

2009년

연구지원 선정 논문집



[2009 연구지원 선정 논문집]

© 2009. 12. 18. 발행

© 발행처 : 5·18기념재단(www.518.org)

© 발행인 : 윤광장

502-260 광주광역시 서구 내방로 409(상무동 1268번지) 5·18기념문화관
전화 | 062-456-0518 전송 | 062-456-0519

2009©5·18기념재단 / 본 논문집의 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.



목 차

I. 지정과제

- 1. 놀라운 붕괴, 거룩한 좌절(한홍구)..... 5
- 2. 5·18민중항쟁이 국가보훈정책에 미친 영향(정용화) 26

II. 자유과제

- 1. 남북관계사 회고를 통한 한반도 평화의 길(김연철)..... 92
- 2. 5·18항쟁의 형상화와 대학미술패(배종민) 155
- 3. 5월정신의 제도화(손우정) 187
- 4. 국립5·18민주묘지에서의 오월의 기억(이기찬) 219
- 5. 5·18민주화운동과 가해자들: '악의 평범성'의 문제(최치원) 233



I. 지정과제

1. 놀라운 붕괴, 거룩한 좌절

- 부마항쟁과 5·18민주항쟁의 비교연구

한흥구 : 성공회대학교 교양학부

2. 5·18민중항쟁이 국가보훈정책에 미친 영향

- 5·18관련정책의 한계와 과제를 중심으로

정용화 : 진남대학교 행정학 박사수료

놀라운 붕괴, 거룩한 좌절

- 부마항쟁과 5·18민주항쟁의 비교연구 -

한 홍 구(성공회대·평화박물관)

1. 머리말
2. 집권 블록의 대응
 - 2-1) 부마항쟁과 10·26 사건 이후 집권 블록의 대응
 - 2-2) 5·18민주항쟁을 전후한 시기 집권 블록의 대응
3. 공수부대의 폭력
 - 3-1) 부마항쟁과 공수부대·해병대의 진압
 - 3-2) 5·18민주항쟁과 공수부대의 진압
4. 시민들의 반응
5. 맺음말

1. 머리말

부산민주공원이라는 이름이 중앙공원으로 바뀐 2009년, 우리는 부마항쟁 30주년을 맞는다. 박정희가 죽고 꼭 30년이 된 2009년, 우리는 노무현 대통령과 김대중 대통령을 떠나보냈다. 30년이라면 꼭 한 세대가 흐른 것이기도 하지만, 두 대통령의 서거는 부마항쟁과 5·18민주항쟁을 거치면서 시작된 질풍노도와 같았던 민주화의 시대가 마무리되었음을 상기시켜 준다. 힘들게 한 발 한 발 이뤄온 민주주의가 브레이크도 먹지 않게 고속으로 역주행하고 있는 오늘, 우리는 민주화의 시대를 향한 변화의 시기의 문을 누구도 예상하지 못한 방식으로 열어젖힌 부마항쟁과 그 변화의 몸부림이 장엄하게 패배했던 5·18민주항쟁을 돌이켜 보려고 한다.

부마항쟁과 5·18민주항쟁은 1979년에서 1980년에 걸친 한국 사회의 권력 재편기에 발생한 대

규모의 격렬한 민중항쟁이었다. YH여성노동자들의 신민당사 점거농성으로 급속히 촉발된 반유신 투쟁은 부마항쟁을 통해 한 단계 비약하면서 끝내 유신체제의 정점에 서있던 박정희의 몰락을 가져왔다. 그러나 박정희의 죽음은 바로 유신체제의 몰락을 가져온 것은 아니다. 유신체제의 권력 엘리트들은 박정희의 갑작스러운 죽음으로 큰 혼란에 빠졌으나, 나중에 '신군부'라고 불리게 된 한 분파가 12·12군사반란 등을 통해 치고 나갔고 결국 이들을 중심으로 한 권력재편이 이루어지게 되었다. 부마항쟁으로 촉발된 박정희의 죽음에서 신군부가 헌정질서를 유린한 1980년 5월 17일가지의 기간을 우리는 흔히 '서울의 봄'이라 부른다. 철옹성 같던 유신체제가 갑자기 머리를 잃고 헤맬 때 국민들은 한편으로는 민주화에 대한 기대감에, 다른 한편으로는 정치, 경제 상황에 대한 총체적인 불안감에 싸인 채 봄 같지 않은 봄을 보내고 있었다. 서울의 봄은 부산에서 시작되어 서울에서 불안한 꽃을 피우고 광주에서 처절하게 마무리 되었다. 부마항쟁이 1979년에서 1980년에 걸친 한국 사회의 권력 재편기의 서막을 연 것이었다면, 5·18민주항쟁은 이 권력재편의 마무리단계에 발생한 사건이었다.

12·12군사반란에서 5·17계엄확대조치까지가 '세계에서 가장 긴 쿠데타'였다면, 부마항쟁의 시작에서 광주항쟁의 장엄한 패배까지는 민주주의를 향한 하나의 운동기간으로 자리매김되어야 한다. 한 세대가 지난 오늘의 입장에서 본다면 부마항쟁에서 5·18민주항쟁까지의 기간은 하나의 전환기이고, 이행기였다. 그런데 1987년 이후 현실의 정치에서 부마항쟁과 5·18민주항쟁은 불행하게도 서로 경합하는 위치에 놓이곤 했다. 잘 알려진 바와 같이 지난 20여 년 간 한국정치는 극심한 지역감정에 의해 좌우되어왔다. 집권자의 출신지역에 따라 국가나 시민사회가 어떤 사건을 기억하고 기념하는 방식에서도 분명 온도차이가 없었다고 할 수 없다. 부마항쟁과 5·18민주항쟁이 연속성을 갖는 사건임에도 불구하고 영호남 지역감정의 악화 속에서 민주화운동 진영 내에서조차 부마항쟁과 5·18민주항쟁을 같은 궤도에서 보지 않고 경쟁관계 또는 우열관계인 것처럼 생각하는 경향이 일부이지만 있다는 사실을 부인할 수 없다. 부마항쟁 당시 전라도 군인들이 와서 부산과 마산의 시민들을 마구 때낸다는 유언비어가 퍼졌고, 광주에서는 경상도 군인들이 와서 전라도 사람들을 다 죽인다는 유언비어가 널리 퍼졌다. 이 유언비어는 국민의 군대여야 하는 국군이 시민들에게 무자비한 폭력을 휘두르는 도저히 이해할 수 없는 상황을 나름대로 '합리적'으로 설명해보려는 의도에서 나온 것이었지만, 그 이후의 현실정치에 음험한 규정력을 지니게 되었다. 민주화를 향한 역량이 하나가 되지 못하고 지역으로 갈라져 버린 상황은 부마항쟁과 5·18민주항쟁이 동일한 궤도에 놓인 연속적인 사건이며, 서로 벨래야 벨 수 없는 사건이라는 점을 망각하게 만들었다. '민란' 수준의 대규모 시위에 대한 지배권력의 유혈 참극을 불사하는 강경진압을 막아보려는 김재규 중앙정보부장의 10·26사건 거사 동기는 부마항쟁과 5·18민주항쟁의 숙명적 연결고리였다.

본고는 부마항쟁의 발발에서 5·18민주항쟁의 진압에 이르는 기간을 하나의 이행기로 보는 전체

하에, 이행기의 시작과 끝을 이루는 두 사건을 비교해보려고 한다. 이 두 사건은 분명 동일한 궤도 상에 놓여있으나, 사용된 폭력의 강도, 군부와 시민의 대응, 사건을 겪은 사람들의 대응 등에서 적지 않은 차이가 있다. 본고는 부마항쟁과 5·18민주항쟁에 대한 집권블록의 상황인식과 대응양태를 분석할 것이다. 이를 통해 두 항쟁에 대하여 각각 어느 정도의 폭력이 행사되었으며, 두 지역의 시민들은 자신들에게 가해진 국가폭력에 대하여 어떻게 서로 다르게 대응하였는지 검토할 것이다. 또한 항쟁을 촉발하고 발전시켜 나간 변수로서 두 지역이 각각 배출한 유력한 정치인인 김영삼의 제명과 김대중의 체포가 미친 영향과 항쟁 발발 이전에 지역의 민주역량이 어느 정도 성숙했는지를 살펴볼 것이다. 부마항쟁과 5·18민주항쟁의 비교연구는 한국사회의 격렬한 권력재편기에 발생한 민중항쟁의 공통점과 차이점을 밝힘으로써 역사적 전환기의 성격과 그 전환기에 축적되고 성숙해 간 민주역량의 한계와 가능성을 밝히는 시도라는 의미를 지닌다.

2. 집권 블록의 대응

2-1) 부마항쟁과 10·26 사건 이후 집권 블록의 대응

부마항쟁이나 5·18민주항쟁에 대한 많은 연구들은 항쟁의 사회경제적 배경 등을 통해 항쟁이 필연적으로 발생할 수밖에 없었다고 설명하는 경향이 있다. 이런 사후적인 설명은 사건 발생 당시에 항쟁의 당사자나 항거의 대상이 된 집권 블록 모두 항쟁이 이렇게 폭발적으로 분출하게 되리라고 예상하지 못했었다는 사실과는 잘 맞아 떨어지지 않는다. 5년 동안 단 한 번도 데모가 일어나지 않았던 부산대학에서 발생한 시위가 파출소와 세무서의 습격이라는 과격한 양상으로 번지고, 거기에 수만 명의 시민이 가세하였다는 사실은 유신정권에게는 큰 충격이 아닐 수 없었다. 처음 학내 시위를 주도했던 사람들이나 시내에서의 가두시위에 적극적으로 가담했던 사람들 모두 시위가 폭발적으로 번저간 데 대해 놀라움을 금하지 못했다.¹⁾ 박정희 정권이 비상계엄이라는 초강경 조치를 취한 것은 또 한 번 사람들을 놀라게 만드는 일이었다. 당시의 계엄법은 “비상계엄은 전쟁 또는 전쟁에 준할 사변에 있어서 적의 포위공격으로 인하여 사회질서가 극도로 교란된 지역에 선포한다”라고 규정하고 있었다.²⁾ 부산의 상황은 충격적인 일이긴 했지만, 계엄법이 정한 비상계엄의 선포 요건과는 너무나 거리가 있었다. 박정희 정권이 부산에서의 데모에 대해 아주 신속하게 과잉대응을 한 바닥에는 일종의 강박관념이 자리 잡고 있었다.³⁾ 유신체제는 일체의 비판을 용납하지 않는 극도로 경직된

1) 이와 같은 내용은 부마항쟁의 도화선이 된 부산대 시위를 주도한 사람들의 증언에 공통적으로 나타난다. 특히 정광민의 증언을 보라. 부마민주항쟁기념사업회 외 편, 『부마민주항쟁 10주년기념 자료집』(이하 「자료집」으로 줄임), 1989, 부마민주항쟁기념사업회, 111쪽.

2) 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/LSW/Main.html>의 연혁법령 검색.

3) 조갑제, 「유고! : 부마사태에서 10·26정변까지 유신정권을 붕괴시킨 합성과 충성의 현장」 2, 1987, 한길사, 49쪽.

체제로 모든 비판을 철저히 통제하려 하였다. 유신체제가 너무나 쉽게 무너진 비밀은 바로 그 경직성에 있었다. 유신체제라는 절대 권력은 권력에 대한 비판에 대해 아무런 내성을 갖지 못했기에 작은 충격도 견디질 못했다.

박정희는 또다시 군을 동원하였다. 1972년 10월의 유신 친위쿠데타 이후 처음으로 7년 만에 군을 동원한 것이다. 사실 박정희는 빈번하게 군을 동원했다. 1964년 6·3사태 당시의 계엄령, 1965년의 한·일 회담반대시위에 대한 위수령, 1971년의 교련반대시위에 대한 위수령, 1972년의 유신 쿠데타를 위한 계엄령 등에서 보듯 박정희는 위기 상황이 닥치면 군을 동원하거나 긴급조치를 발동했다. 박정희가 동원한 부대는 공수부대와 해병대였다.

공수부대와 해병대는 무자비한 진압작전을 폈다. 군이 투입되기 이전에 파출소, 세무서, 언론사 등에 대해 습격과 파괴, 방화 등 대단히 과격한 행동을 하던 시위대는 군의 강경진압 작전에 흠여지고 말았다. 부산과 마산에서 공수부대 등이 대단히 강력한 폭력을 행사했음은 의문의 여지가 없다. 부산에서 “대검을 쏜 M-16을 휘두르며 최루탄을 쏘아대는 공수부대의 무자비한 진압에 시위대는 깨어지고 무수한 시민들이 부상을 당하면서 부산시내에는 다시 ‘강요된 침묵’으로 빠져들었다.”⁴⁾

부산과 마산에서 계엄령과 위수령을 선포하고 공수부대와 해병대를 투입한 초강경 조치로 시위의 불길은 일단 잡히는 듯 했다. 유신 정권은 부산과 마산에서 사태 진압에 성공함으로써 일시적으로 소강상태에 들어가게 되었다. 부산과 마산에서는 일단 시위가 잠잠해졌지만, 계엄령의 충격속에서도 시위의 불길은 다른 지역으로 번져가고 있었다. 10월 19일에는 서울대에서 학생운동 관련 학생들을 강제로 휴학시키는 ‘지도휴학제’ 실시에 항의하는 데모가 있었고, 10월 22일에는 경북대학교가, 10월 23일에는 영남대학교가 각각 휴교에 들어갔다. 10월 24일에는 외국어대학교, 25일에는 숭전대학교에 각각 반정부 유인물이 살포되었다. 10월 25일에는 대구 계명대생 2천명이 데모를 벌였다.⁵⁾ 1960년의 4월혁명이 대구 2·28사건과 마산 3·15의거를 거치며 서서히 확산되었듯이, 반유신투쟁의 불씨도 꺼지지 않은 채 퍼지고 있었다. 이 상황을 가장 정확히 읽고 있었던 것은 중앙정보부장 김재규였다. 박정희의 집권 기간 내내 중앙정보부는 체제유지의 가장 중요한 버팀목이었다. 부마항쟁이 발발하자 김재규는 10월 18일 새벽 2시 부산으로 날아가 부산의 민심을 직접 보고 듣고, 서울로 돌아와 박정희에게 상황을 보고했다. 부마항쟁에 대한 김재규와 박정희의 서로 다른 상황 인식과 대책은 10·26사건의 직접적인 동기가 되었다. 조금 길지만, 김재규 자신의 설명을 들어보자.

4) 「자료집」, 94쪽.

5) 민주화운동기념사업회, 「한국민주화운동사연표」, 2006; 신동호, 「70년대 캠퍼스」 2, 2007, 도요새, 338쪽.

“부마사태는 그 진상이 일반 국민에게는 잘 알려지지 않았지만 굉장한 것이었습니다. 본인이 확인한 바로는 불순세력이나 정치세력의 배후조종이나 사주로 일어난 것이 아니라 순수한 일반 시민에 의한 민중봉기로서 시민이 데모대원에게 음료수와 맥주를 날라다 주고 피신처를 제공하는 등 데모하는 사람과 시민이 완전히 의기투합하여 한 덩어리가 되어 있었고, 수십 대의 경찰차와 수십 개소의 파출소를 파괴하였을 정도로 심각한 것이었습니다. 본인이 부산에 다녀오면서 바로 박대통령에게 보고를 드린 일이 있습니다. 김계원, 차지철 실장이 동석하여 저녁식사를 막 끝낸 식당에서였습니다. 부산사태는 체제저항과 정척 불신 및 물가고에 대한 반발에 조세저항까지 겹친 민란이라는 것과 전국 5대 도시로 확산될 것이라는 것 및 따라서 정부로서는 근본적인 대책을 강구하지 않으면 안 되겠더라는 것 등 본인이 직접 시찰하고 판단한 대로 솔직하게 보고를 드렸음은 물론입니다. 그랬더니 박대통령은 버럭 화를 내더니 앞으로 ‘부산 같은 사태가 생기면 이제는 내가 직접 발포명령을 내리겠다. 자유당 때는 최인규나 광영주가 발포명령을 하여 사형을 당하였지만 내가 직접 발포명령을 하면 대통령인 나를 누가 사형하겠느냐’고 역정을 내셨고, 같은 자리에 있던 차실장은 이 말 끝에 ‘캄보디아에서는 300만 명을 죽이고도 까딱없었는데 우리도 데모대원 1, 2백만 명 정도 죽인다고 까딱 있겠습니까’ 하는 무시무시한 말들을 함부로 하는 것이었습니다. 그런데 박대통령의 이와 같은 반응은 절대로 말 만에 그치는 것이 아니라는 것이 본인의 판단이었습니다. 박대통령은 누구보다도 본인이 잘 압니다. (...) 이승만 대통령과 여러 모로 비교도 하여 보았지만 박대통령은 이박사와는 달라서 물러설 줄을 모르고 어떠한 저항이 있더라도 기필코 방어해내고 말 분입니다. 4·19와 같은 사태가 오면 국민과 정부 사이에 치열한 공방전이 벌어질 것은 분명하고 그렇게 되면 얼마나 많은 국민이 희생될 것인지 상상하기에 어렵지 아니한 일이었습니다. 그런데 4·19와 같은 사태는 눈앞에 다가왔고 아니 부산에게 이미 4·19와 같은 사태는 벌어지고 있었습니다.....”⁶⁾

부산과 마산에서 군을 동원하여 일시적으로 사태를 진정시켰지만, 국내외의 정보를 총괄하는 김재규의 입장에서 볼 때 ‘민란’의 전국적 확산을 피할 수는 없었다. 김재규는 이런 현실을 있는 그대로 박정희에게 보고했지만, 박정희는 근본적인 대책을 세우는 대신 자신이 직접 발포명령을 내리겠다고 호언했고, 청와대 경호실장 차지철은 캄보디아의 킬링필드를 들먹이며 “우리도 데모대원 1, 2백만 명 정도 죽인다고 까딱 있겠습니까”라며 강경책을 부추겼다. 김재규가 ‘친형’처럼 따르던 박정희를 ‘야수의 심정’으로 쓸 수밖에 없었던 이유는 필연적으로 확산될 반체제시위에 대한 강경+유혈진압을 피해보려는 것이었다. 부마항쟁의 충격은 유신체제를 즉사시킨 것은 아니었지만, 유신체제는 그 충격을 감당하지 못하고 열흘 뒤에 정점부터 무너지기 시작한 것이다.

김재규는 박정희를 사살하는 데에는 성공했지만, 너무나 어처구니없이 육군본부로 갔다가 헌병

6) 김재규, 「항소이유보충서」.

들에 의해 체포되었다. 민주혁명을 꿈꿨던 김재규의 거사는 그의 체포로 실패로 돌아갔다. 유신 잔당들은 유신체제의 머리는 잃어버렸지만 몸통을 건질 수 있는 기회를 얻은 것이다. 이것은 분명 1960년 4월혁명 당시 이승만의 하야 직후의 상황과는 달랐다. 이승만의 하야는 이승만 체제 자체의 돌이킬 수 없는 몰락이었지만, 10·26사건은 자연인 박정희의 죽음으로 축소될 수도 있는 것이었다. 4월혁명 당시는 이승만 체제가 시민들과 학생들이 흘린 피로 물들었다면, 10·26 직후의 상황은 이와는 달랐다. 부마항쟁에서 공수부대의 폭력이 난무했지만, 사람이 죽은 것은 아니었다. 10·26사건이라는 것이 결정적인 인명피해를 예방하기 위한 것이었기 때문에, 민중들이 피를 흘리지 않은 상태에서 독재자가 먼저 피를 흘린 것이다. 때문에 상황은 유동적이었다. 민주화로 갈 것인가? 아니면 박정희 없는 박정희 체제가 지속될 것인가? 과연 야당이나 민주화운동 진영이 집권할 수 있을 것인가? 아니면 유신체제 내부의 특정집단이나 개인이 머리 잃은 괴물, 유신체제의 새로운 수장으로 등장할 것인가?

우리는 모두 유신체제 붕괴의 구조적 필연성을 믿어 의심하지 않지만, 그 붕괴의 과정은 아무도 예상하지 못한 것이었다. 솔직히 아무도 ‘유신대학’이라 불리던 부산대학교⁷⁾에서 유신체제붕괴의 단초가 열리리라고 예상하지 못했고, 5년 만에 처음 일어난 학내 시위가 5만 명 이상의 대중이 참여하는 격렬한 가두시위로 발전하리라고 아무도 예상하지 못했고, 격렬한 시위가 일어났다고 정부가 바로 비상계엄을 선포하리라고 아무도 예상하지 못했고, 유신정권의 오른팔이 머리를 쓰러라고는 더더욱 예상하지 못했다. 예기치 못했던 급작스러운 상황에 가장 신속하고 기민하게 반응했던 것은 전두환 등 ‘신군부’였다. 군 내부의 사조직인 하나회를 중심으로 한 신군부는 박정희가 영남 출신 정규육사 졸업생들을 중심으로 키워 온 군부 내의 한 분파였다. 이들은 박정희와 차지철의 비호 속에 군 요직과 청와대 경호실 등을 오가며 세를 형성한 정치군인 집단이었는데, 군부 내에서는 선망과 시기와 견제의 대상이기도 했다. 10·26사건은 이들에게 커다란 재앙이었지만, 새로운 기회이기도 했다. 하나회 회장 전두환은 청와대 경호실 작전차장보와 1사단장을 거쳐 10·26사건 당시에는 보안사령관으로 재직 중이었다. 10·26사건 당시 궁정동 역사의 현장에 있던 사람은 유신체제의 권력 서열 1~4위에 해당하는 대통령, 중앙정보부장, 청와대 경호실장, 청와대 비서실장 등이었다. 이 밖에 사건 후 계엄사령관을 맡게 되는 육군참모총장 정승화도 김재규의 초대로 궁정동 안가 내의 다른 건물에 와 있었다. 정승화는 그 때문에 후시 김재규와 결탁한 것이 아닌가 하는 의심을 받아야 했다. 이는 유신체제가 위로부터 무너지면서 엄청난 권력의 공백이 발생했음을 의미했다. 대통령, 중앙정보부장, 청와대 비서실장, 경호실장 등이 모두 유고가 되어 유신체제의 정점에 엄청난 힘의 공백이 생기고, 계엄사령관인 육군참모총장마저 대통령 살해 사건에 연루된 것이 아니냐는 의심을 받게 되고, 보안사령부를 견제할 수 있는 유일한 기구인 중앙정보부는 역적 기관이 되어 숙대받이 된

7) 「자료집」, 87, 107, 120, 147쪽의 증언.

상황에서 보안사령관 전두환이 계엄 하의 합동수사본부장이 되었다는 것은 신군부에게 새로운 기회일 수도 있었다. 유신체제 내에서 특권적 지위를 누리던 신군부는 박정희의 피살이라는 절대절명의 위기 상황에서 기득권의 유지를 넘어 정권 장악을 향해 과감하게 움직이기 시작했다. 계엄사령관 정승화는 육군 소장에 불과한 보안사령관 전두환에게 권력의 쏠림현상이 일어나는 것을 못마땅해 했다. 그는 전두환을 보안사령관에서 해임하여 지방으로 좌천 시킬 계획을 세웠으나, 그 정보가 누설되어 전두환은 거꾸로 정승화를 체포하게 된다. 이른바 12·12군사반란이 바로 그것이었다.

전두환 등 신군부가 모든 정보를 장악한 유리한 위치에서 과감하게 움직인 반면, 야당과 재야민주세력과 학생들은 당면 목표였던 '유신 철폐'를 넘어 박정희의 피살이라는 예기치 못한 상황의 전개에 당황해 했다. 독재자 박정희의 제거는 민주세력으로서도 내심 바라는 바였을 테지만, 그를 쓰아죽인 사람이 유신체제의 버팀목이었던 중앙정보부의 수장 김재규였다는 사실은 당혹스러운 일이었다. 전두환 등 유신잔당들은 적극적으로 김재규를 아버지를 죽인 패륜아로 몰아갔지만, 민주세력은 여기에 아무런 대응을 하지 못했다. 김재규 자신의 판단 착오로 인하여 10·26사건이 김재규 발 민주혁명으로 나아가지 못하고 권력 내부의 분열과 갈등으로만 축소된 상황에서 민주세력은 김재규를 옹호할 계기를 찾지 못했다. 인권변호사들조차 처음에는 김재규를 변호해야 하는가에 대해 회의적이었다가, 점차 그의 인품에 매료되고 민주혁명에 대한 그의 진정성을 이해하면서 적극적으로 움직이기 시작했다. 재야 일각에서 김재규의 구명운동이나 재평가 움직임이 일어난 것은 김재규의 재판이 대법원에서의 최종 판결을 앞둔 1980년 4월의 일이었다. 재야민주세력으로서의 부마항쟁으로 일격을 당하고 뿌리부터 흔들리기 시작한 유신체제를 스스로의 손으로 무너뜨릴 기회를 김재규의 '때 이른' 거사로 잃어버리게 되었다고 탄식했는지 모른다. 재야민주세력은 유신헌법을 대체할 개헌 일정과 새로운 헌법에 따른 정치 일정이 제시되는 대신, 유신헌법에 따라 통일주체국민회의에서 대통령 권한대행 최규하를 정식 대통령으로 선출하겠다는 일정이 발표되자, 더 이상 상황을 좌시할 수 없었다. 재야민주세력은 11월 24일 명동 YWCA회관에서 결혼식을 위장한 집회를 열어 거국민주내각의 구성과 조속한 정치 일정의 제시를 요구했다. 그러나 야당은 야당대로, 재야는 재야대로, 학생은 학생대로 각각 새로운 상황에 대한 조직적 준비가 너무나 부족했다. 학생들은 겨울방학 기간을 학생회 부활을 위한 준비기간으로 잡았고, 1980년 봄 학기 개학 이후에도 상당한 기간을 학내 민주화에 투자하지 않을 수 없었다. 유신체제의 종언은 필연적인 것이었지만, 재야민주세력이나 학생세력은 그 필연의 결과를 자신의 것으로 삼기에는 주체적인 역량이 부족했다. 그것은 유신체제가 남기고 간 저주였다.

2-2) 5·18민주항쟁을 전후한 시기 집권 블록의 대응

누구도 예상하지 못한 부마항쟁을 맞이했을 때, 유신체제의 집권 블록은 그 대응방안을 놓고 총을

쏘아야 할 만큼 균열되었다면, 5·18민주항쟁을 전후한 시기에 집권 블록은 내부적으로 단결돼 있었다. 5월 17일 계엄확대조치를 앞두고 5월 16일 열린 전군지휘관회의에서 군의 정치개입에 대하여 군수기지사령관 안중훈 중장이 반대 의견⁸⁾을 냈고, 5·18민주항쟁에 대한 과잉진압에 항토사단장인 31사단장 정웅 소장이 반발하고, 안병하 전남 도경국장이 인명피해를 방지하기 위해 공수부대의 과잉진압과는 뚜렷이 구분되는 유화적 지시를 내렸다가 '직무유기' 혐의로 수사를 받는⁹⁾ 등 국가기구의 상층부에 있던 인물들이 모두 신군부를 지지한 것은 결코 아니었다. 그러나 이미 국가권력의 핵심을 장악한 신군부는 어떤 방향으로 나아갈지 의견의 일치를 보고 있었다. 무능하고 무책임했던 대통령 최규하는 모든 권력을 신군부에게 내줘버린 것이나 다름이 없었다.

어쩌면 더 중요한 문제는 국민들, 특히 중산층의 동향이었을 것이다. 부마항쟁은 시민들로부터 놀라운 정도로 뜨거운 지지를 받았다. 부마항쟁에 대한 모든 자료는 시민들이 얼마나 뜨겁게 시위대를 지지하고, 김밥과 음료수 등을 제공하고, 도피처를 제공하고, 나아가 시위에 직접 참여했는지를 감격스럽게 기술하고 있다. 10·26사건은 부마항쟁이나 다른 지역의 반유신투쟁이 요구하고 기대했던 것을 훨씬 뛰어넘는 박정희의 죽음을 가져온 사건이었다. 무려 18년 동안 집권했던 박정희의 갑작스런 죽음은 국민들에게 독재의 종말이라는 환희만을 가져다 준 것은 아니었다. 부마항쟁이나 5·18민주항쟁에 대한 선행연구 일부에서는 “10·26으로 대부분의 국민들은 한국정치의 장래에 대해 낙관”¹⁰⁾했다고 하지만, 당시 많은 사람들은 한국이 어디로 갈지에 대해 몹시 불안해했다. 5월 13일과 14일, 15일 3일에 걸쳐 서울을 비롯한 대도시에서 학생들이 거리로 나왔을 때, 시민들은 거의 동참하지 않았다. 3·1운동 이후의 학생운동사에서 이 정도 규모로 학생들이 몰려나왔을 때, 시민들이 이렇게 지켜보기만 했었던 적은 딱 이 때뿐이었다. 신군부는 시민들의 마음속에 불안심리가 있다는 것을 잘 알았고, 오히려 부추겼다. 대표적인 사례는 1980년 5월을 전후한 남침설의 조직적 유포였다. 당시에 중앙정보부 등 정보기관은 일본 내각조사실로부터 북한의 남침이 임박했다는 첩보를 입수했다. 그러나 인민군의 동향을 지속적으로 감시해 온 육군본부 정보참모부에서는 병력이동의 징후가 전혀 없다는 이유로 이 첩보가 가치 없다는 결론을 내렸다. 그럼에도 불구하고 5월 12일 임시국무회의에서 보안사령관 겸 중앙정보부장인 전두환은 <북괴남침설 분석 결과>를 보고했고, 정부는 군과 경찰에 “최근 국내 소요 사태에 편승하여 북괴의 대남도발 침투가 예상된다”며 비상경계체제에 돌입하라는 명령을 내렸다. 이는 육군본부의 담당부서가 “북한의 남침 준비 완료라는 첩보에 신빙성이 없다”고 판단했음에도 신군부가 학생들의 시위와 이 첩보를 연결시켜 ‘국가 위기’ 상황을 조장하면서 “지역계엄을 전국계엄으로 확대 시켰다”는 것¹¹⁾을 의미한다.

8) 국방부 과거사진상규명위원회, 「12·12, 5·17, 5·18사건」, 「과거사진상규명위원회 종합보고서」 제2권, 8개사건 조사결과보고서(상), 2007, 367쪽(이하 이 보고서는 「국방부과거사위 보고서」로 줄임).

9) 「국방부과거사위 보고서」, 380쪽.

10) 정주신, 「10·26 사건의 배경 분석」, 「부마민주항쟁연구논총」, 2003, 민주공원, 114쪽.

11) 「국방부과거사위 보고서」, 362-366쪽.

전두환 등 신군부는 군사반란을 일으켜 상관을 체포하고, 정보를 왜곡하여 국가위기 상황을 부풀리는 등 집권에 대한 확실한 의지를 보였다. 그들의 집권의지는 유혈사태도 불사할 만큼 강력한 것이었다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 신군부는 12·12군사반란으로 군을 장악한 뒤 시위와 폭동을 진압하는 충정훈련을 대폭 강화했다. 이런 등등의 이유로 민주진영 일각에서는 신군부가 확실한 집권 명분을 얻기 위해 광주라는 지역을 의도적으로 선택하여 혼란을 부추겼다고 믿고 있다. 5·18 민주항쟁에 대한 공수부대의 강경진압을 ‘음모설’이나 ‘사전계획설’에 입각하여 해석하는 경향을 말한다. 한 예로 박현재는 신군부가 의도적으로 광주를 선택하였다면서 “역사적 반동의 길은 광주가 아이였더라도 다른 어디에서든 일어나게 되어 있었지만” 당시 강경 군부는 정치권력을 장악하기 위한 승부처를 “끈덕진 저항의 역사를 가지면서 경제력으로 약하고 좌절과 또 좌절 속에서 처절함에 익숙해져 있을 뿐 아니라 좌절 속에서 체념을 배운 전남으로 선택” 하였다고 주장했다.¹²⁾ 이에 대해 정해구는 “신군부 측의 소요 유도의 고의성 또는 계획성을 강조하고자 하는 이 같은 주장들의 맥락에서 본다면, 공수부대의 무자비한 진압은 광주에서 소요를 확대시켜 신군부 측 쿠데타의 명분을 확보하기 위한 고도의 전략적 계산의 산물”인데, 이런 강경진압이 과연 “신군부 측의 고의적인 계획에 기인한 것”인지에 대해 의문을 제기했다. 그는 “신군부 측 입장에서 볼 때 저항 발생의 최대 우려 지역은 서울을 비롯한 수도권”이었으며, 신군부는 이 때문에 수도권에 훨씬 더 많은 공수부대를 배치했다고 강조했다.¹³⁾

3. 공수부대의 폭력

3-1) 부마항쟁과 공수부대·해병대의 진압

박정희는 부산에 계엄령을 선포한 뒤 공수부대를 투입했다. 당시 특전사령관이었던 정병주는 공수부대가 폭동진압이나 쿠데타에 자주 이용된 것을 이렇게 설명했다. “공수부대는 집권자로서는 아주 써먹기 좋은 부대이다. 기동성이 있고 경량화돼 있어 간편한 부대이다. 전투력은 또 일당백이 아닌가. 더구나 일선 부대를 빼낼 때처럼 미군과의 절차 문제 등에 대해 신경 쓸 필요가 없다”¹⁴⁾ 공수부대는 미군의 작전통제권을 벗어난 최초의 부대였으며, 특정한 지역을 담당하고 있지 않았기 때문에 이동이 자유로웠다.

12) 김진균·정근식, 「광주5월민중항쟁의 사회경제적 배경」, 한국현대사사료연구소, 「광주5월민중항쟁」, 풀빛, 1990, 91쪽.

13) 정해구, 「5·18민중항쟁사」, 2001, 광주광역시 5·18사레편집위원회, 270쪽.

14) 조갑제닷컴, 「공수부대의 광주사태」 (1)

부마항쟁의 참가자들은 한 걸 같이 공수부대의 무자비한 진압에 대해 증언하고 있다. 계엄군은 시내에 투입될 때부터 착검을 하고 무력시위를 했으며, 무수한 부상자를 내면서 혹독하게 시위를 진압했다. 계엄군이 시내를 장악하면서 정말 살벌한 분위기가 조성되었다.¹⁵⁾ 부산의 언론기관에는 공수부대의 무자비한 폭행을 호소하는 제보가 빗발쳤다고 한다.¹⁶⁾ 계엄군은 심지어 폭행을 말리는 경찰관들도 마구잡이로 두들겨 팼다. 젊은 군인들의 폭행은 무지막지한 것이어서 “데모 군중에게 곤봉을 쓸 때는 어깨 밑을 때리는 것이 상식”으로 되어 있지만, “군인들은 데모 군중도 아니고 아무런 위협도 주지 않는 양민들의 머리를 주로 때렸다”고 한다. “넉타이를 매지 않고 장발을 했거나 짧아 보이는 남자들 중에 까담 없이 붙들려가 견딜 수 없는 수모를 당한 사람들”이 많았다. “천천히 걸으면 빨리 안 간다고 붙들려갔고 빠른 걸음으로 걸어가면 수상하다고 붙들려갔다”는 것이다.¹⁷⁾

일부 자료는 공수부대에 비해 해병대는 폭력을 행사하지 않아서 오히려 시위대에게 두들겨 맞았고, 그 때문에 시민들의 신뢰를 얻었다고 주장하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 정작 해병대 병사로서 부산의 시위진압작전에 투입된 한 사람은 공수부대보다 해병대가 더 무자비하게 시위를 진압했다며 이렇게 회고하고 있다.

꽃기는 학생들은 동네 슈퍼로, 혹은 다방으로, 당구장으로 심지어는 워낙 다급한 나머지 안이 흰히 들여다보이는 거리의 공중 전화박스로도 몸을 숨겼다. 하지만 우리는 그 이전의 공수부대나 일반 육군 계엄군과는 근본적으로 달랐다. 누가 시키지도 않았는데 1대 1로 끈질긴 추적 작전을 시작한 것이다. 순식간에 어느 쪽이 데모하는 학생이고 어느 쪽이 진압군인지, 엉망진창으로 뒤엎킨 상황이 벌어졌다. 이와 같이 1대 1로 추적하는 데모 진압은 진압 사상 전후무후 했다. 지휘관의 지시에 의한 것이 아닌 병사들 각각의 자발적인 의지로 일어난 행동이었으며 마치 동네 건달들의 패싸움 같은 마구잡이식의 난투극이었다. 혈기 왕성한 해병대들이 개개인을 상대로 죽기살기로 맞서 싸우는데 숫자가 아무리 많더라도 겁 많은 민간인인 대학생들이 당해낼 재간이 어디 있겠는가. (...) 딱 한 번 그런 소동이 일어난 이후로 극렬한 시위의 본고장이며 저 유명한 부마사태로 악명을 떨치던 부산과 마산은 너무나 조용했다. 학생들 사이에선 데모하다 걸리면 해병대 계엄군에게 맞아죽는다는 인식을 갖게 되었고 그 소문은 순식간에 대학생들 사이에 퍼졌나갔다. 무엇보다 1대 1로 죽기살기로 끝까지 추적하는 계엄군이 무서웠던 것이다. 체포하는 것이 목적이 아니고 맞붙어 싸우며 안 죽을 만큼 때 닦는 것이 목적인 계엄군은 대학생들에게 엄청난 공포감을 심어 주었던 것이다. 데모

15) 「자료집」, 이은우 증언, 157쪽.

16) 「한겨레신문」, 1988년 10월 18일자, 「자료집」, 94쪽.

17) 조갑제, 「유고」 2, 63~64쪽.

18) 서정근, 「부마민주항쟁 투입 해병대의 '아름다운 휴가」, 「신동아」 2007년 11월호.

하던 학생들이 말하기를 “에고! 해병대 놈들은 사람 새끼도 아녀! 완전히 미친 놈들이라구. 상대하면 절대로 안 돼”라는 소문을 들을 수 있었다.¹⁹⁾

부산에는 비상계엄령이, 마산에는 위수령이 실시되었지만, 그런 법적인 차이가 현장에서의 시위 진압 방식의 차이를 낳은 것은 아니었다. 부산과 마산, 공수부대와 해병대를 가릴 것 없이 계엄군은 무자비한 폭력을 행사하여 많은 부상자를 낳았다. 계엄군의 강경진압으로 시위가 끝나버렸다는 데 대해서는 부마항쟁과 관련된 모든 자료가 일치한다. 여기서 우리에게 제기되는 의문은 왜 똑같은 공수부대가 투입되어 무자비한 진압을 펼쳤는데 부산과 마산에서는 시위가 진압된 반면, 광주에서는 오히려 시위가 확산되었는가하는 점이다.

3-2) 5·18민주항쟁과 공수부대의 진압

부산에는 비상계엄령이, 마산에는 위수령이 실시되었지만, 그런 법적인 차이가 현장에서의 시위 진압 방식의 차이를 낳은 것은 아니었다. 부산과 마산, 공수부대와 해병대를 가릴 것 없이 계엄군은 무자비한 폭력을 행사하여 많은 부상자를 낳았다. 계엄군의 강경진압으로 시위가 끝나버렸다는 데 대해서는 부마항쟁과 관련된 모든 자료가 일치한다. 여기서 우리에게 제기되는 의문은 왜 똑같은 공수부대가 투입되어 무자비한 진압을 펼쳤는데 부산과 마산에서는 시위가 진압된 반면, 광주에서는 오히려 시위가 확산되었는가하는 점이다.

부마항쟁과 5·18민주항쟁이 시기적으로는 7개월의 차이밖에 나지 않는다. 두 항쟁에 진압군으로 투입된 부대도 똑같은 공수부대였고, 무자비한 진압을 펼쳤다. 그렇다면 우리는 두 지역의 시민들이 다르게 대응한 이유를 어떻게 설명할 수 있을까? 그 이유는 진압군 측과 시민들의 두 방향에서 검토되어야 할 것이다.

먼저 부마에 투입된 공수부대와 광주에 투입된 공수부대가 같은 부대였는가에 대해 검토해 보아야 할 것이다. 여기서 필자는 1, 3, 5, 7, 9, 11공수여단과 같은 부대의 차이를 말하려는 것은 아니다. 똑같은 부대라 할지라도 7개월 사이에 큰 변화를 겪을 수 있고, 군대라는 특성상 지휘관의 지휘 방침과 상황과 현장의 분위기가 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다. 무엇보다도 먼저 유념해야 할 것은 공수부대가 부마항쟁을 ‘성공적’으로 진압하였다는 사실이다. 부마항쟁 직후 보안사가 작성한 「부마지역 학생소요사태 교훈」이라는 보고서에 의하면 출동부대가 “초동단계에 신속 진압, 군이 진압을 위해 투입되면 인명을 상하지 않는 범위 내에서 과감하고 무자비할 정도로 타격 데모대원의 간담을 서늘하게 함으로써 군대만 보면 겁이 나서 데모의 의지를 상실토록 위력을 보여

19) 이강석, 「부마사태와 5,18 광주사태」, <http://cafe.daum.net/GUMNARA/3Beb/264>.

야 함. 군이 출동하면 최강의 위압과 위력을 과시하여 위압감 주어야”하며, “총기피탈 방지, 화염병 등의 기습 공격에 대비”해야 한다고 분석했다. 또 “사회일각에서 발생하는 사소한 불안요소라 할지라도 이를 예의주시 필요시에는 즉각 출동, 초동단계에 완전히 진압할 수 있는 대책을 강구해야 하며, 사회불안의 요인이 될 수 있는 학원과 종교, 기타 행정관서에 인접해 있는 각급 부대들을 지역 내 소요에 능동적이고 융통성 있게 대처하기 위하여 평상시 출동역량의 확보와 철저한 폭동진압 계획 및 훈련 등 대비책이 요망”된다는 결론을 내리고 있다.²⁰⁾ 당시 보안사 정보처장이었던 권정달도 “부마사태 진압작전에 대한 평가과정에서 시위의 대규모 확산을 미연에 방지하기 위해서는 초동단계부터 공수부대 등을 투입해 강경진압을 하는 것이 효율적이라는 반성론이 제기”된 바 있다면서 “이 교훈이 5월 17일 비상계엄 전국 확대 이후 발생 예상되는 시위 진압 작전의 기본방침을, 신군부 핵심세력이 ‘공수부대에 의한 초기 강경진압’으로 설정하는 데 적지 않은 영향을 끼쳤다고 생각”한다고 1996년 전두환 일당의 내란사건 수사당시 검찰에서 진술했다.²¹⁾ 요컨대 신군부가 장악한 보안사령부는 부마항쟁 당시 시위가 확산된 이유를 초동단계에서 강경하게 진압하지 못했기 때문이라고 생각했다. 보안사가 보기에 견잡을 수 없을 정도로 확산되던 시위는 공수부대가 투입되어 데모대원의 간담을 서늘하게 할 정도로 과감하고 무자비하게 진압하자 찾아든 것이다.

신군부는 1980년 봄이 되면 대학가가 시끄러워 질 것으로 보고 군을 동원하여 시위를 초기에 진압해야 한다고 보았다. 육군본부는 1980년 2월 18일 공수부대 및 후방 주요부대에 충정훈련을 실시하라고 지시했다. 충정훈련이란 폭동 진압훈련을 말하는데, “공수부대의 경우 원래 교육과정에는 1주일에 4시간 정도의 충정훈련이 포함되어 있었지만 이때부터는 거의 모든 교육훈련을 포기하고 충정훈련만을 집중적으로 실시”했다고 한다.²²⁾ 방부 과거사위 보고서도 하사관이 주축인 공수부대원들이 1980년에 들어와서는 부대에서 퇴근도 하지 못한 채 강도 높은 충정훈련을 계속 받았다고 기술하고 있다.²³⁾ 군대를 투입하여 “시위를 공세적으로 진압하는 것은 시위가 폭동에 해당될 경우에 적용되는 작전 개념”이었다.²⁴⁾ 신군부는 강력한 충정훈련을 계엄 확대조치 직전인 5월 15일과 16일까지도 전국의 충정부대에서 실시하는 한편, 군을 투입하여 시위와 소요를 진압하는 충정작전을 위한 준비에 박차를 가했다.²⁵⁾ 신군부는 대학가의 개학을 앞둔 3월 4일부터 사흘간 충정작전의 실효성을 검토하고 문제점을 보완하기 위한 CPX 및 FTX훈련을 실시하고, 이어서 3월 6일 1980년도의 제 1차 충정회의를 소집했다.²⁶⁾ 다음은 이 회의에 제출된 충정작전의 개요와 충정부대장들이 내린 회의의 결론이다.

20) 보안사, 「부마지역 학생소요 사태 교훈」(1979), 「383-1980-100」, 601쪽, 「국방부 과거사위보고서」 378쪽에서 재인용.

21) 조갑제닷컴

22) 정상용 외, 「광주민중항쟁 - 다큐멘터리 1980」, 1990, 돌베개, 98쪽.

23) 「국방부 과거사위보고서」, 378-379쪽.

24) 박만규, 「신군부의 광주항쟁 진압과 미국문제」, 「민주주의와 인권」 제3권 1호, 2003, 214쪽.

25) 자세한 것은 「국방부 과거사위보고서」를 참조할 것.

26) 정상용 외, 앞의 책, 101쪽.

총정작전의 개요²⁷⁾

구 분	소 요	폭 동
정의	학생 및 사회집단이 의사를 비정적인 방법으로 표현(법질서를 위협)	다중의 집단이 사회 법질서를 파괴할 목적으로 폭도화(법질서를 파괴)
진압책임	경찰	군, 경찰
작전성격	수세적 저지	공세적 진압
작전목표	확산방지, 자진해산 (이해 설득, 봉쇄 저지)	돌격, 와해, 재집결 불허 (분쇄, 주모자 체포)
장비	자기보호 우선 (방석모, 방석복, 방패 등)	경무장 : 기동에 유리 기본화기 휴대활동 (진압봉 휴대 : 와해 후 체포 시 필요)

총정부대장 회의 결론²⁸⁾

- 가) 개강 후 부분적인 저항운동은 예상되나 대규모 학생운동을 주도하는 핵심요원은 역사적, 정치적, 사회적, 교육적 배경 등에서 부정적 요소에만 집착된 이상주의적 맹목저항 세력임.
- 나) 대다수의 선량한 학생의 선도와 보호조치는 요망되나 문제 학생, 교수는 강경대책으로 사회로부터의 격리가 요망됨.
- 다) 군의 투입을 요하는 사태발생시 강경한 응징조치가 요망됨.

공수부대가 장기간에 걸쳐 총정훈련을 집중적으로 받았다는 점은 매우 중요하다. 첫째, 총정훈련에서 ‘가상적’은 ‘폭도’들이다. 훈련의 강도가 높다는 것은 단지 훈련이 고되다는 것을 의미하지 않는다. 지휘관들이 보기에 진압의 강도가 약하다거나 ‘폭도들’에게 밀린다거나 하면 가혹한 일차려가 따르기 마련이고, 이런 일이 하루에도 몇 번씩 몇 달간 반복되다 보면 폭도에 대한 적대감이 말로 표현할 수 없을 정도로 강화된다. 둘째, 공수부대 내에서는 공수부대가 ‘부마사태’를 성공적으로 진압하였다는 사실에 대해 커다란 자부심을 갖고 있었다.²⁹⁾ 11공수 출신의 한 병사는 1980년 5월 출동을 앞두고 부마사태를 진압한 여단의 한 부대장으로부터 “자신들이 얼마나 무자비하고 단호하게 시위를 진압”하였는지에 대해 “자랑스럽게 이야기”하는 정신교육을 받았고, “부대원들 역시 그것을 영웅시하는 분위기”였다고 회고했다.³⁰⁾ 공수부대를 취재한 조갑제도 “특전사에선 부마사태의 진압을 성공적으로 평가했고 이런 자신감이 광주사태에서 강경진압으로 나서는 동기를 부여했던 것 같다”면서 광주항쟁 진압 당시에 3여단 장병들은 “우리는 부마사태를 진압했던 부대다”라고 시

27) 「총정부대장 회의록」, 정상용 외, 「광주민중항쟁 - 다큐멘터리 1980」, 101쪽에서 재인용.

28) 위와 같음.

29) 윤재길, 1988, 「작전명령-화려한 휴가」, 1987, 실천문화사, 34쪽.

30) <http://cafe.daum.net/kookhmoon/HZds/44852?docid=19Oer|HZds|44852|20080518055039&q=%BA%CE%B8%B6+%B0%F8%BC%F6%BA%CE%B4%EB&srchid=CCB19Oer|HZds|44852|20080518055039>

민들에 게 겁을 주기도 했다고 서술했다.³¹⁾

오랜 충정훈련에 지친 공수부대 장병들의 분위기도 부마항쟁 진압당시와는 비교가 안 될 정도로 살벌했지만, 지휘관들은 이런 병사들을 자제시키기는커녕 오히려 강경 과잉진압을 부추겼다. 광주 항쟁의 진압에 참가했던 한 공수대원은 부대가 진압을 마치고 주둔지인 조선대 연병장으로 돌아왔을 때, 중대장이 화를 내며 병력을 집합시키더니 “구타를 강력하게 하지 않는다고 더 강하게 무자비하게 구타를 하라”고 지시했다고 회고했다.³²⁾ 문제는 지휘관의 이런 지시가 지휘관 개인의 이상성격이나 돌출행동에 의한 것이 아니라 군의 공식 지휘체계 - 이미 신군부에 의해 장악된 - 를 통해 거듭 하달 된 방침이었다는 점이다. 국방부 과거사위원회의 보고서는 계엄사령부와 2군사령부 등 상부의 지시가 “공수부대원들의 과격 진압을 부채질했다”면서 군 상층부가 어떤 식으로 강경한 방침을 연속해서 하달했는지를 생생히 밝히고 있다. 계엄사 부사령관인 육군 참모총장 황영시는 “전남 대학교 소요에 단호한 계엄사의 조치를 보여주기 위하여 보안사 계통에서 전교사령관에게 지휘 조언, 강력하게 다루도록 조치해 줄 것을 요망”했으며, 2군사령관은 “전 가용 작전부대 투입”하여 “주모자 체포”하고 “단호한 조치”를 취하고, “포고령 위반자는 가용수단 동원 엄중 처리”하며 “소요자는 최후의 1인까지 추격하여 타격 및 체포”할 것을 거듭 지시했다.³³⁾ 2군사령관은 시민들의 강력한 저항이 본격화 된 5월 20일에 가서는 “계엄군의 이성적 행동”을 강조함으로써 “간접적으로나마 계엄군의 과격한 행위가 있었음을 인정”했지만, 동시에 광주 시민들의 항쟁을 “이적행위”로 규정했다. 광주항쟁의 소문이 다른 지역으로 확산되자, 계엄사령관 이희성은 5월 21일 담화문을 발표하여 광주시민들의 저항은 ‘불순분자’나 ‘고첩’들의 선동에 의한 것이라고 왜곡했다. 국방부 과거사위 보고서는 “사실을 왜곡한 채 ‘불순분자의 소행’으로 시위를 규정하는 상층부의 인식과 지침들은 공수부대원들에게 일정하게 영향을 미쳤다. 여기에서 현장에 유포된 유언비어는 공수부대원들이 ‘불순분자’의 소행으로 확신’케 했으며, “잘못된 인식은 결과적으로 공수부대원들이 시민들을 대상으로 과격진압을 하는 배경이 됐다”라고 결론지었다.³⁴⁾

당시 주한미국 대사였던 글라이스틴은 광주에서 행한 공수부대의 만행에 대한 미국의 책임문제가 제기되자, “부마사태 때 공수부대의 행동으로 보아 우리는 광주에서 그토록 잔혹한 만행이 벌어지리라고는 생각하지 않았다. 우리의 경험으로 볼 때 그것은 한국군의 행동범위에서 크게 벗어난 것이었다. 사실 광주에서의 첫 보고는 너무 무시무시한 것이어서 그 같은 잔학행위가 벌어졌다는 것을 믿을 수가 없는 정도였다”라고 말했다.³⁵⁾ 그러나 미국정부는 공수부대가 “부마항쟁을 어찌

31) 조갑제닷컴, 공수부대의 광주사태

32) 윤계걸, 1988, 앞의 글, 38-41쪽.

33) 「국방부 과거사위보고서」, 379-380쪽.

34) 같은 책, 381-382쪽.

35) 이삼성, 「광주학살, 미국·신군부의 협조와 공모」, 『역사비평』 계간 34호, 1996 가을호, 135쪽; 「항쟁일지로 본 5·18과 미국」, 5·18 구속부상자회 광주시지부 카페 게시글.

한 방식으로 진압하였는지 충분히 알고” 있었기 때문에 공수부대가 충청훈련을 강화하자 이를 예의 주시하고 있었다. 출처가 삭제된 국방정보국의 한 전문은 “79년 10월 부마사태 당시 특전사 장교와 사병들은 대갈통을 부쉘 버리겠다는 자세의 의지를 갖고 있었다”라고 쓰고 있다. 미국은 “더 나아가 공수부대가 시위하는 대학생들에게 발포할 수도 있으며 그럴 때 파급될 수 있는 문제까지 검토”하기도 하였으며, 광주에서 상황이 벌어진 뒤에는 “특전부대의 진압방법이 사태를 더욱 악화시킨다고 판단”했다.³⁶⁾

요컨대 광주에 투입된 공수부대는 부마항쟁 당시 투입된 공수부대와 똑같은 부대였지만, 박정희의 죽음이라는 충격과 12·12 군사반란 당시의 결정적 역할을 수행한 경험을 갖게 되었다. 1980년에 접어들어서는 강도 높은 충청훈련을 지속적으로 받았고, 현장에 투입된 뒤에는 일선 지휘관과 군 상층부 모두로부터 강경진압을 요구받았다. 공수부대원들은 지휘관과 군 상층부의 요구가 아니더라도 ‘불순분자’와 ‘고칩’의 선동에 의해 ‘폭도’로 돌변한 광주 시민들을 무자비하게 진압할 충분한 동인을 갖고 있었다. 반면, 조갑제는 “부마사태에서 공수부대가 한 역할은 과장된 면이 많다”고 주장했다. 부산에 투입된 공수 3여단은 10월 18일 저녁 8시 쯤 부산시 중구 남포동에서 3백 명의 시위대와 딱 한 번 부딪혀 “순식간에 이들을 박살내 버렸다”는 것이다. “그 뒤로 공수부대가 한 일은 시위진압이 아니라 주로 행인들의 구타”였다고 한다.³⁷⁾ 부산에서도 공수부대는 무자비했지만, 폭력의 강도는 광주 때에 비하면 입계점을 넘을 만한 강도는 아니었다고 해야 할 것이다. 신군부는 공수부대가 부마항쟁을 ‘성공적’으로 진압했으며, 시위 발발 초기부터 공수부대를 투입하여 강력하게 진압했으면 시위가 확산되는 일도 없었을 것이라는 ‘교훈’을 얻었다. 신군부와 공수부대는 부마항쟁 진압의 ‘성과’에 도취되어 광주에서는 시위가 발발하자마자 보다 강력하게 진압에 나섰다. 결과는 신군부의 예상과는 반대였다. 광주에서는 공수부대의 무자비한 만행이 대학생과 일부 시민들의 소규모 시위를 거대한 민중항쟁으로 바꾸어 놓은 결정적인 요인이 되었다.

4. 시민들의 반응

공수부대의 잔혹한 진압이 광주항쟁을 촉발한 직접적인 원인이지만, 저항 주체가 이 폭력을 어떻게 인식하고 반응했는가를 우리는 살펴보아야 한다. 먼저 지적해야 할 것은 부마항쟁과 12·12 사건과 광주항쟁을 거치면서 군에 대한 국민들의 인식이 크게 변화했다는 점을 지적할 수 있다. 국군은 국민의 군대다. 적어도 이론적으로는 그렇다. 이런 상식은 많은 경우 지켜지지만, 때로는 처절하게 배반당한다. 한국전쟁 전후 광범위하게 자행된 민간인 학살에서 국군은 결코 자유로울 수 없다. 그

36) 박만규, 앞의 글, 213, 220, 235쪽.

37) 조갑제닷컴, 공수부대의 광주사태.

러나 제주 4·3사건 당시에 김익렬 연대장이 이끄는 군이 보인 태도는 서북청년단같은 우익단체나 친일파들이 주도권을 장악한 경찰의 태도와는 확연히 구분되는 것이었다. 군에 대한 긍정적인 이미지는 4월혁명 당시 계엄군이 시위군중에게 보인 평화적인 태도 때문에 널리 퍼지게 되었다. 아이들이 탱크위에 올라타서 활짝 웃고 있는 사진만큼 민과 군의 친화관계를 보여주는 것이 또 어디 있을까. 전 국민은 아닐지라도 적어도 부산과 마산의 시민들에게 공수부대의 출현은 군에 대한 기존의 긍정적인 이미지를 확 바꿔버리는 계기가 되었다. 국민의 군대가 국민을 마구 두들겨 패는 믿을 수 없는 광경이 눈앞에 벌어진 것이다. 광주에서 훨씬 더 심하게 이런 일이 벌어졌을 때 시민들은 “경상도 군인이 와서 전라도 사람 씨를 말린다”는 말을 만들어 도저히 이해되지 않는 상황을 이렇게라도 설명하려고 했다. 광주에서와 마찬가지로 부산과 마산에서도 “전라도 군인이 와서 경상도 사람 다 죽인다”라는 말이 일부에서 떠돌았다고 한다.³⁸⁾ 12·12군사반란을 거치면서 군의 이미지는 다시 한 번, 이번에는 전국적으로 실추되었다. 육군참모총장과 특전사령관이 부하들에게 끌려가고, 특전사령관 비서실장 김오랑 소령 등 어제까지 동료였던 반란군이 쏜 총에 목숨을 잃었고, 하소곤 육군본부 작전참모부장은 반란군의 총에 맞아 중상을 입었다. 군의 공식 지위체계가 이 반란을 진압하지 못함으로써 한국군은 자기들끼리 총질하는 그런 군대가 되어버린 것이다.

정근식은 부마항쟁 20주년 기념 심포지엄에서 발표한 논문에서 “부마에서는 왜 광주항쟁처럼 공수부대에 대한 전시민들의 저항이 이루어지지 못하고 시위가 수그러들었는가라는 의문”을 제기한 바 있다. 그는 이 의문에 답하지 않고 “인권을 유린하는 동물적 국가폭력은 때때로 공포를 통한 침묵을 낳고, 때때로 강력한 저항을 낳는데, 이런 차이를 발생시키는 요인은 여전히 모호하다”라고 서술했다.³⁹⁾ 그로부터 10년이 흘렀지만, 아직 이 의문은 풀리지 않고 있다. 언제 대중이 어떤 방식으로 반응할 것인가를 예측하는 것은 불가능하며, 사후적으로라도 설명하기는 사실 매우 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 이 의문을 피해갈 수는 없다.

부마항쟁이나 5·18민주항쟁을 다룬 연구는 한결 같이 지역의 운동전통을 강조하고 있다. 그러나 마산에서 1960년 3·15의거의 기억이 일정하게 작용한 것 이외에 부산과 광주에서 지난 시기의 운동의 기억이나 전통이 항쟁의 발발에 영향을 미쳤다는 직접적인 증거는 없다. 항쟁 발발 이전 각 지역의 반유신민주화운동의 역량이 항쟁을 일으키는데 작용했다는 근거도 보이지 않는다.⁴⁰⁾ 주대환은 “10·18항쟁은 자연발생적인 대중봉기였다고 본다. (...) 지역적으로 경인지방 중심이었고 사

38) 조갑제, 「유고」 2, 65쪽.

39) 정근식, 2000, 「부마항쟁과 79-80 레집」, 「지역사회학」 2호, 한울, 267-268쪽.

40) 송기인 신부는 “부마항쟁은 우발적으로 폭발한 것이 아닙니다. 부산지역 재야의 오랜 뿌리들이 버텨서 예견되고 철저히 준비한 것은 아니지만 그 힘이 튀어나온 것입니다. 그러니까 일시적인 것이 아닌 축적된 힘의 표출이라 볼 수 있는 것이지요. (...) 전국 최초로 유신에 대한 대중적 항거가 일어날 수 있었다는 것은 시민의식의 결집으로 표현된 민주역량은 상당하다고 평가될 수 있습니다”라고 말했지만, 그 근거는 대단히 모호하다. 「자료집」, 143-144쪽.

회적으로는 일부 민주인사 학생들이 중심이었던 70년대 민주화 투쟁과 부마항쟁은 직접적 관련은 없다. 자꾸 그 연장선상에서 보려고 하면 안 된다고 본다. 오히려 김영삼의 제명이 직접 계기가 되었다”라고 평가했다.⁴¹⁾ 부산의 경우 지역의 중심적인 대학인 부산대학교와 동아대학교에서는 1974년 이래 한 번도 학내 시위가 일어나지 않았다. 부마항쟁에 적극 참가한 부산대 학생들은 ‘유신대학’이라는 오명을 부끄러워했고, 이화여대 등에서 남자의 성기와 가위를 그린 편지가 왔다는 근거 없는 풍문이 떠돌았다는 증언을 하고 있다.⁴²⁾ 광주의 경우, 1978년 6월 27일 전남대 교수 11명이 「우리의 교육지표」를 발표하였다가 전원 해직되고 두 명이 구속이 되는 등 크고 작은 민주화운동이 부산에 비해서는 활발하게 일어났지만, 그렇다고 이 운동이 광주항쟁 발발의 직접적인 토대가 되었다고 할 수는 없다. 부마항쟁이나 5·18 민주항쟁에서 기존의 운동진영은 그야말로 대중 속에서 1/n로 참여했다고 해도 과언이 아니다. 광주의 경우 항쟁이 부산과 마산에 비해 장기간 지속되고 잠시나마 ‘해방공간’이 열림에 따라 일정한 역할을 수행할 수 있었다. 그러나 항쟁의 발발 자체에 중요한 역할을 하였다고 하기는 어렵다.

부산과 마산, 그리고 광주에서 보다 중요했던 것은 시민들의 참여였다. 참여한 시민들의 의식을 놓고 본다면 부산과 마산에 비해 광주에서 일정한 진전이 있었다고 이야기 할 수 있을 것이다. 박정희의 갑작스러운 죽음과 유신체제의 동요는 민주화에 대한 기대를 한껏 부풀렸다. 특히 유신체제 하에서 오랜 기간 핍박받았던 김대중이 공개적인 정치활동을 재개함에 따라 광주시민들을 포함한 호남 사람들의 정치에 대한 관심과 기대는 매우 커졌다고 할 수 있다. 필자는 1979년 10월의 부마항쟁 당시의 부산과 마산 시민들의 정치의식에 비해 1980년 5월 광주 시민들의 정치의식이 일정하게 앞서 있었다고 생각하지만, 이것은 어디까지나 광주 시민들이 부마항쟁의 결과 열리게 된 새로운 정치 환경의 덕을 입었기 때문이다. 1979년 10월부터 1980년 5월까지의 기간은 한국 현대사에서 해방직후의 3년, 4월혁명 직후의 1년과 더불어 드물게 찾아온 열린 공간이었다. 그 7개월은 유신체제를 지탱해온 긴급조치가 해제되고, 옥문이 열리고, 말의 자유가 회복되고, 학생회가 조직되고, 변화의 기대감을 가슴에 품게 된 그런 기간이었다.

공수부대의 무지막지한 진압을 접했을 때의 상황도 부산과 마산의 경우와 광주의 경우가 일정하게 달랐다. 부산과 마산은 아무도 예상하지 못했던 대단히 격렬한 시위를 겪은 뒤에 공수부대가 투입되었다. 파출소의 파괴와 방화, 세무서 습격, 공화당사 습격, 언론사 습격 등은 시민들의 분노가 자연스럽게 표출된 것이었지만, 이런 격렬한 행동을 감행한 시민들도 이런 행동이 실정법 위반이며 탄압의 대상이 될 수 있다는 것을 너무나도 잘 알고 있었다. 공수부대의 무자비한 행동은 시민들의 예상치를 뛰어넘는 것이었지만, 또 한편으로는 그런 탄압은 올 것이 온 것일 뿐이었다. 반면 광주에

41) 「자료집」, 213쪽.

42) 「자료집」, 87, 89, 107, 120, 134, 147쪽의 증언.

서 공수부대의 폭력진압은 참으로 느닷없는 것이었다. 광주에서 시민들은 먼저 파출소를 파괴하지도 않았고, 세무서를 습격하지도 않았고, 언론사에 불을 지르지도 않았고, 단지 구호를 조금 외쳤을 뿐이다. 그런데 부마항쟁의 진압에서 시위의 발생 초기에 강력히 진압해야 한다는 것을 교훈으로 삼은 공수부대의 과잉진압에 희생양이 되었을 뿐이다. 앞서 살펴본 것처럼 광주에서의 공수부대의 폭력은 부산과 마산에서보다 훨씬 강도 높은 것이었다. 뽕뽕 얼어붙었던 유신체제하에서 상상할 수 없었던 격렬한 시위를 통해 그동안의 불만을 한껏 분출하였던 부산과 마산 시민들은 공수부대의 강력한 진압이 시작되었을 때 이미 자신들이 가진 에너지를 모두 소진했던 것일지도 모른다.

반면 박정희가 죽은 뒤 7개월 동안 민주화에 대한 높은 기대치를 키워온 광주시민들은 아직 자신들의 에너지를 간직하고 있었다. 처음 공수부대의 진압이 시작되었을 때, 광주시민들은 공포에 떨며 도망쳤다. 비무장의 시민이 잘 훈련되고 악에 바치고 무장한 공수부대와 일 대 일로 맞선다는 것은 상상하기 어려운 일이다. 그런데 공수부대의 강경진압이 반복되다 보니 도망가던 시민들도 공수부대의 약점을 보게 된 것이다. 시위 가담자를 끝까지 추격해 검거하거나, 무자비하게 가격하는 공수부대의 진압방식은 추격하던 공수부대원들을 개별화시키고 고립시켰다. 분노한 시민들은 결코 혼자가 아니었다. 5월 18일과 19일 오후까지는 시민들이 공수부대에 일방적으로 쫓겼다면, 5월 19일 저녁부터는 몽둥이를 들고 바리게이트를 쌓으며 공수부대에 맞서기 시작했다. 개별화된 공수부대원들은 분노한 시민들의 표적이 되었다. 시위의 싹을 초기에 자르려던 신군부의 강경진압이 도를 넘어서게 되자, 시민들의 강력한 반발이라는 예기치 않은 결과가 빚어진 것이다. 부산과 마산에서도 데모학생이 맞아 죽었다는 유언비어가 돌았고, 노승일 등 2명이 이런 유언비어를 퍼뜨린 혐의로 구속되었다. 그러나 아무도 시신을 보지 못하였다. 시신이 주는 효과는 컸다. 마산 3·15의 거 당시에도 경찰의 발포로 20여 명이 숨졌다. 그러나 경찰의 발포나 20여 명이나 목숨을 잃었다는 사실이 시위의 확산을 가져오지는 않았다. 4·19혁명을 직접적으로 촉발시킨 마산의 2차 의거는 3월 8일 행방불명된 김주열의 시신이 눈에 최루탄이 박힌 참혹한 모습으로 마산 앞바다에 떠오른 4월 11일에 일어났다.

부산의 경우 공수부대의 폭력으로 많은 부상자가 발생하자 시 당국이 무료 치료를 결정⁴³⁾했지만, 엄청나게 많은 공수부대가 시내 도처에서 폭력을 행사한 광주의 경우 부상자에 대한 대책은 세워지지 않았다. 특전사가 작성한 「광주소요사태 진압작전(총괄)」이라는 문건은 “소요 진압 간 발생 부상자 후송 대책 결어로 장기간 노상방치로 균중 자극”했다고 분석했다.⁴⁴⁾ 계엄군은 5월 20일 밤 광주역 앞에서 처음으로 발포를 감행했지만, 시위대를 막지 못하고 퇴각하고 말았다. 이 때 현장에서 희생된 시민 두 명의 시신이 발견됐다. 시민들은 “군용 지프차 뒤에 손수레를 연결해서 그 위에 시체

43) 조갑제, 「유고」 2, 65쪽.

44) 특전사, 「광주소요사태 진압작전(총괄)」, 1980, 「국방부 과거사위보고서」 390쪽에서 재인용.

를 싣고 대형 태극기를 덮어 시내로 천천히 지나갔다.” 태극기 아래로 피 묻은 맨발이 보였다고 한다.⁴⁵⁾ 시민들은 5월 18일 시작된 공수부대의 만행으로 여러 명이 희생되었다고 믿고 있었지만, 그때까지 정부는 단 한명의 민간인 희생자가 발생하지 않았다고 강변하고 있었다. 시신을 본 시민들의 감정은 더욱 격해졌다. 도청에서 공수부대의 대대적인 발포가 자행된 운명의 5월 21일 오후 1시를 몇 시간 앞 둔 때의 일이었다.

민중운동사 또는 민주화운동사로서의 부마항쟁과 5·18민주항쟁의 연구에서 뜨거운 감자 노릇을 하는 것은 해당 지역이 배출한 정치인인 김영삼과 김대중이 처한 상황이 사건 촉발의 계기로서 얼마만큼 작용했느냐 하는 것이다. 부산과 마산에서 처음 시위를 촉발한 학생운동의 주역들은 김영삼이라는 변수를 중요하게 여기지 않았다. 예컨대 부산대 10·15유인물 사건의 이진걸은 “당시 김영삼씨의 의원직 제명문제에 깊은 관심을 기울인 적은 없었다”라고 증언했으며, 당시 경남대생이던 정성기 교수도 “김 총재 제명”사건은 계기 중의 하나에 불과하다고 말하고 있다.⁴⁶⁾ 이런 입장은 대체로 “항쟁 첫날은 10쯤 광복동지역 시위군중 속에서 ‘김영삼!...’, ‘김영삼!...’하고 연호가 터져 나오자, 다른 한쪽에서 ‘여기서 김영삼이가 왜 나와? 우리가 김영삼이 위해 데모하나’라는 즉각적인 반발이 튀어나왔다”라는 서술을 그 대표적인 증거로 제시한다. 그러면서도 이 자료는 10월 18일의 남포동지역 시위에서 “김영삼제명 철회!”의 구호가 비교적 많이 나왔다는 사실을 부인하지는 않는다. 「자료집」, 275쪽. 당시 엠네스티 부산지부 간사로 활동했던 허진수는 10월 18일 시위에서는 “김영삼 제명 철회!”라는 구호가 다른 때보다도 상대적으로 많이 나왔다고 증언했다.⁴⁸⁾

당시 나름대로 사회과학을 공부하고 민중적 시각을 갖고자 했던 학생운동의 주역들이 김영삼의 제명문제를 중시하지 않았다는 것은 사실일 것이다. 그러나 학생 시위가 일반시민들의 대규모 참여로 발전해가는 과정은 김영삼의 의원직 제명이라는 변수를 빼놓고서는 설명할 수 없을 것이다. 특히 한국현대사에서 특별한 위치를 점하는 민중봉기인 부마항쟁과 5·18민주항쟁이 각각 김영삼의 제명과 김대중의 구속이라는 계기를 갖고 있다는 점을 우리는 무시해서는 안 된다. 1987년의 6월항쟁이 폭발적인 대중 참여를 보일 수 있었던 것 역시 김영삼과 김대중이 적극적으로 항쟁에 참여하였다는 사실을 떠나서 설명할 수 없다. 부마항쟁과 5·18 민주항쟁을 비교하면서 박철규가 던진 질문, “항쟁이 증폭되게 된 결정적인 계기가 무엇이었을까? 그것을 부마항쟁의 경우 김영삼의 제명, 5·18민주항쟁의 경우 김대중의 구속과 학살을 강조하여 설명하면 민중항쟁이 폄하되는 것일까? 만약 김영삼 제명과 김대중의 구속이라는 정치적 압살 행위가 없었더라면 이 두 항쟁의 향방은 어떻게 되었을

45) 전남사회운동협의회 편, 「죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어」, 1985, 풀빛, 106쪽.

46) 「자료집」, 89, 91쪽.

47) 「자료집」, 275쪽.

48) 「자료집」, 141쪽.

까?”라는 질문은 여전히 유효하다.⁴⁹⁾ 김영삼과 김대중이라는 두 변수가 양대 민주항쟁의 촉발에서 갖는 위치를 우리가 과소평가해서는 안 되는 이유는 두 항쟁이 발발하고 한 세대가 지난 오늘에 이르기까지 우리가 지역주의의 저주받은 유산을 떨쳐내기 못하고 있다는 점만 보아도 분명해진다.

5. 맺음말

한국 정치를 지배해온 지역주의의 영향 안에 살고 있는 우리는 때로 부마항쟁과 광주항쟁이 서로 결합하는 난감한 모습을 경험하곤 했다. 이제 한 세대가 흐른 상황에서 우리는 두 항쟁의 차이뿐만 아니라 두 항쟁이 어떻게 서로 연결되어 있는지를 살펴보아야 한다. 두 항쟁을 별개의 또는 서로 대립하거나 결합하는 사건사로 인식하게 만드는 지역감정이라는 우리 눈에 낀 콩깍지를 벗어야 한다. 부마항쟁이 없었다면 광주 5·18민주항쟁은 일어나지 않았다. 국가폭력이라는 측면에서 볼 때 부마항쟁과 광주항쟁은 광주에서 발생한 수많은 사상자 때문에 큰 차이가 있는 것으로 보일 수 있다. 그러나 이 차이가 두 사건 사이의 운명적인 연결을 가려서는 안 된다. 광주학살은 어쩌면 부산과 마산에서 벌어졌을지 모를 학살이 김재규의 박정희의 사살이라는 변수 때문에 시간을 미루고 공간을 바꿔 일어난 것이다. 또 부마항쟁과 5·18민주항쟁은 한국현대사에서 하나의 전환기의 시작과 끝을 이루는 결절점이기 때문에 정근식이 지적했던 것처럼 크게 보아 하나의 국면 속에서 이해되어야 한다. 부마항쟁은 철웅성 같아 보이던 유신체제의 약점을 강타했고, 그 결과 유신체제는 머리를 잃고 비틀거리게 되었다. 흔히 ‘서울의 봄’이라는 매우 중앙에만 편중된 명칭으로 불리는 박정희 없는 박정희 체제의 부활이나, 민주화냐의 기로에 섰던 과도기는 부산과 마산이 촉발한 놀라운 붕괴로 시작하여 광주에서의 기록한 패배로 마무리되었다.

많은 사람들은 부마항쟁과 5·18민주항쟁을 미완의 항쟁이라 부른다. 3·1운동도 독립을 쟁취하지 못했으니 미완이요, 8·15해방도 외세의 개입과 분단으로 이어졌으니 미완이요, 4월혁명도 미완이요, 부마항쟁과 5·18민주항쟁도 미완이요, 6월항쟁도 다 미완의 투쟁이다. 역사란 어차피 만들어가는 것이고, 진행형이기 때문에 어쩌면 역사의 완성이란 있을 수 없는 일인지도 모른다. 이제 한 세대가 흐른 상황에서 돌이켜볼 때 부마항쟁과 광주항쟁을 여전히 미완의 영역에 묶어두어야 할까? 패배의 책임이 어찌 부산·마산시민과 광주시민에게만 지워져야 하는가? 특히 부마항쟁을 미완의 항쟁으로만 인식하는 것은 더욱 문제가 크다. 아무도 5년 동안 단 한 번도 껍 소리 지르지 못했던 부산의 학생운동이 그런 거대한 항쟁을 낳으리라고는 생각도 하지 못했다. 부마항쟁은 10·26사건의 직접적인 계기가 되었다. 비록 “유신정권의 종식이 최종적으로 권력 내부의 암투로 인한 최고권

49) 박철규, 「5·18민주항쟁과 부마항쟁」, 학술단체협의회 편, 「5·18은 끝났는가」, 풀빛, 182~183쪽.

력자의 제거방식으로 이루어졌다는 것은 더 큰 항쟁과 희생을 필요로 하게 된다는 것을 의미”했고, “10·26에서 보여지는 최고권력자의 ‘비극적 죽음’은 부마항쟁을 제대로 평가할 수 있는 기회를 박탈”한 것이었지만⁵⁰⁾ 부마항쟁은 누구도 예상하지 못하고 꿈도 꾸지 못한 엄청난 변화를 가져온 것이었다. 그런 부마항쟁을 미완이라고 부르는 것은 우리의 역량을 비현실적으로 과대평가했기 때문일 것이다. 부마항쟁과 5·18민주항쟁의 발발에서 김영삼의 의원직 제명과 김대중의 구속이 결정적인 요인으로 작용한 사실을 인정하는 것을 꺼려하는 것도 비현실적인 태도이다. 분단과 한국전쟁의 학살과 질식할 것 같은 반공주의가 한국 정치에 가했던 제약과 민중들의 역량이 철저히 파괴되었던 쓰라린 경험을 떠올린다면 대중들이 자기 지역이 배출한 유력한 정치인의 운명에 민감하게 반응한 사실을 있는 그대로 인정해야 할 것이다. 부마항쟁과 광주항쟁을 겪고 한 세대가 지난 지금에도 우리는 그 제약에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

광주의 투사들이 당시 인식하지는 못했겠지만 - 어쩌면 너무나 당연한 성과였기에 - 광주항쟁은 부마항쟁이 거둔 성과위에서 시작된 항쟁이었다. 부마항쟁에서는 사망자가 발생하지 않았지만, 광주에서는 많은 사람이 죽었다. 그런데 광주가 한국의 민주화운동사에서 특별한 위치를 점하게 된 것은 27일 새벽 도청에 남은 사람들 때문이었다. 이들의 거룩한 패배와 장엄한 좌절은 ‘살아남은 자의 슬픔’이라는 새로운 DNA를 동시대인들의 가슴 속 깊숙이 박아 넣었다.⁵¹⁾ 부마항쟁에서는 이런 직접적인 경험은 발생하지 않았다. 정근식은 “‘해방광주’와 ‘생존과 진실 사이에서 미래를 향해 기꺼이 자기희생을 선택하는 역사적 결단과 그 과정에서의 고뇌’ 경험은 쉽게 이해되지 않고 또 공감하기도 어렵다. 이것은 부마와 광주의 경험 사이에 정치적 지역주의가 끼어들 여지를 남겨두었음을 의미한다”라고 지적했다.⁵²⁾ 광주의 죽음은 부산을 포함하여 전국 각지에서 수많은 열사들을 낳았다. 부마항쟁은 광주항쟁을 낳았고 광주는 6월항쟁을 낳았다. 이제 부마와 광주의 성과였던 민주주의가 심각하게 위협받고 있는 상황에서 우리는 두 항쟁의 30주년 기념일을 맞게 된다. 이 위기상황을 돌파할 수 있는 힘은 부마항쟁과 광주항쟁을 연속선상에서 파악할 때만 나올 수 있는 것이 아닐까?

50) 정근식, 앞의 글, 279, 281쪽.

50) 정이에 대해서는 필자의 미발표 원고 「죽음의 자각 - 5·18민주항쟁 시기 죽음과의 대면이 민주화운동에 미친 영향」을 참고할 것.

50) 정근식, 앞의 글, 282쪽.

5·18민중항쟁이 국가보훈정책에 미친 영향

5·18관련정책의 한계와 과제를 중심으로¹⁾

정 용 화²⁾

제 I 장 머리말

제1절 연구의 목적

5·18민중항쟁과 관련된 연구는 “5·18은 아직도 계속되고 있다!” 또는 “5월은 아직 끝나지 않았다!”는 전제아래, 그리고 “5·18은 아직 해결되지 않았다!”는 인식아래 가능하고 유효하다. 2010년이면 5·18민중항쟁이 일어난 지 30년이 된다. 지난 30년을 되돌아보면서 반성하고, 현재를 직시하면서 진단하는 것은 매우 중요한 작업이다. 그러한 작업과정을 거쳐야만 바람직한 미래를 전망할 수 있기 때문이다.

1980년 5월18일 일어난 5·18민중항쟁(이하 5·18, 또는 5·18항쟁)은 그동안 우리 사회의 여러 분야에 많은 영향을 끼쳐왔다. 정치·경제·사회·문화적 측면에 있어 그 영향을 미치지 않은 분야가 없을 정도로 5·18은 우리나라 현대사에서 막중한 영향력을 행사해 왔다. 그 가운데서도 특히 이 연구는 (재)5·18기념재단의 2009년도 지정과제로서, ‘5·18민중항쟁이 국가보훈정책에 미친 영향’을 알아보는 것을 목적으로 하고 있다. 5·18관련자들이 이미 5·18민주유공자가 된 지금, 그들을 관리하는 정부부처는 국가보훈처다. 이런 점을 감안하면 5·18이 국가보훈정책(이하 보훈정책)에 끼친 영향을 논할 필요도 없을 것이다. 80만 명에 육박하는 보훈대상자 가운데 5·18관련 피해자는 불과 0.5%(4,059명)에 해당되지만, 그럼에도 불구하고 5·18민주유공자 제도가 신설됨에 따라

1) 이 글은 (재)5·18기념재단의 2009년도 지정과제 연구지원에 의하여 작성되었다.
 2) 정용화(鄭龍和) : 광주서중·일고 졸업, 전남대 국어국문학과 졸업(중등국어 2급 정교사), 행정학 석사(조선대), 행정학 박사과정 수료(전남대), 전남일보 사회부·정치부기자, 광주매일신문 사회부장·정치부장·논설위원, 한국기자협회 광주·전남기자협회 제27대 회장, 5·18기념재단 상임이사, (사)들불열사기념사업회 제2대 이사장 등 역임.

국가보훈정책이 확대되었다는 것은 부정할 수 없다. 5·18은 워낙 커다란 사건이었고, 민주유공자의 숫자가 중요한 것이 아니라 5·18이 갖는 성격 때문에 훨씬 더 큰 파장을 불러 일으켰다고 판단된다. 그러므로 5·18이 우리나라 보훈정책에 어떤 파장을 불러일으켰는지, 어떤 한계가 있고 어떤 과제들이 남아있는가를 알아보는 것은 중요하고도 의미가 있다고 하겠다.

5·18항쟁은 한국 현대사에서 민주화를 요구하는 국민들의 열망이 분출된 것을 계기로 중요한 분수령을 이룬 사건이었다. 당시 신군부의 5·17전국비상계엄 확대로 시작된 ‘광주양민학살’³⁾은 대학생들과 광주시민들의 분노를 촉발시켰고, 급기야 민중항쟁을 불러일으켰다. 결국 5·18은 민주주의와 인권의 신장 측면에서는 물론이고 반제국주의적 인식확산의 단초가 되었으며, 통일에의 열망을 고조시키는 분위기를 형성하였다.

5·18항쟁에 참가한 관련자들은 당시 형법상 내란 수괴에서부터 내란주요임무종사자, 소요죄 위반, 계엄포고령 위반 등 내란폭도로서 법적 책임을 짊어지지 않을 수 없었다. 그 후, 5·18관련자 및 종교계와 대학생, 그리고 국민들은 1980년대 초반부터 진상규명, 책임자 처벌, 명예회복, 집단 및 개인배상, 기념사업 및 정신계승 사업추진 등 ‘5·18해결과제 5대원칙(解決課題 五大原則)’⁴⁾을 산발적으로 제시하며, 꾸준하게 정신계승투쟁을 전개하여 왔다. 이에 따라 5·18이 일어난 지 10여년 만인 1990년 7월14일, ‘광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률(이하 5·18보상법)’이 제정되어 민주화운동 관련 피해자로서 금전적 보상을 받았고, 1995년 12월19일 5·18이 일어난 지 15년 7개월 만에 ‘12·12 및 5·18관련자 처벌을 위한 5·18민주화운동 등에 관한 특별법(이하 5·18특별법)’과 ‘헌정질서 파괴범죄의 공소시효에 관한 특별법’을 제정해 형식적으로나마 책임자들을 처벌하였으며, 2002년에는 발발 22년 만에 ‘광주민주유공자 예우에 관한 법률(이하 5·18유공자법)’이 제정·공포되어 국가보훈처가 관리하는 5·18민주유공자(이하 5·18유공자 또는 민주유공자)가 되었다. 세계사적으로나 국내적으로 볼 때 유례가 없을 정도로 빠른 시간에 내란폭도에서 민주유공자로 진행되었으며, 세계 최초의 민주유공자 제도가 신설되는 신기원을 이룩하였다. 이 과정에서 5·18관련정책이 제도 속에 안착한 것까지는 5·18해결과제의 목표를 일정부분 달성한 것이라 평가할 수 있다.

3) 사회학자 및 정치학자들이 ‘광주양민학살’이라고 정의하고 있는데, 이는 한국전쟁이나 베트남전쟁에서 양민학살이 등장하기 때문에 그것을 연상해서 붙여진 것으로 사료된다. 실제로는 ‘광주시민학살’이라는 용어의 표현이 더 사회과학적이고 타당한 것으로 생각된다. 양민(良民)이란 선량한 백성을 뜻하며, 역사적으로 옛날 제도에서는 양반과 천민 사이의 중간 계층, 즉 천역(賤役)에 종사하지 않는 백성을 말한다. 양인(良人)이라고도 한다. 이와 비슷한 말로 민간인(民間人)이라는 말이 있는데, 이는 관리나 군인이 아닌 보통 사람을 뜻한다. 일반인이라고도 한다. 양민학살과 민간인 학살은 대개 같은 뜻으로 사용된다. 양민학살이 먼저 쓰인 건 양민이란 단어가 순수하게 농사짓는 사람들을 뜻했기 때문이다. 그리고 민간인은 오늘날에 와서 전쟁에 참여하지 않은 사람들, 즉 일반적인 사람들을 뜻한다.

4) ‘5·18민중항쟁 해결과제 5대원칙’은 1980년대 5·18 이후, 5·18관련 제 단체들이 워크숍을 통해 결론을 내린 뒤, 행동지침으로 삼았던 5·18민중항쟁 정신계승투쟁목표의 내용이다. 이 연구에서는 대부분의 기본논리나 변수를 ‘5·18민중항쟁 해결과제 5대원칙’에 중점을 두고 서술할 것이다.

그러나 5·18관련자들은 내란폭도에서 민주유공자가 되기까지의 그 과정에서 험난하고 지난한 세월을 견뎌내야만 했다. 1980년대 한국 사회변혁운동(또는 민주화운동)의 대명사처럼 되어 있는 5·18항쟁은 가해자와 피해자 간에, '해결원칙'과 '사태수습정책' 간의 첨예한 대립으로 오래 동안 갈등의 시간을 가질 수밖에 없었다.⁵⁾ 임기응변식으로 봉합된 5·18관련정책은 5·18관련자나 국민들이 희망하는 방향으로만 처리되지 않았으며, 정치적 이유나 영향에 따라 또는 행정편의주의 때문에 경로의존성의 행태를 보여주었다. 물론 현재까지도 진행형이다.

결과적으로 5·18관련자들은 민주유공자가 된 지금까지도 5·18민주유공자정책에 대해 근본적인 회의감을 가지고 있다. 이는 사회변혁운동(민주화운동)에서 정당한 행위를 한 것에 대하여, 집단이나 개인에 대한 철저하고도 완벽한 해결이 되지 못했음을 의미하는 것이기도 하다.⁶⁾ 아울러 5·18 민주유공자가 된 후에도 보훈대상자 간의 형평성 문제가 제기되면서, 우리나라 보훈정책 전반의 형평성에 문제가 야기되는 상황에 이르렀다.⁷⁾ 우리나라 보훈정책은 그동안 형평성 문제로 골머리를 앓아오다 최근 국가보훈제도를 50년 만에 전면 개편한다고 한다.⁸⁾ 이 또한 보훈대상자들의 불만을 불러일으킬 수밖에 없을 것이다.

여하튼 태생적·법리적·제도적 한계를 가지고 시작된 5·18관련정책과 제도는 현재의 상태에 안주하면서, 5·18의 진상규명과 정신계승 등의 해결과제는 뒷전으로 밀어둔 채 과거를 회상하고 추념하는 상태에 그쳐버릴 위험성이 높다. 5·18관련정책과 제도가 정착되어온 과정의 경로가 역사적 제도주의에서 말하는 경로의존성을 드러내고 있는 상태라면, 현재 상태에서 5·18항쟁과 국가보훈정책의 연관관계를 살펴볼 수 있을 것이다. 이것은 또한 5·18관련정책의 경로의존성 때문에 가질 수밖에 없었던 5·18관련정책의 한계와 과제를 들추어내면 자연스럽게 증명될 수 있다.

이 연구에서는 5·18민중항쟁이 국가보훈정책에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보고자 하는 것이지만, 5·18의 상처를 수습·치유하려는 역대정권차원의 5·18관련정책과 제도가 어떻게 왜곡되어 경로의존성을 가질 수밖에 없었는가를 살펴보는 것이 우선적 과제이다. 즉, 이 과정의 5·18관련정

5) 어떤 일정한 원칙(또는 법칙)이나 현실 사이에는 상당한 괴리감이 있게 마련이다. 아울러 어떤 정책이나 제도가 임안될 때부터 이후 실행되고 정착되기까지는 영향력을 행사하는 여러 세력변수들 간의 첨예하고 치열한 대립과 타협이 반복적으로 진행될 수밖에 없다.

6) 이것은 기려야할 5·18정신을 끝까지 완벽하게 정립하지 않고, 어정쩡한 상태에서 무마하고 마무리하려는 정통성 없는 정권의 속성이 드러난 것이라 할 수 있다.

7) 사실 정책의 형평성 문제는 실로 복잡하다. 획일적이고 인플레이션으로 정돈되기는 어려운 것이다. 이는 형평성을 손에 쥐어줄 수 있는 것이 아니고, 형평성의 징후나 증거에 가까운 현상만을 포착할 수 있기 때문이다.

8) 주요내용은 국가유공자로 단일하게 운영돼 온 국가보훈제도가 국가유공자와 보훈보상대상자로 이원화하여 분류한다는 것과 2011년 신규 등록자부터 적용·시행한다는 것이다. 그러나 기존 등록자들은 현행제도를 그대로 적용받게 된다. 국가보훈처 보도자료(2009년 9월 2일자) 참조.

책 변천과 경로를 살펴보고, 내용을 비교분석하면서, 아직도 해결되지 않은 5·18관련정책의 문제점과 향후 과제를 살펴보는 것이 이 연구의 목적이다.

제2절 연구의 방법과 범위

이 연구에서 사용하는 용어는 대부분 제도적 또는 법률적 용어를 채택했으나, 학계에서 정리한 용어나 일반적으로 쓰는 용어의 경우에도 상황에 따라 적절하게 혼용하려 한다. 예를 들어, 제도적·법률적 용어로는 ‘5·18민주화운동’이지만 학계와 일반 시민사회에서는 ‘5·18민중항쟁’ 또는 ‘5·18광주민중항쟁’이라 쓰고 있으며, 1980년 5월18일 이후 한동안은 정권이나 언론이 ‘광주사태’라는 용어를 사용하기도 하였다. 정권이나 언론 차원에서 ‘광주사태’의 치유·수습·보상·해결책 등의 용어가 병용되어 오다가, 1988년 4월 1일 당시 노태우대통령 대국민담화에서 ‘민주화를 위한 노력의 일환’으로 평가되고, 이어 같은 해 11월26일 대통령 특별담화에서 ‘5·18광주민주화운동’으로 명명된 뒤부터 최근에는 공식적으로 ‘5·18민주화운동’으로 사용되었다. 이 연구에서 생소한 용어의 뜻이나 해석이 필요할 때는 적절하게 주석처리나 용어의 정리를 붙여 이해를 돕고자 한다.

연구 자료는 5·18관련정책에 대한 정부 부처, 특히 행정안전부와 국가보훈처, 광주광역시 등 자치단체 자료 및 관련 보고서, 단행본, 학위논문, 신문, 인터넷자료 등을 활용하였고, 기초문헌조사를 토대로 기존자료 위주의 서술적 방법을 사용하였으며, 관계자의 면접(이메일, 전화)을 통해 부족한 부분을 보충하고자 한다.

연구의 방법은 역대 정권의 5·18관련정책을 역사적 제도주의 입장에서 분석하는 틀을 마련해, 5·18관련정책의 변천과정을 비교·분석하면서 파악하는 방법을 채택하고자 한다.

연구의 범위는 5·18관련정책의 경로를 개괄적으로 살펴보면서, 5·18관련정책의 한계와 과제를 파악하고자 하는 것이다. 5·18관련정책의 기간에 있어서 가능한 한 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부에 국한하고, 여러 문제나 과제들 중 5·18민주유공자정책을 중심으로 5·18보상법과 5·18특별법 및 5·18민주유공자법 등의 제도에 한정시키고자 한다. 즉, 제도에 있어서 조직과 관리주체, 정치·경제·사회·문화적 환경을 세세하게 분석하지 않고, 정치·사회적 환경을 위주로 5·18보상법의 태동에서부터 현재까지의 과정을 개괄적으로 살펴보는데 주력하려 한다.

앞에서 제시한 연구목적에 부합하도록 본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있다. 제I장에서는 연구목적과 방법 및 범위를 정하고, 제II장에서는 이론적 배경과 경로의존성의 분석틀을 제시하려 한다.

제Ⅲ장에서는 5·18관련정책의 경로의존성을 살펴보면서, 태생적·법리적·제도적 한계 등을 알아보고, 5·18민주유공자정책의 과제에 대해 적시하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 5·18민주유공자제도를 신설함으로써 국가보훈정책의 범주가 확대되는 한편, 형평성의 확보가 과제로 등장하였음을 지적하려 한다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 연구요약과 연구결과의 시사점을 서술하고자 한다.

제Ⅱ장 이론적 배경과 분석틀

제1절 역사적 제도주의와 경로의존성

1. 신제도주의의 최근 경향과 수렴성

제도는 무(無)의 상태에서 창조되는 것이 아니라 기존의 제도적 틀 속에서 설계되고 변화하기 때문에 인간의 의도성이 영향을 미칠 수 있는 범위는 제한적일 수밖에 없다. 아울러 기존의 제도적 틀이 제도변화의 과정을 지속적으로 제약 또는 관여하면서 영향을 미치게 된다. 특정한 제도는 일단 형성되면 지속되고 강화되는 경로의존성을 띠기 때문에, 제도변화를 이해하기 위해서는 역사에 대한 이해가 필수적이다. 역사란 무엇일까? Carr는 ‘역사란 무엇인가?(What is History)’에서 “역사란 역사가와 사실의 부단한 상호작용의 과정, 즉 현재와 과거의 끊임없는 대화”라고 설파했다. 역사란 본질적으로 현재의 눈을 통하여 현재의 문제를 비추어서 과거를 봄으로써 성립하며, 역사가의 주요임무는 기록에 있는 것이 아니라 평가에 있는 것이라는 뜻이다.⁹⁾ 인류역사란 인간이 이룩한 문명과 문화의 흐름에 대한 해석이라고 볼 수 있는데, 좀 더 쉽게 말해서 사람들이 살아 왔던, 살고 있는, 살아 갈 이야기들이라 할 것이다.

일반적으로 인류역사에서 사회변혁운동은 위기와 기회를 동시에 수반하는데, 이 위기와 기회에 대응하기 위해서는 바람직한 정책을 입안하고, 그것을 올바른 제도로서 정착시켜 사회 안정화와 정진계승에 기여해야 한다. 그런 의미에서 정책과 제도는 불가분의 관계가 있으며, 정책의 변혁적 개혁과 경로의존의 현실안주가 부단하게 교차하면서 사회는 변화해 간다고 볼 수 있다. 이러한 현상

9) 김현모 역, 『역사란 무엇인가(E. H. Carr, What is History)?』, 탐구신서36, (서울, 탐구당, 1990). : E. H Carr는 1892년 영국태생으로 1916년에 영국 외무성에 들어가 20여 년간 외교관으로 활동했으며, 1919년에는 영국 대표단의 한 사람으로 베르사이유 강화회의에 참석하기도 했다. 그 후 한때 <더 타임즈(The Times)>지의 편집인을 역임한 적이 있으며, 학계에 투신해서는 웨일스 대학 등에서 국제정치학 교수로 재직하다가, 1955년부터 1982년 타계할 때까지 대학에서 소비에트 러시아사 연구에 전념하였다. Carr는 ‘역사란 무엇인가(What is History)?’의 결론에서 ‘역사란 바로 과거와 현재의 대화’라고 주장했다.

들에 대한 파악과 분석방법에 있어, 신제도주의 이론은 한 측면에서 사회변화의 분석을 위한 이론적 자원을 제공하고 있다.¹⁰⁾ 이런 사회현상들에 대해 최근 자주 사용되고 있는 것이 역사적 제도주의 입장에서 해석하는 방법론이다. 신제도주의는 제도를 중시한다는 점에서 구제도주의와 동일선상에 있지만, 사회현상에 대한 인과관계를 밝히려는 분석적 접근이라는 점에서 행태주의와 방법론적 시각을 공유하고 있다.¹¹⁾ 신제도주의적 접근방법의 특징은 정치·경제·사회·문화적 현상을 설명함에 있어서 ‘맥락(context)’의 중요성을 강조한다는 것이며, 이러한 맥락 자체가 곧 제도를 의미하게 된다.¹²⁾

신제도주의는 크게 세 가지의 흐름으로 나누어진다. 사회학적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 역사적 제도주의가 바로 그것인데, 그 차이는 다음과 같다.

① **역사적 제도주의**는 이익과 문화의 절충형태이다. 제도가 문화라는 의미로 해석되지만 이것이 역사적으로 흘러감에 따라 개인의 행동과 선호에 반영될 수 있다는 것이다. 역사적 제도주의에 따르면 제도가 이루어질 때 정책형성이 이루어지고, 일단 이것이 이루어지면 지속되게 되고, 그 결과 미래의 정책에도 영향을 미친다는 것이다. 이러한 역사가 지속되는 것은 ‘일정한 경로를 통해서인데, 이것을 경로의존성 또는 경로종속성(path dependency)이라 한다.

② **합리적 선택 제도주의**는 보다 분명하게 이익의 입장에 선다. 즉 개인은 자신의 이익을 극대화하고자 하며, 단지 제도가 그것을 규제할 뿐이라는 것이다. 규제는 게임의 뺑깍이라는 방식으로 이루어지는데, 그 방식은 조직이나 국가에 따라 다를 수밖에 없다는 것이다. 합리적 선택 제도주의는 인간의 합리적이고 자발적인 선택에 의하여 제도 내지 정책이 형성되고 지속된다고 보고 있으나, 사회관계의 영향력을 경시하고 있다.

③ **사회학적 제도주의**는 분명하게 문화의 입장에 선다. 문화는 조직상황의 관습, 관습, 의식, 신화, 전통이며, 구성원들이 따라야할 구속의 목록이다. 문화는 조직이 왜 생존·성장해야 하는지에 대한 정당성을 부여해 주며, 조직구성원들이 왜 그렇게 해야 하는지(행동해야 하는지)에 대한 규범

10) 정용덕 외, 『신제도주의 연구』, (서울, 대영문화사, 1999), p.9. : 시대의 흐름에 따라 사회과학 연구의 중심 개념도 점차 변화하고 있다고 보는 견해가 설득력을 갖는다. 1960년~1970년대에는 사회과학 연구의 중심개념이 집단(group)에 있었다면, 1980년대에는 국가(state)에 있었고, 최근에는 제도(institution)가 사회과학 연구의 중심 개념이 되고 있다. 최근 정치·경제·사회·문화현상을 설명함에 있어서 제도를 중심 개념으로 하는 학파를 지칭해 신제도주의(new institutionalism)라 부른다. 신제도주의는 행태주의(behavioralism)의 한계를 극복하기 위한 대안으로써 1980년대 이후 구미(歐美) 학계를 중심으로 발전되어진 사회과학의 새로운 패러다임(paradigm) 중 하나이다.

11) 염재호, 「국가정책과 신제도주의」, 『사회비평』제11호, (1994).

12) 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』, (서울, 다산출판사, 2003), pp.6~7. : 제도에 관한 개인의 행위에 영향을 미치는 ‘구조적 제약’을 의미한다.

13) 하연섭, 앞의 글, pp.6~7. : 역사적 제도주의는 제도가 행동을 규제한다는 점에서는 합리적 선택 제도주의와 일치하지만, 이 제도의 형성과 발전을 역사를 중심으로 해서 본다는 점에서는 차이가 있다. 역사적 제도주의는 정치학에서 발전된 신제도주의이다.

14) 김중성, 「신제도주의의 행정학적 함의-역사적 신제도주의를 중심으로」, 『사회과학연구』, Vol.13 No., (충남대 사회과학연구소, 2002), pp.59~82. : 경제학에서의 신제도주의는 거래비용을 낮추는 방안으로, 그리고 정치학의 신제도주의는 의회에서의 투표행위를 결정하는 방안으로 이용된다.

적 처방을 제시해준다. 따라서 사회학적 제도주의에서 제도는 행위자에게 반드시 따라야할 그 무엇을 제시함으로써 그 사람의 행동에 제한을 가한다는 것이다. 사회학적 제도주의는 문화나 가치관도 제도로 보고, 이러한 제도가 규범적 차원과 인지적 차원을 통해 인간의 행동에 영향을 미친다고 보지만, 제도의 개념을 지나치게 확대하여 제도결정론에 빠지고 있다.

신제도주의 각 분파의 특징은 <표 1>과 같은데, 각 분파 사이의 이러한 차이로 인하여 신제도주의가 무엇인가를 일률적으로 규정할 수는 없다. 그러나 신제도주의가 갖고 있는 공통의 이론적 흐름을 통하여 구제도주의와 공통점 및 차이점을 추적할 수 있다. 공통점은 제도를 독립변수로 보았다는 것, 제도를 인지적·문화적으로 설명하고 있다는 것, 그리고 개인을 미시적 분석단위로 삼고 있지 않는 것 등이다.

<표 1> 신제도주의 세 분파의 특징

구 분	제 도	선호형성	강 조 점	제도변화	입 장	방 법 론
역사적 제도주의	공식적 측면	내생적	권력 불균형 역사적 과정	결절된 균형 외부적 충격	이익과 문화의 절충형태	사례연구 비교연구
합리적 선택 제도주의	공식적 측면	외생적	전략적 행위 균형	비용·편익비교 전략적 선택	이익의 입장	연역적, 일반화된 이론
사회학적 제도주의	비공식적 측면	내생적	인지적 측면	유질동형화 적절성의 논리	문화의 입장	경험적 연구 해석학

* 참조: 하연섭(2002), 『한국행정학보』제36권 제4호(겨울), pp.344, 입장 추가 제작성.

신제도주의의 최근 경향은 각각의 신제도주의와 신·구제도주의 사이의 차이를 극복하고 이를 통합하려는 시도가 일어나고 있다. 결국 이러한 시도도 이들 사이의 차이와 공통성을 알고 있을 때 가능하다.¹⁵⁾ 신제도주의의 세 분파 내부에서 주목할 만한 이론적 자기혁신이 이루어지고 있는데, 최근 들어 신제도주의의 각 분파는 자신의 이론체계 내에서는 설명할 수 없는 현상을 발견하고, 이러한 이론적 딜레마를 해결하기 위해서는 상대방의 이론적 내용을 수용하는 동시에 분파 간 상호교류가 필요함을 인정하고 있다. 이러한 흐름에 따라 신제도주의의 각 분파에 대한 전통적인 구분이 유효성을 잃어가고 있다. 바로 이러한 것들이 신제도이론의 최근 경향과 수렴 현상을 설명하고 있는 것이다.¹⁶⁾

15) 안희남, 「신·구 제도주의 비교연구」, 『현대사회와 행정』, Vol.12 No.3, (연세행정연구회, 2002), p.41. ; 신제도주의 자들에 의한 구제도주의자들에 대한 비판이 정당하더라도 완벽한 것이 될 수는 없다. 결국 신제도주의는 구제도주의를 수용할 수 있어야 하고, 구제도주의의 장점을 받아들일 수 있어야 한다. 그것만이 진정한 제도이론을 완성하는 길이다.

16) 하연섭, 「신제도주의의 최근 경향-이론적 자기 혁신과 수렴」, 『한국행정학보』 Vol.36 No.4, (한국행정학회, 2002), pp.339~360.

2. 역사적 제도주의와 경로의존성 분석

역사적 제도주의에 따르면 제도가 이루어질 때 정책형성이 이루어지고, 일단 이것이 이루어지면 지속되게 되고, 그 결과 미래의 정책에도 영향을 미친다. 이러한 역사가 지속되는 것은 일정한 경로를 통해서인데, 이것이 경로의존성 또는 경로종속성(path dependency)이다.¹⁷⁾ 역사적 제도주의는 증범위 이론의 수준에서 비교·분석적이고, 역사적인 접근을 통하여 특정한 제도나 정책의 형성 요인으로서의 제도와 그 제도의 경로의존성에 대한 분석을 가능하게 해준다.¹⁸⁾ 역사적 제도주의는 실증적 행정현상과 국가 간 행정현상의 상이성에 대한 설명력이 높으며, 기존의 조직 내지 정책, 나아가서 제도를 형성하게 된 요인으로서의 제도와 제도적 맥락을 명확히 밝혀줌으로써 조직개편이나 정책결정에 있어서의 제도적 한계와 방향, 나아가서 전략을 수립하는데 기여할 것으로 생각된다.¹⁹⁾

연구자들, 특히 정책학자들은 미래지향적이고 바람직한 방향성을 갖는 정책과정에 대해 천착해 왔다.²⁰⁾ 그리하여 정책의 활성화 방안이나 개선방안 또는 그 바람직한 방향성에 관한 연구들이 많았던 것도 사실이다. 그러나 미래지향적이고 발전적이며 바람직한 정책의 방향성은 갑자기 선택되어지는 것이 아니고, 결국 지나온 발자취를 더듬어서 되돌아보고 비교분석하면서 평가할 때만이 가능할 수밖에 없다. 그런 의미에서 어떤 현실적 문제를 해결하려고 할 때, 역사적 제도주의를 통한 접근방법은 하나의 당연한 선택이라고 할 수 있다.

제2절 5·18관련정책의 경로의존성 분석틀

5·18관련정책과 제도들이 안착되어가는 현상이나 상황들이 경로의존성을 드러내고 있는 상태라

- 17) 김종성, 「신제도주의의 행정학적 함의-역사적 신제도주의를 중심으로-」, 『사회과학연구』, Vol.13 No., (충남대 사회과학연구소, 2002), p.59.
- 18) 김종성, 앞의 글, pp.59~82. ; 기존의 제도와 제도적 맥락이 새로운 제도 내지 정책으로의 변화를 제약한다는 경로의존성(path dependency)이 역사적 제도주의의 기본적 전제이기는 하지만, 기존 제도 내지 정책이 완전히 동일한 형태로 지속된다는 것은 아니다. 경로의존성은 기존의 제도가 새로운 제도 내지 정책이 취할 방향을 제약한다는 것이지, 변화 자체를 제약한다는 의미는 아니다. 오히려 역사적 제도주의에서는 급격한 제도의 변화를 인정하고 있으며, 역사의 비의도적 변화를 강조하고 있다. 다만 기존의 제도는 수평적, 수직적으로 강력한 네트워크를 형성하여 점진적이고 지속적인 변화가 일어나기 어렵다는 것을 강조하고 있다. 따라서 정부의 조직개편이나 새로운 정책 및 제도의 도입에 있어서 영향 요인으로서의 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 제도에 대한 근본적이고도 포괄적인 검토가 필요하다.
- 19) 김종성, 앞의 글, pp.59~82. ; 어떠한 단편적이고 단기적인 새로운 정책이나 제도라 할지라도 그 도입에 있어서는 수직적·수평적으로 관련되는 다양한 제도와 제도적 맥락에 대한 신중하고도 체계적인 검토와 분석이 필요하다. 이러한 제(諸) 제도에 대한 검토 및 분석과 규명은 새로운 정책 및 제도도입의 한계를 체계적으로 밝혀주는 것이며, 정책도입 이전단계에서 기존 제도와 관련되는 사전적 결정(meta-decision making)의 중요성을 다시 강조하는 것이다.
- 20) 정정길 외, 정책학 원론, (서울, 대명출판사, 2003).

면, 5·18관련정책의 한계와 과제는 명확하게 드러날 것이다. 역으로 5·18관련정책의 한계와 과제가 드러나면 곧 경로의존성에 의한 것이라는 설명도 가능할 수 있게 된다. 5·18항쟁의 피해자들이 당시 법적책임은 진 내란폭도에서 민주유공자가 되기까지는 불과 20여년의 세월밖에 소요되지 않았다. 그 과정에서 정책결정자들은 민주유공자와 단순피해자를 분류하지 않음으로써, 현재까지도 5·18민중항쟁의 정체성 확립을 어렵게 하고 있는 이유를 제공하고 있다. 아울러 제도적으로 민주유공자가 된 상황에서도 한시적인 보상신청기간, 보훈급여의 미지급, 각 유공자 등급의 불일치 등 국가의 유공자로서 받아야 할 예우를 제대로 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 즉, 국가보훈정책의 형평성에 문제가 있다는 점을 제기하지 않을 수 없는 것이다.

5·18관련 피해자들에 대한 보상 등의 근거 법률인 5·18보상법이 1990년 7월 14일 당시 집권여당인 민자당²¹⁾의 단독 기습(날치기)통과로 제정·공포됨으로써 미흡하나마 5·18피해자들에 대한 정식 보상과 명예회복의 길이 열리게 되었다. 그러나 5·18민주유공자들의 진상규명, 명예회복, 책임자처벌, 피해배상, 기념사업 등 정신계승 요구는 아직도 끊이지 않고 있으며, 이에 대한 국가권력 혹은 정부의 5·18민주유공자정책 및 정신계승정책은 시원한 해답을 내놓지 못하고 있다.

이 연구에서의 분석방법은 신제도주의 가운데 역사적 제도주의 관점에서 변천과정과 내용을 비교 분석하고자 한다. 이와 관련 노태우, 김영삼, 김대중, 그리고 노무현 정부의 5·18관련정책 및 정책결정 환경과 정책의 기본논리를 살펴보고, 각 정권에서 시도되었던 5·18관련정책들에 관해 비교하면서, 각 정권별 5·18관련정책의 경로의존성에 대해 파악하고자 한다. 당초 5·18관련정책의 의도 및 목표를 제대로 실현시키지 못하고 5·18정신계승이 흐지부지되는 중요한 원인 중 하나로 경로의존성을 들 수 있는데, 제도적 제약에 초점을 두고 특성을 설명하고자 하였다. 즉, 5·18 관련

<표 2> 5·18관련정책의 경로의존성 분석틀



21) 민주자유당(총재: 노태우)은 민주정의당(노태우), 통일민주당(김영삼), 신민주공화당(김종필) 등 3당이 1990년 1월 22일 합당을 선언하고 그해 2월 9일 창당되었으며, 곧이어 실시된 총선에서 총 297석(개헌선 198석) 중 216석(민정계 127석, 민주계 54석, 공화계 35석)을 차지함으로써 초기대여당이 출범하였다.

제도변천	진상규명	無		역사에 맡김	前과同	前과同
	명예회복	민주화운동규정	⇒	민주화운동관련자	민주유공자	前과同
	책임자처벌	無		5·18특별법 특별사면	책임자 사면 후 복권	前과同
	피해배상	광주보상법		5·18보상법	민주유공자법	前과同
	기념사업	無		대통령담화 기념사업약속	국립5·18묘지 규정공포	문화수도공약 (변질)
내용비교	진상규명	無		역사에 맡김	前과同	前과同
	명예회복	민주화운동명명		민주화운동관련자인정	민주유공자 인정	前과同
	책임자처벌	無	⇒	사법처리 특별사면	책임자 사면 후 복권	前과同
	피해배상	피해보상		前과同	보훈대상자	前과同
	기념사업	無		기념일제정공포 5·18묘지준공	자유공원준공 국립5·18묘지	문화중심도시 사업(변질)

↑ ↓

5·18해결정책의 기본논리(5대 과제)					
* 진상규명	* 명예회복	* 책임자처벌	* 피해배상	* 정신계승	* 기념사업

註1: 양방향 영향관계=↕ ↑ 註2: 정권 간 경로의존=⇒ 註3: 無=없음, 前과同=앞과 같음.

정책에 대한 변천 및 경로분석과 내용의 비교를 위하여 분석모형을 설계하고, 그 설계에 따라 각 정권의 5·18관련정책에 영향을 미치는 요소로 정권의 속성과 정치·경제·사회·문화적 환경 및 5·18관련정책의 영향관계를 살펴보려 한다. 5·18관련정책과 경로의존성 분석을 알기 쉽게 <표 2>와 같

이 분석틀을 설계하였다.

경로의존성 분석틀에 따라 파악하고자 하는 것은 다음과 같다. 첫째, 정책결정 환경은 5·18관련 정책을 낳게 한 상황적 제반 여건으로서 해당 정책의 배경이 되는 요인이라고 할 수 있다. 정책결정 환경의 범주는 정치·경제·사회·문화적 환경으로 나누어 분석하는 것이 일반적이다. 이 연구에서는 주로 정치·사회적 환경을 중심으로 살펴보고자 한다. 왜냐하면 거시적 측면에서 경제적 환경의 전제는 자본주의에서 출발하기 때문이다. 물론 절대적 빈곤의 경우에도 전제가 될 수 있다. 문화적 환경은 가부장적 유교의 전통과 의리를 중요시하는 지역적 역사성을 전제로 깔고 있기 때문에 굳이 분석하지 않아도 될 듯싶다. 둘째, 해당 정책의 경로의존성 분석을 위해 분석대상으로 4개의 정권 즉, 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부의 5·18관련정책 대응사례를 비교분석하고자 한다. 셋째, 이러한 현황을 토대로 정권 간 경로의존성을 살펴보면서, 기존의 제도적 특성 및 영향이 해당정책에 어떤 작용을 하는지 제도적 관점에서 분석하고자 한다.²²⁾

제 III 장 5·18관련정책의 한계와 과제

제1절 폭도에서 5·18민주유공자까지 경로의존성

5·18은 신군부의 광주시민학살에서 시작되어, 시민들의 분노가 폭발하면서 짧은 기간이나마 신군부 권력의 영향력을 배제한 절대공동체를 이루며, 신군부독재 권력에 저항한 민주주의를 지켜내기 위한 민중항쟁이었다. 한국사회의 민주화과정을 볼 때 여러 가지 입장에 따라 5·18의 발생배경을 분류해 볼 수 있지만, 민주화운동의 입장에서는 구조적인 것보다 발생론적인 것으로, 특히 위로부터보다는 아래로부터의 발생론적 입장이라고 말할 수 있다.²³⁾

22) 김연수, 한국 행정개혁의 경로의존성 분석, (성균관대 박사논문, 2006), pp.60~64 참조.

23) 임희백, 「한국에서의 민주화과정 분석」, 「한국정치학회보」, (한국정치학회, 1991), pp.52~55. ; 정치학이나 사회학에서 그리고 언론에서는 5·18의 발생배경을 ① 신군부 시나리오에 의한 음모론, ② 민주화 운동역량이 축적되어 일어난 운동역량축적론, ③ 생명의 본능을 건드려 일어난 자연발생론(본능자극론) 등으로 설명하고 있으나, 일반적으로 사회과학에서 사회변혁운동(민주화운동)을 이해하는 이론은 대체로 구조결정론적 시각(사회변동이론에서는 구조기능론적 입장)과 발생론적 시각으로 대별한다. 구조결정론적 시각은 사회경제·문화적 전제조건이 성숙되면 정치민주화가 일어난다는 입장을 취하는데 반해, 발생론적 시각은 민주체제로의 전환은 구조적 조건의 제약 속에서 서로 갈등하는 행위자들의 합리적·전략적 선택에 의해 결정된다는 입장을 취하고 있다. 이러한 발생론적(genetic) 시각에는 엘리트 간의 타협을 통해서 나타나는 위로부터 진행되는 입장과 대중동원을 통해서 나타나는 아래로부터의 민중적 압력에 의해 민주화가 달성된다는 두 가지 입장이 있다. 사회변혁운동(민주화운동)을 바라보는 두 가지 입장, 즉 구조적 입장과 위로부터 또는 아래로부터의 발생론적 입장은 서로 배타적인 입장이 아니고 때로는 중첩되어 등장하기도 하고 상황에 따라서는 상호 보완적인 입장에서 사회현상을 설명할 수 있는 틀로 정리될 수 있다.

5·18항쟁에 참가한 관련자들은 당시 형법상 내란 수괴에서부터 내란주요임무종사자, 소요죄, 기업포고령 위반 등 (내란)폭도로서 법적책임을 짊어지지 않을 수 없었다. 그 후, 5·18관련자 및 국민들은 1980년대 중반 이후 진상규명, 책임자 처벌, 명예회복, 집단 및 개인배상, 기념사업 추진 등 ‘5·18민중항쟁 해결과제 5대원칙(解決課題 五大原則)’을 제시하며, 꾸준히 정신계승투쟁을 전개하여 왔다. 이에 따라 5·18보상법을 만들어 관련피해자로서 미흡하나마 금전적 보상을 받았고, 5·18특별법을 제정해 형식적으로나마 책임자들을 처벌하였으며, 발발 22년 만인 2002년에 5·18 유공자법이 제정·공포되어 국가보훈처가 관리하는 5·18민주유공자가 되었다. 세계사적으로나 국내적으로 볼 때 유례가 없을 정도로 빠른 시간에 내란폭도에서 5·18민주유공자로 진행되었으며, 세계 최초의 민주유공자 제도가 도입되는 신기원을 이룩하였다.

그러나 5·18관련자들은 내란폭도에서 민주유공자가 되기까지의 그 과정에서 험난하고 지난한 세월을 견뎌내야만 했다. 1980년대 한국 사회변혁운동의 대명사처럼 되어 있는 5·18항쟁은 가해자와 피해자 간에, ‘해결원칙’과 사태수습 방법 간의 첨예한 대립으로 오래 동안 갈등의 시간을 가질 수밖에 없었다. 5·18관련정책은 5·18관련자나 국민들이 희망하는 방향으로만 처리되지 않았으며, 정치적 이유나 영향에 따라 또는 행정편의에 따라 경로의존성의 행태를 현재까지도 보여주고 있다.

결과적으로 5·18관련자들은 민주유공자가 된 지금까지도 민주유공자정책에 불만을 느끼고 있으며, 이는 민주화운동에서 정당한 행위를 한 것에 대하여 집단이나 개인에 대한 철저하고도 완벽한 해결이 되지 못했음을 의미하는 것이기도 하다. 말하자면 기려야할 정신을 끝까지 완벽하게 정립하지 않고, 어정쩡한 상태에서 무마하고 마무리하려는 정권의 속성이 드러난 것이라 할 수 있다. 이에 따라 5·18민주유공자가 된 뒤에도 보훈대상자 간의 형평성 문제가 제기되면서 우리나라 보훈정책 전반의 형평성이 문제되는 상황에 이르렀다.

내란폭도에서 민주유공자까지의 변천과 경로를 살펴보기 위하여 <표 3>과 같이 1980년 이후부터 1987년까지를 암중모색과 진상규명 요구시기로 잡고, 1988년부터 1997년까지는 명예회복기로 보았으며, 그 이후 1998년부터 2007년까지는 정신계승과 제도화 정착 추구기간이라고 설정하였다.²⁴⁾

24) 김재균, 『5·18과 한국정치-광주보상법과 5·18특별법 결정과정 연구-』, (서울, 한울, 2000), p.77, 참조. ; 다양한 단계구분이 가능하지만, 5·18 해결5대과제에 초점을 맞춰 구분한 것이다. 5·18 해결과정에서의 절대적 단계구분은 아니라는 점을 밝혀둔다.

<표 3> 5·18관련정책의 제도화 과정

구분 명칭	시 기	정치적 환경(변수)	행 위 주 체	지 향 점
진상규명기	1980~1987	5공의 유화조치, 6월 민주항쟁	5·18피해자, 국민, 종교계, 청년·학생	5·18추모와 진상규명 인식
명예회복기	1988~1997	민화위, 보상법, 5·18특별법	5·18피해자, 국민, 범민주세력, 정부	5·18정당성 확보투쟁, 책임자 처벌
제도정착 및 정신계승기	1998~2007	민주유공자법, 제도정착, 정신계승	5·18유공자, 국가권력	5·18정신계승의 올바른 제도화

* 참조 ; 김재균, 『518과 한국정치』, (서울, 한울, 2000), p.77. 제작성.

역대정권별 일지와 연표를 통하여 5·18관련정책의 변천과 경로의 흐름을 살펴본다.

1. 1980~1992년 전두환 5공정권과 노태우 6공정권

1.1 전두환 5공정권 : 진상규명 요구시기

10일간의 5·18민중항쟁은 신군부의 무자비한 탄압으로 진압되고 말았다. 그러나 이러한 5·18 항쟁정신을 이어받기 위한 광주시민과 전국의 대학생, 국민들의 노력은 폭압적인 탄압 아래서도 계속되었다. 5·18민중항쟁 진상규명 모색을 위한 시대적 흐름과 환경을 알아보기 위하여 5공 당시 상황과 경로를 일지와 연표로 작성해 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 1980년 5월 17일~1987년(전두환 정권) 5·18관련일지 및 주요연표

일 시	제도 및 법률의 내용과 정치·경제·사회·문화적 환경	비 고
1980. 5. 17	전국비상계엄 확대 선포, 공수부대 광주투입.	
5. 18	전국 각 대학에 계엄군주둔, 광주에서 5·18민중항쟁 발발, 공수부대 시내투입.	
5. 21	당시 전남도청 앞 집단발포, 시위대 도청점거, 계엄군 시 외곽철수.	
5. 23	민간수습대책위원회 구성.	
5. 25	최규하 대통령(제10대) 특별담화문 발표.	
5. 27	계엄군 시내진입장악, 광주사태수습위원회 구성, 광주사태피해상황신고소 설치.	
5. 28	서강대 김의기, 서울 종로5가 기독교회관에서 '동포에게 드리는 글' 살포 투신자결, 서울대에서 '친애하는 친우에게' 유인물 살포.	
5. 29	5·18관련 사망자 망월동 묘역에 매장(126명).	
5. 31	국가보위비상대책위원회 설치(상임위원장: 전두환)	
6. 7	국회에서 윤성민 국방부장관 「광주사태 전모」 발표, (사망자 191명, 부상 852명, 연행구속자 2,522명: 군법회의 회부 616명, 훈방 1,906명)	
7. 12	계엄사, 신부 등 가톨릭계 인사 7명 '광주사태' 유언비어 유포혐의로 연행.	

8. 16	최규하 대통령 하야.	
8. 27	통일주체국민회의 간접선거로 제11대 대통령에 전두환 당선(9월 1일 취임).	
10. 22	헌법개정(대통령 간접선거제, 7년 단임제, 10월 27일 공포).	
10. 29	새 헌법에 따라 국가보위입법회의 설치.	
1981. 1. 15	민주정의당 창당(총재: 전두환).	
2. 11	대통령선거인단에 의한 제12대 대통령에 전두환 당선(3월 3일 취임).	
3. 25	제11대 국회의원 선거일. 민주정의당 과반의석 확보.	
5. 15	양심수 가족 '5.17 1주년을 맞으며' 제목의 성명발표, 농성.	
5. 27	서울대 김태훈, 광주항쟁희생자위령제 행사중 "전두환 물러가라"는 구호를 외치며 투신사망. 28일 서울대생 신림동에서 가두시위.	
8. 14	전국비상개업 456일 만에 해제.	
1982. 1. 22	정부, 민족화합민주통일방안 제안.	
3. 3	김대중 내란음모사건 및 광주항쟁관련자 2,863명 특별사면, 감형, 복권, 형집행정지, 특별가석방 등 일련조치(대국민 유화제스처).	
3. 18	부산 미문화원 방화사건 발생.	
4. 12	천주교정의구현전국사제단, 부산 미문화원 방화사건과 관련 천주교탄압에 항의.	
5. 14	고려대, '반파쇼민주투쟁 시국선언'라는 유인물 배포시위.	
5. 18	광주 무등경기장에서 관변단체 추모제, 망월동에서 유족중심 2주년 합동위령제 개최. 구속자가족 '5·18 2주년에 즈음한 우리의 입장' 성명 발표.	
5. 26	성공회 서울교구사제단, '5·18추모에배 구속신도를 위한 특별미사' 집행.	
10. 12	5·18당시 전남대총학생회장 박관현(4월 9일 구속수감) 옥중단식 중 심근경색 사망.	
11. 3	서울지역대학연합 군부독재타도와 진상규명 및 책임자처벌 주장시위.	
1983. 5. 18	김영삼 전 신민당 총재, 민주화를 위한 단식 농성(6월 9일까지 23일간).	
5. 31	함석헌, 홍남순, 문익환 등 5명, '긴급민주선언' 발표 후 단식농성.	
6. 16	양심수가족협의회, NCC인권위원회 사무실에서 정치범석방요구농성.	
9. 30	민주화운동청년연합 창립(의장 김근태, 부의장 장영달), 서울지역 학생가두시위.	
12. 17	김대중을 무기로 감형 후 신병치료차 미국으로 출국시킴.	
1984. 2. 25	정치활동 파규제자 해금, 유화국면 돌입.	
5. 17~18	서울 17개대학, 지역 9개대학 광주학살규탄대회개최 가두시위전개. 민청련 광주항쟁희생자추도식 가두시위, 서울대 광주민주항쟁영령위령제 개최, 서울 동부지역 4개 대학생 2천5백여명 참가시위. 야당정치권 민주화추진협의회 발족.	
6. 29	민중민주운동협의회 결성.	
10. 16	민주통일국민회의(의장 문익환), 재야 명망가들 중심으로 결성.	
11. 18	전남민주청년운동협의회(의장 정상용, 부의장 정용화·김종배) 창립.	
12. 19~20	민주언론운동협의회(의장 송건호) 창립. 해직교수협의회(변형윤 교수 등) 발족.	
1985. 2. 12	제12대 국회의원 선거일(민주정의당 과반의석확보), 신민당틀쫓 국면전환 시발.	
2. 27	민중민주운동협의회 중앙위원회와 민주통일국민회의 확대집행위원회, 통합결의.	
3. 29	민주통일민중운동연합 출범(의장 문익환, 부의장 계훈제·김승훈).	

5. 4	'광주5·18민중혁명희생자유령탑건립 및 기념사업법국민운동 추진위원회' 발족, 광주YMCA앞 유가족회 탄압 범시민규탄대회, 민중불교운동연합 창립.	
5. 5	5·18의 통사적 기록집, "죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어" 초판 전량 압수당함.	
5. 15~17	서울지역 14개 대학생 8천여명과 지역 25개 대학생 7천여명 진상규명 요구시위, 성균관대 교문 앞 투석전 및 철야농성, 건국대 '광주시대 해명하라' 횡불시위 전개, 민통련회원간부 광주항쟁관련 성명발표 및 분도회관 농성, 전국 80개 대학(서울30, 지방50) 3만8천여명, 광주시대 진상규명 요구시위.	
5. 23	삼민주(함운경)소속 대학생 73명, 서울 미문화원 점령, 광주사태에 대한 미국의 사과요구 단식농성(5월 26일 자진해산).	
5. 29~6. 7	광주학생정권퇴진국민대회 개최, 서울대 광주민주영령 및 김태훈추모제 개최, "죽음을 넘어 시대의 아픔을 넘어" 기록자 황석영 연행.	
4. 16	전남대교수 13명 시국선언 발표, 이후 전국 대학교수들 시국선언 계속발표.	
5. 2~17	전국 24개 대학 8천여명 시위.	
5. 18~27	광주사태희생자 제6주기추모식 후 시위, 전국 21개 대학 5천여명 참여 광주관련강연회 집회 개최, 대학생들 시국관련 분신·자살 이어짐, 서울 명동성당 청년신도들 광주학살진상규명대회와 광주영령추모미사 후 성당 앞 추모시위.	
7월말	5·18관련단체 구속자석방요구 무기한 단식농성 돌입.	
10월말	광주의거유가족회 10여명 NCC인권위원회에서 "5·18광주의거 진상규명하고 원흉 전두환과 그 일당은 국민 앞에 사회하고 퇴진하라"는 농성.	
1987. 1. 14	박종철 치안본부 남영동 대공분실에서 고문치사 당한 사건발생.	
3. 6	표정두(호남대중퇴, 하남공단 신흥금속노동자), "장기집권음모분쇄, 박종철을 살려내라, 광주사태 책임지라" 구호, 주한 미대사관 앞에서 분신(3월 8일 사망).	
4. 13	전두환, '개헌논의유보, 현행헌법으로 정부이양'의 '4.13특별선언' 발표.	
5. 18~20	천주교정의구현전국사제단 박종철고문치사사건 진상폭로, '진범 따로 있다' 성명.	
5. 23	재야인사 134명, "박종철 고문살인 은폐조작규탄 범국민대회 준비위" 발족.	
5. 27	민주당, 신·구교, 재야단체 등 발기인 2천1백91명, "민주헌법쟁취 국민운동본부" 발족하고 4.13조치 철폐 및 직선제개헌 공동쟁취선언.	
5. 29	서울대 등 8개 대학 '호헌철폐와 민주개헌쟁취를 위한 서울지역학생협의회' 구성.	
6. 9	연세대 이한열, 교내시위 중 직격 최루탄에 피격(7월 5일 사망).	
6. 10~28	6월 민주항쟁, '박종철고문살인 은폐조작규탄 및 호헌선언반대범국민대회' 개최, 전국 22개 도시 50여만명 참여, 전국적 '직선제개헌쟁취' 연일 대규모 시위.	
6. 29	노태우 민주정의당 총재대행, 대통령직선제 채택선언.	
7. 9	정부, 김대중내란음모사건관련자 18명과 광주사태관련자 17명 등 시국사범 2,335명에 시면복권발표(7월 10일 사면복권).	
7. 22	개신교지도자들, 광범위한 사면복권과 광주사태 해결노력 등 노태우 민주정의당 총재대행에게 촉구.	
11. 8	5·18광주민중항쟁동지회(회장 정성용, 부회장 정용화) 결성.	
12. 16	제13대 대통령 선거일 노태우후보 당선.	

* 참조: 『2008광주시정백서(2009)』, 『한국민주화운동사(2006)』, 『5·18과 한국정치(2000)』.

<표 4>에서 보듯이, 5·18 전후로부터 1987년 말까지의 정치적 환경은 엄혹한 상황이었다. 군부구테타를 통하여 장악한 권력이었기에, 정통성이 없는 권력의 횡포가 극심하였고, 정치적 환경

또한 언급할 수 없을 정도로 독재권력 그 자체였다. 그럼에도 불구하고 5·18항쟁관련자를 비롯한 대학생들과 종교계는 5·18진상을 알리고 진상규명을 요구하는 투쟁을 줄기차게 전개했다. 5공 전두환 정권은 5·18항쟁 진압 직후, 5·18의 원인을 '일부 폭도들의 사주와 선동 행위'로 몰면서도 희생자들에 대해서는 얼마간의 위로금과 장례비등의 비공식적 보상조치를 취했다.²⁵⁾ 이 가운데 폭도·난동자로 규정된 36명의 유가족은 '위로금' 지급에서 제외되었다.²⁶⁾

1982년으로 접어들면서 5공 정권은 서서히 균열의 조짐을 보이기 시작하였다.²⁷⁾ 그해 5월18일, 구속자 가족들은 「5·18 2주년에 즈음한 우리의 입장」이라는 성명서를 발표하여 “의거를 붙은시키는 정부태도를 철회할 것”과 “진상규명, 미국의 광주사태 책임” 등을 거론하였다.²⁸⁾ 또한 구속자 가족들은 진상규명과 구속자 석방, 희생자들에 대한 피해보상 등을 주장하기 시작하였다.²⁹⁾ 1984년부터는 유화국면의 시기를 맞게 되는데 1983년 12월, 제적학생 복교조치로부터 시작하여 다음해(1985년) 2월25일의 정치활동 피규제자 해금으로 이어진다. 국민들이 광주시민학살의 피해의식을 떨치고 민주승리에 대한 자신감으로 각성하기 시작한 것은 1985년 2월12일의 총선에서의 승리부터라고 할 수 있다. 이러한 분위기를 확산시키기 위해 광주항쟁에 관련된 책자들이 나오기 시작하였다. 광주항쟁을 통사적으로 기록한 “죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어”³⁰⁾가 1985년 5월 출간됨으로서 공식적으로는 최초로 나온 광주항쟁의 통사(通史)적 기록서로 알려지기 시작하였다. 이러한 상황과 더불어 정치권에서도 김옥선 의원 등 신민당 소속 103명의 이름으로 '광주사태 진상 조사를 위한 국정조사 결의안'을 국회에 제출함으로써, 신민당과 민정당과의 대립이 첨예하게 등

25) 비록 '위로금'이라는 이름이 붙기는 했지만 '폭도'들에게 보상금을 지급한 것은 앞뒤가 전혀 맞지 않는 행정조치였다. 그것은 사실상 군대의 과잉진압, 양민학살 사실을 일정부분 시인하는 것이었기 때문이다. 『동아일보』, 1980년 6월6일자 보도에 따르면, 5공 정부는 이날, 5·18로 인한 민간인 사망자에 대하여 위로금 4백만원과 장례비 20만원 등 420만원을 주고, 부상자에게는 10만원씩 지급하며 완치할 때까지 치료비 전액을 국고에서 지급하기로 했다고 발표했다.

26) 『시사저널』, 1993년 5월6일자, p.17.; 이 위로금은 국가예산에서 지출된 것이 아니라 재해의연금과 광주항쟁 직후 모아진 국민성금에서 지급된 것으로 알려졌다.

27) 김재균, 앞의 책, pp.90~91.; 1982년 3월 3일에는 김대중 사건 및 광주항쟁 관련자를 포함한 2,863명에 대한 특별사면, 감형, 복권, 형집행정지, 특별가석방 등 일련의 조치를 통해 대국민 유화 제스처를 쓰고 있었으나, 이는 거꾸로 1980년 5월 항쟁에 대한 잔인무도한 탄압과 후에 나타난 과대조작을 간접적으로 시인하는 것이었다. 3월 18일에 발생했던 부산 미문화원 방화사건은 정권의 한계를 가장 직접적으로 표출했으며 미국에 대한 최초의 전면적인 저항이 되었다. 상황이 이렇게 전개되자 국가권력과 교회 간의 갈등이 전개되었다.

28) 『중앙일보』, 1982년 5월19일자 보도내용.

29) 한국기독교교회협의회 인권위원회, 『1980년대 민주화운동(VI)』1970~1980년대 민주화운동: 광주민중항쟁자료집 및 상반기일지(I)(II)(III)(IV), (한국기독교교회협의회, 1987), p.208.; 1982년 8월1일 5·18부상자동지회가 광주무진교회에서 출범하였는데, 대정부 차원의 문제보다는 생계문제와 모임자체의 정착문제가 시급했기 때문에 현실적인 치료와 보상이나 생계문제를 토론했다는 수준이었다.

30) 전남사회운동협의회 편, 황석영 기록, 『죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어』, (서울, 풀빛, 1985); 출판되자마자 판매금지령을 당했던 이 책의 원래 총괄기획자는 '전남민주청년운동협의회(의장: 정상용)'의 부의장을 맡고 있던 정용화이며, 그는 몇 개의 집필팀(이재의·조양훈과 김상집·노준현·소준섭 및 조봉훈·정철 등)을 구성하여 물적 후원과 수집된 자료를 지원해 실질적인 산파역할을 담당했다. 5·18 당시 금남로에서 썼던 태극기 등, 그가 5·18 직후부터 수집한 많은 자료들은 현재 '전남대 5·18연구소'에 기증, 소장되었으며, '전남대 5·18기념관'에 상시 전시되고 있다.

장하였다.³¹⁾ 1986년으로 접어들면서 광주문제는 점차 가열되기 시작했다.³²⁾ 1987년은 전두환의 호헌조치를 반대한 '6월 민주대항쟁'이 있었던 해이다.³³⁾ 5공 치하임에도 불구하고 1987년 6월 민주대항쟁을 통해 장기집권의 음모가 분쇄되면서 대통령 직선제 개헌을 받아들일 수밖에 없었고, 5공 정권은 마침내 1987년 7월 9일 김대중 내란음모사건과 광주사태 관련자 등 시국사범을 사면·복권 시키기에 이른다.

이 시기를 분석해 보면, 국민들은 정통성 없는 정권인 신군부 독재체제 아래에서 신음하면서도 줄기찬 투쟁을 전개하였으나, 5·18해결 5대 과제 중 어느 것 하나 풀 수 없는 시기였다. 이 시기에 있던 비공식적 보상결정 환경에서 정치·사회적 환경 및 경제적 환경을 살펴보면 다음과 같다.

12·12사태와 5.17전국비상계엄확대, 5·18광주시민학살 등에 의해 쿠데타로 권력을 획득한 전두환 정권의 제5공화국은 강압적 체제였다. 이 시기에는 정권이 갖는 근본적인 한계와 취약점 때문에 민주주의 실현과 신뢰회복 구현과 같은 정치적 목표는 성취되지 못했다. 민주주의 토착화, 신뢰 사회 건설, 정의사회 구현, 사회정화운동 등 정권적 이익창출을 위한 정치적 활동은 권위주의적 추진방법과 졸속한 내용으로 오히려 부작용만 초래하였다. 가장 정의롭지 못하고 정통성이 없는 전두환 정권의 국정지표가 '정의사회 구현'이었으니 참으로 아이러니가 아닐 수 없다. 1980년대 초 경제상황은 중화학공업화로 자금소요가 비대해지면서 인플레이션이 유발됐으며, 중동건설에서 벌어들인 자금이 부동산으로 몰리면서 심각하게 물가가 상승했다. 특히 1970년대 말에 세계를 강타한 석유파동의 여파로 한국경제는 30%이상의 물가상승을 초래하면서 심각한 경제난에 봉착하게 되었다. 이러한 정치적, 경제적 환경 때문에 전두환 정권은 정권적 이익창출과 경제난 극복을 위해 정부조직 축소개편을 시도하기도 했다.³⁴⁾

이 시기의 미봉적 5·18보상정책의 근거와 현실적 요인으로는 많은 광주시민과 학생들이 진압과정에서 엄청난 피해를 입었다는 사실이 '광주사태 피해상황신고소'를 통해 확인되었고, 전 국민적으로 광주항쟁의 진상규명요구가 봇물처럼 터져 나왔다는 사실이다. 구조적 요인은, 정통성이 없는 정권으로서 국민들을 회유하고 무마하기 위해서, 그리고 비공식적 보상이라는 미봉책을 통해 국민

31) 김재균, 앞의 책, pp.93~98, 참조.

32) 전남민주주의청년연합, 「5월항쟁 10주년과 광주·전남지역 통일전선운동」, 『민주화의 길 25호』, (1990.5.), pp.66~70. ; 1986년의 신민당 개헌 헌관식을 계기로 30만의 인파가 금남로를 매웠던 사건은 독재타도와 민주헌법쟁취의 합성을 드높였고 반독재·반외세투쟁의 전국화를 이루어내는데 도화선이 되었다.

33) 동아일보, 1987년 7월5일자 보도. ; 7월4일 광주·전남지역 31개 재야단체는 "5·18민중항쟁의 진상을 철저히 규명되어야 하고 그 진상을 바탕으로 후속조치가 취해져야 한다."는 등의 3개항을 주장하는 공동성명을 발표하였다. 이 공동성명은 새 헌법전문에 '4·19혁명정신'과 더불어 '5·18민중항쟁 정신'을 명문화해야 하고 기념사업, 보상 문제 등은 그 헌법전문에 정신에 따라 조치되어야 한다고 주장하였다.

34) 김연수, 앞의 논문(2006), pp.68~83, 참조.

들의 원성을 잠재우려는 정권적 속성에서, 비공식적이고 미봉적인 보상이 비롯되었다는 분석이다. 인적 요인으로는 5·18항쟁의 가해자집단인 신군부세력이 5개 정권을 장악한 핵심그룹이었기 때문에, 어떤 방법을 동원해서라도 정권의 정통성을 확립할 필요가 절실했을 것이다.

1.2 노태우 6개 정권 : 형식적 명예회복과 5·18보상법 제정

5·18항쟁에서의 희생은 1988년 제6공화국에서 공식적으로 밝힌 바에 의하면, 사망 191명, 부상 852명이었다. 그 희생은 6·25 한국전쟁 이래 최대의 희생자를 낸 사건이었다. 그 후 광주민중항쟁에 대한 진상규명과 책임자 처벌 및 명예회복, 그리고 적절한 배상과 기념사업 등 정신계승 및 사후처리에 대한 시민의 요구가 줄기차게 이어졌다. 그 시기의 변천과 과정은 <표 5>와 같다.

<표 5> 1988~1992년(노태우 정권) : 5·18관련일지 및 주요연표

일 시	제도 및 법률의 내용과 정치·경제·사회·문화적 환경	비고
1988. 1. 11	민주화합추진위원회(이하 민화위) 발족. (민주발전·국민화합·사회발전 3개 분과구성)	
2. 23	민화위, 광주문제 치유를 위한 대정부 건의안 제출. *광주사태 성격 재규정, 정부의 사과, 사상자의 재신고. *사상자 보상, 취업알선, 어린이대공원 관리권 이전.	
2. 25	노태우 제13대 대통령 취임.	
4. 1	정부의 광주사태 치유대책 발표: 광주사태 성격규정(광주학생과 시민의 민주화를 위한 노력의 일환), 사망자 추가신고, 사상자 지원 재청송당 및 취업알선, 어린이대공원 원조성비 국고부담, 광주지역 민간협업기구에서 보상사업 집행.	
4. 7	광주지역 5·18지원대책협의회 구성(위원장: 광주직할시장).	
4. 11~15	광주시, 5·18 전담실무기구 직제승인 1담당관, 1과, 3계, 15명.(1990. 4. 20: 광주시 5·18 전담실무기구 직제승인 1담당관, 2과, 6계, 31명으로 확대)	
4. 26	제13대 국회의원선거일, 총276석 중 민주정의당 125석(45.3%)으로 과반의석 확보 실패, 여소야대 국회 탄생.	
5. 11	5·18중앙지원대책협의회 구성(위원장: 국무총리).	
5. 12	김대중 평민당총재, 광주사태관련 '전두환씨 광주사태에 깊이 개입되어 있는 사람 중 하나'라며, '처벌에는 정치적 배려가 고려될 수 있으나 진실을 밝히는 데는 성역이 있을 수 없다'고 표명.	
5. 18	야3당 총재, 정국운영 5개항 합의(5공비리, 광주사태 규명, 비민주약법개폐, 양대 선거부정조사, 지역감정해소, 국회법 개정 등 6개 특위를 구성함).	
5. 18~6. 17	광주사태 관련 사상자 추가신고접수: 신고접수 704명(사망자 10, 행방자 102, 부상자 581, 기타 11명), *1988년 이전: 1,110명(사망자 163, 부상자 947명)	
6. 27	국회, 광주진상특위 등 7개 특위 구성결의안 통과.	
7. 1~7. 5	공화당 김종필총재 국회본회의 대표연설에서 '광주사태 발발이후 8년이 경과할때까지 진상규명을 못한데 문제 있다' 지적, 진상규명·화해실현 정식언급. 민정당(윤길중), 평민당(김대중), 민주당(김영삼), 공화당(김종필) 등 4명 대표 국회연설 광주민주화문제 등 정치현안 공동인식으로 진전.	
8. 26	국회광주특위, 최규하 대통령에게 출석요구서 보냄.	
9. 17~10. 2	제24회 올림픽경기대회(참가국: 159개국, 경기종목: 237개).	

11. 26	노태우대통령 특별담화에서 「광주민주화운동」으로 규정, 치유특별법 제정계획발표.	
12. 6~12. 7	국회광주특위, 5·18광주민주화운동 진상규명을 위한 청문회 속개(신현확 전 총리, 계엄확대는 내각과 협의가 없었다고 증언). 국회광주특위, 정호용(당시특전사령관)·윤홍정(당시전남·북계엄분소장) 증인출석시켜 광주민주화운동 진압과정과 특전사 및 특전사령관의 역할, 발표책임자 등 신문(정호용은 발표명령 관여사실 부인).	
12. 14	관계부처 참여 특별법안 작성해 의원 입법기로 민주정의당에 통보.	
12. 20	5·18관련단체회원 광주청문회 속개중인 국회의사당 난입, 진상규명 없는 보상특별법은 전면 거부 주장.	
1989. 1. 26	국회광주특위, 청문회불참 밝힌 전두환·최규하 전직대통령에 동행명령장 집행.	
2. 15	노태우 대통령 광주문제 조기치유 지시(광주직할시 순시 때, 치유대책 마련지시)	
3. 3	광주5·18관련법안 국회 광주특위에 제출.	
5. 19	정부와 민주정의당, 5공청산을 위한 피해보상, 노대통령 특별담화, 핵심인사처리, 전두환 전 대통령 국회증언 등 4단계로 추진결정.	
6. 20	미국무부, 주한미대사관 통해 광주관련 국회청문회질문 답변서 전달.	
12. 23	국회, 광주특위에서 최규하 전 대통령의 증언청취(12. 30)와 5공특위와 광주특위에서 전두환 증언청취 결정.	
12. 31	전두환 국회광주특위와 5공특위 연석회의 출석, 125개 항목 서면질문 답변(전두환, 1988년 11월부터 1990년 말까지 백답사 은거).	
1990. 1.	민정, 민주, 공화 3당 광주특위 관련 여야 공동보고서 작성 못함.	
1. 22	민주정의당(노태우)·통일민주당(김영삼)·신민주공화당(김종필), 3당 합당선언.	
2. 9	민주자유당 창당(총재: 노태우), 총 297석(개헌선 198석) 중 216석 확보(민정계 127석+민주계 54석+공화계 35석), 초거대여당 출범.	
5. 9	민주자유당 1차 전당대회(총재 노태우, 대표최고위원 김영삼).	
7. 14	민주자유당, 광주보상법 등 26개 법안 단독 기습(날치기) 통과.	
8. 6	'광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률' 제정·공포(법률 제4266호).	
8. 10	평민당·민주당은 국회에서 변칙통과된 광주보상법 등 26개 법안에 대한 무효 확인을 요구하는 헌법소원심판청구서를 헌법재판소에 공동제출.	
8. 17	광주민주화운동관련자보상등에관한법률 시행령 제정·공포(대통령령 제13075호)	
8. 17~9. 15	광주민주화운동관련 사상자 추가신고 접수(1차 보상): 신고접수 2,693명(사망자 190, 행불자 148, 상이자 2,290, 연행구금자 65)	
1992. 3. 24	제14대 국회의원 선거일	
12. 19	김영삼 대통령 후보 당선	

* 참조: 『2008광주시정백서(2009)』, 『한국민주화운동사(2006)』, 『5·18과 한국정치(2000)』.

전두환 5공 정권과 노태우 6공 정권의 일지 및 연표에서 1980~1992년 말까지의 과정을 보면, 5·18진상 규명과 학살책임자 및 배후세력 규명요구를 전두환 정권은 계속적으로 탄압하고 묵살하였다. 부산 미문화원 방화사건(1982)과 서울 미문화원 점거 단식농성(1985. 5. 23~5. 26) 등이 일어나면서 5·18양민학살의 배후 세력으로 미국을 지목하기 시작했다. 결국은 1987년 대통령 직접선거를 위한 개헌투쟁으로 '6월 민주항쟁'이 폭발하고야 말았다. 노태우 민주정의당 총재대행이

발표한 대통령직선제 채택선언이 곧 6·29민주화선언(1987년)이며, 이는 곧 군부독재의 철권통치가 국민에게 굴복하고야 만다는 사실을 확인시켜 주었다. 그리하여 대통령직선제로 개헌이 이루어지면서 5공이 막을 내리고, 제6공화국이 탄생되었으며, 국회는 ‘광주특별위원회’를 구성(1988)하여 광주청문회를 실시하는 흐름을 보여주고 있다.

1988년은 노태우정권에서 그 동안의 광주항쟁 진상규명을 촉구하는 국민들의 요구를 일정부분 수용하여 ‘광주사태’를 ‘민주화를 위한 노력의 일환’이라는 입장으로 규정한 해였다.³⁵⁾ 따라서 공식적으로 추모식 및 기념행사가 이루어질 수 있는 해이기도 하였다.³⁶⁾ 5·18항쟁이 6공집권세력에 의해 ‘민주화를 위한 노력’으로 재평가되면서 전국적으로 5·18을 재조명하기 위한 행사가 진행되었으며, 이후 5·18항쟁 문제는 정치권으로 점화되기 시작하였다.³⁷⁾

6공의 5·18보상정책의 근거는, ‘보상정책의 목표가 광주사태 성격을 재규정하고 정부의 사과와 피해자 재신고 등’을 건의한 ‘민주화합추진위원회(이하 민화위)’의 2월 23일 권고가 최초이다.³⁸⁾ 물론 1980년 5월 이후, 5월 관련자들을 비롯하여 대학생들과 전 국민들의 열화와 같이 집단배상 및 개인배상의 요구가 끊이지 않고 치열하게 이어져 왔기 때문이기도 하였지만, 민화위의 권고는 합법적 또는 공식적으로 처음이다. 1988년 6공 출범 전에 민화위를 통해 5·18의 진상이 어느 정도 드러나면서부터 정부로 하여금 광주시민과 피해당사자에 대한 적절한 보상이 이루어져야 한다는 국민적 공감대가 형성되었고, 1988년 2월 25일 제13대 대통령에 취임한 노태우 정부는 그 해 4월 1일 정권차원에서는 최초로 ‘광주사태 치유대책’을 발표하였다.³⁹⁾ 이어 4월 7일 ‘광주지역 5·18지원대

35) 민주화합추진위원회에서 처음으로 ‘광주사태’의 성격을 재규정하여 1988년 2월 23일 대정부 건의안을 제출하자, 노태우 정권(2월 25일 취임)은 4월 1일 ‘광주사태’ 치유대책을 발표하면서, ‘광주사태’를 ‘광주학생과 시민의 민주화를 위한 노력의 일환’이라고 성격을 규정하였다.

36) 『동아일보』, 1988년 5월15일자 보도 ; 유족회를 비롯한 관련단체와 대학가 종교단체 등에서는 다양한 추모식 및 기념행사를 대대적으로 마련하였으며, 광주의 5월 관련단체들은 「5월 민주항쟁정신계승과 진상규명을 위한 범민주세력 공동투쟁위원회」를 결성하였다.

37) 1988년 7월 1일 공화당 김종필 총재는 국회본회의 대표연설에서 “광주사태 발발 이후 8년이 경과한 오늘에 이르러까지 진상규명을 못한데 문제가 있다.”라고 지적하고 진상규명을 통해 화해를 실현해야 할 것이라고 정식으로 언급하기 시작하였다. 이에 따라 민정당 윤길중 대표위원, 평민당의 김대중 총재, 민주당의 김영삼 총재, 공화당의 김종필 총재 등 4명 대표들의 국회연설이 5·18문제 등 정치현안에 공동인식을 같이하기로 함에 따라 진전되기 시작하였다. 이에 따라 노태우 당시 대통령은 청와대 수석비서관회의에서 이연택 행정수석비서관의 보고를 통해 광주사태 치유대책과 관련 사망자, 유족 중 취업희망자에 대해서는 93%의 취업을 알선하고 중상자 가족에 대해서는 8월말까지 취업알선을 하겠다는 결정을 내렸다. 그 이후 정부당국은 광주직합시를 통해 유족회 등 5·18관련 4개 단체의 유족 및 부상자 98명에게 1인당 3백만 원씩 모두 2억9천7백만 원의 생활안정자금을 지원하는 등 보상 활동을 벌이기 시작하였다. 아울러 사망자 추가신고, 사상자 지원 재정충당 및 취업알선, 어린이대공원조성비 국고부담, 광주지역 민간협의회기구에서 보상사업 진행 등을 약속하였다. 발발 8년째가 되면서 처음으로 정부가 ‘광주사태’의 성격규정에서 한걸음 물러났는데, 이는 지난 8년 동안의 전 국민적 항쟁과 요구의 결과였다.

38) 1988년 1월11일 발족한 민주화합추진위원회 권고사항; 사망·부상자 보상, 관련자 취업알선, 광주 어린이 대공원 관리권 이전 등이다.

39) 이 발표에서 ‘광주사태’의 성격을 합법적·공식적으로는 처음으로 “광주 학생과 시민의 민주화를 위한 노력의 일환”으로 규정하였다. 이에 따라 사망자 추가신고, 사망·부상자 지원 재정충당 및 취업알선, 어린이대공원조성비 국고부담, ‘광주 지역 민간협의회기구’에서 보상사업 진행을 공식적 정부발표를 통해 약속한 것이다.

책협의회⁴⁰⁾가 구성되었고, 5월 11일에 국무총리를 위원장으로 하는 '5·18중앙지원대책협의회⁴¹⁾를 구성하여 정부차원의 예산지원 등의 대책 마련에 들어갔으며, 7월부터 5·18피해자들의 신고접수가 추진되었다.⁴²⁾ 그리고 6월, 국회에 '광주특위'가 여·야 합의로 설치되었으며, 1988년 9월부터 1989년 2월까지 광주청문회를 통해 그 실체가 상당부분 드러나기까지 2년이라는 정치공방이 소요될 만큼 '광주5·18문제'는 정치권과 재야, 5·18관련 당사자들 간의 치열한 쟁점이었다. 1988년 11월 26일은 실로 역사적인 날이 되었다. 노태우 당시 대통령 특별담화에서 '광주사태'를 '광주민주화운동'으로 성격을 규정하는 날이 되었기 때문이다. 이 담화에서 '광주민주화운동 치유를 위한 특별법(보상법)'⁴³⁾ 제정계획을 발표함으로써 정권차원에서의 치유·수습정책이 본격적으로 진행되었음을 보여주고 있다.

위의 과정을 살펴보면, 대학생들과 국민들의 요구에 대해 '5·18광주민주화운동'으로 성격을 규정하는 것은 너무나 당연한 일이고, 다음 단계인 책임자 처벌 요구, 명예회복 등의 순으로 사건이 변화·발전하고 있는 것을 알 수 있다. 당시 5공과 6공의 정치적·행정적 이념 등은 거론할 필요가 없을 것으로 보이며, 권력쟁쟁을 통해 정통성 없이 정권을 장악한 이후의 현실적 상황은 만만치 않은 국민적 저항에 부딪치고 있었다.

5·18민주화운동 관련 피해자들에 대한 보상 등의 근거법률인 5·18보상법이 1990년 8월 6일, 법률 제4266호로 제정·공포됨으로써 이들 피해자들에 대한 정식 보상과 명예회복의 길이 열리게 되었다.⁴⁴⁾ 광주보상법은 5·18이 발생한 후 10여년만인 1990년 7월14일 여·야 협상이 아닌 민자

40) '광주지역 5·18지원대책협의회'의 구성: 1988년 4월 7일, 위원장 광주직할시장, 위원(7명) 전남대 총장, 광주지방법원장, 광주지검 검사장, 광주시 교육감, 광주지방노동청장, 광주시 부시장, 진라남도 부지사. 4월 11일에는 광주시에 5·18전담실무기구가 1담당관, 1과 3계, 15명으로 만들어져 승인되어 4월 15일 설치되었으며, 2년 뒤인 1990년 4월 20일 1담당관 2과 6계 31명으로 확대·개편되었다.

41) '5·18중앙지원대책협의회' 구성: 위원장 국무총리, 위원 부총리, 내무·법무·보사·문공부 장관 등 5명.

42) 김재균, 앞의 책, (서울, 한울, 2000); 1988년 5월 18일부터 6월 30일까지 광주 관련 사상자의 추가신고 접수율 광주시에서 받았는데 현지 사실 확인과 전남도정 지원 하의 재조사를 실시하여 그 동안 정부에서 발표한 숫자보다 관련 사상자가 더 있는 지를 확인, 치유관련 대상자로 관리하기로 하였다. 이때 추가 신고한 5·18피해자는 사망자 2명, 부상자 512명이 추가로 나타났다. 이들에게 6공 정부는 1차의 생활안정자금을 1988년 7월에 지급하였는데, 대상자 1,266명에게 보상금 지급 시 상계한다는 조건으로 1인당 3백만원씩을 지원하였다. 광주보상법 제정과 관련하여 정부·여당과 야3당, 그리고 5·18관련단체 간의 입장이 첨예하게 대치되고 있는 가운데 1990년 4월부터 5·18피해자들에 대한 위무성 임시방책으로 광주시를 통하여 5·18피해관련자 생활지원금을 최고 3천만원씩 지급했다. 이 조치는 금전으로 광주문제를 호도하려는 작태라는 비난에도 불구하고 배상대상자의 90% 이상이 지원금을 수령해 감으로써 희생자에 대한 금전적 지원이 현실적으로 절실한 것임을 보여주었다. 특히 온건파, 또는 관제파로 불렸던 5·18유족회(회장 박찬봉) 등 일부 생활지원금 지급을 시급히 요하는 단체 회원들은 민자당을 방편하여 여·야 합의가 안되면 민자당 단독으로도 법률을 처리해 줄 것을 요청하기도 하였다.

43) 당시 정치권이나 언론 등에서는 광주보상법을 '광주특별법'이라고 호칭하였다.

44) 보상법 제정 이전에도 관련 피해자들에게 위로금 명목 등으로 일부 금전적 보상이 이루어지긴 하였으나, 5월 관련단체·시민·피해당사자들은 그러한 비공식적인 보상은 수용할 수 없다며 가해 당사자로서 공권력의 주체인 국가에 의한 정식 집단배상 및 개인배상을 줄기차게 요구하여 왔으며, 마침내 정부에서 보상법을 제정하여 공식적으로 보상에 나서게 된 것이다. 이에 따른 보상법 관계 규정에 의거 관련여부심사분과위원회의 심사, 장해등급판정분과위원회의 장해등급판정과 '5·18민주화운동 관련자 보상심의위원회'의 심의 등 필요한 절차를 거쳐 관련 피해자로 인정된 2,219명에게 1천422억3백만원의 보상금이 지급되었다.

당의 일방적 강행에 의해 26개 법안이 국회에서 날치기로 전격 처리되었는데, 이 속에 ‘광주민중화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’이 포함되어 있었다.⁴⁵⁾ 이 법률은 1980년 5월 광주민중항쟁의 역사적 사건 명칭을 ‘광주민중화운동’으로 규정했으며, 이 사건의 시점을 ‘1980년 5·18전후’라고 했다. 이로써 1980년 이후 ‘불순분자의 난동과 유언비어에 의해 촉발된 폭동’으로 명명되었던 ‘광주 사태’는 당시 전국적인 민주화운동의 추세 속에서 전개된 ‘광주지역 학생·시민들의 민주화를 위한 노력의 일환’으로 규정된 후, 또 다시 ‘광주민중화운동’으로 명명되었다.

그러나 이 보상법은 3당 합당⁴⁶⁾이라는 당시 정치적 환경의 구조적 산물이었다. 그리고 이 보상법에는 무엇보다도 역사적으로 중요한 진상규명 작업에 대해 아무런 언급이 없었다. 이 보상법은 이전의 5공 입장에 비해 5·18의 진상에 가깝게 다가간 측면이 있는 반면, 3당 합당의 반(反)호남 지역연합체제가 5·18진상규명과 책임자 처벌이라는 역사적 책임을 회피하기 위한 미봉책으로 금전적 보상만을 선택하고 이용한 측면이 강했다. 5공 청산과 5·18광주문제 해결방안을 놓고 논란을 거듭하던 정치권은 사후대책인 5·18광주보상법의 제정을 위해 여·야 4당 차원의 시안을 국회에 제출하게 되었고, 여·야는 5·18광주문제 해결을 위해 진상규명과 명예회복 및 실질보상과 기념사업추진 등에 대해 대체적인 인식을 공유하고 있었다. 그러나 5·18광주문제 해결을 위한 해법과 주요 쟁점 사항을 보면 뚜렷한 시각차를 드러내고 있음을 알 수 있는데 1989년 12월경, 정부·여당의 ‘광주보상법안’과 야당인 평민당과 공화당의 ‘광주배상법안’이 그것이다.⁴⁷⁾ 당시 야당과 5·18관련 피해자들은 명확하게 배상법을 요구하고 있었던 것이다.

일상적으로 배상과 보상은 ‘이미 발생한 피해를 갚아준다’는 같은 의미로 혼용하고 있지만, 법률적인 관점에서 볼 때는 배상은 ‘남의 권리를 침해한 자가 그 권리침해로 발생한 손해를 배상하는 손해배상’을 의미하고, 반면에 보상은 ‘국가 등의 적법행위로 국민의 재산권이 침해당한 경우, 국가 등이 그 국민의 재산상의 손실을 보상하는 손실보상’을 의미한다.⁴⁸⁾ 그런데 6공 정부와 민자당이 ‘광주민중화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’의 경우, 배상이 아닌 보상의 용어를 쓰고 있는 것은 국가가 5·18민중항쟁 관련자에 대하여 불법한 행위로 손해를 가한 직접적인 주체는 아니라는 인식, 즉 5·18민중항쟁은 내란 목적의 폭동, 소요이기 때문에 계엄군이 그 진압과정에서 시위 군중을 살상한

45) 이 법안은 1989년 3월경, 민주정의당이 작성한 ‘광주보상법’이 원안이었다.

46) ‘민주정의당(노태우), 통일민주당(김영삼), 신민주공화당(김종필)의 3당 합당을 말한다. 광주청문회가 끝나고 이루어진 3당 합당으로 광주와 호남 시·도민에게 미친 충격은 엄청난 것이었다. 그것은 여소야대라는 정치지형을 정치인들의 인위적인 야합에 의해 적나라한 반호남(反湖南) 지역연합체제의 출현입과 동시에 민주화세력의 한 진영이 의사군사독재세력(6공 노태우정권)과의 결합을 통한 광주에 대한 배반을 의미하는 것이었다.

47) 김재균, 앞의 책, (서울, 한울, 2000), 참조.

48) 공무원의 법령위반행위, 즉 위법행위로 국민이 재산상 손해를 입었다면 국가가 그 손해를 보전하기 위하여 국가배상법이 제정되어 있는 반면, 공익상 필요에 의한 공공용지의 취득행위, 즉 적법행위로 국민의 재산권이 침해된 경우 그 국민이 입은 재산상 손실을 보전하기 위하여 ‘공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법’이 제정되어 있다.

행위는 국헌유지, 치안확보 차원의 적법행위라는 인식이 포함되어 있다고 할 것이다.⁴⁹⁾ 결국 국가는 범법자들에게 보상을 하고 있다는 모순에 빠지게 되지만, 배상이라는 용어를 쓰게 되면 오히려 국가가 위법행위를 했다는 것을 시인하는 것이 되므로, 보상이라는 용어를 쓰게 된 것이다.

또한 광주항쟁 당시 ‘내란수괴’, ‘내란주요임무종사’ 등의 형을 받은 내란폭도들에 대해서도 ‘내란’이라는 법률적용이 잘못되었음을 짚고 넘어가야 한다. 원래 내란(內亂: civil war)이라 함은 한 국가 또는 사회 내부에서 권력의 획득·유지를 위하여 발생하는 고도의 정치성을 띤 무력투쟁이며, 비합법적 수단에 의하여 정권을 탈취·유지하기 위한 수단의 한 종류이다.⁵⁰⁾ 5·18항쟁은 내란이라고 보기에 필요하고도 충분한 요건이 없다. 단지 독재적 신군부 정권이 무차별 공격에 의하여 부모, 형제자매인 양민을 살상하기 때문에, 오로지 생존본능의 대응책을 강구하지 않을 수 없었다. 국가권력 내지 정권을 획득 또는 탈취하고자 한 것도 아니다. 오로지 신군부독재의 탄압을 타파하여 민주정부를 수립하고, 진정한 민주주의를 실현하려는 것뿐이었다.⁵¹⁾

광주보상법 시행령이 1990년 8월에 국무회의 의결을 거쳐 확정됨으로써 6共 정부는 정권탄생의 원죄와도 같은 5·18광주문제의 표면적 마무리를 시도하였다. 그리고 미봉책이라는 비난에도 불구하고 이 법률에 근거하여 보상작업을 진행하였다. 6共의 5·18광주문제 해법은 광주특위를 통해 5·18진상규명과 법적 청산도 마쳤으므로 이제 보상법에 근거한 금전적 보상을 시행하여 광주문제를 마무리하면 된다는 식이었다.⁵²⁾ 당시 광주시에서는 보상내용을 보고 ‘5·18관련자들에게는 호응을 받았으나 보훈단체 등의 극렬한 반발을 유발하고, 국민전체에 대하여 위화감을 조성시킬 우려가 있다’는 입장이었다.

49) 후에 5·18특별법에 의한 재판이 진행됐을 때 ‘자위권 발동’이라는 용어가 등장하기도 하였다.

50) 내란이 일어나는 경우는 여러 가지가 있으나 복합민족국가에서 한 민족이 자치를 호소하며 무력에 호소하는 경우(분리주의 운동), 특정 정치적 신조에 따라 행동하는 경우 등 다양한 형태로 전개되고 있다. 내전은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 서로 다른 계급 또는 계급동맹군 간의 무력투쟁이다. 이 경우에는 피지배계급의 무장반란에서부터 정치권력의 탈취에 이르기까지의 과정에서 국내 지배계급에 대하여 취해지는 내전과, 권력을 장악한 후에 구지배계급의 반혁명적 군사행동을 억압하고 혁명의 권력을 방위하기 위하여 이루어지는 내전의 2단계로 나누어 볼 수 있다. 둘째, 동일계급 내의 두 분파 간에 일어나는 무력투쟁이다. 역사적으로 유명한 대표적인 내란의 예로는 미국의 남북전쟁(1861~1865), 영국의 찰스 1세와 의회 및 크롬웰군 간의 내전(1642~1650), 프랑스의 파리 코뮌(1871), 그리고 20세기에 들어와 러시아 혁명(1917) 등을 들 수 있다. 또 1936년부터 2년에 걸쳐 일어난 스페인 인민전선과 프랑코 장군 세력의 내란도 그 한 예이며, 1924~1949년까지 중국 공산당 세력과 국민당 정부 간에 벌어진 싸움도 20세기의 대표적인 내란이라 할 수 있다. 베트남전쟁도 일종의 내전으로 볼 수 있다. 또한 최근에는 그리스도교 세력과 회교 세력 간의 다툼인 레바논내전(1972~1990), 동구권 붕괴 후 인종·종교분쟁으로 시작된 보스니아내전(1991) 등이 있다. 이것은 또한 내전(內戰)이라고도 한다. 한국 브리태니커 <<http://preview.britannica.co.kr>> 참조.

51) 7면 의미에서 전 세계적인 언론보도의 입장도 내란이나 내전의 시각이 아니라, 양민학살의 현장이나 학살의 참상에 아연해 하면서 보도했던 것이다. 신군부독재정권의 양민학살현장에서 살리고 발버둥치는 행국은 내란의 형태가 아니라, 그 자체로 신군부독재 탄압에 대한 민주·민중항쟁의 현장인 것이다.

52) 광주보상법은 여·야나 국민의 합의 없이 민자당 단독으로 광주피해자들에 대한 보상을 ‘일반재해’ 성격으로 규정하고, 5·18피해자들에 대한 보상금 지급 방식이 호프만식으로 지급하는 방식이었다.

노태우 정권의 정치·사회적 환경은 5共에서 벗어난 상처를 치유해야 하는 문제와 여소야대의 정치 상황이었으며, 올림픽 개최 같은 큰 과제들로 정치적, 행정적 투입이 위축되어 있었던 시기였다. 또한 지방자치제도의 부활과 같은 정치 민주화를 위한 시도가 있었으며, 강압적 지배구조를 완화하려는 노력이 있었다. 아울러 권위주의 타파라는 용어의 사용과 함께 각종 해금과 규제완화에 역점을 두고, 정권에 대한 비판 허용범위가 확대되면서 민주적 분위기 조성에도 다소 도움을 주게 된다. 이 시기에는 전두환 정권의 공포정치가 감소되면서, 민주화에 대한 거센 요구와 노동자·농민의 파업·시위로 인한 복지향상 요구에 따라 정책적인 민주화와 형평성이 요구되던 시기였다. 그러나 이러한 요구는 정책적으로 반영되지 못하고, 행정조직의 확대개편만이 진행되었다. 노태우 정권에서는 대통령의 개혁의지가 약하고 행정 관료들의 내부저항으로 기존제도를 유지하면서 조직의 확대 지향이 지속되었다.⁵³⁾

이 시기에 있었던 5·18보상정책 결정에서 정치·사회적 환경을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 5·18 보상정책의 근거와 현실적 요인으로는, 많은 광주시민과 학생들이 진압과정에서 엄청난 피해를 입었다는 사실이 언론보도나 피해신고 등을 통해 확인되었고, 전 국민적으로 광주항쟁의 진상규명 요구와 개인 및 집단배상 요구가 붓물처럼 터져 나왔다는 사실이다. 구조적 요인은, 정통성이 없는 정권의 연장선상에 있는 6共정권으로서 국민들을 회유하고 무마하기 위해서는 불완전하나마 제도적·법률적 보상정책을 통해 국민들의 원성을 잠재우려는 정권의 속성에서 5·18보상정책이 비롯되었다는 분석이다. 인적 요인으로는, 5·18항쟁의 가해자 집단인 신군부 세력이 5共과 6共 정권을 장악한 핵심그룹이었기 때문에, 어떤 방법을 동원해서라도 정권의 정통성을 확립할 필요가 절실했을 것이다. 개헌을 통해 국민직접선거로 6共 정권을 창출했음에도 정치적, 사회적 환경으로서의 국민적 요구가 팽배했기 때문에 5·18보상법을 제정하지 않을 수 없었다고 분석된다. 그러나 5·18민중항쟁의 피해자인 개인과 국민들에 대한 배상정책은 제대로 이루어지지 않았다. 관련 법률과 제도가 1990년 7월14일, 정통성 없는 정권에 의해 집권여당인 민정당의 국회 날치기 통과를 통해 자기들 입맛에 맞게 만들어졌다. 첫 단추부터 잘못 채워진 것이다. 이 보상법은 국민들을 무마하려고 시도된 정책이었기 때문에 출발부터 잘못된 출발이었다. 현재까지도 완벽한 해결방향을 찾지 못하고 관성적으로 거의 요지부동인 상태다.

2. 1993~1997년 문민정부(김영삼) : 5·18특별법 제정

문민정부에 들어와서는 5·18특별법 제정(1995)과 광주희생자에 대한 추가보상 및 5·18묘역 성

53) 김연수, 앞의 논문(2006), pp.68~86. 참조.

역화가 진행되었고, '5·18민주화운동'이 일어난 날을 국가기념일로 제정(1997)하였으며, 역사 교과서에 정식 명칭 사용의 순으로 진행되는 것을 알 수 있다. 이 시기의 5·18관련 일지 및 연표는 <표 6>과 같다.

<표 6> 1993~1997년 문민정부(김영삼) 5·18관련일지 및 주요연표

일 시	제도 및 법률의 내용과 정치·경제·사회·문화적 환경	비 고
1993. 2. 25	제14대 김영삼 취임.	
5. 13	김영삼대통령 특별담화발표: 5월 광주유혈은 민주주의 밑거름이며, 정부는 그 연장 선의 민주정부로 정신을 기리고 명예를 높일 사업을 적극 지원할 것(정신계승 및 명예회복, 도청이전 5·18기념사업, 망월동 성역화사업, 추가신고 등).	
5. 29	광주보상법시행령 개정(대통령령 제13898호). 미국망명 중인 윤한봉 귀국 허용.	
6월	11만5천명 서명의 '5·18민중항쟁 진상규명을 위한 특별법 제정과 특별검사제 도입에 관한 청원' 국회접수.	
6. 1~7. 31	광주민주화운동관련 사상자 추가신고 접수(2차 보상): 신고접수 2,791명(사망자 15, 행방불명 117, 상이자 1,483, 연행구금자 1,176).	
1994. 5. 13	정동년(5·18광주민주화운동연맹 의장), 김상근(5·18진상규명과 광주항쟁 정신계승 국민위원회 공동대표) 등 6백16명 서울지검에 전두환·노태우를 포함한 군 지휘관 35명을 내란 및 내란목적살인으로 고소·고발.	
8. 30	재단법인 5·18기념재단(초대이사장; 조비오 신부) 설립.	
10. 24	김대중 내란음모사건 관련자 이신범 등 22명, 전·노 두 전직대통령과 5·17관련 군 관계자 10명을 서울지검에 고소.	
10. 28	장기욱 민주당의원 등 29명, 전·노 두 전직대통령과 1980년 당시 국가보위비상대책위원회 23명에 대한 고발. 1994년 5월13일부터 1995년 4월3일까지 서울지검에는 5·18과 관련 피고소·고발인 58명에 대한 모두 70건의 고소·고발장이 접수됐다.	
11. 1	광주 망월묘지 성역화 사업 착공	
1995. 4. 7	서울지검, 5·18광주민주화운동 고소고발 사건과 관련 정호용 의원 소환조사.	
6. 29	삼풍백화점 붕괴사고 발생(사망501, 실종6, 부상937명)	
7. 13	서울지검, 5.17내란죄의 고소고발 사건과 관련 피고발인인 전두환, 노태우 전 대통령에 대해 공소권 없음 처분 내려.	
7. 18	서울지검 공안1부(張倫碩 부장검사) '7.18발표', 5·18광주민주화운동관련 고소·고발된 전·노 전직대통령 등 58명 '전원 공소권 없음' 불기소결정.	
7. 19	'5·18학살자기소관철을 위한 광주·전남공동대책위원회' 구성. 광주시민 3천명 시위. '명동성당 농성투쟁' 돌입(1995년 12월말까지 163일 동안 농성투쟁).	
7. 20~22	대한변협, 검찰 5·18사건 불기소결정관련 반(反)법치주의적이고 반역사적인 결정이라며 비난성명발표, 특별검사 도입촉구, 광주공원 3천명 시민대회, 경실련 참여연대 등 시민단체 시위, 대구·경북연합 성명, 민가협 시위, 민변 위증혐의 고발. 서울(4천명), 광주(5천명), 대구·대전·제주 시위.	
7. 24	정동년(5·18사건 고소고발인), 전·노 대통령 등 피고소인들에 대한 검찰의 불기소 처분항의 헌법소원제출, 5·18국토종단행진 출발, 김영진의원 농성.	
7. 25~27	천주교인천교구정평위 성명, 경실련 5·18토론회, 5·18고소·고발인 항고, 참여연대와 5민련 5·18특별법 입법청원. 천주교 광주대교구 5·18특별법 관련 시국미사.	

7. 28	서울고검, 불기소처분에 따른 항고에 '공소권 없음이 정당'하다며 기각. 5·18학살자 불기소규탄대회, 서울 2천명 시위, 광주대학교구사제단 기소촉구 성명.
7. 31	고려대학교수 1백31명 성명(1987년 6월 이후 최초 교수 성명).
8. 1~8. 2	5·18공대위 전남도청 앞 농성, 광주·전남교수협의회 성명, 광주·대전지역대학생 시위.
8. 3	민족작가회의 6백명 규탄성명, 새정치국민회의 특별법제정추진발표.
8. 4~8. 10	경북·한신대학교수 성명, 인하·경기·원광·조선대학교수 등 성명, 전북·강원·상지·연세대 교수 등 성명, 서강·동국·성공회대학교수 성명, 김수환 추기경 '광주학살진상 밝히려' 강론, 한총련 대학생 대규모시위, 서울연합, 5민련 탑골공원 집회.
8. 11~16	광주·전남지역 10개대, 성균관·중앙·동아·부산·한남·경상·경남·창원대 19개대 교수성명, 광주·전남지역교수 50명 항의거리시위, 송광·화엄·백양·대운사 등 조계종 4대본사 산하 주지 성명, 민교협교수 1백50명 농성, 한국기독교교수협의회, 광주·전남기자협회 성명. 5·18국민위·공대위 장충단공원 대규모 국민대회.
9. 6~9. 7	연노련·PD·기자협회 5·18토론회, 연세대(113)·배재대(52)교수성명, 아주대학교수평의회성명, 광주·전남언론사노동조합협의회성명, 한림대(77)·대전대(64) 교수성명.
9. 12~17	5·18공대위 국회기자회견, 남총련 민자당사 시위, 계명대학교수(274) 성명, 남총련 무기단식농성 돌입(24개 대학), 26일까지 3백여명 참여, 경북대생 2백명 시위, 민교협 '법무장관과 검찰총장 탄핵소추 받아줄 것'을 국회에 촉구, 전국사립대학교수협의회 50명 성명, 송실대학교수 84명 성명, 부산경성대 등 3개교 총학 성명, 경성대 3명 단식, 전북총련 3백명 시위, 홍익대학교수(74)성명, 5·18국민위 여의도시위, 천주교 정평위사제단 서명부(12만명) 공개.
9. 20~21	연세·중앙대 6백명시위, 한총련204개대학 동맹휴업결의, 전국 13개 청년단체(전대협동우회 등) 4일간 단식농성, 서울 7개대학 2천명시위, 숙대(21)·방통대(65) 교수성명.
9. 22~23	고·연대 6개대 2천명시위, 국민위 입법청원서와 28만명 서명록 국회전달, 한신대학교수(194)성명, 광주초·중·고교사(3,108)성명, 대전·충남총련 6백명시위, 영호남 청년학생 3천명 대회, 부산 20개 사회단체(부산연합 등) 5·18대책위구성, 교육부 국감자료: 9월23일까지 서명교수 45개 대학 5천1백83명 서명.
9. 25~27	전북 151개 초·중·고교사(824)선언문, 전북총련(50) 전북대서 삭발농성, 외대생(26) 단식농성, 한신대생(500) 화염병시위, 한국기독교청년협의회 학생 등 3개 단체 20명 6일간 금식기도, 성신여대교수(80)성명, 서명교수 91개대 5천여명 모임결성 발표, 성대생(9) 5일간 단식농성, 한총련 29~30일 동맹휴업 발표, 서울대 총학생회 14명 단식농성, 인하대학교수(187)성명, 천도·원불교 등 전북종교지도자 선언문 발표, 부산민주청년회 등 1천명 특별법제정 1천인선언 발표, 5·18총복공대위 구성, 전북지역 13개대 교수(1,004)성명, 전국 12개 신학대학 총학생장단 성명.
9. 29~30	전국 120여개대학 5·18동맹휴업, 5·18특별법제정을 위한 제5차국민대회, 특별법 제정촉구 전국서명교수 모임 정식출범, 전국 13개도시 특별법제정과 특검제도입 촉구.
10. 11	뉴스플러스, 10.5 경북고동문회 모임에서 "광주사태는 중국 문화혁명에 비해 아무 것도 아니다"고 발언사실 보도, 파문확산.
10. 14	5·18특별법 제정촉구를 위한 범국민대회 전국대도시 5·18범국민대회.
10. 16~18	한총련 소속 대학생 13명 민주자유당사 점거농성, 서울시의회 의원 철야농성 돌입.
10. 20~21	민주당 박계동의원 노태우비자금 4천억 폭로, 법학교수(124) 5·18의견서 현재제출.

10. 25	5·18특별법 6공 비리척결 범국민위 연계투쟁 선언.	
11. 3~11. 4	5·18특별법 제정촉구 한총련 동맹휴업. 서울 등 전국 6대 도시 6차 국민대회.	
11. 6	노태우 전 대통령 뇌물수수 혐의로 구속수감, 정국급변.	
11. 7	전국 노조 1백개 대표자 회의 특별법 성명.	
11. 11	서울 등 전국 6대 도시 제 7차 국민대회	
11. 13	국회 법사위 특별법안 심의.	
11. 24	김영삼 대통령, 5·18특별법 제정 결단, 5.17쿠데타로 국민에게 고통과 슬픔을 준 당사자 처리 위해 5·18특별법 제정을 민자당에 지시.	
11. 26	서울지검, 12·12와 5·18사건에 대한 전면 재수사에 착수.	
11. 27	헌법재판소, 5·18불기소처분에 대한 헌법소원사건에 대한 평의를 열어 검찰의 "5·18공소권 없음은 부당하다"고 결정.	
11. 29	민자당, 5·18특별법관련 내란·군사반란, 헌정파괴범죄, 반인륜적 행위에 대해 공소 시효를 영구배제 내용의 관련특별조치법 마련키로 함. 여·야간 협상을 통해 전·노씨 국회중언 등 4단계 추진결정.	
11. 30	검찰 12·12군사반란과 5·18내란죄에 대한 전면재수사에 착수한다고 발표.	
12. 2	전두환씨, 검찰의 12·12와 5·18 재수사와 관련 검찰소환요구 및 여타의 어떠한 조치에도 협조하지 않겠다고 성명을 통해 거부 의사를 밝힘.	
12. 3	검찰소환을 거부한 전두환씨에 대한 구속영장을 집행(안양교도소 수감).	
12. 16	최규하 전 대통령 '국민에게 드리는 말씀' 성명서 통해 '검찰조사에 대해 전직 대통령이 재임시 국정행위에 대해 조사를 받을 수 없다'는 입장을 밝힘.	
12. 19	국회, '12.12 및 5·18관련자 처벌을 위한 5·18민주화운동 등에 관한 특별법'과 '헌정질서 파괴범죄의 공소시효에 관한 특별법' 제정의결.	
12. 20	5·18수사 본격 착수.	
1996. 1. 17	전두환씨 등 6명, 5·18특별법 위헌소송 제기: 합헌결정 ⁵⁴⁾	

54) 헌법재판소판례: <본 판례평석에 있어서 5·18특별법이 위헌이나, 아니냐를 심사하는 데는 공소시효정지사유인 '법률상 장애'에 '제도적 장애사유'를 포함하는 것이 과연 소급입법인가의 여부로 시작하여 과연 공소시효가 완성되었다고 보는 즉 진정소급효를 갖는 경우에 있어서의 위헌성 여부를 중심으로 서술하면서 본 5·18민주화운동 등에 관한 특별법 제2조의 위헌제청사건을 풀어가 보고자 한다. > <<5·18민주화운동 등에 관한 특별법 제2조가 개별사건법률로서 위헌인지 여부>> 혹자들은 구체적 사항을 규율하는 이른바 처분적 법률은 그 규율대상이 특정되고 한시적인 것이므로 개별사건법률의 개인대상법률, 한시적 법률로서 법규범이 갖추어야 할 일반성과 추상성을 결한 것이어서 법률로서 갖추어야 할 기본적 조건을 갖추지 아니하고 이와 같은 입법은 입법권의 범위를 이탈한 것이므로 어떠한 경우에도 허용될 수 없으며 이와 같은 법률이 허용된다면 권력분립의 원칙과 평등의 원칙에 위배하여 국민의 기본권을 침해하게 된다고 주장한다. 그러나 비록 차별적인 규율이라고 할지라도 올바른 헌정질서의 정립을 위한 과거청산의 정당성으로 입법을 정당화할 수 있는 공익이 인정된다고 할지에는 이는 위헌이 아니라고 생각한다. 과거 여러 논란을 거쳐 1995년 제정된 '헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법'은 내란, 외환, 반란, 이적 등 '헌정질서파괴범죄' 및 '집단살해죄'의 방지와 처벌에 관한 협약'에 규정된 집단살해에 해당하는 범죄에 대해서는 공소시효가 적용되지 않음을 명문화한 바 있다. 그리고 같은 시기 제정된 '5·18민주화운동 등에 관한 특별법'(이하 '5·18특별법') 제2조는 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄에 대하여 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다고 규정하여 공소시효의 정지의 특례를 인정하였다. 이 법률의 제정과 적용은 순탄치만은 않았다. 초반에는 '12·12'에 대한 검찰의 기소유예 결정과 이를 지지하는 헌법재판소의 결정, '5·18'에 대한 검찰의 공소권 없음 결정과 이에 대한 헌법재판소의 결정 등이 내려졌다가, 이에 대한 강력한 비판여론이 조성되자 '5·18특별법'은 전격적으로 제정되었고, 이에 대하여 서울형사지법 판사의 '5·18특별법' 제2조의 위헌법률심판제청이 있다 이를 결정하면서 헌법재판소 재판관들 내에서는 5대 4로 위헌의견이 우세하였으나 법률에 대한 위헌결정의 정족수가 모자라 합헌판정이 나게 되었다.

1. 23	12·12 및 5·18사건 수사팀인 서울지검 특별수사본부, 손·盧 두 전직대통령 등 관련자 8명 내란수괴 및 내란주요임무종사자 등 혐의 기소 중간수사결과 발표, 5·18양민 학살을 자행한 지 15년 7개월만에 공식적으로 가해자와 피해자의 입장이 바뀜, 이날 수사결과 발표는 5·18을 군사반란과 내란행위로 인정한 최초의 법적 사례가 됨.	
3. 11	서울지법 형사합의30부(재판장; 김영일부장판사) 1심 재판의 첫 공판 시작.	
4. 11	제15대 국회의원 선거일	
8. 26	169일 동안 28차례 공판을 거쳐, 1심 선고공판, 전두환 피고인 사형, 노태우 피고인 징역 22년 6개월 선고.	
12. 16	서울고법 12차례 공판을 거쳐 2심 재판 선고, 전두환 피고인 무기징역으로, 노태우 피고인 징역17년으로 감형, 전·노 피고인 대법 상고 포기.	
1997. 4. 17	12·12 및 5·18사건 대법원 유죄판결 확정.	
5. 9~5. 16	5·18민주화운동 기념일 제정공포(9일), 5·18묘지(신묘역) 준공식(16일).	
12. 17	5·18보상법 개정(법률 제5463호)	
12. 19	김대중 대통령후보 당선.	

* 참조: 『2008광주시정백서(2009)』, 『한국민주화운동사(2006)』, 『5·18과 한국정치(2000)』.

1993년 5월13일의 김영삼 대통령 특별담화는 5·18에 대한 김영삼 정권의 최초 조치이자 동시에 최종적 해결을 위한 첫걸음이었다. 특히 집단배상 차원에서 정부는 광주시에 상무대 부지 10만평을 무상양여하고, 금남로의 전남도청을 이전하여 그 건물과 부지에 5·18을 기념하는 공간(기념관 및 박물관 등)을 조성하겠다고 발표하였다. 그러나 상무대 부지 10만평의 기념사업 약속은 일부만이 지켜졌고, 전남도청 이전부지의 기념사업은 내용이 변질되기는 했지만 결국 아시아문화중심도시 조성사업의 단초가 되었다. 1994년과 1995년의 고소·고발과 특별법 제정운동은 특별한 의미를 갖는데, 특별법 제정은 5·18공소시효 문제가 주요 관건이었다. 1995년 5월은 1980년 5월부터 만15년이 되므로 형사소송법상 공소시효가 만료되는 시점이기 때문이다. 전두환·노태우 두 전직대통령에게 적용된 내란의 공소시효는 15년으로 '성공한 쿠데타'에 대해서도 공소시효제도가 그대로 적용되어야 한다면 사법적 처리의 길은 영원히 사라져 버리고 만다. 그렇기 때문에 5·18관련단체들과 야당 등은 광주항쟁의 진상규명을 위해 공소시효를 연기하거나 없애는 것을 골자로 한 특별법이 제정되어야 한다는 주장을 계속 펼쳐 나갔던 것이다.

결국 1995년 12월19일 5·18특별법이 제정되었다. 1996년 1월23일, 12.12 및 5·18사건 수사팀인 서울지검 특별수사본부(본부장: 李鍾燦 서울지검3차장)는 손·盧 두 전직대통령 등 관련자 8명을 내란수괴 및 내란주요임무종사자 등의 혐의로 기소하고 중간수사결과를 발표했다.⁵⁵⁾ 1997년 4월17일, 5·18 주범들에 대한 반란 및 내란죄가 확정된 뒤, 같은 달 정부에서 5월18일을 '5·18민주

55) 5·18양민학살을 자행한 지 15년7개월 만에 공식적으로 가해자와 피해자의 입장이 뒤바뀐 것인데, 이날 수사결과 발표는 5·18양민학살 가해자를 군사반란과 내란행위로 인정한 최초의 법적 사례가 되었다. 5·18에 대한 최초의 법률적 판단은 5·18 직후인 1980년 7월 계엄사는 '김대중씨가 전남대와 조선대 학생들을 선동하여 무장폭동을 일으킨 내란사건'으로 발표하였다.

화운동 기념일(국가기념일)'로 제정·발표하고, 그해 5월18일 정부 주관아래 첫 기념일 행사를 가졌다.⁵⁶⁾ 이로써 5·18 책임자에 대한 형사적 처벌과 함께 광주민주화운동이 특정 지역의 민주화운동이 아니라 전 국민적 차원의 민주화운동이었다는 역사적 평가 및 정당성을 인정받게 된 것이다.⁵⁷⁾

5·18피해자들의 끈질긴 요구와 국민들의 호응에 힘입어 미흡하나마 5·18보상법과 특별법 등이 제정되고, 국회청문회를 통해 일정 정도의 진상규명과 책임자 처벌 및 기념사업 등이 김영삼 정권에서 진행되었다. 그러나 3당 합당에 의해 출범한 문민정부는 역사적 진실을 '역사에 맡기자'며, 진상을 완벽하게 국민 앞에 공개하지 못하고 일정 수준의 해결정책을 수행하는데 그쳤다. 여하튼 문민정부는 5·18을 치유하는 해결정책의 대부분을 수립하고 수행하였다는 데는 이견이 없을 듯하다. 김영삼 전 대통령은 2007년 5월 22일에야 5·18단체 공식 초청으로 광주를 방문, 처음으로 광주시 북구 운정동 소재 국립5.18민주묘지를 참배하게 되었다.⁵⁸⁾

김영삼 정부의 정치·사회적 환경은 신(新)한국건설이라는 기치아래 과거청산, 부패척결, 권위주의 타파와 민주화 지향이라는 정책방향을 제시하면서, 이를 위해 강압통치의 수단이 되었던 수사·정보기관의 축소와 기능제한 및 행정기구 감축, 행정규제 완화 등 가시적인 노력을 기울이는 상황이었다. 또한 '세계화를 위한 개혁'을 표방하며 '작고 강한 정부'의 구축을 정책기조로 채택하였다. 그러나 참여가 배제된 상태에서 대통령의 독주가 계속되었기 때문에 신(新)권위주의라는 비판을 받기도 하였다.⁵⁹⁾

이 시기의 5·18관련정책을 살펴보면, 정책결정 환경은 5·18관련 책임자 처벌의 국민적 욕구가 폭발적으로 분출되면서, 문민정부가 전두환 정권과 노태우 정권과의 차별성을 강조하기 위하여 5·18특별법을 제정하여 형식적으로나마 책임자 처벌에 나설 수밖에 없었던 것으로 분석된다. 그러나 진상규명은 '역사의 심판에 맡기자'고 단서조항을 붙이면서 유보하는 한계를 드러냈다. 구조적 요인은 정통성이 없는 정권으로서 국민들을 회유하고 무마하기 위해서는 특별법이라는 제도적·법률적 장치를 통해 국민들의 원성을 잠재우려는 정권적 이익창출의 속성에서 비롯되었다고 볼 수 있

56) 기념일 행사는 1997년부터 행정자치부가 주관했으며, 광주광역시 5·18묘역에서 한다. 기념일 제정 이후 국민적 정신 계승사업으로 발전시키는 과정에서 '5·18 희생자 국가유공자 지정 및 5·18묘지 국립묘지 승격을 위한 특별법' 제정과 같은 여러 문제가 도출되기도 하였다.

57) 1995년에 5·18특별법이 제정되었으며 1997년엔 5월 18일이 국가기념일로 지정되었다. 당시 신군부 세력이었던 전두환, 노태우는 1995년 구속되었으나 1997년 사면되었고 1998년 복권되었다.

58) 『광주매일신문』, 2007년 5월 23일자 보도 : 5·18단체 회원 100여명의 환영을 받으며 5·18묘지를 찾은 김영삼 전 대통령은 방명록에 '자유 정의 진실'이라고 적은 뒤 추모탑 앞에서 헌화·분향하고 "광주는 한국 민주주의 성지"라고 참배 소회를 밝혔다. 이어 김 전 대통령은 5·18 희생자의 영정과 위패가 모셔진 유영봉안소 등 묘역을 둘러보면서 '한을 풀 어 달라'고 요청하는 유족들과 악수를 나누며 위로의 뜻을 전했으며, 이날 오후 광주 프라도 호텔 2층 연회실에서 5·18 단체를 대표한 5·18기념재단 이홍길 이사장으로부터 5·18민주화운동을 '명예회복'시켜준데 따른 감사패를 받았다.

59) 김연수, 앞의 논문(2006), pp.88~87. 참조.

다. 인적 요인으로는 광주항쟁의 가해자 집단인 신군부 세력의 5~6共 핵심그룹과 과거 3~4공화국 보수집단과의 3당 합당을 통해 창출된 정권이 문민정부였기 때문에, 어떤 방법을 동원해서라도 정권의 정통성을 확립할 필요가 절실했을 것이다. 문민정부 또한 3당 합당이라는 인위적 정계개편을 통해 정권을 장악했기 때문에 전두환, 노태우, 김영삼 정권은 같은 뿌리에서 출발한 맥락으로 파악할 수 있다. 그러므로 5·18관련정책이 국민들을 무마하기 위한 미봉책에 그칠 수밖에 없는 태생적 한계와 법리적 한계를 드러낼 수밖에 없었던 것이다.

그럼에도 불구하고 5·18특별법은 1979년 12월12일과 1980년 5월18일을 전후해 발생한 헌정질서파괴범죄행위에 대한 공소시효정지 등에 관한 사항 등을 규정함으로써 국가기강을 바로잡고, 그동안 손댈 수 없었던 12.12에서 5.17 및 5.18로 이어지는 내란행위자 처벌을 할 수 있게 되었다는 역사적 의미를 담고 있다.⁶⁰⁾

이상의 어려운 과정을 거치면서 광주희생자에 대한 형식적 보상과 명예회복이 이루어지고, 그 책임자에 대한 처벌이 형식적으로 이루어졌다. 보다 중요한 것은 5·18광주민주항쟁이 민주화운동사에서 매우 중요한 역사적 사건으로 인식되어 ‘5·18민주화운동’으로 명명되었다는 데에 있다. 그러나 진상규명은 ‘역사에 맡기자’며 한계를 드러냈다.

3. 1998~2002년 국민의 정부(김대중) : 5·18정신계승과 제도화(1)

문민정부(김영삼 정권)에서 5·18보상법이 개정되고 추가보상이 집행되었으나, 5·18관련단체 및 광주·전남지역 언론은 당연히 보상이 아닌 배상이 되어야 한다는 주장을 줄기차게 해왔다. 그러나 이미 노태우 정권 때, 여소야대 국회에서부터 5·18피해자와 관련단체 및 국민들의 요구에 의해 진행된 광주청문회와 5·18보상법 제정요구 등이 기득권을 보호하려는 의도를 전제로 한 제도들이었기 때문에 태생부터 그 한계를 노정할 수밖에 없었으며, 결국 김영삼 정권까지도 이어져 올 수밖에 없었던 것이다. 물론 김영삼 정권 때 ‘역사바로세우기’라는 국정목표를 가지고 5·18책임자 처벌까지 물고는 값으나, 그 또한 수박 겉핥기식의 형식적인 것이어서 태생적·법리적 한계를 벗어날 수가 없었다. 국민의 정부 시절의 5·18정신계승정책의 변천과 과정은 <표 7>과 같다.

60) 이 특별법을 제도적 입장에서 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서 파괴행위에 대하여는 1993년 2월 24일까지 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다. ② 헌정질서 파괴범죄자에 대하여 검찰이 불기소처분을 한 경우에는 그에 관하여 고소·고발인은 재정신청을 할 수 있고, 이 법 시행전에 불기소처분을 한 사건도 재정신청을 할 수 있으나 이 경우에는 이 법의 시행일부터 30일 이내에 하여야 한다. ③ 정부는 5·18민주화운동과 관련하여 상훈을 받은 자에 대한 심사결과 오로지 광주민주화운동을 진압한 공로로 받은 상훈은 서훈을 취소하고 훈장 등을 치발한다. ④ 이밖에도 광주민주화운동의 정신을 계승하는 기념사업, 광주민주화운동 관련자 보상의 배상의체에 관한 규정 등 전문 7조와 부칙으로 되어 있다.

<표 7> 1998~2002년 국민의 정부(김대중) 5·18관련일지 및 주요연표

일 시	제도 및 법률의 내용과 정치·경제·사회·문화적 환경	비 고
1998. 1. 1~1. 31	광주민주화운동관련사상자 추가신고접수(3차 보상): 신고접수 837명(사망자19, 행불자54, 상이자482, 연행구금자282명)	
2. 25	제15대 김대중 대통령 취임(1997.12.19일 당선).	
1999. 5. 4	상무지구 내 5·18자유공원 준공식.	
12. 14	5·18 현황조사 및 추모송화 공간 완공.	
2000. 1. 12	5·18보상법 개정.	
1. 12~2. 29	광주민주화운동관련사상자 추가신고접수(4차보상): 신고접수 868명(사망자3, 행 불자44, 상이자821명)	
4. 13	제16대 국회의원 선거일.	
2002. 1. 26	광주민주유공자예우에 관한 법률 제정공포(법률 제6650호).	
7. 10	국립5·18묘지규정공포(대통령령 제17667호)	
7. 15	국립5·18묘지규정시행규칙 공포(총리령 제737호)	
7. 27	광주민주유공자예우에관한법률 시행령 제정(대통령령 제17687호)	
8. 22	광주민주유공자예우에관한법률 시행규칙 제정(총리령 제737호), 국립5·18묘지관 리소 개소.	
12. 31	광주민주유공자예우에관한법률 시행령 개정(대통령령 제17876호)	

* 참조: 『2008광주시정백서(2009)』, 『한국민주화운동사(2006)』, 『5·18과 한국정치(2000)』.

국민의 정부(김대중 정권)에 들어와서, 좀 더 실질적인 '역사바로세우기'를 위해 '과거사 진상규명'이라는 과제를 설정하고, 5·18을 비롯한 제주4·3사건, 거창양민학살사건 등 과거사 진상규명을 위해 관련 기구를 만들고, 관계법령을 제정하기도 하였다. 아울러 5·18관련정책 또한 보상법에 의한 보상이 실시되고 특별법에 의한 형식적 책임자처벌이 있었다. 그러나 책임자들은 굳이 특별사면이 되었고, 1998년에는 복권이 되었다. 장기 해외거주자, 국외출장자, 타 지역 거주자들 중에는 추가보상 사실을 알지 못해 보상신청을 하지 못한 자가 많다는 등의 민원이 쇄도하여 정부에서는 1997년 12월17일 보상법을 개정하여 1998년 1월1일~1월31일까지 추가보상 신청을 하도록 하였다.⁶¹⁾

국민들의 오랜 숙원이 되어왔던 '광주민주유공자 예우에 관한 법률'(이하 유공자법)이 2001년 의원발의에 의해 국회를 통과하여 마침내 2002년 1월26일 법률 제6650호로 제정·공포됨으로써(시행일 2002년 7월27일) 광주민주유공자에 대한 총괄적 지원업무가 국가보훈처로 이관되고, 5·18 묘지가 국립5·18묘지로 승격되는 등 광주민주유공자들이 국가유공자에 상응하는 예우를 법적으로

61) 광주광역시, 『2008광주시정백서』, (광주광역시, 2009). ; 심사결과 재신청자를 포함한 464명이 관련 피해자로 인정되어 27,456백만원의 보상금이 지급되었고, 2000년 1월12일에는 보상법의 재개정으로 474명이 관련 피해자로 인정되어 18,724백만원의 보상금이 지급되었다.

보장받을 수 있게 되었으며, 2004년 1월20일 법률 제7105호로 '5·18민주유공자 예우에 관한 법률'로 개정되었다. 이로써 압울했던 1980년대 5·18광주민주화운동에 참여하여 인권·민주화의 핏물을 높이 치켜들었다가 억울한 누명을 쓰고 한과 고통 속에서 인고의 세월을 견디어 온 5·18민주유공자들에게 법적·정신적 차원의 형식적인 명예회복이 이루어지게 되었다. 유공자법의 주요 내용을 제도적 입장에서 살펴보면 유공자들에 대한 교육지원, 취업지원, 의료지원, 대부지원, 기타지원과 유공자 사망 시 국립5·18묘지에 안장될 수 있는 권리 등을 규정하고 있다.⁶²⁾

5·18묘지 조성사업은 기념사업 중 가장 핵심적인 사업으로 각계 전문가와 관련단체의 의견수렴 후, 1994년 11월1일 착공해 1997년 5월 16일 완공되었으며, 2002년 7월 27일 국립5·18묘지로 승격되어 국가보훈처 소속 하에 국립5·18묘지관리소에서 관리하고 있다.⁶³⁾

국민의 정부는 IMF(국제통화기금)사태라는 외환위기 속에서 정권이 출범하였다. 비록 새천년국민회의(김대중)와 자유민주연합(김종필)의 연합에 의한 공동정권이긴 하지만, 평화적 방법에 의한 집권세력의 교체를 이룩하였다. 정책기조는 경제위기 극복, 제2건국운동, 민주적 시장경제 구축, 정치선진화, 남북 평화정착(햇볕정책) 등에 역점을 두었다. 또한 국가인권위원회 설치, 여성부 신설 등을 통해 인권보호와 여성 권익신장을 위한 정책과정에 주력하였고, 저비용 고효율 정치구조의 구축을 위해서도 힘을 기울였다. 이렇게 커다란 국가대사를 우선시 하다 보니 5·18관련정책의 실질적이고 확실한 해결을 위한 정책은 아무래도 뒷전으로 물러날 수밖에 없었고, 기득권을 가진 보수세력의 반발을 잠재우기 위해 5·18관련 책임자들을 특별사면 조치하는 한편 복권을 시키기도 하였다. 그러다보니 5·18유공자법도 내용적 측면이 아닌 형식적으로 진행될 수밖에 없었다.

국민의 정부(김대중) 시절에 진행된 5·18관련정책은 한마디로 허울만 좋았지 답보상태라고 평가해야 할 것이다. 정치적 환경이 내각제를 전제로 한 김종필과의 연대로 양금 공동정권이다 보니 보수정치집단의 눈치를 보지 않을 수 없었던 탓이다. 광주·전남지역의 언론에서는 정권을 창출하고도 눈치를 보느라 역차별을 당하고 있다는 푸념이 심심찮게 등장하곤 하였다. 이러한 정치·사회적 환

62) 『2008광주시정백서』: 기타지원에는 양로·양육지원, 수송시설 이용지원, 고궁 등의 이용지원, 주택의 우선 분양 등이 포함되어있는 등 국가유공자에 상응한 예우를 보장하고 있다. 이와 함께 유공자법에는 5·18민주화운동과 관련한 각종 사업에 대해 국가 및 지방자치단체가 재정상의 지원을 할 수 있는 근거도 마련됨으로서 향후 유공자 예우 및 지원 사업 추진에 있어서 모법(母法)으로서 그 역할을 수행할 수 있을 것이다. 광주광역시에는 유공자법 규정과는 별도로 5·18민주유공자들에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 하기 위해 '5·18부상자들의 보철차량 구입과 관련한 세제감면' 등과 관련한 특별소비세법시행령 등 7개 법령 개정을 재정경제부 등 관련 중앙부처 및 전국 각 시·도에 협조 요청하여, 5·18부상자 등의 보철차량 구입 시 세제감면, 자동차 구입 시 등록세, 취득세, 자동차세 관련한 지방세법, 액화가스 사용가능한 액화가스의 안전 및 사업관리법 시행규칙 및 지역개발 기준 공채 매입면제를 위한 지역개발기금조례 시행규칙, 공영주차장 주차료 감면 혜택과 관련한 '공영주차장설치및관리조례', 도시철도법시행령, 유료도로법시행령이 시행 중에 있다. 또한 광주민주유공자 자녀·유가족 등에 대한 대학교육 지원을 위해 지난해 전국 359개 대학 및 교육인적자원부에 광주민주유공자들에 대한 대입특별 전형을 확대해 주도록 협조 요청하여 193개 대학에서 실시하고 있다.

63) 국립5·18묘지는 자유와 민주, 그리고 정의를 갈망하는 세계인의 가슴속에 민주주의 성지로서 굳게 자리 잡고 있다.

경에서 진행되는 5·18관련정책은 5·18피해자들을 아우르고 설득하기에는 한계가 있었다. 왜냐하면, 개인 및 집단배상을 요구했던 것들이 실현되지 않았고, 미봉책으로 위로차원의 개인보상과 산발적 집단보상만이 이루어졌기 때문이다. 더구나 보상법은 한시적인 명문을 지닌 법률이었기 때문에 1~2차 보상 때에는 의식 있는 대부분의 재야인사들과 대학생들은 상당수가 신청하지 않았고, 효용도도 낮았다. 이에 따라 추가로 보상을 실시할 필요가 있을 때는 항상 보상법을 개정해야 하는 불편함을 감수해야 했다.

유공자법 또한 5·18보상법의 제목에 유공자라는 제목으로 바뀌었을 뿐 실질적 내용에 있어서는 거의 대동소이하다. 일종의 대중조작이라고 볼 수 있다. 국민들에게는 국가유공자 예우를 해주는 것처럼 홍보하고, 5·18관련자들에게는 보상법 시절과 별반 다를 게 없는 대우를 그대로 하고 있었기 때문이다. 신규로 보상신청을 하는 사람들에게는 유공자법이 제정됐음에도 보상법을 존치시켜 보상법에 따른 심사와 결정을 현재까지도 답습하고 있다.

유공자법을 제정했으면 보상법의 태생적·법리적 한계를 극복할 수 있도록 2개의 법률을 하나로 통합하든지, 아니면 유공자법을 제대로 만들어 보상법을 폐지했어야 한다.

4. 2003~2007년 참여정부(노무현) : 5·18 정신계승과 제도화(2)

2004년 3월27일 보상법 개정으로 527명이 신청하여 85명이 관련피해자로 인정되어 3676백만원의 보상금이 지급결정, 총 5차에 걸쳐 모두 5,074명에게 총 230,798백만원의 보상금이 지급되었으며 보상내역은 <표 8>과 같다. 또한, 2006년 3월24일에도 보상법이 개정되었는데 주요내용은 법률 이름을 '광주민주화'에서 '5·18민주화'로 변경하여 '5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률'로 하였다.⁶⁴⁾

<표 8> 5·18 민주화운동 관련자 보상 현황(단위: 명, 백만 원)

유형	신청	인정	지급액	중복인원	비 고
총계	8,721	5,074	230,798	(694)	실제인정수 : 4,369명

64) 광주광역시, 『2008광주시정백서』, (광주광역시, 2009). : 의료급여 수급권자에 대한 특별조항을 신설하여 이 법에 의한 관련자 및 그 유족은 의료급여법 제3조 제1항 제8호의 규정에 따라 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 자로 하였다. 정부는 이미 '광주민주화운동관련자보상등에관한법률'에 의거 보상금 등을 既수령하였으나 부상 등과 관련하여 지속적인 치료가 필요한 광주민주화운동 관련 피해자에 대해서는 의료급여의 실시로 무료치료를 받을 수 있도록 하였다. 이에 따라 1993년도에 광주민주화운동 관련 보상금 지급결정자 중 부상자 2,325세대(1990년 1차보상자)에 대하여 제1종 의료보호카드가 발급되었다. 또 기존에 상이 기타 1급과 기타 2급의 판정을 받아 이 법의 적용대상이 된 자 중 본인의 신청에 의하여 상이등급을 재분류할 필요가 있다고 인정되는 자에 대하여는 재분류신체검사를 실시하도록 신설하고, 보상금 등의 지급신청기한을 2006년 7월1일부터 2006년 12월31일까지로 연장하였다. 이 개정과 관련하여 보상금 등의 지급신청을 받은 결과 유형별로 사망 4명, 행방불명 36명, 상이 후 사망 18명, 상이 396명 연행·구금 등 277명, 재분류신체검사 277명으로 총 신청자는 1,008명이다.

사망	222	154	17,042		
행불	441	74	9,558		
상이후 사망	135	99	13,188	(1)	90년 기타(1)
상이	5,674	2,268	124,196	(23)	90년 기타(2), 93년 연행·구금(21)
연행·구금·상이		1,046	48,220	(28)	90년 기타(27), 93년 연행·구금(1)
연행·구금	1,907	1,371	18,090	(642)	90년상이(609), 90년기타(14), 93년상이(17), 98년상이(2)
기타	65	62	504		
재분류	277	-	-	-	

* 출처 : 2008광주시정백서, (광주광역시, 2009).

보상법의 한계 때문에 보상과 관련하여 소송이 빈번하게 발생했다. 2004년 말 현재, 51건의 소송이 종료되어 11건은 원고가 승소했고, 42건은 광주시가 승소(원고 패소)했으며 2004년도 5차 보상시에도 11명이 보상심의위원회의 결정에 불복하여 행정소송을 제기하였는데, 신청유형별로는 상이 5, 연행구금 5, 연행구금·상이 1건이며 2007년 8월 현재, 7건 승소, 1건 패소하였고, 나머지 3건 중 1건은 원고 항소, 1건은 피고 항소, 1건은 계류 중에 있다.⁶⁵⁾

노무현 정부는 여소야대라는 정치적 지지기반을 가지고 출범하였다. 참여정부 출범 초기에 대내적으로는 국론의 분열과 국회의 '대통령 탄핵결의'라는 초유의 사태가 발생했고, 역대 정부에서 지속된 개혁에 대한 국민들의 개혁피로감 가중, 빈부격차 심화, 보수와 혁신의 이데올로기 갈등문제 등이 복잡하게 얽혔으며, 대외적으로는 북핵문제, 미국 부시행정부의 '악의 축' 발언과 대북강경노선, 이라크전쟁 발발 등으로 한국정부의 입지가 불안한 상황이 연출되었다. 노무현 정부는 효율행정, 봉사행정, 투명행정, 참여행정 등의 정책기조로 행정기관의 자율성을 강화하는 방향으로 정책을 펼쳤으며, 지방분권과 국토균형발전이라는 명제를 내세우면서 서울 및 수도권을 제외한 지역의 국민들에게 지지를 받기도 하였다. 그럼에도 불구하고 5·18관련정책은 크게 진척되지 못했다.

참여정부(노무현)에 들어와서도 5·18해결·보상정책이 크게 변화될 조짐을 보이지 않았고, 기존에 해오던 대로 필요시에 보상법의 법률개정을 통해 신고기간을 다시 설정하여 추가보상을 실시하였다. 2006년과 2007년 상반기까지 6차 보상이 이루어졌다. 보상법의 내용과 의미는 그대로인 채 다만 용어상으로만 '광주민주유공자'가 '5·18광주민주유공자'로 되었다가 최근 들어 '5·18민주유공자'로 용어만 바뀐 것뿐이다. 지역적 한계를 넘어 전국적 민주화운동이라는 의미로 확산시킨 것

65) 광주광역시, 『2008광주시정백서』, (광주광역시, 2009). : 2000년도 4차보상시 보상심의위원회의 결정에 불복하여 행정소송을 제기한 자는 51명으로서 내용별로는 행방불명 15건, 상이 23건, 연행구금 13건이며, 소송유형별로는 장해등급판정에 대한 불복이 7건, 기각결정에 대한 불복이 43건이다.

은 의미가 있는 일이지만, 민주유공자들에게 실질적으로 보탬이 되는 일은 크게 눈에 띄지 않는다. 노무현 정부는 과거사 진상규명에 더욱 매진하였고, 일을 한만큼 국민들의 호응을 받지 못해 안타까운 현실을 노정하였다. 노무현 정부의 5·18관련정책의 일지를 살펴보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 2003~2008년 참여정부(노무현) 5·18관련일지 및 주요연표

일 시	제도 및 법률의 내용과 정치·경제·사회·문화적 환경	비 고
2003. 2. 25	제16대 노무현 대통령 취임.	
2004. 1. 20	5·18민주유공자 예우에 관한 법률 개정공포(법률 제07105호), '광주민주유공자'를 '5·18민주유공자'로 명칭을 바꿔 전국화를 꾀함.	
3. 17	5·18민주유공자 예우에 관한 법률 시행령 개정공포(대통령령 제18312호: 전자적 민원처리를 위한 가석방자 관리규정 등 총개정령).	
3. 17	5·18민주유공자 예우에 관한 법률 시행령 개정공포(대통령령 제18319호)	
3. 27	광주민주화운동 관련자보상 등에 관한 법률 개정시행(법률 제7215호)	
3. 27~5. 31	광주민주화운동 관련자 추가신고접수(5차 보상): 신고접수 527명(사망자22, 행불자42, 상이자177, 연행구금자286명)	
4. 15	제17대 국회의원 선거일	
5. 1	5·18민주유공자예우에 관한 법률시행규칙개정(총리령 제762호)	
2005. 2. 14	5·18민주유공자예우에 관한 법률시행규칙개정(총리령 제776호: 전자적 민원처리 위한 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률시행규칙 등 일부개정령)	
3. 31	5·18민주유공자 예우에 관한 법률 개정공포(법률 제7476호: 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률)	
7. 27	5·18민주유공자예우에 관한 법률시행령 개정공포(대통령령 제18984호)	
7. 29	5·18민주유공자예우에 관한 법률개정공포(법률 제7647호)	
7. 29	5·18민주유공자예우에 관한 법률개정공포(법률 제7649호: 국립묘지 설치 및 운영에 관한 법률)	
8. 4	5·18민주유공자예우에 관한 법률개정공포(법률 제7647호: 사회보호법 폐지법률)	
8. 12	5·18민주유공자예우에 관한 법률시행규칙 개정공포(총리령 제798호)	
10. 26	5·18민주유공자예우에 관한 법률시행령 개정공포(대통령령 제19108호)	
12. 9	5·18민주유공자예우에 관한 법률시행령 개정공포(대통령령 제19173호: 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령)	
2006. 3. 3	5·18민주유공자예우에 관한 법률 개정공포(법률 제7874호)	
6. 30	5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행규칙 개정공포(총리령 제814호: 행정정보의 공동이용 및 문서감축을 위한 독립유공자예우에 관한 법률 시행규칙 등 일부개정령)	
12. 21	5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행령 개정공포(대통령령 제19777호)	
12. 29	5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행규칙 개정공포(총리령 제831호)	
2007. 1. 3	5·18민주유공자예우에 관한 법률 개정공포(법률 제8227호)	
3. 27	5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행령 개정공포(대통령령 제19980호)	
4. 3	5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행규칙 개정공포(총리령 제843호)	

* 참조: 『2008광주시정백서(2009)』, 『한국민주화운동사(2006)』, 『5·18과 한국정치(2000)』.

‘광주를 아시아의 문화수도로 만들겠다!’는 구상은 2002년 12월 당시 노무현 대통령후보의 선거 공약과 함께 2003년 5월 노무현 대통령의 ‘아시아 문화예술 메카육성 발표’로 참여정부의 의지가 재확인되었다. 이에 따라 2003년 7월 문화관광부에서 ‘동북아 문화중심도시 광주 조성 기본계획’을 수립하였고, 2003년 11월 대통령 주제로 광주에서 ‘아시아 문화중심도시 광주 조성계획’보고회를 개최하였으며, 참여정부의 문화비전을 확산시키고 시민사회의 동참을 유도한바 있으며, 2004년 9월 비엔날레 개막식에 대통령이 참석하여 문화수도 원년을 선포하였다.⁶⁶⁾

그러나 1993년 김영삼 대통령의 5.13담화에서 밝혔듯이 전남도청을 이전한 자리에 5·18기념사업 및 정신계승사업을 국가적 차원에서 종합적이고 체계적으로 진행시킨다고 약속했으나, 5·18정신계승사업과 기념사업의 국책사업은 오간 데 없고 아시아문화중심도시사업을 밀고 들어옴으로써 2개의 국책사업을 오버랩시켜 하나로 합치고 말았다. 정부 측 말로는 이 2개의 국책사업을 하나로 묶어 전남도청 이전 부지에 사업을 진행하면 시너지 효과가 있을 것이라고 장담했었다. 그러나 진행과정에 광주지역의 여론분열과 5·18관련단체들의 알력표출 및 대국민 신뢰추락 등 많은 문제를 일으키고 말았다. 노무현 대통령 후보가 5·18기념사업을 대통령선거 공약으로 내세우기에는 다른 지역과 보수집단의 눈치를 살펴야 했는지 모르지만, 최소한 5·18기념사업도 국책사업으로 진행하고, 거기에 더하여 따로 아시아문화수도를 공약으로 내세워야 한다. 최소한 아시아문화중심도시 정책은 장소마케팅에서 실패한 정책이라고 지적할 수 있다. 두 개의 국책사업을 하나로 묶어버린 것은 국책사업의 지역적 소외와 다를 바가 없는 꼴이 되어 버린 것이다.⁶⁷⁾ 그 결과로 광주지역 내 많은 갈등을 야기한 것은 결국 정권의 책임이었다는 사실을 간과해서는 안 된다.⁶⁸⁾

제2절 태생적·법리적·제도적 한계

66) 광주광역시, 『2008광주시정백서』, (광주광역시, 2009). : 문화관광부가 종합계획 수립을 위해 2006년 12월 마련한 「아시아문화중심도시조성사업 종합계획(안)」을 요약하면, 2023년까지 20년 동안 국고 24,689억원, 지방비 6,566억원, 민자 17,337억원 등 총 48,772억원을 투입할 계획이며, 문화중심도시 핵심시설인「국립아시아문화전당」은 5·18민주화운동 제30주년이 되는 2010년 개관하고(이미 착질을 빚음), 도심일대에 7대 문화지구 조성(도시인프라 구축을 통해 문화관광이 활성화 되도록 도시환경을 재창조하는 한편, 문화산업육성 기반을 조성하여 광주가 문화로 밥을 먹고 살 수 있는 미래지향적인 도시발전의 모델로 육성하는 것이었다. 문화중심도시조성위원회는 문화중심도시조성위원회규정(대통령령) 제3조를 근거로 2004년 3월 11일 설치된 대통령 직속의 비상설 위원회로 당연직 14인(재정경제부 등 10개 관계부처장관, 국무조정실장, 국가균형발전위원회위원장, 대통령비서실 정책수석비서관, 문화중심도시조성 사업추진 시·도의 시장 또는 지사)과 대통령이 위촉하는 민간인 위촉직 16명으로 구성되어 제1기 위원회 임기가 2006년 3월 10일 만료되고, 2006년 10월 24일부터 제2기 위원회를 구성·운영 중에 있다.

67) 구 전남도청 이전 부지를 5·18기념사업 및 정신계승사업을 위해 따로 추진하지 않고 그 곳에 아시아문화중심도시 조성사업을 국책사업으로 오버랩시켜 변질시켜 버렸다. 또한 ‘한국민주주의 전당’ 및 ‘민주공원’ 조성사업도 국책사업으로 진행되고 있으나, 이 역시 지역적 소외를 당하고 있다.

68) 구 전남도청의 별관을 보존할 것이냐, 아니냐를 놓고 2년 가까이 시간을 허비한 책임은 결국 정권의 몫이다.

1. 태생적 한계

김영삼, 김대중, 노무현 정부의 5·18해결정책은 다양한 측면에서 차이점과 유사성을 내포하고 있다. 먼저 정치적 환경과 배경적 측면에서 볼 때, 김영삼 정부 때부터는 이전의 군사독재정권과는 달리 ‘민간정부의 정통성’을 확보한 정부라는데 이의가 없을 것이다. 그러나 김영삼 정부는 ‘3당 합당’으로 통합정당에서 출범한 정권이었고, 김대중 정부는 내각제 실시를 전제로 한 자유민주연합(자민련)과의 ‘공동정부’의 형태로 출범하였으며, 노무현 정부 역시 당선을 위해 ‘후보단일화’라는 ‘연합정당’의 형태로 시작되었다는 유사한 정치적 배경을 갖는다. 김영삼 정부의 경우, 구여권세력의 흡수로 ‘역사바로세우기’ 등의 개혁에 대한 반대나 저항이 그리 크지 않았던 반면, 김대중과 노무현 정부는 여소야대 국회라는 취약한 정치적 환경기반과 함께 ‘과거사 진상규명’ 등의 개혁을 진행하는 동안 당내에서도 마찰과 갈등이 존재하게 된다. 특히 노무현 정부에 들어서 취약한 정치적 기반에 의한 국론분열 및 이데올로기의 갈등문제, 국회에 의한 대통령 탄핵결의사건 등 정권 초기부터 상당한 혼란스러운 정국이 지속되었다.

경제적 환경의 경우, 김영삼 정부는 세계화와 신자유주의 시장경제, OECD가입 등과 같은 무난한 출발에서 금융외환위기라는 경제적 위기를 맞이하였다. 반면 김대중 정부는 IMF(국제통화기금)사태라는 최악의 경제적 환경에서 출발하였고, 노무현 정부 역시 경제성장률이 계속 저하되는 불리한 상황 속에서 출범하여 어려움을 겪게 된다.

사회적 환경의 경우, 김영삼과 노무현 정부는 세계화, 지방화, 분권화, 민주화에 대한 요구가 증대하였고, 노사문제나 이익집단 간의 갈등문제와 같은 사회적 갈등이 급증하였다면, 김대중 정부의 경우에는 위기의식의 고조로 무엇보다 우선적으로 경제를 살리기 위한 국민적 공감대가 형성되었고 금모으기운동과 같은 범국민적 경제살리기 운동이 전개되었다. 그러나 김대중 정부 역시 경기가 회복국면에 접어들자 고용불안정과 고실업, 빈곤문제, 지역 및 계층 간 갈등이 심화되어지는 양상을 보이게 된다.⁶⁹⁾

이상의 각 정권별 특성에서 보듯, 5·18관련정책에 크게 비중을 둘 여유를 갖지 못하고 있었다. 그럼에도 불구하고 광주·전남지역의 민심과 과거 상처의 치유책은 절실했기 때문에 정권유지 차원에서라도 최소한의 무마책을 강구하지 않을 수 없었던 것이다.

광주보상법은 5·18관련단체와 5·18피해자들의 의도와는 무관하게 일부 5·18피해자들을 관제화

69) 김연수, 앞의 논문, (성균관대, 2006), 참조.

시켰고, 어용 5·18단체를 만들어 진정한 배상요구를 하는 관련단체 및 피해자들의 의견을 봉쇄하기까지 하였다. 이러한 현상은 ‘역사바로세우기’를 국정과제로 들고 나왔던 김영삼 정부에서도 구여권세력이 정권을 담당하고 있었기 때문에 거의 변하지 않고 진행되었다. 이는 김영삼 전 대통령이 2007년 5월에야 처음으로 5·18묘역을 참배했다는 사실에서도 여실히 증명되고 있다. 그럼에도 불구하고 5·18해결정책의 근간은 1993년 5월13일 김영삼 대통령이 발표한 특별담화에 근거한다. 즉, “1980년 5월 광주유혈은 민주주의의 밑거름이며 현 정부는 그 연장선위에 서있는 민주정부로서 그 정신을 기리고 명예를 높일 사업을 적극 지원할 것”이라며, 5·18정신계승 및 명예회복, 망월동 5·18묘역 성역화 사업, 추가신고 등을 보장하겠다는 것이었다. 특히 집단배상 차원에서 정부는 광주시에 상무대 부지 10만평을 무상양여하고, 금남로의 전남도청을 이전하여 그 건물과 부지에 5·18을 기념하는 공간(기념관 및 박물관, 도서관 등)을 조성하겠다는 내용은 중요한 국책사업의 아이템이었다. 그러나 5·18기념사업은 어디론가 사라져버리고, 결국 아시아문화중심도시 조성사업과 하나의 국책사업으로 오버랩되면서 말썽을 불러일으키게 되었다.

문민정부(김영삼 정권)에서 5·18보상법이 개정되고 집행되었으나, 5·18관련단체 및 광주·전남 지역 언론은 당연히 보상이 아닌 배상이 되어야 한다는 주장을 줄기차게 해왔다. 그러나 이미 노태우 정권 때, 여소야대 국회에서 5·18피해자와 관련단체 및 국민들의 요구에 의해 진행된 광주청문회와 5·18보상법 제정요구 등으로 5·18보상법이 떠밀리다시피, 그것도 집권여당의 국회 단독날치기 통과에 의해 제정·공포되었다. 이러한 것들은 기득권을 보호하려는 의도를 전제로 한 제도들이었기 때문에 태생부터 그 한계를 노정할 수밖에 없었으며, 결국 김영삼 정권까지도 이어져 올 수밖에 없었던 것이다. 물론 김영삼 정권 때 ‘역사바로세우기’라는 국정목표를 가지고 5·18특별법을 제정해 책임자 처벌까지 물고는 갔으나, 그 또한 수박 겉핥기식의 한계를 벗어날 수가 없었다. 결국 임기 내에 특별사면 조치하고 말았다.

김대중 정부에 들어와서, 좀 더 실질적인 ‘역사바로세우기’를 위해 ‘과거사 진상규명’이라는 과제를 설정하고, 5·18을 비롯한 제주4·3사건, 지창양민학살사건 등 과거사 진상규명을 위해 관련 기구를 만들고, 관계법령을 제정하기도 하였다. 아울러 5·18해결정책 또한 유공자법에 의한 예우가 시작되었으나 5·18관련 피해자들을 아우르고 설득하기에는 한계가 있었다.

5·18보상정책의 경로의존성을 살펴보기 위해서는 우선 5·18항쟁을 명명하는 이름의 변천을 훑어보는 것도 중요하다.⁷⁰⁾ 안종철(2001)에 따르면, “한국 현대 정치사에서 발생한 무장투쟁 가운데 가

70) 역사적 제도주의에서의 ‘경로의존성’은 기존의 제도가 새로운 제도 내지 정책이 취할 방향을 제약한다는 것이지, 변화 자체를 제약한다는 의미는 아니다. 오히려 역사적 신제도주의에서는 급격한 제도의 변화를 인정하고 있으며, 역사의 비의도적 변화를 강조하고 있다. 좀 더 쉽게 말해 자연과학에서 말하는 ‘관성의 법칙’ 쯤으로 이해하면 되지 않을까 싶다. 세속적으로는 ‘제도적 관행의 답습’ 정도로 이해하면 될 것이다.

장 대규모의 무장투쟁은 1980년 광주에서 발생한 5.18민중항쟁"이라고 하였다. 해방 직후의 대구 사건, 정부수립 전후의 4.3사건과 여순사건, 1960년의 4.19학생혁명 등이 대부분 아래로부터 발생한 정치투쟁이었다는 측면에서 광주항쟁과 비슷한 성격을 갖고 있다. 무장투쟁의 측면에서 제주 4.3사건, 여순사건은 미군정기의 국가수립을 둘러싼 정치투쟁으로서 단독정부수립을 반대하는 세력이 미군정과 단독정부수립 지지 세력들에 대항한 투쟁이었지만 광주항쟁은 정부가 수립되어 30년이 지난 후 국가의 공고화 과정에서 발생하였다는 측면에서 또 다른 특수성을 갖는다고 볼 수 있다. 5·18광주항쟁 진압 이후 광주항쟁의 명칭이 '불순분자들의 폭동'이라는 개념에서 '광주사태'로 일반화되었고, 심지어는 오늘날까지도 일각에서 '광주사태'라는 명칭을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 5·18광주항쟁이 민주화운동의 일환, 광주민중항쟁이라는 개념으로 발전되어가는 과정은 한국 민주주의의 발전과정과 연관되어 있다. 국가권력 우위의 사회에서 시민권력 활성화의 사회로 전환되면서 광주항쟁을 지칭하는 개념 역시 변화되어 왔다.⁷¹⁾ 1980년 광주·전남 시·도민들은 폭도로 몰렸으며, '광주사태'의 죄인으로 낙인찍혔다. 5·18유가족과 부상자 및 구속자들은 폭도의 누명을 벗기 위해 안간힘을 썼으나, 역부족이었다. 1980년 상반기를 5·18진상을 알리는데 주력한 5·18단체 및 피해자들은 1985년 2월15일 제12대 국회의원 선거를 맞아 더욱 진상을 알리는데 노력하였고, 1988년 4월 제13대 국회의원 선거운동기간에 전국적으로 대대적인 5·18진상 알리기 운동을 펼치는 한편 입후보자들에게 5·18해결을 공약으로 내걸도록 압박하였으며, 5·18관련 피해자들을 후보로 세워 당선시키기도 하였다. 이러한 공세적인 5·18진상 알리기 운동으로 인하여 제정된 '광주보상법'은 아이러니컬하게도 노태우 정권 말기인 1990년 7월 집권거대여당인 민자당의 국회 기습(날치기)통과에 의해 이루어졌고, 그해 8월 제정·공포되기에 이른다. 그 후, 김영삼 정부에 들어 '광주사태'는 '광주민주화운동'으로 명명되었고, 김대중 정부에 들어서는 5·18관련 피해자들이 '광주민주화운동 유공자'가 되었다. 그리고 노무현 정부에 들어서 '5·18민주유공자'로 명명됨으로서 광주라는 지역적 한계를 극복하고 전국화 되어가는 과정을 보여준다. 그럼에도 불구하고 배상이 아닌 보상의 개념으로 출발한 '광주보상법'의 근간이 흔들리지 않고 지금까지 유지되고 있다. 단지 바뀌는 것은 신고기간을 개정하는 것뿐이다. 무려 30년이 다 되어가는 현재까지 5·18보상법의 근간은 변하지 않고 유지되고 있는 것이다. 태생적 한계를 단적으로 보여주는 대목이다.

2. 법리적 한계

1988년 4월의 제13대 국회의원 선거가 여소야대 국회로 구성되자, 5·18단체와 당시 제1야당이 된 평화민주당(총재 김대중) 및 국민들의 요구에 의해 국회에 광주특위가 구성되고, 광주청문회가 진행되면서 진상의 일단들이 드러나기 시작하였고, 급기야 1990년 민자당에 의해 광주보상법

71) 안종철, 「광주민주화운동과 무장투쟁」, 『한국동북아논총』 Vol.18 No.3, (한국동북아학회, 2001), pp. 275-299.

이 국회에서 날치기 통과되었다. 여야합의가 아닌 집권여당의 의도대로 명문화된 광주보상법은, 내용은 물론 민주적 절차까지 무시한 국회 날치기 통과라는 태생부터 한계를 내포한 그야말로 한시적 법률이었다. 5·18해결책 및 보상정책에 가장 중요한 것은 역시 배상개념과 보상개념의 문제이다. 처음 법률제정 당시부터 배상의 의미를 배제하고 출범한 보상법인데, 지금 유공자가 된 상태에서도 폭도로서 법적 책임을 지고 있을 때 만든 법률이나 제도에 제약받고 있다는 것은 이치에 맞지 않다. 왜냐하면, 개인배상과 집단배상을 요구했던 것들이 실현되지 않았고, 위로차원의 개인보상과 집단보상만이 이루어졌기 때문이다. 더구나 보상법은 한시적인 명문을 지닌 법률이었기 때문에 1차 보상 때에 의식이 있는 대부분의 재야인사들과 대학생들은 상당수가 신청하지 않았고, 호응도 낮았다. 이에 따라 추가로 보상을 실시할 필요가 있을 때는 항상 보상법을 개정해야 하는 불편함을 감수해야만 했다.

이와 같은 불만들을 해소키 위해 ‘5·18광주민주유공자예우에 관한 법률’이 제정되었는데, 그럼에도 불구하고 첫 단추가 잘못 꿰어진 5·18해결정책의 해법은 풀어질 기미를 보이지 않았고, 다른 국가유공자들과의 형평성 문제만을 야기하고 말았다. 민주유공자가 되었으면 당연히 예우차원에서 ‘보훈급여’를 지급해서 유공자의 생활을 현실성 있게 체면을 유지시켜주어야 한다.

2.1 배상과 보상의 개념 논란

5·18 보상정책에 있어 배상이냐, 보상이냐의 개념정리는 매우 중요하다 하겠다. 왜냐하면 전두환·노태우 정권의 정통성이 이미 법률적으로 부정되어 내란에 해당하는 범죄행위임이 백일하에 드러난 지금, 5·18민중항쟁의 정당성은 당연히 증명된 셈이다. 그러므로 이는 당연히 배상의 개념으로 보훈급여가 지급되는 것이 타당하다. 그럼에도 불구하고 국민 무마호도용으로 보상법을 만들어 발발 30년이 되도록 집행하고 있다는 사실은 인과관계가 합당하지 못하다고 할 것이다. 당연히 새로운 보상법을 제정하거나, 배상의 개념을 도입하여 유공자 법률의 내용을 개정하고 새로운 제도로서 정착시켜야 할 것이다. 5·18보상법을 만들었던 1990년 당시 집권여당(민주자유당)은 신군부정권의 연장선상에 있었기 때문에 정권태동 과정을 부정하는 배상의 개념을 법률에 포함시키지 않고, 피해에 대한 위로의 성격을 띤 보상의 개념을 삽입하여 보상법을 제정하였던 것이다. 그것도 여·야 합의 없이 단독으로 날치기로 기습 통과시켜, 당시 야당인 평화민주당과 민주당은 국회에서 변칙 통과된 광주보상법 등 26개 법안에 대한 무효 확인을 요구하는 헌법소원심판청구서를 헌법재판소에 공동으로 제출하기도 하였다. 말하자면 출발부터 ‘억지 보상법’을 만들어 피해자들에게 억지로 떠넘겨 먹이는 꼴이 된 것이다. 배상과 보상의 개념에서 살펴보면 5·18 민중항쟁은 신군부 쿠데타 세력에 의한 양민학살적 성격이 강하므로, 당연히 배상의 개념을 도입한 보상법으로 제정됐어야 마땅했다. 그러나 국민들의 원성을 무마하기 위한 목적으로 당시 집권여당의 국회 날치기 통과로 질풍받이식 보상법을 제정함으로써, 출발부터 왜곡되고 미흡한 보상법이 되고 말았다. 왜곡된 보상법

에 따라 지난 30년 동안의 모든 개인적, 집단적 피해보상이 된 것처럼 생각하고 있으나, 지난 2002년 5·18유공자법을 제정·공포할 때 새로운 배상개념을 도입하지 않고 1990년에 제정된 보상법의 내용 그대로 유공자법을 승계함으로써 하나하나한 유공자법을 만들고 만 것이다. 이는 5·18민중항쟁의 정신계승과 올바른 제도화를 위한 과정이 아니며, 경로의존에 의한 버티기 정책에 지나지 않는다. 보상법에 의한 보상이 이루어졌더라도, 그것은 어디까지나 보상일 뿐이다. 그러므로 유공자법에 배상개념을 도입시켜 배상개념의 보훈급여를 지급하는 제도로 개선되어야 한다.

2.2 보상신청 기간의 한시적 설정

보상법 관계 규정에 의거 관련여부 심사분과위원회의 심사, 장해등급판정분과위원회의 장해등급 판정과 5·18민주화운동 관련자보상심의위원회의 심의 등 필요한 절차를 거쳐 1990년 관련 피해자로 인정된 2,224명에게 142,792백만 원의 보상금이 지급되었으나, 보상신청 기간이 단기간(1개월)이었던 관계로 미처 보상신청을 하지 못한 피해자가 많다며 5·18관련단체 등에서 이들에 대한 구제방안을 요구함에 따라 1993년 5월29일 정부는 보상법시행령 관련 조항(한시적 신고기간) 개정으로 추가보상을 실시하였다. 그러나 장기 해외거주자, 국외출장자, 타 지역 거주자들 중에는 추가보상 사실을 알지 못해 보상신청을 하지 못한 자가 많다는 등의 민원이 쇄도하여 정부에서는 1997년 12월17일 보상법의 신고기간을 개정하여 1998년 1월1일부터 1월31일까지 추가보상 신청을 하도록 하였다. 2000년 1월12일에 보상법의 신고기간 재개정으로 469명이 관련 피해자로 인정되었다. 2004년 3월27일에도 보상법의 신고기간 개정으로 54명이 관련 피해자로 인정되어 2005년 4월 현재, 총 5차에 걸쳐 모두 5,060명(실제로는 4,362명; 사망자 154명, 행방불명자 70명, 상이 및 연행구금 등 기타 4,138명)에게 총 2,297억3천1백만 원의 보상금이 호프만식에 의거하여 지급되었다.⁷²⁾

원래 보상법 제정을 요구하면서 보상법을 거부했던 5월 관련단체 회원들과 주로 학생운동권 출신의 학생 및 청년들을 중심으로 성직자, 법조·의료 등 전문직업인, 교수, 교사 등 세칭 엘리트층들은 보상법이 제정된 직후, 처음부터 보상신청에 응하지 않았다. 이들은 당장 목에 풀칠을 해야 할 상황이 아니었고, 아직도 항쟁의 충격에서 벗어나지 못한데다가 진상규명 등 산적한 과제를 안고 싸워야 했기 때문이다.

보상법의 신청기간이 한시적으로 제정되었던 것은 항쟁의 아픔을 조속히 처리하고자 하는 정통성 없는 정권 측의 의도였으며, 이들은 은근히 신청을 안 하면 영원히 신청을 할 기회가 없는 것처럼 압박을 놓기도 하였다. 그러나 보상을 거부한 세력들은 보상을 안 받아도 좋으니, 진상규명과 책임자처벌, 명예회복 등이 중요하다고 버텼던 것이다. 정부는 할 수 없이 관련 민원이 어느 정도 쌓

72) 광주광역시, 2008시정백서, (광주광역시, 2009).

여, 필요할 때마다 관계 법령을 개정하여 6차까지 보상기간을 설정하여 오늘에 이르고 있다. 그동안 6차례의 보상법 개정 때마다 국회에 상정하고 통과를 시켰기 때문에 인적·물적 자원의 손실이 뒤따를 수밖에 없었다. 단지 보상신청기간 만을 개정하기 위해 이렇게 국회나 5월 관련자들은 고생을 해야 했던 것이다.

<표 10> 보상신청 기간에 대한 법률개정 현황

구 분	법률개정 시기	관계법령	보상시기	보상여부	비고
1차 보상	1990.07.14	보상법 제정	1990년	보상실시	신청기간 1개월
2차 보상	1993.05.29	시행령 개정	1993년	보상실시	신청기간 2개월
3차 보상	1997.12.17	보상법 개정	1998년	보상실시	신청기간 1개월
4차 보상	2000.11.12	보상법 개정	2000년	보상실시	신청기간 1개월
5차 보상	2004.03.27	보상법 개정	2004년	보상실시	신청기간 1개월
6차 보상	2006.03.24	보상법 개정	2007년	보상실시	신청기간 6개월
개정	2008.05.31	보상법 개정			'5·18선양과' 존치

'5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률' 개정으로 기간 연장된 보상업무 추진에 따라 2008년 5월31일, 한시적 기구인 '광주시청 5·18선양과'의 '보상지원담당' 존치기한을 연장하였다. 한시적 기한 때문에 이루어질 수밖에 없었던 7차례의 보상법 개정을 정리하면 <표 10>과 같다. 민주유공자가 된 지금의 상황에서는 언제라도 신고를 할 수 있게 해야 하며, 수시로 심사하여 유공자가 부를 결정하는 내용으로 법적, 제도적 장치를 마련해야 타당하다. 그래야만 법적·제도적 형평성을 가질 수 있게 될 것이다. 아울러 몇 가지 더 제도의 문제점 및 개선책에 대하여 열거해 보면, 조사 및 확인의 어려움, 관련여부심사의 객관성 결여, 보상금 등 지급결정기간의 한정, 중증환자들에 대한 치료문제, 장애등급 판정의 편의주의적 결정, 보상업무 담당기관 간의 협조체제 미흡 등 그동안 보상정책 시행과정의 문제점은 이루 헤아릴 수 없을 정도로 많다.

3. 제도적 한계

3.1 단순피해자와 민주유공자의 분류기피

국민들과 대학생들의 열화와 같은 광주항쟁 진상규명 요구에 따라 1988년 '민주화운동'으로 명명되고, 1990년 5·18보상법이 제정되어 피해자들을 위무하기 시작했는데, 2002년 5·18유공자법이 제정되면서 진정한 의미의 민주유공자와 단순피해자를 구분하지 않음으로써, 518 민주항쟁의 정체성을 흐려놓고 말았다. 그것이 정권의 의도였건 아니건 간에 향후 이 문제는 분명하게 정리하여 제도화하지 않으면 안 된다. 그것은 올바른 정신계승과 제대로 된 제도화를 위해서도 그렇고, 거창양민학살 사건이나 함평양민학살의 피해자가 국가유공자가 될 수 없듯이 5·18의 단순피해자는

유공자가 될 수 없다. 5·18피해자도 단순한 피해자는 양민학살의 피해자이기 때문에 보상대상으로 그쳐야만 하지 유공자로 분류되어서는 안 된다.

이와 관련 민병로(2009)는 “등급상향이 되지 못한 기타상이 1, 2급 중에는 5·18민주화운동에 적극적으로 참여하여 주도적인 역할을 했거나 5·18과 관련하여 공헌을 한 자들 중 상이나 연행·구금이 없어서 예우의 대상이 되지 못한 자들이 있다”면서, “이들을 위해 4·19공로자와 마찬가지로 서훈제도 등을 마련하여 그 공헌에 대해 평가받을 수 있도록 해야 할 것이며, 이들에 대한 보상이나 예우는 다른 국가유공자와 형평에 맞게 설정하면 될 것”이라고 지적했다.⁷³⁾

유공자와 단순피해자를 구분하는 문제나 공로자를 신설하는 분류는 보상을 청구할 때 피해사실을 적시했기 때문에 기준을 정하여 제도화하면 정리될 문제이다. 단지 단순피해자들의 원성을 두려워하여 그 분류를 하지 않는다면, 언제까지나 5·18은 대국민 신뢰회복을 하지 못하고, 지탄을 받는 구렁텅이에서 헤어날 수 없을 것이다. 5·18민주화운동의 주체문제에 있어서 다시 한 번 재고할 필요가 있겠다. 모든 광주·전남의 시·도민이 항쟁주체이긴 하지만 그 중심은 1980년 5월27일 당시 전남도청을 지키신 분들과 시민군들이다. 그러나 그분들만이 5·18항쟁의 주체이고 중심이었다고 단정적으로 말하기에는 너무 많은 견해의 차이와 오해가 있을 수 있다. 또한 5·18항쟁의 순수했던 정열이 기득권을 쥐려는 일부 몇 사람에게 의해 이용당하지 않았느냐 하는 의문도 간과할 수 없다. 상황이 이렇게까지 이른 데에는 5.18의 권력화, 박제화 논란뿐만 아니라, 많은 5.18관련자의 당면한 현실 즉, 빈곤의 문제인 민생고와 후유증 등으로 신음하고 있는 현실적 사실과도 무관치 않은 것 같다. 이에 대해서는 더욱 다양한 공론의 장에서 합리적 절차에 따라 논의될 필요가 있으며, 연구자들의 부단한 노력도 요구되고 있다 하겠다. 여하튼 1980년 5·18 직후, 당시 법률적으로는 폭도로서 법적 책임을 진 5·18구속자들이 주체임을 말할 것도 없다. 5·18의 단순부상자(법적 책임을 지지 않은 부상자, 즉 구속되지 않았던 부상자)는 주체논쟁에서 일단 한 발짝 물러나 있어야 할 것이다.

3.2 유공자별 등급 불일치와 보훈급여(연금) 미지급

독립유공자의 건국훈장은 5등급까지이고, 건국포장과 대통령표창은 따로 있어 7개 등급이라 할 수 있다. 국가유공자의 상이군정은 7개 등급으로 1급이 3개항까지 있고, 6급이 2개항까지 있어 모

73) 민병로, 「5·18민주유공자 예우제도의 개선방안」, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나(2009년 4월 16일), (전남대 5·18연구소, 2009), : 5·18민주화운동과 관련하여 보상심의위원회에서 상이관련자로 인정받았으나 장해등급판정 시 법정등급(1급~14급) 안에 들지 못해 보상받을 수 없는 문제가 발생하자 이들을 위해 1993년 기타상이 1, 2급이 신설되었다. 기타상이자에 대해서는 생활지원금과 위로금이 지급되었지만, 5·18민주유공자에우법의 대상에서 제외되었다. 이는 피해당시로부터 상당기간이 지남으로써 부상부위가 호전되는 등의 사유에 의해 상이등급을 받지 못한 경우 등의 문제점이 지적되어 2006년 5·18민주화보상법의 개정에 의해 재분류신체검사 조항(법 제11조의 2)이 신설되었다.

두 10개 등급으로 나뉘어져 있다. 5·18민주유공자의 경우에는 16개 등급(부상 1~14개 등급 및 기타 2개 등급)이 있어 이들 등급의 통일성을 확보하여 우선 유공자별 등급 형평성을 확보해야 한다. 그런 다음에 보훈급여 지급의 형평성을 확보해야 한다. 보훈대상 관련 법률만 7개나 된다.⁷⁴⁾ 2009년 현재 우리나라는 총 29개 유형(유가족까지 합하면 58개 유형)의 보훈대상을 유지하고 있다. 또 국가보훈처가 매월 발표하는 보훈대상별 현황은 25개 유형(유가족까지 하면 50개 유형)으로 나타낼 수도 있다. 우리나라 보훈정책은 이미 개편의 필요성에 직면하여 작업이 진행 중이다. 국가보훈제도 전면 개편의 필요성으로는, 현행 보훈제도가 1961년 만들어져 50여 년간 운영되어 오면서 보훈대상자의 자립과 자긍심 제고에 기여하였으나, 다양한 보훈대상이 진입하면서 보훈의 영역이 불분명해지고 새로운 보훈보상 요구의 원인으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 국가유공자의 특성과 시대적 변화에 맞는 새로운 보상시스템 구축의 필요성도 제기되어 왔다.

5·18민주유공자의 경우, 앞에서 누차 언급한대로 유공자를 만들어 놓고도 보훈급여를 지급하지 않는 것은 문제다. 보상금을 받았기 때문에 안 된다는 것은 법리적 핑계나 굴레일 따름이다. 보상법에 보상금을 받은 사람은 이후 어떠한 형사상, 민사상 손해배상 청구소송을 못하게 금하고 있는 것 자체가 헌법소원감이다. 또한 상이군경의 경우, 부상에 따른 피해보상금을 지급받은 후에, 매겨지는 국가유공자 등급에 따라 보훈급여가 지급되고 있다. 이런 현실을 감안하면 5·18의 경우도 관련 법률 및 제도의 손질에 따라 보훈급여를 지급하여야 하며, 그렇지 못할 경우에는 헌법소원을 통해서라도 법리적 한계를 극복해야 한다.

제3절 5·18관련정책의 과제

1. 제도개선 및 법률의 재정비

1987년 헌법 개정 당시 정치적 야합에 의해 삭제되었던 5·18민주항쟁정신은 반드시 헌법전문에 도입되어야 할 것이다.⁷⁵⁾ 이것은 신군부의 권력찬탈 기도와 광주시민학살에 저항한 5월정신의 계승 및 확산을 위해서 뿐만 아니라, 5·18민주유공자가 다른 국가유공자와의 관계에서 보다 특별한 보

74) 이 논문 뒤에 나오는 ‘우리나라 보훈정책의 형평성 비교표’를 참조할 것. ① 독립유공자 예우에 관한 법률, ② 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, ③ 참전유공자 예우에 관한 법률(6·25참전유공자는 ②의 유공자에우적용을 받음), ④ 고엽제후유의증 환자 등 지원에 관한 법률, ⑤ 5·18민주유공자 예우에 관한 법률, ⑥ 특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률, ⑦ 계대군인 지원에 관한 법률 등 7개의 관련 법률이 있다.

75) 민병로, 「헌법전문과 5·18정신」, 『헌법학연구』, 제14권 3호, (2008년 9월), pp.219~243 참조. : 근대시민혁명을 경험하지 못한 우리 헌정사에서 장기간의 권위주의체제를 종식시키고 민주주의로의 이행을 가능하게 한 원동력이 된 5·18민주항쟁정신을 헌법전문에 담는 것은 자유롭고 평등한 사회에 대한 열망을 자율적이고 주체적으로 축적·형성해 온 시민들이 신군부의 정권찬탈과 인권유린에 정면으로 저항하여 인간으로서의 존엄성을 회복하고 민주주의를 쟁취한 주권자의 의지를 나타내는 것이며, 민주주의에 대한 국민적 의지를 보다 강하게 천명하는 것이 된다.

상과 지원을 받을 수 있는 근거가 될 수도 있기 때문이다. 실제로 우리 민족의 건국정신을 계승하고 전수함을 천명하고 있는 현행헌법 전문의 '3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 범용계승'이라는 헌법적 근거에 의해 순국선열 및 애국지사의 유가족들을 다른 국가유공자들에 비해 특별히 보호하고 있지만, 형평성의 문제가 야기되지는 않는다. 이와 관련하여 4·19혁명단체들도 헌법전문에 불의에 항거한 4·19민주이념 계승'을 근거로 헌법적 위상에 상응한 예우와 지원을 요청하고 있으며, 개별법의 제정을 주장하고 있다.⁷⁶⁾

이미 앞에서 검토한 바와 같이 5·18피해자들은 분명히 배상의 대상이 되어야 함에도 불구하고, 정통성이 없는 정권을 유지하기 위해 명분 없는 절름발이식 보상법을 만들어 강행하고 말았다. 이는 5·18피해자들의 원성을 잠재우기 위한 소치일 따름이다. 전광석(2009)은 '5·18보상법의 단기적인 처방이 5·18희생자들의 입장에서 어떠한 의미를 갖는지 인식하기엔 역부족이었을 것'이라면서, '5·18희생에 대한 책임은 5·18민주유공자법이 짊어질 수밖에 없다'고 지적하고, 아울러 '5·18유공자법의 부담이 더욱 큰 것은 5·18보상법이 갖는 한계를 법리적으로 극복하는 것이 어려워 보인다'는 회의적 입장을 보여주고 있다.⁷⁷⁾

그러나 지금이라도 제도적·법률적 차원의 규범체계 측면에서 되지 않는다면, 경험적 접근이나 처방적 접근으로 관련제도 및 관계법령을 개선해야 한다. 아울러 전문가들의 연구와 함께 바람직한 제도화로 진척시켜야 한다.

최근 국가보훈처 근무자들이 허위 사실로 국가유공자가 되었다는 보도가 나오면서 충격을 던져 주었다. 5·18민중항쟁과 관련해서도 잡음이 끊이지 않고 터져 나오고 있다. 매우 극소수이긴 하지만, 허위논란, 가짜유공자, 이권개입 등의 얼굴 뜨거운 소문이 심심찮게 돌고 있다. 이러한 것들이 항쟁의 정체성을 희석시키고, 정신계승정책의 지속성이나 제도화 정착에 걸림돌이 되고 있는 게 현실이다. 5·18민주유공자를 만남하는 자정노력이라도 벌여야 할 판이다. 유공자와 단순피해자를 제도적으로 분류하는 틀을 만들어 분류하고 예우도 달리해야 한다. 보상신청기간에 관한 문제라든지, 국책사업으로서의 5·18정신계승정책과 기념사업의 문제라든가, 유공자별 등급 불일치와 보훈급여 미지급의 문제라든가, 이러한 것들이 모두 법적·제도적으로 바뀌지고, 제대로 정착되어야 한다. 문제들을 한꺼번에 해결할 수는 없겠지만, 관련제도 및 관계법령의 재정비로 이런 현상을 극복하지 않으면, 5·18정신계승의 의미는 점점 희미해져 갈 것이다.

76) 민병로, 「5·18민주유공자 예우제도의 개선방안」, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나(2009년 4월16일) 자료집, (전남대 5·18연구소, 2009), pp.41~59.

77) 전광석, 「국가유공자보상의 범위결정 및 보상의 원칙- 5·18민주유공자법에 대한 규범체계적 접근을 중심으로」, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나(2009년 4월16일), (전남대 5·18연구소, 2009).

2. 유공자 예우정책의 통일성과 형평성 구축

앞에서 열거한 보훈급여 대상자의 내용을 살펴보면 한국의 보훈복지정책은 군인·경찰·공무원 출신들을 위주로 조직되어 운용되고 있다는 사실을 알 수가 있다. 국가유공자를 포함한 보훈대상의 경우 29개 수혜집단의 대부분이 군인·경찰·공무원 출신이다. 그 가운데서도 군인 출신들의 비중이 가장 높게 되어 있어 국가보훈처는 군인 출신들을 위한 기구라고 보아도 무방할 듯하다.

5·18민주유공자들 가운데 부상자는 보상법에 정한 1~14등급의 부상등급과 기타 1~2급 등 모두 16등급으로 되어 있으며, 호프만식에 의하여 당시 부상정도나 구급일수에 따라, 그리고 당시 직업에 따라 보상금액을 산정하여 일괄 지급하였다. 보상금액의 많고 적음을 떠나, 진정한 유공자로서 정당한 보훈급여를 받아야 마땅함에도 불구하고, 유공자로 된 뒤에도 그에 상응한 보훈급여에 대한 재해석과 후속조치가 없다는 것은 지금까지 관행적으로 보상을 해오던 경로의존성에서 헤어날 수 못하고 있다는 반증이다. 국가유공자들이 대개 7등급으로 분류되어 있는데, 유공자들을 통합 관리할 수 있는 분류등급과 보훈급여체계의 통일성과 형평성을 확립해야 할 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 5·18보상은 1990년 5·18민주화보상법에 의해 민주유공자로서의 희생과 공헌의 정도에 상응한 보상으로서가 아니라 치유와 희생에 대한 보상으로 시작되었고, 그 뒤 2002년에 이르러 ‘5·18민주유공자 예우에 관한 법률’이 제정·시행됨으로써 민주유공자로서의 예우를 받을 수 있게 되었다. 그러나 2002년 이 법률에 의해 5·18관련자가 민주유공자로 지정되었다고 하지만, 5·18민주화보상법 그 자체가 가지고 있는 한계 때문에 희생과 공헌의 정도에 상응한 보상이 이루어지지 못한 점과, 다른 국가유공자들과의 관계에서 형평에 맞는 동일한 차원의 예우 및 보상급여를 받지 못한다는 점 등이 전혀 반영되지 못했다. 즉, 2002년 제정된 5·18민주유공자예우법은 5·18보상법이 안고 있던 미진한 보상내용을 그대로 존치한 채 단지 민주유공자로서 다른 국가유공자들과 유사한 예우와 지원을 받을 수 있도록 한 것에 불과하다. 이러한 점은 어떤 측면에서 보면 내란폭도에서 민주유공자로 바뀐 것에 대해 대단히 획기적인 전환으로 높이 평가해야 하겠지만, 5·18민중항쟁이 한국 근현대사에서 차지하고 있는 위상에서 본다면 미진하게 실시된 보상의 측면이 개선되지 못한 점은 문제라 하지 않을 수 없다.

<표 11> 5·18민주보상법의 보상액

대상자 (생년월일)	유형 (사건발생)	당시 연령	장애 등급	산출내역	
				지급구분	금액
OOO (1929.0.0)	상이 (1980.5.21)	50년 08월	2급	소 계	98,619,550
				보 상 금	29,119,550
				생활지원금	50,000,000
				위 로 금	19,500,000

보상금 산출=222,956원(80년당시월평균임금액)×100%(노동력상실률)×55.83870070(호프만계수)×2.339(이자율, 9,777일÷365×5%+1) = 29,119,550원

* 출처: 민병로, 「5·18민주유공자 예우제도의 개선방안」, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나 자료집(2009년 4월16일), (전남대 5·18연구소, 2009), pp.54~55.

5·18민주유공자들에 대한 역사적 평가가 제대로 이루어지지 못한 상태에서 일시적 보상금의 형태로 보상금이 산정되어 지급되었기 때문에, 보훈급여(연금과 수당) 등의 형태로 매월 지급되는 다른 국가유공자들과 단순 비교하는 것은 힘들겠지만, 형평성의 측면에서 보상금액에 많은 차이가 받

<표 12> 국가보훈처 2009년 보훈급여금 기준(단위 : 천원)

분 류	대상별	보상금	간호수당	계
상이등급 2급	60 세 이 상	1,685	596	2,281
	60 세 미 만	1,588	596	2,184
보상금 산출 (지급기준시점: 50세 8개월)				
60세 미만: 2,184 × 122개월 (9년 4개월) = 266,448				
60세 이상: 2,281 × 240개월 (20년) = 547,440 총액: 813,888				

생한다. 예를 들어 비록 상이등급분류법이 다르지만, 5·18민주유공자 50세 8개월의 상이 1등급자가 지급받을 수 있는 금액은 <표 11>에서 보듯 총 98,619,550(9천8백여만)원이지만, 동일한 유형인 민주유공자인 상이 2등급 4·19혁명부상자(상이군경 적용)가 연금과 수당으로 평균 80세까지 지급받는다 가정할 때 <표 12>처럼 총 813,888,000(8억1천3백여만)원을 지급받게 된다.

이와 같은 보상금의 현격한 차이는 1990년 5·18보상법률 제정 당시 국가유공자의 측면이 결여된 점은 차치해두더라도, 보상금 산정방식에서 보상시점이 아닌 상 당기간이 지난 1980년 피해당시를 기준시점으로 설정하고, 호프만식에 의한 노동상실을 계산과 위자료가 책정되어 일괄적으로 지급된 방식이 합리적이지 못했다는 점을 말해준다. 즉, 교통사고 피해자나 국가배상의 당사자가 보통 피해시점으로부터 얼마 지나지 않은 시점에서 호프만식에 의해 피해금액이 산정되는 것과 비교해 볼 때, 5·18민주화보상법이 제정된 1990년 시점만 보더라도 1980년 당시와는 화폐가치나 전 산업 평균임금에 현격한 차이가 있음에도 불구하고 그러한 점이 전혀 반영되지 못한 문제점이 있다. 더욱이 현재 2009년 시점에서 보상금을 받는 사람은 더욱 그 차이가 클 것이다. 따라서 5·18 희생자는 교통사고 피해자와는 달리 생활보조금이 책정되어 있다고는 하지만, 앞의 <표 13>의 사례1과 사례2에서 보듯이 호프만식에 의한 산정방법을 취하더라도 기준시점을 어디로 보느냐에 따라 금액의 차이가 커질 수밖에 없다.

앞서 등급 불일치에서도 언급하였지만, 보훈급여의 문제에서도 보훈대상자 간의 통일성과 형평성의 확보는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 진정한 의미에서의 통일성과 형평성의 확보가 어렵더라도 통일성과 형평성의 징후나 증거만이라도 확보되어야 우리나라 보훈정책이 논리적 설득력을

가질 수 있을 것이다.

<표 13> 호프만식의 두 가지 사례

<p>사례1) 사망(행불)자의 경우</p> <p>* 1980년5월18일 사망(행불)자 A (당시연령 26년 2월-남자)가 부양가족 3명이었을 경우 보상금은? (보상금 = ①장해보상금 + ②생활지원금 + ③위로금)</p> <p>① 장해보상금 = 7,222,530원 $222,956\text{원}(1980\text{년 당시 전 산업 월평균 임금액}) \times 75\%(\text{부양가족 3인인 경우 생활비공제율 } 25\% \text{를 공제}) \times 218.40806174(\text{호프만 계수}) \times 1.892(\text{1980년부터 보상시점까지 년 } 5\% \text{의 이자율의 합산}) = 7,222,530\text{원}$</p> <p>② 생활지원금 = 70,000,000원 (일률적으로 같음)</p> <p>③ 위 로 금 = 21,000,000원 (*)</p> <p>보상금 합계 ①+②+③ = 7,222,530원 + 70,000,000원 + 21,000,000원 = 98,222,530원</p>
<p>사례2) 상이자의 경우</p> <p>* 5.18당시 상이자로 인정받은 B(당시연령 18년1월)가 장해등급을 받았을 경우? (보상금 = ①장해보상금 + ②생활지원금 + ③위로금)</p> <p>① 장해보상금 = 4,264,810원 $222,956\text{원}(\text{'80년 당시 전산업 월평균임금액}) \times 5\%(\text{장해 14급인 경우 노동력상실률}) \times 202.20389170(\text{당시 연령 18년1월에 대한 법령상 호프만 계수}) \times 1.892(\text{이자율}) = 4,264,810\text{원}$</p> <p>② 생활지원금 - 30,000,000원 (장해 14급의 경우)</p> <p>③ 위 로 금 - 4,500,000원 (*)</p> <p>보상금 합계 ①+②+③ = 4,264,810원+30,000,000원+4,500,000원 = 38,764,810원</p>

* 출처: 민병로, 앞의 논문(2009), p.56.

따라서 다른 국가유공자와의 형평성에 맞도록 현격한 보상금의 차이를 합리적으로 보전해줄 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.⁷⁸⁾

3. 공법단체 설립의 필요성

78) 민병로, 「5·18민주유공자 예우제도의 개선방안」, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나(2009년 4월16일) 자료집, (전남대 5·18연구소, 2009), pp.54~55.

5·18관련단체의 통합노력은 앞으로 더욱 진지하고 강력하게 추진될 필요가 있다. 여기에는 각각의 입장 차이를 조정하고 그 이질성을 상호간의 소통과 타협을 통해서 성취해 낼 수 있는 사회적 기술과 상호양보의 자세가 당사자들에게 요구된다. 이는 소아병적 협애한 시각으로 부터 조직구성원의 인식의 지평을 확장함과 아울러 지도력의 내적 발전을 통해서 가능하다고 본다. 오늘의 현실에서도 5.18세력의 통합문제는 지역사회의 중요한 과제로 되고 있는 것이 사실임을 고려하면 이것의 중요성은 더욱 절실해 진다. 그러나 그 통합은 전체적 역량을 확장시키는 토대에서 이루어져야 한다고 본다. 기계적이고 일방적인 또는 단거지 이해에 매몰된 통합은 조직역량의 확대재생산에 기여할 수도 없고, 지속적 발전을 보장할 수도 없기 때문이다. 따라서 통합의 과정이 때로는 시간이 걸리더라도 자율적이고 고도로 민주적인 방식을 기초로 해야 하며, 조직의 활동 역시 민주적이어야 한다. 이와 같이 5·18의 제 단체가 성숙한 조직으로 통합적 발전을 성취하고 한국사회에서 역사적 역할을 앞으로 선도하기 위해서는 조직성원과 그 지도부의 내적 역량을 한 단계 상승시켜야 할 필요가 있다. 이 내적 역량은 조직적 측면과 이념적 측면으로 구분하여 볼 수 있는데, 조직적 측면은 조직의 결합력을 제고시킬 수 있는 구조와 실천의 전략을 모색하는 것이며, 이념적 측면은 5.18문제를 과거의 문제로만 인식하는 한계를 극복하고 역사적 전망에서 5·18정신과 이념의 승화된 확대재생산의 체계를 내적으로 발전시킬 수 있는 지적 능력을 함양해야 할 것이다.

정신계승을 위한 제도화는 부단한 내외적 요구가 있을 때 가능하다. 5·18 관련 단체들은 지난 30년 동안 줄기차게 투쟁해 왔으나, 내부 갈등과 반목으로 인해 국민들에게 점점 신뢰를 잃어가고 있다. 정신계승을 위해서는 정신계승 운동단체, 자료수집 및 연구단체, 당사자권익단체(관련자 통합단체) 등 3가지 영역으로 분류하여 정립시켜야 한다. 2009년 현재 전문적 정신계승운동단체는 현재 전무하다시피 하다. 자료수집 및 연구단체는 5·18기념재단과 전남대학교의 5·18연구소 정도이다. 유공자의 당사자 권익보호 및 친목도모와 정신계승을 위해서는 관련자 모두가 함께 하면서 국가적 예산을 집행할 수 있는 공법단체가 설립되어야 한다. 그렇게 해야만 정신계승사업과 관련한 모든 문제가 통일성 있고 공평하게 처리될 것이다. 또 그래야만 정신계승을 위한 대표적 창구가 마련될 것이다.

4. 정신계승사업의 지역적 소외 극복

정신계승사업을 위한 정신계승정책도 체계 없이 중구난방식으로 펼쳐 나가고 있다. 좀 더 종합적이고 효율적인 정신계승정책을 위해서는 전문가 집단과 지역민들이 머리를 싸매고 고민해야 할 것이다. 개인 및 집단이 강력하게 정신계승정책에 의한 국책기념사업의 정당성을 주장해야만 정부는 억지로 따라오는 것이 현실이기 때문이다. 내란폭도에서 민주화운동 관련자로, 그리고 민주유

공자로 신분 명예회복이 되어 왔으나, 실제로는 피상적인 정신계승과 제도화에 머물고 있는 실정이다. 실질적인 국가유공자로서의 예우를 해주면서, 항쟁정신을 계승하고 제도를 정착시키는 제도화의 작업진행이 앞으로의 과제다. 그러한 방향으로 나아가기 위한 전문가 집단의 노력과 당사자들의 노력, 그리고 국가권력의 각오가 결합된다면, 좀 더 바람직한 정신계승의 제도화 정착에 보탬이 될 것이다.

5·18정신계승사업은 1993년 김영삼 대통령의 5.13담화에서 밝혔듯이 국가적 차원에서 종합적이고 체계적으로 진행시킨다고 약속했으나, 정신계승사업은 오간 데 없고 아시아문화중심도시사업으로 오버랩시키고 말았다. 두 개의 국책사업을 하나로 묶어버린 꼴이 되어 버린 것이다. 또한 ‘한 국민민주주의 전당’ 및 ‘민주공원’ 조성사업도 국책사업으로 진행되고 있으나, 지역적 소외를 당하고 있다.⁷⁹⁾ 지금이라도 5·18기념사업과 문화중심도시사업을 2개의 국책사업으로 분리시키든지 하여 정신계승의 제도화와 지역균형발전 취지에 걸맞게 제도적, 법적 보완을 해나가야 한다.

5. 증후군(트라우마)과 후유증의 치료대책마련 시급

5·18관련 피해당사자들(부상자 및 구속자)과 그 가족들 그리고 유족들의 사회경제적 실태는 한마디로 빈곤의 심화와 희망의 부재에 있다고 한다. 5·18관련자들의 자살률도 일반인의 2배에 이른다는 보고가 나오는가 하면, 5·18유공자들이 심한 정서적 고통을 받고 있는 것으로 조사됐다. 이는 30년이 다 된 지금까지도 당시의 충격을 잊지 않고 현실처럼 생생하게 재경험하고 있다는 것이다. 이들이 경험하는 고통스러운 기억의 상처는 외상 후 스트레스 장애로 각인되어 만성화되고 있는 것으로 나타났다. 외상적 경험을 겪은 많은 피해자들이 오랜 시간이 지나더라도 우울, 불안, 신체화 같은 외상 후 스트레스 증상을 호소한다. 일부 피해자들 중에는 감당하기 힘든 정도의 스트레스로 인해 정신분열증 같은 심각한 정신장애로 발전하기도 한다. 5·18의 외상적 경험을 한 사람들 중에서도 오랜 시간이 지난 후까지 정신장애를 나타내는 사람들이 있다.⁸⁰⁾

5·18유공자들이 겪고 있는 증후군(트라우마)이나 외상 후 후유증(스트레스 등)을 치유하기 위해서는 특단의 대책마련이 필요하다. 그러나 현재까지는 물질적 보상이나 신체적 치료에만 국한된 실정이다. 앞으로는 이들의 삶 전체영역에서 국가적 차원의 치료와 다양한 지원을 해야 할 것이다. 그

79) 정용화, 「지역축제의 활성화 방안에 관한 연구」, 행정학석사학위논문, (조선대, 2005). ; 우리는 ‘지방’이라는 단어와 ‘지역’이라는 말을 혼용하여 사용해 왔다. 이렇게 ‘지역’이라는 단어와 ‘지방’이라는 말이 혼용되고 있는데, 엄밀하게 사전적 정의를 내리자면 ‘지역’은 결코 ‘지방’처럼 하위개념이 아니다. 지역은 ‘일정한 땅의 구역’이고, 지방은 ‘수도 서울 밖의 땅’을 의미한다. ‘지방’은 중앙의 주변을 지칭하는 ‘종속적 개념’이며, 나라의 중심인 수도 서울에 포함되지 않는 ‘변방’을 뜻한다. 반면 ‘일정한 땅의 구역’을 지칭하는 ‘지역’은 ‘횡적이고 평등한 개념’이며, 지역이란 개념에는 중심과 변방의 구별이 없다.

80) 오수성 외, 「5·18민주유공자 생활실태 및 후유증실태 조사연구보고서」, (광주, 5·18기념재단, 2006).

래야만 5·18로 인한 정서적 고통을 해결할 수 있을 것이다. 이를 위한 구체적 대안으로 이들의 신체적·정신적 치료와 재활을 위한 교육 및 프로그램을 제공할 수 있는 전문적인 클리닉이 필요하다. 이런 대책이 마련되면 5·18관련 당사자의 심리적 고통의 아픔을 완화시킬 수 있을 것이다.⁸¹⁾

제 IV 장 5·18민주유공자 신설에 따른 국가보훈정책의 확대

제1절 국가보훈정책의 현황과 실태

각 나라들이 나름대로의 국가적 보훈정책을 실시하고 있는 것은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신을 되살려 국민화합과 단결의 구심점으로 삼기 위해서이다. 보훈정책은 국민의 정신적 에너지를 국가발전을 위해 집중시키는 국가상징정책이라 할 수 있다. 국가보훈제도는 국가유공자의 영예로운 생활이 보장되도록 함으로써 생활안정과 복지향상을 도모함은 물론, 국민이 유공자들의 숭고한 애국·애족정신을 계승·발전시킴으로써 국가사회 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 그러나 아직도 보훈복지제도의 안정성과 형평성은 여전히 불안정한 실정이다. 현 시대를 살아가는 국가유공자들을 위한 생활여건과 생활상에 적용되는 사회변화에 따른 대책 마련이 필요한 것이다.

정부는 방만하게 운영·관리되어 오던 국가 보훈행정 업무의 효율성을 기하기 위해 지난 2005년 5월31일 법률 제 7572호 '국가보훈기본법'을 제정하여 그 해 11월 말부터 시행하기 시작했다. 제1조에는 “국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신을 선양하고 그와 그 유족 또는 가족의 영예로운 삶을 도모하며 나아가 국민의 나라사랑정신 함양에 이바지함”을 목적으로 한다고 명시하고 있으며, 제2조에는 “대한민국의 오늘은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 분들의 숭고한 정신 위에 이룩된 것이므로 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 선양하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민통합과 국가발전에 기여하는 것”을 국가보훈의 기본이념으로 제시하고 있다. 또 제8조에 “국가보훈처장은 국가보훈위원회 심의를 거쳐 국가보훈발전계획을 5년마다 수립”하여야 한다고 했으며, 제11조에는 “국무총리 소속하에 국가보훈위원회를 둔다.”고 명시하였다.

국가보훈처는 2009년 9월2일 보도자료를 통해 국가보훈제도 50년 만에 전면 개편한다고 발표했다. 우선 국가유공자와 보훈보상대상자로 분류하여 관리하고, 2011년부터 시행하며, 신규 등록

81) 오수성 외, 「5·18민주유공자 생활실태 및 후유증실태 조사연구보고서」, (광주, 5·18기념재단, 2006).

자부터 적용키로 했다. '보훈대상 및 보훈체계 개편안'을 마련해 2009년 가을 정기국회에 제출했는데, 이번 개편안은 국민의 생명, 재산보호와 직접 관련이 있는 희생의 경우 '국가유공자'(전상·공상 군경)로 지정하고, 국가유공자는 아니지만 국가 보상이 필요한 자들을 위해 '보훈보상대상자'를 신설하는 것을 주요내용으로 하고 있다.⁸²⁾ 국가보훈제도 전면 개편의 필요성으로는, 현행 보훈제도가 1961년 만들어져 50여 년간 운영되어 오면서 보훈대상자의 자립과 자긍심 제고에 기여하였으나, 다양한 보훈대상이 진입하면서 보훈의 영역이 불분명해지고 새로운 보훈보상 요구의 원인으로

<표 14> 세계 각 나라 보훈대상의 범위

대상 나라	임무수행						민간인			
	군인				경찰	공무원	독립 운동	민주 운동	폭력 희생	전쟁 희생
	전쟁 사상	평시 사상	참전 군인	제대 군인	순진 공상	순진 공상				
미 국										
영 국										
캐나다										
호 주										
프랑스										
독 일										
러시아										
일 본										
중 국										
대 만										
이 스 라 엘										
한 국										

* 출처: 김종성(2005), 『한국보훈정책론』일진사, p.107.

82) 보상의 기준인 장애분류를 국제적 기준에 맞게 설계한 '백분위(10%~100%) 신체장애평가제도'로 전환해 장애율에 따라 보훈급여금·교육·취업·의료 등을 지원하고, 60세 미만으로서 일정장애율 미만 경상이 국가유공자는 연금과 일시금 중 본인에게 선택권을 부여할 계획이며, 시간경과에 따라 악화 또는 호전되는 질환에 대해 일정기간 경과 후 재판정하는 '한시판정제도'를 도입하는 등 장애 평가의 정확성을 높인다는 방침이다.

작용하고 있기 때문이다. 또한 국가유공자의 특성과 시대적 변화에 맞는 새로운 보상시스템 구축의 필요성도 제기되어 왔기 때문이다.

이 개편안에 따르면 5·18민주유공자들은 어떻게 될까. 현재까지도 말만 유공자였지 실제로는 보훈대상자였던 5·18민주유공자들은 국가유공자일까, 보훈대상자일까? 물론 보훈대상자로 처리할 공산이 크다. 사실 이 차제에 5·18관련 피해자들을 유공자와 단순피해자로 분류해 유공자는 국가유공자 예우를, 단순피해자들은 보훈대상자 예우를 해주어야 마땅하지 않을까? 당연히 이렇게 처리해야 됴도 불구하고 누구하나 서두르지 않고 팔짱을 낀 채 시간을 보내고 있다. 행정편의 때문일까? 경로의존성 때문일까? 두 가지 다일까? 서두르지 않으면 경로의존성은 계속될 것이다. 관계부처 및 5·18관련자들, 그리고 법률학자와 법조계, 나아가 국민 모두 각성하여 5·18문제를 완벽하게 처리하지 않는다면, 그 심판을 훗날 후손들에게 받을 것이다. 역사를 잃어버린 우리들의 후손들을 생각해 보면 한심할 일이다.

보훈이라는 말은 그대로 공(功)에 대해 갚는다는 의미이다. 갚는다고 할 때의 주체는 국가와 사회, 둘 다 가능하지만 통상적으로는 국가를 의미한다. 그러나 국가 내지 사회가 누구에게 갚아야 하는가의 문제는 각각의 나라별로 처한 상황, 즉, 전쟁경험의 유무, 징집의무 부과 여부, 지역별 연금제도 등 일반 사회 보장제도의 발전 수준, 실질적 경제규모,⁸³⁾ 그리고 무엇보다도 사회 전반에 형성된 국민의 정서를 고려하여 결정되어진다.⁸⁴⁾ 이와 관련해서 김종성(2005)은 국가가 보훈의 대상으로서 관리하는 영역을 각 나라별로 <표 14>와 같이 정리하고 있는데⁸⁵⁾ 각각의 나라별로 보훈으로서 관리하는 행정대상의 범위가 매우 상이하다는 것을 잘 알 수 있다. 특히 우리나라의 경우 민주화운동에 공헌한 민간인을 보훈대상으로 삼고 있는데, 이는 세계적으로 유례가 없다. 이는 곧 민주유공자제도를 세계 최초로 만들었다는 것을 의미한다. 또한 <표 14>에서 보는 것처럼 우리나라는 가장 많은 8개 영역의 대상을 보훈의 영역으로서 관리하고 있다.

<표 15> 우리나라의 보훈대상

현행 법률	대상 구분	인원(가구) 계: 738,892
-------	-------	----------------------

83) 일정 수준의 국가 경제 규모에 도달하기 전에는 보훈정책이 사회적 논의의 대상조차 되지 못하는 게 현실이다. 현재도 캄보디아, 수단, 앙골라, 발칸반도 국가 등과 같이 내전 내지 국가 간 무력분쟁을 겪은 나라에서 보훈이라고 하는 개념조차 형성되어 있지 못한 것이 비근한 예이다.

84) 오진영, 「한국사회 국가유공자 담론의 활성화 요인에 관한 질적 연구」, 상황과 복지, 제23호(2007), p.167, // 오진영, 「한국보훈복지정책의 성찰적 회고와 전망-보훈대상과 보상수준의 문제점을 중심으로」, 한국사회정책, 제15집 제1호(2008), p.41, // 오진영, 「보훈대상 및 보상체계 개편-그 추진배경과 기본구상」, 보훈대상 및 보상체계 개편방안 공청회(2009.3.17), 국가보훈처, // 전광석, 「한국사회보장론」, (서울, 법문사, 2005), pp.18~31,

85) 김종성, 한국보훈정책론, (서울, 일진사, 2005), pp.105~108.

독립유공자에우에 관한 법률(2)	1. 순국선열 2. 애국지사	6,632
국자유공자등 예우 및 지원에 관한 법률(16)	3. 전몰군경 4. 전상군경	126,537
	5. 순직군경 6. 공상군경	75,095
	7. 무공수훈자 8. 보국수훈자	85,569
	9-1. 6·25재일학도의용군인 9-2. 6·25참전 국자유공자	205,879
	10. 4·19혁명사망자 11. 4·19혁명부상자 12. 4·19혁명공로자	563
	13. 순직공무원 14. 공상공무원	15,263
	15. 국가사회발전특별공로순직자 16. 국가사회발전특별공로상이자 17. 국가사회발전특별공로자	17
	참전유공자에우에 관한 법률(1)	18. 참전유공자(월남전)
5·18 민주유공자 예우에 관한 법률(3)	19. 5·18민주화운동사망자(행방불명자) 20. 5·18민주화운동부상자 21. 기타 5·18민주화운동희생자	4,041
고엽제후유증환자 지원등에 관한 법률(3)	22. 후유증(15개 질병)환자 23. 후유의증(20개 질병)환자 24. 후유증 2세환자(3개 질병)	46,063
특수입무수행자 지원에 관한 법률(3)	25. 특수입무사망자(행방불명자) 26. 특수입무부상자 27. 특수입무공로자	2,362
제대군인지원에 관한 법률(1)	28. 제대군인, 장기복무제대군인(10년 이상) 중기복무제대군인(5년 이상, 10년 미만)	34,193

* 출처 : 오진영(2009), 보훈대상 및 보상체계 개편 공청회(3월17일), 국가보훈처.

2009년 9월30일 현재 우리나라는 <표 15>에서 보는 것처럼 총 29개 유형의 보훈대상을 유지하고 있다. 총 29개의 많은 유형의 보훈대상을 유지하고 있는 것은 두 가지 원인을 갖고 있다. 그 하나는 우리나라 사회보장제도 발달과정에서 찾을 수 있다. 즉, 우리나라가 세계 어느 나라보다도 많은 영역을 보훈대상으로 관리하고 있는 것은 정부수립 이후 제대로 된 일반적 사회보장제도를 발전시키지 못하고 '필요한 범위 내에서 최소한의 사회보장정책'을 실시할 수밖에 없었기 때문이다.⁸⁶⁾ 이 시기에는 일제로부터의 독립, 6·25전쟁 직후라는 특수성 속에서 독립운동가나 전몰·전상군경 위주로 사회정책이 발달할 수밖에 없었던 것이다.⁸⁷⁾ 아울러 이러한 상황은 경제성장과 민주화를 성취하는 과정에서 크게 달라지지 않고 일부 특수한 대상을 중심으로 하거나 선거를 의식하는 '정치 중

86) 전광석, 앞의 책, (서울, 법문사, 2005), p.21. ; 전광석은 이러한 유형의 사회정책을 '외견적 사회정책'이라고 하면서 집권 정부의 정당성을 확보하기 위한 최소범위 내의 사회정책을 실시하는 데 그치고 만다고 한다.

87) 오진영, 「보훈대상 및 보상체계 개편-그 추진배경과 기본구상」, 보훈대상 및 보상체계 개편방안 공청회(3월17일), (국가보훈처, 2009), pp. 5.

속적 사회정책' 또는 '유권자 종속적 사회정책'⁸⁸⁾이 전개되어 왔다.⁸⁹⁾ 이 과정에서 정부는 여러 가지 사회 여건상 보훈대상을 진정한 존경의 객체로서 예우하기보다는 어쩔 수 없이 국가를 위한 희생으로 유발된 생활상의 어려움을 최우선적으로 해결해 주는 데 정책초점을 둘 수밖에 없었던 것으로 보인다.

우리나라에 보훈대상의 유형이 이렇게 다양할 수밖에 없는 두 번째 원인은 보훈, 특히 보훈대상에 대한 사회적 통칭이 갖고 있는 본래의 정치적 속성에서 찾아진다. 즉, 앞서 말한 것처럼 보훈이라는 것이 공을 갚는다는 의미이고 그 대상에 대한 사회적 통칭을 '국가유공자'라고 이름 지었기 때문이다. 식민, 분단, 전쟁 등 역사적으로 사후에 공과(功過)에 대한 판단을 요하는 특수한 사건을 많이 겪은 우리나라로서는 이러한 정치사회적 맥락 속에서 다른 어느 나라보다도 국민 다수가 국가유공자로서 보훈의 영역으로 들어오하고자 하는 욕구를 가질 수밖에 없었고⁹⁰⁾ 그러한 욕구가 현실 정치를 매개로 점차 수용되다보니 <표 15>에서 본 바와 같이 29개 유형이나 되는 보훈대상이 형성된 것이라고 볼 수 있다.⁹¹⁾ 보훈대상별 현황을 살펴보면 <표 16>과 같다. 이 표에서의 유형은 25개 유형으로 구분하고 있는데, 본인과 유족을 분류할 경우 50개 유형으로 나타낼 수 있다.

<표 16> 보훈대상별 현황(2009년 9월30일 현재, 단위: 명)

구 분		계	본 인	유 족	비고
합 계		789,541	634,601	154,940	
예우법	계	513,496	359,436	154,060	
	소 계	6,749	187	6,562	
	① 건 국 훈 장	4,780	149	4,631	
	② 건 국 포 장	529	14	515	
	③ 대 통 령 표 창	1,440	24	1,416	
	소 계	310,656	163,714	146,942	
	④전몰순직·전공상군경	206,364	101,276	105,088	
	⑤무 훈 수 훈 자	66,604	37,016	29,588	
	⑥보 국 수 훈 자	21,732	19,982	1,750	
	⑦재일학도의용군인	295	74	221	
	⑧4·19혁명희생자	381	237	144	
	⑨4·19혁명공로자	183	157	26	
	⑩순직·공상공무원	15,080	4,972	10,108	
	⑪특별공로순직자	17	0	17	
준용	⑫6·18자유상이자	369	146	223	

88) 전광석, 앞의 책, (서울, 법문사, 2005), p.22.

89) 고세훈, 『복지한국, 미래는 있는가: 이해관계자 복지의 모델』, (후마니타스, 2007), pp.182~183.

90) 우리나라 국민이 왜 그렇게 '국가유공자'가 되고자 하는 지에 대한 분석은, 오진영, 『한국사회 국가유공자 담론의 활성화 요인에 관한 질적 연구』, 『상황과 복지』 제23호(2007), pp.165~209를 참조.

91) 오진영, 『보훈대상 및 보상체계 개편-그 추진배경과 기본구상』, 보훈대상 및 보상체계 개편방안 공청회(3월 17일), (국가보훈처, 2009), p.6.

지원	지원대상자(소계)	1,306	973	333
	⑬지원공상·순직군경	908	766	142
	⑭지원공상·순직공무원	398	207	191
참전법	⑮6·25참전유공자	194,416	194,416	0
	⑯월남참전유공자	134,599	134,599	0
고엽제	⑰고엽제후유(의)증환자	95,925	95,925	0
	⑱고엽제후유증 2세환자	48	48	0
5·18 민주 유공자	5·18민주유공자(계)	4,059	3,496	563
	⑲사망·행불자	201	0	201
	⑳부상자	2,622	2,336	286
	㉑기타희생자	1,236	1,160	76
특수 임무 수행자	특수임무수행자(계)	2,309	1,992	317
	㉒사망·행불자	0	0	0
	㉓부상자	0	0	0
	㉔공로자	2,309	1,992	317
세대군인	㉕중장기복무세대군인	39,105	39,105	0

* 출처: 국가보훈처 홈페이지(2009). 註: 연한 회색은 예우법 적용, 준용, 지원을 포함해 표시함.

최근 4·19공로자들도 보훈급여를 받기 위한 작업에 착수한 것으로 알려지고 있으며, 6·3세대와 긴급조치 위반자 등 민주화운동 관련자들을 위한 민주유공자법이 마련되고 있다. 그리고 파독 광부와 간호사들을 중심으로 경제유공자 신설을 논의하고 있는 것으로 알려지고 있으며, 중동파견 건설노동자들도 행보를 같이하고 있다고 한다. 또한 이라크 파병과 소말리아 파병, 그리고 현재 논의되고 있는 아프가니스탄 파병 등 파병유공자도 계속적으로 늘어나 보훈대상자는 유형의 추가로 계속 확대될 전망이다.

보훈복지정책의 현실을 분석하고 미래의 비전을 제시한 이충렬(2005)에 따르면, 한국의 보훈제도가 시대의 흐름과는 달리, '참전유공자→독립유공자→민주화 유공자' 순으로 확대된 것은 군사정권 시절 친일파들이 권력 증추에 포진, 독립유공자들을 홀대한 것에 기인한 것이라고 평가하면서, 국가유공자 평균연령은 65세로 초고령 집단임에도 이들을 위한 노후복지제도는 수준 이하라고 지적한 뒤 사회의 관심을 일깨워야 한다고 주장하였다.⁹²⁾

제2절 국가보훈정책의 형평성 확보과제

독립유공자의 건국훈장은 5등급까지이고, 건국포장과 대통령표창은 따로 있어 7개 등급이라 할 수 있다. 국가유공자의 상이군경은 7개 등급으로 1급이 3개항까지 있고, 6급이 2개항까지 있어 모

92) 이충렬, 『보훈복지정책의 혁신 비전』, (서울, 학민사, 2005).

두 10개 등급으로 나뉘어져 있다. 5·18민주유공자의 경우에는 16개 등급(부상 1~14개 등급 및 기타 2개 등급)이 있어 이들 등급의 통일성을 확보하여 우선 유공자별 등급 형평성을 확보해야 한다. 그런 다음에 보훈급여 지급의 형평성을 확보해야 한다. 보훈대상 관련 법률만 7개나 되며, 2009년 현재 우리나라는 총 29개 유형(유가족까지 합하면 58개 유형)의 보훈대상을 유지하고 있다. 또 국가보훈처가 매월 발표하는 보훈대상별 현황은 25개 유형(유가족까지 하면 50개 유형)으로 나타낼 수도 있다. 우리나라 국가보훈정책은 이미 개편의 필요성에 직면하여 작업이 진행 중이다. 국가보훈제도 전면 개편의 필요성으로는, 현행 보훈제도가 1961년 만들어져 50여 년간 운영되어 오면서 보훈대상자의 자립과 자긍심 제고에 기여하였으나, 다양한 보훈대상이 진입하면서 보훈의 영역이 불분명해지고 새로운 보훈보상 요구의 원인으로 작용하고 있기 때문이다. 또한 국가유공자의 특성과 시대적 변화에 맞는 새로운 보상시스템 구축의 필요성도 제기되어 왔다.

5·18민주유공자의 경우, 앞에서 누차 언급한대로 유공자를 만들어 놓고도 보훈급여를 지급하지 않는 것은 문제다. 보상금을 받았기 때문에 안 된다는 것은 법리적 허구일 따름이다. 보상법에 보상금을 받은 사람은 이후 어떠한 형사상, 민사상 손해배상 청구소송을 못하게 금하고 있는 것 자체가 헌법소원감이다. 또한 상이군경의 경우, 부상에 따른 피해보상금을 지급받은 후에 매겨지는 국가유공자 등급에 따라 보훈급여가 지급되고 있다. 이런 현실을 감안하면 5·18의 경우도 관련 법률의 손질에 따라 보훈급여를 지급하여야 하며, 그렇지 못할 경우에는 헌법소원을 통해서라도 법리적 한계를 극복해야 한다.

<표 17> 우리나라 보훈정책의 형평성 비교표

대상 수혜자		보훈대상자 및 수혜내용																	특수임무 수행자		제 대 군 인		
		국가유공자 (4·19 포함)				참전 유공자		고엽제 후유 환자		5·18민주유공자					사 망 · 행 불 · 부 상		공로						복 무 기 간
		독립 유공		국가 유공		6·18 자유 상이		지원 공상· 순직		유 공 예 우		참 전 유 공		장 애 등 급									
본 인	유 족	본 인	유 족	본 인	유 족	본 인	유 족	6· 25	월 남	본 인	2 세	유 족	본 인	유 족	본 인	유 족	사 망 · 행 불 · 부 상	본 인	유 족	본 인			
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮		⑯	⑰	⑱	⑲	⑳	
내 용	급 여	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	해 당 사	×	×	×			
	교 육	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	△		△	○	○	○		
내 용	취 업	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○			
	취 업	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○			



항목	의료	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	△	△	항 없음	○	○	○
	대부	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○	○	△	△	○		○	○	
	기타	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○		○	○	
선정 과정· 기준	법률 1	법률 2	법률 2 준용	법률 2 지원	법률 3	법률 4	법률 5			법률 6	법률 7											

* 빈칸에 ○(예우), ×(예우 없음), △(예우 있으나 미비) 등을 표시함.

** 원으로 된 일련번호는 대상인원(명)수를 나타냄. ① 187 ② 6,562 ③ 163,714
④ 146,942 ⑤ 146 ⑥ 223 ⑦ 973 ⑧ 333 ⑨ 194,416 ⑩ 134,599 ⑪ 95,925
⑫ 48 ⑬ 201 ⑭ 2,336 ⑮ 286 ⑯ 1,160 ⑰ 76 ⑱ 1,992 ⑲ 317 ⑳ 39,105명
(단, ⑩번 월남참전유공자는 국가유공자에 포함되지 않음)

*** 법률1 : 독립유공자 예우에 관한 법률

법률2 : 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률

법률3 : 참전유공자 예우에 관한 법률(6·25참전유공자는 법률2의 유공자예우적용을 받음)

법률4 : 고엽제후유의증 환자 등 지원에 관한 법률

법률5 : 5·18민주유공자 예우에 관한 법률

법률6 : 특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률

법률7 : 제대군인 지원에 관한 법률

* 참조 : 본 연구 <표 16>의 국가보훈처 발표 보훈대상현황(2009년 9월30일 현재).

보훈대상 유형별로 형평성 비교를 위해 알아보기 쉽게 20개 유형으로 분류해서 재작성한 것이 <표 17>이다. <표 17>에서 보듯 5·18민주유공자는 말로만 유공자이지 국가유공자가 아니다. 보훈급여를 받지 못하는 보훈대상자일 뿐이다. 국가유공자 예우법 적용, 준용, 지원은 ①번 독립유공자부터~⑨번 6·25참전유공자까지이고, ⑩번 월남참전유공자부터~⑳번 중장기제대군인까지는 보훈대상자일 뿐이다. 말로만 유공자이지 실질적으로는 유공자가 아닌 보훈대상이다. 5·18민주유공자는 ⑬번~⑰번에 걸쳐있으므로 당연히 국가유공자가 아니며, 보훈급여 또한 없다. 엄밀한 의미에서의 국가유공자는 ①, ③, ⑤번으로 이는 164,047명에 불과하며, 국가유공자 지원이나 준용인 ⑦, ⑨번(135,572명)까지 합하면 299,619명이다. 나머지는 보훈대상자일 뿐이며, 유공자라는 허명만 있을 뿐이다. 보훈대상 789,541명 가운데 62%가 보훈대상자이며, 약 38%만이 국가유공자 적용 및 준용과 지원에 해당한다. 이와 같은 형평성 문제를 해결하기 위해서는 법적·제도적으로 보완하여 보훈정책의 형평성이 확보되어야 가능하다.

5·18민중항쟁이 보훈정책에 미친 일차적 영향은 5·18민주유공자 제도의 신설에 따라 국가보훈

정책의 영역이 확대되었다는데 있다. 부차적 영향은 각급 보훈단체의 반발을 자아내면서 고엽제, 특수임무종사자 등의 집단들이 보훈대상으로 편입되는 결과를 가져왔으며, 참전유공자들의 확대를 불러일으키기도 하였다. 심지어 향후, 5·18을 제외한 민주화운동 관련 민주유공자, 경제유공자, 파병유공자 등이 양산될 전망이어서 국가보훈정책의 확대는 명약관화하다.

제 V 장 맺음말

우선 5·18관련정책의 제도개선 및 법률의 재정비가 필수적이다. 아울러 유공자 예우정책의 통일성과 형평성의 구축이 긴요하며, 5·18관련 공법단체의 설립으로 정통성을 확보하면서 효율성을 꾀해야 할 것이다. 또한 정신계승사업의 지역적 소외를 극복하고, 진정한 제도화로 기념사업의 탄탄한 기반을 구축해야 할 것이다.⁹³⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 5·18피해자들은 분명히 배상의 대상이 되어야 함에도 불구하고, 정통성이 없는 정권을 유지하기 위해 명분 없는 절름말이식 보상법을 1990년 당시 집권여당(민자당)이 국회 단독 날치기통과로 만들어 보상지급을 강행함으로써, 태생적 한계를 노정하고야 말았다. 5·18 관련 피해자들은 출지에 호프만식에 의한 보상금 지급대상이 되어버린 것이다. 이미 5·18민주유공자가 되어버린 현재의 상황에서라도 정부와 관계기관은 광주보상법의 개념 자체에 배상의 개념을 도입하여 다시 제정하거나 개정함은 물론, 분류등급 조정과 보훈급여 체계의 통일성 및 형평성을 확립하여야 한다. 제도적·법률적 차원의 규범체계 측면에서 되지 않는다면, 경험적 접근이나 처방적 접근으로 관련제도 및 관계법령을 개선해야 한다. 아울러 전문가들의 연구와 함께 바람직한 제도화로 진척시켜야 한다. 유공자와 단순피해자를 제도적으로 분류하는 틀을 만들어 분류하고 예우도 달리해야 한다. 보상신청기간에 관한 문제라든지, 국책사업으로서의 5·18정신계승정책과 기념사업의 문제라든가, 유공자별 등급 불일치와 보훈급여 미지급의 문제라든가, 이러한 것들이 모두 법적·제도적으로 바뀌지고, 제대로 정착되어야 한다. 문제들을 한꺼번에 해결할 수는 없겠지만, 관련제도 및 관계법령의 재정비로 이런 상황을 극복해야 한다.

국가를 위한 공헌이나 희생에 대한 범위결정이나 보상정도를 어디까지 하고 어느 정도 예우하여야 하는가는 일반적으로 국민정서를 고려한 입법정책의 문제로 보아야 할 것이다.⁹⁴⁾ 그렇기는 하지

93) 본 논문 제3장 제3절의 '5·18관련정책의 과제' 참조.

94) 현행법상의 보상의 대상을 희생의 발생유무, 유공행위와의 강제성과 자발성을 기준으로 설명하면서, 직무상의 의무가 존재하지 않음에도 불구하고 행한 공헌은 강제력이 작용한 공헌에 비하여 좀 더 높게 평가될 정당성이 있다는 주장이 있다. 전광석, 『한국사회보장론』, (서울, 법문사, 2005), pp.240~248. 참조.

만 국가를 위한 희생과 공헌의 정도에 상응하여 국가유공자와 그 유족 또는 가족의 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 지원이 이루어져야 할 것이다.⁹⁵⁾ 즉 국가보훈은 영예로운 생활까지는 아니더라도 국가공동체의 수호와 발전을 위해 생명과 신체적 희생이 있는 사람들에게는 그 희생에 상응하는 적절한 보상을 하여야 하고, 공로가 있는 자 중 생계가 곤란한 자에게는 사회보장적 차원에서 국가가 공로자와 그 가족들에게 우선적으로 안정된 생활을 영위할 수 있도록 소득보장이 이루어지도록 하여야 한다.⁹⁶⁾ 이런 점에서 5·18민주유공자도 신군부세력의 정권찬탈 기도와 광주시민 학살에 맞서 민주주의 쟁취와 인간의 존엄성 회복을 위해 항거함으로써 민주주의와 인권의 고양에 이바지하였고, 우리와 자손들에게 송고한 애국애족정신의 귀감이 됨으로 그 희생과 공헌의 정도에 합당한 배상과 예우가 이루어져야 했다(민주유공자법 제2조). 그러나 시대적·정치적 상황 속에서 5·18민주항쟁에 대한 역사적 평가가 제대로 이루어지기도 전에 치유와 화합의 차원에서 희생에 대한 보상이 불완전한 방식에 의해 일괄적으로 처리되고 말았다. 그 후 2002년 5·18민주유공자예우법이 제정되기는 하였으나, 희생과 공헌의 정도에 합당한 보상은 미완의 상태로 방치된 채 민주유공자로서의 예우만 받을 수 있도록 되었다. 이와 같은 문제점을 개선하고, 극심한 생활고⁹⁷⁾ 등으로 고통 받고 있는 5·18민주유공자가 우리와 자손들로부터 존중과 귀감이 될 수 있도록 우선 1990년 제정·시행된 5·18민주화보상법이 안고 있는 보상내용의 미진한 부분이 어떠한 형태로든지 보전될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그 방안의 하나로서 단순피해자와 신체적 희생이 있는 공헌자를 구별하여 진정으로 국가유공자로서의 예우를 받을 수 있도록 65세 이상의 자에게 신체적 희생과 공헌의 정도에 상응하여 다른 국가유공자들과의 형평성에 맞게 연금 및 수당의 방식으로 기왕에 수령한 보상금을 보전할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.⁹⁸⁾

보상금액의 많고 적음을 떠나, 진정한 유공자로서 정당한 보훈급여를 받아야 마땅함에도 불구하고, 유공자로 된 뒤에도 그에 상응한 보훈급여에 대한 재해석과 후속조치가 없다는 것은 지금까지 관행적으로 보상을 해오던 경로의존성에서 헤어나지 못하고 있다는 반증이다. 국가유공자들이 대개 7등급으로 분류되어 있는데, 여타 유공자들을 통합 관리할 수 있는 분류등급과 보훈급여체계의 통일성을 확립해야 할 것이다. 5·18민주유공자의 경우, 앞에서 누차 언급한대로 유공자를 만들어

95) 전광석, 『한국사회보장론』, (서울, 법문사, 2005), p.232. ; 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제2조(예우이법), 518민주유공자 예우에 관한 법률 제2조(예우이법)에 명시되어 있으며, 전광석에 따르면, 국가유공자의 보상의 이념과 기준에 대해 헌법이 적극적으로 제시하는 기준은 존재하지 않고, 다만 헌법 제32조 6항에서 유공자 및 유가족에 대한 고용보호를 요청하고 있으므로 유공자에 대한 특별한 보호가 헌법상 금지되는 것은 아니라고 한다.

96) 국가보훈처, 『2008보훈연감』, (국가보훈처, 2009), p.90.

97) 『시민의 소리』, 2008년 12월 30일자 : 5·18민주유공자들은 2002년 ‘5·18민주유공자예우에 관한 법률’이 제정되어 이름은 국가유공자이지만, 유공자 이전에 겨우 만 55세까지만 산재보상법에 따른 보상만 받았을 뿐 아예 보훈급여(연금)조차 없는 실정이다. 현재 5·18관련자들 가운데 약80%가 자기 집이 없이 세를 들어 살고 있으며, 약 60%정도가 신용불량자이다.

98) 민병로, 『5·18민주유공자 예우제도의 개선방안』, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나(2009년 4월 16일) 자료집, (전남대 5·18연구소, 2009), pp.58~59.

놓고도 보훈급여를 지급하지 않는 것은 문제다. 보상금을 받았기 때문에 안 된다는 것은 법리적 허구일 따름이다. 또한 상이군경의 경우, 부상에 따른 피해보상금을 지급받은 후에 매겨지는 국가유공자 등급에 따라 보훈급여가 지급되고 있다. 이런 현실을 감안하면 5·18의 경우도 관련 법률의 손질에 따라 보훈급여를 지급하여야 하며, 그렇지 못할 경우에는 헌법소원을 통해서라도 법리적 한계를 극복해야 한다.

정신계승을 위한 제도화는 부단한 내외적 요구가 있을 때 가능하다. 5월 관련 단체들은 지난 30년 동안 줄기차게 투쟁해 왔으나, 내부 갈등과 반목으로 국민들에게 점점 신뢰를 잃어가고 있다. 정신계승을 위해서는 정신계승 운동단체, 자료수집 및 연구단체, 당사자권익단체 등 3가지 영역으로 분류하여 정립시켜야 한다. 유공자의 당사자 권익보호 및 친목도모와 정신계승을 위해서는 관련자 모두가 함께 하면서 국가적 예산을 집행할 수 있는 공법단체가 설립되어야 한다. 그렇게 해야만 정신계승사업과 관련한 모든 문제가 통일성 있고 공정하게 처리될 것이다. 또 그래야만 정신계승을 위한 대표적 창구가 마련될 것이다.

인류역사란 쉽게 말해서 사람들이 살아 왔던, 살고 있는, 또 살아 갈 사람들에 관한 이야기들이다. 사람들의 살아가는 이야기 중에 호구지책(糊口之策)⁹⁹⁾이란 말이 있듯이, 5·18민중항쟁의 해결을 위한 5대 원칙에서 가장 중요한 것은 손해배상과 피해보상의 문제이다. 이것이 완벽하게 해결된다면 자연스럽게 다른 원칙들도 제자리를 잡을 것이다.

이 연구에서는 5·18해결정책에 대한 경로의존성 분석을 위하여 분석모형을 설계하고, 그 설계에 따라 각 정권의 5·18해결정책에 영향을 미치는 요소로 보훈행정 환경과 5·18해결정책의 영향관계를 살펴보아야 할 것이나, 분석의 틀을 개략적으로 잡아보려 했음에도 불구하고, 그에 따른 체계적인 분석을 충실하게 하지 못했다. 그것은 시간적 제약과 자료수집의 미흡 등으로 연구자의 불찰이다. 아울러 향후 시간을 가지고, 역사적 제도주의의 접근방법에 의한 5·18분석의 이해를 높인 뒤, 분석의 틀을 마련하고 그에 적합한 분석을 해야 할 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고 파악된 것 중의 하나는 5·18과 관련한 행정적, 정책적 연구가 실제로 굉장히 미흡하다는 것을 알 수 있었다.

99) 호구지책(糊口之策 : a means of livelihood, a way to make ends meet) ; 가난한 살림에서 그저 겨우 먹고살아 가는 방책, 비슷한 말로 호구지계·호구지방·호구책 등이 있다. 비슷한 속담으로 '목구멍이 포도청'이라는 말이 있다.

<참 고 문 헌>

제1절 국내문헌

- 고세훈(2007), 복지한국, 미래는 있는가: 이해관계자 복지의 모델, 후마니타스.
- 광주광역시(2009), 2008광주시정백서, 광주광역시.
- 광주매일신문(1995), 正史5·18특별취재반, 正史 5·18, 서울, 사회평론사.
- 국가보훈처(2009), 2008보훈연감.
- 길현모 역(1990), 역사란 무엇인가(E. H. Carr, What is History)?, 탐구신서36, 서울, 탐구당.
- 김동원 외(1998), 국민이 보는 5·18-특별법 제정에서 사면까지, 광주사회조사연구소.
- 김상곤(1995), 5·18운동의 역사적 의의, 민교협 월보 제25호, 민주화를 위한 전국교수협 의회.
- 김연수(2006), 한국 행정개혁의 경로의존성 분석, 박사논문, 성균관대.
- 김이주(1993), 국가보훈제도에 관한 연구, 석사논문, 전남대 행정대학원.
- 김인태(1994), 국가보훈제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 석사논문, 경남대 행정대학원.
- 김재균(2000), 5·18과 한국정치 - 광주보상법과 5·18특별법 결정과정 연구 -, 서울, 한울.
- 김종성(2002), 신제도주의의 행정학적 함의-역사적 신제도주의를 중심으로, 사회과학연구, Vol.13 No.-, 충남대 사회과학연구소, p. 59-82.
- 김종성(2005), 한국보훈정책론, 서울, 일진사.
- 김진욱(2002), 한국 보훈정책의 발전방안에 관한 연구-지식정보화와 남북화해 시대에 대비하여, 한국비교정부학보 Vol.6 No.1, 한국비교정부학회, p. 49-70.
- 나석권(1997), 사회복지의 주요가치기준에 관한 논리, 논문집 Vol.18 No.-, 상지대, p.29-54.
- 닐 길버트·폴 테렐 공저/남찬섭·유태균 역(2007), 사회복지정책론, 서울, 도서출판 나눔의 집.
- 리차드 아펠바움(R.P.Appelbaum) 저/ 김지화 역(2004), 사회변동의 이론, 서울, 한울.
- 민병로(2008), 헌법전문과 5·18정신, 헌법학연구, 제14권 3호(9월), pp.219~243.
- 민병로(2009), 5·18민주유공자 예우제도의 개선방안, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제
- 세미나(2009년 4월 16일) 자료집, 전남대 5·18연구소.
- 민재성·김용하(1989), 국가보훈보상제도의 개편방안, 서울, 한국개발연구원.
- 민주당 5·18광주민주화운동 진상조사특위(1994), 80년 5월 이후 5·18진상규명, 학살자

처벌투쟁.

민주당 5·18광주민중화운동 진상조사특위(1994), 5·18민주화운동 등에 관한 특별법안 전문.

민중문화운동협의회 편(1985), 80년대 민중민주운동 자료집.

민주화운동기념사업회 연구소 편(2006), 한국민주화운동사 연표, 서울, 도서출판 선인.

박광덕(1998), 현대사회복지정책론, 서울, 박영사.

박원순(1995), 배상의 측면에서 본 광주항쟁, 5·18 법적책임과 역사적 책임, 이대출판부.

박은정(1995), 법·힘·저항: 5·18 어떻게 해석할 것인가, 5·18 법적책임과 역사적 책임, 이대출판부.

박찬섭(1995), 보훈복지정책의 활성화 방안에 관한 연구, 석사논문, 성균관대 행정대학원.

변주나·박원순 편(2000), 치유되지 않은 5월, 도서출판 다애.

손호철(1996), 5·18광주민중항쟁의 재조명, 최협 편, 호남사회의 이해, 풀빛.

송정민(1995), 뉴스의 현실구성에 관한 연구-뉴스매체의 5·18광주항쟁보도를 중심으로, 박사논문, 서강대.

안병욱(1994), 5·18관련 특별법 제정의 의미와 역사적 과제, 5·18특별법제정공청회 발제문.

안종철(2001), 광주민주화운동과 무장투쟁, 한국동북아논총 Vol.18 No.3, 한국동북아학회, p. 275-299.

안희남(2001), 제도의 의미와 제도주의 특징, 사회과학연구, Vol.9 No.2, 대구대 사회과학연구소, p. 27-51.

안희남(2002), 신·구 제도주의 비교연구, 현대사회와 행정, Vol.12 No.3, 연세행정연구회, p. 1-41.

염재호(1994), 국가정책과 신제도주의, 사회비평 제11호.

오수성 외(2006), 5·18민주유공자 생활실태 및 후유증실태 조사연구보고서, 광주, 5·18기념재단.

오진영(2007), 한국사회 국가유공자 담론의 활성화 요인에 관한 질적 연구, 상황과 복지, 제 23호, pp.165~209.

오진영(2008), 한국보훈복지정책의 성찰적 회고와 전망-보훈대상과 보상수준의 문제점을 중심으로, 한국사회정책, 제15집제1호, pp.39~90.

오진영(2009), 보훈대상 및 보상체계 개편-그 추진배경과 기본구상-, 보훈대상 및 보상체계 개편방안 공청회(2009.3.17), 국가보훈처.

유광중(1999), 5·18광주민중화운동 피해보상에 관한 연구, 석사논문, 전남대 행정대학원.

이충렬(2005), 보훈복지정책의 혁신 비전, 서울, 학민사.

- 임혁백(1991), 한국에서의 민주화과정 분석, 한국정치학회보, 한국정치학회.
- 임혁백(1994), 시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제 이론, 서울, 나남.
- 장인협·이정호((2006), 사회복지행정론, 서울대 출판부.
- 전광석(2009), 국가유공자보상의 범위결정 및 보상의 원칙- 5·18민주유공자법에 대한 규범체계적 접근을 중심으로, 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 세미나(4월 16일), 전남대 5·18연구소.
- 전광석(2005), 한국사회보장론, 서울, 법문사.
- 전남민주주의청년연합(1990), 「5월항쟁 10주년과 광주·전남지역 통일전선운동」, 『민주화의 길 25호』.
- 전남사회문제연구소 편(1988), 5·18광주민중항쟁자료집, 도서출판 광주.
- 전남사회운동협의회 편/ 황석영 기록(1985), 죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어, 서울, 풀빛.
- 정근식(1995), 5·18광주항쟁, 역사비평 30호.
- 정상용 외(1990), 광주민중항쟁, 서울, 돌베개.
- 정용덕 외(1999), 신제도주의 연구, 서울, 대영문화사.
- 정용덕 외(1999), 합리적 선택과 신제도주의, 서울, 대영문화사.
- 정용화(2005), 지역축제의 활성화 방안에 관한 연구, 행정학석사학위논문, 조선대학교.
- 정정길 외(2003), 정책학 원론, 서울, 대명출판사.
- 정태봉(2002), 한국보훈정책의 개선방안에 관한 연구, 석사논문, 경희대 행정대학원.
- 최장집(1997), 광주민중항쟁의 영향과 그 변화, 한국정치학회 5·18학술심포지움.
- 최재천(1999), 끝나지 않은 5·18-재판의 의미와 과제, 유스티니아누스.
- 최정운(1999), 오월의 사회과학, 도서출판 풀빛.
- 최진욱(2002), 규제연구에 대한 제도주의적 접근, 정부학연구, Vol.8 No.2, 고대 정부학 연구소.
- 하연섭(1999), 역사적 제도주의, 정용덕 외 신제도주의연구, 서울 대영문화사, p. 9~36.
- 하연섭(2002), 신제도주의의 최근 경향-이론적 자기 혁신과 수렴, 한국행정학보 Vol.36 No.4, 한국행정학회.
- 하연섭(2003), 제도분석: 이론과 쟁점, 서울, 다산출판사.
- 한국기독교교회협의회 인권위원회(1987), 1970~1980년대 민주화운동: 광주민중항쟁자료집 및 상반기일지(I)(II)(III)(IV), 한국기독교교회협의회.
- 한국현대사자료연구소 송기숙 외(1989), 광주5월민중항쟁사료전집, 서울, 풀빛.
- 황석영 기록/전남사회운동협의회 편(1985), 죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어, 서울, 풀빛.

2. 언론보도 인용

광주매일신문(2007), 5월23일자 정치면.
국가보훈처(2009), 9월2일자 보도자료.
동아일보(1980), 6월6일자 보도내용.
동아일보(1987), 7월5일자 보도내용.
동아일보(1988), 5월15일자 보도내용.
시민의 소리(2008), 12월30일자.
시사저널(1993), 5월6일자, p.17.
중앙일보(1982), 5월19일자 보도내용.

3. 홈페이지 검색

광주광역시 <<http://www.gwangju.go.kr>>
국가보훈처 <<http://www.mpva.go.kr>>
(재)5·18기념재단 <<http://www.518.org>>
한국 브리태니커 <<http://preview.britannica.co.kr>>

4. 외국 문헌

Lowndes, Viven(1996), Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal. Public Administration. 74(2): 81~98.
Peters, B. Guy(1999), Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism', London Pinter.
Selznick, Philip E. (1966), "Institutionalism 'Old' and 'New'", Administrative Science Quarterly, 41: 270-277.
Zysman, John(1994), How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth, Industrial Corporate Change. 3(1): 243~83.



Ⅱ. 자유과제

1. 남북관계사 회고를 통한 한반도 평화의 길

김연철 : 한겨레평화연구소장

2. 5·18항쟁의 형상화와 대학미술패

- 전남대학교 미술패를 중심으로

배종민 : 동신대학교 강사

3. 5월정신의 제도화

- 해방광주공동체와 지방자치의 재구성

손우정 : 새세상연구소 연구위원

4. 국립5·18민주묘지에서의 오월의 기억

- 재현주체, 재현물, 수용주체 3요소 분석

이기찬 : 영국 랭커스터대학 사회학과 석사과정

5. 5·18민주화운동과 가해자들:

'악의 평범성'의 문제

최치원 : 고려대학교 평화연구소

남북관계사 회고를 통한 한반도 평화의 길

Peace on the Korean Peninsula: Retrospect and Prospect

김 언 철

I. 연구개요(총괄)

1. 연구목적 및 배경

◎ 연구목적

한반도는 '역사적 복합 공간'이다. 북한은 세계사적 역사의 흐름과 격차를 보이며, '특수한 발전 경로'를 가고 있다. 1989년 세계적인 탈냉전 이후 '동북아 정치'에서 북한 문제는 진화되기 보다는 '정책결정 환경'의 변화에 따라 반복되는 경향이 있다. 유일한 분단국으로 남아 있는 남북관계에서도 냉전의 '장기지속'과 탈냉전의 새로운 움직임들이 공존하는 상호 모순되며, 역동적인 '상호작용'이 진행되고 있다. 시간과 공간의 '복합적 성격'은 남과 북의 접촉이 활발해 지고, 협상의 현안이 복잡해지면서 증폭되는 경향이 있다. 접촉이 없었던 냉전 시대의 남북관계 담론이 상대적으로 단순했다면, 접촉이 활성화되면서 보다 복잡해지고, 복합적인 현상이 나타나고 있는 것이다. 그 배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북핵문제 해결, 한반도 평화 체제와 같은 한반도의 가장 중요한 평화 현안은 1990년대 중반의 4자회담을 거쳐 최근의 6자회담을 통해 양자현안에서 다자현안으로 다루어지고 있다. 남북협상¹⁾과 다자협상의 관계는 최근 들어, 상호 분리된 행태가 아니라 상호 밀접하게 영향을 미치면서

1) 여기서 남북협상은 '넓은 의미의 개념'으로 사용한다. 남북관계에서 대화와 현안문제에 대한 의견교환은 장관급 회담과 같은 공식 대화에서 대부분 이루어지고 있지만, 다양한 접촉이 활성화되고 있는 현재의 상황에서는 다양한 비공식 접촉이 있을 수 있으며, 최근 들어 국제사회에서의 남북대화도 증가하고 있는 추세다.

진행되고 있다. 다자협상에서의 양자 대화, 양자대화에서의 다자적 현안의 의견교환 등이 이루어지고 있으며, 남북대화의 주제와 영역 또한 확장되는 추세에 있다.

둘째, 정치군사적 접근과 경제적 접근이 상호 밀접히 영향을 미치면서 추진되고 있다. 여기에는 9.19 공동성명에서 북핵 폐기에 따른 에너지 협력 방안처럼 직접적으로 연계되어 있는 방식이 있고, 남북관계에서 경제협력이 정치군사적 환경에 영향을 받거나 혹은 경제력이 협상수단으로 활용되는 느슨한 결합 방식이 있을 수 있다.

셋째, 북한 문제를 둘러싼 합의 수준이 정책수단을 제약하는 변수로 작용하고 있다. 일본에서 '납치문제의 늪'은 일본정부의 대북정책 전환을 제약하고 있으며, 미국에서도 '인권문제'와 같은 '축적된 인식구조'는 정책선택에 영향을 미친다. 국내적으로도 마찬가지다. 한국의 대북협상에서 중요한 수단인 대북지원 능력은 국내적 합의를 요구하고 있으며, 합의수준이 예산제약에 영향을 미치고 있다.

남북관계의 현실적 확장에도 불구하고, 남북관계 담론은 여전히 전통적인 영역에 머무르는 경향이 있다. 특히 최근 북한과 남북관계에 대한 '아주 오래된 축적된 고정관념'들이 여전히 잔존하고 있으며, '새로운 흐름'으로 부각되기도 한다. 남북관계 담론에서도 '이념이 만들어 낸 사회적 사실'에 기반한 많은 개념들이 있다. 현실적으로 존재하지 않은 이러한 '생각'들은 '특정한 정체성'을 형성하는 기반이 되기도 하며, 남북관계를 분석하고 평가하는 기준이 되기도 한다.

남북관계의 연구 접근법에서도 국가와 시민사회, 정치와 경제, 남북관계와 국제정치 등 학제간 연구와 다양한 측면의 상호연관성을 종합하고자 하는 시도가 도입될 필요가 있다.

◎ 연구배경

2000년 남북정상회담 후 10년, 2007 남북정상회담 결과물인 10.4 남북정상선언이 탄생한지도 2년여가 되어가고 있다.

한국전쟁을 거쳐, 정전협정이 이루어진 이후 두개의 정부가 공식적인 회담을 시작한 것은 1971년이다. 1950년과 60년대는 이른바 제한경쟁의 시대였다. 통일방안과 군축관련 제안이 주류를 이루었으나, 분야별 회담 제안도 적지 않았다.²⁾ 냉전시기에는 체제역량을 과시하기 위한 경제지원 제

2) 북한이 제안한 것중 대표적으로는 1954년 12월 1일의 '남북 체신대표 회담' 제안, 1955년 5월 26일의 '남북수산당국자 회담' 등이 있다. 1956년 8월 24일 '남북 보건당국자간 방역정보 교환'제의 등이 있다.

안도 많았다. 북한이 1957년 5월 7일 '남조선 질량 농민들에게 구호미 10만석 무상제공' 결정, 8월 9일 북한 직십자사가 '남한 수재민을 위한 2천만 원(북한원) 상당의 구호물자 제공 등 경제지원 제안'은 이후 줄곧 계속되었다. 받는 쪽은 받을 수 없었고, 주는 쪽 역시 받을 것이라고 예상치 않은 '제안을 통한 체제우월성'의 경쟁시대였다. 북한의 일상적인 대남지원 제안은 마침내 1984년 전두환 정부가 '예상을 깨고' 수용의사를 밝히면서, 더 이상 제안이 아니라, 실행의 시대로 전환되었다.

남북 회담은 크게 네 개의 시기로 나눌 수 있다. 첫 번째 국면은 1971년 남북적십자 회담에서 출발, 남북 공동성명을 발표했던 1970년대 초반기, 둘째 단계는 1984년 남한의 홍수와 북한의 수해물자 지원을 계기로 경제회담이 열린던 1980년대 중반기,³⁾ 세 번째는 1989년 남북고위급 회담 준비를 위한 1차 예비회담이후 남북기본합의서를 채택했던 1990년대 초반기, 그리고 네 번째는 2000년 남북정상회담이후의 시기로 나눌 수 있다.

1970년대 초반기의 남북대화는 냉전적 대결 상황에서 최초로 상대를 인정했다는 의미를 가지며, 1980년대 중반은 대화를 통해 성과(이산가족 상봉)를 거둘 수 있음을 확인했고, 1990년대 초반은 공존의 약속을 문서로 합의했으며, 2000년대는 구체적인 합의 이행 국면으로 평가할 수 있다.

1971년 이후 2007년까지 남북회담은 585회 이루어졌으며, 분야별로 보면 정치분야 248회, 군사회담 44회, 경제회담 96회, 인도 분야회담 144회, 사회문화 분야 53회로 기록되어 있다.

정권별로 보면, 박정희 정권기에는 7. 4 남북 공동성명 채택이후 집중된 남북회담의 개최로 111회, 전두환 정권기는 32회, 노태우 정권기는 163회, 김대중 정부시기는 80회였으며, 김영삼 정부시기는 28회에 불과했다. 노태우 정권기는 남북고위급 회담 16회(예비회담, 본회담 각 8회), 남북핵 회담 18회 등 핵심적인 쟁점 사항과 관련된 고위급 회담이 진행된 바 있다. 고위급 회담의 결과 남북기본합의서가 탄생할 수 있었다. 동시에 김대중 정부 시기 역시 정상회담을 비롯 장관급 회담 등 실질적인 남북 대화가 이루어 졌다. 이에 비해 김영삼 정부 시기는 95년 북경 쌀회담의 차관급 접촉 2회를 제외하고는 핵문제 해결을 위한 특사교환 실무접촉 8회, 남북정상회담 실무 접촉 5회로 본회담은 한 번도 못해보고 대부분 준비 단계에서 무산되었다. 이런 점에서 남북접촉의 역사에서 김영삼 정부 시기는 '공백의 5년'이라고 부를 수 있다.

남북관계의 역사에서 대화가 집중적으로 진행된 국면은 세 시기이다. 7. 4 남북 공동성명, 1991~2년의 기본합의서, 2000년의 남북 정상회담이다. 한반도의 탈냉전이라는 시각에서 보면,

3) 1984~5년 기간, 남북한은 경제회담 5차례, 적십자 회담 3차례, 적십자 회담 실무접촉 3차례, 남북한 의원 교환방문을 위한 예비접촉 2차례를 가졌다. 특히 1985년에는 남한측 35명과 북한측 30명의 이산 가족 교환방문이 이루어 지기도 했다. 당시 장세동-박철언과 북한의 한시해 라인과의 비밀 접촉 과정과 관련해서는 돈 오버도프, [두개의 코리아](중앙일보, 1998), 145-148쪽 참조.

7. 4 남북공동성명은 냉전 시대의 대화이며, 기본합의서는 냉전에서 탈냉전으로의 과도기, 2000년 남북정상회담은 탈냉전 시대의 대화라고 할 수 있다.

7. 4, 기본합의서, 6.15의 연속성

7. 4 남북공동성명은 공존의 실험이라는 의미를 가지지만, 냉전적 적대를 재확인함으로써 시대보다 앞시간 회담으로 평가할 수 있다. 71년 8월 6일 북한이 ‘남조선 민주공화당을 포함한 모든 정당 사회단체 및 개별적 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있음’⁴⁾ 을 언급하고, 이를 계기로 1971년 남북간에 적십자 회담이 시작되었고 1972년 7월 4일에는 역사적인 7. 4 남북공동성명⁵⁾ 이 발표되었다. 7. 4 남북 공동성명에서는 남북 조절위원회⁶⁾ 를 구성하였다. 자주, 평화, 민족대단결의 조국통일 3대원칙이 합의된 7. 4 남북공동성명은 1960년대의 군사적 대결 상태의 완화와 그동안 실제로 인정하지 않았던 상대를 공식적인 대화상대로 인정했음을 의미한다. 그렇지만 냉전의 한계를 뛰어넘지 못하고 대화는 지속되지 못했다.

1991년부터 시작된 남북고위급 회담은 1980년대 중반이후의 남북대화의 연장선상에 있다. 1984년 북한의 수해물자 제공은 비공개 남북고위급 회담으로 이어졌다. 1985년 5월부터 시작된 박철언-한시해 라인은 이후 1991년 11월까지 42차례나 만났으며, 만남 장소도 평양, 서울, 판문점, 백두산, 제주도, 싱가포르 등 매우 다양했다.

전두환 정부시기부터 시작된 고위급 비밀접촉은 결국 노태우 정부에 들어서면서 공식 대화 채널의 가동으로 나타났다. 그 결실은 남북기본합의서 채택으로 나타났다. 남북한은 1991년 12월 13일 서울에서 열린 제 5차 남북 고위급 회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 채택 했다.⁷⁾ 남북 고위급 회담은 총리급을 대표로 하는 두 정부간의 공식회담이었고, 사안별 회담이 아니라, ‘포괄적 협상’이라는 특징을 갖는다.⁸⁾ 이전 시기의 회담이 한반도의 냉전 상황과 국 내적 냉전으로 ‘회담을 위한 회담’의 특성을 갖는다면, 이 시기의 회담은 국제적 냉전 종식

4) 이는 71년 8월 6일 시아누크 환영 군중 대회에서의 김일성 연설을 통하여 언급되었다.

5) 이는 남한의 이후락 중앙정보부장이 1972년 5월 2일 부터 5월 5일까지 평양을 방문하고 이어 서울의 박성철 제 2 부수상이 5월 29일부터 6월 1일까지 서울을 비밀 방문한 결과로 성립되었다.

6) 남북 조절위원회의 기능, 구성, 운영과 관련된 구체적인 합의문은 ‘남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서’이다. 이 합의서는 1972년 11월 4일 평양에서 열린 제2차 남북 공동위원회에서 채택되었으며, 이에 근거하여 11월 30일 남북 조절위원회가 발족되었다. 자세한 내용은 남북조절위원회, [남북대화백서](남북조절위원회, 1978) pp. 101~103 참조.

7) 「남북합의서」는 전문, 4장, 25조로 구성되어 있으며 제 1장은 남북화해(제 1조 - 8조), 제 2장은 남북불가침(제 9조 - 14조), 제 3장은 남북 교류·협력(제 15조 - 23조) 그리고 제 4장은 수정 및 발효(제 24조 - 25조)로 되어 있다.

8) 임동원은 남북고위급 회담이 종전의 적십자 회담이나 체육회담과 같은 비당국간 사안별 회담이나 공작차원의 접촉과는 구분되어야 한다고 강조한다. 임동원, ‘남북고위급 회담과 북한의 협상 전략’ [북한의 협상전략과 남북관계](경남대 극동문제연구소, 1997)

과 북한의 생존 전략 추구라는 협상 환경의 변화에서 시작되었다. 이 시기부터 남북 대화는 남북한의 공동이익을 추구하는 호혜적 동기가 중요한 배경으로 작용했다.⁹⁾ 그렇지만 남북 기본합의서 국면은 북한 핵 문제의 국제환경과 1992년 선거 국면에서의 남한 사회 내부의 국내적 냉전으로 지속되지 못했다.

6.15 공동선언은 남북한의 신뢰를 확인한 역사적 회담이었다. 이전 회담들이 주로 복잡한 합의에도 불구하고, 실천이 없었다면, 6.15 정상회담의 공동선언은 짧지만, 구체적인 분야별 협력의 실천계기가 되었다. 6.15 공동선언문은 5개 항으로 이루어져 있다. 첫째, 통일문제의 자주적 해결, 둘째, 상호 통일방안 존중(북측의 낮은 단계 연방과 남측의 연합제), 셋째, 이산가족 문제 해결(8.15 시범상봉 및 비전향 장기수 문제해결), 넷째, 민족경제 균형 발전과 사회, 문화, 체육 등 제반분야 교류협력 활성화, 다섯째, 합의사항 실천을 위한 당국간 대화 개최 및 김정일 위원장 답방 등이다. 남북 정상회담이후 남북장관급 회담과 경제협력 추진위원회를 비롯한 각종 분야별 회담이 지속되어 왔다.¹⁰⁾

그런데 2009년 현재, 지금 한반도는 새 정권의 등장과 함께 6.15 공동선언 존중과 10.4 선언 이행은 기약할 수 없게 되었다. 현 정부가 “10.4 선언 이행은 북핵 상황과 경제적 부담 등을 고려해 선별적으로 검토한다”는 입장을 고수하자 북쪽에서는 “남쪽이 6.15 선언과 10.4 선언을 부정하고 있다”는 반응을 보이면서 남북대화가 중단되게 되었다.

남북한의 긴장관계 해소뿐만 아니라 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국이 주도권을 확보하기 위해서도 6.15 공동선언과 10.4 선언은 존중되어야 할 것이다. 그리고 남북 간에 대화는 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 현 정부가 해야 할 일은 대북봉쇄나 남북 간의 단절이 아니라 대화를 통해 긴장관계를 해소하는 일이라는 것을 알아야 한다. 남북 간의 대화가 얼마나 중요한가를 망각하고 있는 현 정부를 위해서도 지난 남북정상회담 및 남북 간의 합의과정의 역사, 그 역할과 의미를 살펴보는 일이 무엇보다 우선임이 본 연구의 배경이 되었다.

9) 이런 점에서 임동원은 1970년대와 1980년대의 회담이 북한의 ‘대남혁명전략’의 일환으로 추진된 의사협상이었다면, 남북고위급 회담은 북한의 체제생존 전략’의 일환으로 호응하여 공동이익을 추구한 진정한 의지를 가진 협상이었다고 평가한다. 임동원, 앞의 논문, p. 73

10) 6.15 공동선언에 대한 자세한 내용 및 평가에 대해서는 통일부, ‘평화와 협력을 위하여’ 남북정상회담 2주년 해설 자료 (2002. 5), 민주평통 사무처, ‘6.15 남북공동선언 2주년 성과와 향후과제, 민주평통 정책연구자료 제32호, (2002.6) 참조.

2. 연구내용, 범위 및 방법

남북 회담사 연구의 과제

남북대화는 장기적으로 보면, 연속성이 있지만, 동시에 국면별로 역전과 후퇴의 과정을 경험했다. 남북대화의 비연속성을 설명하기 위해서는 세계적 수준과 한반도 수준, 그리고 국내수준에서 탈냉전의 비동시성이 발생했다는 점을 고려해야 한다.

현재까지 남북회담에 대한 연구는 북한의 협상전략 차원의 연구, 남북관계사 차원의 연구, 관련 당사자들의 회고 등이 있다. 향후 남북회담사 연구에서는 다음과 같은 점이 발전될 필요가 있다.

첫째, 협상과 관련해서는 상호 작용에 관한 분석이 필요하다. 지금까지의 남북회담 연구는 북한의 동기에 초점을 맞추거나, 국제정치의 협상 이론을 적용하고자 하는 시도가 주류를 이루고 있다. 그러나 협상 환경, 상호 동기, 상호 조정 등에 관한 협상일반에 대한 총체적 연구는 부족하다. 2000년 남북 정상회담이후 장관급 회담만 하더라도 상이한 환경에서 결과의 차이, 성공한 회담과 실패한 회담, 협상전략과 전술 등을 연구할 수 있는 사례는 결코 적지 않다. 특히 협상의 상호작용을 좀 더 구체적으로 그려낼 수 있다면, 회담의 역사를 통해 남북관계의 변화를 파악하는 데 도움을 줄 것으로 보인다.

둘째, 남북회담의 환경과 관련, 국제적 변수와 국내적 변수, 그리고 남북한의 역량격차 등 다양한 변수의 상호 작용을 개념화할 필요가 있다. 1970년대 이후 시작된 남북회담의 진전, 교착, 단절, 위기 등 국면의 순환에는 일정한 규칙을 발견할 수 있다. 이러한 국면별 전환의 성격을 범주화하기 위해서는 환경변수들의 상호 관계를 보다 구체적으로 분석할 필요가 있다.

셋째, 다자회담과 양자회담의 관계도 중요하다. 한국이 배제된 정전협상은 별개로 치더라도 1990년대의 4자회담이나, 2003년부터 시작된 6자회담과 관련 다자회담구도에서의 남북회담, 그리고 다자회담과 양자회담의 상호 관계에 대한 분석이 필요하다. 최근 1990년대초부터 시작된 북핵 협상에 대해서는 많은 연구와 관련 자료들이 쏟아지고 있다. 미국(Prichard, Failed Diplomacy)이나 일본(후니바시, North Korea Questions)등 최근 분석들은 정책결정의 과정과 회담진행과정을 밀도 있게 다루고 있지만, 대부분 서술자의 시각에 따라, 한국의 역할 등에 대해서는 왜곡하거나, 생략하는 경향을 발견할 수 있다.

남북회담은 분단의 풍경을 보여줄 수 있는 '압축적인 모형'이다. 자존심과 경쟁, 위협과 양보, 비밀과 거짓말 등 '관계의 연구'에서 많은 사례들을 제시해 줄 수 있다.

회담주역들에게 듣는 남북회담사

지난 남북 간의 합의과정 흐름에서 주요남북회담의 주역들을 찾아서 남북회담의 성립과정과 역사적 의미를 들여보고자 한다. 이를 통해 남북관계의 과거사를 되짚어보고 현재 남북관계 현황을 분석할 것이다. 우선 주요남북대화를 주제별, 시기별로 나누어 성립과정과 의미에 중점을 둘 것이다. 특히 남북정상회담 주역들의 고증을 통해 성사과정과 역사적 의미를 분석할 것이다.

2000년, 2007년 남북정상회담과 그 결과물인 6.15공동선언과 10.4정상선언의 의의를 문헌을 통해 파악하고 남북정상회담이 이후 남북교류협력에 미친 영향에 대한 평가와 구조적 한계를 전문가토론회를 거쳐 객관적인 평가를 내릴 것이다. 또한 남북회담 주역들의 남북회담사를 강연이라는 방법을 통해 일반인들과 공유하여 일반 시민들이 평가하는 바도 담을 것이다.

이처럼 과거에 대한 평가와 분석이 이루어진 후에는 한반도 평화체제 구축에 대한 방안을 제시할 수 있도록 전문가 포럼을 개최하여 한반도 평화의 길을 제시하고자 한다.

II. 회담주역들의 남북회담사 회고

1. 북방정책과 특사회담의 교훈(박철언 전 장관)

1) 북방정책의 의미

북방정책은 우리나라가 처음으로 시도한 자주적 외교의 사례이다. 북방정책은 상대적인 약소국이 어떤 세계적·지역적 질서의 구도 속에서 자주외교가 가능한가? 그리고 주변 환경에 어떻게 능동적으로 대처하며 적극적으로 유리한 환경으로 만들어 갈 수 있는가? 추진과정에서 어떠한 한계에 부딪히게 되며 이를 극복할 수 있는 방안은 무엇인가? 등 많은 것을 시사하고 있다.

강대국의 경우와는 달리, 상대적 약소국의 외교정책에 있어 국제체제변수의 중요성은 대단히 중요하다. 자주외교의 가능여부는 강대국의 이익구조와 세력균형을 얼마나 정확하게 파악하느냐에

달려 있다고 할 수 있다. 그러나 그 보다 중요한 것은 이 같은 시대적 흐름을 꿰뚫어 보면서 자주외교가 가능한 환경을 만들어 나가는 상대적 약소국의 능력과 실천의지라고 할 수 있다.

북방정책은 남·북한의 대내외적 관계를 '1민족 2국가라는 분단의 긍정적 수용'이라는 현실인식에 바탕, 북한의 개혁과 개방을 촉진하여 평화통일을 보다 적극적으로 추진, 한민족간의 화해·교류·협력력을 통해 '한민족공동번영시대'를 열고 세계사의 변방국가로부터 세계사의 중심에 우뚝 서는 '단일민족국가'로 도약하고자 하는 것이다.

북방정책은 북방으로의 우회를 통한 평화 통일의 모색이었다. 북방정책이 단계적으로 추진됨에 따라 우리나라는 동구권과의 수교, 소련 및 중국을 포함한 모든 공산권 국가와의 수교, 남북한 유엔 동시기입, 남북기본합의서 및 비핵화공동선언 등의 성과를 거두게 되었다.

또한 북방정책의 추진 결과, 남북대화에 있어서도 커다란 변화가 이루어 졌다.. 즉, 대북협상에 있어서 북한이 선택할 수 있는 대안으로서의 대중·대소 관계의 여지를 줄임으로써 남한에 대한 북한의 의존도를 높이고, 북한으로 하여금 대남협상에서 진의(眞意)협상을 하도록 유도하는 효과를 거두었다.

북방정책의 단계별 추진과 성과내용을 살펴보면, ① 특정 공산권과의 수교, ② 소련 및 중국을 포함한 모든 공산권 국가와의 수교, ③ 남북한 평화통일의 3단계로 볼 수 있다.

1단계(1988~1989)의 성과로는 '7·7선언', 1988년 8월 소련 영사처 사무소 설치, 1988년 10월 25일 헝가리 내 상주대표부 개설, 1989년 2월 1일 헝가리와 대사급 외교관계 성립, 1989년 11월과 12월에 각각 폴란드, 유고와 수교, 1989년 9월 11일 한민족공동체통일방안 발표 등이다.

2단계(1990~1991)의 성과로는 1990년 초 공산권 국가들과 일거에 국교를 수립, 체코, 불가리아, 몽골, 루마니아와 대사급 외교관계를 이루고, 1990년 9월 30일 소련과 국교정상화를 이루었다.

3단계(1992년)에서는 남북기본합의서 및 비핵화공동선언의 발효되었으며, 본격적인 민족발전의 추진단계로 이어질 수 있었다. 그러나 제6공화국 말 이후 국내정치적 요인과 근시안적 시각으로 더 이상의 진전은 없었다.

이 같이 '북방정책'은 급변하는 국제정세의 본질을 정확히 파악한 가운데, 자주외교의 기틀을 마련하고 '남북당사자주의원칙'을 고수하면서 '남북기본합의서'라는 한민족공동번영시대로 가는 이

정표를 세웠다는 점에서 의미가 있다.

2) 북방정책의 추진배경 및 연혁

(1) 북방정책 추진의 시대적 배경

1980년대 초반은 미소간의 新냉전기였다. ① 소련의 아프가니스탄 침공(1979년) ② 미국의 모스크바 올림픽 불참(80년)과 소련의 LA올림픽 불참(84년) ③ 레이건 정부의 군비확충 등이 이루어졌다.

1985년에 접어들면서 미소경쟁체제는 新대탕트체제로 전환하기 시작하였다. ① 1985년 3월 소련에서 코르바초프 서기장 등장 ② 미국에서도 1985년 레이건 정권 2기가 시작 ③ 미국, 소련 공히 군비감축의 필요성 인식 ④ 1987년 12월 미·소간 중거리 핵전력(INF)철폐협정 체결 등이 이루어졌다.

미·소관계의 호전과 소련의 개방·개혁정책의 추진 등으로 냉전체제가 완화, 붕괴하는 조짐을 보이기 시작했다. 이에 새로운 주변 4강과의 관계 재정립이 긴급했다. ① 중, 소수교 강력추진 ② 남북 간 긴장완화, 대북포용정책(평화통일주도) ③ 한·미·일 간 더욱 긴밀하게, 대 북한정책공조 철저하게 유지할 필요성이 있었으며, 대미의존 일변도를 극복할 필요성이 대두했다.

(2) 1970~80년대의 북방정책

통일정책 및 북방외교와 관련하여 그 뿌리는 1972년의 '7·4공동성명'과 1973년의 '6·23선언'에서 찾을 수 있다. 1973년 '6·23선언'이후인 1973년 8월 20일, 남한정부는 한국과 공산국가 간 상호 선박의 항구 입항과 기항을 허용했다. 1974년 4월 12일, 공산국가의 상사들도 한국의 입찰에 참여할 수 있도록 허용했다.

1970년대 한국정부의 대 공산권 문화개방정책은 실효를 거두지 못했다. 대 소련관계는 소련 내에서 개최되는 국제학술회의 및 스포츠 등 다자 간 행사에 국한되었고, 여타 공산국가들과는 여전히 단절된 상태였다.

1970년 대 남북대화는 닉슨 독트린 이후 미국과 중국의 관계정상화의 큰 흐름 속에서 미국과 중국의 남북한긴장완화를 위한 접촉·대화에 대한 조용한 측면지원 분위기가 있었다. 남북한의 입장에서는 불안정한 정세변화 속에서 각자의 생존과 체제보장을 위해 능동적으로 대응하기위한 한 방편

으로 대화에 나선 측면이 강하다.

5공화국 출범 직후인 1981년 1월 12일 전두환 대통령은 국정연설을 통해 ‘남북한당국최고책임자의 상호방문’제의 및 ‘김일성의 조건 없는 서울방문’을 제안했다. 체제경쟁을 염두에 둔 대내, 대외 선전 홍보적 성격이 강하다.

1981년 9월 30일, 84차 IOC총회(바덴바덴)에서 24회 올림픽의 서울개최가 확정됨에 따라 1981년 10월 2일 ‘대 공산권 및 미수교국과 적극외교’방침을 확정했다.

한반도의 안정과 전쟁위험의 감축이 성공적 올림픽 개최에 관건으로 등장함에 따라, 소련, 중국에 대한 적극적 접근과 함께 남북 간의 긴장완화와 신뢰구축을 위한 적극적 노력이 구상되고 일부 진행되었다. 그러나 제5공화국에서는 미국 레이건 정부의 냉전체제로 말미암아 대 공산권 문호 개방 정책의 추구에 유리한 조건이 아니었다.

소련과의 관계는 1983년 9월 소련항공기의 KAL기 격추, 1983년 10월의 아웅산 폭탄테러사건 당시 소련의 북한에 대한 지지태도로 한·소 간 관계개선분위기는 기대하기 어려웠다. 다만, 중국과는 중국의 문호개방 및 실용주의 외교정책의 추구하고 민항기 납치사건, 어뢰정 사건 등을 계기로 한·중은 교역, 스포츠, 문화 등 실질관계의 증대에 관심을 갖기 시작했다.

(3) 6공화국 - 본격적인 북방정책의 입안과 추진

5공화국 중반부터 대북정책은 남북비밀접촉을 통해 깊숙이 진행되었으며 공산권을 대상으로 한 북방정책은 구상단계였으나, 제6공화국에 들어서서 대통령 Project로서 본격 추진되었다.

북방정책은 6공화국에 들어와 대북포용정책과 연계되어 ‘북방정책 = 북방수교정책 + 대북포용정책’의 입체적 모습으로 추진되었다. 당시 세계사의 흐름도 북방정책을 추진하기에 적합했다.

노태우 정권이 출범하던 1988년은 우리에게서는 서울 올림픽 개최를 계기로 민족용비의 준비를 해야 했으며, 국제정세 또한 동서냉전이 미국의 압도적 우세로 마감, 동구권의 개혁, 개방도 불가피한 시점이었다.

제6공화국 정부는 북방정책과 대북포용정책을 통해 그러한 시대적 흐름을 적극적, 능동적으로 활용하고자 했다.

- 5공화국에서 대북비밀접촉이나 북방정책 구상 모두가 안기부 박철언 특보실 주도로 준비되었으며, 이들 핵심 구성원 거의 전부가 6공화국에서 박철언 대통령 정책보좌관실로 자리를 옮겼다.

박철언 특보 팀 (북방정책, 대북정책, 6.29선언 등 주도한 실무 팀)

강재섭, 태종민, 이태훈, 김영진, 이종백, 엄돈재, 김용환, 송춘석
 강신호, 박원출, 김희성, 홍경식, 황규학, 강근택, 권중호, 우헌기
 김만주, 조건식, 박성용, 오상식, 박현석, 오거돈, 전옥현, 이규용
 박규태, 정 권, 백강수, 이종선, 이재수, 장재복, 박양석, 김창균
 한성호, 임형수, 정영주, 손양호, 권춘택, 민병국, 최건숙, 이정모
 이인수, 오상중, 정영문, 김기선, 김구해, 전양배, 유계준, 김용권
 이재생, 김진식, 노계룡, 정명희, 김경미, 권금희, 강호순, 이영신
 유인자, 전정희, 박 숙, 박미자, 문명희, 임영미, 소명희 (63명)

3) 북방정책의 개념 및 추진체계

(1) 북방정책의 개념

‘북방’의 개념은 지리적 의미보다 이념과 체제를 염두에 둔 개념으로서 협의로는 북한의 전통우방인 중국, 소련과 동구권 국가들을 주요 대상으로 한 정책이며, 광의로는 한반도의 긴장완화와 평화 통일 기반을 조성하기 위한 목적으로 추진하는 북한을 포함한 대 공산권 외교 모두를 의미했다.

우리 정부 관리로서 ‘북방정책’이라는 용어를 처음으로 사용한 것은 이범석 외무부장관이 1983년 6월 29일 ‘6·23선언 10주년 특강’에서였다. 이때의 북방의 개념은 중국과 소련에 局限된 것이다.

그러나 북방정책의 긴요성을 절감, 정부 내에 팀을 구성하여, 구체적으로 북방정책의 목표를 설정하고 추진원칙을 세워서 체계적으로 추진한 것은 박철언 안기부 특보 팀(후에 청와대 정책보좌관 팀)이었다.

그 이전에 논의되었던 북방정책은 북한의 등 너머로 중국 및 소련과 관계를 개선하여 중국, 소련과 북한과의 동맹 체제를 약화시키고 북한을 고립시켜 우리의 통일정책에 순응하도록 하는 것이었다. 그로 인해 소련이나 중국으로부터도 경계의 대상이 되었다.

▶ 남북관계와 북방정책

남북관계를 살펴보면, 북방정책은 변화하는 국제정세 속에서 북한을 개혁·개방으로 이끌고 북한의 체제를 변화시켜 점차 평화정착과 체제동질성을 높인다는 목표 하에 우선적으로 소련과 중국과의 관계개선을 통해 북한을 외교적으로 압박한다는 전략적 접근

(2) 북방정책의 목표

제6공화국의 북방정책은 1988년의 '7·7특별선언'과 1989년 9월 11일의 '한민족공동체통일방안'을 통해 목표와 추진원칙을 분명히 밝히고, 그에 따라 추진되었다.

북방정책의 목표는 4가지로 요약될 수 있다.

- ① '쏘방위외교, 자주외교'를 통한 국제적 지위향상을 도모
- ② 새로운 수출시장과 경제협력대상의 확보
- ③ 북한의 우방과 수교를 통한 '통일 환경 조성'
- ④ 개혁·개방정책을 통해 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도

한반도의 긴장완화와 평화 정착과 통일달성을 위한 주변 환경을 개선하고 동북아 정세안정, 동서화해, 세계평화와 인류공동번영에 기여하고자 했다.

(3) 북방정책의 기본원칙

제6공화국 정부는 1988년의 '7·7특별선언'이후 일관성 있는 방침과 치밀한 계획 하에 신중하게 북방정책을 추진했다.

북방정책의 5대 기본원칙

- ① 북한의 고립화를 추구하지 않는다.
 - 북방국가들과의 관계개선을 통해 한반도 평화체제의 구축과 궁극적 인 통일여건 조성에 기여하도록 추진
- ② 통일정책과 연계하여 추진한다.
 - 남북대화로 '내부선통'과 동시에 북방정책으로 '외부충격'을 주어서 북한의 개방을 유도
- ③ 정치와 경제를 연계하여 추진한다.
 - 북방 사회주의 국가들과의 실질관계 개선을 확대시킴으로써 경제적 실익을 추구
- ④ 미국 등 우방과 기존유대관계를 바탕으로 추진한다.
- ⑤ 국민적 합의하에 추진한다.

(4) 북방정책추진의 기본방향

공산권과의 관계정상화가 궁극적 목표이나 정치관계의 발전은 우방국과의 긴밀한 합의하에 추진했다. 한반도 안보상황에 직접적 영향을 미치지 않는 헝가리, 폴란드, 유고 등 선발 개방국과의 관

계정상화는 과감히 모색했다.

중국, 소련과는 경제관계를 중심으로 비정치적 교류를 촉진하면서 정부차원의 대화 창구를 신속히 개설했다. 대중, 대소 관계는 되도록 균형을 유지하되 우방국과의 관계 등을 고려, 대 중국관계 발전을 우선 추진했다.

소련과의 관계는 미소관계, 소련내부정세 및 아시아, 對韓태도, 우리나라와 중국과의 관계, 우리의 국내정세분위기 등을 고려하면서 신중히 추진했다.

(5) 북방정책의 추진체계

국무총리 산하에 '남북 및 북방교류협력조정위원회'를 설치하여 북방정책을 총괄하고, 그 산하에 '남북교류협력추진협의회'와 '북방외교추진협의회', '대외협력위원회' 및 국제민간경제협의회(IPECC)를 설치했다.

가) 북방정책 협의·조정위원회(비공식)

- 1988년 4월 발족
- 위원장 : 안기부장, 위원 : 14개 부처장관
- 북방정책 실무위원회(주재 : 안기부차장)

나) 남북 및 북방교류 협력조정위원회

- 1989년 3월 31일 발족
- 위원장 : 국무총리, 부위원장 : 경제기획원 장관, 안기부장
- 위원 : 외무, 법무, 국방, 통일원장관, 대통령정책보좌관 등 15인 이내

다) 남북협력추진협의회

- 1989년 3월 31일 발족
- 위원장 : 통일원장관, 위원 : 관계부처 차관급

라) 북방외교추진협의회

- 1989년 3월 31일 추진
- 위원장 : 외무장관, 위원 : 국무총리실 행정실장 등 차관급
- 북방외교추진실무위원회(외무차관이 주재) : 1989년 4월 25일 발족

마) 대외협력위원회

- 1986년 3월 8일 발족
- 위원장 : 경제기획원장관, 위원 : 관계부처 차관급
- 북방경제정책 실무위원회(기획원차관이 주재) : 1988년 12월 20일 발족

바) 국제민간경제협의회

- 1988년 10월 28일 발족

4) 북방정책에 대한 비판과 역사적 의미

(1) 북방정책에 대한 비판

북방정책은 한국이 반쪽 이념과 외교적 불구상태를 극복하는 계기가 되었음에도 불구하고 적지 않은 비판이 있는 것도 사실이다.

- ① 북한을 소외시키고 고립시킨 점
- ② 소련과의 수교 시 성급한 차관공여
- ③ 중국과의 수교 시 대만과의 관계를 소홀히 한 점
- ④ 대북관계에서는 핵사찰 문제를 해결하지 못하여 1993년 핵 위기와 이후 남북관계의 경색국면 초래

당초 제6공화국이 북방정책을 통해 얻고자 했던 남북관계의 근본적인 변화는 ① 북한을 개혁과 개방의 길로 인도하고, ② 남한은 한 집안의 맏아들 같은 대승적 입장에서 통일전반의 과정을 주도적으로 관리하는 것이었다.

그러한 목표를 달성하기 위해서 북방정책을 통해 주변 환경을 우리에게 유리하게 하면서도 우선적으로 '북한을 고립시키지 않는다는 것'을 전제로 했다. 우리의 북방정책 추진으로 단기적으로는 북한이 고립될 수 있으나 궁극적으로는 개방·개혁으로 나가 북한에 유익하리라고 전망했다.

그러나 현실에 있어서는 남한이 북방정책을 통해 소련, 중국 등 공산권과 수교를 이루었으나, 북한은 UN동시가입이외에 미국, 일본과의 관계개선에 진전사항이 없었다.

1990년을 전후한 북한의 당면과제는 ① 국가의 안전보장, ② 김일성 부자체제의 공고화, ③ 미국, 일본 등 서방국가들과의 정치·경제관계 개선, ④ 자본과 기술을 도입하여 침체된 경제를 회생,

⑤ 평화적 환경조성을 위한 새로운 남북관계를 정립하는 것이었다.

그러나 북한은 이미 1987년 KAL기 폭파사건으로 국제사회에서 테러국가로 낙인이 찍혀 미국, 일본과의 관계개선이 쉽지 않았다. 그런 가운데 소련과 동구권의 급속한 몰락과 이로 인한 북한정권의 위기의식과 고립감은 대단히 컸을 것으로 예상된다.

1991년 12월 '남북기본합의서'가 체결되었으나, 1992년부터 남한에서는 정권교체에 들어서 실질적인 진전이 어려웠고, 1993년 김영삼 정권의 출범과 대북정책의 혼선, 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴와 김일성 주석의 사망(1994. 7. 8) 등이 겹치며 북한의 사정은 더욱 어려워졌으며 북한의 고립이 증대되기 시작했다. 결국, 북한이 점차 고립된 처지로 몰리게 된 근본적인 원인은 북한 수뇌부의 경직성에 있다고 봐야 할 것이다.

(2) 북방정책의 역사적 의미

외교사적으로 볼 때, 전쟁이 끝나고 국제정치의 역학구도가 새롭게 정립되는 전환기는 '기회의 순간'이자 '위기의 시기'이기도 하다. 우리나라와 같은 상대적 약소국가에게는 국제질서가 안정된 시기에는 자율적으로 외교정책을 추진할 수 있는 공간이 많이 주어지지 않는다.

20세기 들어서 국제질서는 ① 1918년 제1차 세계대전이 끝나고 '베르사유 체제'가 들어서 서구 제국주의들 간의 역학구도를 재정립했으나 결국 제2차 세계대전으로 이어졌고, ② 1945년 제2차 세계대전이 끝난 후의 '얄타 체제'는 40년간의 냉전(冷戰)으로 이어졌다.

1980년대 중반은 동서진영 간의 냉전이 종언을 고하고 있는 시점이었고, 새로운 질서가 수립되는 과정이었다. 우리나라와 같은 상대적 약소국가에게는 그 시기에 어떻게 능동적으로 대처하느냐에 따라 국운이 갈릴 수도 있는 시기였다.

제6공화국의 '북방정책'은 미국·일본에 집중된 외교관계에서 북방의 국가들과 관계를 개선하여 공산권 국가에 대한 경제적 이익을 확보하고, 동시에 북한을 대화와 개방으로 이끌어 평화공존과 궁극적으로는 통일로 이끌려는 주도적인 노력이었다.

5) 1985년 남북정상회담 추진을 위한 비밀접촉

(1) 5공 정권의 인식

당시 5공 수뇌부는 88서울올림픽을 한반도에서 전쟁위험을 감축시키고 우리 외교 및 경제를 한 단계 도약시킬 수 있는 절호의 기회로 보고 있었으며, 88서울올림픽을 성공시키기 위해서는 86아시안게임의 성공이 관건이라는 인식아래 안정적 분위기 조성이 필요하다는 인식을 했다.

1984년 북한 측의 수해물자지원을 흔쾌히 받아들였던 우리 정부로서는 이전의 남북한 긴장과 적대행위에 얽매이지 않았다. 1985년 당시, 5공 정부는 “위기이지만 기회이다”라는 인식아래 정상회담을 추진하고 있었다.

* 정상회담의 당면목적

- ㉠ 긴장완화, 동족 간 전쟁억지
- ㉡ 신뢰회복
- ㉢ 국제사회에서 과당경쟁 지양

⇒ 궁극적으로 정상회담을 통해 평화공존 이루고 장차 평화통일에 대비, 교류와 협력의 본격화, 불가침보장

▶ 5공 정부의 비밀 대북접촉

1981년 전두환 대통령은 '화랑계획'을 세우고, 손장래 주미공사(후에 안기부 2차장 역임)를 통해 북한과의 접촉을 시도. 손 공사는 장면 정권 때 주 유엔대사를 역임한 임창영(미국 거주)을 평양으로 파견, 북측의 의사를 타진

1983년 아웅산 사태 후, 1984년 12월 김일성 주석은 임창영을 평양으로 초대 4시간 면담을 하고, 이 자리에서 남북정상회담 개최에 긍정적 신호를 보냄

(2) 남북정상회담의 추진

가) 배경

전두환 대통령은 취임 초기부터 남북정상회담에 깊은 관심을 가졌으며, 또 지속적으로 정상회담을 촉구해왔다. 1984년 북한의 수재구조물자 제공을 계기로 남한은 남·북한 문제를 적극적으로 주도해야 한다는 방침아래 제8차 적십자 회담을 제의했고, 1985년 5월 27일~30일까지 서울에서 제8차 본회담을 개최하게 되었다. 1973년 7월의 7차 본회담 후 12년만의 개최였다. 북한이 대남접

측에 유연하게 나오게 된 배경은 정세변동에 따른 체제유지(김일성-김정일 체제승계까지를 포함)와 실익확보였다.

나) 허담 특사-한시해 대표의 서울방문

1985년 5월, 서울에서 개최된 제8차 적십자회담에 한상일 안기부장 비서실장을 파견 북측의 임춘길(임동욱)간에 예비접촉을 갖도록 했다. 예비접촉을 통해 1985년 7월 11일, 남측의 박철언 수석대표-김용환 과장, 북측의 한시해 수석대표-최봉춘 연락관 사이에 '평화통일을 위한 정상회담 준비를 위한 고위급 실무회담'을 개최한 후, 3차례의 수석대표간의 비밀회담을 통해 특사교환방문을 합의했다.

1985년 9월 4일~6일(2박 3일), 북측의 허담 특사-한시해 수석대표 일행이 서울을 방문, 전두환 대통령을 면담하고 김일성 주석의 뜻을 전했다.

▶ 허담 특사의 서울방문과 관련

- 85. 9. 4~9. 6 북한 허담 특사 서울방문
허담 노동당 중앙위원회 비서국 비서
한시해 노동당 중앙위원회 비서국 직속 부부장(수석대표)
안병수 노동당 중앙위원회 비서국 직속 과장
려규채 허담 주치의
최봉춘 판문점 연락관
- 김일성 주석의 친서 전달(* 정상회담 평양에서 개최희망)
- 김일성 주석은 "전 대통령이 전임자와 달리 통일문제에 대해 선진적, 적극적이다. 지난 가을 수재구호물자를 선뜻 수령하여 북남대화 재개의 실마리. 실무자회의에서 정상회담 원칙의 합의에 만족 한다"고 언급
- 전 대통령 정상회담의 의의로
 - ① 긴장완화, 동족 간 전쟁억지 40년 동안 민족불신행배는 불행한 일이니 신뢰회복이 당면과제
 - ② 신뢰회복이 되어야 통일 가는 길 빠르다.
 - ③ 국제사회에서 과당경쟁으로 민족역량의 낭비가 심하다.

- 전 대통령은 긴장완화와 전쟁억지와 관련, “북측인사 중에는 전쟁이 나면 1주일 내에 통일이 가능하다는 사람이 있다는 보고를 받고 있다. 그러나 어떤 이유에서든 남과 북 전쟁이 나면 강대국개입이 불가피하고 3차 대전이 일어나고 핵무기 남북에 각각 2발정도 떨어지면 풀도 살아남지 못하고 민족멸망은 불은 본 듯. 전쟁억지는 남북지도자의 소명이다”라고 언급

(박철언, 바른 역사를 위한 증언(랜덤하우스중앙, 2005), 167~177쪽)

다) 장세동 특사-박철언 대표의 평양방문

1985년 10월 16일~18일(2박 3일) 장세동 특사-박철언 수석대표 일행이 평양을 방문, 김일성 주석을 면담하고 전두환 대통령의 의지를 전달했다.

* 장세동 특사 (안기부장)

박철언 수석대표 (안기부장 특보 겸 외교안보연구위원)

강재섭 안기부 특보실 연구실장

김용환 통일원 지원협력과장

최근출 안기부의무실장

- 전두환 대통령은 친서를 통해

- ㉠ 상호신뢰 회복, 화합분위기 조성, 당장 실천 가능한 사항의 합의와 실천을 통해 평화통일의 기초 마련이 중요
- ㉡ 통일의 기본원칙으로 민족자결의 원칙, 남북 당사자 간의 합의, 평화적 방법의 원칙
- ㉢ 김일성 주석을 서울로 공식 초청

1985년 10월 17일, 주석궁에서 김일성 주석을 면담했다. 김일성 주석은 올림픽 공동개최를 제안하는가 하면, 북한 측의 통일강령과 불가침선언문의 초안을 주며 연구해 달라고 했다. 북한 측은 정상회담 조기개최로 입장을 선화

▶ 장세동 특사-박철언 수석대표의 평양방문 및 김일성 주석과의 면담, 허담-한시해 대표와의 회담내용의 자세한 내용은 '바른 역사를 위한 증언1'의 10장(분단의 벽을 넘어 평양으로) 178~201쪽을 참조할 것.

라) 남북의 입장차이

당시 북한은 정상회담 이전에 정상회담에서 양 정상이 논의할 의제와 정상회담의 결과, 발표할 구체적 합의 선언 내용을 미리 정해놓자는 입장인 반면, 남한은 양 정상이 서로 만나서 안부도 묻고 직접 대화하고 서로의 상황을 살펴보는 과정을 통해 민족문제를 풀어가자는 보다 현실적인 입장이었다.

물론 정상적인 국가 간의 정상회담이라면 북한의 주장이 맞는 말일 수 있으나 서로에 대한 적개심으로 40년을 보내왔던 남과 북이 실무차원에서 사전에 구체적 의제를 조정하고 세부적 합의문 내용을 조율하려다 보면, 대립과 갈등은 더 깊어지고 정상회담은 무산될 우려가 크다고 판단했다.

북한은 불가침조약 체결이 주요 관심사였음, 회담 중에도 계속 미군철수, 틴스피리트 훈련 문제 등을 문제 삼았고 연방제 주장을 고집하는 등 애로가 많았다.

북한은 한반도의 분단과 긴장상태의 고조 및 통일의 저해요인 모두가 외세에 기인한다고 주장하면서, 불가침선언의 제1차 목표가 외세배격, 주한미군의 철수에 있음을 암시하곤 했었다.

북한 측은 남북공동성명문안 기초에 외교당국자가 관여하는 문제, 남북유엔동시가입 문제 등 소위 그들이 분단을 고착화시킨다고 생각하는 문제에 대해서는 강력히 반대했다.

북한의 올림픽 공동개최 주장은 비밀회담에서 구체적 종목 등에 대해서도 서로 토의하였으나, 원칙적인 것으로 북한의 내부준비(경기장, 진행기술, 숙박시설 등)가 안 되어서 공동주최는 사실상 불가능했으며, 북한도 내심으로는 공동개최할 경우 급격한 개방물결을 우려하는 것으로 파악되었다.

(3) 견제와 반대, 그리고 정상회담의 무산

▶ 정상회담 추진을 위한 남북비밀접촉에 대한 견제와 반대에 대해서는 '바른 역사를 위한 증언' 1의 11장(역풍과 반전을 위한 시도) 202~216쪽을 참조할 것.

1985년 남북정상회담을 위한 실무대표간의 대화가 급속도로 진행, 특사까지 왕대하며 정상회담이 가시화되어가자 이에 대한 견제와 반대가 심해졌다.

1985년은 미소냉전체제의 마지막 대결의 긴장이 남아있는 상태에서 남북한 간에 주도적 화해노

력에도 한계는 있었으나, 이미 85. 3 고르바초프 서기장의 취임 등 냉전체제가 완화되는 분위기가 시작된 시기였음. 그러나 국내 대북강경론자들은 세계변화의 흐름을 읽지 못하는 듯했다.

1985년 7월 11일 남북 간의 첫 회동이후 허담 특사의 서울방문, 장세동 특사의 평양방문 직전에도 친미·극우파 관료 중심으로 회의적 비판적 시각이 적지 않았다.

▶ 85년 9월 3일 궁정동 안가회의 (허담 특사의 서울 방문 직전)

- 노신영 총리, 장세동 안기부장, 이원경 외무장관, 박동진 통일부장관, 이규호 대통령 비서실장, 허문도 정무1수석, 박철언 안기부장 특보 參席

- 노 총리 : 김일성 神殿에서 서울에서 온 나이 젊은 전두환을 만났다는 TV효과. 대미관계에서의 장차 미군 철수 주장 분위기 조성이 북한 측의 의도

- 이 외무 : 평양의 태도 보아 일정 구체화하고 너무 성급히 추진 불가. 몇 번을 특사 왕래 하더라도 신중히

- 이규호 실장 : 총리 생각과 비슷. 남측 내부혼란 부채질. 북의 정통성을 남에서도 어느 정도 인정해주는 결과. 우리의 정치적 이득도 세밀히 따져야. 모험적인 평양출장 회담 후 국내, 국제적 모략이 따르기 마련

- 허문도 수석 : 국제정치상 북한이 더욱 得. 한 중 관계에도 장기적으로 별 無得. 미국 여론의 한반도 정세관에 일대변화 예상. 전쟁 시 추가병력파병 기대난 (박철언, 바른 역사를 위한 증언1(랜덤하우스중앙 2005), 164~166쪽)

1985년 10월 17일 김일성 주석을 만난 후, 장 부장과 조속히 정상회담 실현 다짐했으나 귀경 후 국내 수뇌부의 분위기가 표변해 있었다.

장세동 부장, 박철언 수석대표의 방북기간 중에 친미극우파들이 의견을 맞추고 미국과도 교감한 듯했다. 박 대표가 그 부당성을 지적하고 정상회담의 당위성을 역설했으나 동조분위기가 아니었다.

서울로 귀환 직후인 10월 20일 부산 청사포 앞바다에서 침투하던 무장간첩선 1척 침몰사건이 발생했다. 국내언론이 대대적으로 보도했다.

▶ 85년 10월 30일 전두환 대통령의 발언

(장소 : 청와대 서재, 참석자 : 전 대통령, 장 부장, 박 수석대표)

- 간첩선 사건에 대한 최대의 불쾌감 표시
- 세계 戰史상 특사왕래 시에는 전쟁도 소강상태인데, 돌아온 직후 간첩선 투입은 유감
- 버마사태에 관하여 허담 특사가 한마디 언급 없는 것은 眞意 의심케 함
- 우리는 이미 목표 달성했다(전쟁의 위협 강조) 정상회담하기 위해 질질 끌려 다니지 말아야 한다.
- 찬물 끼얹고 한 사건(간첩선)에 대한 상응한 조치. 간첩선 문제를 끝까지 물고 늘어져야 한다.
- 박 대표는 접촉 시 北에다가 “4개 열강 교차승인하면 우리는 득보다 실이 많다. 오히려 당신들(北韓)이 더 유리. 美日의 기술, 자본 협력 받으니 당장 큰 효과”라고 설득하라
- 박 대표는 정상회담을 이제는 성사시키려고 노력하지 마라. 상대를 교육시키고, 우리의 자신감 과시하도록

전두환 대통령은 처음에는 평양 ‘정상회담’에 상당한 의욕을 가지고 있었으나, 주변의 집요한 설득으로 전 대통령 자신도 조기정상회담에 회의적 시각을 가지게 된 듯하다. 전 대통령은 비밀회담은 계속하되 강경자세를 지시했다. 미국 측에서는 남북비밀접촉 내용을 세밀하게 파악하고자 계속 박 수석대표와의 상면을 요청했으나 박 대표는 적당한 이유를 대며 계속 불응

6) 비밀회담의 지속적 추진과 성과

1985년 정상회담추진이 무산된 이후에도 5공말까지 도합 33회의 비밀회담이 계속되었다.

또한 1988년 6공화국이 출범한 이후에도 ‘박철언-한시해’의 비밀회담은 지속되었고, 1985년부터 1991년 말까지 6년여에 걸쳐 상호주의 원칙에 따라 한번은 남측에서 한번은 북측에서 도합 42

차례의 비밀회담이 열렸다.

비밀회담에서는 쌍방이 교환한 불가침, 통일방안문건과 교류·협력방안문건에 대한 지속적인 집중토의 및 현안남북과제에 대한 의견조율을 계속했다.

박철언 수석대표는 4차례 평양을 방문했다.

- ① 1985년 10월 16일~18일 (김일성 주석 면담)
- ② 1986년 2월 12일~14일 (설날 특사)
- ③ 1988년 11월 30일~12월 2일 (한민족공동체통일방안 설명 및 북측의 의견수렴)
- ④ 1989년 6월 30일~7월 2일 (평양축전 참관 겸)

분단이후 처음으로 국정최고책임자의 전권을 위임받은 비밀회담 대표 간에 흥금을 털어놓은 깊은 대화 토의와 상호시찰을 통해 상대방의 실황과 입장을 이해하고 신뢰가 싹트기 시작했다.

양측은 ① 남과 북 사이의 화해·불가침과 교류협력방안, ② 평화통일에 관한 방안 두 가지 문건을 상호 교환, 하나하나씩 토의했다.

- 비밀회담을 통한 성과

- ① 85년 10월, 고향방문단, 예술단의 상호방문
 - ② 24시간 수석대표 간 핫라인의 개설로 우발적인 충돌방지
 - ③ 90년 10월, 남북축구교환경기(서울, 평양)
 - ④ 91년 4월, 세계탁구선수권 대회 단일팀 출전(여자단체전 우승)
 - ⑤ 91년 6월, 세계청소년축구선수권대회 단일팀 출전(세계8강)
 - ⑥ 상호지역시찰로 상대방의 실상, 장·단점파악
- ⇒ 1991년 12월 13일의 남북총리 간 합의된 남북기본합의서의 모태 역할

7) 남북기본합의서

1985년부터 박철언·한시해 수석대표간의 남북차관급 비밀회담에서 ① 남과 북 사이의 화해·불가침과 교류협력방안, ② 평화통일에 관한 방안 두 가지 문건을 상호 교환하고 하나하나씩 토의해 나갔다.

‘남과 북 사이의 불가침에 관한 선언’은 전문(前文) 및 총 11개 조문으로 구성 되었다.

평화통일에 관한 남북 공동강령’은 전문 및 본문 4개항으로 구성되어 있음. 공동강령 초안의 본문 1조는 불가침선언 약정 발표, 2조는 외세의 간섭 없이 두 제도의 공존에 기초한 통일조국의 형성촉

진, 3조는 단일민족의 유대를 회복하기 위한 다방면적이고 폭넓은 교류·협조 실현, 4조는 국제무대에서의 과당경쟁방지 및 대외공동진출의 항목으로 구성되었다.

이를 기초로 1989년 2월 8일 남북 간 차관급 회담 개최를 위한 예비회담을 시작했다. 이후 8차례의 예비회담을 거치며 1990년 9월 4일 서울에서 남북한 총리를 각 수석대표로 하는 '남북고위급 회담'을 개최했다.

이로써 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서 서명했으며, 1992년 2월 18일 제6차 남북고위급회담에서 발효되었다.

남북기본합의서는 그 동안의 남북대화의 성과를 총체적으로 묶은 것으로 한반도에 평화를 구축하면서 남북 간 교류와 협력을 통하여 통일로 나아가기 위한 기초를 마련, 실천여하에 따라서는 새로운 남북관계의 이정표가 될 수 있다.

- 남북기본합의서의 의의

- ① 당사자 해결 원칙에 입각한 남북의 자주적 노력으로 작성
- ② 남북 간의 오랜 갈등과 적대에 종지부를 찍고 화해와 협력의 새 시대 열어 나가고자 노력
- ③ 남북한의 긴장상태를 해소하고 한반도에 평화를 정착 시도
- ④ 경제를 비롯하여 각 분야에 걸쳐 교류와 협력을 활성화해 나감으로써 공존·공영을 통해 민족공동체를 건설 추구
- ⑤ 평화통일의 기초를 마련할 뿐만 아니라 평화통일달성 지향

2. 6.15남북공동선언의 회고와 의미(임동원 전 통일부 장관)

1) 6.15 남북정상회담의 배경

국민의 정부는 IMF 금융위기와 냉각된 남북관계를 유산으로 물려받았다. 이에 더하여 안보위기까지 겹치는 어려운 상황에 처하게 되었다. 북한의 금창리 지하핵시설의혹(나중에 사실이 아님이 밝혀짐)이 불거지고, 대포동1호 위성로켓발사로 미국 강경파들이 정밀공중공격을 주장하는 등 한반도에는 긴장이 고조되어 갔다.

김대중 대통령은 취임사에서 남북정상회담 개최를 제의하고, 인내심을 갖고 일관성 있게 햇볕정책을 추진했다. 정부는 정경분리원칙을 채택하여 경제적 접근을 시도했고, 현대의 정주영 회장은

금강산관광사업을 추진했다. 금강산관광사업은 긴장을 완화하고 국가신인도를 높여 금융위기를 해소하는데 도움을 주는 한편 얼어붙은 남북관계를 녹이는데도 기여했다.

한편 국민의 정부는 미국에 대해 “북한의 핵이나 미사일문제는 미-북 적대관계의 산물이다. 압박과 제재만으로는 막을 수 없다. 상호위협감소를 통해 핵무기를 필요로 하지 않는 안보환경을 조성하고 상호신뢰를 구축해 나가야 한다. 숲을 보고 나무를 논해야 하며, 줄 것은 주고, 받을 것은 받는 식으로 문제를 풀어나가야 한다. 한반도냉전을 종식시키는 근본적이고도 포괄적인 접근으로 대북관계를 개선하고 평화를 정착시켜 나가야 한다”고 설득했다. 클린턴 행정부는 우리의 제의를 받아들여 한미공조로 ‘한반도평화프로세스’를 추진했다. 남북관계 개선 노력과 함께 미국과 일본도 북한과의 관계개선을 추진한 것이다. 이러한 정세를 배경으로 역사적인 남북정상회담을 개최하게 되었다. 김대중 대통령은 전환적 사건을 통해 역사의 물줄기를 바꿔나가는데 성공하게 된 것이다.

2) 남북정상회담의 성과

위험을 무릅쓰고 적대관계에 있는 상대방의 심장부에 찾아간 김대중 대통령은 김정일 국방위원장과 2박3일간 솔직한 의견 교환과 협의를 통해 역사적인 <6.15남북공동선언>을 채택하는 등 큰 성과를 거두었다.

남북의 두 정상은 한반도 평화와 통일문제부터 논의했다. 전쟁은 민족의 공멸을 초래할 뿐이었는데 인식을 같이하고, 상호 불가침을 확인했다. 또한 북한과 미국의 적대관계 해소가 한반도 평화를 위해 긴요하며, 이를 실현하기 위해 함께 노력하기로 합의했다. 우리는 남북정상회담 후 미-북 미사일협상이 진척되고, 올브라이트 국무장관이 평양을 방문, 미-북정상회담을 준비한 것을 기억한다.

통일문제는 남북관계 개선 발전의 대전제이다. 적화통일이나 흡수통일을 고집하는 한 남북관계 개선은 기대할 수 없다. 두 정상은 “통일은 목표인 동시에 과정”이라는데 인식을 같이하고, 자주와 평화의 원칙에 따라 점진적·단계적으로 이룩해 나가야 한다는데 합의했다. 완전통일에 앞서 남과 북이 다방면으로 서로 교류 협력하며 통일된 것과 비슷한 ‘사실상의 통일상태’부터 실현해 나가기로 한 것이다. 그리고 평화와 통일에 이르는 긴 과정을 공동으로 관리하고, 촉진시키기 위한 협력기구로서 ‘남북연합’(북측은 ‘낮은 단계의 연방’이라 호칭) 형성이 필요하다는데도 합의했다.

두 지도자는 상호신뢰를 구축하는 것이 급선무이며, 그것은 말로서가 아니라 실천을 통해서만 가능하다는데 인식을 같이하고, 다방면의 교류 협력을 실천하면서 상호신뢰를 다져 나가기로 합의했다.

평양방문 전에는 “남북정상회담은 만났다는데 의의가 있을 뿐 성과를 기대하기 어렵다”는 여론이 지배적이었다. 그러나 큰 성과를 올리자 우리 국민은 95%내외의 압도적인 지지율을 나타냈다. 또한 미국, 중국을 비롯한 여러 나라들이 입을 모아 남북정상회담의 성과를 높이 평가했고, 유엔총회는 만장일치로 6.15남북공동선언을 환영, 지지하는 총회결의안을 채택하기도 했다.

3) 6.15공동선언의 의의와 교훈

네 가지로 요약할 수 있다.

첫째로, 6.15공동선언은 우리 민족이 나아갈 평화와 통일의 길을 밝혀 주었다. 평화통일은 우리가 성취해야 할 목표이지만 남이 가져다주거나 저절로 되는 것이 아니라, 남북이 힘을 합쳐 화해 협력을 통해 꾸준히 만들어 나가야 하는 ‘과정’이라는 것이다. 이러한 합의는 ‘평화적 통일’을 명시한 우리 헌법과, 온 국민의 뜻을 모아 마련한 ‘민족공동체통일방안(1989)’과 합치되는 것이다. ‘과정으로서의 통일’이 아닌 새로운 통일방안을 마련해야 한다는 주장을 경계해야 한다. 올바른 통일 철학 없이 ‘승패의 게임’을 추구한다면 평화와 통일은 멀어지고, 긴장은 고조되고 전쟁의 위험을 피하기 어렵게 될 수 있는 것이다.

둘째로, 6.15공동선언은 실천선언이다. 우선 다섯 가지 중점사업에 합의하여 실천에 옮긴 것이 남북관계 개선의 추동력이 되었다. 평화회랑을 만들어 민족의 대동맥인 철도와 도로가 연결 운행되기 시작했다. 남측의 자본·기술과 북측의 노동력과 토지를 결합하여 공동의 이익을 추구하는 개성공단 이 건설되면서 1백여개 기업에서 4만명의 북한 노동자들이 일하고 있다. 193만명이 금강산에 다녀왔다. 4천 가족 2 만명의 이산가족이 상봉했고, 경제·사회·문화 교류를 위해 55만명이 남북을 왕래했다. 남북 당국간 회담도 240여회 개최되는 등 시작으로서는 적지 않은 성과를 이루었다.

현 정부가 집권한 후 개성공단사업 하나만 겨우 명맥을 유지할 뿐 다른 모든 협력사업들이 중단되고, 상호신뢰가 파탄된 것은 대단히 안타깝고 걱정스러운 일이 아닐 수 없다. 조속히 원상회복하고 활성화해 나가야 할 것이다.

셋째, 6.15공동선언은 지난 반세기의 불신과 대결의 시대를 넘어 화해 협력의 새 시대를 열었다. 6.15공동선언의 합의사항이 실천에 옮겨지면서 남북 간에는 적대의식이 수그러들고, 긴장이 완화되었다. 민족공동체의식이 함양되면서 상호신뢰가 싹트기 시작했다. 그러나 현 정부는 “남북이 화해협력하기로 한 6.15공동선언을 존중하고 이행할 의지가 있는지부터 밝히라”는 북측의 요구에 대해 진정성 있는 태도를 보여주지 못하고, 긍정적인 호응을 얻는데 실패하고 있다. 심히 안타까운 일

이 아닐 수 없다. 불신과 대결의 시대로 되돌아갈 것이 아니라, 6.15공동선언을 존중하고 계승 발전시켜 나갈으로써 다시 화해와 협력의 길로 매진해야 할 것이다.

넷째로, 6.15공동선언은 민족의 운명이 외세에 의해 좌우되던 우리가, 우리 힘으로 민족문제를 해결할 수 있다는 자신감을 과시하고, 민족자존을 드높였다. 한미동맹만 잘되면 남북관계는 저절로 해결될 수 있다는 외세의존적 자세가 아니라, 민족문제를 당사자인 남과 북이 합의하면 미국을 비롯한 국제적 지지와 협조를 얻을 수 있고, 우리의 운명을 우리가 주도해 나갈 수 있다는 것을 과시한 것이다. 민족공조와 국제공조는 서로 대립 모순되는 것이 아니라 상호보완적인 것이다. 비핵화는 국제공조로, 남북관계 개선 발전은 민족공조로 양자를 병행 추진하는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

4) 향후 과제

이제 우리는 <6.15공동선언>의 정신을 받들어 분단을 고착시키는 소극적 평화가 아니라, '통일을 지향하는 적극적 평화'를 만들어 나가야 할 때이다. 경제협력을 활성화하여 경제공동체를 형성하고 군비봉제를 실현하는 한편 '남북연합'을 구성하여 '사실상의 통일상태'를 구현해 나가야 할 때이다.

그러기 위해서는 <6.15공동선언> 준수를 다짐하고, 우리가 중단시킨 금강산관광사업의 즉각 재개, 인도적 지원 제공, 개성공단사업 활성화조치 등, 말로서가 아니라 행동으로 대화를 유도하여 긴장완화와 남북관계 개선발전을 도모해야 할 것이다. 북한도 대남비방과 군사적 위협을 중단하고 대화에 나와 공존공영을 추구해야 할 것이다.

한편 미-북 적대관계가 해소되고 관계정상화가 이루어져야 북한의 핵이나 미사일문제를 해결할 수 있으며 한반도 평화체제를 구축할 수 있다. 지난 20년의 역사가 보여주었듯이 압박과 제재만으로는 역효과를 초래할 뿐이다. 우리정부는 오바마 행정부가 클린턴 행정부처럼, 근본적이고도 포괄적인 문제해결에 나서도록 설득하여 한반도 냉전을 끝내고 평화를 이룩하는데 앞장서야 할 것이다.

끝으로, 6.15공동선언 10주년이 되는明年에는 남북이 공동주최하는 성대한 기념행사를 개최할 수 있게 되기를 기원하며, 또한 그렇게 될 수 있도록 우리 모두 남북관계 개선을 위해 노력할 것을 다짐해야 하겠다.

3. 남북(장관급)회담과 남북관계 해법(정세현 전 통일부 장관)

1) 역대 정부 대북정책의 토대와 원동력

이명박 정부는 지난 10년의 남북관계를 ‘잃어버린 10년’으로 규정하면서, ‘제대로 된 남북관계’ 정립을 주장하고 있다. 경제협조, 인도적 지원 중단, 방북 규제, 한미동맹 강화, 대북 국제제재를 선도하면서 북의 대남정책과 체제 변화에 대해 “기다리는” 중이란 입장이다.

‘60~’80년대에는, 안보를 국내정치 수단화했으며, ‘90년대의 보수정권도 경제협력을 매개로 한반도상황을 관리·긴장완화(Peace Making)를 추구했다. 1994년 7월 핵문제가 심각한 상황에서 남북정상회담을 추구한 것은 경제협력과 긴장 완화를 교환하는 기본 전략에 입각한 것이다. 1995년 여름 대북 쌀 지원도 퍼주고 뺄 맞은 결과를 가져왔지만, 남북관계 돌파구를 마련하기 위한 것이었다. 5·6공시기, 남북정상회담을 마후에서 추진하고, 한소수교(30억불)도 같은 전략이라고 해석할 수 있다.

2) 남북 교류협력 · 회담 활성화의 성과

DJ정부는 남북 국력격차와 탈냉전 정세 감안, 신축적 상호주의에 입각, 한반도상황관리와 긴장완화, 화해협력(Peace Making)을 추진했다. 방북승인조건을 완화했고, 대북투자 상한선을 철폐했으며, 금강산 관광사업 지원 방식으로 남북경협·교류·왕래 활성화를 유도했다.

남북교류협력의 성과는 북한 경제사회 변화를 가져왔다. 2000년 남북 정상회담 이후 김정일 위원장의 신사고론·천지개벽론(‘01.1), 실리 사회주의(‘01.10), 경제 관리개선조치(‘02.7.1), 경제고찰단 방남(‘02.10), 공설시장 개설(‘03.3) 등의 조치는 북한 경제 사회 변화를 보여주는 조치들이라고 볼 수 있다.

2002년 8월 쌀·비료 제공자를 한글로 ‘대한민국’으로 표시한 것은 북한의 대남관 변화를 보여주는 것이며, 발전욕구를 자극하는 것이었다. 2003년 9월 이후 WP, NYT, Gurdian, FT 등은 북한의 변화를 ‘자본주의화·시장경제화’로 규정한 바 있다. 2004년 3월 이후 중국의 新華通訊, 經濟日報도 북한의 개방·변화 상황을 보도했다.

남북 교류협력의 활성화로 북한의 대남 정치·군사 태도도 변화했다. 남북 군사회담은 6.15이후 비로소 개최되었다. 과거 7.4 남북공동성명 이후 경제회담이 45회 개최된 것에 비교해보면 이 분야의 대화가 매우 어렵게 이루어졌다는 점을 의미한다.

남북교류협력의 진전으로 접경 군사 지역내에서 경제협력이 이루어지고, 철도·도로가 연결되었으며, DMZ 구간의 왕래 활성화가 이루어졌다. (Peace Expressway) 결국 이러한 변화는 군사협력과 긴장완화가 불가피하게 만들었다. 예를 들어 17차 군사실무회담(03.9.17)에서 북측은 “이제는 쌍방 군부가 군사경계선을 래왕 하는 북남의 인원, 차량, 물자의 자유로운 이동을 군사적으로 보장할 때가 되었다고 생각”한다고 밝히기도 했다.

대북지원과 경제협력이 활성화되면서, 상호의존성이 증대했고, 이러한 움직임은 북한의 6자회담 참가 및 9.19공동성명 합의 유도, 장성급회담 수용에 영향을 미쳤다. 남북협력을 토대로 한미협력·한중협력이 적극적으로 전개되었으며, 6자회담 운영에도 기여했다. 다시 말해 남북관계 활성화는 한국의 외교적 위상을 제고했고, 한반도상황의 안정적 관리에도 도움을 주었다. 특히 2004년 5월 6월의 장성급회담에서 NLL과 DMZ 긴장 완화 방안을 합의한 것은 경험의 힘이라고 할 수 있다.

3) 10.4선언의 의미

서해평화협력특별지대, 해주공단, 한강-임진강하구 공동이용 등의 프로젝트는 군사긴장 지역을 경제협력 지역으로 변화시키는 사업이라고 볼 수 있다. 경제협력이 군사긴장을 완화하고, 군사협력을 제도화하며, 한반도평화를 정착시키는(Peace Making) 민족 내부의 동력을 공급하는 것이다.

이런 점에서 지난 10년간의 경제협력을 토대로 접경지역의 군사협력을 간신히 구조화시켜 놓았는데, 정부가 바뀌면서 폐기된 것은 안타까운 일이 아닐 수 없다. 10.4 선언에 이행에 14.3조원이 든다는 검토가 있는데, 이는 평화관리 비용이며, 동시에 북한의 개방유도 비용이라고 볼 수 있다. 우리가 한해 쓰는 음식물 쓰레기(20조원)의 70%에 해당하는 비용이라고 할 수 있다.

이런 점에서 분단국가에서 경험-군협연계 대신 동맹강화만으로 평화를 정착 시켜나갈 수 있는가의 문제를 제기해 볼 수 있다. 동맹은 안보(Peace Keeping)수단일 뿐 평화정착(Peace Making)의 방법은 아니다.

4) 남북 교류협력·회담 활성화의 교훈

유럽의 평화를 가져온 헬싱키 프로세스는 경제협력을 중심축으로 하는 동구권 변화유도전략이다. 동구권의 경제적 수요를 충족시켜주고, 사회·문화적 교류를 구조화해서 정치적 신뢰를 구축하고, 군축협상을 유도하는 것이다. 그 과정에서 동구체제를 질적으로 변화시킨 것이다.

남북간에도, 경험이 초보적 군사협력이나 가능케 만들었고 북한의 사회·문화 변화도 견인했다. 물론 정치·군사 분야에서의 질적 변화(최종)는 아직 이루어 지지 않고 있다. 군사긴장의 완전 해소와 북한의 질적 변화를 바란다면, 그걸 지원·협력해야 한다. 조건화하기보다 지원·협력을 통해 변화 유도전략을 추진해야 한다.

“햇볕정책은 북 변화 유도 실패, 핵개발만 도왔다”는 시각이 있는데, 이러한 입장은 井底之蛙의 단견이며, 牽強附會에 해당된다. 북한의 미사일 수출대금만 해도 년 4~5억불선이라는 점은 미국을 비롯해서 누구나 아는 사실이다.

과거의 역대정부들이 군사대치, 핵·미사일 상황에서도 ‘병행론’에 입각, 경제력을 지렛대로 북을 교류·협력의 굴레 속으로 끌어들이려 한 것은 친북정권이거나, 맹목적으로 퍼주기 위해서가 아니다. 장기적으로 평화·통일 조건인 북의 변화를 불가피하게 만드는 길이기 때문이며, 당면해서 국민 안보불안을 줄여주는 방법이기 때문이었다.

이명박 정부가 6.15와 10.4를 부정하고 ‘비핵-개방-3000’(연계론)과 ‘버릇 고쳐 질 때까지 기다리는 전략’을 견지하면 입기내 남북관계 개선이나 안정은 기대하기 어렵다. 한미동맹에 더욱 의존해야만 할 상황이 도래할 수 밖에 없다. 이전 정부들이 Peace Keeping과 Peace Making을 병행하면서 중장기전략 일환으로 간신히 다져놓은 경제협력-군사협력 연계구조마저 허물어 버리는 것은 분단국가 정부가 국민들에게 할 짓이 아니다.

MB정부는 ‘연계론’과 ‘기다리는 전략’ 대신 ‘병행론’과 ‘변화유도 전략’에 따라 대북정책을 추진함으로써, 핵문제 해결과정에서 제대로 역할을 하고 남북관계도 안정적으로 발전시켜 나가기 바란다.

4. 북핵 협상과 남북관계(이종석 전 통일부 장관)

1) 2009년 한반도 정세, 중첩되는 도전들(3대 위기)

첫째 위기는 북핵 위기가 고조되고 있는 점이다. 오바마 정부의 출범과 북한의 도발적 행동으로 가까른 위기가 고조되고 있다. 북한 비핵화는 기로에 서 있다. 과연 비핵화를 이룰 수 있을 것인가? 아니면 비확산으로 가야 하는 것인가? 북한 봉쇄를 통해 비핵화 가능한가? 이때 위험요소는 무엇인가?

둘째는 북한 체제의 위기다. 북한은 심각한 경제난, 외교적 고립, 김정일 건강 이상의 문제를 드러내고 있다. 통일 환경의 변화 역시 진행되고 있다. 남북한 국가역량격차가 심화되고, 통일주도력의 변화가 이루어지고 있다. 북한의 내부자원 고갈과 위기의 일상화가 진행되고 있는 데, 남북 격차는 이미 GDP 100 대 1에 해당되며, 국방비 차이도 계속적으로 늘어나고 있으며, 남북 청소년의 신체 격차도 늘어나고 있는 추세다.

셋째, 남북관계 악화도 위기의 원인이다. 남북관계에서 안보정세의 불안이 가중되고 있다.

이에 따라 현 시기 대북정책의 핵심 과제는 한반도 비핵화, 통일한국의 준비(대북관계 개선, 대주변국 지지기반 공고화), 남북관계의 안정적 관리라고 할 수 있다.

2) 왜 핵문제와 남북관계를 병행하여 다루어야 하나?

우선적으로 한반도 안보위협은 중층성 때문이다. 본질적 위협은 남북 적대적 대결상황이다. 북한의 군사적 위협 역시 지속되고 있다. 契機的 위협은 북핵문제라고 할 수 있다. 북한 핵 문제가 해결되어도 남북 간 대결구조는 여전히 존재하고 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.

둘째, 북한위기의 가시화와 한반도 미래에 대한 준비도 필요하다. 북핵 너머 북한의 변화에 주도적으로 대응하기 위해서는 남북관계가 북반변화보다 빠른 속도로 진전되어야 한다.

※ 포용정책의 대 북한주민 효과:

대남적대감감소와 우호인식의 증대: 1999 VS 2005

-- 남한을 적으로 생각하는 북한주민 비율 49.2% → 32.8%

-- 남한을 친구로 생각한다는 비율 50.8% → 67.2%

셋째, 한국 경제의 활로 모색에도 필요하다. 전통적인 노동집약적 산업들의 출로로서의 북한을 활용할 필요가 있다. 21세기 초 통일의 의미는 바로 한국인의 공간감각을 확대하는 것이다. 즉 남북협력은 대륙으로 나아가는 기회의 창이라고 볼 수 있다.

넷째, 남북관계 개선을 통해 북핵문제 진전에 기여해야 한다. 9.19공동성명을 채택했을 때의 사례를 명심할 필요가 있다. 남북관계 개선은 한국외교의 위상을 제고하는 지렛대로 작용했다.

북핵문제가 남북관계에 영향을 미치는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 남북간에 추가적 긴장이 고조되는 상황을 방지하고, 제반 국가이익을 증진하기 위해서는 반드시 남북관계와 북핵문제를 병행추진할 필요가 있다. 북핵과 남북관계를 직접적으로 연계하면, 북핵 문제가 해결되는 해방무드 속에서 남북관계 악화라는 前轍을 밟을 우려가 크다.

3) 도전의 시대, 정책의 합리성으로 승부하다

참여정부는 북핵문제를 한반도 냉전구조 해체라는 전략 위에서 바라보았다. 이러한 접근법은 북핵문제 발생의 원천을 해소하는 방식이다. 한반도 냉전체제의 해체라는 것은 우선적으로 북미관계 정상화/북일관계 정상화를 의미하며, 남북관계의 전면적 발전/남북간 군사적 대결상태의 해소를 의미하며, 정전체제의 평화체제로의 전환을 포함한다.

참여정부 시기 북핵문제를 해결해 나가는 과정에서 한미 양국의 의견차이도 적지 않았다. (2003-2006) 대체로 보면, 대화형식, 정책우선순위, 북핵 포기와 과감하고 유연한 대가 교환, 북한 거부시 압박(2006) 등을 둘러싼 갈등이었다.

남북관계에 대해서도 한미 양국의 시각차가 있었다. 우선적으로 남북관계와 북핵 문제의 연계를 둘러싼 한미 간 긴장이 있었다. 부시행정부는 북한이 핵 문제 관련한 태도 바꾸지 않는 한 남북관계 진전을 원하지 않는다는 입장을 견지했다. 이에 비해 한국정부는 남북관계를 통해 북한을 설득하는 것이 매우 중요하다는 입장을 견지했다. 남북경협은 북한 개방의 지름길이고, 그리고 개방은 북한이 보다 덜 위험한 존재가 된다는 뜻이라는 점도 역설했다. 북핵과 상관없는 남북간 군사적 긴장상태를 완화해야 하는 특수성도 설명했다. 물론 인도주의적 대북지원의 필요성도 강조했다.

물론 이 과정에서 끊임없는 오해들이 양산되기도 했다. '한국 정부는 북핵문제 해결보다 남북관계를 더 중시한다'는 왜곡된 평가를 한미 양국의 보수적 논객들이 끊임없이 제기했고, 그들의 결론은 언제나 한국정부가 북핵문제 해결에 미온적이라는 비판이었다. 이들은 미국 Neocon 식의 북핵해법에 동의하지 않는 것을 북핵 해결에 '미온적'인 것과 동일시하는 오류를 범했다.

이런 점에서 오바마 대통령 후보가 "부시행정부는 남북관계를 개선하고자 하는 한국정부의 노력을 과소평가(belittle)했다"(『Foreign Affairs』2007)는 언급을 한 것은 주목할 만 하다.

4) 북핵문제를 둘러싼 한미갈등의 사례

가. HEU를 둘러싼 논란

우선적으로 2002년 '북한의 고농축 우라늄 개발 자백' 논란을 들 수 있다. 미국의 발표는 "북한이 고농축우라늄(HEU) 프로그램 보유를 시인했다"는 것이었고, 북한은 이런 발표를 부정했다. 당시 북한을 방문했던 미국측 대표단 실무자들의 증언도 북한이 시인했다는 것이다. (Tong Kim)

그러나 오바마 행정부 들어와 부시행정부의 정보판단에 대해서는 의문이 제기되었다. 예를 들어 Hilary Clinton은 "HEU 프로그램이 정확하게 어느 정도(extent)인지에 대해서는 정보공동체 안에 논쟁(debate)이 있다"(Remarks by Secretary Clinton En Route to Tokyo, Japan February 15, 2009)는 언급을 했다.

북한 역시 최근 들어 우라늄 농축관련 언급을 하고 있는데, 2002년의 상황과 상충되는 발언이라고 볼 수 있다. 예를 들어 "경수로 건설을 결정하고 첫 공정으로 핵연료를 자체로 생산 보장하기 위한 기술 개발을 지체 없이 시작할 것"(4.29, 안보리 의장성명에 대한 반발)이나 "자체의 경수로 건설이 결정된 데 따라 핵연료 보장을 위한 우라늄 농축 기술 개발이 성과적으로 진행돼 시험 단계에 들어섰다"(6.13 안보리 제재결의안에 대한 대응) 내용이다.

그동안 한미 양국사이에는 이 문제를 둘러싸고 갈등이 있었다. 한국 정부의 입장에서 분명한 증거가 필요하다는 입장이었고, 의혹만 가지고 기존 합의의 틀을 깰 수 없는 입장이었다. 중요한 것은 HEU가 아닌 동결 해제된 플루토늄에 의한 북한 핵 개발을 더욱 중요하게 우려했다.

그러나 미국 정부, 특히 Neocon들은 '증거는 자백한 자에게 물어보라' → '정보유출시 농축 시설 다른 곳으로 은닉 용이해서 정보 제공 어렵다' → '빈약한 자료제공'(신문 보도 수준) 등의 수준에 머물렀다. 이렇게 중차대한 문제에 대해 동맹에게 확실한 정보제공을 통해 인식을 공유하고 공동대치를 하려는 것이 아니라 무조건 미국 주장을 믿고 따라오라는 식이었다.

결국 입증할 수 있는 확실한 자료도 확보 못한 채, 상대방이 부정하는 '북한 자백'의 기정사실화를 시도한 것이다. 정치적 목적에서 나온 어설픈 문제제기로 제네바 기본합의 체제를 파괴했다고 평가할 수 있다. 이러한 정책판단의 오류가 역으로 북한 핵 실험에 이르는 길을 터주었다.

나. 9.19 공동성명의 성사와 BDA 반동

2005년 2월 북한은 6자회담 참가거부와 핵보유 선언을 했다. 우리 정부는 2005년 2월 중대제안을 준비했다. 교착국면의 돌파 시도였다. 구체적으로 북한의 양대 요구(체제안전보장, 경제보상) 중 경제 분야에서 돌파구를 마련하고자 했다. 200만 KW의 전기를 직접 송전한다는 중대제안은 구

체적인 협의과정에서 그대로 실현될 수도 있고, 수정될 수도 있으며, 혹은 미실현될 수 있다. 그러나 어느 경우든 중대한 역할 수행할 수 있다는 판단을 내렸다.

2005년 5월 남북대화가 재개되었고(2004.7-2005.4) 2005년 6.17 면담이 이루어졌다. 중대 제안을 발판으로 북한의 4차 6자회담 복귀를 설득했으며, 이 자리에서 북한의 긍정적 답변을 이끌어냈다. 남북정상회담을 개최하는 데에도 원칙적 합의를 했다.

2005년 8.15를 계기로 6자회담을 둘러싼 최초의 장관급 남북협의, 북한설득(對입동옥, 위키힐)을 시도하기도 했다. 2005년 9월 6자회담 4차회담에서는 합의 도출을 위한 3각 외교를 진행했다. 베이징에서는 6자회담 대표단이, 평양에서는 남북장관급 회담 대표단이 그리고, 뉴욕(미국, 유엔)에서는 외교장관이 다각도로 나서서 북한을 설득하고 중요현안에 대한 입장을 조율했다. 이런 과정을 거쳐 9.19 공동성명에 합의한 것이다.

그러나 미국의 BDA 문제 제기로 9.19 공동성명은 암초에 부딪혔다. 한국은 북핵포기 과정에서 경제협력을 약속했는데, 미국은 결국 금융제재를 맞서는 형국이 벌어졌다.

BDA 문제로 북한은 강경모드로 선회했고, 남북정상회담 합의는 지연되었다. 동북아협력대화(NEACD)에서 Hill-김계관 회동 불발(2006.4)로 협상국면은 다시금 위기국면으로 전환되었다. 북한은 장거리 미사일을 시험 발사했으며, 한국은 사전 대북 쌀 지원을 유보했다.

이러한 위기를 거치면서 미국은 180도 다른 정책전환을 시도한 것이 바로 2.13 합의였다. 미국 중간 선거의 여파로 럼스펠드를 비롯한 강경파들이 경질되었고, 노무현 대통령의 부시설득(2006.11)이 중요하게 작용했다.

5) 오늘의 북핵 위기, 남북관계 악화 진단

최근 북한 행보는 일탈적 성격이 강하다. 2009년 4월 로켓발사 후의 유엔 안보리 의장 성명에 대한 강경 대응(핵실험)은 북한 외교의 관성으로 볼 때도 어느 정도 逸脫的 성격이 있다. 북한은 오바마 정부 아래서 자신의 국제적 권리를 확인하고자 하는 의도를 드러냈다. 그래서 인공위성 발사의 국제적 절차를 밟았다. 건강 이상설 상황에서 후계체제 확립의 리더십을 확인하고, 과학강국의 상성을 활용하며, 남북 위성 대결의 목적도 작용했다.

북한은 이러한 의도를 갖고, 핵보유국 아니면 확실한 체제보장과 경제보상이 가능한 대타협을 추

구하고 있다. 북한의 전략 판단근거로는 우선적으로 1994년(제네바 기본합의서) 이후 15년간 대미관계 개선책을 추구했으나, 나아진 것이 없다는 인식이 작용했다. 식량난과 경제난이 여전한 것이다. 동시에 한미정부의 대북정책, 특히 정권교체에 따라 변화가 극심하다는 점에 대한 불신이 가중했다.

또한 남북관계에 대한 김정일의 좌절감도 작용했다. 북한은 이명박 정부에 대한 기대가 있었을 것이다. 정권이 바뀌어도 남북관계는 지속적으로 개선할 것이라는 전망도 있었고(일부 참여정부 인사들, 한나라당 전망), 북한의 대남통들도 동일한 전망을 김정일에 보고했을 것이다. 그러나 실제적으로 이명박 정부가 출범했을 때, 대남 강경론이 채택됨으로써 현실은 달랐다.

미국의 오바마 행정부도 제대로 대응하지 못했다. 오바마 행정부는 감성과 이성, 역사와 여론 사이에서의 고민에서 감성과 이론에 경도되었다고 볼 수 있다. 오바마는 로켓 발사시 ‘인공위성’을 미사일(대포동)로 규정함으로써 초기의 신중자세를 포기했다. 또한 “다음단계의 실질적 조치”가 부재함에도 북한의 도발을 유발하는 강경 안보리 의장 성명을 제시했다. 물론 이 과정에서 이를 수용한 중국의 실책도 작용했다. 나아가 로켓 정국 이후 오바마 정부는 북한에게 상대가 도발을 포기할 만큼 유용한 대화시그널을 보냈는가?의 문제도 제기해 볼 수 있다.

이런 점에서 미국이 잇고 있는 것이 있다. 오바마는 부시의 대북정책에 대해 성찰적 비판을 했으나, 여전히 미국은 부시행정부 시절 자신이 범한 실책들(ABR, 고농축 우라늄사건과 북제네바 기존 합의 폐기, BDA)이 북핵문제를 왜곡시키고, 북한을 자극해온 현실을 성찰하지 못하고 있다. 이런 점에서 2.13 합의로 미국의 북핵 정책이 180도 전환되면서 한국과의 갈등사항들에 대해 사실상 한국 입장에 서게 되었지만, 그러나 부시의 비합리적 정책에 문제를 제기하다 불거진 한미불협화음으로 인한 한국정부에 대한 부정적 이미지는 불식되지 않는 역설이 비유할 수 있다.

이명박 정부는 대북정책에서 불량정책을 양산하고 있으며, 남북관계의 위기를 초래하고 있다. 여기서 불량정책이라고 하는 것은 국민에게 설명을 통한 설득이 어려울 정도로 비합리적이며 실효성도 없는 정책(비핵개방3000, 금강산 사건과 6.15, 10.4 선언 삭제), 남북관계와 한반도 정세를 안정시키고 증진시키는 것이 아니라 오히려 불안하게 하는 정책, 한반도 문제해결에서 한국정부의 역할을 왜소화, 주변화 시키는 정책을 지칭하는 개념이다.

이명박 정부는 무익한 강성 언어 행사로 정책을 쓰기도 전에 남북관계를 악화시켰다. 또한 강성 발언-유화제스처-강경정책의 일관성 부재도 남북관계 위기의 원인으로 지적할 수 있다.

6) 무엇이 필요한가? 무엇이 가능한가?

우선적으로 대타협의 기회를 만들어야 한다. 현 국면은 기능적 외교방식으로 해결이 사실상 불가능한 상황이다. 북미간 대타협(고위급 대화) 시도가 불가피하다. 남북관계에서도 고위급 정치적 결단과 타결이 필요하다.

남북관계는 앞이 보이지 않을 정도로 극단적 불신이 심화되었다. 북미간 타결보다 더 어려운 구조가 되어가고 있다. 북핵문제는 북미 양국의 동시변화로 해결이 가능하다. 그러나 남북관계에서 북한은 먼저 움직이지 않을 것으로 전망할 수 있다. 이명박 정부의 先 근본적 정책 전환 없는 대전환은 불가능할 것으로 예상된다.

5. 10.4정상선언의 역사적 의의와 전망(이재정 전 통일부 장관)

1) 2007년 정상회담의 배경

이명박 정부 1년 반 만에 10년간 쌓은 평화와 화해의 남북관계가 완전히 무너진 현상은 정부의 반평화 정책의 결과이다. 근본적으로 6.15와 10.4 그리고 지난 10년간의 남북대화과 그 평화의 결실을 근본적으로 부정함으로써 남북대결을 자초했다.

2007년 정상회담은 2000년 김대중 대통령-김정일 국방위원장의 첫 정상회담에 이은 두 번째 회담이다. 회담이 열리게 된 배경에는 “남북관계 및 주변정세의 호전”(제1차 핵실험 이후 단절되었던 남북대화의 재개와 부시정부의 대북정책 변화)으로 “수뇌상봉의 가장 적합한 시기”라는 북의 판단이 작용했다.

첫 번째 정상회담이 한반도의 통일을 평화적인 방법으로 단계적이며 점진적으로 추진해 간다는 공동의 목표와 방법을 설정했다면, 두 번째 정상회담은 남북이 구체적으로 종전과 평화체제를 구축해가기 위하여 서로 협력하여 추진하여나간다는 구체적인 합의가 있었다. 6.15가 원칙을 설정하였다면 10.4는 구체적으로 남북연합의 틀을 설정하고 운영하는 것을 목표로 삼았다. 6.15가 합의한 바 제 2차 정상회담을 성사시켰다는 점에서 신뢰구축의 계기가 되었다.

기본적으로 제2차정상회담은 경제협력-평화구축이라는 새로운 남북관계의 패러다임을 설정했다. 구체적으로는 남북관계를 한 단계 발전시킬 수 있는 각급의 회담을 제도화 정례회 하는 일과 개성공단2단계 개발 및 새로운 공업지구의 개발 등 경제협력을 대폭적으로 확대하고 이를 실천할 수 있는 봉행제한을 대폭 개선하는 새로운 군사보장을 합의하는 과제였다.

정상회담이후 상당한 합의사항의 실천이 이루어졌으나, 정권교체로 인하여 후속사업이 진행되지 못하고 끝내는 10.4합의사항의 이행과정이 완전히 좌초되고 인도적 관계는 물론 모든 남북관계는 완전히 단절된 상황이며 개성공단도 폐쇄 위기에 있다.

이러한 상황은 이명박 정부의 대북정책에 대한 기본방향설정의 정책적 오류(과거 10년에 대한 철저한 부정)와 북한 상황에 대한 오관 그리고 무모한 대북강경경제재조치와 대통령의 불필요하고 비합리적인 발언으로 인한 북의 강경대응을 초래했다. 여기에 맞물려 오바마 정부의 대북정책이 “오바마는 부시와는 다르다”라는 말 이외에 아무런 변화가 없을 뿐만 아니라 북이 국제적인 규범과 절차를 지켜서 시행한 인공위성 발사 등에 대하여도 제재일변도로 간 미국과 유엔의 조치가 북으로 하여금 최강의 선택을 하는 결과를 초래했다.

2) 제2차 정상회담 준비과정과 진행

제2차 정상회담은 2007년 8월초 남북간의 비공개 협의를 통하여 8월 하순에 평양에서 개최하기로 합의하고 이를 양측에서 8월8일 공식 발표했다. 그러나 준비과정에서 예기치 못한 홍수재난으로 인하여 개최일자를 10.2~4일로 조정할 수 밖에 없었다.

정부는 “남북관계발전에 관한 법률”이 정한 바에 따라 투명하며 공식적인 절차를 거쳐 준비했다. 역점을 둔 것은 준비과정에 모든 정부부처가 참여하는 기획단을 운영하고 각계전문분야 인사들과 각계 원로 등의 자문을 체계적으로 수렴하는 등 국민 참여 형으로 진행했다.

정상회담에서 다룰 수 있는 의제들에 대하여는 정부의 실무적 과정과 각계 전문가들과의 협의 및 기획단과 준비위원회의 심의를 거쳐 결정했다. 준비과정에서 정부 각 부처는 정상회담준비를 위한 TF를 별도로 운영하면서 12차례의 회의를 진행했다.

남북간에는 정상회담을 위한 대표단의 규모, 대표단의 방북방법, 대통령에 대한 경호, 의전과 숙소문제, 체류 일정과 정상회담의 진행방법과 의제의 논의, 정상회담에 따른 공식문서의 채택, 공식수행원들의 분야별 회담, 대통령과 대표단의 참관 문제, 텔레비전 중계 및 미디어 관계 등 다양한 내용에 대하여 실무적인 검토가 있었다.

모든 진행상황은 언론에 정례 브리핑을 통하여 발표하였고 철저히 법률이 정하는 바에 따라 진행했다. 정상회담의 대표단은 총300명 규모(공식수행원 13명, 특별수행원 49명, 일반수행원 88명, 기자단 50명, 지원인원 100명)로서 서울-개성-평양의 육로로 왕복(공식수행원에 국방장관을 포함)했다. 분단이후 국가원수로서는 처음으로 10월2일 오전9시경 군사분계선을 도보로 통과

하기도 했다. 김정일 국방위원장은 4.25문화회관 앞에서 노무현 대통령을 영접하고 함께 인민군의 사열을 받았다.

주요일정으로는 10월2일 오후 노무현 대통령과 공식수행원은 북측의 김영남 상임위원장 일행과 첫 공식적인 회담이 있었으며 이 자리에서 양측은 솔직한 입장을 표명한 바 있다. 10월 3일에는 오전 10시부터 12시까지 양 정상은 첫 회담이 있었고 오후 2시부터 3시반까지 2차 회담이 있었다. 대통령 일행은 김영남 상임위원장의 안내로 10월 3일 저녁에 5.1경기장에서 아리랑공연을 관람하였다. 10월 4일 오후1시 양 정상은 역사적인 전문과 10개항으로 구성된 “남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언”에 서명 채택하였고 이어 김정일국방위원장이 베푸는 환송오찬이 있었다. 노무현 대통령은 기념식수를 끝으로 평양방문의 일정을 모두 마치고 귀로에 올랐으며 도중에 개성공업지구를 방문 남북근로자들과 기업인들을 격려했다.

3) 10. 4 정상선언의 역사적의의

남북간 정상회담 준비과정에서 의제의 선정과정에 상당한 난항이 있었으나 논의는 전적으로 정상이 판단할 것으로 남겨두고 준비과정에서 양측이 현안과 미래지향적인 의제를 서로 교환 검토했다. 정상회담에서는 제1차 회담에서는 원칙적인 남북관계와 한반도 평화의제들을, 제2차 회담에서는 구체적인 남북협력관계 의제들을 다루었다. 결국 제2차정상회담은 남북평화회담으로서의 내용을 만들고 이를 추진하였다.

- (1) 한반도평화체제를 위한 관련국 정상회담 - 정전체제를 종식시키고 한반도평화정착을 구축해 가기 위하여 관련국 3~4자의 정상들이 한반도에서 모여 종전을 선언하는 문제를 남북이 협력하여 추진.
- (2) 평화정착을 위한 의제 - 비무장경계구역으로서 완충지역의 설치와 공동어로구역의 설정과 해주항의 자유통항로의 설치와 한강하구의 공동이용 / 통행·통신·통관을 원만하게 이행할 수 있는 새로운 군사보장 / 종전평화정착의제 - 서해평화협력특별지대 설정합의를 통하여 서해에 군사적 충돌을 막고 선언을 위한 공동 노력 / 국방장관회담의 개최
- (3) 남북회담의 제도화 - 정상회담, 총리회담 및 장관급회담과 각 분과위원회의 설치와 회담의 제도화로서 이것은 6·15공동선언의 구체적인 이행
- (4) 개성공단의 개발 - 1단계 개발의 완성과 2단계 개발 착수, 개성·문산간의 화물열차의 정기 운행, 3통분제의 해결
- (5) 경제투자 및 개발사업의 확대 - 개성·신의주간의 철도개보수와 개성·평양간의 고속도로 개보수, 해주공업지구와 조선산업협력단지(남포와 안변)의 개발, 농업협력사업 등.

- (6) 화해와 교류활성화 의제 - 개성관광의 활성화와 배두산관광과 백두산항로 개방, 북경올림픽 공동응원단의 철도를 통한 공동참여, 역사·언어·과학기술·교육·문화예술분야의 교류활성화
- (7) 인도적 사업의 확대 - 이산가족 상봉확대 및 화상편지 교환, 금강산 면회소에 쌍방 대표부의 상주.

4) 평가와 전망

10. 4 정상선언은 법률에 정한 바에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 공포함으로써 법적발 효절차를 밟았고 유엔을 비롯한 국제사회의 전폭적인 지지를 받았다.

정상선언에 따라 2007. 11. 14~16 서울에서 제1차 총리회담이 개최되어 정상합의사항의 실천을 위한 구체적 사항을 8개조로 합의하고 실질적인 이행에 들어갔다. 2007. 11. 27~29에는 평양에서 제2차 국방장관회담을 개최하여 정상회담의 합의정신에 따라 “지상, 해상, 공중에서의 모든 군사적 적대행위를 금지하고 남북간 제기되는 모든 군사관계 문제를 상호협력하여 평화적으로 처리하기로 합의”했다.

그리고 2007. 12. 4~6에는 서울에서 제1차 경제협력공동위원회가 열리고 철도도로, 산업단지 개발, 개성공단활성화, 자원개발, 농수산, 보건의료환경 등 각 분과위원회를 12월중에 개최하기로 했다. 그리고 2007. 12. 28~29 개성에서 제1차 서해평화협력특별지대추진위원회가 열렸다.

이명박정부는 인수위 과정에서 통일부의 폐지 등을 내걸어 처음부터 10. 4선언의 후속조치에 부정적이었다. 그 결과 “실용적”으로 볼 때 우리의 경제성장 동력을 얻을 수 있는 남북간의 협력과 이를 통한 대륙과의 연결 등 새로운 가능성을 막아버렸다. 특히 조선 산업이나 해주공업단지의 개발을 통하여 서울, 인천, 개성을 잇는 서해안의 새로운 평화와 경제개발계획이 합의이후 폐기 상태에 이르렀다.

하나의 예로 한강하구를 관리 개발함으로써 임진강의 하류수위가 1미터이상 낮아져서 홍수의 예방은 물론 약 28억불 상당의 골재채취를 통한 상호이익을 도모할 수 있는 사업도 무산시켜버렸다.

남북관계는 통일부의 통일교육의 목표가 “평화교육”에서 “안보교육”으로 바뀐 것처럼 20년전 이전으로 되돌아가 버렸다. 무모한 5자회담의 제의, PSI의 전면참여, 유엔대북인권결의에 제안국의 일원으로 역할, 대북제재에 일본과의 공동보조 등은 남북관계를 근본적으로 훼손하였다. 그리고 한미정상회담에서 미국의 핵우산지원을 처음으로 문서화하여 합의사항으로 발표함으로써 북의 핵개발에 오히려 명분을 주었고 “자유민주주의와 시장경제”를 내세운 통일목표를 한미공동목표로 공식

화함으로써 6, 15와 10, 4합의를 무력화하는 결과를 초래하였다.

“비핵, 개방, 삼천”이라는 무모하고 실현성도 없는 가공적인 대북 정치적 슬로건으로는 남북관계에 희망이 없다. 이미 북은 남북대화를 완전히 포기한 상태에서 개성의 실무적 대화 이외에는 모든 당국간의 대화가 단절되었다.

지금 전망으로는 미국의 대북정책이 내부적으로 조율이 되고 시행되려면 앞으로도 상당한 시간이 걸릴 뿐만 아니라 여러 가지 상황의 변화에 따라 오바마의 선거기간동안의 대북제안이 얼마나 유효할지 기대하기 어렵다. 그럴 경우 결국 북은 2012년까지 “강성대국”으로 계획한 모든 사업을 추진할 것이며 이 경우 한반도는 더욱 어려운 상황으로 발전할 가능성이 높다.

여기에 또 하나 주목할 일은 북한은 이미 과거의 극심했던 경제난에서 벗어나 성장단계에 들어선 것으로 판단되며 더 나아가 사구사회의 경제제재에 맞설 수 있는 중동지역과의 경제협력관계의 확대가 또 하나의 변수이다. 결국 이런 상황에서 북핵문제는 근본적으로 해결하지 못한 채 더욱 어렵고 비용이 많이 드는 상황으로 발전될 수 있고 북의 주장대로 자체 경수로개발로 진전된다면 한반도의 평화문제에 있어서 남한의 역할은 대단히 축소될 수 있을 것이다.

따라서 현재의 상황에서는 정부가 대북정책을 근본적으로 전환하도록 국민적인 운동이 필요하고, 미국이 북미양자대화과 함께 6자회담의 틀을 재개하고, 북미관계를 평화적으로 정상화함으로써 핵문제 해결의 길을 여는 방향전환이 필요하다.

서독과 동독이 통일이전 쌍방을 외부적으로 비방하거나 제재를 가한 적이 없고 끊임없는 교류협력의 확대로 평화관계를 발전시켜 통일에 이르렀지만 결국 “흡수통일”의 어려움을 겪고 있는 것을 반면교사로 삼을 필요가 있다. 한반도 문제는 긴 역사를 가지고 있는 것처럼 앞으로도 긴 호흡으로 인내를 가지고 풀어가야 할 것이다. 그리고 남북관계는 정치적인 관점에서 또는 정치권력의 관점에서 볼 것이 아니라 역사적 과제로서 남북이 주체적으로 협의 조정하면서 새로운 평화의 길을 만들어 가야 할 것이다. 바로 우리가 풀어야 할 역사적 과제인 것이다. 여기에 10, 4정상선언은 새로운 길과 과제를 제시하고 있는 것이다.

III. 남북회담 평가와 과제

1. 남북대화의 총괄 평가

1) 남북대화의 진화와 과제

역사적으로 보면 2000년 정상회담을 기준으로 그 이전의 남북대화는 ‘합의서를 위한 회담’이라고 할 수 있다. 합의는 했지만 이행은 거의 없었다. 합의사항을 구체적으로 이행하는 국면은 2000년 6. 15 정상회담 이후부터다. 물론 6. 15 이전의 합의서들은 대체로 지속적인 진화의 과정을 거쳤다. 1972년 7. 4 남북공동성명은 통일의 원칙과 남북관계가 추구해야 할 협력의 방향을 제시했다. 1984년 경제회담에서 경제협력의 방향들이 보다 구체화했고, 1990년부터 8차례나 계속된 남북고위급 회담에서 남북기본합의서와 3개의 부속합의서를 채택했다. 이전 회담의 합의는 다음 회담의 근거로 작용했다.

이 시기의 합의들은 합의 그 자체에 의미가 있다. 대화 없는 시대의 일방적 제안이 아니라, 대화를 통해 상호 의견을 조정해서 합의문을 만들었다. 합의문은 협상의 결과이고, 협상이란 주고받는 것이다. 서로 쉽게 합의할 수 있는 부분은 당연히 합의문에 포함된다. 그러나 많은 경우 선호하는 의제가 다르기 때문에, 자신의 주장을 구체화하고 상대의 주장을 추상화하는 밀고 당기기를 한다. 상대가 선호하는 의제를 받는 대가로 자기의 주장을 관철하는 경우도 있고, 구체적인 합의에 이르지 못해 추상적인 방향만을 제시하는 합의도 있을 수 있다.

다시 말해 합의문에 자기의 일방적 주장만을 담을 수 없다. 1972년 7. 4 남북공동성명에서 자주, 평화, 민족대단결을 합의했는데, 이후 박정희 정권 내부에서는 이러한 합의에 불만을 표출했다. 북한의 통일 전선 전략의 내용들이 포함되었다는 것이다. 2000년 이후 장관급 회담의 합의문에 포함되어 있는 ‘우리 민족끼리의 정신에 따라’와 같은 표현 역시 마찬가지다. 이러한 개념이나 문구는 북한의 강력한 요구이며, 남쪽 협상가가 이러한 내용을 받았다는 그 자체가 아니라, 이러한 문구를 포함시키는 대신, 다른 어떠한 것을 관철시켰는가를 함께 평가할 필요가 있다.

상호 조정의 과정을 거친 대표적인 합의는 2000년 6. 15 공동선언 2항이라고 할 수 있다. 남한의 냉전세력들은 이 조항을 북한의 연방제 통일방안을 수용한 것으로 비판했지만, 그렇지 않다. 오히려 정반대로 해석할 수 있다. 이 조항은 북한의 낮은 단계의 연방제안과 남한의 국가연합제의 공통성을 인정하고 향후 계속 논의해 나가기로 했다. 핵심은 점진적이고 단계적으로 통일을 추진하

자는 내용으로 해석할 수 있다. 남한 정부가 주장해온 단계적인 통일방안에 대해 북한이 동의한 것으로 해석할 수 있다.

합의를 위한 조정 과정에서 최종합의에 이르지 못할 경우에는 어떻게 하는가? 합의문에 포함하지 않던가, 아니면 합의문에 포함되더라도 상호 입장 차이를 병기하거나, 혹은 계속 논의한다는 단서 조항을 붙일 수 있다. 1991년 남북기본합의서를 채택할 때, 서해 경계선 문제에 대한 합의는 이런 측면에서 매우 중요하다. 당시 해상 경계선을 새롭게 합의한다는 것은 현실적으로 불가능했다. 그렇지만 최소한 서해에서 분쟁의 가능성을 줄일 필요는 있었다. 그래서 합의한 조항이 “남과 북의 해상 불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상 불가침구역은 해상 불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할해 온 구역으로 한다.”고 합의 했다. 남측 입장에서 북방한계선(NLL)을 기존 관할 구역으로 주장하는 근거를 확보했다는 점에서 대단히 중요한 협상의 성과였다.

당장 실현되기 어려워도 일단 합의문에 포함시켜 놓고 지속적으로 이행을 요구해야 할 현안도 있다. ‘2000년 남북정상회담이후 이루어진 남북장관급 회담에서 남측은 국군포로와 남북자 문제의 해결 필요성을 합의문에 넣기 위해 노력했다. 당장 어려워도 합의문에 해결의 원칙이라도 넣는 것이 필요하다는 판단에서였다. 그래서 2000년 6월 1차 직십자 회담에서 이 문제를 공식적으로 제기 했고, 2002년 9월 4차 직십자 회담에서 합의문에 포함시키는 데 성공했다. 이때 포함된 내용이 “지난 전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자들의 생사, 주소확인 작업을 협의 해결 한다.”는 내용이다. 직십자 회담에서의 합의는 결국 장관급 회담 합의문에도 포함될 수 있음을 의미한다. 그래서 2005년 6월 15차 장관급 회담 공동보도문에 “전쟁 시기 생사를 알 수 없게 된 사람들의 생사 확인 등 인도주의 문제들을 협의하기로 하였다.”는 내용이 포함되었다.

2) 남북한 합의 불이행의 이유

남북회담에서 가장 빈번한 상대에 대한 비판은 “왜 약속을 지키지 않은가?”라고 할 수 있다. 그동안 수많은 합의를 했다. 합의대로 이행했다면 한반도는 이미 평화통일을 이룩했을 것이다. 그렇다면 왜 합의했는데, 약속을 지키지 않는가?

북한의 합의 불이행은 대부분 정치군사적 현안을 중시하고, 북미 관계를 남북관계와 연계하는 전략 때문이다. 남쪽에서 군사훈련을 실시하면 북한은 회담 자체를 거부하는 경우도 있었고, 북핵문제의 교착 혹은 위기 국면에서는 대체로 교류협력과 관련된 합의를 지키지 않았다. 북한 내부적으로도 군부와 대남부서와의 입장차이가 작용한다. 남북한이 철도 연결을 기술적으로 마무리 한 이후 ‘열차시험운행’에 대한 몇 번의 합의에도 불구하고 계속해서 연기되었던 것은 군부 혹은 국방위

원회의 판단이 작용했다.

(1) 국내적 맥락

남측 내부에서도 마찬가지다. 남북합의와 국내합의가 충돌하는 경우를 우선적으로 살펴볼 수 있다. 왜 노태우 정부시기 8번의 고위급 회담과 남북기본합의서 채택에도 불구하고, 단 한번이라도 이산가족 상봉을 성사시키지 못했을까? 전두환 정부 시기인 1985년 최초의 이산가족 고향방문단을 교환했던 경험에 비추어 보면 의문이 아닐 수 없다.

1992년 9월 8차 고위급 회담이 의문에 대한 답을 제공할 수 있다. 바로 훈령조작사건으로 유명한 회담이다. 당시 이산가족 상봉이 가능할 수도 있는 상황이었지만, 이동복을 비롯한 강경파들이 훈령을 조작해서 결국 합의 실패에 이른 사건이다. 노태우 정부 말기의 레임덕 상황에서 대단히 정치적이었던 공안세력들은 남북합의를 원하지 않았다. 이러한 국내 정책결정구조의 보수화는 왜 남북기본합의서가 이행되지 않았는지를 설명하는 가장 중요한 변수가 아닐 수 없다. 물론 이후 집권한 김영삼 정부 역시 전향적인 취임사에도 불구하고, 남북관계 개선에 대한 철학과 의지의 부재, 온건파 강경의 빈번한 넘나들기, 그리고 과도한 국내정치적 고려로 남북관계를 파탄에 이르게 했다. 남북기본합의서는 김영삼 정부의 '잃어버린 5년'을 거치며 사문화되었다.

남북합의가 국내정치적 이유로 무산된 사례는 그 이전에도 있었고, 그 이후에도 있었다. 전두환 정부에서는 비밀 특사를 교환하면서 남북정상회담을 합의했지만, 결국 국내 관료계 내부에서의 합의에 실패함으로써 더 이상 추진할 수 없었다. 1972년 7. 4 남북공동성명 채택 당시에서도 국내의 보수적 반발이 크게 작용했다. 1990년대 이전 회담에서의 '과도한 비밀주의'는 합의이후 내부의 합의를 형성하는 데 걸림돌로 작용했다.

2000년 남북정상회담 이후에도 국내적 합의는 매우 중요한 변수로 작용했다. 2001년 임동원 통일부 장관이 그해 8. 15 민간행사로 방북했던 인사의 '만경대 방명록 사건'을 빌미로 해임된 것은 대표적인 사례다. 국내 보수 세력의 강력한 반발은 대북협상에서 협상력을 강화시킨 측면도 있었으나, 협상수단을 효과적으로 활용하는 데 걸림돌로 작용했다. 2000년 남북정상회담과 관련하여 대북송금 특검이 이루어진 것도 마찬가지 맥락이다. 이 사건은 노무현 정부 초기 남북관계를 악화시킨 배경으로 작용했다.

(2) 북핵문제와 국제정치적 변수

1990년대 이후 남북 회담에서 북핵문제는 중요한 영향을 미쳤다. 김영삼 정부의 대북강경정책의 배경이 되었고, 2000년 남북정상회담이후 남북관계의 가다서다 현상을 반복하는 원인으로 작용했다.

2000년 6. 15 공동선언은 5개항의 포괄적인 합의로 이루어졌지만, 이후 실질적인 화해, 교류, 협력이 이루어지는 정치적 신뢰의 계기였다. 개성공단과 철도와 도로의 연결, 이산가족 상봉, 사회문화 교류 등 남북관계를 6. 15 이전과 이후로 구분할 만큼 많은 진전이 있었다. 그러나 2001년 미국에서 부시 행정부가 들어서고, 대북정책이 전환하면서 한반도 정세는 2000년의 '남북미 삼각관계의 선순환'을 지속하기 어렵게 되었다. 북미 관계 악화는 남북관계 표류의 원인으로 작용했고, 한미 양국의 대북정책에서 차이가 드러나면서 한국의 협상력이 약화되었다.

김대중 정부는 열악한 국제환경에서 특사회담 등을 통해 돌파구를 마련했다. 그러나 대체로 북핵문제의 악화는 남북 당국간 관계의 신뢰를 약화시켰고, 개성공단 등 협력사업의 속도를 지연시켰다. 노무현 정부 들어와서도 마찬가지다. 2005년 6. 17 정동영-김정일 면담이후 9. 19 공동성명까지 남북미 선순환 외교의 성공 사례도 있었다. 하지만, 북핵문제에 많은 영향을 받았다. 남북 장관급 회담이 열리면, 핵문제는 북미 관계의 의제라고 주장하는 북측과 핵문제 해결에 대한 의지를 합의문에 포함시키려는 남측의 줄다리기가 반복되었다. 2007년초의 남북장관급 회담에서 당시 북측은 인도적 식량지원을 요구했지만, 남측은 북핵문제 해결을 위한 초기이행조치, 즉 2.13 합의의 이행을 인도적 지원과 연계하기도 했다. 2007년 10. 4 공동선언의 성사도 북핵문제가 다시 해결국면으로 전환했기 때문에 가능했다.

2. 2000년 남북정상회담 평가

1) 정상회담의 가능 조건

2000년 남북정상회담은 분단이후 최초의 정상회담이었다. 성사배경부터 살펴보자. 여러 가지를 지적할 수 있겠지만, 특히 중요한 것은 국제환경, 경제협력의 기반 형성, 일관성 있는 대북정책을 지적할 수 있다.

과거 남북회담에서 국제환경은 매우 중요하다. 1970년대 초반의 남북대화는 빈화하는 동북아 정세 속에서 소극적인 혹은 수동적인 대응이었다. 이에 비해 1990년대 들어와서는 북핵문제가 발생했고, 그것이 남북회담에 부정적 영향을 미쳤다. 특히 김영삼 전 대통령은 '핵을 가진 자와 악수

할 수 없다'라는 입장아래 핵문제와 남북대화를 연계하면서, 최악의 남북대화 부재 시대를 가져오기도 했다.

그런 점에서 2000년 남북정상회담은 유리한 국제환경에서 추진될 수 있었다. 1998년부터 시작된 이른바 '페리 프로세스' 국면은 남북미 삼각관계의 선순환을 이루면서, 남북정상회담과 북미 대화의 긍정적 상호 보완 관계를 가져왔다. 미국의 적극적인 포용정책(Engagement Policy)추진이 남북정상회담의 환경을 조성했고, 남북정상회담이 2000년 북미 대화의 활성화로 이어졌다.

2000년대 들어 경제협력의 기반이 조성된 측면도 중요하게 지적할 수 있다. 특히 현대의 역할은 정상회담의 성사 과정에서도 중요하게 작용했다. 정주영 회장의 대북사업은 사실 1989년 노태우 정부의 북방정책 추진과 더불어 본격화되었지만, 실질적인 진전은 김대중 정부 들어와서야 구체화될 수 있었다.¹¹⁾ 1998년 금강산 관광이 시작 되면서 실질적인 직접투자 시대가 시작되었고, 개성공단 건설을 비롯한 현대와 북한간의 경제협력 합의는 정상회담의 성사 과정에서 중요한 역할을 했다. 현대의 대북사업은 남북 직접물류망 구축이나 DMZ의 긴장완화, 남북출입절차의 개선 필요성을 제기하는 것이었고, 결국 공적 협력의 필요조건을 요구하는 것이었다.

나아가 남북경제협력은 노태우 정부의 7. 7 선언부터 시작된 것이지만, 정치군사적 긴장완화라는 투자환경 개선이 병행될 때 본격적으로 추진될 수 있다. 1990년대의 남북경제협력은 대부분 단순 교역과 임가공에 치중되었으며, 그것도 김영삼 정부 들어와 정경연계 정책, 즉 북핵문제와 남북관계에 따라 경제협력을 제한하는 정책을 추진하면서, 양적으로나 질적으로 발전하기 어려웠다. 경제협력은 포괄적 투자환경 개선을 요구하며, 동시에 기업의 경제성을 제고할 수 있는 공적 투자가 병행될 때 가능한 것이다. 정상회담이 이러한 환경 개선에 결정적 계기를 제공했다고 볼 수 있다.

김대중 정부의 일관성 있는 대북정책도 중요하다. 과거 정권에서 정상회담이 성사 직전에서 무산된 이유는 대부분 내부적인 조율 실패, 북한의 반응에 대한 즉자적 대응, 국내 냉전여론 고려 때문이었다. 전두환 정부 시절 장세동-박철언 등의 밀사 외교는 기존의 외교안부 부처의 부정적 의견에 부딪히면서 유연성이 약화되었고, 노태우 정부 들어와서도 박철언 특보와 안기부의 경쟁, 외교안보 부서들의 견제 등으로 내부적인 합의형성을 이룰 수 없었다.

김대중 정부 들어 와서는 임동원 장관을 중심으로 정부 내에서 대북정책의 조정능력이 발휘되었고, 김대중 대통령은 1999년 잠수함 사건 등이 발생했으나, 일관된 입장을 갖고 남북화해 정책을

11) 김영삼 정부와 현대는 정주영 회장의 대선 출마로 불편한 관계를 유지했고, 이 과정에서 대우의 김우중 회장의 남포공단 건설 등이 추진되었지만, 주목할만한 한 성과를 보지는 못했다.

지속할 수 있었다.

2) 주요 합의 평가

2000년 6. 15 공동선언은 과거 7. 4 공동성명이나 남북기본합의서와 비교해 볼 때, 구체적인 합의사항을 담기 보다는 남북관계의 추진 방향에 관련된 원칙을 합의했다. 5개항으로 구성되어 있는 공동선언문 중에서 특히 통일방안에 대한 합의와 교류협력의 활성화가 중요하다.

2000년 6. 15 공동선언에서의 '통일 방안'에 대한 합의는 1990년대 이후 지속적으로 작용해 온 남북한의 통일 개념 변화를 전제하고 있다. 남북한은 통일방안과 관련, 공동선언 2항에서 낮은 단계의 연방과 연합제 방안의 공동성을 인정하고 향후 협의해나가기로 합의했다.

6. 15 정상회담이후 6. 15 공동선언 2항의 해석을 둘러싸고, 다양한 논의가 전개되었다. 북한의 대남 전략의 연속성을 강조하면서, 부정적으로 평가하는 의견도 있었지만, 이 합의가 남북한 통일 논의의 새로운 계기적 성격이라는 점이 주목되었다. 이 합의는 남북한이 단계적으로 통일로 나아가기 위해 쌍방의 통일 방안 중 공통점이 있다고 인정하고 이러한 방향에서 당국간 협의를 통해 통일을 지향해 나가기로 한 것이다. 과거 냉전 시기의 자기중심적이고 일방적인 자기 지배에서 벗어나 '협상을 통한 협력'을 통해 공존을 추구한 것이다.¹²⁾ 남북한간 체제의 역량 격차를 북한이 인정한 것이며, 남북한이 통일 지향적 특수 관계임을 인정하면서 당장의 통일보다는 평화공존과 화해·협력을 통해 평화통일의 기반을 구축해 나가자는 것이다. 이렇듯 남북한의 통일방안은 6.15 공동선언 2항을 통해 적극적으로 수렴의 가능성을 보여주었다.¹³⁾

다른 한편 2000년 정상회담은 남북관계를 '접촉이 없었던 시대'와 '접촉의 시대'로 구분할 만큼 다양한 교류협력의 계기가 되었다. 정상회담이후 장관급 회담과 경제협력 추진위원회를 통해 구체적으로 협력 사업들이 이행되었다. 남북경협 제도의 장치와 관련, 남북한은 4개의 투자 관련 합의서¹⁴⁾를 발표하였으며, 원산지 증명, 직교역체제의 정비, 무역사무소 개설 등을 합의했다. 남북

12) 양길현은 6.15 공동선언 2항은 "방법론적으로 무력도발이나 우발적 계기가 아닌 남북의 평화적인 공동노력에 의해 통일로 나아가자는 하나의 '계약'이며, 내용적으로는 민족적 평화공영의 틀"이라고 평가했다. 자세한 내용은 양길현, 「신 남북 시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제」 『국가 전략』 2001년 제7권 4호

13) 이런 점에서 남북한의 통일방안 변화를 일종의 상호작용적 거울효과의 결과로 '상호침투에 의한 동질화의 과정'을 거쳤다고 평가하는 이원범의 지적이 주목된다. 이원범, 「북한 '낮은 단계의 연방제' 통일방안의 형성과정에 대한 연구」 『현대 북한 연구』 2001년 4권 1호 참조

14) 4개의합의서는 '남북사이의 투자보장에 관한 합의서', '남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서', '남북사이의 청산결제에 관한 합의서', '남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서' 등이다. 자세한 내용은 통일부, 『투자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용』(2000. 11. 13) 참조

관계의 역사에서 오랜 숙원이었던 철도·도로 연결사업 역시 본격적인 추진의 계기를 제공했다. 철도·도로 연결은 2000년 7월에 개최된 제1차 남북장관급회담과 8월에 열린 제2차 남북장관급회담에서 정의선 철도(서울~신의주) 및 도로(문산~개성)를 연결키로 합의함으로써 본격적으로 추진되었다. 또한 2002년 8월 제7차 남북장관급회담 및 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 '개성공단건설의 착공'에 합의하였다.

3. 2007 정상회담 평가

1) 정상회담의 가능 조건

2007년 정상회담은 1차 정상회담에서 이미 합의한 바 있고, 노무현 정부 들어와서 장소문제에 대한 원칙을 유연화 했으며, 지속적으로 정상회담의 필요성을 강조했다라는 점에서 북한의 수용이유가 중요하다. 북한은 왜 정상회담을 수용했을까?¹⁵⁾ 가장 중요한 것은 핵 포기의 결단과 관련되어 있다. 부시행정부가 임기내에 핵문제를 해결하겠다는 의지를 보이고 있는 상황에서, 북한 역시 체제보장과 관계정상화, 경제지원을 얻을 수 있는 기회를 놓치고 싶지 않았을 것이다.

부시 대통령은 2006년 11월 하노이의 한미 정상회담에서 “김정일 체제를 인정 하겠다”고 했다. 나아가 핵을 포기하면, 노무현 대통령을 포함해서 3자가 평화협정을 맺자고 했다. 정권 교체(Regime Change), ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’라는 대북인식과 비교해본다면, 엄청난 변화가 아닐 수 없다. 부시행정부는 정책전환의 국내정치적 배경이 작용했지만, 도덕적 접근에서 실용적 접근으로, 다자대화에서 양자대화, 무시에서 포용으로 대북정책을 전환하였다.

북한의 입장에서 미국과의 관계개선을 위해서는 핵을 포기해야 한다. 그러나 김정일 위원장의 가장 중요한 고민은 과연 핵을 포기한 북한이 생존할 수 있을 것인가이다. 여기에 북한이 정상회담을 수용한 이유가 있다고 생각한다. 핵을 포기한 북한이 생존하기 위해서는 남북관계 개선이 반드시 필요하다. 2007년 들어 북한이 장성급 회담에 적극적으로 나선 이유도, 열차시험운행을 받아들인 이유도, 결국 정상회담을 수용한 이유도 이와 관련되어 있을 것으로 보인다.

공존이 제도화되지 않으면, 국력의 차이를 고려할 때 북한의 안전 보장을 장담할 수 없다. 무엇보다

15) 남북관계에서 정상회담은 2005년 6.17 변담에서 합의되었다. 당시 장소문제는 담방 조건을 남측이 풀었고, 시기 문제는 추후 실무적 논의를 거쳐 결정하도록 했다. 2006년 핵실험 국면을 거쳤고, 2007년 2.13베이징 합의를 통해 정상회담이 가능한 환경이 조성되었다.

다 중요한 것은 군사력이다. 핵을 포기하게 되면, 북한의 억지력은 상실된다. 재래식 군비로는 남북과 상대가 되지 않기 때문이다. 정상회담의 가장 중요한 의제는 핵문제 해결과 평화문제라고 할 수 있으며, 남북관계의 현안과 경제협력 문제는 부차적일 것으로 판단된다.

2) 합의사항 평가

2007년 남북정상회담은 핵문제의 진전국면에서 한반도 평화체제 논의의 활성화, 서해평화협력지대, 그리고 개성공단을 비롯한 경제협력의 활성화가 핵심 합의사항이다. 남북 정상은 3자(남북한과 미국) 혹은 4자(중국 포함) 정상회담을 한반도 지역내에서 열어 한반도 종전선언을 추진하기로 했다. 또한 서해평화협력지대를 합의함으로써, 해상경계선이라는 민감한 문제를 건드리지 않고, 경제협력을 통해 서해에 평화를 정착시킬 것을 합의했다. 해주특구를 개발하고 인천~해주 항로를 활성화하며, 공동어로를 통해 바다에서 호혜적 경제구조를 만들고, 한강하구를 공동으로 개발하자는 것이다.

2007 남북정상회담을 평가해보면, 첫째, 변화하는 국제정세에서 남북한의 역할을 새롭게 정립했다. 부시행정부는 이미 2009년 1월 임기내에 비핵화와 평화협정을 추진하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 이런 상황에서 남북한이 평화체제 논의의 당사자임을 선언했다.

둘째는 평화경제 시대의 개막이다. 분쟁의 바다였던 서해를 평화의 바다로 만들기 위한 서해평화협력 특별지대가 합의되었다. 북방한계선이 아니라, 서해평화정착이 핵심이라는 점을 분명히 했다. 해상경계선 문제는 1992년 남북불가침 부속합의서에서 합의했듯이, 포괄적인 군사적 신뢰구축이 진전되면, 해결될 수 있다. 지금 필요한 것은 서해에서 어떻게 경제적 호혜구조를 정착시킬 것인가이다.

셋째는 경제협력의 도약이다. 개성공단의 제도적 환경개선은 말할 것도 없고, 경의선 철도와 개성-평양 고속도로 건설, 이를 위한 북한측 구간에 대한 현대화 사업을 합의했다. 남북철도·도로 연결 시대에서 이제는 북한을 중계거점으로 대륙경제 시대로 전환할 수 있게 되었다. 1991년 남북기본합의서를 만들었던 총리급 회담이 다시 재개되었으며, 당시 합의했지만 실천하지 못했던 공동위원회 체제가 시작되었다.

4. 두 번의 정상회담의 결과¹⁶⁾

1) 정치 군사부문: 북핵 해결과 남북관계의 안정적 관리

2000년 6. 15 남북정상회담 이후 남북관계는 그 이전 시기와 비교할 때 양적, 질적으로 발전해 왔다. 2000년 이후 남북한은 당국간, 민간 양차원에서 그리고 다양한 분야에서 교류협력을 확대해 오면서 대결과 불신의 남북관계를 화해협력의 관계로 전환하였다. 남북관계의 변화는 남북간 상호 인식의 변화와 교류협력의 실천이 결정적인 요인으로 작용하였다.

첫째, 북핵문제의 해결기반을 마련했다. 지난 10년 동안 정부는 미국과 공동노력을 해나가면서 북한과의 대화를 통해 비핵화 공약을 설득하였다. 그 결과 관련국들 간에 북핵문제는 외교적 방법을 통해 평화적으로 해결해나가는 데 공감대가 이루어지고 6자회담이 추진되었다.

둘째, 정상회담이후 남북한은 군사적 신뢰구축을 꾸준히 진행해 왔다. 남북간 군사대화는 2000년까지는 한 차례도 없었지만, 2000년 남북정상회담 이후부터 2007년 12월 말 현재까지 44회 개최되었다. 이들 회담은 국방장관회담(2회), 장성급군사회담(7회), 남북군사실무회담(35회) 등으로 구성되어 있다. 2000년 남북정상회담 이후 남북간 군사대화는 전체 남북대화(226회)의 19.5%에 해당한다.

2004년 6월 4일 개최된 제2차 남북 장성급군사회담에서「서해 해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택하였다. 그 결과 2005년 8월 13일부로 군사분계선 지역에서 선전수단이 모두 철거되었으며, 서해 해상에서도 지속적으로 남북 함정간 무선통신망이 운용되고 해군 당국간 긴급연락체계를 마련하는 등 남북간 군사적 신뢰구축의 구체적 성과를 확보하였다.

남북간 이러한 협의를 바탕으로 2007년 열린 남북정상회담은 한반도 평화보장 및 평화체제 수립에 관한 폭넓은 의견을 교환하고 구체적인 방안에 합의하였다.

2) 경제협력 분야

2000년 남북정상회담이후 남북한의 교류협력은 획기적으로 진전했다. 2005년 1년간의 왕래인

16) 정상회담이후 남북관계의 실적에 대한 통계는 통일부, 『통일백서 2008』(서울: 통일부, 2008) 참조.

원이 분단이후 '04년까지 60년간 왕래인원인 85,400명을 돌파하여 88,384명에 이르렀다. '89년 시작된 남북교역은 '05년 10억달러를 돌파하였으며, '07년도는 사상 최고액인 약 18억달러를 기록하였다.

경제협력 분야와 관련, 우선적으로 개성공단을 통한 실질적인 협력의 진전을 평가할 수 있다. 가동 기업수는 '07. 12월말 현재 65개(공장 기준으로는 26개) 공장으로 시범단지 26개, 1차단지 39개 기업 정상가동, 31개 기업 공장건축 중, 63개 기업 공사 준비중(설계 47개, 건축허가 16개)이다.

개성공단의 투자 환경도 개선되었다. 2007년 남북정상회담 합의로 통행, 통신, 통관 등 3통 문제를 개선하기로 했다. 우선적으로 통행을 07시부터 22시까지 하루 15시간 범위내에서 편리하게 출입할 수 있도록 확대해 나가기로 합의하였다. 지금까지는 평일 08:30-17:40간 허용되었으며(동절기에는 09:00-17:00까지 하루 21회) 편도 기준 하루 23회만 통행이 가능하였다.

통행·통신·통관 등 3통 문제 개선은 개성공단이 국제 경쟁력을 확보하는 데 있어 관건적 요소로서 기업활동 여건 개선으로 1단계 사업의 활성화와 2단계 사업의 조기 추진의 여건을 확충할 수 있을 것으로 전망되고 있다.

둘째 남북 철도연결도 중요하다. 남북한이 공식 회담에서 처음으로 남북철도연결을 합의한 것은 이미 1984년 '남북경제회담'이었다. 이후 1991년 남북기본합의서, 2000년 남북정상회담, 이후로도 20차례의 장관급 회담과 13차례의 남북경제협력추진위원회를 거치면서, 몇 번이고 반복적으로 합의를 했다. 2000년 남북정상회담이후 철도연결과 관련된 회담은 실무대화를 포함해서 61회에 달한다.

2007년 5월이 돼서야 마침내 시험운행을 했다. 오랜 시간이 걸렸다. 앞으로 가야할 길도 멀다. 남북연결구간이 정식 개통을 하더라도, 문제는 대륙횡단철도와 연결이 되어야 의미가 있다. 그러기 위해서는 북한측 구간의 철도현대화가 필요하다. 북한 철도는 전철화율이 높는데, 전기사정으로 애로를 겪고 있다. 노반과 침목, 레일도 노후화되어 있다. 교량과 터널의 개보수도 필요하다.

3) 사회분야: 이산가족 상봉과 납북자 해결

이산가족 분야는 남북관계의 전반적인 진전여부에 영향을 받는다. 1985년 이산가족 고향방문이 이루어 진후 2000년 정상회담 전까지 당국차원에서 남북이산가족 교류는 전무했다. 남북이산가족

상봉은 2000년 6. 15공동선언에서 합의한 남북이산가족상봉 등 인도적 문제의 조속한 해결에 합의한 이후 지속적으로 이루어지고 있다. 정부는 2000년 이후 2007년까지 16차례의 대면상봉과 7차례의 화상상봉을 실시하였다.

<표> 당국차원의 이산가족 교류 현황 (단위: 건)

구분 \ 연도별		'85	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	총계
당국 (건)	생사확인	65	792	744	261	963	681	962	1,069	1,196	6,579
	서신교환		39	623	9	8	-	-	-	-	679
	방남상봉	30	201	100	-	-	-	-	-	-	331
	방북상봉	35	202	100	398	598	400	397	594	388	3,112
	화상상봉							199	80	278	557

* 출처: 통일부, 『통일백서 2008』(서울: 통일부, 2008) p.206쪽에서 인용.

한편 분단이 초래한 비극적 결과를 해소하는 것은 진정한 남북화해를 위한 출발점이라는 인식 하에 역대 정부는 국군포로·납북자 문제¹⁷⁾를 해결하기 위해 노력해 왔으나, 실질적인 가시적 성과를 거두지는 못하였다.

2006년 4월에 있었던 제18차 남북장관급회담에서 처음으로 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력”하기로 합의함에 따라 국군포로와 납북자 문제 해결의 토대를 마련하였다.

2007년도에도 제20차 장관급회담(3. 2), 제8차 적십자회담(4. 13), 총리회담(11. 16), 제9차 적십자회담(11. 30) 등 총 4차례에 걸쳐 동 문제에 대한 합의를 이끌어냈으나 북측의 미온적 태도로 아직 가시적인 성과를 거두지는 못하고 있다.¹⁸⁾

17) 휴전협정 체결 이후 북한에 의한 납북자는 총 3,796명이며, 이 중 2000년 이후 탈북 귀환한 납북자 6명을 포함하여 3,316명(87%)이 귀환하였고, 현재 미귀환자는 480명으로 파악되고 있다. 1953년 포로교환 이후 귀환한 국군포로는 1994년 10월 조창호 중위가 최초로 귀환한 이후 현재까지 총 70명의 국군포로가 귀환하였다.

18) 이산가족 교류 및 국군포로 납북자 문제에 대해서는 통일부, 『통일백서 2008』참조.

5. 향후 남북관계의 과제

1) 한반도 정세변화의 4가지 변수

2008년의 북핵 교착국면을 지나 2009년 북한의 로켓발사와 핵실험으로 한반도는 3차 핵 위기의 위기국면을 겪었다. 다행스럽게 2009년 8월 클린턴 전 대통령의 방북이후 한반도 정세는 다시 금 대화국면이 조성되고 있다. 남북관계를 둘러싼 한반도 정세를 분석하는 과정에서 다음과 같은 4가지 변수를 주목할 필요가 있다.

첫째는 북한의 전략적 초조감이다. 북한은 2012년을 강성대국의 해로 설정했다. 목표시점이 정해진 상황에서 불안한 대외환경을 재정립하고 싶어 한다. 김정일 위원장의 건강은 단기적으로 국정수행에 문제가 없다는 점이 확인되었지만, 여전히 중요한 변수이며, 이미 제도화 과정에 접어든 김정은으로의 후계체제 역시 북한이 서두르는 배경으로 작용하고 있다.

둘째는 오바마 행정부의 북핵 협상전략이 모습을 드러내고 있다. 3차 핵 위기는 미국의 정권교체 국면에서 상황관리자의 부재로 발생했다. 그러나 클린턴 전 대통령과 김정일 위원장의 만남이후 워싱턴에서 유령처럼 떠돌던 '북한의 급변사태' 가능성이 근거를 상실했다. 포괄적 접근에 대한 공감대가 형성되고 북미 대화의 형식에 대한 신축성이 발휘되고 있다. 오바마 행정부는 '핵 없는 세계'를 주요 외교 목표로 내세우고 있으며, 2010년 3월 '글로벌 핵정상 회의' 5월에는 'NPT 검토회의'라는 중요한 외교적 일정을 준비하고 있다. 오바마 행정부 입장에서 북핵 문제의 해결시한을 마냥 미룰 수 없는 이유이기도 하다.

셋째, 북중 관계가 한반도 정세의 성격을 변화시키고 있다. 원자바오·김정일 회담(2009. 10. 5)으로 중국은 북한의 안정을 공식적으로 선언했고, 다양한 분야에서 북중 경제협력을 활성화시키겠다는 의지를 드러냈다. 이로써 제재는 끝났다. 국제사회에서 말로는 '제재'가 존재할 수 있지만, 실질적 효과는 없어졌다. 2008년 기준으로 북한의 대중 무역규모는 2007년과 비교해서 41% 증가했고, 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 73%에 달한다. 향후 북중 경제협력은 더욱 증가할 것이며, 중국의 북한에 대한 무상원조가 이루어질 것이고, 압록강 다리 공사로 중국의 동북지역과 북한의 경제적 연계는 더욱 긴밀해 질 것이다.

넷째, 일본 민주당의 달라진 동북아 외교 역시 영향을 미칠 것이다. 하토야마 정권은 동북아 공

동체를 새로운 외교담론으로 강조하고 있으며, 과거사 문제에 대한 전향적 입장과 북핵문제에 대한 실용적 입장 등을 내비치고 있다. 과거 한일 양국의 보수적 협력이 미국의 발목을 잡는 이른바 '보수적 한미일 3국의 협상구조'는 변화될 것이다. 납치문제를 둘러싼 북일 양국의 '불신의 늪'이 존재하지만, 일본 민주당의 새로운 동북아 외교는 협상을 통한 북핵문제 해결에 긍정적으로 작용할 것이다.

2) 북핵문제가 남북관계에 미치는 영향

이명박 정부는 남북관계를 북핵문제와 연계하고 있다. 북핵문제가 풀려야 남북관계를 개선할 수 있다는 입장을 유지하고 있다. 중요한 것은 포괄적 접근에 대한 정확한 이해다. 북핵문제를 해결하는 유일하고도 바람직한 해법은 바로 포괄적 접근이다. 1994년의 제네바 합의도, 2005년의 9. 19 공동성명도 역시 포괄적 접근의 종류에 해당된다. 핵심은 한반도의 냉전구조를 해체해야만 북핵문제를 풀 수 있다는 점이다. 북한을 둘러싼 적대관계가 청산되지 않고, 한반도 평화체제가 형성되지 않으면, 북한의 대량살상무기에 의한 억지 필요성은 계속될 것이기 때문이다.

북핵문제를 해결해 나가는 과정에서 한국의 역할은 중요하다. 포괄적 접근에서 한반도 평화체제가 매우 중요하기 때문이다. 북한이 대량살상무기를 포기한다는 것은 곧 재래식 군비경쟁 또한 더 이상 불가능하다는 점을 의미한다. 그래서 북한이 핵을 포기하겠다는 결심을 하면, 곧바로 한반도 평화체제에 대해 적극적으로 공세적으로 나올 가능성이 크다.

한반도 평화체제에 대한 논의는 남북한과 미국, 중국의 4개국에 할 수 있지만, 실질적인 군사적 신뢰구축과 군비통제 등은 한국이 중심적 역할을 할 수 밖에 없다. 문제는 이명박 정부가 북핵문제를 해결해 나가는 과정에서 한국의 핵심적 역할인 한반도 평화체제에 대한 의지가 결여되어 있다는 점이다. 향후 북핵 협상에서 한국의 이러한 입장은 걸림돌로 작용할 가능성이 매우 크다.

또한 이명박 정부는 남북대화에서 핵문제를 가장 중요하게 논의해야 한다고 주장하고 있는데, 대화를 해야, 북핵문제를 논의할 수 있지 않겠는가? 사실 과거 남북 회담에서 핵문제는 핵심 논의 사항의 하나였다. 2005년 6. 17 정동영-김정일 회담에서 핵심 의제는 북한의 4차 6자회담 복귀문제였다. 결국 당시 김정일 위원장을 설득해서 7월중 6자회담에 복귀하겠다는 입장을 이끌어 낸 적이 있다. 2007년 정상회담에서도 핵문제는 중요한 합의사항중 하나였다. 당시 채택한 10. 4 합의문 4항은 "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9. 19 공동성명」과 「2. 13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다." 고 합의한 바 있다.

다만 남북대화에서 핵문제를 논의할 수 있는 수준은 정상회담, 특사회담 등에 한정되어 있다. 외교당국자 만남은 6자회담의 틀내에서, 혹은 밖에서 가능하다. 그러나 핵문제를 심도있게 논의하기 위해서는 핵심 관계자와의 접촉이 이루어져야 한다. 예를 들어 김정일 위원장, 혹은 김양건 통일전선부장 정도는 만나야 깊이 있는 논의를 할 수 있는 것이다.

그런 점에서 김대중 대통령 서거 당시 북한조문단이 서울을 방문했을 때, 이명박 정부의 소극적 태도는 매우 실망스럽다. 무엇보다도 핵문제를 논의할 수 있는 좋은 기회였는데, 왜 그토록 '대화'에 대한 두려움'을 드러냈는지 이해하기 어렵다.

3) 남북관계의 주요 쟁점

표류하던 남북관계가 2009년 8월 이후 변화하고 있다. 북한은 대미협상 환경 조성을 위해 남북관계를 풀겠다는 입장이다. 현정은 회장의 방북과 김정일 위원장의 면담, 김대중 대통령 서거 당시의 북한조문단 파견으로 다시 교류협력이 정상화될 수 있는 계기가 마련되었다. 9월말에는 이명박 정부 들어와 처음으로 이산가족 상봉이 성사되기도 했다.

우선적으로 북한은 왜 남북대화를 풀고자 하는가? 북한의 입장에서 남북미 삼각관계의 선순환이 중요하기 때문이다. 그러나 손뼉도 마주쳐야 소리가 나는 법이다. 이명박 정부가 호응하지 않으면, 남북관계가 진전되기 어렵다. 북한의 입장에서 북중 관계의 안정이 보장되어 있고, 미국과의 대화가 시작되고 있다. 점차적으로 북한이 남북대화에서 아쉬울 것이 없는 상황이 조성되고 있는 것이다.

중요한 것은 이명박 정부가 대북정책을 전환할 의지가 부족하고, 아직은 외교적 접근보다는 국내 정치적 접근에 집착하고 있다. 향후 포괄적인 남북관계는 이명박 정부의 6. 15 공동선언과 10. 4 선언 이행의지에 달려 있다. 6.15 공동선언에 대한 이행의지는 공존의 추구를 통해 증명할 수 있다. 다시 말해 북한 붕괴론이나 흡수통일론이 아니라, 남북관계의 공존추구 정책을 분명히 하면 되는 것이다. 이 문제는 얼핏 원칙의 문제처럼 보일 수도 있지만, 실제적으로 각종 대북정책에 대한 공식 담론을 수정해야 한다는 점에서 쉽지 않은 문제일 수 있다.

10. 4선언은 앞으로 남북관계가 지향해야 할 많은 내용들을 포함하고 있다. 분쟁의 바다 서해를 평화와 공동번영의 바다로 만들기 위한 서해평화협력지대라는 평화경제론의 접근, 한반도 평화체제를 위한 종전선언, 개성공단을 비롯한 다양한 영역의 경제협력 방안을 포함되어 있다. 지금이라

도 10. 4 선언 합의사항을 단기, 중기, 장기 과제로 구분하고, 동의기반이 넓고 적은 비용으로 시급하게 추진할 수 있는 현안부터 이행해 나갈 필요가 있다.

또한 남북관계가 활성화되기 위해서는 금강산 관광부터 재개될 필요가 있다. 금강산 관광은 그곳이 이산가족 상봉장소라는 점에서도 중요하다. 금강산 관광이 재개되지 않은 상황에서 지속적인 이산가족 상봉을 어렵기 때문이다. 금강산 관광을 재개하기 위해서는 당연히 관광객의 신변안전과 재발방지 대책이 필요하다. 김정일 위원장은 현정은 회장과 의 면담에서 “최고사령관으로 다시는 이런 일이 일어나지 않도록 명령한다.”고 했다. 북한 조문단으로 남쪽을 방문한 김양건 통일전선부장 역시 이 부분을 강조했다. 군부대와 관광지역을 분명하게 차단하는 기술적 안전대책도 필요하다. 이 부분은 사업자인 현대아산측이 준비하고 있다. 신변안전과 관련해서 필요하다면 합의서의 미비점도 보완해야 할 것이다.

중요한 것은 이명박 정부의 판단이다. 미국의 필립 골드버그 국무부 대북제재 조정관조차 금강산과 개성공단은 유엔의 제재대상에 해당되지 않는다고 밝혔으나, 정부안에는 여전히 북한에 현금이 들어가는 것을 못마땅해 하는 사람들이 적지 않다. ‘퍼주기론’을 신봉하면서, 교류협력을 하기는 어려울 것이다. 정부가 금강산 관광재개에 대한 의지가 있다면, 신변 안전을 어떻게 확보할 것인지, 재발방지의 구체적 조치가 어떤 것인지를 제시해야 할 것이다.

4) 남북경제협력의 과제

이명박 정부는 남북경제협력을 북핵문제와 연계하고 있다. 금강산 관광 재개에 소극적이며, 현금이 들어가는 북한산 모래교역 등에 대해서도 통제를 강화하고 있다. 개성공단은 여전히 불안정한 상황에서 교착을 벗어나지 못하고 있으며, 인도적 대북지원도 줄어들었다.

남북경제협력의 교착과 후퇴는 북중 경협 확대 발전과 비교된다. 향후 북중 경제협력에서 주목해야 할 현상은 중국의 동북진흥계획이다. 그중에서도 교통 물류망의 정비가 중요하며, 그 핵심에 동변도(東邊道) 철도가 있다. 이 철도는 랴오닝성 다롄에서 시작해서 단둥, 지린성 뭉화, 두먼, 헤이룽장성 무단장을 연결하며, 총연장은 1,380km에 달한다. 중국의 동북 3성을 연결하는 철도망으로 기존의 동북지역 13개 철도지선과 연결되어 있으며, 대부분의 노선은 북중 접경지역과 연결되고, 바이허(白河)~허룡(和龍) 구간은 이미 2008년 12월 20일 개통된 바 있다.

최근 북중 경제협력에서 특히 주목해야 할 점은 두 가지다. 첫째는 신압록강대교의 건설이다. 북한은 이미 2002년 10월 파격적인 ‘신의주 특별행정구역’ 구상을 발표한 바 있다. 그러나 당시 행정장관으로 임명된 양빈이 중국 국내에서 금융문제를 일으키면서 이 계획은 무산되었다. 당시 중국은

신의주에 위탁가공단지를 만들고 싶어 했다. 저렴한 양질의 생산거점을 만들 수 있다면, 다리 건설과 같은 물류망 구축과 더불어 전력지원도 가능하다는 것이 당시의 입장이었다. 그런 점에서 신압목강 다리는 중국의 동북경제와 북한경제를 이어주는 경제적 연계의 다리가 될 것이며, 북한의 임금경쟁력과 중국의 산업구조를 결합하는 다리가 될 것이다.

둘째, 중국의 훈춘에서 북한의 나진까지 93km의 도로 건설도 매우 중요하다. 990년대 초부터 중국은 유엔개발계획(UNDP) 주도의 두만강개발계획을 통해 태평양으로 직접 진출하고자 했다. 그러나 두만강 개발은 결국 북한과 러시아와의 복잡한 이해관계가 개입되면서 진전되지 못했다. 중국은 이제 독자적으로 나진항을 활용할 수 있는 육상교통망을 선택했다. 중국은 훈춘~나진 육상물류를 통해 동해항구라는 오랜 꿈을 실현하게 되었으며, 북한 경제가 중국의 동북경제권에 노동력과 물류 측면에서 편입되고 있음을 알 수 있다.

향후 북중 경제협력은 더욱 진전될 것이다. 중국 중앙정부의 정치적 이해가 있고, 중국기업의 경제적 논리가 작동하고 있으며, 동북지방정부의 인프라 확충 의지가 작용하고 있기 때문이다.

기본적으로 북중 경협과 남북경협은 보완관계이기보다는 경쟁관계다. 광물자원, 노동력 등 북한의 몇몇 경쟁력 분야는 제한되어 있고, 북중 경제협력이 늘어나는 만큼 남북경협의 가능성은 줄어들 수밖에 없다.

그런 점에서 남북경제공동체의 기반이 무너지고 있음을 직시해야 된다. 그동안 노태우 정부이후 대한민국 정부는 화해협력-국가연합-완전 통일이라는 3단계 통일방안을 유지해 오고 있다. 평화적인 방법으로 단계적으로 통일을 이루어 나가는 과정에서 핵심은 바로 경제공동체의 건설이다. 현재의 남북경제협력은 바로 미래의 경제공동체 건설이라는 목표에서 바라볼 필요가 있으며, 북중 경제협력의 진전은 그만큼 남북 경제공동체의 기반이 약화될 수 있음을 명심할 필요가 있다.

5) 이명박 정부 대북정책 평가

남북관계를 어떻게 풀 것인가? 이 문제는 방법론이 아닌 철학의 문제다. 이 문제와 관련해서 왜 대한민국의 역대 정부는 남북대화를 추진했는지를 이해할 필요가 있다. 박정희 시대(특히 7. 4 남북공동성명 국면)는 미중 화해 시대와 주한미군 철수에 대한 대응, 그리고 한반도에서의 전쟁억지의 필요성 때문에 남북대화를 했다. 전두환 정부는 아시안 게임과 올림픽의 성공적 개최 환경을 조성하고자 했고, 노태우 정부는 북방외교의 일환으로 적극적인 남북대화를 추진했다. 김대중 정부는 그동안의 남북대화를 기반으로 실질적인 남북한의 공존 상태 실현에 초점을 두었고, 노무현 정부는 실질적인 평화와 경제협력의 확대에 주력했다.

그런 점에서 남북관계에서 이명박 정부는 우선적으로 '협상의 두려움'에서 벗어나야 한다. 선수 입에도 여전히 관중처럼 행동하는 소극성, 김대중 대통령 서거이후 북한 조문단이 왔을 때 보여준 정부의 대화 회피, 그리고 외교보다는 국내정치에 집착하는 근시안적 사고 등에서 탈피해야 남북 관계는 풀릴 것이다.

또한 외교안보 정책의 정책조정체계의 정비도 필요하다. 2000년 이전 남북관계에서 정치적 의지에도 불구하고, 성사되지 못한 이유가 있다. 대부분 내부적인 조율에 실패했으며, 북한의 반응에 대해 즉자적으로 대응했고, 국내 냉전여론을 지나치게 고려했기 때문이다. 예를 들어 전두환 정부 시절 장세동-박철언 등의 밀사 외교는 기존의 외교안부 부처의 부정적 의견에 부딪히면서 유연성이 약화되었고, 노태우 정부 들어와서도 박철언 특보와 안기부의 경쟁, 외교안보 부서들의 견제 등으로 내부적인 합의형성을 이룰 수 없었다.

김대중 정부에 들어 와서야 임동원 장관을 중심으로 정부 내에서 대북정책의 조정능력이 발휘되었고, 노무현 정부 들어와서도 북핵문제와 남북관계의 선순환을 일관된 정책목표로 유지했고, 대화환경을 조성하기 위한 포괄적 조정체계를 가동시켰다. 정부 내부에서 대북정책 조정체계의 핵심은 정책의 확고한 지향점이다. 우선적으로 대북정책의 목표가 무엇인가? 국내정치적으로 그러한 전략적 목표를 공유할 수 있는가? 이런 문제에 대해 정리된 입장이 있어야 정부내부의 관료적 조정이 가능하다. 그런 점에서 이명박 정부에서 되풀이 되고 있는 부처 간 혼선, 시도 때도 없이 변하는 정책담론, 북한이라는 상대를 고려하지 않은 자극적 발언의 배후에는 정책목표의 부재가 작용한다. 흡수통일론에 대한 관성적 집착과 대결 주의적 인식론 역시 즉흥적 대응과 진지함의 결여로 나타나고 있다.

우선적으로 남북관계 발전에 대한 전략적 목표의 재정립이 필요하다. 목표가 있어야 조정이 이루어질 수 있다. 지금은 부재하지만, 외교안보팀의 조정체계 역시 제도의 문제가 아니라, 관료체계 내부에서, 그리고 국민들의 공감을 얻을 수 있는 전략적 목표가 존재하면, 조정은 자연스럽게 이루어질 수 있다.

IV. 참고문헌

- 임동원, [피스메이커] (중앙북스, 2008)
- 백낙청, [한반도식 통일, 현재진행형] (창작과비평사, 2006)
- 김대중, [21세기와 한민족(1998~2004)] (김대중, 돌베개, 2004)
- 국가안전보장회의, [평화변영과 국가안보] (국가안전보장회의 상임위원회, 2004.3)
- 남북대화사무국, [남북대화백서] (국토통일원, 1982)
- 남북조절위원회, [남북대화백서](남북조절위원회, 1978)
- 노중선, [남북대화백서: 남북교류의 갈등과 성과](한울, 2000)
- 민주평통 사무처, '6.15 남북공동선언 2주년 성과와 향후과제, 민주평통 정책연구자료 제32호, (2002.6)
- 박명림, '분단질서의 구조와 변화:적대적 의존의 대상 관계 동학 1945-1995' [국가전략] 1997년 봄 여름호
- 양길현, '신남북 시대의 평화공영과 연합제-낮은 단계의 연방제' [국가 전략] 2001년 제7권 4호
- 양운철, [1995년 북경 쌀 회담: 과정과 교훈](세종연구소, 1998)
- 이완범, "북한 '낮은 단계의 연방제' 통일방안의 형성과정에 대한 연구" [현대북한 연구] 2001년 4권 1호.
- 이종석, '통일정책' [탈냉전기 한국 대외정책의 분석과 평가](세종연구소, 1998)
- 임동원, '1차 남북정상회담의 성사과정과 향후 과제' [2002년 한국정치학회 하계학술대회 자료집](2002, 7, 25~7)
- 임동원, '남북고위급 회담과 북한의 협상전략'[북한의 협상전략과 남북관계](경남대 극동문제연구소, 1997)
- 임동원, '한반도 냉전종식의 길'(한국발전연구회 강연 19994.23, 원문은 월간 조선 1999년 6월호에 전제)
- 통일부 [통일백서 2004] (통일부, 2004)
- 통일부, [국민의 정부 5년 평화와 협력의 실천] (통일부 2003)
- 통일부, [분야별 남북공동위원회 편람] (통일부, 1998)
- 통일부, [무자보장 등 4대합의서의 타결의의 및 주요내용](2000, 11)
- 통일부, '평화와 협력을 위하여' 남북정상회담 2주년 해설 자료(2002.5),
- 한국은행, '2002년 북한 경제성장률 추정 결과'(2003.6)
- B. 커밍스, 「70년간의 위기와 오늘의 세계정치」 「창작과 비평」 1995년 봄호,

- 돈 오버도프 [두개의 코리아](중앙일보, 1998),
스코트 스나이더 지음, 안진환·이재봉 옮김, [벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁](청년정신, 2003)
와다 하루끼, 「'동북아시아 공동의 집'과 조선반도」, 「창작과 비평」 1995년 봄호,
Johan Galtung, Peace by Peaceful Means, 강종일, 정대화, 임성호, 김승채, 이재봉 옮김,
『평화적 수단에 의한 평화』(들녘, 2000)
Katherine Barbieri & Jack S. Levy, "Does War Impede Trade? A Response to Anderton & Carter" Journal of Peace Research vol. 38, no. 5 2001
Keith Hartley, "The Economics of the Peace Dividend" International Journal of Social Economics, 24, 1/2/3 1997
김승렬, "유럽통합초기(1945~1957)에 있어서 기능주의(functionalism)에 대한 논쟁" 『EU학 연구』(한국 EU 학회, 2000)
김승렬, "평화와 공동번영을 위한 '생산의 연대'?-프랑스의 유럽석탄철강공동체 계획(슈만플랜)의 기원과 의미(1945~1950) 『프랑스사 연구』6호, 2002
김용호(2002), "대북정책과 국제관계이론" 『한국정치학회보』 36집 3호
매들린 올브라이트 지음, 백영미, 김승욱, 이원경 옮김, 『마담 세크러터리 2』(황금가지, 2003)
이영훈(2006), 『북중 무역의 현황과 북한 경제에 미치는 영향』 한국은행 금융경제연구원 Working paper 제246호
조한범, "대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발 지원을 위한 제언" 통일연구원, 통일정책 연구 14권 2호, 2005

[첨부1] 한겨레평화강좌 프로그램 및 결과보고

주제: “한반도는 어디로? 회담주역들에게 길을 묻다”

목적:

가. 남북관계사 회고를 통해 한반도 평화의 길을 제시

나. 지식인 및 관심있는 대중과의 소통을 통해 통일문화재단의 대중적 기반 마련

기간: 2009년 6월 18일(목)~7월 16일(목), 매주 목요일 저녁 7시~9시

장소: 동국대 덕암세미나실

주관: 한겨레평화연구소

프로그램:

강좌	일시	강좌명	강사	토론자
제1강	6월18일(목)	6.15 남북공동선언의 회고와 의미	임동원 (전 통일부 장관)	장용훈 (연합뉴스 전문기자)
제2강	6월25일(목)	북방정책과 특사회담의 교훈	박철언 (전 국회의원)	이제훈 (‘한겨레’ 통일외교팀장)
제3강	7월02일(목)	남북장관급 회담과 남북관계 해법	정세현 (전 통일부 장관)	김현경 (MBC 전문기자)
제4강	7월09일(목)	북핵협상과 남북관계	이종석 (전 통일부 장관)	구갑우 (북한대학원대학교 교수)
제5강	7월16일(목)	10. 4선언의 의미와 전망	이재정 (전 통일부 장관)	강태호 (‘한겨레’전문기자)

진행과정 및 결과:

가. 2009년 4월 기획

2009년 5월 발표자 및 토론자 확정 후 광고 및 보도자료를 통한 홍보

2009년 5월말~6월 초, 수강신청자 접수

2009년 6월 18일부터 5주에 걸쳐 강좌

나. 제1강 수강생 108명, 제2강 수강생 143명, 제3강 수강생 137명, 제4강 수강생 139명,

제5강 수강생 119명 등 총 200여명이 넘는 수강생(5회 전체 수강자 수 107명 포함)이 강좌를 수강함

[첨부2] 발표자 약력

〈제1강 강사〉 임 동 원 (한겨레통일문화재단 이사장)

○ 학력사항

- 1947-1950 북한 평북 선천신성고 졸업
- 1953-1957 육군사관학교 학사 13기
- 1959-1961 서울대학교 철학 학사
- 1962-1964 서울대학교행정대학원 행정학 석사
- 2002 인제대학교 정치학 명예박사

◎ 경력사항

- 1980.10 육군 소장 예편
- 1981-1984 외무부駐나이지리아대사관 대사
- 1984-1987 외무부駐호주대사관 대사
- 1988.03-1992.01 외교안보연구원 제16대 원장
- 1990 청와대 군비통제기획단 단장
- 1992-1993 통일원 차관
- 1992-1993 남북교류협력분과위원장
- 1993-1994 민족통일중앙협의회 제7대 의장
- 1995.02-1998.02 아태재단 사무총장
- 1998 국가안전보장회의(NSC) 사무처장 겸임
- 1998.02.-1999.05 청와대 비서실 외교안보수석비서관
- 1999.05.-1999.12 통일부 장관
- 1999.12.-2001.03 국가정보원 원장
- 2001.03-2001.09 통일부 장관
- 2001-2003 대통령 외교안보통일특별보좌역
- 2004.11-2008.11 세종재단 이사장
- 2008.04 現 한겨레통일문화재단 이사장
- 2008.09 現 인제대학교 석좌교수

〈제2강 강사〉 박 철 언 (前 국회의원)

- 아호: 청민(靑民)
- 대구초등학교, 경북중·고등학교 졸업
- 서울대학교 법과대학(1965 수석졸업)
- 서울대학교 사법대학원 졸업(법학석사)

- 제8회 사법시험합격
- 군복무(1969~1972 육군법무관)
- 미국 조지 워싱턴 법과대학원 및 조지타운대학교 수학(1976~1977 공법·노동법·형사실무연구)
- 법학박사(1990 한양대학교, 헌법학 분야)
- 명예법학박사 학위취득 (1991 미국 펜실베니아주 디킨슨 법과대학교)
- 부산·서울지검 검사 및 서울지검 특수부장검사(1972~1985)
- 청와대 정무비서관, 법무비서관(1980~1985)
- 검사장(1986 법무연수원 연구위원)
- 외교안보연구원 연구위원(1985~1988)
- 국가안전기획부 특별보좌관(1985~1988)
- 북방정책·통일정책 수행을 위해 북한·헝가리·체코·소련·중국·베트남·라오스 등 미수교국을 수십 차례 비밀출장(1985-1991)
- 대통령 정책보좌관(1988~1989)
- 정무장관(1989~1990)
- 체육청소년부 장관(1990~1991)
- 13, 14, 15대 국회의원(대구 수성갑)
- 김영삼 정권의 정치보복으로 투옥(1993. 5~1994. 9)
- 자유민주연합 부총재(1995. 6~2000. 5)
- 아시아-태평양 법률가협회 고문(1987)
- 시인(순수문학지 추천, 95년 신인문학상 수상)
- 일본 도카이 대학 객원교수(동아시아문제 연구, 1999)
- 미국 보스턴 대학 아시아 경영연구소 객원교수(2000. 6~2002. 5)
- 한반도복지·통일연구소 이사장(1987~현재)
- 변호사(2001. 11. 9~현재)
- 사단법인 대구·경북발전포럼 이사장(2002. 10~현재)
- 건국대학교 언론홍보대학원 석좌교수(2005. 3~현재)
- ※ 지서 - 언론의 자유와 국가안보의 상충과 조화에 관한 연구(박사학위 논문)
 - 변화를 두려워하는 자는 창조할 수 없다(1992)
 - 작은 등불하나(시집·2005년 제10회 서포문학상 대상)
 - 바른 역사를 위한 증언(2005)
- ※ 독일 막스 프랑크 연구소(1981), 중국 북경대학(1990) 초청 특별연설
- ※ 서울대, 고려대, 연세대, 한양대, 경희대, 국민대, 경기대, 전남대, 목포대, 제주대 등 전국 수십개 대학에서 초청 특별강연 (1978~현재)

<제3강 강사> 정 세 현 (前 통일부 장관)

◎ 학력사항

- 1961-1964 경기고등학교 졸업
- 1967-1971 서울대학교 외교학 학사
- 1971-1973 서울대학교 대학원 국제정치 석사
- 1975-1982 서울대학교 대학원 국제정치 박사

◎ 경력사항

- 1979-1983 통일원 공산권연구관
- 1983-1984 통일원 남북회담사무국 대화운영부 부장
- 1984-1986 통일원 제2연구관
- 1986-1990 세종연구소 정치외교연구실 실장
- 1991-1993 민족통일연구원 부원장
- 1993-1996 대통령비서실 통일담당 비서관
- 1996-1998 제3,4대 민족통일연구원 원장
- 1998-1999 제11대 통일부 차관
- 2001-2002 국가정보원 원장 통일특별보좌역
- 2002-2003 제29대 통일부 장관
- 2003-2004 제30대 통일부 장관
- 2004-2007 이화여대 석좌교수
- 2005-2008 민족화해협력범국민협의회 상임의장

<제4강 강사> 이 종 석 (前 통일부 장관)

◎ 학력사항

- 1974-1977 용산고등학교 졸업
- 1978-1984 성균관대학교 행정학 학사
- 1987-1989 성균관대학교대학원 정치외교학 석사
- 1989-1993 성균관대학교대학원 정치외교학 박사

◎ 경력사항

- 1989-1994 경희대, 서강대 등 북한정치 및 한국정치 강사
- 1994-2003 세종연구소 남북관계연구실 연구위원
- 1998- 세종연구소 남북관계연구실장
- 2001- 대통령자문 정책기획위원회 외교안보 위원
- 2002-2003 대통령직인수위원회 외교통일안보분과 위원
- 2002-2003 세종연구소 북한연구센터장
- 2003- 국가안전보장회의(NSC) 사무차장(차관급)
- 2006.2-2006.12 제32대 통일부 장관
- 2006.2- 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장

〈제5강 강사〉 이 재 정 (前 통일부 장관)

◎ 학력사항

- 1959-1962 경기고등학교 졸업
- 1965-1969 고려대학교 독어독문학 학사
- 1969-1971 성공회 성미가엘신학원 졸업
- 1972-1974 서울대학교 대학원 수료
- 1982-1984 캐나다 매니토바대학교대학원 종교학 석사
- 1984-1988 미국 트리니티대학교대학원 신학 박사
- 2006 캐나다 토론토대학교 명예신학박사

◎ 경력사항

- 1972 사제서품 받음
- 1994-2000 성공회대학교 초대, 2대 총장
- 2000-2003 제16대 국회의원(새천년민주당)
- 2003-2004 열린우리당 총무위원회 위원장
- 2004-2006 민주평화통일자문회의 제11개 수석부의장
- 2006-2008 제33대 통일부 장관
- 2007 제2차 남북정상회담준비기획단 단장
- 2008- 성공회대학교 신학과 교수

5·18항쟁의 형상화와 대학미술패¹⁾

- 전남대학교 미술패를 중심으로 -

배종민(한국미술사)

1. 머리말
2. 미술패의 태동(1980-1985)
3. 학생문예운동의 구심 미술패(1986-1988)
4. 연대활동(1989-1992)
5. 미술패의 해산(1993-1994)
6. 맺음말

1. 머리말

우리 현대사에 대한 인식과 평가가 사람마다 다양한 것은 당연하다. 실령 시대를 함께 겪은 사람 일지라도 이는 마찬가지일 것이다. 그렇지만 5·18이 비극적 사건이라는 사실마저 부인하는 사람은 드물다. 1980년 5월 광주를 명백히 처참한 죽음의 현장이었다. 그 충격적인 학살 장면은 우리들의 뇌리에 깊이 박혀서 잊히지가 않는 트라우마가 되었다. 각자의 견해차를 인정하더라도, 5·18은 우리 현대사에서 지울 수 없는 역사의 지문이 되었다.

그러나 사건의 참혹상이 곧 5·18을 기억해야 할 이유의 전부는 아니다. 비극성이라는 척도로 우리 현대사에서 빛어진 사건들을 치더듬어보면, 어찌 5·18과 같은 비극을 찾지 못하겠는가? 대표적으로 1948년 제주도에서 촉발된 4·3을 회상해볼 때, 사건의 충격성과 사상자의 수, 야만성은 지금도 우리를 전율하게 한다. 지난 세월 수많은 비극적인 사건들을 생각하노라면, 불가피하게 비통한

1) 이 논문은 2009년도(제)5·18기념재단의 지원에 의하여 연구되었습니다.

감정에 젖게 되는 것이다. 그렇다면 5·18에 함의된 역사적 의미는 무엇인가?

5·18은 광주라는 특정지역에서 일어난 비극의 특수한 양상이 아니라, 우리 현대사에서 빈번히 자행된 국가폭력의 한 장면이었다. 시민들이, 자신들을 배신하고 외면한 국가의 권력에 맞서, 총을 들어야만 했다는 것이 5·18의 비극성의 심연이다. 그러므로 5·18의 비극을 치유하는 일이 국가폭력에 대한 고발과 저항에서 출발했다는 사실은 당연한 귀결이었다. 하지만 어떤 사건을 역사적으로 기억하는 일은 무척 어렵다. 국가폭력에서 비롯된 사건일수록 더욱 가시받길이다.

우리는 1980년 광주에서 죽음을 택함으로써 역사의 지평 위에 영원히 살고자 한 시민들의 거룩한 투쟁에 대해서 갇기 힘든 빛을 쬐다. 그러나 죽음으로 인해 5·18사태가 곧 5·18항쟁의 역사로 완성된 것은 아니었다. 항쟁이후 즐기차게 5월을 기억하려는 지난한 투쟁을 통해 비로소 역사적 실체로서 5·18항쟁이 형성된 것이다. 제주의 4·3항쟁의 경우를 상기하면 이해가 빠를 것이다. 비극의 척도로만 치자면 4·3항쟁이 5·18보다 더하면 더했으 태지만, 그것이 '좌익폭도의 4·3사태'에서 '남한만의 단독정부 수립에 저항한 4·3항쟁'으로 역사적 자리매김이 되기까지 60여년의 세월이 걸렸다. 안타깝지만, 억울하고 비참했다는 사실만으로 역사에서 진실이 밝혀지고 기억되기란 어려운 일이다.

그러나 역사적 기억이 곧 특정한 지시표지로 사건이 규정됨을 의미하지 않는다. 오히려 성찰적 존재로서 역사에서 자기 처소를 갖게 될 때, 비로소 역사적 기억이라고 말할 수 있다. 즉, 현재를 사는 우리에게 쉽 없이 질문을 던지고 미래에 대한 역사적 상상력을 자극할 때, 그 사건은 역사적 기억의 본령을 수행하는 것이다. 5·18항쟁이 지난 30년간의 투쟁을 통해서 역사적 기억의 자리를 차지했다면, 이는 곧 5·18이 여전한 현재적 역사로서 즐기차게 우리에게 응답을 요구하는 것이다.

1980·90년대에 대학미술패는 작가와 미술의 존재이유를 되묻고 응답함으로써 5·18을 역사적 형상으로 기억하였다. 광주에서도 전남대학교의 <마당>, 조선대학교의 <개망쇠>, 호남대학교의 <매>를 비롯한 십 수개 이 지역 대학미술패가 5·18의 기억을 시대의 예술언어로 형상화해갔다. 그들은 농민의 삶터, 노동자의 일터, 시위의 한복판, 민족민중운동의 투쟁현장까지 그곳이 어디든 붓과 물감을 들고 찾아갔다. 이철규, 박승희, 김철수, 표정두 등의 죽음을 우리 모두의 죽음과 부활의 이미지로 승화시켰다. 지금 우리가 5·18항쟁을 형상으로 떠올릴 수 있는 것도 그 상당부분이 대학미술패의 노력에 기인한 것이다.

이처럼 5·18항쟁이 역사적 형상으로 기억되기까지 대학미술패의 역할은 지대했다. 그러나 그들은 작가적 성공을 의도하거나 현저한 명성을 누리지 않았다. 오히려 자기 이름을 애써 내세우지 않았고, 투쟁의 최전선에서 가장 낮은 자세로 묵묵히 헌신했다. 그러하여 그들 가운데 명성을 얻은 극소수의 작가를 제외하면, 대학미술패 활동은 세월의 먼지 속에 아스라하다. 5·18항쟁 30주년

이 목전인데도 대학미술패를 다룬 얇은 보고서 한 권, 본격적인 연구논문 한편 찾기 힘들다.²⁾ 지금 우리가 그들의 역정을 얼른 떠올리지 못하는 이유도 여기에 있을 것이다. 이젠 그들을 기억해야 할 때이다.

이 글에서는 전남대학교 미술패를 살펴보고자 한다. 5·18항쟁의 시발점이 전남대였으며, 5·18 기억투쟁의 최일선에서 그들은 헌신했기 때문이다. 1980·90년대에 전남대학교에는 ‘민화반’, ‘토말’, ‘판화반’, ‘불나비’, ‘마당’, ‘신바람’, ‘만화패 창’, ‘참교육민족미술연구회’, ‘우리미술연구회 판’, ‘전남대학교 학내문화예술운동연합 준비위’가 활동했다. 전국적으로 전주에서 최고 수준의 활동력이었다.

하지만 그들이 익명의 문예전사로서 복무했기에 남아있는 자료가 극히 영세하다. 근근이 보관된 단 자료조차도 대부분이 지난 정권에 탈취당하는 과정에서 망실되었다. 따라서 이 글은 당시 미술패 활동가의 증언에 힘입어 쓰는 것이다. 가급적 미술패 조직구성 및 활동내용을 상세하게 복원하는데 힘을 기울였다. 전남대학교 미술패를 다룬 학술논문으로는 첫 시도이기 때문이다. 그러나 작품분석까지 힘이 미치지 못했다. 이 주제는 추후 과제로 남긴다.

2. 미술패의 태동(1980-1985)

1) 민화반(1981-1984)

1980년 초, ‘서울의 봄’정국이 조성되었다. 전국의 대학가에서 민주총학생회 건설투쟁이 활발히 전개되었다. 전남대학교에서는 박관현(법대 행정학과 3년)후보가 총학생회장에 당선되었다. 이때 홍성민(사범대학 미술교육과 1년)이 선거홍보물 제작참여를 계기로 민주총학생회에 참여하였다. 그는 같은 과 동기인 박광수와 함께 탈출반에 가입했는데, 탈출반은 전남대의 대표적인 반정부 이념서클 중 하나였다.

2) 1980년대 미술운동에 관한 주요 연구 성과는 다음과 같다. 이태호, 「우리시대 우리미술」, 풀빛, 1991, 최열, 「한국현대미술운동사」, 들레개, 1991, 민족미술협의회 편, 「한국현대미술의 반성」, 도서출판 흔겨레, 1988, 손장삼·김정현 역음, 「시대상황과 미술의 논리」, 흔겨레, 1986, 현실과 발언2 편집위원회, 「민중미술을 향하여」, 과학과 사상, 1990, 원동석, 「민중미술의 논리와 전망」, 풀빛, 1985, 최민·성완경 편, 「시각과 언어 1」, 열화당, 1982, 시대정신기획위원회 편, 「시대정신 1」, 일과놀이, 1984, 민중미술편집위원회 편, 「민중미술」, 공동체, 1985, 유흥준, 「80년대 미술의 현장과 작가들」, 열화당, 1987, 만화와 시대 동인 편, 「만화와 시대」, 공동체, 1987, 시각매체연구소 편, 「미술운동」1, 공동체, 1988, 대학미술패와 관련한 연구로는, 조선대학교민중미술사추진위원회, 「민중미술운동사」, 조선대학교, 2006, 김준기, 「1980년 이후 한국 리얼리즘 미술에 나타난 현장성과 공공성의 문제」, 홍익대학교 석사논문, 2001, 서미라, 「1980년대 민족미술운동에서의 현실주의에 관한 연구」, 전남대학교 석사논문, 1992, 최상호, 「80년대 민족미술운동의 관화와 길개그림에 대한 고찰」, 조선대학교 석사논문, 1993, 안은영, 「한국 현대사의 민족미술연구」, 홍익대학교 석사논문, 2003.

그 해 5월 7일부터 12일까지 사범대학 축제인 '사향축제'가 열렸다.³⁾ 축제 마지막 날, 사범대생들이 대강당 앞에 집결하여 교문돌파를 시도했다.⁴⁾ 체육교육과 학생 200여명을 별동대 8개조로 나누어 미리 정문과 후문 밖에 배치한 후, 여학생을 앞세워 정문에서 전경과 대치하였다. 이때 전경 후미의 별동대가 시위를 벌이자 전경들의 대치선이 와해되었고, 정문이 돌파되었다. 시위대는 유동 3거리를 거쳐 도청분수대까지 진출하는 성과를 거두었다.

곧이어 5월 15일에 사범대학교 남학생 1진이 31사단에 병영입소를 하였다. 음악교육과, 미술교육과, 체육교육과, 국어교육과, 국사교육과 등 200명 내외였다. 그러나 17일부터 훈련은 전혀 이루어지지 못했다. 대신 헬리콥터, 장갑차, 트럭 등이 부대를 들락거렸다. 21일 자정 경 요란한 사이렌 소리와 함께 대강당(충무관)에 집결하라는 지시가 입소생에게 내렸다. 당시 사령관 정웅 소장이 직접 "광주시가 매우 심각하다. 전남대 중심으로 촉발되었다. 무정부 상태이다. 무사히 집에 돌아가라"라는 요지의 당부를 했고, 학생들은 곧장 군용트럭에 실려 전남대 후문에 하차되었다. 홍성민 등 입소학생들은 거리에 나붙은 대자보를 통해 계엄확대사실과 휴교령을 알게 되었다.

1980년 대학입학과 동시에 민주총학생회 건설투쟁 참여, 도청진출, 5·18의 체험은 홍성민에게 큰 영향을 끼쳤다. 5·18항쟁의 진실을 알려야겠다는 책무를 느꼈고, 자신의 전공인 미술을 통한 방식을 모색하였다. 그리하여 1981년 5월에 전남대에 '민화반'(1981-1984)을 결성하였다. 5·18항쟁 이후 광주에서 처음으로 조직된 대학미술패였다. 대외보안문제에 대처하고, 우리문화의 전통을 근간으로 한 민족민중미술운동을 전개하고자 '민화반'이란 명칭을 사용하였다. 민화반은 '군부 독재타도와 5·18항쟁진상규명을 위한 선전시각물을 제작'을 목표로 삼고, 지하 서클로 운영되었다. 창립회원인 홍성민, 박광수, 양희립(1년)은 모두 미술교육과 학생이었다.

홍성민과 박광수는 1981년 '광주자유미술인협의회'(이하 광자협, 1980-1983)에 가입하였다. 광자협은, 1980년 7월에 창립된, 지방 최초의 민중미술운동단체였다.⁵⁾ 그러나 1982년 봄부터 광자협을 주도하던 홍성담이 당국에 의해 불온작가로 지목되어 내사를 받고, 작품들이 탈취당한 사건이 이어졌다. 또한 조선대학교 학생이 「한국근대사회미술론」을 배포하는 과정에서 교수가 책을 탈

3) 이하 민화반에 대한 내용까지 홍성민의 구술(2009. 8. 4)을 토대로 작성하였음.

4) 당시 축제 마지막 날 교문돌파시도는 보통 있는 일이었다.

5) 광자협은 사회의 변혁을 위해 '격렬한 형상방법'을 채택하고, 5·18항쟁에 직접 가담했으며, 항쟁 직후인 7월에 야외에서 5·18 잊김굿을 감행할 정도로 의식수준과 단결력이 남달랐다. 회원들은 창작활동과 함께 학습을 대단히 중요하게 여겼다. 당시 광자협의 학습체계는 다음과 같다. 1. 예술(미술)론 일반; 하우저 「문화와 예술의 사회사」, 싱클레어 「힘의 예술」, 베르만 「내 그림에 대하여」, 벤산 「한 그림의 전기」, 벤야민 「복제시대의 예술작품」, 사르트르 「예술가와 양심」, 제들마이어 「데미우그로스 시대의 예술」, 김윤수 「20세기 예술과 사회배경」, 김윤수 「예술과 소외」 2. 한국미술: 원동석 「추상미술의 외세주의」, 김윤수 「한국추상미술의 반성」, 원동석 「민족주의 예술의 이념」, 원동석 「미술의 민중적 정서회복」, 「미술의 사회적 기능」 원동석 「누구를 위해 무엇을 보여주는가」, 「신전의 잔재와 극복」 「미술과 생활」, 박용숙 「식민지 시대 미학비판」, 김윤수 「한국현대회화사」, 「계간미술」 「미술과 생활」, 3. 사회경제: 이영희 「전환시대의 논리」, 박현채 외 「한국노동문제의 구조」, 이우재 외 「한국농업문제의 인식」 4. 제3세계: 박현채 외 「제3세계의 이해」(시각매체연구소, 「광주자유미술인협의회 조직사-상」 「미술운동」, 민족민중미술운동전국연합, 1990.11, 100쪽)

취하고 보안사에 제보하는 일이 벌어지면서⁶⁾ 광자협은 모임자체가 어려운 상황에 봉착하였다. 내부 논의 끝에 홍성민과 박광수는 광자협 활동을 잠정 중단하였다. 대신 학내미술패에 역량을 주력하기로 하였다.

1982년부터 민화반은 제법 활기를 띠게 되었다. 민족민중미술학습, 게릴라 선전물 제작, 대자보 작성, 피켓, 플랫카드, 만화 등 시위에 필요한 각종 선전홍보물을 제작 등이 주된 활동이었다. 1983년에 홍성민, 박광수 등이 광자협이 주관한 '시민미술학교'의 강사로 참여하는 등 광자협과의 협력관계도 지속되었다. 이듬해 민화반은 정식동아리로 등록하였다. 양희림(4년)을 중심으로 박금란(미교과 2년), 전상보, 한정화(미교과 1년) 등이 신입회원으로 가입하여 활동하였다. 이후 1985년에 판화반으로 개칭되면서 민화반은 활동을 마감하게 된다.

2) 미술패 '土末'(1981-1984)

홍성민, 박광수, 양희림은 민화반과 별도로 학내 미술운동을 확산할 필요를 느꼈다. 그리하여 미술패 '土末'이 창립되었다. 땅 끝의 한자어, 반도의 육지 끝인 해남 땅끝의 고유지명을 미술패 명칭으로 차용하였다. 토말은 구체적인 강령을 내세우고 학습체제를 갖추어서서 민화반보다 발전된 미술운동조직의 면모를 갖추었다.⁷⁾ 학습은 이론과 답사를 병행했다. 학습은 홍성민이 주도했다. 민족민중미술의 연원에 대한 탐구(민화, 불화, 무속화, 고분벽화, 석불, 민불), 예술론(루카치, 아도르노, 레닌, 모택동, 노신 등), 인문학(「해방전후사의 인식」), 제3세계미술론 등을 공부하였다. 광자협의 학습체제와 유사하였다. 이후 조선대학교의 김상선이 학습에 참여하고, 목포대 및 원광대와 전시를 함께 기획하면서, 토말은 지역미술운동조직으로 발전가능성을 보여주었다.

1982년 7월 토말과 문학패 '젊은 벗들'은 <오월 '그림시전'>(광주투자신탁지하전시장)을 공동 개최하였다. 전남대의 박광수와 홍성민, 조선대의 변재호, 정광훈 등 토말회원 5인의 그림 및 '젊은 벗들'의 시 30여점이 출품되었다. <오월시전>의 기획 의도는, '보편적 공감대를 형성하는 시와 미술의 만남을 통해서 5·18에 대한 우리 시대의 문화역량을 표출하려는' 것이었다. 토말과 젊은 벗들은 미술과 시의 만남을 '잠재적 신명'으로 여겼다. 미술과 문학을 장르의 문제가 아닌, 민중의 보편적 공감대를 형성하는 공동의 지평으로 파악하였다. 1980년대 민중문화운동에서 '공동체론'과 합

6) 시각매체연구소, 같은 책, 101쪽.

7) <'토말미술패의 강령적 선언'> 1.우리가 지금 규명해 내야 할 것은 바로 오늘 이 땅에서 벌어지고 있는, 현실적 삶이 담겨진 문화의 본질인 것이다. 생생한 우리 자신의 삶 속에 담긴 본질을 어떻게 추출하여 표현해 내는가 하는 것이 중요한 과제가 되어 있는 것이다. 2.우리는 먼저 고통과 슬픔의 이미지를 품고서, 거기서 자연발생적으로 나올 행위들을 끌어 모으기로 한다. 이를테면 화족 앞에서 고독하게 한 시대로부터 스스로를 소외시켜 온 자신에 대한 창조적 반성이나 그에 대한 또 다른 예술적 계기를 가지려는 것이다. 3.우리는 이러한 행위가 무책임하고 자위적인 것이 아니라, 감히 역사에 던지는 물음이 되기를 바라고 싶은 것이다.

게 제기된 '신명론'을 수용한 것이다.⁸⁾ 시민들은 뜨거운 관심으로 전시회에 호응하였다.

1983년 12월 홍성민과 박광수가 2개월에 걸쳐 <민중의 싸움-이 풍진 세상을 만났으니>(천에 수성안료, 2.4×14m, 그림1)를 완성하였다. 1984년 <광주문화큰잔치>의 행한 무대를 장식하고 행사분위기를 고양하려는 목적에서 제작했는데, 최초의 집회행사용 민중미술걸개그림으로 평가받는 작품이다.⁹⁾

이 작품은 1980년대 정국을, 미국·일본의 외세, 외세의 앞잡이 군부독재정권 대 민중의 싸움으로 형상화한 것이다. 화면 좌측에는 민중을 상징하는 당산나무, 5·18항쟁, 동학농민전쟁장면을 배치하고 화면 우측에 미국의 천민자본문화를 대비시켰다. 화면 중앙에는 운주사의 와불 및 금강역사상을 등장시켜 역사의 주체로서 민중의 힘을 유감없이 보여주었다.



▲ 그림 1 <민중의 싸움-이 풍진세상을 만났으니>

<민중의 싸움>은 민화반 및 미술패 토말 활동에서 축적된 미술운동의 역량을 걸개그림으로 집약시킨 소중한 성과이다.¹⁰⁾ 이후 <해방 40년 역사전>(1984)에 출품되어 광주, 대구, 부산, 서울 등지로 순회 전시되었고,¹¹⁾ 광주지역의 각종 집회 및 행사의 무대그림으로 사용되었다. 1985년 <광주문화큰잔치>때 경찰이 난입하면서 압수·망실되었지만, <민중미술 15년 전>(국립현대미술관, 1994)에 축소·복원(8×1.6m)되어 전시되었다.

1984년 3·4월에 “초토화된 전쟁 직후에 태어난 세대들이 갖는 삶의 의미란 무엇인가?”라는 주제로 <삶의 의미전>(3.13-18, 광주 학생회관 전시실 / 3.23-26, 익산 동아백화점 전시실)이 열렸다.(그림 2) 홍성민·박광수(전남대, 토말 회원), 송만규(원광대, '땅' 회원), 변재호(조선대, 토말 회원), 김상선(조선대), 정종신(목포대) 등 각 대학 미술패의 졸업예정자들이 사회미술인으로 첫 출발의 의미를 부여하며 준비한 기획전이였다. 부대행사로 원동석(모더니즘 미술의 반성), 최민화(

8) 최열, 「한국현대 미학의 제 문제-80년대 민중예술론을 중심으로」, 『미술운동』 제6호, 민족민중미술운동전국연합, 1990, 11, 78-80쪽. 신명론은 '공동체적 신명론'과 '전투적 신명론'으로 구분된다.

9) 이태호, 「우리시대 우리미술」, 풀빛, 1991, 33쪽.

10) 작품의 구상과정에서 최열의 이론적 조언을 받았다고 한다. (홍성민 구술)

11) <해방40년역사전>(광주 아카데미미술관 외, 8.24-30 / 전남대 교정, 9.14-16 / 대구 현대미술관, 9.17-23 / 부산 가톨릭센터, 11.1-6 / 마산 이조화랑, 11.15-21 / 서울 연세대 도서관 앞, 11.26-28 외 여러 곳을 순회 전시함 : 민정기, 손상기, 신학철, 오윤, 이철망, 진준엽, 진경우, 황재형, 홍성담, 조진호, 홍선용, 이태호, 천광호, 최정현, 황효창, 문영태, 이근표, 김용태, 최민화, 안창홍, 김진술, 송만규, 박광수, 강행원, 손장섭, 이종구, 신산옥, 이철수, 이홍원, 강요배, 박건, 노원희, 여운, 박석규, 박재동, 홍성민, 두명, 토말)



▲ 그림 2 홍성민 <농부-휴식>
(종이에 먹 채색, 220×140cm, 1983)

젊은 세대의 역할과 기능), 홍선웅(미술가의 역사·의식), 최열(젊은 세대의 새로운 세계상)의 초대세미나가 병행되었다.¹²⁾

이 무렵 전국적으로 민중의 삶을 주제로 한 민중미술소집단의 기획전이 활발했다.¹³⁾ 작품에 민중의 삶을 투영하려는 시대의식이 구체적으로 형성되던 시기였다. <삶의 의미전>에서 막 사회를 내딛는 미술패도 마찬가지였다.¹⁴⁾ 특히 전남대, 조선대, 목포대, 원광대의 미술패 회원들이 함께 민중의 현실을 응시하고자 했다는 점에서, <삶의 의미전>은 향후 대학미술운동의 지향점을 예감케 하였다.

3. 문예운동의 구심(1986-1988)

1) 판화반(1985-1986)

1985년에 일반 학생도 참여가 가능한 미술패를 모색하기 시작했다. 학교미술운동을 담보할 수 있는 종합서클에 대한 필요성도 컸다. 당시 판화에 대한 높은 대중성을 수용함으로써 미술패의 외연을 확대하자는데 뜻이 모아졌다. 민화반을 판화반으로 개칭하였다. 미술전공자가 아닌 일반학생까지 망라한 미술서클로서 면모를 일신하였다.¹⁵⁾ 전상보(회장, 미술교육과 84학번), 정란희(미술교육과 83학번), 이승규, 정현주, 한정화(이상 미술교육과 84학번), 최석채(미술학과 84학번) 등

12) 「삶의 의미전」 팸플릿, 1984.

13) 두명 <판화달력>발간(실천문화사) / <토해내기전>(서울 관훈미술관, 2.22-28 : 박불룡, 박영을, 안중호 외) <삶의 미술전>(서울 관훈미술관, 제3미술관, 아담문화회관, 6.5-12) / <제5회 현실과 발언전-6.25>(서울 제3미술관, 6.26-7.1) / <거대한 뿌리전>(서울 한강미술관, 6.30-7.30 : 정복수, 장경호, 신학철, 김진영 외) / <시대정신전>(부산 맥화랑, 7.21-31 / 마산 이조화랑, 8.4-11 / 대구 수화랑, 8.15-22 : 김민숙, 김영수, 김정현, 문영태, 민정기, 박진, 박불룡, 서상환, 신학철, 안창홍, 오윤, 임옥상, 전준엽, 최민식, 최민화, 황재형 외) / <제2회 강패전-부산, 그 주변>(부산 유화당, 10.25-31 : 박정희, 하대수, 홍순명 외 6인) / <제3회 임술년전>(서울 백상기념관, 11.1-7) / <푸른 깃발 창립전>(서울 한강미술관, 11.10-30 : 김부자, 김진수, 김진하, 김환영, 박불룡, 이남수, 정복수, 홍황기 외 9인)

14) '나의 작품이 나의 생과 하나가 되어야 하리라는 믿음'(김상선), '대상과 관념의 벽을 무너뜨리고 민중의 삶 속으로 뛰어 들어 실천함으로써 진실을 토해내야 할 것'(박광수), '이 시대의 맘을 온 몸에 적셔가면서 현시대의 흔적을 화폭에 채워 보고픈 생각'(변재호), '삶의 현장에서 쏟아지는 의미들을 건강하게 그려냈으면 좋겠다'(송만규), '나 하나 살아가는 삶의 즐거움보다는 이 민족의 삶의 즐거움이 더 값지고 중요하리'(정종신), '이 시대에 미술이 미술이기를 원하고, 함께 나누고, 함께 생산해내며, 함께 사는 존재라는 데서 출발한다면'(홍성민) 등의 팸플릿에 실린 작업일지는 80년대 전반 청년미술인의 고뇌와 지향을 짐작하기에 부족하지 않다. 삶의 의미전 기획위원회, 「삶의 의미전」 팸플릿, 1984, 1쪽.

15) 이하 판화반에 대한 서술은 전상보의 구술을 토대로 작성하였다.

미술전공자 외에도, 농대 농생물학과(성명 미상, 83학번), 인문대 국문과(성명미상, 84학번) 등 비전공자들도 창립회원으로서 가입한 것이다.

민화반에서 판화반으로 개칭은 민중미술운동의 경향을 반영한 것이다. 당시 판화의 유행은 선풍적이었다.¹⁶⁾ 일단 판화는 초보자가 배우기에 유화나 수묵화보다 손쉬웠다. 흑백의 간결한 색감과 다량복제가 가능해서 대중성도 높았다.¹⁷⁾ 전두환 군사독재정권에 맞서야했던 민중의 감성을 표현하는 판화의 날선 칼 맛이 통쾌했다.¹⁸⁾ 그러하여 대학신문, 팸플릿, 교지, 선전깃발, 달력, 옷, 기념품, 목판글씨체 등 판화가 쓰이지 않는 곳이 없을 정도였다. 수많은 대학에서 판화반이 결성되었다. 조선대학교처럼 대동제 기간에 판화전을 개최한 대학도 적지 않았다. 사회 각처에서 판화강좌와 전시회가 유행하였다.¹⁹⁾ 광주에서도 홍성담, 김정주, 이준석, 정희승 등 미술패 출신 작가들이 민중목판화운동에 매진했다. 판화는 마치 80년대 문화 아이콘과 같았다. 대학미술패가 판화에 주목한 것은 자연스러운 시대 상황이었다.

그러나 학교 측에서는 판화반을 꺼렸다. 한동안 지도교수를 맡겠다는 교수가 없어 정식 동아리로 등록하지 못할 정도였다.²⁰⁾ 판화반의 주요 활동은 창작과 전시, 학습, 선전홍보물 제작 등이었다. 교내집회 및 가두 투쟁에도 적극적으로 결합하였다. 집회 후에는 반드시 평가를 했다. 학습은 체계적으로 진행되었다. 주로 방과 후에 동아리방에서 공부했다. 주말에는 회원의 자취방을 쓰기도 했고, 방학 때는 1·2주일 정도 집중적으로 강독을 중심으로 학습이 이루어졌다. 선전홍보물은 총학생회의 투쟁일정에 맞춰서 제작하였다. 집회용 깃발, 플래카드, 대자보 등이 주류였으며, 판화기법이 주로 활용되었다. 전시도 활발했는데, 특히 판<망월동 비석 탁본전시>(전남대 5·18광장)는 호응이 대단했다. 회원들이 망월동 민주묘역의 묘비를 일일이 탁본해서 전시한 것인데, 흑과 백의 선명한 탁본은 집회의 분위기를 숙연하게 하고 투쟁의 결의를 다지는데 매우 효과적이었다. 그러나 학내에 난입한 경찰들에 의해 탁본이 탈취·망실되었다. 이러한 활동을 통해서 판화반의 위상은 학내동아리 중 탈출반과 더불어 없어서는 안 될 중요한 학생문예운동의 구심으로 성장해갔다.

판화반의 높은 강도의 집회참여와 학습량, 지속적인 기관의 감시와 탄압은 회원들에게 부담이 아닐 수 없었다. 예컨대 4·19기념행사를 준비하던 과정에서 총여학생회 간부들과 판화반 회원들이 숙소에서 광주서부경찰서형사들에게 강제 연행된 일도 있었다. 반제반파쇼민족민주투쟁위원회(민민주) 깃발제작을 끝내고 막 철수했는데 신나 냄새가 난다는 주민의 신고로 형사들 10여명이 작업실을

16) 배종민, 「광주시민미술학교의 개설과 5·18항쟁의 대항기억 형성」, 『호남문화연구』제41호, 2007, 109쪽.

17) 이태호, 앞의 책, 90~91쪽.

18) 1980년대 판화작업이 민족형식과 민중투쟁의 도구로서 각광받은 한 이유이다.

19) <시민미술학교 수강생과 시대정신 구성원들의 작품을 모은 민중시대의 판화전>(서울 한마당화랑, 1985, 3.1-14 / 광주 아카데미미술관, 3.20-26 / 마산 이조화랑, 4.25-30)

20) 당시 학생처장이던 이돈주 교수가 진상보 회장과 면담과정에서 '너무 세계 활동하지 않고 부드럽게 하면 지도교수를 섭외해 줄 수 있다'는 이야기를 했다고 한다.

급습하는 일도 있었다. 이러한 탄압에 따른 부담감이 험겨워서 판화반을 탈퇴하는 회원도 많았다.

2) 미술패 ‘불나비’(1986-1988)

1986년에 접어들면서 정국이 요동쳤다. 사회구성체 논쟁이 격화되었다. 반미자주화반파쇼민주화투쟁위원회(자민투)와 반제반파쇼민주족민주투쟁위원회(민민투)가 대립하였고, 전자는 NL(민족해방민중민주주의)로 후자는 PD(민중민주주의)로 발전하였다. 3월에 서울대학교에서 반전반핵평화옹호투쟁위원회(반전반핵투위)가 결성되고 “반전반핵 양키고 흠” “친미독재 타도하고 미 제국주의 몰아내자”라는 구호가 대학가를 휩쓸었다. 4월 28일 “양키의 용병교육 전방입소 결사반대”를 외치며 연좌시위 중이던 서울대 이재호, 김세진 학생이 경찰의 진압에 항거하여 분신 사망하였다. 인천에서는 신민당의 개헌추진위 현판식을 계기로 5·3시위가 전개되었다. 10월 28일 건국대에서 자민투 계열의 학생들이 반외세반독재애국학생투쟁연합(애학투) 결성식을 열자 전두환 정권은 1,290명의 학생을 구속하는 초유의 사태를 벌였다. 애학투사건은 과도한 선도투쟁에 대한 우려를 증폭시켰고, 대중과 함께 하는 투쟁이 지지를 받으면서 자민투 계열이 학생운동의 주도권을 잡게 되었다.

1986년 전반기에 미술패 선배들이 졸업하면서, 민화반, 토말, 판화반이 해체되는 일시 공백상태가 발생하였다. 10월, 총학생회의 협력과 전상보(미술교육과 3년, 판화반 초대회장) 최석태(미술교육과 84학번, 88학년도 총학생회 문화부장) 등의 노력으로 ‘미술패 불나비’(이하 불나비)가 창건되었다.²¹⁾창립회원으로 최영길(초대회장, 미술학과 86학번), 나현실(미술학과 86), 이차영(2대회장), 구선하, 정순남(이상 미술교육과 86학번) 등이 가입하였다. 동아리방도 없는 어려움을 겪었지만²²⁾이듬해에 기세홍, 김병하, 이귀남(이상 미술교육과 87학번)등 향후 대학미술패의 핵심주역들이 들어오면서 불나비의 활동은 본격화되었다.

불나비는 ‘반외세자주화, 반독재민주화투쟁의 미술선전대, 대중과 함께 하는 미술’을 표방하였다. 총학생회의 투쟁노선과 미술패 활동의 궤를 같이 했다. 이것은 미술패의 주체적 역량과 학내의 여건을 고려했다기보다, 전국적인 대학분예운동의 공통된 추세가 그랬다. 따라서 ‘미술선전대’와 ‘대중과 함께 하는 미술’의 병행에 대한 고민이 불나비의 창립 때부터 제기되었지만, 활동의 중심은 전자에 치우칠 수밖에 없는 정세였다.

1987년 4·13호헌조치 반대투쟁, 6월 민주항쟁, 7·8월 노동자 대투쟁, 전국대학생대표자협의회(전대협) 결성, 12월 대통령 선거 등 민주화투쟁이 고양되면서 미술선전물에 대한 수요도 폭발

21) 1986년 10월 “예술은 누구를 위해 존재하는가?”라는 문제제기를 통해 소수 특정인들만의 소유가 되어왔던 기존의 제도권 미술활동에 대한 비판과 더불어 올바른 문화매체로서 미술의 자리매김을 위해 꺾다리와 똥순이 셋, 합이 넷이 모여 대가리 싸매고 고민 끝에 불나비를 창건했다. 「남미연」창간호, 1989.3, 14쪽.

22) 1987년에 제2학생회관 4층 404호에 동아리방을 마련하였다.

적으로 증대했다. 정치투쟁의 매시기마다 불나비는 미술선전대로서 선전물 제작에 역량을 총 매진해야 했다. 각종 깃발, 만장, 플랫카드, 판화 등의 미술선전물, 대동제의 길개그림을 비롯한 무대설치, 시각매체선전물의 제작도 대부분 불나비가 감당하였다. 그밖에도 각종 전시회, 교지 『용봉』의 만평(그림 3) 및 만화까지 진행해야 했다. 대중미술운동을 병행할 여력이 그림 불나비 <용봉만평>(1987) 거의 없었던 것이다.

1, 2학년 위주로 구성된 불나비가 어떻게 그 많은 일들을 할 수 있었을까? 먼저 탄탄한 역량을 지녔던 대학 문화패와 연대활동이 주요했다고 생각된다. 불나비는 '문화패용봉문학', '사진영상패 아리랑', '민족문화 탈패', '노래패 췌소리'와 함께 문화운동의 관점에서 연대활동을 펼쳤다. 문화패의 일원으로서 문화운동에 대한 학습과 정기적인 문화패 모임을 통해 불나비는 문예운동의 관점과 역량을 다져나갈 수 있었다. 당시 미술운동이 활성화된 영향도 컸을 것이다. 1986년부터 민족미술협회의 활동이 본격화되었다.²³⁾ 미술교육을 위한 교사모임도 만들어졌다. '광주시각매체연구소'는 대학미술패와 깊은 연계를 맺으며 사업을 수행하였다.²⁴⁾ 이러한 분위기가 불나비를 고무하고 영향을 끼쳤을 것이다. 예컨대 불나비의 1987년 5월제 길개그림은 홍성민의 <반고문1,2>를 재현한 것이다. 동아리 대동제 무대에서는 김경주의 판화작품을, 용봉대동제 길개그림도 홍성담의 <대동 세상>을 확대한 것이었다. 특히 광주시각매체연구소, 조선대 미술패 '땅끝', 호남대 미술패 '매'와 대형 길개그림 <해방제>의 제작에 참여한 것은, 길개그림 제작 경험이 일천한 불나비의 기량을 급속히 성장시켰으며, 불나비의 활동영역을 대학 밖까지 확장시킨 계기로 작용하였다.

용봉만평



▲ 그림 3 불나비 <용봉만평>(1987)

불나비는 민주화투쟁의 미술선전대로서 학내·외를 불문하고 헌신했다. 엄청난 작업하중을 감내했다. 일반학우들과 함께 길개그림을 제작한다든지, 각종 전시회를 교내에 개최하는 등 대중과 함께하는 미술패의 역할도 수행하고자 했지만, 역부족이었다. 전두환 정권의 탄압은 야만적이었다. 1987년 9월 조선대미술패 회원 이상호, 전정호의 길개그림 <백두의 산 아래 밝아오는 통일의 새날 이어>가 경찰에 의해 작품이 탈취하고, 작가를 국가보안법 위반혐의로 구속하였다. 10월에는 만화정신 관련으로 손기환 작가가 역시 국가보안법 위반혐의로 구속되었다. 그 외에도 <통일의 기쁨>,

23) 민족미술협회의는 1985.11.22에 창립된 민족민중운동전영의 전국연합조직이었다.

24) 민족민중미술운동전국연합, 『미술운동』 제6호, 1990.11, 105쪽.

<통일과 일하는 사람들>, <상생도> 등의 벽화를 파괴하고, 전시작품을 철거하고 작가를 구속하는 탄압이 자행되었다. 그리고 1987년 12월 대선에서 민정당의 노태우 후보가 당선되었다.

3) 그림패 ‘마당’(1988-1994)

1988년, 그동안 노력한 미술운동단체연대가 성과를 거두기 시작했다. 서울의 조소패 흙, 영경귀(1월), 전주겨레미술소(4월), 부산미술운동연구소(7월), 민족민중미술운동전국연합건준위, 광주전남미술인공동체(10월), 광주전남지역미술운동연합(준), 학생미술운동전국연합(준), 전북청년미술공동체, 광주전남지역대학미술패연합 등이 잇따라서 결성되었다. 대학미술패 출신들이 사회로 진출하면서 미술운동전영의 전체역량이 강화된데 따른 성과였다. 이들 단체들은 민중지원연대활동에 나서기 시작했다.²⁵⁾

1987년 8월 전대협이 출범하면서 학생운동의 방향도 변화하였다. 선도적 투쟁에서 학생회중심의 대중운동이 전개되었다. ‘대중’과 ‘학생회’가 학생운동의 화두로 등장하고, ‘한 사람의 열 걸음보다 열 사람의 한 걸음’이란 구호가 유행했다. 불나비도 ‘미술선전대에서 대중미술운동으로’를 내세우며 ‘그림패 마당’(이하 마당)으로 조직을 개편하였다.²⁶⁾ 미술학생뿐만 아니라 일반학생들도 포함하는 미술운동, 창작물의 향유자에서 창작물의 생산자로 미술비전공학생의 수용, 미술전공학생모집의 어려움 해소가 구체적인 조직개편의 이유였다.

미술은 이제 이 땅 7천만 민족의 행복을 안아올 가슴 벅찬 통일의 몸부림으로 굽어쳐야 하고, 황토 흙 붉은 빛 내 조국 한반도의 자주와 민주를 향한 쉽 없는 함성이어야 함을 깨달았다. 이 시대 시각매체로서 가장 큰 대중을 확보하고 있는 만화의 중요성을 인식하고, 자본주의 병폐로 지나치게 상업성을 띄고 있는 벗기기 시험 식의 썩어버린 만화의 제 성향들에 맞서 역사의 주인인 민중의 삶을 형상화하고자 만화분과를 신설하고 그림패 마당으로 개명하게 되었다.²⁷⁾

마당은 만화분과를 신설하여 ‘판화 및 그림분과’, ‘만화분과’로 체제를 정비하였다.²⁸⁾ 제2학생회관 4층에 동아리방을 마련하였다. 기존 불나비 출신 외에도 최명길(공대88), 방승조, 유병윤(공대), 정찬숙(인문대88), 김현희(사회대 88) 등 미술을 전공하지 않는 학생들이 상당수 신입회원으로

25) 가는패(구로지역 파업단위사업장, 대한광학, 중원전자, 한독금속노조, 산업선교회), 안양 우리그림(그린힐, 안양전자, 노동문화제), 제주 바람코지(새한병원노조, 송악산 군사기지 철폐투쟁), 영경귀(성수교회, 지하철노조, 서노협, 병원노련 노동자미술학교), 광주시각매체연구소(장성, 무안, 함평 농민회) 등이 그러한 경우였다.

26) 그림패 마당부분은 김병하(미술교육과 87학번, 제2회 마당회장, 남미연 대표, 전국학미연공동대표 역임)의 구술을 토대로 작성하였다.

27) 남미연 편집부, 「남미연」창간호, 광주전남지역대학미술패연합건준위, 1989.3, 14쪽.

28) 이후 만화분과는 1989년에 ‘만화책 창’으로 독립하였다.

로 가입하였다.²⁹⁾ 마당의 활동방식은 총학생회의 일정에 따라 시각매체선전물을 제작했던, 불나비 시절과 다르지 않았다. 대동계의 걸개그림 및 선전물, 4·26 총선 선전물, 교지의 삽화그림과 만화 제작, 전시회 등의 일상 활동이 진행되었다. 그러나 마당과 총학생회의 관계가 일방적인 것은 아니었다. 오히려 마당은 대중적 미술운동을 표방하고 조직을 확대함으로써 대중문예동아리로서 자기 위상을 정립하고 있었다. 더 나아가 마당은 학교 내 학생미술운동을 넘어 광주전남지역 및 전국적인 미술조직과 연대를 적극적으로 모색하였다. 광주전남지역대학미술폐연합(남미연)과 학생미술운동전국연합(준)의 결성에 주도적 역할을 담당한 것이다.

마당은 그림의 내용과 형식, 규모, 조직적인 활동방식에서도 빼어난 성과를 거두었다. 이로 인하여 광주전남지역대학미술운동 및 사회미술운동에서 마당의 위상은 크게 고양되었다. 예컨대 1988



▲ 그림 4 <오월에서 통일로>(엠보천에 유성도료, 중앙도서관, 11*37m, 마당, 1988.5)

년 총학생회 진군제에 선보인 걸개그림 <남남북녀>(광복천 유성도료, 중앙도서관 벽면에 설치, 김병하 시안, 마당 공동작업), 오월제에 사용된 초대형 걸개그림 <오월에서 통일로>(엠보천에 유성도료, 중앙도서관벽면설치, 11*37m, 구선하, 김병하 공동주필, 마당공동제작, 1988, 그림 4)가 그러하였다.

<오월에서 통일로>는 5·18항쟁의 정신을 계승하고 통일로 가자는 당시의 학생운동의 핵심 이슈

29) 마당회장(1대 김병하, 2대 김병하, 3대 기세홍, 4대 정찬숙 최명길, 5대 정윤기) 86학번의 일부가 학생회로 이동하고 군에 입대하면서, 88학년 2학기부터 기세홍이 회장을 역임하는 등 87학번이 마당을 주도하였다.

를 명료하게 형상화한 작품이다. 그림하단부에 광주항쟁장면을 압축해 넣고 상단에 성조기를 힘차게 잡아 찢는 남녀의 모습을 배치하였다. 화면 상단에 핵심주제를 커다랗게 그리고 화면하단에 부수적 주제를 배치한 압축적인 구도 및 목판화의 굵고 간결한 선 맛의 차용은 이후 길개그림의 한 전형이 되었다. <오월에서 통일로>는 80년대 전남대미술계의 역량이 유감없이 발휘된 결정체였다. 작품의 압도적인 크기, 주제의 선정성, 작품의 완성도에서 '민중적 내용에 민족적 형식'을 담은 작품으로 평가받았다. 당연히 미술운동과 사회적으로 커다란 감동과 파장을 불러일으켰다.

마당은 <오월에서 통일로>의 제작방식에 주필제를 도입하였다. 구선하, 김병하가 공동 주필을 맡았다. 초대형 길개그림을 효율적으로 제작하려는 현실적인 이유도 있겠지만, 당시 창작방법론을 수용한 측면이 더 강했다. 주필제는 집단창작, 조직창작론이 강조되면서 제기된 창작방법이었다.³⁰⁾

1970·80년대 미술운동은 미술이 특정계급의 이익을 대변하고 개인의 전유물이 되는 것에 대한 문제제기로부터 출발하였다. 대중과 유리된 작가의 특권의식을 비판하였다. 개인 창작 방식의 대안으로 공동창작론, 집단창작론, 조직창작론이 차례로 제기되었다.³¹⁾ 민중미술운동의 창작론은 대학미술패에도 전적으로 수용되었다. 벽화, 깃발, 플래카드, 길개그림 등 선전홍보물 제작은 개인창작으로 도저히 감당할 수 없는 작업이기도 했다.

1989년 5월 10일, 조선대학교 이철규 학생이 수배 중 변사체로 발견되었다. 시신의 참혹함은 그의 죽음에 대한 의문을 제기하기에 충분하였다. 마당은 전대신문 5월호에 <너희를 심판하리라>(종이에 펜, 김병하, 그림 5)를 발표하였다.³²⁾



▲ 그림 5 <너희를 심판하리라>(종이에 펜, 김병하, 1989)

이 펜화는 교내추모영정(아크릴)으로 확대되었고, 이철규열사 장례식 때 남미연에 의해 대형길개그림(30×25m, 엠보천에 유성도료)로 제작되었다. 8월에는 이철규학생 추모 연작판 화기회전 <이철규를 묻기 전에... 가자! 통일

의 한 길로!>를 교내에 개최하였다. 10여 미터 길이의 광복천에 시와 판화를 결합한 새로운 형식

30) 이후 공동창작론은 집단창작론, 조직창작론으로 세분화되었고, 상호 장단점을 둘러싼 논쟁이 첨예하게 전개되었다. 조직창작론과 주필제에 관해서는 다음을 참고하라. 권산, 「조직창작에 대하여」, 『미술운동』 제6호, 민족민중미술운동전국연합, 1990.11, 33-38쪽.

31) 공동창작방식을 실천적으로 도입한 사례로는 1983년 광주자유미술인협의회에서 진행된 '시민미술학교'가 대표적이다. 시민미술학교에서는 공동토론을 통해서 작품의 주제를 공유하고 도움을 나누며 작품을 창작하였다. 배종민, 「광주시민미술학교의 개설과 5·18항쟁의 대항기억형성」, 『호남문화연구』 제41호, 2007.12, 114-115쪽.

32) 1989년 마당 신입회원 : 손향옥(미술과 89), 오영아(가정대 89), 정은주(인문대 89), 오영균, 설인호, 정윤기(공대 89) (89년 2학기부터 정찬숙, 최명길 4대대표)

의 전시는 성황을 거뒀다. 이듬해부터 연작판화기획전은 정기적으로 개최되었다. 한 해의 주요사건이나 투쟁을 선정하고 판화와 글로 형상화하는 방식이었다. 1991년에는 전교조건설과 조국통일에 대한 주제가 다루어졌다. 기획부터 스토리 전개, 각 장면의 형상을 함께 토의하고 공유하면서 개인별로 1-2점씩 창작하여 결합하는 집단창작방식으로 제작하였다. 여름농촌봉사활동도 마당의 중요한 연례행사였다. 1989년에는 전남 영광군에 벽화를 그렸고, 1990년부터는 남미연의 벽화제작팀의 일원으로 농촌벽화활동을 지속하였다. 1991년 여름 전남대 정문과 중앙도서관 앞 도로에는 바닥그림(성조기)을 그렸다.(그림 6)

4) 예술대학 미술패 '신바람' (1988-1994)

1987년 2학기에 '미술학과 조소실기 작업공간 확충'을 요구하는 대자보가 나붙었다. 그러나 예술대학 총무과장은 대자보를 제거해버렸다. 미술학과 학생들의 감정이 악화되었다. 조소전공이 아닌 서양화, 한국화, 디자인 학생까지 합세하면서 사태는 '교내작업공간확보투쟁'으로 확대되었다. 미술학교 임종영, 최영길을 중심으로 투쟁위원회가 구성되고 옥상에서 철야농성이 시작되었다. 미술학과 학생 절반이상이 참여하고 예비역이 합류하였다. 진통 끝에 미술관그림 <바닥그림_성조기, 전남대 정문, 마당, 1991> 103호실에서 문제해결을 위한 교수·학생공청회가 열렸다. 학과 교수의 자질문제까지 거론될 정도로 공청회의 분위기는 달아올랐지만, 뚜렷한 합의점까지 도달하지는 못했다. 그러나 교내작업공간 확보투쟁을 계기로 학생들은 단결의 힘을 확인할 수 있었다.



▲ 그림 6 <바닥그림-성조기, 전남대 정문, 마당, 1991>

1987년 11월 24일자 전대신문에 '졸업미전과 그림패 마당 전시회를 보고'란 부제 하에 '창조를 향한 두개의 몸바람'이란 독자투고가 게재되었다. 문학패 비나리의 회원 이형권(국문과 4학년)이 투고자였다. 그는 미술학과 졸업작품전에 대하여, '상품화된 관제미술의 재현, 파편적인 형상과 무의미한 형식에 불과하다'고 비판하였다. 1987년 4월 미술대학 야외에서 열린 미로봉입체전도 가관이었다고 조소하면서, 예술대학 교수의 자질까지 거론하였다.³³⁾이

와 대조적으로 마당의 전시는 우리의 자랑이 아닐 수 없으며, 특히 <오월에서 통일로>는 민중미술의 관념적 과정성과 도식을 극복한 힘찬 전진이었다고 격찬하였다. 끝으로 미술학과 학우들의 뛰어난

33) 美路朋의 지도교수는 장석원이었고, 윤남웅, 강운, 김희련 등 다수의 미술학과 학생들이 회원이었다.

난 기량과 마당의 예술실천에 대한 진보성을 상호보완적으로 통일시켜 나갈 것을 당부하였다.

이듬해 2월 23일자 전대신문에 ‘미술은 상품도 이데올로기의 수단도 아니다’라는 주홍(미술학과 3학년)의 반박 글이 실렸다. “예술이 민족적이라는 미명하에 획일화, 몰 개성화에 빠진다면 이는 곧 죽음을 의미한다”라는 요지로 졸업미전과 미로봉입체전을 변호하는 내용이었다. 이 지상논쟁은 학생들 사이에 큰 관심거리가 되었다. 하지만 전대신문은 심인택(88학년 화학과 졸업)의 ‘예술가와 전형의 창조’의 투고를 끝으로 논쟁을 마감하였다. 심인택은 ‘미술은 압호체계가 아닌 기호이고, 예술가에게 진정 필요한 것은 손가락으로 붓을 놀리는 것이 아니라, 인간을 따스한 눈길로 바라보며 그들의 고통을 같이 아파할 줄 아는 가슴이다’라고 주장하였다. 이형택의 논리를 지지한 것이다.

위 두 사건은 예술대학 학생들에게 파문을 일으켰다. ‘작업공간 확보투쟁’을 주도한 임종영(미술학과 86학번, 예술대학 학생회 부회장)은 ‘마당’을 보면서 전문미술인에 대한 자성적인 각성을 하게 되었다. 미술전공자의 미술패를 조직해서 미술운동의 질적인 고양을 이루어야겠다고 생각한 것이다. 그러하여 예술대학 미술패 결성의 중요성을 공유하는 자체학습과 토론을 거쳐 1988년 겨울, 예술대학에 미술패가 조직되었다. ‘예술대에 새로운 미술 붐을 일으킨다는 뜻과 신이 저절로 나서 일을 한다’라는 의미로 미술패 명칭을 ‘신바람’으로 붙였다.³⁴⁾ 신바람은 회장, 총무, 홍보, 선전 등의 조직체계를 갖추고 임종영이 초대회장을 맡았다.³⁵⁾ 마당출신의 최영길(미술학과 86학번, 총학생회 문화부장)과 김연화 등이 신바람에 합류하면서 역량도 증대되었다.³⁶⁾ 1989년의 경우에는 서양화 전공자 21명중 11명이 신바람에 가입할 정도로 호응이 좋았다.

신바람은 기성 미술이 ‘예술은 순수해야 한다는 미명아래 우리의 근본적인 현실 문제를 외면해왔다’라고 생각했다. 그러하여 ‘①대중과 함께 할 수 있는 미술의 추구 ② 민족적 감성에 맞는 우리 그림의 추구 ③제도적 모순의 철저한 비판’을 미술패의 지향성으로 설정하였다.³⁷⁾ 따라서 이를 위한 학습은 철저하게 지키고자 노력하였다. 매주 정기적으로 미학(김희련), 노동자의 철학(최영길)을 체계적으로 학습하고, 운주사, 동학현장에 대한 현장답사도 병행하였다.

34) 「남미연」창간호, 1989.3, 13쪽.

35) 신바람의 회원은 다음과 같다. 김희련(86, 서양화), 임종영(86, 조소), 최영길(86, 조소), 문기연(88, 조소), 김현주(88, 조소), 김연화(88, 조소), 박용규(88, 서양화, 89년회장), 정영욱(88, 서양화), 황선향(88, 한국화), 김화순(89, 서양화, 91년 회장), 최인수(89, 조소, 92년 회장), 김오중(89, 한국화, 90회장), 이지영(90, 서양화), 최재덕(90, 조소, 93년 회장), 노정아(91, 한국화), 남혜영(91, 조소), 심우삼(91, 조소, 96년 회장), 고용석(92, 조소), 이금주(92, 서양화), 박병창(93, 서양화)

36) 1988년 전대협은 학생회 중심의 대중운동 전개를 표방하였다. 각 단과대학의 역량을 강화하고, 학과에 학회를 건설하려는 조직적인 활동이 전개되었고, 이에 따라 종합동아리의 많은 활동가들이 단대 학생회나 학회로 복귀하였다.

37) 예술대학내의 소모임의 성격이 강했다. 예술대학 학생회가 다른 단대에 비해 정치사상적 역량이 약했고, 자주적 학생회 건설에 대한 인식 및 요구가 낮았다. 또한 대학미술패 중에는 전문역량임에도 불구하고 일상적 창작이 이루어지지 않았다. (김병하 구술)



▲ 그림 7 신바람, <진도 덕병리 마을창고 벽화, 1989>

1988년 겨울, 신바람은 마당과 함께 <민족 해방운동사> 걸개그림 제작에 동참하였다. 이듬해 3월에는 신바람이 제작한 첫 걸개그림이 전남대 총학생회·광주전남대학총학생회연합(이하 남총련), 단과대학 진군제에 선보였다. 기존 걸개그림에 견주어 전혀 손색이 없는 작품이었다. 전남대 총학생회실의 벽화제작³⁸⁾ 및 오월미술전 참여가 잇따라 진행되었다. 여름방학 때에는 농활벽화팀을 꾸려서 진도성당,³⁹⁾ 진도 덕병리 마을창고⁴⁰⁾(그림 7), 진도 의신면 농가 주택 등지에⁴¹⁾ 농촌벽화를 제작하였다. 1989년부터는 광주전남지역대학미술폐연합진준위(이하 남미연)의 연대회의에 정례적으로 참석하였고, 전국대학미술운동건설준비위원회(이하 전국학미연)의 연대사업에도 적극적이었다. 모두 신생 미술패로서 벽찬 일이었지만 잘 감당하였다. 신바람의 회원의 높은 의식수준과 결의와 더불어 미술전공자로서 전문기량을 겸비했기에 가능했을 것이다.

4. 연대활동의 강화(1989-1991)

1) 1990년대 미술선전운동의 변화

1990년에 접어들면서 미술선전매체의 경향이 변화하기 시작했다. 우선 판화매체에 대한 호응 및 수요가 감소하였다. 대중들이 판화의 굵은 선 맛에 거부감을 표출하고, 미술패 신입회원들의 판화에 대한 요구도 줄어들었다. 반면에 실크스크린이 미술선전매체의 총아로 떠올랐다. 실크스크린은 판화보다 제작이 손쉽고 대량복제도 훨씬 빨랐다. 원



▲ 그림 8 <고 김철수학생 장례식에 사용된 손깃발, 1991>

38) 공동제작자 : 강태희, 김현주, 문기연, 김영옥, 이관수, 최병진, 김희련, 박용규

39) 김희련, 문기연, 김훈, 김연화 공동제작.

40) 주홍, 김희련, 최병진 공동제작

41) 박용규, 김희련, 최인수, 김화순, 최병진, 문기연, 김현주, 김옥란, 김훈 공동제작

관보관이 힘들고 부식문제도 해결해야하는 판화보다 보관하기도 간편했다. 미술선전물은 대부분 실크스크린으로 대체되어 갔다.⁴²⁾ 4절지 크기에 2-3가지 잉크를 사용하여 실크스크린 기법으로 제작한 벽보선전물이 유행하였고, 집회나 가두시위 때 각 학생회나 동아리에 나누어주거나 직접 부착하였다.(그림 8)

1991년 전남대 총학생회 진군제부터 걸개그림의 내용 및 형식에서도 변화가 감지되었다.⁴³⁾ 우선 걸개그림의 크기가 대부분 작아졌다. 압도적 크기보다는 소형걸개그림이 선호되었다. 이듬해부터 5·18민주화운동도 투쟁집약적인 사업위주에서 축제의 공간으로 전환하면서 각 단대 학생회까지 울동패가 조직되었고 ‘불타는 탱고’식의 춤이 유행하였다. 자연 미술패에게도 무대의 미술연출에 대한 요구가 급증했다. 걸개그림의 내용도 투쟁을 선전하고 결의를 집약하는 성격에서 무대를 장식하는 방향으로 변화하였다. 사회적 집회 분위기의 변화가 걸개그림에도 영향을 준 것이다. 하지만, 미술패 입장에서도 대형걸개그림의 경우, 인력 및 창작공간의 확보, 보관의 어려움이 만연했었고, 총학생회 측에서도 예산부담의 문제를 해결하려는 실무적 차원의 이유도 있었다.

반면에 그림만장은 크게 유행하였다.(그림 9) 그림만장은 유채색의 천을 세로로 길게 늘어뜨려서 간략한 그림과 선명하고 확고한 투쟁구호를 쓰는 형식이었는데, 주로 여러 장을 한꺼번에 걸었다. 집회나 대동제의 무대 양쪽에 그림만장을 걸고 중앙에 걸개그림 대신에 흰 천을 걸기도 하였다. 울동패의 급격한 성장과 집단군무가 큰 호응을 얻으면서, 무대 뒷면은 오히려 간결하고 선명 형식이 요구된 데 따른 것이었다. 그밖에 만화의 대중성과 만화패의 성장에 힘입어 격렬한 형상이 아닌 친근한 형식의 만화선전물이 유행하였다.

1992년부터 학내미술패의 사업 대부분이 전남대학미연을 중심으로 이루어졌다.

▼ 그림 9 <그림만장 박승희장례식>(전남대,1990)



▲ 그림 10 <거리미술투쟁_김철수장례식,1990,금남로>

42) 판화는 개인작가의 작업형식으로 그 존재양태가 바뀌어서 생명력을 유지하였다.

43) 1990년대 초반에 전남대 미술패가 제작한 대표적인 걸개그림은 다음과 같다. 총학생회 진군제 걸개그림(김병하 주필, 마당, 중앙도서관에 부착), 제4기 전대협 출범식무대 걸개그림(김병하 주필, 남미연, 1990), 전농주최농민대회의 걸개그림(김병하 주필, 마당, 1990), <5월로 다시 살아와>(엠보천에 유성도로, 10×50m, 참미연, 1990, 중앙도서관 전면에 부착)

변화된그림 <그림만장_박승희장례식>(전남대,1990) 분위기에 따른 미술형식에 대한 미술패의 고민은 심각했다. 기획단을 구성하여 무대연출, 학내의 문예 공간 조성, 옷 스킨 등 기념품 도안, 투쟁체 등 플랫카드 글씨 고안, 미술 대중사업 개발(걸개그림·바닥그림 함께 그리기, 만장 함께 제작하기), 전남대 주변 상가의 간판정리 사업추진 등의 노력이 진행되었다. 특히 전남대학미연을 중심으로 ‘거리미술투쟁’이 활성화되었다.(그림 10)

‘게릴라전’, ‘속도전’으로 불리기도 한 거리미술투쟁은 가두시위 때 바닥에 투쟁구호를 쓰는 것으로 출발했다. 이후 페인트가 스프레이로 교체되고 간단한 그림을 그리는 방식으로 발전했다. 시민들의 호응은 대단했다. 직접 구호를 쓰거나 그림을 그리는 시민들도 많았다. 마당, 만화패 창이 중심이 되어 시작한 거리미술투쟁에 신바람, 참민련, 남미연 산하 동아리들도 합류하면서 자못 열기가 높았다. 작업속도가 중요했기 때문에 미리 미술패별로 도안을 짜고 익숙해질 때까지 연습을 한 후에 거리미술투쟁에 나섰다. 작업속도 및 시민의 호응도에서 만화가 절대적이었기 때문에 풍자적인 만화그림이 선호되었다.

2) 광주전남지역미술패 연합

1988년 11월 조선대에서 ‘붓과 칼을 갖추세워 민족해방 앞당기자!’라는 구호를 내세우며, ‘광주·전남지역대학 미술패 연합(이하 남미연)이 결성되었다.⁴⁴⁾ 전남대학교 미술패 마당과 신바람, 조선대학교 개망쇠, 호남대학교 매, 광주교육대학 솟터가 참여했고, 이후 목포대학교 뚝대, 동신전문대학 ‘신새벽’, 서강전문대학 ‘한울타리’, 송원전문대학, 간호전문대학이 남미연에 합류하였다. 1988년 9월 조선대학교 민주총장 취임식에 광주지역 대학미술패가 모두 결합하여 걸개그림, 깃발그림 등 온갖 취입식 미술선전물을 제작한 경험이 남미연 건설의 계기가 되었다. 일주일동안 숙식을 함께한 공동 창작의 경험을 통해서 미술패연합의 효과와 필요성에 공감하였다. 곧이어 10월과 11월에는 광주시각매체연구소와 함께 벽보선전전⁴⁵⁾을 함께 전개하면서, 대학미술패들은 연대 조직건설을 가시화해갔다. 그리고 남미연의 결성과정에서 전남대학교 마당은 중추적인 역할을 수행하였다.⁴⁶⁾

남미연은 전국적 연대에도 적극 참여하였다. 같은 해 12월 17일 대전에서 결성된 전국민족민중 미술운동연합건설준비위원회(이하 민미련)과 연대를 강화하고, 동시에 지역미술운동에 대한 현장

44) 「남미연」,창간호, 1989.3, 3쪽.

45) 제1차벽보선전전 : “반미, 반핵, 반독재-평화”전(1988.10.24), 제2차벽보선전전 “전,이 구속처단 반노-반미”전 (1988.11.19-) 이하 벽보선전전의 내용은 다음을 참고하였다. 「남미연」,창간호, 1989.3, 15쪽

44) 그림 12. <남미연 조직체계>(같은 책, 3쪽)



▲ 그림 11 걸개그림 <이돈명총장취임식>
(높이 11m, 남미연, 1988.9, 조선대본관)

지원을 다짐했다. 남미연 건설의 효과는 <민족해방운동사>제작과정에서 다시금 확인되었다. 1988년 12월 민미련은 지역 간 연대창작사업으로 <민족해방운동사>를 결정하였다.⁴⁷⁾ 우리 근·현대사를 반제민족해방운동사의 관점에서 재해석해서 대하걸개그림으로 형상화하려는 것이 기획의도였다.⁴⁸⁾ 각 지역 5개 미술운동단체와 전국전국학미연 산하 30여개 대학미술패가 조직적으로 <민족해방운동사>제작에 참여하였다.⁴⁹⁾ 남미연은 1988년 겨울에 창작단을 꾸려 <민족해방운동사_6월 항쟁도>(그림 13)의 제작에 돌입하였다.⁵⁰⁾ 전남대의 마당, 신바람 외에 조선대의 땅끝, 광주교대의 솟터, 호남대의 매가 창작단에는 합류하였다.⁵¹⁾ 이들은 공동토론과 협의를 거쳐 주요인물을 중앙에 배치하고 굵은 먹 선으로 처리하는 시안을 마련하고, 2개월에 걸쳐 조선대학교 본관 5층에서 걸개그림 제작에 매진했다.

이처럼 조선대학교 이돈명 총장취임식 선진물 공동작업, 벽보선진전, <민족해방운동사> 제작 등 잇따른 연



- 47) 이태호, 「80년대 걸개그림과 <민족해방운동사>」, 「전국학미연」창간호, 전국학미연편집부, 1989.10.16, 7쪽; 최열, 「한국현대미술운동사」, 돌베개, 1994, 320-324쪽.
- 48) 각 주제별 작품크기는 7×2.6m이며 전체 크기는 77m에 달한다. 11개 작품 주제는 다음과 같다. ①제국의 침략과 갑오농민전쟁 ②3·1운동과 민족해방운동 ③항일무장투쟁 ④해방과 대구 시월 ⑤4·3과 여순, 6·25 ⑥반공정권과 4월 혁명 ⑦민주화운동과 부마항쟁 ⑧광주민중항쟁 ⑨민족자주화운동 ⑩민중생존권투쟁과 6월 항쟁 ⑪조국통일. 최열, 「한국현대미술운동사」, 돌베개, 1994, 324쪽.
- 49) 참여단체는 다음과 같다. 부산미술운동연구소, 광주시각매체연구회, 전주겨레미술연구소, 대구민중문화운동연합 미술분과, 서울 미술집단 가는개, 마산 미술집단 봉화, 서울 청년미술공동체, 광주전남지역대학미술패연합, 전북 청년미술공동체, 대구지역 미술학생모임, 부산 미술대 학생연합준비모임. (광주민중문화운동협의회미술소조 광주시각매체연구회편, 「민족해방운동과 미술」, 1990, 7쪽.
- 50) 광주시각매체연구소는 <오월항쟁도>를 제작하였다.
- 51) <민족해방운동사>는 1989년 4월 서울대학교 아크로폴리스광장에서 첫 선을 보이고, 전대협출범식(한양대학교)을 거쳐 전국 순회전(광주는 5월 금남로카톨릭회관 앞)을 가졌다. 그러나 7월 한양대 전대협 진군제때 경찰난입으로 파손, 소실되고, 홍성담, 백은일이 구속되고, 홍성민, 박광수가 안기부의 수배 및 사찰을 받았다.

대활동은 이 지역 대학미술패에 지대한 영향을 끼쳤다. 작품의 주제설정부터 시안작성, 완성에 이르기까지 함께 토론하고 협의로 결정하는 과정을 통해 각 대학미술패의 관계가 깊어졌다. 서로의



▲ 그림 13 <민족해방운동사-6월 항쟁, 2.6×7m, 남미연, 광주금남로>

경험과 인식이 공유되고, 창작역량은 축적되었다. 이 과정에서 타 대학미술패에 비하여 활동경력과 창작경험이 상대적으로 풍부했던 전남대 미술패의 역할이 컸다는 것은 당연한 일이었다.

남미연의 활동에서 학습은 큰 비중을 차지했다. 통일된 미학관을 공유하려는 집단학습, 초청세미나, 현장답사가 기획되고 실천되었다. 1989년 8월 남미연 여름학습은 '우리 시대의 미학과 리얼리즘을 정립하기 위하여'란 주제로 6박 7일에 걸쳐 진행되었다.⁵²⁾ 당시 일정을 보면, 예술일반론, 미학강의, 리얼리즘과 민족형식, 한국현대미술사(모더니즘과 리얼리즘, 중국미술사 슬라이드), 갑오농민전쟁 전적지 답사, 현 학생미술운동의 위상과 역할, 남미연 총회, 상반기 평가와 향후 투쟁 방향으로 구성되었다. 초청강사로 이태호 교수(당시 전남대 교수), 최열(민중미술평론가), 윤상기가 참여하였다.⁵³⁾

1989년부터 남미연의 연대회의가 정례적으로 열리면서 각 지역미술패를 지원하고 결합하는 사업이 가능해졌다. 전남대의 경우에도 마당이 남미연과 함께 <구속미술인 석방을 위한 전시>(1989,

52) 이하 서술은 다음을 참고했다. 남미연 편, 「우리 시대의 미학과 리얼리즘을 정립하기 위하여」, 남미연 여름학습, 1989. 8

53) 구체적인 학습내용은 다음과 같다. 진실한 생활로부터 예술적 형상에 이르기까지, 초기의 예술개념, 근대에 있어 예술개념의 변천, 파인아트(미술), 예술의 범위에 대한 새로운 논점들, 예술개념에 대한 논점들, 왜 민족적 내용에 민족적 형식인가, 계급사회의 성립과 그 문화, 지배계급의 문화와 피지배계급의 문화, 문화혁명에 대하여, 한국현대 민족미술사 강연, 80년대 민족민중미술운동과 오월미술-그 현황과 전망.

전남대 제1학생회관 2층 휴게실)를 개최하였다. 여름농촌봉사활동시기에는 각 대학미술패의 벽화팀으로 구성된 남미연연대벽화제작추진위를 조직해서 체계적으로 농활벽화사업을 추진하였다.⁵⁴⁾ 남대협 출범식 길게그림, 이철규열사 장례식 때 사용한 수많은 미술선전물 제작도 남미연에서 주도하였다. 또한 평양축전행사 전국학미연 창작단에(한양대학교) 참여하여 각종 선전물제작에 동참하고, 광주시각매체연구소와 함께 홍성담, 백은일 등의 석방을 위한 전시회를 개최하고 모금운동을 전개하는 등 다른 미술운동단체와 연대사업도 활발하게 펼쳐나갔다.

1990년에 접어들면서 남미연의 활동력은 고양되었다. 우선 참여대학이 늘면서 인력이 보강되었다. 전대협 문예문과회의에 참여함으로써 전대협의 문예조직과 결합력도 강화되었다. 지역지원사업도 활발해졌다. 이에 고무된 대학미술패들은 학내 밖까지 연대활동을 적극적으로 모색하였다. 각 대학별로 정보를 공유하고 협력했으며, 취약한 대학미술패에 대한 지원사업도 능동적으로 이루어졌다. 남미연의 활동력은 이른바 분신정국에서 극대화되었다.

1991년 4월 26일, 강경대(명지대 1년)가 진압경찰(백골단)의 폭력으로 피살되었다. 4월 29일, 박승희(전남대학교, 20세)가 '고 강경대 열사 추모 및 노태우 정권 퇴진 결의 대회'중 "노태우 정권 타도하고 미국놈들 몰아내자"라고 외치며 전남대학교 교정에서 분신, 5월 19일 운명하였다.(그림 14) 5월 1일 김영균(안동대학교), 5월 3일 천세용(경원대학교, 20세), 5월 8일, 김기설(전국민족



▲ 그림 14 <고 박승희 장례식 노계 길게그림 및 만장, 광주역광장, 1990,5>

54) 마당(영광군,1989-90-91), 신바람(진도군,1989/보성군,1991), 조선대(나주,1990/함평군,1991/진도군,1993), 우리미술연구회 판(보성군, 장성군,1993)

민주연합 본부 사회부장, 26세), 5월 10일 전남대학교에서 윤용하의 분신(노동자, 22세), 5월 18일 김철수(보성고등학교 3년)·이정순(노동자, 39세), 5월 22일 정상순(노동자, 김철수 학교 선배)의 분신이 계속되었다. 5월 25일에는 김귀정(성균관대 4년)이 경찰의 진압과정에서 압사하였다. 국민의 분노는 극에 달했다. 광주전남지역 사회미술운동조직 및 남미연 산하 학내미술패들은 전남대학교 병원에 집결하였다. 민미련 회원과 남미연이 주축이 된 미술선전단을 구성하고, 각자 역할을 분담하였다. 이후 분신정국 한 달 동안 대학미술패들은 영정, 만장, 플랫카드, 걸개그림, 벽보 선전물 작업에 그야말로 헌신하였다.

3) 전남대학교학내미술운동연합

1988년 7월, 각 지역별 미술운동조직이 연대 사업을 모색하였다.⁵⁵⁾ 그리고 시각매체연구소가 제안한 광주오월항쟁계승 미술사업(이하 오월미술전)에 합의하였다.⁵⁶⁾ 1989년 12월, 5·18항쟁 10주년을 기념한 <오월미술전>의 논의과정에서, '민족민주미술운동 전국연합 건설준비위원회(이하 민미련건준위) 조직이 구성되고, 여기에 남미연건준위를 비롯한 학생 미술패가 참여하였다.⁵⁷⁾ 이듬해 1월, 민미련 조직개편안이 사회부문과 학생부문의 분리를 원칙으로 통과되었다.⁵⁸⁾ 학생미술운동의 고유성, 임무, 능력이 확인된 것이다.⁵⁹⁾

1989년 2월 18일, 전국 30여개 대학미술패가 참여한 '전국대학미술패대표자회의'에서 '전국대학미술운동건설준비위원회'(이하 전국학미연)의 구성이 확정되었다.⁶⁰⁾ 전국학미연 건설과정에서 미술패 마당이 중추적인 역할을 수행했다. 제1기 공동대표로 기세홍(전남대 그림패 마당, 87학번)이 전승일(서울대 86학번)과 함께 선출되었고, 남미연 대표 김병하가 제2기 전국학미연 대표를 겸임한 것이다. 전국학미연의 건설은 전국적 형태의 문예통일전선의 토대를 만들었다는 점에서 학생미술운동의 새로운 지평을 여는 실천적 의의를 가지고 있었다. 전국학미연은 '①미술대학 학생회를 강화하여 조직화와 의식화 사업을 추동하는 것 ②학생운동의 임무와 역할에 적극 복무하는 미술선전활동을 통한 문예대중화사업을 조직적으로 수행하는 것'을 실천방안으로 결정하였다.⁶¹⁾

55) 학생미술운동조직 및 서울미술운동집단 가느패, 청년미술공동체, 겨레미술연구소, 광주시각매체연구소가 참여하였다. 최열, 앞 책, 302쪽.

56) 최열, 앞 책, 302쪽.

57) 참여단체로는 부산미술운동연구소, 미술운동집단 가느패, 남미연건준위, 전북청년미술공동체, 서울청년미술공동체, 부산과 대구의 학생미술패준비모임 등이었다. 최열, 앞 책, 306쪽.

58) 최열, 앞 책, 311쪽.

59) 전국대학미술운동연합건설준비위원회·청년미술학생겨울한마당준비위원회, 「청년미술학생겨울한마당」, 1990, 15쪽.

60) 같은 책, 5-6쪽.

61) 또한 평양축전참가부쟁으로 촉발된 조국통일촉진미술운동에 주도적으로 참여하였다. 「청년미술학생겨울한마당」, 1990, 1, 6쪽. 1980년대 후반부터 대학미술패의 정체성에 대한 논의가 첨예하게 진행되었다. 예컨대 총학생회와의 관계설정, 정치조직과의 결합수준, 학생미술운동과 미술학생운동의 위상설정, 자주적 문예이론을 둘러싼 논쟁 등 여러 방면에서 의견차가 노정되었다.

전국학미연의 건설의 여파는 곧 대학미술패에게도 전파되었다. 전남대학교에서도 미술패를 비롯한 학내 문예운동조직에 대한 총학생회의 인식이 고양되었다. 각 단과대학 학생회의 문예역량을 강화하고, 각 과별 문예소모임건설이 총학생회 차원에서 활발하게 추진되었다. 마당에서도 기존의 교육부를 '문예부'로 확대하여 각 동아리의 문예이론교육, 정책생산, 창작활동 지원을 강화하였다(1991년). 단과대학 학생회의 문예활동을 지원하고, 학내 취미미술동아리인 <그리세>와의 연대 사업을 제안하였다. 공과대학의 벽화제작도 지원하였다. 다양한 방식으로 중앙문예동아리의 역량과 성과를 학생 대중에게 전파하려는 노력을 경주한 것이다. 그러한 성과의 하나가 1990년 미술교육과 학생회 소모임 '참교육민족미술연구회'(이하 참민련, 1990년)의 창립이었다.⁶²⁾ 교내에 마당, 신바람, 만화패 창, 참민련 등의 미술패가 활성화 되었고, 학생회의 문예역량이 강화되면서, 각 단체 간 역할분담의 한계가 자연스럽게 드러났다.그림 <광주민중항쟁도>(유성도료, 16×10m, 마당·신바람·참민련 공동제작, 1990) 상호조율을 위한 학내미술운동연석회의가 마련되었고, 그 유용성이 <광주민중항쟁도>제작과정에서 확인되었다.

1990년 5·18항쟁 10주년을 맞이하여 기념벽화를 제작하자라는 논의가 공감대를 형성하였다. 총학생회에서 제작경비를 지원하고, 마당, 신바람, 참민련을 중심으로 '벽 그림 추진위원회'가 구성되었다. 그해 <5월미술전>에 연이은 학내미술패의 연대사업이었다. 사범대학 제1호관 벽면에 벽화장소로 결정되고, 1개월에 걸친 시안 구상을 위한 학습이 진행되었다. 시안은 하성흙(미술교육과 87학번)이 완성하였다. 벽화제작기간은 6월 6일부터 10일까지 닷새였으며, 6월 11일에 벽화제작식이 열렸다. 광주항쟁의 발화점인 전남대학교에 <광주민중항쟁도>(벽면에 유성도료, 16×10m)(그림 15)가 그려지기까지 10년이라는 결코 짧지 않는 투쟁의 세월이 걸렸던 것이다.



▲ 그림 15 <광주민중항쟁도>(유성도료, 16×10m, 마당·신바람·참민련 공동제작, 1990)

62) 마당출신 이차영(미술교육과 86학번)이 역할이 컸다.

<광주민중항쟁도>에는 1980년대 미술운동의 성과가 오롯이 담겨있다. 화면중심에 총을 든 왼손을 힘차게 뻗은 청년, 화면하단에서 군용 지프를 탄 시민군의 모습 등은 오일미술운동을 통해 전형화 된 시민군의 형상이다. 만세 부르듯 총을 번쩍 치켜든 시민군의 형상도 홍성담의 <대동 세상>에서 착안된 것이다. 또한 화면 왼쪽 하단의 가마솥에 밥을 짓는 모습역시 광주항쟁의 공동체적 정신을 가장 극적으로 상징하는 예술적 모티브이다. 화면상단의 백두산천지와 서로 팔짱을 낀 4명의 청년학도의 모습은 조국해방동일운동을 형상화하는데 즐겨 사용된 예술언어이다. 표현기법에서도 굵고 간결한 검은 윤곽선 등은 1980년대 목판화운동의 성과를 수용한 것이다.

1991년 말, 학내미술패연합전시인 <열린 그림전>⁶³⁾의 준비를 계기로 전남대학미연이 건설되었다. 마당, 만화패 창, 신바람, 참민연이 참여하였다. 그러나 전남대학미연의 결성과정이 순탄하지는 않았다. 각 문예조직의 상황이 다양했고, 장르별 특성이 달랐으며, 총학생회 문화국과의 관계 설정에서도 갈등이 있었던 것이다. 전남대학미연은 정기적인 각 동아리 회장단 모임을 통해 사업을 공유하고 조율했다. 매시기 문예투쟁의 과제를 제시하고 교육부 모임을 통해 문예이론 학습과 창작에 대한 고민을 공유하고자 노력했다.

한편, 1989년 3월 18일 전남대에서 제1회 전국국립예술대학연합회(이하 전예련) 결성식이 열렸다.⁶⁴⁾ 전예련에는 전남대, 전북대, 경북대, 부산대, 충남대가 참여하였다.⁶⁵⁾ 운영위원회 조직은 회장, 부회장, 분과위원장(각 대학 국악, 미술, 음악, 무용분과)으로 구성하고 사무국과 선전국을 두었다. 제1회 의장으로는 전남대학교 예술대학 학생회장인 김성권이 선출되었다. 분과위원은 각 대학 학회 학생회장이 맡았고 분과위원장으로는 전남대학교 예술대학 미술학과 학회장이 선출되었다. 그밖에도 전남대학교 '해방문화패'가 있었다. 그림패 마당, 만화패 창, 글패 용봉문학, 노래패 햇소리, 영상패 아리랑, 탈패 민속문화연구회로 구성되었는데, 구체적인 내용은 확인하지 못했다. 이와 함께 '광주전남지역미술계열학생회연합준위'(남미학연)의 존재도 확인된다. 조선대학교 미술대학 학생회, 전남대학교 사대 미술교육과 학생회, 전남대학교 예대 미술학과 학생회, 호남대학교 미술학과 학생회, 광주대학 산업디자인학과 학생회, 목포대학 미술학과 학생회가 참여 단체였다. 역시 구체적인 내용은 미상이다.⁶⁶⁾

63) 학내미술운동동아리에서는 연합하여 교내전시회를 열었는데, 1990년부터 <열린 그림전>으로 전시명을 붙였다. 보통 5·18 추모기간이나 연말에 열었으며, 장소는 학생회관 등의 실내 혹은 중앙도서관 5·18광장이었다. 판화, 소형길게그림, 수묵화, 만평, 만화 등 개인작품과 공동작품을 출품하였다.

64) 전남대학교예술대학 학생회, 「메아리, 창간호, 1990. 6. 21, 3면.

65) 전예련의 결성은 청년학생문예운동본의 浮上和 백을 같이한 결정이었다. 1980년대 학생문예운동은 예술을 전공하지 않는 일반학생에 의해 촉발되었고, 뒤늦게 예술전공자들이 조직을 결성하고 합류한 것이 일반적 경향이었다. 전남대 신바람의 경우도 그러했다. 마당과 신바람은 서로 협력하는 관계였지만, 신바람에 들어온 마당출신 회원과 미묘한 갈등이 있기도 하였다.

66) 전국학생미술운동연합 건설준비위원회, 「학미연, 창간호, 1989. 10. 16, 뒷 표지 광고.

4) 미술교육과 소모임 ‘참교육민족미술연구회’(이하 참민련, 1990-1994)

1990년 사범대학 미술교육과에 ‘참교육민족미술연구회’라는 소모임이 결성되었다. 특히 예비미술교사의 소모임이라는 점에서 각별한 의미가 있다. 참민련의 결성에는 ‘참교육’이란 이름에서 전국교직원노동조합운동의 영향을 받았을 것이다. 아울러 학생회중심의 학생운동의 방향전환에도 요인으로 작용했다고 보인다. 이 방침에 따라 종합동아리 회원들이 단대 학생회나 학과로 활동중심을 옮겼는데, 참민련 창립도 마당출신 이차영(미술교육과 86)에 힘입은 바가 컸기 때문이다. 그밖에 하성읍, 최진우 등이 창립 주역이었다. 물론 참민련이 조직되기 이전에 이미 미술교육과 1학년 학생들이 <민족해방운동사>에 참여하는 등, 학과의 분위기도 무르익은 상태였다.

참민련은 전대학미연에 참여하여 연대활동을 활발히 펼쳤다. 비록 미술운동의 출발은 늦었지만, 참민련의 역량과 활동은 두드러졌다. 1990년 5·18항쟁 10주년을 맞이하여 전남대학교 교내에서도 <5월 미술전>이 열렸다.⁶⁷⁾ 참민련은 조소작품 <5월에서 승리로>(합성수지, 467×274m, 김선영·강혜경·김혜영·김수영 합작, 제1학생회관 앞 전시)(그림 16) 및 초대형 걸개그림인 <5월로 다시 살아와>(엠보천에 유성도료, 10×50m, 중앙도서관)를 통해 탁월한 형상미를 보여주었다.⁶⁸⁾

참민련은 본격적인 미술패가 아닌, 미술교육과의 소모임의 형태로 뒤늦게 미술운동에 참여하였다. 그럼에도 불구하고 작품의 주제 및 내용, 예술성은 선발 미술패에 결코 뒤지지 않았다. 오히려 <5월로 다시 살아와> 및 <5월에서 승리로>에서 새로운 형상미를 보여주었다. 앞 그림은, 5·18항쟁, 현대골리앗투쟁의 노동자, 농민, 3당 합당, 백두산 등의 주제를 대하소설처럼 구성함으로써, 기존의 판화형식을 차용한 걸개그림과 다른 감동을 주었던 것이다.⁶⁹⁾ 그러나 참민련은 곧 모임의 유지자체가



▲ 그림 16 <5월에서 승리로>(합성수지, 467×274m, 김선영·강혜경·김혜영·김수영, 1990, 전남대)

67) 1990년 5·18항쟁 10주년을 맞이하여 광주에서 ‘5월 문화제’가 대대적으로 열렸다. 민미련전준위와 전국학미연이 제작한 <민족해방운동사>가 광주 금남로와 전남대학교에 순회 전시되었다. 남봉미술관에서 열린 ‘5월미술전’은 광주시각매체연구소, 전주 겨레미술연구소, 대구의 ‘10월’, 영남대의 ‘가래’, 부산미술운동연구회, 서울의 ‘가는패’, 대전의 ‘씩울림’, 마산의 ‘봉화’, 남미연이 조직적으로 참여하고, 홍성민, 박광수, 전청호 등 200여명의 민중미술작가가 합류한 대규모의 전시였다. 또한 광주전남미술인공동체의 ‘10일간의 항쟁, 10년간의 역사전’(5.8-9, 남봉미술관)도 주목을 끌었다. 이태호, 『우리시대 우리미술』, 풀빛, 1991, 134쪽.

68) 이태호, 같은 책, 121-130쪽.

69) 이태호, 앞 책, 129-130쪽.

곤란한 상황에 직면하였다. 1990년 10월, 헌법재판소에서 국공립사범대학생들의 교사의무발령제를 위헌판결하면서 ‘임용고시반대투쟁’이 들불처럼 일어났다. 여기에 사범대학학생회가 투쟁에 매진하면서, 참민련의 활동력도 큰 타격을 입고 1994년 해체되었다.

5. 미술패의 해산(1992-1994)

(1) 우리미술연구회 ‘판’(1993-95)

1992년부터 신바람의 활동은 난관에 봉착했다. 업무가 폭주했지만 회원은 현저히 감소하였다. 미술패 주역들의 졸업과 신입회원의 감소가 서로 맞물린 결과였다. 자연 학습도 제대로 하기 힘든 상황이 전개되었다. 1991년 대선패배 이후, 전체학생운동과 민중미술이 쇠퇴의 경향을 띄고, 조직활동을 부담스러워하는 학생들도 늘어갔다. 신바람은 미술과 학생의 참여를 유도하고, 정체된 활동력을 제고하고자 조직을 개편하기로 뜻을 모았다.

최재덕(92년도 회장)이 중심이 되고 문기언, 최병진, 최현주, 최인수, 노정아, 이금주, 박병창 등 회원들이 미술학과에서 진보적 사고를 가졌던 김오중, 남혜영, 이지영 등과 논의를 통해 1993년 3월 20일 신바람을 ‘우리미술연구회 판’(이하 판)으로 재편하는데 합의하였다. 판은 개편의 목적으로, ‘조국의 현실을 인식하고 건강한 미학이론을 수용하며 올바른 예술적 반영을 통한 미술창작활동을 전개·보급함’을 내세웠다. 그러나 기존 예술대학 학생회 산하 민중미술패 신바람에서 미술학과 학생회 산하 연구회로 미술패의 성격 및 조직을 축소, 개편한 형태였다.

판은 초대회장에 이금주(미술학과, 92학번, 신바람회원)를 선출하였다.⁷⁰⁾ 신바람 동아리방(예술대학 1호관 5층)에서 미술학과 1층 복도를 막아 만든 연구회실로 옮겼다. 1993년 9월 22일 <우리미술연구회 ‘판’창립전-이 땅을 딛고서>가 26일까지 남도예술회관 2층 2실에서 개최되었다. 박병창, 김오중, 최병진, 노정아, 고웅석, 이금주, 박웅규, 정진영, 남혜영, 김현주, 이지영, 강용, 최재덕 등이 참여하였다.



▲ 그림 17 이금주 <오월>(캔버스에 오일, 1993)

창립 초기 판의 활동은 기존 신바람과 다른

70) 우리미술연구회 판에 대한 기술은 초대회장 이금주의 구술을 바탕으로 재구성하였다.

면모를 보이려고 노력하였다. 정기적인 작품품평회를 열어 회원들의 개인적 창작활동을 격려했다. <민중미술15년 전>을 비롯한 전시회관람을 실시하고 미술학과 학생회와 함께 전시회를 주관하기도 하였다. 매주 주말에는 역사 및 미학 등의 학습이 이루어졌고, 운주사, 쌍봉사, 보림사, 소쇄원 등을 답사하였다. '4·3항쟁세미나'(1993)를 개최하고, '5월미술전'에 참여하였다. 여름방학에는 지리산에서 수련회를 열었다.

판의 미술선전활동도 여전했다. 학생회 행사에 따른 걸개그림, 바닥그림, 설치미술, 농촌벽화제작⁷¹⁾등 미술선전대로서 역할을 수행하였다. 그러나 곧 임무가 폭주하였다. 1993년 남총련 및 한총련 출범식 무대기획 및 제작의 주역을 담당해야했다. 당시 조선대미술패는 거의 활동력을 상실한 상황이었다, 남미연도 사정은 마찬가지였다. 상황은 신바람에서 판으로 개편한 의도와 달리 전개되었다. 1994년부터는 광주전남미술인공동체(광미공)의 활동에 참여하고, 안티비엔날레의 일환으로 광미공에서 주관한 <광주통일미술제>(1995)에 참가하는 등 활동영역을 넓히고자 노력하였다.

(2)미술패의 해산

대학에 미술운동이 시작된 것은 1983년을 전후해서였다.⁷²⁾ 민화반, 판화반의 형태로 미술패가 태동했다. 1981년에 전남대에 민화반 및 미술패 '토말'이 결성된 것은 선구적이었다. 사회미술운동조직과 밀접히 연계하면서 역량을 강화한 점도 특별하다. 판화반, 불나비, 마당, 신바람, 만화패창, 참민련, 우리미술연구회 판으로 이어진 전남대미술패의 역량 및 헌신적인 자세도 남다른바가 있었다. 전남대미술패는 남미연, 전국학미연의 대학미술패연합조직의 결성 및 활동에 중추적 역할과 위상을 차지하였다. 여기에는 몇 가지 요인을 생각해볼 수 있다.

첫째, 대학미술운동은 전체학생운동과 추이를 함께했다. 학생운동의 역사에서 전남대의 위상과 역량은 선도적이고 견고했다. 즉 전남대는 미술운동을 펼치기에 유리한 여건을 갖추고 있었고, 이는 자연스럽게 전남대미술패의 활동에 영향을 끼쳤을 것이다. 둘째, 전국에서도 가장 뛰어난 창작역량 및 조직력을 갖춘 광주지역의 미술운동조직-광자협, 시매연, 민미련, 광미공 등-의 지원 및 교류도 전남대미술패가 성장하는데 중요한 요인이었다고 생각된다. 셋째, 남미연, 학미연 등 지역 미술패연합조직이 높은 수준의 조직력과 현장실천력을 실제로 담보했다는 사실도 지적할 수 있다. 이 과정에서 대학미술패들의 의식수준과 창작역량도 동반상승하였다. 넷째, 대학미술패가 위치한 광주가 5·18의 현장이었고, 미술패 회원 중 에도 실제 항쟁을 체험한 사람이 적지 않았다. 이것은 대학미술패 발전의 저변에 깔린 양질의 토양역할을 했을 것이다. 요컨대 전남대미술패는 유리한 여건에 걸맞게 왕성한 활동을 펼쳤다고 할 수 있다.

71) 농활벽화미술패로 참여하여 보성·별교·조성(1993), 장성군 삼계·삼서면일대(1994)에 벽화를 제작하였다. 벽화의 주제는 쌀수입개방반대, 미국반대 등 시사적인 내용이 대부분이었지만, 마을전래이야기를 형상화하기도 하였다.

72) 배종민, 「1980년대 대학미술운동과 조선대학교미술패」, 『민중미술운동사』, 조선대학교, 2006, 40쪽.

하지만 또 다른 요인은 없었을까? 이와 관련해서 전남대 민화반과 토밭의 창립주역인 홍성민의 증언은 시사점이 크다.

신경호, 이태호 교수는 80·90년대를 거치면서 어느 대학에서도 갖기 힘든 한국적 모더니스트로서 비판적 리얼리즘의 민중미학과, 전통미술의 대표적인 미술사가로서 대학의 학생미술교육, 미술패 동아리에 심정적 우군으로, 때로는 직간접적으로 영향을 주었음이 분명하다.⁷³⁾

1980년대 미술운동의 양대 화두는 '민족', '민중'이었다. 홍성민은 두 교수가 비판적 리얼리즘의 민중미학과 전통미술을 통해 학생미술교육과 미술패에 영향을 주었음이 분명하다고 단언하였다. '어느 대학에서도 갖기 힘들다'라는 표현에서, 민족민중미술운동에 대한 전남대미술패의 인식과 실천력이 높은 이유를 두 교수에게서 찾은 것이다. 신경호 교수는 '현실과 발언'의 동인출신으로, '비판적 리얼리즘'을 학생들에게 끊임없이 강조하였다. 이태호 교수도 한국미술사 강의, 글쓰기, 답사를 통해 전통미술의 우수성과 민중의 삶에 토대를 둔 창작활동을 역설하였다.⁷⁴⁾ 이것은 서양미술에 편향된 채 각종 공모전을 통한 작가적 성공을 당연시하던 학생들에게 큰 충격이 아닐 수 없었다. 전남대미술패의 주역이 미술교육과 출신이라는 점도 결코 우연이 아닌 것이다.⁷⁵⁾

1992년을 지나면서 학생운동이 침체기에 접어들었다. 그 여파는 학생문예운동에게도 그대로 미쳤다. 포스트맑스주의, 포스트모더니즘의 등장으로 문예활동가들 사이에 혼란이 야기되었다. 1993년에는 민미협이 해소되고, 전체학생운동도 쇠퇴하기 시작했다. 이에 미술학과 교수들은 민중미술운동에 대한 노골적인 거부감을 드러냈다. 대학미술패 회원들도 민중미술이 쇠퇴하면서 향후 그림방향에 대한 고민이 깊어졌다. 중앙문예동아리의 역량도 급격히 약화되었다. 미술패는 재생산구조를 확보하지 못하고 '사람이 없는 동아리'가 되어갔다. 마당도 역시 신입회원이 눈에 띄게 줄어들고, 회원들이 미술패와 학생회를 오가면서 전문 인력의 유지도 힘들어졌다. 미술을 전공하지 않는 많은 회원들은 대안 없는 진보적 사회진출에 대한 불안감 때문에 미술패를 떠나갔다. 남미연과 학미연 차원에서 '사회진출모임'을 꾸려서 졸업하는 미술패 회원의 진로를 모색했지만 지속되진 못했다. 1994년 무렵 남미연은 동력을 상실했고, 전남대학미연은 해체되었다. 같은 해 참미련도 해체되었다. 그림패 마당도 1994년을 지나면서 실질적으로 해체상태였다. <만화패 창>은 창작활동은 지속했지만 예전 같지 않았다. 신바람은 우리미술연구회 판으로 재편하면서 활로를 모색했지만 성과를 거두기엔 역부족이었다.

73) <신경호, 이태호 선생님과 관련하여>(홍성민 구술, 2009. 9. 8)

74) 이태호, 앞 책, 172-184쪽.

74) 토밭의 박광수, 홍성민, 양희림, 민화반의 박금란, 한정화, 관화반 창립회원인 전상보, 정란희, 이승규, 정현주가 미술교육과 학생이었다. 최석태, 이차영, 구선하, 정순남, 이귀남 등 불나비의 창립주역도, 마당의 회장을 지낸 김명하, 기세홍 등도 모두 마찬가지였다.

곤란한 상황에 직면하였다. 1990년 10월, 헌법재판소에서 국공립사범대학생들의 교사의무발령제를 위헌판결하면서 '임용고시반대투쟁'이 들불처럼 일어났다. 여기에 사범대학학생회가 투쟁에 매진하면서, 참민련의 활동력도 큰 타격을 입고 1994년 해체되었다.

6. 맺음말

2010년으로 5·18항쟁 30주년이 된다. 한 세대만큼의 세월이 쌓였다. 그동안 수많은 사람들이 5·18항쟁과 더불어 투쟁했다. 1980년 5월 27일 새벽으로 되돌아갈 수 없기에, 더욱 열심히 5·18을 역사적으로 기억하고자 했다. 그것은 진실을 망각의 늪에 파묻는 세력에 맞선 또 다른 5·18항쟁이었다. 그러하여 5·18항쟁은 '불온한 광주사태'에서 '광주민주화운동'을 거쳐, '민주·인권·평화'의 보편적 가치를 지향하게 되었다. 하지만 '일해공원'을 보면, 아직 가야할 길이 먼 것 같다. "기억하지 않는 역사는 되풀이된다"라는 명구가 예사롭지 않는 요즘이다.

역사를 기억한다는 것이 무슨 의미일까? 과거의 진실을 규명하고 결코 잊지 않겠다는 다짐일 것이다. 그러나 세월 앞에 견딜 기억과 다짐은 없다. 망각은 고통도 기쁨도 가리지 않는 법이다. 결국 기억의 관건은 과거가 아닌 현재에 달려있다. 과거로 돌아가는 것이 아니라, 현재를 성찰하고 미래를 가늠할 때, 비로소 '역사적 기억'의 본령을 다하는 것이다. 그러므로 5·18항쟁이 1980년에 머물지 않고, 여전히 인간의 보편적 가치에 대한 질문을 멈추지 않는다는 사실 자체도 역사적 기억행위이다.

5·18항쟁이 현재적 행위라면, 우린 끊임없이 기억을 형성해야할 책무를 지니게 된다. 대단히 어려운 일이다. 물론 최선의 방법은 직접 체험하는 것이다. 하지만 시간은 불가역적이다. 실제 경험자를 통해 간접 체험하는 것도 좋은 방법이다. 그러나 '당시에는 그랬어'라는 회고담식 기억에 그쳐서는 곤란하다. 끊임없이 질문을 던지며 새로운 과제를 제시하는 것이 기억의 존재이유이기 때문이다.

상상력을 불러일으키지 못하는 기억은 숨죽인 김장배추와 같다. 학창시절 4·19수업이 생각난다. 선생님의 설명은 생생했다. 직접 경험했기 때문이다. 하지만 우리들은 머리로는 이해가 되지만 가슴은 뜨거워지지 않았다. 교과서의 活字만으로는 상상력을 자극하지 못했다. 지금 와서 돌이켜보면 짐작되는 이유가 있다. 4·19를 형상화한 그림, 노래, 소설 등을 접하지 못한 것이다. 그런데 무엇을 상상하게 하는 힘, 그것은 예술의 본령이 아니던가? '百聞이 不如一見'이란 옛말이 공연하게 아니었다.

대학미술과는 5·18항쟁을 예술적 형상화를 통해 새롭게 기억하고자 했다. 마을 앞 당산나무, 운주사의 와불, 금강역사상, 동학농민전쟁에서 5·18항쟁을 떠올리고, 미국의 자본주의와 싸우는 민

중을 상상했다.(토말) 낫을 든 농부의 투박한 모습에서 민중의 삶을 보았다.(홍성민) 오월에서 통일을 꿈꾸었고(마당), 이철규의 죽음에서 시민군의 투쟁을 연상하였다.(김병하) 길바닥에 성조기를 그려서 시민들이 짓밟고 가게 함으로써 5·18에 대한 미국의 책임을 추궁했다.(전대학미연) 만화와 만평을 통해 군사독재정권을 조롱했다.(불나비, 만화패 창) 금남로 거리에서 시민들과 함께 스프레이로 투쟁구호를 쓰면서 결의를 모았고(전대 학미연), 민족해방운동의 역사적 시야에서 5·18항쟁을 바라보았다.(남미연) 박승희, 김철수 등 목숨을 내딛진 투쟁의 현장에서 혼신의 힘을 다해 죽음을 위로했고 역사로 형상화하였다.(남미연) 밝고 자신감 넘치는 청년의 모습을 통해(신바람, 불나비, 참민련) 5·18항쟁의 미래를 낙관하였다.(참민련) 현대노동자의 골리앗 투쟁을 그리면서, 노동자의 투쟁현장과 5·18항쟁이 결코 다를 수 없음을 확신했다. 망월동을 짓밟는 군화를 통해 아직 5·18항쟁이 끝나지 않았음을 폭로했다.(우리미술연구회 판)

대학미술계의 노력에 힘입어, 5·18항쟁의 외연이 다양해지고 기억의 새로운 지평은 열렸다. 역사에 대한 인식은 깊어지고 가슴이 뜨거워졌다. 차가운 지식이 아닌 따뜻한 역사적 상상력의 원천으로 5·18항쟁이 기억되는데, 대학미술계는 시대적 소임을 다한 것이다. 전남대미술계도 그 주역 가운데 하나였다.

<참 고 문 헌>

- 「전대신문」
 「용봉」열여덟번째, 전남대학교, 1987
 「용봉」열아홉번째, 전남대학교, 1988
 「용봉」스물한번째 가을호, 전남대학교, 1989
 「용봉」스물두번째, 전남대학교, 1990
 「사림」9, 전남대학교사범대학, 1988
 「삶의 의미전」, 1984
 남미연편집부, 「남미연」창간호, 광주전남지역대학미술패션준위, 1989.3.12
 남미연 편, 「우리 시대의 미학과 리얼리즘을 정리하기 위하여」, 남미연 여름학습, 예술대학편집위원회, 「메아리」창간호, 전남대학교예술대학학생회, 1989.6.21
 학미연편집부, 「학미연」창간호, 전국학생미술운동연합건설준비위원회, 1989.10.16
 「학미연」제8호, 전국대학미술운동연합건설준위, 1990.4.17
 「청년미술학생 겨울한마당」, 전국대학미술운동연합건설준비위원회·청년미술학생겨울한마당준비위원회, 1990.1
 「미술운동」제4호, 민족민중미술운동전국연합, 1990.4
 「미술운동」제6호, 민족민중미술운동전국연합, 1990.11
 「미술운동」제7호, 민족민중미술운동전국연합, 1990.12
 「89미술운동과 탄압」, 민족민중미술운동전국연합건설준위·전국대학미술운동연합건설준위, 1989
 광주시각매체연구회 편, 「민족해방운동과 미술」, 민족민중미술전국연합건설준위지역집단, 1989
 (사)광주민중예술인총연합, 「광주민예총」12권, 2003
 광주전남미술인공동체, 「광주전남미술인공동체 창립선언문」, 1988,10,29
 광주전남미술인공동체, 「창립전 포스터」, 1989
 광주전남미술인공동체, 「제2회 5월전 포스터」, 1990
 광주전남미술인공동체, 「광주전남미술인공동체」창간호(1990);2호(1991),3호(1992)
 광주전남미술인공동체, 「황톳길」창간호, 1996.7
 광주전남미술인공동체 엮음, 「아름다운 세상 아름다운 그림」, 도서출판 무진, 1998
 김정현·손장섭 엮음, 『시대상황과 미술의 논리』, 흔겨레, 1986 나간채·정근식·강창일 외,
 「기억투쟁과 문화운동의 전개」, 역사비평사, 2004 배종민, 「5월미술과 광주전남미술인공동체」, 『민주의와 인권』, 제5권2호, 5·18연구소, 2005

- 배종민, 「1980년대 대학미술운동과 조선대학교미술패」, 『민중미술운동사』, 조선대학교, 2006
- 배종민, 「광주시민미술학교의 개설과 5·18항쟁의 대항기억형성」, 『호남문화연구』 제41호, 2007
- 배종민, 「시민미술학교 관화집에 투영된 1980년대 전반 광주시민의정서」, 『역사학연구』 제32호, 2008
- 시각매체연구소, 「광주자유미술인협의회 조직사-상편」, 『미술운동』 제6호, 1990
- 천주교광주대교구정의평화위원회, 「시민관화집:나누어진 빵」, 1986
- 성완경, 「미술의 민주화와 소통의 회복」, 『예술과 비평』, 1984년 겨울호
- 윤범모 편저, 『제3세계의 미술문화』, 과학과 사상, 1990
- 원동석, 「누구를 위해 무엇을 보여주는가」, 『미술과 생활』, 1978.10
- 원동석, 「수용의 현실과 소외」, 『시각과 언어』1권, 열화당, 1982
- 원동석, 『민중미술의 논리와 전망』, 풀빛, 1985
- 원동석, 「우리시대의 걸개그림」, 월간『예감』, 1991.7월호
- 『월간미술』, 1994년 2월호
- 이세길, 「광미공을 위한 헌사」, 『시민의 소리』, 2002.1.29일자
- 이태호, 「우리시대 우리미술」, 풀빛, 1991
- 최민 역음, 『현실과 발언』, 열화당, 1994
- 최열, 「한국현대미술운동사」(중보판), 돌베개, 1994
- 현실과 발언 편집위원회 편저, 『민중미술을 향하여』(과학과 사상, 1990)
- 홍성담·윤정모 역음, 「5월에서 통일로」, 청년사, 1990
- Foucault, Michel, Language, Counter-Memory, Praticice: Selected Essays and Interviews, Donald Bouchard(ed)(New York: Cornell University Press, 1977

5월정신의 제도화

- 해방광주공동체와 지방자치의 재구성 -

손 우 정(새세상연구소 연구위원)

1. 머리말

본 연구는 1980년 광주항쟁 당시 시민군이 자력으로 공수부대를 몰아내고 형성한 5일 간의 해방광주공동체에서 나타난 가치를 한국 지방자치 문제를 해결하는 실천적 좌표로 삼기 위한 시도다. 오늘날 한국 지방자치가 마주한 핵심적 문제가 주민 없는 통치구조에서 기인한 주민과 지방단체와의 괴리문제라고 한다면, 5월항쟁 과정에서 광주시민들이 보여준 자치와 연대의 정신은 새로운 주권형태를 제기할 수 있는 급진적 가능성을 보여주고 있다.

물론 당시 해방광주공동체는 잔인한 국가폭력과의 대결국면 속에서 일시적으로 형성된 것으로, '제도화된 형태'를 구현하기에는 허락된 시간이 너무나도 짧았다. 그럼에도 우리가 주목해야 할 것은 해방광주에서 실제로 실행되었던 제도 그 자체라기보다, 당시의 '정신'이다. 목숨이 위협받는 극단적인 공포상황에서도 광주시민들이 일시적으로 형성된 해방공간에서 무엇을 구현하려 했는지, 부정의(injustice)의 총체였던 국가권력에 대한 대안으로 자신의 주권을 어떻게 구현하려 했는지를 확인하는 것이다. 추상적으로 남아 있는 5월정신을 어떻게 오늘날 지방자치의 재구성 방향으로 삼을지, 또 어떤 형태로 제도화할 수 있는지를 끊임없이 확인하는 작업은 끊임없이 광주를 계승하려는 살아남은 이들과 후대의 몫이다. 이처럼 오늘의 문제를 해결할 전망과 좌표를 광주 속에서 발견하는 것은 '역사로서의 광주'를 '현재로서의 광주'로 되살리기 위한 의미 있는 시도가 될 수 있다.

본 글은 다양하게 해석 가능한 5월정신을 한국 지방자치의 문제를 해결하기 위한 측면에서 재검토하고 한국적 현실에서 가능한 제도화 형태를 살펴보기 위해 다음과 같은 내용을 다룬다. 우선 1980년 5월 22일부터 26일까지 기존권력과 제도의 공백상태에서 출현한 해방광주공동체에서 나타난 주

권원리가 무엇이었는지를 확인하고, 이 측면에서 5월정신을 해석한다. 두 번째로는 해방광주공동체의 주권원리와 유사한 형태로 지방자치를 제도화한 국내·외 사례를 찾아 광주정신의 보편적 적용가능성을 확인할 것이다. 당시 해방광주의 경험이 매우 특수한 상황에서 일시적으로 나타났던 것이기 때문에, 오늘의 지방자치 문제를 해결할 좌표로 삼기 위해서는 먼저 보편적인 적용가능성을 해명해야 한다. 세 번째로는 우리가 5월정신이라고 부르는 가치를 토대로 오늘날 한국 지방자치의 현실과 문제를 파악하며, 네 번째로는 이를 토대로 5월정신을 제도화할 수 있는 한국 지방자치의 재구성 방향을 제시해볼 것이다.

2. 5월정신과 인민주권의 창출

1980년 5월 21일 오후 5시 30분, 전남지역 곳곳에서 격렬한 충돌과 교전이 있던 후에야 광주는 잔인한 국가폭력으로부터 잠시나마 해방될 수 있었다. 이후 22일부터 본격적으로 시작 된 5일 간의 해방광주공동체¹⁾는 단순히 저항의 공간에서 창출된 일시적 진공상태였다기보다 새로운 대안적 공동체의 가능성이 표출된 공간이었다. 비록 구체적 제도로 지속되는 것에는 실패했지만, 그 가치는 바로 지금 우리가 목도하고 있는 민주주의의 문제를 해결할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 그 핵심에는 이질적 대중들이 해방공간의 주체로 등장한 인민주권 원리가 자리한다.

1) 해방광주공동체와 두 개의 흐름

5월 22일, 계엄군도 없고 권위적 통치자도 없는 해방광주의 시민들은 가장 먼저 스스로 거리를 청소했다. 그리고 곧 도청 주위에 모여 항쟁을 이끌 지도부가 결성되기를 기다렸다. 그 시간 도청에서 처음 조직된 '지도부'는 정시채 부지사를 중심으로 목사, 신부, 변호사, 관료, 기업주 등 전형적인 사회 지도층으로 불릴만한 인사들을 모은 '5·18수습대책위원회'(이하 '수습위원회')²⁾였다. 이들은 연행자 석방과 사망자 보상, 요구 관철 후 무장해제 등 7개 항목의 요구사항을 결정했다.³⁾

- 1) 본 글에서 의미하는 '해방'광주공동체는 공동체의 내적 가치가 특정한 해방적 가치를 지향했다는 것을 의미하지 않는다. 다만 평범한 대중이 기존 권력과 제도로부터 자율권을 획득한 일종의 '순수해방공간'을 의미하는 것으로 협소하게 사용한다. 따라서 해방광주공동체는 구성원 스스로 다양한 유형의 주권형태를 창출할 수 있는 가능성과 토대를 제공한 '빈 여백'이었다.
- 2) 이 수습대책위원회는 일반 수습대책위원회와 학생 수습대책위원회로 나누어지며, 일반수습위원회도 23일에는 관변인사와 재야인사에 대학생까지 포함한 형태로 거듭난다(후기 수습위원회), 그러나 초기 수습위원회와 후기 수습위원회는 인적구성의 변화에도 불구하고 근본적 성격상의 차이가 없다(정재호, 2008: 111). 본 글에서 말하는 수습위원회는 해방공간에서 주권에 대한 인식차이를 보다 분명히 드러내기 위해 명망가 중심의 일반 수습위원회의 경향을 지칭하는 것으로 사용 하겠다. 한편 학생 수습위원회에서는 무기회수를 둘러싼 내부 갈등이 심화되었는데, 항쟁파가 도청 내에서 주도권을 잡기 시작한 5월 25일 이후에는 상대적으로 비타협적인 인물들을 중심으로 '민주시민투쟁위원회'가 결성되어 최후 항쟁의 지도부 역할을 하게 된다.
- 3) 7개 항목은 다음과 같다. 1. 사태수습 전에 군 투입하지 말라. 2. 연행자 전원을 석방하라. 3. 군의 과잉진압 인정하라. 4. 사후 보복 금지. 5. 책임 면제. 6. 사망자 보상. 7. 이상의 요구가 관철되면 무장해제를 하겠다(전남사회운동협의회, 1985: 142).

같은 날, 도청 밖에는 또 하나의 흐름이 존재했다. 수습위원회가 계엄군과 협상하던 시간, 도청 앞 분수대에 모인 이들은 항쟁의 실질적 주체였던 영세 자영업자, 가정주부, 학생, 고교생, 농민 등 '평범한' 이들이었다. 이들은 질서정연하기보다는 산만했으며, 논의를 통해 통일된 요구조건이 합의되는 과정 같은 것은 아직 나타나지 않았다. 그러나 당시 도청 앞에 모인 광주 시민들의 정리되지 않은 목소리는 당시 광주민중들을 '있는 그대로' 재현하는 상징이었다.

사회지도층으로 구성된 수습위원회와 평범한 다수 시민들이 모인 시민권기대회는 앞으로 좀 더 뚜렷한 입장차이로 드러날 두 개의 주권 원리를 반영한다. 이 두 흐름은 해방공간이 창출된 직후부터 드러났으며, 공동체 내부의 새로운 갈등을 예고하고 있었다. 해방의 첫날인 5월 22일, 도청 앞 분수대에서 있었던 다음 상황은 이런 갈등의 일면을 보여준다.

…(상략)… 수습위원 중에 유신치하에서 국회의원에 입후보했던 장휴동씨가 영동한 발언을 했다. “우리가 이런 식으로 해서는 결국 폭도밖에 안 된다. 어서 빨리 무기를 모두 계엄사에 반납하고 시내치안 질서 유지권을 계엄사에 넘겨주어야 한다.” 이 말을 듣고 시민들 가운데 동요가 일어나더니 한 청년이 뛰어 올라가 그의 마이크를 빼앗았다. “장휴동씨는 정치인으로서 시민들의 입장을 얘기하고 있는 것이 아니라 그 반대의 입장을 대변하고 있다……” 그의 주장에 시민들은 열렬한 박수를 보냈다(전남사회운동협의회, 1985: 145-146).

수습위원회는 극단적인 국가폭력에 대한 저항 공간에서 나타난 하나의 대항권력을 상징한다. 물론 수습위원회의 인적구성이 '선거'라는 과정을 통해 선출된 정치엘리트로 이루어진 것은 아니었지만, 만일 민주적인 선거가 존재했다면 당선될 가능성이 매우 높았던 광주의 '대표'들이었다. 그들은 일시적으로 형성된 해방의 공간에서 자신들이 광주 시민들을 '대표'해 어떤 조치를 취해야 한다고 여겼고, 암묵적인 대표성을 등에 업고 계엄군과 협상을 벌였다. 이들의 활동에는 선거를 통해 뛰어난 능력을 검증받은 정치엘리트가 다수 국민의 '추정적 의사'⁴⁾를 반영해 공동체를 운영해야 한다는 '자유민주주의'적 시각이 반영되어 있다.

문제는 이들의 결정이 도청 앞 광장에 모인 다수 대중의 의사를 대변하지 못한 것에서 불거졌다. 위의 사례에서 보듯, 수습위원회가 대변한 '추정적 국민의사'는 실제 도청 앞에 모인 평범한 대중들의 '경험적 국민의사'와는 달랐다. 해방공간을 수습할 것인가, 맞서 싸워야 할 것인가의 선택지에서 대중과 대표들 사이에 의견의 불일치가 나타난 것이다. 광주의 해방공간에서는 공동체 내부에서 의견통일이 이루어지지 않았을 때, 공적 의제를 어떻게 결정해야 하느냐는 주권과 민주주의의 문제가 제기되고 있었던 것이다.

수습위원회가 '평범한' 광주 시민들을 대변할 수 없다고 느낀 일단의 사람들은 '대표'들을 설득

4) '추정적 국민의사'란, 국민이 자신의 이익을 옹기 인식한다면 마땅히 가져야 되고 또 갖게 될 의사 내지 공공복리를 실현하는 의사를 의미한다(박경철, 2005).

하기보다 항쟁의 실질적 주체였던 광주 시민에게 직접 호소하는 방법을 택한다. 5월 22일, 15만 명의 인파가 참여해 개최된 도청 앞 ‘제1차 민주수호 범시민 켈기대회’는 수습위원회의 결정에 동의할 수 없는, 즉 ‘특별하지 않은’ 이들의 집단적 항거와도 같았다.

시민켈기대회는 수습위원회와 다른 또 하나의 대항권력을 상징하는 공간이다. 이곳에는 ‘대표’가 없었고, 의제의 제한도 없었다. 이 공간에서는 무기수습이나 광주사수와 같은 정치적 논의들만 이루어진 것이 아니라, 각종 민원성 요구와 급박한 주변 상황에 대한 정보교류 등이 이루어졌고, 주어진 문제에 대한 설명을 듣는 공간이기보다 문제 자체를 제기하고 의제를 형성해 스스로 해결하는 공간이었다. 그것은 광주시민의 ‘자치’(self-government)를 상징하고 있었고, 어떤 특권도 없는 소통과 심의의 광장이었다.⁵⁾ 시민켈기대회에 대한 아래의 묘사는 이 공간의 성격을 잘 보여준다.

...(상략)...원하는 사람에게 연설할 기회를 부여하는 토론과 발표의 광장을 마련했다. 시가행진의 코스와 요령 및 선언문 내용, 그리고 시내 치안유지 방법 등이 광범위하게 토론되었으며, 광주 장패단의 양대 강력파인 오비파와 화신파 두목들도 연단에 나와 민주화투쟁에 협력할 것을 다짐하기도 했다. 시민들은 특히 시내 질서유지에 역점을 두고 시민들로 치안대를 구성, 경찰서장집, 박인천 사장 집, 관공서 등까지 요소요소에 배치, 자체경비 강화로써 폭력, 방화 및 도난강도를 방지했다. 시위차량도 조직적으로 분류, 지휘차, 대변인차, 식량수송차, 무기수송차, 시민수송차로 나누어 각기 역할을 전개했으며, 또 생필품의 품귀현상을 빚자 산수 동명시장, 채소가게 등의 폭리를 엄단하기도 했다.⁶⁾

5월 25일 즈음부터 해방광주는 수습위원회나 민주시민투쟁위원회 등으로 상징되는 지도부의 별다른 역할 없이도 스스로 공동체를 운영해 나가는 자치능력을 보여 주었다. 해방 이전보다 범죄율이 떨어지고, 먹거리를 나누며, 자발적으로 문제를 찾아 해결해 나가는 ‘연대성을 바탕으로 한 상호부조’가 실제로 이루어졌다. 오히려 해방공간의 치안 문제는 시민들의 범죄행위보다는 해방공동체를 붕괴시키기 위한 군의 심리적 교란작전으로서 의도적인 도발과 사진화가 더 큰 문제였다. 군은 독침사건, 시 외곽지에서 절도사건 등을 일으켜 민심 불안과 동요를 조장했다(정재호, 2008: 119).

또한, 5월 25일 건설된 민주시민투쟁위원회에는 기존의 각종 수습위원회와 달리 대학생, 영업부장, 공채차량 운전사, 빈민운동가, 사원 등 기존에 전혀 통치의 경험이 없었던 이들이 새로운 지도부로 등장하여 결합했고, 외무와 내무, 자체 치안은 물론 무장력까지 담당하는 지도체계까지 만들어 낼 수 있었다. 이것은 그동안 공식적 제도체계에서 배제되었던 인민 그 자체에 자치를 위한 능력

5) 당시 시민켈기대회에 참여한 외곽지 주민들은 변두리 지역에 대학생들을 파견해 민원을 처리해 줄 것을 요구하기도 했다. 또한, 계엄군들에 의한 위협과 피해 때문에 광주 시내로 피난을 온 사람들이 많다는 이야기도 전해졌는데, 이것은 공식적인 국가권력보다 광주의 해방공동체가 그들에게 더 큰 신뢰와 안정감을 주고 있었다는 것을 보여주는 사례다.

6) 한국현대사사료연구소, 1990, 『5·18 광주민중항쟁 사료전집』, 풀빛. 한상진(1998: 73)에서 재인용.

이 이미 담지 되어 있다는 것을 보여준다. 카치아피카스(2002)가 광주코핀과 1871년 파리코핀 간의 공통점으로 지적한 다음 6가지는 당시 광주가 어떤 성격을 가지고 있었는지 말해준다.

1. 민주적인 의사결정을 하는 대중조직의 자발적 출현
2. 아래로부터 무장된 저항의 출현
3. 도시 범죄 행위의 감소
4. 시민들 간의 진정한 연대와 협력의 존재
5. 계급, 권력 그리고 지위와 같은 위계의 부재
6. 참여자들 간의 내적 역할 분담(internal divisions)의 등장(Katsiaficas, 2002: 229).

카치아피카스가 지적한 6가지 지점은 해방광주와 파리코핀의 주체성이 ‘공공의 적’을 분쇄하기 위한 목적으로 모든 수단과 차이가 접합(articulation)되는 저항성을 넘어서는 것으로, 해방공간에서 민중이 스스로 통치자로서의 주체성을 인식했다는 것을 드러내고 있다. 5월항쟁 관련 마지막 수배자이자, 한국인 정치 망명객 1호인 윤한봉은 카치아피카스와의 인터뷰에서 “광주항쟁은 도덕적이었기 때문에 상점과 은행은 털리지 않았고”, “만일 시민들이 급진적인 계급의식에 대한 개념이 있었다면, 그들은 상품과 재원을 재분배 했을 것”이라고 말했다.⁷⁾ 그러나 상점과 은행이 털리지 않은 이유는 광주 민중이 급진적 계급의식이 없었거나 도덕적이었다기보다, 스스로를 통치주체로 인식하고 있었기 때문이다. 광주의 상점과 은행이 광주민중을 지배하는 억압적 통치 불력의 한 축이라고 인식했다면, 약탈까지는 아니더라도 방송국과 세무서가 불타올랐듯 해방 기간 동안 민중의 공격이 진행되었을 것이다. 그러나 해방공간으로 존재하는 광주에서 상점과 은행은 평범한 대중의 통치 아래 보호해야 할 ‘해방사회의 내적 구성요소’로 인식되었다. 당시 기록에 의하면, 시민들과 공수부대 간의 격렬한 전투가 치러지면 항쟁 초기에는 관청이나 공공기관에 있는 물건을 강제 징발한 사례가 발견되기도 하지만, 사적으로 전횡된 경우는 없었으며 국가권력을 상징하는 곳 이외에는 강제 징발도 없었다. 예를 들어 MBC 방송국이 불탈 때 옆에 있는 전자제품 대리점에 불이 옮겨 붙지 않도록 하기 위해 시민들이 물건을 모두 밖으로 끌어냈지만, 그것을 훔쳐가거나 훼손하는 사람은 아무도 없었다.⁸⁾

이처럼 해방공간의 광주에서는 스스로를 통치주체로 인식한 평범한 대중들이 존재했기 때문에 정치적 주도권이 지역엘리트로부터 민중 속으로 옮겨갈 수 있었다.

2) 정치공동체의 운영원리: 국민주권과 인민주권

7) 윤한봉과 카치아피카스의 2001년 10월 29일 인터뷰 내용(Katsiaficas, 2002: 239)

8) 한국현대사자료연구소편, 1990, 「광주오월민중항쟁사료전집」, 풀빛, 최정운(1998)에서 재인용.

5일 동안의 해방광주에서 나타난 소위 ‘수습파’와 ‘항쟁파’의 갈등, 관변인사와 지역유지, 엘리트 로 구성된 수습위원회와 평범한 대중 사이의 갈등은 단지 극단적 국가폭력에 대한 타협적 해결방안이나 비타협적 저항방안 간의 입장차이만을 반영하는 것은 아니다. 우리가 5월정신을 오늘날 민주주의와 지방자치의 문제를 해결하기 위한 좌표로 삼기 위해서는 해방공동체에서 나타난 두 개의 주권원리를 파악하고, 이를 오늘날의 문제를 해결하기 위한 돌파지점으로 삼아야 한다.

근대 헌법체제가 등장한 이후 정치공동체를 운영하는 주권원리는 인식론적 측면에서 크게 국민주권론(the theory of the national sovereignty)과 인민주권론(the theory of the popular sovereignty)으로 나뉜다. 우선 국민주권론은 프랑스 대혁명 등 근대 시민혁명의 결과로 출현한 ‘근대 입헌주의 시민헌법’체제의 근간을 이루는 주권 원리로, 오늘날 지배적인 민주주의 패러다임이라고 할 수 있는 자유민주주의, 대의제민주주의, 엘리트민주주의, 다두제 민주주의를 관통하고 있다. 이 원리에 따르면, 국적 보유자로서의 국민 전체는 단일·불가분·불가양의 주권을 소유한다. 주권의 소유와 행사는 필연적으로 분리되고, 국민대표에 의한 의사결정이 불가피하게 여겨진다. 즉, 국민주권은 선거라는 행위를 빌려 정치엘리트라는 특권계급을 창출시킬 뿐만 아니라, 민중의 정치참여도 가능한 배제하는 기능을 하게 된다(야스오, 1998; 김현조, 2003). 우리의 경우 이런 주권 원리는 1987년 6월항쟁의 성과로 등장한 1987년 헌법체제에서야 비로소 구현되었으며, 다원주의를 기반으로 한 ‘다두제(polyarchy) 민주주의’(Dahl, 1999)를 지향하고 있다.

반면, 민중의 헌법사상을 특징짓는 인민주권의 원리는 인민에 의한, 인민을 위한 정치를 철저히 추구하는 것으로, 집단으로서의 국민이 아닌 개별적 인민을 주권 즉 통치권의 소유자로 하는 원리다. 즉, 인민(people)은 국민(nation)과 달리 단일하지 않고, 나눌 수 있는 것이기 때문에 의원에 의해 대표될 수 없고, 단지 규모의 문제를 해결하기 위해 일시적으로 ‘대리’될 수 있을 뿐이다. 따라서 인민주권 하에서 인민의 의사와 이익이란 유권자(시민)의 의사와 이익을 집적한 것으로, 의원은 유권자에 의해 직접 선출되고 유권자 의사를 단위별로 수입하고 수입된 권한 범위 내에서 대리권을 행사해야 하며, 유권자에게 자신의 정치활동을 보고해 국민의 훈령에 복종해야 하는 의무를 지닌다. 따라서 유권자는 의원에 대해 소환과 형벌을 추궁할 수 있다(야스오, 1998; 김현조, 2003).⁹⁾

9) 두 주권론은 위임에 대해서도 자유위임원칙(무기속위임원칙)과 명령위임원칙(기속위임원칙)을 적용하는 것으로 구별된다. 인민주권론의 명령위임원칙이 “대표자가 권력을 남용하지 않도록 하기 위해서 의원은 소속 선거구민의 수입자로서 선거구민의 지시에 복종하여야 하고, 의회에서의 발언과 표결에 대하여 선거구민에게 책임을 지어야 하며, 선거구민의 지시를 위반하면 언제든지 파면될 수 있다”는 원칙(박경철, 2005)이라면, 국민주권론의 자유위임원칙은 “대표자는 국가정책을 결정함에 있어서 누구의 지시나 명령을 받지 않고 오직 자신의 양심 판단에 따라 국민전체의 이익을 위하여 독자적으로 결정해야 한다”는 것이다(권영설, 2004). 우리 헌법은 제46조 제2항에서 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”라고 규정하여 자유위임원칙에 더 큰 무게를 두고 있다. 반면, 이 조항이 자유위임원칙이나 대의제에 관한 실체적 정의규정이기보다는 그러한 국가의사의 결정과정에서 준수되어야 하는 일련의 헌법적 당위를 규율하고 있는 것일 뿐이라거나(한상희, 2003: 84) 의원 개개인의 지위와 특권 남용을 견제하기 위한 청렴 의무 조항의 구체화라는 견해(이경주, 2005)도 있으나, 헌법재판소의 판례는 국민의 의사를 국회의원이 그대로 대리하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리까지 포함하는 것은 아니라고 해석하고 있으며, 국민과 국회의원이 자유위임관계에 있음을 명확히 밝히고 있다(박상철, 2006: 243-244).

해방 이후 박정희정권에 이르기까지, 그리고 박정희 사후 5월광주항쟁에 이르는 순간까지도 우리의 헌법체제는 후발 자본주의 국가에서 위로부터의 근대화를 추진하면서 만들어진 '외견 입헌주의 헌법' 체제였다고 할 수 있다(한상범, 2005). 헌법에는 비록 내용상으로 근대 입헌주의적 가치와 민중 헌법사상이 포함되어 있었지만, 이런 가치들이 실질적인 통치규범에 전혀 영향을 미치지 못했다.

따라서 1980년 광주가 저항공간에서 분명하게 인식하지 않았다 하더라도, 대안적 주권형태로 가능했던 것은 크게 보아 입헌주의 시민헌법체제와 민중 헌법사상체제였다. 이중 국민주권을 기반으로 한 입헌주의 시민헌법체제를 상징하는 것은 지역공동체의 엘리트들이 공동체의 문제를 결정하려 했던 수습위원회였고, 민중헌법사상체제를 상징하는 것은 도청 앞에 모인 평범한 대중 그 자체였다. 그리고 해방공간의 주도권이 지역 엘리트에서 평범한 사람들로 교체되었다는 것은 당시 광주의 지배적 주권원리가 무엇이었는지를 말해준다.

해방공간에서 드러난 광주시민들의 활동은 단순히 '문제 제기자'의 역할에 머무르는 수동적 존재가 아니라 '문제 해결자'의 역할을 기꺼이 떠맡아 고도의 능동성을 보여준 존재였다. "택시기사와 시내버스기사가 중심이 된 차량시위, 양동시장 아주머니들을 비롯한 시민들의 주먹밥 지원과 자원 봉사, 성매매 여성까지 합세한 헌혈, 광범위한 기층민중의 시민군 참여, 결집대회에서 10만여 명에 이르는 시민들의 자유발언, 「투사회보」를 비롯한 갖가지 대체언론, 계엄군에 맞선 시민 수습위원들의 죽음의 행진, 5월 27일 도청을 지키다 꽃잎처럼 아스라이 스러져간 영혼, 그리고 폭력 없는 대동세상을 실현한 자치공동체는 자유로운 정신과 민주주의에 대한 열망 앞에서 광주 시민이 진정한 '서로주체'였다는 증거"(박구용, 2008: 401)를 보여준다.

카치아피카스는 광주와 파리의 해방적 경험이 "인간이 본질적으로 사악하므로 질서와 정의를 유지하기 위해 강한 정부가 필요하다는 널리 알려진 신화와 모순"된다고 지적하고 "해방된 순간에 시민들이 보여준 행동은 자치와 협동이라는 고유한 능력이 있음을 드러냈다"(Katsiaficas, 2002: 231)고 보며, 조희연(2009)은 이것을 "정치가 사회와 일체화되는 상태(정치가 사회로부터 유리되지 않는 상태)"인 '정치의 사회화'가 이루어진 '순수정치' 상황(조희연, 2009: 222-227)으로 설명한다. 이런 해방 광주의 특징은 모두 지역공동체의 성원이 공동체의 지배자로 등장하는 인민주권적 가치를 드러내고 있다.¹⁰⁾

10) 조정환(2009)은 본 연구가 국민주권과 인민주권의 각축이라고 표현한 것을 '개헌세력'과 '제헌세력' 간의 갈등으로 분석한다. 개헌 세력이 민중에 대한 대의를 집권 수단으로 이용하고자 했고, 민중을 집권의 동력으로 동원하는 데 주로 관심을 가졌던 반면, 제헌세력은 "다중의 저항과 생명의 우선성을 단호히 천명하면서 저항하는 다중의 생명을 짓밟는 주권을 무효로 선언하고 거부하는 것"으로 나타났고, 이것이 수습위원회와 학생수습위원회 내의 투쟁파를 기초로 이후 민주시민학생투쟁위원회로 발전하는 세력 간의 갈등으로 보고 있다. 조정환이 말한 광주시민이 "무효로 선언하고 거부했던 주권"이란, 본 연구에서 말하는 '특별한 사람'들만이 인민을 대의하고자 했던 국민주권 그 자체다.

3) 이질적 민중으로 구성된 해방공동체

우리가 해방광주공동체의 핵심 가치를 인식론적 측면에서 '인민주권적'으로 이해할 수 있다면, 도청 앞 광장으로 상징되는 광주민중들의 존재론적 실체는 무엇이었을까?

최정운(1998)은 지역공동체와 절대공동체 사이에서 광주의 의미를 찾는다. 지역공동체는 5·18 민중항쟁을 가능케 했지만, 광주시민들은 5월 20일 오후부터 "사랑, 즉 고결한 존재에 대한 인간의 반응"을 핵심으로 하는 절대공동체를 형성한다. 그것은 "폭력에 대한 공포와 자신에 대한 수치를 이성과 용기로 극복하고 목숨을 걸고 싸우는 시민들이 만나 서로가 진정한 인간임을, 공포를 극복한 용기와 이성 있는 시민임을 인정하고 축하하고 결합한"(최정운, 1998: 224) 것이었다.

그러나 최정운은 이런 절대공동체가 21일, 시민들이 자체무장을 한 순간 "금이 가기 시작"했다고 보고 있다. 하나로 융합되고, 인간 존엄성에 의혹이 없는 자신을 발견했던 해방의 순간이, 시민들이 무장을 하기 시작하면서 계급성을 드러냈다고 보는 것이다. 또한, 광주의 절대공동체에서 21일까지의 격렬한 "투쟁을 체험해보지 않은 사람들, 집에서 숨어지내던 사람들, 광주가 해방되자 그제서야 도청에 나온 사람들"은 "절대공동체를 겪어온 사람들을 결코 이해할 수 없었다"(최정운, 1998: 241).

최정운의 '절대공동체'는 전통적 공동체에 기반 했으나 어떤 '절대악'의 존재에 대항해 목숨을 걸고 저항했던 '집합적 경험', '절대적 동일성', '단일한 저항주체'를 의미하게 된다. 그러나 해방광주공동체를 지배했던 것이 저항 주체로서의 '동일성'이라고는 할 수 없다. 공동체의 동일함을 강조하는 것은 필연적인 배제, 즉 무페(Mouffe)가 말한 '구성적 외부'¹¹⁾를 야기한다. 즉, 최정운이 말한 '투쟁해 보지 않은 사람들, 숨어 지내던 사람들, 해방된 후 도청에 나온 사람들'은 절대공동체의 외부로서 배제되는 것이다.

어떤 정치공동체도 동일한 목표를 가진 동일한 주체로 존재할 수 없으며, 내부의 모든 차이를 포괄하고자 하는 노력은 포괄될 수 없는 차이를 배제하는 형태로만 가능하다. 해방광주가 내부의 차이가 없는 절대공동체처럼 보였던 이유는 실제 차이가 없었기 때문이 아니라 절대 악으로 등장한 공수부대의 잔인한 폭력 앞에 동일한 적대가 지배적 흐름으로 형성되었기 때문이다. 따라서 최정운의 절대공동체는 "엄밀하게 말하면 눈앞에 적이 존재하는 한에서만 그 적과 더불어 존립할 수 있는 까

11) 무페는 정치란 정치 공동체를 구성하는 것이라고 주장하지만, 하나의 '우리'를 건설하려면 그 '우리'는 '그들'과 구별되어야 하며, 이는 경계를 설정하는 것, 즉 하나의 '적'을 정의하는 것을 의미한다고 본다. 따라서 "어떤 정치 공동체의 구축, 어떤 통일성의 창출을 겨냥하더라도, 그 존재를 가능하게 해 주는 어떤 '구성적 외부', 즉 공동체의 바깥은 영원히 존재할 것이기에 완전히 포괄적인 정치 공동체, 다시 말해 어떤 최종적인 통일성은 결코 현실화될 수 없다"(Mouffe, 2007: 114)고 주장한다. 즉, 공동체의 최종적인 통일성이 불가능한 것은 공동체 자체가 가지고 있는 구성적 결핍이 존재하기 때문이다.

닭에 적이 사라지고 나면 와해될 수밖에 없는 것”(김상봉, 2008: 344)이다.

인민은 단일의지를 가진 존재가 아니며, 항상 차이를 내포한 이질적 존재일 수밖에 없다. 인민주권이 주장하는 ‘명령위임의 원칙’과 이에 기반 한 직접민주주의는 인민을 동일한 것으로 볼 수 없기 때문에 항상 정치적 대의자와 긴장관계에 있을 수밖에 없고, 이 때문에 주권의 궁극적 소유자인 인민 스스로 공적 의제에 개입하는 ‘자치’의 주체가 될 수밖에 없다고 주장한다. 따라서 여기서 말하는 인민, 즉 민중은 바로 대중이자 다중(multitude)이다. 하트와 네그리(Hardt & Negri, 2001)가 다중을 “경계 없는 다중성으로서의 인구”로 생각하는 반면, 민중을 “경계지워진 단일성으로 인구를 조직하는 것”으로 정의한 것은, 사실상 민중(people)을 ‘국민’(nation)으로 보는 인식론적 해석이다.¹²⁾ 광주민중항쟁의 주체는 ‘다중’적 혹은 ‘대중’적 존재였으며 “다양한 사회경제적 하위주체들과 소수자들로 구성된 복합적 구성체”(조희연, 2009: 233)였다.

따라서 우리가 1980년 해방광주공동체를 지배했던 급진적 가치를 현실 공간에서 복원하기 위해서는 우선 공동체를 구성하는 인민, 민중, 대중, 주민을 ‘단일성’으로 보는 시각을 포기해야 하며, 그 자체로 이질적이고 차이가 내포되어 있는 대상으로 받아들여야 한다. 이렇듯 인민을 항상 ‘완전하게 통일될 수 없는 이질적 존재’로 볼 때만이, 인민주권과 전체주의, 독재와의 연계시슬을 끊을 수 있게 된다.¹³⁾

그렇다면, 정치공동체에서 집단적 의지는 전혀 형성 불가능한 것일까? 인민이 이질적 존재라고 해서 어떤 집단의사도 구성할 수 없는 것일까? 물론 그렇지 않다. 만일 집단의사가 전혀 구성될 수 없는 것이라면 5월광주도 존재할 수 없었을 것이고, 해방공간의 자치와 연대도 오로지 부분적인 현상으로만 존재했을 것이다. 그럼에도 특정한 집단의사는 오직 이질성들의 일시적이고 우발적인 ‘접합(articulation)’으로서만 이해될 수 있다.

해방광주공동체에는 무기회수를 둘러싼 수습위원회와 항쟁파 간의 갈등만 존재한 것은 아니다. 공동체가 지향하는 해방적 방향에 대해서도 각각의 견해가 달랐으며, 이념적 이유로 항쟁에 적극 참여한 사람과 그냥 방관한 사람들이 공존했다. 이런 이질적 존재를 하나의 흐름으로 접합시킨 것은 어떤 ‘지도력’의 역할이었다. 그러나 광주에서 이 역할을 했던 것은 앞에서 살펴본 명망가나 지역유지, 즉 ‘아무나’ 오를 수 없는 지위에 있던 사람들이 아니라 ‘누구나’였다. 어떤 상황 어떤 장소에선 어떤 사람이 목소리 높여 외치며 사람들을 지도했고, 다른 상황 다른 장소에선 다른 어떤 사람이 그

12) 이 점에서 다원주의를 핵심가치로 삼고 있는 자유민주주의는 사회 속에 존재하는 다원적 가치를 선거와 의전수렴 기제를 통해 정치체제 내부로 수렴시킬 수 있다고 보는 점에서 환상이라고 할 수 있다. 선거에 의존하는 자유민주주의적 대의체제는 다원성을 보장하기보다 제한하며, 이 점에서 단일한 민중을 상정하고 특정 전위가 이들을 온전히 대변할 수 있다고 보았던 현실사회주의와 동일한 문제를 내포하고 있다.

13) 김상봉은 최정운의 절대공동체가 비록 자발성에 기초했다고 하나 개인의 부정이라는 의미에서 자칫하면 전체주의적 공동체로 전락할 위험을 안고 있다고 평가한다(김상봉, 2008: 345).

렇게 했다. 투쟁에 나선 광주 시민들이라면 누구나 그 ‘어떤 사람’이 될 수 있었고, 사실상 그런 비인칭적 주어로서 나름의 위치에서 지도력을 발휘했다(이진경·조원광, 2009: 144-153).

훗날 광주항쟁의 중요한 지도자 중 한명으로 인정되는 전옥주가 바로 광주시민들에 의해 빨갱이라는 혐의로 구속되었다는 점에서 알 수 있듯이 해방광주공동체의 이질성은 언제나 새로운 갈등으로 출현할 수 있었다.¹⁴⁾ 그럼에도 수습보다 항쟁을 택한 이들이 새로운 리더십을 구축할 수 있었던 것은 그들의 주장이 대다수 광주시민들의 의견과 동일했기 때문이 아니라 시민궐기대회로 상징되는 대중적 공간에서 일종의 헤게모니적 실천을 통해 항쟁의지를 구성해 나갔기 때문이다. 따라서 인민주권적 해방공간에서 성립된 지도력은 “서로 다른 정체성과 주체성을 공동의 프로젝트로 접합시키는 헤게모니적 실천”(Howarth & Stavrakakis, 2000)의 우연적 결과로서 존재할 뿐, 어떤 특정한 그룹이나 사상이 선형적으로 특권적 위치를 차지한 것이 아니었다. 김성국이 주장하듯, 계엄군과 협상하고 무기반납을 주장했던 수습위원회 역시 투항적이었다기보다 광주공동체를 위한 나름의 고뇌의 산물이었을 것이며, 광주시민 상당수의 의사를 반영하고 있었을지 모른다(김성국, 1998). 두 입장 중 어떤 것이 광주시민에게 받아 들여졌는지는 주장의 옳고 그름에 대한 판단이 아니라 시민궐기대회로 상징되는 민주적 공론장에서의 실천과 의사결정에 대한 주권적 인식차이로 이해할 수 있다.

이제까지 살펴본 것처럼, 5일 간의 해방광주공동체에서 표출된 5월정신은 공수부대의 폭력으로 상징되는 국가체제에 대한 대안으로서 인민주권적 가치를 제기했다. 인민, 혹은 민중, 다중, 시민, 주민은 비동질적인 존재이기 때문에 국민주권론에 기반 한 대의제민주주의처럼 특정 대표자에 의해 일반의지로 대변되는 것은 항상 불완전할 수밖에 없다. 이것은 공동체의 중요한 의사결정은 공동체 성원 스스로의 참여와 ‘심의’(deliberation)를 보장한 인민주권적 자치를 통해 이루어져야 한다는 것을 보여주는 것으로, 해방광주의 경우 ‘시민궐기대회’라는 상징으로 나타났다.

이런 5월정신의 가치는 오늘날 우리가 마주한 지방자치의 문제를 해결할 수 있는 하나의 준거점을 제시하고 있다. 그러나 해방광주의 정신을 지방자치의 제도화 방향으로 삼기 위해서는 먼저 단 일사레로서의 광주를 뛰어넘는 보편적 적용 가능성이 확인되어야 한다. 인민주권적 봉치형태로서의 광주의 경험은 신군부의 포악한 군인들에 의해 직접적으로 위협받던 조건 아래 일시적으로 형성된 것이기 때문에, 이를 제도화하는 과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제점과 가능한 제도적 형태

14) 당시 광주시민들 사이에 광범위하게 확산되어 있는 반공주의는 공동체 내부의 새로운 갈등 요소로 잠재되어 있었다. 당시 광주의 여러 팜플렛에는 공수부대의 폭력을 공산당과 등치시켜 비판하거나, 공수부대의 공격대상을 자신들이 아닌 공산당으로 돌려야 한다고 주장하는 내용이 자주 발견된다. 또한, 당시의 광주항쟁이 어떤 ‘해방적 가치’를 지향했는지보다 단지 공수부대의 폭력에 대한 민주적 저항이라고 항변하는 언술도 발견된다(한상진, 1998).

를 확인하기 어렵기 때문이다.¹⁵⁾

3. 5월정신의 보편화 가능성

여기서는 광주정신의 보편적 적용가능성을 확인하기 위해 인민주권적 형태로 지방자치를 일궈 나간 1945년 건국준비위원회와 인민위원회, 세계 지방자치의 모범으로 인정받고 있는 브라질 포르투알레그레, 인민주권적 지방자치 대안의 총체라고 할 수 있는 베네수엘라 주민자치위원회를 살펴본다. 물론 이 사례들은 외부의 극단적 폭력에 대한 무장항쟁으로 형성된 해방광주공동체의 사례와 전혀 다른 기원을 갖는다. 그럼에도 이런 사례를 검토하는 것은 본 글의 목적이 각 사례의 특징을 찾아내는 데 있는 것이 아니라 지방자치의 재구성이라는 오늘의 과제를 해결하기 위한 것이기 때문이다. 따라서 오늘날 광주정신을 구현하는 것은 무장항쟁 방식으로만 제한될 수 없으며 실현 가능한 제도적·비제도적인 방법들을 강구해야만 한다.

1) 해방광주의 근거리 경험; 해방 후 인민위원회

카치아피카스는 다양한 면접을 통해 당시 항쟁에 직접 참여한 사람들이 광주항쟁 이전에 파리 코뮌을 공부했었다는 점을 드러내면서, 파리 코뮌에 대한 의식적인 기억이 1980년 광주에서 발생한 사건들에서 중요한 역할을 했다고 주장한다(Katsiaficas, 2002: 239-241). 즉, 당시 항쟁파가 시민권기대회 등에 직접 호소하면서 민중의 자치를 의도했던 것은 자연발생적이고 즉각적인 판단이었다기보다 다분히 의도적인 조치였으며, 파리코뮌의 유산이 전혀 다른 시간과 장소였던 광주에서 부활했다는 것을 강조하려는 것이다.

그러나 해방공동체로서의 광주의 경험이 파리코뮌에 대한 일부 운동세력의 학습으로 인해 가능했다고 보기는 어렵다. 인민주권을 창출했던 다수 광주 시민은 파리코뮌에 대해 잘 몰랐을 것이고, 파리코뮌을 학습한 지도부가 그것을 대중에게 교양할 시간적 여유도 없었다. 또한, 도청에서 소위 '지도부'가 구성되기 이전부터 대중은 자발적으로 도청 앞에 모여 시국을 논했으며, 항쟁파가 주도권을 잡기 전에도 거리청소와 급식, 헌혈, 순찰 등 자발적으로 공동체를 운영해 나가고 있었다.

오히려 파리코뮌을 이미 학습하고 있었을 것으로 추측되는 광주의 '6·3세대', '빨치산 세대' 등 운동 지도층은 윤상원이 권기대회 개최를 논의하자 "이 싸움은 어차피 질 싸움이고 그 경우 얼굴이 드

15) 정치적인 기회는 운동 조직(혹은 개인)에게 독자적인 성공가능성을 부여하기 때문에 협력에 대한 유인(incentive)은 크지 않은 반면, 위협은 집단이나 개인에게 닥친 장애물을 극복하기 위해 협력에 대한 유인이 강해진다(Dyke, 2003). 광주의 경우도 외부의 절대적 위협 존재로 인해 공동체 내부의 연대와 협력의 요구가 더욱 강했을 것이기 때문에, 일상적인 공동체에서 나타날 수 있는 다양한 갈등요인은 상대적으로 덜 표출적이었다고 예상할 수 있다.

러나면 계엄군에 의해 광주운동권의 씨가 마른다”(이정로, 1989: 33)고 적극 만류했던 반면, 당시 평범한 노장년층은 대인시장과 양동시장 등 각종 사람들이 만나고 얽히는 장소에서 젊은이들에게 적극적으로 싸울 것을 권유했다. 특히 공수부대가 발포를 시작한 시점에서 노인들은 젊은이들에게 “총을 들어야 한다”는 조언을 하기도 했다는 것이다(최정운, 1998: 211). 이것은 당시 광주의 자발적인 저항과 자치가 가능했던 배경이 ‘학습’보다 ‘경험’에 기반하고 있을 가능성을 드러낸다.

해방광주의 자치공동체와 유사한 역사적 사례는 1945년 해방직후 각지에서 조직되었던 건국준비위원회와 인민위원회에서 찾아볼 수 있다. 당시 남한사회의 세력관계는 인민주권적인 지방자치가 실현될 수 있는 유리한 조건이 성립되어 있었다. 당시 지역공동체에서 권력을 가지고 있던 지주와 토호세력은 대부분 친일행적으로 인해 주도권을 발휘할 수 없었고, 경제적 지배계급에 머물렀을 뿐 정치적 지배계급이 아니었다. 때문에 해방 이전의 권력집단은 군대와 경찰 등 억압적 국가기구를 통제할 수 있는 위치에 있지 못했다. 반면, 당시 기층 민중에게는 일제하에서 진행된 혁명적 노동운동과 농민운동의 전통이 강하게 남아 있어 정치참여에 대한 주체적 의지가 매우 강했다(강정구, 2002). 이것은 한번도 ‘혁명’을 통해 과거와의 급격한 단절을 경험하지 못했던 조선이 혁명기와 유사한 상황에 놓여 있었다는 것을 말해준다. 해방 직후 자생적으로 건설된 건국준비위원회와 인민위원회 지도부에는 현지 지주에서부터 소토지 소유 농민, 소작농, 일제치하의 전직 한인관리, 1930년대 농민조합 지도자, 공산주의자들에 이르기까지 다양각색의 인물이 포함되어 있었으나(Cummings, 1986), 정치적 주도권은 기층 민중이 행사하고 있었다(손우정, 2009).

이 중 전남지역 건국준비위원회는 해방직후부터 8월 말까지 집중적으로 조직됐다. 당시 전남지방의 시·군 건준은 크게 세 가지 형태로 건설되었는데, 주민들의 선거행식을 거쳐 조직된 경우(광주, 완도지방)와 지방의 명망가와 활동가들이 호선으로 조직된 경우(광양, 보성, 순천, 여수, 구례, 장성, 담양, 곡성, 강진, 함평, 영광, 영암, 장흥, 고흥, 화순지방), 그리고 지역 군민대회에서 직접 조직된 경우(진도지방)가 있었다. 그러나 명망가와 활동가들이 호선으로 조직된 경우에도 군민대회 등을 통해 주민의 승인을 받았다(안종철, 1991: 174-177). 이런 형태는 선거 등의 행식이 불가능했던 1980년 해방광주에서 명망가와 활동가들이 지도부를 호선으로 구성하고, 이를 시민궐기대회에서 추인 받았던 상황을 연상시킨다.

건국준비위원회는 미군정의 진주 시점에 맞추어 모두 인민위원회로 전환되었는데, 지역에서 실질적인 행정권력을 담당하고 있었던 인민위원회는 주민들의 선거를 통해 뽑힌 대의원들의 의결기구인 인민회의에 더 큰 권한을 부여함으로써, 권력에 대한 주민들의 민주적 통제를 보장하려 했다. 입법, 사법, 행정이 각각 독자적으로 사업을 하지만 그 권력은 인민회의에 귀결된다는 ‘삼권귀일(三權歸一)의 원칙’은 운영 주체가 일반·직접·평등·비밀 선거원칙에 의해 선출한 임기 4년의 대의원들이라는 것을 명확히 한 것이었다(허영철, 2006; 이계만, 2003).

비록 건준과 인민위원회는 미군정에 의해 불법화되면서 지하화 되고, 인민위원회의 주도세력이 1948년 여순사건과 뒤이은 한국전쟁 등의 과정에서 대부분 살해당했지만, 광주항쟁 당시 전남지역 노인들의 가슴 속에 뿌리 깊이 자리 잡힌 자치의 경험이었다. 비록 이후 잔인한 좌우 대립을 통해 당시의 역사적 경험을 떠올리는 것은 금기시 되는 일었지만, 국가권력에 대한 극한의 반감이 형성되고 순응의 감정을 저항적 분노가 휘감아 버린 순간, 자치의 역사적 경험이 해방광주에서의 인민주권적 형태로 부활한 것이라고 해석할 수 있다. 김상봉 역시 자기를 참된 주체로서 이 나라의 주인으로서 정립하려는 씨름들의 항쟁은 동학농민전쟁을 시발로 의병전쟁과 3·1독립운동, 광주학생운동이나 4·19혁명 같은 민중봉기와 항쟁을 통해 이어져 5·18의 역사적 배경을 만들었다고 주장한다. 특히 해방 후 빨치산 투쟁은 호남지역에서는 잊혀진 역사가 아니었으며, 따라서 5·18 당시의 무장항쟁이 그렇게 돌발적인 역사 전개라 말할 수 없다는 것이다(김상봉, 2008: 327-330). 이런 계승적 측면은 해방광주공동체의 자치적 운영방식에도 영향을 미쳤을 것이다.

즉, 5월정신은 외부의 거대한 적 앞에 노출된 특수한 상황에서만 존재할 수 있었던 특수 경험이 아니라, 기층 민중의 주도성이 발휘되는 순간이면 어김없이 나타나는 공동체 내부에 각인된 민중적 감수성이었다.

2) 브라질 포르투 알레그레에서 나타난 인민주권적 형태

이제 해외 사례를 검토해 보자. 대표적인 사례로는 모범적 지방자치 사례로 빠지지 않고 거론되는 브라질 포르투 알레그레의 주민참여예산제를 들 수 있다. 이곳의 참여예산제는 1996년 UN에 의해 세계 40대 훌륭한 시민제도의 하나로 선정되었고, 심지어 세계은행조차 정부와 시민사회의 가장 모범적인 거버넌스로 평가해 주민자치의 전형으로 인정받고 있다.

나중식(2005)은 참여예산제를 정부주도형과 민·관협의형, 주민권력형 등 세 가지 형태로 구분한다. 정부주도형은 여전히 예산권이 관료에게 있으며 하향식 의사전달 방식을 택한다. 주민에게 예산정보를 제공하거나 민원관련 상담을 하는 식이다. 민·관협의형은 민원, 설명회, 협의회, 공청회 등을 통해 관료와 주민이 협의적·쌍방향적 의사전달체제를 추구하는데, 이 유형에는 주민의 참여 정도에 따라 적극형과 소극형으로 나뉘기도 한다.¹⁶⁾

16) 국내 참여예산제는 민주노동당과 시민단체에서 필요성이 꾸준히 제기되어 오다가 노무현 정부의 “참여정부 지방분권추진 로드맵”과 “재정·세계개혁 로드맵”에서 도입계획이 처음 거론 되었다. 뒤이어 2004년 행정자치부는 지방자치단체 예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도의 도입을 적극 추진했고, 2004년 3월 광주광역시 북구에서 최초로 주민참여예산제 조례가 제정된 이후 울산 동구, 충북 청주시, 경기도 안산시, 전남 순천시 등에서 조례 제정이 잇따랐다. 그러나 아직까지 우리 주민참여예산제는 대부분 정부주도형이나 민·관 협의형 수준에 머물고 있으며, 혁신적 지역 거버넌스 창출에 대한 인센티브를 노린 지자체에 의해 위로부터 도입된 사례가 대부분이라 별다른 주민자치 효과를 내지 못하고 있다.

반면, 포르투 알레그레의 참여예산제로 대표되는 주민권력형은 예산권을 온전히 주민에게 양도하는 형태다. 주민들은 다양한 수준에서 개최되는 총회에서 자신의 입장을 '직접' 개진하며, 각 총회에 얼마나 많은 주민들이 참여했는가에 따라 정원이 차등 배분되는 대의원들은 이를 전문화한다. 최종 심의는 대의원 중에서 선출한 평의회에서 진행해 다음 해 예산을 확정한다. 흥미로운 점은 포르투 알레그레의 모범에 따라 참여예산제를 제도화한 여타의 나라들과 달리 정착 포르투 알레그레에서는 이 제도가 법적으로 보장된 것이 아니라는 점이다. 이것은 역설적인 의미를 가지는데, 행정관료들이 마음만 먹으면 참여예산제를 통한 결정을 무시할 수 있지만 바로 그 측면 때문에 오히려 적극적인 민중참여가 지속되고 있는 것이다.¹⁷⁾

매년 5만 명 정도의 주민이 참여하고 있는 포르투 알레그레의 참여예산제는 기존에 왕성하게 활동하고 있던 풀뿌리 자치조직의 강력한 지원으로 획기적인 주민참여의 발판을 마련했고, 1989년 시예산의 3.2%로 시작한 예산결정권도 1990년 10%, 1991년 16.3%, 1992년 17%, 1993년 14.5%, 1994년 17%로 확대된 데 이어 2000년에는 25%로 증가했다. 나머지 예산은 인건비와 기관유지예산으로 사용한다(나중식, 2005). 예산권을 가진 주민들은 주택문제와 사회복지, 교육 등에 대한 예산을 우선순위로 배치했고 관련 분야의 획기적인 진전이 있었다. 참여가 곧바로 성과로 이어지자 주민참여는 더욱 폭발적으로 늘어났고, 납세율도 눈에 띄게 높아졌다.

<표 3-1> 포르투 알레그레 시의 주민참여예산제 운영과정

구 분	개최시기	내 용
제1차 시민총회 (지역별, 의제별)	3~4월	① 지난해 및 올해 공공투자예산보고 ② 지난해 공공투자 결과평가 ③ 예산작성방법 설명 ④ 시민들의 요구취합 ⑤ 참여시민수에 따라 대의원 선출
대의원위원회 (지역별, 의제별 대의원 모임)	5~6월	① 총회와 neighborhood meeting에서 요구한 사항 우선순위 결정 ② 행정부로부터 필요한 정보취합 ③ 예산편성지침 시의회제출
제2차 시민총회	6~7월	① 시 회계보고 ② 요구사항 ③ 대의원 중에서 평의원선출(지역별, 부문별 2명)

17) 법적으로 예산은 시의회에서 통과하도록 되어 있는데, 예산안을 검토하는 시의회가 열릴 때면 참여예산제에 동참한 주민들이 시의회를 압박하기 위한 대중 집회를 연다. 이런 노력으로 시의회는 주민들이 결정한 예산안을 수정·삭감하거나 부결하지 못했고, 단지 형식적인 의견 기능만을 해왔다. 무리한 제도화를 피함으로써 기존 시의원들의 반발을 최대한 줄이면서도 주민의 직접 참여의지를 높인 것이다.

참여예산평의회 활동과 예산안 결정	7~10월	① 참여예산평의회(COP)활동 ② 기획실(GAPLAN)에서 예산안구체화 ③ 평의회에서 예산안 최종확정 ④ 시장에게 제출, 실무진과 실무계획협의
시의회 예산심의	11~다음해 7월	① 시의회 예산안심의투표, 시의회 압박 대중집회 ② 참여예산평의회(COP) 계속 활동

* 출처: 나중식(2005: 141)

지역 주민들이 대표를 통해 문제를 해결하기보다 시민총회 등을 통해 직접 참여해서 의견을 개진하는 형태는 점차 지역사회의 운영원리로 확산되기 시작했다. 예를 들어 시립학교 운영에 마을 주민들이 참여하여 교장을 학생과 학부모가 선출하는가 하면, 시립 탁아소도 주민들이 자율적으로 운영하기 시작했다. 무주거자를 위한 주택공급도 마을에서 자율적인 기준을 마련해 입주자를 선정한다. 또한, 지역사안을 직접 토론해서 결정하는 직접민주주의가 구현 가능하다는 것이 확인되고, 참여에 대한 동기가 분명하게 제시되자 주민들은 자연스레 조직되기 시작했다. 원래 풀뿌리 조직의 활동이 활발했던 포르투 알레그레에서는 참여예산제 도입 이후 그 수가 약 40% 가까이 더욱 늘어나 2004년 현재 약 3000개의 주민조직이 활동하고 있는 것으로 추측된다(이호, 2007: 212-216).

포르투 알레그레는 예산 배분에서 출발한 인민주권적 형태가 어떻게 지역공동체를 바꿔 나갔는지를 보여주고 있다. 가장 중요한 변화는 통치 대상에서 통치 주체로 전환된 포르투 알레그레 주민들이 지역의 실질적 주체로 자리 잡아가는 과정이다. 해방광주의 시민권대회 연상시키는 '시민총회', 그리고 시민총회에서 수립된 주민들의 의사를 반영해 나가는 대의원위원회나 예산평의회 등의 제도화 방안은 인민주권적 통치형태로 지방자치를 재구성하는 데 참고할 만한 사례다.

3) 베네수엘라의 주민자치위원회

브라질의 포르투 알레그레는 세계 각지로 확산되어 다양한 방식으로 적용되는 지방자치의 모범이 되었지만, 베네수엘라에서는 이를 기반으로 더욱 급진적인 인민주권적 지방자치가 시도되고 있다. 대표적인 것이 주민자치위원회(Communal Councils)로, 아래로부터 자생적으로 조직된 주민조직에 예산 결정권을 온전히 부여하는 것을 넘어 자치의 권한을 계속 확장하고 있다.

주민자치위원회는 2004년 베네수엘라 차베스 대통령에 대한 소환투표가 진행되는 와중에 소환반대를 위해 자생적으로 조직된 10명 단위의 소그룹에서 출발했다. 대부분 정당에 관계하지 않았던 이들은 가가호호 방문을 통해 1명당 10씩 소환반대 투표자들을 조직했고 결국 소환에 반대하는 이들이 2백만 표의 차이로 승리할 수 있었다. 이 과정에서 정치조직과는 구별되는 사회적 풀뿌리 조직의 필요성을 느낀 이들은 당시의 조직을 바탕으로 '주민자치위원회'를 건설하기에 이른다. 이

런 주민자치위원회는 매우 작은 단위로 조직된 것으로, 이제까지 남미에서는 볼 수 없었던 형태다(Harnecker, 2009). 이전의 주민조직이 도시토지위원회나 보건위원회처럼 특정 의제를 중심으로 한 것이었다면, 주민자치위원회는 해당 지역의 모든 의제를 논의하고 결정하는 인민주권적 자치기관이자 통치기관이다.

주민자치위원회는 2006년 4월 10일 '주민자치회의법'이 통과되면서 완전히 제도화되기에 이르렀는데, 정부행정기관처럼 정해진 구획에 따라 강제 조직되는 것이 아니라 자율적인 방식을 따른다. '주민자치회의법'에 따르면 위원회를 구성하기 위해서는 도시의 경우 2백~4백 가구, 시골에서는 최소 20가구 이상, 원주민의 경우 10가구 이상 참여해야 한다. 주민총회는 자치위원회에 속한 15세 이상의 주민 중 10% 이상이 참여해야 열릴 수 있다. 한 가구가 15세 이상인 4명의 가족으로 이루어져 있다고 가정할 경우, 2백 가구로 이루어진 주민자치위원회에서 총회를 개최할 수 있는 최소한의 인원은 80명이다.

베네수엘라 정부가 주민자치위원회를 조직하고, 이를 통해 주민들이 직접민주주의를 경험할 수 있도록 하기 위해 처음 동원한 방식은 브라질의 참여예산제와 유사한 '예산지원'이었다. 주민들은 주민총회를 통해 건강, 교육, 여가, 토지, 안보 등 지역문제의 우선순위를 정하고, 이를 해결할 수 있는 주제별 위원회를 선출한다. 주민위원회가 어떤 사업안을 제출하면 이를 지원하는 '민중권력국가관리위원회(National Presidential Commission of Popular Power)'가 포괄적이고 전면적인 지원 대책을 마련한다(Lerner, 2007).

주민자치위원회는 법안이 발표된 후 불과 6개월여 만에 수도 카라카스에서 약 190개, 전국적으로는 2만 2000여 개가 만들어 졌고, 2009년 현재에는 약 5만2천여 개로 늘어났다. 물론, 주민자치위원회는 자치단체처럼 강제로 만드는 것이 아니라 주민들이 자발적으로 조직해나가는 것이기 때문에 모든 지역에서 균등하게 건설되지는 않는다. 그러나 소규모로 결성된 공동체는 자기들의 필요에 따라 국가의 지원으로 지방정부예산 투입의 우선권을 결정할 수 있기 때문에, 미조직화된 지역에 주민자치위원회 설립 동기를 부여하고 있다.

주민자치위원회에서 논의되는 사안들은 단지 해당 지역에 국한된 것만은 아니다. 주민자치위원회가 설립되어 있는 지역의 범위를 벗어나지만, 해당 지역 역시 자유롭지 못한 의제에 대해서는 자치위원회에서 선거를 통해 선출된 대변인(spokesperson)¹⁸⁾을 통해 좀 더 넓은 범위를 포괄하는 시민의회(citizens assemblies)에서 의견을 교환한다. 주민자치위원회의 포괄범위를 넘어서는 거대한 도시 규모에서는 노동자와 시민 등의 직접적인 참여를 보장하기 어렵고 매우 많은 기술적 문제

18) 주민자치위원회에서는 의도적으로 대표자(representative)라는 말을 거부하고 대변인(spokesperson)이라는 말을 사용한다. 여기에는 주민의 통제에서 자유롭게 활동하면서 선거기간에만 나타나는 부르주아적 대의제에 대한 불신이 반영되어 있다(Harnecker, 2009).

가 존재하기 때문에 불가피한 조치다. 주민들은 대변인에게 일종의 가이드라인을 제시하며, 대변인은 이들의 관점에서 책임 있고 창조적인 활동을 펼친다. 그러나 주민자치위원회 간 요구가 충돌하는 경우도 있고, 우선 순위에서 밀리는 경우도 있기 때문에 만일 대변인이 자기 주민들의 요구를 충족시키지 못한다면 이에 대해 설명하고 주민들을 설득해야 한다. 그것에 실패한다면 대변인인 소환된다. 그는 더 이상 주민의 대변인이 될 수 없기 때문이다(Harnecker, 2009).

2008년부터는 4월 13일 미션으로 알려진 새로운 실험도 시도되고 있다. 이것은 10여 개의 주민자치위원회를 지역 코뮌으로 통합하고, 새로운 인프라의 수리와 건설, 수도, 관개시설, 새로운 공동체적 경제기업 건설과 경영, 관리까지 코뮌이 도맡는 급진적 구상이다. 이를 위한 전체 예산은 약 1억8,600만 달러로 알려졌으며, 2009년에만 해도 주민자치위원회를 코뮌으로 조직하기 위해 4000만 달러를 추가로 편성했다(Chalson, 2008; Pearson, 2009). 지역 코뮌 건설 계획은 제한된 분야의 주민 개입 범위를 넘어서는 것으로, 그동안 분리된 영역으로 사고되던 정치와 사회, 그리고 경제가 어떤 형태로 어우러질 수 있는지 풍부한 아이디어를 제공해줄 수 있을 것으로 보인다.

비록 해방광주는 짧은 존속 기간으로 인해 인민주권적 통치형태를 제도화할 수 있는 기회를 갖지 못했지만, 항쟁과정에서 열린 자치의 경험이 지속되었더라면 어떤 형태로 드러났을지는 앞에서 살펴본 다양한 사례를 통해 상상해 볼 수 있다. 그 형태의 핵심은 특정 정치엘리트에게 자신의 권한과 책임을 위임하는 것에서 머무르는 것이 아니라, 자신에게 영향을 미치는 공적 의제에 직접 개입하고 결정하는 주권형태였을 것이다. 이제 5월정신을 준거점으로 삼아 한국 지방자치의 현실을 파악해 보자.

4. 한국 지방자치의 현실과 과제

앞에서 살펴본 것처럼 해방 후 한국 지방자치의 실질적인 출발은 건국준비위원회와 인민위원회였다고 할 수 있다. 그러나 미군정의 등장 이후 인민위원회가 불법화 되고, 한국전쟁을 경과하며 중앙집권적인 통치체제가 강화되면서, 한국에서 지방자치는 유명무실한 제도가 되었다. 지방자치제도는 5·16 군사쿠데타 이후 박정희 정권이 중단 시킨 후 1991년 지방의회 의원선거로 부활되기에 이르렀지만, 진정한 자치는 아직도 요원한 과제다.

1) 한국 지방자치의 현실

1987년 6월항쟁을 배경으로 등장한 제9차 개헌헌법 8장에는 국가와 지방 사이의 권한을 배분하는 지방자치제도를 두고 있으나, 관련 내용은 모두 지방자치‘단체’의 역할과 조직에 대한 것뿐이다.

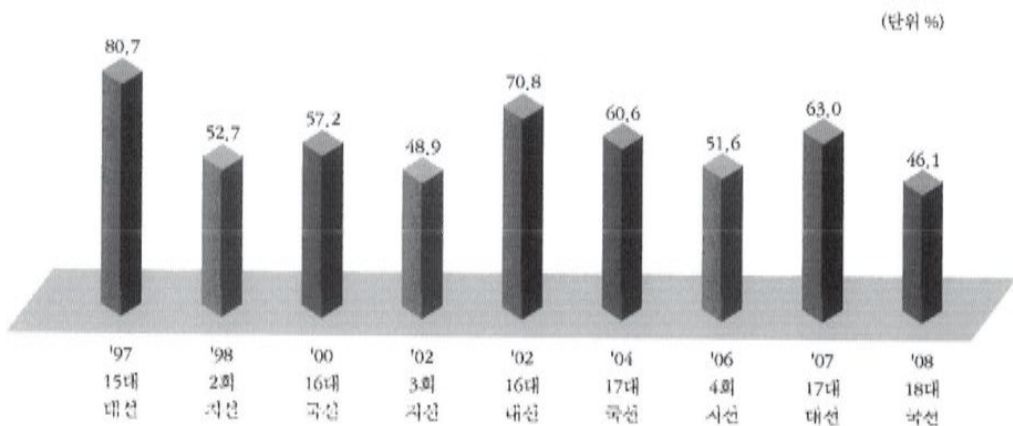
흔히 분권은 단체자치와 주민자치로 구분하는데 단체자치가 지방정부의 자율성에 중점을 둔다면 주민자치는 지방정부의 정책결정과정에 주민이 적극적으로 참여하는 것을 뜻한다(하승우, 2006: 215). 이런 구분에 비추어 보면, 현 지방자치제도는 주민자치보다 단체자치에만 치중하고 있으며 평범한 지역 주민과는 크게 괴리되어 있다.

한국 지방자치가 평범한 주민들과 괴리되어 있다는 것은 지역정치를 주도하고 있는 세력의 특성에서도 나타난다. 현 지방정치는 크게 두 가지 종류의 단체들이 장악하고 있다. 하나는 종친회, 향우회, 동창회와 같은 친목단체들인데, 이들은 정치적 이념이나 경제적 이해를 바탕으로 한 조직이 아니기 때문에 선거가 끝나면 특별한 역할을 하지 못한다. 다른 하나는 평통자문회의, 새마을운동조직, 바르게살기운동협의회, 자유총연맹 지역지부와 지방 새마을금고 등 지방유지들을 총동원하고 있는 조직이다. 지역 토호들은 각종 민관조직에 참여하여 막강한 영향력을 행사한다(신광영, 1995: 67-68).

D광역시 지방의원의 경력을 조사한 한 연구에 따르면, 1대 지방선거부터 4대 지방선거에 이르기까지 광역의원의 경력은 관변단체, 지방의원, 정당인, 경제인, 사회봉사클럽, 이익집단, 시민단체, 학자, 교육자, 공무원, 언론인 순이고, 기초의원원은 관변단체, 지방의원, 경제인, 정당인·공무원, 이익집단, 사회봉사클럽, 시민단체, 교육자, 학자 순이었다. 이는 지방의원이 되기 위해서는 관변단체나 기성 주류 정당조직과 밀접한 연계가 필요함을 암시하고(배용환, 2005: 829-831), 이들은 지역의 특정 이해관계자의 이익만을 대표할 가능성이 크다고 추측할 수 있다.

지역유지들이 장악하고 있는 지방의회는 자연스럽게 지역주민의 관심에서 멀어질 수밖에 없다. 이런 현실을 단적으로 드러내는 사례가 지방선거의 투표율이다.

<그림 4-1> 대선, 국회의원, 지방선거 투표율



* 출처: 중앙선거관리위원회(2008: 10).

<그림 4-1>에서 보듯이 지방선거 투표율은 역대 최저의 총선 투표율을 기록했던 18대 총선을 제외하면 대통령선거나 국회의원 선거보다 항상 낮았다. 이는 사회심리학 등에서 이뤄진 각종 실험 결과들이 집단의 규모가 작을수록 집합행동에 참여하는 개인들에게 돌아가는 집합재(collective goods)의 몫이 커지고, 자발적이고 이기적인 행동에 의해 집합재가 공급될 가능성이 커지기 때문에 소규모 집단이 대규모 집단에 비해 성원들이 공동이익을 위해 단합된 행동을 취할 가능성이 높아진다고 주장하는 것과 대조되는 결과다. 바꿔 말하면 지역주민들은 지방정치를 통해 자신에게 돌아올 집합재의 몫이 커진다고 기대하지 않는다는 말이다.

지방선거 투표율에서 나타나는 또 하나의 특징은 도시 투표율이 농촌 투표율보다도 현저하게 낮아서 도시와 농촌 사이의 투표율 격차가 뚜렷하다는 점이다. 2002년의 경우, 대통령 선거 투표율은 서울(71.4%), 부산(71.2%) 등 대도시의 투표율이 농촌지역을 포함하고 있는 도 지역의 투표율이나 전국 투표율보다 높았던데 비해, 같은 해 지방선거에서는 도시(자치구 44.3%, 일반도시 53.4%)의 투표율이 농촌인 군 지역의 투표율 71.1%에 비해 현저히 낮았다(허승수, 2007: 46). 이것은 근무지와 거주지가 명확하게 분리되어 있는 도시지역의 인구배치 상황에서, 세계 2위에 이르는 과노동(over-work) 시간 등으로 인해 인구 다수를 차지하는 노동 층이 지역정치와 관계 맺을 수 있는 가능성을 박탈당하고 있기 때문이다.¹⁹⁾ 다시 말해 도시지역의 경우는 농촌지역에 비해 정치공동체가 형성되기 어려운 조건에 처해 있기 때문에 중앙정치보다 지역정치에 대한 유인이 작을 수밖에 없다.

지방자치는 국가수준의 정치와 마찬가지로 주민들과 괴리된 대의체제를 기반으로 형성되어 있으면서도 상대적으로 주민의 관심으로부터 멀어져 있기 때문에, 앞에서 살펴본 것처럼 주민들의 자치를 보장하기보다 지역 이권세력과 밀접하게 결합된 대의권력이 형성될 가능성이 높다. 그러나 최근 들어 주민들이 대의권력을 통제하기 위한 다양한 제도들이 도입되어 지방자치의 변화를 자극하고 있다. 지방자치법 제2장 “주민”에 포함되어 있는 주민투표(제 14조), 조례의제정과개폐청구(제15조), 감사청구(제16조), 주민소송(제17조), 주민소환(제20조) 등은 풀뿌리 주민운동의 성과로 지방행정에 주민이 개입할 수 있는 통로를 확보한 사례들이다.

2003년 부안 방폐장 건설을 둘러싼 주민과 지방자치정부, 국가와의 갈등을 계기로 2004년 1월 제정된 ‘주민투표법’은 2005년 7월 27일 제주도 행정계층구조 개편에 관한 주민투표, 9월 29일 청주시-창원군 통합에 관한 주민투표, 11월 2일 방폐장 부지선정에 관한 주민투표 등이 실시되어 사

19) 장시간 노동 비율은 전체 노동자 중 1주일에 48시간 이상 일하는 노동자의 비율을 뜻한다. 유엔 산하 국제노동기구(ILO)가 2007년 6월 7일 발표한 「2004~2005년 전 세계 노동시간 조사」에 따르면 우리나라의 장시간 노동 비율은 49.5%로 페루(50.9%)에 이어 2위를 차지했다. OECD 국가 중에서는 단연 1위다.

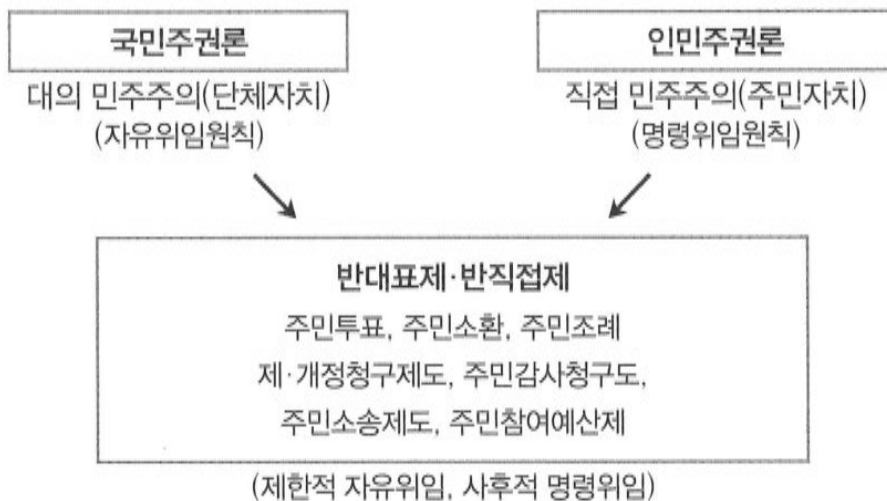
회적 갈등의 증대수단으로 등장했다. 또한, 2006년 5월 2일 법제화되고, 2007년 5월부터 시행된 주민소환제는 시행 첫 해에 하남시 시의원 두 명을 소환하는 사례를 남겼고, 비록 관권선거로 일록진 상황에서 실제로 귀결되었으나 2009년 8월 26일 제주도지사 소환투표가 많은 관심 속에 치러지기도 했다. 조례의제정과개폐청구 조항은 전남, 서울, 인천, 경기 지역에서 벌어진 학교급식조례운동이나 과천, 인천, 수원, 군포, 안양, 부산, 서울 등지에서 일어난 보육조례 제정운동 등 지역 주민운동과 결합하여 주민 스스로 문제해결 방안을 제시하고 관찰시키는 성과를 남기기도 했다.

그러나 이런 통제기제들은 몇 가지 근본적인 한계를 드러내고 있다. 이제 이런 성과와 한계지점을 살펴봄으로써, 1980년 해방광주의 5월정신을 제도화할 수 있는 지점을 파악해보자.

2) 현 주민자치제도의 성과와 한계

첫째, 한국 지방자치에 도입된 각종 통제기제들은 대의제 민주주의에 직접 민주주의적 요소를 첨가한 것이지만, 여전히 반(半)대표제, 반(半)직접제의 수준에 머물러 있다. 반대표제로서의 한국 지방자치를 개념화 하면 다음 그림과 같다.

<그림 4-2> 한국 지방자치의 통치구조



이런 반대표제는 근대 입헌주의적 주권론인 국민주권과 민중 중심의 헌법사상이었던 인민주권을 절충시킨 것으로, 선거를 통한 '선출과정의 민주적 정당성'을 보장하는 것을 넘어 선거 이후 '통치과정의 민주적 정당성'을 보장할 수 있는 획기적인 진전이라 할 수 있다. 2008년 촛불시위에서 나타난 갈등의 핵심이 선출직 공무원들의 의사결정과정에 개입할 수 없는 대중의 주권적 한계였다든 점을 고려할 때, 지방자치에 제도화 된 각종 주민통제기제는 엘리트의 통치만을 보장하는 대의제 민주주의에 대한 효과적인 대안이 될 수 있다.

그러나 이런 식의 반대표제(반직접제)는 국가 수준의 규모에서는 충분히 민주적 제도로 기능할 수 있지만, 지방자치 수준에서는 더 급진적인 민주주의를 실현시키는 것으로까지 나아가지 못하고 있다. 즉, 국가 수준에서 반대표제적 기제들은 대의제의 한계를 인민주권적 방향으로 이끌어 오는 효과를 가지지만, 지역 수준에서의 반대표제는 인민주권적 통치형태를 '절반만' 가능하도록 제한시킨다. 단체만의 자치가 아니라 주민들의 자치를 보장하기 위해서는 주민이 직접 개입할 수 있는 소규모의 자치행정단위를 통해 '사후 통제'가 아닌 보다 직접적인 자치를 추구할 수 있는 제도적 방향이 모색되어야 한다.

둘째, 인민주권을 제한적으로만 보장하는 반대표제적 한계는 주민의 직접행동과정에 '심의'가 누락되어 아래로부터의 의사소통 과정이 왜곡될 수 있는 잠재적 위험성을 안고 있다. 우리는 앞에서 해방광주를 분석하며 민중, 국민, 대중, 다중, 주민은 대표가 가능한 균일한 정체성을 갖는 것이 아니라 매우 이질적이며 다양한 적대의 가능성을 내포한 존재라는 것을 확인했다. 따라서 주민투표나 소환, 발안 등의 직접 민주주의 기제를 민주적으로 활용하기 위해서는 이질적 대중 사이의 정보교환과 심화 토론, 즉 심의 민주주의가 필수적으로 결합되어야 한다.

심의가 보장되지 않는 직접 민주주의는 대중 내부의 이질성을 특정한 집합의지로 조작해 내거나 치환시킴으로써 전체주의와 독재로 경도될 위험이 항상 내포되어 있다. 방폐장 부지 선정과 관련한 주민투표의 경우, 충분한 찬반 논의도 없이 지자체와 공무원들이 불법으로 선거에 개입해 유권자들도 '심의적' 참여자보다는 설득과 동원의 대상이 되었다는 비판이 제기되어 왔다(주성수, 2007: 178). 직접민주주의로 유명한 스위스에서조차 강력한 이익집단이 자신들의 이익을 추진할 방편으로 주민투표를 추진하는 사례도 있었고, 20세기 초 스위스 모델을 수입했던 캘리포니아 주에서는 거액의 홍보비를 뿌릴 수 있는 쪽이 주민투표에서 큰 영향력을 발휘하곤 했다(Carter, 2007). 주민투표 요구권이 '위로부터' 제안되기는 용이하나, 주민 스스로 요구하기에는 매우 까다로운 절차를 필요로 하기 때문에, 지역의 문제를 주민 스스로 결정해 나가는 제도로 작용하기보다 국책 사업 추진을 위해 행정당국에 의해 일방적으로 추진될 가능성이 높아지는 것이다.²⁰⁾

이런 문제는 주민소환이나 발안 등에서도 동일하게 나타난다. 주민소환제의 경우 청구의 기준은

20) 일각에서는 주민투표를 부의하기 위한 연서규모를 최대한 낮춰야 한다고 주장하지만, 대부분의 지역 주민이 관심을 갖고 참여하기 위해서는 어느 정도의 요건을 갖추어야 한다. 다만, 주민투표를 부의하기 위해서는 20세 이상의 주민 20분의 1 이상 5분의 1 이상의 연서를 받아야 하는데, 미국의 경우 워싱턴주는 선거인의 4%, 캘리포니아주는 5%, 오리건주는 4%, 오키오주는 6%를 헌법에 규정하고 있으며 로스 앤젤레스 시는 10%, 코발리스시는 10%의 연서 인원을 헌장에 규정하고 있다(김현조, 2003: 127)는 것을 고려할 때, 1/20 이상 1/10 이하 정도로 완화하는 것이 필요하다. 이것은 '위로부터의 주민투표(plebiscite)' 보다 '아래로부터의 주민투표(referendum)'를 활성화하기 위한 것인데, 아래로부터의 주민투표가 주민 스스로 투표의 시기와 내용을 발의할 수 있는 '주민주도적'인 것이라면, 위로부터의 주민투표는 권력자가 투표의 시기나 내용을 배타적으로 결정하는 성격을 갖는다.

시·도지사의 경우 투표권자 총수의 10%, 시장·군수·구청장은 15%, 광역·기초의원은 20% 이상이며, 주민들이 서명한 청원서가 지역 선관위에 제출되면 사유 열람, 이의신청, 보증기간 등 보통 2개월가량이 걸린 뒤 투표가 실시되어, 유권자 3분의 1인상 투표, 과반 찬성이 나오면 즉각 소환된다. 그러나 주민소환에 대해 주민들 사이의 심의가 충분하지 않을 때, 주민소환 투표 동기가 충분히 공유되지 못하거나 투표시 불이익을 걱정해 기본 투표율에 미달하는 사태가 벌어질 수 있다. 2009년 8월 26일 실시된 제주도지사 소환투표의 경우, 이장과 동장까지 총 동원된 노골적인 투표방해 속에서 11%라는 최악의 투표율을 남기도 했다.²¹⁾

조례 제·개정 경우, 일정 수의 연서로 주민이 조례를 발의했다 하더라도, 최종적으로 의회의 심의를 통해 제정하도록 하고 있어 사실상 주민발의의 의미를 살리지 못하고 있다.²²⁾ 그러나 주민으로부터 발의되는 모든 조례를 무조건 통과시킨다면, 조례청구의 기본 요건 상 대표성의 문제가 제기될 수밖에 없어, 합리적 해결방안이 모색되어야 한다.

셋째, 반대표제로서의 주민통제제도들은 해방광주에서 보여준 민중의 지위와 견줘볼 때, 여전히 지방자치의 주체로서가 아니라 견제와 감시자로서의 지위만을 보장한다. 주민발의나 조례제·개정 청구, 주민감사, 참여예산제의 경우에도 지역 주민은 기존 행정·의회권력이 허용하는 범위 내에서 제한적인 역할만을 떠안을 뿐이다. 물론 이런 주민통제 기제는 국가 수준에서 선출직 공무원들을 견제하기 위한 효과적 기제로 발전시킬 수 있고, 몇몇의 전문가나 시민활동가의 일상적인 관심과 참여를 유지할 수는 있지만, 평범한 주민들은 여전히 관객의 지위에 머무르게 된다. 일반적으로 지방자치 “일정한 지역을 단위로 하여, 일정한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임 하에, 자신들이 선출한 기관을 통하여 처리하는 것”²³⁾으로 이해할 수 있다면 주민 스스로 주권자의 지위에 맞는 일상적 가치와 통제가 가능하도록 지방자치를 재구성해야 한다.

이것은 통치자로서의 주민지위를 보장한다는 명분으로 도입된 참여예산제의 경우도 마찬가지다. 국내 참여예산제에서 주민총회의 의미를 가진 지역회의는 강제조항이 아니기 때문에 존재조차 없는 지역이 대부분이며 있어도 참여자에 대한 인센티브가 거의 없어 저조한 참여율에 머물고 있다.

21) 제주도 소환투표가 있기 5일 전인 8월 20~21일에 실시된 오마이뉴스-한국사회여론연구소의 여론조사 결과에 따르면, 당시 ‘반드시 투표하겠다’고 응답한 비율은 전체의 48%, ‘아마도 투표할 것’이라고 밝힌 비율은 19.7%였다. 또한 적극적 투표층에서 소환찬성표를 찍겠다고 답한 비율이 67%에 이르렀다는 점을 볼 때, 오차범위를 무시하면 반드시 투표하겠다는 사람 중 소환에 찬성하는 사람만 투표를 했더라도 최소 32.16%의 투표율을 기대할 수 있었다. 그럼에도 11%라는 최악의 투표율을 기록한 것은 관의 노골적인 투표방해를 제외하고는 설명할 수 없다. 제주선관위는 투표 다음날, 31건의 법률위반 사례를 발견했다고 밝혔다.

22) ‘함께하는시민행동’의 조사에 따르면, 2002년 7월부터 2006년 6월까지 5년 동안 시민 138만 명이 총 123건의 조례를 발의했지만 그 중 원안대로 의결된 것은 12건 뿐이고, 54건은 수정된 채 의결되었다(하승우 외, 2009: 13).

23) 권영성, 2007, “헌법학원론, 법문사, 김배원(2008)에서 재인용.

따라서 실질적인 참여예산제는 많아야 80~100명 정도 규모의 시민위원들에 의해 운영되고 있고, 이들은 주로 지방자치단체에서 위촉한 전문가들과 지역에 이권을 가진 이익집단이나 사회단체, 특정 구역의 주민으로 이루어지고 있다.

따라서 우리는 지방자치에서조차 정치·행정상의 문제제기자로 머물러 있는 주민의 지위를 주체로 세워야 하는 과제를 안고 있다. 이는 도청 앞 광장에서처럼 이질적 대중의 심의를 보장하는 공간을 창출하고, 주민의 능동적 주체意識을 높여 지방자치를 재구성할 수 있는 방법을 모색하는 것이다.

5. 5월정신과 지방자치의 재구성

해방광주가 보여준 자치의 정신은 자신의 권리를 정치엘리트에게 위임하는 것에서 멈추는 것이 아니라, 스스로 지역공동체의 통치주체가 되는 인민주권적 가치의 발현이었다. 이 가치를 앞에서 살펴본 모범사례와 국내 지방자치 현실을 접목시켜 이념형적 제도화 모델을 구성해볼 수 있다.

앞에서 살펴본 해방광주와 다양한 인민주권적 형태의 기타 사례를 한국 지방자치와 비교해 보면, 가장 큰 차이는 평범한 주민들이 심의를 통해 지방행정에 개입할 수 있는 제도의 존재 유무라고 할 수 있다. 해방광주에서는 도청 앞 광장이라는 인민주권적 공간이 존재했고, 브라질 포르투 알레그레에서도 시민총회가 존재했다. 또한 가장 발전된 형태인 베네수엘라 주민자치위원회나 코문의 경우도 일반 주민이 일상적 행정주체로 등장하는, 지방행정과 정치가 주민의 삶과 공존하는 형태다.

따라서 한국지방자치 체제에는 행정적 문제를 포함한 다양한 지역 의제를 논의할 수 있는 주민 간 소통과 심의, 자기결정의 공간을 창출해야 한다. 즉, 해방광주의 도청 앞 광장을 오늘의 제도 속에 복원시키는 것이다. 해방광주의 경험을 앞의 여러 사례들과 접목시켜 본다면, 다음과 같은 몇 가지 형태의 제도화 방안이 가능할 것이다.

1) 지역총회의 제도화

첫째, 해방광주의 도청 앞 광장이나 인민위원회의 경험처럼 특정 행정 구획별로 '주민총회'를 조직하여 지역의 최고 의사결정기구로서의 위상을 부여하는 형태다. 이것은 행정당국이 주민을 대상으로 간주한 상태에서 일방적인 설명을 진행하고 주민들로부터 질문을 받는 공청회나 사업설명회의 형식을 뛰어 넘어, 주민 개개인이 발언권과 심의권, 최종결정권까지 갖는 형태다.

지역총회를 위해서는 지역총회가 가능한 수준으로 행정구역이 축소되거나, 좀 더 세부적으로 구획 가능한 하위체계가 구성될 필요가 있으며, 총회의 소집은 일정한 서명을 받은 주민들이 스스로 요구할 수 있도록 하거나 일 년에 1~2차례 정도 정례화 하는 방법도 고려할 수 있다. 지역총회가 가능한 구획은 인구밀집이 심각한 도시지역을 기준으로 1~3개의 동 수준까지는 가능하다. 서울

인구밀집 지역의 경우, 대부분 동 단위는 3만 명 내외의 인구수로 이루어지며, 이 중 유권자의 규모는 더 작다. 직접민주주의가 가능했던 고대 그리스 도시국가의 경우에도 정치적 권리를 가진 시민은 3만 명 정도였다.²⁴⁾ 따라서 지역총회가 개최되기 위한 최소의 소집 요건은 1/10~1/20을 넘지 않는 선에서 고려해볼 수 있지만, 지역총회가 제대로 자리 잡기 전까지는 개최 요건을 최대한 완화하는 유연성이 필요하다.

이런 지역총회의 설치가 유토피아적 이상이라고 치부할 수도 있다. 그러나 우리가 해방광주에서 목격한 광장의 정치는 유토피아가 아닌 현실에서 이루어진 일이었고, 브라질과 베네수엘라 등에서는 일상적인 정치로 자리매김하고 있다. 또한, 지역 재개발을 둘러싸고 개최되는 개발조합의 주민총회에서는 참여율이 통상 90%를 넘어선다는 점을 볼 때, 문제는 지역총회 자체의 불가능성이 아니라, 그 총회에서 지역 주민과 밀접하게 관련된 사안들이 논의되고, 총회에 중요한 결정권이 부여될 수 있느냐, 즉 주민에게 참여동기를 부여할 수 있느냐에 달려 있다.

또한, 주민총회 범위를 넘어서는 지역 의제에 대해서는 브라질 참여예산제의 사례를 따라 지역총회에 참여한 주민 수에 따라 차등 배분되는 대의원들이 모여 제한적 명령위임원칙에 따라 심의를 진행하는 방법도 고안해볼 수 있다. 심의를 통해서도 합의가 어려운 중대한 지역사안의 경우, 지역총회나 대의원대회에서 주민투표를 제기하고 '심의를 통한' 주민투표로 최종 결정할 수도 있을 것이다.

2) 자생적 주민회

둘째, 불특정 다수의 주민이 직접 참여하는 지역총회가 첨예한 갈등을 빚는 의제가 형성되었을 때는 비교적 개최가 쉬운 반면, 일상적인 주민자치로는 여러 가지 어려움이 발생할 수 있다면, 우선 베네수엘라 모델을 따라 자생적인 주민회를 조직하는 방법을 모색해볼 수 있다. 지금도 각종 주민회가 조직되어 있지만 행정적으로 제도화된 조직이 아니고, 회원 가입에 별다른 제한이 없다고는 하지만 주민회를 주도하는 개인이나 단체의 정치적 성향에 따라 회원 구성이 달라지는 것이 현실이다.

그러나 기초행정단위로서 자생적 주민회는 일정 규모의 개인이 아닌 '가구' 단위로 주민회를 조직하고, 해당 지역 범위의 가구는 제한 없이 주민회에 가입할 수 있도록 하며, 주민회에서 심의를 통해 결정한 것에 대해서는 지방자치단체나 국가에서 재정적 지원을 할 수 있는 방법이 제안될 수 있다. 주민회의 조직과 참여가 실질적인 행정능력을 갖게 될 경우 주민들의 참여 동기는 높아질 수 있고, 단지 문제를 제기하는 차원을 넘어 실질적인 자치, 즉 문제해결적 관점을 가질 수 있다.

24) 물론 해당 지역의 주민들이 모두 총회에 참석하기를 기대할 수 없다. 그러나 그리스에서도 총 3만 명 정도의 시민 중 민회에 참석하는 사람은 6천 명 정도였고, 동일한 시민이 매년 참석하는 경우도 거의 없었다. 그럼에도 민회가 모든 대중과 동일시되었던 이유는 대중 모두가 참석할 수 있었고, 그 민회에 참여하는 대중이 지속적으로 바뀌었기 때문이다(Manin, 2006).

이런 주민회는 현재 거의 모든 기초 단위에 설립되어 있는 주민자치센터를 근본적으로 바꾸는 것에서 출발해 볼 수도 있다. 현 주민자치센터는 김대중 정부가 1999년 지방행정 계층구조 단축의 일환으로 읍, 면, 동 기능을 대폭 축소하고, 이 기능을 대신할 기구로 설립한 것이다. 2007년을 기준으로 전국 3,584개 읍, 면, 동 중에서 72%인 2,581개소에 주민자치센터가 설치됐다. 그러나 주민자치센터를 운영하는 10~30명의 주민자치위원은 주민을 대표하기보다 정치적 출세를 위한 지역유지들의 경력 쌓기로 이용되는 사례가 적지 않고, 사업 또한 읍, 면, 동 행정직원들에 의해 주도되고 있다. 또한, 주민자치센터의 프로그램은 대부분 여가를 즐기거나 오락에 관련된 것일 뿐, 지역자치에 다가설 수 있는 형식이 되지 못하고 있다(박세정, 2007).

따라서 주민자치센터는 주민자치위원회의 활동만 보장하는 제한적 형태가 아니라 운영주체로서의 주민참여가 보장되는 형태로 전환되어야 하며, 전체적인 구조를 준자치단체화와 완전자치단체화의 중간 정도로 개편할 필요가 있다.²⁵⁾ 궁극적으로 주민자치센터가 주민들의 인민주권적 참여가 보장되는 주민회로 기능할 경우 완전자치단체화 하는 방향의 제도개편이 이루어져야겠지만, 자생적으로 건설을 유도하는 과정에서는 미조직 지역과의 형평성과 갈등을 증대하기 위해 조세징수권과 같은 것을 처음부터 부여하기는 어려울 것이다. 그러나 자생적인 주민회(주민자치센터)가 조직되어 주민의 직접 참여로 운영되는 곳에는 자치 인사권과 사무권, 예산심의권, 해당지역에 국한된 조례제정권 등 자치권을 충분히 부여해, 다른 지역에서도 자생적인 주민회가 조직되도록 유도해야 한다.

주민회의 범위를 벗어나는 지역 문제에 대해서는 앞의 지역총회에서 언급한 것처럼, 지방의회와는 별도로 구성되는 임시적인 시민회의에 주민회의의 대변인을 파견할 수 있다. 베네수엘라 주민자치위원회의 대변인처럼, 이런 시민회의는 자유위임원칙에 근거한 활동을 펼치기보다 지역구민의 의사를 철저히 대변하며, 시민회의에서 타협되고 절충된 의견은 주민회의의 사후승인을 받는다.

이렇듯 지역총회와 자생적 주민회의의 제도화는 해방광주에서 나타난 인민주권적 가치를 제도화하기 위한 한 방법으로 고려될 수 있다. 그러나 이런 대중의 직접참여를 제도화하는 과정에서 항상 지적되는 문제는 주민의 '참여'에 관한 것이다. 해방광주의 경우, 극단적인 외부의 위협이 존재하는 가운데 주민들의 참여 동기가 매우 높았다는 점을 전제한다면, 과연 일상적인 상황에서도 이런 참여가 보장될 수 있는냐는 인민주권적 가치의 현실적 제도화를 위한 마지막 장애물이다.²⁶⁾ 그러나 우

25) 완전자치단체화가 조례제정권, 예산심의권, 독자적 조세징수권, 자치사무권, 자치조직 인사권을 부여하는 데 비해, 준자치단체화는 조례제정권과 예산심의권, 독자적 조세징수권을 부여하지 않는다(노우영, 2007: 288-289).

26) 물론 본 연구가 경향적으로 낮아지는 투표율 등을 이유로 아무리 좋은 직접참여 제도가 존재해도 현실적으로 주민들이 참여하지 않을 것이라는 비판을 수용하는 것은 아니다. 정치에 대한 대중의 무관심은 자기 문제에만 관심을 두려는 대중의 이기심이 발현된 결과라기보다, 현실제도가 평범한 대중이 정치에 개입할 수 있는 경로를 보장하지 않고 있고, 적지 않은 의제가 주민의 삶과 괴리된 정치적 이해관계에 따라 형성되고 있기 때문에 나타난 결과다. 그렇다 하더라도, 노동시간 등 여러 구조적인 문제로 인해 일상적인 참여가 이루어지는 것은 지방자치제도에서 기인하는 문제가 아니라 국가차원의 문제라는 점에서 해결하기 어려운 과제임은 분명하다.

리는 이런 한계를 뛰어 넘으면서도 인민주권적 가치를 구현할 수 있는 보다 급진적 제도화를 구상해 볼 수 있다. 추첨을 통한 주민의회의 건설이 그것이다.

3) 인민주권의 급진적 상상력: 추첨으로 건설하는 주민대의원회의

우리가 인민주권의 발현으로서의 5월정신을 지역총회나 자발적인 주민회로 제도화하더라도, 이런 직접적인 정치참여는 소규모 단위에서만 가능하다는 한계 때문에 지역총회 간, 주민회 간 갈등과 반목의 가능성은 계속 존재한다. 더구나 거주 지역별로 구성되는 지역총회나 주민회는 유사한 사회경제적 지위를 가진 가구들끼리 결사가 이루어져, 광역수준의 범위에서는 주민회 단위 간 갈등의 골이 깊어질 가능성이 크다.

이런 갈등을 중재할 수 있는 것은 국가나 지방자치단체, 또는 정당이나 사회단체의 역할에 의존할 수밖에 없다. 그러나 우리가 해방광주의 5월정신에 기초해 보다 급진적인 상상력을 발휘시켜 본다면, 이런 갈등의 중재 또한 인민주권적 제도화를 구상해볼 수 있다. 이것은 추첨을 통해 일종의 주민 대의원대회를 구성하는 것으로, 국민주권과 인민주권의 한계를 초월하는 형태다.

선거나 자격시험이 아닌 추첨을 통해 행정관료를 선출하는 것은 고대 그리스에서도 시행된 제도였고(Manin, 2006), 오늘날 시민 배심원제도에서도 추첨제가 이용되고 있다. 선거가 아닌 추첨 방식을 통해 보다 넓은 범위에서 주민 의사를 수렴할 수 있는 기구 구성이 가능한 것은 사회통계에서 발달되어온 확률표집²⁷⁾방식을 이용할 수 있기 때문이다. 양적연구방법이 발달한 미국에서는 다양한 시행착오 끝에 최근에는 대략 2%오차로 선거 결과를 추정해 내고 있다. 이제 여론조사 담당자들이 약 9천만 명이나 되는 유권자들의 행위를 이런 오차 수준 내로 추정하기 위해 면접한 사람의 수는 불과 2천명도 되지 않는다(Babbie, 2001). 따라서 추첨을 통한 대의원회의의 구성은 국가수준의 규모에서도 가능하며, 우리가 여론조사를 통해 국민전체의 의사를 추정하는 것과 같이, 추첨을 통해 구성된 대의원회의는 '전체 국민의 축소판'이라고 인정할 수 있다.²⁸⁾

추첨이 가지는 민주성은 다음과 같다(손우정, 2008). 첫째, 주민의 심의적인 의사가 최종 결정과정에 반영될 수 있다. 선거를 통한 대표의 선출은 주민의사를 왜곡해서 반영할 가능성이 항상 존재하고, 주민투표 방식은 심의를 보장하기 어렵다. 그러나 추첨을 통한 대의원회의는 심의가 가능한 범위로 주민의 축소판을 만들고, 공적 의제에 대해 심도 깊은 토론을 진행할 수 있다.

27) 확률표집은 모집단의 모든 구성원들이 표본에 추출될 가능성이 동일한 경우에 표본은 그것이 추출된 모집단을 대표한다는 것을 원리로 한다. 이런 방식은 표본에 선정된 사람들이 그들이 선택한 모집단에 비해 전형적이지도 않고 대표적이지도 않는다는 것을 의미하는 '어긋남'(bias)을 줄여준다.

28) 인구 3만 명 당 1명의 대의원을 선출한다고 했을 때, 국가 수준의 추첨적 대의원 규모는 1000~1500 명 정도다. 이는 지금의 국회의원 숫자보다는 많지만, 심의가 불가능한 수준은 아니다. 또한, 여론조사와 마찬가지로 이 경우에도 '오차'가 존재할 수 있지만, 대의제에서 확인되는 국민의사와 정치엘리트 간의 오차보다 결코 크지 않다.

둘째, 국민주권의 자유위임원칙과 인민주권의 명령위임원칙 간의 긴장을 해결할 수 있다. 우리가 인민주권을 추구한다 하더라도, 대의원들이 어떤 의제에 대한 심의를 진행하기 전에 주민 스스로 결론을 도출할 수 없다. 이럴 경우 보통 사후적 통제가 이루어질 수 있지만(제한적 명령위임, 혹은 반직접제), 추첨을 통한 대의원은 대의원이 자유위임적으로 활동하는 것 자체가 전체 주민의사를 반영하는 것이기 때문에 인민주권적인 것이기도 하다.

이것이 가능한 이유는 셋째, 선발과정의 민주성과 대표성, 비례성을 보장할 수 있기 때문이다. 추첨은 특별한 사람을 뽑는 것이 아니라, 있는 그대로의 주민을 옮겨놓는 것이기 때문에 민주주의의 동일성 원리(지배자와 피지배자의 동일성)를 보장하며, 누구나 선출될 가능성을 동일하게 보유하고 있다는 점에서 비례성과 대표성을 갖는다. 바로 이 점 때문에 명령위임원칙과 자유위임원칙의 구분이 사라지는 것이다.

넷째, 추첨을 통해 대의원대회를 구성하더라도 이질성을 집합시키는 정치적 리더십을 발휘할 수 있는 선출직 대표(자치단체장, 대통령 등 행정 수반)는 계속 존재해야 하며 정당 또한 활발하게 활동할 수 있지만, 일상적으로 주민과 국민을 중심에 둔 정치활동에 대한 동기가 더욱 강화될 수 있다. 이것은 대의원이 지역에서 중요한 의사결정권한을 갖기 때문이며, 또한 선출 전에 미리 선출될 인물을 확인할 수 없다는 점 때문이기도 하다. 기존의 대의제는 선거에 나갈 수 있는 사람, 당선 가능성이 높은 사람을 둘러싸고 각종 이권이 개입할 가능성이 높았지만, 추첨의 예측불가능성은 자신의 정책이나 자신에 대한 지지를 얻기 위해 선거시기가 아니더라도 평범한 주민을 중심에 둔 정치활동을 펼쳐 나갈 수밖에 없다.

이런 추첨 방식을 이용한 제도화는 기존의 행정, 입법, 사법부가 해결하지 못하는 사회적 갈등을 해결하기 위한 일시적 시민의회로 제안되기도 했고(김상준, 2007), 입법, 사법, 행정부와 독립적으로 활동하는 제4부로 제안되기도 했다(오현철, 2007). 또한, 해외에서도 일 년에 한번씩 추첨으로 구성되는 시민의회에서 의원 1/3에 의해 배정된 의안을 검토해 거부, 또는 연기할 권한을 주자는 발상(Schmitter, 2006)이 등장하기도 했고, 사회·경제적 활동의 모든 측면을 포함하는 기능적으로 분류된 조직을 추첨으로 선출한 시민 패널리 의사 결정을 담당하는 데마키(demarchy)²⁹⁾가 제안되기도 했다.

만일 해방기간의 광주에서 도청 앞에 모였던 대중만이 아니라 전체 광주시민을 모두 포괄하는 인민주권적 형태의 제도화를 모색해 본다면 다음과 같은 형태가 가능할 것이다. 지역총회가 가능한 범위를 초월하는 광역시 정도의 규모에서, 역시 지역총회가 포괄할 수 없는 의제를 다루기 위해 추

29) Burnheim, J., 1985, *Is Democracy Possible?*, Cambridge, Cambridge University Press.
Carter(2007: 480-481)에서 재인용.

첨으로 선출된 대의원으로 이루어지는 대의원회의를 연다. 대의원의 지위는 조례나, 필요하다면 국가자원의 법률로서 보장할 수 있는데, 회기 중에는 노동자 평균 임금의 1.5배를 지급하고 유급 휴직을 보장해 평범한 대중의 참여 동기를 높인다. 대의원은 임기는 1년 정도로 연임, 또는 중임할 수 없고, 대의원직을 원치 않는 주민은 추천에서 제외된다. 이것은 통계에서 표본 추출시 무응답에 대한 재추출과 동일한 형식을 가진다.

물론 이제까지 살펴본 지역총회나 자발적 주민회, 추천직 대의원과 같은 경우는 주민들이 공적 문제를 해결할 수 있는 기본적 능력을 갖추어야 하고, 참여에 대한 동기가 높지 않으면 작동할 수 없다. 그러나 우리가 해방광주의 사례에서 확인한 것은 평범한 대중은 공적 문제를 충분히 해결할 능력을 가지고 있으며, 통치주체로서의 지위를 갖게 되면 참여에 대한 능동적 의지를 가질 수 있다는 점이다. 최근 인민주권적 가치를 중심으로 활동하고 있는 다양한 풀뿌리 민주주의운동이나 주민소환 등 주민참여 운동, 그리고 2008년 전국을 수놓았던 촛불시위는 이런 가능성이 허황된 상상이 아니라라는 점을 보여주고 있다.

6. 맺음말

지금까지 우리는 해방광주에서 나타난 5월정신을 검토하고, 이를 통해 한국지방자치의 재구성할 수 있는 방법을 살펴보았다. 5월정신의 핵심 가치는 일시적인 해방 공간에서 그동안 주류 정치체제에서 소외되었던 평범한 대중이 해방의 주체로 거듭난 인민주권적인 것이었으며, 이를 통해 동질적인 저항자로서의 민중이 아니라 해방공간의 지배자로서 등장한 이질적 민중을 확인할 수 있었다.

광주의 해방은 비록 일시적인 것이었지만, 광주의 정신은 그 시간, 그 장소에서만 고유한 것이 아닌 보편적인 민주적 가치로 자리매김 할 수 있는 것이다. 1945년 해방의 열정이 한반도를 뒤덮을 때 나타난 건준과 인민위원회의의 모습이나, 강력한 풀뿌리 민주주의 운동을 토대로 민중권력을 구성해 나간 남미 사례에서도 해방광주가 구현하려 했던 통치 주체로서의 인민, 대중, 다중, 주민이 등장했다. 이것은 곧 정치와 행정, 통치에 대한 접근권이 선거를 통해 특별한 능력을 가진 것으로 인정되어 온 정치엘리트에게만 주어지는 것이 아니라, 다수 대중이 통치주체로 등장하는 새로운 형태의 민주주의 모델이 충분히 현실적으로 실현 가능하다는 것을 보여주는 것이다.

물론 본 연구가 제안한 지역총회, 자발적 주민회, 추천대의원회의 등은 지금 한국 지방자치의 현실에서 볼 때 실현 가능성이 크게 높지 않다는 비판이 제기될 수도 있다. 그러나 민주주의는 항상 실현 가능한 목표만을 향해 나아가는 것이 아니라 실현 불가능한 어떤 목표를 향해 가는 '과정'이라 할 수 있다. 이제 막 반대대표제로서 주민투표, 소환, 발안 등의 제도가 자리 잡고 있는 단계이긴 하지만, 이것 역시 한때는 실현 불가능한 상상력으로 치부되었던 것들이다. 따라서 급진적이며 인민

주권적인 민주주의 모델을 구성해 보는 것은 지금 당장 실현이 어렵더라도 민주주의를 현실에 안주하지 않도록 만들기 위해서는 필수적으로 요구되는 작업이다.

이 과제를 수행하는 데서 해방광주의 경험은 소중하다. 인민주권에 근접해 가는 민주주의 형태는 해외 사례에서만 찾을 수 있는 것이 아니라, 우리의 역사적 경험에 자리 잡고 있는 잠재성이기 때문이다. 이제 광주항쟁의 피를 통해 얻어낸 민주주의의 수혜자인 후대의 임무는, 해방광주의 정신을 역사책에서 끄집어내어 현재의 제도 속에 살아 숨 쉬게 만들기 위한 다양한 시도와 노력을 경주하는 것이 되어야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

- 강정구, 2002, 「민족의 생명권과 통일」, 당대.
- 권영설, 2004, 「대의민주주의와 직접민주주의: 그 긴장과 조화의 과제」, 《공법연구》제33집 제1호.
- 김배원, 2008, 「헌법적 관점에서의 지방자치의 본질」, 《공법학연구》제9권 제1호.
- 김상봉, 2008, 「그들의 나라에서 우리 모두의 나라로」, 최영태 외 지음, 「5·18 그리고 역사」, 도서출판 길.
- 김상준, 2007, 「헌법과 시민의회」, 「헌법 다시보기」, 창비.
- 김성국, 1998, 「국가에 대항하는 시민사회: 5·18의 자유해방주의적 해석」, 5·18재단 홈페이지(<http://www.518.org>).
- 김현조, 2003, 「한국지방정부 직접민주제의 현황과 개선방안」, 《지방정부연구》제7권 제1호.
- 나중식, 2005, 「주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로」, 《지방정부연구》, 제9권 제2호.
- 노우영, 2007, 「주민참여 활성화를 통한 지역사회 발전에 대한 연구: 제주특별자치도 주민자치센터를 중심으로」, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 서울행정학회.
- 박경철, 2005, 「대의민주주의국가에서 직접민주제적 제도의 헌법적 의미」, 《토지공법연구》제29집, 한국토지공법학회.
- 박구용, 2008, 「서로주체의 형성사로서 동학농민전쟁과 5·18항쟁」, 최영태 외 지음, 「5·18 그리고 역사」, 도서출판 길.
- 박상철, 2006, 「정치적 기본권의 개헌방향 검토와 정치참여문제」, 《헌법학연구》제12권 제4호.
- 박세정, 2007, 「주민참여의 현실과 향후과제: 주민자치센터의 사례를 중심으로」, 《사회과학논총》, 제26권 1호.
- 배용환, 2005, 「지방정치엘리트의 배경연구: D광역시 지역의원을 중심으로」, 《행정논총》, 44권 3호.
- 손우정, 2008, 「추첨을 통한 위임권력 창출」, 「모든 권력은 국민으로부터 나오는가?」, 국민소환제, 국민투표, 의원추첨제 토론회 자료집.
- _____, 2009, 「남한 민주주의의 전개와 특성」, 강정구 외, 「시련과 발돋움의 남북현대사」, 선인.
- 신광영, 1995, 「지방, 지방정치, 지역시민사회의 현실과 과제」, 나라정책연구회, 「한국형 지방자치의 청사진」, 길벗.
- 안종철, 1991, 「전남지역 인민위원회의 성격에 관하여」, 《역사비평》봄호(통권 14호).

- 야스오, 스키하라, 이경주 옮김, 1998, 「헌법의 역사」, 이론과실천.
- 오현철, 2007, 「국민주권과 시민의회」, 「헌법 다시보기」, 창비.
- 이경주, 2005, 「유권자의 권리 찾기, 국민 소환제」, 책세상.
- 이계만, 2003, 「북한 지방자치단체기관의 구성형태 및 의결기관 분석」, 《한국거버넌스학회보》제10권.
- 이정로, 1989, 「광주봉기에 대한 혁명적 시각 전환」, 《월간 노동해방문학》5월호.
- 이진경·조원광, 2009, 「단절의 혁명, 무명의 혁명: 코뮌주의의 관점에서」, 김보현 외, 「5·18 민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선」, 한울아카데미.
- 이호, 2007, 「풀뿌리 민주주의 실험, 참여예산제」, 환경과생명, 가을호.
- 조정환, 2009, 「광주민중항쟁과 제한권력」, 김보현 외, 「5·18 민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선」, 한울아카데미.
- 조희연, 2009, 「'급진 민주주의'의 관점에서 본 광주 5·18」, 김보현 외, 「5·18 민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선」, 한울아카데미.
- 전남사회운동협의회, 1985, 「죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어: 광주 5월 민중항쟁의 기록」, 풀빛.
- 정재호, 2008, 「5·18항쟁의 전개 과정」, 최영태 외, 「5·18 그리고 역사」, 도서출판 길.
- 주성수, 2007, 「'직접, 대의, 심의' 민주주의 제도의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로」, 《시민사회와 NGO》, 제5권 제1호.
- 중앙선거관리위원회, 2008, 「제18대 국회의원선거 투표율 분석」, 중앙선거관리위원회.
- 최정운, 1998, 「폭력과 사랑의 변증법: 5·18민중항쟁과 절대공동체의 등장」, 5·18재단 홈페이지(<http://www.518.org>).
- 하승수, 2007, 「지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망」, 후마니타스.
- 하승우, 2006, 「풀뿌리민주주의는 가능한가?」, 주성수·정상호 편저, 「민주주의 대 민주주의」, 아르케.
- 하승우·손우정·박미진·홍순석·김우현·진장호, 2009, 「진보적 지방자치 추진전략」, 민주노동당 정책당대회 자료집.
- 한상범, 2005, 「살아있는 우리 헌법 이야기」, 삼인.
- 한상진, 1998, 「광주민주화운동에서 본 국민주권과 승인투쟁」, 5·18재단 홈페이지(<http://www.518.org>).
- 한상희, 2003, 「『민주공화국』의 의미; 그 공화주의적 실천규범의 형성을 위하여」, 《헌법학연구》제9권 제2호.

- 허영철, 2006, 「역사는 한 번도 나를 비껴가지 않았다」, 보리.
- Babbie, Earl R., 2001, *The Practice of Social Research - 9th Edn*, Thomson.
- 고성호 외 공역, 2002, 「사회조사방법론」, 도서출판 그린.
- Carlson, Chris., 2008, "Chavez Calls For strengthening of People's Power in Venezuela", venezuelanalysis.com.
- Carter, April., 조효제 옮김, 2007, 「직접행동」, 교양인.
- Cumings, Bruce. 김자동 역, 1986, 「한국전쟁의 기원」, 일월서각.
- Dahl, Robert A., 조기제 옮김, 1999, 「민주주의와 그 비판자들」, 문학과지성사.
- Dyke, Nella Van. 2003, "Crossing Movement Boundaries: Factors that Facilitate Coalition Protest by American College Students, 1930-1990", *SOCIAL PROBLEMS*, Vol. 50, No. 2 pages 226-250.
- Hardt, Michael. and Negri, Antonio., 2001, "Adventures of the multitude: Response of the Authors", *Rethinking Marxism*, Vol. 13. No. 34, Fall/Winter.
- Harnecker, Marta., 2009, "Popular power in Latin America: Inventing in order to not make errors", venezuelanalysis.com.
- Howarth, D. and Stavrakakis, Y., 2000, "Introducing discourse theory and political analysis", Howarth, D. A. J. Norval and Y. Stavrakakis (ed.), *Discourse theory and Political analysis: identities, egemonies and social change*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Katsiaficas, George, 2002, 「역사 속의 광주항쟁」, 《민주주의와 인권》, 제2권, 제2호.
- Lerner, Josh., 2007, "Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?", *Z Magazine*(www.zmag.org).
- Manin, B., 박준혁 옮김, 2006, 「선거는 민주적인가」, 후마니타스.
- Mouffe, C., 2007, 「정치적인 것의 귀환」, 후마니타스.
- Pearson, Tamara., 2009, "Venezuela Increases Funding of Communal Councils and Communes", venezuelanalysis.com.
- Schmitter, Philippe C., 2006, "A Sketch of What a 'Post-Liberal' Democracy Might", www.talaljuk-ki.hu.

국립5·18민주묘지에서의 오월의 기억

- 재현주체, 재현물, 수용주체 3요소 분석 -

이 기 찬
(영국 랭카스터대학교 사회학과 박사과정)

1. 들어가는 말
2. 연구 대상, 방법 및 자료
3. 재현물
4. 수용주체
5. 재현주체: 재현물과 수용주체 사이의 매개자
6. 맺음말: 기억의 정서와 서사의 괴리

1. 들어가는 말

뭐 오빠를 찾겠다고? 그 꼬락서니로? 그 더러운 벌레처럼 우글거리는 기억들을 보자기에 가두고 대체 내가 뭘 하겠다는 거야?

- 영화 <꽃잎> (장선우 감독, 1996) 중

행정안전부는 2009년 10월 23일(금) 석간부로 보도자료를 내어 공무원에게는 ‘민중의례’가 금지된다고 밝혔다. 위 보도자료에서 정부는 민중의례를 “소위 노동운동권에서 행해지고 있는 의식으로 ‘애국가’ 대신 주먹을 쥔 채 ‘임을 위한 행진곡’을 부르고, ‘순국선열 및 호국영령에 대한 묵념’을 하지 않고 ‘민주열사에 대한 묵념’을 하는 의식”으로 정의한다. 그리고 이 의례의 가장 주요한 효과는 “대정부 투쟁의식을 고취하는” 것으로 결국 “헌법의 기본질서를 훼손하는 행위”로 간주된다. 그리고 이러한 논리를 뒷받침하는 두 개의 열쇳말이 등장한다: ‘국민전체’와 ‘나라사랑’

‘애국가’와 ‘임을 위한 행진곡’, ‘순국선열 및 호국영령’과 ‘민주열사’의 대립구도는 8개의 국립 묘지에서도 ‘대체로’ 성립한다. 김백영·김민환(2008)은 거창사건추모공원 분석에서 한국의 국립 묘지들을 그곳에 묻혀 있는 사람들의 사망 원인에 따라 두 부류로, ‘국가를 위해 죽은 자들의 공간’과 ‘국가에 의해 죽은 자들의 공간’으로 나눈다. 국립서울현충원을 위시하여 대전, 영천, 임실, 이천의 국립묘지(현충·호국원)는 국가를 위해 죽은 ‘순국선열 및 호국영령’이, 3·15, 4·19, 5·18로 기호화 되어 있는 민주묘지는 국가에 의해 죽은 ‘민주열사’가 묻히고 있는 곳이다.¹⁾ 그러나 이러한 대립구도는 망자의 신체가 국립묘지에 안장되는 순간 표면적, 그리고 공식적으로 사라진다. 국립 3·15, 4·19, 5·18민주묘지에 묻힌 ‘민주열사’들은 국가를 위해, 구체적으로는 국가의 민주화를 위해 죽은 사람이 된다(김백영·김민환, 2008: 17). 즉 이들은 국민전체를 아우르는 국가, 즉 나라를 사랑하는 사람들로 호명된다.

하지만 이러한 추모(commemoration)의 서사, 즉 국립묘지에 안장된 사람은 “국민전체에 대한 봉사자[로] 나라 사랑하는 마음의 확산을 위해 ... 솔선수범”²⁾하는 것을 직무로 하는 공무원 이상으로 국민전체를 위해 나라사랑을 몸소 실천했기에 여기에 묻혀 있다는 메시지는 묘지의 울타리를 벗어나는 순간 무참히 깨어진다. 2009년 9월 10일 서울국립현충원 앞에서 있었던 대한민국아버이연합회 등 극우단체 회원 150여명의 시위와 퍼포먼스는 국립묘지가 의도하는 효과가 얼마나 정반대로 뒤집힐 수 있는지를 잘 보여주는 사건이었다. 이들은 시위 당일보다 약 한 달 전에 사망해 국립서울현충원에 안장된 고 김대중 전 대통령의 이장을 요구했다. 그리고 자신들의 구호와 주장, “김대중 현충원 안장은 친북세력 알박기 호국영령 분노한다 즉각 이장하라”, “현충원 안치 취소”, “광주 망월동으로 이장”을 보다 효과적으로 전달하기 위해 파묘 퍼포먼스까지 벌였다.³⁾

이제 현실 속에서 한국의 국립묘지들, 특히 국립서울현충원과 국립5·18민주묘지에 내재된 갈등과 나아가 ‘광주 망월동’, ‘5·18’이라는 기호가 표상하고 있는 의미가 드러난다. 서울현충원은 특정 정치적 집단에게 보다 선호되는 장소이며 5·18묘지 또한 ‘국민전체’에 어울릴만한 장소가 아니다. 더욱이 5·18묘지는 공무원에게 금지된 민중의례 음악인 ‘임을 위한 행진곡’이 하루에도 수 십 차례 참배 의례 음악으로 연주되는 곳이다. 물론 이들의 주장을 일부 극우세력의 반인륜적인 헤프닝으로 넘길 수도 있겠지만,⁴⁾ 유교적 전통이 강하게 남아 있는 한국에서 전 국가원수에 대한 모욕을 넘어서

1) ‘국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률’(시행 2008. 3. 28, 법률 제9079호)에 따르면 국립묘지는 국립서울/대전현충원, 국립4·19/3·15/5·18민주묘지, 국립호국원 6종으로 구분된다. 국립5·18민주묘지의 경우, 아직도 그 ‘희생자’들이 생존해 있으며 그들 대부분은 사후 이곳에 묻히게 된다. 모든 현충원과 호국원에는 당연히 새로운 ‘애국가’들이 계속해서 묻히고 있다.
 2) 행전안전부 보도자료, “공무원, ‘민중의례’ 금지된다”(2009. 10. 23) 인용.
 3) 인터넷 <경향신문>, 2009. 09. 14. 2009년 10월 6일 국립서울현충원에서 열린 고 김대중 전 대통령 묘비 제막식에 맞추어 이들은 또다시 시위를 벌였는데 이때의 구호는 “현충원 호국영령이 분노한다. DJ 평양으로 이장하라!”로 바뀌었다.
 4) 인터넷 <경향신문> 사설, “그들은 보수가 아니다,” 2009. 10. 15

는 파묘 퍼포먼스와 같은 행위가 스캔들이 되지 못했다는 것은 결국 이들의 정치적 입장이 사회적으로 상당히 지지되고 있음을 반증하는 것이다.⁵⁾ 따라서 극우, 넓게는 보수진영에게 5·18묘지는 국립으로서 그 지위를 인정받지 못하는 곳이 된다.⁶⁾

사실 이러한 국립묘지를 둘러싼 갈등은 이미 예견된 것이었다. 국립묘지는 알튀세르가 말한 ‘이념적 국가 기구’로 여전히 가장 적합하게 분류될 수 있는데 국가를 위한 희생을 정당화하고 동원하기 위한 장치다(김중엽, 1999; 高橋哲哉, 2005). 이런 국립묘지라는 범주에 ‘승격’이라는 절차를 예정하고 5·18 신묘역을 조성하여 5·18민중항쟁의 ‘희생자’들을 밀어 넣은 것 자체가 뒤에 서술될 국립5·18민주묘지에서 환기되고 전달되는 오월의 기억의 범위를 이미 제한하고 있었다고 할 수도 있겠다. 오월의 기억은 국립묘지란 보자기에 싸여버린 것이 아닐까?

2. 연구 대상, 방법 및 자료

본 연구는 국립5·18민주묘지를 연구대상으로 한다. 5·18묘지의 성격을 잘 드러내는 것은 무엇보다 이곳이 묘지라는 데 있다. 그리고 이 ‘묘지’는 가족, 친지가 망자를 기억하기 위한 사적 공간이자 국가 또한 그를 기억하는 공적 공간이 된다. 한국·조선문화연구자 本田에 따르면, “묘는 선조를 모시는 장소만이 아니라 조상의 업적을 기리고 자손의 영화를 과시하는 기념물로서 의례적 행위가 행해지는 대상이다. 전자가 신앙대상으로서의 묘를 정의한 것이라고 한다면 후자는 조상숭배와 다른 「사적인 추억과 기억에 남는 사자에 대해 생자가 개인적 또는 주체적으로 행하는 정서적이며 반드시 구조화되어있지 않은 행위」의 대상이라고 정의”된다.⁷⁾

앤더슨의 지적처럼, 민족주의를 표상하는 근대적 문화의 상징물로 ‘알 수 없는’(unknown) 군인의 묘비나 무덤보다 흥미로운 것은 없다. 근대국가 형성기에는 자원과 기술의 부족으로 전사했을 때 알 수 없는 채로 방치되어 있었던 군인들은 이제 그들이 언제 어디에서 죽던 대부분 신원이 확인되고 국립묘지라는 국가기구에 그 영혼뿐만 아니라 신체까지도 전유된다. 5·18묘지는 군인이 아니

5) Alexander는 악(악인 또는 악의 집단)이나 스캔들이 그 자체로 존재하는 것이 아니라 그 사회를 정화하기 위해서 여러 사회적, 역사적 사실로부터 문화적 구조를 통해서 구성되는 것임을 홀로코스트 등을 통해서 보여준다(2003). 따라서 극우단체 회원들의 파묘 퍼포먼스가 충분히 반인륜적임에도 불구하고 스캔들화되지 못한 것은 이 행위가 갖는 정치적 때문에 미디어에서 이를 다루지 않았을 뿐만 아니라 사회적으로 공론화되지 않은 것이라고 할 수 있다.

6) 보수진영이라는 범주는 진보진영과 더불어 현실정치 행위자로 국한시킬 수도 있지만 ‘중간계급’처럼 보다 광범위한 집단(이데올로기적 주체)으로 지칭될 수도 있다. 한국의 ‘중간계급’의 정의에 대해서는 이택광, 2009, “춧불, 한국 사회 변동의 징후,” 인디 포럼 “춧불 1주년, 독립영화의 길을 묻다” 발제문 참조.

7) 지영업(2004) 495쪽 재인용.

라 오히려 군인에 의해 죽임을 당한 사람들이 안장된 곳이지만 이 곳 자체가 국가의 성격(statism)을 구성하기 위한 장치로서의 기능하므로 국가에 의해 인지된 '무명용사의 묘'의 연장선상에 있다고 할 수 있다.

따라서 개인의 묘는 그를 기억하는 가족·친지를 위한 기념물로 이러한 이중적 의미가 있는 묘 수백기가 한 자리에 모였을 때, 비록 '국가(의 민주화)를 위해 죽은 자들의 공간'으로 규정되어 있다고 할지라도 개인의 죽음과 남겨진 사람들이 가지고 있는 '사적인 기억'은 결코 지워지거나 어떤 하나의 이데올로기로 수렴될 수 없다. 또한 이곳은 묘지뿐만 아니라 다양한 조형물과 추모관을 갖추고 있기 때문에 더 많은 기억과 서사들이 존재할 수 있는 가능성을 갖고 있다.

본 연구는 이러한 관점에서 5·18묘지에 있는 다양한 기억들을 추적하되 단순히 그것들이 묘지를 포함한 다양한 기념물에 어떻게 재현되어 있는지 파악하는데 머무는 것이 아니라 5·18묘지를 하나의 문화적 재현물로 규정하고 그 구성요소들(묘지를 포함한 다양한 조형물과 추모관)이 재현하고 있는 기억들은 무엇이며 그것들이 재현주체에 의해서 어떻게 해석, 전달되고 수용주체, 즉 방문객에게는 어떻게 받아들여지는지를 분석한다.

이를 위해 채택한 주 연구방법은 참여관찰을 포함한 현장조사, 인터뷰, 방명록 및 인터넷 공간(게시물, 블로그, 홈페이지) 상의 방문후기 분석이다. 현장조사는 재현물 조사와 일반 방문객 관찰, 그리고 5·18기념재단 소속 사적지안내자원봉사단원(이하 오월지기) 또는 5·18묘지 소속 안내요원(이하 안내요원)의 안내를 받는 방문객들의 가이드 투어에 대한 참여관찰을 통해서 이루어졌다. 현장조사는 7월과 11월에 집중적으로 이루어졌다.⁸⁾ 인터뷰는 위에 이미 명시되었듯이 재현주체로 설정된 오월지기과 안내요원을 대상으로 한 명당 두 차례에 걸쳐 실시되었다. 또한 일반 방문객과의 짧은 비공식적 인터뷰와 사전에 약속된 가이드 투어를 통해 안내를 받은 방문객과의 인터뷰 또한 실시했다.

다만 나는 이 연구에서 면접자, 특히 공식적이고 심층적인 인터뷰가 이루어졌던 재현주체 11명⁹⁾에 대한 그 어떤 정보도 노출시키지 않으려 한다. 이 이유는 뒤의 재현주체의 서사분석에서 보다 구체적으로 설명되는데, 미리 간단히 언급하자면 이들의 서사가 노정하고 있는 한계들은 개인의 문제가 아니라 기억의 사회적 틀(Halbwachs, 1992)과 이들에게 제공된 재현 수단과 방식에 의한 것이기 때문이다. 그 어느 것도 이들의 기여와 노고를 깎아내리지 못한다.

8) 국립5·18민주묘지의 참배객 현황자료(홈페이지)에 따르면 참배객수 집계를 시작한 2001년부터 2008년까지 연평균 방문객수는 588,796명으로 한달에 약 5만명 가까이 이곳을 찾는 셈이 된다. 그러나 5월에 전체 방문객의 약 37%가 집중되어, 5월을 제외한 월평균 방문객수는 33,988명으로 하루 약 1,000명 가까이 이곳을 찾는다. 5월을 제외하고 4, 6, 10월이 평균방문객수가 높는데 학생방문객이 많은 것이 주된 이유이며 1, 12, 2월 방문객이 가장 적다.

9) 2009년 10월 현재

수용자 분석의 경우, 수용주체로 설정된 방문객의 반응을 심층적으로 확인, 분석하기가 쉽지 않았는데 이를 만회하고자 인터넷 공간(게시물, 블로그, 홈페이지 등)에 개진된 5·18묘지 방문후기 등을 적극적으로 활용했다. 이들은 다른 방문객 보다 훨씬 더 적극적인 수용자로서 재현물과 재현주체에 의해 환기·전달되는 기억뿐만 아니라 이 재현 및 해석을 어떻게 받아들이는지 확인하는데 유용한 자료가 되었다.

3. 재현물

980년 5월 18일부터 27일까지 열흘 동안 고립무원의 광주가 불의에 맞서다가 죽임을 당하는 동안 ‘우리’는 무엇을 하고 있었습니까? 그 죽음을 딛고 진실을 밝히고자 광주가 몸부림치는 동안 ‘우리’는 무엇을 하고 있었습니까?

- 국립5·18민주묘지 내 5·18추모관 입구 설명판(panel)

국립5·18민주묘지의 재현물은 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째, 묘지들이다. 묘지는 봉분과 묘비, 묘비를 받치고 있으면서 제물을 올려놓는 상석(床石)과 조화(弔花)를 꽂아 놓기 위한 돌로 된 화분, 그리고 상석 위의 작은 액자로 되어 있다. 이 묘지는 위에서 本田이 정의했듯이 망자의 - 망자를 위한, 또한 정확하게 ‘망자의 가족’을 위한 - 기념물이다. 특히, 이 곳에 안장된 사람들의 죽음은 5·18이라는 역사적 사건과 직결되어 있고 그 죽음이 국가 공식기구에 들어와 있기 때문에 이 묘지들은 사적 기념물이자 동시에 공적 기념물이 된다. 비문에 새겨져 있는 사망자의 이름과 그들의 사망일자는 5·18에 대한 증언이나 다름없다. 특히 이 묘지들이 더욱 더 의미를 갖는 것은 묘비 뒤편에 새겨진 본인 또는 가족·친지의 글들이다. 2009년 현재 묘역에는 약 600여개의 묘가 있는데 대부분의 묘비에는 다양한 비문이 새겨져 있다. 이 비문들은 비문을 남긴 가족 또는 친지의 망자에 대한 애도와 그들의 심리상태, 망자의 희생에 대한 감사와 가치부여 등에 대한 내용들이 주를 이룬다. 그 다음으로는 망자가 5·18 당시 무엇을 했는지 압축적으로 설명하는 글들이 뒤따르는데 이보다 비문이 없는 경우가 더 많다.

비문 없는 묘비를 보는 것은 흡사 재현 불가능성을 확인하는 것과 같다. 죽은 자를 향해 아무런 할 말이 없다는 것 보다 더욱 더 안타까움을 드러내는, 아니 안타까움을 넘어 말로 형용할 수 없음을 증언하는 것은 없다. 이 부재의 현전은 때로는 어떤 절절한 비문보다 무수한 기억과 정서, 그리고 상념을 자아낸다.

그러나 600여개의 비문들에서 발견할 수 없는 것이 있다. 그것은 바로 5·18 당시, 그리고 그 이후 ‘당신’은 무엇을 했느냐는 도발적 질문이다. ‘원망’ 내지 ‘분노’의 감정은 묘비문에서 종종 발견

된다: “원망, 분노, 슬픔, 5·22. 울고 울고 이제 지쳐버린 당신의 아내. 오늘도 울고, 당신 만날 날 기다리며 병준, 병찬 소중히 지키됩니다.” 그러나 이 원망과 분노가 누구를 향한 것인지도 분명하지 않다. 아래 서술될 참배광장 원편 추모탑 아래 있는 부조벽에서 얼굴이 없는 것으로 처리된 학살자들이 ‘나’를 죽이고 ‘내 가족’을 괴롭히고 모욕하고 있었을 때, ‘당신’은 무엇을 하고 있었습니까? 이 단락의 첫머리에서 인용한 5·18추모관 입구 패널의 글, 바로 추모관 설립자가 묻고자 하는 것을 그 어느 비문도 묻고 있지는 않다. 그렇다면 다른 재현물에서는 이를 찾을 수 있을까?

둘째, 5·18민중항쟁기념탑을 비롯한 기념시설물들로 5·18묘지에서 가장 자연스럽게 인지되는 ‘재현물’이라 할 수 있다. 5·18묘지의 첫 번째 입구인 민주문의 문으로부터 시작하여 추념문, 난형환조를 품은 추모탑과 좌우의 부조벽, 무장항쟁군상과 대동세상군상 등이 대표적인 기념시설 및 조형물이라고 할 수 있다.

이들은 5·18 당시의 구체적인 기억을 환기시키기 보다는 추상화된 역사적 배경으로서 작용하고 있었다. 여기서 추상화되었다고 하는 것은 공간배치에서 오는 효과로 판단된다. 대다수의 방문객들은 추모탑을 중심으로 추모광장에 배치되어 있는 부조벽과 2개의 군상, 그리고 참배광장의 범위를 보다 명확히 해주는 10개의 촛대를 마치 극장 무대의 배경(막)처럼 인식하고 있었다. 이 조형물들은 적극적으로 관찰, 감상해야 할 대상이라고 하기 보다는 공간을 나누는 파티션과 같은 기능을 하고 있었다. 5·18묘지가 이미 국립묘지화와 국가의례를 염두에 두고 조성된 것이 가장 주된 이유로 보인다(정호기, 2002; 2007).

재현물이 오월의 기억과 조우하지 못하는 이러한 현상은 역사의 문을 넘어 송모루와 야외공연장, 민주동산과 부조벽으로 구성된 7개의 역사마당으로 시선을 옮기면 더욱 두드러진다. 특히 임진왜란 때의 의병, 동학농민전쟁, 3·1운동, 광주학생독립운동, 4·19혁명, 5·18광주민주화운동으로 이어지고 ‘다가올 역사’인 통일까지 재현해내는 방식은 흡사 교과서의 그것을 따르고 있는 것처럼 보인다.

셋째, 5·18추모관이다. 정호기는 5·18묘지 조성 및 국립묘지로 승격 이후(2007년) 개관한 추모관이 기념관의 특성을 갖고 있지만 “온전한 의미의 기념관이라고 하기에는 여러 기능과 시설들이 결여되어 있음”을 지적하고 있다(2007: 174~8). 이러한 사정으로 우리말 추모와 기념 사이에 존재하는 의미의 차이, 즉 추모가 그리움(慕)이라는 정서를 단어의 의미 속에 포함하고 있고 그 대상이 개인이기에 보다 개인적 행위로 간주되고 기념은 보다 사회적으로 의미있는 인물이나 사건을 대상으로 하는 행위라는 점에서 이 시설물의 이름을 기념관이라기보다 추모관으로 정하도록 했는지도 모르겠다.¹⁰⁾

10) 우리말에서 기념의 의미에 대해서는 정근식, 2006, “기억의 문화, 기념물과 역사교육,” 『역사교육』 97 참조

추모관 입구에는 “추모와 계승은 역사적 진실을 확인하고 기억하는 것으로부터 시작됩니다. ... 여기 518추모관은 역사적 진실과 오늘을 살아가는 ‘우리’의 삶이 만나는 곳입니다.”라고 되어 있다. 그렇지만 도입부에서는 7개의 역사마당에서 언급된 임진왜란으로부터 거슬러 올라가 역사 속의 민중의 반제국주의·반봉건적 저항을 4·19를 거쳐 87년 6월 항쟁까지 거칠게 연결시키고 있으며, 무엇보다 추모관의 많은 전시물과 설명판(panel)들은 80년 5·18 당시의 역사적 사실만을 충실히 재현하여 전달하는데 초점이 맞추어져 있다. 어린이체험학습관 역시 추모관과 함께 다루어질 수 있는데 어린이에게 비극적 사건을 전달해야 하는 부담을 고려하더라도 그 재현의 양상은 80년 5·18 당시 일상 생활과 환경, 예를 들어 어린이들의 흥미를 끌만한 물건으로 가득 차 있는 구멍가게(광주상회)의 재현과 새마을운동, 두발단속, 반공포스터 등을 묘사하는데 머물러 있다.

어린이체험학습관과 추모관 모두 추모관에 적혀 있듯이 5·18이 ‘우리의 삶’과 어떻게 만나는지는 보여주지 못하고 있다. 삶과의 만남, 즉 당시 ‘희생자’들의 삶의 모습이 구체적으로 어떠한지, 그들이 어떻게 5·18에 휩쓸려 들어갔는지를 보여주지 못하고 있다. 그리고 무엇보다 국립5·18민주묘지 내 5·18추모관 입구 패널(panel)에 적혀 있는 질문, 5·18 당시 ‘우리’, 정확히는 ‘당신’은 무엇을 하고 있었는지에 대한 기억을 적절히 소환하는데 실패하고 있다.

4. 수용주체

국립5·18민주묘지의 수용주체라는 범주는 이곳을 방문하는 모든 사람들에게 해당된다.¹¹⁾ 참여관찰에 의거하여 우선 방문객들은 다음과 같이 여섯 부류로 유형화될 수 있다: i) 사회운동가, ii) 학생, iii) 일반 시민 단체 관람객, iv) 가족 및 개인 관람객, v) 단체 및 기관 참배객, vi) 안장자 가족. 이와 같은 분류는 현장조사와 참여관찰을 통해서 국립5·18민주묘지 방문객들 가운데 가장 두드러지는 유형에 따른 것으로 방문동기(이유)가 가장 주요한 기준이 되었다.

이들의 방문동기(이유)는 수용주체들이 얼마나 적극적인 추모, 애도, 기억행위를 하는지와 자연스럽게 연결된다. 나이, 성별 등과 같은 인구학적 분류를 통해서 수용자가 5·18에 대한 기억을 어떻게 환기하고 타자의 기억과 경쟁하려 하는지를 파악하는 것은 본 연구의 연구방법상 가능하지도 않았고 그것이 가능하다고 해도 큰 의미를 찾기 어려워 보인다.

방문동기(이유)에 따른 유형과 함께 방문객들이 재현주체, 즉 5·18기념재단 소속 오월지기 또는

11) 이들을 방문객으로 부를 것인지 참배객으로 부를 것인지는 학적 논의에서도 아직 개념화가 시도되지도 않았고 별다른 논의도 없는 듯하다. 묘지를 찾는 것과는 물론 차이가 있지만 LENNON & FOLEY(2000)와 SHARPLEY & STONE(2009)의 Dark Tourism(역사적 비극, 구체적으로 죽음의 현장을 방문하는 것) 논의, MACDONALD(2006)의 Difficult Heritage(개인의 정체성에 의문을 제기하는 역사유물, 유산, 예를 들어, 독일인들에게 나치 시절의 건물 등) 논의에서도 이들 현장을 방문하는 이들은 관광객(tourist), 방문객/자(visitor)로 처리된다.

5·18묘지의 안내요원의 안내(이하 가이드 투어)를 받는지 그렇지 않은지에 따라서 이동경로 및 시간, 참배 여부에 있어서 큰 차이를 드러내었다.

이를 위의 방문객 분류에 따라 서술하면, i) 사회운동가의 경우, 소수이지만 가장 진지한 방문객으로 가장 적극적인 기억행위를 보여주고 있다. 그들은 묻고, 능동적으로 걷고, 사진촬영과 필기를 통해서 기록을 남긴다. 오월지기의 안내에 따라 때로는 웃지만 대체로 엄숙하고 진지한 표정으로 적극적으로 참배한다.

ii) 학생의 경우 유치원 학생(원아)에서부터 대학생까지 그 범위가 다양한데 단체관람으로 오월지기 또는 안내요원의 가이드 투어를 받는 경우가 많았고 이들이 방문은 매우 정형화되어 있었다.

또한 과제 수행을 위한 학생들의 개별적인 방문도 있는데 이 경우 단체방문과는 매우 다른 모습을 보인다. 이들은 웃고 떠들며 자유롭게 걷고 사진을 촬영하고 필기하며 기록한다. 사실 이들의 행위는 다른 일반 박물관에 과제 수행을 위해 방문한 학생들과 별반 달라 보이지 않는다. 둘, 셋씩 짝을 지어서 온 학생들과의 짧은 인터뷰는 이 공간이 특별한 동기를 갖고 방문하거나 안내를 받지 않는 이상, 그리고 그들이 5·18 당시나 이후 5·18이 사회적 폭발력을 갖던 시기(소위 5공 및 광주청문회)에 미성년이었거나 정치사회적 식견을 가지지 않았다면 별다른 기억을 소환해 내지도 못하고 감성적 호소력 또한 갖고 있지 못함을 보여준다. 부조의 장막에 죽음(묘지)이 가려진 이 공간에 대해서 몇몇 지역에서 온 학생들은 공원과 같은 인상을 준다고 말한다.

iii) 일반 시민 단체 관람객의 방문은 iv) 가족 및 개인 관람객의 방문만큼이나 다양한 기억행위의 모습을 보여준다. 이 두 유형의 결정적 분류 기준은 후자(iv)가 가이드 투어의 기회가 없지만 전자(iii)는 가이드 투어를 받거나 또는 이를 거절할 수 있다는 점이다. 일반 시민 단체 관람객은 주로 중년 이상의 계층으로 5·18민중항쟁에 대한 ‘직간접적’인 기억을 갖고 있어 가장 ‘일반적’인 기억행위를 관찰할 수 있었다. 가장 ‘일반적’ 반응은 학살의 최종책임자로 여겨지는 전두환 전 대통령에 대한 가벼운 비난과 함께 5·18에 대한 견문이 조금이라도 더 있는 사람으로부터 그렇지 않은 사람에게 전해지는 다음과 같은 말이다: “그 때 사람 엄청 죽었어!”

가족 및 개인 방문객의 경우, 사회운동가 다음으로 자발적 방문동기를 갖고 있는 유형이다. 이들은 대부분 가이드 투어를 받지 않기 때문에 연구자의 접근이 굉장히 제한되는 방문객 유형이다. 하지만 이들의 수용과 반응은 방명록, 인터넷 공간(게시물, 블로그, 홈페이지)을 통해서 간접적으로 확인할 수 있었다.

인터넷 공간에 있는 방문객들의 반응은 위의 재현물에 대한 연구자의 서술을 뒤엎는 경우가 많다. 국가에 의한 땅자의 영혼과 신체의 전유, 국가를 위한 희생의 정당화와 동원이라는 국립묘지가 발산하는 서사와 기념물의 배치, 정서적 고양 그리고 다음에 서술될 재현주체들의 서사의 한계에도 불구하고 이들은 가해자에 대한 분노, 피해자에 대한 연민과 애도, 스스로에 대한 부끄러움과 다

집 등을 굉장히 적극적으로 표현한다. 이와 같은 수용자의 적극적 의미부여와 해석은 재형물이 갖고 있는 서사와 미적 형식을 완전히 거스르거나(oppositional), 어느 정도 타협(negotiated)해서 읽어내는 행위라고 하겠다.¹²⁾

v) 단체 및 기관 참배객과 vi) 안장자 가족은 매우 특수한 방문객으로 매우 분명하고도 위의 네 유형의 방문객과는 매우 다른 방문형태를 보여준다. 단체 및 기관 참배객의 경우, 참배의식 자체에 방문의 의의가 있다. 경찰, 국가보훈처 참배객들이 대표적인 예라 할 수 있겠다. 이들은 매우 짧은 시간 내에 참배 의례만을 마치고 돌아가는 경우가 대부분이다. 안장자 가족의 경우에도 제례 또는 성묘라는 특수한 방문목적이 있어 다른 유형과 구별되었다. 그러나 이들의 방문은 그들 스스로보다는 그들과 함께 5·18묘지의 공간을 차지하고 있는 다른 방문객들에게 또 다른 의미를 생산해 낸다. 공무원 및 공무원에 준하는 이들의 매우 형식적인 방문은 다른 방문객들에게 때로는 긍정적으로 때로는 부정적으로 받아들여진다. 유가족이 성묘를 하는 광경은 대부분의 경우, 이를 목격하는 방문객으로 하여금 더욱 더 숙연한 정서와 죽어있는 역사적 사실을 살아있는 현실적 사건으로 느끼게 해 주는 역할을 하기도 한다.

5. 재현주체: 재현물과 수용주체 사이의 매개자

저는 죽음의 수용소 문제로 다시 돌아가려 합니다. ... 살인자들이 다른 모든 사람과 마찬가지로, 그들 자신을 희생자의 자리에 놓고 생각해보지 않았다는 데 무서움이 있는 것입니다. 그들은 '덜컥거리며 지나가는 기축운반용 기차에 그들이 실려 있다'고 말했습니다. 그러나 그들은 '내가 저기에 실려 있다면 어떻게 될까?'라고 말하지 않았습니다. 그들은 '저 차에 실려 있는 것은 나야'라고 말하지 않았습니다. 그들은 '지독한 냄새가 나고 채소밭에 재가 떨어지는 걸 보면서, 오늘 죽은 사람들이 불에 태워지는구나'라고 말했습니다. 그러나 그들은 '내가 불에 타고 있다면 어떨까?'라고 말하지 않았습니다. 그들은 '나는 타고 있다. 나는 재가 되어 떨어지고 있다'라고 말하지 않았습니다.

- 존 쿿시, 『엘리자베스 코스텔로』(들녘, 2005), 105쪽

재현주체는 두 부류로 나뉜다. 5·18기념재단 소속의 오월지기¹³⁾와 국립5·18민주묘지 소속 안내요원이 그들이다. 소속에 따라 안내의 성격은 당연히 달라진다. 안내요원은 '국립5·18민주묘지 행

12) Hall은 수용자 연구에서 매체에 드러난 텍스트를 독해하는 수용자의 태도에 따라 지배적 읽기(dominantreading), 저항적 읽기(oppositional reading), 절충적 읽기(negotiated reading)으로 나눈다(1980).

13) 오월지기들이 기념재단에 소속되어 있는 것인가에 대해서는 아직 명확한 입장 정리가 서로에게 존재하지 않는 듯하다. 기념재단은 5·18사적지 안내지도자 양성교육을 통해서 오월지기를 배출하지만 이들을 체계적으로 관리하거나 지원하는 데에 있어서는 부족한 점이 많이 있다. 오월지기 자원활동가들도 이점에 대해서 많은 아쉬움을 토로하고 있다.

정지원인력'으로 채용되는데 '나라사랑 해설사'라는 안내요원으로 그 신분상 '공무원의 사무를 보조하는 공무원이 아닌 근로자'이다.¹⁴⁾ 따라서 이들은 계약직 직원으로 안내의 방식과 내용에 있어서 계약을 받을 수 밖에 없다. 반면, 오월지기는 안내와 해설에 있어서 상당한 자율성을 보장받는다. 약 20회에 걸친 수업과 실습 등으로 구성되는 5·18사적지 안내과정은 참가자들에게 상당한 시간과 노력을 요구하는데 그만큼 수료 이후 활동하는 오월지기들은 열정적으로 안내를 하게 된다.

수용주체 분석에서 간단하게 서술했지만, 오월지기 또는 안내요원의 안내를 받느냐 그렇지 않느냐에 따라서 방문객이 5·18묘지를 '읽는' 것에는 상당한 차이가 발생한다. 무엇보다도 목적의식적으로 방문한 이가 아닌 이상 재현물 분석에서 서술했듯이 5·18민주묘지에서 방문객은 5·18에 대한 개인적 차원의 기억을 환기하지 못하는 경우가 대부분이다. 5·18 당시 성인이었던 중년 이상의 대부분의 방문객들은 매체를 통해 입력된 기억을 간단히 소환하는데 그친다. 그것은 대개 "전두환 몸 쓸 놈", "사람이 많이 죽었다" 등으로 표현된다.

그러나 가이드 투어를 통해서 안내를 받으면 보다 적극적으로 5·18과 대면할 기회를 얻게 된다. 그 기회는 주로 묘역에서 일어난다. 짧게는 30분, 길게는 1시간 30분 정도 소요되는 5·18묘지(신묘역으로 국한) 내에서 이루어지는 가이드 투어는 대부분 민주주의 문에서부터 실시된다. 첫 관문인 민주주의 문 앞에 모인 일행은 민주광장과 참배광장을 지나 추모탑 앞에서 묵념 또는 추모 의례를 하고 (투어 마지막에 실시하는 경우도 있다.) 묘역으로 들어간다. 그리고 참배광장 왼쪽 역사의 문 앞으로 나오는 것으로 가이드 투어를 마치게 되는데 이는 화장실의 위치, 그리고 추모관의 위치 등과 관련된다. 이상의 가이드 투어에서 대부분의 시간이 할애되는 장소는 묘역이다. 수많은 재현물 중에서 '희생자' 개개인의 묘지보다 더욱 더 호소력을 갖는 것은 없는 듯하다. 대부분의 설명에서 추모탑이 등장하지만 방문객들의 정서적 반응이 가장 극대화 되는 곳은 묘역이다. 방문객들은 시종 진지한 표정으로 임하는 경우가 대부분이며 일부는 눈시울을 붉히기도 한다.

오월지기와 안내요원들은 그들이 안내하는 사람들의 나이(어른, 학생), 성(비), 지역 등에 따라서 그들과 가장 유사한 '희생자'를 그때 그때 소환해내어 그들의 이야기를 들려준다. 그 어떤 설명보다도 그들이 무고하게 희생당했다는 데에서 가해자의 폭력성과 야만성이 고발된다. 그리고 방문객으로부터 강한 연민과 애도의 감정을 끌어낸다. 두드러지는 것은 적극적 '희생자', 즉 도청에서 끝까지 무장투쟁을 벌인 사람들보다는 수동적 '희생자', 즉 아무런 '잘못'없이 죽은, 다른 말로 '피해자'에 가까운 사람들이 더 많이 선택된다는 것이다.

그리고 이제 이야기는 민주주의로 넘어간다. 사실 이 민주주의의 내용이 무엇인지에 대해서는 논의되지 않는다. 학생들에게는 '국민이 나라의 주인'이라는 아주 문자 그대로의 의미로 전달이 되는

14) "국립5·18민주묘지관리소 공고 제2009-6호 국립5·18민주묘지 행정지원인력 채용 공고," 국립5·18민주묘지 홈페이지

데 그친다. 그러나 성인들과는 민주주의가 무엇인지 진지하게 묻고 답하는 일을 목격하기 힘들다.

다음으로 현재의 민주주의가 당연하고 이미 주어진 것으로 묘사된다는 점이다. 또한 지금과 같은 살기 좋은 사회가 이들의 희생에 빚지고 있는 것으로 안내하는 사람과 안내받는 사람 사이에 공감대가 이루어진다. 결국 안내가 진행되고 막바지에 이르면 이곳의 서사와 정서는 그 성격을 완전히 달리하는 현충원, 호국원과 전혀 다르지 않은 것으로 바뀌게 된다.

그리고 여전히 남는 질문 하나는 재현물에서와 마찬가지로 그 어느 누구도 방문객에게 당신이라면 5·18 당시 광주에서 어떻게 하시겠습니까? 라고 묻지 않는다는 것이다. 왜 묻지 않는가? 왜 물어야 하는가?

6. 맺음말: 기억의 정서와 서사의 괴리

영화 『꽃잎』에서 5·18 당시 현장에서 어머니를 잃은 소녀(이정현분)의 트라우마는 총을 맞고 쓰러져 자신의 손을 꼭 잡고 놓지 않고 있는 어머니의 손을 그녀가 손으로, 발로 온 힘을 다해 뿌리치고 도망갔다는 죄책감에서 비롯된 것이다. 왜 그냥 어머니를 부둥켜안고 죽지 못했을까? 근본적으로 5·18광주민중항쟁의 재현을 가능하게 하는 것은 항쟁 참가자들의 '죽음'이다. 그것의 성격이 비극적인가, 영웅적인가는 이차적 문제이고 '누군가 죽었다'는 것이 재현과 서사의 출발점이 되는 것이다. 그리고 국립5·18민주묘지 방문의 가장 적극적이고 능동적 형태인 가이드 투어의 대부분의 시간 또한 묘역에서 소비된다. 결국 사람들은 5·18묘지에서 망자, 죽음과 만나는 것이다.

따라서 기억의 정서는 결코 밝은 색으로 채색되는 것이 아니라 어두운 것을 수반할 수밖에 없다. 주지하듯이 이 죽음에는 비극적 성격이 분명히 존재하기 때문이다. '5·18민중항쟁'이 영웅적 면모와 저항성을 드러내는 용어라면 '광주학살'은 비극성과 피해자의식(victimhood)을 부각시킨다. 광주학살이란 용어는 그것이 갖는 비극성과 수동적 성격 때문에 5·18묘지를 둘러싼 서사에서는 거의 등장하지 않는다. 학살이라는 용어가 자취를 감춘 것은 5·18묘지가 국립묘지화되고 대중적으로 소비되기 시작한 지금 필연적 귀결이다.

국가기관인 국립5·18민주묘지의 안내요원뿐만 아니라 5·18을 기억, 기념하는데 주도적인 역할을 하고 있는 5·18기념재단의 오월지기 모두에게 5·18을 재현하는데 있어서는 그것의 비극적 성격 보다는 긍정적이고 미래지향적인 정조가 지배적이다. 때문에 이러한 정서적 환경에서 '희생자'들을 충분한 애도할 수 없다. 간혹 수용자의 태도에 따라서 가이드 투어를 받는 경우 피해자와의 동일시 체험으로 보다 깊이 있는 애도행위를 하기도 하지만 대부분의 경우 장소적 소비에 그치게 된다. 마치 얼굴조차 기억하지 못하는 먼 친척의 묘소에 성묘를 하는 것과 다를 것이 없다고 할까.

이곳에 묻혀 있는 이들의 개인적인 삶을 하나하나 온전히 만날 수 없는 상태, 애도가 이루어지지

못하는 환경에서 5·18묘지의 재현과 안내요원 및 오월지기의 서사를 따라 방문객들의 정서가 최종적으로 수렴되어 표현되는 것은 결국 민주주의를 이룩한 살기 좋은 나라를 건설하기 위해 희생한 분들에 대한 감사이다. 이 '감사하는 마음'은 애도와 관계가 없다고 할 수는 없겠으나 고통과 슬픔과는 질적으로 다른 것이다.

이러한 정서의 한계는 서사의 괴리와 한데 묶여있다. 서두에서 밝혔던 묘지의 울타리를 넘어서는 순간 촉발되는 갈등으로 인해 성인들의 경우, 절대로 민주주의가 무엇인지 이 죽음의 의미가 무엇인지 묻고 따지지 않는다. 학생들의 경우, 더욱 더 우려스러운 서사가 드러난다. 공부 잘 하라는 것. 과연 5·18을 가능케 한 죽음 하나 하나에 '공부 잘 하라'는 당부와 '공부 열심히 하자'라는 다짐이 뚫고 들어갈 빈틈이 조금이라도 있을까?

서사의 괴리가 의미하는 바는 바로 이런 것이다. 항쟁에 참여하는 것, 즉 타인의 고통에 '응답'(김상봉, 2008)하는 것으로서 5·18이 묘지에서 기억 및 재현되는 지금 재현물이 실제로 수용자들에게 받아들여지는 모습에서뿐만 아니라 안내요원이나 오월지기와 같은 재현주체들조차 수용자들에게 '응답'할 것은 전혀 요구하지 못하고 있기 때문이다.

<참 고 문 헌>

- 장준만, 2003, 「한국현대사산책 - 1980년대편: 광주학살과 서울올림픽·1권」, 인물과사상사
- 김백영·김민환, 2008, “학살과 내전, 공간적 재현과 담론적 재현의 간극: 거창사건추모공원의 공간 분석,” 『사회와 역사』 78
- 김상봉, 2008, “그들의 나라에서 우리 모두의 나라로”, 김상봉·최영태 외, 2008, 「5·18 그리고 역사」, 길
- 김상봉·최영태 외, 2008, 「5·18 그리고 역사」, 길
- 김종엽, 1999, “동작동 국립묘지의 형성과 그 문화-정치적 의미,” 『한국의 근대성과 전통의 변용』, 한국정신문화연구원.
- 서경식·김상봉, 2007, 「만남」, 돌베개
- 이광일, 2005, “지구화시대 한국의 진보운동과 5·18민중항쟁의 현재적 구성,” 『민주주의와 인권』 제5권 2호
- 정근식, 2006, “기억의 문화, 기념물과 역사교육,” 『역사교육』 97
- 정호기, 2002, “기억의 정치와 공간적 재현 - 한국에서의 민주화 운동들을 중심으로,” 사회학 박사학위논문, 전남대학교
- _____, 2003, “광주민중항쟁의 ‘트라우마티즘’과 기념공간 - ‘5월운동’과 국립5·18묘지를 중심으로,” 『경제와사회』 제58권(한국산업사회학회), 121~145쪽.
- _____, 2005, “기념관 건립운동의 변화와 동학 - 민주화운동 기념관들을 중심으로,” 『경제와사회』 통권 제65호(한국산업사회학회), 226~250쪽.
- _____, 2007, 「한국의 역사기념시설」, 서울: 민주화운동기념사업회
- 지영임, 2004, “한국 국립묘지의 전사자 제사에 대한 일고찰 - 묘를 매개로 한 국가의 의례와 유족의 의례,” 『비교민속학』 27
- 한홍구, 2008, “죽음의 자각 - 5·18민중항쟁 시기 죽음과의 대면이 민주화운동에 미친 영향,” 미발표 원고
- 高橋哲哉, 2005, 「『家と・性』, 日本放送出版協」. (이목 옮김, 「국가와 희생」, 책과 함께, 2008)
- ALEXANDER, J. C. (2003) THE MEANING OF SOCIAL LIFE: A Cultural Sociology, Oxford University Press, Inc. (박선웅 옮김, 「사회적 삶의 의미」, 한울,

2007)

ALTHUSSER, L. (1971) *Lenin and philosophy, and other essays*, London, New Left Books.

DURKHEIM, E. (2001) *The elementary forms of religious life*, Oxford University Press.

HALBWACHS, M. (1992) *On collective memory*, University of Chicago Press.

HALL, S. (1980) *Culture, media, language: working papers in cultural studies, 1972-79*, London [Birmingham, West Midlands], Hutchinson; Centre for Contemporary Cultural Studies, University of Birmingham.

LENNON, J. J. & FOLEY, M. (2000) *Dark tourism*, London ; New York, Continuum.

MACDONALD, S. (2006) "Mediating heritage: Tour guides at the former Nazi Party Rally Grounds, Nuremberg", *Tourist Studies*, 6, 119-138.

SHARPLEY, R. & STONE, P. (2009) *The darker side of travel : the theory and practice of dark tourism*, Tonawanda, NY, Channel View Publications.

5·18 민주화운동과 가해자들: '악의 평범성'의 문제

최치원 (고려대학교 평화연구소)

I. 들어가는 말: 악의 평범성 문제

1980년의 5·18 민주화운동은 한국 민주주의의 발전에 커다란 전기를 마련해 주었던 계기가 되었다. 그것은 대한민국 역사상 가장 커다란 민주화 운동으로 기록될 수 있는 1987년 6월 항쟁의 발판이 되었다. 그것은 한국에서 민주화와 민주주의 의미를 세계적 맥락에서 이해하고, 이에 관련된 각종의 정치이론들과 인권문제를 고민해 주는 계기가 된다. 현재까지의 연구가 말해주고 있듯이 5·18 민주화운동은 다양한 정치적, 사회적, 역사적, 문화적, 문학적 그리고 철학적 함의를 가진 하나의 사건이었다.¹⁾ 그것은 앞으로도 여러 학문적 시각과 역사적 맥락 속에서 다루어 질 수 있고, 또 다루어 져야만 하는 주제이다. 본 연구는 이상과 같은 문제의식에서 출발한다. 그러나 본 연구는 기존의 해석과는 다른 새로운 입장에서 5·18 민주화 운동의 문제에 접근해 갈 것이다. 따라서 본 연

* 이 논문은 2009년도 (재)5·18 기념재단의 지원에 의해 연구되었음.

- 5·18기념재단 주최로 광주에서 열린 워크샵에 참석해 주신 여러 선생님들 그리고 한나 아렌트 학회 회원분들이 본 논문에 대해 비판과 유익한 조언을 해주셨다. 이 분들에게 감사드린다. 시간의 제약으로 인해 이 분들의 의견을 충분히 반영하지 못함을 밝힌다. 본 논문은 상당히 거칠다. 앞으로 충분한 시간을 갖고 논문의 내용을 보완 수정해 갈 것이다.

1) 현재까지 연구된 주제를 살펴보면 대략 다음과 같다: 5·18의 성격 혹은 주체 문제, 5·18의 역사적·정치적·사회경제적·지역적·국제적 배경, 민주화·동아시아 민주화 혹은 글로벌 민주주의의 맥락에서 본 5·18과 역사적 평가, 진상규명 및 과거청산의 문제, 국제비교적 시각에서 청산 모델 설명, 군 작전의 전개과정, 5·18에 나타난 대량 학살과 폭력의 행사의 문제, 5·18의 전개과정 및 발전구조, 5·18에서 나타난 공동체의 의미, 5·18이 진보운동과 학생운동 그리고 사회운동(문화)에 갖는 의미, 증언프로젝트의 실태 조사, (세계) 인권운동의 맥락에서 5·18이 갖는 의미, 5·18과 인간의 존엄성, 5·18과 극우 반공주의, 5·18과 국가 대 시민사회, 5·18과 국민형성, 근대민족운동의 관점에서 본 5·18, 인정투쟁으로서 5·18, 5·18 정신이 갖는 평화의 의미, 유교적 맥락에서 5·18의 의미, 5·18과 권력과 지식관계, 5·18과 지역정체성, '사회도전'의 정치경제에서 해석된 5·18, 5·18과 미국의 의미·역할·대한정책, 5·18의 미해결 과제, 이상의 대략적인 주제에서 볼 수 있듯이 5·18 민주화 운동은 현재로서는 더 이상 다른 논문이 나올 수 없을 만큼 아주 다양한 방식으로 다루어지고 있다. 특히 그것은 사회과학의 핵심개념들인 민주화·민주주의·사회운동·인권운동과 같은 개념을 통해서 앞으로도 계속 연구가 될 필요가 있다.

구의 목적은 5·18 민주화운동의 의미를 풍성하게 하는 데 하나의 기여를 하고자 하는 데 있지, 새로운 사실의 발굴에 있지는 않다.

본 연구가 주목하는 것은 ‘악의 평범성(banality of evil)’ 개념이다. 이 개념은 히틀러 나치 정권의 박해를 피해 미국으로 망명했던 정치이론가 아렌트(Hannah Arendt)의 1963년의 책 ‘예루살렘의 아이히만(Eichmann in Jerusalem)’에서 등장하고 있다. 이 책은 끔찍한 과거를 반추하면서 인간의 행위와 사고 문제에 근본적인 물음을 던지고 있다. 아렌트는 자신의 책에다 ‘악의 평범성에 관한 보고서(a report on the banality of evil)’라는 부제를 달고 있다.²⁾ 아이히만(Adolf Eichmann)은 아렌트에게 악의 평범성 문제를 잘 이해할 수 있는 상징적인 인물로 나타난다. 그는 조직적인 유대인 학살에 직접적인 책임을 지고 있던 나치의 고위 장교들 중의 한 사람이었다.

여기서 우리에게 너무나도 잘 알려져 있는 banal이라는 단어에 의거해 볼 때 과연 악이 평범하거나 혹은 통속적이거나 혹은 진부할 수 있을까라는 의문이 생길 수 있다. 어원적으로 banal은 라틴어 banalis에 기원한 1840년대의 프랑스어 banal(명사형은 banalité)에서 온 단어이다. 그것은 원래 봉건농도들에게 귀속해 있는 오븐이나 맷돌 같은 물품들 혹은 강제 군복무를 지칭할 때 사용되던 용어로서 모든 사람들이 사용할 수 있다는 혹은 모든 사람에게 해당된다는 의미를 함축하고 있다. 따라서 banal의 동의어는 commonplace, ordinary, trite, petty와 같은 단어가 된다.³⁾ 아렌트는 어쩌면 ‘악’이라는 것이 맷돌을 돌리는 농노들이나 징집되어 명령을 따르는 인간 무리의 행위에서 볼 수 있는 것과 같이 때로는 능숙하게 때로는 다른 사람들도 그렇게 하듯 당연하게 우리 모두가 저지를 수 있는 흔해빠진 행위들 중의 하나일 수 있다고 생각했을 지도 모른다.

banal의 독일어 사전의 의미를 보면 그것은 일상적인(alltäglich), 범속한(gewöhnlich)이다. 경멸적인 의미로 그것은 케케묵은(abgedroschen), 내용이 없는(nichtsagend), 무미건조한(fade), 피상적인(platt), 정신 혹은 독자적인 생각이 없는(geistlos)이다.⁴⁾ banal이 갖는 이러한 다양한 의미를 염두에 두고 아렌트가 자신의 글의 부제를 달았는지는 아무도 모른다. 하지만 아렌트의 의도여부와는 상관없이 추론할 수 있는 것은 악이라는 것이 일상적으로 저질러 질 수 있는 단순한 것일 수 있으며, 그러한 행위의 본질 속에는 ‘정신 혹은 독자적인 생각이 없는’ 그 어떤 것이

2) 김선옥은 역자 서문에서 "banality를 ‘평범성’ 이라고 옮긴 이유에 대해서 악이란 평범한 모습을 하고 우리가 쉽게 접근할 수 있는 근원에서 나온다는 의미를 담고 있기에 원의에 가장 가까운 단어가기 때문이라고 밝히고 있다. 한나 아렌트, 예루살렘의 아이히만, 악의 평범성에 대한 보고서, 김선옥 옮김, 한길사, 2006, 16. 본 논문에서는 ‘평범성’ 개념을 그대로 사용하기로 한다. 이하 아렌트 출처 인용은 이 번역본에 따를 것이며, 다른 표기 없이 단지 인용된 쪽 수만 밝힐 것이다.

3) banal, Dictionary.com, Online Etymology Dictionary. Douglas Harper, Historian. <http://dictionary.reference.com/browse/banal> (accessed: August 03, 2009).

4) Das große Wörterbuch der deutschen Sprache in 6 Bänden, Bd.1 Dudenverlag; Bibliographisches Institute Mannheim, Wien/ Zürich.

감추어져 있을 수 있다는 점이다. 어느 한 인간이나 집단이 특정의 다른 인간이나 집단에게 피해를 주었던 행위가 (악행이 아니었다고 항변하고 그것이) 정당했다는 것을 주장한다고 해도 그리한 주장은 (아이히만의 경우에서 볼 수 있듯) 내용이 없는 생각을 반영한 것에 불과할 것이다. 자신이 저지른 악행에 대해 것처럼 변명한다면 그 인간 혹은 그 집단은 ‘정신 혹은 독자적인 생각이 없는’, 따라서 ‘평범한(banal)’ 인간 혹은 집단이라고 밖에는 볼 수가 없을 것이다.

banal의 어원적 의미에 대한 이러한 추론을 잘 뒷받침해주고 있는 것이 아렌트 연구자들에게 일반적으로 잘 알려져 있는 다음과 같은 아렌트의 주장이다: “몇 년 전에 나는 [...] ‘banality of evil’에 관해 말했는데, 여기서 내가 말하고자 한 것은 어떤 이론이나 교의가 아니라 정말로 어떤 사실적인 것, 즉 대규모로 저질러진 악행들의 현상이었으며, 이 악행은 행위자의 어떤 특정한 악점이나 병리성 혹은 이데올로기적 확신으로 추적될 수 없는 것이고, 행위자의 유일한 인격적 특성은 아마도 상식을 뛰어 넘는 천박성(extraordinary shallowness)이라는 점이다. 행위들이 아무리 괴물 같다고 해도 그 행위자가 괴물 같든지 악마적이지는 않았으며, 재판과정과 [...] 경찰신문 중에 그의 행동에서뿐만 아니라 그의 과거에서 발견할 수 있었던 유일한 특징은 완전히 부정적이라고 할 만한 것이었다. 다시 말해, 어리석음이 아니라 기묘하다 볼 수 있는, 사유의 정말로 진정한 불가능성(quite authentic inability to think)이 그것이었다.”⁵⁾

아렌트는 역사상 나타났던 무수한 형태의 악, 특히 대량학살 속에 나타나는 악이 단지 광신자들이나 정신질환자들에 의해서 저질러졌기보다는, 자신들이 처한 현재적 상황 속에서 자신들의 행위가 정상이었다고 믿는 일상적 사람들에 의해 저질러졌다는 테제를 전개시키고 있다. 자신의 행위가 고의였다거나 사전에 고안된 것, 즉 그 어떤 범죄적 의도를 가지고 이루어진 것이 아니라고 믿었던 아이히만 역시 이러한 부류에 속하는 사람이었다. 아이히만은 간수가 자신에게 쉬면서 읽으라고 건네준 ‘로리타’를 “그 책은 정말 유쾌한 책은 아니군요(Das ist aber ein sehr unerfreuliches Buch)”라며 화를 내고 이를 만에 돌려줄 만큼 우리 주변에서 볼 수 있는 그런 평범한 인간이었다. 마찬가지로 그는 재판 기간 동안에 증인이 나치 친위대원들에 의해 자행되었던 잔혹한 행위에 대해 증언할 때면 어김없이 진지한 분노를 표시할 만큼 정상적 인간이었다. 그럼에도 그는 그 스스로가 수백만 명의 사람들을 죽음으로 몰고 갔다는 비난에 대해서는 별로 양심의 가책을 받지 않았다. 아렌트는 이러한 아이히만의 행태에 대해서 그는 단지 자기가 “무엇을 하고 있는지 결코 깨닫지 못한 것”이라고 말한다. 또한 그 스스로가 법정에서 주장했듯이 그 자신은 의무를 준수하며, 명령을 따르고 법도 지키는 평범한 인간이었다. 더구나 그는 칸트의 도덕교훈, 특히 칸트의 의무 개념에 입각해 삶을 살아왔다는 것을 강조할 만큼 높은 지적 능력을 소유한 사람이기도 했다.⁶⁾

5) (Hannah Arendt, *Responsibility and judgement*, Jerome Kohn ed, New York: Schocken, 2003 159).

6) 105, 209, 178, 391. 그는 칸트의 ‘실천이성비판’을 읽었지만, 최종해결책을 수행하라는 명령을 받은 순간부터 칸트의 원리들을 더 이상 따르지 않았으며, 자신도 그 점을 알고 있었다고 말한다. 이후 그는 자신이 더 이상 ‘자기 행위의 주인’이 아니라고 생각했으며, 자신이 변경시킬 수 있는 것은 어떤 것도 없었다며 자신을 위로했다 한다, 210.

5·18 민주화 운동은 아이히만이라는 한 인간의 행위와 사고로 상징되는 악의 문제를 인류보편적인 맥락에서 성찰하게 하는 계기를 제공해 주고 있다. 본 논의는 변태적이지도 않고 병적일 만큼 잔혹하지도 않은 아이히만과 같은 사람들이 생각과 판단없이 역사 속에서 악을 행해왔다는 아렌트의 문제의식에서 출발하여, 5·18 민주화 운동에 나타난 한국의 아이히만들(가해자들)의 의미를 고찰하고자 한다. 5·18 민주화운동에서 나타났던 대량학살 행위 자체는 말할 것도 없고, 이에 직간접적으로 관여했던 사람들, 희생자들의 통계를 축소하거나 진실을 은폐하는 데 가담했던 사람들, 진실을 알리려는 사람들을 빨갱이로 몰아붙였던 행위, 살육에 고의성이 없었다는 주장이나 살육이 통제 불능의 상황으로 이루어졌다는 자기합리화의 논리, 그리고 ‘빨갱이’로부터 국가를 지켜내기 위해서나 경제의 안정을 위해서는 희생이 불가했다는 논리 등에서 나타나는 가해자들의 악의 행태들은 정치적인 맥락을 넘어, 윤리적이며 실존적인 맥락에서 성찰되어야 할 대상이 될 수 있다. 이 모든 악의 행위들 속에서 악의 평범성의 본질을 이루고 있는 무사유성, 생각하지 않음이 나타나고 있다.

물론 5·18 민주화운동에 대한 주요 가해자들은 사법적으로 단죄를 받았다. 두 전직 대통령과 진압에 책임이 있던 사람들이 1997년 7월 22일 대법원에 의해 유죄를 선고받았고, 몇몇 사람들에게 대해서 사면과 복권이 이루어지기도 했다. 그러나 가해자들이 법적으로 유죄였으며 악행에 대한 대가를 치렀다고 해도 윤리적인 책임으로부터 자유로운 것은 아니다. 무엇보다도 무력한 일반 시민들을 범죄인 취급하며 이루어진 대규모의 학살행위는 민주주의나 민주화의 문제를 논의하기에 앞서 인간의 양심과 도덕에 대한 심각한 침해를 의미하는 악의 문제를 비판적으로 성찰해 보는 계기가 된다.

II. 어둠의 시대 - 잠재적 아이히만들의 생산공장으로서 유신체제

아렌트가 정확히 꿰뚫어 보았듯이 ‘악의 평범성’의 본질은 무사유성, 즉 인간으로 하여금 자신의 행위의 결과를 반성하지 못하게 하는 무지 혹은 무분별성에 있다. 무사유성은 행위 당사자로 하여금 자신의 행위가 잘못되었는지에 대해 판단하는 것을 거부하게끔 한다. 우리는 한 인간의 무사유성을 촉진시키는 것과 연관되어 상황, 따라서 그러한 속성을 자발적이든 강제적이든 간에 내적으로 체화 시킴으로써 그로 하여금 현실에 대한 비판능력을 상실시킬 수 있게 하는 데 책임이 있는 그 어떤 조건에 관해 물어볼 수가 있다. 아렌트는 아이히만과 같은 인간의 행위 뒤에서 그러한 행위가 가치있는 것으로 받아들여졌던 나치 하의 당시의 독일 사회를 보고 있다. 이 부분에 대해 아렌트는 자신의 책에서 자세히 밝히고 있지는 않다. 우리는 단지 아렌트의 생각에 근거해서 이 부분에 관해 추론해 볼 수 있을 뿐이다. 예컨대 아렌트는 아이히만의 자술에 근거해서 아이히만에게 “자기 자신의 양심을 무마시킨 가장 유력한 요소는 실제로 최종 해결책에 반대한 사람을 한명도, 단 한 명도 볼 수가

없었다는 단순한 사실⁷⁾이었다고 책에 적고 있다. 그리고 아이히만은 히틀러를 포함해 최종 해결책에 관련된 모든 인사들이 유대인 학살의 “피투성이”의 문제에 있어 주도권을 쥐는 “명예를 얻기 위해 서로 경쟁하고 싸우는 것”을 자신의 귀로 들을 수 있었다는 것이다.⁸⁾

이상에서 우리는 아이히만의 행위와 그 관계를 다음과 같이 추론할 수 있다. 첫째, 아이히만의 행위는 당시의 독일 사회에서는 정상적으로 나올 수 있는 것이었으며, 그는 단지 ‘악의 평범성’을 예증해주었던 한 사람일뿐이었다. 바꾸어 말한다면 당시에 지위고하를 막론하고 무수히 많은 아이히만들이 있었다고 볼 수 있다. 둘째, 이러한 상황에서 인간이 양심의 소리에 귀를 기울일 수 있는 공간을 발견한다는 것은 불가능하다는 것이다. 따라서 아이히만은 ‘명예를 얻기 위해’ 서로 경쟁하고 싸웠던 당시의 독일 사회의 일반적 분위기, 특히 사회상층부의 행위양식 혹은 가치관 구조에 적용하면서 나타난 (따라서 그 자신 스스로도 명예를 위해 언제든지 경쟁하고 싸울 준비가 되어 있는 하나의 새로운) 인간유형으로 이해될 수 있다.

한국적 아이히만이라는 인간 유형의 문제를 고찰해 보기 위해서는 이러한 인간 유형과 관계를 갖고 있는 사회의 일반적 행위양식 혹은 가치관 양식, 즉 그것의 탄생에 가능케 한 조건이 되었던 유신체제에 대한 설명으로부터 논의가 시작될 필요가 있다. 유신체제는 경제의 성장과 발전이라는 목적의 실현을 위해 산업구조를 중공업 중심으로 개편해 나가면서 이에 걸림돌이 되는 모든 반대세력을 전면적으로 탄압하고 제거시키면서 위로부터 사회를 재조직해 나간 국가총력전 체제였다. 그것은 어떻게 본다면 조국근대화를 위한 일종의 ‘최종 해결책’이었다. 유신헌법은 인간의 기본권, 무엇보다 개인의 권리를 박탈하는 대신 배부른 돼지들을 사육시키기 위한 빵(경제성장)을 약속하였다. 빵은 이제 국가의 강력한 보호와 지원 하에서 재벌화 되어가고 있는 거대 산업을 통해 대량으로 생산되어야 했다. 돼지로 사육되기를 거부하고 인간으로 사육하기를 원하는 사람은 누구든 가차없이 제거되었다. 유신체제 하에서는 유대인을 집단적으로 살육한 것과 같은 수용소의 가스실은 없었지만, 조직 노동자를 포함하여 체제에 반대한 수많은 사람들이 체포·투옥되고, 납치되고, 고문으로 희생당했다. 이러한 ‘피투성이’의 문제를 핵심의제로 하는 최종 해결책의 정점에 종신대통령의 야심을 실현시키려고 했던 박정희가 위치하고 있었다.

돼지로 사육되길 원하는 한국인들은 유신체제와 그것이 가져다준다고 하는 빵을 원했다. 이들의 정치적 삶 속에서는 아이히만이 보여준 것과 같은 무사유성이 나타났다. 유신헌법이 국민투표(72년 11월)에 붙여져 91.9%의 투표율을 보이고, 91.5%의 찬성률을 보였다는 것은 (제엄령 하에서 이루어진 것이긴 하지만) 한국인들이 사육하고 있지 않다는 것을 실증해주는 것 이외에는 아무것도 아니었다. 박정희 정권이 ‘내용이 없는’ 유신헌법을 만들어 내고, 사람들은 ‘독자적 생각이’ 찬성을 하였다. 대부분의 사람들에게 그것은 심각하게 받아들여져야 할 상황은 아니었다. 마

7) 186.

8) 183.

치 모든 농노들이 자기들에게 속한 멧돌을 돌리듯이 그렇게 한국인들은 일상적이고 평범한 상황을 연출하였다. 유신체제는 이러한 한국인의 자기기만과 어리석음을 발판으로 지탱될 수 있었었던 체제였고, 체제는 이러한 자기기만과 어리석음을 영속화시키는 새마을 운동과 각종의 온갖 프로그램을 만들어 냈다.

‘명예와 권력욕’에 사로잡힌 박정희가 조국 근대화를 위한 ‘최종 해결책’을 제시하고 이것의 실현을 위해 어떤 희생이든 개의치 않고 앞으로만 진격해 나갔듯이 청와대와 중앙정보부 그리고 그를 보좌하던 기타 권력기관들에 소속된 부하들과 고위 관료들 역시 그러한 명예와 권력욕에 사로잡혀 최종해결책의 실현을 위해 서로 경쟁하고 싸우고 있었다. 이들에게 양심의 소리는 중요한 것이 아니었다. 명예와 권력욕이 인간행위에 중요한 역할을 하고 있던 새로운 형태의 인간들 중에 핵심을 차지하고 있던 부류가 영남을 기반으로 성장하고 있던, 정규 육사출신으로 구성된 군부세력이었다. 군부는 유신체제 하에서 박정희의 후원을 받으면서 자신들에게 주어진 기회를 잘 활용하여 권력기반을 공고히 쌓아가고 있었다. 위수령, 계엄령, 국가비상사태, 긴급조치 등이 있는 곳이면 언제나 그 뒤에는 군부가 존재하고 있었다. 위수령부터 긴급조치에 이르기까지 사회를 극단적으로 통제하려는 행위들은 실제의 현실에 상응하여 이루어진 것이 아니라 단지 소수 지배자들의 머릿속에서만 의미를 갖는 “영원한 긴급상황(permanent emergency)” 혹은 “상상적 비상사태(imaginary emergency)”⁹⁾ 일뿐이었다. 비합리적 상상이 (그것은 다른 말로 표현하면 망상이다) 실제 현실이라고 믿는 이러한 행위의 본질은 사유하기를 거부하기다.

박정희는 말할 것도 없고 군 출신 관료들이 주도하고 조직하는 사회와 정치의 세계를 지배하는 가치들은 군대의 속성을 그대로 반영하고 있는 명령, 복종, 돌파 그리고 최종적으로는 승리의 가치들이다. 이러한 가치들은 박정희가 조국 근대화를 위해 제시한 ‘최종 해결책’의 실현을 위해서도 절대적으로 필요한 것이었다. 이들 가치들이 유신체제하에서 전체 사회로 관철되었다. 박정희 시대에 보편화된 군대식 가치는 상상의 상실, 즉 비판력과 이해능력의 마비를 특징으로 하는 새로운 형태의 인간유형을 제조해 내는 데 특별한 의미를 갖고 있었다. 군대는 사회에서 재현될 군대식 가치들을 체득하고 내면화시키는 특별한 장소였고, 이러한 가치들로 조직화된 사회는 각종의 교육(교련, 예비군 그리고 민방위 등)을 통해 다시금 군대식 가치를 체득하고 내면화시키는 모든 사람을 위한 장소였다. 특히 (유신체제 성립 이전의 일이긴 하지만) ‘싸우면서 일하고, 일하면서 싸운다’는 취지로 창설된 예비군은 유신체제가 구현하려고 했던, 군대로 상징되는 통합의 메커니즘을 통해 사회전체를 군사적 가치로 엮는 중심매개가 되었다. ‘나오라 붉은 무리 침략자들이 예비군 가는 길에 승리뿐이다’라는 표어가 실현하려 한 것은 단지 군사적 의미의 승리만은 아니었다. 그것은 명령하면 복종하고 그리고 궁극적으로 돌파하여 승리하는 것이 일상적 삶 속에서도 아주 중요하다는 가치를 그

9) 전인권, 박정희 평전, 이학사 2006, 254; 김정주, 1970년대 경제적 동원기제의 형성과 기원, 역사비평 Vol.81 2007 겨울호, 286.

리고 그것은 당사자에게 명예와 권력을 가져다준다는 것을 가르치고 있었다.

아이히만은 법정에서 “나는 괴물이 아니다, 나는 그렇게 만들어졌을 뿐이다” 혹은 “나는 오류의 희생자이다”¹⁰⁾라고 주장했다. 그렇다면 아이히만을 아이히만이란 (비록 그자신은 부정하고 있지만) 괴물로 만든 것은 누구 혹은 무엇인가? 혹은 아이히만을 (그를 가장 좋은 의미로 보아주었을 때) 체제의 희생자로 만든 ‘오류’는 무엇인가? 아이히만의 경우가 히틀러 하의 독일 국가사회주의 체제였다면, 한국의 경우는 박정희 하의 유신체제였다. 유신체제는 잠재적 아이히만들을 만들어 내고 있었다. 한 인간의 성격과 행위양식을 결정짓는 데 거의 결정적이라고 할 정도로 가장 중요한 역할을 하는 것이 교육이라는 점은 다시 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이 점에서 유신체제 하의 교육의 의미에 대해 검토해 볼 필요가 있다.

무엇보다 역사교육의 의미이다. 유신체제 하에서 역사교육은 ‘민족중흥의 사명을 다하는 인간’을 제조하는 데 핵심적인 역할을 담당하였다. 전통적 유교교리의 핵심을 이루는 충효사상이 강조되고 이순신 같은 군인이 역사적 영웅으로 숭배되었던 것은 이러한 맥락에서였다. 유신체제 하에서 교육은 인간으로 하여금 비판적 사유를 하게하는 능력을 키워주고 개인적 자유와 권리의 중요성을 일깨워주는 역할과는 거리가 한참 먼 것이었다. 역사교육과 마찬가지로 한국인이 현실을 보는 안목과 현실비판능력을 마비시키는 데 주도적 역할을 담당한 것이 반공교육이었다. 반공교육이 왜곡과 과장 그리고 사상의 맹목적 주입을 통해 실체(이 경우 북한)를 정확하고도 객관적으로 이해하는 것을 방해하듯이 그렇게 현실을 왜곡되게 이해하게 하거나 혹은 아예 현실에 눈을 감아버리게 하는 무사유성을 촉진시켰다. 반공교육은 이러한 무사유성이 확고한 모습을 갖도록 하는 데 결정적으로 기여를 하였다.

하나의 인간을 독립적 인격체를 완성시킨다는 측면에서 보았을 때, 교육의 내용과 질이 갖는 의미는 이미 하나의 확고한 세계관의 구축기에 들어선 일반 성인의 경우에서 보다 그러한 세계관의 형성기에 있는 어린 학생들의 경우에 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 유신과 반공교육이 제시하는 이념에 기초하여 고등학교와 대학교에서 1975년 여름에 부활되어 창설된 학도호국단은 학생들의 세계관 형성의 구체적 물적 토대가 되었다. 학생들은 군대의 구조와 동일하게 분대·소대·대대·연대·사단으로 체계적으로 조직화되었다. 학도호국단은 훈련과 군사교육을 통해 강인함과 불굴의 의지를 길러주는 것을 그 목적으로 하고 있다. 5·18 민주화 운동의 진압군들이 보여주었던 잔인한 행태는 이러한 군사문화의 직접적인 귀결이라고 할 수 있다. 아렌트가 보고 있듯이 히틀러 하의 제3제국의 지도자들이 극찬한 그리고 유대인 문제를 해결하는 데 필수적 역할을 한 아이히만을 포함하는 고급장교들 및 보안경찰대 지역 사령관들에 의해 최고로 간주된 덕성이 바로 ‘무자비한 강인성(rücksichtsloser Härte)’¹¹⁾이었다는 것은 전혀 우연이라고는 볼 수 없다. 아렌트는 “‘강인성’

10) 343.

11) 240-241.

이라는 이상은 [...] 어떤 대가를 치르고서라도 합일을 이루려는 무자비한 욕망을 감춘 자기기만의 신화에 불과¹²⁾하다고 비판하고 있다. 그리고 곧 뒤에서 살펴보겠지만 이 신화의 본질을 이루고 있는 것은 바로 무사유성 혹은 양심의 마비이다.

교육이 어떻게 무사유성을 조장했는가의 문제와 연관시켜 마지막으로 생각해볼 수 있는 것이 종교의 교육적 의미이다. 유신체제하에서 교육제도로써 종교 탄압은 절정에 이르렀다. 유신정권은 현실참여적인 비판적 종교인들을 물리적으로 직접 탄압하거나 회유하기도 하고, 이들의 국제적 연대를 차단하기 위해 해외여행에 규제를 가하고, 이들이 발간하는 간행물들을 폐간시키기도 했다. 탄압의 목적은 종교가 원래 가진 의미를 무력화시키는 것, 즉 종교계 내에서뿐만 아니라, 더 나아가 사회에서 비판적인 사상이 확산되는 것을 막고, 현실문제를 외면하고 침묵시키도록 하는 데 있었다. '양심'의 중요성, '인권에 대한 보장' 그리고 '정의의 구현' 등은 종교가 간직하고 핵심가치들이다. 유신체제 하에서 대부분의 종교집단들, 특히 교회들이 이러한 문제를 방기해버림으로써 국민들의 무사유성을 촉진시켰다. 유신체제가 놀랄만하게 빠른 속도로 물질적·경제적 성장과 업적을 만들어 내었던 것처럼 그렇게 교회들은 현실문제를 외면하고 성장과 업적을 만들어 내고 신자들을 생산해 내었다.

새마을 운동은 악의 평범성의 본질을 이루는 무사유성이 어떤 형식으로 나타나고 있는지를 현실적으로 관찰할 수 있는 계기를 마련해 준다. 사회지도층에서 명예와 권력을 얻기 위한 경쟁과 투쟁이 모습이 대중적으로 관찰된 형태가 새마을 운동이라 볼 수 있다. 새마을 운동은 이처럼 '10월 유신의 [이념을 구현하기 위한] 실천도장'이 되었다. 명예와 권력을 얻기 위한 경쟁과 투쟁이 대중화된 형태로 나타나고 있다는 점에서 새마을 운동 속에서 사람들은 그 어떤 높은 정치적 사회적 지위를 차지하려는 타투거나 하지는 않았다. '우리도 한번 잘살아 보세'라는 새마을 운동의 슬로건이 집약적으로 말해주듯이 사람들에게 필요한 것은 높은 정치적 사회적 지위라는 의미에서 명예와 권력이 아니었다. 그저 잘사는 것 자체가 명예를 가져다 주고 권력의 기반을 마련해 주는 것이다. 새마을 운동을 통해 한국인들은 그저 잘살기라는 단 하나의 최종 해결책을 향해 돌진해 갔다. "농민들은 돈을 벌기 위해 혈안이 되어 있었다.¹³⁾ 왜 잘살아야 하는지 혹은 어떻게 사는 것이 정말 잘 사는 것인지 혹은 잘 사는 것이 남에게 어떤 피해나 고통을 줄 수 있는지에 대한 양심의 소리는 한국인에게 중요한 것이 아니었다. 아이히만이 "관청용어(Amtssprache)만이 나의 언어¹⁴⁾라며 자신이 상상력과 판단력이 결핍된 인간이라는 것을 입증해 주었듯이, 한국인 역시 잘살기 위해 박정희가 '근면', '자조' 그리고 '협동'의 용어를 만들어 내고 따르기를 명령하면 그 정신을 따르고 실천하면 되었다.

12) 256.

13) 박진도 한도현 저, 새마을 운동과 유신체제, 역사비평 Vol. 47, 1999년 여름호, 37-80 hier 57.

14) 105.

새마을운동이 10월 유신 이념의 실천의 장이었다면, 그것의 이론적 토대는 국민교육헌장을 통해 마련된다. 박정희는 1972년 국민교육 헌장선포 4주년 기념식(1968년 12월 5일 발표됨)에서 10월 유신의 정신은 “국민교육헌장의 이념과 기초를 같이 하는 것¹⁵⁾이라고 10월 유신과 국민교육헌장의 관계를 분명히 규정하였다. 그 이전인 국민교육헌장 2주년 기념식에서 그는 “1970년대 국가 목표의 달성의 열쇠”가 “현장의 일상적 실천과 생활화”에 있음을 밝히고 한국에서 지금 필요한 것은 “공익과 국가를 앞세우는 정신적 자세”라고 강조하였다. 즉 “현장에 담긴 한마디 한마디를 자기 스스로의 생활신조로 삼고 가까운 일상생활에서부터 착실히 실천해 나가는 새로운 기풍을 진작”시켜야 한다는 것이었다.¹⁶⁾ 새마을운동은 국가목표 달성을 위해서 일상생활의 수준에서 이루어졌던 실천운동이었다.

1970년 늦가을 11월의 전태일의 죽음으로 상징되는 ‘우리는 기계가 아니다’ 혹은 ‘일요일에 쉬게 하라’와 같은 양심의 소리는 돈벌기 그리고 잘살기에 혈안이 되어있는 새로운 형태의 인간들에게는 의미가 없는 것이었다. 새로운 형태의 인간들의 양심의 가운데를 차지하고 있는 것은 가시적인 물질적 성과를 만들어 내려는 집착이었다. 유신체제하에서 이 새로운 인간들은 중앙정부·시·도·군·면·읍·리라는 위계적 구조를 통해 짜여 있었다. 청와대나 정부가 돌파할 대상을 제시하면, 사람들은 앞으로 돌격해 나갔다. 돌파에 성공한 지도자들은 국가적 영웅으로 추앙되었다. 박정희가 제시한 최종 해결책에 따라 ‘불도저’를 동원해 그저 ‘강제로’ 밀어 붙이면 되었다. 불도저식 밀어붙이기 방식은 일반 산업의 현장에서도 그대로 적용되었다. 제시된 목표를 달성하거나 수출에 성공함으로써 최종해결책에 결정적 기여를 한 재벌들이나 기업들도 영웅대접을 받았다. 일반 노동자들에게도 ‘산업의 역군’이니 ‘수출의 역군’이라는 수식어가 따라 다녔다.

새로운 형태의 인간은 이상에서처럼 양심이 영웅심과 명예심으로 채워져 있는, 언제든지 목표를 향해 돌진할 태세가 되어 있는 (그리고 일상적 수준에서는 돈을 벌기 위해 혈안이 되어 있는) 물욕의 덩어리이다. 박정희를 포함한 한국인의 대다수는 잠재적인 아이히만의 모습을 하고 있다. 그리고 유신체제는 이러한 인간상을 바람직스러운 것으로 선전하고 교육하였다. 아렌트는 “8000만명으로 이루어진 독일사회가 동일한 방법, 동일한 자기기만, 어리석음을 통해 현실과 사실성으로부터 분리되었다. 이러한 것들은 지금 아이히만의 정신 속에 깊이 스며들게 되었다.”¹⁷⁾라고 말하고 있다. 독일 국민들이 현실과 사실성을 볼 수 있는 능력을 상실해 버리고 진정한 사유를 불가능하게 되는 상황에 처해있었고 이러한 상황의 이면에서 모든 독일인들에게 침투해 있는 동일한 양상의 방법과 자기기만 그리고 어리석음이 어른거리고 있었더라면, 이것은 유신체제 하의 한국의 상황에도 해당된다.

15) 대통령비서실편, 박정희대통령연설문 9, 1973, 360-361.

16) 대통령비서실편, 박정희대통령연설문 7, 1971, 325-326.

17) 109.

박정희의 유신체제 속에서 길들여진 한국인은 현실과 사실성을 볼 수 있는 능력을 상실해 버렸다.

III. 한국적 아이히만들에서 나타나는 악의 평범성

나치체제의 독일에서 모든 기관들(돌격대, 친위대, 경찰, 보안대)은 “엄청난 권력을 행사하면서 서로 격렬한 전쟁”을 하고 있었고, 그들의 “야심은 항상 같은 것, 즉 가능한 많은 유대인을 죽이려는 것”이었다.¹⁸⁾ 이러한 상황이 한국에서 전두환(당시 보안사령관 겸 중앙정보부장 서리), 노태우(당시 수도권경비사령부 사령관), 정호용(당시 공수 특전단 사령관), 박준병(당시 제 20사단장), 신우식(당시 공수 특전단 제 7 여단장), 최웅(당시 공수 특전단 제 11 여단장), 최세창(당시 공수 특전단 제 3 여단장), 소준열(당시 전남북 계엄분소장) 등을 통해 재현되었다. 유신체제하에서 박정희는 말할 것도 없이 고위관료들, 재벌 그리고 군부들 사이에서는 정치적으로 억압적 권위주의적 지배 방식과 경제발전에 대한 생각에 대해 그 어떤 진정한 이견이 존재하지 않았던 것과 마찬가지로 5·18 민주화운동에 대한 유혈진압에 대해 어떤 의견도 나오지 않았다.

5·18 민주화운동에 직면하여 신군부가 “대부인 박정희 정권을 정통의 후계자답게 폭력적으로 계승”¹⁹⁾한 것은 필연적인 수순이었다. 박정희가 1960년 4·19 혁명의 귀결로 탄생한 민주정권을 1년 만에 폭력을 통해 봉기시켰듯이 전두환과 신군부는 유신체제의 해체에 결정적 의미를 갖는 긴급조치의 해제(긴급조치 9호의 공식적 해제 1979년 12월 7일)와 뒤이어 찾아온 ‘서울의 봄’을 궁극적으로는 폭력으로 되돌려 놓았다. 유신체제 하에서 박정희에 대한 군의 도전은 생각할 수도 없었다. 오히려 군 장교들 사이에서는 박정희에 대한 “충성의 경쟁”이 벌어졌고, 박정희는 (하나회로 대표되는) 특정의 일부 군인 집단을 총애함으로써 군은 유신체제 하에서 이미 “고도로 정치화”되어 있었다.²⁰⁾ 전두환씨가 수장으로 있던 보안사령부는 중앙정부와 마찬가지로 납치, 체포, 고문 등 담당 하던 부서였다. 박정희 밑에서 정치군인으로 성장한 ‘새로운 박’ 전두환은 공수부대를 광주를 비롯한 전국 각 대학에 투입하기로 계획을 세운다음, 이미 부산사태에 투입되어 과잉진압의 커다란 논란을 불러일으켰던 제 7공수여단을 광주에 그대로 투입하고, 동시에 제 11공수여단과 제 3공수여단, 육군 제 20사단을 추가로 파견하기로 예비조치까지 취해 놓았다. 5·18 민주화운동에 대해 전두환을 포함한 신군부가 선택한 최종해결책은 ‘화려한 휴가’였으며 이들이 원했던 것은 ‘신유신체제’²¹⁾의 구축이었다.

18) 133.

19) 한국사회학회 편, 세계화시대의 인권과 사회운동: 5·18 광주민주화운동의 재조명, 나남출판, 1998, 96-106.

20) 강창성, 군벌정치, 서울: 해동문화사 1991 제 2부 제 2장 참조. 편집부 편, 유신체제의 수립과 전개, 한국정치외교사논총 15집 1997.3, 212 재인용.

21) 한용원, 한국의 군부정치, 349. 김영택, 5·18광주민중항쟁의 초기성격, 한국군현대사연구 16집, 2001 봄, 165 각주 23 참조. 김호진, 한국정치체제론, 박영사 1990, 228.

‘화려한 휴가’라는 말 자체에는 사유의 무능함이 그대로 반영되어 있다. 아렌트는 유대인 문제 관련 모든 문서들이 “엄격한 ‘언어규칙’”을 따랐으며, 돌격대로부터 오는 보고서를 제외하고 ‘제거’ ‘박멸’ 또는 ‘화살’ 같은 명백한 의미의 단어들만 쓰여 있는 보고서를 발견하기는 거의 드문 일이었다고 자신의 책에 쓰고 있다. 화살의 암호는 예컨대 ‘최종해결책’, ‘소개(Aussiedlung)’ 혹은 ‘특별 취급(Sonder-behandlung)’ 등과 같은 언어였다는 것이다.²²⁾ 또한 “기만과 은폐를 위해 교묘하게 고안된 다양한 ‘언어규칙’” 중에 대표적인 것이 ‘살인’이라는 말 대신에 사용된 ‘안락사 제공’이라는 표현이었다고 한다.²³⁾ ‘화려한 휴가’를 마친 뒤 정호용 특전사령관을 비롯하여 77인이 광주의 붉은 피를 비용으로 해서 서로가 혼장을 주고받는다.

아이히만은 자신의 삶의 이상으로서 성공신화를 다음과 같이 서술함으로써 무사유성을 보여주고 있다: 히틀러는 “노력을 통해 독일 군대의 하사에서 거의 8000만명에 달하는 사람의 총통의 자리에 도달했습니다 [...] 그의 성공만으로도 세계는 이 사람을 복종해야 할 충분한 근거가 됩니다.”²⁴⁾ 한국의 아이히만이 나올 수 있는 근거는 바로 히틀러와 마찬가지로 박정희가 진급과 성공을 맹목적으로 열망하는 모든 이들에게 ‘복종해야 할 충분한 근거’가 되었다는 사실에 있다. 점심시간에 맹물로 허기를 달랠 만큼 가난한 집안에서 태어나 교사가 되고, 일본 육사의 중대장을 거쳐 공산주의운동에 연루되어 무기징역을 언도받고 감옥에서 살다가, 나중에 육군 소장으로까지 진급하여 재기하여 국가최고위 의장 및 대통령이 된 박정희의 성공 이야기는 분명 박정희 개인이 혼자만의 이야기가 아니라, 성공을 꿈꾸는 한국인이자 누구나 따르고 싶어 하는 이야기였다. 박정희를 닮으려는 측근들의 권력암투와 명예를 얻으려는 투쟁과 경쟁은 박정희 개인사의 복사판이었다. 특히 독재정권 하에서는 이러한 상황은 더욱 첨예하게 드러난다. 절대권력자인 박정희에 대한 충성과 복종 그리고 그로부터 신임을 얻으려는 파워게임에서 당사자들은 서로가 서로에게 적이며 궁극적으로는 제거해야 할 대상이었다. 중앙정보부장이었던 김재규와 비서실장이었던 차지철의 관계가 이를 입증해 주고 있다. 특히 강한 출세욕과 권력욕을 가진 차지철은 박정희에 대한 무조건적인 충성과 무자비한 행태를 통해 권력의 제 2인자 자리에 올라서는 데 ‘성공’했다.

79년 10월의 ‘유신철폐’를 외치며 들고 일어난 부마항쟁에 대한 박정희와 차지철의 생각은 이미 5·18 민주화 운동에 대한 진압의 형태가 어떤 것일지, 그리고 무엇보다 그 진압에 책임을 지게 될 인물들의 양심이 어떤 모습을 갖고 있을지를 예견해 주고 있었다. 박정희는 “서울에서 4·19와 같은 데모가 일어난다면 내가 발포명령을 내리겠다. 자유당때는 최인규나 곽영주 같은 친구들이 발포를

22) 149.

23) 177.

24) 198.

명령해 사형을 받았지만, 대통령인 내가 발포명령을 하는 것을 누가 뭐라고 하겠는가, 대통령인 나를 사형에 처할 수 있을 것인가”라고 말했고, 차지철은 “캄보디아에서는 3백만명을 죽여도 까딱없었는데 데모 대원 1-2백만명 잡아뭉개는 것은 문제가 아닙니다”라고 말했다 한다.²⁵⁾ 부마항쟁에서는 실제로 공수부대와 해병대가 투입되어 잔인한 폭력이 행사되었다.

유신말기에 박정희를 지탱해주었던 하부권력의 축은 차지철과 김재규로 각각 대표되는 대통령경호실과 중앙정보부 그리고 전투환이 수장으로 있던 국군보안사령부였다. 박정희가 그러하였듯이 계열사 합동수사본부장을 맡은 전투환 역시 명예와 권력욕으로 가득했던 박정희의 모습을 닮아가고 있었다. 그는 보안사령관으로서 합동수사본부장의 자리에 있으면서 (10·26 사건 당시의 군부 고위 지도층이 정치적 중립을 선언했을 때) 중앙정보부, 검찰, 경찰 등 모든 정보수사기관 조직을 합동수본부로 집중시키고, 내각과 군조직 개편에 주도적으로 관여함으로써, 그리고 5·18 민주화 운동의 피가 마르기도 전인 1980년 5월 말에 입법부와 사법부 그리고 행정부위에 군림하는, ‘국가보위 비상대책위원회’(국보위)라는 초헌법적 권력기구를 창설함으로써 권력을 절대화시켰다. 이러한 행태는 박정희가 보여주었던 것, 즉 중앙정보부, 청와대 경호실, 특전사령부, 수도경비사령부 그리고 무엇보다 보안사령부 등과 같이 자신의 권력을 절대화시키고 영속화시키기 위한 조직들을 만들어가고 강화해 나갔던 전례에서도 그대로 나타나고 있다.

통일주체 국민회의는 같은 해 8월 27일 장충체육관에서 있는 대통령 선거에서 단독 입후보한 전투환을 99.9%의 찬성률(투표율 99.4%)로 당선시키는 상황을 연출함으로써 출세와 명예를 얻으려 투쟁하는 절대권력자 전투환의 거수기 노릇을 하는 무사유성을 보여주었다. 이 보다 며칠 전인 8월 21일에는 육해공 3군 지휘관들이 주영복 국방장관의 주제 하에서 국방부에서 회의를 열고 전투환을 차기 국가 원수로 추대할 것을 결의하였다. 이것은 마치 전투환이 대통령이 되는 데 어떤 문제가 발생할 경우 않으면 군부가 나서서 가차 없이 그 문제를 해결할 수도 있다는 것을 암시해 주는 하나의 의미있는 신호와도 같은 것이었다. 이들의 행태에서는 (전투환을 대통령으로 만들으로써 얻어지는 후광인) 권력과 명예를 얻기 위해 서로 경쟁하고 다투는 양상이 나타나고 있다. 아니 이들은 어쩌면 전투환의 성공만으로도 이들에게는 그에게 복종해야할 충분한 근거가 되었을 수도 있을 것이다. 한국사회는 4공화국의 마지막 대통령을 만들어 내는 데 이처럼 생각없이 일사분란하게 움직이는 자기 기만과 어리석음을 보이고 있었다. 언론은 이러한 자기기만과 어리석음을 비판하기 보다는 오히려 역시 명예와 권력을 얻기 위한 경쟁의 최선두에 서서 그것들을 조장하는 이념적 보루가 되었다.

언론은 전투환의 가문내력, 지도력, 비범함, 정립성, 성실성, 도덕성, 추진력 그리고 군의 정치

25) 신동아 편집부, 김재규 군법회의 최후진술, 신동아 1996, 10월, 153.

적 중립이 갖는 문제들을 선전하며 그가 한국의 지도자가 되어야 '새로운 시대'가 열릴 수 있다는 당위를 역설하였다. 언론이 12.12는 우국충정에서 비롯된 거사이며, 5·18 민주화 운동을 '무장폭동' 혹은 '국가전복을 노린 불순한 배후세력의 조정에 의해 발생한 내란'이라는 똑 같이 내용 없는 언어를 동원해 문제의 본질을 왜곡하는 무사유성을 보여주었다면, 계엄군은 바로 이러한 내란 혹은 무장폭동을 '난동분자'와 '불순분자'를 무작위로 잡아내서 아무 생각없이 폭력을 행사하는 무사유성을 보여주고 있었다.

무엇보다 조선일보는 다른 어떤 신문보다도 광주민주화운동이 벌어지는 비극적 상황에서도 "개인적 출세와 사세신장을 위해 신군분에게 아부하고 양민에 대한 학살과 권력찬탈행위를 정당화하는데 앞장선"²⁶⁾대표적 신문이 되었다. 참혹한 학살의 모습은 예컨대 광주시가 '서서히 활기를 되찾기 시작'했다 혹은 '금남로 같은 거리엔 시내버스와 택시들이 자못 활기차 있다'(조선일보 1980년 5월 29일 및 30일자 1면)와 같은 기사로 미화되었다. 무사유성의 극치는 조선일보 기자들이 '우리 국민이 민주국민이라면 우리 군도 민주군대'이며, 군이 '무력을 갖고 있고 명령에 의해 일사분란하게 움직이는 획일성 때문에 군을 운영하는 사람들의 머리 속에는 민주는 없고 폭력만 있는 것으로 막연히 생각하는 것'은 문제이며, 군은 '해방된 조국에서 우리 교육을 받은 때 물지 않은 민족세력'이라고 주장함으로써 전두환을 비롯한 신군부 세력의 정치개입을 정당화시켜주는 데서 나타났다. 조선일보는 전두환을 '새시대를 영도할 지도인물'로 미화하였다.(1980년 8월 12일자 1면)

히틀러나 괴벨스는 '독일 민족을 위한 운명의 투쟁(das Schicksalskampf des deutschen Volkes)'이란 구호를 만들어 내었다. 이 구호는 독일인으로 하여금 '자기기만'에 빠지도록 하는 작용을 했다고 한다. 자기기만은 첫째, 전쟁은 전쟁이 아니며, 둘째 전쟁을 시작한 것은 운명이지 독일이 아니고, 마지막으로, 전쟁은 독일인들의 생사가 걸린 문제이므로 "적을 전멸시켜야지, 그렇지 않으면 전멸당하게 된다"는 생각으로 표현되었다.²⁷⁾신군부는 '북괴가 심상치 않은 움직임을 보이고 있다' 그래서 남침의 위협이 있다와 같은 판에 박힌 언어를 통해 계엄령의 전국 확대 실시에 대한 근거를 만들어 내었다. 이러한 판에 박힌 언어는 조금씩 뉘앙스가 바뀌기는 하지만 그대로 이후에도 계속 되었다. 신군부는 군정보요원들(아이히만같은 인간들)을 파견하여 광주에서 발행되는 일간지는 말할 것도 없고 중앙에서 발간되는 일간지도 철저한 통제를 통해 현실을 왜곡하는 짓을 조장하였다. 이들과 언론은 마치 '운명의 투쟁'이 다가오기라도 하는 듯이 5·18 민주화운동을 좌경 반국가 음모세력으로 몰아붙이면서, 계엄군의 도를 넘어서진 잔인함과 폭력성 등에 관해서는 침묵을 지킴으로써 현실을 왜곡하는 자기기만에 빠졌다.

차지철이나 박정희로 대변되는 무사유적 사고(수백만영을 죽여도 문제가 될 게 뭐가 있냐는 생각)

26) 최영태, 1980년도의 기사를 통해서 본 조선일보의 정체성, 민주주의와 인권, 4권 2호, 80 참조.

27) 110.

그리고 유신체제 하에서 학생들이 체득해야 할 덕목으로 강조된 무자비한 강인성이 5·18 민주화 운동의 초기 국면에서 그리고 이 이후에 벌어진 모든 국가 테러를 통해 그대로 적나라하게 드러났다. 계엄군과 신군부의 무자비한 강인성이 실현될 수 있는 계기는 1980년 5월 18일 0시(5월 17일 밤 12시)를 기해 이루어진 비상계엄의 확대 선포에 의해 주어졌다. 최규하 전 대통령 역시 아이히만적인 인간들 중의 하나에 속한다. 그는 비상계엄 전국 확대의 근거를 다음과 같이 제시했다: “국내외 적으로 계속되는 사회혼란을 이용한 북한공산집단의 대남 적화책동이 날로 격증되고 우리 사회 교란을 목적으로 한 무장간첩의 지속적인 침투가 예상되고 있습니다. 그들은 우리 학원의 소요사태 등을 고무, 찬양, 선동함으로써 남침의 결정적 시기 조성을 획책하고 있습니다.” 최규하, 특별성명(1980.5.18), 동아일보 1980년 5월 19일자 1면.

계엄 포고령 10호는 모든 정치활동의 정지와 국회폐쇄, 대학 휴교, 파업금지, 언론 사전 검열과 같은 무사유성을 전형적으로 특징짓는 내용을 담고 있었다. 사유하고 판단하는 인간이라면 당연히 이러한 조치들에 대해 저항할 것이다. 계엄령해제를 요구하고 휴교 및 학교정문 폐쇄에 항의하며 교내로 들어가려던 전남대 학생들과 경찰 간의 충돌과 투석전이 있었다. 그리고 곧바로 경찰의 역할을 공수부대 계엄군들이 담당하였고, 이들은 반항하는 학생들을 M16에 장착된 대검으로 사정없이 찔렀다. 도청앞 금남로를 비롯하여 광주 시내 곳곳에서도 학생시위가 시작되어 규모가 커지고 있었다. 투입된 공수부대 계엄군들이 무자비하게 시위를 진압을 시작했다. 파괴, 살상 등 특수목적을 위해 강인하게 단련되어 있고, 항상 투입준비가 되어 있던 계엄군들이 남녀노소를 가리지 않고 시민들에게 폭력을 행사하고, 대검으로 찔렀다. 19일 부터는 시위의 주도세력이 학생들에서 일반시민들로 바뀌었다. 어둠의 시대는 악을 행하게 하는 조건이 된다. 그 속에서 인간은 인간을 보지 않고, 진실은 진실로 말 되어 지지 않는다. 유신체제는 어둠의 시대였다. 광주시민들은 유신체제 하에서 처럼 돼지같이 사육되기를 거부하고 인간으로 사유하기를 원했다. 그러나 증파된 공수부대원들에 의해 전날과 마찬가지로 잔인한 살육전이 계속되었다. '5월의 노래'에는 '왜 찔렸지, 왜 쏘았지, 트럭에 싣고 어딜 갔지'라는 가사가 나온다. 당시의 현실을 그대로 반영하고 있다.

공수부대원들은 광주에 투입되기 전에 무사유성을 길러주는 교육을 받았다. 광주시민에 대해 행사될 수 있는 폭력은 그것이 구타이든 대검으로 찌르는 것이든 정당화될 수 있다는 것이 핵심적 요지였다.²⁸⁾ 신군부의 지도부는 외부로부터의 폭도에 의해 문제가 악화되었다는 교육을 통해 이들의 무사유를 더욱 촉진시켰다. 진압군들은 마치 '국가안보'라는 명예를 얻으려고 '폭도 소탕작전'을 향해 서로 경쟁하고 다투듯이, 무자비한 강인성을 표현하였다. 계엄군의 강인성은 부녀자는 물론이고 10살도 안된 어린이들에게 까지도 총칼을 휘두를 만큼 극단적인 것이었다. 시위현장 주변의 건물이나 집들에서 발견된 젊은 남녀들은 이유 여하를 막론하고 폭행을 당하고, 연행되었다. 붙잡힌

28) 김영택, 현장기자가 쓴 10일 간의 취재수첩, 1988, 세계철, 22-45 참조.

시민들은 팬티만 입혀진 채 길거리에서 가혹한 기합을 받았다. 도청 앞 분수대에서 집중적으로 붉은 피가 뿌려졌다. 시위와는 무관한 행인, 부녀자, 노인, 부상자를 실어 나르던 택시기사들에게 까지도 살상을 가했다.

광주민주화운동을 소재로 한 홍희담의 '깃발'(2003)에 나오는 피의 5월 18일의 한 장면에 대한 해석은 본 논의의 맥락에서 중요한 시사점을 던져준다. "[...] 무장한 군인들은 어떤 이유로 시위대를 진압해야하는지도 모르는 상태에서 무차별 만행을 저지르게 된다. 강제적 쇄뇌를 받은 계엄군의 모습은 전문화된 군부독재의 잔인함을 단적으로 보여주는 좋은 예이다. 전문화는 기술적인 임무를 수행하기에 적합한 전문가들의 충원에 관계될 뿐 아니라, 돌격대나 정예부대의 훈련과 같은 하수인들의 양성에도 관계된다. 여기에 기술자적인 능력, 집중적인 체력훈련, 군대정신의 사회화, 부대 외부의 모든 영향에 대한 면역 이데올로기의 주입과 동물적 잔인성의 확보 등이 모두 동원된다. 이처럼 동물처럼 잔인성을 확보한 계엄군은 신군부로 표상되는 국가권력의 하수인에 불과하다는 사실이 밝혀진다."²⁹⁾

5월 19일에 있던 최초의 발포이후 20일에는 광주시민을 향해 집단발포가 있었다. 이것은 광주시민으로 하여금 무장항쟁으로 나아가게 하는 결정적 계기가 되었다. 그리고 금남로에 모인 10만의 시민을 대상으로 해서 무수히 많은 사람들을 죽게 했던 5월 21일 오후 1시의 10분 간의 무차별 발포가 있었다. 저격병들은 전일빌딩, 상무관, 도청, 수협전남도지부의 옥상에서 시위대 선두에 서 있던 시민들을 향해 총을 쏘았다. 이희성 계엄 사령관은 금남로가 피로 물든 이날의 의미에 대해 '광주사태 담화문'을 통해 '불순분자 및 간첩들의 파괴·방화·선동'으로 야기된 '광주사태'에 대해 발포는 자위권 차원에서 정당했다는 논리에서 찾았다. "지난 18일 수백명의 대학생들에 의해 재개된 평화적 시위가 오늘의 엄청난 사태로 확산된 것은 상당수의 타 지역 불순인물 및 고[정간]첩들이 사태를 극한적인 상태로 유도하기 위하여 여러분의 고장에 잠입, 터무니없는 악성 유언비어 유포와 공공시설 파괴, 장비 및 재산 약탈 행위 등을 통하여 계획적으로 지역 감정을 자극, 선동하고 난동행위를 선도한데서 기인된 것이다."(동아일보 1980년 5월 22일자, 1면)

여기에는 시민들의 희생에 대해서나 그리고 계엄군의 만행에 대해서 한 마디의 사과도 나타나지 않고 오히려 문제의 본질을 왜곡되어 나타나 있다. 박충훈 국무총리는 5월 22일 '복귀'가 '광주사태'를 악용하고 있으며 복귀의 남침이 우려된다고 했고, 이희성은 5월 23일 광주를 혼란에 빠트린 고정간첩, 불순부나 깡패들을 무력소탕해야 한다는 판에 박힌 언어만을 늘어놓았고 언론은 이를 그대로 따라했다. '기만과 은폐를 위해 교묘하게 고안된 다양한 언어규칙'은 계엄군과 신군부 그리고 언론의 행태에서 그대로 드러나고 있다. 이들의 행태에서는 아이히만의 행태에서 전형적으로 확인되었던 말하는 데 있어 무능력, 다시 말해 생각하는 데 있어 무능력 혹은 타인의 입장에서 생각하는

29) 정문권·이내관, 광주민주항쟁의 문화적 형상화 - 홍희담의 '깃발'을 중심으로, 한국언어문학 제66집, 263-264.

데 있어 무능력이 그대로 드러나 있다.

유신체제가 가르치려고 한 것이 바로 이것이었다. 아렌트의 말로 다시 표현하자면 유신체제는 “다른 사람들의 현존(the presence of others)을 막는, 따라서 현실자체(reality as such)를 막는 튼튼한 벽”³⁰⁾을 쌓아 놓았다고 볼 수 있다. 유신 담론의 핵심을 차지하고 있던 반공주의는 한국인 으로부터 비판적 사유의 담론을 빼앗아 버리고 무수히 많은 아이히만적인 인간들을 만들어 내는 데 기여를 했다. “빨갱이 논리는 학살의 집행자들을 법적·도덕적 부담감에서 벗어나게 해주는 놀라운 효과”³¹⁾를 발휘했다. 이러한 논리를 확산시키는 데 가장 커다란 역할을 했던 교육과 언론의 효과는 5·18 민주화 운동의 시점에서는 예외적인 것이 아니라 그저 일상적인 것으로 현실화되었다.

1972년 유신체제의 성립이후에 1980년 광주민주화운동까지 8년의 기간이 있다. 당시 광주민주화운동의 진압을 위해 투입된 특전사령부(공수부대) 계엄군의 평균적인 나이를 20대 중반정도로 계산한다면, 유신체제 성립 시에 이들의 나이는 10대 중후반, 즉 중학생이나 고등학생의 나이라고 볼 수 있다. 10대의 나이에 명령에 무조건적으로 복종하도록 길들여지도록 교육을 받는 것 그리고 빨갱이는 어떤 형태이든 제거해 버려야 한다는 교육을 받는 것이 현실 세계에서 무엇을 의미하는지에 관해서는 독자의 상상에 맡기겠다. 한창 감수성이 예민해져 있고 세계를 보다 깊게 이해할 수 있는 출발점에서 있는 어린 나이의 학생들에게 자아, 인간 그리고 세계의 의미에 대해 생각하고 옳은 판단을 내리도록 하는 분별력을 길러주는 교육이 아니라, 규율과 명령에 익숙해지도록 하는 인간을 생산하는 무사유적 교육이 어떤 심각한 귀결을 가져올지에 관해서는 여기서 더 이상 설명될 필요가 없을 것이다.³²⁾

IV. 맺는 말: 사라지지 않고 있는 아이히만들

악의 평범성은 그 행위가 아무리 괴물 같다고 해도 그 행위자는 괴물 같지도 또 악마적이지도 않다는 데서 특징적으로 드러난다. 앞서도 인용했지만 아이히만은 자신이 괴물이 아니고 그렇게 만들어졌을 뿐, 오류의 희생자라고 주장했다. 여기서 악행에 직간접적으로 관계했던 당사자들의 마음의 소리를 직접 들어 볼 수는 없다. 당시에 학살을 명령한 책임자들 그리고 이를 정당한 것으로 선전한 언론, 더 나아가 무비판적 사유를 만들어 주는 데 중요한 역할을 한 교육을 담당했던 모든 사람들은 아마 ‘나는 괴물이 아니다’라고 생각하고 있을까? 혹은 명령을 수행한자들은 ‘나는 그렇게 만

30) 106.

31) 최호근, 제노사이드: 학살과 은폐의 역사, 책세상, 2005, 390.

32) 1980년 5.18민주화 운동의 진압을 위해 투입된 계엄군은 유신체제하에서 “비이성적인 반공교육에 가장 깊게 세뇌된 젊은이들” 최영태, 극우반공주의와 5.18광주항쟁, 역사학연구 제 26집, 115, 123.

들어졌을 뿐이다’ 그리고 ‘나 역시 오류의 희생자이다’라고 주장하고 있을까? 아렌트는 ‘최종해결책’ 문제를 다룬 1942년의 1월의 국가차관회의(혹은 반제회의(Wannseekonferenz)라고도 불린다)에 설명하면서, 최종 해결책은 “모든 참석자들에게서 ‘각별한 열광’과 함께 환영”을 받았다고 적고 있다. 고위층 사람들과 사교적 모임을 가져 본 적이 없는 그리고 참석자들 가운데 사회적 지위나 직책으로 보아도 최하위였던 아이히만은 이 회의에서 다음과 같이 말했다고 한다: “당시 나는 일종의 본디오 빌라도의 감정과 같은 것을 느꼈다. 나는 모든 죄로부터 자유롭게 느꼈기 때문이다.”³³⁾ 악행의 모든 관련자들 역시 아이히만이 그랬던 것처럼 본디오 빌라도와 같은 감정을 느끼면서 죄로부터 자유롭게 생각하고 있을까?

가장 문제가 되는 부분이 명령을 받아 직접 살인을 수행한 사병들이다. 이들은 어떻게 이해될 수 있을까? 이들 중엔 무고한 사람을 죽여야 한다는 것이 잘못된 것이라는 것을 알고 있었고 양심의 가책을 느꼈던 사람들도 분명 있었을 것이다. 그리고 후에 자신의 과오를 반성하고 죄책감에 빠진 사람들도 있었다. 이들을 문제를 논외로 한다면 앞서 던진 질문에 대해 적절한 대답을 찾는 것은 상당한 어려운 일이다. 아렌트는 아이히만이 “‘명령에 불복하자니 군법회의에서 총살을 받을 것 같고, 복종하자니 판사와 배심원들에 의해 교수형에 처해질 것 같은’ 병사가 처해있는 고전적인 ‘어려운 입장’이 [...] 결코 아니라는 것을 자신이 아주 잘 알고 있었다”고 적고 있다.³⁴⁾ 아렌트의 생각에 입각해서 다음과 같은 질문을 던져볼 수 있을 것이다: 과연 그 당시에 발포명령을 거부했던 사병이 있었다면 그는 군법회의에 회부되어 총살을 당할 것 같은 정말 심각한 상황에 처해있었나? 그렇게 심각한 상황에 처해있지 않았더라면 발표를 거부할 수도 있었지 않았나?

아이히만은 자신이 총통의 명령에 무조건 복종하는 “작은 톱니바퀴”였으며, 모든 것이 “문장을 통해, 명령을 통해” 결정되었다는 것을 항변하였다.³⁵⁾ 아렌트는 다음과 같이 말한다: “우리는 아이히만이 최종 해결책의 기계에서 단지 하나의 ‘작은 톱니바퀴의 이’에 불과했다는 변호인 측의 정황을 들었고, 또 아이히만이 실제의 원동력임을 발견했다고 믿는다는 검찰 측의 저항을 들었다 [...] 그러나 그것이 범죄인 한 (그래서 물론 그것이 재판의 전제인한) 그 기계의 모든 톱니바퀴의 이들은 그것이 얼마나 중요한가에 상관없이 법정에서는 즉시 범죄의 수행자, 즉 인간으로 변형된다.”³⁶⁾ 이러한 맥락에서 본다면 살인 명령을 중간에서 전달했던 중간간부들과 실제 살인을 담당했던 진압군들도 역시 작은 톱니바퀴들이었다는 것은 분명하다. 그러나 그럼에도 그들의 행위 또한 범죄행위라고 말할 수 있다.

인간의 악행이 있는 곳이면 어디서나 (그것이 어떤 형태로 나타나든) 우리는 그것의 동기나 배경

33) 181-184.

34) 157.

35) 117.

36) 393.

에 대해 자주 묻게 된다. 아렌트가 사용한 banality라는 개념은 우리가 특별하게 과학적인 사실을 들먹이며 거창하게 인간의 악을 설명할 필요는 없다는 것을 말해주고 있다. 진정으로 사유하지 못함 혹은 사유할 수 없음이라는 banality에 내포된 의미가 모든 것을 설명해 주기 때문이다. 아렌트가 보기에 아이히만은 범죄자가 되기에는 너무나 정상적인 인간이었다. 정상적인 인간이라는 의미에서 아이히만은 일과 승진에 대한 열정에 사로잡혀 있었고, “성공하기 위해 필사적으로 뛰었고, 그래서 [...] 화려하게 성공”한 인간이었다. 그렇지만 그는 전쟁기간 내내 대령진급을 꿈꾸었다.³⁷⁾ 그리고 그는 친위대의 고위직을 얻지 못한 것 그리고 중요 독일인 거주지의 경찰소장이 되고자 하는 자신의 “최고의 야망”이 실현되지 않은 것에 대해 “불만과 탄식”을 토로할 만큼 평범한 혹은 영웅심과 명예심에 사로잡힌 인간이었으며, 유대인을 추방시키거나 수용소로 보내는 문제에 있어 어느 누구 보다도 뛰어난 “조직능력과 협상능력”을 갖춘³⁸⁾ 평범한 혹은 목표지향적인 인간이었다.

아이히만적인 악의 평범성은 유신체제의 총수인 박정희와 그의 추종자들에게서, 이윤추구와 성장에 혈안이 되어있던 재벌의 경제활동 속에서, 새마을 운동 속에서, 무엇보다 5·18 민주화운동기에 나타난 학살 속에서 그리고 ‘성공하기 위해 필사적으로’ 뛰고 있고 ‘화려하게 성공’하기를 원하는 모든 한국인들의 행태 속에서 면면히 관찰되고 있다. 이 모든 행태 속에는 인간이 사유하고 있지 않다는 것이 반영되어 나타나 있다. 오늘날 아이히만적인 악의 평범성을 대표적으로 관찰할 수 있는 가장 최근의 예는 용산참사에서의이다. 용산참사는 유신체제가 목적으로 했던, 성장과 업적의 원칙 그리고 이를 위해 방해되는 모든 것을 제거시킨다는 논리가 그대로 도시재개발이란 논리로 바뀌어 나타나면서 발생한 것이다. 그것은 재벌로 대표되는 한국경제와 국가폭력의 합작품이다. 용산참사는 가시적인 물질적 성과를 만들어 내려는 집착이 얼마나 많은 사람들을 희생(그것이 유신체제 하에 이루어진 고문이나 사형의 형태이든 아니면 5·18민주화 운동기에 나타난 대량학살의 형태이든 간에 상관없이)시킬 수 있는가를 다시 보여주는 예이다.

무엇보다 용산참사는 5·18 광주민주화운동과 연관되어 제기되는 일반적으로 제기되는 문제들을 그대로 다시 제기시킨다. 첫째, 전자의 경우에 애초에 전남대학교와 광주시내에 특수 목적으로 훈련된 공수특전사령부를 투입하여 학생들을 잔인하게 진압하거나 시민들을 대상으로 무차별적 살상을 할 필요가 없었다는 문제가 제기된다면, 후자의 경우에는 애초에 특수 목적의 특공경찰을 투입해서 시위하는 사람들을 그렇게 살육할 필요가 없었다는 문제가 제기된다. 둘째, 전자의 경우에 무차별적 살상에 대한 지도층의 사과가 필요했다는 문제가 제기된다면, 후자의 경우에도 마찬가지로 특공경찰의 잔혹성에 대해 지도층의 사과가 필요했다는 문제가 제기된다. 계엄군 공수부대의 행태에서나 특공경찰의 행태에서나 공통적으로 관찰되는 것은 어떻게 많은 사람을 죽이나 그리고 그것을 통해 얼마나 많은 명예와 권력을 얻느냐가 중요한 문제로 나타나고 있다는 점이다. 어느 경우에

37) 223.

38) 100, 101, 106-107, 223.

서든 무사유성, 즉 남의 입장에 서서 전혀 사유할 수 없음이 나타나고 있다.

아렌트는 “올바른 순간에 올바른 언어를 찾아내는 것”이 이미 행위라는 입장을 전개시켰다.³⁹⁾ 그러나 5.18 민주화운동의 탄압의 당사자들, 무엇보다 당시의 고위지도층 인사들이 보여주었던 언어 행태는 오늘날에 용삼참사에서 다시 재현되어 나타나 있다. 정운찬 국무총리는 이희성씨나 최규하가 보여준 행태를 그대로 답습하고 있다. 국무총리가 되기 전에 정 후보자는 인사청문회에서 이루어진 서면질의서에서 ‘후보자는 용산 참사의 직접적인 원인이 되었던 살인진압 경찰 책임자들을 처벌하고 국민들께 사죄할 의향’이 있는가에 관해 묻자, “매우 불행하고 안타까운 일이나 농성자들이 다량의 시너를 투기한 상태에서 경찰특공대를 향해 투척한 화염병이 사고의 직접적 원인”이라고 대답함으로써 사유하고 있지 않다는 것을 보여주고 있다. 아렌트는 아이히만의 사형식 장면에 대해 다음과 같이 적고 있다: 그가 “인간적인 연약함 속에서 이루어진 이 오랜 과정이 우리에게 가르쳐준 교훈을 요약”하면, “말과 사고를 어용하지 않는 악의 평범성”이다.⁴⁰⁾

39) Hannah Arendt, Vom Leben des Geistes. Das Denken, Das Wollen, München. 1998, Aus dem Amerikanischen.

40) 349.

<참 고 문 헌>

1. 5·18 민주화운동 관련자료

- 5·18 광주외거청년동지회(오청동) 편, 5·18 광주민중항쟁 증언록 - 무등산 깃발, 광주, 1987.
- 5·18 광주외거청년동지회(오청동) 편, 5·18 광주민중항쟁 증언록 1, 광주, 1987.
- 5·18 광주민중항쟁유족회 편, 광주민중항쟁 비망록, 남풍, 1989.
- 5·18 기념재단 엮음, 5·18 민중항쟁과 정치역사사회, 2007.
- 강준만, 광주학살과 서울올림픽, 인물과 사상사.
- 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 5·18 광주민주화운동자료총서.
- 광주 사회조사연구소, 국민이 보는 5·18, 1988.
- 김문, 찢어진 깃폭: 5·18 체험기, 남풍, 1989.
- 김양오, 광주보고서, 청음, 1988.
- 김영택, 10일간의 취재수첩, 사계절, 1988. 나간채, 5·18은 끝났는가?, 푸른 숲, 1999.
- 문병란, 이진영 편, 누가 그대 큰 이름 지우랴: 5월 광주항쟁 시선집, 인동, 1987.
- 변주나, 박원순 공편, 치유되지 않은 5월: 20년 후 광주민중항쟁 피해자 실상 및 대책, 다해, 2000.
- 안종철, 5·18 민중항쟁사, 광주시 5·18사료편찬위원회, 2001.
- 이상배, 운동육역 (이카리 아키라 편), 80년 5월 광주: 봄의 대학살, 한울아카데미, 1998.
- 전남 사회운동협의회 편(황석영 기록), 죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어, 풀빛, 1985
- 전남대 5·18연구소, 광주민중항쟁과 5월 운동연구, 1997.
- 전남대 사회문제연구소, 5·18 광주민중항쟁자료집, 1988.
- 정상용 외, 광주민중항쟁: 다큐멘터리 1980, 돌베개, 1990.
- 정해구 외, 광주민중항쟁연구, 사계절, 1990.
- 조비오 신부, 사제의 증언, 빗고을 출판사, 1994.
- 한국기자협회 외 편, 5·18 특파원리포트, 풀빛, 1997.
- 한국현대사 사료연구소(현사연) 편, 광주 5월 민중항쟁 사료전집, 풀빛, 1990.
- 학민사 편집실 편, 1980년의 진실: 광주특위증언록, 학민사, 1989.

2. 기타 자료

- 김성재, 독립 신문과 잡지에 나타난 5·18 광주민중항쟁정보도, 민주주의와 인권 4권 1호.
- 김영택, 현장기자가 쓴 10일 간의 취재수첩, 1988, 사계절.

- 대통령비서실편, 박정희대통령연설문 7, 1971.
- 대통령비서실편, 박정희대통령연설문 9, 1973.
- 박진도 한도현 저, 새마을 운동과 유신체제, 역사비평 Vol. 47(1999년 여름호).
- 신동아 편집부, 김재규 군법회의 최후진술, 신동아 1996, 10월.
- 신병식, 박정희시대의 일상생활과 군사주의: 징병제와 '신성한 국방의 의무' 담론을 중심으로, 경제와 사회, 한국산업사회학회, vol 72(2006.12).
- 연정은, '감시에서 동원으로, 동원에서 규율로 :1950년대 학도호국단을 중심으로', 역사연구 제14호 (2004. 12).
- 이희성, 담화문(1980.5. 21), 동아일보 1980년 5월 22일자.
- 장영민, 박정희 정권의 국사교육 강화정책에 대한 연구, 인문학연구 충남대학교 인문과학연구소, Vol.34-2, 2007.
- 전남대사회문제연구소 편, 5·18 광주민중항쟁 자료집, 도서출판 광주.
- 전인권, 박정희 평전, 이학사 2006, 254; 김정주, 1970년대 경제적 동원기제의 형성과 기원, 역사비평 Vol.81 2007 겨울호.
- 정문권·이내관, 광주민중항쟁의 문화적 형상화 - 홍희담의 '깃발'을 중심으로, 한국언어문학 제66집.
- 최규하, 특별성명(1980.5.18), 동아일보 1980년 5월 19일자 1면.
- 최영태, 1980년도의 기사를 통해서 본 조선일보의 정체성, 민주주의와 인권, 4권 2호.
- 최영태, 극우반공주의와 5·18광주항쟁, 역사학연구 제 26집.
- 최영태, 신군부의 정권찬탈을 위한 공수부대의 5·18 과잉진압연구, 역사학연구, 34집.
- 최호근, 제노사이드: 학살과 은폐의 역사, 책세상, 2005, 390.
- 편집부 편, 유신체제의 수립과 전개, 한국정치외교사논총 15집 (1997.3).
- 한국사회학회 편, 세계화시대의 인권과 사회운동: 5·18 광주민주화운동의 재조명, 나남출판, 1998.
- 한용원, 한국의 군부정치, 349/김영택, 5·18광주민중항쟁의 초기성격, 한국근현대사연구 16집(2001 봄).

3. Hannah Arendt 자료(영어)

- Arendt, Hannah, 1951. *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt.
- _____. 1958. *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press.

한나 아렌트, 예루살렘의 아이히만. 악의 평범성에 대한 보고서, 김선욱 옮김, 한길사, 2006

_____. 1961. *Between Past and Future*, London, Faber & Faber.

_____. 1962. *On Revolution*, New York, Penguin.

_____. *Eichmann in Jerusalem: a Report on the Banality of Evil*, London, Faber & Faber, 1963.

_____. 1970. *On Violence*, New York, Harcourt.

_____. 1968. *Men in Dark Times*, New York, Harcourt.

_____. 1972. *Crisis of the Republic*, New York, Harcourt.

_____. 1978. *The Life of the Mind*, 2 vols., London, Secker & Warburg.

_____. 1982. *Lectures on Kant's Political Philosophy*, Brighton, Harvester Press.

_____. 1996. *Love and St. Augustin*, Chicago, University of Chicago Press.

_____. 2003. *Responsibility and judgement*, Jerome Kohn ed. New York: Schocken,

4. Hannah Arendt 관련자료(독일어)

_____. *Briefwechsel 1926-1969*. München.

_____. 1994. *Was bleibt? Es bleibt noch die Muttersprache* (Günter Gaus im Gespräch mit Hannah Arendt(Sendung vom 28.10.1964)

(=http://www.rbb-online.de/_/zurperson/interview_jsp/key=zp_interview_638419.html).

_____. 1986(1963). *Über die Revolution*, München, 3. Aufl. Aus dem Amerikanischen.

_____. 1988(1921). *Gesammelte Politische Schriften*, Johannes Winkelmann (Hrsg.), Tübingen.

_____. 1991(1955). *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imerialismus, Totale Herrschaft*, München, 2. Aufl. Aus dem Amerikanischen.

_____. 1992(1964). Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen. Mit einem einleitenden Essay von Hans Mommsen. München. 8. Aufl., Neuausgabe. Aus dem Amerikanischen.

_____. 1993. Essays In Understanding. 1930-1954, New York/London.

_____. 1998. Vom Leben des Geistes. Das Denken, Das Wollen, München. Aus dem Amerikanischen.

_____. 2000(1970), Macht und Gewalt. München. 14. Aufl. Aus dem Amerikanischen.

_____. 2003(1993), Was ist die Politik. Fragment aus dem Nachlaß, Ursula Ludz(Hrsg.), München.

_____. 1992(1960). Vita Activa oder Vom tätigen Leben, München, 1992(1960) 7. Auflage der Neuausgabe. Aus dem Amerikanischen.

5. 기타자료

banal. Dictionary.com. Online Etymology Dictionary. Douglas Harper, Historian. <http://dictionary.reference.com/browse/banal> (accessed: August 03, 2009).

Benhabib, Seyla. 1996. The Reluctant Modernism of Hannah Arendt. London, Sage.

Bernstein, Richard J. 1977. 'Hannah Arendt: The Ambiguities of Theory and Practice', in Political Theory and Praxis: New Perspectives, Terence Ball (ed.). Minneapolis, University of Minnesota Press.

Das große Wörterbuch der deutschen Sprache in 6 Bänden, Bd.1 Dudenverlag; Bibliographisches Institute Mannheim, Wien/ Zürich.

Habermas, Jürgen. 1983. 'Hannah Arendt: On the Concept of Power' in Philosophical-Political Profiles. London, Heinemann, 1983

Habermas, Jürgen. 1981. Philosophisch-politische Profile, Frankfurt am Main, 1981, 3. erw. Aufl.

Kielmansegg, Peter G., Mewes, Horst & Glaser-Schmidt, Elisabeth (eds). 1995. Hannah Arendt and Leo Strauss: German Emigr? and American Political Thought after World War II. Cambridge, Cambridge University

Press.

Kofler, Leo 1979, Zur Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft, Darmstadt, 7. Aufl.

Lacoue-Labarthe, Philippe & Nancy, Jean-Luc: Retreating the Political, Simon Sparks (ed), London, Routledge.

Parekh, Bhikhu. 1981. Hannah Arendt & The Search for a New Political Philosophy. London & Basingstoke, Macmillan Press.

Villa, Dana (ed). 2000. The Cambridge Companion to Arendt. Cambridge, Cambridge University Press.

Villa, Dana. 1996. Arendt and Heidegger: The Fate of the Political. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Vollrath, Ernst. 1990. "Hannah Arendt", Politische Philosophie des 20. Jahrhunderts, Karl Graf Ballestrem & Henning Ottmann(Hrsg.), München.