

과거청산과 한국의 민주주의

김 동 춘

(성공회대학교 사회과학부 교수,

진실화해위원회 상임위원)

1. 머리말

지금 한국에서 민주화, 인권, 과거청산 등의 담론은 이제 국민의 생활향상과 복지에는 별로 기여하지 못하는 구시대 의 구호였다는 생각이 만연해 있다. 특히 지구화, 신자유주의의 물결은 사회적 양극화, 노동자의 비정규직화, 고용불안을 가중시키고 있으며, 따라서 민주주의, 과거청산은 이제 권력층이 된 구 사회운동권 출신 정치가들의 자기 정당화를 위한 레토릭이라고 생각하는 경향까지 있다. 일반사람들이 이렇게 생각하게 된 가장 큰 책임은 물론 민주주의를 선거, 법의 지배, 정당정치 활성화, 권력분산, 지방자치 등의 절차적 제도적 수준의 것으로 제한하고 그 사회적 기반의 마련과 경제적 형평성의 마련 등 질적인 기반 구축의 과제를 등한시한 민주화 세력이 가장 큰 책임을 갖고 있지만, 민주주의를 퇴행시키려는 구 기득권 세력의 집요한 흠집 내기 보수언론의 부정적 선전의 결과도 한 몫을 했다. 과정이야 어떠하든 한국의 민주주의, 인권 그리고 과거청산 작업은 충분히 꽃을 피우기도 전에 심각한 어려움에 직면해 있다.

그러나 각 나라의 사례를 보면 여러 형태의 입법화를 통한 과거청산이 만족스럽게 추진되어 민주주의가 공고화되고 사회통합이 달성된 예를 찾아보기는 쉽지 않다. 프랑스, 독일 등과 같은 과거의 서유럽 국가는 제2차 대전 과거청산 작업에 어느 정도 성공한 사례라 볼 수 있지만 87년 이후 민주화 이행을 겪은 남미 등 제3세계 국가의 경우 썩 만 족스럽지는 않다 오히려 90년대 이후의 인도네시아, 필리핀, 태국, 대만, 아르헨티나의 사례를 보면 구세력의 집요 한 저항으로 과거청산이 중도에 좌초되거나 굴절되고, 구세력이 변형된 형태로 집권하거나 국가가 심각하게 양분되 는 일도 있었다. 특히 과거 한국의 반민특위의 좌절처럼 경제 불안이 지속될 경우 이들 구세력은 그것을 빌미로 하여 과거청산작업 자체에 대해 격렬하게 저항을 하기도 한다.¹⁾ 그래서 아시아 여러 나라는 아직 민주화 이행(transition problem)을 만족스럽게 해결하지 못하고 있다. 한국은 외국인들의 눈에는 두 전직대통령을 감옥에 보냈다는 이유 만으로 성공한 민주화와 과거청산을 완수한 사례로 평가되고 있으나, 한국인의 시각으로 보면 반드시 그렇지도 않 다.

민주주의 그 자체가 그러하듯이 성공적인 과거청산이 국민들에게 경제적 이익과 복지를 직접 가져다주지는 않는 다고 하더라도, 구 부정부패세력의 청산, 법의 지배 정착, 사회통합 작업을 통해 사회적 약자나 소수자가 권력의 횡 포에 노출되거나 최악의 상황에 놓이는 것을 막아줄 수 있는 장치는 마련해 줄 수 있다. 전쟁기의 학살, 권위주의 인 권침해의 최대의 피해자들은 당시의 민중들이었다. 즉 과거사 문제는 일각에서 생각하듯이 결코 계급(계층) 중립적 이지 않다. 그런데 약자들이 누릴 수 있는 최소한의 인권 보호, 혹은 사회적 시민권은 법의 지배, 권력의 자의적 행사 의 제한, 불이익을 받을시 사회적으로 그것을 전달할 수 있는 언론의 확보야말로 성공적인 과거청산이 이루어하는

4) 이내영·박은홍, 『동아시아 민주화와 과거청산』, 아연출판부, 2004, 21쪽.

중요한 목표가 되기 때문에 이점에서 과거청산은 민주주의, 최소수준의 절차적 민주주의뿐만 아니라 질적인 민주주의의 확보 문제와도 연관되어 있을 것이다.

이 글에서는 민주주의의 이행기에 해당하는 1987년 이후 지금까지 한국의 민주화, 특히 정치권과 시민사회에서 추구해온 과거청산 작업이 한국 민주주의의 질적인 발전에 어떻게 기여했으며, 또한 민주화, 과거청산, 그리고 현재의 법과 제도로 정착된 민주주의는 어떻게 상호 영향을 주거나 또한 서로의 가능성을 제약하면서 오늘의 한국의 정치사회를 규정하고 있는가를 살펴보려 한다. 권위주의 정권 붕괴시의 민주화 이행의 특성과 한계는 이후 과거청산 작업의 방향과 가능성을 규정하고, 과거청산 작업은 거꾸로 민주주의의 진전과 심화 과정에 중요한 영향을 미친다. 각각은 독자성과 상호의존성을 갖고 있으나 권위주의 정권 붕괴 이후 역사발전의 총체를 구성한다고 볼 수 있다.

2. 민주주의와 과거청산의 개념

민주주의란 무엇인가? 여기에는 최소주의 정의와 최대주의 정의가 있을 수 있다. 최소주의란 지도자를 선출하는 방법으로서 공정한 선거와 다수결의 원칙의 준수, 그리고 그것을 통한 지도자의 교체가능성 여부다.²⁾ 최대주의란 인민의 지배, 혹은 질적인 민주주의라고 지칭되는 것으로서 다수자인 노동자와 민중이 작업장과 정치사회적 의사결정과정에서 참여하고 실질적인 권력을 갖게 되는 것 등을 의미한다.

이 최소주의를 약간 진전시킨 것이 달(Dahl) 등이 말한 폴리아키, 즉 다수자(poly-archy) 지배체제다. 그의 폴리아키론은 선거와 다수자의 지배를 전제로 하되, 선거에서 주민들이 후보를 제대로 선택할 수 있도록 조건의 마련 특히 정보의 공유를 강조하고 있으며, 정당 및 개인 간의 충분한 경쟁의 기회와 공간의 보장을 증시한다. 즉 기업이 시장에서 소비자에게 반응하듯이 지배체제는 그들을 선출한 사람들에게 충실하게 반응하는 것이 민주주의의 장점이며, 물론 여기서 다수자가 전횡하는 것은 아니며 다양한 소수자의 목소리도 경쟁과정에서 전달된다는 주장이다.

어쨌든 이러한 최소주의 정의에 입각해보면 민주주의란 공공연한 테러나 폭력을 사용하던 구 군부정권이 경쟁을 통해 합법적 정권교체가 가능한 법의 지배가 관철되는 민주화된 정부가 수립되는 것이다. 비합법적인 방법을 동원해서라도 정치권력을 장악, 유지하려는 세력의 등장을 견제하고, 파시즘의 등장을 막을 수 있는 정치사회 내부의 안전장치를 마련하는 것이 민주주의다. 둘째 그 동원 정치권력에서 소외되어있던 시민들이 주권자로서 선거에 참여하여 자신의 의사를 표출하는 것이다. 이러한 최소수준의 민주주의가 지켜지기 위해서라도 국가의 정보와 의사결정 과정이 국민들에게 충분히 공개되어 국민들이 올바른 선택을 할 수 있는 기회를 갖게 되고, 법의 지배가 관철되며, 경쟁하는 정당이나 개인이 충분한 기회를 누릴 수 있어야 할 것이다.

물론 사회주의의 붕괴 이후 최대주의 민주주의론의 설득력이 크게 상실되기는 했지만, 미국을 비롯한 선진 자본주의 국가의 경험을 바탕으로 한 이러한 최소주의 혹은 폴리아키 민주주의론이 갖는 한계는 이후 여러 각도에 비판을 받은 바 있다. 사실 독점적자원동원력을 갖는 이해집단이 법적, 절차적 민주주의를 위협하는 미국에서조차 이러한 폴리아키가 관철되고 있는지 대단히 의심스럽지만, 아직 다수의 후발자본주의 국가에서는 자유롭고 공정한 선거조차 제대로 시행되지 않고 있으며, 따라서 평화적 정권교체의 경험 역시 드문 경우가 많다. 쿠데타가 일상화된 태국이나 선거정국에서 테러로 수십 명이 목숨을 잃는 필리핀 경우, 사실상 일당 일인 독재국가인 구사회주의 우즈베

2) 슈페터(Schumpeter J.) 는 이러한 최소주의 기준에서 민주주의에 대해 정의를 내린 바 있다. 그에게서 민주주의는 방법이고 제도이다.

키스탄, 정부를 비판한 언론인들이 의문을 죽음에 당하는 러시아 등을 보아도 그러하다.

이러한 후발국가의 현실을 보면 최소주의 민주주의 성립을 위해서도 일정한 시민사회의 토대, 더 나아가서 행위자의 적극적인 참여의지, 법과 규칙 준수 의지 등이 매우 중요하다는 것을 실감하게 된다. 즉 기존의 경제적 부의 분배나 불평등의 수준, 작업장에서의 노동자의 권한 확보 등 사회경제적 시민권 문제 등이 최소주의 민주주의가 관철되기 어려운 근본적인 이유로 들이댈 수 있지만, 우리는 반드시 최대주의 민주주의론에 입각하지 않고서도 최소주의 민주주의론이 성립하기 어려운 점을 알 수 있으며, 최소주의 민주주의론의 한계를 넘어서는 민주주의의 확대, 심화론을 제기할 수 있다. 즉 최소주의 민주주의론이 갖는 제도론의 한계를 넘어서기 위해서는 민주주의의 시민사회적, 문화적 기반을 주목할 필요가 있다. 이것이 오도넬(O'Donnell)이 말한 인간개발(human development), 인권(human rights)과 행위자(agency)의 문제설정이다.³⁾ 후쿠야마가 말한 신뢰(trust)의 수준도 시민의 참여, 사회통합의 기반이 된다는 점에서 민주주의와 깊은 함수관계를 갖고 있다.⁴⁾ 민주국가는 시민권을 보유한 사람들의 실천에 의해 유지, 존속된다고 볼 수 있는데, 따라서 시민사회 혹은 시민문화가 민주주의 성공 여부를 가능하는 기초를 이룬다고 본다면 우리는 이러한 토대를 고려하지 않을 수 없다.

오도넬은 민주주의를 인간의 주체성이 구현될 수 있는 법적, 제도적 장치 속에서 찾기 때문에, 단순한 민주 정체(regime)를 넘어서서, 인간 행위를 관장하고 가능케 하는 법적 장치와 국가 기구, 그리고 인간의 다양한 가치와 생활방식을 인정하고 격려하는 사회적 차원의 민주성을 민주주의를 가능케 해주는 질적 차원에 포함하였다. 그는 인간개발과 인권이 행위자의 주체적 참여를 가능케 해주는 근거라는 점을 지적하면서, 인간개발과 인권을 신장시키는 조건과 민주성 사이에는 높은 선택적 친화성이 있다고 전제한 다음 민주주의의 질(quality of democracy)을 평가하기 위해서 UNDP 등에서 집계 발표하고 있는 인간개발과 인권 보호 수준도 포함시키고 있다. 물론 이러한 접근은 민주주의의 제도와 체제의 중요성을 무시하고 곧바로 개인의 사고와 행동을 변수로 간주할 위험이 있다. 그러나 노동자를 포함한 다수자의 사회경제적 시민권과 인권 보장이 민주주의를 지탱가능하게 할 수 있는 기반이라고 보는 점에서 최대주의 민주주의론에 근접하는 주장을 하고 있는 셈이지만, 곧바로 최대주의론에 들어가지 않고서도 시민사회, 인권 보장이 어떻게 최소주의 차원의 민주주의라도 제대로 작동시킬 수 있는지 보여준다.

이러한 지적은 우리가 민주주의론도 더 확장시켜야 할 필요를 제기한다. 즉 민주주의란 선거와 정권교체, 경쟁과 견제라는 절차적 성격만 갖는 것이 아니라 사회 내의 소수자 특히 소외된 세력이 충분한 시민권을 갖게 되어 자신의 요구를 정치사회적 의사결정 과정에 충분히 개입시킬 수 있는 시민사회 조건 위에서 성립한다고 볼 수 있다. 결국 민주주의는 적극적인 참여를 수반해야 하며, 그것을 위해서는 우선 무차별적인 구속과 감금, 처형으로부터 우리의 기본인권을 지켜주는 제도여야 하며, 약자와 소수자들이 법을 무시하거나 참여의지를 포기하는 상황에서 벗어나야 한다는 것을 의미한다. 물론 최소주의에서 이야기하는 선택을 위한 정보의 공개, 언론의 민주화와 공공성 확보가 전제가 되어야 하고, 더 나아가 정치권력과 법의 집행에 대한 국민의 신뢰가 전제가 되어야 하며, 패배자들이 승복할 준비가 되어 있어야 한다. 그래서 민주주의는 일정한 사회경제적 기반과 더불어 인권의 신장, 법의 중립성과 공정성, 권력자의 책임성, 정부와 국민, 통치자와 피치자 간의 기본적인 신뢰가 있어야 작동할 수 있다. 이것은 법, 선거, 정당 등 제도로서 해결하기 어려운 점이고, 절차적 민주주의가 좌초하는 것도 이점 때문이다.

우리는 민주화 이행기, 혹은 정착단계에 있는 국가에서 과거청산 작업이 단지 최소주의 민주주의를 보장하는 일

3) Guillermo O'Donnell, Jorge Vergas Cullell, Osvaldo M. Iazzetta, *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004, p11

4) Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995,

뿐만 아니라 이러한 중간수준의 민주주의의 확립을 위해서도 매우 중요한 역할을 한다는 점을 확인할 수 있다. 즉 군부세력의 퇴진과 구 권위주의 정권 하에서 저질러진 각종 부패와 비리, 불법과 인권침해의 역사가 부각되어 관련자들이 국민의 심판을 받아 공직에서 퇴진하고, 헌법을 비롯한 제헌 구시대의 법규가 개정되는 일을 체험하면서 이제 역전불가능한 절차적 민주주의를 정착시키는데 도움을 줄 수 있지만, 각종 청문회, 재판, 진실규명 결과 공개, 피해자 명예회복 작업 실시 과정에서 국민들 사이에 인권 의식이 공유되고 정치권력에 대한 신뢰가 제고된다면 이들의 참여의지가 높아져 결국 민주주의를 심화시킬 수 있을 것이기 때문이다.

그렇다면 여기서 과거청산이란 무엇인가? 우선 인간세상에서 학살이나 고문, 의문사와 같은 중대한 인권침해에 버금가는 불법, 범죄, 부도덕한 행위는 없다는 점이다. 따라서 그것을 사건 발생 직후가 아니라 불가피한 정치적 이유 때문에 사건이 발생한 후 상당한 시간이 경과한 후에 또다시 끄집어내서 원상회복하자는 것이 과거청산이다.

과거 전쟁, 과시즘, 권위주의 정권 하에서 저질러진 학살, 인권침해, 의문사, 폭력의 진실규명, 가해자 처벌, 피해자 명예회복과 보상, 기념사업과 새로운 국가 기억의 공유 등으로 이어지는 일련의 작업을 말한다. 그러나 이것이 수행되는 방식과 경로는 나라마다, 시기마다 상이하다. 대체로는 처벌과 보상을 위주로 진행되는 정의모델과 진실규명/화해로 진행되는 진실 모델로 구분해 볼 수 있는데, 나치의 전범처리가 전자의 전형이라면 남아공의 과거사 정리 작업은 후자의 전형이라 볼 수 있을 것이다. 그리고 과거청산은 인적인 청산과 제도적 청산으로 크게 구분해 볼 수 있다. 인적 청산은 구 체제의 담당세력중 중요한 역할을 한 사람을 배제하는 것을 말하며, 제도적 청산은 과거의 인권침해나 국가폭력을 용인, 정당화, 합법화했던 법과 제도를 폐지하는 것을 말한다. 그러나 과거청산은 사법적 심판의 방식으로 진행되는 것은 아니므로, 그것이 민주주의에 대해 갖는 효과는 국민교육적 측면에 있다고 해도 과언이 아니다. 가해자와 피해자는 물론 제3자인 일반인의 의식과 행동의 변화가 최종적으로 추구해야 할 목표다.

그렇다면 한국에서 진상규명, 피해자 명예회복 혹은 가해자 처벌, 피해자 보상, 기념사업 등으로 연결되는 과거청산의 일련의 작업들이 선거와 합법적인 권력교체는 물론 민주주의의 시민적 기반, 특히 행위자의 의식과 행동의 변화를 통해 절차적 민주주의의 확립은 물론 민주주의의 심화, 확대에 어떻게 기여하였는지를 90년대 이후 한국의 사례를 통해서 살펴보고, 거꾸로 과거청산이 불철저했다면 그것이 결국 민주주의의 확대, 심화에 어떻게 부정적으로 작용하였는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

제국주의, 독재의 억압, 반민주반인권 정책에 협력했던 인사들을 공직에서 추방하거나 사회적으로 그 죄과를 들추어내는 것은 법의 지배, 선거 등 절차적인 민주주의 정착과 사회정의 수립을 위한 출발점이다. 그래서 80년대 후반 이후 독재에서 민주정부로의 이행하는 시기에 거의 모든 나라에서 과거청산이 가장 중요한 화두가 되었다. 그것은 일차적으로는 사회의 건강성을 또다시 위협할 수 있는 독재 인권탄압 시대의 주역을 정치무대에서 몰아내는 효과를 갖기 때문이고, 이차적으로는 민주주의와 인권의 가치를 부각시켜서 국가운영의 표준으로 삼고 사회정의를 세움으로써 법의 지배와 대중의 자발적인 정치참여를 촉진시켜주기 때문일 것이다. 반대로 과거 국가폭력의 주역을 처벌하거나 그 죄악을 밝혀내지 않는다면, 그들이 이후에도 반인권적인 정책과 행동을 반복할 가능성이 있고 피해자나 대중들은 여전히 원한을 품거나 도덕적 허무주의에서 벗어나지 못할 위험성이 있다. 이런 이유 때문에 제2차대전 전범처벌에서부터 시작된 과거청산은 각 나라에서 구세력의 저항으로 격렬한 정치투쟁의 일환이기도 했고, 또 과거청산을 주도하는 세력은 그것을 일종의 국민정치교육의 장으로 활용하기도 했다. 앞서 언급한 것처럼 과거청산 작업은 국민교육, 국민 의식화, 사회적 치유와 복원 과정인데 가해자가 응분의 처벌을 받고 피해자의 명예가 회복되거나 보상을 받는 것을 지켜본 국민들은 시민사회 내에서 보다 적극적인 행위자로 변신할 수 있으며, 더 적극적인 참여 의지를 갖게 될 것이고, 자아에 대한 높은 존중감을 갖게 되어 반인권, 반민주적인 행태를 적극 고발하려는 자세

를 가질 것이다. 이것이 오도넬이 말한 바 인권보장을 통한 행위주체의 변화, 그리고 민주주의의 질적인 심화를 보장해 준다.

물론 과거청산이 정의의 수립과 법의 지배를 달성하는데 만병통치약은 아니고, 많은 부작용을 낳을 위험성을 배제할 수 없다. 그러나 어두웠던 과거를 제대로 대면하거나 청산하지 않고 법과 정의의 수립을 기대할 수 없는 것이고, 또 갈등의 원천을 제거할 수 있는 화해와 용서에 대해서는 더더욱 말할 수 없다. 과거 반인권·반인륜 범죄를 저지른 세력은 대체로 페어플레이라는 정신을 모르는 집단이기 때문에, 이들의 잘못에 대한 공개와 확인이 이루어지지 않을 경우 절차적 민주주의라는 것도 언제나 위협에 처할 것이다. 구 제3세계국가에서 민주주의 정착 문제는 일차적으로는 민주화 이후 사회경제 상황, 특히 민주화세력의 통치능력과도 연관되지만 과거청산의 성공 여부에도 크게 달려 있었다. 마찬가지로 한국의 민주화가 질적으로 심화·발전될 수 있는가, 혹은 정치적 대립과 사회갈등이 원만하게 조정되고 피해자나 소수자들이 질서에 승복할 수 있는가 하는 문제 역시 상당부분은 과거청산작업의 성공 여부에 달려 있을 것이다. 그것은 민주주의의 사회 문화적 기반의 구축과 관련되어 있기 때문이다.

3. 민주화운동의 연장으로서 과거청산 운동

한국은 과거 군부독재를 겪었던 나라 중에서는 민주화에 성공한 사례로 종종 언급된다. 군부세력의 완전한 퇴진, 비교적 공정한 선거제도의 도입, 안정적인 정권교체, 후보와 정당간의 합법적인 경쟁, 지방자치제도의 실시, 거의 완벽에 가까운 언론자유, 시민사회의 활성화, 두 번에 걸친 문민정권의 수립 경험 등이 그 증거라 할 수 있다. 이 점에서 보면 한국은 앞에서 말한 최소주의의 수준은 물론 부분적으로 중간수준의 민주주의도 어느 정도 달성한 나라로 볼 수 있으며, 다른 아시아 국가, 남미국가에 비해서는 확실히 민주주의에 관한 선진국의 대열에 들어섰다고 볼 수 있다.

한국에서 군부정권을 퇴진시킨 87년 6월 항쟁은 그 자체가 과거청산운동이었다. 즉 전두환 정권 퇴진의 구호는 그 정권이 단순히 절차적 민주주의를 위배한 독재정권이기 때문만이 아니라 집권과정에서 1980년 광주 민주화운동을 폭력적으로 진압하고 수많은 인명을 학살하였기 때문이며, 집권 이후 7년 동안 민주화 세력을 탄압하기 위해 징집학생을 대상으로 한 ‘녹화사업’, 여러 가지 형태의 간첩조작, 인권침해와 고문 등의 폭력을 행사해 왔기 때문이었다. 80부터 87년까지 학생운동을 비롯한 민주화운동세력의 주요 구호는 광주 학살에 대한 “기억의 환기”, 및 학살에 대한 진실규명이었으며, 반정부 시위의 주요 동력 역시 학살을 통해 집권한 정권을 인정할 수 없다는 점에 있었다. 따라서 80년대 민주화운동 그 자체가 일종의 ‘기억투쟁’의 성격을 갖고 있었으며, 민주화는 바로 군부세력과 그들에게 협력했던 세력에 대한 청산 작업의 일환이었다. 그러나 전두환 정권을 퇴진시킨 6월 항쟁은 헌법개정을 통해 확보한 대통령직선제를 통해 군부지도자의 재집권을 정당화, 합법화시키는 쪽으로 마무리되고 말았다.

한편 87년 대선을 통해 구 군부세력이었던 노태우가 다시 대통령이 되었으나 이미 87년 헌법개정 등으로 민주화의 요구를 부분적으로 수용하지 않을 수 없었기 때문에 88총선 이후의 국회에서 광주학살 관련 청문회가 개최되는 등 군사정권 하의 인권침해 문제가 본격적으로 쟁점화되었다. 이미 88년 총선과정에서 구 5공화국 세력의 심판 문제가 본격적으로 거론되는 등 이후의 선거정치 자체가 과거청산 운동의 일종이었다. 비록 보수적인 민자당에 투항함으로써 당선되기는 했지만, 92년 김영삼의 대통령 당선 역시 민주화세력에 대한 국민적 지지의 표현이었고, 97년 김대중의 당선은 광주 민주화 운동에 대한 국민적 인정이자 광주 학살과 그것을 자행했던 세력에 대한 심판의 성격을 갖고 있었다. 김영삼 대통령은 신군부의 핵심 그룹은 하나회를 해체시킴으로써 군부의 재등장 가능성을 차단하

였다. 이것이 위로부터 진행된 가장 중요한 과거청산의 성과였다고 볼 수 있다. 특히 김대중 대통령의 당선은 광주 5.18 민주화 운동과 결정적인 함수관계를 갖고 있다. 김대중 대통령이 오랜 반독재 투쟁의 경력 과 80년 신군부의 집권과정에서 탄압을 받는 등 반독재 민주화의 상징적인 인물이라는 점이 그의 당선에 크게 기여한 것은 사실이나, 무엇보다도 5.18 학살 이후 한국의 호남지역사람들이 얻은 상처와 그것을 해결해줄 수 있는 상징적인 구심으로 그를 선택한 점이 그의 당선에 크게 기여했다고 볼 수 있다. 그리고 광주와 호남은 민주주의를 상징하는 공간으로서 자리잡게 되었다.

그러나 87년 이후 민주화의 진전에도 불구하고 여전히 국회, 특히 군부정권에 협력했던 인사들이 다수의석을 차지하였는데, 이들을 국회에서 퇴출시키는 위한 노력이 계속되었다. 그래서 과거 반인권반민주 전력자들의 낙선과 낙천을 주장했던, 2000년과 2004년의 선거정치 참여 운동은 일종의 정치 민주화 운동의 외양을 지닌 과거청산운동이었다. 물론 2004년 총선에서는 이제 과거 반인권, 반민주전력자의 퇴출 문제에 대한 국민적 관심이 크게 저하되기는 했지만 87년부터 이후 지금까지 한국에서는 선거가 과거 반인권 전력자들에 대한 정치적 심판, 그리고 그 반대편에서 있었던 민주화 운동 경력자들에 대한 지지의 성격을 어느 정도 지니고 있었음을 말해준다.

선거정치 외에 과거청산을 담당한 곳은 사법부였다. 사법부 주도의 과거청산 작업은 물론 비등하는 국민적 여론과 민주화운동세력의 항의 없이는 불가능했을 것이다. 사법부 주도의 과거청산의 대표적인 사례는 12.12와 5.18 사건 재판이었다. 1995년 7월 18일 검찰은 12.12와 5.18 사건에 대한 1년의 수사 끝에 ‘성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다’는 논리를 내세워 관련자 불기소 결정을 내렸다. 그러나 에 분노한 민주화운동 세력은 5.18 특별법 쟁취를 위한 공대위를 구성하여 지속적인 투쟁을 벌인 끝에 12월 21일 5.18 특별법을 제정하는 데까지 이르렀다. 결국 법원은 ‘폭동과 학살’의 주역들에게 유죄판결을 내리는데 성공했으나, 5.18에 대한 진실보다는 주로 5.17 비상계엄 전국 확대의 불법성에만 치중하는 한계를 보였다. 그래서 법원은 두 전직 대통령을 포함한 신군부 세력의 12.12 쿠데타와 비상계엄 확대를 “정권 쟁취 야욕에 몰들어”, “하극상에 기초한 반란과 국민의 지속적인 저항에 직면했던 실패한 내란”으로 새롭게 성격 규정하였으나 5.18 당시 학살의 진실에는 도달하지 못했다.

한편 90년대 이후 된 시민운동에 의해 주도된 과거 반인권 국가기구 개혁 작업 역시 과거청산운동의 연장이라고 볼 수 있다. 비록 군사정권 하 인권침해의 상징이었던 군부, 국가정보원(KCIA), 기무사, 검찰, 경찰 조직의 인권 침해적 요소를 제거하기 위한 여러번의 개혁적인 조치들, 그리고 시민적 정치적 인권이 제약되는 사태를 막고 인권 보장을 제도화하기 위해 국가인권위원회를 설립하자는 운동들, 민주화운동 기념사업회를 설립하기 위한 운동, 80년대 의문사의 진상을 규명하자는 운동들 모두 정치적 민주화 이후 국가기관을 민주화시키기 위한 새로운 형태의 과거청산운동이었다 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 밑으로부터의 과거청산 운동은 순조롭게 전개된 것이 아니라 문민정부가 여전히 구세력의 압력에 밀려 과거청산의 제도화에 대해 소극적인 자세를 취하게 되자 이에 대해 강력하게 항의하는 양상으로 전개되었다.

이 운동들은 과거의 민주화 운동과 같이 큰 탄압과 위협부담을 수반한 것은 아니었지만, 민주화의 진척 즉 과거청산을 반대하는 세력과는 계속되는 투쟁과 대중동원을 요구하였다. ‘5월 운동’으로 지칭되는 광주문제 책임자 처벌과 진상규명을 위한 운동은 87년 이후 특별법이 제정되기까지 계속되었다.⁵⁾ 의문사 유족들과 활동가들은 세계 사회 운동사상 유래가 없을 정도의 400일 이상의 천막농성을 여의도 국회의사당 앞에서 진행하였고, 그 결과 87년 민

5) 정근식, “청산과 복원으로서의 5월 운동”, 광주광역시 5.18 사료편찬위원회, [5.18 민주항쟁], 2001. 5.18 진상규명, 가해자 처벌, 그리고 피해자 보상을 요구하는 일련의 운동을 지칭한다. 5월 운동은 80년 5.18 직후부터 시작되었다고 볼 수 있는데, 87년 6월 항쟁도 일종의 5월 운동이라고 볼 수 있다. 그리고 본격적인 5월 운동은 87년 이후 본격화되었다고 볼 수 있다.

주화운동 이후 무려 15년이 흐른 후에야 의문사 위원회가 본격적으로 구성되어 활동하기 시작했다. 민주화운동 관련자 명예회복과 보상법안을 위한 투쟁역시 이와 동시에 진행되었다. 한국전쟁 피학살 유족들은 2000년 이후 지속적으로 항의, 농성, 청원, 국회 압박, 대시민호소 작업을 거친 이후에야 2005년 전쟁기 학살 진상규명을 내용으로 하는 입법화에 성공했다. 이런 과거사 관련 입법작업은 그 어느 하나 관련 당사자나 사회운동 세력의 지속적인 요구 없이 그냥 이루어진 것은 없었다.

4. 민주주의 심화, 확대의 길에 과거청산 작업이 갖는 한계와 가능성

1) 민주화의 경로가 과거청산을 제약한 점

한국의 민주화는 여타 제3세계국가와 마찬가지로 사회운동에 의한 민주화로 볼 수 있고, 군부독재정권의 몰락 역시 사회운동의 힘이 그 일차적인 동력이었다. 그런데 이 민주화운동은 그 자체만으로는 군부독재뿐 아니라 그를 지탱하는 정치경제질서를 붕괴시킬 수 없었기 때문에 군부정권의 몰락은 한국의 6.29와 같은 형태의 위로부터의 양보, 혹은 협약에 의해 가능했다. ‘협약에 의한 민주화’는 한국의 민주화와 과거청산의 이후의 방향을 좌우하였다. 우선 이 협약에 의해 민주화 운동 세력, 특히 80년대 내내 사회운동을 이끌어온 급진적인 민주화운동 세력은 직후의 정치과정에서 배제되었다. 6.29 직후 한국정치의 무게중심은 제도 밖의 정치에서 제도 내 정치로 급격히 무게중심이 이동하였다. 이것이 바로 87년 6월 항쟁 직후 양김의 분열과 87년 대선에서의 노태우의 당선이라는 결과를 가져오게 되었다. 즉 한국의 민주화운동세력은 6.29 선언 이후의 민주화 정국을 주도할 수 있는 역량을 갖지는 못했고, 이러한 한계가 이후의 과거청산을 매우 지지부진하게 만드는 일로 그대로 연결되었다.⁶⁾

90년대의 과거청산은 분명히 사회운동 진영의 항의와 문제제기에 의해 가능했지만, 그것을 입법화하는 데 갈자루를 쥐고 있는 당사자는 청산해야 할 세력이 다수를 점하고 있는 국회 그리고 구세력과 연합한 정치권의 민주화 세력이었다. 이러한 한계 때문에 이후의 각종 과거청산법은 여타 아시아 국가에서 80년대 이후 과거청산작업이 구세력의 방해로 받아서 굴절된 것과 유사하게 언제나 철저한 진상조사를 통한 진실 규명과 그것을 통한 정의의 수립이라는 목표에 비추어보면 대단히 미흡한 법안이 되고 말았다.

즉 청산되어야 할 세력이 청산을 위한 입법의 주체가 된 이 딜레마는 해방 직후 친일과 청산을 위한 반민특위활동이 좌절된 것처럼 실제로는 과거청산작업을 기존의 권력구조의 변동에 영향을 주지 않는 방향으로, 즉 철저한 민주화를 차단하는 방향으로 진행되도록 유도하였다. 즉 ‘화해’를 거론하고 실행해야 할 주체는 사실상 피해자이고, 그 전제는 가해자가 누구인지에 대한 명확한 진상규명과 피해자에 대한 사과임에도 불구하고 가해혐의자들이 먼저 화해를 앞세우는 역설이 여기서 나온다. 예를 들어 87년 대선 당시 대통령후보였던 노태우는 ‘민주화추진위원회’를 설치하여 광주문제를 진실규명 보다는 지역화합 문제로 접근하였으며, 그것은 이후 노태우와 민자당이 1990년 8월 6일 단독 처리한 ‘광주보상법’의 바탕이 된다. 이러한 화합과 보상의 논리는 80년 당시는 물론 군부정권 하에서의 국가폭력행사의 필요성은 그대로 인정하고 가해자의 처벌과 진상규명 등은 포기하거나 묻어둔 채 피해자들만 달램으로써 사태를 봉합하지는 취지에서 진행된다.⁷⁾ 이처럼 과거의 반인권 사태에 대한 철저한 진상규명이 없는 ‘위

6) 이광일, “5.18 민중항쟁, ‘과거청산’과 재구성의 정치”, 5.18 연구소, 『민주주의와 인권』, 제4권 2호, 2004, 179쪽

5) 이영재, 「과거청산과 민주주의」, 5.18연구소, 『민주주의와 인권』 제4권 2호, 2004, 249쪽.

로부터의 과거청산'은 가해자의 행위를 정당화하고 사회운동진영을 유족 등 피해자들과 분열시킴과 동시에, 사건에 대한 역사적 재해석을 어렵게 만들어 결국 국민정치교육의 효과도 달성하지 못하였다. 5.18진상규명이 5공정치 세력과 그들에 의해 만들어진 법과 제도를 철저히 청산하지 못하고 5.18을 형식적으로는 국가기념일로 했지만 실제로는 전국민이 공감할 수 있는 민주화운동의 상징적인 날로 기념하지 못하는 이유가 여기에 있다.

광주 5.18 과거청산이 국민의 의식을 민주화하거나 광주, 전남 지역을 민주주의의 상징적 구심으로 만드는 데 성공했는지 역시 의문이다. 이것은 이른바 '광주의 전국화'의 실패로 자주 거론되는 점이기도 하다. 즉 광주 '5월 운동'이 피해자와 사회단체의 운동으로서 진행되기는 했지만, 국민적인 운동으로 확산되는 데는 일정한 한계가 있었고, 따라서 5.18 청산작업이 미봉적으로 과행적으로 이루어짐으로써 결국 과거청산이 5.18의 항쟁의 정신을 민주화의 질적 발전으로 연결시키는데 성공하지 못했다는 지적들이 바로 그것이다. 5.18 청산의 경우 그 한계가 이미 초기부터 내재되어 있었다고 볼 수 있다. 첫째는 5공 세력의 집요한 반대 때문에, 청문회에서 제대로 진실을 밝혀낼 수 없었고, 둘째는 앞서 언급하였듯이 5.18 특별법을 만들고서도 학살, 반인륜적 범죄의 책임 소재를 명확히 밝혀내지 못하고, '국가의 법익'을 보호한다는 법 개정 취지를 내포함으로써 사실상 이들에게 거의 면죄부를 주었고,⁸⁾ 셋째 철저한 진상규명 없이 피해자 보상 작업역시 집단보상의 가치보다는 개인보상을 우선시함으로써 '항쟁'의 역사적 성과가 다분히 퇴색하였으며, 넷째 5.18 기념사업에 대해 광주사람들이 냉소적인 반응을 보일 정도로 이 사업이 지역과 전국차원에서의 5월 운동의 힘에 바탕을 두고 추진되지 못했으며,⁹⁾ 다섯째 이들 5.18의 주역들이 '당사자주의'의 벽을 넘어서지 못해서¹⁰⁾ 광주 지역사회는 물론 전국적으로도 민주화 투쟁가들의 모범을 제대로 보여주지 못했다는 점 때문이다. 실제 5.18 진압의 공로자들에게 부여된 각종 훈장과 포상이 그대로 유지된 상태에서 참가자에 대한 유공자 인정 문제 역시 국민들을 혼란에 빠트리기에 충분했다. 그러다 보니 5.18 항쟁의 정신이 국민들 사이에 보편화되지도 못하고, 초중등학교 교과서에 제대로 수록되지 못했으며, 대다수 비호남 지역 사람들이 5.18을 민주화운동으로서보다는 호남의 저항으로만 기억하게 되었다. 결국 5.18 과거청산 작업은 '절차적 민주주의의 완성'이라는 점에서 민주화에 크게 기여했다고 볼 수 있으나, 그 이상으로 5공과의 철저한 단절, 및 민주주의의 공고화에 미친 영향을 미미했다고 평가할 수 있다.

5.18 과거청산이 어느 정도의 성과를 가지고 있음에도 불구하고 상당한 한계를 갖게 된 중요한 이유는 우선은 과거청산의 불철저성, 즉 반인륜적인 학살 범죄의 가해 책임자에 대한 진상규명의 실패에서 기인한다, 그리고 다음으로는 접근방식에서의 문제점을 들 수 있다. 즉 이 재판은 김영삼 정부의 정치적 이해에 의해 추진되었다고 볼 수 있다. 따라서 두 전직 대통령의 구속과 사면은 다분히 광주 사람들과 국민들을 달래기 위한 정치 쇼의 성격을 넘어서지 못했으며, 학살사건의 공범과 방조범 등에 대한 수사 역시 포기되었다. 위로부터 주도된 과거청산이 정치적 이해에 종속된 결과 그것이 인권신장과 민주주의 신장에 미치는 효과 역시 반감되었다. 따라서 민주화운동세력이 87년, 92년 대선에서 승리했거나, 이후에도 광주문제 해결을 정치적 이해관계 보다는 시민의 참여를 통해 추진하도록 압박을 가할 수 있었다면, 5.18의 정신은 호남의 벽을 넘어서 영남과 전국으로 더 많이 확산될 수 있었을 것이고, 이후 지금까지 5공화국 세력 다수가 정치권, 정부, 언론 진영에 이렇게 많이 남아있지는 못했을 것이다.

한편 김대중 정부 하에서 진행된 가장 대표적인 과거청산 작업은 (대통령직속)의문사 진상규명 위원회의 활동이

8) 현재 12.12와 5.18 서훈자는 137명이다. 이들 중 42명은 5.18 특별법에 의해 군사반란 주모자로 판결을 받았는데, 이들은 반란자이자 국가유공자인 셈이다. 그래서 2005년 5월 16일 여야의원 23명은 서훈을 박탈하기 위한 상훈법 개정안을 제출하기도 했다.

9) 조진태, "광주는 아프다", 민주화운동기념사업회, [기억과 전망], 2005년 봄

10) 최정운, [오월의 사회과학], 풀빛, 1999 참조

었다. 1999년 12월 29일 국회는 ‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상에 관한 특별법’과 ‘의문사 진상규명에 관한 특별법’을 통과시켰다. 전자는 그동안 탄압을 받아온 민주화 운동 관련자들의 역사적 공헌이 정당한 평가를 받을 수 있는 기회가 열렸음을 의미하며, 후자는 군부독재 하의 의문사 사건 진상규명 작업을 통해 그러한 죽음의 원인이 된 군부독재 정권의 탈법성과 반민주성을 들추어내고, 민주주의를 공고화하려는 취지를 갖고 있었다. 의문사 위원회의 활동은 5.18 진상규명과 더불어 단순히 피해자의 민원 해결을 넘어서서 군부 권위주의 정권에 의해 뒤틀려진 법치와 절차적 민주주의를 완성시킨다는 의미를 갖고 있었다.

그러나 광주 5.18 특별법이 그러하듯이 의문사 진상규명 작업은 구 군부세력이 국회의 다수 의석을 차지하였기 때문에 관련 유족들과 사회운동단체의 지속적인 요구에도 불구하고 계속 지연되었다. 이것은 문민정부가 들어선 이후에도 사정이 달라지지 않았다. 그 사이에 과거 억압적 국가기관의 반인권 관련 자료는 상당부분 폐기되었고, 관련자들의 기억도 가물가물해 지게 되었으며, 그러한 반인권적인 행동을 지휘 명령했던 당사자들은 87년 이후에도 정치권에서 여전히 절차를 통해 자신의 지위를 확고하게 하는데 성공하였다. 87년 이후 민주화 과정에서 억압적인 국가기구가 혁신적으로 재편되어야 했으나, 5년 동안의 사실상의 군부정권이 연장되고 국회가 여전히 구세력에 의해 장악됨으로써 관련법 자체가 극히 불구적인 형태로 입법화될 수밖에 없었다.

즉 의문사위원회가 법, 제도 차원에서의 민주주의 정착에 제한적인 역할 밖에 할 수 없을 가능성은 처음부터 어느 정도 예견되었다. 그것은 의문사위원회 법이 ‘민주화 운동 과정에서의 위법한 공권력의 개입이 의심되는 사건’으로 조사 대상을 제한한 데서 한계를 보여주었으며, 조사권한도 제대로 진상규명을 하기에는 역부족이었다.¹¹⁾ 앞의 광주 5.18 진상규명과 비교해 본다면 의문사위원회는 애초의 법적인 한계 때문에 제대로 된 과거청산을 할 수 없었고, 따라서 국가기관의 개혁을 이끌어내기도 힘들었다.¹²⁾ 예를 들면 의문사 위원회는 가해자로 의심되는 자가 출석을 거부하거나 진술을 거부해도 달리 강제할 수단이 없었다. 그리고 과거 의문사 관련 핵심적인 자료를 소장하고 있을 것으로 지목된 국정원, 기무사 등이 정보공개에 거의 협조하지 않았기 때문에 핵심적인 정보에 접근할 수 없었고, 그 밖에도 예산도 제한적이었으며 관계기관의 비협조도 큰 문제였다. 결국 의문사위원회는 과거 국가폭력의 진실에 접근하기에는 턱없이 미약한 기구가 되고 말았다. 그리고 타 기관의 반대 속에 한시기구로 설립된 정부기구가 다른 정부기구를 상대로 협조를 구하는 것이 대단히 어려운 일이었다.

결국 1기 의문사위원회의 경우 ‘피의자 자백의 증거능력 제한’, ‘공안기구 문서 중 인권침해 관련된 문서 국가기록원 보존’, ‘고문 범죄에 대해 별도의 수사기관 조사 담당’, ‘교과서 의문사 관련 내용 수록’ 등을 권고하였으나 기존의 관련 정부기관이 수용불가하거나 ‘검토 중’이라고 답변해서 공권력의 인권침해를 막을 수 있는 결정적인 장치를 마련하지 못했다. 2기 위원회에서는 ‘가해자의 처벌강화와 피해자의 명예회복 조치’, ‘집단학살 및 고문 등 반인권적 범죄에 대한 공소시효 배제’, ‘정보공개 특별법 제정’, ‘공권력에 의한 인권 침해사건에 대한 손해배상청구의 소멸시효 배제’ ‘보안관찰법 폐지’ 등을 요구하였다. 그러나 대부분의 권고는 기존 정부기관에 의해 무시되었으며, 제3기 의문사위원회 구성을 위한 입법안에 일부 반영되었고, 또 그 정신은 이후 2005년에 제정된 과거사법(진실과 화해를 위한 과거사정리 기본법안)에 통합되기도 했다.

결국 의문사 위원회가 이렇듯 4년 동안 활동하여 일부 사건의 진상을 밝혀내는데 성공했으나 그것이 과연 한국의 인권과 민주주의 신장에 얼마나 기여했는지는 다소 회의적이다. 앞에서 언급한 것처럼 의문사가 발생했던 그 정치

11) 김희수, 앞의 글, 142쪽. 김희수는 예산확보, 조사관수 증원, 위증처벌, 조사불응시 형사처벌, 비협조기관에 대한 징계가 보장되지 않으면 위원회 활동은 제대로 이루어질 수 없다고 지적했다.

12) 2기 의문사위원회 위원장인 한상범은 “찌케칼을 쥐고 청룡도 권 폭한과 싸우는 꼴”이라고 의문사위원회의 위상을 지적하기도 했다.

적 제도적 환경을 변화시키는 것이 의문사위원회의 최종의 임무라고 했을 때, 그것은 주로 권고안의 관철여부에 집약된다고 볼 수 있다. 외국의 진실위원회도 그 조사활동 후 권고를 통해 사법제도, 군.경의 개혁, 민주제도의 강화, 국민적 화해를 촉진시킬 조치, 피해자에 대한 보상 등을 제안하는데 한국의 경우 의문사 위원회 활동을 통해 가장 강력하게 제안될 사안은 바로 의문의 죽음을 정당화했던 최고의 정치. 법적 환경인 국가보안법의 폐지로 집약된다고 볼 수 있다. 그러나 2004년 이후 개혁적인 열린우리당이 다수당이 된 17대 국회가 구성된 이후 일종의 제도적 차원에서 과거청산 작업이자 민주주의의 공고화의 가장 결정적인 걸림돌인 국가보안법을 한나라당과 5공 세력 등은 완강하게 옹호하였다.

결국 민주화작업이 정치사회의 전면적인 개혁을 유도하지 못한 결과, 과거청산을 반대하는 국회의원이 다수를 점하는 15대 국회가 통과시킨 의문사법 자체가 문제의 근원이었던 셈이다. 바로 이러한 한계 때문에 3,4, 5공화국 시절 국가폭력과 인권탄압의 침범의 역할을 했던 검, 경 출신들을 처벌하기는커녕 오히려 그들 중 상당수가 국회에 진출하여 자신의 과거를 반성하기보다는 적반하장 격으로 과거 자신의 행동이 정당했다는 것을 주장하는 일이 발생하게 되었다. 이들은 2004년 이후 열린우리당이 추진한 친일진상규명법, 과거사법 등에 대해서도 정면으로 반대하였다. 2004년 총선에서 개혁성향의 열린우리당이 국회 다수 의석을 차지하였음에도 불구하고 과거 군부정권의 기동 역할을 했던 인사들이 다수를 차지하는 한나라당의 반대로 철저한 진실규명을 할 수 있는 법안을 통과시키지 못하게 된 셈이다. 즉 과거사법에서는 조사대상 선정, 조사권한 확정 과정에서 과거를 제대로 청산하는 상황이라면 처벌을 받아야 할 사람이 살아나 거꾸로 과거의 피해자를 두 번 죽이고 민주화를 완전히 후퇴시키는 일이 일어나는 것을 확인할 수 있다. 이것은 과거 해방 후 구친일세력이 반민특위 활동을 저지시키고, 기득권을 유지하게 위해 반공주의를 활용한 것을 연상케 한다.

2) 과거청산 작업이 민주주의 정착에 기여한 점

90년대 이후 한국의 과거청산은 2차 대전 후와 같은 전쟁이나 혁명 등 국가건설기의 국면에서 제기된 것이 아니라 군부독재 붕괴, 민주화와 정권교체라는 정치국면에서 제기되었으며, 주로 운동단체 주도의 시민 입법 형태로 제출되었고, 따라서 일부 사안은 발생시점에서 매우 오랜 세월이 지난 후에 제기되었다는 특징을 갖는다. 그리고 과거사 해결의 요구도 일차적으로는 당사자나 정치권보다는 사회운동 진영에서 먼저 거론하였다는 특징을 갖는다.¹³⁾ 이러한 특징들이 한국의 과거청산을 처벌이나 보상보다는 진상규명에 더 비중을 두게 만들었다. 결국 한국의 과거청산은 사회운동으로 출발해서 법, 정치적 해결로 일단락되어왔다고 볼 수 있을 것이다. 앞에서 본 것처럼 광주 5.18 청산과 의문사 위원회의 활동은 과거청산이 한계는 있었지만 나름대로 한국 민주주의의 정착에 어떻게 기여한 사실을 부인할 수 없다. 물론 이것은 5.18 과거청산 이후 군부독재에 대한 비판의식, 및 민주화와 인권의 가치에 대한 민감성 제고 여부, 그리고 지역주의의 극복여부, 시민의 정치참여의 활성화 여부 등을 통해 종합적으로 판단되어야 할 문제로서 본격적인 조사연구가 필요하지만 여기서는 탐색적으로만 언급하고자 한다.

이른바 '5월 운동'이 얻어낸 가장 중요한 결실은 88년의 5공 청문회와 93년 이후의 전.노 재판이었을 것이다. 이

13) 5.18 특별법의 경우도 1994년 '5.18 진상규명과 광주항쟁 정신 계승 국민위원회'가 구성되어 범국민적인 차원에서 5.18에 대한 진상규명 운동이 시작되었고, 5.18 관련 피해자들이 전두환 전대통령등 35명을 내란 혐의로 서울지검에 고발함으로써 여론화되었고 결국 특별법 제정에 이르게 되었다. 의문사진상규명위원회 역시 유족과 관련단체가 국회앞에서 422일 농성을 한 결과 받아들여지게 되었으며, 이번의 과거사법 역시 각 관련 단체의 수년간의 투쟁, 그리고 2004년 9월 3일 '올바른 과거청산을 위한 범국민위원회(준)'이 결성됨으로써 본격적으로 입안되기 시작했다.

것은 불과 수년만까지만 하더라도 천하를 호령했던 5공 군부세력이 국회에 출석하여 역사의 심판대에 서게 되었으며 자신의 과거를 변명하는 모습을 보여준 극적인 사태였고, 또 사법당국에 의해 수감되었다는 사실 때문일 것이다. 청문회가 제대로 5.18 학살의 진상을 규명하지는 못했지만, 청문회 석상에서 이들이 “기억이 나지 않는다”는 식으로 시종 변명하는 모습은 과거 최고 권력자들인 이들의 무책임성을 폭로하는 기회가 되었으며 국민 앞에 불려나와 시종 비굴한 모습을 취했다는 사실 하나 만으로서 군부권력에 대한 민주화 운동 그리고 문민정권의 도덕적 우위를 웅변해 주었다. 이 청문회는 광주 5.18의 진실을 밝히지 못하고 결국 회극적으로 종결되었지만, 국민들은 이러한 행사를 통해 청문회라는 제도가 있다는 것도 알게 되었으며, 공권력에 의해 저질러진 범죄도 국민들에 의해 심판받을 수 있다는 사실을 알게 되었고, 5공 군부세력인 신군부의 집권 자체가 정당성을 결여하였다는 것을 새삼 확인할 수 있게 되었다. 그리고 이러한 국민적 자신감과 인식변화는 한국정치에서 특히 인도네시아 태국 등과 달리 군부가 이제 현정을 중단시키는 일을 사실상 불가능하게 만들고 최소수준의 민주주의를 정착시키는데 기여했다.

한편 전두환, 노태우 두 전직 대통령에 대한 재판이 갖는 의미는 부당한 정치권력이 아무리 적법한 외관을 지녔다고 하더라도 언젠가는 국민의 심판에 의해 단죄될 수밖에 없다는 사실을 보여주었으며, “반민주 반인륜 범죄는 어떤 이념이나 정황으로도 정당화될 수 없다는 국민적 교훈을 남겼다”.¹⁴⁾ 그리고 5공화국을 뿌리로 하는 민자당이 신한국당으로 당명을 개칭한 것 역시 과거와 단절하지 않고서는 자신의 정치적 입지를 마련할 수 없는 상황의 압박을 드러내주었다고 볼 수 있다. 이후 5.18 관련 구속자들에 대한 재심이 이루어지고 원심을 파기하고 이들에게 무죄가 선고됨으로써 민주화를 향한 투쟁이 국가에 의해 적극적으로 인정을 받게 되었다.

이 재판 역시 청문회와 마찬가지로 많은 한계를 가졌음에도 불구하고, 군부정권의 권력찬탈의 불법성을 확인시키는 결과를 가져왔고, 법의 지배, 선거정치 등으로 집약되는 절차적 민주주의를 역전시키는 것은 불가능하다는 신념을 심어주었다. 특히 당시 김영삼 정부가 ‘12.12 및 5.18 특별수사본부’를 설치한 후 이들 뒤에 전두환 전 대통령을 전격적으로 구속시킨 것은 노태우 전대통령의 비자금 문제를 돌파하기 위한 전략의 산물인 점도 있지만, 과거청산을 거세게 요구해온 사회단체의 요구를 수용하고, 호남지역의 정서를 달랠과 동시에 문민정부의 입지를 강화시키고자 하는 포석이 있었다. 이러한 정치적 의도가 있었기 때문에 이들에 대한 사면 복권 조치가 곧바로 이어질 수밖에 없었던 점 역시 부인할 수 없다. 그러나 결과적으로 전직 대통령 구속이라는 조치는 독재로의 회귀를 저지하는 획기적인 사건임은 분명하다.¹⁵⁾ 물론 5.18 과거청산 작업의 가장 중요한 결실은 김대중의 대통령 당선이었다고 볼 수 있다. 97년 김대중의 당선은 5.18 사건 이후 형성된 호남의 소외와 한을 해소하는 측면도 있었지만, 동시에 5.18 사건으로 결정적으로 굳어진 호남의 지역주의를 완화시키고 사회통합을 촉진시킬 수 있는 계기도 되었다. 이처럼 광주 5.18 진상규명 활동과 관련자 처벌은 분명히 절차적 민주주의를 공고히 하고 군부 독재세력의 부활을 저지시킨 역사적 성과를 거두었다.

한편 의문사위원회의 활동 역시 만족스럽지는 않지만 오랫동안 은폐되었던 진실이 밝혀지게 되었다는 것은 큰 의의를 갖는다. 국민들은 이러한 진상조사를 통해 당시 5공 군사정권이 권력유지를 위해 어떠한 수단과 방법을 동원했는지 확인할 수 있게 되었다. 의문사 위원회는 단순한 사인규명보다는 국가의 전체의 작동 시스템, 사회적 배경과 상황, 그리고 국가폭력의 실체를 밝히려 노력하였다. 이 의문사위원회의 활동으로 과거 군, 경찰, 공간기구 등 억압 기구의 은밀한 활동들이 어느 정도 백일하에 드러나게 되면서, 이제 초법적인 공간기구가 비판적 사고를 가진 사회 구성원을 사찰하거나 그들의 활동을 통제하는 것은 어려워지게 되었다. 그래서 안기부는 자신의 이미지를 벗어버리

14) 정용태, ‘5.18 관련자 재판의 전개과정’, 광주광역시 5.18 사료편찬위원회, 525쪽

15) 박원순, “5.18 특별법의 제정과 법적 청산”, 같은 책

기 위해 국정원으로 명칭을 바꾸기도 했다. 한편 과거의 사상전향 거부 행동을 민주화운동의 하나로 평가하자 보수 언론에서는 “간첩이 민주인사냐”라고 거세게 공격 하였으나, 설사 사회주의 신념을 갖고 있다고 하더라도 전향거부는 국민의 권리의 하나로 볼 수 있다고 판정을 내려 사상범이라고 해도 그를 마음대로 살해, 고문할 수 없으며 사상과 양심의 자유가 보장되어야 한다는 것을 확인시켜주었다. 그리고 1.2기 의문사위는 이러한 사건의 재발방지를 위하여 여러 정부 기관에 대해 권고를 하였는데, 이 권고안이 일부 수용됨으로써 제한적이나마 국가기관의 민주화에 기여하였다.¹⁶⁾

90년대 일련의 과거청산 작업은 보다 근본적이고 추가적인 과거청산의 필요성을 제기한 점에도 기여했다. 즉 7,80년대 군부독재를 가능케 했던 것은 바로 분단체제와 극우반공주의 이데올로기였다고 볼 수 있는데, 그것은 바로 한국전쟁기의 학살과 친일과청산 문제와 연결되어 있다. 결국 제주 4.3 특별법, 거창사건 명예회복법 등이 이 기간 동안 제정되는 성과를 얻었지만 한국전쟁시기 학살사건 일반이 드디어 수면에 부상할 수 있게 된 것은 바로 민주화의 가장 중요한 성과인 셈이다. 가까운 과거사가 아닌 먼 과거사는 절차적 민주주의의 정착이라는 과제를 넘어서서 국가와 사회의 재구조화의 영역인데, 그러한 과제가 2000년 이후 본격화되었다.

5. 과거청산의 재점화 - 현 정부 하의 과거청산 작업과 그 함의

현 노무현 정부는 역대 어떤 정부보다도 과거청산 작업에 큰 무게를 두었다. 그것은 90년대 문민정권의 등장 이래 피해자와 운동진영의 그때그때의 요구에 응하면서 분산적이고 비일관되게 진행되어오던 일련의 과거청산 작업을 가닥을 잡아서 총체적으로 재정리해서 완성하지는 야심적인 프로젝트를 제안하였다. 특히 대한민국 역사상 처음으로 대통령직은 물론 국회까지도 자유주의 개혁 세력이 장악했던 2004년 이후 그러한 의지가 천명되었다. 2004년 8월 15일 경축사에서 노무현 대통령이 ‘포괄적 과거청산’의 필요성을 밝힌 뒤로 한국정치사회에서는 과거청산문제가 큰 화두가 되었다.

가장 뜨거운 논란이 된 것은 친일진상규명 문제였다. 2003년 2월, 한나라당이 다수의석을 점하던 16대국회에서 통과된 친일진상규명법이 진상규명작업을 제대로 할 수 없는 누더기 법이라는 비판이 제기되고 17대국회에서 다수당이 된 열린우리당이 이를 개정하기로 방침을 정한 이후 한나라당 박근혜 대표의 부친이자 전 대통령인 박정희의 친일경력이 크게 논란이 되었으며, 과거청산작업이 야당을 무력화시키기 위한 정치공세가 아닌가 하는 비판이 제기되었다. 결국 친일진상규명법 개정안은 2004년 가을 국회에 다시 상정되어 통과된 이후 본격적인 활동에 들어갔다. 한편 과거 문민정권 하에서 제주 4.3 사전 진상규명과 피해자 명예회복, 거창사건 관련자 명예회복 작업이 진행되었지만 이 정부 들어서서 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명문제가 본격적으로 거론되어 군사정권하의 의문사 진상규명을 포함한 과거사법(진실화해를 위한 과거사정리기본법안)이 지난 5월 3일 국회를 통과했다. 그리고 이와는 별도로 국정원, 경찰, 군 등 정부기관은 자체의 과거사위원회를 구성하여 지난 군사정권하에서 저질러진 공권력남용과 탈법 사례를 진상조사하기에 이르렀다. 그래서 한국은 동아시아국가 중에서 국가가 저지른 잘못을 정면으로 반성하기 시작한 사실상 첫 사례가 되었다.

친일반민족행위자 진상규명, 한국전쟁기 학살사건에 대한 진상규명 작업은 비록 발생 후 반세기 이상 흐른 해묵은 과제이지만 한국사회에서는 여전히 매우 민감한 과제이다. 이렇게 오래된 사건이 현 정부 들어서서야 새롭게 부각되었다는 점은 바로 한국에서 과거청산 작업이 갖는 역사 정치적 함의, 그것의 현재의 권력지형에 미칠수 있는 진

16) 권고안 중에서 수용된 것들을 보면 사회보호감호제 폐지,의문사 유족에 대한 보상조치 등이다.

행형적 의미를 잘 보여준다. 즉 군사정권 하에서의 의문사 사건, 의혹사건 등에 대한 진상규명 작업은 남미, 아프리카, 아시아 여러나라에서 진행된 이행기 정의(transitional Justice) 수립의 의미를 갖고 있으며 절차적 민주주의의 확립과 관련되어 있는 사안이다. 그러나 이들 모든 나라에서 반민주, 반인권 세력의 뿌리는 과거 식민지 지배 혹은 국가건설기의 국가폭력과 전쟁 등에서 유래하고 있다. 즉 절차적 민주주의의 확립 문제보다 더 근본적인 것은 바로 국가 정체성 문제다. 한국에서 친일과진상규명 문제는 바로 한국의 건국 엘리트의 정당성과 맞닿을 수도 있는 사안이며, 한국전쟁기 학살 진상규명 문제는 분단체제의 극복과 남북 평화체제 수립 문제와 연결되어 있다. 이 두 사안은 단순한 인권보장, 법의 지배의 제도화를 위한 과거청산이 아니라 국가의 정체성, 사회통합, 국가와 국민의 관계 재설정 작업과 연관되어 있다. 국가 위기, 전쟁 등은 시민권, 인권, 민주주의의 토대 자체를 원점으로 되돌릴 가능성이 있기 때문에 이 시기에 발생했던 국가폭력이나 부정의의 역사에 대한 진실규명과 피해자 명예회복 작업은 국가 기관 및 행위자인 국민의 변화의 저류에서부터 접근하는 시도라 볼 수 있다.

그러나 이러한 과거청산 작업을 본격화하기에 국민들의 이 문제에 대한 기억과 감각은 너무나 희미해져 있고, 신자유주의 세계화, 지구적 시장화로 인한 경제사안의 심각성은 그러한 기억을 반추할 여유를 허용하지 않았다. 반인권 시절에 대한 기억의 상실은 90년대 이후 경제위기와 양극화에서 오는 문민정권에 대한 비판의식 제고와 병행했다. 여기서 80년대 이전 반인권 국가테러의 진실들이 충분히 공개되지 않고 진실이 규명되지 않음으로써 다수의 국민들은 더 쉽사리 독재의 기억들을 망각하는 경향이 있다. 전국적으로는 박정희에 대한 향수가 커졌으며, 현 노무현 정권의 지지하락은 사람들이 이제 과거 군부정권에 대한 비판보다는 민주화세력에 대한 불만이 더욱 커졌음을 말해주는 것이고, 과거청산 작업보다는 현재와 미래의 경제적 복지에 더 큰 관심을 갖는 경향을 옹변해 준다. 박정희의 딸이 유력한 대선주자로 부각되고, 5공시대의 인물이 한나라당의 대표로서 역할을 하는 현상도 현재 한국인들의 의식의 현주소를 말해 준다. 민주화운동 세력, 그리고 과거청산 주도 세력이 집권했다고 믿는 국민들은 민주주의의 담론 자체에 대해 피로감을 느끼고 있으며 이제 민주주의 보다는 효율성을 정의보다는 뺨을 선호하는 태도를 갖게 되었으며, 경제적 양극화를 수반하는 민주화에 대해 비판적인 태도를 보이고 있다. 즉 초기 민주화 이행기에 비해서 과거청산의 호소력은 크게 축소되었다.

그러나 객관적으로 볼 때 이러한 국민의식은 한국에서 과거청산 작업이 어느 정도 마무리된 데서 기인하는 것은 아니며, 또한 현 정부가 추진했던 과거청산의 재점화 작업 자체를 무의미하게 만드는 것도 아니다. 절차적 민주주의의 수준에서 보더라도 아직 한국의 민주주의는 여러 가지 결점을 갖고 있다. 즉 한국에서 여전히 정당정치가 활성화되지 않고 있으며, 사법부 역시 범법행위를 한 대기업 총수들과 권력자들에게는 거의 면죄부를 주는 것에서 볼 수 있듯이 법의 지배의 원칙은 시장과 효율의 논리에 의해 매우 심각하게 흔들리고 있으며, 국민의 사상을 통제하는 냉전시대의 유물 국가보안법이 건재하고, 선거를 제외하고는 시민이 중앙정치나 지역정치, 사법과정에 적극적으로 관심을 갖고서 참여할 수 있는 기회가 여전히 제한되어 있을뿐더러 정치권과 지배세력에 대한 국민의 신뢰도도 과거와 다름없이 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

한국 국민들이 갖는 정치권에 대한 불신과 허무주의적 태도, 기존 정당에 대한 낮은 지지율은 오랜 정치문화의 소산이기도 하지만 무엇보다도 정치적 책임의 부재, 응답 불가능성, 즉 선거라는 절차를 제외하고는 반인권, 부패의 전력을 가진 정치세력이나 관료집단, 언론을 퇴출시킬 수단이 없고 그들 자신도 과거 자신의 과오에 대해 국민에게 사과를 하는 등의 책임을 진 적이 없다는 사실, 그리고 피해 당자는 물론이고 이것을 직접 목격하거나 체험한 시민들이 정치권력, 정부 그리고 엘리트 일반에 대해 여전히 신뢰를 하지 않고 있으며, 약자들이 사회 내에서 충분한 인권을 보장받지 못한 현실 즉 민주주의의 질적 발전을 위한 인권 혹은 인간개발의 지수가 낮다는 점과 관련되어 있다. 예

를 들면 국민들은 피해자만 있고 가해자는 없는 현실, 즉 광주 5.18 학살사건의 경우 학살의 지휘 명령자가 아직 밝혀지지 않았으며, 7,80년대 군부독재 시절의 고문, 의문사, 인권탄압 등의 지휘 명령계통, 최종의 책임자가 누구인지 규명되지 않았음은 물론 그와 관련되어 한 사람도 제대로 처벌받은 사람이 없다는 사실을 이들은 잘 알고 있다.

이 상황에서 피해자의 인권은 물론이고, 국민들의 알권리역시 심각하게 제약을 받고 있다. 박정희 신드롬은 문민 정부 이후 성장의 둔화와 경제적 양극화 등 현실경제적 어려움에 의해 촉발된 점이 크지만, 국민들 대다수가 군부독재 시절에 벌여졌던 불법적인 공권력 행사와 그 피해자의 실재 등 과거사에 대해 매우 제한된 지식만 갖고 있다는 사실과 무관하지 않다. 그 동안의 교육과 매체를 통해서도 그 시대를 성장의 시대로만 설명해 왔으며, 독재와 성장이라는 무기로 기득권을 갖게 된 세력에게 일방적인 유리한 내용만이 교육을 통해 오늘의 젊은이들에게 전달된 사실과 연관되어 있다. 물론 더 거슬러 올라가 군부독재정권의 버팀목이 되어준 반공 이데올로기가 자리 잡는 데는 한국 전쟁의 이면의 국가폭력의 진실이 충분히 조사 공개되지 않았음은 물론 그것을 공개하거나 조사하는 일 자체를 위협시키고 탄압을 했다는 사실을 무시해서는 안 된다. 즉 진실이 밝혀지지 않은 채, 정보가 공개되지 않은 채 만들어진 의식과 투표행위가 여론의 이름으로 표현되고 있으며, 선거를 통해 현실권력을 구성하는 셈이다.

과거 진실에 대한 국민들의 집단적인 무지, 과거의 폭력과 인권침해 문제를 오늘의 약자들에게 대한 차별 문제와 연결시켜 사고하지 못하는 노조 지도자들, 이러한 무지에 기초한 잘못된 정치적 선택이 악순환의 고리로 얽혀서 민주주의의 발전을 가로막고 있는데, 과거 반인권, 반민주적인 사태가 발생했을 때 공권력 이상으로 '간접적 가해자'의 역할을 해온 당사자는 지식인과 언론이었는데, 민주화 이후에도 언론과 지식인의 자기반성이 제대로 이루어지지 않은 점은 주목할만하다. 다른나라에서도 그러했듯이 한국에서도 과거의 일제식민지 지배, 군사정권의 등장 그리고 5.18 당시의 학살과 이후의 반인권범죄에 동조하였던 언론이 오히려 현재는 과거청산 작업을 방해하고 있다. 한국의 1등 신문을 자처하는 『조선일보』는 5.18 당시 사설을 통해 “국군이 선량한 절대다수 광주시민 곧 국민의 일부를 보호하기 위해 취한 이번의 행동에 어려움이 따를 수밖에 없었음은 당연한 일이었을 것이다... 신중을 거듭했던 군의 노고를 우리는 잊지 않는다”¹⁷⁾고 학살의 사실을 은폐하고 군의 진압작전을 찬양한 바 있으며, 신군부의 조작극인 ‘김대중내란음모’를 모두 기정사실화하여 보도하였다. 그런데 전두환과 주변의 신군부출신의 정치세력은 비록 형식적이나 구속 등의 처벌을 받았으나, 상업지임을 자처하는 『조선일보』는 아무런 사회적 단죄를 받지 않았으며, 과거의 잘못된 보도에 대한 자기반성이나 상징적인 정정조치조차 없었다. 유신과 5공화국을 찬양하였던 지식인들 역시 사회적 처벌을 받은 바 없으며 진지한 자기반성도 하지 않았다.

지난 정부는 물론 현정부들어선 이후에도 과거청산이 민주주의의 철저화로 나아가지 못한 중요한 이유 중의 하나는 한국 민주화운동 세력 즉 과거청산운동의 주역들이 그것을 주로 제도화, 입법화의 문제로 고정시키고 국민교육을 통해서 그 성과를 사회화시키는 노력을 게을리 한 점이다. 즉 과거청산은 과거의 국가폭력의 진상규명과 당사자 처벌에서 끝나는 것이 아니라, 법·제도 개혁으로 완수되어야 하기 때문에 사실 진상규명작업은 출발점에 불과하다. 왜냐하면 그러한 폭력은 정도의 차이는 있지만 관료기구, 언론, 지식인 그리고 수동적이고 복종적인 시민의 무언의 지지 없이는 발생하지 않았을 것이기 때문에 법적 청산은 반드시 과거의 잘못을 발생시켰던 국가기관의 문제점을 완전히 드러내서 그 조직을 혁신시키는 운동으로 연결되어야 하고, 또한 새롭게 확인된 진실의 사회적 공유 과정을 수반해야 한다. 과거사 관련 입법은 과거청산의 큰 프로젝트 추진을 위한 하나의 수단에 불과한 것이고, 입법 이후에는 곧바로 독재 혹은 권위주의 지배의 억압기구의 개혁 그리고 이데올로기적·사회적 기반의 극복에 나서야 한다.

여기서 과거의 국가폭력의 대행자이자 사법판단을 권력의 의지에 종속시켰던 각종 공안기구, 검찰, 법원 등의 개

7) 김삼웅, 『독필로 본 대한민국 50년』, 한울, 1995.

혁이 제도적 차원에서 민주주의를 심화시킬 수 있는 가장 중요한 과제다.¹⁸⁾ 그러나 앞에서 의문사위 핵심권고안을 각 정부부처가 거의 수용하지 않은 사실들에서 확인할 수 있듯이, 90년대 이후 문민정권의 등장과 절차적 민주주의의 완성에도 불구하고 이러한 억압적인 국가기구의 획기적인 민주화, 국가기관이 보유하고 있는 정보의 공개 문제는 여전히 지난한 과제다. 이러한 제도영역에서의 민주화가 제대로 진척되지 않은 이유 중의 하나도 바로 과거청산 작업이 보다 철저히 진행되지 못한 데 기인한 것이며, 동시에 가해자 징벌이라는 개인적 청산에서 그러한 국가폭력과 반인권능을 가능하게 했던 제도의 청산 차원으로 국민적 관심의 축을 이동시키지 못한 민주화 운동세력의 내부의 역량 및 시야의 한계와 민주주의에 대한 전망 부재도 지적할 수 있다. 이것은 광주 5.18 청산에서 그러하였듯이 입법화 이후에는 정부와 피해자(당사자)만 남고, 그것을 일반화하여 국민들에게 전달할 수 있는 시민사회운동이 그 운동에서 손을 뗐기 때문이다. 90년대 이후 과거청산 과정을 살펴보면 대다수의 당사자들은 자신의 아픔을 수단으로 하여 개인적 민원해결 차원으로 그 과정을 접근하는 경향이 있고 자신은 피해자가 아니며 앞으로도 피해자가 될 가능성이 없다고 생각하는 일반 국민들과 과거청산의 성과를 공유할 수 있는 역량을 결여하고 있다. 이러한 한계들이 현 정부 하에서의 과거청산운동을 재점화하고, 정부가 그것을 수용한 배경이다.

6. 민주주의의 질적 발전을 위한 과거청산

국가기관 혹은 국가기관 종사자가 과거 자신이 저지른 범죄 행위를 청산하지 않으면 장차 국민들이 공공연하게 공권력을 무시하는 것을 막을 길이 없다. 범죄를 저지른 정권이나 국가가 국민들에게 법과 질서를 지키라고 말할 수 없기 때문이다. 그리고 비록 오래 전의 일이라고 해도 이러한 국가 범죄가 있었다는 사실을 밝히고 그러한 범죄에 동조했던 사람이 누구인지 밝히지 못한다면 추후에 그러한 범죄가 재발할 경우 보통의 사람들을 그 범죄에 동조하지 못하도록 막을 수 있는 안전장치가 없다. 그래서 반인륜적 범죄에 시효를 적용하지 않는 국제규범을 준수할 수 있도록 한국의 법제가 정비되어야 하며, 냉전시대의 유물인 국가보안법이 조속히 폐지되거나 대체입법 되어야 한다. 과거청산의 성과는 일차적으로는 인권관련 법과 제도를 통해서 구체화되어야 한다.

식민지 억압, 반인륜적인 범죄에 가담했던 사람과 그의 자손이 여전히 지배 엘리트로 남아있는 한 그러한 국가는 국민적 신뢰를 받을 수 없고, 사회통합을 달성하기 어렵다. 국민들이 자신의 생명권과 인권이 보호받는다느니 하는 것만으로는, 그리고 현재 자신이 부당하게 입은 손해가 이후에 정정될 가능성이 있다는 확인이 없다면, 민주주의의 절차가 아무리 활성화되어 있더라도 ‘참여 없는 절차’, 냉소와 허무주의만 남게 될 것이다.

과거청산의 궁극적인 단계는 피해자의 슬픔을 달래는데서 끝나서는 안되고 피해자가 영원이 피해자로 남지는 않는다는 것을 제3자, 즉 일반 사회구성원들에게 보여줌으로써 피해자 당사자는 물론 국민들로 하여금 정치 사회과정에서 참여의 의지와 자신감을 갖도록 해 주는데 있다. 지금까지 한국의 과거청산 작업에서 충분하지는 않지만 피해자들의 명예회복이나 보상작업은 어느 정도 추진되었기 때문에 그것은 한국사회의 통합성을 높이는 데 크게 기여했다. 그러나 그것이 국가 및 지배엘리트의 국민적 신뢰도, 법의 공정성과 객관성, 시민사회의 활성화, 사회적 약자의 참여의지를 높이는 데 어느 정도 기여했는지는 회의적이다. 정치적 이해관계에 좌우된 과거청산, 당사자주의로 일관한 보상, 사법적 청산 혹은 관료적 처리에 안주한 문제해결 방식, 형식적이고 절차적 민주주의 확보에 안주한 점 등이 여전히 문제로 남는다. 이는 과거청산이 미래지향적인 인권향상과 민주주의의 질적인 심화로 나아가지 못했다

6) 5·18 당시 그리고 전두환정권하에서 폭력과 고문으로 억지자백을 받아내고 그것에 기초해서 내란 및 내란목적 살인 그리고 국가보안법 위반 등을 이끌어낸 사법부가 이에 대한 공식 해명과 사과를 하지 않았다는 점을 주목해볼 필요가 있다.

는 것을 의미한다.

오도넬이 지적했듯이 민주주의의 성취의 과제는 궁극적으로는 행위자의 실천에 달려있는 것이지만, 그러한 행위자의 의식과 실천은 제도의 산물이기도 하므로, 제도와 문화야말로 민주주의의 공고화를 위한 초적이자 장기 프로젝트일 것이다. 과거청산 작업의 마무리 역시 이 점에 초점을 두어야 한다. 처벌과 보상, 혹은 진실규명과 화해가 가장 이상적인 모델이기는 하지만, 그것이 완벽하게 수행되지 못할 경우 계속 그 길만을 가자고 고집할 수는 없다. 과거청산 작업은 정부의 영구적 활동이 되어서는 곤란하다. 그것은 민주주의 이행기의 특별한 시기에 과단성 있게 시행되어야 하고, 일단 작업을 완료한 이후 미진한 성과는 정부기구의 일상 활동으로 흡수되어야 한다. 즉 국민들에 대한 불법 사찰, 불법 구금과 고문, 전쟁기간 중 내부의 의심되는 민간인 및 정치적 반대세력에 대한 학살에 대해 책임을 지고 있는 군과 경찰 및 공안기관의 활동, 군과 경찰의 본연의 임무 위반, 행정기관의 권력남용을 막을 수 있는 장치 마련, 국민의 기본권 보호 등은 이제 각 기관 자체의 반성과 제도개혁 작업으로 흡수되어야 한다. 인권침해를 구조적으로 가능케 하는 모든 기제들, 언론과 지식인들의 담론들은 철저히 정리해야 한다.

그러나, 이것으로 충분하지 않다. 남아공화국에서 그러하듯이 성공적인 과거청산, 혹은 인종적 갈등의 극복은 사회경제적 갈등을 극복하는데 별로 도움을 주지 못했다.¹⁹⁾ 과거청산 문제를 오직 공권력의 잘못에만 초점을 맞추게 되면 자본주의 사회에서 법과 행정의 자본에 비해 경제적 약자에게 훨씬 불리하게 집행되고, 또 약자들이 공권력의 잘못된 집행으로 불이익을 당해도 호소할 방법이 없는 현실에 눈을 감게 된다. 이것이 과거청산 과제를 시민이나 노동자들의 관심권에서 멀어지게 하는 이유다. 즉 공공기관은 국민의 생활과 관련된 정보를 최대한 공개하여 언제나 시민의 감시권 안에 그것을 노출시켜야 하고, 잘못된 행정집행에 대해서는 곧바로 시정하거나 관련자를 처벌하여 책임을 지는 모습을 보이고, 피해자가 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 장치를 마련해주고, 그것을 격려하는 제도와 문화의 건설을 촉진시켜야 한다. 이러한 조건 위에서 민주주의는 실적으로 심화될 것이다. 그렇지 않으면 과거청산은 말 그대로 ‘과거사 정리’에 그칠 것이고 민주주의 정착과도 별로 관계없이 진행될 것이다.

과거청산의 종착점은 사회의 복원이며, 공동체성의 회복이며, 사회적 신뢰의 확보다. 새롭게 밝혀진 과거의 진실은 국민들에게 충분히 전달되어 교육의 자료로 활용되어야 한다. 그래서 과거청산은 정부와 사법기관이 주로 추진하지만 정부주도로만 일이 추진되어서는 안되며, 피해자가 특권화되어 그 성과를 독점해서도 안된다. 시민사회, 정치권, 정부가 각각 역할을 분담해서 진행해야 한다.

7. 맺음말 : 한국 민주주의의 공고화를 위한 전망

두 번의 문민정권의 등장에도 불구하고 한국의 민주주의의 토대는 지극히 취약하다. 쿠데타와 같은 절차적 민주주의를 중단시키는 일은 발생하지 않겠지만, 경제위기 안보위기가 도래하면 그 동안 성취했다고 자부했던 모든 제도와 법이 거의 무력화될 가능성은 상존하고 있다. 삼권분립, 법의 지배, 인권의 가치 역시 쉽게 무시될 수 있다. 그것은 한국에서 정당정치가 안정화되지 않고 있으며, 경쟁에서 패배한 세력이 승복하지 않을뿐더러 정치지도자를 포함한 여러 분야의 지배 엘리트에 대한 국민들의 신뢰가 매우 낮다는 사실에서 웅변적으로 입증되고 있다. 즉 보수언론들의 증오에 한 정권 비판 논설들, 노동운동에 대한 적대감 등에서 엿볼 수 있듯이 한국은 아직 학살과 국가폭력, 적대와 증오의 시대에서 완전히 벗어나지는 않았다. 이러한 증오의 시대를 종식시키는데 과거청산 작업은 나름대로 기여할 수 있을 것이다. 과거청산은 공권력의 책임성 표현, 신뢰 문화의 형성을 통해 분명히 한국의 민주주의의 질

19) 김영수, “남아공 민주주의 이행 및 공고화 과정으로서 진실과 화해위원회”

을 제고시키는데 기여할 것이다.

그러나 과거청산만으로 민주주의의 사회적 기반이 마련되지는 않는다. 문제는 사회경제 영역에서의 패배자나 탈락자의 재기가능성, 의사결정과정에서의 참여가능성, 소수자나 약자들의 조직화 가능성, 정치적 대표기구의 형성 가능성 여부다. 노조를 조직할 수 없는 비정규 노동자, 힘 있고 생산성 있는 정당을 건설할 수 없는 노조와 농민조직, 대자본의 지역상원 장악을 견제할 수 없는 자영업자, 지자체의 무차별적인 개발논리를 견제할 수 없는 지역의 환경단체, 학생들의 학습의 자유와 선택을 가로막는 입시제도 등이 모든 조건들이 한국 민주주의의 토대를 허약하게 만들고 있다. 이 중에서도 사회경제적 양극화와 불평등의 심화, 정당의 안정적인 사회적 기반의 결여와 문제해결과정에서의 무력성이야말로 민주주의를 불안정하게 만드는 가장 핵심적인 요인인데, 이 정당의 기반역시 시민사회에 있으므로 각 세력의 이해관계를 공익적 담론으로 조직화하는 일이야말로 민주주의의 초석이 될 것이다. 불평등이 심화되어 경제주체, 사회주체들 간의 힘의 관계가 심각한 불균형 상태에 놓이게 될 때, 민주주의는 언제나 위기에 처하게 된다. 바로 이러한 이유 때문에 오늘의 신자유주의 세계화는 바로 각국의 민주주의를 위협하고 있는 가장 일차적 배경이다. 97년 외환위기 이후 한국사회에 풍미한 시장주의, 경쟁주의, 1등주의 담론은 모두가 다수의 탈락에 눈을 돌리기보다는 소수의 성공을 찬양하고 있으며 자본에게 무한대의 권력을 부여해 줌과 동시에 시민을 개인으로 파편화시킨 다음 오직 소비의 주체로만 호명하고 있다.

이제 정치적 민주화의 정신은 거의 퇴색하였다. 시장의 부정의에 대항하는 정의, 시장에 대항하는 정치, 시장에 대항하는 사법, 시장에 대항하는 사회 혹은 공동체의 복원을 통해서 민주주의는 질적으로 심화될 수 있을 것이다. 그래서 우리는 생명과 인권에 대한 존중, 빈곤의 극복, 삶의 질의 보장, 모든 이에게 능력발휘의 기회 제공 등을 포괄하는 제2의 '백성이 주인이 되는'(민주)세상 만들기 운동- 그 명칭은 아마 민주화라는 용어를 더 이상 사용하지 않는 것일 수도 있지만- 을 해야 할 시점에서 있다. 과거사는 이제 확실히 현재 속에 녹아들어와 있다. 과거청산은 현실개혁의 일부가 되었다.