

선거 관련 규제와 처벌의 제도적 변화와 선거범죄 : 1994년 통합선거법 제정 이후를 중심으로

박정민¹⁾

I. 서론

우리나라는 지난3년간 크고 작은 선거를 치루는 과정에서 다양한 사건들이 발생하였다. 2011년 서울시장 보궐선거과정에서 일어난 선관위 디도스 사건, 2012년 대통령 선거를 치루는 과정에서 발생한 국정원 선거개입 문제 등은 선거권자들에 혼란과 선거제도에 대한 우려를 가져다 주었다. 사이버 테러를 자행하여 선거관리위원회의 홈페이지를 마비시킨 사건은 유권자가 선거에 대한 정보를 얻는 행동을 차단하는 선거방해 행위였다. 또한 2012년 대선에서는 선거의 중립을 지켜야 할 국가기관이 선거에 개입했다는 혐의때문에 국정원장이 사퇴하는 일이 발생했다. 선거의 공정성을 지키고 선거제도를 수호해야 할 의무가 있는 국가기관이 범죄의 주체였다는 사실은 그 의혹만으로도 국민들에겐 큰 충격이었다.

선거와 연관된 정치적 사건들은 선거제도의 변화에 이유를 제공하며, 그 중 공직선거법은 중요한 선거를 앞두고 그간에 발생했던 문제점을 개선하기 위하여 많은 개정이 이루어진다. 1994년에 그간 선거별로 나뉘져 있는 선거법률을 통합하여 "공직선거및선거부정방지법"이라는 통합선거법을 제정하였다. 그 이후 사회전반적인 변화에 따라 정치문화도 변하게 되었고, 선거제도도 민주정치 발전에 기여하기 위해 빠르게 변화되었다. 현재까지 공직선거법은 50차례 이상의 개정이 이루어졌고, 수많은 조항이 삭제 또는 신설되었다. 특히 공직선거법 제정초기와 선거직전에 많은 양의 조항이 개정되었다.

선거제도는 선거의 자유와 공정성을 지키기 위하여 선거부정을 방지하는데 중점을 두고 변화한다. 이러한 움직임은 새로운 방식을 도입하여 선거권자 또는 피선거권자의 선거와 관련한 행위를 돕기 보다는, 기존의 규제를 강화 또는 약화하거나 규제를 신설함으로써 이루어진다. 그리고 처벌의 대상을 확대하거나 형량을 강화하여 선거부정을 방지하고자 노력한다. 선거제도는 선거에 대한 규제나 선거범죄의 억제를 통해 공직선거법 제1조에서 함의하는 바를 이루고자 하는 것이다.

1) 조선대학교 정치외교학과 석사과정

따라서 통합선거법 제정 이후의 선거제도와 선거범죄의 변화와 관계를 살펴보는 것은 중요하다. 국가는 선거 관련 부정을 억제하기 위해 선거 관련 규제와 처벌을 강화한다고 봐도 과언이 아닐 것이다. 하지만 이와 관련하여 우리나라 선거제도가 과연 규제강화중심인가에 대한 의구심과 함께 제도적 통제의 강화가 선거범죄를 감소시키는가에 대한 문제도 존재한다. 그래서 직접 공직선거법의 내용을 분석하여 제도적 변화의 방향을 탐색해야 하고, 그 변화가 선거 부정 발생 여부에 영향을 주었는가를 분석해야 하는 것이다.

이 연구의 목적은 선거제도 측면에서 규제와 처벌이 시기에 따라 어떻게 변화했는가에 대한 것과 이 변화에 따른 선거범죄의 억제력이 효과적이었는가를 조명하는 것이다. 이 연구는 1994년 통합선거법 제정 이후 공직선거법에서 다루는 규제와 처벌 관련 규정의 변화를 중심으로 제도적 규제 및 처벌의 변화를 분석하여 시기별로 구분할 것이다. 이를 토대로 검찰청과 선관위가 제공하는 선거범죄통계를 이용하여 제도적 변화가 선거범죄의 변화에 영향을 주었는지의 관련성을 논의할 것이다. 무엇보다 이 연구는 선거 관련 규제와 처벌의 강화가 선거범죄를 감소시킨다고 보고, 제도적 강화기 때의 선거범죄가 어떠한 변화를 보였는지를 분석하는데 초점을 두었다.

그동안의 연구들은 건국 이후 부터의 선거운동에 대한 규제에 대한 거시적 구분에 치중해왔다. 90년대에 이르러 최초로 문민정부가 탄생하고 또한 과학기술의 발전을 바탕으로 사회가 변화하는 속도도 증가했다. 따라서 선거제도의 변화에 대한 분석은 이 시기 이후를 구분하여 더욱 세분화된 접근이 필요한 것이다.

그리고 선거범죄와 제도적 통제효과를 논의하는 연구들도 미진하다. 기존의 연구들은 선거범죄의 유형을 구분하거나 실태를 조명하고 예방책을 제시하는 것에 그치고 있다. 이와 같은 연구결과들은 선거범죄에 대한 체계적인 통계가 거의 없거나 데이터에 접근하기 힘들어서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 그리고 선거범죄는 정치학과 법학의 영역이 맞물려 있어 연구의 어려움에 봉착하기 용이한 주제이기도 하다라는 것이 그 이유가 될 수도 있다 (이영애 1992, 111).

이 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, II절에서는 선거 관련 규제의 변화에 대한 주요 선행연구들을 검토하고, 제도적 억제가 선거범죄에 미치는 영향에 관련한 이론들을 정리할 것이다. III절에서는 이 연구의 주요 가설과 데이터 및 분석방법 등을 소개하고, IV절에서는 분석결과를 도출할 것이다. 마지막으로 V절에서는 분석결과를 요약하고 그에 따른 정치적 함의를 논할 것이다. 지금까지 선거제도와 선거범죄에 대한 연구들이 최근의 제도적 변화를 설명하기엔 불충분하고, 선거범죄에 관한 제도적 억제효과에 대한 논의가 활발히 이루어지지 못했다는 점에서 이 연구가 선거제도와 선거범죄에 대한 이론적 바탕 중 하나가 될 수 있기를 기대한다.

II. 선행연구

1. 선거 관련 규제의 변화

선거규제는 일반적으로 선거와 관련한 행위를 제도적으로 통제하는 것을 의미한다. 또는 공익을 위하여 선거운동행위를 공식적 규칙과 비공식적 규칙을 적용하는 것을 뜻하기도 한다(유현중, 2011).²⁾ 선거운동(election campaign)은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 행위를 말하며, 단순하고, 통상·의례적인 행위는 선거운동으로 보지 않는다(공직선거법 제58조 제1항). 하지만 위와 같은 선거운동에 관계가 없는 자에게 적용되는 선거규제는 존재한다. 예를 들면 선거운동의 목적이 없이 선거운동에 관련이 없는 자가 선전벽보를 훼손하면 규정에 따라 처벌을 받는다. 그리고 공직선거법 법률 제5412호의 경우 투표가 어려운 자들에 대하여 불편을 발생시키는 규제도 존재하였고, 그러한 규정은 추후에 개정되기도 하였다. 선거규제가 오히려 투표를 방해하는 결과를 초래하는 사례도 존재한다는 것이다. 따라서 선거규제는 선거에 관계된 모든 일련의 절차와 행위에 영향을 미치는 제도적 도구라고 정의할 수 있다.

선거 관련 규제의 변화에 대한 원인을 분석하는 연구들은 많으나 시기별 구분에 대한 논의는 충분히 이루어지지 않고 있다. 특정 시기의 규제정도의 변화나 선거범죄 유형에 따른 규제의 효과성, 선거규제 관련 법률개정에 관한 고찰 등은 꾸준히 논의되고 있다(김정규, 2012; 이상현, 전홍식, 2012; 박찬진, 2011; 이춘영, 2010; 임성식·이경렬, 2006). 하지만 통합선거법 제정 이후부터 현재에 이르기 까지 규제의 정도에 대한 시기별 구분을 구체적으로 분석한 것은 극소수에 불과하다.

그 중 유현중(2011)은 선거운동을 규제하는 방식에 따라 "① 선거운동 규제의 형성기(건국이후-1958년), ② 규제강화기(1958년-1963년), ③ 포괄적 규제강화기(1963년-1987년), ④ 규제완화기(1987년-1994년), ⑤ 돈 선거 근절을 위한 규제강화기(1994년-현재)"로 선거규제 변화를 시기별로 구분하였다. 심지연·김민전(2006; 유현중, 2011재인용)은 선거운동을 규제하는 정도에 따라 "① 선거운동의 규제가 비교적 많지 않았던 제1·2공화국, ② 권위주의 정부 시절이던 제3·4·5공화국, ③ 선거운동 방식이 다양화된 민주화 이후"로 시기를 구분하였다.

우리나라의 선거제도는 규제강화의 역사라고 봐도 무방할 만큼 선거 관련 행위에 있어서 제약이 많은 게 사실이다. 1994년에 제정된 통합선거법의 공식 명칭이 "공직선거및선거부정방지법"인데, 법의 명칭자체에 '선거부정방지'라는 내용이 포함되어 있는 것을 보면 많은 규

2) 공식적인 규칙에는 법률, 규칙, 지침 등을 말하고, 비공식적인 규칙에는 관행, 업무처리 절차, 선거문화 등과 같은 것이 있다. 이를 통해 선거운동과 관련된 행위를 감시, 통제, 처벌함으로써 규제가 이루어진다(유현중, 2011).

제가 내용에 포함되어 있을 것이라고 미루어 짐작할 수 있다. 예를 들면 1990년 초반 시민 사회가 성장함에 따라 선거에 있어서 국가의 제도적 통제와 시민사회가 서로 충돌하는 현상이 발생하게 되는데, 이는 선거법에서 사전선거운동에 대한 규제를 강화했기 때문에 나타나는 현상이었다(양건, 1992). 또한 우리나라 선거법의 입법연원이 규제중심의 일본식 법제를 그대로 답습하여 1958년에 이르러 규제를 대폭 확대 하여 군사정권시기에 규제가 포괄화 되었다는 것도 하나의 이유이다(김도협, 2012; 송석윤, 2005).

선거규제 변화의 원인에 대한 이론들 중, 역사적 신제도주의와 합리적 선택 신제도주의는 우리나라의 실상을 설명하기에 적절해 보인다. 역사적 신제도주의는 행위자에게 미치는 구조적 요인에 주목하여 제도의 장기적 효과를 설명할 수 있고(Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. 1992), 합리적 선택 신제도주의는 개별 행위자가 제도의 변화에 미치는 효과를 미시적으로 분석할 수 있다(이명석, 1998). 우리나라의 과거 선거환경은 폭력, 불법금전, 불공정한 정치경쟁 등 부정선거의 경험들도 이루어져 있었다. 이런 구조적 요인은 선거법의 규제중심화를 더욱 공고히 만들었다. 그리고 권위주의정부하에서 권력자원을 가진 자들은 그들의 선호와 의도 또는 필요에 따라 제도의 변화에 영향을 미칠 수 있었고, 그들은 권력을 유지해야 했기에 선거에 관련한 다양한 규제들을 유지 또는 신설해야 할 필요가 있었다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 선거법률은 규제입법을 도입하였다는 내적 한계 외에도, 부정선거환경과 그러한 환경을 바탕으로 일어난 권력자들의 영향을 받기 용이했기 때문에 강한 규제 중심으로 선거제도가 변화할 수밖에 없었던 것이다.

그런데 1990년대에 들어서고 민주화가 상당부분 진전되자 선거환경도 급변하였다. 민주화 이전과 달리 이후에는 정치적 환경뿐만 아니라 과학기술의 발달, 경제 성장에 따른 사회적 변화의 속도가 빠르게 진행되었다. 특히 국민들의 정치적 의식 수준이 크게 향상되었고, 인터넷이라는 새로운 매체의 등장은 유권자들의 정치적 의사표시나 참여를 확대시키기 좋은 중요한 요인이었다. 선거의 자유를 환경이 선거제도의 통제범위를 벗어나는 영역이 많아졌으며 기존의 제도로는 규제할 수 없는 방식으로의 확대도 일어나고 있는 상황이다. 또한 선거의 장에서 규제를 하려는 제도권이 오히려 선거의 자유를 침해하고 선거의 불공정을 조성하는데 일조한다는 비판도 제기되면서 기존의 규제주의를 버리고 자유주의적 측면에서 접근해야 한다는 필요성이 제기되고 있다(김용철, 2011).

이런 시대적 흐름을 바탕으로 선거 관련 규제는 어떤 흐름으로 나아가고 있는가에 대한 문제를 도출할 수 있다. 민주화 이전과 비교하여 상대적으로 구조적 요인과 행위자적 요인의 긍정적 효과가 높아진 지금, 선거 관련 규제는 사회적 요구에 따라 규제를 약화하는 쪽으로 변화하고 있다는, 검증의 필요성을 내제한 주장이 가능하다. 실제로 2010년 전국동시지방선거를 앞두고 선거의 자유를 확대하기 위해 선거운동에 대한 규제를 대폭 완화하였다는 언론보도가 있었다.³⁾ 이와 반대로 여전히 선거에 대한 규제를 강화해야 한다는 주장도 꾸

준히 제기되고 있다. 선거에서 낮은 투표율이 지속되던 시기에 소위 '투표의무제'와 관련한 연구들이 증가하기 시작하였다(김래영, 2012; 최장현, 2012; 기현석, 2010; 이준한, 2007; 홍일선, 2006).

이처럼 다양한 논의속에서 선거 관련 규제와 처벌은 어떤 변화를 보이고 있는지에 대한 체계적인 설명은 아직까지 제시되지 않고 있다. 시대적 변화에 따른 새로운 규제와 처벌은 무엇이고 삭제된 것은 무엇이며, 기존의 규제와 처벌은 어떻게 변화하였는지, 바뀐 시대적 배경은 무엇인지에 대한 분석의 필요성이 있는 것이다.

2. 선거 관련 규제 및 처벌과 선거범죄의 관계

처벌이란 공직선거법 상 제16장 벌칙에 해당하는 죄를 지은 자에 대한 법집행이고, 선거에 관련된 규제와 처벌은 서로 밀접한 관계를 맺고 있다. 법률상의 규제가 신설 또는 개정되면 새로운 처벌의 대상이 생겨나게 된다. 예를 들면 1997년의 법률 제5262호 선거법 개정 내용 중, 제64조(선전벽보)에 의거하여 선전벽보에 대한 규제를 강화하는 내용을 담은 개정 에 따라 제250조(허위사실공표죄) 제1항에서 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자도 처벌대상에 포함하였다. 이와 반대로 1995년의 법률 제5127호에서 제167조(투표의 비밀보장)의 개정을 통해 출구조사를 할 수 있도록 규제를 완화하였는데, 벌칙 제 241조(투표의 비밀침해죄)에서는 제167조의 규정을 위반하여 출구로부터 500미터이내에서 투표마감시작전에 그 경위와 결과를 공표하면 안 된다고 규정하여 처벌이 강화되었다. 물론 선거 규제와 처벌에 관한 내용이 연동되지 않는 개정도 있다. 위의 제250조 제1항은 3년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에서 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금으로 처벌만이 강화되었다. 규제에 대한 변화 없이 제1항에 해당하는 죄를 지은 자는 모두 강화된 처벌을 받게 된 것이다. 그리고 선거 규제만이 변화하는 경우도 있다. 1995년의 법률 제4847호 선거법 개정으로 기초의회의원의 선거에 있어서 정당공천제를 폐지하면서 지방자치제의 정착을 위해 규제를 강화하였는데 이에 조응하는 처벌조항은 없다. 선거 규제를 담고 있는 내용 중 제한규정이 아닌 의무규정이기 때문에 따로 처벌조항을 두지 않은 것이다.

이러한 규제와 처벌은 선거범죄와도 관련성이 있는데, 이를 뒷받침하는 이론 중의 하나가 억제이론(Deterrence Theory)이다. 억제이론은 체포, 기소, 처벌에 대한 엄격성⁴⁾이 증가할수록 범죄가 발생할 확률이 감소한다고 주장한다. 이 이론은 사형제의 존폐에 대한 논쟁에서 사용되는 핵심적인 근거 중의 하나이다. 미국의 경우를 예로 들면 살인범에 대한 처벌을 엄

3) <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20100122000134> "선거법 규제 완화로 '물량 공세' 세진다" 부산일보, 검색일: 2014. 12. 10.

4) 처벌의 확실성(certainty)은 체포와 처벌의 가능성, 처벌의 엄격성(severity)은 처벌의 강도에 관한 것을 말한다(홍태경·류준현, 2011).

격히 한 주(州)일수록 살인의 발생이 감소한다는 통계가 존재한다(Gibbs, 1975). 처벌의 강화는 범죄의 예방효과를 내제하고 있어서 범죄의 억지력을 증가시킨다는 것이다.

억제이론은 처벌에 대한 '인지된 두려움'이 일반인들에게 범죄를 저지르지 못하도록 한다고 주장한다. 그 바탕에는 인간의 쾌락과 합리적 선택 및 자유의지가 있으며, 인간이 쾌락을 추구하는 과정에서 죄를 범할 것인지의 여부를 자유의지를 가지고 합리적으로 판단한다(기광도, 2010). 또한 억제이론은 도덕적인 선택도 중요하게 생각한다(Vold et al., 1998). 개인이 범죄를 저질렀을 때와 법률을 준수했을 때의 이익을 판단하는 과정에 처벌에 대한 두려움이 영향을 미치는 것이다. 그리고 위법행위를 했을 시의 양심의 가책이나 주변의 비난도 중요한 요인일 수 있다.

선거범죄에 있어서 억제이론을 적용할 때 유념해야 할 것은 '인지된 두려움'이다.⁵⁾ 선거법은 선거직전에 수차례, 많은 양이 개정되기 때문에 범죄의 사실을 인지하지 못한 채 법률을 위반할 소지가 존재한다. 이와 관련하여 선관위 효율적인 법규안내 체제를 구축하고 Call-Back 시스템과 인터넷을 통하여 선거사무관계자를 포함한 일반인이 법률을 효과적으로 인지할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하고 있다. 그래도 미처 인식하지 못하고 법률을 위반했을 때는 주의 및 시정조치를 하여 선거법에 대한 인식률을 높이기 위해 노력하고 있다. 처벌에 대한 두려움은 미약하게라도 존재하고 있어야 억제이론의 효과를 증명할 수 있기 때문에 인지된 두려움의 가능성을 해소하는 것은 반드시 필요하다.

대다수의 연구는 처벌의 강화가 범죄를 억제한다고 주장한다. 그 중의 일부를 소개하면, 성매매방지법을 시행하면서 단속과 처벌이 강화되자 성구매 동기를 감소시켜 성매매가 감소되는 효과를 가져왔다는 주장과(권영상, 2007), 처벌의 확실성(certainty)과 엄격성(severity)의 변수가 경찰관의 일탈가능성에 유의미한 결과를 가져왔다는 주장이 있다(홍태경·류준혁, 2011). 또한 남형수(2009)는 '내부고발제도'가 처벌의 엄격성에 영향을 미쳐 지침의 준수를 증가시킨다는 경험적 분석결과를 도출했다.

반면에 억제이론에 대한 반론도 꾸준히 제기되고 있다. 일반인들이 법률에 대한 불충분한 인지로 처벌의 강도를 예측할 수 없어 죄를 범하는 경우도 있기 때문에 그 억제력에 관한 논의는 설득력이 떨어진다는 것이다(신동준, 2009). 하지만 김학량(2014)는 법률전문가들조차 복잡한 법률구조로 인해 처벌의 강도를 인지할 수 없음에도 불구하고 법률 준수가 이루어지고 있기 때문에 이러한 주장을 받아들이기 힘들다고 말한다.

위와 같이 처벌강화의 효과에 관한 연구들은 활발히 이루어지고 있고, 주로 형법에서 규정하는 죄에 관하여 논의가 진행되고 있다. 그러나 처벌강화와 선거범죄에 관한 연구는 본 연구에서 인용한 것 외에는 거의 전무한 실정이다. 이러한 이유로 선거 관련 규제와 처벌의

5) 억제이론의 핵심요소인 체포, 기소, 처벌에 대한 엄격성과 선거범죄에 대한 논의는 IV장에서 구체적으로 이어가도록 하겠다.

정도가 어떻게 변화했는지를 먼저 논하고, 그에 따라 선거범죄의 현황이 어떤 변동을 보였는지를 분석하는 것은 선거제도의 긍정적 발전을 위해서도 필요성이 강조되는 연구라고 할 수 있다.

Ⅲ. 주요 가설 및 분석방법

이 연구는 선거 관련 규제와 처벌의 변화가 어떻게 일어나고 있는지의 문제를 해결하고, 변화에 방향에 따른 선거의 제도적 통제와 시기별 구분을 시도할 것이다. 이를 위해 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)에서 제공하는 현재까지 총 58차례의 개정이 이루어진 역대 "공직선거및선거부정방지법"과 "공직선거법"의 원문과 신·구조문대비표, 그리고 제·개정이유를 이용하였다. 특히 선거 관련 규제의 내용을 담고 있는 개정 법률과 제16장 벌칙에 규정되어 있는 처벌 관련 법규를 신·구조문에 따라 비교하여 강화 또는 약화의 여부를 확인하는 것에 중점을 두었다.

그리고 선거의 제도적 통제의 변화는 규제와 처벌로 구분하고, 각각의 개정법률마다 규제와 처벌의 강약이 변화된 조항들의 개수를 수치화 하여 시계열적인 분석을 할 것이다. 선거법의 개정내용을 살펴보면 규제의 내용을 담고 있는 조항만 개정되는 경우가 있고, 규제와 처벌 조항이 동시에 연동되어 변화하는 경우가 있다. 그리고 형량의 강도나 벌칙조항 안에서 새로이 처벌의 대상을 조정하는 개정만 있는 경우도 있다. 이를 기준으로 58차례의 개정에 따른 규제와 처벌의 변화를 점수로 환산하면 시기적으로 제도적 통제의 정도가 어떻게 변화했는지를 분석하기에 용이해지는 장점이 있다.

아울러, 이 연구는 위의 분석을 바탕으로 처벌의 강화와 선거범죄의 관계를 분석할 것이다. 이러한 분석은 선거마다 선거의 규모와 정치적 쟁점 등이 다르기 때문에 선거별로 구분하여 이루어지는 것이 타당하다. 그리고 이 관계를 설명하기 위한 주요 가설은 다음과 같다. 첫째, 선거 관련 규제의 강화는 선거범죄를 감소시킬 가능성이 있다. 앞서 논한 바와 같이 선거 관련 규제에는 선거범죄를 통제하는 여러 가지 제한규정이 있다. 이 제한규정을 위반하면 처벌규정에 의하여 처벌을 받게 되기 때문에 선거규제와 선거범죄는 밀접한 연관이 있다고 볼 수 있다. 그래서 선거 관련 규제를 강화할수록 선거범죄가 감소될 수 있다고 볼 수 있는 것이다.

둘째, 기소율이 증가하면 선거범죄가 감소할 가능성이 있다. 선거사범이 입건된다하더라도 공소제기 요건이 불충분하면 불기소처분이 이루어진다. 바꿔 말하면 기소가 된다는 것은 검찰이 선거사범의 혐의를 충분히 증명하여 공소유지를 할 수 있다는 자신감의 표현이고, 선거사범으로 기소가 되면 재판에 회부되어 처벌을 받게 된다. 이는 인지적 두려움을 느끼게

하는 효과적인 변수로써, 개인이 선거범죄는 기소율이 높다는 인지를 하게 되면 그만큼 선거범죄를 저지를 가능성도 낮아지는 효과를 가져 온다는 것이다. 이때 개인이 기소율에 대한 인지를 하는 시기가 중요한데, 선거는 대개 4년에서 5년마다 실시되고 선거가 실시되지 않는 시기에는 선거범죄에 대한 통계가 없게 된다. 그리고 당해 선거에 있어서 선거사범에 대한 처리현황을 개인이 접하기 까지는 시간이 걸리고 선거마다 기소율에 차이가 존재한다. 따라서 기소율은 선거별로 직전 선거의 기소율($t-1$)을 당해 선거의 선거범죄의 수에 반영하여야 하는 것이다.

셋째, 처벌이 강화되면 선거범죄가 감소할 가능성이 있다. 처벌의 강화는 규제가 강화되어, 또는 벌칙내용을 별도로 개정함으로써 처벌의 대상이 늘어나거나, 형량이 강화되면서 이루어진다. 이러한 처벌의 강화는 개인에게 인지적 두려움의 대상이 되고 합리적인 선택을 할 수 있도록 도울 것이다. 즉 처벌이 강화될수록 범죄가 발생할 확률이 감소할 것이고, 마찬가지로 선거범죄에 있어서도 동일하게 작용할 가능성이 있다는 것이다.

가설 1: 선거규제가 강화될수록 선거범죄는 감소할 것이다.

가설 2: 기소율($t-1$)이 증가할수록 선거범죄는 감소할 것이다.

가설 3: 처벌을 강화할수록 선거범죄는 감소할 것이다.

이 연구는 주요가설의 타당성을 검증하기 위하여 87년 6월 항쟁이후 실시되었던 역대 선거들의 선거범죄에 관련된 통계를 중앙선거관리위원회와 대검찰청, 법무부, 경찰청 등에서 발행하거나 배포한 단행본과 보도자료를 이용하였다. 그리고 대검찰청 공안부와 선관위에 대한 정보공개요청에 의해 입수한 통계를 이 연구에서 이용하는 데이터에 보충하여 활용하였다.⁶⁾ 먼저, 가설을 검증하기 위한 종속변수는 선거범죄의 입건 및 기소자 수와 선거범죄의 유형별 입건자 수를 사용하고, 독립변수로는 선거사범의 기소율과 선거 관련 규제와 처벌강화의 정도 등이 있다.

선거사범의 입건, 기소, 기소율은 앞서 설명한 데이터를 토대로 측정하였다. 선거규제와 처벌의 강화 정도는 세 가지 부분으로 나누어 점수화하여 측정하였다. 선거 관련 규제와 처벌 중에서도 선거 또는 선거범죄에 있어서 중요성이 각각 다른 내용이 많기 때문에, 이에 따라 1점부터 3점까지 점수를 차등화하여 강화 정도를 측정하였다. 우선 첫째로 검찰이 중대 선거범죄라고 규정하는 부문에 대하여 3점을 배점하였다. 이 부분은 4대 중대 금지 및 제한규정이며 내용은 금전, 흑색선전 및 비방, 불법선전 및 부정선거, 폭력선거사범의 네 가지를 구분하여 3점으로 배점하였고, 이 구분은 선거범죄의 유형별 증감 추이를 분석할 때 유용할 것이다. 앞서 언급한 네 가지 부문에 대한 내용을 담고 있는 규제규정과 처벌규정을

6) 이 장에서 제시하는 <표>들은 모두 이 데이터를 이용하여 작성한 것으로써, 그 출처를 참고문헌에 정리하고 따로 표기하진 않겠다.

선거법에서 도출해내어 점수화할 것이다. 둘째로 기타 유형의 선거범죄로 여겨지는 4대 선거범죄 외의 각종제한규정 및 공무원 관련 제한규정 등의 내용을 담은 규제와 처벌이면 2점을 배점하였다. 셋째로 과태료 처분이나 선거범죄에 간접적 영향을 미치는 제한조항이나 의무조항을 담은 내용일 땐 1점을 배점하였다. 예를 들면 제한규정을 어기면 과태료 처분에 해당된다던지 기탁금을 상향 조정하면 1점을 배점하였다.

이 들 점수는 규제나 처벌이 강화되었을 때는 양수로 약화되었을 때는 음수로 나타내었다. 이와 같은 측정방법은 선거 관련 규제와 처벌 정도를 단순 측정하는 것을 넘어서 선거범죄에 미치는 중요성 및 선거범죄의 유형에 따른 세분화된 분석을 가능하게 한다고 판단된다. 아울러 이들 점수표와 기소율 통계를 토대로 선거범죄의 입건 및 기소자 수와 유형별 입건자 수의 관계를 설명하기 위하여 추이분석을 시도하였다.

IV. 분석결과

1. 선거법상 선거관련 규제와 처벌 정도의 시기적 구분

<표 1> 선거 관련 규제 정도의 연도별 측정점수

연도	4대 중대 금지 및 제한규정(±3점)				기타제한규정 (±2점)	경미한제한규정 (±1점)	총점
	금전	흑색	선전	폭력			
1995	15	0	3	0	-12	-2	4
1996	3	0	0	0	0	0	3
1997	0	-3	-3	0	-6	-4	-16
1998	-6	0	21	0	8	-7	8
1999	0	0	0	0	0	0	0
2000	9	3	3	0	38	16	69
2001	0	0	0	0	2	-2	0
2002	6	-6	3	0	15	6	24
2003	0	0	0	0	-2	0	-2
2004	40	21	36	9	10	9	125
2005	28	24	39	12	30	10	143
2006	6	6	6	6	0	3	27
2007	12	0	0	0	3	3	18
2008	12	15	18	3	15	12	75
2009	0	0	0	0	0	0	0
2010	15	12	12	8	8	5	60
2011	0	0	0	0	0	0	0
2012	18	0	19	0	14	8	59
2013	6	0	9	0	6	3	24
2014	15	3	12	3	15	6	54

(1) 선거규제의 정체기(1994년 - 1999년)

<표 1>에서 나타내고 있는 것처럼 1994년부터 1999년까지의 선거법상 선거 규제는 정체기라 말할 수 있다.⁷⁾ 1995년의 선거규제의 총점은 4점이었다. 구체적인 내용으로는 금전선거 관련 규제가 15점, 부정선거 및 불법선거에 대한 규제가 3점, 기타금지 및 제한규정에 대한 규제가 -12점이었고, 과태료 부과 처벌 대상 등의 경미한 제한규정에 대한 규제는 -2점이었다. 1996년은 금전선거 관련 규제만이 3점 정도로 강화되었고, 1997년에는 총점 -16점으로 규제가 약화되었다는 결과가 나타났다. 이 중 흑색선전과 불법선전에 관한 점수는

7) "공직선거및선거부정방지법"이 제정된 원년 해인 1994년에 한 차례의 개정이 있었으나 선거관련 규제 및 처벌에 대한 건수가 없기 때문에 표의 내용에서 제외하였다(이하에서 같다).

각각 -3점을 기록했고, 기타제한규정은 -6점, 경미한 제한 규정은 -4점으로 전반적으로 규제의 소폭 약화가 나타났다. 1999년에는 규제의 강화 및 약화가 한건도 나타나지 않았다.

이 분석결과에서 유념해야할 점은 통합선거법 이후 선거 관련 규제가 초기에는 포괄적으로 나타나지 않았다는 것이다. <표 1>이 보여주는 통계 값은 많은 선행연구들이 지적하는 것처럼, 우리나라의 선거법은 규제입법의 연원을 바탕으로 선거에 대한 규제를 꾸준히 강화했다는 주장과는 다소 거리가 있다. 1994년 이후의 선거 관련 규제조항들을 연도별로 세분화하여 분석한 결과 규제가 강화되고 있는 모습을 보이는 항목도 있지만 일부 항목에서는 오히려 규제완화 현상이 나타나고 있고, 주목할 만한 것은 규제규정이 강화되어가는 모습은 보이지 않는다는 점이다.

(2) 선거규제의 선택적 강화기(2000년 - 2003년)

2000년부터 2003년까지의 선거규제는 이전 시기보다 상대적으로 강화되고 있는 모습을 보여준다. 그 중에서도 특히 기타제한규정과 경미한규정이 4대 중대 금지 및 제한규정보다 월등히 강화되고 있음을 나타낸다. 2000년부터 2002년까지의 기타제한규정은 53점, 경미한 제한규정은 20점 정도로 강화되었다. 아울러 4대 제한규정에서도 고른 강화현상이 나타나고 있다. 이 중 2002년의 흑색선전에 대한 제한규정은 -6점으로 약화된 모습이다.

이 시기의 선거 관련 규제는 선택적으로 강화되고 있다고 분석할 수 있다. 선거범죄가 많이 일어나는 유형인 4대 중대 금지 및 제한규정에서는 약한 강화현상이 나타나는 반면, 기타 및 경미한 제한규정에서 선거규제가 큰 폭의 증가율을 보여주고 있다.

(3) 선거규제의 대대적 강화기(2004년 - 2005년)

2004년부터 "공직선거및선거부정방지법"에서 "공직선거법"으로 개정된 해인 2005년까지 선거 관련 규제규정은 대대적인 강화 개정이 있었다. <표 1>에서 나타난 바와 같이 선거규제의 강화는 이 시기 이전과 이후를 통틀어 가장 많은 정도로 이루어졌음을 알 수 있다. 2004년의 금전선거 관련 규정은 40점, 흑색선전 관련 규정은 21점, 부정선거 및 불법선전 관련 규정은 36점, 폭력선거 관련 규정은 9점으로 4대 중대 금지 및 제한규정이 큰 폭으로 강화되었음을 알 수 있다. 이어서 기타 및 경미한 제한규정에서도 강화현상이 나타났다. 2005년에도 마찬가지로 4대 제한규정과 기타 및 경미한 제한규정에서 큰 폭으로 고르게 강화현상을 보여주고 있다.

2005년 공직선거법 개정과 그 직전의 해는 선거규제에 있어서 대대적 강화기로 분석할 수 있다. 2002년에 두 차례의 큰 선거를 치루고 정치에 관한 국민의 새로운 열망을 반영하여 낡은 제도는 폐지하고 새로운 규정을 신설함으로써 공직선거법은 새로운 국면을 맞이하게 된 것이다. 합동연설회와 정당과 후보자에 의한 연설회를 폐지하고, 매체에 대한 접근성이

용이해진 사회변화에 동조하여 각종 미디어를 이용한 선거운동을 확대하는 등 대대적인 변화가 있었다. 이와 더불어 각종 규제도 신설 및 개정되었다. 인터넷의 발달에 따른 사이버선거부정감시단의 설치와 카드결제외 대중화에 따른 선거비용의 강화개정 등외의 여러 가지 부문에서 강화현상이 일어났다.

(4) 선거규제의 지속적 강화기(2006년 - 현재)

공직선거법으로의 최초 개정 이후의 시기인 2006년부터 현재까지 선거규제는 꾸준히 강화되는 모습을 보이고 있다. 이 시기 강조되었던 매니페스토 운동과, 정당공천제에 대한 투명성 제고, 선거정보에 대한 선거권자의 알권리를 신장시키고 선거부정감시단의 활성화 등 많은 선거 관련 규제규정이 강화되었다. 민주주의의 성숙과 수호에 대한 국민적 바람이 선거법에도 영향을 미친 것으로 보여 진다. 예를 드면 선거권에 대한 규제를 완화하여 재외국민도 선거권을 행사하기 쉽도록 한 것이나, 선거범죄를 규제하는 각종 규정의 강화를 미루어보면 선거민주주의에 대한 관심도 뜨거웠다는 것을 알 수 있다.

<표 2> 선거 관련 처벌 정도의 연도별 측정점수

연도	4대 중대 금지 및 제한규정(±3점)				기타제한규정 (±2점)	경미한제한규정 (±1점)	총점
	금전	흑색	선전	폭력			
1995	3	-3	9	0	8	0	17
1996	3	0	0	0	0	0	3
1997	12	9	18	0	14	0	53
1998	0	0	6	0	-4	-1	1
1999	0	0	0	0	0	0	0
2000	9	3	-6	0	20	7	33
2001	0	0	0	0	0	0	0
2002	3	-3	6	0	12	3	21
2003	0	0	0	0	0	0	0
2004	20	18	33	12	10	9	102
2005	24	21	42	9	30	9	135
2006	6	3	3	6	0	0	18
2007	12	0	0	0	3	3	18
2008	12	15	15	3	16	12	73
2009	0	0	0	0	0	0	0
2010	15	12	15	6	6	3	57
2011	0	0	0	0	0	0	0
2012	15	0	21	0	12	6	54
2013	3	0	6	0	6	3	18

(4) 선거법상 처벌의 포괄적 강화기(1994년 - 현재)

<표 2>에서 나타내는 바와 같이 역대 선거법상 처벌에 대한 규제는 지속적, 그리고 포괄적으로 강화되어 왔다. 1990년대 초반 일부 배점항목에서 처벌에 대한 약화가 보이지만 대부분의 항목에서 포괄적으로 처벌이 강화되고 있는 모습을 보이고 있다. 그 중 단연 돋보이는 점은 2004년과 2005년의 처벌규정 강화의 추이이다. 처벌규정이 모든 항목에서 고루 대폭적으로 강화되었음을 나타내고 있다. 아울러 2005년 공직선거법 개정 이후에도 꾸준히 처벌규정이 강화되었고, 특히 선거가 있는 해에 많은 처벌규정의 강화 개정이 이루어졌음을 보여주고 있다.

선거 관련 처벌규정은 선거규제와는 달리 여러 항목에서 포괄적으로 강화되고 있다. 이는 정치문화와 선거환경의 변화에 따른 제도적 통제의 흐름을 잘 표현해주고 있다. 그리고 빠르게 변화하는 사회에 발맞추어 선거의 자유와 공정성을 수호하기 위하여 국가가 행하는 노력의 결과일 것이다.

2. 선거 관련 규제 및 처벌과 기소율에 따른 선거별 선거범죄의 추이

(1) 국회의원선거

<표 3> 국회의원선거 선거사범의 입건 및 기소자 수와 기소율

선거명칭	입건자 수(증가율: %)	기소자 수(증가율: %)	기소율
1988년 제13대 총선	656	79	12.0
1992년 제14대 총선	1,045 (59.3)	427 (440.5)	40.9
1996년 제15대 총선	1,995 (90.9)	713 (67.0)	35.7
2000년 제16대 총선	3,749 (87.9)	1,552 (117.7)	41.4
2004년 제17대 총선	3,747 (-0.1)	2,854 (83.9)	76.2
2008년 제18대 총선	1,990 (-46.9)	1,283 (-55.0)	64.5
2012년 제19대 총선	2,557 (28.5)	1,454 (13.3)	56.9

<표 3>에서 보는 바와 같이 통합선거법이 제정되기 이전의 선거범죄는 증가하는 모습을 보이고 있다. 1988년의 선거에서는 656명이었던 입건자의 수가 다음선거인 1992년의 선거에

서 1,045명으로 증가하여 59%의 증가율을 나타내고 있다.

다음으로 1996년의 선거에서 볼 수 있듯이 선거범죄의 입건 추이는 91%의 증가를 나타내고 있다. 이는 제1회 전국동시지방선거와 제15대 총선을 앞두고 행한 각각 1995년과 1996년의 선거규제의 정책국면에 따른 결과라고 분석된다. 마찬가지로 처벌도 총선을 앞두고 행한 개정에서 총점 3점 정도로 미온적 통제를 한 이유로 선거범죄의 증가추이에 제대로 대응하지 못한 것으로 풀이된다. 기소율도 36%로 제14대 총선 대비 소폭 하락하였고 여전히 낮은 기소율도 선거범죄의 증가에 기여했음을 나타낸다.

<표 4> 국회의원선거 선거사범의 선거범죄 유형별 입건자 수

선거명칭	범죄유형				
	금품선거	흑색선전	불법선전	선거폭력	기타
1988년 제13대 총선	99	163			
1992년 제14대 총선	259 (161.6)	93 (-42.9)	271	130	292
1996년 제15대 총선	667 (157.5)	287 (208.6)	90 (-66.8)	279 (114.6)	672 (130.1)
2000년 제16대 총선	1,548 (132.1)	502 (74.9)	666 (640.0)	208 (-25.4)	825 (22.8)
2004년 제17대 총선	1,609 (3.9)	564 (12.4)	470 (-29.4)	105 (-49.5)	1,049 (27.2)
2008년 제18대 총선	571 (-64.5)	397 (-29.6)	270 (-42.6)	58 (-44.8)	669 (-36.2)
2012년 제19대 총선	131 (-77.1)	626 (57.7)	114 (-57.8)	75 (29.3)	775 (15.8)

하지만 <표 4>에서 나타내는 1996년 총선의 선거범죄 유형별 입건자 수에서는 불법선전 선거사범이 67%가 감소하는 결과를 보이고 있는데, 이는 1995년의 불법선전 관련 규제와(3점) 처벌(9점)강화에 따른 것이라고 분석된다. 또한 흑색선전의 경우는 관련 규제와 처벌에 대한 통제가 전혀 이루어지지 않은 상황에서 4대 범죄유형 중 가장 큰 폭의 상승률을 보여주고 있다. 아울러 나머지 범죄유형에서도 높은 증가율의 추이를 나타내고 있으며, 낮은 기소율도 선거범죄의 증가에 영향을 미친 것으로 판단된다.

2000년 제16대 총선의 경우에는 선거규제와 처벌이 강화되었음에도 불구하고 선거범죄 관련 입건자 수가 여전히 증가하는 추세를 보여주고 있다. 직전 선거에서 보여준 선거범죄에 대한 기소율로 이에 마찬가지로의 이유를 제공했을 것으로 분석된다. 하지만 기타유형의 선거범죄는 선거규제가 선택적으로 기타 및 경미한 제한규정의 강화(54점)한 것과, 처벌규정이 강화(27점)된 것으로 인해 증가율이 22.8%에 그친 것으로 나타나고 있다. 또한 흑색선전의 경우에 74.9%로 증가율이 직전 선거보다 둔화된 것으로 나타났는데, 이는 통합선거법 제정

이후 보여 지지 않았던, 흑색선전 관련 규정의 강화(3점)와 처벌의 강화(3점)로 인한 것으로 분석된다. 반면 금전선거사범의 경우는 관련 규제와 처벌이 강화(각 9점)되었음에도 불구하고 여전히 높은 증가율을 나타내고 있다. 다만 그 증가율은 미약하게 둔화되고 있다는 점에서 선거 관련 규제와 처벌의 강화 효과가 나타나고 있는 것으로 볼 수 있겠다.

2004년과 2008년, 그리고 2012년에 있었던 국회의원선거에 있어서 선거범죄는 관련 규제와 처벌의 대대적인 강화에 힘입어 감소하는 추이를 나타내고 있다. 입건된 선거사범은 2004년에 3,747명으로 직전 선거에 대비하여 증가율이 감소 국면으로 접어들었고, 2008년에는 1,990명으로 약 절반 정도가 감소한 것으로 나타났다. 2012년에는 입건자 수가 소폭늘었으나 공직선거법 개정 이전의 선거범죄 증가율과 비교하면 위협하지 않다고 판단할 정도의 수준이고, 기소자 수를 놓고 볼 때 2008년 선거와 별반 차이가 없었다. 이 시기의 기소율은 공직선거법 개정 이전과 크게 차이가 난다. 평균 약 70%에 육박하는 기소율은 선거범죄를 저지르면 처벌을 받을 확률이 높다는 인지적 두려움을 만들어 냈을 것이고, 이것이 선거범죄의 감소에 긍정적인 영향에의 적절한 이유를 제공한다고 판단된다. 아울러 이 시기의 국회의원선거의 유형별 선거범죄도 위에서 언급한 바와 같은 이유로 포괄적으로 감소하는 모습을 보여주고 있다.

종합적으로 선거범죄는 선거규제의 정제기와 선택적 강화기에 점진적으로 증가하였다. 하지만 정제기에 실시되었던 1996년 국회의원선거의 불법선전 유형의 선거범죄는 67%가 감소하는 결과를 보이고 있는데, 이는 부정선거 및 불법선전 관련 규제와(3점) 처벌(9점)강화에 따른 것이라고 볼 수 있다. 아울러 선택적 강화기에 실시되었던 2000년 총선의 기타유형의 선거범죄는 관련 제한규정의 강화(54점)와 처벌규정의 강화(27점)로 인해 증가율이 22.8%로 둔화된 것이라고 분석이 가능하다. 그리고 흑색선전 관련 규제와 처벌의 강화(각 3점)는 증가율이 74.9%로 직전 선거보다 증가율이 감소하게 된 것에 대한 하나의 원인으로 볼 수 있다고 판단된다.

그리고 선거규제의 대대적 강화기부터 현재까지 있었던 3차례의 국회의원선거에서 선거범죄가 전반적으로 감소하는 추세가 나타났다. 기소율도 약 70%로 1990년대에 비해 큰 폭으로 상승했으며, 선거 관련 규제와 처벌도 선거문화의 변화에 따라 큰 폭으로 강화되었다. 이와 같은 규제와 처벌과 기소율의 삼박자가 어우러진 제도적 통제는 선거범죄의 감소에 긍정적인 영향을 미쳤다고 분석할 수 있다.

(2) 전국동시지방선거

<표 5> 전국동시지방선거 선거사범의 입건 및 기소자 수와 기소율

선거명칭	입건자 수(증가율: %)	기소자 수(증가율: %)	기소율(%)
------	---------------	---------------	--------

1995년 제1회 지방선거	3,236	1,656	51.2
1998년 제2회 지방선거	4,463 (37.9)	2,420 (46.1)	54.2
2002년 제3회 지방선거	6,990 (56.6)	5,396 (123.0)	77.2
2006년 제4회 지방선거	6,933 (-0.8)	4,906 (-9.1)	70.8
2010년 제5회 지방선거	4,666 (-32.7)	2,972 (-39.4)	63.7
2014년 제6회 지방선거	3,559 (-23.7)	1,037 (-65.1)	29.1

<표 5>에 나타난 전국동시지방선거에 있어서 선거범죄의 입건자 수는 규제의 선택적 강화기까지 점진적으로 증가하는 모습을 보이다가 대대적 강화기 이후로 감소하는 추이를 보이고 있다. 선거범죄에 관한 처벌의 포괄적 강화와 2002년부터 약 70%에 육박하는 기소율도 최근 선거범죄의 감소에 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 선거 관련 제도적 통제가 강하게 이루어진 직후 실시한 2006년 전국동시지방선거의 선거범죄 입건 및 기소자 수는 소폭 감소하다 이후 2차례의 선거에서 볼 수 있듯이 감소폭이 더욱 커지는 모습이다.

<표 6> 전국동시지방선거 선거사범의 선거범죄 유형별 입건자 수⁸⁾

선거명칭	범죄유형				
	금품선거	흑색선전	불법선전	선거폭력	기타
1995년 제1회 지방선거	1,079	472	368	139	1,178
1998년 제2회 지방선거					
2002년 제3회 지방선거	3,092	810	441	238	2,409
2006년 제4회 지방선거	2,690 (-13.0)	795 (-1.9)	521 (18.1)	173 (-27.3)	2,754 (14.3)
2010년 제5회 지방선거	1,725 (-35.9)	771 (-3.0)	359 (-31.1)	139 (-19.7)	1,604 (-41.8)
2014년 제6회 지방선거					

마찬가지로 선거범죄의 유형별 추이도 2006년부터 감소하는 모습을 보이고 있다. <표 6>을 보면 2006년의 선거에서 기타유형의 선거범죄는 증가율이 눈에 띄게 감소하였고, 나머지 유형들에서는 직전 선거들과 비교하여 선거범죄가 감소하고 있는 추세이다. 이는 선거범죄에 대한 규제와 처벌이 본격적으로 강화된 2004년부터 2005년까지 시기의 이후에 나타난 결과로써 관련 규제와 처벌의 강화가 선거범죄를 통제하는데 효과적이었다고 판단할 수 있는 근거를 제공한다고 볼 수 있다. 또 그 시기에 선거범죄에 대한 검찰의 적극적인 대처는 기소율의 증가로 나타났고, 이것이 선거범죄의 감소를 도왔다는 것을 통계 값을 통해 확인할 수 있다.

(3) 대통령선거

<표 7> 대통령선거 선거사범의 입건 및 기소자 수와 기소율

선거명칭	입건자 수(증가율: %)	기소자 수(증가율: %)	기소율(%)
1987년 제13대 대선	827	116	14.0
1992년 제14대 대선	2,258 (173.0)	994 (756.9)	44.0
1997년 제15대 대선	391 (-82.7)	129 (-87.0)	33.0
2002년 제16대 대선	812 (107.7)	567 (339.5)	69.8

8) 자료의 접근이 어려워 수집하지 못한 통계 값은 기입하지 않았다(이하에서 같다).

2007년 제17대 대선	1,450 (78.6)	1,010 (78.1)	69.7
2012년 제18대 대선	752 (-48.1)	432 (-57.2)	57.4

<표 7>에서도 선거범죄에 대한 입건자 수가 2007년부터 감소하는 모습을 나타내고 있다. 그 중 눈에 띄는 선거는 1997년의 대통령선거인데, 1997년에 선거 관련 규제 정도는 -16점이고 처벌 정도의 점수는 53점이다. 이는 1990년대 통틀어 가장 변화가 큰 점수임은 앞선 <표 1>과 <표 2>에서 확인할 수 있다. 이 해에 있었던 대선에서 선거규제는 오히려 약화된 모습을 보이지만 처벌규정은 큰 폭으로 강화된 모습을 보이고 있다. 이 때문에 처벌의 강화가 선거 관련 규제를 상쇄시킬 정도의 효과를 보여, 1997년의 대선에서 선거사범의 수를 큰 폭으로 낮추는 데 기여했다고 분석할 수 있다. 그리고 규제의 대대적 강화기 이후에 실시된 2007년과 2012년의 대선에서 다른 종류의 선거와 마찬가지로 감소추세를 보이고 있다. 다만 2007년의 대선에서 선거사범의 수가 증가하였지만 증가율이 직전 선거에 비해 상대적으로 감소하였다는 것을 미루어보아 선거규제와 처벌의 강화가 대통령선거에 있어서도 긍정적인 영향을 미쳤음을 알 수 있다, 그리고 이 시기에 높아진 기소율도 선거사범의 감소에 도움을 줬다고 평가할 수 있다.

<표 8> 대통령선거 선거사범의 선거범죄 유형별 입건자 수

선거명칭	범죄유형				
	금품선거	흑색선전	불법선전	선거폭력	기타
1987년 제13대 대선	26	359	0	228	
1992년 제14대 대선	792 (2,946.2)	87 (-75.8)	629	208 (-8.8)	542
1997년 제15대 대선	58 (-92.7)	100 (14.9)	40 (-93.6)	43 (-79.3)	150 (-72.3)
2002년 제16대 대선	185 (219.0)	325 (225.0)	75 (87.5)	54 (25.6)	247 (64.7)
2007년 제17대 대선	162 (-12.4)	503 (54.8)	212 (182.7)	94 (74.1)	461 (86.6)
2012년 제18대 대선					

1997년의 선거에 있어서 <표 8>의 유형별 선거사범의 수를 보더라도 고른 감소추세를 나타내고 있다. 특히 금품선거와 불법선전의 유형이 큰 폭으로 감소하였는데, 이는 금전선거에 대한 처벌의 강화(12점)와 불법선전 및 부정선거 관련 처벌의 강화(18점) 때문인 것으로 분석된다. 다만 2007년의 선거에서 불법선전사범이 큰 폭으로 증가하였다. 2007년 대선은 초반부터 후보자 개인 신상에 관한 항목이 쟁점으로 부상하여 흑색선전 및 불법선전이 일어날

소지가 많은 선거였다. 예를 들면 선거 초반부터 이명박 후보의 BBK의혹 사건이 쟁점으로 떠올라 심지어 선거가 끝난 이후에도 끊임없이 논란이 되었던 건 주지의 사실이다. 이러한 특징적 이유를 제외한 다른 부문에서의 선거범죄는 감소의 추세를 보이고 있다.

1997년의 대선은 규제가 소폭 완화되었음에도 처벌이 대폭 강화되어 선거범죄를 감소시키는데 중요한 영향을 미쳤다. 그리고 대대적 강화기 이후의 선거범죄는 2007년의 특징적 이유로 선거범죄의 증가율만 둔화되었지만, 그 이후의 선거에서 규제와 처벌의 강화에 따라 감소하는 추이를 나타낸다. 다른 종류의 선거와 마찬가지로 기소율이 약 70%대로 대폭 증가하였고, 이 또한 선거범죄의 감소에 긍정적 영향을 미쳤다고 분석할 수 있다.

V. 결론

지금까지 이 연구는 선거 관련 규제와 처벌의 정도에 따른 시기별 구분과 그것이 선거범죄에 미친 영향을 분석하였다. 이 연구의 분석결과에 따르면 첫째, 선거관련 규제는 1) 정체기(1994년~1999년), 2) 선택적 강화기(2000년~2003년), 3) 대대적 강화기(2004년~2005년), 4) 지속적 강화기(2006년~현재)로 시기를 나눌 수 있으며, 처벌규정은 통합선거법 제정 이후로 포괄적 강화기라고 볼 수 있다. 둘째, 선거규제가 강화될수록 선거범죄가 감소하는 추이를 나타냈다. 선거 관련 규제가 정체기 때는 선거범죄가 증가하는 현상을 보였지만 대대적 강화기에 접어들면서 감소하는 국면으로 반전되었다. 셋째, 직전 선거의 높은 기소율은 당해 선거의 관련 범죄를 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 선거에 대한 규제와 처벌의 강화에 더불어 기소율도 대폭 강화되었으며, 그에 따른 시너지 효과로 선거범죄의 감소에 영향을 미친 것이라고 분석된다. 넷째, 처벌이 강화될수록 선거범죄가 감소하는 결과가 나타났다. 여기서 주목해야 할 것은 1997년의 대통령선거의 사례에서 볼 수 있듯이 선거규제가 약화되었음에도 불구하고 처벌의 강화효과가 여전히 유효했다는 점이다. 이는 선거범죄의 증감이 다른 독립변수들보다 처벌의 강·약에 더욱 민감한 반응을 보인다고 분석할 수 있다.

이러한 분석결과는 통합선거법 제정 이후 선거에 관련한 제도적 통제가 포괄적으로 강화되는 흐름을 보여주지만은 않는다는 것을 보여준다. 하지만 2000년대 이후로 우리나라의 선거법은 규제중심의 입법을 지속하고 있다는 점에서 비록 정치적 환경은 변했지만, 지난 과거에 있었던 선거제도의 흐름과 유사하다고 평가할 수 있겠다. 아울러 선거의 자유와 공정성을 해치는 선거범죄에 대한 통제가 적절히 이루어지고 있다는 것도 보여주고 있다. 선거 관련 규제와 처벌의 강화와 기소율의 증가는 선거범죄를 효과적으로 억제하고 있었다. 이는 민주화 이전의 선거에서 있었던 부정 및 불법 선거행위에 대한 경험을 반추하여 선거와 관

런한 범죄행위를 방지 또는 억제하고자하는 국민들의 결과물이라고 볼 수 있다.

이와 같은 분석결과가 나타내는 정치적 함의는 두 가지가 있다. 하나는 선거의 자유를 신장시키기 위한 노력이 필요하다는 것이고, 다른 하나는 선거범죄에 대한 대응을 효과적으로 하기 위해 사회변화의 흐름을 잘 파악하여 처벌규정에 대한 신속하고 정확한 강화개정이 필요하다는 것이다.

전자는 앞에서 보았듯이 최근 선거법상의 규제는 개정 횟수로 보나 내용으로 보나 수많은 강화내용을 포함하고 있다. 공직선거법의 내용을 읽어보면 한가지 큰 문제점이 있다. 그것은 선거의 자유를 위해 선거에 관련한 국민의 권리를 확대·보호하는 내용이 있는 반면, 선거의 공정성을 위해 각종 금지와 제한규정을 두고 있는데 이들끼리 충돌하는 지점이 분명히 존재한다는 점이다. 1997년 대선과 관련된 이 연구의 분석결과는 규제가 강력하지 않아도 선거범죄를 통제할 수 있다는 것을 보여준다. 다시 말해, 선거권자의 권리를 신장시키고 선거의 공정성도 수호하는 것은 규제를 어느 정도 완화하고 처벌을 강화함으로써 달성할 수 있다는 것이다.

후자에서 중요한 부분은 처벌을 강화하는 개정이 중요한 선거가 실시될 때에 즈음하여 과거의 문제점과 새로운 선거문화에 조응하는 내용으로 신속하게 이루어져야 한다는 것이다. 대대적 강화기 이전의 선거범죄 사례에서 볼 수 있듯이 통제가 느슨해지면 선거범죄가 증가하는 모습을 보여주고 있다. 이 때문에 선거 관련 제도적 통제는 각 선거별의 특성과 정치적 환경, 국민적 요구를 반영하여 동태적인 반응을 해야 한다. 아울러 개정된 내용을 개인에게 인지시킬 수단과 방법을 더욱 보완하여야 하고, 사법당국도 선거범죄에 대한 확실성(certainty)과 엄격성(severity)을 제고하기 위한 방안을 지속적으로 강구해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 권영상, 2007. "성매매방지법의 집행효과에 관한 실증연구: 단속과 처벌강화를 중심으로." 『한국사회와 행정연구』 제18권 제1호, 221-241.
- 기현석, 2010. "대의민주주의에서 보통선거의 원칙과 투표율 제고방안." 『세계헌법연구』 제16권 2호, 1-14.
- 기광도, 2010. "인지된 억제력의 형성과 효과 : 음주운전을 중심으로." 『형사정책』 제22권 제1호, 127-155.
- _____, 2001. "경찰의 범죄억제력에 대한 고찰." 『형사정책연구』 제12권 제4호, 113-153.
- 김도협, 2012. "선거운동에 관한 규제와 그 개선방안에 관한 고찰." 『세계헌법연구』 제18권 1호, 185-219.
- 김래영, 2012. "의무투표제는 위헌인가? : 의무투표제에 관한 헌재 2003. 11. 27, 2003헌마 259 결정의 평석을 곁하여." 『헌법학연구』 제18권 1호, 83-114.
- 김용철, 2011. "한국선거운동의 민주적 품질-자유와 공정의 관점에서." 『의정연구』 제34호, 83-116.
- 김정규, 2012. "사이버 선거범죄의 양상과 경찰의 효율적인 대응방안." 『한국경찰학회보』 제33권, 49-92.
- 김학량, 2014. "국가의 선거범죄 억제력에 관한 연구: 처벌의 확실성과 엄격성의 효과를 중심으로", 『인문사회과학연구』 제44집, 95-125.
- 남형수, 2009. "경찰공무원의 부패인식에 관한 연구." 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 박찬진, 2011. "공직선거법 벌칙에 관한 연구-기부행위의 금지제한 등 위반제를 중심으로." 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 송석윤, 2005. "선거운동 규제입법의 연원-1925년 일본 보통선거법의 성립과 한국 분단체제에 의 유일." 『서울대학교 법학』 제46권 제4호, 28-53.
- 신동준, 2009. "처벌의 효과: 억제이론에 대한 비판적 검토." 『형사정책』 제21권 제2호 191-216.
- 양건, 1992. "선거과정에서의 국민참여의 확대: 선거운동의 자유와 그 한계를 중심으로." 『공법연구』 제20집, 17-46.
- 이명석, 1998. "합리적 선택 신제도주의의 이해." 『사회과학』 37권 2호, 179-210.
- 이상현, 전홍식, 2012. "사이버선거운동의 자유화 및 사이버선거범죄에 대한 공직선거법상 형사제재의 대응-SNS를 중심으로-" 『법학연구』 제46권, 261-290.
- 이영애, 1992. "선거사범에 대한 양형연구: 국회의원 선거법 위반사건을 중심으로." 『형사정책』 제6호, 109-127.

- 이준한, 2007. "의무투표제에 대한 고찰." 『21세기정치학회보』 제17권 1호, 1-20.
- 이춘영, 2010. "사이버선거범죄의 실태 및 예방에 관한 연구." 전북대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 임성식, 이정렬, 2006. "선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구." 『연구총서』 2006년 6호, 1-167.
- 최장현, 2012. "의무적 선거참여제도의 헌법적 정합성." 『법학논총』 제32권 1호, 85-116.
- 홍일선, 2006. "선거권과 선거의무 - 자유선거의 원칙과 선거참여의무제의 도입가능성 : 선거권과 선거의무." 『공법연구』 제34권 3호, 343-364.
- 홍태경·류준혁, 2011. "경찰일탈에 영향을 미치는 요인에 관한 연구." 『한국지방정부학회 2011년 춘계학술대회자료집』 117-142.
- Jack P. Gibbs. 1975. Crime, punishment, and deterrence, New York : Elsevier
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. 1992. Structuring Politics: Historical Institutionalism on Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vold, George B, Bernard, Thomas J, Snipes, Jeffrey B. 1998. Theoretical criminology. New York : Oxford University Press.

중국 정부성과관리제도에 관한 연구

서론

1. 연구목적과 방법

본론

1. 중국정부성과관리에 관한 연구경향
2. 중국정부성과관리에 관한 이론연구
3. 중국 성과관리제도에 관련 법규
4. 중국 정부성과관리제도 실천의 기본 모델
5. 중국 시범하는 정부성과관리의 평가지표체계
6. 중국성과관리제도의 문제점

결론

서론

연구의 목적과 방법

중국 개혁개방이후 원래 중국식 시장경제체제 전환 과정에서 정부 공공부문의 직능이 역사상 유례가 없는 도전에 직면해있다. 그러나 중국에서는 정부 및 공공기관의 개혁이 상대적으로 지체되면서 원래 계획경제체제 하의 저효율의 직능과 공공부문 서비스의 저 품질 등과 관련하여 근본적인 개선이 지체되는 현실이다. 정부가 성과관리를 시행하는 중요한 목표는 정부성과 제고하고 공공서비스의 품질이 개선하는 것이다. 세계화, 정보화, 시장화와 지식경제사회를 다가오고 있기 때문에 영·미등 국가들이 정부성과관리로 핵심의 정부개혁운동을 이미 시작하였고 큰 성과를 얻었다. 이런 배경과 환경 하 정부관리에서 기업관리를 도입하며 공공관리를 개선 및 서비스수준을 제고하는 것을 통해서 세계무역 일체화추세의 도전을 대응하고 있다. 그래서 중국에 정부성과관리를 실시할 필요성이 있다고 생각한다.

첫 번째, 민주정부의 건설에 도움이 된다. 국가정치체도에서 도입하는 목적은 정부행위의 규범화 건설을 추진하고 정부의 공개성을 제고하고 정부 감독하는 체계를 완성하고 정부행정효율을 제고하는 것이다. 세계 발전의 추세에 따라 정부성과관리를 실시하는 것은 중국 구정발전의 필연적으로 요구하는 것이다. 중국의 「헌법」 제2조 “중화인민공화국의 모든 권력을 인민의 소유이다.” 실행에서 출발한다면 사회주의의 국가에서 공직자가 인민의 감독을 잃어버리면 권리를 이용해서 사리사욕을 채우나 독단적으로 결정할 가능성이 높다. 합리적 정부 성과관리제도를 수립과 정부권리의 감독을 강화해야 국민의 근본적인 이익을 확보할 수 있다. 정부가 공민의 대표로서 공민이 부여하는 권력을 실행할 때 인민의 의지를 존중해야 한다. 정부성과관리가 실시하는 것은 정부의 효율을 측정할 수 있고 인민의 의지를 존중하는 것이다. 중국공산당의 16기 3중 전회에서 “사람중심으로 전면 조화롭게 발전하는 관념을 수립하고 경제사회와 사람의 전면 발전을 추진하다.”와 “도시와 농촌의 총괄적으로 발전, 지역 총괄적으로 발전, 경제사회의 총괄적으로 발전, 사람과 자연의 총괄적으로 조화롭게 발전, 국내발전과 대외개방 등의 요구에 따라”의 정책을 강조하였다. 성과관리가 실행하는 것은 합리적 자원배분에 도움이 되고 정부성과가 제고하는 것은 행정활동의 전 과정에 일관되어야 정부성과관리의 목표를 실현할 수 있다. 정부성과관리의 과정에서 정보공개, 정부의 업무공개, 정부의 신용을 제고할 수 있기 때문에 사회주의 사회의 민주건설도 추진할 수 있다.

두 번째, 고효율 정부의 건설에 도움이 된다. 효율은 한 공공관리체계가 우수여부의 측정하는 기본적 표준이며 정부가 공공서비스의 직능을 담당할 수 있는 여부의 주요 표준이다. 글로벌 시대 치열한 경쟁 속에서 고 효율의 정부이어야 완성 하는 사회보장, 양질의 서비스와 발달의 교육을 제공할 수 있다. 정부의 효율은 국가 경쟁력의 구체적인 표현이다. 정부의 특수성이 있기 때문에 장기간 동안 정부관리 저 효율의 문제를 존재하고 있다. 정부활동의 비 시장성이 있기 때문에 가격으로 측정할 수 없고 정부의 수치를 계량화가 하기 어렵다. 이런 경우가 정부의 행위는 원가를 단속할 수 없고 서비스 품질의 제고와 정부자신 효율의 원동력까지도 말할 수 없다. 이렇게 계속되면 정부기구와 인원수의 증가에 따라 정부

의 운영원가가 증가할 뿐이다. 아울러 정부기구 자신의 저 효율 등 문제를 쉽게 나타낸다. 정부성과관리는 고객을 위한 서비스를 제공하고 고객에서 책임을 지고 있는 관리이념으로 정부가 공공서비스를 장기간 동안 독점하는 상황을 깨다. 정부성과관리는 관리의 서비스의 품질, 공공책임과 공민만족도의 측정을 통해서 정부 공공부문 관리과정에서 투입산출 중기의 성과와 최종성과에 반영하는 결과에 대한 평가하는 것이고 정부 공공부분이 서비스 제공하는 동력체제와 경쟁체제를 강화하기 위한 공공부문 간의 등급을 구분한다. 아울러 정부성과관리를 통한 정부기구 직능을 이행하는 것과 임무를 완수하는 원가관념도 강화할 수 있다.

셋 번째, 정부의 책임의식을 강화할 수 있다. 정부의 합법성은 정부의 책임을 이행하는 것을 통해서 구체적으로 표현한다. 현대 민주정치의 이념은 책임이 있는 정부이다. 정부가 공민의 요구를 반드시 응답하고 적극적인 서비스와 공공시설을 제공해야 한다. 정부가 권력을 집행할 때 우선 그 권력과 상응하는 책임을 담당해야 된다. 권력만 이행하고 의무를 불이행하면 정부의 부당행위이다. 정부의 부당행위가 있으면 법률책임, 민주책임, 도덕책임, 행정책임 등 담당해야 한다. 정부가 공공이익의 대표이고 정부의 책임과 임무는 공민에게 필요한 서비스를 제공해야 한다. 정부업무에 대한 평가할 때 우선 정부 공공서비스의 품질과 공공이익을 보장여부를 측정하는 것이다. 정부성과관리가 정부와 국민의 관계를 개선과 강화 정부 책임감의 도구로서 고객이 중심으로 관리방법을 체현할 수 있다. 따라서 정부책임의식을 강화하여 책임이 있는 정부모델의 건설에 도움이 된다.

네 번째, 정부업무의 고객에 도움이 된다. 정부업무 불투명성은 행정원가 고의 주요 원인이다. 정부 공공부문간 최소한 자원을 손실하는 원칙으로 정보공개를 제고하고 공민이 정보에 대한 알 권리를 돌려주는 것은 민주정부 기본적 요구이다. 중국에서 정부업무에 대한 정보공개가 저 수준이고 공민이 정부 무엇을 하고 있는지 모르고 있고 정부의 중요한 정책과 홍보하는 역량이 부족하기 때문에 공민이 정부에 대한 싫증이 나다. 정부 성과관리를 통해 정부업무에 대한 정보를 공개하고 공민의 기대수준도 충족시킬 수 있다.

다섯 번째, 성과평가를 통한 정부관리자에게 개관적인 조직정보를 제시하면서 정부의 결책과 관리에 큰 도움이 될 있다. 성과관리제도가 많은 측정 가능한 성과정보를 제공하고 정부 과학적 결책하기 위해 중요한 근거를 제공한다. 성과평가는 조직관리의 필수한 수단이고 성과지표는 정책을 집행에 대한 파악하는 것이고 일상 업무책임에 대한 감독하는 도구이다. 공공프로젝트 및 공공정책의 실제상황에 대한 이해, 감찰과 평가를 통해 프로젝트 및 공공정책의 경험과 교훈을 총괄한 것이다. 아울러 공공관리부분에게 정보피드백을 해서 공공관리프로젝트에 대한 조정, 수정, 공공정책의 결정된 전략을 끊임없이, 완성할 것이다.

정부가 성과관리 실시의 5가지 필요성이 있기 때문에 정부성과관리제도의 구축하는 것은 더욱 시급한 것이다. 중국에서 중앙정부와 지방정부가 정부성과관리제도의 구축에 관한 노력을 계속 해왔지만 중국 정부성과관리의 현황을 보면 여전히 탐색창신(创新)하는 단계에 머물러 있고, 발전의 과정에서 여러 가지 문제를 노출시키고 있다. 이러한 문제의 근본적인 원인은 체제와 제도에 관계가 있으며, 지금까지 정부성과관리제도에 관한 전문적인 입법도 찾아보기 힘들다. 정부성과관리 관련 법률규범규칙도 부족한 상황이다. 중국의 「헌법」, 「감

사법」, 「행정감찰법」, 「공무원법」 등 관련 법률법규에 성과관리에 대한 일정한 규정이 있지만 그 규정이 포괄적이지 않고 실체가 결여되어 있거나 프로그램이 결여되어 있기 때문에 정부성과관리의 운영은 여전히 불완전하며, 규범의 역할을 수행하는 데는 한계가 있다. 또한 성과관리가 자발적이지 못하고 통일적으로 수행하는 기획이 부재하며, 전면적인 추진도 어려운 상황이다.

이러한 문제점들은 중국 정부성과관리의 실천현황에 분석하고 실천관점에서 나타나는 문제점을 제시하고 중국의 정부성과관리제도가 정착하기 위해서 도움이 될 수 있는 개선점을 검토하고자 한다.

본 논의는 기본적으로 중국에서의 성과관리연구 경향을 정리하는 목적을 가지고 있기 때문에 중국 지망(知网) CSSCI (Chinese Social ScienceCitation Index, 中文社会科学引文索引) 중에서 정부성과관리에 관한 연구 성과를 중심으로 문헌분석을 하고자 한다.

중국 지망(知网)에서 정부성과관리에 관한 문헌연구를 통하여 중국의 정부성과평가의 연구 경향을 논의하고자 한다. 다음으로는 중국 정부성과관리제도 관련 이론 연구를 살펴보고자 한다.

중국의 정부성과관리에 관한 법규를 존재하는 확인하기 위해 중앙과 지방 양 측면에 관련된 현존의 <법규>, <조례>, <방안>, <의견> 관련 논의를 살펴보고자 한다. 이어서 중국에서 실천하고 있는 정부성과관리모델을 제시하면서 실천 과정에 대한 문제점에 대해서는 어떻게 연구하고 있는가도 살펴 보고자 한다.

이를 토대로 중국 정부성과관리제도가 정착하는 과정에서 나타나는 문제에 대한 개선점에 대해서는 어떠한 대안을 제시하고 있는가의 경향을 검토하고자 한다.

본론

1. 중국 정부성과관리제도에 관한 연구의 경향

중국 지망(知网) CSSCI (Chinese Social ScienceCitation Index, 中文社会科学引文索引) 중에서 데이터베이스를 근거로 하여 “성과관리, 성과평가, 성과심사”등 검색단어를 하며 1993년에서 2012년까지 검색년도로 하며 최종 성과관리에 관한 연구성과 784편, 그중에서 기업, 비영리조직, 사회조직등 조직의 성과관리와 회의총화, 신문, 뉴스등 문헌 387편을 빼고 정부성과관리의 연구성과는 397편이 있다. 중국은 1993년에서 정부성과관리에 관한 학술연구성과를 출판하였다. 1994년부터 중국에서 “정부성과관리”에 관한 연구성과의 수량을 상승추세를 보이고 있다. 특히 2003년에서 2012년까지 연구성과의 증가세를 보이고 있다. 연구성과의 총 편수가 1993년에서 2012년까지 총 편수의 98%차지하였다.

중국 지망(知网) 중에서 2003년에서 2012년까지 연구의 성과를 표본으로 연구의 주제와 연구방법 양 방면은 중국정부성과관리에 관한 연구내용은 종합서술과 통계분석을 하는 결과: 정부성과관리의 연구주제를 분석하면 중국 정부성과관리의 연구주제는 4가지 포함하였다. 1) 정부성과관의 의미, 서방국가정부성과관리이론과 경험에 관한 소개하는 연구주제이

다. 2) 성과관리의 가치, 중국 정부성과관리의 의미와 필요성에 관한 연구주제이다. 3) 중국 성과관리의 실천경험에 관한 총화, 추진시키는 경로에 관한 탐구하는 연구주제이다. 4) 정부성과관리 과학화에 관한 연구주제이다. 시간에 따라서 4 가지 연구주제의 변화에 관한 분석한 다음에 정부성과관리의 의미, 서방국가 정부성과관리이론과 경험에 관한 소개하는 연구와 정부성과관리가치, 중국 정부성과관리의 의미와 필요성에 관한 연구주제들은 하향추세를 보이고 있고 중국 정부성과관리의 실천경험에 관한 총화, 추진시키는 경로에 관한 연구, 중국 정부성과관리의 문제에 대한 반성, 정부성과관리과학화에 관한 탐구 등 연구주제가 증가세를 보이고 있다. 정부성과관리의 연구방법에 관한 분석하여 최근 10년래 정부성과관리의 연구분헌에서 규범적인(귀납적인) 연구방법을 통한 연구성과를 346편이 있고, 총 연구성과의 88.9%이지만 2007년 이후 연구성과가 해마다 줄어들고 있다. 실정하는(연역적인) 연구방법을 통한 연구의 성과가 43편이 있고, 총 연구성과의 11.1%이지만 해마다 연구의 증가세를 보이고 있다. 규범연구가 강조하는 점은 정부성과관리가치, 정부성과평가지표체계의 구축, 정부성과관리모델과 평가방법, 정부성과관리결과의 활용이다. 정부성과관리의 연구가 학과시각에 따르면 연구의 사고의 방향, 접속점, 방식방법도 다르다. 지금까지 정치학의 시각으로 연구하는 성과가 19.3%이고, 행정관리학의 시각으로 연구하는 성과가 53.26%이고, 경제학의 시각을 통해서 연구하는 성과가 25.01%이고, 법학의 시각으로 연구하는 성과가 2.43%였다.

중국 정부성과관리연구의 이론 성과가 기업과 서방국가성과관리이론과 경험에 대한 소개, 정부성과관리이론지식의 보급과 확장하는 시각, 중국 어떻게 정부성과관리가 추진하는 등 측면 중요한 계몽과 자문하는 역할을 하였다. (蔡立群, 吴旭红, 包国宪, 2013)

2. 중국 정부성과관리에 관한 이론연구

중국정부성과관리이론연구가 20세기 90년대부터 지금까지 3단계를 겪게 되었다. (监志勇, 胡税根, 2007)

1. 첫 째 단계-초보탐색단계 (1994년-1999년)

20세기 90년대 초기 중국학술계 “성과평가”의 개념을 사용하였고 1994년 중국학자가 David Boning Han의 <영국 지방정부 중에 성과평가척도활용에 관한 관찰>¹⁾문장을 처음 번역하였다. 1995년 중국학자 주지인(周志忍)이 <신시각>에서 <공공조직성과평: 영국의 실천과 우리에게 대한 시사점>을 발표하였고 영국성과평가의 실시배경과 특징, 성과지표설계, 평가의 3E내용, 성과평가가 관리 중에 역할을 등 개괄적 소개하였다. 동시에 중국정부평가활동의 문제점을 제시하였다. 이 시기에 중국의 해당하는 연구가 성과평가에서 성과관리까지 넓혀다. 1998년, <중국정부이미지전략>에서 주지인(周志忍)이 국제연구분헌에 따라서 “성과관리”에 대한 3가지 의미로 정의하였다. 성과관리는 한 시스템 체계이고 한 과정이고 인력 자원개발의 한 수단을 정의하였다. 그는 성과관리과정과 성과평가에 관한 집중 연구하였고 서론 관련 된 이론, 체제, 기술과 선진국의 실천에 대한 체계적인 논술하였다.(周志忍, 1998).

1) 大卫·伯宁翰, 1994. 《英国地方政府中运用绩效评估尺度的观察》. 『行政人事管理』.

이 시기에 서방국가 정부성과평가의 이념과 방법체계가 국내학자들의 소개를 통해 정부성과평가의 사상은 중국에서 들어서기 시작하였다. 그렇지만 그 당시에 이론계(理论界)와 정부의 행정관원의 관심을 일으키지 않았다.

2. 두 세 단계-연구의 확장하는 단계(2000년-2003년)

2000년부터 정부성과평가의 문제가 국내학자들은 관심을 일으킨다. CNKI에서 관련이 된 연구논문의 수량이 많이 나타났다. 신 공공관리이론이 중국에서 점점 흥기하였고 신 공공관리운동의 본질은 성과평가이론의 토대로 행정개혁을 진행하였다. 이 시기 중국에서 이론연구가 4가지 측면을 집중 연구하고 있다.

1). 성과평가기초이론의 연구. 중요연구의 경향은 성과평가의미, 특성, 역할등 기초적인 연구이고 성과평가를 실시하는 지도사상이나 실시한 이념도 연구하였다.

2). 서방국가정부성과평가의 시스템의 소개와 연구. 예를 들면 2000년에 두강건(杜刚健)과 2001년에 모천학(母天学)이 영국과 미국에 가서 성과관리의 실천에 관한 고찰하였고 깊이 연구하였다. 학자들은 성과평가가 서방국가의 현존 정치체제 속에 정부 직능을 전환과 공공서비스를 수출 시장화한 후에 정부의 다스리는 방식이고 공중(국민)이 정부관리에 참여하는 중요한 방식과 방법이라고 지적하였다. 성과평가가 정부 관리하는 과정에서 사회의 공평과 민주 가치를 추구하는 방향을 반응하였고 공공책임과 고객중심을 강조하였다.²⁾

3). 중국 정부성과평가가 실시의 현황과 실패 가능성 등 문제에 관한 탐구하였다. 중국의 행정관리학회 연합프로젝트팀은 실천에 관한 연구가 3가지 나누었다. 그리고 중국 기관업무의 효율표준체계에 관한 기본원칙과 구상을 제기하였다.³⁾(中国行政管理学会联合课题组, 2003) 장용과 안어춘(蒋容、颜如春)등 학자들은 정부성과평가 실천하는 과정에서 존재하는 문제를 중심으로 연구하였다. 예를 들면, 이론과 실천연구의 부족, 규범화정도의 부족, 성과지표의 가중치를 비합리적인 설정하는 것, 평가주체의 단일화문제등이다. 이연룡과 서쌍민(李燕凌、徐双敏)등 학자들은 시행 가능성의 시각으로 정부성과평가가 시행하는 과정 저해하는 요인중심으로 연구 하였다.

4). 중국정부성과평가제도의 설계에 관한 초보적인 연구이다. 2000년에 장장(张璋)은 정부성과평가의 “원 설계연구”(元设计研究)를 하였다. 정부평가의 원 설계는 정부성과평가설계에 관한 설계라고 지적하였다. 2001년에 담공영(谭功荣)은 행정관리현대화평가지표체계의 구축의 문제에 관한 탐구하였다. 그는 행정환경, 행정적능, 행정체제, 행정집행, 행정인원, 행정효율등 6가지 측면에 한 평가지표체계를 제시하였다.⁴⁾ 2003년에 유욱도(刘旭涛)의

2) 蔡立群.2003. “西方国家政府绩效评估的理念及其启示.” 《清华大学学报》.(哲学社会科学版),第1期.

3) 1. 일반적인 정부기관성과평가.(목표책임제, 효능감찰등), 2.구체적인 업종부문의 성과평가.(재정부, 국가경무위원회, 노동과 사회보장부, 국가 계획위원회 연합출시하는 기업성과평가시스템 등), 3. 전문적으로 설립한 성과평가.(만인평가정부, 기업평가정부 등).

4) 谭功荣.2001. 《行政管理现代化评价系统初探》, 《深圳大学学报》(人文社会科学版),第1期.

<정부성과관리:제도, 전략과 방법> 연구성과 이외 이 시기에 연구는 주요 정부성과평가중심으로 전개하였다.

3. 셋째 단계(2004년-지금까지)연구의 체계화, 세분화와 창신단계

중국에서 정부성과평가에 관한 학술연구가 2003년부터 큰 상승세를 보이고 있다. 근데 2004년 셋째 단계 시작한 년도로서의 원인은 두 가지 이유가 있다. 첫 째: 2004년 중국 국무원의 공문 중에 처음 “성과평가”의 개념을 사용하였고 이 때부터 성과평가의 개념은 정부 당국과 사회의 인정을 받은 상징이다. 둘째: 당과 국가의 영도자가 “과학적 발전관과 올바른 정치적 업적관을 옮겨야 하고 수립해야 한다고 제시하였고 정부의 직능전환은 복부형 정부의 목표도 제시하였기 때문에 학자들은 연구의 방향을 지적하였다. 그 이후에 성과관리의 연구분야는 인기 있는 분야가 되기 시작하였다. 연구의 성과도 많이 나타났다. 연구의 체계화가 3 가지 측면에 표현할 수 있다. 첫 째: 연구의 중심은 성과평가에서 성과관리까지 확장하였고 성과평가와 전략계획, 성과계획, 성과모니터링, 성과정보의 활용을 결합하고 최종 성과관리시스템은 구축할 것이다. 둘째: 성과관리의 분과하는 연구 분야가 나타났다. 예를 들면 2005년 팡국보(彭国甫)는 “중국 지방정부 공공사업관리 성과평가에 관한 연구, 국가사회과학기금프로젝트팀은 남경시(南京) 지방세시스템성과관리의 실증에 관한 연구, 안수매(安秀梅)는 공공지출프로젝트성과평가에 관한 연구, 2008년 등국승(邓国胜)은 사업단위성과평가에 관한 연구등 대표적인 성과관리의 연구 분야이다. 셋 째: 성과관리의 연구가 다종의 연구시각을 나타냈다. 예를 들면 2004년 부아화, 허옥림(付业和, 许玉林)은 인력자원관리의 시각으로 성과관리에 대한 연구, 2005년 마국현(马国贤)은 공공재정의 시각으로 성과관리에 대한 연구, 2006년 등국성(邓国胜)은 군중만족도의 시각으로 정부성과평가에 대한 연구등 있다. 2006년 9월 중국성과관리연구회가 하였기 때문에 중국의 정부성과관리에 관한 연구가 새로운 출발점을 상징하였다.

성과관리의 연구세분화는 주요 전문적인 연구주제에 관한 깊이 있게 연구하는 것이다. 예를 들면 탁월,진국권(卓越, 陈国权)은 성과평가의 주체구축과 이론근거에 관한 연구, 주지인, 오월(周志忍, 吴月)등 학자들은 성과평가 중에서 공민역할과 공민참여에 관한 연구, 마진청, 마원봉(马振清, 马远鹏)은 성과평가동인에 관한 연구, 포국현(包国先)은 지방정부성과평가중에 “삼권(관리권, 조직권, 평급권)의 근원에 관한 연구, 팡국보(彭国甫)는 지방정부성과평가의 기본절차, 정보의 신뢰도제도, 결과활용제도의 문제에 관한 연구 등 있다.

성과관리연구의 창신성은 중국의 국정에 근거하여 정부의 새 목표 모델(복부형 정부, 책임정부, 학습형 정부)과 발전전략과 성과관리간의 관계를 중심으로 연구의 중점을 두고 있다.

3. 중국 성과관리제도 관련 법규

중국의 정부성과관리이론에 관한 연구가 지금까지 시작한 지 30년 되었지만 이 연구 분야에 많은 학자들은 많은 관심을 갖고 최근 10여 년간에 큰 성과를 얻은 것은 사실이다.

그리고 이 시기에 정부성과관리제도 관련 이론을 많은 연구 성과가 나타났을 뿐만 아니라 정부가 성과관리제도 관련 법규도 많이 제정하였다. 중앙 측면에 중국의 성과관리업무가 간부인사제도의 제정으로부터 시작하였고 법규적 공문은 1949년<간부 자기평정 업무에 관한 규정>〈关于干部鉴定工作的规定〉, 1964년의 <과학기술간부관리에 관한 실행초안>〈关于科学技术干部管理工作条例施行草案〉, 1979년의 <간부심사하는 제도를 실행하는 것에 관한 의견>〈关于实行干部考核制度的意见〉, 1984년의 <점차 추진하는 기관업무부서책임제에 관한 통지>〈关于逐步推行机关工作岗位责任制的通知〉, 1993년의<국가공무원 임시시행 조례>〈国家公务员暂行条例〉, 특히 2006년 <공무원법>과 2011년 국가 감찰부(監察部) 인쇄 발행하는 <정부성과관리시범전개에 관한 의견>을 출시하였기 때문에 중국 정부 성과관리제도의 구축하는 과정에 중요한 지침을 되었다. 각 지방정부 <정부성과관리시범전개에 관한 의견>에 따라 성, 시 정부사부국가 <정부성과관리시범업무에 관한 잘 수행하는 의견>, <정부성과관리시범업무방안>, <진일보하여 심화시키는 정부성과관리업무에 관한 의견>등, 시범의 부문도 <성과관리시범실행방안>을 출시하였다. 정부가 출시하는<의견>과 <방안>은 정부성과관리제도 시범업무의 지도사상, 기본원칙, 총체목표, 시범내용이나 중점업무, 실시방법과 절차, 보장조치와 업무요구를 명확하게 규정하였다. 이러한 규정들은 정부성과관리의 범위, 내용, 평가지표체계, 방법, 절차, 요구를 규정하며 부문의 직책부담하는 것과 성과관리의 기본경로도 규정하였다. 그리고 정부성과평가와 평가결과의 활용을 명확하게 규정하였다. 이러한 규정들은 정부성과관리행위를 규정하고 초보적인 성과목표, 성과책임, 성과운영, 성과평가, 성과제고 등 중심으로 정부성과관리제도의 기본적인 구조를 구성하였다.

아울러 각 지방정부는 그 지방의 실제상황에 결합하여 정부성과관리입법업무에 관한 추진하였다. 사천성(四川省), 심천시(深圳市)등 지역 <정부성과관리방법>을 제정하였고 성과지표체계를 최적화 하고 성과관리감찰을 적극적인 전개하였다. 2012년 사천성(四川省)은 <사천성인민정부성과관리과실문책이나결과활용방법(시행)>, <사천성 인민정부부분 성과관리방법(시행)>을 제정하였기 때문에 정부성과관리를 진일보하여 규정과 명확하게 정의하였다. 베이징시(北京市) <베이징 시 행정문책방법>을 제정하는 것을 통하여 성과관리와 행정문책이 유기적인 결합하는 방법을 탐구하고 있다. 재정부(財政部)<예산성과관리추진에 관한 지도의견>과 방법을 출범하였기 때문에 예산성과관리는 점진적으로 제도화, 규범화가 되었다. 그리고 2011년 강소성(江苏省)<강소성 인민정부부분 성과관리방법(시행)의 통지>와 2012년 광시 좡족 자치구(广西壮族自治区) <기관성과관리>를 출범하였고 정부성과관리의 구체적인 절차, 관리과정, 업무표준과 성과관리활동을 표준화과 통일화하였다. 이러한 규정은 정부성과관리의 입법을 추진하였고 성과평가결과활용의 법적 효력을 적용할 수 있고 성과관리업무의 권위성과 엄숙하게 하는 성격을 수립할 수 있다. 정부성과관리제도에 관한 전문적인 입법도 찾아보기 힘들지만 이 많은 정부성과제도에 관련 법규가 완전하게 하는 정부성과관리제도시스템과 정부성과관리업무 법제화, 규범화, 과학화를 추진하고 중요한 탐구하는 의미가 있다.

4. 중국 정부성과관리제도 실천의 기본 모델

중국의 각 지방정부와 부문은 성과평가제도시스템을 구축하기 위해서 적극적 노력하고 있으며, 여러 특색을 갖고 있는 모델이 형성되었다. 그러나 성과평가가 아직 탐색 단계이며, 전국적·통일적 모델과 기준이 여전이 부족해, 실천의 역량과 효과도 균형하지 않는 상황이다. 실시한 방법을 보면 7 가지 방식은 다음과 같다:

1. 목표관리 책임제와 결합하는 성과평가모델

목표관리제는 중국에서 제일 광범위하게 전개되고 있는 성과관리방식중의 하나이다. 중국의 일부 지방정부에서는 초기 실천 관정 중의 하나로 성과평가를 목표관리제와 결합해서 실시하고 있다. 주요 특징은 조직목표를 각각의 부처에 분담하고 각 부처에서 분담된 목표를 수용하는지에 대해 확인한 후 목표의 완성도에 대한 평가도 각각의 부처에 맞추어서 하는 것이다. 산둥성 웨이팡시 목표관리를 실시한 과정에서는 목표성과관리에 의지하여, 정부 행정 능력을 제고하며, 전원 목표, 전원책임, 전원 심사를 시행한다. 먼저, 목표의 설정·전달·부담이 이루어지고, 실행 과정에 대한 감사와 감시 및 분석이 이루어지며, 목표실시결과에 대한 심사·평가, 목표성과결과에 대한 평가·피드백이 전 과정에 걸쳐 체계적으로 실행되었다. 그 결과 정부의 능률성 제고, 공공관리와 공공서비스의 개선 측면에 있어 중요한 역할을 발휘하였다. 산서성 운성시(山西省运城)와 복건성 장주시(福建省漳州市)등 지방정부등 비슷한 성과평가실험을 시행했다. 행정관리체제개혁에 따라 성과평가는 목표책임제의 부분으로써 정부부처에 적용되기 시작하며, 원래의 목표관리의 자리를 빼앗아 대신 들어서었다. 예컨대 칭도시 1998년부터 목표관리를 실시하고 2003년에 목표관리를 목표성과관리로 확장하는 것이다.

2 정부 및 서비스 품질을 개선하여 시민의 만족도를 제고하는 목적으로 시행하는 성과평가모델

복건성 하문시(福建省厦门市)에 실시하고 있는 민주평의정부기관의 정신상태 및 업무태도에 관한 실시방안(民主评议政风行风工作实施方案), 상하이시에 실시하고 있는 관광업과 통신업 업무태도평의, 쑹해성(江苏省)·강서성(江西省)에 실시하고 있는 통신업 업무태도평의, 하북성에 실시하고 있는 사법과 행정집법부문에 평의등 평가제도는 업무 서비스 품질과 수준을 제고하기 위해 실시된 성과평가제도이다. 산둥성 옌타이시(烟台市)에 전국에 우선 실시된 사회서비스승낙제(社会服务承诺制), 광둥성 주하이시(珠海市)· 강소성 난징시(南京市)· 량닝성 선양시(辽宁省沈阳市)등 지방정부는 “만인 평의 정부활동(万人评议政府活动)”을 실시하고, 정부부문을 사회에서 평가를 받고 결과를 다시 사회에 공포하는 것도 이에 속하는 곳이다.

3. 전문 직능 부문에서 전개된 정부성과평가모델

심계부문(审计部门회계 검사 부문)에서 진행된 관리 회계 검사·효과와 이익 회계 검사, 인사부문은 국가 공무원심사에서 진행된 정량적 평가, 조직부문을 간부심사에서 진행된 성관평가 등과 같은 성과평가제도는 전문 분야 중에 조직과 개개인의 성과를 제고시키는 것이

중점이다. 정부 업무 관계 부문을 소속한 조직 성과관리에 평가지표시스템을 설정하는 것이다. 예컨대 위생부는 병원에 설립된 성과평가시스템, 교육부는 일반 초·중등학교가 전면적으로 전인 교육을 실시하기 위하여 설립된 평가시스템, 과학기술부는 고·신(高·新)기술개발구에 제정한 고·신구 평가시스템 등은 이에 속하는 것이다.

4. 효능감찰(效能監察)을 주요내용으로 여기는 성과평가 모델

효능감찰은 국가행정기관과 공무원행정관리업무의 효율·효과·업무 규범화 상화에 감찰하는 것이며, 실질상은 국가 기율 검사 감찰부문(紀律檢查監察)이 법률·법규와 관련 규칙에 따라 정부부문의 성과에 진행된 평가이다. 복건성(福建省)·길림성(吉林省)·충칭시(重慶市)등은 전 성(市) 행정기관에 행정효능감찰업무를 실시한 것이다. 베이징시 해전구(北京市海峽區)·강소성 쑤저우시(揚州市)와 양저우시(蘇州市)·산둥성 조장시(棗莊市)·하남성 안양시(安陽市) 등 지방정부는 효능감찰을 전개하기 위한 문서와 업무세칙을 발표했다. 전국에 가장 일찍 효능감찰을 실시된 복선서는 성 효능감찰사무실을 비롯하여 2004년부터 복건성 내의 23개 정부부문과 9개 구 정부를 설치된 시정부에 성과평가를 하는 것이다. 부분 지방정부는 과학기술·금융·산업·우편전신·위생등 체계에서 효능감찰을 실시했다.

5. 정부 감독과 서로 결합되는 성과평가모델

산둥성 청도시는 정치·경제·문화와 사회 네 가지 측면을 둘러싸고 감독 업무를 정부성과 관리와 서로 결합해서 성과지향형 감독촉진시스템을 구성되었다. 이 모델은 감독시스템 및 균형성과표(BSC)를 활용해서 정부 각각의 부문의 조직사명·핵심가치관·장기목표와 전략선택을 확립하며, 당정부문성과시표(黨政部門績效標示)⁵⁾로 도시 발전전략을 계량하게 개개의 구·시와 관련 직능 부문에 나누는 것이다. 그리고 고객서비스·내부과정·효율효과와 학습성장 네 가지 측면에서 측정·감독하여 당위와 정부의 성과를 개선하는 것이다.

6. 외부평가로서 제3자 전문 평가기구에서 전개된 정부성과평가모델

간수성(甘肅省)정부는 란주대학(蘭州大學) 국지방정부 성과평가 센터에 위탁해서 소할시(州)정부와 부문에 성과평가를 진행하는 것이다. 이를 '란주시범(蘭州示范)'으로 부르며, 정부·학술계와 사회의 무목을 받고 있다. 베이징시 부분 구(縣)정부는 영점연구자문그룹 같은 국내 유명한 자문기구에 위탁해서 정부환경에 대해 진행된 성과평가도 이에 속하는 것이다.

7. 통용 모델 도입하여 진행된 성과평가모델

중국국가행정학원은 유럽 선진국들이 상용하는 여러 가지 성과평가모델을 연구하면서 중국의 정세를 결합하여 중국통용성과평가들(CAF)를 만든 것이다. CAF모델은 촉진과 결과 두가지 요소를 포함하여 총 9개 큰 지표에서 리더십·인력자원관리·전략계획·동반 관계와 자

5) 당정부문성과시표란 당정부문의 조직사명·핵심가치관·장기목표와 전략선택에서 당정기관의 직능특정을 가지고 객관적으로 당정기관업무성과를 반영하게 되는 측정지표이다. 성과시표는 일반적인 성과지표와 다른 것이다. 그의 특징은 (1)전략성. 성과시표는 당정부문 업무성적이 규범하게 되는 eid의 표시이며, 설치된 시표가 당정기관의 전략을 효과적으로 진행하는 것이 보이기 때문에 비교적 강한 지향성이 있다. (2)전속성. 성과시표는 특정한 부문의 직능과 특징을겨냥해 설계하기 때문에 성과평가의 개성화가 보이는 것이다. (3)객관 계량성. 성과시표를 통해 객관적으로 당정기관 업무 성적 수준이 보이는 것이다. (4)벤치(Beach)성. 전통적이 지표와 다른 성과시표의 특징은 측정할 수 있는 벤치가 있기 때문에 목표관리의 특징도 가지고 있다.

원·과정과 변혁관리가 촉진요소로 설정하며, 중업원결과·고객/시민 결과·사회 결과와 중요한 평가결과가 결과요소로 설정하는 것이다. 9개 큰 지표 아래에 27개 차급지표가 설정되어 있다. CAF모델이 하얼빈(哈尔滨) 철도검찰청과 하문시 사명구(厦门市思明区)정부에서 시범 시행을 통해서 긍정적인 효과가 나타난다.

중국의 여러 가지 정부성과관리모델의 실천을 통해서 많은 경험과 실행하는 방식방법을 탐구하고 있다. 정부성과관리의 과학화, 세분화, 과학화가 시범의 실천을 통해서 제고하였다. 예를 들면 부건성(福建省)정부성과관리업무가 성, 시, 현, 향에 4급 지역에 전면적 전개하였다. 4급 정부에서 성과평가를 심화시키는 기초로 하여 성과목표, 성과책임, 성과운영, 성과평가, 성과제고를 기본적인 구조로 부건식(福建式) 정부성과관리제도가 구축하였다. 사천성(四川省)은 2012년까지 성, 시, 현 3급 규범 통일한 목표성과관리구조가 구축하였다. 심천시(深圳市)의 정부성과관리제도는 성과계획, 성과실시, 성과평가 및 감찰심사, 성과피드백, 결과활용등 일관적인 구성하였고 계획, 실시, 평가, 피드백, 상벌(赏罚)과 결합하는 일체화 일체적인 성과관리제도이다. 시범하는 지방정부와 부문은 지표심사, 공중평가, 탐방검사(察访核验), 평가자원 통합, 새로운 평가방식 등 측면에 정부성과관리와 평가 방식방법에 대한 탐구하였다. 정부 성과평가의 방법은 정성평가와 정량평가, 내부평가와 외부평가, 전통평가방법과 현대 과학기술을 결합하는 성과관리방식을 점차 형성하였다.

5. 중국 시범하는 정부성과관리의 평가지표체계

중국의 실천하는 주요 모델을 통해서 각 지방정부와 부문은 정부 성과평가지표에 대한 3가지 측면에 탐구하였다.

첫째, 평가내용에 대한 탐구하였다. 성과관리가 실시하는 지방은 중앙의 중대한 결정된 전략과 “열두 번째 5년 계획”의 계획요강을 목표임무를 확정하고 성(省)시(市)정부가 확정된 중점업무에 대한 성과평가지표로 세분하였다. 지방경제사회발전수준, 발전성과, 발전비용에 대한 종합평가하였고 지방정부의 시정하는 이념과 행정관리방식의 전환을 인도하고 추진하였다. 예를 들면 베이징시(北京市) “직책을 이행하는 효율(履职效率), 관리효능(管理效能), 서비스효과(服务效果), 창신창우(创新创优)”에 따라서 평가지표체계를 구축하였다. 광시(广西) “경제건설, 사회건설, 생태건설, 특별한 업무, 임시성 중대업무, 당의건설과 효능건설”등 7개 1급지표를 구축하였다. 사천성(四川省) “구조개선, 민생개선, 자원절약, 환경보호, 기본공공서비스, 법에 의거한 행정, 사회관리”등 측면에 지표를 구축하고 평가하였다. 심천시(深圳市)는 구정부(区政府)의 평가지표가 “공공서비스, 사회관리, 경제조절과 시장감독”등 4개 측면 32개 구체적인 지표를 구성하고 시정부(市政府)업무부문에 대한 “행정업적, 행정효율, 행정집행력과 행정비용”등 4개 측면 23개 구체적인 지표를 구성하였다. 시범하는 지방에 평가지표핵심은 주요 “업무추진, 법에 의거한 행정, 고 효율행정, 민주행정, 청렴한 행정, 개혁창신”등 측면에 평가지표를 설정하였다. 특히 공공정책, 정부 투자하는 프로젝트와 중대업무에 대한 결정된 책략, 실시, 결과, 효익등 측면에 평가지표를 설정하고 과학적 민주책략, 원가효익분석, 프로젝트실시하는 품질, 비용사용하는 효익, 군중만족도등 측면에 대한 평가하였다.

둘째, 시범하는 지역의 실제상황에 맞는 지표를 탐구한다. 각 지방정부간, 각 부문 간 다르기 때문에 공동지표와 개별지표를 결합해야 하는 평가지표체계가 탐구해야 한다. 하나는 정부성과관리업무는 지방정부성과평가, 부문성과평가, 전문적인 업무평가를 구분하였다. 또한 각 성(省)시(市)의 실제상황에 따라서 다른 지역과 다른 지표를 설정하였다. 예를 들면 강소성(江苏省), 광둥성(广东省) 등 지역은 경제발전방식의 전환하기 위해 경제구조 조정, 과학창신등 지표가 큰 가중치를 부여하고 자주창신을 추진하고 경제발전의 품질을 제고하려고 한다.

셋째, 각 지방정부와 부문은 성과평가지표가 정성지표와 정량지표를 결합하는 평가를 탐구하였다. 성과측정지표 중에 정량평가중심으로 평가하고 양화의 지표가 70%를 차지하였다. 평가지표의 가중치를 부여할 뿐만 아니라 가점과 감점 지표도 설정하였다. 예를 들면 광시(广西)에 가중치를 부여하는 상황은 직능직책60점, 행정효능 15점, 서비스품질 15점, 자신건설 10점을 부여했다.⁶⁾ 사천 성(四川省)에 정부영도평가의 가중치를 10%였고, 성과조직평가의 가중치를 60%였고, 사회공중평가의 가중치를 20%였고, 무작위 조사와 부문간의 서로평가의 가중치를 10%였다.⁷⁾

6. 중국성과관리제도의 문제점

1. 성과관리가 상응하는 법률과 제도의 보장을 결여되고 있다. 법률이 정부 성과평가의 전제와 기초이다. 영,미 등 국가들이 성과평가의 실시하기 위해서 상응하는 법률과 제도를 다 작성하였다. 예를 들면, 미국 「정부성과 및 결과 법」, 영국 「국가 감사법」, 「지방정부법」, 한국 「정부업무평가 기본법」 등 있다. 중국에서 정부성과평가가 광범위에서 실시하고 있지만 전반적으로 자발적인 상태에 있고 상응하는 법률, 법규와 제도의 보장이 없다. 기존의 법률은 「검사법」, 「행정 감사법」, 「공무원법」, 「과학평가관리의 임시조례」 등 정부기관과 공무원의 성과평가에 대한 규정이 있지만 성과관리가 일부의 구체적인 분야에 관련되고 실제표준과 구체적인 단계가 결여되고 있다. 상응하는 법률의 부족하기 때문에 정부의 각 부문에서 전면적인 추진시키지 못한다. 성과평가 결과의 객관성, 공정, 권위의 역할을 달성하기 어렵다.

2. 평가의 주체가 단일화, 국민의 참여도가 낮다. 중국의 정부성과평가가 보편적으로 정부 내부에 실시하고 있는 형식이다. 일부 정부부문과 공무원이 자신의 이익을 위하여 평가의 과정에서 사회공평, 공정, 국민의 이익을 고려하지 않는 경우가 존재한다. 하급의 기관은 상급 영도자의 의도만 집중하고 공중의 이익과 요구가 경시한다. 정부공공권력에 대한 감독, “공중주심”의 가치지향, 반전방식과 행정방식의 전환 등 측면에 언급하지 않았다. 정부성과평가가 실시하는 목적은 복부형 정부, 책임형 정부를 건설하는 것과 모순적이었다.

3. 평가의 결과활용을 부족하고 평가가 형식적인 뿐이다. 정부성과관리시범업무가 성과평가와 행정 문책의 결합하고 성과평가의 결과의 활용은 업무개선, 영도자와 간부의 심사, 간부임용, 공무원업무평가의 주요근거와 기준을 매우 중요하다고 강조하였지만 실제 시범의

6) 《广西壮族自治区2010 年度自治区机关绩效考评工作方案》.

7) 《四川省人民政府关于开展政府绩效管理试点工作的意见》(川府函[2011] 198 号).

업무에 성과평가의 결과활용은 일반적인 상금을 용자하는 기준인 뿐이고 성과평가방안은 상금을 용자하는 방안을 되었다. 과학합리와 양화된 성과목표, 성과표준은 활용해서 행정행위를 규제적인 역할과 격려하는 역할을 비교적 적고 사후감찰과 제재하는 수단을 많이 활용한다.(蔡立群, 吴旭红, 包国宪, 2013.)

결론

중국의 정부성과관리제도가 여전히 탐색하고 있는 단계에 있는 것이 사실이다. 정부성과관리에 관한 연구가 시작한 지 30년을 되었지만 정부와 사회가 인정받고 많이 발전하는 시기는 2004년부터 시작하였다. 최근 10년간 많은 학자들의 연구 성과를 나타나고 중앙과 지방정부가 정부 성과관리제도에 관한 실천도 많이 하였다. 예들 들면 7가지 정부성과관리제도를 실천한 대표적인 사례였다. 중국의 성과관리제도가 정착할 때까지 계속 끊임없이 실천탐구를 필요하고 실천시범을 통해서 성과관리와 평가 하는 과정에서 나타나는 문제점을 발견하고 완성한 것이다.

연구의 경향을 통해서 본 중국성과관리제도에 관하여 제시된 문제점에서 개선할 사항으로 제시된 것을 살펴 보면 다음과 같다.

첫 째, 중국 성과관리제도에 관한 전문적인 법을 입법해야 한다. 정부성관리가 기타 분야와 같지 않다. 정부성과관리제도가 직접적인 규제하는 대상은 정부의 행위이다. 법률의 규범과 규제가 있어야 정부가 성과관리제도의 요구에 따라 사회에 복무한다. 중국 현재의 상황은 성과관리제도화와 규범화의 수준이 높지 않고 임의성(随意性)을 크고 평가의 결과를 객관성과 공정성을 못하고 있다. 따라서 중국에서도 전문적인 성과관리의 법규를 작성해야 하고 성과관리의 제도화와 법제화의 건설을 가속화시켜야 한다. 우선 입법을 통하여 정부성과관리가 정부관리의 지위와 역할을 명확한 규정해야 성과평가업무의 정상화와 제도화를 확보할 수 있다. 그리고 정부성과평가의 원칙, 범위, 내용, 지표, 방식 등을 명확한 규정하고 평가업무가 법의 근거를 의존할 수 있다. 마지막 성과평가의 권위성과 평가기구의 독립성을 법의 근거에 따라 확보할 수 있고 조사 수집된 정보와 평가분석과정에서 외부의 방해도 예방할 수 있다. 정부성과평가의 공평, 공정, 믿음성과 평가업무의 연속성도 확보할 수 있다.

둘 째, 정부성과관리지표체계에 공민참여에 관련 지표를 설정해야 한다. 성과평가지표체계가 성과관리시스템의 핵심이다. 공민이 정부 공공부문 서비스에 대한 만족도는 정부성과평가의 중요한 지표이다. 공민의 참여하기 때문에 정부 성과평가 과정에서 고객의 요구와 만족도 제고에 관한 성과지표가 더 잘 작성할 수 있다. 아울러 공민이 성과평가에 관한 적극적인 참여하는 열정도 제고할 수 있다. 중국 “난징시(南京) 만인 평가 기관제도”등 지방정부의 성과평가 실천하는 과정에서 공민만족도를 강조하였지만 오랫동안 중국정부성과평가가 폐쇄성과 신비감(神秘感)을 갖추기 때문에 성과평가 실천하는 과정에서 공민의 참여역할을 제약하고 있다. 따라서 중국은 국내실황에 맞으면 “4E”(经济Economy、效率Efficiency、效益Effectiveness、公平Equity) 중심과 “以人为本”의 원칙으로 정부효율과 공민만족도 핵심으로 과학적 정부성과평가지표체계를 구축해야 한다.

셋 째, 정부성과관리에 관한 평가환경은 완선해야 하고 성과평가결과의 활용을 활성화와 제도화가 완선해야 한다. 정부성과평가가 공개, 공정, 투명한 환경과 체제를 필요하고 완선한 정보교류와 소통하는 체제가 없으면 정부성과평가가 없다. 따라서 우선 정보교류와 소

통하는 체제가 건립하고 전자정부시스템의 건설을 가속화시켜야 한다. 이런 전자정부시스템을 통하여 정부정보를 즉시 전달하고 정부 정보를 수집, 처리하는 능력과 국민에게 정보피드백의 능력도 제고할 수 있다. 성과평가결과의 활용가치 제고할 수 있는 전제와 토대가 성과과정과의 공개하는 것이다. 정부(政务)와 성과평가결과의 공개를 반드시 추진하고 투명한 정부를 건설할 필요성이 있다. 이렇게 성과평가결과에 관련 정보를 공개하기 때문에 정부 성과관리시범업무가 성과평가와 행정 문책의 결합하고 성과평가의 결과의 활용은 업무개선, 영도자와 간부의 심사, 간부임용, 공무원업무평가의 주요근거와 기준을 현실화될 가능성이 높다.

참고문헌

- 安秀梅, 2005. 政府公共支出管理中的绩效考评研究, 当代财经.
- 包国宪, 2005. 绩效评价: 推动地方政府职能转变的科学工具--甘肃省绩效评价活动的实践与理论思考, 中国行政管理.
- 蔡立辉, 2010. "科学实施政府绩效评估的难点问题及其解决," 《社会科学战线》第4期.
- 蔡立辉, 吴旭红, 包国宪, 2013. "政府绩效管理理论及其实践研究," 学术研究, 第5期.
- 陈国权, 2005. 从利益相关者的视角看政府绩效内涵与评估主体选择, 改革与发展.
- 邓国胜, 2006. 群众评议政府绩效--理论、方法与实践, 北京: 北京大学出版社.
- 邓国胜, 2008. 事业单位治理结构与绩效评估, 北京: 北京大学出版社.
- 付业和、许玉林主编(2004). 绩效管理, 上海: 复旦大学出版社.
- 蓝志勇、胡税根, 2007. 中国政府绩效评估: 理论与实践, "绩效评估与政府创新"国际研讨会论文.
- 蒋容, 2003. "中国政府绩效评估现状及其完善," 黑河学刊.
- 李燕凌, 2002. 政府绩效管理障碍的制度分析, 重庆大学学报.
- 国家社会科学基金项目组, 2005. 南京地税绩效管理实证研究, 南京: 河海大学出版社.
- 彭国甫, 2004. 地方政府绩效评估程序的制度安排, 求索.
- 彭国甫, 2005. 地方政府公共事业管理绩效评价研究, 长沙: 湖南人民出版社.
- 马国贤, 2005. 政府绩效管理, 上海: 复旦大学出版社.
- 马振清, 马运鹏, 2005. 公共行政体制改革中政府组织绩效评估的动因分析, 北京科技大学学报.
- 谭功荣, 2001. 《行政管理现代化评价系统初探》, 《深圳大学学报》(人文社会科学版), 第1期.
- 吴月, 2007. 地方政府绩效管理的公众参与困境论析, 德宏师范高等专科学校学报.
- 徐双敏, 2003. 我国实行政府绩效评估的可行性研究, 中南财经政法大学学报.
- 颜如春, 2003. "关于建立我国政府绩效评估体系的思考," 行政论坛.
- 张璋, 2000. 政府绩效评估的元设计理论: 两种模式及其批判, 中国行政管理.
- 周志忍, 1995. 公共组织绩效评估: 英国的实践及其对我们的启示, 新视野.

周志忍,1998,政府绩效与政府形象,载胡宇生主编《中国政府形象战略》,北京:中央党校出版社。
周志忍,2008,政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景,中国行政管理。
中国行政管理学会联合课题组,2003,关于政府机关工作效率标准的研究报告,中国行政管理。
卓越,2004,公共部门绩效评估初探,中国行政管理。

蔡立辉 2012,「政府绩效评估」北京:中国人民大学出版社, p99。

《四川省人民政府关于开展政府绩效管理试点工作的意见》2011年9月8日。

《杭州市政府绩效管理试点工作方案》,(杭政办函[2011]233号,2011年9月7日。

《广西壮族自治区2010年度自治区机关绩效考评工作方案》。

광주학생독립운동과 5.18, 호남정치의 맥락

-의분적 시민항쟁과 지역공론장의 응집과 분열-

김 홍 길(전남대학교)

< 목 차 >

I. 문제제기	IV. 항쟁 이후 지역공론장의 응집과 분열
II. 의분적 시민항쟁의 발생론적 맥락	
III. 11월 항쟁과 5월 항쟁의 특징	V. 요약과 결론

I. 문제제기

5월항쟁이 발발한지도 어느새 35년을 맞고 있다. 광주는 지난 20세기에 대표적 두 개의 시민항쟁(광주학생독립운동과 5.18민중항쟁)을 경험했다. 광주학생독립운동은 일상적 차별과 굴종을 강요하는 총독정치에 맞선 항일투쟁이었고, 5월광주항쟁은 자유에 대한 국민적 열망을 목살하고 군대를 동원해 살육을 자행한 군부세력에 대한 맞선 반독재민주항쟁이었다. 두 항쟁은 50년의 격차가 있지만 부당한 차별에 저항, 인간으로서 권리, 부당한 폭력과 폭압에 맞서는 집단적 응집력을 폭발적으로 보여준 역동적 시민항쟁이었다.¹⁾ 일제는 1910년 한국의 국권을 강탈하면서, 임진왜란, 한말 의병항쟁, 동학농민운동을 통해 강력한 항일기풍의 거점이던 호남지역을 철저히 식민수탈의 대상으로 전략시켰다. 1929년 11월 광주학생독립운동은 식민지 노예교육과 조선인에 대한 민족차별에 대한 공분(公憤)을 통해 광주지역의 중등학생들이 의향의 기개를 드러냄으로써 호남정체성의 재정립에 기여한다.²⁾

해방이후 호남지역은 농경사회가 빠르게 산업화되는 과정에서 주변화되고 홀대와 차별을 겪었다. 해방 8년간 호남의 좌우익 청년들은 과도하게 불필요한 이념의 희생양이 되었다. 제1공화국시기에 호남의 정치는 분열되기는 했지만 점차 보수색채를 가진 야권성향이 강했다. 전남은 1960년대 이후 박정희정권하의 공업화과정에서 차별과 배제의 대상으로 전략했다. 중심부-주변부간, 주변부-주변부에 있어서 조차 불균등심화를 초래했다.³⁾ 광주는 중심부와 일정한 거리를 둔 채 오랜 세월 주변화과정을 겪으면서도 지역적 고유성에 기초한 로컬리티를 형성하면서 민주화운동의 지역거점, 혹은 남도라는 문화공간으로 연결되는 남도거

* 전남대학교 학생독립운동연구소 연구실장

* 이 연구는 교육과학기술부의 연구비를 받아 수행하였음(NRF 2013-S1AFBFA-07049911).

1) 두 개의 항쟁은 참여계층, 시간, 공간적 개념에 대한 강조점에 따라, 전자는 광주학생독립운동 혹은 11.3항쟁으로도 불린다. 후자는 5월(5.18)항쟁, 광주민중항쟁, 5.18민주화운동으로 부른다. 이 글에서는 5.18항쟁을 민중항쟁에 초점을 두고, 광주학생독립운동은 11월 항쟁이란 용어를 병행해 사용할 것이다.

2) 지역정체성은 기업이나 회사와 달리 공동체가 제공하는 판념을 일방적으로 수용하는 것이 아니라, 어떤 역사적 사건이나 계기, 운동, 제형 등을 통해 형성되며, 운명공동체로 발전하거나 단순한 집합적 응집에 국한되기도 한다. Russel Hardin, *One for all : The logic of group conflict*, Princeton Univ Press, 1995.

3) Friedmann, J. P.(1972) "A general theory of polarized development", in Hansen, N. ed., *Growth Centers in Regional Economic Development*, Free Press, 1972, 52.

점이란 독특한 지역성을 구축해왔다.4)

광주학생운동과 광주민중항쟁은 로컬리티에 기초한 자발적 시민적 자기결정성을 보여준 운동이었다. 신군부는 광주항쟁을 북한의 사주를 받은 폭동으로 매도하고, 계엄군의 시민 학살을 폭도에 대한 진압으로 선전했다. 또한 제야명망가들과 학생운동 지도부에 대한 검속을 통해 김대중내란음모사건을 조작하고, 호남을 신군부의 집권을 위한 희생양으로 삼았다.

5.18항쟁은 불의의 권력에 맞선 의분적 시민항쟁을 통해 촉발되었지만, 10일간의 항쟁은 세가지 면에서 긍정적 성과를 가져왔지만, 적어도 두 가지 문제점을 초래했다. 긍정적 측면으로 첫째, 10일간 항쟁을 통해 광주는 절대적 고립을 해방의 공간으로 전환시키는 지역적 저력을 확인했다. 임진왜란, 동학전쟁, 광주학생독립운동, 해방공간, 한국전쟁 등 권력의 진공상태에서 위기에 대처하는 높은 도덕성의 저력을 보여준 것이다. 둘째, 광주는 근현대사에서 유래를 찾기 힘든 자유, 나눔, 정의, 평등의 대동세상(해방광주)의 경험을 간직한 도시가 되었다. 해방광주의 대동정신은 고유한 로컬리티(예:자치민권)적 강점을 형성할 수 있다. 셋째, 10일간의 항쟁은 광주시민을 '민주시민'으로 탈바꿈시켰다. 시민들은 아픈 상처를 겪으며 민주화과정 이전에 '깨어있는 시민'의 도시로 성장하는 계기를 제공했다는 점이다.

그러나 두 가지 측면에서 내적 문제점을 초래했다. 첫째, 광주를 민주화를 위한 '돌격대 도시'화 시켰다. 광주는 한국민주화운동에서 빼수 없는 '지역주체'로서 형성되었고, 호남인들 특히 광주는 '운동권도시'화 되었다.5) 둘째, 5.18이후 광주는 스스로의 지역적 힘을 내적으로 찾아야 할 '지역주체'였지만, 문제해결의 수단을 중앙정치에서 찾는 과정에서, 오히려 중앙정치의 도구(예:민주당표발)로 전락했다. 이는 말뿐인 '호남정치'세력에 의해 5.18의 고유한 정신적 유산이 '지역내 패권정치적 종속성'으로 오히려 폐쇄해지는 딜레마를 초래했다.

한편 5.18은 근본적으로 학살주역이 대통령이 되어버린 5공화국하에서 진실규명이나 책임자처벌이 용이하지 않았다. 광주시민은 문제의 해법으로 시민적 자원과 정치적 채널을 활용하게 되었다. 그 결과 시민적 자원에 있어 만주화열망세력과의 연대가 확산되었고, 정치적으로는 자유주의적 성향(현재 기준으로 보면 중도 보수)을 보인 지역출신의 야당지도자가 이끄는 정당에 대해 오랫동안 전략적 투표집중을 하게 되었다,

그 결과 5.18문제는 발발 8년만인 여소야대 국회에서 1988년 5.18청문회가 시작되면서 5월문제 참상과 실태가 생방송으로 알려지고, 5.18희생자에 대한 보상법(1990), 5.18특별법(1995), 5.18기념일(1997) 등이 제정되면서 조금씩 해결의 기미를 보이게 되었다. 그러나 5.18의 사법적 처리과정에서 5.18문제는 학살의 책임자 규명이나 압매장 위치, 실질적인 학살피해자 규모에 대한 의혹들은 해소되지 않았다. 전직대통령인 전두환, 노태우의 사법적 처벌과정은 5.18의 역사에 대한 환기의 과정으로서 의미를 가질 뿐 5.18항쟁의 역사적 승리를 의미하는 것이 아니다. 1990년대 이후 5.18의 제도적 편입과정은 역사적 진실을 향한 심층적 이해나 정신문화적 가치의 수용보다는 실리위주형 접근방식에 치우쳐져 있으며 이는 적지 않은 후유증을 초래했다. 지난 10년간 광주는 '문화수도'(아시아문화중심도시), 혹은

4) 기초적인 삶이 전개되는 공간으로서 로컬은 근대적 공간에서는 차별과 배제의 공간이지만, 동시에 내적으로는 소통과 공생의 공간이었다. 광주는 정치적 중심부로부터 주변화된 공간이자, 차별과 배제의 지역으로서 존재해왔다. 근대화과정에서 호남은 수직적 로컬리티(위계성, 권력성, 배타성), 수평적 로컬리티(장소성, 정체성, 현장성, 역동성)이 혼재한 지역적 공간으로 존재한다. 이상봉, "인문학의 새로운 지평으로서 로컬리티인문학연구의 전망", 로컬리티인문학 창간호, 2009. 53-55, 61-64.

5) 이는 양날의 칼과 같다. 민주주의를 '서서히 서로 다른 가치들 사이의 조화와 공존'이라는 개념을 오랫동안 학습되는 장이 아니라, 전쟁이나 권투경기처럼 한번에 모든 것을 획득할 수 있다는 관념을 양산할 수 있다. 이는 승리만 즐기고 패배하는 법을 모르고, 패배의 충격에서 쉽게 헤어지지 못하는 조급주의를 가져올 수 있다.

'민주화성지'라는 현란한 수사에 부합할 정도로 내적 민주주의의 성취를 달성했을까? 우리는 5월의 역사가 남긴 역사적 책무를 차분히 성찰해 볼 필요가 있다.

이 글은 학생독립운동과 5월항쟁이라는 어떤 맥락 속에서 지역정체성과 지역공론장(지지, 공감,소통)을 바탕으로 전국적 차원의 사회운동으로 발전시켰는지 재조명하고자 한다. 특히 두 개의 시민항쟁이 고립된 광주의 정치적 상황 속에서 어떻게 지역적 자원과 전국적 연계를 통해 보편적 민주인권투쟁으로 승화되었는지 살펴보고자 한다.

II. 의분적 시민항쟁의 발생론적 맥락

1. 광주학생독립운동에 나타난 '의분'과 '공감'

(1)저항의 장소성①: 식민지 학교, 식민지도시

광주학생독립운동과 광주민중항쟁은 확산패턴, 성격, 참여규모, 피해정도에 있어 큰 차이가 존재하지만 일부는 유사성도 보이고 있다. 1980년 5월(5.18-5.27)과 1929년 11월 광주 1,2차 시위운동(11.3-11.12)은 둘다 10일간의 항쟁이었다. 광주학생독립운동은 11월 3일 오전 광주역에서의 대총돌이후 오후 제1차 시위운동과 11월 12일 제2차 시위운동으로 구성된다. 그러나 이 짧은 10일간 광주학생들은 항일운동의 폭발성과 가능성을 보여주었다.⁶⁾ 11월 광주의 1,2차 항쟁은 '기동진'의 성격이 강한 항쟁이었다.⁷⁾ 수십명의 학생들이 부상을 입고, 약 320명의 학생들이 일경과 실랑이 끝에 체포되어 무덕전과 광주형무소에 수감된다. 광주고보, 광주농업학교, 광주여고보, 광주사범학교 등 학생 수백명이 학교당국에 의해 퇴학당하고, 구속된 학생들은 치안유지법, 보안법 등의 사유로 재판받고 투옥되었다. 당시 동선은 광주고보(광주농업)⇔옛 광주역(현재 동부소방서)→성저리 동문다리 부근(현재 대인시장 부근)→광주경찰서(무덕전)→광주형무소(도청)→전남공립사범학교) 형태로 전개되었다.

(2)저항의 장소성②: 도청과 금남로

5.18항쟁은 첫 출발점은 대학교를 중심으로 시작되지만 최종적 목표는 전남 도청을 놓고 격돌하는 일종의 '진지진'의 양상을 보였다. 1980년 5.17 확대계엄조치를 통해 당초 신군부는 학생운동의 거점인 대학교의 점거와 봉쇄로 충분히 목표를 달성할 것으로 기대했던 것 같다. 그러나 계엄군과 시위대간의 충돌은 학교가 아니라 전남도청을 무대로 하여 전개되었다. 이처럼 5.18항쟁에서 도청은 시민이나 계엄군 양측에게 핵심공간이었다.⁸⁾ 도청에서 후퇴한 계엄군은 상부대를 중심으로 광주의곽을 철저히 봉쇄하면서 광주를 고립시켰다. 상부대에는 수천명이 연행되어 수감되었다. 5월 18일부터 5월 20일까지 3일간의 충돌은 주로 광주역, 유동, 금남로를 중심으로 진행된다. 전남대⇔광주역→유동삼거리(공용버스터미널)→금남로→⇔도청←조선대⇒상부대 등으로 구성된 동심원 공간에서 전개되었다.

6) 여기서 도시항쟁의 개념은 '파리코뮌'과 같이 특정한 노동계층에 의한 도시전복을 의미하는 개념이 아니라 지방의 권력구조에 대항하는 지방차원의 시민권력의 네트워크형 모형을 상징한 개념이다.

7) 이것은 1980년대이후 1990년대 초반까지 5월광주에서 재현되어진 '공간의 정치'의 원형일지도 모른다.

8) 11월 항쟁에서 학생시위대는 전남도청에 가까운 관공서 부근, 전남여고 부근, 전남사범학교 주변에서 전개되었다. 당시 전남사범학교는 오늘날의 광주중앙도서관 부근으로 현재는 아시아문화전당의 뒷길에 위치해 있다.

2. 5.18항쟁을 설명하는 제 요인들

(1) 항쟁의 좌표: '시간'과 '장소성'

통상적으로 사용되는 5.18광주민중항쟁이라는 용어는 '시간성', '장소성', '항쟁의 주체', '저항의 성격'을 담고 있다. 그 중에서 왜 광주에서 민중항쟁이 일어났는가에 대한 설명은 5.18연구의 중요한 쟁점 중 하나였다. 이를 기존의 연구들을 바탕으로 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 광주는 신군부 출현에 따른 민주화의 열망이 좌절되고, 호남을 차별과 배제의 대상으로 삼는 군사독재의 부활하는 상황에 맞서는 '지사적(志士的) 저항'이다. 둘째, 지역 공동체의 수호: 공수부대원들에 의한 무자비한 살육행위를 공동체 공멸적 위기로 간주한 지역적 차원의 '뿔사적 저항'으로 설명된다.

또 다른 측면은 5.18항쟁의 상황적 맥락성이다. 첫째, 5.18항쟁은 신군부의 5.17쿠데타에 대한 자유파 군인들, 법야권 등 민주화와 자유화에 동조하는 모든 정치세력의 의지를 합친 '反쿠데타운동'의 성격을 갖게 된다. 전두환은 최규하 하야의 명분을 찾고 있었다. 정권을 장악할 수단으로 계엄확대를 염두에 두고, 5월 12일부터 '북한군 남침위협설'을 퍼뜨렸고, 5월 17일 주요지휘관회의에서 '남침위협'을 대비한 전국계엄확대를 결의했다. 이후 국무회의장 주변을 무장 헌병으로 포위한 뒤 임시국무회의를 열고 계엄확대안을 통과시킨다.⁹⁾

둘째, 5.18은 군부해체의 열망의 직접적 표출이었다. 1980년 봄 전국각지에서는 민주화를 요구하는 요구가 절정에 달했고, 야당과 재야인사들의 자유화를 위한 정치일정을 요구했다. 신민당의원 66명은 1980년 5월 17일 계엄해제 촉구결의를 위해 국회소집요구서를 제출했다. 당시 5월 15일 서울역회군 이후 야권인사와 일부 재야인사들은 시위운동의 신군부가 권력장악 음모를 알지 못한 가운데 타협파들의 한계를 절타한 실천적 반군부투쟁이었다.

(2) 정서적 요인으로서 '의분'과 '공감'

5.18항쟁이 촉발된 지역적 내막은 역량론과 우발론으로 정리할 수 있다. 역량론은 광주는 수도권권을 제외하면 유신반대투쟁이 활발했던 지역이었고, 뿌리 깊은 재야세력과 더불어 80년 봄에 부활한 전남대 총학생회가 5월 16일까지 전남도청 앞에서 평화적 집회를 진행했을 정도로 역량이 있었고, 당시 3만-5만 이상의 시위운동 동참 세력들이 존재했음을 주목한다.

반면 우발론은 5.18 직후 광주지역은 대학생(총학생회) 중심의 항쟁지도부가 없었으며, 계엄군과 맞설 만한 역량도 없었다고 간주한다. 따라서 광주지역 민중들은 처음에는 조직적 저항능력이나 여건을 갖추지 못했지만, 공수부대의 무차별 살상을 지켜보면서 의기와 의분에 찬 자발적 시민참여자들의 폭발적 참여로 계엄군과 대치하는 형세를 갖추게 되었다. 이처럼 5.18항쟁은 기본적으로 광주지역 전체의 힘이 결집된 민중항쟁의 성격을 갖게 된다. 대학생들은 항쟁을 촉발하는 준비과정에서 가장 많은 희생을 치른 세력이었지만, 5월 20일부터 21일 사이의 시위대와 계엄군간의 투쟁과정에서 눈에 떨 정도의 역할을 하지 못했다. 휴교령 속에서 10대 후반의 중고등학생들은 지속적으로 거리로 쏟아져 나왔고, 대학생들이 빠져나간 공백을 메웠다.¹⁰⁾ 여기에 초기 항쟁과정에서 택시기사, 직장인, 시민, 고등학생, 재수생, 노동자, 서민 등의 출현으로 도시항쟁은 민중항쟁의 가지게 된다.¹¹⁾

9) 김영택, 광주민중항쟁의 초기성격, 한국근현대사연구, 2001, 165-167

10) 이종범, "5.18항쟁 증언에 나타난 기층민중의 경험과 생활", 한국근현대사연구 24권, 2004, 211. 5.18민중항쟁동지회, 부마에서 광주까지, 샘물, 1990, 정상용,유시민, 광주민중항쟁, 돌베개, 1990.

11) 황석영, 죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어, 풀빛출판사, 1985.

두 개의 항쟁은 갈등축적→갈등의 분출→결정적 충돌→연대와 확산→기억투쟁의 과정을 보여준다. ①첫째, 저항하는 개별적 충돌이 축적되면서 의분(義憤)을 가진 운동주체가 등장한다. 이들은 도덕적 정의감에 갖고 '사회정의'에 충실한 특성을 가진다. ②둘째, 자발적인 투쟁을 조직화하고, 분노를 축적해 항쟁의 주역이 외연을 넓힌다. ③셋째, 새로운 권력 내지 항쟁지도부가 형성. 정신적, 물질적 성과 창출로 이어진다. 이는 정서적 도덕적 공감과 지지에 기초한 연결망을 형성한다. ④넷째, 저항주체는 문제해결의 수단으로 구체적인 연대를 구축한다. ⑤마지막으로 항쟁의 목표가 달성되면, 정신계승, 역사적 보상, 명예투쟁을 한다.

(3)고립과 연대

광주지역이 고립된 채 외부의 아무런 지원이나 후원 없이 10일간의 항쟁을 치러낼 수 있었던 동력은 과연 무엇일까? 광주항쟁의 자생적 저항력을 제공한 지지기반(지지, 호응, 후원, 연대)이 어떻게 형성되고 결집되었을까? 11월항쟁과 5월항쟁은 항쟁 초기에지도부가 부재한 상태였다. 11월항쟁은 광주역 부근에서의 대중돌직후 광주교보 대강당에서 전열을 가다듬었다. 현장에서 빠르게 시위운동을 전개할 주역들이 고학년을 중심으로 성립되고, 독서회운동 출신들이 뒷받침을 하면서 빠르게 지도라인이 구축된다. 무엇보다 광주지역에서는 학생운동과정을 통해 성장한 청년운동가들이 이 항쟁을 직접적으로 지원했다. 이들은 지역적 차원의 연결(호남전역과의 연결), 신간회 본부, 근우회, 중앙청년동맹, 조선학생회, 조선학생전위동맹 등의 간부들과 연계한 전국적 항일투쟁을 구상했고, 지도부가 직접 서울로 상경해 서울지역학생운동 지도부들과 긴밀하게 협조하면서 서울항쟁을 촉발시킨다.

5월항쟁은 18일부터 20일까지 3일간 '지도부 없는 시민저항'의 형태를 보인다. 5.17비상계엄 직후 박관현은 검속을 피해 광주를 빠져나왔다. 5월 6일부터 5월 16일 사이에 전남대, 조선대를 비롯해 광주지역 6개학교와 고등학생들은 전남도청앞 광장에서 3~4차례 이상 집회를 진행한 탓에 지도부 부재 속에서도 '유연한 대응력'을 갖춘 측면도 적지 않다.

(4) 의향의 자치권과 로컬리티

광주지역에서 발생한 두 개의 항쟁은 지역기반만으로도 자발적 저항성을 표출할 수 있음을 보여준다. 광주는 국가적 위기상황이 출현할 때 민관이 뚝뚝 뚫린 저력이 있었다.¹²⁾ 문제해결의 중심이 곧 중심지라는 사고는 탈구조주의적 지방-중앙적 사고를 가능하게 한다. 두 항쟁은 아무도 하지 못한 일을 해낸 '같지만 다른 도시'를 의미한다. 이런 의미에서 '지역구조'는 '도시항쟁'의 중요한 매개고리가 된다. 이런 측면에서 탈구조주의적 도시항쟁의 의미를 해석한 연구는 별로 많지 않았다. 의향은 중앙정치에 대한 충성적 수직적 구조를 말하는 것이 아니라 공동체적 고유성과 생명성의 위협에 맞선 공간의 의미를 가진다. 정의적(正義的) 지역수호(地域守護)관념에서 실마리를 찾을 수 있다.¹³⁾ 호남은 국난의 시대에 '자치권을 발동한 고장'이다. '임진왜란', '동학 집강소', 해방기 '전남 건준', '5월광주'는 중앙의 부재 속에 형성된 '시민자치'의 전통이었다. 학생독립운동은 '박준채사건'과 같이 우발적이지만, 치명적인 문제 즉 식민지 지방권력에 기초한 생활세계의 식민화화 폭력성에 맞서는 토착적 로컬리티(소통과 공감)에 기초한 '정의로운 반차별투쟁'으로서 의미를 가지고 있다.

12) 5.18항쟁과 정치적 정체성 개념을 정치학적 차원에서 접근한 연구로 최영진의 연구가 대표적이다. 최영진, "정체성의 정치학: 5.18과 호남지역주의", 민주주의와 인권 제1권 2호, 2001, 326-330.

13) 호남은 임진왜란 때 서울과 평양이 함락되는 절체절명의 국난을 극복한 호국의 땅이었다. 충무공 이순신은 若無湖南 是無國家(호남이 없으면 나라도 없다)라고 하여 호남지역의 전략적 중요성을 강조했다.

Ⅲ. 11월 항쟁과 5월 항쟁의 발생과 확산

1. '도시 항쟁'으로서 학생독립운동과 호남의 반응

1) 광주학생독립운동에 있어 도시항쟁적 특성

(1) 광주의 지역적 기반과 항쟁 거점으로서 학교공간

일제강점기 일본은 본국으로부터 조선의 농촌과 도시에 일본인 거류민을 진출시키고, 이들을 식민지 지배층으로 육성했다. 최대의 곡창지대인 호남지역에서 일본인은 대지주로 부상하고 '시가지'로 불리는 도심의 노른자위 상권을 차지했다. 3.1운동 이후 국내항일운동은 청년운동, 여성운동, 농민운동, 노동운동, 교육계몽운동 등으로 다양한 방향을 모색했다. 당시 학생조직은 강연회나, 야학회를 기초로 성립되거나, 학생친목회, 향우회, 유학생회와 같은 특정지역이나 연고적 성격을 기반으로 조직되었다.

당시 중등학생들은 지성인(인텔리겐차)들이었다. 이들은 국권침탈기에 태어나 3.1운동을 보고 자란 항일세대들이었다. 이들은 3.1운동이후 출현한 문화통치기에 공립보통학교를 다녔고 다양한 학생맹휴와 나라잃은 식민지 백성의 서러움을 온몸으로 겪은 세대들이었다. 동시에 1920년대 이후 약진해온 청년운동의 자양분을 통해 성장했던 세대들이었다.

일본은 민족교육을 탄압하고, 한국의 언어와 역사 대신에 일본의 역사와 언어를 강요했다. 학생들은 폭력교사 축출, 학생차별, 부당 체벌, 교구문제 등을 내세우며 동맹휴학이나 시위와 벽서, 격문살포를 통해 식민지교육에 저항했다. 선각적 학생들은 학교를 항일의 공간으로 전환시켰다. 1920년대 후반 학생맹휴는 학교 밖에서 '해방구역'을 찾을 수 없던 학생들에게는 중요한 항일의 거점을 제공했다. 전남 도청이 자리잡으면서 광주는 호남교육의 중심지로 급부상하며, 기독교계열의 숭일학교, 수피아여학교를 비롯해 사범학교, 농업학교, 광주고보, 광주여고보 등을 통해 각지의 우수한 학생들이 몰려들게 된다.

(2) 저항주체 형성(1): 비밀결사조직의 성진회의 등장

1920년대 중반에 나타난 건아단, 조선개척사, 철권단, 신우동맹과 같은 학생운동조직은 대부분 비밀결사의 형태를 보였다.¹⁴⁾ 광주에서는 1926년 11월 3일 성진회(醒進會)가 창립된다. 성진회는 장재성(張裁性)을 대표로 하여 왕재일(王在-), 김광용(金匡溶), 정우채(鄭塢采), 최규창(崔圭昌), 임주홍(林周弘), 안종익(安鍾翊), 김창주(金昌柱), 채영석(蔡泳錫) 등의 광주고보생들과 박인생(朴人生), 정남균(鄭南均), 정동수(鄭東秀), 문승수(文升洙), 정중석(鄭鍾奭), 김한필(金漢苾), 박인생(朴仁生) 등 광주농업학교생들을 중심으로 결성되었다.¹⁵⁾ 1927년 3월 장재성, 정남균, 박인생, 왕재일 등은 졸업을 앞두고 성진회를 해체하였다. 회원 중에 동생이 있었기 때문이다. 그러나 비밀결사의 취지는 후배들에 의해 지속되었다. 1927년 10월 김태호 집에서 정동수, 문승수, 김복만, 김재룡, 유상걸, 주당석, 유치오 등이

14) 1926년 수원고등농림학교에서는 건아단(健兒團)이 결성되어 1928년 계림농흥사(鷄林農興社)와 조선개척사(朝鮮開拓社)로 개편되기도 했다. 1927년 조선학생전위동맹, 철권단(鐵拳團), 新友同盟, 黑潮會가 만들어진다.

15) 당시 장재성은 기성단체들과 연계하면서 신간회, 청년동맹 등에 관여하던 핵심인이었다. 재판기록에 따르면 국순엽(鞠淳葉)과 최용호(崔鎔鎬) 등이 창립회원으로 참여의사를 보인다. 행적은 정확하지 않다.

후계모임을 지속했다. 1928년 2월 11일 지용수의 집에서 임주홍, 최규창, 김광용, 문승수, 정종식, 김인수, 주당석, 유치오, 하의철, 이동선, 박무길, 정귀석, 임종근 등이 사범학교 졸업생이자 지역운동가였던 강해석(姜海錫)을 만나 모임을 지속하기로 협의한다.

(3) 항쟁의 경험 : 1928년 맹휴중앙본부와 비밀결사

1928년 초 항일격문 살포로 일경은 광주소년동맹과, 광주청년동맹으로 활동하던 장석천(張錫天), 장순기(張順基), 국채진(鞠採鎭), 이상근(李相根), 한길상(韓吉祥), 지창수(地昌洙), 강해석(姜海錫)을 체포한다. 이 사건으로 고보생 이경채(李京采)가 체포되고 퇴학당했다. 광주고보생들은 이 사건을 계기로 6월 26일 맹휴를 전개한다. 이 맹휴로 27명이 퇴학당하고 300명이 무기정학 당했다.¹⁶⁾ 광주농업학교도 동조맹휴를 6월 28일 전개했다. 이 가운데 12명이 퇴학당하고 102명은 무기정학 당했다. 1928년 7월 10일 최규창과 졸업생 최동문의 숙소에서 정동화, 임주홍, 변진설, 박세영, 이만동, 김기권, 서재호, 청년동맹 서재익 등이 맹휴중앙본부를 결성한다. 이런 가운데 7월 초 송성수 등 4명은 유치선의 집에 격문을 살포했으며, 나석현도 맹휴를 감시하던 최대열 교사의 집에 성토문을 살포하기도 했다.

동경유학생그룹들은 최동문, 장재성, 전창모를 파견하였고, 광주고보 동창회에서는 동경유학생그룹의 지원을 받아 7월 18일 최동문, 장재성, 전창모, 강신항, 정종실을 대책위원회에 선임했다. 경찰은 8월 20일경 맹휴중앙본부의 임주홍, 최동문 등 10여명을 체포하고 27일 광주고보생과 농고생 20여명을 체포했다.¹⁷⁾

학생들은 거센 맹휴활동을 거치면서 성진회의 맥을 잇는 '비밀결사를 지속했다. 1928년 10월 하순 김시성의 하숙집에 모여 김상환, 김몽길, 여도현, 김시성, 김보섭 등이 모임을 가진다. 이들 모임은 1929년 독서회 결성으로 연결된다. 장재성은 1928년 맹휴에서 학생여론을 주도하고 졸업생으로 통솔력도 높았다. 그는 1928년 11월 여동생 장매성(張梅性)을 통해 박옥린(朴玉蓮), 박계남(朴繼男), 남협협(南俠俠), 장경례(張慶禮) 등이 참여한 가운데 광주여고보 <소녀회>를 조직했다. 그는 1929년 독서회 중앙본부도 주도적으로 참여한다.

한편 1929년 학교는 맹휴후유증에 시달렸고, 조그만 움직임에도 민감하게 반응했다. 학교측은 맹휴사건이후 복학된 김몽길, 여도현, 문두재 등을 교칙 위반으로 퇴학시키려 했다. 여도현, 김몽길 등은 3월 23일 여도현 등이 유인물을 살포한 후 교장 백정(白井)에게 항의해 중업식이 중단되고, 항의과정에서 교장실 문짝을 부순다. 이 사건으로 이들은 퇴학당한다.

(4) 독서회 중앙부와 학교별 독서회

1929년 6월 장재성의 지도를 받아 독서회 중앙부가 광주고보생 김상환, 김보섭, 윤창하, 광주농업학교 조길룡, 김순복, 광주사범학교 송동식, 강달모 등에 의해 결성된다. 이들은 신속하게 소그룹으로 존재하던 학습씨클을 통합시켜 학교독서회로 전환시킨다. 광주고보 독서회는 6월 29일 서남리에 있는 최규문의 집에서 김상환, 윤창하, 김대원, 오케일, 이형우, 박기원, 김종섭, 최병연, 조계현, 김동은, 주경석, 최규문, 박석훈, 정석규, 김용준, 김부삼, 김

16) 이날 퇴학처분 당한 학생은 나봉현, 김부덕, 정동화, 서두평, 이채래, 유기룡, 김영걸, 양병우, 김기수, 허창두 등의 5학년과 고인석, 이대기, 김창주, 김시성, 최규창, 변진설, 김시길, 김재기, 최창진, 이종표, 이도순 등의 4학년, 오케일, 정우채, 김병옥 등의 3학년, 박현규, 김시탁 등의 2학년 등이었다.

17) 이 사건으로 맹휴중앙본부의 정동화, 박세영, 최규창, 이만동, 임주홍, 서재호, 김기권이 퇴학당했다. 광주청년동맹의 서재익도 등사판을 빌려준 혐의로 징역 6월 집행유예 2년을 받았다. 또한 정재경, 전정남, 양길영, 조금동, 이근호, 유겸후, 나종남, 윤경하, 문두재, 김희문, 서판암, 오훈탁, 김제동, 여도현이 퇴학당했다. 이들 중 11명이 광주고보에 재입학했고 광주농업학교에서도 9명만이 재입학되었다.

홍남, 문학연, 강문영, 김병기, 이영범(李榮範) 등이 참여한 가운데 결성되었다. 한편 광주농업학교 독서회는 6월 28일 조길룡, 이영범(李誦範), 권수동, 정해두, 김남철, 최정기, 정옥, 김순복 등을 중심으로 조직되었다. 한편 9월까지 최정기, 안도년, 최차도 등은 유환목의 집에서 2학년 독서회를 조직했고, 김남철은 권수동, 정해두와 함께 3학년 독서회 모임을 진행했다. 전남사범학교는 7월 1일 송동식, 이신형, 강달모, 강문범, 이덕우, 신명철, 황상남, 신휴근, 김중화, 이춘수, 이영일, 홍귀주, 김재용, 박노기 등이 수피아여고의 뒷산에서 비밀 독서회를 결성했고, 9월 중순 광주형부소 뒷산에서 송동식, 이신형, 강문범, 강달모가 핵심 위원으로 참여한 가운데 독서회를 결성했다.

(5) 갈등의 분출 : 학생독립운동의 직접적 발단

일제치하는 현재와 같은 도로망이나 대중교통이나 자가용이 보급되지 않았으므로, 대중교통은 철도에 크게 의존했다. 당시 광주권으로 통학하던 학생들 중에서 나주에서 광주로 통학하던 학생들도 적지 않았다. 일본인 중학교인 광주중학생은 98명이 기차 통학생이고, 광주고보를 비롯한 한국인 학생은 69명이었다. 1929년 10월 30일 오후 4시 반경 나주역 출구를 빠져 나오던 광주여고보생으로 박기옥, 이옥련, 이금자 등이 뒤따라오던 후쿠다(福田) 등의 여러 학생들에게 조롱을 당했다. 뒤따라오던 박준채 일행이 이에 사과를 요구하다가 충돌이 일어났다. 나주역 파출소의 순사인 삼전(森田松三郎)은 자초지종 묻지도 않고 박준채의 뺨을 때리고 후쿠다를 거들었다. 이런 감정싸움은 하루 이틀에 생길 문제가 아니었다.

2) 11월 광주학생독립운동의 촉발과정

식민지에서 수많은 한국인들이 기근에 허덕이는 가운데 일본인들은 막대한 식민지 지방권력을 등에 업고 갖은 횡포를 부렸기 때문에 민족적 차별에 대해 지역민의 감정이 폭발하기 직전이었다. 열차통학생 충돌사건 이후 일본거류민들은 잘못을 한 일본인학생을 두둔하는 등 식민지 지방권력 계층의 오만과 편향성을 고스란히 드러냈다.

11월 3일 오전 명치절 행사에 동원당한 광주학생들은 수기옥정과 광주역 부근에서 충돌한다. 이날 오전의 충돌은 우발적이었다. 일본학생이 휘두른 단검에 조선인학생이 부상을 당했다는 소식이 순식간에 퍼졌으며, 각지에서 조선학생들이 몰려들면서 광주역 주변에서 일본인 중학생과 난투전이 벌어졌다. 학생들은 편견과 싸우고 있었고, 식민지 지방권력과 정면충돌했다. 출동한 일본거류민과 경찰, 일본인소방대, 재향군인회, 치안대 등과 충돌했다.

일요일 오전 12시에 광주고보 대강당에서 집합했던 학생들은 이날 오후 1시부터 가두시위를 전개하였고, 광주 시내 각 학교의 약 1천명 규모의 학생들이 조직적 시위운동에 참여했다. 11월 4일 동아일보와 중앙일보에 광주학생들의 대규모 항의시위가 보도되자, 조선총독부는 11월 5일부터 기사검열을 통해 보도통제를 가했다. 당시 재류일본인들은 적극적으로 사건원인을 한국인학생들에게 돌리면서, 조선총독부에 각종 진정서를 제출하고, 조직적으로 일본인학생들을 비호했으며, 일경 또한 일본인중학생들 7명을 연행해 간단한 조사를 한 뒤 석방하고, 충돌과 시위에 참여하여 부상당해 태양병원 등에 입원해 있던 한국인 학생들을 강제 퇴원시키고, 구속연행하여 11월 10일 무렵까지 연행된 학생들이 65명에 달했다.

한편 광주에서 일어난 학생의거 직후인 11월 4일 이후 학생들과 청년계 및 광주신간회등의 기성조직 간부들까지 가세한 가운데 광주에서 발발한 항일학생시위를 전국적 시위운동으

로 전개하기 위한 계획이 모색되었다. 이런 가운데 학생들은 11월 12일 시위운동을 전개했다. 당시 11월 12일 시위운동은 준비과정에서의 역할분담이 훨씬 정교해졌고, 시위 대상과 범위도 광주중학생에 대한 응징이 아니라 광주형부소, 경찰서, 도청, 우체국, 光州日報(일본신문)등 식민지 지방권력기관이 밀집된 도심에 향해 있었다. 이런 가운데 광주학생운동은 학생간의 충돌이 아니라 광주에 살고 있는 일본인과 한국인간의 감정싸움으로 전개되었다.18) 연도의 시민들과 한국인 상인들, 여자고보생들은 물을 나누어주면서 환호했다.

학교로 돌아간 고보생은 집회를 열어 가두시위를 결정했다. 학생들은 학교 창고에서 삼, 곡괭이, 장작, 목봉, 검도구 등으로 무장하고 독립만세와 노래를 부르며 시위에 참여했다. 이들은 광주농업학교 학생 등과 합류해 가두시위를 감행했다. 이런 가운데 일본인들은 재향군인회, 소방대, 청년단을 동원하며 학생들의 진격을 막았다. 학생시위대는 총장로 우체국 도청 앞으로 이동하자 백여명의 전남사범학교생도 합류했다. 광주여고보생은 집단적 참여는 불가능했지만 개별적으로 대열에 동참해 식수와 돌맹이를 날렸다.

이날 시위로 경찰은 고보생 48명, 중학생 8명, 농고생 11명, 사범생 5명 등 총 72명을 검거했다. 그런데 경찰은 고보생 39명, 농업학교 학생 1명을 폭력행위와 보안법위반으로 기소하지만 일본인학생은 석방시켰다. 사건 직후 조선인들과 일본거류민이 느끼는 감정은 완전 상반된 것이었다. 경찰은 일방적으로 탄압하고 일본언론은 광주거주 일본인과 중학생 학부모들의 압력을 받아 광주폭동으로 날조해 묘사했다. 당시 일본인들은 중학생, 학부모 등을 중심으로 극도의 불안을 느끼고 조선인에 대한 우월감을 극도로 유린당했다고 주장했다. 또 총독, 군사령관에게 군대파견을 전보로 진정하고, 학부형회를 개최해 도지사, 경찰부장에게 경비를 충실하도록 하라는 등 매우 선동적인 행동을 보이고 있었다.

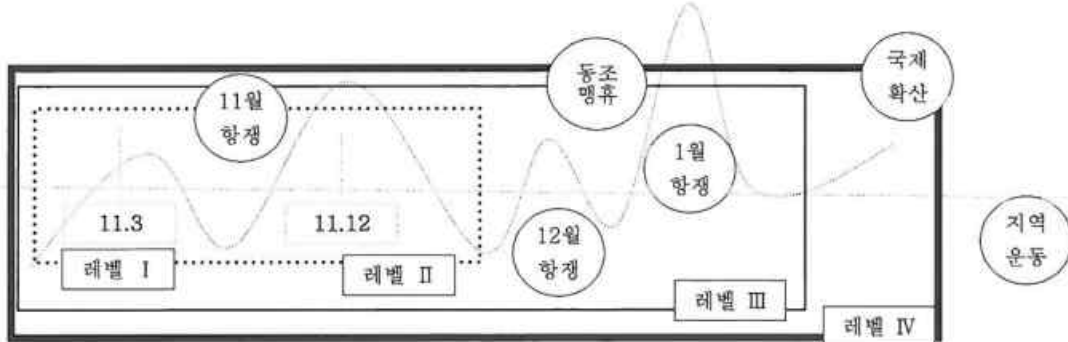


그림 1. 학생독립운동의 전국화 단계 및 주체의 역할 확산

2) 11월 12일 제2차 항쟁

11월 4일 장재성, 장석천, 강석원 등은 '학생투쟁지도본부'를 구성했다. 이들은 항일민족운동의 전국화방향으로 이끌고자 했다. 이를 위해 ①광주와 전국학생의 선동(장석천(張錫天)), ②광주학생선동(장재성(張載性)), ③도내 지방학생의 선동(국채진(鞠採鎭)), ④직공 및 노동단체의 선동(박오봉(朴五鳳)), ⑤도내 공립보통학교 교사와의 연락(임종근(林鍾根)), ⑥외부 동지와의 연락(강석원(姜錫元)), ⑦운동자금 조달(나승규(羅承奎))의 역할을 정했다.

학교별 학교간 연락은 주로 독서회 출신들이 중심이 되었으며 독서회를 기반으로 시위투

18) 또 광주학생독립운동은 11월 두 차례의 항쟁과정에서 경찰, 소방대, 청년단, 재향군인회 등에 의해 집중적으로 탄압을 받았다. 이런 가운데 12월 이후 서울지역에 뿌려진 격문에는 <재향군인단을 비롯한 청년단 소방대 학부모회 등 반동집단>에 의한 <전광주 조선인 대학살음모사건>으로 광주학생운동을 고립시키지 않도록 하기 위한 연대행동이 호소되고 있다. 또 살인적인 폭도 일본이민 쫓아내자는 표어도 등장한다.

쟁계획과 역할분담이 진행되었다. 11월 10일 밤 시내 금정에서 위치한 학생투쟁지도본부에서 장석천이 기초한 격문을 승인하고 독서회의 각 대표인 오케일, 황상남, 김남철, 정욱, 이영범(고보), 이신형(사범), 조길룡(농업) 등이 시위를 협의했다. 격문의 인체는 오케일이 자신의 명의로 등사하기로 결정했다. 김안진의 집에서는 광주고보의 김향남을 선동자로 정하고, 공동 권기를 결의했다. 11월 10일 일요일 저녁 도청 앞 옴막집 부근에서는 시내 중등학교 학생 10여명이 모여 항일시위운동계획을 상의했다. 이 집회에는 이경채(광주고보 퇴학), 최순덕(광주여고보)등이 모임을 갖게 된다. 최순덕은 11월 10일 이경채 등의 지원을 받아 종이를 얻어서 자신의 친구집인 박지의 집에서 격문을 작성하며, 11월 11일 아침 수업시간이 시작된 뒤 백지동맹을 진행했다.¹⁹⁾ 그러나 광주여고보를 제외한 다른 지역 학생들은 11월 11일 월요일 오전에 당초 예정했던 맹휴와 시위를 하루 뒤로 연기한 상태였다. 11일 박기석의 집에서 오케일, 이형우, 강민섭, 김홍남, 조길룡 등이 격문을 인쇄하고 배부했다.

11월 12일 9시 10분경 광주고보의 김향남은 조희 직후 '교우들이 구속되어 절창에서 신음하고 있는 이때 우리는 그대로 있을 수 있느냐, 나가서 시위하자'고 열변을 토하여 시위대를 규합했다. 이에 전교생 300여명이 동참해 수기옥정의 우체국에서 궁동(대인동)으로 진출하였다. 광주농업학교에서는 3학년의 김남철, 김현수, 김양수, 최달봉의 주창으로 가두시위가 전개되었다. 농업학교생들은 3학년이 주도하였고 5학년은 시위에 동참이 늦게 되는 바람에 외부진출이 늦었다. 그 과정에서 140명의 학생이 가두시위를 전개했다. 이들은 경찰의 저지선을 뚫고 시내 곳곳에 격문을 뿌리며 여고보를 지나 형무소 앞에서 함성을 지르고 시위를 하였고, 사범학교 앞에서도 학생참여를 촉구하며 함성을 질렀다. 그러나 시위에 합류할 계획이던 사범학교와 여자고보 학생들은 교문으로 진출하지 못했다. 당시 부속 보통학교에서 교생실습 중이던 30여명의 사범학교 교생들은 물려와 항의하였다. 광주여고보생들은 교사들과 경찰의 제지를 받아 교문 밖 진출은 무산되었지만 함성을 지르고 호응했다. 여고보생들은 다음날부터 동맹휴교에 들어갔는데 14일에는 6명만이 출석했고, 15일에는 출석자가 54명뿐이었다. 12일 시위과정에서 경찰은 광주고보생 190명과 농업학교생 60명을 체포했다.²⁰⁾ 시위에 관련된 학생들은 12월까지도 계속해서 검거되었다. 광주농업학교는 한일공학이었는데 전교생 226명 중에 140명이 항쟁에 참여하자 휴교조치를 취했다. 광주고보는 300명의 학생을 무기정학 처분하고 휴교에 들어갔다. 광주고보에서도 장경래, 박봉순, 남협협, 박옥련, 이광춘, 고순례, 박제남, 장매성, 박채희, 김귀선, 김금연 등이 주동학생으로 취조당하고 17명의 여학생을 11월 17일 무기정학을 시켰다. 이에 19일 30명의 학생들이 동맹휴교로 저항하자 64명을 무기정학처분을 하였다. 결국 광주에서는 1천명의 학생들이 시위에 참여했으며 그 중에서 340명이 체포되었다가 170명이 광주형무소에 투옥되었다. 광주학생운동은 11월 항쟁을 통해 단발성으로 그치지 않고 지속적으로 전개되었다. 광주고보생들은 12월 17일까지 247명이 검거되었다. 그 중에서 55명이 구속되고 192명이 석방된다.

19) 이경채의 자필수기(1975), 최순덕의 증언(2013.3)에 기초함

20) 가두시위에서 행동대를 주도한 학생은 다음과 같다. 황남옥, 고팡신, 정상렬, 임한길, 구용우, 김의원, 최상봉, 김안진, 김향남, 김삼석, 김동섭, 송만수, 김홍남, 이형우, 강민섭, 조길룡, 노병주, 김보섭, 김상환, 김철근, 김무삼, 강윤석, 김환기, 장석진, 최태원, 박형기, 오종필, 민영홍, 최희선, 정석규, 김용대, 윤창하, 김대원, 김시환, 이인규, 박석훈, 채규호, 문학연, 차세영, 위종열, 박인철, 이환범, 정주영, 길귀남, 윤재병, 기희준, 최표봉, 정태인, 김용준, 이 중 49명은 폭력행위 등처벌, 상해, 가옥침입, 보안법, 출판법 위반죄가 적용되었다.

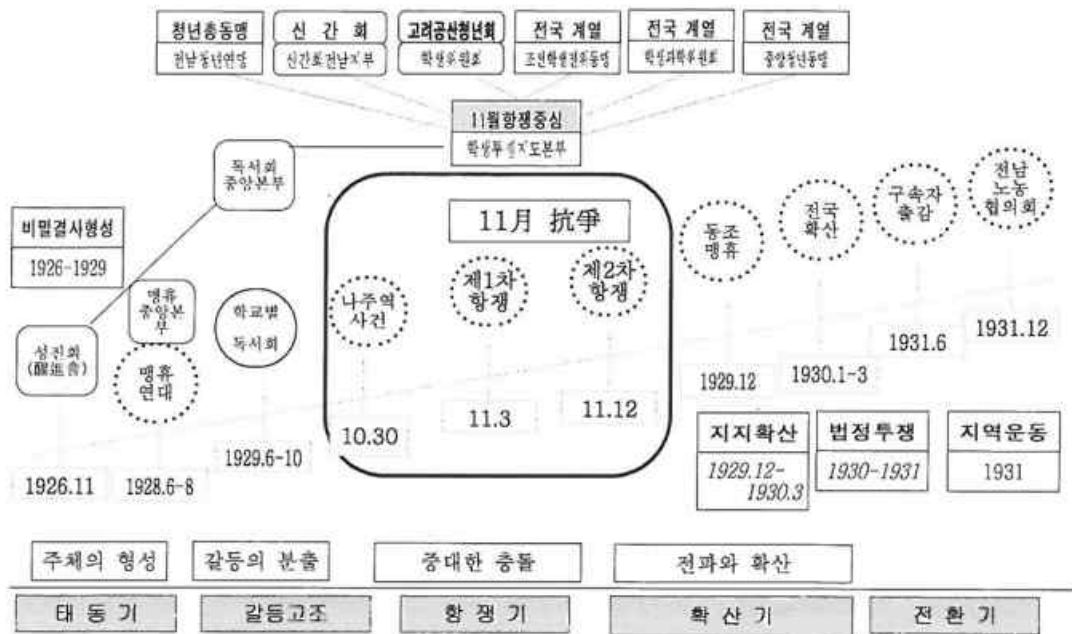


그림 2. 광주학생독립운동의 항쟁조직의 변화와 지지연결망의 작동

1930년 1월 9일과 10일 2학기 시험에서 4학년 이하는 모두 백지동맹으로 응수하였다. 1월 11일 209명 중에서 33명과 백지답안 제출의 선동자로 17명이 퇴학당했다. 14일에도 백지동맹에 참여한 학생 244명을 3일간 근신토록하고 1월 15일에는 백지동맹 주도자 48명을 퇴학 처분하였다. 1월 19일에는 2학년생들이 자진 퇴학계 운동을 전개하다 4명이 퇴학당했다.²¹⁾ 광주여고보에서도 1930년 1월 10일과 11일 시험에서 백지동맹이 전개된다. 1월 15일 백지답안지 제출자 37명에게 3일간 근신명령이 내리고 주도자 2명에게도 유지퇴학처분을 하고 광주학생운동관련 비밀결사에 관련된 학생이 6명 검거되자 즉각 퇴학처분하고 말았다.²²⁾ 광주농업학교에서는 12월 17일 검거된 학생수가 80명에 달했다. 그 중에서 다수가 석방되고 2명이 구금되었다. 1월 19일 독서회 관련자 명목으로 16명이 검거되고 1월 20일 만세시위와 격문살포 계획이 추진되다가 발각되고 말았다.²³⁾ 광주사범학교는 11월 12일 항쟁으로 30여명이 참여했고, 이들 관련자 중에서 37명이 일시 귀향명령을 받았다. 1월 19일 당시 구속자는 24명에 달했다. 사범학교는 1930년 3월 19일자로 1명을 추가시켜 38명을 퇴학처분하였다.²⁴⁾ 11월 항쟁의 불길 속에 주요학교에 휴교령이 발동되지만 학생들의 저항운동은 멈추지 않았다. 1930년 1월에는 광주여고생들은 시험을 거부하며 백지동맹을

21) 수감없이 퇴학당한 광주고보생: 채규호, 기회준, 고인석, 박중효, 이형범, 김병욱, 박준채, 권남일, 장석진, 신도순, 손동출, 최창진, 윤승현, 최영희, 최희연, 김시철, 유승후, 박현규, 박하주, 조금동, 이대기, 조용표, 이득운, 이근호, 김희문, 전정남, 문두재, 최규남, 양희영, 정시호, 문관담, 하삼송, 문석주, 최쌍현, 윤철하, 원인수, 김보현, 김기수, 이이근, 이춘설, 고동우, 김만섭, 박종렬, 최규창, 김창주, 이기홍, 이기호, 김부득, 김창수.

22) 광주여고보생 퇴학생: 이광춘, 김숙, 김지순, 노간난, 서귀덕, 전순옥, 전의영, 정복해, 최순복, 이명지, 지성덕, 한보심, 최심, 윤오래, 국귀선, 이정임, 이순, 주말순, 박기옥, 이정, 하례, 김복순, 강사재, 김경이, 강모래, 조정에, 최풍오, 이옥, 김두채, 박봉순, 이옥금, 설정순, 나성순, 이송자, 정임숙, 나순덕, 민순래, 유형순, 조정래, 박봉매 등이다.

23) 광주학생운동으로 형을 받지 않는 퇴학당한 광주농업학교 학생명단: 김동운, 조병희, 김양수, 최홍렬, 이재복, 홍대식, 이상축, 박길순, 이계철, 강양환, 김문술, 최창빈.

24) 체포된 학생 외 퇴학당한 광주사범학교 학생명단: 강유광, 김동규, 박인배, 박찬신, 최창규, 김인직, 김삼금, 심귀동, 문홍광, 박만금, 오명수, 김일재, 박창하, 정근수, 김혁재, 변만호, 강성두, 김순현, 정재호.

단행했다. 1930년 2월 수피아여고에서 백청단이 결성되기도 했다.

이러한 광주지역에서의 거센 독립운동의 물결은 즉각적으로 전남지역의 여러 학교들로 확산되었다. 목포상업학교, 송정리공업보습학교, 나주농업보습학교, 나주보통학교, 영산포 보통학교, 함평, 강진 등 수많은 전남지역의 학교들로 확대되었다. 11월 11일에 나주농업보습교생과 나주청년회원들이 신간회지회에 모여 광주지역 학생구속에 대한 항의시위를 계획하였고, 신간회의 지도를 요청하기도 했다. 청년회원은 나주보통학교 졸업생 박공근(28세), 나주농업학교 중퇴생 박동희(23세), 나주농업보습학교 졸업 양영택(22세) 등이었다. 이들은 유찬옥, 홍민후, 이창신, 이재후, 이성남 등 나주농업보습학교 학생들과 이성환, 원복준 등 나주공립보통학교 학생들을 불러 11일 모여 17일 시위를 계획하다 27일 장날시위를 벌인다.

전북지역에서도 12월 4일 전주신흥학교, 전주기전 등 전주항일시위로 이어졌다.²⁵⁾ 게다가 1930년 1월 15일 광주고보와 광주농업학교, 광주여고보 및 전남지역의 보통학교 등에서의 백지동맹과 항일격분살포사건이 전개되면서 구속학생 석방을 요구하는 호응과 연대활동이 지속되었다. 고창공립보통학교, 전주공립공업보습학교, 전주기전, 전주호영학교, 정읍농업학교, 줄포공립보통학교, 신흥학교, 영신학교, 정읍공립보통학교, 전주여고보, 전주농업학교, 전주공립보통학교, 백산공립보통학교, 남원공립보통학교 등에서 광주학생운동을 옹호하는 연대항일운동이 전개되었다.

신간회 등 전국적 민족운동단체 및 학생청년운동단체의 호응(11.4-11.12)

사건 발생 직후 일제 경무당국은 사건발단을 전적으로 한국인학생에게 있다며 매도했으며, 광주의 신문과 일본인 전남지사 등도 광주학생들의 행동을 폭동으로 규정했다. 사태를 일으킨 학생들은 모두 위험한 사상을 가진 배후세력들이 조종을 받았다고 매도했다. 광주지역에 거주하던 일본인들과 일본언론, 일본인 재향군인회 등의 단체들도 조선총독부와 전남도청 등에 진정을 내면서 모든 책임을 조선인학생에게 몰고 갔다. 광주지역 조선인사회는 직접적으로 이에 대해 문제를 삼지는 못했지만, 민족적 울분을 공감하고 있었고, 신간회, 청년동맹, 소년동맹 등 광주지역단체 간부들은 학생들을 옹호하는 활동을 전개했던 것이다.

신간회 중앙부는 광주상황을 광주지회 국채진, 나주지회장 김창용(金昌容)등으로부터 전해 듣고 광주학생들의 구호를 위해 움직였다. 신간회는 11월 5일 신간회 본부에서 중앙간부인 중앙집행위원장 허헌, 재정부장 김병로, 서부부장 황상규를 중심으로 긴급간부회의를 열고 진상조사를 하기로 했으며, 진상조사위원의 활동을 위해 신간회 장성지회, 담양지회, 나주지회 간부들에게 연락을 취해 진상조사활동을 지원하도록 했다.²⁶⁾ 허헌, 김병로, 황상규 등 본부 조사위원은 11월 9일 광주역에 도착한 뒤 3일간의 진상조사를 진행했고, 경찰의 삼엄한 감시 하에 광주중학교장, 광주경찰서장, 검사정 등을 만나 한국학생만을 처벌하는 문제에 대해 항의하고, 이날 저녁 광주 시내 여관에서 김창용, 장석천 등과 만나 사건의 진상을 전해 들은 뒤 다음날 상경했다.²⁷⁾ 이들은 11월 12일에 <광주학생사건 보고 대강연회>를 개최하기 위해 행사전단물을 만들었으나 일경의 저지로 중단당했다. 그후 신간회는 광주학생사건에 대해 총독부가 언론보도 통제를 가하자 언론 압박 탄핵 대연설회를 추진했

25) 11월 10일경 목포에서 상경한 목포상업학교 학생들과 장재성이 비밀리에 회동했다.

26) 당시 신간회 광주지회장은 1929년 6월 지회장이었던 최홍종목사가 제주로 선교를 떠난 뒤에 정수태가 회장을 맡았으나 중앙본부와의 갈등으로 직무정지상태였으며, 11월 당시 곡성에 머물고 있었다. 따라서 신간회는 청년동맹을 이끌던 장석천, 국채진, 박오봉 등의 청년간부들이 실무를 맡고 있었다.

27) 조선일보 1929년 11월 10일, 동아일보 1929년 11월 10일

지만 이 역시 일경의 방해로 진행할 수 없었다.²⁸⁾ 이런 가운데 광주사건보도는 11월 12일 이후부터 12월 하순까지도 조선총독부의 검열을 받아서, 동아일보, 조선일보, 중외일보의 관련기사들이 검열되어 아예 기사란이 텅빈 채로 인쇄되어 배포되기도 했다.²⁹⁾ 허헌, 김병로는 총독과 면담을 요청해 '항의서'를 제출했으나 총독은 보고들은 바 없다고 잡아땀다.

11월 7일 중앙청년동맹에서는 부건(夫健)을 조사위원으로 광주에 파견했고, 조선학생과학연구회에서는 권유근이 광주로 내려가 수기옥정에 있는 강영석의 집에서 장석천과 만나 서울학생을 꺾기시키는 방안을 논의하였다. 조선학생회에서도 11월 7일 이한성이 광주의 진상조사를 목적으로 파견되었다. 학생과학위원회는 11월 9일 박일을 특파했다. 이 중에서 조선학생회의 이한성, 학생과학연구회의 박일, 중앙청년동맹의 부건은 11월 10일 광주경찰서에서 체포되어 조사를 받았다.

3) 광주학생독립운동의 전국적 확산

(1) 항쟁 소식의 전파와 12월 학생 맹휴

학생투쟁지도본부의 서울로의 이동

광주에서 일어난 11월 12일 2차 학생의거는 11월 12일에 전개된다. 이날 오전에 신간회 중앙간부들은 광주역에서 광주발 서울행 열차를 타고 상경했다. 이들이 오전 7시 열차에 탑승했다면, 오전 9시 10분 경 시작된 2차 광주학생시위운동을 목격할 수 없었을 것이다. 이날 학생시위운동이 전개되면서 250여명의 학생들이 체포되었다. 이 과정에서 신간회간부들에 대한 체포를 미루고 있던 장석천, 나승규, 국채진 등을 체포하려 했다. 11월 12일 오전 송정리로 대피했던 장석천은 장석천, 강석원 등과 함께 나주로 가서 신간회 나주지회장 김창용을 만났으며, 운동자금 500원을 받은 뒤 밤 늦게 장성역에 도착하여 서울로 상경했다. 이렇게 되면서 운동의 중심무대는 광주에서 서울로 옮겨지고 광주학생운동은 전국적 확산의 과정을 겪게 된다. 11월 6일 권유근 등과 함께 상경했던 강영석과 합류한 장석천, 강석원, 국채진 등은 청진동 화흥여관에 머물면서, 호남출신 사회운동가들과 접촉을 하고, 각 학교별 학생운동가들과도 접촉했다. 또한 신간회 본부 및 조선청년총동맹(중앙청년동맹), 조선학생과학연구회, 조선학생혁명당(학생전위동맹), 조선학생회 등의 간부들과 접촉을 하여 서울 지역에서의 대대적인 항일시위운동을 계획했다. 특히 장석천은 서울 시내 학교 및 전국 학생들의 반일시위를 촉구 확대할 생각으로 차재정(조선청년총동맹 중앙집행위원), 광양훈(곽현, 중앙청년총동맹 교육부장) 등과 접촉하였다.

또한 광주학생투쟁지도본부의 간부들이 자주 만난 쪽은 학생과학연구회와 조선학생전위동맹계열의 인물들이었다. 조선학생전위동맹은 1929년 가을부터 학교별 독서회를 결성하고 있었다.³⁰⁾ 11월 7일 광주에 내려왔던 중앙청년동맹 부건과 조선학생과학연구회 권유근은 강영석, 장석천과 협동방안을 상의한 후 상경했다. 장석천이 상경한 뒤 권유근은 정종근 등을 소개했다. 정종근, 권유근, 신용우(申川雨)등은 별도의 격문 1,800장을 인쇄한 뒤 12월 2일 밤 경신학교와 중등학교에 격문을 살포한다. 12월 2일과 3일 학생과 대중의 총궐기를 촉구하는 4종의 격문이 각급 학교와 시내에 살포된다. 광현(광양현), 황대용, 차재정 등은

28) 조병욱, 나의 회고록, 1959, 104-106

29) 1929년 12월 28일 조선일보 호외

30) 학생전위동맹은 서울시내의 경신, 중동, 중앙, 휘문, 제1고보, 제2고보, 배재, 보성, 양정, 여자상업, 동덕, 여고보, 숙명, 근화(槿花), 법정, 교학당(苦學堂), 청년학관 등에 기반을 두고, 구성원은 59명으로 되어 있었다.

차제정과 장석천이 각출한 자금을 활용해 격문을 제작하고 각 학교에 살포했다. 광양훈은 친동생 광이형(중등학교)과 함께 '만천하 학생 재군에게 격함'이라는 격문을 8천매를 인쇄하여 12월 2일 일요일 밤에 경성여자사범학교, 중등학교, 동덕여학교, 중앙고보에 살포했다. 12월 3일 "조선 청년 학생 대중이여 권기하라"는 격문도 경성제대 예과, 경성제1고보, 중앙고보, 보성고보, 중등학교, 휘문고보, 경신학교, 여자상업, 동덕여고에 살포되었다.³¹⁾

서울지역 제1차 학생만세운동

날짜	서울 12월학생운동(광주학생운동 지지운동) 전개과정 주요내용
12/05	경성제이고보 4학년 송용근 주도로 광주학생운동 응원 시위
12/07	경성제일고보 4학년 박진갑, '학생 대중이여 권기하라', 광주학생 석방시위
12/09	경신학교 3백명은 아침조회 직후 학생대표의 광주학생 지지연설+가두시위 이들은 혜화동의 남대문상업학교 앞으로 진출해 시위 동참을 권유했다. ³²⁾
12/09	남대문상업학교생들은 교정까지 나왔으나 교문이 봉쇄후 통곡+만세
12/09	보성고보생 4백명도 교문밖으로 나왔으며, 경신학교 학생들과 함께 이들은 숭의동 부근에서 일부 체포, 박석고개에서 포위되어 체포당함.
12/09	중앙고보 4백명, 경신고보, 보성고보와 연합하여 가회동에서 일경과 충돌 ³³⁾ 화동→팔판동→효자동→경복궁 뒷길→경무대 옛터에 집결후 만세
12/09	휘문고보생 4백명도 권기하여 가두진출을 시도했으나 경찰대의 방어로 실패하고 교정에서 광주학생 지원 집회를 열고 대일성토연설회를 진행
12/09	제일여자고보생은 학기말시험으로 가두시위 좌절, 학생일부 분부 협성실업학교 150명 학생이 광주학생지원과 대일규탄연설 후 동맹휴학
12/10	휘문, 숙명, 근호, 협성실업, 청년학관, 배재고보에서 만세고창 및 통곡
12/11	이화, 여자상업, 동덕, 실천여학교, 경성농업, 법정학교, 고등예비학교 맹휴
12/13	배화, 진면, 중앙보육, 정신학교, 간이상공학교 등이 휴학선언, 서울상업학교에서는 성토대회를 거쳐 통곡과 함께 동맹휴학
12/ 13	경성의전의 한국인학생들이 광주학생 항쟁에 관련된 3개의 항의 요구조건을 제시하고 동맹휴학, 법학전문, 보성전문, 연희전문, 세브란스의전 등에서도 교내 동향이 저항적인 분위기로 속에서 자진휴학

*경신백년사, 중앙백년사, 중동백년사, 휘문백년사 등 참조. 서울지역 12월 학생항쟁에 관한 기록 일부 정리

12월 5일 이후 7일 이후 경신학교와 중등학교에서도 항의시위를 준비하기 시작했다. 12월 9일부터 서울 시내 학교는 동맹휴교와 가두시위가 잇따랐다. 시내 곳곳에서 시위운동이 일어나자 일제는 12월 9일 5백명의 경찰과 2백명의 경찰강습생을 동원해 활용했다.

신간회 본부는 서울에서 광주학생운동이 확산되자 12월 13일 민중대회를 준비했다. 12월 13일 안국동 사거리에서 민중선언서를 발표할 예정이었다. 이 행사를 앞둔 새벽에 일경은 신간회, 근우회, 청년동맹을 비롯해 약 91명의 사회운동가를 일제히 체포했다.³⁴⁾ 결국 12월 15일 전후로 총독부 학부국은 각급 학교와 도지사를 통해 대부분의 학교에서의 조기겨울방학을 실시하도록 지시했다. 12월 중반까지 호남과 수도권을 제외한 지역에서도 광주학생운 호운동이 활발히 일어났다. 평양,영남,충남,함경,경기 등 주요지역에서 백지동맹, 반동교원 배척, 동맹휴교, 가두시위 등 광주학생운동과 연동하는 각종 움직임이 나타났다.

31) 이 사건으로 경찰은 12월 4일 사상단체, 청년단체, 근우회의 간부와 학생 등 127명을 검거하고 8천매의 격문을 압수했으며, 동사판도 발견해 회수했다. 1929년 12월 4일 동아일보 호외

32) 경신 80년 역사, 150-152에는 1929년 12월 9일 권기한 경신학교 학생이 5백명, 보성고보 학생이 7백명, 경성제대로 이동하다가 체포된 학생이 950명이다.

33) 조선일보 1929년 12월 28일

34) 한용운, 허헌, 홍명희, 조병옥, 이원혁, 김무삼(金武森), 조병옥, 권동진, 허헌, 홍명희, 김항규, 이원혁, 이관용 등 신간회 회원 44명과 조선교육협회, 천도교, 불교, 근우회의 주요인물을 검거했다. 또 청년총동맹, 노동총동맹, 근우회 관계자 47명이 검거되었다.

지역권	시위운동, 백지동맹, 동맹휴학 등 참여학교
경기/강원	인천북상업학교, 송도고보, 개성상업, 개성학당, 춘천고보,
평양지역	송실전문, 오성고보, 승인학교, 평양농업, 평양여고보, 송실중, 평양고보, 신성학교(평북 선천)
함경지역	함흥고보, 영생학교, 함흥농고, 함흥제2보통학교, 원산상업학교, 경성고보
충청지역	공주고보, 영명학교, 영명여학교,
영남지역	부상상업, 동래고보

(2) 1930년 1월 학생시위 이후 학생운동의 확산

전국의 많은 학교들에서 지지운동이 전개되었다. 서울, 수원, 인천, 개성, 부산, 김해, 대구, 진주, 함흥, 원산, 경흥, 평양, 충주, 공주, 원주, 목포, 여수를 비롯한 국내외 350개 이상의 학교에서 동조시위가 잇따랐다. 1930년 1월에 이르면 서울지역과 지역의 학생운동이 동시에 전개되었다. 월 15일 근우회의 지도를 받은 여학생들의 시위가 나타났다. 근우회의 간부 허정숙은 이화여고보의 최복순, 최윤숙, 김진현, 이화여전의 이순옥, 여자상업의 송주월, 여자미술의 박계월 등과 더불어 연계하여 동덕, 근화, 여자상업, 실천, 배화, 정신, 여자미술, 보육, 태화의 학교의 학생시위를 주도했고 보성전문, 배재, 경신학교의 시위를 주도했다. 1월 15일 이후 1월 20일 사이에 수많은 학생들이 시위에 참여했다. 1월 20일 보성전문, 청년학관, 휘문고보, 숙명여고, 배화여고, 협성실업, 동덕여고, 경신학교, 중등학교, 진명여고, 여자상업, 실천여고, 정신여고, 태화여고, 여자미술, 경성보육, 배재고보, 이화여고, 이화전문, 이화보육, 경성전기, 실업전수 등의 학교에서 출석자 2,624명 결석자 2,343명, 피검자는 406명에 달했다. 이 중에서 271명의 남학생과 135명의 여학생이 구속되었다.

한편 경기도지역에서는 개성의 송도고보, 호수돈(好壽敦)여학교, 미리흥(美理欽)여학교, 개성상업, 인천상업학교, 수원농업 등의 여러 학교에서 지지시위가 일어났다. 1월 11일 영생학교생과 영생여고생도 합세해 가두시위를 진행했다. 평양에서는 송실전문, 오성고보, 승인학교, 평양농업, 평양여고보, 송실중, 평양보고 등에서 관련된 시위가 발생했다. 함흥고보, 영생학교, 함흥농고, 함흥제2보통고와 원산상업학교에서도 시위가 발생했다. 충남에서는 공주고보, 영명학교, 영명여학교 운동이 전개되었다.

(3) 해외 한인단체와 독립운동세력에 자극

광주학생독립운동 소식은 국내외 항일운동단체의 영향을 미친다. 11월 21일 상해임시정부 부를 비롯한 상해지역 항일운동단체는 대한독립당, 상해인성학교 등의 여러 한인단체들이 모여 유호한국독립운동자연합을 결성해 광주항일투쟁에 대한 지지를 보내고, 일본의 살인적 폭기를 규탄했다. 이런 가운데 상해와 북경을 중심으로 하는 중국의 각종 신문과 잡지에서도 광주학생운동, 서울학생운동에 관한 소식을 전했다. 상해한인들은 이들은 1930년 3월 하순까지 상해지역의 중국인과 베트남, 인도 출신 상해단체들과 연대하면서 한국의 항일투쟁을 알리고, 1930년 3월을 전후로 광주학생운동을 제2의 3.1운동을 기획하기도 했다.

한편 12월 하순에는 북경과 만주지역의 한인운동단체들은 김좌진을 중심으로 재만한족총연합회를 결성한다. 간도지역에서는 12월 하순 이후 광주학생운동이 전해지면서 동조시위가 잇따랐다. 1929년 12월 28일 용정에 있는 은진중학교 및 명신학교에 배라가 살포되고, 시위가 발생했으며, 1930년 2월 5일과 2월 7일에는 동흥학교, 대성학교 등 수많은 학교에서 만세운동이 전개되었다. 길림성에서는 김철수, 김중환, 고원, 윤자영 등이 1월 7일 국내운동에 대한 지원조직으로 재만한인반제국주의동맹을 조직하기도 했다.³⁵⁾

연해주에서도 선봉 등의 고려인신문을 통해 광주학생대참사 소식이 전해지면서, 지지운동이 전개되었고, 소련의 중앙일간지 프라우다에도 광주학생운동 소식이 실리게 되었다.

동경에서는 재경조선인유학생학우회가 1929년 12월 14일에 조선YMCA회관에서 연설회를 개최했다. 12월 24일과 27일에도 재일조선노동총연맹과 함께 시위를 조직하다 검거되기도 했다. 오사카 학생학우회에서도 대대적 시위운동을 준비했으나 사전에 발각되었다. 오사카소년동맹이 송성철이라는 이름으로 학생독립운동에 관한 뉴스를 발행해 동맹원 및 일반인에게 배포하기도 했다. 오사카노동조합도 조선총독과 일본 수상에게 항의문을 발송했다.

하와이를 비롯한 미주사회에서도 광주학생운동은 큰 반향을 가져왔다. 오랫동안 분열과정을 겪고 있던 미주한인단체는 당시 경제대공황의 조건 속에서도 1919년 3.1만세운동을 후원하기 위해 자금을 모았던 것처럼, 국내학생운동에 참여학생 및 구속, 부상자들을 후원할 목적으로 공동회를 결성한다. 1930년 1월에 뉴욕한인공동회, 시카고 한인공동회, LA한인공동회 등이 연달아 결성되었다. 하와이에서도 광주학생독립운동은 큰 자극을 주었다.

특히 호놀룰루 교민단은 국내 한국인 학생 검거 반대결의대회를 갖고 학생운동 지원 대책을 논의했다. 3월 1일 700명이 결집한 가운데 학생사건을 미국대통령과 국제연맹에 호소하기로 결의하고 결의문을 신문에 발표하고 워싱턴의 한인교민단체 등에도 송부하였다.

이처럼 광주학생독립운동은 국내항일운동의 활기를 불어넣었을 뿐만 아니라, 해외각지의 한인독립운동과 한인단체들의 연대와 응집에 영향을 미치게 된다. 한편 광주학생운동의 전개과정에서 신간회는 창립 3년만에 중대한 위기를 맞게 된다. 광주학생운동과 연루되어 허현, 조병옥, 한용운, 홍명희 등 신간회 본부의 집행부가 구속되면서, 김병로 등이 대행체제로 신간회를 이끌면서 광주학생사건을 법정투쟁을 지원했지만, 지속적인 일제의 탄압을 받으면서 조직력이 약화되기 시작한다. 이런 가운데 1930년 하반기엔 신간회 혁신론이 부상하였고, 좌익청년동맹그룹 등에서 신간회무용론과 해체론이 제기되면서 1931년 신간회는 창립 4년만에 해체되고 말았다. 이처럼 신간회는 광주학생운동의 중요한 배경세력 중 하나였으나 동시에 광주학생운동의 전국적 확산을 민족운동으로 전환시키지 못하면서 와해된다.

3. '도시 항쟁'으로서 광주민중항쟁의 배경과 전개과정

근대 산업도시로서 광주가 전남도청을 중심으로 교육과 상업도시의 성격을 가지고 있었지만 확대되어진 광주의 규모만큼이나 항쟁에 참여한 당시 광주시민의 규모는 1929년 당시의 광주시민들의 규모와 비교할 수 없을 정도로 차이가 있다. 당시 광주는 전남지방의 도청소재지라는 면에서 일제시대와 다를 바 없었지만 1920년대 말 불과 6만명에 불과했던 광주의 인구는 1980년에 80만명 규모로 증가했다.³⁵⁾ 1929년 11월 항쟁의 경우 참여학생들은 학교별 혹은 학년별 차이는 있지만 대체적으로 동급생간 혹은 선후배 등으로 묶여있고, 참여자 소그룹단위별로 안면이 있고, 서로간의 면모를 가진 동질적 성격을 가진 그룹들이 주도했다고 볼 수 있다. 반면 1980년 5월항쟁은 같은 도시라고 하지만 보다 확대된 거대 도시에서 서로 잘 모르던 사람들이 그저 '광주시민'이라는 이유로 같은 공간에서 응집했다는 점에서 '도시항쟁'적인 특징을 보여준다

35) 조선공산당 재건운동을 추진하던 김철수는 1930년 1월 초 국내로 잠입하여 경남 밀양, 함양 등지에서 비밀조직을 결성하게 된다.

36) 광주시의 인구가 1백만명을 넘어선 시점은 1985년이다. 광주지역에는 전출입신고를 하지 않고 광주에서 생활하는 전남, 전북의 시군출신의 학생들이 다수 있었으므로 실질적인 1백만명시대는 그 이전이라 볼 수 있다.

1) 지역운동적 기반과 배경: 유신체제하 반독재민주화운동

(1) 억압과 저항: 유신체제의 군사 정치적 그늘과 대학자유의 충돌

190년대 전남지방 학생운동은 학원자유화운동과 의 병영화에 맞서는 반독재민주화운동의 모습으로 전개된다. 1971년 2월 교련을 필수과목으로 지정한 교육법개정안이 채택되자 4월 19일 전남대학교 1천명의 학생들은 교련반대와 학원사찰 중단을 요구하는 시위를 전개했다. 교련반대시위는 학원자유수호운동으로 이어졌다 10월 5일 30여명의 무장군인이 고려대에 난입해 학생들을 구타하고 연행한 사건이 발생했다.³⁷⁾ 이를 계기로 고려대, 연세대, 서울대생들은 진상조사, 관련자 처단, 공개사과를 요구하며 집회를 개최했다. 시위가 확산되자 정부는 위수령을 발동하고 서울대, 고려대, 연세대 등 10개 대학에 군인을 진주시키고 1,889명을 연행하고 휴업령을 내렸다.

유신체제의 가혹한 공포와 공안사건으로 학생운동이 위축되지만 저항의지를 꺾지 못했다. 10월 11일부터 14일까지 전남대생 수천 명이 광주역, 도청 앞, 충장로에서 가두시위를 전개했다.³⁸⁾ 당시 송정민은 [늑두]지를 발행 혐의로 제적되었다. 1972년 12월 3일 전남대생 1,500명이 학기말시험을 거부한 채 자유민주주의 수호, 언론탄압 중지, 지성인들의 동참 등을 외치면서 교내시위가 전개되었다. 1972년 12월 5일 유신을 비판한 [함성]이 이듬해에 서울로 보내지다가 발각되면서 1973년 3월 20일 김남주(영문과4년), 이강(법대2년) 등 7명과 고창중학교 교사 박석무가 반공법, 국가보안법, 내란음모혐의로 구속되었다.³⁹⁾

1973년 12월 서울대, 경북대, 전남대생의 운동권협의회가 시작되어 1974년 3월 민청학련이 결성되었다. 당시 윤한봉이 호남총책을 맡고, 김상운은 전남대 연락책을 맡았다. 이들은 치밀한 시위계획을 세웠다. 경찰은 이 동향을 파악한 뒤 긴급조치 4호를 선포했다. 1974년 4월 9일 유인물 살포와 동시에 이들은 전원 체포되었다. 이들은 함성지로 사건으로 퇴학당한 이강과 김정길을 포함해 18명의 학생들이 내란음모 및 긴급조치 1호 및 4호 위반으로 구속되었다.⁴⁰⁾

1974년 10월 14일 오전 '우리 모두 투쟁합시다. 민주화를 위해'라는 쪽지가 학내에 돌면서 전남대생 7백명이 '구속학생 석방, 언론자유보장, 학원사찰 중지'를 외치며 시청까지 진출했다. 이날 시위로 김선홍(영문 3년) 등 7명이 정학처분을 당했고 학교는 55일간 휴업했다. 1974년 12월 11일 개강후 이틀 후 200여명의 학생들이 유신헌법 개정, 학원사찰중지, 언론자유보장, 생존권 보장 등의 구호를 외치며 시위를 벌였다. 이 사건으로 김상기(무역 3년) 등의 5명이 경찰에 연행되어 취조를 받았고, 3명이 정학처분을 당했다.

1975년 5월 정부는 긴급조치 9호를 발동하고, 4.19혁명이후 폐지되었던 학도호국단체제를 부활시켰다. 학도호국단은 기존의 학생조직을 대체하고 대학을 병영화시켰다. 학생운동

37) 당시 고려대 김상협총장은 군인의 학내난입은 국법위반이자 학원질서 파괴행위라고 하며 강력 항의했다.

38) 제적된 학생은 송정민(영문4년), 나병수(생물 3년), 고계득(법학4년), 김진(법학 3년), 이휴신(법학 2년), 유척(경제 3년), 홍유식(경영 3년), 김혜준(화공2년), 이태희(수의1년) 등이다. 이들은 73년 3월 19일 복적되었다.

39) 구속자명단은 다음과 같다. 김남주(영문과 4년), 이강(법대 2년), 김정길(경영 2년), 이정호(문리대 1년), 이평의(상대 4년), 김용래(법과 2년), 불구속 입건자로 이경순(영문 4년), 장희순(영문 4년)

40) 재판 결과는 다음과 같다. 전국조직원으로 윤한봉(출산과 4년) 징역 15년에 자격정지 15년, 이강(법대 퇴학), 징역 10년, 김정길(상대 퇴학) 징역 10년, 전남대 조직원으로 김상윤(국문 4년) 15년, 박형선(임학 3년) 12년, 윤강욱(사학2년), 하태수(사학 3년), 유선규(수교 3년), 이훈우(상대 2년), 최철(농대 1년) 등이 각각 12년형, 정환준(자원 2년), 문덕희(수의 3년), 이학영(국문 4년) 등이 각각 10년형, 박진(철학 3년) 7년형, 성찬성(영문 3년) 3년 집행유예, 이현택(농대 3년) 기소유예, 김윤봉(농대 3년) 집행유예의 형을 받았다.

조직은 지하화 되었으며, 학생운동은 유신체제 극복과 학내민주화운동으로 학도호국단체제를 극복하는 이중과제를 떠안게 되었다. 1976년 4월 16일 민주회복을 요구하는 유인물을 전남대생 김영중(농과 2년)이 뿌렸다. 사건직후 김영봉은 체포되어 풀려나지만 기독교학생회는 해체되고 윤한봉이 배후 혐의로 체포되어 1년 6개월의 실형을 받았다.

한편 1978년 6월 27일에는 송기숙, 김정수, 김형곤, 명노근, 배영남, 이석연, 이홍길, 안진오, 김두진, 홍승기, 이방기교수가 교육현실을 비판하는 [우리의 교육지표]를 발표했다. 이 사건으로 송기숙이 구속되고 나머지는 교수들은 해직되었다. 학생들은 6월 29일, 30일 이틀간 교수석방을 요구하며 [교육지표]와 [시국선언문]을 발표하고 시위를 전개했다.⁴¹⁾

(2) 정치적 기회구조: 유신체제의 붕괴와 12.12쿠데타

1979년에 유신체제는 억압의 한계를 노출하기 시작했다. 억압이 거세질수록 저항 또한 거세질 수밖에 없었다. 1979년 4월경 전남대생 박병기, 장석웅 등은 독재타도, 구속자 석방을 요구하는 유인물을 작성해 무기명으로 편지를 발송했다. 9월 27일 신민정(교육학 4년)은 유신독재 타도, 대학생 권기를 요청하는 벽서를 작성했으나 발각되지 않았다. 또한 조순영, 최영주, 이세진, 윤만석, 박병섭 등도 소모임을 꾸려 시위를 준비했다. 10월 3일에는 학내사찰기구였던 학생상담관실 방화사건이 발생했다. 이 사건으로 박유순, 고희숙, 김경희, 신영일 등이 총 30명이 연행되고, 배후조종자로 윤한봉이 구속되었다. 1979년 10월 4일 신민당 김영삼총재를 국회의원에서 제명시켰다.⁴²⁾ 이에 분노한 시민들이 10월 16일부터 20일까지 거리로 나와 부마항쟁을 전개했다. 부마항쟁은 유신체제가 자멸하고 있음을 보여주었다.

10월 26일 박정희대통령은 자신이 키워놓은 후계자 중 하나인 중앙정보부장 김재규의 총격에 의해 사망한다. 갑작스런 박정희의 사망의 충격 속에서 군부세력이나 민주화세력은 어떤 준비도 갖추지 못했기 때문에 그 누구도 정국 주도권을 장악할 수 없었다. 권력의 공백이 진행되면서 군부내 파벌들은 극심한 혼란을 보였다. 온건파그룹은 유신헌법 폐지와 민간정부의 등장을 지지하고 있었다. 그러나 강경파그룹들은 군부체제의 갑작스런 종식을 용납하지 못했다. 당시 합동수사본부장을 맡은 보안사령관 전두환은 군부의 강경파그룹들의 포섭을 완료하고 12.12 쿠데타를 감행한다. 또한 정상적인 군의 지휘계통이 붕괴시키고 정국의 해계모니를 차지한다. 박정희의 죽음 이후 최규하내각의 허상이 전해지자 학생들은 민주화를 요구했다. 전남대생 김정희(영어교육 3년)와 전용호(경제 3년)는 11월 30일 학생식당 출입구를 의자로 쌓아 바리케이트를 만들어 외부출입을 차단한 뒤 식당에 있던 학생들에게 유인물을 낭독하고 최규하내각사퇴, 계엄령해체, 구속인사 석방을 요구하는 구호를 외쳤다.

(3) 분기점: 서울의 봄과 광주학생운동

1980년 봄은 민주화의 욕구가 분출되고 있었다. 유신체제의 가혹한 억압정치와 경제성장의 뒷안길에서 지배권력이 이완되면서 발생한 아주 짧은 몇 개월간의 해빙기였다. 이런 가운데 유신체제에 맞서 싸웠던 학생운동은 본격적으로 활동을 재개하기 시작했다. 이들은 학내민주화를 요구하면서 정치적 민주화도 요구했다. 야당인사들의 해금과 자유화에 대한 기대, 학생운동권 출신들의 복적으로 학원가는 기대감으로 술렁거렸다. 그러나 누구도 늦봄의

41) 명단은 다음과 같다. 노준현, 조봉훈, 이영송, 안길정, 박현욱, 이택, 박병기, 박준구, 양강섭, 허민숙, 이종복, 최혁, 임창수, 김선출, 신일섭, 정용화, 박몽구, 이미숙, 김윤기, 최동열, 신영일, 송인동, 문승훈, 한동철.

42) 공교롭게도 김영삼총재 국회의원 제명 후 중앙정보부는 10월 9일 '남조선민족해방전선'이라는 조직사건을 발표했다. 10월 9일과 11월 13일 총 74명이 체포했다. 이 들 중에서 김남주, 김정길, 이학영, 조봉훈, 이강, 나강수 등은 이미 전남대 학생운동권 출신으로 일찍부터 경찰의 감시를 받고 있던 인물들이었다.

끝자락에 다가올 공포를 예상하지 못했다.

광주는 학생운동이 민주화운동에서 차지하는 비중이 매우 높은 지역이었다. 1980년 광주에는 NCC, JOC, 가톨릭농민회, 기독교농민회, YMCA 등의 종교단체나 민주청년협의회, 현대문화연구소, 녹두시점 등 재야단체들이 있었다. 한편 1978년 함평고구마사건을 계기로 농민운동이 성장하기도 했다. 그러나 이들은 대중적인 기반을 가지고 있지 않았다. 당시 광주 지역은 전남대를 중심으로 광범위한 학생운동이 조직되었고 이들은 전국적인 학생운동과도 연계한다. 1980년 3월 학생들은 학원자유화추진위원회를 결성한다. 학자추는 학생사찰기구였던 학생상담지도관실을 폐지했고 학도호국단 기능을 무력화시키고, 학생회의 재건을 추진했다. 4월 9일 학생회선거로 들불야학43)의 강학 박관현(법학 3년)이 당선된다.

당시 서울에서는 대학별 학생회가 재건되고 4월 말 이후 5월 초에는 민주화의 열망을 표출하기 시작했다. 학원민주화투쟁은 점차 계엄해제와 유신잔당의 퇴진운동으로 이어졌다. 서울대는 5월 2일 1만명의 학생들이 모여 비상학생총회가 열고 계엄령 해제, 유신잔당 퇴진, 개헌중단, 노동3권 보장을 요구하는 정치민주화운동을 결의한다. 이를 계기로 학생운동은 전국적인 정치투쟁으로 전환된다. 5월 14일 고려대에서는 서울지역 27개 대학 총학생회장이 모인 가운데 총학생회 유신잔당 퇴진을 요구하는 가두시위를 전개된다.

5월 15일에는 서울지역 30개 대학의 학생 10만명이 서울역에 해 각 대학의 수십만 명의 학생들이 서울역에 운집했다. 전국적으로 대구, 광주, 부산, 인천, 목포, 청주, 춘천, 천안 등지에서도 학생시위가 전개되었다. 신민당은 66명의 명의로 비상계엄 해제건의안을 국회에 제출했다. 지식인 134명도 시국선언문을 발표하고 계엄령해제와 정치일정을 요구했다. 서울역에서 전두환 사퇴, 비상계엄령 해제요구 성토회를 개최했다. 그러나 저녁 8시 30분경 총학생회장은 서울역광장에서 시위를 중단하고, 귀교후 철야농성을 하기로 결의했다.

2) 5.18 민주화운동의 전개과정

(1) 광주민중항쟁의 시간별 국면 변화

① 1980년 봄과 5.17전야

1980년 5월 호남에는 전남대, 전북대, 조선대, 원광대, 군산대 등에서 학생운동이 활발하게 재건되고 있었다. 그러나 당시 광주지역 학생운동조직이 타지역 학생운동조직에 비해 탁월한 역량을 갖추었다고 볼 수는 없다. 44)

5월 초부터 시작된 신군부의 정치적 음모에 대한 규탄과 계엄해제를 요구하는 시위의 이슈를 주도한 세력들은 학생층이었다. 45) 5월 14일 이후 수도권지역 학생들은 5.15일 서울역 대회군을 그치면서 소강상태에 빠져들었지만, 광주에서는 5월 8일부터 5월 16일까지 다양한 시위가 연일 진행되면서, 민주화에 대한 열망과 강렬한 요구를 표출시켰다. 5월 6일 전남대 총학생회는 비상학생총회가 개최하고 5월 8일부터 5월 14일까지를 민족민주화성회 기

43) 들불야학은 광주시 서구 광천동에 설립된 노동자들을 위한 야학이었다. 들불야학에는 윤상원, 신영일, 전영호 등의 광주지역 학생운동의 핵심지도부와 김영철 등 사회운동가들이 포함되었다.

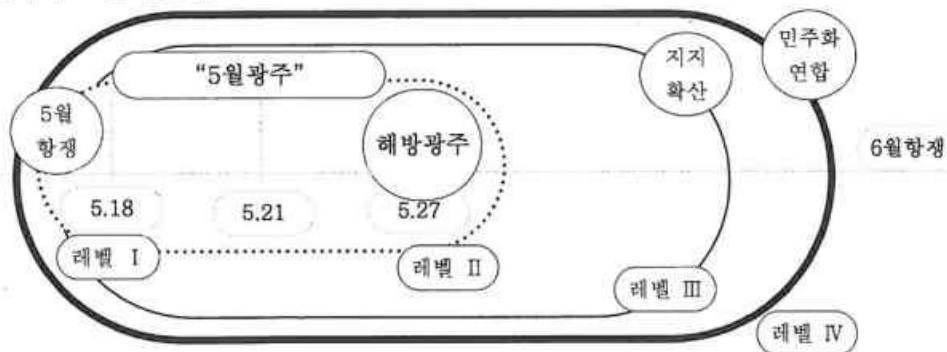
44) 서울대, 동국대, 중앙대, 이화여대, 한국외대, 고려대, 서강대, 연세대, 경희대, 국민대, 숭의전문대, 한신대, 숙명여대, 인천대, 인하대 등 수도권지역 대학교별 학생운동은 광주보다 인력이나 조직규모가 훨씬 컸다.

45) 이종범, "5.18광주민중항쟁의 지역적 배경과 주제문제", [역사와 현장], 1990년 5월 창간호, 손호철, "5.18 광주민중항쟁의 재조명", 한국정치학회 편, [한국현대정치사], 법문사, 1995.

간으로 정했다. 이후 5월 8일 전남대 총학생회와 조선대 민주투쟁위원회 공동명의로 제1차 시국선언문이 발표되었다. 학생들이 학교밖으로 가두시위를 시작한 시점은 5월 14일이었다. 이날 교내시위과정에서 경찰과 대치하던 학생들은 경찰과의 평화적 시위를 약속하고 시내로 진출했다. 오후 3시부터 도청 앞 광장에서는 8천명의 전남대생과 200명의 전남대학교수들이 동참함으로써 민주화의 열망에 학생, 교수가 따로 없음을 보여주었다.⁴⁶⁾ 당시 광주시민과 다른 학교 대학생과 고등학생들이 가세하면서 시위인파는 1만을 넘어섰다. 이날 밤 광주 6개 대학과 목포 2개 대학 학생대표 명의로 제2차 시국선언문을 낭독했다.

5월 15일 전남대, 조선대, 광주교대의 대학생 1만명과 대학교수, 일반시민등이 전남도청을 가득메운 가운데 전남보다 훨씬 늘어난 규모의 집회가 전남도청에서 진행되었다. 이날은 전남고, 대동고 학생들까지 모였으며, 3만여명의 인파가 금남로를 메웠다.

이런 분위기는 5월 16일 금요일 오후에 최고조를 이룬다. 광주지역 학생과 시민 5만여명이 모인 가운데 전남 도청 분수대 앞에서 '민족민주화를 위한 켓불대회'가 열렸다. 이날 저녁에 광주시민들은 켓불을 들고 광주시내를 누비게 된다. 이처럼 3일간의 집회과정에서 광주지역은 경찰과 시위대간 별다른 마찰과 충돌이 일어나지 않았고, 학생시위에 대한 광주시민들의 엄청난 지지 때문에 우호적 분위기도 감돌았다. 당시 광주지역 학생시위는 전국적 양상과 유사했지만, 유신체제하에서 수차례 학생운동에 참여했던 경험을 갖춘 총학생회가 부활한 전남대학교 등의 조직적 참여로 타지역과 달리 평화로운 분위기에서 진행되었다. 3일간의 집회를 마친 학생들은 충분한 의사전달이 되었다고 판단하고 17일 토요일과 18일 일요일은 쉬고 5월 19일 성토회를 개최하기로 했다. 이들은 계엄당국에 의해 휴교령이 내리면 일차적으로 학교 앞에서 집결하고 그것이 불가능하면 12시에 도청 앞 광장에서 시위를 벌이기로 결의했다.



<그림 1> 5월 광주항쟁의 단계별 확산 구조

(2) 제1국면: 국가폭력의 출현과 시민공동체의 공포(5.18-5.21)

① 초기 항쟁: 부정확한 폭력과 시민의 의분

5월 18일 새벽 전국 주요대학에 배치된 계엄군들은 전남대와 조선대에도 배치되어 일요일 아침 등교하는 학생들을 가로막고 무차별 연행하고 구타했다. 공수부대 소식을 들은 학생들은 오전 10시경 시위대를 조직하고 계엄군 퇴장을 요구하며 투석전을 전개하지만 계엄 첫날 광주로 파견된 공수부대원들은 강경일변도였다. 이들이 국민이라는 것을 망각한 듯 무차비한 살육이 일어났다. 시민들은 왜 맞아야 하는지, 왜 쫓겨야 하는지 알수 없었다. 그곳에

46) 송기숙의 증언, 특별취재반, "광주지역 36인의 증언" 월간조선 1988년 3월

있었다는 이유로 폭력의 희생자로 전락한 것이다.⁴⁷⁾

광주에서는 5월 18일 오전 9시경 학교정문앞에서 공수부대원들이 등교하던 학생들을 가로막자, 학생들이 전남대 정문밖에 도열해있는 공수부대원을 상대로 계엄해제, 휴교령 철폐를 외치며 쟁들을 던지는 투석전이 일어나면서 5.18항쟁은 불붙기 시작했다. 공수부대원은 도망치는 학생들을 끝까지 추적해서 집안에 숨어있던 학생들을 끌고 나와 군화발로 차고 곤봉으로 구타해 여러 학생들이 피를 흘리며 실신했다.⁴⁸⁾ 전남대 학생시위대들은 10시 20분경에 학교진입을 포기하고 5월 16일 약속대로 도청 앞으로 집결하기 위해 시내로 이동했다. 오전 12시 전남대생들은 금남로, 유동삼거리, 공용비스터미널 등에서 각각 무리지어 규탄시위를 전개했다. 공수부대원들은 곤봉을 휘두르면서, 주변의 시민들까지 구타하고 체포했다. 청각장애인 김경철도 구타당해 실신한 채 끌려갔고 다음날 새벽 3시에 사망했다.⁴⁹⁾

광주시내 곳곳에서 수없이 자행되는 공수부대의 무자비한 폭력과 살육을 지켜보면서도 앞에 치를 떨며 차마 나서지 못했던 시민들은 이대로 공수부대의 만행을 지켜 볼수 없다는 의분(義憤)이 쌓여갔다. 이러한 분노는 광주시내 전역에서 공수부대의 만행을 피해서 숨기 바빴던 시민들을 거리로 나오게 했다. 19일까지도 시위대는 주로 대학생들이 이끌었지만 계엄군에 맞서 직접충돌을 한 사람들은 일반시민들이었다. 휴교령을 맞아 등교하지 않은 중고등학생을 비롯해, 대학생, 양화공, 보일러공, 미장공, 식당종업원, 예비역, 재수생, 공장노동자, 자영업자, 농민, 도시빈민, 택시기사 등이었다. 이들의 이름없는 광주의 시민들이었지만 치열한 민중항쟁의 한복판에 있었던 사람들로 가장 많은 부상, 사망, 구속을 경험한다.

5월 19일 오전 공수부대는 오후 비 속에서 진압작전을 개시했다. 작검과 곤봉을 쥔 공수부대원들은 남녀노소를 가리지 않고 타치는데로 잡아 구타했다. 오후 4시 30분 계림파출소 근처에서 계엄군 장갑차가 시위군중에게 포위되자 시민들에게 최초의 발포를 했고, 조대부교생 김영찬이 총상을 입었다. 진압강도가 극심해지자 시민들도 부장시위를 점차 고민한다.

② 시민공동체의 지지와 응원

5월 20일 봄비가 추적추적 내리는 가운데 공수부대는 오전 10시부터 지나가는 청년들을 언행해서 카톨릭센터 앞에서 속옷만 입힌 채 구타했다. 공수부대와 시민들의 공방전이 하루 종일 계속되었다. 학생시위대들은 양동시장과 남광주시장 등에서 시장상인들이 만든 주먹밥을 먹고, 주변 약국으로부터 부상학생 치료를 위한 구급약이나 박카스 등이 제공되었다. 가도에 늘어선 수많은 시민들의 지원과 옹호 속에서 시위대는 화염병과 투석전으로 맹렬하게 저항했다. 이렇게 수만명의 군중들과 시위대는 도청을 향해 조금씩 나아갔다. 저녁 6시 40분 택시와 버스기사들이 무등경기장에서 금남로까지 200여대의 택시와 대형 버스를 앞세워 차량시위를 전개했다. 유동에서 도청앞까지 시민과 학생들은 공수부대 및 경찰들과 밀고 밀리는 공방전을 전개했다. 그후 9시경 노동청 부근에서 시위대 버스가 경찰저지선을 돌파하면서 경찰 4명이 사망했다. 또한 시민들은 9시 50분경에 광주의 참혹한 학살소식을 전혀 보도하지 못하는 광주MBC건물을 방화하게 된다. 저녁 11시에 광주역 주변에서도 치열한

47) 최초 희생자는 전북대 학생 이세종(농학과 2학년 복학생)이었다. 그는 당시 호남대학총학생회연합회 연락책으로 활동하고 있었다. 그는 5월 17일 밤 1학생회관에서 머물고 있다가 갑작스럽게 출동한 공수부대원과 맞닥뜨렸고, 옥상으로 쫓겨 피신했다가 난간에서 추락해 사망했다.

48) 당시 전남대 총학생회 기획실에 근무하고 있던 이재의(3학년 복학생)의 5.18항쟁과정에 대한 증언은, "1980년 광주: 10일간의 민주공동체", 민주화운동기념사업회, <기억과 전망> 10권, 2005, 20~35

49) 광주지역 최초의 사망자 김경철에 대한 검시조서는 <광주사태 변사체 검사보고>란 제목으로 광주지방검찰청에 의해 1980년 6월로 기록되어 있다. 문서번호(096324)

공방전이 진행되는 가운데 공수부대원들에 의해 총격이 일어나 몇 명의 사망자가 속출했다.

20일 오후부터 21일 새벽까지 치열한 공방전과정에서 수백명이 연행되어 체포되었고, 착검한 공수부대원들과 충돌과정에서 총상, 자상을 입은 사람들이 곳곳에 늘어났다. 부상자를 위해 헌혈하고 귀가하던 여고생이 살해당했다. 21일 새벽 12시 30분경 노동청 방면에 있던 시민 2만명은 계엄군과 치열한 공방전을 전개했으며, 광주역에 주둔하고 있던 공수부대를 퇴각시켰다. 새벽 4시경 광주역 광장에서 사망한 2명의 시신이 도청 앞으로 운구되었다.

③대량 총기난사와 시민들의 무장투쟁

오전 8시경 광주시위대는 광주공업단지 입구에 있던 20사단 병력과 충돌한다. 마침내 오전 10시경 10만 명의 시위대가 도청 앞 금남로를 가득 메웠다. 전남도청을 둘러싼 시위대와 진압군의 공방이 진행되었다. 이날 오전 10시 공수부대는 공식 발표허가 명령을 받고서 착검 대신 실탄을 착용한다. 오전 11시에 도청 상공에 대형 군헬기가 떴고 12시 59분에는 아시아자동차 공장에서 공수부대의 장갑차 1대가 시위군중을 밀어붙이며 도청앞으로 진입했다. 그후 오후 1시 공수부대는 애국가소리에 맞추어 도청앞 금남로에 몰려있던 시위군중에게 일제히 사격을 개시했다. 현장에서 56명이 즉사하고 500명이 부상당했다.

공수부대에 의한 총기난사가 일어나면서 시민들은 무장 저항을 시작했다. 오후 2시 35분경 시민들은 아시아자동차공장으로 달려가 군용트럭, 장갑차 수십대를 획득했다. 일부 시민들은 트럭을 타고 화순과 나주로 신속하게 이동하여 무기를 획득했다. 일부 시위대는 지원동에 있는 탄약고로 들어가 TNT를 입수하면서, 시민들의 저항기틀이 만들어졌다. 한편 오후 4시 직전 공수부대원들은 주요빌딩 옥상을 점거하고 시위대에게 조준사격을 하기 시작했다. 일부 시민군 차량은 목포, 함평, 해남, 강진 등으로 차량을 몰고 달려가 광주에서의 항쟁소식과 지원활동을 촉구했다. 이날 오후 3시 무렵 광주 시내에는 1천명의 시민군이 조직되었다. 한편 학생시위대들은 도청에서 떨어져 있는 전남대병원 옥상에 계엄군이 없음을 확인하고, 이곳에 기관총 2대를 설치하는데 성공했다. 계엄군은 도청 뒤쪽에서 시민군의 기관총이 설치되자 전남도청을 포기하고 오후 5시 30분경 조선대학교로 철수한다. 당시 계엄군은 철수한 뒤 군용헬기를 이용해 <폭도들에게 알린다>는 전단지들을 살포했다. 21일부터 광주지역은 외곽과의 출입이 통제되었으며 전화마저 두절되는 등 봉쇄되었다. 시민들은 조선대 앞으로 조선대학교 앞에서도 시민 3천여명이 시위를 전개하여, 야전막사를 설치해 조선대 체육관과 운동장에 주둔하면서, 시민들을 체포해 온갖 폭행을 가했던 계엄군을 압박했다. 이러한 저항등을 받게 되자 계엄군은 광주 시내에서 철수한다. 50)

50) 계엄군은 상무대에 계엄사령부 전남북 본소를 설치하고, 계엄군 주요지휘관회의를 개최하였으며, 5월항쟁기간 동안에 잡아들인 민주인사와 일반 시민 3천여명을 연행한 뒤 헌병대 영창에 이들을 가두고 무자비한 구타와 고문을 자행했다. 계엄군의 학살은 전남도청에서 후퇴한 뒤에도 광주외곽에서도 지속되었다. 계엄군은 5월 22일 오후 농성동 부근에서 탱크를 앞세우고 시내진입을 재추진했다. 이 과정에서 많은 시민들이 죽거나 다치지만 저지에 성공한다. 이후 계엄군은 광주 외곽 도로를 봉쇄하고, 광주에서 외부로 나가는 진출입로를 차단하면서 광주고립화작업을 진행한다. 광주-목포, 광주-화순, 광주-담양, 광주-송정리, 광주-장성간 비야지역 등을 차단하고 주변의 양민들을 무참히 학살했다. 5월 23일 토요일 오후 1시경 공수부대가 광주외곽으로 이동하다가 지원동 주남마을 부근에서 소형버스에 타고 있던 승객 18명에 총격을 가해 17명이 사망하는 사건이 일어났다. 그 중에는 버스에서 내려 도주했던 2명이 추격해온 공수부대원의 총을 맞고 사망한 뒤 암매장 되었다. 이 부대는 다음날인 5월 24일 오후 2시 공수부대원들은 주남마을을 지나 광주비행장으로 이동하면서 송암동 원재마을 저수지에서 수영하던 박광범(중학생 1학년)과 놀이터에 있던 전재수(초등학생 4학년)를 살해했다. 이 공수부대 차량은 송암동을 지나 효천역을 지나면서 야산에 매복해 있던 또 다른 계엄군을 시민군으로 오인하여 총격이 오가면서 공수부대원 9명이 즉사하고 33명이 부상을 당했다. 사건 직후 분풀이에 나선 공수부대원들은 주변의 송암동 주민들을 무차별 난사해 주변의 청년 3명과 주부 등이 살해당했다.

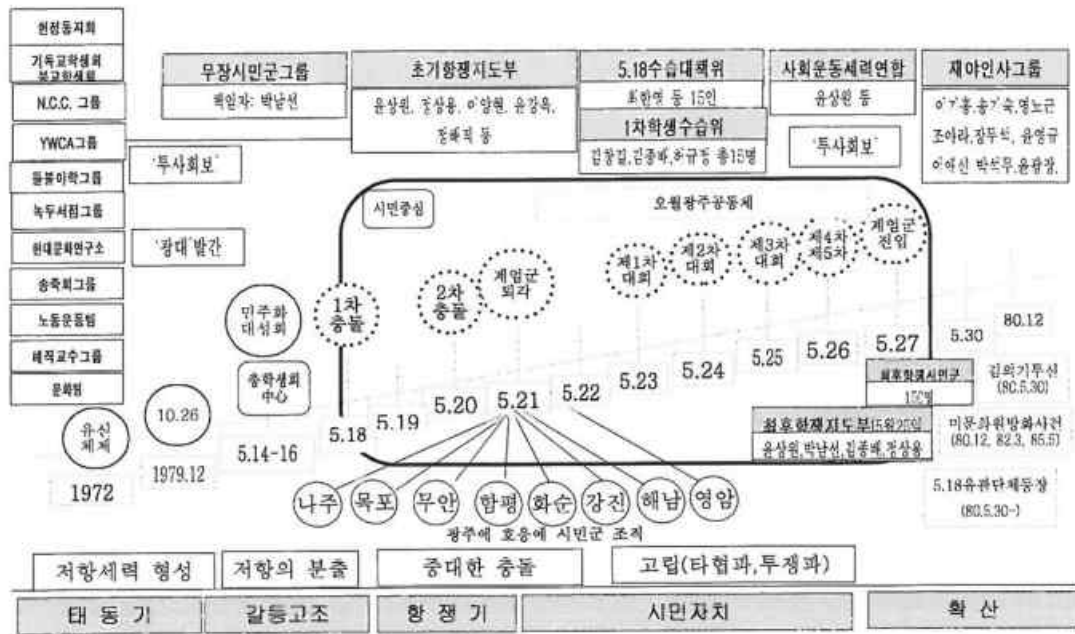


그림 3. 5월광주항쟁기 항쟁조직의 변화와 지지연결망의 작동

(3) 제2국면: 광주의 기적, 해방 광주 6박 7일(5.21-5.27)

① 광주의 기적, 해방광주

5월 21일 계엄군의 도청퇴각으로 광주는 역사상 처음으로 시민들의 자기결정에 의한 해방공동체를 경험하게 된다. 금남로에는 계엄군의 총격으로 사망한 수십명의 시신이 널브러졌고, 수백명이 총격에 의한 부상을 당했다. 21일 저녁 전남도청을 장악한 시민군은 금남로 주변의 시신들을 수습하고, 도청 옥상에 태극기와 함께 추모의 검은 리본을 게양했다. 그 누구도 시민군들이 계엄군을 단기간에 물리칠 것이라 예상한 이도 없었다. 죽음의 공포를 이긴 광주 시민들은 5.18항쟁 발발 처음으로 해방의 기쁨을 누렸다.⁵¹⁾

10일간의 5월항쟁 중 '해방광주' 6박 7일은 천우신조라 할 만큼 기적에 가까운 일이었다. 당시 광주는 고립된 섬이 되어 있었고, 시민은 항쟁을 통해 '새로운 시민'으로 태어났다. ⁵²⁾ 반독재민주화운동에 있어 '광주'라는 지역적 주체가 새롭게 출현했다. 시민항쟁을 통해 광주 시민들은 '광주'라는 개념의 저항공동체를 형성시킨다. '5월광주'는 민주화라는 역사적 공간에서 재해석되면서 민주화운동의 중요한 '거점'으로 각인되었다. 아주 짧은 시기에 진행된 항쟁에 그토록 많은 의미와 이야기를 담을 수 있는 역사는 세계사에 찾기 어렵다. 파리꼬뵈와 비교할수조차 없었다. 어떤 우군도 없었고, 20사단까지 증파된 상황에서 패닉(절망)에 빠졌을 수 있던 시기에 '해방광주'는 편안하고 따뜻한 모습을 보이고 있다. 당시 참가자들의 증언을 종합해보면 해방공동체는 말로는 설명할 수 없는 의미를 담고 있다. 광주시민들은 일시적으로 계엄군의 공포에서 벗어났지만, 결코 무장항쟁을 통해 계엄군을 물리칠 것이라고는 기대하지 않았다. 그러나 의로운 시민항쟁을 통해 신군부에게 광주시민의 의지와 결의를 충분히 보여주었다고 생각했다. '광주의 기적' 생사를 초월해서 공동체와 자신을 일체화

51) 이재의, 앞의 글, 2006. 26.

52) 해방광주의 기적이 없었다면, 광주는 일방적 학살의 대상으로 전락했을 수 있다. 1950년 한국전쟁이 발발하고 전남 광주가 북한군에게 점령당했을 때, 좌익과 우익간의 대량학살은 '학살'은 있지만 '정신'적 가치는 하나도 남지 않는 것이다. 따라서 5.18항쟁은 그 가치를 공동체 전체와 어울린 대동정신에 두지 않으면 안된다.

시키며 어떠한 범죄행위도 일어나지 않은 절대공동체가 형성되었던 것이다.⁵³⁾

② 해방광주를 이끌던 세가지 주역그룹들

5월 22일부터 전남도청 1층 서부과는 도청팀 상황실로 활용되었다. 도청은 시민항쟁 최후의 보루로 바뀌었다. 아침 9시 이전부터 도청광장과 금남로에 10만명 이상의 시민들이 몰려들었다. 계엄군과의 대치에 주력했던 항쟁지도부는 역할을 분담하기 시작했다. 첫째는 가장 먼저 치안과 평화질서를 담당해야 했다. 둘째는 사태 수습책을 고려해야 했다. 도청팀을 중심으로 장례요원, 방송담당, 의무담당, 환자수송, 상황요원, 무전병, 전령 등의 시민군들이 간단한 도장을 찍고 출입증을 발급받아 활동하기 시작했다. 의료팀은 적십자병원 헌혈차와 시위대 지프차를 이용해서 시민들에게 부상자 치료를 위한 헌혈운동을 호소했다.

사태수습을 위해 10대 청소년들까지 들고 다니는 시민군체계를 정비하고 무기를 반납하는 것은 일시적으로 찾아온 평화를 유지하고 계엄군과 협상을 할 수 있는 중요 수단이었다. 이 문제는 도청을 개방한 전남부지사가 적극 협조하면서 시민수습위원회의 발족으로 이어졌다. 수습위원회와 항쟁지도부의 분리는 광주의 힘의 균형을 가져왔고, 무력항쟁 못지않은 광주의 민주적 자산이라할 수 있었다.

항쟁과정과 수습과정에는 비록 역할과 혼란이 있었지만 항쟁지도부와 수습위원회에 참여한 그룹들은 세 부류로 볼 수 있다 [1]제1그룹: 청년-학생운동그룹(녹두서점(김상운), 들불야학(윤상원), 전남구속청년협의회(정동년), 현대문화연구소(윤한봉), 기독교학생회, 대학생불교연합회, [2]제2그룹(종교계): 남동성당그룹, YMCA(조비오), YWCA(조아라), 정의구현사제단, [3]제3그룹: 독립운동가(최한영, 이기홍), 4.19혁명세력, 63세대 등 재야명망가그룹, 전남대 해적교수그룹(송기숙), 변호사그룹(홍남순)이다. 항쟁초기과정에서는 대학교수, 변호사, 의사, 언론인, 정당인, 신부, 목사 등은 눈에 띄지 않았다. 그러나 이들은 광주를 일시적으로 떠났다가 다시 돌아온 용기있던 인물들이 많다. 명망가그룹은 21일 저녁과 22일 오전에 모습을 드러냈으며, 분명 5월항쟁의 한복판에서 의미있는 한 축인 시민수습위원회를 이끌어간다. 초기항쟁에 참여했던 다수의 시민들과 중고등학생들은 지도부로 진입하지 않았지만 청년학생들과 밀접하게 연관되어 활동했고 최후의 항쟁을 지킨 주역들이기도 했다. 학생운동출신의 인물들도 5월 22일부터 본격적으로 역할을 맡게 된다.

5월 22일 시민군대변인 윤상원 등은 '투사회보'를 제작하여 시민항쟁 소식을 전했다.⁵⁴⁾ 윤한봉 등의 현대문화연구소도 소식지 '광대'를 통해 항쟁소식을 알렸다. 시민군은 항쟁을 중심으로 역할을 수행하면서도, 시민수습위원회와 협조관계를 유지했고, 도청공무원의 정상근무, 시내버스 정상운행, 대인시장, 양동시장을 비롯 일반 상가도 오픈하도록 했다. 이와 함께 시청에 보관된 식량비축미를 만일의 사태를 대비해 공급하기로 합의했다. 시민군 상황실장 박남선은 시민군을 지역별로 재편하고, 주요지역에 시민군을 배치했다. 청년과 예비군으로 지역방위군을 편성했다. 광주공원에 있던 시민군들도 23일까지 편제를 마무리했다. ⁵⁵⁾

22일 항쟁지도부는 매일 도청 앞에서 민주수호 시민권기대회를 진행기로 했다. 공수부대의 학살을 규탄하고, 명예회복을 요구했다. 시민권기대회에 참여한 시민들은 도청 앞 분수

53) 최영진, "정체성의 정치학: 5.18과 호남지역주의", 민주주의와 인권 제1권 2호, 2001, 341.

54) '투사회보'의 제작은 도청, 광천동천주교회를 거쳐 5월 24일 이후 YMCA회관을 거점으로 활동하던 녹두서점그룹을 중심으로 전용호(전남대 유인물제작팀), 윤순호(들불야학 고학생) 등 다수가 참여했다. 월간조선(1988년 3월호) 전용호의 증언, 이양현의 증언(학생투쟁위원회 기획위원).

55) 이재의, 앞의 글, 2005, 31-32.

대 연단에 올라가 자유롭게 연단에 올라가 의견을 피력했다. 시민들의 고민은 전날까지 시민에 대한 폭기를 일삼았던 계엄군에게 무조건 무기반납을 할 경우 무장해제 상태에서 더욱 참혹한 보복학살이 자행될 것이 아닌가 하는 점이었다.⁵⁶⁾

③도청시민수습위원회와 시민 수습위원회

해방광주로서 아픔을 맞은 22일 오전 광주지역사회는 5.18사태를 조속히 수습하기 위한 총 3개의 수습대책위원회가 형성되었다. 이들은 모두 광주시민들이 더 이상 인명피해는 당해서는 안된다는 입장을 취했다. 도청에서는 정시채 전남부지사를 중심으로 도청수습대책위원회가 결성되었다. 전남도청 직원들은 정상출근하면서 시민항쟁 지도부와 우호적 관계를 유지했다. 전남도청에는 최한영, 조아라, 이기홍 등 독립운동가를 비롯해, 6.3세대의 주역들도 현장에 나타났다. 목사, 신부를 비롯한 종교계와 재야운동권세력도 수습과정에 참여했다.

전남 부지사는 지역 명망가, 각계각층의 대표, 재야인사를 망라한 시민수습대책위원회를 준비중이었으며 수십명의 인사들과 접촉했다. 도청수습위원회는 도청 2층강당에서 정시채 부지사를 비롯한 지역유지, 재계명망가 등 200여명이 모인 가운데 회의가 진행되었으며, 시민수습위원장은 독립운동가 최한영이 선임되었고, 조철현 등 11명등이 시민수습대책위원으로 선임되었다. 이날 오후 1시에 남동성당에서도 김성용신부를 중심으로 신부, 목사, 정당인, 교사 및 재야인사 등 70-80명이 도청수습위원회와는 별도의 대책회의를 진행했다.⁵⁷⁾

신부를 비롯한 남동성당 수습위원들은 이후 도청수습위원회에 합류했다. 이들은 무기반납 문제로 격론을 벌였다. 무기반납을 위해 교수, 학생, 시민이 참여하는 수습위원회로 확대 재편되었다.⁵⁸⁾ 중앙교회에서도 기독교계열의 수습위원회가 결성된다. 녹두서점에서 송기숙, 명노근 등 7-8명의 전남대 교수들과 학생 10여명이 대책회의를 지속했다.

수습위원회는 무기반납 문제를 중심으로 협상파와 강경파간 이견이 출현했다. 협상파는 타협을 통해 어떻게든 더 이상의 광주시민의 피해를 줄이고 평화롭게 문제를 해결하고자 하는 입장이었다. 반면 강경파는 광주시민의 피의 대가와 살인책임에 대한 사과 없이는 협상은 불가능하다는 입장이었다. 도청쪽 인사들은 주로 무조건 무기반납을 주장했고, 재야인사들은 조건부 무기반납을 주장했다. 재야인사들은 조건부반납의 요구조건으로 시민에 대한 폭도규정의 철회, 희생자에 대한 피해보상과 사망자에 대한 장례식의 시민장을 거행할 것을 요구했다. 이러한 입장은 처음부터 신군부의 지휘를 받고 있던 계엄군 지휘관과의 타협이란 처음부터 쉽지 않은 일이었다.

④학생수습위원회의 출현

5.18항쟁 직후 광주를 피했다가 21일 새벽에 광주로 돌아왔던 송기숙과 명노근은 각각 역할을 나누어 수습활동을 진행했다. 명노근은 기독교계열의 남동성당 및 중앙교회 등의 수습위원회에 참여했다. 해직교수 출신인 송기숙은 전남대생 10여명과 조선대생 10여명을 데리고 도청에 들어가서 저녁 9시부럽에 학생수습위원회를 결성한다. 당시 학생수습위원회는 전남대생 김창길이 위원장을 맡고, 부위원장 겸 장례위원장은 조선대생 김종배가 맡았다.

22일부터 23일 사이에 시민수습위원회는 항쟁방향이나 수습방향을 놓고 우왕좌왕했다.

56) 전남사회문제연구소, 5.18광주민중항쟁자료집, 광주, 1988

57) 5.18민주화운동부상자회, www.v518.org(2014.12.12 최종검색)

58) 특별취재반, "광주주역 36인의 증언", 월간조선, 1988년 3월호 남동성당 수습대책위원회에는 김성용, 조철현, 홍남순, 조비오, 이기홍·김성룡, 조아라, 이애신, 유인백, 이영상, 조봉환, 김천배, 장기언 등 참여했다.

수습위원들은 오후 1시 25분경 조철현 등 시민수습위 대표 8명은 상무대 계엄분소를 방문해 회수한 160자루의 총기를 반납하고 7개항의 수습안을 제시했다.⁵⁹⁾ 이날 수습위원회와 계엄군간의 합의로 계엄군은 시위주동학생을 제외한 나머지 학생들은 모두 석방할 것이라고 약속했고, 실제로 상무대에 체포되어 있던 848명이 석방되고, 다음날에도 34명이 추가 석방되었다. 이들은 협상결과를 가지고 5시 18분 경 도청으로 돌아와 시민들에게 알렸다. 당시 국군통합병원에는 시신 17구와 부상당한 공수부대원 76명도 있었다. 이날 시민군들은 21일 체포했던 공수부대원들은 민간인복장으로 갈아입게 하고 곱게 돌려주기도 했다.

⑤ 시민권기대회와 총기회수작업(무기반납)

5월 23일 오후 2시 제1차 민주수호 범시민권기대회가 열렸다. 당시 계엄군은 헬기를 동원해 시내전역에 경고문 전단을 살포했다. 이날 오전 8시부터 시민들은 자발적으로 청소를 진행했고, 오전 10시부터 학생수습위가 자체 특공대를 조직하고 총기회수작업을 시작한다. 이 밖에도 도청과 광장주변에 사망자명단과 인상착의에 대한 벽보를 게시한다.

5월 24일 토요일 오후에 제2차 민주수호 범시민 권기대회가 진행되었다. 5월 25일 일요일 하루종일 폭우가 내리는 가운데 광주시민들은 오후 3시에 제3차 범시민권기대회를 진행했다. 이날 오전 이틀간의 수습활동이 성과를 거두지 못하자 수습위원회에 대한 강경파적 입장이 강화되었다. YMCA 2층 회의실에서 송기숙, 홍남순, 이성학, 조아라, 이에신, 이기홍, 박석무, 명노근 등은 계엄군과 어떤식으로든 협상을 할 것을 주장했다. 당시 학생대표로 참석한 정상용은 계엄군이 수용하지 않으면 죽음을 각오할 수 밖에 없다고 주장했다. 이날 저녁에도 도청수습위원회와 남동성당 수습위원회가 협의를 진행했다. 남동성당 측 김석용신부는 7개항 중에서 '총을 들었던 학생과 시민들을 처벌하지 않겠다'는 1개 조건만 수용한다면 무기를 회수하고 수습하자고 주장했다. 반면 도청 수습파는 더 이상 피해를 막기 위해 무조건 무기를 반납한 후 수습하자고 주장했다. 이에 대해 청년학생그룹은 계엄당국이 수용하지 않는다면 최후까지 싸울 수밖에 없다는 입장을 보였다. 결국 남동성당측은 7개항을 축소해 4개항으로 수습안을 제시했다. 한편 온건파 그룹의 타협주의 노선에 반발한 학생수습위원회는 강경파 중심으로 항쟁지도부로 조직하게 된다.

⑥ 민주(학생)투쟁위원회-최후의 항쟁조직

5월 25일 저녁 윤상원은 미온적 태도를 보이는 기존의 수습위원회로는 항쟁을 지속할 수 없다고 보고, 시민군 항쟁지도부를 학생계와 재야청년계를 중심으로 하는 <민주학생투쟁위원회>를 결성한다. 이 민주(학생)투쟁위원회는 기존의 학생수습위원회를 흡수하여, 위원장 김종배(조선대 3학년), 부위원장 정상용, 허규정(조선대 2학년), 대변인 윤상원(녹두서점), 상황실장 박남선, 기획위원 윤강욱(전남대 복학생), 이양현, 홍보부장 박효선, 민원실장 정해직, 기획부장 김영철, 가동타격대장 윤영루 등으로 구성되었다. 이 그룹은 26일 이후 최후의 시민군 항쟁지도부 역할을 하게 되었다.

5월 26일 새벽까지 도청을 지키던 40여명의 수습위원들은 새벽 3시경 계엄군의 진입을 막기 위한 최후의 협상을 요구했다. 계엄군의 무리한 시내진입은 TNT를 터뜨릴 경우 쌍방간 최악의 참사를 초래할 것이라 경고했다. 이들은 마지막 협상을 위해 새벽 5시경 상무대까지 걸어서 행진했다. 이 '죽음의 행진'은 계엄군과의 의사소통이 잘못될 경우 목숨을 잃을 수 있는 위험한 행진이었다.⁶⁰⁾ 오후 3시에 광주시민들은 항쟁의 마지막전야제인 제5차 시

59) 7개 요구안은 다음과 같다. 『공수부대의 과잉진입을 인정하라』 『구속학생 석방하라』 『계엄군의 진입을 금지하라』 『인명·재산피해를 보상하라』 『수습된 뒤 보복을 일체 하지말라』 등이 요구사항이었다

민권기대회가 진행했다. 시민군 대변인 윤상원은 외신기자들에게 광주상황을 브리핑했고, 계엄군이 침공소식을 전했다. 윤상원은 집회에 참여한 어린 학생들과 여성들에게 귀가시키고, 도청주변에 있던 500여명의 시민군도 무기를 반납하도록 하고 해산시켰다. 그리고 5월 27일 새벽에 노동야학강학, 시민, 대학생, 고등학생 등 마지막 시민항쟁의 주역 160여명만이 남아 도청을 지켰고 이들은 도청에서 장렬한 죽음을 기다렸다.⁶¹⁾ 5월 27일 새벽 2시 무렵 박영순(여·송원전문대학)과 이정희(여·목포전문대)등은 계엄군의 광주 시내 진입을 알리는 데모진압용 가스차에 승차해 가두방송을 했다. 새벽 4시부터 1시간가량의 교전을 끝으로 도청은 계엄군에게 장악당했고 열흘간의 항쟁은 이렇게 마무리되었다.⁶²⁾

IV. 항쟁이후 지역공동체의 응집과 분열

1. 학생독립운동세대의 지역공동체적 편입과 단절

1) 학생독립운동세대의 지역공동체로의 편입

(1) 재판투쟁과 옥중투쟁

광주학생운동에 참여한 학생들은 다양한 사례가 있지만 대부분 치안유지법이나 보안법 등으로 체포되었고 서대문형무소, 대구형무소, 광주형무소, 전주형무소, 평양형무소, 함흥형무소, 원산형무소, 순천형무소, 목포형무소, 대구형무소, 목포형무소, 김천형무소 등에 수감되어 갖은 고문에 시달렸다. 광주학생독립운동과정은 사망자기록이 전혀 없다. 그러나 실제로는 옥고를 치르다가 사망한 사례들이 적지 않게 추가 확인되고 있다. 고창고보 유금동, 수배생활과 객지를 떠돌다 사망한 광주고보 A씨가 대표적이다. 간도에서도 광주학생운동에 참여했다가 체포되어 옥고를 치른 인물 중에 사망한 사례가 적지 않다. 이는 일제가 의도적으로 사망자기록을 누락시켰던 것은 아니었는지 의심이 가는 대목이다.

광주지역 학생들의 겨우 1심재판과 항소심이 광주와 대구에서 열렸음으로 가난한 집안의 학생들 혹은 고학생들은 변호사 비용 때문에 항소를 포기하는 사례도 많았다. 이 때문에 광주지방의 학부형조직은 재감광주형무소학부형 단체를 결성하기도 했고, 기금을 모아 가난한 학생의 소송비를 보태주기도 했다. 뿐만 아니라 이인, 김병로 등이 주도한 조선변호사협회에서도 무료변호를 자청했음으로 학생들은 재판정에서도 높은 긍지를 보이기도 했다. 수십 명씩 단체로 재판을 받는 과정은 단연 장안의 화제였고, 광주학생독립운동재판날은 범원 재판정이 학부모, 단체, 기자, 학교당국 등 참관인이 넘쳐나서 만원을 이뤘다. 조선인들이 당

60) 죽음의 행진에 참여자는 조비오, 홍남순, 김석용, 조아라, 김석용, 이종기, 이기홍, 김천배, 김제일, 조철현 등으로 40여명의 수습위원이 참여했으며, 이들은 화정동에 있는 계엄군 초소를 지난 후 20명만을 선발하여 상무대에서 마지막 협상에 들어간다. 이들은 계엄군의 철수, 무기반납과 보복금지, 공정정보를 요구했다.

61) 이정환, "시민군 윤상원과 광주민중항쟁이 우리에게 남긴 것", [월간 말], 2005년. 6월호.

62) 이날 도청에서 최후까지 항전하다 사망한 인물 중에는 시민군 대변인 윤상원을 비롯해 김동수(조선대 대학생 불교학생회), 유동운(한신대 3학년), 문재학(광주상고 1학년), 박용준(들불야학 및 광주YMCA) 등이 계엄군에 의해 사살되었으며, 윤석루(시민군 타격대장), 김종배(학생투쟁위원회 위원장), 김영철(학생투쟁위원회 기획실장), 이양현(학생투쟁위원회 기획위원)등은 최후까지 버티다가 계엄군에 체포되어 극도의 고문을 받으며 심각한 후유증을 앓게 된다

시 광주학생독립운동관련 판결에 얼마나 많은 관심을 보였는지는 조선일보, 동아일보, 중의일보, 신한민보 등에 광주학생의 체포, 석방, 재판관련 기사의 규모로도 짐작이 가능하다.

일제는 광주학생독립운동에 참여한 학생들에 대한 사법처리과정에서 지역별로 혹은 이념적 성향에 따라 사상범죄나 비밀결사에 대해서는 훨씬 강한 처벌을 하는 등 이중적인 태도를 취했다. 광주지역의 경우 타지방에서 비슷한 수준의 시위운동에 참여한 사람들에 비해 투옥기간이 훨씬 길었으며, 구형과 선고가 4개월 이하라 해도 실제로는 복역기간이 거의 1년에 가까운 사례도 적지 않다. 게다가 시위운동관련으로 재판을 받은 뒤 석방되었다가 다시 소환되어 독서회나 비밀결사 등으로 재판을 받으면서 형이 가중된 경우도 많았다.

일단 단순 시위참여자들의 경우에는 짧게는 7일에서 15일, 길게는 1달간의 구류처분을 보이고 있다. 그러나 어떤 경우에는 미결수로 6-7개월 이상 길면 1년이상을 방치하는 경우도 많았으므로 지방법원이나 복심법원의 재판기록에만 집중하면 실제 투옥된 날짜를 잘못 볼 가능성이 매우 많다. 일본 고등재형사 혹은 법원검사국은 주로 사상단체와의 관련성을 가장 중시했고, 광주학생독립운동과정에서도 제3차 조선공산당이나 재건그룹과의 관련성, 고려공산청년회 등과의 관련성에 따라 사법적 처벌강도를 달리했다.

성진회, 독서회, 소녀회 주역들은 1931년 6월까지 대구형무소에서 복역한다. 광주학생운동관련 재판에서 최고형기를 구형받은 사람은 장재성으로 7년을 선고받고 4년을 복역했다. 여학생 중에서 광주여고보 소녀회를 조직하고 지도한 장매성이 3년간 투옥된다. 서울격문사건 등에 참여했던 조선학생전위동맹 관련자들은 체포와 구속기간이 늘어나면서, 미결수로 장기간 있다가 1931년 봄에 재판을 받는 등 가혹한 시련을 겪었다. 광주학생운동에 관련되어 1929년 12월 민중대회를 준비했던 신간회의 중요간부인 허헌, 안재홍, 홍명희, 황상규 등도 옥중에서 3년이상의 고초를 거처야했다. 광주학생운동의 중심인물중 한명인 장석전은 서울에서 체포되었으며, 3년간의 옥고를 치른 뒤에 석방된 후 농민운동잡지 봉화 제작에 참여하고, 사상단체에 관여하다가 체포된 뒤 갖은 고문 끝에 사망한다.

(2) 2세대 항일운동세대로서의 기여

광주학생독립운동 참여자 중 단기출소자는 1930년 4월, 7월, 10월에 석방된다. 미결상태로 장기간 수감된 경우 형기에 반영되기도 하지만, 옥중투쟁으로 형기가 추가된 경우도 있다. 주요활동가들은 1931년 6월 13일 복심재판후 3일뒤 대구형무소에서 석방된다. 이들의 석방소식은 전남지방의 사회운동의 희소식이었다. 기성의 민족운동세력이 한계를 보이자, 광주학생독립운동 참여세대들은 각지의 사회운동분야에 진출하는 현상이 나타난다.

영암지역에서는 최규창, 최규남, 이신형 등 다수의 학생들이 석방된 뒤 최규창의 집에서 영암사회운동자협의회를 결성한다. 김호선, 최차도, 임주홍, 유치오, 김남철 등 다수의 출옥 인사들이 전남노농운동협의회를 결성한다. 송성수와 윤승현 등은 남평에서 문화운동을 했고, 강달모, 이동선, 임종근 등 사범학교 그룹들도 고초를 겪으며 앞날을 모색했다. 김동화, 김재룡 등은 곡성 등에서 농민조합운동을 전개한다. 정옥은 영광에서 이을호 등과 함께 소인극회와 체육회를 조직한다. 황상남, 이기홍, 문승수 등도 완도, 해남 등지에서 농민운동에 참여한다. 학업이 중단된 일부 학생들은 다른 학교로 편입을 하거나, 장재성, 최정기, 박찬신 등 많은 학생들이 일본유학을 떠나 대학에 진학하거나, 실업학교에 다니기도 했다.⁶³⁾ 이

63) 결혼한지 불과 3일후에 광주학생운동의 풍파를 겪었던 장재성은 부인 박옥희, 여동생 장매성을 데리고 일본으로 유학을 간다. 그러나 조선유학생들은 다수가 원하던 원치않은 유학생운동에 참여하는 경우가 많았다. 장재성 역시 동경에 있는 수많은 조선인유학생들과 어울렸는데, 상당수가 광주학생독립운동에 참여했다가 옥고를 치른 인물이 많았다. 이들은 1937년에 유학생조직사건에 휘말리면서 3-4년간의 옥고를 치르게 된다.

처럼 이들은 학생운동 이후 각종 청년운동, 국외독립운동, 농민운동, 노동운동, 문화운동, 종교운동 등에 연계되며, 항일 중심세대를 형성했으며 해방직후 전남건준의 중요세력이 된다.

2) 해방공간 이후 지역공동체적 편입과 단절

(1) 역사적 단절과 강요된 망각

독립운동가들은 1945년 일제가 패망하고 해방을 달성하면서 당초의 목표를 달성한다. 해방직후 30대 중반에서 40대 초반으로 국가재건의 주역들이었지만, 분단시대의 고통을 겪게 된다. 해방정국의 소용돌이에 휘말리게 된다. 정확한 통계를 집계하기가 어려운 조건이지만 해방공간, 4.3사건, 여순사건, 한국전쟁기 보도연맹사건, 북한군 점령기 등의 극단적 분열의 시대에 많은 유력한 항일투사들이 허무하게 역사적 뒤안길로 사라져갔다. 여순사건에서는 좌우로 갈린 항일운동가들이 적지 않았다. 보성출신 광주고보 맹휴투쟁의 주역이었던 김몽길, 장재성, 이덕우(李德宇) 등은 보도연맹으로 희생된다. 이신형, 오쾌일, 최규창의 의문의 죽음, 극단적 이념의 시대에 항일투사는 분단의 비극적 공간에서 희생되고, 역사의 뒤안길로 묻혀졌다. 전쟁터에서 남북으로 흩어져 자진월북 혹은 강제남북된 인물도 적지 않다.

(2) 기억의 지역적 축소

한국전쟁 이후 광주학생독립운동에 참여해 정치권에 진출한 경우는 극소수였고, 다수는 해방과 전쟁과정 이후 호남지역의 재야 제1세대를 형성한다. 어려운 시련을 극복한 뒤 살아남은 다수의 독립운동가들은 1953년 이후 광주학생독립운동기념활동에 나서게 된다. 광주학생독립운동의 주역들은 1945년 해방이후에 처음으로 운동에 참여한 희생자들에 대한 기념활동을 시작한다. 이후 1946년 민간차원에서 제정된 '학생의 날'은 1953년 국회의 의결을 거쳐 국가기념일로 제정된다.⁶⁴⁾ 당대의 주역들은 1959년 3.1절에 모여 왕제일을 중심으로 광주학생독립운동희생자동지회가 발족했다. 그러나 동지회는 주로 전남권인사를 주축으로 형성되어 유지해왔고, 전국 각지에서, 해외에서 광주학생독립운동에 참여했던 인물들은 대부분 누락되어 있는 실정이다. 결국 독립운동가치의 '지역화'현상을 벗어나지 못했다.

1974년 광주학생독립운동사가 동지회의 이름을 걸고 출간되었다.⁶⁵⁾ 광주학생독립운동사는 많은 역사적 기록이 누락된 상태다. 연구사면에서 1974년 광주학생독립운동사가 동지회에서 편찬되었지만, 일제당시의 각종 재판기록, 수형기록을 비롯한 동아일보, 조선일보, 중외일보, 光州日報 등 보도기사에 의존하던 연구들이 반영되지 않았다. 조선총독부보고서, 극비문서의 해제, 특고사찰자료, 개인회고록, 해외자료의 소개로 활기를 띠게 되었다. 그러나 많은 기록은 기억의 축소와 기억의 지역적 축소현상을 초래했다. 명망가로 알려진 특정 인물 몇사람들의 증언기록⁶⁶⁾을 제외하면 태반은 일제시대 기록물이고, 개인별 증언과 토대자료, 생애자료에 대한 기록은 제대로 모아져 있지 않다.

광주학생독립운동은 충분히 UNESCO기록물에 등재될만한 조건을 갖추고 있다. 그러나 해방이후 조선총독부의 기록의 소명, 남북분단에 따른 북한자료의 제약성, 개인, 학교, 단체

64) 1972년 유신으로 폐지되었다가 1984년 학생의 날이 복원, 2006년 광주학생독립운동기념일로 변경되었다.

65) 광주학생독립운동동지회(1974), [光州學生運動史], 정세현(1975), 항일학생민족운동사연구, 일지사, 독립운동사편찬위원회(1977), [독립운동사 제9권: 학생독립운동사],姜在彦(1979), 光州學生獨立運動資料: 朝鮮總督府警務局所藏 秘密文書(風媒社), 광주학생독립운동동지회(1996), [광주학생독립운동사]

66) 조병옥 나의 회고록, 민교사, 1959, 박준채, '광주학생운동', 신동아, 1969년 9월호, 광주학생독립운동 60돌 특집, 여항, 1989년 11월호 최성원, 광주학생독립운동의 주역들, 정동수, 광주학생독립운동 배후엔 성진회가 있었다. 중앙일보, 1979년 11월 3일, 박준채, 이름없는 별들, 월간중앙, 1975. 11. 1,

에 대한 불충분한 자료의 공백을 해소한다면 역사적 기념의 소재로서 다채로움을 갖출 수 있다. 이를 위해서는 기존의 자료 해석을 넘어서 새로운 자료발굴과 기존 기록의 오류 수정 보완도 매우 중요하다. 한편 광주학생독립운동 참여자중 마지막 생존인물이었던 최순덕여사가 2013년 7월 사망함에 따라 당대의 역사를 증언할 당사자 세대는 완전하게 사라지고 말았다. 더구나 학생운동에 참여해서 고초를 겪은 태반의 인물들이 객관적 자료가 존재함에도 불구하고 여전히 정부당국의 미온적 태도나 정치적인 이유, 사상적 요인 등에 의해 공적을 인정받지 못하고 있다. 광주학생독립운동은 발발 85년에 이르면서 장구한 세월 속에서 당대의 주역들이 대부분 세상을 떠났고, 역사적 기록과 기억들마저 퇴색하면서 빠르게 역사의 뒤안길로 사라지고 있다.

2. 5월문제의 '지역공동체적 수용과 분열

1) 5월정신의 지역공동체적 수용

5월광주는 해방광주라는 아름다운 전설을 만들기는 했지만 단기적으로는 가공할 위력을 갖춘 신군부세력의 무력에 의한 파국적 운명을 안고 있었다. '전국화'되지 못하고 '지역화'된 태생적 문제를 안고 있었다. 5월문제는 '전국화'되려면 다시 민주화운동의 긴 영역 속에서 6월항쟁 등의 정치민주화운동의 지역적 기반으로 제공하지만 '전국화'라는 숙제를 계속 떠안은 딜레마를 가지게 되었다.

10일간의 항쟁이 종료되었지만 학살의 주역이 정치권력을 장악한 상황에서 광주의 고통은 더욱 가중되었다. 신군부는 광주에서 발생한 일련의 사태를 북한의 사주를 받은 불순분자들에 의한 폭동으로 규정했고, 항쟁의 내용을 왜곡하고, 학살을 정당화시켰다. 또 자신들의 행위를 정당화시키기 위해 학생운동 및 재야운동권 및 민주화 인사들에 대한 수배, 투옥, 체포를 진행했다. 그러나 5.18 항쟁의 진실은 광주지역을 탈출한 일부 사람들과 외신을 통해 알려졌을 뿐, 국내 언론은 광주의 진실을 철저히 외면했고, 신군부의 철저한 언론통제 속에서 광주는 '폭도의 도시'로 낙인되었다. 그러나 항쟁과정에서 발생한 상처를 치유할 수 있는 외과의사적 해법은 광주에 존재하지 않았다. 광주시민들은 5월광주의 진실을 스스로 알아야 되는 역사적 과제를 안게 되었다. 5월항쟁의 주역들은 점차 5월운동단체로서 정체성을 형성하며 계열집하게 된다. 그 결과 호남고립화전략에 맞서 5월운동은 4가지 방향성을 갖게 된다. 첫째, 5월항쟁의 정당성과 진실 알리기, 둘째, 5월학살사건의 진상과 책임자 처벌, 셋째, 5월문제를 민주화운동이라는 장에서 확장하기, 넷째, 5월문제 해결을 위한 '지역주체의 정치세력화' 내지 정치적 영향력 확보였다.

1) 의분적 항거, 5월항쟁의 정신을 알린 사람들

(1) 5월의 진실규명 투쟁

5.18항쟁은 5월 27일 계엄군의 도청진입으로 마무리된다. 그러나 5월항쟁은 5월의 진상을 알리고, 전두환체제의 폭압성에 반대하는 반독재민주화운동, 반제반파소운동⁶⁷⁾으로 이어

67) 1980년 5월 26일 광주시민은 미항공모함 부산입항소식으로 미국정부의 역할을 기대했으나 미국의 미온적 태도에 실망한다. 이는 반미운동의 원인이 되었으며, 12월 9일 가톨릭농민회와 대학생들에 의한 제1차 광주 미문화원 방화사건으로 이어졌다. 그후 서울, 부산, 대구 등에서 미문화원사건이 연달아 발생한다.

졌다. 신군부는 5월항쟁 관련 학생, 지식인, 교수, 종교인, 공무원 등에 대한 추가 검거와 연행 구속을 통해 공포정치를 이어갔다. 5.18직후 군 입대자들은 많은 폭력에 시달렸다. 5월의 진실을 알리는 투쟁은 1980년대 학생운동의 중요한 내용이 되었다. 많은 학생들이 5월의 진실을 알리는 과정에서 하나뿐인 목숨을 민주주의 제단에 바쳤다.

이름	학적	주요 활동 내역
김의기	서강대생 (무역 3년)	김의기(경북 영천출신)는 서강대학교 KUSA(유네스코학생회) 회원으로 1979년 서강대 민속문화연구반 농촌봉사활동대장을 맡았고, 1980년 서강대학교 총학생회 부활위원회 위원으로 참여했으며, 기독교청년협의회(EYC) 농촌선교분과위원장을 맡았다. 그는 1980년 3월초부터 5월까지 수차례 전남지방을 방문하여 농촌문제자료집 발간을 준비하다가 5월항쟁을 목격한다. 그는 서울에서 최초로 광주학살을 알리기 위해 1980년 5월 30일 서울YMCA회관에서 <국민들에게 고함>이라는 유서를 남기고 5.18의 진실을 알리는 격문을 낭독한 뒤 분신투쟁해 사망한다.
김태훈	서울대 (경제 4년)	김태훈은 광주일고 출신으로 1980년 고향 광주에서 발생한 학살소식에 큰 충격을 받았다. 그는 1981년 5.18항쟁 1주기 행사가 끝난 1981년 5월 27일 서울대 도서관 6층에서 전두환은 물러가라를 외치고 투신했다.
노진수	서울대 (법과 2년)	노진수(대구출신)는 1982년 4월 17일 의문의 실종사를 당한다. 서울대 법학과 1학년 과대표, 법대학생회 편집부 피데스에서 활동했다. 전두환독재 비판모임에 자주 참석했고, 5.18 1주기 대동제 행사에서 촛극공연을 하기도 했다. 2학년 때 그는 신림동 고시촌 부근에서 정보사 요원에게 살해되고, 시신은 강원도 고성부근에 버려지면서 실종되었다.
표정두	호남대 (무역 퇴)	표정두는 1987년 3월 6일 서울 미대사관 앞에서 박종철씨 살려내라, 광주사태 책임져라. 내각계 반대, 장기집권 반대를 요구하며 분신사망했다. 대동고계학중 5월항쟁 참여로 정학당했고, 광주학살을 알리고자 노력함
최덕수	단국대 (법학 2년)	1988년 5월 18일 단국대시계탑에서 분신했다. 그는 오월영령추모제에 참여해 광주항쟁선언문을 낭독했고, 정읍출신으로 호남향우회장을 지냈고, 동아리 서도회(書道會), 동학운동연구사 등에 참여하는 등 활발한 성격이었다. 그는 분신 9일만인 5월 26일 한강성심병원에서 사망했다

2) 항쟁주역의 재결집: 5월운동단체

5.18항쟁 이후 5월의 기억을 공유하는 사람들은 5월운동단체를 결성한다. 5월항쟁 주체들은 민주화과정에서 가장 오랫동안 용공시비에 휘말렸으며, 이것은 분단체제에 기초한 정치적 지배자들에게 있어 가장 효과적인 이데올로기적 탄압방식이었다. 1987년 이후 광주공용버스터미널 등에서는 5월의 진실을 알리기 위해 유가족들에 의해 학살당시의 사진들이 오랫동안 길거리에서 전시되었다.

5월 운동단체는 피해자 중심의 단체와 5월문제 해결을 위한 시민연합체 단체로 구분된다. 피해자단체는 5.18광주의거청년동지회, 5월운동협의회, 5.18광주민중항쟁연합, 5.18기념재단 등이 포함된다. 연합단체는 광주지역단체⁶⁸⁾와 전국단체⁶⁹⁾를 포함한다. 전국적 시민연합단체로는 5월 단체들의 조직적 성격이나 행적이 다양하다.⁷⁰⁾ 그러나 이들 5월 단체는 주로

68) 광주지역단체로는 '5월성역화를 위한 시민연대모임', '5.18학살자 재판회부를 위한 광주전남공동대책위원회',

69) '광주 5.18민중혁명희생자 위령탑 건립 및 기념사업 범국민운동 추진위원회', '5.18 진상규명과 광주항쟁정신 계승국민위원회', '5.18학살자 처벌 특별법제정 범국민비상대책위원회'등이다.

70) 일부 단체는 구성원의 범위를 5.18의 직접적 피해자들로 제한하기도 하지만, 일부단체는 개방적 성격을 가

5.18의 기념사업, 추모사업, 정신계승운동뿐만 아니라 통일운동이나 민주화운동에 직접 참여하는 단체들도 있다. 5.18민주항쟁동지회나 5.18부상자회의 경우 진상규명 및 명예회복 사업에 가장 적극적인 활동해 온 단체 중 하나다. 5월 문제의 정치적 해결과정에서 5월 단체들의 태도는 점차 분화되는 특성도 보여 왔다. 1988년 4월 치유대책, 1989년 5.18의 민주화운동으로의 명명, 1990년 5.18민주화운동 보상법, 1993년 5월 추가보상 등 수차례의 광주학살의 피해자에 대한 정권 차원의 치유방안이 제시되면서 일부 개인들에 의한 정부차원의 회유 속에서 일부 단체들에서는 보다 철저한 회원관리를 지향하였다.

3) 민주인권단체의 5.18 진실규명과 구속자 석방운동

5.18항쟁 직후 광주의 진실투쟁에 앞장선 단체는 종교단체와 인권단체들이었다.

날짜	종교-인권단체의 5.18 진실규명에 대한 주장과 내용
1980. 06.00	천주교정의구현사제단은 천주교단체와 구속자 가족, 해외동포, 주요 기독교지도자들과 연계하여 1980년 6월 <광주사태에 대한 진상>이란 문건을 통해 5.18학살을 정당화하기 위한 정부의 폭도 규정을 비판하고, 광주항쟁의 진상규명, 비상계엄 해제, 구속자 석방을 요구 운동을 전개했다.
1980 07.17	국민연합은 성명서를 통해 광주시민들의 10일간의 민주항쟁은 전두환일당의 5.17폭거에 항거한 순수한 반독재민주봉기였다고 규정하고, 민주항쟁을 불순분자, 간첩의 소행으로 몰아내고, 군사독재와 민주인사들의 투옥에 항거해 일어난 순수한 반군사독재 민주구국항쟁이라 선언했다.
1981 05.18	5.18항쟁 발발 1주년에 '전남도민 일동'의 명의로 작성된 격문은 5.18에 대한 군부정권의 매도행위에 맞서 광주사태는 불순폭동이 아니라 국민의 민주화의 열망을 목살한 5.17폭거에 맞서 일어난 범시민적 의거임을 선언했다. ⁷¹⁾
1982 05.18	광주항쟁 2주년을 맞아 천주교광주대교구사제단은 <우리의 결의>에서 진실규명, 구속자석방, 부상자대책, 책임자 문제를 요구하고, 부산미문화원 방화사건의 진상과 재판공개를 요구했다.
1983 05.18	피해자와 유가족, 구속자 가족들이 5.18유족에 대한 보상, 5.18부상자에 대한 원호대상자 지정, 5.18실직자의 원상복귀, 퇴학생의 복교, 망월동묘지 이장 중지, 구속학생 석방 등을 요구했다.
1985 05.18	서울지역대학생들은 서울미문화원을 점거농성을 하면서, 광주학살 진상규명과 책임자 공개, 전두환 퇴진을 요구하고, 광주학살을 방조한 미국 레이건행정부의 사과를 요구했다.

3) 5월 운동세력과 80년대 민주화운동조직

1980년대 초반 한국사회에서는 다양한 형태의 민주화운동단체들이 비공식적으로 또는 공개적인 운동단체로 형성되었다. 정치권에서는 민주화추진협의회가 결성되었고, 재야운동권에서는 민정련과 민통련과 같은 사회운동세력들의 연합체들이 출현했다. 이 연대의 흐름을 주도했던 단체로는 1970년대 후반이후 활동해온 민청학련계열, 천주교정의구현사제단, 카톨릭 농민회, 기독교 사회단체 등이 있었다. 이들은 느슨한 형태이지만 비공식적인 네트워크를 바탕으로 5.18문제, 노동운동, 사회문제에 있어 재야운동연합의 토대를 형성했다. 특히 재야운동의 연결망을 다진 것은 1978년 생성된 민주청년인권협의회와 1983년 출범한 민주청년연합회(민정련)였다. 1983년 9월 30일 민주화운동전국청년연합회는 <민주, 민중, 민족통일을 우리 모두에게>라는 제목으로 발표한 선언문에서 민주정치가 민족통일을 위해 반드시 필요하다고 선언했다. 또 1984년 5월 19일 민주화운동청년연합회는 <아! 5월이여! 광주여! 영원한 민주화의 불꽃이여>라는 성명서에서 “광주항쟁이 독재타도, 통일, 경제적 평등을 실현하고자 했던 민주시민들이 군부의 폭력 앞에 쓰러져 갔으므로, 살아있는 우리들이 새 깃발을 높이 들어야 한다”고 강조했다.⁷²⁾

지고 회원확보를 통해 5.18정신의 계승운동을 전개하기도 한다. 또 상호부조를 위한 협동체적 성격을 가지고 있는가 하면, 지역사회 봉사와 같은 활동에 주력하는 단체도 있다(예: 광주민주화운동부상자회)

71) 전남도민 일동, <5월 시국선언문>, 1981.5.18

72) 윤선자, “5.18 광주항쟁과 1980-1990년대 한국 민주화운동”, [민주주의와 인권] 제5권 2호, 2005, 103. 윤선

민정련의 활동을 계기로 1983년 이후 해직교수협의회, 노동자복지협의회, 해직언론인협의회, 민중문화운동협의회 등 공개운동단체들이 형성되자 이러한 사회운동단체들의 포괄적인 연대의 필요성이 제기되었다. 이를 계기로 1984년 6월 민중민주운동협의회와 1984년 10월 민주통일국민회의라는 두 개의 협의체가 등장했고, 이들은 1985년 민주통일민중운동연합(민통련)으로 통합되었다. 민통련은 1986년 이후 직선제 개헌문제를 거론하면서 제도권 야당과 함께 6월 항쟁을 주도했던 정치적 구심체였다. 이 조직은 1989년 1월에 결성된 전국민족민주운동연합(전민련)의 출범에 따라 발전적으로 해소되었다. 민통련 지도부는 학생운동, 노동운동 분야에 대한 지도력을 직간접적으로 행사했으며, 민주화운동의 역량을 극대화시키는 중요한 역할을 수행했다. 또한 이들은 김영삼, 김대중이 이끄는 야권과 제휴하지 않고는 독재정권에 대항하기 힘들다는 인식을 가지게 되었다. 이렇게 볼 때 5월 항쟁을 거치면서 호남지역 5월운동세력들은 민주화운동이라는 전국적 목표를 향해 활동하고 연대하면서 새로운 역사를 창출하는데 기여했다.

2. 5.18이후 5월문제의 지역화와 호남정치의 딜레마

5.18항쟁은 당시 5.18항쟁과정의 피해자들에 국한된 문제가 아니었다. 희생자와 그 가족이 '폭도'라는 낙인과 굴레를 씌는데 험난한 고초를 겪었다면, 5.18항쟁이 일어난 전라도는 일상적 삶 속에서 차별과 배제의 대상으로 전락하는 일도 많았다. 5.18항쟁 이후 호남지역은 '지역을 계급화하고 서열화시키고, 계급을 지역화'시키는 현상에서 자유롭지 못했고, 이는 호남정치에 관한 모든 영역에서의 지역적 병폐와 굴레씌우기 현상을 초래했다.

신군부는 5.18에 대해 <간첩>, <내란> 등의 누명을 씌우려고 지속적인 작업을 진행했다. 5.17비상계엄 전국확대 조치와 함께 신군부는 서울시내 각 대학 총학생회 간부들을 대거 체포하였고, 김대중, 문익환, 송건호 등 재야인사들을 체포한 후 5.18항쟁이 발발하자 북한의 사주를 받아 5.18을 배후조종했다는 식으로 내란음모사건을 조작했다. 신군부는 전남대 북학생 정동년을 호남학생운동권과 김대중을 연결시켜 내란음모혐의로 몰아갔다. 당초 김대중내란음모사건과 5.18광주항쟁과는 아무런 연관관계가 없었다.

그러나 5.18문제와 김대중세력은 호남이라는 문제 속에서 필연적으로 연결되어 있었다. 정치적 차원에서 5월세력은 호남의 오랜 숙원이었던 지역차별문제와 5.18문제의 해결이라는 시대적 과업을 안고 있던 13대 국회의원선거에서 지역적 이해기반을 가진 김대중의 평민당에 강력한 지지를 보내게 된다. 당시 13대 국회의원선거에는 5월항쟁 주역중 한명인 정상용의원이 당선되었다. 13대 국회는 여소야대의 정국구도 속에서 5공청문회와 5.18청문회가 개최하여 5월학살 책임자에 대한 정치적 압박을 가할 수 있게 되었고, 1990년 초에는 5.18보상법이 가결되는 등 미온적이거나 5.18의 제도적 해결의 길을 열게 되었다. 이처럼 5월문제와 광주를 중심으로 하는 호남정치는 초기민주화과정에서 강력한 응집력을 발휘하지만, 특정지도자를 중심으로 정당의 통합과 해체가 반복하는 3김시대의 총재형 정당시스템은 5월항쟁을 이끌었던 주역들의 멘탈(정신)과 일정한 거리가 존재했다. 5월항쟁 이후 호남에서 재야민주화운동을 주도했던 일부세력들이 부분적으로 민주당으로 편입되지만, 광주의 5월운동의 주역들은 사실상 재야정치세력으로 남게 되었다.

5월정신과 호남지역을 떠난 출향인사였던 김대중정신은 결코 동질적인 성격은 아니었다. 그러나 정치적 집합체로서 호남을 대표하는 정치인으로 제기하는데 성공한 김대중은 5.18

자 편, [5.18광주민주화운동 선언서], 1-10권, 국가보훈처, 2004, 재인용.

정신을 민주당의 정신으로 철저히 수용한 정당시스템을 갖추지는 못했다. 이런 면에서 5.18세력의 정치적 딜레마가 지속되어왔다. 5월세력은 민주당에 대한 비판적 지지세력의 성격을 갖게 된다. 실제로 5월세력은 온전하게 5월정신을 계승한 주역들이 독자적 정치세력화를 이루지 못했다. 총선과 지방선거에서도 국회의원 선거나, 지방시장선거 등에서 민주당의 공천을 받지 못하면 당선이 불가능한 정치환경을 적극적으로 개선할 수 있는 능력과 의지를 집단적으로 표출하지도 못했다. 13대 총선에서 19대 총선에 이르는 정치인들 중에서 5.18항쟁에 직접 참여했던 관련자들은 극소수에 불과하다는 점에서, 민주당이 5월항쟁의 정신적 유산을 따르는 정치적 계승자로서의 정당성을 갖고 있는지는 의문을 갖게 한다. 지방선거의 경우에도 민선 1기부터 민선 6기에 이르는 동안 광주를 대표하는 광역과 기초 자치단체장의 경우에도 5.18항쟁에 직접 관여한 인물은 극소수에 불과하다.

3. 5.18의 제도적 편입과정에 나타난 제문제

1) 5월의 제도적 편입과 제문제

5공화국 이후 광주의 진실규명과 책임자처벌에 대한 요구는 1987년 6월항쟁을 거쳐 1988년 총선에서 여소야대구도가 성립되면서 처음으로 정치적 차원의 문제해결의 길을 열었다. 1988년 5.18민주화운동진상조사위원회를 통한 청문회를 통해 5.18문제가 국민전체에 새롭게 알려지는 계기가 되었기 때문이다. 1990년 한시적 입법으로 제정된 5.18보상법은 2012년까지 6차례의 개정되면서 5.18희생자에 대한 보상이 진행되었다.

1994년 7월 검찰이 12.12쿠데타에 대해 '성공한 쿠데타에 대해서는 처벌할 수 없다'는 이유로 기소유예처분하고, 5.18학살에 대해서는 내란적 요소를 인정하면서도 공소시효가 완료되었다는 이유로 '공소권없음'을 발표하자 국민적인 비난이 거세게 발생한다. 그후 신군부의 여죄가 폭로되면서 1995년 12월 21일 5.18특별법이 제정된다. 이로서 사법적 청산과정에 들어간다. 1996년 1월 23일 공소시효 만료 하루 전에 전두환, 노태우 등 신군부인사들을 5.18관련 내란죄 및 반란죄 혐의로 기소했으며, 1997년 4월 17일 대법원 확정판결에 의해 신군부에 의해 33사단이 국회를 에워싸고, 5.17 비상계엄 전국확대를 단행한 것은 국헌문란행위이며, 시위진압과정에서 군인들의 자위권발동과 발포행위는 내란목적 살인죄로 인정되었다. 그러나 불과 2년도 되지 않아 1997년 12월 5.18학살의 책임자인 전두환, 노태우 등에 대한 특별사면을 통해 5.18의 역사적 화해가 진행되었다.

1994년 11월부터 1997년 5월까지 공사를 거쳐서 국립 5.18민주묘역이 조성되었다. 이에 따라 망월동 구묘역과 각 가족묘지로 분산되어 있던 희생자들의 유해를 이장하는 등 대대적인 추모사업이 진행되었다. 1996년 광주시의회는 5.18민주항쟁기념일로 정하는 광주시 조례를 만들었고, 1997년 광주광역시의 건의에 따라 정부에 의해 5월 18일이 법정기념일로 제정되었다. 2000년 1월 21일 민주화운동보상법이 발효되면서 민주화운동에 참여했다가 희생당한자에 대한 피해보상 및 명예회복의 기초적인 입법이 마련되었다. 2004년 5.18유공자예우법 등이 제정되었다. 이러한 제도적 편입은 과거정산의 의미로 다루어져왔다. 그러나 산술적 피해보상과 명예회복의 우선 순위가 물질적인 측면에 쏠린다면, 돈으로 환산할수 없는 5.18정신유산을 1세기도 못가서 스스로 훼손하는 건 아닌지 하는 우려의 목소리도 있다.

그러나 여전히 학살주역들의 5.18학살에 대한 참회와 반성의 목소리는 들리지 않고 있다. 이런 가운데 광주항쟁 참여자들의 제도적인 편입과정은 의당 통과해야 할 과정이지만 동시에 광주지역은 '민주화시대'에서 보여주었던 호남의 선도성을 약화시켰다. 1997년 호남

출신 김대중후보를 통한 수평적 정권교체를 거쳐, 참여정부를 거치는 동안 광주는 한국정치
의 변화를 가능하는 중요한 도시로 부상했지만, 광주는 호남정치를 이끄는 정치적 비전을
제시하지도 못하고, 지방자치에 있어서도 어느 지방자치단체와 차별성을 찾아보기 힘든 도
시로 전락했다.

V. 요약과 결론

이상에서 광주에서 발생한 두 개의 운동인 1929년 11월 광주학생운동과 1980년 5월 광
주민중항쟁을 운동주체의 형성이라는 발생적 맥락과 운동의 확산과정에 나타난 지역공동체
의 정치적 응집과 분화현상을 살펴보았다. 재론컨대 두 개의 운동은 당대 과제인 민족독립
과, 민주국가 형성이라는 각각의 목표를 두고 전개된 시민항쟁이었다.

광주학생독립운동은 국내의 민족운동과 사회주의운동세력이 망라된 좌우합작형 통합형 범
민족독립운동이었고, 1930년대 본격화되던 반제연합의 결집과 연대를 촉발시켰다. 5월광주
항쟁은 권위주의체제에 맞서는 민주화연합의 정신적 기반을 제공했다

광주지역의 두 개의 항쟁(11월항쟁과 5월항쟁)은 광주지역의 지역적 문제에서 비롯된 것
이 아니라 광범위한 전국적 차원의 중대국면(Critical phase)에서 나타난 사회갈등이었다는
점에서도 유사성을 가진다. 그 결과 국가폭력의 비극성을 잉태하고 있었다. 피해사례를 통
해 볼 때 5월 항쟁에서 국가권력의 탄압은 식민지권력이 지지른 탄압보다 살인적이었다.

두 개의 사회운동은 광주에서 발생한 여러 사회운동 중에서도 광주에서 발달해 전국적 확
산을 지향했다는 유사성을 가지고 있다. 두 항쟁은 지배연합에 의해 극심한 언론통제와 지
역고립을 당한다. 심지어 광주를 고립시키려는 반대세력의 거짓 선동과 유언비어도 강화된
다. 운동의 확산과정은 전국적인 연대와 호응에 1차적으로 실패하고 자체적인 역량에 의해
운동이 전개된다. 이런 가운데 전국적 차원의 연계보다는 전남지방 확산 현상이 나타난다.
지향과정에서 광주의 항쟁은 전남지방의 지역적 지원을 받았다.

운동의 확산과정에서 전국화나 저항공동체, 정치적 차원의 확보 또한 어느 정도는 중요한
의미를 가지고 있다. 광주학생독립운동의 역사에 비해, 5월의 역사는 훨씬 지역적 편견, 국
가에 의한 이데올로기적 탄압의 강도가 심했다. 광주학생운동은 전국적 확산이 빠르고 신속
하게 진행되었다. 신간회를 비롯한 전국적 조직들은 느슨한 연대의 틀 속에서도 빠르게 대
응하면서 5.18문제의 전국적 공론화를 끌어내는데 큰 기여를 했다. 식민지시대 한일간의 대
치라는 갈등구조가 증폭되자 광주항일투쟁은 해외 각지의 빠른 공감과 지지를 얻었다. 5.18
항쟁은 최후의 항쟁지도부의 정의로운 집단적 순교과정을 거쳤다. 똑같이 폭압권력에 의해
압박을 당했지만 광주는 더욱 고립된다. 그러나 비극적 서사로서 오히려 광주는 민주주의를
건인할 지역주체(로컬리티)를 갖게 되었다.

반면 두 항쟁은 중대한 이질성을 가지고 있다. 첫째, 발생맥락상 광주학생운동은 지역내
몇 개의 동질적 학생그룹들이 독서회, 성진회 등의 조직화경험을 기초로 연대하고 있었고,
항쟁지도부들 이탈이 없었고, 대오도 흩어지지 않았다. 지사적 풍모를 가진 지도자(가령 장
석천)들은 이 작은 항쟁을 전국적인 항쟁으로 끌어내려고 2차항쟁을 조직했고, 운종계도 신
간회를 비롯한 전국적 네트워크의 지원을 받아 서울지역 학생시위운동마저 지도했다. 반면
5.18항쟁은 지도력이나 참여주체의 인력구성이 복잡했고, 항쟁의 지역적 범위가 제한적이었
다. 광주시민들이 1980년 초 정치인 김대중에 호불호가 절대적 지지수준이었다고 볼수 없
고, 5월 16일까지 이어진 박관현 등의 중학생회그룹은 5.18항쟁과정에서 기능을 무기력했

다. 오히려 해적교수그룹-녹두서점그룹, 들불야학 등이 공백을 일부 채웠을 뿐이다. 그러나 역설적으로 항쟁지도부의 부재야말로 광주에서 자발적 절대공동체가 출현하는 역사적 기적을 창출한다. 이름없는 민중항쟁, 역사상 처음있는 '광주의 기적'이 나타났던 것이다.

박관현의 이탈로 배후에 존재했던 정상용, 김상윤, 윤상원같은 헌신적 인물들이 면모를 드러냈다. 이들은 당시 젊은 층이었음으로 항쟁지도부였지만 시민수습위원회 명망가그룹들과 공존했다. 일종의 이중권력을 통한 힘의 일방적 쏠림이 없는 상태가 출현한다. 그러나 최후의 순간 헌신적인 역할을 한 인물들은 도청에서 최후의 집단적 순교를 했다.

운동의 확산이라는 측면에서 광주학생독립운동이 전국화를 달성한 것은 이론의 여지가 없다. 오히려 해방이후 기념화과정에서 지역프레임의 다른 가치의 축소현상이 적지않았다. 거대운동을 특정'학교'와 '지역'에 국한시킨 소아병적 패권주의는 또 하나의 변협이기도 하다.

학생독립운동세력은 일제하의 참혹한 고통 속에서 오히려 정당성을 획득했다면, 5.18은 절저한 고립과 후유증을 남겼다. 5.18은 전국적 지지와 연대를 획득하는데 오랜 시간이 흘렀다. 두 개의 운동은 모두 절대적 고립과정에서도 전남지역이라는 확실한 지지를 가지고 있었다. 즉 절대 고립이 아니라 '광주봉쇄'의 두터운 외벽 아래 식민지권력과 군부세력들은 '서울로 가는 길'을 차단하는데 성공했지만 '남도로 열린 문'을 차단할 수 없었다. 결국 이것은 두 항쟁이 모두 이 지역에서 형성된 '저항공동체적 전통인 항일의병, 광주학생독립운동의 정신이 '도시항쟁'으로 계승되었음을 의미한다. 그러나 5.18의 전국화는 여전히 미완성상태라 볼 수 있다. 5.18의 상업화 이전에 5.18의 정신적 유산의 현재화는 더욱 절실하다. 5월정신을 최적화시켜 실현시킨 매력적이고 이상적인 '자치도시', '민주도시'를 완성하지 못했다.⁷³⁾

참고문헌

- Friedmann, J. P(1972) "A general theory of polarized development", in Hansen, N. ed., *Growth Centers in Regional Economic Development*, Free Press
- Krasner, Stephen(1995), Power Politics, institutions, and transnational relations, in Risse-Kappen(ed.), *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press.
- Freeman, L.C(1979). "Centrality in social networks:Conceptual clarification." *Social Network* 1.
- Freeman L. C., Roeder D & Mulholland R(1980), "Centrality in social networks. II. Experimental results." *Social Networks* 2 (1980), pp.119-142.
- Granovetter, M.S(1973), "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78, pp. 1360-2380.
- Adam Przeworski and Kimongi, F. "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, no. 3, 1993, pp.51-69.
- Charles, Tilly(1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Charles, Tilly(1990), *Coercion, Capital and European States*, London:Basil Blackwell..

姜在彦(1979), 光州學生獨立運動資料: 朝鮮總督府 警務局所藏 秘密文書(風媒社).

73) 선대가 제시한 로컬리티를 팽겨치고, 전국적 정치공학에 휘둘러 들쭉날쭉 춤추는 광대가 된 호남의 정치현상은 5.18정신을 담은 민주도시로서의 품격이라고 보기 어렵다. 그런 의미에서 광주를 스스로 지칭하는 '민주성지'라는 네이밍(naming)은 오히려 사치스럽고 때로는 부끄럽다.

- 광주교육대(2008), [광주교육대학교 70년사].
- 광양시지편찬위원회(2005), [광양시지], 720.
- 광주학생독립운동동지회(1974), [광주학생운동사], 국제문화사.
- 김동춘(1989), "1920년대 학생운동과 맑스주의", [역사비평], 가을호.
- 김성보(1989), "광주학생운동과 사회주의 청년,학생조직", [역사비평], 봄, 역사비평사.
- 김성식(1977), "광주학생운동", [한국근대사론2], 지식산업사.
- 김성재(2004), "독일 신문과 잡지에 나타난 5.18광주민중항쟁 보도: 5.18의 원인, 경과 주변세력의 반응 및 결과", [민주주의와 인권], 제4권 1호.
- 김영택(1988), [현장기자가 쓴 10일간의 취재수첩], 사계절, 1988.
- 김호일(1990), 광주학생운동, [한민족독립운동사 8], 국사편찬위원회.
- 김홍길(2007), "5월 광주의 기억정치적 재구성과 시민공동체", [한국시민윤리학회보], 20-1
- 김홍길(2014), "항일독립운동가 이경채 생애연구", [독립정신] 76호, 대한민국임시정부기념사업회
- 김홍길(2014), [제2의 3.1운동 광주학생독립운동], 동인출판문화원(공저).
- 김홍길(2009), "전남사범 출신의 항일운동 패턴과 성격", 광주교육대 역사문화교육연구소.
- 노영기(2005), "5.18항쟁과 군대에 관한 연구와 전망", [민주주의와 인권].
- 독립운동사편찬위원회(1977), [독립운동사 제9권: 학생독립운동사].
- 민족민주운동연구소(1991), "5월투쟁일지/5월 투쟁평가보고서", [정세연구] 통권 제22호.
- 박성식(1985), "1930년대 대구지방 학생운동의 전개", 교남사학, 창간호.
- 박준채(1975), "이름없는 별들", 월간중앙, 11월 1일.
- 박준채, '광주학생운동', 신동아, 1969년 9월호.
- 윤선자(2004), [5.18광주민중항쟁 선언서], 1-10권, 국가보훈처.
- 은우근(2006), "5.18문화담론에 대한 비판적 고찰", [민주주의와 인권], 제6권, 2호.
- 이균영(1994), [신간회 연구], 역사비평사.
- 이상식(1995), "1920년대의 광주지방과 학생운동", [국사관논총], 제64집.
- 이정환(2005), "시민군 윤상원과 광주민중항쟁이 우리에게 남긴 것", [월간 말], 6월.
- 이중범(1990), "5.18광주민중항쟁의 지역적 배경과 주제문제", [역사와 현장], 5월.
- 이준식(1995), 광주학생운동의 전개과정과 역사적 성격, 한국역사연구회.
- 정동수(1979), 광주학생독립운동 배후엔 성진회가 있었다, 중앙일보, 11월 3일.
- 정세현(1975), 항일학생민족운동사연구, 일지사.
- 정일준(2004), "5.18담론의 변화와 권력-지식관계", [민주주의와 인권], 제4권 2호.
- 정해구(1990), "광주민중항쟁의 역사적 재조명", 월간 [말], 5월호(통권 47호).
- 징호기(2005), "국가폭력에 대한 저항 기억과 제도화: 5.18민중항쟁", [실천문학], 가을호.
- 조동걸(1987), "한국근대학생운동조직의 성격변화", [한국근현대민족주의운동사연구], 일조각.
- 조병옥(1959) [나의 회고록], 민교사.
- 조희연(2004), "5.18과 80년대 사회운동: 5.18사료편찬위원회 편, [5.18민중항쟁사].
- 최성원(2001), [광주학생독립운동의 주역들], 고려원.
- 최정운(2005), [오월의 사회과학], 풀빛.

선거여론조사를 통해서 본 6·4 지방선거

1. 들어가는 말

현직이든 혹은 이에 도전하는 입장이든 선거운동 이전이나 선거운동 기간에 지역 유권자들을 만나는 경우 후보 예정자들에게 전해지는 유권자들의 열렬한 환대에서 승리를 예감할 수 있지만 면전에서 지지와 실제 유권자의 인식 차이 때문에 후보 예정자나 후보자 모두가 그 진면목을 알고자 더욱 신경을 쓸 수밖에 없다. 이들 후보와 관련된 정당이나 보도하는 언론에서도 유권자들의 지지 성향을 파악하고자 노력하는 것은 현단계 정치의 중요한 요소가 되고 있다.

일반적으로 여론조사는 각종 정치·사회적 문제나 정책 등에 대해 사회 구성원들이 가지고 있는 생각과 흐름을 파악할 수 있는 아주 유효한 방법이며, 특히 민주사회에서의 선거여론조사는 유권자인 국민이나 주민의 대표 선택의 폭을 넓히는 동시에 정치와 선거영역에서 여론은 반영하는 공론이 장을 활성화시키는 과정에서 중요한 역할을 수행한다.

선거와 관련하여 여론조사에 대해서는 더 이상 토론이 필요 없을 정도가 되고 있기는 하지만 과거에는 후보자나 선거 관계자들의 경우 선거관련 조사라고 하는 것에 대해 너무나 등한시하는 경향이 있었다.

그러나 이제는 국내의 선거 중에서도 대통령선거나 주요 광역단체장 선거를 보면 텔레비전 토론과 여론조사가 대세를 좌우할 정도가 되고 있다. 그러기에 정당의 후보자를 결정하는 과정에서부터도 후보자가 되기를 원했던 사람들은 여론 지지를 높이려고 노력한다. 일종의 밴드웨곤(Bandwagon) 효과, 즉 여론지지도가 높은 후보에 대한 상승 작용을 기대하기에 심지어는 여론조사 결과를 조작하고픈 유혹까지도 들게 할 정도로 여론조사는 후보자 선출이나 막판 대통령선거에서 막강한 위력을 발휘해오고 있다.

국회의원선거나 지방선거에서 공천만 받으면 그만이라고 생각하는 후보자 중에서도 일단 그 지역에서 후보 예정자로 누가 가장 바람직한가를 알아 보자면 우선 여론조사에 의존하기 마련이다.

여론조사가 전문적으로 실시되든 혹은 그렇지 않든간에 여론조사 결과는 당내

경선이나 후보선정위원회의 결정에 상당한 영향을 미치기 마련이다. 뿐만 아니라 인지도가 낮게 나타나는 지방선거에서는 인지도를 높이는 수단으로서도 여론 조사는 유용하기 마련이다. 이러한 점을 감안한다면 선거를 준비하는 입장에서 있는 후보 예정자나 관계자들은 선거관련 조사에 대한 관심은 높을 수밖에 없다.

선거여론조사는 선거운동에서 가장 잘 알려진 유형의 조사 활동으로 공천 과정에서부터 후보 예정자가 상대방에 비해 어떠한 위치에 있는가를 파악할 수가 있고, 후보자로서 선거운동을 준비하는 과정에서 또한 실제 선거운동 과정에서 어떠한 위치에 있는가를 정확히 분석할 수 있게 해준다. 또한 선거여론조사는 유권자 중에서 일부 집단이 관심을 가지고 있는 당면 문제 그리고 후보자가 표적으로 삼고 있는 집단에 대한 후보자측 호소가 적합한지에 대한 정보를 제공할 수가 있다.

선거여론조사는 선거와 관련해서 후보자를 간접적으로 알리는 효과도 없지 않다. 특히 정당이나 기타의 조직들을 통해서 이뤄지는 여론조사들은 언론보도와 연결되는 경우 당이나 정책, 심지어는 후보 예정자까지도 유권자에게 간접적으로 알리는 효과를 가진다.

선거여론조사가 일반화되지 않았던 시절의 정치 여건에서는 선거관련 여론조사가 장식품 정도로만 인식되었고, 대통령선거와 같은 대규모 선거에서 필요한 것 아니냐는 인식, 실제 시행하고 싶어도 마땅히 주위에 컨설팅을 해줄만한 전문가 부족, 조사 자체가 결코 쉽지만은 않았다는 인식이 주를 이뤘었다.

작금에 들어와 후보자나 정당이라고 한다면 선거여론조사를 통해 지지도를 높이고자 노력하고, 심지어는 전화착신 등을 통해 선거여론조사를 왜곡시키려드는 시도까지 나타나는 수준이 되고 있다. 여기에 조사방법이 다양해지면서 수행된 선거여론조사가 선거여론을 왜곡하나 그러하지 않냐의 문제로 고민해야 하는 수준에 와있다.

선거여론조사가 유권자의 올바른 판단과 선택을 도와주고 난립하는 후보자를 걸러낼 수 있는 순기능을 보유하고 있는 것이 사실이지만 여론조사가 선거결과를 완벽하게 예측한다고 단언하기는 어렵다. 동일한 시기에 실시하는 여론조사라 할지라도 조사방법, 표본추출방법, 질문의 내용과 순서, 조사시간대 등에 따

라 조사결과가 달라질 수 있기 때문이다.

잘못된 여론조사는 여론조사 자체의 신뢰성을 떨어뜨림은 물론, 민의를 왜곡할 수 있고 국민들의 올바른 선택을 방해하여 선거결과에도 영향을 줄 수 있다는 점에서 선거여론조사 결과를 공표하려 하는 경우 사전에 선거관련 기관에 등록하게 하는 수준에까지 이르고 있다.

이러한 현실을 감안하여 국내에서 선거여론조사가 제도화되고 있는 현실과 6.4 지방선거에서의 현황, 그리고 주요 문제점 등을 중심으로 논의하고자 한다.¹⁾

2. 선거여론조사 제도화의 추세

1) 여론조사의 결과공표 금지

선거법에서 여론조사가 제도화되기 시작한 것은 1994년 3월 16일 제정·시행된 「공직선거및선거부정방지법」에서였다. 그 이전에 존재했던 「대통령선거법」, 「국회의원선거법」, 「지방의회의원선거법」 및 「지방자치단체의장선거법」에는 여론조사 관련 규정이 존재하지 않았다가 각 선거별로 분리되어 있던 선거법들이 폐지되고 하나의 선거법으로 통합되어 「공직선거및선거부정방지법」(이하 선거법)이 제정되면서 여론조사 관련 규정이 도입되기 시작하였다.

1994년 선거법에서만 하더라도 여론조사 관련 규정은 여론조사의 결과공표 금지가 주된 목적이었다.²⁾

1) 본 원고는 선거여론조사 논문을 준비하는 과정에서 제6회지방선거여론조사심의백서에 기고 내용과 선거여론조사공정심의위원회의 2014년 9월 26일 선거여론조사전문가토론회 기고 내용을 중심으로 하였음을 밝힌다.

2) 제108조(여론조사의 결과공표금지등) ① 누구든지 선거기간개시일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.

② 누구든지 선거일전 60일(보궐선거등에 있어서는 그 선거실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하거나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다) 또는 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 할 수 없다.

제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년이하의 징역 또는 400만원이하의 벌금에 처한다. "1. 선거운동과 관련하여 다음 각목의 1에 해당하는 자"와 관련하여 "가. 제108조(여론조사의 결과공표금지등)제1항의 규정에 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도하거나 하게 한 자 또는 같은조 제2항의 규정에 위반하여 여론조사를 하거나 하게 한 자"

2) 여론조사 공표 및 보도 관련 기준 설정

1997년 11월 14일 개정된 「공직선거및선거부정방지법」³⁾에서는 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)에 제3항과 제4항을 추가하여 공표 또는 보도에 관한 기준을 제시하기 시작하였다. 이러한 기준 제시는 여론조사를 빙자한 후보 및 정당 지지도 등의 왜곡 생산이나 보도를 방지하기 위한 목적을 지니고 있었다. 이러한 입법 취지를 이해하지 못하고 있었던 관계자들로서는 선거여론조사는 조작할 수 있는 대상이라는 인식에서 탈피해야 하는 여건을 조성한 셈이었다.

3) 여론조사의 영향력 확대

선거법에서 선거여론조사는 이처럼 여론조사의 결과공표금지 등에 관한 것이 주가 되었지만 2004년 3월 12일에 개정된 「공직선거및선거부정방지법」은 제82조의2⁴⁾에서 선거여론조사 결과가 대담·토론회에 후보자를 초청하는 주요 기준으로 작용할 수 있게 하였다. 이러한 규정에 따라 정당 혹은 의석에 관계없이

- 3) 제108조(여론조사의 결과공표금지등) ③누구든지 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 여론조사기관·단체의 명칭, 주소 또는 전화번호와 조사자의 신분을 밝혀야 하고, 당해 조사 대상의 전체층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.
1. 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위
 2. 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나, 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위
 3. 오락 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사하는 행위
 4. 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위
- ④누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 조사의뢰자와 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용 등을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체는 조사설계서·피조사자선정·표본추출·질문지작성·결과분석 등 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석 자료 등 당해 여론조사와 관련있는 자료일체를 당해 선거의 선거일후 6월까지 보관하여야 한다.
- 4) 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ④각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각호의 1에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다.
1. 대통령선거 / 다. 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자
 2. 비례대표국회의원선거 / 나. 제1호 다목에 의한 여론조사결과를 평균하여 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자
 3. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거 / 다. 제1호 다목에 의한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자

공표된 여론조사에서 평균 100분의 5 이상을 얻는 경우에는 대담·토론회에 참석할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되었다.

「공직선거및선거부정방지법」은 2005년에 들어와 「공직선거법」으로 명칭이 변경되었는데 2005년 8월 4일 개정된 「공직선거법」은 제57조의2(당내 경선의 실시)를 신설하여 제2항에서 당내 경선은 당헌·당규 또는 경선 후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다고 함으로써 선거여론조사는 정당의 후보자를 결정하는 주요 기준으로 작용할 수 있게 되었다.

4) 선거여론조사의 공정 심의 제도화

선거법에서 여론조사를 제도화하기 시작한 1994년 당시만 하더라도 여론조사의 공표금지 기간은 선거기간개시일부터 선거일의 투표마감시각까지로 되어 있었지만 선거여론조사 공표에 대한 궁금증이 커지면서 2005년 8월 4일 개정된 선거법에서는 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지만 여론조사의 공표금지 기간으로 하여 그 기간을 단축한 바 있다.

제6회 전국동시지방선거를 앞둔 2014년 2월 13일 개정된 선거법에서는 선거여론조사공정심의위원회를 설치·운영하도록 제8조의8에 새롭게 규정함으로써 선거여론조사에 대한 구체적인 심의를 할 수 있는 근거를 마련하게 되었다. 중앙선거여론조사공정심의위원회 고시 제2014-1호로 2014년 3월 25일에 선거여론조사기준을 제정·시행한 것이 바로 그러한 사항인데 이 기준은 선거법 제8조의8 제6항에 따라 중앙선거여론조사공정심의위원회가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(같은 법 제108조 제3항에 따른 신고사항에 있어서는 공표·보도를 목적으로 하지 아니하는 여론조사를 포함한다)의 객관성·신뢰성 확보를 위하여 필요한 사항 등을 정하는 데 목적이 있다.

3. 선거여론조사의 국내외 현실

1) 외국의 선거여론조사 현실

세계적으로 선거여론조사 시장은 격변기에 놓여 있다. 선거여론조사는 직접면접, 전화면접, ARS(Automatic Response System; IVR: Interactive Voice response; Robo Dial), 인터넷, 스마트폰앱, 나아가서는 빅데이터를 이용한 분석까지도 활용 가능하다. 시대에 따라 어느 것이 더 많이 활용되느냐는 정확성과 수요자의 요구에 부응할 수밖에 없다.

프랑스에서는 전화를 이용한 여론조사 방식이 여전히 주종을 이루고 있지만 점차 휴대전화 조사, 인터넷조사 등으로 확대되고 있는 추세이다. 미국의 경우 소셜미디어 등을 활용한 빅데이터 분석으로 선거 결과를 정확히 예측하고 있어 전통적인 조사방식에 의한 선거여론조사만으로 선거 여론을 설명하거나 선거 결과를 예측하는 시대는 지나가고 있음을 보여주고 있다. 특히 2012년 미국 대통령 선거운동 21일 기간 동안 5회 이상 조사를 수행한 조사기관 중에 평균오차가 작은 순위로 20위권내에 포함된 조사기관이 활용한 조사방법은 전화면접 9건(45%), ARS 5건(인터넷 결합 1건 포함)(25%), 인터넷 6건(30%)로 나타났다.⁵⁾

2) 우리나라의 6·4 지방선거 여론조사 현실

외국의 사례에서처럼 우리나라의 선거여론조사 시장 역시 다양해지는 추세를 보이고 있다. 조사방법 채택은 조사규모, 조사시점, 비용, 소요시간, 정확성, 기타 관리상의 문제점과 관련하여 평가가 엇갈릴 수 있겠지만 분명한 것은 특정 조사방법만이 선호되는 현실은 아니라는 것을 정치시장이 분명하게 보여주고 있다.

2014년 6·4 지방선거와 관련하여 중앙선거여론조사공정심의위원회 홈페이지에 등록하여 공표된 여론조사에서 활용한 조사방법은 전화면접 322건(39.5%), ARS 458건(56.1%), 기타 36건(4.4%)으로 나타났다.

후보등록 완료 후인 지난 5월 17일부터 여론조사 공표가 금지되기 전일인 5월 28일까지 12일간 조사를 수행하여 공표한 사례는 광역자치단체장선거만을 기준으로 하는 경우 총 186건에 조사방법별로 보면 전화조사 119건(54.0%), ARS조사 55건(29.6%), 기타 12건(6.4%)로 나타났다.⁶⁾

5) <http://fivethirtyeight.com/features/which-polls-fared-best-and-worst-in-the-2012-presidential-race/>

6) 선거여론조사공정심의위원회 홈페이지 자료 <https://www.nesdc.go.kr>

<표> 6.4지방선거 여론조사 현황(선거운동기간 광역단체장선거 사례)

시도조사	주요통계 방법	표본오차					응답률					결과예측				
		전화 조사	ARS 조사	전화 방문	전화 앱	전체	전화 조사	ARS 조사	전화 방문	전화 앱	전체	전화 조사	ARS 조사	전화 방문	전화 앱	전체
강원	평균	3.58	3.93		4.38	3.71	19.19	6.63		14.30	16.15	100.00	100.00		100.00	100.00
	빈도	10	3		1	14	10	3		1	14	10	3		1	14
경기	평균	3.52	3.63		3.25	3.53	16.51	7.94		27.20	14.88	89.47	75.00		50.00	82.76
	빈도	19	8		2	29	19	8		2	29	19	8		2	29
경남	평균	3.33	3.10			3.28	14.80	5.90			12.58	100.00	100.00			100.00
	빈도	3	1			4	3	1			4	3	1			4
경북	평균	3.40	2.60			3.00	13.50	6.90			10.20	100.00	100.00			100.00
	빈도	1	1			2	1	1			2	1	1			2
광주	평균	3.78	3.32			3.60	21.63	11.88			17.88	25.00	0.00			15.38
	빈도	8	5			13	8	5			13	8	5			13
대구	평균	3.40	3.15	3.10	4.38	3.36	22.17	3.85	11.80	9.40	11.46	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	빈도	3	4	1	1	9	3	4	1	1	9	3	4	1	1	9
대전	평균	3.80	2.83		4.35	3.46	21.43	4.10			13.28	12.84	100.00	100.00		100.00
	빈도	3	3		1	7	3	3			1	7	3	3		1
부산	평균	3.61	3.80		3.65	3.65	19.79	7.06			14.44	17.21	28.57	66.67	100.00	42.11
	빈도	14	3		2	19	14	3			2	19	14	3	2	19
서울	평균	3.54	3.68		3.35	3.56	17.45	9.54			20.10	15.44	100.00	83.33	100.00	95.24
	빈도	13	6		2	21	13	6			2	21	13	6	2	21
세종	평균	3.96	3.78			3.88	14.30	5.45			10.37	60.00	25.00			44.44
	빈도	5	4			9	5	4			9	5	4			9
울산	평균	3.07				3.07	14.53				14.53	100.00				100.00
	빈도	3				3	3				3	3				3
인천	평균	3.76	3.64		3.59	3.71	15.21	7.67			13.10	12.84	6.67	14.29	0.00	8.33
	빈도	15	7		2	24	15	7			2	24	15	7	2	24
전남	평균	3.40				3.40	12.70				12.70	100.00				100.00
	빈도	1				1	1				1	1				1
전북	평균	3.40				3.40	12.90				12.90	100.00				100.00
	빈도	1				1	1				1	1				1
제주	평균	3.17	3.10			3.16	18.80	7.50			17.19	100.00	100.00			100.00
	빈도	6	1			7	6	1			7	6	1			7
충남	평균	3.62	3.22			3.40	20.98	5.93			12.62	100.00	100.00			100.00
	빈도	4	5			9	4	5			9	4	5			9
충북	평균	3.47	3.35			3.43	19.24	5.94			15.44	70.00	50.00			64.29
	빈도	10	4			14	10	4			14	10	4			14
합계	평균	3.57	3.47	3.10	3.71	3.55	17.89	7.24	11.80	16.97	14.65	68.91	63.64	100.00	72.73	67.74
	빈도	119	55	1	11	186	119	55	1	11	186	119	55	1	11	186

광역자치단체별 수행 건수로 보면 경기 29, 인천 24, 서울 21, 부산 19, 강원 14, 충북 14, 광주 13, 충남 9, 대구 9, 세종 9, 제주 7, 대전 7, 경남 4, 울산 3, 경북 2, 전남 1, 전북 1 등으로 새누리당과 새정치민주연합의 경합이 치열했던 수도권과 중부권, 그리고 지역별 우세정당과 무소속 후보의 경합이 치열했던 부산, 광주 등의 여론조사가 다수 공표되었으며, 특정 정당의 우위가 두드러진 경남, 울산, 전남, 전북의 경우에는 4에서 1건 수준에 머물렀다.

여론조사별 표본오차 전체 평균은 $\pm 3.55\%$ 였는데 전화조사 $\pm 3.57\%$, ARS조사

±3.47%였고, 응답률 전체 평균은 14.65%였는데 전화조사 17.89%, ARS조사 7.24%였다. 전국적으로 186개 조사 전체는 67.74%의 예측 적중률을 보였으며, 전화면접조사는 119건으로 평균 68.91%, ARS조사는 55건으로 평균 63.64%, 전화면접과방문혼합조사는 1건으로 100%, 전화면접과엠혼합조사는 11건으로 평균 72.73%였다.

새누리당과 새정치민주연합의 경쟁이 치열했던 지역을 기준으로 선거 결과 예측 성공 수준을 보면 다음과 같다.

경기 전화조사 89.47%, ARS조사 75.0%
서울 전화조사 100%, ARS조사 83.33%
세종 전화조사 60.00%, ARS조사 25.00%
인천 전화조사 6.67%, ARS조사 14.29%
충북 전화조사 70.00%, 전화조사 50.00%

새누리당과 무소속의 경쟁이 치열했던 지역을 기준으로 선거 결과 예측 성공 수준을 보면 다음과 같다.

부산 전화조사 28.57%, ARS조사 66.67%

새정치민주연합과 무소속의 경쟁이 치열했던 지역을 기준으로 선거 결과 예측 성공 수준을 보면 다음과 같다.

광주 전화조사 25.00%, ARS조사 0.00%

강원, 경남, 경북, 대구, 대전, 제주, 충남의 경우에는 전화조사와 ARS조사 모두 100.00%로 나타났고, 전남과 전북의 경우에는 전화조사만 1건 공표되었고 그 결과는 100.00%였다.

조사기관이나 전문가들이 선거여론조사 및 공표의 문제점으로 가장 빈번하게 지적하는 것 중의 하나가 가중치 부여인데 실제로 연령대와 관련하여 186건 사례에서 전화면접조사의 경우 최대 평균 1.66, 최소평균 0.76으로 나타났으며, ARS조사의 경우 최대평균 3.13, 최소평균 0.57로 나타나 ARS조사의 경우 가중

치를 높게 부여하는 경향을 보였다. A조사기관은 ARS조사에서 최대 8.81의 가중치와 최소 0.36의 가중치를 부여하였으며, B조사기관은 ARS조사에서 최대 1.20의 가중치와 최소 0.2의 가중치를 부여하였다.

이러한 현실에서 응답률 개념을 결정하고 적용 기준을 마련하는 일은 쉽지 않은 일이다. 대부분의 조사가 시간, 비용, 응답자 환경 때문에 표본 설계를 100% 반영하지 못하는 현실에서는 더욱 그러하다.

특정 패널 위주의 휴대전화 조사는 가능하지만 가정에 머물고 있지 않고, 접촉이 어렵거나 응답을 기피하는 층이 많은 현실에서 가중치를 부여하는 조사기관들의 가중 비율이 어느 정도가 옳고 그르다고 하는 합의를 구하기는 어렵다. 특히 이를 활용하는 수요자인 후보자, 언론기관, 유권자, 그리고 시장의 수요 등을 고려하면 더욱 그러하다.

3) 선거여론조사의 정확성과 책임성에 대한 요구 증대

1994년 당시만 하더라도 여론조사결과공표 금지가 주된 관심사였던 것이 1997년 공표 또는 보도에 관련한 기준 제시로 그 지평을 넓히기 시작하였으며, 2004년부터는 후보자를 대담·토론회에 초청하는 기준으로서의 여론조사 규정, 그리고 2005년 당내경선을 대체하는 여론조사를 규정함으로써 여론조사는 우리나라의 선거에서 중요한 영향력을 행사하게 되었다.

당내 경선을 대체하는 수단으로까지 여론조사가 활용되는 상황에서 후보자나 언론은 선거운동에 유리한 기반을 조성하거나 정확한 정보를 파악하고자 선거 여론조사에 더 많은 관심을 가지게 되었다. 선거여론조사의 역할이 중시되고 관심이 높아지면서 초래되는 부작용은 적지 않은 것이 현실이다.

이러한 경마식 보도에 따라 최초 조사에서 특정 후보자가 유리하다는 식의 조사를 선제 보도함으로써 아직 후보자 지지를 결정하지 않은 유권자들에게 영향을 미치려하는 시도가 적지 않게 나타날 수 있다는 점이다. 이러한 시도는 대통령선거에서부터 지방의원선거에 이르기까지 폭넓게 나타나고 있다.

전국적인 선거여론조사만을 수행하기에도 조사 업무가 많은 조사기관이 있는가 하면 특정 기초단체 수준의 자치단체장이나 지방의원 관련 조사만을 목표로 급조되어 선거여론에 영향을 미치려하는 조사기관이 혼재하고 있는 현실에서 전

국적으로 이러한 여론이 적정한지에 대한 사전 심의 등이 필요하다는 것은 바로 여론조사의 공정성과 책임성을 강화하라고 하는 시대적 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다.

4. 알권리 강화와 책임성 강화를 시도한 선거여론조사공정심의

1) 공정심의위원회 참여를 통해서 본 “알권리 서비스” 강화

필자는 충청남도선거여론조사공정심의위원회 위원으로 참여하면서 6.4지방선거를 둘러싸고 공표된 선거여론조사의 내용을 살펴 볼 수 있는 기회를 가졌다. 대학에서 ‘선거’, ‘조사분석’ 강의를 담당하고 평소 관련 연구와 직무 자문에 참여해온 필자로서는 적정 수준의 선거여론조사 기준 제시와 함께 선거여론조사공정심의위원회가 출범한 데 대해 우리나라의 선거관리가 진일보하고 있다고 판단하였다.

선거여론조사가 선거에서 차지하는 비중이 높아진 현실에서 선거 때만 되면 출처도 불분명한 선거여론조사 결과가 경쟁적으로 보도되고, 동일 지역 후보나 정당에 대해서도 의뢰자, 조사기관, 공표 매체 등에 따라 차이가 심각하여 선거를 흐리게 하는 경우가 적지 않았다. 이러한 점에 비추어 2004년 6.4지방선거를 앞두고 선거여론조사공정심의위원회 출범과 공표 대상 선거여론조사의 사전 등록은 유권자를 위한 알권리 서비스 강화와 함께 조사기관 및 보도기관의 책임성 강화를 동시에 충족시키는 적절한 조치였다.

선거여론조사의 기준이 존재하지 않거나 사전 등록이 제도화되지 않는 경우 정확하지도 않은 선거여론조사 결과가 마치 여론인 것처럼 공표되고 확산될 수가 있다. 이 점에서 사전 등록과 이의 제기의 기회를 제공한 것만으로도 조사기관 및 공표기관의 공정성과 책임성을 높이는 효과를 거둔 것으로 판단할 수 있다.

참여 과정에서 느꼈던 사항이지만 조사기관에 따라서는 과연 그 기관이 선거여론조사를 수행할만한 자격이 있을까 하는 의문이 들었던 것은 말할 것도 없고, 잘못된 여론조사를 공표하고 보도하는 기관이 과연 그 조사가 제대로 되었다고 보도하는 것일까에 대한 의문을 여전히 지울 수가 없었다.

잘못된 선거여론조사가 초래하는 부작용에 대한 인식이나 조사윤리가 부재한 것은 말할 것도 없고, 정상적인 표본 설계나 통계처리를 할 수 있는 역량도 없으면서 조사를 수행하는 경우 절차적 민주주의를 훼손과 함께 여론을 왜곡한다는 인식이 아직은 희박하다는 것을 알 수가 있었다.

기술적으로 누구나 손쉽게 여론조사를 수행할 수 있는 여건이 조성된 현실에서 여론조사를 수행하고 공표하는 것은 자유라고 말할 수 있다. 그렇지만 일부 불순한 의도를 가진 조사기관이나 언론기관이 여론을 왜곡하는 수준의 여론조사 정보를 생산하고 공표한다면 그렇지 않아도 정당정치나 대의민주주의를 더욱 위협하게 될 것이다. 건실한 민주정치와 유권자를 위해 정상적인 여론조사와 공표가 정착되도록 하는 것은 선거관리를 하는 기관의 중요한 책무라는 것을 다시 한번 절감할 수 있었다.

2) 개입과 규제가 아닌 고객 서비스 지향

선거여론조사공정심의위원회는 단순히 이의 제기가 되었다거나 위반 여부에 대한 심의를 하는 데에 관심을 가지는 데에서 더 나아가 왜 일부 조사기관들의 선거여론조사가 부정확하고 불정하다는 인식을 심어주는지, 왜 일부 언론매체들의 선거여론조사가 불공정하다는 인식을 심어주는지에 대한 원인 분석을 하고 이들이 자발적으로 시정해갈 수 있는 계기를 마련해줄 필요가 있다.

조사기관이나 언론기관 입장에서는 지나친 개입이라고 생각할 수도 있다. 그러나 이미 조사 시장이 급격하게 변화하고 있고, 조사기관이 너도 나도 뛰어드는 현실에서 경험이 부족하거나 왜곡된 조사를 수행한 적이 있는 조사기관들을 방치하고는 선거여론 왜곡을 방지할 수가 없다는 것을 알아야 한다. 연중 혹은 선거를 앞둔 특정 시점부터는 이를 계도하고 충분히 인식시킬 수 있는 서비스가 중요하다는 데에 대해 심의위원들은 공감하는 것은 바로 이러한 이유에서이다.

선거여론조사공정심의위원회가 제도화를 시도해야 하는 부분은 단순히 규제 차원의 것이 아니라 선거여론조사 정보를 수용하는 유권자, 선거여론조사 정보를 확산시켜가는 언론, 선거여론조사 정보를 생산하는 조사기관 모두를 고객으로 인식하여 더욱 공정하고 신뢰받는 선거여론조사가 가능하게 해야 할 서비스가 필요하다는 것을 발견하게 된 것만으로도 6.4지방선거에서부터 가동한 선거

여론조사심위원회의 성과라고 할 것이다.

5. 선거여론조사 보완 방향

작금의 선거여론조사공정심의위원회 출범과 기준 제시, 공표용 선거여론조사의 사전 등록만으로도 선거여론조사의 객관성과 신뢰성 확보에 일정 부분 기여할 수가 있었다. 이에 더하여 6·4 지방선거를 거치면서 공정심의위원회에 참여한 경험이 있는 필자가 생각하는 향후 선거여론조사의 구체적 보완 방향을 제시하면 다음과 같다.

1) 조사기관 관련 보완 방향

첫째, 후보자 지지도/인지도 등의 설문작성을 위한 후보(예비후보 포함) 정보의 사전 등록을 고려할 필요가 있다. 그 방법을 제안하면 다음과 같다.

① 특정 지역 후보자 대상 여론조사를 수행하는 기관이나 단체는 설문을 작성하기 전에 관할 선거관리위원회를 경유하여 해당 후보자의 대표 경력 등에 대한 정보를 조회할 수 있도록 한다.

② 조사 대상자가 예비후보 등으로 등록되어 있지 않거나 정보가 존재하지 않는 경우에는 언론에 가장 많이 거론되는 경력을 우선적으로 활용하도록 권장한다.

③ 후보자의 경력을 포함하여 여론조사를 수행하는 경우 경력에 특정인의 명칭을 활용하는 경우 여론조사의 왜곡을 가져올 우려가 있음을 고려하여 지양한다(예 : "ooo특별보좌역"을 지낸 홍길동'이 경우 ooo이라는 이미지와 중첩).

④ 후보자는 예비후보 등록 시점부터 여론조사용 대표 경력을 1개로 하는 경우, 2개로 하는 경우 우선 순위를 등록할 수 있도록 한다.

특정 후보에게 가장 유리한 경력 혹은 불리한 경력을 알려주고 후보에 대한 지지도나 인지도를 조사하는 경우 영향을 받는 것은 불가피하다. 다만 후보 정보를 선거관리위원회에 사전 등록하되, 이를 활용하는 것은 조사기관의 몫이기에 이러한 부분에 대해서까지 규제하는 데는 한계가 있다는 점을 감안해야 한다.

둘째, 조사기관의 책임성을 강화할 필요가 있다. 특정 후보자나 정파에게 유리한 조사 결과를 생산하여 이를 생산, 재생산하려는 데 휘말리지 않도록 해야 한다.

① 선거여론조사를 수행하거나 수행하여 공표하고자 하는 조사기관 및 단체는 주소지 관할 선거여론조사공정심의위원회에 등록을 의무화한다. 이는 일반 여론조사와는 달리 선거여론조사는 조사 행위만으로도 선거에 영향을 미칠 수 있으며, 결과 공표는 유권자 여론에 영향을 미칠 수 있다는 점을 감안하여 공적인 책임성을 강화할 필요가 있기 때문이다.

② 실질적으로 선거 때만 등록한 후 평소 조사 성과가 없는 기관인지, 혹은 공정한 선거여론조사를 흐리게 할 정도로 난립하지 않도록 선거여론조사공정심의위원회는 등록된 조사기관 및 단체의 정보(조사기관명, 설립년도, 선거여론조사로 인한 경고 혹은 시정 조치를 받았는지 여부 등)를 공표할 필요가 있다.

③ 선거여론조사를 수행하거나 수행하여 공표하고자 하는 조사기관 및 단체는 대표와 조사책임자급 관계자로 하여금 선거여론조사공정심의위원회가 주관하는 선거여론조사 교육을 수료하는 것을 의무화한다. 특히 선거여론조사공정심의위원회는 조사기관을 대상으로 홈페이지, 보도자료 등을 이용하여 선거여론조사 교육을 공지하고, 주기적으로 시행하도록 하며, 교육 수료의 횟수, 시기 등은 별도로 정할 필요가 있다.

셋째, 선거여론조사 결과를 공표하고자 하는 경우 사전에 공표 요건을 충족했는지를 조사기관이 소명하도록 하고 공표 요건이 충족되었는지에 대한 선거여론조사공정심의위원회의 사전 심사 기능을 강화한다.

① 사전 심사 요건으로는 조사기관, 조사시기, 조사방법, 조사설문의 객관성, 조사규모(성별, 연령, 지역), 표본오차, 최대/최소 가중치 부여(최대/최소의 가중요건은 위원회가 별도로 정하도록 함), 응답률(조사방법에 따라 다르게 적용하되 최소 응답률 요건은 위원회가 별도로 정하도록 함).

② 과도한 규제라는 인식이 들지 않도록 최소의 요건을 기준으로 정하고, 이 기준에 부합되는 지 여부는 선거여론조사공정심의위원회의 홈페이지에서 입력에 따라 자동으로 추출될 수 있도록 한다(기본 요건 기준에 따른 입력 가능 여부로 판단).

넷째, 대부분의 조사기관이 크고 작은 규모의 표본가중치를 부여하고 있는 것이 현실이지만 가중치 부여 없이 표본 설계대로 조사하는 자세가 필요하다. 비용, 시간 관계상 표본 설계대로 조사하는 것이 쉽지 않은 현실이라고 한다면 표본 설계에 미치지 못한 상태를 기준으로 비례 표본 규모를 계상하고 이에 따라 표본오차를 제시하는 성실성을 보여주는 노력이 필요하다. 예를 들어 20대 200명, 30대 200명, 40대 200명, 50대 200명, 60대 이상 200명으로 총 1000명 표본 목표인 경우 실제 조사에서 모든 연령대는 200명 조사를 완료했지만 20대에서는 100명만을 조사한 경우 20대를 제외한 다른 연령대에서 각각 무작위로 100명씩의 응답자를 추출하여 총 500명 표본으로 계상하고 표본 오차 등을 발표하는 것이 유권자나 의뢰자의 기대에 부응한다고 할 것이다(선거여론조사 지지도 결과는 성별, 연령별 비율을 그대로 반영하는 경우 표본의 규모와 무관하게 동일한 비율로 추출되게 되어 있을 뿐이며 가중치 부여는 표본오차 규모 조정의 편의성과 관계가 있다는 것을 유권자나 의뢰자에게 밝힐 필요가 있다).

2) 정당/후보자 및 유권자 관련 보완 방향

선거법의 변화 추세에서 보는 것처럼 선거여론조사는 정당 및 후보자의 경쟁력 제고, 위치 파악 등에 필수적임과 동시에 당내 경선, 대담토론회 참석 자격 등 활용되는 부분이 많아지면서 정당과 후보자는 선거여론조사 결과가 자기 정당이나 후보자 자신에게 유리하게 추출될 수 있기를 기대한다.

2002년 여권의 후보 단일화, 2007년 야권의 후보 경선에서 보는 것처럼 이미 선거여론조사는 후보를 결정하는 데 결정적인 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 연유로 선거여론조사는 성별, 연령, 지역에 비례하여 무작위로 표본을 추출하여 시행하는 것이 일반적이지만 2002년 대통령 선거 경선 때부터 각 후보 진영에 널리 퍼지기 시작한 착신전환은 착신을 해둔 응답자가 상대적으로 더 많이 추출될 수 있는 여건을 조성, 무작위 추출의 취지를 심각하게 왜곡해오고 있다.

급기야 유권자 수가 적은 규모의 일부 지방선거나 국회의원선거에서는 여론 조사를 대비한 대량 착신전환으로 특정 소수가 상대적으로 더 많이 추출될 수 있는 기회와 함께 1명이 수명을 대신하여 응답할 수 있는 여건을 조성, 공정한 선거여론조사를 방해하는 현실에 이르기도 하였다.

그런가 하면 특정 연령대의 응답이 낮은 점을 악용하여 지지자들에게 연령대를 속여 응답하도록 조장하는 사례까지 나타난 상황이다.

이러한 현실에서 1년 전 혹은 수개월전 부터 선거여론조사를 대비한 지지자 착신전환 독려를 단순히 선거운동으로 봐야 할 것인지 아니면 공정한 선거여론조사 방해 행위로 볼 것인지에 대한 정치권 혹은 학계의 진지한 논의가 필요하다.

아울러 정당이 정당 당원들이 참여하는 경선보다 일반 유권자 여론조사를 더 많이 강조하는 할수록 정당의 정체성 약화나 당원 충성도의 약화 등으로 이어질 가능성을 감안하여 선거여론조사에 대처해야 한다.

특히 당내 경선의 경우 2개 혹은 3개 조사기관을 선정하여 후보자 지지도를 조사하고, 이를 토대로 산술평균하여 1위자를 결정하는 방식이 활용되는 현실에서 경선의 투명성을 제고하는 것은 말할 것도 없고, 조사기관의 조사 책임성과 신뢰성과 공정성, 투명성이 담보될 수 있도록 선거관리위원회에 보고하고 선거 이후에 공표할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

정당이 후보 경선 등을 위해 시행하는 여론조사라 하더라도 선거 시점에 과도한 여론조사 등으로 유권자 여론에 혼선을 가져올 우려가 있다는 점에서 조사 시행 계획은 사전 신고하거나(규제라고 한다면), 사후에라도 조사의뢰기관(정당), 조사기관, 조사일시, 조사지역, 조사규모, 조사방법, 조사결과 등에 대해 총체적인 내용을 당 광역자치단체 지역 정당(시·도당)이 광역자치단체 지역 관할 선거관리위원회에 제출하도록 의무화하는 방안을 강구해야 한다.

3) 조사방법 발전에 따른 보완 방향

외국의 사례에서 보는 것처럼 선거여론조사는 전통적인 방식대로 가정 전화 위주의 전화조사에서 휴대전화를 활용하는 조사, 인터넷조사, ARS조사 등을 활용하고 있다.

최근에 실시한 6·4 지방선거의 선거여론조사 등록 자료는 한국의 선거여론조사 시장이 전통적인 전화면접 방법이 아닌 다른 방식의 조사방법에 의해 많은 부분 잠식되고 있음을 보여주고 있다. 이미 수년전부터 전문성이 없는 개인까지도 포털 형태의 서비스를 활용, 단시간에 전국적인 여론조사가 가능한 시점이다.

편의성, 신속성, 저비용에 적정 수준의 정확성이 담보되는 경우 조사 의뢰 고객

은 새로운 조사 서비스를 활용하게 되어 있다. 이러한 상황을 직시하여 조사방법을 달리하는 조사기관들은 나름대로 여러 요인을 따져 자신들의 경쟁력을 제고하는 노력이 필요하다.

더구나 각종 소셜미디어에서 오가는 감성을 분석하는 경우 전국 단위 혹은 대규모의 선거를 대비한 선거여론분석이 가능한 현실이 되고 있다. 전국적인 선거나 비교적 규모가 큰 선거의 경우에는 여론조사를 수행함이 없이 트위터 등에 오가는 이야기만으로도 경쟁 후보에 대한 선호 경향을 실시간으로 읽을 수 있는 환경에 접어들고 있다. 트위터 등 소셜미디어 이용자 수백만, 수천만명이 언급한 내용이 빅데이터 형태로 처리되고 감성분석(Sentiment Analysis) 대상이 되면서 선거여론은 조사 대상이 아니라 단순히 있는 그대로 읽고 분석하는 시대에 접어들고 있음을 직시해야 한다.

1994년 선거법에는 인터넷이라는 단어가 단 한 차례도 언급되지 않았지만 현행 선거법에는 118회나 언급되는 현실을 감안하면 선거여론조사와 관련하여 빅데이터나 스마트폰, 어플리케이션 활용에 따른 대응 방안도 동시에 마련해야 할 것이다.