

## 남한 이행기 정의 경험의 북한지역 적용에 관한 소고\*

한기호(아주대학교 아주통일연구소 연구교수)

### 논문요약

1990년대 탈냉전 시기에 진입하면서 남한 내에서 북한 인권 문제는 정치적으로 쟁점화되기 쉬운 의제로 자리매김했다. △남북 간 先 교류협력을 통한 인도주의 현안 개선과 △국제사회와의 공조와 압박을 통한 주민 인권 신장의 관점으로 대북정책도 양분화 되었다. 궁극적인 지향은 북한 당국 또는 주민 스스로가 국제사회의 인권 규범에 부합하는 수준의 민감성을 지녀야 한다는 것이다. 본 연구는 과거 권위주의 정부의 인권침해를 바로잡고자 할 때 활용되는 이행기 정의 개념을 북한에 적용하고자 하는 상상에서 출발한다. 먼저 북한지역에 이행기 정의 개념을 적용하고 체제적 특성을 확인하기 위해 연구 범위와 성격을 구분한 뒤 구 사회주의 동구권 국가의 사례를 살펴보았다. 본론에서는 한반도적 관점에서 남북한 개별 정부 수립 이후 남한에서 발생한 인권침해 사례와 이행기 정의 경험이 북한에 주는 함의를 통해 바람직한 북한지역의 이행기 정의 방향을 제시하고자 하였다. 분석 틀로는 이행기구인 진실위원회의 다섯 가지 일반적인 기능을 논의의 축으로 설정, 남한의 이행기 정의 사례의 시사점을 북한 사례에 적용하였다. 논의의 효율성을 위해 북한지역의 이행기 정의는 체제전환기 북한지역을 관할하는 새 정부에 의해 도입된 조치들로 이행기 정의의 개념을 제한적으로 다루었다.

주제어 : 이행기 정의, 북한인권, 과거사청산, 진실위원회, 분단체제

\* 본 논문은 "정전협정 70주년 기념 미래인권포럼, 통합과 인권을 위한 도전과제 : 법·제도적 현안과 이행기 정의적 모색." 아주대-경기대 공동주최 학술회의 발표문(2023.11.8)을 수정 보완한 것임을 밝힌다.



## I. 서론

근현대사 속에서 ‘인권’은 보편적 가치로 짝을 티웠다. ‘기본적 인권’은 유엔헌장의 서문에서처럼 ‘인간의 존엄 및 가치’, ‘남녀 및 대·소 각국의 평등권’과 함께 등장하는 국제사회의 핵심규범이다.<sup>1)</sup> 그러나 분단 79년을 맞이하는 한반도에서 ‘인권’은 본래의 취지와 달리 정치적 편의에 따라 해석되고, 적용되어왔던 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 1990년대 탈냉전과 북한주민들의 ‘고난의 행군’을 목도한 남한사회 내에서 북한 인권 의제는 둘로 나뉘었다. 그것은 첫째, 남북한 간 先 교류협력을 통한 인도주의 위기 개선안과 둘째, 국제사회와의 공조와 개입을 통한 주민 인권 신장안이었다. 술한 가정과 날 선 질문들이 맹렬히 교차하는 사이, 북한 당국이 국제사회의 인권 규범에 부합하는 수준으로 상황을 개선시켜야 한다는 것에 공감대가 형성되었다.<sup>2)</sup> 장기적인 관점에서 북한 여성들을 비롯하여 일반 하층계급에서의 주체성을 띤 북한판 ‘서발터니티(subalternity)’<sup>3)</sup>의 태동과 규합<sup>4)</sup>이 당국의 정책에 영향을 끼칠 가능성도 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 다만 인권 개선을 향한 북한

1) UN 홈페이지, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/preamble>(검색일 2023.11.1.).

2) 북한 당국 차원의 인권 개선은 그간 개선된 부분도 있지만 전체적인 상황은 낙관적이지 않다. 남한이 정부 차원에서 2023 북한인권보고서를 발행하자, 북한 당국은 이의 목차를 그대로 본 따 2023년 7월 ‘인권동토대: 남조선 인권 실상을 파헤쳐본다.’를 발간하며 맞대응한 바 있다. 통일부 대변인 브리핑 자료, 2023.7.31.

3) 보다 상세한 서발터니티에 관한 연구는 스피박(Gayatri Chakravorty Spivak)의 서발턴 개념을 다룬 가야트리 차크라보르티 스피박 외, 『서발턴은 말할 수 있는가?』 그린비, 2013.을 참고.

4) 본 주장에 대해 예상되는 비판은 다음과 같다. 남한 주도의 통일 혹은 통합이 이루어지는 상황에서는 남북분단, 한국전쟁과 그 이후의 다양한 사건(총돌) 등 이행기 정의를 실현하기 위한 노력들이 일부 가능할 수 있지만, 북한이 그들 사회를 지탱하고 있는 철학적, 정치적 기반을 유지하는 가운데 스스로 이행기 정의 문제를 다룰 가능성은 사실상 존재하지 않다는 주장 그리고 북한 내부 사회의 변화동인이 거의 존재하지 않는 상황에서 ‘북한판 서발터니티’를 전제하는 것은 결과론적 낙관론이라는 주장 주장 등이다. 그러나 민족국가 수립 이후 사회적 변화동인은 국가의 정치형태와 무관하게 존재해왔다는 면에서 북한 사회의 유의미한 변화동인의 부재를 선불리 단언하기는 어렵다. 사회정치적 시스템에 주민사회 동학이 전적으로 종속되는가에 대한 찬반은 북한연구자들 사이에서도 꾸준히 제기되어 왔다.

주민 스스로의 판단과 움직임이 자칫 대규모 인명피해 등을 초래할 우려도 있기에, 북한 인권문제에 대한 외부 조력시 효과적인 프로세스 방안은 이행기 추진상황의 복잡성을 고려하여 신중하게 검토될 필요가 있다.

민주주의 사회에서 특정 의제에 관한 사회적 합의 도출 과정에는 다양한 논쟁과 토론이 뒤따르기 마련이나, 한반도 차원의 인권 의제는 전쟁과 분단이라는 역사적 아픔과 남북한 간 대결적 양상으로 인하여 대중적 의제로 기능하기 어려웠다. 본 연구의 목적은 분단 이후 발생한 남한의 인권침해사태에 대한 이행기 정의 경험을 북한 인권문제에 적용하여 첫째, 남북한 양 체제의 이질성과 동질성을 확인하는 한편 둘째, 북한의 체제전환기 사회통합적 방안을 모색하고 셋째, 북한인권운동의 지향점을 한반도 통일준비와 인권의 회복적 관점에서 살펴보는 계기를 제공함에 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 이행기 정의와 진실(화해)위원회

이행기 정의(Transitional Justice)란 이행(transitional)과 정의(justice)라는 두 개의 별도 개념의 연결로, 쉽게는 과거에 대한 심판(reckoning with the past) 내지는 청산절차(liquidation processes)로 개념화된다. 이행은 일반적으로 권위주의 국가의 실질적 민주주의로의 체제전환을 의미하며 국제 이행기 정의 센터(International center for transitional justice)는 ‘광범위한 인권 탄압의 잔재를 처리하기 위해서 다양한 국가들에서 도입된 사법적 혹은 비사법적 조치들’로 정의하기도 한다.<sup>5)6)</sup> 이러한 조치들은 이른바 ‘예방으로서의 정의(Justice and

prevention)’라는 이행기 정의의 목적을 명징히 드러낸다. 이행기 정의의 다른 표현인 청산(淸算)은 ‘과거의 부정적 요소를 깨끗이 씻어버림’의 사전적 의미를 지닌다. 과거사 청산을 위해서는 무엇보다도 과거의 잘못에 대한 사회적, 역사적 확인이 필요하다. 청산작업은 그들이 시인할 수 있도록 은폐된 자료를 찾아내고 또 잘못을 시인할 수 있도록 여론을 모아내는 일이다. 진실화해위원회(TRC: Truth and Reconciliation Commission)라는 기구를 통한 과거청산의 필요성은 기존의 제도나 법 자체만으로 과거사를 해결하기 어려운 경우, 또 사회적 합의를 통해 이행기 문제를 해결하고자 하는 경우에 제기된다.<sup>7)</sup>

현대사에서 과거사 청산이라는 것은 참담했던 과거와의 단절이자 새 시대로 나아가기 위해 맞닥뜨려야 하는 구시대와의 대면이다. 모순점은 그렇게 시작한 새 시대가 영속적으로 유지될 수 없고 시일이 지나 다시 과거사 청산의 대상이 되기도 한다는 것이다. 현재 우리 곁에서 벌어지고 있는 러-우 전쟁이나 이-팔(하마스) 분쟁 등 현상변경을 위한 시도들도 해당 지역의 구성원들에겐 언젠가 청산하고 치유해야 할 과거사가 될 수 있다. 근현대사에서 가해자 혹은 피해자로서 제노사이드(Genocide), 식민지, 파시즘(Fascism) 또는 국가폭력으로 얼룩진 상처로부터 자유로운 나라는 찾아보기 힘들다. 철의 등장과 함께 전쟁의 역사는 인류의 역사가 되었다. 일례로 미국 캘리포니아 소재 헌팅턴라이브러리에선 아메리카대륙의 남북전쟁이 ‘최초의 현대전’이었음을 뒷받침하는 과학기술적 문명과 진보에 관한 사료들이 즐비하다. 그러나 기실 근현대사회로의 전

5) 국제이행기정의센터 홈페이지 검색, [www.ictj.org](http://www.ictj.org)(검색일 2023.9.1.).

6) 유엔은 한 사회가 책임성 보장, 정의 실현, 화해 달성을 위해 취하는 (과거의) 대규모 잔혹행위의 처리와 연관된 모든 과정과 메커니즘이라 정의하기도 한다.”(UN Secretary-General, “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Postconflict Societies.” *UN Doc. S/2004/616 UN Doc. S/2004/616*, 3 August 2004, pp. 6~7.

7) 프리실라 B. 헤이너, 『국가폭력과 세계의 진실위원회』, 서울: 역사비평사, 2008, pp. 9~11.

환 과정에서 인류가 발견한 과거사란 지배권력 혹은 전쟁수행 세력이 행한 광기어린 억압과 폭력, 살인, 왜곡하고 은폐시킨 진실들에 관한 것이라 해도 과언은 아닐 것이다.

## 2. 문제의식 : 국가별 이행기 정의의 복잡성과 한반도 도입의 필요성

선행 연구에서 국가별 이행기 정의 도입시 가해자에 대한 처벌보다도 사면에 대한 선택을 선호하는 경향, 피해자의 배·보상에 대한 선택이 현저하게 낮은 경향이 확인된다. 이는 해당 조치들이 ‘정의라는 이름에 걸맞는가’라는 비판적 질문으로 귀결된다. 이병재는 1970-2008년 사이 권위주의 국가를 포함한 각 국가별 이행기 정의를 도입한 124개국의 조합 행태를 △사법적 처리 △진실위원회 △사면 △배·보상 △정화(구 기득권층의 주요직 진출 금지 등)으로 구분하여 분석한 바 있다.

그 결과 가장 많은 국가들이 선호도는 [사면](무처리 포함 30개국), [사면과 사법적 처리의 조합](24개국), [사면과 사법적 처리, 진실위원회의 조합](15개국), [사면과 사법적 처리, 진실위원회, 배·보상의 조합](15개국) 순으로 나타났다. 국가들 중 사면(무처리 포함)을 포함한 국가는 114개였으며, 사법적 처리를 포함한 국가는 85개, 진실위원회를 포함한 국가는 50개였다. 그러나 피해자에 대한 배·보상을 실시한 국가는 28개에 불과했다. 다만 [진실위원회, 사면]과 [사법 처리, 진실위원회, 사면]만이 이행기 정의의 도입 후 10년간의 인권 상황을 개선하였다는 점에서 인권 개선을 위한 진실위원회 도입의 필요성이 검증되기도 하였다.<sup>8)</sup>

8) 한편, 이행기 정의의 여부와 상관없이 시간의 경과에 따라 인권이 개선되는 현상은 다양한 측면에서 규명될 필요성을 지닌다. 이병재, “이행기 정의(transitional justice)와 인권 : 인과효과분석을 위한 틀.” 『국제정치논총』 제55집 제3호, 2015, p. 109-114.

진실위원회의 도입을 통한 인권 상황의 개선 과정에서 나타나는 사회적 부작용은 없을까? 남한의 진실화해위원회에 직접 참여하였던 정근식은 이행기 정의가 “실질적으로 피해자뿐만 아니라 사회 공동체의 치유에 기여하는가? 또는 화해가 사회통합에 기여하는가?”라는 물음을 제기하며 이행기 정의가 갖는 복잡성과 어려움을 토로한 바 있다.<sup>9)</sup>

<표 1> 이행기 정의 도입시 정부의 선택지

처벌적 조치 (가해자)	정보적 조치 (가해자-피해자)	배상적 조치 (피해자)	사면 (가해자)
·사법처리, 정화 (lustration, 구 기독교 집단의 공적진입 금지 등(vetting), 동유럽에서 확산)	·국가차원의 진실화해위원회(진실의 생산, 제시, 사회 기본 가치 공표), 2000년대 이후 도입국가 급증	·금전적 배보상, 재산권 회복, 직업 및 연금제공 등	·가장 광범위하게 진행. 이행기 직전 단행된 사면도 존중

자료 : 이병재, “이행기 정의(transitional justice)와 인권 : 인과효과분석을 위한 틀.” 『국제정치논총』 제55집 제3호, 2015, pp. 94~96. 정리.

그렇다면 이행기 정의 개념을 한반도로 옮겨와야 할 명분은 무엇인가? 이행기 정의는 제2차 세계대전 이후 동아시아 전역의 공통 과제로 남겨졌다. 그러나 1950년 한국전쟁의 발발은 전범국 일본의 경제특수에 기여했고 1951년 등장한 샌프란시스코 체제가 동아시아 질서 전체를 대변하는 것처럼 인식되기 시작했다. 역설적으로 이러한 흐름이 “일본의 정상적인 과거청산의 동력을 저하시키면서 식민 상처를 지닌 동아시아 국가와의 관계회복의 기회도 상실시키는 계기로 작용했다”는 박명림의

9) 정근식, “한국이행기 정의의 현실과 미래.” 『제19차 평화학포럼 발표자료』, 서울대 통일평화연구원 (2023년 7월 20일).

주장<sup>10)</sup>은 일면 설득력이 있다. 안타깝게도 전후 국가별 이행기 정의가 갖는 복잡성으로 인해 현안별로의 진척은 기대에 미치지 못하는 형국이다. 김현준은 한국의 경우 다양하고 이질적인 인권침해의 특성을 고려해야 함을 강조한다. 오랜 기간에 걸쳐 발생했고 사건별 가해자(일제, 독재 정권, 권위주의 정권, 민주주의 정권)과 사건 규모가 상이하고 인권 침해 사건의 성격(진압과정 중 침해, 전쟁 중 침해, 유력 인사 침해, 폭압적 정책 집행과정 중 침해 등)과 피해 규모를 일원화하여 해석하기 어렵다는 것이다.<sup>11)</sup> 김인회는 동아시아 유일의 국가권력 범죄의 과거사 정리 사례로 제주 4.3사건을 꼽으며, 평화와 인권이 없으면 아시아 차원의 문제를 해결할 수 없고, 동아시아 공동의 과거사 청산의 실패가 한국, 북한, 중국, 일본, 대만 등 동아시아 지역 국가들 간의 모순적인 상황을 초래했다는 비판적 입장을 견지하기도 한다.<sup>12)</sup> 한국의 경우 군사정권 시기 국가폭력과 한국전쟁 중 민간인 희생 사건을 조사한 제1기 진실화해위원회(2005.12~2010.12)의 성과들은 진실 규명된 사건이 전체 추정치의 0.1%, 유족의 구제율이 0.067%라는 비판에도 직면하지만, 김동춘(2012)은 한국의 동아시아 최초, 최고 수준의 과거사 청산 경험은 향후 국제적 인권 국가로서의 역할을 가능케 하는 자산이라 평가한 바도 있다.<sup>13)</sup>

다시 돌아와 북한의 인권 문제를 다룸에 있어 우리의 이행기 정의적 시행착오를 살펴볼 명분은 무엇인가? 분단체제 하 북한지역의 바로 아랫단에서 오랜 기간 생채기를 내면서도 두 차례 진실화해위원회의 출범 등 과거사 청산과 사회통합에 대한 동력을 이어온 것에 주목할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 북한은 남한과의 체제적 이질성에도 불구하고 분단, 전쟁, 군부독

10) 『경향신문』 2023.9.4.

11) 김현준, “한국이행기정의(transitional justice)경험의 함의.” 『EAI이슈브리핑』 2021.10.20.

12) 『미디어제주』 2019.5.31.

13) 『노컷뉴스』 2012.9.17.

14) 이런 경험은 시사를 두고 대만 등 동아시아지역내 국가간의 이행기 정의 관련 상호작용으로 연결되기도 하였다. 김현준, “한국 이행기 정의의 지역적 맥락: 한국과 대만 간 상호작용의 가능성과 한계.” 『동서연구』



재 등의 청산과제에 있어 공통분모를 갖고 있으며 지정학적으로 피할 수 없는 상호관계를 형성해왔다. 또한 남한의 북한이탈주민 3만 4천 명 중 상당수는 여전히 북한주민들과 직간접적으로 연결되어 있다.<sup>15)</sup> 이처럼 북한지역의 이행기 정의 도래시 남한의 경험적 유산이 대척점에 있기보다 어떤 식으로든 영향을 끼칠 가능성이 높다는 것은 이행기 정의 프로세스 차원에서 한반도 인권문제를 조망해야 할 중요한 이유이다.

### 3. 이행의 범위와 성격 : 북한이 선택하는 체제변동의 길과 남한 개입의 길

Fletcher, Laurel E., Harvey M. Weinstein and Jamie Rowen<sup>16)</sup>은 과거사 청산 대상을 선정할 때 갈등의 본질, 갈등 종식의 행태, 민족문화, 서구적 법 전통, 분쟁기간과 청산기간, 과거사 해결의 정치적 의지, 국제적 개입, 진실위원회, 사면, 재판에 따른 요인이 고려되어야 한다고 말한다. 본 연구의 문제의식은 북한 주민들이 경험한 인권침해를 차후 어떻게 정리해나가는 것이 지혜로운 것인가에 대한 고민에서 출발한다. 물론 여러 가정에 기반한 분단상황의 특수성이 연구의 현저한 제약요소로 기능함을 부인하긴 어렵다.

현재 진행형인 북한의 인권침해에 대한 북한 당국 스스로의 조사는 요원하며 국내 북한인권정보센터, 통일연구원, 통일부 등이 수행한 조사 기록은 역외 조사라는 한계를 지닌다. 따라서 북한의 체제이행을 선형적

---

34권 1호, 2022.

15) 국내 입국후 1회 이상 북한에 송금한 적이 있는 탈북민은 60%가 넘는 것으로 조사되었다. 임순희 외, 『2023 북한이탈주민 경제사회 통합실태』, 북한인권정보센터, 2023, p. 47.

16) Fletcher, Laurel E., Harvey M. Weinstein, and Jamie Rowen, "Context, Timing and the Dynamics of Transitional Justice: A Historical Perspective." *Human Rights Quarterly* 31, 2009. 전체 국가별 사례를 도식화하여 비교하는 데에는 제약이 따르므로, 남미와 한국의 진실위원회 사례를 비교 검토하는 참고용으로 활용하고자 한다.

으로 규정하기보다 북한 자체의 체제 변동의 길과 남한이 개입하는 길로 나누어 논의하는 것이 대안이 될 수 있다. 현실적으로 남한 정부가 북한의 인권침해조사과정에 외부위원회를 꾸려 직접 개입하는 것은 여러 부작용을 초래할 수 있으므로 논의의 효율성을 높이기 위해 북한지역의 대표성을 지닌 정부가 주체가 되어 체제변동 및 권력교체에 도입된 조치들을 전제로 이행기 정의 범위를 제한하고자 한다. 북한주민들의 임파워먼트(empowerment)가 개선되는 상황도 주요 변수가 될 수 있다. 이 과정에서 남한 정부와 국제기구 및 탈북민이 참여하는 북한인권기관 등 외부로부터의 정보유입이 북한의 신구권력이나 주민들의 인식에 영향을 줄 수 있을 것이다.

한편 제주 4.3사건, 여수·순천 사건, 광주 5.18 사건 등에 대한 이념 공격과 분열이 한국에서의 온전한 진상규명을 저해하는 현실 속에서도, 남한의 이행기 정의 경험이 북한 인권 관련기관의 북한 인권침해 조사 등에 참고 되었던 사례는 단연 주목할 만하다. 따라서 북한지역의 이행기 도래시 과거의 인권침해의 진실을 밝히고 피해자를 구제하는 과정에서 명분 있는 조력을 위해서라도 우리의 경험적 과실을 소홀히 다룰 수는 없을 것이다.<sup>17)</sup>

본 연구에서는 한국 이행기 정의 일반의 문제점을 진단함과 함께 이행기구인 진실위원회의 다섯 가지 일반적인 기능<sup>18)</sup> 즉, △진실을 밝히고 인정하기 △피해자들에 대한 대책 마련 △정의를 바로 세우고 책임 묻기 △책임질 수 있는 제도적 장치 마련과 개혁안 권고 △과거 폭력에 의한 긴장 완화와 화해 도모를 논의 축으로 설정, 남북한 이행기 정의 연구에

17) 김현준은 남한의 이행기 정의 경험이 공동체 안에서 북한 인권침해 조사에 관해서도 상호 전달돼 상승작용을 이룸이 흥미롭다고 표현한 바 있다. 즉 한 시기 이행기 정의를 추진하며 생긴 경험이 정부 성격과 무관하게 다른 사건의 희생자에게 전과돼 기대 수준을 높이기도 하는데 예로 제주 4.3, 진화위의 경험은 소련 대한항공 피격사건이나 북한 조사기관에도 전수됐다는 것이다. 김현준, “한국 이행기 정의(transitional justice) 경험의 함의” 『EAI 이슈브리핑』, 동아시아연구원, 2021.10.20., pp. 5~6.

18) 프리실라 B. 헤이너, 『국가폭력과 세계의 진실위원회』, 서울: 역사비평사, 2008, p. 63.

적용해보고자 한다. 문헌연구와 북한이탈주민 인터뷰<sup>19)</sup>를 진행하며 시기적으로는 남북한 개별 정부 수립 이후 인권침해 사례에 관한 한국의 이행기 정의 -과거사 기본법에 따라 진실화해위원회 제1, 2기 운영 경험 등- 사례를 평가할 것이다. 북한지역의 이행기 도래시 사회적 갈등을 최소화하기 위한 절차적 쟁점 도출은 이행기 정의로 인해 북한지역 내 △가해자에 대한 효과적인 억지가 가능한가? △피해자 치유는 효과적인가? △사회적 화해와 통합은 가능한가? 의 질문에 기반하여 수행하고자 한다.

#### 4. 사회주의 국가의 이행기 정의적 특징 : 동독과 알바니아 사례

분단의 또 다른 자아인 남한의 이행기 정의 사례를 검토하기 전에 북한이 지닌 이행기적 환경을 과거사 청산을 경험한 구 사회주의 국가들과 비교하여 살펴볼 것이다. 논의의 흐름을 고려하여 이행기 정의 도입에 앞선 북한만의 특성과 검토사항 등은 4장에서 후술하기로 한다. 현대 북한과 쇠락의 길을 걸어간 구 사회주의 국가들과의 유사성과 특수성은 무엇일까? 통사적 분석을 위해서는 1980년대 후반 사회주의권 붕괴 이후 동구권 및 중앙아시아 그리고 동아시아 사회주의 국가의 경험을 시야에 넣을 필요가 있다. 동구권이나 몽골의 경우 선거와 다당제를 도입하여 과거 유산을 객관화할 수 있었는데 여기서는 여러 제약 상 비교사례를 동구권 사회주의 국가에 국한하기로 한다. 먼저 분단국과 체제전환 비교사례로 동독의 통일전후 구체제에 대한 과거청산 작업과 ‘유럽의 북한’이라 불리어온 알바니아의 체제전환기 과거청산 사례는 다음과 같다.

19) 통일·인권분야에서 활동 중인 북한이탈주민 2인 서면 인터뷰 진행(2023.10.28).

첫째, 동독(독일민주공화국)은 1949년부터 50년간 공산주의 체제하에서 독재를 경험하였다. 북한과 다른 점은 북한은 형식상 ‘남북한 인민의 통일된 지지’<sup>20)</sup>를 중시한 반면, 동독은 1949년 10월 7일, 공산주의자들에 의해 국민적 합의 없이 수립되었다는 점이다. 당시 동독 사회주의 통일당(SED)은 소비에트 연방의 적극적인 지지를 받았다. 이들은 사회주의 체제 건설을 이유로 사법제도를 정치적으로 지배하였고 다양화방식의 억압을 가했다. 1971년 이후 18년간 집권한 에리히 호네커(Erich Honecker) 동독 국가평의회 주석은 반나치투쟁과 경제적 성과와는 별개로 인권탄압 면에서 많은 비난을 받았다. 1989년말 소비에트가 대동독 군사적 개입 보장을 철회할 무렵, 대규모 동독이탈현상과 함께 1989년 11월 9일 베를린 장벽은 무너졌다. 동독의 마지막 집권기에는 동독의 역사를 평가하고 과거를 청산하기 위해 동독의 시민단체와 지역언론들이 나섰다. 이들은 서독의 지지를 등에 업고 있었다. 주목할 것은 1989년 12월초 동독지역의 민주화 운동가들과 민주화를 갈망하는 시민들이 슈타지(STASI: Staatssicherheit) 즉, 국가보위부 본부로 진입하기 시작했다는 점이다. 슈타지 내에서 유통된 문서의 보존 노력은 공산주의자들의 부정과 비리 등을 평가하기 위한 근거로 활용되었다. 가해자에 대한 형사법, 희생자에 대한 보상, 기록 공개 등 민주화 작업에 있어 중요한 결정은 1990년 3월, 동독지역의 총선거 결과 비공산주의 계열 정당인 기독교민주연합 정부의 등장과 함께 시작되었다. 이후에 통일

20) 한국학중앙연구원은 “북한 정권수립 및 한국전쟁 자료집 편찬 - 하성문고 소장 사진 및 전단을 중심으로.” 연구과제를 통해 1948년 8월 21일부터 6일간 해주에서 남한지역의 최고인민회의의 대의원 선거를 위한 회의가 열고 6월에 제2차 남북정당, 사회단체 지도자협의회에서 선발된 각 시도별 5~7명의 대표들이 해주에 모여 대의원 360명을 선출하였다. 이어 9월 2일부터 평양에서 제1차 최고인민회의에 남측 대표 형식으로 참석, 북측 대의원들과 정권 수립에 참여하였음을 밝히고 있다. 한국학중앙연구원 홈페이지, <https://www.aks.ac.kr/cms/usr/wap/selectAplctnData.do?siteAplctnId=projectAks&projectSeq=1052002&menuNo=1010113000>(검색일 2024.2.1).

독일 연방의회와 새롭게 창설된 동독의 5개 주가 이끄는 정치세력은 동독 정권 당시 자행됐던 부정부패와 탄압, 압제 등에 관한 사회적 권리에 대한 진상조사와 배상문제들이 합의에 이르렀다. 구 동독 정부의 탄압과 정치적 박해와 함께 반정부 투쟁과 저항에 관한 이야기들이 독일 역사의 중심주체로 섰다. 1990년 이후 동독지역 엘리트의 대대적인 교체 작업이 진행되었다. 서독의 자매주로부터 동독 지역의 5개 주에 필요한 행정관료를 지원받고 서독에 거주하던 동독출신 주민들이 동독 지역의 공산주의자들을 대체하였다.<sup>21)</sup>

둘째, 알바니아는 1944년 11월, 반파시스트 민족해방 세력에 의해 독자적인 공산화가 이루어졌다. 공산정부는 독립적이었으며 민족주의적이었다. 1946년부터 1985년까지 40년간 독재자 엔버 호자(Enver Hoxha)가 장기집권했다는 면에서 동독, 북한과 유사한 측면이 있으나 대를 이은 세습 통치로 이어지진 않았다. 냉전시기 북한과 외교관계를 수립 후 활발한 교류를 이어가는 한편, 엔버 호자는 북한과 같이 종교를 ‘인민의 아편’으로 규정, 주민 탄압과 함께 미디어를 통제하고 일반인의 해외여행을 금지하였다. 노동당 서기장이었던 2인자 라미즈 알리아(Ramiz Alia)는 언론을 통제하면서도 경제개혁을 진행했지만, 1989년 말 루마니아의 니콜라에 차우세스쿠(Nicolae Ceaușescu) 처형 후 이듬해 1월, 북부 도시 슈코더르에서 발생한 민주화 시위를 막지는 못했다. 결국 알바니아는 자유와 인권을 보장하는 헬싱키 조약에 서명하였다. 알리아는 1991년 총선을 거쳐 재집권하였으나 경제난의 책임으로 노동당은 6개월 만에 해체되었고 1992년 3월, 알바니아에는 53년 만에 민주주의 정부가 수립되었다. 장기독재 체제 하에서도 유혈사태 없이 민주화가 이뤄진 것은 2대 서기장이었던 알리아가 점진적으로 민주화 과정

21) Kaminsky, Anna, “통일 독일에서의 과거 공산주의자 청산문제.”, *Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur*, 2011, pp.5~25.

을 수용했기 때문이라는 평가다.<sup>22)</sup>

그러나 과거사 청산 분야에서 한계는 명확했다. 진실규명과 피해자 보상에는 실패하였다. 공산주의 시절의 국가폭력과 억압, 엘리트 교체의 실패, 형사소송의 약화 등의 과제를 떠안았으나, 대중의 관심사로 떠오른 사건들 중심으로만 책임을 물었고 고위공직자에 비해 하층 관료들이 보다 가혹한 형을 선고받았다. 평가할 만한 것은 공산정권을 이끈 알리아 대통령과 3명의 전직 내무장관에 대한 ‘세기의 재판’을 진행하여 국제적인 이목을 끌었다는 것이다. 알바니아는 1995년 12월부터 과거청산 작업을 시작해 1997년 1월까지 모두 37명의 공산당 고위간부와 비밀경찰 요원에 대해 총 500년의 징역형을 선고했다. 이 중 1명에게는 제노사이드 및 인류에 대한 범죄혐의로 종신형을 선고하기도 했다.<sup>23)</sup> 국가재산 남용과 직권남용 등의 혐의는 인정되었지만, 검찰은 반인륜범죄와 인권침해 혐의 등은 입증하지 못했다. 알바니아에서는 전체주의 체제의 잔혹한 범죄보다는 재정적 위법행위나 부패에 대한 재판이 지배적이었다. 이로써 형사재판 상의 법적 절차와 기준은 주민들로부터 의심받았다.<sup>24)</sup> 공산주의 시기 피해를 입은 이들의 목소리가 정의를 세워가는 과정에서 적극적인 역할을 수행하지 못했다는 점은 주요한 한계로 남는다.

위의 두 사례는 냉전 이후 체제적 패러다임의 전환 자체가 그 사회의 과거사 문제를 자동적으로 청산할 수 없음을 보여준다. 사회주의 국가의 구성원들이 체화한 정치·사회적 문화와 인종, 민족성과 집단적 정체성 사이의 역동적인 관계에 대한 연구가 필요한 이유이다. 과거 동구권 사회주의 국가 사례는 이행기 정의 매커니즘이 과거 갈등의 성격과

22) 『아틀라스뉴스』 2021.4.30.

23) 『연합뉴스』 1997.1.19.

24) OSCE, *Transitional Criminal Justice in Albania: The use of trials and criminal proceedings as a Transitional Justice Instruments*, 2020, pp. 202~203.

지속 기간에도 영향을 받지만, 새로운 정치세력이 정치사적 전환점을 완성하기 위해 피해자의 목소리를 대변하면서도 이를 섬세하게 통제하고 관리할 역량을 갖출 때 예방적 정의로서의 목적에 가까이 다가설 수 있음을 보여준다.<sup>25)</sup>

### Ⅲ. 남한의 사례 분석 및 평가

#### 1. 과거사 청산의 제도적 평가

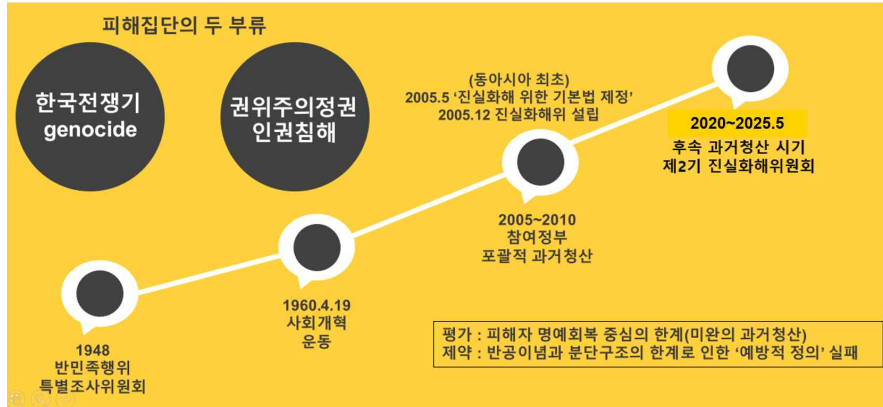
한나 아렌트(Hannah Arendt)는 “과거를 기억하는 것만으로 부족하고 사과에 따른 용서가 사회의 변화를 이끄는 효과적인 행위”라고 주장하지만<sup>26)</sup> 문제는 대부분의 가해권력 혹은 가해자 개인은 침묵과 부정으로 일관함에서부터 발생한다. 남한의 이행기 정의는 제1기 진실화해위원회(2005~2010) 그리고 제2기(2020~2025.5)에 이르기까지 다양한 문제들이 공론화되어 왔다. 그 과정에서 이념 정향성이 다른 정권 간의 교대도 이행기 정의 과정에 영향을 주었지만 보다 복합적인 환경들이 제약요인으로 등장했다. 국가권력을 바라보는 국민 정서와의 거리감도 과거사 청산의 원활한 추진에 걸림돌이 되었다.

---

25) Stasa, Ines, “Transitional Justice in Post-communist Societies—The Case Study of Albania, Between Peace and Conflict in the East and the West,” *Studies on Transformation and Development in the OSCE Region*, 2021, pp.249~250.

26) Arendt, Hannah, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press, 1998, pp. 212~219; 천자현, “국제정치에서 공식적 사과의 이론과 실제.” 『국제정치논총』 제54집 3호, 2014, p. 117. 에서 재인용.

<그림 1> 남한 이행기 정의의 단계적 추진과 평가



자료 : 저자 작성

남한의 과거사 청산은 주로 분단 전후의 한국 전쟁기 민간인 학살과 독재정권 당시 광주 민주화 운동에 참여했던 민간인 희생자에 초점을 맞추어 진행되었다. 전쟁기 민간인 학살과 관련해서는 한국전쟁 이전인 1948년 4월 3일의 봉기 사태를 계기로 정전협정 이후인 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과정에서 양민들이 희생당했던 4.3 사건과 1951년 1.4 후퇴 과정에서 공비와 내통하였다는 명목으로 청·장년 663명이 학살된 거창사건, 1950년 7월 전쟁 직후 노근리 철교 밑에 있던 양민 300여 명이 미군에 의해 살해된 노근리 사건이 대표적이다. 군부독재 시절 민간인 피해와 관련해서는 광주 민주화운동희생자의문사 진상규명, 삼청교육 피해 관련 배·보상문제가 시대적 현안으로 남았다.

시기적으로는 △1948년 반민족행위특별조사위원회(반민특위)의 설립 △1960년 4.19 직후 사회개혁 운동 △참여정부 당시 포괄적 과거청산으로 구분된다. 이 시기 미완의 과거청산은 민주사회의 도약의 기회를



실기하고 현재의 복합적인 과거사 문제를 초래하였다. 전쟁기 민간인 학살(국민보도연맹 사건 등), 의문사와 같은 불법적 국가폭력으로 인한 인권침해 사례가 이데올로기적 공격의 대상으로 치환되면서 청산작업에 상당한 지장을 초래하였는데, 이는 남한뿐 아니라 세계적인 현상이기도 하다. 분단체제와 같은 특수 구조가 남한에서는 보다 또렷이 과거청산의 걸림돌로 부상했을 뿐이다.<sup>27)</sup> 그럼에도 불구하고 남한사회는 꾸준한 노력 끝에 사안별 8개의 개별 법률 - 「광주민주화운동관련자보상등에 관한 법률(1990)」, 「5·18 민주화운동등에 관한 특별법(1995)」, 「헌정질서파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법(1995)」, 「거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법(1996)」, 「제주43사건진상규명 및 희생자예회복에 관한 특별법(2000)」, 「민주화운동관련자명예회복 및 보상에 관한 법률(2000)」, 「의문사진상규명에 관한 법률(2000)」, 「노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법(2004)」 - 을 근거로 관련 기구를 설치하여 운영되어왔음을 평가할 수 있다. 다만 이는 제도적 측면에서의 제약이 되기도 하는데, 개별 사건과 특정 지역의 사건에 초점을 맞추고 있어 포괄적 청산에 제약이 따를 수 있다는 점이다.<sup>28)</sup>

27) 영남대학교 산학협력단, “과거사문제의 미래지향적 치유·화해방안에 관한 연구.” 『국민대통합위원회 연구용역 사업보고서』, 2014, pp. 16~17. 참조.

28) 이와 관련하여 이재승의 평가를 소개하면, 5·18 특별법이나 헌정질서파괴범죄특별법에 시효문제를 법적으로 해결한 점, 특별제임을 도입한 점, 집단살해에 대해 공소시효의 배제 규정을 둔 점은 평가받을 만하다. 광주보상법도 일면 보상을 가능하게 하였다. 광주 문제는 1980년대 이후 역사에서 가장 뜨거운 쟁점이었기에 여타 사건 대비 비교적 좋은 결실을 맺었다. 따라서 다른 국가범죄의 피해자들도 광주문제에 대한 구체적 상응하는 수준의 해결방안을 기대하게 되었다. 그러나 제주 4·3법이나 거창법은 주로 명예회복에 치우쳐 있고, 진상조사에도 적극적이지 못한 부실한 법이라 평가된다. 한편 의문사법은 특히 군사정권 이후 민주화운동과 관련하여 비밀리에 살해되거나 사망한 희생자들의 피해배상과 관련자의 진상조사에 역점을 두고 있음에도 불구하고 조사에 불응하는 자에 대해서는 과태료부과 이외에는 별 대안이 없어 소기의 성과를 거두기 어려운 법률이라고 평가된다. 그리고 민주화운동법은 특정시기의 민주화운동만을 명예회복의 대상으로 삼고 있다는 점, 피해자에게 스스로 민주화운동과의 관련성을 입증하라고 한 점에서는 부족함을 드러낸다. 이 문제는 결국 관련 위원회의 조사자들이 관련성을 적극적으로 입증해내는 노력에 의존할 수밖에 없다. 이재승, “이행기의 정의.” 『법과사회』 제22호 상반기, 2002, p. 49.

## 2. 남한의 진실화해위원회 : 성과와 한계

개별법에 의한 청산방식이 우리 역사의 특수성으로 인하여 과거사 정리에 효율적이 못하다는 비판이 제기되자, 과거 인권침해 문제를 포괄적 총체적으로 정리하는 방식을 모색하게 되었다. 2000년 9월 한국전쟁기 미군에 의한 노근리 민간인 학살사건에 대해 참전 미군의 면담과 군 자료를 검토한 AP통신 보도(1999.9.30)가 풀리쳐상(탐사보도부문)을 수상하고 진상조사 직후 빌 클린턴 미국 대통령이 깊은 유감 표명(deeply regret, 2000.1.12)을 한 것이 도화선이 되었다. 2004년 3월 「노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」이 제정된 후 2004년 8월경, 노무현 대통령의 포괄적 과거사 정리 제안에 따라 권력기관인 국가정보원, 경찰청, 국방부 등이 과거사 진상규명위원회를 자체적으로 설치하였다. 과거 인권침해 의혹이 제기되고 있던 사건에 대한 조사결과들의 발표가 잇따랐다. 국회도 과거사법 제정에 대해 본격적으로 논의를 시작하였다. 마침내 2005년 5월경 「진실·화해를 위한 과거사 정리기본법」(과거사 정리법)을 제정하였다.<sup>29)</sup> 이는 동아시아 최초의 진실화해위원회 출범과 기능의 모범이 되었다.

2010년 1기 진실화해위원회 활동의 종료로, 2000년 의문사 위원회 시작으로 근 10년간 민간 주도로 국가기구를 창설·운영해온 진상규명 활동이 일단락되었다.<sup>30)</sup> 제2기 위원회는 2020년 말 출범하여 2024년 5월

29) 기본법은 제1장 총칙, 제2장 위원회의 구성과 운영, 제3장 위원회의 업무와 권한, 제4장 화해를 위한 국가와 위원회의 조치, 제5장 보칙, 제6장 벌칙, 부칙 등 부칙을 제외하고 6장, 47조로 구성되어 있다. 기본법은 제1장 제2조에서 조사대상을 첫째 일제 강점기 전후 항일독립운동과 주권과 국력을 신장시킨 해외동포사, 둘째 한국전쟁 전후의 시기에 민간인 집단희생사건, 셋째 해방 이후 권위주의 통치시까지 발생한 인권침해사건 등으로 규정함으로써 해방 후부터 민주화 전까지 시기에 발생한 인권침해를 포괄적 총체적으로 조사한 후 결정하는 방식을 채택하고 있다. 정승운, “진실·화해를 위한 과거사정리 기본법”상 인권침해사건에서 나타난 주요 법적 쟁점.” 『법학논총』 31권 3호, 2011, p. 676.

30) 2006년 4월경 첫 조사개시를 결정하면서 본격적으로 조사활동을 시작하였다. 진실화해위원회는 2010년 6

조사 만료 예정이었으나, 신청 사건의 조사가 완료될 수 없다는 판단 하에 법에 따라 조사 기간이 1년 연장되었다.<sup>31)</sup> 진화위 제1기의 성과로 7,922개 사건이 접수됐고, 유형별로 조사한 결과 1만 6,572명의 피학살자를 확인하였으며 1,617구의 유해를 수습했다. 국민보도연맹 사건에 대한 희생자는 22만명(미신고자까지 약 30만명 추산)으로 기록되었다. 충분치 않지만 주요 인권침해사건과 정치적 의혹사건의 진실규명 후 법원의 재심 도출, 한국전쟁 피학살 유족들의 명예회복 조치 등도 취해졌다. 구체적으로 전쟁 피학살 유족들의 명예회복 내용에는 전쟁기 국민보도연맹원 학살사건, 전국 각지에서 일어난 인민군 점령기 부역 혐의자 학살사건, 미군 폭격에 의한 민간인 피해사건, 지리산 일대 토벌 과정에서 민간인 희생사건 등에 대한 진상규명이 포함되었다. 그러나 가해 명령권자를 처벌하는 것에 한계가 있었고, 피해자 보상문제로 인한 갈등 야기, 진실규명이 중도에 중단된 점, 화해작업에 있어 성과가 미비했다는 점, 전반적으로 피해자 명예회복 중심이라는 점 등은 한계로 남았다.<sup>32)</sup>

한편으로 확정판결사건의 경우 사법부에 의한 재심제도가 아닌 행정부 측에 재심사유에 대한 판단과 결정을 허용함으로써 사법권의 독립성이 집권 정부의 성향에 따라 침해받을 여지를 제공하였다는 비판도 존재한다.<sup>33)</sup> 일부 법원의 과거 인권침해사건 재심은 피해자나 유족에게 약간

월 30일 조사업무를 완료하였고, 그간의 조사결과 등을 담은 종합보고서를 작성하여 국회 등에 보고한 후 2010년 12월 31일 활동을 종료하였다. 정승운, 위의 논문, p. 676.

31) 『동아일보』 2024.1.23.

32) 김동춘, “지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업 : 진실화해위원회 활동의 완수를 위한 과제들.” 『역사비평』 100, 2012, p. 201. 참조.

33) 즉, 사건이 조작되었다는 취지의 진실규명 결정 중에는 새롭게 현출된 증거에 의해서가 아니라 무죄추정의 원칙에 의해서 이루어진 사례가 있는데, 증거의 부족은 과거 재판 결과에 대한 의심을 불러일으키는 진실규명의 출발점일 뿐 과거 재판 결과에 대한 오관의 입증은 아니어서 진실규명의 종착점이 될 수 없기 때문에 향후 새로운 증거의 현출에 따라 다시 결론이 발생할 가능성이 있다는 견해도 존재한다. 정승운, “진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’상 인권침해사건에서 나타난 주요 법적 쟁점.” 『법학논총』 31권 3호, 2011년, p. 697.

의 위로가 되나, 무고한 사람을 사상범으로 만들어 처형하거나 삶을 파괴했던 사법부 스스로의 총체적 반성은 찾기 어려운 것이 현실이다. 이는 이행기 정의의 목적인 예방으로서의 정의의 한계를 드러내는 것이라 평가할 수 있다.<sup>34)</sup> 제2기 진화위에서는 △조사기간 연장 △보상심의위원회 신설 △과거사 연구재단 설립 등의 내용을 담은 과거사정리법의 개정안(2020.12.29.)이 여야 공감대를 이루었으나 현재까지 논의 안건에 오르지 못하고 있다.

앞서 이번 연구의 분석 기준으로 설정한 진실위원회의 다섯 가지 일반적인 기능이 남한 이행기 정의의 경우 충실히 수행되었는가를 들여다 보면 몇 가지 문제점<sup>35)</sup>을 발견할 수 있다.

(1) △정의를 바로 세우고, 책임 묻기 △진실을 밝히고 인정하기

먼저 책임자 처벌의 한계를 드러내었다. 피조사자와 피조사기관의 협조를 강제할 권한이 부재하며, 피조사기관이 국가기관인 경우는 관련 자료 제출 등의 적극성을 기대하기가 어려웠다. 물론 진화위는 ‘과거사정리법(22조3항)에 따라 역사적 중요성이 있고, 진실규명 사건에 해당하며, 중대성이 크다고 판단되는 사건을 직권으로 조사’할 수 있으나 진실화해위원회 홈페이지<sup>36)</sup>상에는 직권조사가 조사1, 2국 총 6건에 국한되어 있음을 확인할 수 있다. 제2기 진화위에서 직권조사가 이루어진 것은 남북 귀환어부 인권침해(27차 위원회 2022.2.22)<sup>37)</sup> 사건과 영화숙·재생원 인

34) 김동춘, “지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업 : 진실화해위원회 활동의 완수를 위한 과제들.” 『역사비평』 100, 2012, pp. 202~204. 참조.

35) 영남대학교 산학협력단, “과거사문제의 미래지향적 치유화해방안에 관한 연구.” 『국민대통합위원회 연구용역 사업보고서』, 2014, pp. 16~17. 참조.

36) 진실화해를 위한 과거사정리위원회 홈페이지 참조, <https://www.jinsilgo.kr/fnt/bbm/bbs/selectBoardArticleView.do?nttId=317491>(검색일 2023.10.28).

37) 『연합뉴스』 2022.2.23.

권침해 사건 조사(60차 위원회 2023.8.23)<sup>38)</sup> 2건에 불과하다.

(2) 피해자들에 대한 대책 마련

이행기 정의를 도입한 국가들은 저마다의 특수성에 기인한다. 한국 역시 분단체제라는 특수성이 많은 과거사 정리에 대한 의미 있는 성취에도 불구하고 온전한 진상규명 등에 문제를 야기하였고 이는 피해자 대책 수립의 미진한 성과로 이어졌다. 피해자들에 대한 대책은 배·보상 문제 보다는 주로 피해자 명예회복 및 기념사업 중심으로 추진되었는데 이마저도 제약이 뚜렷하였다. 진실화해위원회의 운영 기한이 노정되어 진실규명 외에 피해자에 관한 기념 사업화까지 활동이 미치지 못하였다는 한계도 있다. 이 문제에는 희생자 뿐 아니라 활동가적 관점이 중첩적으로 녹아있다. 김현준은 제주 4.3의 경우, 배상, 트라우마 치유, 광주 5.18의 경우에는 진상조사와 보고서 발간, 한국전쟁 중 민간인 희생의 경우 기념재단과 연구소의 설립을 남은 과제로 꼽고 있다.<sup>39)</sup>

(3) 책임질 수 있는 제도적 장치 마련과 개혁안 권고

과거청산 위원회 조직 자체의 문제와 임시기구의 기간 한정성으로 인한 권고 효력의 약화 현상이다. 과거청산 법률에 근거하여 진실화해위원회 등 상당수의 기구가 설립되었음에도 <그림 2>와 같이 조사인력 대비 배당 사건의 양적 방대함 - 제2기 진화위의 경우 조사인력 95명 대비 접수사건 2만 92건(2022.12 기준), 1인 200건 이상 사건 소화- 등으로 근본적 문제에 직면할 수밖에 없었다. 제2기 진화위 측은 2023년 12월

38) 『동아일보』 2023.8.23.

39) 김현준, “한국이행기정의(transitional justice)경험의 함의.” 『EAI이슈브리핑』 2021.10.20., p. 5.

현재 신청사건 종결률 49.3%, 진실규명률은 21%에 그치고 있음을 밝힌 바 있다.<sup>40)</sup> 활동기간이 한시적이며 종료 후 연속적인 활동을 기약할 수 없어 조사의 지속성에 문제가 발생했다(1기 진화위 종료후 2기 위원회는 10년 소요).<sup>41)</sup> 제1기, 제2기 진화위는 국가폭력으로 인한 피해사실이 확인되는 경우 피해자의 명예회복과 국가 차원의 사과 등을 국가에 권고<sup>42)</sup>하기도 했으나 조사기관 권한의 근본적 제약은 위원회의 권고에 대해 국가적 이행과 사회적 지지를 획득하기 어렵게 만들었다.

<그림 2> 제2기 진실화해위원회(2020~2023) 진실규명 신청 현황



자료 : 제2기 진실화해위원회 자료(『세계일보』 2022.12.28.)

40) 『KBS』 2023.12.6.

41) 영남대학교 산학협력단, “과거사문제의 미래지향적 치유·화해방안에 관한 연구.” 『국민대통합위원회 연구용역 사업보고서』, 2014, p. 12. 참조.

42) 2기 진실화해위원회의 경우 높아진 인권감수성으로 단체 사건으로 접수된 집단수용시설에서 벌어진 국가에 의한 인권침해사건인 형제복지원 사건 등에 대해 이 같은 조치를 취하였다. 『KBS』 2022.8.24.

#### (4) 과거 폭력에 의한 긴장 완화와 화해 도모

한국의 근현대사에서 목도한 전쟁 시 불법적 집단학살 사건이나, 권위주의 통치 시기 각종 사건에 대한 진실규명 차원의 조사활동이 진행되었지만, 앞선 제약요인들과 더불어 정치권력 교체 시 조사현안에 대해 사회적 갈등이 반복되는 등 위원회의 목적 중의 하나인 과거와의 화해를 통한 역사의 치유가 이루어졌다고는 보기 어렵다.<sup>43)</sup> 결과적으로 한국의 진실화해위원회 사례는 본연의 일반 기능을 수행하기 어려운 제약 요인들로 인하여 동아시아 최초의 설치라는 대의를 넘어서지 못한 것으로 평가된다.

### IV. 북한 적용시의 쟁점

#### 1. 북한지역의 이행기 정의 도입을 위한 고려들

북한은 앞선 동구권 사회주의국가들 및 남한사례와는 구별되는 광범위하고 중층적인 인권 침해적 특징을 지니고 있다. 지난 2014년 유엔북한인권조사위원회(COI)가 발표한 보고서<sup>44)</sup>는 북한의 인권 규범 위반 상

43) 이에 관해 허상수는 과거사정리 관련 위원회가 진실규명 결정을 미제상태로 방치하는 것과 관련, 국가기관에서 정식으로 접수한 사건을 기간 만료를 이유로 내버려 둔다는 것은 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙에 반하는 것으로 헌법재판소의 위헌사항에 해당한다고 주장한다. 허상수, “과거청산의 위기와 과거사정리 관련 위원회의 미래지향적 가치.” 『민주법학』 제39호, 2009, pp. 145~146. 참조.

44) 외교부, “주제네바 대한민국 홈페이지 북한인권 조사위원회(COI) 보고서.” 참조, [https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko/brd/m\\_8848/view.do?seq=1071131&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&Bmulti\\_itm\\_seq=0&Bitm\\_seq\\_1=0&Bitm\\_seq\\_2=0&Bcompany\\_cd=&Bcompany\\_nm=\(검색일2024.1.30\)](https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko/brd/m_8848/view.do?seq=1071131&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&Bmulti_itm_seq=0&Bitm_seq_1=0&Bitm_seq_2=0&Bcompany_cd=&Bcompany_nm=(검색일2024.1.30)).

황을 구체적으로 명시하고 있다. ① 사상, 표현 및 종교의 자유 침해, ② 북한당국이 지정한 계급(성분), 성별, 장애에 따른 차별, ③ 거주, 이전의 자유 침해, ④ 식량권 및 관련 생명권 침해, ⑤ 자의적 구금, 고문, 처형, 강제실종 및 정치범수용소, ⑥ 외국인 납치 및 강제실종, ⑦ 인도에 반하는 죄(crimes against humanity)로 분류하고 있다. 또한 북한이 공산주의 이념에 기반하고 있으면서도 김일성, 김정일, 김정은으로 권력의 3대 세습이 이루어지는 이른바 ‘왕조(Dynasty)’ 체제임을 밝히고 있다. ‘유일사상 10대 원칙’의 지도이념은 유사종교성까지 띠고 있는데 이는 여타 동구권 국가들에서 발견하기 어려운 북한만의 독특한 특징이다. 북한 당국이 통치권력을 강화, 유지하기 위해 조직적으로 관리해온 광범위한 인권침해 행위들을 대상으로 정의를 세우는 과정은 세밀한 접근이 필요하다. 예를 들면 주민들을 51개 세부계층으로 분류하고 차별적 대우를 통해 인간의 존엄성을 훼손하는 등에 대한 피해의 정량화 작업은 북한지역 이행기 정의의 첫걸음이 될 수 있다.<sup>45)</sup>

## 2. 남한 이행기 정의 경험과 북한에의 적용

미완의 이행기 정의로 평가받는 한국의 이행기 정의 경험조차 북한에 다양한 시사점을 제공할 수 있다. 통일 이후 과정에서 북한지역의 이행기 정의가 북한주민의 인권 개선 효과를 넘어 북한지역사회의 통합, 나아가 한반도 정세와 동아시아에 초래할 나비효과도 주목해야 한다. 여기서 북한 이행기 정의 방식의 일반론 혹은 우리 중심적, 희망적 사고를 적시하기보다 이행기구인 진실위원회의 다섯가지 일반적인 기능과 관련,

45) 강경모, “북한인권, 통일 그리고 전환기 정의.” 『리벌티』 7호, <https://credoway.org/73/?q=YToxOntzOjE5OiRZXi13b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJjt9&bmode=view&idx=7029861> &t=board(검색일 2024.1.30.).



실제 쟁점 가능성이 있는 예상되는 다섯 가지 사안에 대해 논의를 이어가고자 한다.

(1) △정의를 바로 세우고 책임 묻기 △책임질 수 있는 제도적 장치 마련과 개혁안 권고

첫째, 진실위원회 가동과 가해자 범주의 특성은 쟁점 가능성이 높다. 남한의 사례에서 진실위원회는 조사과정에서 피해자의 진술에 따라 가해자를 비교적 명료하게 구분할 수 있었으나 북한의 노동당원의 급속한 증가 추세(2021년 기준 전체인구 25%)<sup>46)</sup>가 향후 이행기 정의시 가해자그룹의 광범위성과 피해자그룹과의 공적·사적(친인척) 연루 면에서 사회적 갈등과 혼란을 야기할 우려가 크다. 두 그룹의 구분에 있어서 북한지역의 진실위원회 가동 시 상당부분 진통이 예상된다. 또한 가해그룹을 가해내용에 따라 등급화하려면 명령권자(권력 핵심, 지원 간부계층), 단순 가담 및 행위자 및 실행자가 규명되어야 한다. 이러한 청산 과정에서 남한에 정착하며 민주주의 체제를 먼저 경험한 북한이탈주민 그룹의 의견이 반영될 계제도 높다. 당의 지시에 따른 가해자 처벌 일변도에 대한 일부의 신중론은 북한 이행기 정의를 바라보는 시각의 다양성을 제공하기도 한다.

---

46) 『조선중앙통신』, 2021.1.6.

“*(과거사 청산 시점이 도래하면) 북한에 살면서 피해를 본 사람들을 어떻게 해줘야 한다기보다 그 사람들 스스로가 무엇을 원하고 있을 것인지가 고려되어야 한다고 생각해요. 노동당의 (불합리한) 지시를 받았던 사람들과 피해를 보셨던 분들이 구분되어야 할 것 같고요. 서로 원하는 바가 다르니까요. 그럼에도 (처벌 못지않게) 서로를 화해로 이끌어내는 것이 중요할거라 생각해요.*”

50대 초 원산 출신 여성(2010 한국 입국)

“*기본적으로 북한에서 모든 주민이 북한정부의 피해자라고 생각해요. 북한체제에서는 자신의 의지와 관계없이 대부분 진로가 결정되고, 그 체제에서 먹고 살려면 어쩔 수 없는 선택들이 존재하니까요. 물론, 한나아렌트의 무사유를 들어 재단하려면 할 얘기는 없지만요. 다만 인권침해 피해자의 증언에 따라 가해자들을 분류하거나, 처벌할 수 있다고 봐요. 가해자들이 피해 당사자 앞에서까지 “나는 어쩔 수 없었다”고 말하기는 힘들거예요. 그래서 사회적 지위나 출신성분에 기초해서 나누기보다는 피해당사자들의 증언을 중심으로 분류하는 게 어떨까 생각합니다.*”

30대 초 해산 출신 남성(2007 한국 입국)

<표 2>는 북한지역에서 이행기 정의 도입 시 가해자 처리의 관점에서 고려할 점을 정리한 것이다. 내용을 보면, 청산의 주체에 따라 가해자를 특정하고 조사, 단죄하는 것이 얼마나 복잡한 일인지의 성질을 보여준다. 즉 청산의 주체에 따라 사건조사 결과와 차등적 청산의 행태가 달라질 수 있으며 적용되는 법률과 정치적 해법들도 북한지역의 이행기 정의 과정과 결과에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 또한 남한 진화위

의 제한된 직권조사 범위의 한계를 답습하기보다 북한지역의 가해사건 조사 시 강제성을 띤 조문을 근거법령에 명기하고 진화위 차원에서 모든 형태의 권력 남용 조사, 조사의 대상 및 시기도 위원회가 직권으로 결정할 수 있어야 한다.

<표 2> 북한지역 이행기 정의를 도입하고자 할 때 고려 사항  
(가해자 처리 관점)

구 분	세부 내용
청산주체 (세 부류)	·북한 신정부(혹은 이행 직전 구정부) ·남북통솔정부의 사법·입법·행정부 ·유엔COI·국제사법재판소(ICJ)
사건조사	·가해자, 피해자 사건접수기구 설치 *진실위원회 가동(특별사법권/직권조사 필요) ·국내외 인권단체/유엔/남한정부기록의 활용 *통일독일 슈타지 문서관리법 참고
차등적 청산	·가해내용에 따른 청산대상의 등급화 ·권력 핵심, 지원 간부계층, 단순가담 및 행위자, 명령 /실행자 구분
법률검토 및 사법적 청산	·기소 및 형사소추시 북한법 적용 재검토 ·이행기 정의 준거법 마련(남한 과거사정리법 참고) ·통일헌법 및 국제법(인도주의규범 등)
정치적 해법	·북한 신구 정부 간 합의에 의한 가해자 처벌 ·남북통솔정부의 결단에 의한 가해자 처벌 *북한주민의사 반영 필요 ·(사회통합을 위한) 사안별 가해자 특별사면 검토 ·(원활한 권력이양을 위한) 고위층 가해자 망명 검토

자료 : 저자 작성

둘째, 사법적 청산의 제약을 예상할 수 있다. 남한의 사례처럼 일반적으로 국가폭력의 피해자·유가족은 가해자에 대해 강력한 처벌과 인적

정리를 요구함에 반해, (새로운) 정부는 사회통합을 이유로 진실규명과 화해·용서를 강조하는 경향이 있다. 이에 대한 북한주민 및 이행기 정부 (또는 구 정부)의 수용 여부도 중요하다. 개인이 저지른 범죄 행위의 몫을 명확히 가늠하는 문제, 가해자의 고령 및 인권 문제도 변수가 될 수 있다. 인적정리의 정도는 청산주체(북한주민이 선출한 새정부 등)의 성격, 가해자와 피해자의 범주에 따라 달라질 수 있다. 기본적으로 죄형법정주의 하에서 소급효금지(행위당시법률의 적용) 및 공소시효 문제 등 가해자 처벌의 어려움이 발생할 수 있다. 과거 독일통일 이후 1993년 공소시효 정지법의 통과에도 불구하고 형사 소추가 동독 범규상 처벌가능한 행위로 제한<sup>47)</sup>되었던 ‘승자(서독)의 재판’ 사례와 같이 형사소추시 북한법을 적용할 경우 △북한 현행법의 자의적 적용에 따른 ‘법 왜곡죄’ △국경지대에서의 월경 행위에 대한 무력 사용 혐의 △북한 국가보위부나 인민보안부 시설에서 자행된 피의자와 구금자 권리침해를 제대로 규명하기 어려울 수 있다.<sup>48)</sup>

따라서 국가폭력의 경우 범죄 사실에 대한 북한 형법 제56조 상의 소멸시효<sup>49)</sup>의 배제 및 제57조 상의 공소시효<sup>50)</sup> 배제 조치가 요구된다. 또한 북한은 현대 민주주의의 기본원칙인 국민주권, 권력분산, 법치주의

47) 다만 독일연방대법원은 동독탈출자에 대한 국경수비병의 총격행위를 정당화하는 동독 국경법은 독일연방의 공공질서(ordre public) 및 동독이 1974년 가입·비준한 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 제12조에 위반하여 인정할 수 없다고 판시한 바도 있다. 박강우, “북한형법의 변화와 통일 후 불법청산방안.” 『형사정책연구』 26권 1호, 2015, p. 14.

48) 통일부, 『독일통일총서 7』 과거청산분야 관련 정책문서, 2014.

49) 《조선민주주의인민공화국 형법》 제56조는 범죄를 저지른 때부터 다음의 기간이 지나면 형사책임을 지우지 않는다. 세부내용으로는 1. 2년까지의 로동단련형을 줄수 있는 범죄에 대하여서는 5년 2. 5년까지의 로동교화형을 줄수 있는 범죄에 대하여서는 8년 3. 5년이상 10년까지의 로동교화형을 줄수 있는 범죄에 대하여서는 12년 4. 10년이상의 로동교화형을 줄수 있는 범죄에 대하여서는 15년 5. 무기로동교화형, 사형을 줄수 있는 범죄에 대하여서는 20년을 적용하고 있어 이에 대한 국가 및 가해자에게 면죄부를 줄 수 있다.

50) 《조선민주주의인민공화국 형법》 제57조(형사소추시효를 적용하지 않는 범죄) “반국가 및 반민족범죄와 고의적중살인범죄에 대하여서는 형사소추시효기간에 관계없이 형사책임을 지운다.” 명시되어 있어 법리해석의 피해자들의 구제를 제한할 수 있다.

조차 경시되고 절대권력자인 수령의 지시나 당의 명령이 헌법보다 우선하는 사회이다. 북한의 헌법이 비록 국민의 기본권을 규정하고 있으나, 국가나 당의 권리침해에 대한 적절한 보호장치는 부재하며 관계 조문은 역으로 국가나 당의 지침의 집단적 관철을 위한 명분으로 기능해왔다. 법치주의 내에서는 엄중 처벌의 한계가 발생한다는 것이다. 또한 북한의 사법 당국에 구 체제 인사들이 여진하다면 이러한 법을 악용할 소지가 있기에 정화(lustration) 조치가 검토되어야 한다. 결국 북한 헌법은 실제적으로 독재권력과 관계만 기술함으로써 오직 국가권력을 지닌 당에게만 유리한 일종의 장식용 헌법이라는 제약이 존재한다.

한편, 새로운 민선정부 주도의 이행기 정의를 진행했으나 구 체제시 제정된 사면법(1978년 피노체트 정권)을 인정했던 칠레의 사례를 떠올릴 때 북한지역에 새 정치권력은 사법적 처벌과 사면 사이에서 타협점을 모색할 가능성도 없지 않다. 과테말라가 내전 기간 전쟁 종식을 위해 1996년 12월 가해자용 특별사면법을 제정하거나 남한 최초의 정권교체 직전 군부독재기의 철권 통치자였던 전두환에 대한 사면을 단행했던 사례가 그러하다. 상당한 반발이 예상되지만 북한 정부의 핵심 엘리트층의 협조가 새 정부의 사회경제적 차원의 고급 인력 수요 및 민주주의의 원활한 이행을 위해 불가피하다고 판단되는 경우 이들 일부에 대한 국제형사재판소(ICC) 제소 등 국제법 적용을 유예하거나, 상징적 면책특권을 보장하는 경우도 정치적 조치로 상정해볼 수 있다. 과거 폭력사건의 재발방지를 위해 진실위원회가 법적, 정치적, 행정적 권고 권한을 부여받았으나 군부와 기득권층의 방해, 1993년 대사면법 제정으로 가해자 처벌의 기회를 상실했던 엘살바도르의 사례가 남긴 교훈을 볼 때<sup>51)</sup> 북한

51) 프리실라 B. 헤이너, 『국가폭력과 세계의 진실위원회』, 고양: 역사비평사, 2008, p. 91. 엘살바도르 과거사 청산과 민주주의에 대해서는 중남미 현지연구자의 경험이 수록된 노용석, 『라틴아메리카의 과거청산과 민주주의』, 부산: 산지니, 2014.를 참고하길 바란다.

의 인권상황을 개선시키기 위한 제도적 기관 혹은 개혁적 권고기구가 어느 수준의 이행 권한을 보장받느냐가 주요한 관건이 될 수 있다.

(2) 진실을 밝히고 인정하기

청산 사건의 범주가 쟁점화될 수 있다. 청산대상의 시기를 분단 이후부터 현재까지의 사건으로 좁힌다면 범위와 대상은 북한지역에서 북한주민에 대해 자행된 반인도적 범죄-생명권, 개인의 존엄성 및 자유권, 이주 및 주거권, 재생산권, 신념 및 표현의 권리(종교박해 등)를 우선적으로 선정하고, 자의적 법 해석을 근거로 정치범 및 정치적 판결을 통해 이뤄진 과도한 형벌 등이 포함될 수 있다. 여기에 북한주민이 원하는 경우, 한국과 같이 전쟁기 북한지역주민의 제노사이드 사건까지도 진상규명 추진이 가능하다. 그간 남한정부가 전쟁기 국군의 피해에 비해 민간인의 피해 규명에 소홀했고 대부분의 사건에 대해 국가차원의 배상책임을 인정하지 않았기 때문에<sup>52)</sup>, 전후의 남한 사회는 이것을 공론화하지 않았다. 반면, 북한 당국은 미군의 민간인 제노사이드 범죄를 정기적으로 공론화하며 주민 현장교육의 소재로 적극 활용해왔다.<sup>53)</sup> 예를 들면, 신천지역 민간인 학살 관련 박물관을 건립하는 등 피해의 경험을 지속적으로 정치적 도구화<sup>54)</sup>했던 북한 당국의 기존 정책들이 북한지역의 이행기, 법의식의 신장과 함께 북한주민정서와 여론에 어떤 영향을 줄 것인가에도 관심을 가져야 한다. 가해 대상의 범주가 북한 정권과 한반도를 넘어 해외국가로 확산될 가능성이 있다. 이처럼 청산작업은 전시 국군포로

52) 2022년 7월 노근리 사건 피해유족들은 국가를 상대로 한 7년간의 손해배상소송에서 '혼란스러운 시대상황'을 이유로 최종 패소하였다. 『중앙일보』 2022.7.14.

53) 50대 초 원산 출신 북한이탈주민과의 인터뷰(2023.10.28.).

54) 공준환, “한국전쟁기 민간인 피해 조사의 사회학적 연구.” 서울대학교 대학원 사회학과 석사학위논문, p. 66.

및 납북자, 억류자, 탈북 및 탈북 이후 체류과정에서의 중국 등 체류당사국의 복송 조치, 외화별이 해외노동자로서 경험한 인권피해 사건 등 사안에 따라 지역간, 민족간 문제를 넘어 국제적 사건으로 확장되어 다뤄질 여지도 있다.

### (3) 과거 폭력에 의한 긴장 완화와 화해 도모

북한주민의 과거사 청산에 관한 수요는 이행기 정의 전 과정의 동력이 될 수 있기에 매우 중요하다. 북한 인권침해 행위에 대한 이행기 정의 도입은 그 사안별 가혹성 만큼이나 외부의 선부른 개입보다는 접근방식과 이해당사자 및 사회적 효과에 대해 북한주민 스스로가 숙의 과정의 주체로 나서는 것이 청산 동력 유지의 조건이 될 것이다. 현재로서는 기대하거나 예단하기 어려우므로 이 주체성에는 시민적 능력이 전제되어야 한다. 북한주민들은 물질주의와 개인주의 등이 강화되는 경향 하에서도 전 세대들에게 주체사상의 지배력이 여전히 강한 모순적인 양상을 보이므로 이에 대한 추적 관찰이 필요하다.<sup>55)</sup> 이러한 복합적 성질을 고려할 때, 북한지역에서 발생한 과거 폭력에 의한 긴장을 완화하고 화해를 도모하기 위해 각 지역별 인민반 단위의 전달체계를 활용한 ‘진실말하기’가 효과적으로 작동할 수 있다. 사건 당사자 간 진격적인 화해는 단기간 내 어려울 것으로 예상된다. 결국 사회적 차원의 인권 개선을 위해서는 국제적 차원에서 제기되었던 유엔북한인권조사위원회의 권고사항을 적극 실행하는 한편, 남한의 청산 사례의 시행착오적 경험을 인권침해 사안에 따라 선별적으로 참고하는 것이 바람직할 것이다.<sup>56)</sup>

55) 박영자·현인에·김희순, “북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력.” 『KINU 연구총서』 15-06, 2015, p. 209.

56) 북한 인권침해 행위의 과거청산이 자칫 사회 구성원의 합의가 결여된 상태로 진행되고 만족도 또한 낮게 나타날 때 대립과 갈등의 원인이 될 때 북한지역 뿐 아니라 통일 한국의 사회통합과 국가발전은 저해할 수 있다는 우려는 북한인권단체에서도 제기하고 있는 부분이다. 윤여상, “통일한국의 성공조건-과거청산의 과

<표 3> 북한주민의 과거사 청산 수요에 영향을 미치는 요인

구 분	세부 내용
이행의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>·북한지역내 신정부 출현과 평화적 권력 이양(구체제 최고위층 처리 여부)</li> <li>·전쟁 또는 무력쿠데타를 통한 권력 이양(이행요구↑)</li> <li>·남북통일시 평화협약(통일헌법)을 통한 이행(이행요구↑)</li> <li>·기존체제 유지 또는 신체제 하 안보우선주의 채택시(이행요구↓)</li> </ul>
이행의 속도	<ul style="list-style-type: none"> <li>·(신속한 이행) 사법처리↑ 피해자 배·보상↑</li> <li>·(장기적 이행) 진실규명 강기화시 주민 피로도 증가/가해자 동정론 확산가능성, 기소율 저하(사법처리 가능성↓ 진실보존운동 중심↑)</li> <li>·최근까지 광범위한 피해자 발생(이행요구↑)</li> </ul>
피해의 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>·인권침해 정보 확산시(이행요구↑)</li> <li>·가해자 범주 특정의 어려움(주민 25% 당원, 가해 부역혐의자 판별의 모호성 등 사회갈등 심화) (이행요구↓ 또는 무처리 가능성↑)</li> <li>·광범위한 가해자 처벌시(사법처리, 정화) 신체제 재건의 행정적 어려움</li> </ul>
인권 감수성 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>·외부목소리와 달리 북한 내 인권감수성이 상이, 인적정리중심의 포괄적 청산 원하는가 여부</li> <li>·구 체제 집권 장기화시 인권침해 사례의 누적 대비 가혹성은 감소할 가능성(분야별 인권침해 양적 증감경향 고려)</li> <li>*북한은 90년대 대비 2000년대 이후 생명권, 생존권, 건강권, 교육권 일부 개선 경향<sup>57)</sup></li> </ul>

자료 : 저자 작성

제도적 접근(특별법 제정과 조직구성, 이행기구 운영기간), 사건조사

제.” 『한반도 통일을 위한 과거청산의 의의와 과제』, 과거청산통합연구원 세미나(2016년 5월 3일), p. 22.  
57) NKDB, 『북한인권백서 10주년 및 DB 10만 건 달성 기념 세미나 자료』 2016.10.10.



방식(인력 투입과 가해·피해사실조사), 기술적(유해발굴 등)·행정적(청산프로세스) 경험, 피해자 치유(기념사업 및 배·보상 처리, 가해자와의 화해), 사회통합적 선례(갈등지수와 여론추이) 등이 청산과정의 직간접적인 협력·참고 대상이 될 수 있다. 북한주민이 원할 경우 북한의 이행기 정의가 반드시 남북통합 내지 통일을 동반하지 않을 수도 있다. 한반도에 두 개의 민주주의 기반 정부가 수립, 유지되며 상호 정치적, 정책적 영향을 주고받을 수도 있음을 여러 가능성 중 하나로 상기할 필요가 있다.

#### (4) 피해자들에 대한 대책 마련

피해자 회복방안이 쟁점이 될 수 있다. 무엇보다 권위주의 체제 하에 서 출신성분(월남자, 탈북자 연계가족 등)으로 피해를 보거나 진로를 제약받았던 모든 이들의 지위를 복권시키고 이들의 명예를 회복시키는 작업이 중요하다. 북한주민간 사회갈등의 봉합 차원에서 가해자 처벌의 속도보다 정치범 등의 낙인으로 희생된 이들의 유해발굴 또는 유가족의 배·보상 문제, 위령사업 등에 청산의 초점이 맞춰질 가능성에도 주목해 본다. 북한의 새로운 정부(혹은 통일된 정부)가 사법체계를 재편할 시 북한주민에 대한 복권 조항을 명시해야 할 것이다. 통일독일의 경우처럼 복권 제도를 형사, 직원, 행정복권으로 구분하여 운영할 필요도 있다. 이에 따른 정부 차원의 배·보상 문제의 정리는 예산의 제약, 형평성 문제 등 남한지역의 이행기 정의 사례의 한계를 넘어서기는 어려울 것이나, 북한의 구 정부의 불법행위를 승계하지 않았다는 상징적 조치로 통일독일 사례와 같이 불법 구금피해자들에게 정착 위로금 명목의 사회적 조정 급부 지급, 소정의 종신 연금까지도 검토할 수 있을 것이다. 북한 지역의 진실화해위원회 도입시 청산의 목적은 국가폭력의 피해자들이 보편적

가치에 반하는 범죄행위자가 아니었음을 명백히 증명하는 힘겨운 여정일 수 있다. 북한 엘리트 계층에 대한 정화(공직 등용 배제 등)가 이루어지지 않을 경우 피해자들의 복권의 속도는 더딜 수밖에 없을 것이다.

## V. 결론

국제사회에서 손꼽히는 권위주의 국가로 평가받는 북한지역에 이행기 정의를 도입하는 것은 이미 국제사회 공동의 관심사로 인식되고 있다.<sup>58)</sup> 이행기 정의의 경험적 유산을 지닌 한국사회는 북한지역의 과거사 청산을 흡수통일적 관점에서 바라보기보다 모든 가능성을 열어두는 일수사건(一水四見)의 자세로 견지할 필요가 있다. 또한 체제 이행기 북한지역의 주민들이 갈등과 분열의 주체가 아닌 정의가 세워지고 피해자가 회복되는 미래지향적·사회 통합적 청산 주체가 될 수 있도록 조력하는 방편들을 고민해야 한다.

살펴본 바와 같이 한국의 사례는 일부 현안에 대한 특별법 제정 등의 진전도 있었으나 현재까지 진화위 조직 자체의 한계, 가해자 인적정리의 배제, 국가 차원의 피해자 배·보상 및 기념사업의 미흡성, 피해자-가해자 간 화해와 용서 부재 등 여러 방면에서 이행기 정의의 난제들을 노출하고 있다. 그러나 진실화해위원회의 기능이 없었다면 이와 같은 미약한 성과조차 기대하기 어려웠을 것이다. 한편, 진실위원회, 사면 등의 조합이 이행기 이후 인권 효과를 개선시켰다는 기존 연구결과는 북한인권문제에 대해 사법적 조치로의 정의 실현을 기대했던 이들에게 쉬이 납

58) 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)은 '2022 민주주의 지수' 대상국 167개국중 북한을 165위, 세계 최하위권으로 분류한 바 있다. 『VOA』 2023.3.2.

득되는 결론은 아닐 것이다. 분단체제 하에서 북한은 우리에게 잠시간 화해와 협력대상의 얼굴로 나타나기도 했지만 대부분 전쟁 가해국이자 응보적, 적대적, 혐오적 감정을 자아내는 대상, 인권규범이 부재한 거대한 피해자 집단(회복의 대상)으로 인식되어왔기 때문이다. 경계해야 할 것은 우리 안에서 막대한 사회적 비용을 초래했던 이념적 잣대가 이행기 시기 북한으로 옮겨가 북한주민 스스로의 청산작업을 가로막고 보다 복합적인 형태로 사회적 갈등을 확산시킬 미래이다.

각종 과거사 정리와 관련된 법률에서 밝히고 있는 목적과 같이 남한에서 과거사 정리의 전략적 목표는 가해자와 희생자 간의 화해보다는 ‘국민통합’을 추구해왔다. 그 과정에서 희생자들에게 적절한 치우가 적용되었는가를 복기해본다. 문제는 국가폭력에 의한 가해사실이 드러나도 가해자 특징이 어렵기 때문에 가해자와 희생자 간의 화해는 요원하다는 것이다. 현재의 국가가 △과거의 가해자들을 대리하는 또 다른 가해자의 모습, △진실을 밝히는 중재자의 모습, △피해자들의 아픔을 위로하는 치유자의 모습 등 중첩적인 얼굴로 희생자들을 상대한다는 모순을 직시해야 한다. ‘과거사’는 비단 ‘과거’에 국한되지 않고 과거의 갈등과 현실의 갈등이 서로 조응하며 접합된 형태의 사회적 관계로 발현되기 때문에 화해의 주요한 방식인 명예회복과 경제적 배·보상조차 상당한 진통을 겪게 되는 것이다.<sup>59)</sup>

북한지역의 이행기 정의시에도 지배계층과 피지배계층 간의 역사투쟁, 권력교체로 본다면 인민대중이 타의로(때로는 자의로) 광범위하게 국가 과업을 수행해온 북한의 경우 기득권층의 과오를 구분하고 단죄하는 작업은 감당하기 어려운 사회적 혼란을 야기할 수 있다. 또한 국제사회의 여론을 위시한 제3자 기구로부터의 외과수술적 개입은 북한주민 스스

59) 김영수, “해외사재를 통해서 본 한국의 과거사 정리.” 『부경역사연구소 제노사이드 연구』 제6호, 2009, p. 48.

로 속의과정에 참여하고 청산주체가 되는 내과적 요법을 저해하고 각종 후유증을 남길 우려도 있다. 따라서 향후 이행기 정의의 도입 전까지 분야별 인권침해에 관한 기록(정확한 사실에 기반한)을 남기는 작업이 무엇보다 중요하다. 북한지역의 진화위 설립의 사전 정지 작업(한반도 차원의 이행기 정의 및 인권 아카이브 제작 등)을 성실히 수행해나갈 필요가 있다.

한편, 북한지역의 이행기 정의는 북한주민들이 선출한 대표기구가 수행하고 필요에 따라 남한정부가 조력하는 것이 바람직할 수 있으나, 여기에는 북한주민의 시민적 능력이 전제되어야 한다. 최근에는 ‘장마당세대’가 주목받지만 약 10년전만 해도 북한의 ‘고난의 행군세대’가 사회적 변혁 주체의 잠재력을 지녔다고 지목되기도 하였다. 주권의식을 가진 북한지역 주민 스스로 역량을 키우고 사회 발전에 참여할 수 있는 임파워먼트 향상을 위해 우리 정부의 장기적 차원의 대북정책 등 전략적 검토가 필요하다.<sup>60)</sup>

마지막으로 이번 연구에서 깊이 있게 다루지 않았지만, 통일 정부의 이행기 정의 시기, 청산 정책의 우선순위 설정과 함께 북한주민의 고유 정체성을 훼손 - 기존 사회에서의 삶이 전면 부정되는 상황에서의 상실감 등 - 하지 않는 노력이 수반되어야 할 것이다. 또한 남북주민 간 갈등의 씨앗이 될 수 있는 한국전쟁 등 과거사를 망각하고 회피하기보다 반성과 민족 동질성 회복의 동력으로 삼는 정책적 준비가 선행되어야 한다. 통일정부가 북한의 과오를 법적 승계하지 않더라도 ‘우리’의 필연적 역사로 수용하려는 노력도 수반되어야 한다.

향후 남한의 과거청산 프로세스를 북한의 과거사 청산과정에 타산지석으로 삼기 위해서라도 국가폭력으로 인해 삶이 훼손된 국내 희생자들

60) 박영자·현인에·김화순, “북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력.” 『KINU 연구총서』 15-06, 2015, p. 3·210.

에 대한 국가적 관심과 배·보상에 관한 속도있는 정책적 이행이 긴요하다. 이제는 분단체제 하에서 이행기 정의를 경계로 남한인권과 북한인권의 방향을 가르기보다 연결고리(bridge)로 활용하는 역발상을 고민해야 하는 시점이다. 남한의 이행기 작업에 참여했던 전문인력과 북한지역의 이행기 정의 캠페이너 간의 한반도 이행기 정의에 관한 집단적 토론과 성찰, 보편적 공감대의 형성 또한 시급한 과제이다. 분열된 한국사회에서 이들 간 만남은 그 자체로 반향이 예상된다. 공동의제에는 사과와 용서의 문화에 대한 국민적 여론 조성, 아시아 민주주의에 기여하기 위한 한국의 역할까지 두루 포함될 수 있다. 결국 우리 안의 상처가 먼저 치유되고 통합적 사유가 이루어질 때 북한 주민들은 남한 주민들을 자신들 이행기 정의 과정에 소중한 조력자로 환대할 것이다.

참고문헌

- 강경모, “북한인권, 통일 그리고 전환기 정의.” 『리벌티』 7호, <https://credoway.org/73/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJjt9&bmode=view&idx=7029861&t=board>(검색일 2024.1.30.).
- 공준환, “한국전쟁기 민간인 피해 조사의 사회적 연구.” 서울대학교 대학원 사회학과 석사학위논문, 2015.
- 가야트리 차크라보르티 스피박 외, 『서발턴은 말할 수 있는가?』, 그린비, 2013.
- 김동훈, “지연된 진실규명, 더욱 지연된 후속작업 : 진실화해위원회 활동의 완수를 위한 과제들.” 『역사비평』 100, 2012.
- 김영수, “해외사례를 통해서 본 한국의 과거사 정리.” 『부경역사연구소 제노사이드 연구』 제6호, 2009.
- 김현준, “한국 이행기 정의의 지역적 맥락: 한국과 대만 간 상호작용의 가능성과 한계.” 『동서연구』 34권 1호, 2022.
- 김현준, “한국이행기정의(transitional justice)경험의 함의.” 『EAI이슈브리핑』 2021.10.20.
- 노용석, 『라틴아메리카의 과거청산과 민주주의』, 부산 : 산지니, 2014.
- 박강우, “북한형법의 변화와 통일 후 불법청산방안.” 『형사정책연구』 26권 1호, 2015.
- 임순희·성민주·이승엽, “2023 북한이탈주민 경제사회 통합실태” 『북한인권정보센터』 2023.
- 정근식, “한국이행기 정의의 현실과 미래.” 『제19차 평화학포럼 발표자료』, 서울대 통일평화연구원, 2023.7.20.
- 영남대학교 산학협력단, “과거사문제의 미래지향적 치유·화해방안에 관한 연구.” 『국민대통합위원회 연구용역 사업보고서』, 2014.
- 윤여상, “통일한국의 성공조건-과거청산의 과제”, 과거청산통합연구원 <한반도 통일을 위한 과거청산의 의의와 과제> 세미나(2016.5.3.).
- 이병재, “이행기 정의(transitional justice)와 인권 : 인과효과분석을 위한 틀.” 『국제정치논총』 제55집 제3호, 2015.
- 이재승, “이행기의 정의.” 『법과 사회』 제22호 상반기, 2002.
- 정승윤, “진실·화해를 위한 과거사정리 기본법상 인권침해사건에서 나타난 주요 법적 쟁점.” 『법학논총』 31권 3호, 2011.

- 천자현, “국제정치에서 공식적 사과의 이론과 실제.” 『국제정치논총』 제54집 3호, 2014.
- 통일부, “독일통일총서 7” 『과거청산분야 관련 정책문서』, 2014.
- 프리실라 B. 헤이너, 『국가폭력과 세계의 진실위원회』, 고양: 역사비평사, 2008.
- 한기호, 『분단의 힘, 경계가 지배하는 한반도』, 서울: 선인, 2023.
- 허상수, “과거청산의 위기와 과거사정리 관련 위원회의 미래지향적 가치.” 『민주법학』 통권 제39호, 2009.
- Kaminsky, Anna, “통일 독일에서의 과거 공산주의자 청산문제.” *Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur*, 2011.
- NKDB, 『북한인권백서 10주년 및 DB 10만 건 달성 기념 세미나 자료』 2016.10.10.
- Arendt, Hannah, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- Stasa, Ines, “Transitional Justice in Post-communist Societies—The Case Study of Albania, Between Peace and Conflict in the East and the West.” *Studies on Transformation and Development in the OSCE Region*, 2021.
- Fletcher, Laurel E et al., “Context, Timing and the Dynamics of Transitional Justice: A Historical Perspective.” *Human Rights Quarterly*, 31, 2009.
- OSCE, *Transitional Criminal Justice in Albania: The use of trials and criminal proceedings as a Transitional Justice Instruments*, 2020.
- UN Secretary-General, “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Postconflict Societies.” *UN Doc*, S/2004/616, 2004.
- “조선민주주의인민공화국 형법 자료” 『연합뉴스 홈페이지』, [https://img.yonhapnews.co.kr/basic/svc/00\\_ko/nk/pdf/04\\_criminal\\_civilAffairs.pdf](https://img.yonhapnews.co.kr/basic/svc/00_ko/nk/pdf/04_criminal_civilAffairs.pdf)(검색일 2024.2.1.).
- “북한인권 조사위원회(COI) 보고서” 『외교부 주제네바 대한민국 홈페이지』, [https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko/brd/m\\_8848/view.do?seq=1071131&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&Bmulti\\_itm\\_seq=0&Bitm\\_seq\\_1=0&Bitm\\_seq\\_2=0&Bcompany\\_cd=&Bcompany\\_nm=](https://overseas.mofa.go.kr/ch-geneva-ko/brd/m_8848/view.do?seq=1071131&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&Bmulti_itm_seq=0&Bitm_seq_1=0&Bitm_seq_2=0&Bcompany_cd=&Bcompany_nm=)(검색일 2024.1.30.).
- 『경향신문』 2023년 9월 4일.
- 『국제이행기정의센터 홈페이지』, [www.ictj.org](http://www.ictj.org)(검색일 2023.10.1.).
- 『노컷뉴스』 2012년 9월 17일.
- 『동아일보』 2023년 8월 23일 · 2024년 1월 23일.
- 『미디어제주』 2019년 5월 31일.

『세계일보』 2022년 12월 28일.

『아틀라스뉴스』 2021년 4월 30일.

『연합뉴스』 1997년 1월 19일·2022년 2월 23일.

『유엔홈페이지』, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/preamble>(검색일 2024.1.30.).

『조선중앙통신』 2021년 1월 6일.

『중앙일보』 2022년 7월 14일.

『진실화해를 위한 과거사정리위원회 홈페이지』, <https://www.jinsil.go.kr/fnt/bbm/bbs/selectBoardArticleView.do?nttId=317491>(검색일 2023.10.28.).

『한국학중앙연구원 홈페이지』, <https://www.aks.ac.kr/cms/usr/wap/selectAplctnData.do?siteAplctnId=projectAks&projectSeq=1052002&menuNo=1010113000>(검색일 2024.2.1.).

『KBS』 2022년 8월 24일·2023년 12월 6일.

『VOA』 2023년 3월 2일.



**ABSTRACT**

A Review on the Application of South Korea's Transitional  
Justice Experience to North Korea

Ki Ho Han(Research Associate Professor, Ajou Institute for Unification)

As the country entered the post-Cold War era in the 1990s, the issue of North Korean human rights became an issue that could easily become a political issue within South Korea. Policy toward North Korea was also divided into two perspectives: improving humanitarian issues through prior exchanges and cooperation between South and North Korea, and promoting human rights of residents through cooperation and pressure with the international community. The ultimate goal is that the North Korean authorities or residents themselves must have a level of sensitivity that complies with the human rights norms of the international community. This study starts from the imagination of applying the concept of transitional justice, which is used when trying to correct human rights violations by past authoritarian governments, to North Korea. First, in order to apply the transition period definition to the North Korean region, the scope and nature of the transition were distinguished, and then the characteristics of North Korea, which were different from those of the former Eastern Bloc countries, were examined. From the perspective of the Korean Peninsula, we sought to present a desirable direction for transitional justice in the North Korean region through the human rights violations that occurred in South Korea after the establishment of separate governments in North and South Korea and the implications for North Korea of the transitional justice experience. For the sake of discussion efficiency, the concept of transitional justice in the North Korean region was limited to the measures introduced by the new government in charge of the North Korean region during the transition period.

Keywords: Transitional Justice, Human Rights in North Korea,  
Liquidation Processes, Truth Commission, Division Regime

투고일: 2024년 1월 12일, 심사일: 2024년 2월 13일, 게재확정일: 2024년 2월 27일