

국가범죄와 과거사 청산 완결의 과제 : 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정 방향

김 한 균*

국 | 문 | 요 | 약

한국사회 민주주의와 법치주의가 발전하려면 국가범죄를 지나간 과거가 아니라, 해결해야 할 당대의 과제로 보아야 한다. 즉 한국현대사에서 미완으로 남겨진 과거·불법 청산과제를 완결 짓기 위한 과거청산사법 재정비가 필요하다. 과거청산사법이 다루어야 할 과제는 중층적이고 복합적이며, 따라서 과거청산 실패의 역사라는 평가를 또다시 받지 않도록 과거·불법청산부터 완결해야 민주화의 재진전도 가능하다. 2005년 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정을 통해 위원회의 진실규명 활동이 재개되어야 하며, 진실화해위원회가 권고하였던 사안에 대한 후속 조치가 필요한 시점이다. 종래 과거사위원회의 활동시한은 법개정으로 연장되었던 사례가 있다. 제2기 진실화해위원회를 위한 법개정에서도 진실규명의 일차적 목적은 피해자의 피해회복이다. 합법적 절차에 따른 가해자에 대한 조치 역시 의무다. 법적 화해조치가 먼저 완결된 연후에 국민화해와 통합을 위한 정치적 조치가 필요할 것이다. 과거·불법청산을 재개하면 '1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹 사건'에 집중해야 하되, 조사의 폭은 넓혀야 한다. 즉 체계적 자료조사를 바탕으로 사건을 발굴하고 직권조사를 통해 그동안 규명하지 못했던 사건의 배경과 가해의 법적 책임, 전체 피해 현황을 종합적으로 조사해야 한다. 또한 진실규명의 객관성은 조사기구의 정치적 독립성이 관건이므로, 위원회 직무수행에 있어서의 독립성 보장은 대단히 중요한 요건이다. 조사의 객관성 확보를 위해서는 조사기구가 실효성 있는 조사를 통해 객관적 결과로 인정받을 수 있는 결과를 내 놓아야 하므로 관련자료 수집과 관련자를 불러 증언을 들을 수 있는 실질적 권한이 중요하다.

❖ 주제어 : 국가범죄, 과거청산사법, 과거사정리기본법, 과거사정리위원회

* 한국형사정책연구원 연구위원, 법학박사

유신정권 시기 중앙정보부 대공수사국 부장(1974년)을 지낸 검사는 1987년 헌법의 새 공화국에서 검찰총장(1988년)을 거쳐 법무부장관(1991년)을 지냈고, 문민정부가 들어서자 국회의원(1996년)이 되었으며, 참여정부 시절에는 법제사법위원장(2004년)으로 탄핵소추위원장을 맡아 탄핵심판에 앞장섰고, 박근혜 정부에서 대통령비서실장(2013년)으로 복귀하더니 현재 탄핵심판 국면에 이르러서는 직권남용죄로 구속 기소되기에 이르렀다. 한 인물로 상징되는 한국 현대사의 2017년은 ‘청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓아온’¹⁾ 과거에 갇혀 앞으로 나아가지 못하고 있었던 건 아닌지 의문을 갖게 한다. 그리고 청산되지 못한 채 쌓이고 쌓인 과거사의 두께가 얼마나 두껍고 견고한지, 그리고 아직도 한국사회의 민주주의와 법치주의 발전을 가로막고 있는지 뼈아프게 깨닫게 해 준다. 한국사회에서 ‘과거’와 ‘청산’은 여전히, 그리고 다시 한 번 민주주의와 헌정(憲政)의 ‘현재’와 ‘미래’가 걸린 문제로 되돌아 왔다.

이 글은 한국현대사에서 국가범죄 과거사를 청산하기 위한 개별적, 포괄적 법적 및 기구의 성과와 한계를 분석하고, 과거·불법청산 완결을 위한 과거사정리 기본법 개정 방향을 제시하고자 한다.

I. 서론 : 과거청산의 법적 의미와 과제

과거의 체계적이고 폭력적인 국가권력에 의한 중대한 인권침해, 즉 ‘국가범죄’를 법적, 정치적으로 청산하고 정의를 회복하는 과제를 ‘이행기정의(transitional justice)’라 한다. 반민주적 구체제를 민주주의와 인권 관점에서 혁신하려는 헌정적 관점에서는 ‘과거청산사법(transitional justice)’이라 한다.²⁾ 2017년 탄핵 이후 새 정부 등장까지 과정에서 한국사회 민주주의와 법치주의가 다시 앞으로 나가려면 국가범죄를 지나간 과거가 아니라, 해결해야 할 당대의 과제로 보아야 한다. 즉 미완의 과거·불법청산과제를 완결 짓기 위한 과거청산사법 재정비가 필요하다.

1) 한홍구, “청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓을 것인가”, 제노사이드연구 6, 2009

2) 이재승, 국가범죄, 엘피, 2010, 29면.

과거청산사법은 제도적 청산과 인적 청산이 내용이며, 그 절차와 내용을 법적 기반으로 뒷받침해야 한다. 청산의 목표는 국가범죄 가해자처벌, 진상규명, 피해인정과 배상, 재발방지 제도화, 과거사로 인한 사회적 갈등해소다. 그 실현은 과거불법에 책임 있는 개인이나 집단이 어떤 권력을 유지하고 있는지, 그리고 청산 과정에서 정치적 결정권을 얼마나 확보하고 있는지, 피해자와 시민사회가 과거청산을 얼마나 체계적으로 관철할 수 있는지, 국제사회가 얼마나 관심을 가지고 관여하는지, 정치사회의 고유한 문화가 어떠한지에 영향을 받는다. 과거청산이 국민통합의 동력이 되기도 하는 반면, 과거세력의 저항과 사회적 갈등을 더 키울 수도 있다.³⁾

한국사회는 ‘청산되지 못한 과거의 만물상’⁴⁾인 현대사를 겪어 왔기 때문에, 과거청산사법이 다루어야 할 과제는 중층적이고 복잡적이며, 따라서 그 목표 실현도 어려운데다가 추진을 가로막는 과거의 영향력은 강고하다. 즉 과거·불법청산은 식민제국주의, 내전, 분단, 독재로 인한 4중의 과거·불법이 수직적으로 겹겹이 쌓이고 수평적으로 서로 강화·고착된 상황을 입체적으로 돌파해야 하는 과업이다. 2017년 한국사회는 현대사의 적폐(積弊)를 다시금 고통스럽게 마주하고 있다. ‘오랫동안 쌓여 뿌리박힌 폐단’의 근원이 무엇인가? 청산되지 못한 과거다. 이제까지의 한국현대사가 ‘과거청산 실패의 역사’⁵⁾이었다는 평가를 또다시 받지 않도록 과거·불법청산부터 완결해야 민주화의 재진전도 가능하다.

‘과거’와 ‘청산’의 현재적 의미제기에 대해서는 “지금 세계와 무역으로 먹고사는 21세기 대한민국에서 40년 만에 다시 등장해 판을 벌이게 됐다”⁶⁾는 식의 비판이 나오기 마련이다. 그러나 미래를 거론하며 과거청산을 부인하는 논리는 과거에 대한 입장 차이가 아니라 현재와 미래에 대한 이해관계의 차이에서 나온다.⁷⁾ 한국 사회 민주화의 질적 진전을 가로막는 과거청산 완결이야말로 미래를 논하기 위한 선결과제다.

3) P.B.Hayner, 주혜경 역, 국가폭력과 세계의 진실위원회, 역사비평사, 2008, 43, 58-59면.; 이영재, “과거청산과 민주주의-5·18사법적 처리의 의의를 중심으로”, 민주주의와 인권 4(2), 전남대학교 5·18연구소, 2004, 242면.

4) 한홍구, “청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓을 것인가”, 19면.

5) 김동춘, “해방 60년, 지연된 정의와 한국의 과거청산” 시민과 세계 8, 2006, 205면.

6) 양상훈, “70년대 통치가 가니 70년대 운동권이 오나”, 조선일보 2017년 1월26일자

7) 김동춘, 해방 60년, 지연된 정의와 한국의 과거청산, 206면.

사실 과거·불법청산은 그 자체 난제이기 때문에 나라마다 다양한 형태의 청산작업을 실행해 왔지만 일회적으로 완결된 경우는 없다. 과거불법책임자에 대한 사법처리가 성공적으로 진행된 경우도 거의 없다.⁸⁾

한국에서 과거·불법청산은 장기간에 걸쳐 집요한 저항과 정치적 갈등 속에 진행되어 왔다. 반동과 갈등은 과거·불법청산 법제와 그 추진과정에 적나라하게 반영되었다. 과거청산사법의 법적 기반이 마련된 것은 1987년 민주화 이후에야 비로소 가능했다. 1990년 ‘광주민주화운동관련자보상등에 관한 법률’이 그것이다. 다만 피해자가 아닌 ‘관련자’, 불법책임에 따른 배상이 아닌 ‘보상’에 불과한 법제였다.⁹⁾ 1996년 ‘거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법’ 역시 진상조사 없는 명예회복, 그리고 피해자가 아닌 ‘관련자 명예회복’을 규정하였다. ‘진상규명’과 ‘희생자’를 처음으로 명시한 법률은 2000년 ‘제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법’이다.¹⁰⁾

2000년 제정 민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률(민주화보상법)의 ‘민주화운동’에 대한 규정은 의문사진상규명에관한특별법(법률 제6170호) 등 이후 제정된 과거청산법제들이 공유하는 개념이 된다. 즉 ‘민주화운동’은 ‘1969년 8월 7일 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동’¹¹⁾을 뜻한다.¹²⁾ 따라서 민주화운동과 관련된 의문의 죽음이 ‘의문사’로 규정되고, 명예회복과 보상대상자는 ‘민주화운동관련자’로 규정된다. ‘민주화운동’ 개념은 또한 청산되어야 할 과거·불법의 개념을 간접적으로 제시한다. ‘자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치’의 행위와 그 결과가 청산되어야 할 과거·불법이다. 과거불법에 대

8) 안병직, ‘과거청산 어떻게 이해할 것인가’, 안병직 외, 세계의 과거사청산, 푸른역사, 2005, 14, 20면.; P.B.Hayner, 국가폭력과 세계의 진실위원회, 44면.

9) 1995년 5·18민주화운동등에 관한 특별법상 배상의제규정에 따라 비로소 ‘배상’을 규정하였다.

10) 장완익, “기존 과거청산입법의 문제점: 포괄적 과거청산 입법을 위하여” 과거청산 포럼자료집, 2004, 31면.

11) 민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률 제2조제1호

12) 2000년 법제정 당시에는 3선개헌안이 발의되고 반대시위가 본격화된 시점인 1969년 8월7일로 하였으나, 2007년 법개정을 통해 1964년 3월 24일 (한일회담 반대시위일)로 확대하였다.

한 적극적 법적 정의의 예는 1960년 반민주행위자공민권제한법상 ‘반민주행위’ 규정이다. 즉 헌법 기타법률이 보장한 국민의 기본권을 유린 또는 침해함으로써 민주주의의 제 원칙을 파괴한 행위를 말한다. (동법 제2조)

하지만 이후 한국 현대사의 과거·불법에 대한 법적 규정은 역대 개별적 과거청산 법제와 기구에 따라 분산될 뿐만 아니라, 제도적·인적 청산문제의 대상을 명시하지 못한 채 피해보상과 명예회복의 대상을 정함에 있어 간접적으로 규정될 뿐이다.

이하에서는 1990년대 이후 한국의 과거청산 법과 기구를 개별적 과거청산과 포괄적 과거청산 법제로 구분하여 그 성과와 한계를 분석하고, 과거·불법청산 완결을 뒷받침할 법제의 기본원칙과 내용을 제시하고자 한다. 각 법제에 따른 과거청산기구의 성과와 한계를 평가하는 기준은 과정(process) -성과(product) -영향(impact)이며, 구체적으로 제시하면 다음과 같다.¹³⁾

	과정	성과	영향
1단계	공개적 절차	진실규명 수준	성과의 사회적 공유
2단계	관련자 참여	책임자 사과와 처벌	제도개혁 추진
3단계	진상규명 권한	배상/보상 범위와 수준	민주주의와 인권 진전

즉 과거청산기구에 대한 평가는 각각 과정, 성과, 영향 영역별로 세 단계로 나뉘는데, 과거청산기구의 근거법제는 이러한 구체적 기준에 상응하는 내용이 규정되어야 한다.

과거청산기구가 설립되고 활동하는 과정에서는 첫째, 설립과 활동내용은 피해자와 가족 명예를 해치거나 사회통합에 도움이 되지 않는 정보 외에는 국민 일반에게 투명하게 공개되어야 한다. 설립과 활동 과정 자체가 과거청산에 대한 사회적 인식을 높여주기 때문이며, 또한 정치적 저항으로부터 과거청산기구의 활동을 지켜주는 버팀목이 될 수 있기 때문이다. 둘째, 관련자의 참여가 보장되어야 한다. 진실규명을 위해서 과거불법 책임자 중 자발적 협조자, 내부고발자, 피해자, 관련 전문가 참여가 현실적으로 가능하도록 법제도가 뒷받침 되어야 한다. 청산기구와 피해자와 지원 시민사회에 상호 협력할 수 있는 통로도 확보되어야 한다. 셋째, 과거청산의

13) P.B.Hayner, 국가폭력과 세계의 진실위원회, 421-422면의 내용을 참고하여 한국현실에 맞게 구성하였다.

기본토대인 진상규명을 위한 실질적인 조사, 증언청취, 자료 확보권한이 부여되어야 한다.

과거청산기구 활동에 따른 성과는 첫째, 진실 규명의 실질적 범위와 수준, 둘째, 책임자를 특정한 처벌과 책임자의 진정한 사과, 셋째, 피해자에 대한 명예회복과 배상 내지 보상의 실질적 실행이 기준이다. 개별적 과거청산을 담당한 기구들은 성과 측면에서 진실규명, 책임자 처벌, 배상 내지 보상 등 개별적으로 추진한 경우다.

과거청산기구의 활동이 종료된 이후에도 첫째, 보고서를 포함한 성과기록이 사회 전반에 교육되고 공유되어야 한다. 둘째, 과거청산기구가 활동성과로서 제시한 제도 개혁 권고안 내용이 법과 제도로 추진되어야 한다. 셋째, 과거청산 성과가 한국사회 민주주의와 인권 발전으로 연결되어야 한다. 국가범죄와 불법역사를 다시 되풀이하지 않도록 한다는 의미에서 ‘청산’의 가장 중요한 의미다.

II. 개별적 과거청산사법의 성과와 한계

1990년대 이후 한국에서 개별 사안마다 개별적 과거청산 법제와 기구를 중심으로 진행된 과거청산사법은 진실규명, 명예회복 및 보상, 처벌 세 가지 청산작업을 수행했는데, 이를 각각 과정, 성과, 영향 기준에 따라 성과와 한계를 평가해 본다.

[표] 1990년대 이후 한국의 개별적 과거청산법제와 기구¹⁴⁾

위원회 명칭	활동기간	근거법률	소속	주요기능
광주민중화운동관련자보상지원위원회	1990년 8월-	• 1990년 광주민중화운동관련자 보상 등에 관한 법률 • 2006년 5·18 민주화운동관련자 보상 등에 관한 법률	국무총리	• 피해보상 • 피해자 생활지원금, 의료지원금 지급 • 5·18 묘역 국립묘지 지정 • 5·18기념재단 설립운영
거창사건등 관련자 명예회복위원회	1998년 2월-	• 1996년 거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법		• 사망자 및 유족 지정심의 • 추모공원 조성과 운영지원

14) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I - 위원회의 연혁과 활동 종합권고, 2010, 13-15면.; 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 167-169면의 내용을 재구성함.

위원회 명칭	활동기간	근거법률	소속	주요기능
제주 4·3사건진상 규명및명예회복위원회	2000년 8월-	• 2000년 제주 4·3사건 진상 규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법		• 사건진상조사보고서 발간 • 의료지원금 지급 • 희생자 및 유족 지정심의 • 위령공원 조성
삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회	2004년 8월-2008년 12월	• 2004년 삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률		• 삼청교육 피해자 지정심의 • 피해자 보상금 지급 • 의료지원금 지급 • 명예회복
노근리사건 희생자 심사및명예회복위원회	2004년 8월-	• 2004년 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 법률		• 희생자 및 유족 심사 • 의료지원금 지급 • 역사공원 조성
특수임무수행자보상심의위원회	2005년 1월-	• 2004년 특수임무수행자 보상에 관한 법률		• 특수임무수행자 심사 • 보상금 지급 • 특별공로금, 위로금 지급
특수작전공로자인정심의위원회	2005년 2월-2006년 11월	• 2004년 6·25전쟁중 적후 방지역 작전수행공로자에 대한 군복무인정 및 보상 등에 관한 법률	국방부	• 진상조사 • 특수작전 공로자 심사 • 보상금 지급
군의문사진상규명위원회	2006년 1월 - 2008년	• 2005년 군의문사 진상규명 등에 관한 특별법	대통령	• 군의문사 진상조사 • 범죄혐의자 고발 • 자백 가해자 사면권고

1. 진실규명

1.1. 과정

2000년 ‘의문사진상규명에 관한 특별법’에 따라 활동한 2000-2002년 제1기 의문사 진상규명위원회(2000-02년), 2003-2004년 제2기 의문사진상규명위원회(2003-04년)의 업무는 의문사 대상자의 선정, 의문사한 자에 대한 조사다.(동법 제4조) 의문사 진상조사와 관련하여 각계의 의견을 수렴·반영하기 위해 공청회를 개최하였다. 그러나 강제조사권이 없었고, 국정원, 국방부, 기무사령부 등 관련기관은 자료제출, 방문조사에 모두 비협조적이었다. 제2기 위원회 보고서는 기관별 비협조 현황을 기록에 남겼다.¹⁵⁾

주목할 만한 변화는 2004년 대통령의 명확한 과거청산 의지에 따라 과거불법의

15) 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차(2000.10-2002.10) I, 2003, 261-263면.; 의문사진상규명위원회 보고서 2차(2003.7-2004.6.), 2004, 146-156면.

책임 있는 국가기관이 진실규명에 대한 사회적 요구를 수용해 자체적으로 진실을 규명하게 되었다는 점이다.¹⁶⁾ 가해자에 의한 진실규명은 국정원, 국방부, 경찰청이 각각 민간인이 참여한 과거사진상규명위원회를 통해 진행되었다. 2004년 경찰청 과거사진상규명위원회는 민간위원과 경찰청 위원으로 위원회를 구성하고 조사팀을 설치하여, 남조선민족해방전선사건(1979년), 서울대 깃발사건(1985년), 강기훈 유서대필 사건(1991년) 등 경찰관련 과거의혹이 제기된 사건에 대한 진상규명을 진행하였다. 유서대필 사건 수사과정에서 검찰의 무리한 수사를 지적하였으며, 민주위 사건에서 고문과 가혹행위가 있었음을 밝혔다.¹⁷⁾ 2005년 국방부 과거사진상규명위원회는 민간위원과 국방부 위원으로 위원회를 구성하여, 5·18 민주화운동을 비롯한 신군부의 집권과정, 강제징집, 녹화사건, 삼청교육대 사건에 대한 자체 진상규명을 진행하였다.¹⁸⁾ 1980년대 대학생 강제징집이 당시 대통령의 지시라는 사실을 밝혔다.¹⁹⁾ 2004년 국정원 과거사진실규명을 통한 발전위원회는 민간위원과 국정원 위원으로 위원회를 구성하고, 사건별 소위원회와 조사팀을 설치하여 박정희 정권 중앙정보부와 전두환 정권 국가안전기획부 당시 부일장학회 헌납 및 경향신문 매각 사건, 인민혁명당 및 민청학련사건, 동백림 사건, 김대중 납치사건, 김형욱 실종사건, KAL 858기 폭파사건, 남한조선노동당 사건 등 7대 의혹사건 진실규명과 정치, 사법, 언론, 노동, 학원, 간첩 6개 분야 과거불법 조사를 수행하였다. 특히 1974년 인혁당 사건이 당시 대통령의 개입아래 정부에 의해 조작되었다는 조사결과를 발표하였다.²⁰⁾ 이러한 조사결과는 법원이 인혁당 사건의 재심을 결정하는 계기가 되었다.²¹⁾

이에 대해서는 일종의 민관 공동 과거청산 작업으로서 가해의 책임뿐만 아니라 진실은폐의 책임까지 져야할 국가권력기관이 신뢰를 회복하고 정당한 권위를 회복하는 계기가 될 수 있을 뿐만 아니라, 과거청산에 대한 시민사회 참여와 사회적 공감대를 넓힐 수 있다는 기대가 있었다. 반면 과거청산 관련 시민단체들은 책임자

16) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 62-64면.

17) 경찰청, 경찰청 과거사진상규명위원회 백서, 2007, 128-381면.

18) 국방부 과거사진상규명위원회, 12·12, 5·17, 5·18사건 조사결과보고서, 2007, 16면 이하.

19) “전두환, 민주화운동 대학생 ‘강제징집’ 지시했다” (한겨레신문 2005년 12월 19일자)

20) 국가정보원, 과거와 대화 미래의 성찰, 국정원 진실위 보고서 총론(I), 2007, 296-309면

21) 2005년 12월 27일 서울중앙지방법원은 인혁당사건 재심을 결정하였으며, 2007년 1월23일 인혁당 재건위 피고인 전원에게 무죄를 선고하였다.

스스로의 진실규명이 성과가 있기를 기대하기 어렵고 오히려 면죄부를 부여하는 절차가 될 수 있다는 비판적 입장이었다. 더구나 과거불법청산의 책임이 그 어느 기관보다 무거운 검찰과 법원은 정작 사법기관으로서의 지위를 이유로 자체 과거청산기구를 운영하지 않았다.²²⁾

2005년 ‘군의문사진상규명 등에 관한 특별법’에 따라 설립된 2006년 군의문사진상규명위원회는 군의문사와 관련된 진정 접수, 군의문사 조사대상 선정, 군의문사에 대한 진상조사, 군의문사에 대한 고발·수사의뢰, 관련자의 피해구제 및 명예회복 요청의 업무를 수행한다.(동법 제4조) 군인, 경비교도대원, 전·의경, 의무소방대원으로서 복무하는 중 사망한 사람의 사망원인이 명확하지 아니하다고 의심할 만한 상당한 사유가 있는 사고 또는 사건 중 그 진상규명이 필요하다고 결정하여 조사대상으로 선정한 사안을 조사하였다.²³⁾

이상의 진실규명 기구활동 과정에서 주요쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 진실규명 작업의 과정과 성과, 그리고 영향을 좌우하는 쟁점은 조사대상 범위 내지 규모, 범죄책임 규명수준, 시효와 재심 등 형사절차법적 문제다.

1.2. 성과

제1기 의문사진상규명위원회의 진실규명은 제2기 위원회까지 이어지는 상당한 성과를 거두었다. 즉 83건의 의문사 사건을 조사하여, 조사대상 중 19건을 민주화운동 관련 위법한 공권력에 의한 의문사로 인정하였으며,²⁴⁾ 2002년 10월 의문사 사건 재발방지를 위한 51개 권고안을 제출하였다.²⁵⁾ 제2기 위원회는 제1기 위원회에서 진상규명 불능으로 결정한 사건 30건과 재조사 결정사건 11건을 조사하여, 11개 사건을 의문사로 인정하였다.²⁶⁾ 특히 인혁당 사건이 중앙정보부에 의해 조작되었음을 밝히고, 군 부재자투표 관련 사망사건 은폐조작 진상, 민주화운동참여 학생에 대

22) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 64, 78-79면.

23) 군의문사진상규명위원회, 2007년도 조사보고서-위원회사업과 조사활동, 2008, 75-81면.

24) 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차 I, 261면.

25) 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차 I, 271-343면.

26) 의문사진상규명위원회 보고서 2차(2003.7-2004.6.) 2004, 107-108면.

한 군의 특별관리 관련 군의문사 사건 진상을 밝히고, 국가정보원, 경찰 등 정보기관의 불법사찰과 감시, 고문 등 학생운동 탄압에 대한 진상도 규명하였다. 또한 1970년대 이른바 전향공작 실패와 불법적 수사와 연행·구금에 의한 인권 탄압 진상도 규명하였다.²⁷⁾ 의문사진상규명위원회의 주요성과는 국가기구로는 처음으로 국가보안법의 개정(폐지), 반인륜적 범죄 또는 국가의 인권 침해 범죄에 대한 공소시효 배제를 권고하였다는 점이다.²⁸⁾ 진상규명 불능 의문사 사건들은 진실·화해를 위한 과거사정리위원회로 이관하여 진상규명작업을 계속하도록 하였다. 한편 군의문사진상규명위원회는 2006년부터 2007년까지 600명의 진정을 접수하여, 총 52건의 사건을 종결하고 이 중 11건의 진상규명을 결정하였다.²⁹⁾

1.3. 영향

의문사진상규명위원회는 민주화 운동관련, 위법한 공권력 개입관련 사건에 한정하여 개별사건에 국한시켜 판단하는 방식으로 진행되었다. 따라서 국가권력에 의한 인권침해 양상을 체계적이고 구조적으로 규명하기에는 한계가 있었다.³⁰⁾ 그 결과 위원회의 정부에 대한 제도개선 권고는 대부분 개선 성과로 이어지지 못하였다.³¹⁾

그리고, 군의문사진상규명위원회는 유가족과의 신뢰를 바탕으로 유가족이 납득할 수 있는 조사결과를 우선적으로 하지만, 군에서 단순 자살자로 처리한 사건에 대해서도 합당한 예우와 보상이 이루어질 수 있도록 법적, 제도적 방안이 강구될 필요성을 확인하였다. 이에 따라 군의 신뢰회복과 군의문사 재발방지를 위한 군내 자살사고 예방 및 처우개선의 전향적 검토 필요성도 제기하였다.³²⁾

과거·불법청산의 진실규명 성과는 사회적으로 공유되고 제도개혁으로 이어질 때

27) 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차 II, 2003, 15면이하.; 의문사진상규명위원회 보고서 2차(2003.7-2004.6.) 132-140면.

28) 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차 I, 333-335면.

29) 군의문사진상규명위원회, 2007년도 조사보고서-위원회사업과 조사활동, 2008, 38-40면.

30) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 87-88면.

31) 의문사진상규명위원회 보고서 2차(2003.7-2004.6.) 159-166면.

32) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 117면.

비로소 의미가 있다. 종래 개별적 진실규명 법제와 기구의 진실규명 한계는 국가범죄를 방지하고 민주주의와 인권을 진전시키기 위한 제도 개선의 한계로 이어지기 마련이다.

2. 명예회복 및 보상

2.1. 과정

2004년 ‘삼청교육피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률’에 따라 같은해 설립된 삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회는 피해자 또는 유족에 해당되는지의 여부, 피해자 또는 유족에 대한 보상금 지급, 상이를 입은 피해자에 대한 요양기간 및 장애등급의 판정, 피해자 또는 유족의 명예회복, 피해자 또는 관련단체의 지원에 관한 사항을 심의·의결한다.(동법 제3조)

강제동원 진상규명은 2005년 국방부 과거사진상규명위원회가 맡았다. 보상심의위원회는 피해보상 신청자의 관련성 여부확인을 위해 신청서류를 검토하고, 해당 주소지 관할 경찰서에 사실조사를 의뢰하였다. 회신 조사결과와 관련기록물 증빙자료, 장애분과위원회의 의학적 의견을 바탕으로 심사자료를 작성하여 사실분과위원회에서 심의한 후, 심의한 안전에 대해 최종적으로 보상금 및 명예회복 여부를 심의의결한 후 신청인에게 통지하였다.

2004년 ‘노근리사건희생자심사 및 명예회복에 관한 법률’에 따라 설립된 노근리사건희생자심사및명예회복위원회는 희생자 심사·결정, 위령탑건립 등 위령사업, 노근리사건 희생자심사보고서 작성 사항을 심의·의결한다.(동법 제3조)

2004년 ‘한국전쟁중 적후방지역 작전수행공로자의 군복무인정 등에 관한 법률’에 따라 설립된 특수임무수행자보상심의위원회는 특수임무수행자 해당여부, 특수임무수행자 보상금 지급, 특수임무수행자 관련단체 지원 사항을 심의·의결한다.(동법 제4조) 2011년 ‘재일교포 북송저지 특수임무수행자 보상에 관한 법률’에 따른 특수임무수행자보상심의위원회는 특수임무수행자 또는 유족 해당 여부, 특수임무수행자 또는 유족에 대한 보상금 및 위로금 지급, 특수임무수행자 관련 단체 지원 사항을 심의·의결한다. (동법 제3조)

2000년 ‘제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법’에 따라 설립된 제주 4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회는 4·3 사건의 진상을 규명하고, 이 사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜 주기 위한 기구다. 동 위원회는 제주4·3사건 진상조사를 위한 국내외 관련 자료 수집 및 분석, 희생자 및 유족 심사·결정, 희생자 및 유족 명예회복, 진상조사보고서 작성 및 사료관 조성, 위령묘역 조성 및 위령탑 건립, 제주4·3사건에 관한 정부의 입장표명 등에 관한 건의사항을 심의·의결한다. (동법 제3조) 위원회 산하에 제주특별자치도지사 소속의 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복실무위원회와 4·3 희생자 의료 및 생활지원 분과 자문위원회를 두었다.

1951년 경남 거창 민간인 학살사건에 관하여는 이미 1960년 4·19 직후 국회 진상조사가 있었다. 1996년 1월 ‘거창사건 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법’ 제정에 따라 거창사건 등 관련자 명예회복 심의위원회가 설립되었다. 위원회는 사망자 및 유족결정에 관한 사항, 사망자 및 유족 명예회복에 관한 사항, 묘지단장, 위령제례 및 위령탑 건립에 관한 사항을 심의·의결한다. (동법 제3조)

1995년 ‘5·18 민주화운동에 관한 특별법’이 제정되고, 1996년 12·12사건과 5·18 사건의 책임자들에게 군사반란과 내란죄 등으로 중형을 선고함으로써 남한 과거청산의 중대한 전환점이 되었지만, 진상규명 작업은 이어지지 못했다. 다만 희생자들에게 경제적으로 배상 내지 보상할 법적 근거는 마련하였다. 즉 1990년 8월 ‘광주민주화운동관련자 보상 등에 관한 법률’이 제정 공포됨으로써 ‘광주민주화운동’이라는 공식명칭이 부여되었으며 보상 근거를 마련하게 되었다. 2006년 ‘5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’로 개칭되었다. 동법에 따라 설립된 광주민주화운동관련자 보상지원위원회는 관련자 및 유족 보상에 관한 지원, 관련자 명예회복 조치, 관련자 또는 유족 지원을 위한 성금 모금 및 관리, 관련자 또는 유족 보상에 관한 재정대책, 5·18민주화운동과 관련된 사업 지원 업무를 수행하였다.(동법 제3조)

2.2. 성과

삼청교육피해자 보상심의위원회³³⁾, 특수임무수행자보상심의위원회³⁴⁾의 경우 명예회복과 보상의 상당한 성과가 인정된다. 특히 노근리사건 희생자심사 및 명예회복위원회,³⁵⁾ 거창사건등관련자명예회복심의위원회,³⁶⁾ 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회³⁷⁾의 경우 정부수립과 한국전쟁 시기를 대상으로 하는 특별한 과거사정리 기구다. 제주 4·3사건 위원회의 활동성과는 정부의 사과 노력을 이끌어냈다는데 있다. 2013년 대통령이 제주 4·3사건 희생에 대한 사과표명 등 정부 입장을 발표하였다. 2004년 제56주년 4·3위령제에 행정자치부장관이 참석하고, 2005년 정부는 4·3의 아픔을 화해와 상생으로 극복한 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정·선포하였다. 2005년에는 희생자 및 유족 심의 결정 11,830명을 의결하였고, 같은 해 제57주년 4·3위령제에는 국무총리가 참석하였다. 2006년에는 희생자 및 유족 심의 결정 8,382명을 의결하였고, 같은 해 4월 제58주년 4·3위령제에 대통령이 참석하여 제주4.3관련 사과를 재천명하였다.³⁸⁾

광주민중화운동관련자보상지원위원회는 2014년 12월까지 8,721건의 신청을 접수하여 사망 155건을 비롯, 상이후사망, 행방불명, 상이, 연행구금 등 5,517건에 대한 보상금 2,452억원을 지급하였다.³⁹⁾

33) 삼청교육피해자 보상심의위원회는 2004년 9월부터 2007년 9월까지 보상신청 4,644건, 명예회복 575건, 재심의요청 642건을 심의의결하고, 총 3,624명에게 보상금을 지급하고, 575건의 명예회복 신청 중 인정 11건을 권고하였다. (대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 133-134면.)

34) 특수임무수행자보상심의위원회는 2006년까지 163명의 신청자 중 128명을 공로자로 인정하고 이들에 대해 군번 및 계급을 부여하고 공로금과 보상금을 지급하여 명예를 회복시켜 주었다. (대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 145-146면.)

35) 노근리사건 희생자심사 및 명예회복위원회는 본격적인 진상규명활동은 하지 못했으나, 신고인 2,649명을 심사하여 희생자 218명, 유족 2,170명을 확정했다. 생존 피해자 30명에게 의료지원금을 지급하였다. (대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 105-106면.)

36) 거창사건 관련자명예회복심의위원회는 사망자 548명과 유족 785명을 결정하여 명예회복시켰으며 호적 소실자는 호적을 복구했다. 또 2004년 추모공원 조성사업이 완료됐다. (대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 107-108면.)

37) 2003년 희생자 및 유족 3,722명에 대한 심의를 결정하고, 4·3사건진상조사보고서를 최종확정하였다.

38) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 100-104면.

39) 국회 안전행정위원회 수석전문위원, 5·18민주화운동 관련자 보상에 관한 법률 개정안 검토의견서 (2015년 4월) 8면.

2.3. 영향

노근리사건 희생자 명예회복 및 보상심의위원회는 한미 양국정부의 노근리사건 공동조사결과에 따라 희생자심사를 담당하였다. 그런데 한미양국 공동조사보고서가 작성될 당시 한국 측 조사단이 진상규명보다는 미국과의 동맹관계 강화에 주의를 기울였음을 보여주는 자료가 다수 발견되어 해당 보고서 자체가 신뢰를 얻지 못하였다. 노근리사건 위원회 사례는 한국전쟁기간 동안 유사사례의 해결마저 어렵게 만든 경우다.⁴⁰⁾

4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회의 활동 결과 2008년 3월 제주 4·3 평화기념관이 개관되었으며, 11월에는 제주 4.3평화재단이 출범하였고, 12월 제주 4·3위원회 백서 ‘화해와 상생’이 발간되었다. 2009년 북촌 너븐숭이 4·3기념관이 개관되었다.

2004년 후속입법인 ‘거창사건 등 관련자 명예회복 및 보상 특별조치법’ 보상규정에 대해 대통령은 거부권을 행사했다. 한국전쟁 중 군정에 의해 희생된 사람들에 대한 입법이 잇따를 경우 국가재정이 감당하기 어렵다는 이유에서였다. 한국전쟁 중 희생된 민간인 보상을 다시 실시할 경우 25조원의 엄청난 예산이 필요하다는 것이다.⁴¹⁾

삼청교육관련단체의 지속적인 피해보상 요구와 정부의 실현의지에 따라 피해자 및 유족에 대한 명예회복과 실질적 보상이 상당부분 실현되어 국민화합에 기여한 성과가 인정된다. 하지만 삼청교육 피해자 범위를 상이자 또는 교육중이나 후유증으로 인한 사망자로 한정함에 따라, 입소자 중 12%에게만 보상이 이루어졌고, 타 보상위원회보다 적은 보상금이 지급되어 피해자 불만이 제기되었다.⁴²⁾

현실적 한계에도 불구하고 명예회복과 보상을 통한 과거청산은 비교적 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 다만 가해의 진실규명과 책임자 처벌이나 사과가 전제되지 않고, 피해 사실을 조사하여 보상금을 지급하는 수준으로는 진정한 명예회복과 제도개선을 기대하기 어렵다.

40) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 106-107면.

41) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 108면.

42) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 134면.

3. 책임자 처벌

한국 현대사에서 국가범죄 책임자 처벌을 위한 과거청산법제의 유일한 예는 1995년 헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법 (법률 제10181호)이다. 동법은 형법상 내란, 외환죄와 군형법상 반란, 이적죄를 ‘헌정질서 파괴범죄(제2조)’로 규정하고, 1948년 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약 (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)상 집단살해 범죄에 대해 공소시효를 배제하였다.(동법 제3조) 다만 국가범죄 책임자 사과의 처벌을 위한 과거청산 기구의 예는 아직 없다.⁴³⁾

4. 개별적 과거청산의 한계

한국의 과거청산은 주로 개별 사건, 개별 희생자 중심으로 전개되었다. 정부가 주도하기 보다는 주로 피해자 등 관련시민단체와 국회가 주도했기 때문이다. 제주 4·3사건이나 의문사 사건의 경우 진실규명을 중심으로, 권위주의 정권하의 민주화운동의 경우 명예회복과 보상 중심으로 추진되었다. 민주화 단계가 진전됨에 따른 당

43) 일제강점기를 대상으로 하지만, 1948년 반민족행위처벌법 (법률 제3호)과 반민족행위처벌법기초특별위원회는 책임자처벌을 위한 과거청산법제 및 기구 사례로 참고할 수 있다. 동법은 독립운동자나 그 가족을 악의로 살상박해한 자 또는 이를 지휘한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고 그 재산의 전부 혹은 일부를 몰수한다(제3조)는 강력한 처벌규정 뿐만 아니라, 군·경찰의 관리로서 악질적인 행위로 민족에게 해를 가한 자, 관리되었던 자로서 그 직위를 악용하여 민족에게 해를 가한 악질적 죄적이 현저한 자에 대한 처벌규정(제4조)을 두었다. 동법은 반민족행위 예비조사를 위한 특별조사위원회(동법 제9조), 반민족행위 처단을 위한 대법원특별재판부(동법 제19조), 특별재판부에 병치하여 특별검찰부(동법 제20조)를 두었다. 1960년 반민주행위자공민권제한법은 1960년 3월 15일 선거 당시 대통령과 국무위원, 경찰, 자유당과 중앙선거위원회 위원장에 이르기까지 일정 지위에 있었던 자는 그 지위를 이용하여 현저한 반민주행위를 한 자로 간주한다 (동법 제3조)는 규정을 두었다. 동법은 반민주행위 조사를 위해 서울특별시와 각도에 조사위원회를 두었다.(동법 제6조) 반민족행위 처벌기구의 활동은 친일세력의 저항에 부딪혀 1년만에 종료되었으며, 후속 과거청산작업은 2005년 ‘친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법’에 이르러서야 계속될 수 있었다. 동법에 따라 2006년 설립된 친일반민족행위자재산조사위원회는 2010년까지 일본 제국주의의 식민 통치에 협력하고 한민족을 탄압한 반민족행위자가 그 당시 친일반민족행위로 모은 재산을 조사, 선정하여 국가에 귀속할지 여부를 결정하였다. 조사위원회는 친일반민족행위자의 조사 및 선정과 친일반민족행위자의 재산조사 및 친일재산 여부의 결정, 일본인 명의로 남아 있는 토지에 대한 조사 및 정리, 이의신청 처리를 비롯해 조사자료 보존 등의 업무를 수행하였다.

시로서는 상당한 성과였다. 특히 해방 이후 역사적 부담이었던 과거사 문제를 직시하고 해결하려는 시도를 함으로써 사회적 논의를 확산시키고, 과거청산이 해결가능한 문제임을 인식시켜 주었다. 다만 한계 역시 뚜렷했다. 즉 과거청산을 통해 국가 폭력과 범죄가 발생하게 된 본질적 원인이나 구조적 문제점을 규명하는데 이르지 못하였다. 개별 사안별로 대처하다 보니 과거청산의 기본취지를 벗어나는 경우도 있었다. 개별 과거청산에 대한 전 국민적인 관심과 동력 또한 얻지 못하였다.⁴⁴⁾ 피해사실의 확인까지는 노력하였지만, 가해사실의 확인은 미진하였다.⁴⁵⁾ 그러다보니 명예회복과 보상의 수준에서 머물게 되는데 피해확인과 보상은 있으나 가해자처벌과 사과는 없는 경우에 이르게 된다. 청산되어야 할 ‘과거사’의 내용이 제대로 채워지지 않은 채 남게 된 셈이다.

또한 5·18 과거청산의 경우는 피해회복과 가해자처벌이 비교적 적극적으로 진행되었고 사법적 판결이 뒷받침 하고 있지만, ‘종결’되었다고 보기는 어렵다는 평가를 받는다. 지역주의 벽을 여전히 넘지 못한 채 모든 국민에게 민주적 가치로 공유되지 못하기 때문이다.⁴⁶⁾

한편 국가기관 자체적인 과거청산 작업의 경우 해당기관 스스로 진상규명에 나선다는 점에서 스스로 과거청산과 반성에 동참한다는 의미가 있을 수 있다. 자기반성을 통해 공권력의 남용을 방지하고 제도와 관행의 개선을 추진할 수 있게 된다. 의욕과 불신을 받아오던 국가기관이 신뢰를 회복하고 권위를 되찾는 중요한 계기도 된다. 과거 권위주의적 국가기관의 과거사정리작업을 민관 공동으로 진행함으로써 시민사회의 참여와 사회적 공감대를 넓힐 수도 있다. 반면 관련시민단체들은 자체 진상규명활동이 성과를 기대하기 어려울뿐더러 오히려 면죄부를 줄 수 있다는 비판적 입장이었다. 특히 검찰의 경우 경찰, 국정원에 못지 않게 과거청산이 필요하였지만, 사법기관으로서 법적 안정성을 고려해야 한다는 이유로 자체 과거청산 기구를 만들지 못하였다.⁴⁷⁾

따라서 국가정책, 제도와 관행, 사고방식, 문화적 한계를 포괄적으로 해결하는 과

44) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 38, 43-44, 46, 53면.

45) 김한균 외, 통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구, 한국형사정책연구원, 2016, 266면.

46) 이영재, 과거청산과 민주주의-5·18사법적 처리의 의의를 중심으로, 260.

47) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 64, 78-79면.

거청산의 필요성이 제기되었다. 포괄적이고 체계적인 과거청산 작업은 참여정부에서 본격화되었다. 이는 개별적 과거청산의 범위와 대상이 계속 확대되면서, 진상규명과 피해구제는 계속 지체되고, 개별 사안별로 과거청산이 진행되는데서 오는 문제점들이 뚜렷해 졌기 때문이었다. 참여정부는 포괄적이고 구조적인 접근방식을 택했다. 이는 과거청산으로서의 진실규명이 가해자의 적발이 아니라 국가의 폭력과 범죄피해 원인과 문제점들을 규명하여 재발하지 않도록 방지대책을 세우는데 목적이 있기 때문이다.⁴⁸⁾

Ⅲ. 포괄적 과거청산사법의 성과와 한계

2000년대 이후 한국의 과거청산사법은 포괄적 청산의 단계로 진전된다. 2000년 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회가 ‘민주화운동’을 대상으로 포괄적인 명예회복과 보상 작업을 진행했으며, 2005년 진실·화해를 위한 과거사정리위원회는 진실규명, 명예회복, 사면, 과거사 연구와 사회적 통합에 이르는 과거·불법청산의 모든 의제를 다루었다.

[표] 1990년대 이후 한국의 포괄적 과거청산법제와 기구⁴⁹⁾

위원회 명칭	활동기간	근거법률	소속	주요기능
진실·화해를 위한 과거사정리위원회	2006년 4월 - 2010년	• 2005년 진실·화해를 위한 과 거사정리 기본법	독립기구	• 포괄적인 진실규명 • 특별사면, 복권 건의 • 과거사연구재단 설립
민주화운동관련자 명예회복및보상심 의위원회	2000년 8월-	• 2000년 민주화운동관련자명 예회복 및 보상에 관한 법률		• 민주화운동 관련자 지정심의 • 사망, 부상자 보상금 지급 • 생활지원금 지급 • 명예회복 조치 권고

48) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 38, 51-54면.

49) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I, 13-15면; 6대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 167-169면의 내용을 재구성함.

1. 포괄적 명예회복과 보상

1.1. 과정

2000년 ‘민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률’이 제정됨에 따라 제1기 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회가 설립되어 2002년 제2기, 2004년 제3기 위원회로 이어졌다. 정부 차원에서 민주화 운동 전반에 대해 사회적 명예회복과 보상을 추진하기 위한 기관이다.⁵⁰⁾ ‘민주화운동 관련자’라 함은 민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자, 민주화운동과 관련하여 상이를 입거나 질병, 그 후유증으로 인한 사망으로 인정되는 자, 민주화운동을 이유로 유죄판결·해직 또는 학사징계를 받은 자를 가리킨다.

동 위원회는 관련자 해당여부 심의 결정, 보상금 심의 결정 및 지급, 관련자 명예회복, 보상금 재원대책, 관련자 추모단체 지원, 생활지원금 지급, 성금 모금방법 및 활용, 민주화운동 관련 기념사업 유형 결정 임무를 수행하였다.(동법 제3조)

1.2. 성과

동 위원회는 보상신청 1,295건, 명예회복 신청 9,512건을 접수하여, 총 52회 회의를 거쳐 5,718건을 심의·의결하였다. 명예회복 관련자에 대한 후속조치로서 유죄판결의 피해를 입은 관련자 3,784명(4,810건)에 대해 전과기록 삭제를 권고하였고, 학사징계 피해를 입은 관련자 1,796명 중 희망자에 한해 징계기록 말소를 권고하여 164명이 징계기록 말소, 13명이 복학, 84명이 명예졸업장을받았다. 해직 피해를 입은 관련자 2,821명 중 미복직자 955명 중 희망자 281명에대한 복직을 권고하여 23명이 수용되었다.⁵¹⁾

1.3. 영향

민주화보상심의위원회는 과거청산기구 중 가장 장기간 활동하였다. 명예회복과 보

50) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 110면.

51) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 111-113면.

상의 경우 그 특성상 소급조치를 규정할 수 밖에 없는데 기존법과의 법적안정성 문제가 뒤따른다. 민주화보상법은 소급조치와 관련하여 권고기능밖에 없기 때문에 신청인들의 기대와는 거리가 있을 수 밖에 없다. 위원회의 전문성 확보를 위한 제도적 보장의 필요성도 제기된다.⁵²⁾

2. 포괄적 진실규명과 명예회복

2005년 ‘진실·화해를위한과거사정리기본법’은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝히고, 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여한다는 목적규정을 두었다. (동법 제1조) 동 규정은 과거의 시기를 항일독립운동까지 잡고, 과거사의 내용을 폭력, 학살, 의문사 사건으로 특정하면서, 포괄적으로 반민주, 반인권적 행위에 의한 인권유린을 규정하였다. 또한 화해, 미래, 통합이라는 과거사 청산이 지향할 가치를 규정하였다.

동법에 따라 설립된 진실·화해를 위한 과거사정리위원회는 진상규명, 명예회복, 특별사면, 과거사 연구, 화해업무에 이르기까지 과거사 관련업무를 포괄적으로 관장하며 국가인권위원회처럼 독립된 최초의 과거청산기구다.⁵³⁾ 특히 참여정부 시기 개별적 과거청산기구와 진실화해 위원회는 과거사의 진실을 상당 수준 규명했을 뿐만 아니라, 피해자의 목소리에 일방적 주장이 아닌 국가적 진실이라는 새로운 지위를 부여하였다.⁵⁴⁾

2.1. 절차

진실화해 위원회는 피해자의 신청뿐만 아니라 위원회 직권으로도 조사에 착수할 있도록 하였다. 조사 대상자와 참고인에게 진술서 및 관련자료 제출, 위원회 출석

52) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 109,113면.

53) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 136면.

54) 김동춘, “지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업”, 역사비평, 2012, 201면; 한홍구, 청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓을 것인가, 35면.

등을 요구할 수 있으며 3회 이상 불응한 사람에게는 동행명령 부과할 수 있다. 한편 참고인에 대하여 폭행 또는 협박행위를 금지하고, 진실규명 관련 정보를 제공하였거나 제공하려 한다는 이유로 해고 등 불이익 처분을 금지하며, 조사대상자의 언론 공개를 금지하는 보호대책을 마련하였다. 대통령 및 국회 보고 전에 조사대상자 및 가해행위와 관련한 위원회 조사내용 공개를 금지하고, 진실규명 조사 참여자 또는 진실규명에 필요한 자료 등을 발견 또는 제출한 자가 다른 자로부터 생명·신체에 위협을 받거나 받을 우려가 있을 때 관계기관에 신변보호를 요청할 수 있도록 하였다. 또한 참고인 및 감정인 보호, 관련된 자료 확보 또는 인멸방지 대책을 갖추고, 진실을 밝히거나 진실규명에 필요한 중요자료 등을 발견 또는 제출한 자에 대한 보상 또는 지원, 사면건의 조치를 취하였다. 조사대상자 또는 이해관계인에게 의견진술 기회를 부여하고, 의견진술자에게는 증거자료 열람청구와 변호인을 선임할 수 있도록 하였다. 특히 진실규명 중에 완전한 진실을 고백한 가해자에 대하여는 수사 및 재판절차중인 경우는 처벌하지 않거나 감형 건의, 유죄로 판결된 경우는 법령에 따라 특별사면과 복권을 건의하는 조치도 마련하였다.⁵⁵⁾

[표] 진실화해위원회 조사활동과정에서 제기된 주요쟁점⁵⁶⁾

적대세력사건	민간집단희생	인권침해사건
조사대상범위	진실규명의 대상 희생자 수 및 규모	권위주의 통치시기
	가해책임 규명수준 불법성	위법 부당한 공권력행사 중대한 인권침해
		시효배제와 재심문제

2.2. 성과

진실화해위원회는 처리대상 총 11,175건 중 11,175건 (100.0%)처리 완료하였다. 접수 10,860건, 분리사건 277건, 직권조사 38건, 결정사건 총 8,978건 (80.3%), 각

55) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I, 62-63면.

56) 진실화해를 위한 과거사정리위원회, 종합보고서 I, 83-91면의 내용을 정리하였다(김한균 외, 통일 시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구, 294면.).

하·취하 등 총 2,197건 (19.7%)에 달한다.⁵⁷⁾ 정기 조사보고서(2006-2010) 36권, 사건별 조사보고서 475권을 출간하고, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예의 회복을 위한 적절한 조치(가해자에 대한 적절한 법적 정치적 화해 조치, 가해자와 피해자 유족간의 화해를 적극 권유), 진실은폐나 왜곡으로 인해 유죄판결을 받았거나 자격의 상실 또는 정지된 자에 대한 특별사면과 복권을 건의하였다. 또한 활동보고서에서 국가에 대해 한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건 관련 보상 특별법 제정, 유해 발굴과 안장, 과거사연구재단 설립 등의 정책을 권고를 하였다. 조사로 드러난 인권침해기관을 상대로 국가적 차원에서 인권교육을 실시하는 등 재발 방지책을 마련할 것도 권고하였다.⁵⁸⁾ 이러한 권고안은 과거청산의 본래 의미가 다름 아닌 미래에 있을 것을 보여준다. 권고의 내용은 모두 규명된 진실 앞에 국가가 실천해야 할 조치들이기 때문이다.

2.3. 영향

2003년 9월 경남 창원시에서는 6·25전쟁 민간인 희생자 위령 사업 지원에 관한 조례가 제정되었다. 과거사정리위원회의 진상조사와 사법적 판단을 통해 확인된 무고한 희생자를 추모하기 위한 것으로 추모 및 위령 사업 관련 사항과 바른 역사교육 등이 내용이다. 이어서 2015년 6월 충청남도 한국전쟁 민간인희생자 위령사업 지원 등에 관한 조례⁵⁹⁾, 2015년 11월 경상남도 6·25 전쟁 민간인 희생자 위령사업 지원에 관한 조례, 2016년 7월 대구시 10월 항쟁 등 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령사업 지원 등에 관한 조례가 제정되었다.⁶⁰⁾

법원은 조사보고서 내용에 모순이 있거나 사실관계가 불명확한 경우 보고서 내용만 믿고 국가배상을 결정할 수 없으며, 과거사 관련 국가배상 소송의 소멸시효를

57) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I, 76-81면.

58) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I, 215-228면.

59) 진실·화해를 위한과거사정리위원회 등 국가기관의 진상조사 및 사법적 판단을 통해 확인된 한국전쟁 전후 무고한 민간인 희생자를 추모하고, 충청남도에서 발생했던 민족의 아픔을 치유함으로써 평화와 인권회복에 기여하고자 조례를 제정함(충청남도의회, 충청남도 한국전쟁 민간인희생자 위령사업 지원 등에 관한 조례 제정이유, 2015년6월9일).

60) 연합뉴스 2015년11월2일자, 2016년 8월21일자.

3년으로 제한하여 기간을 넘었거나, 과거사정리위원회에 진실규명신청을 하지 않은 당사자는 국가를 상대로 손해배상청구를 할 수 없다고 판단하였다.⁶¹⁾ 정권교체 이후인 2009년에는 위원회 위원장과 상임위원에 여당관련인사 및 뉴라이트계열 학자가 임명되었다.

한편 포괄적 과거청산기구 설립이후 국가기관 자체 진상규명 기구를 포함하여 개별 과거청산 기구들과 진실화해 위원회의 진상조사 활동은 그 대상과 범위가 중복되는 점이 지적되기도 하였다. 다만 진실화해위원회 조사과정에서 각 해당기관의 협조를 위해서는 내부적으로 조사와 자료확보가 필요한 만큼 상호보완적 기능의 측면도 있다.⁶²⁾

3. 포괄적 과거청산의 한계

1999년 의문사진상규명위원회와 2005년 진실화해위원회의 성과를 살펴보면, 그 포괄적 진상규명 노력과 성과에도 불구하고 기구운영과 조사진행 과정은 사회적 참여가 충분할 만큼 공개되지 못했다. 또한 성과와 영향은 장기적 평가가 필요할 것인데, 가해자 또는 가해 집단의 책임인정과 처벌, 권고안 상의 피해배상과 법제 개선 성과는 양 진실위원회 활동기간 10년의 짧은 시간에도 불구하고 큰 진전이 있었다고 보기 어렵기 때문이다. 오히려 진실화해위원회 이후 과거사정리위원회들이 규명하고 단죄한 과거불법의 역사가 미래에 적어도 다시는 되풀이 되지 못할 것이라는 믿음조차 흔들리는 지경에 이르렀다.⁶³⁾

특히 진실화해위원회는 포괄적 과거청산작업을 통해 국가와 사회에 대한 종합권고안을 제시하였지만, 공청회 및 전문가 자문 등의 절차를 거치지 못하였다.⁶⁴⁾ 한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건에 대한 배상 및 보상 특별법 제정, 한국전쟁 전후

61) 2013년 5월 16일 2012다202819 전원합의체 판결; 대법원은 과거사 사건 관련 국가배상청구소송에서 국가의 소멸시효 항변의 허용 여부를 판단하던 신의성실의 원칙의 적용 기준을 변경했고, 이에 따라 과거사 사건 피해자들의 권리구제가 제약되는 결과가 나타났다(홍관표, “과거사 사건의 소멸시효와 신의성실의 원칙 문제- 대법원 판결의 입장 변화를 중심으로”, 법조 713, 2016).

62) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 64면.

63) 김한균 외, 통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구, 271면.

64) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 1, 206면.

민간인 집단희생 유해 발굴과 안장, 과거사 연구재단 설립을 정책건의⁶⁵⁾하였지만 이행되지 못하였다. 또한 피해자의 명예회복과 구제를 위한 조치, 재발 방지를 위한 국가의 조치, 법령·제도·정책·관행의 시정 및 개폐, 진실규명사건의 가해자에 대한 법적·정치적 화해조치, 국민화해와 민주발전을 위한 조치, 역사의식의 함양을 위한 교육·홍보에 관하여 국가가 하여야 할 조치, 그 밖에 국가가 하여야 할 필요한 조치 등의 권고안은 여전히 과제로 남겨져 있다. 17건의 권고안 중에서도 6·25전쟁 전후 민간인 희생사건 조사 과정에서 드러난 집단학살의 재발방지를 위해 가해자 처벌 등 제도적 장치 보완(권고 5), 오·남용의 우려가 있는 국가보안법 적용의 신중(권고 6), 비상사태에 처한 경우라 할지라도 예비검속, 주거제한, 재산동결 등의 기본권 제한이 최소화될 수 있도록 하는 제도적 방안(권고 7), 국가 안보 등에 관한 비밀문서에 대해 국가 안보에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 일정 기간이 경과되면 공개하는 등의 조치가 필요하고, 이를 위해 공공의 이익과 국민의 알 권리가 조화될 수 있는 범위내에서 정보공개법 보완(권고 8), 가해자의 참회와 피해자·유족의 용서를 통한 화해가 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 등 적극 지원(권고11)과 관련한 법제개선 역시 과거불법청산에 있어서 미완의 과제로 남겨져 있다.

Ⅳ. 결론 : ‘청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓을 것인가?’⁶⁶⁾

“... 과거사 문제는 대체로 어느 시기의 한시적 과제로 제기된다. 과거사가 물밑듯이 제기될 때 온 사회가 힘을 합해 정성스럽게 처리하면 통과의례처럼 해결되지만 그렇지 못하면 오랜 기간 숙제로 남는다.”⁶⁷⁾

‘과거사가 물밑 듯이 제기’되던 때가 불과 10여 년 전이다. 온 사회가 정성을 다하지 못했는지는 따져봐야 하겠으나, 오랜 기간 숙제로 남으리라는 우려는 현실이 되었다. 2017년 탄핵국면 이후 자리 잡을 새로운 체제를 이룬바 ‘1987년 체제’에 뒤이은 ‘2017년 체제’라 하자. 그렇다면 2017년 체제에서 과거사 문제가 과거 한

65) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I, 211-214면.

66) 한홍구, “청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓을 것인가”, 2009.

67) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 5면.

때의 과제가 아닌, 당대의 과제로 다시 떠오를 것인가? 어떤 고통의 기억을 한국 현대사 역사로 남길 것인지 못 다한 숙제가 다시 주어질 것인가?

2017년은 2005-2010년 과거사 정리위원회를 재건하여 제2기 과거사정리를 시작할 수 있는 시점이다. 2000년대 과거·불법청산 법제와 기구의 활동은 모두 시민사회가 치열하게 요구하고 지속적으로 노력한 성과다. 2004년 탄핵기각 결정후 복귀한 노무현 대통령은 그해 광복절 경축사에서 포괄적 과거청산에 대한 강력한 의지를 표명했다. 2017년 새 정부의 대통령 역시 이를 이어받아서 2017년 광복절을 맞아 과거·불법청산의 완결의지를 천명하도록 시민사회가 다시 강력히 요구해야 한다.

1. 과거·불법청산 완결을 위한 과거사정리의 재개

한국 현대사 과거·불법청산의 성과와 한계를 교훈삼아 제도적·인적 청산작업을 갱신하기 위해서는 진실규명, 책임자 처벌, 피해회복이라는 과거청산의 세 가지 일반원칙으로 돌아가, 무엇이 우선될 원칙인가, 진실과 책임과 피해의 내용이 무엇인가, 규명과 처벌과 회복은 각각 어떤 방식으로 배열될 것인가를 성찰 해보아야 한다. 특히 1990년대 청산 경과를 통해 살펴본바, 개별적 차원의 과거사 정리는 유사한 법과 위원회가 되풀이 되고 업무가 중복되거나 법제도마다 기본개념이 다르고 행정조치의 혼선이 빚어질 수 있다. 과거·불법을 성찰하고 청산하기 위해서는 국가권력이 자행한 인권침해의 실상을 국가적 차원에서 총체적이고 종합적으로 규명하는 방향이 타당할 것이다.⁶⁸⁾

첫째, 과거청산법률상 조사내용과 범위, 유관기관의 협조, 자율적 운영권한 보장의 한계다. 과거청산기구의 근거법률은 조사내용과 범위를 매우 경직적으로 규정하고 조사기구의 자율성을 제약하였다. 조사권한이 약한데 비해 조사범위는 법적으로 세세하게 특정하였다. 과거사 진상규명의 특성상 조사과정에서의 조사내용과 범위의 탄력적 적용여지를 주지 않는 것이다.⁶⁹⁾ 또한 과거청산기구는 일반 국가기관과는 달리 한시적 활동기간동안 특정주제에 집중하여 활동하며, 타 국가기관을 상대

68) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 147면.

69) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 152면.

로 조사를 수행해야 하는 기관으로서 특성이 인정되어야 한다. 진상규명의 기본목적에 부합된 탄력적이고 자율적인 업무활동을 위해서는 예산집행의 융통성도 보장되어야 한다.⁷⁰⁾

대부분의 과거청산 차원의 진상규명 사안은 국가기관의 직간접적인 연관성이 있기 때문에 국가기관의 협조와 지원이 보장되지 않으면 기초자료 접근이 어렵다. 과거 공공기록물과 내부 관련자의 증언이 없으면 진실규명은 어렵다. 한편 유관기관들간의 효율적 업무조정이 이루어지지 않으면, 피해자와의 갈등을 빚거나 과도한 기대감에 따른 실망감을 줄 수 있다.⁷¹⁾

둘째, 정치적 이해관계와 타협 때문에 과거청산기구 구성과 활동내용이 제약을 받을 수 있다. 종래 과거청산기구들은 모두 위원회 형식을 취하고, 대통령, 국회, 대법원장이 각각 추천하는 위원들로 구성되었다. 형식적으로는 삼권분립에 따른 공정성 확보의 명분에 걸맞지만, 실제로는 과거청산 기구가 정치기구화 하는 문제점이 있다.⁷²⁾ 과거청산 관련 근거법률의 모순된 조항 대부분 제정 과정에서 정치적 이해관계에 따른 상반된 주장들을 절충적으로 수용한 결과다.⁷³⁾

그 배경에는 개별적 또는 포괄적 과거청산 사안은 반대입장의 정당과 언론의 저항에 늘 부딪혔다는 현실이 있다. 경제위기의 극복이 시급한데 과거에 집착해서는 안된다는 논리나, 민생을 외면하고 이념대립을 조장한다는 논리, 정치적 의도에 좌우될 수 있으니 학계에 맡길 사안이라는 논리, ‘민주세력을 가장한 친북 용공행위’도 과거청산의 대상에 포함시켜야 한다는 희석 논리들이 대표적이다.

셋째, 국가의 과거청산작업은 일종의 자기부정이 되는 현실적 제약을 넘어서기 어렵다. 국가가 과거청산 작업을 기존 법과 제도, 인력을 바탕으로 진행하기는 어렵다. 과거 정권과 계속성을 지니고 있는 정부와 국가기관이 과거사를 청산하는 일 자체가 스스로의 과거를 부정해야 하는 부담이 될 수 있기 때문이다. 2005년 진실·화해 위원회는 과거·불법을 청산하면서 기존 법제도와 국가기관의 계속성을 보장해 주기 위해 비사법적 기구로 구성된 것이다.⁷⁴⁾

70) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 153면.

71) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 153-154, 156면.

72) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 152면.

73) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 158면.

2. 2017년 진실화해를 위한 과거사정리기본법 개정과 제2기 진실화해 위원회 구성 방향

2010년 진실화해 위원회가 해체되면서, 후속조치를 맡을 과거사연구재단은 설립되지 못했고,⁷⁵⁾ 설립을 위한 법률안(2011년 진실·화해를 위한 과거사 연구재단 설립·운영에 관한 법률안)은 폐기되었다. 하지만 2005년 진실·화해를 위한 과거사정리기본법은 여전히 현행법이다.⁷⁶⁾ 진실·화해위원회의 성과를 평가하고 한계를 아쉬워하면서 위원회의 진실규명 활동이 재개되어야 하며, 진실화해위원회가 권고하였던 사안에 대한 후속 조치가 필요한 시점이라는 문제제기가 이미 있었다.⁷⁷⁾ 2005년법 개정을 통해 제2기 진실화해위원회가 제1기의 성과에 터잡고 종래의 한계를 넘어서 과거·불법청산을 완결지어야 한다.

살펴보면 과거사위원회의 활동시한은 법개정으로 연장되었던 사례가 있다. 즉 의문사진상규명위원회의 경우 2002년 개정 의문사진상규명특별법(법률 제6750호)에 따라 2002년 9월 종료된 의문사진상규명위원회의 조사활동 결과 기각결정된 사건 중 위원회 재적위원 전원의 일치된 의견으로 조사를 재개하기로 한 사건 및 조사미진으로 인하여 진상규명불능결정된 사건에 대하여 조사를 재개함으로써 실제적 진실을 파악할 수 있게 함과 아울러, 실효성 있는 조사를 위하여 위원회의 자료제출요구권을 일부 보완하고, 통신사실 자료제공 요청권을 신설하였다.⁷⁸⁾ 군의문사진상규명위원회 또한 2008년 군의문사진상규명에관한특별법 개정(법률 제9292호)으로

74) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 3면.

75) 이명박 정부 이후 과거사위원회 권고안 처리와 과거사재단 등 후속작업은 추진되지 않았다(김동춘, 지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업, 203-204면.).

76) 과거사정리기본법은 2014년 단 한차례 박근혜 정부에서 개정되었을 뿐이다. 동법 제40조 과거사연구재단을 설립하기 위하여 기금을 출연할 수 있다는 규정이 현존하는 특정 기금의 자금을 사업수행을 위하여 출연할 수 있다는 의미로 해석되면서 혼란이 발생할 여지가 있기 때문에, ‘자금’과 같이 일반적인 표현으로 정비함으로써 법 해석상 혼란을 방지하고 명확성을 제고한다는 이유다. 제정·개정문 (<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=165528&lsId=&efYd=20141230&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000>, 2016년 2월10일 검색)

77) 대한변호사협회, 2013 인권보고서 28, 2013, 449, 453면.

78) 법률개정이유(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=57853&lsId=&efYd=20021205&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000>, 2017년 2월 1일 검색)

활동시한이 1년 연장된 바 있다.

우선 2005년법은 진실·화해를 위한 과거사정리에 있어서 국가의 의무를 세 가지로 규정하였다. 첫째, 진실규명사건 피해자의 피해 및 명예의 회복을 위하여 노력해야 한다. 둘째, 가해자에 대하여 적절한 법적·정치적 화해조치를 취하여야 한다. 셋째, 국민 화해와 통합을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.(제34조) 제2기위원회를 위한 법개정에서도 진실규명의 일차적 목적은 피해자의 피해회복이다. 합법적 절차에 따른 가해자에 대한 조치 역시 의무다. 정치적 화해조치뿐만 아니라 법적 처벌조치 또한 피해회복의 필수적 조건이다. 법적 책임규명 및 화해조치가 먼저 완결된 후엔 국민화해와 통합을 위한 ‘정치적’ 조치가 필요할 것이다.

법개정의 구체적 방향과 내용을 살펴보면, 첫째, 진실규명의 범위(동법 제2조)가 일제강점 직전 항일독립운동, 해외동포사부터 한국전쟁 전후시기 민간인 희생사건, 대한민국 적대세력의 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사까지 매우 넓다. 동법은 진실규명의 범위를 규정함에 있어서, 시간적 범위에 관하여 일정시점(1945년 8월 15일)을 특정하는 방식, 일제강점기 또는 그 직전, 한국전쟁 전후와 같이 진실규명의 합리성을 보장하는데 상당한 규정 방식을 취하였다. ‘권위주의 통치시’와 같은 용어는 입법과정에서의 다양한 이해관계를 고려하여 의도적으로 모호하게 둔 규정으로 보이지만, 위원회 활동 여지를 충분히 열어 둔 규정방식으로 볼 수 있다.

다만 제2기위원회가 과거·불법청산을 재개한다면 ‘1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 현정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건’에 집중할 필요가 있다. 반면 조사의 폭은 넓혀야 한다. 즉 체계적 자료조사를 바탕으로 사건을 발굴하고 직권조사를 통해 그동안 규명하지 못했던 사건의 배경과 가해의 법적 책임, 전체 피해현황을 종합적으로 조사해야 한다.⁷⁹⁾ 또한 동법 제2조 제1항 6호는 실정법상 재심사유에 해당하는 경우 외에는 법원의 확정판결을 받은 사건은 진실규명 대상사건에서 제외하고 있다. 재심사유의 제한을 고려해 볼 때 진실규명 대상이 매우 제약받는다.는 점⁸⁰⁾에 대한 해법은 사법부 과거청산작업과 관련해서

79) 김동춘, 지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업, 207면.

80) 과거청산국민위원회, “과거청산법에 대한 과거청산국민위 입장”, 2004년 12월 21일 (김민철, 과거청산 관련법의 현황과 과제, 12면.)

설계되어야 할 것이다.

둘째, 위원회는 조사대상 선정 및 그에 따른 조사개시결정, 조사의 진행, 조사결과 진상규명결정 및 진상규명불능결정, 화해를 위한 방안 연구활동을 수행한다. 이러한 권한에 속하는 업무수행에 있어서 독립성이 보장된다. (동법 제3조 제3항) 과거청산은 과거 국가기관과 현 국가기관의 연속선상에서 진행되며, 가해자와 피해자가 현존하는 사회적 집단이기 때문에 이해관계의 충돌이나 강압, 여론몰이 등의 영향을 받지 않을 수 없다.⁸¹⁾ 진실규명의 객관성은 조사기구의 정치적 독립성이 관건이다.⁸²⁾ 따라서 제2기 위원회 직무수행에 있어서도 독립성의 실질적 보장은 대단히 중요한 요건이다.

셋째, 위원회는 조사를 수행함에 있어서 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출 요구, 조사대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취, 조사대상자 및 참고인, 그 밖의 관계 기관·시설·단체 등에 대한 관련 자료 또는 물건의 제출요구 및 제출된 자료의 영치, 관계 기관·시설 또는 단체 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회, 감정인의 지정 및 감정의뢰를 할 수 있다. 또한 관련 자료나 기관·시설 및 단체에 대하여 실지조사를 할 수 있으며, 제출 명령을 받은 기관은 정당한 사유 없이 자료 제출을 거부해서는 아니된다. (동법 제23조) 그리고 위원회는 조사대상자 또는 참고인으로서 출석요구를 받은 자 중 반민주적·반인권적 공권력의 행사 등으로 왜곡되거나 은폐된 진실에 관한 결정적 증거자료를 보유하거나 정보를 가진 자가 정당한 사유 없이 출석요구에 응하지 아니하는 때에는 동행명령장을 발부할 수 있다.(동법 제24조) 조사의 객관성 확보를 위해서는 조사기구가 실효성있는 조사를 통해 객관적 결과로 인정받을 수 있는 결과를 내놓아야 한다.⁸³⁾ 이를 위해서는 제2기 위원회가 관련자료 수집과 관련자를 불러 증언을 들을 수 있는 실질적 권한을 제도적으로 보장받아야 한다.

넷째, 진실규명의 과정에서 가해자가 가해사실을 스스로 인정함으로써 진실규명에 적극 협조하고, 그 인정한 내용이 진실에 부합하는 경우에는 위원회는 가해자에

81) “과거에 아직 몸담고 있는 사람들이 과거사 정리를 반대하고 현실적으로 하나의 세력으로 우리 사회에 존재하고 있다.”(대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 7면.)

82) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 74면.

83) 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사 정리, 74면.

대하여 수사 및 재판절차에서 처벌하지 않거나 감형할 것을 관계 기관에게 건의할 수 있고, 형사소송절차에 의하여 유죄로 인정된 경우 대통령에게 법령이 정한 바에 따라 특별사면과 복권을 건의할 수 있다. (동법 제38조) 진실규명의 적극적 협력을 조건으로 한 화해조치는 동 법의 목적에 부합된다. 다만 동법 제39조에 따르면, 위원회와 정부는 가해자의 참회와 피해자·유족의 용서가 이루어질 수 있도록 가해자와 피해자·유족간의 화해를 적극 권유하여야 한다고 규정하였는데, ‘화해’를 위해서는 무엇보다도 참회가 먼저다. 국가범죄에 대한 용서는 국가가 적극 권유할 사안도 아니다. 따라서 제2기 위원회에서는 ‘진실규명의 적극적 협력’ 취지를 살리는 방향으로 화해가 실현되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국가정보원, 과거와 대화 미래의 성찰, 국정원 진실위 보고서 총론(I), 2007
- 국방부 과거사진상규명위원회, 12·12, 5·17, 5·18사건 조사결과보고서, 2007
- 군의문사진상규명위원회, 2007년도 조사보고서 - 위원회사업과 조사활동, 2008
- 김동춘, “해방 60년, 지연된 정의와 한국의 과거청산” 시민과 세계 8, 2006
- 김동춘, “지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업 - 진실화해위원회 활동의 완수를 위한 과제들” 역사비평 2012.8. 2012
- 김민철, “과거청산 관련법의 현황과 과제” 과거청산포럼 자료집, 2004
- 김한균 외, 통일시대의 형사정책과 형사사법통합연구(Ⅱ)-통일시대의 과거·불법청산 및 사회통합 방안의 연구, 한국형사정책연구원, 2016
- 경찰청, 경찰청 과거사진상규명위원회 백서, 2007
- 대한변호사협회, 2013 인권보고서 28, 2013
- 대통령자문정책기획위원회, 포괄적 과거사정리, 참여정부 정책보고서1-05, 2008,
- 안병직 외, 세계의 과거사청산, 푸른역사, 2005
- 이영재, “과거청산과 민주주의-5·18사법적 처리의 의의를 중심으로”, 민주주의와 인권 4(2), 전남대학교 5·18연구소, 2004
- 이재승, 국가범죄, 엘피, 2010
- 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차 (2000.10-2002.10) I, 2003
- 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 1차 (2000.10-2002.10) II, 2003
- 의문사진상규명위원회, 의문사진상규명위원회 보고서 2차 (2003.7-2004.6.), 2004
- 장완익, “기존 과거청산입법의 문제점: 포괄적 과거청산 입법을 위하여” 과거청산포럼자료집, 2004
- 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 진실화해위원회 종합보고서 I - 위원회의 연혁과 활동 종합권고, 2010,
- 한홍구, “청산되지 않은 과거를 한층 더 쌓을 것인가- 노무현 대통령 서거 이후 시

민사회는 과거청산을 위해”, 제노사이드연구 6, 2009.

홍관표, “과거사 사건의 소멸시효와 신의성실의 원칙 문제- 대법원 판결의 입장 변화를 중심으로”, 법조 713, 2016

P.B.Hayner, 주혜경 역, 국가폭력과 세계의 진실위원회, 역사비평사, 2008

State Crimes and Completing Transitional Justice in Korea : Proposals to amend the Act on Transnational Justice for the Truth and Reconciliation

Kim, Han-kyun*

This essay proposes the re-establishment of the Truth and Reconciliation Commission for the realization of democracy and rule of law in Korean society, as state crime should not be the matter of the past, but the on-going task of the present. The task of transitional justice in Korea demands multi-dimensional perspectives and approaches, as the modern history of Korea has witnessed colonization, civil war, and military dictatorship. Korean society does make efforts on the tasks of transitional justice for the truth, reconciliation and the punishment by individual and general laws and institutions. If evaluating such efforts on the points of truth finding, compensation, and punishment, then the judgment would be ‘not enough.’

The Truth and Reconciliation Commission, launched in December 2005, has strived to reveal the truth behind massacres during the Korean War, human rights abuses during the authoritarian rule, the anti-Japanese independence movement, and the history of overseas Koreans. It is not an easy task to seek the truth in past cases where the facts have been hidden and distorted for decades. The truth-finding activities of the Commission aims to acknowledge the neglected voices of the victims so that the government officially recognizes the uneasy truth, and society accepts it. The victims as well as the offenders may know the truth already. Although known by many, the truth is not being accepted by society. If public power has the duty to protect its people, but instead inflicts undue pain on innocent

* Korean Institute of Criminology, Research Fellow, Ph.D. in Law

civilians, then the government must rightfully reconsider its wrongdoing and apply measures to redeem the victims by restoring their honor and by building trust between the people and the state.

The Act on Transnational Justice for the Truth and Reconciliation of 2005 should be amended so that the 2nd term Commission complete its tasks of truth finding and reconciliation of Korean people with their past history. The first aims of the 2nd term Commission should be truth finding, as the truth must be the basis of compensating victims and reforming law and institutions for more democracy and human rights in Korean society. The amendment must also put its first priority on the legal and practical powers of the Commission, which guarantee measures of investigation and recommendation.

❖ Keyword: State crime, Transitional Justice, Basic Law on Transitional Justice, Truth and Reconciliation Commission

