진실화해위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상규명 현황과 향후 과제

김상숙
대구사회연구소

〈논문요약〉

한국전쟁 전후 민간인학살 문제는 한국사회 과거청산을 위한 주요 과제 중 하나이다. 이를 정부 차원에서 전국적 단위로 조사한 최초의 조직인 진실·화해를위한과거사정리위원회가 5년 동안의 활동을 마치고 2010년 12월에 해산했다. '진실·화해를위한과거사정리기본법'에 입각하여 설치된 이 위원회는 한국사회의 국가폭력 관련 문제들을 모두 다룬 종합적 과거청산위원회였으며, 특히 그중 한국전쟁 전후 민간인학살 사건은 8,206건의 신고를 받아 6,742건을 진실규명했고, 그 과정을 통해 희생자의 명예회복과 함께 이전의 국가기관이나 학계에서 밝혀내지 못했던 새로운 사실들을 발견하고 많은 역사적 자료를 수집하기도 했다.

그러나 이 위원회는 이 분야를 다룬 최초의 조직이었기 때문에 활동하면서 여러 가지 어려움이 있었고 시행착오를 겪기도 했다. 그리고 과제도 많이 남겨두고 있는데, 그것은 ① 신고기간과 조사기간에 대한 법적 제약으로 미처 조사하지 못한 미신청·미조사 사건을 처리하는 문제, ② 미군폭격 사건 등, 조사가 미비했거나 진실규명기준의 일관성을 유지하

지 못해 진실규명불능 또는 각하 결정한 일부 사건을 처리하는 문제, ③ 신청사건 희생자의 개인별 희생사실을 규명하는 차원을 뛰어넘어 역사적·총체적 차원의 진실규명을 해내는 문제 등으로 요약할 수 있다. 그런 점에서 이 분야에 대한 진실화해위의 진상규명활동은 아직 첫 단추를 끼운 수준에 불과하다고 할 수 있으며, 그 다음 단추를 끼워나갈 '새로운 조사기구' 출범이 필요하다.

아울러, 과거청산의 여러 방식 중 진실화해모델을 취한 이 위원회는 '진실·화해를위한과거사정리위원회'라는 명칭에 걸맞지 않게 진상규명 이후 화해를 위한 후속조치 활동이 미흡했다. 이것은 기본법에서 진실화해모델의 한 축을 구성하는 '화해'의 구체적 내용과 이의 실질적 조치에 대한 법적 규정이 미비했기 때문이다. 그러므로 이를 법제화할 수 있는 「한국전쟁 전후 민간인 집단희생 사건에 대한 배·보상특별법」과 「한국전쟁 전후 민간인 집단희생 유해 발굴과 안장을 위한 특별법」 제정 문제, 추모·위령사업과 연구·조사사업 지원을 위한 '과거사재단' 설립 문제 등이 함께 논의되고 추진될 필요가 있다.

■ 주요어: 한국전쟁, 민간인학살, 국가폭력, 과거청산, 진실·화해를위한과거사정리위원회

1. 들어가며

2005년 12월에 출범하여 2010년 12월까지 존속했던 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 진실화해위)가 해산한 지 1년 10개월이 지났다. 2005년 5월 국회에서 통과된 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(이하 기본법)에 입각하여 설치된 이 위원회는 '항일독립운동 및 해외동

포사 사건', '한국전쟁 전후에 발생한 민간인희생 사건', '권위주의 통치 시기에 발생한 인권침해 사건'을 모두 다룬 종합적인 과거청산위원회였다. 이 중 '한국전쟁 전후에 발생한 민간인희생 사건'은 이 위원회가 처리한 사건 중 73.4%(총 11,172건 중 8,206건)에 달할 정도로 비중이 컸다.

진실화해위 출범 이전에 한국전쟁 전후 민간인학살 사건과 관련하여 진상규명활동을 한 정부기관으로는 제4대국회양민학살사건진상조사특별위원회(1960, 이하 설립년도), 거창사건등관련자명예회복심의위원회(1998), 제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회(2000), 노근리사건희생자심사및명예회복위원회(2004) 등이 있었다. 그러나 정부 차원에서 한국전쟁기 민간인학살 문제를 전국을 대상으로 광범위하게 조직적으로 조사를 한 것은 진실화해위가 최초이다. 진실화해위는 국민보도연맹원 학살 사건, 인민군 점령기 부역혐의자 학살 사건, 미군 폭격에 의한 민간인희생 사건, 지리산 일대 토벌과정에서 민간인이 희생된 사건 등 1945년부터 1953년까지 전국 각지에서 발생했던 다양한 유형의 민간인학살 사건에 대한 진상규명을 하여 관련 희생자들의 명예회복 조치를 할 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 이 분야를 조사한 기존의 위원회보다 가해의 책임 규명에 더 노력하여 국가의 불법성을 더 강도 높게 지적하였고(김동춘 2012, 14), 많은 역사적 자료를 수집하여 이전의 국가기관이나 학계에서 밝혀내지 못했던 새로운 사실들을 발견하기도 하였다.

그러나 진실화해위는 이 분야를 다룬 최초의 조직이라는 점 때문에 5년 동안 활동하면서 많은 어려움이 있었고 여러 가지 시행착오를 겪기도 하였으며, 한시적 기구로서 활동을 끝낸 뒤 앞으로 해결해야 할 과제도 많이 남겨두고 있다. 특히, 진실화해위가 과거청산의 여러 방식 중 진실화해모델을 취한 조직이었다는 점, 시민사회의 입법운동에 의해 만들어진 거버넌스조직이었다는 점, '국가기구 안의 또 다른 국가기구'로서 다른 국가기관으로부터의 독립성을 표방하며 활동했던 조직이었다는 점은 진실화해위의 실험적인 특징을 구성하면서 많은 쟁점을 남기고 있다.

그간 진실화해위의 이러한 성과와 한계에 대해서는 다양한 평가가 있었다. 안병욱(2010), 김동춘(2011), 김영수(2011), 정근식(2011)이 진실화해위 안팎에서 이 위원회의 활동 전반을 정리하고 평가하였다. 또한, 김태우(2011)는 진실화해위의 미군 사건 조사보고서의 내용을 비판적으로 검토하였고, 안김정애(2010)는 민간인집단학살 관련 문서 공개의 필요성을 주장하며 진실화해위의 자료관리 과정을 평가한 적 있으며, 김무용(2011)은 진실화해위의 피해자 진술조사 방식의 의미와 한계에 대해 논한 바 있다. 신기철(2011), 이명춘(2011), 진실화해위 조사관 백서 준비모임(오마이뉴스 2011)도 이 위원회가 다뤘던 여러 사건들의 진상규명 성과와 한계에 대해 논의한 적이 있다.

이 글에서는 과거 진실화해위에서 실제 조사활동을 담당했던 조사관의 입장에서 한국전쟁 전후 민간인학살 사건과 관련하여 진실화해위에서 미처 해결하지 못한 과제가 무엇인지를 선행연구에 비해 좀 더 구체적으로 살펴보겠다. 그리고 진실화해위의 활동을 계승할 수 있는 '새로운 조사기구' 출범과 후속조치 필요성 문제에 초점을 맞춰 논의를 전개해보겠다.

2. 진실화해위의 진실규명과정과 미신청·미조사 사건의 문제

1) 진실화해위의 신청 사건 중심 조사과정

진실화해위의 활동은 크게 보면, 신고주의에 의한 업무 확정, 조사와 진실규명, 결과의 처리-권고 등으로 구분된다. 민간인희생 사건에 대한 진상규명 방식은 문헌 및 현지조사를 한 바탕 위에서 이를 전수조사하는 방식과 현재 생존하고 있는 사람들로부터 신청을 받아서 이를 조사하

는 신고주의적 방식으로 구분되는데, 현실적으로 두 가지 방식 모두 완전하지는 않다(정근식 2011, 9). 진실화해위는 설립과 더불어 기본법 제19조[1]에 근거하여 법 시행일로부터 1년(2005.12.1~2006.11.30) 동안 진실규명을 요구하는 사람들의 신청을 받았다. 총 10,755건의 신청을 받았는데, 이 중에서 8,176건이 한국전쟁 전후 민간인희생 사건이었다. 이것은 진실화해위가 신청을 받았던 전체 사건 중에서는 비중이 큰 것이었으나, 한국전쟁 전후 민간인희생 사건 희생자 수와 관련하여 그간 학계와 시민단체 등에서 추산했던 숫자(50만~100만 명)에 비해서는 아주 적은 것이었다.

이렇게 예상보다 신청 사건 수가 적었던 이유로는, ① 법으로 정해진 신청기간이 짧았고, ② 신청기간에 공영방송 등을 통한 국민적 홍보가 부족하여 많은 피해자들이 위원회의 존재를 몰라 신청하지 못한 경우가 많았으며, ③ 일부 피해자들은 위원회의 존재를 알았다 해도 수십 년간 겪어온 연좌제 피해와 트라우마로 인해 국가기관에 대한 불신과 공포가 남아 있어 신청하지 못한 경우도 많았다는 지적이 있다. 이러한 상황에서 위원회 초기 1년간 신청서 접수과정은 이전부터 활동을 활발하게 했던 지역의 유족회와 지자체 등을 중심으로 진행되었다. 반면 당시 유족회 활동이 미약했던 지역에서는 상대적으로 신청이 저조하였다. 신청기간이 끝난 후, 위원회 조사관들이 전국 각지에서 현지조사를 벌이자 이 과정에 참여하면서 위원회의 존재를 알게 되고 유족회 활동에 뒤늦게 합류했던 유족들의 추가신청 요구가 계속 있었다. 특히 2009년 봄에는 울산국민보도연맹 사건 1심 재판 승소 소식이 언론에 대대적으로 발표되자 신청 문의가 폭주하였다. 그러나 진실화해위는 신청기간과 조사기간

1) 기본법 제19조 제1항 및 제2항: "①희생자, 피해자 및 그 유족이나 이들과 친족관계에 있는 자나 위원회 진실규명 사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 자는 위원회에 진실규명을 신청할 수 있다." "②제1항의 규정에 의한 신청은 이 법 시행일부터 1년 이내에 하여야 한다."

의 법적인 제약 때문에 더 이상 추가신청을 받지 않고 2010년 6월 30일 4년 2개월 만에 조사를 마무리하였다.

진실화해위가 이처럼 신고주의 업무방식을 취하게 된 이유는 기본법 제정과정과 진실화해위 출범과정에 선행 위원회인 의문사진상규명위원회의 틀을 주로 참고했기 때문이라는 지적이 있다.[2] 즉, 의문사진상규명위원회는 신청인들이 신청하는 개별 인권침해 사건을 중심으로 조사활동을 진행하였는데 그 틀을 진실화해위의 민간인집단희생 사건 조사업무에도 그대로 적용하였다는 것이다. 그러나 이와 같은 신고주의 방식과 신고기간의 제한은 신청·접수된 사건을 중심으로 과거사정리의 대상을 선별하게 되고 결국 상당수의 피해자들이 배제되는 결과를 초래했다는 비판을 받고 있다(김태우 2011, 112). 또한, 신청 사건 중심으로 개별화된 접근을 함으로써, 과거사정리를 개별화된 '희생자 중심'의 진상규명 및 경제적·상징적 보상이나 명예회복의 문제만으로 축소시키는 결과를 낳았다는 비판도 있다(김영수 2011, 157).

물론 진실화해위에서는 국민보도연맹 사건, 형무소희생 사건, 여순사건, 국민방위군 사건 등 몇몇 사건에 대해서는 미신청 피해자까지 전수조사를 할 수 있도록 직권조사 결정을 하였다. 그리고 직권조사결정을 하지 않은 일반 사건에서도, 조사관이 조사과정에 미신청 사건이나 미신청 희생자를 발견한 경우 진실규명을 위한 일정 요건을 갖추면 관련 신청사건과 함께 진실규명 결정을 하기도 하였다. 그리고 피해자현황용역조사 등을 통해 몇몇 지역에 대한 전수조사를 하여 신고주의 조사의 한계를 보충하기도 하였다.

그러나 직권조사로 결정된 사건은 전체 민간인희생 사건 중 일부로

---

2) 올바른과거청산을위한단체협의회 등에서 주관한 "2012년 과거청산 토론회: 중단된 과거청산 어떻게 할 것인가"에서 토론자 장완익의 발언을 참조할 수 있다(올바른과거청산을위한단체협의회 등 2012).

상당히 제한되어 있었으며, 그 대부분은 위원회 조사기간 막바지에 조사가 진행되어 정작 실제 조사결과는 전수조사의 형태가 아니라 일반 신청 사건 조사결과와 유사하게 처리된 경우가 많다. 또한, 일반 사건의 조사 과정에서도 미신청 희생자 조사 여부는 조사관 재량에 맡겼기 때문에 조사관의 조사방식에 따라 그 결과의 편차가 컸다.[3] 그런데 그나마도 조사기간 종료를 앞둔 2009년 이후에는 신청 사건 해결에도 시간이 모자란다는 이유로 미신청 사건에 대한 조사는 사실상 장려하지 않았다. 피해자 현황용역조사 역시, 위원회가 활동하던 초반부터 사건조사와 긴밀하게 연관되면서 진행되지 않았기 때문에 상당 부분 진실규명결정 과정과 연결되지 못하였다. 그 결과 진실화해위 활동 종료 후에도 미신청 희생자들의 사건은 상당 부분 조사가 되지 못한 채 남아 있다.

2) 미신청 · 미조사 사건의 규모(대구 · 경북지역의 사례를 중심으로)

그러면 미신청·미조사 사건의 규모는 어느 정도 되는가? 유족회 활동이 비교적 활발한 편인 호남지역의 경우 현재 수천 명의 미신청 유족들이 추가조사를 요구하고 있다. 이 글에서는 유족회 활동이 비교적 활발하지 못한 편이지만 제4대국회 자료 등 진실화해위 조사결과와 비교 가능한 문서자료가 남아 있는 대구·경북지역을 사례로 하여 그 규모를 파악해보겠다.

(1) 제4대국회 자료(1960)와 진실화해위 조사결과 비교

1960년 4.19 직후 제4대국회에서는 '양민학살 사건진상조사특별위

3) 예를 들어 전북 국민보도연맹 사건의 경우 직권조사 사건임에도 신청 사건 중심으로 조사한 결과 전북 전체 국민보도연맹 사건 희생자는 54명으로 진실규명하였다(진실화해위 2009a, 11-12). 반면, 서산·태안부역혐의희생 사건은 신청 건수는 18건이나 조사과정에 포함된 미신청 희생자를 포함하여 1,865명의 희생자를 진실규명하였다(진실화해위 2008a, 599-600).

원회'를 구성하여 한국전쟁 전후 민간인희생 사건에 대한 조사를 시도한 적이 있다. 당시 국회는 경남반, 경북반, 전남반으로 나누어 피살자 신고를 받고 신고서에 접수된 사건 중 일부를 조사하여 최종보고서를 작성하였다. 그러나 이 활동은 5.16쿠데타로 결실을 맺지 못한 채 무산되어 버렸다. 이와 같은 제4대국회의 조사 결과를 담은 『양민학살 사건진상조사보고서』(이하 제4대국회 보고서) 중 「시·군별 보고서」에는 양민 피살자로 신고된 8,715명에 대한 기록이 지금도 남아 있는데, 이 중 5,000여 장이 대구·경북지역의 것이고, 나머지는 제주지역의 것이 대부분이다. 이 신고서는 부역혐의 희생 사건과 미군 사건, 그리고 적대세력에 의한 피해 사건은 거의 포함되어 있지 않는 것이 특징이다.[4)]

대구·경북지역의 제4대국회 신고자 수와 진실화해위 조사결과를 비교해보면 다음과 같다. 진실화해위에서는 대구·경북지역의 경우 형무소 사건, 미군 사건을 제외하면[5)] 총 776건, 2,686명의 희생자에 대하여 진실규명하였다. 이렇게 진실화해위 조사를 통해 진실규명 결정한 희생

---

4) 진실화해위에서 「영천 국민보도연맹 사건」과 「영천 민간인희생 사건」 조사과정에 제4대국회 자료 기재자 중 참고인 확보가 가능했던 255명에 대한 기록을 참고인 진술과 대조하여 제4대국회 자료의 신뢰도를 확인했다(진실화해위 2009b, 18, 75-76, 91-131; 진실화해위 2009c, 774-775, 808-809, 821-857). 그 결과, 피살자의 신원, 피살 여부, 피살자에 대한 군경의 가해 여부에 대한 기록은 참고인 진술과 일치하며 신뢰도가 높았다. 그러나 제4대국회 자료는 1960년 당시의 신고인 거주지 중심으로 작성되어 있어 유족이 원 거주지에서 이주한 경우에는 출신지역별로 희생사실을 파악하기 어려웠다. 피살자의 생년월일, 피살일자 등은 양력일과 음력일 구분이 어려운 상태로 기록된 경우가 많았으며, 농촌지역에서는 신고인 대부분이 문맹인 상태에서 동장 등 행정기관의 담당자가 대필한 경우가 있고 한자 수기로 기록하면서 기록과정에 오류가 있는 점도 확인되었다. 사후 원본 보존과정이나 복사과정의 문제로 자료 해독이 힘든 부분도 있었다. 그러나 이 자료는 사건 발생 후 10여 년밖에 지나지 않았던 시점에 작성되었기 때문에 중요한 역사적 자료라고 할 수 있다.

5) 형무소 사건은 각 지역 형무소에 이감자 등 여러 지역 출신의 희생자가 함께 섞여 있어 희생자를 출신지역별로 분류하기 어려운 사건이므로 진실화해위의 지역별 조사결과에 대한 통계에서는 제외하였다. 미군 사건은 제4대국회 활동 당시에는 피해자 신고가 거의 되어 있지 않고, 진실화해위에서 활동할 때에도 신청 사건을 진실규명 하지 못하고 진실규명불능 또는 각하 처리한 경우가 많아 역시 통계에서 제외하였다.

〈표 1〉 진실화해위 진실규명 희생자 수와 제4대국회 신고자 수[6] 비교(단위: 명)

지역	(A) 진실화해위 진실규명 희생자 수 (괄호 안은 신청건수)	(B) 제4대국회 신고자 수	(A)/(B) 백분율 (%)	지역	(A) 진실화해위 진실규명 희생자 수 (괄호 안은 신청건수)	(B) 제4대국회 신고자 수	(A)/(B) 백분율 (%)
경산	87(88)	328	26.5	영천	503(37)	380	132.4
경주(월성)	112(54)	551	20.3	예천	92(89)	184	50.0
고령	32(27)	197	16.2	의성	63(15)	106	59.4
군위	18(15)	105	17.1	청도	602(43)	477	126.2
김천(금릉)	30(14)	151	19.9	칠곡	45(30)	168	26.8
대구(달성)	77(61)	431	17.9	포항(영일)	179(42)	357	50.1
상주	45(23)	362	12.4	구미(선산)	17(10)	자료미입수	
성주	7(7)	32	21.9	문경	145(54)	자료미입수	
안동	110(32)	318	34.6	봉화	13(9)	자료미입수	
영덕	172(72)	556	30.9	울진	284(13)	자료미입수 (당시강원도)	
영양	25(26)	256	9.8	청송	21(7)	자료미입수	
영주	8(8)	123	6.5	**총계**	**2,686(776)**	**5,082**	**52.9**

자료: 김상숙(2011, 98; 2012, 33)

자 수는 제4대국회 신고자의 52.9%에 해당된다. 그러나 〈표 1〉을 보면, 영천과 청도를 제외하고는 진실화해위의 지역별 조사율이 제4대국회 신고율에 비해 상당히 낮은 편이며, 특히 영주(6.5%), 영양(9.8%), 상주(12.4%)의 조사율은 상당히 낮은 것을 알 수 있다.

6) 제4대 국회 자료를 연구한 이강수의 논문에는 대구·경북지역 전체 신고 된 피살자 수를 2,200여 명으로 밝히고 있고 시·군별 피살자 수도 고령군과 예천군을 제외하고는 〈표 1〉의

(2) 피해자현황 용역조사 결과와 진실화해위 조사결과 비교

진실화해위는 2007년부터 2009년 사이에 전국의 몇몇 지역을 선정하여 매년 '한국전쟁 전후 민간인 집단희생 관련 피해자현황 용역조사'(이하 피해자현황조사)를 하였다. 피해자현황조사는 각 대학 연구자와 지역활동가 등 다수 인원을 투여하여 지역 전수조사를 한 것으로, 조사 대상지역에서 진실화해위 조사관들이 미처 찾아내지 못한 희생자를 다수 찾아내고 주요 증언자의 증언과 역사적 자료 발굴을 통해 민간인희생 사건의 진실규명에 큰 도움이 되었다. 그리고 소수의 지역이기는 하나 조사가 시행된 지역은 지역 전수조사를 통해 실제 피해규모를 파악할 수 있었다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 이 조사는 조사원의 숙련도에 따라 조사결과의 신뢰성에 대한 지역별 편차가 크고, 현지조사를 짧은 기간에 하면서 교차검증 등 엄밀한 검증 작업을 거치지 않은 경우도 있어 그 자체가 진실규명 결과로 직접적으로 이어지지 못했다.

이 조사는 경북지역의 경우 2007년에서 2009년 사이 청도, 예천, 영천, 성주, 영덕 등 5개 지역을 대상으로 진행되었다(동아대학교 석당학술원 2007; 경북대학교 사회과학연구원 NGO센터 2008; 경북대학교 평화문제연구소 2009a; 경북대학교 평화문제연구소 2009b). 그 결과 중 미군 사건과 적대세력 사건을 제외한 피해자 수를 해당 지역의 진실화해위 조사결과(진실화해위 조사결과는 형무소 사건, 미군 사건 제외)와 비교한 결

수치와 다르게 제시하고 있다(이강수 2008, 186-191). 이처럼 필자의 집계치와 이강수의 집계치가 차이가 나는 이유는, 이강수는 「시·군별 보고서」 각 권의 본문에 실려 있는 실제 신고서의 피살자 수를 확인하지 않고 「시·군별 보고서」 말미에 첨부되어 있는 연명부와 집계표의 수치만 그대로 집계했기 때문으로 보인다. 필자가 확인한 결과, 「시·군별 보고서」 본문에 실려 있는 신고서와 「시·군별 보고서」 말미에 첨부되어 있는 연명부와 집계표는 내용이 다른 경우가 있었다. 예를 들어, 피살자의 이름을 나열한 연명부에는 실제 신고서에 적힌 피살자 이름이 누락되었거나 다른 사람의 이름이 적힌 경우가 종종 있었다. 그리고 피살기관, 성별, 직업별, 연령별 인원수를 집계한 집계표에도 신고서에 기재된 사람이 누락되었거나 같은 사람이 중복 집계된 경우가 있었다. 그러므로 필자는 연명부나 집계표가 아닌 실제 신고서를 기준으로 집계를 하였다.

〈표 2〉 진실화해위 진실규명 희생자 수와 피해자현황조사 희생자 수 비교(단위: 명)

피해자현황 조사지역	진실화해위 진실규명 희생자 수(A)	피해자현황조사 희생자 수(B)	(A)/(B) 백분율 (%)
성주(2009)	7	158	4.4
영덕(2009)	172	774	22.2
영천(2008)	503	410	122.7
예천(2007)	92	212	43.4
청도(2007)	602	460	130.9
총계	**1,376**	**2,014**	**68.3**

자료: 김상숙(2012, 35)

과는 〈표 2〉와 같다. 이 표에 의하면 성주 4.4%, 영덕 22.2%, 예천 43.4%로 영천과 청도지역을 제외하고는 진실화해위 조사가 피해자현황조사에 비해 상당히 부족하였음을 알 수 있다.

(3) 전체 희생규모 추정치를 통해 추산해볼 수 있는 미조사 사건의 규모

제4대 국회 보고서와 진실화해위 보고서, 그리고 여러 자료에 근거해보면 한국전쟁 전후에 대구경북에서는 최소한 약 15,000명의 민간인이 학살된 것으로 추산해볼 수 있다(김상숙 2011, 13). 이것은 진실화해위 조사가 비교적 많이 진척되었고 교차검증을 할 수 있는 자료도 비교적 풍부한 경북 영천지역을 사례로 추정치를 계산한 것이다. 영천지역의 경우 2008년 피해자현황조사를 통해 한국전쟁 전후 지역 전체 민간인피살자 수를 약 1,200명으로 추정한 바 있다(2008년 피해자현황조사 용역사업단 2009, 279). 이는 제4대 국회에 신고된 영천지역 전체 피살자 수 380명의 3.2배에 달하는 것이다. 또한 진실화해위는 현지조사를 통해 한국

전쟁 발발 후 영천국민보도연맹 사건 피해자를 600여 명으로 추산한 바 있다(진실화해위 2009b, 78). 이는 제4대국회에 신고된 같은 기간 영천지역 피살자 수 212명의 2.8배에 달하는 것이다. 이 사례를 참고하여 대구·경북지역 전체 피살자를 제4대국회 보고서에 신고 된 피살자 5,000여 명의 2.8~3.2배라고 가정해보면 약 14,000~16,000명이라는 숫자가 나온다. 이는 1949년 당시 경북 인구 320만 6천 명의 약 0.5%에 해당하는 수치이며 4.19 직후 대구피학살자유족회에서 민간인학살 사건 조사를 담당했던 이복녕이 "조사 결과 한국전쟁 전후에 대구경북 일원에서 약 3만 명이 희생된 것으로 나왔다"라고 증언한 것의 절반에 해당하는 수치이다(정희상 1990, 89).

물론 이 추정치는 적대세력 사건과 미군 사건을 제외한 뒤 개략적으로 추산한 최소 추정치에 해당하는 것으로, 아직 한국전쟁 전후 민간인학살 사건에 대한 더 구체적인 통계자료가 주어져 있지 않은 상태에서 실제 희생규모로 보기에는 상당히 한계가 있다. 그러나 이러한 한계를 감안한 상태에서, 이 대략적인 추정치와 진실화해위 조사결과를 비교해보면 진실화해위 조사를 통해 진실규명된 대구·경북지역의 희생자 수는 2,686명으로 이 추정치의 18%에 해당한다. 그러므로 이 중 전 가족이 희생되거나 절손된 경우 등 조사가 불가능한 경우를 제외한다 해도, 상당수가 미조사상태로 남아 있음을 알 수 있다. 그리고 과거사문제가 사회적으로 다시 공론화되어 후속조사를 위한 기구가 출범한다면 기존에 유족회 활동을 하던 유족이 아닌 개별 유족들을 포함하여 진실화해위에 신청하지 못했던 희생자 유족들의 추가 신청 요구가 대거 있을 것으로 예상되며, 이는 대구·경북지역뿐 아니라 각 권역별로 수천 명에 달할 것으로 보인다.

3. 조사 미비로 인한 불능 · 각하 사건의 처리

1) 2010년 상반기에 무더기로 처리된 불능, 각하 사건의 문제

진실화해위는 접수된 한국전쟁 전후 민간인희생 사건 8,206건 중 6,742건을 진실규명 결정하였고 454건은 진실규명불능, 764건은 각하로 처리하였다. 이를 진실화해위 전체 사건 처리결과와 비교해보면, 진실화해위 전체 사건 중 진실규명은 75.6%, 진실규명불능은 4.7%, 각하는 14.5%, 취하는 3.1%인 데 비해, 한국전쟁 전후 민간인희생 사건 중 진실규명한 사건은 전체 진실규명한 사건의 79.8%, 진실규명불능 사건은 전체 진실규명불능 사건의 86.0%, 각하는 44.2%, 취하는 68.9%에 달한다(〈표 3〉). 즉, 진실화해위 전체 사건 중 한국전쟁 전후 민간인희생 사건의 진실규명불능 결정률, 각하율, 취하율이 상당히 높음을 알 수 있다.

한편, 한국전쟁 전후 민간인희생 사건에 대한 진실규명, 진실규명불능 결정 현황(각하, 취하, 이송, 중지 건 제외)을 연도별로 살펴보면, 2007년 12.7%, 2008년 15.6%, 2009년 44.9%, 2010년 상반기 26.8%에 달한다. 그런데 진실규명불능 결정한 454건 가운데 78%에 달하는 354건

〈표 3〉 진실규명 사건 처리 결과(2010.11.25 현재, 단위: 건)

진실규명 범위	진실규명	진실규명불능	각하	취하	이송	중지	**총계**
전체(A)	8,450	528	1,729	351	97	20	**11,175**
백분율(%)	75.6	4.7	15.5	3.1	0.9	0.2	**100.0**
민간인집단희생(B)	6,742	454	764	242	4	0	**8,206**
(B)/(A) 각 항목별 백분율(%)	79.8	86.0	44.2	68.9	4.1	0	**73.4**

자료: 진실화해위(2010b, 76)

〈표 4〉 민간인집단희생 사건의 연도별 진실규명, 진실규명불능 결정 현황
(2010.11.25 현재, 단위: 건)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 상반기	**총계**
민간인집단희생	0	911	1,124	3,229(100)	1,932(354)	**7,196(454)**
연도별 결정률(%)	0	12.7	15.6	44.9	26.8	**100.0**

주: 각하, 취하, 이송, 중지 건을 제외한 진실규명, 진실규명불능 전체 건수(괄호 안의 수는 진실규명불능결정 건수)
자료: 진실화해위(2010b, 79)

이 2010년 상반기에 처리되었다(〈표 4〉).

이처럼 진실규명불능 또는 각하 결정된 사건들은 입증할 증거자료가 부족하였던 경우와, 통상적인 기준에 비춰볼 때 입증자료는 충분하나 위원회 심의과정에서 진실규명 결정기준이 달라짐에 따라 불능 또는 각하 결정된 경우, 두 가지로 나눌 수 있는데, 그중 상당수가 2010년 상반기에 3기 위원회에 의해 처리되었다. 그리고 사건유형별로 보면 미군 사건과 형무소 사건 등에 집중되어 있다.

2009년 12월 이영조 위원장을 중심으로 꾸려진 3기 위원회의 경우, 위원회 상층부의 정치적 성향의 변화에 의해, 진실규명 결정기준이 바뀐 경우가 있었다. 기본법 제2조 제1항 3호에 의하면, 진실화해위에서 다뤄야 할 진실규명 사건의 범위를 "1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단희생 사건"이라고 명시하고 있다. 그런데 법령에 '불법적'이라는 말과 '집단희생'이란 말의 범위나 내용이 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문에, 이를 구체적으로 해석하는 문제를 놓고 진실화해위의 심의과정에 논란이 자주 있었다. 그런데 3기 위원회는 그 이전의 위원회에 비해 '불법적'이라는 말을 확대 해석하고 '집단희생'이라는 말은 축소 해석하였다. 그리고 일부 사건을 '폭동', '반

란' 등으로 사건의 역사적 성격을 재규정하려 했으며, 특정 사건을 진실규명으로 결정하는 경우에도 희생자 수를 줄이는 등 사건규모를 축소하려고 하였다.

미군 사건의 경우 3기 위원회 이전의 조사결과보고서에서는 미군이 한국 민간인에게 가한 폭격 등의 행위가 '민간인에 대한 공격금지와 국제인도법 원칙', '전시 특별보호대상과 제네바 협약', '사전경고의 원칙' 등을 위반했는지 여부를 판별하여 불법성을 입증하였다. 그러나 3기 위원회에서는 미군 측에서 기록한 폭격문서의 기록을 통해 민간인 폭격의 고의성이나 의도성을 확인하지 못한 사건은 진실규명 대상에 포함되지 않는다고 판단하였다. 또한 폭격문서의 기록이 확인된 경우라도, 인민군과 국군의 교전지 또는 인민군 점령지 인근에서 발생한 사건은 모두 진실규명불능 또는 각하로 판단하였다. 그 외에도 오폭으로 인한 피해, 군경의 작전이나 교전과정에서 부수적으로 발생한 피해의 범위를 넓게 잡고 이에 해당하는 사건들은 모두 진실규명 대상이 아니라고 보면서 각하 또는 불능 처리하였다.

이에 따라 2009년까지의 위원회 진실규명 기조와 2010년 이후의 진실규명 기조가 바뀌게 되었는데, 그 대표적 사례로 포항 흥해읍 흥안리 미군폭격 사건과 포항 흥해읍 북송리 미군폭격 사건의 처리결과를 비교해볼 수 있다. 1950년 8월 16일에 발생한 포항 흥해읍 흥안리 미군폭격 사건과 포항 흥해읍 북송리 미군폭격 사건은 같은 날, 같은 가해자에 의해 발생한 동일한 사건이나, 전자는 2008년에 진실규명으로 결정이 되었고 후자는 2010년 6월에 진실규명불능으로 결정되었다(진실화해위 2008b, 891-892; 진실화해위 2010a, 763-764).[7] 이후 포항 흥해읍 북송리 미군

7) 포항 흥해읍 흥안리 사건과 흥해읍 북송리 사건은 1950년 8월 16일 이 일대에 가해진 미군의 폭격으로 이 지역 주민들과 이 지역에 피난을 온 피난민들이 집단희생된 사건이다. 이 사건은 이 무렵 포항 인근에서 인민군에게 포위된 국군 제3사단의 철수작전을 엄호하기 위해 미 해군이 예방폭격의 일환으로 인근의 민간인 거주 지역을 폭격한 것으로, 미 5공군의 요청에

폭격 사건은 유족들의 강력한 항의와 이의신청에 의해 2012년 12월 30일 전원위원회에서 진실규명으로 경정 결정되었다. 그러나 인근지역에서 발생한 비슷한 성격의 사건인 포항 청하면 이가리 미군폭격 사건, 포항 흥해읍 망천리 미군폭격 사건, 포항 송라면 광천리 미군폭격 사건은 진실규명불능으로 결정되었다. 특히 포항 청하면 이가리 미군폭격 사건, 포항 흥해읍 망천리 미군폭격 사건은 2010년 6월 30일 전원위원회에서는 진실규명으로 의결하였다가 사후 결재과정에서 위원장 직권에 의해 진실규명불능 결정되었다(진실화해위 2010b, 249-251). 그리고 이 사건 외에도 상당수의 미군 사건이 진실규명불능 또는 각하로 결정되었는데, 미군 사건 전체 534건 중 진실규명 결정된 것은 249건인 데 비해, 진실규명불능 결정된 것은 202건, 각하 결정된 것은 83건에 이르는데, 이 대부분이 2010년에 결정된 것이다.

한편, 비슷한 유형의 사건이라도 한국전쟁 전후 민간인희생 사건으로 분류하여 진실화해위 집단희생조사국에 담당하였느냐, 아니면 권위주의 통치시기 인권침해 사건으로 분류하여 진실화해위 인권침해조사국에서 담당하였느냐에 따라 진실규명 처리방침이 달라진 경우도 있다. 그 대표적인 사례가 재판에 의해 확정판결을 받은 사건 처리 문제와 상해자 처리 문제이다.

확정 사건 처리 문제의 경우 기본법 제2조 제2항에 의하면, "② 제1항의 규정에 의한 진실규명 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외한다. 다만, 제3조의 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회의 의결로 「민사소송법」 및 「형사소송법」에 의한 재

따라 제7함대 사령관 스트러블(Athur D. Struble)이 지휘하는 제77항모기동부대(CTF-77)의 항공모함 필리핀 씨(Philippine Sea CV47)호의 제11항모 비행전대(CVG-11) 항공기들이 폭격하였다. 해당 폭격기들은 이 날 오후 1시경부터 북송리 마을에 네이팜탄 등 폭탄 10여 기를 투하하고 약 30분간 기총소사를 한 다음, 오후 3시경부터 홍안리 마을에 네이팜탄 등 폭탄 10여 기를 투하하고 약 20분간 기총소사를 하였으며, 이 사건으로 민간인 수백 명이 사망하거나 부상을 당하였다(진실화해위 2008b, 890; 진실화해위 2010a, 763).

심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 한다"라는 규정이 있다. 이 규정에 의해 인권침해조사국 사건 중 상당수는 과거에 재판을 통해 확정판결을 받은 사건도 조사대상에 포함하여 재심사유가 있는지 조사하였다. 반면, 한국전쟁 전후 민간인희생 사건을 담당한 집단희생조사국에서는 '민간인이 비무장, 비교전 상태에서 재판 등 적법절차를 거치지 않고 군경에게 희생된 경우'만 '국가에 의해 불법적으로 희생된 사건'의 범주에 포함된다고 규정하였다. 그러므로 신청을 받은 사건 중 「국방경비법」, 「국가보안법」, 「포고령」, 「비상조치령」, 「부역자처리특별법」, 「구 형법」 등에 의해 법원의 확정판결을 받은 사건은 조사대상에서 제외하였고, 이에 따라 희생자 중 일부는 「비상조치령」 등 위헌적 법률에 의한 재판을 통해 총살을 당한 경우가 있었는데도, '그들은 재판을 통해 확정판결을 받았으므로 불법적으로 희생된 것이 아니다'라며 각하하였다. 이러한 사건들은, 한국전쟁 전후에 군경에게 총살당했으므로 집단희생 사건에 해당될 수도 있고, 형식상 재판을 받았으므로 인권침해 사건에도 해당될 수 있는 사건인데, 이에 대해 위원회가 처리방침을 명확하게 하지 않았기 때문에 결국 어느 조사국에서 담당하느냐에 따라 사건처리결과가 달라지게 된 것이다. 이와 같은 사건의 경우 기본법 제2조 제1항 3호가 규정한 '집단희생 사건'으로 볼 것인지 아니면 동법 제2조 제1항 4호가 규정한 '인권침해 사건'으로 구분할 것인지 적어도 시행령에라도 규정할 필요가 있었다(과거사 미청산과제 해결을 위한 연석회의 2012, 24).[8)]

상해자 문제도 인권침해조사국 대상 사건이냐, 집단희생조사국 대

---

8) 여순 사건과 형무소 사건 신청인 중 일부가 이에 해당한다. 해당 사건의 신청인들은 신청한 사건이 각하 처리된 후 "이 사건을 진실화해위 인권침해조사국에서 조사하게 달라"고 이의제기하였으나 진실화해위 측은 "이미 집단희생조사국 관련 사건으로 분류하여 각하한 사건이고, 위원회 조사 종결시점을 앞두고 있으므로 인권침해조사국 사건으로 분류하여 조사개시 등의 결정을 하기에는 시간이 없다"는 이유를 들어 이의 제기를 기각하였다.

상 사건이냐에 따라 진실규명 처리방침이 달랐다. 진실화해위 인권침해조사국에서는 상해자도 피해자의 범위에 포함하여 진실규명대상으로 하였다. 반면 집단희생조사국에서는 사건의 신청을 받던 초기에는 상해자를 조사대상에 포함하여 신청을 받았으나, 이후 진실규명과정에는 상해자를 조사대상에서 제외하고 각하로 처리하였다. 해당 사건의 신청인들은 '집단학살 당한 곳에서 구사일생으로 살아났으나 몸에 총상을 입어 평생 불구로 살았던 사람에 대해 사망하지 않았다는 이유만으로 희생자가 아니라고 결정하는 것은 문제가 된다'라고 하면서 이의 제기를 하였으나 이 역시 기각되었다. 이는 기본법 제2조 제1항 4호 및 5호에서 규정한 인권침해 사건이나 적대세력 사건의 피해범위와 배치되는 것이다. 그리고 제주4·3 사건의 경우에는 「제주4·3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 제2조 제2항에 "'희생자'라 함은 제주4·3 사건으로 인하여 사망하거나 행방불명 된 자, 후유장애가 남아 있는 자 또는 수형자"라고 규정하면서 상해자를 희생자에 포함시키고 있는데, 이처럼 유사위원회의 처리결과와도 형평성을 갖지 못한 것이다(과거사 미청산과제 해결을 위한 연석회의 2012, 13).

더구나 미군 사건과 형무소 사건 등 2010년 상반기에 무더기로 진실규명불능 또는 각하 결정된 사건은 같은 해 6월 30일 전원위원회 의결 후 위원장 결재가 늦어짐으로 인해,[9] 거의 10월 초에 들어서서야 신청인들에게 사건 결정문이 통지되기 시작했다. 이때는 위원회 종료 일자를 앞두고 신청인들이 이의신청을 할 수 있는 기간 60일과 이의신청 처리에 필요한 기간인 120일이 남아 있지 않은 상황이었기 때문에, 뒤늦게 신청인들의 이의신청이 있었어도 그에 대한 처리를 제대로 하지 못한 상태에서 위원회 활동을 마무리하였다.[10]

---

9) 2010년 9월 15일 현재 30여 건의 보고서가 결재가 안 되고 있었고, 이는 신청건수로는 950여 건에 이르렀다.

2) 조사기간 제한 문제

덧붙여서 조사기간 제한 문제를 살펴보자. 조사기간 및 연장 문제에 대해 기본법 제25조 제1항 및 제2항에는 "① 위원회는 위원회가 구성되어 최초의 진실규명 조사개시 결정일 이후 4년간 진실 규명활동을 한다", "② 제1항에서 정한 기간 이내에 진실규명 활동을 완료하기 어려운 경우에는 위원회는 기간 만료 3월 전에 대통령 및 국회에 보고하고 2년의 범위 내에서 그 기간을 연장할 수 있다"라고 규정되어 있다. 이에 따르면 2006년 4월 25일 최초로 진실규명 조사개시를 의결한 진실화해위의 조사활동 기간은 이로부터 4년 뒤인 2010년 4월 24일까지이며, 2012년 4월까지 조사활동을 2년간 연장할 수 있었다.

그러나 2009년 11월 30일 퇴임한 안병욱 위원장은 조사기한 연장과 관련하여 후임 위원장이 판단하고 연장을 추진하는 것이 후임 위원장에 대한 예의이고, 청와대와의 관계 등을 고려한다 해도 더 효율적일 것이라고 판단하여 명확한 결정을 내리지 않았다. 그리고 제3대 이영조 위원장은 2010년 1월 22일 7명의 위원만이 참석한[11] 제122차 전원위원회에서 조사기한을 2개월 6일 연장하여 2010년 6월 30일 조사활동을 종료하는 것으로 의결하였다(과거사 미청산과제 해결을 위한 연석회의 2012, 16).

이처럼 기본법에 따르면 조사기간을 2년 연장할 수 있었음에도 진실

---

10) 기본법의 관련 조항은 다음과 같다.
(1) 기본법 제28조 제1항: "① 위원회는 제21조의 규정에 의한 각하 결정, 제22조의 규정에 의한 조사개시결정, 제26조의 규정에 의한 진실규명결정, 제27조에의 규정에 의한 진실규명 불능결정 등을 한 경우 지체 없이 그 사유를 명시하여 이를 제19조의 규정에 의한 진실규명 신청인과 제23조의 규정에 의한 조사대상자·참고인에게 통지하여야 한다."
(2) 기본법 제28조 제4항 및 제5항: "④ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 통지를 받은 자는 통지받은 내용에 이의가 있는 경우 통지를 받은 날부터 60일 이내에 위원회에 서면으로 이의 신청을 할 수 있다.", "⑤ 위원회는 이의신청을 받은 날부터 60일 이내에 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 이의신청인에게 지체 없이 서면으로 통지하여야 한다."

11) 당시 민주당과 자유선진당 추천 몫인 3인의 위원은 국회 선출과정에 있었다(과거사 미청산과제 해결을 위한 연석회의 2012).

화해위는 추가 연장을 하지 않았다. 그리고 2010년 2월 이후에는 조사기간 종료를 앞두었다는 이유로 조사관들이 신청 사건의 피해사실만 확인하여 조사보고서를 작성하도록 조사활동의 수준을 낮추도록 하는 한편, 진실규명 결정기조는 이전 위원회와 다르게 하거나 그 기준은 훨씬 더 엄격하게 적용함으로써 소위원회와 전원위원회의 심의기간은 더 길어지게 되었다. 이렇게 되면서 2010년 6월 조사기간 막바지에 이르자 전원위원회에는 조사관들이 심의를 위해 상정한 조사보고서가 몰리게 되었고, 한국전쟁 전후 민간인희생 사건의 경우 6월 29일 제138차 전원위원회와 6월 30일 제139차 전원위원회에서 1,046건을 처리하는 등 20%가량의 사건을 2010년 6월 한 달 동안 한꺼번에 처리하였다. 이로써 위원회의 조사기간 막바지에 조사나 심의가 부족한 상태에서 남은 사건들을 졸속처리하였다는 비난을 피할 수 없게 되었다.

그러므로 이와 같이 졸속처리된 사건들의 추가조사가 필요하다. 이 중 근거자료가 부족하여 진실규명불능 결정이 된 경우 근거 보완을 위한 추가 조사가 필요할 것이며, 3기 위원회에서 진실규명결정 기준이 높아지거나 담당하는 조사국마다 사건 처리기준이 통일되지 않아 진실규명불능 또는 각하 결정된 미군 사건이나 확정 판결된 사건, 상해자 사건의 경우에는 진실규명결정 기준을 사회적으로 논의한 뒤 그 기준을 재설정하여 재심의를 할 필요가 있다.

4. 역사적 · 구조적 진실규명

진실화해위가 수행했던 진실규명의 주요과제로는 ① 개별 희생자의 희생사실 인정, ② 사건 전개과정의 역사적 재구성을 통한 사건의 구조적 진실규명, ③ 가해의 지휘명령체계 확인을 통한 국가 책임성 확인, 세

가지를 들 수 있다. 진실화해위에서는 대체로 하나의 단위 사건 보고서에 위의 세 가지 과제를 종합하는 형식을 취하였다. 즉, 대부분의 사건을 단위 사건으로 나누어 개별 조사관에게 할당한 뒤, 담당관이 단위 사건에 대한 전체적인 조사를 하고 보고서를 집필하면, 그 후 이를 팀장-국장-상임위원-소위원회-전원위원회에서 심의하여 의결하는 과정을 거쳤다.

그런데 이 세 가지 과제는 서로 연관되어 있으면서도 각각 조사대상, 조사방법, 조사에 소요되는 기간, 필요한 결과물이 다르다. 각각의 조사에 필요한 조사자의 전문성도 각각 다르다. 첫째, 개별 희생자의 희생사실에 대한 조사는 희생사실을 인정할 수 있는 증빙서류와 진술(제적등본, 국가기관 문서자료, 참고인 진술)을 필요로 한다. 이 수준의 조사는 주로 면 단위, 마을 단위에서 유족, 목격자나 인우보증인 등 관련 참고인들을 대상으로 진행하며, 희생자의 강제연행-구금-살해과정에 대한 목격 또는 전문 사실을 확인하고, 희생자의 시신 수습 여부와 제적등본 기록 등을 확인할 필요가 있다. 그리고 면 단위, 마을 단위 기초자치단체의 행정공무원의 협조를 필요로 한다. 둘째, 사건 전체의 진실규명은 개인별 희생자들의 희생사실에 대한 1차 조사결과를 바탕으로 전반적인 사건의 맥락과 정황 등을 종합하고 재구성하는 과정을 필요로 한다. 이 과정에는 사건과 관련된 국가기관 자료와 학계 연구자료 및 향토사 자료 등을 광범위하게 검토해야 하고, 사건의 지역사적 배경이나 정황을 잘 아는 지역 원로, 참전 군경 등 지역 차원의 주요 증언자의 진술이 필요하며, 지역 학계와 유관기관의 협조가 필요하다. 셋째, 가해의 지휘명령체계 확인을 통해 국가 책임성을 확인하는 과정은 사건과 관련된 국가기관 자료, 법적 자료, 학계 연구자료, 가해의 지휘·명령체계의 최상층부에 있는 주요 증언자의 진술을 필요로 한다. 이를 조사하기 위해서는 중앙정부의 유관기관, 군경 측의 상층부 인사 등의 협조와 증언이 필요하다.

그런데 진실화해위에서는 각각 다른 방식으로 수행해야 할 이 세 가지 차원의 조사 전체를 개별 조사관이 담당하고, 하나의 단위 사건 보고

〈표 5〉 진실규명의 여러 수준과 필요한 조사방식

	필요한 자료	필요한 조사방식	유관기관, 단체, 개인	필요한 결과물
① 개별 희생자의 희생사실 인정	희생사실을 인정할 수 있는 증빙서류와 진술(제적등본, 국가기관 문서자료, 참고인 진술)	– 지역 단위 팀 조사 – 기초자치단체와 지역시민사회의 결합 – 1차로 희생사실 조사 후 그 결과들을 종합하여 사건의 지역사적 재구성	기초자치단체, 지역시민단체, 유족, 목격자와 인우보증인 등 관련 참고인	개별 희생자의 희생사실을 인정한다는 취지를 담은 결정서와 증빙자료
② 사건의 전반적인 재구성과 역사적, 구조적 진실규명	사건과 관련된 국가기관 자료, 학계 연구자료, 주요 증언자의 진술		지역 학계, 지역의 유관기관, 지역에서 사건의 정황을 잘 아는 지역 수준의 주요 증언자	지역별 사건을 망라한 중간 단계의 조사보고서, 주요 증언자의 구술자료집
③ 국가 책임성 확인–전국적 단위의 가해의 지휘명령체계 확인 등	사건과 관련된 국가기관 자료, 학계 연구자료, 주요 증언자의 진술	– 가해자 전담 조사팀 및 자료조사 전담팀 편제 – 위원회 상층부가 결합한 주요 참고인 조사	중앙정부의 유관기관, 군경 측 상층부(가해명령체계 상층부) 참고인	사건유형별 종합보고서, 주요 증언자의 구술자료집

서 안에 성격이 다른 세 가지 과제를 종합하는 방식을 취했다. 이는 진실화해위 출범 이전에는 전국 각지에서 발생한 민간인희생 사건에 대한 조사결과가 거의 축적되어 있지 않은 상태였고, 진실화해위 역시 조사기간과 조사권한의 제약, 유관기관의 비협조 등 조사여건의 제약이 있는 상태에서 조사를 했기 때문에 불가피했던 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 이로 인해 사건의 역사적·구조적 진실규명으로 나아가기에는 부족했으며, 학살을 지시한 최상부의 명령체계 등 사건의 전말을 규명할 수 있는 조사도 상당히 부족했다는 평가도 있다.

특히 진실화해위는 조사를 할 때 지역별 접근방식보다는 사건유형별 접근방식을 취했다. 즉, 신청 받은 사건을 여순 사건, 군경토벌 사건, 국민보도연맹 사건, 형무소 사건, 부역혐의 사건, 미군 사건 등 사건유형

별로 나누어 조사하였고 조사팀도 사건유형별로 편제하여 운영하였다. 그런데 한국전쟁 전후 민간인학살 사건은 당시 국가의 단일한 지휘·명령 체계에 의한 것이기는 하지만, 대체로 지역 단위로 발생했다. 이것은 한국전쟁의 전사(前史)라고도 말할 수 있는 일제하의 지역사회운동이나 해방공간의 인민위원회운동은 물론이고 총독부나 미군정의 지방 지배도 대부분 시·군을 단위로 이루어진 것과도 무관하지 않다(지수걸 2011, 6). 사건의 주요한 배경이 되는 전쟁기의 전황도 지역별·권역별로 차이가 있다. 따라서 하나의 지역 안에서 군경토벌 사건, 국민보도연맹 사건, 형무소 사건, 적대세력 사건, 부역혐의 사건이 연결되어 발생하였고, 경산코발트광산 민간인희생 사건처럼 동일한 시간과 장소에서 발생한 사건 안에 국민보도연맹 사건과 형무소 사건 등 여러 유형의 사건이 포함된 경우도 있다. 이런 경우 각 사건에 대한 피해자와 관련 참고인도 서로 연관되어 있거나 동일인인 경우가 많다.

그런데 진실화해위에서는 사건유형별 접근방식을 취하다 보니, 실제 현지조사를 할 때 한 지역에 여러 팀의 조사관이 가서 동일한 참고인을 중복 조사하는 등 조사가 비효율적으로 진행된 경우가 있었다. 그리고 팀 간의 정보 공유가 원활하지 못한 상태에서 동일한 지역의 사건을 여러 팀에서 여러 유형으로 나눠 다루다 보니 사건결과를 정리한 보고서에서도 보고서마다 설명이 중복되는 경우도 있었고, 동시에 각각의 보고서에서 사건의 지역사적 맥락을 종합적으로 설명하지 못한 경우도 많았다. 또한, 유족들도 한 지역 안에서 사건유형별로 유족회를 따로 결성하면서 분열된 경우도 있었고, 지방자치체, 지역 시민사회, 지역 학계 등의 다양한 지역적 자원을 활용하기도 힘들었다. 이는 결국 사건의 지역사적 종합을 통한 구조적 진실규명으로 나아가는 데 장애가 되었고 국민들에게 전쟁과 민간인학살의 피해를 생생하게 알려줄 수 있는 증언 자료들이나 수집한 1차 문서자료들을 종합하여 보고서나 자료집에 반영하는 데에도 장애가 되었다.

그러므로 앞으로 전문적인 조사연구기구를 통해, 지역별로 관련 인물들의 인명 데이터베이스를 만들고 사건연보와 사건지도를 작성하는 것과 같은 작업을 통해, 추가 진상규명과 새로운 발견을 위한 토대를 구축하고 지역별로 조사 성과들을 종합하여 흩어져 있는 개별 사건들의 연관성과 구조적 맥락을 밝힐 필요가 있다. 또한, 주요증언자의 구술자료집과 문서자료집을 발간하고 종합보고서를 다시 서술하면서 역사적, 구조적 진실규명의 수준을 높이는 작업이 필요하다.

5. 결론을 대신하여 — 새로운 조사기구 출범을 위한 제언

지금까지 이 글에서는 한국전쟁 전후 민간인희생 사건과 관련하여 진실화해위에서 미처 해결하지 못한 과제가 무엇인지 구체적으로 살펴보았다. 그것은 ① 신고기간과 조사기간에 대한 기본법의 법적 제약으로 인해 미처 조사하지 못한 미신청·미조사 사건을 처리하는 문제, ② 미군폭격 사건 등, 조사가 미비했거나 진실규명기준의 일관성을 유지하지 못해 진실규명불능 또는 각하 결정한 일부 사건을 처리하는 문제, ③ 신청사건 희생자의 개인별 희생사실을 규명하는 차원을 뛰어넘어 이를 종합하여 역사적·총체적 차원으로 진실규명 수준을 높이는 문제 등으로 요약할 수 있다. 그런 점에서 한국전쟁 전후 민간인희생 사건에 대하여 진실화해위가 밝혀낸 것은 거대한 빙산의 일각에 불과하며, 이에 대한 진상규명활동은 아직 첫 단추를 끼운 수준에 불과하다고도 할 수 있다. 그러므로 그 다음 단추를 끼워나갈 '새로운 조사기구' 출범이 필요한 것이다.

이러한 '새로운 조사기구'를 만들려면, 진실화해위의 성과와 한계를 정확하게 평가한 상태에서 그 성격을 규정할 필요가 있는데, 그 작업을 하려면 특히 다음과 같은 점이 구체적으로 논의될 필요가 있다.

첫째, 진실화해위는 '한 지붕 세 가족'이라고도 불릴 정도로 과거사와 관련된 문제를 백화점식으로 종합적으로 다뤘던 위원회이다. 이러한 형식의 조직의 장점(활동의 종합적 성격)과 단점(활동의 전문성과 집중성 문제 등)을 정확하게 평가하여 후속 조사기구의 방향을 설정할 때 고려할 필요가 있다. 특히 진실화해위 출범 당시, 민간인집단희생 사건 분야도 선행 위원회인 의문사진상규명위원회의 틀을 주로 참고하여 조사업무의 틀을 짰던 점을 고려하면, 인권침해 사건과는 다른 민간인집단희생 사건 조사업무의 특수성 문제를 명확하게 정리해볼 필요가 있다.

둘째, 진실화해위는 '국가기구 안의 또 다른 국가기구'로서 다른 국가기관으로부터 독립된 조직임을 표방하며 활동하였다. 그러나 예산, 인사권, 조사권한 등의 면에서 다른 국가기관으로부터 실질적으로 독립할 수 있는 권한이 부족한 조직이었다. 이 점을 볼 때, 과거청산을 위한 진상규명조직의 독립성이 실질적으로 보장될 수 있는 근거는 무엇이며 그 힘은 어디에서 창출될 수 있을지를 깊이 있게 논의하고 예산, 인사권, 조사권한 등의 면에서 실질적인 힘을 가질 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

셋째, 다른 나라의 과거청산기구들은 한시적 기구부터 상설기구까지 다양하다. 진실화해위는 출범 초기에는 '4년 활동 이후 조사기간을 2년 연장하며, 위원회 해산 이후에는 재단을 발족하여 후속조치를 이행하겠다'는 구상을 갖고 활동하였다. 그러나 정세의 변화에 의해 그 구상을 실현하지 못하고 5년 만에 활동을 종료하였으며, 실제 조사기간은 신청접수기간 1년과 정리기간 6개월을 제하면 3년 6개월에 불과했다. 이에 따라 초기에 다소 여유를 갖고 출발했던 조직의 활동전망이 점차 축소되었고, 조사기간 내내 가시적 성과물을 단기간에 산출해야 한다는 압박 속에서 활동하였으며, 후속기관에 대한 전망도 미처 세우지 못한 상태에서 해산하였다. 이를 보면 상설기구와 달리 한시적 기구는 달성하고자 하는 목표와 그 한계선을 더 구체적으로 설정할 필요가 있다는 것을 알

수 있는데, 이 점을 인식하면서 후속 조사기구도 상설기구로 할지, 한시적 기구로 할지, 한시적 기구로 한다면 무엇을 현실적 목표로 할지 논의할 필요가 있다.

넷째, 과거청산의 여러 방식 중 진실화해모델을 취한 이 위원회는 '진실·화해를위한과거사정리위원회'라는 명칭에 걸맞지 않게 진상규명 이후 화해를 위한 후속조치 활동이 미흡했다. 이것은 기본법에서 진실화해모델의 한 축을 구성하는 '화해'의 구체적 내용과 이의 실질적 조치에 대한 법적 규정이 미비했기 때문이다. 그러므로 이를 법제화할 수 있는 「한국전쟁 전후 민간인 집단희생 사건에 대한 배·보상특별법」과 「한국전쟁 전후 민간인 집단희생 유해 발굴과 안장을 위한 특별법」 제정 문제, 추모·위령사업과 연구·조사사업 지원을 위한 '과거사재단' 설립 문제 등이 함께 논의되고 추진될 필요가 있다.

다섯째, 진실화해위는 시민사회의 입법운동에 의해 만들어진 거버넌스조직이었다. 그러나 위원회를 설립하기까지 주요 동력이었던 시민사회단체들은 입법운동을 성공한 후의 제도화된 활동 단계에서는 구체적 전략과 힘을 갖지 못하였다. 이에 따라 과거청산운동의 주요한 축이었던 유족들은 이해집단 내지는 민원인으로 전락하였고, 위원회는 위원들의 인적 구성에서부터 심의과정에 이르기까지 여러 활동을 시민사회보다는 제도권 정당들의 이해관계를 주로 반영하고 제도권의 정세 변화에 영향을 받으며 진행하였다. 그러므로 향후 새로운 조사기구를 만들 때에는 국가기관과 시민사회의 관계에서 이러한 점을 극복하여, 단기적인 정세 변화나 특정 정치세력의 이해관계에 영향을 덜 받을 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 아울러 시민사회의 과거청산운동은 지난 20여 년간의 활동을 점검하고 새로이 호흡을 가다듬을 필요가 있다. 과거청산운동이 과거지향형 운동이 아닌 평화인권운동이라는 큰 틀 안에서 미래지향적인 비전을 제시할 수 있는 운동이 될 수 있도록, 그리고 유족만의 운동이 되기보다는 젊은 청년세대를 포함한 많은 시민들이 동참하면서 이념적

지형을 넓힐 수 있는 운동이 될 수 있도록, 과거청산운동의 전망을 새롭게 세워나갈 필요가 있다.

참고문헌

경북대학교 사회과학연구원 NGO센터. 2008.『한국전쟁 전후 민간인 집단희생 관련 2008년 피해자현황조사 용역사업 최종결과보고서: 경북 영천시』.

경북대학교 평화문제연구소. 2009a.『한국전쟁 전후 민간인희생 관련 2009년 피해자현황조사 연구용역사업 경상북도 성주군 최종결과 보고서』.

_____. 2009b.『한국전쟁 전후 민간인희생 관련 2009년 피해자현황조사 연구용역사업 경상북도 영덕군 최종결과 보고서』.

과거사 미청산과제 해결을 위한 연석회의. 2012.『과거사 미청산과제 해결을 위한 연속 토론회 자료집』. 과거사 미청산과제 해결을 위한 연석회의.

김동춘. 2011. "진실화해위원회 활동을 돌아보며." 새얼문화재단.『황해문화』. 2011년 가을(통권 제72호).

_____. 2012. "진실화해위원회의 성과와 한계."『2012년 과거청산 토론회 자료집: 중단된 과거청산 어떻게 할 것인가』. 올바른 과거청산을 위한 단체협의회 등.

김무용. 2011. "과거청산 작업에서 진실말하기와 대항 내러티브 주체의 형성." 한국사연구회.『한국사연구』 제153호.

김상숙. 2011. "제4대국회『양민학살 사건진상조사보고서』와 민간인학살 사건." 민족문제연구소.『역사와 책임』 창간호.

_____. 2012. "한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건 관련 미해결 과제."『2012년 과거청산 토론회 자료집: 중단된 과거청산 어떻게 할 것인가』. 올바른 과거청산을 위한 단체협의회 등.

김영수. 2011. "한국 과거사정리와 국가의 전략." 역사학연구소.『역사연구』

제21호.
김태우. 2011. “진실화해위원회의 미군 사건 조사보고서에 대한 비판적 검토.” 역사학연구소. 『역사연구』 제21호.
동아대학교 석당학술원. 2007. 『한국전쟁 전후 민간인 집단희생 관련 피해자 현황조사 용역사업 결과보고서』.
신기철. 2011. “진실은 저 멀리 있지만 그래도 한 발짝은 다가서다.” 민족문제연구소. 『역사와 책임』 창간호.
안병욱. 2010. “한국 과거청산의 현황과 과제.” 역사문제연구소. 『역사비평』 2010년 겨울호(통권 93호).
안김정애. 2010. “한국전쟁기 민간인집단학살 관련 문서(“거창사건” 관련 특무대 문서철)의 공개 필요성.” 내일을 여는 역사. 『내일을 여는 역사』 2010년 겨울호(제41호).
올바른과거청산을위한단체협의회 등. 2012. 『2012년 과거청산 토론회 자료집: 중단된 과거청산 어떻게 할 것인가』. 국회 민주주의와 복지국가연구회.
이강수. 2008. “1960년 ‘양민학살 사건진상조사위원회’의 조직과 활동: 「조사보고서」 분석을 중심으로.” 한국근현대사학회. 『한국근현대사연구』 45호.
이명춘. 2011. “진실화해위원회의 인권침해 조사 활동의 성과와 한계.” 민족문제연구소. 『역사와 책임』 창간호.
정근식. 2011. “한국현대사에서의 진실화해위원회의 경험: 성과와 한계.” 한양대학교 비교문화연구소 HK사업단·민족문제연구소. 『학술심포지엄 자료집: ‘전환기의 정의’와 한국 민주주의-‘과거사청산’ 재평가』.
정희상. 1990. 『이대로는 눈감을 수 없소』. 돌베개.
제4대 국회 양민학살 사건진상조사특별위원회. 1960. 『양민학살 사건진상조사보고서 6-5』~『양민학살 사건진상조사보고서 6-20』. 제4대 국회.
지수걸. 2011. “한국전쟁과 군(郡) 단위 지방정치: 공주·영동·예산지역 사례를 중심으로.” 부경역사연구소. 『지역과 역사』 27호.
진실화해위. 2008a. 「서산·태안 부역혐의 희생 사건」. 『2008년 하반기 조사보고서』 2권. 진실화해위.

_____. 2008b.「포항 흥안리 미군폭격 사건」.『2008년 하반기 조사보고서』 2권. 진실화해위.
_____. 2009a.「전북 국민보도연맹 사건」.『2009년 상반기 조사보고서』3권. 진실화해위.
_____. 2009b.「영천 국민보도연맹 사건」.『2009년 하반기 조사보고서』5권. 진실화해위.
_____. 2009c.「영천 민간인희생 사건」.『2009년 하반기 조사보고서』7권. 진실화해위.
_____. 2010a.「포항 북송리 미군폭격 사건」.『2010년 상반기 조사보고서』 8권. 진실화해위.
_____. 2010b.「포항지역 미군폭격 사건」.『2010년 상반기 조사보고서』8권. 진실화해위.
_____. 2010c.『진실화해위 종합보고서Ⅰ』. 진실화해위.

오마이뉴스. 2011/06/14~2011/11/27. "진실화해위 조사관 백서 준비모임 연재기사: 남겨진 진실 미완의 화해."

투고: 2012.10.4　심사: 2012.10.10　확정: 2012.10.30