

한국 민주화운동의 특징과 기념·계승의 과제*

이영제 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

논문요약

이 연구는 한국 민주화운동의 특징에 기반하여 민주화운동의 개념, 법·제도적 기념의 성과와 한계를 살펴보고 기념사업의 과제를 제시하고 있다. 한국 민주화운동은 지속성과 광범위성, 희생과 헌신, 공공성과 연대, 시민의 참여와 지지, 저항문화의 형성이라는 특징을 갖고 있다. 민주화운동을 기념하고 정신을 계승하기 위해서는 이러한 특징을 반영한 개념 정립 및 기념사업이 필요하다. 민주화운동에 대한 법률적 접근은 기념·계승을 위한 기반을 형성했다는 점에서 성과가 있었다. 반면 피해 중심이라는 점, 다양한 민주화운동 사건을 배제한다는 점 등에서 한계를 노정하고 있다. 민주화운동의 역사화와 뒤늦은 제도화의 진전은 지금까지 민주화운동 기념의 제도화 과정에서 생각하지 못했던 새로운 과제를 제시하고 있다. 거시적 차원에서 민주화운동 기념계승에 대한 공감대는 형성되어 있으나 미시적 차원에서 기념계승에 대한 기반은 여전히 취약하다. 민주화운동 기념·계승사업에서 가장 중요한 것은 민주화운동 역사를 정립하는 것이다. 가해자에 대한 기록과 민주화 가치의 보편화, 민주화운동 기념사업의 원칙과 기준 마련 등을 통해 민주화운동을 지속해서 현재화하고, 미래와 연결함으로써 국민의 공감대 속에서 기념사업을 활성화할 수 있을 것이다.

주제어 : 민주화운동, 민주화운동 기념, 한국 민주화, 저항문화, 가해자

* 이 논문은 2021년 10월 7일에 “부마민주항쟁의 진실규명 및 정신계승과 관련자 예우”를 주제로 개최된 10.18민주항쟁연구소·한국정치사회연구소·한국국회학회 추계공동학술회의의 발표 논문을 수정·보완한 것이다.

I. 들어가며

한국 민주화과정에서 민주화운동은 결정적인 역할을 했지만, 민주화운동이 곧바로 기념의 대상이 된 것은 아니었다. 87년 6월 민주항쟁 이후에도 상당 기간 민주화운동은 지속되었고, 민주화운동 기념은 이행기 정의(transitional justice) 내지 과거사 청산과 맥락을 같이 하기 때문이다. 민주화운동이 바꾸고자 했던 권위주의 체제와 민주화운동을 억압했던 세력의 장기간 공존은 민주화운동 기념·계승의 제도화뿐만 아니라 민주주의 발전의 한계적 조건이자 한국 민주화 과정의 특징이다.

‘4월혁명’을 제외한 민주화운동이 민주화 이후 상당 기간 공적·제도적 차원에서 기념·계승의 대상이 되지 못했지만, 시민사회에서 민주화운동에 대한 기념과 희생자에 대한 추모는 지속되었다. 공적·제도적 차원에서 ‘민주화운동 일반’에 대한 기념이 진행된 것은 2001년 민주화운동기념사업회가 창립되면서부터이다.

제도 영역과 시민사회 영역에서 진행되던 민주화운동 기념이 근래 민주주의의 발전과 ‘국가기념일’로 상징되는 제도화의 진전, 민주화운동 세대의 고령화와 민주화운동의 역사화 등에 따라 제도 중심적 기념으로 무게중심이 이동하고 있다. 주요 민주화운동 사건들이 국가기념일로 지정되었으며, 민주유공자에 대한 훈포장이 수여되고 있고, 국회에서는 「민주유공자 예우에 관한 법률안」이 발의되어 공론화 과정을 거치고 있다. 이제 ‘독립, 호국, 민주 가치의 조화로운 계승’이 국가적 차원의 보훈 정책에서 주요 방향으로 제시되고 있다.

민주화운동의 역사화와 뒤늦은 제도화의 진전에 따라 민주화운동 기념·계승은 지금까지 민주화운동 기념의 제도화 과정에서 생각하지 못했던 새로운 과제에 맞닥뜨리고 있다. 한편으로 거시적 차원에서 민주화운동 기념계승에 대한 공감대는 형성되어 있으나 미시적 차원에서 기념계승에 대한 기반은 여전히 취약하다. 민주화운동 일반에 대해서는 가치를 인정하고 희생자에 대해 예우를 하는 것이 바람직하다고 생각

하는 반면 개별 민주화운동에 대해서는 민주화운동 여부 관련 논란이 지속되고 있다. 다른 한편으로 주요 민주화 항쟁들이 제도적인 차원에서 기념의 대상으로 자리 잡았지만, 민주화 과정에 희생을 감수하며 헌신한 그 외의 수많은 민주화운동과 참여자들은 역사적, 제도적으로 여전히 소외되는 경향이 있다.

이 연구는 한국 민주화운동의 특징에 기반하여 민주화운동의 개념과, 법·제도적 측면에서 기념의 성과와 한계를 살펴보고 과제를 제시하고 있다. 특히 제도적 차원에서 기념계승의 준거가 되고 있는 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」과 「민주화운동 기념사업회법」을 중심으로 민주화운동의 개념과 기념현황을 살펴보고, 민주화운동 기념·계승의 과제로 가해자에 대한 기록과 다층적, 다차원적 기념사업으로의 패러다임 전환을 제시하고 있다.

II. 한국 민주화운동의 특징과 개념화

1. 한국 민주화운동의 특징

1) 지속성과 광범위성

전 세계적으로 민주화운동 일반을 집합적으로 기념하는 사례는 한국이 유일하다. 그것은 한국 민주화운동의 특징과 관련되어 있다. 한국에서 민주주의는 일회적 사건이 아니라 지속적인 운동을 통해 성취되었다. 그 과정에는 수많은 사건과 관련자들의 희생과 헌신, 시민들의 참여와 지지가 있었다. 민주화 과정에서 국민적 저항을 촉발한 숭고한 희생과 두드러진 진전을 가져온 사건들도 있었지만, 다수의 사건은 직접적으로 그렇지 못했다.

민주화운동을 ‘집합적’으로 기념·계승하는 것은 운동의 지속에 따른 참여자의 광범위성, 억압의 총체성에 따른 저항의 광범위성, 민주화운동의 전국적 확산에 따른 지역적 광범위성이라는 한국 민주화운동의 특징에 기인한 것이다. 3·1운동부터 민주공화국 실현을 위한 끊임없는

실천이 있었고¹⁾ 그것이 연결 및 누적되어 다수 일반대중이 참여한 ‘항쟁’으로 분출했다. 즉, 민주화운동은 지속되었고, 지속된 운동의 영향으로 항쟁이 반복되었다. 한국에서 민주주의가 성취된 것은 무엇보다 이와 같은 민주화운동이 지속되었기 때문이다.

한국 민주화운동은 반독재 운동뿐만 아니라 노동운동, 농민운동, 인권운동, 환경운동, 통일운동 등을 포괄한다. ‘민중운동’이란 개념이 의미하듯이 독재정권은 “아주 기초적인 경제투쟁 내지 생존권 투쟁조차 ‘반체제’로 지목되어, 국가폭력의 대상으로 간주”(차성환 외 2015, 5)하였기 때문이다. YH사건이 박정희 정권의 붕괴로 이어진 것은 독재정권에서의 총체적 억압이 가져온 역설이었다. 다른 한편으로 한국에서 민주화운동은 한 지역에서의 민주화운동이 다른 지역으로 영향을 주며 확산하거나 일시에 동시다발적으로 진행되면서 전국화된다는 특징을 갖고 있다. 4월 혁명은 대구에서 시작(김태일 2003, 240)하여 대전, 마산으로 확대되었고, 4월 19일을 전후로 해서는 전국에서 동시다발적으로 전개되었다. 5·18민주화운동은 당시 광주에서 진행되었지만 이후 저항은 전국적 차원에서 진행되었다.

2) 희생과 헌신

민주화운동이 지속될 수 있었던 것은 무엇보다 민주화운동 참여자의 희생과 헌신이 있었기 때문이다. 한국 민주주의는 운동에 의한 민주주의라는 특징을 갖는다. ‘운동’에 의한 민주주의란 “제도에 의해서가 아니라 민주화를 원하는 자발적인 인간 집단들의 의지와 열정 그리고 그 노력에 의해 추구되었던 민주주의라 할 수 있다. 또한 그것은 권위주의 체제의 탄압에 대항하여 전개되었던 저항운동이라는 점에서 많은 희생과 헌신을 요구받았다.”(정해구 2006, 129).

1) 민주화운동의 역사와 기원을 보는 시각은 다양하다. 해방 이전부터 민주주의에 대한 인식과 문화가 존재했다는 시각에 대립하는 민주주의 외삽론은 한국의 민주주의가 해방 후 미국으로부터 도입되었다는 것을 강조한다. “한국에서 민주주의는 냉전시절 미국(과 소련)이 주도했던 분단국가 형성 과정에서 하나의 제도적 세트에 도입되었다.”(최장집 2002, 58).

민주화운동 과정에서 발생한 유무형의 희생과 헌신을 상징적으로 드러내 주는 것은 희생자 수이다. 4월 혁명 관련 희생자는 사망 186명을 포함하여 약 6,445명인 것으로 추산되며, 5·18민주화운동 관련 희생자는 2018년 12월 기준사망 155명을 포함하여 약 5,807명에 달한다.²⁾ 그 외에 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회(이하 민주화보상위원회)에서는 총 13,369건의 신청을 받아 그 중 피해 사실이 명확하게 입증된 9,840건을 민주화운동 관련자로 인정하였다.

3) 공적 지향성(공공성)과 연대

한국 민주화운동의 특징은 그것의 공적 지향성과 연대에 있다. 민주화운동은 권위주의 정권에 저항했을 뿐만 아니라 끊임없이 공동체에 관해 관심을 두고 억압받고 소외된 이들과 연대하며 공적인 가치를 추구하고자 하였다. 민주화운동의 공공성은 한편으로는 사적인 이해가 아닌 공적인 가치를 추구했다는 것과 다른 한편으로는 끊임없이 억압받는 사회적 약자들과 연대하려 했다는 데에서 나온다.

‘민중(Minjoong)’(이남희 2015) 내지 ‘민중 담론’이 이야기하듯이 민주화운동은 정권을 향한 것이었을 뿐만 아니라 그로 인해 억압받는 다양한 소외된 계층과 함께하는 것이었다. 공공성, 특히 민중과의 연대를 위한 끊임없는 노력과 실천은 민주화운동의 희생과 헌신의 또 다른 측면일 뿐만 아니라 확장되어 시민의 참여와 지지로 이어졌다.

4) 시민참여와 지지 - 자기급진적 제한성과 최대다수연합

한국 민주화운동은 민주화운동 참여자의 희생과 헌신으로 지속되었고, 이들의 공적 지향성과 연대는 시민들의 지지로 이어져 결국 시민들이 민주화 대열에 대규모로 참여하는 항쟁으로 외화되었다. 시민들의

2) 4월 혁명 관련 희생자 수는 자료마다 차이를 보인다. 이 글에서는 『한국근현대사사전』을 기준으로 했다. 5·18민주화운동 관련 정확한 통계는 아직까지도 찾아볼 수 없다(김영주 2020, 120). 여기서는 5·18기념재단 홈페이지 게시 자료를 기준으로 했다.

지지는 비단 민주화운동에 대한 회고적 평가에 기반한 것이 아니라 전망에도 기초한 것이기도 하였다. 항쟁이 평화적인 방법으로 진행되었고, 주요 요구사항은 모든 국민이 동의할 수 있는 수준에서 결정되었다. 이것은 국민이 광범위하게 민주화운동에 참여할 수 있는 조건을 형성했다.

일부 운동의 경우 사회체제 변혁과 같은 대안을 모색하기도 했지만, 민주화운동 과정에서 민주화에 대한 요구로 수렴되었고, 민주화 이후에는 시민운동, 사회운동 등으로 분화되어 자신들의 요구한 요구를 실현하기 위한 운동을 전개했다. 민주화운동의 자기 제한적 급진성은 최대 다수연합 형성 등을 통하여 시민의 참여와 지지를 끌어냈고, 이후 다수 시민의 보편적 상식이라는 저항문화, 즉 항쟁 재현의 하나의 준거로 작용하였다.

5) 저항문화의 내재화와 참여문화로의 발전

한국 민주화운동의 특징 중 하나는 그것이 '저항문화'로 자리 잡았다는 것이다. 3·1운동 등 항일 독립운동에 기원을 둔 저항문화는 4·19, 5·18, 부마민주항쟁, 6월항쟁, 촛불시위 등으로 100년간 이어지면서 시민들의 저항문화로 내재화되었다. 한국에서 민주주의를 성취하고 지속해서 발전시키는 원동력은 민(民)의 민주공화국을 실현하기 위한 적극적이고 자발적인 실천들이 지속(민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 2019)되었기 때문인데, 이것은 그와 같은 참여와 실천이 시민들의 저항문화로 내재화되었기 때문에 가능한 것이었다.

지난 2016~2017년 촛불집회에서 보이듯이 민주화 이후에도 시민들은 민주주의가 위기에 처할 경우 단지 '다수'의 참여라는 것을 넘어 스스로를 '주권자'로 호명하며 정치적 주체로 전환하였다.(이영제 2017, 11) 촛불집회는 한국 민주화운동의 특성을 공유하면서 동시에 전 세계적으로 유례없는 평화적인 방식으로 진행함으로써, '저항이나 민주화운동'을 넘어 '민주주의 축제'로 만드는 등 저항문화의 참여문화로의 계승과 발전을 보여주었다.

내재화된 ‘저항문화’와 ‘참여문화’로의 발전은 한국 민주주의가 후퇴하거나 권위주의적 통치가 재현될 경우 기꺼이 광장에서 ‘민주주의 축제’에 참여할 것이라는 시민들 사이의 약속이자 위정자에 대한 경고의 의미를 갖음으로써 한국 민주주의 발전의 중요한 원동력으로 작용하고 있다.

2. 민주화운동의 개념화

1) 민주화운동 개념화의 어려움과 필요성

민주화운동이란 용어는 학술적으로뿐만 아니라 일상적으로도 많이 사용되고 있음에도 불구하고 그에 대해 개념적으로 정리한 연구는 드물다. 한국 민주화운동의 특징상 개념화하기 쉽지 않은 데 반해 대부분의 연구에서 보이듯이 민주화운동을 굳이 개념화하지 않아도 전체적인 맥락을 이해하는데 큰 지장을 주지 않았기 때문이다. 민주화운동이라는 주제로 검색되는 많은 연구는 민주화운동 일반에 대한 것이 아니라 민주화 과정이나 노동운동, 농민운동, 민주화운동 세대, 5·18 민주화운동과 같이 특정 사건이나 민주화 관련 인물에 대한 것들이다.

다른 한 편으로는 민주화운동이 학문적 대상으로 주목을 받고 있지 못한 것에 기인한다. 민주화운동은 아직 역사학의 연구대상이 되지 못하고 있으며, 민주주의 진전과 시민사회의 활성화에 따라 사회과학의 관심 대상에서도 일찌감치 멀어졌기 때문이다. 민주화 이후 태어난 세대에게 민주화운동은 ‘선조’들의 역사로 이해되는 경향이 있는 동시에 “미네르바의 부엉이는 황혼이 저물어야 날개를 편다”라는 헤겔의 경구처럼 아직 관련 세대가 한국사회의 주류세력으로 자리 잡고 있는 등 객관화하여 연구하기 어려운 측면도 존재한다.

이미 민주화 관련자에 대한 명예회복 및 보상작업이 일단락되었고, 민주화 과정에서 발생한 주요 항쟁들이 국가기념일로 지정되었고, 이들을 기념하는 역사박물관 건립이 진행되고 있으며, 「민주유공자 예우에 관한 법률안」이 국회에서 발의되는 등 공적 영역에서 급속한 제도화가

진행되고 있다. 이런 상황을 고려한다면 민주화운동과 그 개념에 대한 학술적 논의는 시급히 진행될 필요가 있다. 그렇지 못할 경우 민주화운동은 학술적으로 충분히 논의를 거쳐 객관화·역사화하기 전에 정치적으로 규정됨으로써 향후 지속적인 논란의 대상이 될 수 있기 때문이다.

2) 민주화운동에 대한 법률적 개념화

민주화운동의 개념은 일반적으로 법률적 개념과 학술적 개념으로 접근할 수 있다. 관습적으로 사용되던 민주화운동이란 개념에 대한 논쟁은 2000년 전후로 「민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률(약칭 민주화보상법)」 제정을 앞두고 점화되었다.³⁾ 민주화운동에 해당하는 것과 아닌 것이 법·제도적 차원에서 규정되기 시작함에 따라 법률이 정한 민주화운동 개념의 적절성에 대한 논쟁이 진행되었다.

먼저 법률적 측면에서 민주화운동에 대한 정의는 「민주화보상법」과 「민주화운동기념사업회법」에 의거하고 있다. 두 법은 공히 민주화운동의 개념을 정리하고 있는데, 민주유공자 선정 등 인물과 관련해서는 「민주화보상법」에 따른 심의·결정에, 민주화운동 국가기념일 제정 등 사건의 기념과 관련해서는 「민주화운동기념사업회법」에 따른 정의에 근거를 두는 경향이 있다.

「민주화보상법」에서는 민주화운동을 “1964년 3월 24일 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 헌법이 지향하는 이념 및 가치의 실현과 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시

3) 민주유공자 등에 관한 법률 제정 관련 논의과정, 그리고 개정과정은 어떤 객관적 사실보다는 정치적 필요와 타협으로 민주화운동 개념이 정립되고 있음을 알 수 있다. 법률심의 당시 여당인 국민회의는 ‘민주화운동 관련 유공자의 명예회복 및 예우 등에 관한 법률안’에서 ‘권위주의적 통치 등에 항거, 국민의 기본적 권리를 회복시키거나 현저히 신장시킨 경우’를 민주화운동으로 정의했다. 야당인 한나라당은 ‘민주화운동 관련자의 명예회복 및 예우 등에 관한 법률안’을 제출하고 민주화운동에 대해 ‘비민주적 군사정권에 대한 저항으로 유죄 확정판결을 받거나 피해를 입은 자 등’(조선일보 1999/3/16) 이라고 규정하고 국가보안법 관련자를 배제했다.

킨 활동”으로 정의하고 있다. 2000년 「민주화보상법」 제정 당시에는 3선개헌 반대운동 이후 인 1969년 8월 7일 이후로 그 대상을 한정했으나 2007년 개정을 통해 한일회담반대운동까지를 포괄하고, ‘헌법이 지향하는 이념 및 가치의 실현’을 추가하였다.

「민주화운동기념사업회법」에서는 민주화운동을 “2·28대구민주화운동, 3·8대전민주의거, 3·15의거, 4·19혁명, 부·마항쟁, 6·10항쟁 등 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 이후 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동으로서 대통령령으로 정하는 활동”으로 정의하고 있다. 「민주화운동기념사업회법」에서는 민주화운동에 대해 정의를 함에 있어 대표적 사건을 나열하고, 구체적인 사항을 대통령령으로 정하도록 하였다. 이러한 특징으로 말미암아 민주화운동기념사업회법은 제정 당시 민주화운동의 사례로 ‘3·15의거, 4·19혁명, 부·마항쟁, 6·10항쟁’을 들었으나 이후 2·28대구민주화운동, 3·8대전민주의거 등이 추가되는 개정이 진행되었다.

「민주화보상법」에서는 민주화운동의 대상이 되는 시기를 1964년부터 하고 있고, 「민주화운동기념사업회법」에서는 그 시기를 정부수립 이후 인 1948년 8월 15일 이후로 하고 있다. 두 법률은 민주화운동에 대해 ‘권위주의적 통치에 항거’한 활동으로 비교적 폭넓게 규정하고 있으며, 민주화운동의 종기는 별도로 설정하고 있지 않다.

민주화보상위원회 활동을 정리한 『민주화운동 백서』에서 따르면 민주화운동 관련자로 인정된 마지막 사건은 1998년 ‘한국조폐공사 구조조정 반대 파업’ 사건이다(민주화운동명예회복및보상심의위원회 2015). 이에 따르면 법·제도적 측면에서는 1998년까지는 권위주의적 통치가 이어졌고, 민주화운동이 진행되었다고 볼 수 있다.

3) 민주화운동에 대한 학술적 개념화

민주화운동에 대한 학술적 개념을 살펴보면 손호철(2002, 58)은 “군사독재에 대항해 절차적 민주주의 내지 정치적 민주주의를 복원하기

위해 전개한 저항운동을 지칭”하는 좁은 의미의 민주화운동 개념을 비판하고 민주주의의 관점에서 정의할 것을 주장한다. 앞에서 살펴본 「민주화보상법」에서 민주화운동에 대한 정의는 “좁은 의미의 정의 내지 일종의 고유명사로 이해될 수 있다”라며 비판하고(손호철 2002, 58-61), “민주주의는 모든 억압, 착취, 차별과 배제에 반대하는 사회나 상태를 의미”하는 것으로 민주화운동은 “한국 사회의 모든 억압, 착취, 차별, 배제에 저항하는 운동”으로 개념화한다(손호철 2003, 6).

이에 비해 안병욱(2010, 21)은 법률적 차원에서 민주화운동에 대한 정의를 바탕으로 “헌법상의 기본권을 확보하기 위해 독재권력과 공권력의 탄압에 맞서 항거한 운동, 나아가 권위주의 권력이 야기한 사회 전반의 억압적인 현상들에 대한 저항들”로 정의하고 있다. 안병욱의 정의는 「민주화보상법」과 「민주화운동기념사업회법」의 공통된 정의를 따르게 그 대상이 되는 기간을 별도로 개념화하지는 않았다.

민주화운동기념사업회 연구소(2008)에서 발간한 『한국민주화운동사 1』에는 한국 민주화운동의 역사에서 민주화운동에 포함할 수 있는 운동을 구체적으로 제시하면서 민주화운동에 대한 정의를 내리고 있다. 『한국민주화운동사 1』에서는 민주화운동을 반독재 민주화 투쟁뿐만 아니라 “억압으로부터 자유와 자율을 확대시키고, 인간의 기본적 권리를 수호하고, 민주주의를 진전시키는 운동, 냉전체제·진영논리를 벗어나 민족의 자주성을 확보하려는 운동이나 통일운동, 민중의 생존권과 더 나은 삶을 위한 투쟁을 어느 것이나 민주화운동”이라고 개념화하고 있다. 동시에 역대 독재정권이 이들 운동을 탄압했다는 점에서도 민주화운동과도 연결된다(민주화운동기념사업회 연구소 2008, 14-15).

「민주화보상법」의 정의와는 별개로 민주화보상위원회는 민주화운동의 개념에 과거사 청산의 개념을 추가하였다. “국가권력이 의회주의와 헌정질서를 무시하고 인권을 탄압하는 상황”을 권위주의 통치로 규정하고 민주화는 “이러한 과거를 ‘청산’함으로써 민주적 헌정질서를 복원시키고 인권을 회복하는 과정”이며 민주화운동은 “권위주의적 통치에 항거하여 민주헌정질서를 지켜내고자 한 활동”이다(민주화운동명예회복

및보상심의위원회 2015, 1).

이상의 민주화운동에 대한 개념을 살펴보면 「민주화보상법」과 「민주화운동기념사업회법」에 의한 법률적 정의와 학술적 차원에의 정의에 차이가 있음을 알 수 있다. 법률적 차원의 정의는 대상이 되는 시기에 대해 구체적으로 규정하려는 반면, 학술적으로는 그러한 시기보다는 대상의 성격에 초점을 맞추고 있다. 다음으로 법률적 개념의 경우 특정한 사건이나 인물에게 초점을 맞추는 경향이 있다면 학술적인 개념은 다양한 분야에서 진행된 ‘운동 일반’에 초점을 맞추고 있다.

「민주화보상법」 개정 사례에서와 같이 법·제도적 측면에서 민주화운동의 정의와 대상이 되는 시기 등이 변경될 수 있다. 따라서 ‘행정적, 제도적’ 기념을 고려한 법률적 정의를 보완하기 위해서라도 민주화운동에 대한 학술적인 논의는 더욱 활발하게 진행될 필요가 있다.

민주화운동의 정의를 한국 민주화운동은 “한국의 민주주의를 세우고 확대하기 위한 운동”(손호철 2002, 58)과 같은 방식으로 폭넓게 사용할 경우 모든 사회운동과 시민운동 등이 민주화운동의 대상에 포함되는 문제가 있다. 반면 ‘반독재투쟁’과 같은 좁은 의미로 국한하거나 「민주화보상법」같이 시기를 특정할 경우 독재정권에서 억압과 탄압의 총체성과 과거 절차적 민주주의하에서도 빈번했던 권위주의적 통치행태와 그에 대한 저항을 제대로 살펴보지 못한다는 한계가 있다. 특히 87년 민주화 이후에도 권위주의적 통치가 지속되었다는 점, 사회 모든 분야의 민주주의가 일시에 발전하는 것이 아니라 불균등하게 발전한다는 점을 고려한다면 민주화운동 시기를 특정하는 것은 바람직하지 못하다.

한국 민주화운동의 특징을 고려할 때 민주화운동의 개념은 권위주의적 통치에 항거한 반독재 민주화운동뿐만 아니라 기본권침해에 저항하여 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동으로 하되, 4월혁명을 전후로 한 시기부터 권위주의 통치가 이어진 노태우 정부 시기까지는 다양한 저항운동을 포괄하고, 정부수립 이후부터 4월 혁명 이전, 문민정부 이후의 시기 등에 대해서는 사회 각 부분의 민주화 수준과 개별 사건 내지 운동의 내용과 성격 등을 고려하여 포함해야 한다.

Ⅲ. 한국 민주화운동에 관한 법·제도적 접근의 성과와 한계

1. 「민주화보상법」에 의한 민주화운동 기념의 성과와 한계

「민주화보상법」이라는 법률적 차원에서 민주화운동에 대한 정의는 민주화보상위원회의 심의·결정에 따른 민주화운동 관련자 인정으로 구체화 되었다. 「민주화보상법」에 의한 민주화운동 기념의 성과와 한계는 곧 민주화보상위원회의 성과와 한계인 셈이다.

민주화보상위원회는 자신들의 16년여의 활동의 의미와 성과를 다음과 같은 네 가지로 정리하고 있다. 첫째, 30년이 넘는 기간 동안 발생한 수많은 피해사건을 처리했고, 그 심의 결과와 활동 보고서는 우리나라 민주화운동사의 총괄적 기록이며, 역사정리의 중요한 토대로 기능할 것이다. 둘째, 민주화운동과 관련된 방대한 규모의 신청사건을 조사·검토·의결하고 기록으로 남김으로써, 우리 사회의 민주화를 정리하고 연구해나가기 위한 토대를 제공했다. 셋째, 민주화보상위원회는 그동안 피해 대상자에게 명예회복과 함께 보상금과 생활지원금을 지급하였다. 넷째, 민주화보상위원회는 어려운 조직상의 여건 속에서도 13,369건의 방대한 신청사건을 조사·심의·의결하는 등 진실을 규명하기 위한 노력을 경주했다(민주화운동명예회복및보상심의위원회 2015, 8-10).

아쉽게도 민주화보상위원회의 주요한 성과이자 향후 기념·계승을 위해 필요한 심의결과 등의 자료 일체는 국가 기록원으로 이관되어 관련 법에 의해 최대 수십 년 동안 활용이 불가능한 상황이다. 민주화운동에 대한 국가의 심의·의결의 결과만 있을 뿐 그것과 관련된 자료 일체를 활용할 수 없다는 것은 「민주화보상법」의 가장 큰 성과를 사장하는 것이자 민주화운동 역사 정립 및 기념·계승의 가장 큰 장애요인이다.

「민주화보상법」의 목적은 민주화운동 기념 대상을 법·제도적 측면에서 명문화하여 기념·계승하고 희생자와 유공자에 대해 국가적 차원에서 예우하기 위한 것이 아니라 민주화운동 관련 희생자와 유족에 대하여

명예를 회복하고 보상하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 「민주화보상법」에 근거한 민주화운동 기념은 희생 여부를 기준으로 한다는 점, 특정 사건에서의 인물 중심이라는 점, 한정된 기간 신청된 사건에 국한된다는 점 등에서 한계가 있다.

첫째, 「민주화보상법」은 제1조(목적)에서 밝히고 있듯이 ‘민주화운동과 관련하여 희생된 사람과 그 유족에 대하여 국가가 명예회복 및 보상함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하고, 민주주의 발전과 국민화합에 기여함’을 목적으로 하고 있다. 민주화보상법에 의한 심의·결정은 희생을 수반한 민주화운동과 관련된 인물에 대한 것이었다.⁴⁾ 따라서 희생 중심의 관련자 인정은 권위주의 통치에 항거한 민주화운동을 기념·계승하고, 희생과 공헌의 정도에 따라 예우하는 민주화운동 기념과는 내용과 대상에 있어 차이가 있을 수밖에 없다.

둘째, 민주화운동은 일반적으로 인물, 사건, 단체가 밀접하게 관련되어 있다. 한 인물은 다양한 사건과 단체와 연결되며, 단체 역시도 다양한 사건, 인물과 관련되어 있다. 인물·사건·단체에 대한 평가는 시대적 상황이나 새로운 연구성과 등에 따라 변경될 수 있다. 민주화운동 기념·계승은 인물을 넘어 단체와 사건으로 확장된다. 더 나아가 민주화운동 기념·계승의 대상이 되는 인물은 특정 시점, 사건에서의 인물이 아니라 인물의 전 생애에 걸친 희생과 공헌으로 사회적 존중의 의미가 포함되어 있다. 따라서 희생에 대한 보상과 명예회복이 민주화운동 기념·계승과 바로 연결되는 것은 아니다.

셋째, 「민주화보상법」에 의한 심의·의결은 특정한 기간에 신청한 사건에 한정되었다는 점에서 많은 보완이 필요하다. 민주화운동 관련 희생의 정도가 크다고 하더라도 보상 및 명예회복 신청하지 않았을 경우

4) 「민주화보상법」에서 민주화운동 관련자는 ①민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 사람, ②민주화운동과 관련하여 상(傷痕)을 입은 사람, ③민주화운동으로 인하여 대통령령으로 정하는 질병을 앓거나 그 후유증으로 사망한 것으로 인정되는 사람, ④민주화운동을 이유로 유죄판결을 받거나 해직되거나 학사징계를 받은 사람 중 ‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회에서 심의·결정된 사람이다.

대상에서 배제된다. 동일 민주화운동과 관련되어 있고 신청자보다 희생이 크다 하더라도 신청하지 않은 사람은 인정의 대상이 아니었다. 민주화보상위원회의 활동이 종료된 이후 별도의 민주화운동 관련자에 대한 인정은 사실상 불가능한 상황이다. 특히 「민주화보상법」에서 정한 1964년 3월 24일 이전의 사건들은 민주화운동 대상에 포함되지 않는다.

이상에서 살펴본 바와 같이 「민주화보상법」에 의한 심의·의결된 관련자와 관련 사건만을 민주화운동 기념의 대상으로 하는 것에는 많은 한계가 있다. 특히 미신청자에 대한 국가적 차원에 명예회복이나 보상 방안을 강구하고, 희생자, 공헌자에 대해 적절한 예우 방안을 마련하는 것은 민주화운동 역사 정립과 국민화합 차원에서도 매우 중요한 과제이다.

2. 「민주화운동기념사업회법」에 의한 민주화운동 기념의 성과와 한계

한국 민주화운동을 대표하는 동시에 민주주의 발전을 상징하는 기관으로서 민주화운동기념사업회는 「민주화운동기념사업회법」에 근거하여 20년간 민주인권기념관 개관 추진, 6·10민주항쟁 국가기념일 제정, 민주화운동사 발간, 학술지 『기억과 전망』 발간, 민주화운동 사전 편찬, 자료수집 및 서비스 등 성과를 나타내었다(민주화운동기념사업회 2021).

「민주화운동기념사업회법」은 앞에서 살펴본 「민주화보상법」에 비해 법률의 목적상 기념·계승하기 위한 민주화운동의 범위를 보다 적합하게 제시하고 있다. 민주화운동기념사업회법은 제1조(목적)에서 ‘민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하는 위한 사업을 수행함으로써 민주주의 발전에 이바지함을 목적으로 한다’라고 하여, 민주화운동 일반을 기념과 계승의 대상으로 하고 있다.

「민주화운동기념사업회법 시행령」은 민주화운동에 해당하는 대표적 민주화운동을 제시하고, 「민주화보상법」에서 심의·의결한 민주화운동을 포괄하는 한편 앞의 두 가지 경우에 해당하지 않는 활동을 별도의 절차를 거쳐 민주화운동으로 기념할 수 있도록 하였다. 「민주화운동기념

사업회법 시행령」 제2조(민주화운동)에서는 민주화운동에 대해 구체적으로 다음과 같은 세 가지를 제시하고 있다. ①2·28대구민주화운동, 3·8대전민주의거, 3·15의거, 4·19혁명, 6·3한일회담 반대운동, 3선 개헌 반대운동, 유신헌법 반대운동, 부·마항쟁, 광주민주화운동 및 6·10항쟁, ②민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의 위원회에서 민주화운동 관련자로 심의·결정한 사례가 있는 민주화운동, ③제1호 및 제2호 외의 활동으로서 행정안전부 장관이 관계 기관 및 전문가의 의견을 들어 고시하는 민주화운동이 그것이다.

우선 시행령 제2조 제2항의 경우 앞에서 살펴본 「민주화보상법」에 의한 신청주의 등의 문제점을 갖고 있다. 제2항의 ‘민주화운동’을 ‘사건’으로 볼 경우 민주화보상위원회의 심의·결과와 다르게 해당 민주화운동에 참여했지만, 명예회복 등을 신청하지 않은 인물이나 심지어 희생여부 등으로 인정되지 않은 관련자까지를 포괄하게 된다. 반면 ‘민주화운동’을 민주화보상위원회가 인정한 관련 인물의 활동에 국한할 경우 관련 중요 사건이나 인사들을 기념의 대상에 포함하지 못하게 되는 문제가 발생한다.

다음으로 제3항과 관련되어서는 그동안 그와 같은 절차를 거쳐서 고시된 민주화운동의 사례가 없고, 고시 과정에 정당성을 부여할 구체적인 절차가 규정되어 있지 않다는 점에서 형식적인 조항에 머무르고 있다. 「민주화운동기념사업회법 시행령」 제정 당시에는 관련된 법에 명시된 민주화운동과 민주화보상법에 의한 활동 이외의 민주화운동에 대해서는 주무 부처 장관 소속하에 ‘민주화운동기념사업심의위원회’를 두어 민주화운동의 심의하도록 했다. ‘민주화운동기념사업심의위원회’는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 민주화운동기념사업회 이사장이 맡도록 했으나 2008년 장기간 미구성을 이유로 폐지되었다. 민주화보상위원회 활동이 진행 중이었고, 관련 자료들이 체계적으로 정리·연구되지 못한 상황임을 감안한다면 위원회는 폐지되기보다는 제대로 운영될 수 있도록 할 필요가 있었다. 특히 위원회 설치의 취지가 법률로 인정된 민주화운동과 민주화보상위원회에서 심의·

결정한 사례 이외의 활동을 대상으로 한다고 할 때, ‘민주화운동기념사업 심의위원회’는 민주화 보상위원회 활동이 종료된 2015년 이후에 실질적으로 필요한 위원회였다.

이처럼 민주화운동에 대한 법률적·기능적·행정적 접근은 민주화보상위원회 활동 종료 이후 국가 차원의 민주화운동 관련 활동과 관련자에 대한 추가 인정을 사실상 봉인하는 결과를 초래했다. 그 결과 주요 민주화운동을 법률에 나열하는 방식으로의 개정이 빈번히 요구되고 있다. 「민주화운동기념사업회법」 개정 연혁을 살펴보면 2001년 제정 당시에 민주화운동의 정의에서는 “3·15의거, 4·19혁명, 부·마항쟁, 6·10항쟁 등” 4개 사건을 명시하였다. 2010년에는 “2·28대구민주화운동, 3·15의거, 4·19혁명, 부·마항쟁, 6·10항쟁 등”으로 2013년에는 “2·28대구민주화운동, 3·8대전민주의거, 3·15의거, 4·19혁명, 부·마항쟁, 6·10항쟁 등”으로 확대되었다. 이에 따라 시행령에 명시된 민주화운동도 8개에서 10개로 확대되었다.⁵⁾ 이번 국회에서는 ‘5·3민주항쟁’을 민주화운동 정의에 포함하는 민주화운동기념사업회법 개정안이 발의되어 공론화 과정을 거치고 있다.

3. 기념일(항쟁) 중심의 기념·계승의 성과와 한계

민주주의의 진전과 함께 주요 민주화운동 관련 항쟁 내지 사건 등이 국가기념일로 지정되었다. 특히 현 정부 들어 2.28민주운동(대구, 2018년)과 3.8민주의거(대전, 2018년), 부마민주항쟁(2019년)이 국가기념일로 지정되었다. 주요 항쟁에 대한 국가 기념일 지정은 민주화운동의 역사를 정립하고 그 정신을 국가 공동체 차원에서 기념함과 동시에 미래 세대에게 전승한다는 점에서 민주화운동 기념·계승의 중요한 성과라고 볼 수 있다.

5) 2·28대구민주화운동, 3·8대전민주의거, 3·15의거, 4·19혁명, 6·3한일회담 반대운동, 3선개헌 반대운동, 유신헌법 반대운동, 부·마항쟁, 광주민주화운동 및 6·10항쟁.

<표 1> 민주화운동 관련 국가 기념일 현황

번호	기념일	날짜	주관 부처	행사 내용
1	2·28민주운동 기념일	2. 28.	국가보훈처	2·28민주운동의 역사적 의미와 숭고한 정신을 길이 계승·발전시키는 행사를 한다.
3	3·8민주의거 기념일	3. 8.	국가보훈처	3·8민주의거의 역사적 의미와 숭고한 정신을 길이 계승·발전시키는 행사를 한다.
4	3·15의거 기념일	3. 15.	국가보훈처	3·15의거를 기념하는 행사를 한다.
12	4·19혁명 기념일	4. 19.	국가보훈처	4·19혁명을 기념하는 행사를 한다.
23	5·18민주화운동 기념일	5. 18.	국가보훈처	5·18민주화운동을 기념하는 행사를 한다.
30	6·10민주항쟁 기념일	6. 10.	행정안전부	6·10민주항쟁을 기념하는 행사를 한다.
40	부마민주항쟁 기념일	10. 16.	행정안전부	부마민주항쟁을 기념하는 행사를 한다.

출처: 각종 기념일 등에 관한 규정

일반적으로 한국에서 민주화운동은 개별적인 사건이기보다는 연속적인 사건으로 분석되고 있다. 선행 민주화운동은 뒤에 일어나는 민주화운동에 지속적으로 영향을 주었다. 이를테면 4월 혁명은 이후 민주화운동에, 부마민주항쟁은 5·18민주화운동에 영향을 주었다. 민주화운동은 때로는 특정 기간에 특정 지역에서 발생하기도 했고, 때로는 전국적인 수준에서 장기간 진행되기도 하였다. 4월 혁명의 경우 6월항쟁과 함께 후자의 대표적인 사례에 해당한다.

4월혁명 관련 기념일 지정 확대의 사례를 살펴보면 4월혁명의 비교적 긴 과정을 하나하나 연결하여 기념할 수 있다는 점⁶⁾에서 긍정적일 수 있지만 다른 한편으로는 4월혁명을 일련의 사건이 아닌 개별 사건으로 이해할 수 있다는 점과 다양한 민주화운동 관련 사건을 병렬적인

6) 문재인 대통령은 제33주년 6·10항쟁 기념사에서 4월 혁명 관련 주요 사건에 대한 국가기념일화의 의미를 “정부는 위대한 민주주의의 역사를 기념하는 데도 최선을 다하겠습니다. 2018년부터 2.28대구민주운동과 3.8대전민주의거를 국가기념일로 지정하여 3.15마산의거와 함께 4.19혁명까지 연결된 역사로 기억하게 되었습니다.”라고 밝혔다(청와대 2020).

사건으로 이해할 수 있다는 점은 단점으로 작용할 수 있다.

예를 들면 2.28민주운동, 3.8민주의거, 3.15의거 등이 ‘4월혁명’과 어떤 관계인지, 그리고 각각의 사건들은 다른 사건들과 어떻게 연결되는지에 대한 역사적·학술적 평가와 시민적 수준에서의 공감대가 충분했는지에 대한 성찰이 필요하다. ‘서울’ 중심으로 4·19가 기념되고 있다는 문제에 대한 해결책으로 대구, 대전, 마산 그리고 4·19를 순차적인 기념일로 연결할 수 있겠지만 2·28, 3·8, 3·15가 헌법전문에 ‘4·19이념’과는 어떠한 관계인지 ‘4월 혁명’의 기념과는 무엇이 다른지 등에 대해서는 좀 더 명확한 설명이 필요하다.

「각종 기념일 등에 관한 규정」에서 기념일 지정 기준에 따르면 의의나 성격이 기존 기념일과 유사하거나 중복되는 경우, 의의나 성격이 특정 지역, 일부 집단 및 개별 이익단체 등에만 국한되는 경우 등에 대해서는 기념일로 지정해서는 안된다. 이에 따르면 52개에 달하는 국가기념일 중 각각 하나에 해당하는 2·28과 3·8, 3·15, 4·19는 의의나 성격이 각자 유사하지도 중복되지도 않는 사건들이어야 한다.

항쟁 중심의 기념·계승은 주요 항쟁과 항쟁 희생자·참여자들에 대한 진상규명과 예우과정에서 여타 민주화운동 사건과 그 과정에서의 희생자·참여자들을 진상규명과 예우에서 소외한다는 문제를 갖고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국에서 민주주의의 성취는 일회적 항쟁이나 사건이 아니라 지속적으로 광범위하게 진행된 민주화운동이 있었기에 가능한 것이었다. 따라서 특정 항쟁이나 사건, 인물에 대한 기념의 제도화와 예우에 앞서 민주화운동 일반에 대한 제도화와 희생자·참여자에 대한 예우와 같은 기념·계승의 원칙을 수립할 필요가 있다.

IV. 한국 민주화운동 기념계승의 특징과 과제

1. ‘가해자 없는 역사’와 왜곡의 악순환: 역사적 처벌의 불철저성

5·18 민주화운동을 비롯한 민주화운동은 일상적인 왜곡과 편횡에 시달려 왔다. 그 원인은 가해 당사자들에 의한 사건기록의 인멸과 증거 조작, 정치권에 의한 끊임없는 왜곡의 동원, 온라인과 SNS의 발전에 따른 익명성과 편향적 자료를 맞춤형으로 끊임없이 제공하는 협송(narrow casting)의 강화, 사회경제적 불평등에 따른 사회적 불만의 증대 등 다양하다. 하지만 무엇보다 그것을 반복하게 만드는 것은 ‘가해자에 대한 역사적 처벌’의 불철저성이다. 진상규명은 사법적 처벌이나 역사적 처벌 모두에서 해결의 출발점이다. 하지만 수형 기간의 만료나 사면으로 그 처벌이 종료되는 사법적 처벌과 달리 역사적 처벌에서는 가해자의 반성에 기초한 화해 조치가 취해진다고 하더라도 그 역사적 기록과 평가는 현재와 미래로 지속해서 전승된다는 점에서 무한한 처벌의 성격을 지닌다.

그동안 우리 사회는 가해에 대한 철저한 규명과 가해자의 사과 없이 피해자와 희생자, 민주화운동 관련자 등에 대한 보상과 기념·계승이라는 화해 조치를 진행해 왔다. 1990년 노태우 정권에서 민자당이 단독으로 처리한 ‘광주보상법’의 사례에서와 같은 철저한 진상규명과 가해자의 사과 없는 보상 위주의 급속한 화해 조치는 ‘가해자 없는 역사’를 만든 것이다. “피해자는 있지만, 가해자 없는”(조희연 2000, 325) 역사는 첫째, 5·18의 사례에서와같이 사건의 진실규명을 어렵게 하고 목숨을 걸고 항거한 시민들이 ‘간첩’ 또는 ‘폭도’로 왜곡하거나 희생자가 반인륜적 편횡의 대상이 되는 2차 가해의 단초를 마련했다. 둘째, ‘건국-산업화-민주화-선진화론’과 같이 희생의 불가피성 내지 공과의 산술적 합계를 명분으로 ‘반성 없는 화해의 대상’으로 만들거나 ‘논쟁거리’의 대상으로 인식되도록 하였다. 셋째, 군부의 항복선언인 ‘6·29선언’의 주객을 전도하여 ‘6·29민주화선언’으로 왜곡하여 전두환·노태우 등 가해

자를 민주화의 주체로 만드는 것처럼 또 다른 역사 왜곡으로 이어졌다. 첫 번째 사례의 경우 명시적이고, 직접적이고 범죄적인 성격을 지닌다는 점에서 다양한 대응이 진행되고 있지만, 세 번째 사례의 경우는 사법적 처벌 대상에서 벗어나 있고, 역사적 사실을 교묘하게 왜곡함으로써 교과서에도 잘못 수록되는 등 인식자체가 어렵다는 문제가 있다.

‘가해자 없는 역사’와 왜곡 악순환의 양상과 문제점은 다음과 같은 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 불안정한 화해 조치에 따른 가해자의 익명화와 피해의 일방화이다. 모든 사건에 대해 가해자가 명확한 것은 아니다. 때로는 ‘국가’ 또는 ‘사회’와 같이 추상성이 높거나 직접적인 대상을 특정하기 어려운 경우도 있다. 국가폭력 사건의 경우 국가의 책임 인정과 현재 책임자로서 대통령이 사과하는 문제해결의 새로운 출발점이 된다. 국가폭력의 진상을 규명하고 가해자에 대한 역사적 기록을 통해 2차 가해의 고리를 끊는 계기가 되기 때문이다. 하지만 가해자들의 반성과 철저한 진상규명 없는 ‘위로부터의 화해 조치’는 국가폭력 가해자들이 ‘국가책임’과 ‘대통령의 사과’라는 ‘추상성’과 ‘익명성’으로 숨어버리는 결과를 낳았다. 특히 국가폭력에 대한 국가의 책임성은 정권에 따라 부침을 거듭하였고 국가폭력에 대한 기록은 희생자, 피해자에 대한 기록으로 채워졌다. 이것은 희생자와 피해자에 대한 왜곡과 폄훼, 또 다른 왜곡의 악순환으로 이어질 가능성을 열어놓았다. 즉 피해자는 있으나 가해자는 없는 ‘피해의 일방화’라는 반쪽의 화해로 귀결된 것이다.

둘째, ‘가해의 과거화’와 ‘희생의 불가피론’이다. 철저한 진상규명과 가해자에 대한 기록의 부재라는 ‘반성 없는 화해’는 국가폭력을 이미 과거의 문제로 제한하게 만들으로써 현재와 미래와의 역사적 단절을 초래했다. 이미 진행된 화해 조치는 그 현재까지 피해가 이어지고 있음에도 불구하고 가해 행위가 이미 역사적·사법적으로 종결된 과거의 사건으로 인식되도록 하였다. 가해의 과거화와 ‘피해세력’의 집권 등 정치적 보상에 따라 이들 사건에 대한 현재의 ‘진상규명’은 지난 일을 또 들추어내는 소위 ‘우려편기’라는 왜곡과 폄훼의 빌미가 되었다.

동시에 ‘가해자의 반성 없는 역사’의 문제는 당시 희생이 불가피했거나 선택할 수 있는 선택지 중 하나로 왜곡하는 근본적인 문제를 내포하게 되었다. 즉, 가해는 경제발전이나 국가안보를 위한 선택지 중의 하나로 당시 상황에서는 또는 전체의 시각에서는 불가피했다는 왜곡으로 이어진다.

셋째, 가해 사실의 인명을 통한 역사 지우기이다. 가해자와 가해 공간에 대한 철저한 기록의 부재는 과거는 물론 현재와 미래의 국가폭력에 대한 증거인멸로 이어지고 있다. 앞의 왜곡과 편협의 사례가 가시적이고 직접적이라면 역사 지우기는 가해가 벌어진 공간적, 행정적 증거 자체를 없앤다는 점에서 더욱 근본적인 역사 왜곡이라 볼 수 있다. 수십 년간 국가폭력의 심장이었던 중앙정보부는 그 과거를 알 수 없는 유스호스텔과 공원으로 변한 지 오래되었다. 남영동 대공분실은 ‘경찰청 인권센터’라는 세탁과정을 거쳐 최근에서야 이미 알려져 조작할 수 없는 박종철 고문치사사건이 발생한 509호를 제외하고는 빈 껍데기 상태로 민주화운동기념사업회에 이관되었다. 전국에 산재한 국가폭력의 가해 공간에 대한 멸실과 자료의 파기는 국가폭력 가해의 역사가 현재, 그리고 미래와 만날 가능성을 원천적으로 봉쇄할 뿐만 아니라 피해자의 역사도 동시에 지운다는 점에서 역사적 범죄행위이다.

넷째, 가해자와 피해자의 전도로서 민주화의 주체 바꾸기이다. 자신이 민주화의 주인공이라며 진행한 전두환·노태우의 6·29 선언 주도 논쟁은 이제 ‘6·29선언’이 민주화의 출발점이라는 ‘6·29 민주화선언’으로 왜곡되어 확산되고 있다. ‘6·29민주화선언’이란 용어에서 민주화의 기여자는 6월 항쟁과 항쟁에 참여한 다수 시민이 아니라 전두환 또는 노태우의 결단이 된다. 즉, 광주학살과 고문치사 등 국가폭력으로 정권을 유지하고, 국민의 민주화 열망을 뒤로한 채 ‘위수령’을 검토하면서까지 정권을 연장하려 했던 신군부는 ‘6·29민주화선언’이란 용어를 통해 독재자에서 민주화의 주역으로 탈바꿈한다. 이처럼 가해자에 대한 철저한 기록 없는 저항 일변도의 역사 기록은 가해자와 피해자를 바꾸거나 독재자를 민주화의 주역으로 바꾸는 왜곡으로 이어질 빌미를 제공하고

있다. 이것은 비단 6·29선언에 국한되지 않는다. 경찰 역사 속 올바른 경찰 정신을 되새기겠다며 신임 경찰관들에게 필수적으로 진행하는 ‘경찰 역사 순례길’ 팸플릿에서는 “한 경찰관의 정의로운 내부고발, 6월 민주항쟁의 결정적 계기”가 되었다고 주장하고 있다. 남영동 대공분실에서 박종철 군 고문치사와 그것에 대한 왜곡·조작에 대한 분노가 6월 민주항쟁으로 이어진 것에 대한 반성과 성찰 대신 고문 조작을 수행한 경찰을 민주화의 주인공으로 만들고 있는 것이다.

2. 가해자에 대한 기록과 민주화 가치의 보편화

무엇보다 가해자에 대한 철저한 기록은 민주화운동 기념·계승과 민주화운동의 왜곡과 폄훼라는 문제해결의 출발점이다. 5·18에 대한 새로운 증언은 그동안 5·18의 왜곡과 폄훼의 핵심적 문제였던 가해자를 지목함으로써 5·18 왜곡과 폄훼의 문제를 해결하는데 중요한 계기가 되고 있다. 이처럼 가해자에 대한 철저한 기록, 가해 공간과 시설·행정서류 등에 대한 보전은 왜곡의 출발점이 되는 ‘가해자 없는 역사’의 문제점을 상당 부분 보완할 수 있다. 사법적 처벌을 마친 가해자들이 자신의 행위에 대한 반성을 기대하기는 어렵지만, 가해자를 현재와 미래로 이어주는 가해 기록과 공간의 보존·복원을 통해 역사적 처벌의 대상으로 지속시킬 수는 있다. ‘친일인명사전’의 사례에서와 같이 가해자에 대한 기록은 단지 가시적 역사 왜곡과 폄훼뿐만 아니라 은밀하게 진행되는 역사 지우기와 민주화 대상을 주체로 바꾸는 등 다양한 왜곡을 막는 버팀목이 될 수 있다. 더 나아가 ‘국가폭력 관련 기록 등 보존에 관한 법률’을 제정해서라도 국가의 국가폭력의 공간과 관련 자료들에 대한 보존의 책임을 명확히 하고 멸실과 조작에 대해 강력한 처벌을 진행해야 한다.

다음으로 국가폭력 장소의 기념박물관화가 필요하다. 전국에 산재해 있는 경찰청 대공분실 등 국가폭력의 공간을 가해자의 공간에서 시민의 공간으로 탈바꿈해야 한다. 이러한 공간들은 그 기능에 따라 역사성

을 살리되, 국가폭력 관련 아카이빙이나 치유공간, 시민교육 등으로 활용되도록 함으로써 과거가 끊임없이 현재, 그리고 미래와 만나도록 해야 한다. 현재 국가폭력의 공간에서 한국 민주주의의 상징으로 탈바꿈을 시도하고 있는 남영동 민주인권기념관은 이러한 기념박물관들을 대표하는 한국 민주주의 상징적 공간이자 센터가 될 수 있을 것이다. 정부의 역할은 성대하고 장엄한 기념식이나 대표적 기념공간을 마련해주는 것에 그쳐서는 안 된다. 살아있는 가해세력의 역사적 장소 훼손과 역사 지우기에 대한 민주적 통제를 포함하여 시민의 일상을 규율하고 통제했던 국가폭력 시설이 시민의 일상 민주주의를 발전시키는 교육의 장이자 공론의 장이 될 수 있도록 적극적으로 나서야 한다.

끝으로 민주화운동이 특정 세대, 특정 세력의 전유물이 아니라 보편적 가치를 지닌 현재의 운동으로의 계승되어 기념·계승하는 것이 필요하다. 민주화운동이 국민의 지지와 공감대 속에서 계승되고 희생자와 참여에 대한 예우가 제도화되기 위해서는 피해자와 가해자뿐만 아니라 다양한 참여자와 일반 시민들, 그리고 현재 세대와 미래세대까지 그 화해 대상의 범위를 확장해야 한다. 즉, 왜곡과 편향의 중요한 원인 중 하나인 특정 지역과 세대, 세력적 한계를 넘기 위해서는 해당 민주화운동이 가진 적극적 가치를 연결하고 확대함으로써 보편적인 가치로 만드는 것이 필요하다. 예를 들면 남영동에서 추진 중인 민주인권기념관은 과거 국가폭력의 문제를 넘어 현재와 미래, 국내외의 다양한 민주주의·인권 문제와 손잡음으로써 보편성과 지지를 얻을 수 있을 것이다.

3. 민주화운동 기념·계승의 원칙과 기준 확립

한국 민주화운동의 특징을 한마디로 정리한다면 그것은 '민주화가 될 때까지 계속해서 민주화운동을 지속'했다는 것이다. 민주화운동은 민주주의 쟁취될 때까지 진행되었으며, 그러한 의지와 실천의 지속이 민주화 이행을 가져왔고 문화로 정착하여 현재와 미래 민주주의 발전의 원동력이 되고 있다. 이와 같은 지속성과 광범위성은 민주화운동 기념이

다른 기념과 달리 특정한 시공간에 한정될 수 없다는 것을 의미한다.

민주주의 발전에 있어 민주화운동의 기여에 대해 인정하고, 참여자와 희생자에 대해 예우해야 한다는 것에는 동의하지만 보다 구체적으로 민주화운동 관련 참여자, 사건, 단체에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 국가보훈처의 조사에 따르면 논란이 되거나 쟁점이 된 민주화 관련자의 보훈대상 포함 여부에 대해 별도의 심사가 필요하다고 응답한 경우는 52%, 제외해야 한다는 응답은 22.9%에 달했다(국가보훈처 2018, 43). 따라서 최소한의 사회적 합의 수준을 나타내는 법·제도의 정비와 그것의 객관성과 신뢰성을 뒷받침하는 체계적인 연구와 연구성과의 축적은 민주화운동 기념·계승에 있어서 시급히 해결해야 하는 과제이다.

그동안 희생자·피해자에 대한 보상의 시급성과 민주화 기념에 대한 낮은 합의 수준, 현실 민주주의의 후퇴, 민주화 세력의 일반의지를 대표할 세력의 부재 등으로 민주화운동에 대한 체계적 기념이 어려웠다. 다양한 민주항쟁이 제도화되고, 민주가 독립, 호국과 병행한 보훈의 가치가 되고, 민주인권기념관 건립되는 등 민주화운동 기념계승에 대한 기반이 체계적으로 조성되는 시점에서 지금까지 진행되었던 기념사업들의 성과와 한계를 돌아보고 성찰적인 시각에서 기념사업의 발전 방향을 모색해야 한다.

지금까지의 민주화운동 관련 법·제도적 차원에서의 기념은 정책은 희생자와 피해자 중심의 한시적 보상과 명예회복이라는 소극적 기념사업에 국한되었다. 「민주화보상법」에서 ‘민주화운동 관련자’라는 개념은 개인으로서 희생자, 피해자에 초점을 맞추었으며, 「민주화운동기념사업회법」에서 ‘민주화운동’이라는 용어는 참여자와 단체보다는 사건에 중심을 두고 있다. 기념과 계승의 대상이 되는 민주화운동은 희생자와 관련자의 역사를 넘어선 국민적 참여와 성취의 역사이며, 그 참여와 성취에 대한 평가는 희생 또는 직접적인 성취 여부와 반드시 합치하지 않는다.

법·제도적 차원에서의 기념사업은 민주화운동을 전체적으로 조망하거나 기념·계승하기 어렵게 만드는 일차적인 원인을 제공하고 있다. 민주

화운동에 대한 정의는 법 제정 또는 개정 당시뿐만 아니라 지금의 현실도 반영하고 있는데, 아직까지 민주화운동에 대한 국가 또는 사회적 차원의 개념이나 가치 등의 정립이 제대로 되고 있지 않음을 드러내 주고 있다.

기존의 민주화운동에 대한 기념·계승의 패러다임으로는 지속적이고 광범위하게 진행된 민주화운동의 기념·계승에 접근하는 데 한계가 있다. 따라서 희생자, 관련자뿐만 아니라 국민적 수준에서의 참여와 민주주의의 성취에 대한 집합적 보상이 더해진 다층적·다차원 수준에서의 기념계승으로 발전해야 한다. 이를 위해서는 아래의 <표 2>에서와 같이 희생자, 피해자, 유공자, 참여자를 한 축으로 하고를 개인적 차원과 집단적 차원에서의 기념계승을 다른 한 축으로 하는 다층적·다차원적 기념·계승의 망 구축이 필요하다.

<표 2> 다층적, 다차원적 기념계승

구분	공통	희생자·피해자	유공자	참여자
개별	·명예와 예우 ·기념과 기록 ·연구조사	배·보상, 치유	포상 등	참여 인정
집단/집합		추모, 치유센터	아카이빙, 기념관, 시민교육 등	

다층적, 다차원적 기념계승에서는 국민이 동의하는 바와 같이 민주화운동 참여자, 희생자에 대해 그 희생과 공헌의 정도에 따라 예우하는 것이 필요하다. 그 방향은 우선 기존의 피해자·희생자 중심, 선별적, 제한적, 소극적 기념·계승에서 다수 참여자를 포괄하는 상시적이고, 체계적, 유연적, 참여적, 통합적, 미래지향적인 적극적 기념·계승으로 발전해야 한다. 적극적 기념·계승은 민주화보상법의 피해자·희생자 중심적 접근과 민주화운동기념사업회법의 소극적 해석에서 벗어나 민주화운동에 대한 공적인 연구조사와 그에 기초한 피해자와 희생자에 대한 배·보상과 예우, 추모·치유센터 건립, 참여자 인증과 기록 등을 포함하여 집합적 보상과 예우로써 민주인권기념관 건립, 현재와 미래, 그리고 세

계적 차원의 민주주의를 위한 실천으로써 민주시민교육과 국제 민주주의 교류 활성화 등을 포괄한다.

다양한 대상, 규모, 의미, 지역, 과제, 시기를 아우르는 다층적, 다차원적 기념·계승으로 전환을 위해서는 기념의 준거가 될 수 있는 민주화운동 자료와 연구의 집대성과 그에 기초해 객관적이고 투명한 기념대상 선정이 뒷받침되어야 한다. 기념 대상의 선정에 대한 객관성의 부족은 또 다른 민주화운동 왜곡과 편향이라는 2차 가해의 단서를 제공하게 될 뿐만 아니라 그것에 민주화운동기념계승의 연장선에서 진행되는 기념·계승사업에 대한 국민적 동의와 지지라는 정당성의 기반을 훼손하게 될 것이기 때문이다.

V. 맺음말

민주주의 발전과 시간의 흐름에 따른 민주화운동의 역사화 과정에서 민주화운동에 대한 다양한 평가가 내려질 수 있다. 새로운 자료의 발굴이나, 연구성과의 축적에 따라 평가가 바뀔 수도 있지만 정치적 고려나 사회의 변화에 따라 평가가 이전과 달라질 수도 있다. 따라서 민주화운동의 기념·계승에서 무엇보다 시급히 요구되는 것은 민주화운동에 대한 역사 정립이다. 역사 정립은 과거에 대한 평가일 뿐만 아니라 현재와 미래의 민주주의에 대한 기여를 포함하는 작업이다. 이를 위해서는 공적 차원에서 민주화운동 관련 연구를 체계적이고 지속해서 추진하는 것, 지속해서 민주화운동 정신과 성과를 현재화, 미래화하는 것이 필요하다.

최근 들어 아시아 지역에서 진행되고 있는 민주화운동은 한국 민주화운동의 경험에서 영감을 받고 희망을 발견하기도 하지만 동시에 많은 질문을 던지고 있다. 한국 민주화운동이 한국의 현재와 미래의 민주주의에 대해, 그리고 세계적 차원의 민주주의 문제에 대해 영감을 주는 것을 넘어서 실질적으로 기여하지 못한다면 한국 민주화운동은 그저 박물관에 전시된 하나의 유물에 불과한 것이 될 것이다. 민주화운동에

대한 기념·계승은 과거의 실천과 성과를 기념하는 것을 넘어 그 정신이 오늘날 어떻게 기념·계승되어야 하며, 또 미래에는 어떻게 전승되어야 하는가 하는 것이 중요하다. 민주화운동 기념·계승은 지속적인 재평가와 역사화, 현재화, 미래화의 과정인 셈이다.

한국 민주주의의 특성은 민주화운동이 집합적 기념의 대상이 될 수 밖에 없음을 보여주고 있다. 민주화운동 일반을 기념·계승하는 것은 개별 민주화운동 내지 항쟁에 대한 기념을 확대하는 것 이상의 것이다. 개별 민주화운동의 기념·계승과 달리 민주화운동 일반에 대한 기념·계승은 수십 년 동안 진행된 민주화운동 과정에서의 다양한 가해와 희생, 관련자, 사건들이 연결되어 있다. 여기서 민주화운동이라는 저항의 역사도 중요하지만, 일상적으로 진행된 권위주의 정권의 억압의 역사를 제대로 정리하는 것도 중요하다.

끝으로 한국 민주화운동 기념·계승에 있어서 고려해야 할 점은 민주화운동 기념·계승이 또 다른 불평등을 야기하거나 때늦게 진행되어서는 안 된다는 점이다. 큰 희생이 있었거나 민주화 과정에서 큰 의미가 있는 항쟁들에 대해서는 기념의 제도화가 많이 진전되었으나 항쟁을 이어준 수많은 운동과 관련자에 대한 기념은 상대적으로 소외되어 있다. 일례로 부마항쟁에 앞서 YH사건이 있었고, YH사건에 앞서 수많은 노동운동이 있었다. 이러한 지속적인 민주화운동들이 누적되어 부·마항쟁으로 이어진 것을 고려할 때 한국 민주주의에 대한 제대로 된 기념과 계승을 위해서는 항쟁뿐만 아니라 항쟁을 만들어낸 다양한 운동의 기념에 대해서도 균형적인 접근이 요구된다.

민주화운동을 기념하고 정신을 계승하기 위해 국가적 영역에서 시민사회 영역에 이르기까지, 개별적 보상과 예우에서 집합적 보상과 예우까지를 아우르는 다층적·다차원적 기념사업의 망을 구축이 필요하다. 그러나 그것보다 중요한 것은 이러한 기념사업이 때늦게 진행되어서는 안 된다는 것이다. 한국 민주화운동이 민주주의를 성취해온 것처럼 민주화운동 과정에서 사망하거나 부상당한 희생자에 대한 예우부터 시작하여 국민의 공감대를 넓히면서 점차 확장해 나가야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국가보훈처. 2018. 『민주화운동 관련자의 민주유공자 예우에 관한 연구』. 국가보훈처 연구용역보고서.
- 김영주. 2020. “5·18, 광주 일원에서의 연행·구금 양상과 효과: 계엄군의 연행·구금이 지역민 및 일선 행정기관에 미친 영향을 중심으로.” 『기억과 전망』 43호, 118-165.
- 김태일. 2003. “4월혁명의 출발-2·28대구민주운동의 정치사적 의의.” 『한국정치외교사논총』 제24집 2호, 239~260.
- 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회. 2015. 『민주화운동백서』. 서울: 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회.
- 민주화운동기념사업회 연구소 엮음. 2010. 『한국민주화운동사 1』. 서울: 돌베개.
- 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 엮음. 2019. 『한국 민주주의, 100년의 혁명 1919~2019』. 서울: 한올아카데미.
- 민주화운동기념사업회. 2021. 『민주주의 바람되어 역사에서 일상으로: 민주화운동기념사업회 20년』. 의왕: 민주화운동기념사업회.
- 손호철. 2002. “한국 민주주의, 민주화운동의 내포와 외연.” 『기억과 전망』 창간호, 57-67.
- _____. 2003. “민주화 운동, 민주화, 민주주의: 개념과 한국적 특성을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제19집 4호, 1~29.
- 안병욱. 2010. “한국 민주화운동에 대한 평가와 인식의 전환을 위하여.” 안병욱 엮음. 『한국민주화운동의 성격과 논리』. 서울: 선인.
- 이남희. 2015. 『민중만들기: 한국의 민주화운동과 재편의 정치학』. 서울: 후마니타스.
- 이영제. 2017. “민주화 30년, 6월 민주항쟁과 촛불집회의 의미와 과제.” 『KDF REPORT』 제9호.
- 정해구. 2006. “한국 민주화운동과 6월민주항쟁의 기념.” 『기억과 전망』 15호, 116-288.
- 조희연. 2000. “민주화운동, 명예회복과 올바른 계승의 길.” 『항해문화』

29호, 322-228.

차성환 외. 2005. 『1970년대 민중운동 연구』. 서울: 민주화운동기념사업회.

최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.

5·18재단 홈페이지(<https://518.org>).

조선일보. “민주화운동 개념은 무엇일까”(1999/3/16). https://www.chosun.com/site/data/html_dir/1999/03/16/1999031670527.html(최종검색일: 2021/10/20).

청와대. 2020. “6·10민주항쟁 기념식 기념사.” <https://www1.president.go.kr/articles/8745>(최종검색일 2021/10/18).

한국사사전편찬회. 2005. 『한국근현대사사전』 서울: 가람기획. <https://m.terms.naver.com/list.naver?cid=62048&categoryId=62048&so=st4.asc>(최종검색일: 2021/10/20).

「각종 기념일 등에 관한 규정」

「민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률」

「민주화운동기념사업회법」

투고일 : 2021년 11월 13일 . 심사일 : 2021년 11월 27일 . 게재확정일 : 2021년 12월 6일

* 이영제는 동국대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 부소장으로 재직중이다. 경희대학교 후마니타스칼리지에서 겸임교수로 강의를 하고 있다.

<Abstract>

Characteristics of the Korean democratization movement and tasks to commemorate and inherit

Lee, Youngje

(Korea Democracy Foundation, Institute for Korean Democracy)

This study, based on the characteristics of the Korean democratization movement, examines the concept of the democratization movement, the achievements, limitations, and characteristics of legal and institutional commemoration, and suggests tasks for the commemorative project. The Korean democratization movement is characterized by persistence and broadness, sacrifice and dedication, publicity and solidarity, citizen participation and support, and formation of a culture of resistance. In order to commemorate the democratization movement and inherit the spirit, it is necessary to establish a concept reflecting the characteristics of the democratization movement. The legal approach to the democratization movement was fruitful in that it formed the foundation for commemoration and inherit. On the other hand, it is facing limitations in that it focuses on damage and excludes various democratization movement events. It will be possible to activate the commemorative project within the consensus of the people by continuously making the democratization movement present and connecting it with the future by recording the perpetrators, universalizing the values of democratization, and preparing the principles and standards of the commemorative project for the democratization movement.

Keywords : democratization movement, democratization of Korea, commemoration of the democratization movement, resistance culture, perpetrator