

권위주의적 법체계의 해체와 민주화

과거청산과 민주주의적 구조개혁의 과제

심희기

I. 문제의 제기

한국에서는 1993년에 문민정부가 출현해 20여 년 동안 지속된 군부 독재정권을 종식시키고 '민주주의적 개혁과 발전=민주화' 현상이 조금씩 진척되고 있다. 1998년에는 한국 역사상 처음으로 평화적 정권 교체('국민의 정부' 집권)가 실현되어 민주화가 일층 심화되는 모습을 보이고 있다. 그러나 많은 시민들은 과연 한국이 민주주의 국가인가 하는 점에 여전히 의문을 품고 있으며, 한국의 인권 상황이 크게 개선됐는가 하는 점에 대해서도 강한 의문을 표시할 것이다. 1993년에 출범한 문민정부(김영삼 정부)는 1990년의 3당 합당에서 보듯이 처음부터 군부정권과 연합한 세력이었고, 1998년에 출범한 국민의 정부(김대중 정부)도 군부정권에서 일익을 담당한 자민련 세력과 연합해 대통령 선거에 임했다. 군부정권의 속성을 완전히 탈각할 수 없는 '반쪽의 문민정부' 였기 때문에 문민정부나 국민의 정부나 민주화를 추진하는 데에는 태생적 한계가 있었다.

김영삼 정부나 김대중 정부는 민주화에 대한 선명한 전략을 취하지 않고 구래의 군부세력과 '합당 혹은 연합' 전략을 취했지만, 민주주의에 대한 국민적 공감, 민중운동과 시민운동의 지속적인 요구에 밀려 '극히 소폭'의 과거청산 작업과 민주주의적 구조개혁을 시도하지 않을 수 없었다. 따라서 국민의 정부 임기만료를 앞두고 그

동안 한국에서 진척된 과거청산 작업과 민주주의적 구조개혁의 실상이 어떤 것이었는가를 점검해 볼 필요가 있다. 이런 문제의식 아래 이 글에서는 1987년 6월 항쟁 이후 한국에서 진척된 과거청산 작업과 민주주의적 개혁의 실상을 ‘이행기의 과거청산 문제’와 ‘민주주의적 구조개혁’의 측면에서 총괄적으로 조망해 보려고 한다.

1993년의 문민정부의 출현은 대통령 직선제를 담고 있는 1987년의 개정 헌법에 힘입은 것이고, 1987년의 개정 헌법은 1987년 6월 시민항쟁의 ‘법적 결과물’이었다. 1987년 6월 시민항쟁은 멀리 1969년 이후의 민주화 투쟁, 특히 1980년 광주민중항쟁의 투쟁의 산물이었음을 부인할 수 없다. 그러므로 1993년 이후에 출현한 문민정부에게 1969년 이후의 민주화 투쟁, 특히 1980년의 광주민중항쟁을 폭압적으로 진압한 군부정권의 국가폭력에 대한 ‘단죄=과거청산작업’은 불가피한 과제였다. 따라서 II장에서는 김영삼 정부와 김대중 정부에서 과거청산 작업이 어떤 형태로 진행됐으며 그 특징이 무엇인가를 검토하기로 한다. 이것은 ‘이행기의 과거청산’(transitional justice) 문제이다.

군부 독재정권 아래에서 민주주의를 요구하는 수많은 시민과 민중이 희생됐다. 그런 희생이 거듭되지 않게 하려면 군부 독재정권의 출현과 그 존속을 용이하게 했던 구조를 바꾸어야 한다. 이것은 피흘려 쟁취한 민주주의를 수호하기 위한 ‘구조개혁’(transformative justice)의 문제이다. 따라서 III장에서는 민주주의 체제를 공고히 하고 독재정권의 재출현을 막으려는 구조개혁을 위한 법제개혁이 얼마만큼 추진됐는가 하는 점을 검토하기로 한다.

혹자는 한국 사회에서 ‘이행기의 과거청산 문제’는 이미 과거의 문제가 되어버렸으므로 남한 사회의 통합과 남북 통합을 지향해야 할 지금 이 시점에서 새삼스럽게 ‘이행기의 과거청산 문제’를 거론함은 불필요할 뿐만 아니라, 해로운 일이라고 반박할지 모른다.

그러나 결코 그렇지 않다. ‘이행기의 과거청산 문제’와 새롭게 형성된 민주주의를 수호하기 위한 ‘구조개혁의 문제’는 동전의 양면과 같은 문제로 긴밀히 얽혀 있다. ‘이행기의 과거청산’은 새로 형성된 정체(正體)가 지향하는 ‘현재와 미래의 모습’을 반영하는 거울이다. 왜냐하면 ‘이행기의 과거청산’ 없이 구체제에서의 탈각은 불가능하기 때문이다. 다른 한편 새로 형성된 정체는 선거 공약으로 내세운 정책을 이행해야 하는데, 구체제에 익숙한 관료 집단과 구체제를 지지하는 유권자들은

새 정부의 공약 이행에 소극적이거나 심한 경우에는 저항하기도 한다. 그러므로 새 정부는 구조개혁을 하기 위해서도 과거청산 작업을 하지 않을 수 없다. 새롭게 형성된 정체의 '이행기의 과거청산' 모습을 세밀하게 분석하면 새로 형성된 정체의 실체와 새로 형성된 정체가 나아갈 방향을 엿볼 수 있다. 예를 들어, '이행기의 과거청산 작업'에 의미 있는 내용이 없는 경우에는 정권 교체에도 불구하고 구체제가 여전히 지속됨을 추정할 수 있다. 역으로 구조개혁의 실상을 들여다보면 과거청산 작업의 실상을 어느 정도 짐작할 수 있다. 예를 들어, '구조개혁'에 의미 있는 변화가 없는 경우에는 과거청산 작업이 미미함을 추정할 수 있다.

이처럼 문민정부와 국민의 정부 아래에서 진행된 과거청산 작업과 사회통합 작업에 대한 평가는 이미 지나간 과거사를 평가하는 작업에 그치는 것이 아니라, 현재진행형 혹은 미래지향적 작업의 성격을 갖는 지극히 실천적인 작업이다.

II. 국가폭력에 대한 단죄: 미흡한 진상규명과 인적 청산

한국보다 앞서거나 한국과 거의 비슷한 시기에 군부독재 혹은 공산당의 일당 독재 체제에서 자유민주주의의 체제로 이행 중에 있는 국가들이 많이 있다. 이들 이행기에 있는 국가들에서 과거청산작업의 일환으로 시도되거나 현재 진행되고 있는 현상들은 대체로 다음과 같은 5가지 유형으로 분석할 수 있다.

첫째, 진실규명(Knowledge) 작업이다. 진실규명은 표면적으로는 단순히 진상을 드러내는 일에 그치는 것처럼 보이지만, 진실규명이 의미하는 바는 '새로 들어선 정체가 과거의 정체와 대결하는 것'을 뜻한다. 진실규명을 위해 '진상규명위원회'(Truth Commission)가 구성되어 진상을 규명하는데, 진실규명 작업은 드러난 가해자 혹은 가해자 집단을 어떻게 할 것인가, 가해를 가능하게 만든 정치적·사회적 구조를 어떻게 변혁할 것인가 하는 문제를 제기한다.

* 필자는 민족해방 이후의 한국 민주주의의 발전 방향을 한국화된 '자유민주주의'로 설정하고 이 글에 일하고 있다. 여기서 그 근거를 제시한다. 광주항쟁 1주년이 되던 81년 5월 전남도민들의 이름으로 발표된 5월 시국선언문도 자신들은 '자유민주주의'를 사랑한다고 표방했다(광주광역시 518사료편찬위원회, 1997, 『518 광주민주화운동 자료 총서』, 218쪽 참조). 1987년의 새 헌법도 대한민국의 국시를 '자유민주주의'로 천명했다. 국민의 정부 말기에 창설된 국가인권위원회는 기본적으로 유엔 차원의 국제 인권담론의 연장선상에서 그 발상을 따온 것이다. '자유민주주의'의 스펙트럼이 매우 광범하다는 전제 아래에서 논하건대 유엔 차원의 국제 인권담론은 '자유민주주의'가 걸어온 길과 가장 친화성이 있다.

둘째, 구체제 아래에서 국가폭력을 자행한 가해자 혹은 가해자 집단에 대해 책임을 추궁(Accountability)하는 작업이다. 책임추궁의 형태는 ① 가해자에 대한 형사처벌 ② 피해자와 그 유족에 대한 배상 ③ 가해자 집단의 공직 추방이나 공민권 제한(Lustration) —일종의 인적청산이다—으로 나타나고 있다.

셋째, 책임추궁의 면제(Impunity)이다. ‘책임추궁 면제’의 전형적인 모습은 사면이다. 사면의 정당화 근거는 ‘정치적 타협’의 수단일 수도 있고, 구원(久怨)을 씻고 ‘화해와 재건’을 도모하자는 ‘미래지향적’인 정책일 수도 있다.

넷째, 대대적인 사회정화 캠페인(Expiation)이다. 한국의 군사 독재정권이 벌인 새마을운동, 사회정화위원회 활동, 바르게살기운동협의회 등은 구체제 측의 사회정화 캠페인인데, 새로 들어선 민주 정부가 그와 유사한 목표를 추구하는 사회정화 캠페인(그러나 추구하는 목표는 전혀 다른 것이다)을 벌이는 것이다.

다섯째, 화해(Reconciliation)와 재건운동(Reconstruction)이다. ‘책임추궁 작업’이 기존 법체계의 테두리 내에서 문제를 해결하려는 발상이라면, 이 화해와 재건운동은 기존 법체계의 테두리를 뛰어 넘어 적극적으로 이행 문제에 대응하려는 수준의 발상이다. 화해와 재건운동은 “과거지향을 버리고 미래지향적으로 이행 문제에 접근하자”는 수사를 쓴다.

이와 같은 5가지 보편적인 과거청산 유형에 비춰, 1987년 이후 한국에서는 어떠한 형태의 과거청산 방법이 선택됐는가를 분석해 보자.

(1) 제6공화국의 해법

1989년과 1990년 노태우 정부(제6공화국)는 피해자에 대한 보상, 노대통령 특별 담화, 핵심인사 처리, 전두환 전대통령 국회 증언 등 ‘4단계 해법’을 추진했다. 피해자에 대한 보상은 1990년에 ‘광주민중화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’(1990. 8. 6. 법률 제4266호)의 제정·공포로 현실화됐다.

이 법률은 그 명칭에서 드러나듯이 피해자에 대한 ‘배상’이 아니라 ‘보상’이므로, 엄밀한 의미에서 책임추궁은 아니다. ‘배상’이란 구체제에서 자행된 국가폭력이 불법임을 솔직히 시인하는 것인데 반해, ‘보상’이란 구체제에서 자행된 국가폭력이 적법했지만 피해자의 피해는 구제되어야 한다는 발상이므로 제6공화국의 해법 구상은 이를테면 ‘양시론’적 발상이다. 제6공화국의 ‘4단계 해법’은 진상규명도 빠지고

책임추궁도 빠진 구체제 중심의 해법이므로 과거청산이라고 할 것도 없다.

(2) '문민정부'의 해법

1995년 12월 21일 제정된 '5·18 민주화운동 등에 관한 특별법'은 "1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후해 발생한" 계엄군의 진압 행위를 "헌정질서 파괴 범죄행위"로 규정하고, 이 행위들에 대한 "공소시효 정지 등에 관한 사항 등을 규정"해 광주학살 책임자들의 처벌을 가능케 했다. 이 법률은 '5·18 민주화운동 등에 관한 특별법'으로 수십 명의 지휘관급 인사들을 형사처벌해 한국 현대사에서 책임추궁의 첫 번째 사례를 보여줬다는 데 그 의의가 있다. 그런데 이 특별법은 제1조에서 수십 명의 지휘관급 인사들을 형사처벌함으로써 "국가 기강을 바로잡고 민주화를 정착 시키며 민족 정기를 함양함을 목적으로 한다"고 규정하고 있으나, 수십 명의 지휘관급 인사들을 형사처벌하고 광주 피해자들에게 '금전적 보상'을 행하는 것으로 "민주화를 정착"시킬 수 있다는 발상이 드러나고 있다. 이 특별법에서 주목해야 할 사항은 다음과 같은 두 가지이다.

첫째, 이 특별법 제6조는 "광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률의 규정에 의한 보상은 배상으로 본다"고 규정하고 있다. 언뜻 보면 이 특별법 제6조는 법률 문언 상으로나마 광주 피해자의 명예를 다소간 세워준 것처럼 보인다. 그러나 실상은 전혀 그렇지 않다. 계엄군의 진압 행위를 '국가적 불법행위'로 인정하면 광주 피해자들은 기존의 법 절차에 따라 가해자 개인과 국가를 상대로 민법상의 불법행위 책임을 묻거나 혹은 국가배상 책임을 묻는 소송을 제기할 수 있다. 그런데 제6조는 '보상'을 '배상'으로 간주하고 있으므로 형식 논리를 펴는 데 익숙한 한국의 법률가들은 이 조항에 근거해 보상금을 수령한 피해자에게 소송제기가 불가능하다고 해석할 것이다. 따라서, 이 특별법 제6조의 숨은 목적은 보상금을 수령한 광주 피해자가 보상금 외에 불법행위 소송 혹은 국가배상 소송을 제기하는 사태를 봉쇄하는 데 있다.

둘째, 1990년에 제정된 '광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률'이나 1995년에 제정된 '5·18 민주화운동 등에 관한 특별법'은 광주 시민군의 저항 활동을 '민주화운동'으로 승인하고 있다. 이 점은 평가할 만한 측면이다. 그러나 이 법률들에서는 시민군을 잔혹하게 진압한 계엄군 활동의 법적 성격에 대해서는 침묵하고 있거나 "헌정질서 파괴 범죄행위"라는 식의 애매한 표현을 쓰고 있을 뿐이다. 헌법이 정하기

에 따라서는 군부독재를 가능하게 하는 헌법도 “헌정질서”일 수 있다.

문민정부의 해법에서 또 하나 주목되는 점은 하나회 해체나 재산 공개에서 보는 바와 같이, 법률 외적인 방법으로 군부 독재정권을 지원한 혐의가 있는 위험 인물들이나 부정축재 의혹이 있는 인사들을 ‘사실상’ 공직에서 추방하는 정책을 사용했다는 점이다. 법률 외적인 방법으로 위험 인물들이나 부정축재 의혹이 있는 인사들을 사실상 공직에서 추방하는 발상은 ‘법의 지배’ 원칙에 반하는 것이므로, ‘민주주의 건설’에 좋은 방향으로 기능했는지 의문이다. 이때 공직에서 추방된 많은 인사들 중에 ‘억울한 인사들’이 대량으로 포함됐을 것으로 추측되며, 그들에게 ‘문민정부의 민주화’가 좋은 인상으로 받아들였는지 의심스럽다.

“진상규명과 책임자 처벌을 역사에 맡기자”는 김영삼 정부의 구호는 ‘과거를 잊자’는 것이므로 문민정부의 구조개혁 의지나 그 성과를 가히 짐작할 수 있다.

(3) 국민의 정부의 해법

국민의 정부에 들어 와서 5개의 과거청산법이 새로 제정됐다. ① 과거 민주화운동 과정에서 희생자들에 대한 명예회복과 보상을 다루는 ‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상에 관한 법률’(1999. 12. 28), ② 독재 시기의 민주화운동과 관련해 ‘국가 공권력에 의해 사망한 것으로 보이는 사건’(의문사 사건)에 대한 진상규명을 규정하고 있는 ‘의문사 진상규명에 관한 특별법’(1999. 12. 28), ③ 군부 독재정권 시대에서 이뤄진 인권 탄압과 각종 차별 및 억압 사례들이 재발되지 않도록 하는 장치로서의 ‘국가인권위원회법’(2001. 4. 30), ④ 각종 민주화운동을 국가적 사업으로 기념하고 그 정신을 후대에 계승하기 위한 ‘민주화운동 기념사업회법’(2001. 6. 28), ⑤ 광주 민주유공자 예우에 관한 법률(2002. 1. 26) 등 5가지 법률이 그것이다.

①은 보상금 수령 자격의 범위를 “1969년 8월 7일 이후 자유민주적 기본 질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거해 민주헌정 질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동”을 한 자로 규정해 실질적으로 제6공화국에서 제정·시행된 광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률(1990년)의 적용 범위를 확장한 데 불과하다. 그러므로 여기서 주목할 만한 법률들은 나머지 4개의 법률들이다.

군부독재에서 자유민주주의로 이행한 남미 국가들, 예를 들어 아르헨티나나 칠레,

그리고 혹독한 인종차별로 악명 높았던 남아프리카 공화국의 과거청산 작업에서는 ‘철저한 진상규명’이 가장 중시됐다. 진상규명 못지 않게 화해가 강조됐던 이들 국가에서 진상규명이 중시된 이유는 진상규명 없이는 화해도 불가능하다고 판단됐기 때문이다. 다른 한편, 공산당의 일당 독재체제에서 서구식 자유민주주의 체제로 이행한 체코의 과거청산 과정에서는 구체제에 협조한 ‘공직자들의 광범한 공직추방’이 가장 중시됐다. 체코에서 공직추방(인적 청산)이 강조됐던 이유는 이것 없이는 새로운 민주주의가 불가능하며, 구체제로의 회귀 위험이 있다고 판단됐기 때문이다. 이에 비추어 볼 때 제6공화국과 문민정부 시절까지 한국의 과거청산 작업에서는 피해자들에 대한 보상과 명예회복이 중시된 반면, 상대적으로 진상규명과 인적 청산 작업은 대단히 미약한 수준이었다. 진상규명과 관련자들의 공직추방 운동이 극히 미약한 추세에서 전직 대통령 두 사람이 형사처벌된 것은 매우 이례적인 사례에 속한다.

1999년 ‘의문사 진상규명에 관한 특별법’이 제정되고 그 활동 시한이 종료되자 의문사 진상규명위원회의 활동 시한을 연장하라는 요구가 시민사회에서 강력히 제기되는 현상은 한국에서 진상규명 작업이 미흡했던 현실을 극명하게 반영하고 있다. 또한, 지난 국회의원 선거에서 총선연대가 형사처벌을 각오하고 낙천·낙선운동을 벌인 것은 인적 청산작업(구체제에 협조한 ‘공직자들의 광범한 공직추방’)이 지극히 미흡했던 현실을 잘 반영하고 있다.

한 가지 특기할 만한 사실은 2002년에 ‘광주민주유공자 예우에 관한 법률’이 제정되어 광주항쟁의 피해자들이 전몰유공자 및 4·19 유공자와 더불어 ‘국가유공자’의 대열에 합류했다는 점과 2001년에 ‘민주화운동 기념사업회법’이 제정되어 각종 민주화운동을 ‘국가적 사업’으로 기념할 수 있게 됐다는 점이다. 이 점은 국민의 정부에 들어와 한국의 과거청산 작업이 민주화 이행기에 있는 다른 국가들보다 앞서 나가는 측면이라고 할 수 있다.

그렇지만 한국의 과거청산 작업에서는 지나치게 물질적인 보상 측면에 치우치고 정작 중요한 진상규명 작업에서는 한 치도 더 앞으로 나아가지 못하고 있어, 여전히 왜곡되고 굴절된 모습을 보여주고 있다. 이행기에 접어 든 남미와 동유럽 국가들에서 ‘철저한 진상규명’은 과거청산과 민주주의적 구조개혁의 가장 기본적인 전제 조건으로 간주됐다. 한국과 필리핀, 대만 등의 아시아 국가들에서는 공통적으로 ‘진상규명과 책임추궁 작업’이 매우 미약하게 진행되고 있어 이른바 ‘아시아적 가치’ 논

쟁마저 유발시키고 있다.

Ⅲ. 구조개혁의 현주소

과거청산 작업 못지 않게 중요한 것은 피 흘려 회복한 민주주의를 굳건히 반석 위에 올려 독재체제로의 회귀를 기도하는 군사 쿠데타의 재발을 방지하는 체제 구축, 즉 민주주의적 구조개혁의 문제이다. 자유민주주의 체제에서 일당 독재나 쿠데타의 발생을 방지하는 체제 구축은 우선 입헌주의로 나타난다. 지난 10년 동안 한국에서 이뤄진 '입헌주의 성장'의 정도는 헌법재판소의 활동에서 가늠할 수 있다.

(1) 헌법재판소의 가동: 절차적·형식적 민주주의의 성장

1987년의 6월 항쟁과 7~8월 노동자 대투쟁은 1987년의 새 헌법 채택을 추동했다. 1987년 새 헌법의 특색은 헌법재판 제도의 도입에 있는데, 이는 그만큼 입헌주의에 대한 한국인들의 갈망을 반영하고 있다. 1945년의 민족해방 뒤 40여 년 남짓한 짧은 기간에 헌법이 무려 8차례에 걸쳐 개정됐던 파행적 전철을 반복하지 않으려고 절대 권력의 원천인 대통령의 임기를 5년 단임제로 바꾸고 헌법재판 제도가 도입된 것이다. 헌법재판소는 지난 10년 동안 많은 '반민주적 악법'에 대해 위헌 결정을 선언해 절차적·형식적 민주주의의 성장을 증언하고 있다. '적법 절차'는 이제 한국의 모든 법제와 법이론의 '중심 개념'으로 자리 잡았다. 이것으로 어느 정도 헌법재판소 제도 도입의 성공을 논해도 좋을 것이다.

그럼에도 불구하고 한국 사회에는 여전히 계층간, 남녀간, 지역간 격차가 존재할 뿐만 아니라 외환위기 이후 그 격차는 점점 더 격화되고 있다. 한국의 헌법재판소는 이런 문제를 "헌법적 문제가 아니"라고 외면하거나, 설사 그것이 문제라고 해도 "헌법이 관여할 문제"가 아니라고 강변해 왔다. 이런 맥락에서 한국의 헌법재판소는 실질적 민주주의의 측면에서 어두운 그림자를 드리우고 있다.

(2) 실질적 민주주의의 좌절

1997년 말에 밀어닥친 외환 위기로 인해 한국 사회의 사회적 안전망이 매우 취약함이 입증됐다. 사회적 안전망의 취약성은 한국 경제의 낙후성에도 기인하지만, 근본적으로는 사회적 약자와 소수자에 대한 '다수자들'의 무심경·무배려에 기인한다.

토지공개념에 관련된 법률들이 차례로 위헌 선언되고 부부간의 자산 소득을 합산해 과세하는 세법이 위헌 선언된 것에서 한국 헌법재판소의 성향을 짐작할 수 있다. 한국의 사회적 약자와 소수자는 민족국가 단위에서 작동하는 ‘다수결의 원리’ 라는 또 다른 ‘다수자 독재’의 횡포를 실감하고 있다. 노동자, 농민, 여성은 사회적 약자이며 장애인, 양심적 병역거부자, 아동과 노인, 동성애자와 성전환자, 특정 지역 출신자, 외국인 노동자는 소수자이다.

민족해방 이후 한국의 민주주의는 ‘인민민주주의’도 아니고 ‘순수한 공화정’도 아닌 서구적 ‘자유민주주의’의 길을 표방했다. 1980년의 광주 민중항쟁 때 치안을 유지했던 시민군도 ‘자유민주주의 수호’를 강령으로 내세웠다. 그런데 사회적 약자와 소수자의 인권을 다수인의 ‘다수결 독재’로 밀어붙이면 ‘자유’ 민주주의는 붕괴되어 버린다.

실질적 민주주의가 성장하려면 ‘다원주의와 관용주의’를 수용하는 건강한 시민사회가 육성되어야 한다. 그렇게 되려면, 사회적 약자와 소수자의 목소리가 반영될 수 있는 방향으로 선거제도의 개혁과 사법부의 독립이 심화되어야 하고, 다양한 계층을 대변할 수 있는 사람들이 헌법재판소의 재판관으로 임명될 수 있는 체제로 개편되어야 한다.

(3) 취약한 언론자유와 국가보안법

사회적 약자와 소수자의 기본적 인권이 존중되는 ‘자유민주주의’가 구가되려면 정치적 다원주의가 용인되고, 평화적인 반대 의견의 표명과 비폭력적 저항이 관용되는 상태가 마련되어야 하는데, 이런 상태가 ‘언론자유 상태’이다. 한국에서 언론의 자유를 가로막는 가장 큰 장애물은 국가보안법이다. 민족해방 이후 성립한 이승만 정권은 국가안보를 불모로 권위주의적 철권통치를 전개했으며, 1969년 3선 개헌 이후 박정희 정권도 국가안보를 가장해 폭압적 군부독재를 자행했다. 그 속에서는 관제언론만 존재했고 1980년 5월 광주의 실상은 7년 동안 다른 시민들에게 전혀 알려지지 않았으며, 현재까지도 정확히 알려지지 않고 있다. 지난 10년 동안 문민정부와 국민의 정부 아래에서도 국가보안법은 폐지되지 못하고 약간의 수정을 가한 상태에 머물러 있어, 국가보안법 문제의 해결 없이 언론 자유의 비약적 확장은 공염불에 그칠 것이다. 구래의 군부세력과 ‘합당 혹은 연합’ 전략을 취한 김영삼 정부나 김대중

정부는 국가보안법을 폐지하거나 크게 수정할 처지에 있지 못했다.

다른 한편, 미국의 대한정책의 최우선 관심사는 '한반도의 군사적 안전' 이므로 미국은 한국의 언론자유 확장에 적극적이지 않다. 1989년 이후 소련을 비롯한 동구 사회주의권 국가들의 몰락과 시장경제 체제로의 전환으로 이제 미국은 지구촌의 질서를 유지하는 유일한 경찰국가로 기능하고 있다. 따라서 미국의 입김을 강하게 받고 있는 유엔의 국제인권법 체계도 한국의 국가보안법 폐지와 개선에 커다란 압력 요소로 작용하지 못하고 있다. 그러므로 국가보안법을 폐지하거나 크게 수정하는 작업은 순전히 한국의 시민운동과 민중운동의 몫으로 남아 있다.

Ⅳ. 법민주화의 과제

구체제는 군부 독재정권이 구축한 것이고 문민정부나 국민의 정부의 과거청산 작업이 미온적이었으므로 기존의 법체제 속에서 구조개혁이 진척될 가능성은 매우 희박하다. 현 상태를 타개해 한국의 민주주의를 전진시킬 동력은 시민운동과 민중운동에서 찾을 수밖에 없다. 그럴 경우 시민운동과 민중운동이 지향해야 할 목표는 다음과 같은 것들이 되어야 한다.

(1) 직접민주주의의 강화

문민정부 시절에 재개된 지방자치선거는 직접민주주의의 강화에 긍정적으로 기여하고 있다. 그런데 더 많은 공직자를 시민이 직접 선거할 수 있어야 한다. 특히, 검사나 판사를 시민이나 주민이 직접 선거할 수 있는 사법공선제를 소폭이라도 도입해야 한다. 군부독재 시절에 검사와 판사는 '악법도 법' 이라는 '철학' 없는 법철학'에 안주해 군부독재에 적극 가담하거나 최소한 방관자의 입장을 견지했다. 물론, 그들을 정치검사·정치판사로 매도할 일은 아니다. 시민이나 주민이 검사와 판사를 직접 선거하는 제도를 도입해야 그들이 그들의 주인인 시민과 주민에게 봉사하는 법해석과 법집행을 할 수 있다. 그러나, 현재 한국의 정치상황을 보건대 직접민주주의의 강화는 매우 요원한 과제로 보인다. 왜냐하면, 직접민주주의의 강화는 대부분 헌법개정 문제이고 헌법개정은 매우 어려운 절차를 요구하기 때문이다. 차선책은 법률의 개정이나 법률 도입으로 가능한 참여민주주의의 확대운동이다.

(2) 참여민주주의의 확대: 시민의 사법참여 필요성

지난 10년 동안 한국의 시민운동과 민중운동은 행정참여와 행정감시(대통령 직선제 쟁취, 헌법재판소의 창설, 행정절차법과 정보공개법의 창설, 행정감시 등), 입법참여와 입법감시 분야(국회법개정, 법령안 입법예고제에 관한 규정, 입법감시 등)에서 소폭이지만 가시적인 것을 성취했다. 사법감시와 사법참여는 가장 늦고 그 성과도 미미하지만 약간의 진보를 보이고 있기는 하다. 1995년의 사법개혁 논쟁 이전에 법원과 검찰, 변호사들은 ‘사법서비스’란 용어를 수용하려고 하지 않았다. 그로부터 5년이 지난 후 이제 법원과 검찰 관계자들은 스스로없이 ‘국민에 봉사하는 사법’ ‘국민을 위한 사법’ 심지어는 ‘주민을 섬기는 검찰’을 자임하기도 한다. 한국의 법조삼륜이 변하고 있음이 분명하다. 법조삼륜 중 자율적 변화의 측면에서 가장 발 빠르게 움직이고 있는 곳은 법원이다.

첫째, 법원은 2000년대에 사법발전위원회의 연구 성과를 토대로 재판 제도와 운영의 개선을 지속적으로 추진하고 있다. 예를 들어, 대법원은 2000년 2월 10일자로 대법원 웹사이트에 ‘21세기 사법발전계획’을 게시했다. 그 계획의 말미에 ‘국민의 사법참여’라는 항목이 있는데, “재판에 국민의 다원적인 가치관과 전문 지식을 도입함으로써 ‘사법의 역량을 강화하는 한편, 국민에게 좀더 친근한 사법을 구현’이라고 짚막한 주석이 달려 있다. 제목에는 ‘사법참여’로 기재되어 있지만, 그 내용은 시민의 사법참여 내용으로서는 아직 부족하다.

둘째, 2000년 말에 대법관 중의 한 사람(이강국 대법관)은 법조인들과 법학교수들로 구성된 사법제도 비교연구회를 조직해 격월간으로 한국의 사법 제도를 연구하고 해결책을 토론하는 자리를 마련하고 있다.

셋째, 변호사회는 변호사들의 공익 기능을 강화하고 변호사 윤리를 제고시킴으로써 시민들에게 봉사하는 변호사상을 각인시키려고 애쓰고 있다. 그래서 그런지 법원 개혁을 요구의 시민단체의 목소리는 다소 주춤한 상태이고, 법학대학원 설립 논의도 다소간 소강 상태에 들어갔다. 그러나 필자는 한국의 사법개혁 논의가 언제든 지 다시 크게 폭발할 가능성이 있다고 전망한다. 사법개혁 논의가 재발할 계기는 국내적 요인이 될 수도 있고, 국외적 요인일 수도 있다. 국내적 요인이란 집권 여당의 인사가 대형비리 사건에 연루되어 있다는 의심을 받을 때, 검찰의 수사가 너무 미온적이어서 시민들의 빈축을 사는 일이 계속되어 시민들의 분노를 자아내고 있는 사

실을 말한다. 다음에 국외적 요인이란 곧 닥쳐 올 법률서비스 시장의 개방 압력을 말한다. 변호사회는 “지금까지 늘어난 변호사만으로도 경쟁이 치열해졌다”고 아우성이고 정부에 대해서는 “곧 다가올 법률서비스 개방 협상에 문을 걸어 잠그라”고 야단이지만 한국의 국력과 통상교섭력은 그리 크지 않기 때문에 한국의 변호사들에게 커다란 재앙이 닥쳐올지 모른다. 그런 다음에야 뒤늦게 사법 개혁이 논의되는 일이 일어나지 않기를 바란다.

V. 결어: 허울뿐인 화해

문민정부와 국민의 정부 아래에서 광주문제 해법을 둘러싸고 민주화 세력은 ‘진상규명과 가해자 처벌, 피해배상, 민주주의적 구조개혁’을 요구했다. 이에 대해 정부측은 “진상규명은 하되 용서하고 화해하며 민주주의를 재건”하자고 민주화 세력을 설득했다. 그러나 정부측의 진상규명은 걸치레에 그치고 배상은 보상으로 둔갑했다. 그렇기 때문에 민주주의적 구조개혁은 불 만한 것이 없는 상태에 그치고 말았다. 국민의 정부에서 ‘제2건국위원회’가 구성됐으나, 거기서 무슨 일을 하고 있는지 잘 알 수 없는 것을 보면 화해와 재건 작업의 성과를 가히 알만하다. 그런데 용서하고 화해하려고 해도 누가 가해자이며 어떤 가해를 했는지도 모르는 상태에서 어떻게 용서하고 화해할 수 있겠는가?

민주화 세력의 강경론은 ‘엄격한 책임추궁형’과 ‘진상규명과 가능한 한 최대한의 책임추궁형’을 추구하는 온건론으로 구분되고 있다. 그런데 중요한 것은 왜 문민정부와 국민의 정부가 과거청산 문제와 구조개혁 문제에 미온적인가 하는 점을 직시해야 한다는 점이다. 정권교체가 이뤄졌지만 구체제를 더 편안히 여기고 구체제에 향수를 느끼며 신정체에 반대하는 유권자가 여전히 많기 때문이다. 이 부류의 사람들을 가칭 ‘보수세력’으로 부르기로 하자. 얼마 되지 않는 과거청산 법률에 국가폭력 피해자의 지위가 ‘배상청구권’으로 표현되지 않고 ‘보상청구권’으로 표현된 이면에는 ‘양시론’이 자리 잡고 있다. 양시론은 자유당의 권위주의적 국가폭력, 군부독재의 국가폭력을 합법적 폭력으로 인정하는 입장이다. 양시론은 더 나아가 일제 강점기의 국가폭력까지 합법적 폭력으로 인정하는 입장이다. 이것은 아직까지 한국 사회에 ‘자유민주주의’를 신봉하고 지지하는 세력, 혹은 유권자가 소수라는 점을 말해준다.

이행기에 들어선 사회의 민주화 세력이 집권과 과거청산, 민주화를 위한 구조개혁을 목표로 어떤 전략과 전술을 선택하는 것이 옳은가에 대한 일반 이론은 있을 수 없다. 김영삼 전대통령이나 김대중 현대통령이 야당 당수 시절 서로 분열된 상태에서 구체제 세력과 ‘합당 혹은 연합’ 전략을 취하지 않았다면 이른바 ‘문민 정부,’ ‘국민의 정부’ 출현은 지체됐을 것이다. 그러나 그렇게 하지 않았더라면, 언젠가 찾아 올 문민정부는 훨씬 선명하고 진보적인 민주화를 추진할 수 있었을 것이다. 민주화 투쟁의 선봉에 섰던 김영삼 전대통령이나 김대중 현대통령이 선명성 전략을 취하지 않고 굴욕적으로 구래의 군부세력과 ‘합당 혹은 연합’ 전략을 취한 것이 과연 현명한 선택이었을까 하는 점을 지금 이 시점에 판단하는 것은 매우 어렵다. 이 문제를 해명하려면 한국 현대사에서 진행된 과거청산 문제를 세밀히 검토하는 작업이 선행되어야 한다. 이 글을 준비하면서 선행연구를 찾아보았더니 의외로 참고할 만한 문헌이 드물었다. 한국의 과거청산은 세계사상 비슷한 사례를 찾아보기 힘들 정도로 독특한 역사와 조건, 특이한 역동성을 지니고 있다. 한국의 과거청산에 대한 진지한 고민이 절실하다. ■

심희기 hgsim@dragon.yonsei.ac.kr | 연세대학교 법학부 교수 · 주요 논저로는 『한국 법제사 강의』, 『형사소송법 판례 70선』, 『형사소송법의 쟁점』 외 다수.