

## 과거사 재단의 설립과 성격 그리고 역할의 변화\*

정호기\*\*

과거사로 인한 갈등을 청산하고 상흔을 치유하는 활동이 세계 곳곳에서 진행되어왔다. 한국은 1990년대부터 법률을 제정하여 국가 차원에서 과거사 청산을 시작했다. 한국의 과거사 청산은 여러 측면에서 다른 국가들의 주목을 받고 있다. 이 글은 과거사 청산의 성과를 사회적으로 확산하는 데 주도적인 역할을 하는 '과거사 재단'의 설립과 성격 그리고 역할의 변화를 살펴보았다. 이 글에서는 과거사 재단을 대표하는 5·18기념재단, 민주화운동기념사업회, 제주4·3평화재단을 고찰했다.

과거사 재단을 설립·운영하는 목적은 교훈을 성찰하고, 의미와 정신을 기념·계승하기 위함이다. 이러한 이유로 과거사 재단 설립의 공론화에 영향을 미쳤던 중요 요인은 공식적인 진상규명과 사회구성원의 동의였다. 과거사 재단의 설립에는 청산 과제에 대한 사회적 수용성, 사건의 특성, 시민사회의 인식과 활동 등이 작용했다. 과거사 재단의 성격은 추진 주체의 구성과 방법 그리고 법률적 근거에 따라 달라졌다. 하지만, 정관과 법률의 개정을 통해 점차 유사해지는 양상을 보여주고 있다. 과거사 재단의 역할은 설립 시기의 상황과 조건으로 인해 여러 가지 형태를 띠었으나, 근래로 올수록 공공기관의 성격이 강화되는 추세다. 전반적으로 보면, 1990년대에는 기념과 추모 그리고 계승을 위한 행사와 활동이 중심이었는데, 2000년대에는 시설물의 건립과 운영, 진상조사, 희생자의 생활 지원 등으로 확대되었다.

**주제어** : 과거사 재단, 진상규명, 5·18기념재단, 민주화운동기념사업회, 제주4·3평화재단

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B5A07093069). 이 글이 완성되도록 도와주고 지지해준 분들과 심사위원들에게 감사드린다.

\*\* 우석대학교 초빙교수.

## 1. 머리말

오늘날의 국가와 사회는 과거사에서 기원한 여러 문제와 현상에 관한 고민을 안고 있다. 과거사와 무관한 국가와 사회가 존재하기 어려울 것이라는 주장에 동의하지 않는 사람은 드물 것이다. 과거사를 의제로 전개되는 다양한 논쟁과 담론에는 그 시대와 사회의 정체성과 집단 의식이 내포되어 있다. 과거사는 중대한 가치를 갖는 정치·사회적 의제인데, 미래에도 이런 상황은 달라지지 않을 게 분명하다. 그래서 인류는 과거사와 유사한 일이 재발하고 재연되지 않도록 노력했고, 실효성을 갖는 방안의 마련과 실행에 대해 숙고했다. 이를테면, 헤덴리치(J. G. Heidenrich)는 과거사에서 가장 심각한 문제로 인식되는 제노사이드(Genocide)의 경우, '정체성의 정치(politics of identity)'를 통해 흐름을 저지할 수 있다고 보았다(Heidenrich 2008, 422). 하지만 세계 곳곳에서 일어나고 있는 작금의 사건들은 이러한 주장과 노력이 실현되고 있는지, 중장기적 예방 효과가 있는지 확인할 수 없게 한다(최호근 2005, 12; Valentino 2006; Bauman 2013, 43).<sup>1)</sup>

한국은 2000년대에 들어서면서 과거사 청산의 방법과 성과를 다면적으로 학습할 수 있는 국가로 주목을 받게 되었다. 국제회의에서 한국의 사례들이 빈번하게 소개되고 논의되었으며, 과거사를 주제로 한 국에서 개최되는 포럼과 행사도 현저하게 늘어났다.<sup>2)</sup> 한국이 과거사

---

1) 이러한 현상이 현재에도 발생하고 있음을 파악하기는 어렵지 않다. 잘 알고 있듯이, 2021년 미얀마에서 민주화를 요구하는 시민을 군부가 학살한 사건, 2022년 우크라이나와 러시아의 전쟁에서 발생한 각종 범죄 행위와 인권 유린은 과거사의 문제가 여전히 중요하며 현재에 커다란 영향을 미치고 있음을 입증한다.

2) 과거사 관련 기관이나 도시는 관련 주제로 국제학술행사나 모임을 매년 개최하고 있다. 광주민주포럼, 세계인권도시포럼, 제주4·3평화포럼, 서울민주주의포럼 등이 대표적이다.

청산의 선도적이고 모범적인 국가라고 평가할 근거는 아니지만, 과거사를 중요한 사회적 의제로 채택하고 공론화하고 있음을 가리키는 지표라고 할 것이다. 이 글은 이러한 활동을 주관 및 추동하고 제 여건을 제공하는 주체가 과거사 청산의 성과로 설립된 각종 기관과 단체라는 점에서 비롯되었다.

과거사 청산은 일반적으로 정의모델, 진실화해모델, 혼합모델, 신원모델로 유형화된다(이영재 2015). 한국의 과거사 청산에는 이와 같은 모델들이 다양한 방법으로 적용되었다. 그리고 1990년대 중반부터는 과거사 청산의 방법에서 새로운 양상이 등장했다. 과거사를 주제로 하는 ‘공익법인(Public Foundation)’과 ‘특수법인(Special-Purpose Entity)’의 설립이 그것이었다.<sup>3)</sup> 공익법인은 과거사 청산을 집합행동의 방식으로 추구했던, 즉 사회운동의 성격을 갖는 단체 또는 조직과 상당한 차이를 드러냈다. 이와 관련한 흐름은 새천년에 들어서면서 한층 활발해졌다. 그 결과로 과거사 청산이 정점을 이루던 2010년대 중반에는 목적과 정체성을 공유하는 다수의 공익법인이 생겨났다.

이와 같은 특성을 갖는 기관이나 단체는 통상 ‘과거사 재단(Past History Foundation)’으로 규정한다. 이는 과거사의 내용과 성격, 시대와 지역 등의 요인들에 따라 비슷하면서도 차이를 보였다. 설립 목적과 방법 그리고 활동 방향과 내용에서도 결을 달리했다. 그러함에도 이들을 과거사 재단이라고 범주화했던 이유는 과거사라는 공통적인 속성에 기반을 두고 있기 때문이다. 과거사는 오랜 기간 억압되거나 은폐되어 정당하고 온당하게 규명되고 평가를 받지 못했다. 가해자의 대부

---

<sup>3)</sup> 과거사 재단은 독립된 법률에 근거해 설립한 경우는 특수법인으로, 그렇지 않은 경우는 「민법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(약칭 공익법)에 의거한 공익법인 혹은 사단법인으로 출범했다. 공익법은 「민법」 제32조 ‘비영리법인의 설립과 허가’를 보완하기 위해 1975년 12월 31일에 제정되었다. 이 글에서는 특별하게 구분해서 설명할 필요가 있지 않을 시에는 공익법인에 특수법인을 포함하여 기술했다.

분은 책임을 회피하고 부인했던 반면, 피해자는 낙인과 차별을 받아 보통의 사회구성원으로 인정을 받지 못했다.

과거사는 법률 혹은 국가 기구를 통해 원인과 피해를 조사 및 재평가하고, 필요한 후속 조치를 함으로써 재인식이 이루어졌으며, 사회적 의미와 위상이 재고되었다. 이러한 이유로 과거사 청산은 진상규명에서 시작하는 것이 정석이었다. 그리고 공식화한 진상에 근거해 명예회복과 피해의 배·보상, 기념사업으로 나아갔다. 이러한 과제들은 여건에 따라 순차적으로 진행되거나 병행되었는데, 책임자 처벌이 실행된 경우는 드물었다.<sup>4)</sup> 보편적인 양상은 희생자를 확정하고 피해를 치유하는 것이었다.

과거사 청산의 성과를 사회적으로 확산해야 한다는 문제의식이 생겨난 것은 나중이었다. 과거사 청산의 교훈과 의미에 대한 공감대를 확대하고, 후 세대에게 전승하는 일은 대체로 기념과 추념 그리고 전승이라는 행위로 구체화 되었다. 국가 기구에서 이행하지 못한 청산의 과제가 과거사 재단의 업무와 역할로 이전되기도 했다. 국가 차원에서 청산이 실행되었던 과거사들이 하나같이 공익법인 설립을 추진했던 중요한 이유가 여기에 있었다. 이러한 현실적인 요구에도 불구하고, 과거사 재단을 주제로 하는 연구는 소홀했다. 과거사 청산의 필요성과 성격에 관한 연구, 과거사의 진상과 실체를 조명한 연구, 과거사 청산의 성과와 효과를 평가한 연구, 그리고 피해의 배·보상과 기념사업에 관한 연구가 주류를 이루었다. 아마도 과거사 청산의 사회적 확산에 관심을 두기에는 선행 과제의 이행이 급선무였을 것이고, 상대적으로 중요도가 낮다고 평가되었을 것이다. 진행 중인 민감한 사안을 다루고 유동

4) 과거사 청산에서 가해자 처벌 혹은 책임을 물었던 사례로는 1948~1949년에 설치 운영되었던 '반민족행위특별조사위원회', 1996~1997년 '5·18민주화운동 등에 관한 특별법'을 적용한 중요 관련자들의 기소와 재판, 2006~2010년 '친일반민족행위자 재산 국가 귀속에 관한 특별법'을 적용한 친일 재산 환수가 있다.

적인 현실을 살피는 연구가 갖는 제약을 극복하기 쉽지 않았을 수도 있다.

이상의 문제의식을 바탕으로 이 글에서는 과거사에 대한 법적·제도적 청산의 효과를 사회적으로 확산하는 데 주도적인 역할을 담당하는 공익법인의 설립 과정과 성격 및 역할의 변화에 대해 살펴보고자 한다. 이 글은 현대사의 상흔을 사회적으로 치유하고 인식의 제고를 담당하는 과거사 재단이 구성되고 운영되는 양상을 포괄적이며 종합적으로 접근할 것이다. 이 글의 대상은 과거사 재단을 대표하는 5·18기념재단, 민주화운동기념사업회, 제주4·3평화재단이다. 이들 재단은 과거사의 특성과 설립 시기 및 방법 등에서 적지 않은 차별성을 보이지만, 많은 영향을 주고받았으며 오늘날에도 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

## 2. 연구의 배경 : 대상, 범위, 방법

### 1) 과거사 청산에서 과거사 재단의 의미

국내외 사례들이 보여주듯이, 과거사 청산은 실로 복잡하고 목표에 도달하기 어려운 과업이다(안병직 외 2005, 36). 과거사 청산은 지난 일 가운데 특별한 사건과 사회문제를 대상으로 이루어지지만, 현재의 정치·사회적 지형에서 전개되며, 미래사회의 지향과 정체성에 영향을 미친다. 이러한 이유로 과거사 청산을 위한 의제의 이행은 갈등과 대립으로 점철된 경우를 쉽게 접할 수 있다. 과거사 청산은 시대의 정황과 이해관계, 청산을 목적으로 하는 사회운동의 정도와 목표 등에 따라 다양한 경로로 전개되었다.

과거사 청산에서 기본이 되고 초석을 다지는 과제는 진상 혹은 진실을 규명하는 것이다. 청산의 대상이 되는 과거사의 실상과 실체를 규명하지 못한 상태로는 다음 단계로 나아갈 동력을 확보하기 어려웠다. 진상을 둘러싼 소송돌이에서는 화해와 용서 그리고 사회통합을 실현할 수 없기 때문이다(전우택 외 2018, 156-157; 장원석 2018, 522). 과거사 청산에서 진상 혹은 진실규명이 절대적인 부분을 차지한다고 말하는 것은 이런 이유에서다. 그로 인해 과거사 청산에 관한 조사와 연구는 진상 혹은 진실을 규명하는 데 상당한 노력을 기울였으며, 이를 둘러싼 구조와 변인, 원인과 결과 등의 고찰에 역점을 두었다. 그리고 진상 혹은 진실규명과 동반하여 또는 한 걸음 나아간 과제인 피해자의 치유와 신원 회복 등의 조치들이 후속되었다. 책임을 묻는 것이 필요하고 중요하다는 공감대가 형성되기도 했지만, 실현된 사례는 드물었다(Hayner 2001, 12; 이재승 2003, 24). 프랑스의 경우는 나치 독일이 점령했던 1940~1944년에 발생한 협력자들을 장기간에 걸쳐 청산했는데(이용우 2008), 세계적으로 보면 흔치 않은 사례였다. 그러므로 과거사 청산에서 가장 어려운 경지는 가해자를 식별하고 사회구성원이 동의할만한 책임을 묻는 것이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

가해자에게 책임을 묻는 일만큼이나 과거사 재단의 설립은 장애물이 높은 과제였다. 과거사 재단 설립의 핵심은 명예회복, 피해의 배·보상, 추모 혹은 기념사업과 성격을 달리하여 현재화와 미래화를 담당할 주체를 어떻게 구성할 것인가가 주안점이었다(국민대통합위원회 2014, 204). 과거사 재단의 임무와 역할은 이에 연동되어 형상을 달리했고,

<sup>5)</sup> 릭비(A. Rigby)는 인권 침해와 분열의 역사를 극복할 접근법으로 제1단계 평화의 확보, 제2단계 진실의 규명, 제3단계 정의에의 접근, 제4단계 과거의 회복이라고 제시한다(Rigby 2007, 210-213). 제3단계가 가해자를 식별하고 책임을 묻는 것인데, 많은 사례가 말해주듯이 실현되기가 어렵다. 그리고 제3단계와 제4단계의 순서가 바뀌는 경우가 더 많아 보인다.

추가 혹은 변화했다. 과거사 재단이 과거사 청산 과제 일반을 수행하기도 하지만, 주된 활동은 '기억의 정치(politics of memory)', 즉 기억의 구성과 전송, 공감, 추모, 기념 등의 사회적 확산에 있었다. 이러한 활동은 억눌리고 왜곡된 과거사를 재조명하고 정치·사회적 관심과 환기를 주장하는 사회운동의 목적 및 활동 방향과 인식론적 차이가 존재했다. 과거사 재단의 설립과 활동은 법률에 근거하고, 기존의 질서와 제도 내에서 혹은 허용된 경계와 범위를 넘어서지 않는 수준을 염두에 두고 목표와 방법을 설정해야 했다. 그것은 지우그니와 패시(M. G. Giugni & F. Passy)가 언급한 일종의 '갈등적 협력관계(conflictual cooperation)'로 전환을 의미했다(Giugni & Passy 1999).

이러한 이유로 과거사 재단의 설립은 청산 과제들이 일정 수준 이상으로 해소되고 성취되었을 때, 수면으로 부상하는 것이 일반적이었다. 특히, 진상 혹은 진실규명 여부와 수준에 긴밀하게 연계되어 있었다. 그래서 과거사 재단의 설립은 선행 과제들과 긴장 관계에 놓이곤 했다. 즉 청산 과제 이행의 일단락으로 파악되는 경향이 있었고, 그런 효과가 나타나기도 했다. 그럴 법도 한 것이 법과 제도에 기반한 과거사 청산의 미해결 과제와 후속 조치의 이행이 과거사 재단의 업무로 이관되었다. 이것은 과거사의 진상규명 운동과 청산을 과제로 설정했던 단계 및 국면과는 현저한 차이를 떨 수밖에 없었다.

여기에서 과거사 재단의 필요성과 설립을 둘러싼 논의가 순탄하게 진행되지 않고 논쟁적인 이유가 도출된다. 과거사 재단이 설립되기 위해서는 제반 환경이 적절하게 조성되어야 하고, 관련 요인들의 충족이 전제되어야 한다. 과거사 재단의 설립에는 긍정적인 정치적 기회구조의 형성과 더불어 경제적·사회적 자원의 동원이 필요했다. 정치적 기회구조의 형성은 과거사 관련 법률의 이행에 따른 가시화된 성과 도출과 지지 여론의 형성, 그리고 정치권의 인식 제고, 정책 의지의 확립과 실

행을 의미했다. 경제적 자원은 과거사 재단의 설립과 운영을 위한 기금 확보와 운영비 충당이 관건이었다. 이외에도 사회적 자원과 문화적 자원이 집결하고 유기적으로 작동하는 여건이 수반되어야 했다.

과거사 재단의 설립과 운영은 유사한 성격을 지닌 선행 사례들의 영향을 받았다. 과거사 재단의 설립과 운영을 실제화하고 공고화하기 위해서는 법률적 근거가 요구되었다. 무엇보다 유사 법률과 제도의 장단점을 검토하고 시사점을 발견하는 작업이 선행되어야 했다. 이것이 실현되려면 정치권의 역할이 필수적이었다. 이와 관련한 논의는 과거사 청산이 일정한 수준에 도달했을 때 부상했다. 보다 구체적으로는 「진실·화해를위한과거사정리위원회」가 화해·위령사업과 진실규명 이후 후속 사업을 담당할 과거사 재단의 설립을 모색하던 국면이었다(진실·화해를위한과거사정리위원회 2010, i).<sup>6)</sup> 한국에는 몇 개의 과거사 재단이 설립·운영되고 있었으나, 해외 사례들에 대한 검토도 필요했다. 이 과정에서 칠레의 ‘국가보상화해재단’이 소개되었다. 이 재단은 1992년 2월 공포된 법률에 따라 설립되었다. 주요 임무는 1973년 9월부터 1990년 3월 사이에 발생한 인권 침해와 정치폭력으로 사망하거나 감금 실종된 피해자의 신원과 소재를 파악하고, 유족에게 보상하는 것이었다(진실·화해를위한과거사정리위원회 2010, 74-75).

해외의 과거사 재단 가운데 그나마 잘 알려진 사례는 독일의 기억·책임·미래(Remember, Responsibility and Future)재단이다(M. Salm 2009). 기억·책임·미래재단은 독일의회가 제정한 법률에 의거 2000년 8월에 설립되었다. 5·18기념재단이 설립되었던 시점을 유념하면, 시기적으로는 독일의 사례가 이후라고 할 수 있다. 기억·책임·미래재단의 설립은

---

6) 「진실·화해를위한과거사정리위원회」는 2009년 5월 14일 “과거사 정리 후속조치 연구를 위한 심포지엄(II)”에서 ‘진실규명 이후 화해·위령 및 재단 설립방안’을 주제로 논의했다.

독일 나치시대에 자행된 전쟁범죄로 인한 피점령국 국민의 희생, 유대인 학살, 그리고 전쟁에 동원되어 강제 노역을 하거나 강제 수용되어 유명을 달리하는 등 희생자와 피해자에게 반성하고 부합한 책임 이행을 목적으로 했다(박진완 2013). 독일 연방공화국이 피해자에게 보상 조치를 실행한 것은 1953년부터였다. 피해 보상은 새천년에 들어서도 계속되었는데, 특정한 사건이나 시점을 계기로 활성화되었다. 재단의 기금은 독일연방공화국과 독일산업재단 이니셔티브(German Industry Foundation Initiative)가 각각 분담하여 약 50억 유로(100억 독일 마르크)가 출자되었다. 독일 6,500여 개의 기업이 기금 출연을 한 것도 특징이었다.

## 2) 연구 범위와 방법

<표 1>에서 알 수 있듯이, 2022년 현재 한국에는 10여 개의 과거사 재단이 설립·운영되고 있다. 독립기념관과 같이 사실상 국가기관의 성격을 갖는 사례까지 포함한다면, 과거사 재단의 포괄 범위는 훨씬 늘어난다. 첫 사례는 1994년 12월 22일 설립된 5·18기념재단이었다. 다른 과거사 재단들은 2000년대에 들어서 설립되었다. 보다 구체적으로는 김대중 정부 말기부터다. 과거사 재단의 설립이 이루어진 사례들의 해당 시기를 순차적으로 살펴보면, 민주화운동 일반, 광복과 국가 수립 시기, 대한제국 시기, 한국전쟁기, 일제강점기, 그리고 박정희 유신체제 시기순이다. 과거사 청산운동의 전개와 재단의 설립이 비례적인 것은 아니나, 일정하게 상호성을 갖고 있음을 보여준다.

이 글에서 고찰하는 연구의 범위는 5·18기념재단, 민주화운동기념사업회, 제주4·3평화재단이다. 이들 사례를 연구하는 이유는 크게 다

섯 가지로 정리된다. 첫째, 설립 시기로 볼 때, 가장 앞선 과거사 재단 들이라는 점이다. 그래서 후속 과거사 재단에 미친 영향이 상대적으로 컸으며, 사회적으로 새로운 영역을 개척하여 시사점이 많았다. 둘째, 과거사 재단이 설립되었던 배경과 과정에 대한 유형화를 통해 다양성을 설명하기에 유용하다는 점이다. 셋째, 과거사 청산운동과 재단 설립을 위한 활동이 매우 활발하게 전개되어서 주요 쟁점들이 잘 드러난다는 점이다. 넷째, 광복 이후 주요 시대를 대표하는 사건을 다루고 있다는 점이다. 다섯째, 과거사 재단들의 활동 가운데 사회적 영향과 효과가 가장 두드러진다는 점이다.

〈표 1〉 과거사 재단의 설립 배경과 특성

해당 시기	명칭	설립일	배경	성격(근거)
대한제국	동학혁명기념 재단	2010. 2. 24. (2016. 4. 이사장 취임)	동학농민 혁명	특수법인(동학농민혁명 참여자들의 명예회복에관한특별법)
일제강점기	일제강제동원피해자지원재단	2014. 6. 2.	강제동원 피해자	공익법인(대일항쟁기 강제동원피해조사및 국외강제동원희생자 등지원에관한법률)
	화해·치유재단	2016. 7. 28. 2018. 11. 21.(해산)	위안부 피해자	공익법인(민법)
	정의기억재단	2016. 8. 22.	위안부 피해자	공익법인(민법, 공익법)
미군정기	4.3평화재단	2008. 10. 16.	1948년 제주4.3	공익법인 (제주4.3특별법)
한국전쟁기	노근리국제평화재단	2010. 6.	1950년 노근리사건	공익법인 (민법, 공익법)
정부 수립 이후	5·18기념재단	1994. 12. 22.	1980년 5·18민주화운동	비영리 공익법인 (민법, 공익법)
	민주화운동기념사업회	2002. 1. 29.	민주화운동 전란	특수법인(민주화운동 기념사업회법)
	부마민주항쟁기념재단	2018. 8. 22.	1979년 부산, 마산 항거	공익법인 (민법, 공익법)

\* 주 : 성격은 홈페이지나 언론에서 밝힌 것에 따름.

이 글의 연구 방법은 단체 혹은 기관에서 생산한 공식 기록물과 문서 그리고 언론의 보도를 분석하는 것이다. 연구의 설계 단계에서는 관련자 면담 결과의 활용에 방점을 두어 실행하기도 했으나, 특별한 의미를 발견하기 어려웠다. 즉 기존에 여러 형태로 알려진 텍스트의 내용과 별반 차이가 없었다. 더 심층적인 면담이 이루어지면, 표면화 되지 않은 상황과 맥락을 이해하고 구성하는 데 도움이 되겠으나, 이 글의 성격과 문제의식에서 볼 때 직접 활용하기는 제약이 있었다.

이러한 이유로 이 글에서 주요하게 활용한 자료는 진실·화해를위한 과거사정리위원회(제1기)에 발간한 자료집과 단행본, 과거사 재단을 설립하는 과정에서 생산되었던 각종 학술용역 결과물, 그리고 과거사 재단의 역사를 정리한 책 등이다. 이들 자료를 통해 확인할 수 없는 내용은 신문의 기사나 당시 생산된 유인물, 문서 등으로 보완했다.

### 3. 과거사 청산과 재단 설립의 공론화

#### 1) 진상규명 이전 설립된 재단

6·10민주항쟁은 박종철 고문치사 사건에서 본격적인 서막을 열었고, 5·18민주화운동의 의례투쟁 국면에서 직선제 개헌의 필요성과 당위성을 명증했다. 그래서 5·18민주화운동은 6·10민주항쟁의 중장기적 배경이자, 전국화로 해석되었다(김동춘 2001, 596). 여기에서 주목할 점은 6·10민주항쟁의 중심 의제는 직선제 개헌이지만, 이에 못지않게 중요한 쟁점으로 드러난 의제가 5·18민주화운동에 대한 국가적 재평가였다는 것이다(정근식 2017, 493). 5·18민주화운동의 재평가는 1987년

대통령 선거운동 국면에서도 유권자의 지지를 모으기 위한 공약으로 다루어졌다. 따라서 5·18민주화운동의 재평가와 그 결과에 따른 합당한 조치는 1988년 2월에 들어설 정부가 회피하거나 미룰 수 없는 정치적 과제였다. 부침과 기복이 있었으나, 오늘날까지 단절 없이 이어지고 있는 과거사 청산의 발원은 바로 이렇게 생성되었다(이재승 2010, 30). 그러므로 6·10민주항쟁은 과거사에 대한 정치·사회적 평가와 인식에서 전환점이 되었던 역사적 사건이라고 할 수 있다.

노태우 당선인은 새 정부 출범에 앞서 5·18민주화운동의 문제를 매듭지으려 했다. 그래서 1988년 1월 11일 '민주화합추진위원회'를 구성 및 운영했으며, 대통령직에 취임하자마자 '광주사태 치유방안'을 발표했다. 하지만 노태우 정부의 기대와 달리, 더 확실한 근본적인 방법의 적용이 필수적이라는 확신을 심어주었다. 가장 관심을 받았던 진상규명을 배제한 것이 관건이었다(광주민주화운동기념사업회 엮음 2017, 481). 여소야대 정국이던 1988년 6월 27일 국회에 「5·18광주민주화운동진상조사특별위원회(이하 광주특위)」가 구성된 것은 그 방법의 일환이었다. 돌이켜보면, 광주특위는 과거사 청산을 국회 청문회로 해결하려 했던 초창기의 방법이었다. 광주특위는 11월 2일 1차 회의를 개최한 이래 1년 2개월간 운영되었으며, 1989년 12월 31일 국회 본회의장에서 끝내 책임을 회피했던 전두환의 증언으로 일단락되었다.

광주특위는 많은 의문점을 해소하지 못했지만, 5·18민주화운동에 대한 정치·사회적 평가가 제고되고 있음을 실감하게 했다. 국회에서는 금전적 보상을 비롯해 재심 청구권, 기념일 제정, 피해 당사자의 심의위원회 참여 여부, 기념탑 건립, 부상자 의료지원 등을 의제로 한 논의가 진행되었다. 광주특위는 5·18민주화운동의 문제를 해결할 방법에 관한 견해 차이로 운영이 원활하지 않았다. 첨예하게 대립한 사안은 5·18민주화운동 피해자 치유의 성격 규정이었다. 이는 진상규명과 직접적이며

긴밀하게 연계되어 있었다. 특정사안에 관한 보상 입법이 제정된 선례가 없었기에 합의와 대안 도출은 험난하지 않을 수 없었다.<sup>7)</sup>

국회 청문회는 이와 다른 과거사 청산 방법이 적용되어야 한다는 인식을 확산시켰다. 이 무렵에 과거사 청산의 한 방법으로 공익법인 설립이 필요하다는 문제의식이 등장했다. 이것이 처음 공론화되었던 장은 1990년 1월 19일 평화민주당이 주관한 정책설명회였다. 이 행사에서 전남대 송기숙 교수는 5·18민주화운동의 정신을 계승하는 공익법인 성격의 기념사업회가 필요하다고 의견을 제시했다(5·18기념재단 2014, 30). 5·18민주화운동의 청산 방법에 변화가 시작됨을 예고하는 것이었다. 5·18민주화운동을 매개로 한 사회운동의 몇몇 쟁점이 나뉘어 해결되었고, '치유와 기념'의 관점에서 접근할 기반이 다소나마 형성되었다는 지역사회 인식의 생겨났기 때문에 가능한 발언이었다.

이때에는 공익법인 설립에 관한 제안이 그다지 주시를 받지 못했다. 가해자에게 사법적 책임을 묻는 과제는 차치하고, 국가 보상의 방법과 쟁점으로 갈등이 격화되던 국면이어서 공익법인 설립 논의와 공론화는 소강상태였다. 따라서 법률에 공익법인 설립 조항을 포함하기가 여의치 않았지만, 시민사회에서는 5·18민주화운동의 정신계승 활동과 집단보상을 위해 모종의 단체나 기관이 필요하다는 문제의식이 확산되었다. 여기에는 광주청문회 활동 평가에 대한 차이와 향후 과제, 5·18민주화운동의 문제 해결 방법과 실행을 둘러싼 관점들이 연동되었다. 이것은 사회운동 현안들과 밀접한 관계 속에서 해결의 실마리를 찾을 수밖에 없었다. 즉, 진상규명과 책임자 처벌은 여전히 사회운동의 중심 의제로 생동했다. 따라서 노태우 정부에서 공익법인을 공식화하기 위한 기반을 다지기가 궁색했다.

---

7) 「동아일보」, 1990. 1. 5. “전·최 씨 사업처리 신경전.”

공익법인의 설립이 5·18민주화운동의 문제를 해결하는 방법의 하나로 지지를 받은 시점은 김영삼 정부의 출범이 임박한 1993년 2월 13~14일이었다. 피해 당사자인 5월 관련 단체 대표들과 광주시의회 의원, 국회의원, 언론계, 법조계 등 모두 100여 명이 참석한 가운데 “광주문제 해결을 위한 대토론회”가 열렸다. 대토론회는 전문가들의 주제 발표와 분임토론 그리고 종합토론의 순으로 진행되었다. 여기에서 정신계승을 위한 기념사업을 담당할 ‘범시민기념사업회(공익법인)’ 설립이 제안되었다.<sup>8)</sup> 공익법인 설립 논의는 점점 구체화 되어갔다. 시민사회는 간담회와 백양사 토론회 등을 걸쳐 범시민기념사업회를 설치하기로 합의했다. 언론은 5월 18일이 다가오자 범시민기념사업회 설치에 관한 기사를 내보냈다. 이 논의는 ‘진상규명을 계속해가되 현 단계에서 할 수 있는 조치는 해야 한다’로 집약되었다. 1980년 5월 이후부터 현재에 이르기까지 진상이 어느 정도 드러났다는 인식이 자리했고, 이렇게 밝혀진 진상만으로도 명예회복과 배상조치의 근거가 충분하다고 보았다.<sup>9)</sup> 그러나 5월 13일 발표된 대통령 특별담화는 범시민기념사업회 설립을 포함하지 않았다.<sup>10)</sup> 정부는 공익법인 설립을 5·18민주화운동의 문제를 해결하는 방법으로 수용하지 않은 것이다.

5·18민주화운동 관련 공익법인 설립의 현실적 필요성은 통치 권력을 상대로 기억투쟁을 전개하면서 발생한 무수한 갈등과 반목을 종식하고 통합해야 한다는 것에서 도출되었다. 5·18민주화운동과 관련한 다양한 세력들은 사건에서의 역할과 피해, 사건 이후의 다양한 이해관계에 따라 분열하고 반목이 깊어져 있었다. 통치 권력이 5·18민주화운동을 매개로 형성된 저항공동체의 균열과 갈등을 유도한 것이 한몫했

8) 「한겨레」, 1993. 2. 16. “5·18 문제 해결’ 광주 단일안 의미 합의 이룬 ‘종합처방.’”

9) 「경향신문」, 1993. 5. 10. “5·18은 문민정부 탄생의 모태, ‘광주해결’ 대통령 면담 추진 송기숙 교수.”

10) 「동아일보」, 1993. 5. 14. “김 대통령 「광주민주화운동」 담화(전문).”

다. 5·18보상법의 시행에 따라 피해자로 인정된 사람과 그렇지 않은 사람, 피해자 인정 유형에 따라 차별화가 생긴 것도 사회통합과 시민의 지지를 방해했다. 내적 갈등의 근간은 5·18민주화운동의 문제 해결 방법에 대한 견해의 차이에서 비롯되었다. 무엇이 '명백하고 완전한 진상규명'인가에 대한 판단 여부는 논쟁적일 수밖에 없었다.<sup>11)</sup> 갈등의 양대 축은 5·18민주화운동추진위원회와 5·18광주민중항쟁연합이었다. 5·18민주화운동의 진상이 확실하게 자리매김하지 않은 상태에서 공익법인을 설립하는 것은 불완전한 명예회복으로 받아들여졌다.

5·18민주화운동 관련 공익법인의 설립은 기본계획이나 방법 등을 다룬 조사와 연구가 없이 추진되었다. 공익법인 설립의 기반은 주요 단체들과 참여자들이 회의를 거듭하고 논쟁을 벌인 산물이었다. 논쟁의 핵심은 설립 주체의 성격, 이사진 구성, 출연금 확보 등이었다. 그리하여 1994년 7월 26일 먼저 구성되었던 (가칭)5·18기념재단 이사진이 전원 사퇴하고, 8월 30일 재구성되었다(5·18기념재단 2014, 36-37).

5·18기념재단은 이견과 갈등을 충분히 해소하지 못하고 1994년 12월 22일 설립되었다. 그래서 한동안 실질적인 추동력을 확보하지 못했다. 입장의 차이는 1995년 12월 21일 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」이 제정되고, 가해자의 구심인 전두환·노태우의 구속을 계기로 점차 좁혀졌다. 1997년 5월 5·18묘지의 완공도 긍정적으로 기여했다. 5·18민주화운동의 문제 해결이 과제별로 가시화되고, 제도화의 성과가 안정화되는 시간이 필요했다고 볼 수 있다. 그리하여 진상이 공식적으로 확정되지 않았지만, 1997년 말에 피해자 단체들인 유족회, 부상자회, 구속자회 등이 5·18기념재단에 참여하기로 합의한다. 유족회는

---

11) 1992년 1월 15일 5·18광주민중항쟁연합 창립대의원대회에서 제정된 규약 제3조(목적) 1항은 '5·18광주민중항쟁의 명백하고 완전한 진상규명을 위해 책임 있는 노력을 다한다.'이다.

1998년 12월 24일에 실질적으로 합류했는데, 5·18기념재단이 더욱 완결된 단체로 재탄생하는 전기가 되었다.<sup>12)</sup> 하지만 이것으로 5·18기념재단을 매개로 한 갈등이 종식되었다고 할 수는 없다. 특히, 이사진이 교체될 때마다 구성방식 등을 쟁점으로 갈등 양상이 재연되었다. 5·18기념재단은 관련 단체 회원들과 창립회원들의 입장 및 이해관계의 차이에서 비롯한 불편한 공존을 바탕으로 운영되었고, 물리적 충돌을 빚기도 했다.<sup>13)</sup> 1998년 광주광역시에서 관리하던 국민 성금이 5·18기념재단으로 이관되면서 갈등은 격화 양상을 띠었다.

## 2) 진상규명 이후 설립된 재단

6·10민주항쟁과 제주4·3에 관한 공익법인 설립은 5·18민주화운동의 경우와 달리 진상규명이 선행된 이후에 추진되었다. 엄밀하게 말하면, 두 사건도 진상규명과 관련해서는 형편이 달랐다. 왜냐하면, 6·10민주항쟁의 진상조사보고서는 생산되지 않았기 때문이다. 6·10민주항쟁의 최고 목표인 직선제 개헌이 10월 27일 국민투표를 통해 성취되었고, 정부 혹은 가해자에 의한 진상 은폐나 왜곡 논란이 발생하지 않았다. 그러므로 법률에 의거 진상규명을 진행하고 정당성을 입증할 근거를 마련할 이유가 없었다. 근래에 발생한 일이었고, 정치 권력이 시민사회의 요구를 수용했다는 점도 진상규명에 시선을 두지 않게 했다. 6·10민주항쟁은 진상규명이 된 상태와 다르지 않았다.

6·10민주항쟁에 관한 공익법인 설립의 필요성은 1997년 제10주년 기념행사 준비 과정에서 표면화되었다. 설립 취지의 홍보와 공감대 형성 및 확산을 위해 몇 차례 간담회가 개최되었는데, 5·18기념재단이 존재

12) 「WIN」, 1998. 5. “이제부터가 진짜 시작.”

13) 「광주일보」, 1999. 5. 15. “5·18 새천년의 과제 <3> 기념재단.” 「시사저널」, 1999. 5. 20. “5월 광주의 외침 ‘5·18 사이비는 가라.’”

하므로 반대 명분을 찾기 어려웠다. 이 일이 본격화되던 시점은 김대중 정부 초반이었다. 관건은 추진 주체와 방법에 있었다. 1999년 초에는 5·18기념재단과 흡사하게 '한국민주재단' 설립으로 방향을 잡았다. 이 명칭이 보여주듯이, 6·10민주항쟁을 중심으로 촉발되었던 공익법인 설립 논의가 민주화운동 전반을 대상으로 확장되었다. 그런데 이와 별개로 몇 달 후에 '민주화운동기념관' 건립이 추진되었다. 민주화운동기념관 건립과 한국민주재단 설립은 목적과 목표가 달랐으나, 과거사 재단이 필요하다는 인식을 공유했다. 두 단체는 1999년 6월 19일 재단법인 민주화운동기념사업회(약칭 : 민주재단) 설립에 합의했다. 그리고 8월에 부마민주항쟁기념사업회, 5·18기념재단, 4·19회의 주요 인사들과 협력을 요청하는 간담회를 갖고, 10월에 창립대회를 열었다(민주화운동기념사업회 2007, 67-70).

그런데 이것이 건립 추진 주체의 완성이 아니었다. '민주화운동자료관 추진위원회'가 2000년에 결성된 것이다. 민주재단과 민주화운동자료관추진위원회는 6·10민주항쟁 제13주년 기념사업을 공동으로 준비했다. 이 과정에서 서로의 목적과 목표에 대해 협의하고, 통합 방안을 모색했다. 그 결과 6월 16일 민주재단 창립총회가 개최되기에 이르렀다. 총회에서 확정된 임원진의 직업과 소속을 살펴보면, 6·10민주항쟁을 위해 1987년 5월 27일 결성했던 '민주헌법쟁취국민운동본부'와 유사했다. 다른 과거사 재단과 뚜렷한 차이는 설립 주체에 정치인이 여럿 포함되었고, 전국적으로 조직된 사회운동단체의 대표 혹은 명망가가 망라되었다는 점이다. 이것은 독립된 법률을 제정하기 위한 기반을 구축하기 위함이었으며, 전국을 아우르는 공익법인을 목표로 했기 때문이었다.

민주화운동 관련 공익법인 결성이 추진되던 시기에 다른 과거사의 공익법인 설립이 준비되었다. 대한민국 정부 수립 이전에 민간인이 대규모로 희생되었던 반인권적·인륜적 사건인 제주4·3이었다. 과거사 청

산 대상의 시간적 범위가 광복 이후까지 확대되면서 제주4·3의 진상과 희생자 규명을 법률에 근거해 추진할 수 있는 기반이 마련되었다. 제주4·3의 청산은 여러 측면에서 새로운 현상으로 이해하기에 충분했다. 진상규명과 공익법인의 설립을 병행하여 추진한 것은 그 가운데 하나였다. 한국전쟁이 한창이던 1951년 2월에 발생한 거창민간인학살사건에 관한 법률이 1996년에 제정되고 실행되었지만, 공익법인 설립은 포함되지 않았고,<sup>14)</sup> 이후에도 이루어지지 않았다. 이것에 비춰보면, 제주4·3을 주제로 하는 공익법인의 설립은 시사하는 바가 상당했다.

제주4·3은 입법운동 단계에서 공익법인 설립을 병행했다. 5·18기념재단과 민주재단 설립을 위한 활동의 성과와 영향이라고 봐도 좋다.<sup>15)</sup> 공익법인 설립 조항은 1999년 4·3특별법 초안에 들어 있었다. 5·18기념재단과 민주화운동기념사업회의 설립과 운영을 주시하면서 ‘왜 관련 법률이 필요한가’를 절감한 상태였다. 다만, 이 시기는 문화재단으로 정체성을 규정했으며, 기금 출연을 한 국가와 기관의 관여를 받지 않는 독립성이 보장받아야 한다고 명시했다(제주4·3평화재단 2018, 72). 법률이 국회에 제출될 즈음에는 제주4·3평화인권재단으로 명칭이 변경되었다. 하지만 4·3특별법은 공익법인 설립에 관한 조항을 배제하고 제정되었다. 공익법인 설립 조항이 특별법 제정에 장애가 되어선 안 되며, 예산부담이 크다는 것이 이유였다(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회 2008, 310).

제주4·3 관련 공익법인의 설립이 재개된 시점은 4·3평화공원 조성

14) 「거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」은 한국전쟁기에 국군에 의해 집단학살된 민간인 피해자들에 대한 명예회복을 목적으로 제정한 최초의 법률이었다. 1996년 1월 5일 제5148호로 제정된 이 법률은 총 8개 조항으로 구성되었는데, 피해보상과 공익법인 설립에 관한 내용은 포함하지 않았다.

15) 2000년 4월 제주4·3위령제에 한국민주재단 이사장과 부이사장이 참석했다. 6월 16일 개최된 민주화운동기념사업회 창립총회의 이사진에 제주4·3연구소 소장(강창일)이 포함되어 있었다.

을 위한 기본계획이 수립될 때였다. 기본계획은 4·3평화공원의 관리와 정신계승을 위한 제반 활동을 주관할 주체로 (가칭)재단법인 4·3평화센터 설립을 제안했다(제주도·제주발전연구원 2001, 359).<sup>16)</sup> 공인법인 설립의 법률적 근거는 아직 입안되지 않았다. 법률적 근거가 없다면, 추진력을 확보할 명분이 약했다.

공익법인 설립의 단초는 2003년 10월 '제주4·3사건진상조사보고서'를 확정하면서 마련되었다. 진상조사보고서는 제주4·3의 진상규명이 공식화되었고, 국가가 이를 공인했음을 의미했다. 진상조사보고서 확정을 계기로 공익법인 설립은 필요를 주장하던 단계에서 당위와 필수의 단계로 진전했다. 그리하여 2004년부터 공익법인 설립의 필요성에 관한 논의가 제주도 정치권과 의회를 중심으로 고조되었다. 제주도는 이를 이어받아 2005년에 《(가칭)제주4·3평화재단 설립·운영방안》이라는 연구용역을 진행해 추진의 기반을 마련했다(제주도·제주발전연구원 2005). 보고서 제목이 말해주듯이, 이때부터 제주4·3평화재단이라는 명칭을 본격적으로 사용했다.

연구용역이 진행되던 기간에 제주4·3평화재단 설립을 위한 조항을 4·3특별법에 신설하기 위한 운동이 전개되었다. 구체적인 논의는 유족회를 비롯해 제주4·3 관련 단체들과 민예총을 중심으로 시작하여 시민사회단체 간담회로 확대되었다. 다른 한편에서는 제주4·3평화재단 운영의 주도권 문제도 논의되었다. 용역 보고서는 '민·관협력형'으로 재단을 운영한다고 명시했다(제주도·제주발전연구원 2005, 323). 제주의 시민사회단체가 가장 우려를 했던 것은 앞선 사례들에서 부정적으로 평가되었던 관 주도의 문제였다.

---

16) 당시 4·3평화공원 조성에 관한 제주도민 의견 조사가 있었다. 이 조사는 운영 담당과 관련하여 제주도가 63.6%, 민간주도의 재단법인이 18.3%, 중앙정부가 17.2%로 선택되었다(제주도·제주발전연구원 2001, 398).

공익법인 설립을 위한 운동과 활동의 성과로 2007년 1월 24일 4·3 특별법이 개정되었다. 개정 법률에는 '제8조의2(제주4·3 관련 재단에의 출연)'가 신설되었다. 제주도는 이에 근거하여 《제주4·3평화재단 설립 기본계획》을 수립했다. 이는 몇 년에 걸친 다양한 논쟁과 갈등의 출발이기도 했다. 쟁점은 평화재단 설립에 필요한 기금 출연의 실현 가능성이었다. 정부는 유사 상황이 발생하는 경우 감당할 수 없음을 이유로 기금 출연을 거부했다. 유족회와 제주4·3 관련 단체들의 이사장 선임을 둘러싼 견해 차이도 불안한 출발에 일조했다(제주4·3평화재단 2018, 78-87). 결국, 공익법인의 설립은 관 주도로 첫걸음을 내딛게 되었고, 관에서 운영하게 되었다.

## 4. 과거사 재단의 성격과 역할의 변화

### 1) 과거사 재단의 성격

과거사 재단의 성격은 설립에 참여한 주체의 구성과 인식, 이해관계와 갈등 구도에 영향을 받을 수밖에 없었다. 이 요인들은 과거사 재단의 설립 목적과 역할을 규정하는 정관과 법률에 반영되었다. 그러므로 정관의 구성과 개정은 과거사 재단의 성격과 역할을 파악할 수 있는 지표였다.

5·18기념재단의 설립 동기와 성격은 창립선언문에 함축적으로 담겼다. "구속자·부상자·유가족들이 5월을 더럽히고 가신 임들을 욕되게 하고 광주를 부끄럽게 하고 시민들을 분노케 한 지난날의 잘못을 뉘우치고 80년 5월의 정신과 자세로 되돌아갈 것을 다짐하며 가신 임들

과 7천만 겨레 앞에 옷깃을 여미고 섰습니다. 시민들 앞에 고개 숙이고 나란히 섰습니다.”라고 적시한 문구가 바로 그것이다. 이 문구는 5·18기념재단의 설립 과정에서 표출된 갈등과 반목에 대한 반성이었고, 피해자 중심주의 담론에 대한 성찰이었다. 이는 5·18기념재단이 시민사회에서 뿌리를 내리는 것이 필요하며, 지지를 받아야 함을 뜻했다. 또한 5·18기념재단과 5·18민주화운동 관련 단체들과의 관계 정립 문제를 언급한 것이었다.

5·18기념재단은 또 다른 고민이 있었다. 창립선언문에서 ‘대동정신의 기념과 계승에도 많은 노력을 기울일’ 것이라고 쓴 문구의 의미였다. 정관의 목적에서 ‘민주정신과 대동정신을 기념하고, 계승, 발전시켜 국가와 지역사회 발전에 기여함’이라고 명시한 것도 맥락이 같았다.<sup>17)</sup> 이와 관련한 고민은 제1대 이사장 조비오 신부가 창립총회에서 밝힌 인사말에서 한결 명료화되었다. “5·18기념재단은 어떠한 이유에서도 정치적 운동체가 될 수 없습니다. 5월정신을 이어나가는 송고한 정신문화센터가 돼야 합니다.”<sup>18)</sup> 제1대 상임이사 윤강옥도 “5·18기념사업만이 아니라, 장학사업, 5월정신 계승사업, 관련자들의 후생복지사업, 출판, 홍보사업 그리고 광주의 정신문화사업을 발전시킬 것”이라고 했다.<sup>19)</sup> 두 사람의 발언은 5·18기념재단이 여느 사회운동단체와 성격 및 지향에서 다르다는 것을, 정치적 단체의 성격과 차별성을 가질 것임을 밝힌 것이었다. 5·18기념재단이 이익단체나 정치권으로 진출하는 디딤돌로 이용될 수 있다는 염려도 담겨 있었다. 5·18민주화운동의 문제 해결이 사회운동의 방식으로 전개되었고, 관련자의 일부가

17) 5·18기념재단은 2014년 7월 28일 정관의 목적에 관한 문구를 ‘민주주의와 국가의 발전에 기여함’으로 개정했다.

18) 「광주일보」, 1994. 8. 31. “5월정신 잇는 정신문화센터 돼야.”

19) 윤강옥, 1995, 「5·18기념재단의 출범과 행보 / 갈등과 반목을 딛고 하나되어」, 『생활성서』 5월호, 408쪽.

정치인으로 변신했다는 점을 고려하면, 5·18기념재단의 출범에 대한 다양한 관심을 감지하는 것이 어렵지 않다.

5·18기념재단은 이러한 목적과 성격으로 출범했으나, 오랫동안 어쩌면 현재까지도 이를 정립하는데 고전하고 있는지도 모른다. 5·18민주화운동의 태생적 특성, 진상규명과 책임자 처벌 등을 성취하고 사회적으로 확산하기 위해서는 사회운동 혹은 시민운동의 영역과 거리를 두기가 곤란했다. 독립적인 운영도 재정상으로 보면 난망한 숙제였다. 재정의 종속성은 성격과 직결되었다. 5·18기념재단은 일정 수준의 기금을 기본자산으로 적립하고 있는 유일한 과거사 재단이지만,<sup>20)</sup> 여기에서 발생한 수입으로는 운영과 사업비용을 충당할 수 없다. 그래서 중앙정부와 지방정부 등으로부터 여러 명목의 사업비를 지원받고 있다. 부족한 인력을 보완하고 업무 실행 방식의 개선을 이유로 2015년부터 2022년 1월까지 광주광역시에 공무원 파견을 요청하기도 했다. 이러한 점들은 5·18기념재단이 민간법인으로 설립되었지만, 점점 공공기관과 유사해지도록 자극했다. 특히 지원받은 예산에 대한 정부와 의회의 감사는 이런 경향을 촉진했다.

5·18기념재단과 민주화운동기념사업회가 수행하는 사업은 유사한 측면이 많지만, 차이점도 적지 않다. 민주화운동기념사업회법이 공포되기 전 단계인 민주재단 창립취지문에는 4·19혁명 이후 민주화운동의 전통을 계승할 것임을 밝히고 있다. 주요 활동은 '민주화운동 사료 수집 및 역사정리, 민주화운동기념관 건립, 민주화유공자 및 단체에 대한 지원 등'이었다. 창립선언문에서 눈에 띄는 점은 두 가지이다. 하나는 제주4·3 희생자의 추모사업에 연대한다는 것이고, 다른 하나는

---

20) 5·18기념재단은 피해자와 일반 시민으로부터 모금한 3억 3천만 원의 기금으로 설립되었다. 이후 광주광역시의 출연금과 1980년에 정부가 모금한 성금 배분 잔여금 등이 이관되었다. 5·18기념재단의 기본자산이 대폭 늘어난 시점은 1998년이였다.

민주화운동 단체들과의 관계를 정립한 것이다. 이는 민주화운동기념사업회 설립이 추진되던 시기 과거사 청산의 양상을 염두에 두었음을 의미하며, 공익법인 설립 과정에서 표면화되었던 현상들로부터의 학습 효과를 보여주는 것이었다.

민주화운동기념사업회는 설립을 준비하는 단계에서도 5·18기념재단과 차이가 뚜렷했다. 법률 제정을 위해 행정자치부와 긴밀하게 협의가 이루어졌고, 10인으로 구성된 설립위원회 자치행정국장이 포함되었다. 그리하여 민주화운동기념사업회는 행정자치부 산하 공공기관으로 분류가 되는 특수법인으로 설립되었다. 민주화운동기념사업회의 성격은 기념사업회법 제21조(지도·감독) '행정안전부 장관은 기념사업회의 업무를 지도·감독한다'고 명시한 것에서 드러난다. 이사장을 비롯해 부이사장, 이사, 감사에 대한 임면권이 행정안전부 장관에게 있다는 점도 특별하다.<sup>21)</sup> 해마다 정부 예산에 운영과 사업비가 포함되어 산정되는 만큼, 정부의 관리와 감독이 곧바로 관철되었다. 행정안전부를 비롯해 감사원의 피감기관이며, 국정감사 대상기관이기도 하다. 이런 측면에서 보면, 독립기념관 혹은 전쟁기념사업회와 유사하지만, 인적 구성에서는 다르다. 이를테면, 민주화운동기념사업회에는 설립 시부터 현재까지 공무원의 파견이 이루어진 바 없다.

이러한 성격으로 인해 민주화운동기념사업회를 매개로 정부와 몇 차례 갈등이 빚어졌다. 2003년 송두율 교수 입국 사건과 2014년 제5대 이사장에 박상중 목사 임명을 둘러싼 사건들이 대표적이다. 이외에도 민주화운동기념사업회는 이념단체와 정치인으로부터 공박의 대상이 되곤 했다.<sup>22)</sup> 대비적으로 시민사회단체들로부터 성격 및 활동과 관련

<sup>21)</sup> 민주화운동기념사업회법 제7조(임원)는 이사장과 이사, 감사 등에 관한 임면권이 행정안전부 장관에게 있음이 규정한다. 민주화운동기념사업회는 2011년 설립 10주년을 맞은 평가에서 '독립성 보장'을 최우선의 과제로 삼았으나(민주화운동기념사업회 2011, 179), 현재까지 어떠한 변화의 조짐도 발견되지 않는다.

해 불편한 시선을 받기도 한다. 이들 사건과 현상은 한국 사회에서 민주화운동기념사업회가 어떠한 위상과 위치에 놓여 있는가를 드러냈다. 즉, 민주화운동을 국가의 긍정적인 역사로 내재화하는 게 갖는 양면성을 확인시켜준 것이다.

위의 사례들과 달리, 제주4·3평화재단의 설립은 '민과 관의 관계' 설정이 최대 쟁점이 될 수 있음을 보여준다. 제주4·3평화재단은 당연직 이사로 제주도 행정부지사, 4·3중앙위원, 4·3지원단장, 도의원 등이 포함되었다. 제주4·3평화재단은 앞서 살펴본 과거사 재단과 달리 민관 협력 방식이었다. 하지만 기금 확보와 이사장 합의 실패 등 대내외적 난관에 봉착했다. 결국은 2008년 11월 10일 제주도 행정부지사가 이사장에 선임되고, 사무처를 관료로 구성해 출범했다. 재단 설립 계획을 수립할 때 우려한 관 주도의 방법을 따른 것이다. 제주4·3의 전문성과 특성을 담보하지 못한 조직과 인적 구성으로 출범한 부정적인 효과와 여파는 한동안 장애가 되었다.<sup>23)</sup>

제주4·3평화재단의 성격에 대한 가장 큰 우려는 오랜 세월의 경험에서 발원했다. 민주화운동 관련 과거사에 비하면, 제주4·3은 이념에 의한 낙인과 위기의식이 더 깊었다. 제주4·3 단체들과 시민사회는 정부의 사건보고서가 확정되었지만, 역풍을 받아 반전되거나 폄훼될 수 있고, 행정의 논리에 지배될 수 있다는 경각심을 공유했다. 우려는 2009년 3월 현실로 나타났다. 이를 계기로 제주4·3 단체들과 시민사회단체가 협력하게 되었고, 내적 갈등은 봉합되었다. 하지만 여진은 상당 기간 남았다. 제주4·3평화재단이 민간재단의 성격을 상당 부분 회복하고, 애초의 목적을 실현할 수 있는 기반을 구축한 것은 2016~2017년에 이르러서였다(제주4·3평화재단 2018, 91-95). 제주4·3평화재단은 4·3평

22) 「연합뉴스」, 2013. 9. 13. "여야, 민주화운동 선정 둘러싸고 '공방'."

23) 「노컷뉴스」, 2009. 3. 31. "4·3평화재단 반쪽 운영 언제까지?"

화공원과 기념관의 위탁 관리를 비롯해 2020년에 개소한 제주4·3트라우마센터의 운영도 맡고 있다. 다른 과거사 재단에 비하면, 제주4·3 관련 사업의 상당 부분을 포괄하고 주도하고 있으나, 제주특별자치도의 영향과 그늘에서 완전히 벗어난 것은 아니다.

## 2) 과거사 재단의 역할

과거사 재단은 정관과 법률이 규정한 목적사업에 따라 역할에서 차이를 보인다. 과거사 재단은 정관 혹은 법률에서 사업에 관한 조항을 구성할 때, 선행한 유사 사례들을 참조 및 검토했으며, 고유의 특성을 반영했다. 그러므로 <표 2>가 보여주듯이, 후반에 제정된 정관 혹은 법률일수록 재단의 역할을 규정한 사업의 범위가 포괄적이고 구체성을 띠었다.

<표 2> 과거사 재단 설립 시 정관과 법률에 명시된 목적사업

5·18기념재단 정관 (1994. 8. 30.)	민중화운동기념사업회법 (2001. 7. 24. 공포)	제주4·3평화재단 정관 (2008. 7. 16.)
①기념사업 및 추모사업 ②학술연구문화사업 ③장학사업	①민중화운동기념관 건립 및 운영 ②사료의 수집·보존·전산화·관리·전시·홍보·조사 및 연구 ③유적의 보존·관리·조사·홍보 및 연구 ④기념 및 계승을 위한 사업 및 행사 ⑤민중발전을 위한 지원사업 ⑥홍보와 이에 관한 각종 간행물의 제작 및 배포 ⑦운영을 위한 수익사업 ⑧제1호 내지 제7호에 부대되는 사업	①평화공원 및 평화기념관의 운영·관리 ②추가 진상조사 ③추모사업 및 유족복지사업 ④문화·학술사업 ⑤국내·외 평화교류에 관한 사업 ⑥행정기관의 위임 및 위탁사업 ⑦기타 목적에 부합하는 사업

<표 2>를 보면, 재단 설립 당시 사건의 진상규명에 관한 내용이 포함된 경우는 제주4·3평화재단 정관뿐이었다. 제주4·3은 진상조사보고서 확정으로 진상규명을 일단락지었으나, 완료된 것이 아니며, 계속

되어야 한다는 인식을 정관에 담았다(박찬식 2021, 17). 이것으로 보면, 제주4·3평화재단 정관이 진상규명을 처음으로 포함한 과거사 재단 같이 보인다. 그러나 실제로는 그렇지 않다. 5·18기념재단이 정관 개정을 통해 진상규명사업 항목을 앞서 포함했기 때문이다. 이 일이 이루어진 것은 김대중 정부 말기였던 2002년 6월 24일이었다. 그러므로 제주4·3평화재단 정관에 진상규명 항목이 포함된 것은 5·18기념재단 정관의 영향이 있음을 부인할 수 없다.

대비적으로 민주화운동기념사업법에는 진상규명에 관한 조항이 포함되어 있지 않다. 민주화운동기념사업회법은 몇 차례 개정되었지만, 이 점은 달라지지 않았다. 민주화운동 관련 사건들의 진상규명을 담당할 주체를 정관에 명시하고 있지 않다. 민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회가 관련자 여부 심의를 위해 사건의 진상규명에 관한 기능을 일부 수행했지만, 진상을 확정하거나 보고서를 생산 및 공표하는 역할을 하지는 않았다. 이것은 다른 과거사들과의 차이에서 비롯되었다. 민주화운동 관련 사건과 피해는 은폐 및 왜곡된 경우가 다반사인데, 민주화운동기념사업회법으로는 감당할 수 없었다. 민주화운동 관련 사건들의 진상규명은 과거사 기관들이 분담해 진행했다.<sup>24)</sup> 때로는 법률의 제정을 통해 사건을 분리해서 진상규명이 별도로 이루어졌다. 현재로서는 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(제2기)가 진상규명의 업무를 수행하고 있다.

---

<sup>24)</sup> 민주화운동 관련 진상규명을 담당한 과거사 기관으로는 민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회, 의문사진상규명위원회, 국가정보원 과거사건진실규명을 통한 발전위원회, 경찰청 과거사진상규명위원회, 국방부 과거사진상규명위원회, 진실·화해를 위한 과거사정리위원회, 부마민주항쟁진상규명및관련자 명예회복심의위원회, 5·18민주화운동진상규명조사위원회가 있다.

〈표 3〉 5·18기념재단의 정관 개정과 제4조(목적사업)의 변화

1994. 8. 30.	2002. 6. 24.	2008. 10. 21.
①기념사업 및 추모사업 ②학술·연구·문화사업 ③장학사업	①, ②, ③은 기존과 동일 ④진상규명사업 ⑤홍보, 출판사업 ⑥자선사업 ⑦시상사업 ⑧국내외 민주인권단체와 연대사업 ⑨기타 목적에 부합하는 사업	①, ③, ④, ⑤, ⑥, ⑦, ⑧, ⑨는 기존과 동일 <변경> ②학술 연구·교육·문 화사업

5·18기념재단 정관의 제4조(목적사업)는 <표 3>과 같이 몇 차례 중요한 변화가 있었다. 설립 초기는 제1대 이사장과 상임이사의 발언과 같았다. 그런데 이것으로는 5·18기념재단에게 요구되는 역할을 실행할 수 없었다. 목적사업의 향을 실천하려면 인력과 예산이 수반되어야 했다. 이 문제는 이사회를 모으는 것만으로 해결될 수 있는 성격이 아니었다. 2002년 6월 24일 이루어진 정관 개정에서 목적사업의 향이 대폭 늘어난 것은 정치적 환경을 배제하고는 이해하기 어렵다. 5·18기념재단의 사업 영역과 방법의 변화는 과거사 청산의 사회적 확산이 어떻게 달라졌는가를 보여주는 시금석이다. 이 점에서 보면, 5·18민주화운동의 문제를 해결하기 위한 5대 과제의 첫 번째였던 진상규명이 5·18기념재단의 목적사업에 포함된 것은 중대한 변화라고 할 수 있다. 진상규명의 과제가 사회운동의 영역에서 법과 제도의 영역으로 넘어온 것을 의미한다. 김대중 정부에 들어서면서 진상규명을 의제로 한 사회운동의 전개는 효과를 거의 상실한 상태였다. 따라서 이를 대신할 주체가 필요했는데, 5·18기념재단이 담당하게 된 것이다.

목적사업으로 보면, 5·18기념재단은 순수 민간법인에서 공공기관에 가까워진 성격과 모습으로 변화해왔다. 가장 최근에 명시된 5·18기념재단의 역할은 '교육사업'으로, 2008년 10월 정관 개정에서 정식화되

었다. 교육사업은 '기념사업'의 일부로 추진해오다가 별도 사업으로 분리한 것이다. 이로써 5·18기념재단은 책임자 처벌이라는 법률과 국가 기구에 의한 방법을 제외한 거의 모든 역할이 가능한 기관으로 변모했다.

한편, 다른 과거사 재단과 달리 4·3평화재단이 수행하는 특별한 역할이 있다. 그것은 '희생자 및 그 유족의 생활안정 및 복지증진' 등에 관한 사업을 수행하는 것이다. 이는 제주4·3특별법 개정(2007. 1. 24.)에서 신설될 제8조의2(제주4·3 관련 재단에의 출연) 항과 시행령 개정(2007. 4. 25.)에서 신설된 제12조의2(제주4·3 관련 재단에의 출연) 항에 의거 진행되었다.<sup>25)</sup> 희생자를 대상으로 하는 위의 사업을 수행하는 과거사 재단은 4·3평화재단이 유일하다.

## 5. 맺음말

한국은 근현대의 격동과 파고를 격심하게 경험한 국가다. 한국의 과거사는 일본, 중국, 러시아, 북한이라는 인접 국가들을 비롯해 미국과 영국, 독일, 프랑스 등 서구와도 얽혀있다. 과거사 청산의 대상은 식민지, 전쟁, 분단, 냉전, 독재, 산업화, 학살, 인권 유린, 민주화 등 무수한 사안과 쟁점에 걸쳐있고 혼재되어 있다. 이들 주제는 개별적인 것처럼 보이지만, 누적적이고 상관적이다. 과거사는 청산과 치유가 지연되고 방치되면서 또 다른 과거사를 촉발하는 원인으로 작용했다. 이러한 이

---

<sup>25)</sup> 현재에는 4·3특별법 제25조(제주4·3사건 관련 재단에의 출연)에 의거한다.

유로 과거사가 남긴 상흔은 넓고 깊었으며 지속해서 나타났다. 만성화된 과거사의 문제는 갈등의 심층 요인이었고, 작은 충격에도 분열을 촉진했다. 과거사는 정치적 이념과 이해관계에 따라 선호와 견해가 갈렸다. 그리하여 해결의 실마리를 찾기가 실로 어려웠다. 화해와 통합으로 나아가는 길은 험난할 수밖에 없었고, 반동적이기조차 했다. 전반적으로 보면, 과거사의 문제는 민주화와의 진전과 더불어 법률과 제도에 의한 청산의 단계로 접어들었다. 정치 권력을 집권한 세력에 따라 부침이 있었지만, 그 흐름은 오늘날까지 이어지고 있다.

한국에서 과거사 청산의 성과와 효과가 기대에 미치지 못하고 있다는 평가가 우세하지만, 부정적 시선으로만 볼 수 없는 측면들도 없지 않다. 의례적이며 피동적인 행위로 간주할 수 있을지라도, 대통령 혹은 국무총리 등 정치 권력의 수뇌부가 국가를 대표하여 과거사 관련 기념일 혹은 추념일 행사에 참석하고, 과거사의 성격과 의미를 반추하는 장면이 낯설지 않은 현실은 달라진 표상이다. 이외에도 크고 작은 행사들이 전국적으로 개최되고 있으며, 관련 시설물의 건립도 증가 추세다. 과거사 위원회들의 활동 성과에 의거 사법부에서는 재심과 피해 보상 재판 등으로 분주하다. 제주4.3의 경우는 2021년 12월 9일 특별법을 개정하여 사법부의 판결을 받지 않고도 보상을 받을 수 있게 되었다. 아직도 조명을 받지 못하고, 역사의 뒀안길에 묻혀 있는 과거사들이 상당하지만, 암울하고 막연하던 시기에 비하면, 확실히 달라졌음을 알 수 있다.

과거사 청산으로 인한 변화를 실감하게 하는 또 하나의 사례를 든다면 과거사 재단을 빼놓을 수 없다. 오늘날 과거사를 주제로 전개되는 많은 일과 활동의 중심에는 공익법인이 있다. 이제 과거사 청산은 정부가 위원회를 설립하여 실행하는 과제와 공익법인을 중심으로 수행하는 과제로 역할이 분담되어있는 듯하다. 그만큼 과거사 재단의 역

할과 비중이 확대되었고 광범위해졌다. 이에 발맞추어 새로운 과거사 재단의 설립을 요구하는 운동과 청원이 증가했다. 과거사 재단은 여러 유형으로 등장했는데, 규모와 활동에서 주목을 받는 경우는 정부 예산이 다양한 명목으로 지원되고 있다.

전반적으로 진상규명을 의제로 하는 과거사 청산은 사회운동의 성격을 띠고 전개되었다. 한국의 사회운동은 1980년대에서 2000년대에 이르기까지 급격하게 달라졌는데, 과거사의 발생적 특성, 정치적 기회 구조, 선행된 성과로 인한 학습 효과 등이 진상규명에 영향을 미쳤다. 과거사 재단의 설립은 진상규명에 대한 관점 및 결과와 밀접히 연동되어 다양하게 실현되었다. 과거사 재단은 출범 이후에 정치적인 요인과 미해결 청산 과제의 이행 등에 따라 성격과 역할의 변화가 나타난다. 여기에는 기금과 예산의 확보 형태가 영향을 미쳤고, 어떤 사업을 수행하는가에 따라 달라졌다. 과거사 재단의 성격에서 가장 민감한 쟁점은 구성과 운영의 주체에 관한 것이었다. 각 과거사 재단의 설립 배경과 과정 그리고 근거가 다르기에 같은 잣대로 파악하기는 어렵지만, 이견과 갈등이 상당했음을 알 수 있다.

그리하여 가장 먼저 등장한 5·18기념재단의 경우는 국가의 공식적인 지지를 받지 못한 채 설립이 진행되었다. 5·18기념재단은 민간주도성이 강해서 독립성이 보장되었으나, 존립과 활동의 기반이 취약했다. 5·18기념재단의 상황이 조직적으로, 경제적으로 개선된 시점은 김대중 정부에 들어서었다. 5·18기념재단은 경제적인 문제로 인해 준 공공기관의 성격과 역할로 전환해가는 양상을 보여준다. 설립된 지 30여 년이 되어가고 있으나, 초기에 표면화되었던 갈등 요인들을 완전하게 해소하지 못한 상태라고 할 수 있다.

민주화운동 일반을 대표하는 민주화운동기념사업회가 사실상 가시화된 시점도 김대중 정부 시기였다. 민주화운동기념사업회는 진상규

명이 특정하게 선행되지는 않았지만, 민주화가 시대 담론으로 정착되면서 출범할 수 있었다. 민주화운동기념사업회는 민주화운동 전반을 포괄하는 과거사 재단으로 설립되었는데, 주요 사건들이 별도의 과거사 재단 혹은 단체를 결성하면서 위상이 달라지고 있다. 민주화운동기념사업회는 독립된 법률을 갖는다는 점에서는 긍정적이지만, 정부의 위탁사업을 수행하는 조직처럼 성격과 역할이 전환되어왔다. 이로 인해 설립 초기의 목적과 간격이 커지고 있고, 민주화운동의 기념에서 전국을 대표한다는 위상과 영향력은 축소되고 있다.

제주4·3평화재단은 가장 늦게 설립되었지만, 우려한 관 주도라는 문제를 대비하지 못했고, 이로 인한 여파로 상당 기간 고전했다. 다른 과거사 재단에 비하면, 제주4·3평화재단은 관련 단체들의 높은 결집력을 보여준다. 이러한 현상은 사건과 지역의 특성이 작용한 것으로 이해된다. 제주4·3평화재단은 사업의 주제나 규모, 역할 등에서 급속하게 성장한 과거사 재단이며, 4·3특별법 개정으로 인한 영향과 효과가 곧바로 작동하는 형태다.

과거사의 문제는 통치체제의 의지와 정책적 실행을 통해 일정하게 진전된 해결책을 도출하게 했고, 사회적으로 경종을 울리기도 했다. 과거사는 청산을 위한 반복적이고 지속적인 노력과 활동이 투여되어도 완결을 선언하기가 어려운 사회 문제다. 오늘날의 지형에서는 과거사 재단이 이러한 문제와 과제를 담당할 수밖에 없을 것으로 보인다. 시간이 흐를수록 과거사를 매개로 하는 역할과 임무가 과거사 재단에 집중될 소지가 다분하다. 그러므로 목표와 위상 그리고 정체성에 대한 체계적이고 장기적인 성찰과 방향 및 관계 설정이 요구된다.

(2022년 4월 13일 접수, 5월 4일 심사완료, 5월 21일 게재확정)

참고문헌

- 5·18기념재단. 2014. 『5·18기념재단 20년사』.
- 광주민주화운동기념사업회 엮음. 2017. 『죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어』. 창비.
- 국민대통합위원회. 2014. 《과거사 문제의 미래지향적 치유 화해방안에 관한 연구용역》.
- 김동춘. 2001. 「5·18, 6월항쟁 그리고 정치적 민주화」. 『5·18민중항쟁사』. 광주광역시5·18사료편찬위원회.
- 민주화운동기념사업회. 2007. 『민주화운동기념사업회 6년사』.
- 민주화운동기념사업회. 2011. 『민주화운동기념사업회 10년』.
- 박진완. 2013. 「독일의 기억, 책임 그리고 미래재단의 설립에 관한 법률을 통한 국가사회주의 시대의 강제노동자에 대한 배상에 대한 검토」. 『세계헌법연구』 19(1). 147-177.
- 박찬식. 2021. 「4.3 추가진상조사의 방향」. 『4.3과 역사』 21. 13-48.
- 안병직 외. 2005. 『세계의 과거사 청산』. 푸른역사.
- 이영재. 2015. 「다층적 이행기 정의의 포괄적 청산 화해 실험」. 『한국학』 38(4). 한국학중앙연구원. 121-152.
- 이용우. 2008. 『프랑스의 과거사 청산』. 역사비평사.
- 이재승. 2003. 「과거청산과 인권」. 『민주법학』 24. 15-41.
- 이재승. 2010. 『국가범죄』. 알피.
- 장원석. 2018. 『진실과 화해의 정치』. 온누리디앤피.
- 전우택 외. 2018. 『용서와 화해에 대한 성찰』. 명인문화사.
- 정근식. 2017. 「6월항쟁 연구의 흐름과 재해석」. 『6월민주항쟁』. 한울.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회. 2008. 『화해와 상생』.
- 제주4·3평화재단. 2018. 『제주4·3평화재단 10년사』.
- 제주도·제주발전연구원. 2005. 《(가칭)제주4·3평화재단 설립·운영방안》.
- 제주도·제주발전연구원. 2001. 《제주4·3평화공원 조성 기본계획》.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. 2009. 《화해 위령 및 과거사 연구 재단 설립방안》.

- 진실·화해를위한과거사정리위원회·포럼 『진실과 정의』. 2009. 《진실 규명 이후 화해·위령 및 재단 설립방안》.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. 2010. 《해외 진실화해위원회 자료집 Ⅲ》.
- 최호근. 2005. 『제노사이드 학살과 은폐의 역사』. 책세상.
- Bauman, Z. 2000. Modern and the Holocaust. Polity Press, Cambridge, UK. 정일준 역. 2013. 『현대성과 홀로코스트』. 새물결.
- Giugni, Marco G. and Florence Passy. 1999. How Social Movements Matter. University of Minnesota Press.
- Hayner, P. B. 2001. Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth commissions. Routledge.
- Heidenrich, John G. 2001. How to Prevent Genocide. Prager Publishers. 장원석·강병철 역 2008. 『제노사이드 예방학』. 온누리.
- Rigby, A. 2001. Justice and Reconciliation. Lynne Rienner Publishers. 장원석. 2007. 『과거사 청산의 비교 정치학』. 온누리.
- Salm, Martin. 2009. 「나치 범죄에 대한 기억을 어떻게 할 것인가?」. 《세계 과거사 청산의 흐름과 한국의 과거사 정리 후속조치 방안 모색》. 진실·화해를위한과거사정리위원회.
- Valentino. B. A. 2003. Final Solutions : Mass Killing and Genocide in the 20th Century. Cornell University Press. 장원석·허호준. 2006. 『20세기의 대량학살과 제노사이드』. 제주대학교 출판부.

Establishment, Characteristics of the Past History Foundation  
and Changing Roles

*Jung, Ho Gi\**

In many countries, various activities are being carried out to settle and heal the conflicts and scars caused by past history. In the 1990s, Korea also started to liquidate the past based on the law, and today, its achievements have attracted attention from many countries. The purpose of this study is to examine the change in the nature and role of the establishment of the 'Past History Foundation,' which is a follow-up measure and a new step in the liquidation of the past. The subjects of this study are the May 18 Memorial Foundation, Korea Democracy Foundation, and Jeju 4·3 Peace Foundation.

The Past History Foundation plays a role in socializing the results of the fact-finding, recalling lessons, and inheriting the meaning. Therefore, the most controversial issue in the establishment of a past history foundation was whether or not to formally find out the truth and the acceptance of social members. The establishment of the Past History Foundation was influenced by the social acceptability of the liquidation task, the nature of

---

\* Visiting Professor, College of General Education, Woosuk University, Jeollabukdo.

the event, and the awareness and activities of civil society. The characteristics of the past history foundation differed in form according to the composition and method of the propelling entity and the legal basis. However, through the revision of the articles of incorporation and laws, it is showing a gradually similar pattern. The role of the Past History Foundation was differentiated due to the circumstances and conditions at the time of its establishment, but in recent years, the character of a public institution tends to be strengthened. Overall, in the 1990s, events and activities for commemoration, remembrance, and succession were centered, but in the 2000s, it expanded to establishment and operation of facilities, fact-finding, and support for the lives of victims.

**Key Words:** Past History Foundation, Fact-finding, May 18 Memorial Foundation, Korea Democracy Foundation, Jeju 4·3 Peace Foundation