는 미국으로부터 온 이 공문을 국방부 등 유관기관과 검토한 끝에 미국의 해석을 받아들인다는 입장을 지난 10월 30일 밝혔다. 아래는 미 국방부가 보내온 답변을 외교통상부가 정리해서 발표한 내용이다.

"미 국방부는 미 육군 감사관실에 Muccio 주한미대사의 Dean Rusk 미 국무부 차관보에 대한 1950.7.26자 개인서한의 의미를 분석하기 위해 당시 조사기록을 재검토해주도록 요청하였다. 과거 미 육군 감사관실의 노근리 조사팀은 Muccio 대사서한을 다년간의 조사노력 과정에서 취합된 상당한 분량의 서류 및 증언, 증거의 하나로서 검토하였다. 노근리사건조사팀은 Muccio 서한의 내용이 승인된 정책이나 현장에 전달된 정책을 반영하는 것이 아니었기 때문에 2001년 노근리 조사보고서에 Muccio 서한에 관해 언급하지 않았다. Muccio서한은 한국정부 관계자, 주한미대사관, 한국 경찰청, 미 8군이 참여한 1950.7.25 대구회의에서 논의 중이던 정책의 초안에 관한 인상을 담은 것으로, Walker사령관은 Muccio서한에 언급된 군인들의 피난민들에 대한 사격을 허락하는 취지의 정책 제안을 집행하지 않기로 결정하였다. 그러한 정책이 전혀 승인된 바 없으며 전장에 군인들에게 하달된 바 없다. 미 측은 Muccio서한이 2001년 노근리 조사보고서의 결론을 바꿀 근거를 제공한다고 보고 있지 않다."

2006년 11월 1일, 노근리대책위는 미 국방부의 거짓 해명을 받아들일 수 없고 한국정부가 '미국정부의 해석이 대체로 이치에 닿는다' 고 받아들인 것과 노근리사건 사후처리방안 등에 관련해서 아래와 같은 내용의 성명서를 발표했다.

성 명 서

지난 5월 29일, 미국의 〈AP〉 통신은 노근리사건 발생 하루 전인 1950년 7 월 25일 대구에서 미8군의 요청으로 열린 피난민대책회의 내용을 당시 주한 미대사관측이 정리해서 노근리사건이 일어난 26일 미 국무부로 보낸 이른바 '무초 서한' 을 공개해 학살이 '윗선' 의 지시에 따른 것임을 증명했다. 이 무초 서한에는 "만약 피난민들이 미군 방어선의 북쪽에서 출현할 경우 경고사격을 하되, 이를 무시하고 남하를 강행할 경우 (피난민들은) 총격을 받게 될 것" 이라고 되어 있다. 한국정부는 이에 따라 무초 서한이 2001년 조사보고서에는 왜 빠졌는지에 대해 확인 요청을 했고 미 국방부는 한달 전인지난 9월 말 이에 대한 답변을 서면으로 보내왔다. 외교통상부는 미국으로부터 온 이 해명공문을 국방부 등 유관기관과 검토한 끝에 미국의 해석을 받아들인다는 입장을 지난 10월 30일 밝혔다.

외교통상부. 미 국방부의 무초대사 문건관련 회신문서 요약 발표내용. 2006년 10월 30일

1. 우리 노근리사건대책위원회에서는 미국 국방부의 해명을 받아들일 수 없고 한국정부가 미국의 해석을 받아들이는 것에 대해서도 실망을 넘어 분노한다.

미국정부가 소장하고 있는 한국전쟁 관련 아카이브문서들을 검토해 보면 1950년 7월 25일 대구 피난민대책회의 이후에도 "미군 상부에서 예하부대에 하달한 피난민지침들을 보면 워커 사령관이 피난민들에 대한 발포를 승인하지 않았으면 나올 수 없는 대목들이 많다28). (각주를 참조바람) 미 국방부의 해명대로 워커사령관이 사격을 승인하지 않았다면 노근리사건 발생이후에도 한국전쟁동안 미군에 의해 수많은 양민학살사건(약 120건)들이 왜 일어났는가? 이러한 사실은 어떻게 설명할 것인가? 미국방부의 공식입장을 되묻는다. 그리고 미 국방부 해명에 워커사령관이 사격을 승인하지 않았다는 구체적 증거도 어디에도 없다. 그걸 보여주기 바란다.

또한 우리 노근리사건 피해자들은 또 무초서한이 '개인서한' 이라는 미국의 해명도 받아들일 수 없다. "무초 주한 미대사가 미국무부 딘 러스크 차관보에게 보낸 문서가 사문서라고 판단하는 근거가 무엇인가 전혀 납득이 가지 않는다. 미 국방부와 한국 외교통상부는 무초대사 문서가 사신(私信)이라고 판단한 객관적인 근거를 제시하고, 공문과 사신을 구별하는 기준이 무엇인지 구체적으로 밝히기 바란다. 그리고 무초대사가 전쟁의 와중에 A4 2장 분량으로 타이핑된 장문의 사신이나 보낼 정도로 한가했다고 해도 대구 피난민대책회의가 있었던 바로 다음날 민간인희생을 심각하게 우려하는 편지를 보냈는데 미 국방부는 이러한 사실에 대해서는 어떻게 설명할 것인가? 이러한 의문들에 대해 미 국방부가 명확하게 답할 수 없다면 1999년, 미 육군성이 미국 NCC(NCC-USA)에게 보낸 서한에서 "노근리사건에 미 육군이 개입한 근거가 없다" 고 거짓말을 한 것처럼 또 하나의 거짓말 답변일 뿐이다.

2000년 한미양국이 노근리사건을 조사할 때 미국정부는 무초대사문건 말고도 한국정부조사단이 요청한 핵심문서를 35건(2000년 9월 30일 현재)이나 이런 저런 이유로 보내주지 않아서 정확한 진상조사를 막은 일이 있다.

외교통상부가 미국으로부터 온 해명공문을 국방부 등 유관기관과 검토한 끝에 미국정부의 해석이 대체로 이치에 닿는다 '는 입장을 밝혔는데 이는 노근리사건의 진상을 조작하는 미국을 도와주는 것이고 우리의 역사를 파는 행위나 다름없다.

(이하 생략)

27) 외교통상부. 미 국방부의 무초대사 문건관련 회신문서 요약 발표내용. 2006년 10월 30일

28 <미국 아카이브 문서 중 피난민사살 관련 대표적 사례>

1. 8월 17일자 미군 제25기병사단 제35보병연대의 전투일지에는 "우리 방어선으로 접근하는 모든 피난민은 적으로 간주될 것이고, 가능한 모든 발포 수단을 동원해 해산될 것이다"라고 되어 있어 조직적인 발포 명령이 있었음을 시사하고 있다.
2. 노근리사건 와중이었던 7월 27일 미 제25기병사단 윌리엄 킨의 명령서에도 "이 지역에 보이는 모든 민간인들은 적으로 간주될 것이고 적절히 대응해야 한다"고 되어 있다.
3. 8월 29일 미 제1기병사단(노근리학살을 일으킨 제7기병연대의 상급부대) 사단장 게이 장군은 "북쪽에 있는 모든 피난민을 '사냥감(fair game)' 으로 여기라"고 직접 언급했다.

이 같은 자료들은 비록 2001년 조사에 인용된 미8군 보고서에는 적시되지 않았으나 대구 피난민대책회의에서 사격에 대한 결정이 있었음을 시사하고 있다. 무초 서한은 바로 그 점을 강력히 보여주고 있다. "당시 일선 부대에 하달된 여러가지 자료를 보면 피난민들에 대해 '적으로 간주하라' '적절히 조치하라' '사냥감으로 보라' 는 표현들이 나온다"며 "이는 발포란 말을 직접 할 수 없어 에둘러 표현한 것으로 상부의 사살명령이 있었음을 명백히 증명하고 있다."

주한미대사 존 무초의 비밀서한에 관해 AP통신에 의해 보도된 후 국내 여론이 비등했다. 민변이 지난 9월, 한국정부가 미국 측에 이에 관련한 설명을 요구하는 등 진상규명 작업에 적극적으로 나서는 모습을 보여주지 못한 것으로 보인다면 국무총리에게 건의했는데 이에 국무총리를 대신해서 11월 8일 국무조정실장 명의로 다음과 같이 소극적인 답변이 왔다.

> ○ 귀 모임에서는 무초대사 서한 공개와 관련하여, 정부의 진상규명 노력이 적극적 이지 않다고 지적하였습니다.
> ○ 이에 대해 정부는, 무초대사의 서한이 언론에 보도된 이후 미국 정부에 사실관계를 파악해 달라고 요청했으며, 미국 정부는 당시 워커 미8군사령관은 무초서한에 언급된 민간인 사격과 관련한 정책제안에 승인하거나 전장의 군인들에게 하달된 바도 없으므로, "무초서한이 2001년 노근리 사건 조사결과 보고서의 결론을 재고하게 하거나 부인하는 근거를 제공한다고 보지 않는다" 고 밝혀 왔음을 알려드립니다.

4.1.2. 미국정부가 제공하기로 약속한 추모사업 무산

2001년 1월 12일, 노근리사건에 대한 조사결과를 발표하면서 클린턴 정부는 한국전쟁 당시 미군에 의해 피해를 입은 한국인 민간인 전체에 대한 위로 및 유족 지원성격으로 예산 400여만 달러를 책정했다. 노근리사건에 대한 후속조치의 일환으로 추모비건립과 희생자 자녀들에 대한 장학기금 제공을 약속한 것이다. 이 사후처리방안은 노근리사건 생존피해자와 그 유족들이 받아들이기에는 문제가 많고 불합리하였기에 추모사업은 추진될 수 없었다.

미국정부가 제시한 추모비의 비문 문구[29] 를 보면 노근리사건 희생자를 위한 비문이 아니라 '한국전쟁 동안 고통을 당하고 사망한 모든 민간인' (All korean civilians who suffered and died during the Korean War)을 위한 추모비문안이었다. 추모 비문에는 노근리라는 단어조차 없었다. 미국은 한국전 당시의 민간인 피해자란 용어를 사용해서 노근리사건에 국한하지 않고 한국전쟁 중에 미군에 의해 발생한 모든 양민학살사건에 대한 책임을 면죄받겠다는 의도를 가지고 있었다. 그러다 보니 추모비의 경우 비문 문구에 '노근리' 라는 단어와 미군의 가해사실 및 유감표명 등이 적시되어야 한다는 피해자 측과 그런 요구를 수용할 수 없다는 입장인 미 측과 그 견해차를 좁혀지지 않았다. 노근리사건 피해자들은 다른 유사사건들에 대해 미국정부의 진상조사가 이루어지지 않았기 때문에 추모사업 대상으로 이들 유사사건 희생자를 모두 포함하는 것은 적절하지 않으므로 노근리사건으로 한정하여 표현할 것을 계속 요청해왔다.

장학사업의 경우도 미 측은 한국전쟁 당시 모든 민간인 희생자의 유족을 수혜대상으로 삼으려 하는 반면 피해자 측은 노근리 피해자로 한정해야 한다는 입장을 지난 5년간 견지해 왔다. 이는 노근리 피해자들은 또 자신들이 전체 양민학살에 대한 미국이 제공하고자 하는 장학금을 받을 대표성이 없

29) 미국정부가 제시한 추모비 문안은 '1950년 7월 이곳에서 희생되신 분들을 추모하고 대한민국을 수호하기 위하여 위대한 투쟁을 하다가 한국전쟁 중에 희생되신 모든 분들을 기억하면서' 로 돼 있다.

고, 미국 측의 제의를 받아들일 경우 120여 건이 넘는 타 지역의 미군에 의한 양민학살사건들의 진상규명과 사건해결에 부정적 영향을 줄 것으로 예상되기 때문이었다.

추모예산 집행종료시한이 9월 30일이 다가오자 미측은 금년 초 외교통상부에 이같은 사실을 알렸고, 외교부는 지난 4월 28일 노근리대책위에 공문을 보내 추모사업방안 추진을 촉구했다. 이에 노근리대책위는 지난 5월 23일 한명숙 국무총리 앞으로 청원서를 보내 비합리적인 추모사업을 합리적으로 재협상해줄 것을 청원했다. 그러나 한 총리는 묵묵부답이었고, 대신 6월 30일 국무조정실장 명의의 공문을 통해 '지금까지 미국과의 협상을 담당한 외교부와 논의하라' 고 문제를 외교통상부 쪽으로 미뤘다.

이에 노근리대책위는 다시 7월 18일 외교통상부에 미국과의 협상을 할 것인지 질의서를 보냈고, 외교부는 '노근리사건 조사결과에 대한 재협상은 어렵지만 추모사업 기간연장은 논의해보겠다' 고 답변해왔다.

지난 10월 10일, 외교통상부는 미국정부가 지난 10월 4일자로, 노근리 희생자 추모비건립을 위해 책정되었던 1백19만 달러의 예산이 미국 예산회계규정에 따라 미 정부 국고로 귀속되었다는 사실을 통보해 왔다. 그리고 장학사업비 2백80만 달러중 1차년도 56만 달러가 외교통상부가 1년 시한 연장을 요청해서 연장된 사실도 알려왔다. 그러나 장학사업의 수여대상과 조건에 대해 재협상을 하지 않은 관계로 향후 장학사업을 더 이상할 수없고 미 정부회계규정에 따라 미 정부 국고로 귀속되는 것은 시간문제인 상황이다.

2001년도에 국무조정실이 불합리하고 부당한 추모사업방안을 미국과 협상했던 결과로 인해 지난 5년간 노근리 추모사업(추모탑 건립과 장학금 제공)을 진행되지 못했고, 한미간의 갈등요인만을 크게 만들어 놓은 셈이다. 결국 지난 11월 1일자로 노근리사건 피해자들은 미국 측이 제공하려던 400여만불의 추모사업예산을 단 1원도 사용할 수없게 되었고, 추모사업은 시작도 해보지 못하고 완전히 종료되고 말았다.

특히 추모탑건립비 119만불은 2000년 한미 양국이 진상조사를 하던 당시 한국 정부가 아닌 피해자측의 제안으로 만들어진 것인데 정부의 잘못된 협상과 재협상을 하지 않은 탓으로 예산이 미국고로 회수되어 간 것이다. 사실 노근리사건은 증거도 명백하고 이미 세계의 많은 언론에 소개됐던 만큼 명분을 가지고 미국에 요구할 수 있는 것인데 유감스럽게도 한국정부가 그러지 못했다.

지난 9월 민변에서 국무총리에게 "미국 정부가 제안한 위령탑건립과 장학금제공등 추모사업 문제에 관련해서 한미간 재협상 등 근본적인 해결책을 모색을 건의했었다. 이에 관련하여 국무총리를 대신해서 국무조정실장이 11월 8일자 공문으로 아래와 같은 답변을 해왔는데 한국정부는 재협상을 할 의사가 없는 소극적인 자세임을 확인할 수 있다.

○ 귀 모임에서는 미국 정부가 제안한 추모사업예산과 관련하여, 미국과의 재협상 등 대책마련을 건의하였습니다.

○ 정부는 그간, 미국측의 추모사업이 노근리 피해주민측과 합의를 이루어 진행될수 있도록 노력해 왔으나 미국측과 피해주민간의 입장차이로 인하여 진전을 보지 못하고 있음을 안타깝게 생각합니다.

○ 지난 4월 미국정부가 추모사업관련 예산사용 기한이 '06.9.30일부로 만료될 것임을 우리측에 통보함에 따라, 정부는 피해주민들에게 미국측 입장을 알려주고 예산사용기한의 연장을 위하여 미국정부에 지속적으로 협조를 요청하였습니다.

○ 정부는 앞으로 미국 정부와 피해 주민간에 합의를 이루어 장학사업이 조기에 추진될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것임을 알려드립니다.

국제법학자들은 노근리사건은 전쟁법 및 국제인도법에서 규정하고 있는 인도에 반한 죄 및 전쟁범죄에 해당하고, 국제인권법에서 규정하고 있는 생명권의 침해로 인권침해라고 판단하고 있다[30]. 그리고 피난민에 대한 미군의 공중공격과 지상사격은 전시 민간인보호에 관한 국제법 위반이며 미군은 국가의 임무를 수행하는 공무원으로서 이들의 행위는 당연히 미국에 귀속된다고 하면서 노근리사건에 대하여 미국이 국가책임을 부담하며 노근리사건의 경우 원상회복은 현실적으로 불가능함으로 금전배상과 사죄를 병행하는 것이 가장 현실적인 방법이라고 판단하고 있다. 이에 근거하여 노근리사건의 피해자들은 피해자들에 대한 실질적인 명예회복이 될 수 있는 방법으로 미국정부의 공식사과와 피해자들에 대한 배상이 후속조치로서 이루어지는 것이 마땅하다고 생각하고 있다.

그런데 손해배상은 고사하고 미국정부가 제공하기로 했던 추모 사업마저 무산된 것은 한국정부의 대응체제 미흡과 노근리문제 담당부서 일부 공직자들의 전문성과 책임감 부족에서 야기되었다고 할 수 있겠다. 이러한 주장의 타당성은 2000년 당시 국무조정실 소속으로 노근리사건대책단의 업무를 담당했던 한 관료의 논문[31]을 통해서 객관적으로 확인할 수 있다.

> 노근리사건에 대한 전반적인 평가에도 불구하고 노근리사건 교섭에 대한 평가에서 '절반의 성공' 이란 수식어를 동반한다. 사격명령여부를 밝히지 못했으며 피해 주민의 배상문제를 해결하지 못한 아쉬움이 남아있기 때문이다. 이러한 교섭 결에 대한 평가 이외에 교섭과정에서 미진했던 점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미국정부가 AP보도로 위축되어 있던 참전미군 및 관련협회를 활성화시켜 미군의 부정적 이미지를 완화시켜 노근리사건 처리국면을 전환시킨 계기를 마련한데 반 한국정부는 문제의 초기에서 마무리단계까지 전체적인 로드맵(Road Map)이 없었고, 그 때 그 때 발생하는 사안처리에 단

30) 같은 의견으로는 민경길, "노근리사건의 법적 측면", 5-10쪽; 민경길, "전쟁범죄의 성립과 처벌에 관한 연구: 노근리사건을 중심으로", 육사논문집 제58집 제1권, 2002. 2, 63-64쪽; 이장희, "국제인도법의 원칙과 노근리 양민학살 사건", 노근리사건의 진상과 교훈, 323쪽; 이재근 외, "전시 민간인보호를 위한 국제법적 규제", 노근리사건의 진상과 교훈, 358쪽; 조시현, "'노근리' 학살사건의 국제법적 성격", 노근리사건의 진상과 교훈, 289쪽 Baik, Tae-Ung, "A War Crime Against an Ally's Civilians: The No Gun Ri Massacre", 노근리사건의 진상과 교훈, 404쪽.

31) 오영호, 노근리사건 조사 및 교섭결과분석 -양면게임논리의 관점에서-, 국방대학교안보과정 연구논문, 2002년, 61-64쪽

기적으로 대응하는데 그쳤다고 할 것이다. …… 둘째, 한국정부 내지 관련 집단이 활용할 수 있는 '표적사안 연계' 전략 사용이 매우 미흡했다고 평가할 수 있다. 양심적인 참전미군, 인권단체, 등 비정부조직, UN인권위원회 등 국제기구와 같이 피해주민에게 동정적이고 우호적인 집단을 결집, 활성화하는 노력이 아쉬웠다 할 것이다. 미 국방부 조사보고서가 발표되기 직전 미군이 조사결론에 동의치 않으며 사격명령이 있었던 것이 확실하다고 말한 자문위원인 맥클로스키(Pete McCloskey) 전 하원의원과 같은 인사들의 연계활용이 아쉽다고 본다. 셋째, 미국 일부언론이 노근리사건의 핵심증언의 신뢰성을 훼손하는 내용을 보도함으로써 노근리사건의 불리한 국면을 유리하게 전환시켰다. 이러한 보도가 미 정부의 협조 하에 이루어진 것이라면, 한국 측은 피해주민에게 우호적인 외국언론이나 한국내의 언론활용이 미흡했다 할 것이다. 한국측은 언론을 사건교섭을 유리하게 이끌어갈 수 있는 수단으로 활용한다는 적극적인 생각보다는 주로 교섭결과에 대한 국내정치과정에서 언론에 협조를 구하는 정도에 머물렀다고 볼 수 있다.

마지막으로 관계부처 및 관련 집단간의 유기적, 체계적 대응체제 미흡과 협상전문인력의 부족을 지적할 수 있다. 노근리사건 초기대응 시 역할 분담이 명확히 부여되지 않아 관련부처의 유기적이고 종합적인 대응이 부족했다고 평가된다. 특히 진상조사반이 정부대책단의 산하에 위치하고 있음에도 불구하고 사실상 독자적으로 활동하여 진상조사가 거의 완료되는 시점까지 여타 부처에서는 진행상황이 파악되지 않았으며, 대미교섭 시 의제 선정 등에서 혼선이 있기도 하였다. 이러한 여건하에서는 조직적인 대미교섭 전략 수립이 어려울 수밖에 없다. 또한 대미교섭과정에서 드러난 한국 측 일부 대표단원의 협상능력에 대해 의문을 제기하는 경우도 있었다. 협상에서는 국가이익 확보가 최우선의 과업이며 이를 위한 냉철한 판단과 언행이 무엇보다 중요하다, 미국이 우리의 맹방이며 한국전쟁에 결정적으로 도움을 준 나라라는 인식과 어설픈 우호적인 감정은 협상을 그르치기 십상이다.

4.1.3. 노근리특별위원회 조직구조와 운영상의 문제점

1) 조직구조상의 문제점

노근리사건특별법에 의거 국무총리를 위원장으로 하는 노근리사건 희생자 심사 및 명예위원회(이하 노근리특별위원회로 약칭)와 충북도지사를 위원장으로 하는 실무위원회와 노근리사건 희생자심사보고서작성기획단이 설치되어있다. 그리고 그 산하에 이들 기구를 지원하는 노근리사건처리지원단, 노근리사건실무지원단, 영동군 노근리지원담당관실 등의 조직이 있다.

먼저 조직구조상의 문제점을 살펴보면 상기 여러 조직들을 위원장인 국무총리가 총괄해서 운영해야 하지만 막중한 국사로 인해 실질적인 감독이 이루어지지 않고 있다. 그리고 위원회 회의개최가 1년에 겨우 1번 정도라서 위원장과 위원들과의 논의의 장(場)이 거의 없고, 민간 위촉위원들은 명목상

의 위원이나 다름없다[32]. 노근리특별법상 주요사안을 위원들의 합의로 결정하도록 규정하고 있는데 상임위원 없이 운영되고 있어서 긴급현안과 조직상의 문제점을 시의적절하게 처리할 수 없는 구조적인 문제점이 있다.

2) 운영상의 문제점

노근리특별위원회의 운영상의 문제점 역시 적지 않은데 노근리특별위원회의 운영상황과 본 위원회를 지원하기위해 설치된 노근리사건처리지원단의 지난 2년 6개월 동안의 업무태도와 업무수행과정을 관심 있게 검토한 결과 노근리사건처리지원단의 업무태만과 월권행위로 인정될 수 있는 행위로 인해 노근리사건특별법 상에 규정된 본 위원회의 역할과 기능이 훼손되거나 위축되고 있다고 판단되는 경우가 여러 차례 있었다.

그리고 노근리사건특별법(제 6조 제1항)에는 노근리사건 희생자심사가 종료된 날(2005년 5월 23일)부터 6월 이내에 보고서를 작성 완료하도록 규정되어있어 2005년 11월 23일까지는 완료해야 하는데 지원단에서 심사보고서작성기획단 구성을 지연시켜 결국 심사보고서를 완료해야할 법정기한이 4개월 가까이 초과되기도 하였다. 또한 노근리사건 희생자심사보고서 작성은 노근리사건특별법(제6조 제2항, 시행령 제 12조, 시행세칙 제 13조)에 의해 위원장이 임명한 심사보고서작성기획단원들이 하도록 규정되어 있는 노근리사건처리지원단의 일부 직원이 심사보고서작성과정에 개입해서 심사보고서작성기획단원들로부터 주의를 받은 적이 있었다. 이외에도 운영상에 노출된 문제점들이 적지 않다. (자세한 내용은 첨부 #1 민변 건의문을 참조 하기 바람)

이러한 문제점들은 노근리특별위원회에서 처리할 업무의 구체적인 범위와 지원단에 위임처리 해야 할 업무범위를 규정하는 전결권한규정과 위원회 회의개최 절차와 요건을 정한 위원회 운영에 필요한 하부규정 등이 없는 것에서 기인한다. 그러나 주된 원인은 노근리사건특별위에 상임위원이 없는 관계로 노근리사건처리지원단과 실무지원단 등 관련 지원기구의 업무를 상시적으로 감독할 수 없는 데에 있다고 판단된다. 이밖에 노근리특별위원회는 1년에 1번 정도 열어서 위원회의 주요 사안을 의결처리 하여야 하기에 노근리사건처리지원단의 역할이 상대적으로 중요할 수밖에 없다. 그런데 노근리사건지원단이 설치된 지 1년 8개월 동안 지원단장이 2 차례나 바뀌었고 평균 재임기간이 5-6개월밖에 되지 않았으며 심지어 후임자를 발령하지 않고 4개월간을 공석으로 두는 경우도 있었다. 이런 상황에서는 노근리특별위원회에 부여된 노근리특별법의 집행업무를 원활하게 수행하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단되어 지난 2월, 노근리특별위원회 민간위원들이 그리고 지난 9월에는 민변에서 위원장인 국무총리에게 각각 건의문을 제출했으나 주요 문제점으로 지적된 사항들에 대한 개선조치는 전혀 없었고, 면피성 답변만 왔다. (자세한 내용은 첨부 # 2를 참고하기 바람) 그리고 현안문제 논의를 위해 요청했던 민간위원들의 위원장과의 간담회 요청도 거부되었다.

32) 노근리특별위원회 제1차위원회가 2004년 9월20일 개최되었고. 제 2차회의는 2005년5월23일 열렸다. 제3차 회의는 2006년 3월에 열렸는데 서면회의로 대신하여 3년 동안 대면회의는 2번밖에 없었다.

4.1.4. 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법 상 문제점

노근리특별법에는 진상조사를 할 수 있는 규정이 없어서 노근리특별위원회는 진상조사를 할 수 있는 권한이 없다. 다만 노근리특별위원회는 한미 양국의 공동조사시에 수행하지 않았던 노근리사건 희생자에 대한 심사를 실시하고 희생자의 명예회복을 위한 추모사업을 추진하는 역할을 맡고 있다.

1) 희생자심사과정에서 노출된 특별법상 일부 규정의 문제점

노근리사건에 대한 정부의 희생자심사결정은 미흡하지만 한?미공동발표문에서 밝혀진 진상규명에서 한 걸음 더 진전된 단계를 보여주는 것이다. 사건 발생 후 55년 만에 정부에 의한 공식적인 희생자심사가 이루어져 시기적으로는 많이 늦었지만, 노근리사건 희생자심사는 피해자들과 유족들이 고통의 굴레로부터 다소나마 벗어날 수 있게 된 계기가 되었다.

노근리사건특별법에 의한 희생자심사과정에서는 적지 않은 시행착오와 문제점들이 나타났다. 아래에서는 희생자심사과정에서 노출된 특별법 상 일부 규정의 문제점들을 지적해 보고자 한다.

첫째, 노근리사건의 정의문제이다. 특별법에는 사건이 발생하고 종료된 기간을 1950년 7월 25일부터 28일까지로 정의하고 있어 1950년 7월 29일이 누락되어 있다. 즉 7월 29일의 희생자는 동법에 의하면 희생자에서 제외될 우려가 있는 것이다.

둘째, 희생자와 유족의 정의문제이다. 희생자가 규정에 의하면 1950년 7월 25일부터 28일까지의 사망자?행방불명자 및 부상자만으로 한정되어 있기 때문에, 이 기간동안에 부상을 당하고 동 기간이 경과한 후에 사망하는 경우는 부상자로만 취급된다.

특별법이 규정하는 유족의 개념과 관련하여 특별법은 민법의 상속인의 범위에 관한 규정을 참작한 것으로 보이나, 실제 특별법에 의하여 규정된 유족의 범위는 민법의 규정과 일치하지 않아 추가 검토가 필요하다.

셋째, 희생자심사의 요건이다. 희생자심사시에는 필요한 첨부서류의 제출을 규정하고 있다. 1차적으로는 호적등본과 제적등본 제출이 필요하며, 이것이 없는 경우 그 사유서를 제출하도록 하고 있는데, 사유서가 무엇인가에 대한 명확한 언급이 없다. 또한 신청사유를 소명할 수 있는 증빙자료의 제출이 필요한데, 역시 증빙자료가 무엇인가에 대한 명확한 언급이 없다. 그리고 증빙자료를 제출하지 못할 경우에는 보증인의 보증서가 필요한데, 사건 당시 영동군에 거주한 자로서 신청일 현재 65세 이상인 주민 3인의 보증서가 필요하였다. 보증인의 요건이 너무 엄격하게 규정되었기 때문에, 영동군민이 아닌 사람들이 당시 피난을 가다가 노근리사건으로 희생된 경우 희생자로 인정되는 것이 현실적으로 불가능하였고, 이 점은 희생자심사과정에서 확인되었다.

넷째, 호적등재(정정)의 문제이다. 전쟁으로 발생한 호적부 소실로 노근리사건의 희생자 및 그 유족의 호적등재가 누락되거나 호적이 사실과 다르게 기재된 경우, 다른 법령의 규정에도 불구하고 위원회의 결정에 따라 대법원규칙이 정하는 바에 근거하여 호적등재나 기재의 정정을 할 수 있었다.

그러나 노근리사건의 희생자인 사망자나 행방불명자로 결정이 되었다 하더라도 법 제12조의 규정에 의하여 호적은 노근리사건의 기간으로 변경되지 못하는 모순점이 발생하고, 실제로 호적등재(정정)심사과정에서 이런 문제가 발생했다.

즉 희생자로 인정된 사망자와 행방불명자는 그들의 사망이나 행방불명의 시점이 노근리사건의 기간으로 공식 인정되는데, 이들의 사망이나 행방불명이 실제 호적에는 노근리사건의 기간으로 등재(정정)가 불가능하게 되는 것이다. 참고로 노근리사건의 희생자로 신고한 경우 전체 235명 중에서 218명이 희생자로 인정되었는데 반하여, 호적등재(정정)를 신청한 경우 전체 165건 중에서 21건만이 호적등재(정정) 대상으로 결정되었다. 따라서 노근리사건의 희생자 중 사망자나 행방불명자 및 그 유족은 호적등재(정정)가 가능하도록 규정을 변경할 필요가 있다.

다섯째, 노근리사건 희생자심사기간의 문제이다. 노근리사건 희생자심사를 법 시행 후 1년 이내에 완료하도록 규정되어 있지만, 실제로 희생자심사는 희생자 및 유족의 신고와 접수, 사실조사, 실무위원회 소위원회의 심사, 실무위원회의 심사, 위원회의 심사를 거쳐 최종적으로 결정되기 때문에 시간상으로 너무 촉박했다고 판단된다.

노근리사건특별법은 노근리사건의 희생자 및 그 유족들의 명예를 회복시켜 주는데 그 취지와 목적이 있다. 노근리사건특별법의 취지와 목적을 실현하기 위해서는 실제로는 노근리사건의 희생자이면서도, 희생자심사에서 제외되는 사람이 발생할 가능성을 최대한 줄일 필요가 있다.

2) 노근리사건특별법의 한계

노근리사건특별법의 제정 및 이에 따른 희생자 및 그 유족 심사, 호적등재(정정) 심사, 의료지원금의 지급, 위령사업 등 일련의 사업에 대하여 피해자들은 노근리사건의 희생자 및 그 유족들의 명예회복에 기여하였다는 점을 인정하면서도 노근리사건특별법상 몇 가지 문제점 내지 한계를 지적하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 특별법에 피해보상 내지 배상문제에 대한 언급이 없다는 점이다. 위원회는 노근리사건특별법에 근거해 희생자심사를 하여 노근리사건으로 인한 사망자, 행방불명자 및 부상자를 공식 결정하였지만 이들 희생자에 대한 피해보상이나 배상이 이루어지지 않은 점을 지적할 수 있다.

둘째, 노근리학살사건을 저질은 참전미군 즉, 가해자 처리문제가 미해결상태로 남아 있다는 점이다. 희생자심사를 통해 피해자가 존재하고 있다는 것을 정부가 공식 인정하였지만 특별법에는 가해자 처리에 관한 규정이 없다.

셋째, 피해자들은 특별법에 의해 이루어진 희생자심사나 의료지원금의 지급 및 위령사업 등은 한국정부가 단독으로 실시한 것이지 한?미 양국 공동의 법적인 차원의 해결수단 강구가 아니라고 문제를 제기한다. 다시 말해 한국정부의 국가책임이 모호하고 미국 정부의 법적 책임 문제는 여전히 남아 있다고 지적할 수밖에 없다.

4.2. 노근리사건 관련 과제들

노근리사건의 진상규명활동의 성과와 문제점들을 검토하면서 향후에 풀어야 할 몇 가지 과제들이 도출되었다. 이들 과제들에 관해 간략히 언급하고자 한다.

첫째, 노근리사건의 정확한 진상규명을 위해 재조사 또는 보완조사가 필요하고, 노근리사건 희생자들에 대한 미국정부의 공식사과와 손해배상을 받아내는 것이 가장 중요한 과제이다.

둘째, 노근리사건특별법의 개정 필요성이다. 실제 희생자가 심사에서 누락되는 일을 최대한 방지함으로써 희생자심사가 성공적으로 마무리되기 위해서는 특별법의 개정이 필요하다. 따라서 기존의 희생자심사에서 법 규정의 문제로 인하여 희생자에서 누락된 사람들에 대한 구제책이 마련되어야 한다. 이러한 것은 노근리사건특별법에서 규정하고 있는 노근리사건의 정의문제, 희생자 및 유족의 정의문제, 희생자심사의 요건문제, 호적등재(정정)의 문제, 희생자심사기간의 문제 등에 대한 특별법 개정을 통하여 가능할 것이다[33]. 이밖에 노근리사건 진상재조사나 보완조사를 위해 그리고 노근리사건특별위의 정상운영을 위해 상임위원을 둘 수 있는 근거조항을 마련하기 위한 법개정이 필요하다. 그리고 차제에 위원회 운영규정과 업무전결권한규정 등 하부규정도 조속히 마련되어야 할 것이다.

셋째, 노근리특별위원회의 운영을 체계화 및 정상화 방안을 모색하기 위해 외부전문가의 진단이 필요하다고 생각된다.

넷째, 노근리사건에 대한 보다 더 폭넓고 심도 있는 연구가 요구된다[34]. 1999년부터 2001년까지의 한?미 양국정부의 공동조사는 미군에 의한 한국 피난민 살상을 인정했다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 물론 미국정부의 노근리사건에 대한 정확한 진상조사의지가 부족[35] 해서 발생한 일이지만 증거부족과 증언의 불일치로 한 · 미 양국은 결국 미 지상군의 공중공격 요청여부, 지휘계통에 따른 사격명령의 존부 등 노근리사건의 핵심쟁점들에 관하여 결론을 내리지 못했다. 피해자가 분명히 있음에도 불구하고 가해자의 책임 문제는 아직도 모호하게 남아 있다. 피해자들은 좀 더 명확한 진상규명과 함께 미국이 살상 책임을 인정하고, 국제법적 기준을 충족하는 합당한 보상을 요구하고 있다. 이 점에서 노근리사건에 대한 희생자심사가 일단락되었다고 해서 노근리사건이 완전히 '청산'되었다는 것을 의미하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다.

다섯째, 재발방지대책을 위한 교육의 필요성이다[36]. 이러한 교육의 내용은 1) 군인과 일반인들을 대상으로 한 민간인보호에 관한 전쟁법 및 국제인도법 교육의 실시, 2) 생명의 소중함을 기본으로

33) 이와 관련하여 영동군청에는 피해구제를 위한 10건의 문의사항이 접수되었다. 영동군청, 희생자 및 유족 결과통지 후 문의사항 참조. 또한 제주4?3사건의 경우 피해신고의 추가와 관련하여 시행령의 개정이 있었다.
34) 미국 템플대학교에서 노근리사건을 주제로 박사학위 논문이 발표되었고, 하바드 대학에서 역사를 전공한 학자 Sahr Conway-Lanz라는 학자가 저명 잡지에 논문을 게재하여 한국과 미국에서 주목을 받은 바 있다. 그러나 국내에서는 노근리사건 연구회 소속의 몇몇 학자들이 기 발표한 논문과 석사학위 논문 몇 편 이외에는 추가적인 연구가 없는 실정이다.
35) 경향신문. 노근리사건 관련 기사. 2006년 5월28일-6월 15일. 프레시안 노근리사건 관련기사. 2006년 5월 28일--- 6월 13일
36) 인권침해의 재발방지를 위하여 취해질 수 있는 조치들은 다음과 같은 것들을 들 수 있다. (1) 계속되는 침해행위의 중단, (2) 사실의 규명과 진실의 완전한 공개, (3) 피해자 등의 존엄성, 명예와 법적 권리를 회복하는 공식적인 선언이나 사법판결, (4) 사실의 공식인정과 책임수락을 포함하는 사죄, (5) 침해행위의 책임자에 대한 사법적 또는 행정적인 제재, (6) 피해자에 대한 기념사업과 애도의 표명, (7) 인권과 국제인도법 분야에서 자행된 침해행위에 대한 정확한 기술을 인권교육과 교과서에 포함할 것, (8) 군대에 대한 효과적 민간통제의 확보, 군사법원의 재판권의 한정, 사법부독립의 강화, 인권교육의 사회부문에 대한 확대와 인권침해행위의 재발방지 등이다. 조시현, "국제법으로 본 공소시효문제", "민주법학" 제21호, 민주주의법학연구회, 관악사, 2002 212-213쪽

한 보편적 인권의 증진과 보호에 관한 인권교육의 실시, 3) 노근리사건과 같은 중대한 인권침해사건에 대한 역사교과서의 기술 등이다.

여섯째, 전시 민간인 보호 및 살상과 관련된 법제도 정비의 필요성이다. 현행 군형법에는 군인의 범죄행위 등에 관하여 처벌규정을 두고 있으나, 이 규정은 민간인 보호문제를 적절히 다루고 있지 못하다. 특히, 국군이 국제연합의 평화유지활동을 위해 전 세계에 파견되고 있는 실정에서 이들의 활동을 적절히 다룰 수 있는 법제도의 정비가 필요하다. 즉 국가차원에서 민간인보호에 관한 법제정이나 관련 법률의 개정을 통하여 이 문제를 해결하는 것이 필요하다.

마지막으로 6?25전쟁 중 발생한 대표적인 인권침해사건의 하나인 노근리사건은 인권의 가치와 평화의 소중함을 가르칠 수 있는 상징적이고 대표성이 있는 사례 중의 하나다. 앞으로 노근리사례를 적극 활용해서 후세들에게 인권증진과 평화애호사상을 함양하는 것도 필요과제라 할 수 있겠다.

5. 결 론

노근리사건은 반세기전에 발생한 사건으로 역사의 뒤안길에 묻혀있던 사건이었다. 이러한 사건이 역사의 전면으로 부상하고 국내외적으로 널리 알려지며 한국전쟁 전후 발생한 민간인살상사건의 대표적인 사건중의 하나로 여겨지면서 다른 유사사건의 진상규명과 희생자 처리에 적지 않은 영향을 주고 있다. 또한 노근리사건은 한국과 미국 양국에 관련된 역사적 사건이며, 동시에 한?미관계 측면에서도 중요한 사건이다. 그리고 노근리사건은 다른 과거사문제와 마찬가지로 단순히 피해자들만의 문제가 아닌 한국 현대사의 역사인식 문제이며, 나아가 온 인류의 보편적 가치인 인권의 문제이자 평화의 문제이다.

노근리사건의 경우는 한미공동조사를 이끌어내고 미국의 현직 대통령으로부터 유감표명성명서도 받아낸바 있다. 이런 연유로 노근리사건은 한미외교사(韓美外交史)나 인권사(人權史)측면에서도 매우 이례적인 사건중의 하나로 평가받고 있다. 이러한 평가는 노근리사건 피해자들이 사건의 진상을 해결하기 위해 반세기 가까이 외로움과 고통가운데도 굴복하지 않고 피땀 흘려 노력한 결과에 기초하고 있음은 물론이다.

피해자들이 진상규명과 사건해결을 위해 오랜 세월 가시밭길을 헤쳐 왔으나 노근리사건의 핵심 진상은 아직 밝혀지지 않았고, 미국정부가 제시한 추모 사업마저 무산되고 말았다. 이는 21세기의 로마제국이라 불리는 초강대국 미국이 자국의 이익을 지키려고 했기에 불가항력적인 측면이 없지는 않다. 그러나 노근리사건 처리과정을 들여다보면 한국정부의 대응체제 미흡과 노근리문제 담당 일부 공직자의 전문성과 책임감 부족 때문에 일을 그르친 면이 적지 않았다. 이제 정부는 노근리사건을 처리하며 범했던 지난날의 시행착오를 반면교사로 삼아 다시 이러한 일이 반복되지 않도록 각성해야 할 것이다. 이에 덧붙여 노근리사건 업무 등 과거사 담당 공직자들이 보다 성숙한 역사의식과 전문성으로 무장하고, 국가의 자존심과 정체성 회복에 솔선수범할 때야 비로소 노근리사건을 비롯

한 과거사 정리문제가 원활히 추진될 수 있음을 강조하고 싶다.

마지막으로 본고에서 지적된 여러 문제점 및 과제들이 조속히 해결되어 노근리사건 희생자들의 진정한 명예가 회복될 수 있기를 간절히 기원한다. (끝)

(첨부 #1)

〈 노근리사건 희생자심사 및 명예회복위원회의 운영과 관련한 건의문 〉

수신 노근리사건 희생자심사 및 명예회복위원회 위원장
국무총리 한 명숙
발신 민주사회를 위한 변호사 모임(대표 백승헌)

존경하는 한 명숙 국무총리께

국정에 바쁘신 한 명숙 총리님의 노고에 감사드립니다.

민주사회를 위한 변호사모임(이하 민변이라 합니다)은 2004년 2월 제정된 '노근리사건 희생자심사 및 명예회복에 관한 특별법(이하 법이라 합니다) '에 기초하여 구성된 ' 노근리사건 희생자심사 및 명예회복위원회(이하 위원회라 합니다) '의 위원으로 소속 회원을 파견한 단체로서, 위원회의 운영과 성과에 대해 많은 관심을 가지고 있었습니다. 위원회는 여느 과거사 관련 기구나 단체와는 달리 한국전쟁 당시 미군에 의해 저질러진 민간인에 대한 살상사건의 진상과 책임을 규명하고 희생자와 유족을 위무하고, 유사 사건의 재발을 방지하며, 후세에 교훈을 남기는 막중한 임무를 가진 국가기구라 인식하고 있었기 때문입니다.

전임 국무총리와 한 총리께서 많은 관심을 기울여 위원회가 운영되는 동안 나름의 성취가 있었으나, 아쉽게도 고쳐야 할 문제도 많이 노정되어 있다고 하는 우려와 신속히 개선할 필요성이 있다고 생각되기에, 다음과 같이 위원회의 운영과 관련한 제도의 개선 등의 문제에 관하여 건의를 드리게 되었습니다. 국정에 늘 바쁘실테지만 나라의 근본과도 관련된 중요한 문제이니만큼 깊은 관심을 가져주셨으면 합니다.

다 음

1. 위원회의 운영 실태 및 문제점

민변은 먼저 여러 경로를 통하여 위원회 운영과 관련한 사정을 파악하였고 다음과 같은 문제점이 드러났다고 보았습니다. 아래와 같은 내용의 사실 파악과 판단이 완전히 정확하다고는 할 수 없겠지만 나름의 근거와 자료에 기초한 것이니만큼 깊은 관심을 기울여 주시길 바라는 바입니다.

가. 위원회 운영의 형식성

위원회가 2004년 9월 출범한 뒤 연 1회, 총 3회 회의가 열렸으며, 그 중 1회는 서면회의로 대체되는 운영이 계속되었던바, 부실운영의 비난을 피하기 어려워 보입니다. 계기적 회의 개최와 압축적 운영을 도모할 수 밖에 없는 제약이 있다는 것은 이해할 수 있으나 사전 결정된 결론을 추인하는 식의 회의는 지양되고, 현출된 주요문제에 관해서는 법상 규정된 권한과 책임에 걸맞는 운영이 이루어지며, 그에 필요한 실무진의 뒷받침이 있었어야 하지 않았는가 하는 점입니다.

나. 노근리사건처리지원단(이하 지원단이라 합니다) 운영과 역할 상 문제점

지원단은 위원회에 연간 주요업무추진계획 및 추진실적, 연간예산계획 및 집행실적 등 기본적 업무조차 보고하지 않았고(다만, 2006년 2월 몇 위원들의 연서로 국무총리께 이 점 시정을 건의한 후에 비정기적으로 간략한 서면업무보고가 이루어지고 있습니다), 법에 근거하여 추진해야할 주요업무에 대한 중장기계획이 수립되지 않았습니다.

지원단장이 수시로 교체되어 수개월 씩 공석이 된 일도 있었고, 어떤 지원단장은 담당 업무 외의 일에 대한 관심으로 직분을 소홀히 한 것이 아닌가 하는 의문을 불러일으키기도 하였다고 합니다.

다. 노근리사건 희생사심사보고서(이하 보고서라 합니다) 작성 지연 등

어떤 이유에서인지 규정된 보고서 작성기한을 4개월이나 넘겨 뒤늦게 작성하였고, 권한 없는 지원단의 일부 직원이 개입하여 보고서의 내용을 임의 수정하기도 하였다고 합니다. 그 과정에서 유관 정부기관 명의의 문서가 권한 없이 작성되거나 변작된 것은 아닌가 의문을 불러일으키는 일도 있었다고 합니다.

라. 위령 사업 추진과정에서의 실책

위령사업을 담당하고 있는 영동군 노근리지원담당관실과 충북도청 실무위원단에서 '노근리사건 희생자 합동묘역 ' 설치와 '노근리 역사공원 기본계획 및 기본설계용역' 추진과정에서 관련 법규 검토가 미비하여, 이미 의결한 희생자 위령사업 후보지에 합동묘역을 설치할 수 없는 업무상의 중대한 실책이 발생했고, '노근리 역사공원 기본계획 및 기본설계용역' 실무작업이 약 6개월간 중지되는 등 사업추진에 지장을 초래하여 피해자들의 원성을 유발했었다고 합니다. 그런데 지원단은 이와 같은 상황을 정확히 파악하고 지휘감독하여 조속한 해결책을 모색하지 못했다고 합니다.

마. 피해신고 누락자 구제 문제

규정된 피해신고기한을 넘긴 10여명의 신고 누락자가 발생했습니다. 그래서이들 피해신고누락자들로부터 피해구제요청이 많다고 합니다. 지난 2005년 5월, 기 신고받은 피해자들에 대한 심의?의결을 한지 이미 1년 4개월이나 경과한 지라 이들을 구제하기 위한 법률안 개정이 조속히 이루어져야 할 것으로 보입니다.

바. 미국정부가 제안한 위령탑건립과 장학금제공 등 관련 사업과 관련하여

미국정부는 2001년에 부실하기는 하지만 진상조사서를 발표한 직후 위와 같은 내용의 제안을 하였습니다. 이와 관련해서 위령 대상 및 장학금 수혜자의 범위 등과 관련하여 이견이 발생하여 그 집행이 미뤄져 왔던 것은 주지의 사실입니다.

노근리사건 피해자들은 한미 양국에 의해 진상조사가 이루어지지 않았던 한국전쟁 당시 미군에 의한 유사사건 희생자 모두를 포함하는 위령탑 건립과 장학금 제공은 노근리사건 피해자들을 진정으로 위로하는 추모사업방안이 될 수 없다며 지난 5년간 한미양국간 재협상을 주장해왔습니다. 더구나 또 다른 이해당사자라 할 수 있는 타 유사사건 피해자단체가 결성되어 이들 단체들도 미국 정부의 제안을 강력하게 반대하고 있다고 합니다. 더욱이 미국정부가 제공하기로 했던 위령사업예산이 금년 9월 30일이면 미정부예산으로 귀속될 처지에 있습니다. 그러나 정부에서 이 문제에 관련해서 한미간 재협상 등 근본적인 해결책을 모색하지 않고 있습니다. 이러한 점을 볼 때 정부는 피해자들의 요청을 헤아려 미국 측과 적극적으로 협상을 해야 할 의무를 다하지 않았다고 비난받을 소지가 있는 것으로 보입니다.

사. 향후 주요사업 추진과 관련하여

지금까지 많은 일이 추진되었지만, 앞으로도 위령사업의 본격적 추진, 피해신고누락자에 대한 법개정 후 심사 실시, 노근리사건 희생자심사보고서(영문판)의 간행, 희생자 유해발굴과 DNA 분석 등 조사보고서 작성, 유해발굴 조사참여와 관련한 한미간 협의, 노근리 역사공원 밖에 설치하기로 결정된 합동묘역의 조성공사비 예산확보, 합동묘역설치(군비사업)와 노근리 역사공원 조성사업(국비사업)이 별개의 사업이 되었기에 이들 사업의 조화롭고 차질 없는 업무수행을 위해 양 사업에 대한 종합업무추진계획 수립, 공원내 자료실 소장자료 수집, 향후 공원 및 자료실의 프로그램 및 컨텐츠 개발계획 등도 향후 수립되어야 하는 바, 이를 담보할 기구의 존재와 운영상 신뢰를 확보할 제도의 수립 등에 대한 고려가 필요한 것으로 보입니다.

아. 위원회 회의록 열람 · 복사 문제

위원회 위원들은 회의록 등 내부문서를 언제라도 열람?복사할 권리를 가지고 있는데도, 적법하고도 정당한 위원들의 문서열람 요청이 지원단 실무직원에 의해 거부당하는 사태가 벌어지기도 하였다 합니다. 해당 직원의 단순한 관련 법 해석상 실수였으리라 추측되나, 만약 고의적 거부행위였다고 한다면, 반드시 시정되어야 할 중대한 과오라 할 수 있을 것입니다.

자. 노근리 사건의 진상규명 노력과 관련하여

최근 한국전쟁 당시 주한미대사였던 무초의 비밀서한이 공개되어 노근리에서 벌어진 민간인 살상행위가 미군의 최상급 지휘부의 명령에 의해 자행된 조직적?계획적 학살이 아닌가 하는 국민적 의혹이 증폭된 바 있으나, 이와 관련하여 정부가 미국 측에 관련한 설명을 요구하는 등 진상규명 작업에 적극적으로 나서는 모습을 보여주지 못한 것으로 보입니다.

차. 위원들의 건의와 대책수립 요청 처리와 관련하여

지난 2월 위에 지적한 여러 문제점들을 적시하고 시정을 요구하며, 위원장이신 총리 지휘 하에 대응책을 세우고 각종의 비정상적 실무 운영실태에 대한 조사와 드러난 문제의 시정조치를 요망하는 내용의 건의문을 총리께 올렸습니다. 그러나 건의사항들에 대해서는 전혀 조치가 이루어지지 않았고 답변마저도 수개월씩 걸렸으며 위원들의 건의에 대해 국무조정실 과장이 전결처리한 답변을 보내는 등 성의 없는 처리로 비쳐지는 일이 있었습니다. 그리고 위원들이 필요한 논의를 위해 총리면담 요청을 했는데도 면담은 거절당했고, 또한 위원들의 건의문과 관련하여 국무총리실의 조사부서에서 관련공무원들을 조사했는데도 조사결과를 위원들에게 전혀 알리지도 않았다고 합니다.

이에 건의문과 청원서를 올린 몇 위원들은 실무진들이 총리께 보고도 하지 않고 자의적으로 판단하여 면담거부 등의 조치가 담긴 회신을 보낸 것이 아닌가하는 의혹을 거두지 못하고 있을 뿐 아니라, 무엇보다도 희생자 위령사업 등 위원회의 본질적 업무의 정상적 추진이 이루어질 것인가에 대해 심각한 우려를 거두지 못하고 있다고 합니다.

2. 건의사항

위와 같은 사실 파악과 문제점에 대한 평가에 기초하여 총리께 다음과 같은 몇 가지 건의를 드리고자 합니다.

가. 법 개정과 운영내규 제정 등의 필요성

위원회가 정상적으로 내실 있게 운영되려면 방대한 실무작업을 총괄하고 감독하며, 운영상 제반 문제에 대한 대책을 마련하고 세밀한 지도적 권한을 발휘할 수 있는 상임위원을 두어야 할 필요성이

제기된다고 할 것입니다. 아울러 위원회나 하부 실무조직의 운영과 권한에 관한 내규 등을 제정하여 타당하며 효율적 운영의 기초를 마련하는 것이 바람직해 보입니다. 또한 상임위원제의 신설 이전에라도 위원회의 실질적 정상화 방안의 하나로 소위원회의 설치를 고려할 수도 있을 것입니다.

나. 실무운영과정 점검 조치 및 외부전문가를 통한 조직진단 실시

지원단 등 위원회 하부 실무조직 운영 상 실태를 점검하여 위법하거나 부적절한 행위에 대한 시정조치를 취하며 재발방지대책을 마련하여야 할 것입니다. 아울러 위원들이 시정을 건의한 사항 중 위원회의 운영상 · 구조상 문제점의 원인을 진단하고 향후 원활하고 책임있는 업무수행을 위한 개선책을 마련하기 위한 방법을 마련하기 위해 외부전문가들의 진단을 받아보는 것도 일책이 아닐까 합니다.

다. 위원들의 총리에 대한 건의 처리과정 점검

올해 2월 위원들이 총리께 건의한 내용에 대한 처리과정과 조사내용 등이 투명하게 공개되도록 하시고, 실무적 처리의 당부에 대한 판단을 내려 해당한 조치를 취하여 주시길 바랍니다.

라. 간담회 개최

위와 같은 문제들에 대한 시정과 위원회 정상화 방안은 물론, 추모사업과 관련한 미국정부와의 협상원칙과 대책마련 등을 허심탄회하고도 실질적으로 논의할 수 있도록 총리 면담을 허용해 주시길 바랍니다.

총리님!

민변은 이 문제와 관련하여 그동안 정부가 기울인 노력을 폄하하거나 그 누구를 비방할 의도는 전혀 없으며 다만, 역사적 의의를 가진 이 사건 처리의 중대성에 비추어 보다 발전적으로 문제가 해결되어야 한다는 순수한 충정에서 이러한 건의를 하게 되었다는 점을 헤아려 주시길 바랍니다.

바쁘신 가운데 관심을 가져 주신 데 대해 감사드리며 총리님의 현명한 답변이 있으시길 바라마지 않습니다.

2006. 9.

민주사회를 위한 변호사모임

국무총리 귀중

(첨부 #2)

수신자: 민주사회를 위한 변호사모임 (대표 백승헌)
제목: 귀 모임의 건의문에 대한 검토결과

1. '노근리 사건 희생자 심사 및 명예회복위원회' 에 관심을 가져주신데 대해 감사드립니다.
2. 귀 모임에서 제출한 '노근리 사건 희생자심사 및 명예회복위원회의 운영과 관련한 건의문' 에 대한 검토 결과를 알려드립니다.

가. 위원회 운영관련

○ 귀 모임에서 위원회의 운영상의 문제점으로 지적한 사항은 지난 2월 위원회 민간위원들의 지적한 문제점과 거의 동일한 내용으로서, 이미 실태조사를 실시하여 관련 기관 등에 주의 촉구와 함께 향후 재발방지 방안으로 첨부와 같이 업무개선계획을 수립 · 시행하고 있음을 알려드립니다.

나. 위원들의 총리에 대한 건의처리과정 관련

○ 지난 2월 민간위원들의 건의와 관련, 총리께 건의사항 및 검토결과를 보고한 후 이후 필요한 조치를 하였으며, 검토결과를 민간위원들에게 통보(06.6.30)하였음을 알려드리오니, 착오 없기 바랍니다.

다. 무초대사 서한공개 이후 진상규명 노력관련

○ 귀 모임에서는 무초대사 서한 공개와 관련하여, 정부의 진상규명 노력이 적극적이지 않다고 지적하였습니다.

○ 이에 대해 정부는, 무초대사의 서한이 언론에 보도된 이후 미국 정부에 사실관계를 파악해 달라고 요청했으며, 미국 정부는 당시 워커 미8군사령관은 무초서한에 언급된 민간인 사격과 관련한 정책제안에 승인하거나 전장의 군인들에게 하달된 바도 없으므로, "무초서한이 2001년 노근리 사건 조사결과 보고서의 결론을 재고하게 하거나 부인하는 근거를 제공한다고 보지 않는다"고 밝혀 왔음을 알려드립니다.

라. 미국 정부가 제안한 추모사업예산 관련

○ 귀 모임에서는 미국 정부가 제안한 추모사업예산과 관련하여, 미국과의 재협상 등 대책마련을 건의하였습니다.

○ 정부는 그간, 미국측의 추모사업이 노근리 피해주민측과 합의를 이루어 진행될 수 있도록 노력해 왔으나 미국측과 피해주민간의 입장차이로 인하여 진전을 보지 못하고 있음을 안타깝게 생각합니다.

○ 지난 4월 미국정부가 추모사업관련 예산사용 기한이 '06.9.30일부로 만료될 것임을 우리측에 통보함에 따라, 정부는 피해주민들에게 미국측 입장을 알려주고 예산사용기한의 연장을 위하여 미국정부에 지속적으로 협조를 요청하였습니다.

○ 정부는 앞으로 미국 정부와 피해 주민간에 합의를 이루어 장학사업이 조기에 추진될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것임을 알려드립니다. 끝.

붙임 : 노근리사건처리지원단 및 실무지원단의 업무개선계획 1부.

국무조정실장

주제 2

제주4 · 3사건 진상규명과 과제

제주4 · 3사건진상규명및명예회복위원회 수석전문위원 양 조 훈

1. 4 · 3위원회의 구성과 운영

2006년 4월 3일 노무현 대통령은 제주4?3사건 희생자 위령제에 참석, 추도사를 통하여 "무력충돌과 진압과정에서 국가권력이 불법하게 행사되었던 잘못에 대해서 제주도민에게 다시 한번 사과드린다"고 밝혔다. 4 · 3사건 발생 58년 만에 국가원수가 처음으로 4 · 3위령제에 참석, 고개 숙여 영령들을 추모하고 반세기 넘도록 고통의 굴레에서 살아온 유가족과 제주도민들에게 두 번째 사과를 한 것이다.

노무현 대통령은 이에 앞서 지난 2003년 10월 31일 제주를 방문, 4 · 3사건으로 빚어진 피해에 대해 공식 사과한 바 있다. 대한민국 역사상 과거 잘못된 역사에 대해 정부 차원에서 진상조사를 하고, 그 결과에 따라 국가원수가 사과한 일은 제주4 · 3사건이 처음이다.

국가원수가 이처럼 과거 왜곡 · 은폐된 역사에 대해 과오를 인정하고 사과할 수 있었던 토대는 4 · 3위원회에서 2년여 동안의 조사를 거쳐 확정한 "제주4 · 3사건 진상조사보고서"에서 제주4 · 3사건을 '국가 공권력에 의한 인권유린'으로 새로이 규정했기 때문이다.

제주4 · 3은 한국 현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 많았던 불행한 사건이었다. 특히 무고한 수많은 주민들이 군경 토벌대가 벌인 '초토화작전'으로 참혹한 희생을 치렀다.

그러나 과거 군사정권 아래에서 4 · 3은 '공산폭동'으로 매도되었다. 그리고 누구도 그 실상을 말해선 안되는 사건으로 억압되었다. 심지어 4 · 3사건을 소재로 소설을 쓴 작가가 정보기관에 연행되어 고초를 겪었다.

무려 40년 가까이 금기시되어온 제주4 · 3에 대한 재조명의 물꼬를 튼 것은 1980년대 후반 민주화 바람이 불기 시작하면서였다. 1988년부터 지역언론사 4 · 3취재반의 가동과 4 · 3연구소의 출범은 진상규명운동의 기폭제가 되었다. 그 이후 제주도의회 4 · 3특위의 발족, 제주 도내와 서울, 일본 등지의 4 · 3단체의 결성과 활발한 활동으로 4 · 3진상규명운동은 더욱 확산되었다.

이런 노력의 결과, 1999년 12월 16일 국회 본회의에서 여야 합의로 '제주4 · 3사건 진상규명 및 희생자 명예회복 특별법'을 통과시키는 성과를 얻어내었다. 김대중 대통령은 2000년 1월 12월 '제주4 · 3특별법'을 제정 · 공포하였다. 이 특별법에 의해 '제주4 · 3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회'가 구성돼 정부 차원의 진상규명과 희생자 명예회복사업 등을 본격적으로 착수할 수 있게 되었다.

2000년 8월 28일 출범한 4 · 3위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 법무 · 국방 · 행정자치 · 보건복지 · 기획예산처 장관과 법제처장, 제주도지사 등 당연직 위원 8명과 유족 대표, 학자, 변호사, 군 장성 출신, 시민단체 대표 등 위촉직 민간인 위원 12명 등 모두 20명으로 구성되었다. 그 산하에 진상조사보고서 작성을 위한 기획단과 행정지원을 위한 지원단이 조직되었다.

위원회는 진상조사를 위한 관련자료 수집 및 분석, 진상조사보고서 작성, 희생자 및 유족 심사, 위령사업과 사료관 조성, 4 · 3사건에 관한 입장표명 등의 대정부 건의사항 심의에 관한 권한을 가졌다.

따라서 위원회의 활동은 크게 세 가지로 집약할 수 있는데, 첫째는 진상규명 및 대정부 건의, 둘째는 희생자 신고접수 및 심사, 셋째는 위령 및 기념사업 추진이다. 4 · 3특별법의 시행 이후 위원회에 신고 접수된 희생자 수는 모두 14,373명(사망 10,373명, 행방불명 3,534명, 후유장애 176명)에 이르렀다.

2. 진상규명 활동

4 · 3진상조사보고서작성 기획단(단장 박원순 변호사)은 2001년 1월 17일 발족되었다. 기획단 위원은 각 부처 국장급 공무원과 제주도 부지사 등 당연직 5명과 유족 대표, 학자, 변호사, 시민단체 대표 등 위촉직 10명 등 모두 15명으로 구성되었다. 기획단 산하에 상근 진상조사팀으로 전문위원 5명과 조사요원 15명 등 20명이 편성되었다.

진상조사팀은 2년 동안 미국, 러시아, 일본 등 외국과 국방부, 육군본부, 해군본부, 기무사령부, 경찰청, 정부기록보존소, 국사편찬위원회 등 국내기관을 대상으로 활발한 조사활동을 벌였다.

특히 미국자료 조사는 제주4 · 3사건이 미군정 시기에 발생했다는 점, 그리고 미국 문서보관기관에 관련자료가 많을 것이란 판단아래 심도있게 추진되었다. 먼저 국내에 들어와 있는 미국자료 검색을 통해 4 · 3 관련자료를 발췌하였고, 그 다음에 조사팀을 미국에 파견했다.

3명으로 구성된 미국자료 조사팀은 6개월 동안 미 국립문서기록관리청(NARA), 맥아더기념관, 미 육군군사연구소 등에 상주하면서 집중적인 조사를 했다. 특히 '미국자료의 보고'라는 NARA에서는 외교통상부와 주미한국대사관의 지원 아래 4 · 3조사팀이 전용으로 사용할 수 있는 테이블을 제공받기도 하였다. 이런 노력 끝에 4 · 3과 관련이 있는 미국자료 800여 건을 발췌 입수할 수 있었는데, 복사한 분량만도 1만 페이지에 이르는 방대한 양이었다. 제주에서 자행된 초토화작전을 미군이 배후에서 조종, 고무시켰다는 단서를 찾은 곳도 NARA의 서고였다.

러시아는 연방기록관리청, 대외정책문서보관소, 국방성 중앙문서보관소, 국립문서보관소 등 모스크바 소재 6개 기관을 대상으로 조사활동을 벌였고, 일본에서는 주로 재일동포들이 저술한 4 · 3 관련자료를 입수하였다. 국외자료의 효율적인 발굴을 위해 현지 전문가를 '해외 전문위원'으로 위촉

하여 공동 조사활동을 전개하기도 하였다.

국내 문헌자료 조사는 먼저 4 · 3 관련자료 목록 작성에서부터 출발하였다. 그래서 여러 경로의 검색을 거쳐 1,500여 종의 목록이 작성되었다. 두 번째의 작업은 진상조사 대상 기관의 선정이었다. 국내의 경우 19개 기관을 선정, 4 · 3 관련자료의 소장여부와 관련자료의 제출을 요청했다. 그리고 진상조사팀을 파견, 자료실을 열람하거나 중요한 기관에 대해서는 몇 개월씩 상주하면서 자료를 검색했다.

이런 과정을 거쳐 정부기록보존소의 수많은 문서 더미에서 "가혹하게 탄압하라"는 당시 이승만 대통령의 발언이 담긴 국무회의록을 찾아낼 수 있었다. 그것은 사막 한복판에서 바늘 하나를 찾아내는 것처럼 어려운 일이었다.

국내 정부기관의 문서 관리는 한마디로 매우 허술하였다. 사흘 만에 345명에게 사형선고를 내렸다는 '49년 4 · 3군법회의'는 애초부터 판결문조차 만들어진 흔적이 없었고, 주민 400명 가량을 집단 처형한 '북촌 민간인 학살사건'에 대한 정부의 기록은 단 한 줄도 없었다.

그나마 얼마 되지 않은 공문서조차 '정치 격변기'에 자체적으로 폐기했다는 것이었다. 그 대표적인 기관이 경찰이었다. 경찰 측은 4 · 3 관련문서들이 4 · 19혁명 때 일부 불태워졌고, 최종적으로는 1981년 '연좌제 폐기지침'에 의해 전부 폐기했다고 주장했다.

이런 장애 속에서도 자료 수집활동은 집요하게 추진되었다. 가령 해방 공간에서 명멸되어 갔던 22개 신문을 모두 뒤져 4 · 3 관련기사를 발췌하였는가하면 통일부의 협조를 받고, 미군의 노획문서를 검색하여 북한 신문 · 잡지에 실린 4 · 3 관련기사를 찾아내기도 하였다.

이렇게 수집한 방대한 자료를 진상조사보고서 작성 때 적절하게 활용하기 위해서는 분야별 정리작업이 필요하다고 판단, 자료집 발간작업을 추진하였다. ?제주4 · 3사건 자료집?은 모두 12권(5,847쪽)을 발간했는데, 신뢰성과 사실성을 높이기 위해 원본 영인본을 함께 수록하는 것을 원칙으로 삼았다. 자료집은 미국자료편이 5권으로 엮어졌고, 신문편이 3권, 그리고 정부문서, 군경자료, 관보, 북한 · 러시아 · 무장대 자료편이 각각 1권씩 편찬되었다.

사건 관련자 503명으로부터 증언도 채록했다. 이 속에는 미고문관 뿐만 아니라 진압작전에 참여했던 군 관계자, 일본으로 피신했던 재일동포, 피해 주민 등 다양한 체험자들이 망라되었다.

제주 진압작전에 참여했던 미고문관 출신 3명의 노병을 미국에서 만난 일이나, 4 · 3 무장봉기 결정회의에 참여한 19명의 일원으로 그 상황을 상세하게 증언한 봉기 참여자를 일본에서 만날 수 있었던 것은 진상규명에 큰 도움이 되었다. 이에 반해 4 · 3 당시 초토화작전을 전개하던 한복판에 서서 부연대장이란 중요한 직무까지 맡았던 군 수뇌부 출신자를 큰 기대를 걸고 만났지만, "전혀 기억이 없다"고 딴전을 피울 때는 맥이 풀릴 수밖에 없었다.

모든 증언은 녹음기로 녹취하고, 캠코더로 녹화하였다. 증언내용은 7권의 증언록(2,958쪽)으로 만들어졌다. 이 자료집과 증언록이 진상조사보고서를 작성하는데 근간이 되었다.

이런 방대한 자료를 이용하여 보고서 초안을 작성하기까지에는 또다시 넘어야 할 산이 있었다. 그것은 철저한 검증과 분석 작업이었다. 문헌자료이든 증언이든 그것이 진실일 때 사료의 가치가 있기

때문이다. 따라서 각종 자료의 진위를 가리는 일이 무엇보다 중요했다.

4 · 3사건을 다룬 기존의 기록 가운데는 실제의 사실과 다르게 기술된 자료들이 너무 많았다. 특히 진압작전의 복판에 섰던 군경 측 자료일수록 그 도가 심했다. 4 · 3의 진상에 대한 논의가 40여 년간 금기시되었던 영향으로 이런 왜곡된 기록들이 새끼 치듯 반복 인용되고 있었다. 이를 바로잡기 위해서는 왜곡의 발원지를 찾아야 하는데 그 작업도 쉽지 않았다.

사건 당사자의 증언에서도 이런 오류는 자주 발견되었다. 기억의 한계성과 현재에서 과거를 보는 기억의 선택성으로 혼선을 빚는 사례가 많았다. 특히 피해 마을을 조사하다보면 사건을 체험했다는 주민 사이에서도 가장 기초가 되는 사건 발생시점, 피해 상황 등에 대해서도 오락가락하는 경우가 적지 않았다.

이를 극복하기 위해 채택한 것이 교차검토(Cross Check) 검증방식이다. 문헌자료의 경우 왜곡됐거나 오류를 범한 내용이라도 한 번 활자화된 자료는 시간이 지날수록 정설로 굳어지기 쉽다. 다른 자료로 반증할 수 없는 경우엔 더욱 그렇다. 이를 극복할 수 있는 게 바로 체험자의 증언이었다.

그러나 증언은 새로운 사실을 알려줄 많은 가능성이 있음에도 불구하고, 오랜 시간이 지난 탓에 수치나 날짜 등이 불분명하고 혼돈을 일으킬 가능성 또한 있었다. 이를 해소하면서 실마리를 찾게 해주는 것이 바로 문헌자료이었다. 결국 문헌자료와 증언은 상호 보완적 관계라고 볼 수 있다. 따라서 교차 검증방식을 통하여 여러 형태의 문헌자료와 증언내용을 비교 검토하고 검증에 검증을 거듭하며 진실 찾기에 주력했다는 뜻이다.

이를 위해서 컴퓨터를 이용해서 다량의 정보를 검색할 수 있는 데이터 베이스(data base) 프로그램을 개발했다. 데이터 베이스 검색은 단지 하나의 필드 만을 이용하는 것이 아니라, 두 개 혹은 그 이상의 필드를 이용해 보다 광범위한 내용(합집합)이나 보다 구체적인 내용(교집합)을 살필 수 있는 이점이 있었다.

보고서 초안을 작성하는 시점에 이르자 더욱 이념 논쟁이 뜨거워졌다. 4 · 3사건을 놓고 "공산폭동이다", "아니다. 민중항쟁이다"는 첨예한 논쟁이 붙은 것이다. 이에 진상조사팀은 초안을 작성하면서 특별히 다음 두 가지 점에 유념하였다.

첫째는 4 · 3특별법의 입법취지를 충실히 반영하려 했다는 점이다. 4 · 3특별법은 명칭 그대로 4 · 3사건의 진상을 규명해서 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 인권신장, 민주발전, 국민화합에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 그리고 특별법은 4 · 3사건의 정의를 "무력충돌과 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건"으로 규정하고 있다. 여기서 핵심적인 테마는 '주민들이 어떻게 희생됐느냐?'는 데 있다. 따라서 보고서도 '주민희생'에 키워드를 두어 인권침해 규명에 비중을 두어 작성되었다는 점이다.

둘째는 4 · 3사건의 구조적인 문제 규명에 역점을 두었다는 점이다. 4 · 3사건은 단순히 제주도사건으로 치부할 수 없는, 한국현대사에서 인명피해가 극심했던 비극적인 사건인 동시에, 미군정 아래에서 한민족이 안고 있던 집약적 모순이 빚어낸 역사적인 사건이다. 따라서 이 사건을 제대로 보려면 그 당시 남한사회의 보편적 모순구조와 한민족을 남과 북으로 갈라놓은 미 · 소군정의 실책, 그리

고 제주도의 저항역사와 당시 독특했던 정치 · 경제 · 사회 제여건 등을 총체적으로 살펴야 했다. 이런 구조적인 전체 맥락에서 보려고 하지 않고, 개인적인 경험이나 이데올로기적 시각에 치우쳐 해석하려 한다면, 단순한 흑백논리에 함몰할 위험이 있다는 점을 유의했다는 것이다.

진상조사보고서기획단은 진상조사팀이 수집한 자료와 이를 토대로 작성된 진상조사보고서 초안을 심의하기 위해 모두 12차례 회의를 열었다. 회의 때마다 열띤 토론이 벌어졌다. 이 기획단 회의를 간신히 통과한 보고서 초안은 4 · 3위원회 전체회의에 회부되었다.

2003년 3월 29일 4 · 3위원회는 여러 우여곡절 끝에 4 · 3진상조사보고서를 조건부로 통과시켰다. 6개월 동안 유예기간을 두어 수정사안이 있으면 재심의하여 수정한다는 조건이었다.

그해 9월말까지 각계로부터 376건의 수정의견이 접수되었고, 4 · 3위원회는 이를 다시 심의한 결과 33건을 반영하는 수정안을 마련, 2003년 10월 15일 4 · 3진상조사보고서를 최종 확정하였다. 이 과정에서 당시 고건 국무총리는 보고서 심의를 위해 모두 8차례 회의를 직접 주재하였고, 최종 심의 과정에서는 8쪽에 이르는 보고서 결론을 한자 한자 읽어가며, 축조심의를 하기도 하였다.

정부위원회에서 발행한 보고서에 대해 이처럼 밀도있는 심의와 신중에 신중을 기한 사례는 찾아보기 힘들다. 그럼에도 4 · 3진상조사보고서 통과 직후, 이에 반발하여 중앙위원 2명과 전문위원 1명이 사퇴하는 홍역도 있었다.

그 뿐만 아니라 '자유시민연대' 등 보수단체에서는 2004년 7월 185,684명의 서명을 받아 헌법재판소에 4 · 3진상보고서와 이에 따른 대통령 사과를 취소해야 한다는 요지의 헌법소원을 제기하였다(각하 결정됨). 그 이후 보수단체에서는 '제주4 · 3사건 왜곡을 바로잡기 위한 대책위원회' 를 결성, 집요하게 보고서 내용의 수정을 요구해 왔다. 4 · 3에 대한 기존의 정부문서들이 왜곡되었다는 민원이 그치지 않아 특별법이 제정되고 정부 차원의 진상규명이 추진된 것인데, 이번에는 보수단체들이 역으로 4 · 3진상조사보고서가 왜곡되었다면서 '바로잡기 운동' 을 벌이는 형국이 된 것이다.

3. 진상조사보고서 내용과 대정부 건의

4 · 3진상조사보고서는 4?3사건의 희생자 수를 25,000~30,000명으로 추정하고, 진압과정에서 국가공권력이 법을 어기면서 민간인들을 살상하는 등 중대한 인권유린과 과오가 있었음을 지적했다.

또한 4 · 3사건의 성격을 엿볼 수 있는 '정의' 에 대해서 다음과 같이 기술하였다.

"제주4 · 3사건이라 함은 1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여 경찰 · 서청의 탄압에 대한 저항과 단선 · 단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건을 말한다"

진상조사보고서에 기록된 내용 중 중요한 내용은 다음과 같다.

1) 먼저 인명피해 숫자다. 4 · 3위원회에 신고된 희생자수는 14,373명이나, 이 숫자를 전체 희생자수로 판단할 수 없다고 밝혔다. 아직도 신고하지 않았거나 미확인 희생자가 많기 때문이다. 그래서 보고서에서는 4 · 3사건의 희생자 숫자를 여러 자료와 인구 변동 통계 등을 감안, 25,000~30,000명으로 추정했다.

2) 희생자에 대한 가해별 통계도 밝혔다. 현재 위원회에 신고된 자료를 보면 토벌대에 의한 것이 78.1%, 무장대에 의한 것이 12.6%, 그리고 공란(空欄)이 9%로 나타난다. 가해 표시를 하지 않은 공란을 제외해서 토벌대와 무장대에 의한 비율로만 산출하면, 86%대 14%로 대비된다. 그만큼 토벌대의 과도한 진압작전으로 피해가 많았음을 보여주고 있다. 특히 피해자 가운데는 어린이와 노인, 여성 등 노약자가 전체의 33%를 차지하고 있음을 밝혔다.

3) 발발원인은 복합적인 요인이 작용했다. 시발은 1947년 3 · 1사건때 경찰의 발포로 6명이 사망하면서 시작되었다. 그 이후 육지출신 도지사에 의한 극우적 행위, 응원경찰과 서청에 의한 검거선풍, 테러, 고문 등이 있었다. 이런 긴장상황을 남로당 제주도당이 5 · 10 단독정부선거 반대투쟁에 접목시켜 경찰지서 등을 습격한 것이 4 · 3 무장봉기의 시발로 파악했다.

4) 이 과정에서 남로당 중앙당의 직접적인 지시는 없었다는 것이 조사 결론이다. 그러나 남로당 제주도당의 지휘를 받은 무장대가 군 · 경뿐만 아니라 선거관리요원, 경찰가족 등 민간인을 살해한 것은 분명한 과오라고 지적했다.

5) 무장대의 전체 숫자는 500명을 넘지 않았다. 조사 결과 48년 4월 3일 무장봉기 때 동원된 무장대는 350명이었고, 총은 낡은 99식총 등 30정이 전부였을 정도로 빈약한 편이었다. 무기는 지서 습격에 의한 탈취와 경비대원 입산사건 등으로 보강되었다는 사실을 밝혔다.

6) 시기별로 인명피해가 가장 심한 것은 1948년 11월부터이다. 9연대가 중산간마을을 초토화시킨 강경 진압작전으로 가장 비극적인 상황이 초래되었다. 이 강경작전으로 중산간마을 95%(30,000여 동)가 불타 없어졌고, 많은 인명이 희생되었다. "9연대가 무장대의 근거지를 없앤다는 이유로 '대량학살계획(program of mass slaughter)' 을 채택했다" 고 기록한 미군 비밀문서도 찾아냈다.

7) 토벌대의 대표적인 과오중의 하나는 대살(代殺)을 자행한 것이다. 가족 중에 한 사람이라도 없으면, 도피자(입산자) 가족이라고 해서 그 부모와 형제 자매까지도 살해한 것이다. 또한 주민들을 공개적인 재판절차를 거치지 않은 채 집단으로 살상한 것도 문제였다. 대표적인 주민집단총살사건으로 꼽히는 '북촌 민간인 학살사건' 은 남녀노소 가리지 않고 한 마을 주민 400명 가량이 2연대 군인들에 의해 총살당한 사건으로 밝혀졌다.

8) 보고서에서는 '4 · 3 군법회의' 를 정상적인 법적 절차를 밟지 않은 '하자있는 재판' 으로 규정하였다. 판결문이 애초부터 없는 점, 재판이 없었거나 형무소에 가서야 형량을 통보 받았다는 관계자의 증언, 사흘만에 345명을 사형 선고했다고 하나, 이런 사실이 국내 언론에 전혀

보도되지 않은 점, 그 시신들이 아직까지 암매장되고 있는 점 등은 수수께끼라는 점을 지적했다.

9) 보고서에서는 집단 인명피해의 책임에 대해서 1차적으로 중산간 마을 초토화 등 강경진압 작전을 주도한 9연대장과 2연대장에게 책임을 물었다. 그러나 최종적인 책임은 계엄령 선포와 "가혹한 방법으로 탄압"을 지시한 이승만 전 대통령에게 있다고 지적했다.

10) 또한 미군정과 미군사고문단도 4 · 3 발발과 진압에 자유로울수 없다고 지적했다. 미군 대령이 제주지구사령관으로 직접 진압작전을 지휘했고, 대한민국 수립 이후에도 한국군 작전통제권을 갖고 있었던 점, 특히 중산간마을을 초토화시킨 9연대의 작전을 '성공한 작전'으로 높이 평가하고, 군사고문단장 로버츠 준장이 대통령 성명 등을 통해 이를 널리 알리고 연대장을 표창하라고 요청했던 사실 등을 밝혀냈다.

11) 이밖에 연좌제의 피해실태에 대한 문제점도 지적했다. 죄의 유무에 관계없이, 4?3사건 당시 군경 토벌대에 의해 죽임을 당했다는 그 이유 하나만으로 희생자의 가족들은 한동안 연좌제에 의해 감시당하고 사회활동의 제약을 받았기 때문이다.

보고서는 사건원인과 전개과정 못지않게 인권침해 실태라 할 수 있는 피해상황에 역점을 두어 기술되었다. 총 169쪽에 이르는 피해상황은 크게 인명피해와 물적피해로 대별되었고, 이중 인명피해는 집단 인명희생, 형무소 재소자 희생, 고문 실태, 연좌제 피해 등으로 구분되었다. 집단 인명피해는 다시 △초토화 시기 살상 △도피자가족 살상 △자수자 살상 △함정토벌 △피난 입산자 살상 △보복살상 △예비검속자 살상 △무장대의 살상행위 등으로 세분되어 있다.

보고서는 결론적으로 1948년 제주 섬에서 이뤄졌던 일들은 제노사이드(genocide · 집단학살) 범죄방지 국제협약을 어겼으며, 국제법이 요구하는 문명사회의 기본원칙이 무시되었다고 지적했다. 법을 지켜야 할 국가공권력이 법을 어기면서 재판 절차없이 비무장 민간인들을 살상한 점, 특히 어린이와 노인들까지도 살해한 점은 중대한 인권유린이자 역사적 과오임을 밝혔다. 또한 무장대에 의한 민간인 살상행위도 분명한 과오라고 지적했다.

당시 제주도는 세계 냉전체제의 최대 피해지역이었으며, 바로 이런 이데올로기 문제가 4 · 3사건의 진상규명을 50년동안 억제해온 요인으로 작용했다고 분석했다. 결국 진상조사보고서는 제주4 · 3사건을 인권 중심으로 규명했다는 특징이 있다. 즉 과거 이데올로기 문제로만 치우쳤던 4 · 3사건 문제를 인간의 존엄성, 인권 가치를 중시하는 입장에서 재조명했다는 뜻이다.

보고서는 마지막으로 "정부는 이 불행한 사건을 기억하고 교훈으로 삼아 다시는 이러한 비극이 재연되지 않도록 노력해야 하며, 희생자와 그 유족을 위로하고 적절한 명예회복 조치를 취할 것"을 요구했다.

이런 진상보고서의 결과를 토대로 4 · 3사건 문제를 해결하기 위한 대정부 건의문이 작성되었다. 그것은 정부의 사과, 4 · 3추모기념일 제정, 진상보고서의 인권교육 활용, 4 · 3평화공원 조성의 정부적극 지원, 생활이 어려운 유족에 대한 생계비 지원, 집단매장지 및 유적지 발굴, 진상규명 및 기념사업에 대한 지원 등 7개항으로 작성되었다.

노무현 대통령은 이 건의로 수용, 정부를 대표해 사과하기에 이른다. 또한 정부 지원에 의해 4 · 3평화공원 및 사료관 조성과 집단매장지 및 유적지 발굴사업 등이 추진되고 있다. 4 · 3사건에 대한 교과서의 기술내용도 달라지고 있다.

정부 문서에서 4 · 3사건에 대한 '폭동'이란 표현도 사라지고 있다. 진상조사보고서 통과 이후 '폭동'이란 용어 문제 등을 둘러싸고 몇차례 진통이 있었다. 2004년 교육자원부는 영화 '실미도'에 적기가가 삽입하자, 학생 지도 차원에서 산하 기관에 공문을 발송했다. 그런데 그 내용 가운데는 난데없이 "적기가는 제주4 · 3폭동시 폭도들이 불렀던 공산혁명 가요"라는 표현이 있었다. 발칵 뒤집어졌다. 이를 항의하자 교육부는 공식적으로 사과했고, 시정공문을 재발송하는 해프닝을 벌였다.

2004년 국방부가 역점사업으로 발간한 "6 · 25전쟁사"에서도 파문이 일었다. 역시 4 · 3을 '폭동'으로 표현했을 뿐 아니라 왜곡된 사실이 많았다. 결국 청와대의 중재로 시정작업에 돌입했고, 4 · 3위원회와 국방부가 4 · 3과 관련한 표현 중 35건을 고치는 별도의 수정문을 작성, 이미 책자를 발송한 곳에 배포하는 안에 합의하기에 이른다. 물론 '폭동'이라는 용어는 사라졌다.

희생자 심사도 막바지에 이르고 있다. 큰 고비였던 수형인에 대한 희생자 인정문제도 폭넓게 반영되고 있다. 건의사항 중 아직도 풀지 못한 문제들과 특별법 시행과정에서 나타난 미진부분에 대해서는 4 · 3특별법의 개정 등을 통하여 문제를 풀려고 추진 중에 있다.

4. 4 · 3위원회 운영의 한계와 과제

4 · 3특별법과 진상조사보고서는 그동안 사적 기억 속에 밀봉되었거나 억압적 상황으로 인해 금기시되었던 4 · 3에 대한 기억들을 공식화시켰다는 평가를 받고 있다. 또한 대통령의 사과라는 성과까지 이끌어냄으로써 과거사 청산의 새로운 모델이 되었다는 긍정적인 평가도 있다.

그럼에도 특별법에 규정한 진상규명 범위의 한계 때문에 4 · 3사건에 대한 성격 규정이나 역사적 평가가 미진하다는 지적을 받고 있다. 즉 특별법이 정의하는 '희생자'라는 관점을 견지하면서 진압과정의 잔혹성과 대량학살이라는 인권유린의 역사를 밝히는데 일정한 성과를 거두었지만, 제주4 · 3사건을 '항쟁의 역사'로 복원하는 데는 모자랐다는 지적이다. 이것은 특별법이 규정한 사건의 정의와 목적의 범위 안에서 서술할 수밖에 없는 정부의 공식보고서의 한계이기도 하다.

진상규명의 두 번째 문제로 제기되고 있는 것은 총론 부분은 어느 정도 규명되었지만, 각론 부분에 들어가면 아직도 규명해야할 사항이 많다는 지적이다. 특히 행방불명 희생자의 유족들의 경우 자기 가족이 "언제 어디에서 누구에서 희생당하였는지" 속 시원하게 밝혀주기를 원한다. 이 문제를 어떻게 풀어야 할 것인가는 앞으로의 과제이다.

진상규명의 세 번째 문제는 특별법 상의 조사권한이 미약했다는 지적이다. 사실상 4 · 3특별법에는 진상조사를 위하여 '관계 행정기관 또는 단체에 대하여 관련자료를 요구' 할 수 있는 아주 초보

적인 수준의 권한이 있을 뿐이다.

진실화해과거사정리기본법에서 규정하는 사건 관련자의 동행명령권도 없다.

이런 문제 때문에 일각에서는 4 · 3특별법을 개정, 추가 진상조사 조직을 부활시키고, 최소한 과거사정리기본법에서 규정하고 있는 조사권한이 있어야 한다고 주장하고 있다. 즉 진상조사기획단이나 진상조사소위원회를 재구성하고, 동행명령권 등을 가져야 한다는 의견이다.

이에 대한 반론도 만만치 않다. 그래도 4 · 3사건의 경우, 광주 5. · 18이나 거창사건 등과는 달리 정부 차원의 진상조사가 이뤄졌고, 대통령 사과까지 받아낸 진상규명의 큰 그림이 그려졌는데, 언제까지 정부 차원의 진상조사가 반복되어야 하느냐는 반문에서 비롯되고 있다. 다만 미진한 테마별 진상조사는 앞으로 구성될 재단 등에서 수행하면 되지 않느냐는 의견이다. 여기에는 어떠한 조사도 '완벽한 조사' 는 있을 수 없다는 전제가 깔려 있다.

진상규명 이외에도 희생자 명예회복을 위한 여러 과제들도 아직 상존해 있는 실정이다. 대정부 7대 건의사항 중 4 · 3사건 희생자 추모기념일 지정과 유족에 대한 생계비 지원 등은 여전히 숙제로 남아 있다. 더욱 어려운 문제는 희생자와 유족에 대한 배상 및 보상 문제 등이다.

이런 문제를 해결하기 위해 4 · 3특별법의 개정작업이 의원입법으로 추진되고 있지만, 이 역시 간단치 않다. 국회 행정자치위원회 법안심사소위는 지난 9월 7일 열린우리당 강창일 의원, 한나라당 박찬숙 의원, 민주노동당 현애자 의원이 각각 제출한 3개의 4 · 3특별법 개정안을 하나로 통합, 국회 행정자치위원회 대안(代案)으로 제안한다는 결론이 내렸다. 행자위 법안심사소위를 통과한 4 · 3특별법 개정안 주요골자는 다음과 같다.

1) 희생자 범위를 확대해 사망 · 행불 · 후유장애 이외에 '수형자' 도 추가
2) 유족 범위를 확대해 '형제자매 없는 경우, 희생자 제사나 분묘를 관리하는 4촌 이내의 사실상 유족' 추가
3) 위원회 의결사항에 '집단학살지, 암매장지 조사 및 유골의 발굴 · 수습' 추가
4) 4 · 3평화인권재단 설립 근거 및 정부 기금 출연 규정 신설하고, 추진업무는 대통령령으로 정함
5) 호적 등재가 누락되거나 사실이 다른 호적 정정 규정 마련
6) 위원회 결정에 이의 있는 희생자 · 유족 재심의 규정 신설
7) 위원회 결정 거친 후에 소송 제기 가능 규정 신설
8) 위원회 비밀 누설할 경우 처벌규정 신설

당초의 3개 개정안에서 유보된 내용은 '4 · 3사건 정의' 수정 및 국가기념일 지정, 추가 진상조사 및 추가 진상보고서 작성, 생활이 어려운 유족 등에 생계비 지원, 수형인명부 등의 말소, 5 · 18민주유공자에 준한 특례, 배상과 보상 등이다.

법안소위의 심의과정에서, 추가 진상조사와 유족 등에 대한 지원사업은 평화인권재단이 설립되면 재단에서 상당부분 담당할 수 있다는 논의가 있었다. 이 개정 대안은 앞으로 행자위 전체회의와 법사위, 본회의를 거쳐서 확정하게 되는 절차를 밟게 될 것이다.

이 대안에 대해, "현 시점에서 최선을 다한 개정안" 이란 긍정적인 평가가 있는가 하면, "추가 진상조사 등 알맹이가 빠진 개정안" 이라고 부정적인 평가도 있다.

제주도민들은 작년 1월 27일 정부로부터 '세계평화의 섬' 으로 공식 지정받는 꿈을 이루어냈다. 이날 청와대에서 열린 평화의 섬 지정 선포식에서 노무현 대통령은 "제주도는 4 · 3항쟁이라는 역사적 아픔을 딛고 과거사 정리의 보편적 기준인 진실과 화해의 과정을 거쳐 극복해 나가는 모범을 보였다" 고 평가하고 이런 조건이 평화의 섬을 지정하게 된 원동력이 되었다고 밝혔다.

이를 방증하듯, 평화의 섬 선언문에도 "삼무정신의 전통을 창조적으로 계승하고, 제주4 · 3의 비극을 화해와 상생으로 승화시키며, 평화정착을 위한 정상외교의 정신을 이어받아 세계평화에 기여할 수 있도록 제주도를 세계평화의 섬으로 지정한다" 는 표현이 있다.

결국 제주도민들은 4 · 3이라는 혹독한 시련을 겪었기에 더욱 평화를 갈망하였고, 드디어 '평화의 섬' 이란 이름을 얻게 되었다. "4 · 3사건이라는 역사적 배경 때문이라도 제주도는 충분히 '평화의 섬' 을 추진할 권리가 있다" 고 말한 미국CNN 기자의 표현도 음미해볼 만 하다.

4?3은 이제 부끄러운 역사도 아니고, 또한 덮여질 역사도 아니다. 오히려 고난과 시련을 극복하고 평화와 인권의 상징으로써 시선을 끄는 '당당한 역사' 로 새롭게 조명 받는 위치에 서게 되었다. 그 위치에 오기까지에는 4 · 3위원회의 진상규명 활동도 한몫을 했다고 자부한다.

❙ 발제 3 ❙

진실화해위원회의 과거청산과 민간인 집단희생 사건의 규명 방향

진실화해위원회, 조사1팀장 김 무 용

* 목 차 *

1. 머리말

2. 진실화해위원회의 출범 : 과거청산의 제도화
1) 과거청산의 제도화와 기능주의 접근의 가능성과 한계
2) 민간인 집단희생사건의 현황과 제도적 청산론의 현실

3. 민간인 집단희생사건의 규명 방향 : 진실에서 화해로의 이행
1) 진실규명 수준, 개인적 진실과 공식적 진실의 거리
2) 진실과 화해의 상호 교환 또는 상호 희생의 사이에서

4. 맺음말

1. 머리말

역사적으로 과거청산은 각국의 정치 · 사회적 조건과 맥락, 사건의 특성이나 주도세력의 목표에 따라 다양하게 전개되었다[1]. 세계적으로 2차 세계대전 직후부터 본격화 된 과거청산은 주로 적국과의 협력세력을 정치적으로 숙청하거나 사법처리하여 국가의 공적 영역에서 배제하는 인적 청산이 주류를 이루었다.

1) 정호기, 「한국 과거청산의 성과와 전망」, [역사비평] 2004년 겨울호, 239쪽 : 김동춘, 「20세기 국가폭력과 과거청산」, [국가폭력, 민주주의 투쟁, 그리고 희생], 함께 읽는 책, 2002, 430쪽 : 정근식, 「과거청산의 역사사회학을 위하여--한국의 민주화와 관련하여」, [사회와역사] 61, 2002, 12~13쪽.

한국에서는 해방 이후부터 과거청산운동이 시작되었고, 이를 위한 국가수준의 과거청산작업도 여러 차례 시도되었다. 1948년 정부수립 이후 친일파 청산을 위한 '반민특위', 1960년 4.19혁명의 공간에서 시도된 '반민주 부정선거 관련자' 청산 등이 대표적인 사례였다. 1960년 6월에는 한국전쟁 전후 민간인학살 유가족들이 경남북에서 희생자를 위한 위령제를 거행하고, 관련자의 법적 처단, 위령비 건립 등을 요구하면서 지역별 유족회를 조직하고, 10월에는 전국유족회를 결성하였다[2].

한국에서 민간인학살과 관련된 과거청산은 1987년 6월 민주항쟁을 계기로 2000년대 들어 '제주 4.3사건' · '거창사건' · '노근리사건' 등을 주제로 본격화되었다. 과거청산운동은 구체제의 교체나 전복, 새로운 질서로의 이행시기에 집중적으로 전개되었다. 과거청산운동은 민주주의로의 전환기에 발생하였기 때문에 사회적이고 정치적인 성격이 강하였다. 과거청산운동의 내용은 대개 가해자 처벌보다는 진실과 화해, 국민통합을 지향하고 있는데, 이는 구정권과 신정권의 급격한 단절보다는 양자가 일정하게 융합 · 공존하고 있던 정치환경에 기인한다.

한국에서 과거청산은 대개 식민지배와 전쟁, 독재정권 · 권위주의 정권시기에 자행된 인권유린과 학살로 대표되는 국가폭력을 제도적 · 구조적으로 해체하는 방향이었다. 특히 한국전쟁을 전후한 시기에 발생한 민간인 학살은 우발적이거나 상황적 · 방어적 행위가 아니라 국가권력이 개입된 계획적이고 조직적인 성격을 갖고 있으며, 지역적 수준을 뛰어넘는 전국적인 현상이었다[4].

과거청산은 시대상황에 따른 국민여론이나 정치적 역학관계, 그리고 청산세력의 의지에 따라 목표가 결정되었다. 과거청산은 일반적으로 진실규명, 피해자에 대한 복권과 보상 · 배상, 가해자에 대한 정치적 · 사법적 처리, 가해자와 피해자의 고백과 용서, 화해와 기념사업, 국가의 다양한 제도적? 법률적 조치, 재발방지를 위한 시민교육 등이 포괄된 종합적인 작업이다. 한계는 있지만, 진실화해를 위한 과거사 정리위원회(이하, 진실화해위원회)의 과거청산 작업도 진실규명과 화해, 국민통합의 가치를 이념적 지표로 하고 있다[5].

한국 현대사에서 과거청산 작업은 과거문제를 다루는 작업에 국한되는 것이 아니라 반공 독재체제가 생산해 온 관행을 청산하고 사회 내부에서 인권과 민주주의에 대한 반성적 성찰을 요구하는 의미를 지니고 있다. 이러한 의미에서 과거청산은 우리사회가 정상화되고 '정상사회'로 이행하는데 중요한 계기가 된다. 한국전쟁 전후시기 수많은 개인들은 국가폭력에 희생당하거나 또는 방관?침묵하면서 거대한 권력에 무력한 자신을 지켜봐야 했다. 국가폭력과 학살이 일상을 지배하던 집단광기의 시대를 살았던 수많은 사람들이 어찌할 수 없는 현실에 절망하고 분노했던 사회는 정상사회가 아니었다. 따라서 과거청산은 비정상적인 과거를 단절하고, 인권과 민주주의를 지향하는 정상사회로 이행하는데 출발점이 된다.

2) 한상구, 「피학살자 유가족 문제-경상남북도지역 양민피학살자유족회 활동」, 사월혁명연구소, [한국사회변혁과 4월혁명] 2, 한길사, 1990 : 서중석, [조봉암과 1950년대-피해대중과 학살의 정치학](하), 역사비평사, 1999, 801~804쪽.
3) 김득중, 「한국전쟁 전후의 민간인 학살」, [내일을 여는 역사] 18호, 2004, 48쪽 : 김동춘, 「시론-한국전쟁시 민간인 학살문제의 해법과 그 의미」, [역사비평] 2002년 봄호, 20~21쪽.
4) 이영일, 「통합 특별법이 다루어야 할 주요한 과제」, 한국전쟁전후 민간인학살범국민위원회, [민간인학살 통합입법 자료집], 2001, 13쪽.
5) 진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법(제정 2005.5.31, 법률 제7542호, 이하 기본법), 제1조(목적) 참조.

2. 진실화해위원회의 출범 : 과거청산의 제도화

1) 과거청산의 제도화와 기능주의 접근의 가능성과 한계

한국에서 과거청산운동은 2005년 12월 국가기구로서 진실화해위원회가 출범하면서 새로운 전환점을 맞이했다. 이 기구는 수많은 관련 유족 · 시민 · 사회단체의 노력과 운동이 토대가 되어 성립하였다. 피해 유가족들은 60년대부터 국가폭력과 학살문제 해결을 정부와 사회에 개별적 · 집단적으로 끊임없이 제기했다. 유족들의 과거청산운동은 시민 · 사회단체와 연대하는 사회운동으로 발전하였고, 동시에 과거청산을 사회적 의제와 담론으로 전환시키는데 성공했다. 2000년대 들어 과거청산운동은 유족 개인의 신원과 명예회복, 보상을 중심으로 하는 피해자 운동을 벗어나 사회 모순을 개혁하고 시대적 과제를 전망하는 보편적 운동으로 발전하기 시작했다.

이러한 운동은 결국 국가에 대해 과거청산의 제도화를 강제하여 특별법을 제정하고, 2005년 12월 진실화해위원회를 출범시킬 수 있었던 힘의 원천으로 작용하였다. 진실화해위원회는 민간인 집단희생사건과 관련하여 기존 과거청산 기구와는 다른 몇 가지 특징을 지니고 있다.

첫째로 해방이후부터 권위주의 통치시기에 이르기까지 국가폭력을 비롯한 다양한 형태의 과거사 문제를 독립적으로 조사하는 포괄적이고 종합적인 과거청산기구로 등장했다는 점이다. 진실화해위원회는 민간인 학살과 관련된 진실규명의 범위를 1945년 해방이후부터 한국전쟁 전후시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단희생사건, 그리고 해방이후부터 권위주의 통치 시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 적대시하는 세력에 의한 테러 · 인권유린과 폭력 · 학살 · 의문사로 설정하였다[6]. 위원회는 이러한 업무를 "독립하여 수행"[7] 할 수 있는 권한을 보장받았다. 특히 국가 과거사 청산을 총괄하는 종합기구로서의 기능을 뒷받침하기 위해 특별기구를 설치한 국가기관과 협의 · 조정할 수 있는 기능이 부여되었다. 이에 따라, 조사대상 선정 · 조사 중인 사건의 중복 · 조사결과의 공개에 관한 사항 등을 협의 · 조정할 수 있게 되었다[8].

둘째로 기존 국가기관 과거사위원회가 지닌 한계를 일정하게 수용하여 조직과 직제, 사건조사 등에서 위상과 권한을 강화하였다. 직제구성에서 위원장 1명과 상임위원 3명은 정무직, 사무처장은 고위 공무원단에 속하는 별정직 공무원으로 선임하여 위상과 권한을 강화하였다[9]. 또한 사건조사에서 사건 발생장소나 그 밖의 필요한 장소에서 관련 자료 · 물건의 제출, 관련 기관 · 시설 · 단체에 대해 실지조사를 할 수 있는 권한을 부여하였다. 특히 위원회로부터 실지조사 또는 진실규명과 관련하여 자료 및 물건의 제출을 명령받은 기관은 정당한 사유 없이 거부해서는 안 된다는 규정을 신설하였다[10]. 이와 함께 진실에 관한 결정적 증거자료나 정보를 보유한 사람이 정당한 사유 없이 3회 이상 출석요구에 응하지 않을 때에는 동행명령장을 발부하거나 과태료를 부과하는 조항도 삽입하였다[11]. 나아가 위원회의 업무 수행을 위해 국가기관 · 지방자치단체를 비롯한 관계 기관은 적극 협조하고 진실 규명에 필요한 편의제공 의무를 진다는 규정도 포함되었다[12].

셋째로 활동범위가 민간인 집단희생사건의 진실규명에만 국한되는 것이 아니라 조사결과에 따른 후속조치를 국가정책에 반영할 수 있는 종합적인 과거청산 정책기구로서 출범하였다. 위원회는 진실규명 이후에 국가에 대해, 피해자의 피해 및 명예 회복, 가해자에 대한 적절한 법적 · 정치적 화해조치, 국민 화해와 통합을 위한 조치를 취하도록 권고할 수 있게 되었다. 보다 구체적으로 기본법에서는 진실규명에 따라 피해 및 명예회복, 특별사면 · 복권의 건의, 화해조치, 가해자와 피해자 · 유족의 화해, 위령사업 및 사료관 운영을 위한 과거사연구재단의 설립 등을 규정하였다[13].

이러한 점에서 진실화해위원회는 조사권한의 상대적 우위성, 활동의 독립성, 조사의 종합성을 특징으로 하는 국가 과거사 총괄기구로서의 특징을 지니고 있다. 물론 출범 과정의 정치적 환경을 반영하여 한계를 안고 있지만[14] , 기존 국가 과거청산 기구에 비해 권한이나 기능이 상대적으로 확대된 것도 사실이다.

일반적으로 과거청산운동은 정치적 환경에 크게 영향을 받는다. 진실화해위원회는 유족?시민 사회단체의 과거청산운동과 국가의 '과거협상' 전략이 상호 결합하여 조직되었다. 과거청산운동이 제도화되는 과정에서 나타나는 정치환경은 청산전략이나 방향을 결정하는데 중요한 영향을 미친다. 국가와 정부는 민간인 집단희생을 비롯한 과거청산문제를 구 정권과의 연속성과 차별성에 따른 정치적 정당성과 도덕성을 확보하는 의제로 선택했다. 국가입장에서 과거청산의 정치 의제화에는 다양한 선택적 요소들도 고려되었다. 곧 다른 과거사 문제와의 정책적 형평성, 중요하게는 역사적?이념적 갈등을 극복하고 국민통합을 도모하려는 정치적 의지도 반영되었다.

진실화해위원회의 설립은 과거사 진상규명운동이 기존 피해자 중심의 운동에서 피해자와 가해자를 포괄하는 국가의 작업으로 공식화?제도화되고 있음을 의미한다. 과거청산운동은 국가와 대립하는 저항운동의 수준을 벗어나 국가정치의 영역으로 제도화되는 단계를 맞이하고 있다. 과거청산이 국가 제도정치로 이행하면, 청산의 과제나 내용이 조절 · 통제되고 타협적인 성격을 나타낼 수밖에 없다. 이는 과거청산운동이 국가체제 내에서 수렴되고 제도화되는 과정에서 치러야 하는 피할 수 없는 대가이다.

이러한 제도화는 한편으로 과거청산의 담론이 대중적 수준의 저항담론을 벗어나 정치화 · 권력화되는 과정을 수반한다. 따라서 과거청산의 제도화는 과거청산운동에 대한 급진주의 · 근본주의 사고나 행동을 중립화시키거나 차단 · 예방하는 효과를 갖게 된다. 진실화해위원회는 과거청산운동의 제도화 된 결과물이다. 위원회의 과거청산 프로그램은 제도나 절차, 규정에 근거한 제도주의나 기능주의 접근이 중심을 이루고 있다.

6) 기본법 제2조(진실규명의 범위) 참조.
7) 기본법 제3조(진실 · 화해를 위한과거사정리위원회의 설치 및 독립성) 참조.
8) 진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법 시행령(이하, 시행령) 13조(진실규명 활동의 협의 · 조정) 참조.
9) 진실 · 화해를 위한 과거사정리위원회 직제규칙(이하, 직제규칙, 개정 2006.7.11. 규칙 제10호), 제3조(구성) 참조.
10) 기본법에서는 다만, 군사 · 외교 · 대북관계의 국가 기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가 안위에 중대한 영향을 미친다는 주무부장관(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 당해 관서의 장)의 소명이 자료 및 물건의 제출 요구를 받은 날부터 5일 이내에 있는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하였다. 그러나 이러한 단서규정에 불구하고 자료 및 물건의 제출 요구를 받은 기관 등의 장은 위원회에 대해 해당 자료 및 물건에 한하여 열람할 수 있도록 조치를 취해야 한다고 규정하였다. 기본법 제23조(진실규명 조사방법) 참조.
11) 기본법 제24조(동행명령 등), 진실규명 신청 및 조사에 관한 규칙(이하, 조사규칙, 개정 2006. 9. 19. 진실 · 화해를위한과거사정리위원회규칙 제 13호) 제39조 · 제40조 · 제41조 참조.
12)기본법 제33조(국가기관 등의 협조의무) 참조.
13) 기본법 제4장 화해를 위한 국가와 위원회의 조치, 제34조(국가의 의무), 제35조(불이익 금지), 제36조(피해 및 명예회복), 제37조(희생자를 위한 특별사면 · 복권의 건의), 제38조(완전한 진실을 고백한 가해자에 대한 화해조치), 제39조(가해자와 피해자 · 유족과의 화해), 제40조(과거사 연구재단 설립) 참조.
14) 안병욱은 기존 과거사 위원회 활동의 교훈과 경험이 진실화해위원회법 제정에 반영되지 않았으며, 오히려 이전의 법 체계보다 불합리한 요소들로 구성되었다고 비판하였다. 안병욱, '과거청산과 진실규명', 한국역사연구회, ['과거사 진상규명' 어떻게 할 것인가](자료집), 2006. 10쪽.

이러한 사건조사 방향, 과거사 청산방향은 피해자 입장을 중시하는 시민?사회단체의 접근과 상호 충돌할 가능성을 갖고 있으나, 한편으로는 양면적인 성격을 지니고 있다. 먼저 사건조사가 엄격한 공식적?제도적 절차에 규격화됨으로써 과거사 청산의 수준을 제한하는 한계도 있다. 하지만, 동시에 국가의 제도적 절차에 따라 피해자와 가해자의 이해관계를 뛰어넘어 사건을 조사하고 결과를 도출함으로써 내용의 객관성을 획득하고 그 의미를 공식화하는데 기여하는 효과도 존재한다.

2) 민간인 집단희생사건의 현황과 제도적 청산론의 현실

진실화해위원회에서 민간인 집단희생 관련 사건은 집단희생조사국에서 담당하고 있다. 집단희생조사국은 4개 팀으로 구성되어 있으며, 정원은 45명이다. 1팀은 전체 자료조사 및 전국대형사건(제주예비검속사건, 여순사건, 전국형무소재소자 희생사건), 2팀은 중부지역 사건 및 미군폭격사건, 3팀은 영남지역 사건 및 국민보도연맹사건, 4팀은 호남지역사건 및 11사단사건 등을 담당하고 있다.

현재 진실화해위원회에 접수된 민간인 집단희생 관련사건은 '06년 11월 7일 현재, 위원회 전체 신청사건 6,261건 가운데 4,898건(78.2%)을 차지하고 있다. 위원회에 접수된 신청사건을 유형별로 보면, 국군에 의한 희생사건, 경찰에 의한 희생사건, 미군에 의한 희생사건, 우익단체에 의한 희생사건, 보도연맹사건, 전국형무소재소자 희생사건, 좌익세력에 의한 희생사건, 빨치산에 의한 희생사건, 부역혐의 사건, 여순사건, 국군11사단 사건, 나주부대사건, 국민방위군사건, 대구 10월사건, 기타(실종, 행방불명, 단순 살인 등) 등으로 분류된다.

집단희생조사국은 '06년 11월 7일 현재, 18개 사건(총 2,328건)에 대해 조사개시 결정을 내리고 조사에 착수(신청사건 총 4,898건 대비, 진척률 47.5%)하고 있는데, 그 현황은 다음과 같다.

15)직제규칙, 제9조의 2 · 3 · 5 및 제10조(집단희생조사기획관) 참조.

조사개시 결정사건 현황

사 건 명	조사개시 결정일	신청 건수	비 고
고양 · 파주지역 민간인 희생사건	'06년 4월 25일	53	
단양 곡계굴 사건		14	
경산 코발트광산 사건		121	
문경 석달 사건		15	
함평 11사단 사건		213	
양평 민간인 희생사건		23	
강화지역 민간인 희생사건	'06년 5월 30일	35	
청원 · 진천지역 보도연맹 사건		149	
산청시천 · 삼장 민간인 희생사건		27	
청도 보도연맹 사건		17	
익산역 미군 폭격사건		38	
나주 동박굴재 사건		27	
청원 분터골 보도연맹 사건	'06년 7월 25일	53	
나주 11사단 사건		2	
국민보도연맹 사건	'06년 10월 10일	796	직권조사
제주예비검속사건	'06년 10월 24일	244	
여순사건	'06년 10월 31일	300	
전국형무소 재소자 희생사건	'06년 11월 7일	201	직권조사
총 18개 사건		2,328	

집단희생조사국은 접수 · 신청사건에 대해, 첫째로 유형별로 분류하여 조사하는 방안을 채택하고 있다. 곧 전체 신청사건을 유형별로 세분화하여 '06년 4월 25일부터 조사개시 결정을 내리고 조사에 착수하고 있다. 유형별 분류 및 접근은 가해혐의자 또는 피해이유와 대상의 공통성, 그리고 사건 자체의 단일성을 고려한 것이다. 사건규모별로 보면, 전국 대형사건, 중간규모의 사건, 개별 신청사건으로 구분된다. 이는 조사대상의 공통성을 중심으로 사건을 유형화하여 조사업무의 효율성을 극대화하려는 방안이다.

집단희생조사국은 나머지 신청사건에 대해서도 유형별로 분류하여 조사개시 결정을 준비하고 있다. 위원회의 민간인 집단희생 관련사건의 신청?접수기간은 다른 사건과 마찬가지로 올해 11월 30일까지이다. 위원회 시행령에서는 진실규명 신청서를 접수받은 날부터 90일 이내에 조사개시 결정 또는 각하결정을 하도록 규정하고 있다[16]. 때문에 늦어도 '07년 2월말까지 모든 신청사건에 대해 조

16) 시행령, 제5조(조사개시 결정 등의 기한) 참조.

사개시 결정 또는 각하결정을 내려야 한다. 조사개시 결정사건은 사건의 규모와 내용에 따라 조사기간이 조절되기 마련이다.

둘째로 민간인 집단희생 관련사건을 신청사건 조사와 직권조사로 나누어 조사개시 결정을 내리고 조사에 착수하고 있다. 신청사건 조사는 위원회에 접수 · 신청된 사건을 중심으로 조사하는 방법이다. 신청사건 조사는 조사대상이나 범위가 대부분 접수 · 신청사건에 국한되며, 가장 일반적인 조사방법이다. 직권조사는 대개 역사적으로 중요한 사건으로서 진실규명이 중대하다고 판단되는 사건을 대상으로 하고 있다[17]. 직권조사는 조사대상을 신청 · 접수사건에 국한하지 않고 해당사건 자체를 광범하게 조사할 수 있다. 현재 위원회는 국민보도연맹사건 · 전국형무소 재소자 희생사건 등을 직권조사하기로 결정하였다. 이들 사건은 사건 자체가 지니는 역사적 중대성, 사건발생의 전국성과 동시성, 피해규모의 방대함 등을 고려한 것이었다. 특히 사건의 피해규모에 비해 신청사건이 상대적으로 저조하여 미신청 사건도 조사해야 하는 현실을 반영한 것이었다.

진실화해위원회의 민간인 집단희생 관련 사건조사는 전체적으로 위원회 기본법?시행령?조사규칙에 근거하여 추진하고 있다. 위원회의 민간인 집단희생사건의 처리는 다른 신청사건과 마찬가지로 크게 ① 진실규명 신청(희생자 · 피해자 · 유족이나 친족[18]) , ② 위원회 접수 및 사건번호 부여, ③ 담당 조사관이 신청서에 기초하여 검토보고서 작성, ④ 집단희생규명위원회(소위)에 상정, ⑤ 소위에서 심의?의결하여 조사개시 또는 각하 결정, ⑥ 조사개시 결정에 따른 조사계획서 수립, ⑦ 조사 착수 및 조사활동, ⑧ 조사결과보고서 작성(소위 상정), ⑨ 진실규명(또는 불능) 결정(위원회), ⑩ 결정사항 통지의 순으로 진행된다[19]. 직권조사의 경우는 소위의 의결을 거쳐 전원위원회에서 다시 심의 · 의결하여 조사개시 여부를 결정한다. 사건조사 과정에서 담당 조사관은 조사 진행상황을 중간보고서 형태로 정기적으로 보고하게 되어 있다.

이처럼 민간인 집단희생 관련사건의 조사는 국가의 제도적 절차와 규정에 따른 조사로 규격화되어 있다. 민간인 집단희생 관련사건 조사, 넓은 의미에서 진실화해위원회의 과거청산은 법령과 제도, 절차에 근거하여 공식적인 과정을 거치게 된다. 자연히 공식적인 요건과 절차를 준수하는 제도주의 또는 기능주의 접근이 중심을 이루고 있다. 이러한 과거청산 전략은 제도적 청산론으로 개념화 할 수 있다. 곧 진실화해위원회라는 국가기구가 법과 시행령?조사규칙에 근거하여 과거 국가폭력과 학살을 조사하고 동시에 명예회복과 화해사업 등을 권고하고 시행하는 방안이다. 진실화해위원회의 제도적 과거청산론은 시민 · 사회단체가 주장하는 일종의 '운동적 과거청산론' , 그리고 다른 한편에서는 '과거청산 부정론' 과 충돌을 일으킬 가능성을 갖고 있다.

운동적 과거청산론은 기존 과거청산을 주도한 일부 유족 · 시민 · 사회단체의 입장으로 과거청산을 사회운동의 관점에서 파악하는 입장이다. 이는 '전면적 과거 청산론' 또는 '과거청산 전면론' 으로 개념화 할 수 있다. 여기에는 국가폭력을 비판하는 인권 근본주의 시각이 일정하게 반영되어 있

17) 기본법 제2조(진실규명 범위) 제1항 제6호, 기본법 제22조(진실규명 조사개시) 제3항, 운영규칙 제4조(위원회의 심의 · 의결사항), 진실규명 신청 및 조사에 관한 규칙 제24조(조사개시 결정 등) 참조.
18) 기본법 제19조(진실규명 신청)에서는 이 밖에도 진실규명사건에 대해 특별한 사실을 알고 있는 사람도 신청할 수 있도록 규정하였다.
19) 기본법 제19조(진실규명 신청), 제20조(신청의 방식), 제21조(각하결정), 제22조(진실규명 조사개시) 참조.

다. 이들은 과거청산이 국가정치의 틀로 수렴되고 청산과제가 제도화되었다는 점에서는 환영하지만, 청산의 방법과 내용, 목표에서는 여전히 비판적인 입장을 유지하고 있으며, 이를 시행령 개정 제안으로 구체화시키고 있다.

진실화해위원회의 과거청산, 곧 제도적 과거청산론은 운동적 과거 청산론만이 아니라 국민 일부의 과거청산 회의론?부정론도 상대하면서 독자적인 영역을 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 과거청산에서 진실과 정의는 모두가 꿈꾸는 이상이지만, 현실과의 거리는 여전히 좁혀지지 않고 있다. 현재의 상황에서 운동적 과거 청산론을 국가의 제도적 영역 내에서 전면적으로 수렴하여 현실화 · 구체화시키기에는 청산의 환경과 구조가 과도하게 축소되어 있다는 근본적인 한계가 있다.

특히 진실화해위원회는 한시적 기구이기 때문에 존속기간(4+2년) 안에 신청사건을 조사하여 결과보고서를 보고해야 한다. 또한 위원회는 매년 2차례(5월 · 11월) 국회와 대통령에게 조사결과를 보고해야 하는 관료적 · 제도적 특성 때문에, 일정한 시기마다 성과를 내야하는 부담도 안고 있다. 민간인 희생 피해지역과 규모의 방대함에 비해, 조사인력이 부족한 현재의 여건에서 시민단체에서 요구하는 전면적인 조사, 예를 들면, 피해자 전수(全數)조사 등은 현실적으로 추진하기 어렵다.

보다 실제적인 측면에서, 반세기가 지난 세월 속에서 시간과 기억 사이의 상관관계에 따른 거리가 진실규명의 장애요소로 작용한다. 피해와 가해여부를 입증하는 공식적인 자료의 한계도 마찬가지이다. 과거 국가권력이 자행한 국가범죄에 해당하는 공식자료는 성격상 제대로 생산?보존되지도 않았고, 비록 존재한다 해도 기관협조의 틀에 묶여있어 강제력을 행사할 수 있는 수단이 거의 없다. 국가폭력을 입증하는 공식자료도 상당 부분이 학살에 대한 직접 증거라기보다는 가공과 해석, 분석이 필요하다.

다른 나라 진실위원회가 겪었던 공통의 문제는 법적 기소권의 제약, 제한된 재원, 과거 정권에 봉사했던 관리들의 협력에 의존하는 상황, 권한과 선택을 제한하는 정치환경, 자료나 증거의 분실 및 체계적인 파괴, 조사기간의 제약, 여전히 권력을 휘두르고 있는 기관과 개인을 상대로 조사해야 하는 상황 등이었다[20]. 진실화해위원회도 이러한 조건으로부터 자유롭지 못하다. 여기에서 운동적 과거청산론과 부정론에 따른 최대주의와 최소주의의 극단을 뛰어넘어 새로운 대안을 정립하는 일이 중요하다.

진실화해위원회의 민간인 학살문제에 대한 진실규명 작업은 현실적으로 최대주의와 최소주의 사이에서 대안을 찾을 수밖에 없다[21]. 이러한 대안은 국민적 수준에서 과거청산의 방향이나 목표에 대한 인정이나 동의, 합의에 바탕을 두어야 한다. 진실화해위원회의 대안은 '완성형' 보다는 '진행형' 을 목표로 설정하는 것이 현실적이다. 곧 조사의 완성도를 높이고 피해사실을 확증해야 하지만, 한편으로 피해사실의 발굴과 조사를 극대화하여 우리 사회에서 국가폭력의 폐해를 반성 · 논의하고 다시 제기하는 공간을 확장시키는데 역점을 두어야 한다.

20) Priscilla B Hayner, Commissioning the Truth : Further Research Questions, Third World Quarterly, Vol. 17, No. 1(1996), pp. 24~25.
21) 조희연은 과거청산 차원에서 진행되는 민주화운동 명예회복에 대한 일부의 과잉청산 주장을 비판하면서, 한국사회에서 민주화의 불철저성과 보수성 때문에 민주화운동은 '최소주의' 적으로 해석되고 있다고 평가하였다. 조희연, 「'과잉' 과거청산인가? '과소' 과거청산인가-문부식씨의 '우리안의 폭력' 논의에 대한 재성찰」, [경제와 사회] 2002년 가을호, 279~280쪽.

3. 민간인 집단희생사건의 규명방향 : 진실에서 화해로의 이행

1) 진실규명 수준, 개인적 진실과 공식적 진실의 거리

과거청산에서 진실, 그리고 진실규명이란 무엇인가? 진실화해위원회는 기본법 제1조(목적)에서 "반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력 · 학살 · 의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 한다[22]" 고 설립목적을 밝히고 있다. 이는 기본법의 목적으로서 그 내용은 진실규명-민족 정통성 확립-화해-국민통합으로 요약된다. 또한 기본법 제2조(진실규명의 범위)에서는 진실규명의 대상과 내용, 시기를 규정[23] 하고 있다.

진실규명은 일반적인 수준에서 피해자와 가해자를 구분하고, 사실에 따른 인과관계를 확인하며, 국가폭력과 인권유린, 학살의 최종 책임자를 밝히는 것으로 정리할 수 있다. 진실규명은 과거청산의 출발점이다. 진실규명의 과정과 내용, 수준에 따라 전반적인 방향과 목표가 결정되기 때문이다. 진실은 범위와 수준에 따라 구분할 수 있는데, 일부에서는 피해자 개인의 증언을 내용으로 하는 개별적 진실과 국제적 기준에 따른 포괄적 진실로 분류하기도 한다[24]. 과거사실을 규명하는 역사적?실용적 수준에 근거하면, 대개 진실은 개별적 진실과 총체적 진실로 구분할 수 있다. 개별적 진실은 피해자 개인을 중심으로 한 개별사건의 확인, 곧 가해자 및 피해자 확인, 육하원칙에 따른 피해사실 규명으로 구성할 수 있는 개념이다. 진실규명이 개별적 진실에 머무를 경우, 사건의 총체적인 구조와 과정, 결과를 파악하는데 한계가 있다.

때문에 총체적 진실이 중요한 문제로 제기된다. 곧 국가폭력이나 학살의 역사적 상황, 정치적?사회적?이념적 배경과 구조, 학살의 명령과 지휘계통 등에 대한 전면적 파악과 접근이 이루어져야 진실의 온전한 재구성이 가능하기 때문이다. 총체적 진실을 목표로 하지 않는 개별적 진실은, 진실의 범위를 피해자 개인에 국한시킬 가능성이 크다. 이러한 진실의 개별화 · 개인화는, 과거청산에서 진실의 사회화, 곧 진실을 사회적 · 국민적 진실로 인정받고 전화시키는데 한계로 작용한다. 따라서 개별적 진실과 총체적 진실이 결합되어야만 과거 사건을 재구성할 수 있고, 진실의 의미를 사회화할 수 있다. 이는 궁극적으로 국가폭력이나 학살의 전체상 · 총체상을 사실 그대로 복원하여 그 의미를 극대화 · 보편화하는데 중요하다.

그러나 개별적이던 총체적이던, 첫째, 진실을 어떠한 방법으로 규명하는가, 둘째, 진실의 기준?근거를 어디에서 찾으며, 어디에 중점을 둘 것인가 하는 점에서는 문제가 간단치 않다. 첫째 문제에서, 위원회의 진실규명 내용과 방향은 기본법 23조(진실규명 조사방법), 제32조(보고 및 의견진술 기회의 부여, 조사보고서 내용), 시행령 제7조(조사의 절차 및 방법), 진실규명 신청 및 조사에 관한 규칙(특히 동 규칙 제46조의 2, 결정서 작성) 등에서 추출 · 해석할 수 있다. 이들 조항에는 분명하지는 않지만, 대체로 피해자 · 가해혐의자 · 참고인에 대한 조사를 통해 진실을 규명하고 사건의 결론을 도출하도록 되어 있다.

좀 더 구체적으로 진실화해위원회의 진실규명 방식은 ① 조사대상자 · 참고인에 대한 진술서 제출 요구, ② 조사대상자 · 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취, ③ 조사대상자 · 참고인 · 관계기관 · 시설? 단체 등에 대한 관련자료 또는 물건의 제출요구, ④ 관계 기관 · 시설 · 단체 등에 대해 조사와 관련된 사실 · 정보의 조회, ⑤ 감정인의 지정 및 감정의뢰[25] 등이 대표적이다.

특히 기본법 23조(진실규명 조사방법) 8항에서, 진실규명과 관련하여 자료 및 물건의 제출은 명령받은 기관은 정당한 이유없이 거부해서는 안 된다고 규정하고 있다. 이는 기존 국가 과거사위원회에 비해 진실규명 기능, 곧 조사권한이 강화되었음을 의미한다. 그럼에도 이러한 조사권한이 강제성이 전제되는 것이 아니기 때문에 여전히 기관협조의 수준에 따라 조절되는 한계를 안고 있다.

둘째 문제에서 진실의 내용과 수준, 의미나 가치는 진술 · 증언 · 자료에 비례하여 항상 상대적이기 때문에 절대적인 기준을 설정하기 어려운 점이 있다. 곧 증거의 분량이나 정확성이 높을수록 진실의 수준이 상승되는 것은 사실이지만, 한편으로 그 기준이 낮은 경우에도 진실은 진실이기 때문이다. 과거청산에서 진실은 매우 추상적이고 모호한 개념이며, 관점에 따라 선택의 폭과 수준이 축소되거나 확대되는 성격을 가지고 있다. 진실은 관점, 곧 희생자 중심의 입장과 가해자 입장, 그리고 양자를 포괄하는 국가적 · 통합적 관점에 따라서도 갈등과 분열이 일어날 수 있다.

현재 진실화해위원회를 비롯하여 국가 과거사 기구들이 채택하고 있는 진실규명은 대개 인과관계에 따른 사실 확인을 중심으로 피해 · 가해관계를 밝히고, 명령 지휘계통이나 국가의 개입여부를 규명하는 방법이다[26]. 진실규명의 완전한 형태는 ① 피해자 진실(증언), ②가해자 진실(고백), ③ 양자의 진실을 입증하는 공식자료, 이 3가지 구성요소가 상호 일치해야 한다. 진실규명에서 이러한 구성요소를 갖추는 문제는 간단치 않다. 대개 피해자 진실(증언)은 일방적으로 희생당한 사정을 반영하여 단순한데 비해, 가해자 진실은 계획이나 의도가 개입되어 있기 때문에 복합적이다. 피해자 진실의 단순성과 가해자 진실의 복합성이 지니는 비대칭적 관계는 민간인 집단희생사건을 비롯한 대규모 학살사건에서 더욱 두드러진다. 피해자의 진실은 가해자의 의도, 행위 속에서 온전하게 복원된다. 자연히 집단학살 사건의 경우, 가해자 조사는 전국적인 지휘?명령계통 및 집행과정, 법적 · 절차적 정당성 여부, 전체적인 피해규모의 산출과 연계되어 있는데, 이를 모든 사건에 적용하여 진실을 규명하기는 매우 어려운 일이다.

여기에서 사건 대상에 따라 진실구성 요소의 비율이나 규명 수준을 상대화하고 조절하는 문제가

22) 기본법, 제1조(목적) 참조.
23)진실화해위원회는 민간인 집단희생과 관련된 진실규명 사건의 시기와 대상을 ① 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후시기에 불법적으로 이루어진 사건, ② 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 적대시하는 세력에 의한 학살104의문사건 등으로 한정하고 있다. 기본법 제2조(진실규명의 범위) 참조.
24) Priscilla B. Hayner, International Guidelines for the Creation and Operation of Truth Commissions : A Preliminary Proposal, Law and Contemporary Problems, Vol. 59, No. 4(Autumn, 1996), p. 177.

25) 기본법 23조(진실규명조사방법) 참조 : 조사규칙 제26조(진술서제출요구), 제27조(출석요구 등), 제28조(조사대상자 진술청취), 제29조(참고인 진술청취), 제30조(녹음.녹화), 제31조(자료 또는 물건 제출요구), 제32조(자료 등의 영치), 제33조(사실 또는 정보의 조회), 제34조(감정의뢰), 제35조(실지조사), 제36조(실지조사현장에서 자료물건의 제출요구 등), 제37조(자료물건 제출명령과 열람 등), 제38조(실지조사현장에서 진술청취), 제39조(동행명령장 발부) 참조.
26)홍석률은 진상규명위원회가 사법적 차원의 진실을 추구하는 것은 불가능하기 때문에 법정과는 다른 독특한 증거정책이 구축되어야 한다고 지적하였다. 홍석률, [과거사 진상규명 작업의 쟁점과 과제], 한국역사연구회, 앞의 책, 42~42쪽.

제기된다. 과거청산에서 국가의 공식문서나 증거자료를 통해 피해사실을 객관적으로 입증하기는 쉽지 않다. 자연히 사건조사에서 국가의 공식자료를 일차적 요소로 인정하여 그 수준이나 비율을 고정화 할 경우, 피해자 입장에서는 피해 자체가 진실임에도 공식증거로 자신의 진실을 입증해야 하는 어려움이 있다. 곧 진실규명 방식에서 공식문서의 증거능력을 절대화하거나 과도하게 확대할 경우, 피해사실이 명백히 존재한다 하더라도 진실을 진실로 인정받지 못하고, 이른바, 피해자는 존재하는데 가해자는 증명할 수 없는 역설이 현실화된다.

따라서 진실규명에서 피해자 증언, 곧 사적 · 개인적 진실과 피해 · 가해혐의를 객관적으로 입증하는 공식적 진실 사이에 충돌이 발생할 수 있는 현실을 고려해야 한다. 이러한 충돌을 해소하기 위해서는 공식증거 자체의 절대성과 상대성 사이에서 형평을 유지해야 한다. 진실규명에서 공식문서 못지않게, 피해자 증언을 중시할 필요가 있다. 대부분 다른 나라의 진실화해위원회는 진실규명의 가장 중요한 자료로서 희생자의 증언에 의존하였다[27]. 일부에서는 국가폭력의 희생자들이 추구하는 진실의 형태를 육하원칙에 따른 법정진실(엄연한 사실), 심리적 · 신체적 영향에 따른 감정적 진실, 명령계통이나 제도적 구조에 대한 전반적 진실 등으로 구분하기도 하였다[28]. 이는 피해자 중심적인 관점에서 국가폭력의 진실에 접근하기 위해, 진실의 수준을 확대하고 다양화하는 시도로 이해된다. 피해자의 진실은 사실에만 국한되는 것이 아니라 사회 문화적이고 심리적인 영역에 이르기까지 광범하게 걸쳐 있다. 진실규명에서 사실관계를 확인하는 방식만으로는, 피해자 진실의 다양성을 사실 유무나 진위여부로 획일화시킬 위험성을 지니고 있다. 여기에서 진실의 복합성을 인정하고 진실규명 전략을 다양화하는 작업이 요구되는 것이다.

2) 진실과 화해의 상호 교환 또는 상호 희생의 사이에서

역사적으로 과거청산의 내용은 대개 포괄적인 방안을 담고 있지만, 구체적인 지향과 목표는 차별적인 성격을 띠고 있다. 과거청산의 일반적인 가치, 곧 진실-처벌-정의-배상-화해는 상호 연관성을 가지고 있지만, 방향이나 목표에 따라 일정하게 분류할 수 있다. 곧 진실규명을 목표로 하는 진실규명주의 모델, 사법적 단죄를 중심으로 하는 형사처벌주의 모델, 피해자에 대한 신원회복이나 사회적 인정을 목표로 하는 명예회복주의 모델, 피해자에 대한 물질적 지원을 목적으로 하는 보상 · 배상주의 모델 등으로 구분할 수 있다.

과거청산 모델의 차이는 각국의 시대상황과 조건을 반영하고 있지만, 기본적으로 정치적 역학관계에 의해 규정된다. 과거청산운동이 제도화되는 과정에서 국민과 정부, 운동세력과 국가 사이의 역학관계에 따라 내용과 수준이 조절된다. 민주주의 이행기 국가에서 정부의 과거청산 정책은 진실과 정의에 대한 국민의 요구와 사면과 면책을 요구하는 퇴임한 정권과의 상대적인 힘에 의존하는 것으로 알려져 있다[29].

27) Audrey R. Chapman and Patrick Ball, The Truth of Truth Commissions : Comparative Lessons from Haiti, South Africa, and Guatemala, Human Rights Quarterly, Vol. 23, No.1 (Feb., 2001), p. 5.
28) Raquel Aldana, op. cit., p. 109.
29) Elin Skaar, Truth Commissions, Trials-or Nothing? Policy Options in Democratic Transitions, Third World Quarterly, Vol. 20, No. 6(1999), p. 1124.

이러한 과정에서 과거청산의 전략이나 방향, 곧 진실규명 · 처벌 · 정의 · 보상, 배상 · 화해 가운데 중점을 어디에 둘 것인가가 결정된다. 국가내부의 정치지형에서 청산세력이 주도권을 장악하지 못하면, 과거청산은 인적청산을 통한 처벌이나 사회적 정의 보다는 진실규명이나 명예회복, 또는 국민통합주의 모델과 같은 타협적인 형태를 띠게 된다[30].

진실화해위원회는 기본법 제1조(목적)에서 "진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 한다"고 밝히고 있다. 여기에 따르면, 진실화해위원회의 목적은 진실규명-민족 정통성 확립-화해-국민통합으로 정리할 수 있다. 진실화해위원회의 과거청산 노선은 진실을 규명하고 화해를 도모하는 진실과 화해 양립주의, 또는 진실과 화해를 추구하는 국민통합주의에 가깝다[31]. 진실규명을 과거청산의 출발점으로 삼고 있는 셈이다[32].

진실과 화해를 추구하는 국민통합주의 노선에서 제기되는 첫 번째 문제는 진실과 화해를 동시에 추구하면서 성과를 이루어 낼 수 있는가 하는 점이다. 과거청산에서 화해는 고통스러운 과거와 현재가 대면하고, 과거와는 다른 세계를 상상하는 미래지향적인 개념이다. 진실화해위원회는 기본법 제34조(국가의 의무)에서, 국가는 진실규명 사건 피해자의 피해 및 명예 회복, 가해자에 대한 법적?정치적 화해, 그리고 국민 화해와 통합을 위해 필요한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 또 제38조(완전한 진실을 고백한 가해자에 대한 화해조치)를 보면, 진실규명 과정에서 가해자가 가해사실을 인정한 내용이 진실에 부합하는 경우에는 처벌면제나 감형을 건의할 수 있도록 하였다. 나아가 제39조(가해자와 피해자?유족과의 화해)에서는 가해자의 참회와 피해자 · 유족의 용서가 이루어질 수 있도록 양자의 화해를 적극 권유하도록 하였다[33]. 전체적으로 가해자의 가해사실 인정, 곧 진실고백을 전제로 가해자와 피해자의 화해, 그리고 국민화해와 통합을 추진하는 방안을 제시하였다.

진실과 화해를 추구하는 전략은 피해자와 가해자를 동시에 만족시켜야 하는 가치중립적인 노선이다. 문제는 진실에서 화해로의 이행전략에서 일정한 조건이 충족되지 않는 한 진실과 화해 사이에서 균형을 유지하기가 매우 어렵다는 점이다. 사실, 국가폭력의 피해자들은 자신의 경험이나 고통을 진실로 등식화하기를 원하고, 반대로 가해자는 사회적 비난과 자기 부정의 모순을 무릅쓰고 과거를 고백하기를 원하지 않는다. 이에 과거청산 과정에서 진실을 둘러싸고 피해자들이 가진 적극성과 가해자들이 지닌 소극성을 일정한 수준에서 융합시켜야 한다. 진실이 밝혀지면 정치적?사회적?개인적?도덕적 차원을 비롯한 다양한 수준에서 복수와 용서, 정의와 부정의에 대한 판단을 둘러싸고 의견이 분열된다. 진실이 피해자와 가해자, 피해자 · 가해자 모두 가운데 누구를 위해, 또는 진실이 과거와 현재, 미래 가운데 어느 쪽에 사용되어야 할 것인가 하는 문제가 제기된다. 남아공의 진실화해위원

30) 이재승은 현재까지 한국에서 전개되고 있는 과거청산의 방향은 타협적인 성격이 강하다고 지적하였다. 이재승, 앞의 논문, 21~22쪽.
31) 진실화해위원회는 국제적인 수준에서 남아공의 모델과 유사한 측면이 있다. 김동춘은 과거청산의 기본 모형을 뉘른베르크의 승자의 패자에 대한 처벌방식과 남아공화국과 같은 진상규명을 전제로 화해에 초점을 두는 모델로 구분하였다. 김동춘, 앞의 논문(2004), 44쪽.
32 정근식은 한국에서 진상규명은 '역사적 진실모델'에 입각하고 있으며, 사법적 절차보다는 입법적 절차를 중시했다고 평가하였다. 또한 과거청산의 원칙들은 5월운동에서 정립되었으며, 진상규명을 핵심 축으로 한편에서는 책임자 처벌과 명예회복, 다른 한편에서는 보상과 기념문제가 긴밀히 연결되고 있다고 지적하였다. 정근식, 앞의 논문, 48쪽.
33) 기본법 제4장(화해를 위한 국가와 위원회의 조치)에서, 제34조(국가의 의무), 제36조(피해 및 명예회복), 제37조(희생자를 위한 특별사면?복권의 건의), 제38조(완전한 진실을 고백한 가해자에 대한 화해조치), 제39조(가해자와 피해자?유족과의 화해) 참조.

회는 폭력의 유산에 대한 진실, 곧 희생자의 고통스러운 이야기를 정의를 추구하여 가해자를 처벌하기 보다는, 국민적 화해를 증진하는 기반으로 활용했다[34].

다른 나라 과거청산에서 피해자와 가해자, 이 양자의 이해관계를 뛰어넘어 진실과 화해를 결합시킨 수단은 대개 보상과 사법적 정의, 진실고백과 사면을 교환하는 방식이었다. 일반적으로 과거청산에서 책임자 처벌이 정치 · 사회적 갈등을 초래할 우려가 있지만[35], 사법적 정의나 보상 · 배상제도는 진실과 화해를 결합시키는 중요한 수단이다. 현재 진실화해위원회의 과거청산 프로그램에서도 진실을 규명하고 화해를 도모한다는 방안은 있지만, 진실을 화해로 전환시키는 방법이나 과정, 전략은 구체화되어 있지 않다. 진실화해위원회의 입장에서 가장 바람직한 대안은 진실과 화해를 교환하는 일이다. 피해자와 가해자가 진실을 매개로 서로 인정하고 화해하는 일이다. 진실은 발견하는 것보다 인정하는 것이 더 어렵다. 이는 가해자와 피해자가 진실을 고백하고 인정하며 상호 화해하는 사회적 동의와 전제 위에서 가능하다. 이러한 사회적 약속이 성립하지 않는다면, 진실을 위해 화해를, 아니면 화해를 위해 진실을 희생시켜야 하는 딜레마에 빠진다.

사실 진실과 정의, 용서와 화해 등의 담론은 도덕적 · 종교적 · 신학적 성격을 강하게 지니고 있다. 곧 과거와 협상하는 정치전략을 대표하는 담론이지만, 한편으로 도덕적 · 윤리적 공동체의 회복을 의미하는 내용을 담고 있다. 때문에 화해의 개념은, 도덕적 입장에서 근본적으로 다른 희생자 공동체와 가해자 공동체 사이의 평등을 제안하고 있다는 점에서 비판도 받고 있다[36]. 화해를 위해서는 진실규명과 같은 사실적 · 제도적 요소만이 아니라 사회 · 문화적인 장치가 필요하다. 화해는 국민 내부에서 국가폭력에 대한 고통을 공유하고 사회적 합의와 통합을 이끌어 내며, 공통의 사회적 정체성을 형성하는데 필수적인 요소이기 때문이다.

남아공의 진실화해위원회가 대표적이지만, 진실과 화해를 결합시키려면, '진실의 대중화' 나 '진실의 사회화' 과정이 필요하다. 곧 피해자의 진실말하기를 피해자 개인의 고통이 아닌 사회적?국민적 상흔으로 인정하는 문화가 중요하다. 이를 위해서는 진상규명 과정에서, 진실 말하기나 진실규명이 보고서라는 공식성에만 구속되어서는 안 되며, 공개적인 증언이나 이야기를 통해 피해자의 진실, 곧 그들의 경험과 고통이 사회적으로 공유 · 인정 · 동의되는 과정이 요청된다. 이는 피해자의 고통을 사회적으로 치유하는 과정이기도 하다. 이러한 점은 화해가 진실규명 이후에 사후적으로 획득되는 것이 아니라 진실규명 과정과 결합되어 있음을 의미한다.

결국 진실은 화해의 내용과 수준을 결정하는데 중대한 영향을 미친다. 진실과 화해를 추구하는 과거청산 전략에서 양자는 동전의 양면과 같은 대쌍관계를 이루고 있다. 진실은 화해적인 태도의 형성에 기여하고, 후자는 과거에 대한 진실의 수용을 용이하게 한다[37]. 진실화해위원회의 과거청산, 특히 한국전쟁 전후 민간인학살에 대한 진실은 사실적 · 법률적 내용만이 아니라 정치적 · 이념적 · 문화적 요소가 복합적으로 작용하고 있다. 자연히 전쟁전후 국가폭력에 대한 사실적 규명을 넘어서, 사회내부의 이념적 · 정치적 다양성에 따른 차이를 극복하고 어떻게 진정한 화해를 이룰 수 있을 것인가 하는 문제가 제기되는 것이다.

34) Michael Humphrey, From Terror to Trauma : Commissioning Truth for National Reconciliation, Social Identities, Vol. 6, No. 1(2000), p. 8.
35) 이내영 · 박은홍, 「동아시아의 민주화와 과거청산--한국 필리핀 태국의 비교연구」, 아연출판부, 2002, 31쪽.
36) Nenad Dimitrijevic, Justice beyond Blame, Moral Justification of(the Idea of) a Truth Commission, Journal of Conflict Resolution, Vol. 50, No. 3(June, 2006), p. 374~375.
37) James L. Gibson, Does Truth Lead to Reconciliation? Testing the Casual Assumptions of the South African Truth and Reconciliation Process, American Journal of Political Science, Vol. 48, No. 2(Apr., 2004), p. 207.

4. 맺음말

한국전쟁 전후 민간인 학살문제는 개인에 대한 국가와 체제의 폭력성 · 억압성 · 야만성이 가장 집중적으로 표출된 지점이다. 국가폭력에 따른 민간인 집단학살은 자연적 생명권을 박탈하는 차원을 넘어, 고유한 특정 집단 · 계층 · 계급의 존재조건이나 그 가능성 자체를 파괴 · 절멸시키는 반인간적 · 반문명적 행위이다. 이러한 이유 때문에 민간인 집단학살을 비롯한 대량학살은 개인적 죽음과는 다른 사회적 죽음[38] 으로 이야기 된다. 자연히 민간인 학살사건과 관련된 과거청산의 과제는 과거에 국한되지 않고, 현재 우리가 의심치 않고 있는 제도와 질서, 문화를 근원적으로 성찰하고, 과거와는 다른 새로운 미래 공동체의 형성을 상상하는 작업이 가능한가 하는 문제와 맞닿아 있다.

따라서 민간인 학살과 관련된 과거청산은 단순히 '죽음 앞의 불평등을 법 앞의 평등' 으로 전환하는 정치적 · 법적 · 제도적 수준을 넘어 국가폭력이 일상화된 사회의 구조적 모순을 해결하고 사회지형을 새롭게 정립하는 기획과 연결되어 있다. 과거청산은 개인적 수준에서도 과거로부터 자유로울 수 없는 우리의 모습, 곧 국가폭력에 침묵하거나 순응해 왔던 우리 안의 다수를 성찰하는 작업이다. 이러한 성찰은 개인과 국가의 관계를 재정립하고 국가권력에 독립적인 자율적인 주체의 필요성을 인식하는 계기가 될 것이다.

나아가 과거청산은 과거를 정리하고 동시에 미래를 생각해야 하는 이중의 작업이다. 과거청산의 미래지향적인 정치는 피해자와 가해자의 위치를 역전시켜 또 다른 적대를 만드는 것이 아니라 사회를 변혁시켜 모두가 공존하는 미래 공동체를 상상하는 작업이다. 과거청산에서 과거를 선택적으로 청산하고 전유하는 것을 경계해야 한다. 이는 과거청산이 국가의 윤리적 도덕성이나 정치적 정통성을 도출하여 정치기획에 봉사하는 정치주의를 극복하고, 사회 · 문화적 청산으로 확대되어야함을 의미한다. 이러한 과정에서 과거청산은 청산세력만을 배제화 · 타자화하는 이분법적인 논리를 극복하고 내부 성찰화의 계기로 작용할 수 있을 것이다.

38) Bill Wringe, Collective Action and the Peculiar Evil of Genocide, Metaphilosophy, Vol. 37, No. 3--4(July, 2006), p. 386.

❙ 발제 4 ❙

민간인 학살사건 진상규명을 위한 활동의 현황과 과제

한국전쟁전후민간인학살진상규명범국민위원회운영위원장, 서울대사회학과교수 정 근 식

1. 문제의 제기

2005년 5월 3일, 오랜 논란 끝에 국회에서 여야간의 합의로 '진실?화해를위한과거사정리기본법'(이하 과거사기본법)이 통과되고, 이에 기초하여 12월 1일, 독립된 국가기관으로 〈진실?화해를 위한 과거사정리위원회〉(이하 진화위)가 출범하였다. 진화위는 "항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력 · 학살 · 의문사사건등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여"(과거사기본법 제1조)하려는 목적으로 설치된 것이다. 진실규명의 대상은 한국전쟁전후에 이루어진 불법적인 민간인 집단희생사건 외에 4가지 범주의 역사적 사건들이 더 규정되어 있다.

우리 사회에서 과거청산 또는 과거사정리의 문제는 민주주의로의 이행과 함께 제기되었지만, 그 중에서도 한국전쟁을 전후한 시기의 각종 민간인 학살사건들의 진상을 규명하는 문제는 가장 중요하고도 어려운 일이었기 때문에 과거청산의 맨 마지막에 자리잡게 되었을 것이다. 이 문제를 해결하기 위한 본격적인 사회운동은 2000년에 시작된 이래, 5년만에 기본법이 제정되고 이를 담당하는 정부의 공식적인 기구가 설치된 것은 한국 민주주의의 토대의 튼튼함과 역동성을 증명하는 중요한 지표로 간주될만한 것이다. 이것은 민주주의의 지평을 넘어서서 사회체제의 정통성에 대한 신뢰를 바탕으로 제기될 수 있는 문제이다. 민간인 학살의 진상을 규명하고 희생된 자들의 명예를 회복시키는 일은 분명히 "국가의 신뢰를 회복하고 정의를 세우는 일"일 뿐 아니라, 인간의 존엄성에 대한 자신감에 바탕을 두는 것이다. 국가폭력의 희생자들이나 그 유족들에게는 50여년간 가해졌던 각종 보이지 않는 정치적 심리적 억압으로부터 해방, 그리고 '민주공화국'의 참된 성원으로서의 사회적 인정행위이기 때문이다.

그러나 많은 기대를 받으면서 출범한 진화위가 과연 원래의 목표인 진상규명과 국민적 화해를 달성할 수 있을 것인가에 관한 불안과 회의가 싹트고 있다. 이것은 지난 2006년 9월 한국전쟁전후 민간인학살 유족회 회원들이 진화위에서 점거농성을 한 것에서 잘 드러난다. 유족들은 진화위가 과연 현재의 적은 권한과 인력으로 제한된 시간 내에 자신들의 문제를 모두 해결할 수 있는가에 대한 불안으로부터 조사인력증원과 함께 좀 더 열심히 진상규명 작업에 박차를 가해달라는 요구성 항의를 하였다. 진화위가 비록 여야합의에 의한 특별법에 기초하고 있지만, 부여된 과제를 처리해나갈 수 있는 국내외적 정치 환경도 좋다고 말할 수 없다. 출범 전 뿐 아니라 출범 후에도 민간인학살문제의 쟁점화와 진화위에 대한 보수언론의 견제가 계속되고 있는데다가 최근 북핵문제로 야기된 한반도 정세의 경색은 진화위의 위상을 위축시키고 있다. 내부의 역량 또한 이런 부담스런 일을 감당하는데 벅찬 느낌을 주기도 한다. 진화위의 목표의 하나인 화해와 국민통합은 진상규명을 통해 책임의 소재를 분명히 한 상태를 전제로 하는 것이지만, 진상규명 없는 추상적 화해나 시민적 기초가 없는 국민통합으로 귀착될 가능성이 없지 않다.

이 글은 이런 맥락에서 민간인 학살사건 진상규명을 위한 활동의 현황을 점검하고 앞으로 어떻게 현재의 어려움들을 극복할 것인가를 논의하기 위한 것이다. 이를 위해 지난 1년간의 〈진실?화해를 위한 과거사정리위원회〉 산하의 집단희생규명위원회 및 집단희생조사국의 조직과 활동성과를 중심에 놓고, 이를 이해하기 위한 배경으로서 진화위 설치까지의 민간인학살진상규명운동 및 통합특별법 제정운동의 제도화과정을 검토할 것이다[1]. 이를 위해 지금까지 이루어진 각종 연구와 토론회 자료를 참고하였으며, 진화위의 활동에 관한 최근의 정보는 진화위가 발행한 뉴스레터, 〈진실화해 준비1호〉(2006.11)를 기초로 하였다.

2. 진실 · 화해를 위한 과거사정리위원회의 성립과정

입법운동

오늘날 우리 사회에서 진행되고 있는 과거청산의 현황을 분석하고 평가하기 위해서는 우선 과거사기본법의 제정과정과 진화위의 형성과정을 이해할 필요가 있다. 어떤 정부기구나 조직의 활동도 법적 한계에서 이루어질 뿐 아니라 그것의 지향이나 과제의 정의는 경로의존적인 측면이 있기 때문이다.

진화위에서 발행한 뉴스레터 〈진실화해 준비1호〉(2006.11)에 따르면, 진화위는 2004년 8월 15일 노무현 대통령이 광복절 경축사에서 과거사 정리의 필요성을 역설한 것으로부터 시작하여, 8월 17일 '진실규명과 화해를 위한 당정특별위원회'를 구성하고, 9월에 열린우리당, 한나라당, 민주노동당에서 각각의 법안을 제출하였으며, 이들의 타협과 조정을 거쳐 2005년 5월 31일 과거사기본법이 공포됨으로써 출범하게 되었다. 진화위의 출범과정을 이렇게 정리하면, 한국의 통합적 과거청산이 위로부터 정부에 의해 시작된 것으로 이해되기 쉽다. 물론 당시의 정치지형에서 대통령의 담화는 교착상태를 빠져 나오게 하는 적극적 계기였지만, 그에 선행한 오랫동안의 법제정운동이 있었다. 과거사기본법의 제정은 주지하다시피 민간단체의 사회운동을 통해 기초가 마련되었으며, 통합적 과거청산방식 또한 이전부터 존재해온 과거청산의 흐름들의 성과와 민간인 학살사건의 개별적 분산성을 극복하려는 노력의 결과로 얻어진 것이다.

한국전쟁을 전후한 시기의 각종 민간인희생은 대부분 '학살'에 의한 것인데, 이의 진실은 전쟁이

1) 사회학적으로 제도화는 매우 다양한 의미를 지닌다. 사회운동의 요구가 수용되는 것을 의미하기도 반복가능한 자기유지적 과정으로 이해하기도 한다. 이에 관해서는 Kriesi(1995), Meyer and Tarrow(1998) 등을 참조.

종료된 이후 파묻혀져 지금까지도 개별적이고 파편적인 사실로 알려져 있을 뿐 국가의 책임있는 조사에 의해 밝혀진 바가 적다. 한국전쟁기 민간인 희생사건들의 진상규명은 어느 쪽도 승리하지 않은 전쟁의 종식, 또는 마무리되지 않은 전쟁이라는 특성 때문에 회피되거나 지연되어왔다. 이의 진실을 알고자 하는 사람들은 일차적으로 유족들이었는데, 이들은 전쟁이후의 권위주의 체제아래에서 침묵하면서 살아왔다. 우리 사회에서 민주화가 이루어지고 또 언론자유의 폭이 넓어지면서, 이에 대한 진상규명의 목소리가 형성되기 시작하였다. 전국의 유족들을 자극한 것은 1995년 12월 제정된 '거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법' 이었다. 이들은 자신들과 유사한 사건에 관한 정부의 조치가 가능하다는 것을 인식하기 시작했다. 산청 등 7-8개 지역에서 개별적인 진상규명과 특별법 제정을 요구하는 움직임이 형성되었다. 노근리사건은 1999년 AP통신의 특종보도에 따라 국내의 문제제기가 국제적인 문제로 확산되었고, 클린턴 대통령의 유감표명과 한미 합동조사반이 구성되었다. 4.3사건의 경우 1999년 12월 특별법이 제정되고 이에 기초하여 제주 4·3 진상규명 및 명예회복위원회가 설치되었다. 이 세가지 사건들은 '한국전쟁 전후 민간인 학살사건' 의 범주에 포함되는 것이지만, 동시에 이 사건의 유형들을 대변하는 특징적인 사건들이다. 즉 조직적 봉기와 이의 진압과정에서 발생한 대규모 민간인 학살로서의 4·3사건에 대한 진상규명은 이와 밀접한 연관 하에서 발생한 여순사건을, 노근리사건의 쟁점화는 외국군에 의한 학살 전반을, 그리고 거창사건의 명예회복과 기념은 제2전선에서의 대 게릴라작전에서의 민간인 학살사건들의 진상규명운동을 자극하였다. 이런 사회적 분위기는 전국 각지의 유족들로 하여금 소극적 추모를 보다 적극적인 진상규명 요구로 전환시키도록 고무했다. 이들과 함께 보도연맹원이나 예비검속자들에 대한 학살이 국가폭력의 문제로 재해석되기 시작했다.

이와 함께 기존의 세가지 문제해결프로젝트들이 개별분산적으로 진행됨으로써 갖게 되는 문제가 인식되고, 또한 한국전쟁 전후의 수많은 민간인 희생사건들을 모두 개별적인 특별법으로 처리한다는 것이 어렵다는 인식이 싹텄다. 그것을 조직적으로 추진한 시민단체는 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회(이하 범국민위)였다. 범국민위는 2000년 9월에 결성되었는데, 시민활동가와 전문가 그리고 유족들이 참여하였다. 이런 흐름은 2000년 11월에 열린 국회 공청회 '민간인학살 문제 어떻게 풀 것인가' 로부터 2001년 5월에 열린 공청회로 이어지면서 '통합특별법 제정' 이 뚜렷한 목표로 부각되었다. 통합 특별법 제정은 유족들의 인식공유의 결과이자 동시에 전국 각지에 흩어져 있는 유족들의 힘을 모으는 수단이기도 했다. 범국민위는 발족 초부터 전국피해실태조사와 전국통합특별법 제정을 두 가지 당면목표로 설정하고 활동해왔다.

분단체제하에서 사회적 타자로 낙인찍히고 연좌제를 통해 침묵을 강요받았던 유족들이 사회적 공론장에 나올 수 있었던 데에는 이런 보다 거시적인 변화들, 즉 세계 사회주의 체제의 붕괴와 탈사회주의화, 1990년대에 명백해진 남북간의 격차 등이 영향을 미쳤다. 보다 직접적으로는 2000년의 남북정상회담에 따라 정치적 긴장과 억압이 크게 완화되었다. 또한 기존의 학살사건들을 좌우 이념대결의 틀에서가 아니라 인권과 평화라는 틀에서 재해석할 수 있는 이론적 자원들을 학계로부터 제공받았다. 전쟁이 국가안보의 관점에서 뿐 아니라 인권의 관점에서 재해석되었다. 유족들의 공론장에

의 참여는 그 자체가 이들을 지배해온 트라우마를 치유하는 과정의 일부이자 동시에 명예회복을 달성하기 위한 준비에 해당하는 것이다.

민간인학살 진상규명을 위한 통합특별법의 구상이 선행하는 세가지 사건들의 해결 움직임의 연장선상에 있으면서도 다른 점이 있다면, 다른 시간과 장소에서 발생한 동질적 사건과의 소통가능성이다. 기존의 세가지 문제해결프로젝트들이 개별분산적으로 진행됨으로써 갖게 되는 문제가 인식되고, 또한 한국전쟁 전후의 수많은 민간인 희생사건들을 모두 개별적인 특별법으로 처리한다는 것이 어렵다는 인식이 싹텄다. 이런 흐름은 2001년에 뚜렷해졌는데, 2000년 11월에 열린 국회 공청회가 '민간인학살문제 어떻게 풀 것인가' 였는데 비해, 2001년 5월에 열린 공청회는 '통합특별법 제정' 을 내걸고 열렸다는 사실이 이를 잘 보여준다. 민간인학살 사건들을 함께 묶어서 처리할 수 있는 이른바 통합 특별법 제정이 필요하다는 인식은 동시에 전국 각지에 흩어져 있는 유족들이 힘을 모으는 통합적 운동방식이기도 했다.

통합특별법 제정운동은 16대 국회에서 법 제정을 목표로 하여 합동 위령제 및 농성투쟁을 매개로 체계화되었고, 2002년의 대통령 선거국면에서 정책적 의제로 부각되었다. 입법운동진영은 2003년에 접어들어 국가인권위원회에서 집단진정과 농성투쟁을 전개하였다. 농성투쟁은 전국의 유족들을 네트워킹하는 유력한 수단이기도 했다. 유족과 시민단체의 114일간의 험난한 농성투쟁에도 불구하고 국회 행정자치위원회에서 여야간의 합의가 파기되었지만, 2003년 7월 18일 국가인권위원회로부터 통합특별법 제정 권고를 이끌어냈다.

16대 국회의 막바지에 통합특별법 제정 움직임은 정점에 이르러 2003년 11월 7일 국회본회의에서 과거사 특위 구성결의안이 통과되었다. 2004년초 통합특별법 제정요구가 매우 커졌다. 이 시기의 특별법제정운동은 이른바 4대 과거청산법, 일제하의 강제동원이나 친일파문제, 한국전쟁기의 민간인학살문제, 그리고 독재정권하의 각종 의문사 문제 등을 포함하고 있었다.

2004년 2월9일 노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법이 국회를 통과했고, 3월 16대 국회의 막바지에 '거창사건등관련자명예회복및보상특별조치법' 이 통과되었으나[2], 민간인학살관련 통합특별법은 국회본회의에서 부결됨으로써 16대 국회에서의 입법운동은 실패하였다. 이 때문에 4월에 열린 국회의원 총선거에서 특별법 제정에 반대한 정치인에 대한 낙선운동이 벌어지기도 했다.

2004년 4월 총선거에 따라 여당과반수의 17대 국회가 개원하면서 통합특별법 제정운동이 다시 시작되었다. 대통령 탄핵시도에 대한 반발이 전국화되면서 국회의 의석구조가 크게 바뀌어 법 제정을 위한 정치적 환경이 변화했다. 전국각지에서 유족들의 추모위령제가 진행되면서 유족들의 특별법 제정요구가 더 커졌다. 대통령은 8.15경축사에서 '포괄적 과거청산' 의지를 밝혔다. 이런 상황에서 권위주의 시기의 국가폭력에 의한 희생사건들 또는 의문사사건의 해결을 위한 정부위원회가 법정 활동기간 내에 활동했음에도 불구하고 처리하지 못한 사건들이 남게 되자 이 문제의 해결을 위한 움직임이 합류하게 되었다. 민간인학살 사건의 통합적 해결의 흐름에 더하여 권위주의 시기의 의문사

2) 거창 보상법은 당시 한나라당 이강두 정책위원장이 민간인학살진상규명통합특별법은 사실상 거부하면서 자신의 지역구 문제를 해결한다는 맥락에서 통과시킨 것이었는데, 노무현 대통령 탄핵 직후 고건 총리에 의해 거부권이 행사되었다.

에 대한 해결노력이 통합되면서, '올바른 과거청산을 위한 범국민위원회' 가 2004년 9월에 발족하였다. 뒤이어 민간인학살문제를 연구하는 한국제노사이드연구회도 출범했다. 전국유족협의회에 참가하는 단체는 30개 지역에서 40개 지역으로 증가했고, 보다 긴밀한 연대를 발전시켰다.

이 무렵, 한국의 보수세력은 과거청산법 제정, 국가보안법 폐지, 사립학교법 제정, 언론관계법 개정을 4대 악법으로 규정하고 이를 저지하기 위한 총공세를 취했다(김성길 2006). 한나라당에서는 이들을 국가체제에 대한 도전으로 간주했으며, 과거청산에 대하여 '현대사 조사?연구를 위한 기본법' 으로 맞섰다. 여기에서 알 수 있듯이 한나라당은 '과거청산' 을 조사연구를 통해 과거의 역사를 다시 기록하는 작업으로 간주하였다. 이에 대응하여 10월에는 열린우리당에서 '진실규명과 화해를 위한 기본법' , 민주노동당에서 '진실 · 미래를 향한 과거청산 통합특별법' 을 발의하였다. 이런 상황에서 한국전쟁기 민간인학살문제는 2004년 하반기부터 본격적인 협상과 절충의 대상이 되었다. 11월 2일부터 범국민위를 위시한 올바른 과거청산을 위한 위원회의 농성투쟁이 진행되는 가운데, 2004년 12월 각 정당들간의 법안 조정작업이 국회에서 진행되었다. 이 기간은 과거청산에 관한 4대 법안 즉, 일제하 강제동원관련법, 친일진상규명법, 동학관련법 등이 제정되는 국면이자 민간인학살관련 사건들의 문제를 처리하는 정치적 협상으로 원래의 취지가 퇴색하는 기간이었다. 이른바 '박기춘의원안' 과 이에 대응한 '이원영의원 안' 은 이런 갈등의 지표였다. 2005년 2월의 임시국회에서도 처리를 하지 못했다.

결국 누더기법이라는 오명을 받으면서 '진실?화해를 위한 과거사 정리 기본법' 이 2005년 5월 제정되어 공포되었다. 이 과정에서 '과거청산' 은 '과거사 정리' 로, '학살' 은 '희생' 으로 변화되었으며, 법안의 목적이 진실규명과 함께 화해로 규정되었다. 또한 민간인 학살과 의문사에 대한 진상규명 외에 이른바 적대세력에 의한 사건들이나 해외동포사, 독립운동 등에 대한 진상규명도 포함되었다. 입법운동과정에서 국방부 등 국가기구나 일부 언론, 보수정당의 집요한 반대는 통합특별법의 국민적 합의의 폭을 매우 제한하였다. 화해를 위한 기본조건들이 마련되지 않는 채, 반대자들을 설득하기 위한 방편으로 전면에 부각되었다. 범국민위와 유족협의회는 이 법을 인정하는가, 거부하는가에 대한 기로에서 일단 수용하면서 법개정운동과 함께 시행령을 통해 자신들의 요구를 담아주기를 희망했다. 국회에서도 과거사기본법의 개정안이 제출되었지만, 법 개정은 실현되지 못했다. 사회적 합의의 수준이 낮고 불안정한 상황이 이후의 시행령 준비과정에 반영되어 매우 왜소화된 조직구성안으로 나타났다.

결과가 이렇게 되자 2004년에 이루어진 포괄적 과거청산법 제정 전략이 유효한 것이었는가에 대한 반성이 일어나게 되었다. 포괄적 과거청산은 상당한 정도의 정치사회의 합의라는 조건을 필요로 하는데, 한국의 정치지형에서 이를 기대한 것이 잘못이었고, 또한 과거청산 과제들의 정치적 지평의 차이를 간과했다는 내부 비판이 형성되었다(김성길 2006).

이런 상황에서 2005년 12월, 진화위가 출범했다. 진화위의 출범은 첫째 민간인학살사건들의 진상규명운동의 형성, 둘째 기원을 달리하는 의문사 진상규명운동과의 합류, 셋째 이에 대한 반대와 협상과정에서의 이질적 요소와의 결합과 동반이라는 세가지 계기를 거쳐 이루어진 것이다. 이것은 한편으로는 민간인학살 진상규명운동이 독자적인 힘만으로 특별법 제정에 이르지 못하고 다른 흐름과의 협조를 통해 제도화되었으며, 제도화이후 이질적 요소에 의해 제한받는 것을 의미한다.

진화위의 발족

진화위의 발족의 역사적 의의에 관하여 김득중은 우리 사회가 과거사에 대한 스스로의 반성을 통해 미래를 만들어가겠다는 의지의 표현이며, 발전된 민주화의 역량을 반영하는 것이며, 국가폭력의 반복가능성을 차단하는 것이고, 희생자의 상처를 치유함으로써 국민형성의 새로운 논리적 토대를 놓는 것이고, 과거청산의 새로운 모델을 창출하는 것이라고 주장하였다(김득중 2006).

50년간의 분단체제와 권위주의를 생각한다면, 과거사기본법과 진화위의 설치는 국민국가의 완성을 향한 마지막 국면에 해당한다. 한국의 국민국가형성은 탈식민화의 과정에서 세계적 수준 또는 동아시아적 지평에서의 냉전체제가 만들어지는 과정에서 진행되었으며, 이 때문에 민족국가의 형성과 국민국가의 형성이 서로 괴리되었다. 국민국가의 형성이 전쟁을 수반함으로써 너무 많은 희생을 낳았다. 정치공동체의 형성이 전쟁을 동반하면서 이루어졌다는 것은 이념적 지향을 달리하는 집단을 사회적 타자로 규정하여 개인적 인권 뿐 아니라 생명권까지도 보장하지 않은 야만적 방식으로 진행되었다는 것을 의미한다. 이런 희생을 관리해야했기 때문에 정치체제는 민주주의적 기반이 매우 취약한 상태를 오랫동안 유지하였다. 국민국가 형성기의 전쟁이 남긴 상처는 사회적 차원에서는 국가의 품격을 떨어뜨리고, 개인적 차원에서는 트라우마를 안고 있는 집단들을 만들어냈다. 국민국가는 사회적 타자로 낙인찍은 사람들을 침묵하도록 강제해왔다. 희생자들을 침묵시키는데 소용되는 정치적 비용 또한 만만치 않은 것이었다. 국민국가가 국가다운 품격을 갖추고 통치비용을 낮추기 위해서는 이런 상처받은 성원들을 치유하고 이를 정치적 주체로 회복시키지 않을 수 없다. 이런 계기는 내적으로 경제성장과 민주화를 통해, 외부적으로는 세계적 냉전체제의 해체와 한국의 분단체제의 완화에 의해 주어졌다. 진화위의 발족은 바로 국가가 국가다운 품격을 갖추는 과정이자 사회적 타자의 인간적 존엄성을 인정하는 조치이다.

이런 역사적 의의와 함께 과거사기본법과 진화위의 발족을 사회운동의 제도화라는 각도에서 분석할 필요가 있다. 사회운동의 제도화는 운동의 목표와 이념의 합법화, 공식화와 함께 조직과 행위자의 수용, 자원동원의 전환, 커뮤니케이션 방식의 체계화를 의미한다. 사회운동의 제도화는 사회운동과 국가의 관계의 재정립을 필요로 한다. 즉 사회운동은 그것에 의해 창출된 기구를 통해 국가와의 관계가 새롭게 정의된다. 제도화의 수준이 높으면 사회운동의 영역이 축소되고, 역으로 제도화의 수준이 낮으면, 사회운동의 영역은 넓게 남는다. 아이러니칼하게 사회운동조직은 높은 수준의 제도화를 요구하지만, 그것이 실현되는 경우 자신의 존재기반이 축소된다는 것이다. 흥미로운 것은 제도화된 부분과 사회운동의 영역에 남아 있는 부분은 기원이 동일하다고 하더라도 서로 긴장관계를 형성한다는 점이다. 최초의 운동목표를 향해 서로 협조해야하지만, 동시에 주어진 자원의 활용을 둘러싸고 감시와 견제가 이루어진다. 제도화된 영역은 사회운동으로부터의 자율성을 요구하지만, 사회운동 진영은 제도화된 부분에 대하여 일정한 영향력을 행사하려고 한다. 제도화된 국가기구로부터의

자율성은 정치적 환경이 어떠한가에 큰 영향을 받는다.

사회운동의 제도화는 사회운동의 생애사적 주기라는 측면에서 본다면 후기에 해당된다. 전기가 사회운동의 주체와 대상이 직접 의사소통하는 단계라면 제도화는 새롭게 만들어진 법과 제도를 통해 간접적으로, 동시에 일정한 틀과 양식을 통해 의사소통을 하는 것을 의미한다. 대체로 시민운동에서 입법운동은 이런 양상을 잘 보여준다.

한편, 사회운동의 제도화는 사회운동과 국가의 관계를 변화시킨다. 제도화된 영역은 국가기구의 일부이자 사회운동과 기존의 국가사이에 하나의 매개물이 만들어진 것을 의미한다. 따라서 국가에 대한 요구를 이 매개물을 통해 전달해야 한다. 이 매개물은 의사전달의 통로이자 동시에 제도적 완충기제이기도 하다. 제도화된 기구가 국가기구로서의 의미를 많이 가질수록 사회운동조직의 요구의 실현은 더 어렵게 되거나 시간이 오래 걸릴 있다.

이런 일반적인 관찰은 범국민위와 진화위의 관계에도 적용된다. 범국민위에서는 진화위가 비록 여러 유관단체들의 협조를 받았지만, 자신의 노력으로 설립되었다고 인식한다. 진상규명운동의 제도화의 산물로서의 진화위는 지금까지의 범국민위의 활동을 승계하고 국가기구로서의 권한을 가지고 활동하는 것이다. 진화위의 인력 또한 상당부분 범국민위의 활동가와 전문가들로부터 충원되었다. 그러나 범국민위는 여전히 사회운동의 영역에 남아 있는 것이어서 진화위와 별도로 독자적인 기능을 가질 수 밖에 없다. 한편으로는 공동의 목표를 달성하기 위해 협조하고 다른 한편으로는 시민단체로써 국가기구를 견제하고 감시하는 역할을 수행해야 한다. 즉 감시와 협력을 통한 상호보완의 관계를 어떻게 만들어 가는가가 중요해진다.

또한 진화위의 출범은 과거청산이 입법운동으로 구체화되고 제도를 통해 진실과 화해를 추구하는 모델을 선택했음을 의미한다. 과거청산운동이 커다란 진전을 이루었지만, 동시에 진실과 화해가 제도를 통해 얻어질 수 있는 것인지 큰 사회적 실험을 시작했다는 의미이기도 하다. 그러나 법 제정과정은 순탄한 것이 아니라 정치권의 소모적인 논쟁으로 점철되었고, 이에 따라 과거청산에 대한 때이른 피로감이 발생하였다. 유족들도 한편으로는 특별법 제정을 환영하면서 다른 한편으로는 법제정과정상의 논쟁을 통해 자신들의 요구가 실현되리라는 기대감을 많이 상실하였다.

3. 진화위의 조직과 활동

조직과 인원

진화위는 과거사기본법과 시행령에 기초하여 조직되었다. 조사범위나 조사권한, 위원구성 등이 법으로 명시되었고, 조직의 규모나 직제는 시행령에 의해 규정되었다. 김무용(2006)에 따르면, 진화위는 국민통합주의 노선에 따라 조직되었다. 즉 여기서 국민통합주의는 "진실규명과 화해의 동시적 추구, 또는 진상규명을 통한 화해의 추구"로 해석된다. 그러나 보다 엄밀하게 말하면 이 양자는 서로 충돌할 수 있다. 2005년 상반기의 정치적 타협에 따라 하나의 조직 속에 이질적이거나 서로 상충될

수 있는 요소들이 포함되어 있다는 점을 감안하면, 진화위는 '진상규명을 통한 화해의 추구' 보다는 '양자의 어정쩡한 병존' 에 가깝지만, 진화위는 전자의 구체적인 방안을 모색하는 과제를 안고 있다.

진화위 설치 이전에 범국민위는 꾸준히 전국의 민간인학살 사건들을 조사해왔고, 2005년 민간인학살 실태보고서를 통해 현재까지 알려진 사건이 약 700건임을 밝혔다. 범국민위에서는 민간인학살 사건들의 진상규명작업이 형식적으로 그치지 않고 실질적으로 이루어지기 위해서 무엇보다 진화위가 충분한 조사역량을 갖추어야한다고 보고, 선행 과거청산작업 사례들의 업무내용과 인원을 분석하여, 제한된 기간내에 목표를 달성하려면 약 200명이 필요하다고 추산하였지만, 실제로는 그에 훨씬 미치지 못하는 30명 정도의 인원이 배정되었다. 진화위 내외에서 조사인력의 증원문제가 지속적으로 제기되어 현재는 45명이 되었다.

진상규명 신청

진화위의 활동은 진상규명의 신청을 받는 일로부터 시작되었다. 신고건수나 신고의 양상은 진화위의 존재의 의의를 다시 확인하는 계기일 뿐 아니라 조직의 재구성 또는 분장업무의 조정에 영향을 미친다. 과거청산의 방식은 위원회가 직접 문제를 인지하고 직권으로 조사하는 방식과 피해자나 그 관련자가 신고를 하고 이에 기초하여 조사를 하는 방식이 있을 수 있다. 현재 이루어지고 민간인 학살이나 의문사 진상규명의 경우 신고주의를 택하고 있는데, 신고주의에서는 신고기간을 설정하고 접수된 사건을 조사하는데, 이 경우 사건은 분명히 발생하였으나 신고자가 없어서 마치 사건이 없었던 것처럼 처리되는 경우가 많이 발생한다. 우선, 오래된 사건을 신고주의에 따라 처리하는 경우 신고자가 없을 가능성이 많다. 특히 국가폭력에 의해 사망한 사건들에서는 당사자가 원천적으로 존재하지 않으며 그 유족들이 신고의 주체가 될 수밖에 없는데, 유족이 없는 경우 신고가 이루어지지 않을 가능성이 크다. 또한 여러 이유에 의해 신고하지 않다가 신고기간이 자난 후에 또는 업무가 종료된 후에 다시 신고를 요청하는 경우 이를 쉽게 무시할 수 없다. 이 때문에 과거청산작업의 목표를 달성하지 못하므로 다시 신고를 할 수 있는 기회를 제공해야 되며 그에 따라 동일한 작업을 반복해야 하는 일이 발생하게 된다. 신고주의는 종종 입증책임이 신고자에게 전가될 위험성도 수반한다. 국가폭력이나 국가범죄는 특성상 증거를 남기지 않거나 특정 조치와 피해간의 인과관계를 불투명하게 만든다. 피해자는 존재하는데 가해자를 입증하기 어려운 경우가 대부분이다. 이 경우 입증책임은 피해가에게 있는 것이 아니라 국가에게 있다고 보는 것이 옳다.

신고주의를 채택하는 경우 청산의 본래의 목적을 달성하기 위해서는 신고율이 중요해진다. 그런데 신고율은 정치사회적 변수에 따라 크게 달라질 수 있다. 진실 규명 신청율은 정치사회적 변수에 따라 달라지기도 하지만, 문제의 해결방법에 대한 타당성의 문제이기도 하다.

물론 물리적인 시간의 경과는 당사자나 가족의 사망을 가져오므로 신고율을 떨어뜨린다. 국가보안법의 존재는 신고의 심리적 장애물이다. 신고율에 영향을 미치는 사회적 변수는 위원회의 존재와 활동내용에 대한 인지도와 위원회를 통해 자신의 문제(명예회복)가 해결될 수 있을 것이라는 효능감, 이 조치를 통해 무엇인가 보상받을 수 있을 것이 있다는 기대감, 사태가 되돌려질 위험성에 대한

합리적 계산, 그리고 피해자 가족들간의 연대 등이 영향을 미친다. 이런 매개 변수들은 현재의 정치적 상황에 따라 달라진다. 크게 보면 남북관계(남북한 교류의 진전정도)와 정권의 안정성(교체가능성) 등이 영향을 미친다. 신고는 원천적으로 국가폭력에 의한 희생자(또는 유족)의 자발적인 의사에 의한 것인데 모든 잠재적 사건들이 진상규명 신청으로 연결되는 것이 아니다. 여기에는 정치적 요인, 법적 요인, 그리고 사회적 요인들이 작용한다. 정치적 요인은 거시적으로 남북관계, 좀더 미시적으로는 정권교체의 가능성 등이 있다. 법적 요인으로는 신고에 장애로 작용하는 국가보안법, 사회적 요인으로는 진화위에 대한 인지도와 접근가능성, 문제의 해결가능성에 대한 기대, 보상여부, 유족들간의 조직화의 정도(유족단체의 영향력 범위), 또는 지원단체의 활동정도 등이 있다.

2006년 신고기간에 많은 유족들이 이와 연관된 법적 정치적 장애에 관해 호소를 하였고, 그럼에도 불구하고 50년 이상된 오랜 '소원' 을 풀기 위해 서로 신고를 독려하였다. 범국민위에서도 유족들의 신고율이 낮을 것을 예상하여 진화위의 설치의의를 홍보하면서 신고를 독려하였다. 이것은 진화위의 설치가 그동안 침묵당해온 유족들의 문제를 해결할 수 있는 가장 좋은 기회라는 인식과 함께 진화위의 조사인원 확충을 위한 수단적 의미도 있었다. 여기에는 진실위의 인원과 편제상 소기의 목표를 달성하기 어렵다고 보고, 시행령개정을 통해 조사담당 인력의 증원을 요청하였다. 2006년 2월의 내부 세미나에서는 저조한 신고율이 홍보부족과 유적들의 피해의식이 작용한 것으로 해석하였다.

진화위에서도 여러 가지 채널을 통해 진상규명 신청을 홍보하였는데, 이 홍보는 진화위의 발족 후 6개월이 지나서부터 그 중요성을 인식하게 된 결과였다.

〈표〉 진화위 진상규명신청 현황 (2006.10.20)

구 분	접수총계	처리내용				검토중
		계	조사개시	각 하	보완요구	
합 계	5,840	1,943	1,689	236	18	3,897
항일독립운동	102	32	8	24	.	70
해외동포사	13	2	1	1	.	11
민간인집단희생	4,416	1,625	1,625	.	.	2,791
적대세력관련	734	39	39	.	.	695
인권침해	362	82	16	53	13	280
기타사건	213	163	.	158	5	50

자료: 진화위, 진실화해 준비호, 2006.11

이 표를 보면, 접수된 사건건수는 민간인 집단희생사건이 압도적으로 많고, 적대세력 관련사건과 인권침해 사건이 그 뒤를 잇고 있다. 진상규명 신청 결과 '적대세력에 의한 테러' 등의 문제가 이념논쟁으로 비화될 가능성은 사실상 기우였음이 확인되었다. 실제 신청된 사건의 대부분은 인민군이나 좌익에 의한 학살인 바, 이는 원래부터 민간인학살의 일부로 인정한 것이다.

2006년 10월 20일 현재 조사개시 결정은 11차례 이루어졌고, 특히 집단희생조사국은 2006년 4월 25일 단양 곡계굴사건, 경산 코발트광산사건, 문경 석달사건, 제주 섯알오름사건 등을 1차로 조사개시결정을 내렸고, 함평 11사단 사건 등 8개 사건을 5월 30일 2차로 조사개시하였으며, 청원 보도연맹사건 등 3건을 7월 25일 3차 조사결정을 내리는 등 총 15개 사건을 조사개시하였고, 10월 17일에는 1,016건의 신고를 통합하여 국민보도연맹사건에 대해 직권조사 결정을 내렸다. 또한 10월 24일 여순사건에 대한 조사를 결정하고, 11월 7일에는 형무소 재소자 학살에 대한 직권조사 결정을 내렸다. 이들 사건들은 이미 범국민위 등 시민단체나 유족회의 활동을 통해 어느 정도 윤곽이 잡힌 것들이어서 진화위의 조사가 어떤 새로운 내용들을 추가로 확보할 것인가가 그에 대한 평가를 좌우하게 된다. 진화위는 이미 알려진 사건들을 확인하는데 그치지 않고 새로운 정보의 확보에 기초하여 보다 새롭거나 구체적인 평가를 내려야하는 부담을 안고 있다,

문제점

진화위의 어려움은 일차적으로 과거사기본법의 문제로부터 유래한다. 이 법의 한계는 크게 조사대상의 규정, 법원에 의해 확정된 사건의 제외, 위원회의 구성과 권한, 그리고 국가기구내의 유사한 기능을 하는 위원회의 관계, 조사절차 등에서 심각한 문제가 있는 것으로 지적되었다(김성길 2006). 위원회의 조사권한도 제한되었고, 진화위와 기존의 각 주요 권력기구의 과거청산위원회간의 관계에 대한 규정이 없다. 위원회는 조사과정에서 조사내용을 공표할 수 없다. 크게 보면 원래의 과거청산의 취지가 각각의 영역에서 변질되었을 뿐 아니라 법 내에서 모순적인 요소를 많이 포함하였다. 가장 중요한 것은 전쟁기나 권위주의 시기의 국가폭력에 의해 저질러진 사건들의 진상을 규명하고 희생자들의 명예를 회복하자는 취지가 "대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러 · 인권유린"을 진상규명의 대상으로 포함시켜 희석되거나 충돌하게 만든 것이었다. 인권회복의 문제가 이념논쟁으로 훼손될 가능성을 열어 놓았다. 그러나 이런 우려는 앞에서 언급했듯이 많이 불식되었다. 오히려 문제는 과거의 사법적 판결을 받은 사건들의 재심문제일 수 있다. 형식적 절차마저 거치지 않고 희생된 사건이 대부분이나 형식적 절차를 거친 경우의 문제는 수형자들의 문제에서 드러난다.

과거사기본법과 진화위의 발족과정에서 형성된 입법문화의 부정적 유산도 언급될 필요가 있다. 지난한 입법과정은 유족들의 요구 뿐 아니라 시민단체의 활동 폭을 크게 제한하였고, 이 문제가 사회적 쟁점화가 될수록 문제가 잘 해결되지 않는다는 의식을 형성하였다. 시행령에 대한 유족들의 동의의 기반도 상당히 취약했다.

과거사기본법의 문제 이외에 진화위의 조직방식과 인적 구성에 관해서도 문제를 지적할 수 있다. 한국의 과거청산은 대체로 위원회를 설치하고 우리 사회에서 대부분의 과거청산은 특별법에 의한 위원회를 설치하고 위원회내에 조사기능을 담당할 부서를 두며, 최종보고서를 작성하는 방식으로 처리되어왔다. 위원회는 비록 위상은 낮지 않으나 조사권한이 일반 권력기구에 비해 훨씬 적고 또 한시적이다. 보고서 작성 위주의 활동도 명예와 도덕적 차원의 평가에 머무르게 하며 실질적 처벌은

어렵다.

위원회 조직이 가진 일반적인 문제로서는 업무량에 비해 인원이 적고, 조직성원들간의 적절한 유기적 분업과 위계에 따른 책임있는 지휘체계의 확립이 의외로 쉽지 않다는 점이다. 조직은 시민사회에서 부분적으로 전문가나 활동가를 충원하고 기존의 국가기구에서 일부를 충원하여 구성하고 있다. 그런데 조사를 담당하는 부서와 지원부서간의 불균형, 그리고 지원부서의 실질적 주도가능성이 크다. 위원회 조직은 업무 종료이후의 조직의 해산에 따른 국가의 도덕적 부담도 있다. 조사관의 역량문제는 사명감과 책임성, 전문성의 차원에서 언급할 수 있는데, 위원회의 성격상 충분한 검증없이 충원해야 하므로 시행착오를 겪을 가능성이 있다.

진화위가 상대적으로 이질적인 목표를 가진 부문들의 집합이어서 부처간 협조가 어려우며, 다른 과거청산기구들에 늦게 출범하여 우수한 인재들을 충원하기에 불리한 측면도 있었다. 진화위가 당면하고 있는 기술적인 문제는 조사관들의 의지와 역량의 문제, 그리고 관련자료 소장기관의 협조의 문제이다. 전자는 내부 교육을 통해 어느 정도 해결하고 있으나 후자에 대해서는 별다른 해결방법이 없다.

'진실규명'과 '화해'의 조건들

여기에서 좀 더 근본적 질문이 과거사기본법에 대해 가능하다. 첫째는 진실규명에서 무엇이 진실인가. 그리고 법의 가장 큰 취지인 화해는 법 제정과정에서 이루어지는가, 법제정후 진상규명활동의 결과로 얻어지는가에 대한 질문이다. 진상규명 신청은 진상을 모른다는 전제 위에서 하는 행위일 수도 있지만, 이미 알고 있는 진상의 국가적 공인을 필요로 하여 하는 행위일 수도 있다. 화해의 담론 또한 그 자체가 목적일 수도 있으나 수단으로서의 의미 밖에 갖지 않는 것일 수도 있다.

진화위의 어려움은 바로 이 진실과 화해의 개념과 그것의 구체화과정에서 발생한다. 김동춘은 과거청산의 기본모형을 정의모델과 진실모델로 구분하고 한국의 과거청산의 특성상 후자에 가까울 수 밖에 없다고 보았다. 즉 "진실규명과 명예회복의 최대화, 처벌 최소화"의 방향이라는 것이다(2005, 41). 우리 사회에서 과거청산은 "일차적으로 재발방지, 거시적으로는 정의의 수립, 인권의 보장을 위해 필요하지만, 심층적으로 보면 용서와 화해를 통해 사회통합을 이룩하고 또 피해자의 아픔에 공감할 수 있는 문화를 만들어내는 것"(김동춘 2005, 30)이다.

그러나 우리가 국민통합주의를 추구하더라도 어려움은 남는다. 진실과 화해의 담론은 추상적으로는 쉽게 받아들여지지만, 그것의 구체적인 의미와 그것을 실현하는 제도적 장치를 마련하는 것은 쉽지 않다. 진실은 다양하고 또 다층적 의미를 지닌다. 진실을 밝힌다는 것은 모르는 것을 알게 되는 과정일 뿐 아니라 자기성찰을 통해 자기중심성으로부터 벗어나는 것이다. 전자는 법적 제도적 접근으로 어느 정도 가능한 문제이나 후자는 그런 법이나 제도의 밖에 있는 것일 수 있다. 또한 화해는 법적 제도적 장치 뿐 아니라 사회문화적 장치를 필요로 한다. 진화위는 말 그대로 진실과 화해를 교환하는 과제를 안고 있다.

진화위가 안고 있는 어려움은 보수층으로부터의 압력과 피해자집단의 기대 뿐 아니라 내부 업무에서 부딪치는 철학과 작업기술의 영역에서도 나타난다. 진상규명은 가해와 피해의 구체화과정이다. 그러나 규명해야할 진상, 또는 진실은 희생자 사이의 진실인가, 희생자 전체의 진실인가, 또는 국민의 알 권리를 가진 진실인가, 우리가 추구하는 것이 역사적 진실인가, 사건의 진상인가, 희생자나 참고인의 증언이 진실규명에서 차지하는 위치나 비중은 무엇인가 등이 모두 큰 쟁점들이나 누구도 이를 결정해주지 않으며 진화위에서 결정할 사안들이다. 이것은 화해라는 과제에도 적용된다. 가해자를 명확히 밝히는 것이 화해의 필수적인 요소인가, 가해자의 증언과 사과가 가능한가 등이 난제에 속한다.

김무용은 진화위가 국민통합주의에 기반하고 있다고 보고, 진화위가 안고 있는 딜레마를 세가지로 요약했는데, 그것은 첫째 진실과 화해의 양립가능성, 둘째 진실을 통한 화해의 구체적 장치, 셋째 화해를 이끌어낼 수 있는 진실의 수준을 정하는 문제이다(김무용 2006, 66 · 68). 그러나 우리는 피해자와 가해자를 동시에 만족시킬 수 있는 "진실을 통한 화해"의 제도적 장치를 갖고 있지 않다. 화해는 국가와 개인사이의 문제이며, 동시에 사회공동체 성원간의 문제인데, 진화위는 전자는 어느 정도 해결할 수 있으나 후자는 해결하기 어렵다[3]. 수평적 화해는 갈등과 투쟁의 당사자들이 자신들의 책임을 명백히 한 후 사죄와 용서의 절차를 거쳐 이루어진다. 현재의 과거사법과 진화위는 이런 화해를 위한 조건들을 마련하기 힘들게 규정되어 있다. 법의 성격상 '용서와 화해'보다는 명예회복에 치중하면서, 낙인에 대한 희석화효과를 기대할 수밖에 없다.

비밀주의 또는 결과주의

진화위의 성공적인 활동으로 지난 시기의 국가폭력에 의한 학살이나 희생의 구조가 명확히 밝혀지고, 이를 통해 다시는 이 땅에서 야만적 국가폭력이 재연되지 않도록 하는 것이 중요하다는 점은 누구나 쉽게 동의할 수 있으나, 그 활동방식에서 결과주의와 과정주의, 어느 것이 더 효과적인지는 누구도 알 수 없다. 현재는 한국의 과거청산방식들이 너무 결과주의 패러다임에 치우쳐 있다고 생각한다.

과거청산활동의 과정에서 위원회는 국가폭력의 책임자를 선정하고 이를 공개적인 방식으로 책임의 소재를 가리는 방식이 아니고 보고서를 작성하는 방식으로 업무를 처리하므로, 시민학습이나 시민교육이 생략되게 된다. 위원회가 업무의 비밀주의를 택하게 되는 이유는 법규정에 따른 것이기도 하지만, 업무추진의 정치적 환경이 자신에게 유리하지 않거나 일의 효율성을 추구하기 때문이다. 이에 따라 과거청산에서 일종의 결과주의가 형성되고 있다. 과거청산의 목적이 진상규명을 통한 새로운 삶의 양식의 창출, 또는 보다 높은 차원의 정치공동체의 창출이라면, 이는 정치공동체 성원들의 각성이 필수적인데, 대중적 각성은 결과보고서에 의해 이루어지기보다는 진상규명의 과정에서의 토론과 논쟁을 통해서 이루어지는 경우가 훨씬 많다. 보고서는 일부 연구자나 엘리트층에 한정적으로 영향을 미친다.

3) 최근 영암 구림에서는 이른바 공동체적 맥락에서 가해자와 피해자를 동시에 고려하고 기념하는 모임을 발전시키고 있으며, 진화위에서도 이를 지역적 차원에서의 화해모델의 하나로 주목하고 있다.

4. 전망

한국에서 과거청산은 단순히 권위주의 독재체제로부터 민주주의체제로의 이행에서 비롯된 정의의 실현의 문제가 아니라 보다 거시적이고 복잡한 차원의 정의의 문제를 포함하고 있다. 즉, 한국의 과거청산은 식민지체제에서 발생한 문제들에 대한 책임과 보상문제, 분단체제하에서의 국민국가의 형성과 이 과정에서 배제된 사람들의 문제, 그리고 대한민국이라는 국민국가 안에서의 국가공권력에 의한 희생과 민주화라는 서로 다른 세가지 차원에 걸쳐있는 문제이다. 또한 전후 세계적인 냉전체제하에서의 정의의 지연에 의해 빚어진 국제적인 문제이자 전쟁과 권위주의정권에 의한 정의의 지연이라는 국내적인 문제이기도 하다.

오늘날 한국사회의 과거청산은 이런 구조적 한계 속에서 이루어진다. 실제로 항일독립운동이나 해외동포사와 함께 진화위의 주요 업무인 민간인 학살문제의 온전한 진상규명을 논의할 때, 우리는 궁극적으로 한국 민주화의 한계가 무엇인가라는 문제에 봉착한다. 예컨대 사할인 동포의 미귀환에 대한 책임이나 한국전쟁전후의 희생자 범주에서 수형자나 명백한 사상적 조직적 맥락에서 활동하다가 희생된 자들이 제외되는 현상은 오늘날의 한국이 분단체제하에 있는 미완성의 민족국가임을 다시 깨닫게 한다. 대한민국은 하나의 자기완결적인 국민국가이지만, 미완성의 민족국가라는 사실은 4.3의 경우에 잘 나타난다. 2000년에 제정된 4.3특별법에 의해 진상조사가 이루어지고, 2003년에 조사보고서가 채택되었지만, 최근 특별법의 개정문제가 대두되고 있다. 여기에는 2년이라는 활동기간이 충분한 진상조사를 할 수 있는 기간이었는가와 함께 전체적인 4.3사건의 총체적인 성격 규정이외에 4.3사건을 구성하고 있는 수많은 개별사건들의 진상을 실제로 규명했는가라는 근본적인 질문이 제기될 뿐 아니라 수형자에 대한 재심필요성, 후유장애자에 대한 실질적인 보상 필요성이 제기된다. 이와 아울러 2년간의 4.3 위원회의 활동은 기존의 폭동 패러다임을 희생 패러다임으로 바꾸는 작업이었지 제주사회 내외에 잠재하고 있는 봉기패러다임을 본격적으로 검토한 것은 아니며, 4.3사건이 미군정하에서 발생했다는 점에서 미군정당국의 개입이나 책임에 관한 실질적 조사가 이루어지지 않았다는 비판에 직면하고 있다. 이런 비판은 현재의 과거청산의 역사적 구조적 한계에 해당한다.

이런 한계는 한국전쟁전후 민간인학살문제의 해결에도 그대로 적용될 수밖에 없다. 그런 점에서 우리는 한국의 현재의 과거청산에서 최대치와 최소치라는 개념을 설정하지 않을 수 없다. 현재의 과거청산이 이론적인 최대치에 다가가기는 어렵지만 최소치에 미치지 못하는 경우, 과거청산 작업이 끝나자마자 비판에 직면할 수밖에 없다. 그런 점에서 한국사회 내에서의 화해의 수준은 남북의 화해의 수준에 종속적이며, 최대치와 최소치의 중간 지점에 머무르게 되고 잠정적일 수밖에 없다[4].

시민적 관점에서 볼 때, 그동안의 진화위의 활동은 전반적으로 만족스러운 것은 아니다. 부진의 원인으로 법적 규정, 조직상의 문제, 정치적 환경 등의 문제점을 들 수 있다. 그러나 진화위의 활동이 1년도 채 안된 시점에서 진화위의 활동을 평가하기에는 너무 이르다. 엄밀하게 말하면 그것의 법률

4) 우리 사회에서 과거청산이 비록 아래로부터의 사회운동의 제도화를 통해 이루어지고 있지만, 국민국가로서의 대한민국과 이를 넘어서는 이상으로서의 민족국가 사이에 간극이 존재하는 한, 과거청산 또한 미완이며 여전히 사회운동의 영역으로 남아 있는 부분이 있을 것이다

적 기초의 문제와 조직적 제도로서의 진화위의 문제는 구별되어야 하고, 진화위의 활동에 대한 객관적 평가를 위해서는 이에 필요한 지표가 마련될 필요가 있다. 현재 진화위가 근거하고 있는 과거사정리기본법의 문제점에 대해서는 법 제정이전부터 지속적으로 지적되었다. 예컨대 올바른 과거청산을 위한 범국민위원회에서는 유엔의 과거청산 일반원칙에 입각하여 첫째 진실규명의 범위가 기형적으로 확대된 부분과 의도적으로 축소된 부분이 있으며, 위원회의 구성에서 정치성이 개입될 여지가 많고, 진실규명방법이 기밀주의에 입각하고 있어서 소기의 성과를 달성하기가 어려울 것이라고 비판하였다. 범국민위는 법 제정직전에 발표한 성명서에서 '올바른 과거사법, 부끄럽지 않은 과거사법. 미래를 열어갈 과거사법, 군의문사문제를 포함한 과거사법' 제정을 요구하였다. 이런 점에서 과거사기본법의 개정을 통해 본래의 취지에서 어긋난 사업과 조직은 재조정되어야 한다. 물론 해외동포들의 수난이나 민족독립운동과정에서의 희생들 또한 국가에 의해 체계적으로 조사되고 관리되어야 하나 이들은 정부의 다른 부처나 연구소에서 담당할 대한 조사국의 업무는 성격상 보훈처나 독립기념관으로 이관할 필요성이 있는지 신중하게 검토할 필요가 있다.

물론 일단 법이 제정되고 정부기구가 발족하게 되면 조직의 틀을 바꾸는 법의 개정은 쉽지 않게 된다. 유족들은 과거사기본법의 한계를 알면서 최소한의 진상규명을 위해 이를 마지못해 수용하였고, 시행령을 통해 문제를 해결할 것을 기대하였으나 시행령 역시 이들의 기대 미치지 못했다. 크게 보면 유족과 시민단체들은 법 제정과 동시에 지속적으로 끌려왔으며, 시행령의 개정을 통해 민간인 학살문제를 다루는 부서의 인원 증강, 또는 인원의 재배치라는 최소 요구에 치중하는 초라한 상태에 직면하였다. 그러면 그럴수록 진상규명을 통한 트라우마의 치유와 국민통합의 효과는 크게 기대할 수 없는 상황이 되었다.

시민사회 영역에서 범국민위는 민간인학살문제의 해결과 진화위의 역사적 의의에 대한 사회적 공감대를 확충하기 위한 노력을 많이 하였으나 충분하지 않았다. 동시에 많은 사람들이 과거사기본법의 개정을 요구하고 있고, 또 시행령의 개정을 요구하고 있다. 무엇보다 민간인학살사건의 비중에 걸맞는 조사인원의 확보와 위원회 업무의 조정을 주문하고 있다(김득중 2006; 이춘열 2006). 유능한 조사인력의 확충을 실현하는데는 한미관계나 남북관계의 경색, 한국정치의 전반적 보수화경향 때문에 많은 장애가 있으나 새로운 차원의 국민통합을 위해 필수적인 통과의례로서의 과거청산의 당위성을 확인한 2005년의 출범정신 위에서 적극적으로 고려할 필요가 있다. 조사인력과 지원인력의 불균형도 중요한 지적사항이다. 조사인력의 업무역량의 부족이나 때 이른 관료적 퍼스낼리티의 형성도 뼈아픈 지적이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 적극적 협조를 얻어내는 방안도 마련되지 않고 있다는 우려가 있다.

많은 사람들이 진화위의 활동에 대해 비관적 전망을 내놓고 있지만, 꼭 비관만 할 것은 아니다. 무엇보다 유족들의 요구가 무한정 요구가 아니라 대한민국이라는 정치공동체안에서 수용될 만한 수준으로 조정되어 표출된다는 점을 주목할 필요가 있다. 유족들은 정치공동체가 놓인 환경에 따라 침묵, 신고, 보다 적극적인 요구 사이에서 어느 한가지를 선택한다. 이들이 침묵을 깨고 사회적 발언을 한 것은 최소한의 요구를 위한 것이다. 따라서 모든 부담이 진화위로만 돌려질 수는 없다. 여전히 유

족회나 시민사회단체의 몫이 남아 있다. 한국전쟁기의 민간인 학살은 단순한 이념적 대립속에서 발생한 것이 아니라 인간존엄성에 대한 사고가 매우 취약했던 상황에서 개인적 자유를 무시한 집단중심의 전체주의적 사고 그리고 폭력에 대한 전근대적 비문명적 사고로부터 발생한 것이다.

이런 점에서 현재의 과거청산방식에 대한 성찰이 필요하다. 우리 사회에서는 과거청산의 문제를 정치적 좌와 우의 대립, 또는 진보와 보수의 대립으로 몰고 가거나 과거와 미래, 또는 과거사와 민생을 양자택일의 문제인 것처럼 몰고 가려는 흐름이 존재한다. 과거청산을 찬성하는 사람들 내부에서도 진실과 화해의 유기적 연결성보다는 이를 분절시켜 생각하는 흐름이 잇다. 어려운 것은 화해의 전제조건으로서의 진실과 책임, 과거청산, 또는 민간인학살 문제의 정리가 선택의 문제가 아니라 회피할 수 없는 문제임을 인식시키는 노력의 부재가 더 큰 문제이다. 우리 사회에서는 언제부터인가 진보의 패배주의가 형성되고 있다. 이런 회피주의나 패배주의가 업무의 비밀주의를 낳는다.

거창사건이나 노근리 사건, 또는 4.3사건의 해결과정을 냉정하게 반성해볼 때, 우리가 너무 결과에 집착한 것이 아닌가라는 반성을 한다. 현재 우리 사회는 과거청산으로부터 인간적 존엄이 확인되는 것을 보고자 열망하는 소수와 과거청산에 '무관심한 다수' 로 나뉘어져 있다. 이 무관심한 다수들이 어떻게 역사의식을 가진 깨어있는 시민으로 거듭나게 하도록 하는데, 기존의 과거청산작업이 어떤 자극을 주었는가를 진지하게 생각해볼 필요가 있다.

4.3 특별법에 따른 과거청산의 경험은 제도적 미비점을 보완해야 한다는 요청과 함께 보다 근본적으로 무엇이 달라졌는가를 묻고 있다. 이와 마찬가지로 진화위를 통한 민간인학살문제의 해결과정에서도 이와 유사한 문제가 발생하고 있는 것으로 보인다. 제도적 접근에서 보면, 한정된 기간내에 진상규명을 신청한 사건들을 조사하기 위하여 조사인원을 확충하고, 부역혐의자나 예비검속에 의한 학살 등을 재검토할 필요가 있다. 좌우익을 망라한 피해자의 전수조사와 사건 전모의 파악, 각급별 책임의 철저한 규명이 필요하다(이춘열 1995). 그러나 동시에 이런 작업들이 과연 어떻게 화해와 연결될 수 있는 것인지에 관해서도 논의가 필요하다. 우리는 이제 제도적 접근으로 해결할 수 없는 문제들에 대해서도 진지하게 성찰할 때가 되었다.

우리 사회가 진상규명을 너무 법적 제도적 차원에서만 접근하고 사회문화의 형성이라는 차원을 소홀히 하고 있는 것은 아닌가라는 지적은 진화위에 너무 많은 부담을 주고 있다는 지적과 일맥상통한다. 한국의 과거청산은 일차적으로 기억과 망각사이에서 정의와 화해모델이 경쟁하고, 이차적으로 법적 제도적 접근을 강조하는 입장과 사회문화적 성찰을 강조하는 입장간의 분화를 보여 왔다. 진상규명의 최대화가 화해를 낳는다는 인식과 진실과 화해의 이원론적 입장이 분화되고 있다.

과거청산이 사회적 공감의 문제라면. 현재의 제도적 접근은 상당한 한계를 갖는다. 결과주의에 입각하여 과정을 통한 공감의 형성은 지극히 제한되어 있기 때문이다. 과거청산작업이 매우 심하게 정치화되어 있는 상황에서 과거청산을 위한 제도적 장치의 선택의 폭은 몹시 제한되어 있어서 어려움이 가중된다.

민간인학살문제의 올바른 해결이 평화통일을 준비하는 필수적인 코스라는 인식을 전 사회구성원이 공감할 수 있도록 과정에서의 자기학습이 필요하다. 통일로 가는 길에는 국내외적 요인이 의해

정치적 경제적 어려움이 발생할 수 있으며, 그런 위기 시에 민족구성원내에서 소수자의 사회적 타자화를 통한 억압과 배제의 논리가 횡행할 위험이 도사리고 있다. 그런 위기에서 과거의 학살과 같은 천박한 방식의 통일이 아니라 민족구성원 전체가 상생하는 문화적으로 다듬어진 통일을 위해서는 과거청산의 경험이 주요한 시민적 학습의 기회가 될 필요가 있다. 진상규명과 보고서작성 이후에 다가올 각종 기념사업과 후속 프로젝트들 또한 이런 각도에서 장기적으로 준비될 필요가 있다.

참고문헌

강성현, " '지연된 정의' 와 대면하기," 「민주사회와 정책연구」 8, 민주사회정책연구원, 2005.

김동춘, "한국과거청산의 기본방향," 과거청산의 과제와 방향 · 올바른 과거청산을 위한 범국민위원회 심포지움, 2002.

김동춘, 한국과거청산의 성격과 방향, 「민주사회와 정책연구」 8, 민주사회정책연구원, 2005.

김득중, 한국전쟁 전후의 민간인학살, 「내일을 여는 역사」 18, 2004.

김무용, "진실화해위원회, 과거청산운동의 제도화와 국민통합주의 노선." 「한국의 과거청산법과 과거청산운동」, 4.3 심포지엄/한일공동연구, 2006.10.

김성길, "과거사법 제정과정과 그 문제점," 한국역사연구회 특별토론회 : '과거사 진상규명' 어떻게 할 것인가, 2006.4.7

노근리사건희생자심사 및 명예회복위원회, 「노근리사건희생자심사보고서」, 2006.

민주화를 위한 변호사모임 외, 「국가보안법을 없애라」, 2004.

박찬식, "4.3위원회의 성과와 과제," 한국 제노사이드 연구회 심포지움, '올바른 과거사 진상규명을 위해서 무엇을 할 것인가, 2005.11.11.

박한용, "과거사청산의 역사적 의의와 필요성," 과거사청산문제토론회자료집, 2005.

이춘열 편, 「계속되는 학살, 그 눈물 닦일 날은..」, 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회, 2006.

이춘열 편, 「진실과 정의를 향한 전진」(범국민위 6년 활동보고서), 한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회, 2006.

이춘열, "한국전쟁전후 민간인학살 진상규명의 방향과 방법," 한국 제노사이드 연구회 심포지움: 올바른 과거사 진상규명을 위해서 무엇을 할 것인가, 2005.11.11.

정근식, "과거청산의 역사사회학을 위하여." 「사회와역사」 61, 2002.

정호기, "한국 과거청산의 성과와 전망," 「역사비평」 2004년 가을호, 역사비평사, 2004.

조희연, " '과잉' 과거청산인가 '과소' 과거청산인가? 문부식씨의 '우리안의 폭력' 논의에 대한 재성찰," 「경제와사회」 2002년 가을호,2002.

진실 · 화해를 위한 과거사정리위원회, 「진실화해」 준비1호, 2006.11

최호근, 「제노사이드 · 학살과 은폐의 역사」, 책세상, 2005.

한국 제노사이드 연구회, '올바른 과거사 진상규명을 위해서 무엇을 할 것인가 심포지움, 2005.11.11.

한국 제노사이드 연구회, 민간인학살 지역실태조사의 문제점과 향후 조사방안 심포지움, 2004.12.11.

한국역사연구회, '과거사 진상규명' 어떻게 할 것인가 심포지움, 2006.4.7

한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회, 「정책제안서」, 2006.9.4

한국전쟁전후 민간인학살 진상규명 범국민위원회 편,「한국전쟁전후 민간인학살 실태보고서」, 한울, 2005.

Kriesi, The Politics of New Social Movement in Western Europe, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

Meyer & Tarrow eds., The Social Movement Society: Contentious Politics for New Century, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

주제. 3

국가권력에 의한 인권침해 사건에 대한 진상규명활동의 현황

▌발제 1 ▐

민주화보상심의위 활동의 현황과 과제

민주화운동관련자명예회복및보상심의위 전문위원 이 영 재

1. 민주화보상심의위 활동 경과

1) 위원회의 설치 및 활동 경과

「민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률」(이하 민주화보상법)은 민주화운동 관련 단체 및 유가족들의 피땀 어린 노력의 산물로 제정되었다. 구체적인 출발점은 1997년 3월 6일 성공회 성당에서 '민족민주열사희생자추모단체연대회의' (이하 추모연대) 주최로 개최된 '민주화운동과 민족민주열사 희생자 명예회복에 대한 1차 학술세미나' 부터였다. 연이어 6월과 9월 사회적 공론화 작업과 함께 제반 사회단체들의 노력에 힘입어 추모연대는 '98년 사업의 중심으로 법제정 활동을 결의하였다.

1998년 4월부터 광주, 대구, 부산, 제주 등지에서 7개월여 동안 동시다발적으로 '민족민주열사 명예회복과 의문의 죽음 진상규명을 위한 대국민 캠페인' 이 진행되었다. 같은 해 7월 30일 이신범 의원 외 27명 공동발의로 '민주화운동관련자의명예회복및예우등에관한법률안' 이 발의되기에 이른다. 같은 해 8월 향린교회에서 '민족민주열사 명예회복 의문사 진상규명 특별법 제정을 위한 범국민추진위원회' 가 결성되었다. 같은 해 9월 1일 2차 학술회의를 통해 '민주화운동관련유공자명예회복및예우등에관한법률', '의문사진상규명을위한특별법' 시안이 발표되었다. 보름 뒤인 9월 15일 특별법 제정을 위한 국회청원이 있었다. 법제정의 진척이 없자 유가협과 추모연대 등 관련단체는 무려 422일간 '민족민주열사 명예회복과 의문의 죽음 진상규명 특별법 제정을 위한 국회 앞 천막농성' 을 진행하였다.

이러한 헌신적 노력의 결과 1999년 7월 8일 '민주화운동관련자명예회복및보상등에관한법률안' 이 유선호 의원 외 91명 명의로 국회에 제출되었고, 같은 해 12월 28일 국회에서 의결되었다. 2000년 1월 12일 민주화보상법이 공포되었고, 같은 해 7월 10일 시행령이 제정됨으로써 이에 근거하여 같은 해 8월 9일 민주화보상위원회가 구성되었다.

위원회는 제4차 신청접수(2004. 10. 1.~12. 31.)까지 총 11,990건을 접수받아 약 85%(10,215건) 이상 민주화운동 관련자 여부에 대한 심의를 완료하였다. 구체적인 접수 및 심의현황은 다음의 〈표-1〉과 같다.

〈 표-1 〉 민주화보상심의위원회 접수 및 심의 현황

(2006. 11. 10. 현재)

	계	보 상			명 예 회 복			
		소계	사망	상이	소계	유죄판결	해직	학사징계
신청건수	11,990	1,539	314	1,225	10,451	6,437	3,510	504
심의건수(85%)	10,215	1,239	241	998	8,976	5,565	2,983	428
인용(80%)	8,144	617	99	518	7,527	5,077	2,179	271
기각(20%)	2,071	622	142	480	1,449	488	804	157
잔여건수	1,775	300	73	227	1,475	872	527	76

※ 참고사항 : 1-2차 신청('00- '01. 10,807건; 보상 1,295건, 명예회복 9,512건)

3-4차 신청('04. 1,183건; 보상 244건, 명예회복 939건)

이를 연도별로 살펴보면, 심의와 관련한 구체적 세부기준을 정해야 하는 위원회 출범 시점인 2000년에는 83건, 2001년 3,793건, 2002년 1,842건, 2003년 1,245건, 2004년 1,495건, 2005년 1,015건을 심의하였다. 연도별로 심의건수에 편차가 발생하는 이유는 2001년에는 약 1,300여건의 전교조 결성 관련 해직자에 대한 심의가 진행되어 다른 해에 비해 심의건수가 많았으며, 2003년 다소 심의건수가 줄어든 것은 국가보안법 조직 사건 등에 대한 심의가 본격화되면서 상대적으로 다른 해에 비해 심의 시간이 많이 소요되었기 때문이다. 2005년부터 심의건수가 점차 줄어드는 이유는 문민정부이후 사건에 대한 신청사안 및 사회권관련투쟁, 인혁당, 남민전 등 사회적 논란이 불가피한 사안들이 다수 포함되었기 때문이다.

2) 위원회의 구성 및 주요 업무

① 위원회의 구성

위원회는 시행령 제25조[1] 에 따라 2000년 8월 29일 본위원회 회의운영규정을 정하였다. 위원회는 산하에 '관련자 및 유족여부심사분과위원회', '장해등급판정분과위원회', '명예회복추진분과위원회', '생활지원금지급심사분과위원회', '국가기념사업 및 추모사업지원분과위원회' 등 5개 분과 위원회를 두고 있다.

'관련자 및 유족여부심사분과위원회'는 현재 10인의 위원으로 구성되어 운영 중이며, 민주화운동 관련자 및 유족 여부의 심사, 신청사건의 민주화운동관련사건 해당여부의 심사, 기타 위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항의 심의 기능을 수행한다. 동 분과위원회의 심의를 거친 결과는 관련 분과위원회에 회부하거나 본위원회 심의에 상정한다.

1) 이 영 시행에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

'장해등급판정분과위원회'는 현재 15인의 분야별 전문의로 구성되어 운영중이며 그 기능은 관련 상이자의 장해등급 판정, 민주화운동관련 질병의 인정, 상이 후 사망자에 대한 사망원인 분류 판정, 신체검진 및 정밀검사에 필요한 수가기준의 결정, 의료지원금 지급액 심사, 기타 위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항을 심의한다. 동 분과위원회의 심의를 거친 결과는 관련 분과위원회에 회부하거나 본위원회 심의에 상정한다.

'명예회복추진분과위원회'는 현재 9인의 위원으로 구성되어 운영 중이며, 신청인의 명예회복 조치 유형의 심의, 심의 · 결정 결과에 따른 대통령 건의안 작성 및 그 조치결과의 공표안 작성, 기타 위원회 운영에 관하여 필요한 사항의 심의 기능을 수행한다.

'생활지원금지급심사분과위원회'는 현재 10인의 위원으로 구성되어 운영 중이며, 생활지원금 지급 기준 결정 및 지급 대상자 결정, 기타 위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항의 심의 기능을 담당한다.

'국가기념사업 및 추모사업지원분과위원회'는 현재 10인의 위원으로 구성되어 운영 중이며, 기념사업의 추진에 관한 사항 심의, 영 제24조에 의한 추모단체 등의 일부사업비 지원에 관한 사항 심의, 기타 위원회의 운영 등에 관하여 심의 기능을 수행한다.

위원회 산하에는 위원회 업무를 효율적으로 추진하기 위한 사무지원기구로서 지원단을 두고, 지원단의 간사는 위원회의 간사를 담당한다. 단장 밑에 지원과, 조사과, 전문위원실이 설치되어 위원회 업무를 지원하고 있다.

② 주요사건 심의 현황

약 6년여 위원회 활동을 통하여 심의된 주요 사건은 다음과 같다(※ 참고로 아래에 정리된 사안은 개별사안(사망사건 등)은 생략한 것이며, 인정여부와 무관하게 심의가 종결된 사건 중심으로 예시한 것임)

▷ 정치분야 관련 : 한일국교정상화반대, 3선개헌반대, 80년공무원정화조치사건, 반유신투쟁, 반전두환?반노태우투쟁, 3당 합당반대, 5 · 18특별법제정촉구, 광주학살책임자처벌요구, 부마항쟁, 87년6월 투쟁, YWCA위장결혼식사건, 민주회복국민회의사건, 김대중내란음모사건, 구로구청부정투표항의, 14대대선자금공개요구시위 등

▷ 학원분야 관련 : 교련?전방입소반대, 녹화사업거부, 민주교육지표사건, 민중교육지사건, 전국교직원노동조합결성관련해직사건, 학원민주화시위, 부산동의대사건, 교수협의회 사건, 유치원강사노조, 교육민주화선언, 국립사범대학교교원임용제외사건, 들불야학사건, 부산고교협사건, 학원안정법반대시위, 민족민주교육투쟁위원회 사건, YMCA중등교육자협의회사건, 부산구덕고교육민주화시위, 미문화원방화(광주, 부산, 서울)사건, 민정당연수원점거사건, 6?3외대사건, 주한미상

공회의소점거사건, 사학민주화(청구상업, 부산경희여상, 창녕여중고, 경남실고, 덕원공고, 대전혜천여중고, 목포신명여상, 경기여상 등), 전주교대총학생회사건 등

▷ 언론분야 관련 : 동아일보?조선일보기자해직사건, 자유언론실천운동사건, 언론검열거부운동, 80년정화조치에따른해직사건 등

▷ 노동분야 관련 : 위장취업, 80년노동계정화사건, 근로복지공단, 국민연금관리공단, 청계피복, 동일방직, 반도상사, YH, 원풍모방, 해태제과, 콘트롤데이타, 대우어패럴, 아폴로제화, 영창악기, 동원탄좌, 삼척탄좌, 서통, 한미은행, 전국자동차노조, 현대중공업, 부흥사, 원진레이온, 세일중공업, 통일, 우성택시, 택시노련, 구로노동자파업, 서울지하철, 임금가이드라인 반대시위, 마창노련, 전국금융노조, 삼익악기, 한국통신, 한창, 대우정밀, 대우자동차, 금호타이어, 대우조선 등

▷ 사회분야 관련 : 음반 및 인권영화제작?상영, 민미협, 카톨릭농민회, 수세폐지시위, 농축산물수입개방반대, 우루과이라운드반대, 병영민주화, 부천성고문규탄시위 등

▷ 국가보안법 조직사건 관련 : 이적표현물제작 및 소지, 부림사건, 검은10월단 사건, 전남대함성지사건, 양서협동조합사건, 간첩단사건(독일유학생, 울릉도, 김정사, 재일교포, 서울의대, 문인), 한울회사건, 횃불회사건, 수주방사건, 오송회사건, 민청학련사건, 크리스챤아카데미사건, 인천5·3사건, 의병회사건, 전민노련, 전민학련사건, 전학련, 민학련, 삼민투위사건, 애국군인사건, 민족해방운동사그림사건, 일터사건, 서울대자민투사건, 연대반미구국학생동맹사건, 강원대자민투사건, 고대민우지 사건, 애국학생회사건, 애학투련사건, 참세상청년회, 구학련사건, 민민투사건, 전대협, 동국대민족민주전선, 전북노동현장활동가사건, 제헌의회사건, 전정신사건, 혁노맹사건, 불꽃그룹사건, 청주대임혁정사건, 민학투련(한남대, 계명대, 단국대), 공주대금강회사건, 국민대북악사건, 안양민주노동자그룹사건, 북한바로알기, 범민족대회, 평양축전 관련 사건 등

③ 제1차 법개정 이후 위원회의 주요 활동

위원회 초기부터 사망 및 상이건의 보상금 산정과 관련[2] 하여 형평성 논란이 끊이지 않았고, 명예회복의 실질적 후속조치 등과 관련하여 법적 미비점이 지적되어 왔다. 민주화보상법 운용상 드러난 문제점을 해소하고, 법제정의 취지에 부합하기 위하여 2004년 3월 27일 민주화보상법이 개정[3] 되었다. 법 개정 이후 명예회복 후속조치들이 본격적으로 시행되었고, 법률의 개정에 따른 시행령 공포(2005년 4월 15일)이후 유죄판결자에 대한 생활지원금 지급, 보상(사망, 상이)관련 인정사안에 대한 조정지급이 시행되었다.

법 개정 이후 위원회는 민주화운동 관련자 중 명예회복(유죄판결, 학사징계, 해직) 사안에 대하여 다음과 같은 후속조치를 취하였다.

〈 표-2 〉 유죄판결을 받은 관련자(전과기록 말소)

(2006. 11. 10. 현재)

조치대상	조치결과			비 고
	말소요청	처리완료	미처리	
5,077명 (6,254건)	3,784명 (4,810건)	-	3,784명 (4,810건)	

〈 표-2 〉에서 보듯이 유죄판결자 중 3,784명에 대한 전과기록 삭제요청의 해결여부는 현재 불투명한 상태이다. 위원회의 삭제·폐기요청이 '형의실효등에관한법률' 제8조 소정의 전과기록 삭제·폐기사유에 해당되지 않아 불가하다는 것이 소관 부처의 입장이다. 광주민주화운동의 경우 형의실효등에관한법률의 시행령 부칙[4] 에 이를 명기함으로써 전과기록 등을 삭제한 바 있으나, 민주화운동을 이유로 한 유죄판결의 경우 현재 국회계류 중인 제2차 법개정안 결과에 따라 해결책을 찾을 가능성이 남아 있는 상황이다.

〈 표-3 〉 학사징계자 징계기록 말소 권고

(2006. 11. 10. 현재)

구 분	관련자(명)	희망자(명)	복직권고 처리현황			
			권고인원	수용	불수용	기타(미회보)
계	2,250	355	424	219	1	204
징계기록말소			272	155	1	116
복 학			30	9		21
명예졸업장수여			122	55		67

2) 2001. 1. 8. 제10차 본위원회에서는 보상금결정금액 형평성 문제가 제기되었고, 이에 따라 2001. 4. 17. 제17차 본위원회에서는 법개정시까지 보상금지급결정을 전면 유보하기로 결정하였다. 2002. 11. 26. 제53차 본위원회에서는 법개정을 추진하되 현행법에 따른 보상금 지급을 결정하였고, 2002. 11. 28. 제54차 본위원회에서는 최초 보상금 지급결정을 하였다. 2003. 8. 19. 제78차 본위원회에서는 보상금 보전지급방안을 결정하였고, 2004. 3. 27. 법 개정 결과에 따라 제7조의2. 가 신설됨으로써 보상금 조정지급의 근거를 마련하였다. 2004. 12. 6. 제126차 본위원회에서 현행법에 의거 보상금 지급 후 추가조정 지급을 결정하였고, 2005. 4. 15. 시행령 제11조의2. 신설에 따라 2005. 5. 2. 제136차 본위원회에서는 보상금 조정지급 시행령 개정에 따른 세부 기준을 마련한 바 있다. 참고로, 개정전 법에 따를 경우, 사망시점이 앞설 수록, 나이가 많을 수록, 월소득액이 적을 수록 보상금액이 적게 책정될 수 밖에 없었으며, 최소한의 하한선이 정해져 있지 않음으로 해서 1990년대 중반 사망사건과 비교해 보았을 때 사회적으로 용인되기 힘든 보상액수의 차이가 발생할 수 밖에 없었다.

3) 2004. 3. 27. 개정된 민주화보상법의 주요 내용은 다음과 같다. 가. 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회는 민주화운동과 관련하여 유죄판결을 받은 자와 이로 인하여 자격이 상실 또는 정지된 자에 대해서 특별사면과 복권을 건의하거나 민주화운동과 관련하여 작성·관리되고 있는 관련자의 전과기록을 삭제 또는 폐기할 것을 요청할 수 있도록 함(법 제5조의3). 나. 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회는 국가, 지방자치단체 또는 사용자에게 해직된 민주화운동 관련자의 복직을 권고하거나 해당 학교에 관련자의 민주화운동과 관련된 학사징계기록 말소 등을 권고할 수 있도록 하고, 민주화운동 관련자에 대한 차별대우 및 불이익행위를 금지하도록 함(법 제5조의4 내지 제5조의6 신설). 다. 민주화운동 관련자의 사망?상이 당시의 월급액 등과 보상결정당시의 월급액 등 사이에 현격한 차이가 있을 때에는 보상금을 조정?지급할 수 있도록 함(법 제7조의2 신설). 라. 민주화운동을 이유로 30일 이상 구금된 자와 민주화운동과 관련하여 상이를 입은 자로서 상이보상금을 받지 못한 자에 대하여 생활지원금을 지급할 수 있도록 함(법 제9조제1항). 마. 보상금등의 지급신청 기한을 종전 2001년 12월 31일에서 2004년 12월 31일로 연장함(법 제10조제2항).

4) 형의실효등에관한법률 시행령 부칙(제13973호, 1993. 9. 4) ②(경과조치)는 "수형인명부 및 수사자료표의 관리청은 이 영 시행과 동시에 광주민주화운동과 관련되어 작성된 수형인명부와 수사자료표의 해당란을 지워 없애야 한다"고 규정하고 있다.

〈 표 -4 〉 해직된 관련자(복직권고)

(2006. 11. 10. 현재)

관련자	복직자	미복직자 복직희망여부				복직권고 처리현황			
		계	설문실시			권고인원	특채	불수용	기 타
			복직희망	불희망	기타				(미회신 등)
2,892	1,835	777	266	52	459	269	22	132	115

〈 표 -5 〉 보상금(조정지급) 지급 현황(2006. 11. 2. 현재)

(단위 : 명, 백만원)

구분	결 정		지 급		미 지 급			
	인 원	금 액	인 원	금 액	미청구		소멸시효	
					인원	금액	인원	금액
계	543	27,121	522	26,945	7	165	14	11
	(164)	(3,086)	(163)	(3,086)	(0)	(0)	(1)	(0)
사망	88	12,218	88	12,218	0	0	0	0
	(47)	(2,160)	(47)	(2,160)	(0)	(0)	(0)	(0)
상이	455	14,903	434	14,727	7	165	14	11
	(117)	(926)	(116)	(926)	(0)	(0)	(1)	(0)

※ ( )안은 기 보상결정자 중 조정지급[5] 대상자 및 금액임

2. 민주화보상심의위 활동의 의의

1) 과거청산 대상 및 범위의 광범위성

격동의 시기를 겪었던 한국 현대사에서 과거청산의 시도가 없었던 것은 아니다. 과거청산 시도는 새로운 정권의 등장마다 정치권력의 통치기반을 다지기 위해 있어 왔고 정치적 필요에 의해 그 의미가 반감되거나 과거청산 활동 자체가 용도폐기 되는 악순환이 계속되었다. 일제식민지 유산을 청산하기 위하여 1948년 9월 "반민족행위특별조사위원회"(반민특위)가 설치되었으나 오히려 국가체제 전복집단으로 몰려 해체되었다. 이승만 정권하의 반민주행위와 부정선거, 부정축재자 축출을 위한

5) 개정된 법에 따라 보상금이 지급결정된 민주화운동 관련자의 경우에도 민주화보상법 제7조2항, 동법 시행령 제11조2항에 조정지급의 근거가 미련됨으로 해서 "사망 또는 상이를 입을 당시의 월수입액이 보상금조정지급 결정 당시의 기준임금(최저임금법에 의한 최저임금의 월환산액은 현재 700,6000원)에 미치지 못할 경우 조정 지급 결정 당시의 기준임금에 호프만 계수와 노동력상실률을 곱하여 산출한 금액"을 추가로 지급할 수 있게 되었다.

활동은 5 · 16 군사반란과 함께 그 기능이 정지되고 말았다. 박정희 정권의 한일협정 체결을 쟁점으로 표출되었던 일제식민지 유산의 청산 요구는 식민지배의 '사죄'와 '배상'이라는 핵심은 비껴간 채 굴욕적 협상으로 마무리되기도 하였다(정호기, 2004. 이영재, 2005. 참조).

제대로 된 의미의 과거청산 작업의 출발은 광주민주화운동이었다. 광주민주화운동은 사법부의 판결을 통하여 전두환, 노태우 두 전직 대통령의 책임을 물었고, '북한의 사주를 받은 폭도'로 둔갑했던 사람들을 '국가유공자'로 자리 잡도록 만들었다. 2000년 활동을 시작한 민주화보상심의위원회와 의문사진상규명위원회는 이 영향을 직접적으로 받았다고 할 수 있다. 광주보상법이 바로 민주화보상법의 모태였다.

한국 현대사에는 인종학살만 발생하지 않았을 뿐 식민지배에 의한 질곡, 군부정권의 반헌정적 집권과 만행, 이데올로기에 따른 학살 등 세계 각국에서 발생한 반인도적?반민주적 국가 폭력이 망라되어 있다. 1996년 이후 개시된 한국사회의 과거청산은 정치권력을 장악한 집단 또는 개인에 의해 저질러진 생명권, 인권유린행위 등과 같은 국가 또는 집단적 범죄 행위의 사회적 재평가 및 재발방지 등 미래규범의 재정립을 향한다.

최근 6년 여간 과거청산과 관련하여 제정된 법률만 16개이고 보면, 한국 사회에서 청산하고 바로잡아야 할 대상과 범위가 얼마나 광범위한지 알 수 있다. 민주화보상심의위원회의 설치는 이런 과거청산의 한복판에 자리 잡고 있다고 평할 수 있다. 민주화보상법은 과거청산의 폭과 대상의 광범위성을 주요한 특징으로 한다.

대부분의 과거청산 작업이 '일제하 반민족행위', '제주 4 · 3', '의문사', '5?18', '거창양민학살', '노근리학살', '삼청교육피해자', '동학농민' 등 구체적 사건의 대상과 지역, 기간 등에 대해 초점을 맞추고 있는 것에 비해 민주화보상법은 1969년 8월 7일 이후 발생한 민주화운동 전반을 대상으로 삼고 있다. 민주화 운동을 주도하거나 동참하였던 학생, 노동, 교육, 재야, 언론, 농민, 빈민, 통일운동 등이 모두 포함된다.

항거대상과 연관하여 보자면, 민주화보상법 제2조는 '권위주의 정권'이 아닌 '권위주의적 통치'로 항거대상을 규정하고 있기 때문에 군부정권으로 상징되는 권위주의 정권에 대한 항거를 포함하여 민주화 이행과정에서 나타날 수 있는 권위주의적 통치까지 포괄하고 있다[6]. 민주화보상법은 또한 민주화에 기여여부를 규정함에 있어 민주헌정질서와 국민의 기본권 확립에 대한 기여를 전제로 한다. 따라서, 다양한 부문에서 전개된 민주화운동을 포괄할 수 있는 근거 또한 규정하고 있는 셈이다.

우리 헌법이 국민의 기본권에 대해 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권 등을 의미하는 포괄적 기본권에서부터 평등권, 자유권적 기본권, 경제적 기본권, 정치적 기본권, 청구권적 기본권, 사회적 기본권 등을 규정하고 있음을 염두에 둔다면, 민주화보상법은 협소한 의미의 민주화운동, 즉 군부독재에 항거한 학생 또는 재야인사들의 투쟁이라는 통념을 넘어서는 포괄적 함의의 개념 규정력을 갖는다.

6) 이에 더해 항거의 규정에 있어 시행령 제2조는 '국가권력이 학교, 언론, 노동 등 사회 각 분야에서 발생한 민주화운동을 억압하는 과정에서 사용자나 기타의 자에 의하여 행하여진 폭력 등에 항거함으로써 결과적으로 국가권력의 통치에 항거한 경우'를 포함하고 있다.