

# 전환기정의 규범의 확산과 그 효과: 한국의 사례를 중심으로\*

김헌준 | 고려대학교

본 논문은 한국에서의 전환기정의는 피해자들의 억울함을 해소하고 한국사회에서 전반에 걸쳐 인권의식을 높였다는 점에서 긍정적인 효과가 있었다고 판단한다. 이 글은 다음 세 부분으로 구성된다. 첫째, 국제인권규범과 전환기정의의 관계를 설명한다. 전환기정의는 인권규범의 하위 규범으로 비교적 최근에 등장한 국제규범이다. 전환기정의는 인권규범을 실질적으로 국가별로 적용하는 사례이기 때문에 인권규범을 보다 더 확장시키고 그 영향력을 심화시키는데 기여한 부분이 크다. 둘째, 근대 한국의 역사에 있어 발생한 인권침해 사례들을 소개하고 이를 해결하기 위해 취해진 전환기정의 조치들을 진실위원회의 활동을 중심으로 개괄한다. 셋째, 다양한 전환기정의 정책 중에서 세 가지 가장 규모가 크고 활동이 광범위했던 진실위원회(4.3위원회, 의문사위, 진화위)의 활동과 보고서, 건의사항 등을 중심으로 진실위원회가 희생자와 한국사회 전반에 미친 효과를 분석한다. 위원회의 활동과 그 효과를 매개하는 다양한 작동기제에 대해 분석하고 이 과정에서 나타난 진실위원회 활동의 성취와 문제점을 분석한다.

**주제어:** 전환기정의, 진실위원회, 인권, 국제규범, 확산

## I. 서론

제2차 세계대전 이후 국제인권규범(international human rights norms)은 괄목할만한 발전을 이루었다. 다양한 국제인권규약이 체결되어 국가들의 행위를 제약하고 구속하고 있을 뿐만 아니라 국가들의 기대와 정체성까지 형성하고 있다. 2017년 현재

\*한국연구재단 한국사회과학연구(SSK) 연구비(NRF-2013S1A3A2055081)에 의해 수행되었음.

인권은 서구의 보편적 인권 개념에 동의하지 않는 중국이나 북한 같은 국가의 헌법에서도 명시되어 있다. 더불어 많은 국가에서 인권은 독립적이고 영속적인 인권위원회 혹은 인권 부처와 같은 형태로 제도화되어 있다. 국제인권규범은 이미 전 세계적으로 확산되었으며, 국가들의 행동에 다양한 방식으로 그 영향력을 미치고 있다. 현대 국제사회에서 인권 원칙은 이미 개별국가의 정치적 자율성과 영토적 통일성을 보장하는 주권 원칙과 함께 국제질서를 구성하는 중요한 원칙으로 자리매김했다고 볼 수 있다. 1991년 국가승인을 위한 유럽공동체 선언이나 2005년 이후 등장한 보호책임(Responsibility to Protect)의 국제규범 등은 인권이 주권과 밀접하게 결합된 대표적인 예라고 할 수 있다.

국제인권규범의 급속한 확산에 대해 학자들은 크게 그 원인과 결과에 관해 다음 두 가지 정도의 연구 질문을 제시한다. 첫째, 왜 그리고 어떠한 과정을 거쳐서 인권 규범이 확산되었는가 하는 점이다. 이 질문에 답하는 학자들은 세계인권선언의 형성 과정 등을 분석하면서 국제인권규범이 어떠한 요인에 의해 그리고 어떠한 과정을 거쳐서 형성되고 확산되었는가하는 문제에 집중한다(Morsink 1999; Kaufmann and Pape 1999; Moravcsik 2000; Ishay 2008; Moyn 2010). 둘째, 국제인권규범의 확산이 개별 국가와 국제사회 전반에 어떠한 영향력을 미치는가 하는 점이다. 많은 연구자들은 국제인권규범이 개별 국가, 특히 인권침해를 일삼는 국가에 어떠한 영향을 미치는가하는 문제를 연구했다. 대표적인 연구로 국제인권규범 효과의 나선형모델(spiral model)을 제시한 리스(Thomas Risse), 롱(Stephen C. Ropp), 시깅크(Kathryn Sikkink)의 연구가 있다(Risse et al. 1999; 2013). 인권규범의 확산이라는 연구 프로그램과 그 효과라는 연구 프로그램은 매우 밀접히 연관되어 있는 한편 또한 엄밀히 구분되어 진행되고 있다.

본 논문은 두 가지 문제의식 중 후자인 국제인권규범의 효과와 영향력에 집중한다. 구체적으로 본 연구는 국제인권규범 중 최근에 그 중요성이 인식되기 시작한 전환기정의(transitional justice)가 한국에 미친 효과와 영향력을 밝혀내는데 초점을 둔다. 전환기정의란 “과거의 억압적 정권이 행한 만행에 대응하기 위해 일어난 다양한 정치과정”을 지칭하는 개념이다(Teitel 2003, 69). 여기서 일컫는 만행(atrocities)이란 대부분 군사독재, 권위주의, 파시즘 등 폭압적 정권의 군인, 경찰, 검찰, 혹은 정보기관원에 의해 행해진 심각하고 체계적인 인권침해를 의미하고 주로 초법적 살인(extrajudicial killings), 자의적 구금, 고문, 실종 사건을 포함한다. 국제규범으로서의

전환기정의에는 과거 정권이 저지른 인권침해 혹은 전쟁 및 내전 중에 가해진 인권침해가 민주화 및 평화협정 이후 새로운 정부에 의해 법적, 경제적, 정치적 및 사회문화적으로 해결되어야 한다는 당위성을 내포하고 있다(Sikkink 2011; Sikkink and Kim 2013).

전환기정의는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 법적 행위와 같은 다양한 종류의 정책 방안을 포괄한다(Teitel 2000). 또한, 평화, 공존, 화해, 국가적 일체성, 미래의 잔혹 행위에 대한 예방, 배상, 피해자의 명예 회복, 개인적 만족과 치유 등과 같은 미래 지향적인 가치를 지닌다. 전환기정의를 더 포괄적으로 이해하기 위해 전환기가 무엇인가, 그리고 정의가 무엇인가 하는 논의가 있어왔다. 지난 30년 동안 전환기정의의 실행과 이에 대한 연구가 발전하며 그 외연이 상당히 확장되었다. 하지만, 보통 전환기정의를 이야기할 때 다음 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 전환기정의가 있기 위해서 해당 국가는 정치적 전환기를 거쳐야 한다. 둘째, 대통령, 총리, 의회, 법정, 검찰 기구 등과 같이 전환기 이후 설립된 적법하고 책임성 있는 기구에 의해 조치가 취해져야 한다. 마지막으로, 전환기정의는 주로 형사재판, 진실위원회, 배상의 형태로 실현되며 이러한 정책에는 해석적(interpretive), 응보적(retributive), 분배적(distributive), 교정적(rectificatory) 요소 중 적어도 한 가지 이상을 포함한다.

첫째, 해석적 요소는 인권침해에 대해 기존에 은폐되었거나 왜곡된 사실을 바로 잡아 이를 정부의 공식 문서 혹은 교과서에 반영하는 것을 말한다. 둘째, 응보적 요소는 인권침해의 가해자를 색출하여 민사 혹은 형사상의 불이익을 안기고 저지른 인권범죄에 대한 응분의 처벌을 받게 하는 것을 일컫는다. 셋째, 분배적 요소는 피해자 중심의 정책으로 인권침해로 인해 발생한 손실과 기회비용에 대해 금전적으로 혹은 여타 경제적 지원을 통해 물적 배상 및 보상하는 것을 뜻한다. 마지막으로 교정적 요소는 인권침해로 인해 발생한 손해에 대해 비물질적 방식으로 해결하는 것을 의미한다. 주로 복권, 사면 등과 같은 정치적인 조치가 취해지기도 하고 복직, 복학, 명예 회복 등 사회적 조치가 취해지기도 한다. 이렇듯 다양한 정치, 경제, 사회, 문화, 법적 조치가 전환기정의라는 개념에 내포되어 있다. 더불어 전환기정의는 단순히 과거의 인권침해를 해결하고 피해자의 불만을 해소하는 과거지향적인 개념만이 아니라 이를 통해 화해, 공존, 치유, 인권침해 예방 등을 이루어내려는 미래지향적 목표를 추구한다(Fletcher and Weinstein 2002).

전환기정의가 한국에 미친 영향을 분석하는 것은 학문적으로도 매우 유용하다. 한

국에서 전환기정의는 주로 과거청산, 진상규명, 명예회복 등의 개념으로 알려져 있다. 근대 역사에 있어 한국은 일제강점기, 미군정기, 한국전쟁, 이승만 정권, 4·19혁명, 제2공화국, 5·16쿠데타와 군사독재, 박정희의 암살과 서울의 봄, 12·12쿠데타와 권위주의 정권, 1987년의 민주화를 겪으며 격동의 정치적 변화를 겪었다. 이 과정에서 과거 정권 및 한국전쟁 중에 자행된 인권침해를 해결하기 위한 다양한 노력이 지속적으로 있어왔다. 이러한 노력은 특별히 김대중, 노무현 정부에서 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회(4·3위원회), 대통령직속 의문사 진상규명위원회(의문사위), 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(진화위) 등의 설립과 함께 정점에 이른다. 지금까지 한국에서는 적어도 열 개 이상의 과거사 관련위원회가 설립되어 활동하였으며, 이는 세계의 어느 국가와 비교해볼 때 그 수와 활동에 있어서 선구적이라고 할 수 있다(Dancy et al. 2010).

한국의 사례는 과거 인권침해를 해결하기 위해 형사재판, 진실위원회, 배상 등 다양한 제도가 도입되었기 때문에 전하기정의의 효과와 영향력을 다각도로 분석할 수 있는 장점이 있다. 더 나아가 한국에서는 한국전쟁 중 민간인 학살의 예와 같이 하나의 인권침해를 해결하기 위한 다양한 시도가 한국전쟁 중, 4·19혁명 직후, 그리고 노무현 정부 등 다양한 시기에 걸쳐 있어왔기 때문에 전하기정의의 단기적 효과뿐만 아니라 장기적 효과까지 살펴볼 수 있다. 또한 그 과정에서 광범위한 사회적 논란과 극우세력의 방해 등 다양한 어려움이 있었고 어떠한 경우에는 채택된 제도가 좌초되는 경험도 있었기 때문에 전하기정의의 다양한 면모를 관측할 수 있다. 이를 토대로 본 논문은 한국에서의 전하기정의는 피해자들의 억울함(grievance)을 해소하고 한국사회에서 전반에 걸쳐 인권의식을 높였다는 점에서 긍정적인 효과가 있었다고 판단한다. 본 연구는 전하기정의와 그 긍정적 효과 사이를 매개하는 다양한 작동기제(mechanisms)를 제시한다. 그 기제로는 공식사과, 역사교과서 및 정부 공식 문서의 수정, 재심을 통한 명예회복 및 배상, 희생자 유해 발굴 및 추모사업, 기념재단의 설립, 희생자 및 유가족에 대한 경제, 사회적 지원, 국가추념일 지정 등이 있다.

본 논문은 다음 세 부분으로 구성된다. 첫째, 국제인권규범과 전하기정의의 관계를 설명한다. 전하기정의는 인권규범의 하위 규범으로 비교적 최근에 등장한 국제규범이다. 전하기정의는 인권규범을 실질적으로 국가별로 적용하는 사례이기 때문에 인권규범을 보다 더 확장시키고 그 영향력을 심화시키는데 기여한 부분이 크다. 구체적으로는 다양한 전하기정의 정책 중에서 진실위원회의 확산 과정에 대해 살펴본다. 둘

째, 근대 한국의 역사에 있어 발생한 인권침해 사례들을 소개하고 이를 해결하기 위해 취해진 전환기정의 조치들을 진실위원회의 활동을 중심으로 개괄한다. 한국의 인권침해 사례는 크게 일제강점기, 미군정기, 한국전쟁기, 독재 및 권위주의 정권기 네 국면으로 나눈 후 이 시기의 인권침해가 이후 어떠한 과정을 거쳐 해결되는지 분석한다. 셋째, 다양한 전환기정의 정책 중에서 세 가지 가장 규모가 크고 활동이 광범위했던 진실위원회(4·3위원회, 의문사위, 진화위)의 활동과 보고서, 건의사항 등을 중심으로 진실위원회가 희생자와 한국사회 전반에 미친 효과를 분석한다. 위원회의 영향력을 분석하기 위해 위원회의 활동과 그 효과를 매개하는 다양한 작동기제에 대해 분석하고 이 과정에서 나타난 진실위원회 활동의 성취와 문제점을 분석한다.

## II. 국제인권규범과 전환기정의

전환기정의는 아르헨티나, 칠레 등 남아메리카 국가에서 1980년대 민주화 이후 국내규범으로 우선 등장하였고 1990년대 중요한 사건들에 의해 국제적으로 확산되었다. 초기 전환기정의는 독재나 권위주의 정권에서 민주주의로 정치적 전환기(political transition)를 겪은 국가를 중심으로 발생했다. 대표적인 것이 아르헨티나와 칠레의 진실위원회이고 아르헨티나와 그리스에서 있었던 군부에 대한 재판(junta trial)이다. 이후 전환기정의는 내전 이후의 엘살바도르의 경우와 같이 유엔과 같은 국제기구에 의해 내전 종식 후 적극적으로 추천되고 해당 국가에 의해 수용되기도 했다. 하지만 전환기정의가 국제적으로 확산된 결정적인 시기는 1990년대이다. 이 때 세 가지 사건이 있었는데 이 사건들의 조합으로 전환기정의가 국제인권규범의 주요한 구성요소로 인지되어 확산되었다.

첫째, 구 유고슬라비아와 르완다에서 일어난 내전과 인종분규는 독일이 유대인 대학살 이후 국제사회에 충격을 전해준 극심한 인권침해를 야기했고 이 충격으로 국제사회는 유엔안보리를 중심으로 두 개의 국제임시재판소(international ad hoc tribunals)를 설치하여 운영하였다. 둘째, 남아공에서 인종분리정책이 공식적으로 폐기되고 권력이 이양되면서 과거의 인권침해 사례를 조사하고 처벌하기 위해 진실화해위원회가 설치되어 운영되었다. 남아공 진실화해위원회는 특이하게도 공청회(public hearings) 방식을 이용하여 전 세계로 그 과정을 중계하였고, 진실을 자백

할 경우 사면(amnesty)을 보장하는 획기적인 방법으로 세계적인 주목을 받았다. 셋째, 1998년 영국 방문 중이던 칠레의 독재자 피노체트가 임기 중 스페인 국민을 살해한 혐의로 스페인에서 발부된 체포영장에 의해 영국에서 체포되는 사건이 발생한다(Roht-Arriaza 2005). 이는 국가지도자에 대한 면책(impunity)이 보장되던 일반적인 관행에 인권침해에 관한 보편적 관할권(universal jurisdiction)이 처음으로 적용된 사례이다. 이 세 가지 사건을 계기로 전환기정의는 국제사회의 주목을 받았으며 국제적으로 큰 충격을 주었다.

전환기정의의 확산은 국제인권규범의 발달과 밀접한 관계를 갖는다. 국제인권규범의 확산은 인권 표준의 설정(standard-setting), 인권침해에 대한 조사(investigation), 인권침해에 대한 책임성(accountability)의 추구라는 세 가지 복합적인 과정을 통해 진행된다. 첫째, 국제사회는 세계 인권선언 이후 시민적·정치적 권리규약, 경제적·사회적·문화적 권리규약, 고문방지협약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약 등 강제적인 국제적 인권보호의 표준을 설정하였다. 이러한 표준은 주로 법제화(legalization)라는 방식으로 형성되며 2017년 현재에도 다양한 인권분야에서 새로운 법제화가 시도되고 있다. 둘째, 인권보호의 표준이 설정이 되면 이러한 표준은 불완전한 현실과 조우하며 공존하게 된다. 이때 설정된 인권표준은 명쾌하고 확실하지만 이러한 표준이 적용되는 현실은 항상 애매하고 복잡하다. 따라서 개별 국가 혹은 국제사회의 노력이 과연 설정된 표준에 부합하는가 확인하기 위해서는 조사의 과정이 필요하다. 셋째, 현실에서는 복잡성과 모호성 때문만이 아니라 의도적으로 인권표준에 도전하고 이를 침해하는 행위 또한 발생한다. 이 경우 인권침해에 대해 국가 혹은 개인의 책임을 묻는 과정이 수반된다. 국제인권규범의 발전은 세 과정이 복합적으로 작용하며 달성된다. 하지만 조사 및 책임 과정은 존재하는 인권표준을 일방적으로 현실에 적용하는 것만을 의미하지는 않는다. 조사 혹은 책임 과정은 역으로 기존의 인권표준의 모호성, 문제점 및 한계 등을 밝혀내어 이를 수정하거나 새로운 인권표준을 만드는 행위로까지 이어지기도 한다.

1990년대까지 국제인권규범의 확산에 관한 연구는 주로 첫 번째 과정인 인권 표준의 설정에 맞추어져 있었다(Morsink 1999; Dunne and Wheeler 1999). 이는 국제인권규범이 상당 수준 법제화가 진행되었음에도 불구하고 이러한 법과 규범을 강제하기 위한 수단이 비교적 적고 그 효과가 미미했기 때문이다. 하지만 이러한 연구는 국제인권규범이 개별 국가에 미치는 실질적인 영향에 대해서는 구체적인 설명을 제공

하지 못한다. 국제적인 규범체계로서의 인권규범의 확산을 이해하기 위해서는 인권 규범의 법제화와 함께 동시다발적인 조사 및 책임성 추구 과정도 고려해야 한다. 최근 전환기정의의 발달로 인권침해에 대해 국가적 평판(reputation) 혹은 정책적 책임에만 초점을 두던 관행을 넘어서 가해자와 정치지도자 개인에게 직접적으로 사법적 책임을 묻는 형태의 강력한 제재가 증가하고 있다. 따라서 비교적 최근에 와서야 다른 두 과정, 즉 조사와 책임의 과정에 대한 연구가 이루어졌으며 이는 국제인권규범의 준수(compliance), 강제(enforcement), 혹은 인권규범의 효과(effectiveness)라는 이름으로 논의되고 있다(Simmons 2009; Sikkink 2011; Risse et al. 2013; Hafner-Burton 2013). 중요한 점은 이러한 국제인권규범의 준수 및 강제 측면은 개별 국가가 추진하는 전환기정의에 잘 드러난다는 점이다.

본 논문은 다양한 전환기정의 정책 중에서 진실위원회에 초점을 맞추어 살펴본다. 진실위원회란 인권침해를 조사하기 위해 한시적으로 설치된 정부 조직을 일컫는다(Hayner 2010). 위원회는 조사활동을 마친 후 최종보고서 및 정책 제안 등을 제시한다. 국제적으로 잘 알려진 사례로 『눈까마스(Nunca Mas; Never Again)』라는 매우 영향력 있는 보고서를 작성한 아르헨티나의 진실위원회, 노벨평화상을 수상한 투투 주교가 위원장직을 맡아 오랜 기간 국제 언론의 주목을 받은 남아공의 진실화해위원회가 있다. 진실위원회의 활동 기간은 주로 6개월에서 2년 정도이며, 이 기간 동안 위원회는 독립적인 지위를 가지며 문서제출명령, 증인 소환, 참고인 출석 요구, 압수 수색 및 증인보호의 권한 등을 부여받는다(Dancy et al. 2010). 국제적으로 볼 때 1982년 아르헨티나 진실위원회 이후 40여 국가에서 진실위원회가 설립되었다(Transitional Justice Database Project 2016). 이는 단순히 진실위원회를 한번 이상 설치한 국가의 수이며, 이미 복수의 위원회를 설치한 국가를 고려한다면 진실위원회 자체의 수는 68개에 이른다(Transitional Justice Database Project 2016).<sup>1)</sup> 우루과이의 경우 1985년, 2002년에 위원회를 설치했으며, 한국의 경우 적어도 10개 이상의 위원회가 활동했다. 현재 케냐, 멕시코, 폴란드 등의 국가에서 진실위원회를 설치하려는 움직임이 있다. 이러한 최근 경향을 볼 때 국제인권규범에서 전환기정으로 대표되는 조사와 책임 과정의 중요성이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다(Ben-Josef Hirsch 2013).

1) 보스니아 헤르체고비나, 칠레, 동티모르, 과테말라, 인도네시아, 레바논, 남아공, 한국, 스리랑카, 우간다, 우루과이, 잠비아 등이 두 개 이상의 위원회를 설치한 경우이다.

### III. 한국의 진실화해위원회

근대 한국의 역사는 일제강점기(1910~1945), 해방기 및 미군정기(1945~1948), 한국전쟁기(1950~1953), 이승만 정권(1948~1960), 1960년 4·19혁명 이후의 제2공화국(1960~1961), 박정희의 5·16 군사쿠데타 및 장기 독재 정권(1961~1979), 박정희의 암살과 서울의 봄(1979), 전두환, 노태우의 12·12 군사쿠데타, 광주민주화운동과 권위주의 정권(1980~1988), 1987년 6월 항쟁과 민주화를 겪었다. 이 과정에서 제주 4·3사건, 한국전쟁 중 민간인 학살사건, 광주민주화운동, 독재 및 권위주의 정권에서의 고문, 실종, 초법적 살인 등 수많은 인권침해 사건이 발생했다. 사건 발생 직후부터 희생자 및 유가족은 진상규명, 책임자 처벌, 배상 등을 정부에 지속적으로 요구했다. 하지만 많은 경우 폭압적인 정권 아래서 이들의 요구는 철저히 묵살되었으며 더 나아가 희생자 및 유가족에 대한 추가적인 탄압과 인권유린이 자행되었다. 대표적인 사례가 1960년 4·19혁명 이후 전국 각지에서 자발적으로 조직된 6·25피학살양민유족회와 그 활동에 대한 5·16쿠데타 이후 박정희 정권의 전면적이고 반인륜적인 탄압이다. 쿠데타 이후 군부는 유족회 관련 인사를 체포하여 소위 혁명재판에 넘겼으며 더 나아가 유족회가 조성한 위령탑과 위령공원 등을 체계적으로 훼손하였다. 따라서 본격적인 진상규명은 민주화 이후, 더 구체적으로 문민정부가 들어선 이후에 진행되었다. 형사재판, 진실위원회, 배상 등 다양한 전환기정의의 정책들이 사용되었고 그 중 가장 높은 빈도로 채택된 정책은 진실위원회이다.

#### 1. 일제강점기 인권침해

일제강점기 인권침해는 다양한 모습으로 나타났다. 대표적인 것이 3·1운동 이후 이에 대한 보복으로 이루어진 전국적인 탄압으로 이 과정에서 약 7천 5백 명이 살해되고 1만 5천 명이 상해를 입었으며 4만 5천 명이 체포되었다(Robinson 2007, 48). 이와 더불어 1937년 중일전쟁 이후에는 약 14만 명에 달하는 한국인이 일제의 강제노역에 동원되었고 일부는 위안부로 끌려가 일본군의 성노예로 전락했다(Robinson 2007, 97). 이 과정에서 친일인사들의 역할이 중요했고 해방 후 1948년 이들을 처벌하기 위해 진실위원회와 형사재판의 성격을 모두 지니는 반민족행위특별조사위원회



(반민특위)가 반민족행위처벌법(1948년 법률 제3호)에 의해 구성되었다. 반민특위는 그 조직으로 특별경찰대, 특별검찰부, 특별재판부로 구성되었고 특별재판부에서는 사형까지 선고할 수 있었다. 반민특위는 활동 개시 즉시 263명의 용의자들을 체포하였고, 추가 조사를 위해 1천여 명에 해당하는 친일인사 명단을 공개하였다(허중 2003, 271). 하지만 반민특위는 이승만과 집권당 인사들의 극심한 반대라는 태생적 한계를 지니고 있었다. 이들은 반민특위가 사회주의 성향이 강한 인사들로 구성되어 있어 편파적이며 사회 불화와 불신을 조장한다고 공개적으로 비판하였다. 이러한 정부의 분위기는 1949년 반민특위 습격 사건으로 이어졌으며 결국에는 반민특위가 그 동력을 상실하는 계기가 된다. 반민특위는 임기 중 688건의 조사, 293건의 기소, 78건의 재판을 했고, 이 중 19건에 대해 유죄판결을 내렸다(허중 2003, 297-300).

친일파 문제는 이후 50여 년 동안 공식적으로는 거론되지 않았고 민족문제연구소 등 민간에 의해 다루어졌다. 하지만 노무현 정부에서 한일관계가 위안부, 강제노역, 독도문제, 교과서, 야스쿠니신사 참배 등으로 인해 악화되면서 친일파 문제가 국내적으로 부각되기 시작했다. 2005년 정부는 일제강점기 반민족행위 진상규명에 관한 특별법(2004년 법률 제7203호)을 근거로 친일 반민족행위 진상규명위원회를 설치하였다. 이 위원회는 1948년 반민특위와 동일하게 친일, 반민족 행위자에 대한 조사를 위임받았으나 증인 소환, 용의자 체포, 특별 재판 등 반민특위가 지녔던 강력한 권한은 부여받지 못했다. 따라서 위원회는 조사의 기능에 초점을 두어 2009년 최종보고서를 발간하여 약 1천 6명의 친일인사들의 이름을 밝혔다(친일반민족행위진상규명보고서 2009). 이와 동시에 일제강점기 강제동원피해 환수되지 못한 친일인사의 재산을 조사하기 위해 일제강점기 강제동원피해 진상규명위원회와 친일재산 조사위원회가 추가적으로 설치되었다. 친일재산조사위원회는 462명의 친일파의 재산을 조사하며 약 168명의 토지 재산을 국고로 환수했다(친일재산조사위원회 백서 2010).

## 2. 미군정기 인권침해

해방 직후와 미군정기 대표적인 인권침해 사건으로는 제주4·3사건과 여수·순천사건(여순사건)을 들 수 있다. 이 과정에서 많은 수의 민간인이 사건의 진압과정에서 무고한 희생을 당했다. 제주4·3사건의 희생자는 약 2만 5천 명에서 3만 명에 이르는 것으로 추산한다(제주4·3사건진상조사보고서 2003, 381). 위원회가 희생자와 유

가족으로부터 서류를 접수하여 확정된 희생자 수는 2012년에 1만 5천 명이고, 그 중 약 1만 명 살해, 3,928명이 실종, 207명이 상해, 244명이 구금된 것으로 밝혀졌다. 하지만 이 숫자는 개인적으로 접수된 사례만을 확정된 것이므로 인명 피해는 추정치인 2만 5천에서 3만 명으로 보았다. 또한 인권침해 중 80% 이상이 군인, 경찰, 혹은 서북청년단 등 우익단체에 의해 자행된 것으로 밝혀졌다(제주4·3사건진상조사보고서 2004, 388). 여순사건도 그 진압과정에서 약 2천 여 명의 민간인 희생이 발생했다(진실화해위원회 종합보고서 2010, 93). 진화위는 서류접수를 통해 1,340명이 국가책임에 의해 희생된 것을 확인했다. 하지만 이 또한 피해자를 포함한 전 가족이 몰살되어 개인 접수를 할 수 없는 경우가 많기 때문에 실제 피해자는 약 2천 명으로 추산했다(진실화해위원회 종합보고서 2010, 93-94).

두 사건 모두 오랜 기간 반공을 내세운 군사독재 및 권위주의정권하에서 제대로 된 진상규명이 이루어지지 않았으며 오히려 희생자나 유가족에게 ‘빨갱이’, ‘폭도’ 혹은 그 가족이라는 이념적인 주홍글씨가 새겨졌다. 두 사건 모두 4·19 혁명 이후 국회 양민학살 진상조사 특별위원회에서 다루긴 했지만 이 위원회 자체가 활동이 미미했고 결국엔 성과 없이 끝났다. 제주4·3사건의 경우 단 이틀 동안 현지 조사가 이루어졌으며 그마저도 공소시효에 관한 논란 등으로 의미가 퇴색했다. 이후 유족 개별적인 노력이 이루어졌고 지역사회 차원에서의 시민운동이나 지방자치단체 차원의 진상규명 노력이 이어졌다. 본격적으로 제주4·3사건은 김대중 정부에서 제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법(2000년 법률 제6117호)에 의해 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회가 설치되면서 진상규명이 이루어진다. 여순사건의 경우 약 10여 년의 세월이 더 필요했고 본격적인 조사는 2005년 진화위에서 이루어진다.

### 3. 한국전쟁 중 민간인 인권침해

한국전쟁은 64만 명에 이르는 전사자와 부상자를 남겼지만, 또 다른 비극은 이 과정에서 무고한 민간인 희생이 있었다는 사실이다. 한국전쟁 중 민간인 학살은 한국, 북한, 미국 등 전쟁에 참가한 모든 군인에 의해 일어났다. 대표적으로 700여 명이 한국군에 의해 무고히 희생된 거창사건, 400여 명의 피난민이 미군에 의해 희생된 노근리 사건, 전국적으로 최소한 30만 명이 희생된 보도연맹사건, 대전교도소 등 수형

자 학살, 서울 수복 후 부역자 학살 등 많은 인권침해가 있었다. 이 중 거창사건은 유일하게 사건 발발 직후부터 국회, 내무, 법무, 국방부 합동 진상조사단이 구성되어 진상규명과 책임자 처벌을 시도했던 사건이다. 사건 발발 5개월 후에는 고등 군법회의까지 구성되어 민간인 학살과 진실 은폐에 책임이 있는 오익경, 한동석, 김종원 등에 대한 형이 선고되었다. 하지만 이후 이들은 이승만에 의해 사면되었고 이러한 이유로 오히려 거창사건의 유가족은 3년 동안 희생자 유해조차 수습할 수 없는 역설적인 상황에 처한다(거창사건추모공원 홈페이지). 거창사건의 처리 과정은 다른 한국전쟁 중 민간인 피학살 유가족에게도 큰 영향을 미쳐 이승만 정권하에서 어떠한 진상규명, 책임자 처벌, 명예회복 등의 요구도 하지 못하게 된다.

민간인 학살을 해결하기 위한 노력은 1960년 4·19혁명 직후부터 본격적으로 시작된다. 전국적으로 유족회가 결성되어 진상규명과 명예회복을 위해 노력했고, 이 결과로 1960년 4대 국회에서 양민학살사건조사 특별위원회가 구성된다. 이 위원회는 최천 위원장 등 9명의 국회의원으로 구성되었으며 조사활동을 통해 양민학살의 증거를 수집하고 이를 이용해 향후 입법 활동을 할 계획이었다. 하지만 유가족의 기대와는 반대로 위원회는 부실한 조사활동을 벌였으며 결국에는 성과 없이 마무리된다. 이는 위원회가 곧 임기가 만료되는 4대 국회에서 구성되었다는 태생적 한계와 위원들 스스로가 양민학살의 가해자인 군경 출신이거나 이들과 가까운 인사라는 점에 기인한다. 오히려 유족회의 진상규명 노력은 5·16쿠데타로 심각한 역풍을 맞게 되고 이 충격으로 김대중, 노무현 대통령 정부까지 오랜 기간 유족회의 재결성과 활동은 없었다. 군부는 대대적인 탄압을 벌여 유족회를 조직하고 이끌었던 지도자에게 사형이나 종신형을 선고했고, 전국 각지의 헌병대는 위령비와 위령공원 등을 반인륜적으로 훼손했다(진실·화해를위한과거사정리위원회 2010, 77-82). 박정희의 장기 독재는 이후 32년 동안 지속되었으며 이 기간 동안 전환기정의에 대한 어떠한 요구나 사회적 담론은 철저하게 억압되었다.

민간인 학살 문제가 다시 공식적으로 등장한 것은 1993년 김영삼의 문민정부였다. 김영삼은 그의 대통령 선거 공약으로 거창사건의 진상조사와 명예회복을 약속했고, 1996년 거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법(1996년 법률 제 5148호)이 제정되어 거창사건 등 관련자 명예회복 심의위원회가 구성되었다. 위원회는 민간인 학살에 있어 군의 책임을 확정했고 조사활동을 통해 총 548명의 피해자와 785명의 유가족들을 인정하였다. 이를 근거로 유족회는 끊임없이 개인적 배상을 요구하였

으나 2017년 현재 거창사건 관련자의 배상 등 특별조치법은 국회에서 계류 중이다. 물론 거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법은 그 명칭에서도 있듯이 거창사건만이 아닌 다른 사건도 조사할 수 있도록 제정되었다. 하지만 5·16쿠데타로 역풍을 심하게 맞은 유족은 김영삼 정부에서는 적극적인 진상규명 요구를 하지 않았다. 가장 큰 이유는 유족의 입장에서 김영삼 대통령의 기반인 민자당이 3당 합당을 통해 만들어지는 과정에서 기존의 반공, 군부 세력이 흡수되어 여전이 강력한 힘을 발휘하고 있었기 때문이다. 따라서 유족들은 10여 년이 흐른 2000년대에 와서야 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국유족회를 결성했고, 이들의 강력한 활동의 결과로 결국 2005년 진화위가 설치되었다.

#### 4. 독재 및 권위주의 정권의 인권침해

박정희, 전두환으로 이어지는 독재 및 권위주의 정권은 많은 인권침해를 남겼다. 대표적인 사례가 1980년 광주민주화운동으로 이는 154명 사망, 70명 실종, 3,028명 부상, 1,628명의 체포라는 희생자를 남겼다(5·18기념재단 홈페이지). 민주화 이후 국회는 5·18광주민주화운동 진상조사특별위원회를 구성하여 청문회를 진행하였고 전두환을 포함한 67명의 증인들을 소환했다. 이는 한국 역사상 최초로 전직 대통령이 국회에서 증인으로 조사받은 사건이라는 중요한 상징적인 의미가 있었다. 하지만 이러한 파격에도 불구하고 청문회는 가해자들을 강제할 수 있는 수단이 없었다는 점과 책임을 공유한 노태우 정부가 적극적으로 협조하지 않았다는 한계가 있다. 따라서 추가적인 법정 기소는 없었으며 전두환의 사과성명과 백담사 은둔, 노태우 대통령의 대국민 특별담화로 마무리되었다. 그럼에도 불구하고 진상규명과 책임자 처벌에 대한 요구는 증가되었고, 인권 변호사들은 전두환, 노태우에 대한 형사소송을 진행하였다. 1995년 서울지방검찰청은 광주민주화운동을 진압하는 과정에서 대량 학살이 발생한 점을 인정하면서 이것을 유발한 군사쿠데타가 정치적인 결정이었다는 이유로 불기소 처분했다. 이에 국민은 격렬히 반대했고, 이 과정에서 노태우의 비자금에 발견되어 결국 5·18민주화운동 등에 관한 특별법이 제정된다. 전두환과 노태우는 기소되었고 내란죄, 상관살해미수, 특가법상뇌물죄 등으로 각각 무기징역 및 17년형을 선고받는다.

독재 및 권위주의 정권에서는 광주민주화운동 이외에도 실종, 고문, 초법적 살인

등 지속적으로 인권침해가 발생했다. 박정희 정권에서는 1972년 유신 이후, 반독재 운동을 벌인 학생, 운동가, 교수, 반체제 인사 등이 체포되어 고문을 당하거나 실종 및 살해되었다. 박정희 정권 시기의 대표적인 사건인 김대중 납치사건, 장준하, 최종길 교수의 의문사 등이 모두 이 시기에 일어났다. 전두환 정권에서도 삼청교육대, 대학생의 군 강제징집, 군의문사, 간첩단 사건 등이 발생하였다. 김대중 대통령은 이러한 과거 국가폭력을 규명하고 희생자 명예를 회복하기 위해 의문사진상규명에 관한 특별법(2000년 법률 제6170호)을 제정하였고 의문사위가 설치되었다. 의문사위는 2000년에 조직되어 두 차례에 걸쳐 진행되었으며 2004년에 종결되었다. 이 위원회는 국가에 의해 직간접적으로 자행된 의문사를 조사하기 위해 설립되었으며, 자살이나 사고사로 포장된 의문사의 원인을 찾는 것을 목표로 했다. 의문사위 1기가 2002년에 완료되었으나 많은 사건들이 미해결되었기 때문에 2003년에 2기가 시작되었다. 또한 2004년과 2005년 사이, 경찰청과 국방부, 그리고 국가정보원은 내부적으로 위원회를 조직하여 과거조직이 자행한 인권 침해에 대해 조사했다. 2005년 진화위도 의문사와 실종과 관련한 미해결 사건들을 조사했고 2006년에는 군에서 일어난 의문사를 조사하기 위해 군의문사진상규명위원회가 조직되었다.

#### IV. 한국의 진실화해위원회의 영향

한국에서는 과거의 인권침해를 해결하기 위해 형사재판, 진실위원회, 배상 등의 전환기정의 정책이 사용되었고 진실위원회는 최소 10차례 이상 설립되었다. 진실위원회가 모두 동일한 예산과 권한을 가진 것은 아니고, 의문사위, 4·3위원회, 진화위가 다른 위원회에 비해 비교적 풍부한 자원과 인력을 기반으로 활발한 활동을 하였다. 따라서 이 세 위원회는 조사한 피해자의 수, 위원회의 예산과 권한, 조사 범위, 언론을 통한 파급 효과 등에서 여타 위원회와 큰 차이를 보인다. 예를 들어 4·3위원회는 약 2년 반의 기간 동안 1만여 개의 문건을 검토하고, 피해자, 군경, 언론인 등을 포함한 503명을 인터뷰했다. 진화위의 경우, 매우 포괄적인 조사 범위를 부여 받아 한국 전쟁 전후 민간인 학살만이 아니라 일제강점기 및 그 이후의 시기까지 조사하였다. 이를 위해 157명의 조사위원을 두었으며 3개의 분과위원회 내에 13개 조사팀을 운영했다(진실·화해를위한과거사정리위원회 1권 2010). 의문사위도 1기에 5개 부서, 10

개 조사팀, 78명의 조사위원, 2기에 5개 부서, 13개 팀에 101명의 조사위원으로 구성되어 운영되었다(대통령소속의문사진장규명위원회 2차 2004).

진실위원회의 영향력과 효과를 이해하기 위해서 우선 진실위원회의 태생적인 한계와 그 활동 과정에서 반대 세력에 의한 방해를 살펴보아야 한다. 위원회들은 한국적 상황에서 군과 경찰, 반공, 보수단체로 대변되는 반대 세력과의 정치적 타협으로 구성되었다(Kim 2010). 위원회의 기반이 되는 특별법이 제정될 때부터 반대 세력은 위원회의 권한을 현저히 약화시키거나 그렇지 못할 경우에는 위원회의 예산과 인력을 초과하는 조사 범위를 설정함으로써 위원회를 약화시키기 위해 노력했다. 예를 들어, 4.3위원회의 경우 유족 측은 위원회의 효과적인 활동을 위해 압수수색, 강제구인 등의 강력한 권한을 요구했지만 최종 법안에서 이러한 요구는 전혀 반영되지 못했다. 위원회는 정부에 관련 문서를 요청할 수 있었으나 정부 부처나 기관이 거부할 때 강제할 수 있는 권한이 없었다. 한국적 현실에서 법안이 여야의 합의로 형성될 수밖에 없었고 이 과정에 정치적 타협이 일어났다. 진화위도 증인에게 증언을 요청할 수는 있었지만 이를 거부할 경우 소액의 벌금을 가하는 것을 제외하고 다른 강제적인 권한이 없었다. 또한 진화위의 경우, 특별법의 제정에서부터 지나치게 광범위한 조사 범위를 부여받아 활동에 지장이 있었다. 진화위의 설립에 있어서 한국전쟁전후 민간인희생자 전국유족회의 역할이 결정적이고 초기 한국전쟁 전후의 민간인 학살만을 다룰 계획이었으나 여야가 협의하는 과정에서 일제 강점기 이후 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사, 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사 등 다양하고 폭 넓은 조사 대상이 추가되었다.

이러한 태생적 한계를 가진 진실위원회는 그 운영과정 또한 평탄하지 않았다. 4.3 위원회와 진화위의 경우 사건 발생 후 오랜 시간이 지나서 인권침해를 조사했기 때문에 핵심 증인의 확보 및 핵심 증거문서 수집에 어려움이 있었다. 증인의 경우에는 대부분 핵심 증인이 사망하거나 건강의 이유로 증언하기 어려운 상태였으며, 핵심 문서의 경우 이미 파괴되거나 균경의 비협조로 찾을 수 없는 상황이었다. 이와 함께 위원회는 군과 경찰을 포함한 보수진영과 자유총연맹 등과 같은 반공 단체의 강력한 반발에도 맞아야 했다. 이들은 위원회의 특별법 제정 단계에서부터 위원회의 활동을 방해하기 시작하여 활동이 종료된 지금까지도 기회만 나면 끊임없이 위원회의 성과에 도전하고 있다. 예를 들어 4.3위원회의 경우 은퇴 장성과 보수 법조인을 중심

으로 특별법, 위원회의 보고서 및 그 후속조치에 대해 끊임없이 법적으로 도전하였다. 이들은 2000년에 제정된 특별법, 2003년 발간된 최종보고서와 이를 기반으로 한 2004년 노무현 대통령의 사과 모두 헌법재판소에 제소했다(화해와 상생: 제주4·3위원회 활동 백서 2008). 헌법재판소는 청구를 모두 각하했지만, 청구 존재 그 자체가 위원회의 활동에 큰 제약이 되어 활동 범위를 위축시켰다. 이와 유사하게 보수단체는 진화위의 활동에 대해 보수 세력에 대한 정치적 보복이라고 주장했고 박근혜는 진화위의 활동이 자신에 대한 개인적인 공격 의도가 있는 정략적 음모로 보고 철저히 무대응으로 나섰다(윤종구 2005, 5). 이명박 정부에서 진화위 활동은 예산이 삭감되는 등 위축되었고 정부, 군경은 위원회의 정보 공개 요구에 비협조적 자세를 보였다(Kim and Selden 2010). 결국 진화위는 특별법에 의하면 추가적으로 2년의 활동기간 연장을 요구할 수 있었음에도 불구하고 서둘러 활동을 종결하게 된다(신정록 2008, 5). 이러한 어려움에도 불구하고 한국의 진실위원회는 희생자 및 유가족과 한국 사회 전반에 중요한 영향을 미쳤다. 물론 다양한 방해요인과 한계의 존재는 위원회의 활동을 위축시키고 그 영향력을 반감시켰다. 하지만 이러한 한계에도 불구하고 중요한 기능을 담당했다는 사실은 위원회가 긍정적 효과를 발휘했음을 입증한다. 이를 살펴 보기 위해 전환기정의의 네 가지 요소인 해석적, 분배적, 교정적, 응보적 요소를 중심으로 살펴본다. 특히 네 요소가 어떠한 작동기제를 통해서 긍정적인 효과를 미쳤는가를 분석한다.

## 1. 해석적 요소

진실위원회의 가장 큰 공헌은 전환기정의 중 해석적 및 재해석적 요소의 역할이라고 할 수 있다. 진실위원회의 가장 강력한 효과는 오래되어 잊혀졌거나 의도적으로 은폐되거나 왜곡된 진실을 밝히는 자체이다. 진실규명은 희생자 및 유가족의 심리적인 치유(psychological healing)로 이어지며 장기적으로 보면 가해자와 피해자 간의 화해(reconciliation)로 이어진다고 본다(Mendeloff 2004). 한국의 경우 다양한 진실위원회의 활동으로 과거 국가폭력의 체계적이고 잔혹한 본질이 드러났다. 새로운 문서와 증언이 발굴되었으며 계획적인 민간인 학살 과정이 확인되었다. 4·3위원회의 경우 최종 보고서에 집단 살상, 강제 실종, 고문, 연좌제에 의한 피해 등 네 종류의 인권침해를 확정하였고, 이를 통해 군경 및 우익단체에 의한 인권유린, 무분별한 체포,

고문, 자의적 구금, 초법적 살인 등의 증거를 찾았다. 위원회는 2017년 현재 14,231명의 피해자와 59,225명의 유가족을 확인하고, 희생자 중 10,245명(72%) 살해로 인한 사망, 3575명(25%) 강제 실종, 163명(1%) 부상, 245명(2%) 자의적 구금을 확인하였다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2017). 무엇보다도 충격적인 사실은 위원회가 체계적인 분석을 통해 80%의 피해자가 군경이나 우익단체 등 정부 측에 의해 살해되었다는 점을 발견, 공개했고 다수의 피해자가 청소년이거나 20대였음도 확인했다. 위원회는 전체 희생자 중 12%는 채 10살도 되지 않은 아동이거나 60세 이상의 노인이었던 점도 추가적으로 확인했고 이를 통해 민간인 학살이 대상을 가리지 않고 무차별적으로 자행되었음을 밝혔다.

2006년 이후 진화위도 해마다 두 차례의 중간 보고서를 발간했으며 이를 기반으로 최종 보고서를 2010년 12월에 발간했다. 진화위 또한 9,609건의 청원 중에서 약 82%가 군경 및 우익 단체에 의한 학살이고 나머지 18%가 북한군과 좌익 단체에 의한 학살이라고 확정했다(진실.화해를위한과거사정리위원회 3권 2010, 32). 위원회는 한국전쟁 중 민간인 학살을 전쟁 발발 직후 보도연맹원과 그 가족의 예방 구금과 초법적 살인, 부역자에 대한 보복 살인, 전남과 경남 지역에서의 공비 토벌 과정에서 발생한 민간인 학살, 미군의 무차별 폭격으로 인한 학살로 구분했다. 중요한 점은 진화위가 한국전쟁 중 동시다발적으로 발생한 보도연맹원에 대한 예비구금과 학살을 공식적으로 확인했다는 점이다. 보도연맹원에 대한 학살은 민주화 이후 학자, 지방 언론, 유족회, 시민운동 단체 등에 의해 일부만 알려져 있던 사실이었다. 하지만 진화위의 보고서는 민간에서 밝혀낸 비공식적 사실에 대해 공식적인 정부 기관이 인정했다는 점에서 그 의미가 크다. 민간인 학살은 더 이상 소문이나 추측 혹은 반정부 공작으로 치부될 수 없게 되었고 정부의 공식 문건에 확실히 반영되었다.

진실위원회를 통해 기존에 민간에 비공식적으로 존재하였던 사실이 공적 사실이 되는 것이 두 가지 이유에서 중요하다. 위원회를 통해서 기존의 루머와 주장들은 공적인 사실이 되고 그 과정을 통해서 사회에 중요한 영향을 미친다. 첫째, 공적으로 인정된 사실은 역사교과서에 반영되어 다음 세대에 새로운 혹은 교정된 집단기억(collective memory)이 전수된다. 즉, 진실위원회는 단순히 조사를 통해 사실을 발표하는 것이 아니라 새롭게 해석된 진실을 다음 세대에 전수하는 기능을 수행한다. 이는 단순히 희생자들의 억울함을 풀어주는 것을 넘어서 다음 세대에 대한 인권 교육의 효과가 있게 된다. 이는 전환기정치가 과거의 인권침해를 찾아내고 발견하는 기능



과 더불어 이를 미래에 전후하여 향후 과거사에 대한 논란을 종식시키고 정치적으로 미래지향적인 화해를 이루어내는 기능을 한다는 점에서 그 의의가 크다(Mendeloff 2004). 둘째, 공적으로 인정된 사실은 추후 재판 및 배상 등 전환기정의 심화 적용 과정에서 공신력 있는 정보로 인용되어 추후 조치의 근거가 된다. 제주4·3사건의 경우 4·3위원회의 희생자 명단을 기초로 해서 의료비 보조 등 배상 및 보상 정책이 취해졌다. 진화위나 의문사위의 경우에도 위원회의 결정 내용이 재판과정에서 법원에서 결정적 증거로 채택되어 판결에 영향을 미쳤다. 한국에서 진실위원회는 이와 같이 공식적인 사실을 만들어내고 이를 통해 배상이나 보상을 이루어냄으로써 희생자들의 억울함을 해소하고 알권리(right to know)를 충족시켰다. 이렇듯 해석적 요소는 그 자체만으로도 긍정적인 효과가 있기도 하지만 다른 분배적, 교정적, 응보적 요소와 밀접한 연관을 가지며 긍정적 효과를 발휘한다.

## 2. 분배적 요소

진실위원회의 활동은 개인 희생자 및 집단에 대한 물적 자원의 사회적 재분배를 이루어 내었다. 진실위원회의 활동은 분배적 요소는 금전적인 부분으로 크게 개인에 대한 배상 및 보상과 집단에 대한 배상 및 보상으로 나눌 수 있다. 개인에 대한 배상이 이루어진 대표적인 경우는 광주민주화운동 사례이다. 노태우 정권에서 광주민주화운동 사례는 국회에서 이루어진 특별조사위원회와 청문회를 제외하고는 성과를 거두지 못한다. 하지만 청문회로 인해 전 국민의 관심이 광주민주화운동으로 향했고 이는 1990년 광주민주화운동 보상법(1990년 법률 제 4266호)이 제정으로 이어진다. 5·18 기념재단에 따르면 현재까지 5차에 걸쳐 4,362명에게 총 2,418억 원에 해당하는 개인에 대한 보상이 제공되었다(5·18기념재단 홈페이지). 또 다른 사례로 진화위와 의문사위의 활동과 맞물린 민주화 운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회의 활동이다. 위원회는 2013년 말까지 1만 3천273건을 심의, 74%에 해당하는 9천825건을 인용했다(연합뉴스 14/01/02). 이 중 129명은 사망자, 690명 부상자, 6,391명 민주화 운동 관련으로 유죄 판결, 2,295명 해직, 320명 학사징계로 이들에 관한 배상과 명예회복이 진행되었다. 개별적 보상금과 생활지원금은 4,925명에게 1천 138억 원이 지급됐다.

하지만 모든 사례가 진화위의 활동이 개인적 배상으로 이어진 것은 아니다. 배상

이 실패한 대표적인 경우가 거창사건이다. 김영삼 정부에서 위원회의 활동 이후 거창사건의 피해자와 유족들은 끊임없이 배상을 요구했다. 이러한 노력은 노무현 정부에서 거창사건 등 관련자 명예회복 특별조치법 개정안으로 이어져 국회를 통과했으나 고건 권한대행이 “비슷한 사건에 미치는 파급효과를 고려할 때 국가재정에 대한 막대한 부담을 우려하지 않을 수 없어” 거부권을 행사했다(한겨레 04/03/23). 제주4.3사건 희생자의 경우 배상이 아닌 유족복지사업이란 형태로 의료비지원 및 생존자 생활보조금 등 경제적 지원이 이루어지고 있다(화해와 상생: 제주4·3위원회 활동 백서 2008, 115). 61세 이상 유가족에게 의료비의 본인 부담금 중 30%를 지원하는데 2015년 15억 5천 9백만 원 정도 지원을 한다(제주평화재단 2016, 68).

개인에 대한 배상 이외에도 진실위원회의 활동은 집단에 대한 배상과 보상으로 이어졌다. 집단에 대한 보상은 위령 공원을 설립하거나 위령 묘역을 설치하는 등 위령 사업에 대한 지원이나 미진한 부분에 대한 추가적인 조사나 프로젝트를 지원하는 형태로 나타난다. 더 나아가 상설 재단의 설립을 지원하고 정부 보조금을 어느 정도 지원하여 이러한 위령 및 기념 사업 및 미진한 조사가 계속 이어질 수 있도록 한다. 이는 공적 자원의 재분배를 뜻하며 사회에 큰 영향을 미친다. 위원회의 활동을 통해서 지방정부나 중앙정부가 상당한 수준의 공적 재원을 과거 인권침해를 배상하는데 사용한다는 것은 한 사회의 의미 있고 쉽지 않은 결정이다. 4·3위원회의 경우 세 가지 유형의 위령 사업이 진행되었다. 첫 번째 사업은 위령 공원과 전시관을 설립하는 것이었다. 이와 동시에 위원회는 2006년부터 희생자 집단 매장지를 발굴해 피해자의 유해를 수습하는 사업도 시작했다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2008, 115-116). 2010년에는 151개의 집단 매장지 중 8개가 발굴되었으며, 이곳에서 약 400여 구에 달하는 유해가 발견되었다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2008, 275-176). 2015년 이후 제주4·3평화재단은 발굴되지 못한 매장지를 발굴하고 희생자의 유해를 수습하기 위한 조사 사업에 착수했다. 진화위의 경우도 조사가 끝나고 집단 희생이 확인된 지역을 중심으로 위령비, 위령 묘역이 건립되었으며 매년 추모제나 진혼제의 형식으로 집단 위령제가 열리고 있다. 진화위의 활동으로 전국 많은 지역에 위령비와 위령공원이 설립되었고, 위령 묘역이나 위령관이 설치되어 집단 희생과 관련된 문서, 유해, 예술이나 조각상 등이 보관되었다. 즉 분배적 요소의 실현은 단순히 경제적 부의 재분배에 그치는 것이 아니라 이를 통해 전환기정의를 영속적으로 지속하는 의미가 있다. 일시적인 재원의 분배로 형성된 재단이나 기념사

업회가 지속적으로 해당 사건의 진상규명과 명예회복, 위령 및 기념사업을 하는 것은 이런 의미에서 진실위원회의 장기적인 효과와 연결된다. 또한 이러한 공적자원의 재분배 과정은 필연적으로 국가와 사회의 가치와 정체성에 대한 논쟁으로 이어지고 이는 사회전반에 걸쳐 교육적인 효과가 있고 인권에 대한 인식을 제고하는 효과도 있다.

### 3. 교정적 요소

의문사위, 4·3위원회, 진화위는 접수를 받은 개인 사례에 대한 진실을 확인했고 이를 기반으로 피해자들은 과거의 누명을 벗을 수 있었다. 진화위가 활동을 완료한 2012년을 기준으로 18명의 피해자들은 누명을 벗었으며, 42건에 대한 재심이 권고되었다(진실·화해를위한과거사정리위원회 1권 2010, 192). 그 이후 많은 경우 재심 및 손해배상 청구가 시작되었으며, 현재도 많은 재심과 손해배상 청구심이 진행 중이다. 대다수의 간첩 조작 사건, 강기갑 유서대필 사건, 강화도 양민학살 사건, 인민혁명당 사건 등과 같은 주요 사건의 피해자들은 재심을 통해 명예를 회복했다. 또한 피해자들은 개별적으로 정부 상대로 소송을 제기하고 배상을 요구했다. 2016년 한 해만 해도 의미 있는 재심과 손해배상 판결이 있었다. 대법원에서 최종 결정된 것만 해도 1월 남조선 해방전략당 사건, 2월 학림사건, 4월 긴급조치 희생자, 5월 진주 보도연맹 희생자, 8월 제주4·3사건 관련 대전형무소 수형자 사건, 경주 코발트 광산사건, 대구, 경북 지역 민간인 학살사건, 10월 인혁당 사건 등이 있었다. 모든 경우에서 진화위의 보고서와 희생자 확정 결정 등이 판결에 중요한 영향을 미쳤다. 구체적으로 진주 보도연맹 사건의 경우 희생자 44명과 유족 156명에게 1인당 많게는 1억 3000만 원에서 적게는 27만 원을 배상하라는 결정이 내려졌다(경남도민일보 16/05/11). 또 다른 흥미로운 사실은 2016년 10월에는 진화위가 임기 중에 진실규명 불능으로 판단한 화순, 나주 민간인 학살 사건에 대해서 대법원은 국가 배상을 판단했다는 점이다. 이 사건 전까지 대부분의 배상 승소 사례들은 진화위가 진실규명 확인 혹은 추정을 결정한 사례이기 때문에 불능을 결정한 다른 사례가 처음으로 배상의 대상으로 결정되었다는 점은 큰 의미가 있다. 이는 진실위원회의 조사 활동 자체가 영향력을 행사하며 의미가 있음을 보여준다.

진실위원회는 이러한 재심 및 손해배상뿐만 아니라 국가 정책 및 조직을 바로 잡

는 역할도 하였다. 진실위원회는 개인의 인권침해를 밝혀내는 것 이외에도 과거 국가 폭력의 체계적인 본질을 밝혀냈다. 예를 들어, 의문사위는 독재정권에서의 체계적인 인권 침해를 확인하였고 의문사의 두 구조적 원인을 제시했다(의문사진상규명위원회 활동과 권고: 2차 2004, 28). 첫째, 국가권력이 시민들을 위해 사용되지 않았으며, 오히려 정권의 유지와 보호를 위해 남용되었다. 둘째, 시민들의 정치적·시민적 권리를 책임지고 보호해야 하는 정부 기관들이 오히려 정부의 행위를 묵인하거나 더 나아가 사실을 은폐하고, 왜곡하고 조종하는데 일조했다. 4·3위원회의 경우도 다양한 정책적 권고사항을 제시했고, 이 중 정부의 사과, 기념일 제정, 보고서를 이용한 학생과 대중의 교육 등 정책적 제안도 있었다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2003). 진화위도 정부가 특별법을 제정하여 피해자들에게 배상하고, 영속적인 연구 재단을 설립하여 과거를 조사하며 화해를 증진시키고, 집단 매장지를 지속적으로 발굴하여 피해자의 유해를 온전히 발굴하여 안치할 것 등 세 가지 포괄적인 정책적 권고를 제시했다(진실·화해를위한과거사정리위원회 1권 2010, 211).

이에 근거하여 몇 사례의 경우 공식적인 사과가 있었다. 4·3위원회의 경우 보고서가 발간된 직후, 노무현 대통령이 사과했으며, 이는 국가 지도자가 과거 국가의 폭력에 대한 사과의 첫 사례가 되었다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2008). 노무현 대통령은 2006년 4월 3일, 제주도를 방문하여 위령식에 참여하였고 추가적 사과를 했다. 진화위도 정부가 희생자와 유가족에게 사과할 것을 권고했으며, 지금까지 약 52명에 해당하는 정부 인사들이 피해자 개개인과 그 유가족들에게 사과했다(진실·화해를위한과거사정리위원회 2010 1권, 203). 물론 많은 경우 지방 경찰청장과 하위계급 군인들이 사과를 한 경우가 많았지만, 울산 보도연맹 희생자의 경우 노무현 대통령이 사과했다(진실·화해를위한과거사정리위원회 2010, 107). 더 나아가 진실위원회가 밝힌 사실은 정부의 공식 기록, 역사 교과서, 공공 박물관 기록과 주요 백과사전에 반영되어 있다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회 2008, 114-115). 특히 교과서의 경우 집단적 기억을 다음 세대에 전수한다는 의미에서 가치가 있다.

#### 4. 응보적 요소

진실위원회의 영향력 중 가장 미미한 성과를 보인 부분인 응보적 요소이다. 물론

이는 대부분의 사건이 오래 전에 일어났고 가해자가 사망하였거나 연로하여 기소를 한다고 하여도 큰 의미가 없다고 보기 때문이기도 하다. 하지만 최근 독일 지방법원이 아우슈비츠에 근무했던 94세의 라인홀트 해닝(Reinhold Hanning)씨를 기소하여 5년 형을 선고한 것을 보면 한국에서도 전환기 정의가 해석적, 분배적, 교정적 요소를 넘어서 응보적 요소를 향해야 한다고 본다. 정확하게 책임자의 처벌은 아니지만 한국에서도 진실위원회의 영향으로 정치인들과 공인들은 과거에 일어났던 일들을 기술할 때 좀더 조심스럽게 발언하고 중립적인 가치를 띄는 단어를 사용하려고 노력한다. 광주민주화운동이나 제주4·3사건 등을 언급할 때 많은 정치인들이 폭동이나 반란과 같은 단어보다는 진실위원회에서 밝혀낸 사실들을 기반으로 하는 민주화운동이나 사건 등으로 언급한다.

## V. 결론

한국에서의 진실위원회의 활동에는 우여곡절이 많았다. 이러한 한계와 단점에도 불구하고 한국에서의 진실위원회의 역사는 진실이 각종 억압과 반대를 견뎌낼 만큼 강인하다는 것을 보여준다. 비록 박정희가 쿠데타 이후 과거의 인권침해를 은폐했음에도 불구하고, 진실은 살아남아 2000년대에 각종 위원회에서 밝혀졌다. 흥미로운 사실은 이러한 진실이 밝혀질 때 박정희 정권이 저지른 반인륜적인 만행 또한 추가적인 인권침해로 밝혀져서 기억되고 전수된다는 사실이다. 반민특위의 활동을 무력화하려고 했던 이승만 또한 50여 년의 세월이 지난 이후 유사한 위원회가 설립되어 친일반민족 행위와 함께 자신의 무력화 노력까지 역사적으로 기록되고 기념되리라는 상상을 못했을 것이다. 즉, 한국의 역사를 보면 극심한 억압과 위협 속에서도 진실과 책임성에 대한 요구는 지속되었으며, 어떠한 정부도 과거의 잔혹 행위를 끝까지 은폐하지 못했다는 사실을 알 수 있다.

물론 현재 진화위의 종결을 보면 이러한 진실의 힘이 설득력이 없어 보이기도 한다. 진실위원회는 한시적인 기관이기 때문에 장기적인 연구 및 기념 재단의 설립을 통해 그 활동이 이어져야 한다. 연구와 기념 재단은 진실위원회의 장기적인 목표인 화해와 재발방지를 추구할 수 있는 토대가 된다(Kim and Selden 2010). 4·3위원회는 이미 평화와 인권을 추구하기 위한 제주4·3평화재단을 설립하였다. 반면 진화위

의 경우 특별법에 영속적인 연구 재단을 설립할 것을 법적으로 명시하고 있지만 아직 설립하지 못하였다. 하지만 두 가지 이유에서 향후 이러한 재산이 수립될 것이라고 조심스럽게 예측한다. 첫째, 진화위의 활동이 아직 끝나지 않았다고 믿는 활동가, 연구자, 그리고 피해자들이 남아있기 때문이다. 둘째, 역사학자들을 비롯한 많은 학자들이 진화위 활동을 기반으로 현대사에 관심을 갖기 시작했고 이전에는 학계에서 금기시되던 주제들이 자유롭게 토론되기 때문이다.

본 연구에서는 본격적으로 다루지는 못했지만 향후 한국의 전환기정의 연구에 있어 중요한 세 가지 이슈가 있다.<sup>2)</sup> 첫째, 본 연구에서는 진실위원회의 활동을 전환기정의 규범의 국내적 실현으로 평가하고 그 효과를 분석하였다. 하지만, 엄밀하게 보면 한국의 전환기정의의 활동에는 국제적인 규범의 효과와 함께 국내적인 사회 혹은 피해자운동의 효과가 중첩되어 있다. 향후 이 두 가지 요소의 엄격한 구분이 요구된다. 둘째, 본 논문에서는 각각의 진실위원회의 활동과 그 활동이 미친 효과에 대해 분석했다. 하지만, 또 다른 중요한 문제는 이들 세 위원회 혹은 그것을 넘어서 다양한 위원회 활동 간에 어떠한 영향을 주고받는가 하는 점이다. 마지막으로, 본 연구는 전환기정의의 한국적 상황에 대해서만 분석했다. 하지만 최근 많이 논의되는 것이 전환기정의를 북한을 포함한 한반도에 어떻게 적용할 것인가 하는 문제이다(Teitel and Baek 2013). 세 가지 연구 질문과 접근은 향후 연구에서 다루어져야 하는 부분으로 남겨둔다.

투고일: 2017년 1월 12일  
 심사일: 2017년 1월 26일  
 게재확정일: 2017년 2월 20일

## 참고문헌

- 경남도민일보. 2016. “진주보도연맹 학살 66년만에 국가배상.”(5월 11일).  
 윤종구. 2005. “박근혜, 침묵의 시위?” 『동아일보』(1월 26일).  
 신정록. 2008. “해체되는 ‘위원회 공화국.’” 『조선일보』(1월 17일).

2) 이와 같은 향후 연구주제에 대해 지적해주신 세 분의 익명의 심사자님께 감사드립니다.

- 연합뉴스. 2014. “민주화운동 명예회복·보상 심의건수 중 74% 인정.”(1월 2일)
- 한겨레. 2004. “고건 대행, 사면법·거창특별법 거부.”(3월 23일).
- 5·18기념재단 홈페이지. <http://www.518.org/main.php>(검색일: 2017.1.5).
- 거창사건추모공원 홈페이지. <http://www.geochang.go.kr/case/Index.do>(검색일: 2017.1.3).
- 의문사진상규명위원회 보고서 발간위원회·대통령소속의문사진상규명위원회 보고서 발간위원회. 2004. 『진실을 향한 험난한 여정: 의문사진상규명위원회 보고서: 2차 (2003. 7~2004. 6) [1]: 국가폭력과 의문사의 발생』. 서울: 대통령소속의문사진상규명위원회.
- 제주 4·3 사건 진상 규명 및 희생자 명예회복위원회 홈페이지. <http://jeju43.go.kr/>(검색일: 2017.1.1).
- 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회. 2003. 『제주 4·3사건 진상조사보고서』. 서울: 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회.
- 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회. 2008. 『화해와 상생: 제주4·3위원회 백서』. 서울: 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회.
- 제주4·3평화재단. 2016. 『제주4.3바로알기』. 제주: 제주4.3평화재단
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. 2010. 『진실화해위원회 종합보고서』. 서울: 진실·화해를위한과거사정리위원회.
- 친일반민족행위자재산조사위원회. 2010. 『친일재산조사위원회 백서』. 서울: 친일반민족행위자재산조사위원회.
- 친일반민족행위진상규명위원회. 2009. 『친일반민족행위진상규명 보고서』. 서울: 현대문화사.
- 허종. 2003. 『반민특위의 조직과 활동: 친일파 청산, 그 좌절의 역사』. 서울: 선인.
- Dancy, Geoff, Hunjoon Kim, and Eric Wiebelhaus-Brahm. 2010. “The Turn to Truth: Trends in Truth Commission Experimentation.” *Journal of Human Rights* 9. No. 1, 45-64.
- Dunne, Tim, and Nicholas J. Wheeler. 1999. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fletcher, Laurel E. and Harvey M. Weinstein. 2002. “Violence and Social Repair: Rethinking the Contribution of Justice to Reconciliation.” *Human Rights Quarterly* 24, No. 3, 573-639.
- Hafner-Burton, Emilie. 2013. *Making Human Rights A Reality*. Princeton: Princeton University Press.
- Hayner, Priscilla B. 2010. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of*

- Truth Commissions*. New York: Routledge.
- Hirsch, Michal Ben-Josef. 2013. "Ideational Change and the Emergence of the International Norm of Truth and Reconciliation Commissions." *European Journal of International Relations* 20, Vol. 3, 810-833.
- Ishay, Micheline R. 2008. *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley: University of California Press.
- Kaufmann, Chaim D. and Robert A. Pape. 1999. "Explaining Costly Moral Action: Britain's Sixty-Year Campaign Against the Atlantic Slave Trade." *International Organization* 53, No. 4, 631-668.
- Kim, Dong-Choon. 2010. "The Long Road Toward Truth and Reconciliation: Unwavering Attempts to Achieve Justice in South Korea." *Critical Asian Studies* 42, No. 4, 525-552.
- Kim, Dong-Choon, and Mark Selden. 2010. "South Korea's Embattled Truth and Reconciliation Commission." *The Asia-Pacific Journal* 8, No. 9, 9-14.
- Mendeloff, David. 2004. "Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm?" *International Studies Review* 6, No. 3, 355-380.
- Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe." *International Organization* 54, No. 2, 217-252.
- Morsink, Johannes. 1999. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Moyn, Samuel. 2010. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Boston: Harvard University Press.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2013. *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, Michael. 2007. *Korea's Twentieth-Century Odyssey: A Short History*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Roht-Arriaza, Naomi. 2005. *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sikkink, Kathryn. 2011. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton.



- Sikkink, Kathryn and Hun Joon Kim. 2013. "Justice Cascades." *Annual Review of Law and Social Science* 9, 269-285.
- Simmons, Beth A. 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teitel, Ruti G. 2000. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal* 16, 69-94.
- Teitel, Ruti G and Baek Buhm-Suk. 2013. *Transitional Justice in Unified Korea*. New York: Palgrave Macmillan.
- Transitional Justice Database Project 홈페이지. <http://www.tjdbproject.com/>(검색일: 2016. 3. 7).

ABSTRACT

---

## The Diffusion of Global Transitional Justice Norms and Its impact: A Case of South Korea

Hun Joon Kim | Korea University

The history of South Korea was tainted by internal unrest, the Korean War, and four repressive military and authoritarian regimes, which produced many cases of human rights violations. Since democratizing in 1987, South Korea has launched criminal prosecutions, truth commissions, and reparation programs, the second being the most frequently employed choice. I argue that the diffusion of transitional justice norms in South Korea, through domestic advocacy, had a positive impact on South Korean society as a whole by improving the concept and practices of human rights. I support this argument by tracing the key changes transitional justice has made to South Korean society, such as the presidential apology, revision of history textbooks and official documents, excavation and reburial, and creation of a permanent foundation. In addition, I argue that transitional justice has enhanced the political legitimacy of the government by dissociating the current regime from the past, facilitating reform, and bolstering the core values of justice, human rights, and the rule of law.

**Keywords:** Transitional justice, truth commission, human rights, international norms, diffusion