승자독식대표가 기본이다. 승자에게 50% 넘는 표를 몰아줌으로써 대표수준을 높이기 위한 결선투표도 없다. 지금처럼 5,60%의 투표율과 평균 대여섯 명의 후보를 감안하면 승자라도 전체유권자의 2,30%이상을 득표하기 어렵다. 더욱이 2위이하의 후보들에게 간 표는 조금도 대표되지 못하는 사표일 뿐이다. 승자독식대표제 아래서는 사표심리 때문에 정권교체 경험이 있는 2개의 정당을 넘어 제3의 정당이 비집고 들어올 틈이 거의 없다. 당연히 소수의 이해관계나 진보적인 가치가 대표되기 어렵다. 이런 구조에서는 거대양당 간에 적대적 공생관계가 형성되어 겉으로는 정쟁이 치열해도 민생과 무관한 경우가 많다. 또한 탈이념적이고 실용주의적인 중도수렴경향으로 말미암아 양당 간에 정권교체가 빈번히 일어나도 별다른 차이를 발견하기 어려운 경우가 많다.

이런 이유로 득표비례대표성이 강화되는 것이 대표민주주의에서 관건이 되는 대표정의의 진보를 위해 반드시 필요하다. 득표비례대표성의 강화를 위해서는 정당투표제를 도입하는 것이 일반적이다. 정당투표에서 획득한 정당별 득표율대로 의석수를 배분하는 방식이다. 지역구선거에서 그 의석수를 채우지 못했으면 그 차이만큼 정당후보명부에 따라 당선자를 보태는 방식이다. 이 제도를 시행하려면 비례대표의석 배분비중이 높아야 한다. 중앙선관위는 지역구의석과 비례대표의석을 2대1로 조정할 것을 정치권에 공식권고하고 있다. 이런 권고의 합리적 핵심을 수용하기 위해서는 의원정수를 늘리는 것이 필요하다. 하지만 거대양당은 이미 정치불신 여론에 편승하여 의원정수를 늘리지 않고 중앙선관위의 2대1 개편권고도 받아들이지 않기로 합의했다.

만약 중앙선관위의 개편권고를 받아들일 경우 양당은 최대30석까지 의석수를 내어주며 위축되고 그만큼 제3의 정당들이 진출하게 돼 있다. 이처럼 비례대표제 강화는 양당기득권체제를 심각하게 위협하기 때문에 전망이 밝지 않다. 그러나 중앙선관위의 획기적 권고가 나온 데다 이론적으로 워낙 탄탄한 근거가 있기 때문에 꾸준히 여론을 환기하고 조직할 경우 거대양당 중 새정치민주연합 측에서 역사적인 정치개혁을 위해 기득권포기선언을 하며 상대 당을 압박하는 빅 카드로 사용될 가능성이 없지 않다. 만약 비례대표성이 대폭 확대되면 녹색당이나 사민당 등 제3당의 출현이 용이해진다. 이렇게 되면 대통령제 아래서도 국무총리제도를 잘 활용해서 의미 있는 연정이 시도될 수도 있다. 아무튼 우리나라의 정당정치와 민주주의 발전을 위해서는 반드시 다당제 합의제민주주의를 향해 과감하게 나아가는 것이 필요하다.

4. 양극화경제의 안티테제로서의 경제민주주의

경제민주주의는 헌법의 명령이다. 헌법 제119조2항은 국가가 균형발전, 적정분배, 독과점방지는 물론이고 “경제주체간의 (경제력) 조화를 통한 경제의 민주화”를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정한다. 경제주체간의 경제력 조화를 위한 적극적인 규제와 조정이 없이는 경제의 양극화와 세습자본주의가 불가피할 뿐 아니라 정치민주주의의 원활한 작동이 불가능하다는 점을 깊이 인식한 결과다. 98년의 외환위기에 따라 경제구조가 신자유주의적으로 재편됨에 따라 우리사회를 덮친 부와 소득의 양극화현상은 누구도 부인할 수 없을 만큼 사회문제로 대두되어 지난 대선에서는 여야후보를 막론하고 경제민주화를 목청 높여 공약했을 정도다. 그럼에도 불구하고 선거가 끝나자마자 경제민주화라는 화두 자체가 정치권에서 일제히 사라졌을 만큼 우리 정치권에서는 경제민주주의에 대한 문제의식과 열망, 현실적 동력이 취약하다. 무엇보다도 재벌의 영향력이 압도적으로 크기 때문이다.

경제민주화가 재벌의 경제력집중을 억제하는 것만을 의미하거나 요구하는 것은 아니다. 예컨대 중소기업지원제도, 농어업지원제도, 종업원지주제도, 재형저축장려제도, 소비자보호제도, 협동조합제도, 마이크로은행제도 등도 모두 경제민주화의 중요한 내용이다. 그러나 재벌의 경제력집중억제책이 한국적 맥락에서 경제민주화의 핵심이라는 사실은 누구도 부인하지 않는다. 재벌부문의 경제력집중은 지난 20년간 더 진행되었다. 민주정권 10년도 이것을 유턴시키지 못했다. 오히려 김대중 정부시절의 사외이사제 도입과 확대로 재벌일가와 재벌대기업의 사회적 지배력은 더욱 공고해진 바 있다. 모든 부문의 파워 엘리트들이 재벌대기업의 사외이사 자리를 향해 치열하게 경쟁하며 평상시에도 재벌총수의 비위를 맞추게 됐기 때문이다.

재벌총수의 신임과 총애를 받아야만 주총에서 선임될 수 있는 현재의 사외이사제를 재벌총수와 무관하게 종업원이나 노동조합, 협력업체나 소비자단체의 추천으로 선임될 수 있는 이해관계자이사제로 바꾸려는 노력이 경제민주화를 위해 절실하게 요구된다. 독일에서는 노동자이사가 절반을 차지하는 공동결정제도가 정착한지 오래다. EU의 다른 나라들에서도 노동조합이나 종업원 추천이사가 전체이사의 1/3을 넘도록 법으로 요구하는 경우가 많다. EU 차원에서도 기업지배구조지침에서 이것을 좋은 관행으로 권고한다. 경제를 결판내는 과격한 주장과는 거리가 멀다는 뜻이다. 독일을 칭송할 때 사실상 독일식 공동결정 대기업제도와 독일식 득표비례대표 선거제도를 칭송하는 것이라는 점을 잊지 않는 것이 좋다.

노동자이사 등 공동결정제도 또는 더 나아가서 이해관계자이사제도는 우리나라에서도 입법으로 추진 못할 바 아니지만 진보정당이나 민주노총, 혹은 진보싱크탱크에서도 이런 요구를 진정성 있게 제기하진 않는다. 당연히 재벌과 정치권은 이런 근본개혁을 조금도 생각하거나 걱정하지 않는다. 그럼에도 사외이사를 사회이사로 대체할 경우 그 파급력은 엄청 크다. 무엇보다 지금과 같은 비정규직 확대와 45정 퇴직 강요, 공장의 무분별한 해외이전 등 대기업의 무책임한 관행에 대해 기업내부의 최고위 의사결정과정에서 일정한 제동이 걸리고 숙의가 개시되며 대안이 마련될 여지가 생긴다. 각 부문의 엘리트집단이 재벌총수의 이익에만 복무하지 않고 노동자 등 보통사람들의 이익에 복무할 유인이 생긴다. 재벌의 사회적 지배력을 현저하게 약화시킬 수 있는 셈이다.

조금만 생각해보면 이런 제도개혁을 추진하는 데 필요한 조건과 수단이 없는 것도 아니다. 우리나라 재벌들이 공통적으로 안고 있는 2대 약점 때문이다. 하나는 2, 3세로의 경영권무세상속의 문제다. 삼성의 경우 에버랜드와 SDS사안으로 형사재판까지 받았지만 한국의 재벌총수들은 후계자로 점찍은 자식들에게 본인이 살아있는 동안 연금술사처럼 지배지분을 만들어주며 경영권승계를 완성하는 경우가 대부분이다. 이 과정에서 증여세 기타 세금납부실적은 무시해도 좋을 만큼 작다. 물론 상속이 개시되기도 전에 이미 실질적 승계가 완료되기 때문에 상속세는 아예 논외다. 만약에 30대재벌의 2, 3세 경영권승계과정의 전모를 국회가 청문회를 만들어서 일제히 조사하고 그 조사결과, 즉 편법승계과정과 자본축적과정의 전모를 국민들에게 소상하게 알릴 수만 있다면 국민들은 경악을 금치 못하고 공분으로 들끓게 될 게 틀림없다. 이것만으로도 재벌개혁의 동력과 공평한 고통분담형 노사정합의의 동력을 제법 확보할 수 있을 것으로 본다.

두 번째 한국재벌들의 약점은 이미 국민연금이 4대재벌 대기업의 최대 혹은 주요 주주라는 데 있다. 국민연금은 현재 500조 규모의 적립금을 갖고 투자에 나서는 세계적으로도 가장 큰 손의 하나다. 국민연금 적립금은 20년 후 2500조까지 쌓인 후 급속도로 소진될 것으로 예측된다. 중요한 것은 이미 100조를 4대재벌을 중심으로 국내대기업 주식에 투자한 결과 많은 4대재벌 대기업의 최대주주나 2,3대주주의 지위를 갖고 있다는 점이다. 만약 국민연금이 적극적으로 주주권을 행사할 경우 그동안 재벌총수일가가 계열사의 알토란 사업기회를 편취하거나 특혜할값으로 계열사 보유의 알짜 주식이나 부동산을 취득해온 파렴치한 배임관행에 제동을 거는 것이 얼마든지 가능하게 되었다는 뜻이다.

국민연금은 경제활동인구의 노후소득보장을 책임지고 있기 때문에 균형발전과

적정분배가 가능한 건강한 경제구조를 만들어나갈 책임이 있다. 만약 정부가 앞장서서 국민연금에 적극적이고 책임있는 주주권행사를 요구할 경우 재벌총수의 부패비리와 법위반은 현저하게 줄어들 수 있다. 한마디로 국민연금이 사회책임투자자로 위상을 확고하게 인식하고 재벌대기업의 사회책임 확보를 위해 노력한다면 경제민주화를 한층 진척시킬 수 있다. 국민연금은 재벌대기업을 갑으로 둔 모든 을들의 지속가능한 노후이익을 확보하기 위해 움직여야 하는 천문학적 규모의 사회화된 자본이다. 적립금=투자액이 사라질 때까지 최소한 향후 30년간 그렇게 기능할 수밖에 없다. 국민연금이 을들을 위한 경제민주화의 진척을 위해 때로는 전략적으로 투자하고 전략적으로 주주권을 행사한다면 경제민주주의에 엄청난 힘이 될 것이다. 앞으로 국민연금의 투자처 및 주주권 행사를 둘러싼 본격적인 정치가 가열될 것으로 예상된다.

경제민주화의 깃발아래 편법상속의 약점을 파고들고 국민연금의 주주권을 무기삼아 적극적으로 나서면 이사회차원의 공동결정까지를 겨냥한 재벌개혁도 불가능한 것은 아니다. 우리사회에서 양극화극복을 위한 역사적인 노사정대타협이 이뤄지기 위해서는 적어도 이런 정도의 양보와 개혁을 재벌로부터 이끌어낼 수 있어야 한다. 여기까지 가지 않더라도 당장 필요한 것은 노동조합에 대한 사회적 인식과 태도를 바꾸는 것이다. 기업과 산업부문에서 노사관계의 힘의 균형을 추구하는 것이 경제민주화의 중요한 내용이며 그런 의미에서 노동조합의 활성화야말로 경제민주화의 핵심이라는 인식이 필요하다.

미국의 오바마 대통령이 최근에 언급했듯이 노동조합에 대한 공격은 곧 민주주의에 대한 공격이라는 인식이 상식으로 자리 잡아야 한다. 이렇게 볼 때 민주정부 10년 시절에도 재벌대기업의 부당노동행위, 즉 노동3권 침해관행에 대해 단 한 번도 대대적인 단속과 시정을 하지 않았던 점은 이해하기 어렵다. 이런 상황에서는 진정성 있는 노사정합의라는 것이 불가능하다. 오바마 미국대통령이 그랬듯이 반노조정서가 반민주주의정서임을 일반시민에게 깨우치며 노조가입, 특히 비정규직의 노조가입을 독려하고 최대한 법제와 정책으로 지원하겠다는 정권은 아직까지 우리나라에서 보지 못했다.

그밖에도 전방위적 경제민주화를 위해서는 최저임금의 과감한 인상, 동일노동 동일임금 확립, 청년배당 등 기본소득의 확대 등 소득관련정책도 필요하고 실업급여기간 대폭 연장 및 정리해고 시 직업훈련의무화 등 적극적 노동시장정책도 강화되어야 하며 감세정책 철회와 부자증세를 통한 국가재정 확대로 공공 사회복지서비스를 과감하게 확충하는 등 다양한 방식으로 을들의 실질적 경제력을 대폭 강화할 것이 요구된다.

5. 무사유와 순응주의 인간형의 안티테제로서의 학교민주주의, 민주시민성의 충전기지

대다수 보통사람이 주권자적 시민으로 자각하고 결맞게 행동하지 않는 이상 민주주의의 배반은 필연적이다. 보통사람을 위한 민주주의는 보통사람이 적극적이고 능동적으로 공공의 일에 참여하는 만큼만, 그에 비례해서만 작동한다. 이렇게 볼 때 우리사회가 지난 20년간 목격해온 민주주의의 초라한 성과는 민주시민 없는 민주주의의 본연의 모습이 발현되고 있는 것이라 할 수 있다. 우리사회는 지난 20년간 민주주의를 민주주의답게 만드는 보통사람의 민주시민성 강화라는 과업에서 성공하지 못했다. 민주시민성이라는 공화주의적 덕성과 역량에 착안해서 민주주의를 해석할 때 우리는 학교와 공교육이라는 민주주의의 가장 보편적인 기관에 눈을 돌리게 된다. 공교육의 제1책무는 민주시민성을 길러내는 데 있기 때문이다. 이렇게 볼 때 민주주의의 위기는 민주시민성을 길러내지 못한 공교육의 실패에서 잉태되는 것이 아닐 수 없다. 당연히 학교를 민주시민성의 살아있는 체험학습 터로 바꿔내지 않고는 민주주의의 약속과 현실 간의 괴리를 극복할 길이 없다.

공교육을 통해 민주시민성을 함양하지 않고는 노동조합이나 시민단체 등 민주주의의 또 다른 중요기관에 대한 보통사람의 관심과 참여 역시 몹시 제한적일 수밖에 없다. 민주시민성으로 충전되지 못하고 하부구조가 취약한 민주주의에선 선거와 정쟁, 선출직의 세계만 부각되며 보통사람의 소외와 불신을 불러낸다. 보통사람들이 자신의 유일한 무기인 민주주의를 혐오하고 조롱하는 가운데 결과적으로 금권주의와 전문가주의, 국가주의와 권위주의에 투항하며 스스로의 이익을 배반하는 현상의 근저에는 보통사람의 민주시민성 결핍이 따리를 틀고 있다. 한마디로 지난 20년간 한국 민주주의는 법과 제도, 기구의 측면에서는 대체로 선진화가 진행되었다. 그러나 한국 민주주의는 좀 더 강한 민주시민성으로 충전되지 못했다. 보통사람들이 경제민주주의를 통해 일터에서, 지방자치민주주의를 통해 지역사회에서, 학교민주주의를 통해 학교에서, 민주시민성을 체득하며 민주시민으로 성장할 기회가 함께 확대되지 못한 탓이다.

그러나 이런 사정에 변화가 오고 있다. 진보교육감의 대약진 덕분이다. 만약 이명박근혜 정권으로 불리는 보수정권의 지난 8년 집권기에 하나의 희망이 태어났다면 그것은 전적으로 진보교육감시대가 활짝 열렸다는 사실에서 비롯된다. 불과 6년 사이에 혁신학교운동으로 전국의 1만1천개 학교 중 1천개가 혁신학교로 운영되고 있으며 서울을 위시해서 많은 시군구에서 혁신교육지구가 운영되고 있다. 혁신학교를 모델로 전국의 학교에서 학교혁신이 진행 중이고 서서히 학교문화가 바뀌고 있다. 진보교육감들이

공들이는 혁신학교는 지난 10년간 대한민국 공공부문에서 일어난 조직혁신과 문화개조 중 가장 눈부신 성과다. 아니, 대한민국의 모든 부문을 통틀어 가장 위대한 혁신성과다. 어느 정부부처, 공공기관, 기업부문, 시민사회도 혁신학교가 이뤄낸 만큼의 전면적 혁신을 시도하거나 이뤄내지 못했다. 이들 학교에서는 학교문화, 교사문화, 학생문화, 학부모문화가 통째로 바뀌고 있다.

과거의 학교문화는 한마디로 민주주의만 빼고 다 있는 조직문화였다. 학교문화는 국가주의와 권위주의, 경쟁주의와 능력주의, 엘리트주의와 관료주의에 찌들어 있었다. 그것이 숙명 같았고 그것으로 상처받고 좌절했다. 공교육이 이렇게 머물러 있는 이상 우리나라의 민주주의는 민주시민성으로 충전될 길이 없는 주권자 없고 주인 없는 민주주의가 계속될 것이었다. 엘리트주의와 시장주의, 전문가주의에 의해 잠식된 껍데기 민주주의로 계속해서 만인의 조롱과 혐오의 대상이 될 판이었다. 진보교육감이 높이 깃발을 든 학교민주주의는 민주시민성이 취약한 한국의 민주주의에 민주시민성의 충전기지로 기능할 것이 틀림없다. 한마디로 교육의 본질을 향한 과감한 시도들이 전국의 방방곡곡에서 일어나고 있다. 보수시대의 한가운데서 민주주의를 다시 일으켜 세울 조용한 교육혁명이 진행되고 있는 셈이다.

6. 나오며

우리나라의 민주주의가 제자리를 찾고 발전하려면 지금 당장으로서는 정치의식에서 가장 앞선 세 그룹의 시민들이 정치의식을 한 단계 더 올리는 것이 중요하다. 호남민중, 친노시민, 진보정당원들이 그들이다. 호남인들은 민주주의 역사의 고비마다 중요한 선봉역할이나 버팀목역할을 해왔다. 그러나 호남국회의원이나 호남지도자 중에는 경제민주주의에 대한 강한 신념과 사회경제적 메시지를 가진 사람이 없다. 본래 경쟁의 부담이 없는 곳에서는 제일 진취적이고 진보적인 사람을 공천하고 키워놔야 하는데 거꾸로 새누리당과 사회경제적 눈이 별로 다르지 않은 사람들을 공천해서 당선시켰다. 그 결과 호남민중의 높은 정치의식은 좀처럼 양극화에 맞서는 경제민주주의라는 더 높은 정치경제의식으로 진화하지 못하고 있다. 친노 시민들도 마찬가지다. 문재인을 위시한 친노 정치인 중에 진보적인 사회경제적 메시지로 자기 목소리를 내는 사람은 거의 없다. 그렇기 때문에 친노 시민들이 마치 친노 정치인을 전투적으로 옹호하는 패권추구 패거리집단인양 매도당하고 있다. 실은 가장 건강하고 참여의식이 높은 시민의식을 가진 사람들이다. 노대통령이 말년에 ‘유로피안 드림’을 탐독하고 ‘진보의 미래’를 집필한 사실을 감안할 때 친노 정치인이라면 노대통령의

유지를 받드는 선에서라도 노동조합이사제도와 자본사회화정책 등을 핵심으로 하는 경제민주주의에 대해 공유할 필요가 있지 않을까 싶다. 그래야 친노 시민이 양극화에 맞서는 경제민주주의정치의 확실한 원동력이 될 수 있다.

진보정당인들은 진성당원으로서 높은 정치경제의식을 자랑한다. 그러나 현실사회주의의 몰락이후 대안적 경제체제를 잃은 가운데 여전히 사회민주주의=경제민주주의 비전을 개량주의적인 것으로 폄하하는 경향을 버리지 못한 경우가 많다. 경제민주주의를 케인즈주의적인 거시경제관리와 노동조합주의의 결합으로만 이해하기 때문이다. 소유권의 재구성과 소유구조재편, 이사회와 작업장에서 이중적 경영참여, 적극적 노동시장과 가족/노동복지를 적극적인 정치의 대상으로 올려놓는 사회민주주의는 개량주의라서 문제되는 것이 아니라 너무 고난도의 정치력이 필요해서 어려울 뿐이다. 더욱이 재벌체제가 강고하게 뿌리내린 우리나라에서는 경제민주주의에 대한 신념이나 실천 없이 민주주의를 얘기하는 어떤 것도 의심해봐야 한다. 중요한 것은 정치개혁이 아니라 정치경제개혁이며 정치를 넘어 정치경제다. 우리사회에서는 일차적으로 호남민중과 친노시민, 그리고 진보정당지지자들이 경제민주주의에 대한 확고한 신념과 실천으로 무장하지 않는 이상 양극화에 맞서는 민주정치가 한 발짝도 진전할 수 없는 구조다.

경제민주주의 없는 정치민주주의는 허구이고 환상이다. 경제양극화사회에서 정의와 통합을 노래하는 것도 동일하다. 10% 대 90%, 1% 대 99% 사이에는 삶의 양식과 사고방식, 이해관계와 세계관에서 건널 수 없는 간극이 있다. 더욱이 1%, 10%가 본인들의 이익을 관철시키며 나머지 99%, 90% 등 절대다수를 실질적으로 지배하는 모습은 결단코 보통사람들의 민주주의가 아니다. 위에서 그랬듯이 한국의 경제민주주의는 가능성이 없는 것이 아니다. 재벌친화적 보수정권의 연이은 집권으로 재벌체제가 가장 극성기를 맞이한 듯 보이지만 속살을 들여다보면 그 지배구조가 취약하기 짝이 없기 때문이다. 스스로의 하중을 감당하지 못해 내부로부터 균열과 파괴의 단초가 자라나고 있는 셈이다. 무세상속 기타 준법책임과 사회책임 위반실태를 파헤치고 국민연금과 금융기관의 주주권을 활성화하면 재벌개혁의 광파레를 올릴 수 있는 조건이다.

끝으로 요즘 내가 품고 사는 작은 꿈을 나누고 싶다. 자세히 살펴보면 민주주의의 후퇴만큼이나 맹렬한 속도와 강도로 진보교육감들에 의해 새 희망의 씨앗이 전국 곳곳에서 뿌려지고 있다. 나는 이분들의 집요한 노력으로 모든 학교에서 학부모교육을 활성화시켜 1000만 학부모들이 학교와 지역사회의 민주시민으로 성장하는 꿈을 꾸다. 한 학급당 최소한 1,2명씩만 생겨나도 최소한 100만의 여성유권자 층이 민주시민으로 새롭게 깨어난다. 나는

또한 진보교육감들이 앞장서서 40만 교사가 적극적인 민주주의의 교사로 거듭나는 꿈을 꾀다. 나아가서 나는 진보교육감시대의 세례를 받아 학교민주주의를 경험한 학생들이 민주시민정신과 인권의식으로 충만한 채 사회로 진출하는 꿈을 꾀다. 만약 이런 꿈이 실현되면 빈사상태에 빠진 한국의 민주주의가 조만간 새로운 활력을 얻게 될 것이다.

결론적으로 한 국가의 대의민주주의 수준은 선거와 대표 제도를 어떻게 설계할지를 제외하면 거의 전적으로 경제민주주의, 지방자치민주주의, 학교민주주의의 수준에 의해 결정된다. 가장 중요하고 토대를 이루는 것은 보통사람에게 체득된 민주시민성의 수준이다. 결국은 이것이 경제민주주의를 이뤄내고 지방자치민주주의를 이뤄내는 원동력이다. 학교민주주의는 바로 보통사람의 민주시민성을 길러내는 가장 중요한 기제라는 점에서 민주주의의 관점에서 더할 나위 없이 중요하다. 민주주의는 구성원 각자가 단순히 인간성 좋은 사람이나 능력 있는 직업인을 넘어 주권자적 시민이 될 것을 요구한다. 보통사람이 살기 좋은 공동체를 만들어내려면 다른 수가 없다. 어떻게 보면 보통사람에게도 이렇게 전인적 발전을 요구하고 허용하는 것이 민주주의체제의 매력이고 장점이다.

보통사람이 공동체의 일에 참여하며 스스로의 관심을 넓히고 역량을 강화하지 않는 이상 보통사람을 위한 보통사람에 의한 보통사람의 국가와 정부를 통해 보통사람을 위한 보통사람이 주인 되는 정치와 경제를 만들 수 있다는 민주주의의 약속은 실현불가능하다. 한국 민주주의가 엘리트주의와 시장주의, 국가주의와 관료주의에 의해 방전된 껍데기 민주주의에서 벗어나 보통사람을 위한 보통사람에 의한 보통사람의 민주주의로 거듭나려면 무엇보다도 학교와 공교육이 민주시민성을 길러내는 민주주의의 가장 보편적인 충전기지로 기능해야 한다. 공교육과 학교를 민주주의를 위한, 민주주의에 의한, 민주주의의 공교육과 학교로 탈바꿈시키고자 노력하는 진보교육감의 학교민주주의 프로젝트에서 한국 민주주의의 근본 희망을 찾는 이유다.

과거사 관련법 제정개정을 위한 노력 - 대표발의한 법안 중심으로

김 동 철 국회의원

□ 일명 ‘전두환 추징법’

- 법안명 : 특정고위공직자에 대한 추징 특례법안(12.6.18 대표발의)
- ‘13.2.19 법사위 상정
- ‘13.6.27 「공무원범죄에 관한 몰수 특례법」 개정안(대안) 본회의 통과

○ 발의 배경

- 반란수괴죄로 처벌받은 전두환씨는 대통령 재임 중 대기업으로부터 거액의 뇌물을 받은 혐의로 2,205억원을 추징당함
- 그러나 2003년 전 재산이 29만원이라며 국민을 우롱하면서 2012년까지 1,672억원을 미납하고 있었음.
- 2012년 6월경 1,000만 원 이상의 육사발전기금을 내고, 5공 핵심인사들을 대동해 육사생도들의 퍼레이드를 참관한 ‘사열 논란’, 손녀의 호화결혼식 등이 언론에 알려지면서 국민적 지탄을 받음.
- 더구나 2013년 10월이면 추징금 시효마저 만료될 예정이었고, 전두환씨 일가의 재산규모가 2천억 원대라는 보도가 나올 만큼 불법재산은닉 의혹이 끊임없이 제기되고 있었음.
- 쿠데타를 통해 헌정질서를 파괴하고 민주주의와 인권을 유린하면서 온갖 비리를 저질렀던 자들이 천문학적인 액수의 추징금을 버티기로 일관하고 있고,
- 불법재산은닉 의혹을 받고 있는 그 가족들 역시 엄청난 부를 누리고 있는 지금의 현실은 국민들의 정의감에 비추어 도저히 용납할 수 없는 수준에 이르렀고,
- 하루하루를 힘겹게 살아가야하는 서민들은 심한 박탈감을 느끼며 분노하고 있었음
- 전직 대통령과 같은 최고위 공직자에 대하여 추징금 징수를 강제할 수단이 매우 미흡한

실정이므로 건전한 사회질서를 유지하고 사회정의를 바로 세우기 위한 입법 필요.

○ 주요내용

- 검사는 불법수익으로 형성되었다고 볼 만한 상당한 개연성이 있는 경우 특정고위공직자의 가족에게 재산 취득에 대한 소명을 요구할 수 있도록 하고, 사실관계를 확인하도록 함
- 특정고위공직자(전직 대통령 및 국무위원) 가족의 재산 취득에 대한 소명이 안 되거나, 사실관계가 부합하지 않은 재산에 대해서는 그 재산 가액의 100분의 80을 불법재산으로 간주하고 추징함

○ 전두환 추징법을 처음으로 대표발의한 이후 관련법 개정안 잇따라 발의됨

- '12.7.9 공무원범죄에 관한 몰수 특례법 개정안(유기홍)
- '12.11.15 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 개정안, 형법 개정안, 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법 개정안, 공무원범죄에 관한 몰수 특례법 개정안(김제남)
- '13.5.24 공무원범죄에 관한 몰수 특례법 개정안(최재성)
- '13.5.30 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 개정안(우원식)

○ 개정된 「공무원범죄에 관한 몰수 특례법」의 주요내용

- 범인 외의 자가 그 정황을 알면서 취득한 불법재산 및 그로부터 유래한 재산에 대하여도 추징을 할 수 있도록 함.
- 검사는 몰수·추징의 집행을 위하여 필요하다고 인정되면, 관계인의 출석요구, 과세정보의 제공 요청, 금융거래 정보의 제공 요청 및 압수·수색 영장의 청구 등을 할 수 있음
- 특정공무원범죄에 관한 몰수·추징의 시효를 10년으로 함

○ 성과

- 지난 11.9일 한미 법무장관이 전재용 씨의 미국 내 주택과 재용 씨 부인의 투자이민 채권 등 총 112만6591달러(약 13억여 원)를 대한민국에 반환하기로 최종 합의
- 전두환 씨에 대한 추징금 2,205억원 중 1121억원을 추징해 대법원 확정 판결 19년 만에 추징금 환수율이 50%를 넘음.
- 개정전 532억원 추징, 개정 후 589억원 추징

□ 반인륜 범죄 및 민주화운동을 부인하는 행위의 처벌에 관한 법률안 (13.5.27 대표발의)

- '13.12.13 법사위에 상정된 후 소위에 계류 중

○ 제안이유

- 일제 강점기에 강제로 동원된 일본군위안부를 '원정녀'로 비하하고, 반란수괴죄로 처벌받은 전두환씨를 '영웅'으로 찬양하며, 5.18광주민주화 운동을 '폭동'으로 묘사하고 심지어 '북한군 개입설'을 유포하는 등 역사적 사실의 왜곡·날조가 도를 넘어섰음.
- 일제의 만행과 헌정파괴범죄와 같은 반인륜 범죄를 부인(否認)하고, 권위주의적 통치에 항거해 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 민주화 운동을 왜곡·날조하는 것은 헌법적 권리인 '표현의 자유'의 한계를 벗어난 것으로 명백한 범죄행위임.
- 독일, 프랑스, 오스트리아 등 다수의 유럽 국가들은 제2차 세계대전 직후부터 나치의 홀로코스트를 부인하는 행위를 처벌하는 명문 규정을 두고 있음.
- 홀로코스트의 가해국인 독일의 형법 제130조는 나치 지배하에서 행해진 집단학살을 승인, 부인, 고무한 자에 대해 국민선동죄로 5년이하 자유형 또는 벌금형에 처하고 있고,
- 프랑스는 1990년 게소법(Gaysot Law)을 제정하여 나치의 유대인 학살을 부인하는 행위를 범죄로 규정하였음.
- 반인륜 범죄와 민주화운동을 부인하는 행위는 헌법의 존립을 해치는 행위이므로 이를 엄히 처벌함으로써 헌법상 자유민주적 기본질서를 수호하고자 함.

○ 주요 내용

- 반인륜 범죄를 부인(否認)·찬양한 자와 민주화운동을 부인(否認)·왜곡·날조한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금을 병과할 수 있도록 함.

○ 법사위 검토보고

- 부인(否認)은 찬양, 왜곡, 날조와는 달리 소극적 행태를 의미하고 있어 부인(否認)보다는 적극적 행태를 의미하는 구성요건 위주로 새롭게 구성할 필요
- 비교법적으로도 제2차 세계대전 당시 나치의 홀로코스트 범죄를 부인하는 행위를 처벌하고 있는 유럽 국가에서는 '공연성'을 요건으로 하는 등 처벌 대상 행위 제한하고 있는 점을 참고할 필요
- 제정안의 구성요건의 명확성을 보완하며 입법정책적으로 결정할 사안으로 판단

※ 해외 사례

- [독일] 형법

제130조 제3항 “국가사회주의(나치) 지배 하에서 범하여진 국제형법 제6조 제1항에 규정된 종류의 행위를 공공의 평온을 교란시키는 방법으로 공연히 또는 집회에서 승인, 부인, 고무한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.”,

제130조 제6항, 제83조제3항 “선전물 또는 선전행위가 국민계몽, 위헌적 계획의 저지, 예술·학문, 연구·학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도, 기타 이와 유사한 목적에 공하는 경우에는 처벌하지 아니한다”

- [오스트리아] 나치금지법

제3조의h “인쇄물, 방송, 여타 매체에서 또는 기타 공연히 많은 사람들의 접근을 가능하게 하는 방식으로 나치의 제노사이드, 나치의 인도에 반한 범죄를 부인하거나 전면적으로 경시하거나 두둔하거나 정당화를 시도한 자는 제3조의g의 예(1년~10년, 중한 경우 20년)에 따라 처벌한다.”

※ 관련 개정안

○ 5·18민주화운동 등에 관한 특별법 개정안(13.6.3 최민희)

- ‘13.12.13 법사위에 상정되어 소위에 계류 중임
- 주요내용 : 5·18민주화운동에 관하여 사실을 왜곡하거나 허위사실을 적시하여 민주유공자 및 유족 또는 가족 등의 명예를 훼손한 자에 대하여 5년 이하의 징역형 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함
- 법사위 검토보고 : 개정안은 피해자의 의사를 고려하지 아니하고 처벌하도록 하고 있어 피해자의 의사를 존중하고자 하는 현행 「형법」 등의 명예훼손죄의 처벌 법규와 상충되는 면이 있으므로 이에 대한 신중한 검토가 필요할 것으로 판단됨.

□ 일명 ‘박관현 열사법’

- 법안명 : 5·18민주화운동 등에 관한 특별법 개정안(13.4.17 대표발의)
- ‘13.12.13 법사위에 상정된 후 소위에 계류 중

○ 제안이유 및 주요내용

- 현행법에 따르면 피고인이 항소심이나 상고심 진행 중에 사망하는 경우에는 공소기각 결정이 내려지고¹⁾ 공소기각 결정에 대해서는 재심이 허용되지 않기 때문에 피고인의 사망 이후에 무죄가 명백함이 밝혀지더라도 재심을 통해 무죄를 선고 받아 명예회복에 필요한 조치를 할 수가 없는 실정임.
- 5·18민주화운동의 주역이었던 고(故) 박관현 열사는 지난 82년 내란중요임무종사 및

계엄법 위반사건으로 1심에서 징역 5년을 선고받고 항소하였으나 갑작스럽게 사망함에 따라 당시 사건은 공소기각 결정이 내려지고 1심 판결의 효력이 상실되었음.

- 그러나 특별법의 취지는 재심 청구인이 사면을 받았거나 형이 실효(失效)된 경우라 하더라도 종국적(終局的) 실체판결(實體判決)을 통해 5·18민주화운동 관련자들의 명예를 실질적으로 회복하는데 있음.
- 따라서 5·18민주화운동과 관련된 행위 또는 헌정질서 파괴범죄행위를 저지하거나 반대한 행위로 하급심에서 유죄판결을 받고 항소심 또는 상고심에서 피고인이 사망하여 공소기각된 경우에도 특별재심을 청구할 수 있도록 하고자 함

○ 현재 법무부 반대로 법사위에 계류 중

- 대법원은 개정안에서 형사소송법이 인정하지 않는 형식의 재심을 특별법에 의하여 예외적으로 인정하게 되는 점에 비추어 특별법의 취지, 재심제도와 균형 등을 고려할 때 하급심의 유죄판결을 재심대상으로 볼 수 있도록 명확하게 규정할 필요가 있다는 의견임
- 법무부는 재심 제도의 취지에 저촉되고, 형평성 논란이 야기될 우려가 있다는 이유로 개정안에 대하여 반대하는 입장임.
- 하급심에서 유죄판결을 선고하였더라도 그 판결이 아직 확정되지 않아 확정력이 발생하지 않은 경우까지 재심대상에 포함시키는 것은 재심제도의 근본 취지에 배치될 우려가 있고,
- 상급심에서 피고인 사망 외의 다른 사유(공소취소, 고소취소 등)를 이유로 공소기각 결정 내지 공소기각 판결이 선고되더라도 하급심의 유죄판결에 대하여 재심이 허용되지 않는 것과의 형평성 논란의 소지가 있다는 것임.

※ 참고: 외국의 재심 허용 관련 입법례

- 독일: '확정판결'에 의해 종결된 절차에 관한 재심만 허용
- 프랑스: '유죄의 확정판결'에 대한 재심만 허용
- 일본: '유죄의 확정판결'에 대한 재심만 허용

1) 제328조(공소기각의 결정) ① 다음 경우에는 결정으로 공소를 기각하여야 한다.

1. 공소가 취소 되었을 때
2. 피고인이 사망하거나 피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때
3. 제12조 또는 제13조의 규정에 의하여 재판할 수 없는 때
4. 공소장에 기재된 사실이 진실하다 하더라도 범죄가 될 만한 사실이 포함되지 아니하는 때

과거사 관련 입법사례와 통합 과거사법의 제정 방향

정 구 도 이사장 (노근리국제평화재단)

1. 서론

1945년 8월 15일 해방 이후인 한국전쟁기간 중에, 그리고 한국전쟁을 전후해서 전쟁과는 직접 관련이 없는 많은 민간인들이 사망하거나 상해를 입는 등 무고하게 희생당하는 일이 다수 발생하였다. 이들 과거사 사건들에 “진실규명”운동은 1960년 4.19혁명시기에 본격화되었다가 5.16 군사쿠데타로 등장한 군사정권시절 30여년 동안은 좌절될 수밖에 없었다. 그러다가 문민정부가 들어서면서 진실규명활동이 기지개를 펴기 시작했다.

한국전쟁 전후의 발생한 과거사와 관련해서 입법 사례의 효시는 1996년 1월 5일에 제정된 ‘거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법’이다. 그리고 그 이듬해 1월에는 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법’이 제정되었다.

1999년 9월, AP통신에 의해서 노근리사건 특종 보도되자 노근리사건이 국내외에서 인권침해사건으로 부각되었고, 노근리 미군양민학살사건대책위의 활동이 국내외에 대서특필되자 전국에서 과거사 사건 관련 유족회 결성이 줄을 이었고, 사회적으로도 과거사문제에 대한 공감대가 형성되자 2000년 9월에는 “한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회”(이하 범국민위)가 출범하게 되었다.

노근리미군양민학살사건 대책위원회가 앞장서서 노근리사건특별법 제정활동을 전개한 결과로 2004년 3월 5일, ‘노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법’이 제정, 공포되었다. 그 후 범국민위도 과거사 관련 법제정활동을 강력하게 추진하였고, 의문사진상규명운동의 힘과 만나서 드디어 2005년 5월 『진실 화해를 위한 과거사정리기본법』이 제정되었다.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따른 ‘진실·화해를위한과거사정리위원회’(이하 진실화해위원회로 약칭)는 한국전쟁 전후 군경에 의해 불법적으로 이뤄진 민간인 집단

희생사건 중 6,712건을 진실 규명하고, 해당 사건의 소관기관에게 사과 및 위령사업 등을 이행할 것을 권고했다. 그러나 국가기관의 권고사항 이행 등 후속조치가 미흡해 민간인 희생자 및 그 유족에 대한 명예회복이 제대로 이뤄지지 않았다.

이에 '진실·화해를 위한 과거사정리 기본법'제정에 영향을 미친 선행 과거사 입법 사례와 입법목적을 살펴보고, 진실화해위원회 활동이 종료된 이후 나타난 과제들을 검토하며, 마지막으로 이들 과제들을 해결하기 위한 통합 과거사법의 제정 방향에 대해서 검토하고자 한다.

2. 과거사 관련 입법사례 및 입법목적

5.18 민주화운동은 한국전쟁 전후의 과거사 사건들과 같이 오래된 사건은 아니지만 한국의 민주화와 인권회복에 지대한 영향을 미쳐왔으며, 1995년 12월 21일에 공포된 5·18민주화운동 등에 관한 특별법도 과거사 관련 법률제정에 긍정적인 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 아래에서는 과거사 관련 입법사례 및 입법 목적을 간략히 살펴보고자 한다.

1) 5·18민주화운동 등에 관한 특별법, 제5029호, 1995.12.21.공포 제1조(목적) 이 법은 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서 파괴범죄행위에 대한 공소시효 정지 등에 관한 사항 등을 규정함으로써 국가기강을 바로잡고 민주화를 정착시키며 민족정기를 함양 함을 목적으로 한다.

2) 거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법, 법률 제 5148호, 1996.1.5. 공포
제1조(목적) 이 법은 거창사건등과 관련하여 사망한 사람과 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다.

3) 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법, 법률 제6117호, 2000.1.12. 공포

이 법은 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.

4) 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법, <법률 제7175호, 2004.3.5.>공포
제1조 (목적) 이 법은 노근리사건의 희생자 및 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌으로써 인권신장과 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.

5) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법, 법률 제7542호, 2005.5.31. 공포

제1조 (목적)이 법은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 한다.

3. 진실화해위원회 활동에 대한 평가 및 남겨진 과제들

1) 진실화해위원회 활동에 대한 평가

진실화해위원회의 본격적인 조사는 2006년 4월부터 시작되었으며 2010년 6월 말까지 집단희생사건의 경우 1만 4천여 명의 희생자가 확인되어서 그만큼 피해가 컸다는 것을 확인할 수 있었으며, 아직 밝혀지지 않은 사건이 많아서 실제적인 피해규모는 그 보다 훨씬 클 것이라는 사실에는 이론의 여지가 없을 것으로 사료된다.

진실화해위원회가 2007년부터 3년 동안 13개 유해매장 추정지에서 1,617구의 유해와 5,600점의 유품을 발굴하여 반세기만에 국가가 직접 나서서 유해를 발굴하였다. 그러나 진실·화해를위한 과거사정리위원회가 발굴한 유해는 전체 168개 유해매장 추정지에 묻혀 있는 유해 중 극히 일부분에 불과하며, 아직도 전국 방방곡곡에는 수많은 유해매장 추정지가 그대로 방치되어 있는 것으로 추정된다.

또한, 진실·화해를위한 과거사정리위원회는 충북대학교와 협약을 체결하여 민간인 희생자 유해를 대학교 내의 한국전쟁 민간인 희생자 추모관에 임시로 안치하였으나, 2016년 7월 협약 만료 이후 유해를 영구적으로 안장할 수 있는 시설을 마련하지 못하고 있어 이에 대한 대책 마련이 시급한 실정이다.

무엇보다도 진상규명을 신청하지 못한 사례가 다수 있음에도 진실·화해를위한과거사정리위원회의 조사기간이 종료되어 현재 민간인 희생사건에 대한 추가적인 진상조사가 곤란한 상황이다.

진실화해위원회는 활동을 종료하면서 3개 정책권고안(배보상특별법, 유해안장, 과거사재단 설립)과 17개 권고 조치안을 남겼다. 진실화해위원회의 활동중에 다른 국내 과거사 사건의 진상조사에 비해 특히 한국전쟁당시 미군에 의한 사건들에 대한 진상조사가 미흡한 점은 있다. 그렇지만 과거의 상처를 치유하고 화해와 상생의 기초를 마련하였다고는 평가할 수 있겠다.

2) 진실화해위원회 이후 남겨진 과제들

진실화해위원회는 2010년 12월 활동을 마쳤다. 2년 연장이 가능했지만 이명박 정부는 불과 2개월 10여일만을 연장했고, 후속기구인 “과거사연구재단”을 지원하지 않았다. 이제 진실규명결정을 받은 유족들 앞에는 크게 “국가배상소송”과 지방자치단체의 “조례제정운동”의 과제가 놓여 있었다.

가. 국가배상소송

진실규명결정을 받은 유족들은 사법부의 인정과 국가의 배상을 요구했다. 하지만 배·보상액수가 처음 3억원에서 2억원으로 다시 8천만원에서 6천만원으로. 게다가 이런 경우는 그나마 다행이었다. 처음부터 증거불충분이라며 기각당한 유족들은 적지 않았고, 시효가 지나서 패소한 사례도 있다.

국가배상소송의 가장 큰 의의는 국가의 불법성에 대한 사법부의 인정이라고 할 수 있으며, 다음 의의로 배상금 수령과 기금의 조성을 들 수 있다. 이를 활용한 후속조치기구 설립은 고양 금정굴인권평화재단 외에 아직 없으며, 대전, 태안, 진주 등이 준비 중인 것으로 알려졌다. 그리고 그 재단조치 아직 안정적이지 못한 실정이다.

나. 조례제정운동

진실화해위원회는 각 사건의 결정문을 통해 국가와 지방자치단체에게 적절한 화해조치를 취하도록 권고했고 이를 위한 각 지자체의 첫 번째 행동은 희생자위령사업지원을 위한 조례제정이었다. 지방자치단체 수준에서는 2012년 5월 15일 경기도의회에서 가장 먼저 조례가 통과 되었으나 당시 김문수 도지사의 재의요구로 2014년 7월에야 제정되게 되었다.

기초자치단체 중 가장 빨리 제정된 곳은 화순이었다. 화순군의회는 2012년 5월 29일 조례를 제정했다. 2015년 10월 현재 조례가 제정된 광역지자체는 서울, 경기, 인천, 충남, 대전, 전북, 전남, 광주, 경남(도의회 통과)이며, 기초자치단체는 여주, 청주, 보은, 서산, 홍성, 아산, 태안, 공주, 순창, 함평, 영암, 화순, 진주, 함양, 거창, 함안, 거제, 창원, 양산, 사천 등 20곳이다.

조례에서 지원하는 위령사업의 주요 내용은 크게 희생자 위령사업, 자료 발굴 수집 간행사업, 평화인권역사 교육사업으로 나누어진다. 하지만 아직까지 조례에 의한 지원은 대부분 희생자 위령제지원에 그치고 있는 것으로 나타난다. 전남도의회 3천만원 지원 역시 위령제 지원이었고, 경기도의 경우 미신고실태조사, 평화순례, 학술대회, 위령제를 위해 3천만원의 예산을 편성했으나 경기도(지사)와 고양시(장)의 비협조로 아직까지 집행하지 못하고 있는 것으로 전해진다.

3) 해결 과제의 사례별 유형

가. 진실화해위원회에서 기각된 경우

미군폭격사건 외에 진실화해위원회에서 기각된 경우는 없다. 다만 형무소사건에 있어서는 진실화해위원회 보고서를 통해 충청권 이북의 형무소 희생자들이 자료가 없다는 이유로 대부분 기각당한 사례들이 있다.

나. 국가배상소송 3년 시효를 놓친 경우

고양 금정굴 사건의 경우 모두 102명의 희생자를 확인했지만 31명 외에 소송에 참여하지 못했다. 승소를 예상하지 못했기도 했지만 소송을 해도 되는지조차 몰랐던 유족들도 많았던 것이다. 그나마 많이 참석했다는 고양의 소송조차 이 정도이니 다른 지역은 훨씬 심각할 것으로 추측된다. 아직까지 국가배상소송 3년 시효를 놓친 사례에 대한 정확한 통계가 집계되지 못하고 있는 것이 현재의 실정이다.

다. 국가배상소송에서 기각 또는 패소한 경우

인천 부역혐의사건의 경우 패소했다. 증언자가 모두 가족이었다는 이유였다. 변호사는 제3자를 찾아달라고 했으나 결국 찾아내지 못했다. 정기적으로 만나던 수도권유족회 회원들 역시 어떻게든 도와주려 했지만 유족 스스로 지역공동체가 도시화로 해체되어 이웃을 찾을 수 없다는데 달리 방법이 없었다.

라. 새롭게 확인된 집단희생사건의 경우

지난 2014년부터 2015년 5월까지 파악한 한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건 미신고희생자 현황은 다음과 같다.

지역	수도권	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
건수	88	0	188	154	117	13	379	514	0	1,453

위 지역사건 중 유족회 등 집단을 구성하고 있는 미신고 유족은 고양, 괴산, 보은, 청원, 오창, 충주, 대전, 공주, 부여, 태안, 순창, 임실, 경주, 문경, 진주, 하동 등 15곳에 이른다. 조심스러운 측면이 있고 또한 주관적인 판단임을 감안하고 살펴보다면, 2010년까지 5년간 진실화해위원회 조사결과(1만4천여 명)와 이후 현재까지 진행된 조사를 기초로 판단, 지금 당장 새로 조사에 응할 유족은 전국적으로 4천 명 정도일 것으로 보인다.(기초자치단체 ×20명 ×200곳)

진실·화해위원회에서 진실규명결정을 한 8,450건의 과거사 관련 사건에 대하여 최근 수년간 민사소송절차가 진행되어 보상이 마무리 되어 가고 있는 상황이다. 그런데 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」보다 앞서서 제정된 몇몇 과거사 사건관련 특별법상 피해자들에 대해서는 보상이 제대로 이루어지지 않아서 역차별 받고 있는 실정이다.

이러한 일은 형평성은 물론 사회정의차원에서도 맞지 않다. 이에 아직까지 보상을 못하고 있는 과거사 사건들의 피해자들이 개별적인 민사소송절차를 통하지 않고 보상을 받을 수 있도록 하고 과거사관련 사건의 피해자와 그 유족들의 명예를 회복시키고, 인권신장 및 국민화합을 이끌어 내기위해서 한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률안 제정이 되어야 할 필요성이 매우 크다 할 것이다.

4. 통합 과거사법의 제정 방향 검토

1) 지금까지 발의된 과거사 관련 법안 검토

- 「한국전쟁 전후 민간인희생사건 등 과거사 진실규명과 명예회복을 위한 기본법안」(이낙연 외 35명, 2012.12.18. 발의)
- 「진실화해를 위한 과거사정리 기본법 개정안」(진선미 외 52명, 2013. 10. 11. 발의)
- 「진실화해를 위한 과거사정리 기본법 개정안」(이재오 외 13명, 2013.11. 15. 발의) 등 모든 기본법개정안은 조사재개가 목적이다.

제출된 기본법 개정안의 쟁점을 표로 정리하면 다음과 같다.

구분	진선미 의원	이재오 의원	강창일 의원	김성곤 의원
주목적	조사재개	조사재개	조사재개	조사재개
신청기간	2년	1년	1년	2년
조사권한	청문회	-	-	-
활동기간	4년	3년에 2년연장	4년	3년에 1년연장
배보상특별법	별도제정규정	-	-	-
과거사재단	종료이전설립	종료이전설립	-	-
시효구제	-	-	시효재개	-

2) 향후에 제정할 통합 과거사법의 추진방향

향후에 제정할 통합 과거사법의 최상의 법안은 신청기간 2년, 활동기간 5년, 종료 전 재단설립, 시효재개와 배·보상 조치를 포함한 법안일 것이다. 반면, 최하의 법안은 신청기간 1년, 활동기간 3년인 단순 조사재개하고 배보상 조항이 없는 경우라고 할 수 있겠다. 하지만 우리는 앞에서 보았듯이 시효재개의 조항을 놓칠 수 없다. 이를 감안하면 적어도 신청기간 1년, 활동기간 3년, 시효재개, 배·보상 조항 등 4개 조항을 갖춘 법률안을 만드는 것이 목표가 되어야할 것이다.

다시 말해 국가가 한국전쟁 전후에 발생한 민간인 희생자 및 유족들의 명예를 회복하기 위해서 미진했던 진상조사 실시, 유해발굴과 추도사업 추진, 재발방지를 위한 조치를 취하도록 하고, 피해자에 대한 배·보상조치, 가해자에 대한 적절한 법적·정치적 화해조치를 취하도록 법률을 제정해서 희생자와 그 유족을 위로할 필요가 있겠다.

5·18민주화운동의 경우에는 5·18민주화운동 등에 관한 특별법'외에 별도의 배·보상 법안이 제정되어 시행되었다. 그러나 기존의 과거사 관련 법안 들에는 진상조사나 위령사업 추진 내용을 담은 법안은 있었으나, 배·보상에 관한 내용이 포함된 법안은 전혀 없었다. 그런데 최근 진상규명 외에 배·보상 조항까지 담은 '부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률'이 제정·시행되고 있어서 향후 통합 과거사법의 제정을 추진함에 있어서 '부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률'이 좋은 선례로서 시사하는 바가 크다,

* 부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률, 법률 제13289호, 2015.5.18. 공포

제 1조 (목적) 이 법은 부마민주항쟁의 진상을 규명하고, 관련자와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주며, 그에 따라 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상을 함으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.

거듭 강조하건데 향후 제정될 통합 과거사 법안은 과거사 사건관련 희생자에 대한 유해발굴사업 추진과 진상조사 실시, 위령시설 건립, 배보상 문제가 해결해야 할 과제일 것이다. 그래서 이러한 과제들을 해결할 수 있는 내용을 담은 법률안을 제정하기 위해서 저희 (사)한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국 유족회에서 다각적인 논의를 해왔고, 2015년 10월 17일, 전국유족회 이사회를 개최하여 “한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률(안)”을 확정해서 새누리당 소속 정 수성의원에게 제출해서 법안 제정을 위한

절차에 착수했다. 아래에서는 이 ‘한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률(안)’의 주요 조문을 발췌해서 검토하고자 한다.

< ‘한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률(안)’의 주요사항 검토 >

제1조(목적) 이 법은 1945년 8월 15일 이후 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살 등의 사건을 조사해 왜곡되거나 은폐된 진상을 밝혀내고, 희생자들에 대해 명예회복 및 배·보상 등의 후속조치와 재발방지를 함으로써 수많은 피해 당사자와 그 가족들의 고통을 위로하고 국민통합과 민주발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(진상규명 및 보상 등의 활동 범위) ① 제3조의 규정에 의한 과거사진상규명 및 보상심의위원회는 다음 각 호의 사항에 대한 진상규명 및 보상 등의 활동을 한다.

1. 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 공권력에 의해 불법적으로 이루어진 사망·상해·실종 등 민간인 희생사건
2. 한국전쟁 중 국제연합(UN)군에 의하여 불법적으로 민간인이 희생된 사건
3. 한국전쟁 중 적대세력에 의해 불법적으로 민간인이 희생된 사건
4. 역사적으로 중요한 사건으로서 제3조에 규정에 의한 과거사 진상규명 및 보상심의위원회(이하 위원회로 칭함)가 이법의 목적달성을 위하여 진상규명이 필요하다고 인정한 사건

② 제1항의 규정에 의한 진상규명 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외한다. 다만, 제3조의 규정에 의한 진상규명 및 보상심의위원회의 의결로 진상규명이 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 한다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 4인 이내의 상임위원(위원장 1인 포함)을 포함한 15인의 위원으로 구성하되 국회가 선출하는 8인(상임위원 2인을 포함한다), 대통령이 지명하는 4인(상임위원 2인을 포함한다), 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 진상규명 및 명예회복과 관련된 지식과 경험이 풍부하며 위원회의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명한다.

1. 공인된 대학에서 부교수 이상의 직에 10년 이상 재직한 자
2. 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 자
3. 3급 이상 공무원 또는 고위 공무원단에 속하는 공무원으로서 공무원직에 10년 이상 재직한 자

- 4. 특별법에 의해 설립된 과거사관련 진상규명 또는 명예회복위원회에서 민간위촉직 위원으로 활동한 기간이 10년 이상인 자
- 5. 역사고증·사료편찬·인권분야 등의 연구 활동에 10년 이상 종사한 자
- ③ 위원장 및 상임위원은 정무직으로 보하되, 위원장은 대통령이 임명한다.

제5조(위원장 및 위원의 임기) ① 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다. 다만, 제32조(위원회 운영기간)이 만료될 경우 그 만료일 이후 6월이 되는 날 위원의 임기도 만료되는 것으로 한다.

- ② 위원의 임기가 만료되거나 임기 중 위원이 결원된 때에는 임기 만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 선출하여야 하고, 대통령은 즉시 임명하여야 한다.
- ③ 결원이 된 위원의 후임으로 임명된 위원의 임기는 새로이 개시된다.

제6조(실무위원회의 구성) ① 위원회는 진상규명, 명예회복, 유해발굴 및 추도사업, 보상 등의 위원회 업무의 일부를 수행하게 하기 위하여 실무위원회를 둔다.

- ② 실무위원회는 업무의 효율적 추진을 위해 산하에 보상심의 소위원회, 유해발굴추도사업 소위원회, 진상조사 소위원회를 둔다.
- ③ 실무위원회의 구성·업무 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

제14조(사무처의 설치) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.

- ② 사무처에는 사무처장 1인과 그 밖의 직원을 두며, 사무처장 이하 공무원은 위원장이 임명한다.
- ③ 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독한다.
- ④ 사무처의 조직과 운영에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

제40조(국가의 의무) 국가는 진상규명 사건 피해자의 명예를 회복하기 위한 조치, 보상, 유해발굴과 추도사업, 재발방지를 위한 조치를 취해야 하고, 가해자에 대하여 적절한 법적·정치적 화해조치를 취하여야 한다.

제41조(명예회복) 정부는 규명된 진상에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해에 대한 명예회복을 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

제42조(보상원칙) 피해당사자와 그 유족에 대하여는 그 피해의 정도에 따라 정당한 보상을 하여야 한다.

제43조(보상대상) 한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률안 제42조(보상원칙)에 따라 본 위원회가 보상해야할 대상은 다음과 같다.

- ① 본 위원회에서 조사와 보상 심의가 이루어져서 보상의 대상으로 인정된 사건
- ② 한국전쟁전후 민간인 희생사건의 보상과 관련하여「제주 4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」, 「거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」, 「노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」의 적용대상자는 이 법이 정한 보상대상자로 본다.

제44조(보상금) 피해당사자와 그 유족에게 피해의 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급한다.

제45조(민간인 희생자 유해 발굴 및 추모 사업단의 설치) ① 민간인 희생자 유해의 조사·발굴 등과 추모사업에 관한 업무를 수행하기 위하여 위원회 산하에 민간인 희생자 유해 발굴 및 추모 사업단을 둔다.

- ② 그 밖에 민간인 희생자 유해 발굴 및 추모 사업단의 구성·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제46조(민간인 희생자 유해 발굴 및 추모사업단의 업무) 민간인 희생자 유해 발굴 및 추모 사업단은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 민간인 희생자 유해의 조사·발굴 등과 추모사업을 위한 계획의 수립·시행
2. 민간인 희생자 유해의 현황 파악 및 조사·발굴
3. 민간인 희생자 유해 매장지에 대한 현장 보존 및 관리
4. 민간인 희생자 유해의 신원 및 유가족 확인
5. 민간인 희생자 유해의 안장
6. 민간인 희생자 유해 조사·발굴 및 추모사업의 홍보
7. 민간인 희생자 유해 조사·발굴 관련 자료의 수집·보존·관리를 위한 희생자 봉안시설과 추모공원 조성 및 운영
8. 그 밖에 행정자치부장관이 민간인 희생자 유해의 조사·발굴 등과 추모사업에 관하여 필요하다고 인정하는 사항

제50조(민간인 희생자 유해의 조사·발굴) ① 행정자치부장관은 민간인 희생자 유해가 매장되어 있다고 인정되면 해당 토지·공유수면 등(이하 “토지 등”이라 한다)을 조사·발굴할 수 있다.

② 행정자치부장관은 제1항에 따라 민간인 희생자 유해를 조사·발굴하려는 때에는 조사·발굴계획을 미리 수립하고, 해당 토지등의 소유자·점유자·관리자와 그 밖의 이해관계인에게 이를 통지하여야 한다.

③ 행정자치부장관은 민간인 희생자 유해가 매장되어 있다고 인정되는 토지 등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 「문화재보호법」제35조, 제48조제5항 및 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」제11조에도 불구하고 문화재청장과의 협의를 거친 후 그 협의 결과에 따라 민간인 희생자 유해를 조사·발굴할 수 있다. 이 경우 조사·발굴 과정에서 매장문화재가 발견되었을 때에는 그 사실을 바로 문화재청장에게 알리고 문화재청장과 다시 협의하여야 한다.

1. 「문화재보호법」제48조제2항 및 제3항에 따라 공개가 제한되는 지역

2. 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」제2조에 따른 매장문화재가 매장 또는 분포되어 있는 것으로 인정되는 토지 등

④ 행정자치부장관은 「장사 등에 관한 법률」에 따른 무연분묘에서 민간인 희생자 유해를 조사·발굴하여 안장할 경우에는 같은 법 제27조 및 제28조에도 불구하고 이 법에서 정하는 바에 따른다.

⑤ 행정자치부장관은 민간인 희생자 유해의 조사·발굴을 마친 때에는 해당 토지 등을 원상회복하여야 한다. 다만, 원상회복이 불가능하거나 매우 곤란한 경우에는 법 제14조에 따라 보상하여야 한다.

⑥ 제2항에 따른 조사·발굴계획의 구체적인 내용, 수립방법 및 통지절차 등은 대통령령으로 정한다.

제56조(방안시설 및 추모사업) ① 국가는 발굴된 민간인 희생자 유해의 안장과 유품 보존 등을 위한 방안시설(민간인 희생자 유해를 화장하여 안장할 수 있는 「건축법」제2조제1항제2호에 따른 건축물이나 담·탑·조형물 등의 형태로 된 야외시설을 말한다)을 마련하고, 추모공원을 조성하는 등 민간인 희생자 추모사업을 위한 방안을 마련하여야 한다.

② 국가는 지방자치단체가 추모공원을 조성하는 등 민간인 희생자 추모사업을 실시하는 경우에는 해당 지방자치단체에 예산의 범위에서 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 추모공원에는 추모탑, 사료관, 그 밖의 추모사업을 위한 시설을 조성할 수 있다.

④ 그 밖에 추모사업의 구체적인 내용·방법·절차 등 추모사업에 필요한 사항은

대통령령으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 위원 및 소속 직원의 임명, 이 법의 시행에 관한 위원회의 규칙의 제정, 위원회의 설립준비는 시행일 이전에 할 수 있다.

제2조(위원의 임기개시에 관한 적용례) 이 법에 의하여 임명된 위원의 임기는 이 법의 시행일부터 개시하는 것으로 본다.

제3조(진실·화해를위한과거사정리위원회의 진상규명 및 후속조치에 관한 경과조치)

- ① 「진실·화해를위한과거사정리기본법」에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회가 접수한 사건 중 조사기간의 제한으로 진상조사가 완료되지 못하였거나 미진하였던 사건의 경우 진정인이 재조사를 신청하는 사건에 대하여는 위원회가 추가적인 진상규명이 필요하다고 인정하는 때에는 위원회는 제22조의 규정에 따라 진상규명 조사개시 결정을 할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 조사의 경우에는 공소시효가 완성되지 아니한 사건에 한하여 당해 범죄행위가 종료된 후부터 고발 또는 수사의뢰한 때까지 그 진상규명사건과 관련된 공소시효의 진행은 정지된다.
- ③ 「진실·화해를위한과거사정리기본법」제27조 규정에 의한 진상규명 불능 결정 사건은 이 법이 시행됨과 동시에 조사 신청된 것으로 본다.
- ④ 종전의 「진실·화해를위한과거사정리기본법」에 의하여 조사된 일체의 조사기록과 수집된 자료는 이 법이 시행됨과 동시에 위원회에서 승계, 관리한다.
- ⑤ (민간인 희생자 유해의 조사·발굴 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 진실·화해를위한과거사정리위원회가 조사·발굴한 민간인 희생자 유해는 이 법에 따라 조사·발굴한 것으로 본다.
- ⑥ 위원회는 「진실·화해를위한과거사정리기본법」에 의해 진실규명 된 사건에 대하여 진실규명 신청인 등에게 재심, 손해배상 등에 관하여 법률지원을 할 수 있다.

제4조(기존의 법령과의 관계) ① 과거사 진상규명과 명예회복에 관련한 특별법상의 각 위원회의 요청이 없더라도 진상규명 및 보상 등 후속조치들이 미흡하여 이해관계자의 요청이 있는 경우 이 법으로 진상규명을 위한 조사와 명예 회복 조치, 유해 발굴 및

추도사업, 보상 등을 할 수 있다.

- ② 이 법의 시행 전이나 시행 후에 제정되는 과거사진상규명 및 명예회복에 관련된 특별법과 이 법과의 관계는 제1항의 규정에 의한다.

제5조(민사소송에 의해 기 배·보상을 받은 경우) ‘진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’ 및 ‘과거사진상규명 및 명예회복에 관련된 특별법’에 의하여 명예회복이 된 자가 민사소송에 의하여 배·보상을 받은 경우는 이 법에 의하여 보상된 것으로 본다. 단, 시효소멸로 민사소송을 제기하지 못하였거나 기각된 자는 이 법의 심의 및 보상대상자로 본다.

참고자료

1. 5·18민주화운동 등에 관한 특별법
2. 거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법
3. 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법
4. 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법
5. 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법
6. 부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률
7. ‘한국전쟁 전후 민간인 희생사건 진상규명 및 보상 등에 관한 법률(안)
8. 진실화해위원회 이후 입법투쟁 평가와 2기 진화위 추진방안, 신기철, 서울특별시의회 2015년 인권평화토론회 자료집, 205,11.

부마민주항쟁 진상규명위원회 활동 1년의 한계와 과제

장 병 윤 부이사장 (부산민주항쟁기념사업회)

부마민주항쟁의 진상을 규명하고 관련자들의 명예회복과 보상을 하기 위한 국무총리 산하 정부 위원회가 발족한 지 1년이 지났다. 지난해 10월 관련법에 따라 부마민주항쟁진상규명 및 관련자명예회복심의회위원회(이하 진상규명위원회)가 출범해 진상조사와 피해자 신고접수 및 보상 심의 등의 업무를 진행하고 있지만 그 실적이 크게 미흡한 상태다.

진상규명위원회는 태생에서부터 여러 한계를 드러내면서 지지부진한 활동을 예고했다. 관련법안 시행령이 제정돼 법적효력이 발생한 뒤에도 차일피일 미루다 10개월이나 늑장 출범해 관련자들의 기대를 저버렸다. 무엇보다 위원회의 편파적 구성은 관련법이 취지를 제대로 살리고 소기의 성과를 이뤄낼 것인가 하는 의구심을 갖게 했다. 위원으로 대선 때 박근혜 후보를 지지했던 인사 등 우편향 인사들이 대거 임명돼 진상규명 의지를 의심받아 왔다.

이렇듯 진상규명위원회의 늑장 출범과 편파적 구성에 대한 우려가 현실화 된 게 지난 1년 동안의 미흡한 활동과 저조한 실적으로 나타났다고 볼 수 있겠다. 우선 관련자들의 사실·피해 등 신고접수가 극히 저조하다. 지난해 11월3일부터 올 1월30일까지 1차 접수기간에 94건, 올 3월2일부터 5월29일까지 2차 접수기간에 39건의 접수에 그쳤다. 지난 10월 1일부터 3차 접수 역시 창구가 한산한 실정이다.

관련자 여부 심의의결과 보상금 등 지급결정 실적도 저조하다. 관련자 여부 심의의결은 50건에 그쳤고, 보상금 및 생활지원금 지급은 신청 22건 신청 중에 8건만 결정됐다. 전반적으로 결정보류나 기각률이 높게 나타났다. 그 결과 지난해는 보상관련 예산 30억 원 중에 단 1원도 지출하지 않아 전액 불용예산으로 처리됐고, 올해는 28억 원 중에 5900여만 원의 지출에 그쳤다.

신청자 숫자가 적고 처리실적이 부진한 이유로 정부의 홍보부족과 까다로운 보상 기준 등을 들 수 있겠다. 관련단체들의 지속적인 홍보 확대 요청에도 불구하고 예산을 핑계 삼아 극히 제한적 홍보에 그치고 있는 게 현실이다.

이와 함께 현실에 맞지 않는 보상금의 기준과 생활지원금 지급대상의 높은 문턱 등은 관련자들로부터 외면 받는 원인으로 꼽힌다. 특히 생활지원금의 경우 30일 이상 구급된 자에게만 적용하고 있어 부마항쟁의 특성(박정희 피살에 따른 조기석방)을 고려하지 못하고 있다. 형평성을 문제 삼아 일률적으로 한 달 이상 구급자로 한정된 것은 문제가 아닐 수 없다. 여기에다가 관련자 신청서 작성의 양식이 너무 까다롭고 모든 증빙서류를 당사자가 구비해야 하는 등 부담이 크다. 이미 30년 이상 세월이 흘러 구급이나 병력에 대한 기록 등 피해를 입증할 증빙자료 확보가 어려운 가운데, 인우보증 인용에도 크게 인색하다.

무엇보다 현재 진상규명위원회의 업무가 피해접수와 보상에 치중하면서 정작 무게가 실려야 할 진상규명 작업이 소홀하게 취급되고 있다는 점이 문제가 아닐 수 없다. 부마민주항쟁의 실제적 진실을 규명한 뒤에 보상해야 마땅한데도 진상규명 작업은 여러 여건상의 제약으로 제대로 이뤄지지 않고 있는 실정이다.

진상규명과 관련한 각종 자료의 취약성에도 불구하고 자료를 확보·분석하고 관련자들을 조사할 전문인력이나 예산이 크게 부족하다. 현재 진상규명 작업을 위한 전문임기제 직원은 단 한 명에 그치고 있다. 역사를 전공한 전문가 한 명이 진상규명 활동 대한 기획이나 조사를 전담하기에는 현실적으로 불가능하다. 물론 일부 파견공무원이 있기는 하나 파견직의 속성산 업무충실도의 저하, 전문성의 부족 등으로 구체적 작업에 어떤 역할을 제공하고 있는지 의문이다. 이러한 제반 현실은 진상규명위원회가 부마항쟁에 대한 진상규명 의지가 있는지 하는 의구심을 갖게 한다.

또 지금까지 확보된 관련 자료는 국가기록원자료 15000쪽 분량과 연구논문 30편, 단행본 22편, 시청각자료 7종 등으로 크게 부족하다. 특히 가해자 측인 국가자료가 거의 확보되지 않고 있어 진상규명 작업이 제대로 진행되기 어려운 상태다. 부마민주항쟁이 전개 과정에서 관련된 국가기록 자료들은 정부나 군기관의 비협조로 확보하기 어려운 상황이다. 위원회 로드맵에 따르면 문헌자료 수집과 관련자 인터뷰 등 본조사가 내년 9월까지 잡혀 있어 시간이 촉박한 실정인 점을 고려하면 진상규명 작업 자체가 불투명하다고 볼 수밖에 없다.

이렇듯 파행적 상황에도 불구하고 진상규명위원회의 개선 의지가 부족하다. 10월21일 위원회가 주최한 1주년 워크숍에서 관련단체의 여러 문제 제기에도 뚜렷한 대책을 내놓지 못하고 있다. 예산확보의 어려움을 이유로 전문인력 증원에 소극적 자세를 보이고 가해자 측인 국가의 책임규명은 도외시한 채 피해자 보상 등에 초점을 맞추는 인상을 받았다.

문제는 진상규명을 위한 시간이 매우 제한적이라는 점에 있다. 위원회 로드맵에 의하면 추가 조사 등 길게 잡아도 진상규명을 할 수 있는 시간이 2년도 채 남지 않았는데, 현재와 같은 인원이나 예산으로 실제적 진실을 규명할 수 있는 자료의 확보나 분석 등이 제대로 이뤄질 수 없다는 점이다. 이러한 문제들을 극복하기 위해서 다음 사항들이 선결돼야 한다.

첫째, 진상규명과 관련한 자료를 발굴·분석하고 조사활동을 할 수 있는 전문인력을 대폭 증원해야 한다. 여기에다 원활한 발굴·조사 작업을 위한 관련예산도 크게 늘려야 할 것이다.

둘째, 국가기관의 자료에 대해 제출을 강제할 수 방안을 마련해야 한다. 부마항쟁 당시 계엄업무를 담당했던 군 자료나 정보기관의 자료, 청와대와 각의 자료, 외교기록 등을 전방위적으로 수집·분석해, 그를 토대로 항쟁을 입체적으로 조망할 수 있어야 한다.

셋째, 부마민주항쟁은 유신독재를 종식시키는 결정적 역할을 했다. 따라서 법이 정한 특정 기간뿐만 아니라 박정희 피살의 10·26사태에 이르기까지의 과정에서 일어난 일련의 사건들에 대한 규명작업이 뒤따라야 한다. 나아가 부마민주항쟁이 5·18광주민주화운동과 어떻게 연결되고 작용됐는지에 대해서도 규명돼야 할 것이다.

넷째, 관련자의 신청을 받는 수동적 입장을 넘어서 구금·연행자 등의 관련 자료를 활용한 전수조사를 통한 진상규명 활동에 적극적으로 나서야 한다.

다섯째, 보상금의 현실화, 생활지원금 지급대상 조건의 완화 등과 관련한 법률 개정안을 조속히 처리해 관련자들의 접수를 유인해야 한다.

여섯째, 정부 위원회의 작업에 대해 지속적인 견제와 추동활동과 함께 관련단체 스스로 항쟁도 작성 등 진상규명 작업에 박차를 가해야 한다. 전문 연구자들을 발굴하고 연계한 작업도 병행할 필요가 있다.

현재 진상규명위원회의 미온적 활동으로 봐서 박근혜 정부의 부마민주항쟁에 대한 진상규명 의지는 기대하기 어렵다. 특히 가해자 측인 국가에 대한 책임규명은 외면하고 관련자에 대한 물질적 보상에 무게를 두고 위원회 활동을 마무리할 가능성도 엿보인다. 특히 박근혜 정부의 한국사교과서 국정화 등 독선적이고 퇴행적 역사관에 비춰 볼 때 향후 진상규명위원회의 활동에 회의가 드는 것은 어쩔 수 없다. 관련단체들이 연대해 진상규명위원회의 활동을 추동·견인하고 감시하는 역할을 강화해야 한다. 진상규명위원회의 한계에 대처하기 위한 자체적 진상규명 활동과 더불어 부마민주항쟁에 대한 강좌 개설 등 대시민 교육활동 및 홍보에 적극 나서 여론을 환기시켜 나가는 것도 중요하다.

4·3은 지금도 진행중입니다

이 문 교 이사장 (제주4·3평화재단)

반세기 동안 묻혀졌던 제노사이드

제주4·3사건은 미군정에서 정부수립으로 이어지는 해방공간에서 일어난 민간인 집단학살 사건입니다. 해방이후 6.25 한국전쟁에 이어 두 번째로 많은 희생자를 낸 제노사이드라고 합니다. 정부가 공식적으로 발표한 「제주4·3사건진상조사보고서」(2003)에서는 1947년 3.1절 기념대회부터 1954년 9월까지 7년7개월 동안 계속된 사건 과정에서 무고하게 희생된 사람이 2만5,000명에서 3만명에 이르는 것으로 추산했습니다. 당시 제주도 인구의 10분의 1에 해당합니다.

다섯 차례(2006~2013)에 걸쳐 4.3희생자 신고를 받고 심사한 결과 총 1만4,231명이 희생자로 확정되었습니다. 희생자 가운데는 여성이 2,990명(21%)이고 61세 이상 노년층도 901명(6.1%)이나 됩니다. 특히 10세 이하 어린이와 영유아 희생자가 770명에 이릅니다. 학살의 실상은 너무 참혹하고 부끄러워서 말할 수가 없습니다. 적국의 군대도 아닌, 또 전쟁도 아닌 상황에서 동족을 그렇게 악랄하게 집단학살을 할 수 있는가. 믿기 어려운 사실들이 일어났던 것입니다. 4·3 1세대를 대상으로 1,000여명의 증언을 녹취했지만 그 잔학성이 미칠 사회적인 파장 때문에 공개하지 못하고 있습니다.

4·3사건이 일어난 1948년 유엔은 ‘제노사이드(genocide, 집단학살) 범죄의 방지와 처벌에 관한 국제협약’에서 “제노사이드는 유엔의 정신과 목적에 위배되고, 문명세계에 의해서 단죄되어야 하는 국제법상 범죄임”을 선언했습니다. 1949년 제네바협정은 전시에서도 민간인에 대한 고의적인 살인, 고문 등 비인간적인 행위 등을 금하도록 규정했습니다. 더 나아가 재판에 의하지 않은 판결이나 형의 집행을 인정할 수 없다고 명시했습니다.

그런데도 그해 제주 섬에서는 국제법이 요구하는 문명사회의 기본원칙이 무시되었습니다. 국가공권력이 법을 어기면서 민간인들을 살상하거나 재판절차 없이 학살한 것입니다. 3일 동안에 345명을 군사재판으로 처형했다고 했으나 재판기록이 없습니다. 이러한 참혹한 민간인희생이 있었는데도 50년 동안 4·3사건의 진상규명은 억제되어왔고 이 사건을 ‘정부 전복을 위해 북한의 지령을 받은 남로당이 일으킨 폭동’이라는 이념적 재단으로 거론조차 하지 못하게 했습니다.

미봉책에 머물러 있는 4·3해결

우리나라 민주화의 진전에 따라 2000년 4·3특별법이 제정되고 4·3중앙위원회가 제주4·3사건진상조사보고서(2003년)를 통해 사건의 진상을 밝히기에 이르렀습니다. 이 보고서에서는 계엄법이 없는데도 계엄령이 선포되고 군·경, 서북청년회 회원들로 구성된 토벌대의 초토화 작전을 펼치면서 희생자 가운데 86%가 공권력에 의해 희생되었음을 밝히고 있습니다. 4·3중앙위원회는 진상조사보고서를 발표하면서 대정부 7대 건의안을 채택했습니다. 이 건의안은 ①정부의 사과 ②추모기념일 지정 ③보고서 교육자료 활용 ④평화공원 조성 ⑤생계비 지원 ⑥유해발굴·유적지 복원 ⑦추가진상조사 실시 등입니다. 이 건의안은 순차적으로 실현되고 있으며, 4·3희생자추념일의 법정기념일 지정은 지난해 4·3 66주년을 앞두고 시행됨으로써 4·3해결은 한 단계 더 진전을 보게 되었다고 할 수 있습니다. 그러나 4·3의 해결은 정의가 실현된 것이 아니라 다양한 구도 속에서 봉합된 것이라고 생각합니다. 피해자의 권리를 도외시한 정부의 의도에 의한 조치에 불과합니다.

2006년 유엔총회가 채택한 ‘인권피해자권리장전(Van Boven-Bassiouni Principles)’에 중대한 인권침해사건의 해결과정에는 피해자의 시각을 본격적으로 반영할 것을 명시하고 있습니다. 이에 비해 4·3특별법은 이 권리장전의 수준에 훨씬 미달된 채 제정되었습니다. 인권피해자권리장전에는 피해회복에 관한 권리로서 피해자나 유족에 대한 금전적인 배상, 피해회복에 대한 권리의 회복, 재활, 피해자의 만족, 재발방지의 보증 등을 제시하고 있습니다.(제19조~제23조).

4·3특별법은 그 목적을 “4·3사건의 진상을 규명하고, 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지 한다”는 내용으로 명기하고 있습니다. 진상규명과 명예회복은 당연한 목표이고, 인권신장, 민주발전, 국민화합은 간접목표로 설정되었습니다. 이 법에는 피해자 배상이나 가해책임자의 문책에

관한 규정을 두지 않음으로써 집단배상의 성격으로 사건을 해결하려는 의도를 입법취지에 담고 있습니다.

가해자에 대한 용서

그럼에도 불구하고 4.3피해자들은 담대한 마음으로 가해자들을 용서하고 화해와 상생의 정신으로 4.3을 해결하려고 노력하고 있습니다.

△ 우선 피해자들은 가해자들의 개별처벌을 원하지 않습니다.

4.3사건 당시 양민학살을 지휘하고, 집행한 책임자들이 누구인지 그 신원을 확인하고 있으면서도 그들에게 죄를 묻지 않습니다. 그들은 국가유공자로 인정받아 충혼묘지에 묻혀있음에도 망자에 대해 시비하지 않습니다.

△ 피해자 가족들이 개별배상을 요구하지 않고 있습니다.

국가공권력에 의해 국민의 생명이 부당하게 희생되었다면 국가가 배상해야하는 것은 법리적으로도 타당합니다. 그럼에도 피해자들은 ‘화해와 상생’이라는 큰 덕목을 존중하여 개별배상에 대한 문제를 제기하지 않고 있습니다.

△ 4.3유족회와 재향경우회의 화해프로그램

화해프로그램으로 돋보이는 것은 제주 4.3희생자유족회(회장 정문현)와 제주도재향경우회(회장 현창하)가 화해를 선언하고, 4.3해결을 위해 공동대응 활동을 하고 있는 사실입니다. 2013년 두 단체가 화해를 선언한 이후 전국체전 개막식(2014.10.28. 제주)의 공동성화봉송, 4.3희생자추념일 법정기념일 지정 공동건의, 충혼묘지, 4.3위령제단 합동참배, 양 단체의 행사 상호교류 참석 등 활동을 계속하고 있습니다. 두 단체의 화해 프로그램은 단체 자체행사로 끝나는 게 아니라 60여 년 동안 계속되어온 제주 지역사회의 4.3으로 인한 갈등을 해소하고 대립과 반목의 감정들을 해소시킴으로써 지역발전을 위한 새로운 에너지를 창출하는 결과를 가져오고 있습니다.

△ 또한 주목할 만한 사례로는 하귀 영모원을 들 수 있습니다.

하귀 영모원은 순국열사, 호국영령, 4.3희생자 위령비를 같은 공간에 세워 합동위령제를 봉행함으로써 마을주민들의 화합을 다지고 있습니다. 영모원 건립을 계기로 동·서로 갈려서 반목하던 이 마을은 통합을 이루었고 마을발전에 괄목할 만한 성과를 이루어 냈습니다.

◇ 극우보수의 4·3흔들기

4·3 유족들은 4·3해결을 위해 백보 양보하면서 화해운동을 펼치고 있는데도 일부 보수단체나 극단적 사고를 갖고 있는 극우세력들이 4·3해결에 훼방을 놓는 일이 계속되고 있음은 통탄하지 않을 수 없습니다. 2014년 정부가 4·3희생자추념일을 법정기념일로 지정하려 하자 일부 보수단체들은 4·3평화공원을 찾아 ‘폭도공원’이라고 주장하면서 화형식을 가졌습니다. 우리사회에서 폭도·빨갱이·종북이라는 호칭은 가장 강력한 인간성의 부인방식이자 증오의 표현입니다. 이러한 호칭행위는 언제나 학살을 옹호하거나 그러한 인식을 강화하는 작용을 수행해 왔던 것입니다.

“한 때 5.18시민군은 폭도였고, 이제는 민주 유공자로서 광주 5.18묘역에 묻혀 있지만 일부 보수세력에서는 지금도 그들을 ‘북한이 특수부대의 사주를 받은 자’들이라고 모함”하는 것처럼 제주에서도 이념적인 재단으로 4·3을 폄훼하는 일이 사라지지 않고 있는 것입니다.

또한 극우 보수인사(13명)들은 제주4·3평화공원에 봉안되어 있는 4·3희생자 위패(10,245명) 가운데 63명이 부적격자라고 주장하며 4·3희생자 무효’ 청구소송을 제기했습니다. 이에 대해 서울행정법원은 지난 11월 12일 원고들의 청구자격 자체를 인정하지 않고 각하했으나 이들은 이에 불복하고 항소를 제기해 놓고 있습니다. 2003년 4·3희생자 확정이후 이들은 4·3희생자 무효확인소송, 위헌심판소송 등 6차례에 걸쳐 소송을 제기했지만 모두 패소했습니다. 2015년 3월에는 ‘제주4·3평화기념관 전시물’의 전시금지소송을 제기하여 현재 소송절차가 진행 중에 있습니다. 이러한 보수세력들의 행동은 또 다른 사회불안과 갈등을 야기하고 있는 것입니다.

◇ ‘우분트’의 정신으로

모든 평화협정이나 화해·상생 프로그램은 ‘형평의 원칙’이 존중되어야 합니다. 그 원칙은 국가적 인정 이외에 사회적 인정도 중요합니다. 이 점을 보수세력들은 인식해야 합니다. 미국이 남북전쟁의 상흔을 극복하는 데에도 오랜 시간이 걸렸습니다. 30-40년이 흐른 후에 남군의 묘역이 생겨났고, 남군의 대통령이나 남군의 총사령관의 이름을 딴 도로와 학교도 생겨났습니다. 미국 남북전쟁의 교훈을 우리도 아로새겼으면 합니다.

‘우분투’라는 남아프리카 반투어의 단어가 있습니다. “우리가 함께 있기에 내가 있습니다”라는 뜻을 가지고 있다고 합니다. 오랜 세월 극심한 인종차별의 아픔을 겪은

남아프리카 공화국이 인종화합의 새 출발을 할 때 이 말은 중요한 호소력을 가졌다고 합니다. 너와 내가 연결되어 있고 우리가 함께 하기에 내가 존재하며 따라서 공동체를 위하는 마음으로 행동하면 그 속에서 나도 같이 커질 수 있다는 의미입니다.

‘우분투’의 정신으로 ‘4·3역사 바로 세우기’에 모든 국민이 동참해 주었으면 합니다.

3년 후면 제주4·3은 70주년을 맞게 됩니다. 4·3 70주년은 미결의 과제들을 해결하고 진정한 화해와 상생의 정신으로 세계평화의 섬 제주가 국제적 위상을 높이는 해가 되었으면 하는 소망이 있습니다.

감사합니다.

진실화해를 위한 과거사 정리위원회의 의의, 현황과 과제

김 구현 (서울시의원)

1. 진실화해를 위한 과거사 정리위원회(이하 진실화해위원회) 의의와 한계

진실화해위원회는 2006년 1년간 총 1,100여건의 사건을 신청받아, 2006.4~2010.6까지 조사활동을 수행. (여기서는 집단희생사건 및 인권침해사건을 중심으로 기술함.¹⁾)

- ◎ 진실화해위원회 의의는 첫째 과거 권위주의 통치시대와 단절하고, 새로운 민주주의 체제에 역사적 근거 제공, 둘째 과거 국가폭력 사건의 실체 규명을 통해 국가기관 및 사법제도 정상화, 셋째 자료, 기록을 통해 기억을 물화, 교육.
- ◎ 한국전쟁기 집단희생 사건의 경우 지난 과거사위들(16개)이 다루지 못한 한국전쟁기 1만 4천 명의 희생자 확인(부역혐의, 보도연맹 등). 국민의 영혼을 억눌러 왔던 원인을 보여준 조사결과. (그런데 이들은 정말 사건의 일부임(후술).)
- ◎ 한계 : 일정한 정치적 타협의 산물로 출발했기에 위 의의를 완성하기에는 출발부터 한계. 진실규명의 양적 질적 한계, 최종 3대 정책권고안 불이행(배보상특별법, 유해안장, 과거사재단 설립)으로 피해자 배보상과 치유 등 피해회복 조치의 부재.
- ◎ 진실화해위원회 종료 5년 후 지금 과거사는 역사전쟁으로 돌입. (그런데 과거사위 이후 사회, 역사 갈등은 외국에서도 일반적 현상.) 정치적 지형 변화와 맞물려 과거사청산운동의 동력이 약화됨에서 비롯.

1) 크게 민족독립국, 집단희생국, 인권침해국으로 나뉘었는데, 여기서는 사실상 법 제정 이유가 되었던, 한국전쟁전후 민간인 집단희생사건 조사한 집단희생국과 과거 권위주의시기 국가의 인권유린 사건을 조사했던 인권 침해국의 사건을 중심으로 기술

2. 진실화해위원회 종료 후 5년

1) 사법적 노력, 입법적 노력

- ◎ 인권침해 사건 : 법원에 형사재심과정은 대체로 인정, 국가배상소송-감액, 시효 문제; 입법적 노력-특별법 시도(2013.12.17 장준하 유해발굴 계기), 과거사법 개정 노력,
- ◎ 집단희생 사건은 국가배상소송과 조례제정운동.

진실규명결정을 받은 유족들은 사법부의 인정과 국가의 배상을 요구. 대법원장 취임(2011.9) 이후 대법원의 퇴행적 판결 흐름, 하급심 과거사 사건 판결이 대법원에서 잇달아 파기 환송 (형#8228:민사 배상금, 소멸시효 등)

이 속에서

(진실화해위원회가 국가와 지방자치단체에게 적절한 화해조치를 취하도록 한 권고에 근거해) 각 지자체에서 조례제정. 2012년 5월 15일 경기도의회에서 가장 먼저 조례가 통과(그러나 도지사 김문수씨의 재의요구로 2014년 7월에야 제정). 화순군의회는 2012년 5월 29일 조례를 제정. 2015년 10월 현재 조례가 제정된 광역지자체는 경기, 충남, 대전, 전북, 전남, 광주, 경남(도의회 통과)이며, 기초자치단체는 20곳. 서울시도 조례 제정.

서울특별시 한국전쟁 민간인희생자 위령사업 등 지원조례

[서울특별시조례 제6001호, 2015.10.8., 제정]

제1조(목적) 이 조례는 한국전쟁 민간인희생자를 추모하고, 위령사업 등을 지원하여 그 유족들의 명예를 회복시켜 국민화합과 인권회복에 기여함을 목적으로 한다.

.....

제4조(지원사업) 서울특별시장은 서울특별시에서 발생한 한국전쟁 민간인희생자를 추모하고, 그 유족들의 명예회복을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행하거나 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

1. 한국전쟁 민간인희생자 위령사업
2. 한국전쟁 민간인희생자와 관련된 실태조사, 자료의 발굴 및 수집, 간행물 발간
3. 평화인권을 위한 교육사업
4. 그 밖에 서울특별시장이 필요하다고 인정하는 사업

조례에서 지원하는 위령사업의 주요 내용은 크게 희생자 위령사업, 자료 발굴 수집 간행사업, 평화인권역사 교육사업. 아직까지 조례에 의한 지원은 대부분 희생자 위령제지원에 그침. 서울시부터 자료발굴, 간행사업등도 수행 시도.

2) 치유, 교육, 문화

- ◎ **치유**-광주트라우마센터(2012.10), 진실의힘(2009.7 조작간첩사건 승소자 재단), 인권의학연구소(2009.7 고문치유) : 서울시 공공의료기관에 인권클리닉 설치 추진 案.
- ◎ **교육**-대학: 경희대학교 후마니타스칼리지 「폭력과 치유」강좌 (2014~)
포럼 진실과 정의, 제노사이드학회, 희생자유족회 등
- ◎ **문화**-과거사 소재 영화의 흥행
부림사건 - 변호인(2013.12) / 춘천강간살인사건 - 7번방의 선물(2013.1)
유신 - 26년(2012.11) / 김근태사건 - 남영동 1985(2012.11)

3) 과거사위에 대한 공격과 훼손

검찰의 시효, 국가부담 논리, 진실화해위원회 결정 부인.

- ◎ 피해자들에 대한 공격 : 부림사건 고영주.
- ◎ 변호인들에 대한 공격 : 민변 과거사 변호인들에 대한 변호사법 위반 기소.
- ◎ 피해자 배상에 대한 공격 : 인혁당의 경우
- ◎ 국가 진실화해위원회에 대한 권위 훼손
- ◎ 조사보고서에 대한 폄훼 : 구로농지 사건 보고서 논란
- ◎ 재심 지원 조사관에 대한 기소

* 전방위적 공격: 과거사 청산이 국가 재정에 무리를 주며, 이는 국민전체의 부담을 주는 것, 국민전체의 이익에는 반하는 것이므로 자제되거나 중단되어야 한다는 논리 설파. 일부 사건과 피해자에 대해서는 지속적인 사상 의혹제기로 전체 인권피해자들에 대한 대중적 의혹과 불신을 확대시킴.

3. 새 출발을 위하여

1) 진실 규명, 후속조치 운동

진실화해위원회 종료 후 공무원 신분X 조사관들 소수 관련 시민단체와 센터에서 관련업무 하는 사람도 있으나, 대개 집중X. 교과서 국정화 사태에 모여 공동대응도 X.

유족회는 진실규명 신청을 하여 a. 진실규명 받은 유족, b. 진실규명 불능을 받은 유족, c. 진실규명 신청을 못하여 진실규명 신청을 바라는 유족. 으로 나눌 수 있는데, 각 구성원들의 요구가 협력적으로 상승효과를 내기보다 부조화 상태인 현실

범국민위원회(학계, 시민단체, 유족) 같은 연대 협력기구가 구성 X.

2) 필요성

많아야 5%만이 신청하여 진실규명 받음.

1. 충북지역 진실규명 현황과 추가조사 필요성: 박만순(충북역사문화연대 대표)²⁾

- * 충북지역 국민보도연맹사건 피해자는 약 5,800명(충북대책위원회 조사)으로 추정된다. 진실화해위원회는 충북지역 보도연맹사건 피해자를 최소 895명으로 발표, 전체 피해자의 15.4%가 조사된 것으로 보인다.
- * 전국의 국민보도연맹사건 피해자는 약 20만 명으로 추정된다. 진실화해위원회는 전국 보도연맹사건 피해자를 최소 5,129명으로 발표, 전체 피해자의 2.5%가 조사된 것으로 보인다.
- * 전국적으로 약 97.5%의 국민보도연맹사건 피해자가 진실규명을 받지 못했으며, 충북은 약 85%의 피해자가 진실규명을 받지 못한 것이다.

남은 집단인 피해자 유족 또는 유족회: 연로, 공포정치의 희생자로 정치적·사회적 약자. 특별한 경우를 제외하고 대부분 빈곤. 가장을 잃었을 뿐 아니라 그 재산도 수탈당해 교육조차 제대로 받지 못했으며 연좌제로 취업까지 막힘. 국가배상소송으로 약간의 회복이 있었지만 스스로의 힘은 여전히 부족. (2015.12.6 전국합동위령제, 서울시청 8층 다목적홀)

시민사회활동가나 전문가, 연구자 - 과거의 참상은 현재의 참상으로 이어진다는 것을 알고 희생자들의 죽음을 남의 것으로 보지 않아야. 희생자나 유족을 위해서 싸우는 것이 아니라 자신을 위해서 또는 희생자의 명예회복을 위해서 행동해야. 이 과제는 오늘날 제기되고 있는 “역사정의”, “인권”, “평화”의 과제와 연결.

2) 2015 인권평화토론회-역사왜곡의 시대에 다시 찾는 과거사의 진실 (2015.11.4) 토론회 자료

부록

1. 쿠데타와 뇌물의 단죄 (동아 1996.8.27)
 2. ‘성공한 쿠데타’에 대한 단죄 (한겨레 1996.8.27)
 3. 특별대담 : 전·노씨 선고 평가와 과제
 - 안병욱 가톨릭대 교수, 곽노현 방송대 교수 (한겨레 1996.8.28)
 4. “사회각층 참여·감시 절실” 12·12, 5·18재판 평가 토론회 (한겨레 1996.9.3)
 5. 한국정치의 새로운 이정표, 전직 대통령 전씨에 사형 언도 (NYT, 1996.8.27)
 6. 세기의 재판, 역사를 바로 세우고 민주주의를 공고히 (CSM, 1996.8.27)
 7. 광주사태와 그 이후에 있어서의 미국의 역할 (LA Times. 1996.8.29)
 9. 전·노씨 재판에 대한 아시아 각국의 평가 (AWSJ, 1996.8.29)
 10. 단죄의 시간 (Newsweek, 1996.9.2)
 11. 과거와의 단절 (Feer 1996.9.5)
 12. 세기의 재판 (Manila Standard, 1996.8.28)
 13. 한국대통령, 두 전직대통령 사면 예정 (Le Monde, 1996.8. 27)
 14. 할 수 있고, 해도 되고, 해야 한다 (SZ, 1996.8.27)
-

쿠데타와 뇌물의 斷罪

全斗煥 盧泰愚 두 전직대통령 등의 군사반란 및 내란죄에 대한 사법부의 준엄한 단죄는 사법귀정(事必歸正)이다. 비록 16년만의 늦은 심판이긴 하나 일부 정치군인들에 의해 얼룩진 역사를 정산하는 1심재판이 마무리됐다. 쑤씨에게 검찰 구형대로 사형이 선고된 것은 군사반란 및 내란수괴에 대한 법정형량이 사형뿐이고 정상참작사유도 없기 때문이다. 무기징역을 구형받았던 盧씨는 징역22년 6월을, 기타 피고인들도 구형보다 낮은 형량이긴 하나 1명을 제외한 전원이 유죄, 그것도 실형을 선고받고 구속기간만료로 풀려났던 피고인들도 법정구속됐다.

재판부는 鄭昇和전육군참모총장 연행 및 병력동원의 불법성 등 군사반란부분과 5·17, 5·18과 언론통제 등 일련의 내란혐의, 쑤, 盧씨의 부정축재를 위한 뇌물수수혐의 등 검찰의 공소사실을 거의 인정했다. 그러나 광주민주화운동 유혈진압과 관련, 내란목적살인혐의로 기소된 쑤씨와 黃永時 鄭錦溶 李德性 周永福씨 등 5명 가운데 쑤, 李, 周씨 등 3명에게만 혐의를 인정, 黃, 鄭씨 등 2명에게는 증거가 없다는 이유로 혐의를 인정하지 않았다. 재판부는 광주유혈사태에 대한 법률적 책임을 쑤씨와 당시 국방장관 및 육군참모총장이라는 정책결정자 3명에게만 지운 것이다. 국민의 군대가 국민을 집단학살한 사건에 대해 불과 이들 3명만이 법적 책임을 진다는 것은 누가 봐도 미흡하며 앞으로 논란이 일 것이다. 검찰의 수사미진 책임도 적지 않지만 앞으로 2심 재판부가 광주유혈진압의 실제적 진실을 캐내기 위해 비상한 노력을 기울여야 할 대목이다.

성공한 쿠데타도 처벌선례

쑤, 盧씨 등 피고인들은 12·12에서 시작하여 자신들의 정권욕을 채우기 위해 역사의 수레바퀴를 무력과 폭력으로 되돌린 역사의 죄인들이다. 그들은 군(軍) 주도권을 장악하여 정권을 잡기 위해 첫 단계로 신성한 국방의 사명을 버리고 군수뇌부들 향해 총부리를 겨눴다. 12·12 반란으로 군의 생명인 상하 질서를 파괴하였으며 휴전선을 지키는 군부대를 서울로 이동함으로써 안보를 풍전등화(風前燈火)처럼 위태롭게 했다.

이들은 이어 신군부의 야욕을 간파한 학생 언론인 정치인 재야인사 등 범민주세력의 항거를 5·17계엄확대조치로 억압하고 수많은 국민을 살상하면서 5·18광주민주화운동을 유혈진압, 국민을 적으로 돌렸다. 나아가 당시 崔圭夏대통령의 합법정부와 언론마저 각종 감압조치와 무력으로 협박, 정권을 찬탈한 내란범들이다. 본란은 12·12와 5·17, 5·18을 거쳐 崔대통령을 하야시키기까지 일련의 과정이 정권을 찬탈하기 위한 다단계 쿠데타라고 지적한 바 있다.

쑤씨와 盧씨는 집권후에도 대통령의 직무와 권한을 사유물(私物)처럼 남용, 천문학적인 부정축재비리를 저질렀다. 기업들로부터 쟁긴 돈가운데 각각 2천2백억여원, 2천8백억여원이 뇌물로 인정돼 추정당하는 선고를 받았다. 돈을 쓴 기업인들은 뇌물액수가 1백억원이 넘거나 전과가 있고 뇌물공여에 적극적이었다고 판단된 4명이 실형을, 나머지는 모두 집행유예를 선고받았다. 반성과 동시에 기업의 윤리성을 다시 세우는 계기가 돼야 할 것이다.

쑤, 盧씨 등 신군부 세력이 역사와 민족에 대한 죄를 범하고도 국민과 역사의 심판을 면하리라고 생각했다면 참으로 어리석은 일이다. 이번 1심 법원의 판결은 쿠데타는 성공해도 반드시 처벌받는다는 역사의 선례를 세웠다는 의미가 있다. 16년만의 단죄지만 이번 판결은 우리나라에 법과 정의가 살아있다는 것을 국민앞에 보여준 세기(世紀)의 재판이다.

기업활동 위축 없어야

쑤, 盧씨 등은 수사 및 재판과정에서 자신들에 대한 재수사와 5·18특별법제정에 대해 위헌시비를 일으키고 집권시점의 천문학적 뇌물 수수 및 사용을 이른바 통치행위로 호도, 누우침없이 무죄를 주장하는 파렴치함을 보였다. 모두 뇌물로 단죄되었다. 다만 1심 재판에서 崔전대통령의 증언이 끝내 이루어지지 않은 것은 대단히 유감이다. 정확히 무슨 사연으로 쿠데타세력, 그것도 자신을 대통령직에서 밀어낸 내란범들에 대해 그토록 입을 굳게 다무는지 알 수 없다. 본란은 그동안 여러차례 그가 직접 증언할 것을 촉구했지만 응하지 않았다. 2심 재판이 열리면 崔씨가 법정에서 나와 사실대로 증언해야 한다는 것을 다시 촉구한다. 또한 최근 경제난이 심화되고 있는 가운데 비자금과 관련, 대기업 총수들이 실형과 집행유예 등 무거운 선고를 받은 것은 기업활동의 위축을 가져올 우려가 크다. 앞으로의 재판에서는 기업인들이 기업에 전념할 수 있게 배려하기 바란다.

광주유혈책임 더 규명을

1심 판결이 내려짐에 따라 정치권에서는 12·12, 5·18세력에 대한 사면논의가 다시 고개를 들 것으로 예상된다. 그러나 사면논의는 시기적으로 이를 뿐만 아니라 이 사건을 정치적 흥정의 대상으로 삼는 것이어서 용납될 수 없다. 사법부의 재판 절차는 아직 남아 있다. 대법원의 확정판결 이전에 사면논의를 벌이는 것은 사법권의 독립을 훼손하는 것이다.

본란이 12·12와 5·18의 진상을 규명하고 잘못된 역사를 정산하기 위해 특별법 제정을 주장하고 12·12재수사의 위헌성 여부 등에 대해 헌법재판소가 역사외식에 입

각한 전향적 결정을 내리도록 촉구했던 것도 사건 관련자들에게 보복을 하기 위한 것이 아니다. 어디까지나 실정법의 절차를 통한 엄정한 형사처벌을 통해 정의를 구현하고 역사의 거울로 삼자는 의도에서였다. 그런 뜻에서 내란행위 과정에서 벗어났던 광주 유혈사태에 대해 법의 단죄를 받은 사람이 적다는 것은 1심 재판 결과의 흠이 아닐 수 없다. 광주유혈의 진상과 발표책임자에 대한 실제적 진실은 2심 재판에서 반드시 그리고 철저하게 규명돼야 할 것이다.

'성공한 쿠데타'에 대한 단죄

26일에 있는 12·12와 5·18사건 및 전두환·노태우 두 전직 대통령의 권력형 부정부패 사건의 선고공판에서 '성공한 쿠데타'도 단죄된다는 역사적인 판결이 나왔다. 서울지법 형사합의 30부(재판장 김영일, 누장판사)는 전두환 피고인에게 반란·내란 수괴죄 등으로 사형을, 노태우 피고인에게는 반란·내란 주요임무 종사죄 등으로 징역 22년6월을 선고하고, 부정부패 부분에 대해 추징금 2천2백59억원과 2천8백38억원을 각각 선고했다. 그밖의 피고인들에 대해서는 반란·내란 과정에서 수행한 역할에 따라 징역 10년에서 4년까지를 각각 선고했다.

군사반란과 내란죄 인정

재판부는 12·12 군사반란 부분과 관련하여 전두환 당시 보안사령관 중심의 신군부 핵심세력이 10·26사건 수사를 발미로 12·12 군사반란을 통해 정승화 육군참모총장 겸 계엄사령관을 불법 연행함으로써 군권을 장악하고, 5·17 비상계엄 전국확대와 5·18광주민중항쟁 유혈진압 과정을 통해 신군부의 집권시나리오를 완성했다는 점에서 내란죄를 인정했다. 재판부는 또 피고측이 끈질기게 주장했던 검찰의 공소권 남용 시비와 공소시효완성 주장에 대해 사법적 판단을 분명히했다. 예초 12·12 군사반란에 대해 기소유예 처분을 내리고 5·18내란에 대해서도 '공소권 없음' 결정을 내린 검찰이 12·12와 5·18에 대해 새롭게 공소를 제기한 것은 새로운 범죄사실이 드러났기 때문이라는 검찰의 주장을 받아들였으며, 공소시효완성 문제는 5·18 특별법 제정으로 시비를 잠재웠다. 이로써 재판부는 30년 넘게 군사정권이 군림해온 우리 정치 풍토에서 총칼로 권력을 움켜쥔 정권도 결국은 국민의 심판을 받고 만다는 선례를 남겼다.

광주항쟁의 사법적 복권

특히 재판부는 전두환 피고인은 광주 유혈진압에 주도적으로 개입해서 자위권 발동을 유도했고, 이회성·주영복 피고인 등은 전두환 피고인 등과 국헌문란에 뜻을 같이하고 육본 지휘부와 별도로 광주 계엄군에 자위권 발동을 지시했음을 인정했다. 전두환 사령관 등 신군부 핵심의 단죄를 통해 광주민중항쟁이 제자리를 차지하게 한 것은 평가받아만 한다. 그러나 검찰이 광주진압군 지휘체계의 이원화를 밝히지 못하고 광주현장에서 양민을 학살한 장병들을 기소하지 않으므로써 정호용 피고인 등에게 화살 책임을 묻지 못하는 결과를 빚었다.

광주하살 책임문제는 광주민의 문제가 아니다. 그것은 유신독재에 항거해서 일어난 79년 '부마항쟁' 정신과 80년 봄 국민적 민주화 열망이 전두환 신군부의 정권찬탈

음모에 맞서 광주에서 집약적으로 폭발했다는 역사적 인식 때문이다.

정경유착 단죄의지도

또한 재판부는 전두환·노태우 권력형 부정부패 사건 관련자 전원에 대해 직무 관련성과 포괄적 뇌물죄를 인정하여 실형 또는 집행유예를 선고했다. 이로써 재판부는 절대권력은 절대적으로 부패한다는 사실을 입증하고 권력의 비호에 기생해온 재벌총수들을 단죄함으로써 정경유착의 고리를 끊었다는 사법부의 의지를 분명히 했다. 비록 법정구속까지는 가지 않았으나, 김우중·최원석·장진호 피고인 등 재벌총수와 이원조·금진호 피고인 등 뇌물수수 사건 때마다 등장하던 인사들이 실형선고를 받은 점은 눈여겨 볼 만한 대목이다.

이번 선고공판으로 전두환 피고인 등 신군부 핵심의 반역사적 범죄는 일단 역사의 이름으로 단죄되었다. 검찰은 공판 진행 과정에서 '공소사실의 부실'로 변호인단의 뺑공을 받았고, 이번 재판부의 형량이 너무 가볍다고 보는 국민도 많다는 사실을 감안해서 한소심에서는 더욱 분발이 요망된다. 피고인측이 이번 재판을 정치재판으로 몰아가기 위해 사사건건 시비를 제기했고, 변호인단 집단사퇴라는 극단적인 전술을 구사했을 뿐 아니라 한소심에 대비해서 철저한 대비를 하고 있다는 보도가 있는 마당이다.

잘못된 역사는 국민의 책임

우리는 그동안 피고인들에게 이번 재판의 역사적 의미를 깊이 인식해서 과거의 파오를 사인하고 국민 앞에 사과하라고 거듭 당부해왔다. 그러나 최후진술에서 전두환 피고인은 "형질의 권력이 아무리 막강하다 하더라도 역사를 자의로 정리하고 재단할 수 없다"고 맞섰으며, 노태우 피고인은 "역사는 바뀌지도 바꿀 수도 없으며, 평가나 심판의 대상이 될 수 없다"고 주장했다. 지난 3월11일 전두환·노태우 두 전직 대통령이 역사 법정의 피고인석에 나란히 섰을 때 우리는 국민들이 느꼈을 법한 감회를 나름대로 짚어본 일이 있다. 역사는 온갖 우여곡절과 기복이 있으나 결국은 올바른 길로 간다는 확신이 그것이다. 그러나 1심 선고공판을 지켜본 오늘 우리는 또다른 문제를 제기하지 않을 수 없다. 역사는 가만히 내버려두어도 제 갈 길로 가는가? 결코 그렇지 않다. 역사는 국민들이 만들어 나가는 것이며, 잘못된 역사도 결국은 그 책임이 국민에 있다. 30년 넘게 군사독재에 시달리는 가운데 많은 국민들이 독재와 맞서 싸운 끝에 성공한 쿠데타도 단죄된다는 사실을 체감하고 있다. 우리는 '역사를 바로세우는' 엄청난 작업의 초입에 겨우 와 있을 뿐이다. 역사를 제대로 바로세우는 작업은 지금부터다.

과거청산 토대 마련

삼청교육대·언론인 해직등 '국민에 전·노씨 선고 평가와 과제

12·12와 5·18사건, 전두환·노태우 두 전직 대통령의 권력형 부정부패 사건에 대한 최초의 사법적 판단은 '유죄'였다. 비자금은 곧 뇌물이고, 12·12와 5·18은 각각 군사반란이며 내란이라는 점을 사법부가 인정한 것이다. (한겨레신문)은 27일 안병욱 교수(가톨릭대·역사학)와 박노현 교수(방송대·법학)의 대답을 마련해 이번 선고의 의미는 무엇이며, 어떤 점이 미진했고, 앞으로 열릴 재판에서는 무엇이 밝혀져야 하는지를 짚어봤다. 편집자

안병욱=26일 선고공판을 지켜본 사람이라면 누구나 나름의 감회가 있었을 줄로 압니다. 서로의 소감을 나누는 것으로 오늘의 이야기를 풀어가고도 하지요.

마무리 아닌 출발점

박노현=지난 87년 6월항쟁으로 부정부패 5공을 뒤늦게 단죄한 1심선고는 만시지탄을 느끼게 합니다. 그러나 결국 국민의 힘으로 그들을 기소하고 단죄함으로써 진실과 정의가 승리한다는 산 교훈을 보여준 점에서 이번 선고는 국민의 승리라고 생각합니다. 또 이번 선고는 무력과 권력, 학정과 비리를 동시에 단죄하는 드문 일을 이루어내 불법과 폭력 및 공포로부터 자유를 획득하는데 큰 획을 그었다고 봅니다.

안=이번 재판은 범국민적인 군부독재 종식의 의지, 그와 연관된 부패구조를 바로잡아야 한다는 역사의 요구가 단적으로 드러난 것입니다. 하지만 그런 요구나 과제에 비추어 이 재판은 이런 과제를 마무리하는 사실상의 '통과의례'라는 느낌이 듭니다. 단순한 마무리라기보다는 완전한 과거청산을 위한 단초로 우리는 받아들여야 하겠습니니다.

곽=이번 재판의 가장 큰 의의는 무엇보다도 과거청산의 법적토대가 만들어졌다는 점입니다. 이번 선고를 끝으로 보는 것은 잘못된 견해입니다. 전두환 전 대통령에 대한 사형선고는 신군부에 영합한 권력실세들과 사회주도층에 대한 사실상의 사형선고를 뜻합니다. 그렇다면 이들이 지속하고 긴장해야 할 텐데 그런 모습은 보이지 않습니다. 그래서 이번 선고는 완전한 인적·제도적 과거청산의 출발점으로 보아야 하는 것입니다.

안=이번 선고는 높이 평가할 대목이 많습니다. 올해 초 5·18특별법에 대한 합헌결정에서 헌법재판소가 밝힌 바 있지만 "시민의 저항이 예상되는 상태에서 지위권 발동을 지시한 행위"는 사실상의 발포명령"이라고 인정한 점이나, 비자금 사건에 대한 선고에서 "돈을 준 기업인이 면죄부를 받는다면 거시적으로 피고인과 해당기업의 발전에도 좋지 않을

것"이라는 재판장의 지적은 의미심장한 것입니다.

'재벌처벌' 높이 사야

곽=특히 비자금 사건의 경우 재판부가 '경제논리'를 벗어난 점은 높이 사야 마땅합니다. 경제가 어렵다, 주요 경제인이라 처벌이 곤란하다는 등의 이유로 관용을 베풀어온 것이 지금까지 법원의 관례였는데 비록 일부지만 재벌총수들에게 실형을 선고한 것은 앞으로 재벌의 비리에 대한 사법부의 태도변화를 기대해볼만한 대목입니다.

안=그러나 미흡한 부분도 없지 않다는 지적이 있는데요.

곽=가장 아쉬운 대목은 5·18에 대한 판단입니다. 사실 이번 재판의 가장 큰 목적은 국민을 확실한 신군부의 책임을 묻자는 것이었습니다. 그러나 1심 재판부는 결국 이 부분의 책임소재를 명쾌하게 밝혀내지 못했습니다. 원인은 검찰의 축소지향 수사에 있습니다. 내란 과정의 시민화살을 비롯한 인권유린 범죄가 아니라 군사반란과 내란의 입증으로만 국한시킨 것이 검찰의 잘못입니다. 삼청교육대, 언론인 대량해직 등이 별 비중없이 다루어진 것은 이런 판단 때문입니다. 결국 국가에 대한 신군부의 범죄는 처벌하고, 국민에 대한 신군부의 범죄는 사상하게 된 것이지요.

안=광주민주화 운동과 관련해 이번 재판에서 아쉬운 부분은 정호용, 황영시 피고인에게 내란목적 살인혐의에 무죄가 선고된 점입니다. 증거 불충분이 원인인 만큼 유죄를 입증 못한 검찰에 일차적인 책임을 물어야 하겠지만, 직접적인 증거가 없는데도 군주요지휘관회의에 정도영 보안처장이 정감을 가져간 사실만으로도 전세의 유죄를 포괄적으로 인정할 부분에서 비추어 수긍하기 어렵습니다.

참회의 빛 볼수 없어

곽=군인으로서 아무리 명령에 따랐다 하더라도 공주에서의 잔혹한 진압은 절대로 있을 수 없는 일입니다. 인간이라면 누구에게나 요구되는 '양심의 간성'이 없는 것이지요. 명령에 따라 국경을 넘는 시민을 쏜 동독 국경수비대원을 처벌한 독일 사법부의 판단과는 좋은 대조를 보이는 것입니다. 또 최규하씨의 증언무산도 아쉬운 대목입니다. 일각에서는 최규하씨가 사실상 내란의 공범 또는 최소한 범조범이라는 지적이 있는 만큼 그 법적 책임도 물어야 마땅합니다.

안=피고인별 형량을 볼 때 노씨에 대한 감경이유는 수긍할 수 없는 대목입니다. '직선대통령'인 점을 고려했다는 것인데, 내란을 통한 집권의 연좌선에서 국민을 기만해 이루어



안병욱 교수 가톨릭대·역사학

5·18 인권유린 무죄 '직선대통령' 노씨 감형 재판부 성찰부족 아닌지

진 직접선출이 어떤 의미를 갖는 것인지에 대한 재판부의 성찰이 부족했다는 생각이 듭니다.

곽=피고인 누구도 반성과 회개의 빛을 보이지 않았다는 것이 이 재판의 또다른 특징입니다. 그 이유는 역사적 청산에 반드시 필요한 도덕적 권위를 현 정부가 갖추지 못한 데 있습니다. 현 정부가 특별법 제정을 지시하는 등 예초의 불기소 방침을 바꾸는 과정에서 그에 상응하는 자기반성이 있어야 했다는 것이지요. 예컨대 3당 야합에 대한 사죄라든가, 대신자금 수수에 대한 솔직한 고백 같은 것 말입니다. 골목성명, 단식 파위와 "막강한 현실권력도 역사를 망다로 재단할 수는 없다"는 전세의 최후 진술은 이런 정부의 악점을 꿰뚫고 있는 계산

'국민의 승리'

대한 범죄'는 처벌안돼



곽노현 교수 방송대·법학

진정한 진상 규명없이 그들의 사면 이루어질때 '세기의 정치쇼' 될것

된 행동입니다.

안=우리 현실에서 과거청산이 어려운 까닭은 모든 부분이 서로 얽히고 맞물린 탓입니다. 현 정부와 신군부도 마찬가지지요. 결국 누구도 과거로부터 자유롭지 못한 것이 이번 재판이 어렵게 만든 요인이라고 생각합니다.

곽=분명한 것은 이번 재판에서도 시민화살 등 인권유린 행위에 대한 충분한 처벌이 이루어지지 않았다는 것입니다. 물론 진상규명도 충분히 이루어지지 않았습니니다. 광주에서의 발표 책임자가 명백히 가려지지 않은 것이 단적인 예입니다. 공소된 내용만으로 판단하는 사법절차의 고유한 한계이기도 한데, 세계 각국에서도 법원이 주도하는 사법처리만으로는 충분한 진상규명이 이루어지지 않은 예가 많습

니다. 처벌 여부를 떠나서 진상규명의 필요성은 재판의 여지가 없는 일입니다.

피해배상 분명해야

안=그래서 국제연합도 최근 논의중인 '과거청산의 법적원칙' 보고서에서 '비사법적 진상조사'의 필요성을 제기하고 있는 것 아니겠습니까. △사회 전체의 알 권리 △국가차원의 기억할 의무 등을 원칙으로 하는 비사법적 진상조사위원회의 필요성을 제기하는 것이지요. 칠레는 이런 원칙에 따라 보고서를 내놓은 바 있고, 남아공도 '진실과 화해 위원회'가 이런 활동을 벌이고 있습니다.

곽=우리가 과거의 불법·비리를 남김 없이

밝혀내려면 단순히 구성요건의 해당여부를 가리는 사법적 절차 만으로는 불충분합니다. 진상의 규명은 결국 사회에 어떤 기제가 작용해서 불법과 비리가 이루어졌는지, 그 구조가 어떻게 만들어졌는지를 밝히는 일이기 때문입니다. 앞에 말씀하신 그런 위원회는 사법처리와는 별도로 피해범위를 밝혀 배상범위를 분명히 하고, 국가차원에서 이를 기록해 기념하도록 하는 등의 일을 해나가도록 해야 할 것입니다. 우리의 경우엔 국가보위입법회의에서 양산한 악법들을 청산하는 작업도 중요하

안=전적으로 공감합니다. 국민의 요구와 사법부의 판단 사이에는 어쩔 수 없는 간극이 존재한다고 봅니다. 사법부의 판단과는 별도로 어떤 사회구조가 이런 불법과 비리를 가능케 했는지에 대한 규명은 완전한 과거청산을 위해서도 필수적인 일입니다.

곽=결국 이번 선고는 총체적인 과거청산의 기록제로 삼아야 합니다. 그런 점에서 정치권 일각의 사면논의는 짚고 넘어가지 않을 수 없습니다. 과거에 서석재씨가 그런 말을 한 적이 있" 얼마 전 8·15특사 때는 6공의 비리관련 인사들이 실형을 살다 풀줄이 풀려났습니다. 이런 현상은 몇 해째 반복돼오고 있습니다. 그래서 이번 사건 피고인들에게도 사면 가능성이 점쳐지고 있는 것이지요.

그러나 결론부터 말하자면, 이들을 사면하려면 현재 교도소에 있는 재소자 모두를 풀어주어야 합니다. 형평성이나 법감정을 따져도 그게 선행되어야 합니다. 사면의 또다른 조건은 최소한 피고인들이 반성하는 빛을 보여야 한다는 것입니다. 충분한 진상규명은 말할 것도 없구요. 그래야 용서와 관용을 말할 수 있는 것입니다.

이런 조건들이 충족되지 않은 상태에서 사면이 이루어진다면 그것은 '세기의 정치쇼'가 될 것입니다. 전씨 등이 국민들에게 아직도 '혼계'나 하는 현 상황에서는 사면논의 미저도 무책임하고 반규범적인 일이라고 생각합니다.

재판 완전공개 돼야

안=항소심에서는 텔레비전 생중계를 통한 재판의 완전한 공개가 이루어지기를 기대합니다. 검찰, 피고인, 변호인, 증인의 생생한 말이 그대로 전달되도록 함으로써 이 사건의 단죄에 대한 국민적 공감대를 이끌어내야 한다는 것입니다. 이 재판을 교육과 토론의 장으로 만들어야 이런 사건을 근절할 수 있습니다.

곽=항소심에서는 재판의 대상기간을 12·12에서 비상계엄해제(81.1.24)까지의 전 기간으로 잡고, 그 안에 이루어진 인권침해 전반에 대해 진실을 밝히고 책임을 묻는 방향으로 나갔으면 합니다. 항소심 재판부는 이 재판이 세계사적 의미를 지닌다는 점을 염두에 두기 바랍니다. 민주화를 향해 나아가고 있는 많은 아시아·아프리카 나라들이 이 재판을 주시하고 있습니다. 가장 올바른 과거청산의 생생한 사례를 보여주도록 함께 노력해야 하겠습니까.

안=여기까지 오기에는 학생들을 비롯한 국민의 값진 희생과 힘겨운 노력이 있었습니다. 그러나 정작 재판이 시작된 뒤로는 관심 밖의 일로 여기는 사람들이 많습니다. 16년이나 지난 사건의 진실을 파헤치고, 범죄자들을 단죄하기 위해서는 국민의 높은 관심이 필요합니다.

정리/강희철 기자



지난 29일 열린 12·12와 5·18 재판 평가회에서 검찰의 진실 규명 노력이 미흡했다는 지적이 나왔다.

“사회각층 참여·감시 절실”

12·12 5·18재판 평가 토론회...검찰 진실규명 노력 미흡지적

이상수 기자

12·12와 5·18사건 및 전직 대통령 비자금 사건에 대한 선고공판을 평가하는 토론회가 열렸다.

민주화를 위한 전국교수협의회(공동의장 서창호 목포대 교수), 민주사회를 위한 변호사 모임(회장 최영도 변호사), 5·18 진상규명과 광주양정 정신계승 국민위원회(상임대표 김삼근 목사)는 지난달 29일 서울 서초동 서울지방변호사회관에서 '12·12와 5·18 재판 평가와 과거청산 과제' 토론회를 열고 두 전직 대통령에 대한 수사 착수에서 1심 선고에 이르기까지의 과정을 되짚어보았다.

지난 26일 열린 선고공판에서 재판부는 전두환 피고인에게 반란수괴죄 등을 적용해 사형을, 노태우 피고인에게는 징역 22년 6월을 선고했으나, 선고 직후부터 유죄 확정 뒤 시면으로 이어지는 미봉적 과거청산으로 호를지 모른다는 우려의 소리가 높았다.

1심 선고 직후 신속하게 조직된 이 토론회에서 참석자들은 이번 선고에 의해 '성공한 쿠데타'가 '군사반란'으로, '시국 수습을 위한 불가피한 행위'가 '내

란'으로, '통치자금이' '뇌물'로 규정됐다는 의미를 지닌다는 데는 의견을 같이 했다.

그러나 80년 광주에서의 발포 경위와 책임 소재 등 진실 규명이 앞서지 않아 5·18에 대한 재판부의 판단이 기대에 미치지 못했고, 그에 따라 일부 피고에 대한 내란목적살인 혐의에 무죄를 선고한 것은 이번 재판의 한계였다는 지적이 나왔다. 이는 재판부의 문제라기보다 검찰 수사의 미진함 때문이다.

차별적 변호사는 '12·12와 5·18 재판에 대한 평가'라는 발표를 통해 "일부 혐의에 대한 무죄 선고는 판결의 취지로 볼 때 명백한 무죄의 증거가 있어서가 아니라 유죄의 증거가 불충분하다는 것이므로, 검찰이 적극적인 입증 방법을 강구해야 할 것"이라고 지적했다. 차 변호사는 또 80년 당시 여러차례 광주를 왕래한 정호용 피고인이 공수부대의 강경진압을 지시하는 전두환의 메모를 소준열에게 전달한 사실이 인정됐음에도 내란목적살인 혐의에서 무죄가 선고된 것에 대해서는, 정 피고인을 일종의 '승계적 공동정범'으로 해석할 수도 있지 않느냐는 의견을 제시했다.

곽노현 교수(방송대·법학)는 '12·12

와 5·18 재판 이후의 과거청산:과제, 원칙, 전략'이라는 발표를 통해 "이 재판이 본격적인 과거청산으로 확대되기보다 시면정국으로 이어질 우려가 있다"고 지적했다.

곽 교수는 또 지난달 31일 폐막한 제48차 유엔인권소위원회에서 발표된 '과거의 중대인권침해 청산원칙에 대한 보고서'의 내용을 소개해 관심을 모았다. 이 보고서는 '사회 전체 구성원의 진실을 알 권리와 국가의 기억할 의무'라는 정제 위에서 인권유린 사실에 대한 진상규명을 위해 진실조사위원회를 설치할 것과, 관련 공문서를 보존·공개할 것을 제안하고 있다. 또 인권 침해의 실제적인 사법처리를 위해 공소시효, 사면과 망명 문제 등에 관해 구체적인 원칙을 제시하고 있다. 곽 교수는 이 보고서의 원칙을 바탕으로 정부와 법조계·피해자단체가 함께 참여하는 '진실조사위원회'를 법률로 설치해야 한다고 주장했다.

토론회 참석자들은 "이번 재판은 변혁이 수반되지 않은 기이한 역사청산"이라며, "그렇수록 국민과 사회 각계각층의 참여와 감시가 절실하다"고 입을 모았다.

THE NEW YORK TIMES INTERNATIONAL TUESDAY, AUGUST 27, 1996

Death Sentence for Ex-President Chun a Landmark for Korea

By SHERYL WADUNN

SEOUL, South Korea, Aug. 26 — Many South Koreans rejoiced and some fumed today after a court sentenced one former President to death and another to 22 years in prison in a landmark case that underscores how far this country has come from the era of military rule that the two men represented.

Those who complained about the sentences said they were politically motivated or unfair. But no one denied the distance that South Korea has traveled since its transition to a civilian Government with a democratically elected President in 1993.

Chun Doo Hwan, who seized power in a coup in 1979 and who was feted at the Reagan White House in 1981, was sentenced to death for his role in the coup and for the brutal repression of protests in the southern city of Kwangju in May 1980, when several hundred pro-democracy student demonstrators were machine-gunned or clubbed to death.

"It is long overdue, but we Korean people have finally achieved justice today," said Lee Shin Bom, who was arrested and tortured under the Chun Government and is now a member of the governing party's delegation in Parliament. "It is the opening of a new era. Korean people have begun to have a new belief in democracy, to see that democracy could finally take root in this country."

Mr. Chun, his face solemn and his hands tied behind his back as he stood rigidly in court today, seemed far removed from the general who had dominated Korean politics and society for most of the 1980's. He was found guilty on all main counts of mutiny, insurrection and bribery.

Next to him stood his successor, Roh Tae Woo, 63, who led South Korea from 1988 to 1993. Mr. Roh was convicted on similar charges, but was given 22 years and six months in prison instead of the life sentence demanded by the prosecutors.

Nine business leaders and nearly two dozen other defendants were given lesser penalties today in a mass sentencing on charges relating to mutiny and corruption. The judgments may close a chapter on a time of turbulence in South Korean history.

"I feel sorry for Chun as a person, but this is a punishment from heaven," said Kang Min Jo, who became a leader in a victims' organization after his son was killed in demonstrations against Mr. Roh. "It's a good thing Chun was sentenced to death. There's no room for leniency, because he killed so many people."

Many Koreans believe that Presi-

A court in Seoul has passed judgment on South Korea's era of military rule.

dent Kim Young Sam will pardon Mr. Chun. But the sentences have resonance around the world, wherever political and military leaders may someday be liable for official brutalities committed under their rule.

Such leaders may be betting that military crackdowns will be forgiven and forgotten if they bring their people out of poverty. But Mr. Chun and Mr. Roh delivered economic growth and lost the gamble, in part because they also presided over South Korea's transition to democracy, under which they could be held to account for their earlier actions.

For most of South Korea's history, if a civilian government had taken steps against former generals, the army would have seized power in a coup. But now, nearly everyone agrees that there is almost no chance of a military intervention, and some say that today's sentence against Mr. Chun will make a coup less likely.

"It's a lesson that whoever takes power through force will be punished," Chang Dong Young, a spokesman for the main opposition party, led by Kim Dae Jung, said of today's sentence.

But the country was still drawn to the drama of today's sentencings, a culmination of months of courtroom theater. In shopping malls, offices and train stations, South Koreans dropped what they were doing today to watch images of their former Presidents, Mr. Chun and Mr. Roh, standing side by side in their pale blue prison uniforms.

But they also saw the heads of the country's largest conglomerates sentenced to prison terms after being found guilty of paying huge bribes to Mr. Chun and Mr. Roh.

The business leaders were allowed to wear suits at the sentencing, and got off comparatively lightly. Five were given suspended sentences. Lee Kun Hee, the chairman of the Samsung Group, one of Asia's biggest companies, was sentenced to two years in prison, with a three-year reprieve. Experts said he might not serve any time.

Four others were given sentences but were still allowed to walk free today. Among them, Kim Woo Choong, the chairman of the Daewoo Group, was convicted and given a



Reuters

Chun Doo Hwan, a former South Korean President, arriving for his sentencing yesterday.

two-year prison term, but the judges excused him from going to jail immediately.

Huh Young, a law professor at Yonsei University, accused the judges of straying from the spirit of the law in sentencing the four to prison but allowing them to return home today.

"In the future, this action will be a burden to the court," Mr. Huh said, "because everyone should be equal before the law. The rule of law will be undermined if the court decides to use selective sentencing."

But for many South Koreans, the spotlight today was on Mr. Chun and Mr. Roh. Some people complained that their trial was politically motivated, an effort by President Kim to boost his own shaky public standing. For the same reason, they also think Mr. Kim will pardon Mr. Chun and Mr. Roh, or reduce their sentences, in a gesture of magnanimity.

Others seemed to focus more on the role that Mr. Chun and Mr. Roh played in bringing wealth and prosperity to this society.

"We should give recognition to the contributions Chun and Roh made to this country," said Park Kyang Sun, a 40-year-old salesman.

Even some of Mr. Chun's most bitter critics said a pardon might be in order.

"First of all, he should recant," said Mr. Lee, the lawmaker tortured under Mr. Chun, "for Chun tried to justify the coup at court, and that's not what he should do. He should apologize and take responsibility for the killing. In that case, I'd say we may consider a pardon. But now is not the time to talk about it."

■ 한국정치의 새로운 이정표, 전직대통령 쏘시에 사형 언도

(NYT, 8.27, A4면, Sheryl WuDunn, 서울發)

전씨에게는 사형이, 노씨에게는 22년 6개월이란 형이 선고되자 수많은 한국인들은 환호성을 질렀다. 이들 전직대통령에 대한 선고야 말로 한국이 군사정권 시대로부터 얼마만큼 변화해 왔는가를 입증해 준다.

이번 판결에 대해 불평하는 측의 주요논리는 정치적 동기가 강하다는 점과 공평하지 못하다는 점이 주종을 이루고 있지만 어느 누구도 93년 문민정부가 들어선 이후 한국이 얼마나 변화했는지에 대해서는 부정할 수 없을 것이다.

"다소 뒤늦은 감은 있지만, 한국국민들이 드디어 오늘 정의를 성취하고야 말았다. 이제 새로운 시대가 열리고 있다. 한국인들이 민주주의에 대한 새로운 신념을 갖기 시작했으며, 이 땅에 민주주의가 드디어 뿌리를 내릴 수 있게 된 것이다"라고 전두환 정권하에서 체포·고문을 당한 바 있으며 현재는 신한국당 국회의원이인 이신범 의원은 말했다.

두 전직대통령 외에 9명의 재계 지도자와 24명의 관련자들이 반란과 부패혐의로 전·노씨보다는 적은 형량을 선고 받았다. 이날의 판결로 쏘씨 파란 많았던 한국역사의 한 시대도 마감하게 되었다. 비록 대다수 한국인들이 전씨에 대해 김대통령이 사면을 내릴 것이라고 예상하고는 있지만, 이번 판결이 전세계의 독재와 군사통치가 잔존하는 모든 나라에게 반항을 불러일으키기에는 충분하였다. 비록 군사탄압을 자행하더라도 빈곤만 퇴치할 수 있다면 용서받을 수 있다고 많은 지도자들이 믿어왔다. 그러나 경제성장과 함께 민주화로의 이전단계에까지 직접 관여했던 전·노씨지만 결국 도박에서 실패하고 말았던 것이다.

한국의 역사속에서 대부분 군부에 반대하는 문민정권이 들어서면 군부가 쿠데타에 의해 권력을 탈취해 왔으나 이번에는 군사개입의 가능성이 전혀 없을 것이라고 대부분의 사람들이 의견을 같이 하고 있다. 혹자는 오늘의 전씨 판결로 인해 군사쿠데타의 가능성이 더욱 줄어들게 되었다고 말하기도 한다.

국민회의 정동영 대변인은 "힘으로 정권을 탈취한 자는 반드시 처벌받게 된다는 교훈을 주었다"고 밝혔다.

이날 선고 광경을 지켜보기 위해 백화점, 터미널, 사무실 등 도처에서 국민들은 발걸음을 멈추고 TV 화면을 직시하였다.

연세대학교 법대 허영교수는 4명의 재계 피고인들에 대해 실형이 선고되었는데도 불구하고 귀가조치 시킨데 대해 법의 정신에 위배된다고 비난하면서, "앞으로 이와 같은 조치가 두고두고 법정외의 부담거리로 남게 될 것"이라고 지적했다. 이번 판결이 정치적 동기에 기인한 것이라고 비난하는 측에서는 김대통령의 불안한 정치적 입지를 강화시키기 위한 노력이었으며, 그렇기 때문에 앞으로도 김대통령은 이들을 아량의 제스처를 통해 사면할 수 밖에 없을 것이라고 주장하고 있다.

오늘의 재판이 정치적 동기에 의한 것이며 김대통령이 자신에 대한 대중지지를 구축하기 위해서라고 불평하는 사람들도 김대통령이 전·노씨에 대해 보다 큰 아량으로 사면을 내려야 한다고 주장했다.

한편 이신범 의원은 "전씨는 무엇보다도 법정에서 쿠데타를 정당화시키려고 하는 것 자체를 철회해야 할 것이며, 학살에 대한 책임을 지고 사죄해야 한다. 그럴 경우에 한해서 사면을 고려할 수 있을 것이지만, 지금은 이 문제를 논의할 적당한 시기가 아니다"라고 말했다.



THE CHRISTIAN SCIENCE MONITOR

THE CHRISTIAN SCIENCE MONITOR

Tuesday, August 27, 1996

'96. 8.27

'Trial of Century' Sets History Right, Helps Cement South Korea's Young Democracy

By Michael Baker
Special to The Christian Science Monitor

IN one day of judicial drama draped in historic meaning for an entire nation, about two-dozen military officers and businessmen who led South Korea in the 1980s and early '90s were handed sentences yesterday.

The "trial of the century," as it was called here, was a final round of justice for South Koreans seeking to bury a legacy of military rule, political

violence, and massive political corruption.

But while the sentencing of former Presidents Chun Doo Hwan and Roh Tae Woo and a raft of ex-generals and business leaders is expected to help cement democracy here, the political fallout for President Kim Young Sam - the first elected civilian leader in over three decades - may be heavy. If an appeals court reduces the sentences or if Mr. Kim grants amnesty to his predecessors, either event could influence elections in 1997.

See TRIAL Page 18

and massacre were to be left for history to judge. In the spring of 1995, public prosecutors waived their right to try the former presidents, saying that a successful coup couldn't be prosecuted.

But in the fall, rumors of Roh's slush funds emerged. Later, a businessman, worried about paying taxes on some of Roh's money hidden in the businessman's account spilled the beans. A new law requires the "real" names be on bank accounts.

The investigation snowballed, implicating a who's who of South Korean business. Perhaps to deflect attention from his 1992 presidential campaign funding, which might have received contributions from Roh, President Kim reversed the prosecution's decision to "correct history."

Throughout the trial, Chun maintained he came to power accidentally because he was at the center of power during a tumultuous time, while the prosecution said the 1979 coup was premeditated.

It remains to be seen whether the sentences will be carried out. Some observers say President Kim could issue pardons, fearing revenge from friends of Chun and Roh. But "it's not a question of how strong Chun and Roh's allies are," says Kim, the political scientist at Korea University. A pardon would enrage the public. In the end, "[President] Kim has transformed the whole cause of the trial into a way to rectify history," he says.

Sentences may also be moderated in appeal courts. Nobody thinks that the sentences will be fully carried out, particularly Chun's. "It is excessive to kill those dead bodies [in Kwangju] with [Chun's] physical death," says Moon Chung-in, a political science professor at Yonsei University.

"I really hate him," says Man Hyung-hur, a professor who watched an emotionless Chun as he was led through the throngs of journalists and lights of TV cameras outside the courthouse. "But I like him because he is strong."

Korea's Past Oppressors Punished

TRIAL from Page 1

"This case, this sentence, is giving meaning and hope to our Korean people that justice is at last done" and "we can start fresh by putting this era behind us," says Kim Sang Hee, senior prosecutor.

Many South Koreans hope the convictions and sentences can prevent such things from happening again by showing that even presidents can be tried and sentenced.

Culminating months of investigations and trials, the two ex-presidents were found guilty on charges of mutiny, treason, and corruption.

because of Roh's "diplomatic achievements while president." Roh ushered in democratic elections in 1987 after violent street protests.

Eleven other codefendants in the 1980 coup were given sentences between seven and 10 years. Leaders of Samsung, Daewoo, Dong-Ah, and other major business groups were given up to 2-1/2 years for buying government favors, while presidential aides got up to seven years for corruption.

If the businessmen actually spend time in jail, it may be damaging for their businesses in the short term, but "it's good for the country, and I have no tears for them," says Kim Jong Sok, an economist at Hongik University here.

Although observers say deregulation and openness will be more significant in eliminating graft, the verdict sends a strong message. "The general impression was that because these were busy people ... that they would get suspended sentences," he says.

Colonels who were in charge of military forces that conducted a massacre in Kwangju finally came out and talked about it during the trial, which "may [bring] a long-term rapprochement between Kwangju and the rest of Korea," says Kim Byung-kook, a political scientist at Korea University in Seoul. "The trial may not have brought new revelations of the incident," but it is significant because "the opposition story of Kwangju became the official story of Korea. And that's a big change, which always needs to be emphasized."

But after months of seeing the disgraced ex-presidents led to court in prison clothes, many, particularly those from Kwangju, still aren't satisfied.

Although Koreans have a great deference to elders, parents, and teachers, "presidents are another story," says Kim Cha-woong, an editor at the Dong-A Ilbo. Since independence in 1945, each president has either been too dictatorial or ineffective, he says.

Originally, the coup



JUDGMENT DAY: For their role in a 1979 coup and 1980 massacre in Kwangju, former South Korean Presidents Chun Doo Hwan (r.) and Roh Tae Woo were sentenced yesterday in a Seoul courthouse.

Mr. Chun, who ruled from 1980 to 1988 after taking power in a 1979 coup, was given the death penalty, in part for his role in a massacre during a 1980 protest in the city of Kwangju in which 240 people were killed. Mr. Roh was given 22-1/2 years for his role in the coup and massacre. The court did not invoke the requested life sentence

■ "세기의 재판", 역사를 바로 세우고 민주주의를 공고히
(CSM, 8.27, 1면 2단, 18면, Michael Baker, 서울發)

재판의 드라마가 펼쳐진 날, 전국은 역사의 의미를 되새겼으며 지난 80년대부터 90년대 초까지 한국을 이끌어온 약 24명의 전직 군인들과 기업인들은 형을 선고받았다.

"세기의 재판"이라고 불린 이 재판은 군사통치, 정치적 폭력 그리고 대규모 정치적 부패 등을 종식시키기 위한 최종 라운드였다.

그러나 전노씨 그리고 전직 장성, 기업인들에 대한 재판이 한국의 민주주의를 공고히 하는데에는 도움이 되겠지만 30년만에 첫 문민대통령으로 당선된 김영삼 대통령에게는 정치적 부담이 될 것 같다. 항소심을 통한 감형이나 김대통령의 전임자들에게 대한 사면, 이중 어느 경우도 97년의 대선에 영향을 줄 수밖에 없다.

"이번 재판은 한국민들에게 정의는 마침내 행해진다는 의미와 희망을 주는 것이며 옛시대를 뒤로 하고 새 시대를 열어 나갈 수 있게 한다"고 김상희 검사가 말했다.

많은 한국인들은 이번 재판을 통해 다시는 전직대통령이 재판받는 일이 일어나지 않기를 희망하고 있다. 수개월에 걸친 조사와 재판을 통해 두 전직대통령은 내란, 군사반란 그리고 뇌물수수혐의에 대해 유죄판결을 받았다.

지난 79년 군사쿠데타로 정권을 잡고 80년부터 88년까지 통치한 240명이 피살된 광주사태에서 주도적 역할을 한 혐의 등으로 사형을 선고받았다. 역시 쿠데타와 학살혐의로 유죄판결을 받은 노태우씨는 22년 6개월형을 받았다. 그러나 법정은 재임시 "외교적 성과"를 감안, 노씨에게 구형량인 무기형을 선고하지는 않았다. 노씨는 87년 과격한 가두시위에 대해 민주적 선거를 실시하기로 한 사람이다.

다른 쿠데타 관련 피고들은 7년에서 10년까지의 형을 선고받았다. 삼성, 대우, 동아그룹 총수들은 뇌물공여혐의로 2년에서 2년 6월까지의 형을 선고받았으며 전직대통령 보좌관들도 뇌물

수수혐의로 7년형을 선고받았다.

기업인들이 실형을 살게 되면 단기적으로는 사업에 차질을 빚겠지만 "국가를 위해 좋은 일이며, 그들에 대해 안타까운 마음은 없다"고 홍익대학교 경제학과 김종석 교수가 말했다.

관측자들은 규제완화와 개방이 뇌물을 없애는데 더 의미있는 일일 것이라고 말하지만 재판은 큰 메시지를 남기고 있다. "바쁜 활동에 비추어 그들은 집행유예를 선고받을 것 같다"고 그가 덧붙였다.

광주시위를 강경진압한 혐의를 받고 있는 군인들 재판에 대해 "장기적으로 광주와 기타지역을 가깝게 할 것"이라고 고려대학교 정치학과 김병국 교수가 말했다.

"이번 재판에서 광주사태의 새로운 사실이 드러나지는 않았지만 광주의 뒷 이야기가 정설이 되는 계기가 될 것이며 이것이 강조되어야 할 큰 변화"라고 그가 말했다. 그러나 몇달에 걸쳐 전직 대통령들이 죄수복을 입고 법정에서 끌려 나온 것을 보면서 많은 광주사람들은 기분이 좋지 않았다.

많은 한국인들이 어른, 부모 그리고 선생님에 대한 공경심을 갖고 있긴 하지만 "대통령은 다른 이야기"라고 동아일보 김차용 편집국장이 말했다. 그는 해방 이후 모든 대통령은 지나치게 독재적이었거나 무능했다고 말했다.

원래 쿠데타와 광주사태는 역사의 판단에 맡기기로 했었다. 지난 95년 여름, 일반 검사들은 성공한 쿠데타는 기소할 수 없다며 전직 대통령에 대한 재판을 포기하려 했었다.

그러나 그해 가을, 노씨의 비자금 소문이 나오기 시작했다. 금융실명제의 실시로 세금을 부담하게 된 한 기업인이 노씨 돈을 은닉하고 있던 사실을 털어놓게 된 것이다.

그 조사는 눈덩이처럼 커지기 시작했고 한국 굴지기업의 총수들이 관련되었다. 어쩌면 노씨로부터 받은 대선자금을 감추기 위해 김대통령은 태도를 바꾸어 "역사 바로세우기"를 시도하게 되었다.

■ 광주사태와 그 이후에 있어서의 미국의 역할
(LA Times, 8. 28, B9면 3단, Donald N. Clark기고)

대부분의 한국인들이 더 이상의 상처를 피하려 하고 있어 전두환 전대통령에 대한 사형선고가 집행될 것 같지는 않다. 쫓아 대한 내란, 반란, 살인, 대규모 뇌물수수 혐의 관련 재판은 하나의 국민적 카타르시스였다. 하지만 그에 대한 판결이 모든 사람을 다 만족시킬 수는 없었으며 따라서 그의 불법권력장악을 둘러싸고 앞으로는 논쟁이 계속될 것 같다. 주요 쟁점은 80년 5월에 있었던 악명높은 광주학살사건에서 쫓이 민주화 운동 진압을 위해 어떻게 군대를 사용했느냐 하는 점과 관련이 있다.

미국인들에게 있어 광주학살사태는 89년 북경에서의 천안문사태만큼 알려져 있지는 않다. 천안문사태는 전세계 언론이 주목하는 가운데 중국의 심장부에서 발생한 반면 광주사태는 국제적 관심이 미치지 않는 오지에서 일어났다. 차이점이 또 하나 있는데 그것은 중국군대가 천안문광장에서 저지른 행위에 대해 미국인들은 아무 책임이 없지만 한국군대가 80년 광주에서 저지른 행위에 대해서는 그렇게 말할 수 없다는 것이다.

미국과 소련이 45년 한반도를 분할한 이래, 그리고 미군이 남한을 점령한 이래, 한미관계에서 일차적 역할을 맡은 것은 항상 軍이었다. 심지어 오늘날에도 한국문제에 가장 많이 개입하고 있는 美기관은 여전히 국방부이다. 한국인들은 이러한 사실을 알고 있으며 따라서 그들은 미국이 한국군대의 행동과 아무런 관련이 없다고 생각할 수가 없다.

한국군대의 광주학살은 미국과 연관이 있다. 美고문단은 1940년대의 한국경찰대에 야당인 공산주의세력과 기타 세력들을 어떻게 분쇄해야 하는지를 가르쳤다. 북한군이 50년 이 경찰대를 피멸시킨 후 미국은 한국의 방위를 주도, 이 경찰대를 일류 전투력을 가진 군대로 전환시켰다.

그로부터 얼마되지 않아 한국군은 61년 민간 정부를 넘어뜨렸으며 국가안보를 구실삼아 많은 기본권을 제한했다. 서울 주둔 미군사령부가 한

국군 총사령부 및 국방부와 바로 이웃해 있었고 또한 양국 군지도부간에 직접적인 커뮤니케이션이 지속적으로 이루어지고 있었던 점으로 볼 때 한국 軍政이 61년이후 미국의 승인없이 아무 일도 하지 않았다는 것은 명확한 것 같다.

50년이래 한·미군사이의 밀접한 결합은 제도적 토대위에 서 있다. 한국의 합동방위는 美 4성장군이 사령관으로 있는 연합사령부 산하에 놓여 있다. 한미연합사령관은 전시에는 모든 군대에 대해, 그리고 평시에는 전방부대에 대해 "작전통제권"을 가지고 있다.

따라서 전두환장군이 한국군 20사단을 광주봉기 진압을 위해 파견할 당시 그는 먼저 존 위컴 美사령관에게 20사단을 위컴의 통제로부터 벗어난 다른 곳으로 이동시키고 있다는 것을 통지해야 했다. 미측은 위컴이 20사단을 자신의 통제하에 유지하며 그같은 움직임을 저지할 권한이 없었다고 주장한다. 그러나 많은 한국인들은 위컴이 쫓으로부터 통지를 받은 것을 곧 쫓이 광주시위자들에 대해 대규모의 군사력을 사용하는 것을 위컴이 "승인"한 것을 의미한 것으로 받아들이고 있다.

군사적 진압방법은 당시 시점에서 결코 최후의 수단은 아니었다. 협상이 진행중이었으며 상황도 냉각되고 있었다. 하지만 쫓이 통합사령부 휘하 부대를 시위진압에 사용하는 것을 묵인했다는 사실은 비록 법적으로는 합법적이었다고 해도 미국을 광주학살과 영원히 함께 묶어 두었다.

레이건시절 미정부는 광주사태는 미국과 전혀 관련이 없으며 따라서 미국에게는 아무런 책임이 없는 국내문제라고 주장했다.

89년 부시행정부는 백서를 발간했는데 그 내용은 미국은 법적으로 볼 때 무죄라는 것이었다. 그러나 96년 초 이것이 사실의 전부가 아니었음을 폭로하는 문건들이 발견되었다. 미관리들은 쫓으로 하여금 미정부가 한국사태에 대해 심히 우려한 나머지 민주화과정에서 발생할 불확실성보다는 군사통치가 계속되는 것을 선호한다는 것을 믿도록 명백히 조장했다.

공평성을 기하자면, 당시 미국인들은 쫓이 어

느 정도까지 한국의 새 독재자로 등장할 준비가 되어 있는지에 대해서는 전혀 몰랐던 것 같다. 이 점이 바로 오늘날 한국에서 왜곡되어 있는 점인데 즉, 미국인들은 어떻게 쏘정권이 권력을 장악하기를 원했었다는 것이다.

오늘날에도 연합사령부는 여전히 존재, 미군 장성이 자기자신 어쩌면 통제할 수 없는 외국군 일부에 대해 지휘권을 행사하고 있다. 이같은

상황이 지속되는 한 한국군의 행위에 대한 미국의 연루문제는 계속 남을 것이다. 전두환은 결국 마땅히 받아야 할 벌을 받은 또 하나의 독재자로서 후세에 전해지게 될 것이다. 그러나 그의 죄가 우리의 면전에서 저질러진 이상 우리는 그에 대한 선고에 너무 느긋해해서는 안된다.

* Donald N. Clark은 San Antonio 소재 Trinity대학교 역사학교수임.

Asian Verdicts on Seoul's Trial of the Century

The trial of former South Korean Presidents Chun Doo Hwan and Roh Tae Woo for their participation in the bloody coup of 1979 has fascinated Asia, and the sentences handed down this week, death for Mr. Chun and 22½ years for Mr. Roh, have only intensified the debate among Korea's neighbors: Can events in Seoul have a positive effect on other nations who are also struggling with the transition to democracy, or a fight against corruption? We asked several watchers of Asian politics to give us a sampling of the discussion of the verdicts now taking place around the region.

Liu Binyan is a former investigative reporter for China's People's Daily and is author of "A Higher Kind of Loyalty" (1991).

While the Chinese Communist Party press will have no choice but to report the news of the Chun Doo Hwan and Roh Tae Woo verdicts, this event will get only cursory coverage. This is not only because the news could exacerbate people's dissatisfaction with the cover-up of corruption among high-level officials. More importantly, the Kwangju massacre bears a striking similarity to the 1989 bloody suppression of the Tiananmen movement.



Chun Doo Hwan

The Chinese Communist Party has always been tight-lipped about the decades-long struggle of South Korean students and people against the government. As a result, over 99% of Chinese people today still would not recognize the name Kwangju. But the South Korean verdicts come at a particularly sensitive time: At present the Chinese Communist Party is approaching a leadership transition, while the calls to re-evaluate the June 4 incident are growing louder and louder. Regardless of whether they intend to reopen this question, power-holders do not dare to make a move before Deng Xiaoping's death.

The recent anti-government protests by university students in Seoul put the Chinese Communists in a similarly awkward position, as did the disturbances in the Indonesian capital, Jakarta. These incidents inevitably arouse an intense reaction in the hearts of Chinese people, and make the party fearful enough that it tries to conceal them as best it can.

Fortunately outside media like the BBC, the VOA and Radio France International have already broken the state's monopoly on information. From cadres at the highest level down to the ordinary worker, tens of millions of Chinese listen every day to these broadcasts. The results of the Chun Doo Hwan and Roh Tae Woo trial will force Chinese people to consider: If the Koreans can do it, why can't we?

Rajiv Desai writes on contemporary affairs for newspapers in Asia and the United States.

Seen through liberal Indian eyes, the Seoul verdict, indeed the trial itself, is far from an accomplishment. Indeed, it is a setback to South Korea's progress as a democratic nation.

Democracy has as much to do with the rule of law as it does with electoral politics. A key aspect of the rule of law is that it bars successor regimes from carrying on political vendettas against their predecessors after a transfer of power. The Seoul verdict, then, is like the decision by the new Bangladesh government to reopen a 21-year-old case pertaining to the assassination of Sheikh Mujibur Rahman, the country's founding president. In the end, neither of these actions will achieve much more than giving some people the pleasure of having avenged themselves. Often vengeance-seekers couch their desires in terms of a larger vision, such as righting a historical wrong, but that does not make their goals any less base.

In India, the Seoul verdict comes at a time when the nation is debating allegations that former Telecom Minister Sukh Ram took millions of rupees in bribes to help favored companies win government contracts. Some of India's morally indignant elites hold that a Seoul-type resolution of the Sukh Ram case in order, that he should be locked up and the keys thrown away. These same people will also lament that India has a creaky legal system that moves slowly and offers those who stand accused in its courts substantial rights.

That criticism does hold, most of the time. Many scoundrels brazenly subvert the law because they know they will never be punished. On the other hand, the courts in India are an antidote to persecutions, whether by political parties or the media. Parties and the media may often assume guilt and expect the courts to ratify their conviction. But in an Indian court, the onus is not on the accused to prove his innocence—one must be proved guilty.

In 1977, for example, the courts steadfastly refused to endorse the Janata government's witchhunt against Prime Minister Indira Gandhi, whose Congress Party had suffered a disastrous electoral defeat in the wake of its two-year Emergency rule. The Indian system rejected taking revenge even though Mrs. Gandhi's Emergency had muzzled the courts, the press and parliament. In another more recent matter, the Indian legal system refused to stand by the government of Maharashtra state in its political persecution of the Enron Development Corporation.

In this way, our courts have shown that they will not be used as pawns in other people's political calculations.

Hideshi Takesada is professor and chief at Tokyo's National Institute for Defense Studies.

As a longtime observer and analyst of Korean affairs, I find South Korea's "trial of the century" perplexing. The prosecutor's office originally argued that owing to a statute of limitations the two former leaders' roles in the 1979 coup and the uprising in Kwangju in 1980 could not be brought to trial. However, the Kim Young Sam government subsequently enacted a special law enabling a trial on sedition and corruption charges. This is wholly inconsistent with the government's original legal position.

Although sensitivity to public opinion in a democracy is essential, it seems as if Seoul was acting primarily on public sentiment rather than on established legal principles. Respect for the rule of law is another crucial part of a free society.

What has fundamentally driven this

trial? From the onset, it has been all about politics. The arrests of Messrs. Chun and Roh last year were motivated, in part, by President Kim Young Sam's desire to outmaneuver his longtime political rival, Kim Dae Jung, who is a serious presidential contestant in the upcoming December 1997 election. Although President Kim cannot run a second time, he may have wanted to mute Kim Dae Jung's criticism about his government's handling of the Kwangju incident. By denying Kim Dae Jung a major political issue, President Kim has achieved a political victory.

To be sure, one other motivating factor was President Kim's desire to eliminate South Korea's "military culture" and firmly establish civilian control over the military. While he should be lauded for this achievement, it should not have been justified on the basis of "correcting history." However harsh his rule, Mr. Chun was elected through indirect elections, and Mr. Roh was elected in 1987 through an open and substantially free election. It remains to be seen whether history can be "corrected," since it has already judged quite harshly the legacies of military intervention.

This retrospective trial is a very rare—if not unprecedented—event in Asia. Are future South Korean governments always going to "correct" the mistakes of previous governments? If so, the public's confidence in government will be eroded as each administration is condemned to serve the political interests of the succeeding leadership, and instability will result. Since 1948, almost all South Korean governments have rendered negative judgments on their immediate predecessors. Let us hope that this will not be a precedent for future administrations—not to mention the current one.



Roh Tae Woo

Richard H. Yang is chairman of the Chinese Council of Advanced Policy Studies in Taipei.

Though South Korea's verdict has been followed closely by politicians and leaders here in Taiwan, they have not dared to comment on it. There's good reason for that. Taiwan has many things in common with South Korea, one of which is corruption and greed in high places.

In fact, the verdicts should give pause to some of our politicians. They should take some time to reflect upon their actions of decades past. Seeing the fate that has befallen Messrs. Chun and Roh, are they now looking over their shoulders? What about younger politicians who have not started out on a corrupt path yet—will these verdicts make them think twice?

They should. Those of our politicians who are unscrupulous should know that if they continue to exercise power arrogantly and lack foresight, they will suffer the same outcome as the two former Korean presidents and end in disgrace. Taiwan, too, is trying to forge a better democracy, but it should look at Korea's verdicts and realize that electoral democracy is not axiomatically synonymous with moral leadership and honest government. If following the teach-

ings of Confucius on morality in government and honesty in leadership is not enough, then the Korean examples may do the trick.

We here in Taiwan have already gotten a taste of what the interplay between power and money can be like in a democracy. In our elections there have been charges of vote-buying and evidence that people with money want to buy influence in government. The only way to avoid this fate is to increase political accountability.

Responsibility for ensuring that Taiwan is free of corruption also lies with our businessmen and tycoons and not just with politicians, to be sure. They too must look at the Korean example with trepidation. The lesson is that the law has long arms, and a long memory. There is no escape.

Of course, the parallels between South Korea and Taiwan are not exact. There has been no coup d'état in Taiwan. But both countries seem to have domesticated their military establishments, hopefully forever. Our democracy in Taiwan is thriving and has no fear of a return to the past.

In the final analysis, what the Korean example has taught us is to be skeptical. Sure, we trust our politicians—just let us cut the cards.

Juwono Sudarsono is vice governor of the Indonesian Defense College.

Indonesians have mixed feelings about what just took place in South Korea. On the surface, the recent court verdicts on former Presidents Chun and Roh seem to mark the triumph of civilian politics and the adherence to a democratic government that is based on the rule of law. But many Indonesians can't fail to wonder: Is this the proper way to treat former heads of state?

To us, the verdicts more than anything else amounted to political catharsis, one used by South Korea's leadership and middle class to purge the sins of the past and emerge with a political "clean slate."

But it is false to think that the verdicts amount to a triumph for civilian-based democratic government. In fact, they underscore the dangers of judging the past in terms of contemporary events. South Koreans may now reject the role the military played in politics throughout the 1970s, '80s and early '90s. But they should also remember that it was these military-dominated governments, assisted by able technocrats, which enabled South Korea to take off economically and which finally ushered in the rise of the middle class and present day "civilian government."

Koreans should also not forget that the Cold War and the strategic imperative of the Korean Peninsula were important factors that provided the context for the alleged greed and corruption by the country's former rulers and top businessmen. It is also worth asking the following questions: Have the trials and the verdicts really changed South Korea that much? Are money politics and big business no longer intertwined?

The trials' legal proceedings were so hastily executed that one wonders whether there wasn't a rush to judgment. If this was the case, it may have actually constituted a miscarriage of justice rather than a triumph of democratic principles.

This is not the way Indonesians would want to see their former presidents treated. Here, it would lead to major prolonged upheaval, which would serve no purpose other than disruption to economic development.

■ 전·노씨 재판에 대한 아시아 각국의 평가
(AWSJ, 8.29, Liu Binyan)

Liu Binyan

前인민일보 기자. 저서 "고차원적 충성심 (1991)"

비록 중국공산당이 전노씨 재판을 전혀 보도하지 않을 수는 없는 노릇이지만, 피상적인 언급 이상의 보도를 기대하기는 어려울 것이다. 이는 단순히 증공인민들의 고위층 부정부패에 대한 반발을 부추기기 때문만이 아니라, 광주사태가 89년 천안문사태와 놀랄만큼 유사한 데가 많기 때문이다.

중국공산당은 이미 10년이 넘도록 한국학생운동과 반체제인사들에 대한 일체의 언급을 회피하고 있으며, 그 결과 중국인의 99%가 "광주"라는 이름조차 알지 못하는 실정이다. 현재 지도체제移轉이라는 민감한 과제를 안고 있는 중국공산당은 천안문사태 재조사에 대한 요구가 점차 고양되는 사태에 직면하고 있다.

천안문사태 재조사를 시작하던 안하던간에 등소평의 사망전에는 권력층 그 누구도 앞에 나서려고 하지 않고 있는 가운데, 지난번 한국의 한 총련 시위소식은 인도네시아 자카르타 사태와 함께 중국공산당의 입장을 몹시 난처하게 만들었다.

중국공산당의 철저한 정보 은폐에도 불구하고 BBC, Voice of America, Radio France International 등을 통해 중국에도 외부뉴스가 수천만 중국인민들에게 전달되고 있다. 이번 재판을 지켜보는 중국공산당은 한국에서 가능한 일이라면 중국에서도 가능하다는 사실을 새삼 절감했을 것이다.

Rajiv Desai

시사문제 기고가. 아시아 및 미국지역 활동.

자유주의적인 인도인의 시각에서 볼 때 이번 재판은 한국민주화의 후퇴라고 하지 않을 수 없다. 민주주의란 유권자 정치와 마찬가지로 법에 의한 통치에 뿌리를 두고 있으며, 전임자로부터 권력을 인계받은 후임자가 전임자에 대한 복수를 하지 못하도록 금하는 것을 그 핵심적인 내

용으로 하고 있다.

이번 재판은 일부 권력층에게 복수의 만족을 주는 이외에 아무런 성과도 거두지 못할 것이다. 복수를 기도하는 측에서는 자신의 의도를 보다 커다란 대의명분속에 감추려고 하지만 그렇다고 해서 천박한 목적이 변하는 것은 아니며, 역사바로개우기도 바로 그러한 예의 하나라고 하겠다.

인도에서도 전직 통신부장관 Sukh Ram이 정부특혜를 대가로 거액의 뇌물을 수수한 혐의로 재판을 받고 있는데, 한국에서처럼 도덕적으로 분개한 일부 지도층들이 Sukh Ram의 처형을 추진하고 있기는 하지만, 단지 인도 사법체계가 느리다고 불평만 일삼을 뿐, 실제로 Sukh Ram에게 관대하게 특혜를 허락하고 있는 실정이다.

Hideshi Takesada

교수. 국립방위연구소 소장.

한국문제에 오랫동안 관심을 가져온 사람중의 하나로서 이번 재판에 대해 당혹감을 감출 수 없다. 애초에 전직 대통령들의 처벌이 불가능하다고 밝혔던 사법부에서 김 대통령의 특별법제정을 계기로 내란선동 및 부정부패 처벌을 내린다는 것은 정부의 당초 입장과 전적으로 대치되는 것이었다.

비록 민주주의에 있어서 국민의 여론이란 중요한 존재이지만, 한국정부는 마치 법적원리가 아닌 여론동향에만 입각하여 움직이고 있는 것이 아닌가 하는 생각을 들게 한다. 법치에 대한 존경이야말로 자유사회의 또다른 핵심적 요소라 하지 않을 수 없다.

이번 재판은 김 대통령이 자신의 평생의 숙적이자 차기 대선주자인 김대중씨를 압도하고자 하는 정치적 욕망에서 기인한 사건으로서, 앞으로 김대중씨가 광주사태를 다루는 현정부의 자세에 대해 공격하는 것을 일체 봉쇄시키고자 하는 의도가 깔려있다고 할 수 있다. 김대중씨의 주요정치이슈중 하나인 광주사태를 없앴으로써 김 대통령의 정치적 승리를 얻을 수 있었다.

물론 군사통치의 문화를 일소시키고, 문민의 군부통제를 강화시키고자 한 김 대통령의 확고한 의지도 중요한 요소중 하나이다. 하지만 그의 업적을 인정하더라도 역사를 바로세워야 한다고 정당화시키지는 말았어야 했다.

이번의 소급재판은 아시아에서조차 보기 드문 경우인데, 앞으로 후대의 한국정권들도 매번 前정권의 오류에 대해 "바로세우기"하려고 할 것인지 의문을 갖게 된다. 이는 오직 정략을 일삼는 정부에 대한 국민들의 불신만을 조장시킬 것이며, 정국불안이 도래할 것이다. 48년이후의 모든 한국정권은 예외없이 前정권에 대해 부정적인 평가를 써왔는데, 차기정권만이라도 현정권에 대해 부정적 평가를 하지 말기를 바랄 뿐이다.

Richard H. Yang

(중국고위정책연구협의회 회장, 타이페이)

대만의 지도자들이 한국 재판을 주의깊게 지켜본 것은 사실이지만 아무도 감히 언급을 하려고 하지 않고 있다. 한국과 너무도 유사한 고위층 부정부패가 존재하기 때문이다.

대만 지도자들도 마땅히 이번 재판을 보면서 반성해야 하며 차세대 정치인들도 부패의 길로 접어들기 전부터 자제해야 한다. 지금처럼 거만하고 근시안적으로 정책을 펴나가다선 전·노씨와 같은 전철을 밟게 될 것이다.

한국처럼 민주주의화 과정에 있는 대만으로서도, 한국의 경험을 바라보면서 유권자의 투표에 의한 민주주의가 반드시 정직하고 도덕적인 지도력과 일치하는 것이 아니라는 교훈을 깨달아야 할 것이다. 대만을 부정부패로부터 지키는 일은 단순히 정치가만의 일이 아니라 사업가들과 재벌들의 소임이기도 하다. 이 점에 있어서도 이번 한국의 재판은 좋은 선례를 보여주고 있다.

한국재판의 교훈에 대한 최종적인 분석을 한

다면, 우리 모두가 회의적이여야 한다는 점이 다. 물론 정부를 신뢰하고는 있지만 정치가만 믿지 말고 바로 우리들 스스로가 결정권을 가져야만 한다는 것이다.

Juwono Surarsono

인도네시아 국방대학 부총장

인도네시아 국민들은 이번 재판에 대해 착잡한 느낌을 갖고 있다. 표면적으로는 법치에 의한 민주주의 정권과 문민정부의 승리인 것처럼 보이지만, 인도네시아인들은 이것이 과연 전직 국가원수를 대우하는 올바른 방식인가에 대해 묻지 않을 수 없다.

이번 재판은 무엇보다도 정치적 카타르시스(淨化)로서의 의미가 강하게 내포되어 있으며, 또한 이를 문민통치에 의한 민주주의의 승리라고는 보기 어려운데다가 현대의 사건의 맥락속에서 과거를 평가하는 위험을 드러내고 있다고 우리는 보고 있다.

더구나 오늘날의 문민정부가 있기까지 고도의 경제성장을 가능케 한 것도 관료의 지원을 받은 이들 군사정권에 의한 것이었다는 사실도 잊지 말아야 할 것이며, 냉전구도와 한반도의 전략적 중요성도 이러한 부정부패를 낳게 한 중요한 원인이었다는 것을 잊지 말아야 한다.

과연 이번 재판을 통해 한국이 변화할 것인가? 이번선거의 진행이 지나치게 성급했었다는 점을 고려할 때 민주주의 원칙의 승리라고 하기보다 오히려 司正의 오류를 범한게 아닌가 우려된다.

인도네시아에서는 이런 방식으로 우리 전직 국가원수를 대우하고 싶어하지 않는다. 한국적 방식은 인도네시아의 조속적인 경제성장에 대한 심각한 저해요소로서 작용할 것이 틀림없기 때문이다.



The surrender: Chun was arrested at a family villa in his hometown (above), under a presidential portrait of himself

SOUTH KOREA

Verdict Time

Seoul's 'trial of the century' comes to a close—but will it shake the grip of an old provincial elite known as the Kyongsang mafia?

BY TONY EMERSON AND
LEE PYUNG CHONG

WHEN THE POLICE CAME FOR former South Korean leader Chun Doo Hwan last December, he took off for his hometown of Hapchon in the heart of Kyongsang, the province of the presidents. Chun wanted to upstage his pursuers and surrender in a style befitting the old pride of a region that has churned out more than its share of lead-

ers for 1,000 years. As the press and protesters clamored outside a Chun family villa, the former ruler calmly served the police commanders tea in an ornate living room—under an old presidential portrait of himself and the fixed gaze of a stuffed rooster. To the villagers, at least, this Confucian courtesy was proof enough that Chun is better than the "bad men" who barged in before breakfast to haul him off to jail.

The trial of South Korea's disgraced old rulers reaches its climax with a verdict this

week, and there will be more at stake than the fate of Chun and his codefendants. Their provincial political world is on trial as well. The verdicts are expected to help solidify the rule of law in an emerging democracy that is already the world's 12th largest economy, and to break the grip of a power elite once known as the Kyongsang mafia. But will it? Chun and his handpicked successor, Roh Tae Woo, face charges of mutiny and bribery for the way they seized power in a 1979 coup and later collected



hundreds of millions of dollars from businessmen. Convictions, which are widely expected, could be expected to discredit those who followed Chun and Roh from elite high schools in Kyongsang to the executive ranks in Seoul—except that so many followed the same road. They include not only many of the 14 lesser defendants but even the man who set the “trial of the century” in motion: current President Kim Young Sam.

The Kyongsang mafia is everywhere. Indeed, President Kim, who trumpets democratic reform and the “globalization” of South Korea at every opportunity, is now using old provincial connections in ways not unlike those of the old military strongmen. He has filled critical posts with graduates of his old Kyongsang high school, including the justice minister, the head of the supreme public prosecutor’s office and the national chief of police—all of whom play critical roles in the Chun trial. No doubt, Kim is a reformer, says a Western diplomat in Seoul, but he’s also an “old-style politician who reflects the inwardness of his country”—and in ways “even tougher than his predecessors’.”

Province of Presidents

The last four South Korean leaders have come out of Kyongsang (shaded), leaving rival Cholla province alienated and angry.



The trial of the ex-presidents was, in a sense, the climax of a political war between the provinces. Kim is from the Pusan area in south Kyongsang, while Chun and Roh were from the area around Taegu in north Kyongsang (map). Since Kim came to office in 1993, power and patronage have shifted south, dividing Kyongsang against itself and setting loose a new strain of the provincial rivalries Koreans themselves call the “Korean disease.” In farm towns like Hapchon, where 20 of the 86 families are related to ex-president Chun, villagers see Kim Young Sam, “Mr. Reform,” as the new strongman-ruler. Chun surrendered in the home of in-law Kim Sook Hee, but even she withholds judgment on the new president: “We cannot like or dislike Kim Young Sam, because he is in power now,” she says.

As the first civilian to occupy the Blue House in 32 years, Kim has less power to suppress provincial rivals than did the generals, Chun and Roh. Now challengers from neighboring provinces are threatening to plunge South Korea into what Taegu newspaper editor Seo Sang Ho calls “a medieval era of regional rivalries.” Frustrations are mounting with special bitterness in Cholla, which has been building a sense of *han*—resentment—against Kyongsang for decades. The people of Cholla are voting in an increasingly solid bloc for candidates put forward by their provincial champi-

on, Kim Dae Jung. Recent calls by Kim for “regional power equilibrium” have been interpreted by worried neighbors as a drastic call to break Kyongsang’s reign in the Blue House by rotating the presidency among the provinces. “It’s getting to be like Yugoslavia,” says Prof. Kim Han Kyu of the Taegu-Kyungbuk Development Institute.

Korea is not the Balkans—there are no ethnic or angry religious divisions—but the rivalries go back just as far. One of the major charges against Chun was that he ordered the 1980 massacre of pro-democracy demonstrators in Kwangju, the capital of Cholla. To students

from Cholla, the Kwangju massacre was the latest in a string of vicious attacks; to this day, they regularly nurse their han on teary visits to the site of the battle of 660, in which a Kyongsang general conquered Cholla for the ancient Shilla Kingdom. Ask a Taegu politician why the province is so powerful, and you’ll get a dissertation on the Hwarang spirit—a Shilla-era code of loyalty to God, family and Kyongsang with an aggressive punch line: “Never retreat before one’s enemies.”

The Godfather: These medieval sentiments emerged in modern politics with the rise of Park Chung Hee, who seized power in 1961 and established the current line of Kyongsang presidents. Park, Chun and Roh would extend rail lines to Pusan and build Taegu into a city of broad avenues. Tellingly, they didn’t dare erect great statues to themselves, even at home in Taegu. To win over at least some of the population, says Park Jun Kyu, a former ruling party leader, President Park introduced the “raw, primitive” regional appeals that have been a staple of election rhetoric ever since.

At the age of 70, Park Jun Kyu can reflect dispassionately on the days when he was known as the “Godfather” of the Kyongsang mafia—the man who doled out favors. “When Kyongsang people gain power, they keep it for themselves and pass it to their friends,” says Park. “I knew it was wrong, but I couldn’t help it.” Yet much has changed as a result of the recent investigations of businessmen for political bribery. “I used to have so many, many business friends,” says Park with a grin. “Today, when I call out, they run the other way.”



Power days: Chun in 1980

Kyongsang's campaign to promote its own has further alienated Cholla, which was already rebellious after years of Japanese colonial rule. The Japanese had begun to develop the axis between Seoul and Pusan, the major port facing east (toward Japan). Korean business conglomerates, or *chaebol*, would gravitate to these poles as well, stocking their executive ranks with members of the Taegu elite and providing cash that fueled the political machines built by Chun and Roh in Seoul. Cholla was off the axis, out of the power loop. Today Cholla boasts only three minor members of the top 30 *chaebol*; money, even traffic, flows elsewhere. The highway connecting Kyongsang and Cholla is the nation's only major artery that is not regularly jammed with cars, says Kim Young Ha, a Taegu graduate student. "There's almost no contact. It's sad."

Most ambitious youths seek their fortune in Seoul, where many people believe

old prejudices melt away in big-city sophistication. Back in the provinces, it's different. Korean baseball games are generally conducted in orderly Japanese style, but games between Kwangju's Haitai Tigers and Pusan's Lotte Giants often erupt in fan brawls. People from Taegu have all heard stories, no doubt exaggerated, about how one cannot buy gas in Cholla with Taegu license plates, or how Cholla businesses have conspired to embargo candy and other products from Kyongsang. Many say they know neighbors who think Cholla people are shifty, and the stereotype may explain the rarity of intermarriage. Professor Kim recalls that his mother asked him not to marry a young woman who helped him recover from a serious illness 20 years ago, because a nurse from Cholla was not good enough for her son.

These antagonisms are particularly unsettling for a nation that hopes to reunite with its nine missing provinces—the ones

that make up North Korea. Many South Koreans had expected that Kim Young Sam would work to end their internal struggles. Early in his term, his campaign to root out corrupt and incompetent military and political bosses aroused few charges of provincial favoritism. But then opposition lawmakers began charging (without proof and in the face of heated denials) that Kim himself had accepted tainted money from Roh, his immediate predecessor. By then Kim was surrounding himself with Pusan allies, apparently to guard his flank. That brought a sharp response from opposition leaders, most of whom have their own provincial power bases: they suspect Kim aims to find a hometown successor who won't some day come after him. There's no particular reason to believe those suspicions. But there's also no reason to think the Kyongsang mafia will collapse any time soon. ■

■ 단죄의 시간

(Newsweek, 9.2 Tony Emerson
및 Lee Pyung Chong)

전두환 전 한국대통령은 지난해 12월 경찰이 자신을 연행하려 하자 대통령을 양산한 경상도의 한복판에 자리한 자신의 고향 합천으로 빠져나갔었다. 그는 자신을 잡으려는 사람들보다 한수 위임을 과시한후 지난 1천년동안 유난히 많은 지도자들을 배출한 지역인 경상도의 오랜 궁지에 걸맞는 방식으로 투항하기를 원했던 것이다.

기자들과 시위자들이 전씨 가족 빌라밖에서 법석을 떨고 있는 사이 전씨는 화려한 거실에서 - 대통령시절의 자신의 모습을 담은 초상과 봉제 수탉이 장식된 - 경찰지휘관들에게 조용히 차를 대접하고 있었다. 적어도 합천 부락민들에게는 이러한 유교식 예절은 아침식사전 집안으로 난입, 그를 잡아다 재판에 회부한 "나쁜 사람들"보다는 훨씬 나은 사람인 증거가 되기에 충분했다.

명예가 실추된 前한국통치자들에게 대한 재판은 이번주 선고가 내려지므로써 그 절정에 달할 것인데 이 선고는 전씨와 공동피고인들의 운명뿐 아니라 그 이상의 것을 좌우할 것이다. 그들의 출신도의 정치세계마저 재판을 받고 있는 것이기 때문이다.

내려질 선고들은 세계 저12위의 경제대국이 이미 되어 있는 한국의 일천한 민주주의에 법치

주의를 강화시켜 줄 것이며 한때 경상도 마피아로 알려졌던 정치엘리트들의 권력 독점을 타파하는데도 도움이 될것이다.

그러나 과연 그럴까? 전씨와 그가 손수 고른 후계자 노태우씨는 79년 그들이 쿠데타를 통해 권력을 장악한 일과 그후 기업인들로부터 거두어들인 수억달러의 비자금으로 말미암아 반란 및 수뢰죄에 직면해 있다. 유죄판결이 내려질 경우 - 그렇게 될 것이 확실시되고 있으나 - 경상도의 명문 고등학교시절부터 서울의 요직을 차지할때까지 그들을 따랐던 다른 많은 사람들도 욕을 볼수 있다. 이들 가운데는 죄가 가벼운 피고 14명중 다수뿐 아니라 "세기의 재판"을 열리게 한 본인 김영삼대통령도 포함되어 있다.

경상도 마피아는 도처에 있다. 아닌게 아니라 기회있을 때마다 민주개혁과 "세계화"를 불으짓어온 김대통령 자신도 前군인실력자들의 그것과 크게 다르지 않은 방법으로 옛날식 지방인맥을 이용하고 있다. 그는 자신의 출신교인 옛 경상고등학교 졸업자들로써 요직들을 채웠다. 법무부장관, 검찰총장, 경찰청장 등이 그 예인데 이들은 모두 전씨 재판에서 중요한 역할을 수행하고 있다.

김대통령이 개혁가인 점에는 아무 의문이 없으나 그도 "손이 안으로 굽는 그리고 그의 진입자들보다도 방식이 더욱 강경한 구식정치인이다."라고 서울의 한 서방외교관은 말한다.

두 전직대통령의 재판은 어떤 의미에서 지역 간 정치전쟁의 클라이막스라 할수 있다. 김대통령은 경상남도 부산출신이고 전씨와 노씨는 경상북도 대구주변 출신이다. 93년 김대통령이 권좌에 오른후 권력과 비호는 南쪽으로 옮겨져 경상도 자체가 남북으로 갈라져 한국인들이 말하는 "한국병"인 지역갈등을 세삼 고조시켰다.

86가구 가운데 20가구가 전씨와 인척관계에 있는 합천과 같은 농경지역의 촌민들은 "개혁의 화신"인 김영삼대통령을 새로운 강자로 보고 있다. 전씨는 인척인 김숙희씨의 집에서 투항했으나 그녀조차도 새 대통령에 대해서는 평가하기를 삼가하고 있다. "우리가 김영삼 대통령을 좋아하고 싫어하고 할 수는 없다. 그는 지금 힘을 가진 실력자이다"라고 그녀는 말한다.

32년만에 처음으로 청와대주인이 된 첫 민간인인 김대통령은 장성출신인 전씨와 노씨보다 지역갈등을 억누를 힘이 약하다. 이제 경상도 이웃 지방의 도전자들은 대구신문 편집자 서상호씨의 말을 인용한다면 "중세때와 같은 지역 할거시대"로 한국을 몰아넣을 가세이다. 수십년간 경상도에 "한"을 품어온 전라도의 좌절감과 반감은 특히 첨예하다. 전라도 사람들은 자신들의 道의 총아인 김대중씨가 출마시킨 후보자들에게 점차 몰표를 던지는 경향을 보이고 있다. 김대중씨가 최근 촉구한 "지역등권론"은 대통령직을 지역간에 교대로 안배하므로써 경상도의 권력독점을 타파하자는 과격한 촉구로 근심에 찬 이웃지방 사람들은 해석하고 있다. "점점 유고슬로비아를 닮아가고 있다"고 대구경북 개발연구소의 김한규 교수는 말한다.

한국은 발칸이 아니나 - 한국에는 인종적, 종교적 대립이 없다 - 지역갈등은 매우 뿌리깊다. 전씨에 대한 주요 비난의 하나는 그가 80년 전라남도 도청소재지 광주에서의 민주화요구 시위자들을 대량학살하도록 명령했다는 것이다. 광주 학생들에게 있어 이 광주학살은 자신들의 지역에 잇따라 가해진 악랄한 공격의 하나에 지나지 않는다. 그들은 오늘날에 이르도록 660년의 싸움터를 눈물을 흘리며 정기적으로 방문, 그들의 한을 되씹고 있는데 당시 한 경상도 장

군이 고대 신라왕국을 위해 전라도를 정복했다. 대구정치인에게 경상도가 왜 그토록 강한가를 물어보면 당장 화랑정신 - "임전무퇴"의 강인한 정신으로 신, 가족, 경상도에게 충성을 다한다는 신라시대의 계명- 때문이라는 답이 돌아올 것이다.

대부 : 이 중세의 정신이 61년 권력을 장악, 경상도대통령의 전통을 세운 고 박정희씨의 부상으로 현대정치에 출현했다. 박, 전, 노씨는 부산까지 철도를 연장하고 대구를 넓은 도로의 도시로 건설했다. 물론 그들은 대구에 조차 그들의 거대한 동상을 감히 세우려 하지는 않았다. 인구의 일부만이라도 끌어들이기 위해 박대통령은 그후 선거의 주요구호가 된 "노골적, 원시적" 지역감정에 호소하게 되었던 것이라고 집권당 지도자의 한 사람이었던 박준규씨는 말한다.

70세에 이른 박준규씨는 경상도 마피아의 대부로 한때 자신이 알려졌던 시절을 - 마음대로 비호를 베풀수 있었던 - 담담하게 회고한다. "경상도 사람들은 권력을 잡으면 자신들을 위해 이를 고수하다가 자신들의 친지들에게 넘겨준다. 그것이 잘못된 것은 나도 알고 있으나 어쩔수 없었다."고 그는 말한다.

그러나 이러한 사정은 기업인들의 정치적 수뢰에 대한 최근의 조사로 말미암아 많이 달라졌다. "전에는 나에게 기업인 친구들이 엄청나게 많았다. 그러나 지금은 내가 전화라도 걸면 그들은 뺑소니친다"고 그는 쓴 웃음을 웃으면서 말한다.

자신들의 지방만을 우선시하는 경상도의 이러한 캠페인은 그렇지 않아도 다년간의 일본 식민 통치시절 이미 반란적으로 되어 있던 전라도를 더욱 소외감에 빠지게 했다. 일본인들은 서울과, 동쪽을 향한 (일본쪽으로) 주요 항구도시인 부산을 축으로 개발을 하기 시작했었다. 한국재벌들도 이 축에 이끌려 자신들의 기업체의 요직들을 대구 엘리트들로 채우고 자금을 제공하므로써 서울의 전씨와 노씨가 구축한 정치적 기구를 더욱 복돋았었다. 전라도는 이 축 밖에 머물어 권력의 고리에서 벗어났다. 오늘날 전라도에서 30개 상위재벌안에 드는 재벌은 3개뿐이다.

돈 그리고 교통까지도 모든 곳에서 넘쳐흐르고 있다. 그러나 경상도와 전라도를 잇는 고속도로는 항시 차로 붐비지 않는 한국 유일의 동맥이라고 대구의 한 대학원생인 김영하군은 말한다. "상호간 접촉이 거의 없다"고 그는 말한다.

야망을 가진 젊은이들의 대다수는 세련된 대도시에서는 낡은 편견이 녹아버릴 것으로 믿고 서울에서 그들의 행운을 모색한다. 지방에서는 사정이 다르다. 한국에서의 야구시합은 보통 일본에서의 방식과 같이 벌어지고 있으나 광주 해태 타이거즈팀과 부산 롯데 자이언츠팀간의 시합은 팬들간에 난투극을 종종 불러 일으킨다. 대구 사람들은 대구표지판을 단 차를 타고서는 전라도에 가서 휘발유도 살수 없다는 말과 전라도 기업체들이 경상도산 과자류와 다른 제품들은 공모하여 보이콧하고 있다는 말을 - 물론 듣다 과장된 말입이 틀림없으나 - 다들 들어 알고 있다. 많은 사람들은 전라도 사람들을 간사하다고 생각하는 사람들이 있는 것은 사실이라고 말하고 있는데 전라도 사람들과의 지역간 결혼이 드문 사실도 이러한 고정관념 때문일 듯 싶다. 김교수는 20년전 자신이 중환으로부터 회복하는데 도움이 컸던 한 젊은 여성과 결혼하지 말도록 자신의 어머니가 말렸었다면서 전라도출신

간호원은 내아들에게 충분하지 못하다고 말했었다고 회상했다.

이러한 대립감정은 잃은 9개도와 - 북한을 구성하고 있는 - 합치기를 바라고 있는 한국에게는 특히 안쓰러운 일이다. 많은 한국인들은 김영삼대통령이 내부투쟁에 종지부를 찍기를 기대했다. 취임초기 부패와 무능한 군사, 정치보스들을 척결하려는 그의 캠페인은 지역비호주의라는 비난을 야기시키지 않았었다. 그러다가 야당국회의원들이 김대통령자신이 그의 전임자인 노태우씨로부터 검은 돈을 받았다는 비난을 (아무 증거없이 또 열던 부인속에) 하기 시작했다. 그러자 김대통령은 자신의 측면을 방어하기 위해서인듯 부산출신 맹우들로서 자신의 주위를 둘러쌌다.

이는 그들 자신 지방에 권력기반을 두고 있는 야당지도자들의 날카로운 반응을 초래했다. 이들은 김대통령이 후일 자신을 추궁하지 않을 동향 후계자를 찾아내기 위한 목적이 아닌가 의심하고 있다. 이러한 의심을 사실로 믿을 어떤 특별한 이유는 없다. 그러나 경상도 마피아가 곧 붕괴할 것이라고 생각할만한 이유도 없다.

SOUTH KOREA

A Break With The Past

Harsh verdicts for Chun, Roh and their era

By Shim Jae Hoon in Seoul

Rarely has a judicial ruling anywhere carried so much significance as the one issued by the Seoul district court on August 26. By sentencing former President Chun Doo Hwan to death, and his successor Roh Tae Woo to 22-and-a-half years in prison, the court administered a political catharsis that symbolizes the end of South Korea's authoritarian past.

The three-judge panel convicted Chun and Roh for their roles in the 1979 military coup that brought Chun to power, for their parts in the 1980 Kwangju Massacre (when Chun was the defence security commander and Roh his chief military backer), and for taking huge bribes during their respective terms as president. The court put Chun's haul at 226 billion won (\$276 million) and Roh's at 284 billion won.

Chun and Roh were merely the most prominent of 16 former army generals on trial, for crimes ranging from mutiny and treason to homicide and bribetaking. Thirteen received prison sentences of up to 10 years. One, retired Gen. Park Jun Byung, was acquitted of murder charges stemming from his role in the Kwangju affair.

Then came the sentences for what reads like a Who's Who of corporate Korea. Among the nine tycoons convicted, Daewoo chief Kim Woo Choong, Dong-Ah construction group Chairman Choi Won Suk, and Jinro Distillery head Chang Chin Ho received prison terms of up to two-and-a-half years for paying huge bribes to both Chun and Roh. Lee Kun Hee, head of the sprawling Samsung Group, received a two-year suspended prison sentence for making a 10-billion-won payoff to Roh.

The court has already recovered Roh's ill-gotten holdings but will need more time to find all of Chun's, much of it believed to be stashed in government bonds. "We don't see any problem eventually recovering all of this," the *Chosun Ilbo* newspaper quoted a prosecu-

tor as saying. "The bonds are bound to surface and circulate on reaching maturity."

Not everyone was satisfied with the verdict, however. Outside the courtroom, families of Kwangju Massacre victims demanded death for Roh as well as Chun. Others blamed the court for not jailing the business leaders, who are free pending appeal.

President Kim Young Sam, an eye on next year's presidential election, trumpets the prosecutions as evidence of his commitment to political reform. Critics, however, say his failure to hit business leaders harder smacks of selective prosecutions aimed more at humiliating political opponents than promoting democratic values.

In contrast to the stern verdicts against Chun and Roh, former Trade and Industry Minister Kum Jin Ho and banker Lee Won Joe—both of whom are thought to have bankrolled Kim's 1992 campaign—each received suspended three-year prison terms. This is sure to fuel opposition-party demands that Kim himself come clean.

The verdicts in the so-called trial of the century, which riveted the nation for five months, aren't the end of the show: All those convicted quickly announced that they would appeal, and their cases could run into next year. And few in Seoul expect the most dramatic sentence, Chun's, to be carried out. President Kim can reduce the sentences or revoke them altogether, and most expect him to spare the ex-president. ■



Chun Doo Hwan: death sentence.

■ 과거와의 단절

(FEER, 9. 5, 21면, Shim Jae Hoon 서울發)

어느 곳의 사법부도 지난 8월26일 서울지방법원이 내린 것과 같은 의미있는 판결을 내리기는 흔치 않은 일이다. 전두환씨에게 사형, 노태우씨에게 22년 6월형을 선고함으로써, 법원은 한국의 권위주의적인 과거에 종지부를 찍는 정치적 카타르시스를 맛보게 했다.

3명으로 구성된 재판부는 전두환씨가 집권할 수 있게 한 지난 79년 군사 쿠데타와 80년 광주사태에서의 전·노씨의 역할 (이때 전씨는 보안사령관이었고 노씨는 그의 군사적 후원자였다)과 각자 재임기간 동안의 수뢰혐의에 대해 유죄판결을 내렸다. 법원은 전씨에게 2천260억원(2억7천6백만달러) 노씨에게 2천840억원의 추징금도 부과했다.

전·노씨는 반란, 내란 목적 살인, 뇌물수수 등의 혐의로 기소된 16명의 전직 장성들 중에서 두드러져 보인 사람들이었을 뿐이다. 13명은 10년까지의 형을 선고받았다. 전직 장성인 박준병씨는 광주사태에서의 역할에 대해 무죄판결을 받았다.

이어서 한국 굴지의 기업인들에 대한 재판이 있었다. 유죄판결을 받은 9명의 재벌중에는 대우의 김우중, 동아건설의 최원석, 진로그룹의 장진호씨 등이 전·노씨에 대한 뇌물공여 혐의로 2년6월까지의 형을 선고받았다. 삼성그룹의 이 전희씨는 노씨에게 100억원을 기부한 혐의로 집행유예 2년을 선고받았다.

법원은 노씨가 소지하고 있던 불법 비자금에 대해서는 조사를 마쳤으나 전씨의 비자금을 찾는 데는 더 많은 시간이 걸릴 것으로 보이며, 이

들중 대부분은 공채를 매입한데 쓰인 것으로 보인다.

“우리는 그것을 전부 찾아내는데 아무 문제가 없다”고 조선일보는 검찰측의 말을 인용 보도했다. 그리고 “공채는 반드시 형태를 드러내고 순환되게 되어 있다”고 덧붙였다.

그러나 모든 사람이 이번 판결에 만족해 하고 있는 것은 아니다. 법원 밖에서는 광주사태 피해자 유가족들이 전씨와 마찬가지로 노씨에 대한 사형을 요구했다. 다른 사람들은 재계인사들을 구속하지 않은 법원을 비난했다.

내년 대선을 의식하고 있는 김영삼 대통령은 이번 판결을 정치개혁의 증거라고 과시하고 있다. 그러나 비판하는 사람들은 재계인사들에 대한 선별 처벌은 민주가치의 제고보다는 정치적 반대자들에 타격을 입힐 것을 목적으로 한 것이라고 말하고 있다.

전·노씨에 대한 준엄한 판결과는 반대로 전 상공부장관 금진호씨와 은행가 이원조씨 - 이들은 92년 대선의 자금원 역할을 한 것으로 간주되고 있음 - 는 각각 집행유예 3년을 선고받았다. 이것은 야당으로 하여금 분명히 김대통령 자신부터 정화(淨化)하라는 공격을 하게 만들 것으로 보인다.

세기의 재판으로 불린 이번 판결은 5개월동안은 나라의 관심을 집중시켰지만 아직 끝난 것은 아니다. 유죄판결을 받은 모든 이들은 재빨리 항소할 것으로 보이며 이 재판은 내년까지 계속될 것 같다. 서울에서 전씨에 대한 형이 집행되기를 기대하는 사람은 거의 없다. 김대통령은 이들을 감형 또는 사면할 수 있는데, 많은 사람들은 김대통령이 전직 대통령에게 사면을 단행할 것으로 생각하고 있다.

EDITORIALS

South Korea's trial of the century

THE death sentence, meted out by a district court on a former South Korean president and the 22 and a half years imprisonment of his crony and successor, should be a clear and chilling signal to one and all, here and abroad, that taking over power by murder and ruling with a mailed fist will, in the end, prove their undoing and that justice will prevail.

The punishments for the two former presidents, as well as the varying sentences given by the same court to their accomplices in the corruption that attended their regimes, showed that whatever they accomplished for the good of their country did not atone for their misdeeds.

The sad note is that their sentences may not be carried out; they could be pardoned or their punishments suspended for, ironically, they were the very same people who made what South Korea is today, an economic giant. But then, that is only a conjecture at this point and may not happen.

Sentenced to death was Chun Doo-hwan, who was held responsible for the massacre in Kwangju province in 1979 of pro-democracy protesters, resulting in the death of more than 200 persons and injury to hundreds, even thousands more.

His boyhood friend, a classmate in a military school and successor to the presidency, Roh Tae-woo was given 22 and a half years imprisonment for his supporting role in the massacre and other crimes when he himself became president. The court spared him the death penalty reportedly because he engineered the entry of South Korea into the United Nations and other diplomatic accomplishments during his tenure as president.

The two justified the massacre and the subsequent putsch that gave Chun the presidency with the claim their acts were the only means by which South Korea could rise above the turmoil that followed the assassination of President Park Chung-hee in 1979.

Chun assumed the presidency in 1980 and Roh took over in 1988 and ruled until 1993. Roh's successor and incumbent president, Kim Young-sam, the first non-military officer to be

elected president since South Korea gained its independence from Japan at the end of World War II, instigated the proceedings against them last December, a trial the South Koreans dub their "trial of the century."

Chun and Roh presided over the astonishing advance of South Korea, from an underdeveloped nation ravaged by two wars, the World War II and the Korean War, toward its now eminent position in the economic world in

what some would call military precision.

In the process, however, they committed a lot of abuses they will pay for dearly. They brooked no opposition from anyone, using repressive measures to keep everybody on line. Their harsh ways may have paid off in terms of the economic miracle that could be compared to the growth of Japan as a world power, but the price was stiff.

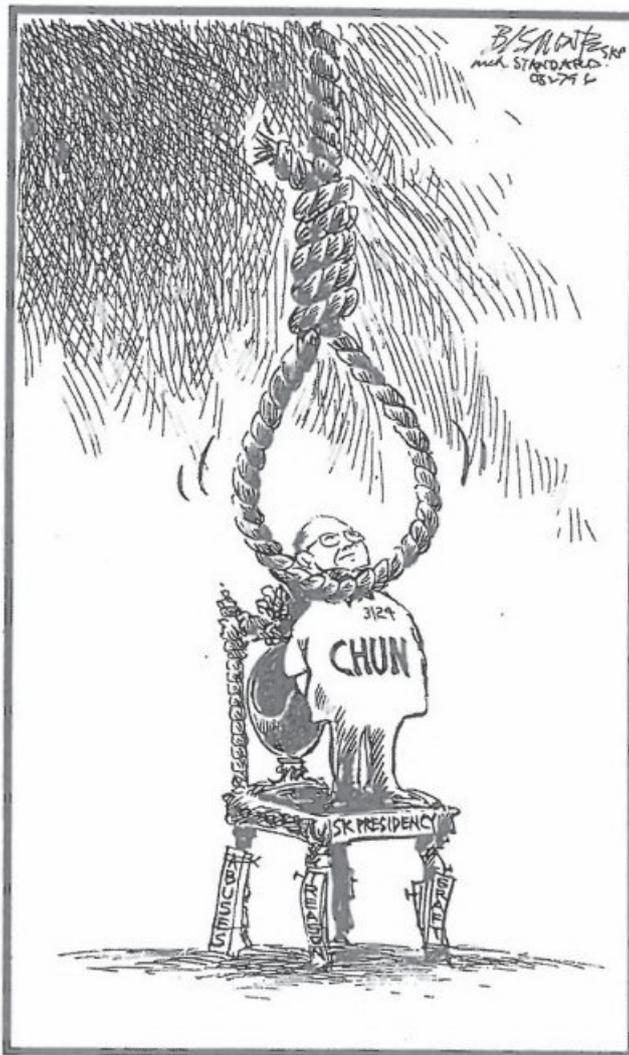
Their dictatorial regimes not only stultified the growth of democracy in South Korea and the enjoyment of human rights by the people; they also brought the usual graft and corruption that always attend authoritarian rule. The court ordered the two of them to pay more than 500 billion won or something like \$600 million, the amount they allegedly received in bribes for which they were also convicted.

The business tycoons who were indicted with them and who were also found guilty of corruption were, likewise, given stiff sentences. But for their roles in the miraculous economic advancement of their country, their punishments could have been stiffer. In fact, a magnate's sentence was suspended because he was a newly elected member of the International Olympic Committee.

Political observers in South Korea, both local and foreign, surmise the sentences meted out on Chun, Roh and the tycoons might be reduced. They claim President Kim, whom they helped gain the presidency, was only making a political statement and would eventually relent with the coming of the next presidential election in which he has a candidate as his successor.

Chun, Roh and the others would likely appeal to the Supreme Court and their sentences could even be voided. The district court spared Roh from the capital punishment because of a political achievement unrelated to the massacre and the sentence of a tycoon was suspended because of an international commitment. The highest court may follow legal principles not practiced in our country.

Be that as it may, in a region where saving face means almost everything to a person, the district court decision could be punishment enough to many people in South Korea. And Asian nations with experience in repressive military rule, past and present, will certainly watch with great interest further developments in the South Korean trial of the century.



■ 세기의 재판

(Manilla Standard, 8.28, P.22B, 사설)

전두환 전대통령의 사형선고와 노태우 전대통령의 22년 6개월의 형선고는 국내·국외의 누구를 막론하고 유혈로 정권을 장악하고 철권통치로 다스릴 수 있지만 결국에는 그들의 비리가 폭로되고 정의가 세워진다는 명백하고도 소름끼치는 교훈을 주고 있다.

두 전직 대통령에 대한 단죄와 부패혐의로 여러 종류의 형을 선고받은 추종자들을 볼 때 그들이 국가에 기여하였다는 사실이 비리를 정당화하지 않는다는 점이다.

그들에 대한 형량이 집행되지 않을 개연성이 크고 사면을 받거나 집행유예로 풀려날 수 있는 점은 유감스러운 일이나 아이러니컬하게도 그들은 오늘 한국을 경제적 거인으로 만든 한국인들이다.

전두환 전대통령은 광주에서 200명 이상 학살한 혐의로, 후계자인 노태우는 학살을 방조한 혐의와 대통령 재직시위 비리로 22년 6개월의 실형을 선고받았다. 법원은 그가 한국의 유엔가입과 다른 외교적 성과를 고려 사형을 면죄하였다고 밝혔다. 두명의 전직대통령은 박정희 암살

후 혼란을 제지하기 위하여 필요하였다고 학살과 쿠데타를 정당화하였다.

일본으로의 독립후 첫 민선대통령인 김영삼은 '95.12월 두명의 전직대통령에 대한 재판을 주도하였으며, 한국인들은 "세기의 재판"이라고 부르고 있다.

두명의 전직 대통령은 제2차 세계대전과 한국전쟁으로 황폐한 저개발 국가를 현재 세계경제에 괄목할 만한 위치를 차지하게 되기까지의 경이적인 성장을 주도하였다.

이 과정에서 그들은 비판을 허용하지 않았으며 강압적인 방법을 쓰는 등 권력을 남용하였으며 지금 대가를 특특히 치르고 있는 중이다.

강압적인 방법은 일본의 세계 강국으로의 성장과 비교될만한 경제적 기적을 이루었지만, 대가는 엄청나게 크다고 할 수 있다.

체면이 모든 것을 의미하는 한국에서 이들에 대한 판결은 충분한 처벌이 될 수 있으며, 현재 또는 과거 억압적인 군사통치를 경험한 아시아 국가들은 한국에서 전개되고 있는 세기의 재판을 큰 관심을 가지고 지켜볼 것이다.

Le président sud-coréen devrait gracier les deux anciens chefs de l'Etat

Chun Too-wan est condamné à mort, Roh Tae-woo à vingt-deux ans de prison

Le tribunal de Séoul qui jugeait les anciens chefs d'Etat, Chun Too-wan et Roh Tae-woo, pour leur participation au putsch de 1979 et autres crimes et

délits, a condamné, lundi 26 août, respectivement les deux anciens généraux à la peine de mort et à vingt-cinq ans et demi de prison. Le président Kim

Yong-sam devrait, cependant, les amnistier au début de l'an prochain pour se réconcilier avec le clan conservateur de son parti avant les élections.

SÉOUL

de notre envoyé spécial

Les deux ex-général-présidents, Chun Too-wan et Roh Tae-woo, ont été condamnés respectivement à la peine de mort et à vingt-deux ans et demi de prison, lundi 26 août, pour le rôle qu'ils ont joué dans le coup d'Etat de 1979, puis le massacre de Kwangju l'année suivante. Si l'on ajoute à ce verdict la flambée de violence des étudiants, soupçonnés d'être manipulés par le régime communiste du Nord, c'est peu de dire que la Corée du Sud, démocratisée depuis l'arrivée au pouvoir, en 1993, du premier président civil en trente-deux ans, fait face à de rudes tensions.

Le verdict dans le procès des deux ex-présidents et de quatorze autres putschistes aura-t-il vraiment « redressé les erreurs du passé », comme l'avait annoncé le président Kim Young-sam ? Ce « procès du siècle » était celui des travers des régimes militaires : outre le putsch de 1979 et le massacre de 1980, c'était la corruption au plus haut niveau de l'Etat qui était visée. Or il n'a guère jeté de lumière nouvelle sur ces événements.

SURSAUTS DE VERTU

Le procès a, en revanche, été marqué par des procédures expéditives qui ont conduit, en juillet, les avocats à renoncer à défendre leurs clients : soucieux d'accélérer la procédure, les juges leur avaient refusé l'audition de témoins. L'un des grands absents à ce procès fut l'ex-président Choi Kyu-hah, qui succéda à Park Chung-hee, assassiné en 1979, et se plia aux exigences des putschistes en déclarant la loi martiale. Les juges ne l'ont pas contraint à venir s'expliquer.

Ce procès était aussi celui du go-

tha de l'économie : neuf présidents de conglomérats (*chaebols*), dont les présidents de Samsung, Lee Kun-hee, et de Daewoo, Kim Woo-choong, qui ont versé respectivement 13 et 20 millions de dollars de pots-de-vin à Roh Tae-woo, ont aussi été condamnés. Mais les putschistes et les « barons » de l'économie qui les ont fait bénéficier de largesses, ne seront « coupables » que quelque temps.

Après les appels, le procès entrera, au début de 1997, dans une nouvelle phase, celle du jeu politique. La clémence présidentielle attendue est, pour le chef de l'Etat, un moyen de se rallier le camp conservateur et de préparer ainsi sa sortie en faisant élire, l'an prochain, un successeur qui lui soit acquis. Sans les votes, en effet, de la « mafia de Taegu », fief des deux ex-présidents, le candidat du pouvoir risque d'être mis en difficulté.

Après ses sursauts de vertu, le président Kim joue la carte de la réconciliation. Ferme sur les principes mais magnanime : telle est l'image qu'il veut se donner pour la dernière partie de son mandat. A son arrivée au pouvoir, il avait lancé une grande opération de nettoyage de la corruption : trois mille personnes furent arrêtées. Bien peu ont purgé leur peine. Puis ce fut le tour de ses prédécesseurs et des présidents des *chaebols*.

Mais aujourd'hui, c'est la volée des pardons : le 15 août, fête de l'Indépendance, il a amnistié onze condamnés pour corruption, hauts fonctionnaires et banquiers. Quant aux « barons » de l'économie, après avoir été tancés, ils sont déjà absous : ils continuent de fréquenter la Maison Bleue (présidence) et à accompagner le président dans ses déplacements à l'étranger.

La démocratie est, certes, tou-

jours fondée sur un compromis entre forces en présence, mais en Corée elle a un côté shakespearien : retournements d'alliances et trahisons y abondent. La bravade lancée par Chun Too-wan, à la veille de son arrestation, à l'adresse du président Kim : « Si nous sommes des criminels, pourquoi le président a-t-il pactisé avec nous », est restée sans réponse.

COLÈRE ESTUDIANTINE

Alors opposant, M. Kim avait rallié, en 1990, le parti gouvernemental pour devenir le dauphin de Roh Tae-woo. Ignorait-il les responsabilités de ses prédécesseurs dans le massacre de Kwangju, ainsi que leurs malversations ? Six ans plus tard, alors que le scandale de pots-de-vin de M. Roh risquait de l'éclabousser, il a surfé sur la vague en les faisant arrêter et en ouvrant le dossier de Roh Tae-woo. Mais, engagé sur une équivoque, le « procès du siècle » finira par un compromis.

La clémence n'est pas, en revanche, l'attitude du gouvernement vis-à-vis des étudiants contestataires. L'occupation de l'université Yonsei, à Séoul, a été la plus violente manifestation de la présidence Kim Young-sam. Héros du printemps chaud de 1987, prélude à la démocratisation du pays, les étudiants n'ont plus la cote dans l'opinion. Leur demande de réunification du pays, qui reflète les propositions de Pyongyang, est irréaliste, compte tenu tant de la donne géopolitique que de la nature du régime nordiste, et la majorité des Sud-Coréens ne tolère pas une violence qui s'est traduite par la mort d'un jeune policier.

Dans son souci de se concilier le camp conservateur, le gouvernement, avec à sa suite la grande presse, a renoué avec la rhétorique

des régimes précédents : les contestataires font le jeu du Nord et font peser une grave menace pour la sécurité nationale. « Ils mènent des actions de guérilla urbaine », a dit le président. Sur 5 800 étudiants interpellés par la police, le 20 août, 400 restent détenus.

Or, s'il existe bien, au sein de la Fédération des comités étudiants (*Hanchongnyon*), une minorité influencée par le Nord, et des groupes extrémistes notamment originaires de Kwangju, il serait réducteur de voir Pyongyang derrière toute contestation. Le radicalisme étudiant, fruit d'un nationalisme exacerbé qui peut paraître naïf, est une réaction contre un gouvernement incapable de formuler une politique cohérente vis-à-vis du Nord. Depuis que, courroucé par le refus de Séoul d'exprimer des condoléances pour la mort du Grand Leader Kim Il-sung en 1994, Pyongyang a interrompu le dialogue, Séoul a adopté une attitude dite « flexible », mais qui paraît surtout manquer de consistance.

Aujourd'hui, le gouvernement recourt à la loi sur la sécurité nationale - l'instrument des régimes précédents, qui permet de détenir quiconque manifeste une sympathie pour le Nord - pour réprimer les étudiants, sans chercher à comprendre leur révolte, à certains égards désespérée, à l'encontre d'une société dont les seuls objectifs sont la croissance, et d'un pouvoir adonné aux luttes politiques et aux prébendes. Or une démocratie peut-elle longtemps se permettre d'ignorer les aspirations d'une partie de sa future élite, même exprimées de manière condamnable ?

Philippe Pons

■ 한국대통령, 두 전직 대통령 사면에정

(Le Monde, 8.27, 4면 4단, Philippe Pons, 서울발)

- 전두환은 사형, 노태우는 22년 감옥형 판결을 받았다. 서울의 재판소는 두 전직 국가 수반 들인 전두환과 노태우에게, 1979년 군사반란죄와 기타 범죄 및 불법행위죄로 8월 26일 월요일 각각 사형과 22년 6개월을 선고하였다. 하지만 김영삼 대통령은 내년 초, 대통령 선거 이전 당내 보수파와의 협상을 위하여 이들을 사면할 예정이다. -

군장성 출신의 두 전직 대통령인 전두환과 노태우는 8월 26일 1979년 쿠데타와 이듬해 광주 학살에서 그들이 취한 역할로 각각 사형과 22년 6개월의 형을 선고받았다. 그러나 이와 같은 재판에다 북한 공산주의자들의 사주를 받았다고 의심되는 대학생들의 폭력 시위가 가중되었다고 해서, 1993년 최초의 민간 대통령이 권력을 잡음으로써 민주화가 이루어진 한국이 현재 긴장에 직면해 있다고 말하기는 힘들다.

두 전 대통령들과 14명의 반란자들에 대한 판결이 진정 김영삼대통령이 발표한 것처럼, "과거 잘못들을 바로 세우는" 것일까? 이번 <세기의 재판>은 군사 체제의 결함에 대한 재판으로써, 1979년 반란과 1980년의 광주학살 외에도 국가 최고위층내에서 이루어진 부패를 겨냥한 재판이었다. 지금까지 위의 사건들에 대해서는 전혀 조명하지 못해왔다.

도덕성의 제고

그러나 이번 소송은 지난 7월 변호사들이 피고들을 변호하기 위해 비난한 바와 같이 성급하게 진행된 재판으로 특징 지워진다. 판사들은 재판을 신속하게 진행하기 위하여 증인 청취를 거부하였다. 이번 재판에서 가장 중요한 증인 중의 한 사람이었으나 결석한 사람은, 1979년 암살된 박정희 대통령을 계승한 뒤 계엄령을 선포하면서 반란자들의 요구에 굴복한 최규하 전 대통령이다.

이번 사건은 또한 9개 대재벌 그룹 회장들에 대한 소송이기도 했다. 이들 중에는 노태우에게

각각 천 3백만달러와 2천만달러의 뇌물을 제공한 삼성 회장인 이근희, 대우의 김우중도 포함 되어 있었으며, 이들 또한 처벌받았다. 그러나 반란자들과 이들에게 뇌물을 제공한 경제계의 <귀족들>은 일정기간 동안만 <유죄> 상태에 있게 될 것이다. 항소가 있는 뒤, 소송은 1997년 초 새로운 국면 즉, 새로운 정치적 게임하에서 다시 전개될 것이다. 예상되는 대통령의 관용은, 대통령 측에서 볼때에는 보수진영을 결속시키는 수단이자, 내년 대통령 선거에서 대통령 자신에게 충실한 사람이 당선되도록 준비하면서 자신이 물러나는 방안이기도 하다. 사실 두 전직 대통령의 아성인 <대구 마피아>의 지지가 없이는 현 여당 후보의 당선은 상당한 어려움에 처할 위험이 있다. 도덕성의 제고 뒤에, 대통령은 화해의 카드를 제시할 것이다. 원칙에 있어서는 단호하지만, 관대한 대통령이라는 이미지가 통치 후반기의 마지막 시기에 대통령이 원하는 모습이다. 대통령에 취임한 이후, 김영삼씨는 부정을 일소하려는 거대한 작전들을 수행했고 3천명에 이르는 인사들이 - 이들 중 극소수만이 그들의 형기를 제대로 채우긴 했지만 - 체포되었다. 그리고는 다음 단계로 두 전직대통령과 재벌들 차례가 왔던 것이다. 그러나 지금은 사면의 연속이다. 8.15 광복절에 대통령은 부정으로 처벌받은 11명의 고위 공무원과 은행가들을 사면하였다. 경제 <귀족들> 또한 질책을 받은 뒤 진작 풀려났으며, 이어 청와대 대통령실을 출입하였고, 대통령의 해외 방문시 그를 수행하기도 하였다.

민주주의란 확실히 언제나 현 권력들 간의 타협에 근거하고 있다. 그러나 한국에서의 민주주의란 극적인 연합과 배반이 성행하는 세익스피어의 작품들과 같은 요소가 있다. 전두환은 자신이 체포되기 하루 전날 김영삼 대통령을 향해, "만약 우리가 범인들이라면, 왜 대통령은 우리와 손을 잡았는가"라고 말했는데 아직까지 이에 대한 답변은 없다.

대학생들의 분노

야당시절인 1990년 김영삼씨는 여당과 연합하여 노태우의 후계자가 되었다. 당시에 그는 광주학살 책임과 부정행위들을 모르고 있었을까?

6년 뒤 노태우의 부정사건이 대통령 자신에게 누를 끼칠 위험이 있자 전직 대통령들을 체포하도록 하고 광주 문서들을 열게 하였다. 이와 같은 미묘한 입장 때문에, 〈세기의 재판〉은 타협으로 끝나게 될 것이다.

이와 반대로 반체제적인 대학생들에 대한 정부의 태도는 관용과는 거리가 멀다. 서울 연세대학에서의 점거농성 사건은 김영삼 대통령 취임 이후 가장 격렬했던 시위였다. 한국 민주화의 서곡이었던 1987년 뜨거웠던 봄 이후, 대학생들은 더 이상 여론의 지지를 받지 못하고 있다. 북한의 제안들을 반영하고 있는 대학생들의 조국 통일 요구는 한반도의 지정학적인 문제와 북한체제의 성격때문에 비현실적이다. 따라서 대다수의 남한 국민들은 전경 한 명의 죽음을 가져온 이번의 격렬한 시위를 용서하지 않고 있다.

보수파 진영과의 협상을 시도하고 있는 정부는 이번 여론의 거센 압력을 계기로, "반 체제주의자들은 북한의 수단에 넘어가 국가안보에 심대한 위협을 주고 있다"는 과거 체제의 수사학을 되살리고 있다. 김 대통령은 "극렬 학생들은 도시 게릴라식 행동을 한다"고 말했다. 8월 20일 연행된 5,800여명 중 현재 400명이 아직 구속 상태에 있다.

한국학생 총연합회 (한총련)내에 북한의 영향을 받은 일부 소수파나 특히 광주 출신의 과격파가 있다면, 모든 체제비판 뒤에는 북한이 있다는 환원주의로 되돌아 갈 것이다. 하지만 대학생들의 급진주의는, 순수성에서 나타날 수 있는 격화된 민족주의로써 북한에 대해 일관된 정책을 추진하지 못하고 있는 정부에 대한 반발이다. 1994년 위대한 지도자 김일성이 사망했을 때, 서울측이 조의를 표하는 것을 거절하자 크게 분노한 북한은 남북대화를 중단했고, 서울은 소위 말하는 〈유연한〉 입장을 취하였지만, 이 유연한 입장이라는 것은 무엇보다도 일관성이 결여된 것처럼 보였다.

이제 한국 정부는 학생 시위를 진압하기 위해 국가보안법에 의존하고 있다. 이 법은 과거 체제의 법률로써 북한에 동조하는 시위는 내용을 막론하고 차단시키는 장치이다. 따라서 이제 정부에 다소 실망하여, 성장만이 유일한 목적인 사회에 도전하는 저항이거나, 또는 정치투쟁과 기득권에 몰두하고 있는 여당에 반대하는 학생들의 저항에 대해 그 내용을 이해해보려는 시도도 없이 이를 적용하려고 한다. 장래 엘리트가 될 인물들 일부의 열망이, 그것이 규탄 받을 만한 방법으로 표현되었다고 해서, 민주주의 체제 하에서 장기간 무시될 수 있을까?

'96. 8.27

Man kann, man darf, man muß

Zwei ehemalige Präsidenten Südkoreas sind zu strengen Strafen verurteilt worden, doch eine Blutorgie bleibt ungesühnt

Von Gebhard Hielscher

Seoul, 26. August – Der Saal 417 im Landgericht von Seoul ist in einem imposanten Neubau auf der Südseite des Han-Flusses untergebracht, weit entfernt vom Lärm und den Demonstrationen im Stadtzentrum. Hunderte von Bereitschaftspolizisten säumen die Bürgersteige aller Straßen, die zum Gerichtsgebäude führen. Auch die Ausgänge des nahen U-Bahnhofs sind bewacht. Aber das sind nur Vorsichtsmaßnahmen, die Leute dürfen am Morgen ungehindert passieren. Erst in unmittelbarer Nähe der Einfahrt zum Gerichtsgelände, dort, wo die Aufnahmewagen der Fernsehsender in Position gegangen sind, greifen die Ordnungshüter aktiv ein, um die Zufahrt zum Gericht freizuhalten. Auch für die 16 Angeklagten – alles ehemalige Generäle –, von denen fünf in Gefängnisbussen zu Gericht gefahren werden. Bei den übrigen war die auf höchstens sechs Monate begrenzte Untersuchungshaft abgelaufen, so mußten sie freigelassen werden und konnten mit Privatwagen in Zivilkleidung zur Urteilsverkündung erscheinen.

Kann man einen Staatsstreich strafrechtlich verfolgen? Darf man frühere Staatspräsidenten wie gemeine Verbrecher aburteilen? Müssen sich ehemalige Generäle dem Willen ziviler Richter beugen? „Man kann“, „Man darf“ und „Man muß“, hat ein Gericht in Südkorea am Montag entschieden und damit auch politische Geschichte gemacht.

Als erster Angeklagter betritt Chun Doo Hwan, Staatspräsident von 1980 bis 1988, den Gerichtssaal. Aufrechten Ganges und starr nach vorne schauend durchschreitet er das Spalier der Photographen und Fernsehkameras, zeigt nur einmal die Andeutung eines Kopfnickens und stellt sich dann vor seinem Stuhl gegenüber der Richterbank auf. Auf seinem taubengrauen Gefängniskittel prangt die Häftlingsnummer 3124. Kurz darauf folgt der Angeklagte mit der Häftlingsnummer 1042. Es ist Roh Tae Woo, Chuns Gefährte in Kindertagen, Klassenkamerad auf der Militärakademie und Amtsnachfolger als Staatsoberhaupt Südkoreas bis zum Frühjahr 1993. Roh wirkt weniger streng als Chun, nickt zum Gruß fast jovial nach rechts und links, als sei dies eine Pressekonferenz und er noch Präsident, und nimmt dicht neben Chun Aufstellung. Die Hände der beiden Hauptangeklagten berühren sich fast. Die Kamera zeigt, wie Rohs Linke die rechte Hand von Chun ergreift und dieser den Händedruck zögernd erwidert. Nur eine Sekunde lang entspannt sich Chuns starrer Gesichtsausdruck zu einem Anflug von Freundlichkeit. Alte Kameraden? Ein Fernsehkommentator spekuliert, Chun habe sich während der Freundschaftsgeste gedacht: Deinetwegen muß ich hier stehen, Du hast mir das eingebracht.

Die Aufdeckung von Geheimkonten, auf denen Roh Millionen von Schmiergeldern aus seiner Amtszeit versteckt hatte, durch einen Abgeordneten der Opposition hatte eine Lawine von Ermittlungen ausgelöst, die schließlich in zahlreichen Anklagen wegen Bestechlichkeit oder Bestechung, Meuterei und Hochverrats gipfelten. Dabei geriet Chun als Initiator und Anführer des Militärputsches vom Dezember 1979 bald in die Rolle des Haupttätlers, der von Roh tatkräftig unterstützt worden war.

Zwei Stunden braucht der Vorsitzende Richter, um die Vorgänge von 1979 und in den Folgejahren einzuordnen und rechtlich zu bewerten. Erst um die Mittagszeit verkündet er die Urteile: *Sahyong* – Todesstrafe – für Chun, wie von der Staatsanwaltschaft beantragt; 22 Jahre und sechs Monate für Roh anstelle der geforderten lebenslangen Haftstrafe. Auch die Strafen für die übrigen Angeklagten fallen deutlich geringer aus als von der Anklage beantragt, einer wird sogar freigesprochen. Den Gesichtsausdruck von Chun und Roh bei der Urteilsverkündung zeigen die Fernsehaufnahmen nicht.

Überraschung und auch Verbitterung löst die richterliche Bewertung der Vorgänge um die blutige Niederschlagung des Volksaufstands in der Provinzhauptstadt Kwangju im Mai 1980 aus. Damals waren Hunderte jugendlicher Demonstranten, aber auch Kinder und Frauen von Fallschirmjägern einer für den Guerillakampf gegen Nordkorea ausgebildeten Sondereinheit niedergemetzelt worden – eine Blutorgie von unbeschreiblicher Brutalität. Die genaue Zahl der Todesopfer konnte nie ermittelt werden, of-

fiziell waren es etwa 200. Außerdem gab es schon nach den amtlichen Angaben weit mehr als 1000 Verletzte.

Wer diese Einsätze befohlen hat, sei nicht mehr zu ermitteln, befindet das Gericht. Deshalb könnten sie auch keinem der Angeklagten zur Last gelegt werden. So erhält auch der damalige Kommandeur der Fallschirmjäger, Chong Ho Yong, statt der beantragten lebenslangen Strafe nur zehn Jahre Haft. Daß Chun trotzdem zum Tode verurteilt wird, hängt damit zusammen, daß das Gericht den Putsch vom Dezember 1979 als Meuterei wertete und Chun als ihren Anführer, für den damit die Höchststrafe gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Ausklammerung der Ereignisse von Kwangju ist für die Hinterbliebenen der Opfer besonders bitter. Einige von ihnen sind zu der Urteilsverkündung eigens nach Seoul gekommen; hinterher protestieren sie empört. Es kommt zu Handgemengen mit der Polizei. Auch für Oppositionsführer Kim Dae Jung ist dieser Teil des Urteils schwer zu akzeptieren. Kim stammt aus der Provinz, deren Hauptstadt Kwangju ist, und er war vom Militär als einer der ersten Politiker festgenommen worden. Er wurde im September 1980 – drei Wochen, nachdem sich Chun zum Präsidenten wählen ließ – von einem Militärgericht zum Tode verurteilt und überlebte nur dank weltweiter Proteste. Kim hat wenigstens die Genugtuung, daß seinem langjährigen Widersacher Chun ein ähnliches Schicksal droht, allerdings unter zivileren Umständen. Es gilt als ziemlich sicher, daß Chun nicht hingerichtet, sondern am Ende begnadigt wird.



AM ENDE DIE BEGNADIGUNG? Der ehemalige Präsident Chun Doo Hwan ist zum Tode verurteilt worden, doch wird er wohl mit einer Haftstrafe davonkommen. dpa

■ 할 수 있고, 해도 되고, 해야 한다
(SZ, 8. 27, 3면 4단, Gebhard
Hielscher)

쿠데타를 형법상 처벌할 수 있는가? 전직대통령을 일반범죄자처럼 심판해도 되는가? 전직군장성들이 민간법정의 의사에 굴복해야 하는가? 이 세가지 질문에 대해 서울의 한 재판부는 26일 "할 수 있다", "해도 된다", "해야 한다"라고 판결을 내리므로써 정치사적으로 역사에 남을 만한 결정을 내렸다.

노태우 前대통령의 비밀계좌에 제임중 수수한 거액의 뇌물을 숨겨놓은 사실이 한 야당 국회의원에 의해 밝혀진 후 전두환, 노태우 두 전직대통령은 뇌물수수 혐의 뿐 아니라 군사반란과 내란 혐의로도 기소되어 재판을 받아 왔었다. 26일 재판장은 두시간에 걸쳐 79년 이후의 일련의 사건들을 정리, 평가한 후 전두환씨에게 구형대로 사형을, 노태우씨에게는 구형량인 무기징역보다 가벼운 징역 22년6월을 각각 선고했다. 나머지 피고인들에게도 구형량보다 경미한 형량이 선고되었으며 심지어 한 피고인은 무죄선고를 받았다.

80년 5월 광주 민중항쟁 유혈진압에 대한 재판장의 평가는 경악과 분노를 불러 일으켰다. 당시 수백명에 달하는 젊은 시위자들이, 또한

어린이들과 부녀자들이 대북 게릴라전에 대비하여 훈련을 받은 특수부대 소속 공수대원들에 의해 학살당했었다. 정확한 사망자 수는 규명되지 않았으며 공식적으로는 대략 2백명에 이르는 것으로 되어 있다.

재판부는 그러나 누가 공수대 투입명령을 내렸는지는 더 이상 규명할 수 없었다고 밝히고 그 결과 피고인 어느 누구에게도 그에 대한 책임을 지울 수 없었다고 말했다. 이에 따라 80년 당시 특전사령관이었던 정호용 피고인에게 구형량인 무기징역 대신에 징역 10년이 선고되었다. 그럼에도 전두환 전대통령이 사형을 선고 받은 것은 재판부가 79년 12월의 쿠데타를 법정최고형을 명시되어 있는 군사반란으로, 그리고 전두환은 반란수괴로 규정했기 때문이다.

광주문제가 제외된 것은 광주학살 피해자의 유가족들에게는 매우 고통스러운 것이었다. 선고공판을 보기 위해 일부러 서울에 올라 온 피해자 가족들은 이에 대해 분노를 터뜨리며 격렬히 항의했다. 야당지도자인김대중씨도 이 부분은 받아 들이기 어렵다는 입장을 밝혔다. 김대중씨는 80년 당시 군사법정에서 사형을 선고받았으나 국제적 압력에 의해 살아 남은 바 있다.

전씨는 결국에는 사면될 것으로 보인다.

