

5·18관련단체에 관한 법적 소고

— 5·18기념재단을 중심으로 —

김 남 진*

목차

I. 들어가는 글	IV. 5·18민주화운동 관련 3단체의 공법 단체 추진
II. 5·18기념재단의 대내외 환경	V. 5·18기념재단의 법률적 위상 강화 를 위한 구체적 전략
III. 5·18기념재단과 유사 단체의 법적 성격 및 근거	VI. 나오는 글

Ⅰ 국문초록

현재 5·18 3단체와 5·18기념재단에 관해서는 일반법인 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「민주유공자 예우에 관한 법률 제정(안)」, 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」, 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」은 적용되지 않고, 개별적 법률의 성격을 갖는 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」, 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」이 적용된다. 본 연구는 민주화운동 관련 각 단체의 법적 성격 및 법적 근거를 5·18기념재단과 비교분석하고, 5·18 3단체의 공법단체 설립 추진 현황과 전략 및 공법단체에 가입될 경우

* 전남대학교 동아시아법센터 책임연구원, 법학박사

논문접수일 : 2020. 7. 13., 심사개시일: 2020. 8. 3., 게재확정일 : 2020. 8. 18.
이 논문은 2019년 5·18기념재단 연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구결과이다.
다. 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자 선생님들께 진심으로 감사드립니다.

4 인권법평론 제25호(2020년)

5·18기념재단과의 관계 설정을 검토하며, 관련 법률의 개정입법 추진 등 법적 쟁점을 검토한다.

주제어 : 5·18민주화운동, 5·18기념재단, 공법단체, 명예회복, 예우

I. 들어가는 글

1. 연구 배경과 필요성

5·18민중항쟁은 대한민국 민주주의 발전사에 있어 큰 봉우리가 되었고, 그 봉우리를 넘어 세계 여러 나라의 민주화운동에 영향을 미쳤다. 또한 5·18기록물은 유네스코 세계기록문화유산에 등재됨으로써 대한민국뿐만 아니라 세계 민주화 운동의 큰 증표가 되었다. 2020년은 5·18민중항쟁 40주년, 5·18청문회 32주년, 5·18기념재단 설립 26주년, 아시아인권현장 광주선언 22주년이 되는 해이다. 5·18민중항쟁의 완결되지 않은 진상이 규명되고, 지체된 정의를 실현되어 민주·인권·평화의 정신이 온 민족과 세계인에게 널리 확산되는 성과가 이루어지는 해가 될 것이다. 과거의 역사로 머무르지 않고 현재의 민주화운동을 통한 정의로운 사회를 만들어야 한다. 이러한 바람이 꿈이 아닌 현실이 되기 위해서 우리는 현재 시점에서 어떠한 준비를 해야 할 것인가? 이러한 질문에 답하기 위해서 5·18민중항쟁의 현재화, 전국화 및 세계화를 위해 실시한 진상규명사업, 명예 및 정신 선양사업, 국제 및 국내 연대 사업, 교육·문화사업, 학술연구사업 등 다양한 분야에서 주도적 역할을 담당해온 5·18기념재단의 향후 과제를 5·18 3단체 등 관련단체와 비교하며 점검하고, 5·18 3단체를 비롯한 관련단체들의 상호보완적 발전을 위

하여 제 단체의 문제점과 보완 전략을 강구할 시점이다.

2. 연구 범위와 내용

민주화운동희생자 및 관련단체를 지원하기 위한 법률은 일반법과 개별법으로 구분할 수 있다. 일반적 법률은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(1984)」, 「민주유공자 예우에 관한 법률 제정(안)」¹⁾, 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률(2000)」, 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률(1984)」²⁾등 이고, 개별적 법률은 민주화운동기념사업회에 관한 「민주화운동기념사업회법(2001)」, 제주4·3평화재단에 관한 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법(2008)」, 부마민주항쟁기념재단에 관한 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률(2018)」, 노근리국제평화재단에 관한 「노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법(2004)」, 5·18기념재단에 관한 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률(1990)」³⁾, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률(2002)」⁴⁾등 이다.

현재 5·18 3단체와 5·18기념재단에 관해서는 일반법인 「국가유

-
- 1) 「민주유공자 예우에 관한 법률 제정(안)」은 1998년부터 2019년까지 발의가 계속되고 있으나, 아직 제정되지 못하고 있다. 80년 광주의 진상을 알리고 조국의 반독재 민주화를 위해 자신의 모든 것을 바쳤던 민족민주열사들을 ‘민주유공자’로 예우하기 위한 법률안이었으나 국회에서 통과되지 못하였다. 다만 2000.1.12. 제정된 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」에 따라 ‘민주화운동 관련자’로서 명예회복 및 보상이 이루어졌을 뿐이다.
 - 2) 1963년 제정된 「군사원호대상자단체설립에 관한 법률」에서 개정되었다.
 - 3) 1990.8.6. 「광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」로 제정되었으나, 2008.2.29. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」로 명칭이 변경되었다.
 - 4) 2002.8.22. 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」로 제정되었으나, 2004.1.20. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」로 명칭이 변경되었다.

공자 등 예우 및 지원에 관한 법률», 「민주유공자 예우에 관한 법률 제정(안)», 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률», 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」은 적용되지 않고, 개별적 법률의 성격을 갖는 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률», 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법», 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」이 적용된다.

본 연구는 민주화운동 관련 각 단체의 법적 성격 및 법적 근거를 5·18기념재단과 비교분석하고, 5·18 3단체의 공법단체 설립 추진 현황과 전략 및 공법단체에 가입될 경우 5·18기념재단과의 관계 설정을 검토하며, 5·18기념재단의 법률적 위상 강화를 위한 개정입법 추진 등 법적 쟁점을 검토한다. 제1장 문제제기에 이어 제2장 5·18기념재단의 대내외적 현황을 파악하고, 제3장 5·18기념재단과 관련된 유사 단체의 법적 성격 및 근거를 비교하며, 제4장 5·18민주화운동 관련 3단체의 공법단체 추진 상황 및 발전전략을 검토하고, 제5장 5·18기념재단의 법률적 위상을 제고할 수 있는 법적 방안을 제시한다.

Ⅱ. 5·18기념재단의 대내외 환경

1. 5·18기념재단 출범

1993년 김영삼정부는 5·18 13주기를 앞두고 ‘5·18민주화운동과 관련하여 국민여러분에게 드리는 말씀’이라는 특별담화에서 “5·18 민주화운동의 정신을 기리고 그 명예를 높일 수 있는 사업을 적극 지원할 것”이라고 밝혔다. 이후 1994년 국가의 예산을 지원받는 5·

18기념재단의 발족은 5·18기념사업의 현실적 주체 가운데 하나인 당사자 내부의 의견과 갈등이 공식적으로 잠복하면서 기념사업의 총체적 방향과 구체화를 모색할 수 있는 계기로 작용할 수 있다는 것을 의미하였다. 특히 5·18기념재단은 국가권력의 정당화 차원에서 추진된 과거의 기념사업과는 달리, 시민사회의 자발적인 힘에 의하여 설립됨으로써 5·18에 대한 시민사회의 모습을 담보할 수 있는 기회를 제공할 수 있게 되었다.⁵⁾

5·18기념재단은 97년부터 현재에 이르기까지 5·18기념행사의 총체적 책임을 도맡고 있다. 이는 5·18기념재단이 85-87년 「5·18광주 민주혁명 희생자 위령탑 건립 및 기념사업 범국민추진위원회」, 88-90년 「민주쟁취운동 국민전남본부」, 91년 「광주·전남민주연합」, 92-95년 「민주주의 민족통일 광주·전남연합」 그리고 96년 「5·18학살자 재판회부를 위한 광주·전남 공동대책위원회」에 이어 일시적이 아니라 제도적인 차원에서 기념사업의 주체로 정착했다는 것을 의미한다.⁶⁾

2. 5·18기념재단의 대내·외 환경

5·18기념재단이 법률적 위상과 관련하여 갖는 대내적 강점(Strength) 요인은 첫째, 5·18기념재단은 국내 민주화운동단체 중에서 진상규명(왜곡대응 포함), 기념(정보제공, 5·18언론상, 5·18장학사업), 교류연대(광주인권상, 광주아시아포럼, 국내외 연대), 교육(5·18교육활동가양성, 5·18교육자료개발), 문화(5·18레드페스타, 5·18문학상,

5) 오재일, 「자치공동체와 행정」, 심은 오재일교수 정년기념논문모음집, 전남대학교 출판문화원, 2017, 345면.

6) 정문영, “광주5월행사의 사회적 기원-의례를 통한 지방의 역사 읽기”, 서울대학교 원 인류학과 석사학위논문, 1999.

오월길 운영), 연구(5·18기록물수집, 5·18학술연구) 등 분야에서 선도적인 역할을 수행해왔다. 둘째, 국내외 많은 기관과 연대 협력하여 사업을 전개한 경험이 있다. 사업을 수행하면서 쌓은 경험을 민주화운동단체들과 공유하고 있다. 2013년 5개 광역권(수도권·대전·충남·대구·경북·부산·전라) 과거사 연대기관 네트워크를 결성하였고, 아시아의 인권과 민주주의 증진을 위한 시민 사회 연대를 위해 2010년 광주아시아포럼에서 출범한 아시아민주화운동연대에 참가하고 있다. 이에 비해 대내적 약점(Weakness) 요인은 첫째, 5·18기념재단은 역할과 위상에 비해 예산 부족과 편성의 경직성이 심각하다. 둘째, 보조금에 대한 의존도가 높아 중앙정부와 지방정부의 영향력이 강하다. 셋째, 불완전한 고용에 따른 인적자원 전문성이 부족하다. 넷째, 재단의 설립근거가 민법이기 때문에, 중앙정부와 지방정부로부터 인건비 보조를 받는데 한계가 있다.

5·18기념재단의 대외적 기회(Opportunity) 요인은 첫째, 5·18기념재단은 5·18진상규명특별법 통과와 진상규명조사위원회 출범에 즈음하여 역할이 강조되고 있다. 둘째, ‘세계인권도시’ 광주로서의 위상 강화와 인권의 실질적 증진을 위한 사업을 추진할 단체로서의 존재감이 부각되고 있다. 셋째, 5·18정신의 생활화와 세계화 요청에 부응하여 국제NGO등록 등 사업의 다양화를 총괄적으로 수행할 단체로서 역할이 강조되고 있다. 이에 비해 대외적 위협(Threat) 요인은 첫째, 5·18기념재단은 기념 및 계승사업 등 사업의 중복성으로 인하여 5·18민주유공자유족회 등 3단체와의 긴장관계가 증폭되고 있다. 둘째, 5·18민주유공자유족회, 부상자회 및 구속부상자회가 공법단체를 추진하면서 5·18기념재단의 법적 근거에 대한 문제 제기 등 위상이 흔들리는 문제가 있다. 셋째, 지방정부와 지역시민사회단체와의 긴장관계도 증폭되어 재단 혁신에 대한 요구가 강하게

제기되고 있다.

Ⅲ. 5·18기념재단과 유사 단체의 법적 성격 및 근거

1. 민주화운동기념사업회

민주화운동기념사업회(Korea Democracy Foundation)는 2001.11.12. 민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하기 위한 사업을 수행함으로써 민주주의 발전에 이바지함을 목적으로 「민주화운동기념사업회법」에 근거해 설립된 비영리 재단법인이다(법 제1조 및 제3조). 민주화운동기념사업회에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」과 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(법 제22조).⁷⁾ 「민주화운동기념사업회법」이 적용되는 민주화운동은 ① 2·28대구민주화운동, 3·8대전민주의거, 3·15의거, 4·19혁명, 6·3한일회담 반대운동, 3선개헌 반대운동, 유신헌법 반대운동, 부·마항쟁, 광주민주화운동 및 6·10항쟁, ② 「민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 민주화운동(같은 법 제4조에 따른 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회에서 민주화운동관련자로 심의·결정한 사례가 있는 경우로 한정한다), ③ 제1호 및 제2호외의 활동으로서 행정안전부장관이 관계 기관 및 전문가의 의견을 들어 고시하는 민주화운동이다(법 제2조 및 시행령 제2조). 동법 제14조에 따라 기념사업회

7) 민법과 공익법인법은 일반법과 특별법의 관계로써, 비영리법인 중에서 공익법인의 설립에 관해서는 특별법 우선적용 원칙에 따라 공익법인법 제4조 이하의 규정이 민법에 우선해서 적용되고, 해산에 관한 규정 등 공익법에 규정되지 않은 부분은 민법의 규정이 적용된다(공익법인법 제1조 참조).

의 사업과 업무 수행에 필요한 경비를 국가와 지방자치단체로부터 지원받을 수 있는 근거를 갖고 있다.⁸⁾

2. 제주4·3평화재단

제주4·3평화재단(Jeju 4·3 Peace Foundation)은 2008.10.16. 「제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 및 동법 시행령에 따라 제주4·3의 정신을 계승 발전시켜 인류평화의 증진과 인권신장을 도모함으로써 국가와 지역사회발전에 기여함을 목적으로 「민법」 제32조에 근거해 설립된 비영리 재단법인이다. 이 법에 의하면 “제주4·3사건”이란 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말한다(법 제 2조 제1호). 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 제8조의2(제주4·3관련 재단에의 출연)는 국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 평화의 증진과 인권의 신장을 위하여 제주4·3사료관 및 평화공원의 운영·관리와 추가 진상조사, 희생자 및 그 유족의 생활안정 및 복지증진 등 기타 필요한 사업을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 자금을 출연할 수 있다고 규정하여 국가 및 지방자치단체의 재단에의 자금 출연 근거를 명시하고 있다. 또한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」상 모집 제한에

8) 「민중화운동기념사업회법」 제14조(보조금 및 출연) ① 국가와 지방자치단체는 예산의 범위에서 기념사업회의 사업과 업무 수행에 필요한 경비를 보조할 수 있다. ② 개인, 법인 또는 단체는 기념사업회의 업무 수행을 지원하기 위하여 기념사업회에 금전이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다. 제15조(국유재산의 무상 대부) 국가나 지방자치단체는 기념사업회의 설립과 운영을 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 기념사업회에 국유재산이나 공유재산을 무상으로 대부할 수 있다.

관한 특례규정을 두어 자발적인 기탁금을 모집할 수 있도록 규정하고 있다.⁹⁾

「재단법인 제주4·3평화재단 설립 및 출연 등에 관한 조례」는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 제주4·3사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합의 도모를 목적으로 하는 재단법인 제주4·3평화재단의 설립 및 출연 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(조례 제1조). 「재단법인 제주4·3평화재단 설립 및 출연 등에 관한 조례」 제4조에 따라 지방자치단체로부터 자금을 출연받을 수 있는 근거를 갖고 있다.¹⁰⁾

3. 부산민주항쟁기념사업회

1989년 ‘부마민주항쟁기념사업회’로 창립하여 1994년 「민법」에 의해 설립된 비영리 사단법인이다. 1997년 ‘사단법인 부산민주항쟁기념사업회’로 개칭하였다. (사)부산민주항쟁기념사업회(Busan Democratic Movement Memorial Association)는 부산시로부터 민주공원을, 중구청으로부터 보수동책방골목문화관을 수탁·운영하고 있다. 그리고 부설기관으로 ‘민주주의사회연구소’와 ‘민주시민교육원’을 두고 있다. 부산광역시는 2002. 1. 3. 민관합동모델로 부산시민의 숭고한 민주희생정신을 기리고 자라나는 후세를 위한 역사의 산 교육장으로 활용하기 위하여 부산민주공원을 설치하고 그 관리·운영에 필요한

9) 법 제8조의3(기탁금품의 접수에 관한 특례) ① 제8조의2에 따른 재단은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 사업목적에 부합하는 범위에서 접수할 수 있다. ② 제1항에 따른 기탁금품의 접수절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

10) 조례 제4조 제주특별자치도는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 및 제20조에 따라 재단에 출연할 수 있다.

사항을 규정함을 목적으로 「부산민주공원 설치 및 관리·운영 조례」를 제정하였다. 「부산민주공원 설치 및 관리·운영 조례」에 따라 부산시로부터 부산민주공원의 수탁기관으로서 비용의 일부를 보조받을 수 있는 근거를 갖고 있다.¹¹⁾

4. 부마민주항쟁기념재단

부마민주항쟁기념재단(BUMA Democratic Uprising Memorial Foundation)은 2018.12.24. 「부마민주항쟁관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」에 의해 설립된 부산광역시의 출연기관으로 민법상 비영리 재단법인이다. 이 법은 부마민주항쟁의 진상을 규명하고, 관련자와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주며, 그에 따라 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상을 함으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다(법 제1조). "부마민주항쟁"이란 1979년 10월 16일부터 10월 20일까지 부산·마산 및 창원 등 경남일원에서 유신체제에 대항하여 발생한 민주화운동을 말한다(법 제2조 제1호). 동법 제16조에 따라 재단에 필요한 비용을 정부로부터 지원받거나 기금을 출연받을 수 있는 근거를 갖고 있다.¹²⁾

11) 시장은 민주공원의 전문적인 관리와 이용을 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사·지방공단 또는 민주화운동 사업실적이 있거나 민주공원설치 목적에 부합하는 사업운영 능력을 가진 비영리법인에게 그 관리·운영을 위탁할 수 있다(조례 제4조 제1항). 이에 따라 부산민주항쟁기념사업회가 수탁기관으로 지정되었다. 시장은 민주공원 관리·운영 및 사업의 추진에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다(조례 제5조).

12) 정부는 부마민주항쟁 기념사업 등을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 기금을 출연할 수 있다(법 제16조 제1항). 제1항의 지원을 받고자 하는 재단은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업비 등의 지원을 신청하여야 한다(법 제16조 제2항). 재단의 운영은 「민법」 중 재단법

5. 노근리국제평화재단

2004.3.5. 제정된 「노근리사건 희생자심사 및 명예회복에 관한 특별법」은 노근리사건의 희생자 및 그 유족들의 명예를 회복시켜 줌으로써 인권신장과 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다(법 제1조). “노근리사건”이라 함은 1950년 7월 25일부터 7월 29일까지 충청북도 영동군 영동읍 하가리 및 황간면 노근리 일대에서 미합중국 군인에 의하여 희생자가 발생한 사건을 말한다(법 제2조 제1호). 노근리사건 생존피해자와 유가족들은 반세기 동안 노근리사건 진실 규명과 명예회복을 위해 집념을 가지고 노력해왔다. 그 결과 한미 양국 정부가 1년 3개월간 공동조사를 실시하여 그 진상이 드러났고, 2001년 1월 미국 클린턴 대통령은 유감표명 성명서를 발표했다. 노근리사건 피해자의 명예회복과 노근리평화공원 조성사업의 법적 근거를 만들기 위해 「노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」이 제정되었다. 이 법에 따라 노근리사건 희생자에 대한 심사를 실시하여 2005년 5월 23일에는 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복위원회를 개최하여 상해, 사망, 실종 등 희생자 218명과 유족 2,170명을 확정하였다.

노근리국제평화재단(NoGunRi International Peace Foundation)은 2011년 「민법」에 의해 설립된 비영리 사단법인이다. 단체명을 재단을 사용하고 있지만, 단체 정관 및 법인등기는 사단법인으로 하고 있어 법률상 단체의 성격은 사단법인으로 분류된다. 2011.10.25. 세계 각국의 평화박물관들을 관장하는 국제기구인 평화박물관 국제 네트워크(International Network of Museum for Peace)가 개최하는 제8차 국제컨퍼런스 및 총회를 노근리평화공원으로 유치하는데 성

인에 관한 규정을 준용한다(법 제16조 제3항).

공하여 2014년 9월에 성공적으로 행사를 마쳤다. 2011. 10. 27. 노근리평화공원 조성을 마무리하여 준공식을 거행하였다. 「노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」 제8조에 따라 노근리사건 희생자를 위한 위령탑건립 등 위령사업에 필요한 비용을 예산의 범위 안에서 정부로부터 지원받을 수 있는 근거를 갖고 있다.¹³⁾

6. 5·18기념재단

5·18기념재단(The May 18 Memorial Foundation)은 1994년 5·18 민주화운동의 정신을 계승하고 발전시키려는 목적으로 「민법」에 근거하여 설립된 비영리 재단법인이다. 1993년 문민정부가 들어서면서 5·18 민주화운동의 역사적 의의를 재조명하고 관련자들의 명예를 회복해야 한다는 움직임이 활발해졌다. 이런 여론을 바탕으로 1994년 5·18기념재단이 출범했고 1995년 1월 헌판식을 가지면서 본격적인 활동을 시작했다. 초대 이사장은 1980년 김대중 내란 음모 사건 핵심 동조자로 지목돼 고초를 겪었던 조비오 신부가 맡았다. 2003년에는 재외동포 자녀 20명을 초청해 ‘재외동포 자녀 초청 민주주의 답사’ 행사를 개최했다. 2005년부터 국비보조사업인 ‘광주 민주, 인권, 평화 지원사업’을 추진해 오고 있다. 2009년 민주화운동 교과서를 만들어 광주와 경기지역 초등학교와 중학교에 배포하기 시작했다. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제21조는 “정부는 5·18민주화운동과 관련된 사업이 추진되는 경우에는 그 비용의 일부를 지원할 수 있다”고 규정한다. 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제5조는 “정부는 5·18민주화운동 정신을 계승하는 기념

13) 정부는 노근리사건 희생자를 위한 위령탑건립 등 위령사업에 필요한 비용을 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다(법 제8조).

사업을 추진하여야 한다”고 규정한다. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」 제61조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 공공기관, 민간단체 등과 기념·추모사업을 공동으로 추진하거나 위탁하여 시행할 수 있으며 이 경우 예산의 범위에서 지원할 수 있다”고 규정한다.

그리고 「광주광역시 재단법인 5·18기념재단 기본재산 지원 조례」 제2조는 “① 광주광역시장은 재단의 기본재산의 조성에 필요한 기금의 일부를 예산의 범위 내에서 출연할 수 있다. ② 시장이 출연한 기본재산은 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제11조의 규정에 의하여 운영하여야 한다. 다만, 출연금의 과실금으로 재단의 운영재원에 충당할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 「광주광역시 5·18민주화운동 기념사업 기본조례」 제21조에 따라 이 조례에 따른 사업을 추진하는 기관 또는 법인·단체로서 예산의 범위 내에서 시장으로부터 그 소요경비의 전부 또는 일부를 지원받을 수 있는 근거를 갖고 있다.

IV. 5·18민주화운동 관련 3단체의 공법단체 추진

1. 5·18민주화운동부상자회, 유족회, 구속부상자회의 현황

5·18민주화운동과 관련하여 희생하거나 공헌한 사람¹⁴⁾은 1990년 「광주 민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제정에 따라 <표 1>과 같이 보상금, 생활지원금, 의료지원금, 기타지원금(위로금) 명목으로 7차에 걸쳐 보상을 받았다.

14) 5·18민주화운동사망자 또는 행방불명자, 5·18민주화운동부상자, 그 밖의 5·18 민주화운동희생자이다.

〈표 1〉 5·18민주화운동 관련자 보상내역

구분		내용
사망 및 행불자		- 보상금 : 5·18보상법 제5조의 규정대로 계산 지급 - 생활지원금 : 7,000만원 일률지급 - 위로금 : 2,100만원 일률지급
상이 후 사망자		- 유족보상금 : 사망 다음날부터 보상결정시까지 계산 지급 - 휴업보상금 : 상이 발생일 다음날부터 사망시까지 계산 지급 - 생활지원금 : 7,000만원 일률지급 - 위로금 : 2,100만원 일률지급
상 이 자	등급 상이자 ¹⁵⁾	- 보상금 : 5·18보상법 제5조의 규정대로 계산 지급 - 생활지원금 : 3,000만원부터 5,000만원까지 6단계 차등지급 - 위로금 : 450만원부터 1,950만원까지 4단계 차등지급 - 의료지원금 : 향후치료비, 개호비, 보장구 구입비
	기타 상이자	- 기타상이1급 : 생활지원금 1,000만원 / 위로금 200만원 - 기타상이2급 : 생활지원금 700만원 / 위로금 100만원
기소 및 불기소자		- 연행·구금·수형일수 보상금 • 형사보상 1일 최고액(2007년 139,200원) × 연행 등 일수 - 생활지원금 - 최저 : 1,000만원은 기타상이 1급 수준 최고 : 5,000만원은 상이자 최고지급액 - 위로금 - 최저 : 200만원은 기타상이 1급 수준 최고 : 1,950만원은 상이자 최고지급액
연행 후 훈방자		- 연행·구금·수형일수 보상금 • 형사보상 1일 최고액(2007년 139,200원) × 연행·구금 일수 - 생활지원금 • 800만원씩 일률지급

출처 : 광주광역시

15) 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률 시행령」 제4조는 장해등급을 1급부터 14급
까지를 말한다고 규정하고 있고, 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률
시행령」[별표3]은 신체장해등급 1급에서 14급까지 구별기준과 노동력상실율을
규정하고 있다.

그러나 이 법은 5·18민주화운동에 대한 역사적 평가나 진상규명, 책임자 처벌 등이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 5·18에 대한 치유와 화합의 차원에서 '신체적 희생에 대한 금전적 보상'에 중점을 두고 제정되었고, 희생과 공헌에 상응한 실질적이고 합리적인 보상과 지원이라는 '보훈'의 관점이 결여되었으므로 추가적인 보완이 필요하다는 지적이 있었다.¹⁶⁾ 이에 2002년 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」이 제정되었고, 5·18민주화운동과 관련하여 희생하거나 공헌한 사람은 비로소 5·18민주유공자로 인정되어 국가보훈의 영역에 진입하게 되었다. 이 법에 의하면 5·18민주유공자와 그 유가족은 「광주 민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」에 따른 보훈급여금을 제외한 교육·취업·의료·대부지원 등에서 국가유공자 수준의 지원을 받게 되었다. 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자에 대한 지원내역은 <표 2>와 같다. 그러나 이 법에 대해서도 4·19민주유공자의 경우 상이등급에 따라 매월 보상금, 고령·무의탁수당, 생활조정수당, 간호수당 등이 지급되고 있는데 반해 5·18민주유공자의 경우 희생과 공헌의 정도에 따른 예우와 지원을 제대로 받고 있지 못하므로 5·18보상법 제4조에 의해 관련자로 인정받은 자를 대상으로 연령에 관계없이 보훈급여를 지급하는 방안, 5·18보상법에 의한 보상금 지급을 감안하여 경로 및 예우 차원에서 민주명예수당, 상이1,2급 간호수당, 사망일시금을 지급하는 방안 등이 필요하다는 지적이 있다.¹⁷⁾ 「광주 민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」에 따른 보상금에는 적극적·소극적 손해에 대

16) 민병로, 5·18민주유공자 예우법 개정방안, 5·18공법단체 설립 및 보상체계 개선을 위한 법안마련 공청회 자료집, 5·18민주유공자회공법단체설립추진위원회, 2011. 12쪽 참조.

17) 민병로, 위 발제문, 28내지30쪽 참조.

〈표 2〉 5·18민주유공자 지원내역

구분	내용	담당 부서
5·18민주 유공자 증서수여	- 대통령명의로 수여 - 다만, 수여는 별도계획에 의함.	등록 관리과
사망시 예우	- 영구용 태극기 및 묘비제작비 지원 - 다만, 국립5·18묘지에 안장되는 경우는 묘비제작비 미지원	국립 묘지 정책과
교육 지원	[대상] 본인, 배우자(사망자 또는 행방불명자에 한함), 자녀 * 다만, 기타 5·18민주화운동희생자 본인과 자녀는 생활수준이 일정소득 이하일 경우 지원 * 「생활수준에 따른 지원에 관한 기준 고시」참조 [지원내용] 중·고·대 수업료 등 면제 및 학습보조비 지급 * 「교육지원대상자증명서」또는 「대학수업료 등 면제대상자 증명서」학교 제출 * 자녀는 직전 학기 성적이 만점의 70% 이상일 경우 대학수업료 면제 * 대학 학습보조비는 본인, 배우자에 한하여 지급	생활 안정과
	[대상] 본인, 사망자 또는 행방불명자의 배우자, 자녀 (만 30세 이전 취학) * 다만, 기타 5·18민주화운동희생자 본인과 자녀, 5·18 민주화운동부상자 12등급 이하자의 자녀는 생활수준이 일정소득 이하일 경우 지원 [지원내용] 기존 등록자와 동일함	생활 안정과
취업 지원	[대상] 본인, 배우자, 자녀, (조)부모 ※ 사망한 5·18민주유공자에게 배우자와 자녀가 없고 부모만 있는 경우 그 부 또는 모가 질병 또는 장애나 고령 등으로 취업이 어려운 경우, 사망한 5·18민주유공자의 형제자매 중 1명	생활 안정과

구분		내용	담당 부서
취업 지원	기존 등록자	[지원내용] 가점취업(만점의 10% 또는 5%), 보훈특별고용, 일반직공무원(과거 기능직공무원)등 특별채용, 취업수강료, 직업교육훈련 * 보훈특별고용 및 일반직공무원등 특별채용 : 자녀 3인에 한함 * 보훈특별고용 : 자녀의 경우 만 35세까지 신청 가능	생활안정과
	2016.6.23일 이후 등록자	[대상] 본인, 배우자, 장애등급 11급 이상 및 5·18사망자 또는 행방불명자의 자녀 ※ '장애등급 12급 이하의 5·18부상자 및 그 밖의 5·18희생자'의 자녀는 제외 [지원내용] 가점취업(만점의 10% 또는 5%), 보훈특별고용, 일반직공무원(과거 기능직공무원)등 특별채용, 취업수강료, 직업교육훈련 * 보훈특별고용 및 일반직공무원등 특별채용 : 자녀 1인에 한함, 1인당 지원횟수를 3회로 제한 * 보훈특별고용 : 자녀의 경우 만 35세까지 신청 가능	생활안정과
의료 지원	기존 등록자	- 5·18민주화운동부상자(장애등급 1~14급) : 보훈병원 및 위탁병원 국비진료, 보철구 지급 - 5·18민주화운동사망자, 행방불명자, 부상자의 가족 또는 유족 : 보훈병원 진료 시 본인부담금의 60% 감면진료 - 기타 5·18민주화운동희생자 ¹⁸⁾ : 보훈병원 진료 시 본인부담금의 50% 감면진료 - 기타 5·18민주화운동희생자의 가족 또는 유족 : 보훈병원 진료 시 본인부담금의 30% 감면진료	보훈의료과

18) 5·18상이자는 1급부터 14급까지의 등급이외에 기타1급, 기타2급이 있다. 기타상이 1,2급을 신설한 것은 광주민주화운동 관련자 보상지위위원회가 1993.12.1. 상이관련자로 인정받았으나 장애등급 판정 시 법정등급(1급~14급) 이내에 들지 못해 보상받을 수 없는 유공자를 구제하기 위해 등급을 추가한 것이다.

구분	내용	담당 부서
의 료 지 원 2016.6. 23일 이후 등록자	- 5·18민주화운동부상자(장애등급 1~14급) : 보훈병원 및 위탁병원 국비진료, 보철구 지급 ※ 장애등급 12~14급 상이자는 상이처 외 질환 진료 시 10% 본인 부담 - 5·18민주화운동사망자, 행방불명자, 부상자의 배우자 또는 선순위 유족 1명 : 보훈병원 진료 시 본인부담금의 60% 감면진료 - 기타 5·18민주화운동희생자 : 보훈병원 진료 시 본인 부담금의 50% 감면진료 - 기타 5·18민주화운동희생자의 배우자 또는 선순위 유족 1명 : 보훈병원 진료 시 본인부담금의 30% 감면진료	
대부지원	- 주택 및 농토구입, 사업, 생활안정대부	생활 안정과
국립묘지 안장	- 국립5·18묘지 안장시 배우자 합장 가능	국립 묘지 정책과
기타 지원	- 고궁·공원 등 이용보호- 대상 및 할인율 : 유공자 및 유족(무입 또는 할인) - 이용보호 시설물 : 국·공립 공원, 공연장, 체육시설 등 - 수송시설이용보호등 기타 지원사항은 대상별로 달리 지원되고 있으므로 “〈지원내용별〉그 외 지원”사항란에 자세하게 게재되어 있으니 참고	복지 정책과

출처 : 국가보훈처홈페이지

(<https://www.mpva.go.kr/mpva/support/518merit03.do>)

한 배상이 포함되어 있다고 할 수 있으나, 정신적 손해에 대한 배상금은 포함되지 않았다 할 것이다. 동법 제16조 제2항은 “이 법에 의한 보상금등의 지급결정은 신청인이 동의한 때에는 광주민주화운동과 관련하여 입은 피해에 대하여 민사소송법의 규정에 의한 재판

상 화해가 성립된 것으로 본다”고 규정하여 보상금을 수령한 후 추가적인 정신적인 배상금 청구를 막고 있다. 이 규정은 해당 손해에 대한 적절한 배상이 이루어졌음을 전제로 하여 국가배상청구권 행사를 제한하려는 입법목적에 비추어 정신적 손해에 대한 국가배상청구권을 침해하는 범위에서는 헌법에 위배된다 할 것이다.¹⁹⁾

현재 활동하고 있는 5·18민주유공자와 그 유가족을 회원으로 하는 유관단체는 5·18민주화운동부상자회, 5·18민주유공자유족회 및 5·18구속부상자회가 있다. 이들 3단체는 5·18 정신 계승, 민주주의 수호 및 회원 상호간 친목도모 등을 목적으로 한다. 현재 이들 3단체는 법정공법단체로 진입하지 못하고 민법에 따라 설립·허가된 비영리 사단법인이다. 이들 단체에 대한 주관부서는 국가보훈처 보훈단체협력담당관이고, 「국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」이 적용된다.²⁰⁾

5·18민주유공자유족회가 <표 3>에서 살펴보는 바와 같이 방계가족까지 회원으로 포함하여 단체 설립신고를 하였는데, 보훈청에서 단체설립허가를 해 준 것은 「국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」을 위반하였다는 주장이 있다.²¹⁾ 현행 「국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제4조(설립허가) 제1항 제4호 바목은 “5·18민주유공자에우에 관한 법률」 제4조 및 제5조에 따른 5·18민주유공자와 그 유족 또는 가족”을 회원

19) 같은 취지에서 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제18조 제2항에 대하여 위헌결정이 난 바 있다(헌재 2018.8.30. 2014헌바180등 병합).

20) 국가보훈처에 등록된 비영리법인 현황에 의하면 2018. 10월 현재 140개 단체에 이른다. 국가보훈처홈페이지(https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation03View.do?info_id=6510)참조. 「국가보훈처소관 비영리 법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 내용은 첨부자료 참조.

21) 퍼스트뉴스, 공법단체설립을 지원해야 할 국가보훈처가 공법단체설립을 방해하고 있는 행위를 규탄한다, 2019.4.14.자

〈표 3〉 5·18민주유공자 관련 단체 현황

(2019.4월말 기준)

단체명	설립일	회원수	회원자격
5·18민주화운동 부상자회	2003.8.19	750	① 5·18민주화운동부상자 ② 부상자의 직계존비속 중 5·18관련 단체 회원이 아닌 자
5·18민주유공자유족회	2004.5.28	288	5·18 민주유공자의 유가족(직계 존비속 <u>방계</u>)
5·18구속 부상자회	2004.8.2	2,700	① 5·18민주화운동부상자 ② 5·18민주화운동 <u>희생자</u> ③ 회원이 사망한 경우 직계 존·비속 대표로서 5·18유족회 회원이 아닌 자

출처: 국가보훈처

으로 하여 권익신장을 도모하지 아니할 것을 설립허가의 요건으로 규정하고 있다. 그런데 5·18민주유공자유족회가 비영리 사단법인 신청을 할 당시는 2004년경이었으므로²²⁾ 당시 적용되고 있던 법규정(총리령 제711호, 2000. 3. 21, 일부개정)을 살펴보면, 제5조(설립허가의 기준) 제5호 “독립유공자 예우에 관한 법률 제4조 각호의 규정에 의한 독립유공자 및 동법 제5조의 규정에 의한 유족 또는 가족이나 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조제1항 각호의 규정에 의한 국가유공자 및 동법 제5조의 규정에 의한 유족 또는 가족을 회원으로 하여 권익신장을 도모하지 아니할 것”이다. 따라서 유족회가 설립허가신청을 할 당시에 적용되던 법규정에 따르면 저촉되는 내용이 없다 할 것이다. 당시 「국가유공자 등 예우 및

22) 5·18민주유공자유족회의 설립일자(법인 설립등기일자)가 2004.5.28.이므로 설립허가신청일은 2004년초일 것이다.

지원에 관한 법률」 제4조(적용 대상 국가유공자)는 국가유공자, 그 유족 또는 가족으로 규정하고 있고, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」²³⁾ 제4조(적용 대상자)도 민주유공자, 그 유족 또는 가족으로 규정하고 있다. 민법 제779조(가족의 범위)²⁴⁾에 의하면 형제자매도 포함되므로, 방계혈족 중 형제자매의 범위 내에서는 회원자격에 문제가 없다 할 것이므로 결국 보훈청이 설립허가결정을 함에 있어서 법 적용을 잘못된 위법사유가 있다고 보기 어렵다.

5·18구속부상자회가 <표 3>에서 살펴보는 바와 같이 부상자뿐만 아니라 희생자까지 회원으로 포함하여 단체 설립신고를 한 점에 대하여 「국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」을 위반하였다는 주장이 있다.²⁵⁾ 단체의 명칭은 구속부상자회이므로 구속부상자 및 그 유가족을 회원으로 하는 것이 맞으나, 부상자와 희생자까지 광범위하게 포함하므로 인하여 다른 단체와 회원이 중복되는 문제는 있다. 다만 구속부상자회가 단체설립신고를 할 당시는 2004년경이었으므로 당시 적용되고 있던 법규정(총리령 제711호, 2000. 3. 21, 일부개정)이 적용된다. 이를 살펴보면, 제5조(설립허가의 기준) 제5호 “독립유공자 예우에 관한 법률 제4조 각호의 규정에 의한 독립유공자 및 동법 제5조의 규정에 의한 유족 또는 가족이나 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조제1항 각호의 규정에 의한 국가유공자 및 동법 제5조의 규정에 의한 유족 또

23) 2002년 7월 27일 동법 제정 당시에는 「광주민주유공자예우에 관한 법률」이었으나, 2004년 1월 20일 동법 개정 시에는 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」로 법 명칭을 변경하였다. 다만 제4조(적용대상자)의 내용은 변함이 없었다.

24) 민법 제779조(가족의 범위) ①다음의 자는 가족으로 한다.

1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매
2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매

25) 퍼스트뉴스, 공법단체설립을 지원해야 할 국가보훈처가 공법단체설립을 방해하고 있는 행위를 규탄한다, 2019.4.14.자 참조.

는 가족을 회원으로 하여 권익신장을 도모하지 아니할 것”이다. 따라서 구속부상자회가 설립허가신청을 할 당시의 「국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제5호는 단체의 명칭과 회원의 자격이 반드시 일치할 것을 요구하지는 않고 있으므로 당시 보훈청의 설립허가는 위법하다고 볼 수는 없다. 그런데 5·18민주유공자와 그 유가족을 회원으로 하는 유관단체가 5·18민주화운동부상자회, 5·18민주유공자유족회 및 5·18구속부상자회로 정립되어 있는 것은 회원의 중복성으로 인한 문제가 있으므로 5·18구속부상자회를 5·18공로자회로 명칭을 변경하고 회원자격을 정리하는 것이 필요하다. 희생자와 공로자를 구분한다는 전제에서 5·18민주화운동부상자회와 5·18민주유공자유족회는 희생자 단체로서의 성격을 갖는다면, 5·18공로자회는 공로자 단체로서의 성격을 갖는 것으로 분류할 수 있을 것이다. 이는 4·19민주유공자단체가 4·19민주혁명회, 4·19혁명희생자유족회 및 4·19혁명공로자회로 구분하고, 4·19민주혁명회는 4·19혁명부상자 중 상이정도가 상이등급판정을 받은 자를, 4·19혁명희생자유족회는 4·19혁명사망자의 유족을, 4·19혁명공로자회는 위 두단체의 회원에 해당하지 아니하는 사람 중에서 훈장을 받은 자를 각 회원으로 하고 있는 점을 참고해야 할 것이다.²⁶⁾

2. 공법단체의 개념 및 가입현황

공법단체란 국가를 위해 희생한 당사자 및 가족 단체들을 위해 국가와 지방자치단체 및 각종 공공기관 등이 발주하는 사업 등에

26) 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 제3조(회원) 제5내지7호, 「국가유공자 등 예우와 지원에 관한 법률」 제4조(적용대상 국가유공자) 제1항 제11내지13호 참조.

대해 국가가 해당 단체의 참여를 보장하고 최우선적인 계약 등 혜택을 보장해주는 단체이다. 공법단체는 법률상 개념이 명확하게 규정된 용어는 아니고, 다만 국가보훈처가 국가를 위해 희생하거나 공을 세운 자 및 그 유가족으로 구성된 단체를 보호하기 위하여 민법상 비영리단체에 비해 보훈 관련법령에 의해 특별한 혜택을 보장해주는 법정단체를 일컫는 용어이다. 법정 보훈단체, 보훈 공법단체, 보훈단체 등 용어가 혼용되어 사용되고 있다.²⁷⁾ 국가보훈처는 공법단체를 <표 4>와 같이 구분하여 분류하고 있다. 공법단체가 갖는 특별한 혜택은 국가나 지방자치단체로부터 보조금을 교부받을 수 있고²⁸⁾, 국유·공유재산에 대한 우선매수권을 인정하며,²⁹⁾ 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서 수익사업³⁰⁾을 할 수 있다는 점이다.³¹⁾

공법단체의 가입현황은 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」

27) 국가보훈처 홈페이지(<https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation03List.do>) 참조

28) 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」 제13조(보조금) 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 각 단체의 운영 등에 필요한 보조금을 교부할 수 있다.

29) 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」 제13조의2(국유·공유재산의 우선매각 등) ①국가나 지방자치단체는 각 단체의 운영 및 복지사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유재산 또는 공유재산을 우선 매각할 수 있고, 유상 또는 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다. ②국가나 지방자치단체는 각 단체의 운영 및 복지사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「물품관리법」 또는 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 「물품관리법」 제2조제1항에 따른 물품 또는 「공유재산 및 물품관리법」 제2조제2호에 따른 물품을 무상으로 양여하거나 유상 또는 무상으로 대부할 수 있다.

30) <참고 자료> 보훈단체 수익사업 승인 현황(2019.8.31.현재) 참조.

31) 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」 제17조(수익사업)는 “①이 법에 따라 설립된 단체는 제1조에 따른 설립목적을 달성하기 위하여 필요한 범위에서 직접 수익사업을 할 수 있다. ②국가, 지방자치단체 및 그 밖의 공공단체는 제1항에 따라 수익사업을 운영하는 단체 중 상이한 입은 사람을 회원으로 하는 단체가 직접 생산하는 물품을 구매하거나 해당 단체에 직접 물건을 매각 또는 임대하거나 해당 단체와 용역계약을 체결하는 경우에는 수익계약으로 할 수 있다.

〈표 4〉 공법단체의 가입현황

[2019년 6월 현재]

근거 법률	대상자	명칭(설립연도, 홈페이지)
「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」	순국선열, 애국지사	1. 광복회(73) www.kla815.or.kr
	전상군경, 공상군경 전몰군경, 순직군경	2. 대한민국상이군경회(63) www.kdvo.or.kr 3. 대한민국전몰군경유족회(63) www.kwbfa.org 4. 대한민국전몰군경미망인회(63) www.kwwa.org
	무공수훈자, 보국수훈자	5. 대한민국무공수훈자회(92) www.mugong.kr
	4·19혁명부상자 4·19혁명사망자 4·19혁명공로자	6. 4·19혁명부상자회(73) www.419revolution.org 7. 4·19혁명희생자유족회(73) www.419revolution.org 8. 4·19혁명공로자회(01) www.419revolution.org
	재일학도의용군인	9. 재일학도의용군동지회(89)
「고엽제후유의 증 등 환자치원 및 단체설립에 관한 법률」	고엽제후유증환자 고엽제후유의증환자 고엽제후유증 2세환자	10. 대한민국고엽제전우회(07) www.kaova.or.kr
「특수임무유공자 지원 및 단체설립에 관한 법률」	특수임무사망자·행불자 특수임무부상자 특수임무공로자	11. 대한민국특수임무유공자회(08) www.khuman.org (40여개 유사단체 통합 후 설립)

근거 법률	대상자	명칭(설립연도, 홈페이지)
「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」	6·25전쟁참전유공자	12. 대한민국6·25참전유공자회('09) www.625war.or.kr (4개 단체 통합 후 설립)
	월남전쟁참전유공자	13. 대한민국월남전참전자회('12) www.vvak.kr (3개 단체 통합 후 설립)
「대한민국재향군인회법」	대한민국재향군인	14. 대한민국재향군인회('52) www.korva.or.kr

출처 : 국가보훈처 자료공간 현황통계

(<https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation03List.do>)

에 근거한 9개 단체, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체 설립에 관한 법률」에 근거한 1개 단체, 「특수임무유공자 지원 및 단체설립에 관한 법률」에 근거한 1개 단체, 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 근거한 1개 단체, 「대한민국재향군인회법」에 근거한 1개 단체를 포함하여 총 14개 단체이다.

3. 5·18민주화운동부상자회, 유족회, 구속부상자회의 공법단체 추진 쟁점

가. 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」개정

「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」을 개정하여 동법에 따른 국가유공자단체에 5·18관련 3단체를 추가하는 방안이다. 제20대 국회에서 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」의 개정법률안이 제출되었다. 김관영의원이 2016.11.1. 대표발의한 법률안과 장병완의원이 2018.11.2. 대표발의한 법률안으로 2019년 9월 정무위원회에

계류되었다(위 2개의 법률안은 동일한 내용이다). 개정안은 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 국가유공자단체에 5·18관련 3단체를 추가하여 국가의 지원을 받도록 함으로써 국가유공자단체 간의 형평성을 도모하려는 것이다(개정안 제1조, 제3조, 제5조). 5·18민주유공자가 국가 보호의 영역에 진입한지 14년이 지났지만, 아직까지도 5·18단체가 현행법상 법정단체에 포함되지 아니하여 국가적 지원을 받지 못하고 있는바, 이를 시급히 개선하여 다른 보호단체와의 형평성 문제를 해소하고, 5·18민주유공자와 그 유가족에 대한 예우를 강화하려는 것이다.

다만, 5·18단체를 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」의 적용을 받는 보호단체에 포함시키려는 것과 관련해서는 다음 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 5·18단체의 현행법 적용대상 포함 여부의 적정성 문제로 현재 보호 관계 법령에 따른 법정단체는 총 14단체로, 이중 현행법의 적용을 받는 보호단체는 광복회를 포함하여 9개 단체이며, 그 밖의 보호단체는 각각의 개별법에 단체설립의 근거를 마련하고 해당 법의 적용을 받고 있다. 현행법의 적용대상 단체는 모두가 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자와 그 유가족을 회원으로 하고 있다. 그런데 5·18민주유공자는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자가 아니라 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 따른 민주유공자이다.³²⁾ 이에 대해 우리나라는 국가보훈에 대한 원칙과 기준에 대한

32) 5·18민주유공자는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자가 아니라는 점에서 현실적으로 어려움을 겪고 있는 경우가 있다. 예컨대 「광주광역시 농기계임대사업 운영에 관한 조례」 제10조(임대료감면) 제1호는 반액 감면사유로 “「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의한 국가유공자로서 자기 영농에 사용하고자 하는 경우”로 규정하고, 별도로 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 의한 민주유공자로서 자기 영농에 사용하고자 하는 경우”를 규정하고 있지 아니하여 보호대상에서 배제되는 현실이다. 또한 「세종특별자치시

통합성의 문제와 보훈에 대한 정체성 논란이 지속되고 있다. 이는 국가보훈의 이념과 목적에 대한 명확한 성찰 없이 사안별로, 또 시기별로 당시의 정치적·사회적 필요와 요구에 의해 별도로 제정된 개별법들이 대상별로 상이한 형태로 수행되고 있기 때문이다. 이 점에서 유공자를 국가유공자, 사회유공자, 공무유공자로 재분류하고, 4·19혁명사망/부상/공로자, 5·18민주사망/부상/공로자는 사회유공자로 분류하자는 주장이 있다.³³⁾ 이에 반해 5·18단체를 법정단체로 인정하기 위해서는 현행 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」보다 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」의 개정을 통하여 5·18단체의 설립 및 지원근거를 마련하는 것이 입법방향으로서 보다 바람직한가의 문제이다. 둘째, 관계 보훈단체의 의견을 참고할 필요가 있다. 현행법의 적용대상인 대한민국전몰군경유족회 등 단체는 5·18민주화운동 당시 시위진압 과정에서 희생된 군인 및 경찰과 그 유가족으로 회원이 구성되어 있고, 5·18단체는 5·18민주화운동 당시 시위진압으로 희생당한 사람과 그 유가족을 회원으로 하고 있다. 치안 및 질서유지 등 국가를 위하여 희생한 국가유공자 단체와 민주화 시위과정에서 피해를 입은 단체를 같은 법률에서 규정하는 것의 적절성 여부가 문제되므로 호국단체와 민주화운동단체를 구분하여 관리할 필요가 있다고 보아 개정안에 반대한다는 입장이 있다는 점이다. 셋째, 5·18민주유공자유족회의 반대 의견이다. 개정안

근로자종합복지관 운영 조례」 제6조(사용료) 제2항은 시설사용료 감경사유로 “「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 규정에 의한 국가유공자”로 규정하고 있는 등 전국의 지방자치단체 조례에 별도로 “「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 의한 민주유공자”를 포함시키지 아니함으로 인하여 좌절감을 겪고 있다. 물론 조례를 변경하는 것이 우선일 수 있으나 근본적으로 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 추가하는 방법을 고민해야 할 것이다.

33) 유영욱, 국가유공자 그룹에 대한 재정립, 한국보훈논총 제5권 제2호, 2006, 9-54면 참조.

의 적용대상 단체 중 하나인 5·18민주유공자유족회는 개정안의 내용과 관련하여 5·18단체의 의견조율은 물론, 의견을 제시하거나 논의한 사실이 없으며, 단체 상호간 인식을 달리하고 있으므로 개정안은 철회되어야 한다는 입장이었다.

따라서 개정안과 관련하여서는 당사자인 5·18단체의 합의가 선행되어야 할 것으로 보이며, 이후 단체 설립의 근거를 어느 법률에 규정할 것인지에 대한 논의가 필요하다.³⁴⁾ 3단체는 통합이 현실적으로 어려운 점을 반영하여 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따라 개별적으로 가입하는 것으로 합의가 이루어져야 할 것이다.

나. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」개정

「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」을 개정하여 5·18관련 3단체의 법인격을 인정하는 근거규정을 추가하는 방안이다. 국가보훈처는 다른 단체와의 형평성 차원에서 3단체의 통합을 전제조건으로 제시하였으나, 통합이 어려워 진전이 이뤄지지 않았다. 장병완 의원은 2019.4.24. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」 일부 개정 법률안을 대표 발의하였다. 5·18민주화운동부상자회, 5·18민주유공자유족회 및 5·18민주화운동공로자회를 설립하여 5·18민주유공자와 그 유족이 상부상조하여 자활 능력을 기르고 회원들의 복리증진 및 단체의 원활한 운영을 위한 법적근거를 마련하여 이분들의 숭고한 희생정신을 선양하고 민주화 정신을 고취하려는 것이다.³⁵⁾ 개정안은

34) 국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률 일부개정 법률안 검토보고서, 2017.2. 전문위원 정운경. 참조

35) 「5·18민주유공자 예우 등에 관한 법률」개정안 제55조(법인격) ① 5·18민주유공자와 그 유족이 친목을 도모하고 회원의 권익을 향상하기 위하여 5·18민주화운동부상자회, 5·18민주유공자유족회, 5·18민주화운동공로자회를 둔다. ② 각 단체는 법인으로 한다. ③ 각 단체는 정관을 작성하여 국가보훈처장의 인가를 받

5·18민주화운동과 관련된 3단체를 국가유공자단체 등과 동일한 지위를 갖는 법정단체에 관한 근거규정을 마련하여 국가의 지원 및 수익사업 등이 가능하도록 하고자 함이다. 5·18민주화운동과 관련된 3단체는 국가보훈관련 법률에 근거한 14개의 국가유공자단체 등과는 달리 법정단체로 진입하지 못하고, 「민법」 및 「국가보훈처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」에 따라 설립·허가된 비영리 사단법인의 존재에 머물고 있는 현실에 비추어 개정안의 취지에 찬성한다.

다. 소결

5·18민주유공자는 현재 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자가 아니라 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 따른 민주유공자이다. 그런데 어떤 법을 개정하여 단체 설립의 근거규정과 지원근거를 마련할 것인가는 예우 및 단체설립의 권리 및 지원의 보장범위가 넓은 쪽을 선택해야 할 것이다.

5·18단체를 법정단체로 인정하기 위해서는 4·19단체처럼 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」과 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」개정을 통해 국가유공자로 인정받는 방법과 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」개정을 통하여 5·18단체의 설립 및 지원근거를 마련하는 방법과의 차이를 검토해야 한다. 전자의 방법이 궁극적으로 타당하다. 기본적으로 국가유공자 단체에 대한 재정립은 국가유공자의 개념에 대한 재정립으로부터 시작해야 한다. 국가

아 그 본부의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다. ④ 각 단체에 대하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. 동법 개정안 제79조 “국가나 지방자치단체는 5·18민주화운동유공자의 명예를 선양하거나 호국정신을 계승하기 위한 사업 등을 수행하는 법인에 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다.”

유공자의 적용대상을 호국유공자(독립유공자, 참전유공자 등), 민주유공자(4·19혁명유공자, 5·18항쟁유공자, 6·10항쟁 등 여타 민주화운동유공자), 공무유공자(공무수행 등)로 분류하여 민주유공자도 국가유공자임을 분명히 하는 것이 필요하다.³⁶⁾ 다만 후자의 방법이 개정 법률안 통과가능성이 높다는 현실적인 측면과 보장의 범위가 비슷한 점³⁷⁾에서 적절한 선택일 수 있다.³⁸⁾ 후자의 방법을 취하는 경우에도 법률명을 「5·18민주유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」로 변경하고, 단체에 관한 법인격, 조직, 수익사업 등에 대해서 명시하는 것이 필요하다.

-
- 36) 현행 「5·18민주화운동관련자 보상에 관한 법률」에서는 공적에 따라 배상한다고 하였으나, 그러한 배상기준과 요건이 미흡할 뿐만 아니라 국가보상의 범위도 6·25국가유공자나 3·1운동 독립유공자, 4·19혁명 국가유공자에 비해 적다. 6·25국가유공자와 5·18민주유공자에 관한 보상 법률의 소관부처가 국가보훈처이므로 국가보훈기본법의 입법취지와 목적, 내용을 구체화하여 관계 법률을 통합하여 6·25국가유공자보상법과 5·18민주유공자보상법을 체계적으로 정비할 필요가 있다는 견해가 있다. 김남욱, 6·25전쟁 국가유공자와 5·18민주유공자의 국가보상에 관한 소고, 공법연구 제44집 제2호, 2015, 456-459면. 이에 비해 4·19혁명 국가유공자의 경우 당국이 확인한 공식 숫자의 13%만이 보훈정책 대상이 되었는데, 5·18민주유공자는 피해자의 정책대상자 비율이 거의 100%에 가깝다는 점에서 형평성 문제를 제기하는 견해도 있다. 유영옥, 4·19유공자와 타 유공자에 대한 형평성 문제, 한국보훈논총 제6권 제2호, 2007, 203-206면 참조.
- 37) 5·18민주유공자는 「국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자는 아니지만, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따라 국가유공자에 준하는 예우(일시적 보상으로 연금은 없음)를 해주고 있다. 이에 비해 여타 민주화운동 관련자들에 대해서는 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」에 따라 명예회복과 보상의 혜택만 주고 있을 뿐이다. 김주환, 보훈이념의 내재적 가치 훼손과 해결방안, 한국보훈논총 제11권 제3호, 2012, 106-118면 참조.
- 38) 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제16조 제1항 “이 법은 5·18민주화운동과 관련하여 「국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 예우 또는 지원을 받을 수 있는 사람에게는 적용하지 아니한다”고 규정하여 이 법이 「국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률」에 대해 보충적 관계에 있음을 밝히고 있다.

V. 5·18기념재단의 법률적 위상 강화를 위한 구체적 전략

1. 법률상 단체 및 재정지원의 근거 마련

가. 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」 제68조 제2항 저촉 여부

「5·18민주유공자예우에 관한 법률」 제68조 제2항은 “어떠한 단체든지 법률에 의하지 아니하고는 그 단체의 명칭에 이 법에 따른 5·18민주유공자 또는 그 칭호로 오인될 우려가 있는 용어를 사용해서는 아니 된다”고 규정한다. 따라서 5·18민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하고자하는 사업을 주로 하는 단체는 반드시 법률적 근거를 갖추어야 한다. 물론 민법에 따른 재단법인도 위 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」 제68조 제2항에 따른 법률에 의한 단체로서의 요건을 갖추었다고 해석 하여야 할 것이므로 현재 상태에서도 5·18기념재단이 법률상 근거가 없는 불법단체라는 주장은 옳지 않다. 그럼에도 불구하고 5·18기념재단의 법적 위상을 강화하기 위해서는 법적 근거를 민법 이외의 개별 법률에도 명시하는 것이 필요하다.

나. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」개정(안)

송갑석 의원은 2019.5.2. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 일부 개정 법률안을 대표 발의하였다. 제주 4·3사건, 부마민주항쟁 등 국가폭력에 의해 국민들이 희생당한 역사적 사건에 대해서는, 관련 법률에 재단의 설치 근거와 재단에 대한 기금 출연 또는 필요한 비용의 지원 근거를 마련하고 재단의 기념사업과 정신 계승 사업 등을 통해 그 역사적 의미를 지켜나가고 있다. 그러나 5·18 기

념재단은 국가보조금으로 사업비만을 지원받고, 그 사업비를 집행하면서 사업 수행을 위한 인건비 등을 지출하는 형식으로 근로자(계약직 및 기간제)에 대한 급여 등 운영비 지급이 어려운 상황이다. 이에 5·18의 역사적 의미를 지켜나가고, 기념사업과 정신 계승 사업을 보다 합법적이고 체계적으로 추진하며 5·18 기념재단의 지속적이고 발전적인 사업운영 보장을 위해 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」에 재단의 설치 근거와 사업비 및 운영비를 정부의 예산으로 지원할 수 있는 근거를 마련하여야 한다. 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 개정안 제21조의2 제1항은 “국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 5·18민주화운동 기념사업 등을 수행할 목적으로 설립된 재단의 사업 및 운영에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 기금을 출연할 수 있다”고 규정하고 있다.

「민주화운동기념사업회법」 제14조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 예산의 범위에서 기념사업회의 사업과 업무 수행에 필요한 경비를 보조할 수 있다”고 규정하고, 제2항은 “개인, 법인 또는 단체는 기념사업회의 업무 수행을 지원하기 위하여 기념사업회에 금전이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다”고 규정하고 있는 점을 참조할 수 있다. 이는 기부금품의 모집³⁹⁾ 및 사용에 관한 법률」 제5조 제2항에도 불구하고 자발적 기부금품을 접수할 수 있도록 명문화한 것이다. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제4조 제1

39) 기부금의 “모집”이란 서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금의 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다(기부금품법 제2조 제2호). 따라서, 기부자에게 기부권유 등의 모집행위를 하지 않았음에도 기부자가 자발적으로 금품을 출연하는 자발적인 기탁금품의 경우에는 모집등록 없이 모금을 할 수 있으므로 자발적인 기탁금품의 접수에 따라 기부받은 기부금은 기부금품법의 적용대상에 해당하지 아니한다.

항은 “1천만원 이상의 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 기부금품을 모집하려는 자는 모집·사용계획서를 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 등록하여야 한다.”고 규정하고,⁴⁰⁾ 동법 제5조 제2항은 “국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우 외에는 이를 접수할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이를 접수할 수 있다. 1. 대통령령⁴¹⁾으로 정하는 바에 따

40) 환경보전시민연대의 대표인 피고인이 관할관청에 등록하지 아니하고 1천만 원을 초과하여 기부금품을 모집하였다는 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 위반의 공소사실에 대하여, 피고인이 소속 회원들로부터 모은 금원은 회원들이 자발적으로 납부한 회비 또는 후원금에 해당하므로 위 법의 적용 대상인 ‘기부금품’에서 제외되는 것으로 보아야 하고, 이를 제외한 나머지 기부금품의 총액은 모두 1천만 원에 이르지 않아, 피고인이 2006년부터 2008년까지 매년 회원이 아닌 사람들로부터 1년에 1천만 원을 초과하여 모집하였다고 인정할 증거가 없다는 이유로 무죄를 선고한 원심판단을 수긍한 사례가 있다(대법원 2010. 9. 30. 선고 2010도5954 판결).

41) 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 시행령 제14조(용도가 지정된 자발적인 기탁금품의 접수) ① 법 제5조 제2항 제1호에 따라 사용용도와 목적이 지정된 자발적인 기탁금품의 접수가 허용되는 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 국가기관의 장 또는 국가가 출자하거나 출연하여 설립된 법인·단체가 행정목적 수행하거나 해당 법인·단체의 설립목적 수행하기 위하여 직접적으로 필요한 경우로서 제6조제1항에 따른 기부심사위원회의 심의를 거친 경우 2. 지방자치단체의 장 또는 지방자치단체가 출자·출연하여 설립된 법인·단체가 행정목적 수행하거나 해당 법인·단체의 설립목적 수행하기 위하여 직접적으로 필요한 경우로서 제12조 제1항에 따른 기부심사위원회의 심의를 거친 경우 ② 제1항에 따라 자발적인 기탁금품을 기탁하려는 자는 별지 제2호 서식의 지정기탁서를 기탁하려는 국가기관 또는 지방자치단체의 장이나 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체의 대표자에게 제출하여야 한다. ③ 국가기관 또는 지방자치단체 및 그 소속기관의 장과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체의 대표자는 제1항에 따라 자발적인 기탁금품을 접수한 경우에는 지체 없이 그 사실을 행정안전부장관에게 통보하거나 보고하여야 한다. 이 경우 지방자치단체 및 그 소속기관과 지방자치단체에서 출자·출연

라 사용 용도와 목적을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 기부심사위원회의 심의를 거친 경우, 2. 모집자의 의뢰에 의하여 단순히 기부금품을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우, 3. 제1항 단서에 따른 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체가 기부금품을 접수하는 경우”이다. 결론적으로 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 개정안 제21조의2 제1항에 운영비용에 관한 지원근거를 마련하고, 추가적으로 개인, 법인 또는 단체가 재단의 업무 수행을 지원하기 위해 재산을 출연하거나 기부할 수 있다고 규정하는 것이다. 그리고 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 저촉되지 않도록 하기 위해서는 회원으로 가입하도록 회원가입신청서를 받고, 모금의 형식이 아닌 자발적인 후원금형식으로 출연을 받는 방법을 적극적으로 활용하여야 할 것이다.

다. 「5·18민주유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」로 변경

송갑석 의원이 2019.5.2. 대표 발의한 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 일부 개정 법률안은 5·18기념재단의 설립근거를 명시적으로 규정하였다기보다는 재정지원에 대한 근거규정의 성격이 강하다. 이 개정안에 의하면 사업비 이외에 운영비까지 지원할 수 있는 근거가 마련된다는 점에서 의의가 있다. 또한 “개인, 법인 또는 단체는 기념사업회의 업무 수행을 지원하기 위하여 기념사업회에 금전이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다”는 규정을 추가하여야 한다. 따라서 5·18기념재단의 설립근거를 규정하기 위해서는 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」의 법 명칭을 「5·18민주유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」로 변경하고, 이 법에 5·18

하여 설립된 법인·단체의 경우에는 시·도지사를 거쳐야 한다.

민주화운동 3단체뿐만 아니라 5·18기념재단의 법인격, 조직, 수익 사업 등에 대해서까지 명시하는 것이 필요하다.

2. 5·18 민주화운동 관련 3단체와의 위상 정립

5·18 민주화운동 관련 3단체는 공법단체 가입을 추진하고 있다. 그 동안 국가보훈처는 5·18 민주화운동 관련 3단체가 통합할 것을 조건으로 내세워 반대의견을 제시하였다. 그러나 4·19의거 관련 3단체가 통합하지 않고 개별적으로 공법단체에 가입한 사례가 있어 강력하게 추진할 경우 공법단체 가입이 가능할 것으로 보여진다. 5·18 민주화운동 관련 3단체는 공법단체 가입이 실현될 경우 재정적 기반을 토대로 사업을 확장적으로 추진할 것이므로 5·18기념재단과 사업 중복으로 인한 갈등이 분쟁화하지 않도록 전문성을 강화하여야 할 것이다. 또한 5·18기록관의 사업영역 확장, 5·18교육관의 교육사업 확대 등 관련단체들의 전반적인 사업 확대로 인하여 불가피하게 5·18기념재단은 사업 중복으로 인한 정체성 위기에 직면하게 될 것이다. 다른 단체들과의 관계에서 차별화된 사업을 행하고, 이를 행하기 위해 독립적인 위상 및 법적 근거를 정립해가야 한다. 5·18기념재단의 법적 근거를 명확하게 규정하고, 이에 입각한 재정 확보 및 기념·계승사업 집행으로 독자적인 정체성을 확보해가야 한다.

VI. 결론

5·18기념재단은 1997년 설립된 이래 5·18민주화운동의 5대 원칙인 진상규명, 책임자처벌, 손해배상, 명예회복, 정신계승을 위한 사

업의 주도적 역할을 하였다. 하지만 5·18민주화운동 40주년을 얼마 남겨두지 않은 현 시점에서 5·18기념재단은 대내외적으로 위협요소를 안고 있다. 이에 5·18기념재단과 유사한 목적을 가진 단체들을 비교 검토하여 안정적인 법적 기반과 운영을 위한 방안을 고민하였다.

일단 5·18민주화운동 관련 3단체의 공법단체 추진으로 인하여 해결해야 할 과제로 관련 법률 개정이 필요하다. 첫째, 5·18단체를 법정단체로 인정하기 위해서 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」과 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」개정을 통해 국가유공자로 인정받는 방법이다. 둘째, 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」개정을 통하여 5·18단체의 설립 및 지원근거를 마련하는 방법이다. 기본적으로 국가유공자 단체에 대한 재정립은 국가유공자의 개념에 대한 재정립으로부터 시작해야 한다. 국가유공자의 적용대상을 호국유공자(독립유공자, 참전유공자 등), 민주유공자(4·19혁명유공자, 5·18항쟁유공자, 6·10항쟁 등 여타 민주화운동유공자), 공무유공자(공무수행 등)로 분류하여 민주유공자도 국가유공자임을 분명히 하는 것이다. 다만 둘째 방법이 현실적으로 개정안 통과가능성이 높다는 점에서 적절한 선택일 수 있으나, 이 경우에도 법률명을 「5·18민주유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」로 변경하고, 단체에 관한 법인격, 조직, 수익사업 등에 대해서 명시하는 것이 필요하다.

그리고 궁극적으로 5·18기념재단의 법률적 위상을 강화하는 전략으로 첫째, 법률상 단체 및 재정지원의 근거마련을 위해서는 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」의 법 명칭을 「5·18민주유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」로 변경하고, 이 법에 5·18민주화운동 3단체뿐만 아니라 5·18기념재단의 법인격, 조직, 수익사업 등에 대

해서까지 명시하는 것이 필요하다. 둘째, 5·18민주화운동 관련 3단체와의 위상 정립을 위해서는 관련 3단체와의 차별화된 사업을 행하여야 한다. 관련 3단체는 공법단체 가입을 적극적으로 추진할 것이고, 실현될 경우 5·18기념재단과 사업 중복이 현실화될 것이다. 뿐만 아니라 5·18기록관과 교육관과의 관계를 고려하여 5·18기념재단의 법적 근거를 명확하게 규정하고, 이에 입각한 재정 확보 및 기념·계승사업 및 독자적인 사업 영역을 구축함으로써 정체성을 확보해야 한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

오재일, 「자치공동체와 행정」, 심은 오재일교수 정년기념논문모음집, 전남대학교 출판문화원, 2017.

2. 논문

전남대학교 5·18연구소, 5·18기념사업 및 5·18기념재단 발전방안연구, 2018.
국가보훈처, 민주화운동 관련자의 민주유공자 예우에 관한 연구, 한양대학교 산학협력단, 2018.

_____, 보훈단체 수익사업 승인현황, 보훈단체협력담당관, 2019.

_____, 비영리법인업무편람, 2018.

김남욱, 6·25전쟁 국가유공자와 5·18민주유공자의 국가보상에 관한 소고, 공법연구 44집 2호, 한국공법학회, 2015.

김주환, 보훈이념의 내재적 가치 훼손과 해결방안, 한국보훈논총 제11권 제3호, 2012.

민병로, 5·18민주유공자 보훈제도의 개선방안, 민주주의와 인권 제9권 제2호, 2009.

방선이, 정미강, 장현주, 보훈단체 위상정립 및 역할변화 연구, 국가보훈처, 2010.

유영욱, 국가유공자 그룹에 대한 재정립, 한국보훈논총 제5권 제2호, 2006.

_____, 4·19유공자와 타 유공자에 대한 형평성문제, 한국보훈논총 제6권 제2호, 2007.

정문영, “광주5월행사의 사회적 기원-의례를 통한 지방의 역사 읽기”, 서울대대학원 인류학과 석사학위논문, 1999.

5·18민주유공자회공법단체설립추진위원회, 5·18공법단체 설립 및 보상체계 개선을 위한 법안마련 공청회 자료집, 2011.

3. 기타

국가보훈처홈페이지 [<https://www.mpva.go.kr>] (2020.6.29.검색)

노근리평화공원홈페이지 [<http://nogunri.yd21.go.kr>] (2020.6.15.검색)

민주화운동기념사업회홈페이지 [<http://www.kdemo.or.kr>](2020.6.15.검색)

부마민주항쟁기념재단홈페이지 [<http://buma1979.or.kr>] (2020.6.15.검색)

부산민주항쟁기념사업회홈페이지

[<http://www.ohminju.or.kr/introduce/vision.aspx>](2020.6.15.검색)

제주4·3평화재단홈페이지 [<https://jeju43peace.or.kr>] (2020.6.15.검색)

5·18기념재단홈페이지 [<http://www.518.org>] (2020.6.15.검색)

법제처 국가법령정보센터 [<http://www.law.go.kr>] (2020.6.27.검색)

국회 의안정보시스템[<http://likms.assembly.go.kr/bill>] (2020.6.27.검색)

<Abstract>

**Legal Appeal for
May 18 Related Organizations
- Focused on the May 18 Memorial Foundation -**

Kim, Nam-Jin*

The Act on the Honorable Treatment and Support for Persons of Distinguished Service to the State, the Act on the Honorable Treatment and Support for Persons of Distinguished Service to the Democratic People, the Act on the Restoration of Honor and Compensation for Persons related to the Democratic Movement, and the Act on the Establishment of Organizations, such as Persons of Distinguished Service to the State, are not applied to the current May 18 Related Organizations. But the May 18 Related Organizations are applied to the Act on the Restoration for Persons related to the May 18 Democratic Movement, the Special Act on the May 18 Democratic Movement, and the Act on the Honorable Treatment for Persons related to the May 18 Democratic Movement. This study compares and analyzes the legal nature and legal basis of each organization related to the democratization movement with the May 18 Memorial Foundation, reviews the current status of the 3 May 18 organizations' push for the establishment of a public law organization, strategies, and the establishment of relations with the May 18 Memorial Foundation if they join in public law organization, and reviews optimal legal strategies such as promoting revised legislation to strengthen the legal status of the May 18 Memorial

* Ph.D in Law, Researcher in Institute for Legal Studies at Chonnam National Univ.

Foundation.

Key Words : May 18th Democratic Movement, May 18 Memorial Foundation,
Public Law Organization, Honor Restoration, Honorable
Treatment.

