

51호

Issue & Review
on Democracy

‘진실화해법’ 개정과 2기 ‘진실화해위’의 과제

김 상 숙

성공회대학교 민주주의연구소 연구교수

‘진실화해법’ 개정과 2기 ‘진실화해위’의 과제

김상숙

성공회대학교 민주주의연구소 연구교수

01

들어가며

「진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법」(이하 '진실화해법') 개정안이 지난 5월 20일 여야 합의로 국회를 통과했고, 6월 9일 마침내 공포되었다. 2010년 12월 1기 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 '진실화해위')가 활동을 중단한 지 10년 만의 일이다.

1기 진실화해위는 많은 성과를 냈지만, 신청 기간과 조사 기간의 제한으로 조사를 완료하지 못했거나 미진한 사건들이 많았고, 국가기관의 후속 조치도 미흡했다. 그러므로 진실화해법을 개정해 2기 진실화해위를 구성하는 것이 필요하다는 공감대가 형성되어 피해자와 유족, 시민사회단체는 지난 10년간 진실화해법 개정을 위해 노력해왔다.

진실화해법 개정 논의는 1기 진실화해위 해산 직후부터 있었다. 위원회에 근무했던 위원과 조사관, 위원회와 직·간접적으로 연관을 맺었던 학계 연구자들이 위원회 활동의 성과와 한계를 정리하고 '새로운 조사기구' 출범과 후속 조치 필요성에 대해 논의했다(김동춘 2011 등). 1기 진실화해위에 진상 규명을 신청하지 못했던 유족(이하 '미신청 유족')들도 유족회에 결합해 진실화해위 활동이 이어지기를 요구했고 시민사회단체도 역사정의실천연대 과거사특위 등을 구성해 활동했다. 피해자들과 시민단체들은 각종 현장 조사와 증언대회, 토론회, 공청회, 기자회견, 시위, 단식농성, 청원, 국회의원과의 면담을 통해 진실화해법 개정을 촉구하며 2기 진실화해위의 출범을 계속 요구했다. 이에 따라 18대 국회부터 진실화해법 개정안이 여러 차례 발의되었다.

촛불 시민의 힘으로 문재인 정부가 들어선 뒤, 정부는 2017년 7월 19일 100대 국정과제를 발표하면서 '국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결'을 세 번째로 내세웠다. 그 뒤 사회 각 분야에서 과거청산 요구가 봇물 터지듯 터져 나왔다. 특히, 권위주의 시기 인권침해 사건을 공안사건, 시국사건 중심으로 보던 관점에서 벗어나면서, 국가 주도 근대화 과정에 자행되었던 강제수용, 강제노동 문제 등 사회 주변부 층에 대한 인권침해 사건도 과거청산의 과제로 포괄되었고 관련 피해자들이 진실화해법 개정을 위해 적극적으로 나섰다. 형제복지원 피해자들이 사건 진상 규명과 진실화해법 개정을 주장하며 국회 앞 노숙 농성을 927일 동안 전개했고, 선감학원, 양지마을 등 다른 강제 수용시설 피해자들과 서산개척단 등 박정희 정권 시기 자활정착사업장과 국토건설사업단 인권침해 사건 피해자들도 진상 규명 요구에 나섰다.

20대 국회 들어서는 7개의 과거사 관련 법안이 발의되었으나, 몇 년 동안 여야 합의를 이루지 못해 법안 처리가 지연되고 있다. 올해 총선 후 형제복지원 피해자들의 고공 농성 등을 계기로 법안이 극적으로 가결되었다. 이번에 통과된 개정안은 원래의 법안보다 위원회의 조사 권한과 청문회 시행 권한과 관련된 일부 조항은 새로이 명시했다. 그러나 발의안과 비교하면, 위원회 위원 수 축소(15인에서 9인), 조사 기간 축소(최대 6년에서 4년으로), 피해자 배상 관련 조항 삭제, 가해자 청문회 비공개 조항 삽입 등으로 변경한 채 법안이 가결되었다.

이러한 한계가 있더라도 2기 진실화해위가 '과거사의 완전한 정리'라는 목표를 향해 앞으로 나아가려면 어떤 과제를 해결해야 하며, 어떤 원칙이 필요한지 살펴보겠다.

02

1기 진실화해위 활동의
성과 및 한계

2005년 12월에 출범해 2010년 12월까지 존속했던 1기 진실화해위는 ‘항일 독립운동 및 해외동포사 사건’, ‘한국전쟁 전후에 발생한 민간인 희생 사건’, ‘권위주의 통치 시기에 발생한 인권침해 사건’을 모두 다룬 종합적인 과거청산위원회였다. 특히, 정부 차원에서 한국전쟁 전후 민간인 학살 문제를 전국을 대상으로 광범위하게 조직적으로 조사를 한 것은 1기 진실화해위가 최초이다. 1기 진실화해위는 총 11,175건의 사건을 접수해 처리했다. 이 중 한국전쟁 전후 군경에 의한 민간인 희생 사건은 8,206건, 적대 세력 관련 사건은 1,774건, 권위주의 시기 인권침해 사건은 768건을 접수했다. 1기 진실화해위는 접수한 사건 중 약 75.6%인 8,450건을 진실규명으로 결정했으며, 약 4.7%인 528건을 진실규명 불능으로 결정했고, 약 15.5%인 1,729건을 각하로 처리했다(진실화해위 2010, 32). 그리고 여러 정부 기관에 다양한 권고를 해 피해자 명예 회복 조치를 할 수 있는 근거를 마련하고, 많은 역사적 자료를 수집해 이전의 국가기관이나 학계에서 밝혀내지 못했던 새로운 사실들을 발견하기도 했다.

그러나 1기 진실화해위는 활동하면서 여러 가지 시행착오를 겪었으며, 해결해야 할 과제도 많았다. 첫째, 진실화해위는 소수의 사건은 직권조사를 했으나, 주로 신청 사건을 중심으로 조사했으며, 미처 조사하지 못한 사건이 많다. 진실화해위에 예상보다 신청 건수가 적었던 이유로는, ① 법으로 정해진 신청 기간이 짧았고, ② 신청 기간에 공영방송 등을 통한 국민적 홍보가 부족해 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(김상숙 2012, 135). 또한, 신고주의 방식에 의한 조사는 신청 사건을 중심으로 과거사 정리의 대상을 선별하게 되고 결국 상당수의 피해자가 배제되는 결과를 초래했으며(김태우 2011, 112), 신청 사건 중심으로 접근함으로써, 과거사 정리를 개별화된 ‘희생자 중심’의 진상 규명 및 경제적·상징적 보상이나 명예 회복 문제로 축소하는 결과를 낳았다는 비판도 있다(김영수 2011, 157).

둘째, 1기 진실화해위에서 조사했으나 진실규명 불능 또는 각하 결정한 사건도 많다. 이러한 사건들은 사건의 진상을 입증할 증거자료가 아예 부족했던 경우와, 입증할 자료는 충분했으나 위원회의 진실규명 결정 기조가 바뀌면서 불능 또는 각하 결정된 경우로 나눌

수 있다. 1기 진실화해위는 2010년 상반기 이명박 정부에서 이영조 위원장 등 위원 다수를 당시 친여권 인사로 새로 임명하면서 진실규명 결정 기조도 바뀌어, 상당수의 사건이 진실규명 불능으로 처리되었다(진실규명 불능 결정한 454건 가운데 78%에 달하는 354건이 2010년 상반기에 처리됨).

사건 분야별로 보면, 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건은 전체 8,206건을 신청받아 454건을 진실규명 불능, 764건을 각하로 처리했다. 이 중 미군 사건은 전체 신청 사건 534건 중 진실규명으로 결정된 것은 249건인데 비해, 진실규명 불능으로 결정된 것은 202건, 각하 결정된 것은 83건에 이를 정도로 불능의 비율이 높다(김상숙 2012, 145). 권위주의 시기 인권침해 분야의 경우 1기 진실화해위는 768건을 조사해 238건을 진실규명 결정했고 나머지 사건은 불능 또는 각하로 처리했다. 진실규명 결정하지 못한 사건 중에는 의문사 사건 등 주요 사건이 포함되어 있다. 1기 진실화해위가 조사한 의문사 사건은 의문사진상규명위원회로부터 넘겨받은 사건이 40건, 그 외 의문사 사건으로 분류된 사건이 28건, 군 의문사 사건이 28건 있었다. 이 중 진실규명 결정한 사건은 신호수 의문사 사건 등 7건이며, 8건은 진실규명 불능으로 결정했고 그 외 사건은 조사 중지 또는 각하로 처리했으므로 진상이 규명되지 못한 부분이 많다.

셋째, 일반적으로 과거청산은 ‘진실, 정의, 배상, 재발 방지’, 또는 ‘진상 규명’, ‘피해자 배·보상과 명예 회복’, ‘가해자 처벌과 재발 방지 제도화’, ‘화해와 역사화’라는 네 가지 요소로 구성된다. 그리고 이러한 네 가지 구성요소에 단편적으로 접근할 것이 아니라 종합적이고 포괄적으로 접근해야 한다는 것은 국제사회에서도 강조하고 있다. 이러한 견지에서 보면, 1기 진실화해위는 ‘진실·화해를위한과거사정리위원회’라는 명칭에 걸맞지 않게 진상 규명 후 후속 조치 활동을 제대로 하지 못했다. 특히, 피해자 배·보상 문제와 관련해서는 특별법 제정 등을 정부에 권고했으나 정부는 이를 외면했다.

넷째, 세계 여러 나라의 과거청산 기구들은 한시적 기구부터 상설기구까지 다양한데, 1기 진실화해위는 한시적 기구라는 성격 때문에 조직의 활동 전망이 폭넓지 못했고, 한정된 기간 내에 구체적 성과를 산출해야 한다는 압박 속에서 활동하다가 후속 기구에 대한 전망도 미처 세우지 못한 상태에서 해산했다. 또한, ‘국가기구 안의 또 다른 국가기구’로서 다른 국가기관으로부터 독립된 조직임을 표방하며 활동했으나 예산, 인사권, 조사 권한 등의 면에서 다른 국가기관으로부터 실질적으로 독립할 수 있는 권한이 부족했던 점, ‘한 지붕 세 가족’이라고도 불릴 정도로 과거사 문제를 백화점식으로 종합적으로 다루면서 분야별 전문성이 부족했던 점도 한계로 지적될 수 있다(김상숙 2012, 155).

특히, 진실화해위가 수행했던 진실규명의 주요 과제로는 ① 개별 희생자의 희생 사실 인정, ② 사건 전개 과정의 역사적 재구성을 통한 사건의 구조적 진실규명, ③ 가해의 지휘·명령체계 확인을 통한 국가 책임성 확인, 세 가지를 들 수 있다. 그런데 이 세 가지 과제는 서로 연관되어 있으면서도 각각 조사 대상, 조사 방법, 조사에 드는 기간, 필요한 결과물이 다르다. 그런데 진실화해위에서는 각각 다른 방식으로 수행해야 할 이 세 가지

차원의 조사 전체를 개별 조사관이 담당하고, 하나의 단위 사건 보고서 안에 종합하는 방식을 취했다. 이는 당시에는 전국 각지에서 발생한 사건에 대한 조사연구 결과가 거의 축적되어 있지 않은 상태였고, 진실화해위 역시 조사 기간과 조사 권한의 제약, 유관기관의 비협조 등 조사 여건의 제약이 있는 상태에서 조사했기 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(김상숙 2012, 150-152; 김상숙 2014, 340-343).

다섯째, 진실화해위는 시민사회의 입법 운동에 의해 만들어진 거버넌스 조직이다. 그러나 1기 진실화해위에서는 위원회를 설립하는 데 주요 동력이 되었던 시민사회단체들이 기구 설립 후 제도화된 활동 단계에서는 구체적 전략과 힘을 갖지 못했다. 이에 따라 과거청산 운동의 주요한 축이었던 피해자와 유족들은 이해집단 내지는 민원인으로 전락했고, 위원회는 활동하는 동안 시민사회보다는 제도권 정당들의 이해관계를 반영하고 제도권의 정세 변화에 영향을 많이 받았다는 평가도 있다(김상숙 2012, 156). 이는 1기 진실화해위의 또 다른 한계를 구성했다.

이와 같이 1기 진실화해위의 성과와 한계를 정확하게 평가한 상태에서 2기 진실화해위는 출범할 필요가 있으며 특히 다음과 같은 점이 활동 과제와 원칙으로 논의될 필요가 있다.

03

2기 진실화해위의
진상 규명 과제와 원칙

1) 미조사 사건과 진실규명 불능으로 결정한 사건의 진상 규명

우선 2기 진실화해위는 1기 진실화해위가 미처 조사하지 못한 미신청·미조사 사건을 처리하는 것을 과제로 한다.

한국전쟁 전후 민간인 학살 분야의 경우 그간 유족회 등에서는 희생자 수를 100만 명으로 추산해왔다.¹⁾ 당시 인구의 30% 정도만 현재 생존해 있다는 점,²⁾ 희생자 중 상당수는 가족 전체가 몰살되었거나 후손이 남아 있지 않기 때문에 현재 신원을 확인할 수 없다는 점을 고려한다 해도 피해자와 유족은 여전히 많을 것으로 추정된다. 현재 관련 유족회에는 전국에 4천 명 정도의 회원이 있으며(제주지역 제외), 이들 외에도 유족회 행사에 참여하는 미신청 유족을 정확하게 집계하기는 어렵지만 전국에 3천 명 정도는 되는 것으로 추산된다. 제주지역의 경우 제주4·3희생자유족회에 평생회원으로 등록하고 있는 회원은 3천~3천5백 명 정도이다. 2기 진실화해위가 출범한다면 지금까지 유족회 활동을 하던 유족은 물론이고, 유족회 활동을 하지 않던 유족 중에서도 추가 신청 요구가 있을 것으로 예상된다(한국민주주의연구소 2019, 18).

권위주의 시기 인권침해 분야도 1기 진실화해위에 미처 신청하지 못했던 피해자들이 많다. 일례로 조작간첩 사건 피해자의 경우 1기 진실화해위의 진실규명 결정과 재심을 통해 무죄를 선고받은 비율이 전체의 20~30% 정도인 것으로 추정된다. 또한, 강제수용, 강제노동 인권 침해 사건의 피해자 수도 상당히 많다. 대표적인 사례인 형제복지원 사건은, 1975년부터 1987년까지 1만8천 명의 시민을 수용해 불법 감금, 강제노역, 구타, 학대한 사건으로 밝혀진 사망자만 513명이나 된다(한국민주주의연구소 2019, 18). 선감학원, 양지마을 등 유사 사건 피해자와 서산개척단 등 자활정착사업장과 국토건설사업단 인권침해 사건 피해자, 그리고 소록도 등에 격리 수용되고 강제 단종 수술이나 낙태 수술을 받았던 한센병 피해자, 미군

1) 1960년 4.19 직후에 결성된 전국유족회에서 보고한 균경에 의해 학살된 민간인 피해자 수는 113만이다. 이를 바탕으로 한국전쟁전후민간인학살진상규명법국민위원회(2005)에서 추정한 피해자 수도 100만이다.

2) 통계청의 국가통계포털에 의하면, 1950년 이전 출생자는 2017년 현재 610만 명이다. 인구통계를 확인할 수 있는 1949년 인구 2,020만 명과 비교한다면 30% 정도 생존해 있다고 볼 수 있다. 그러므로 1950년 이전에 출생한 피해생존자와 1세대와 2세대 유족도 30% 정도 생존해 있는 것으로 추정된다.

위안부 등을 합하면 피해자는 수만 명에 달할 것이며, 이 중 일부는 진실화해위 신청 대열에 합류할 것으로 보인다.

미군 사건, 의문사 사건 등 1기 진실화해위가 진실규명 불능 또는 각하 결정한 일부 사건의 진상을 규명하는 것도 2기 진실화해위가 해야 할 주요한 과제이다. 이는 개정된 법안 부칙 제6조에도 명시하고 있다. 그리고 한국전쟁 전후 민간인 학살 분야 생존부상자의 피해 문제, 서산개척단 사건 등에서 나타나는 재산권 피해 문제, 확정판결을 받았다 해도 국가폭력에 해당하는 사건들의 처리 문제도 쟁점이 된다. 1기 진실화해위에서는 같은 유형의 사건이라도 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건으로 분류해 집단희생조사국에서 담당했느냐, 아니면 권위주의 통치 시기 인권침해 사건으로 분류해 인권침해조사국에서 담당했느냐에 따라 진실규명 처리방향이 달랐던 경우도 있다(김상숙 2014, 351-352). 이러한 사건들도 진실규명 결정 기준을 사회적으로 논의한 뒤 다시 심의할 필요가 있다.

그러나 1기 진실화해위와 마찬가지로 2기 진실화해위도 수사권 부재 등 조사의 법적 권한에 한계가 있다. 또한, 한국전쟁 전후 민간인 학살 분야만 해도 사건 발생 후 70여 년의 시간이 지났으므로 1기 진실화해위 때까지만 해도 생존해 있던 1세대 유족과 현장 목격자, 가해자 등이 대부분 사망한 점도 진상 규명에 난관이 될 것으로 예상된다. 그리고 1기 진실화해위 작업 후 피해자 배·보상 문제가 사회적 이슈가 되면서, 한시적인 기구인 2기 진실화해위도 신청사건 처리에 급급한 민원처리기관으로 전락할 가능성도 크다.

그렇다 하더라도 국가기구에 의한 진상 규명은 과거청산의 가장 기본적인 출발점이 되는 작업이다. 그리고 1기 진실화해위가 해산된 후 지난 10년 동안 소수이긴 하나 관련 연구자와 활동가들이 국사편찬위원회와 시민사회단체를 통해 구술 자료와 연구 자료를 축적해왔으므로 이를 모아서 활용할 필요가 있다.

2) 후속 조치에 대한 종합적이고 포괄적인 접근 및 권고사항의 구체화

1기 진실화해위가 사건의 진상 규명을 한 후에는 후속 조치에 대한 일률적인 법안이 마련되지 않아, 그동안 피해자들의 배·보상은 개인이 재심 청구나 국가를 상대로 한 배상 청구소송 형태로 진행했다. 사건 분야별로 보면, 한국전쟁 전후 민간인 학살 사건의 경우, 4·9통일평화재단의 조사 결과, 2017년 기준으로 국가배상 청구소송을 진행한 희생자는 모두 6,591명이고 이 중 원고가 승소한 경우는 5,665명(86%), 기각된 경우는 926명(14%)이다. 권위주의 시기 인권침해 사건의 경우, 진실화해위는 79개 사건에 대해 재심을 권고하거나 재심사유를 확인했는데, 이 중 78개 사건이 재심 후 무죄 판결을 받았다(4·9통일평화재단 2017a; 2017b).

그러나 그간 사법부에 의한 배·보상 과정이 순조로웠던 것은 아니다. 특히 양승태 전 대법원장의 사법 농단에 의해 2013년 5월부터 대법원은 과거사 사건 처리 방침을 변경하고 소멸시효 등을 이유로 내세워 상당수의 사건을 기각했다. 양승태 전 대법원장의 사법 농단이

밝혀진 뒤, 2017년 12월 법무검찰개혁위원회는 국가 공권력에 의한 반인권 범죄에 대한 국가 배상 책임 판결에서 소멸시효를 두지 말 것을 법무부에 권고했다. 2018년 8월에는 헌법재판소가 “과거사 피해자에 소멸시효를 적용하는 것은 위헌”이라고 결정했다. 이러한 분위기 속에서 그 후 소멸시효를 이유로 기각된 일부 사건은 승소했다(한국민주주의연구소 2019, 19-20).

국가폭력 피해자 배·보상을 개별 사법부의 판단으로 진행할 경우 판결에 형평성이 부족하고 피해자들도 개별적으로 법적 구제에 매달리면서 비용과 시간을 낭비하게 된다. 그러므로 특별법을 제정하고 일률적으로 처리할 전담기구를 마련해 가능한 한 모든 피해자에게 동등한 구제조치를 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 21대 국회에서 배·보상 관련 특별법을 발의해 제정하도록 노력할 필요가 있다. 그리고 배·보상 대상에는 양승태 사법 농단에 의해 기각된 사건의 피해자 구제 문제도 포함시킬 필요가 있다.

아울러, 진실화해위가 활동을 종료하더라도 추가 진상조사, 유해 발굴, 추모·위령 사업과 연구·조사·교육 사업 등을 수행할 수 있는 ‘과거사연구재단’도 21대 국회 중에 관련 법안을 만들어 설립을 준비할 필요가 있다.

2기 진실화해위에서는 1기 진실화해위의 권고사항을 분석하고 그 이행 정도를 파악할 필요가 있다. 그리고 배·보상 관련 특별법 제정과 과거사연구재단 관련 법 제정 등, 후속 조치에 대해 종합적이고 포괄적으로 접근하기 위해 위원회 활동 초기부터 그 방안을 모색할 필요가 있다. 2기 진실화해위의 이러한 작업에 따라 제주4·3 특별법과 여순사건 관련 특별법 등 관련법의 개정이나 제정 작업 등도 영향을 받으며, 5·18진상규명조사위원회와 민주화보상심의위원회의 활동도 영향을 받는다. 이외에도 20대 국회 때 발의된 「고문방지 및 고문 피해자 구제·지원 등에 관한 법률」, 「민주유공자 예우에 관한 법률」, 「국립 국가폭력트라우마치유센터 설립 및 운영에 관한 법률」 등의 제정 문제에도 영향을 미칠 것이다.

3) 피해자 관점에 의한 진상 규명

1기 진실화해위에서는 이명박 정부가 임명한 이영조 위원장체제에서 진상 규명 원칙이 변경된 적이 있다. 일례로 진실화해법 제2조 제1항 3호에는 한국전쟁 전후 민간인 학살 분야의 진실규명 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, 1기 진실화해위에서는 이를 구체적으로 해석하는 문제를 놓고 자주 논란이 있었다. 2009년 12월 이후 이영조 위원장체제에서는 그 이전에 비해 ‘불법적’이라는 말을 확대해 해석하고 ‘집단희생’이라는 말은 축소해 해석하는 경향이 나타났다. 그리고 일부 사건은 ‘폭동’, ‘반란’ 등으로 사건의 역사적 성격을 재규정하려 했으며, 특정 사건을 진실규명 결정할 때도 희생자

수를 줄이는 등 사건 규모를 축소하려고 했다.

미군 사건의 경우, 초기에는 국제인도법의 원칙과 제네바 협약 등을 근거로 불법성을 입증했다. 그러나 이영조 위원장체제에서는 미군이 폭격을 했다는 문서 기록을 찾지 못한 사건은 진실규명 불능으로 결정했다. 또한, 폭격 문서를 찾은 경우라도, 교전지 또는 인민군 점령지 인근에서 발생한 사건은 모두 진실규명 불능이나 각하로 판단했고, 그 외에도 교전 과정에 오폭이나 부수적으로 발생한 피해의 범위를 넓게 잡고 이에 해당하는 사건들은 모두 진실규명 대상이 아니라고 보았다. 이는 엄연히 피해자가 다수 존재하는데도 가해자 중심의 관점에서 사건을 해석한 것이다.

진실규명을 위해서는 법적·수사(搜查)적인 진실(factual or forensic truth)을 실증적으로 밝혀내는 것이 일차적이다. 그러나 실증적 접근이 가치판단을 내포하지 않는 것은 아니다. 특히 국가폭력 사건의 경우, 오랜 기간 가해자의 관점으로 서술되고 인식되어 왔으므로 사건의 실체에 접근하려면 사건을 피해자 중심의 관점으로 끊임없이 재해석할 필요가 있다. 그리고 단순히 객관적 정보와 사실에 근거한 진상만 규명하는 것만이 아니라, 피해자의 개인적 경험을 주체화하고 이를 사회적으로 전파해 사회의 담론을 재구성하며, 과거사의 잘못을 국가가 공적으로 인정해 새로운 진실을 세우는 과정까지 진실규명 활동에 포함할 필요가 있다.

4) 성 평등(gender) 관점에 의한 과거청산

한국 현대사에서 국가에 의해 다양하게 발생했던 젠더 폭력 피해자는 수십만에 달할 것으로 보인다. 이 가운데 일제강점기 일본군 ‘위안부’ 문제는 20년 동안 피해생존자와 시민사회의 운동을 통해 사회적 의제가 되었으나 한국전쟁 전후와 권위주의 시기에 발생했던 국가에 의한 젠더 폭력은 사회적 의제로도 제기되지 않았다.

최근 몇 년 사이 젠더 폭력에 대한 사회적 관심이 고조되고 이른바 ‘미투운동’이 전개되면서 1980년 5·18 민주화운동 여성 참여자의 성폭력 증언이 2018년 세상에 나왔다. 사건이 발생한 지 38년 만이다. ‘5·18 계엄군 등 성폭력 공동조사단’ 조사로 확인된 건수만 해도 5·18 당시 군이 자행한 성폭력은 17건, 성추행과 성 가혹행위(고문)는 45건에 달한다. 그러나 조사단 발표 당시 피해자들은 용기를 내어 증언에 나섰으나, 자신의 피해 사실이 알려진 뒤 별다른 후속 조치 없이 2차 피해만 돌아오자 지금은 공개적 증언을 거절하고 있다.

그러나 이제는 성 평등 관점을 바탕으로 과거청산을 진행할 필요가 있다. 국제적으로는 이미 1990년대 후반부터 남아공 등 몇몇 나라의 여성학자들은 과거청산 영역에도 성 평등 관점을 적용할 것을 주장해왔다. 남아공 진실화해위의 경우, 증언자의 익명성을 보장하면서 여성 위원만 참석하고 심리학자와 사회복지사가 지원하는 여성 전용 청문회를 조직했다(Goldblatt & Meintjes 1998; Borer 2009). 유럽에서는 ICTY(International Criminal Tribunal fo the Former Yugoslavia) 등이 젠더 문제를 중심으로 활동하고 있으며,

최근 몇 년 사이에는 EU를 비롯한 국제사회에서 성 평등 과거청산에 대한 인식이 확산되고 있다(Ketelaars 2017; María Martín de Almagro 2019).

그러나 그간 한국사회의 과거청산은 성 평등 관점으로 진행되지 않았고, 젠더 폭력은 명확한 범주로 유형화되지 않았다. 여러 과거사위원회에서 진실규명을 위한 법적 우선순위나 조사기준을 정할 때도 이 점을 인식하지 못했다. 이것은 현재 통과된 진실화해법 개정안도 마찬가지다. 과거청산 운동에 참여한 피해 여성들도 ‘유가족’이 아닌 여성으로서 자기 목소리를 낸 것은 아니었다. 한국의 사회문화적 환경 속에서 젠더 폭력 피해생존자들이 자발적으로 피해를 증언하는 것은 아직 굉장히 어렵다. 더구나 국가폭력과 젠더 폭력의 교차지점에 있는 ‘국가에 의한 젠더 폭력’ 피해생존자들, 특히 ‘미투운동’ 세대보다 훨씬 더 고령인 피해생존자들은 자신을 둘러싼 가부장제적 환경 속에서 진상 규명을 위해 주체적으로 나서는 것이 더 어렵다.

국가에 의한 젠더 폭력은 가해의 책임이 국가에 있기에 민간 단위가 아닌 국가기구가 나서서 성 평등 과거청산을 수행할 때 그 실체가 드러날 수 있다. 여성 전용 청문회 등 익명의 증언공간을 확보해 피해생존자들이 2차 피해를 두려워하지 않고 나설 수 있는 법적·제도적 장치와 사회문화적 환경을 마련해 진상을 규명하고, 피해 배·보상 방안도 마련할 필요가 있다. 그리고 사건의 재발 방지를 위한 방안도 모색해야 한다.

5) 소통과 연대를 통한 거버넌스 조직 구축

1기 진실화해위가 과거청산의 여러 방식 중 진실화해 모델을 취한 조직이었다는 점, 시민사회의 입법 운동에 의해 만들어진 거버넌스조직이었다는 점, ‘국가기구 안의 또 다른 국가기구’로서 다른 국가기관으로부터의 독립성을 표방하며 활동했던 조직이었다는 점은 조직의 실험적인 특징을 구성하면서 많은 쟁점을 남기고 있다. 2기 진실화해위도 그 틀을 크게 벗어나지 않기에, 이러한 조직 특성을 정확하게 평가해 활동 방향을 설정할 필요가 있다.

즉, 과거청산을 위한 진상 규명 조직의 독립성이 실질적으로 보장될 수 있는 근거는 무엇이며 그 힘은 어디에서 창출될 수 있을지를 깊이 있게 논의하고 예산, 인사권, 조사 권한 등의 면에서 실질적인 힘을 가질 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다. 또한, 2기 진실화해위도 한시적 기구로서 최대 4년이라는 짧은 기간 동안 활동해야 하므로, 이 점을 인식하면서 무엇을 현실적 목표로 할지 논의할 필요가 있다.

2기 진실화해위는 1기 진실화해위와 달리 정세 변화나 특정 정치 세력의 이해관계에 흔들리지 않도록 국가와 시민사회의 관계를 정립해 활동할 방안을 마련할 필요가 있다. 민관의 협력은 위원회 출범 전 준비과정에서부터 진행되어야 한다. 특히, 위원회 설립 초기에는 전문 인력을 총원한다고 하더라도 업무를 파악하고 기초적인 틀을 세우는 데 시간을 허비할 수 있다. 이를 원활하게 해결하기 위해서는 피해자, 유족과 함께 수십 년 동안

진실규명 운동을 벌여온 민간의 경험과 협력이 필요하다. 업무의 범위와 목표가 제대로 설정되어야 그에 필요한 인력이 적재적소에 배치될 수 있고, 신청과 조사 과정에서의 소통도 원활히 이루어질 수 있다. 나아가, 피해자·유족, 시민사회와 함께 과거청산 과제를 해결할 때, 피해자 중심으로 문제를 해결할 수 있는 토대를 갖추면서 위원회 활동의 진정성과 정당성도 확보할 수 있다(한국전쟁유족회 등 20개 시민사회단체 2020).

04

나오며

2020년 6월 30일과 7월 11일, 시민사회단체와 피해자, 유족들이 모인 자리에서 진실화해법 개정안에 관한 설명회가 열렸다. 이 자리에서 일부 피해자들은 진실화해법이 통과된 것에 대한 기쁨보다는 2기 진실화해위에서 진상 조사를 시작한다 해도 피해 배·보상에 대한 전망이 명확하지 않으므로, 이 문제를 해결하려면 앞으로 또다시 몇 년을 기다려야 하는 것에 대한 실망감을 더 많이 표현했다. 피해자, 유족의 입장에서는 국가가 단순히 진상조사만 하는 것이 아니라 피해 배·보상까지 해야 실질적으로 명예 회복을 하는 것이라고 보고 있다. 특히, 고령의 피해자들은 자신이 생존해 있을 때 이 문제를 매듭지을 수 있기를 바라고 있다. 올해 12월에 출범하는 제2기 진실화해위는 피해자, 유족의 이러한 염원을 수용해 실질적인 과거청산을 수행할 수 있는 주춧돌이 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 김동춘(2011), “진실화해위원회 활동을 돌아보며”, 『항해문화』 제72호.
- 김상숙(2012), “진실·화해를위한과거사정리위원회의 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인학살 진상 규명 현황과 향후 과제”, 『기억과 전망』 제27호.
- 김상숙(2014), “과거청산을 위한 역사적 진실규명과 진실화해위원회 보고서 : 한국전쟁 전후 민간인학살 분야를 중심으로”, 『사회와 역사』 제104집.
- 김영수(2011), “한국 과거사정리와 국가의 전략”, 『역사연구』 제21호.
- 김태우(2011), “진실화해위원회의 미군 사건 조사보고서에 대한 비판적 검토”, 『역사연구』 제21호.
- 4·9통일평화재단(2017a), 『한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건의 국가배상소송 현황』.
- 4·9통일평화재단(2017b), 『진실화해위원회 인권침해사건의 재심 및 국가배상소송 현황』.
- 진실화해위(2010), 『진실화해위 종합보고서』 1권.
- 한국민주주의연구소(2019), 『한국 민주주의 연례보고서 2019』.
- 한국전쟁전후민간인학살진상규명범국민위원회(2005), 『한국전쟁 전후 민간인 학살 분야

실태 보고서」.
한국전쟁유족회 등 20개 시민사회단체(2020), “2기 진화위 민관합동 설립기획단 구성에
관한 의견서.”

- Borer, Tristan Anne(2009). “Gendered War and Gendered Peace: Truth Commissions and Postconflict Gender Violence: Lessons From South Africa.” *Violence Against Women*. 15(10). 1169–1193.
- Goldblatt, B. & Meintjes, S. (1998). “South African Women Demand the Truth.” In M. Turshen & C. Twagiramariya (Eds.). *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*. New York: Zed Books. 27–61.
- Ketelaars, E.(2017). “What Place for Gender Mainstreaming in the EU's Framework on Support to Transitional Justice?” *European Foreign Affairs Review*. 22(3). 323–340.
- María Martín de Almagro(2019). “Mainstreaming Gender in European Union Transitional Justice Policy: Towards a Transformative Approach?” *Gender Roles in Peace and Security*. UK: University of Cambridge. 149–164.

‘진실화해법’ 개정과 2기 ‘진실화해위’의 과제

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2020년 7월 10일
발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)
edit@kdemo.or.kr
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

