일반논문

과거사 피해보상에 대한 비판적 검토

광주민중항쟁 및 민주화운동에 대한 피해보상과 국가배상의 비교를 중심으로

이영재

한양대 제3섹터연구소 연구교수

〈논문요약〉

이 논문은 한국의 과거사 피해보상에 대한 연구이다. 피해보상은 광주민중항쟁 직후 전두환 정부의 주도로 진행된 위로금 지급을 시작으로 1990년 광주보상법 제정 이후까지 한국의 유력한 과거사 청산 작업으로 활용되었다. 그동안 피해보상은 협소한 차원의 금전적 보상으로 한정되어왔다. 과거청산을 요구하는 운동진영에서조차 피해보상을 진실모델의 부수물로 인식하는 경향이 강했다.

기존의 연구와 달리, 이 글은 단일 사건 중심의 보상 결과를 추적하는 것이 아니라, 광주보상법과 민주화보상법 등 과거사 관련 대표적 피해보상 모델을 비교하고, 그 결과를 사법부의 국가배상 기준과 대비하여 고찰하였다. 이 과정에서 배상적 정의와 관련하여 헤이너의 피해배상 개념과 유엔총회가 채택한 「희생자권리원칙」을 기준으로 삼았다.

과거사 정리에 있어 피해보상은 금전적 보상을 넘어서는 공적 의제이며, 배상적 정의에 부합하지 못할 경우 진실규명 및 책임자 처벌의 회피 수단으로 악용될 수 있다는 점을 결론으로 제시하였다.

■ **주요어:** 과거청산, 피해보상, 민주화운동, 배분적 정의, 국가배상

1. 한국 과거사 청산의 특징

과거사 청산에 있어서 '진실모델(truth commission model)'과 '정의모델(justice model)'이 대표적 청산방식으로 꼽힌다.[1] 두 모델은 청산의 방식과 절차에서는 차이가 있지만, '권위주의 질서의 해체와 민주주의 이행의 공고화', '역사 · 사회적 이행기 정의 구현', '국가범죄의 재발 방지를 위한 제도적 틀의 마련'(성공회대학교 인권평화센터 2005, v–vi)이라는 과거청산적 정의를 추구한다는 점에서 공통적이다. 또한 은폐되고, 왜곡된 과거사의 '진실규명'을 바탕으로 한다는 점에서도 공통적이다. 두 모델은 과거사 청산 작업에서 밀접한 상호연관성을 갖는다.

과거사 청산에서 핵심적 관건은 진실규명에 있고, 그 후속작업에서 해당 국가의 정치 · 사회적 여건에 따라 다양한 '화해' 방식[2]이 시도되거나 '책임자 처벌'까지 이루어진다. 한국 과거사 청산작업도 오랜 식민통치, 군부정권을 거치면서 은폐되고 조작된 진실에 대한 규명을 선결과제로 하였다.[3]

---

1) 1970년대 제3의 민주화 물결 이래 민주화를 경험했던 포르투칼, 그리스, 우간다, 1980년대 남미지역, 1990년대 남아공, 과테말라, 엘살바도르 등이 진실모델을 활용한 '진실위원회'의 형태로 과거청산을 시도하였다. 특히 만델라에 의해 주도된 남아공의 백호주의(apartheid) 청산작업은 진실모델의 주요 성과로 꼽힌다. 정의모델은 주로 사법적 처리과정을 통하여 책임자를 처벌하고, 진상을 규명함으로써 과거청산을 추진하는 형태를 말한다. 제2차 세계대전 후의 '뉘른베르크' 재판(김인석 1995, 206)이나, 독일과 프랑스의 나치 청산작업이 대표적이다(이영재 2010, 102).

2) 김영수는 민주주의 이행과 진실규명활동의 유형화를 '증거주의–정황주의'의 축과 '사회분화–사회통합'의 축을 교차시켜 '갈등유발형', '갈등완화형', '갈등잠복형', '갈등봉합형'으로 구분한다. 그는 과거사 청산을 이 네 가지의 유형의 총체적 작용으로 본다. 한국의 각종 과거사 정리위원회 및 현재의 '진실 · 화해를위한과거사정리위원회(이하 진실위원회)'는 갈등완화형 혹은 갈등봉합형의 성격만을 갖는데, 이는 제한된 조사권한과 조사방법에 기인한다(김영수 2009, 97–100). 필자는 이 견해에 동의하지만, 제한된 진실규명 작업의 한계는 보다 구조적인 문제라고 생각한다. 권위주의적 통치가 지속적으로 영향력을 행사해 온 한국의 민주화 이행과정과 과거사 청산의 역사적 좌절 경험이 한국 과거사 진실규명의 구조적 한계로 작용하고 있다.

3) 한국의 과거사 청산은 '반민특위'를 시작으로, '반민주행위와 부정선거, 부정축재자, 민간인 학살 진상규명' 등을 거쳐 최근에는 '의문사진상규명위원회', '제주4 · 3사건진상규명및희생자

한국에서 과거사 청산은 해방 이후 줄곧 제기되어 왔으나 정치권력에 의해 계속적인 좌절을 경험하였고, 청산되어야 할 권위주의 세력에 의해 역으로 공격받기도 하였다. 한국의 불철저한 민주화 이행은 과거사 청산의 딜레마로 작용했다. 청산해야 할 권위주의 정치세력이 오히려 민주화 세력과 경합하며 과거청산의 방식과 유형을 조절해 왔다. 이승만 정권에 의해 좌절된 '반민특위' 활동 이후 많은 기대를 모았던 위원회로 '의문사진상규명위원회(이하 의문사위)'를 들 수 있다. 의문사 진상규명 요구는 1988년 유가족들의 기독교회관 농성을 시작으로 1998년 서울역 대국민홍보전, 1999년 국회 앞 422일 농성투쟁의 결과가 응축된 역사적 의제였다. 의문사위는 제한된 조건에서 중요한 진상규명의 성과를 거두기도 하였으나 주체역량의 의지와 무관하게 이러한 구조적 한계를 절감했다.[4] 이와 같은 역사적 경험

명예회복심의위원회', '친일반민족행위진상규명위원회', '일제강점하강제동원피해진상규명위원회', '진실위원회' 등으로 이어지고 있다. 진실규명의 정치 구조적 한계로 말미암아 한국에서는 정의모델을 통한 청산의 방향까지 나아가지는 못했다. 다만 두 전직 대통령을 사법적으로 처벌한 '5 · 18 책임자 처벌'이 정의모델에 유사한 것으로 평가될 수 있다. 한인섭은 이를 '정의를 통한 진실(truth through justice)' 모델(한인섭 2002, 214)로 평가하기도 하였다. 그러나 광주민중항쟁에 대한 진실이 재판과정에서 규명되지 못한 점, 책임자의 범위도 극히 일부로 축소한 채 상징적 처벌만 있었던 점, 또한 처벌받은 자들이 한 번도 광주민중항쟁의 희생자들과 국민들에게 진심어린 사과를 한 적이 없는 점 등을 고려해 본다면, 광주민중항쟁의 청산 작업은 정의모델이라기보다는 일방적 경제 보상으로 봉합한 측면이 강하다.

4) 2000년 10월에 국회가 의문사위 의원 9명에 대한 임명동의안을 처리하면서 의문사위 활동이 본격적으로 시작되었다. 의문사위는 총 83건의 진정을 접수받아 1년 9개월 동안 활동했다. 제1기 의문사위는 직 · 간접적인 공권력에 의해 희생된 사건은 11건이며, 21건은 민주화운동과 관련이 없다고 판정했다. 그리고 11건은 진상규명 불능 판정을 내렸다. 의문사위는 정기적으로 유가족들 및 추모단체 등에 조사상황을 설명하는 등 사회적 청산 요구에 부응하고자 노력하였으나, 접수된 사건의 절반가량(40건)을 '조사권한 미비'와 '시간부족'으로 처리하지 못할 만큼 구조적으로 제약받았다. 당시에 정치권의 무관심과 관련기관의 비협조, 국가정보원, 기무사령부, 검찰, 경찰 등 조사대상 기관들의 현장조사 및 자료 제출 거부 등이 집중적으로 성토되었다. 이어진 의문사위 제2기 활동 역시 여건이 크게 달라지지 않았다. "결국 정치권은 1기 의문사위에서 주요하게 제기했던 조사권한 강화부분을 개정하지 않은 채, 그야말로 기간만 연장해주는 1기에 이어 2기도 반쪽짜리 의문사위를 만들었다. 모두 다 조사권한이 강화되지 않는다면 의문사위의 활동이 연장되더라도 미완성으로밖에 남을 수 없다고 했지만, 권위주의 시대와 연장선에 있는 사람들이 대다수였던 국회에선 모르쇠로 일관했던 것이다. … 권

과 민주화 이행의 특수성 속에서 한국의 과거사 청산작업은 제한된 진실모델과 변형된 '피해보상'[5] 모델로 자리 잡았다.

한국의 과거사 청산은 진실을 우회하고, 가해자의 책임을 묻지 않는 방향으로 전개되었다. 광주민중항쟁 피해자에 대해 위로금 명목으로 지급된 경제보상이 과거사 정리의 유력한 방법이 되었다. 1990년 7월에 제정된 「광주민주화운동관련자보상등에관한법률(이하 광주보상법)」은 진실규명을 포기한 채, 철저히 경제보상 논리에 입각하였다. 이 광주보상법은 2000년 12월에 제정된 「민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률(이하 민주화보상법)」의 모태가 된다. 의문사진상규명위원회의 진상규명 결과도 '민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회(이하 민보상심의위원회)'로 이첩되어 보상금 지급을 위한 심의를 거치도록 했다.[6] 이외에 '태평양전쟁전후강

위주의 시대 많은 의문사를 배출한 재산이 29만 원밖에 없다고 떵떵거리던 전두환 씨는 의문사위 조사소환에 불응하면서 1천만 원의 과태료를 지불하는 등 의문사위를 무시했다"(민중의소리 2004/07/16). 제2기 의문사위는 44건의 의문사에 대해 1년간 진상규명 활동을 벌여 인정 11건, 기각 7건, 각하 2건, 진상규명불능 24건을 처리하였다.

5) 일반적으로 보상이란 국가가 적법한 행위로 국민에게 재산상의 손실을 주었을 때, 그것을 갚아주는 행위 또는 그로써 제공되는 대상(代償)을 말한다. 따라서 피해회복에 있어서 전자는 국가의 정당한 업무수행으로 발생한 부수적 피해를 배려해주는 것이고, 후자는 국민에게 저지른 위법한 국가범죄에 대한 사죄의 의미를 담는다. 이 때문에 국가의 입장이나 가해자의 역할에 서게 될 쪽에서는 배상이라는 용어를 기피하는 경향을 보이게 된다. 한국의 과거사 관련 입법에서도 한결같이 '보상'이라는 명칭을 사용하고 있다(박원순 1995; 임상혁 2009). 이 글은 과거사 청산의 불완전한 배상과 시혜적 성격을 강조하기 위하여 '피해보상'을 통칭하여 사용한다. 다만, '5·18특별법' 제6조와 관련하거나 내용상 배상을 특정해야 할 경우는 '배상'을 사용한다.

6) 「의문사진상규명에관한특별법」 제26조(구제조치 등)는 "위원회는 의문사 사건의 조사결과 민주화운동과정에서 공권력의 위법한 행사로 사망하였다고 인정하는 경우에는 민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률 제4조의 규정에 의한 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회에 심의를 요청하여야 한다"고 정하고 있다. 그러나 의문사위원회의 조사결과가 그대로 반영되지는 못했다. 민보상심의위원회는 의문사위원회의 조사결과를 참고로 하되 별도의 심의를 하였다. 따라서 가해자를 특정하기 곤란한 진상규명불능 사건의 일부에 대해 인정결정 한 반면, 의문사위원회의 인정 사건 중 일부를 불인정 결정하기도 하였다. 진상규명 중심의 조사결과가 보상 중심의 위원회 심의에서 번복된 것은 논란의 여지가 많다.

제동원희생자지원위원회', '삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회', '특수임무수행자보상심의위원회' 등도 이와 같은 피해보상 모델의 연속선상에 있다.[7] 한국의 과거청산 과정에서 피해보상 모델은 진실모델의 반복적 좌절 경험에 의해 구조화된 측면이 강하다. 진상규명과 책임자처벌이 제대로 이루어지지 못한 생활세계의 기억은 과거청산 작업에서 피해자 및 유족들에 대한 국가차원의 개별 '보상'작업이 성사될 수 있는 배경으로 작용하였다.

광주민중항쟁 이전까지 과거청산 작업은 식민지배 청산과 반민주행위 처벌 및 민간인학살 진상규명 요구를 중심으로 진행되었다. 식민지배 청산 작업은 해방 직후 「반민족행위처벌법(이하 반민법)」에 근거한 '반민족행위 특별조사위원회(1948~1949년, 이하 반민특위)'를 설치하여 진행하였다. 그러나 이승만 정권이 반민특위를 국가체제 전복집단으로 몰아 해체함에 따라, 해방 이후 실시된 첫 과거청산은 청산의 대상이었던 친일파가 득세하는 역 청산으로 귀결되고 말았다.[8]

두 번째 과거청산은 4월혁명 이후 진행된 "반민주행위와 부정선거 및 부정축재자 처리, 민간인학살 진상규명(1960~1961년)"이었다. 4월혁명의 후속조치로 이 같은 과거청산 작업이 시도되었으나, 장면 정권의 한계와

---

7) 진상규명을 목적으로 하지 않는 여타 명예회복위원회도 포괄적 범주에서 피해보상 모델에 속한다고 할 수 있다. '거창사건등관련자명예회복위원회', '노근리사건희생자명예회복심의위원회', '동학농민참여자명예회복심의위원회' 등이 있다. 이 위원회들에 해당된 사건들의 경우 '피해보상'을 위한 입법청원 활동이 진행되고 있다.

8) 이승만은 1949년 9월 3일에 반민법의 제정으로 민심이 이반되고 있다고 지적하며, 반민법이 제정되어도 시행되기는 어려울 것이라고 밝혔다. 9월 14일에는 반민법 시행을 반대하는 담화를 발표하였다. 반민법을 반대하는 움직임은 9월 23일 친일파 이종형이 단장으로 있던 대한반공단(韓國反共團)이 주최하고 대한일보사(大韓日報社)와 민중신문사(民衆新聞社)가 후원한 '반공구국총궐기 정권이양 대 축하 국민대회(反共救國總蹶起 政權移讓大祝賀 國民大會)'에서 절정에 달하였다. 이날 대회를 주도한 이종형은 반민법은 동장, 반장까지 모두 적용되는 망민법(網民法)이며, 반민법을 만든 사람은 공산당과 '김일성의 주구'라고 주장하였다. 이러한 역청산 작업의 결과, 정부 수립 후부터 1949년 8월 말까지 기용된 서울시 각 경찰서장 16명 가운데 15명이 일제시기 경찰 출신이었으며, 1명은 만주군 헌병장교 출신이었다. 전국 각 지방경찰국장으로 기용된 자들도 이와 다를 바 없었다(허종 2008, 323-334).

5 · 16군사쿠데타로 인해 오히려 민주주의는 퇴보하였고, 한국전쟁 과정에서 발생한 민간인 학살은 금기의 영역으로 가두어지고 말았다.

세 번째 과거청산 작업의 시도는 박정희 정권의 한일협정을 계기로 표출된 "식민지 유산의 청산 요구(1964~1965년)"였다. 핵심 쟁점은 일제 식민지배 사죄와 배상문제였는데, 굴욕적 협상으로 마무리된 채 경제발전을 위한 일본의 원조로 종결되었다. 이와 같이 한국에서 과거사 청산은 청산을 가로막는 권위주의적 통치에 의해 계속적인 좌절을 경험하였다. 이러한 좌절의 경험은 광주민중항쟁 피해자에 대한 국가주도의 보상회유책[9]의 바탕이 되었다.

2. 기존 연구의 검토 및 연구방향

1) 피해보상 관련 연구 현황

피해보상 관련 연구현황은 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.[10] 첫째, 과

---

9) 전두환 정권의 '5월 광주' 대응은 '전략적 배제 정책'을 특징으로 한다. 광주민중항쟁의 주도적 참여자를 제외하고, 피해자를 선별하여 별도의 보상을 실시함으로써 선별적 포용, 선별적 배제 전략을 취하였다. 정호기는 이러한 전두환 정권의 전략을 '포섭과 배제 전략'으로 표현한다. "신군부와 전두환 정권의 피해 보상은 '포섭과 배제' 전략에 입각하여 진행되었다. 신군부는 광주민중항쟁 이후 숨 막히는 분위기를 지속시키면서 피해보상을 통해 포섭대상과 처벌대상 그리고 자발적 은폐대상으로 차별화했다. 이 분기선은 정부에 복종할 것인가, 아니면 계속 저항할 것인가라는 선택의 문제로 표면화되었다"(정호기 2006, 128). 이처럼 신군부와 전두환 정권은 피해보상을 피해자에 대한 통제 수단으로 활용했다. 전두환 정권의 피해보상 기준은 처음에는 일방적 피해자와 직 · 간접적 항거자를 분리하는 것이었고, 두 번째는 정부협력자와 저항자를 분리하는 것이었다. 결국 피해자와 저항공동체를 전략적으로 분리시키는 것이 목적이었다.

10) 국내 피해보상 관련 연구 성과는 아직 미흡한 수준이다. 그 이유는 첫째, '피해보상' 문제의 특성상, 당사자 문제, 도덕성 문제 등과 접합되어 사회운동의 주제에서 회피되는 경향이 강

거청산 작업의 초기 전개된 연구로 피해배상의 원칙론적 관점을 제시한 연구를 들 수 있다. 법학적 논의를 중심으로 광주민중항쟁의 피해보상이 국가의 책임을 전제로 한 '배상'이어야 함을 강조하고, 과거청산의 주요 쟁점들 가운데 하나임을 확인시켜 주는 논의들이 제출되었다(박원순 1995). 광주민중항쟁의 피해보상과 대만의 과거사 피해보상을 다룬 서승의 연구(2000)도 과거청산의 원칙과 관련하여 주목할 필요가 있다. 또한 한인섭의 연구(2002)는 국가폭력의 법적 책임 문제를 중심으로 피해배상과 관련한 과거청산의 주요 원칙을 제시하고 있다.

둘째, 정책형성 및 결정론적 차원의 연구로 김재균의 『5 · 18과 한국정치』(2000)가 있다. 이 연구는 방대한 자료 및 저자의 경험을 바탕으로 광주민중항쟁 관련 법률의 제정을 둘러싼 의회 내의 정치와 시각차, 협의구조 등을 소상하게 정리하고 있다.

셋째, 피해보(배)상 작업이 본격적으로 진행되면서 그 집행과정을 실증적 자료에 입각하여 정리한 연구들이 제출되었다. 유광종(1999), 안종철(2000), 신일섭(2005), 이영재(2005) 등의 연구가 있다. 특히, 유광종의 연구(1999)는 직접 광주 보상작업에 참여했던 경험을 토대로 한 연구여서 미공개되었던 상당수의 자료들을 제시하였고, 광주민중항쟁의 피해보(배)상 관련 연구의 물꼬를 트는 역할을 하였다. 이영재의 연구(2005)는 민주화운동 보상작업의 주요 현황을 소개하였다. 최근 광주민중항쟁의 피해보상 관련 논의들은 정치 · 사회적 의미를 확인하는 신일섭의 연구(2009)와 기존의 '피해보(배)상' 현황 중심의 논의를 넘어 '광주보상심의위원회'의 제도적 형성, 운영주체, 파생된 문제점까지 다룬 정호기의 연구(2006)가 제출되었다. 피해보(배)상의 대상자 성격 문제에 대한 정호기의 연구(2010)도 주

했다. 둘째, 여전히 가해자들이 정치권력을 장악한 상황에서 추진된 피해보상은 곧 투항으로 해석되어 피해보상이 공론화되기 어려웠다. 셋째, 한국정치사에서 비교 평가할 만한 역할모델이 없었던 측면도 피해보상과 관련한 연구가 회피되어 온 이유 중의 하나였다.

목해야 할 쟁점을 다루고 있다. 「5 · 18유공자법」 제정 이후 2009년에는 5 · 18민주유공자의 보훈현황과 과제 등도 공론화된 바 있다(전광석 2009; 이희성 2009; 민병로 2009).

넷째, 광주민중항쟁을 중심으로 한 사례연구를 벗어나 해외 배(보)상의 시사점, 과거청산에서 배상모델이 갖는 '배상적 정의'에 주목하는 연구들이 있다. 2009년에 개최된 「과거사정리 후속조치 연구를 위한 심포지엄」에서 발표된 이재승의 "국가범죄에 대한 배 · 보상 방안", 임상혁의 "국내 배 · 보상 사례와 시사점", 송충기의 "해외 배 · 보상 사례와 시사점" 등이 배상모델의 이론적 범주를 확장하고 있다. 또한 과거사 청산의 '사회화'를 강조한 연구로 한국에서 민주주의 이행과정과 과거사 청산을 중심으로 배(보)상의 한계 및 해외사례까지 총괄적으로 제시한 김영수의 연구(2008)도 주목할 필요가 있다.

2) 배상모델의 의미

과거사 청산에서 '배상모델(reparation model)'은 보편적 방식으로 활용되어 왔다. 문제는 배상모델이 '진실규명'과 '책임자처벌'의 조력을 받는 형태인지 여부에 있다.[11] 배상모델이 철저한 진상규명 또는 책임자처벌에 따른 후속조치로 활용되는지, 아니면 '형식적' 진실 '봉합'이나 책임자 처벌을 무마하기 위한 타협책으로 활용되는지 여부에 따라 배상적 정의의 성격이 좌우된다. 후자의 경우 국가폭력에 의한 피해의 치유 또는 회복 수단이 아니라, 국가에 의해 일방적으로 강요된 화해조치로 전락하고 만다.

일단, 진실규명, 책임자 처벌과의 연관을 제외하고 배상모델 자체가 갖

11) 엄밀한 의미로 보면, 진실모델, 정의모델, 배상모델이 각각 독립적으로 작동하는 것은 아니다. 진실규명에 따른 후속조치의 일환으로 책임자 처벌과 피해배상이 수반되는 경우가 일반적이지만, 책임자 처벌 과정에서 진실이 규명되고, 국가배상 조치를 취하기도 하는 등 과거사 청산의 현실에서는 정치사회적 역관계에 따라 다양한 조합이 상호 연관되어 작동한다.

는 과거청산적 의미를 살펴볼 필요가 있다. 민주화로의 이행과정에서 배상모델은 "사법적 정의가 승리자의 전리품이 되기 쉽다는 점, 시대를 함께 살았던 사람들이 각각의 방식으로 인권침해에 책임이 있다는 점, 그럼에도 처벌은 선별적으로 또는 과시적으로 진행되기 쉽다는 점, 마지막으로 국가폭력이나 공동체의 폭력을 사적인 극악으로 축소시키기 쉽다"(이재승 2009, 7)는 현실적 한계를 극복할 수 있는 장점을 갖는다. 특히 한국과 같이 가해 주체인 권위주의 통치 세력이 여전히 정치적 영향력을 유지하는 상황에서 진실규명은 제약될 수밖에 없고, 국가주도의 과거사 청산은 책임자 처벌이 아닌 배상모델, 엄밀한 의미의 보상모델로 귀결되기 쉽다.

피해배상은 협소한 의미의 '경제적' 보상을 넘어서는 포괄적 차원으로 정의될 필요가 있다. 피해의 포괄 범위는 유·무형의 피해까지 포괄할 수 있어야 한다. 과거사 관련 위원회들이 중시하는 증빙 가능한 피해의 정도는 협소한 차원의 금전적 보상을 위한 일방적 기준일 뿐이다. 과거청산에서 치유해야 할 '피해'의 범위는 보이지 않는 무형의 피해, 가족의 피해, 해당 피해로부터 파생되는 사회적 후유증까지 포괄해야 한다. 둘째, 피해배상은 국가적 책임임과 동시에 법적 구속력을 갖는 것이고, 사회구성원들의 공동책임까지도 간접적으로 묻는 것이다. 셋째, 피해배상(reparation)은 헤이너(P. B. Hayner)가 정의하는 바와 같이, "피해가 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 원상회복(restitution), 금전배상(compensation), 법률적, 의료적, 심리적 치료를 통한 재활(rehabilitation), 사죄(satisfaction) 외에 재발방지책 마련 등 모든 방법을 포함"(Hayner 2001, 171)해야 한다.

헤이너가 정의하는 피해배상의 범주는 유엔의 「희생자 권리원칙」[12]과

---

12) 「희생자 권리원칙」은 2005년 12월 16일 유엔총회에서 채택된 것으로, 국가폭력 희생자에 대한 배(보)상의 원칙과 방식을 상세히 밝히고 있는 중요한 원칙이다. 「희생자 권리원칙」의 정식 명칭은 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(A/RES/60/147)이다. 이 문서는 13개의

일맥상통한다. 「희생자 권리원칙」이 구분하고 있는 배상원칙과 방식은 배상모델의 핵심이다. 「희생자권리원칙」에서 열거하는 배상방식으로는 '원상회복', '금전배상', '재활(Rehabilitation)', '만족(satisfaction)', '재발방지의 보증(guarantees of non-repetition)'이 있다.

피해자에게 야기된 손해를 전보(塡補)하는 좋은 방법은 원상회복이다(para. 19). 원상회복은 **국가범죄가 발생하기 이전의 상태로 되돌려 놓는 것**을 목표로 한다. 원상회복의 가능여부는 피해대상의 성격에 따라 결정된다. 예컨대 재산을 부당하게 수탈당한 경우에는 재산을 즉각 반환해 주는 것이 원상회복이다. 원상회복이 불가능한 손해, 즉 반환, 복직, 해금을 통해서 만회되지 않는 손해에 대해서는 금전배상이 적합하다(para. 20). **생명침해 또는 정신적 피해, 불법구금, 부당한 가택연금, 수형, 강제수용, 실직, (잠재적) 수입상실, 교육기회상실, 정신적 고통, 의료 법률서비스 심리적 사회서비스의 비용에 대해서는 금전적 배상 이외에 달리 방도가 없다.** 사회복귀는 의료적 치료, 심리적 치료, 법률적 서비스와 사회적 서비스를 포함한다(para. 21). 만족은 희생자들이 피해회복과 관련하여 안도감과 만족을 느낄 수 있는 정부의 다양한 조치들을 의미한다(para. 22). 재발방지의 보증에는 군대와 보안군에 대한 실효적인 민간통제장치를 확보하는 것, 공정한 적법절차에 관한 국제기준을 만족시키는 민간법원 및 군사법원 절차를 확보하는 것, 사법부의 독립을 강화하는 것, 법률 의료 건강보장 직종의 종사자들, 보도 매체의 종사자들 그리고 인권활동가들을 보호하는 것, 사회 각 분야 그리고 법집행공무원과 군대 보안군에 대하여 우선 지속적으로 국제인권법과 인도법을 제공하는 것, 법집행공무원, 교정직, 보도매체, 의료, 심리적, 사회적 서비스 분야의 공무원, 군인, 경제적 기업이 윤리강령, 윤리규범, 국제기준을 준수하도록 촉진할 것, 사회갈등을 방지하고 감시하고

원칙과 27개의 조항으로 구성되어 있다. 이 글에서 각 조항의 번역은 이재승(2009)의 번역을 따르고 있다.

해결을 위한 장치를 확립할 것, 국제인권법과 국제인도법의 침해를 유발하는 법제를 검토하고 개혁할 것을 규정하고 있다(para. 23)(이재승 2009, 10-12).

이렇게 본다면, 과거사 청산 작업에서 피해배상의 문제는 개인적, 사적 문제로 회피될 성질의 것이 아니다. 과거청산의 화해방식을 규정하는 공적 의제가 된다.[13] 피해배상의 포괄범위는 아래로부터의 과거청산 요구와 진실규명의 진척 정도에 의해 좌우된다. 그렇지 못할 경우 피해배상은 오히려 진실규명을 제약하고, 가해자에게 면죄부를 주는 부정적 효과를 갖게 될 뿐만 아니라, 사회적 책임을 회피하는 수단이 된다. 또한 피해자들의 주요한 활동이 금전보상금으로 치환되어 피해자들의 고립과 파편화를 초래할 수 있고, 일단 시작된 피해배상 작업은 과거사 관련 요구를 더 이상 진척시키기 어려운 종결 효과를 수반한다.

3) 문제제기 및 연구방향

한국 과거사 청산과정에서 정치권력은 진실규명과 책임자 처벌 요구를 회피하기 위한 수단으로 피해배상을 선택했다. 길게는 20년, 짧게는 10년 이상 지속된 한국 과거청산의 피해보상은 일방적으로 강요[14]되거나 정치적 타협에 의해 선택된 억지화해 방식[15]이었다. 그러나 그동안 피해보상에

---

13) 배상적 정의와 관련한 이재승의 다음과 같은 주장은 금전보상 중심의 협소한 틀을 넘어서는 중요한 함의를 보여준다. "배상적 정의는 협소한 형사법적 책임을 넘어 집단전체의 책임을 효과적으로 추동하는 이행기 정의 방식으로 유용하다. 피해자가 받는 보상은 사적인 것으로 이해될 수도 있으나 보상을 제공하는 쪽은 가해자로서, 가해의 협력자로서, 무관심한 자로서, 정의의 시행자로서 대중을 책임지는 공동체로 통합한다"(이재승 2009, 7).

14) 1990년 광주보상법은 시민사회나 야당의 요구에서 한참 후퇴한 금전보상안으로 민자당의 단독처리로 만들어졌다.

15) 2000년 제정된 민주화보상법은 입법과정의 정치 정략적 타협에 의한 현실적 한계를 드러내면서 두 차례나 큰 폭의 법 개정을 단행해야 했다.

대한 평가는 거의 진행되지 못했다. 이하에서는 왜 한국의 과거사 청산에 피해보상 문제를 검토해야 하며, 정부가 주도한 피해보상을 어떻게 평가할 것인지, 한계는 무엇인지를 살펴보고자 한다.

첫째, 그동안 피해보상은 과거청산의 이행기적 정의의 실천전략으로 인식되지 못했다. 특히 진실규명작업이 정치권력의 한계로 인하여 총체적으로 전개될 수 없는 한국적 지형에서 과거청산을 요구하는 운동진영조차 피해보상을 진실모델의 부수물로 인식하는 경향이 강했다. 따라서 피해보상 작업은 피해의 심각성, 광범위성, 사회적 책임성 등의 공론화와 더불어 진행되지 못했다. 둘째, 피해보상의 포괄범주에 대한 평가는 경제 보상 중심의 과거청산 작업에서 중요하게 검토될 필요가 있다. 그동안의 연구는 단일 사건의 피해보상 연구에 그쳤다. 이 글은 단일 보상에 대한 결과를 추적하는 것을 넘어서 각 피해보상의 적정성[16] 여부, 국가폭력의 피해 성격에 대한 검토를 진행하고자 한다. 이 과정에서 과거사 관련 위원회들의 피해보상 문제를 과거사 관련 국가배상과 비교 · 평가하고자 한다. 과거사 청산을 위한 특별법을 제정하여 정부위원회를 설치, 운영한 결과와 사법부의 일상적 법집행의 비교는 과거사 청산의 한계를 드러내는 데 중요한 기준을 제공해 준다. 셋째, 과거청산이라는 관점에서 한국의 과거사 관련 피해보상의 성격을 명료화하고자 한다. 제4절에서 다루게 될 과거사 피해보상과 국가배상의 비교가 이에 해당한다. 넷째, 결론적으로 배상적 정의에 입각하여 우리 과거사 관련 피해보상의 한계를 검토하였다.

---

16) 국가폭력의 피해자 입장에서 과연 적정한 피해배상의 기준이 성립될 수 있는지에 대해서는 회의적이다. 이미 사망하였거나 회생 불가능한 신체적, 정신적 피해에 대해 적정한 피해배상은 이미 불가능하기 때문이다. 유엔의 희생자 권리원칙이 구분하고 있는 바와 같이 원상회복이 가능한 분야는 복직 등 극히 일부 분야에 한정된다. 여기서 '적정성'이라는 표현을 쓰고 있는 이유는 과거사 관련 피해보상 간의 비교, 국가배상과의 비교, 희생자권리원칙과의 비교 등을 염두에 둔 것이다.

3. 광주민중항쟁과 민주화운동에 관한 피해보상의 비교

1) 광주보상법과 민주화보상법의 비교

'광주보상법'과 '민주화보상법'은 첫째, 두 법률이 정한 피해보상 대상 사건의 정의, 둘째, 피해 구제의 대상자 성격, 셋째, 국가책임의 성격, 넷째, 피해구제의 범위에서 차이가 있다. 〈표 1〉은 피해보상을 중심으로 광주보상법과 민주화보상법을 비교한 것이다.

첫째, 피해보상 대상 사건의 차이는 시간적 · 공간적 · 내용적 범위로 나뉜다. 먼저, 시간적 범위에서는 광주보상법이 단일 사건에 대한 보상을 전제로 하므로 1980년 5월 17일부터 27일 사이의 기간을 정하고 있는 반면, 민주화보상법은 1964년 3월 24일 이후부터 발생한 권위주의적 통치에 항거한 민주화운동 전반을 대상으로 한다. 공간적 범위에 있어서는 광주보상법이 광주를 중심으로 한 전 · 남북 일원을 대상으로 하되, 구체적으로 광주민중항쟁과의 관련성 입증이 관건인 반면, 민주화보상법은 전국을 대상으로 한다. 내용적 범위에서는 광주보상법이 '5 · 18 참여 행위' 및 '진압과정에서의 일방적 피해'까지 포괄하고 있는 반면, 민주화보상법은 권위주의

〈표 1〉 광주민중항쟁의 보상법과 민주화운동 보상법의 비교

	광주보상법	민주화보상법
시간적 범위	1980. 5. 17~5. 27	1964. 3. 24 이후 (종기 없음)
공간적 범위	광주 중심(전남 · 북 일원)	전국 일원
내용적 범위	광주를 중심으로 한 전남 · 북 일원에서 학생과 시민들이 행한 정치적 민주화 요구시위와 소요행위 또는 이의 진압을 위한 군경의 진압작전과정에서 발생한 일련의 사건	자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복 · 신장시킨 활동
대상자 범위	사망, 행방불명, 상이, 구금자, 기타자(※ 일방적 피해자 포함)	사망, 행방불명, 상이, 유죄판결, 해직, 학사징계(※일방적 피해자 제외)
국가책임	보상 → 배상(5 · 18특별법 제6조)	보상

적 통치에 항거한 일련의 행위를 대상으로 하고 있다. 피해보상 대상 사건을 정함에 있어서는 광주민중항쟁이라는 단일 사건을 규정하고 있는 광주보상법이 구체적이고 한정적 성격을 갖는 반면, 민주화보상법은 포괄성과 광범위성을 특징으로 한다.

둘째, 피해 구제의 대상자 성격에 차이가 있다. 광주보상법은 광주민중항쟁 관련 참여뿐만 아니라, 군경의 진압과 관련한 피해까지 포괄하고 있기 때문에, 항거행위 여부는 별도로 정하지 않았다. 반면, 민주화보상법에서는 항거목적, 항거행위 요건을 충족시켜야 대상자 요건에 부합한다. 광주보상법과 달리 항거행위가 없는 권위주의적 통치에 의한 일방적 피해는 대상에서 제외된다.

셋째, 국가책임의 성격에 차이가 있다. 광주보상법은 국가 공권력의 위법한 동원 및 행사를 통하여 내란 및 내란목적의 살인죄로 그 책임자가 유죄판결(1997년 4월 17일 선고 96도3376)을 받았다. 광주보상법은 항거대상에 대해 별도의 책임과 처벌의 근거를 제시하지 않았더라도 이미 이러한 사법적 규정력을 반영하고 있다. 반면, 민주화보상법은 국가권력 행사의 성격을 '권위주의적 통치'로 정하고 있는 외에 별도의 규정을 두지 않았을 뿐만 아니라 종기를 두고 있지 않기 때문에, 박정희 정권부터 최근까지의 통치행위 전반이 심의 대상이다. 그러나 민주화보상법상 국가권력의 부당성에 책임을 묻는 것은 불가능하다. 민주화보상법에서 가해자 책임 문제는 회피되어 있다.

넷째, 피해구제의 범위에 있어 차이가 있다. 광주보상법이 '사망', '행방불명', '상이', '기타자'를 대상으로 하고 있는 반면, 민주화보상법은 이외에 '해직', '학사징계'를 명예회복 대상으로 추가하였다. 광주보상법에서 제외된 해직자들과 학사징계자들의 경우 민주화보상법에 의거하여 명예회복되기도 하였다. 유죄판결과 관련하여서는 광주보상법이 불법 구금까지를 대상으로 인정하고 있으나, 민주화보상법에서는 유죄판결을 확정받은 경우에 대해서만 인정하고 있다.

2) 피해보상의 현황 및 기준

2009년 12월 31일 기준으로 광주민중항쟁에 관한 보상은 총 8,721건이 신청 접수되어 5,185건을 인정, 약 59.4%의 인정률을 기록하였다. 보상금은 사망, 행불, 상이 후 사망, 연행 · 구금 · 상이 · 기타를 포함하여 232,946백만 원이 지급되었다. 민주화운동에 관한 보상의 경우 13,358건이 신청 접수되어 11,913건을 인정, 약 78.1%의 인정률을 보이고 있다. 보상금은 사망, 행불, 상이, 구금, 해직 등을 포함하여 102,774백만 원이 지급되었다. 〈표 2〉는 두 위원회의 피해보상 지급 현황과 기준을 대비해 보여주고 있다.

피해보상을 직접 비교해 볼 때, 민주화운동에 관한 보상에 비해 광주민중항쟁에 관한 보상 수준이 높았다. 다만, 사망(행불)자의 경우는 민주화운동에 관한 운동 보상의 1인 평균 지급액이 140백만 원으로 광주민중항쟁에 관한 보상에서 사망(행불)자의 1인 평균 지급액 116백만 원에 비해 높았다. 그 이유는 사망시점을 기준으로 호프만계수를 적용하여 지급액을 산정하기 때문이다. 민주화운동에 관한 보상 사망자의 경우, 1990년대 5월 정국 등에서 다수의 사망사건이 발생하였기 때문에, 1980년을 기준으로 하고 있는 광주민중항쟁보다 높은 보상액수를 보여준다. 또한 민주화운동에 관한 보상의 경우, 전태일 열사 등 1970년대 사건의 경우 기계적인 호프만계수 적용 시 민주화운동 희생자에 대한 사회적 예우에 현저히 반하여 논란의 대상[17]이 되자, 이를 보완하기 위하여 보상금 조정지급[18] 항목을 두었기 때문이다.

---

17) 전태일기념사업회는 10일 서울 안국동 느티나무카페에서 기자회견을 열어 민보상심의위원회가 전태일 열사에 대해 책정한 보상금 930만 원을 거부한다고 밝혔다. 기념사업회는 "보상법이 규정하고 있는 민주화운동의 범위가 협소하고 보상규정이 비현실적"이라고 주장하며, 실질적인 명예회복과 정당한 보상을 요구했다. 1970년 근로기준법 준수를 요구하며 분신자살한 전태일 씨는 당시 평화시장 재단사 임금인 2만 원을 기준으로 해 보상금이 930만 원으로 정해졌으나, 1991년 분신자살한 노동운동가 윤○○씨는 역시 임금기준을 적용해 2억 3,000만 원을 받게 돼 형평성 논란이 제기돼 왔다(한겨레, 경향신문 2002/12/10).

18) 위원회 초기부터 사망 및 상이건의 보상금 산정과 관련한 형평성 논란이 끊이지 않았다. 발단은 민주화보상법이 포괄하는 시간적 범위가 30년 이상이 되면서 개정 전 법을 적용할 경우 1970년대 신청사건과 1990년대 신청사건 사이에 형평성 문제가 발생할 수밖에 없는, 법

〈표 2〉 민주화운동과 광주민중항쟁에 관한 보상금(및 생활지원금) 비교(2009. 10. 기준)

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">구분(대상자)</th><th colspan="3">민주화운동에 관한 보상</th><th colspan="3">광주민중항쟁에 관한 보상</th><th rowspan="2">비고</th></tr>
<tr><th>지급 대상</th><th>지급단가</th><th>지급액</th><th>지급 대상</th><th>지급 단가</th><th>지급액</th></tr>
<tr><td rowspan="2">보상금</td><td>사망 · 행불자</td><td>지급</td><td>월수입액×호프만계수×생활비공제×이자×관련성</td><td>107명 (15,012 백만원) (1인 평균 140백만원)</td><td>지급</td><td>좌동</td><td>231명 (26,966 백만원) (1인평균 116백만원)</td><td></td></tr>
<tr><td>상이자</td><td>지급</td><td>장해보상: 월수입액×호프만계수×노동력상실률×이자×관련성
휴업보상: 1일수입액×요양일수×22/30</td><td>487명 (20,223 백만원) (1인평균 24백만원)</td><td>지급</td><td>좌동</td><td>3,390명 (184,224 백만원) (1인 평균 54백만원)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">생활 지원금</td><td>사망 · 행불자</td><td colspan="3" rowspan="2">※ 기치료비: 489명(3,176백만원)</td><td>지급</td><td>70백 만원</td><td>226명 (15,820 백만원)</td><td>위로금추가지급(21백만원)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">상이자</td><td rowspan="2">장해 등급 1–14 등급 및 기타 1, 2급</td><td rowspan="2">8단계 차등 지급</td><td rowspan="2">3,193명 96,662 백만원 (최고 5천 만원–최저 7백만원)</td><td rowspan="2">위로금추가지급(최고1,950 천원–최저 1 백만원 6단계 차등지급)</td></tr>
<tr><td>등외자</td><td>48백만원</td><td>157명(749 백만원)</td></tr>
<tr><td>구금 관련</td><td>유죄 판결 30일 이상 구금자</td><td>구금자×44,220원</td><td>2,903명 (37,069 백만원)</td><td>연행, 구속자</td><td>7단계 차등 지급</td><td>1,589명 14,393백 만원 (최고 5천 만원–최저 1백만원)</td><td>위로금추가지급(최고 1,950 천원–최저 2 백만원 5단계 차등지급)</td></tr>
<tr><td>해직 관련</td><td>1년 이상 해직자</td><td>해직년수별 차등 (별도의 해직 기간 표 기준)</td><td>716명 (23,606 백만원)</td><td>–</td><td>–</td><td>–</td><td>–</td></tr>
<tr><td colspan="2">의료지원금</td><td>상이자</td><td>치료, 보호 및 보장구 구입에 실질적으로 소요되는 비용</td><td>233명 2,939백만 원</td><td>상이자</td><td>좌동</td><td>3,193명 12,351백만 원</td><td></td></tr>
</table>

하지만, 광주민중항쟁에 관한 보상의 경우, 사망(행불)자에 대해 생활지원금과 위로금이 별도로 지급된 것을 감안하면, 결과적으로 1인 평균 보상액 수에서는 큰 차이가 나지 않는다.

반면, 상이자에서는 민주화보상의 경우 1인 평균 지급액이 2,400만 원인데 반해, 광주민중항쟁에 관한 보상의 경우 1인 평균 지급액이 5,400만 원으로 2배를 상회하고 있다. 또한 광주민중항쟁에 관한 보상의 경우, 생활지원금이 별도 지급되었기 때문에, 그 차이는 보다 커진다. 구금자의 경우도 1일 평균 단가가 민주화운동에 관한 보상의 경우 44,220원인데 비해, 광주민중항쟁에 관한 보상의 경우 제3차 보상부터 59,400원이 적용되어 훨씬 높다. 다만, 광주민중항쟁에 관한 보상의 경우 해직의 피해에 대해서는 보상항목이 없는 반면, 민주화운동에 관한 보상의 경우는 구금자 생활지원금과 유사한 비율로 해직의 피해에 대해서 생활지원금을 지급한다.[19]

이처럼, 두 위원회의 사례를 비교해 보면, 과거사 피해 보상금 지급 기준의 명확성을 확인하기 곤란하다. 국가배상 사례를 준용하여 일괄된 기준으로 적용한 것도 아니고, 유사한 피해구제 사례임에도 적용기준이 다르다. 유사 성격의 두 위원회가 피해보상에 있어 구금일자별 지급액, 위로금 지급 여부, 해직관련 생활지원금 지급 여부 등에서 많은 차이를 보이고 있다.

자체의 한계로부터 야기되었다. 개정된 법에 따라 보상금이 지급 결정된 민주화운동 관련자의 경우에도 추가로 조정지급할 수 있는 근거가 민주화보상법 제7조 2항, 동법 시행령 제11조 2항에 마련됨으로 해서 "사망 또는 상이를 입을 당시의 월수입액이 보상금조정지급 결정 당시의 기준임금(최저임금법에 의한 최저임금의 월환산액은 현재 641,840원)에 미치지 못할 경우 조정 지급 결정 당시의 기준임금에 호프만 계수와 노동력상실률을 곱하여 산출한 금액을 지급"할 수 있게 되었다.

19) 민주화보상법 제9조에서는 재직기간 1년 이상인 해직자를 요건으로 하여, 시행령 제12조의 2. ②에서 위원회가 인정한 해직기간에 대하여 〈별표 6〉의 기준에 따라 생활지원금을 지급하되, 해직기간 및 정년은 다음 각 호의 기준에 따라 산정한다고 규정하였다. 민주화보상법의 〈별표 6〉은 생활지원금 지급기준표로 해직기간(2년 미만~24년 이상)에 따른 지급액을 정한 표를 말한다.

3) 피해보상의 성격과 지급범위

(1) 피해보상의 성격

광주보상법과 민주화보상법의 제정취지는 유사하다. 관련자의 명예회복 및 보상을 실시함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하고 국민화합과 민주주의 발전에 기여하겠다는 것이다. 피해보상금의 유형도 광주보상법이 '보상금'(제5조), '의료지원금'(제6조), '생활지원금'(제7조), '기타 지원금'(제22조)을 규정하고 있는 것과 같이 민주화보상법도 '보상금'(제7조), '의료지원금'(제8조), '생활지원금'(제9조)을 규정하여 형식에 있어서는 광주보상법과 유사하다. 다만, 광주보상의 경우 〈표 2〉에서 보듯이 추가로 '위로금'을 지급하였고, 민주화보상의 경우 '보상금조정지급'(제7조의2) 규정을 두고 있는 점에서 다소 차이가 있다.

그러나 피해보상의 성격에서는 차이가 크다. 5 · 18특별법 제6조에서는 "광주보상법에 의한 보상은 배상으로 본다"고 규정함으로써 국가의 위법 행위를 전제하고 있다. 반면, 민주화보상법에서의 '보상'은 '배상'적 성격을 갖지 않는다. 또한 광주보상법은 관련자로 인정된 경우 소득기준이나 경력에 따른 보상금 지급 제한 규정을 별도로 두고 있지 않다. 민주화보상법 제6조(보상원칙)는 "관련자와 그 유족에 대하여는 관련자의 희생의 정도에 따라 보상하되, 그 생활정도를 고려하여 보상의 정도를 달리할 수 있다"고 규정함으로써 시혜 조치적 성격을 강화하였다. 이를 구체적으로 정한 것이 시행령 제12조의 2. ③ 생활지원금[20]의 지급제한 기준이다. 지급제한은 2006년도 가구당 소득이 전년도 가계조사의 도시근로자 가구원수별 가구당 월평

---

20) 민주화보상법상 생활지원금은 5천만 원을 상한선으로 하여 ① 유죄판결을 받은 자 중 30일 이상 구금된 자의 경우: 구금일수 × 44,220원(4인 가구 1일 최저생계비: '09년 기준), ② 상이자 중 장해등급「등외」판정자: 1인당 480만 원 일괄 지급, ③ 재직기간 1년 이상인 해직자(별도의 지급 기준표)에게 지급한다.

균 가계지출비의 연간합계액[21]을 초과하는 경우와 이 기준을 초과하지 않더라도 5급 이상의 공무원(계약직 나급 포함) 등에 1년 이상 재직하는 경우는 제외한다는 것이다.

(2) 지급범위

두 법률 모두 피해보상의 지급대상은 관련자와 유족으로 공통적이다. 두 법률에서 유족이라 함은 "민법의 규정에 의한 재산상속인을 말한다. 다만, 행방불명된 자의 경우에는 그가 행방불명된 당시 민법의 규정에 의하여 재산상속인이 될 자를 유족으로 본다"(광주보상법 제2조, 민주화보상법 제3조 공통).

'보상금'의 지급대상도 '사망(행불포함)자'와 '상이자'로 같다.[22] 지급액 산정기준도 공통적이다. 사망하거나 행방불명으로 확인된 자의 유족에 대하여는 "사망하거나 행방불명된 때를 기준으로 그 당시의 월급액 · 월실수액 또는 평균임금에 장래의 취업가능기간을 곱한 금액에서 법정이율에 의한 단할인법으로 중간이자를 공제한 금액", 상이를 입은 자 또는 그 유족에 대하여는 "가. 필요한 요양으로 인하여 월급액 · 월실수액 또는 평균임금의 수입에 손실이 있는 경우에는 그 요양기간의 손실액, 나. 상이를 입은 자가 신체에 장해가 있는 경우에는 그 장해로 인한 노동력 상실정도에 따라 상이를 입은 때를 기준으로 그 당시의 월급액 · 월실수액 또는 평균임금에 노동력상실률 및 장래의 취업가능기간을 곱한 금액에서 법정이율에 의한 단할인법으로 중간이자를 공제한 금액"을 합하여 산정한다(광주보상법 제5조, 민주화보상법 제7조. 공통).

---

21)

가구원	2인 이하	3인	4인	5인	6인 이상
가구당소득액	24,537천 원	30,815천 원	36,084천 원	37,971천 원	40,019천 원

22) 넓은 범주에서는 생활지원금, 위로금, 의료지원금 등이 보상금에 포함되나 여기서는 광주보상법 제5조와 민주화보상법 제7조의 '보상금' 지급대상을 지칭하고 있다.

4. 국가배상의 현황과 주요 사례

1) 국가배상의 현황(2003년 이후~현재)

과거 군사정권 시절 이루어진 정치·사상범 등에 대한 국가의 불법 행위로 인한 피해를 배상하라는 이른 '과거사 국가배상소송'을 통해 국가가 피해자들에게 배생해야 할 액수가 2003년 이후 2009년 10월 26일까지 1,800억 원을 넘어섰다.

이 가운데 1975년 북한의 지령으로 '인민혁명당'을 결성해서 유신체제를 전복하려 한 혐의로 8명이 사형을 당했으나, 2007년 재심을 통해 무죄가 선고된 소위 '인혁당'사건은 2007년 8월과 올해 6월, 7월 등 3차례에 걸친 소송에서 유족 등 123명에게 모두 1,397억 원을 배상하라는 판결이 선고됐다. 또 1983년 6명이 신군부를 비판한 혐의로 최고 징역 10년을 선고

〈표 3〉 과거사 관련 국가배상 판결

연번	사건명	배상총액(억 원)	원고 수(명)	선고일
1	수지김 사건	44	10	03년 8월
2	최종길 교수 사건	47	8	06년 2월
3	함주명 고문 사건	29	5	07년 7월
4	인혁당 사건 1차	637	46	07년 8월
5	인혁당 사건 2차	635	67	09년 6월
6	인혁당 사건 3차	125	10	09년 7월
7	이수근 간첩조작 사건	9	1	09년 7월
8	차풍길 간첩조작 사건	10	7	09년 4월
9	김용준 간첩조작 사건	22,640만 원	7	09년 4월
10	서창덕 납북어부 사건	10	3	09년 9월
11	조용수 민족일보 사건	77	8	09년 9월
12	아람회 사건	184	37	09년 10월

※ 자료출처: 조선일보 2009/10/26. 52판 A12면

받은 '아람회' 사건도 이달 초 184억 원 배상판결이 이뤄졌다. 지금까지 국가배상 판결을 받아낸 피해자와 그 가족은 209명으로 1인당 평균배상액이 8억 6,600만 원에 달한다(조선일보 2009/10/26).

과거사 관련 재심은 진실위원회의 진상조사 결과에 따라 최근까지 활발하게 진행되고 있다. 위에서 열거한 사건들 이외에도 석달윤 등 간첩조작의혹 사건, 오주석 간첩조작의혹 사건, 박동운 일가 간첩조작의혹 사건, 남조선해방전략당 사건, 납북귀환자 정영 등 간첩조작의혹 사건, 박노수, 김규남 등 유럽간첩조작의혹 사건, 오종상 긴급조치위반 사건, 강기훈 유서대필 사건, 구로분배농지 소송사기 조작의혹사건, 납북어부 서창덕 간첩조작의혹 사건, 정삼근 간첩조작의혹 사건, 김양기 간첩조작의혹 사건, 월남 난민 양준호 간첩조작의혹 사건, 재일동포 이종수 국가보안법 위반 사건, 오송회 사건, 동아일보 광고탄압 사건 등 〈표 3〉에서 열거한 사건을 포함하여 90여 건의 인권침해 조작의혹사건이 재심청구를 했거나 재심개시결정 후 법정 다툼을 전개하고 있다(진실화해위원회 홈페이지 2010/06/21 현재 〈인권침해사건권고이행현황〉 참조).

2) 국가배상의 논거 및 배상 범위

(1) 국가폭력에 대한 책임 추궁

과거사 관련 사건에 대해 재심 재판부의 판시 내용은 국가폭력 및 범죄에 대한 책임추궁을 필수로 하고 있다. 국가는 과거사 관련 사건에서 공통적으로 소멸시효를 주장하며 국가 폭력에 대한 배상책임이 없음을 강조하였다. 이에 대한 재판부의 판시 내용은 다음과 같다.

> 이 사건(※ 소위 인혁당재건위 사건-인용자)의 경우는 피고 대한민국 소속 공무원이 통상적인 공무수행을 하는 과정으로 개별적으로 저지

르게 된 일반적인 불법행위가 아니고, 국민적 지지 기반이 극히 취약한 상태에서 탄생한 유신정권이 그 정통성에 대한 위기감을 상당히 느끼고 있었던 비상한 시기에 국가에 의하여 조작적으로 관여된 피고 대한민국 소속 공무원들이 저지르게 된 특수한 불법행위의 경우이므로, 이러한 경우에 있어서는 국민의 기본적 인권을 보호하여 국민 개개인의 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하며 국민으로 하여금 행복을 추구할 권리를 향유하도록 하여야 할 임무가 있는 피고 대한민국으로서는, 위와 같은 피해를 입었다고 주장하는 원고들에 대하여 정정당당하게 그러한 불법행위 자체가 있었는지의 여부를 다투는 것은 몰라도 구차하게 소멸시효가 완성되었다는 주장을 내세워 그 책임을 면하려고 하는 것은 결코 받아들일 수 없다고 할 것이다(「서울중앙지방법원 제28민사부 판결」 2006가합92412손해배상(기)13-14).

또한 국가폭력에 대한 구체적 내용을 거론하고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 인혁당 재건위 사건에 있어 재판부는 사형이 집행된 8명 외에도 가족에게 국가가 준 고통, 시대적 상황과 사회적 차별 문제까지 국가에게 책임을 묻고 있다.

… 피고 대한민국은 오히려 국가권력을 이용하여 우홍선 등 8인을 적화통일과 국가변란을 바라는 사회 불순세력으로 몰아 소중한 생명으로 빼앗음으로써 우홍선 등 8인 및 그 가족들인 원고들에게 평생 씻을 수 없는 엄청난 고통을 주었고, 또 남북분단이라는 특수한 상황하에서 적화통일과 국가변란을 바라는 사회 불순세력으로 몰려 약 30년 남짓 동안 원고들이 겪은 사회적 냉대, 신분상의 불이익과 이에 따른 경제적 궁핍 등 이루 말할 수 없는 고통을 당한 사정 등은 넉넉히 알 수 있으므로 … (「서울중앙지방법원 제28민사부 판결」 2006가합92412손해배상(기)13-14).

허원근 사건에서는 국가의 의무를 충실히 이행하지 못한 점과 더불어 소속부대에서 사건의 은폐 및 조작을 위하여 사체를 이동시킨 사실, 진상 규명을 방해한 사실, 이로 인한 가족의 정신적 고통까지 국가의 책임을 묻고 있다.

> ㉠ 망인은 22세의 젊은 나이에 헌법에서 부과하고 있는 국방의 의무를 수행하기 위하여 본인의 의사와 상관없이 징집되어 군복무를 하게 되었고 국가로서는 장병이 건강한 상태로 사회에 복귀할 수 있도록 충분한 배려를 기울어야 할 의무를 부담한다 할 것인데도 군복무 중에 망인이 타인에 의하여 사망에 이르게 된 점, ㉡ 그럼에도 망인의 소속 부대에서는 망인이 자살한 것처럼 위장하기 위하여 두 발을 추가로 발사하고 사체를 이동시키는 등 사건을 은폐, 조작한 점, ㉢ 망인의 가족인 원고들은 망인이 입대한 후 처음으로 정기휴가를 나올 것을 기다리고 있다가 망인이 세발의 총을 직접 쏘아 자살하였다는 통보를 받고 이루 말할 수 없는 정신적 충격을 받았던 점, ㉣ 원고들은 그때부터 망인의 죽음에 상당한 의문점이 있음을 알아내었으나 이 사건 사고는 군대 내에서 발생한 것으로서 개인이 그 진상을 밝힌다는 것은 사실상 불가능한 일이었고 모든 자료를 국가가 소지하고 있음에도 수차례에 걸쳐 형식적인 재조사만 이루어졌던 점, ㉤ 망인의 소속부대원, 군 수사기관에 의하여 망인의 사망이 자살로 위장, 은폐됨으로서 그 진상을 밝히기까지 원고들이 받았던 심적 고통은 이루 말하기 힘들 것으로 짐작되는 점 (「서울중앙지방법원 제36민사부 판결」 2007가합31728 손해배상(기)).

(2) 국가배상의 범위

과거사 관련 재심 재판부는 위와 같은 국가폭력 및 범죄 사실을 특정하고, 이와 관련한 국가배상의 범주를 정하고 있는데, 과거사 관련 피해보상과 비교해 볼 때 그 범주가 피해 당사자를 넘어 부모 및 형제자매를 포함

한 가족 구성원과 정신적 고통 및 사회적 차별까지 고려하고 있어 큰 차이를 보이고 있다. 아래의 사례들은 차례대로 1. 최종길, 2. 아람회, 3. 임성국 사건에 대한 판시 내용이다.

1. (가) 최종길은 가난한 집에서 태어나 다른 형제들의 희생으로 ○○대학교육을 마치고 … 우리나라 최초의 독일 법학박사학위를 취득하였으며 대륙법과 영미법을 모두 섭렵한 전도유망한 소장학자이었는 바 … 학문적 업적을 쌓아가고 정열적인 강의로 학생들로부터 존경을 한 몸에 받아 오던 중, 그 뜻을 펼쳐 보지 못하고 젊은 나이에 중앙정보부에 끌려가 온갖 고문과 수모를 다 겪은 후 국가를 배신한 간첩이라는 오명을 뒤집어쓰고 사망하였다. (나) 원고 ○○○는, 자상한 남편이자 좋은 아버지이던 최종길이 어느 날 갑자기 싸늘한 시체가 되어 돌아왔을 뿐 아니라 그것도 모자라서 남편이 북한에도 다녀오고 다액의 공작금을 받아쓰던 간첩이었다는 중앙정보부의 발표에 이루 말할 수 없는 엄청난 정신적 충격을 받았고, 이로 인하여 오랫동안 대인기피증에 시달리기도 하였으며, … 남편의 억울한 죽음을 밝혀내기 위하여 오랫동안 노력하였으나 번번이 좌절되는 고통을 겪었다. (다) 원고 최○○, 최○○은 9살, 6살이라는 어린 나이에 졸지에 아버지를 잃고 위와 같이 불안정한 환경 속에서 오로지 어머니의 헌신에 의지하여 생활하면서 국가기관에 대한 극도의 공포감에 시달려야 했고, 아버지가 간첩이었다는 것이 발각될까봐 수시로 전학과 이사를 반복하였으며, 간첩의 자식이라는 자괴감을 가지고 불행한 어린 시절을 보냈다. 또한 성년이 된 이후에는 아버지의 억울한 죽음을 밝히려고 수차례 시도하였으나 그때마다 번번이 그 기대가 무산되어 극심한 고통과 좌절감을 겪었다. 특히 원고 최○○은 이로 인하여 현재까지도 심한 우울증에 시달리고 있다. (라) 최종길의 형재자매들인 나머지 원고들은 … (원고 최○○은 중앙정보부로부터 소환을 받은 최종길이 소환에 응할지 여부를 고민하고 있을 때 자신이 출

석하도록 설득하였고, 최종길이 출석할 때에도 동행함으로써 결과적으로 최종길이 사망하는데 일조하였다는 이유로 한동안 다른 형제들로부터 심한 질책을 받았을 뿐만 아니라 그 스스로도 자책감에 시달렸고, 최종길 사망 직후에는 정신병원 가장, 입원하여 사고경위를 수기 형식으로 남기기도 하였다). 위와 같은 사정에 원고들이 30년 동안 진상규명을 위하여 노력하였으나 번번이 그 노력이 좌절되었던 점, 이 사건 불법행위의 내용 및 정도, 원고들의 나이, 재산상태 등 모든 점을 종합하여 보면 위자료로서 최종길에게 ○억 원, 원고 백○○에게 ○억 원, 원고 최○○, 최○○에 대하여는 각 ○억 원, 나머지 원고들에 대하여는 각 ○천만 원 인정함이 상당하다(서울고등법원 제5민사부 판결 2005나27906 손해배상(기)).

2. 이 사건 피고인들은 무고한 시민에 불과한데도 불구하고, 국가기관으로부터 고문 등의 가혹행위를 당하여 결국에는 최고 징역 10년 및 자격정지 10년이라는 중형을 선고받아 장기간 복역한 사실, 그로 인해 직장을 모두 잃고 석방 후에도 보호관찰처분을 받는 등 특수 공안사건의 전과자로 지속적인 감시와 탄압을 받았을 뿐만 아니라, 고문으로 인한 우울증 등 신체적, 정신적 후유증을 앓아 왔으며, 망 이재권의 경우는 고문 후유증으로 부모보다 먼저 사망하기까지 한 사실을 인정할 수 있는 바, 이 사건 피고인들은 그로 인해 극심한 정신적 고통을 받았다고 보이고, 그 가족들도 이 사건 피고인들이 고문을 받아 억울하게 장기간 투옥되는 것을 지켜볼 수밖에 없었으며, 자신들도 특수 공안사건의 전과자 가족으로 낙인찍힘에 따라 함께 고통을 감수하면서 극심한 정신적인 고통을 받았다고 봄이 상당하다. 나아가 피고가 지급하여야 할 위자료 액수에 관하여는, 이 사건 불법행위의 특수성과 불법의 중대함, 이 사건 불법행위가 일어난 시기 및 그 시대적 정황, 불법행위 당시 이 사건 피고인들의 직업 등 사회적 위치, 이 사건 피고인별 각 선고형의 경

중, 복역기간의 장단, 현재의 생존 여부, 가족관계, 재산상태, 유사한 국가배상판결에서의 위자료 인정금액과 형평성, 기타 이 사건 변론에 나타난 모든 사정 등을 종합하여 고려하면 원고 박해전, 황보윤식, 정해숙 각 ○억 원, 부모와 처 각 ○억 원, 자녀 각 ○억 원, 형제자매 각 ○억 원, 원고 김창근 ○억 ○천만 원, 부모 각 ○억 원, 형제자매 각 ○천만 원, 원고 김현칠 ○억 원, 부모 각 ○억 원, 형제자매 각 ○천만 원, 망 이재권 ○억 ○천만 원(고문 후유증으로 고생하다가 명예회복을 보지 못하고 1988. 10. 18. 사망한 점까지 고려), 부모 각 ○억 원, 형제자매 각 ○천만 원, 원고 김난수 ○억 원, 처 ○억 원, 자녀 ○억 ○천만 원(원고 김아람에 대하여는 국가에 의하여 진실이 조작된 아람회 사건이 언론 등을 통해 발표되면서 '아람'이라는 위 원고의 이름이 '반국가단체명'으로 명명됨에 따라 큰 정신적인 고통을 받게 되었고, 결국 '아람'이라는 이름 대신 '○○'이라는 이름을 사용하게 된 사정까지 고려)(2010. 3. 9. 서울고등법원 2009나103518 손해배상(기)).

3. 특히 이 사건은 공권력에 의해 무고한 개인이 사망에 이르게 된 사건으로서 그 위법성이 매우 심각하고 중대한 점, 이 사건에서 망인 및 그 유가족들의 피해를 회복시켜 줄 수 있는 가장 기본적이면서도 거의 유일한 조치가 이들이 입은 손해를 금전적으로나마 배상하여 주는 것이라는 점, … 망인은 어업종사자로서 하루하루 성실히 살아가고 있는 평범한 개인이었는데 아무런 이유도 없이 국가기관에 의하여 불법적으로 연행되어 28시간에 걸쳐 가혹행위를 당하였고 그로 인하여 약 2주일 만에 사망에 이르게 되었는바, 피고의 위와 같은 위법행위로 인하여 망인이 감당할 수 없을 만큼의 정신적 충격을 받았을 것임이 넉넉히 인정되므로 제반사정을 고려하여 망인에 대한 위자료를 ○억 원으로 정함이 상당하다. 한편, 망 오○○의 경우 건강하게 생활하고 있던 장성한 아들을 아무런 이유도 없이 국가기관에 의해 하루아침에 잃게 되었고, 그 이

후 오랜 세월에 걸쳐 경제적인 어려움과 주변의 곱지 않은 시선을 견뎌 내야 했는바 망인의 모로서 망 오○○가 받았을 정신적 충격의 정도를 고려해 볼 때 그 위자료를 ○5천만 원으로 정함이 상당하며 원고들의 경우 망인의 동생들인 점을 감안할 때 그 위자료를 각 ○천만 원으로 정함이 상당하다(전주지방법원 군산지원 제1민사부 판결 2009가합350 손해배상(기)).

국가배상의 범주는 이와 같이 가족관계의 인륜성, 공안당국에 의한 사건 조작으로 피해를 입은 당사자의 정신적 고통까지 포함하고 있다. 특히, 그 피해에 대한 배상의 방법에 있어서는 이미 돌이킬 수 없는 국가적 범죄로 인한 피해에 대하여 불가피하게 금전보상으로 위자할 수밖에 없음을 적시하고 있다는 점도 특징이다.

3) 국가배상과 과거사 피해보상의 비교

(1) 국가배상의 시사점

국가배상의 범위는 국가의 부당한 공권력 행사로 인하여 야기된 피해의 전반에 대해 국가가 책임질 것을 제시하고 있다. 인혁당 사건에서는 국가변란을 바라는 사회 불순세력으로 몰아 소중한 생명을 빼앗은 점, 그 가족들이 평생 겪은 고통, 사회적 냉대, 신분상의 불이익과 이에 따른 경제적 궁핍에 대해 금전적으로나마 위자할 의무가 있음을 밝히고 있다. 아람회 사건에 있어서도 직장을 잃고, 지속적 감시와 탄압, 고문과 정신적 후유증, 가족들의 고통, 사회적 냉대 등을 고려하였다. 특히 위자료 액수에 관하여 불법행위의 특수성과 중대함, 시대적 정황, 직업 및 사회적 위치, 선고형의 경중, 복역기간, 생존여부, 가족관계, 재산상태, 유사한 국가배상판결과의 형평성 등을 고려하였다. 임성국 사건도 마찬가지로, 피해 당사자뿐만 아

니라 그 어머니의 정신적 충격의 정도, 사회적 냉대가 위자료 산정의 고려 대상이었다. 허원근 사건도 동일하다. 최종길 사건의 경우는 보다 구체적으로 구분하였는데, 당시의 재산상의 손해, 본인과 가족, 형제자매에 이르기까지 받은 정신적 고통과 사회적 냉대 등을 고려하였다.

지금까지 살펴본 국가배상 사건과 과거사 관련 사건의 경우, 두 가지 측면에서 유사하다. 첫째는 과거사 관련 피해보상의 경우도 위법한 국가폭력을 전제하고 있다. 광주보상법은 각각 내란 및 내란목적의 살인죄로 유죄판결이 선고된 신군부의 정권 찬탈 과정에서 야기된 헌정질서파괴행위를 전제하고 있으며, 민주화보상법은 1964년 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치를 전제하고 있다. 둘째, 국가배상 사건의 피해유형과 과거사 관련 사건들의 피해가 거의 유사하다는 점이다. 과거사 사건들에서도 소중한 생명을 잃은 경우, 사회 불순세력으로 몰려 본인은 물론 가족들의 사회적 차별, 정신적 고통, 고문으로 인한 후유증 등이 예외 없이 나타나고 있다.[23] 문제는 이러한 공통점에도 불구하고 국가배상과 과거사 관련 피해보상의 포괄범위에서 이처럼 현격한 차이가 발생하고 있다는 점이다. 앞서 살펴본 헤이너의 정의나 「희생자의 권리원칙」을 기준으로 본다면, 과거사 관련 특별법에 의거한 피해보상보다 사법부의 국가배상판결이 더 배상적 정의에 부합하고 있다.

---

23) 민주화운동정신계승국민연대에서 2007년 행자부 공익지원사업의 일환으로 수행한 「민주화운동 관련자 및 사망자 유족 후유증(정신과적 장애) 실태조사」 결과에 따르면, 민주화운동 관련자 및 유족의 간이정신건강검사 결과 과거 국가폭력에 의한 기억의 잔상이 여전히 남아 공포불안이 심각했으며, 고문 등 폭력에 의한 후유증으로 신체화 증상도 대부분 빈도 70%를 상회하는 심각한 것으로 나타났다. 진실위원회가 2006년 전남대학교 심리연구소를 통해 조사한 「심리적 피해현황 조사보고서」 결과에 따르면, 인권침해 조사국 신청자들의 경우 '외상 후 스트레스 장애'의 어려움을 겪는 비율이 48.8%, 그중 특히 강제연행 가혹행위 대상자가 64.3%, 확정판결 대상자가 57.9%로 높게 나타났다.

(2) 과거사 피해보상과 국가배상의 비교

〈표 4〉는 과거사 피해보상과 국가배상의 차이를 명료화하기 위한 비교표이다. 여기에서 확인되듯이, 광주보상법과 민주화보상법은 앞선 「희생자 권리원칙」에서 금전보상 대상으로 열거한 '생명침해 또는 정신적 피해, 불법구금, 부당한 가택연금, 수형, 강제수용, 실직, (잠재적) 수입상실, 교육기회상실, 정신적 고통, 의료 법률서비스 심리적 사회서비스의 비용'(para. 21) 등을 거의 포괄하지 못한다.

광주보상법과 민주화보상법에 의한 피해보상 보다 국가배상이 비단 금전보상액의 차이뿐만 아니라, 피해에 대한 위무에 있어 훨씬 구체적이고

〈표 4〉 과거사 피해보상과 국가배상의 비교

	광주보상법	민주화보상법	국가배상
가해주체	전두환, 노태우 등 신군부	권위주의적 통치	불법적 국가 공권력
배(보)상 대상자	당사자(사망, 행불, 상이, 기타자) 또는 유족	당사자(사망, 행불, 상이자) 또는 유족	당사자+배우자, 자녀, 형제자매, 부모 포괄
배(보)상의 범위	월수입액×호프만계수×생활비공제×이자×관련성 ※ 상이자: 〈표 2〉참고	좌동	재산상 손해+위자료(사회적 냉대, 신분적 불이익, 정신적 고통, 가족의 피해 등)
항거행위	무관(일방적 피해 포함)	항거행위만 포함	무관(일방적 피해 포함)
입증책임	신청인(피해자 및 유족)	신청인(피해자 및 유족)	국가 및 신청인
금전보상 평균액	• 사망자: 207백만 원* • 상이자: 54백만 원**	• 사망자: 140백만 원 • 상이자: 24백만 원	피해자와 가족의 1인 평균 약 8억 추정***
화해방식	배상+명예회복+기념사업	보상+명예회복+기념사업	배상+국가의 반성/사과
배(보)상의 제한	없음	일정소득, 경력자 제외	없음
배(보)상의 성격	보상 ⇒ 배상	보상(+시혜성 생활지원금)	배상
국가적 예우	유공자법 제정	관련자 인정	사법적 효력

* 광주보상법에 따른 사망자 지급액은 1인 평균 116백만 원에 생활지원금 70백만 원, 위로금 21백만 원을 합한 금액이다.

** 상이자의 경우에도 생활지원금과 위로금이 지급되었으나, 기준에 따라 차등지급하였기에 보상금만 산정한 금액이다. 보상금보다 실지급액은 다소 높다.

*** 이는 『조선일보』 2009년 10월 26일에서 제시한 통계를 기준으로 한 것이며, 최종 선고가 아니라 당시 시점에 배상결정이 난 현황을 정리한 것이기 때문에, 검찰의 항소 등 재판과정의 종결 후에는 1인 평균액이 조정될 수 있어 유동적이다.

폭이 넓다. 배상의 대상자에 있어 피해자 및 배우자, 자녀, 형제자매, 부모 등을 포괄하고 있으며, 배상의 범위에 있어서도 재산상 손해와 더불어 사회적 냉대, 신분적 불이익, 정신적 고통, 후유증, 가족의 고통 등을 고려하여 위자료를 산정한다. 입증책임에 있어서도 신청주의에 입각한 과거사 관련 법률에 비해 재심의 피고가 되는 국가에 상당부분 입증책임이 부과됨으로써, 오랜 기간 피해자 측의 노력만으로 확인할 수 없었던 내용들이 재심과정에서 확인되었다. 또한 재심과정에서 담당 재판부가 설시하고 있는 국가적 책임과 반성[24]이 사법적 판례로 축적됨으로써, 오히려 형식적 화해조치를 규정하고 있는 광주보상법이나 민주화보상법에 비해 사회 공동체 구성원 전체가 책임을 공유하는 배상적 정의 실현에 근접해 있다고 할 수 있다.

---

24) 오송회 사건에 대한 재심판결에서 담당 재판부는 기존 사법부의 관례에서 벗어나 국가차원의 반성과 사과를 판결문을 통하여 남겨 두었다. "판결이 확정된 후 복역하게 됨으로써 받았던 기나긴 세월의 쓰라린 고통과 인권보장의 최후 보루인 사법부에 걸었던 기대감의 상실, 그리고 수십 성상 동안 가슴속 깊이 새겨왔을 사법부에 대한 거대한 원망을 우리 재판부는 머릿속 깊이 새기게 되었다 … 경위가 어떻든 결과적으로 당시의 재판부가 이 사건 공소사실에 대한 피고인들의 수사기관에서의 자백이 갖은 폭행 · 협박 · 고문에 의하여 얻어진 허위 자백이란 사실을 밝혀내려는 의지가 부족했다는 점에 커다란 아쉬움이 있고 이러한 점이 우리 재판부로 하여금 다시 한 번 새삼스럽게 '법관의 자세'를 가다듬게 하는 계기가 되었다 … 자유민주적 기본질서 내의 보편적 정의를 실현해야 할 책무가 있다는 평범한 진리를 되새기면서 우리 재판부 구성원은 '그 누구도, 그 무엇도 두려워마라. 법대 위에서, 법관은 오로지 헌법과 법률 그리고 양심에 따라 정의를 실현하라'는 문구를 가슴에 묻었다. 마지막으로 피고인들이 무고하게 이 사건으로 유죄판결을 받고 복역하였고, 그로 인하여 피고인들과 그 가족들이 우리 사회에서 감내할 수 없는 처절한 고통을 받았던 점에 대하여 우리 재판부는 피고인들과 그 가족들에게 깊은 사과의 말씀을 드립니다"(「광주고등법원 제1형사부 판결」 2007재노2).

5. 과거사 피해보상의 한계

한국 사회에서 세 번의 과거사 청산 시도가 좌절된 이후 재차 과거사 청산이 시작될 수 있었던 것은 1987년 6월항쟁 이후 민주화에 대한 사회적 요구가 분출하면서였다. 그 물꼬를 튼 것이 광주학살 진상규명과 책임자처벌 요구였다. 광주보상법 제정(1990년)과 두 전직 대통령의 사법적 처벌(1997년) 이후, 2000년에 의문사진상규명법과 민주화보상법이 제정되었다. 최근까지 약 16개에 달하는 과거사 관련 위원회가 설치되어 활동하였다. 그러나 정작 국가폭력이나 권위주의적 통치 시기의 헌정질서 파괴행위에 대한 사회적 반성과 성찰이 있었는지를 평가해 보면, 몇 푼의 보상이 진행된 것 말고는 달라진 것이 없다. 오히려 금전 보상이 실시된 이후 과거사 관련 요구와 실천들은 급격히 감소하였고, 사회적 관심에서 멀어지기까지 하였다. 과거청산작업을 통하여 국가폭력에 의한 피해가 치유된 것이 아니라, 오히려 주체 내적으로 대상자들의 고립 및 파편화가 심화되었고, 사회적으로 사회적 희생 및 헌신의 가치가 반감되는 역 청산의 결과가 나타나고 있다. 한국 사회가 기억하고 전승해야 할 민주적 가치와 공헌의 정도가 보상액수를 중심으로 전도되고 있는 것이다.

과거사 청산 작업에서 드러나는 심각한 한계에도 불구하고 그동안 과거사 피해보상과 관련한 검토가 미흡했던 것이 사실이다. 서두에서 밝혔듯이, 한국의 피해보상 모델은 제한된 진실규명의 틀에서 위로부터 강제된 화해 방식으로 기능했다. 이미 출발부터 그 한계를 예정해 놓았다고 할 수 있다. 실제 광주보상법과 민주화보상법 자체의 비교를 통해서도 과거사 관련 피해보상의 기준이 애매함을 확인하였다. 광주보상법을 모태로 한 민주화보상법은 생활지원금의 지급에 있어 국가주도의 시혜성격을 강화함으로써 배상적 정의의 실현을 논하기 곤란한 지경에 있다. 광주보상법도 5·18 특별법에 의해 배상적 성격을 분명히 하였음에도 불구하고, 피해배상의 포괄범위에서는 국가배상에 비해 국가범죄로부터 야기된 배상적 성격을 거의

취하지 못하고 있다.

약 20여 년 전부터 시작된 광주보상을 시작으로 하여 2000년 시작된 민주화운동에 대한 보상에 이르기까지 피해보상 문제에 대한 정당성, 피해의 심각성, 국가적 책임의 문제, 피해회복의 방도 등이 공론화되지 못했다. 국가는 형식적 차원의 명예회복을 수반하여 진상규명과 책임자처벌을 회피하기 위한 방편으로 개별 피해보상을 활용하였다. 헤이너가 정의하고 있는 피해배상의 기준, 즉 복원, 법률적 · 의료적 · 심리적 치료를 통한 회복, 사죄 외에 재발방지책 마련 등은 고민의 대상이 되지도 못했다. 경제적 보상, 그것도 국가편의적으로 축소한 시혜적 성격만이 확인되고 있다. 유엔총회의 「희생자 권리 원칙」에서 나열한 배상원칙은 더 말할 나위가 없다.

과거청산적 관점에서 배상모델의 성패의 핵심은 배상액수에 있는 것이 아니라, 사회의 공동책임을 얼마나 도출하였는지, 피해자의 유무형의 고통을 얼마나 치유하였는지 여부에 달려 있다. 사회적 공동 책임의 인식하에 정의와 화해가 성립했다면, 보상액수는 중요하지 않다. 그러나 한국의 과거사 청산은 정의와 화해의 성립에서도, 금전적 위자료에 있어서도 성공적이지 못한 채, 미완의 청산, 과거사 봉합에 머물고 말았다.

기왕에 국가주도의 피해보상을 중심으로 과거사를 정리하려 했다면, 최소한 국가의 책임과 자세, 역할이라도 제대로 세우는 것이 필요하다. 다음 독일의 사례는 국가주도의 피해보상 작업을 중심으로 하는 한국적 상황에 중요한 성찰의 기회를 제공하고 있다. 독일의 나치불법판결파기법은 "의문스러운 경우에는 신청인에게 유리한 해석이 우선되어야 한다"고 규정하고 있다(제3조 제2항) 독일은 일정한 법령(59개)에 입각한 유죄판결이나 특별히 악질적인 몇몇 재판소의 판결을 자동적으로 무효화시켰다. 이것 역시 입증책임을 이행기 정의의 관점에서 입법적으로 조정한 것이다. 나아가 중대한 인권침해행위와 연관된 배상책임에 있어서 사건의 증명, 인과관계의 증명에 대해서 국가의 책임이 매우 크다는 사실도 주목해야 한다. 국가는 수십 년 동안 피해자와 유족들에게 사건의 진실에 접근할 수 없도록 해

왔으며, 사후에 증거를 파기하거나 조작하는 일에 열중하였다. 따라서 피해자가 일정한 수준의 소명을 하면 국가는 오히려 반증책임을 지도록 하는 것이 필요하다. 이러한 증명책임의 분배방식은 과거청산에 있어서 정의와 공평의 이상에 부합한다. 한마디로, 증거가 없다는 것도 국가의 책임이다. 국가범죄의 증거가 남아 있지 않는 것도 국가범죄의 본질이기 때문이다(이재승 2009, 14).

과거청산에서 피해보(배)상의 궁극적 취지는 군부정권(또는 권위주의적 통치)하에서 자행된 사회적 배제와 구조적 편견으로부터 개인적 권리를 회복하는 것임과 동시에 사회적 정의의 복원을 통해 완성된다. 과거청산의 궁극적 취지는 상호화해를 통한 사회적 정의의 구현일 것이다. 이러한 소기의 목적을 달성하기 위해서는 일관된 배(보)상의 기준이 확립되고, 가족의 피해, 정신적 고통, 사회적 배제와 같은 심각한 피해까지 포괄해야 하며, 밝혀지지 않은 진실은 의혹 그 자체로 또 하나의 중요한 피해임이 확인되어야 한다. 복잡다단하게 진행되고 있지만, 사회적으로 축적된 정의가 부재한 현실에서 과거사 청산 운동의 새로운 모색이 한층 필요해지는 시점이다.

참고문헌

김영수. 2008.『과거사 청산, '민주화'를 넘어 '사회화'로』. 메이데이.

김인석. 1995. "나치의 유대인 학살자 재판과 5 · 18 특별법 제정의 역사적 의미." 박은정 · 한인섭 엮음.『5 · 18 법적 책임과 역사적 책임』. 이화여대출판부.

민병로. 2009. "5 · 18민주유공자 보훈제도의 개선방안."「5 · 18민주유공자의 보훈현황과 과제 자료집」. 5 · 18연구소.

민주화운동정신계승국민연대. 2007.「민주화운동 관련자 및 사망자 유족 후유증(정신과적 장애) 실태조사」(행정자치부 공익지원사업).

박원순. 1995. “배상의 측면에서 본 광주항쟁.” 박은정 · 한인섭 엮음.『5 · 18 법적 책임과 역사적 책임』. 이화여대출판부.

성공회대학교 인권평화센터. 2005.「2005년도 청와대 비서실 연구용역사업 보고서」.

송충기. 2009. “해외 배 · 보상 사례와 시사점.”「과거사정리 후속조치를 위한 심포지움(I)」. 진실 · 화해를위한과거사정리위원회, 포럼 진실과 정의.

신일섭. 2005. “광주민주화보상법의 정치 · 사회적 의미.”『민주주의와 인권』 제5권 2호. 5 · 18연구소.

_____. 2009. “광주민주화운동 보상의 현황과 과제.”「‘광주문제 해결을 위한 5원칙의 현황과 과제’ 토론회 결과보고서」. (재)5 · 18기념재단.

안종철. 2000. “광주시 대책.”『치유되지 않은 5월』. 도서출판 다해.

유광종. 1999. “5 · 18광주민주화운동 피해보상에 관한 연구.” 전남대학교 석사학위논문.

이영재. 2005. “민주화보상법 운용의 현황과 과제.”『공법연구』 제34집 1호.

_____. 2010. “광주5원칙에서 피해보상의 의미와 과제.”「5 · 18민주유공자의 보훈현황과 과제 자료집」. 5 · 18연구소.

이재승. 2009. “국가범죄에 대한 배 · 보상 방안.”「과거사정리 후속조치를 위한 심포지움(I)」. 진실 · 화해를위한과거사정리위원회, 포럼 진실과 정의.

이희성. 2009. “5 · 18민주유공자 보상법의 현황과 과제.”「5 · 18민주유공자의 보훈현황과 과제 자료집」. 5 · 18연구소.

임상혁. 2009. “국내 배 · 보상 사례와 시사점.”「과거사정리 후속조치를 위한 심포지움(I)」. 진실 · 화해를위한과거사정리위원회, 포럼 진실과 정의.

전광석. 2009. “국가유공자보상의 범위결정 및 보상의 원칙.”「5 · 18민주유공자의 보훈현황과 과제 자료집」. 5 · 18연구소.

전남대학교 심리연구소. 2006.「심리적 피해현황 조사보고서」(진실 · 화해를위

한과거사정리위원회 용역결과물).
정호기. 2006. “국가폭력과 피해자 보상.”『민주주의와 인권』 제6권 1호. 5 · 18 연구소.
_____. 2010. “5 · 18주체와 성격에 관한 담론의 변화.”『황해문화』 제67호. 새얼문화재단.
한인섭. 2002. “국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복: 5 · 18민주화운동의 법적 해결을 중심으로.”『서울대학교 法學』. 제43권 제2호. 서울대학교 법학연구소.
허 종. 2008.『반민특위의 조직과 활동: 친일파 청산 그 좌절의 역사』. 선인.

Hayner, P. B. 2001. *Unspeakable Truths*. Routledge.

광주고등법원 판결 2007재노2.
서울고등법원 판결 2005나27906 손해배상(기).
서울고등법원 판결 2009나103518 손해배상(기).
서울중앙지방법원 판결 2006가합92412 손해배상(기).
서울중앙지방법원 판결 2007가합31728 손해배상(기).
전주지방법원 군산지원 판결 2009가합350 손해배상(기).

『경향신문』 2002/12/10.『민중의 소리』 2004/07/16.『조선일보』 2009/10/26.『한겨레신문』 2002/12/10.
진실 · 화해를위한과거사정리위원회.「인권침해사건권고이행현황」 http://www.jinsil.go.kr/Information_Notice/counsel.20100322/index.asp 2010/08/18 검색.

투고: 2010.8.31 심사: 2010.10.5 확정: 2010.10.7