

5·18민주화운동과 이행기 정의: 전두환-노태우 정권의 포섭과 배제 전략 비판을 중심으로*

이영재 | 한양대학교

| 국문요약 |

이 연구는 5·18민주화운동의 이행기 정의가 정착되지 못하고 여전히 도전에 직면하고 있는 원인을 분석하고자 했다. 이행기 정의 개념은 민주주의 파괴를 경험한 국가가 민주화 이행의 정치적 전환 과정에서 어떻게 과거의 부정의를 극복하고 민주적 통치성을 형성하는지에 관한 실천적 필요에 의해서 대두되었다. 테이텔(Teitel)의 이행기 정의 논의에 따르면 20세기 말부터 시작되는 제3국면에서는 이행기 정의의 안정적 관철, 즉 이행기 정의의 확장과 규범화 문제가 핵심적 문제로 부상한다. 이행기 정의의 차원에서 본다면, 배상적 정의는 미래 정치공동체를 향한 시작이라는 점에서 의미가 있다. 그런데 전두환 정권은 5·18 피해자들에게 경제적 보상을 하면서 선별적 포섭과 배제 전략을 사용했다. 신군부의 선별에 따라 지급대상자와 지급 대상에서 제외된 피해자들 사이에 균열과 괴리가 발생했고 5·18 민주화운동의 이행기 정의 관철에 심각한 한계가 초래되고 있다. 5·18 이행기 정의는 이제 피해자 개인에 대한 사법적·교정적 정의를 벗어나 보다 넓은 차원의 정치적·사회적 인정과 신뢰, 연대 등과 결합할 수 있는 정치적 프로젝트로 전환될 필요가 있다.

주제어 | 5·18민주화운동, 이행기 정의, 보상, 배상적 정의, 과거청산

* 이 연구는 5·18기념재단의 2021년도 학술연구논문지원사업의 지원을 받은 논문입니다.

1. 시작하며

1980년 5·18민주화운동¹⁾은 한국 민주화의 결정적 동력이다. 5월 광주를 서슬 퍼런 신군부의 부당한 정권찬탈을 문제 삼았다. 1980년대 내내 5·18은 거리에서 진상규명과 책임자 처벌을 요구했으며, 미국에 학살 목인의 책임을 물었다. 민주화 이행을 재촉한 1987년 6월 민주화운동의 열기와 더불어 5·18 정신이 부활하였다. 집권세력은 어떤 형태로든 5·18을 포용하지 않을 수 없었다. 1987년 6월 항쟁을 거치며 ‘5·18’이 ‘폭도들의 난동’에서 ‘민주화운동’으로 호명되었고, 1990년 민자당은 날치기로라도 「광주민주화운동관련자보상등에관한법률」(이하 「광주보상법」)을 처리해야 했다. 또한 5·18은 1997년 4월 17일 역사상 유례없이 신군부의 주역이었던 두 전직 대통령을 법정에 세웠고, ‘내란 및 내란목적의 살인죄’로 그 책임을 물었다. 2000년에는 5·18이 의문사, 민주화운동 등 정부 주도 과거청산법 제정의 주요 전거로 활용되었다. 2002년 5·18 관련자들은 「광주민주유공자예우에관한법률」 제정으로 민주유공자가 되었다.

이러한 일련의 과거청산 성과에도 불구하고 5·18 이행기 정의(transitional justice)가 제대로 관철되었다고 자신하기 어렵다. 2002년 유력 중앙일간지에 “광주사태는 소수의 좌익과 북한에서 파견한 특수부대원들이 순수한 군중들을 선동하여 일으킨 폭동”이라는 문구가 하단광고로 버젓이 게재될 정도다.²⁾ 대법원은 출판물에 의한 명예훼손죄 등으로 유언비어 유포자인 지만원에게 유죄판결을 선고³⁾했지만 최근까지 일베⁴⁾ 등 다양한 매체를 통해 유사한 망언이 계속 유포되고 있다. “역사심판의 죄악에 대해 손斗煥 대통령에게 용서를 빌어야 한다”, “5·18

1) 이 글에서는 각종 법률과 공식용어로 정착한 ‘5·18 민주화운동’을 사용하지만 1980년 당시 자료들에 나타난 ‘5월 광주’, ‘광주민중항쟁’ 등의 용어는 그대로 사용한다.

2) 동아일보 02/08/16, 문화일보 02/08/20. 2면 하단광고에 실렸다.

3) 2003년 5월 대법원은 출판물에 의한 명예훼손, 사자명예훼손으로 징역 10월 집행유예 2년을 선고했다.

4) 일명 ‘일베’는 2010년 개설된 인터넷 극우 커뮤니티 일간베스트저장소의 약칭이다.

광주폭동은 반미주의의 뿌리이며 북괴군의 적화전략이다”, “5·18도 5·18묘지에 묻힌 민주열사도 다 좌익들의 자산이다”, “왜 우리는 광주사태가 유네스코 세계 기록유산에 등재되는 것을 막아야 하는가?”, “집단발포를 한쪽은 5·18무장단체였다”, “광주사태를 간첩이 선동했다고 보는 50개의 이유!”와 같은 글들이 웹사이트에서 유행하고 있다(5·18연구소 2010).

5·18 가해자로 사법부의 유죄판결을 받은 전두환 자신도 자신의 『회고록』⁵⁾에서 5·18을 왜곡했다. 5·18을 ‘폭동’으로 인식하고 있는 비율이 1988년 2.7%였지만 5·18관련자들이 민주유공자로 예우 받은 이후인 2006년-2008년의 조사에서는 오히려 그 비율이 10.2%~9.0%로 높아졌다.⁶⁾ 5·18 왜곡 사태가 심각해지자 5·18기념재단은 홈페이지에 <진상규명 및 왜곡 대응>란을 설정하고, 5·18관련 왜곡 제보를 받고 있다. 2019년 1월 30일부터 2021년 10월 19일까지 464건에 달하는 제보가 있었다.⁷⁾ 국회는 급기야 2021년 1월 5일 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」(이하 「5·18특별법」)을 개정하여 허위사실을 유포한 자를 처벌하는 조항을 신설하기에 이르렀다.⁸⁾

5) 전두환 명의로 2017년 4월 『전두환 회고록(1-3)』(파주: 자작나무숲)이 출간되었다.

6) 이 통계수치는 5·18에 대한 보다 객관적인 자료획득의 필요성을 목적으로 천주교 광주 대교구에서 1988년 실시한 광주시민사회의식조사 결과를 시작으로, 2008년까지 5·18과 관련하여 진행된 각종 여론조사를 종합하여 민현정(2009)이 재가공한 것이다.

7) 5·18기념재단 진상규명 및 왜곡 대응과 관련해서는 <http://www.518.org/nsub.php?PID=0502> 참조(2021. 10. 19. 검색).

8) 개정이유는 다음과 같다. “5·18민주화운동은 대한민국 민주주의 발전에 기여한 대표적인 민주화운동이자 대한민국 근현대사의 슬픈 역사임. 그러나 40년이 지났음에도 아직까지 5·18민주화운동을 비방하고, 폄훼하고, 역사적 사실을 왜곡·날조함으로써 국론 분열을 조장하고 이를 정치적으로 이용하는 세력들이 있음. 5·18민주화운동에 대한 역사 왜곡은 희생자와 유족 등에게 단순히 모욕감을 주거나 그 명예를 훼손하는 것을 넘어, 잘못된 역사인식 전파와 국론 분열이라는 더 큰 사회적 파장으로 이어질 수 있으므로, 「형법」이나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 일반 법률보다 더욱 강하게 처벌할 필요가 있음.” 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 참조(2021. 2. 13. 검색). <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=228079&lsId=&efYd=20210105&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=0#>.

1990년 「광주보상법」 제정 이후 보상이 이루어지고, 1997년 책임자 처벌이 이루어졌지만 아직까지 5·18 이행기 정의가 제대로 구현되지 못하고 있다. 이행기 정의가 정착되지 못하고, 5·18이 일어난 지 40여 년이 지난 지금까지도 5·18 정신이 사회적 가치로 내재화되지 못하고 곁도는 이유는 무엇인가? 다양한 이유가 있겠지만 필자는 가해 당사자인 신군부가 5·18정신의 사회적 내재화를 차단할 목적으로 전개한 일련의 조치들에서 그 핵심 원인을 찾고자 한다. 그동안 우리 사회는 5·18에 대한 과거청산을 강조하면서 계엄군의 총칼을 동원한 살상행위에 대해서 주목했고, 관련 피해자에 대해 보상하고 책임자를 처벌하면 문제가 해결 될 것으로 생각했다. 5·18이 생활세계의 기저에서 민주헌정질서를 수호하기 위한 희생으로 기억되지 못하도록 만든 신군부 세력의 작위적 조치가 갖는 파괴력을 간과한 것이다. 전두환-노태우 집권기 동안 신군부를 위시한 가해 세력들이 행한 일련의 5·18 파편화·배제공작은 치밀한 계획하에 진행되었으며, 현재까지 그로 인한 사회적 갈등과 반목의 폐해가 막대하다.

5-6공화국 집권 세력의 5·18 파편화 전략에 대한 비판이 없었던 것은 아니다. 이 잔악한 전략에 대한 연구자들의 주장과 피해자들의 증언이 계속되던 중 지난 2017년 10월 26일 결정적 실체가 확인되었다. <비둘기 시행 계획>을 비롯한 치밀한 분열과 갈등 유도 전략들이 정부의 공식문서로 드러난 것이다(박주민 2017). 5·18 관련자들에 대한 피해보상 과정에도 전두환 세력의 선별적 포섭, 선별적 배제 전략이 작동했다. “신군부와 전두환 정권의 피해 보상은 ‘포섭과 배제’ 전략에 입각하여 진행되었다. 신군부는 5·18 이후 숨 막히는 분위기를 지속시키면서 피해보상을 통해 포섭대상과 처벌대상 그리고 자발적 은폐대상으로 차별화했다. 이 분기선은 정부에 복종할 것인가, 아니면 계속 저항할 것인가라는 선택의 문제로 표면화되었다”(정호기 2006, 128). 5·18 직후부터 신군부를 위시한 가해권력에 의해 시작된 ‘포섭과 배제’ 전략은 장기간 체계적으로 지속되었고 극단적인 사회적 갈등과 반목의 후유증을 양산했다.

지금까지 5·18 관련 연구들은 대부분 청산의 방식과 양상에 주목했다. 이 글은

기존의 과거청산 관점의 접근과 달리 이행기 정의의 차원을 개념화하고, 5·18 이행기 정의가 제대로 관철되지 못한 원인을 전두환-노태우 가해 세력의 포섭과 배제 전략으로 제시하고자 한다. 이러한 접근 방식을 취하는 이유는 40여 년에 걸쳐 진행된 부정의를 바로잡기 위한 일련의 과정을 설명하는데 있어 이행기 정의가 적절한 분석틀을 제공해주기 때문이다. 제2장에서는 이행기 정의가 정립되는 일련의 개념사와 더불어 세 가지 차원에서 논의되는 제3국면까지의 이행기 정의 개념을 고찰한다. 제3장은 1980년 5·18민주화운동 무력진압 직후 국면부터 1990년 「광주보상법」 제정 이전까지 시기와 보상이 실시된 1990년 이후 시기를 구분하여 가해 세력의 포섭과 배제 전략을 다룬다. 제4장은 1990년부터 약 20여 년 동안 지속되면서 5·18민주화운동에 대한 대표적인 과거청산 모델로 활용된 5·18 배(보)상 모델을 이행기 정의 차원에서 검토한다. 제5장은 5·18민주화운동의 이행기 정의를 공고화하기 위한 과제를 제시한다.

2. 이행기 정의 개념에 대한 고찰

1) 이행기 정의 개념의 발전 양상

‘이행기 정의’와 관련한 국내 연구들은 이행기 정의를 ‘과거청산의 대체 개념’ 또는 ‘민주화 이행의 경로’(한성훈 2010), ‘과거청산의 정당화 맥락’(김학재 2010)으로 사용하거나, ‘청산적 차원’(이재승 2002), 또는 ‘구성적 차원’(최정기 2006)의 맥락에서 활용했다. 논자마다 이행기 정의를 다양한 맥락으로 사용하고 있는 것은 국내 과거청산 정국의 영향으로 보인다. 2000년 이후 ‘의문사’, ‘민주화’, ‘제주4·3’을 중심으로 한 과거청산 작업이 본격화하면서 시민사회와 학계는 과거청산의 방식과 양상에 주목하였다. 시기적으로 본다면 이행기 정의와 관련한 연구는 과거청산에 대한 연구가 축적되면서 시작되었다(이영재 2012, 122-123. 참조).

이행기 정의 개념이 주목받기 시작한 것은 과거사를 경험한 국가들이 정치적

전환을 겪으면서 어떻게 과거의 부정의와 국가폭력을 극복하고 새로운 민주적 정통성을 형성할 수 있을 것인지 여부를 묻는 실천적 필요에 의해서였다. 라틴아메리카에서 군사정권이 몰락하고, 1989년 냉전의 한 축인 소련이 붕괴되었다. 연이어 동서독을 가로막던 베를린 장벽이 붕괴되고, 세계적으로 민주화를 향한 거대한 이행이 시작되었다. 이러한 민주적 전환기에 과거의 부정의와 악을 청산하고 확립해야 할 새로운 정의의 차원을 개념화한 것이 이행기 정의라고 할 수 있다. 이행기 정의의 개념화에는 법학자인 테이텔(Teitel)의 기여가 컸다.

이행기 정의의 개념은 지난 반세기 동안 크게 두 단계의 변화를 거쳐 현재에 이르고 있다. 현대 이행기 정의의 기원은 제1차 세계대전까지 거슬러 올라갈 수 있지만 이행기 정의를 현저한 특징으로 포착할 수 있는 시점은 1945년 이후 전후 시대다. 이 시기에 이행기 정의는 국제적 차원과 긴밀한 연관을 갖는다. 이 전후 첫 번째 이행기 정의 단계는 아쉽게도 냉전에 의해서 종식되고 만다. 이행기 정의의 두 번째 단계는 냉전 이후의 국면으로 1989년 시작된 민주화 물결과 관련된다. 20세기 후반 세계 정치는 갈등 해결을 가속화하였으며, 법과 사회 전반에 걸친 정의 담론을 지속했다.

제1국면 이행기 정의의 상징은 전쟁범죄와 인도에 반한 범죄를 다룬 연합국의 뉘른베르크 국제군사재판과 도쿄국제군사재판이다. 이 제1국면의 특징은 국제법의 구도 안에서 이행기 정의의 승리를 반영했다는 점에 있다. 이 시기 이행기 정의는 국가적 차원을 넘어 국제적 수준의 정의를 확립한 것에서 그 의미를 찾을 수 있다. 뉘른베르크 원칙⁹⁾이 확인하고 있는 핵심은 ‘평화에 반한 범죄’, ‘전쟁범죄’, ‘인도에 반한 범죄’는 국제법상의 범죄로 처벌된다(제6원칙)는 국제법적 원칙을 확립한 것에서 찾을 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 전후 시대 냉전이라는 예외적인 정

9) ‘뉘른베르크 원칙’에 대해서는 (이재승 2010, 62-63). 참조.

10) 이재승은 1945년 이후 국제인도법 및 국제인권법의 확산과 심화과정에서 ‘뉘른베르크 크로노토프’라면, 90년대 이후 한국사회에서의 과거청산이 ‘5.18 크로노토프’라고 설명한다(이재승 2017, 105-147). 여기서 이재승은 새로이 등장한 정의가 기존의 법들을 중단시키며 법의 한계를 극복하거나 우회한다는 점을 설명한다.

치적 조건 때문에 이러한 발전이 지속되지 못했다(Teitel 2003, 70-74).

두 번째 국면은 정치적 이행의 격변기라고 할 수 있는 1980년대 탈냉전기이다. 제2국면에서 많은 국가들이 소위 “제3의 물결”로 상징되는 민주화 이행을 단행하였고, 소련을 위시한 사회주의권의 붕괴로 도처에서 민주화 이행이 시작되었다. 이러한 전환은 1989년 이후 동유럽, 아프리카 및 중앙아메리카에서 빠른 속도로 진행되었다. 냉전 체제가 붕괴되자 소련의 영향하에 있던 사회주의권 국가들이 차례로 민주화되었으며, 미국의 후원을 받던 권위주의 군사독재 국가들도 민주화 되었다(Teitel 2003, 71-75).

이행기 정의의 연구자인 아더 페이지(A. Paige)는 테이텔의 제2국면에 대한 이행기 정의의 시점을 중심으로 이행기 정의의 개념을 정초한다. 그녀에 따르면 이행기 정의는 1983년 아르헨티나에서부터 시작되어 세계 여러 곳으로 확산된 민주주의로의 이행 경험에 기초한 것이다. 그녀는 1988년 11월, 포드재단의 후원으로 아스펜(Aspen) 연구소가 주최한 회의에서 로렌스 웨슬러(Lawrence Weschler)가 ‘민주화 이후 새로운 정권이 이전 정권의 범죄를 어떻게 다룰 것인가’라는 문제를 제기한 사실에 주목했다. 그녀는 구체적으로, ‘우간다, 아르헨티나, 한국, 칠레, 남아프리카공화국, 브라질, 필리핀, 우루과이, 과테말라, 아이티 등에서 고문 범죄 등 인권침해 문제를 어떻게 처리할 것인가’라는 문제에 직면하는 과정에서 이행기 정의를 구성하는 원칙들이 정립되었다고 본다(Paige 2009, 321-367).

제2국면의 이행기 정의는 제1국면보다 복잡한 정치적 난제들에 직면하였다. 아르헨티나, 라틴 아메리카를 위시한 대부분의 국가에서 청산을 주도하는 세력과 청산되어야 할 세력 사이에 정치권력의 정당성과 국가형성을 두고 심각한 갈등이 발생하였다. 2국면에서는 국가적 상황에 따라 다층적인(multiple) 정의 개념이 등장하게 된다. 과거의 질곡으로부터 사회의 회복(restorative)을 향하는 정의 차원이 부가되고, 그 제도적 메커니즘으로 진실위원회 등이 주요한 수단으로 제기된다. 즉, 진실과 정의의 병행, 정의와 평화의 교환, 화해 문제 등이 제2국면 이행기 정의의 주요 화두가 된다(Teitel 2003, 76-85). 2국면 시기에는 청산을 주

도하는 세력과 청산되어야 할 세력 사이에서 벌어지는 심각한 갈등 양상을 수습할 수 있는 다층적 차원의 이행기 정의의 구현이 필요해졌다. 1국면의 이행기 정의가 정의모델을 중심으로 했다면, 2국면 이행기 정의의 관철 방식이 정의모델, 진실화해모델, 배상모델로 다변화한 것도 이러한 상황을 반영한 결과라고 할 수 있다.

2) 제3국면 이행기 정의의 개념화

테이트는 20세기 말부터 제1국면, 제2국면과 구분되는 이행기 정의의 세 번째 안정된 국면이 나타난다고 본다. 제3국면에서는 이행기 정의의 안정적 관철, 즉 이행기 정의의 확장과 규범화 문제가 핵심적 과제로 부상한다. 5·18 민주화운동의 최근 상황이 이 제3국면에 해당한다고 할 수 있다. 특히 제3국면에는 이행기 정의의 연속성과 불연속성 문제가 중요한 사회적 과제로 대두된다(Teitel 2003, 89-93). 이는 이행기 정의의 수준이 현실의 정치적 역관계에 영향을 받는다는 것을 뜻한다. 가해자와 엘리트들이 정당, 정치적 대표기관, 국가조직, 신문과 방송 등 여론 매체나 여타 사회단체에 파리를 틀고 있다면 청산작업은 파행을 면치 못한다. 이 경우 이행기 정의의 관철은 지연되거나 왜곡되기 쉽기 때문이다(이재승 2010, 30. 참조).

유엔의 정의에 따르면, 이행기 정의란 대규모 인권침해 이후 평화 및 민주주의로 전환하는 사회에서 책임성 확보·정의 구현·화해 달성을 위한 다양한 과정 또는 메커니즘을 의미한다(UN Security Council, 2004). 다만 이행기 정의 개념을 이와 같이 과정적 차원에서만 정의할 경우 청산의 목표 또는 지향적 차원의 역할을 시야에서 놓칠 수 있다. 따라서 이러한 과정적 차원의 이행기 정의 개념화와 더불어 부정의를 청산하고 새롭게 추구해야 할 정의를 포괄하는 차원에서 이행기 정의를 개념화는 것이 필요하다. 특히 청산해야 할 대상의 해소 이후의 미래적 정의 차원까지를 포괄하는 이행기 정의 개념이 필요하다.

이행기 정의의 목표는 무력충돌, 강제적 식민통치, 독재정치 등으로 인해 중대

한 인권 침해가 발생하여 반목과 갈등으로 분열된 사회가 새로운 시작을 할 수 있도록 하고 지속적인 평화를 회복하며, 더욱 민주적이고 공명정대한 사회를 수립하는 것이다(최철영 2011, 239). 이행기 정의의 관철 양상은 인신적 보복의 차원, 즉 육체적, 개인적 복수 원리와 같은 응보적 정의원리에 기초하는 것이 아니라 근대 정치원리의 확립 이후 정치·사회적 차원에서 제기되는 절차와 방식을 통한다. 이러한 이행기 정의 관철을 위한 과거청산 모델을 유형화하면 가해자의 사법적 처벌에 주력하는 ‘정의모델’(보복적 정의), 공식적인 진상규명을 바탕으로 하되 사회적 화해를 추구하는 ‘진실화해모델’(화해적·회복적 정의), 피해 보(배)상을 중심으로 하는 ‘배상모델’(배상적 정의)로 구분할 수 있다.

이 구분에 따른다면, 5·18 청산방식은 신군부의 책임자를 사법적으로 처리함으로써 ‘정의를 통한 진실’ 구현, 즉 정의모델을 적용한 것이라고 평할 수 있다(한인섭 2002, 214). 또 다른 한편으로 5·18 청산에 있어 정의모델보다 지배적인 영향을 미친 모델은 보(배)상 모델이라고 할 수 있다(이영재 2010, 199-233). 그 시작을 1980년 6월 위로금 지급까지 거슬러 올라간다면 보(배)상 모델은 1990년 「광주보상법」의 제정을 경유하여 40년간 5·18 이행기 정의 관철을 위한 대표적 과거청산 모델로 활용되어 왔다.

성공적인 과거청산을 위해서는 과거사 관련 특별법이 제정되고, 관련 위원회가 설치되고, 법률에 근거한 위원회가 관련자를 심사하고, 법률에 따라 보상 또는 명예회복을 실시하거나 최종 조사보고서를 공표하는 것을 넘어 이행기 정의의 사회적 구현까지 이어질 필요가 있다. 정근식은 “지난 40년간 ‘광주 5·18’이 한국 사회를 향해 던져온 정치철학적 의제는 인권으로서의 저항권과 함께 한국 현대사의 가장 중요한 숙제였던 ‘과거청산’과 ‘이행기 정의’였다. 그러나 ‘과거청산’과 ‘이행기 정의’의 차이가 무엇인지 충분히 논의되지 않은 채 혼용되어 왔다(정근식 2020, 13)”라고 지적한다. 실제 관련 연구들에서 과거청산과 이행기 정의의 차이에 대한 충분한 논의가 부족했다. 끊임없이 지속되고 있는 5·18 폄훼와 왜곡 상황을 보다 유효하게 설명하고 대안을 모색하기 위해서 이행기 정의 개념

에 주목할 필요가 있다.

3. 전두환 - 노태우의 포섭과 배제 전략

1) 갈등과 분열, 사회적 고립화 전략

1980년 5월 27일 도청진압작전을 완료하자마자 신군부는 5·18을 ‘폭도의 사주와 선동에 대한 공권력 행사과정에서 빚어진 사고’로 규정하였다. 신군부는 5월 27일 도청의 최후 항전이 있던 지 10일 만인 1980년 6월 6일 ‘위로금’ 명목의 보상조치¹¹⁾를 취했다. 사망자에 대해 시체 1구당 4백만 원과 장의비 20만 원 등 모두 4백 2십만 원씩 주고 부상자에게는 300만 원의 위로금, 중상자 40만 원, 경상자 10만 원씩을 생계보조비로 지급하며 완치 때까지 치료비 전액을 국고에서 지급하겠다고 발표했다. 그런데 정작 신군부는 장기 입원자에 대해 치료비 지급을 중단하고 10개월 내지 1년 후 퇴원시켰는가 하면 일부는 항쟁에 적극 가담하였다는 이유로 위로금 지급 대상에서 배제했다. 신군부는 자신들이 폭도와 난동자로 규정한 34명¹²⁾의 유가족을 위로금 지급 대상에서 제외했다(박원순 2006, 308-309; 김영택 2017, 558-559).

신군부는 5·18 무력진압의 화염이 멈추기도 전에 5·18항쟁 참여자를 ‘폭도’와 ‘난동자’로 규정하고, 희생자를 자의적으로 선별하고, ‘선택적’ 보상조치를 취했다. 신군부의 선별에 따라 지급대상자와 지급대상에서 제외된 피해자들 및 5·18에 주도적으로 참여한 사람들 사이에 균열과 괴리가 발생하기 시작하였다. 한편에서는 희생자 및 유족들 다수가 신군부의 명분 없는 일종의 재해 보상 성격의 보상금 지급을 거부하였다. 여기서부터 향후 5·18 피해자 내부의 갈등 조장과 외부와의 단절 및 갈등을 야기하는 파열음이 나기 시작하였다. 전두환 정권은

11) 「시사저널」의 보도(1993년 5월 6일)에 따르면, 이 위로금마저 국가예산에서 지출된 것이 아니라 재해의연금과 5·18 이후 모아진 국민성금으로 충당되었다(김재균 2000, 139).
12) 박원순(2006)의 연구에는 36명으로 제시되어 있으나 김영택(2017)의 연구에는 34명으로 제시되었다. 김영택(2017) 각주48) 559쪽에 34명의 명단이 기재되어 있다.

5·18 묘역을 폐쇄하기 위해 ‘전남지역개발협의회’¹³⁾라는 단체를 앞세워 묘지 이전공작을 시도하기도 했는데, 그 내용은 묘를 이장하는 유족들에게 1천만 원의 생활지원금과 묘 이장비 50만 원을 지급하는 것이었다(황석영 외 1996, 254. 참조).

2017년 10월 26일 공개된 <비둘기 시행계획> 문건에 따르면, 전두환 정권이 취한 이 일련의 조치들이 5·18 관련자들의 분열을 획책하기 위한 치밀한 전략이었다는 사실이 드러났다. 그동안 학계나 5·18 관계자¹⁴⁾ 등에서 주장해왔던 내용이 5공화국의 공식 문건으로 확인된 것이다. 박주민 의원이 공개한 <광주 사태 관련자 현황>문건은 1981년 작성된 것으로 추정된다. 여기에 유족에 대한 공작 대책으로 ▲공원 묘지의 지방분산, ▲강운 양면 대상으로 신축성 있는 대처 ▲극렬 대상자의 유족도 지속적인 순화(취업, 생계지원, 학비면제 등) 등이 제시되어 있다(동 문건 8-8page 참고). 실제 이러한 내용들은 이후 문건에서 보다 구체적인 실행계획으로 제시되어 있다. <광주 사태 관련자 현황> 문건 중 “대책”란에 “공원 묘지의 지방 분산”이라는 문구가 등장한다. 또 1983년경 작성된 것으로 추정되는 ‘광주 사태 관련 현황’ 문건에는, “공원 묘지 이전 계획”이라는 제목 아래 “추진 경위 ▲82. 3. 5. 전남도지사 각하 면담시 공원 묘지 이전 검토 지시, ▲82. 7. 30. 세부 계획 작성(내무 장관에게 보고), ▲82. 8. 25. 청와대 정부 제2 수석에게 보고(505부대장), ▲82. 9. 15. 내무 장관과 도지사, 각하께 보고”라는 내용이 기재돼 있다. 전두환 전 대통령의 직접 지시와 결과에 대한 보고 등 철저한 사전 기획이 있었다는 사실이 정부의 공식 문건으로 확인된 것이다(박주민 2017, 1).

1983년 작성된 것으로 추정되는 <비둘기 시행계획>은 묘지 이장의 1차 계획을 꼼꼼하게 작성한 문건으로, “유족 묘(사망자 묘의 오기로 보임)” 현황을 연고

13) 당시 유족들이나 부상자들의 대부분은 전남지역개발협의회를 어용이라며 인정하지 않았다(김영택 2017, 559).

14) 황석영 외(1996), 한인섭·박은정(1995), 김양래(전 5·18기념재단 상임이사) 인터뷰 등.

별로 분석하여, 타 시·군 연고 묘에 대해 해당 시장, 군수 책임하에 직접 순화하는 것을 원칙으로 하는 시행방침을 세우고, 이전에 따른 제반 편의(이전비·위로금 지원)는 전남지역개발협의회에서 제공하도록 했다. 특히 단계별 추진방법에서 505보안부대가 1차 대상 연고자 11인의 정밀 배경을 조사하고 신원 환경을 분석하며, 전남도가 순화책임자를 소집하여 교육한다고 하고 있다. 시행관계자 구성표를 보면, 전남도청 5인, 광주시청 6인, 505보안부대 5인, 협의회 5인으로 되어 있고, 보안관계상 최소인원이 참여한다고 기재되어 있어 정보기관과 지자체, 관변 단체가 긴밀히 협력했던 정황이 드러난다. 전남지역개발협의회는 물론, 전남도청, 광주시청 및 타 시군청, 505보안부대, 검찰, 안기부, 경찰 등 국가기관이 총 망라돼 있어, 망월동 5·18묘역 성역화를 막는 작업에 군·정부·지자체는 물론 민간까지 총동원되었다(박주민 2017, 1-2).

이외에도 5·18 유가족 및 피해자를 회유, 포섭하고 순화하려던 체계적인 공작도 진행됐다. 「광주 사태 관련자 현황」 문건에서는 유족 성분을 분석하여, 직업별, 생활수준별, 저항활동별로 특성을 세세히 분류해 냈다. 특히 ‘극열 대상자 분류 기준’을 적시해 A등급은 대정부 강경 비판자, 여타 유족 선동 조종 행위자, 폭도판정 유족으로 보상금 지원 요구자, 강경 유족으로 임원에 선출된 자로 규정하고, B급은 보상금 미수령자로 대정부 불만 포지자, 유족회 임원 중 온건자, 문제 집회 참석 빈번자로 규정하고, C급은 타의로 문제집회 참석 빈번자, 피동적인 자로 구분하는 등 유족을 매우 세밀하게 분류하여 관리하였다. 광주민주화항쟁이 1년 남짓 된 1981년, 가족들의 눈물이 마르기도 전에 이미 유족 분열 획책이 진행된 것이다(박주민 2017, 2).

2) 화해조치와 양비론 프레임

폭도에 대한 위로금 지급이라는 이 모순적 자기 정당화는 1987년 6월 민주화 운동을 거치면서 심각한 사회적 도전에 직면하였다. 대선에 나선 노태우는 국민의 민주화 요구에 밀려 5·18을 국민적 ‘화해’의 차원으로 거론하기에 이른다. 5.

18 피해자를 향해 정치권력의 ‘화해’ 카드가 제시되었다. 노태우는 ‘화해’를 제기함으로써 5·18 학살의 책임을 무마하려 하였다. 대선 당선 후에는 화해조치의 일환으로 1988년 1월 11일 ‘민주화합추진위원회’(이하 민화위)¹⁵⁾를 발족시키고, 표면적으로 국민화합을 목표로 제시했다. 말 그대로 화합이란 가해자와 피해자 상호 간의 책임을 전제해야 성립하는 것이다. 그런데 민화위의 공약 경위나 활동 과정, 보고 내용을 종합해 볼 때, 이 기구의 가장 중요한 임무는 화합과는 거리가 멀고 신군부에게 책임이 귀결되지 않도록 5·18문제를 처리하는 것에 있었다.

1988년 2월 23일 민화위가 “민주발전과 국민화합을 위한 건의문”을 작성하였다. 이 건의서가 향후 「광주보상법」의 골격을 이루게 되고, 6공화국의 광주문제 해결 방향을 좌우하는 역할을 하였다. 건의서는 크게 두 가지 견해로 요약할 수 있다. 첫째, 당시 극심한 혼란 등 비상계엄 시국에서 선량한 시민의 생명과 재산을 보호하기 위해 불가피하게 취한 공권력의 행사라는 주장과 둘째, 민주화를 요구하는 광주학생과 시민에 대한 계엄군의 초기 과잉진압이 사태를 악화시켰으며, 진압 후에도 사상자와 그 유가족의 사후관리를 소홀히 하였다는 주장이 그것이다.¹⁶⁾

이 화해 논리에 기초해 5·18은 폭동 또는 사고였으니 책임을 반으로 나누자는 양비론 프레임이 형성된다. 건의서는 두 가지 논조를 배경으로 철저하게 양비론

15) 노태우 정부는 국정 자문기구로 1988년 1월 11일 민주화합추진위원회(회장 조일문, 민정당 의원)를 발족했다. 민화위는 1월 14일 첫 회의를 시작으로 2월 24일까지 58명의 위원들이 ‘권위주의 청산, 계층 간 지역 간 세대 간 갈등해소와 국민화합 및 민주화 조치에 대한 방안을 마련하여 노태우 당선자에게 건의하여 취임 후 국정운영에 반영한다는 목표를 세웠다(이재의 2019, 11).

16) 이러한 정부발표에 대해 당시 중앙일간지는 “화합 새시대, 정치적 부채 청산”, “모든 유족에 적절한 보상”(서울신문 88/04/02) 등 ‘화합’과 ‘새시대’, ‘보상’ 등을 강조하며, 정치적 화합차원에서 환영한다는 입장을 보였으나 광주일보의 경우 “‘광주사태’ 발생의 근본 원인이나 그 책임자에 대한 언급은 전혀 없었다. 발표 당시 광주시민들은 진정한 진상규명과 책임자 색출, 문책 등의 본질적인 문제에 아무런 언급이 없다는 것에 강한 아쉬움과 불만을 나타냈다”(광주일보 88/04/01)고 보도하여 정부발표에 대한 뚜렷한 시각차를 보여주고 있다.

에 입각해 있었다. 첫째, 진상조사에 착수할 경우 정략적으로 이용당할 수 있고 또한 꽤 오랜 시간(8년)이 흘러 그 당시의 진실을 발견하기 어렵고, 유가족과 부상자에게 조속하고 효율적인 지원을 하기 어려우니 그 자체를 더 이상 거론하지 말자는 것이다. 둘째, 책임자 처벌 문제도 과잉진압에 대한 군 책임자뿐만 아니라 교도소 습격 및 총기 탈취 등 학생 시민들의 불법행위에 대한 책임자도 함께 논하지 않을 수 없기 때문에 거기에서 그냥 종결하자는 것이었다(신일섭 2005, 178-179).

이 양비론 프레임이 이후 노태우 정권의 5.18 대응 담론의 바탕을 이룬다. 5.18민주화운동 무장 학살 책임의 절반이 광주시민들에게 있다는 것이다. 제도적 차원에서 평가해보면, 「광주보상법」 제정 이전 5·18관련 사상자들에게 제공한 보상은 법률적인 근거에 의해서가 아니라 생활보조 내지는 위로금 차원에 해당하는 행정적 지원이었다.¹⁷⁾ 이 행정적 지원은 5.18 희생자를 폭도, 난동자로 규정한 바탕 위에서 이루어졌으며, 철저히 정치적 논리에 의한 시혜적 조치이자 임시방편이었다. 추가 신고를 받아 일부 대상자를 추가하기는 했으나 여전히 정권의 시혜 조치에 수긍하는 대상자들만을 선별하여 진상 호도 및 책임 전가의 바탕 위에서 억지 ‘화해’를 강요하기 위한 것이다.

정부는 화해가 성립한 것처럼 공문장을 과장·조작했다. 광주를 제외한 지역에 5·18관련자들이 보상을 수용하여 광주문제가 상당히 해결되었다는 인식을 확산 시켰다. 그러나 광주의 여론은 정부의 이러한 조치에 대해 매우 부정적이었다. 한국궐련연구소가 정부 발표 직후인 1988년 5월 13일부터 16일까지 4일 동안

17) 1988년 4월 1일 5·18 관련 피해자 보상 등 광주문제 치유 발표 이후 정부는 국무총리를 위원장으로 ‘중앙지원대책협의회’를 구성하여 관련 사상자 보상 등의 업무를 추진하였다. 광주시는 1988년 4월 6일 광주사태치유 실무처리를 위하여 기획관리실장을 위원장으로 하는 실무대책위원회를 구성했다(서울신문, 한국일보 88/04/07). 정부의 발표에 따라 광주시는 5·18 사상자 추가신고기간을 설정하였고, 5·18관련 추가신고서를 접수 받은 결과 704명이 추가로 신고(사망자 10명, 부상자 781명, 행불 102명, 기타 11명)하였다. 이를 행정기관과 경찰관서에서 조사, 확인하고 심사위원회를 개최하여 550명을 5·18 관련 사상자로 추가했다.

광주시내 거주 성인남녀 500명을 대상으로 실시한 ‘정부발표 5·18치유 대책관련 여론조사’에 따르면, 정부의 발표에 만족한다는 답변이 29.8%인 반면, 응답자의 63.8%는 불만이라고 답변했다. 정부발표 이외의 치유방안으로는 진상규명(21.4%), 책임자 처벌(19.8%), 충분한 보상(13.4%), 명예회복(9.6%)순으로 나타났다. 이 조사가 무작위로 선별한 500명을 대상으로 한 것인 점을 감안해 보면, 5·18민주화운동에 직간접적으로 관여한 사람들을 대상으로 하였다면 훨씬 더 높은 반대여론이 확인되었을 것이다.¹⁸⁾

민화위를 통한 강요된 화해는 5·18문제 해결과 관련하여 ‘금전적 보상’과 ‘진상규명’, ‘책임자 처벌’의 중요성을 약화시키는 효과와 더불어 5·18에 지역주의의 굴레를 씌워 더 큰 장벽을 만들어 놓았다. 민화위의 최종 건의서는 ① 민주사회발전을 위한 건의 ② 국민화합을 위한 건의 ③ 사회발전을 위한 건의 등 3개항으로 구성되었는데, 광주문제는 ② 국민화합을 위한 건의에 포함되어 있었다. 그런데 문제는 이 ②항 건의에 ‘지역감정 해소방안’을 포함시킴으로써 민화위가 광주문제를 지역감정 차원에서 접근한 것이다. 이는 광주항쟁 발생의 음모적 사전계획설을 퍼뜨리고 사태를 유발했던 집단이 지역감정 차원에서 저질렀다고 하는 신군부의 입장을 그대로 반영한 것이라 할 수 있다(김재균 2000, 120).

노태우 정부는 양비론 프레임을 확산하는 한편 87년 6월 항쟁 직후 광주청문회에 대비해 1차 자료를 체계적으로 조작하고 오염시키는 만행을 저지르기도 했다. 5·18기념재단이 정보공개를 요청해 2018년 4월 국방부로부터 제공받은 총 39권, 4,981쪽에 달하는 자료에 따르면, 6월 항쟁 이후 군부는 5·18 진상규명 요구가 국회에서 본격화할 것에 미리 대비한 사실이 확인되었다. 청문회 당시 가해

18) 천주교 광주대교구 정의평화위원회(위원장 김재영)가 1988년 3월 26일부터 5월 10일까지 광주시민과 5·18 유족 및 부상자 회원, 5·18관련 단체를 대상으로 ‘광주시민 사회의식조사’를 실시하였는데, 이 조사에서 6공 정권에서 5·18문제가 해결될 수 없다고 생각하는 경우가 전체의 64.6%였으며, 정부 측의 발표에 대해 74.8%가 신뢰하지 않는 것으로 조사되었다. 유족·부상자에 대한 보상형태에 있어서도 정부의 일방적인 보상(5.4%)보다는 명예회복(30.3%)이 선결과제라고 제시하고 있다(광주일보 88/11/03).

측 증인들이 앵무새처럼 증언한 것은 육군위원회가 만들고 ‘511위원회’¹⁹⁾가 수정 보완한 매뉴얼에 기초한 것이다. 이 매뉴얼의 골자는 책임의 소재는 가리고, 5·18을 사태 또는 폭동으로 정형화하여 양비론 차원에서 문제를 인식하도록 하는데 목적이 있다(이재의 2019, 11-12). 5·18에 대한 최초 규정인 ‘사태-폭동’ 담론을 유지한 바탕에서 화해와 통합을 매개로 지역감정까지 자극하며 구사한 ‘양비론’ 프레임은 현재도 5·18 왜곡의 핵심 논거로 활용되고 있다.

3) 광주보상법 제정을 둘러싼 문제들

1988년 11월 26일 노태우는 특별담화 ‘시국에 관련하여 국민여러분에게 드리는 말씀’을 통하여 ‘광주사태’를 ‘광주민주화운동’으로 호명하고 희생자의 명예회복과 최대한의 보상을 실시하고 특별법을 제정하겠다고 발표하였다. 담화에 진상규명, 책임자 처벌에 관한 언급은 일체 없었다. 이에 1989년 1월 5일 5·18 관련 단체는 「광주의거방해관련자처벌법」을 처음 제시하였고, 이어 5·18 문제 해결을 위한 5대 원칙이 실현될 수 있도록 「광주의거명예회복및피해자배상등에 관한특별조치법」을 제시하였다. 일부 단체에서는 「학살자처벌특별법」을 만들어 진상조사특위와 특별재판부 구성을 요구하였다.²⁰⁾ 1989년 2월에 5·18기념사업추진위원회²¹⁾는 「5·18민주항쟁희생자의명예회복및배상등에관한특별법시안」

19) 5월 11일 민정당은 ‘제13대 국회 광주사태’ 대비 목적으로 국방부 차관을 위원장으로 하는 국회대책특별위원회를 구성하였다. (5공화국 정부와 민정당-필자) 국방부, 합동참모본부, 육군본부, 한국국방연구원(KIDA), 보안사령부, 국가안전기획부 등 군이 주도하는 범정부 차원의 국회 광주문제 대응 조직을 서둘러 만들었다. 5월 11일에 만들었다고 해서 ‘511연구위원회’라는 명칭이 붙었다. 이 조직의 존재와 활동은 오랫동안 비밀에 부쳐졌다. 하지만 청문회 때 야당에게 꼬리가 잡히면서 잠시 문제가 되었지만 당시에는 크게 쟁점화되지 않았다. 비밀리에 막후에서 움직인 데다 군의 반발을 핑계로 국방부와 여당이 강력 대응하다 보니 더 이상 실체를 밝히기 어려웠기 때문이다(이재의 2019, 13).

20) 5·18관련 단체들은 ‘선 진상규명·명예회복, 후 배상’을 주장하였다. 「학살자처벌특별법」은 5·18 관련 구속자들이 주축이 된 5·18민주항쟁동지회(당시 회장 윤강옥)가 성안하였다. 이 법안은 해방 이후 일제하 반민족주의자들의 법적 처벌을 가능케 했던 「반민특위법」을 모델로 하였다.

을 작성, 여야 4당에 발송하고, “선 진상규명 후 보상의 원칙 아래 피해당사자들의 집약된 의견을 존중해 줄 것”을 요구했다(김재균, 2000, 155).

「광주 피해자 보상(배상)법」 제정과 관련한 쟁점은 크게 3가지였다. 첫째, 법률 명칭에서 확인되듯이 민자당 안은 ‘보상’임에 반해 평민당과 5·18 단체 안은 ‘배상’이었다. 민자당이 「광주보상법」을 단독 처리함으로써 5·18을 둘러싼 보상과 배상의 쟁점은 적법한 행정작용에 따른 ‘보상’으로 일단락된다. 둘째, 피해자의 범위에 대한 입장도 차이가 컸다. 민자당은 피해자로 사망자, 행불자, 상이자를 상정한 반면, 평민당과 5·18 관련 단체는 ‘유죄판결 확정자’, ‘구속자’, ‘구금자’, ‘재산피해자’, ‘기타 피해자’, ‘면직자’ 등을 대상으로 제시했다. 「광주보상법」의 제정 과정에서 평민당 안의 일부가 반영되어 대상자가 정해졌으나, 이는 향후 관련 대상자 선정의 형평성 문제로 불거져 광주피해자 보상을 둘러싼 논란 거리가 되었다.²²⁾ 셋째, 보상수준과 국가유공자 예우문제 및 명예회복에 관한 사항이다. 민자당은 사망자나 부상자 등에게 보상금과 의료지원금, 생활지원금 지급 등을 주장한 반면, 평민당과 5·18 관련 단체는 이들 외에 부상자, 구속자 등에 대한 배상뿐만 아니라 명예회복 차원에서 헌법 명시, 담화문 발표, 특별재심, 복직과 복교, 묘역성역화, 5·18기념일 제정, 피해자들에 대한 국가유공자 예우 등을 주장하여 큰 시각 차이를 보였다.

이외에 5·18항쟁의 기간 문제 등 다양한 쟁점들이 있었으나 3당 합당을 통해 초거대정당으로 몸집을 불린 민자당은 이를 외면하고 5·18 관련자들에 대한 금전적 보상을 골자로 한 「광주보상법」을 1990년 7월 단독으로 날치기 처리하였다.²³⁾ 물론 폭도들의 난동에서 5·18이 ‘광주민주화운동’으로 재규정되고, ‘광주

21) ‘5·18민중항쟁유족회’, ‘부상자동지회’, ‘행불자가족회’, ‘항쟁동지회’, ‘청년동지회’, ‘구속자협의회’ 등 5·18관련 6개 단체로 구성되었다(광주일보 89/01/31.1).

22) 특히, 해직(면직)자의 경우 광주보상법 상에 명문화된 근거가 없어 보상 대상에서 제외됨으로써 광주민주화운동 관련 해직자(학사징계 포함) 다수는 2000년 설치된 민주화보상심의위원회에 신청접수를 하게 된다. 구금자의 피해와 비교하여 그 경중을 가리기 힘든 피해를 입었음에도 해직자가 「광주보상법」상 피해자 대상에서 제외된 것이다.

23) 참고로 동 법률은 1990년 8월 6일 공포를 거쳐 8월 17일 시행에 들어갔다.

지역 학생, 시민들의 민주화를 위한 노력의 일환'으로 규정된 자체가 큰 의미를 갖는다. 그러나 진상규명과 책임자 처벌에 대한 조치는 고사하고 피해자에 대한 정부의 시혜 프레임에 기초한 「광주보상법」이 향후 5·18 피해자 보상의 핵심 골격으로 유지되는 시발점이라는 점 또한 주목할 필요가 있다.

지금까지의 논의를 종합해 보면 가해자들의 이 일방적 '화합' 논리, 전략적 포섭과 배제 전략이 1990년 8월 6일 민자당이 단독처리한 「광주보상법」의 저변에 자리하고 있다. 「광주보상법」은 '광주사태'를 '광주지역 학생·시민들의 민주화를 위한 노력의 일환'으로 규정하는 한편, 그 진압행위가 여전히 정당하다는 모순 위에서 봉합되었다. 적법한 행정작용에 따른 '보상'²⁴⁾이라는 프레임이 문민정부 중반까지 계속된다. 이 모순적 자기정당화는 1995년 12월 21일 「5·18특별법」 제정에 와서야 법적으로 철회되었다. 「5·18특별법」은 '광주보상법에 의한 보상은 배상으로 본다(제6조)'고 규정함으로써 5·18 무력진압이 신군부의 민주헌정질서 파괴행위이자, 위법행위였음을 명문화하였다. 이처럼 '정당한' '내란 및 내란목적의 살인'이었다는 모순적 자기 정당화는 5공의 '위로금-폭도', 6공의 '보상-적법행위'라는 모순적 정당화 과정을 거쳐 1995년 말 '배상-위법행위'로 일단락되었다(이영재 2004. 참조).

앞선 논의를 통해 5·18 이행기 정의 확립의 저해 요인으로 가해 세력에 의한 포섭과 배제 전략을 살펴보았다. 5·18 보상정책 역시 이 연장선상에서 파악할 필요가 있다. 그동안 5·18 이행기 정의가 공고화되지 못한 요인으로 5·18 보상정책을 꼽은 경우는 많지 않았다. 그 이유는 첫째, '피해보상' 문제의 특성상, 당사자 문제, 도덕성 문제 등과 접합되어 회피되는 경향이 강했기 때문이다. 둘째, 피해자들 내부에서 전두환-노태우 집권기에 추진된 피해보상을 일종의 투항으로

24) '보상'(補償)이 적법한 행정작용을 전제하는 반면, '배상'(賠償)은 국가권력의 위법한 행사를 전제한다. 당시 평민당은 '5·18 광주지역희생자의 명예회복과배상등에관한법률', 해직교수들은 '5·18광주민주항쟁피해자의 명예회복과배상등에관한법률'을 제안함으로써 '보상'이 아닌 '배상'을 분명히 명시하였으나 폐기되고 말았다. 당시 각 당과 5·18관련 단체의 입법안에 대해서는 (김재균 2000) 참조.

간주하는 경우가 많아서 피해보상 문제가 공론화되기 어려웠다. 셋째, 한국정치사에서 비교 평가할 만한 역할모델이 없었던 측면도 5·18피해보상 연구가 활성화되지 못한 이유 중 하나다(이영재 2010, 204-205 참조).

4. 배상적 정의의 관점에서 본 5.18보상모델

5·18 이행기 정의를 고찰하는데 있어 특히 배상적 정의의 문제를 중심에 두고자 하는 이유는 광주 5원칙 중 가장 먼저 시행된 것이 위로금에 이은 ‘피해보상’이고, 장기간에 걸쳐 지속되고 있는 5·18 과거청산의 대표적 방법이기 때문이다. 또한 피해보상은 전두환-노태우 집권기에 설계된 가해권력의 정책이자 아래로부터 5·18청산을 추동한 민주화 요구가 수용된 과거청산 방식이기 때문이다.

1) 배상적 정의의 차원에서 본 5·18

흔히 이행기 정의 확립을 위한 과거청산 모델로 진상규명과 책임자 처벌을 꼽는다.²⁵⁾ 5.18과 관련하여 가장 오랫동안 활용된 과거청산 방식이 보(배)상 모델

25) ‘5·18 피해보(배)상’과 관련한 연구들을 일별하면 다음과 같다. 첫째, 과거청산의 원칙론적 관점을 강조한 논의는 법학적 접근이 주를 이루었다. 5·18 피해자에 대한 국가보(배)상이 국가의 책임을 전제로 한 ‘배상’이어야 함을 강조하고, 과거청산의 주요 쟁점들 가운데 하나임을 확인시켜 주는 논의들이 제출되었다. 특히, 제2차 피해보상이 종료된 시점에 발표된 박원순(1995)의 연구는 ‘보상’과 ‘배상’의 주요 쟁점 및 일부 관련자들의 보상 거부 등을 다루었다. 5·18 피해보상과 대안에서의 과거사 피해보상을 다룬 서승(2000)의 연구나 국가폭력의 법적 책임 문제를 중심으로 과거청산의 주요 원칙을 제시한 한인섭(2002)의 연구가 이에 속한다. 둘째, 정책형성 및 결정론적 관점에서 접근한 연구로 김재균의 연구(2000)가 있다. 이 연구는 방대한 자료 및 저자의 경험을 바탕으로 5·18 관련 법률의 제정을 둘러싼 의회 내의 정치와 시각차, 협의구조 등을 소상하게 정리하고 있다. 다만, 연구시기의 한계로 인하여 피해보(배)상작업의 진행과정은 일부의 공개된 절차와 결과 정리에 머물고 있다. 셋째, 5·18 보상법의 제정과 집행과정을 실증적 자료에 입각하여 정리한 연구를 들 수 있다. 이는 유광종(1999), 안종철(2000), 신일섭(2005)등의 연구를 참고할 수 있다. 특히, 유광종(1999)의 연구는 직접 광주 보상작업에 참여했던 경험을 토대로 한 연구여서 미공개 되었던 상당수 자료들을

임에도 불구하고, 이행기 정의의 관점에서 제대로 검토되지 못했다. 5·18 과거청산을 요구한 민주화 운동진영조차 보(배)상 모델을 진실모델, 정의모델의 부산물 정도로 인식하는 경향이 강했기 때문이다(이영재 2010, 207. 참조).

이행기 정의의 기제 중 보(배)상은 보다 넓은 범위의 피해자들에게 직접적인 형태로 정의를 제공한다는 점에서 중요한 의미(Magarrell, 2007: 2)를 가지고 있을 뿐만 아니라 가장 보편적인 방식으로 활용된다는 점에서도 중요하다. 헤이너(Hayner)에 따르면, 피해배상은 협소한 의미의 ‘경제적’ 보상을 넘어서 “피해가 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 원상회복(restitution), 금전배상(compensation), 법률적, 의료적, 심리적 치료를 통한 재활(rehabilitation), 사죄(satisfaction) 외에 재발방지책 마련 등 모든 방법을 포함”(Hayner 2001, 171)한다.

헤이너가 정의하는 피해배상의 범주는 유엔의 「희생자 권리원칙」과 일맥상 통한다. 「희생자 권리원칙」은 2005년 12월 16일 유엔총회에서 채택된 것으로, 국가폭력 희생자에 대한 배(보)상의 원칙과 방식을 상세히 밝히고 있다.²⁶⁾ 「희생자 권리원칙」이 구분하고 있는 배상의 원칙과 방식은 배상적 정의의 핵심이라고 할 수 있다. 「희생자권리원칙」에서 열거하는 배상방식으로는 ‘원상회복’, ‘금전배상’, ‘재활(Rehabilitation)’, ‘만족(satisfaction)’, ‘재발방지의 보증(guarantees of non-repetition)’이 있다.

피해배상을 피해자 개인의 사적 문제로 보는 경향이 있는데 과거청산 영역에서 피해배상은 국가를 상대로 하는 공적 성격의 문제로 접근해야 한다. 따라서 이행기 정의의 배상 문제는 단순히 가해자와 피해자 사이의 당사자 문제가 아니

제시하였고, 5·18 피해보(배)상 관련 연구의 물꼬를 트는 역할을 하였다. 이외에 5·18 기념재단이 2007년 기존 연구 중 주요 논의들을 엮어 총 4권으로 출간한 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』(1-4권)를 참조할 필요가 있다.

26) 「희생자 권리원칙」의 정식 명칭은 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(A/RES/60/147)이다. 이 문서는 13개의 원칙과 27개의 조항으로 구성되어 있다(이재승 2009; 이영재 2010, 207-208).

라, 정의 혹은 공정함과 관련하여 다양한 공적 이익 혹은 이해관계들을 염두에 두어야 한다(Moffet 2017, 11).

이행기 정의를 연구하는 학자들이나 관련 기관에서는 이행기의 배상에서 추구해야 할 정의를 “배상 정의(reparative justice, 또는 배상적 정의)”로 개념화하거나 ‘정의와 배상’이라는 주제로 다루기도 한다(De Greiff 2006; Lu 2007; Mani 2005; Walker 2015; ICTJ 2013; 송에스터 2020, 95. 재인용). 이 개념은 대부분 사법상 불법행위에 근거를 둔 사법적·교정적 정의를 벗어나, 보다 넓은 차원의 도덕적·정치적·사회적 정의로 그 범위가 확장되어 사용되고 있다. 이행기의 배상은 개별적 차원의 법적 정의 추구를 넘어, 사회적 인정과 신뢰, 연대 등 보다 넓은 차원의 정의를 추구하는 정치적 프로젝트로서의 성격을 지니게 된다(De Greiff 2006, 454-455).

이행기 정의의 차원에서 배상적 정의는 미래 정치공동체를 향한 시작이라는 점에서 의미가 있는 것이지 배상 그 자체로 이행기 정의를 구현하는 완결구조를 갖기는 어렵다. 배상의 제공은 사법적·교정적 정의에서처럼 사건을 “해결하고 마무리 짓는” 책임의 끝이 아니라, 상호성에 기반한 미래의 정치 공동체를 향한 변환의 시작이다(Walker 2015, 219-220). 아울러 배상적 정의는 단순히 피해자 중심성에 한정되지 않는다. ‘배상 정의’는 단순히 피해자 중심적 정의를 넘어, 잔혹행위로부터 살아남은 모든 ‘생존자들의 정의’가 되어야 한다(Mani 2005, 72-74; 송에스터 2020, 95-96. 재인용).

배상적 정의와 관련하여 정작 중요한 문제는 피해자에 대한 일정한 경제적 보상뿐만 아니라 정부 당국, 피해자, 그 외의 사회 구성원들이 공유할 수 있는 배상의 필요성에 대한 공론화와 배상 기준에 대한 사회적 합의 여부에 있다. 이러한 과정을 경유할 때 비로소 이행기 배상 정의의 문제는 피해자 중심의 사적 경제보상으로 치부되는 것이 아니라 사회구조적 부정의를 시정할 수 있는 차원에서 논의될 수 있다.²⁷⁾

27) 이행기 배상의 원칙과 관련하여 정의로운 배상의 기준 및 특성, 과정으로서의 배상,

2) 배상적 정의의 실패와 그 후유증

전두환-노태우 정권이 경제보상 모델을 활용한 것은 진실규명과 책임자 처벌 요구를 우회하기 위해서였다. 아래로부터 5·18 문제의 해결을 위한 핵심적 요구가 ‘진실규명’과 ‘책임자 처벌’로 집약되었지만, 5·18 가해 세력이 강력한 정치적 영향력을 행사하는 상황에서 가장 빠르게 시행된 것은 경제적 ‘피해보(배)상’이다. 이행기 정의 차원에서 보건대 일방적 위로금 지급에서 출발해 시혜적 보상정책을 거쳐 1990년 민자당이 단독처리한 「광주보상법」으로 이어지는 이 일련의 과정이 노정환 문제들은 현재까지 심각한 후유증을 양산하고 있다.

첫 단추를 잘못 끼운 「광주보상법」은 이후 개정과정에서도 배상적 정의 구현이 목적이 아니라 보상 대상자 범위를 확대하는 방향으로만 개정되면서 경로의 존성의 전형을 보여주었다. 가해 세력의 정치적 영향력이 견고하게 유지되었기 때문에 「광주보상법」을 배상적 정의에 부합하도록 개정하는 작업은 상당한 정치적 갈등과 대립에 직면할 수밖에 없었다. 「광주보상법」을 제대로 개정하지 못한 채 1997년 「5·18특별법」을 제정하여 ‘보상’을 ‘배상’으로 본다는 취지의 조항을 삽입하는 과정에서도 심각한 정치적 대립이 있었다. 배상이란 당시 국가폭력의 책임, 즉 가해자의 책임을 묻는다는 것이기 때문에 지금까지의 양비론 프레임에 기초해 있던 「광주보상법」의 보상 시스템 전반의 전환이 필요했고 이에 따른 정치적 대립이 심각했다.

「광주보상법」은 새로운 정부가 들어서거나 주요 선거가 임박해 있을 때 개정되었는데 개정의 골자는 추가 보상 대상자 확대였지 배상적 정의에 기초한 근본적인 변화가 아니었다. 1990년 「광주보상법」의 제정 단계에서도 그러했지만, 정치적 이해관계가 피해보상의 시행과정에 작용했음을 부인할 수 없다(정호기 2006, 115). 실제로 정치적 관계와의 상관성을 살펴보면 공교롭게 1990년 7월 14일 「광주보상법」 제정 이후 제1차 피해보상이 종료되고, 제2차 추가 보상이 실시(1993년 5월 29일 보상법 개정)된 1993년은 문민정부가 출범하는 첫 해였

사회적 지지의 확보 문제 등에 관한 논의에 대해서는(송에스터 2020, 97-110) 참조.

고, 제3차 추가 보상이 실시된 1998년(1997년 12월 17일 보상법 개정)은 국민의 정부가 출범한 첫해였다. 제4차 보상이 실시된 2000년(2000년 11월 12일 보상법 개정)은 제16대 총선이 실시되었다. 이후 노무현 정부가 출범하는 첫 해인 2004년 3월 27일 제5차 보상법 개정이 실시되었다.

5·18 이행기 정의 구현을 위한 노력보다는 정치전략적 시혜 조치 성격의 추가 보상만 계속되었다는 의구심이 드는 이유는 피해보상 과정에서 제기된 미흡한 조치에 대한 개정 요구는 반영되지 않고, 추가 보상 기간만 연장되었기 때문이다. 그것도 정권 출범 초기나 선거와 같은 주요 정치일정에 맞추어 정치일정에 맞추어 광주시민의 정서에 호소하는 정치 전략적 차원의 추가 보상 성격이 강했다. 추가 보상 대상을 확대한 1-5차까지의 보상기준을 간추려 보면 다음과 같다.

〈표-1〉 광주민주화운동관련자 보상기준(1차~5차)

구분	시간적 범위	공간적 범위	내용적 범위	피해내용
1차 보상 (1990)	- 원칙적으로 비상계엄이 확대 선포된 1980년 5월 17일부터 총정작전의 완료시점인 동년 5월 27일까지로 한정하되, - 당시의 시위 또는 진압작전과 직접적으로 관련이 있는 경우는 5.17 이전 또는 5.27이후라 하더라도 광주민주화운동의 시간적 범위에 포함.	- 원칙적으로 광주를 중심으로 한 전남·북 일원으로 한정해야 할 것이나 - 당시의 시위 또는 진압작전과 직접 관련이 있는 경우에는 피해 장소에 제한을 받지 않음.	- 광주를 중심으로 한 전남·북 일원에서 학생과 시민들이 행한 정치적 민주화 요구시위와 소요 행위 또는 이의 진압을 위한 군경의 진압작전 과정에서 발생한 일련의 사건과 그 결과를 말함.	- 광주민주화운동관련하여 사망, 행방불명, 상이 등 인적피해 - 뿐만 아니라 광주보상법제22조제1항과 시행령제22조제1항에 의거 순수한 구속, 연행, 구금자 포함.
2차 보상 (1993)	- 법 제1조에서 「1980년 5월 18일을 전후한」이라고 규정하였으므로 5·18 배후조종 등 특별한 경우 외에는 5·18기간 중(5.17.~5.27)의 행위로 인한 피해여야 함	- 5·18은 광주권역을 중심으로 발생하였으므로 특별한 경우 외에는 광주·전남지역의 피해자라야 함.	① 법 시행령 제21조에 의거 주민화운동에 적극 참가한 사실이 원인이 되어 생업에 종사할 수 없던 것으로 인정된 자라야 함. ② 전북대 일부 시국 사건 인정 ③ 김대중내란음모와 관련한 손주항의원 소송 - 승소	

구분	시간적범위	공간적범위	내용적범위	피해내용
3차 보상 (1998)	① 1980. 5. 17. 예비검속 관련 연행·구금자도 보상대상에 포함 ② 1980. 5. 13. 시국 사건으로 인한 피해도 인정(권오국, 김진태, 임진호, 배희진 등) ③ 1980. 6. ~ 12월중 광주사태 상규명요구 유인물 배포와 관련한 피해도 인정(김성배, 이수하, 이교정 등)	- 강원대, 부산대 등 타지역에서 5·18진상 규명 유인물 배포와 관련한 피해도 보상 대상에 포함	- 김대중내란음모 관련 (손주향의원과 같이 연행 구금된 자 포함) 및 계엄 철폐, 전두환 퇴진 등 시국사건으로 인한 피해도 보상대상에 포함 (전북대생의 김희수, 최인규, 박중훈 등)	
4차 보상 (2000)	상 동	상 동	상 동	
5차 보상 (2008)	1980. 5. 18.-27.까지로 한정하여 적용	광주 전남지역으로 한정	시간적, 공간적 범위의 한정에 따른 영향으로 내용적 범위도 축소	

1990년부터 시작되어 제7차 보상²⁸⁾까지 진행되는 동안 5,807명이 인정받았다. 30여 년에 걸쳐 보(배)상이 진행되었음에도 불구하고 5·18 이행기 정의가 공고화되었는지 성찰해 볼 필요가 있다. 국가적으로 막대한 시간과 비용이 소요되었는데 여전히 5·18 이행기 정의를 공고화하지 못했기 때문에 지금까지 진행되

28) 각 차수별 보상법 개정 및 신청접수 기간은 다음과 같다. 제1차 보상 : '90. 8. 6(제정) *신청접수 : 90.8.17~9.15 / 제2차 보상 : '93. 5.29(시행령 개정) * 신청접수 : 93.6.1~7.31 / 제3차 보상 : '97.12.17(개정) * 신청접수 : 98.1.1~1.31 / 제4차 보상 : '00. 1.12(개정) * 신청접수 : 00.1.12~2.29 / 제5차 보상 : '04. 3.27(개정) * 신청접수 : 04.3.27~5.31 / 제6차 보상 : '06. 3.24(개정) * 신청접수 : 06.7.1~12.31 / 제7차 보상 : '14.12.30(개정) * 신청접수 : 15.1.1~6.30 ※ 보상법 시행령 개정 : '15.8.31 * 기타 지원금신청접수 : 15.9.1 ~ 16.2.29. 제8차법 개정 법령은 국회 행정안전위원회 계류 중임. (광주광역시청 민주인권평화국 5.18보상관련 Q&A. 검색. 2021. 10. 19.) https://www.gwangju.go.kr/boardView.do?boardId=BD_0000000446&pageId=www893&searchSn=21865.

협소한 의미의 ‘피해보(배)상’을 배상적 정의 차원에서 포괄적으로 재검토할 필요가 있다. 첫째, 5·18 피해보(배)상은 국가의 위법한 공권력 행사로 야기된 피해에 대한 ‘배상’이기 때문에 국가적 책임과 동시에 법적 구속력을 갖는 것이고, 사회구성원들의 공동체적 책임을 묻는 것임과 동시에 동의에 기초해야 한다. 따라서 향후 5·18은 국가보훈 차원에서 어떠한 국가·사회적 기여를 했는지 보다 명확한 방향성을 정립하고 국민적 합의를 만들어가 가는데 주력할 필요가 있다. 둘째, 5·18의 경우 진실규명, 책임자 처벌, 명예회복과 기념사업 보다 피해보상이 선행되었으나 이제 일련의 광주 5원칙을 연계할 수 있는 국면이 조성되었다. 지연된 정의 차원이지만 진실규명에 기초한 사회적 ‘명예회복’에 주력하는 것이 필요하다. 사회적 명예회복은 피해보상의 또 다른 차원을 의미하는 것이다. 셋째, 피해의 포괄범위가 국가폭력으로 야기된 유·무형의 피해까지 포괄하고 있는지 성찰해 보아야 한다. 과거청산에서 치유해야 할 ‘피해’의 범위는 보이지 않는 무형의 피해, 가족의 피해, 해당 피해로부터 파생되는 사회적 후유증까지를 포괄한다. 제대로 된 국가 트라우마 센터의 설치를 비롯해 다양한 정책적 고려가 필요하다.

5. 맺으며

이행기 정의의 관점에서 볼 때 5·18민주화운동을 둘러싼 일련의 과정은 국가 폭력·권위주의 통치와 민주헌정질서 사이의 사회구조적 동학을 반영한다. 동시에 청산 대상으로서의 부정의와 더불어 새롭게 정립해야 할 이행기 정의의 과제를 드러내 준다. 특히 5·18을 둘러싼 일련의 법제화 과정은 국민주권 원리에 대한 확증 과정임과 동시에 민주법치국가 작동원리의 구체적 체현(體現) 과정이라고 할 수 있다. 내란과 내란목적의 살인을 통하여 집권한 ‘야만적’ 정권에 대한 국민적 거부와 사회적 저항, 연이은 사법적 심판은 사실성에 대한 타당성의 우위, 즉 헌법과 정치권력의 정당성 연원이 국민에게 있음을 보여준 일련의 과정이었

다(이영재 2004. 참조).

5·18 민주화운동에 대한 인정투쟁 과정에서 쟁점이 되었던 ‘성공한 쿠데타’ 논쟁은 우리 민주헌정질서와 관련하여 중요한 기반을 마련했다. 사법부는 명확하게 성공한 쿠데타란 존재하지 않고 처벌의 대상일 뿐이라는 사실을 공표했다. 재판부는 ‘국민투표를 거쳐 헌법을 개정하고 개정된 헌법에 따라 국가를 통치하여 왔다고 하더라도 그 군사반란과 내란을 통하여 새로운 법질서를 수립한 것이라고 할 수는 없으며, 우리나라의 헌법질서 아래에서는 헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력에 의하여 헌법기관의 권능행사를 불가능하게 하거나 정권을 장악하는 행위는 어떠한 경우에도 용인될 수 없다. 따라서 그 군사반란과 내란행위는 처벌의 대상이 된다’(선고 96도3376. 판시1의 다수의견)고 판시했다.

다른 한편, 헌법재판소가 특별법 제정에 대한 합헌 결정을 하면서 활용한 ‘법익’의 해석 또한 중요한 의미를 갖는다. 현재는 특별법이 개별사건법률이라고 하더라도 입법을 정당화할 수 있는 중대한 공익이 인정될 수 있다면 헌법에 위반되지 않는다고 선언하였다. 그 중대한 공익의 근거는 ‘왜곡된 한국 반세기 헌정사의 흐름을 바로잡아야 하는 시대적 당위성과 아울러 집권 과정에서의 헌정질서 파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여야 한다는 점’이었다. 또한 ‘공소시효의 완성으로 인한 이익은 단순한 법률적 차원의 이익이고, 헌법상 보장된 기본권적 보장에 속하지 않는 반면, 집권과정에서 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여 왜곡된 우리 헌정사의 흐름을 바로잡아야 할 뿐만 아니라, 앞으로는 우리 헌정사에 다시는 그와 같은 불행한 사태가 반복되지 않도록 자유민주적 기본질서의 확립을 위한 헌정사적 이정표를 마련하여야 할 공익적 필요는 매우 중대’(한인섭 2002, 201-203)하다고 판시하였다.

5·18민주화운동이 민주헌정질서 확립에 기여한 이러한 성과에도 불구하고 이행기 정의의 차원에서 5·18을 둘러싼 과제는 여전히 상존하고 있다. 비록 지체된 정의의 구현 차원이지만 5·18이 일어난 지 40년 만에 진상규명을 위한 특별법이 제정되었고, 진상규명위원회가 “1980년 광주 5·18민주화운동 당시 국가권력에

의한 반민주적 또는 반인권적 행위에 따른 인권유린과 폭력·학살·암매장 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 규명함으로써 국민통합에 기여함을 목적으로” 활동을 시작했다. 철저한 진실규명 활동을 통해 그동안 누적되어 온 각종 유언비어와 추정설 등이 제대로 규명될 수 있기를 바란다.

다른 한편 5·18이 민주화운동이 아니라 북한군 특수군 600명이 개입한 반란이자 폭동이라는 허위 주장이 인터넷과 출판물뿐만 아니라 국회 공청회에서까지 공공연히 제기되고 있는 등 5·18에 대한 왜곡 날조가 헌법적 권리인 ‘표현의 자유’의 한계를 벗어났다. 2021년 1월 5일 국회가 「5·18특별법」을 개정, 허위사실을 유포한 자를 처벌하는 조항을 신설함으로써 5·18민주화운동에 대한 폄훼와 왜곡은 현재 보다 줄어들 것으로 보인다. 그러나 이는 보조 수단이지 이 법률조치로 이행기 정의가 자동으로 구현되는 것은 아니다. 역으로 본다면 자발적인 사회적 공감대 속에서 정화되지 못하고 법과 제도의 강제력을 빌려야 하는 상황은 분명 이행기 정의가 제대로 관철되지 못했다는 방증(傍證)이기 때문이다.

앞으로 제도적 차원에서 공식적으로 제도적 망언 금지, 진상규명위 활동 등이 진행되겠지만 정작 중요한 문제는 5·18 이행기 정의를 구현하는 사회적 공감대를 어떻게 형성할 것인지 여부에 있다. 배상적 정의는 피해자 개인에 대한 사법적·교정적 정의를 벗어나 보다 넓은 차원의 정치적·사회적 인정과 신뢰, 연대 등과 결합할 수 있는 정치적 프로젝트로 전환될 필요가 있다. 지난 40여 년 간 5·18은 무엇이었고, 한국의 미래를 위해 무엇이어야 하는가?를 물어야 한다. 장기적 전망을 바탕으로 부정의를 청산하고 한국 사회의 이행기 정의를 구현하기 위한 실천이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 김영택. 2017. 『5월 18일, 광주』. 서울: 역사공간.
- 김재균. 2000. 『5·18과 한국정치: 광주보상법과 5·18 특별법 결정과정 연구』. 서울: 한울.
- 민현정. 2009. “5·18에 대한 인식조사분석.” 전남대학교 『5·18민중항쟁 29주년 기념 학술대회: ‘5·18기억과 현재성’ 자료집』.
- 박원순. 2001. “5·18특별법의 제정과 법적 청산.” 『5·18 민중항쟁사』. 광주광역시 5·18사료편찬위원회.
- 박주민. 2017. 10. 26. 「보도자료: 전두환 직접 지시, 518유족 매수 및 분열 획책 공작 일명 <비둘기 시행계획> 문건 공개」.
- 송에스더. 2020. “중대한 인권침해사의 배상 정의에 관한 이론적 고찰.” 『민주주의와 인권』 20권 2호, 79-127.
- 신일섭. 2005. “광주민주화운동보상법의 정치·사회적 의미.” 『민주주의와 인권』 5권 2호, 173-201.
- 신일섭. 2009. “광주민주화운동 보상의 현황과 과제.” <광주문제해결을 위한 5월칙의 현황과 과제 토론회 자료집>, 5·18기념재단.
- 안종철. 2000. “광주시 대책.” 변주나 외 편, 『치유되지 않은 5월』. 서울: 다해.
- 유광중. 1999. 『5·18민주화운동 피해보상에 관한 연구』. 전남대 석사학위논문.
- 이영재. 2004. “과거청산과 민주주의.” 『민주주의와 인권』 4권 2호. 241-268.
- 이영재. 2010. “과거사 피해보상에 대한 비판적 검토.” 『기억과 전망』 23호, 199-233.
- 이영재. 2015. “다층적 이행기 정의의 포괄적 청산과 화해 실험.” 『정신문화연구』 38권 4호, 121-152.
- 이재승. 2002. “이행기의 정의.” 『법과 사회』 22권, 47-74쪽.
- 이재승. 2009. “국가범죄에 대한 배·보상방안,” 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『한국전쟁시기 민간인 희생자에 대한 배·보상 방안』, 과거사정리 후속조치 연구를 위한 심포지엄(I).

- 이재승. 2017. “이행기 정의와 크로노토프.” 『민주법학』 64권, 105-147.
- 이재의. 2019. “군의 5·18왜곡조작에 대한 자료분석.” 5·18기념재단, 『5·18국가폭력의 청산과 정의』 (518민주항쟁39주년 기념 학술교류포럼), 11-38.
- 전두환. 2017. 『전두환회고록(1-3)』. 파주: 자작나무숲.
- 정근식. 2020. “5월운동의 성과와 한계: 과거청산과 이행기 정의 사이에서.” 『경제와 사회』 제126권, 12-46.
- 정호기. 2006. “국가폭력과 피해자 보상.” 『민주주의와 인권』 6권 1호, 113-145.
- 최정기. 2006. “과거청산에서의 기억 전쟁과 이행기 정의의 난점들.” 『지역사회연구』. 14권 2호, 3-22.
- 최철영. 2011. “한·일 과거사 청산과 이행기 정의 개념의 적용.” 『성균관법학』 23권 2호, 237-261.
- 한성훈. 2010. “과거청산과 민주주의 실현.” 『역사비평』 (2010년 겨울호), 116-141.
- 한인섭. 1997. “5·18재판과 과거청산의 과제.” 『법과사회』 15권, 160-199.
- 한인섭. 2002. “국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복: 5·18 민주화운동의 법적 해결을 중심으로.” 『서울대학교 법학』 43권 2호, 187-237.
- 황석영 외. 1996. 『5·18 그 삶과 죽음의 기록』. 서울: 풀빛.
- 5.18 기념재단 엮음. 2007. 『5.18민주항쟁과 정치·역사·사회』 (1-4권).
- 5·18연구소. 2010. 『웹사이트 내 5·18 바로잡기 유형별 조사 연구보고서』 5·18기념재단.
- Hayner, P. B. 2001. *Unspeakable Truths*. Routledge.
- ICTJ, “ICTJ Program Report: Reparative Justice”, 13 May 2013, available at <https://www.ictj.org/news/ictj-program-report-reparative-justice> (accessed: 10 January 2020).
- Mani, Rama. 2005. "Reparation as a Component of Transitional Justice: pursuing 'reparative justice' in the aftermath of violent conflict." In K. De Feyter et al., eds. *Out of the ashes: reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Antwerp, Intersentia.
- Pablo, De Greiff. 2006. "Justice and Reparations," in De Greiff, P. (ed.), *The*

Handbook of Reparations. Oxford University Press.

Paige, A. 2009. "How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice." *Human Rights Quarterly*, 31(2): 321~367.

Teitel, Ruti G. 2002. *Transitional Justice*. Oxford University Press.

Teitel, Ruti G. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal*. 16: 69-94. downloaded from HeinOnline, Fri Jan 20. 2012.

Teitel, Ruti G. 2014. *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*. Oxford University Press.

UN. 2004. Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Post-Conflict Societies. UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004.

Walker, Margaret Urban. 2015. "Making Reparations Possible: Theorizing Reparative Justice." In Corradetti, C, Eisikovits, N., and Rotondi, J. eds., *Theorizing Transitional Justice*. London: Ashgate.

동아일보 02/08/16.

문화일보 02/08/20.

서울신문 88/04/02.

광주일보 88/04/01.

서울신문 88/04/07.

한국일보 88/04/07.

광주일보 88/11/03.

광주일보 89/01/31.

투고일: 2021.10.21.	심사일: 2021.12.09.	게재확정일: 2021.12.09.
------------------	------------------	--------------------

The May 18 Democratization Movement and Transitional Justice

Yi, Youngjae | Hanyang University

This study tried to analyze the cause of the May 18 Democratization Movement's transitional justice not being settled and still facing challenges. The discussion of transitional justice has emerged as a practical necessity to explain how a country that has experienced the destruction of democracy in the past overcomes past injustices and forms democratic legitimacy in the process of political transformation of the transition to democracy. According to Teitel's discussion of transitional justice, the expansion and standardization of transitional justice, emerges as a key issue in the third phase that begins at the end of the 20th century. In terms of transitional justice, reparative justice is meaningful in that it is the starting point for the realization of justice for the future political community. However, the Chun Doo-hwan administration used a strategy of selective inclusion and exclusion while providing economic compensation to the May 18 victims. According to the selection of the military regime, there was a crack and a gap between the beneficiaries and the victims who were excluded from compensation. The May 18 transitional justice needs to be transformed into a political project that can be combine political and social recognition, trust, and solidarity on a wider level, beyond the judicial and corrective justice of the individual victim.

Key Words | The May 18 Democratization Movement, Transitional Justice, Compensation, Reparative Justice, Past Liquidation