

다층적 이행기 정의의 포괄적 청산과 화해 실험

진실화해위원회의 진실·화해 모델을 중심으로

이영재

한양대학교 제3섹터연구소 연구교수, 정치이론 및 사상 전공
yiyoungjae@hanmail.net

- I. 머리말
- II. '진화위'의 설립 배경과 주요 논점
- III. 포괄적 청산 실험
- IV. 준비되지 않은 '화해'
- V. 맺음말

이 연구의 일부 내용은 2014년 11월 20일 현대한국학연구센터(한국학중앙연구원)가 주관한 네덜란드 헤이그 국제정의연구소 초청 '이행기 정의의 국제적 비교' 콜로키움에서 필자가 발표한 내용을 수정·보완한 것이다.

I. 머리말

한국사회는 1910-1987년 사이 80년이 안 되는 기간 동안 ‘일제강점’, ‘해방’, ‘분단’, ‘정부수립’, ‘한국전쟁’, ‘4·19혁명’, ‘5·16군사쿠데타’, ‘광주민중항쟁’, ‘직선제 개헌’, ‘민주화 이행’과 같은 정치적 격변을 압축적으로 경험했다. 흔히 ‘국체’나 ‘정체’의 변화로 이어질 만큼 거대한 정치적 변동은 급격한 변화에 따른 청산과 이행의 과제들을 수반한다.

제헌국회에서부터 일제강점의 후유증과 해방의 이행기 과제를 해결하기 위한 노력이 시작되었다. 특히 일제강점기 반민족행위자 청산 문제가 주요 과제로 대두되었다.¹⁾ 이승만의 헌정과과적 장기집권 야욕을 무너뜨린 1960년 ‘4·19혁명’ 직후에는 ‘반민주행위와 부정선거 및 부정축재자’에 대한 처벌과 1951년 2월 한국전쟁에서 학살된 ‘거창양민학살사건’에 대한 청산작업이 시도되었다. 박정희 정권 집권 초기에는 ‘식민지 모순의 청산 요구’가 대두되기도 하였다. 1980년대에는 시민사회를 중심으로 광주민중항쟁 무력진압에 대한 진상규명 및 책임자 처벌 요구가 전개되었다.

그러나 1987년 민주화 이행 이전 시기 동안 이러한 과거청산 시도는 번번이 좌절되었고, 한국사회의 과거사 문제들은 중층적 모순을 누적한 채 유보되거나, 해결되지 못한 청산의 과제들이 정치사회에서 특수한 형태로 잠복해왔다. 국가범죄의 폐해를 청산하기 위한 시도들은 이승만-박정희-전두환-노태우로 이어지는 권위주의 체제 동안 제대로 해소되지 못한 채 각기 다른 층위의 과거청산 의제들과 합쳐져 뭉뚱그려졌고, 때로는 정치 세력 간 역학관계에 따라 요동쳤다. 1987년 ‘민주화 이행’ 이후에야 비로소 이 권위주의 체제에 균열이 발생하기 시작했고, 과거청산의 새로운 국면이 시작될 수 있었다. 예를 들어 1987년 6월 직선제가 관철된 이후 신군부의 리더였던 노태우 후보는 대선과정에서 광주민중항쟁에 대한 ‘화해’를 제기함으로써 기존 5공화국의 입장과 다른 행보를

1) 제헌국회는 1948년 5월 31일 개회한 이래 1948년 9월 22일 ‘일본정부와 통모하여 한일합병에 적극협력한 자, 한국의 주권을 침해하는 조약 또는 문서에 조인한 자와 모의한 자’, ‘일본정부로부터 작을 수한 자 또는 일본제국의회의 의원이 되었던 자’, ‘일본치하독립운동자나 그 가족을 악의로 살상박해한 자 또는 이를 지휘한 자’를 처벌할 목적으로 「반민족행위처벌법」을 법률 제3호로 제정·시행하였다.

보였다.²⁾ 점차 광주민주항쟁 무력진압에 대한 진상규명과 책임자 처벌 문제가 한국 민주주의의 공고화를 위한 주요 과제로 대두되면서, 노태우 정부는 일방적으로라도 1990년 「광주보상법」 제정을 밀어붙여야 했다.

1995년 12월 21일 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」과 「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법」의 제정은 한국 민주주의의 질적 전환을 가져온 계기였다. 이 두 법률의 제정을 통해 전두환, 노태우 두 전직 대통령을 사법적으로 심판할 수 있는 계기가 마련된 것은 단순히 보복적 차원의 문제가 아니라 민주헌정적 규범을 확립한 것이며, 앞날의 불법적 무력 집권 가능성을 원천적으로 차단하는 결정적 안전판이라는 점에서 중요한 의미를 갖는 것이었다. 1997년 두 전직 대통령의 사법적 처벌이 이어졌고, 그동안 수면 위로 부상하지 못했던 과거청산 요구들이 아래로부터 터져 나왔다.

국민의 정부 집권기인 2000년대 들어서면서 본격적인 과거청산 국면이 개시되었다. 2004년 「진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법」(이하 ‘기본법’) 제정 이전 한국의 과거청산은 ‘거창양민학살사건’을 비롯하여 ‘제주 4·3사건’, ‘의문사’, ‘민주화’, ‘친일 또는 식민잔재’와 같이 그동안 해소되지 못한 채 중층적으로 누적되어온 이행기 정의(transitional justice)의 과제들이 개별적·파편적으로 분출되었다.

그 청산의 형식은 주로 국회의 특별법 제정을 통한 정부 주도의 ‘위원회 설치 수순을 밟았다. 물론 이러한 과거청산 관련 특별법이 제정될 수 있었던 것은 과거사 관련 피해자들과 시민사회 진영의 치열한 노력에 힘입은 바 크다. 그러나 다른 한편으로 이 입법과정은 거의 예외 없이 정치세력 간 ‘담합’과 ‘타협’ 속에 진행되었고, 과거사 청산을 정부 주도로 획일화하는 부작용을 동반한 것이기도 했다. 따라서 개별 특별법의 내용은 중층적 과거사 청산의 큰 그림 속에서 그려진 것이 아니라 여야 정치세력의 최대공약수인 국민통합과 민주주의 발전을 공통의 명분으로 삼아 사건별로 난립하는 모양새를 취했다. 총 18개에 달하는 개별 특별법에 기반한 과거청산은 ‘과거사위원회 정부’라는 비판까지 나올 정도로 외형적으로 활성화되는 것으로 비추어졌지만 “한국 과거청산의 전반적 청사진이 없이 개별 사건으로 파편화된 특별법은 오히려 과거사 정리에

2) 이영재, 「과거청산과 민주주의」, 『민주주의와 인권』 제4권 2호(2004), 248-249쪽.

대한 국민적 관심을 배제시키는 요인으로 작용³⁾하는 부작용도 동반하였다.

‘특별법 제정을 통한 위원회 설치’라는 형식은 동일하지만, 그 내용상 ‘진실·화해를 위한 과거사 정리위원회’(이하 ‘진화위’)의 ‘포괄적’ 과거사 정리 시도는 기존에 정형화되어 있던 개별적·파편적 과거청산 패턴과 구분된다는 점에서 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 진화위는 그 명칭에서도 드러나듯이 진실규명과 화해를 중심으로 과거사 정리를 시도하되, ‘식민지 잔재 청산’, ‘한국전쟁기 민간인 학살’, ‘공권력에 의한 인권침해’ 등의 다층적 과거청산 의제를 포괄적으로 청산하기 위한 구조로 출발했다. 이러한 진화위의 과거청산 범주는 기존 개별적 의제를 중심으로 한 과거청산과 구별되는 것이다. 이렇듯 진화위는 한국사회에서 최초로 일제강점기부터 제기되어온 ‘중층적’ 과거청산 의제를 포괄적·종합적으로 해결하기 위한 실험적 청산모델을 지향했다.

그동안 과거청산 제반 분야에 대한 연구뿐만 아니라 진화위의 과거청산에 대한 연구성과도 상당량 축적되어왔지만, 기존 연구들은 주로 진화위의 ‘진상규명’이 갖는 한계나 구조적 제약에 주목해온 반면 상대적으로 진화위가 갖는 과거청산 해법의 특성, 즉 ‘포괄적’ 청산시도와 그 해법으로 제시된 ‘화해’에 주목한 경우는 많지 않았다.⁵⁾ 이 글은 기존 연구성과들을 바탕으로 하되 진화위 과거사 정리의 두 가지 특징이라 할 수 있는 ‘포괄적’ 청산과 ‘화해’ 측면에 맞추어 그 과거청산의 내용을 평가하고자 한다. 그 이유는 첫째, ‘광주민중항쟁’, ‘제주4·3사건’, ‘거창양민학살사건’, ‘노근리민간인학살사건’, ‘삼청교육대’, ‘동학농민혁명’ 등과 같은 개별 사건에 대한 과거청산 작업이나 시기적·지역적으로 보다 포괄적 특성을 갖는 ‘민중화’, ‘의문사’, ‘친일반민족행위’, ‘국정원·경찰청·국방부 과거사’ 위원회들과 달리, 진화위의 과거청산 대상과 범위가 해방 이후 가장

-
- 3) 김영수, 「한국 과거사정리와 국가의 전략」, 『역사연구』 제21권(2012), 153-158쪽.
4) 노무현 대통령의 과거청산 의지가 표명된 '8·15 경축사'에 시민사회 진영도 호응하여 2004년 9월 7일 기존 과거청산 작업의 경험을 반성하고 보다 진전된 형태의 과거청산 작업을 위한 '올바른 과거청산을 위한 범국민위원회'가 결성되었다. 정치권도 보조를 맞추어 2004년 9-10월 여·야 3당이 각각 법률안을 발의하고, 2005년 5월 3일 「기본법」을 국회에서 의결하였다. 같은 해 12월 1일 '진화위'가 설치되었다.
5) 기존 과거청산 관련 연구에서 진화위의 '화해' 문제를 본격적으로 평가한 연구성과는 정근식, 「진실규명과 화해, 어디까지 왔는가?」, 『황해문화』 제67호(여름호)(2010), 86-119쪽 참조.

포괄적인 내용을 다루고 있기 때문이다.⁶⁾ 둘째, 진상규명을 바탕으로 한 진화위의 과거청산 해법이 갖는 또 다른 특징은 기존 과거사 위원회들이 직접적인 해법으로 규정하지 않았던 ‘화해’를 「기본법」상 중요한 청산의 해법으로 제시하고 있다는 점이다. 기존의 여타 과거사 관련 특별법들이 ‘진상규명’, ‘명예회복’, ‘보상’ 등을 통한 간접적 화해전략을 취했던 것과 달리 진화위는 「기본법」 제4장에 ‘화해를 위한 조치에 관한 사항’을 규정하고 있을 뿐만 아니라 운영규칙 제17조에 ‘화해위원회’를 규정하고 있는 등 기존 과거청산위원회들과 달리 ‘화해’를 과거청산의 직접적 해법으로 하는 새로운 청산모델을 지향하고 있기 때문이다.

II. ‘진화위’의 설립 배경과 주요 논점

1. 진화위 설립의 정치·사회적 여건

「기본법」의 제정 여건은 2000년부터 본격화된 여타 과거청산 관련 특별법들보다 양호한 조건을 구비하고 있었다.

첫째, 과거청산 자체에 대한 경험과 역량이 축적된 바탕 위에서 민간인 학살 문제를 포괄적으로 추진하려는 움직임이 본격화되었다. 진화위의 주요 과거청산 범주에 속하는 ‘한국전쟁 전후 민간인 학살’ 분야는 진화위 출범을 전후한 시점에 사회적으로 상당한 정도의 역량을 축적하고 있었다. 5·16군사쿠데타 이후 금기시되거나 망각을 강요받았던 한국전쟁 전후 민간인 학살 문제가 ‘제주4·3사건’ 추모운동에 의해 소생하기 시작하였다.⁷⁾ 1995년 「거창사건 등 관련자 명예회복 특별조치법」이

6) 「기본법」에 규정된 과거청산의 시기와 대상은 “① 일제강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동, ② 일제강점기 이후 이 법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사, ③ 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건, ④ 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건, ⑤ 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사, ⑥ 역사적으로 중요한 사건으로서 제3조의 규정에 의한 진실화해위원회가 이 법의 목적 달성을 위하여 진실규명이 필요하다고 인정한 사건” 등이다.

제정되었고, 1999년 AP 통신에 의해 ‘노근리’ 사건이 국제적으로 알려지면서 ‘양민학살’ 문제가 새로운 양상으로 바뀌기 시작한 것이다. 2000년 9월 지역사회에서 진상규명 조사활동을 했던 사회운동가, 유족, 연구자들이 ‘한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 범국민위원회(이하 범국민위)’를 조직하였다. 범국민위는 ‘제주4·3사건’, ‘노근리민간인학살사건’, ‘거창양민학살사건’뿐 아니라 전국적으로 70여 건의 학살사건이 있다는 것을 발표하였고, 진화위 설립 직전인 2005년 약 700건에 이르는 학살사건을 정리해 공표하였다.⁸⁾ ‘제주4·3사건’, ‘노근리민간인학살사건’, ‘거창양민학살사건’ 외의 민간인 학살 사건들은 규모가 작고 지역적으로 분산되어 있는 특성이 있고, ‘보도연맹사건’ 같은 경우 이념적 오해의 소지도 잔존해 있어 민간인 학살 문제와 관련해서는 사건별 특별법 제정이 아닌 포괄적 해법을 요구했다.⁹⁾

둘째, 여타 개별 과거사 법안의 입법이 관련자 중심의 국회 청원적 성격이 강했던 것에 비해 「기본법」의 경우 행정부 수반의 강력한 의지가 뒷받침되었고, 여야 정치권의 높은 관심 속에 추진되었다. 노무현 대통령은 2004년 ‘8·15경축사’에서 과거사 정리의 미래적 가치를 강조했다. “역사는 미래를 창조해나가는 뿌리입니다. 우리 아이들에게 정의와 양심이 살아 있는, 바른 역사를 가르칠 때 그들이 바른 미래를 만들어 갈 수 있기 때문입니다.”¹⁰⁾ 대통령의 과거사 정리에 대한 강한 의지 표명 이후 제17대 국회에서 과거사법 문제가 본격적으로 논의되기 시작했다. 각 정당별로 2004년 9-10월에 걸쳐 기본법 제정안을 제출하였다.¹¹⁾ 노 대통령은 2005년 2월 취임 2주년 국정연설에서도 진실과 화해를

7) 한국전쟁 중에 발생한 ‘양민학살’의 진상규명과 피학살자들의 명예회복운동은 1960년 4월 혁명 직후 거창을 시작으로, 경남과 경북의 유족들이 조직화되고, 이해 10월에는 전국유족회가 결성되는 것으로 발전하였다. 국회는 거창사건 직후인 1960년 5월 ‘양민학살사건 진상조사 특별위원회’를 설치하여 진상조사를 하고 보고서를 제출하기도 했으나 이후 유족회는 군사정권에 의해 해체되었다. 군사정부는 「특수범죄 처벌에 관한 특별조치법」을 만들어 유족회 간부들을 구속하고 중형을 선고하였다. 이후 민간인 학살 사건은 망각되기를 강요받았다. 정근식, 앞의 논문(2010), 90쪽.

8) 한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 범국민위원회 편, 『한국전쟁 전후 민간인 학살 실태보고서』(한울, 2005).

9) 정근식, 앞의 논문(2010), 89-92쪽.

10) ‘2004. 8·15 대통령 경축사’ 중.

11) 열린우리당은 「진실규명과 화해를 위한 기본법」(원혜영 의원 외 150인), 한나라당은 「현대사 조사·연구를 위한 기본법」(유기준 의원 외 120인), 민주노동당은 「진실·미래를 향한 과거정산 통합 특별법」(이영순 의원 외 10인)을 각각 발의하였다.

통한 과거청산의 중요성을 재차 강조하였다. “역사를 배우는 것이 마땅한 일이라면 과거사는 있는 그대로를 밝히는 것이 또한 마땅한 일이라고 생각합니다. 거짓을 배울 수는 없는 일이기 때문입니다. 아픈 상처를 건드리는 일입니다. 그러나 아픈 상처가 남아 있는 일이라면 더욱 진실을 밝히고 화해를 강구해야 합니다. 진실을 밝히고 화해를 강구하고 그렇게 하여 상처와 원한을 치유하는, 이것은 전 세계가 하고 있는 보편적인 과거사 청산의 방법입니다.”¹²⁾ 이러한 대통령의 적극적인 과거청산 의지 표명은 3대 공안기구로 군림해온 국정원, 경찰청, 국방부가 자체적으로 과거청산을 추진할 정도의 파급효과를 갖는 것이었다.¹³⁾ 수백 일간 노숙농성이나 거리 선전전을 통해 겨우 입법에 성공했던 2000년 「민중화 보상법」이나 「의문사진상규명법」 제정과 비교해 보면 「기본법」은 이렇듯 과거청산 관련 특별법 중 가장 적극적으로 제도영역의 지원을 받았다고 할 수 있다.¹⁴⁾ 진화위가 다른 과거청산위원회들과 달리 ‘독립된’ 위원회로 출발할 수 있었던 것도 이러한 제도 정치의 관심이 뒷받침되었기 때문에 가능한 것이었다.

셋째, 「기본법」 제정 무렵에는 여타 과거사 관련 특별법에 비해 관련 시민단체 및 학계의 폭넓은 역량이 축적된 상태였다. 그 한 축은 두 차례의 기간 연장에도 불구하고 여러 제도적 제약으로 2004년 8월 활동을 종료한 ‘의문사진상규명위원회’ 전직 조사관들과 과거사 관련 위원회 경험을 가진 조사관들이 다수 배출된 상태였다. 이들은 최소 3년 이상 과거사 조사에 참여한 전문가들이었다. 또 다른 한 축으로 민간인 학살에

12) ‘취임 2주년 대통령 국회 국정연설’ 중(2005. 2. 25).

13) 과거청산의 성과에 대해서는 별도의 검토가 필요하겠지만, 공안기구가 자체적으로 기구를 설립하여 민·관 협력으로 과거청산을 진행한 것은 국제적으로도 전례가 없는 일이었다. 국정원이 2004년 11월 ‘과거사진상규명을위한발전위원회’를 출범시켰고, 경찰청은 2004년 11월 ‘과거사진상규명위원회’를 설립하였다. 연이어 국방부도 2005년 5월 ‘진상규명위원회’를 발족하였다.

14) 진화위는 2005년 12월 1차 3국 3과 13팀(정원 120명)으로 활동을 시작하여 가장 많은 인원이 활동한 2009년에는 정원 150명, 정원 외 93명을 포함하여 총 243명이 활동하였고, 마무리 단계인 2010년 8월에는 159명이 활동하였고, 12월 공식적으로 활동을 종료하였다. 위원회의 설립목적은 “「진실·화해를위한과거사정리기본법」에 의거 항일독립운동, 일제강점기 이후 국력을 신장시킨 해외동포사, 광복 이후 반민주적 또는 반인권적 인권유린과 폭력 학살 의문사 사건 등을 조사하여 은폐된 진실을 밝혀 과거와의 화해를 통해 국민통합에 기여하기 위함”이다. 위원회는 15명(국회 선출 8, 대통령 지명 4, 대법원장 지명 3)의 위원으로 구성되었다. 이 중 위원장은 장관급 정무직 1명, 상임 위원은 차관급 정무직 3명, 비상임위원 11명이다. 위원장 및 위원의 임명은 대통령이 하였다.

대한 시민사회 진영의 네트워크가 본격 가동되고 있었다. 2000년 1월 ‘4·3특별법’ 제정 이후 시민사회단체, 유족, 연구자들의 소동이 활발해졌고 과거청산에 대한 인적 네트워크가 형성되었다. 2000년 9월 ‘한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명범국민위원회’가 조직되었고, 2004년 9월 ‘올바른 과거청산을 위한 범국민위원회’가 발족했다. 학계를 중심으로 2004년 ‘한국제노사이드연구회’가 출범하여 본격적인 과거사 관련 학술 활동을 시작했다.¹⁵⁾

이렇듯 진화위 출범 직전의 정치·사회적 여건은 기존 과거청산위원회들보다 양적·질적으로 우호적 상황이었다고 할 수 있다. 다만, 그동안 시도되지 않았던 새로운 청산 방향을 설정한 만큼 진화위 활동의 관건은 첫째, 다층적인 과거청산의 과제들을 어떻게 포괄적 청산으로 해결할 수 있을 것인가, 둘째, 한국의 과거청산에서 처음 본격화된 과거사 관련 ‘화해’의 전형을 어떻게 만들어갈 것인가 하는 것이었다.

2. 진화위의 청산모델: 진실과 화해

진화위 출범 이전 한국의 과거청산은 협약적 민주화 이행과 정치과정의 특수성 속에서 ‘제한된 진실규명 모델’¹⁶⁾과 ‘명예회복’ 또는 ‘배·보상’ 모델의 형태를 취했다.¹⁷⁾ 과거청산위원회들을 유형별로 보면 제한된 형태의 진실모델로는 ‘(군)의문사’, ‘제주 4·3(명예회복 병행), ‘일제강점하 강제동원’, ‘친일반민족행위’ 등이 속한다. ‘명예회복’을 대상으로 한 경우는 ‘거창양민학살사건’, ‘노근리민간인학살사건’, ‘동학농민혁명’, ‘10·27법난’ 등이 있다. ‘보상’이 중심인 경우는 ‘5·18(보상 → 배상), ‘민주화운동(명예회복 병행), ‘삼청교육 피해자(명예회복 병행), ‘특수임무 수행자·‘납북피해자’·‘태평양전쟁 전후 강제동원(지원) 등이다. 반면 진화위는 ‘진실모델’을 포괄적 청산의 주요한 해법으로 하고, ‘정의모델’이

15) 한국제노사이드연구회는 2005년 11월 “올바른 과거사 진상규명을 위해서 무엇을 할 것인가”를 주제로 심포지엄을 개최했다. 이 심포지엄 자리에서는 「한국전쟁 전후 민간인 학살 실태보고서」가 공개되기도 했다.

16) 가해자 규명을 할 수 없는 제한된 영역의 진상규명을 전제하기 때문에 ‘제한된 진실모델’이라는 표현을 쓰고 있다. 진상규명을 목적으로 한 과거청산위원회 구성원들은 공통적으로 조사권한의 취약성을 한계로 지적한다.

17) 이영재, 「이행기 정의의 본질과 형태에 관한 연구」, 『민주주의와 인권』 제12권 1호 (2012), 201-202쪽.

아닌 ‘화해모델’을 또 다른 중심축으로 삼아 과거사 정리에 입했다.

‘진실·화해’ 모델의 이념형은 남아프리카공화국의 ‘진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission, TRC)’이다. TRC는 형사처벌이 아니라 개인들의 정화, 공동체 형성, 정치적 변화의 공고화(cleansing of individuals, community-building, consolidation of political change, ‘3C’)를 추구하고, 정치·사회적 차원에서 변화를 강화시키는 것에 중점을 둔다.¹⁸⁾ TRC는 증언과 증거의 수집능력을 통하여 순수하게 서술적(narrative) 기능을 수행함으로써 과거의 불행한 체제 전체에 대한 역사적 재평가를 시도하고자 한다. 이러한 관점에서 진실위원회는 제한된 숫자의 가해 혐의자들에 대한 유죄 또는 무죄의 판단만을 하는 법정보다 더욱 유용하고 진실한 인권침해의 전체적인 그림을 그려내게 된다.¹⁹⁾ 이것이 진실·화해 모델을 통한 이행기 정의의 관철을 ‘응보적’ 정의와 구분하여 ‘회복적’ 정의(restorative justice)라고 부르는 이유이기도 하다.

이행기 정의의 함의에 비추어본다면, ‘진실·화해’ 모델의 회복적 정의는 피해자와 가해자 간의 관계 회복, 당사자들과 공동체의 관계 회복을 강조하는 것이 특징이다. TRC에서 핵심 관건은 랩슬리(M. Lapsley)가 강조했듯이 가해자의 ‘진실 말하기(truth telling)’였다. 랩슬리는 남아공에서 진실을 통한 화해는 ‘과거를 대면하여 미래를 창출하는 일’이라고 평했다.²⁰⁾ 남아공의 진실위원회에서는 형사처벌 대신에 ‘진실고백’, ‘사죄’, ‘사면’이라는 ‘회복적 정의’의 논리가 실현되었고, 르완다의 가차차 법정(Gacaca trial)에서는 응보적 정의와 회복적 정의를 동시에 추구하였다.²¹⁾ 결국 ‘화해’의 전제는 진실규명에 있고, 진실규명의 핵심 목표는 감추어진 범죄사실의 공표에 있다고 할 수 있다. 정치권력에 의해 감추어졌던 범죄사실이 사회적으로 공표된다는 것은 물리적 수단을 동원한 직접적 응징과 달리 사회적 공론에 의한 응보적 심판을 이끌어내는 결과를 초래한다. 사회적 여론 또는 공론(common or public opinion)은 사회적 본능의 응보적 원리에 의해 강화되고, 사회적 정의의 파괴와

18) 이재승, 『국가범죄』(도서출판 엘피, 2010), 33쪽.

19) 최철영, 「한·일 과거사 청산과 이행기 정의 개념의 적용」, 『성균관법학』 제23권 2호(2011), 256쪽.

20) Michael Lapsley, “Confronting the Past and the Creating the Future: The Redemptive Value of Truth Telling,” *Social Research*, Vol. 65, No. 4, (winter)(1998), pp. 741-758.

21) 이재승, 「화해의 문법: 시민정치의 관점에서」, 『민주법학』 제46호(2011), 129-131쪽.

은폐 행위에 대한 회복적 정의의 자원을 동원한다. 다만, 정의모델과 비교했을 때 그 응징의 수단과 방법이 다를 뿐이다. 비록 물리·제도적 차원의 가시적 수단을 동원하지 않더라도 이 사회적 응징의 학습효과는 크게 나타나며, 이 사회적 응징을 전제로 해서야 진정한 ‘용서’와 ‘화해’가 뒤따르는 것이다.

TRC와 같이 진실·화해 모델을 지향한 진화위로 관심을 돌려보자. 진화위는 다른 과거사위원회들에 비해 과거청산 분야 연구자들의 관심이 높은 편이었다. 그 이유는 진화위가 다층적인 과거청산 의제를 포괄적으로 다루다 보니 다른 과거사위원회들보다 상대적으로 학문적 접근 폭이 넓은 것도 이유였고, 진화위 설치 이전 이미 4-5년의 과거청산 과정에서 축적된 학계와 시민사회의 과거청산 역량도 중요하게 작용했다. 그동안 진화위 관련 연구는 크게 두 가지 논점을 주로 다루었다.

첫째, 과거청산의 거시적 관점에서 진화위 활동의 의미와 활동을 평가하는 경우이다.²²⁾ 둘째, 진화위의 세 가지 과거청산 영역 중 특정 분야를 중심으로 그 성과와 한계를 미시적으로 평가하는 경우이다.²³⁾ 진화위 활동에 대한 학술적 평가는 연구용역 또는 자문, 위원 및 조사관 활동 등 직·간접적으로 진화위 활동에 간여했던 연구자들을 중심으로 내부 메커니즘까지 드러내는 상당히 구체적 평가가 진행되어왔다. 물론 평가와 관련한 이견들이 존재하지만, 진화위 활동에 직접 참여했던 인사들이 공통적으로 지적하고 있는 한계는 ‘위원회 조사권한의 한계’, ‘관계기관의 비협조’, ‘정치권의 영향’, ‘정권교체에 따른 후유증’ 등이다.²⁴⁾

22) 정근식, 「한국현대사에서의 진실화해위원회의 경험: 성과와 한계」, 『전환기의 정의와 한국민주주의: '과거사청산' 재평가 토론회 자료집』(2011); 안병욱, 「한국 과거청산의 현황과 과제」, 『역사비평』 제93호(2010), 32-60쪽; 김동춘, 「진실화해위원회 활동을 돌아보며」, 『황해문화』 제72호(가을호)(2011), 215-238쪽.

23) 전명혁, 「진실 화해를 위한 과거사 정리위원회 활동의 성과와 한계」, 『한민족연구』 제13호(2013), 141-160쪽; 김태우, 「진실화해위원회의 미군사건 조사보고서에 대한 비판적 검토」, 『역사연구』 제21호(2011), 103-140쪽; 한성훈, 「과거청산과 민주주의 실현」, 『역사비평』 제93호(겨울호)(2010), 116-141쪽; 김상숙, 「진실화해위원회 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 현황과 향후 과제」, 『기억과 전망』 제27권(2012), 131-159쪽; 강성현, 「전향에서 감시·동원, 그리고 학살로」, 『역사연구』 제14호(2004), 55-106쪽; 노영기, 「한국전쟁기 민간인 학살에 관한 자료 실태와 연구현황」, 『역사와 현실』 제54호(2004), 61-89쪽.

24) 신기철 인터뷰, 〈화해를 위해서는 진실부터 밝혀야 합니다〉, 『민족 21』 제3호(2011), 66-67쪽; 송기인 인터뷰, 〈참여정부 개혁, 역사에 바로 기억될 것〉, 『월간 말』 제1호(2007), 108-113쪽; 김동춘 인터뷰, 〈과거사 정리는 갈등을 치유하는 투자다〉, 『월간 말』 제7호(2008), 132-135쪽.

진화위의 과거청산이 '진실·화해' 모델을 취하고 있기 때문에 진실규명은 화해를 위한 중요한 선결조건이다. 「기본법」 제1조가 “항일독립운동, 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 목적”으로 규정하고 있는 바와 같이 진화위 과거청산 활동의 핵심은 '진실규명'에 있다고 해도 과언이 아니다. 그리고 이 진실규명과 관련한 핵심 요소가 '조사권'에 있음은 주지의 사실이다.

기본법 제정 단계부터 진실규명의 효과를 높이기 위해 진실규명의 범위, 조사권한의 실효성을 두고 많은 논란이 있었다. 그러나 기존 연구들이 공통적으로 지적하고 있듯이, 앞서 살펴본 사회적 응징효과 창출과 관련해 볼 때 진화위의 진실규명은 근본적 제약을 안고 출발했다. 조사권

표1-기본법 법안 중 조사권한 관련 주요 쟁점²⁵⁾

분류	법국민위원회(안)	열린우리당 의견	진실화해를 위한 기본법
위원회 구성	조사대상을 분류하여 진실소위원회 배치 사무처 조사관 등 약 400-500명으로 조직	사무처 조사관 등 약 130명 기준	사무처 조사관 등 150명으로 조직
동행명령권	불응자에 대한 형사처벌조항	불응자에 대한 과태료 조항	불응자에 대한 과태료 조항
자료제출 명령권	열람권은 완전히 보장	국가안위에 중대한 영향을 미친다는 주무장관 소명이 있으면 비공개 가능	열람권은 완전히 보장
금융거래 자료제출 요구권	통신사실 확인자료 요구권 이외에 금융자료 제출요구권도 존치	통신사실 확인자료 요구권만 인정	전부 삭제
영장청구 의뢰권	압수수색검증 영장청구의뢰권 인정	인정하되 제한규정 존치	전부 삭제
청문회 조항	청문회 실시권한 인정. 청문회 동행명령 거부 등에 대한 형사처벌 조항	청문회 실시권한 인정. 청문회 동행명령 거부 등에 대한 과태료 조항	전부 삭제

25) 표1은 진실화해위원회, 『종합보고서 I』(2010a), 19-20쪽의 <표 1-2> '기본법 법안 주요 쟁점별 차이' 중 조사권한과 관련한 부분을 별도로 발췌하여 재구성한 것이다.

한의 미비 및 조사기간, 조사인력의 한계 등이 구조적 제약요소로 작용했다.

진화위의 법적 조사권한은 주로 성격이 유사했던 의문사진상규명위원회와 비교대상이 되었다. 표1에서 보듯이 의문사진상규명위원회 조사권한에 비해서 진화위의 조사권한이 강화되었다고 볼 수 있는 부분이 거의 없다. 오히려 통신사실 조회나 고발 및 수사의뢰 부분에서는 권한이 약화되었다.

과거청산법국민위원회는 조사권한에 ‘영장청구의뢰권’, ‘예금조회권’, ‘실지조사에서의 심문’, ‘청문회 제도’가 도입되어야 할 뿐만 아니라 의문사진상규명위원회가 이미 보유했던 ‘통신사실조회권’도 도입되어야 하고, ‘고발’ 및 ‘수사의뢰권’이 필요하다고 주장했다.²⁶⁾ 그러나 이러한 요구는 「기본법」에 거의 반영되지 않았다. 신청인들의 신청접수가 마무리된 시점에 조사권한과 역량의 한계 문제가 더 크게 대두되었다. 송기인 초대 위원장은 진화위의 출발단계에서부터 취약한 조사권한의 심각성을 우려했다. “현재 법을 가지고는 제대로 된 조사를 하기가 불가능하다고 생각한다. 가해자가 살아 있어 증언을 해달라고 해도 ‘그런 거 취미 없다고 거절해버린다. 안 한다 해도 우리는 과태료만 내게 할 뿐 처벌하는 방법은 없다. 우리도 노력을 하겠지만 법안 문제는 국회에서 해결하지 않으면 힘들다.”²⁷⁾ 이러한 한계에도 불구하고 진화위의 인적 역량에 힘입어 상당수 사건들에 대한 진실규명이 이루어졌으나 진화위에는 이 성과를 사회적으로 공론화하는 기제가 거의 존재하지 않았다. 결국 사회적 공론장을 경유하지 않은 의제들은 법률적 효력이 없는 ‘권고’의 형태로 사법부에 맡겨졌고, 사법부의 최종 결정을 통해 법원에서 화해가 강제되는 방식으로 매듭지어졌다.²⁸⁾

26) 2005. 2. 16. ‘과거청산법에 대한 과거청산국민위 입장’ 중(2005. 2. 16).

27) 송기인 인터뷰, 앞의 글, 109쪽.

28) 진화위의 권고와 이행의 실효성 문제에 대해서는 한성훈, 앞의 논문, 122-133쪽 참조. 진화위 활동 종료 후 후속작업의 필요성에 대해서는 김동춘, 「지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업」, 『역사비평』 제100호(2012), 205-229쪽 참조.

III. 포괄적 청산 실험

1. 중층적 이행기 정의의 과제

이행기 정의(transitional justice)는 과거사 문제의 해결을 향한 정당화 기준이라고 할 수 있다. 이행기 정의 개념의 계보학을 추적했던 테이트(Ruti G. Teitel)에 따르면, 이행기 정의는 크게 3단계의 개념적 전환을 보여주고 있다. 제2차 세계대전 이후 ‘뉘른베르크’ 법정으로 상징되는 제1국면의 이행기 정의 관철 이후 1980년대 탈냉전기를 거치며 제2국면의 이행기 정의가 새로운 차원에서 대두되었다. 소련의 몰락과 사회주의권의 붕괴에 따른 권력 균형추의 붕괴, 아르헨티나, 라틴아메리카 등지의 민주화 이행은 새로운 이행기 정의의 지향을 필요로 했다. 국가적 상황에 따라 청산을 주도하는 세력과 청산되어야 할 세력 사이에 정치권력의 정당성과 국가 형성을 두고 벌어진 심각한 갈등 양상을 수습할 다층적 차원의 이행기 정의 개념이 필요해진 것이다. 과거의 질곡으로부터 사회의 회복을 향한 정의 차원이 부각되고, 그 제도적 메커니즘으로 진실위원회 등의 이행기 정의 수단이 주목받았다. 제3국면은 이행기 정의의 확장화 문제로 요약되는 최근의 국면이다.²⁹⁾ 제1국면의 이행기 정의가 전후 평화·인권 실현을 향했다면, 제2국면의 이행기 정의는 진실·화해·평화 개념이 접목된 미래규범으로서의 이행기 정의가 고려되었다. 제3 국면은 현재 국제사회가 직면한 이행기 정의의 지속적 관철, 규범화·제도화·지구화의 과제로 요약할 수 있다.

국내 과거청산 연구자들도 다양한 각도에서 이행기 정의를 활용해 왔다.

첫째, 이행기 정의를 과거청산의 대체 개념으로 사용했다. 가령 한성훈은 “과거청산은 민주주의를 바탕으로 하는 근대적 현상으로서 일반적으로 이행기 정의”라고 한다.³⁰⁾

29) Ruti G. Teitel, “Transitional Justice Genealogy,” *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16(2003), pp. 76-85. downloaded from HeinOnline, Fri Jan 20, 2012. ictj.org/about/transitional-justice.

30) 한성훈, 앞의 논문, 117쪽. 그는 이행기 정의를 “광범위한 과거유산을 체계적으로 규명하는 일련의 과정으로서 정의를 추구하며 화해를 달성하기 위한 정치사회적 시도”라고 정의하기도 한다(같은 논문, 117쪽).

둘째, 과거청산의 정당화 맥락에서 “민주화의 진행에 따라 과거의 민간인 학살 사건이나 각종 국가 폭력 사건들에 대한 법률 제정과 진상규명위원회의 설치 및 활동을 정당화하고 설명하는 개념으로 사용되었다.”³¹⁾

셋째, 청산적 관점에 입각하여, “독재정권 시절에 저질러진 잔혹행위들을 새로운 정부 아래서 어떻게 청산해야 하는가의 문제영역을 ‘이행기의 정의’”³²⁾라고 부르기도 한다.

넷째, 민주화 이행기와 결부된 개념으로 쓰기도 한다. “권위주의 체제에서 민주화 이행 후 과거를 돌아보는 정의(backward-looking justice)가 등장하고 이행기 정의는 제3세계 국가의 일반적인 민주화 경로로 자리매김했다.”³³⁾

다섯째, 이행기 정의의 구성적 차원을 강조하기도 하였다. 최정기는 광주 5원칙(진상규명, 책임자 처벌, 명예회복, 배상, 기념사업)을 지칭하면서 “‘5·18’과 관련한 과거청산 과정에서 만들어진 이행기 정의는 가해자에 대한 처벌과 피해자 구제, 그리고 사건에 대한 역사적 평가로 구성되어 있다”³⁴⁾고 말한다.

과거청산이 과거의 부정의를 바로잡아 정치·사회공동체를 정의의 토대 위에 올려놓기 위해 현재에 발 딛고 선 미래지향적 작업이라고 한다면, 이행기 정의는 과거사의 폐해를 극복하고 새롭게 지향할 사회공동체의 미래적 정의를 향하는 것이기 때문에 이행의 국면마다 그 내용이 달라질 수 있다. 물론 미래적 정당화를 향한 부정의의 일소와 정의의 관철이라는 특성은 항상적으로 견지된다. 이런 차원에서 이행기 정의를 규정한다면, 한국의 과거사를 청산하기 위해서는 테이텔의 3단계 이행기 정의 구분보다 복잡하고 세분화된 이행기 정의 개념이 필요하다. 일례로 일제강점기 폐해의 청산과 군부-권위주의기 폐해를 청산하기 위한 이행기 정의는 그 내용을 달리할 수밖에 없다. 따라서 일제강점기, 한국전쟁기 민간인 학살, 권위주의 통치와 군부 쿠데타가 양산한 문제들은 각기

31) 김학재, 「한국전쟁 전후 민간인 학살과 20세기의 내전」, 『아세아연구』 제53권 4호, 82쪽.

32) 이재승, 「이행기의 정의」, 『법과 사회』 제22권(2002), 47쪽.

33) 한성훈, 앞의 논문, 117쪽.

34) 최정기, 「과거청산에서의 기억 전쟁과 이행기 정의의 난점들」, 『지역사회연구』 제14권 제2호(2006), 7쪽.

충위를 달리하는 이행기 정의를 필요로 한다. 해방 이후부터 누적된 이 중층적 이행기 정의를 각각 '독립', '평화', '민주화'로 상징할 수 있을 것이다. 하지만 과거청산의 실제 과정에서 이 중층적 이행기 정의의 이면은 훨씬 복잡한 과제들을 내재하게 된다.

2. 일괄 청산인가? 포괄적 청산인가?

한국사회에 누적된 중층적 이행기 정의를 각각 '독립', '평화', '민주화'로 삼는 데 동의한다면, 이 각각의 이행기 정의 관철을 위한 과거청산의 구체적 실천과정에서 제기되는 문제들을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 일제강점기와 한국전쟁기 과거사 청산에서 가해지는 국내 수준을 넘어서나. 또한 일제강점기의 경우 일본정부와 통모하여 한일합병에 적극 협력한 '반민족행위자'로 가해자의 성격을 특정할 수 있다고 하더라도, 피해의 유형은 강제징병으로 끌려간 경우처럼 가해주체의 강압에 의한 피해와 독립운동을 통해 저항한 경우에서 보듯이 가해의 양상이 다르고, 피해주체의 적극적 항거 여부와 관련하여 피해의 성격 또한 다르다.

둘째, 한국전쟁기 민간인 학살에 관련된 가해자는 국가범죄 일반으로 특정할 수 없다. 북한군, 미군, 한국군 각각이 가해의 책임을 가지고 있는데 현실적으로 그 책임을 어떻게 부과할 수 있을지 미지수다. 또한 가해자만이 아니라 다수의 민간인 학살 피해자들도 한국의 근현대사 속에서 동일한 피해자로 규정되어오지 않았다. 각기 '빨갱이'와 '양민'으로 차별되거나 또는 서로를 차별해온 오랜 왜곡의 과정이 여전히 강력한 영향력을 발휘하며 잔존해 있다.

셋째, 여기에 권위주의 통치와 군부쿠데타의 청산까지 겹쳐보면 그 가해자를 특정하고 피해 양상을 규정하기 위해서는 상당히 복잡한 순열조합이 필요할 정도이다. 더구나 남북의 대치 상황에서 국가보안법과 결부된 경우 사건의 평가는 중요한 정치적 쟁점이 될 수 있다.

'포괄적' 청산이란 중층적으로 누적된 복잡한 과거사 문제를 일거에 해결하지는 '일괄처리'를 의미하는 것은 아닐 것이다. 그렇다면 ① 가해자 규정의 다층성, ② 피해유형의 다층성, ③ 사건 성격의 역사적 평가 등의 문제가 세부적으로 조율되었을 때에야 포괄적 청산의 실효가

나타날 수 있다는 것을 간과해서는 안 된다. 가령 가해자가 국가(한국정부)이고, 정부에 대한 적극적 항거의 과정에서 발생한 피해라면 이 사건의 진상규명은 국가 유공의 차원에서 또 다른 쟁점³⁵⁾을 형성하게 될 것이다. 반면, 가해자가 한국정부가 아니고 일방적 피해 사건인 경우의 진상규명은 재발방지 및 사과의 주체에서부터, 그 방법과 후속 조치 등에서 위 경우와는 또 다른 쟁점을 드러낼 것이다.

한국 근현대사의 정치적 격변기마다 누적되어온 청산의 과제들을 제대로 풀어내기 위해서는 위 ①-③을 제대로 규정하고 ①을 중심으로 그 죄와 책임을 드러내고, ②와 ③을 중심으로 명예회복과 사회적 기여의 내용과 수준이 준비되어야 한다. 또한 이와 더불어 간과할 수 없는 또 하나의 요소는 '독립', '평화', '민주화'라는 각 이행기 정의를 관철시키고 규범화해야 하는 사회적 영역 또한 단순한 종속변수로 치부하고 넘어갈 수 없다는 것이다. 가령 배상모델을 통한 과거청산의 경우 그 핵심은 배상액수에 있는 것이 아니라 사회의 공동책임을 얼마나 도출하였는지, 피해자의 유무형의 고통을 얼마나 치유하였는지 여부에 달려 있다. 과거청산의 실효성 측면에서 보자면, 사회적 공동 책임을 성공적으로 도출하여 정의와 화해가 성립했다면 보상액수는 상대적으로 부차적일 수 있다.³⁶⁾ 이러한 맥락에서 본다면 사회적 영역의 책임 문제를 어떻게 규정할 것인지도 중요한 쟁점 중 하나다.

아렌트(H. Arendt)는 독일의 전범 처리 과정에서 독일 국민과 나치를 동일시하려는 연합국의 태도에 반대하며, 「독일인의 범죄」라는 논문을 통해 어떠한 형태로든 나치체제에 동조한 독일인들을 모두 재판하지 않은 채 대량학살 문제를 처리할 정치적 방법을 모색하고자 했다.³⁷⁾ 아렌트는 '죄'와 '책임'의 문제를 구분했는데, 『에루살렘의 아이히만』의

35) 권위주의 체제의 반공주의에 의해 한번 빨갱이로 호도된 낙인효과는 상상 이상으로 크다. 가령 지난 2009년 보수우익단체 회원들은 김대중 대통령의 서거 이후 동작동 국립 현충원 안장을 거부하며 “친북세력의 알박기”, “또 당하지 않으려면 이제라도 온 국민이 빨갱이 타도에 나서야 한다”고 주장하고, ‘김대중 묘지 이장 촉구 서명운동’을 벌일 정도이다(하상복, 『죽은 자의 정치학』, 모티브북, 2014, 361쪽). 따라서 ‘4·19’, ‘5·18’과 같이 새롭게 국가유공의 대상이 된 ‘민주’ 유공 범주와 기존 유공 개념과의 갈등은 현재로서는 화해 가능성을 점치기 어려울 만큼 첨예하다.

36) 이영재, 「과거사 피해보상에 대한 비판적 검토」, 『기억과 전망』 통권 23호(2010), 203쪽.

37) H. Arendt, *Essay in Understanding 1930-1954: formation, exile, and totalitarianism* (New York: Schocken Books, 2005)(홍원표·임경석·김도연·김희정 옮김, 『이해의 에세이』, 텍스트, 2012, 223-239쪽).

에펠로그에서 그녀는 “오늘날 많은 사람들은 집단적 죄나 집단적 무죄 같은 것은 없다는 점에, 그리고 만일 그런 것이 있다면 어느 한 개인은 유죄이거나 무죄일 수가 없을 것이라는 점에 동의할 것이다. 물론 이것이 집단의 개별 구성원이 한 일과는 완전히 별개로 존재하는 정치적 책임과 같은 것이어서 도덕적 관점에서 판단될 수도 또 형사재판에 세울 수도 없다”³⁸⁾고 말한다. 특히 아렌트는 ‘정치적’ 책임이 죄를 범한 개인 또는 특정 집단과 달리 한 국가 안의 공통 멤버십과 국가의 이름으로 행해진 잘못에 대한 책임 수용과 관련되어 있음을 강조했다. 또한 아렌트는 「집단적 책임」이라는 논문에서 정치적 책임과 죄를 구분했다. 그녀는 “책임과 달리 죄는 늘 추려내는 것이고 순전히 개인적인 것이다”라고 말한다. “모두가 유죄”라고 하는 것은 “누구도 유죄가 아니다”라고 말하는 것과 같다는 것이다.³⁹⁾ 그렇다고 “아렌트가 어떤 집단이나 그 집단의 구성원에게 책임이 있을 수 있다는 것을 부정하는 것은 아니다. 여기서 책임은 죄가 있다는 것과 다른 의미”⁴⁰⁾라는 점에 주목할 필요가 있다. 죄는 현재에서 과거를 향해 있지만, 책임은 현재에서 미래를 향해 있기 때문에 이 정치적 책임은 이행기 정의의 확립을 위한 사회적·국민적 책임을 의미하는 것이다.

따라서 “우리가 같은 사회에 있었다는 이유만으로 범죄나 잘못에 연루되어 그것을 수동적으로 용인하게 된 특정 집단 전체에 도덕적·법적 죄를 확장해 적용”하지는 것이 아니다. 이렇게 된다면, “죄를 묻는 행위는 무의미해질 것이다. 사회의 모든 구성원이나 사람들 상당수에 한 사회, 혹은 그 사회의 이름으로 범한 범죄나 잘못에 대해 죄를 묻는다면, 죄는 실용적 의미를 잃기 때문이다.”⁴¹⁾ 정치공동체 또는 국가는 이행기 정의의 관철에 책임이 있다. “내가 정치공동체의 일원이라는 사실 때문에 나는 국가나 정부의 이름으로 특수한 행위자들이 저지른 조치나 일들에

38) H. Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*(New York: Penguin Books, 1963/1985)(김선옥 옮김, 정화열 해제, 『예루살렘의 아이히만』, 한길사, 2006, 403쪽).

39) H. Arendt, “Collective Responsibility,” in *Amor Mundi: Explorations in the Faith and Thought of Hannah Arendt*, ed., James W. Bernauer(Boston: M. Nijhoff, 1987), p. 43.

40) Iris M. Young, *Responsibility for Justice*(Oxford University Press, 2010)(허라금·김양희·천수정 옮김, 『정치적 책임에 관하여』, 도서출판 이후, 2013, 145쪽).

41) Iris M. Young, 위의 책, 143쪽.

책임이 있다”는 말이다.⁴²⁾

포괄적 청산이 ‘일괄’ 청산이 아니라면, 최소한 지금까지 검토한 맥락들을 염두에 둔 구체적 방안들이 도출되었어야 했다. 그러나 「기본법」 제정에서부터 진화위의 포괄적 과거사 정리는 난항을 예고하고 있었다. ‘일제강점기 독립운동’, ‘한국전쟁 전후 민간인 학살’, ‘공권력에 의한 인권침해’라는 포괄적 청산과제들과 관련하여 「기본법」은 가해주체의 차이에 따른 진상조사 및 화해의 맥락뿐만 아니라 피해주체의 차이에 대해서도 고려하지 않았다. 형식상 포괄적 청산을 표방했지만 포괄적 청산의 구체적·실효적 방안은 없었다. 다른 위원회들에서 활용한 ‘진상규명’ 규정을 ‘일제강점기 독립운동’, ‘한국전쟁 전후 민간인 학살’, ‘공권력에 의한 인권침해’ 차원으로 나누어 적용하는 수준이었다. 정작 “사회운동 진영이나 여당(열린우리당) 측이나 가해자 처벌을 포함하지는 데는 소극적이었고 진상규명에 큰 초점”을 두는 수준이었다.

진화위의 조직체계는 외형적으로 포괄적 청산이라는 중요한 시험대를 향해 만들어졌음에도 불구하고 “조사대상이나 조사내용에서는 개별화되어 있었다.”⁴³⁾ 또한 기본법은 “진실과 ‘화해’라는 2개의 큰 목표를 담고 있으나 최종적으로는 ‘민족의 정통성’과 ‘국민통합’을 내세우고 있어서 인권·평화·민주주의 등의 보편적 가치가 빠지게 되었다. 더구나 당시 한나라당이 ‘적대세력’, 즉 북한이나 남한의 좌익세력에 의한 인권침해나 학살도 조사대상에 포함해야 한다고 강력하게 요구하여 결국 이 법은 인권과 정의수립이라는 기본적인 원칙을 지키지 못했다.”⁴⁴⁾ 진상규명 역시 가해자를 특정할 수 없는 제한된 구조였다. 가해자 처벌이 한국 정치구조에서 실현되기 어려운 한계를 갖는 것이라면, 최소한 광범위한 과거청산의 범주들을 어떻게 진상규명할 것인지, 그 수위와 대상의 차이는 없는지 등을 적절히 설정할 필요가 있었다. 또한 각 범주별로 별도의 청산 내용을 어떻게 연계하고, 진상규명의 내용을 종합할 것인지에 대해서도 별다른 대안이 마련되지 못했다.

42) Iris M. Young, 위의 책, 145쪽.

43) 김영수, 앞의 논문, 158쪽.

44) 김동춘, 앞의 논문, 226쪽.

IV. 준비되지 않은 ‘화해’

1. 과거청산에서 ‘화해’의 함의

과거청산 과정에서 ‘화해(reconciliation)’는 ‘이행(transition)’과 함께 갈등 이후의 단계를 해결하기 위해 보편적으로 활용되는 해법이다. 화해란 한 국가와 그 국가의 기구들이 더 안정되고, 공정한 사회로 나아가기 위한 과도기의 단순한 절차를 넘어서 그 이상의 것을 지향하는 것으로 이해할 필요가 있다. 그동안 과거청산 영역에서 화해는 정의만큼이나 중요한 해법으로 주목받아왔다. 특히 화해는 진실위원회(truth commissions)와 같은 이행기적 제도들 내에서 특별한 위치를 점해왔다. 화해는 어떤 특정한 법률적 관점의 용어가 아니고, 남아프리카공화국과 같이 아파르트헤이트(apartheid)의 청산 이후 새로운 국가건설 기획 속에서 인권을 조화시키는 결정적 역할을 했다. 이렇듯 화해 개념은 남아프리카공화국의 진실화해위원회의 성과를 만들어내는 데 중요한 역할을 했지만, 하나의 정형화된 패턴이라기보다는 다양한 청산의 쟁점을 동반했다.

TRC 보고서는 화해와 관련하여 ‘누가 화해의 주체인가?’의 문제를 중요하게 다룬 바 있다. TRC 보고서는 화해의 주체를 ‘남아프리카공화국의 국민들’로 추상화했는데, 여기서 보다 구체적으로 검토해 들어가면, 국가제도와 시민들의 화해인지, 남아프리카공화국과 그 과거 역사와의 화해인지 여부를 둘러싼 민감한 문제들이 드러난다. 다른 한편으로 화해의 메커니즘이 어떻게 형성되는가도 중요하다. 화해가 단순히 국가 기구에 의한 ‘사면(amnesty)’을 의미하는 것은 아니기 때문이다.⁴⁵⁾

화해는 국가권력에 의해 일방적으로 추진되는 ‘사면’과 달리 가해자와 피해자의 상관성, 즉 상호성을 전제한다. “화해는 피해자의 입장에서 가해자와 부담을 짊어지겠다는 의지가 수반될 때 가능하다. 이 화해 개념은 과거의 범죄를 폐지하는 게 아니라 범죄가 자행되었다는 사실을 상호 인정한다는 전제에 기반을 두고 있기 때문이다. 정치적 관점에서

45) Richard A. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*(Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 97-100.

화해는 ‘세계적(공동체적) 유대의 형성을 가능케 한다.’⁴⁶⁾ 그렇다면 화해의 거부는 정당화될 수 있는가? 화해는 별도의 경계가 없는가? 일상적인 경우라면 화해의 주체들은 상호 잘못을 인정하거나, 가해자의 반성에 대한 피해자의 용서를 기반으로 화해를 성사시킨다.

아렌트는 화해와 용서가 개념상 다르다는 것을 인정하면서 이들을 상호 연계시키려 시도한 바 있다. 과거청산에서 아렌트의 문제의식과 같이 화해의 문제를 용서와 상호 연계 속에서 검토한다면 그 특성이 보다 명료하게 정의될 수 있다. 아렌트에게 용서의 경계는 분명하게 존재한다. “용서는 극단적인 범죄나 의도적인 악에는 적용되지 않는다.”⁴⁷⁾ 근본적 악은 우리가 용서할 수 없기 때문이다. 과거청산과 관련한 근본적 악은 인간에게 가해지는 가장 심각한 범죄, 즉 ‘인류에 반하는 범죄’ 또는 ‘대량학살’이 여기에 해당할 것이다. 그녀는 생각하고 판단하는 능력의 부재로 대량학살에 참여한 아이히만의 상황에 대해 동정했지만 아이히만의 범죄와 화해할 수는 없었다. 그렇다면 용서와 마찬가지로 일부 범죄는 적극적으로 화해할 가치가 없을 만큼 나쁜 것이다.⁴⁸⁾ 다만 가해자의 반성 여부가 화해의 중요한 경계를 이루는 바로미터가 될 수 있기 때문에 화해의 경계는 상당히 유동적이라고 할 수 있다.

한국의 과거사 영역에서 ‘화해’는 진실규명에 따른 가해자의 반성을 기반으로 제기된 것이 아니라 가해자의 일방적 강요로 제기된 바 있다. 대통령 선거 당시 노태우 후보는 “우리 민족사의 큰 상처인 광주사태를 반드시 내 손으로 최선을 다해, 서로 용서하고 화해한다는 대국적인 차원에서 치유하겠다”고 밝혔다. 노 후보는 당선 직후 ‘민주회합추진위원회’를 설치하여 광주 문제를 국민적 ‘화합’의 문제로 접근하였다. 애당초 신군부는 5·18을 ‘폭도의 사주와 선동에 대한 공권력 행사과정에서 빚어진 사고’로 정형화한 바 있다. 1980년 6월 6일에는 선별적 ‘위로금’을 지급하며 사태를 무마하려 했다. 그리고 1987년 6월 국민들의 민주화 요구에 직면하여 일방적으로 ‘화해’를 선언한 것이다.⁴⁹⁾

가해자의 어떠한 반성이나 사회적 진상규명이 이루어지지 않은 상황에

46) 홍원표, 「한나 아렌트의 과거청산론: 책임, 용서, 화해의 정치」, 『역사와 책임』 제3호 (2012), 103쪽.

47) 한나 아렌트 저, 이진우 역, 『인간의 조건』(한길사, 2002), 304쪽.

48) 홍원표, 앞의 논문, 104-105쪽.

49) 이영재, 앞의 논문(2004), 248-249쪽.

서 가해자 일방의 화해 주장은 아렌트가 설정한 화해의 경계 범위 밖에 위치하는 것이다. 한국 사회운동 진영은 이 일방적 화해 요청에 ‘진상규명’, ‘책임자 처벌’로 화답했다. 앞서 언급했듯이 과거청산 영역에서 화해의 중요한 맥락은 화해를 이루기 위해 가해자의 태도에 어떠한 변화가 있었는지 여부이다. 가해자의 반성이 없을 때 화해란 불가능하다. 한국 과거사 영역은 불행하게도 제대로 된 화해모델을 찾기 어렵다. 이것이 화해의 해법을 실험적이라고 평하는 이유이기도 하다.

과거사와 관련하여 국가권력의 잘못을 대통령이 인정하고 사과한 것은 ‘제주4·3사건’ 사례가 유일하다. “…… 저는 위원회의 건의를 받아들여 국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가권력의 잘못에 대해 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다. 무관하게 희생된 영령들을 추모하며 삼가 명복을 빕니다 [...] 과거 사건의 진실을 밝히고 억울한 희생자의 명예를 회복시키는 일은 비단 그 희생자와 유족만을 위한 것이 아닙니다. 대한민국의 건국에 기여한 분들의 충정을 소중히 여기는 동시에, 역사의 진실을 밝혀 지난날의 과오를 반성하고 진정한 화해를 이룩하여 보다 밝은 미래를 기약하는 데 그 뜻이 있습니다.”⁵⁰⁾ 한국 현대사에서 과거사와 관련하여 대통령의 전격적 사과가 없었기 때문에 이 자체로 큰 의미를 부여할 수 있겠지만, 이러한 대통령의 일회성 사과보다 더 중요한 것은 화해의 사회적 토대를 구축하는 것에 있다. 이런 맥락에서 ‘제주4·3 사건’이 사회적으로 충분히 화해의 공감대를 형성했는지 여부와 관련해 볼 때, 이 화해 조치는 미흡해 보인다.

진화위는 진실규명과 화해의 관계가 무엇인가에 대한 합의가 없는 상태에서 출발했다. 진실규명이 잘 이루어지면 자동적으로 화해가 이루어진다는 의미인지, 진실규명 작업과 화해가 별도의 사건인지 모호하다. 이런 사정으로 인하여 진화위의 화해를 위한 조치들은 매우 소극적이거나 파편적일 수밖에 없었다. 아울러 한국적인 문화에서 ‘화해’를 위한 유효한 수단이 무엇인지에 관한 법적 규정도 없고, 이에 관한 경험적 연구도 거의 없는 상태에서 진화위는 화해사업을 해야 했다. 위원회의 조직과정에서 화해를 위한 활동은 진상규명과 독립적으로 조직되지 않았다.⁵¹⁾

50) 「제주4·3사건에 대한 대통령 발표문」(2003. 10. 31), 제주 4·3사건진상규명및희생자 명예회복위원회, 『화해와 상생: 제주4·3위원회 백서』(2008), 120쪽.

2. 진화위의 '화해' 활동 평가

진화위는 포괄적 과거청산의 해법으로 '진실'과 '화해'를 선택했다. 그렇다면 화해는 진화위 과거사 정리의 기초적 전제로서 화해를 이루기 위한 구체적인 제도적 방안과 화해 너머 '그 이상의 것', 즉 민주헌정적 국가정체성 회복과 사회적 통합을 이루기 위한 방향에서 고려될 필요가 있었다. 화해 너머의 구체적 목표가 부재하다면, '진실·화해' 모델에서 진실규명은 제대로 그 효과를 발휘할 수 없기 때문이다. 따라서 진화위의 과거청산 평가는 왜곡되고 은폐되었던 진실의 규명과 더불어 이를 통한 반성과 화해, 재발방지 조치를 마련하는 일련의 과정으로 진행될 필요가 있다. 특히, '화해'는 가해자와 피해자를 비롯하여 그 대상과 주체가 사회 전반을 향해 있다는 점에서 사실상 과거청산의 결과를 평가할 수 있는 중요한 영역이다. 「기본법」 제34조는 화해와 관련한 국가의 의무에 대해 “국가는 진실규명 사건 피해자의 피해 및 명예의 회복을 위하여 노력하여야 하고, 가해자에 대하여 적절한 법적·정치적 화해 조치를 취하여야 하며, 국민 화해와 통합을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하고 있다. 국가에서의 조치는 “피해자 및 유가족의 피해 및 명예의 회복을 위한 적절한 조치(타 법령에 의해 적절한 조치가 시행되는 경우는 제외), 가해자에 대한 적절한 법적·정치적 화해 조치, 가해자와 피해자·유족 간의 화해를 적극 권유, 국민 화해와 통합을 위하여 필요한 사항, 위원회의 각종 결정 및 건의사항에 대해 존중”하는 것이다. 위원회에서 서의 조치는 “진실은폐나 왜곡으로 인해 유죄판결을 받았거나 자격의 상실 또는 정지된 자에 대한 특별사면과 복권을 건의”하고, “진실규명 중에 완전한 진실을 고백한 가해자에 대한 조치, 수사 및 재판절차 중인 경우 처벌하지 않거나 감형을 건의, 유죄로 판결된 경우 법령에 따라 특별사면과 복권을 건의”하는 것이다.

이에 기반한 진화위의 구체적 '화해' 활동을 살펴보면, 2007년 6월 19일, 진화위는 「기본법」 제4장 '화해를 위한 조치에 관한 사항'을 수행하기 위해 「진실화해위원회 운영규칙」 제17조(화해위원회 설치 및 구성)에 근거하여 '화해위원회'를 구성하였다. 화해위원회는 피해 및 명예회복에

51) 정근식, 앞의 논문(2010), 113쪽.

관한 사항, 희생자를 위한 특별사면·복권의 건의, 가해자와 피해자·유족과의 화해에 관한 사항, 권고 및 진실규명사건의 재발방지 대책 등에 관한 사항에 관하여 소위원회의 기능과 역할을 하였다. 화해위원회는 위원장을 포함한 상임위원 4인, 비상임위원 3인 등 7인의 위원으로 구성하였다.⁵²⁾ 그런데 화해 조치에서 진화위가 갖는 본질적인 한계는 이런 형식상의 문제가 아니라 직접 화해 조치를 취할 수 없다는 데 있다. 이 권한이 기본법 제정과정에서 빠졌다.⁵³⁾ 진화위의 화해 조치는 법률적 실효성이 없는 ‘권고’ 형식으로 이루어져 있다. 진화위는 기본법 제32조 제4항에 따라 위원회 활동을 최종 종료하면서 ‘권고’의 일환으로 위원회 활동 전체를 내용으로 하는 「종합보고서」를 작성하여 대통령과 국회에 보고하면서 종합권고를 하였다. 또한 기본법 제32조의 규정을 넓게 해석하여 「종합보고서」와는 별도로 사건별로 진실규명을 주된 임무로 수행하면서 진실이 규명된 사건에 대해서는 국가의 사과, 피해자와 희생자의 실질적인 피해 및 명예회복과 재발방지를 위한 조치가 이루어질 수 있도록 국가에 대해 권고하였다.

기본법 제32조 제5항 및 기본법 제4장의 규정에 따라 정부는 위원회의 권고사항을 처리하기 위하여 「과거사 관련 권고사항 처리에 관한 규정」(대통령령 제20532호)을 제정하고 「과거사 관련 권고사항 처리심의위원회」(이하 심의위원회)⁵⁴⁾를 설치, 운영하였다.⁵⁵⁾ 진실위가 화해 조치를 위해 취한 권고사항은 국가사과와 법령 정비, 역사기록 반영, 인권평화 교육 등이다. 2014년 2분기까지 총 1,239건의 권고 중 260건의 권고로 권고사항 중 가장 높은 비중(20.9%)을 차지하는 것이 ‘국가사과’이다. 그러나 가장 높은 비중의 권고일 뿐만 아니라 사건 당사자들이 관심을 가지고 지켜본 국가사과의 권고이행 건수는 전체 권고 건수 중 101건에 불과했다.⁵⁶⁾ 물론 진화위의 권고 이전까지 국가는 어떠한 사건에 대해서

52) 진실화해위원회, 앞의 책, 42쪽.

53) 장완익, 「과거청산 관련 각 국가기구의 현황과 과제」, 포럼 진실과 정의, 『과거청산 포럼자료집』(2006), 5쪽.

54) 심의위원회는 행정안전부 장관을 위원장, 관계부처 차관을 위원으로 하며, 실무기구로 「과거사 관련 권고사항 처리 기획단」(이하 처리기획단)을 운영하였다. 당초 심의위원회 및 처리기획단은 국무총리 산하에 설치되었으나 2008년 2월 정부조직 개편에서 행정안전부 산하로 변경되었다.

55) 진실화해위원회, 앞의 책, 198-199쪽.

56) 2010년 12월 진화위 활동이 공식적으로 종료된 뒤 약 4년이 지난 2014년 10월 27일 안전행정위원회 종합감사에서 ‘진화위’의 권고사항에 대한 정부의 이행의지가 여전히

도 공식적인 사과를 한 바 없었기 때문에 일부나마 국가의 사과를 이끌어 냈다는 점에서 그 성과가 긍정적으로 평가될 필요는 있다.

진상규명과 포괄적 청산의 청사진이 없는 상태에서 중요한 과거청산의 해법인 ‘화해’가 제대로 된 방식과 내용으로 관철되지 못한 것은 분명한 한계이다. 기본법에 명시된 ‘화해’ 규정에서 국가의 사과는 ‘누구와’, ‘무엇을’, ‘어떻게’ 화해하는지 알 수 없을 만큼 고도의 추상성으로 규정되었다. 화해의 문제는 그 주체와 방식 및 수준이라는 구체적인 요소로 구성될 필요가 있다. 누가 화해의 주체인가가 명확해야 하고, 화해를 달성할 수 있는 다양한 수단이 준비되어야 하며, 또한 어느 수준으로 화해에 이를 것인가에 대한 규정이 있어야 한다. 원래 화해는 둘 이상의 주체들의 특별한 사회관계, 또는 그런 사회관계의 복원을 의미한다. 화해는 문제의 발단이 쌍방책임인가, 일방책임인가에 따라 달라진다.⁵⁷⁾ 쌍방책임의 경우 서로 양보를 위한 조치가 필요하다면, 일방책임의 경우는 가해행위에 대한 납득한 만한 반성과 조치들이 수반되어야 한다. 「기본법」은 중대한 인권침해의 책임을 국가라고 하는 일반화된 주권에 있다고 명시함으로써 결과적으로 가해자들의 역사적·도덕적·사회적 책임을 면제시켜주었다.

아렌트에 따르면, 화해란 “짓밟힌 상상 속의 도덕적 질서를 회복하려는 것이 아니라, 국가 구성원들 간에 새로운 관계를 만들어내려는 것”⁵⁸⁾이다. 과거청산이 과거의 병폐에 매달려 안달하는 것이 아니라 미래지향적인 건설적 작업이게 만들어주는 것이 ‘화해’이다. 과거청산을 미래지향적으로 바라보는 아렌트는 ‘용서’보다 ‘화해’를 더 높이 평가한다. 용서는 극단적인 범죄나 의도적인 악에는 적용되지 않는 한계를 갖는다면 ‘화해’는 다원성을 유지하고 공동세계의 통일성을 유지하고 보존하는 방식으로 과거의 범죄를 판단하는 활동이다.

이런 맥락에서 진화위의 화해 조치는 사회적 학습효과 면에서도 성공적이지 못했다. 진화위는 진상규명을 신청한 관련자뿐 아니라 시민사회 전체의 역사의식이나 시민의식을 고양시킬 수 있는 제도적 장치이고, 이를 위해 국가가 많은 비용을 지불했다고 보면, 사회적 학습효과는

문제가 되고 있다. 정부는 2013년 4분기 74.4%의 권고 이행 이후 2014년 2분기까지 아무런 이행의지를 보이지 않고 있다.

57) 정근식, 앞의 논문(2010), 112쪽.

58) 홍원표, 앞의 논문 참조.

당연히 질문되어야 할 문제이다. 진화위는 최대한 언론에 자신들의 진실규명 작업이 노출되어 논란이 되는 것을 원하지 않았다. 이 때문에 시민사회의 입장에서 보면, 진화위에서 어떤 일을 하는지, 무엇이 문제인지를 알기 어려웠다.⁵⁹⁾ 애당초 책임자 처벌이 전제되지 않은 과거청산이라는 한계를 안고 출발했다면, 치열한 사회적 공론화를 거쳐 가해자의 ‘고백’이나 ‘사죄’가 이루어지도록 해서 ‘화해’가 성립할 수 있는 기본요건들을 충족시키는 방향도 있었다는 말이다.

진실과 화해를 통한 사회갈등의 해소와 국민통합 역시 그 한계를 고스란히 드러냈다. 앞서 살펴본 바와 같이 진화위는 특별위원회에서 ‘화해위원회’를 구성했지만 구체적인 대책을 수립하지 못했는데, 이는 화해 대상이나 방법에서 ‘가해자-피해자’ 관계를 구체화할 수 없었던 기본법상의 한계가 반영된 측면이 강하다.⁶⁰⁾ 기본법에서 진실규명 사실을 사회적으로 공론화할 수 있는 권한을 제한한 것은 진화위의 중요한 역할 중 한 축인 ‘화해’를 위축시키는 결과로 이어졌다. 그러나 간과하지 말아야 할 것은 기본법의 이러한 제약은 진화위의 노력으로 일정 정도 극복할 수 있었다는 점이다. ‘조사 종료’ 시점 이후에는 부족하나마 사회적 공론화를 시도할 수 있는 여지가 있었다. 하지만 진화위는 진실규명이 결정된 후, 즉 조사종료 후에도 기본법 제31조의 취지에 따라 가해자 측의 보호를 위한다는 명목으로 가해행위에 관련한 내용을 공개하지 않았다. 이는 고백과 사죄를 둘러싼 치열한 공론화 과정을 회피하는 결과를 초래했다. 남아프리카공화국의 화해 조치와 달리 진화위의 진실규명은 조용한 청산으로 마무리되었고, 결국 ‘화해’는 공허한 결과로만 남았다. 이런 맥락에서 진화위의 과거청산 활동을 요약하면 “구조적 제약 위에서 출발한 진실규명, 준비되지 않은 화해 조치”로 정리할 수 있다.

사정이 이렇다 보니 오히려 진실규명이 이루어지면, 진화위 업무 밖에서 유족들이 사법적 절차에 호소하는 사례가 증가하였다.⁶¹⁾ 진화위가 다루는 인권침해 사건의 경우 자체 배·보상 권한이 없기 때문에 대부분 진실규명 후 사법적 재심을 권고하는 형태로 후속 조치가 진행되었다. 그동안 법원이 재심요건을 엄격하게 해석하고 적용함으로써 재심

59) 정근식, 앞의 논문(2010), 110쪽.

60) 한성훈, 앞의 논문, 129-130쪽.

61) 정근식, 앞의 논문(2010), 113쪽.

청구를 수용하는 경우가 매우 드물었다는 점에 비추어, 위와 같이 많은 사건에서 재심을 개시하고 기존의 유죄판결을 뒤집은 것은 우리나라 사법부 역사에 기록될 만한 일일 것이다.⁶²⁾ 그러나 이러한 진화위 『종합 보고서 I』의 긍정적 평가와 달리 사법부에 의해 최종 종결되는 방식인 재심을 통한 과거사 정리는 상당한 부작용을 수반하고 있다. 진화위 활동이 종료되고 사법부에 의한 재심이 진행되는 상황을 목도하면서 진화위의 한 상임위원은 “법원이 주역이고 진실위가 그림자처럼 뒤이어 어른거리는 꼴이다. 법원의 결정은 공식적인 최종 결정이고, 진실위는 그저 법원더러 ‘잘 판단해주십사’ 권고하는 무슨 민간조직처럼 보이기도 한다”⁶³⁾고 토로한 바 있다. 그리고 그는 “법원의 재심 판결이 이루어지는 모든 근거가 진실위에서 이루어졌음에도 불구하고, 진실위는 오직 그림자로만 어른거리고, 과거 잘못된 판결로 무고한 사람들에게 사형, 무기징역을 내렸던 법원이 공식적인 반성도 없이 이번에는 과거 판결을 번복한 것만으로 면죄부를 받고 최종 심판관으로 자임하는 것에 대해서도 심히 불편함을 느끼고 있다”⁶⁴⁾고 일갈했다. 한 번도 과거청산의 대상이 된 바 없는 사법부가 과거청산의 최정점에서 진실규명의 결과를 판가름하는 역설적 상황이 최근 과거사 정리 국면의 일상이 되고 있다.

V. 맺음말

진화위의 활동과 성과를 평가할 때 우선적으로 고려해야 할 점은 진보적 시각과 보수적 시각 사이에 편차가 매우 심하다는 것이다. 물론 평가의 수위를 낮추어 본다면 진화위 활동은 상대적으로 성과 있는 과거사 정리라고 자평할 수 있다. “돌아보면 동아시아권에서는 물론 세계적으로 이 정도 수준에서라도 과거 공권력에 의해 저질러진 잘못에 대해 체계적으로 진실규명을 하고 나뉠대로 정리한 사례는 찾기 어려울 것이”⁶⁵⁾기 때문이다. 그러나 진화위의 과거사 정리를 평가하기 위해서는

62) 진실화해위원회, 앞의 책, 193쪽.

63) 김동춘, 앞의 논문, 215쪽.

64) 위의 논문, 217쪽.

65) 위의 논문, 234쪽.

정부의 의지가 집중된 과거사 정리로서, 시민사회의 과거청산에 대한 역량이 축적된 바탕에서 진행된 정치·사회적 배경과 기대를 고려할 필요가 있다. 이와 더불어 진화위의 과거사 정리 모델인 포괄적 청산과 화해 모델에 대한 평가를 각각의 영역에서 구체적으로 논의할 필요가 있다. 진화위의 포괄적 청산과 화해 모델은 한국 과거사 정리에서 최초의 실험모델이기 때문이다. 진화위의 포괄적 과거청산 실험을 평가하면서, 평가 지점은 다시금 과거청산의 출발점으로 옮겨 갈 필요가 있다. 진상규명 프로젝트의 목적이 법적·제도적 인정에 있었는가, 아니면 역사적 교훈과 사회통합에 있었는가라는 최초의 질문이 그것이다.⁶⁶⁾ 가장 결정적인 문제는 포괄적 진상규명 프로젝트의 출발 단계에서 이러한 거시적 틀을 고려하지 못했다는 것이다.

진화위 과거사 정리의 두 가지 특징을 중심으로 과거청산의 함의를 평가해보면, 포괄적 청산 실험은 각 이행기 정의 영역에서 기존에 이루어 낸 성과 이상의 것을 만들어내지 못했다고 할 수 있다. 진화위의 과거사 정리는 포괄적 청산을 바탕으로 출발했기 때문에 최소한 기존 과거사 정리에서 파편적으로 이루어낸 성과가 종합될 수 있는 여지를 만들었어야 한다. 이것이 포괄적 청산을 시도한 과거사 정리의 성과였어야 한다는 말이다. 그러나 각각의 이행기 정의 과제들은 하나의 연계로 제안되거나 해방 이후 과거사의 쟁점들이 일목요연하게 해소될 수 있는 여지를 마련하지 못했다. 다만, 기존 과거사 정리와 비교해보았을 때 진화위의 진실규명 활동을 통해 드러난 성과는 사법부 재심을 통해 상당수의 사건이 재평가를 받을 수 있었다는 점이다.

그러나 이 문제는 진화위의 성과이면서 또 다른 부작용을 양산하는 결과를 초래했다. 진화위 과거사 정리의 또 다른 한 축인 화해 권고가 별반 성과를 내지 못하면서 결과적으로 화해모델이 사법부의 재판권을 경유하는 기형적 형태로 고착되는 결과가 초래된 것이다. 정작 화해의 매개자인 진화위는 뒤로 물러서고 사법부의 무죄판결이나 배상 판결을 통해서 화해의 효력이 간접적으로 작동하는 구조가 만들어졌다. 정부에 대한 권고가 실질적 화해의 효력을 발휘하지 못하게 되면서 사법부를 통한 재심이라는 지극히 협소한 화해구조로 귀결되고 말았다. 이러한

66) 정근식, 앞의 논문(2010), 111쪽.

기형적 화해구조가 초래한 부작용은 다음과 같다.

첫째, 진실위의 진실규명 판정을 받은 이후 민사상 소멸시효인 3년 이내에 소송을 제기한 유족들에게만 재심의 권리가 부여되고, 이 또한 진실위의 진실규명 결정과 무관하게 법원의 자체 심판판정을 거쳐야 하기 때문에 애당초 진실위에 신청하지 않은 유족들과 진실규명을 얻은 유족들 사이에 형평성의 문제가 발생하게 되었다.⁶⁷⁾

둘째, 과거사 정리의 최종 주체가 진화위가 아닌 사법부가 됨으로써 과거사 정리를 통한 이행기 정의의 확립이 사회적 규범 창출로 이어지는 것이 아니라 법리적 요건 여부를 중심으로 왜곡되었다. 게다가 이 과정도 일관성을 유지하지 못하고, 대법원의 소멸시효 판단에 대한 입장변경으로 과거사의 새로운 과제들을 양산해내는 결과를 초래했다.⁶⁸⁾ 포괄적 청산과 화해 모델을 통해 그동안 누적되어온 중층적 이행기 정의를 관철하기 위한 진화위의 시도가 중국에 파행을 거듭하자 이를 바로잡기 위한 시도⁶⁹⁾들이 계속되었으나 아직까지 실효성 있는 후속 조치들은 만들어지지 못하고 있다.

67) 김동춘, 앞의 논문, 209쪽.

68) 과거사 문제와 관련하여 ‘소멸시효’에 관한 대법원의 입장이 최초로 확인된 것은 2011년 ‘울산보도연맹사건’과 ‘문경학살사건’이다. 대법원은 공권력의 위법, 부당한 집단학살 직후 희생자 유족들이 사법적 구제를 받을 수 없었던 구체적인 상황을 심리하고, 과거사 정리위원회가 진실규명을 할 때까지는 객관적으로 권리를 행사할 수 없었다고 판단하였다. 국가의 소멸시효 원용 주장을 배척한 것이다. 그러나 2013년 5월 16일 대법원은 ‘진도군 민간인 희생 국가배상청구 사건’(2012다202819 판결)을 통해 손해배상의 청구는 진실화해위원회의 결정일부터 3년을 초과할 수 없다고 판시함으로써 결과적으로 향후 국가배상청구 소송의 가능성을 차단하는 결과를 초래하였다. 대법원이 시효를 이유로 국가배상청구소송을 할 수 있는 길을 사실상 차단함으로써 긴급조치위반사건과 같은 경우 동일 사건 관련자들 중 일부는 이미 국가배상청구소송에서 승소했음에도 불구하고 소송 시점이 늦은 동일 사건 관련자들은 국가배상청구소송의 배척 대상이 되었다. 과거사 정리의 최종 완성이 소멸시효에 대한 법원의 판단으로 종결되면서 또 다른 과제들이 양산된 것이다.

69) 관련자들과 시민사회 진영은 재판부로부터 대두된 과거사 정리의 불합리를 해소하기 위해 입법부의 포괄적 해결책을 요청했고, 국회에서는 2013년 10월 11일 진선미의원 등 52명의 의원이 <진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법 일부개정법률안>을 발의했다. 2013년 11월 15일 이재오 의원 등 14명의 의원도 <진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법 일부개정법률안>을 제출했다. 이 두 법안은 진실규명의 신청기간을 2년 또는 3년으로 변경하여 미신청 피해자들을 구제하여 형평성과 일관성 강화를 추구하고자 했으나 결국 제정되지 못했다. 2014년 1월 14일 강창일 의원 등 11명의 의원이 다시금 <진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법 일부개정법률안>을 발의했다. 이때는 아예 입법취지를 손해배상청구권의 소멸시효에 관한 특례를 규정하여 대법원 판결로 인해 발생한 피해자들 간 형평성을 제고하기 위한 것임을 명시했다. 또한 지난 진화위 활동기간까지 포괄하는 경과 조치를 두어 이 손해배상청구권 소멸시효를 정함으로써 형평성 제고의 실효성을 높이고자 했으나 국회를 통과하지는 못했다.

참 고 문 헌

- 강성현, 「전향에서 감시·동원, 그리고 학살로」. 『역사연구』 제14호, 2004, 55-106쪽.
- 김동춘, 「진실화해위원회 활동을 돌아보며」. 『황해문화』 제72호(가을호), 2011, 215-238쪽.
- _____, 「지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업」. 『역사비평』 제100호, 2012, 200-221쪽.
- 김동춘 인터뷰, 〈과거사 정리는 갈등을 치유하는 투자다〉. 『월간 말』 제7호, 2008, 132-135쪽.
- 김상숙, 「진실화해위원회 활동을 중심으로 본 한국전쟁 전후 민간인 학살 진상규명 현황과 향후 과제」. 『기억과 전망』 제27권, 2012, 131-159쪽.
- 김영수, 「한국 과거사정리와 국가의 전략」. 『역사연구』 제21권, 2012, 141-167쪽.
- 김태우, 「진실화해위원회의 미군사건 조사보고서에 대한 비판적 검토」. 『역사연구』 제21호, 2011, 103-140쪽.
- 김학재, 「한국전쟁 전후 민간인 학살과 20세기의 내전」. 『아세아연구』 제53권 4호, 2010, 82-118쪽.
- 노영기, 「한국전쟁기 민간인 학살에 관한 자료 실태와 연구현황」. 『역사와 현실』 제54호, 2004, 61-89쪽.
- 송기인 인터뷰, 〈참여정부 개혁, 역사에 바로 기억될 것〉. 『월간 말』 제1권, 2007, 108-113쪽.
- 신기철 인터뷰, 〈화해를 위해서는 진실부터 밝혀야 합니다〉. 『민족 21』 제3권, 2011, 66-67쪽.
- 안병욱, 「한국 과거청산의 현황과 과제」. 『역사비평』 제93호, 2010, 32-60쪽.
- 이영재, 「과거청산과 민주주의」. 『민주주의와 인권』 제4권 2호, 2004, 241-270쪽.
- _____, 「과거사 피해보상에 대한 비판적 검토」. 『기억과 전망』 통권 23호, 2010, 199-233쪽.
- _____, 「이행기 정의의 본질과 형태에 관한 연구」. 『민주주의와 인권』 제12권 1호, 2012, 121-151쪽.
- 이재승, 「이행기의 정의」. 『법과 사회』 제22권, 2002, 47-74쪽.
- _____, 『국가범죄』. 도서출판 엘피, 2010.
- _____, 「화해의 문법: 시민정치의 관점에서」. 『민주법학』 제46호, 2011, 123-158쪽.
- 장완익, 「과거청산 관련 각 국가기구의 현황과 과제」. 포럼 진실과 정의, 『과거청산 포럼자료집』, 2006, 2-10쪽.
- 전명혁, 「진실 화해를 위한 과거사 정리위원회 활동의 성과와 한계」. 『한민족연구』 제13호, 2013, 141-160쪽.
- 정근식, 「진실규명과 화해, 어디까지 왔는가?」. 『황해문화』 제67호(여름호), 2010,

86-119쪽.

_____, 「“한국현대사에서의 진실화해위원회의 경험: 성과와 한계」. 『‘전환기의 정의’와 한국민주주의: ‘과거사청산’ 재평가 토론회 자료집』, 2011.

제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『화해와 상생: 제주4·3위원회 백서』. 2008.

진실화해위원회, 『종합보고서 I』. 2010a.

_____, 『종합보고서 IV』. 2010b.

최정기, 「과거청산에서의 기억 전쟁과 이행기 정의의 난점들」. 『지역사회연구』 제14권 제2호, 2006, 3-22쪽.

최철영, 「한·일 과거사 청산과 이행기 정의 개념의 적용」. 『성균관법학』 제23권 제2호, 2011, 237-261쪽.

하상복, 『죽은 자의 정치학』. 모티브북, 2014.

한국전쟁전후 민간인 학살 진상규명 범국민위원회 편, 『한국전쟁전후 민간인 학살 실태보고서』. 한울, 2005.

한나 아렌트 저, 이진우 역, 『인간의 조건』. 한길사, 2002.

한성훈, 「과거청산과 민주주의 실현」. 『역사비평』 제93호(겨울호), 2010, 116-141쪽.

홍원표, 「한나 아렌트의 과거청산론: 책임, 용서, 화해의 정치」. 『역사와 책임』 제3호, 2012, 89-110쪽.

<대통령 8·15 경축사>(2004. 8. 15).

<과거청산법에 대한 과거청산국민위 입장>(2005. 2. 16).

<취임 2주년 대통령 국회 국정연설>(2005. 2. 25).

Arendt, H, *Men in Dark Times*. Harcourt Brace & Co, 1968.

_____, “Collective Responsibility.” in *Amor Mundi: Explorations in the Faith and Thought of Hannah Arendt*, ed., James W. Bernauer, Boston: M. Nijhoff, 1987.

_____, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: Penguin Books, 1963/1985(김선욱 옮김, 정화열 해제, 『예루살렘의 이이히탄』, 한길사, 2006).

_____, *Essay in Understanding 1930-1954: formation, exile, and totalitarianism*. New York: Schocken Books, 2005(홍원표·임경석·김도연·김희정 옮김, 『이해의 에세이』. 텍스트, 2012).

Young, Iris M, *Responsibility for Justice*. Oxford University Press, 2010.(허라금·김양희·천수정 옮김, 『정치적 책임에 관하여』. 도서출판 이후, 2013).

- Lapsley, Michael, 1998, "Confronting the Past and the Creating the Future: The Redemptive Value of Truth Telling." *Social Research*, Vol. 65, No. 4, winter, 1998, pp. 741-758.
- Wilson, Richard A., *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Ruti G., Teitel, *Transitional Justice*. Oxford University Press, 2002.
- _____, "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, 2003, pp. 69-94. downloaded from HeinOnline, Fri Jan 20, 2012. <http://ictj.org/about/transitional-justice>

국 문 초 록

한국의 과거청산 영역에서 진실화해위원회(이하 '진화위')는 기존 과거청산 방식과 달리 포괄적 청산과 화해 모델을 활용한다는 점에서 특징적이다. 진화위의 과거청산과 관련한 기존 연구들은 상대적으로 '진상규명'의 한계나 구조적 제약에 주목한 반면 한국의 과거청산에서 진화위가 갖는 특수성, 즉 '포괄적' 청산시도와 그 해법으로 제시된 '화해'에 주목하지 않았다. 이 글에서는 진화위 과거사 정리의 두 가지 특징이라 할 수 있는 '포괄적' 청산과 '화해'모델에 초점을 맞추었다. 포괄적 청산은 중층적으로 누적된 한국사회 과거청산의 이행기 정의를 해결하기 위한 최초의 시도라는 점에서 중요하다. 화해는 그동안 한국 과거청산의 주요 해법으로 제시되지 않았으나, 가해자와 피해자를 비롯하여 그 대상과 주체가 사회 전반을 향해 있다는 점에서 사실상 과거청산의 결과를 평가할 수 있는 중요한 해법이다. 포괄적 청산의 해법인 진상규명과 화해의 결합, 즉 '진실·화해'모델은 진화위 과거사 정리의 핵심적 해법이라고 할 수 있다. 이 새로운 실험적 양상에 대한 검토 결과 진화위의 포괄적 청산은 한국사회의 중층적 과거사 과제를 연계적·종합적으로 해결하는 데 성공적이지 못했다. 화해의 해법 역시 진화위가 직접적으로 화해의 매개자가 되지 못하면서 과거사 정리의 또 다른 과제들을 양산하고 있다.

투고일 2015. 9. 21.

심사일 2015. 10. 20.

게재 확정일 2015. 12. 2.

주제어(keyword) 과거사 정리(Historical Readjustment), 진실화해위원회(TRCK), 화해(Reconciliation), 진상규명(Truth-Finding), 포괄적 청산(Comprehensive Settlement)

Abstracts

An Experiment in Comprehensive Settlement and Reconciliation of the Multilayered Transitional Justice: Focus on the Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea(TRCK)

Yi, Young-jae

In the sphere of historical readjustment, the Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea(TRCK) is characterized in that it utilizes a model of the comprehensive settlement and reconciliation, unlike the others. Existing studies have focused on the structural limitations and constraints of the investigation, but on the other hand, TRCK's comprehensive settlement and reconciliation model has been relatively overlooked. This study is targeting at reviewing the TRCK's work in multi-layered transitional justice. In Korea, the tasks of past settlement are connected with complicated problems such as the pro-Japanese criminal acts against the Korean people, massacred civilians problem during the Korean war and the human rights abuse under the authoritarian regime. The dark pasts—Japanese occupation, Division, Korean war, Military dictatorship, Authoritarian rules—have imposed a multi-layered task of TRCK. The comprehensive settlement and reconciliation is important to us as a new attempt method to solve the accumulated problems. However, as a result, truth-finding to settle the past was interrupted by conservative groups that has been enjoying the vested rights. In addition to, reconciliation measures were not specifically prepared to the multi-layered transitional justice, and also failure for being supported specific legal rights.